

アメリカ公的扶助政策の動向 — AFDC の場合 —

水 田 邦 雄

(在米日本大使館一等書記官)

はじめに

財政の縮小均衡による経済再生を第一義とするレーガン政権下において、矢継ぎ早に福祉諸施策の改革が提案され、その一部は既に、昨年10月1日から実施に移されている。なかでもAFDCや食料切符等の公的扶助諸施策においては、歴史的な方向転換がなされようとしている。改革の第1段階(昨年10月実施)においては、低所得階層内の「公平」を図るとの観点から、所得制限の強化等を通じ、有職貧困階層(Working Poor)に対する扶助の撤廃、扶助額の削減が行われた。また、83年度予算案においては、第2段階として、就業能力のある者は、すべて通常の雇用ないし、扶助の対価としての労務の提供による就業促進の徹底化が打ち出されている。結局、生計を維持するに足りる収入がなく、かつ就業能力に欠ける者のみが「真の困窮者(Truly Needy)」として公的扶助の正当な対象者ととらえられることになる。年頭の一般教書において、レーガン大統領は、「真の困窮者には、決して背を向けない」と強調したが、ここで念頭に置かれている

困窮者とは、前述のような者であると考えられる。

さらにレーガン政権は、一般教書において発表した「新連邦主義」構想の一環として、医療扶助(Medicaid)と引き換えに、AFDC及び食料切符を地方事業化することを提案している。かりに、この構想が実現されれば、部分的にもせよ、米国公的扶助制度は、社会保障法制定(1935年)前の姿に立ち戻り、極言を恐れずに言えば、救貧法の時代さえ思い起されるものとなるように思える。

この稿においては、第1段階を経たAFDCにつき、その概要を記すとともに、第2段階の諸提案の内容を補足することとしたい。なお、新連邦主義構想については、別稿を起すことにしたい。

1. AFDCとは

AFDC(Aid to Families with Dependent Children、児童扶養家庭扶助)とは、社会保障法第4編に基づく扶助制度であり、高齢者・障害者を対象とする補足年金(Supplemental Security Income, SSI)及び医療扶助とともに、

米国の公的扶助制度の根幹をなすものである。なお、余剰農産物対策としての側面を持つ食料切符 (Food Stamp) 制度も、公的扶助としての機能を有している。

A F D C は、生活に困窮している母子家庭等に対し、現金扶助等を行うことにより、当該家庭の自立・自助を助け、もって児童の家庭内での養育を奨励することを目的とし、片親の死亡、長期不在、身体又は精神の障害により、親の保護に欠ける 18 歳未満の児童及びその親等当該児童を家庭内において養育する者であって生活に困窮するものに対し扶助が行われる。1981年度の月平均受給者数は、1,107万人、受給世帯数は379万世帯に達している。

A F D C の支給要件を区分すれば、①養育する児童が一定年齢未満であること、②親の保護が欠けていること、③児童が家庭内において養育されていること、及び④生活に困窮していることとなる。それぞれにつき、主要な改正事項を踏まえつつ記せば、次のとおりである。

(1) 児童の年齢

連邦が定める年齢要件は「18歳未満」であるが、州は選択により、就学中の児童については、「18歳」とすることが認められている。就学中の特例は、従前「20歳」とされていたが、高等教育に対する奨学金制度の充実を論拠として、年齢の引下げが行われたものである。

なお、州は、選択により、他に子を有しない妊婦に対しても扶助を行うことができるが、今後、その始期は、妊娠6月目以降と斉一化されるほか、連邦の補助対象から

外されることとされた。後者は、妊婦に対する栄養プログラムが存在することによるものであろう。

(2) 親の保護

親の保護の欠損をもたらず事由としては、上記のほか、州は、選択により、両親のうち主たる稼得者の失業を加えることもできる。1979年9月末現在28州が、失業に係る特例扶助を行っている。なお、ストライキ参加者に対して失業特例扶助を行うか否かは、従前規則により、州の選択に委ねられていたが、今後は行わないことが法定された。

(3) 親等との同居

親のほか一定範囲の親族との同居も要件を満たすものとされている。なお、親等との同居が児童の福祉に反するとの決定が下された結果として、里親又は児童養育施設に委ねられた場合においても、解釈により親等との同居要件が満たされるものとされている。

(4) 生活の困窮

生活困窮の定義は州に委ねられているが、州は、一般に「健康で且つ文化的な生活を支えるに足りる収入、資産が欠けていること」等、抽象的な定義を示すにとどまっている。結局、具体的には、後述するミーンズ・テストの水準に示されることになる。

2 経済的条件

A F D C のミーンズ・テストは、資産と収入にわたって行われる。保有資産制限が厳格化されたほか、認定収入の範囲の拡大、勤労収入控除・保育控除の引下げ等が実施

された。各種控除の引下げは、後述の支給額算定の前提の変更と相まって、有職貧困階層を公的扶助の対象から外していくという新政権の福祉政策の基本的な考え方を示すものといえよう。このような政策の論拠として、レーガン政権は、扶助世帯と、賃金により自活している世帯の間に不均衡が生じていることを指摘し、その是正を主張している。すなわち、「平均的な扶助4人世帯は、1970年には、AFDC、医療扶助及び学校給食を合わせると、80年価格で、7,548ドル相当の扶助を受けていた。この額は10年後の1980年には、その間に発足した食料切符も合わせると8,124ドルに上昇している。一方、1970年に同額の手取り資金を稼得していた自活4人世帯は、1980年には、4%減の7,224ドルを得ているにすぎない。かりに、扶助世帯主が、自活世帯主と同様の職についていたとすれば、就労を奨励する収入控除等の結果、扶助額は11,076ドルにも達する。(83年度予算案説明資料)」このような比較が妥当であるか否かは、精査を待つ必要がある。しかし、発想の基本が、社会全体の公平という観点ではなく、低所得階層内の公平におかれていることは確かであり、社会的公平の実現の理念に導かれたというよりは、むしろ往時劣等処遇の原則を想起させるものであるといえよう。

(1) 資産制限

扶助世帯の保有資産限度額は、従前、規則により2,000ドルとされ、その具体的内容は州の判断に委ねられていたものが、

今後は、①扶助世帯が所有し、現に居住する住宅の評価額、②自動車の評価額(上限1,500ドル)及び③衣服・家具その他小額の生活必需品であって州が定めるものを除き、1,000ドル以下であって州が定める額と法定された。

(2) 収入制限

各種控除適用後の世帯の純認定収入が、州の定める最低生活費基準(Need Standard)を下回る場合に扶助が行われる。ただし、控除適用前の粗認定収入が、州基準の150%を超える場合には扶助は行われぬ。粗収入に係る制限は、今回新たに設けられたものである。

(3) 認定収入の範囲

世帯構成員の収入のほか、今後は、同居継親の収入、外国人の場合には、入国後3年間につき身元保証人の収入も認定される。なお、これらの追加的認定収入については、別途の各種控除が認められている。

また、州は、従前禁止されていた食料切符及び住宅扶助につき、これを収入として認定することができることとされた。

注: 1983年度予算案においては、親族以外の同居人の収入も同様に扱うほか、燃料費扶助、複数世帯が同居する場合、これによって生ずる共通経費の節約額も収入認定することが提案されている。また、児童のなかに社会保障年金の被扶養者年金受給者がいる場合、現行では、この児童につき世帯分離扱いすることが認められていたが、障害児を除き、かかる取扱いの廃止が提案されている。

(4) 受給資格に係る勤労収入控除

就業に伴う必要経費及び児童の保育、障害者の介護に必要な経費については、従前、所要額が勤労収入から控除されていたが、今後は、前者については、常勤の場合1人につき一律月額75ドル、後者については、1人につき月額160ドルを超えない範囲での実費のみが控除されることとされた。

また、州は従前、選択により、児童の将来のニーズのために取っておかれる積立金、すべての収入源につき各5ドル及び勤労所得税額控除(Earned Income Credit)の額を認定収入から控除することが認められていたが、今後は認められないこととされた。

3. 支給額

州が定める最低生活費基準と各種控除適用後の世帯の純収入の差額に基づいて州が算定する額が支給される。ただし、今後は、扶助額が10ドル未満の場合には、扶助世帯としての資格は継続する(すなわち、連動する医療扶助の受給資格は喪失しない)が支給は停止することとされた。

連邦は、基準の設定、支給額の算定に当たって客観性・公平性が確保されなければならない等一般的原則を定めるのみであり、実質的な内容の決定はすべて州に委ねられている。1979年9月末の資料(1980年版 Research Tables, Characteristics of State Plans for AFDC)によりつつ概観してみよう。

(1) 最低生活費基準

基準には、経常的に必要とされる経費か

らなる基本基準(Basic Needs)と特別の場合に必要なとされる経費からなる特別基準(Special Circumstance Items)がある。それぞれの主たる内容は次のとおり^{*}。なお、四人世帯(成人1人、児童3人)の基本基準月額は、最低のテキサス州が187ドルであるのに対し、最高のバーモント州は656ドルと、州により、かなりの相違がある。

- ① 基本基準 — 食費、被服費、住居費及び水熱光費(全州)、介護費(52州)、諸雑費(49州)、交通費(25州)、教育費(22州)、家具・設備費(14州)、常備薬品費(15州)、電話料(12州)、クリーニング料、リクリエーション費、及び保険掛金(11州)、その他31項目
- ② 特別基準 — 学校・教育費(13州)、資産修理費及び対人サービス費(10州)、その他32項目

* コロンビア特別区、グアム及びプエルトリコも便宜上「州」として数えた。

(2) 支給額の算定に係る勤労収入控除等受給資格に係る控除(2(4)参照)に加え、就学中の児童の勤労収入全額及び必要経費控除後の勤労収入につき、稼得者ごとに、最初の30ドル及びその余の3分の1が控除される。ただし、従前後者には期限が付けられていなかったが、扶助からの脱却を促進するため、今後は最初の4月に限ることとされた。

また、今後は、食料切符及び住宅扶助との併給調整が実施されることとされた。^{*}

* 1983年度予算案においては、燃料費扶助との併給調査も提案されている。

(3) 支給額の算定方式

州は、基準と控除適用後の純収入の差額を全額支払う必要はない。無収入4人世帯の場合、扶助実支給月額、最低のテキサス州で140ドル、最高のバーモント州で524ドルである(3.1参照)。算定方式は州により異なるが、大別すれば次のとおりとなる。

- ① 差額全額 — 24州
- ② 基準の一定割合と純収入の差額 — 17州
- ③ その他^{*} — 13州

* ほとんどは、世帯構成別に上限額を設けているものである。

4. 就労促進の徹底的強化

現行制度のもとにおいても、AFDC受給者は、これらの者を対象に、職業訓練、職業相談及び職業紹介を行う職業誘導プログラム(WIN, Work Incentive Program)への参加を義務付けられ、これに従わない者については、州は扶助を停止することができる。昨年10月の改正においては、この枠組みは維持しつつ、次のような3つのプログラムを発足させた。

① 職業補足プログラム(WSP, Work Supplementation Program)

州は扶助に代えて、受給者に対して賃金労働を提供することとする。この場合、州は、AFDC賃金により、公的ないし非営利団体のほか、一定の場合には営利の保育所に対しても資金補助を行うことができる。

② 地域職業経験プログラム(CWEP,

Community Work Experience Program)

州は受給者の就業を促進するため、公共サービスにおいて、実地の職業訓練及び就業経験の機会提供を目的とするCWEPを設けることができる。CWEP参加者に対して賃金は支払われないが、作業時間は、扶助額を最低賃金額で除して得た時間を超えないものとする。州は受給者に対し、CWEPへの参加を求めることができ、これに従わない者については扶助を停止することができる。

③ 職業誘導実証プログラム(WIDP, Work Incentive Demonstration Program)

州はWINの代替として、雇用の開発・提供、福祉活動を単一の行政機関に行わせ、その効率性を実証するためWIDPを実施することができる。その具体的内容の設定は、一切州に任せられる。

83年度予算案においては、これを一歩進め、これまで十分な成果を挙げ得なかったとしてWINを廃止するとともに、これに代えてCWEPを全州で実施することを提案している。CWEPは、実質的には、受給者に対し扶助相当の役務の提供を義務付けるものであるだけに、これもまた「画期的」なものといえることができる。その他の関連提案は次のとおり。

- ・ 求職活動の義務化 — 扶助申請者は、可能な求職活動を尽くしたことを示さなければならない。
- ・ 失業の場合、父母のいずれかが就業

論 文

促進事業に参加していなければ、親に係る扶助は不支給。

- ・ 自己都合による離職，減給，就業拒否ないし就労促進事業への参加拒否の場合，親に係る扶助は不支給。
- ・ 末子16歳到達時，親に係る扶助は終了。

5. 実施体制

A F D Cの実施主体は州であり，連邦はガイドラインを示すとともに，州に対し，所定の負担率（州により50～65%，平均54%）に従い，補助金を交付する。なお，州によっては，支給事務を地方公共団体がやっているところもあり，また，79年度末現在においては，11の州において，地方も費用を分担している。この場合，地

方負担割合は，州負担分の，およそ10～50%となっている。

83年度予算案においては，事務費補助につき，A F D C，食料切符及び医療扶助に対する補助金を統合するとともに，所要経費の補填方式から一時金払い方式への転換を図った上，総額の5%削減を提案している。

また，レーガン大統領の「新連邦主義」構想によれば，84年度以降，A F D Cは食料切符とともに，医療扶助が連邦事業化されるのと引き換えに，州ないし地方事業として再編成されることとされている。

A F D Cの給付実績，今後の見通しは次のとおりである（83年度予算案説明資料による）。

A F D C 給 付 状 況

	1981年 (実績)	1982年 (見込み)	1983年 (見通し)
給付費計(百万ドル)	12,459	12,057	10,338
うち 連邦補助(百万ドル)	(6,817)	(6,630)	(5,397)
(月平均) 受給者数(千人)	11,068	11,035	10,552
(月平均) 受給世帯数(千世帯)	3,788	3,802	3,659

注1 給付費には，事務費は含まない。

2 給付費には，予算案による節約を含む。受給者数(世帯)には含まれない。

6. 結びにかえて

レーガン政権下の公的扶助改革は、既に述べたように、昨年8月に成立した予算関係法一括調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981)が10月に適用されたことにより、その第1段階は実施に移されている。これに対する組織的な抗議は未だなされていない。しかし、AFDC受給資格の喪失は、同時に医療扶助の受給資格の喪失をももたらすだけに、有職貧困階層の生活基盤が不安化したことはいうまでもない。そして、かりに、83年度予算案に盛られた提案が議会で成立すれば、これらの階層は、CWEPを通じて提供される低賃金労働力とも競合する

ことになる。レーガン政権は、このような不安の増大に関する懸念に対しては、歳出削減をひとつの柱とする経済再生計画が成功すれば、米国経済の繁栄のもとに、これらの不安は解消されると説く。しかし、その展望は必ずしも明るくはない。

この稿が印刷される6月には、議会において予算の水準を設定する第1次予算決議が、また7月には、第2次予算決議及び一括調整法の制定が行われることが予定されている。これらの議会審議を通じて、どのような方向が示されるか、大いに注目されるところである。

(82年2月15日記)