

英米における貧困対策

——ニガティブな所得税の提案——

星 野 信 也

イギリスとアメリカの両国で、1960年代の終りから1970年代の初めにかけて、ニガティブな所得税が公式の提案として登場した背景について取り上げる。

ニガティブな所得税は、考え方としては決してま新しいものではない。18世紀末のイギリスにおけるスピーナムランド制は、その初歩的なものであったし、やはりイギリスで1940年代に論議された social dividend も、同じような考えに立つものであったからである。そのニガティブな所得税が、イギリス・アメリカの両国で、相次いで公式に提案されたのは、詳細の違いは別として何らかの共通の理由があったからだと考えられる。それは重複した次のような理由といえると思われる。第1には、両国で1960年代にかなり大きな公的扶助の制度改革が行なわれたにもかかわらず、それが時代の要求に答えられなくなってきたということであり、第2には、その一側面として、働く貧困者 (working poor) をもはや公的扶助の対象からはずしおおせなくなってきたということである。

以下では、こうした表面上の共通項の背後にある制度的・論理的な相違点について、イギリス、アメリカの国別に1960年代の発展を検討し、終りにそれらが日本に示唆するものを取り上げたいと思う¹⁾。

I イギリス

1. 公的扶助の社会保険への統合

ベバリッジ・リポートが、貧困は社会保険と家

族手当で大幅に減り、拠出制の社会保険が成熟した段階では、公的扶助の比重はずっと低下するであろうとし、拠出制年金との公正なバランスのためには、扶助は保険給付よりも望ましくないもの (less desirable) でなければならず、したがってニードの証明とミーンズ・テストを伴うものであるべきだとしたことは衆知のとおりである²⁾。ベバリッジが同時に次のことを強調したのが想起される。

「失業や障害による労働不能に陥っている間に、働いているときと同じあるいはそれ以上の給付をするのは危険である。そのことは過去にいく度も失業給付や失業扶助について経験されたところである。社会保険の最も重要な前提条件である雇用の維持は、労働力の流動性が高くなければ不可能である。それを確保するには、稼働中の所得と稼働していないときの所得の差が、すべての人にとってなるべく大きくなっていなければならない。多人数家族の場合、その差は失業ないし障害保険給付を不当に低いものにするか、稼働と非稼働の如何を問わず、家族手当を与えるか、のいずれかによってしか大きなものに保つことはできない。」³⁾

この後者の考え方は、イギリスの公的扶助から働く貧困者を閉め出すことになったばかりでなく、失業中や障害休業中の被扶助者を、賃金ストップ (wage stop: 扶助額は稼働していたら得たであろう賃金を上回ってはならないという原則) に苦しめることになったのである。

1948年の国家扶助法で採用された最低生活水

1) 本文では、公的扶助および社会保険という語を、形式的な名称の如何にかかわらず、制度の実体を指す語として用いる。

2) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO, 1942, pp. 141-142.

3) *Ibid.*, p. 154.

準は、1930年代のニードに基づくものであったため、その後の一般の国民所得水準の向上にそった引上げだけでは、もはやその水準は不十分だという批判が、1960年代の初めに高まった。T. ラインズは、見方によっては公的扶助の水準が経済成長に遅れをとっていると主張した。それよりもさらに重要な意味をもったのは、多数の公的扶助受給資格者が実は扶助を受けていないのだという調査報告であった。特に老人についてのいくつかの調査結果が、1960年代前半に相次いで公表された。経済学者D. コールによる「老人の経済事情」(*The Economic Circumstances of Old People*, 1961年)、社会学者P. タウンゼントおよびD. ウェダーバーンによる「福祉国家の老人達」(*The Aged in the Welfare State*, 1965年)、同じくP. タウンゼントおよびB. エイブル・スミスによる「貧乏人と極貧者」(*The Poor and the Poorest*, 1965年——1960年の家計支出調査を分析したもの)、および有名な経済学者R. S. D. アレンを座長とする地方税の家計への影響に関する調査委員会の報告(Allen Report, 1965年)⁴⁾が、いずれも500,000から1,000,000人の老人が受給資格があるにもかかわらず扶助を受けていないという推定を行なった。

D. コールは400ケースのインテンシブな調査に基づいて、12%前後の老人が扶助受給資格がありながら受けていないとした。この12%は、当時の扶助受給人員の約半数に相当するものであった。タウンゼントは3,146ケースのサンプルから、やはり11%が公的扶助を受けてはいないが、どの角度から見ても貧困状態にあるとした。

年金保険省も、1965年に調査を実施して、老齢年金(Retirement Pension)を受けている夫婦の34%、単身男子の40%、単身女子の62%が、したがって全体では約半数の老人が、公的扶助基準以下の所得しか得ていないという結果を得た。いろいろエラーの調整をしてみても、やはり、850,000人を下回らない老人たち——老人年金受給者の約14%が、もし申請していたら公的扶助

を受給できたはずだという結論になった。

こうした調査のいくつかは、なぜ老人たちが公的扶助を受けようとしなかったかを尋ねている。その結果は、(1)公的扶助についてよく知らないか誤解していたため、と(2)扶助を受けるのをいさぎよしとしないから、というのが二つの主要な理由であった。(2)は、プライドが許さない、慈善を受けるのは嫌だ、国家扶助委員会の事務所に行くのが嫌だなどを合わせたものである。特に1965年の年金保険省の調査結果で、公的扶助を受けない者の割合が年齢とそれほどはっきり相関しないということが判明した。受けようとしなかった者の割合が年齢が進むとともに高くなっており、老齢年金を受け始めて間もない年齢層ではずっと低いというのであれば、漏給の問題は年が経るにつれて小さくなってゆくといえようが、調査結果はそうした樂觀を許さないものであった(表1参照)。

表1 公的扶助の受給資格がありながら申請しない老齢年金受給者——理由別、年齢別(1965年6月) (単位: %)

年 齢	資格がありながら申請しない者の割合			左のうち、プライドや嫌悪感を理由にする者の全体に対する割合		
	夫 婦	単身男子	単身女子	夫 婦	単身男子	単身女子
60 — 64 歳	—	—	38	—	—	20
65 — 69	45	35	40	31	14	25
70 — 74	33	36	36	32	36	24
75 — 79	40	40	37	45	35	22
80 — 84	36	39	35	30	21	23
85 歳 以 上	37	42	39			
全 年 齢	39	38	39	33	27	23

出所: Ministry of Social Security, *Financial and Other Circumstances of Retirement Pensioners*, Table III 4 (2) and III 21.

こうした結果が刺激となって、イギリスでは1966年に公的扶助の大幅改正が行なわれる。国家扶助(金銭給付)と無拠出年金は廃止され、代って社会保険の付加給付という形をとることになる。この改正を制度化した社会保障省法は、その狙いを「既存の制度の誤解されたり嫌悪されたりする面を取除くとともに、ヒューマニティと行政効率を維持する」と唱っている。それによって「受給する資格のある老人たちがこの新たな給付を躊躇なく申請するようになり、かつその給付が

4) この委員会のために特に政府社会調査(Government Social Survey)が1963年に行なわれている。

人の尊厳を少しも損わずに与えられるようになることを目標とする」としている。この改正は公的扶助というセレクトティブな給付を社会保険というユニバーサルな制度に一体化することで、セレクトティブな給付のもつ欠点、(1)受給者が人間の尊厳を傷つけられたという感じをもちやすいこと、したがって、(2)対象者の何%ないしは何十%かはその給付を受けようとしにくいこと、などを緩和・減殺しようというものであった。

社会保障省法は、公的扶助の名称を国家扶助から国民保険の付加給付(Supplementary Allowancesと Supplementary Pensions)に変更したうえ、次のような改善を行なっている。

- (1) 受給資格の認定ルールをずっと簡易かつ合理的なものにした。
- (2) 長期にわたって給付を受けている者に一律に長期給付者加算を給付するようにした。
- (3) 老齢年金対象年齢の受給者は、原則として毎年ほぼ自動的に給付が継続されるようにし、また、老齢年金と付加給付の併給者は一冊の小切手帳で両方を受給できるようにした。

この公的扶助の社会保険への統合が特に老齢年金受給年齢の者を念頭に置いて行なわれたことは、上記の(2)(3)からも明らかであるが、老齢年金受給者に限ってはさらに家庭訪問を断わって、代りに社会保障省地区事務所面で接することができるようにした。最初の給付申請が郵便局や地区事務所に置いてある申請書に記入して投函すればよいというのは従来どおりであり、また、社会保障省事務所は受給者の福祉の増進を目指してその機能を果たさなければならないという規定も、国家扶助法から受け継がれた。付加給付を扱う職員はソーシャル・ワーカーのようにいつもあらゆる給付やサービスの可能性を考えて暖かい援助の手を伸ばさなくてはならないとされたし、社会保障省は付加給付について大々的な宣伝を繰り広げた。

この改正は、施行後間もなく約 440,000 人、20%の被扶助者増をもたらした。3年後の 1969 年の時点では約 30% 増と扶助者を伸ばすことができ、政府関係者のなかには、この改正——国家扶助委員会の廃止、扶助という言葉の徹廃——が相当の

成功をおさめたと主張する者があった。しかし、この増加数を細かく分析してみると、この改正が必ずしも所期の成果をあげていないことが明らかになった。

1966 年の改正は、同時に公的扶助の給付レベルを大幅に引上げ(単身老齢年金受給者で長期給付加算を含めて 18% のアップ)、かつ収入および貯蓄の許容額も相当大きく引上げたのであって、被給付者の増加を制度改正にのみ帰することはできない。ケンブリッジ大学の経済学者 A. B. アトキンソンは、タイム・シリーズのデータを使った最小自乗分析によって、制度改正自体は漏給者の減少にさして重要な影響を及ぼさなかったとしている⁵⁾。彼によれば、1965 年 12 月から 1968 年 11 月の間の被給付者増で扶助基準の引上げによって説明できない部分は、10 万人から 20 万人にすぎないとしており、しかもこの数字は、収入・貯蓄の許容額の引上げは考慮に入れない数字である。もし付加給付制が 20 万人の受給者増をもたらしたとしても、それは政府自身が認めた潜在受給資格者の 1/4 にすぎない。しかも給付レベルの引上げが潜在受給資格者そのものを増やしたはずであるから、この 1/4 という割合自体相当割引いて考えるべきものといえる。

2. Claw-Back

このような形式的な制度改正の不成功は、1960 年代半ばから続いていたセレクトिवティとユニバーサルティの論争に一層の拍車をかけることになる。この論争は Institute of Economic Affairs の J. M. ブカナンらと Child Poverty Action Group の P. タウンゼントらとの間で争われる。セレクトिवティとはミーンズ・テストを経て一定の所得層の者にのみ給付を行なうというものであり、ユニバーサルティとはミーンズ・テストを経ずにすべての者に給付を行なうとするものである。この論争自体が非常に生産的であったとはいえない切れないと思うが、その過程でいくつかの論点

5) A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and Reform of Social Security*. (Cambridge, University Press, 1970), Chapter 4.

が明確にされたことは評価されるべきであろう。セレクトティブな給付は真にその給付を必要とする者に限定して資源を集中することができ、財政的に効率的であるが、反面受給者に被差別感を与えやすい。一方ユニバーサルな給付は、受給者に被差別感や尊厳を傷つけられたという感じを与えない反面、一定量のバターを広い範囲に塗る場合のように、真に必要な層にも薄い給付しか及ばないという欠点をもっている。この論争の焦点の一つになったのが、先にもあげた P. タウンゼントおよび B. エイブル・スミスが 1960 年の家計支出調査を分析した「貧乏人と極貧者」である。そこでは雇用労働者のいる世帯の一部における貧困の問題が取り上げられ、国家扶助レベルを貧困線として 4.7% の世帯、人員として 3.8%、199 万人が貧困の状態にあるとした。

雇用労働者のいる世帯は国家扶助から適用除外されていたから、この問題は家族手当制の改正の問題として表面化する。社会保障省が 1966 年に家族手当受給世帯の実態調査⁶⁾を行なうが、父親が雇用されている 15 万 5,000 世帯 53 万 5,000 人の児童が貧困状態にあるという結果を得た。これらの世帯はもし失業したとしても、その国家扶助額は先に述べた資金ストップによって貧困状態にとどまるはずであった。

ユニバーサリスト⁷⁾は初め、所得税の扶養児童控除を廃止して、所得税非課税の家族手当を第 1 子に 10 シリング、第 2 子以降に 25 シリングとするか、さもなければ家族手当を第 1 子にも与える代りに第 1 子の税控除は廃止し第 2 子以降の税控除は引上げる、かつ所得税非課税の低所得世帯に限って、所得税を払っている世帯の税控除に相当する額を税調整手当として支給することにするか、そのいずれかの改正を行なうべきだとした。しかし、平均以下の給与所得の世帯でかつ貧困には当てはまらないものや、1 人っ子、2 人っ子の世帯の多くがかえって不利になるという難点があ

り、かつ低所得世帯の給付改善が実質的には他の児童のある世帯の負担で行なわれることになるなどへの反対意見があって、2 年後の 1967 年には第 2 次提案を行なう。そこでは扶養児童控除の廃止は前と同じで、第 1 子の家族手当を年齢別に 11 シリングから 26 シリングとし、第 2 子以降は 6 シリング 6 ペンスという新しい体系にする。この体系では所得税標準税率適用以下の世帯が利益を得、しかもそのための財政負担は単身者や子どものない夫婦にもっぱら担われることになる。この第 2 次案は、第 1 次案に比べて大幅にセレクトイビティに近づいたものであったが、ユニバーサリストはこれを一度限りのセレクトイビティだと主張し、その後の家族手当引上げはユニバーサルに行なわれるものとした。

ユニバーサリストの論点は、セレクトイブな諸施策の複合効果が個人の努力ないしインセンティブを減殺するという点にある。たとえば、子どもの 3 人ある夫婦の世帯で、収入が週 15 ポンドから 18 ポンドに上がったとする (1968 年)。その世帯は 15 シリング相当の学校給食、13 シリング 4 ペンスの家賃リベート⁸⁾、15 シリングの固定資産税リベート⁹⁾を失い、2 シリング 10 ペンスだけ高い所得比例年金保険料を払わなければならない、3 ポンドつまり 60 シリングの収入増にもかかわらず、46 シリング 2 ペンス、実に 75% 強に相当するものを余分に取られることになり、この所得レベルの者には無視できないディス・インセンティブになる。この問題は、Poverty trap=貧困の罠ないし Poverty surtax=貧困付加税として、その後、金銭給付、サービス給付を含めて、給付と負担のあり方をめぐる重要課題の一つとして繰り返し議論されるようになる。

これに対しセレクトイビストは、600 万人以上の児童の両親にその 1/10 の数の児童のニードを満たすために一斉に高い額の家族手当を与えるの

6) Ministry of Social Security, *Circumstances of Families*, HMSO, 1967.

7) ユニバーサリストは、ユニバーサリティに代えて、"Communal Services as a badge of citizenship" という用語を好んで使う。

8) 公営住宅居住者の家賃をある程度所得に比例させるために考えられたリベート制度。

9) 本来は公営住宅居住者との公平のために、公営住宅居住者への家賃リベートに見合うものとして、低所得の持家居住者および民営借家居住者のためにつくられたリベート制度。だがイギリスでは公営住宅居住者も固定資産税を負担しているので、部分的に恩典を受けている。

は、大変な資源の浪費だと主張していた。

このような議論のなかで、1968年に家族手当制の改善が行なわれるが、それはユニバーサリティとセレクトィビティを重ね合わせた形で行なわれる。それは家族手当に戻ったという意味で、“Back-to-Beveridge policy”であり、セレクトィビティが入ったという意味で“give-and-take scheme”あるいは“civilized selectivity”であった。新制度はむしろセレクトィビストのD. ヒュートンの主張にそったもので¹⁰⁾、家族手当を一律に引上げる一方で、所得税の扶養児童控除を引下げるといったものであった。それによって高所得者は家族手当引上げの恩恵を奪われる(clawbackという。なお家族手当は課税される)が、所得税のかかっていない低所得者はフルに家族手当引上げの利益を受ける。

もっとも、セレクトィビストは次のように批判した。

「claw-backによって、支出増は183百万ポンドにとどまった。が、実際には約47百万ポンドが標準税率以下の家族に集中されることになったにとどまり、その意味ではclaw-backは真にニードのある人に資源を振り向けるうえで、25%しか有効でなかった。」¹¹⁾

3. Family Income Supplement

しかしながら、先にあげた「貧困者と極貧者」および社会保障省調査は、ベバリッジの大家族と稼働能力の中断とが貧困の2大原因であるとする仮説、ひいては家族手当への信頼に、大幅な修正を求めていたのである。ロウントリーが1899年の貧困調査で確認した大家族と低賃金という貧困原因が、依然として生きていることが確かめられたからである。A. B. アトキンソンは、1966年の社会保障省調査と1968年の雇用・生産省の勤労所得調査とから、付加給付基準以下の所得の世帯の1/3以上が児童2人を持つ世帯であること、も

しそれに児童3人を持つ世帯を加えると半数以上になるとした。それはタウンゼントおよびエイブル・スミスの分析結果とも一致するもので、それでも40%以上の貧困家族が2人以下の児童を持つ家族だったのである。これらの結果は貧困世帯の相当数が3人以下の児童を持つものであり、貧困問題が、家族手当と働く貧困者を除外した付加給付とでは、解決しきれないものであることを意味した。

1970年のイギリス下院選挙は、この貧困問題をめぐって、保守・労働の両党がいずれも保障所得あるいはニガティブな所得税の実現を公約して戦われた。予想に反して労働党にとって代わった保守党は、ニガティブな所得税による所得保障の抜本改正にいたる過渡的な改正として、家族所得補助(Family Income Supplement=FIS)を制度化し、ユニバーサリストが主張してやまなかった働く貧困者に対する公的扶助を制度化する(付加給付とは別体系)。

この改正の背景にはまた、インフレ下にあって所得レベルが一般的に上昇したとと所得税の扶養児童控除が引き下げられたことがからんで、claw-backシステム自体が所得税課税最低限を相対的にかなり大幅に引き下げる結果となり、claw-backシステム、つまりは家族手当自体を低所得対策としてあまり有効でないものにしてしまった、ということがあった。逆にいえば、それがニガティブな所得税への条件を整備することになったともいえるであろう。

働く貧困者に公的扶助を拡大する場合、労働へのインセンティブが大きな問題になる。FISは受給者の収入について50%の税率を課すことでこの問題の解決を図った。そこでは児童を持つ家族(児童を持たない貧困者はFISからも除外されている)は、家族手当を含む所得と収入限度額、いわゆる“prescribed amount”との差の50%を定められた限度額まで給付として受取ることができる。1971年8月制度発足の時点では、子ども1人の世帯で収入限度額が18ポンド(児童1人増すごとに2ポンド増)、給付限度額は週4ポンド(最低の給付は20ペンス、なおイギリスは1971年か

10) D. Houghton, *Paying for the Social Services*, (London, The Institute of Economic Affairs, 1968).

11) M. Rein, *The Negative Income Tax as Supplement and Incentive*, (unpublished research paper at MIT), p. 16.

ら十進法に切り替わっている)であったが、1972年4月からはそれぞれ20ポンドと5ポンドに改訂されている。

付加給付では給付レベルは所得税課税最低限を下回っていたのだが、FISでは収入限度額が所得税課税最低限を上回ることになった。その結果は先に述べた Poverty trap ないし Poverty surtax をきわめて顕著なものにする。すなわち、所得税課税最低限以上の勤労収入のある FIS 受給者が1ポンドの勤労所得増があると、50ペンスの給付を課税で失い、さらに30ペンスを所得税に取られ、もう5ペンスの国家保険料を取られて、実質15ペンスの所得増しか得られず、その限界税率は85%にも及ぶということがありうる¹²⁾。論理的には他のミーンズ・テストを伴った給付への影響を合わせて、この税率が121%あるいは184%にも達する場合があることを T. ラインズが示している¹³⁾。このように限界税率が100%を超える場合、その現象を notch と呼ぶ。

問題はそれにとどまらなかった。給付申請が政府の予想した14万世帯(約50万人)を大幅に下回ったのである。FISの実施にあたっては広範かつ周到なPRが繰り広げられ、かつFISの手續や規則は一層緩和されていたのである。申請手續は、郵便局などで簡単に手に入る申請用紙に記入し、過去5週間分の給与明細書を同封して郵送すればよい。万一、給与明細を失っていた場合は保健・社会保障省(1970年に社会保障省と保健省が統合された)に代替する書式を請求して雇用主に記入してもらおう。ちょっと面倒なのは、子どもが1人だけで家族手当を受けていない世帯の場合は、子どもの出生証明書を同封しなければならない。子どもの所得、資産、現物給付などはすべて認定の対象ではあるが、最初はこの収入・資産は一切問われない。いったん給付が開始されると、家族構成や収入の変動にかかわらず、給付は26週間継続する。

保健・社会保障省は受給資格者の85%はカバーしたいとしていたのだが、1971年末のFIS受給者は68,000世帯にとどまった。

4. Tax-Credit System

このFISとは別に、イギリス政府は1972年10月からそれまでの比較的ユニバーサルな公営住宅の現物給付を改めて、民営住宅居住者も対象に含めた住宅手当制に踏み切ったのであるが、それに対してミーンズ・テストを伴ったセレクトティブな給付が積み重ねられることに対する次のような批判が出ている。

「残念ながら、われわれは、レント・リポートないしアロウアンスを受ける資格のある者のうちの多数の者が、それを受けようとはしないだろう、と確信をもって予言できる。近年、ミーンズ・テストを伴う公的援助を受けようとしな

いものについての証拠が十二分に集まった。どんな政府でも、これまでに、ミーンズ・テストを伴った貧困救済策は、少なくとも部分的には失敗するものだということを学んだはずである。」¹⁴⁾

FISと住宅手当が重なった場合、その他のミーンズ・テストを伴ったサービス給付と合わせて、労働へのディス・インセンティブの問題を生ずることも指摘されている。

このようなミーンズ・テストを伴うセレクトティブな給付の問題点を打破するものとして、1972年10月に、ニガティブな所得税の構想として打ち出されたのが、税クレジット・システム(Tax-Credit System)である(表2参照)。このシステムでは、雇用労働者および年金受給者の全部がクレジットを受けることになり、これらの者に関する限り、給付を申請する手続きは全く要しなくなり、Take-upの問題、すなわち、受給資格がありながら受けようとしな漏給者の問題が解決される。家族手当、所得税の扶養控除、およびFISが吸収され、クレジットはユニバーサルに与えられることで、Poverty trap ないし surtax の問題

12) The Chancellor of the Exchequer *et al.*, *Proposal for a Tax-Credit System*, (London, HMSO, 1972) p. 2.

13) T. Lynes, "Family Income Super Tax," *New Society*, May 6, 1971.

14) M. Wicks, "Housing Finance: A Fair Deal for the Poor?" *Social Work Today*, (February, 1972), pp. 3-4.

表 2 税クレジット制の例 (夫婦と 11 歳未満児 2 人) (単位: ポンド)

週 給	現行手 取収入 1) 2)	税クレジット制の場合			
		週 給	税金・税 率 30%	クレジ ット	手取収入 2)
10	15.90	10	3	10	17
15	19	15	4.50	10	20.50
20	21.50	20	6	10	24
23.54	23.54	—	—	—	—
25	24.56	25	7.50	10	27.50
30	28.06	30	9	10	31
—	—	33.33	10	10	33.33 分岐点
35	31.56	35	10.50	10	34.50
50	42.06	50	15	10	45
100	77.06	100	30	10	80

注 1) 所得税、家族手当および (適用がある場合) FIS を加減した手取収入。家族手当と FIS は 1973 年 10 月現在、所得税は 1973 年 4 月 6 日以降のレートや控除率で計算。

2) 国家保険拠出金は引いてない。

資料 *Proposal for a Tax-Credit System, Appendix.*

も相当緩和される。FIS の場合の税率 50% がこのシステムでは所得税の標準税率と同じ 30% に引き下げられ、労働へのインセンティブも大幅に改善される。年金と付加給付の差 (後者の方が高い場合) をクレジットが埋めることで、FIS 以外の付加給付受給者も、その約 1/3、100 万人程度が公的扶助から解放されるであろうと予測される¹⁵⁾。グリーン・ペーパー¹⁶⁾は、それによって 1 万人から 1 万 5,000 人の収支認定関係職員が不要になるというメリットをあげている¹⁷⁾。

しかし、グリーン・ペーパーに示されたこの新制度の最大の問題点は、それが行政上全人口の約 90%、被雇用者と年金受給者のみしか対象にしないこと、クレジットのユニバーサルティの故にシステムが非常に高価なものになることの 2 点である。費用の約 60% は年収 1,500 ポンド以上の世帯に吸収され、僅かに 18% が老齢年金受給者、そして 12% が低所得世帯に及ぶことになる、と

予測されている¹⁸⁾。また、対象からはずれた自営業者などについても、自営業者の間に雇用労働者におけるよりも 4 倍も高い率で低所得者がみられるという調査結果¹⁹⁾があることと照らし合わせると、なお大きな課題を残しているといえる。

さらに残された重要な問題は、1,300 百万ポンドといわれる費用を、実施予定の 5 年後にどう捻出するかという点が明らかにされておらず、その財源調達法の如何 (たとえば付加価値税=Value Added Tax が考えられる) によって、所得再分配の実体が大きく左右されるということがある。

II アメリカ

アメリカの公的扶助をイギリスと同じ感覚で捉えることには無理がある。アメリカにはナショナルミニマムとしての公的扶助が存在しないからである。各州ごとに異なった基準で扶助を運営しており、しかも各々の州で扶助がカテゴリーに 5 ないし 6 の対象別のプログラムに分かれている——老齢者扶助 (OAA)、盲人扶助 (AB)、身障者扶助 (APTD)、一般扶助 (GA)、児童扶養家族扶助 (AFDC および AFDC-UP——UP は失業した父親を含むもの。必ずしも全州にゆきわたっていない) である。平均扶助額も、AFDC で 4 人世帯に対しミシシッピ州の月約 40 ドルからニュージャージー州の約 260 ドル (1970 年) と大きく開いている。

1. サービス・アプローチ

制度のバラバラさはさて置いて、1960 年代の初めにまず現われたのが、被扶助者の増加を食い止め、さらには被扶助者のリハビリテーションを推進しようという動きであった。まず 1961 年に AFDC が失業中の男性のいる世帯にも適用されるようになる (=AFDC-UP)。これは AFDC が家庭の崩壊を促進しているという保守派の批判に答えたものである。しかし、AFDC-UP が実際に内縁の男性 ("man-in-the-house") を含めたものと

15) The Chancellor of the Exchequer *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

16) イギリスでは、重要な制度改正については、政府の案案がこのようなグリーン・ペーパーの形で公表され、国民各層の意見を入れて改良された政府原案が、さらにホワイト・ペーパーの形で発表されて、それに基づいて法案が議会に提出される。このプロセスによって国民は難解な法案についてではなく、比較的平易な案案や原案について、政府や議会に意見を出すことができる。

17) The Chancellor of the Exchequer, *op. cit.*, p. 10.

18) A. B. Atkinson, *et al.*, "Tax Credit Examined," *New Society*, October 19, 1972.

19) Ministry of Social Security, *op. cit.*

して確立するのは1968年の最高裁判決以後であり、しかも AFDC-UP は任意制をとったので、1960年代の終りまでに約半数の州がこれを採用したにとどまった。

1962年には社会保障法の改正が行なわれる。この改正は、社会福祉専門職者によって推し進められ、公的扶助は家族を対象にいろいろのサービスを提供すべきもので、金銭給付はそれらのサービスの一つにすぎないとして、ソフトなサービスを強調するものになった。福祉専門職者たちは、経済的な援助を必要とするさまざまな問題の解決について、ソーシャル・ケースワーク技術をもって援助できると信じて疑わなかったのである。“サポートの代りにサービスを、リリーフの代りにリハビリテーションを”というスローガンに立ったこの改正は、“サービス改正”と呼ばれる。

サービスの内容は、母子保健、児童養育相談援助、法律相談などのほか、母親自身およびその子の将来について母親とともに計画をたてる、と抽象的に表現されたにとどまったが、50—50 という公的扶助経費の連邦と州の間の分担が、サービスについては75—25と奨励的な率となった。サービスの内容が抽象的であっただけに、この高率の負担金の交付基準は1ケースワーカーあたり60ケースというケースロードとスーパービジョン態勢という福祉専門職の要求通りのものになった。ソーシャル・ワーカーや社会福祉教育関係者がバラ色の夢を描いたとしても不思議ではない。しかし、

「ケースワークが貧困問題の克服を援助できるという考えが、1962年の法改正で合理的にテストされてみて、ケースワーク・サービスにはほかにどんなメリットがあるにしても、それが被扶助者の数を減らすことはできないのだということが明らかになった。サービスはサポートに代わりうるものではなかった。ワーカーの個人的なサービスのお蔭でリハビリテートしたというクライアントは、何程の数にも達しなかった。」²⁰⁾

予防とリハビリテーションの強調自体が貧困者たちの疎外感を強め、それに対する反発が市民権運動、福祉権運動に乗るようになって、被扶助者、特に AFDC 受給者が急速に増加する。1961年に350万であった AFDC 受給者は1967年には500万を超え、しかも増勢はむしろ加速しつつあった。福祉専門職集団が被扶助者を予防し減らすことができるとして売り込んだ“サービス改正”は、かくて全く色あせてしまう。

今日では、一部の政治学者が史上最低のナンセンスな法改正と評するこの1962年改正が、何故成立してしまったのだろうか問われており、G. Y. スタイナーは次の2つの理由をあげている。第一には、この改正が例の M. ハリントンが「もう1つのアメリカ」²¹⁾で貧困問題の深刻さを訴え、それが大きな反響を呼ぶ前で、貧困問題が未だ一部の専門職集団の独占物の状態で、各界で十分に科学的な調査分析がなされていなかったこと。第2には、保健教育厚生省が10のデモンストレーション・プロジェクトでケースワークの有効性が確認されたとしたのだが、それはプロジェクトの中間の資料によるもので、統計学的な詳細が報告されなかったため、懐疑派も十分に批判を加えることができなかったことが主な原因だとしている²²⁾。

2. 貧困戦争

貧困戦争は、正式にはジョンソン大統領が、1964年にコミュニティ・アクション・プログラム (Community Action Program = CAP) として打ち出したものであるが、今日ではそれに先立つ2, 3のプログラムを含めていうようになっている。1961年の青少年非行防止法による“*Youth Development*”, 1963年の *The Community Mental Health Centers Act* による *Community Centers* などがそれであるが、これらはいずれも個人を扱う専門職集団に信頼を置いた予防と、リハビリテーションに立つもので、1962年の社会保障法改

20) G. Y. Steiner, *The State of Welfare*, (Washington D. C., The Brookings Institution, 1971), pp. 24-25.

21) M. Harrington, *The Other America*, Baltimore, Penguin Books, 1962.

22) G. Y. Steiner, *op. cit.*, p. 39.

正と同工異曲のものである。

1962年に先にもあげた M. ハリントンが「もう1つのアメリカ」によって都市スラムの貧困文化を説き、別の角度から M. フリードマンが、「資本主義と自由」²³⁾において、公的扶助や公営住宅が貧困文化の集中を促したと主張した。これらの主張は狭義の貧困戦争、CAP を導くことになる。1964年の経済機会法 (The Economic Opportunity Act) は CAP を打ち出し、あらゆる人的・物的資源を動員して、特定のコミュニティに集中した貧困をその源から断ち切ろうという方向を取った。ハリントンが、貧困とそれにまつわる宿命観あるいは世代間の貧困の再生産を打ち破るには総合的なプログラムが必要で、連邦政府のもつ権能と資源を動員すべきだとした考えにそったものである²⁴⁾。ソフトなサービスによる予防とリハビリテーションの不十分さは、早くも制度の上では是認されていくことになる。

CAP では、連邦政府資金が州や市を素通りして直接都市のゲッター・ネイバーフッドに配分され、住民参加による自主的なプログラムの計画運営=maximum feasible participation が条件となる。一面では、地方自治体のビューロクラシーへのプレッシャーを強めることで、地方自治体の変革が狙われた²⁵⁾。たとえば N. グレイザーは次のようにいっている。

「サービスを改善する最善の方法は、内部から攻撃するよりも外部から攻撃することである。もし地方自治体が、連邦政府の資金が地方自治体とそのサービスの攻撃に使われていると抗議したら、連邦政府は、“しかしそれがあなた方に仕事をやらせる唯一の方法なのです”と説明すればよい。」²⁶⁾

J. C. ドノバンも次のように観察している。

「連邦政府の経済機会局 (Office of Economic Opportunity=OEO) 職員は、貧乏人を政策決定に参加させることが、都市における権力の再配分に必要であり、権力の再配分なしには貧困なニグロの生活に大きな改善はあり得ないと信じて、プログラムを運用しているようだ。」²⁷⁾ リベラリストの F. F. ピブンと R. A. クロワードは別の見方をしている。

「連邦政府は静かな海にプログラムを進水させる積りだったかもしれない。だが、一度ゲッターに向けて漕ぎ出してしまうと、もう嵐が吹き荒れ始めたからといって引き返す訳にはいかない。引き返すことは、それまでの一切の努力を水の泡にして、その政治目的を挫折させることにならざるを得ない。」²⁸⁾

OEO が maximum feasible participation を叫べば叫ぶほど、OEO は市当局や議会の敵意に遭遇し、OEO が政治の現実にあくあぐさするほど、OEO は尖鋭な運動家の拒否に会うようになる。かくて CAP は、1966年の The Demonstration Cities and Metropolitan Development Act (いわゆる Model Cities Program=モデル・シティ・プログラム)、1967年の The Neighborhood Service Program へと徐々に急進的な性格を失っていく。まず1966年の改正で貧困者の参加は1/3以上という表現で、実は1/3が標準となり、1967年の改正で、コミュニティ・アクション・エイジェンシー (Community Action Agency=CAA) は州政府の機関という形をとるようになる。急進派は CAA のディレクターといった形で体制側に取り込まれるようになり、州職員が1/3の議決権と財政への関与を通じて、アクションを余りラディカルでないものにする努力が払われていく。モデル・シティでは、市と地域住民とが共同で経済・社会問題の解決のための計画にあたることに後退

23) M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962.

24) これは、1950年代の都市改造プログラム: Urban Renewal が実体は Black Removal になって、人種問題を激化させたことに対する反省に立っている。

25) この点については、D. R. Moynihan らは、マイノリティ・グループも確実に CAP の利益を受けるようにすることが目標とされただけだとしているが、N. Glazer や S. A. Levitan, F. F. Piven らは、連邦政府 (民主党) 自体が積極的に地方自治体の改革ないし民主党化を狙ったものという見方をとっている。

26) N. Glazer, "Why Art the Poor Still with Us?" (*Public Interest*, Fall, 1965), pp. 79-80.

27) J. Donovan, *The Politics of Poverty*, (New York, Pegasus, 1967), p. 43.

28) F. F. Piven, *et al.*, *Regulating the Poor*, (New York, Panteon Books, 1971), p. 273.

していく。

D. P. モイニハンが“Maximum Feasible Misunderstanding”で批判したように、たとえ2人の人の間でも、コミュニティ・アクションとは何かとか、どうあるべきかということについて、完全に意見が一致することはまずありえない。したがってCAPがmaximum feasible participationによって実際に社会制度の変更をもたらしたということとはなかったといつてよい²⁹⁾。CAPはむしろ嵐をコップの中に押さえ込んだにすぎなかったのではないかと疑われる。たとえば、CAPも遂に言葉の正しい意味のmaximum feasible participationを果たせなかったことが、W. A. ガムソンの“Stable Unrepresentation in American Society”³⁰⁾(1968年)で告発されている。

CAPもモデル・シティも華々しく政治的に宣伝されたにもかかわらず、だいたいにおいて予算の配分が伴わず、多くの場合保守的な地方自治体の非協力もあって、プログラムに積極的に参加した人々には、その人たちが積極的であればあるほど、深い挫折感だけがあとに残る結果に終わることが多かったはずである。P. マリスとM. ラインは次のようにいっている。

「改革の理念は仏教における輪廻の鎖につながれており、再生するたびに至福に向かって成長するものである。……改革者たちは、ある問題を取り上げる場合、自らのイノベーションを長期にわたってニードを表現するものとして、コミュニティの生活構造の中に打ち立てようとする。だがそこで大きな困難とぶつかる。改革者たちは、新しい行動のあり方を広めるには十分な資源を持っていても、確実に将来成育していく組織を築くに足る権能は持ち合わせていないからである。……改革の運動にそそぎ込まれたお金、エネルギー、タレント、そしてかけひきのすべてが、せいぜいもっともらしい計画綱領と立派な委員会程度しか達成できなかった。計

画綱領は、たいていそれを生み出したたくましい想像力よりはつまらないものになったし、また、組織はその計画綱領で考えたよりは小さなものになり、さらにプログラムはその組織が意図したよりは値打ちのないものになった。」³¹⁾

1960年代の終り近くから、サブ・カルチャーを主流カルチャーにないませようとするのは不可能ではないかという白人側のペシズム³²⁾が現われる一方で、「黒は美しい」=“Black is beautiful”のスローガンにのって、白人が郊外に逃げ出したあとの中核都市を、黒人が政治的・経済的に支配しようというオピティズムが台頭しており、そうした新しい分離の方向と伝統的な統合の方向とが入り混じって、コミュニティ・アクションは方角を見失った状態に陥っているようである。

しかしながら、これらの貧困者参加プログラムが貧困者の権利意識に与えた影響は計り知れないものがある。1960年代にマスコミの脚光をあびた故マーチン・ルーサー・キング博士の“貧困者キャンペーン”そして市民権運動から福祉権運動に身を投じたワイリー博士の率いる全米福祉権組織(The National Welfare Rights Organization = NWRO)は、一貫して被扶助者の組織化および潜在受給資格者の開発に大きく貢献した。NWROは決して多数の被扶助者や潜在受給資格者が積極的なメンバーとして参加している訳ではないが、数千のアクティブな被扶助者に法律家、教会グループの人々、それに議員が加わって、かなり急進的な抗議スタイルの運動を展開している。南部の市民権運動に端を発したものに、正義とか公正に主力を置いており、その直接の目標は扶助を受けやすくすること、扶助の水準を上げることに絞られている。興味のある点は、公的扶助ワーカーの組織とは完全に一線を画しており、1962年の法改正が強調したソーシャル・ワーカーの心理・社会的サービスや、その条件としてのケースロードの問題などには全く関心を示さなかったことである。

29) D. P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding*, New York, The Free Press, 1969.

30) W. A. Gamson, “Stable Unrepresentation in American Society,” *American Behavioral Scientist*, Vol. 12, No. 2, Nov.-Dec. 1967.

31) P. Marris and M. Rein, *Dilemmas of Social Reform*, (New York, Atherton Press, 1969), pp. 235-236.

32) たとえば、E. C. Banfield, *The Unheavenly City*, Boston, Little, Brown and Co., 1970.

3. インセンティブ・アプローチ

1967年に社会保険法が再び改正される。そこでは労働へのインセンティブが大きな課題として登場する。被扶助者減少の戦略がサービスからインセンティブに転換したといえる。“30・1/3ルール”が採用され、AFDCの母親が働く場合（依然としてフル・タイムで働ける男子のいる世帯は、どの扶助カテゴリーにも属しない）、月30ドルは無条件で保有が認められ、それを上回る勤労収入についても1/3は保有を認められる。それまでは勤労収入も100%課税されていたのである。この戦略は、公的扶助を受けている者の労働習慣を経済的なインセンティブによって変えようというもので、人々はもし働くことでいくらかでも経済的によくなるなら働くはずだという信頼に立っている。

注目すべき点は、このインセンティブ中心の改正に、ハードなサービスの要素と、さらにコアション（強制）の要素が入ってきていることである。母親の就労を容易にするために保育所を建てる、がハードなサービスの例であり、被扶助者の予防のために避妊を勧める³³⁾、16歳以上の働ける者（AFDCの母親で未就学児を持つ者は除く）は職業安定所に紹介され、さらには労働省の労働インセンティブ・プログラム（Work Incentive Program=WIN）に送られるなどがコアションの例である。もっと強制的な例としては、警察が父親の家出の確認に協力するということが付け加わっていた。その結果一時は夜中にソーシャル・ワーカーが踏込む（‘midnight raids’）といったことが各地で行なわれるが、幸い1969年にその部分は憲法違反として無効になった。なおこの改正の全州における実施を確保するため、連邦政府の州（ニューヨーク市は例外的に扶助を扱っている）に対する負担金の凍結が行なわれる。インセンティブ・ストラテジーで扶助ケースの増加をチェックすることについて、州政府に財政的なインセンティブないしは強制を加えようというものであった。

33) これは短期的な観点よりも、被扶助者家庭は次の被扶助者家庭をつくるという懸念に立った施策である。

このように1962年のサービス改正から1967年のインセンティブ改正と続いたアメリカの公的扶助は、いよいよ増大する被扶助者（AFDCだけで1967年の501万4,000が1969年には670万6,000に増加した）の前に、より抜本的な再検討を迫られる。

なお、1967年から保健教育厚生省は、収支認定事務とソーシャル・ワークの分離を行政指導し始めている。政府内に残ったサービス派としては、そうすることがサービスを維持しその有効性の主張を守る唯一の道であったといえよう。

4. 家族扶助案

M. フリードマンに刺激されて、1960年代にニガティブな所得税の論議が高まる。1963年にはR. セオパルドが保障所得（=a federally guaranteed annual income）の考えを打ち出す³⁴⁾。1966年の経済報告で、ジョンソン大統領がニガティブな所得税に言及したのをはじめ、1966年6月にはブルッキングス・インスティテューションが中心となって、ニガティブな所得税をめぐる専門家会議が開かれ、1967年にはC. グリーンによるそのバックグラウンド・ペーパーが出版される³⁵⁾。さらにエール大学のJ. トービン、J. A. ペックマンらも、1967年に論議に加わる（トービンは後に1972年大統領選挙の際、民主党候補G. マクガバンのブレーンとなった）。1969年には、ジョンソン大統領の時代に任命された最低所得保障プログラムに関する委員会が、ニガティブな所得税にそった勧告を行なう。4人家族でベース所得を2,400ドル、税率50%で、収入限度額が4,800ドルになるという内容のものであった。

このようなニガティブな所得税の主張に対し、よりユニバーサルな家族手当の主張が対立する。このユニバーサリズムの主唱者はA. ショーである。A. ショーの論点はイギリスにおけるように漏給者問題を焦点にしたものとは異なる。

「今までのカテゴリカルなやり方をもっと一般

34) R. Theobald, *Free Men and Free Markets*, New York, Clarkson N. Potter, 1963.

35) C. Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1967.

的な所得保障方式に改めようという動きについて、二つの問題を考えたい。第1に、この方式は救貧法の概念を持ち込む恐れがある。しかもそれにはもう長いこと権利として確立したことをも戻してしまうかもしれない。……第2に、アメリカ国民は深く分裂した国民である。——持てるものと持たざるもの、スラムと都市郊外、能力を生かしていると思えるものと搾取されていると感じているものの間が分極化している。……所得保障方式は、貧困者をはっきり別のプログラムで扱って、こうした分裂を深めるようにも組織できるし、そうした亀裂をならし易いやすのを助けるようにも組織しうる。」³⁶⁾

ショーは熱心に家族手当制の樹立を主張し、それがアメリカ市民の扶助に対する権利意識を補強し、扶助にまつわるスティグマを弱める効果を持ちうるだろうという。

アメリカでは、既存のカテゴリカルでしかも州ごとに基準のバラバラな公的扶助の統一がユニバーサルな所得保障として認識されている。そして、ニガティブな所得税は、これまでのセレクトティブな公的扶助の目標——(1)労働へのインセンティブの増進、(2)貧困の減少、そして(3)全体のコストを低く押える、をほとんどのそのまま受け継いでしまった。そこでは、ニガティブな所得税が現実の所得税制とは独立の、単に既存の扶助制度に代わる公的扶助の方式として考えられ、しかも既存の制度より秀れたインセンティブ方式として理解されている。

1969年に提案されたニクソンの家族扶助案(Family Assistance Plan=FAP)は、扶助のシステムとしてニガティブな所得税を入れたが、所得税制との一本化は当面考慮されておらず、制度としてはイギリスが過渡的にFISを採用した段階に近いものといえる。

FAPはインセンティブ・アプローチに加えてコアーション・アプローチを強化したものである。それは、保守から進歩(アメリカでいうリベラル)まで、分極化したアメリカ議会に迎合する

ためのものであったかもしれない。ニガティブな所得税の導入は進歩派にアピールしたし、“扶助(welfare)から勤労(workfare)へ”というスローガンは保守派にアピールするものであった。また既存の制度の欠陥をあげることは、保守・進歩両派に各々の思惑にそった改革性を強調する両刃の剣の効果があつた。ニクソン大統領は提案にあたって次のようにいっている。

「貧しい人たちの苦しみからしても、劇的に増えつつあるタックス・ペイヤーの負担からしても、現在の扶助制度は大失敗(colossal failure)である。」³⁷⁾

「家庭を崩壊させることによって、現在の扶助制度は社会不安を増し、何百万の児童の楽しい少年期を奪った。地方ごとに大幅に違った扶助額をとることで、この制度は何百万の人を都市スラムに引き入れた。」³⁸⁾

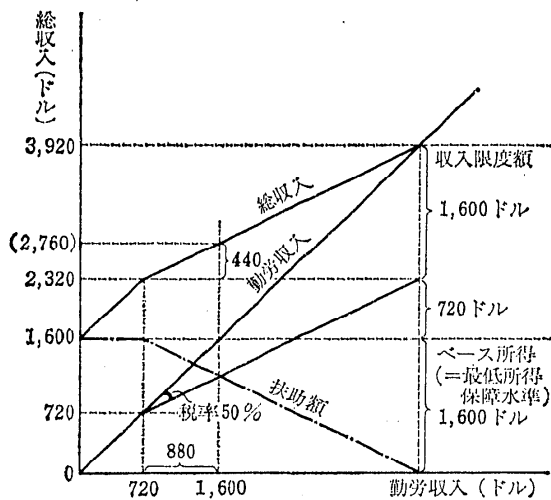
1969年に提案されたFAPでは、最初の世帯員2人に年500ドルずつ、3人目以降は300ドルずつについて、100%連邦政府資金でみる。今まで除外されていた働く貧困者も扶助の対象に加える。FAPの収入限度額(4人世帯で年3,920ドル)以下の所得しかない世帯は受給資格がある。勤労収入は月額60ドルは全額、それを超える分はその50%の保有を認める。勤労によらない収入は全額収入認定する。そのほかに食糧スタンプ年800ドル分が支給されるという内容のものであった(図1参照)。

一般に世帯主は職業か訓練に登録しなければならない。AFDCの母親のうち幼児をかかえた母親も、FAPでは、子どもを保育所に預けて働くように求められる。勤労所得があがれば、その50%だけ経済的に向上するということで、労働へのインセンティブを狙っている。働く貧困者を初めて扶助対象とするようになったのも、イギリスにおけるように漏給者対策ないし扶助のイメージ改善を意図したものというよりも、インセンティブ戦略上含めざるをえなかったといつてよいであろう³⁹⁾。

36) A. L. Schorr, *Explorations in Social Policy*, (New York, Basic Books, 1968), p. 299.

37), 38) いずれも1969年8月のニクソン大統領の福祉制度改革に関するメッセージから。

図1 ニクソンの家族扶助法案(4人家族)



だが、この FAP に基づくかぎり、インセンティブの目的——(1)現に扶助を受けずに働いている者を逆に扶助に向かわせるようなことなしに強いインセンティブを与える、(2)勤労収入への税率を余り高くしないで、しかも働けない者に適当な最低生活水準を保障する、(3)インセンティブ・プログラムと他のミーンズ・テストを伴うプログラムを調整して、分岐点の前後で notch や poverty surtax が起こらないようにする、という三つの目的の各々の内部およびその相互間に矛盾が残っていく (Tax-Credit System では、税率が分岐点の上下にわたって比例税率である上、クレジットがユニバーサルになっていて、これらの問題はかなり緩和されている)。

FAP は、この矛盾がそのまま議会、特に上院における保守・進歩両派の対立につながって、身動きできない状態に陥る。特にそれを身動きできなくしたのは、保守派が被扶助者減少の戦略としてインセンティブを高めるため低い税率を主張すると、それは扶助の収入限度額を押し上げること

になり、保守派が反対してやまない被扶助者増、巨額な費用負担に結びつく。それはまた、現に扶助を受けずに働いている者のインセンティブをも低下させかねないという矛盾にぶつかることであった。この矛盾は、最初に議会で、高いベース所得と低い税率という組合せに含まれる問題を提起したカーティス上院議員の名前をとって、アメリカの関係者の間で“カーティスの矛盾”と呼んでいる。財政負担をふくらませないでこの矛盾を避けるには、低いベース所得と低い税率によってインセンティブを取るか、高いベース所得と高い税率によって最低生活水準の充実を取るかのいずれかしかない。

1971 年に、進歩派の要求でベース所得は、年 2,400 ドルに引き上げられる。もし原案の 50% という税率を保つと、扶助の収入限度額は原案の 3,920 ドルから 5,520 ドルにはね上がり、扶助対象人員を 3 倍にも広げることになる。そこでこのベース所得引上げは、代償として税率を 50% から 30% に引き下げることになり、それによって収入限度額は原案通り 3,920 ドルにとどめられることになった。この妥協案はインセンティブを強調する保守派にとって大きな後退であったから、ニクソン政権がこの改正のうえに FAP の成立を図るにはインセンティブ派に迎合する必要がある FAP はさらにコアーションの色彩を強める。就労可能な受給者は就労の登録を求められ、もし働くことを拒否すると扶助金支払いを保留される、労働省がつくるプログラム“家族のための機会”(Opportunities for Families) が就労可能な者の扶助金支払いを引き受ける、といったことが計画された。

現在の制度を改善する必要性に論議の焦点が当てられた初期には、FAP の矛盾はあまり表面化しなかったのだが⁴⁰⁾、政党各派の支持を取り付けようとする過程で、保守・進歩の対立が内容の矛盾を表面化させ、FAP は完全に行き詰まってしまう。さらに政治的対立を決定的にしたのが、

39) 1970 年の第 91 議会の上院財政委員会の質疑でフィンチ保健教育厚生長官は、次のように答弁している。「われわれは、働く貧困者を扶助することは、プログラム全体にとって不可欠であると考えている。そうすることが、労働へのインセンティブに正面から取り組み、低賃金労働者が福祉(扶助)に落ち込むのを予防する唯一の道であると信ずる。」—U. S. Congress, Senate Committee on Finance, *Hearings on Family Assistance Act of 1970*, 1st Congress, 2nd Session, Part 1. 1970. p. 254.

40) 1969 年に全国で 7%, ボストン市では 16.6% という高い扶助率のなかで打ち出された FAP は、提案直後の世論調査で 67% の支持を得た。

1972年のアメリカ大統領選挙であった。進歩派や選挙権年齢の21歳から18歳への引下げで膨張した青年層の広範な支持を受けた民主党左派のG. マクガバンが、選挙戦の初期に、ベトナムの即時停戦を含む軍事予算の大幅削減や高所得者に対する税優遇措置の廃止などで浮かしえる財源をあてて、各家庭に一律1,000ドルのユニバーサルな保障所得を給付するとしたことから、ニクソンはFAPを一層コアーシブなものに変えていく。“子どもボーナス”(baby bonus)といわれるように、子どもがいないか少ない扶助世帯が、扶助額を増やそうと、子どもをつくったり数をごまかすのをチェックするためということで、生まれたばかりの赤ちゃんも社会保障ナンバーを取るようになるとか、父親を明らかにするために血液検査を導入するといったことが、真剣に議論された。

S. アレクサンダーは、FAPが1972年10月に最終的に廃案となったことについて、次のように書いている。

「……だれが実際にこの法案を廃案にしたかについては疑問の余地がない。貧困者が自身で自己防衛のためにそれを廃案に追い込んだのだ。……終り頃にはこの法案は本当に悪い法案になっていた。われわれはNWROがこの法案を撃ち落としたことを祝福しなければならない。」⁴¹⁾

このNWROの会長ワイリー博士は、1973年1月に、新たに“経済的正義のための運動”(“Movement for Economic Justice”)を組織するという。1960年代の黒人を中心にした福祉権運動を、もっと幅広い貧困の問題、所得分配の問題に再編成しようというもののようである。貧困問題の深刻な都市のプレッシャー・グループであるUrban LeagueのV. ジョーダンが、1970年代に克服すべきものとして、人種と貧困をめぐる関係者の行動力不足のほかに、1960年代に社会変革を目指した人々の“道徳心の消尽”(“moral exhaustion”)をあげている⁴²⁾。

むすび

イギリス、アメリカの両国で、ニガティブな所得税が現実の政策論議の対象になった。イギリスでは、漏給者問題の解消が主目的となり、所得税制との統一を含み、代りに家族手当の廃止を考えた、かなりユニバーサルな制度として考えられており、インセンティブの問題は、poverty trapないしsurtaxの緩和という論点に絞られている。一方、アメリカでは、ナショナル・ミニマムとしてユニバーサルな最低生活水準を、所得税制とは独立に、セレクトィブに保障するものとして考えられ、かつインセンティブ・ストラテジーの制度化による被扶助者の予防ないし減少という矛盾する目的が並存している。

わが国にこれらの論議が直ちに役に立つとは考えないが、漏給者問題、インセンティブあるいは働く貧困者の報酬の公正化の問題などで、論点を整理する参考にはなりうるであろう。少し別の観点からは、時代とともに移り変わる一つの制度の目的とその現実との乖離に、政府、研究者、対象者が絶えず深い関心を払っているということは、生活保護制度が旧態依然としているわが国が学ぶべき点であろう。

筆者が特に注意を喚起したい点は、アメリカにおいて、サービス・アプローチとリハビリテーションとの強調が、現に扶助を受けている者の尊厳を間接に傷つけたことが、かえって市民権ないし福祉権運動の高まりを強めたことである。わが国では、心身障害者のリハビリテーションの強調が、リハビリテートできない者の公的扶助の問題を抜きにして輸入され、さらに老人のサービスや所得保障の充実が、これも公的扶助との関連を置去りにして進められている。公的扶助の権利性の確立とか社会扶助化というスローガンが、制度を10年1日の如くそのままにして、空々しいスローガンとしてしか主張されていないということに、日本の社会福祉におけるオリジナリティの欠如を痛感せざるをえない。付言すると、公的扶助の権利性の確立が福祉事務所における“計算ワーカーからケースワーカーへ”という20年来不毛のスロ

41) S. Alexander, "The Crime of Poverty", *Newsweek*, (Oct. 30, 1972), p. 37.

42) *Newsweek*, Dec. 25, 1972.

ーガンと運命を共にすべきものでないことも、両国における発展から明らかであると思う。

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) から、「職業か経済援助か」(Work or Support) という研究報告⁴³⁾が1966年に出されている。リハビリテーションによる職業ということとそれのできない場合のサポートと

は、コインの裏表であって、いつも一体の問題として考えられるべきものだという当然のことが現わされている。この当然のことが、たとえば政治的配慮によってある年度に一方が重点事業となることで、他方が一時たりとも忘れられてはならないと思うのである。

(この論文は個人の立場で書かれたものである。)

43) B. Andersen, *Work or Support*, Paris, OECD, 1966.

執筆者紹介(執筆順)

とめおか 留岡	きよお 清男	北海道家庭学校理事長
こやま 小山	みちお 路男	専門委員・横浜市立大学教授
にし 西	さぶろう 三郎	国立公衆衛生院衛生行政室長
みうら 三浦	みみお 文夫	社会保障研究所研究第三部長
きえだ 前田	のぶお 信雄	国立公衆衛生院社会保障室長
ほしの 星野	しんや 信也	東京都企画調整局調査部副参事