

政府機関が公的扶助の捕捉率を把握・公表する際の論点

—アメリカの政府説明責任局（GAO）による見解に着目して—

野田 博也

I. はじめに

「捕捉率 take-up rate」とは、人々に物財を支給する事業ないし納付を求める事業の対象となるすべての人々のなかで、実際に当該事業が応じている人々の割合を示す指標である。この指標は、社会保障や税制等のなかで幅広く用いられているが（ex. 保険料免除制度の捕捉率；租税捕捉率）、捕捉していないことが社会的に許容できない貧困や不平等の拡大に繋がるおそれがあるときには、その事業の捕捉の程度は重大事となる（Hill 2006：1392）。そのため、社会保障体系のなかで「最後の拠り所」に位置づき—形式的であれ—貧困の事後的な解決を期待される公的扶助（以下、扶助）の捕捉率は、「政策実施の有効性を評価する基準の1つ」（藤村 1997：21）として、ひときわ耳目を集めることになる。

しかし、扶助の国際比較調査によると、扶助の捕捉率は多くの経済先進諸国のなかで「無視 neglect」されてきた論題であり、たとえ何らかの推計値が示されてもその論拠は明確でなかった（Eardley et al. 1996：106-8）。日本でも、研究者が生活保護の捕捉率を推計しているが、政府機関—生活保護では管轄する厚生労働省—による推計はない。政府機関が推計値を把握・公表しない理由としては、個々人が生活保護の申請をしない限り、稼働能力や所得や資産、私的扶養に関する情

報を十分に把握できないことが挙げられている（湯浅 2008：99-100）。また、扶助の捕捉率が低ければ、その批判の矛先は扶助の実施・監督にあたる政府機関に向けられるおそれがあるために、捕捉率を積極的に把握・公表することを政府機関は躊躇するとも考えられるだろう。

このような扶助の捕捉率調査の蓄積がある国として、アメリカを挙げることができる。日本のアメリカ研究でも、また経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development、以下 OECD）による扶助の国際比較調査（Eardley et al. 1996；Hernanz et al. 2004）でも、アメリカの捕捉率調査は欧州諸国のそれに比べるとあまり注目されてこなかったが、実際には研究者による調査も、政府機関による調査もある。

研究者による調査研究については、全米経済研究所（National Bureau of Economic Research、NBER）の報告書のなかで広範囲に概観されている（Currie 2004、以下 NBER 報告）。それら研究者による調査の多くは特定の地域や特定の事業、集団に範囲を限定している。

政府機関による捕捉率調査については、連邦議会に属する政府機関である政府説明責任局（Government Accountability Office、以下 GAO）の報告書のなかで詳しく整理されている（以下、GAO 報告）。この GAO 報告では、全米規模のデータを使用して、複数の事業の推計値を掲載している。ま

た、推計方法の留意点、その要因、改善策等をまとめ、各連邦省庁が扶助事業の捕捉率を積極的に把握すべきと勧告している。そして、その勧告について連邦省庁も基本的には同意しているという (ex. GAO 2005 : 48-52 : 66-82)。

政府機関が捕捉率を把握しない日本の現況を念頭に置くと、このようなアメリカの調査研究のなかでも、政府機関が扶助の捕捉率を把握・公表すべきと主張しているGAO報告は興味深い。先に挙げたような捕捉率を推計しない理由に関して、GAO報告ではどのような見解を示しているのだろうか。

そこで、本稿では、GAO報告に着目し、GAO報告による見解の特徴を検討し、政府機関が扶助の捕捉率を積極的に把握・公表することができる理由について若干の考察を加えることを目的とする。

以下では、まず、研究の方法を簡単に説明する (II)。次に、GAO報告の特徴を検討する (III)。それを踏まえ、アメリカの政府機関が捕捉率の把握・公表に積極的な姿勢を示すことができる理由について若干の考察を加える (IV)。

なお、本稿では、政府機関の捕捉率調査に焦点を置き、研究者の捕捉率調査についてはNBER報告の優れたレビューを参照するにとどめている。

II. 研究の方法

1. 資料と呼称

本稿では、GAO報告を主要な資料とする。また、補足資料として2本の報告書を用いる。1本目は、冒頭に挙げたNBER報告である。2本目は、2004年にOECDから出された報告書であり、そのなかでは経済先進諸国 (北米2カ国；欧州7カ国) の捕捉率調査を広範囲に概観している (Hernanz et al. 2004、以下OECD報告)。これら3本の資料は、OECD報告が欧州諸国を中心に引き上げ、NBER報告がアメリカの研究者による調査を中心に引き

上げ、GAO報告がアメリカの政府機関による調査を中心に引き上げている点で異なる。このように研究主体や研究対象が異なる資料を参照することで、GAO報告の特徴を検討していく。

また、本稿で扱う3本の報告書のなかでは、(本稿でいう) 捕捉率を別の用語で呼称している場合や、事業の特徴に応じて異なる呼称を使い分けている場合がある。たとえば、GAO報告では、予算に上限のないエンタイトルメント事業の捕捉率を「参加率 participation rate」と呼び、予算に上限がある非エンタイトルメント事業を「適用率 covering rate」と呼ぶ。OECD報告では、非エンタイトルメント事業の捕捉率を「サービス率 service rate」と呼んでいる (Hernanz et al. 2004 : 7)。また、NBER報告では事業の特徴の違いを認識しているが「捕捉率 take-up rate」の呼称で統一している。本稿では、できるだけ簡明にすることを狙い、NBER報告に倣って捕捉率の呼称で統一した。

2. アメリカの扶助

本稿における扶助とは、税収を財源とし所得調査を踏まえて低所得者へ現金ないし現物の給付を支給する社会保障制度を指している。そのように広く捉えれば、アメリカの扶助は、根拠となる法規が異なる80以上の事業 programによって構成されている (以下、事業全体を想定する場合には「扶助」とし、個別の事業を想定する場合には「扶助事業」とする)。そして、それら扶助にかかる連邦支出をみると連邦すべての支出の18%以上にのぼっている (CRS 2006 : 1-7)。

GAO報告では、支出の規模から連邦政府がかかる12の扶助事業を選定している。その扶助事業の概要については「表1」に整理した。

III. 捕捉率をめぐる論点の整理

本節では、GAO報告の構成を参照し、捕捉率に

表1 GAO報告が選定した12の扶助事業の概要（管轄省庁別）

<p>〔保健福祉省〕</p> <p>“貧困家庭一時扶助 Temporary Assistance for Needy Families”（以下、TANF）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・主に低所得の有子家族に対して現金を支給する事業。163億ドル（2003年度の連邦支出、以下同じ）。 ・予算に上限がある。連邦政府から支給される現金給付を利用できる期間も限定される。 <p>“保育・開発基金 Child Care and Development Fund”（以下、CCDF）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・低所得世帯に保育サービスを支給する提供者へ補助をする事業。73億ドル。 ・予算に上限がある。低所得の親は保育業者を選ぶことができる。 <p>“就学前児童教育支援 Head Start”</p> <ul style="list-style-type: none"> ・低所得世帯の就学前児童（3歳から5歳）に、教育や保健、社会サービス等を支給する事業。66億ドル。 ・予算に上限がある。地域の公的・民間の非営利組織（約1400カ所）に補助金を交付。 <p>“医療扶助 Medicaid”</p> <ul style="list-style-type: none"> ・SSIやFSの利用者をはじめとする低所得者に医療サービスを支給する事業。1607億ドル。 ・予算に上限はない。州政府の裁量が大きく、利用資格や給付の種類などは州内でも多様である。 <p>“児童医療保険州事業 State Children’s Health Insurance Program”（以下、CHIP）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・低所得世帯の児童に医療サービスを支給する事業。43億ドル。 ・予算に上限がある。州政府はMDの適用範囲を広げるか独自の事業を設計することなどができる。 <p>〔住宅都市開発省〕</p> <p>“住宅選択バウチャー Housing Choice Vouchers”（以下、HCV）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・低所得世帯ないし住宅に欠く障害者や高齢者に対して家賃の一部を支給する事業。134億ドル。 ・予算に上限がある。利用者は、支給された分と実際の家賃の差額を支払う。 <p>“公営住宅 Public Housing”</p> <ul style="list-style-type: none"> ・低所得世帯ないし障害者や高齢者に対して賃貸住宅を支給する事業。76億ドル。 ・予算に上限がある。住宅の種類は、単身世帯用の住宅から高齢者向けの高層住宅など多様である。 <p>〔農務省〕</p> <p>“フード・スタンプ Food Stamps”（以下、FS）*</p> <ul style="list-style-type: none"> ・有子家族、高齢者、障害者それ以外の成人に対して食糧と交換するバウチャーを支給する事業。239億ドル。 ・予算に上限はない。稼働能力のある単身成人に対しては能力活用が求められる。 <p>“女性・乳児・児童栄養補助 Women, Infants, and Children Nutrition”（以下、WIC）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・成人女性や乳児、児童（5歳まで）に対して、栄養を補助するための食糧を支給する事業。45億ドル。 ・予算に上限がある。栄養補給に関する教育や相談、他事業の照会なども行う。 <p>〔教育省〕</p> <p>“ペル奨学金 Pell Grant”</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高等教育を受ける低所得世帯の学生に対して奨学金を支給する事業。121億ドル。 ・予算に上限がある。ただし、教育省によれば、実質的にはすべての有資格者に支給している。 <p>〔財務省〕</p> <p>“勤労所得税額控除 Earned Income Tax Credit”（以下、EITC）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・有子ないし無子の就労家族に一定の税額控除を行い、払戻金も支給する事業。379億ドル。 ・予算に上限はない。控除や給付は、所得額や扶養する児童数によって調整される。 <p>〔社会保障局〕</p> <p>“補足的保障所得 Supplemental Security Income”（以下、SSI）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者や障害者等に対して現金を支給する事業。352億ドル。 ・予算に上限はない。個人が利用できる期間にも上限はない。
--

出所：GAO報告（GAO 2005：6-9）をもとに筆者作成

* フード・スタンプの事業名は、2008年に“栄養補給支援事業 Supplemental Nutrition Assistance Program”（SBAP）へと改称された。

関する論点を、①捕捉率を把握することの意義、②推計値やその留意点、③要因、④改善策、にわけて検討していく。

1. 捕捉率を把握することの意義

(1) GAO 報告の見解

GAO 報告では、連邦省庁の事業一般に求められる「内部統制 internal control」を起点としている。「内部統制」とは、「望ましい」「事業実績の管理」にとって不可欠な要素であり、法規の遵守や諸活動の効果・効率等にわたる目標達成を適度に保証するための取り組みや考え方である (cf. GAO 1999 : 4)。そして、特に扶助事業の「内部統制」を強化するための基準を3点挙げている。1点目は、「説明責任の文化 culture of accountability」を涵養することである。「説明責任の文化」とは、「管理目標の達成を積極的に支援する態度を示す」環境や、その考え方・行動を意味している。2点目は「望ましい」事業成果の達成に向けた進展を「評定 monitor」することであり、3点目は信頼できる有用な情報を記録し、関連機関の間で伝達しあうことである (GAO 2005 : 41)。これらの基準を適用するためには扶助の「望ましい」「目標」が何かを定める必要があるが、その点について、GAO 報告は低所得の個人や家族を支援することが扶助事業に共通する「根本的な目標 fundamental goal」だと言い切る (GAO 2005 : 43)。そして、その「目標」を「評定」する主な対象項目として「適正性 integrity」と「アクセス access」を挙げている。

前者の「適正性」とは、無資格者への給付の支給や、有資格者への「不適切な給付 improper payment」を犯さないことである。「不適切な給付」とは、規定以上に支給された給付や規定より少なく支給された給付の両者を含んでいる。この「適正性」の保証に対して何らかの対応策を講じることは連邦法等からも要求されており、12の扶助事業に対する取り組みも比較的充実している (GAO

2005 : 9-10 : 41-3)。また、後者の「アクセス」とは、貧困状態にあるとみなされる有資格者に給付が適切に支給されていることを指す。そして、この「アクセス」の評定に必要な情報の1つとして捕捉率を挙げている。しかし、連邦省庁等による捕捉率の把握は徹底されておらず、例えば、5省庁・1局が管轄する12事業のなかで捕捉率を把握している連邦機関と事業の数は、3省庁・6事業 (農務省のFSとWIC; 保健福祉省のTANFとCCDFとHS; 財務省のEITC) にとどまる。このように、「アクセス」を保証する連邦機関の取り組みは「適正性」のそれよりも十分ではなく、諸事業が全体の必要を満たしている程度も明らかになっていない、と指摘する (GAO 2005 : 44-7)。

実際の取り組みが「アクセス」よりも「適正性」に偏っている理由の1つは、「アクセス」の保証が「適正性」の保証を妨げるおそれがあると考えられていることにある (GAO 2005 : 47-8)。しかし、GAO 報告は、税収で運営される扶助事業の「内部統制」を実現するためには「適正性」と「アクセス」の「適切な均衡 appropriate balance」を保つことが重要だとしている (GAO 2005 : 1)。つまり、GAO 報告は、「適正性」と「アクセス」の関係に着目して、政策評価の基準としての意義を捕捉率に見出しているといえる。

また、その他にも、GAO 報告では、捕捉率の把握は、事業を運営する機関が、限られた資源を割り当てるプライオリティを設定し戦略的に事業計画を立案する際の指針になると指摘している (GAO 2005 : 35 : 44)。

(2) NBER 報告と OECD 報告の見解

NBER 報告には捕捉率を把握する意義に該当する言及は見当たらない。OECD 報告では捕捉率が政策課題になる理由を3つ挙げており、参考になる。それは、①事業目標の達成状況を測るため、②事業の不平等な実施を (捕捉率は) 示唆するた

め、③政策の変化が与える財政の影響を予測する際に役立つ情報であるため、である (Hernanz et al. 2004 : 9)。

このOECD報告とGAO報告の見解は、政策評価の基準や政策立案に有用な情報として捉えている点ではおおむね共通している。他方で、前者の政策評価の基準としての意義について、「説明責任の文化」の涵養などを旨とする「内部統制」を強化するために、「適正性」と「アクセス」の「適切な均衡」を重視し、その「アクセス」の保証を促進するために捕捉率の把握・公表が重要となることを主張していることはGAO報告の特徴だといえる。

2. 捕捉率の推計値とその留意点

(1) GAO 報告の見解

GAO報告では、一部の連邦省庁の推計を掲載するだけでなく、GAO独自の推計も加えて11事業の推計値を示している (表2)。

まず、エンタイトルメント事業全体の推計値をみると50%から70%以上となっている。また、集団別でみると、FSやMedicaidでは、高齢者の参加率が全体よりも低い。その他、FSやMedicaid、EITCでは、有子家族の参加率が無子家族よりも高くなっている。次に、非エンタイトルメント事業全体の推計値をみると10%未満から50%となっている。また、集団別でみると、TANF (現金のみ) では就労者がいる家族は全体より高く、WICでは児童の年齢が低いほど高くなっている。なお、FSとHSに限って、比較可能なデータを使用した年次推移が示されている (GAO 2005 : 11-25)。

ただし、これらの推計値は、各事業が有資格者に行き渡っている程度について「大雑把な印象 general sense」を与えるにとどまり (GAO 2005 : 13 : 20)、「障害」など個人情報に関する正確な把握の限界や、データの出所や時期、推計方法の違い、代行できる事業の利用可能性等の諸要素を考慮して注意深く解釈することを求めている。ま

た、そのような違いにより、事業間の厳密な比較は困難であることも指摘している (GAO 2005 : 28)。そして、結論において、捕捉率の推計は「精密科学 exact science」ではないことを改めて言及しているが、他方で、時系列での変化の推計や推計方法の違いから生じる誤差の把握を厳格に行うことが「アクセス」の実態の解明に寄与すると説いている (GAO 2005 : 48)。

(2) NBER 報告と OECD 報告の見解

推計値について、NBER報告では研究者による特定の事業 (ex. EITC ; FS ; Medicaid ; SSI ; HCV ; SCHIP ; WIC) ごとの研究結果をまとめている (Currie 2004 : 9-11 : table-1)。それらの推計方法は、GAO報告にある推計方法 (対象者の範囲や時期含む) と異なるために比較できないが、研究者の推計値が政府の推計値を上回る場合も下回る場合もあるという「大雑把な印象」を抱くことができる。また、OECD報告が取り上げているアメリカの研究結果は数が少なく時期も90年代前半以前と古い (Hernanz et al. 2004 : 11-2)。なお、政府統計ではGAO報告が最も包括的で新しい。

推計の留意点について、NBER報告では、ほとんどの調査データには資産の情報がわずかしかないことや、低所得者層はしばしば雇用や賃金が正確に申告されないため、有資格であるか否かの把握が困難となること等に言及している (Currie 2004 : 12)。また、OECD報告でも有資格の正確な把握が最も困難な点であることや資格規定の変更等によって事業間比較がより難しくなることを指摘し、推計上の誤差が極めて深刻な問題であることは研究者の共通見解となっていると言及している (Hernanz et al. 2004 : 14-7)。

このように、どの見解でも、正確な捕捉率を把握することは困難であり、真の値と測定値との誤差を把握するために多くの留意点を求めていることは共通している。他方で、GAO報告の特徴とし

表2 GAO 報告における 12 事業の捕捉率

事業名*1		全体の推計値	集団別の推計値
エンタイトルメント事業*2	EITC (金)	75% ('99)	無子世帯 45% ('99) 1子世帯 96% ('99) 2子世帯 93% ('99) 3子世帯 63% ('99)
	FS (食)	46-48% (世帯'01) 48% (世帯'02) 54% (個人'02)	有子世帯 55-57% ('01) 高齢者(がいる)世帯 27-28% ('01)
	Medicaid (医)	66-70% ('00)	成人 56-64% ('00) 児童 74-79% ('00) 高齢者 40-43% ('00)
	SSI (金)	66-73% ('00)	高齢者 61-68%
	Pell Grant (教)*4	N/A	N/A
非エンタイトルメント事業*3	CCDF (サ)	18-19% ('01)	N/A
	Head Start (教)	44-54% ('03)	
	HCV (住)	13-15% ('99)	
	Public Housing (住)	7-9% ('99)	
	SCHIP (医)	44-51% ('00)	
	TANF cash (金)	46-50% ('01)	稼働者がいる家族 37-44% ('01) 稼働者がいない家族 51-56% ('01) ふたり親家族 31-36% ('01) 移民がいる家族 34-43% ('01)
	WIC (食)	51% (個人'98) 51-55% (乳児と児童'01)	乳児 79-93% ('01) 1歳～4歳の児童 41-45% ('01)

注：*1 事業名に付記した括弧は主な給付種別の略称を示し、「金」は「現金」,「食」は「食糧」,「医」は「医療」,「教」は「教育」,「サ」は「サービス」,「住」は「住宅」を指す。

*2 FSとMedicaid, SSIの捕捉率は、保健福祉省と契約した都市問題研究所Urban Instituteの推計による。また、FSについては農務省と契約した政策数理研究所 Mathematica Policy Research, Inc.の推計による(2002年の数値)。EITCの捕捉率はGAO自身の推計による。それぞれ、労働力調査Current Population Surveyや国税庁のデータ、都市問題研究所や政策数理研究所のデータを使用している(GAO 2005: 11-12)。

*3 CCDFとSCHIP, TANFの捕捉率は保健福祉省と契約した都市問題研究所の推計による。また、WICの捕捉率は全米調査団National Research Council(1998年の数値)と、GAOと契約した都市問題研究所の推計(2001年の数値)による。Head StartとHCV, Public Housingの捕捉率はGAO自身の推計による。それぞれ、労働力調査やアメリカ住宅調査America Housing Surveyのデータ、都市問題研究所のデータを使用している(GAO 2005: 18-19)。

*4 PG(ペル奨学金)は予算に上限があるが、実際にはすべての有資格者が利用しているという事業運営者からの説明をもとに「エンタイトルメント事業」に含めている。ただし、信頼できる個人データ(特に家族の所得)が収集できないために推計値の把握を断念している(GAO 2005: 12)。

出所：GAO報告(GAO 2005: 11-23)をもとに筆者作成

ては、政府による推計値を包括的に示していることを挙げることができるものの、その見解については大差ない。

3. 捕捉率に影響する要因

(1) GAO 報告の見解

GAO 報告では、政府担当者への聞き取りや関連文献を参照し、事業ごとに事例を挙げて捕捉率に影響する諸要因を整理している（GAO 2005：28-33）。

第1は、利用できる給付の価値である。FS や Medicaid、SSI などの調査を踏まえ、給付の量が多い事業ないし給付の量を多く利用できる集団の方が、また、現物よりも現金、現物よりもバウチャー等のように利用者にとって柔軟に扱える給付形態の方が、捕捉率は上昇することがあるとする。

第2は、利用の簡便さである。地域における TANF や FS などの実施機関の運用の動向を踏まえ、窓口の受付時間が8時～17時の時間帯に限られていることは就労者にとって申請や面接などを行う障壁となること、事業を管轄する異なる機関の立地場所が離れていることは特に障害者等にとって移動上の障壁となること、居住地域において給付を支給する事業者が不足している場合には必要な事業を近くで利用できないこと等を挙げている。

第3は、事業に対する認識である。EITC や FS、Head Start などの調査を踏まえ、特に高齢者や英語を話さない者のあいだでは事業の存在自体を知らないか、知ってはいても誤解があることを挙げている。なお、あまり具体的な説明ではないが、「スティグマ」についての言及もある。

第4は、厳格な申請過程や利用資格の立証要件である。Pell Grant や CCDF、SSI などの利用申請では、複雑な記入項目、面接、複数の報告義務、親や配偶者の資格証明などが求められる。これらは「適正性」を保証する手段として採用されること

があるが、その申請に関する諸行為は、特に複数の事業を利用する場合には困難が大きくなることを指摘している。

以上の諸要因とは別に、TANF のように予算に上限がある事業では限りある基金を特定の集団に優先・限定することや、Medicaid や SCHIP などの類似する事業同士の関係を考慮して実施機関の運用や給付の内容を相互に補完するように事業計画を立てることが特定の事業の捕捉率に影響することを指摘している（GAO 2005：33-4）。

(2) NBER 報告と OECD 報告の見解

NBER 報告では、特定の事業や集団に限定した調査研究で指摘された要因を総括し、独立した構成概念ではないと断ったうえで、スティグマと「取引費用 transaction cost」¹⁾、情報不足の3つの概念から捕捉率を説明している（Currie 2004：11-15）。結論として、スティグマが扶助の利用を躊躇させる唯一の要因ではなく、費用が便益（給付）を上回る場合に人々は給付を利用しない取引費用からの説明がスティグマや情報不足よりもおそらく重要であろうと述べている。しかし、どの種類の負担（取引費用）が最も重要であるのかは、長年の調査研究からもほとんど明らかではないと断っている（Currie 2004：26-7）。

OECD 報告では、捕捉率に影響する要因を4つに大別している（Hernanz et al 2004：18-22）。1点目の「金銭的要因」は、利用する給付の水準や利用できる期間の長さを示している。2点目の「情報費用 information costs」は、当該事業を利用する各局面で求められる難しさや複雑さを指し、遠くにある機関へ申請する負担も含めている。3点目の「行政費用」は相談・申請から利用までの過程に求められる負担や、利用できる可能性が低いとみなされる場合には申請しないという「不確実性」の側面を含めている。4点目の「社会・心理的費用」は扶助等を利用することの「文化的態度と

社会的スティグマ」を指している。

これらの見解からは、事業や集団に共通する要因があるような印象を受けるが、NBER報告が指摘するように、有資格者の異なる状況(ex. 居住地域での関連事業の存在や、予算の上限や有期制などの事業の特徴)を統制して指摘できる決定的な単一の要因は明らかではない。なお、要因に関してGAO報告に特有の見解はほとんどない。

4. 改善策

(1) GAO報告の見解

GAO報告では、先の諸要因(ex. 予算の上限；有資格者の選択)を考慮すると、有資格者すべてに給付を支給することは「実行可能でもなく、望ましくもないだろう」と指摘している(GAO 2005：27-8)。そのうえで、「適正性」と「アクセス」の保証を両立する策を「相補的戦略complementary strategies」と呼び、「アクセス」の改善策をまとめている(GAO 2005：35-47)。

第1の戦略は、情報技術の活用である。具体的には、他局(機関)が保有する所得の情報等を共有することによって、(複数の)申請負担の軽減や申請過程の短縮、利用資格の効率的・迅速な判断等が可能になるとする。また、オンラインでの簡易審査や申請によって、申請前の記入内容のチェックや給付の計算ができ、来所しなくても申請が可能になるとする。他方で、プライバシーの保護や技術的な限界、コンピューターの利用が制限されている場所でのオンラインによる申請等には課題があることを指摘している。

第2の戦略は、申請と利用資格証明過程において利用資格や給付の決定の正確さを高めることである。具体的には、混乱させる言葉遣いの修正、余分な質問項目の削除や、「範疇資格categorical eligibility」の設定²⁾によって申請過程を合理化・単純化すること、多言語での説明を加えること、申請書に記入する際に各項目について解説する申

請支援application assistance、面談による聞き取りの重視等を挙げている。

第3の戦略は、アウトリーチと他事業との調整である。具体的には、障害者や高齢者、英語を話さない者等に対するアウトリーチや、説明会の開催、パンフレットの配布、異なる機関間での照会・調整や共同事務所の設置等を挙げている。

(2) NBER報告とOECD報告の見解

NBER報告では、特定の事業や集団に対して考えられる改善策に言及しているが(Currie 2004：19-23)、結論では、長年の調査研究のなかではどの対策が(要因となる)負担を最も低減させる傾向があるのか明らかになってはいないと指摘している(Currie 2004：26-7)。

OECD報告では、決定的な要因やそれへの対策はさらに模索していくべきと結論づけながらも、可能性のある改善策のいくつかを挙げている(Hernanz et al 2004：22-4)。1点目は、申請の単純化など行政上の規則を簡易にし、広報等によって情報不足を改善する策である。2点目は、「ワン・ストップ・ショップ」(申請者に利用の可能性がある情報を提供する場所)の設置等によって関連する事業との相互関係を改善する策である。「最も重要」と位置づける3点目は、政策立案者が捕捉率の改善策を練るために、政府の推計を含め捕捉率調査を強化して、より優れた実証的証拠を集めることである。

このようにみると、改善策の中身や、特定の事業や集団に対して期待できる改善策が別の事業や集団には適用できないことに注意を促している点はおおむね共通している。他方で、GAO報告では、有資格者すべての利用は実行可能でないことを主張していることが特徴的である。また、その改善策に関していえば、しばしば対立関係にあるものとみなされてきた「適正性」と「アクセス」の保証を、異なる対策として別々に講じるのでな

く、両者の「適切な均衡」を保つために「相補的戦略」としてひとつの対策に統合させていることは大きな特徴だといえる。

IV. 若干の考察

本節では、これまで整理したGAO報告の見解の特徴を踏まえ、アメリカにおいて政府機関が捕捉率の把握・公表を積極的に推進できる理由について若干の考察を加えておきたい。

第1の理由は、行政府である連邦省庁の運営の在り方として「説明責任の文化」の涵養を含む「内部統制」を重視し、税金によって運営される行政の事業はその目的を効率的・効果的に達成すべきとの理念を前面に出していることである。その理念のもとで、事業の達成状況を評価する指標として捕捉率の意義を認めている。

第2の理由は、捕捉率の推計における限界についての認識である。どの報告書にもあったように、捕捉率の正確な推計に必要な個人情報を集めることには困難が伴う。また、捕捉率の正確な推計のためには、予算の上限や利用期間の有期制などを考慮するだけでなく、推計対象となる事業に関する他の事業（ex. 給付や対象者が類似する事業）の実施状況をも考慮しなければならず、真の値を把握することは極めて困難である。そのような限界があるために、各事業が有資格者すべてに支給することは「実行可能でなく、望ましくもない」ので、たとえ低い捕捉率であってもそれが直ちに事業ないし管轄する政府機関への批判に直結することはないとする認識があるといえる。

第3の理由は、最低生活保障の理念を欠いていることである。GAO報告では、TANFのように予算や利用期間における上限の設定については、推計上の誤差に関する留意点や捕捉率に影響する要因として言及していたが、その上限の撤廃を求めようような改善策に言及することはない。また、特

定の人々への特定の給付（ex. 無子壮健の成人に対する現金給付）を支給する事業が（当該地域に）存在しない場合には捕捉しようがない—捕捉率を出しようがない—が、そのような点に触れることもない。なるほど、確かにGAO報告は低所得者の支援が扶助の「根本的な目標」であることを明示して扶助における「アクセス」の保証を重視し、捕捉率の把握・公表を積極的に推進していた。しかし、その積極的な姿勢は、必ずしもすべての貧困者に政府機関が最低生活を保障する設計とはなっていない、アメリカにおける旧来の扶助の在り方を前提していることがわかる。

以上のような理由があるために、政府機関であるGAOが捕捉率の把握・公表を推進し、その主張に各連邦省庁も基本的に同意できたものと解釈することができる。

V. おわりに

本稿では、GAO報告の特徴を検討し、それを踏まえて政府機関が捕捉率の把握・公表を推進できる理由について考察を進めた。

第1に、NBER報告やOECD報告にはみられないGAO報告の主な特徴としては、「内部統制」を重視し、「適正性」と「アクセス」の均衡を保つ観点から捕捉率を把握する意義を見出していたことや、「適正性」と「アクセス」の改善策を統合した「相補的戦略」を目指していること、を指摘した。

第2に、アメリカにおいて政府機関が捕捉率の把握・公表を推進できる理由としては、「説明責任の文化」を含む行政の「内部統制」を重視していることや、捕捉率の推計の限界を明示することで推計値を軽く扱うこと、さらに、最低生活保障の理念が欠如していること、を指摘した。

冒頭で述べたように、日本では政府機関が捕捉率を把握・公表をしない理由としては、正確な推計に必要な情報を収集することの難しさが挙げら

れていた。そのような指摘は、本稿で用いたすべての報告書で言及されていたものの、捕捉率を把握・公表しなくてもよい理由としては用いられていなかった。GAO報告に倣えば、扶助が税収で運営される限り、その事業が法規で決められた目的をどの程度達成しているのかを把握・公表することは政府機関に課せられた説明責任である。その1つの指標として、扶助の捕捉率を位置づけ、推計にあたってはその誤差を含む限界や留意点をはっきりと示したうえで公表することが求められる、といえる。しかしながら、日本では憲法が生存権保障を明記し、扶助を代表する生活保護は特定の集団に限定せず包括的であり、しかも予算に上限はない。そのため、たとえ推計上の限界や留意点を明示したとしても、その数値は事業運営の実態を単に記述するだけにとどまらず、政府に何らかの改善を求めるような規範的な意味を帯びる可能性一ないし、そのように規範的な意味づけを与えることについて社会的了解を得る可能性一は否定できない。その点は、アメリカとの大きな違いになるだろう。

(謝辞) 本研究は、科研費による研究成果の一部である。

投稿受理 (平成20年12月)

採用決定 (平成21年6月)

注

- 1) 明示されていないが、NBER報告でいう取引費用とは、給付の利用に要する諸行為 (ex. 申請) にかかる有資格者の種々の負担を意味している。期待できる給付の効用よりも負担が上回る場合には、有資格でも当該給付を利用しないとする仮説が立つ。
- 2) ある事業の利用資格を認可したならば、別の事業の利用資格も資力調査なしに認可することを意味する。「自動資格 automatic eligibility」等とも呼ばれる。

参考文献

- Congressional Research Service (CRS) *Report for Congress (2006) Cash and Noncash Benefits for Persons with Limited Income: Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY2002-FY2004*. Penny Hill Press.
- Currie, Janet (2004) *The Take up of Social Benefits*, NBER Working Paper Series 10488. National Bureau of Economic Research.
- Eardley, Tony, Bradshaw, Jonathan, Ditch, John, Gough, Ian and Whiteford, Peter (1996) *Social Assistance in OECD Countries. Vol. 1, Synthesis Report*. HMSO.
- Hernanz V., Malherbet F. and Pellizzari M. (2004) *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17, OECD Publishing.
- Hill, Michael (2006) Take-Up. Fitzpatrick, Tony, Kwon, Huch-Ju, Manning, Nick et.al. *International Encyclopedia of Social Policy*. Routledge. 1392-4.
- 藤村正之 (1997) 「1章 貧困・剥奪・不平等の論理構造」 庄司洋子・杉村宏・藤村正之編『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣. 19-37.
- U. S. General Accounting Office (GAO) (1999) *Standards for Internal Control in the Federal Government*. (GAO/ AIMD-00-21.3.1).
- U. S. Government Accountability Office (GAO) (2005) *Means-Tested Programs: Information on Program Access Can Be an Important Management Tool*. (GAO-05-221)
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困: 「すべり台社会」からの脱出』岩波新書.
- (のだ・ひろや 日本学術振興会特別研究員)