

アメリカにおける公的扶助支出の推移

—連邦議会調査局報告書の支出データを用いて—

野田博也

I はじめに

1. 目的

「ワークフェア」をめぐる議論の国際的な伝播が象徴するように、近年アメリカの公的扶助（以下、「扶助」）に関する関心は高まり、それに関連する研究が増えている。

本稿では、「扶助」として括ることができる事業を広範囲に取り上げ、特にその支出の推移から「扶助」の全体的な特徴を明らかにすることを目的とする。アメリカの「扶助」に関する先行研究の多くは、特定の給付種別（ex. 現金、医療）や特定の事業（ex. “貧困家族一時扶助 Temporary Assistance for Needy Families”、以下 TANF）に分析対象を限定してきたが（ex. 根岸 2006）、本稿は、そのような先行研究での知見を「扶助」の全般的な動向から改めて位置づける契機になるものと思われる。

なお、本稿では、支出のみの動向を記述することに重きをおき、その動向の原因や背景などについての説明は省略することを予めお断りしておく。

2. 連邦議会調査局報告書『低所得者への現金給付と非現金給付』（CRS 2006）

本稿では、連邦議会調査局 Congressional Research Service（CRS）の報告書『低所得者への現金給付と非現金給付：資格要件規則、利用者と

支出データ』（以下、CRS 報告）に記載されている支出データを用いる¹⁾。

その CRS 報告には、連邦政府が関わる 80 以上の所得調査付き事業が提示されている。本稿では、その諸事業を総称して「扶助」と呼ぶ²⁾。

2008 年 7 月現在で最も新しい報告書（CRS 2006）が取り上げる事業数は 84 にのぼり、給付種別ごとの内訳は「医療」が 8、「現金」が 10、「食糧」が 12、「住宅」が 17、「教育」が 15、「サービス」が 9、「就労訓練」が 11「光熱費」が 2、である³⁾。

CRS（2006）の支出データには、連邦政府の支出（以下、連邦支出）、州・地方政府の支出（以下、州等支出）、その両政府を合わせた政府全体の支出（以下、全支出）が給付種別ごとに 1968 年度と 73 年度、75 年度から 04 年度まで掲載されている。また、事業ごとの内訳は、02 年度から 04 年度に限って掲載されている。支出額は各年度の名目値と 04 年ドルの実質値が掲載されており、本稿では全て 04 年ドルの実質値とした。

II 「扶助」支出の推移

1. 総計（全種別）の推移：全支出、連邦支出、州等支出

第 1 に、全種別の総計からみよう（図 1）。まず、全支出では、68 年度は 888 億ドルであったが、73 年度には 1,635 億ドルへ 2 倍近く増加した。76 年

度では2,000億ドルを超え、90年度には3,000億ドル、その2年後の92年度には4,000億ドル、01年度には5,000億ドルを超えた。04年度の支出額は5,833億ドルに達し、6,000億ドルに近づいている。

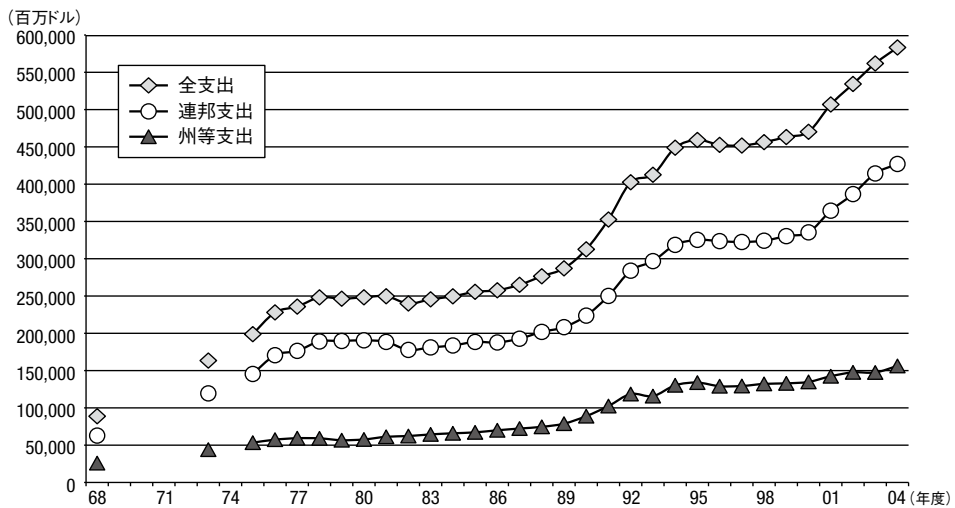
政府ごとの内訳をみると、連邦支出では、68年度は628億ドルであったが、73年度には1,000億ドルを超えた。そして、88年度には2,000億ドル、94年度には3,000億ドル、03年には4,000億ドルを超えた。04年度の支出額は4,271億ドルに達しており、全支出の93年度の水準を上回っている。州等支出では、68年度は260億ドルであったが、73年度には440億ドルへ増加し、91年度には1,000億ドルを超えた。04年度の支出額は1,562億ドルに達しているが、連邦支出の76年度の水準より低い。

最初の全支出の動向に関して、CRS報告では、68年度と04年度では約557%の増加になること、68年度から04年度を通じた前年度比増加率の平均は5.4%になること、全支出を対GDP比でみると04年度は5%であること、などを指摘している(CRS 2006: 4)。

また、CRS報告では、全支出における4回の減少(79、82、96、97年度)についても言及している(CRS 2006: 4)。この減少について補説すると、82年度(前年度比マイナス3.9%)を除けば、それぞれの下げ幅(79年度同比マイナス0.7%、96年度同比マイナス1.4%、97年度同比マイナス0.2%)は1%以下にとどまっている⁴⁾。このように、全支出の年次推移のパターンは一定ではないが、減少した年でもその下げ幅は増加率の平均値より低く、全期間をみると概ね増加傾向にあるといえる。

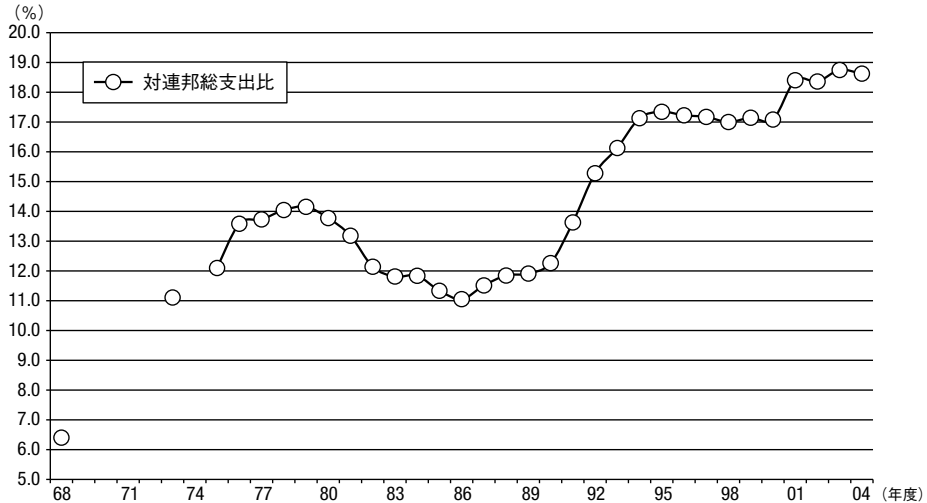
第2に、連邦支出をより詳しくみよう。CRS報告では、全支出に占める連邦支出の比率(以下、連邦負担率)に注目し、全期間を通じて70%を超え、04年度では73.2%を占めることを指摘している(CRS 2006: 6)。

また、その連邦支出は、軍事費なども含めた全ての連邦支出(以下、連邦総支出)に占める比率(以下、対連邦総支出比)からみることもできる(図2)⁵⁾。その推移は、68年度では6.4%であったが、73年度には10%を超え、79年度には14.5%まで上昇した。その後は概ね低下傾向にあり、86



出所：各年度の支出額(04年ドル, CRS 2006: 8-13)をもとに筆者作成。

図1 「扶助」支出総額(全種別)の年次推移：政府別



出所：各年度の「扶助」に係る連邦支出（CRS 2006：5）と連邦総支出（OMB 2008：50-4）をもとに筆者作成。

図2 「扶助」に係る連邦支出の対連邦総支出比の年次推移

年度には73年度の水準を若干下回った。87年度から再び上昇に転じ、95年度には17.3%にまで上昇した。その後はやや低下するが、01年度には18%を超えた。04年度は18.6%となっている。

その対連邦総支出比を支出額の推移と併せてみると、70年代末から80年代前半の期間と90年代後半の期間は他期間に比べると支出額の変動が小幅だったことは共通するが、前者のみ対連邦総支出比が比較的に大きく低下していた点で異なる。つまり、70年代末から80年代前半の期間は連邦総支出全体が伸びるなかで、「扶助」支出の伸びが比較的に大きく抑制されていた特徴がある。

以上、「扶助」支出の総計（全種別）を概観した。次節では、その総計を構成する給付種別ごとの推移の主な特徴を明らかにしていきたい。

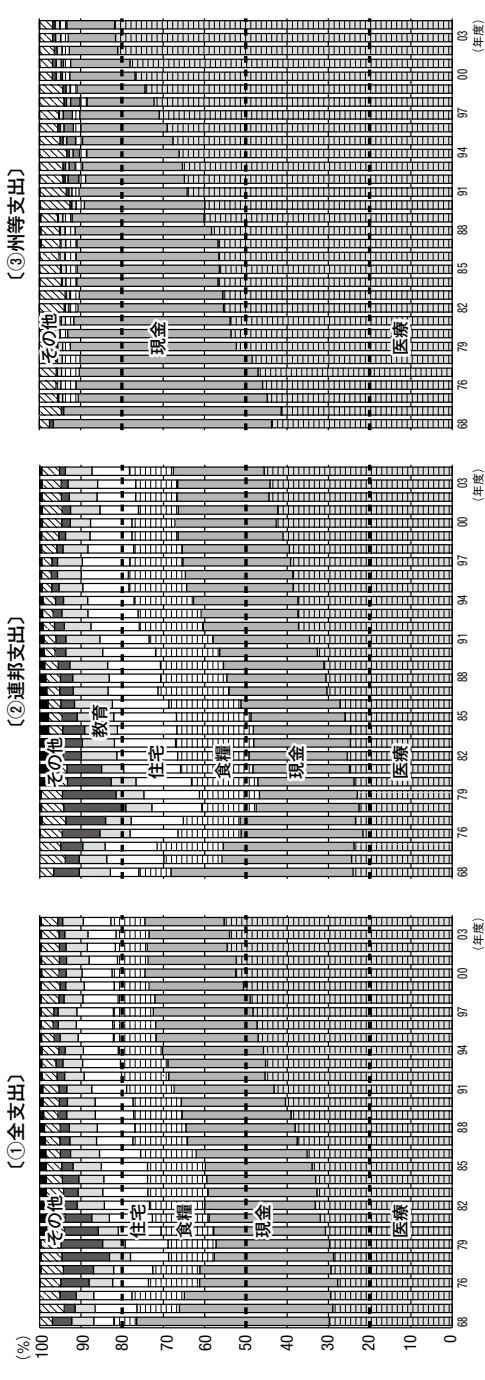
2. 給付種別の推移

第1に、8つの種別の比率の推移を68年度からみよう（図3）。全支出では、68年度は「現金」が46.7%、「医療」が29.8%を占めていた。この2種別の合計でみると、79年度まで低下したが、その後は上昇に転じ、94年度には70%を超えた。

04年度には2種別で74.5%、残りの6種別では25.5%を占める。

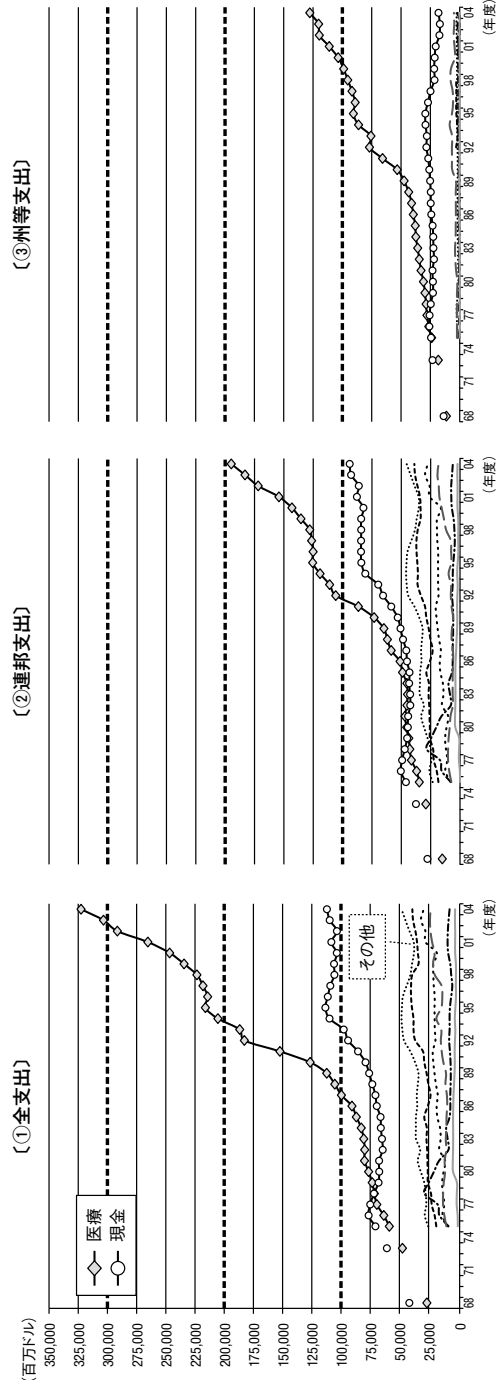
政府ごとにみると、連邦支出では、68年度は「現金」が44.2%、「医療」が24.0%を占めており、残りの6種別で31.8%を占めていた。その後、85年度までは特に「現金」が大きく低下し、85年度まで「現金」と「医療」の合計は50%にとどかなかった。80年代後半からは「現金」ではなく「医療」が上昇を続け、2種別の合計では92年度に60%を超えた。04年度では、「医療」が45.6%、「現金」が22.0%で、2種別では67.6%に達し、残りの6種別は合計で32.4%になる⁶⁾。州等支出では、68年度は「医療」が43.8%、「現金」が52.9%であり当初から「医療」の比率が高かった。その「医療」は70年代半ばから上昇が続き、79年度には50%、89年度には60%、97年度には70%、02年度には80%を超えた。「現金」はそれに反比例して低下したため、「医療」と「現金」の合計では概ね9割で推移してきた。04年度では「医療」が81.8%に達するが、「現金」は11.6%、残り6種別は6.7%にとどまる。

第2に、種別ごとの支出額の推移について、特



出所：給付種別ごとの支出額（04年ドル，CRS 2006：8-13）をもとに筆者作成。〔①全支出〕の「その他」は「教育」「就労訓練」「サービス」「エネルギー」、〔②連邦支出〕の「その他」は「就労訓練」「サービス」「エネルギー」、〔③州等支出〕の「その他」は「医療」「現金」以外の6種別を指す。

図3 給付種別の比率の年次推移



出所：給付種別ごとの支出額（04年ドル，CRS2006：8-13）をもとに筆者作成。「その他」は「医療」「現金」以外の5種別を指す。

図4 給付種別ごとの支出額の年次推移

に比率の高い「医療」と「現金」を中心に概観しよう(図4)。まず、「医療」の全支出は、68年度が265億ドルで、その後はほぼ一貫して増加し、88年度には1,000億ドル、94年度には2,000億ドル、03年度には3,000億ドルを超えた。04年度は3,226億ドルであり、68年度から1,119%の増加となる。

政府ごとにみると、連邦支出では、68年度は278億ドルであった。その後、82、83、96年度は若干減少したが、全期間では増加傾向にあり、92年度には1,000億ドルを超え、04年度は1,948億ドルである。州等支出では、68年度は114億ドルであった。その後、93、96年度に若干減少したが、全期間では増加傾向にあり、2,000年度には1,000億ドルを超えた。04年度は1,278億ドルである。このように、連邦と州等の両者の増加が全支出を押し上げてきた。

次に、「現金」をみよう。全支出では、68年度が415億ドルで、その後は76年度のピークから82年度の643億ドルまで減少した。83年度以降は緩やかに増加し94年度には1,000億ドルを超えたが、95年度をピークに再び減少した。04年度は1,121億ドルとなり、68年度から170%の増加となる。

政府ごとにみると、連邦支出では、68年度は278億ドルであり、その後は全支出と類似して76年度と96年度に2度のピークがあるが、97年度以降は減増し、04年度は940億ドルである。州等支出では、68年度が137億ドルで、76年度のピーク後は95年度まで小幅な増減を繰り返し、96年度以降は減少した。04年度には増加し、181億ドルとなっている。連邦・州等支出を併せてみると、特に全支出での96年度以降の減少は主に州等支出が押し下げていることがわかる。

なお、CRS報告では、最も高い支出額・率を示す種別が連邦支出では80年度に「現金」から「医療」へ逆転したことを言及しているが(CRS 2006:6)、その逆転は州等支出では連邦支出より早い76年度に生じ、全支出では79年度になるこ

とを補説しておく。

以上、給付種別ごとの推移を概観した。次節では、その種別を構成する事業内訳の主な特徴を明らかにしていきたい。

3. 事業の内訳

事業の支出については、全支出に占める割合が大きく、また欠損値がほとんどない連邦支出(04年度)に限定した。

第1に、種別で区分せずに事業支出の内訳をみよう(図5)。支出額が100億ドルを超える事業は、“メディケイドMedicaid”(41.0%;1,751億ドル)、“補足的保障所得Supplemental Security Income”(8.1%;347億ドル)、“勤労所得税額控除Earned Income Tax Credit”(8.0%;340億ドル)、“フード・スタンプFood Stamp”(6.7%;284億ドル)、“第8節低所得住宅Section 8 Low-Income Housing Assistance”(5.2%;224億ドル)、“ペル奨学金Federal Pell Grants”(2.8%;120億ドル)の6事業である。この6事業で連邦支出全体の7割以上を占める。TANFは、種別に分けた各事業の支出(「現金」1.5%;「サービス」1.1%;「就労訓練」0.4%)は比較的少ないが、関連事業を合計すると3%台に達し、130億ドルとなる。なお、支出2%以上の事業数は8、1%以上の事業数は19になり、その他1%未満の事業数は60以上にのぼる。

第2に、種別ごとに区分して高い比率を占める事業をみよう。上位3事業⁷⁾で約90%もしくは90%以上を占める種別は「医療」「食糧」「住宅」「教育」「光熱費」、約80%を占める種別は「現金」「サービス」、約70%を占める種別は「就労訓練」である。これら上位3事業を合計すると連邦支出の約90%に達する。

種別ごとの主な事業内訳をみると、「医療」では第1位“メディケイド”のみで89.9%、「現金」では第1位の“補足的保障所得”と第2位の“勤労所得税額控除”ともに39%台、「食糧」では第1

位の「フード・スタンプ」のみで62.5%、「住宅」では第1位の「第8節低所得住宅」のみで57.5%、「教育」では第1位の「ペル奨学金」のみで43.8%、「サービス」では第1位の「保育等補助金Child Care and Development Block Grant」のみで37.6%、「就労訓練」では第1位の「TANF就労TANF Work Activities」で26.3%、第2位の「職業部隊(Job Corps)」で25.1%、「光熱費」では上位1事業の「高熱水費補助Low-Income Home Energy Assistance」で89.3%、を占めている。

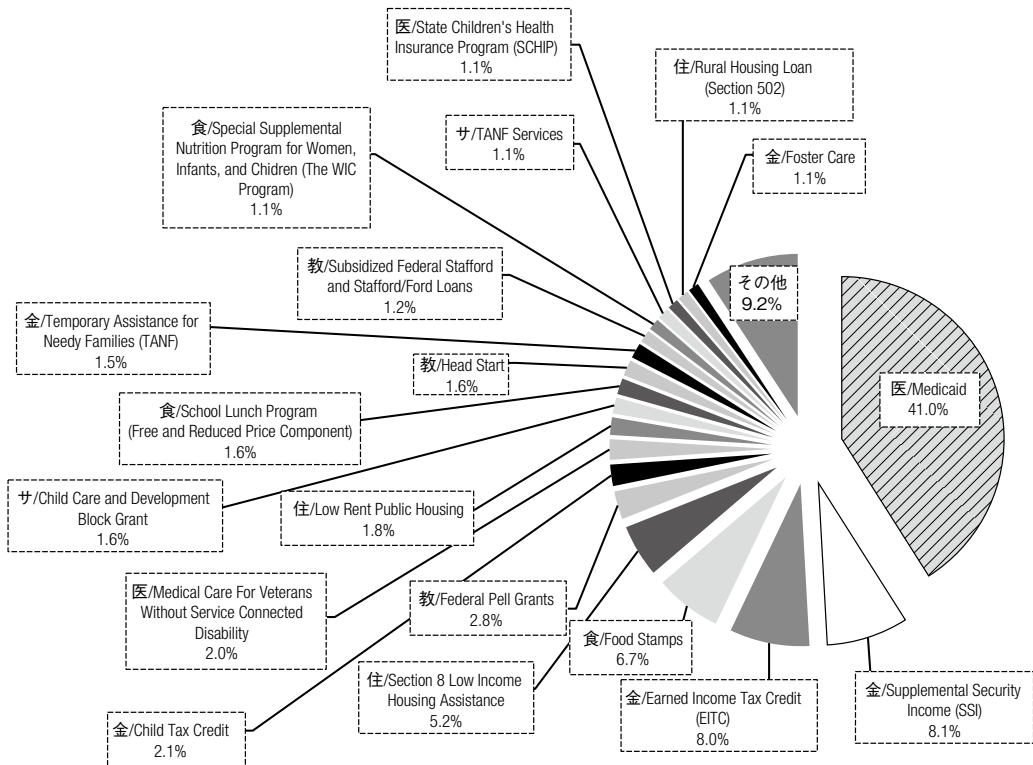
このように、84もの事業があっても、その支出は一部の事業に偏っている。特に、全体のなかで高い比率を占める「医療」の9割が単一事業（「メディケイド」）となっている。また、CRS 報告でも

指摘しているが、「現金」では給付付き税額控除の2事業（「勤労所得税額控除」と「児童税額控除Child Tax Credit」）の合計は「現金」のなかで最大になり（CRS 2006：7：17-8）、支出全体からみても税制を活用した事業の規模は比較的に大きいことがわかる。

III おわりに

以上、アメリカにおける「扶助」支出を概観した。周知のように、「及び腰の福祉国家」などと呼ばれるアメリカでは「扶助」を抑制する策が幾度も講じられてきた。しかし、本稿で明示したように、支出の総計では概ね増加し続けており、近

図5 主な事業の内訳：連邦支出（04年度）



出所：事業ごとの支出額（04年ドル，CRS 2006：229-45）をもとに筆者作成。事業名は原語。

事業名の頭に付記した略語は給付種別を示し、「医」は「医療」，「金」は「現金」，「食」は「食糧」，「住」は「住宅」，「教」は「教育」，「サ」は「サービス」を指す。

年では全支出の対GDP比は5%に達し、連邦支出の対連邦総支出比は2割近くを占める規模であった。他方で、そのような「扶助」支出は、「医療」と「現金」の2種別が押し上げる形で膨張し、特に一部の事業が大きな比率を占めていた。また、アメリカの「扶助」の象徴として争点となりやすいTANFの支出は、近年では比較的の小規模となっていたことも改めて指摘しておきたい。

最後に、今後の課題としては、本稿の概説を踏まえ、事業単位の年次推移をより細かく分析し、これまで議論されてきた各政権の諸政策について再検討することを挙げておきたい。

(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10月)

採用決定(平成21年2月)

注

- 1) 渋谷(2005)はアメリカの財政を包括的に研究するなかで「公的扶助」(本稿の範囲より狭い)の分析・考察も行っているが、CRS報告のデータは使用していない。渋谷が多用している行政管理予算局の資料(ex. OMB 2008)は、「公的扶助」以外の予算や支出を全般的に扱っている特徴がある。他方で、CRS報告は、所得制限のある事業に限定し、小規模の事業も含めてデータを明示しているため、「扶助」支出のより詳細な分析には有用であると判断した。
- 2) なお、アメリカの公的報告書では、“public assistance(公的扶助)”の範囲に所得調査付き事業全般を含む場合もあれば、現金給付全般ないし特定の事業(ex. TANF)のみを含む場合もあり一様ではない。
- 3) ただし、CRS(2006:1)が断っているように、単一事業を給付種別ごとに分けてカウントしている場合

(ex. TANFは現金と就労訓練、サービスの3事業に分類)もあれば、類似の事業を1つにカウントしている場合(ex. 教育給付関連の諸事業)もあるため、この事業数は現存する事業の全数を正確に示したものではない。

- 4) CRS報告(CRS 2006:8-13)から筆者が算定した。なお、82年度の減少は連邦支出の影響が大きい(前年度比マイナス5.7%)。
- 5) CRS報告では04年度の「連邦予算federal budget」の比率に言及しているが(CRS 2006:7)、その「予算」に関する資料を示していない。そこで、連邦総支出の対GDP比の年次推移を示したLowi et al.(2008:207)を参考に、行政管理予算局の資料(OMB 2008:50-4)にある各年次の「連邦総支出Total, Federal outlay」を用いて、「連邦総支出」に占める「扶助」支出の比率を算定した。なお、CRSが指摘する04年度の比率は筆者の算定結果と一致した。
- 6) 残りの種別の内訳(連邦:04年度)は、「食糧」10.6%、「住宅」9.1%、「教育」6.4%、「サービス」4.3%、「就労訓練」1.4%、「光熱費」0.5%、である。特に「就労訓練」が低いことは興味深い。
- 7) 「光熱費」は2つの事業のみになるため、上位1事業に限定する。

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.
- Lowi, Theodore J., Ginsberg, Benjamin and Shepsle, Kenneth A. (2008) American Government : Power and Purpose. Brief 10th edition. W.W.Norton & Company, Inc.
- 根岸毅宏(2006)『アメリカの福祉改革』日本経済評論社。
- Office of Management and Budget (OMB) (2008) Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2009, Historical Tables. U.S. Government Printing Office.
- 渋谷博史(2005)『20世紀アメリカ財政史III:レーガン財政からポスト冷戦へ』東京大学出版会。

(のだ・ひろや 日本学術振興会特別研究員)