

## 1988年家庭援護法の制定

—米国における画期的福祉改革（上）—

多々良 紀 夫  
訳：渋谷 百合

### 「1988年家庭援護法の制定」概要

1988年10月に閉会された第100期連邦議会において制定された「1988年家庭援護法」は、米国社会福祉の歴史において画期的な内容をもっている。すなわちそれは、所得保障が中心だった公的扶助制度を抜本的に見直し、要保護者の自立援助に焦点を当てた制度の樹立をめざしているのである。

米国の公的扶助の代表は社会保障法に規定される AFDC（要扶養児童のいる要保護家庭に対する扶助）であるが、「家庭援護法」は特にこの受給者を経済的に自立させるため JOBS プログラムを導入し、基礎教育や技能訓練、雇用促進といった対策に力が注がれている。州に対する AFDC-UP プログラムの実施義務化及び JOBS プログラムの実施は、要保護者に就労活動を義務付け、その不履行に際しては公的扶助の対象から除外するという厳しいものになっているが、同時に、州に対しても就労援助のための保育その他必要なサービスの提供を義務付けるなど、補足的な就労援助の強化もはかられている。さらに、収入の増加等により公的扶助の受給要件を満たさなくなった世帯に対しては、

受給資格を失った時から一定の期間を自立移行期とし、保育サービス、医療扶助等の段階的給付を継続し、完全な自立が達成できるよう援助することになっている。

この他、要扶養児童の養育義務の履行を確保するために、定められた養育費を給与から直接徴収することが認められ、またはっきりしない父子関係についても積極的に確認手続きがとられることとなる。

（渋谷 百合）

### はじめに

1988年10月13日、『1988年家庭援護法 (the Family Support Act of 1988)』(P. L. 100-485) が制定された。これは1935年社会保障法制定以降の米国社会福祉体制の抜本的改革として画期的な事柄である。米国の福祉体系、特に「公的扶助」分野における改革の必要性が叫ばれてから過去20年間に提唱された主要な改革への試み<sup>1)</sup>が既存の援助方法の統合による新しい金銭給付制度の導入をめざしていたのに対し、この家庭援護法は現在の公的扶助制度の枠内で要保護者の自立促進方策を強化する方法を明らかにしている。それは特に民間企業による雇用拡大

を目的としたもので、現在 370 万世帯（7 百万の児童と 4 百万の成人家族）にもものぼる受給者が経済的に自立した生活をおくれるよう援助することをその主眼としている。

ここでは、レーガン政権末期の社会的・政治的状況がいかなるものであったかについて簡単に触れた後、同法の主要内容につき概説したい。というのも、1987年から1988年にかけて社会福祉そのものには大きな変化はなかったものの、近年の米国における最も顕著な社会福祉改革となった同法制定に対する世論を形成するうえで、当時の状況が非常に重要な働きをしたように筆者には思えるからである。

### 社会的・政治的概況と福祉改革への動き

イラン・コントラ事件に関する辛辣な党派間の争い、R・ボーク氏に対する連邦最高裁判所長官への指名否認等の事実にもかかわらず、共和、民主、両党の議員及びレーガン政権は、共に相互に妥協点を模索しながら審議を潤滑に進め、多くの重要法案の制定にこぎつけている。レーガン政権発足当初の6年間に防衛費は大幅に拡大し、福祉を含む多くの国内政策の予算削減及び連邦政府の財政悪化を招いたが、レーガン大統領はその「カリスマ性」と共に米国経済の安定化、失業率の低下、そして1987年ソ連のゴルバチョフ書記長と会見するなど世界平和に貢献したとして依然として高い人気を保ち続けていた。

しかし1988年の選挙によって連邦議会では民主党が優勢となり、レーガン政権と議会との関係にも変化が生じてレーガン大統領の影響力も次第に低下傾向が見え始めたが、同時に連邦議

会では超党派的協力関係の風潮も現れてくる。こうしたレーガン政権末期のユニークな政治状況の下で、中距離核戦力(INF)制限協定の成立から歴史に残る社会福祉改革法案の可決までを含む数多くの重要な成果がみられることになったのである。

1988年10月22日に閉会した第100期連邦議会において制定、承認、改正等が行われたものには、高齢者及び障害者に対する医療扶助、飢餓撲滅のための方策、ホームレスに対する援助拡大等を内容とする諸法と、これから概説する画期的社会福祉改革法である『1988年家庭援護法』が含まれている。これらの法律は、1988年末現在で、1,500億ドルにもものぼる大きな財政赤字を抱える連邦政府にとって、さらにその負担の増加を招く内容が規定されているにもかかわらず、連邦議会議員の多くが、そしてレーガン政権が、共にこれらの法律が対象とする深刻な社会問題への早急な対策の必要性を明らかに認めざるを得なかったのである。

さて、近年の「福祉改革運動」が成果をみた背景には、全国の政策担当者、福祉行政官、公私の福祉機関関係者等が、既存の福祉体制が全く有効に機能していない事実を認めて改正の必要性を強く意識していたことがあげられる。また政策担当者や専門家の間では、福祉改正の具体案として、金銭給付ではなく教育や技能訓練、雇用促進といった要保護者の自立援助対策に焦点を当てた内容でなくてはならないとの一般的合意がかわされていた。さらに職業訓練を受けたり労働意欲のある要保護者に対し、その自立を支援するさまざまなかたちでの援助の重要性<sup>2)</sup>も福祉改革に取り組んでいる人々の間では十分に認識されていたのである。

実際に第100期連邦議会において家庭援護法

を制定する直接的原動力となった福祉改革運動は、1985年の夏、米国公的社会福祉協会 (APWA) が貧しい有子家庭への援護対策強化を国に要求する声明を発表したことに端を発する。その後すぐに、州政府社会福祉行政官全国委員会<sup>3)</sup>が、既存の福祉体系を検証して改革方法を提言するための特別研究班を APWA 内に結成し、こうした州政府社会福祉行政官によって主導された福祉改革運動は、1986年2月4日レーガン大統領が年頭教書の中で既存の福祉体制及び低所得者に対する連邦政府援助の見直しを要求したことによりいっそうその活動が活発化され、さらに APWA 特別研究班が1986年11月に発表した報告書<sup>4)</sup>によって運動の新局面が開かれて次第に連邦議会における立法活動へと進んでいったものである。

1986年末から1987年初頭にかけて全国的な関係機関・団体及びレーガン大統領側近らの手によっていくつかの報告書<sup>5)</sup>が発表されたが、それらはいずれも既存の福祉体制改革の必要性を主張した内容になっており、また数多くの団体<sup>6)</sup>が福祉改革に関する論文や報告書を発表し、学者や研究者もそれに関する研究論文を書いたり専門家会議で発表したり、活発な活動を展開したのである。

## 1988年家庭援護法

1988年に制定された家庭援護法は7編から構成され、第I編から第IV編までが福祉制度の改正内容に直接関係する規定、第V編から第VII編はかかる改正に伴い連邦政府が施行・運用するうえでの規定を含んでいる。ここでは本稿の目的に鑑みて、第I編から第IV編の主要な内容について概説することにする。

## 第I編 児童扶養の履行確保と父子関係の確認

家庭援護法の第I編は子供の扶養義務の履行確保の強化と父子関係の確認を定め、同法条文中最も議論の余地がないとして即座に合意に達した部分である。これによって以後5年間におよそ3億8千5百万ドルに及ぶ連邦政府の予算削減が可能になると1988年末に連邦議会予算事務所 (CBO<sup>7)</sup>) は推定しているが、しかしそれは同時に州政府に対し、その児童扶養執行制度に関するさまざまな新対策の開発を、それぞれ定められた実施期間内に実行することを要求しており、さらにそうした新対策の企画・施行についても厳格な基準を設定したものである。州政府にとって厳しい施行期限の設定は頭の痛い問題ではあるが、とはいえ児童扶養の履行確保が家庭援護法の成果を決する重要事項だということは疑いの余地がないのである。

以下に、家庭援護法第I編の主な内容についてももう少し詳しく述べたいと思う。

### 1. 児童扶養の履行確保について

〔養育費の源泉徴収〕

(1) 州は、その児童扶養執行機関が1990年11月1日以降発する子供の養育費の支払命令及びその変更命令の全てに対し、支払遅滞事実の有無を問わず、養育費を不在の親の給与から直接速やかに徴収するものとする。但し、両親の一方がかかる源泉徴収を不当とする正当な事由を立証し裁判所がそれを認めた場合、両親双方が合意の上で別に支払方法を定めた場合は、この限りでない。

(2) 州は、1994年1月1日以降の養育費支払命

令につき、その児童扶養執行機関の管轄区域にかかわらず、全て自動的に源泉徴収するものとする。

〔養育費の査定〕

- (1) 州は、養育費の査定基準を設定し、1989年10月13日以降、裁判官を含む関係係官は養育費に関し原則として同基準に基づいて判断するものとする。基準の内容は適当な州政府機関により、4年毎に再検討されねばならない。
- (2) 州は、1993年10月13日までに、その児童扶養執行機関による養育費支払命令の定期的検査システムを導入しなくてはならない。AFDC<sup>8)</sup>受給の全ケースについては少なくとも3年毎に見直しが行われ適切に修正されねばならないとされるが、それ以外の場合には一方の親の請求をまって3年毎に見直されることになる<sup>9)</sup>。

2. 父子関係の確認及び居所探知システムについて

〔父子関係の確認〕

- (1) 州は、以下に示す方法によって得られた父子関係確認率 (PSP<sup>10)</sup>) を提示する義務がある。また連邦政府厚生省<sup>11)</sup>は、各州の AFDC 受給家庭における父子関係確認状況及び児童扶養の履行状況を評価するための基準を設定しなくてはならない。

州在住の非嫡出子及び AFDC を受給しまたは養育費徴収サービスを受けている家庭の子供で父親の確認されているケースの数

P S P =

非嫡出子及び AFDC を受給しまたは州の養育費徴収サービスを受けている家庭の子供の数

- (2) 州は、1991年10月1日以降、その父子関係

確認率について以下に示す3種の基準のうちその低い方の基準についてはこれを満たさなくてはならない。州の父子関係確認率が、①50%以上 ②全国平均値以上 ③1988会計年度に比べ6%以上の増加を示していること。

- (3) 子供の父が定められない場合、州は、関係者の要求に基づき、当該児童及び関係者の遺伝子検査を実施するものとし、その検査費を AFDC 受給者以外の者に支払わせることができる。さらに父子関係確認のための検査費用についてはその90%を連邦政府が負担する。

〔居所探知 (追跡管理) システム〕

- (1) 連邦政府の基準を満たす養育費支払状況の自動追跡管理システムを備えていない州は、同システムの設置計画案を1991年10月1日までに連邦政府厚生省まで提出しなくてはならない。さらに全ての州は1995年10月1日までに追跡管理システムを完備することとし、同日をもって連邦政府の同システムに対する補助は打ち切られることになる。
- (2) 州は、1990年11月以降、子供の出生時に原則としてその両親の社会保障番号を記録することにより、身元確認、父子関係の確認、養育費徴収の速やかな実施を促進しなくてはならない。
- (3) 連邦政府厚生省は、以下の期間に関する基準を設定するものとする。①州が不在の親の居所探知、父子関係の確認、養育費の支払請求等に関する援助申請に対し一定期間内に受理対応しなくてはならないこと ②州が不在の親から徴収した養育費を一定期間内に子供の監護者である親に支払わねばならないこと。
- (4) 連邦政府労働省<sup>12)</sup>は、連邦政府厚生省との協力の下に厚生省所管の居所探知機関が労働省内のインターネット・システム (Internet System) の保持する給与及び失業手当給付記録に

アクセスすることを妨げてはならない。また1990年以降、州が失業手当制度に対する連邦政府からの補助を受けるためには適切な給与及び失業に関するデータをインターネット・システムに報告することが要件となる。

### 3. その他

上述の規定の適用を促進し、補足・強化するためのさまざまな対策の実施が定められており、たとえば連邦政府厚生省は経費その他の要素を調査して州の実行可能性を検討すること、いくつかのモデル地区を選んで試験的プロジェクトを実施すること、基準設定のための諮問委員会を結成すること、州相互の連絡調整を促進するための委員会を設けること、両親のそろった家庭及びひとり親家庭を別居・離婚・未婚の母等原因別に分けて必要な養育費を調整すること、関係事項に関する州ごとの統計を完備すること等が義務付けられている。

## 第Ⅱ編 雇用促進と基礎的技能訓練

1988年家庭援護法第Ⅱ編は、就労機会の提供と雇用促進のための基礎的技能・技術訓練対策(JOBS プログラム<sup>13)</sup>)を規定しているが、第Ⅰ編とは対照的に、立法過程において最も白熱した議論の対象となった部分である。当初の雇用関連福祉施策案は、その必要経費、施策内容、参加義務程度、AFDC-UP プログラム<sup>14)</sup>との関連等の観点からかなり縮小されたとはいえ、連邦議会予算事務所(CBO)はおよそ12億5千万ドルに上る今後5年間のJOBS プログラム関連経費は、33億ドルといわれる福祉改革全体に必要な費用の1/3強を占めると推定している。

こうした新しいJOBS プログラムが導入さ

れることによって、州は、現存の雇用関連福祉施策をさまざまなかたちで大幅に改正しなければならず、現に法定の施行期日である1990年10月1日を待たずに連邦政府厚生省が1989年夏に発表した施行規則案は、既に州に対しAFDCプログラムを含む現行の要保護者に対する雇用関連対策の実質的改正を要求する内容を含んだものとなっている。

JOBS プログラムは「要保護有子家庭に長期の福祉依存を回避するための教育、訓練、雇用の機会を保障すること」を目的とし、現在福祉施策としての教育、訓練、雇用対策を規定している社会保障法第Ⅳ編A(AFDCプログラム)及び同法第Ⅳ編C(雇用促進プログラム)の内容を変更、統合、拡大するものとなっている。そこで、連邦議会は社会保障法に新しく第Ⅳ編Fを設けて新しい対策に関する規定を定め、さらに1989年2月以降、連邦政府厚生省にJOBSプログラム、AFDC及び児童扶養執行対策の担当機関を新設し、その責任者として家庭援護担当次官補を新たに任命することとしている。

以下に示すのは、1988年家庭援護法第Ⅱ編及び社会保障法第Ⅳ編Fの主な内容である。

### 1. JOBS プログラム

[JOBS プログラムの内容]

- (1) 州は、JOBS プログラムとして、①高等学校またはそれに準ずる教育(必要な場合には訓練と共に)、基礎的識字能力を得るための基礎的・治療的教育、限られた英語力しかもたない者に対する教育 ②職業技能訓練 ③対象者が速やかに就労できるような準備活動 ④職業斡旋活動及び家庭援護法第Ⅲ編に規定される補足的援助 といった内容を含めなくてはならない。
- (2) さらに州は、①集中的求職活動 ②実地職

業訓練 ③雇用補足プログラム ④コミュニティー職業経験プログラム (CWEP<sup>15</sup>) のうち2つを実施しなくてはならない。

(3) 州は、①適当と判断される場合の大学及びそれ以上の教育 ②その他、連邦政府の規定によって認められる教育、訓練、就職活動で州が特定したもの についても実施することができる。

[JOBS プログラムの対象者]

(1) 州の JOBS プログラムが実施されかつ当該プログラムへの参加可能な地域に住む AFDC 受給者は、原則として全て JOBS の対象となる。さらに州は、JOBS 対象者とはならない AFDC 受給者及び受給申請者についても任意参加を奨励し、幼児の母親の参加を可能とするため適切な保育サービスを提供しなくてはならない。

(2) JOBS 参加を免除される者は以下のとおりである。①病気、無能力、高齢の者 ②病気、無能力の家族の世話のために在宅する必要がある者 ③16歳未満児及び全日制の小学校、中学校、職業訓練校に通っている児童 ④妊娠第2期以降の婦人 ⑤少なくとも週に30時間働いている者 ⑥3歳未満児(州によっては1歳未満児)の養育に当たっているその親または親族。

(3) 州は、20歳未満で高等学校を卒業していない親に対し教育プログラムへの参加を強制し、子供の年齢にかかわらず保育サービスが保証されている場合には全日制の教育を受けることができるようにしなくてはならない。但し、6歳未満の幼児を養育する親または親族は、教育プログラムの参加が週に20時間を超えることなく保育サービスが保証される場合に限り、その参加が強制される。

(4) 主たる稼働者の失業が AFDC 受給原因と

なっている世帯において、「子供の年齢」によって JOBS 対象とならない者は親の一人に限られる。但し、保育サービスが保証されている場合には、州はこの免責事由を適用せず、両親双方に JOBS 参加を要求することができる。

(5) JOBS プログラムが実施され参加可能な地域では、州は、高等学校またはそれに準ずる教育を修了していない20歳未満の親に対し、その子供の年齢にかかわらず教育を受けるよう要求しなければならない、さらに高等学校卒業またはそれに準ずる資格の取得を目的とする場合には教育プログラムによって定められた全日制の教育を受けるよう要求することができる。

(6) 20歳以上で高等学校またはそれに準ずる教育を修了していない JOBS 対象者には、そのプログラム中に教育プログラムを含めなくてはならない。但し、基礎的な識字能力を有するか、就職目標を達成するために高等学校またはそれに準ずる教育の修了資格を必要としない JOBS 対象者の場合は、この限りでない。

(7) JOBS 対象者が、雇用に結びつくように設定された半日以上教育プログラムを、高等教育機関、学校、職業訓練課程で既に受けている場合で、その教育効果が本人の就職目標と一致しかつ満足できる進歩が認められるとき、当該 JOBS 対象者は JOBS 参加義務を十分に履行しているとみなされる。

(8) 州は、長期間にわたり AFDC を受給している者または受給する可能性の高い者を JOBS の参加対象とするよう定められており、少なくとも JOBS 関連予算の55%を以下に示す対象者群に対して用いるものとされている。すなわち、①児童の監護者である親が24歳未満で高等学校を卒業しておらず、現在も高等学校または

それに準ずる教育機関に在籍していない家庭

②過去60ヵ月のうち36ヵ月間 AFDC を受給している家庭 ③一番下の子供が AFDC 受給の適格年齢を超えてから2年以内の家庭、である。

〔州の確認事項〕

(1) 州は、全ての JOBS 対象者について以下の事項を確認しなくてはならない。① JOBS 対象者の身体的条件、技能、経験、健康状況及び安全性、家族状況、現住所について考慮したうえでの措置決定であること ②本人の同意なく、不当な長距離の移動及び宿泊が強要されないこと ③人種、性、出身国、年齢、障害の有無によって差別されないこと ④プログラムの内容が妥当であり、対象者の能力及び保育その他の必要な補足的援助の支給状況が考慮されていること。

(2) 州は、JOBS プログラムの実施によって、現在就労中の人々が失業したり労働時間を短縮されたりしないことを確認しなくてはならない。JOBS プログラムの実施は、既存の団体協約または労働契約を損なうものではなく、また一般従業者の昇進の機会を侵害するものでもない。さらに JOBS 対象者を雇用する目的で一般労働者を解雇しその後求人しているような場合の求人には応ずることができない。また JOBS プログラムに対する補助金は組合活動を支援、促進、阻止するために使用することはできない。

(3) 州が JOBS 対象者の家族にとって結果的に事実上の収入減とならないことを確認しない限り、対象者は就職を拒否することができる。このため州は、JOBS 対象者の給与を補足する金銭扶助を行うことができ、連邦政府補助金をこれに充てることができる。

## 2. JOBS プログラムの実施

〔プログラムの企画開発〕

(1) 連邦政府の認可を受けた JOBS プログラムの実施は、州の AFDC プログラムに対する連邦政府補助の給付要件となっている。さらに州は、少なくとも2年毎にその JOBS プログラムを見直し、プログラム修正案を連邦政府に提出しなくてはならない。

(2) 連邦厚生省は労働省と協議の上、州の JOBS プログラム実施案の一般的認可基準を設定するが、認可権限は厚生省のみに存する。

(3) 州は、1992年10月までに、全州域で実施可能な JOBS プログラムを開発することとする。但し、州の JOBS 予想対象者数、経済状況、その他の関連要素を検討したうえで全州域をカバーするプログラムの実行可能性が低いと判断された場合には、州は、実施可能なプログラムがカバーし得る地域を連邦政府厚生省に報告し、連邦政府の認可をまたなければならぬ。

(4) システムの開発に先立ち、1988年10月13日から12ヵ月以内に、州は、今後の州の労働市場状況、その需要を満たすのに必要とされる訓練の種別、援助受給システムの適切な改正といった観点に特に考慮しながら、JOBS 予定対象者に関し、その年齢、家族形態、教育レベル、AFDC 受給期間、職歴等のデータを含む人口動態調査を行わねばならない。

(5) 州は、JOBS 対象者の教育、保育、その他補足的援助の必要性を判定し、その判定に基づき、かつ本人の意志を尊重した実行可能な就労計画を、JOBS 対象者それぞれについて作成しなくてはならない。

(6) その他、州は、JOBS 対象者と所管機関と

が個別の契約を結んで責任を明確化したり、ケース・マネージャーが JOBS 対象者一人一人に対して個別に指導する等の制度を実施することができる。

#### 〔JOBS 関連機関〕

- (1) 社会保障法第Ⅳ編Fは、現在 AFDC プログラムを所管する州政府福祉機関 (Ⅳ-A機関) が JOBS プログラムを所管することを定め、さらに1989年7月以降、同Ⅳ-A機関が、AFDC プログラム、児童扶養執行対策、及び JOBS プログラムについて相互に調整、統合された方法で有効に実施するべきことを明らかにしている。
- (2) 連邦政府レベルでは、厚生省は、労働省及び文部省と継続的に協議して、JOBS プログラムの開発、実施における教育及び職業訓練の最大限の有意義な連携を確保しなくてはならない。
- (3) 州政府レベルでは、州知事は、職業訓練協力法 (JTPA<sup>16)</sup>) によるプログラムをはじめ、州のその他の教育、訓練、雇用関連プログラムと調整したうえで JOBS プログラムを実施しなくてはならない。このため州の JOBS プログラム案については、連邦政府厚生省へ提出の少なくとも60日前までに州の職業訓練調整審議会<sup>17)</sup>に提出してその意見を聞かねばならないとされ、さらに報道機関及び出版物をとおして公示する義務があるとされている。
- (4) 州のⅣ-A機関は、州政府教育機関及び職業訓練所管機関と協議して、当該州の社会教育法<sup>18)</sup>及び職業教育法<sup>19)</sup>に基づく教育プログラム並びに JTPA プログラムと調整したうえで JOBS プログラムを企画・実施しなければならない。さらに AFDC 及び JOBS プログラムに含まれる保育サービスは、ヘッド・スタート並びに学校及び非営利団体が行う保育プログラム等の幼児教育プログラムとの調整が図られねば

ならない。

#### 〔JOBS 参加義務不履行と事前聴聞〕

- (1) 州は、参加免除者以外の JOBS 対象者が正当な理由なく JOBS に参加しないとき、制裁措置を科することができる。この場合、参加義務不履行が正当と認められる事由には、① JOBS 参加または就労のために必要な保育サービスが受けられない ② 6歳未満児の親が週当たり20時間以上の就労を要求される ③ 就労により手取りの現金収入が減少する、等が含まれる。
- (2) ひとり親家庭の場合、JOBS 参加義務不履行者は AFDC 給付対象から除外される。両親双方が JOBS 対象者となる AFDC-UP 受給家庭の場合には、当該参加義務不履行者のみが AFDC 給付対象から除外されるのに対し、一方の親のみが JOBS 対象者となる AFDC-UP 受給家庭の場合は、両親双方が共に AFDC 給付対象から除外される。1989年8月現在の現行法では、AFDC-UP 受給家庭の一方の親が参加義務不履行の場合、その制裁措置は家族全体に及ぶものとされている。
- (3) 州は、いかなる制裁措置が科される場合であっても、その家庭の児童に対する AFDC 支給を差し止めることはできない。但し、かかる場合の AFDC の支給は制裁を受けた家族が適切な受給方法を確保しない限り、全て第三者に対して支払われることとする。
- (4) 一度目の参加義務不履行に対する制裁は参加義務者が当該参加義務を履行するまで、二度目の義務不履行に対しては3ヵ月あるいは当該義務履行までのいずれか長い方の期間、三度目及びそれ以上の不履行の場合は6ヵ月あるいは履行までのいずれか長い方の期間を、それぞれ制裁期間と定める。但し、事前聴聞を経ずに制



裁措置が科されることはない。

(5) 州は、JOBS プログラムに関する争議の調停を行わなくてはならない。調停によって解決できない争議については聴聞を行い、州は、参加義務不履行者に対し、不履行の内容、制裁措置の停止に必要な条件、調停または聴聞によって争議が解決できることを伝えねばならない。こうした聴聞を経ることなく AFDC 給付が猶予、減額、一時停止、解除されることはない。

〔JOBS の普及と広報活動〕

(1) 州は、あらかじめ設定された予定に従って AFDC 受給者が JOBS プログラムに参加するように努めなくてはならない。すなわち、JOBS 普及の目安として、1990～1991 会計年度は AFDC 受給者の 7%，1992～1993 会計年度は 11%，1994 会計年度は 15%，そして 1995 会計年度には AFDC 受給者の 20% が JOBS に参加していることと定め、これを達成しようというものである<sup>20)</sup>。

(2) 全ての州は、AFDC-UP プログラムを実施すると共に、一定割合以上の AFDC-UP 受給者に JOBS プログラムへ参加させなければならない<sup>21)</sup>。

(3) 州は、全ての AFDC 受給者及び受給申請者に対し、JOBS プログラムが教育、訓練、雇用機会を提供すること、及び必要な場合には保育、医療扶助等の補足的援助も行われることを知らせる義務がある。また JOBS 対象者には、対象者の有する権利及び義務、州の所管機関の義務、JOBS プログラムの理念・目的等につき内容を説明しなくてはならない。最後に州は、JOBS 対象者となる可能性のある者全てに対し、JOBS 参加免除条件、免除者以外の参加義務不履行者に対する制裁措置、その外、JOBS プログラムの内容について説明する義務を負う。

### 第Ⅲ編 補足的援助の提供

福祉改革運動が始まった当初から、さまざまな教育、訓練、雇用関連プログラムに参加する扶助受給者に対し、その活動を側面から支援する補足的な援助及び自立に向けての段階的援助の必要性が広く認められていた。現に、ほとんどの政策担当者は AFDC 受給家庭に保育サービス及び段階的な医療扶助を有効に給付できるかどうか福祉改革成功の鍵があると確信していたほどである。従って、こうした新しいプログラムの実施を支援する補足的及び段階的援助を規定する家庭援護法第Ⅲ編は、内容そのものよりも実施に要する経費に焦点を当てた議論が中心となり、これから概説する保育サービス及び医療扶助の段階的給付期間も予算中心の議論から導かれたものになっている。連邦議会予算事務所 (CBO) の推定では、家庭援護法第Ⅲ編に規定される援助に要する費用は 1989～1993 会計年度でおよそ 11 億 9 千万ドルとなり、保育サービスを受ける児童は月平均 28 万人、移行の第 1 期 6 ヶ月間 (後述) の移行期医療扶助受給者はおおよそ 47 万 5 千人、第 2 期 6 ヶ月間 (後述) に移行期扶助を受ける人は平均 24 万人程度であろうとされている。

以下に、家庭援護法第Ⅲ編の内容を概説しよう。

#### 1. 保育その他のサービス

〔教育、訓練、雇用関連プログラムと保育サービスの提供〕

(1) 州は、親が就労するためには保育サービスを必要とする有子家庭に対して、保育サービスを提供する義務がある。また教育または訓練を受け、仕事に従事している者にも保育サービス

が確実に提供されねばならない。このとき州が保育サービスを確実に提供するための方法として、①直接母親に保育サービスを提供する ②既存の保育機関との契約により保育サービスを提供する ③保育サービスを受けるために必要な費用を支給する ④保育のための支出分につき現金の払戻しまたは非課税所得制度をとおして返還する ⑤その他、州が定めた適切な方法によって保育サービスを提供する といった方法が定められている。

(2) 州が、保育に要する経費を支給する場合、支給金額は、保育サービスを受けるために実際に支払った金額または保育充当金としての非課税収入限度額（2歳未満児一人当たり月額200ドル、2歳以上児一人当たり175ドル）の少ない方の金額以上でなくてはならない。また原則としてその支給金額は、州が算定し連邦政府が認めた当該地方の保育料の相場を超えないものとし、州がこれを超えて保育経費を支給する場合には、相場を超える分については連邦政府補助の対象外となる。

(3) 保育に要する経費の支給及び払戻し分等について、これを連邦政府の実施する AFDC その他の公的扶助の受給資格判定の際に収入として計上すること、及び受給者が税金対策のためにこれを雇用関連経費として計上することは認められない。

(4) 州は、施設内保育及び在宅保育についての基準を設定しなくてはならない。州の保育経費の支給及び払戻しに対する連邦政府の補助が認められるのは、州及び地方自治体の定める基準を満たす保育機関による保育の場合のみである。

〔交通費その他の雇用関連経費〕

州は、交通費その他の雇用関連経費の支給または補足的援助の提供が JOBS 参加のために

必要な場合には、これらに対する支給または払戻しを行わなくてはならない。

この場合の支給、払戻し額の限度について連邦政府は特に規定していないが、州に対する連邦政府の払戻し率は総額の50%までとなっている。

〔自立までの移行期保育サービス〕

(1) 州は、1990年4月1日以降、収入の増加、勤務時間の増加、非課税所得額の減少等により AFDC 受給資格を失った家庭に対し、不適格となった月から12ヵ月の間、移行期保育サービスを提供しなくてはならない。このとき州は、移行期保育サービスの適格要件（① AFDC 不適格となる直前6ヵ月間のうち少なくとも3ヵ月間は AFDC を受給していたこと ②要扶養児童がいること）に従って適格性を判断するが、正当な理由なく仕事を辞める、子供の養育費を速やかに支払わない等の行動があった場合には、移行期保育サービスを受ける資格を失うものとする。

(2) 移行期保育サービスを利用する親は、州の算定する所得スライド方式によって定められた保育料を支払うものとする。

(3) 移行期保育サービスに関する規定は、1998年9月30日をもって失効する。但し、連邦議会がこれに関連する法改正等の決議がなされた場合は、この限りでない。

## 2. 移行期医療扶助

〔自立までの段階的な移行期医療扶助の給付〕

(1) 州は、1990年4月1日以降、収入の増加、勤務時間の増加、非課税所得額の減少等により AFDC 受給資格を失った家庭に対し、不適格となった時より12ヵ月の間を自立のための移行期として移行期の医療扶助の給付を行わねばな

らない。

(2) 移行期の12ヵ月間は、前半6ヵ月間を第1期、後半6ヵ月間を第2期とし、段階的な移行期医療扶助の給付を行うものとする。

(3) 移行期医療扶助受給者は、受給直前の3ヵ月間及び受給期間の月毎の収入及び保育に要した費用を、3ヵ月毎に州に報告する義務がある。当該報告の提出期限は、第1期及び第2期の最初及び第4番目の月の21日までとする。

(4) 移行期医療扶助関連規定は1998年9月30日をもって失効し、その後は現行の医療関連法が再び適用されることになる<sup>22)</sup>。但し、今後連邦議会でこれに関連した法の改正等、特別の決議がなされた場合はこの限りでない。

#### 〔第1期の移行期医療扶助〕

(1) 収入の増加、勤務時間の増加、非課税収入額の減少等により AFDC 受給不適格となる直前の6ヵ月間のうち3ヵ月以上 AFDC を受給していた家庭は、自動的に移行期医療扶助受給者と認められる。

(2) 受給者が正当な理由なくその報告義務を怠った場合またはその家庭に要扶養児童がいなくなった場合には、移行期医療扶助の受給資格を失うものとする。但し、州は、移行期医療扶助の給付を解除する家庭に前もってその旨通知すると共に、当該家庭の児童が他の医療扶助の適格要件を満たしていないか事前に検討するものとする。

(3) 第1期の移行期医療扶助は、給付額、給付期間等について、AFDC 受給時と同様とする。州は、通常低所得者医療扶助の給付に代えて、個人加入の医療保険の保険料、世帯主あるいは扶養児童の親の勤務先が加入する医療保険の保険料を支給することができる。

#### 〔第2期の移行期医療扶助〕

(1) 第1期の移行期医療扶助受給家庭は、第2期の移行期医療扶助を受けることができる。但し、①正当な理由なく報告義務を怠った場合 ②当該家庭に扶養児童がいなくなった場合 ③正当な理由なく保険料支払期限の月の21日までに必要な保険料を支払わなかった場合 ④病気、やむを得ない事情による失業等、州が認める正当な理由なく、過去の3ヵ月間のうち1ヵ月以上収入がなかった場合 ⑤過去3ヵ月間における保育経費を差し引いた月収の平均額が貧困線の185%を超える場合には移行期医療扶助の受給資格を失うものとする。州は、移行期医療扶助給付の一時停止または解除の場合、解除理由、失業の場合の扶助再給付要件等と共に、前もってその旨を通知し、当該家庭の児童が他の医療扶助の適格要件を満たしていないかにつき事前に検討するものとする。

(2) 第2期の移行期医療扶助給付額等については、第1期と同様とする。

(3) 州は、緊急性の乏しい特定の医療措置に対し、それを第2期の移行期医療扶助の対象から除外することができる。

(4) 州は、第2期の移行期医療扶助の対象家庭が、①社会保険 ②州公務員健康保険 ③州の基礎健康保険 ④健康管理組合(HMO<sup>23)</sup>のいずれか1つに加入することを認めることができる。このとき州は、保険料その他の加入に必要な費用を負担すると共に、そのいずれの場合においても妊娠・出産に関する医療措置及び乳幼児検診等予防のための小児科通院については無料で提供する義務がある。尚、上記の選択をした家庭は、一般低所得者医療扶助の受給資格を失うものとする。

(4) 州は、第2期の移行期医療扶助対象家庭のうち、負担基礎期間<sup>24)</sup>の保育に要する経費を差

し引いた平均月収が全国レベルの貧困線を超えている場合には、当該家庭の負担基礎期間の平均月収の3%を超えない範囲で医療費の負担を求めることができる。

#### 第IV編 AFDC プログラムの修正

1988年家庭援護法第IV編は、福祉改革の方向に沿った AFDC プログラムの修正等を規定するが、特に AFDC-UP プログラムの実施を全ての州に義務付けるという点をめぐって連邦議会で激しく争われ、このため福祉改革法案全体の存続が危ぶまれたことも一度ならずあったほどである。連邦議会予算事務所 (CBO) の推定では、家庭援護法第IV編関連費用は今後5年間でおよそ13億ドル弱、6万5千世帯28万5千人が新しく AFDC-UP プログラムに参加するとみられている。以下に、家庭援護法第IV編の内容を概観する。

##### 1. AFDC-UP プログラム

- (1) 現在 AFDC-UP プログラムを実施していない全ての州は、1990年10月までに、この実施を開始しなければならない。その場合当該州は、AFDC-UP の給付期間を1年間につき6ヵ月以上と限定することができるが、そのときは AFDC-UP 対象家庭の全ての成員に対し低所得者医療扶助を特定期限なしに給付しなくてはならない。
- (2) AFDC-UP 受給家庭の親は、一人当たり週に40時間を超えない範囲で JOBS プログラムに参加することができる。このとき州は、JOBS プログラムの終了をまって AFDC-UP の給付を開始することができる。
- (3) AFDC-UP 受給家庭の少なくとも一方の親は、週に16時間以上、コミュニティー職業経

験プログラム (CWEP) 等の職業経験プログラム・実地職業訓練・連邦政府の認可を受けた州の雇用関連プログラム等に参加しなくてはならない。

- (4) AFDC-UP の就労義務を、小・中学校、職業・技術課程の終日利用で代えることができる。但し、これは、AFDC-UP 受給要件である6四半期の就労義務期間のうち4四半期を超えることはできない。
- (5) 1988年家庭援護法で定める AFDC-UP 関連規定は、1998年9月30日をもって失効し、以後は AFDC-UP プログラムの実施を州の選択とする現行法が再び適用される。但し、連邦議会で関連事項に関する法の改正等、特別の決議がなされた場合はこの限りでない。

##### 2. 未成年が世帯主の家庭

1990年1月1日以降、妊娠中あるいは有子の未婚の女子未成年者 (18歳未満) に対し、その親、法定後見人、成人親族と同居することが AFDC 受給の要件となり、AFDC の給付は同居の親、法定後見人、成人親族に対して行われる。但し、①親、法定後見人が死亡、行方不明の場合 ②同居を望む親、法定後見人がいない場合 ③親、法定後見人との同居によって未成年の母および子の健康、安全が脅かされる可能性があるとして州が判断した場合 ④未成年の母が、子の出生または AFDC の申請以前に少なくとも1年間以上、親、法定後見人と別居していた場合 のいずれかまたは同居義務を免除する正当な理由があると州が認める場合は、この限りでない。

##### 3. 非課税収入に関する規定

AFDC 受給の要否・程度の判定をする際、州

から支給される保育及び就労のための経費充当金は、一定の範囲内でこれを収入として計上されないことが定められている。

これに関し、保育のための経費充当金に対する非課税収入限度額として、現行規定の子供一人当たり月160ドルから、新たに1989年10月以降は、2歳以上の子一人当たり月175ドル、2歳未満児一人に対しては月200ドルと増加した限度額が適用されることになった。また支給される就労関連経費に対する非課税収入額に関しても、現行の1ヵ月当たり75ドルから90ドルに増額され、さらに新たに所得の課程控除(EI-TC<sup>25)</sup>)前払い制度等による収入に関しても、非課税収入として認められることになった。

#### 4. その他の規定

(1) AFDCの基準につき、州は、少なくとも3年に1度の見直しを行って、その結果を連邦政府厚生省に報告すること、また連邦政府厚生省は、州の報告する見直しの結果に基づいて基準の再評価を行い、その結果を連邦議会及び国民に報告することが義務付けられている。その他、連邦政府厚生省はさまざまな扶助基準について全国的に調査を実施し、さらに最低給付額の設定基準に関する調査研究を進めなくてはならない。

#### 今後の展望

1988年家庭援護法は、多くの福祉行政官や福祉改革運動家によって理想的と認められるほどの包括的改正内容を規定しているとはとても言いがたい。しかし同法の制定が、収入保障中心だった米国福祉体制を、要保護者の自立促進援助中心の体制に変えるための大きなステップと

なったことも明らかな事実である。ほとんどの主要な連邦法がそうであるように、この福祉改革法も、長年に及ぶ調査研究、政策分析、連邦議会での聴聞及び討議、公私の福祉機関関係者や専門家の活動等、多くの人々の長期間にわたる一貫した努力の成果として認められているものである。

しかし同時に、同法の制定は、限られた連邦予算と強まる保守的風潮といった現実の下で競合する多くの多様な立場、主張に対し、結果的に一つの妥協案の成立を意味するにとどまると解することもできる。多くの福祉専門家の指摘をまたずとも、これが米国福祉制度の改革のほんの第1歩にすぎず、真の包括的改革達成のためにはまだまだ多くの段階を経なくてはならないことは明らかなのである。

ただ、現時点ではっきり言えるのは、活動の中心が連邦政府レベルから州及び郡、市町村レベルに移りつつあることであり、すなわちこれは、福祉制度の改革が実質的变化として具現する段階にあることを意味する。改革実現のためにたいへんな努力をはらってきたそれら州及び地方自治体等の福祉専門家たちが、いよいよその成果を自分たちの地域内で実現できる状況となったのであり、そのために一層の努力をすべき時がきたのである。

注

- 1) 最低所得保障を目的とする1969年ニクソン大統領による家庭援助案 (the Family Assistance Plan) 及び AFDC (要保護有子家庭援助)・SSI (補足的収入保障)・フードスタンプ等の金銭扶助制度を一つに統合しようとする1977年カーター政権下での労働改良構想 (the Program for Better Jobs and Income)
- 2) こうした点からも家庭援護法が受給者への集中的教育・訓練の提供を義務化したことに加え、特に児童扶養料支払のための児童保護策を強化したこと、少なくとも期間を限定したうえで両親のそろう家庭に対しても AFDC を支給すること、就職して保護を離れた家庭に対して保育料の援助及び暫定的に低所得者医療保障受給資格を留保すること、を定めた条項を含むことが理解されよう。
- 3) The National Council of State Human Service Administrators (NCSHSA)
- 4) "One Child in Four" by the Matter of Commitment project of APWA in November, 1986
- 5) 主要な報告書には以下のものがあげられる。
  - "A New Social Contract : Rethinking the Nature and Purpose of public Assistance" released by New York State Governor Mario M. Cuomo's Task Force on Poverty and Welfare in December, 1986
  - "Up From Dependency : A National Public Assistance Strategy" developed by President Reagan's Low Income Opportunity Working Group in the White House and published by the U. S. Government Printing Office in December, 1986
  - "Ladders Out of Poverty" issued by the Project on the Welfare of Families in December, 1986
  - "Policy on Welfare Reform" published by the National Governors' Association in February, 1987
- 6) こうした団体には以下のもの等があげられる。
  - the Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR)
  - the American Enterprise Institute's Working Seminar on the Family and American Welfare Policy
  - the National Coalition on Women, Work, and Welfare Reform
  - the Coalition on Human Needs
  - the National Council of Churches of Christ
  - the American Lutheran Church
  - The National Urban League
- 7) the Congressional Budget Office (CBO)
- 8) 要扶養児童のいる家庭に対する扶助 (Aid to Families with Dependent Children)
- 9) 州は、こうした見直しを要求する権利について親に知らせると共に、検査が実施される少なくとも30日前までにその旨を通知する義務がある。
- 10) Paternity establishment percentage
- 11) the Department of Health and Human Services (DHHS, HHS)
- 12) the Department of Labor (DoL)
- 13) Job Oppotunities and Basic Skills (JOBS) Training Program
- 14) AFDC-Unemployed Parent (UP) Program 一般的 AFDC プログラムの受給要件は、親の死亡、無能力、長期の不在等による要扶養児童の要保護状態に限られているため、健康な両親がそろうている場合には適用不能である。そこで、家庭の主たる稼働者が失業して要保護性が生じた場合には、両親がそろういても AFDC が受給できるよう導入されたのが、AFDC-UP プログラムである。
- 15) the Community Work Experience Program (CWEP)
- 16) the Job Training Partnership Act (JTPA)
- 17) the State Job Training Coordinating Council
- 18) the Adult Education Act
- 19) the Vocational Education Act
- 20) この増加率は今後5年間に見込まれる JOBS 対象者の新規算入数を、1991会計年度に24万人、1992及び1993年度にそれぞれ36万人、1994年度に54万5千人、1995年度に80万人と推定したことに基づいている。この推定によると1995年度末には230万人が JOBS プログラムに参加していることになるが、その時の AFDC 受給者数は予測不能である。
- 21) 1994会計年度までに全体の40%、1995年度までに50%、1996年度までに60%、1997年度までに75%

%で、1998年度にはこうした要求基準を廃止する予定である。

- 22) この法の下では、AFDC の受給資格を失った家庭に対してその後 4 カ月の間低所得者医療扶助を支給する。
- 23) a health maintenance organization (HMO)
- 24) 『負担基礎期間 (premium base period)』とは、その期間の最終月が『負担支払期間 (premium

payment period)』の 4 カ月前に当たるような 3 カ月間であり、また『負担支払期間』とは、移行の第 2 期 6 カ月間のうちの前半 3 カ月間及び後半 3 カ月間をいう。

- 25) the Earned Income Tax Credit (EITC)  
(Toshio Takara 米国公的福祉協会調査研究部  
部長)  
(しづや・ゆり 日本児童問題調査会)