

アメリカ連邦主義と
福祉ガバナンスの変容
1996年福祉改革を中心として

2003年12月13日COEセミナー
大杉 覚(東京都立大学)

はじめに 1996年福祉改革の「評価」

‘Ending welfare as we know it’

(1992年大統領選公約)

政治家, マス・メディアの評価

着目点: 件数の減少 (A); 微弱な福祉切捨て
1996年法の延長へ

ブッシュ: 宗教, 結婚プロブレム (cf. J.Q.Wilson)

研究動向

厚みのある研究蓄積

研究課題の展開と深化

本報告の視点

1 PRWORA- “to end welfare as we know it”

個人責任就労機会調停法 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996
制定の背景

AFDC (要扶養児童家庭扶助) の改革と停滞
州レベル福祉改革の先行 (連邦の追隨)

主要内容

就労要件

就労活動

5年間の受給時間制限

州努力維持 maintenance of effort (MOE) **要件 (B)**

Title IV Grants to States for Aid and Services to Needy Families with Children and for Child-Welfare Services

Part A--Block Grants to States for Temporary Assistance for Needy Families

- Sec. 401. Purpose
- Sec. 402. Eligible States; State plan
- Sec. 403. Grants to States
- Sec. 404. Use of grants
- Sec. 405. Administrative provisions
- Sec. 406. Federal loans for State welfare programs
- Sec. 407. Mandatory work requirements
- Sec. 408. Prohibitions; requirements
- Sec. 409. Penalties
- Sec. 410. Appeal of adverse decision
- Sec. 411. Data collection and reporting
- Sec. 411A. State required to provide certain information
- Sec. 412. Direct funding and administration by Indian tribes
- Sec. 413. Research, evaluations, and national studies
- Sec. 414. Study by the census bureau
- Sec. 415. Waivers
- Sec. 416. Administration
- Sec. 417. Limitation on Federal authority
- Sec. 418. Funding for child care
- Sec. 419. Definitions

2 アメリカ連邦主義の変容

新々New Federalism ?

ACIR廃止 , Unfunded Mandate Act

Family Support Act PRWORA : 権限委譲

連邦主義に関する州政府活動の仮説

「底辺への競争race to the bottom」仮説 (RTB)

財政連邦主義fiscal federalism論

福祉改革分析への連邦州関係の視点

権限委譲と包括補助金化

州裁量による福祉プログラム構造化 3つのレベル:

財源構成 (C)

TANFプログラムの多様性 (6)

社会サービス総体の変化 (D)

改革に伴う社会サービス総体の変化

現金支援支出の劇的低減, 非現金支給の実質的増加 (低所得者向けプログラム全体の支出は低減)

TANF関連プログラム支出の低減とディレンマ

非ミーンズ・テスト型の劇的増加

全社会サービス支出は減少

低所得者向けプログラム支出の連邦シェアの増大 (州シェアの減少)

(参考)

カリフォルニア, ジョージア, ミズーリ, ウィスコンシンの4州を分析対象とした
D. Ellwood and D. Boyd, “Changes in State Spending on Social Services Since the Implementation of Welfare Reform,” The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, February 2000.

3 アメリカ「福祉国家」論と福祉ガバナンス の多次元的展開

例外主義論

「国民性と政治文化」(Almond & Verba)

新制度論(弱い連邦国家)(Steinmo)

「例外主義が例外主義を呼ぶ」(Dobbin)

福祉ガバナンス論

民間部門を含めたアメリカ型「福祉国家」への着目

hidden-, shadow- 公共政策と労働市場・企業組織との連結

Public-Private Partnershipsの広がり

「福祉国家からOpportunity, Inc.へ」(Rom)

労働・福祉の連携・統合・調整

州政府は就労目標重視：Work first

展開

1988年家族援護法FSA

(1996年PRWORA)

1997年均衡予算法BBA

Welfare-to-Work補助金等の創設(11)

1998年労働力投資法WIA(12)

労働力参加に関する主要な政策プログラム

就職活動：求職・就職準備支援；コミュニティ・サービスと就労体験；公共部門雇用補助；民間部門雇用補助

教育と訓練

勤続とキャリア増進

Welfare-to-Workへの雇用主関与

WELFARE-TO-WORKプログラム

1997年均衡予算法によるWelfare-to-Work補助金等の創設
98・99年度に \$ 30億のWelfare-to-Work補助金
うち、75%がフォーミュラ補助金、25%が競争補助金

2000年統合予算法Consolidated Appropriations Actによる長期福祉受給者要件の付加

2001年統合予算法Consolidated Appropriations Actによる2年間追加

(合計4年)

1998年労働力投資法

前史

Wagner-Peyser Act of 1933

The Job Training Partnership Act of 1982

1994年ワンストップ計画・実施補助金(労働省)

The Workforce Investment Act of 1998(WIA)

計画

ワンストップ・サービス提供

Work-Firstとサービス連繋sequencing

体系的アカウントビリティ

市場メカニズム

「就労優先」の政策要素

シグナルとしてのプロセス

雇用可能性の遷延的・受動的評価

就労強調政策の一貫性の増強

就労支援サービスの拡充

二次的権限委譲

補助金未支給職の重視

適格性・法令遵守「文化」への固執

Work Firstモデル内でのヴァリエーション

6つのモデル:

動機付け戦略(就労参加を最大の目標)

動機付け戦略(依存削減を最大の目標)

雇用サービス戦略(就労を最大の目標)

適応サービス戦略(就労を最大の目標)

適応サービス戦略(依存削減を最大の目標)

混合システム

福祉と労働力開発のシステム統合をめぐる問題点

TANFとWIAの目的・構造・要件・財源の違い

統合の種類

州レベル

出先機関レベル

**TANFサービスとワンストップ・センターとの調整・統合の
条件(E)**

歴史的経緯(協力経験(信頼)の有無など)

**地理的条件(管轄区域,センター・福祉事務所間の物理
的距離, TANF顧客数など)**

適切な施設利用可能性

ベストなサービス方法に関する異なる見方

統合の効果

(1) TANF適格家族

長所:

- サービスのアクセスの簡便性
- 資源の柔軟性
- サービス範囲の拡大
- 雇用主のニーズとの連携向上
- TANFスティグマの減少
- 広範な政治的支持

問題点:

- 複数の障害のある個人への不十分なサービス
- MISインフラが統合サービス提供に遅れ
- 雇用主にみられるワン・ストップへの福祉スティグマの転嫁
- ワーク・ファースト州オプションの制限

(2) 他の労働者・求職者

長所:

- 資源の柔軟性
- サービスの柔軟性
- 就労支援へのアクセス増大
- キャリア増進の照準

問題点:

- 就労支援の不十分な周知
- 福祉スティグマの犠牲

(3) 産業界

長所:

ビジネス・ニーズにより応答的
労働者へのアクセスが容易に
アウトリーチが目標に
従業者支援の活用による生産
性向上

問題点:

産業界からの関与の限定
福祉へのバイアス・スティグマ

(4) 州・地方政府

問題点:

制度的知識の喪失可能性
新たなコスト増大
資源の変動
仕組みが複雑かつ変化

福祉ガバナンス多次元化の実像

雇用官僚制の新たな役割と伝統的福祉官僚制の解体？

第一線職員の行動様式

組織文化・業務：旧AFDC「行政文化」と業務の残存
サービスの特性： 自助的サービス， ケース・マネジメントの重視と継続的接触・誘導・追跡の困難とのディレンマ

民営化と「管理された競争」(F)

集権的州福祉機関から複雑な公私地方連合体へ
契約マネジメントの劇的变化