

(図2) 各セグメントに含まれる属性項目

《個人セグメント》

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
現配偶関係の夫婦番号	現世帯の世帯番号	親子チェイン	世帯員チェイン	両親の夫婦番号	前配偶関係の夫婦番号	出生年	死亡年	性別	健康状態	就業状態

《夫婦セグメント》

1	2	3	4	5	6	7	8
親子チェイン	夫の個人番号	妻の個人番号	結婚年	消滅年	既往子供数	生存子供数	消滅事由

《世帯セグメント》

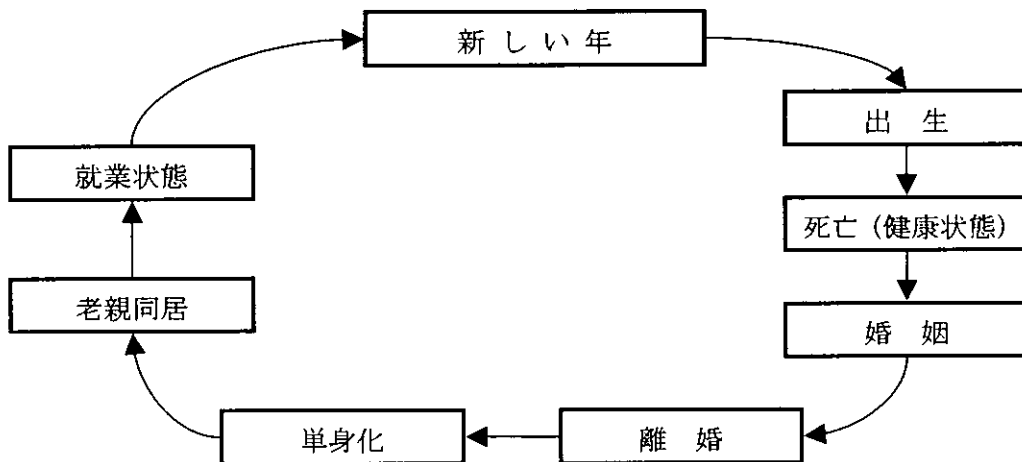
1	2	3	4	5	6
世帯員チェイン	世帯主の個人番号	生成年	消滅年	世帯員数	世帯構造

## 2.2 シミュレーションの方法

ライフイベントは、1年サイクルで発生するものとしてモンテカルロ法によるシミュレーションを行っている。具体的には、個々人ごと・ライフイベントごとに乱数を発生させ、その乱数の値があらかじめ与えられた発生確率（あるいは遷移確率）以下である場合にそのイベントが発生したものとして、個々人の状態を更新していくものである。

このモデルにおいて発生させているライフイベントは、出生、死亡（健康状態の変動を含む。）、婚姻、離婚、未婚者の単身化（婚姻以外による離家）、老親との同居、就業状態の変動であり、この順で発生するものとしている。なお、たとえば婚姻に伴う世帯の独立あるいは親との同居などの世帯異動（人口動態事象に伴う世帯異動）は、それぞれのライフイベントに付随して発生するものとしている。（図3）

（図3）シミュレーションのサイクル



## 3. 初期値データ

個々人の状態を表すマイクロデータの初期値は、国民生活基礎調査（厚生労働省）の個票データを用いてほとんどすべての項目についてセットアップすることが可能である。国民生活基礎調査は、世帯を調査単位として家族関係、世帯員の健康状態、就業状態、所得など基本的な社会経済的属性を調査する標本調査であり、マイクロシミュレーションモデルの初期値データのほとんどすべての情報を網羅した調査となっている。また、この調査は 3

年ごとに大規模調査が行われ、2001年調査では、およそ25万世帯、68万人が調査の集計対象（うち、所得が調査される世帯は5分の1）となっていることから、標本数としても十分な大きさとなっている。

ただし、「はじめに」でも述べたように、本研究においては、初期値データは国民生活基礎調査の個票から作成したものではなく、国勢調査や国民生活基礎調査の公表されている集計結果に基づいて構成したものである。

#### 4. 遷移確率の設定方法

##### 4.1 就業状態以外の遷移確率

就業状態以外の遷移確率としては、出生、死亡（健康状態の変動を含む。）、婚姻、離婚、単身化、老親との同居がある。これらの発生確率や遷移確率は、関連する諸統計を基礎として以下の諸率を用いている。

出生については、母の年齢階級別・出生順位別の有配偶出生率を用いている。非嫡出子の割合が日本では低いことから、このモデルでは無視している。また、出生児は母親の世帯に入るものとしている。

死亡については、健康状態の一区分とみなし、健康状態の遷移確率として与えている。具体的には、「よい」、「ふつう」、「悪い」の3区分に分類されている健康状態に「死亡」という状態を追加し、4×4の遷移マトリックスを、性別・年齢別に与えている。

婚姻については、性別・年齢別・初再婚別の婚姻率を用いている。ただし、初婚男子については、結婚の対象者を就業状態が正社員か自営業者に限定し、パート、失業者および非労働力の者は、結婚の対象者とならないものとしている。いいかえれば、いわゆるフリーターで両親にパラサイトしているような若者は結婚できないということになる。この結果、たとえば、新卒者の就職率が低下すると婚姻率が低下し、出生率がさらに低下するということになる。また、男女の人数が必ずしも一致しない点については、婚姻組数を男女の人数の平均値となるよう男女の人数を調整している。結婚後の両親と同居するか否かについては、一定の確率で決定する仕組みとなっている。

離婚については、同居期間別の離婚率を用いている。離婚後の子供については、一定の確率で決定された親権のある親の世帯に入るものとしている。また、離婚後に親元世帯に戻る割合（いわゆる出戻り）についても一定の確率で発生するものとしている。

進学や就職などによる未婚の者の単身化（婚姻以外による離家）については、性別・年

年齢別の単身化率を用いている。ただし、20歳以上の者については、正社員のみ単身化の対象となるものとしている。これは、いわゆるフリーター（就業状態がパート等の者）は独立して世帯を構える経済力がないケースが多いためであり、また、自営業の場合も世帯を離れるケースが少ないためである。

老親との同居については、一人暮らしまたは夫婦のみの世帯を対象とし、年齢別・単身世帯か夫婦世帯かの別の同居率を用いている。

## 4.2 就業状態の遷移確率

就業状態は、「雇用者（正社員）」、「雇用者（パート）」、「自営業等」、「完全失業者」、「非労働力」の5区分となっている。したがって、これらの5区分の間の遷移確率を設定する必要がある。

この遷移確率は、高校や大学卒業後の就職、定年による退職、女子の場合には結婚退職や子育てが一段落したあとのパート勤めなどを表すものであることから、これらの要素を考慮したものとする必要がある。具体的には、男子と女子に分け、女子については、さらに、有配偶で変化のないケース、無配偶で変化のないケース、離死別により有配偶から無配偶になるケース、結婚により無配偶から有配偶になるケースの4つの場合に分けて、年齢別に遷移確率を設定している。

遷移確率の設定には、パネルデータを利用することがもっとも望ましいが、そのようなパネルデータが存在しないため、1995年と2000年の国勢調査の結果を擬似パネルデータとみなし、5×5の遷移マトリックスを作成している。なお、国勢調査では正社員とパートの別が得られないため、その比率は労働力調査特別調査の調査結果を用いている。

## 5. 推計結果の考察

### 5.1 シミュレーションの前提

初期値データについては、国民生活基礎調査の個票を使用することができなかつたため、2000年国勢調査結果を基礎として、年齢別の子供数の分布、世帯構造別の分布、就業状態の分布、健康状態の分布等を用いてその作成を行った。マクロデータからマイクロデータを構成したため、世帯人員別や世帯構造別の世帯数など世帯関係の集計項目について、国民生活基礎調査と若干の差があるが、最大でも数パーセントにとどまっており、長期的な傾

向をみる上で差し支えはないものと考えられる。

ライフイベントの発生確率や遷移確率については、原則として足元の実績値が将来的に一定であると仮定しているが、出生率、婚姻率、死亡率および新卒の就職者比率（就業状態の遷移確率の一部。男子及び女子の未婚者について、非労働力から正社員への遷移確率。）については、将来の低下を見込んでいる。具体的には、出生率（母の年齢別出生順位別有配偶出生率）は今後 10 年間で 10%低下、婚姻率（性・年齢・初再婚別）は今後 10 年間で 5%低下、死亡率（性・年齢別）は今後 50 年間徐々に低下（2050 年時点の平均寿命を男子 80.95 歳、女子 89.22 歳）、新卒の就職者比率は今後 10 年間で 20%低下するものとした。以下、この推計を「基本推計」と呼ぶこととする。

なお、参考として、死亡率を除くすべての発生確率と遷移確率を足元の実績値で一定であるとしたものもあわせて推計（以下、「一定推計」と呼ぶ。）し、前述の基本推計と比較することによって、出生率、婚姻率および新卒の就職者比率の低下の影響が、将来の経済社会にどのような影響を及ぼすのか評価を行った。

## 5.2 家族形態別の高齢者数の推移

図 4 は、基本推計のシミュレーション結果から家族形態別の高齢者数の推移をみたものである。家族形態とは、65 歳以上の高齢者について、「単独世帯」、「夫婦のみの世帯」、「子供夫婦と同居」、「配偶者のいない子と同居」、「その他」に区分したものである。この推移は、若者のフリーターやパラサイト・シングルが増加、婚姻率の低下や出生率の低下など、わが国における近年のライフスタイルの変化を象徴的に表している。

これまで高齢者の家族形態で最も多かったのは、子供夫婦と同居している高齢者であった。1990 年代に夫婦のみの世帯の高齢者にトップの座を譲ったが、現時点でも、わが国における典型的な高齢者の家族形態といえることができる。しかしながら、高齢者が急速に増加する 2000 年以降において、この子供夫婦と同居している高齢者はほとんど増加せず、今後その比率が急速に低下していくと見込まれる。

これに対して、2000 年以降急速に増加するのは、単独世帯、夫婦のみの世帯、配偶者のいない子と同居している高齢者である。とりわけ、配偶者のいない子と同居する高齢者の増加が目立つが、これは、婚姻率が低下し、また、若者の就職難などによって子供が離家することができず、結果として子と同居を続けることによるものと考えられる。

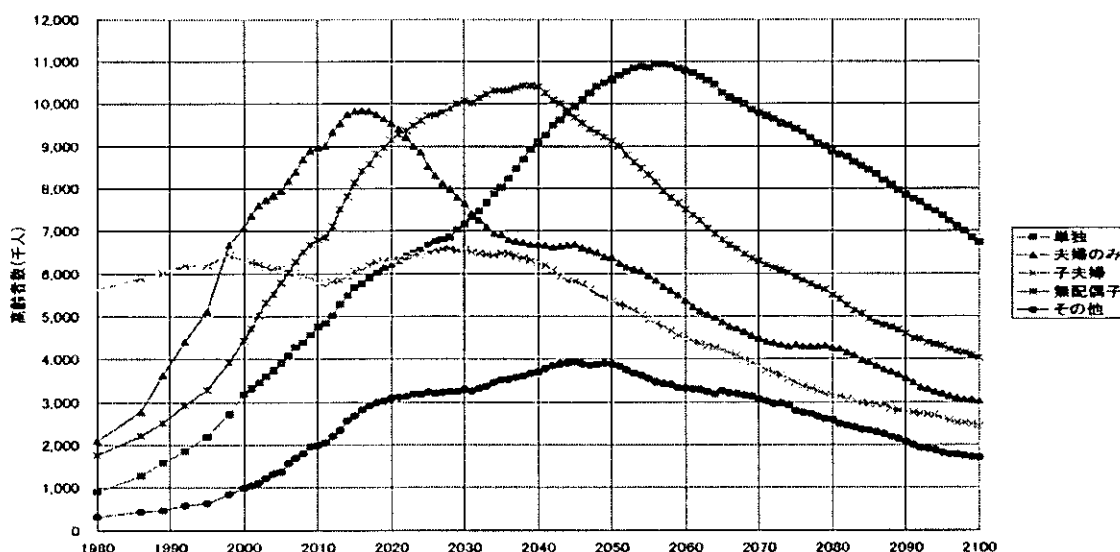
近年の 20 代の若者は、就職難などの理由によってフリーターが増加し、親世代と同居することによって一定以上の水準の生活をたもっている者が増加してきている。いわゆるパラサイト・シングルと呼ばれる集団である。一方、彼らの親世代は、年功賃金や退職して

も充実した年金制度によって十分な収入があり、また、持家もあることから、子供と同居し続けることにあまり抵抗を感じていないようである。その結果、若者は今の生活に満足し、生活水準の低下を意味する結婚に踏み切らないものと考えられる。

このような状況は、今後 2030 年頃までは継続するものと考えられる。しかしながら、その後、親世代がさらに高齢になり、父親が死亡し、そして母親が死亡するような時期になると、今度はパラサイトしていた若者がひとり取り残されることになる。2050 年頃までには、現在のパラサイト・シングルが高齢者の仲間入りをし、それらの者が単独世帯の高齢者になるため、単独世帯は 2050 年代まで増加し続けることになる。

2050 年以降は、人口そのものの減少によって高齢者数も減少するため、いずれの家族形態も減少することになるが、単独世帯が最も多い状態はずっと継続するものと見込まれる。

(図 4) 家族形態別にみた高齢者数の推移



### 5.3 ライフスタイルの変化の影響評価

若者のライフスタイルの変化は現在も進行しており、基本推計では、出生率の低下や婚姻率の低下、あるいは、新卒フリーターの増加が今後 10 年間進行するものと仮定した。この今後 10 年間のライフスタイルの変化が、将来の経済社会にどのような影響を及ぼすかについて、基本推計と一定推計を比較することによって評価を試みた。

図 5 は、高齢化率について、基本推計と一定推計の比較を行ったものである。ライフス

タイルの変化に伴う出生率の低下の影響が徐々に現れ、高齢化率（65歳以上人口比率）については、2020年頃から基本推計と一定推計に差が生じてくる。その差は、2025年では0.5ポイント、2100年では3.5ポイントであり、基本推計が一定推計をそれぞれ上回っている。

（図5）高齢化率の推移

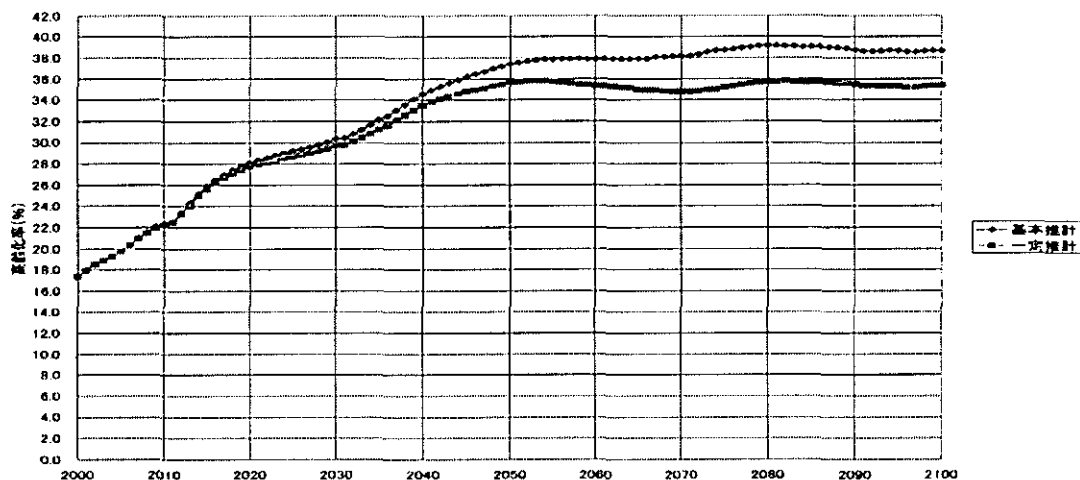


図6は、一人暮らし高齢者の割合について、基本推計と一定推計の比較を行ったものである。2040年代半ばまで、一人暮らし高齢者の割合に差が生じない。これは、パラサイト・シングルが増加し、配偶者のいない子と同居する高齢者が増える（子が独立しない）ためである。これらのパラサイト・シングルが高齢者となり、彼らの老親が死亡する頃から基本推計と一定推計に差が生じ始め、2100年には2ポイントもの差が生ずることになる。

（図6）一人暮らし高齢者の割合の推移

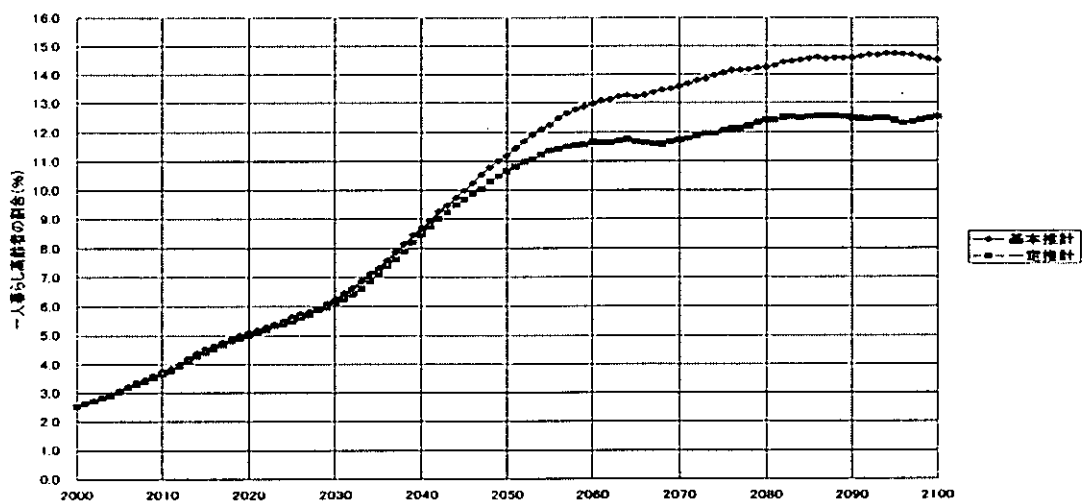
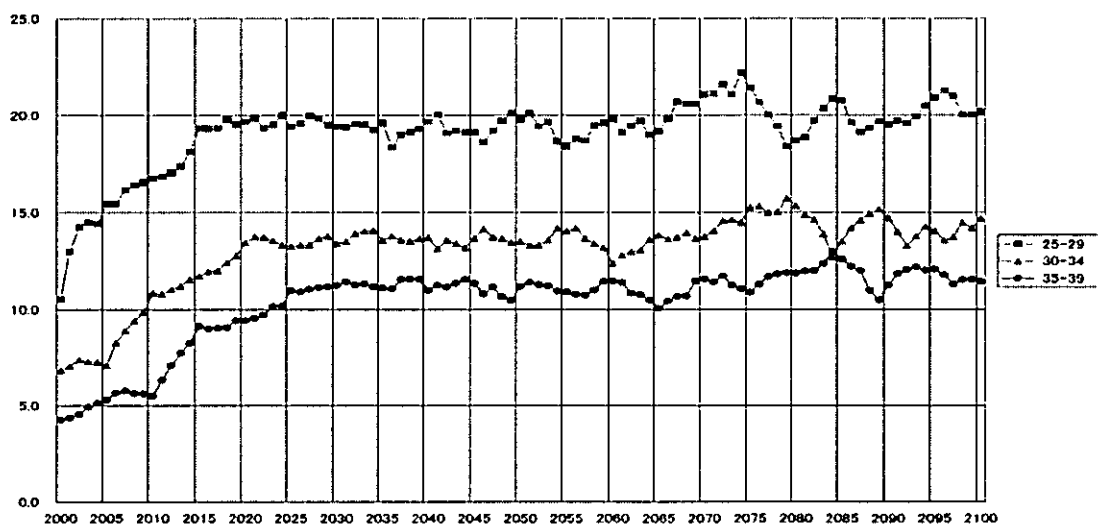


図7は、将来の超高齢社会に大きな影響を及ぼすと考えられるパラサイト・シングルの推移について、その割合を年齢階層別にみたものである。ただし、ここでは、パラサイト・シングルとして、親同居未婚者で、かつ、正社員（自営業等を含む。）でない者としている。これは、パラサイト・シングルであっても定職を持つ正社員等の場合には、本人に経済的な基礎があるため、必ずしもパラサイトしているとは限らないためである。このような定職を持たないパラサイト・シングルの割合は、25-29歳の年齢層では今後急速にその割合が増加し、20パーセント程度で安定すると見込まれる。なお、年齢が高くなるに連れてその割合は低下していくが、35-39歳の年齢層でも10パーセントを超える者がパラサイト・シングルとなっている。

(図7) パラサイト・シングルの比率の推移





#### 5.4 結果の考察

新卒者の就職者比率が低下すると、パラサイト・シングルが増加、婚姻率の低下、出生率の低下、将来の超高齢社会、独居老人の大量発生、という現象が連続して発生することが明らかになった。新卒者の就職者比率の低下傾向が今後もしばらく継続すると、独居老人の比率の極端に高い超高齢社会が将来訪れることになるものと推測される。このような超高齢社会においては、十分に機能する社会保障の仕組みを構築することはきわめて困難と考えざるを得ない。

このような超高齢社会の到来をできる限り避けるためには、出生率の向上を図り、次世代の育成に十分な対策を講じていくことが必要になると考えられる。こうした取り組みは、少子化対策推進基本方針に基づいて政府全体で積極的な取り組みが行われているところであるが、近年の出生率の動向をみても、必ずしも十分な成果が上がっているようには見受けられない。

次世代育成支援に関する施策では、男性を含めた働き方の見直しや仕事と子育ての両立の推進、保育サービスの充実など、子育てにターゲットがおかれている状況である。しかしながら、本研究のシミュレーション結果によると、新卒者の就職者比率の低下、とりわけ若年男子のフリーターの増加とパラサイト・シングル化がその背景にあるように考えられる。

婚姻率の低下や出生率の低下、高齢化の進展を少しでも緩和するためには、子育てのための環境づくりが重要であることは言うまでもないが、それに加え、若者の就職環境を改

善し、高校や大学卒業後、定職につくことができるような政策を実施することが大変有効な解決策になるのではないだろうか。

## 6. おわりに

ミクロシミュレーションモデルは、社会経済政策の分析を行う上で大変有用なツールである。この場合、社会経済政策やライフスタイルの変化などは「遷移確率」という形で表現され、その効果は統計表という形で示される。モデルで表現されている個々人の属性については、初期値データ及び遷移確率が作成できる限り、すべて整合的にシミュレート可能であり、また、その結果はパネルデータを含めて自由に統計表を作成することができるものである。

たとえば、このモデルでは、若者のフリーターの増加が婚姻率の低下をもたらし、さらにそれが出生率の低下につながり、ひいてはわが国の人口の減少・高齢化の更なる進展と進んでいく様子が定量的に示されている。また、一方で、パラサイト・シングルが増加し、それによって、高齢者の子供との同居率はあまり低下せず、配偶者のいない子との同居が増加するという高齢者の家族形態の変化も明確に示すことが可能となる。

このモデルでは、社会経済的な属性が健康状態や就業状態など一部に限定されているが、個々人ごとの属性の追加は容易にできる構造となっている。たとえば、学歴、所得、資産額、家計消費支出などの属性を個人セグメントに、居住地を世帯セグメントに追加することによって、幅広いシミュレーションが可能になる。また、マクロ経済とミクロレベルでの就業行動などとの関連づけについても重要な課題である。

今後、モデルにさらなる改良に加え、これらの属性の追加や経済理論を応用した遷移確率の作成、マクロ経済とミクロレベルでの就業行動などとの関連づけを行うことによって、より現実に即した社会経済政策シミュレーションを行っていくことが必要と考えている。

### (参考文献)

- 1) Bækgaard, H. (2002), *Modelling the Dynamics of the Distribution of Earned Income*, Technical Paper No. 24, National Centre for Social and Economic Modelling, University of Canberra
- 2) Citro, C.F., and Hanushek, E.A. (eds), 1991, *The Uses of Microsimulation Modeling, vol. 1, Review and Recommendations*, National Academy Press,

Washington, D.C.

- 3) Harding, A., 1993, *Lifetime Income Distribution and Redistribution: applications of a microsimulation model*, Contributions to Economic Analysis, Vol221, Amsterdam, North Holland
- 4) King, A., Bækgaard, H., and Robinson, M. (1999), *DYNAMOD-2: An Overview*, Technical Paper No. 19, National Centre for Social and Economic Modelling, University of Canberra
- 5) Orcutt, G., Greenberg M., Korbel J., and Rivlin A., 1961, *Microanalysis of Socioeconomic Systems: A Simulation Study*, New York, Harper and Row
- 6) 青井和夫・府川哲夫・稲垣誠一・他 (1986) 「世帯情報解析モデル(INAHSIM)による世帯の将来推計」 『ライフスパン Vol.6』 (財) 寿命学研究会
- 7) 稲垣誠一 (1986) 「世帯情報解析モデル(INAHSIM)について」 『日本アクチュアリー会会報第 39 号』 (社) 日本アクチュアリー会
- 8) 稲垣誠一 (2002) 「マイクロシミュレーションモデルによる世帯の将来推計」 『厚生統計のマイクロデータ分析 (パート2)』 (財) 日本統計協会
- 9) 稲垣誠一・府川哲夫 (2002) 「加齢による健康状態の変化」 『統計 第 53 巻 第 11 号』 (財) 日本統計協会
- 10) 稲垣誠一(2003), 「マイクロシミュレーションモデルにおける所得情報の取扱い」 『家族構造や就労形態等の変化に対応した社会保障のあり方に関する総合的研究 (平成 14 年度分担研究報告書 (第一分冊)) pp.55-64』
- 11) 家計経済研究所編 (2002) 「停滞する経済、変動する生活」 『消費生活に関するパネル調査 (第 9 年度)』 (財) 家計経済研究所
- 12) 山田昌弘 (1999) 『パラサイト・シングル』 (株)筑摩書房

(表1) 家族形態別高齢者数の推移 (基本推計)

年次	総数	単独	夫婦のみ	子夫婦	無配偶子	その他
1980	10,729	910	2,100	5,628	1,770	321
1986	12,626	1,281	2,784	5,897	2,219	446
1989	14,239	1,592	3,634	6,016	2,524	474
1992	15,986	1,865	4,410	6,188	2,934	590
1995	17,449	2,199	5,125	6,192	3,291	642
1998	20,620	2,724	6,669	6,443	3,931	852
2000	21,994	3,194	7,066	6,296	4,440	998
2005	25,143	3,906	7,949	6,130	5,787	1,371
2010	28,308	4,759	8,974	5,783	6,798	1,994
2015	32,388	5,669	9,830	6,062	8,140	2,687
2020	34,328	6,222	9,544	6,313	9,144	3,105
2025	34,691	6,686	8,528	6,523	9,723	3,231
2030	34,775	7,165	7,660	6,570	10,083	3,297
2035	35,264	8,031	6,925	6,477	10,311	3,520
2040	36,170	9,101	6,695	6,260	10,405	3,709
2045	36,070	9,944	6,693	5,816	9,682	3,935
2050	35,307	10,564	6,382	5,348	9,128	3,885
2055	33,604	10,863	5,942	4,926	8,323	3,550
2060	31,458	10,784	5,376	4,468	7,511	3,319
2065	29,420	10,267	4,875	4,215	6,796	3,267
2070	27,485	9,790	4,490	3,837	6,295	3,073
2075	25,922	9,413	4,340	3,454	5,912	2,803
2080	24,408	8,889	4,274	3,156	5,498	2,591
2085	22,634	8,441	3,937	2,972	4,945	2,339
2090	20,862	7,856	3,562	2,761	4,604	2,079
2095	19,324	7,367	3,202	2,624	4,312	1,819
2100	17,954	6,739	3,031	2,448	4,032	1,704

(注) 2000年までは実績値、それ以降はシミュレーションによる推計値である。

(表 2) 高齢化率と一人暮らし高齢者の比較

年次	高齢化率(%)		一人暮らし老人の割合(%)	
	基本推計	一定推計	基本推計	一定推計
2000	17.4	17.4	2.5	2.5
2005	19.8	19.7	3.1	3.0
2010	22.3	22.2	3.8	3.7
2015	25.9	25.6	4.5	4.4
2020	28.1	27.7	5.1	5.0
2025	29.2	28.7	5.6	5.5
2030	30.4	29.8	6.3	6.1
2035	32.1	31.2	7.3	7.1
2040	34.6	33.5	8.7	8.5
2045	36.2	34.8	10.0	9.7
2050	37.4	35.7	11.2	10.7
2055	37.8	35.7	12.2	11.4
2060	37.9	35.4	13.0	11.7
2065	37.9	35.0	13.2	11.7
2070	38.2	34.8	13.6	11.7
2075	38.7	35.2	14.1	12.1
2080	39.2	35.7	14.3	12.4
2085	39.0	35.7	14.6	12.5
2090	38.7	35.5	14.6	12.5
2095	38.7	35.3	14.7	12.4
2100	38.7	35.3	14.5	12.5

(表3) パラサイト・シングル割合(%)の推移(基本推計)

年次	25-29歳	30-34歳	35-39歳
2000	10.5	6.8	4.3
2005	15.4	7.1	5.3
2010	16.7	10.8	5.5
2015	19.3	11.7	9.1
2020	19.7	13.5	9.4
2025	19.4	13.3	11.0
2030	19.4	13.4	11.2
2035	19.6	13.6	11.1
2040	19.7	13.7	11.0
2045	19.1	13.7	11.3
2050	19.8	13.5	11.2
2055	18.4	14.0	10.9
2060	19.8	12.4	11.5
2065	19.2	13.8	10.1
2070	21.1	13.7	11.6
2075	21.4	15.2	10.9
2080	18.7	15.3	11.9
2085	20.7	13.5	12.6
2090	19.5	14.7	11.2
2095	20.9	14.0	12.1
2100	20.2	14.7	11.4

(注) ここでは、親同居未婚者で正社員または自営業者等でない者をパラサイト・シングルと定義している。

## アメリカの福祉改革の動向<sup>1</sup>

阿部 彩

国立社会保障・人口問題研究所

平成16（2004）年3月31日

### 1. はじめに

1996年に行われたアメリカの母子世帯に対する福祉政策の改革<sup>i</sup>（以下、福祉改革）は、アメリカの児童福祉政策を根本的に変えるものであった。この改革によって、それまでの要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children :AFDC<sup>ii</sup>）及び就労機会と基本スキル訓練プログラム（Job Opportunities and Basic Skills Training :JOBS）が、貧困家庭への一時的扶助（The Temporary Assistance for Needy Families :TANF）に改正された。AFDCからTANFへの変換は、クリントン大統領（当時）の「福祉から就労へ（Welfare to Work）」政策の中核であり、アメリカの福祉政策を激変させた。福祉改革後、TANFの受給者数は激減し、ピーク時（1994年）の約3分の1の496万人（2003年6月）まで減少し、同時期に、母子世帯の就労率は急増した。このことから、福祉改革は成功であったという評価が定着した。しかし、近年になって、TANFの施行から約6年たち、TANFから退出した人々の調査などが徐々に発表され、元受給者の中期的な影響まで視野にいれた福祉改革の再評価が行われるようになってきた。

本稿はTANFの元受給者（退出者）の調査報告などの文献サーベイによって、福祉改革の効果と批判を分析し、現在のTANFの問題点を洗い出すものである。また、TANFの改正が近年行われる予定であり、いくつかの改正案が浮上していることから<sup>iii</sup>、それらについても簡単に説明する。

---

<sup>1</sup> 本稿は、『世界の社会福祉年鑑2003』「アメリカ」の一部を改訂したものである。

## 2. TANF の概要

TANF の目的は、1) 貧困家庭を扶助することにより、子どもが自身の家庭の中でケアされること、2) 就労準備、就労、結婚を促し福祉依存を減らすこと、3) 婚外子を減らすこと、4) 二親家庭の維持と形成を促すこと、であり、就労による自立、家族（二親世帯）の形成の方向性が明確に打ち出されている。TANF の特徴は、まず、「就労第一（work first）」をモットーとする政策であることである（Weil 2002）。第一に、TANF への改正により、母子世帯への給付が、生涯で累積 60 ヶ月、継続では 24 ヶ月に限定されることとなった<sup>iv</sup>。これは、母子世帯への支援が、今までの永久的な現金給付から、就労支援と就労するまでの期間限定的な現金給付へと変容したことを意味する。また、給付を受けている間にも、厳格な就労要件が課せられ、給付期間は市場における就労までの移行過程として位置付けられている。原則には、片親世帯は週 30 時間、二親世帯は週 35 時間の就労が義務付けられているが、片親で 3 歳以下<sup>v</sup>の子どもがおり、保育サービスが受けられない世帯については例外が認められている。就労として認められる活動は、実際の就労、就職活動（6 週間まで）、職業訓練（12 ヶ月間まで）、コミュニティー・サービス、他の受給者の子供の保育などである。これらの就労要件を満たせなものは、制裁（sanctions）処置として給付が廃止されることとなる。しかし、受給者数（ケースロード）の 20% は、就労要件また 60 ヶ月の給付期間限定から外されることが認められており、各州がそれぞれ除外要件を定めている。多くの州は、障害者、障害者のケアをするもの、家庭内暴力被害者などを除外している。

次に、TANF は、連邦政府と州政府の関係を基本的に変容させた。AFDC では政府から州へ支給される補助金に上限が設けられていなかったのに対し、TANF は、連邦政府から州政府<sup>2</sup>に対する目的別かつ一括補助金（Block grant）であり、補助金の総額があらかじめ決定されている<sup>3</sup>。また、連邦政府から発行される最終規制（Final Regulations）と呼ばれるガイドラインはあるものの、その受給資格・給付内容など、TANF の実際の施行内容について州政府は多大なフレキシビリティを与えられている。しかし、TANF には、連邦政府から州政府に対する様々なインセンティブが盛り込まれており、TANF の効果を表す数値目標に達するか否かによって補助金が増減するようになっている。例えば、ある州が、就労参加率（Work Participation Rate、就労活動に参加する受給者の割合）の基準に満たせない場合には、次回の補助金が削減され、逆に、受給対象者数や、婚外子の減った場合には補助金が上乘せられる。

## 3. 福祉改革の成果

福祉改革の成果として、最も多く引用されるのが TANF の受給者数（ケースロード）の減少である。表 1 に示すように、TANF の受給者数は、1994 年の約 1,423 万人をピークに

<sup>2</sup> 州および地域政府の他に、少数民族（Tribes）は独自のプログラムを作成することができる。

<sup>3</sup> 2002 年度までは、この総額は年間\$16.8billion である。



急激に減少し、2003年6月には496万人とピーク時の3分の1まで減少した(表1)。この減少をもって福祉改革のしかし、2001年3月から始まった景気後退は受給件数(ケースロード)の減少に歯止めをかける影響を与えており、その影響は州によって大きな差をもたらしている。2001年から2002年にかけて、26の州においては依然と受給件数減少の傾向を示しているものの、ほぼ同数の24の州においては受給件数が逆に増加している(CLASP 2003)。また、最新の統計によると、2002年の最終四半期(9月~12月)においては、38の州において受給件数が増加しており、米国全体においても1.2%の増加をみせている(ibid.)。

表1 AFDC/TANF 受給者数の推移

年度	AFDC/TANF 受給者数 (万人)
1992	1,363
1993	1,414
1994	1,423
1995	1,366
1996	1,264
1997	1,082
1998	878
1999	720
2000年9月	576
2001年平均	547
2002年平均	515
2003年3月	499
2003年6月	496

出典：DHHS AFS (2003)

このように受給件数が増加の傾向を見せ始めた一方で、多くの州が財政面において厳しい状況に面している。この一つの理由は、1996年の福祉改正直後においては、受給件数が急激に減少したため TANF による連邦政府から州政府への一括補助金 (Block Grant) に大幅な余裕が見られたものの、2003年中旬になっても TANF の改正 (Reauthorization) が行われていないため、TANF 補助金の残額が底をついてきたことがあげられる。また、多くの州が、メディケアなどの経費増大などの理由による危機的な財政難に面しており、あるシンクタンクの調査によると既に多くの州において TANF 補助金による保育プログラムなどを切りつめる措置がとられ始めている (CBPR 2003)。

#### 4. TANF 退出者の経済状況

近年になって、1996年の福祉改革の効果および影響に関する研究が徐々に始まっており、特に TANF 退出者（終了者）に関する研究が注目を集めている。福祉改革が90年代後半の福祉受給件数の減少および母子世帯の就労率の増加に寄与したという見解は、ほぼすべての研究者に共通しているといえる。これらの傾向は、同じく90年代に行われた EITC の拡大および好景気による影響によるところも大きいものの、福祉改革自体の影響もあるということが様々な実証研究で示されている（阿部 2002）。一方で、福祉受給件数の減少は、TANF から退出する人々の増加だけではなく、新しく TANF を受給する人々の減少によるところも大きいという指摘もなされている。厚生省（DHHS）の推計によると TANF の補足率（受給資格がある個人の中で実際に受給している人の割合）は約 52%（1999）であり、85%前後で推移していた 1996 年以前に比べ大幅な減少をみせている（USDHHS 2002）。

TANF 受給者が受給を廃止する理由は、自発的なものと、強制的なものが考えられる。強制的に廃止されるのは、①生涯における総 TANF 受給期間（5年）の満期、②就労活動を始めとする様々な要件の満たさないことによる制裁（sanctions）の2つの場合である。2002年後半時点において、5年のタイムリミットの満期による強制的廃止のケースはまだ少なく、それよりも制裁による廃止のケースのほうが数を上回っている。しかし、ある調査によると TANF 終了者の 70%が廃止の理由として就労による収入増加を挙げており、強制的廃止となった受給者数は少ない（Loprest 1999）。

厚生省によると、多くの調査において TANF 終了者の約 60%が少なくとも卒業直後には就労している。また就労の多くは、最低賃金より若干高めの賃金を伴うフルタイムの就労であり、TANF 終了者の約半数は TANF 受給時より若干ではあるが高い収入を得ている<sup>vi</sup>。しかし、TANF 終了者を数年間フォローした調査はまだ行われていないため、彼らがその後も就労を継続できているにかつては不明である。TANF の運営においては、「訓練よりも実際の就労を」の色合いが強く反映されており、その結果として、TANF 終了者の多くは低賃金・低スキルの労働市場で不安定な就労に就いており、景気の悪化した近年において彼らの生活水準がどう変化しているかは大きな懸念事項である。実際に TANF 終了者の約 20%が廃止後一年以内に TANF を再開しており（Loprest 2002）、TANF 終了後のサポート体制の必要性を示唆している。

一方で、約 40%の未就労 TANF 終了者についても懸念の声があがっている。彼らの一部は、SSI や障害年金など他の公的プログラムからの給付を受けたり、同居者からの経済的援助を受けているものの、その収入は TANF 受給時に比べ大幅に減少している。また、TANF 終了者の多くはフードスタンプ、メディケイドなど他の公的プログラムからも離脱してしまう可能性が高いことも多くの調査が明らかにしている。特に強制的に TANF を廃止となった人々については就労する確率も低く、彼らの多くは薬物依存、子どもの障害、精神障害、家庭内暴力、低教育、就労経験の欠如などの複数の問題を抱えたまま残されている。

## 5. 次期 TANF 改正の主な論点

上述したように、TANF は時限立法であり 2002 年にはその期限が切れたことから、近年中にはその見直し (Reauthorization) がなされなければならない。見直しにあたっては、いくつかの改正点が議論の焦点となってきた。まず、第一の論点は、TANF によって課せられた就労要件を満たすことの出来ない「困難ケース (Hard-to-serve Cases)」の人々をどのように福祉政策で支援していくかの問題である。現行の TANF では、各州は受給者の一定割合の人々については就労活動要件から除外することが認められているが、除外枠が拡大されずに就労要件が厳しくなると各州に義務づけられている就労参加率に達さない州が急増する可能性がある。現在、共和党が主導権を握っている下院の改正案は、就労活動要件の厳格化を求める一方、就労参加率をあげるための各種プログラムの財源の拡充や除外枠の拡大は認めない方向性を提案しており、民主党からの強い反発に合っている。また、保育の問題も重要な課題である。現在、TANF には、保育のための目的別補助金が確保されているが、TANF から脱した母親がこの保育プログラムに参加する率は低い。そのため、母親が仕事に出ている間に誰が子供の面倒をみているのかという疑問が政策立案者・研究者に投げかけられている。母親が安心して安定した雇用につき、子供は質の高い保育サービスを受けることができるようにするために、どのような施策を TANF 改正に盛り込むべきかが注目される場所である。

### 【参考文献】

- 阿部彩・後藤玲子(2001,2003, 2003) 『世界の社会福祉年鑑 2001、2002、2003 年版』旬報社。
- 阿部彩(2002) 「EITC(Earned Income Tax Credit)の就労と貧困削減に対する効果：文献サーベイから」『海外社会保障研究』Vol.140.pp.79-85. 2002.9.25.
- “Working Toward Independence: President’s Plan of Welfare Reform,”(2003)  
<http://.whitehouse.gov/infocus/welfarereform/>
- Center on Budget and Policy Priorities (2003) “States Cutting Welfare Reform Programs: Upcoming Federal Welfare Law Could Force Additional Cuts,” News Release June 4, 2003.
- Cancian, M., Haveman, R., Meyer, D. & Wolfe, B. (2002) “Before and After TANF: The Economic Well-Being of Women Leaving Welfare,” *Social Service Review*(December 2002), pp.603-641.
- Center for Law and Social Policy (2003) “Welfare Caseloads Increase in Most States in Fourth Quarter,” CLASP.  
[http://www.clasp.org/DMS/Documents/1049386524\\_1/caseload\\_2002\\_Q2.pdf](http://www.clasp.org/DMS/Documents/1049386524_1/caseload_2002_Q2.pdf)
- Dean, Stacy & Rosenbaum, Dorothy (2003) “Implementing New Changes to the Food Stamp Program: A Provision by Provision Analysis of the Farm Bill,” Center on Budget and Policy Priorities, Washington, Jan.21.2003.  
<http://www.cbpp.org/8-27-02fa.htm>
- Cunningham, Karen (2002) “Trends in Food Stamp Program Participation: 1994 to 2000,” Mathematica Policy Research, June 2002.  
<http://www.fns.usda.gov/oane/MENU/Published/FSP/FILES/Participation/Trends94-00.pdf>
- Gilbert, Niel (2002) *Transformation of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Llobrera, Joseph (2003) “Food Stamp Caseloads are Rising,” Center on Budget and Policy Priorities, March 24. 2003. (HP)

- Loprest, P. (1999) "Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?," Discussion Papers, The Urban Institute.
- Loprest, P. (2002) "Who Returns to Welfare?," The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310548>
- Moffitt, R. (2002) "From Welfare to Work: What the Evidence Shows," WR& B Brief #13, The Brookings Institution.
- OECD (2002): "Society at a Glance: OECD Social Indicators," OECD.
- Rierner, Frances Julia (2001) *Working at the Margins: Moving off Welfare in America*, State University of New York Press.
- Richer, E., Rachmanou, H. & Greenberg, M. (2003) "Welfare Caseloads Increase in Most States in Fourth Quarter," Center for Law and Social Policy. [http://www.clasp.org/DMS/Documents/1049386524.1/caseload\\_2002\\_Q2.pdf](http://www.clasp.org/DMS/Documents/1049386524.1/caseload_2002_Q2.pdf).
- U.S. Department of Health and Human Services (2002) "Indicators of Welfare Dependence 2002." Annual Report to Congress.
- U.S. Department of Health and Human Services (2003) U.S. Welfare Caseload Information, <http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/newstat2.shtml>

---

i 1996年の福祉改革の根拠法は、「個人責任・就労機会調停法 (The Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1996, Public Law 104-193)」(通称 Welfare Reform Act)であり、1997年7月より施行されている。

ii AFDCは、社会保障法の一部として1935年より運用されてきた。

iii TANFは5年間の時限立法であり、2002年にはその改正が予定されていたが、9.11テロ事件など他の政策事項におわれ、2004年3月時点においても改正は未だに行われていない。現時点においては、現行のTANFの財政措置を一時的に延長する措置が数ヶ月毎に取られている。改正案としては、下院によるもの、民主党によるものなどが浮上しているが、法案化される目処はたっていない。

iv しかし、州によっては生涯累計月数を60ヶ月以下に設定しているところもある。

v 就労要件から外される条件は、州によって異なることが認められている。連邦政府の規定では3歳以下の子を持つ世帯は、就労要件が課せられないとなっているが、実際には、アラバマの2歳、インディアナの12週、全く認めていない州と様々である。

vi この収入の増加は、Earned Income Tax Creditによるところが大きい。