

Stacking

公的扶助の新たな悪者

(アメリカ)

所得に応じて料金が徴収されるソーシャル・サービスを利用する場合、フルタイムで働く低賃金労働者とこれらのサービスを無料で受けられる公的扶助受給者との間に、可処分所得についてどのような変化が生じるか。著者は、フルタイムで働く貧困者が、たとえその稼得が増加したとしても2つ以上のソーシャル・サービスを利用した時、そのサービスの料金徴収開始時点と徴収額によっては、実質的な可処分所得の減少をきたすという事実に着目した。その結果、既存のソーシャル・サービス・システムは働く意欲と所得の増加に努力しようとする誘因をはばむことになる、と指摘する。このような現行の公的サービス・システムについて、財政的に不公正な構造の存在を明らかにしたのが本稿である。以下、本論文に沿って内容を紹介する。

最近の傾向として、各種のソーシャル・サービスは所得のみならずニーズに応じた資格の拡大をつくり出している。このことは、サービスの利用について、社会的公正と普遍主義的接近を擁護するのか、あるいは、あくまでも所得に拘泥するののかという問題を提起する。一つの典型的な解決策は、各種の公的なソーシャル・サービスを範ちゅう化し、所得に応じた料金を基礎にいくつかのサービスを提供することであった。この選択は費用面でサービスの需要を制限する一方、他方で低所得稼得者や公的扶助受給者の利用を容易にするというサービスの二正面目標を試みたものである。しかし、サービスプログラムへの料

金導入策は、stacking という新しい問題、つまり、雇用されている個人や家族がこのようなプログラムを2つ以上利用した時に生じる問題を作り出すにちがいないのである。

背景

一般に、個人や家族の所得が一定の水準-分岐点-に達すると、所得に応じた利用料金が徴収される。しかし、これらの分岐点はサービスによってまちまちであると同時に、徴収額やその適格料金を算定する際の基礎となる実質ないし総所得と支出の捉え方もさまざまである。たとえば、オンタリオ州の場合、公営住宅の家賃は所得と家族員数のみによって決められ、いわゆる家計費は考慮されない。また、保育やホームメーカーサービスのようなプログラムは住宅費を考慮に入れるがその他のプログラム費用は考慮していない、という具合である。

問題は、フルタイムで稼働している利用者や、これらのプログラムの分岐点がともに接近しているようなサービスを、2つ以上受ける場合のサービスの可処分所得に与える影響を明らかにすることである。なぜなら、所得が増加したばかりに家族は同時にいくつかのサービス料金を徴収される場合がおこるからである。そのような時には、所得の増加が逆に恨めしく思われ、長時間働こうとしたり、あるいは、より高い給料の仕事を求めようとする意欲に水がさされることにもなる。このようなソーシャル・サービス・システムの存在は望ましいものではない。

オンタリオ州には現在、2つのタイプの公的財政扶助プログラムがある。1つは一般的福祉扶助 (General Welfare Assistance = GWA) で標準的・短期的な公的扶助プログラムである。2つは家族給付扶助 (Family Benefits Assistance = FBA) で、給付水準に差のある長期の財政扶助である。無料のサービスには、Ontario housing, day care, home-maker and nursing services, legal aid, special assistance

supplementary aid がある。本研究に利用したデータはすべてこれらのサービスから得ている。Ontario housing は、公営住宅で家賃は所得に応じて決められている。day care, homemaker services, legal aid の利用料も所得にスライドしている。special assistance と supplementary aid プログラムは公的扶助受給者や特別に許可された働く貧困者に提供されている。

方法

ここでは3つのタイプの家族を選び、彼らが Ontario housing, day-care ないし homemaker service, special assistance, legal aid のすべてのサービスを同時に適用されたと仮定した。さらに、これら3つのタイプの家族がフル・タイムの働き手を有している場合と、GWA ないし FBA に依存している場合とに条件を区別して財政的位置を比較した。以上のデータを分析した結果、次のことがいえよう。

フル・タイムの稼得者のいる家族が所得に応じた利用料のあるサービスを受けている間、その可処分所得は同じサービスを無料で受けている公的扶助受給家族に比べて低くなる。

さらに、これらの状況の下では、稼得の増加はしばしば実質的な可処分所得の減少を生じるということである。

ここに仮定した3つのタイプの家族は以下の通りである。

- A型家族—世帯主が女性で3才、6才、8才の3人の子どもがいる家族。
- B型家族—2人の成人と2才、4才、7才、9才の4人の子どもで構成されている家族。
- C型家族—子どもはいないが、妻の稼働を期待できない老人夫婦。

家族の実質所得を測定するために、所得税の標準控除、失業保険、カナダ年金プラン、オンタリオ健康保険が家族の総所得として適用された。そしてAPL コンピュータープログラムを使用して、上述のサービス料を控除した可処分

所得について、それぞれの家族タイプごとに表を作った。

A型家族

表1は総稼得所得の月額範囲を示している。受けるサービスによって、どのように可処分所得が影響されるかを説明したものである。可処分所得の増加は、総所得の増加ペースに見合っていない点に注目する必要がある。これは、法律援助がオンタリオ公営住宅援助と結合した際に生じる stacking 効果のためである。

表1 A型家族の総所得から計算した月額可処分所得 (単位:ドル)

| 月額総所得 | 実質所得 | 公 営 住 宅 家 賃 | 保 育 料 金 | 特別扶助項目に対する受給者負担 | 法 律 援 助 料 金 | 可処分所得 |
|-------|------|-------------|---------|-----------------|-------------|-------|
| 300 | 291 | 56 | 0 | 0 | 0 | 235 |
| 350 | 330 | 69 | 0 | 0 | 0 | 261 |
| 400 | 383 | 81 | 0 | 0 | 2 | 300 |
| 450 | 429 | 94 | 0 | 0 | 5 | 330 |
| 500 | 464 | 106 | 0 | 0 | 7 | 351 |
| 550 | 500 | 119 | 0 | 0 | 10 | 371 |
| 600 | 535 | 131 | 13 | 0 | 11 | 380 |
| 650 | 570 | 144 | 28 | 0 | 11 | 387 |
| 700 | 607 | 156 | 76 | 24 | 7 | 344 |
| 750 | 642 | 169 | 93 | 49 | 5 | 326 |
| 800 | 677 | 181 | 110 | 74 | 3 | 309 |
| 850 | 711 | 194 | 158 | 99 | 0 | 260 |
| 900 | 744 | 206 | 158 | 100 | 0 | 280 |
| 950 | 781 | 219 | 158 | 100 | 2 | 302 |
| 1,000 | 812 | 231 | 158 | 100 | 4 | 319 |
| 1,050 | 849 | 244 | 158 | 100 | 6 | 341 |
| 1,100 | 878 | 256 | 158 | 100 | 8 | 356 |
| 1,150 | 914 | 269 | 158 | 100 | 10 | 377 |
| 1,200 | 950 | 281 | 158 | 100 | 13 | 398 |

他方、もしこの家族がGWAあるいはFBAを受給しながら4つのサービスをすべて利用したならどうなるか。別計算してみるとその可処分所得は259ドルになる。この数字は、1カ月850ドルの給料でフル・タイムで働いた家族の可処分所得に相等する。

B型家族

B型家族の可処分所得は、総稼得所得が月額900ドルから950ドルに達する点で下り始める。これは、stackingがすべてのプログラムで生じる水準である。表2は明らかにstacking効果を示している。月当り総稼得所得額が1,150ドルに達すると、家賃、保育料、特別扶助の料金徴収が家族の可処分所得を最低額の382ドルに減少させる効果をもつ。

382ドルという数字は、この家族の生計中心者がGWAないしはFBAを受

表2 B型家族の総所得から計算した月額可処分所得 (単位:ドル)

| 月額総所得 | 実質所得 | 公営住宅家賃 | 保育料金 | 特別扶助項目に対する受給者負担 | 法律援助料金 | 可処分所得 |
|-------|-------|--------|------|-----------------|--------|-------|
| 600 | 545 | 148 | 0 | 0 | 0 | 397 |
| 650 | 580 | 161 | 0 | 0 | 2 | 417 |
| 700 | 618 | 173 | 0 | 0 | 5 | 440 |
| 750 | 652 | 186 | 0 | 0 | 7 | 459 |
| 800 | 687 | 198 | 0 | 0 | 9 | 480 |
| 850 | 722 | 211 | 0 | 0 | 11 | 500 |
| 900 | 755 | 223 | 15 | 4 | 11 | 502 |
| 950 | 792 | 236 | 35 | 29 | 9 | 483 |
| 1,000 | 824 | 248 | 93 | 54 | 3 | 426 |
| 1,050 | 860 | 261 | 115 | 79 | 1 | 404 |
| 1,100 | 890 | 273 | 131 | 100 | 0 | 386 |
| 1,150 | 926 | 286 | 158 | 100 | 0 | 382 |
| 1,200 | 962 | 298 | 158 | 100 | 1 | 405 |
| 1,250 | 997 | 311 | 158 | 100 | 3 | 425 |
| 1,300 | 1,032 | 323 | 158 | 100 | 5 | 446 |
| 1,350 | 1,067 | 336 | 158 | 100 | 7 | 466 |
| 1,400 | 1,102 | 348 | 158 | 100 | 10 | 494 |
| 1,450 | 1,137 | 361 | 158 | 100 | 12 | 506 |

給していたなら得られる総額に相等する。計算によると、この家族の世帯主が最低賃金によってフル・タイムで動くより、FBAを受給した方が暮らしは良くなるはずである。

C型家族

C型家族の可処分所得は、総稼得所得が500ドルに達すると下り始め、750ドルの水準をこえるまで下り続ける。表3にみられるように、他のタイプの家族よりも所得の低いレベルでstackingが生じる。もし、C型家族の夫婦が750ドルの総稼得所得をもち、4つのサービスを利用したならその可処分所得は214ドルとなる。この数字は、C型家族がGWAとして受けられる総額よりも低いものであり、全く働かないでFBA給付を受けた場合の総額よりもかろうじて高くなるにすぎない。

表3 C型家族の総所得から計算した月額可処分所得 (単位:ドル)

| 月額総所得 | 実質所得 | 公営住宅家賃 | *ホーム・メーカー料金 | 特別扶助項目に対する受給者負担 | 法律援助料金 | 可処分所得 |
|-------|------|--------|-------------|-----------------|--------|-------|
| 250 | 243 | 63 | 0 | 0 | 0 | 180 |
| 300 | 291 | 73 | 0 | 0 | 0 | 217 |
| 350 | 339 | 88 | 0 | 0 | 4 | 247 |
| 400 | 384 | 100 | 0 | 0 | 7 | 277 |
| 450 | 432 | 113 | 6 | 0 | 10 | 303 |
| 500 | 469 | 125 | 21 | 0 | 11 | 312 |
| 550 | 504 | 138 | 60 | 0 | 10 | 296 |
| 600 | 540 | 150 | 76 | 14 | 9 | 291 |
| 650 | 575 | 163 | 92 | 39 | 7 | 274 |
| 700 | 612 | 175 | 139 | 64 | 2 | 232 |
| 750 | 647 | 188 | 156 | 89 | 0 | 214 |
| 800 | 682 | 200 | 158 | 100 | 1 | 223 |
| 850 | 717 | 213 | 158 | 100 | 4 | 242 |
| 900 | 749 | 225 | 158 | 100 | 6 | 260 |
| 950 | 787 | 238 | 158 | 100 | 8 | 283 |
| 1,000 | 818 | 250 | 158 | 100 | 10 | 300 |
| 1,050 | 855 | 263 | 158 | 100 | 12 | 322 |

*ホームメーカーサービスと保育所サービスに対するニードテストは同一であるために、著者はこの子どものいない夫婦の状況を考慮して入れかえた。

要約

以上、利用するサービスや所得レベルに応じて、仮説的な3つの家族タイプのそれぞれに stacking 問題が生じることを示した。3つのタイプの家族を考察することによって、現行のソーシャル・サービスや財政扶助プログラムには公的扶助からの脱出をはばんだり、フル・タイムで雇用され続ける意欲をつぶすようなシステム上の欠陥のあることが明らかになった。表4は、各タイプの稼働家族が4つのサービスをすべて同時に受けた時、その可処分所得の減少が生じる総所得の月額範囲である。表4にみられるように、所得にスライドしたサービス料の徴収制度は、働く貧困者に最大の困苦を課しているようである。

表4 可処分所得の減少が生じる
月額総所得の範囲 (家族タイプ別)

| 家族タイプ | 所得範囲 |
|-------|--------------|
| A | \$ 650—1,200 |
| B | \$ 900—1,450 |
| C | \$ 500—1,050 |

含意

ソーシャル・サービスプログラムのニーズ・テストを支配している現在の政策や法律は改正される必要があるだろう。つまり、低所得労働者に費用の不均衡な分配をせずに、公的なソーシャル・サービスをいかに公平に利用させるかということである。

論理的には2つの解決策が考えられる。1つは現行制度の改善、もう1つは制度そのものを他のものに変えることである。改善策としては、第1に、料金徴収の開始分岐点を今よりもっと幅広く散布し、最初のサービス料は実質所得が600ドルの時に徴収され、次に支払うサービス料は800ドルになるまで徴収

されないという考え。こうすれば、所得にスライドされたサービスをいくつ受けても可処分所得は減少しない。第2の改善策として、所得テストのあるサービスは、家族所得、適格な支出、分岐点についての定義を全てのサービスに一致させること。たとえば、いくつかのサービスあるいは全てのサービスを“パッケージ”として単一の利用料金を作成することである。

他方、代替案としては第1に、ニーズを基準にした普遍的で無料の提供方法がある。しかしこれはかなり批判の余地がある。第2の代替案は失業保険や健康保険の中に“ソーシャル・サービス保険”を発展させようとするものである。均一拠出をすることによりサービスは無料で受けられるようになる。しかし、このスキームの利用者が増加するにつれ政府補助金もかなりの額に上る。あれやこれやの理由で、このサービス別建て保険は多分実行不可能であろう。

以上のことは、ソーシャル・サービス・システムの管理について問題を投げかける。それは、働く意欲を支持するニーズに対して無料で利用のできるサービスを組み合わせること。それにより生じた高価をいかにバランスよく有効に運営するシステムを作るかである。本稿は現行システムがこの原理からどんなにたやすく逸脱することになるかを、説明したのである。

Stacking: new villain in public assistance, Maurice Kelly and Madeleine Poynter, Social Work, Volume 23, Number 6, November 1978.

(萩原清子 長野大学)