

# 時代遅れの政府貧困線

(アメリカ)

アメリカにおける政府の公式の貧困線は、1960年代の初めに設定されて以来今日に至るまで、その実質価値において基本的な修正が加えられていない。その欠陥については、これまで多くの批判がなされてきたが、最も重大な欠陥は、それが本質的にご都合主義的で政治的な性格をもっているということである。というのも、そもそもこの貧困線の作成を担当したM・オーシャンスキー自身が率直に認めているように、この貧困線は、これを使って算出される貧困者数があまりにも多くならないように配慮して設定されたという行きさつがあったからである。ジェーン・アダムス社会事業大学のS・E・ツィンバリスト教授は、この貧困線の欠陥を、以下のように、①水準の低さ、②「絶対的」な性質の2点に分けて分析し、その大幅な改訂の必要性を提唱している。

## (1) 政府貧困線の低水準

政府貧困線のモデルによると、都市4人家族における貧困線は、節約型食料計画(the "economy" food plan)における同じタイプの家族の食費の3倍に等しい水準に設定されている。この3倍という数値は、50年代半ばに実施された政府調査において、アメリカの全家族の平均で家計支出の3分の1が食費によって占められていたという事実に基づいている。したがって、この貧困線の水準は、①節約型食料計画における食費の額の妥当性、および②3倍という乗数値の妥当性の2点についてそれぞれ検討されなければならない。

まず、節約型食料計画についてであるが、もともとこれは、農務省が財源の少ないときに一時的あるいは緊急に用いられる食料について計画したものである。

そしてこの計画における食費は、国民のうち所得の低い方の3分の1の人々の食事パターンを修正して作成された低コスト食料計画("low cost" food plan)における食費の75~80%に当る水準に定められている。しかし、M・オーシャンスキーも引用しているように、農務省自身、実際にこの水準そこそこの食費を支出している人々の約10%しか栄養的に適切な食事をとれなかったことを認めているのであり、また低コスト食料計画に合致する食費を支出した家族でもその約30%しか栄養的に適切な食事をとれなかったことも明らかにされている。これらの事実には照らすならば、政府貧困線設定の基礎となる食費は、少なくとも低コスト食料計画におけるそれを用いることがより人間的な接近方法であったと言えよう。そしてこの方法をとった場合、貧困線は約30%引き上げられることになる。

次に、3倍という乗数についてであるが、前にふれたように、この数値は50年代半ばの政府調査の結果から導かれたものであった。しかし、61年の労働統計局報告はすでに3以上の数値が必要であることを示したし、最近の労働省による家計支出調査(72~73年実施)では、実に5に近い乗数値が適切であることが示された。エンゲルの法則として周知の如く、所得が増加するにしたがってこの乗数値は上っていくので、上の調査結果は当然である。このように見ると、政府貧困線において用いられている乗数値が3から全く修正されていないことの不当性は明らかであろう。ところで、乗数の修正値として少なくとも61年の労働統計局による調査結果を採用すると、3.4という値——13.3%の増——となる。

以上2点についての政府貧困線の批判的検討を踏まえて、上に示した最低限の修正をほどこした場合、全体として貧困線はどの程度引き上げられるか、そしてその貧困線を使って測定した場合貧困者数はどの程度ふえるかを次に示そう。

食費が30%、乗数が13.3%増加するのであるから、修正後の貧困線は、全体としては47%増加することになる。これを約50%の増加と見なして、64年の貧

困線にあてはめると、4人家族で年額3,169ドルから4,754ドルに引き上げられる。そしてこの額以下の所得水準にある貧困者は全人口の5分の1弱から約3分の1にふえる。またこれを75年に適用すると、政府の公式貧困線5,500ドルから8,250ドルに修正され、これを基準として測定した貧困者の割合は、政府貧困線を使った場合の12%から約22%へと増加する。

ところでこの修正した貧困線は決して恣意的なものではなく、その妥当性を裏付ける2つの材料がある。1つはOECDが調査した西欧6か国（オーストラリア、ベルギー、カナダ、イギリス、アイルランド、アメリカ）の貧困線の比較資料（調査時点72年）である。それによると、4人家族の貧困線で見て、アメリカは6か国平均よりも低くなっており、平均値に等しくするには、当時の政府貧困線を17%引き上げねばならない。最高はカナダで、アメリカの貧困線よりも41%も高い水準にあるのに対して、最低はオーストラリアであり、その水準はアメリカより1%低いだけである。世界で最も豊かな国であるアメリカの貧困線がこのような国際的水準にあることは明らかに妥当性を欠いている。上の比較データから勘案すると、政府貧困線を50%引き上げるとする先の修正案は決して不合理でも非現実的でもないだろう。

政府貧困線の50%引き上げ案の妥当性を裏付けるいまひとつの材料は、アメリカ国民の世論動向である。各種の世論調査結果を見ると、これまで一貫して国民はかなり高い貧困基準の設定を望んでいる。たとえば最近のギャロップ世論調査（75年1月）では、4人家族の最低生活費は、年額平均で8,372ドル必要であると回答されている。これは主観的なデータではあるが、先の修正貧困線8,250ドルが平均的アメリカ国民の判断としてもほぼ妥当なものであることを裏付けていると言えよう。

## (2) 相対的貧困の概念の必要性

「所得維持プログラムに関する大統領委員会」が69年の報告で述べているように、「社会が豊かになるにしたがって、貧困は単に生存に必要な資料が欠如

している状態としてではなく、平均的な量の生活資源の活用によって人々が享受している生活の質を達成するだけの機会が欠如している状態としても捉えられるようになる。すなわち、貧困の定義は、絶対的な基準に基づくものから相対的な基準に基づくものへと進む。」そこで貧困線についても、絶対的な観点からのものと相対的な観点からのものの双方が、それぞれの意義を生かして相互補完的に用いられねばならない。それでは、相対的貧困の基準は、どのようにして設定されるべきか。単純ではあるが最も便利な方法は、アメリカ国勢調査局の「最新人口報告」を使って家族所得の中央値を求めその一定割合として定めるというものである。そしてその割合として最も多く提案されているのは50%で、上記の「大統領委員会」の69年報告もこの割合を提示している。ただこの割合は、69年でみて、政府貧困線（＝全家族の所得中央値の約40%）と大まかな関連があるということ以外にはほとんど実際の根拠はない。一方、先の修正した貧困線に合わすとすれば、全家族の所得中央値の約60%という割合になる。ところが、ここで用いられている「全家族の所得中央値」は、アメリカの現在の平均家族人員3.4人の家族に対応しているから、4人家族に換算すると当然所得中央値はもう少し高くなり、したがって60%という割合は小さくなり50%により近くなる。いずれにしても、4人家族の場合の相対的貧困の基準は、上のように絶対的貧困の基準との関連から判断して、全家族の所得中央値の60%、4人家族の所得中央値の約50%という水準が現在のところ一応の目安となろう。

先にも触れたように、絶対的貧困の基準と相対的貧困の基準は、前者が固定的な「最低限」（floor）としての意義、後者が社会的公正あるいは経済発展の公平な配分を達成するという意義と、それぞれに固有の意義をもっているが、特定の時点で実際に用いる尺度は、2者のうちその時点でより高い水準の方でなければならない。しかし実際には、60年以来絶対的な基準として設定された政府貧困線が相対的貧困の観点からの貧困基準の引き上げをむしろ阻止する役割を果たしてきた。上記の方法による相対的貧困の基準に従っていれば、この

17年間に貧困線は実質価値でみて約35%引き上げられていたはずである。絶対的貧困の基準の改訂もさることながら、今や相対的貧困の尺度を新たに採用することも緊急の課題である。

Zimbalist, S. E., *Replacing Our Obsolete Poverty Line, Public Welfare*, fall 1977, pp. 36-41

(冷水 豊 東京都老人総合研究所)

\*\*\*\*\*

## 所得保障と情報伝達

(アメリカ)

アメリカにおける福祉制度の受給資格者が現実に受給する場合に、制度に関する情報の伝達がどのような役割を果たしているのか。この問題については、すでに、州のレベルの分析がなされている。しかし、地方レベルでこれを検討したものは無いという。ここに紹介する論文の著者ストラウスは、ノースカロライナ州の資料を用いて所得保障制度の登録者数とその業務を扱う事務所の設置との関係について計量的な分析を試みている。

基本的な問題意識は、公的所得移転の従来の政策分析では、制度に関する情報が受給適格者のもとへ必要十分にして、かつコストなしで伝達される、と暗黙のうちに前提されていることへの疑問である。この前提そのものの妥当性を吟味するには、地域社会における住民による、公共活動の認知・評価など行動レベルでの事実認識を含む必要がある。したがって、この論文の成果は第一次的接近とみなすべきでさらに具体的な検証手続をまつべきものと考えざるを得ない。

## I

15

1974年7月以降、盲人・老令者・障害者への現金扶養は連邦政府の管轄のもとにおかれるようになった。この新しいSupplementary Security Income program (SSI)が実践される以前は、100の郡からなるノースカロライナの貧困な成人は、各郡に設置されている郡の福祉事務所に出向き、メディケイドや一般扶助や諸サービスと同様に現金給付を受けとっていた。また、SSIの受給資格認定のためには医師による証明書が必要とされ、そのため、協定を結んでいる医師や診療所へ出かけなければならなくなった。

ノースカロライナの従来の受給者は自動的に連邦へ登録されたが、給付水準の向上に伴って1974年には前年よりも登録者数が増加した。そこで、問題は、各郡における登録者数増加と連邦の適格者判定事務機関(州内に40ヶ所設置)の郡内における有無との間に関連があるか否かである。すなわち、この事務所の有無を各郡における潜在的受給者への情報伝達量の代理指標とみなし、同時に、それがSSI登録者数へ正の効果をもつと予想するわけである。作業の焦点は受給適格者数と登録者数の比較にあり、推計は、郡内の全登録者と障害者の登録者数について2つなされる。

## II

全登録者の場合には、4通りの従属変数を作る。まず第1番目は連邦化以前の1973年12月現在の登録者総数(STATE)とする。つぎに、それ以降の登録者増加を3つの時期に区分する。1973年12月から74年1月までの連邦化による増加(GRTH1)、74年1月から74年8月までの増加(GRTH2)、74年8月から74年9月までの増加(GRTH3)の3つである。

それに対して独立変数はつぎの通りである。1974年8月現在のSSA地区事務所(DISTR)と同出張所(BRANCH)の数を中心的なものとする。さらに、郡内におけるCommunity Action Programsの事務所数(CAP)と、福祉政策への住民の態度の指標として非白人の人口割合(PCTNW)。また、貧困な者ほど早く登録してゆくと考えられるから、未登録者の状態に関