

## アメリカの補足的保障所得 (SSI) の展開

— 就労自活が困難な人々に対する扶助の在り方をめぐって —

野田 博也

### I はじめに

アメリカの補足的保障所得 Supplemental Security Income (以下、SSI) は、就労による自活が難しいとみなされた人々のみに現金給付を支給する公的扶助である。

アメリカの公的扶助は日本でも研究が進み、SSIの紹介もなされている(後藤 2000; 阿部 2002)。しかし、困窮家族一時扶助 Temporary Assistance for Needy Families (以下、TANF) が就労政策や家族政策との関連でしばしば議論されることに比べると、SSIは十分に検討されてはいないといえる。就労自活が困難だとみなされた人々は就労を個人の責務として要求されないために、その扶助は社会的な争点とはならないようにも思われる。しかし、実際には、利用資格や利用者数の変化をめぐってSSIはたびたび問題となり、改定を重ねてきた経緯がある。アメリカ公的扶助の一里塚である1996年福祉改革では、先のTANFなどに耳目が集まるが、SSIも一定の抑制が行われていたのである。

そこで、本稿では、これまで十分に検討されてこなかったSSIに注目し、まずはこの制度の特徴を踏まえ、その成立理由や施行後の動向を概説したい(II)。次に、1996年福祉改革以降の制度の仕組みを、その抑制策に注視して示したい(III)。なお、紙幅の都合上、本稿では連邦のSSIに関する

主な論点に限定することを予めお断りしておく。

### II 成立と経緯

#### 1. 「画期的な事件」

SSIは1972年に成立し、1974年に実施された。この事業は、1935年の社会保障法によって成立した老齢扶助 Old-Age Assistance と視覚障害者扶助 Aid to the Blind、1950年に成立した恒久的障害者扶助 Aid to the Permanently and Totally Disabled の3事業を統合したものである。SSIの対象となる人々の範囲は「高齢」と「視覚障害」、「障害」の属性を基本とし、従前の3事業を引き継いでいる。

しかし、運営主体や財源、利用者の権利性などの側面において、SSIは3事業の単なる寄せ集めではない。例えば、従前は連邦政府と州政府の協調事業であったが、SSIでは連邦法規の規則を全国統一に適用し、その主な運営は連邦機関である社会保障局の直轄とした。これは、州権など地方自治を重んじるアメリカ連邦制において例外的なものである。また、財源は所得税などからプールした一般歳入に拠り、予算は各年度で上限を定めないものとした。SSIは、アメリカの公的扶助では数少ないエンタイトルメント事業のひとつとなり、利用資格を満たせば必ず給付が支給されることになった(SSA 2005a; 2005b)。このようなSSIの誕生は、アメリカ福祉政策史における「画期的

な事件」といわれる (Trattner 1999)。

## 2. 成立理由

SSIに関する法案が議論された同じ時期、ニクソン政権は連邦政府による困窮家族への扶助の構想 (家族援助計画 Family Assistance Plan) を打ち出すも、実現には至らなかった。そのなかで連邦政府による SSI が成立できた大きな理由は、主に公的年金保険との関連から説明することができる。

Grimaldi らによれば、公的年金保険の存続は、拠出量に応じた給付を支給する衡平 equity 原則と自活生活に必要な給付を支給する適性 adequacy 原則に基づくことが条件となる。しかし、前者の衡平原則に偏重するアメリカの公的年金は、拠出量が少ない低所得労働者への給付が極めて微量となり、後者の適性原則を侵害することになる。そのため、低所得労働者を含む広範囲の業績主義的な年金保険を存続させるためにも、衡平原則と適正原則との均衡を保つ策を講じることが求められた。そして、その役割を委ねられたのが、SSI であった (Grimaldi 1980; Schulz =1998; Erkulwater 2006)。

それは SSI の名称にも表れている。SSI (補足的保障所得) に付された「補足的」とは年金保険給付の「補足」を指す (USHRCWM 2004)。しかし、この「補足」とは、保障すべき最低生活費を設定したうえでの補足ではなく、国勢調査局による公式の貧困線に足りない生活費を補うものでもない。SSI の給付水準は消費者物価指数に連動して毎年調整されるが、単身者の水準は貧困線の約 7.5 割、2人世帯では約 9 割である (USHRCWM 2004)<sup>1)</sup>。このように、SSI の「補足」とは業績主義的な保険を支えるという意味を超えるものではない。しかし、そのような政策的役割が与えられたために、「画期的な事件」と評される SSI の成立が可能になったといえよう<sup>2)</sup>。

## 3. 利用者数の急増

先に述べたように、成立当時の SSI は大きな争点とはならなかった。しかし、保守政権が福祉政策全般を引き締めた 1980 年代においてさえ、SSI の利用者数が増加の一途を辿るようになると、SSI は社会的・政治的な課題として顕在化していった。その利用者総数は 1980 年の約 414 万人 (障害: 約 226 万人) から 1996 年の約 661 万人 (障害: 約 512 万人) に急増した (SSA 2005b)。その動向は、不況など社会経済的な要因のみでは十分に説明することができず (Rupp and Stapleton ed 1998)、「障害児・者」をめぐる訴訟や運動など政治的な活動の影響が指摘されている (Erkulwater 2006)。

とりわけ、「障害」の利用資格の緩和を求めた訴訟は重要である。1990 年の連邦最高裁判決 (Sullivan v. Zebley) では、「児童」の「障害」の定義 (当時) にあった「(「成人」の「障害」と) 類似の重さ」を測るために、「成人」の審査で実施していた個別機能評価 Individualized Functional Assessment を「児童」に対しても行うように命じた<sup>3)</sup>。この判決を受けて社会保障局が規則を修正した結果、「障害児」の利用者数は 1990 年 (約 31 万人) から 1996 年 (約 96 万人) の短期間で約 3 倍に膨れあがった (SSA 2005b)。また、「薬物・アルコール依存 Drug Addiction & Alcoholism (以下、DAA)」も、1980 年代末まで 2 万人に満たなかった利用者数が 1996 年には約 17 万人へと激増した。この背後にも「DAA」を道徳的問題から疾病・障害として審査するよう求めた訴訟があり、加えて「DAA」の困窮者に応じる費用負担を軽減するために、地方自治体が連邦政府の負担となる SSI を積極的に利用するよう促していた動きもあった (Hunt and Baumohl 2003)。

このような数の増加は、濫救問題などと相俟って SSI を抑制する反動を招いた。その沸点が 1996 年福祉改革であった。さまざまな抑制策のなかでも、先の「障害児」に対しては「障害」の定義

表1 SSIにおける資格と給付の概略<sup>1)</sup>

<p>I. 資格：①<u>属性要件</u><sup>2)</sup>…実質的有償活動，期間要件，審査方法，継続的な審査（認定の更新）                  ②所得要件…単身579ドル・2人869ドル（月額・2005年），算定方法                  ③資産要件…単身2000ドル相当・2人3000ドル（2005年），算定方法                  ④<u>扶養要件</u>…配偶者，親権者                  ⑤<u>帰属要件</u>…合衆国市民，居住歴（30日以上の外滞者に対する30日の居住歴など）</p> <p>II. 給付：①給付水準…単身579ドル・2人869ドル（月額最高額・2005年）                  ②<u>支給方法</u>…直接払い・代理受取人，支給の間隔                  ③<u>遡及給付</u>…分割支給，専用口座，使途の限定                  ④<u>就労努力</u>…勤労控除，就労関連費用の控除（介護費など），職業リハビリテーション                  ⑤権利…請求権，不服申立の権利                  ⑥罰則…罰金（100ドルまでの給付禁止），資格剥奪（最長3年間）</p>
--

注：1) 差異項目については，下線部を付記した。

2) 「範疇要件」とも呼ばれる。

出典：該当する連邦法と連邦法規，SSA（2005a），USHRCWM（2004）を基に筆者作成

を「顕著な重度の機能的インペアメント」へと変更し、個別機能評価の廃止など審査方法をより厳格にすることで利用者数の抑制を図った。「DAA」については、1994年に治療を給付の条件とし、給付期間を3年間に限定していたが、1996年には「DAA」が「障害」の主要な要因である者への給付を完全に廃止した。そのほかにも、「外国人」や「犯罪者」の一部に対する給付などを削っていった（*Hunt and Baumohl 2003；USHRCWM 2004；Ergulwater 2006*）。この一連の抑制策は、従前よりもSSI全体の増加率を低下させ、一定の「効果」を挙げたともみなせる。しかし、その総数は漸増しており2004年では約699万人（障害；551万人）となった。なお、「児童」の利用者数は、過去最高を記録した1996年（95.5万人）から漸減したが、2001年から増加に転じ、2003年と2004年では1996年の実数を上回った（95.9万人、99.3万人）（*SSA 2005b*）。

### III 制度の仕組み

SSIは、そのような経緯のなかで改定を重ねてきた。現行（1996年以降）制度の規則は、利用資

格（以下、資格）と給付において、対象となる人々と共通する項目（以下、共通項目）と社会的集団ごとに異なる項目（以下、差異項目）にわけることができる（表1）<sup>4)</sup>。そして、SSIの抑制策は、資格と給付における両項目から指摘することができる。

#### 1. 共通項目

まず、共通項目として、資格では所得要件や資産要件、帰属要件の一部があり、給付では給付水準や請求権、不服申立の権利、罰則がある。共通項目での抑制策は、海外滞在から帰国した後求められる一定の居住歴や、報告義務違反に対する追加給付の禁止、資産要件を満たすために保有財産を安価で売買することに対する一定期間の資格剥奪などが挙げられる。このように、対象となる集団全般に共通して一定の抑制を図っている。

#### 2. 差異項目

次に、差異項目として、資格では属性要件や扶養要件の範囲、帰属要件の一部があり、給付では支給方法や遡及給付、就労努力などがある。この項目によって、資格を与える集団（以下、資格

集団)と資格を認めない集団(以下、無資格集団)に大別でき、更に複数の下位集団に分けることができる。

### (1) 資格を与える集団

第一の資格集団では、市民である高齢者や障害児・者、外国人に分けられる。その一つ目は、「市民」<sup>5)</sup>の法的地位にある「成人」(原則18歳以上)である。この下位集団は、「高齢」と「視覚障害」、「障害」というSSIの基本的な属性(以下、基本属性)によって構成される。この集団では、一方で、扶養要件の範囲や給付を資格者本人に支給する方法direct paymentは共通している<sup>6)</sup>。他方で、その属性の定義や審査方法、給付支給後に促す就労努力には違いがある。まず、「高齢」とは65歳以上であり、その審査方法は年齢を証明する書類の提出による。また、「視覚障害」とは矯正後の視力が良い方で0.1以下または視野20度以下の棒視tunnel visionなどであり、その審査方法は医学的診断による。そして、「障害」とは身体的・精神的インペアメントがあり、そのインペアメントが12カ月以上継続するか、または死亡につながる(期間要件duration requirement)、更に実質的有償活動Substantial Gainful Activityによって一定以上の勤労所得を得ること(能力活用)ができないことを指している<sup>7)</sup>。その「障害」の審査方法では医学的診断も含まれるが、社会保障局がまとめたインペアメント目録と個別機能評価が用いられ、技能や職歴なども加味される。このような、期間要件や能力活用、複数の審査方法は「障害」のみに求められ、「視覚障害」や「高齢」では適用されない。また、継続的な障害審査Continuing Disability Reviewや、州の審査者が認定した新規利用者の一定割合を連邦機関が再度調べる認定審査の適正化、非強制的な就労促進策などは、「障害」と「視覚障害」に対して行われるが、「高齢」に対する関連規則は確認できない<sup>8)</sup>。

二つ目は、「市民」の法的地位にある「児童」(原則18歳未満の未婚者)である。この下位集団は、「視覚障害」と「障害」によって構成される。この集団では、一方で、実質的有償活動に繋がる就学者の年齢要件の拡大(22歳まで)や扶養者に対する扶養要件の適用、(資格者本人ではない)代理受取人representative payeeへの間接的支給、専用口座が設置され使途が限定される遡及給付などは共通している。他方で、「視覚障害」と「障害」については「成人」と同様に審査方法などが異なるが、「児童」の「障害」を決める審査方法では、「児童」に限って1996年に修正されたインペアメント目録のみが用いられている。

三つ目は、「市民」ではない「外国人」である。この下位集団は、差異項目に着目すると、外国人の法的地位を指す「認定移民」の一部と「非認定移民」に分けられる<sup>9)</sup>。この集団では、一方で、合法的かつ長期的な滞在が共通して求められる。他方で、「認定移民」は「非認定移民」よりも多くの法的地位が認められるが、「市民」には適用されない特別な規則(居住歴や就労歴、軍事貢献、給付の有期期間など)が付加される。

このように、資格を与える集団であっても、資格や給付の規則に違いを設け、対象となる人々の選別を図っていることがわかる。

### (2) 資格を与えない集団

第二の無資格集団は、資格の否認を免れる可能性の有無によって分けられる。その一つ目は、資格を得る可能性がある集団である。この下位集団には、「障害」の範疇から除外された「DAA」や「児童」の「不適応行動maladaptive behavior」<sup>10)</sup>がある。この属性(症状)のみではSSIの資格を得ることはできないが、ほかの基本属性に該当する場合には可能となる。二つ目は、資格を得る可能性がない集団である。この下位集団には、資格集団以外の「認定移民」や留学・観光などの一時的滞

在者である「非移民」の「外国人」と、重犯罪に対する令状に従わない者や保護観察で求められる諸条件に違反した者などの「犯罪者」によって構成される。この集団では、その属性に該当する限り、ほかのいかなる条件を満たしてもSSIの資格を得ることは認められない。

このように、資格付与を認めない集団においても、その否認を免除する規則の適用によって、対応に差を設けていることがわかる。

#### IV おわりに

「画期的な事件」と評されるSSIは、確かにアメリカ公的扶助において例外的な事業ではある。しかし、本稿で示したように、SSIは業績主義的な社会保険の「補足」として成立し、利用者数の増加に対しては多様な抑制策を実行してきた。また、その制度の仕組みは、複雑な規則によって就労自活が困難な人々をより細かく分類し、選別する構造となっている。このような特質は、セイフティネットとしての限界を示しているといえよう。

ところで、国（連邦政府）の責任によって運営される側面において、SSIは日本の生活保護（特に生活扶助）と共通している。他方で、SSIは最低生活費を基準とした保障でなく、日本でいう欠格条項を設けた制限主義的な色彩も強い。その点に着目すると、生活保護よりも戦前の救護法などによる対応に近いことがわかる。

就労が困難な貧困者は「救済価値がある者」とみなされていた。しかし、戦後アメリカの救貧政策では、そのような人々に限った扶助でさえ、それが業績主義的な公的年金保険に従属し、かつ制限主義的な特質をもつことでしか成立・存続し得なかったことは再度強調しておきたい。そして、この点から、アメリカ連邦制における救貧政策やそれを基底する市場原理などの特質を改めて窺い知ることができるだろう。アメリカ型の「小さな

政府」を目指す日本では、生活保護の見直しが行われている。アメリカの公的扶助から何をどのように学ぶことができるのか、本稿がいくらか参考になればと思う。

投稿受理（平成18年12月）

採用決定（平成19年5月）

#### 注

- 1) 連邦のSSIに加えてフード・スタンプなどを併給した場合でも、単身者については貧困閾を下回る（USHRCWM 2004）。
- 2) SSIの政策形成はErkulwater（2006）に詳しい。
- 3) Sullivan v. Zebley, 493 U.S. 521（1990）。
- 4) 根拠となる連邦法規は、42U.S.C. 1381-1385, 8U.S.C. 1601-1646（以上、連邦法）と20CFR 416.101-416.222（連邦法規）が該当する。なお、政府刊行物（SSA 2005aなど）も参照した。
- 5) 「市民」とは、アメリカまたは属領で出生した者や帰化した者などを指す（堀1994）。
- 6) 金銭管理が困難であると判断された場合には代理受取人に支給される。
- 7) 実質的有償活動の審査は月額800ドル（2003年）を得る活動を目安とする。なお、その所得の算定では、インペアメントに関連する経費は控除される（SSA 2005a：USHRCWM 2004）。
- 8) 認定審査の適正化は、財政赤字削減法Deficit Reduction Act of 2005（P.L. 109-171）によって近年制度化された。また、実際に就労する利用者は「視覚障害」と「障害」全体の約5.5%（2004年）に過ぎない反面、担当局の報告書には就労する「高齢者」の項目や記述は皆無である（SSA 2005b）。
- 9) 「認定移民」とは、「合法永住者」や「亡命者」、「難民」などを指す（8U.S.C. 1641）。詳細は、堀（1994）やNational Immigrant Law Center（2002）を参照されたい。
- 10) 1996年福祉改革前のインペアメント目録では、「不適応行動」を「自分や他者、動物に対する破壊的行為であり、保護を必要とするもの」としていた。この規定は「不適応行動」の症状の重さを測る記述であり、明確な定義は記されていない。なお、担当局によれば、修正後の目録では「不適応行動」の項目は削除されたが、ほかの精神障害などの診断で考慮されるとしている（SSA 1998）。

#### 参考文献

Erkulwater, Jennifer L. 2006. *Disability Rights and the American Social Safety Net*. Cornell University Press.

- Grimaldi, Paul L. 1980. *Supplemental Security Income : The New Federal Program for the Aged, Blind, and Disabled*. American Enterprise Institute for Public Research.
- Hunt, Sharon R. and Baumohl, Jim. 2003. "Drink, Drugs and Disability : An Introduction to the Controversy". *Contemporary Drug Problems*, 30, 9-76.
- National Immigration Law Center. 2002. *Guide to Immigration Eligibility for Federal Programs, 4th ed.* NILC Publications.
- Rupp, Kalman and Stapleton, David C. eds. 1998. *Growth in Disability Benefits : Explanations and Policy Implications*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Schulz, James, H. 1992. *The Economics of Aging : Fifth Edition*. (=1998, 佐藤隆三・嵯峨座晴夫・佐藤優子『エイジングの経済学』勁草書房.)
- Social Security Administration (SSA). 2005a. *Understanding Supplemental Security Income (SSI)*. 2005ed.
- Social Security Administration (SSA). 2005b. *SSI Annual Statistical Report, 2004*.
- Social Security Administration (SSA). 1998. *Childhood Disability Evaluation Issues*. SSA Pub. No. 64-076.
- Trattner, Walter I. 1999. *From Poor Law to Welfare State : A History of Social Welfare in America, 6th ed.* The Free Press.
- U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (USHRCWM). 2004. *The Green Book : Background Material and Data on the Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*.
- 阿部實編 2002『アメリカ所得保障政策の成立と展開:公的扶助制度を中心とする所得保障政策の動向分析』厚生労働省社会・援護局保護課
- 後藤玲子 2000「公的扶助」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, pp.151-168
- 堀勝洋 1994「アメリカ人における外国人に対する社会保障制度の適用」『海外社会保障情報』第107号 pp.4-15  
(のだ・ひろや 首都大学東京大学院人文科学研究科 博士後期課程)