

レーガン知事時代におけるカリフォルニア州の福祉改革 — 1971年の福祉改革と WIN プログラムの影響を中心に —

難波 利光

目次

はじめに

1. ジョンソン及びニクソン大統領期の福祉政策の変遷
 2. 1971年の福祉改革と AFDC 受給者への影響
 3. レーガン州知事期の公的扶助受給者と州及びカウンティ福祉局の動向
 - 3-1 公的扶助の受給者と財政面の推移
 - 3-2 州及びカウンティ福祉局の活動動向
 4. WIN プログラムによる AFDC 受給者とカウンティ政府への影響
- むすびにかえて

はじめに

「1980年代におけるカリフォルニア州の福祉政策 — メディケイド・AFDC を中心に —」『岡山大学大学院文化科学研究科紀要』第10号2000年11月の中で、私は、福祉をめぐる政府間財政関係、カリフォルニア州のメディケイド政策の変貌、公的扶助と医療困窮者への影響、要扶養児童家族扶助 (AFDC: Aid to Families with Dependent Children) と失業率との関係について論じた。1980年代のカリフォルニア州の福祉政策の動向は、レーガン政権下における新連邦主義 (New Federalism) に基づいた政策に連動したものであった。結果として、永続的な障害者に対しては手厚い福祉が施され、AFDC 受給者に対しては、消極的である傾向が見られた。本稿は、時代をさかのぼり1960年代後半から1970年代初頭にかけて、レーガン州知事期の動向について考察する。

民主党のジョンソン大統領の時期にレーガンは、カリフォルニア州で民主党の E. G. ブラウン州知事の後に就任した。この当時、社会福祉プログラムは連邦政府によって拡大していた。「偉大な社会 (Great Society)」による社会福祉プログラムは、貧困をなくすどころかますます増大させているので、廃止してしまうべきだという議論が生じてきた。これは、福祉依存が失業者、女性世帯主家族¹⁾、婚外子出生、低所得者の間で増加したためである。これらの福祉受給者は、受給額の増加により勤労意欲を削ぐことになったと考えられたのである。1960年代後半には、特に AFDC による財政的な弊害が問題視されてくる。

福祉問題が山積している中で、共和党のニクソン²⁾は、連邦政府による州・地方政府の管理を一
新し新連邦主義に基づく政策を行った³⁾。本来 AFDC は、仕事に代わる永続的な援助として作ら
れたものではなく、申告時点で明らかに失業状態にある家族の一時的な保護手段であった。そこ
で、慢性的に福祉依存を起こさないように、失業中で就労意欲があり、労働能力がある者は個人
の能力に応じて働くことができる雇用促進政策を行った。

莫大な福祉関係の歳出が、連邦・州政府の財政負担の増大に繋がったために、カリフォルニア
州では、共和党のレーガン知事の下で改革が行われた。その州政府による改革が、1971年の福祉
改革法 (Welfare Reform Act of 1971) である。しかし、その後もカリフォルニア州における福
祉支出の増大や負担者と受給者の乖離が、中産階級の不満を募らせていった。これは、1978年の
納税者の反乱 (Tax Revolt) といわれているプロポジション13⁴⁾の発議要因である⁵⁾。プロポジ
ション13の背景を考える上でも、カリフォルニア州の福祉問題をさらに考察することは意義がある
といえる。

これまでレーガン及びニクソン政権期の連邦政府による福祉政策の変貌については、数多く研
究されている⁶⁾。しかし、レーガン州知事期の州の福祉政策についての研究は我が国においてされ
ていない⁷⁾。そこで、本稿ではまず1971年改革法の背景とレーガン州知事期のカリフォルニア州の
財政及び公的扶助受給者に及ぼした影響について述べる。さらに、1971年の福祉改革法により州
及びカウンティの福祉局 (Welfare department) の行政コスト負担がどの様に变化したのかを考
察する。最後に、1971年の福祉改革法と WIN (Work Incentive) プログラムが各カウンティへ
及ぼす影響について分析する。

1. ジョンソン及びニクソン大統領期の福祉政策の変遷

1935年に成立した連邦社会保障法には、特定の属性を受給根拠とし、資産調査に伴う2種類の
現金扶助政策が盛り込まれた。高齢者扶助 (OAS: Old-Age Assistance)⁸⁾及び視覚障害者援助
(AB: Aid to the Blind) である。これらは、一般歳入を財源として連邦政府が直接管轄する政
策である。

被扶養児童援助 (ADC: Aid to Dependent Children) は、連邦が州に対して給付費用の一定
割合を補助する連邦と州との共同管轄プログラムである。1962年に AFDC と改正され、親の不在、
障害、死亡、失業によって養育を欠く18歳未満の児童の援助を目的とする世帯単位⁹⁾の現金扶助制
度である¹⁰⁾。1964年2月に連邦授権法に即して、カリフォルニア州は、夫が家族を支えている世帯
である要扶助家族 (AFDC-U: AFDC Unemployment) に対して新しい福祉プログラムを実施し
た¹¹⁾。これと同様のプログラムは、1964年に26の州で採用された。

主な福祉政策の対象は、50年代では高齢者扶助であり、60年代に入り AFDC になった。この様
な対象者の変化は、連邦政府直接管轄のプログラムから連邦と州の共同管轄のプログラムに重点

が移行し、州による福祉政策の役割を増大させたといえる。

貧困との戦いが開始されたのは、1960年代初頭である。この時期は、好景気で経済成長が続いていた時代であり、財政は黒字であった¹²⁾。しかし、この当時もインナーシティをはじめとする低所得者居住地域では高水準の失業が続いていた。この様な地域の貧困対策としては、職業訓練や教育の補償などの実施が必要であると考えられていた。

1960年代から70年代にかけて貧困者の就労意欲の向上や所得保障に対する関心が高まっていた。しかし、貧困者の職歴に関して考えられておらず、貧困の問題は不十分な学力及び職業訓練に起因するとされていた。

ジョンソン大統領による偉大な社会プログラムは、ライフチャンスの平等を尊重する原理を実現しようとする画期的な試みであった¹³⁾。しかし、このプログラムが実施された後の1968年から80年代初頭までの時期は、経済活動が沈滞した時期であった。この経済活動の不振で失業者は増え、また1950年から60年代末まで上昇していた実質賃金も70年代にはいと頭打ちになった。ニクソン大統領は、就任後にジョンソン大統領の提出した予算案を修正した¹⁴⁾。この時期の経済活動の停滞で貧困ライン以下になった人々を、政府による福祉政策の強化によって救済した。しかし、産業構造の変化に適応できない貧困者や失業者に及ぼした影響は深刻であった。

この様な状況を打破すべく行ったニクソンの福祉改革計画には、3つの主要な要素がある。基礎所得維持のための家族支援プラン、大人に対する支援を整理統合し合理化するプログラム、雇用訓練と雇用刺激の拡大である。しかし、福祉支援と年間所得保障の間での妥協案が含まれている。家族支援プランは、それまでの AFDC プログラムに取って代わり、働いている貧困者の最低所得である全ての資格のある家族を対象に取り扱うようになった。連邦政府は、この水準以下の所得の家族のために年間所得を保障した。州政府は、連邦が定めた貧困ライン、または1970年1月の AFDC 支払額以下の水準で働いている貧困者ではない有資格者に補足的援助を行うことを定めた。この援助費用の連邦負担部分は合理化されたが、州費用部分は増加した。その結果、州の福祉給付に応じて就労の促進を優先させる諸施策が行われた。1967年の就労促進 (WIN: Work Incentive) プログラムの制定は、レーガンによる福祉改革に大きな影響を及ぼしている。図1は、連邦と州の福祉政策の関連と背景を示したものである。

図1 アメリカ大統領とカリフォルニア州知事の関係と出来事

年	60	61	63	65	67	69	70	74	75
大統領		アイゼンハワー (共和党)	ケネディ (民主党)	ジョンソン (民主党)		ニクソン (共和党)			フォード (共和党)
出来事			64年 経済機会法制定 AFDC-U を対象		67年 WIN プログラム制定				
州知事		59		E. G. ブラウン (民主党)	67				75
出来事			63年 ニクソン敗北				71年 71年福祉改革法 72年 課税制限案否決		78年 prop. 13

2. 1971年の福祉改革と AFDC 受給者への影響

まず1971年の福祉改革法が成立するに至るカリフォルニア州の貧困者の状況について述べておく。

貧困者への給付には、現物と現金がある。福祉支出の内80%が現金給付である。主な公的扶助の給付を受けている福祉受給者は、カリフォルニア州の福祉改革の10年前に1か月当たり平均66万人であったが、1971年3月に230万人に急速に増大した。主な公的扶助には、OAS、視覚障害者及び自立した潜在的な視覚障害者（AB and APSB：Aid to the Blind and Aid to the Potentially Self-Supporting Blind）、身体障害者（AD：Aid to the Disabled）、AFDC、一般扶助（GA：General Assistance）が含まれる。次に、各々について1971年3月時点の状況を示す。OASは、30万人おり月当たり最大で201ドル受給できた。各政府による負担割合は、連邦政府50%、州政府42.9%、カウンティ政府7.1%である。AB and APSBは、14万人で1か月当たり最大209ドルを給付している。ADは、19万人で1か月当たり平均131ドル給付している。

1970年度の貧困者の人口に占める割合は、カリフォルニア州全体では11.1%（2,152,716人）であり、アメリカ全体では、13.7%（27,124,985人）である。カリフォルニア州は、比較的少ない¹⁵⁾。次に、貧困水準以下の65歳以上の高齢者の割合は、カリフォルニア州全体で14.4%であり、アメリカ全体で27.1%である。これは、カリフォルニア州の高齢貧困者の割合が少ないことを示しているといえる。更に貧困水準以下で女性が世帯主である割合¹⁶⁾は、カリフォルニア州全体で42.1%であり、アメリカ全体で43.1%である。

この様な状況下で、レーガン州知事は、3月末に福祉プログラムの歳出抑制の必要性を明言した。カリフォルニア州では、15か月前に1か月に4万人の福祉受給者を生み出した。このことは、窮迫している州財源に大きな影響を及ぼしている。州政府は、年収16,000ドルの受給者が福祉に依存することに対して福祉抑制のデザインを描き始めている。これにより受給資格を厳しくすることにより“ただ飯”を食べる人たちを排除することができ、適切な貧困者に対する補助を30%増加できるとレーガンは明言している。

こうした考えのもとで、1971年福祉改革法は、共和党政権と民主党が多数を占める議会の間での妥協案として成立した。その内容は、AFDC受給者に関して集中している。連邦政府の役割は、高齢者、視覚障害者、身体障害者に関して面倒を見ることである。レーガン州知事は、福祉法の採択前の1971年3月に行政及び非立法機関の改革のポイントを作成していた。この論争は、特に特定の有資格者の手続きに対して一定の影響を与えた。これは、所得水準の高い者に対する補助の削減を意図している。レーガンは本当の貧困者だけに行うべきであると考えていた。受給している全ての父親と5歳以上の子供をもつ母親は、受給資格を失うか雇用プログラムを受けなければならない。

福祉の機能の基本には、主に2つの要素がある。それは、貧困者に給付するシステムと生活扶助を受ける状態を減少するために社会サービスの環境を広げることである。この点に留意して1971

年の福祉改革の主な4つの目的が立てられた。第1に受給資格を狭めること、第2に不正を厳しく取りしめること、第3に就職訓練に登録し、一時的な援助を行うかもしくは援助をしないこと、第4に本当に貧しい人への援助を増やすことである。

4つの目的の内、特に不正な者に対して厳しい措置がとられた。福祉受給者等の詐欺と休職している父親の状況を再調査し、断固とした取り締まりを行う計画を立てた。特に、家族に対する役割を放棄している扶養義務不履行者に対して厳しいものであった。州政府は、身体的に健全で熟練した者に対して仕事を提供するプログラムを制定する。もし、彼らが条件を満たすことを拒んだ場合は、福祉受給者の資格を打ち切るという厳しいものであった。

福祉受給者の不正は、福祉受領者や福祉関係労働者、福祉関係外の人々が、書類の盗難・偽造によって行うのである。そのため、コンピューターに全ての所得、全ての個人資産、全ての個人不動産を登録した。調査によれば、不正行為は、AFDC受給者で1969年に8,960人を調査したが、その内、1,039人が有罪であった。この数は、1971年には16,242人を調査し、2,415人が有罪となっている。これは、2倍以上の検挙率である¹⁷⁾。

AFDC取扱件数は、受給者対象の改正により減少したといえる。これは、不正行為を行っていた高所得の受領者が、非対象者となったためである。新しいAFDC受給申請者の数は、前年から減少した。その多くは、1971年の福祉改革を背景として政府のキャンペーンによって不正行為をやめたAFDC受給者である。しかし同時期に連邦法は、失業給付金を現行の39週間に13週間を加えて適用範囲の拡張を成立させた。この法は、より潜在的なAFDC-U受給者を福祉名簿に登録させたいために求職する時間を長くとることを認めるものであった。AFDC-U受給者の数の落ち込みは、カリフォルニア州の失業率に直接的に照応していた。

レーガンによる福祉改革は、不正な者に対する費用を抑えることにより適正な貧困者の家族に30%補助額を増加させる結果となった。

他の州でも、カリフォルニア州の事例を教訓に改革を行っている。カンザス州では、補助額を20%一律削減し、ネバダ州では、扶養義務不履行である父親を個別に再調査している。そしてニュージャージー州では、失業した父親のいる家族への補助を廃止した。

3. レーガン州知事期の公的扶助受給者と州及びカウンティ福祉局の動向

3-1 公的扶助の受給者と財政面の推移

1971年の福祉改革により州政府は、AFDC受給者に対してこれ以上の増加を食い止めるため様々な施策を講じてきた。そこでこの改革の影響を検討するために1971年度を挟んでカリフォルニア州の公的扶助受給者数が全州と比較してどのように推移したのか考察する。

まず、各州人口に占めるAFDC受給者の割合についてみると、1966年度にカリフォルニア州では3.8% (全国平均2.4%) であり、全州の内3番目に高い割合であった。その後、1971年度に7.5

% (全国平均5.2%) にまで増加し全州で1番高い割合になっている。しかし、カリフォルニア州の福祉改革以後の1973年度に6.4% (全国平均5.2%) になり、全州の内8番目まで低下した。全州では1971年度から1973年度にかけて変化がなく、AFDC 受給者数に対してカリフォルニア州の福祉改革は目的に沿った影響を及ぼしているといえる¹⁸⁾。

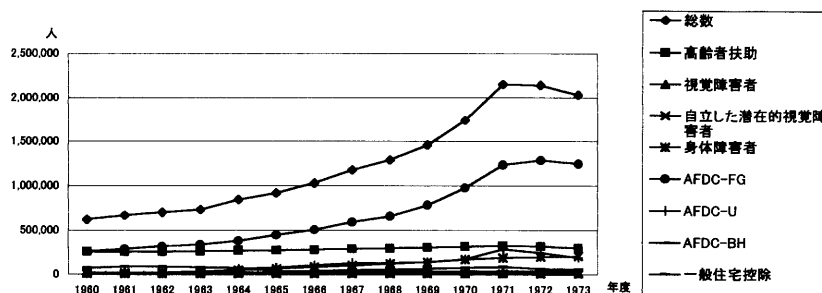
次に全州に占める身体障害者受給者の割合についてみる。1966年度に0.52% (全国平均0.3%) であり、全州で7番目に多い割合であった。1971年度には、0.94% (全国平均0.52%) に増加し全州で2番目に多くなっている。そして、1973年度には1.06% (全州平均0.61%) になりさらに増加している。公的扶助対象者である高齢者扶助は、1966年度の1.7%から1973年度の1.4%にいたるまでほとんど変化がない。この傾向は全州でも同様であり、各州の割合でも変化がみられない。視覚障害者については、カリフォルニア州で0.07%であり1966年度以降も変化はない。

カリフォルニア州における1か月当たり平均公的扶助受給者の推移を図2でみると、1971年度まで増加傾向にある。公的扶助を項目ごとに考察すると、AFDC-FGの増加が著しい。AFDC-FGについて受給者人数が多いのは、高齢者扶助である。高齢者扶助は、1970年度以降減少傾向にある¹⁹⁾。

図3は、AFDC 受給者数のカウンティ間の格差を変動係数により示したものである。レーガンが州知事に就任した1967年度以降をみると格差は拡大している。しかし1971年の福祉改革後、カウンティ間の格差は縮小している。これは、都市部のカウンティのAFDC 受給者が減少したためであると考えられる²⁰⁾。

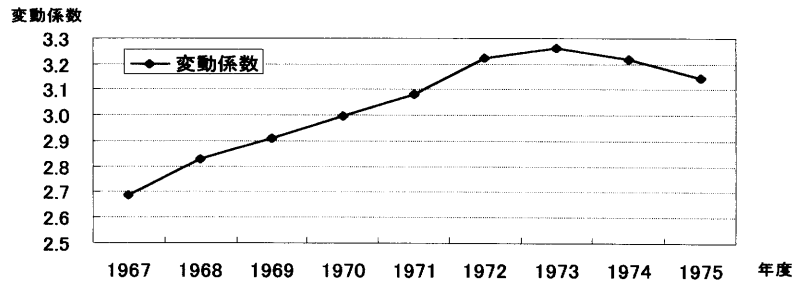
プログラム別の公的扶助受給総額の推移を最も歳出額の大きいAFDC-FGと高齢者扶助についてみる。1960年度においてAFDC-FGは129百万ドル、高齢者扶助は245百万ドルであり、高齢者扶助の方におよそ2倍多く支出している。しかし、1968年度以降AFDC-FGに対する支出が増大し、1972年度にはAFDC-FGは1,124百万ドル、高齢者扶助は409百万ドルとなり、大幅にAFDC-FGに対する支出が肥大化していることがわかる。1960年度から1975年度までのAFDCに対する連邦・州・地方政府の歳出額割合の推移についてみると、1960年度から1972年度の間に連邦負

図2 プログラム別の1か月当たり平均公的扶助受給者数の推移



(出典) Public Welfare in California 1972-73 AppendixJ より作成。

図3 変動係数でみた AFDC 受給者数のカウンティ間の格差の推移



担は44.4%から49.0%まで増加している。これに対して、州の負担は、1960年度の38.2%から1968年度の33.5%まで緩やかに減少し、その後一定である。カウンティの負担は、17~18%を推移している。すなわち、AFDCの歳出は、連邦政府に依存する傾向が強まっている趨勢にあるといえる。

次に、カリフォルニア州に対する連邦補助金額の推移をみる。連邦補助金額でみると、補助金の額は1966年度以降1975年度まで年々増加しているが、福祉関連に対しては1972年度の245万ドルから1973年度の221万ドルに減少している。一方、健康・教育・福祉に対する連邦補助金の割合は、1966年度に55.4%であったがニクソンが大統領に就任した1969年度には63.6%にまで増加している。その後年々減少し1973年度には47.8%にまで減少している。

さらに州・地方政府への連邦補助金に占める公的扶助の割合について全州とカリフォルニア州の1966年度から1976年度までの推移を比較する。カリフォルニア州は、1966年度に43.3%を連邦補助金に依存しており全州平均の28.2%より遙かに多く、オクラハマ州の43.6%について2番目に多い。1971年度にこの割合は、全州的にも33.0%に増加しておりカリフォルニア州も48.8%に増大し、全州で一番多くなっている。しかし、1976年度にカリフォルニア州は、36.3%に減少している。1976年度に全州平均は28.7%であり、全州で1番割合が多くなったニューヨーク州の42.0%と比較するとカリフォルニア州の36.3%は著しく低いといえる。

1971年の福祉改革で改革の中心になった AFDC について最後に検討する。公的扶助の内、連邦補助金の AFDC に対する割合は、カリフォルニア州で1966年度に30.0%、1971年度に36.8%、1976年度に32.8%である。同様に全州についてみると、1966年度に34.1%、1971年度に36.8%、1976年度に35.4%である。カリフォルニア州は、全州と比べて比較的 AFDC に対する連邦補助金が少なく、1971年度まで増加していた割合は、改革後平均以下となっている²¹⁾。

1971年8月にニクソン政権は、新経済政策 (New Economic Policy) の中で雇用を促すために物価の凍結を含めている。これは、レーガン州知事が AFDC 取扱件数の減少を賞賛する時期と重なっていた。カリフォルニア州の失業率は、1971年度に8.8%であったが、1973年度に7.0%に減少した。AFDC-U は、一貫して1974年度も減少していた。ニクソンによる雇用促進政策は、カリフォルニア州の失業率低下の要因の一つと考えられる。

改革法に伴うレーガンキャンペーンと時期を同じくして連邦政府はカリフォルニア経済を刺激する取り組みを始めた。それは、新しい防衛を請け負うことである。これにより、ロサンゼルス のロングビーチ地域の失業率は、1972年度の7.8%から1973年度の6.5%に減少した。こうしたカリフォルニア州の経済の変化は、AFDC-U 取扱件数の減少に影響を与えた背景として重要である。

3-2 州及びカウンティ福祉局の活動動向

社会サービスのための福祉は、1962年に重要視されていた。公的扶助の衰えが全く見られないことは明白であった。福祉受給者名簿の増加に焦点を当ててみると、1962年に議会は、増加している連邦援助の改正を受け入れた。平常時ではない期間に、生活補助を受けることの抑制策などにより公的扶助受給者を削減させる動きが現れた。しかし、連邦の社会サービスに対する雇用は、50%から75%に増加した。この財政的支援は、サービス目的に必要な福祉職員と多くの活動に関する費用を州政府に負担させた²²⁾。新しい打開策のもとで、ソーシャルワーカーの一定期間の取扱件数を60件に減らした。サービス内容は、ソーシャルワーカーに委ねられていた。ソーシャルワーカーは、給付金を受ける人のサービス内容と採用者を決めることができた。その結果、全ての社会サービス提供機関は、複雑な福祉手続きのためにサービス職員の大幅な増加をおこなわなければならなかった。この影響を直接受けた機関が、州及びカウンティの福祉局である。

そこで、表1により州及びカウンティの福祉局の歳出の推移を福祉改革前後で比較する。ここでは、1971年の福祉改革で大きな影響を受けた公的扶助の内 AFDC について分析する。

まず、州の福祉局の歳出についてみる。公的扶助全体の州福祉局の歳出に対する連邦政府と州政府の負担割合は、1968年度に連邦政府が36%であるが、1973年度には逆に州政府より負担が多く54.2%になっている。同じ割合を AFDC に関してみると、連邦政府歳出割合が若干増加している。州福祉局の歳出総額は、1968年度の21.1百万ドルから1971年度の30.6百万ドルに増加している。しかし、福祉改革後の1973年度には、17.6百万ドルと大幅に減少している。AFDC の歳出額が、1968年度から1971年度に10倍になり、歳出に占める AFDC の割合は、1968年度の8.5%から1971年度の56.0%へ急速に増大している。1973年度には、若干の減少が見られるが、総歳出の半分を占めていた。

次に、カウンティ福祉局の歳出総額をみると、1973年度には1968年度の2.5倍の歳出額になっている。しかし、AFDC については、1968年度から1971年度の間に2.2倍に増大しているが、1973年度には1971年度の12%しか増大していない。各政府の AFDC への負担割合は、連邦政府においては殆ど変化がない。州政府は、1967年度まで負担を行っていなかったが、1968年度には8.8%を負担した。それから1971年度の3.0%に負担減少したが、1973年度には16.7%に増大している。特に AFDC の州政府負担割合は、1968年度の0.5%から1973年度の11.8%まで増大している。AFDC に対する行政費用は、1971年度の2.9百万ドルから1973年度の32.9百万ドルに急激に増大し州政府に

表1 州及びカウンティ福祉局の歳出額の推移 (1968, 1971, 1973年度、カリフォルニア州)

(ドル, ()は合計に対する割合, []は合計の内 AFDC の割合)

		州 福 祉 局			カ ウ ン テ ィ 福 祉 局			
		合 計	連邦政府 からの補助	州福祉局	合 計	連邦政府 からの補助	州政府 からの補助	カウンティ福祉局
1968年度	合計	21,097,093 (100%)	7,594,446 (36.0%)	13,502,647 (64.0%)	202,735,419 (100%)	109,970,949 (54.2%)	17,840,131 (8.8%)	74,924,339 (37.0%)
	合計の内 AFDC	1,793,023 (100%)[8.5%]	1,102,018 (61.5%)	691,005 (38.5%)	114,787,318 (100%)[56.6%]	70,259,540 (61.2%)	628,016 (0.5%)	43,899,762 (38.3%)
1971年度	合計	30,563,005 (100%)	15,079,502 (49.3%)	15,483,503 (50.7%)	387,767,496 (100%)	233,767,683 (57.7%)	11,454,053 (3.0%)	142,545,760 (36.8%)
	合計の内 AFDC	17,127,374 (100%)[56.0%]	10,948,682 (64.0%)	6,178,692 (36.0%)	248,690,324 (100%)[64.1%]	160,148,086 (64.4%)	2,903,993 (1.2%)	85,638,245 (34.4%)
1973年度	合計	17,612,572 (100%)	9,546,222 (54.2%)	8,066,350 (45.8%)	518,323,578 (100%)	290,038,424 (55.9%)	86,400,498 (16.7%)	141,884,656 (27.4%)
	合計の内 AFDC	8,694,092 (100%)[49.4%]	5,665,824 (65.2%)	3,028,268 (34.8%)	278,927,818 (100%)[53.8%]	177,142,193 (63.5%)	32,865,227 (11.8%)	68,920,398 (24.7%)

(補足) AFDC は、AFDC-FG、AFDC-U、Bording Homes、Institution、Day Care、Service Centers、work Experience Program で構成されている。

(出典) State of California-Human Relations Agency Department of Social Welfare, *Public Welfare in California*. より作成。

委ねることになった。

カウンティ福祉局の職業訓練プログラムに対する歳出は、1968年度に総額23万ドルを連邦政府のみで負担していた。しかし、WINプログラムの本格的な活用により、1973年度には総額629万ドルに増大した。この負担は、連邦政府が89.9%、州政府2.2%、カウンティ政府7.7%である。

レーガン州知事は、州とカウンティの福祉受給者数の増加を迅速に食い止める計画を明らかにした。1970年12月にカリフォルニア州の福祉受給者は、2,247,516人に増加していた。これは、3年前の2倍近くである。しかし、1972年3月には2,161,050人になり、同年9月には2,062,411人に減少した。補助支給額は、1か月当たり85百万ドルから160百万ドルに増加している。

4. WIN プログラムによる AFDC 受給者とカウンティ政府への影響

1980年代レーガン政権下でのワークフェア・プログラムを中心に、受給者の範囲や所得調査など受給要件の厳格化、及び受給者の就労促進を目的とした改正が重ねられた。そこで1970年代初頭のレーガン州知事が、ワークフェア・プログラムをどの様に行ったのかについて考察する。

就労要請プログラム (Work requirement Program) は、1966年の福祉改革計画のもとで成立した。このシステムは、雇用システム、教育プログラム、公共労働経験プログラム (CWEP: Community Work Experience Program) である。WINプログラム²³⁾は、教育プログラムに含まれる。就職するためには、明確な優先順位がある。まず人的資源開発局の推薦を通して仕事を探し、もし仕事が見つからなければ、教育プログラムに所属させられる。教育プログラムを終えても仕事が見

つかからない場合は、CWEPに参加しなければならない。そしてCWEP参加者は、仕事を探しながら1か月に最大80時間の奉仕を義務づけられる。

WINプログラムは、1967年の社会保障法（Social Security Act）のタイトルivの改正によって確立された²⁴⁾。WINプログラムは、正当なAFDC受給者に通常の経済動向の時に就労プログラムを受けさせ、特別な奉仕活動計画に参加させ、労働機会を提供する計画である。このような意味ある仕事を通して彼ら自身に十分な能力をつけ経済的に福祉に依存させない生活力をつけることを目的としている。

1967年のWINプログラムは、以下の4点を中心に改正されている。第1に、WINプログラムの歳出を連邦が90%、州が10%をもち、連邦の支出割合を増加させている。第2に、WIN参加者に対する支援サービスを提供するために州福祉局（State Welfare Agency）内に独自の行政局（Separate Administrative Unit）を設立する。第3に、全ての個人に関してサービス内容、訓練内容、雇用状況などのAFDC適格者の状況を地方職業訓練所（Local Manpower Agency）に登録する。第4に、労働局（Department of Labor）によって支払われた新しいプログラムの資金の少なくとも3分の1以上を実地訓練（On-the-job Training）と公共奉仕活動（Public Service Employment）に対する歳出として義務づけることにより、雇に基づく訓練（Employment-based Training）を重要視した。

カリフォルニア州の1971年の改正では、次のWINプログラム登録者を優先的に雇用させた。失業している父親、ボランティアに参加している母親、19歳以下の妊婦、学生でもなく仕事や職業訓練に従事していない16歳以上の子供をもつ親である。

カリフォルニア州では、雇用と訓練サービスを分けて提供している雇用開発局（Employment Development Department）と給付局（Department of Benefit Payments）とWINプログラムを導入しているカウンティの福祉局によって運営されている。有資格者とプログラムの内容は、連邦政府から権限を委譲されている州政府の自由裁量に委ねられた。WINプログラムは、1968年に施行されカリフォルニア州の58カウンティの内27²⁵⁾のカウンティで実施され、1970年度にサンフランシスコの北に位置するマリン・カウンティが実施し、1971年度には31のカウンティに増加している。

WINプログラムを導入しているカウンティは、都市部で人口も多く²⁶⁾、月平均のAFDC受給者数が多いところである。これは、WINプログラムが、雇用を目的にした政策であるために、雇用の場が多く必要であるからである。そして、AFDC受給者を急減させたい願望が大きいカウンティである。

表2をみると、WIN対象者総数は、1969年度から翌年度にかけて約4万人減少している。しかし、WIN対象者に占めるWIN登録希望者数の割合は、1969年度の32.6%、1970年度の37.7%、1971年度の39.4%に増えている。このことは、WINプログラムの施行により、WIN対象者にな

った AFDC 受給者が勤労に対する意欲を向上させた結果であると考えられる。

この様な AFDC 受給者の勤労に対する意欲の向上は、WIN 非登録者 (WIN プログラムに登録希望したが、経営者から拒否された等²⁷⁾の理由により登録できなかった AFDC 受給者)が1970年度に2.8万人もいることを見ると、一部の社会で登録者への阻害問題が起こっているといえる。結局 WIN プログラムに登録できたのは、3年間を通して33%前後である。

さらに、表3をみると、WIN プログラムの定員は1969年度に12,000人、1970年度に16,800人である。これを先に示した WIN 登録者数と比較すると、実際の WIN 参加者は増減しているものの、20%から30%の受け入れしかできていないことがわかる。この様な状況を見ると、WIN プログラムによる雇用政策は不完全なものであるといえる。

次に WIN プログラムに参加している AFDC-U 受給者と AFDC-FG 受給者に対する影響を考察する。WIN プログラムに参加している AFDC-U 受給者数と AFDC-FG 受給者数を比較すると、1969年度と1970年度においては AFDC-FG 受給者の方が多いが、1971年度と1972年度には逆

表2 WIN プログラムを導入しているカウンティの AFDC 受給者数と WIN プログラム対象者数・登録者数とその割合 (カリフォルニア州)

(人)

年度	AFDC 受給者数	WIN 対象者総数(a)	WIN 登録希望者数(b)	$\{(b)/(a)\} \times 100$	WIN 登録者数(c)	$\{(c)/(a)\} \times 100$	WIN 非登録者数
1969	838,494	180,778	65,438	32.6%	58,381	32.3%	18,187
1970	1,060,004	140,411	52,899	37.7%	45,055	32.1%	28,417
1971	1,413,459	149,446	58,855	39.4%	51,564	34.5%	7,291

(出典) State of California-Human Relations Agency Department of Social Welfare, *Public Welfare in California*, 1969~71. より作成。

表3 AFDC 受給者の WIN プログラム参加人数と終了後の AFDC 非受給者数の推移 (AFDC-U, AFDC-FG 別、カリフォルニア州)

(人)

年度	WIN 定員数	WIN 参加者数			WIN 終了後 AFDC 非受給者数		
		総数	AFDC-U	AFDC-FG	総数	AFDC-U	AFDC-FG
1969	12,000	14,273	5,764	8,509	1,406	1,084	322
1970	16,800	12,830	4,926	7,904	4,286	3,185	1,101
1971	NA	11,945	6,299	5,646	2,841	2,016	825
1972	NA	13,437	8,442	4,995	4,953	4,179	774

(補足) NA は不明。

1971、1972年の WIN 終了後の AFDC 非受給者数は、San Diego County のデータが不明のため除いた合計である。

(出典) State of California-Human Relations Agency Department of Social Welfare, *Public Welfare in California*, 1969~72. より作成。

に AFDC-U 受給者数の方が多くなっている。WIN プログラム終了後 AFDC 非受給者数 (WIN プログラム終了後の AFDC 受給資格打ち切り者数)は、AFDC-U 受給者の方が多くなっている。以上の結果は、WIN プログラムが失業者の増加にもかかわらず AFDC 受給者を減少させる目的を果たしていることを示している。しかし、WIN プログラム参加者に対して受給を打ち切ることのできた人数は決して多くはない。

WIN プログラムを導入していないカウンティは、都市部から離れた農村部のカウンティが殆どである。この様なカウンティは、地元で雇用を受け入れる企業が少なく、多くを農業に依存している地域である。それゆえ、州の人的資源開発局 (DHRD : Department of Human Resources Development) に就労訓練の登録をすることになる²⁸⁾。

表 4 により WIN プログラムを導入していないカウンティの AFDC 受給者数と DHRD 登録者数との割合について考察する。これらのカウンティに属する AFDC 受給者数は、1969年度から1971年度にかけて32%増加している。そして DHRD の対象者総数は、同期間に60%増加している。対象者の内、就労を希望している AFDC 受給者は、1969年度に47.5%であり、1971年度には60.5%に増加している。DHRD の対象者総数の内実際に登録できる人の割合は、1969年度に37.8%、1970年度に52.0%、1971年度に54.9%であり、これも大幅に増加している。これは、州政府が受給資格打ち切り可能な AFDC 受給者に対して支援していることを意味する。

WIN プログラム導入の有無によるカウンティの AFDC 受給者に対する雇用政策の影響は、農村部のカウンティでは殆どないといえる。すなわち、WIN プログラム導入の意義は、都市のカウンティと農村部のカウンティによって異なる。レーガン州知事による WIN プログラムは、導入可能なカウンティで AFDC 受給者の削減といった目的を果たしていると言える。

表 4 WIN プログラムを導入していないカウンティの AFDC 受給者数と州当局に関する人数と割合の推移 (カリフォルニア州)

年度	AFDC 受給者数	DHRD 対象者総数(a)	DHRD 登録希望者数(b)	{(b)/(a)}×100	DHRD 登録者数(c)	{(c)/(a)}×100	DHED 終了後 AFDC 非受給者数
1969	74,725	9,068	4,305	47.5%	3,430	37.8%	665
1970	81,082	10,224	5,533	54.1%	5,319	52.0%	868
1971	98,929	14,639	8,859	60.5%	8,034	54.9%	1,810

(補足) DHRD は、Department of Human Resources Development の略。

(出典) 表 2 と同様により作成。

むすびにかえて

レーガン州知事による1971年の福祉改革について検討してきた。以上の検討と分析結果から福祉改革は、改革直後に AFDC 受給者に対して大きな影響を及ぼしたことが分かる。AFDC 受給者の増大は、州の財政を脅かすものであった。そこで、AFDC 受給者の中で、不正に受給してい

る人たちに対する厳しい対策がとられた。同時に、1967年から試行された WIN プログラムを本格的に活用することにより、1970年代には、都市部の市民は、働くことが福祉に依存するよりも遙かに有利になったといえる。レーガン州政府が福祉よりも雇用政策に重点を置いていたからである。それ故 WIN プログラムは、AFDC 受給者を幾分か減少させることができたのである。

WIN プログラムによる AFDC 受給者の削減策は、一定以上の財政力のあるカウンティで試行することができた。

しかし、レーガン州知事期の福祉政策は、WIN プログラムの参加者やこれによる AFDC 受給打ち切り者が僅かしかいないことからすれば、80年代の大統領期に比べるとまだ不十分であったと思われる。

レーガン州知事による福祉改革は、新連邦主義に基づくニクソン大統領との連携により目的を達成することができた。しかし、AFDC 受給者の不正を取り締まるためには、カウンティ福祉局の行政コストが増大する。このコストは、州政府の負担割合の増加によって賄われた。肥大化を続けていた AFDC 受給者への支出削減には成功したものの、州政府に福祉改革によるシステム変更の経費を負担させることになった。そして、州歳出の膨張と中間所得者層への税負担の増大を伴い、このことが1978年のプロポジション13の発議がおきる原因の一つになったと考えられる。

注

- 1) アメリカにおける貧困者は、「貧困の女性化」といわれるように女性のウェイトが1969年以降特に顕著に現れている。この点に関しては、マーサ・N・オザワ (栗沢尚志訳) 「アメリカにおける貧困の女性化」『季刊社会保障研究』、第26巻第3号、1990年冬、228~242ページに詳しく分析されている。この論文によれば、貧困の女性化の原因は、①母子世帯数が急速に増加したこと、②女性が受ける賃金が相対的に低いこと、③非監護親(父親)から徴収する養育費が不十分であること、④公的な所得移転プログラムが母子世帯の貧困からの脱却に有効でないということであると示されている。
- 2) レーガンが州知事であった1969年に共和党のニクソンが大統領に就任した。しかしニクソンは、1963年のカリフォルニア州知事選で民主党の E. G. ブラウンに敗北している。ニクソンは、次期カリフォルニア州知事選には出馬せず大統領になった。
- 3) Vincent J. and Vee Burke, *Nixon's Good Deed: Welfare Reform*, Columbia University Press, 1974.
- 4) この提案と同様の内容のものをレーガン州知事期である1972年に発議しているが、否決されている。
- 5) この点については、難波利光「プロポジション13成立以降の課税実態の分析——カリフォルニア州のカウンティの事例を中心に——」『岡山大学大学院文化科学研究科紀要』第4号、1997年11月を参照。
- 6) 主な日本の研究としては、パメラ・ハルコム 片桐正俊訳「福祉改革」下川辺淳監修『都市問題の政策科学——アメリカにおける大都市の安心と条件——』東洋経済新報社、1996年、皆川尚史「メディケ

アとメディケイド」社会保障研究所編『アメリカの社会保障』東京大学出版会、1989年、岡本英男「レーガン政権下における連邦補助金制度の改革」『東北学院大学論集』第116号、1991年3月などがある。

- 7) 主な研究としては、Robert B. Carleson, *Welfare Reform in California:Showing the way*, Sacramento, California., December 1972. がある。
- 8) カリフォルニア州における高齢者扶助に対する1970年までの動向については、Ackson K. Putnam, *Old-Age Politics in California: From Richardson to Reagan*, Stanford University Press, 1970. を参照。
- 9) 世帯単位とは、受給資格が個人に対してではなく家計をともしする世帯(被扶養児童及び彼らの扶養者)に対して与えられることを意味する。
- 10) 資格の認定は、児童を扶養するための経済的要件とし、世帯構成員が有する所得や資産の総額、世帯構成員の就労能力、世帯構成員の年齢や障害の有無、乳幼児の有無などが勘案される。
- 11) 公的扶助受給者の福祉受給権については、秋元美世「アメリカにおける福祉受給権と福祉裁判の動向——資格論とマネージリアル・フォーリズム——」『季刊社会保障研究』第27巻第2号、1991年秋、190~199ページを参照。アメリカ社会も1960年代にはいると、公民権運動に象徴されるような「改革の時代」を迎えることになる。黒人などのマイノリティグループが、貧困に占めるウェイトが大きい以上、そうした改革の動きが貧困問題に波及するのは当然のことであったとしている。
- 12) 1960年代及び70年代のアメリカの連邦財政状況については、横田茂「財政赤字の構図」横田茂編『アメリカ経済を学ぶ人のために』世界思想社、1997年、171~181ページを参照。
- 13) ジョンソン大統領の唱えた連邦主義については、東尾正「最近の米国における地方税財政の動向について(上)——オールドマン教授の講演から——」『地方税』第34号第2号、1983年11月、33~34ページに示されている。ジョンソン大統領は、「創造的連邦主義(Creative Federalism)」を唱えている。この時代は、社会保障の大幅な拡大が実行され、新規の社会福祉関連施策が連邦補助金の形を伴って州や地方団体において実施されることになった。こうしてAFDC、医療扶助、教育行政等が急速に拡充された。オリバー・オールドマン教授は、この創造的連邦主義によって膨大な数の個別補助金(Categorical Grants)が生み出され、州、地方団体そして国民一般も現在どのような施策がどのレベルの政府で実施されているのかを把握することが非常に困難になっていると述べている。
- 14) ニクソン大統領は1971年の1月22日に「一般教書」を読み上げ米国の目標を示した。その目標は、①社会福祉の改革、②医療保険制度の改革、③州及び地方財政の強化、④連邦行政機構の強化、⑤自然環境の保護、⑥平和時における繁栄の達成の6つを掲げている。
- 15) 貧困者のカウンティ別人数と割合は、Robert P. Martinez, *The Status of Poverty in California* 1983-84, California State Office of Economic Opportunity and The Soeo Adisory Commission. 1983, p. 7. Table 1 を参照。貧困者の割合は、アメリカ全州で1970年の13.7%から1980年の12.4%に減少しているが、カリフォルニア州では、1970年の11.1%から1980年の11.4%に増加している。

- 16) カリフォルニア州・ニューヨーク州・イリノイ州では、同州の割合が約1/3であり、南部からの移民による受給者割合が高い。

補表1 女性世帯主である AFDC 受給者の出生地の割合 (1971年)

(%)

	同州	南部	その他	不明
カリフォルニア州	32.5	36.0	26.1	5.4
ニューヨーク州	34.1	28.1	34.7 a	3.1
ペンシルバニア州	62.8	19.4	8.7	9.1
イリノイ州	36.7	46.4	14.9	2.0
マサチューセッツ州	63.3	14.5	18.2	4.0

(補足) a 出生の24.5%は、プエルトリコである。

(出典) U. S. Dept. of Health, Education and Welfare, NCSS Report AFDC-1 (71), "Findings of the 1971 AFDC Study, Part I", December 22, 1971, Table 28.

- 17) Robert B. Carleson, op. cit., p. 66, Table 3 を参照。
- 18) 1960年代の AFDC 受給者の各州の動向については、岡本英男「アメリカ連邦補助金制度の展開とその矛盾中」『東北学院大学論集』、第94号、1984年3月、68～87ページに詳しい。
- 19) 1970年に扶助を中断した理由は、死亡 (51.9%)、連邦社会保障の強化 (10.9%)、地価高騰による財産評価の増加 (8.9%) である。
- 20) 1973年度から1975年度の間に都市のカウンティである Los Angeles County、San Francisco County、San Mateo County では、AFDC 受給者数の減少率はそれぞれ9.6%、10.5%、14.4%である。同期間の全カウンティ合計の減少率は、5.9%である。
- 21) 同様の割合をニューヨーク州についてみると、1966年に49.1%、1971年に34.0%、1976年に30.2%である。
- 22) 福祉に関するコストの分析は、Vincent J. and Vee Burke, op. cit., pp. 205—220. を参照。
- 23) WIN プログラムについては、Robert B. Carleson, op. cit., pp. 32—36. を参照。
- 24) Report of The Office of The Auditor General to The Joint Legislative Audit Committee, *Federal Work Incentive Program for California Welfare Recipients Has Had Limited Success*, Employment Development Department, March 1977. を参照。カリフォルニア州の WIN プログラムの資金は、1974年度の3,700万ドル、1975年度の3,956万ドル、1976年度の5,410万ドルに増加している。
- 25) 1969年に WIN プログラムを導入しているカウンティを以下に示す。Alameda, Butte, Contra Costa, Fresno, Humboldt, Kern, Kings, Los Angeles, Merced, Monterey, Orange, Riverside, Sacramento,

San Bernardino, San Diego, San Francisco, San Joaquin, San Luis Obispo, San Mateo, Santa Barbara, Santa Clara, Solano, Sonoma, Stanislaus, Tulare, Ventura。1970年に Marin が導入し、1972年に Imperial, Santa Cruz, Yolo の3つのカウンティが導入した。

- 26) 実施されているカウンティの人口規模は、Kings County (約65,000人) が最低である。
- 27) 1969年に WIN プログラム登録を拒否された理由は、経営者の拒絶が14%でその他の理由が86%である。
- 28) WIN プログラム以降の1973年に包括的雇用および訓練法 (Comprehensive Employment and Training Act, CETA) は議会を通過し、1974年に実施された。CETA は、関連する人的能力開発の活動を州と地方政府が運営することとした。CETA についての内容と目的は、岡本登太郎「アメリカの連邦補助金政策と連邦主義——ジョンソン政権からニクソン政権にかけて——」『京都学園大学論集』第16巻第2号、1987年9月、20～21ページに詳しい。

参考文献

- 1) 秋元美世「アメリカにおける福祉受給権と福祉裁判の動向——資格論とマネージャリアル・フォーマリズム——」『季刊社会保障研究』第27巻第2号、1991年秋、190～199ページ。
- 2) 新井光吉「アメリカ大恐慌下の州・地方財政と失業救済——ペンシルヴェニア、イリノイ、及びワシントン州を中心に——」『証券経済』第153号、1985年9月、120～131ページ。
- 3) Ackson K. Putnam, *Old-Age Politics in California: From Richardson to Reagan*, Stanford University Press, 1970.
- 4) Bruce M. Brown, Mary A. Brubaker and Richard G. Lovell, *Public Welfare Medical Care in California from 1957 to 1966*, State of California Office of Health Care Services, September 1966.
- 5) Eugene Smoloensky, Eirik Evenhouse, Siobhan Reilly, *Welfare Reform in California*, Institute of Governmental Studies Press University of California, Berkeley, 1992.
- 6) Frederick Clinton Doolittle, *Intergovernmental Relations in Federal Grant Programs: The Case of Aid for Families with Dependent Children, ???*. Public Budgeting & Finance, 1977.
- 7) 東尾正「最近の米国における地方税財政の動向について(上)——オールドマン教授の講演から——」『地方税』第34号第2号、1983年11月、29～42ページ。
- 8) Jackson K. Putnam, *Old-Age Politics in California: From Richardson to Reagan*, Stanford University Press, 1970.
- 9) Jerome Evans, *Governor Reagan Proposes Constitutional Amendment to Place a Ceiling on State's Revenues*, California Journal, March 1973, pp. 80—82.
- 10) Julie Thompson, *In Reagan taking too much credit for 'slaying' the welfare monster ?*, California Journal, December 1974, pp. 421—424.
- 11) 片桐正俊「米国の医療福祉をめぐる政府間財政関係」『季刊社会保障研究』第31巻第3号、1995年冬、

- 218～230ページ。
- 12) 片桐正俊『アメリカ連邦・都市行財政関係形成論——ニューデールと大都市財政——』お茶の水書房、1993年。
 - 13) Lou Cannon, *An evaluation of the governor Californias won't soon forget*, California Journal, November 1974, pp. 360—366.
 - 14) Martin Anderson, *Welfare : The Political Economy of Welfare Reform in the United States*, Hoover Institution, Stanford University, 1978.
 - 15) マーサ・N・オザワ (栗沢尚志訳)「アメリカにおける貧困の女性化」『季刊社会保障研究』第26巻第3号、1990年冬、228～242ページ。
 - 16) 難波利光「プロポジション13成立以降の課税実態の分析——カリフォルニア州のカウンティの事例を中心に——」『岡山大学文化科学研究科紀要』第4号、1997年11月、165～192ページ。
 - 17) 難波利光「1980年代におけるカリフォルニア州の福祉政策——メディケイド・AFDCを中心に——」『岡山大学文化科学研究科紀要』第10号、2000年11月、73～87ページ。
 - 18) 岡本登太郎「アメリカの連邦補助金政策と連邦主義——ジョンソン政権からニクソン政権にかけて——」『京都学園大学論集』第16巻第2号、1987年9月、1～23ページ。
 - 19) 岡本英男「アメリカ連邦補助金制度の展開とその矛盾(中)」『東北学院大学論集』第94号、1984年3月、68～87ページ。
 - 20) Report of The Office of The Auditor General to The Joint Legislative Audit Committee, *Federal Work Incentive Program for California Welfare Recipients Has Had Limited Success*, Employment Development Department, March 1977.
 - 21) Robert B. Carleson, *Welfare Reform in California :Showing the way*, Sacramento, California, December 1972.
 - 22) Robert P. Martinez, *The Status of Poverty in California 1983—84*, California State office of Economic Opportunity and The Soeo Advisory Commission, 1983.
 - 23) UCLA, *Welfare : A National Policy*, Institute of Industrial Relations, September 29 1972.
 - 24) Vincent J. and Vee Burke, *Nixon's Good Deed : Welfare Reform*, Columbia University Press, 1974.
 - 25) William F. Lipman, Nixon's 'New Federalism' Worries Some States That Have Begun to Reckon the Cost of Restored Power, California Journal,, March 1973, pp. 94—95.
 - 26) 横田茂「財政赤字の構図」横田茂編『アメリカ経済を学ぶ人のために』世界思想社、1997年、161～202ページ。

参考資料

- 1) Sacramento, *California, California Statistical Abstract*, 1965~1975.
- 2) State of California, Health and Welfare Agency, Department of Benefit Payments, *Public Welfare in California*, 1965~1975.
- 3) U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, U. S. government Printing Office, 1965~1975.