

アメリカにおける貧困への視座と対策

野田 博也

■ 要約

本稿の目的は、アメリカにおける公的扶助の条件を分析し、条件の特徴及び条件を適用する貧困者への影響を考察することである。

多くの事業から成るアメリカの公的扶助体系は、法規や運用主体が異なるために断片化し、水準や支給方法にかかる条件も事業間では非整合的となる側面がある。

就労自活が求められる有子家庭への主要な現金給付の条件を詳しく分析すると、単給では、それぞれの水準は生活資源の不足分を補足するものでなく、また支給方法の特徴は事業ごとに異なる。併給では、労働時間が長い場合、最低賃金と主要な給付の水準の合算で貧困を脱することが見込まれる。他方で、併給によって寛厳の異なる支給方法が組み合わさると、いくつかの条件は厳格化し、私生活原理としての自由・自律の側面への制約を強める。

併給による条件の厳格化は計画された結果ではなく、明確な政策意図に基づいていない。政策的な討議を欠いたままに生じている自由・自律の制約は正統化できない。

■ キーワード

公的扶助、条件、断片化、単給、併給

I はじめに

1. 目的

何を貧困とし、貧困をどのような問題とみなすのかは、当該社会が講じた政策それ自体によって構築される側面がある。貧困に関わる政策（以下、貧困対策）は、「政治状況に規定された政策意図」を反映し、問題とする生活資源の不足の程度、社会集団の属性や諸々の利用資格、規制や給付のあり方によって特徴づけられる。また、この政策は、社会の貧困認識に強く影響する（岩田 2010：20-2）。

このような貧困対策はその時代その社会のなかで形成される。しかし、かつての救貧法体制から

現在に至るまで、政策にかかる手法や科学的根拠、発想等は国境を跨いで伝播してきた。この展開は「政策移転 policy transfer」とも呼ばれている（Dolowitz 1998）。近年の経済先進諸国では「ワークフェア」といった就労重視の発想を中心に、貧困対策のあり方を模索している。そして、この主要な発信源となっている国がアメリカである。

周知のように、「市場主義」の旗を掲げるアメリカでは、貧困問題が宿痾となっている。経済協力開発機構（OECD）による相対的貧困率の国際比較ではトップを走り¹⁾、国内で連邦政府が測定している貧困率も改善の兆しが見えない（OECD=2010：139；USCB 2011：14-22）。しかし、アメリカにおいても貧困は容認できる現象ではない（GAO 2007）。「及び腰」「福祉切り捨て」などと

評されるも、アメリカ社会で容認される貧困対策の形成と実施に向けて格闘してきたことは事実である。

アメリカ型福祉国家は「自由主義のヘゲモニーが貫徹した純粋なケース」に該当する（Esping-Andersen =2001：60）。この特徴のひとつとして、商品化の論理を最も重視することで、かつての救貧法体制における劣等処遇原則を修正した公的扶助の仕組みを形成し、商品化された行動様式を求めることが挙げられている（同：48）。

この説明にある公的扶助とは、防貧でなく貧困に陥った後の貧困対策である。公的扶助の給付の支給にあたっては貧困証明を不可欠の要件とし、給付の自己負担はなく税収によって賄われ、給付の量は基礎的必要性を満たしていくように工夫される。

アメリカの公的扶助は、貧困証明が厳格となり、自助の精神を尊ぶがゆえに就労意欲を維持する仕組みが徹底され、給付の水準は他国と比較しても連邦政府が定める貧困線と比較しても低いことが指摘されている（Gough et al. 1997：36）。

本稿では、かかる公的扶助の動向を分析することで、貧困の構築に強く影響する政策の在り方を考察し、「アメリカにおける貧困への視座」を提示する。

2. 限定

貧困解決に関連する社会政策は広範囲にわたるが、本稿では公的扶助に限定した。広義の公的扶助は、何らかの所得制限があり税収を主な財源としている給付事業を指す。アメリカの公的扶助の範囲はその定義によって著しく異なるが、本稿では広義での範囲を想定しつつ、詳細な検討にあたっては特定の事業を選定した。選定では、労働市場や賃金との関連が争点となる、就労自活が求められる成人のいる有子家庭およびその家庭を対象とする現金給付事業に注目した。そして、支出規模

が特に大きい事業として、困窮家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Family；以下、TANF）、勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit；以下、EITC）、栄養補給支援事業（Supplemental Nutrition Assistance Program；以下SNAP；旧称フード・スタンプ事業）の3つを選んだ（CRS 2006）。最後のSNAPは食費分に相当するバウチャーを支給しているが、現金給付と同様に扱われることも珍しくないため、ここでは現金給付として扱った。なお、有子家庭における子どもの貧困についての分析は対象外とした。

時期は、歴史的な経緯を踏まえつつ、紙幅の都合上、現行制度の枠組みができた1996年福祉改革以降とした。事業の制度については、主に公的機関が作成した報告書（ex. USHRCWM 2008）を適宜参照した。

II 視点

本稿では、アメリカにおける貧困対策の特質を解明するために、公的扶助の条件に着目した。一般的に、条件（conditionality）とは「利用資格の基準」（Fitzpatrick 2010：208）を指す。公的扶助でいえば社会的属性や貧困証明の対象など開始段階の要件が該当し、これは政策が対象とする貧困の範囲を意味する。しかし、政策が特徴づける貧困を理解するためには、対象範囲だけでなく、範囲の中身にも注目する必要がある。また、貧困にある人々の立場からみれば、開始段階での要件にとどまらず、給付の利用に伴って引き受けなければならない種々の規則についても利用するか否かを判断する材料となる。この点を重視し、本稿では、利用資格の基準だけでなく、利用に伴う給付の水準や支給方法も構成要素に含めて条件を広義に解釈する。なお、給付の水準とは給付の貨幣量や利用期間などを含む。また支給方法とは給付の形態（現金や現物等）、能力活用、第三者による

私生活への介入（以下、人的介入）などを含む。

このような条件は政策が依拠する原則に基づいて設定される。労働によらず生活資源となる所得＝給付を支給する事後的救貧策では、労働による賃金を獲得して生活を営むことを前提する資本主義的経済秩序との関係が常に問われてきた。前節で引用したエスピン・アンデルセンが持ち出した劣等処遇原則とは、公的救済を受ける者の境遇は公的救済を受けない独立労働者の境遇よりも好ましくならないように、事後的救貧策のあり方が決まることを意味する（野田 2008）。換言すれば、近代の私生活原理ともなった自助原則に沿って、貧困対策は貧困者の自助を促すだけでなく、貧困ではない者の自助を阻害しないようにも設計されなければならない。この考え方は現在でも暗黙の了解となっており、公的扶助の条件の設計もこれに反しないことが要請される。

他方で、このような原則に基づく公的扶助の条件は、「家族の生活が彼ら自身の自由の下で自立（自律）的に営まれる」（岩田 1995：5 括弧内は筆者付記）という近代のもうひとつの私生活原理の側面（以下、自由・自律の側面）に抵触するおそれがある。この指摘は、貧困概念に関する近年の議論を踏まえると、とりわけ重要になる。

イギリスの貧困研究者リスターは、貧困を構成する内部要素として物質的側面と非物質的側面があることを指摘している。前者の物質的要素は、生活資源の不足を指し、「許容できない辛苦」として貧困概念のコアになる。後者の非物質的要素は、「許容できない辛苦」を負う人々によって経験される「意見表明の欠如」「軽蔑、侮辱、尊厳と自尊心の侵害」「恥とスティグマ」「権限の欠如」「権利の否認と市民権の限定」であり、これを「貧困の関係／象徴的側面」と呼ぶ。この2つの要素は車輪のハブとリムの関係にたとえられ、両者は社会的・文化的関係によって形成されるが、前者の物質的要素は（それ自体が社会的・文化的

なものである）非物質的要素によって解釈されると説く（Lister 2004：7-8）。

そして、このように貧困概念をとらえることで、旧来の再分配政策は貧困の物質的側面のみに着目しているきらいがあることが批判され、同時に、物質的側面の改善を企図する再分配政策それ自体が貧困の非物質的側面を助長することにも触れている。公的扶助については、資力調査における私的領域への侵入およびそれに伴う恥辱感の付与など挙げられている（Lister 2004：103：164-5）。

政策対象としての貧困はしばしば貨幣的指標で測定されて物質的側面のみが扱われるため、貨幣水準の量的な上昇が主な政策目標となる。しかし、リスターが指摘した貧困の非物質的側面は、給付量の多寡だけでなく、支給方法にかかる条件が影響している。このことは、貧困の一つの側面（物質的側面）を改善する政策の条件が貧困の異なる側面（非物質的側面）を助長することを意味している。かくして公的扶助の条件は、利用者の自由・自律を制約し、市民としての地位（市民権）に負の影響を与え得るといえる。

しかし、公的扶助の条件によって自由・自律の側面が制約されることは、資本主義社会である限り、自助原則との抵触を避けるためにはやむを得ないとも考えられる。それでは、このように公的扶助が抱える葛藤に関して、どのような条件が設定され、いかなる制約を課しているのか、また、それが正統化できるのかが問われる。

Ⅲ 公的扶助の体系

アメリカの公的扶助は、関連する事業全体の体系に関する特徴から理解する必要がある。先行研究では、アメリカの公的扶助は特定の社会集団を対象とする範疇制で設計されているが、モザイク的で統一性に欠ける複雑な制度の仕組みとなり、かつ州間較差の大きいことが指摘されている

(UFJ総合研究所 2003：24-5：41-2)。

このような特徴は断片化 (fragmentation) の問題として詳しく議論されている。断片化とは、公的扶助を構成する複数の事業が、別々の法規によって規定され、各事業の規則や管轄する機関・窓口が異なるだけでなく、類似の事業が重複しており、事業同士の有機的で整合的な関係が成立していないことを指している²⁾。

以下では、この断片化の議論から公的扶助体系の特徴を検討し、各事業の条件が生成する背景の理解につなげる。

1. 断片化の側面

アメリカにおける公的扶助の断片化は、種々の事業が成立した1960年代を契機としており、当時から連邦政府も改善すべき問題として認識していた。その後、断片化の問題は政権が変わるたびにに取り上げられ、公的扶助が行政上のカオスとなり、事業個々ではなく体系 (system) としてみると目的や内容が重複する事業も存在することなどが指摘された。これを改善する策も試みられてきたが状況は大きく変わっていない (GAO 2001)。

このような断片化には大きく3つの側面がある。第一は、事業の規定の相違になる。経済的要件にかかる所得の測定方法をみると、広義の公的扶助 (所得調査のある事業) には5種類以上の方法が用いられている。また、所得調査の対象となる「世帯」や「家庭」の範囲について統一的な定義はない。さらに、資産については、審査対象となる範囲や水準が一様でない。しかも、このような規定は事業ごとに変更が繰り返される。

第二は、行政の縦割りと手続きの煩雑さになる。事業の管轄や機関の立地場所が異なるため、複数の事業を併給するためには何か所にも出向く必要がある。また、特別な改善策が講じられていなければ、機関ごとに類似の申請をして審査を受けなければならない。

第三は、事業の重複と不足である。事業の重複は「オーバーラップ」等と言われ、1990年代前半には特に雇用訓練や食糧を支給する事業の重複が問題視されていた。これらの事業は複数の省庁が管轄し、それぞれに運営に要する人材や資源が必要となる。なおこれとは対照的に、特定の人々に対する必要な給付の欠如も指摘されている。

このような断片化の問題は、複数の事業の利用資格があったとしても実際の併給には支障があることを示している。また、事業の数が多くなるほど、その支障もまた大きくなるおそれがある。

2. 断片化の原因

いくつかの先行研究では、断片化が発生する原因は、事業を運用している州レベルにあるのではなく、連邦の立法府や行政府のなかにあることが指摘されている (IEL 1995；GAO 2001)。

多くの事業では、実施を州政府等に委ねているものの、法規の大枠は連邦レベルで成立する。立法にあたって連邦議会では上院と下院に設置された委員会制度が中心的な役割を担い、法案の審議は委員会の下部組織にあたる複数の小委員会において進められる。この小委員会には、それぞれの権限や専門領域があり、法案は各委員会の管轄を超えて十分に調整されないままに成立してしまうきらいがある。このため、事業の成立に関わる関係者は、事業の断片化を望んでいないにもかかわらず「予期せぬ害悪」として断片化が生じている (IEL 1995：12；GAO 2001：10)。断片化の改善が容易でないことは、その第一義的な原因が政策一般の形成にかかる社会制度の仕組みにあったためである。

かくして、事業個々の条件は委員会等での政策的な討議を通じて設計されているとしても、公的扶助体系の断片化が「予期せぬ害悪」であることは、複数の事業の条件の整合的な関係については十分な政策的討議がなされずに明確な政策意図も

合意も形成されていないと考えることができる。

IV 単給

公的扶助体系の特徴を踏まえたうえで、本節では主な現金給付事業を別々に取りあげ、ひとつの給付を支給する単給での条件について考察を加えたい。

1. TANF

TANFの起源となる母親扶助や児童扶助は現金給付を支給する事業であった。1960年代における貧困との闘いでは現金給付の対象範囲を広げると同時に、就労支援を重視するようになった。1996年福祉改革で誕生したTANFは、もともとの現金給付と、その後付加された就労支援等の関連事業を統合したものになる。連邦では保健福祉省が管轄する。

TANFの給付水準をみると、ほとんどの州では物価の上昇に応じて水準を自動的に調整していない。全州における給付月額（3人家庭）の貧困閾³⁾に占める割合の中央値をみると、TANFが実施された1996年には34.9%であったが、10年後の2006年には28.6%になり、実質的価値は低下している（USHRCWM 2008：49-50）。2008年（3人家庭）の最高額は、アラスカ州を除くすべての州で貧困閾50%を下回り、そのうちカリフォルニア州が723ドル（貧困閾49.3%）と最も高く、ミシシッピ州が170ドル（貧困閾11.6%）と最も低い（Falk 2009：17-8）。給付の有期制は、制限期間と免除・延長にかかる複数の規定によって州ごとに特徴が出ているが、2007年では36州が連邦政府による補助金規定の上限となる5年間を「生涯の期間制限lifetime limit」としていた（Rowe et al. 2008：123-5：142-57）。

給付の形態についていえば、扶養する子どもがいる家庭に限って現金給付を支給し、その利用期

間を制限している。他方で、現物給付は対象者範囲も利用期間の制限も比較的に緩い。このように現金給付それ自体を現物に直接置き換えることはないが、TANFのなかで給付形態に応じて差を設けている。なお、現物給付の支出の伸びは現金給付のそれよりも高くなっているとの指摘がある（根岸 2006：154-5）。

能力活用をみると、2007年時点で申請時に求職活動義務を課す州は約半数となっている（Rowe et al. 2008：36-8）。利用後の能力活用については、連邦政府の補助金交付にかかる規則（2年間以内の就労義務等）が現金給付部分に対して適用される。これらの規則では就労が重視されているものの、実際の州の規則では、活動範囲や活動時間、期間等について一定程度の枠内でさまざまに設定され、何らかの減免措置も盛り込まれている（HHS 2006：98-9）。すべての利用者に対して賃労働が即座に要求されるわけではない。

2. EITC

財務省が管轄するEITCは所得税制を活用する給付つき税額控除であり、就労に応じて給付額が決まる。貧困家庭の社会保障税の負担軽減策として1970年代に導入されたが、その後は「福祉の役割」（Scott 2006：21）を担うようになり、対象範囲の拡大や給付額の増加がみられる。連邦支出も高くなっており、近年ではアメリカの貧困対策を代表する事業のひとつになった（阿部 2002：80）。

EITCの水準は、家庭構成と賃金に応じて決められている。2008年時点での家庭構成は、子どもの数（0人・1人・2人以上）と扶養者の数（1人・2人）によって異なり、無子家庭は最も低く、子ども2人以上の家庭（かつ扶養者の数が2人）であれば最も高くなる。また、賃金に応じる仕組みはパラメーターと呼ばれており、①控除率（賃金が比較的低い段階での控除の増加率）、②最高

勤労所得（最も高い控除率が適用される賃金）、③最高控除率（最高勤労所得に適用される控除率）、④減少率（勤労所得が一定程度以上の段階における控除の減少率）、⑤終了勤労所得（税額控除が不適用となる賃金水準）、によって構成され、各数値を家庭構成に応じて変えている。ちなみに、最高控除額（2008年；就労者1人の年額）は、無子家庭で438ドル、児童1人家庭で2,917ドル、児童2人（以上）家庭で4,824ドルとなっている（Scott 2009：25-7）。控除額のみでは連邦が設定する貧困閾に達しない。なお、誰に対しても利用期間の制限はなく無期制となっているが、不正受給に対する罰則として資格を一定期間剥奪する規定はある。

給付の形態は、所得税制を活用していることもあり、現金である。現物やバウチャーに変わることはない。また、EITCは、税の還付になるため1年に1回の一括給付を原則としているが、70年代後半からは一部の前払いが認められて月単位で支給を受けることができるようになってきている。

能力活用をみると、控除が適用される賃金を得るために就労が前提されており、いわゆるワーク・ファーストとなる。求職活動や教育訓練、ボランティアなどの社会参加は考慮されない。州権を重んじるアメリカではあるが、EITCのワーク・ファーストは連邦政府の政策として全米一律に適用される。

人的介入としては、公的扶助のなかに伝統的に組み込まれてきた、貧困証明や利用中の自立指導に関する第三者の介入がない。EITCは税制一般の仕組みを活用するために貧困証明の手続きは税の審査のなかで進められ、利用中の就労支援は家庭構成と賃金に応じたパラメーターが代替している。人的介入に期待されていた自立指導等の役割は別の条件の仕組みに吸収されているともいえる。

3. SNAP

SNAPの端緒は、20世紀前半の世界恐慌を契機

に増加した余剰農作物を、市場のなかで処理しようと試みた連邦政府の方策にある。数十年間の中断期間を経て60年代に復活した。管轄は国内農業の推進を使命とする農務省になる。

SNAPの特徴としては、高齢者やひとり親家庭だけでなく、「被扶養者のいない労働可能な成人」も含む広い範囲を対象としていることがまずは挙げられる。

SNAPの水準設定は、純所得の3割を食費に当てるという推定と、最小限必要な栄養を最も少ない費用で調達する「節約食糧計画」に依拠している。家庭構成員の数に応じて増減するが、この数に上限はなく増え続ける。2008年時点の最大給付額は、1人で162ドル、2人で298ドル、3人で426ドルであった（USHRCWM 2008 第15節：14）。この水準は3人以上であればおおむね貧困閾3割程度になるが、1人では2割程度にとどまる。

給付の利用期間は対象者に応じて異なり、就労自活が求められる人々には有期制が導入されている。TANFのように一生涯にわたる制限ではないが、規則違反に対する罰則によって恒久的に資格を剥奪することも認められている。

給付の形態はバウチャー方式となる。このバウチャーは、公的に認可を受けた小売業者の店で、農務省が定めた「適格な食糧eligible food」に限り使用できる。「適格な食糧」には、パンや穀物、野菜、果物など利用者すべてが購入できるものと、調理済みの食事や宅配による食事など一部の利用者のみが購入できるものがある。なお、アルコール飲料や煙草等は認められない。もちろん、SNAPでの購入が禁止されている物品はSNAP以外の所得で購入できる。しかし、ある種の合理的な考え方に基づけば、全体の所得が低ければ低程度、その食事はSNAPに頼らざるを得なくなり、決められた範囲に限られることになる。

能力活用は、16歳以上60歳未満で6歳未満の被扶養者がいない健常者に対して求められる。この

就労活動の中身は求職活動や就労訓練を含む幅広いものであり、TANFやEITCに比べると緩い。なお、SNAP独自の雇用訓練事業が1985年から実施されており、個別相談や就職活動支援、就労経験の支援などを行っている（GAO 2003）。

4. 単給での条件

各事業の特徴を踏まえ、単給としての条件に関する考察を以下の2点にまとめておく。

第一に、事業間における条件の構成要素の同異である。まず、どの事業でも個々の給付額の水準では連邦政府が設定する「貧困」から脱出できないことは共通していた。利用期間の制限についてはEITCが無期制となっており、就労自活が求められる人々へのTANFとSNAPでは有期制となっていたが、TANFのみに一生涯にわたる有期制を導入できる仕組みがあった。給付の形態については、TANFとEITCが現金で使途が制限されないが、SNAPはバウチャー方式のために一定程度の制約がある。ただし、現金ないしバウチャーそれ自体を現物に変えることはない。能力活用については、事業の規定をみれば、SNAPが比較的寛容的で、次にTANFがきて、就労を前提するEITCが最も厳格的となる。人的介入については、議論の余地はあるものの、EITCが最も寛容的であり、SNAPやTANFとは一線を画していることは差し当たり指摘できる。このように、支給方法における寛厳は事業ごとで異なっている。しかし、ひとつの事業の条件がすべて厳格的となっているわけではない。

第二に、特定の事業における条件の構成要素の組み合わせについてである。例えば、EITCは、他事業とは異なり利用期間が無期となっている点では寛容的であるが、就労が前提となっており能力活用の面では最も厳格的となっている。同じくEITCでは税制を活用するために貧困証明にかかる審査や自立指導にかかる人的介入がない点で寛容的となるが、この人的介入の役割は厳格的な能

力活用や控除額を決めるパラメーターの規定のなかに組み込まれている。このように、条件を構成する要素のひとつが寛容的であっても、別の要素を厳格的にすることで労働意欲を維持する仕組みのバランスを保っているものと理解できる。なお、先行研究では、あらゆる事業のなかで労働意欲を維持する仕組みのあることが指摘されていたが、この仕組みを構成する条件の設定（特に支給方法の組み合わせ）は事業ごとに異なっている。

V 併給

第2節でみたように、併給できる給付の数を増やすほど断片化の問題は大きくなるが、代表的な一部の事業同士では利用資格の自動的な付与を認めることもあり、併給の開始段階での困難は比較的に和らぐ。例えば、TANF利用者（成人のいる家庭）のなかで約90%がSNAP（旧フード・スタンプ）を併給している（USHRCWM 2008：51）。

本節では、この併給によって変化する条件の特徴について考察する。

1. 水準の積み立て

まずは、併給による水準の変化を確認しておきたい。ここで参照する連邦議会調査局報告書（Walter et al. 2005：18-24）では、子ども2人のひとり親家庭をモデルとし、週20時間労働と週40時間労働にわけ、最低賃金とEITC、TANF、SNAP（当時はフード・スタンプ）ごとの年額と合算した総額（2004年1月時点）、それぞれが連邦政府の定める貧困閾（2004年）に占める割合について州別にまとめている⁴⁾。

第一は、労働時間が週20時間の場合で、4種の所得の合計が貧困閾を上回っている州は、コネティカット州（120%）やカリフォルニア州（108%）をはじめとする7州である。比較的到高水準となる理由として、最低賃金に州独自の上乗せがある

こと、賃金の上昇に比例するEITCの控除額が比較的高いこと、TANFの支給額も貧困閾100%未満の州に比べておおむね高いことが挙げられる。他方で、貧困閾100%以上の州におけるSNAPの支給額は100%未満の州に比べておおむね低い。

貧困閾100%未満となる州は43州となるが、なかでもアラバマ州等の6州は最も低い貧困閾68%の水準にとどまる。これら6州の共通点としては、最低賃金やEITCに州の上乗せが無いこと、TANFの支給も無いことが挙げられる。

第二は、労働時間が週40時間の場合である。すべての州で4種の所得の合計が貧困閾105%以上となり、全般的に最低賃金の占める割合が高い。

総額が高い州は、最低賃金の上乗せがある12州で、4種の総額はいずれも貧困閾115%以上に達する。

この12州のうち9州は最低賃金のみで貧困閾75%以上となり、州の上乗せがない場合（38州）は貧困閾63%となる。いずれにしても最低賃金によるフルタイム労働のみではモデル家庭の貧困閾を越える賃金は得られないことがわかる。賃金に応じるEITCは週40時間の連邦最低賃金で最高勤労所得（最高控除額）に達するため、ほとんどの州では最低賃金の上乗せがあっても控除額は同じである。このEITCの控除額は貧困閾27%分となり、TANFやSNAPよりもおおむね高い。これら最低賃金とEITCの組み合わせでみれば、総じて貧困閾90%以上となる。最低賃金のみで貧困閾75%以上となる9州ではEITCとの合計で貧困閾100%を超える。ちなみに、高水準のコネティカット州（162%）とカリフォルニア州（132%）では、最低賃金だけでなくTANFの支給額が高い。

他方で、総額が最も低い州は、貧困閾105%水準で25州に及ぶ。これらの州の共通点として、最低賃金の上乗せが無いこと、TANFの給付が無いこと、最低賃金とEITCで貧困閾90%に達するがSNAPの給付（貧困閾15%分）によって貧困閾

を超えることが挙げられる。

この週40時間労働での併給から公的扶助の役割をみると、最低賃金に州の上乗せがない場合には「貧困」から脱するためにSNAPが不可欠となる。他方で、「貧困」を脱するためにTANFはほとんど寄与していないが、水準の高い一部の州ではTANFの給付額も高くなっており、この場合のTANFは「貧困」脱却ではなく貧困閾を上回った「貧困」脱却後の水準を押し上げる役割を担っている。このように、同じ事業であっても水準を上げることの政策的役割は州によって異なることがある。

2. 支給方法の組み合わせ

次に、支給方法に関する要素ごとの組み合わせについてである。支給方法の各要素の内容が同じであれば、それぞれが併給によって組み合わせられても、利用者に与える影響はほとんど変わらない。例えば、3つの事業に同じ程度の能力活用が要件となる場合には、利用者は同じ行為をすることで3事業の要件を満たすことができる。他方で、2つの事業では求職活動や訓練事業程度でも認められる寛容的な能力活用が要件となり、もう1つの事業に何らかの就労を必要条件とする厳格的な能力活用が要件となる場合があるでしょう。この3事業の併給では寛厳が異なる能力活用の組み合わせとなるが、併給によって要件の寛厳の程度が平均的になるのではなく、厳格的な能力活用の要件を満たすことで寛容的な能力活用の要件も満たすことになる。

このことは、本稿で取り上げたTANFとEITC、SNAPの併給についても当てはまる。例えば、EITCは就労を前提とする厳格的な能力活用を要件とするが、このEITCの能力活用を満たせばTANFやSNAPの能力活用を満たすことにつながる⁹⁾。他方で、EITCには貧困証明にかかる審査等に関わる人的介入はないが、TANFやSNAPの併

給によりその人的介入が付加される側面もある。このように、支給方法のなかには、併給する複数の事業で（同じ要件に）寛厳の差がある場合、厳格的な方に引張られる特徴をもつものがある。

3. 水準と支給方法の関連

これまで水準と支給方法を別々に考察したが、両者の関連から条件についての議論をさらに進めることができる。

まず、水準が貧困閾を越えるためには、労働時間の長短に関わらず、過半数以上の州では最低賃金とEITCでは充分でなく、SNAP（や州によってはTANF）の併給が必要となる。先の4種の積み立てをみると、40時間労働よりも20時間労働のほうが公的扶助（TANFやSNAP）の水準は概して高くなっていった。このことは、労働時間が短い程、少しでも水準を上げようとするのであれば、（能力活用を除けば）比較的支給方法が厳格的なTANFやSNAPに頼らざるを得なくなることを意味している。

また、TANFやSNAPの併給では求職活動や教育訓練の能力活用で認められたとしても、「貧困」から脱するためには概してEITCの控除額が必要となる。EITCの適用には合法的な労働が前提となるため、「貧困」から脱するためには結局のところ就労をしなければならない。換言すると、貧困閾を超えるように水準を上げるためにはワーク・ファーストの事業の利用を不可避とする公的扶助体系の設計に、アメリカのワークフェアの特徴があることを指摘できる。

4. 併給での条件

併給による水準の変化は、積み立てによる上昇を特徴とする。貨幣的指標によって測定された「貧困」脱却を政策目標とする場合、量的側面に焦点が置かれるため、併給による水準の積み立てそれ自体は「貧困」脱却のために「望ましい」も

のと認識される。他方で、併給による支給方法の組み合わせは、条件が厳格化する場合もあるために「望ましい」ことを素朴に前提できない。本稿では数種の現金給付に限っているが、他の現金給付や現物給付との併給が可能であれば、支給方法の組み合わせを契機とした条件の厳格化はより高まるおそれもある。

公的扶助の条件は、自助を促すと同時に、自由・自律の側面への制約を強める側面があり、貧困の非物質的側面に負の影響を与えうる。単給では、それぞれの事業で独自に各要素の寛厳を組み合わせる特徴ある条件を形成していた。このような単一の事業の展開は、見解の相違はあれ、特定の事業ごとの展開は何らかの政策意図に基づいているものと考えられる。他方で、複数の事業の断片化が政策形成の過程からみて「予期せぬ害悪」であったことを踏まえれば、併給に伴う支給方法の組み合わせを契機とした条件の厳格化もまた「予期せぬ害悪」の一端であり、確かな政策意図に基づくことなく助長されていることを推測できる。

VI おわりに

本稿では「アメリカにおける貧困への視座」を提示するために、公的扶助の条件に注目し、貧困の構築に影響する政策の在り方について考察することを目的とした。そして、公的扶助体系からみた条件、単給からみた条件、併給からみた条件、について議論を進めた。

まず、範疇制によって構成されるアメリカの公的扶助を体系としてみると、政策過程から「予期せぬ害悪」として断片化が生じ、諸事業の法規や管轄などが異なっていた。このような状況にある公的扶助の条件を主要な現金給付に絞って分析すると、単給の場合には、各水準が連邦政府の設定する貧困閾を超えないことで共通していた。他方で、給付の形態や能力活用といった支給方法に関

する寛厳の組み合わせは事業ごとに異なり、それぞれに特徴ある条件を設定することで就労意欲を維持する仕組みを形成していた。また、複数の事業を利用する併給としてみた場合、労働時間が長くなれば水準は賃金と給付の積み立てによって上昇し貧困閾を超える道筋が示された。他方で、寛厳が異なる支給方法が組み合わせると、いくつかの条件は厳格化する側面があることを指摘した。

併給による支給方法の組み合わせを契機とした条件の厳格化は、諸条件が適用される貧困者の自由・自律の制約を過度に強め、市民権の実現を妨げるおそれがある。公的扶助の条件による自由・自律の制約は一定程度やむを得ないものとしても、かかる制約は政策的な討議を重ねたうえで慎重に計画されることが求められる。このような過程を抜きに生じた自由・自律の過度な制約は正統化できない。

以上の知見から提示できる「アメリカにおける貧困への視座」は、複数の事業を活用する公的扶助の制度設計に対する政策論議に適しているように思われる。本稿では、この視座として、条件（特に支給方法）の組み合わせの実際、条件の組み合わせによる非物質的側面への影響、条件の組み合わせに関する政策的な討議と計画の在り方、を重視することとなった。

しかし、この視座は、より多くの事業の併給による条件の変化や、条件の厳格化による自由・自律の制約の結果（過程ではなく）等からさらに検討されなければならない。また、冒頭で言及したように「政策移転」が注視される昨今、アメリカの影響を受けた他国の政策分析にどこまで援用できるかどうかを検討することも今後の課題となる。

本稿は、博士学位請求論文（2010年3月提出；首都大学東京）の研究成果をもとに、日本女子大学社会福祉学会（2011年7月開催）の口頭発表を踏まえて加筆修正を行ったものである。なお、加

筆修正にあたっては科研費（課題番号22830088）の研究成果の一部を活用した。

注

- 1) ただし、OECD加盟国のメキシコとトルコを除く（OECD =2010：139）。
- 2) 断片化の議論に関する詳細は拙稿（野田 2009）を参照されたい。
- 3) 本稿でいう貧困閾（poverty threshold）とは、アメリカ連邦政府が貧困測定のために設定した貧困線の水準を指す。この水準の妥当性に関する検討は別稿にて論じたい。なお、貧困閾に関する議論の概要はIceland（2006）を参照されたい。
- 4) 当該データの留意点としては、州によっては連邦政府が定める最低賃金とEITCの控除額に上乘せをしているが最低賃金の上乗せのみ反映させていること、子ども2人家庭はEITCの給付額の実質的価値が最も高いモデルであること、保育料等は考慮されていないこと等が挙げられる。
- 5) ただし、TANF等の能力活用では就労関連活動の時間も要件となる。EITCの能力活用には労働時間それ自体は要件となっていないが、このようなTANFとの併給の場合には一定以上の労働時間が要件として付加されることになる。なお、併給によって条件が厳格化する特徴は資力調査などの貧困証明の審査にも当てはまる。

参考文献

- 阿部彩（2002）「EITC (Earned Income Tax Credit) の就労と貧困削減に対する効果：文献サーベイから」『海外社会保障研究』140. pp.79-85.
- 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.
- Dolowitz, David P. (1998) *Learning from America : Policy Transfer and the Development of the British Welfare State*. Sussex Academic Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three World of Welfare Capitalism*. Basil Blackwell Ltd. (= 2001, 岡沢憲実・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房.)
- Falk, Gene (2009) *The Potential Role of the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant in the Recession*. Congressional Research Service. R40157.
- Fitzpatrick, Tony (2010) *Conditionality*. Fitzpatrick,

- Tony et al. eds. *International Encyclopedia of Social Policy. Volume1 A-M*. Routledge. p.208.
- Gough, J., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T. and Whiteford, P. (1997) Social Assistance in OECD Countries. In *Journal of European Social Policy*. Vol.7(1). pp.17-43.
- Iceland, John (2006) *Poverty in America : A Handbook. second edition with a new preface*. University of California Press.
- 岩田正美 (1995) 『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』 ミネルヴァ書房.
- 岩田正美 (2008) 「貧困研究に今何が求められているか」 『貧困研究』 明石書店. 1. pp.12-23.
- Lister, Ruth (2004) *Poverty*. Polity Press.
- 根岸毅宏 (2006) 『アメリカの福祉改革』 日本経済評論社.
- 野田博也 (2008) 「『劣等処遇』 再考 : Benthamの見解に着目して」 『社会福祉学』 日本社会福祉学会, 49 (2). pp.17-29.
- 野田博也 (2009) 「アメリカの貧困対策における『政府の失敗』 : 公的扶助の『断片化』に着目して」 『賃金と社会保障』 1488. pp.18-29.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) *Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. (= 2010, 小島克久・金子能宏訳 『格差は拡大しているか : OECD 諸国における所得分布と貧困』 明石書店.)
- Rowe, Gretchen, Murphy, Mary and Kaminski, James (2008) *Welfare Rule Databook : State TANF Policies as of July 2007*. The Urban Institute.
- Scott, Christine (2006) *The Earned Income Tax Credit (EITC) : An Overview*. Congressional Research Service (CRS). RL31768.
- The Institute for Education Leadership (IEL) (1995) *Who Controls Major Federal Programs for Children & Families : Rube Goldberg Revisited*.
- U.S. Census Bureau (USCB) (2011) *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States : 2010*. U.S. Department of Commerce.
- U.S. Department of Health and Human Services (HHS) (2006) *Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF) : Seventh Annual Report to Congress*.
- U.S. General Accounting Office (GAO) (1995) *Means-Tested Programs : An Overview, Problems, and Issues*. (GAO/T-HEHS-95-76)
- U.S. General Accounting Office (GAO) (2001) *Means-Tested Programs : Determining Financial Eligibility Is Cumbersome and Can Be Simplified*. (GAO-02-58)
- U.S. General Accounting Office (GAO) (2003) *Food Stamp Employment and Training Program : Better Data Needed to Understand Who Is Served and What the Program Achieves*. GAO-03-388.
- U.S. Government Accountability Office (GAO) (2007) *Poverty in America : Economic Research Shows Adverse Impacts on Health Status and Other Social Conditions as well as the Economic Growth Rate*. GAO-07-344.
- U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (USHRCWM) (2008) *The Green Book : Background Material and Data on the Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*.
- UFJ総合研究所 (2003) 『主要各国における公的扶助制度の比較検証に関する調査報告書』 厚生労働省社会・援護局保護課.
- Walters, Meridith, Falk, Gene and Burke, Vee (2005) *TANF Cash Benefits as of January 1, 2004*. Congressional Research Service. RL32598.

(のだ・ひろや 日本女子大学助教)