

書 評

佐藤 千登勢 著

『アメリカの福祉改革とジェンダー—
「福祉から就労へ」は成功したのか?』
彩流社, 2014年

大辻千恵子*

アメリカ合衆国で1996年に成立した「個人責任と就労機会調整法（以後福祉改革法）」は、周知のように1930年代からのエンタイトルメントとして貧困家族に与えられてきた要扶養児童家族扶助（AFDC）を廃止し、新設された貧困家族一時扶助（TANF）で受給期間を生涯5年に制限し、また福祉受給者に受給開始から2年以内に就労することを義務づけている。さらに移民に対しても厳しく制限を設けている。

本書の目的は、この1990年代半ば以降の福祉改革が福祉受給者の女性にあてた、特に就労や生活への影響と、貧困女性が直面している問題を明らかにし、また福祉国家とジェンダーの議論にこの福祉改革を位置づけることである。福祉国家のジェンダー分析の蓄積は、福祉国家が女性の社会進出を促進する一方、労働市場における性別職務分離を強化させていることを指摘してきたが、著者はカリフォルニア州の介護労働者を取り上げ、合衆国において福祉改革が進む中、この州の就労支援のあり方や高齢化の急進展により、最底辺に位置づけられるこの介

護労働に福祉受給者が組み込まれ、性別職務分離が一層深刻化していることを明らかにしている。

目次は以下の通りである。

序論

- 第1章 1996年福祉改革法とジェンダー —福祉受給者としての女性—
- 第2章 福祉改革と労働支援 —女性福祉受給者の低賃金労働への就労—
- 第3章 福祉改革と市民権 —1996年福祉改革法の移民への影響—
- 第4章 メディケイドの削減と介護労働 —カリフォルニア州在宅支援サービス（IHSS）とジェンダー—
- 第5章 メディケイドの削減と労働運動 —ホームケア・ワーカーの組織化—

結論

各章は5つのテーマ（①福祉改革に見られるジェンダー規範、②就労支援と女性の低賃金労働、③移民の福祉受給と「市民」の境界、④メディケイドの削減と介護労働、⑤メディケイドの削減と労働運動）に対応し、カリフォルニア州が事例として検討される。

第1章ではまず、1996年福祉改革法が、異性間結婚を「社会が成功するための基礎となる制度」とし、就労と結婚により福祉依存者を減らすことを目指すものであり、共和党の「アメリカとの契約」を青写真にした下院第4号法案が議会での多くの修正を経て成立したものであることが確認される。そして著者は、特に大きな変更がなされた4つの点（①10代の未婚の親に対する給付制限②受給中に生まれた子供への受給を認めないファミリーキャップ③子供の扶養義務④保育サービス）を取り上げ、どのような

*大辻 千恵子 (Chieko OTSUJI) : 都留文科大学文学部教授。津田塾大学大学院国際関係学専攻科博士課程単位取得退学。国際学修士。共著『アメリカ・ジェンダー研究入門』青木書店、2010年。「1996年福祉改革の意味—20世紀アメリカ社会と『家族』」『アメリカ史研究』第26号、2003年。「ジェンダー化・人種化される貧困の記憶—1996年福祉改革法とアメリカ合衆国社会」（都留文科大学比較文化学科編『記憶の比較文化論』柏書房、2003年所収）など。

提案がなされ、またどのような反対があったのかを検討する。

①と②は上院で修正され、施行について州の裁量が認められたこと、②はキリスト教右派からの人工妊娠中絶増加に対する懸念が考慮されたこと、下院4号法案にはなかった③は共和党穏健派と民主党一部の「フェミニスト」女性議員が中心になった超党派の貢献があったことが指摘されている。

さらに福祉改革の成果もこれら4点から検討される(①については、婚外子の出産数は既に1990年代はじめから減少傾向にあり、減少はさほどみられなかったこと。特筆すべきはこの減少が黒人や低所得、低学歴のグループで顕著だったということ；②の効果については、調査によって結果は異なっていた；③については、貧困女性の場合子供の父親自身に支払い能力がない場合が多く、また実際母親にわたる養育費が徴収額よりも大幅に削減されるため、実行性に欠けていた；④については、申請手続きの煩雑さに加え、パート労働は対象外のためサービスの過小利用となっていた)。

第2章では、カリフォルニア州を事例として、福祉改革により福祉受給者がどのような就労支援を受け、どのような職に就いているのか、また雇用状況、就業と福祉との関係が検討される。著者はこの州に着目する理由の一つに、連邦政府がこの州の福祉受給者向け、就労プログラムに全米で最も多額の補助金を交付している点を挙げている。就労の実態については、人種・エスニック構成が多様で、移民も多いこの州のなかでも、規模が最大の郡で、特に福祉受給者の就業率が低く就業が最も困難だといわれるロサンゼルス郡が取り上げられており、この地域に関するデータは非常に示唆に富んでいる。

まず、福祉改革法を受けて同州で1997年に成立した「就労機会と子供に対する責任法(CalWORKs)」の就労支援プログラムが、受

給者の教育や職業訓練よりも就業を最優先するものであることが確認される。CalWORKsは1985年からの「自立への道GAIN」プログラムの継承でもあった。福祉受給者は、週30時間以上就労活動することが義務づけられている。他州とくらべて同州の福祉受給者は完全に福祉を離れる割合が低く、就労しながら受給している人の割合が高い。この背景として、他州に比べて寛大なTANFの受給資格と、就労によるTANFの減額が全米で最も低いことが指摘された他、次の調査から検証されている；カリフォルニア州雇用開発省とロサンゼルス郡の公的社会サービス省が、1998年の州の就労支援プログラムに参加したTANF受給者16.8万人に対しておこなった3年後の雇用追跡調査、ロサンゼルスと他州3都市の公的扶助に関する比較調査、全米12州のシングルマザーと2人の子供世帯の就労と福祉との関係調査。

雇用の追跡調査によれば、半数近くが依然として低賃金職に就いており、勤務先での医療保険には7割が加入できていなかった。また1997年の全国成人学習・識字研究センターがロサンゼルス郡のTANF受給者22.9万人におこなった調査では、8割もの人の実務能力がかなり不足し、仕事と「能力のミスマッチ」の実態が明らかにされる。この他、受給者の自家用車所有率が極めて低く就業の機会が閉ざされている問題、さらには同州の就業支援プログラムが民間委託されており、派遣労働が批判されていることが指摘されている。

第3章では、1990年代の福祉改革の移民への影響について、カリフォルニア州を事例にし、また福祉と市民権の観点からも検討される。まず1996年福祉改革法第4編「外国人に対する福祉・公的扶助の制限」において、移民への福祉給付が市民権の有無や入国時期により厳しく制限され(TANF、フードスタンプ、補足的所得保障SSI、メディケイドの受給資格が、合法

移民/非合法移民, 市民権の有無, 在留資格, アメリカへの入国時期によって厳しく制限され, また移民の入国3年目までは身元引受人も必要), 移民の「自助」を原則とし, 福祉の受給が渡米の動機にならないように明記されていることが確認される。福祉改革法制定後に入国した合法移民と不法移民が最も厳しい制限を受けることになり, 合法移民であるか否かよりも市民であるか否かが問われるようになっていた。そしてこのような厳しい措置の背景と, 移民の多い州からの, 巨額の税負担増に対する激しい抵抗について検討が行われている。

州の移民への対応として取り上げられるカリフォルニア州は, 合法移民に対しては移民の多い州の中で最も寛容な対応をしていることが示される。しかし, 州のCalWORKsの就労支援が必ずしもうまく機能していない。その要因として, 移民女性の低い学歴と技能, 英語力の不足, 福祉受給に関する情報の欠如・誤解という点が指摘される。最後に, 1990年代後半, 福祉改革の影響で移民の帰化が急増していることが示される。それはSSIや在宅支援サービスを必要とする障がい者や高齢者に顕著にみられていたが, 移民は受給資格の獲得や回復のため市民権を取得する傾向にあること, また州も福祉財源を連邦から獲得するために市民化を促していたこと, 加えて, 1990年代に入り二重国籍を認めるラ米諸国が増えていたことなど, その背景が明らかにされる。移民の帰化というこの動向について, 著者は, 市民とは何かという新たな問題が問われていることに注意を喚起している。

第4章と第5章では, 福祉国家を支える女性の労働として介護労働に焦点があてられる。第4章は1990年代後半に連邦と州の双方でメディケイド予算が削減された影響を, カリフォルニア州の在宅支援サービス (IHSS) で働くホームケア・ワーカー (以後H・W) に着目し考察している。IHSSはメディケイドを財源とする

公的な介護制度で, 低所得の高齢者や障がい者が自立した生活を送れるように支援することを目指している。同州はこの在宅介護サービスを普及させ, 施設を減らし, 全米で最もメディケイドの削減に成功していた州としても知られているということだ。

この章ではこのIHSSの「成功」が, 低賃金で, 不払いの超過労働も多く, 労働条件の悪いH・Wによって支えられており, またこの労働状況が固定化され構造化されていることを以下の点から明らかにしている。IHSSのH・Wは8割が女性で, 年齢は中高年が多く, 移民やマイノリティの割合も高く, 低学歴で3分の1が高卒未満, 技能や英語力のない場合が多い。IHSSはH・Wを学歴や資格を不問とする仕事と捉えている。またコストを削減できる利用者主導モデルを採用し, 雇用や職務内容を利用者が決定できるようにしている。IHSSはこのモデルを58郡すべてに義務づけており, IHSS利用者の95%がこのサービスを受けている。利用者が雇用を決定するため雇用が不安定で, 劣悪な労働環境とともに高い離職率の要因になっている。さらにIHSSは家族介護の有償化を認めている。これは, 高齢者が急速に増え利用者のニーズが高いなか, 家族介護者をH・Wとして受入れることで, 最底辺の介護労働者を確保し拡大させていることを意味する。

5章では, このIHSSのH・Wの困難な組織化に成功した全米サービス従業員組合SEIUに着目し, 組織化の方法や成果が検討される。カリフォルニア州において1987年からH・Wの組織化に着手していたSEIUは, 1992年に高齢者団体や障がい者団体と連携し, IHSSのH・Wの法的な雇用主として郡政府に運営協議会を設立させることに成功した。また歴代の州知事が提案するメディケイド削減のためのIHSSの予算縮小をも阻止している。これはSEIUのH・Wの組織力の大きさを示すものである。H・Wは, 低

賃金で不安定雇用のため離職率が高い、また利用者との関係が近く、互いに顔を合わせ情報交換できるような職場もたず、さらに移民が多いなど、組織化は非常に困難だった。しかしSEIUは様々な工夫をして（小さな会合や集会、交流の場、組合員の特典など）組織化に成功していたことが示される。当初の組織化のリーダーは黒人女性が多かったが、1990年代にはラティーノの移民女性も活躍するようになっていた。

著者はSEIUの活動の特徴として、H・Wが仕事に誇りを持つことが利用者への介護の質を高めることにつながると強調していたことと、また運営協議会や郡政府が交渉相手になるため政治的キャンペーンが重視されていた点を挙げている。「市民」がキーワードとして使われ、人種・エスニシティに関係なく、アメリカで働き生活する者として、「市民」としての権利を「政府」に求めるという言説が使われ、さらに利用者に対しても共に貧しい生活をせざるを得ない社会的弱者としてH・Wとの協力を促すなど、新しいタイプの運動であることが示されている。

運営協議会については、郡の状況（財政、人口構成、組合の組織力、IHSSの規模など）により設立時期が異なり、賃金や労働条件には州内でも地域格差があること、運営協議会を設立した郡では賃金も上がり医療保険の加入も可能になり、離職率も大幅に減少していたことが検証されている。この他に、SEIUは他の組合と連携してH・Wの職業訓練も導入させている。ただ運営協議会が実施するこの訓練プログラムは単発的で時間も短く、また義務付けられているわけでもなかったため、SEIUはH・Wの専門的なキャリアアップを目指し、1999年に独自にH・Wのための訓練センターをロサンゼルス郡に開設している。これは、介護労働者の不足から、州や連邦からも支持され予算もつくようになり、プログラムがその後拡大されている。た

だ、この点については簡単な紹介に終わっている。

「結論」では、福祉改革の連続性と断続性、福祉改革は「成功」したのか、福祉改革のゆくえ、と小見出しをつけながら著者は明快に自身の立ち位置を示している。福祉改革を現時点でどのように捉えればよいのか、手引きにもなっている。本章の関わりからすると、福祉受給者数の減少から「成功」を語ることはできないこと、根幹の問題は受給者が就労しても経済的に自立できていないこと、子育てや介護のケア労働の社会経済的評価の確立が必要であること、この3点を確認しておこう。

福祉改革の断続性について、1996年福祉改革法が異性婚の二親家族を社会の基礎とし、子供は婚姻関係においてのみ生まれるべきと明記している点；「市民」の境界により、移民女性とその子供の福祉受給を制限するようになった点；メディケイドや補足的保障所得などで低所得者対象のプログラムの削減にも着手した点を挙げている。評者はこれには同意するが、著者の連続性の捉え方にはやや違和感がある。著者によれば、1990年代の福祉改革は、その基本的な内容が1980年代にほとんど法制化されており、1970年代からの福祉削減路線の延長線上に位置づけられる。

本書は1990年代の福祉改革を、福祉国家の受益者としての女性と福祉国家を支える労働者としての女性に与えた影響、それまでの福祉削減の動きとの違い、また福祉国家としてのアメリカをいかなる方向に再編しているのか、という点から検討するものである。確かに本書は福祉改革法のジェンダー規範や移民に対する新たな条項を検討し、カリフォルニア州を事例に、特に福祉受給者の就業率の低いロサンゼルス郡を取り上げ、また福祉国家を支える介護労働に着目し、「女性の仕事」とされる介護の中でも最底辺に位置づけられるH・Wを取り上げたこと

で、最も福祉から離脱できそうにない受給者の実態を浮き彫りにしている。そしてカリフォルニア州において就労しながら福祉受給する人の割合が高いのは、州の寛大な福祉制度に加え、労働市場の問題が根幹にあることを明らかにしている。

著者が結論で述べた連続性とみる鍵は、1988年の家族援助法の捉え方にあるのではないだろうか。「就労から福祉へ」は1970年代からのワークフェアの路線にあり、家族援助法では特にAFDC受給者の教育と職業訓練が重視されていた。1996年福祉改革法ではこの点が大きく後退している。著者は女性受給者の低賃金職への集中について教育や職業訓練の充実が今後求められていると関連する章で結論づけるのであるが、この点は先行研究で頻りに指摘されてきた。就労が貧困の解決になっているのか。家族援助法は、財源は十分ではなかったものの、教育・訓練を根幹とし、1992年秋までにこのプログラムの実施を全州に求めていた。その点で、第1章ではこの家族援助法を継承しようとしていた、クリントン政権の福祉改革案も検討するべきではなかっただろうか。

また著者は第5章でSEIUの職業訓練センターを紹介しているのだが、この開設までの経緯について、IHSSの方針への批判も含め、本書でもう少し分析があってもよかったのではないだろうか。カリフォルニア州のワークフェアや家族援助法への対応などを検討するなかで、この職業訓練センター開設の歴史的意義も明らかにできたのではないだろうか。

さらに女性福祉受給者の就労と生活の実態についていくつかの興味深い調査結果が言及されているのだが、学歴や職歴、就労、福祉受給、在留資格などもう少し踏み込んだ分析があってもよかったのではないだろうか。例えばロサンゼルス郡の貧困地域に住む女性50人や、サンタクララ郡の市民権をもたないベトナム系とメ

キシコ系の移民女性150人に対する調査では、数人の状況や調査結果の一部が検討されるだけで、著者の結論が引き出されている。対象者全員に関する総合的な調査結果について分析を行えば、この二つの調査からだけでも貧困女性の直面する問題を具体的に抽出できたのではないだろうか。

しかしながら、全米でも最多の移民が在住し、人種・エスニシティも多様なカリフォルニア州を取り上げ、また福祉国家を支える介護労働者に着目した本書は、福祉改革を多面的に捉え、福祉国家とジェンダーの議論に位置づけることに成功しており、また多くの問題提起をしている。グローバルにワークフェアが進行している現在、福祉国家の再編、福祉国家とジェンダーを考える上で必読書である。

[177p +xlviii+ lii]