

# アメリカ合衆国における福祉国家の再編と市民権

—1996年福祉改革法の移民への影響—

## Restructuring of Welfare State and Citizenship in the United States

—The Welfare Reform of 1996 and Immigrants—

佐藤 千登勢

SATO Chitose

This article examines the impact of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) on welfare participation of immigrants in the United States. In August 1996 President Bill Clinton signed the PRWORA which transformed the federal entitlement program of the Aid to Families with Dependent Children (AFDC) into the Temporary Assistance to Needy Families (TANF). The act introduced a new state-run, block-grant program to end the guarantee of a safety net for low-income families with children. The purpose of the law was to encourage recipients to get a job and leave welfare within two years.

One of the most controversial aspects of the PROWA lay in the fact that it restricted the eligibility of immigrants in federally funded welfare programs during their first five years of residence in the United States. Since, before the enactment, legal immigrants had enjoyed access to welfare benefits that was almost equal to citizens, this change marked a turning point in social welfare policy which had started in the 1930s. In addition to citizenship status, the timing of arrival in the United States became another criterion of eligibility. Immigrants entering after the date of the passage of the act were ineligible for federally funded benefits during their first five years in the United States. It was entirely up to the state governments to decide whether they would spend their own funding on benefits to immigrants who were ineligible for federal programs.

The State of California, which was a home to nearly 30 percent of the nation's

---

\* 本稿は第41回アメリカ学会年次大会のシンポジウム「アメリカにおける『公』を問い直す」(2007年6月9日, 於立教大学)での報告に大幅な加筆・修正を行ったものである。当日, たいへん貴重なコメントをくださった方々に, この場を借りてお礼申し上げたい。

immigrants, chose to offer generous welfare benefits out of its own budget for immigrants ineligible for federally funded programs under the PROWA. In August 1997, State Governor Pete Wilson, by signing the California Work Opportunity and Responsibility to Kids Act (CalWORKs), guaranteed some of the most generous benefits for immigrants. While along the line of PROWA, CalWORKs adopted a Work First approach to move people from welfare to work, it spent a large amount of money on child care programs as well as ESL, general equivalency diplomas, and vocational training to encourage recipients to get jobs and leave welfare. However, according to several researches conducted among immigrant women in California, most of them still found it difficult to lift themselves out of poverty because of their limited English proficiency and little work experience. Even if they found a job through the Work First program, most of the jobs were low-waged and contingent. In addition, quite a few immigrant women lacked accurate information about CalWORKs and misunderstood the eligibility of benefits. That many immigrant families were composed of non-citizen parents and citizen children tended to make the eligibility complicated and cause a persistent lack of understanding about CalWORKs.

Since the PROWA drew an important distinction between citizen and non-citizen status in eligibility for welfare, it highlighted the strong linkage between citizenship and social rights in the United States. After its enactment, there was a dramatic increase in naturalization applications. The surge in naturalization could also be attributed to an increase in population eligible to naturalize as a result of the amnesty program of the Immigration Reform and Control Act of 1986. State governments played an active role in encouraging immigrants to naturalize, so that they could shift the financial burden of state-funded welfare programs to the federal government. Coincidentally constitutional amendments that recognized dual nationality in several Latin American countries including Mexico also gave immigrants an impetus to naturalize in the United States.

## I はじめに

1990年代の民主党政権による福祉改革は、1992年の大統領選挙戦でビル・クリントンが福祉改革を公約の一つとして掲げ、セーフティー・ネットの見直しを約束したことに始まった。クリントンは1993年1月に政権に就いたが、民主党が議会の多数を占めていた最初の2年間は福祉改革への抵抗が強く、主導権を握ることはできなかった。その後、1994年の中間選挙で共和党が大きく躍進し上下院の多数を握ると、「アメリカとの契約」に掲げられていた抜本的な福祉改革へ向けた動きが共和党の保守派を中心に本格化した。翌年、共和党は二度にわたり福祉改革法案を通過させたが、行き過ぎた福祉削減であるという理由でクリントンによって拒否権が発動され、いずれも成立には至

らなかった。しかし大統領選挙を間近に控えた1996年8月に3度目の法案が議会を通過すると、福祉改革に取り組む姿勢を国民にアピールする必要に迫られていたクリントンはついに法案に署名し、個人責任と就労機会調整法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA 以下、福祉改革法とよぶ）が成立した。

同法は全部で9条から成り、その中心的な改革は1935年の社会保障法の制定以来、連邦政府の公的扶助として子供のいる貧困家庭へ給付されてきた要扶養児童家族扶助（Aid to Families with Dependent Children: AFDC）を廃止し、それに代わるものとして貧困家庭への一時的扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）を新たに導入したことであった。TANFは受給を生涯で最長5年に制限し、受給開始から2年以内に就業することを義務付けており、いわゆるワークフェアを徹底することによって、受給者数を大幅に削減することを目指した。また福祉改革法には保育制度の充実とならんで、結婚を奨励したり、離婚した父親から強制的に養育費を徴収したり、婚外子を減らすための対策も盛り込まれ、受給者の多くを占めるシングルマザーの生活を厳しく規制していく姿勢が前面に打ち出された。

こうした就労や「健全な」家庭生活の重視に加えて、福祉改革法がこれまでのアメリカにおける福祉政策を大きく転換したとされる所以は、「個人のエンタイトルメントの否定」という規定にあった。同法には「TANFとして連邦補助金を受ける州のプログラムについて、いかなる個人または家族に対し給付を受ける権利を与えるものではない」ことが明記されている。エンタイトルメントとは「制定法で定められた一定の要件を満たす限り受給資格が認められる」ことを意味し、AFDCでは連邦から州へオープンエンド型のマッチング方式の補助金で財源が提供され、補助金の上限が定められていなかったため、受給資格が認められれば誰でもAFDCを受給することができた。それに対し、TANFでは連邦から州へ包括（ブロック方式）補助金が交付されるが、その額には上限が設けられ、受給要件を満たしていてもすべての人が給付を受けられるわけではなくなった。このようにエンタイトルメントを否定する条項が設けられたことにより、福祉改革法は、それまで社会的な権利として国民に広く保障されてきた福祉を終焉させた（Public Law 104-193, Part A, Section 401 (b)）。

さらに同法はTANFだけでなく、補足的保障所得（Supplemental Security Income: SSI）、フードスタンプ、メディケイドなどの受給者を減らし、福祉関連の予算を大幅に削減するために、市民権の有無や在留資格、合衆国への入国の時期などによって、移民の受給資格を厳しく制限した。同法の制定以前は、合衆国に合法的に居住する移民はアメリカ市民とほぼ同一の条件で福祉を受給することができ、こうした変更はそれまでの合衆国の福祉政策からの大きな転換となった。移民への福祉の制限はまた、合衆国の移民政策の変化とも密接に関わりあっており、福祉改革法の成立から約1ヵ月後には、国境警備の強化や不法移民に対する罰則強化を定めた不法移民改革・移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act: IIRIRA）が成立した。

本稿の目的は、こうした合衆国における福祉国家の再編が移民にどのような影響を及ぼし、福祉と市民権をめぐる問題がいかに変化しているのかを考察することにある。第Ⅱ節では、1996年福祉改革法の移民に関する条項を詳しく検討し、福祉改革をめぐる議論の中で移民への福祉給付がいかに

なる理由で制限されるに至ったのかを明らかにする。第Ⅲ節では、今日最も多くの移民を受け入れているカリフォルニア州を事例として取り上げ、福祉改革法の制定後同州で施行されているCalWORKs (California Work Opportunity and Responsibility to Kids Act) の実態と問題点を探る。さらに第Ⅳ節では、福祉改革と市民権の問題を、特に福祉受給と帰化の関連に焦点を当てながら検討していく。

## Ⅱ 1996年福祉改革法と移民

1996年福祉改革法の第4条には「外国人に対する福祉・公的給付の制限」という項目が設けられ、様々な福祉プログラムの受給資格が市民権の有無や渡米の時期によって細かく分類されている。その冒頭には、移民と福祉に関する政府の基本的な指針が述べられており、移民への福祉給付を制限することの正当性が説かれている。それによるとまず合衆国の移民法は建国以来、移民の「自助」を原則としており、移民は自らの能力や家族・身元引受人の資力を頼りにすべきであり、決して福祉を受給できることが合衆国への移住の動機になってはならないとしてきた。しかしこうした原則にもかかわらず近年、渡米後に福祉を受給する移民が増え続けており、今後それを抑制するには、移民の自活を促すような福祉改革を断行する必要があるとしている (Public Law 104-193, Title IV)。

表1 1996年福祉改革法の下での移民の受給資格

	SSI	フードスタンプ	メディケイド	TANF
法の成立前に入国した移民	有	有	州が決定	州が決定
法の成立後に入国した移民	無	最初の5年間は無	最初の5年間は無 その後は州が決定	最初の5年間は無 その後は州が決定
不法移民	無	無	救急医療のみ	無

(出典：Public Law 104-193)

第4条の具体的な内容は以下の通りである。表1に見られるように、福祉改革法の成立以前から合衆国に合法的に居住している移民に対して、SSIとフードスタンプはこれまで通り給付されるが、連邦の補助金を用いてTANFとメディケイドを給付するか否かは各州の判断に委ねられることになった。これには免除規定があり、次の2つのグループが除外されている。ひとつは合衆国ですでに10年以上働いている合法移民とその配偶者、18歳未満の子供であり、もうひとつは現役の米軍兵士、ないしは過去に兵役に就いた経験のある合法移民とその家族である。これらの人々にはTANF、メディケイド、SSI、フードスタンプの受給資格があるものとされた。さらにこれとは別枠の措置として、1980年難民法によって認定された難民には渡米後、最初の5年間はTANFの受給資格が与えられ、その後、受給を継続するか否かは各州が決定するものとされた (Public Law 104-193, Title IV; Singer 2004: 24; Fix, Zimmermann 2004: 340-341)。

福祉改革法の下で最も厳しく福祉を制限されたのは、同法の成立後に合衆国へ入国した合法移民と不法移民であった。まず同法の成立後に入国した合法移民に対しては滞在期間が5年に達するまで、TANFとメディケイドの受給資格は与えられないことが明記され、滞在が5年を経過した後、TANFとメディケイドを給付するか否かは各州の判断に委ねられることになった。またフードスタ

ンプとSSIについても子供と障害者を除いて、渡米後最初の5年間は受給することができないことが定められた。不法移民に対しては、緊急時の医療に対するメディケイドを除いて、いかなる福祉も給付しないが、親が不法移民であってもアメリカ生まれの子供に受給資格があれば給付を行うとされた（Public Law 104-193, Title IV; Singer 2004: 23-24; Borjas 2001: 374, Table 14-1）。

さらに同法では移民への福祉給付を制限するために「見なし措置」（deeming）と呼ばれる規定が強化された。同法の制定以前にも通常、移民が渡米する際、身元引受人（市民権か永住権を持つ者に限られる）を選定し、入国後3年間は身元引受人が当該移民に対し生活上の責任を負うことが定められていたが、同法の下では移民が帰化するか10年間で合衆国で働き続けるまで身元引受人が経済的な責任を負う旨を宣誓供述しなければならなくなった。また同法では身元引受人になるには、連邦政府が定める貧困線の125%の収入がなければならないとされ、「見なし措置」という名称が示しているように、移民が福祉を申請する場合には、受給資格の審査に際して移民本人の収入だけでなく身元引受人の収入も勘案されるようになった（Public Law 104-193, Title IV, Subtitle C; Public Law 104-208, Subtitle C, Sec. 551; Fix, Zimmermann 2004: 340）<sup>1)</sup>。

こうした措置は渡米後、移民が経済的な困窮に陥った場合、身元保証人がまず生活の面倒を見る義務があることを明確にし、移民を福祉の受給申請から可能な限り遠ざけることを目的としている。このような変更の背後には、合衆国に定住している家族や親族が身元引受人となり、合衆国へ呼び寄せられる移民が1995年には全体の77%を占めていたという事情があるが、これは1965年移民法以降合衆国の移民政策の柱となっている「家族の再結合」という枠の運用を厳しく制限することを意味していた（Schneider 2000: 264）。

移民への福祉の制限を正当化する議論としては、19世紀末から連邦法で規定されながらも、近年まで形骸化していた「パブリック・チャージ」（public charge）という概念を援用したのがある。合衆国では自力で生計を立てることができず社会に依存する者を「パブリック・チャージ」と見なし、そうした状態になる可能性の高い移民の入国を拒むことができる法律が植民地時代からあり、連邦レベルでは1882年移民法で明文化された。「パブリック・チャージ」は入国やビザの申請時に審査基準のひとつとされるとともに、入国後「パブリック・チャージ」となった者は、渡米後の事故や病気により働けなくなったことを証明しない限り強制退去させることができる。これは合衆国にとって「好ましくない」移民の入国を阻止することを目的としており、移民は渡米後、懸命に働いて自活し、社会に貢献すべきであるという発想に基づいている（Edwards 2001: 2-3）。

しかしこうした規定は移民法に明文化されているにもかかわらず、現実には近年までほとんど形骸化していた。1981年から1990年の間にビザの申請時に「パブリック・チャージ」になる可能性が高いという理由で却下されたものは全体の約10%にすぎず、実際に「パブリック・チャージ」を理由に入国後、強制送還された者はこの間わずか12人しかいなかった（Edward 2001: 2-4; Borjas 2001: 371）。

1 1996年の貧困線は4人家族で15,600ドルなので、その125%は19,500ドルとなる。身元引受人は貧困線の125%以上の所得がなければならないとする条項は、福祉改革法への追加規定としてIIRIRAで明文化された。

だが1996年福祉改革法の施行後は、主としてTANFとSSIの受給が「パブリック・チャージ」と判断される要件のひとつとされるようになり、「パブリック・チャージ」の定義が以前よりも具体的なものになった。無論、TANFやSSIの受給以外にも当該移民の年齢や健康状態、家族、経済状況、教育、職能など様々な要因を総合的に判断して「パブリック・チャージ」であるか否かの決定がなされるため、TANFやSSIを受給するだけで直ちに「パブリック・チャージ」と見なされるわけではない。しかしこれまでほとんど実効力を持たなかった規定が突如、運用されるようになったことは、移民を福祉申請から遠ざけるのに十分な効果があった（U.S. Citizenship and Immigration Services 1999: 2-3）。

またこれまで州や地方の福祉行政機関が受給者に関する情報を移民帰化局に提供することは、社会保障法によって禁じられていたが、福祉改革法ではこうした情報提供が可能になった。そのため多くの移民が福祉を受給すると、将来、ビザを更新したり帰化申請をしたり、家族や親族を合衆国へ呼び寄せたりする際に不利になるのではないかという疑念を抱くようになった（Public Law 104-193, Title IV, Subtitle D, Sec. 434）。

移民の福祉受給に関して「パブリック・チャージ」という概念を援用する考え方は、福祉改革法の法案提出者であるE・クレイ・ショー・ジュニア下院議員（共和党、フロリダ）によって早くから提唱されていた。ショーは1994年に『タイム』誌の取材に答えて、「疲れた人、貧しい人を私のもとへ連れてきなさい」という「自由の女神の台座に刻まれた言葉は、福祉というものが生れる前に書かれ」たのであり、今日「この国へ来る人々は働くために来ているのだ。…施しがこの国へ人々を引き付ける磁石となってはならない」と述べている（Lacayo 1994）。ショーは法案の提出に際して「パブリック・チャージ」の現実的な運用を提唱しており、「合衆国に来て勤勉に働かない外国人への福祉給付を終わらせることは、わが国の伝統的な政策を適用する」だけのことであると主張した（Shaw, Smith 1997: A19）。

このように福祉改革法は、在留資格などではなく、市民権の有無や入国の時期によって受給資格に差を設け、以前は不法移民にのみ適用されていた受給資格に関する制限を多くの合法移民にも拡大することになった。同法の制定以前には合法移民はアメリカ市民とほとんど同じ条件でAFDCを初めとする公的扶助を受給することができ、市民権の有無を理由に、州がAFDCなどの給付を制限することは禁じられていた。これは1971年に最高裁がグラハム対リチャードソン判決で、非市民への福祉給付に関して15年の居住要件を課していたアリゾナ州法と福祉給付を市民に限定していたペンシルヴァニア州法を、憲法修正第14条に違反すると判断したことに基づいていた（403 U.S. 365）。1996年福祉改革法が定めた市民権の有無に基づく受給資格は、こうしたそれまでの合衆国の福祉政策からの大きな転換となった。

こうした変化の背景には1990年代の急速な移民の増加があり、それに対する国民の間での反移民感情の高まりがあった。外国生まれの者の数は1990年から1996年の間に1,977万人から2,456万人へと増加している（Bureau of Census 1996）。また移民の福祉受給率の変化を見ると、1970年にはわずかではあるが移民はアメリカ人よりも福祉受給率が低く、1980年代には両者の間にほとんど差はなかったが、1990年になると移民が9.1%、アメリカ生れの者が7.4%となり、移民の方が福祉受給率

が高くなっている<sup>2)</sup>。特に移民の受給率が高いとされているのはSSIであり、1984年から1995年の間に非市民の受給者数は18万1,100人から78万5,400人へと増加し、SSI受給者に非市民が占める割合はこの間4.5%から12%へと上昇した (Haskins 2006: 358)。

移民の福祉受給率が増加しており、給付を制限すべきだという議論は1990年代初めから共和党を中心に展開され、1990年代半ばには民主党からもそれに同調する議員が出てきた。そこで繰り返し主張されたのは、移民は帰化して市民権を獲得するまで、福祉の受給資格を与えられるべきではないという考え方であった。合衆国の移民政策の根幹は移民に対し母国では得られないような経済的機会を提供することであり、市場経済の中で就労し生活していく際に必然的に発生するリスクは移民自身が負うべきであり、国民が支払う税金で移民に福祉を給付する必要はないという論理である (Haskins 2006: 359)。

こうした見方に対し、多くの移民を抱える州から選出されている議員からは、福祉改革法案の審議過程で厳しい反対意見が出された。それらの議員の主張は、移民への福祉制限を人道的な立場から非難するというよりも、福祉改革法の制定によって生じる州の財政的な負担増を懸念して異論を唱えるというものであった。なかでもカリフォルニア州選出の上院議員であるバーバラ・ボクサー (民主党) とダイアン・フェインスタイン (民主党) は、移民に対し連邦政府がこれまで財源を負担してきた福祉を制限すると、特定の州へ福祉のコストが大幅に移転されることになるとして法案の第4条の大半の規定に反対した。

ボクサーによると福祉改革法が成立すると、今後6年間にわたり600億ドルの予算が削減されると見込まれるが、この約3分の1は合法移民への給付を制限することから生じる。現在、カリフォルニア州には全米の合法移民の40%が暮らしており、単純に計算しても、同法の成立後、以前と同水準の福祉を継続するには、州が240億ドルを新たに負担しなければならなくなると述べた (Congressional Record, Senate, July 23, 1996: S. 8524)。またフェインスタインも1994年に同州でAFDCを受給している人のうち15.4%が非市民であり、その数は39万人に上る。全米でSSIとAFDCを受給している合法的な移民の52%が同州に住んでいるが、福祉改革法が成立すると、最も移民が多いロサンゼルス郡は5億ドルの負担を負うことになるとした (Congressional Record, Senate, July 23, 1996: S. 8527)。こうした膨大な財政負担への懸念から、両議員は共同で上院に修正案を出し、すでに合衆国に居住している移民には現在受給している福祉を継続させ、「ゲームのルールを変えない」よう求めた。その一方で、両議員はこれから合衆国へ移民する人々に法案の規定が適用されることには反対しなかった。しかしこの修正案は上院で否決され、両議員は最終的に福祉改革法案に反対票を投じた (U.S. Senate Roll Call Votes 104<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, H.R. 3734)。

こうした移民の多い州から選出された民主党の議員の声や移民団体からの抗議に呼応して、クリントンは法案への署名時に、同法の移民に関連する部分を早期に修正することを明言した (Public Papers of the Presidents of the United States 1996: 1329)。クリントンがその後実際に行った改正は、

2) この統計には難民も含まれており、難民を除くと就労年齢にある移民の福祉受給率はアメリカ人よりも低いという見方もある。

主にSSI, フードスタンプ, メディケイドの受給資格に関するものであった。まず1997年予算均衡法によって, 1996年福祉改革法の成立以前から合衆国に合法的に居住している移民で, すでにSSIを受給している者に対し受給の継続を認めるとともに, SSIの受給者である限りメディケイドも受給できるようにした。また1998年には農業調査・拡張・教育法が制定され, 福祉改革法の成立以前から合法的に居住している移民の子供や高齢の移民, 障害を持つ移民で, 立法以前にフードスタンプを受給していた者に対し給付を回復した。さらに同法は難民がフードスタンプを受給できる期間を5年から7年へと延長した。その後ブッシュ政権期の2002年には農場保障・僻地投資法が制定され, 少なくとも5年間合法的に合衆国に居住している移民の子供や難民に対し, フードスタンプを給付できるようにした。しかしクリントン政権期にもブッシュ政権期にもTANFに関する大きな修正は行われず, 連邦レベルでは移民のTANF受給は厳しく制限されたままになっている (Singer 2004: 27-28; Fix, Zimmermann 2004: 337; Clarke 2004: 154)。

### Ⅲ カリフォルニア州の対応とCalWORKS

前節で見たように1996年福祉改革法の制定以前から合衆国に居住している移民に対し, TANFを給付するか否かを決定する権限は州政府に与えられ, 各州は独自の判断を迫られるようになった。これまでのところ人道的な配慮から50州すべてとワシントンDCが, 立法以前から合衆国に合法的に居住している移民に対しTANFの給付を継続している。また各州はTANFの受給資格のない移民に対し, 独自の財源を用いて代替的な公的扶助を給付するかどうか決めることを求められているが, これについても当初から19州が, TANFの受給資格のない移民にも合衆国に居住している期間が5年に達するまでの間の移行的な措置として公的扶助を給付している。さらにいくつかの州では移民に対し独自の財源による医療保険やフードスタンプが給付されている (Zimmermann, Tumlin 1999: 59-60)。

こうした各州の対応を移民の多い州を中心にまとめたものが表2であり, なかでもカリフォルニア州が移民に対し最も寛容な対応をしていることは注目に値する。TANFのみならず, フードスタ

表2 各州の対応

	フードスタンプの 代替プログラム	入国後最初の 5年間のTANF	入国後最初の 5年間のメディケイド	SSIの 代替プログラム
カリフォルニア	○	○	○	○
ニューヨーク	○			
テキサス	○			
フロリダ	○			
ニュージャージー	○			
イリノイ	○		○	○
アリゾナ				
マサチューセッツ	○	○	○	
メリーランド	○	○	○	
ヴァージニア			○	

(出典: Wendy Zimmermann, Karen C. Tumlin, Patchwork Policies, 1999, Table 4より抜粋)

ンプ、メディケイド、SSIのすべてにおいて州で独自の「代替プログラム」を導入しているのはカリフォルニア州とメイン州だけである。カリフォルニア州では1996年には州人口の18.8%が非市民であり、全米の外国生まれの者の32.6%がカリフォルニア州に居住していた。また同州の貧困者の33.7%は非市民であり、移民が同州のTANF受給者の約3分の1を占めていた（Zimmermann, Tumlin 1999: 56,58）。こうした同州の対応は合法的な移民には寛大な福祉を給付し、不法移民には給付を厳しく制限するという方針を明確にしたものである。これは1994年の住民提案187号に見られたような州民の反移民感情に一定の理解を示し、不法移民には厳しい態度を取る一方で、合法的な移民で福祉の受給資格がある者には充実したセーフティー・ネットを保証することによって、ヒスパニック系をはじめとするマイノリティ有権者の反発を招かないよう配慮した政策であるといえよう。

カリフォルニア州では1997年8月にピート・ウィルソン知事がCalWORKsに署名し、翌年からTANFのカリフォルニア版として施行が開始された。CalWORKsの運営は主に郡政府に任されているため、地域により若干の違いはあるが、全般的に給付水準は高く、1ヶ月の最高給付額は子供が3人いる家庭で565ドル（1998年1月）となっており全米第5位である<sup>3)</sup>（Zimmermann, Tumlin 1999: 88; Montgomery 2002: 25）。またCalWORKsでは収入の最初の225ドルまでは給付額が減額されず、それ以降は1ドルの所得につき0.5ドル減額されるようになっており、就労との関係でも全米で最も優遇されている（Coe et. al. 1998: 3）。

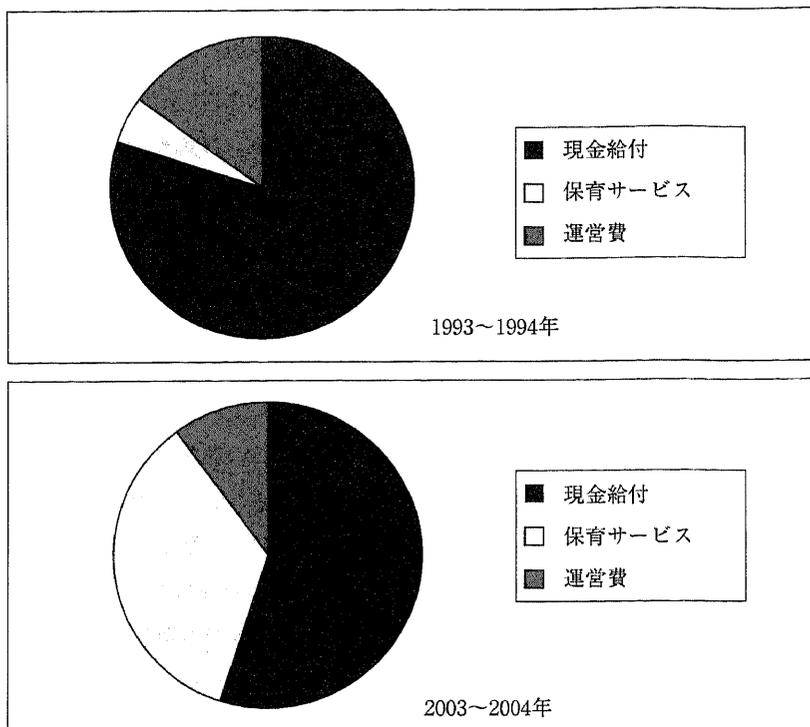
TANFと同様、CalWORKsでも生涯の受給可能年数は最長5年とされ、それを越えると成人の給付は停止されるが、CalWORKsでは子供に対する給付は継続される（Zimmermann, Tumlin 1999: 90）。さらに現金給付以外に提供される保育サービス、通勤のための交通費補助、教育や職業訓練、アルコール・麻薬乱用・メンタルヘルス・家庭内暴力の治療プログラムなどに関しても、TANFよりも柔軟性のあるプログラムがCalWORKsでは導入されている（久本 2005: 74）。

CalWORKsでは現金給付よりも就労支援につながるサービスが大きな比重を占め、なかでも保育サービスに対する支出の増加が顕著である。表3に見られるように1993年から1994年は現金給付がAFDCの支出全体の約80%を占めていたが、2003年から2004年にはCalWORKsの現金給付は55%程度に留まり、その代わりに保育サービスへの支出が35%へと上昇している（Legislative Analyst's Office 2005: 1）。このようにCalWORKsでは福祉イコール現金給付という等式が崩れつつあり、就労支援、特に保育サービスへと重点が移行していることがわかる。CalWORKsの保育サービスは主に民間部門で提供されるため、予算の多くが直接受給者ではなく民間部門へまず支出され、そこからサービスとして受給者へ提供されるようになってきている。また移民との関連では、外国人である親への直接的な現金給付が減り、アメリカ生まれで市民権を持つ者が多い子供へのサービスへと比重が移っていることを意味している。

このように移民への福祉をめぐる、カリフォルニア州は先駆的な対応をしているが、現行のシス

3) アラスカ、ヴァーモント、コネチカット、ニューヨークに次ぐ。さらに2000年の統計ではアラスカ、コネチカット、ハワイ、ニューヨーク、ヴァーモントに次いで第6位となっている。

表3 AFDC (1993~1994年) とCalWORKs (2003~2004年) の支出内訳



(出典: Legislative Analyst's Office, CalWORKs Program Overview Hearing, March 9, 2005, p.1)

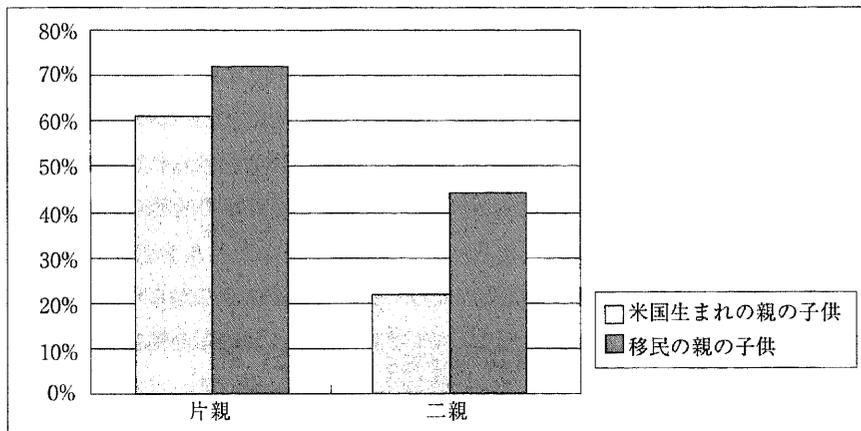
テムがすべてうまく機能しているわけでは決してない。CalWORKsの重要な問題点を指摘している調査として、ERA (Equal Rights Advocates) が1998年にカリフォルニア州サンタクララ郡で150人のメキシコ系とベトナム系の移民女性を対象に行った聞き取りがある。この調査の対象は、市民権を持たない75人のメキシコ系の女性と75人のベトナム系の女性であり、そのうち128人が当時福祉を受給していた。また残りの22人も過去に福祉を受給した経験があった<sup>4)</sup>。この調査では、福祉から就労への移行がどれくらい進んでいるのかという点に関して、次のようなことが指摘されている。まず調査対象者のうち67%が働いた経験があり、その半数が現在も働いている。しかし就職を強く望んでいるが英語力やスキルがないため安定した職を得られない者が多く、CalWORKsの就労支援が実際の就職に役立ったとする者はわずか7%となっている。またCalWORKsの職業訓練に参加している者は少なく、低賃金の非正規雇用に従事している移民女性が、より良い仕事に就くた

4) 同郡はシリコン・ヴァレーのある豊かな地域ではあるが、人口160万人のうち25%が移民で占められ、低所得層が集住している地域も多くある。人口の20%がアジア系、23%がラテン系、53%が白人である。調査対象のうち68人のメキシコ系、37人のベトナム系がシングルマザーであり、メキシコ系は平均年齢34歳で平均3.5人の子供を持ち、ベトナム系は平均年齢39歳で平均3人の子供がいた。またメキシコ系の90%、ベトナム系の68%が高校を卒業しておらず、メキシコ系の48%、ベトナム系の87%が英語が全くできない、ないしはほとんどできないとしている。ベトナム系の90%が1989年以降に合衆国へ移住しているのに対し、メキシコ系では72%が1968年から1989年の間に移住しており、合衆国での居住年数が長い。

めの機会は依然として閉ざされている (Ng 2004: 168-171)。

この調査からわかるのは、移民の場合、働きながら福祉を受給している者がアメリカ生れの者よりも多く、低賃金労働では生計を維持するのが困難であり、より良い賃金を得られる仕事に転職し、福祉の受給を止めることを望んでいる者が多いという点である。福祉に依存し働こうとしないシングルマザーを就職させることを主眼としているCalWORKsの就労支援プログラムは、移民女性の場合、必ずしもうまく機能しておらず、移民のニーズにより合った英語教育や低賃金の非熟練労働から抜け出すための職業訓練が必要とされている。

表4 貧困率の比較



(出典: Michael E. Fix & Jeffrey S. Passel, Lessons of Welfare Reform for Immigrant Integration, Urban Institute, 2002, p.4. 連邦の貧困線の200%で計算)

また移民の場合、二親世帯で福祉を受給する比率がアメリカ生れの世帯よりもかなり高くなっている。表4に見られるように、二親世帯の子供に貧困率は親がアメリカ生れの場合22%であるのに対し、親が移民の場合は44%にも上っており、シングルマザーであるがゆえに生活が苦しく、CalWORKsを受給するという家庭の比率がアメリカ生まれの者に比べて低くなっている<sup>5)</sup>。そのためCalWORKsで重視されているような、未婚の母に結婚を奨励する類のプログラムは、移民にはそれほど効果があるとは言い難い (Fix, Passel 2002: 4)。

またERAの調査では、メキシコ系もヴェトナム系も多くの女性がCalWORKsに関して誤った情報を得ており、5年間の受給制限や2年以内の就労義務について正しく理解していたのは62%にすぎなかった。さらにケースワーカーの対応が差別的であり、受給申請時に不愉快な思いをした経験から、受給資格があってもCalWORKsのサービスを活用していないケースも多く見られた (Ng 2004: 170-171)。

この点に関しては、対象者を移民に限定していない別の調査でも指摘されており、2003年5月にCalWORKsの受給を止めた理由として最も多くの者が挙げたのは「受給者の判断」であり、全体の

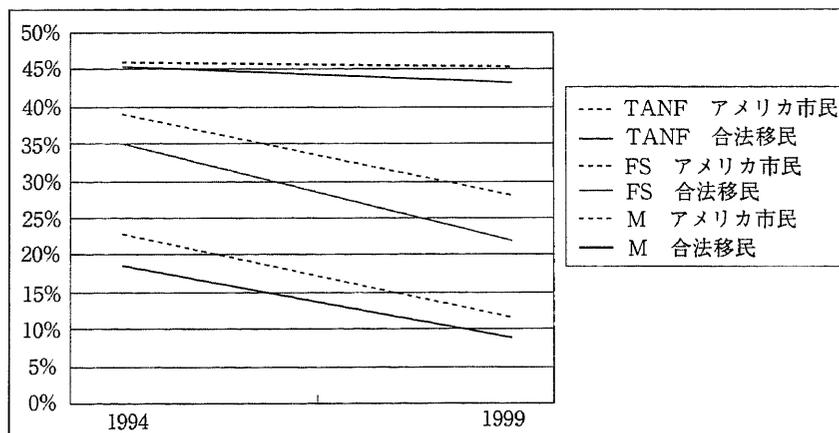
5) 連邦の貧困線の200%で計算した場合。

70%程度を占めている。これには手続きが面倒で書類を提出しなかった者や受給申請が屈辱的だと感じ、断念した者などが含まれている。それに対し、「収入の増加で所得が基準を超えた」ため受給を止めたのは10%に満たず、受給者の経済的自立はほとんど達成されていない（久本 2005: 79-80）。特に移民の場合は受給資格があっても福祉を申請しない傾向が強く、英語が十分に理解できないため法律を誤解したり、福祉を受給すると永住権や帰化の申請時に不利な扱いを受けるのではないかという疑念から申請を断念するケースが多く、このような現象は「萎縮効果」(chilling effect) とよばれている。

またこれに関連して指摘できるのは、非市民の親と市民の子供から成るいわゆる「混合家族」(mixed-status family) が数多く存在することから発生する問題である。1997年の調査によると合法移民家庭の子供の84%が市民であり、合衆国の子供の10人に1人が「混合家族」に属している。移民が多いロサンゼルス市では全世帯の45%が「混合家族」となっており、さらに貧困家庭に限るとその3分の2が「混合家族」である (Fix, Zimmermann 2004: 339)。このような家庭では親がCalWORKsの受給資格を喪失すると、子供を対象としたサービスも受けられなくなると誤解してしまうケースが多く、低所得の「混合家族」の子供は一般家庭の子供よりも福祉の受給比率が低くなっている (Fix, Passel 2002: 2)。

このように福祉改革法に対する誤解や混乱のため、受給資格がありながら申請を断念してしまう者が多くおり、問題は深刻化している。全国レベルで1994年から1999年の福祉受給者数の変化を市民と非市民に分けて見ると表5のようになる。それによるとTANF、フードスタンプ、メディケイドの受給者数は市民、非市民ともに減少しているが、減少率はいずれも非市民の方が大きくなっている (Borjas 2001: 387; Fix, Passel 2002: 5)。またカリフォルニア州について見てみると、1994年から1998年のAFDC/CalWORKsの受給率の減少はアメリカ生れの場合5.5%から3.6%であるのに対し、移民では11.3%から5.1%となっている。興味深いのは、カリフォルニア州では他州に比べて

表5 受給率の推移



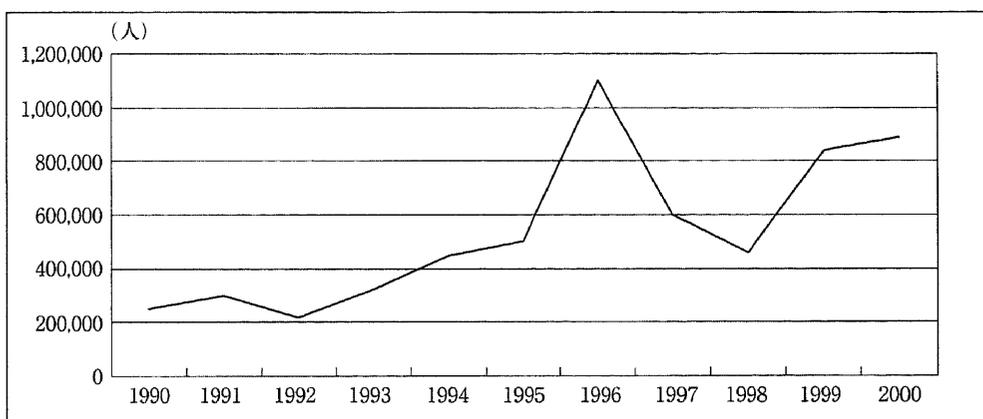
(出典：Michael E. Fix & Jeffrey S. Passel, *Lessons of Welfare Reform for Immigrant Integration*, Urban Institute, 2002, p.6. 所得が連邦の貧困線の200%未満で子供のいる家庭に占める受給者の比率。FS=フードスタンプ, M=メディケイド)

移民の福祉受給者の減少率が大きいという点である<sup>6)</sup>。前述のようにカリフォルニア州では他州よりも移民に対し寛大なプログラムを独自に提供しているが、それにもかかわらず、移民の福祉受給者数が大きく減少しているのは、一見奇妙な現象に見える (Borjas 2001: 375-377)。

#### IV 福祉改革と市民権

これまで見てきたように1996年福祉改革法が移民の福祉受給を厳しく制限したことにより、福祉を受給している移民の数は1990年代半ば以降、全国的に減少し、その減少率はアメリカ市民の福祉受給者の場合よりも大きくなっている。また実際には受給資格がありながらも、上述のような「萎縮効果」によって受給の申請を断念する移民も多く、さらなる受給数の減少に拍車をかけている。このように市民権の有無や入国の時期に基づいて受給資格を差別化した福祉改革は移民に大きな影響を与えているが、移民には受給資格を獲得あるいは回復するために帰化申請をし、市民権を取得するという選択肢が残されている。福祉改革法案に署名する際に移民の福祉受給が大幅に制限されることに対し異議を唱えたクリントンも、受給資格の喪失を逃れるための手段として移民に帰化を勧め、移民帰化局に審査を迅速化するよう指示した (Public Papers of the Presidents of the United States 1996: 1329)。

表6 帰化者数の推移



(出典：U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, 2006より作成)

表6に見られるように、1995年から1996年にかけて帰化をした移民の数は急増している。こうした現象はもちろん福祉改革だけによって引き起こされたものではなく、市民権USAなど連邦政府による帰化キャンペーンやグリーンカードに関する規則の変更などにより移民の帰化が促進されたことなどの影響もある (Gilbertson, Singer 2003: 37; Public Papers 1996: 1330; Balisteri, Van Hook 2002:

6) カリフォルニア州の移民の受給者の減少率は54.9% (11.3%→5.1%) であるのに対し、他州の減少率は32.7% (5.2%→3.5%) に留まっている。

6) 7)。またより長期的な流れとしては、1986年に制定された移民改革・統制法（Immigration Reform and Control Act）によって、270万人の不法移民が1990年前後に合法化されており、それらの人々が5年間の居住要件を満たすようになった1990年代半ば以降、帰化申請を始めたこともある（Fix, Haskins 2002: 5; Balistreri, Van Hook 2002: 9）。しかし表6に見られるように1996年の帰化者の増加は著しく、これには福祉改革がある程度の影響を及ぼしたものと推察できる。その後、帰化者数は1996年をピークに低下したが、1999年には再び急増している8)。

前述のように、多くの州では人道的な立場から独自の財源で移民に対する福祉給付を継続しているが、その一方で、州レベルで移民に帰化を勧め、市民権を取得させることで、連邦からの補助金で賄われる福祉を受給できるようにすることも積極的に行われている。これは市民権を持つ者を増やすことによって、州が福祉関連の財政的な負担を連邦へ再シフトさせることを意味しているが、統計的には市民権を獲得する者が増えれば、移民の福祉受給者の減少として現れることになる。

例えばカリフォルニア州では州政府とともに35の郡が福祉改革との関連で帰化を推進する活動を行っている。州レベルではESLと市民権取得のためのクラスを開催し、郡レベルではそれらに加えて帰化申請のための相談窓口を設けたり、申請に必要な書類や手続きに関する情報提供をしている。予算としては成人教育のために連邦から交付される補助金1,250万ドルに加えて、州政府が200万ドル、郡政府が1997年から1998年までに総額550万ドルを帰化推進のために費やしている9)。多くの地域では福祉事務所が帰化申請を担当する窓口に移民を紹介するという方法も取られ、地元の移民支援団体が様々な言語で帰化申請を手助けする体制も整えられている（Zimmermann, Tumlin 1999: 82; Johnson et al.1999: 67-71, 78) 10)。

こうした帰化申請者の中で最も多いのは、高齢者や障害者の移民であり、福祉改革法の成立後、喪失したSSIの受給資格を回復するために帰化するケースである。1997年にトマス・リヴェラ政策研究所がロサンゼルス郡で行った調査によると、調査対象となった非市民でSSIと在宅介護支援を受けている873人のうち、福祉改革法によって受給資格を喪失し、帰化の要件を満たしている者の実に91%が1年以内に申請手続きをしたという（Correa 2002: 240）。

しかし福祉改革法によって喪失した受給資格を回復するために市民権を取得した移民が全米でどれほどいるのか詳しい調査は行われていない。また大半の移民は、自分や家族をとりまく様々な要因を総合的に判断して帰化するか否かを決断するため、福祉の受給という単一の要因が帰化数の増加にどれだけ寄与しているのかを把握することは事実上困難であり、これまでなされたいくつかの研究でも見解が分かれている。

7) グリーンカードを新種のものに更新させるプログラム（Green Card Replacement Program）が導入され、永住権を持っていても国外に長く滞在していると再入国できなくなる可能性が生じるようになったため、グリーンカードを更新するのであればこの際、帰化申請をしようとする人々が増えた。

8) 1997年に帰化数が低下したのは、移民への福祉給付が1997年以降徐々に「回復」されたことが一因であるとされている。

9) 1997年には成人教育のための連邦補助金1,260万ドルのみを帰化推進プログラムに充てていた。

10) 1997年に福祉事務所のキャンペーンをきっかけに市民権を獲得した者は9万5,000人以上おり、その大半がロサンゼルス郡に居住していた。

表7 出身国別帰化率の推移

出身国	1994-95	1997-98	増加率
ニカラグア	16.50%	36.20%	119%
カンボジア	29.10%	57.80%	99%
タイ	37.50%	65.50%	75%
メキシコ	16.50%	28.20%	71%
ドミニカ	28.80%	44.50%	55%
ジャマイカ	41.50%	60.10%	45%
中国	47.60%	69.10%	45%
韓国	39.40%	55.20%	40%
キューバ	52.50%	72.70%	38%
エルサルバドル	18.40%	25.40%	38%
イラン	48.90%	66.60%	36%
旧ソ連邦	65.70%	81.20%	24%
ハイチ	35.80%	43.70%	22%
ラオス	33.20%	40.40%	22%
フィリピン	65.40%	75.90%	16%
ヴェトナム	64.00%	73.10%	14%

(1990年以前に渡米した18歳以上の人口に占める帰化者の比率)

(出典：George J. Borjas, "Welfare Reform and Immigration," 2001, p.380より作成)

福祉の受給資格と帰化にはかなり高い相関関係があると見ているのはジョージ・ボラスであり、福祉改革以前に福祉の受給率が高いグループは帰化率の増加が著しいとしている。出身国別に福祉改革の前後の帰化率を比較したのが表7であり、1994-95年と1997-98年の帰化率を比較して上昇が著しいのは、ニカラグア、カンボジア、タイ、メキシコ、ドミニカ、ジャマイカ、中国、韓国、キューバ、エルサルバドル、イランなどの国々の出身者である(Borjas 2001: 380-381)。

それに対し福祉改革と帰化にはそれほど強い相関関係はないとしているのが、バリステリとヴァン＝ホックであり、福祉の受給よりも他の要因が帰化の決定により強い影響を与えていると見ている。彼らの調査によると、福祉の受給そのものよりも家族を合衆国へ呼び寄せる際、身元引受人となる者の条件が福祉改革法とIIRIRAによって厳格化されたことが、とりわけメキシコ人移民に帰化を決断させる原因となっているという。特に配偶者も非市民である場合、配偶者ビザの更新や将来、家族を母国から呼び寄せる時のことを考えると、夫婦のどちらかが早く市民権を取得しておいた方が望ましいと判断し、帰化に踏みきる者が1990年代半ば以降増えているとしている (Balisteri, Van Hook 2002: 8,16,18)。

さらに帰化の決断には複合的な要因が作用することを示しながらも、ジェンダーにより帰化に対する考え方が異なるとする研究もある。ギルバートソンとシンガーは、ニューヨークのドミニカ系移民が1996年の福祉改革後、どれほど帰化するようになったのかを、インタビューを中心に調査している。そこで明らかにされたのは、男性よりも女性の方が市民権を取得して合衆国に定住する意思が強いということである。その理由としては、女性の場合、合衆国の方がドミニカより賃金の高い仕事に就ける機会が多く、家庭の外で賃金労働に従事することへの偏見も少なく、ある程度の経済的自由を確保できる。またドミニカよりも生活が便利で、豊かな消費文化を享受でき、合衆国に定住する子供や孫の近くに住むこともできる。さらにこの先、夫と死・離別した場合や病気、障

害、高齢などにより経済的な困窮に見舞われた場合も、福祉や年金を受給できることが帰化に積極的な理由としてあげられている (Gilbertson, Singer 2003: 42-43)。それに対し、男性は将来、ドミニカへ戻りたいという願望が強く、女性ほど市民権の取得に積極的ではないという。その理由としてギルバートソンとシンガーは、合衆国で低賃金の移民労働者として働く中で傷いた男らしさや男性性を、母国へ戻ることによって回復したいという気持ちが心の中に潜んでいることを指摘している (Gilbertson, Singer 2003: 47)。

帰化の増加については、また別の影響も指摘されている。それは中南米の多くの国々が1990年代に入り、憲法や国籍法の改正によって二重国籍を認めるようになったことである。コロンビアは1991年に、外国籍を取得してもコロンビア国籍を喪失しないことや国外居住者も投票できることをいち早く認めた。ドミニカでも1994年の憲法改正によって二重国籍が認められるようになり、1996年にはメキシコとブラジルがこれに続いた。メキシコでは憲法改正により1996年8月に在外メキシコ人の投票権が認められ、同年12月には他国の国籍を取得してもメキシコ国籍を喪失しないことが定められた (Escobar 2006: 115; Castañeda 2006: 149-151)。メキシコ政府はこうした法改正の理由として、国外、なかでも合衆国に住むメキシコ人の政治的、経済的、社会的権利の擁護を第一にあげている。これまでメキシコは最も多くの移民を合衆国へ送りながらも、在米メキシコ人の帰化率は低く、メキシコ人がアメリカ社会へ同化しない証左とされてきたが、1996年の憲法改正以降、合衆国におけるメキシコ人の帰化申請は飛躍的に増加した (Martin 2002: 228-229)。

二重国籍の保持が可能になったことは、多くの移民にとって帰化を決断する最後のハードルを取り除いたと言えよう。これまで見てきたように、1990年代半ば以降、移民に帰化を決断させる政策的な要因が合衆国国内でいくつか生まれ、福祉改革もそのひとつとなったが、メキシコをはじめとする中南米諸国の法改正がこうした流れをさらに後押しした。母国の国籍を保持したまま合衆国の市民権を獲得することで、移民はトランスナショナルな存在となり、双方の社会で権利を主張できる「多重メンバーシップ (multiple membership)」を得ることになる。しかしそれはまた移民にとって、合衆国の市民権を取得することが必ずしも合衆国に永住し「アメリカ人になる」ことやアメリカ社会に積極的に参画することを意味しなくなり、福祉受給などの社会的な権利を得るための単なる手段として、市民権を獲得する者が増えていくことにもなる。かつては非市民も享受することができた社会的な権利が徐々に侵食されていくことを懸念せざるを得なくなった移民にとって、市民権の獲得は合衆国での日々の生活を守るための「防衛策」のようなものになってしまっているのかもしれない。

## V おわりに

福祉改革法は当初5年間の時限立法として制定されたが、2002年に連邦議会で2年間の延長が決定され、その後さらに2005年財政赤字削減法によって継続されることになった。同法の更新に当たり、福祉受給者の就労をさらに積極的に進め、自立を促進するようなプログラムを強化することが確認されるとともに、「健全な結婚」を奨励するための予算や保育サービスへの予算が増額された。

(U.S. Department of Health and Human Services 2005: 1-2)。

1996年福祉改革法が市民権の有無や合衆国への入国の時期によって福祉の受給資格の差別化を図ったことは、これまで合衆国に合法的に居住することによって移民でも享受することができた社会的権利が狭められたことを意味している。これは福祉政策による「国民」の境界線の厳密化であり、国家の再統合への動きであるとも言える。その一方で当事者である移民の中には、帰化申請の手続きをし、合衆国の市民権を取得することによって、現在受給している福祉を継続する、あるいは将来的に福祉に頼る必要が生じた場合に備えておこうとする動きが見られる。

1996年の福祉改革は、アメリカ社会において「市民」であることの意味を問い直す契機となった。もし市民権が福祉の受給資格を確保するために取得するものと見なされるようになれば、それは国家のメンバーとして福祉を受給するための市民権、すなわち「メンバーシップとしての市民権」という考え方を助長することにもつながる。アメリカ人となりアメリカ社会により積極的に参画するために市民権を取得するのではなく、福祉を受給する権利を得るために市民権を取得するのは、会員として様々な特典が得られるために会員制のクラブに入会することに似ている。

福祉から非市民を排除することは、市民権をより魅力的なものにする一方で、政治や社会に参加することなく、福祉の受給を目当てに市民権を獲得しようとする移民を増やし、市民権の「価値を切り下げる」(devaluation) ことになると懸念する人々も少なくない (Correa 2002: 235)。1994年8月に移民改革委員会の委員長を務めていたバーバラ・ジョーダン は、下院の歳出委員会で「我々のセーフティー・ネットへの唯一のルートであるという理由で移民に市民権を獲得してもらいたくない。それは私にとって市民権を貶めることを意味するからだ」と述べている (Martin 2002: 224)。ジョーダンは、アメリカ民主主義を尊び、政治やコミュニティに自発的に参加することこそが、移民が市民権を獲得する動機となるべきであり、福祉の受給権を得るために市民権を取得するようなことはあってはならないと考えていた。

だがそもそも社会的な権利を享受するために市民権を獲得することが、政治的な市民権の積極的な行使につながっていくような回路はありえないのであろうか。1996年福祉改革法の成立後、多くの移民団体などによって行われた福祉受給権を求める運動などは、そうした可能性の萌芽となるのではないだろうか。政治的な市民権と社会的な市民権がどのように交錯し、相互に影響を及ぼしあっているのかという問題は今後、さらにいろいろな事例をもとに検討されていかなければならない。

#### 参考文献

葛西まゆこ「エンタイトルメントとしての福祉—アメリカ連邦最高裁判所における社会福祉を受ける地位—」『法学政治学論究』第61号 (2004年6月)

小井土彰宏 (編)『移民政策の国際比較』(明石書店, 2003年)

久本貴志「アメリカの福祉改革と就労支援—カリフォルニア州を中心に—」『経済学雑誌』第105巻

第4号 (2005年3月)

佐藤千登勢「福祉国家の後退と移民女性の労働—福祉改革とケア労働のグローバル化を中心に—」  
秋元英一・小塩和人 (編)『豊かさと環境』(ミネルヴァ書房, 2006年)

Aleinikoff, T. Alexander. 2000. *Semblances of Sovereignty: The Constitution, the State, and American Citizenship*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Balistreri, Kelly Stamper, and Jennifer Van Hook. 2002. "The More Things Change the More They Stay the Same: Mexican Naturalization Before and After Welfare Reform," Center for Family and Demographic Research, Working Paper Series 02-14, Bowling Green State University.

Borjas, George J. 2001. "Welfare Reform and Immigration," in Rebecca M. Blank and Ron Haskins (eds.), *The New World of Welfare*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

----- . 2002. "Welfare Reform and Immigrant Participation in Welfare Programs," *International Migration Review*, vol.XXXVI, no.4 (Winter 2002).

Bureau of Census, 1996. 1990. *Foreign Born Data, Bureau of Census, Current Population Survey Report*, Washington D.C., Government Printing Office.

California Budget Project, 2007. *Budget Brief*, Sacramento, CA, CBP.

California Department of Social Services. 1990. *Supplemental Report: Characteristics Survey: Temporary Assistance for Needy Families*, Sacramento, CA, California Department of Social Services.

Castaneda, Alejandra. 2006. "Roads to Citizenship: Mexican Migrants in the United States," in Suzanne Oboler (ed.), *Latinos and Citizenship: The Dilemma of Belonging*, New York, Palgrave Macmillan.

Clarke, Velta. 2004. "Impact of the 1996 Welfare Reform and Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Acts on Caribbean Immigrants," *Journal of Immigrant and Refugee Services*, vol.2, nos.3-4 (2004).

Coe, Norma B., Gregory Acs, Robert I. Lerman, and Keith Watson. 1998. "Does Work Pay? A Summary of the Work Incentives under TANF," The Urban Institute, Series A, No A-28, December 1998.

*Congressional Record*, Senate July 23, 1996, Washington D.C., Government Printing Office.

Correa, Michael Jones. 2002. "Seeking Shelter: Immigrants and the Divergence of Social Rights and Citizenship in the United States," in Randall Hansen and Patrick Weil (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, New York, Berghahn Books.

Edwards, James Jr. 2001. *Public Charge Doctrine: A Fundamental Principle of American Immigration Policy*, Washington D.C., Center for Immigration Studies.

Escobar, Christina. 2006. "Dual Citizenship and Political Participation: Migrants in the Interplay of United States and Colombian Politics," in Suzanne Oboler (ed.), *Latinos and Citizenship: The Dilemma of Belonging*, New York, Palgrave Macmillan.

Espenshade, Thomas J. 1998. "U.S. Immigration and the New Welfare State," in David Jacobson (ed.), *The Immigration Reader: America in a Multidisciplinary Perspective*, Malden, Mass., Blackwell.

-----, Jessica L. Baraka, and Gregory A. Huber. 1997. "Implications of the 1996

- Welfare and Immigration Reform Acts for US Immigration," *Population and Development Review*, vol.23, no.4 (December 1997).
- Fix, Michael E. and Jeffrey S. Passel. 2002. *Lessons of Welfare Reform for Immigrant Integration*, Washington D.C., The Urban Institute.
- and Ron Haskins. 2002. "Welfare Benefits for Non-citizens," Brookings Institution, [http://www.brookings.edu/papers/2002/02immigration\\_fix.aspx?p=1](http://www.brookings.edu/papers/2002/02immigration_fix.aspx?p=1) (accessed on November 9, 2007)
- Fix, Michael and Wendy Zimmermann. 2004. "The Legacy of Welfare Reform for U.S. Immigrants," in Douglas S. Massey and J. Edward Taylor (eds.), *International Migration: Prospects and Policies in a Global Market*, Oxford, Oxford University Press.
- Gilbertson, Greta and Audrey Singer. 2003. "The Emergence of Protective Citizenship in the USA: Naturalization among Dominican Immigrants in the Post-1996 Welfare Reform Era," *Ethnic and Racial Studies*, vol.26, no.1 (January 2003).
- Grogger, Jeffrey and Lynn A. Karoly. 2005. *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Haskins, Ron. 2006. *Work over Welfare: The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Johnson, Hans P., Belinda I. Reyes, Laura Mameesh, and Elisa Barbour. 1999. "Taking the Oath: An Analysis of Naturalization in California and the United States," San Francisco, Public Policy Institute of California.
- Klerman, Jacob Alex, et. al. 2003. *Welfare Reform in California: Early Results from the Impact Analysis*, Sacramento, CA, California Department of Social Services.
- Lacayo, Richard. 1994. "Down on the Downtrodden," *Time*, December 19, 1994.
- Legislative Analyst's Office. 2005. *CalWORKs Program Overview Hearing*, Washington D.C, LAO.
- MaCurdy, Thomas and Margaret O'Brien-Strain. 1998. *Reform Reversed?: The Restoration of Welfare Benefits to Immigrants in California*, San Francisco, Public Policy Institute of California.
- Marchevsky, Alejandra and Jeanne Theoharis. 2006. *Not Working: Latina Immigrants, Low-Wage Jobs, and the Failure of Welfare Reform*, New York, New York University Press.
- Martin, Susan. 2002. "The Attack on Social Rights: U.S. Citizenship Devalued," in Randall Hansen and Patrick Weil (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, New York, Berghahn Books.
- Montgomery, Debrah et. al. 2002. *Recent Changes in California Welfare and Work, Child Care, and Child Welfare Systems*, Washington D.C., The Urban Institute.
- Ng, Doris. 2004. "Welfare Reform in Santa Clara County: The Experiences of Mexican and Vietnamese Immigrant Women," in Philip Kretsedemas and Ana Aparicio (ed.), *Immigrants, Welfare Reform, and the Poverty of Policy*, Westport, Conn., Praeger.

- Public Papers of the Presidents of the United States*, Administration of William J. Clinton, 1996. Washington D.C., Government Printing Office.
- Schneider, Dorothee. 2000. "Symbolic Citizenship, Nationalism and the Distant State: The United States Congress in the 1996 Debate on Immigrant Reform," *Citizenship Studies*, vol.4, no.3 (2000).
- Shaw, E. Clay Jr. and Lamar Smith. 1997. "Immigrants, Welfare and the GOP," *Washington Post*, May 28 1997.
- Singer, Audrey. 2004. "Welfare Reform and Immigrants: A Policy Review," in Philip Kretsedemas and Ana Aparicio (eds.), *Immigrants, Welfare Reform, and the Poverty of Policy*, Westport, Conn., Praeger.
- United States Citizenship and Immigration Services. 1999. *Fact Sheet, Public Charge*, May 25, 1999. Washington D.C., Government Printing Office.
- United States Department of Health and Human Services. 2005. *Fact Sheet, Welfare Reform: Deficit Reduction Act of 2005*, Washington D.C., Government Printing Office.
- United States Department of Homeland Security. 2006. *Yearbook of Immigration Statistics 2006*, Washington D.C., Government Printing Office.
- United States General Accounting Office. 1995. *Welfare Reform: Implications of Proposals on Legal Immigrants' Benefits*, Washington D.C., GAO.
- , 1998. *Welfare Reform: Many States Continue Some Federal or State Benefits for Immigrants*, Washington D.C., GAO.
- Zimmermann, Wendy and Karen C. Tumlin. 1999. *Patchwork Policies: State Assistance for Immigrants under Welfare Reform*, Washington D.C., The Urban Institute.