

カルフォルニア州における公的扶助制度：CalWORKs
—アメリカ公的扶助制度研究の端緒として—

黒田有志弥
東京大学大学院法学政治学研究科

2009年8月

〔目次〕

I. はじめに

II. アメリカ合衆国の公的扶助制度

1. 概要

2. 貧困家庭に対する一時的扶助 (TANF)

III. カリフォルニア州における公的扶助制度

1. 概要

2. 適用要件及び手続き

(1) 適用対象

(2) 資産要件

(3) 金銭給付

(4) 利用手続き

3. 就労活動

(1) 就労活動の概要

1. 求職活動

2. 能力評価

3. 就労活動

(2) 「福祉から労働」活動

1. 就労活動の内容

2. 就労活動参加者の義務

(3) 就労活動要件違反

1. 要件

2. 制裁の手続き

3. 制裁の内容

4. 不服申立て

4. 小括

(1) CalWORKs の特徴

(2) CalWORKs の評価

IV. 今後の課題

カルフォルニア州における公的扶助制度： CalWORKs

—アメリカ公的扶助制度研究の端緒として—

I. はじめに

本報告書は、アメリカ合衆国カリフォルニア州における貧困家庭に対する扶助制度を概観することを目的とする。公的扶助制度については、わが国でも生活保護制度の中で、就労による自立を図るために、自立支援プログラムが実施されるようになったところであるが、なおその具体的実施には多くの課題が指摘されている。わが国との社会状況の相違等を考慮しつつアメリカ公的扶助制度の現状について把握することは、わが国の自立支援プログラムの検討についても寄与できるものと考えられる。

アメリカにおける公的扶助制度は、後述するように連邦が所管する制度と州が所管する制度が併存するが、本報告書ではカリフォルニア州の公的扶助制度の 1 つである CalWORKs（就労機会及び児童に対する責任制度：California Work Opportunity and Responsibility to Kids）を取り上げる。CalWORKs は、児童を有する貧困家庭に対する扶助制度として、カリフォルニア州が制度設計・運営しているが、その財源の一部を連邦からの補助金で賄うため、連邦法の枠組みに沿ったものとなっている。この補助金交付の要件との関連で、CalWORKs は貧困家庭の自立を強力に推進することを目的とした制度設計がなされている。

ところで、CalWORKs のような貧困家庭に対する扶助制度は各州に存在する。本報告書は、カリフォルニア州の制度を取り上げるが、それは以下の理由による。

まず、カリフォルニア州は人口の多い州であり、アメリカ合衆国以外の国家と比較しても遜色ないことである。カリフォルニア州の人口は約 3600 万人であるが、これはアメリカの州の中で最も多く、先進国と比較するとイタリア（約 5890 万人）とカナダ（約 3300 万人）の間である。

このようにカリフォルニア州は、ある程度の人口を有しているため、制度の設計・運用についてもそれに対応したものとなっていると考えられる。すなわち、ある程度の人口を有する中で、実務において公平で公正な取り扱いをするためには、扶助の要件や基準が客観的で明確であり、それが実務の担当者に徹底されている必要がある。それに対し、地域の経済状況等によって、貧困者に対する自立支援の手法について臨機応変に対応する必要もある。このような背反的な要請について、人口が多ければ多いほど、制度設計上、そのバランスをどのようにとるかが難しい問題となる。その意味で、アメリカ合衆国の中では、人口の多い州であるカリフォルニア州を取り上げることには意義があろう。

次に、カリフォルニア州の貧困率が、アメリカ全体の貧困率とほぼ同じであることが挙げられる。もちろん、アメリカ合衆国における公的扶助制度の全体像を把握するためには、少なくともいくつかの州の制度を調査することが不可欠である。ただ、研究の端緒として、人口規模がある程度大きく、貧困率がアメリカ全体の数値と近似したカリフォルニア州を

取り上げ、その制度を把握することは、その後、他の州を研究し、ひいてはアメリカ合衆国における公的扶助制度の全体像を明らかにしていく上での有益な指針となろう。

以上の理由で、本報告書ではカリフォルニア州の制度を取り上げることとする。ただ、アメリカの公的扶助制度は、連邦の所管する制度と州の所管する制度が併存しており、また、本報告書で取り上げるカリフォルニア州の CalWORKs は、制度の枠組みが連邦法によって規定されているなど、連邦の関わりもあるため、まずは、アメリカ合衆国の公的扶助制度のあらましを簡単に紹介する。

II. アメリカ合衆国の公的扶助制度

1. 概要¹

先述のように、アメリカ合衆国では、貧困者の生活保障のための政策として、連邦所管の制度及び州所管の制度が存在する。まず、連邦所管の制度として、補足的保障所得 (Supplemental Security Income: SSI) がある。これは低所得で資産のない高齢者及び障害者等を対象とする金銭給付制度である。次に、フードスタンプ (Food Stamp) が挙げられる。これは、食料購入の際に現金同様に使用できる食料切符を貧困者等に支給する現物扶助制度である。

連邦の管轄ではないが、一定の関わりを持つ制度としては、まず、医療扶助 (Medicaid) がある。これは貧困者に対する医療扶助制度で、連邦が承認した州の貧困者医療扶助計画に対し、連邦が補助・監督する。次に、貧困家庭に対する一時的扶助 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF) が挙げられる。これは、州が行う貧困者への自立支援制度に対し、連邦が一定の補助金を交付する制度である。

州が独自に運営する制度は、一般扶助 (General Assistance) と総称されるが、金銭給付、現物給付、またはそれらの組み合わせ等、制度は州ごとに異なっている。

このように、アメリカ合衆国の公的扶助制度は、支給対象と支給内容に応じて各種の制度が存在する。この中で、自立が期待される貧困家庭に対する扶助制度としての位置づけがなされているのが、貧困家庭に対する一時的扶助 (TANF) 及びその枠組みに沿って運営されている各州の制度である。カリフォルニア州においては CalWORKs がこれに該当する。

このように、CalWORKs は、TANF の補助金の交付を受ける制度であるため、次に、TANF の設定する制度枠組みについて概観する。

2. 貧困家庭に対する一時的扶助 (TANF) ²

¹ アメリカ社会保障制度の概要については、藤田伍一、塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 7 アメリカ』(東京大学出版会、2000年)等参照。

² TANF の概要については、拙稿「アメリカ合衆国における個人の責任と福祉の理念—1996年個人責任及び就労機会再調整法の分析・評価を中心として—」参照。

TANF は、1996 年個人責任及び就労機会再調整法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996）によって創設されたもので、貧困家庭に対する扶助制度を運営する州に、連邦が一定の財源を交付する補助金制度である。

州は、TANF の補助金と一般財源からの支出により、貧困家庭に対する扶助制度を設計・運用することになるが、州が補助金の交付を受けるためには、それが 1996 年法の枠組みに沿っていなければならない。

すなわち、TANF の補助金を受けるためには、まず、対象となる州の扶助制度が、児童を有する貧困家庭の扶助を目的としていなければならない。これは、TANF の目的の 1 つが児童を有する貧困家庭に対する扶助にあることから要求される枠組みである。加えて、州の扶助制度によって設計される扶助プログラムについて、以下の諸要件が設けられている。

第一に、給付を受ける家庭の自立促進のために、その家庭に属する者に対し、就労支援を行うことが求められる。つまり、州の扶助制度によって運営されるプログラムは、金銭等の支給だけでなく、受給家庭が最終的に自立をするために必要な教育や職業訓練等のサービスを組み込んだものでなければならないということである。

第二に、州の制度は、労働活動が給付を受けるための要件とされていなければならないということである。具体的には、給付を受ける期間が 2 ヶ月に達した場合、給付を受けている者は少なくともコミュニティサービスに従事しなければならない、給付を受ける期間が 24 ヶ月に達した場合、または、州が給付を受けている者について労働活動を行うべきであると判断した場合には、その者は 1996 年法に規定された労働活動を行うことが要求される。これらの就労要件を満たすことができない場合は、給付が打ち切られる。この就労要件も、貧困家庭の自立を強力に推し進めることを目的としている。

第三に、州は、制度を設計するにあたり、婚姻外妊娠を防止・減少させるために目標を設定し、そのための措置をとらなければならない。具体的には、自分の子を有する 18 歳未満の者は、高等学校への通学、または、それと同等の職業訓練プログラムへの参加が求められ、加えて、成人の保護者の下で生活することが要求されることとなる。これらの要件を満たせない場合は、給付が打ち切られる。アメリカでは、未成年者（18 歳未満）の婚姻外妊娠は、その者が貧困に陥る主たる要因の 1 つであり、低い教育水準や労働能力と相まって、貧困から抜け出すことが非常に困難な状況を作り出してきた。さらに、貧困等を理由として親の養育を十分に受けられず、教育水準や労働能力が低い者は、売春等の非行あるいは犯罪行為といった手段で生活せざるをえず、結果として自身も貧困の状態から抜け出せないといった、いわゆる貧困の再生産が従来から大きな社会問題となっていた。この問題に対応することも TANF の目的の 1 つであり、そのためこのような枠組みが設けられている。

第四に、継続、非継続を問わず、通算で 5 年の給付を受けた者については扶助の対象外とする制度でなければならない。TANF の補助金の対象となる制度による給付を 5 年受けてもなお自力で生活を維持できない貧困者に対しては、州が独自に扶助制度を設けること

はできるが、これらの制度に対し連邦からの財源的な補助はない。このことが、TANF の補助金の対象となる制度の枠内で貧困家庭を自立させることの州にとってのインセンティブとなっている。

これらの要件を満たし、受給資格及び給付についての公正かつ公平で客観的な基準が設けられていれば、貧困家庭に対する支援の手法及び給付水準については州が自由に設計できる。カリフォルニア州における CalWORKs も、これらの枠組みに沿った制度である。以下、CalWORKs について説明する。

III. CalWORKs

1. 概要

カリフォルニア州では、就労機会及び児童に対する責任制度（California Work Opportunity and Responsibility to Kids: CalWORKs）が設けられているが、これは貧困家庭に対する自立支援制度の 1 つである。この制度により運用される貧困家庭の自立支援プログラムは、CalWORKs プログラムと呼称される。CalWORKs プログラムは、カリフォルニア州福祉法典 11200 条（CALIFORNIA WELFARE AND INSTITUTIONS CODE section 11200）以下に詳細が規定されている。CalWORKs の福祉法典上の位置づけは、第 9 編（公的社会サービス）、第 3 部（援助及び医療扶助）、第 2 節カリフォルニア州就労機会及び児童に対する責任に関する法（California Work Opportunity and Responsibility to Kids Act）である。

ただし、制度を運用する組織等については別の箇所に規定がある。たとえば、貧困家庭の自立支援のためにカウンティが策定、運用するプログラムについては 11530 条以下に規定されている。

CalWORKs は、18 歳未満の未成年者を有する貧困家庭の経済的支援と自立を目的とするもので、金銭給付と自立支援のための就労支援プログラムを主たる柱としている。制度の大きな特徴として、適用対象が原則として未成年者のいる貧困家庭であること、就労支援プログラムへの参加及び未成年者の就学等が金銭給付の要件となっていること等が挙げられる。制度の詳細については後述するが、単に貧困家庭への扶助ではなく、未成年者の健全な育成という目的を前面に掲げ、そのために貧困家庭の経済的な自立を強力に推し進めることを目的とした制度設計となっている。

2. 適用要件及び手続き

(1) 適用対象

CalWORKs の適用対象は、原則として、親による養育や扶助を受けられない 18 歳未満の未成年者の存する家庭である（11250 条）。親による養育等を受けられない理由として、親の死亡、身体障害、精神障害、拘禁、失業、また、離婚等による親の継続的な不在が列

挙されている。

適用対象世帯となるためには、その世帯に属する家族がカリフォルニア州に居住していることが必要である（11100 条以下）。外国人については、カリフォルニア州に居住していることに加え、永住権を取得していることが適用要件となっている（11104 条）。

家庭に属する未成年者の年齢要件の例外として、18 歳の者であっても、高等教育、あるいは、それと同等の職業訓練か技術訓練を受けており、19 歳に達する前にその教育プログラムや訓練プログラムを終了することができると考えられる場合は適用対象となる（11253 条）。

18 歳未満で、結婚していないが妊娠しているまたは養育すべき子供がいる者は、その者の親、後見人等によって維持されている住居に居住している場合にのみ、（その他の要件を満たしていることが前提であるが）給付が認められる（11254 条(a)(1)）。この場合、金銭給付は、原則としてその者の親や後見人が受け取る（11254 条(a)(2)）。

(2) 資産要件

CalWORKs の適用対象は、18 歳未満の児童のいる貧困家庭であることから、適用要件として資産要件が設けられている（所得要件については、後述するように給付額の算定基準として家族構成人数別の最大支給額が定められており、実際の支給額はこの額から所得等が控除された額となるため、これが事実上の所得要件となっている。）。

資産については、世帯の保有する資産の債務等を差し引いた市場価格が 1000 ドル以下であることが支給の要件とされている（11257 条(a)）。ただし、現住している住居、連邦法によって認められている限度を超えない価値の車両 1 台、カウンティの福祉局の責任者が連邦法の範囲内で認める資産については保有が認められる。

この原則の例外として、不動産に関しては売却するための努力を怠らなければ、給付の申請から 9 ヶ月間保有が許される（11257.5 条）。9 ヶ月の間に売却できた場合には、その 9 ヶ月の開始時に売却されたものと判断される。その結果、実際の売却時までの給付は過払いの扱いとなり、過払い分は売却代金からカウンティに返済されることとなる。

保有の許された 9 ヶ月間に売却できなかった場合には、11257 条(a)の資産制限の規定に従う。その結果、1000 ドルを超える資産を保有しているため受給資格がないと判断された場合には、既になされた支給額をカウンティに返済しなければならない。カウンティはその債権を保全するため当該不動産に対し先取特権を有する。

これらの適用要件については、カウンティは毎年判断する必要がある（11265 条(a)）。

(3) 金銭給付

CalWORKs プログラムによる金銭給付については、以下のように決定される。まず、給付を受ける家庭に収入がない場合の最大給付額が、適用対象世帯の構成人数を基準として設定されている（11450 条）。この最大給付額は、家族の構成人数が 1 人の場合月額 326 ド

ル、2人の場合月額535ドル、3人の場合月額663ドル、以下、家族の構成人数が1人増えるごとに月額約110ドルずつ加算されていくが、10人以上は月額1403ドルで固定である（ただし、物価上昇指数等を考慮して調整される。例えば、2008年7月では、1人家庭の場合の最大支給額は、地区1で月額359ドル、地区2で月額340ドルである。各カウンティは地区1または地区2のどちらかに分類されている（11452.018条））。

給付を受ける家庭に適用される具体的な最大給付額は、この家族構成人数別の最大支給額の額から、当該世帯の収入を控除した額となる（11450条）。

次に、カリフォルニア州の生活必要費指針に示された年間の食料費、住居費、光熱費等を基にして、受給家庭の基準支出額が算定される。それを基に最大支給額を超えない範囲で支給額が決定される。

適用対象とされた家庭が金銭給付を受けるためには、その家庭に属する未成年者は原則として就学していなければならない（11253.5条）。16歳未満の児童が適切に就学していないと判断された場合は、正当な理由があると判断されない限り、その児童の扶助に責任ある全ての成人について、給付額計算の基準である家族構成人数に算入されない扱いとなる（11253.5条(d)）。16歳以上（18歳未満）の児童が要求された適切な就学や就労を果たしていない場合も同様である（11253.5条(e)）。

(4) 利用手続き

CalWORKsプログラムを利用しようとする者はカウンティに申請することになる。利用申請がなされると、カウンティはその申請者に緊急の扶助が必要かどうか、制度を利用する資格を有するかどうかを大まかに判断する（11266条(a)）。申請者に緊急の扶助が必要かどうかの判断は、当該申請者のすぐに利用可能な財産が100ドル未満であるかどうかを基準とし、100ドル未満の場合は緊急の扶助の必要ありと判断する（11266条(a)(1)）。

CalWORKsプログラムを利用する資格を有するかどうかの大まかな判断については、申請者が提出した書類、あるいは、カウンティの福祉局が有する情報の内容が事実であると確定すれば資格を得ることが明らかな場合、当該申請者は資格を有するものと判断する（11266条(a)(2)）。他州及び外国籍の者は、この要件に加え、正式な身分証明書が提示できなければ資格を有するとは判断されない。

申請者に緊急の扶助が必要であり、かつ、制度利用の資格を有するとの一応の判断された場合は、カウンティは申請者に対し200ドル、または、資格が認められた場合に支給される額の上限額のどちらか低い額を支払わなければならない。この給付の前払いは申請があった日の翌労働日までになされる（11266条(b)）。当該申請者が制度利用の資格を得た場合には、初回の給付については、緊急の扶助として前払いされた額を差し引いた額が支給される。

緊急の扶助を要請する理由が住居のないことによる場合で、住居に関する特別の給付が受けられる場合（11450条(f)）や、食料がない場合にフードスタンプの支給が申請日の次の

日までに受けられる場合は、カウンティは緊急の前払いを拒否することができる（11266条(d)(1)）。ただし、フードスタンプの支給が受けられる場合以外で、緊急の扶助が他の代替プログラムでなされた場合であっても、それによって直接 CalWORKs プログラムの利用資格が認められないということになるわけではない（11266条(e)）。カウンティは、申請者に緊急の扶助を認めなかった場合であっても、申請のあった日から 15 労働日以内に資格の有無を判断しなければならない（11266条(d)(3)）。

3. 就労活動

(1) 就労活動の概要

CalWORKs プログラムの利用資格が認められ、金銭給付を受ける者は、原則として経済的自立のための就労活動を開始しなければならない。そのための就労支援制度は「福祉から労働」プログラムと呼称されている。「福祉から労働」プログラムにおいて受給者に要求される就労活動は、求職活動、能力評価および「福祉から労働へ」プランの策定、プランに従った就労活動の三段階からなる。「福祉から労働」プランは、受給者に対してそのニーズに合わせて策定される個別具体的な就労計画である。また、受給者で就労活動を義務付けられた者は、法律上、プログラムの参加者（participant）と呼ばれる。

就労活動が免除される者としては、16 歳未満の者、障害者、高齢者等が挙げられている。原則として 16 歳以上 17 歳以下の者は、就学を理由として就労活動を免除されることはないが、高等教育の学位またはそれと同等の評価を得ており、さらなる教育、あるいは、職業訓練、技能訓練プログラムを受けることになっている者については、その状況が継続する限りで就労活動が免除される（11320.2 条）。

1. 求職活動

就労活動を要求される者は、まず「福祉から労働へ」プログラムのオリエンテーションを受ける。このオリエンテーションで、受給者は、プログラムの参加者が利用できる各活動に参加する要件や、支援サービス（支援サービスとは、参加者の就労を支援するためのさまざまなサービスであり、就労中の子供のケア等が含まれる）の利用の要件などを通知される（11325.2 条）。申請からこの時点までに、カウンティは受給者の職歴や技能、必要な支援サービスについての評価を行い、受給者に通知する。

このオリエンテーションを受けた後、参加者は求職活動を開始する。求職活動の期間は 4 週間設けられているが、期間満了前であっても、これ以上の求職活動は参加者の利益にならないことにカウンティと参加者が同意した場合は、求職活動期間を短縮できる。逆に、4 週間の求職活動の結果、雇用を得られなかったとしても、それまでの求職活動の評価に基づき、さらなる求職活動が当該受給者の雇用につながるとカウンティが判断した場合には、求職活動期間を延長することもできる。求職活動の結果、雇用を得られなかった場合は、能力評価および「福祉から労働へ」プランの策定の段階に移ることになる（11325.22 条(a)）。

逆に、この求職活動により雇用を得ることができ、経済的自立が達成された場合は、制度の利用資格を失う。

2. 能力評価

求職活動を終了したものの雇用を得ることができなかった参加者は、その能力と制度利用の必要性の評価を受ける（11320.2 条）。この評価は、求職活動期間の終了時に出される（11325.22 条(b)(2)(B)）。評価の項目は、参加者の職歴、職業技能、知識等の調査記録、学歴および現在の教育水準、支援サービスの必要の程度、現在の参加者の職業能力および労働市場の状況を前提とした場合に得られる可能性のある雇用機会の評価、就労活動や「福祉から労働」活動の妨げとなる参加者の身体的な制限や精神的な状況等、多岐にわたる（11325.4 条(a)）。カウンティは、この評価を外部に委託できる（11325.4 条(b)）。

3. 就労活動

能力評価の後、「福祉から労働」活動に参加することが求められた者は、カウンティの福祉局と「福祉から労働」プランを策定し、それに基づいて就労活動を開始しなければならない。「福祉から労働」プランの策定とそれに基づく活動の開始は、制度利用の資格を得た日、または、「福祉から労働」活動への参加が求められることが決定した日から 90 日以内になされなければならない。ただし、制度の利用者が、受給資格を得てから 30 日以内に求職活動（前述）を開始した場合には、「福祉から労働」プランの策定等は求職活動期間の満了後 90 日以内になされればよい（11325.21 条(a)）。

プラン策定（または修正）後 3 労働日の間、参加者はプランの条件の変更を求めることができる（11325.21 条(b)）。また、プランは、明確で理解しやすい言葉で書かれ、平易で読みやすい形式でなければならない（11325.21 条(c)）。

「福祉から労働」プランには、参加者が従事すべき活動と参加者に提供される支援サービスが明記される。具体的には以下の項目は絶対的記載事項として挙げられている。すなわち、(a)利用可能な就労プログラム、支援サービス等のプログラム全体の概要、(b)プログラム参加の免除の要件、プログラムの不履行の効果、プログラム終了の基準等、プログラム参加者の権利、義務および責任、(c)最初の職業訓練、教育訓練から 30 日以内にプログラム内容の変更を申し出ることができること、である。（11325.21 条(d)）。特に、参加者の「福祉から労働」活動の内容と、プログラムへの参加の要件等、プランの履行のために必要な要件については、その内容が明確にされていなければならない（11325.21 条(e)）。

(2) 「福祉から労働」活動

1. 就労活動の内容

カウンティの福祉局と参加者によって策定される「福祉から労働」プランには、「福祉から労働」活動が規定されるが、「福祉から労働」活動とは以下のものを言う。

すなわち、(a)助成を受けていない雇用、(b)助成を受けている民間部門の雇用、(c)助成を受けている公的部門の雇用、(d)就労経験、(e)OJT、(f)補助金を受けている OJT、(g)政府の支援を受けている労働 (supported work)、(h)労働学習、(i)自営労働、(j)コミュニティサービス、(k)成人基礎教育、(l)働くことに関連した訓練、(m)職業訓練・職業教育、(n)ジョブサーチ援助・就労支度援助、(o)働くことについての教育、(p)中等教育を終了していない受給者のための教育、(q)雇用の獲得、維持のためのメンタルヘルス・薬物依存からの脱却・ドメスティックバイオレンスの回避のためのサービスの利用、(r)雇用を得るために必要なその他の活動である。

このうち、(k)成人基礎教育、(m)職業訓練・職業教育、(o)働くことについての教育、(p)中等教育を終了していない受給者のための教育は、雇用を得るためにこれらの教育が必要な者のみに利用が限られる。逆に、基本的な読み書き能力および数学能力、英語力等が欠如している参加者については、成人基礎教育への参加が求められる (11325.22 条(b)(3))。

全てのカウンティは、雇用を得ようとしている参加者を支援するために必要な活動およびサービスに、参加者がアクセスできるようにするため、参加者が自立して労働できるように必要な教育や訓練を提供するため、さらに、参加者が助成を受けていない雇用を得るための能力を高めるための労働場所を提供するために、「福祉から労働」活動の場を十分に用意しなければならない (11322.7(a))。

2. 就労活動参加者の義務

就労活動参加者は策定されたプランに従って就労活動を行うが、プランの内容にはある程度の枠組みが設定されている。

まず、1人親家庭に属する成人の受給者は、週 32 時間「福祉から労働」活動に参加しなければならない (11322.8 条(a))。また、失業中の親である成人の受給者は、少なくとも週 35 時間「福祉から労働」活動に参加しなければならない。ただし、親の片方が 1人親に関する連邦政府の就労要件を満たしている場合には、親の双方とも 35 時間の要件を満たしているものとされる (11322.8 条(b))。

これらの場合、32 時間もしくは 35 時間のうち、少なくとも 20 時間は主たる「福祉から労働」活動に参加しなければならない。主たる活動とは、(a)助成を受けていない雇用、(b)助成を受けている民間部門の雇用、(c)助成を受けている公的部門の雇用、(d)就労経験、(e)OJT、(f)補助金を受けている OJT、(g)政府の支援を受けている労働 (supported work)、(h)労働学習、(i)自営労働、(j)コミュニティサービス、(m)職業訓練・職業教育、(n)ジョブサーチ援助・就労支度援助である。ただし、(m)職業訓練・職業教育については、主たる活動と認められるのは週 12 時間までに限られる。主たる活動に充てられた時間以外については、「福祉から労働」プランに従う限りで、どの「福祉から労働」活動に従事することも認められている。

(3) 就労活動要件違反

1. 要件

「福祉から労働」プランに規定された労働活動および教育活動を果たしたかどうかの判断は、無断欠勤等なく適切に活動に参加したか、十分に能力等の向上が見られるか、規定された事項を適切に遂行したか等を基準としてなされる。プログラムの要件を満たすことができなかった、または、プログラムの要件に従うことを拒否した場合には、経済的な制裁が科される（11327.4条(a)(1)）。

ここでの、「プログラムの要件を満たすことができなかった、もしくは、プログラムの要件に従うことを拒否した」場合とは、「福祉から労働」プランに署名することの拒否した場合、課されたプログラムの活動に参加できなかった、または、参加することを拒否した場合、十分な向上を示すための要求された証拠を提出できなかった、または、提出することを拒否した場合に限られる（11327.4条(a)(2)）。

2. 制裁の手続き

ある個人がプログラムの要件を満たすことができなかった、あるいは、プログラムの要件に従わなかったとカウンティが判断した場合、経済的な制裁を課すことを当該個人に通知する。カウンティは、プログラムの要件を満たすことのできなかったことについての正当な理由を示す機会を与えなければならないため、制裁は通知がなされてから 30 日以降に効力を生ずるものである必要がある。また、正当な理由を示す機会として、通知後 20 日以内に面談を予定しなければならない。制裁の通知を受けた者は、カウンティの指定した期日に行われる面談に出席するか、通知を受けた日から 20 日以内に、電話でカウンティに連絡を取らなければならない。面談について指定された日時に出席できない事情があれば、通知を受けた日から 20 日以内の別の日に面談の日程を一度変更することが認められている。

通知を受けた者は、面談や電話連絡の際に、プログラムの要件を満たすことができなかったこと、あるいは、要件に従わなかったことについての正当な理由があること、および、カウンティが正当な理由と認めるに足ることを示す情報を提示しなければならない。また、正当な理由が認められなかった場合には、プログラムの要件を満たしていない状況を是正するためのコンプライアンスプランに同意しなければならない（11327.4条(b)(1)）。

このような通知を受けた者の釈明手続きを担保するため、制裁の通知には、以下の項目が記載されていなければならない（11327.4条(b)(3)）。すなわち、(A)当該個人が就労活動への参加に関する要件を満たさなかったという状況の原因となった特定の行為、(B)当該個人がそのことについての正当な理由を主張することのできる権利を有すること、(C)カウンティが予定した面談日時、(D)正当な理由の一般的な定義と正当な理由となりうる理由の例、(E)カウンティの設定した面談に出席する代わりに、カウンティの福祉局に電話で正当な理由を告げる権利を有すること、(F)通知から 20 日以内の範囲で、面談の期日を一度再設定する権利を有すること、(G)正当な理由がないと判断された場合に、コンプライアンスプラン

が策定され、それに同意しなければ制裁が科されること、(H)正当な理由およびコンプライアンスプランに関して当該個人をサポートすることのできる州・地域の法律扶助、および、福祉の権利に携わる組織の名称、電話番号、住所、(I)面談に出席するために必要となる、利用可能な移動手段および子供のケアに関するサービス、である。

当該個人が面談に出席しなかった場合、カウンティは、正当な理由があるか否かを判断するために、当該個人に電話で連絡を取ることを試みなければならない。その結果、正当な理由があると判断された場合には、コンプライアンスプランを策定しなければならない(11327.4条(c))。

当該個人が面談に出席せず、カウンティがその個人と連絡を取ることもできず、かつ、その個人が通知後 20 日以内にカウンティに連絡を取らなかった場合、制裁が科されることになる(11327.4条(d))。

当該個人に正当な理由ありと判断するか、カウンティと当該個人がコンプライアンスプランに同意した場合には、カウンティは制裁の通知を撤回しなければならない。コンプライアンスプランに同意した場合には、プランの写しが当該個人に手渡されるか郵送される(11327.4条(e))。

正当な理由があると判断された場合には、プランの要件に反した事実はなかったものとみなされる(11327.4条(f))。正当な理由の存在は認められないが、コンプライアンスプランに同意し履行した場合も同様である(11327.4条(g))。コンプライアンスプランに同意したもののその履行を怠り、それについてカウンティが正当な理由なしと判断した場合には、制裁を科す旨を通知しなければならない。この場合は、当該個人に正当な理由を主張する機会とは与えられない(11327.4条(h))。

3. 制裁の内容

経済的な制裁は、課せられたプログラムやプランの要件を満たしていない状態が続く限り、当該個人について金銭給付の決定の基礎となる家族構成人数に参入されないという形でなされる(11327.5条(c))。プログラムの要件を満たしていない状態が治癒されれば制裁は解除される(11327.5条(d))。

4. 不服申立て

課せられた要件等が、自身の「福祉から労働」プランまたは法律に反していると考えられる場合は、州の審問会に申し立てるか、カウンティの審査委員会によって設けられ、各カウンティのプランに明示された不服申立て手続きを利用することができる(11327.8条(a))。

4. 小括

(1) CalWORKs の特徴

以上、CalWORKs プログラムについて概観したが、ここで、この制度についてその特徴

等をまとめてみたい。

まず、この制度の特徴として、金銭給付の額と受給者の就労および就学が直接関連付けられていることが挙げられる。とりわけ、就学を求められている児童が適切に就学していないと判断された場合には、その児童の養育に責任のある全ての成人について金銭給付額の計算の基礎から除外されるといったように、受給者に児童を就学させるための強いインセンティブを与えている。他方、就労して得た所得は給付の最大額から控除されるものの、そもそも就労活動をしなければその受給者については給付を得られないため、就労活動へのインセンティブを阻害することもないと考えられる。

次に、受給者の就労活動の内容が法律上かなり細かく分類され、どのような活動を行うかについてもある程度の枠組みが設定されていることが特徴として挙げられる。具体的な就労内容は「福祉から労働」プランで決められるが、原則として職業訓練のみといった選択はできず、受給者が実際に労働することに重点が置かれている。

このことに関連して、カウンティとの間で策定される「福祉から労働」プランが、一種の契約として機能していることも特徴の 1 つであると考えられる。特に「契約違反」すなわちプランの要件を満たすことができなかった場合の手続きについて詳細に規定されていることから、プランの内容に沿った活動が受給者の義務と同様のものとなっている。

(2) CalWORKs の評価

カリフォルニア州政府のデータによれば、2008 年 7 月について、CalWORKs の受給件数は 478867 件、受給家庭に属する児童を含め、CalWORKs の受給人数は 1190204 人、一受給家庭あたりの平均受給月額が 525.39 ドル、支給月額の総額は 2 億 5160 万ドルである。

CalWORKs の受給件数については、1997 年に 80 万件近くあったものが、比例的に減少して 2001 年までに約 50 万件になり、その後はほぼ横ばいの状態である。昨今の不況を考慮すれば、受給件数の増加が抑えられていることは、CalWORKs による自立支援施策が効果を上げている評価することもできよう。

他方で、同時期の一般扶助（カリフォルニア州では General Relief: GA）の受給件数は 110711 件である。一般扶助の受給件数は、1997 年には 14 万件弱あったものが、2000 年までに 10 万件を切るまで減少し、その後は 10 万件前後で推移していたが、2007 年以降増加傾向にある。CalWORKs の受給期間を満了しても自立することができなかった者は、一般扶助の給付を受けると考えられるが、2007 年までは受給件数が増加しなかったことを勘案すれば、CalWORKs の受給期間が切れて、一般扶助に頼らざるを得なかった者が多いということはないであろう。その意味でも CalWORKs による自立支援施策は、ある程度の成果を上げていると評価できよう。ただし、2007 年以降、一般扶助の受給件数は増加しているので、その要因を見極める必要がある。

IV. 今後の課題

最後に、アメリカ合衆国の公的扶助制度を研究するにあたっての課題を挙げておきたい。

まず、本報告書で紹介した CalWORKs についてであるが、さらに制度の各要素を検討し、また、運用状況等を追跡することにより、貧困家庭の自立支援施策としてどのような評価ができるのかを明確にする必要がある。そのためには、比較対象として他の州の制度とその運用状況がある程度調査する必要があるであろう。そして、貧困家庭の自立支援施策としてある程度の評価ができるとすれば、それは制度のどの要素が関連しているかを検討する必要がある。これについても他の州の制度との比較が不可欠である。

その上で、次に、アメリカ合衆国における公的扶助制度の理念を明らかにすることが必要であろう。各制度の設計や運用は州に委ねられている部分が多いとはいえ、連邦が設定している枠組みはアメリカ社会全体を見通した上で構成されているはずであり、そこには何らかの理念や共通する考え方が存在しよう（あるいは存在しないかもしれない）。それを明らかにすることによって、社会状況や法制度の異なるわが国への示唆もより具体的なものとして提示することが可能になるものと思われる。