

あること²⁶、④生存権の基盤的意味合いをもつ社会保障法の基本理念である「自由」の理念の尊重との観点（憲法 13 条参照）²⁷、などとの関連で適切でない。

同判決も、在宅介護を希望する者についてはその自己決定権が最大限尊重されねばならない旨述べており、この点に一定の配慮を行っている。また収容保護の可能性を考慮して他人介護費特別基準の設定を行うには、被保護者の入所できる保護施設が整備されている状況が当然の前提として必要であり、この前提を欠く場合には、収容保護の可能性を考慮して他人介護費特別基準を設定することは、違法と言わざるを得なくなる、との一般論も述べており、行政裁量の濫用性判断に一定の歯止めをかけている点で注目される。ただし、先に述べたことに加え、特別基準も含めた他人介護費水準の現実の低さからすれば²⁸、少なくとも本件訴訟との関連でいえば、県心身障害者扶養共済制度に基づき支給を受けるに至った月額 2 万円の年金を収入認定した上で、保護費支給額を月額 153,550 円から同 147,380 円に減額した市福祉事務所の処分が、最低生活費の認定にあたり他人介護費として認定した額が著しく低廉であることとの関連で、生活保護法及び憲法違反との結論を導くべきであったと思われる。

（3）介護サービス保障と生存権

2（3）で述べたように、憲法 25 条、とりわけ 1 項と 2 項の規範内容を別個に捉えた場合における一項の規範内容にかかわる基礎的生活保障の内実は、現実には生活保護法によって十全に具現化されていると考えられてきた。これに対し、最近、金銭給付のみによっては当然には充足されないサービス給付に対するニーズ、なかでも介護ニーズに着目し、これが「健康で文化的な最低限度の生活」保障の重要な一部分をなすとして、その生活保護法をはじめとする現行法体系上の保障の不備を指摘する学説が有力である²⁹。

²⁶ 本件で入所可能とされた身体障害者療護施設の一の居室の定員は 4 人以下、入所者 1 人当たりの床面積は 6,6 平方メートルとされている。身体障害者更生援護施設の設備及び運営に関する基準（平成 12 年 3 月 30 日厚生省令第 54 号）19 条 2 項 1 号イ及びハ。省令で定められる以前の通達基準（原則として 4 人以下、3,3 平方メートル以上）より改善されたものの、4 人部屋の「雑居制」であることに変わりない。4 人部屋で 1 日 24 時間（場合によっては生涯）「他人」と生活を共にせざるを得ないこと自体、もはや「健康で文化的な最低限度の生活」水準を満たさないという社会通念が醸成されたと言い得るように思われる。

²⁷ 菊池・前掲書（注 3）第 3 章参照。

²⁸ 高訴訟の原告はいわゆる若年障害者であり、そもそも介護保険の対象とならないけれども、介護保険における要介護 5（最重度）の訪問通所サービスにかかる区分支給限度基準額が、月 35,830 単位（358,830 円）である（地域差があり大都市部では若干高い）点がひとつの参考になる。

²⁹ 前田雅子「生存権の実現にかかわる行政裁量の統制」『社会問題研究』46 巻 2 号（1997 年）16-17 頁、西原博史「<社会権>の保障と個人の自律」『早稲田社会科学研究所』53 号（1996 年）152 頁、阿部泰隆「憲法上の福祉施策請求権」〔西谷剛ほか編・成田頼明先生古稀記念論文集『政策実現と行政法』有斐閣、1998 年〕4-5 頁など参照。

社会保障は、一般に国民の生活保障を目的とした「給付」の体系として捉えられている³⁰。先に述べたように、この給付は、生活保障を必要とするニーズの性格に応じて、金銭給付と、非金銭的サービス給付とに類型化できる。このうち後者の実現にあたっては、サービス供給主体（医療でいえば医師、介護でいえばホームヘルパーなど）の存在を不可欠とする。すなわち、金銭給付を行うことによりサービス給付に対するニーズも当然に充足されるとはいえないのである。したがって、「健康で文化的な最低限度の生活」保障の達成いかんを論じる際にも、医療・介護といった国民の基礎的生活ニーズにかかわるサービス給付固有の保障のありようを探求する必要がある³¹。

対象者に対する「日常生活支援」としての介護サービスは、重複する部分はあるものの³²、その根幹部分は医学的観点から行われる医療サービスと性格を異にしている。したがって、ことに在宅の場合、看護的なものを含む医療サービスの提供をもって介護ニーズが充足されることにはならない。(2)で述べた介護費保障の低廉さという観点とは別に、現物給付として医療保険に準じた給付を医療扶助（生活保護 34 条参照）として行ってきた医療サービスと異なり、そもそも生活保護法上、現物給付の制度的仕組みを用意していないこと自体、憲法 25 条 1 項の規範的要請を充たさないとの評価も可能であると思われる。

なお介護保険法により、介護サービス保障にかかわる法制度の整備が図られたものの、40 歳未満の者はそもそも被保険者となり得ず、40 歳以上 65 歳未満の第 2 号被保険者も加齢に伴って生ずる脳血管疾患、パーキンソン病などの特定疾病が保険給付の対象となつたにすぎない。高訴訟のような先天的障害や、交通事故など加齢に伴うものでない障害は、対象者が 65 歳未満であれば介護保険給付が行われないのである。したがって、ここで述べた若年障害者への介護サービス保障の不十分さという問題は、基本的には現在に至るまで解決されていないといわねばならない。しかし、介護サービスに対するニーズは高齢者と非高齢障害者との間で本質的に異なるとは思われない。このことは、施行後 5 年を目処と

³⁰ 注 12 参照。

³¹ 憲法 25 条 1 項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」は、第一義的には所得保障（金銭給付）により実現され得る。しかし、こうした所得・富といった物質的な社会的基本財の平等配分による「自由」の手段の確保によっても、各人の主体的な生き方（目標の追求）の幅（つまり「自由」そのもの）が平等に保障されるわけではない。社会保障領域においては、病人や障害者につき、基本財の平等配分以前に、「自由」の平等な保障（これこそ憲法 25 条 1 項の保障対象となる）のための医療サービス保障や福祉（介護及びその他福祉）サービス保障が必要とされると考えられる。ここでいう「自由」とは、「個人が人格的に自立した存在として、主体的に自らの生を追及できること」を意味し、社会保障を「自律した個人の主体的な生の追及による人格的利益の実現のための条件整備」と捉えるための基礎として位置付けられるべき法理念であり、憲法 13 条に基盤をおくものである。菊池馨実「社会保障の法理念」『法学教室』253 号（2001 年）89—90 頁とそこで掲げている注を参照。

³² 看護婦が行う看護業務と、介護福祉士などの介護職が行う介護業務は、前者が業務独占の下にあるにもかかわらず（保助看法 31 条 1 項、32 条）、とくに寝たきりに近い状態にあり一定の医学的管理を必要とするような対象者につき、相当程度重複する。江口隆裕『社

して行われる予定の全面的な制度見直しにあたり（介保附則2条）、重要な争点となるべきものと思われる。

また、介護サービス保障を所得保障から切り離し、独自に憲法25条における規範的意義を論じることが可能としても、憲法規範的に要求される保障水準とはどの程度か、という問題がある。たしかに一般論としていえば、金銭給付にかかる水準以上に、介護サービスにつきあるべき保障水準を一義的客観的に明確化する作業は、介護ニーズの個別性などからすると必ずしも容易ではない。しかし、最低限、従来の法制が裁量権の著しい逸脱又は濫用状態にあったかどうかを法的に評価することは可能であるし、また当該水準の算定にあたり当然考慮すべき事項を考慮しなければ当該水準自体の法的評価に影響を及ぼすことにもなると思われる。また介護保険における要介護度に応じた給付水準等の標準化も、介護サービス保障にかかる基準化が可能であることを前提とした試みと評価できる。

4 所得保障と公的扶助

(1) 失業と雇用保障・社会保障

高度経済成長期を過ぎた1970年代以後、わが国の完全失業率は長期的な上昇傾向を見せてきた。なかでも、昨今の環境は厳しく、2001（平成13）年12月には5.6%（完全失業者数337万人）にまで達し、過去にない高率となっている。その中で特徴的なのは、失業頻度の上昇とともに、失業期間の長期化が指摘されている点である³³。21世紀初頭以後、労働力人口とりわけ若年労働力が減少することが予想されるものの、現在労働力需給のミスマッチが生じているといわれており、今日的意味における失業は労働力人口の減少により当然に解決される問題ではないことは自明である。

こうした中で、わが国経済の構造改革が求められている状況にある。雇用のミスマッチを解消すべく、雇用政策の本格的展開も今後益々求められよう。これに対し、失業に直接対処するための方策として、わが国では主として雇用保険が、雇用政策的側面を併せもちながら、失業期間中の生活保障の役割を担ってきた。2000（平成12）年には、完全失業者の増加による保険財政の悪化や、雇用形態の多様化への対応などを背景として、雇用保険法の改正が行われ、離職理由による基本手当の所定給付日数の格差導入や、同給付日数の縮減などが行われた。

2000（平成12）年雇用保険法改正により、60歳以上の高年齢層を中心とする基本手当の所定給付日数の縮減が行われたことにその一端が示されるように、従来の雇用保険改革論議は、高齢者への所得保障のあり方を主として念頭に置きながら展開されてきた側面がある。例えば、1993（平成5）年年雇用保険法改正により、高年齢雇用継続給付が図られ、高齢者雇用に際しての賃金削減を補填するための措置が講じられた。1994（平成6）年年

会保障の基本原則を考える』(有斐閣、1996年)129-130頁。

³³ 小西康之「長期失業に対する失業給付制度の展開と課題」(日本労働法学会編『労働市場の機構とルール(講座21世紀の労働法第2巻)』有斐閣、2000年)243頁。

金法改正では、従来 60 歳以降も併給されていた雇用保険給付との調整が図られ、基本手当支給期間中における老齢厚生年金の支給停止が導入されるなどの改正がなされた。

これに対し、雇用のミスマッチや失業の長期化への対処策として、雇用保険法は、1998（平成 10）年改正による教育訓練給付の新設など、部分的な対応にとどまったといわざるを得ない。たしかに、法制度的には、失業が長期化し、かつ困窮状態にある場合、最終的に生活保護がその補完的役割を果たすべきものとして位置付けられている。しかし、雇用保険法制と生活保護法制とのあいだに、政策目的の一貫性や給付の連続性があるわけではないし、その点を強く意識した政策展開がなされてきたとも思われない。そこに、若年失業者や長期失業者をめぐる雇用保障とリンクさせた形での生活保障の問題、とりわけホームレス問題に象徴される生活保護制度の機能不全の問題が生じる素地があったといえるように思われる。

（2）雇用保障と公的扶助

失業に直接対処し、生活保障を行うための中核的制度として、雇用保険の求職者給付（雇保 10 条 2 項）が存在する。ただし、雇用保険制度は、社会保険としての性格上、幾つかの限界を抱えている。第 1 に、雇用保険法で被保険者となるのは「適用事業所に雇用される労働者」（雇保 6 条）であるが、一般被保険者であれば 6 ヶ月以上の被保険者期間が必要とされるなど、一定の就労要件が課されている。第 2 に、1 年以上引き続き雇用されることが見込まれ、1 週間の所定労働時間が 20 時間以上である場合、短時間労働被保険者（雇保 13 条 1 項 1 号）として雇用保険の適用下におかれるものの、これらの要件を充足しない短時間労働者等は被保険者から除外される。第 3 に、未就労の新規学卒者や新たに求職しようとする者も雇用保険の枠外に置かれる。第 4 に、受給期間が原則 1 年間とされ、所定給付日数も最低 330 日（倒産・解雇等による離職で、20 年以上被保険者期間のある 45 歳以上 60 歳未満の被保険者）にとどまるなど、1 年以上の長期にわたる失業への生活保障給付としての性格をもたない³⁴。

他方、失業者の救済措置として、1999（平成 11）年 6 月以降、緊急地域雇用特別交付金事業、及びこれを継承した緊急地域雇用創出特別交付金事業が展開されている³⁵。これにより、上記のように雇用保険制度の枠外に置かれる失業者等に対しても、就労先の確保を図るための措置が講じられた。ただし、例えば、後者の事業は、平成 13 年度補正予算において、前者の事業の予算規模 2000 億円に対し、向こう 3 年間で 3500 億円の規模となるなど、

³⁴ 一定の場合に所定給付日数の延長を行うため、雇用保険法上、訓練延長給付、広域延長給付及び全国延長給付からなる延長給付制度が設けられている（雇保 24 条、25 条、27 条）。しかし、これらは現在における構造的な失業の長期化を念頭に置いて設けられた制度とは必ずしもいえない。

³⁵ 大須眞治「日本の雇用失業対策の検証と提案」『賃金と社会保障』1316 号（2002 年）16－17 頁。その実態については、海老一郎「公的就労事業はどう行なわれているか」『賃金と社会保障』1316 号（2002 年）22 頁以下参照。

一定の進展をみたとはいうものの、未だ安定的雇用にとって包括的な問題解決とまでは言い難いように思われるほか、そもそも法律上の権利性が不明確な予算措置に過ぎないなど、これだけで十分な失業者対策であるとまではいえない状況にある。

そこでいけば最後の砦としての重要な役割を果たし得ると思われるのが、生活保護制度である。たしかに、雇用保険の求職者給付は、社会危険としての「失業」の発生に着目するのに対し、生活保護給付は、現実の「困窮」を要件とするなど、制度の本来的性格上、当然に連続性を有するものではない。そこで以下でも、失業者でありながら雇用保険の受給資格を有しない若年労働者等や、あるいは受給し終わった長期失業者に対する雇用保険法制レベルでの生活保障ないし所得保障の問題と、現に困窮状態に陥った長期失業者等に対する生活保護法制レベルでの生活保障ないし所得保障の議論に分けて論じるのが便宜と思われる。

(3) 長期失業者等への生活保障

失業保険給付の受給が終了したにも関わらずなお失業状態にある者への対応策として、比較法的にみた場合、税財源による失業扶助を設けている国が存在する。例えば、ドイツでは、中高齢労働者に対して最長 32 ヶ月の失業手当を支給し、失業手当の受給を終了した労働者に対しては一定の要件（困窮状態にあることなど）の下で引き続き失業扶助が特に期間を定めることなく支給されるという、2 段階の失業給付制度が存在する³⁶。そこで、わが国にも、こうした 2 段階の制度を導入すべきとの立法論的主張があり得る。またフランスにみられるように、失業保険制度の支給期間を長期化する立法例もあり³⁷、わが国の失業保険給付も同様にすべきとの立場もあり得る。

ただし、本来、失業給付制度は、長期失業を前提として発展してきた制度ではない。従来わが国雇用保障法制がそうであったように、長期失業は雇用政策の側で対処すべき問題として考えられてきた³⁸。この点は、長期失業等が顕在化した今日にあっても否定されるべきではない。資本主義経済の下、稼働能力のある労働者は労働市場における就労ポストの獲得と自らの稼働による生計維持が原則として求められる。したがって、当該労働者が、たとえ潜在的にであれ労働市場にとどまっているとみなされる以上、単に金銭給付による所得保障のみを長期失業者等に対して行なうべき方策であると捉えるべきではない³⁹。支給期間の長期化に伴う就労意欲の喪失と制度内への滞留、技能の低下による労働市場への参入の困難化などの事情も勘案した場合、所得保障ないし生活保障を第一義におき、職業訓練等の視点を十分に組み込まない長期給付制度の導入には慎重であるべきと言わざるを得ない。しかし、逆にいえば、こうした職業訓練ないし職業紹介を第一義に据え、その間の

³⁶ 小西・前掲論文（注 33）249—250 頁。

³⁷ 伊奈川秀和『フランスに学ぶ社会保障改革』（中央法規、2000 年）373—379 頁。

³⁸ 小西・前掲論文（注 33）250 頁。

³⁹ 同論文 256 頁。

生活保障を行うという形での金銭給付は、許容される余地がある。その場合、財源として保険料財源を用いるか、税財源で行うかについての議論が別途必要となる。少なくともこうした失業リスクの発生・長期化に伴う費用の社会的負担の必要性についての社会的コンセンサスは得られつつあるものと考えられる。

(4) 困窮「失業」者への生活保障

近年におけるいわゆるホームレス等の増加と、これらの者に対する生活保護法の不適用の問題は、「補足性の原理」(生活保護4条1項)との関連で、裁判上も争われてきた。いわゆる林訴訟は、資産の活用ではなく、能力の活用が争われた事例である。

本件で第1審判決(名古屋地判平8・10・30判時1605号34頁)は、生活保護法4条1項の能力活用要件に関わる一般論として、「法4条1項に規定する『利用し得る能力を活用する』との補足性の要件は、申請者が稼働能力を有する場合であっても、その具体的な稼働能力を前提とした上、申請者にその稼働能力を活用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、『利用し得る能力を活用していない』とは言えない」と判示し、「本件申請当時、原告は、稼働能力があるとはいっても、両足を使って建設資材等を運搬する等の重労働に従事する能力はなかった」、「本件申請当時、Xは、軽作業を行う稼働能力を有していたが、就労しようとしても、実際に就労する場がなかった」として、福祉事務所職員の対応を違法とする判断を示した。これに対し、控訴審判決(名古屋高判平9・8・8訟月44巻9号1516頁)も、一般論としては原審とほぼ同じ枠組みを採用しながら、「本件申請当時の愛知県における職業別常用職業紹介状況は、その有効求人倍率からすれば、必ずしも厳しい状況にあったとはいえ、職業安定所に赴き、職業紹介を受けたうえ真摯な態度で求人先と交渉すれば就労可能性はあった……と推認することができるのであって、右によれば、被控訴人の就業の機会、就業の場が存在することの可能性を否定することはできない」、「被控訴人には、同人の有する程度の稼働能力を活用する機会ないしは活用する場が存在したと認めることができる」として、一審原告の請求を棄却した。

このように、地裁判決と高裁判決は、能力活用要件につき、一般論としては同じ判断枠組みを用いながらも、本件事案へのあてはめに際し、Xの就労可能性につき異なった評価を行っている⁴⁰。

先に述べたように、所定給付日数を超えた失業者の生活保障は、「困窮」要件を介在させた上ではあるものの、最終的には生活保護によって担われるべき法構造になっている。しかしながら、この高裁判例に見られるように、資産・収入要件を充足してもなお、行政実務や裁判例による能力活用要件の厳格な解釈により(例えば本件の場合でも、少なくとも

⁴⁰ 本件については、上告が棄却されている(保護開始決定取消請求については、Xの死亡により訴訟終了)。最判平13・2・13賃社1294号21頁。

法4条3項にいう急迫保護を行なうべき場合に該当したのではないかと考えられる)、必ずしも十全な保護がなされてきたとはいえない。

ただし、現在では、厚生労働省の方針として、いわゆるホームレスに対する生活保護の適用について、単に居住地がないことや稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けるということではなく、真に生活に困窮する人々は、生活保護の対象となる旨の方針が明確化されている⁴¹。また新たにホームレス自立支援事業が立ち上げられ、勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者の就労による自立を主たる目標とする自立支援センターが、2000（平成12）年度から予算化された⁴²。

生活保護受給者（典型的にはホームレス）の場合、雇用保険受給者のような短期的な雇用のミスマッチ解消のための職業訓練・職業紹介と、その期間内の所得保障などの方策のみでは十分ではない。もちろん、先に挙げた緊急地域雇用創出特別交付金事業の活用や、きめ細かな職業訓練プログラムの実施など、一般的雇用対策の活用あるいは保護受給者を念頭に置いた個別的雇用対策の強化も必要である。そのためには、自立支援センターを法外援護事業ではなく、生活保護施設として法律上位置付け、生業扶助の内容を格段に充実させる⁴³ことも考えられる。ただし、労働市場に踏みとどまっているとしても、失業状態に陥ってから既に相当期間経過し、様々な生活上の問題を抱えている場合が少なくない保護受給者の場合、社会生活への復帰といったいわば社会福祉的視点も踏まえた長期的な自立支援策が図られる必要がある。そのためには、相談・支援体制の充実などソーシャルワークの重要性が改めて浮き彫りになるといわざるを得ない⁴⁴。

また就労支援との兼ね合いでは、就職支度金などにとどまらず、就職した後、給料が支払われ生活が安定するまでの当面の生活費・住居費の貸付・支給の問題、就業後も必ずしも自立生活に十分なだけの収入を得られない場合における雇用インセンティブを弱めない方向での弾力的な収入認定のあり方の問題などもある。

（5）自立助長と生活保護基準

それでは、以上のような諸問題に対処するに際し、その前提となる憲法解釈ないし法解釈のレベルで、どのような手がかりが得られるであろうか。本格的な検討は他日を期せざ

⁴¹ 藤井克彦「ホームレス生活保護裁判の現段階」『賃金と社会保障』1297号（2001年）7頁。

⁴² 大阪市の自立支援センターの退所状況調査によれば、退所者のうち何らかの仕事を見つけて対処した人は39.1%とされているものの、雇用形態は不安定で、賃金は日給月給制や時間給制、社会保険も不備である場合が多いなどの指摘がなされている。加美嘉史「ホームレス自立支援事業における就労支援」『賃金と社会保障』1316号（2002年）36頁以下。

⁴³ 従来、生業扶助はあまり機能していなかったものの、2000（平成12）年度から、この中の技能習得費制度を活用して職業訓練を受けられる範囲が大幅に拡充する対策が講じられた。

⁴⁴ 阿部・前掲論文（注14）125頁では、公的扶助における就労問題の解決には、専門的なソーシャルワーク体制の整備と求職者の受け皿となる雇用が必要であるとする。

るをないが、以下、若干考察しておきたい。

生活保護法の目的は、生活に困窮するすべての国民に対する①最低限度の生活の保障と、②その自立の助長である。ここにいう自立の意味は、保護行政においては、経済的自立として理解されてきた。これに対し、学説の多くは、被保護者の主体的生活者としての精神的自立ないし人格的自立も含まれると理解している⁴⁵。さらに最近では、経済的自立論の立場から、自立助長を、従来のように、保護廃止による経済的自立と単純に捉えるのではなく、実効性ある就労援助をして、要援護者の経済的自立を助けていくという積極的な意味で見直そうという動きがみられる⁴⁶。こうした見方をとれば、生活保護法の枠内で積極的な就労支援のための方策がとられるべきとの立法論や、そうした方向に向けた法解釈も可能になると思われる。具体的には、(4)でも取り上げた就職後当面必要な生活費・居住費の支給や、就職後の弾力的な収入認定などが考えられてよい。例えば、従来生活保護制度では、補足性の原理の下、最低生活が保護基準を下回る場合、その下回る限度で給付を行うべきものとされてきた。就労する場合、勤労に伴う必要経費として、基礎控除等の控除がなされるものの、いずれも低額であり、また収入が増加しても控除額はわずかしか増えない仕組みとなっている⁴⁷。これは、憲法 25 条 1 項で保障され、生活保護法で法目的に組み込まれ具体化された「健康で文化的な最低限度の生活」水準が、それ以上でも以下でもない「線」で捉えられてきたことに起因するものと思われる。しかしながら、先に述べた経済的「自立の助長」というもう一方の法目的に照らせば、生活保護法の解釈として、自立助長を促進するような所得控除のあり方（例えば、就労インセンティブを増大させるべく控除額を一定期限に限って定率化するなど）も、一定の範囲では許容されるのではないかと思われる。このことは、保護基準における要否判定基準と支給基準という二つの性格を、自立助長目的との関連で切り離して考えることを意味する。

また失業中の労働者に対する生活の保障は、規範的には憲法 25 条の生存権のほか、同法 27 条にいう労働権の実現にもかかわるとの法構造を有している⁴⁸。こうした性格は、典型的には雇用保険法上の求職者給付等のあり方を考える際に留意すべき点である。しかしながら、就労の意思を有し経済的自立に向けた意欲を有する保護受給者及び生活困窮者であっても、こうした労働権保障の側面は否定されるべきではない。こうした労働権保障の視点をも組み込んだ生活保護法の再構成も検討に値するものと思われる。

⁴⁵ 注 25 参照。

⁴⁶ 石橋敏郎「能力活用と公的扶助」（日本社会保障法学会編『住居保障法・公的扶助法（社会保障法講座第 5 巻）』法律文化社、2001 年）201 頁。

⁴⁷ 全国社会福祉協議会編・前掲書（注 19）246 頁以下。例えば、収入金額が 5 万円、10 万円、15 万円である場合の基礎控除額（1 級地、世帯内で 1 人就労の場合）は、それぞれ 15,220 円、23,220 円、26,660 円となっている。同書 249—250 頁。

⁴⁸ 清正寛「雇用政策と所得保障」（日本社会保障法学会編『所得保障法（社会保障法講座第 2 巻）』法律文化社、2001 年）235 頁。

5 むすびにかえて

以上、公的扶助制度の位置付けとあるべき方向性を規範的観点から論じる前提として、公的扶助との関連での従来の憲法レベルでの議論の整理を行うとともに、現行公的扶助制度が抱える問題点の一端を医療・福祉サービス保障と所得保障の両面から浮き彫りにした。本稿の考察を手がかりとして、漏給やスティグマの問題にも配慮しながら、個別具体的な政策論を提示し、それを基礎付ける憲法規範的議論を展開することを、今後の理論的課題として、本稿のむすびとしたい。

アメリカ各州の福祉制度とその就労促進効果

八田達夫・池田真介

本稿は、Wolfe(2000), Haveman and Wolfe(2000), Adams and Rohacek(2002)に依拠しながら、90年代のアメリカにおける福祉制度改革の下で、各州政府が取り組んでいるさまざまな福祉政策のサーベイを行うことを目的としている。特に、最も改革が進んでおり、一定の成果を挙げているウィスコンシン州の制度を中心に概観する。

旧制度

1996年に連邦政府において福祉制度改革が行われる以前の福祉政策は、連邦政府が大きな権限を持ち、低所得者に対して自助努力と公的給付のミックスとしてのセーフティネットを提供しようとするものであった。主要なプログラムは以下の4つである。

①AFDC¹：主に、子供がいる低所得の単親世帯を対象とした、現金給付による援助を目的とする制度である。家族のサイズに応じて給付額が決められていた。1995年における平均的な受給額は377ドルである。州によって負担割合は異なるが、平均的には州政府は総給付額の45%を負担していた。また、受給資格者の選定や稼得上昇に応じた給付減少率の設定に関しても、連邦政府による各州への規制が存在していた。たとえば、AFDCのみを受給している世帯は、年間稼得額が約9500ドルに達すると、それ以上の稼得に対する限界税率は100%となる。つまり、稼得が増加した額はそのままAFDC給付額の減少で相殺されてしまう。州の権限は、制度の運営と受給額の設定などに限定されており、制度運営上のコストの一部も負担させられていた。

②フードスタンプ：すべての低所得者に対して、食料支出に限定されたIn Kind型の補助を行う制度である。単身家計でなくとも受給できるため、AFDCより受給者の総数は多く、1995年の段階では全米で約2700万人が、平均的に月当たり280ドルに相当する額を受給していた。金銭換算された給付の限度額は世帯のサイズによって決められ、稼得が上昇するにつれ給付額は減少される。受給を申請した世帯は、資産テスト、グロス・ネット両面での所得テストにおいて、定められた基準をクリアしなければならない。さらに年に何度も申請を更新しなければならない。ネットの所得にはAFDCが含まれるが、労働・育児等への支出は控除される。制度の財政的負担は連邦政府が担っているが、制度の運営とその支給額決定は地方政府（州、群）が行っている。

③メディケイド：低所得世帯の子供、AFDCを受給している単親世帯の親（特にシングル・マザー）、および妊婦の3つのカテゴリーに属する人々に対してIn Kind型の医療サービス

¹ Aid to Families with Dependent Children.

を提供する制度である。支給対象のカテゴリーからも明らかなように、低所得世帯の子供の健康を補助するという側面が強い。実際、現在では、すべての州は貧困ラインの133%未満の低所得家計の子供（6歳未満）すべてをカバーするように義務付けられている。1995年において、子供が3人いる単親世帯は平均して350から400ドルを受給していた。運営は地方政府だが、州政府と連邦政府とで、平均してコストを6対4の割合で負担する。年度を追うごとに財政上の負担は拡大し、1995年の段階では約3600億円である。これは、貧困対策用の財政支出の35%を占め、In Kind型の補助としては最大規模である。

④勤労所得税額控除（EITC²）：連邦政府の所得税制度を通じて機能する還付制度。稼得水準が低い場合には、納税額よりも払い戻される額が大きく、ネットの税率が負となる。したがって、この場合には労働供給に対する補助金制度として機能する。人頭税である所得税に組み込まれた制度であるため、すべての低所得労働者が援助の対象となるが、基本的には扶養児童がいる低所得世帯を援助することを目的としたものである。年度ごと、および家族のサイズごとに、稼得額に対する税率のスケジュールが異なる。

公共的な福祉プログラムは、これら4つのプログラムを中心として、障害児童の援助制度、住宅・家賃補助、児童福祉関係の援助や税額控除をすべて含めたものである。このような公的福祉制度によって、95年時点でアメリカの貧困率は16%に抑えられている。これら福祉プログラムによる所得移転を除いた場合、貧困率は21%になるので、公共政策によって潜在的貧困層の約3割が改善されていたことになる。

旧システムの問題点

90年代に入って、多くの州が積極的に福祉制度改革の先行実験に取り組んだ事実は、これらのプログラムが貧困対策としては十分に機能していなかったことを意味する。また、連邦政府の財政負担は、96年の制度改革まで上昇しつづけ、それに連動するように貧困率も上昇してきた。確かに95年時点で貧困率は16%であり、同年度の潜在的な貧困率21%よりは改善されているが、通時的には、73年の11.4%に比べて悪化していることが分かる。すなわち、貧困対策としての効果は低下している。この原因はどこにあるのだろうか。

最大の要因は、①から④を中心とした各種福祉プログラムを複合させたときに、低所得家計が直面するネットの限界税率スケジュールに歪みが発生していたことである。旧制度では、低所得世帯が労働供給を増加させていくと、ある稼得額を境に限界税率が急激に上昇し、それ以後も100%前後の高い税率をもたらす稼得階層が続く。これにより、低所得者は、限界税率が低い範囲に稼得額を留めようとする「貧困のワナ」に陥っていた。

図1は、1999年における連邦のEITCにおける、稼得額に応じた還付額のグラフである。たとえば、子供が二人以上いる世帯は、9540ドルまでの稼得に対して、その40%を補助金として受け取る。この世帯が補助金として受け取れる最大の還付額は、 $9540 \times 0.4 = 3816$

² Earned Income Tax Credit.

ドルであり、稼得水準が 9540 ドルから 12460 ドルの間では、補助金の額はこの最大額で固定されている。そして、12460 ドル以上の稼得に対しては、稼得上昇に伴い 21.06%の率で減額される。たとえば、稼得が 15000 ドルならば、補助金の額は

$$3816 - (15000 - 12460) \times 0.2106 \approx 3281 \text{ ドル}$$

となる。同様に計算すると、稼得水準が 30580 ドルに達したとき、補助金としての還付額はゼロになる。限界税率で言えば、9540 ドルまでは -40%、そこから 12460 ドルまではゼロ、12460 ドル以降は 21.06 パーセントとなる。

したがって、この世帯は、稼得額が 12460 ドルに達すると、急に限界税率が上昇する。また、この付近では、世帯によってはメディケイドなどの給付も打ち切られる。このため、この 12000 ドルから 14000 ドルにかけての稼得階層では、複数の福祉手当での減額や打ち切りのタイミングが重なりがちである。貧困水準は 13000 ドル台であるから、ここで限界税率が高騰すると、貧困のわなにつながりやすい。これについては、後にペンシルベニア州の制度を解説する際に具体例を紹介する。

また、フルタイム就労時の所得と未就労時の所得の差額を時間あたりに直したネットの時給は、就労開始を強く促すほどの額ではない。例えば Haveman and Wolfe(2000)では、典型的な世帯を例にとり、就労によるネットの時給はわずか 1.78 ドルに過ぎないことが報告されている。

さらに、AFDC とスタンプを受給する世帯は、車などを除けば 2500 ドル以上の資産を持つことは禁止されている。結果として、96 年以前の福祉制度は、低所得世帯が就労を通じて貧困から脱出すること、およびそのために必要なスキルや資産を蓄積するのを阻害している。

最後に、現代においては働く女性が一般的になり、女性にも自らの稼得によって子供を養うことが期待されている。このため、未就労者に対してあまりに寛大である制度は、次第に社会の反感を買うようになってきた。このような旧制度の欠陥と社会的な風潮を背景にして、90 年代のアメリカにおいては、社会福祉政策が最優先すべき目標は、十分に就労せずに福祉プログラムに依存しがちな低所得者を就労させ、それにより、長期的には低所得者およびその子供が経済的に自立できるように援助することである、という考え方が普及してきた。

新制度

連邦議会で 96 年 8 月に成立した法律に基づく福祉制度 (TANF) は、大まかに言えば低所得者の就労促進と児童福祉の改善を主な目的としている。同時に、福祉政策の重点を、旧制度において連邦政府の大きな権限の下で行われてきた貧困層への金銭的な援助から、各州政府が独自に労働努力を奨励することへと移すことを要求している。たとえば、

①AFDC の廃止、

②制度運営の権限を連邦政府から各州へと移し、同時に各州政府に対して過去の総給付額

に応じた固定財源を割り当てる、

- ③各州政府に対して、低所得・単親世帯の就労を促進するプログラムを施行するよう要求、
- ④高齢世帯や障害者世帯を除いて、金銭的援助を5年以内に廃止する
- ⑤In Kind 型のフードスタンプも、受給のためには就労条件が課せられる

これらと平行して、連邦政府による、断続的な EITC 用財源の拡充と最低賃金水準の引き上げが進められてきた。これにより、たとえ最低賃金水準の下でも、EITC やその他の手当てを受給しながらフルタイムで一年間就労すれば、貧困ラインの 96%にまで家計所得を上昇させられるようになった。これは改革の目標と整合的である。

各州政府には、(潜在的) 福祉プログラム受給者が直面する労働インセンティブを変化させ、彼らに就労を促すような福祉政策を施行することが求められている。プログラムの策定・運営の権限の多くが州政府へと移されたため、施行される福祉政策は州ごとに多様である。したがって、改革後の福祉政策の成果も、州によってさまざまである。以下では、代表的な州の施行する福祉制度の仕組みとその効果をサーベイしてみよう。特に断らない限り、以下では、子供が二人いる単親世帯の稼得とネットの所得との関係に注目する。特に、労働供給を増加させるごとに直面する限界税率が分析の主題となる。

各州政府の福祉プログラムの仕組みと評価

ペンシルベニア州の場合

ペンシルベニア州の制度を例として、1996 年前・後の福祉プログラムを比較してみよう³。

改革前：図 2 は、改革前のペンシルベニア州の福祉プログラムの下で、子供が二人いる単親世帯が直面する、稼得と所得との関係を表すグラフである。この世帯は、旧制度の下では、賃金+現金給付(AFDC)に加えて、In-Kind の手当て（たとえばスタンプ、メディケイド⁴、住宅手当など）および EITC を受給できる。チャイルド・ケアの減額を無視すれば、図 2 の一番上の星線のグラフが、この場合の稼得と所得の関係を表している。このグラフには、次のような特徴がある。

- ①就労開始からしばらくはネットの限界税率は 25%ほどであり、未就労者に対して就労開始のインセンティブを与えている
- ②稼得が 6000 ドルあたりに達すると、一人目のメディケイド支給が打ち切られる。このため、限界税率は 100%近くにまで上昇し、第 1 の「貧困のわな」が発生する。
- ③稼得がようやく貧困水準を越えた 14000 ドルあたりで、スタンプの減額、三人目のメディケイド支給停止、および EITC の補助率の減少が重なる。このため、限界税率は 100%を

³ 数値は 99 年実質値、またパラメータは 96 年の制度改革後のものである。

⁴ これは低所得家計の子供と単親および妊婦に対して支給されるため、この例の家族は 3 人全員がもらえる。

超え、第2の「貧困のわな」が発生する。

つまり、ペンシルベニアの福祉プログラムは、比較的緩やかな稼得額上昇が、一人ずつメディケイドを打ち切られるタイミングで攪乱されていた。さらに、複数のプログラムの打ち切りや給付額減少のタイミングが重なる14000ドル前後の稼得では、限界税率は極めて高くなり、労働供給を大きく歪めてしまう。

就労促進の効果を期待されているEITCを組み合わせても、根本的な問題の解決とはならない。たしかに、EITCによる就労補助によって、この世帯の所得はEITCが無い場合よりは上昇する。また、貧困ラインまでなら、限界税率もEITCが無い場合よりは低く抑えることができる。たとえば、EITCが無い場合、第1の貧困のわなにおいてこの世帯が直面する限界税率は135%であるから、EITCによって97%にまで抑えられているとすることができる。しかし、EITCの補助率が減少に転じる稼得水準は貧困ライン付近にあるため、稼得が貧困ラインを超えると、限界税率はより高くなってしまふ。たとえば、第2の貧困のわなにおいて、EITCを考慮に入れない場合に世帯が直面する限界税率は129%である。つまり、EITCがあることで、20%も限界税率が上昇していることになる。したがって、本来、就労を通じて貧困からの脱却を促進するはずのEITCは、貧困ライン未満の稼得階層と貧困ライン以上の稼得階層の断絶をより深めており、その目的と相反する結果を生み出していた。

改革後：図3の一番上のグラフは、制度改革後の、子供が二人いる単親世帯の稼得と所得との関係を表すグラフである。稼得額6000ドルあたりまでは、限界税率は約31%である⁵。しかも、たとえパートタイムであっても就労した場合の所得は、未就労時の所得より25%以上高くなっている。したがって、改革後のペンシルベニア州の福祉プログラムは、未就労者に就労開始を促す効果を発揮している。

しかし、稼得が6000ドルから18000ドルあたりまでは、限界税率は最低でも75%となり、100%以上となる階層もある。特に、稼得額が10500ドル以降になると、限界税率は改革前より高くなる。ネットの所得もこの範囲で改革前より低下している。結局、ペンシルベニア州の制度改革は、貧困のワナを広範囲に拡大させ、さらに10000ドル以上の稼得に対応した労働供給を強く阻害している。これは、貧困水準付近での各福祉手当の減額や打ち切りが重なることが原因である。したがって、ペンシルベニア州の改革後の制度では、就労促進という目的と、低所得者支援という目的の間の非整合性は、改革前より深刻になっている。

⁵ Wolfe(2000)では、就労と限界税率の関係を述べる場合に、最低賃金の下での就労時間を用いた説明と、その場合に得られる稼得額を用いた説明とが混在している。本稿では後者の稼得額で統一することにした。したがってここでの6000ドルとは、たとえば最低賃金6ドルの下で1000時間就労した場合の稼得額である。

インディアナ州の場合

図4は、制度改革後のインディアナ州の福祉制度の下で、同様の世帯が直面する稼得と所得の関係を表すグラフである。インディアナ州は、ペンシルベニア州より福祉手当の額そのものが少なく、未就労者の所得はペンシルベニアの未就労者より低くなっている。しかし、出発点となる所得が低い分、未就労者が就労を開始した直後の限界税率はそれほど急には上昇しない。したがって、稼得が6000ドルあたりまでは、限界税率はペンシルベニア州より低い27%である。しかし、それ以上の稼得に対しては、限界税率が80%へと上昇し、以後も年収が18000ドルあたりを超えるまでは、49~114%という高い限界税率に直面する。

さらに、稼得上昇に伴って減額されるチャイルドケアの効果を考慮した場合の稼得と所得の関係が、図4中央の星線で表されている。チャイルドケア減額によって限界税率は大きく上昇し、ネットの所得額も大幅に下がっている。しかも、稼得が18000ドルを超えるまではグラフがほとんど水平である。すなわち、稼得上昇がネットの所得上昇にほとんど反映されていない。したがって、18000ドル以上の稼得を挙げられる機会や能力のない者にとって、就労するメリットは小さい。インディアナ州の福祉プログラムは、就労奨励制度としては完全に失敗している。

カリフォルニア州の場合

図5は、制度改革後のカリフォルニア州における稼得と所得の関係を表すグラフである。カリフォルニア州の福祉手当支給額はかなり高く、未就労者でも年間約14500ドルの所得が得られる。州は未就労者に就労開始を促すために、出発点となる未就労時所得がこのように高いにもかかわらず、福祉手当を充実させている。このため、稼得額が6000ドルあたりまでは限界税率が22%と低く抑えられ、未就労者の就労促進には効果をあげている。しかし、未就労者に対する寛大な給付額への反動から、この稼得水準を超えると、給付額を急激に減らさざるを得ない。したがって、稼得額が10000ドルを超えるあたりから、限界税率はペンシルベニア州やインディアナ州よりも高くなる。稼得額が約19000ドルに達するまでは、限界税率は最低でも78%であり、100%を超える税率を課せられている稼得水準も多い。したがって、稼得が2万ドルに達しても、ネットの所得増加にはほとんど反映されていない。稼得額が非常に少ない層への援助を手厚くしすぎた結果、それ以降の貧困層・準貧困層に入る広範囲の稼得階層に対して、高い限界税率を負わせてしまっているのである。結局、カリフォルニア州の制度は、未就労者をワーキング・プアにただけであり、就労支援を通じた貧困対策としては機能していない。

ウィスコンシン州の場合

ウィスコンシン州は、96年の連邦制度改革以前から、独自に福祉制度改革を試み、就労

奨励政策を推し進めてきた⁶。その制度は、比較的改革に成功した例として、1996年以後の各州の制度改革の手本となっている。ここでは、より詳しくウィスコンシン州の新しい福祉制度の仕組みと効果を見ていこう。

ウィスコンシン州の就労支援制度

この制度の下では、貧困・準貧困層を対象とする援助プログラムは、AFDCのような現金給付による支援ではなく、就労支援に重点が置かれている。AFDCとW-2との違いは、前者が単親世帯だけを対象としているのに対し、後者は貧困・準貧困層であればすべての世帯を対象としている点である。同時に、W-2の下では、生後12ヶ月までの乳幼児の母親以外は、貧困・準貧困層の世帯はすべて就労することが求められる。この制度には次のような特徴がある。

①オフィス：この制度の手続きその他を行うオフィスは、「福祉局」等といった名称ではなく「職業センター」と呼ばれており、ここでは「福祉相談員(ケースワーカー)」ではなく「資産・雇用プランナー」によって、いくつかの就労オプションや、付随するチャイルドケアやヘルスケアに関する情報を得ることができる。同時に、申請手続きに関するガイダンスを受けられる。他のIn-Kind型の福祉プログラムに関するオフィスも同じ建物の中に入っている場合が多く、低所得者は自らが受給可能なプログラムやその申請手続きに関する情報を容易に得られる。

②「4段階」の就労オプション：ウィスコンシン州では、何らかの福祉手当を受給したい者には、ほぼ例外なく就労することが求められる。「職業センター」で紹介される就労オプションは、次の4段階に分類することができる。

第1段階：EITCとフードスタンプ以外には就業に関する補助は一切受けず、市場賃金率で民間企業に雇われる。

第2段階：民間の雇用者に対して州政府が補助金を出して、受給者を最低保障水準(以上)の賃金率で雇用してもらう。EITCとフードスタンプを受給しながら、州に40時間労働することを要求される。福祉手当を受給している低所得者層に対して、民間企業で本格的に雇用されるためのOn the Jobトレーニングの機会を提供するという側面がある。

第3段階：公共サービスに従事する。州に30時間の労働と、10時間の職業訓練への参加を要求される。この段階では厳密な意味で賃金労働をしているわけではない。したがって、EITCはもらえず、フードスタンプだけを受給している。

第4段階：もっともスキルが不足している層をやはり公共サービス部門で雇用する。週に28時間の労働と12時間の職業訓練への参加を要求される。第3段階と同様にEITCはもらえず、フードスタンプのみを受給する。労働としては、障害者の世話などである。

⁶ これらのプログラムは、The Wisconsin Works (W-2) と呼ばれる州法に基づいている。この名称から示唆されるように、これらは福祉プログラムというよりは就労プログラムである。

このように、公共サービス部門で雇用が用意されているため、たとえ民間企業で雇ってもらえない人でも何らかの職に就くことができるし、また就かなくてはならない。

③州政府は賃金や EITC、スタンプのほかにも、ヘルスケア・チャイルドケア・通勤手当などの In-Kind 型の補助を行っている。これらは、貧困水準の 160~180% 以内の広い稼得階層をカバーしている。

これらの行政サービスや公共サービス部門での雇用には時間制限があり、最大でも 5 年間で打ち切られる。これは 96 年の連邦制度改革の骨子と整合的である。

W-2 によって、ウィスコンシン州の低所得者層の労働に対する考え方や行動は大きく変化した。州経済が好調であるため民間部門でも十分な職が用意されていること、および連邦政府が段階的に EITC の財源を拡充してきたことなども手伝い、1998 年の福祉手当受給者の総数は、1995 年と比べてわずか 20% 程度にまで抑制された。

新制度の効果

図 6 は、子供が二人いる単親世帯が、第 2 段階の就労オプションの下で直面する稼得と所得の関係を表すグラフである。第 2 段階以上の就労オプションの下では、民間で雇用されているので、EITC を受給できる。この場合、稼得に応じた限界税率は、13000 ドル付近までは 50% 前後で安定している。これまで例にあげた州のように、6000 ドル付近で限界税率が急上昇することも無い。第 2 段階では、少なくとも最低賃金 (5.25 ドル) の下でのフルタイムの就労が求められているから、この世帯の稼得額は最低でも約 11000 ドルである。貧困ラインは 14000 ドル弱であるから、低所得者に就労を促し、労働賃金を通じて所得を貧困ライン付近にまで引き上げる制度としては機能していると言えよう。

しかし、稼得額が 13000 ドル以上になると、限界税率は急に 94% へと上昇し、以後 19000 ドルあたりまでは 80% 以上の高い水準のまま推移する。つまり、貧困のワナは全体としてより上の所得階層へと先送りされたのであって、解消されたわけではない。

図 6 の中央の星線は、チャイルド・ケア手当での減額も考慮したうえでの、稼得とネットの所得との関係を表している。これを見ると、稼得が 13000 ドル以上になると、チャイルド・ケア手当での減額も影響してくる。したがって、ネットの限界税率はさらに高くなってしまふ。1999 年の段階で、2 歳以下の子供が 1 人いる世帯の育児コストは、1 ヶ月約 535 ドル (年間で約 6400 ドル) である。このうち、州から支給される補助金は 494 ドルである。したがって、この世帯は育児コストの 90 パーセント以上を州から給付される補助金に頼っている。この補助金が稼得上昇に応じて減額されていくのであれば、限界税率に大きな悪影響を及ぼすのは当然である。したがって、現在のウィスコンシン州のチャイルド・ケア制度は、例えばインディアナ州よりは成功しているものの、先送りされた貧困のワナをより深くしている。

現在のウィスコンシン州の制度は、低所得階層を援助することを目的としたプログラムが重なり合っている。その分、稼得階層が上昇するたびに給付を減少させなくてはならず、

限界税率を高騰させている。これらプログラム同士の整合性を高めれば、貧困のワナの程度はいくぶん軽くすることができるかも知れない。しかし、広い範囲で限界税率を抑制し、貧困のワナを真に解消するためには、幅広い所得階層を一様にカバーする給付システムの方が望ましい。たとえば、現在の健康保険・社会保険は、低所得階層ほど給付額が多くなっているため、稼得上昇による給付額の減少は限界税率を高めている。したがって、健康保険や社会保険を提供する際には、少なくとも EITC が打ち切られる所得水準までは一律給付し、打ち切るとしてもそのタイミングは EITC 打ち切り後に設定することが考えられる。EITC による補助金がゼロになる稼得額は 30000 ドル前後で、これは貧困水準の 2 倍以上である。したがって、このような保険給付方式の下では、貧困、準貧困に対応する広い所得階層で直面する限界税率を下げるができる。

以上をまとめれば、ウィスコンシン州の福祉制度は相対的に成功しているが、それでも次のような問題点がある。その他の州では、これらはより深刻な形であらわれている。

- ①低所得者層の生活保障・就労開始促進という目的と、就労者の更なる労働供給の促進・限界税率の抑制という目的との間のトレードオフ
- ②貧困のワナがいまだ根強く残っている
- ③各福祉プログラムの給付額や給付範囲、給付額カットのタイミングの調整が必要

また、福祉政策に関して、本稿で例にあげた以外の多くの州でも、以下のような共通する特徴や問題点がある。

- ①チャイルドケアの受給率はかなり低い。Adams and Rohacek(2002)によれば、チャイルドケア受給率（受給資格者のうち、実際に受給している割合）は、最も高い州でも 25% でしかない。これは、手続き上の煩雑さや受給資格が周知されていないことに加えて、各州政府が、暗黙のうちに受給資格の厳格化などを通じて給付を抑制しているからである。これまで見てきたように、現在のチャイルド・ケア制度は限界税率を高める一因となっているが、育児コスト自体は年間で 6000 ドル以上にもなる。これは、特にシングル・マザーが就労によって貧困水準から脱却する上で大きな障害となっている。
- ②就労者の平均四半期稼得は約 2500 ドル（年収でも 10000 ドル以下）である。これは、年収 1 万ドル強の貧困ライン付近で限界税率が大きく上昇し、貧困のワナが発生していることと整合的である。
- ③世帯所得は、彼女自身の稼得、福祉手当、および（非配偶者としての）パートナーの所得から構成されており、特に家計所得にパートナーの稼得が寄与している世帯は、全体の 4 割にも上っている。したがって、世帯の所得を見る場合に、シングル・マザーの所得や手当のみをカウントしているため、世帯所得は過小評価されているであろう。ただし、パートナーの所得まで世帯所得としてカウントしようとする場合には、調査その他で莫大な費用がかかる可能性が高い。したがって、世帯所得の過小評価という問題は、黙認せざ

るを得ない側面も大きい。

以上、主な州の制度とその成果を概観してきた。これより、1998年の連邦福祉制度改革の目標である、就労奨励、地方分権、児童養育義務の強調、若年出産の抑制などを、州の福祉制度を通じて達成するためには、つぎのような政策が有望であると考えられる。

①EITCの給付方法の改善。現在のEITCは、低所得者の補助に重点が置かれているため、稼得上昇に伴う給付額の減少により、限界税率を高めてしまう。しかし、EITCは、世帯の属性に応じて還付スケジュールを調整できるので、補助の対象となる世帯を絞りやすいはずである。

②EITCなどの就労を条件とする手当給付制度を十分に機能させるためには、何よりも、潜在的な受給者に対して、十分な雇用が用意されている必要がある。したがって、特に不況のときには、公的部門における雇用創出と、セーフティネットの整備が重要である⁷。

③福祉プログラムに従事するケースワーカー（ウィスコンシン州では「資産・雇用プランナー」）の数を増やし、訓練などを通してサービスの質の向上を図る。

④現在のチャイルドケアは直接補助として給付されるが、就労を阻害したり、受給率の低さが問題となっている。これを改善するためには、チャイルドケアの支給方式として、EITCのような所得税制を通じた還付制度を導入することが考えられる。

⑤就労経験が浅い者に対する職業訓練としては、公的な訓練プログラムに参加させるよりも、パートタイムでも良いから実際の職場で働かせた方が良い。雇用の現場で必要な知識やスキルが身につけやすく、フルタイムへと移行するのも比較的容易になるからである。

他の先進国への導入の可能性

このような、アメリカ式の就労奨励制度を、他の先進国においても、貧困対策の制度として導入するとすれば、どのような制度を整備する必要があるのだろうか。

(1) 就労促進を通じて貧困の解消を達成するためには、まずは直接的に就労インセンティブを刺激する制度が不可欠である。たとえば、EITCのような、世帯サイズに応じて労働供給に補助金を給付し、低所得者に市場賃金を超える稼得を可能とする制度である。これは、アメリカにおいては、福祉制度下にある低所得者の期待と行動を大きく変え、自助努力を促すことに成功している。

(2) 同時に、特にシングル・マザーの就労を側面から援助するため、ヘルスケアやチャイルドケアのような就労を側面から支援する制度を整備する必要がある。

⁷ ただし、不況時には民間の雇用が縮小するため、公的部門への需要は増し、その分制度運営のコストが増大する点にも注意が必要である。たとえば、ウィスコンシン州では、福祉制度登録者が改革前の約20%に抑制されたにもかかわらず、福祉制度に関する州の財政負担はむしろ増加している(Haveman and Wolfe(2000))。すなわち、州政府が負担する一家族あたりのコストは、改革前の5倍以上になっている。

(3) 低所得者の就労を促進する際には、単に職を見つけるだけでなく、職業に必要な技能の習得のための手段も用意すべきである。特に、公的な職業訓練プログラムだけでなく、民間の雇用者に対して補助金を支給し、低所得者を実際の職場で雇用してもらうことが諸例されるべきである。

(4) アメリカ各州の制度は、特にアメリカの家族構造の特徴に根ざしている。シングル・マザーの就労促進が重要視されているのは、アメリカにおける離婚率の高さや10代のシングル・マザーの増加を背景としている。

(5) 制度の長期的な運営についての注意が必要である。アメリカ各州の福祉制度は、州の予算の一部と、特に連邦政府から委譲された固定財源を基に運営されている。したがって、たとえば不況時には、福祉手当が切り詰められる恐れがある。また、財源が固定されているため、各州の福祉制度を拡大する際のコストは、州政府自らが負担しなければならない。これは、長期的な制度の進展を阻害する要因となる可能性がある。

参考文献

Adams, G. and M. Rohacek, "Child Care and Welfare Reform"

<http://www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb14.pdf>, 2002.

Haveman, R. and B.L. Wolfe, "Welfare to Work in the U.S. : A Model for Other Developed Nations?" *International Tax and Public Finance*, 7, 95-114, 2000.

Wolfe, Barbara L. "Incentives, Challenges, and Dilemmas of TANF" *Institute for Research on Poverty Discussion Paper no. 1209-00*, 2000.