

アメリカの対貧困者政策

西山隆行

アメリカの対貧困者政策

はじめに

第一節 アメリカの福祉国家再編

一、歴史的経緯と政治過程

一―一、歴史的経緯

(一) 医療保険

(二) 公的扶助プログラム

一―二、クリントン政権期における福祉国家再編

二、基本的特徴

(一) ワークフェア政策

(二) 州政府の権限強化

第二節 福祉改革後の現状

一、就労貧困者の収入

(一) 制度上の設計

(一) 現実の評価

二、社会サービスと慈善活動

(一) NPOの役割

(二) NPOはコスト削減に役立つか

(三) NPOは地域の実情にあったサービスを提供しているか

(四) 信仰に基づくNPOとチャリタブル・チョイス

第三節 むずびにかえて

補論：アメリカの就労支援プログラムについて

(一) 最低賃金

(二) 税控除 (EITC)

(三) フード・スタンプ

(四) 学校での食事提供プログラム

(五) 医療費補助

(六) TANF

(七) 育児支援

(八) 住居費補助

はじめに

一〇〇年に一度の大不況を迎えたともいわれる今日、アメリカ経済は減速し、失業者数は急速に増大している。にもかかわらず、アメリカで二〇〇八年の公的扶助（狭義の社会福祉）受給者数は増大せず、過去四〇年間で最

低、ないし最低に近い水準になると見積もられている⁽¹⁾。また、アメリカは、先進国で唯一、失業者が増大すると医療保険を持たない人が大幅に増加する国であり、無保険者の増大が社会問題となっている⁽²⁾。

アメリカは社会保障を冠する法律を世界で初めて制定した国であるにもかかわらず、その福祉国家は不十分な内容しか備えていないと評されている。それは、公的な医療保険制度が一部の貧困者と高齢者を除いて制度化されていないことに加えて、公的扶助が少数の貧困者にしか提供されていないからである。

一九九六年のビル・クリントン政権期に行われた福祉改革の結果、ニューディール以後の公的扶助プログラムの中心だった要扶養児童家庭扶助AFDCプログラムが廃止され、一時的貧困家庭扶助TANFプログラムを含む個人責任・就労機会調停法PRWORAが制定された。この改革の結果、公的扶助はエンタイトルメント（義務的経費）として貧困者に与えられることはなくなり、福祉給付期間に制限が加えられると共に、福祉受給者に労働の義務が課されるようになった。また、この改革は政府間関係を大きく変更させ、一括補助金を導入することによって連邦政府から州政府に交付される資金に上限が設けられた一方で、資金の運用や政策の執行に関する州政府の裁量が大幅に増大した⁽³⁾。このプログラムは二〇〇六年に再可決され⁽⁴⁾、この基本的枠組みが今日のアメリカの対貧困者政策の基礎となっている。

一九九六年のアメリカの福祉国家再編はニューディールに並ぶ画期であるものの、その改革の成果については、十分に検討されてきたとはいえない⁽⁵⁾。しかし、PRWORAが制定されてから一〇年以上が経ち、ようやくその成果を評価しようとする本格的な研究が登場しつつある⁽⁶⁾。そこで本稿では、アメリカの対貧困者政策がどのような形作られてきたかを簡単に紹介した上で、いくつかの重要な研究成果を紹介しつつ、簡単な問題提起を行いたい。その作業を通して、アメリカの福祉国家の現状と課題を明らかにし、理論的な示唆を与えることが、本稿の

目的である。

具体的には、以下の三つの点に主たる関心をおいて議論することにした。

第一は、今日のアメリカの対貧困者政策は、貧困者の生活を向上させるのにどの程度役立っているのかということである。クリントン政権期の福祉改革をめぐる政治過程では、貧困者に労働の義務を課すことや福祉の受給期間制限を設けることに議論が集中し、貧困者の生活水準の向上については必ずしも十分に議論がされていなかった。とはいえ、今日のアメリカの福祉国家の特徴を説明する上で、この問いは不可避であろう。

第二は、一九九六年の改革によって州以下の政府に権限が委譲された結果として、ポール・E・ピーターソンがいうところの「底辺への競争」が激化するという主張がしばしばなされていたことの妥当性についてである。⁽⁷⁾ 福祉政策の決定に際して州政府の行使しうる権限が増大すると、貧困者を引き寄せて納税者が離れていく事態を避けるために、各州が福祉政策の水準を切り下げると予想されたのである。

その一方で、「底辺への競争」は起こりにくくなっているという説も存在する。福祉国家再編以後、福祉受給者に関するデータ・ベースが拡充されており、福祉受給申請者の受給歴や職歴が容易に明らかになる。福祉の受給期間制限が課されるようになった今日では、州を移動して福祉給付を申請しても、給付を受けることができない可能性が高まった。また、州を移動するごとに、新規に居住する州の定める就労要件を満たさねばならなくなることを考えても、貧困者の福祉移住は起こりにくくなっていると推測できるからである。⁽⁸⁾

このように、「底辺への競争」をめぐる様々な仮説が提示されている。生涯における福祉受給期間に制限が加えられてTANFの現金給付受給者数が大幅に減少したこともあり、福祉移住についての調査を行うのには困難が伴っている。とはいえ、この問いの妥当性も含めて、何らかの示唆を得られるようにしたい。

その点とも関連して、第三に、今日のアメリカの福祉国家の枠組みの中で、連邦政府と州政府にどのような位置づけが与えられるべきかについても検討したい。この問いは、今後のアメリカの福祉国家の改革のあり方を考える上で、重要な意味を持つといえるだろう。

第一節 アメリカの福祉国家再編

一、歴史的経緯と政治過程

一―一、歴史的経緯

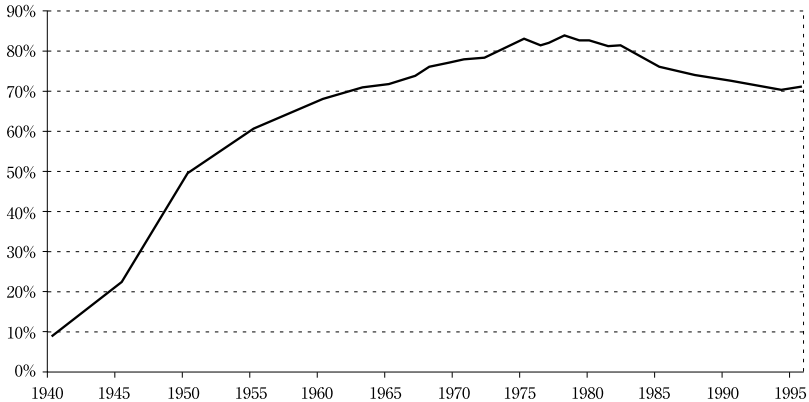
ここではまず、今日のアメリカの対貧困者政策がどのように形作られてきたのかを理解するために、ごく簡単に歴史的な経緯を整理しておきたい。一九九六年のクリントン政権期の福祉改革では医療保険改革と公的扶助プログラムが大きな課題となったので、その二つのプログラムに焦点を当てることにしたい。⁹⁾¹⁰⁾

(二) 医療保険

アメリカの福祉国家の基礎は、二〇世紀初頭の革新主義時代とニューディール期に形作られた。周知のように、ニューディール以前は連邦政府が社会福祉の分野で大きな役割を果たすことが想定されておらず、また官僚機構も十分に発達していなかったため、ニューディールの福祉政策はすでに州政府で実施されていたプログラムを大幅に取り込む形で制定され、実際のニューディール政策の執行も州以下の政府に委ねられていた。

医療政策についていえば、革新主義時代に公的な医療保険の制度化の試みが失敗し、民間医療保険制度が発達したことが、今日の国民皆医療保険制度の実現を困難にした原因である。革新主義時代には医療保険制度導入を

図一 アメリカにおける民間医療保険保有者の比率（一九四〇～一九九五年）



（出典） Hacker, Jacob S., *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, (New York: Cambridge University Press, 2002), p. 214.

目指す試みが各州で発生したものの、医療保険制度の主たる受益者と想定される労働組合や女性団体が効果的にまとまることがなかった。その一方、医師会、企業家、民間保険会社などは、医療保険制度の公的な制度化には団結して反対した。

州以下の政府は連邦政府以上に、政策を実施する上で民間企業の意向に十分な配慮をしなければならない。というのは、州以下の政府の場合には、独自に財源を確保するために主に民間企業の納税に頼らざるを得ないことから、納税を行う民間企業が州から移動しない、ないしはしにくい状況を成立させなければならないからである。従って、社会福祉政策が州レベルで機能するためには、政策の執行が政治家にとって票になると共に、高額納税者たる民間企業に過大な負担を負わせないことが必要だった。^①革新主義時代に医療保険政策はそれらの条件を満たすことができなかったため立法化されず、それを反映したニューディールの社会福祉政策においても国民皆医療保険制度は導入されなかった。

その代わりにアメリカで発達したのが民間医療保険制度である。⁽¹²⁾それは医師会、民間保険会社、雇用者企業の利益関心に合致する形で作られており、多くの労働者が企業を単位として民間医療保険に加入していった。州や連邦政府による租税の減免措置もその発達を促したといえるだろう。その結果、図一に表れているように、民間医療保険への加入率は増大していった。

今日アメリカで、四〇〇〇万人以上の人が医療保険を持っていないというのは驚きだと評されることがある。しかし、逆に言えば、国民皆医療保険制度が存在していないにもかかわらず、六人に五人もの人が医療保険を持っていることの意味を理解する必要があるだろう。民間の医療保険がアメリカで発達し、政府が租税上の優遇措置を採ることで民間医療保険を間接的に推進してきたことが、かえって医療保険の公的な制度化を阻んでいるのである。他の先進国では、第二次世界大戦とその前後の時期に公的な医療保険制度が積極的に導入されたが、アメリカではその時期には既に多くの人々が民間医療保険に加入していたので、公的な医療保険を導入することに対する支持が必ずしも強くなかったのである。

このような制度的配置の中で公的な医療保険が導入される余地があるとすれば、民間医療保険でカバーされない人々、具体的には労働市場に参入できない高齢者と障害者であり、これが一九六〇年代に、高齢者に対する医療保険であるメディケアと、貧困者を対象とするメディケイドの制度化に向けて国民の支持が集まった原因である。言うなれば、アメリカの福祉国家はその初期の段階で、後の発展を制限する形で発展してきたのである。

企業を単位として民間医療保険に加入する方式が定着した結果、医療保険にも雇用・労働市場に存在する差別や不平等が反映されることとなった。社会・経済的地位の低い人々は利益集団を組織するためのコストを支払うのが富裕な人々と比べて容易でないので、彼らが公的な医療保険制度導入を求めて効果的に政治活動を行える可

能性は低くなる。逆に、ワーキング・プアの増大に見られるように、社会情勢が流動化して中間層の間に失業への不安が高まっていくと、国民皆医療保険制度導入を支持する世論が盛り上がりを見せる可能性が出てくるのである。

(二) 公的扶助プログラム

ニューディール以後の公的扶助プログラムの中核を成してきたのが、要扶養児童家庭扶助 AFDC プログラムである。これは、家計の長たる役割を期待されていた成人男性のいない、扶養を必要とする児童のいる家庭に対して現金給付を行う、資産調査付きの無拠出型プログラムである。AFDC の主体は連邦政府だが、具体的な執行は州政府に委ねられており、財政的にも連邦政府と州以下の政府が分担して負担することになっていた。¹³⁾ このプログラムは連邦政府の州政府に対するエンタイトルメント・プログラムと位置づけられていたが、一九六〇年代から七〇年代にかけての一連の最高裁判所の判決以降、個人に対するエンタイトルメント・プログラムと解釈されるに至った。¹⁴⁾

AFDC プログラムは、制定当初は、労働事故などで家計支持者たる夫を失った寡婦と子供を救済することを目的として革新主義時代に各州で制定された母親年金を補完することを目的としていたが、一九六〇年代に入ると、受給者の中で離婚した女性や未婚の若い女性が占める割合が急速に増大していった。その結果、AFDC は、労働することが身体的にも精神的にも可能であるにもかかわらず、勤労倫理が欠如している「救済に値しない貧困者」が生活の手段として活用していると批判されるようになった。この批判は、勤労倫理が欠如した受給者の多くは黒人に違いないという人種偏見により増幅されたことが知られている。¹⁵⁾

一般に、一九六〇年代はジョン・F・ケネディ、リンドン・B・ジョンソン両政権下で社会福祉政策が大幅に拡充された時代だとされている。しかし、一九六〇年代は同時に、福祉国家に対する不満、とりわけ、福祉依存に陥っているとされる人々に対する反発が強まった時代でもある。

そして、身体的に労働可能な福祉受給者に就労させよう、あるいは労働の義務を課そうという考え方が、徐々に立法化されていった。その端緒となったのは、一九六七年の就労促進WINプログラムである。これは、一八歳未満の子供を含む無能力者、病人、高齢者を除く受給者に、原則として労働および職業訓練のための登録を義務づけたものである。ただし、実際に教育や訓練を行うための十分な資金が分配されていなかったこともあり、このプログラムは実効性に乏しいものだった。

そのため、一九八八年にレーガン政権下でWINは廃止され、職業機会および基礎技能訓練JOBSプログラムが設けられた。これは、州に教育、職業訓練、就労準備活動、職業斡旋活動を提供することを求め、一九九五年までに二〇%の福祉受給者を参加させなければ補助金を削減すると定められていた。このJOBSプログラムに関しても、連邦政府は十分な資金援助を行わなかったため、さほど利用されていなかった。しかし、ウイスコンシン州やニューヨーク市などの先進的な地域では、このプログラムを積極的に活用して福祉改革を実現していたのである。

一―二、クリントン政権期における福祉国家再編⁽¹⁶⁾

一九九二年の大統領選挙で勝利した民主党のビル・クリントンは、選挙戦の最中から「我々の知っている福祉を終了させる」と宣言し、福祉国家の再編成を目指していた。クリントンは、国民皆医療保険制度の導入と社会

福祉改革の両方を目指していたが、政権就任後、まずは国民皆医療保険の導入に着手した。というのは、国民皆医療保険が導入されれば、社会福祉の問題も改善すると考えられたからである。

先ほど述べたように、アメリカでは高齢者と貧困者を対象とするメディケア、メディケイドという公的医療保険が制度化されていたが、その他の人々が医療保険を利用するためには、雇用されている企業が提供するサーヴィスを活用するか、個人で民間保険に加入する必要があった。

この制度は、貧困者に大きなジレンマを突きつけていた。民間保険に加入するためにはある程度の収入が必要だが、一定水準以上の収入を得てしまうと、メディケイドを利用できなくなってしまうからである。それ故に、民間保険に加入できるだけの賃金を支払ってくれる、あるいは、保険を提供している企業に就職できる見込みが小さい限り、貧困者はメディケイドを利用できなくなるリスクを避けるためにも、あえて就職せずにAFDC受給者の地位にとどまる場合もあると推測されていた。従って、アメリカの福祉国家を再編する上では、医療保険制度改革から着手するのが賢明と考えられたのである。

しかしながら、クリントン政権の国民皆医療保険制度化の試みは失敗に終わった。クリントン政権案は、雇用者、医者、病院、民間保険会社などに負担を求めるもので、諸利害の丁寧な調整が必要だった。にもかかわらず、議会との調整も十分にせずに、ファースト・レディーのヒラリー・クリントンを中心にホワイトハウス主導で改革を実現しようとしたことなどが、失敗の理由として指摘されている。また、民間医療保険が発展していることが、改革の実現を阻害する大きな要因となっていた。民間医療保険会社が強力な利益集団として改革に抵抗したのに加えて、民間医療保険に加入している人々がクリントン案の下ではより大きな負担を強いられるのではないかと危惧したからである。⁽¹⁷⁾

こうして公的医療保険制度の導入に挫折すると、クリントン政権は社会福祉改革の実現を目指すようになった。一九六〇年代以降の社会福祉政策に対する批判は、保守派を中心になされていた。例えば、チャールズ・マレーによれば、一九六〇年代に福祉給付に対するエンタイルメントが認められた結果、福祉受給者の勤労に対するインセンティブを弱めるなどの害悪が生み出された。その認識に基づきマレーは、高齢者を対象としたものを除く全ての社会福祉政策を廃止することで、貧困者の自律心と責任感を取り戻させるよう主張した⁽¹⁸⁾。また、ローレンス・ミードは、貧困者が勤労倫理や遵法意識などの、議論の余地なく身につけるべき価値観を身につけて建設的な生活を営めるようにしてやるのが真に思いやりのある社会福祉政策だと述べ、貧困者に労働の義務を課して、政府は貧困者の生活を監督するべきだと提唱した⁽¹⁹⁾。

このように、保守派による福祉国家批判は単純でわかりやすく、明確な政策提言を伴っていたこともあり、福祉国家のあり方をめぐって大論争を巻き起こした。マレーの提案はそのままの形で受け入れられることはなかったものの、場合によっては福祉給付をやめることも一つの政策オプションとして考えられるようになった。また、ミードのいうように、福祉給付の条件として受給者に労働の義務を課することは魅力的な提案だと考えられるようになった。

このような議論に対してリベラル派は反発したものの、彼らも次第に保守派の議論から影響を受けるようになった。例えばクリントン政権の福祉改革対策委員会の副委員長を務めることになるデイヴィッド・エルウッドのように、リベラル派の中からも、社会福祉給付に期限を設けることや、労働の重要性を重視する点で、保守派と（少なくとも表面的には）共通する議論を行う人々が登場するようになった⁽²⁰⁾。

重要なのは、保守派やエルウッドが示したのと同様の改革案が、いくつかの州や都市で実験的に試みられ、幅

広い支持を得たことである。具体的には、JOBSプログラムに基づいて福祉受給者に労働の義務を課すと共に、その資格要件を満たさない人に対する給付を打ち切ったり、受給に期限を設ける州政府が出てきた。

このような政策を率先して実施したウィスコンシン州やニュージャージー州は、福祉受給者数の大幅削減に成功した。また、福祉受給者に労働の義務を課したり、福祉の受給期間に制限を設けることに有権者がさほど反発しないことも明らかになった。これら先進的な地域の取り組みは、その改革案が実現可能性があり、また有権者の支持を勝ち取ることでできるものであることを証明したといえよう。クリントン政権はこれらの改革の成果を取り込み、州以下の政府に対して大きな裁量を与える形で、一九九六年の福祉改革を実現したのである。

二、基本的特徴

クリントン政権期に再編された、新しいアメリカの福祉国家は、それ以前とは大きく性格を異にしている。もちろん、今日においても国民皆医療保険を制度化できていないため、現役世代が医療保険制度を利用するためには、医療保険契約を民間保険会社と一括して行っている企業に正規雇用されるか、あるいは自分で民間保険会社と契約せねばならないなど、変化がない点も存在している。とはいえ、民間保険会社と契約することができない貧困家庭に関しては、以前のように比較的自由にメデイケイドが活用できなくなっている。²¹多くの州で、就労要件を満たさなければメデイケイドが受給できないような規則を作り、運営を行うことが認められるようになったからである。

そこで、以下では、(一) 就労要件を重視するワークフェア政策が導入されていること、(二) 政策の決定と執行に際して州政府の権限が増大していること、の二つを取り上げて、今日のアメリカの対貧困者政策の性格につ

いて検討することにした。

(一) ワークフェア政策

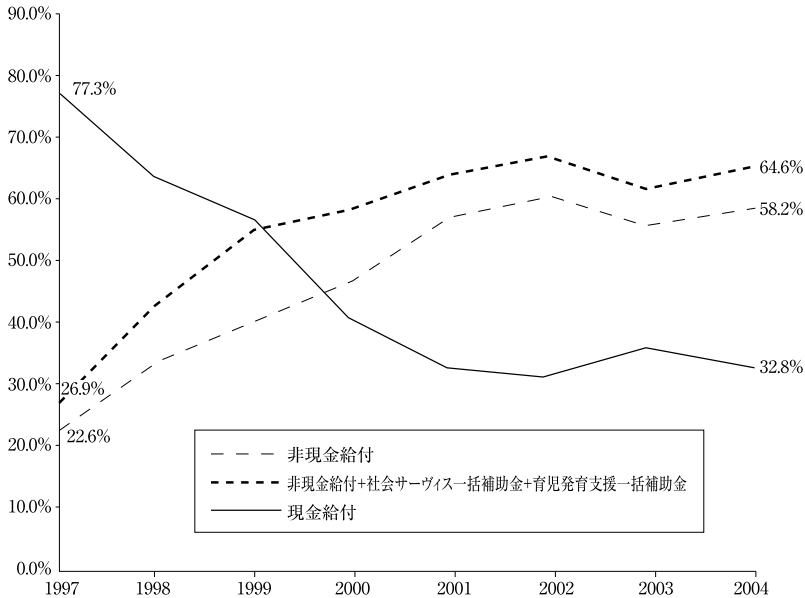
既に指摘したように、アメリカの福祉国家はエンタイトルメントとして社会福祉を与えることをやめ、福祉受給者に労働の義務を課すというワークフェア政策を大きな特徴とするようになった。これは、福祉受給者を福祉依存から脱却させようという意図に基づいて採用された政策である。

クリントン政権期の社会福祉改革をめぐる政治過程で「福祉から就労へ from welfare to work」という表現が頻繁にされたため、アメリカのワークフェアといえ、福祉の給付をやめて労働に従事させる、労働でもって福祉に代える、というニュアンスで伝えられることが多い。しかし、実際に就労させることをもって福祉とする政策が有効に機能するためには、完全雇用が現実的な前提となっていることや、法律で定められた最低賃金が生活を保障するのに十分な額であることなどの条件が整っている必要がある。

だが、実際にはそれらの条件はほぼ達成不可能であり、現実のアメリカのワークフェア政策も、労働する、あるいは労働に必要な訓練を受けたり就職活動をする条件として、労働収入を補完するために政府が援助を与える制度になっている。逆に言えば、PRWORAの下では、身体的、精神的に労働可能な人に対する支援は、労働を前提とした上でのみ提供されることになっているのである。⁽²²⁾

このような社会福祉政策のあり方は、社会福祉に関する伝統的な見方とは大きく異なっている。周知のように、アメリカでも、貧困者を救済に値する者と値しない者に区別する伝統が存在する。救済に値するか否かの判断基準は時代によって変わってくるが、一般的には、一時的な失業者を除いて、身体的、精神的に

図二 連邦政府による TANF の支出割合の変化

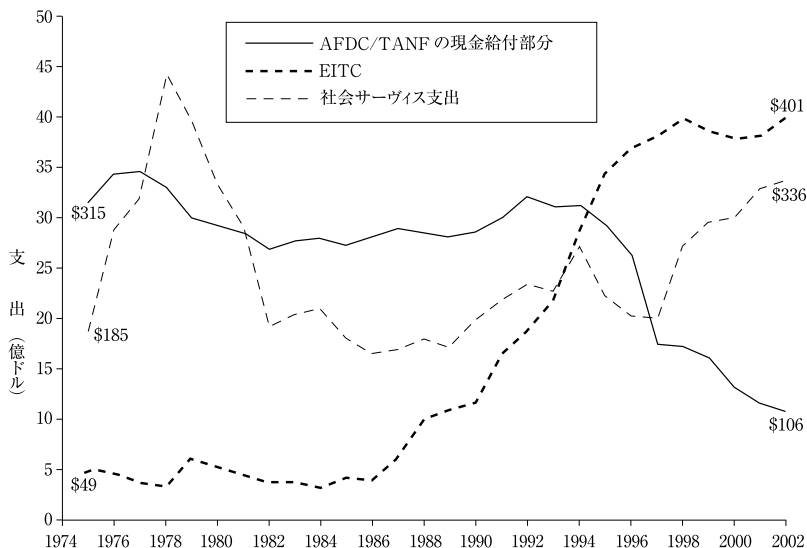


(出典) Allard, Scott W., *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*, (New Haven: Yale University Press, 2009), p. 27.

労働可能であるにもかかわらず労働しない者は、救済に値しないと判断されてきた。アメリカでは、貧困者を援助すること *aiding the poor* と福祉 *welfare* を施すことは明確に区別されており、福祉 *welfare* という言葉には、身体的にも精神的にも労働可能であるにもかかわらず働いていない、救済に値しない者に施しを与えるという否定的なニュアンスが伴っている。言い換えれば、一時的に職を失った場合を例外として、労働している人には福祉を与える必要はないというのが伝統的な考え方の前提となっている。労働する人々もステイグマを付されることを嫌って、福祉を受給することはないと想定されてきたのである⁽²³⁾。

この見方の下では、労働することと福祉を受給することは対立するものと位置づけられている。しかし、今日のアメリカの対貧困者政策は、労働と福祉受給を対立的に位置づけ

図三 AFDC/TANF の現金給付部分、EITC、社会サービス支出の変遷



(出典) Allard, Scott W., *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*, (New Haven: Yale University Press, 2009), p. 29.

ていない。身体的、精神的に労働可能であるにもかかわらず労働しない人には、連邦政府からの給付は行われない。⁽²⁴⁾ 現在の対貧困者政策は、労働市場に参画している、あるいは参画しようとしていることを前提条件として、それを補完するものと位置づけられているのである。⁽²⁵⁾

例えば、PRWORAの中核的プログラムと見なされているTANFは、児童ないし妊娠中の女性がいる貧困家庭に対する援助プログラム（現金給付の部分と職業訓練などの社会サービスの部分からなる）であり、受給者に勤労、ないしは就労に向けての活動義務が課されている。図二に示されているようにTANFの現金給付の割合はAFDC時代と比べて大幅に縮小されたが、その代わりに、図三に見られるように勤労税額控除EITCが大幅に拡充されている。EITCは今日では貧困就労家庭の収入の大きな部分を占めるに至っているが、これも勤労のインセンティブを高め

るための工夫である。⁽²⁶⁾

更には、貧困者の食糧購入を補助するためのフード・スタンプや、メディケイド、育児補助金などについても、就労、ないしは就労に向けての活動が受給要件として求められている。このように、今日のアメリカの貧困者は、ステイグマを付されることを避けるために労働するだけではなく、福祉給付を受けるためにも働くことが必要になったのである。

また、かつては、福祉給付が寛大になれば人々が働かなくなるという想定の下、給付をできるだけ縮小しようとするのが一般的だった。⁽²⁷⁾しかし、就労を前提として給付を行う今日の制度の下では、給付を寛大にすれば人々の働くインセンティブが増大し、結果的に財政支出が減少する可能性もある。そこで、現在のアメリカの社会福祉政策においては、連邦政府はガイドラインを示すものの、具体的な給付額や給付条件を策定し執行する州以下⁽²⁸⁾の政府が裁量をきかせることのできる幅が非常に大きくなったのである。

(二) 州政府の権限強化

一九九六年のアメリカの福祉国家再編についてもう一つ特筆すべきことは、州政府に大幅に権限を委譲することによって、政府間関係が大きく変化したことである。⁽²⁹⁾

クリントン政権による改革以前も、AFDCの実施は州政府に委ねられており、給付対象や給付額について、州以下の政府が多く⁽³⁰⁾の決定をすることは可能だった。ただし、AFDCが貧困者個人に対するエンタイトルメントとみなされるようになると、州以下の政府は貧困者の生活習慣などの、彼らのニーズとは関連の低い事柄を根拠として福祉給付を拒むことが難しくなった。

一九九六年の改革が達成される過程でクリントン大統領は、多くの州に対するウェイヴァーを認めて州政府が連邦政府の規制に縛られない試みを行うことを許可した。一九九六年の福祉改革は、社会福祉を個人に対するエンタイトルメントでなくすると共に、各州政府における突出した改革の成果を取り込み、その個性を更に際立たせることを可能にした。

例えば、TANFについては、各州政府が受給のための就労要件を厳しくしたり、一方で収入要件を緩和したりすることが認められるようになった。メディケイドについては、州政府は貧困線⁽³⁰⁾の一三三%以下の収入しかない家庭に住む妊娠中の女性と六歳未満の児童、並びに貧困線以下の収入しかない家庭の一九歳未満の児童には給付を行う義務がある。ただし、州政府はそれ以外の人々について大きな裁量をきかせることができるようになり、妊娠中の女性や一歳未満の子供については寛大な給付を行う州が多くなる一方で、TANFの就労条件を満たさない成人に対するメディケイドの給付を拒否する州が増えるようになった。児童健康保険プログラムSCHIPや育児支援補助金の運営についても州政府は大きな裁量をきかせることが可能になっている⁽³¹⁾。

このように、PRWORAの下で州政府は大きな権限を持つに至ったが、一方で財政的には制約が加えられた面もある。AFDCの時代には、州政府が多くの人に福祉を給付しようとするれば、州政府の財政支出は増えるものの、それに対応する割合で移転支出を連邦政府から自動的に獲得することができた。しかし、PRWORAの下では、連邦政府から州政府に与えられる金額には上限が定められている。資金は一括補助金として与えられるので州政府は柔軟な運用をすることができるとものの、福祉の受給希望者が増大してもその枠の中でプログラムを運営せねばならなかったのである。

このように、PRWORAの下で、州政府の権限が増大する一方で、連邦政府からの移転支出が必ずしも増大

しない状況になると、社会福祉政策において「底辺への競争 race to the bottom」と呼ばれる現象が発生するのではないかとの危惧が表明されるようになった。中央政府からの移転支出を当てにすることのできる国家とは違って、州以下の政府が独自に財源を確保せねばならないアメリカでは、寛大な社会福祉政策を実施すると納税を行う民間企業やミドルクラスが他地域に移動する一方で、サーヴィスを一方的に利用するだけの貧困者を寄せ付けてしまう可能性がある。従って、州以下の政府は社会福祉政策に代表される再分配政策の執行に消極的になり、その支出額をできるだけ切り下げようとするインセンティヴを持つと想定できる。底辺への競争が起こる可能性はAFDCの時代にもあったものの、州政府の権限が増大したPRWORAの下では更に増大するのではないかという議論がなされているのである。

以上、クリントン政権下で達成された改革の結果、アメリカの福祉国家が就労を前提とするものに改められたこと、また、連邦政府と州政府の関係が大きく変化したことを説明してきた。ここまでの議論を踏まえて、次節では、福祉改革後の社会福祉政策がどのように執行されているかについての重要な研究成果を紹介したい。その作業を通して、福祉受給者が十分な生活を送ることができているのか、底辺への競争が実際に発生しているのかなどについて考察を加えたい。

第二節 福祉改革後の現状

先に説明したように、今日のアメリカの福祉国家は就労を前提とした制度に改められている。就労しているか就労に向けての努力をしている人（これらの人々を就労貧困者と呼ぶことにする）は福祉を受給することができるが、そうでない人については原則的に直接的な給付が与えられないのである。従って、本節では、前半で就労

貧困者がどのような収入を得られるように制度設計されているかを紹介した上で、後半部分で就労していない人をめぐる社会政策を検討したい。

一、就労貧困者の収入

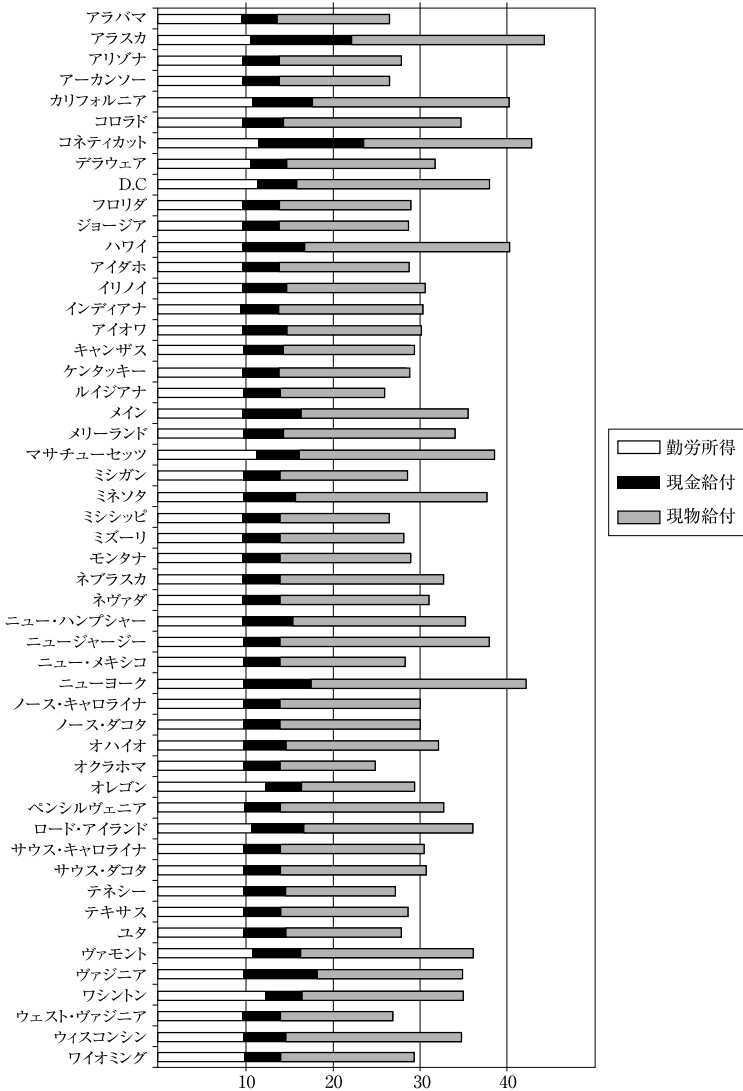
(二) 制度上の設計

新しいアメリカの社会福祉政策は、就労貧困者に対してどの程度の給付を行うように制度設計されているのだろうか。

問題が複雑なのは、アメリカでは社会福祉政策の制度が州ごとに、場合によっては地方政府ごとに大きく異なっていることである。しかも、単に給付額が異なっているだけでなく、どのような条件の下でどの程度の給付が行われるかという基準（例えば子供の数によって給付額を増減させるか否か）までもが大きく異なっているので、推計を行うのが極めて困難なのである。本節では、ロバート・P・ストーカーとローラ・A・ウィルソンの研究に依拠して、就労貧困者の現状を紹介することにした。

ストーカーらは、単身女性と二人の子供から成る三人家族が現金給付を受けていた状態から脱して一三ヶ月間最低賃金で雇用されている場合を想定し、二〇〇〇年の給付水準に基づいて、全米五〇州と首都ワシントンDC（コロンビア特別区）で勤労収入と社会福祉給付（現金支給と現物支給を含む）をあわせてどれだけの収入が得られるかを推計している。なお、ここでの社会福祉給付とは、勤労税額控除、フード・スタンプ、育児手当、学校食事提供プログラム、TANF、医療補助、家賃補助のことであり、連邦政府、州政府双方の支給額を含むものである。⁽³²⁾

図四 勤労収入と社会福祉給付を合わせた収入（名目、単位—〇〇〇ドル）



(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 90.

表一 労働支援政策が名目上最も寛大な州と寛大でない州

	労働支援 総 額 (ドル)	TANF の 税額控除	親に対す るメディ ケイド	8000ドル 以上の 養育支援	最低賃金 の増額	州の E I T C	4800ドル を超える 住宅補助
最も寛大な州							
アラスカ	44,329	○	○	○	○	×	×
コネティカット	42,689	○	○	○	○	×	×
ニューヨーク	42,223	○	○	○	×	○	×
カリフォルニア	40,357	○	○	○	○	×	×
ハワイ	40,245	○	○	×	○	×	○
マサチューセッツ	38,413	×	○	○	○	○	○
ワシントンD C	37,976	×	○	×	○	×	○
ニュージャージー	37,868	×	○	×	×	×	○
ミネソタ	37,548	○	○	○	×	○	×
ロード・アイランド	36,075	○	○	○	×	×	×
最も寛大でない州							
ニュー・メキシコ	28,108	×	×	×	×	×	×
アリゾナ	28,010	×	○	×	×	×	×
ユタ	27,591	○	○	×	×	×	×
テネシー	27,005	○	○	×	×	×	×
ウェスト・ヴァージニア	26,763	×	×	×	×	×	×
アーカンソー	26,636	×	×	×	×	×	×
アラバマ	26,528	×	×	×	×	×	×
ミシシッピ	26,356	×	×	×	×	×	×
ルイジアナ	25,928	×	×	×	×	×	×
オクラホマ	24,679	×	×	×	×	×	×

(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 94.

その結果を示したのが、図四と表一である。

名目上の労働支援政策が最も寛大な州と最も寛大でない州を示した表一から、寛大な福祉支出を行っている州は北東部に多いのに対して、福祉支出が寛大でない州は南部や西部に比較的多いことが見て取れるだろう。

表一に記されている六つのプログラムは、州が独自に採用できるか、裁量で拡充できるプログラムだが、この結果には各州が勤労支援プログラムにどのような対応をしているかが如実に反映されている。寛大な上位一〇州の大半が独自に勤労支援プログラムを拡充していて、その内八州は州が裁量で

拡充できる六つのプログラムの内四つ以上を拡充している。一方、下位にランクされている一〇州の内七州は何ら拡充しておらず、残りの三州も拡充しているプログラム数は一つないし二つに限られている。⁽³³⁾ ストーカーらは指摘していないが、貧困者は移住用のコストを十分に準備できないために近距離の移住が多いであろうことを考えると、福祉政策を拡充している州、拡充していない州が地理的に集中していることは、貧困者が寛大な福祉プログラムの恩恵を享受するために移動するという福祉磁石現象が発生する可能性があるという認識に基づいて州政府が福祉プログラムを策定している可能性があることを示唆しているのかもしれない。⁽³⁴⁾

そして、勤労支援の結果得られた貧困家庭の収入の中間値、平均値共に、連邦政府の定める貧困線の基準となる収入の倍以上と見積もられている。また、勤労収入と、連邦と州のEITC、TANF、フード・スタンプの名目価格を合計した額は、五〇州とワシントンDCの全てで連邦政府が定める貧困線の基準となる収入を上回っている。この推計に基づいてストーカーらは、今日のアメリカの福祉給付は、積極的な福祉拡充策を打ち出していない州にあっても貧困線の基準額を越える収入を可能にしている、つまり、連邦政府からの支援のみで貧困線を越えられるという意味で、寛大に制度設計されていると評価している。⁽³⁵⁾

ストーカーらは、貧困家庭が受給可能な全ての給付を得ている場合を想定して、得られる収入を計算している。給付の中でも、例えば税額控除は控除金額の計算など政府が自動的に手続きを行う部分が多いために、貧困者が取得しやすいと想定できる。しかし、多くのプログラムは州以下の政府の定める手続きが複雑で厳格に執行されることもあって、受給率が低くなっている。州以下の政府の定める期日までに必要書類等を事務所に提出することとは、公共交通機関が十分に発達していないアメリカではしばしば困難であるし、書類提出のために仕事を休むことは最低賃金で働く労働者にとってとりわけ困難である。⁽³⁶⁾ 州政府が独自の財源から負担せねばならないプログ

ラムについては、財政状況が悪化するなどした場合には州政府がプログラムの執行に消極的になることも想定できるだろう。⁽³⁷⁾

そもそも、ストーカーらが想定している、「二人の子供と単身の女性から成る三人家族」は、貧困者の最も典型的な家族構成とアメリカでは見なされてきたものだが、EITCなど様々なプログラムで最も優遇されてきたとされる家族構成でもある。⁽³⁸⁾ ストーカーらが指摘するように、今日のアメリカの対貧困者政策はたしかに貧困線を越える収入を確保し得るように制度設計されているが、彼らの試算にはこのような前提条件が置かれていることも念頭に置く必要があるだろう。

実際、ストーカーらも、アメリカの福祉政策を肯定的に評価しているわけではない。貧困者が貧困線以上の収入が確保できるように制度設計されているとはいえ、一九六〇年のライフスタイルを前提として設定されている貧困線は現状にあつていないとしばしば批判されている。また、連邦政府の定める貧困線は地域ごとの生活費の違いを考慮していないという問題点もある。

そこでストーカーらは、次に住居費に基づいて各州とワシントンDCの福祉給付額を調整し、それを州ごとの基礎家計費と対比させることで、五〇州とワシントンDCの福祉給付の寛大さを位置づけ直している。⁽³⁹⁾ なお、基礎家計費とは、アメリカの経済政策研究所EPIが、食費だけでなく、住居費、交通費、保育費、医療費、その他必需品の費用と税金を考慮して地域ごとに算出したもので、平均をとると貧困線の二倍程度となるとされている。⁽⁴⁰⁾

まずは、住居費を考慮して州ごとの福祉プログラムの寛大さを示した表二と先の表一を見比べると、全く異なる印象を受ける。表一で寛大だと位置づけられていたカリフォルニア、ハワイ、マサチューセッツ、ニュージャ

表二 住居費に基づく調整を加えた勤労支援政策が最も寛大な州と寛大でない州

	労働支援 総 額 (ドル)	TANF の 税額控除	親に対す るメディ ケイド	8000ドル 以上の 養育支援	最低賃金 の増額	州の E I T C	4800ドル を超える 住宅補助
最も寛大な州							
ノース・ダコタ	47,346	×	○	×	×	×	×
サウス・ダコタ	45,627	×	×	×	×	×	×
ネブラスカ	44,168	×	○	×	×	×	×
ミシシッピ	43,927	×	×	×	×	×	×
ウェスト・ヴァージニア	43,874	×	×	×	×	×	×
アイオワ	43,838	○	○	×	×	×	×
アーカンソー	43,666	×	×	×	×	×	×
メイン	42,741	○	○	○	×	×	×
キャンザス	42,033	×	×	×	×	○	×
テキサス	41,194	×	×	×	×	×	×
最も寛大でない州							
アリゾナ	27,461	×	○	×	×	×	×
ニュージャージー	26,297	×	○	×	×	×	○
ネヴァダ	25,624	×	○	×	×	×	○
コロラド	24,703	×	×	○	×	○	×
マサチューセッツ	24,624	×	○	○	○	○	○
ワシントン	24,598	×	○	○	○	×	×
オレゴン	22,937	×	○	×	○	×	×
カリフォルニア	22,672	○	○	○	○	×	×
ユタ	22,432	○	○	×	×	×	×
ハワイ	17,498	○	○	×	○	×	○

(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 106.

ーギーなどの諸州が住居費を考慮すると最も寛大でない諸州に属し、一方で、最も寛大でないと評されていたミシシッピやアーカンソー、ウェスト・ヴァージニアなどが最も寛大な州にランクされている。名目上も実質的にも寛大でない位置づけられているのは、アリゾナとユタの二州に過ぎない⁽⁴⁾。

住居費に基づいて調整すると、実質的に福祉プログラムが寛大でない一〇の全ての州政府が、独自に社会福祉プログラムを拡充している州であることが判明する。逆に、最も寛大な社会福祉プログラムを提供している一〇州のうち五つの州が、独自に社会福祉プログラム拡充を行っていない州で

ある。⁽⁴²⁾これらの州が独自に社会福祉プログラムの拡充を行っている州と比べて実質的に寛大なプログラムを提供できていることは、今日のアメリカの福祉国家が大きな矛盾を含んでいる可能性を示唆している。

ただし、ここで得られた結果は連邦政府と州政府が提供しているプログラムを全て活用した場合に得られる収入に関するものであり、実際には貧困者がそれら全てを活用できるとは限らない。また、今日の生活水準を評価する上で貧困線が適切な基準かどうかという問題も踏まえていない。

そこで、ストーカーらは次に、これまでと同様の条件を満たした三人家族が最低賃金でフル・タイムで働いた場合に得られる収入と給付額を加えた金額が基礎家計費に対して占める割合に基づいて、州ごとの給付の寛大さを位置づけている。⁽⁴³⁾また、この推計では更なる改良が二点、追加されている。

一つ目の改良点は、一、フル・タイムで就労している家族が提供される福祉プログラムの全てを受給している場合、二、税控除とエンタイトルメント・プログラムのみを受給している場合、三、税控除と学校での食事提供プログラムのみを受給している場合の三つの場合を想定して、それぞれの比率を計算していることである。なお、二番目のカテゴリーは、予算の制約を超えても実施せねばならない個人のエンタイトルメントと位置づけられているプログラムで、申請されれば州政府が却下できないプログラムを貧困者が全て受給している場合を想定したものである。また、第三番目は、第二番目から州政府の窓口で申請せねばならないプログラムを除いたものであり、貧困者が申請に行かなかった場合、あるいは、申請に行ったものの手続き上の問題等で州政府が却下した事態を想定している。この区分は、最低賃金でフル・タイムで働いている労働者がどの程度手続きに行きやすいかという違いが、福祉給付にどの程度の違いをもたらすかを解明するために設定されたものである。

二つ目の改良点は、州内での生活費が高い地域と低い地域のそれぞれについて、割合を推計した点である。同

表三 収入が基礎生活費に占める割合（プログラムの参加率と生活費に基づく分類）

	全プログラムを受給		税控除とエンタイトル メント・プログラムのみ		税控除と学校での食事 提供プログラムのみ	
	生活費低	生活費高	生活費低	生活費高	生活費低	生活費高
最も寛大な州						
ネブラスカ	151.0	117.0	85.0	71.0	66.9	57.0
カリフォルニア	143.0	76.0	64.6	41.2	56.4	37.1
マサチューセッツ	131.0	92.0	70.4	54.9	57.1	45.7
オハイオ	128.0	98.0	72.1	59.3	59.0	49.3
ワシントン	128.0	100.0	71.7	60.2	60.3	51.5
ノース・キャロライナ	127.0	101.0	83.8	69.6	65.1	55.2
ニューヨーク	126.0	69.0	57.6	38.1	45.8	33.2
サウス・ダコタ	123.0	106.0	72.8	65.1	61.3	55.1
アイオワ	121.0	96.0	71.9	60.5	58.2	49.7
コネティカット	121.0	85.0	58.4	44.2	48.0	37.0
イリノイ	121.0	85.0	67.4	51.8	54.4	42.9
最も寛大でない州						
モンタナ	102.0	100.0	67.1	66.0	52.4	51.7
ジョージア	102.0	76.0	70.5	55.5	55.7	44.9
ネヴァダ	101.0	96.0	61.5	59.4	49.3	47.7
コロラド	99.0	80.0	56.8	48.5	48.3	41.5
メリーランド	98.0	70.0	57.8	44.8	49.2	38.5
ロード・アイランド	98.0	84.0	51.9	46.3	43.6	39.3
ハワイ	98.0	89.0	54.2	50.2	41.7	38.8
デラウェア	96.0	91.0	63.2	60.2	51.1	48.9
ニュー・ハンプシャー	90.0	77.0	48.6	42.8	42.1	37.3
ワシントンD.C.	73.0	73.0	44.6	44.6	37.7	37.7

（出典） Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 109.

一州内でも必要な生活費に大きな違いが見られる可能性があるからである。

表三は、各州の内、生活費の低い地域での社会福祉プログラムの、最も寛大な州と最も寛大でない州を選んで、それぞれの結果を示したものである。この結果が示しているのは、まずは、基礎生活費を満たすだけの給付が得られることがあるとすれば、それは提供される社会福祉プログラム全てを受給できた場合のみだということである。貧困者が社会福祉プログラムの申請に行けない場合、あるいは、州政府が財政上の都合などに

よって申請を却下するような場合には、基礎生活費が達成されないことをデータから読み取ることができる。

また、全ての社会福祉プログラムを受給できた場合、生活費の低い地域ではそれなりに基礎生活費を満たすことができるが、寛大なプログラムを提供している州にあっても生活費の高い地域では十分に基礎生活費が満たされないということを、表三から読み取ることができる。例えば、生活コストの低い地域では寛大な州と位置づけられるニューヨーク州の中でも、生活コストの高いニューヨーク市では割合が六九・〇と極めて低くなっている。生活コストが高い地域と低い地域の区別のないワシントンDCの割合が七三・〇であることからわかるように、生活コストの高い大都市では基礎生活費を満たすのが不可能であることが推定できる。

今日、貧困者の生活水準向上を目指す貧困者支援団体は、寛大な社会福祉プログラムの提供を求めて州政府に働きかけることが多い。しかし、この結果が示しているのは、貧困者が基礎生活費を維持できるかどうかは、貧困者がコストの低い地域に住んでいるか否かに依存しており、貧困者の生活水準向上に関して州政府の行いうることは限定的だということである。

(二) 現実の評価

以上の分析を基に、ストーカーらは、実際の就労支援プログラムへの参加率を人口統計調査の結果に依拠して分析している。これは、自己申告に基づく調査であり、メディケイドへの参加者に対してなされた追跡調査だというバイアスがかかっている。また、この調査には州のEITCや学校での無料ないし割引された朝食提供プログラムが含まれていないなどの点で、これまでの推計とは異なる部分があるという限界を抱えている。しかし、これは現在行いうる最良の調査である（とストーカーらはいう）⁽⁴⁴⁾。

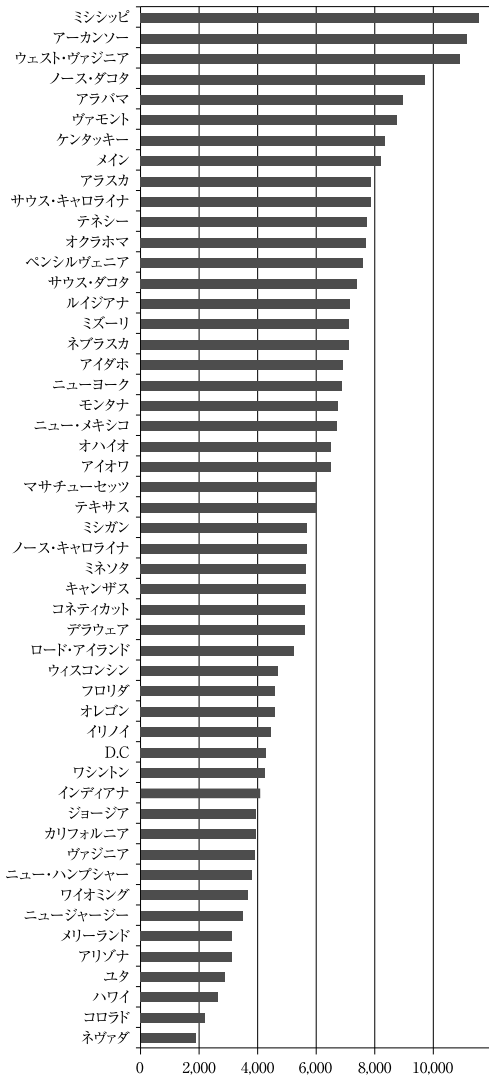
この調査の結果を全体としてみるならば、貧困者の七二・九%が何らかの就労支援プログラムに参加しているが、そのうち全てのプログラム（連邦のEITC、メディケイド、無料の学校昼食、フード・スタンプ、住居費補助、TANF、育児支援）に参加しているのは〇・二%、五つ以上参加しているのも5%未満に過ぎない。また、労働に従事している家計のプログラム参加率はその他の家計と比べて高く、六六・〇%が一つから三つのプログラムに参加している（労働に従事していない家計の参加率は五五・一%である）。中でも利用者が多いのはEITCと医療費補助、無料学校昼食であり、フード・スタンプへの参加率は全家計の一五・九%にとどまっている。これは未だフード・スタンプにステイグマが伴っていることの反映であろう。また、子供がいる家計の就労支援プログラムへの参加率は、他の家計のそれよりも高い。これは、SCHIPなど子供向けのプログラムが充実していることから導かれる当然の結果かも知れない。⁽⁴⁶⁾

いずれにせよ、二〇〇〇年の時点で、就労貧困者の家庭の大半が就労支援プログラムから受けている恩恵は三八八ドル未満だと推定されている。⁽⁴⁷⁾これは、制度上はプログラムが充実しているものの、実際には福祉プログラムが人々を支援する上で期待された役割を果たせていないことを明らかにしている。

また、ストーリーカーらは州ごとの実際の福祉プログラム提供に関する寛大さのインデックスを作成している。これは、プログラムへの参加率と、地域ごとの生活費を基に調整された支出額を考慮したものである。

この結果（図五）から読み取れるのは、何ら福祉プログラムを拡充していない州の方が、実質的な福祉プログラム提供に関して寛大だということである。生活費の高い州は様々な裁量をきかせて就労支援プログラムを拡充させているが、それよりも、就労支援プログラムを独自に拡充させていない、生活費の低い州の方が、結果的に充実した就労支援プログラムを提供できているのである。⁽⁴⁸⁾

図五 州別の労働支援の寛大さ



(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 153.

以上のように、実際の生活費を考慮すると、制度設計の点でも、実際の執行においても、州独自の判断で福祉給付を拡充している州よりも、何ら独自の対策を行っていない州の方が、実質的に寛大な給付を行えているという逆説的な状況が浮かび上がってくる。

ポール・ピーターソンは、各州が自由に税率や福祉給付の水準と対象者を変更できるアメリカの制度の下では、貧困者を引き寄せて納税者が離れていく事態を避けるために、各州は再分配政策の水準を切り下げていく底辺への競争を展開すると予想していた。独自に社会福祉政策を拡充していない州の方が実質的に充実した福祉サーヴ

イスを提供できているというストーカーらの研究が明らかにしているのは、仮にそれらの州をピーターソンに習って底辺と呼ぶならば、社会福祉を拡充している州はむしろ底辺に追いつこうとしているということである。このような状況をストーカーらは、底辺への競争 *race to the bottom* に対して、底辺に追いつくための競争 *race up to the bottom* と呼んでいる。⁽⁴⁹⁾ この結果は、社会福祉政策と連邦制に関する伝統的な見方に再考を迫っているといえるだろう。

二、社会サーヴィスと慈善活動

(一) NPO の役割

本稿の冒頭で述べたように、今日のアメリカの社会福祉給付は、貧困者が労働に従事していること、あるいは労働に向けて活動していることを条件として給付されている。とはいえ、貧困者が就労するためにはその前提として、多くの場合職業訓練を受ける必要があるし、基礎教育を受けていない場合には教育支援が行われる必要がある。また、子供を持つ女性貧困者が就労する場合には、育児支援も必要になる。アメリカの貧困者（とりわけ女性）の中には様々な虐待を受けた経験が就労の妨げとなっている場合も多く、彼女らが就労するためには、カウンセリングなどのメンタル・サポートが必要になる場合も多い。アメリカの貧困者の中で相当の割合を占める人々が薬物中毒だとされているが、薬物中毒に対する治療を行う必要がある場合もあるだろう。TANFプログラムのうち、現金給付と非現金給付（具体的には社会サーヴィス）に用いられた費用の割合を示した図二から、今日のアメリカの福祉国家で社会サーヴィスの提供が大きな割合を占めつつあることが推測できる。では、これらの社会サーヴィスは、どのように提供されているのだろうか。

また、身体的、精神的に労働可能であるにもかかわらず、労働に従事しないという選択をした人々を、どのように扱うかという問題もある。アメリカでは日本の生存権に当たるものが合衆国憲法から当然に導かれる権利とは位置づけられていないため、一九九六年の改革によってAFDCが廃止されて以降、それらの貧困者を救済することは政府の義務ではなくなった。とはいえ、そのような貧困者を困窮状態に置き続けることは、人道上的問題に加えて、地域の治安が悪化するのではないかと不安を抱く人々を増大させる可能性もある。⁽⁵⁰⁾このような貧困者にどのような施しを与えるかは、大きな社会問題なのである。

以上、社会サーヴィスの提供と社会統制という性格の異なる問題を列挙したが、今日のアメリカでこれらの問題に主として対応することが期待されているのは、非営利団体NPOである。⁽⁵¹⁾

第二次世界大戦後の政治を特徴付けていた高度経済成長が一九七〇年代に終焉を迎えて社会福祉政策の財政的基盤が揺らぎ始めて以降、アメリカでも福祉国家の縮減が大きな政策課題となった。とはいえ、社会福祉の給付が貧困者の票の獲得と密接に結びついていたアメリカで社会福祉給付を削減すれば、損害を被る有権者から強力な反発を招く恐れがあった。そこで、一九七〇年代以降、納税者からの政治的抵抗を軽減しつつ社会福祉サーヴィスを提供するための方策として、民営化を推進してNPOを活用することが、都市部を中心として行われてきた。⁽⁵²⁾

今日、社会サーヴィスの提供と貧困者への食糧配給などは、主にNPOによって行われている。貧困者は政府による支援プログラムに依存していると一般には考えられているが、扱っているケースの中で顕著に貧困な人の占める割合は、実際には、政府機関の場合が五四%に過ぎないのに対して、NPOの場合は七八%にも及んでいるのである。⁽⁵³⁾

(二) NPOはコスト削減に役立つか

一九九六年のアメリカの福祉国家再編は、保守派とリベラル派の両方の支持を得て達成されたが、NPOを活用することも、保守派、リベラル派の双方にとって容認することのできる面がある。

保守派にとっては、政府の果たす役割を減少させて民間の活動を活発化することにより、政府支出を削減した効率的な社会政策が実施できると期待された。具体的には、一、NPOは政府資金のみならず民間の寄付金にも基づいて活動していること、二、複数の民間団体が競争を通じてより効率的な運営を行うこと、三、NPOがボランティアを活用していること、などが根拠とされ、政府の経費削減を可能にすると期待されていた。

一方のリベラル派は、基本的にはNPOではなく政府が積極的な役割を果たすことを求めているものの、NPOが活動する方がより地域に根ざした人道的なサービス提供が可能になると積極的に評価する者もいた。では、これらの想定は、どの程度の妥当性を有しているのだろうか。

まず、保守派の想定があまり当たっていないことは、今日ではよく知られているだろう。第一の点については、今日のNPOの主要な収入源は、特定のサービスやプログラムを提供することによって政府から得られる契約金か償還金である。食糧配給などのサービスは民間からの慈善的援助によって賄われている場合が多いものの、民間からの寄付金は社会福祉関係のNPOの主要な収入源ではない⁽⁵⁴⁾。レスター・M・サラモンによれば、社会サービスに関係しているNPOの収入は一九七七年から一九九七年の間に実質的価値で二倍以上になっている。NPOの民間部門からの収入は同時期に六〇パーセント増大しているものの、全収入に占める割合は一八%から一二%に減少している⁽⁵⁵⁾。また、シカゴ、ロサンゼルス、ワシントンDCを対象とした政治学者のスコット・W・アラードの調査によれば、NPOのほぼ三分の二が政府からの資金に依存しており、そのようなNPOは平均し

て八割の収入を単一のソースに依存している状態にある。⁽⁵⁶⁾

このように、NPOが政府からの資金に依存せざるを得ない以上、NPOが政府資金を取り合ってまで社会政策の領域に参入することは想定しにくい。そもそも、社会政策は高度な専門性が要求される領域も多く、参入コストが高いので、第二の点で指摘されているように、自由競争が発生してコストを下げる事が可能なほど多くのNPOや営利企業が存在することは多くないと考えられる。⁽⁵⁷⁾

最後に、第三の点について、社会福祉関係のNPOにおけるヴォランティアの位置づけは、一般に想定されているほど単純ではない。一般にNPOは、社会問題の根底に潜む問題を解決することを志向する傾向が強い。また、政治的考慮ではなく、個人のニーズに基づいて資源を分配しようとする傾向が強いことも特徴であり、ヴォランティアはそのような使命を果たすために活動しようとする。⁽⁵⁸⁾しかし、NPOが政府の資金に依存するようになると、資金を継続して得るためには先に述べた傾向を弱め、政府の求める方法でプログラムを執行する義務を負うようになる。NPOは政府機関としての性格を帯びようになり、いわば、新しい「ストリート・レヴェルの官僚制」の役割を果たすようになる。⁽⁵⁹⁾また、政府は資金提供の条件として、専門知識を持った専門家の割合を増大させることをNPOに要求するようになるし、NPOも政府と契約を結ぶには専門家が多い方が有利なので、次第にNPOの中心は専門性の低いヴォランティアから有給の専門家に移る。ヴォランティアの中には、そのような転換に幻滅し、NPOを去る者も多いのである。⁽⁶⁰⁾

かくして、相対的に多くの資金を民間から集めることができるNPOや、ヴォランティアを独自に集めることのできるNPOを除いて、ヴォランティアを活用することで経費を下げるという保守派から期待されたメリットは、さほど大きくないのである。

(三) NPOは地域の実情にあったサーヴィスを提供しているか

では次に、NPOが活動することによって地域の実情にあった人道的なサーヴィス提供が可能になるという期待についてはどうだろうか。

これについても、先に指摘した要因からいくつかの問題点を指摘することができる。第一に、NPOが政府の資金に依存していて政府の定めた指針に従って社会サーヴィスを行わねばならない以上、NPOが行使しうる裁量の幅は限られたものとなる。NPOが財政的に政府に依存する傾向は貧困率の高い地域ほど顕著だとされているが、とりわけ柔軟な貧困者救済を行わねばならない貧困地域において、NPOが採り得る裁量の幅が狭まり、NPOに期待される独自の役割を果たし得なくなってしまうのである。

第二に、NPOの収入は、政府からの資金であれ民間からの寄付であれ、貧困者のニーズの増減の傾向とは逆行することが多い。というのは、景気が悪化すれば貧困者は増大してそのニーズが増大するが、政府も財政支出を減少させようとするし、民間からの寄付も減少する傾向があるからである。社会サーヴィス・プログラムは現金給付等と比べると社会的な支持を得やすいとされるが、エンタイトルメントではないし、貧困者に対して短期的に直接的な恩恵をもたらすわけではないので、景気悪化時には削減の対象になりやすいといえる。⁽⁶²⁾エンタイトルメントとしての現金給付がなくなったアメリカの福祉国家は、経済の変動に脆弱になっているのである。

それに加えて重要な問題は、アラードが指摘するように、NPOによる社会サーヴィスの提供を基本とする今日のアメリカの福祉国家では、社会サーヴィスが地理的に見て、貧困者の手の届きにくいものとなる可能性が高いことである。⁽⁶³⁾先ほど政府がNPOの活動内容を大きく規定していることを指摘したが、政府もNPOが地理的な拠点をどこに定めるかについては規制することができないことが、その最大の要因である。

社会サーヴィスや食糧配給を受けるためには、小切手やクーポンの形で郵送される現金給付型の支給とは違って、サーヴィスが提供されている場所に貧困者が直接赴かなくてはならない。それ故、貧困者にとってはどこにNPOが存在するかが重要になる。

しかし、NPOは貧困者のニーズに適った所に拠点を構えているとは限らない。NPOにしてみれば、資金の枠内で活動場所が確保できなければサーヴィスを提供できなくなってしまう。資金獲得の観点からすれば、スポンサーから地理的に近い所に拠点を構える方が賢明かもしれない（スポンサーは必ずしも慈善心に基づいて寄付を行うとは限らず、自らの居住区に近い地域の景観が悪化するのを防ぐために寄付しているかもしれない）。貧困問題を扱うNPOは貧困者を呼び寄せる可能性があるもので、近所にそのようなNPOが設立されるのに反対するというNIMBY (Not In My Back Yard) の動きが見られる可能性もある。また、十分な数の専門家やヴォランティアを確保できる所でなければNPOも事務所を構えられないので、治安や交通の便の問題も考慮する必要がある。更にいえば、仮にNPOが貧困地域に拠点を構えようとしても、景気の動向や産業構造の変化などに伴って貧困地域が移動する可能性があるのに対して、NPOは容易に拠点を移動することはできないのである。

実際に、アラードの調査によれば、シカゴ、ロサンゼルス、ワシントンDCでは貧困者の約六〇%が貧困率が二〇%を超える地域に居住しているにもかかわらず、そのような地域に拠点を構えているサーヴィス提供組織は、三九%にとどまっている。貧困率が四〇%を超える極度に貧困率の高い地域に拠点を構える組織は七%にとどまるのに対して、六一%の組織が貧困率が低いか中程度の地域に拠点を構えているのである。⁽⁶⁾

これを踏まえてアラードは、サーヴィスへのアクセスの容易さを示す指標を独自に作成して分析を行い、貧困率の高い地域は各種サーヴィスにアクセスできる可能性が貧困率の低い地域よりも低いことを明らかにして

いる。⁽⁶⁵⁾また、アメリカでは人種やエスニック・グループごとに居住地域が異なっている傾向を踏まえて、人種的マイノリティ（黒人とヒスパニック）の貧困者はサーヴィスにアクセスしにくく、その傾向はとりわけ黒人貧困者にとって顕著なことも明らかにされている。⁽⁶⁶⁾

このように考えれば、政府よりもNPOの方が地域社会のニーズにあった社会サーヴィスを提供できるという想定は、必ずしも実態に即していないことがわかるだろう。

先のアラードの研究はシカゴ、ロサンゼルス、ワシントンDCという大都市を対象としたものだが、今後は郊外における貧困にどう取り組むかが大問題となる可能性が高い。最近の調査によれば、一九九〇年代には多くの都市と農村で貧困が減少する一方で、郊外での貧困が上昇している。スラムのような貧困が密集した地域が減少する一方で、貧困が拡散する傾向が見られるようになっていのである。⁽⁶⁷⁾この傾向は二二世紀に入って更に強まり、今日のアメリカは都市よりも郊外により多くの貧困者が居住する時代に入っている。ただし、二〇〇五年の時点で、貧困率という点では大都市の一八・八％に対し、郊外は約半分の九・四％にとどまっているため、⁽⁶⁸⁾今日においても貧困問題が目につくのは圧倒的に都市においてである。これは郊外の貧困問題が表面化しにくいこと、貧困問題が政治争点化されにくいことを示唆している。

サブプライム・ローン問題の発生に伴い、二一世紀に入って郊外に住居を構えた人の中で貧困状況に陥った人は近年更に増大していると予想されるが、⁽⁶⁹⁾都市と比べて郊外では就労機会を見つけたのが相対的に困難である。また、貧困は主に都市で発生する問題と見なされてきたこともあり、貧困問題を扱うNPOも都市により多く存在するといわれている。それ故に、就労機会を得られない貧困者が社会サーヴィスや食糧配給を活用しようとしても、郊外には貧困者支援のNPOがあまり存在せず、仮に存在するとしても公共交通機関の発達していないア

メリカではNPOにアクセスするのが困難だろう。

(四) 信仰に基づくNPOとチャリタブル・チョイス

政治がNPOの地理的拠点を強制できない以上、NPOによる社会サーヴィスの提供の地理的偏りを政治的に変更することは、困難である。ただし、教会を拠点にする信仰に基づく団体FBOが社会サーヴィスを提供できるようにするならば、上記の問題はある程度軽減できると推測される。宗教が社会的な重要性を持っているアメリカでは、教会は貧困地帯にも多く存在しているからである。

歴史を振り返れば、教会による貧困者救済は、アメリカでも最も初期に提供された社会的セイフティ・ネットだった。今日、五七%の教会や礼拝所が社会サーヴィスやコミュニティ開発に携わったことがあるという調査がある。また、恒常的に社会サーヴィスを提供しているのは全教会の二〇%程度という推計もある。⁽⁷⁰⁾ 今日、社会サーヴィスを提供するNPOの五分の一度が宗教的な組織だと見積もられている。⁽⁷¹⁾ FBOは非宗教的な組織と比べて小規模で専門家を擁していない場合が多いものの、貧困者に食糧などの物質的利益を緊急避難的に与える活動に熱心に取り組んでいるとされる。⁽⁷²⁾

先のアライドの調査によれば、FBOが非宗教的な組織と比べて、貧困率が高い地域に存在しているわけではない。ただし、FBOの内でも、サーヴィス提供時に祈りや宗教的原则を強調するNPOは、貧困率が高い、あるいは極めて高い地域で、また、居住人口中に黒人が占める割合の高い地域で、貧困者向けに救済活動を行っている。⁽⁷³⁾ FBOは、アメリカ社会の最底辺でセイフティ・ネットを提供する存在となりうるのである。

FBOも収入の相当部分を政府からの移転支出に依存しているが、政府からの資金を利用してサーヴィスを提

供する場合には宗教的な活動を行うことが禁止されている。また、政府からの資金を得て活動する組織が、信仰を基準としてスタッフを雇用することの妥当性についても論争がある。⁽⁷⁴⁾とはいえ、教会やシナゴグなどの宗教組織は全米各地に点在しており、それらの組織を効果的に活用すれば、幅広い層に社会サーヴィスを効率よく提供できるのではないかと期待されている。

そのような期待を基に一九九六年のP R W O R Aの中に組み込まれたのが、チャリタブル・チョイスと呼ばれる規定である。⁽⁷⁵⁾

共和党のジョン・アシュクロフト上院議員の提唱によって盛り込まれたチャリタブル・チョイスは、社会福祉サーヴィスの提供者を宗教性を根拠として差別することを禁じたものである。かつては、政府と契約して資金を得るためには、いかなる団体も宗教シンボルを使用したり食事前に祈ることが認められず、宗教的信条に基づいてスタッフを雇用することもできなかった。チャリタブル・チョイスはこのような規制を撤廃して、F B Oが連邦政府からT A N Fの資金を獲得することを可能にするべく導入されたのである。⁽⁷⁶⁾

その後、チャリタブル・チョイスはT A N Fのみならずコミュニティ・サーヴィスや薬物乱用解消プログラム、メンタル・ヘルスの領域などに拡大されたが、実施している州が非常に限られているだけでなく、連邦政府の支出額に占める割合も非常に低かった。そこで、ジョージ・W・ブッシュ政権は、政権公約の一つである「思いやりのある保守主義」の一環として、チャリタブル・チョイスの拡大を提唱した。⁽⁷⁷⁾具体的には、伝統的に政府との契約から除外されてきたような、小規模で、専門性を持たない、ヴォランティアに依拠しているF B Oにもチャリタブル・チョイスの対象を広げようとしたのである。

ブッシュ大統領は行政命令で、信仰に根ざしたイニシアティヴとコミュニティによるイニシアティヴを促進す

るための部局O F B C Iを設け、その責任者にカソリックで民主党支持者のジョン・J・デイウリオを任命した。デイウリオは黒人の貧困問題の解決に黒人教会を活用することを課題とする研究を行っており、都市における信仰を基盤としたプログラムが互助的な自発的結社のネットワークの基幹となると論じている。⁽⁷⁸⁾

このブッシュ政権の政策は、彼の支持基盤である宗教右派を利用することを目的としていると批判されることがあるが、実際にはエヴァンジェリカルはこのイニシアティヴに対して必ずしも積極的ではない。⁽⁷⁹⁾むしろ、アル・ゴアと支持率が拮抗した状態でブッシュ政権が誕生した経緯を考えると、ブッシュ政権のイニシアティヴは、黒人やヒスパニックの有権者の支持を獲得することに主眼があったといわれることもある。

そのような政治的考慮はさておき、チャリタブル・チョイス、ブッシュ政権の思いやりのある保守主義は、現存の社会福祉政策の枠組みを所与とした上で、可能な限り貧困者に社会サーヴィスを提供しようとする試みとして位置づけることができる。ブッシュ政権誕生後、F B Oに対する移転支出は増大しているものの、同時多発テロに加えてハリケーン・カトリーナに対するブッシュ政権の対応が批判されたこともあり、ブッシュ政権の思いやりのある保守主義の構想は後景に退いたといえる。⁽⁸⁰⁾ただし、現在のバラク・オバマ大統領は「信仰に基づく近隣パートナーシップ」を提唱し、F B Oが社会福祉問題において積極的な役割を果たすよう期待している。⁽⁸¹⁾この判断は、オバマがかつてシカゴのコミュニティ・オーガナイザーとして活動した経験にも根ざしているといえるだろう。

これらのF B Oが全米でどの程度の社会サーヴィスを提供できているかについては、改めて別稿で検討することにした。しかし、これまで見てきたように連邦政府が貧困者救済政策を十分に行い得ない状況においては、F B Oが果たすべき役割は今後増大すると考えられる。

第三節 むすびにかえて

本稿は、クリントン政権期におけるアメリカの福祉国家再編に至る歴史的経緯を振り返った上で、個人の責任と就労を強調するPRWORAの下での対貧困者政策の現状を検討してきた。ここでは、冒頭に記した三つの課題に即する形で、本稿の議論を整理しつつ、いくつかの知見を加えることにしたい。

第一の、今日のアメリカの対貧困者政策が貧困者の生活を向上させるのにどの程度役立っているかという課題については、貧困者が最低賃金でフル・タイムで働き、勤労所得控除やフード・スタンプなどの給付を全て受給するならば、五〇州とワシントンDCの全ての地域で、連邦政府の定める貧困線を越える収入が得られるように制度設計されていることがわかった。ただし、経済状態が比較的良好だった一九九〇年代はともかく、失業率が上昇している今日にあつて、そもそもフル・タイムで労働することが可能かという問題がある。また、仮にフル・タイムの職を見つけることができたとしても、上述の全ての給付を受けることは、申請手続きの問題もあり、極めて困難である。

地域ごとの生活費の差を考慮に入れた上で、制度上想定される収入を得たとしても、それは多くの場合基礎家計費を満たさないことが明らかになった。そして、基礎家計費の充足率を決める要因は居住地域の住居費の高さであり、州政府が独自に採用する社会福祉政策の寛大さとは無関係であることも判明した。

また、就労していない人がカウンセリングなどの社会プログラムや食糧配給を受けるに際してはNPOが大きな役割を果たしている。しかし、NPOも政府からの資金に大きく依存して政府による規制に従わねばならないため、貧困者のニーズにあった柔軟な対応をすることが困難なことがわかった。また、社会サービスや食

糧配給を受けるためには貧困者はNPOに近いところに居住せねばならないが、NPOは貧困度の高い地域に拠点を構えているとは限らず、その点においても貧困者のニーズに適ったサーヴィスを提供できるわけではないことが明らかとなった。そして、社会サーヴィスの提供に際してFBOを活用することがその問題を解消する一つの方法となる可能性があることも指摘された。

第二の、一九九六年の改革によって州以下の政府に権限が委譲された結果としてピーターソンがいうところの「底辺への競争」が発生しているかという問題については、本稿の議論は明確な回答を示していない。本稿が紹介した一連の研究は、給付額の多寡に応じて貧困者や納税者が地理的に移動するかという点については言及していないからである。⁽⁸²⁾

ただし、ストーカーらは、独自の福祉拡充政策を何ら採用していない州の方が、福祉拡充策を採用している地域よりも実質的に貧困者のニーズを満たしていることを明らかにしている。ピーターソンのいう「底辺への競争」ではなく、「底辺に追いつくための競争」が発生しているという彼らの議論は、ピーターソンの議論とは位相を異にするものの、重要な視点を提供している。今後は、実際に福祉移住が発生しているかという事実の問題だけではなく、政策決定者が福祉移住をどのように認識しているかという認識レヴェルを含めて理論を精緻化する必要があるだろう。

第三の、今日のアメリカの福祉国家の枠組みの中で、連邦政府と州以下の政府はどのような位置づけを与えられるべきかという問いについては、先のストーカーらの議論が示唆的である。一般に、貧困者の権利拡充を主張する団体は連邦政府よりも、身近な州以下の政府に積極的な取り組みを要求する傾向がある。これは、それらの団体の多くが特定の地域を基盤にした財政的・人的基盤の弱い団体で、連邦レヴェルでの政治活動をする余裕を

持たないことを考えればやむを得ないことかもしれない。しかし、ストーリーカールの研究が明らかにしているのは、州以下の政府が積極的な福祉拡充策を採用することは、目前の貧困者の救済にはプラスになりうるとしても、全体としての貧困問題解決に向けてはあまり重要な要因ではないことである。積極的な福祉拡充策を採用する州よりも、何ら独自の策をとらずに連邦プログラムのみを利用している州の方が充実した福祉を提供できていることは、そもそもの制度設計に重大な欠陥がある可能性を示唆している。NPOにも必ずしも期待できない現状にあっては、社会福祉政策については、連邦政府主導での改革が求められているといえるだろう。⁽⁸³⁾

ここまで述べてきたように、今日のアメリカの対貧困者政策は大きな限界を抱えている。また、サブプライム・ローン問題の発生によって深刻化すると考えられる郊外での貧困の増大は、都市を主な対象として制度設計されてきたアメリカの福祉国家のあり方を大きく問い直すことになるだろう。

今日、貧困問題の解決に向けて、リベラル派を中心とする様々な団体が改革のための提言を行っている。ここで見逃すべきなのは、それらの提言の多くは公的な医療保険制度の導入や最低賃金の増額、EITCの拡充、フード・スタンプの申請手続きの電子化などに焦点を当てているものの、TANFに代表される就労を条件として給付を行うという考え方については、あまり改革の対象とは考えられていないことである。また、NPOの拠点が地理的に貧困者のニーズに適っていないことについても言及されていない。国民皆医療保険制度導入の可能性が必ずしも高くないことを考えれば、⁽⁸⁴⁾ 本稿で紹介したアメリカの福祉国家の基本的な枠組みは、今後しばらくは変わらないと想定することができだろう。⁽⁸⁵⁾

(補論)

アメリカの就労支援プログラムについて

本稿ではストーカーとウィルソンの研究に従って、最低賃金、所得税控除、フード・スタンプ、学校での食事提供プログラム、医療費補助、TANF、育児支援、住居費補助を就労支援プログラムとして検討した。これらのプログラムは日本では十分に紹介されているわけではないので、以下で簡単に内容を紹介しておきたい。

まず、プログラムの基本的特徴をまとめると、表四のようになる。また、各就労支援プログラムの実施に際して用いられる手法は、表五のように整理できる。⁽⁸⁶⁾

なお、社会保障、失業補償、更には景気対策なども長期的には労働のインセンティブを高める可能性があるため、広い意味での就労支援プログラムに含めることができるかもしれない。しかし、これらのプログラムが就労支援に直接的に及ぼす効果を測定するのは非常に困難なため、検討の対象にはしなかった。

また、ストーカーらは、労働者全般を援助するのではなく、困窮している労働者とその扶養家族を直接的なターゲットにしたもののみを就労支援プログラムとして検討している。ただし、育児支援や給食プログラムなどは貧困家庭ではなくサーヴィス提供者に支払いがなされるが、実質的には貧困家庭に支払われるのと同じ意味を持つため、就労支援プログラムに含められている。

また、高齢者や障害者を対象とした補足的所得保障SSIなど、貧困者の中でも特定のカテゴリーに属する人のみを対象としたプログラムは、ストーカーらに従い除外した。受給資格要件として一定の所得や資産を持つことを掲げたプログラム(例えば、住宅ローン補助プログラムなど)も除外した。

表四 就労支援プログラムの基本的特徴

	資格の有 無や給付 スケジュールの決定	生活費に 基づく給 付額の調 整	予算に基 づく制約	TANF 受給期間 中の受給 の可否	給付期間 の制限	子供への 給付の義 務づけ	移民に対 する特別 な基準
最低賃金	連邦 州がそれ を上回る 決定をす ることができる	なし	当てはま らない	可能	なし	なし	なし
EITC	連邦	あり	なし	可能	なし	なし 子供のい る家庭に は寛大な 給付が成 される	あり
フード・ スタンプ	連邦	あり	なし	可能	なし	なし	あり
育児支援	州	なし	あり	可能 福祉受給 期間中は 優先的に 給付が与 えられる。	なし	あり	あり
学校での 食事提供 プログラム	連邦	なし	なし	可能	なし	あり	なし
TANF	州	なし	あり	該当せず	あり	あり	あり
医療費補助	州	なし	制度設計 による	可能 福祉受給 期間中は 優先的に 給付が与 えられる。	様々 州により 基準が異 なる／受 給者が子 供か成人 かにより 異なる	様々 州により 基準が異 なる	あり
住居費補助	地方	限定的	あり	可能 福祉受給 期間中は 優先的に 給付が与 えられる。	なし	なし	あり

(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), pp. 77 & 80 に基づき作成。

表五 就労支援プログラム提供の方法

	政府による 実施	補助金	バウチャー	社会規制	税支出	経済規制
最低賃金	○			当てはまらない		○
E I T C	○			当てはまらない	○	
フード・スタンプ	○	○	○	○		
育児支援	○	○	○	○		
学校での食事提供プログラム	○	○	○			
T A N F	○	○		○		
医療費補助	○	○	○			
住居費補助	○	○	○	○		

(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 67.

(一) 最低賃金

最低賃金法は、政府の財政支出に基づくものではなく、労働契約に関する経済的規制として定められるものである。

連邦の最低賃金法は、一九三八年の公正労働基準法によって州際通商に直接的、間接的に関わる人に一時間あたり二五セントの賃金を払うことを求めたことに始まるが、それ以後、徐々に金額が増大されていった。例えば一九九〇年代に入ってから、一九九一年に三・八〇ドルから四・二五ドル、一九九六年に四・七五ドル、一九九七年に五・一五ドル、そして一九九七年公正最低賃金法により一九九八年七月二四日以降は六・五五ドルと定められている。ただし、アメリカン・サモアなどの一部の地域はこの規制から除外されているし、チップによる収入が見込める一部の職種については時給とチップの合計額が六・五五ドルを超える場合には時給を二・一三ドルまで引き下げることが認められている。

先に記したように、最低賃金は近年頻繁に引き上げら

れているが、生活費に基づいて調整すると、一九六〇年代、一九七〇年代の額より実質価値では低くなっている。また、最低賃金を連邦政府よりも高く設定している州もある（二〇〇五年の段階で、一五の州とワシントンDCが連邦政府より高い最低賃金を定めている）。

最低賃金が高くなれば貧困者の生活水準は上がると想定できるが、その反面、高い賃金負担を嫌う企業が雇用を減少させる可能性もあり、最低賃金をどの程度に設定するのが適切かについては議論がある。

（二）税控除（EITC）

税控除は労働のインセンティブを高める上で非常に効果的なプログラムだと考えられており、連邦の勤労税額控除EITCは今日最大の所得補助プログラムとなっている。

EITCは子供のいる家庭を対象として一九七五年に初めて制定されたが、ロナルド・レーガン大統領が福祉に代わるべきものとしてEITCを賞賛して以降重要性を増し、一九八六年の税法によってEITCが拡充されると共に、インフレ率に基づいて額が調整されるようになった。一九九〇年には、子供がいる家庭に対して、より寛大な給付がなされるように改訂された。クリントン大統領もEITCを高く評価して拡充すると共に、一九九三年には子供のいない家庭にも税控除が認められるようになった（ただし子供のいる家庭の方が控除幅は大きい）。

連邦とは別に、独自に税控除を制度化している州も存在する。二〇〇三年四月の段階では、一七の州が独自の税控除プログラムを設けている。

EITCは労働していない場合には控除の恩恵が与えられないために、労働のインセンティブを高めるとして

評価されることが多い。その一方で、子供のいる夫婦が共働きするインセンティブを下げるという批判がなされることがある。また、EITCの存在を根拠として企業が賃金を増大させない可能性があることも指摘されている。

(三) フード・スタンプ

フード・スタンプは、全国一律に家族の人数に応じて食品の購入を補助するために与えられる、資産調査付きプログラムである。ただしアラスカとハワイについては、若干異なる基準が採用されている。

一九六一年からの試行を経て一九六四年に制度化され、一九七一年に正式に受給資格等が定められた。一九七七年に、就労に向けた活動に協力しない者には給付資格を与えないという規定が加えられて以降、就労との結びつきが強まった。そして、一九八五年には、一五歳から六〇歳までの、身体的にも精神的にも就労可能な人には、原則として就労の義務が課されるようになった。また、一九九六年のPRWORAによって、一八歳から五〇歳で子供がいない者（ただし妊娠中の場合を除く）について、直近の三ヶ月のうちに、就労しているか許可された就労支援プログラムに参加した時間が週二〇時間未満であるにもかかわらず、三ヶ月に及んでフード・スタンプを受給している場合は、受給資格が剥奪されると定められた。それ以降もフード・スタンプの受給資格は何度か変更されているが、就労との関係は強化される傾向にある。

なお、かつては貧困家庭に紙のクーポンが送られていたが、現在ではデビット・カード式になったため、二〇〇八年一〇月からは正式名称が補足的栄養支援プログラムと変更された（ただし、現在でも一般には、フード・スタンプと呼ばれている）。

フード・スタンプは連邦プログラムだが、申請受付やフード・スタンプの発行などの業務は連邦の規則に基づいて州以下の政府が代行することになっている。⁽⁸⁷⁾

フード・スタンプは要件を満たせば必ず受給できる、個人に対するエンタイトルメント（義務的経費）と位置づけられているので、マクロ経済の動向を反映しやすい。

（四）学校での食事提供プログラム

学校での食事提供プログラムは、連邦政府の定める貧困線の二三〇％未満の収入しかない家庭の子供に、無料で無料の昼食ないし朝食を与えるプログラムである。収入が貧困線の二三〇％から一八五％の場合は、割引価格で食事の提供を受けることができる。

スクール・ランチ・プログラムは一九四六年に始められ、個人に対するエンタイトルメントと位置づけられている。また、朝食が提供されるプログラムは一九六六年に試行されて一九七五年に完全実施されることになったが、昼食のプログラムと比べて参加率は低い。

なお、ストーカーらの研究は、このプログラムが低所得の家族に与えられていることをもって就労支援プログラムと位置づけている（従って、ストーカーらのデータを紹介している本稿も、同様の位置づけをしている）。とはいえ、このプログラムの受給者とその家族には就労の義務が課されているわけではないので、厳密には就労支援プログラムと位置づけるのは適切ではないだろう。

(五) 医療費補助

貧困者に対する医療費補助プログラムで重要なのは、メディケイドと児童健康保険プログラム SCHIP (または CHIP⁽⁸⁸⁾) である。

貧困者向けの公的医療保険制度であるメディケイドは、個人に対するエンタイトルメントと位置づけられているため、原則的には政府の財政状況とは関わりなく執行されることになっている。とはいえ、メディケイドは連邦政府と州政府の両方の拠出に基づいて実施されることになっているため、具体的なプログラムの策定と執行を委ねられている州政府は、連邦政府の定めるガイドラインの範囲内で柔軟な対応をすることが認められている。

メディケイドの給付対象者については数度の変更が加えられているが、現在では、州政府は貧困線の一三三%以下の収入しかない家庭に住む妊娠中の女性と六歳未満の児童、並びに貧困線以下の収入しかない家庭の一九歳未満の児童には給付を行う義務がある。

しかし、それ以外の人々については、州政府は大きな裁量をきかせることができる。実際、現在のメディケイドの相当部分が高齢者と障害者に対して給付されており、メディケイドは高齢者支援と障害者支援を補助するためのプログラムだと揶揄される場合もある。また、妊娠中の女性や一歳未満の子供については、規定より多くの収入がある場合でも、貧困線の一八五%以下ならば給付を行ってよいことになっているので、州政府は寛大な給付を行う傾向がある。

一方で、州政府は TANF の就労条件を満たさない成人に対するメディケイドの給付を拒否できることになっているため (ただし、その児童に対する給付は拒否できない)、財政的な制約が大きい場合にはそれを根拠に受給要件が厳格化される。メディケイドがしばしば就労支援プログラムと位置づけられる所以である。

一方の児童健康保険プログラム SCHIP は、一九九七年に低所得家族の児童向けに策定された連邦の医療費補助プログラムである。州政府は連邦政府の定めるガイドラインの下で、メディケイドの受給資格を拡大するか、メディケイドとは別のプログラムとして運用するか、それらを組み合わせる形で運用し、連邦政府がマッチング・ファンドを与える。メディケイドとは異なり、連邦政府は上限を定めた一括補助金の形式で資金を与えることとなっている一方で、メディケイドより受給資格要件が緩やかである。

なお、ジョージ・W・ブッシュ大統領は SCHIP を拡充する法案に二度拒否権を発動したが、二〇〇九年二月、オバマ大統領は合法移民を含む四〇〇万人の子供と妊娠中の女性に対して給付を行えるよう SCHIP を拡充する法案に署名している。

(六) TANF

AFDC に代わって作られた TANF は、児童がいる、ないしは妊娠中の女性がいる貧困家庭に対する現金給付プログラムである。給付に際して、受給者に勤労の義務、ないしは就労に向けての活動義務が課された点、受給期間を継続して二年まで、生涯で五年までに制限した点で、AFDC とは大きく異なっている。

また、エンタイトルメントではなく、州政府に対する一括補助金として与えられて、執行に際して州政府の行使できる裁量が大幅に増大した点も大きな特徴である。それ故に、就労要件を厳しくしたり、一方で収入要件を緩めたりと、州ごとに異なる試みがなされている。

TANF には福祉依存からの脱却を狙うという意図があった。今日では、TANF を受給するよりは最低賃金で働いた方がより多くの収入が得られるという調査があるが、それは EITC が拡充された結果でもある。⁸⁹⁾

(七) 育児支援

育児支援補助金は、一九八八年の家庭支援法と一九九〇年の包括的予算調整法でAFDCの受給対象者に与えられることになっていったものが、一九九六年のPRWORAによって育児発育支援一括補助金(CDBG)として統合、拡充された。

CCDBGは一部が州政府に対するエンタイトルメントとして設計されている。CCDBGは中・低所得者家庭の就労を促進することを目的としており、収入が州の中間値の八五%以下の家庭に対して州政府が提供していることになっているが、実際には州政府はより厳格な基準を用いて給付を制限している。

(八) 住居費補助

住居費補助も、対貧困者政策の中で重要な役割を果たしている。具体的な方式については、地方の公営住宅局や、住居支援を行っている非営利団体を介する方法、不動産に関する会社との関係などもあり、非常に複雑で多様な方式によって補助が行われている。

住居費に関して連邦政府の機関の中で中心的な位置づけを与えられているのは住宅都市開発省(HUD)や農務省である。だが、住居購入を促進するための税制上のインセンティブを与えるために、内国歳入局(国税庁、IRS)も大きな役割を果たしている。また、ファニー・メイやフレディー・マックなどの政府が支援する住宅投資機関も重要な役割を果たしている。

〔謝辞〕 本稿は、二〇〇九年五月九日、一〇日に広島大学で開催された日本行政学会の分科会E(福祉国家国際比較研究)で行った報告に加筆し、二〇〇九年六月末に脱稿したものである。報告を勧めてくださった司会の久邇良子先生、討論者の北山俊

哉先生をはじめとする先生方に感謝の意を表したい。

(1)

ニューヨークタイムズの推計では、二〇〇八年には一一〇〇万の職が減少したが、福祉受給者数が増大したのは二〇州にとどまり、一八の州でむしろ福祉受給者数が減少した。地域別に見れば、西部では七％増大したが、南部ではほぼ変化がなく、北東部では四％、中西部では五％減少している。全国的にもこの四〇年間で現金給付の受給者数は最低ないし最低に近いままである。この背景には、一九九六年の福祉改革の結果、連邦政府から州政府に与えられる一括補助金の金額が決まっているために、ケースが増えても十分に対応できないことがあると考えられる。これは、連邦政府が全てのコストを支払うことになっているフード・スタンプの支出が全米で二％増大していることから、容易に推測できるだろう。Cf. DeParle, Jason, "Welfare Aid Isn't Growing as Economy Drops Off," *New York Times* February 2, 2009.

また、今日のアメリカで貧困率と福祉の受給者数が対応していないことは、様々なデータからも明らかである。例えば、一九八九年から一九九二年にかけて、貧困家庭の数が二〇％増大したのに対して、AFDCを受給した家庭は二七・一％増大した。一方、二〇〇〇年から二〇〇三年にかけて、貧困線以下の生活を送る家庭は一八・九％増大したが、TANFの受給家族数は八％低下した。Allard, Scott W., *Out of Reach: Race, Poverty, and the New American Welfare State*, (New Haven: Yale University Press, 2009), p. 102.

なお、景気悪化に伴い、軍への兵隊のリクルートが容易になったことが明らかにされている。近年は、兵隊を集めるのが困難なので、リクルーターを増員してボーナスを増やしたり、二〇〇六年に募集の年齢制限を三五歳から四二歳にまで引き上げるなどの措置がとられてきた。にもかかわらず、兵隊が集まらないので、健康状態に問題のある人や犯罪歴のある人、試験の点の悪い人、高校を卒業できなかった人など、従来は適性に欠けると判断されていた人まで受け入れられたとされている。しかし、景気悪化に伴ってその問題も解消されつつある。その背景には、経済状況の悪化に加えて、イラクの戦況が好転したこと、八月に定められた新しい復員軍人援護法(G.I. Bill)によって三年間以上現役勤務に就いた者は政府の資金でどの公立のカレッジにも通える、あるいは、私立の大学に行くための授業料の支払いを申し込むことができるようになったことがあるとされている。Alvarez, Lizette, "More Americans Joining Military as Jobs Dwindle," *New York Times* January 19, 2009.

なお、貧困者が軍隊に多数入隊するようになってきていることは、邦語でも、ジャーナリストの堤未果氏によって紹介されている（ただし筆者は堤氏とはこの事態の評価について見解を異にしている）。堤未果『報道が教えてくれないアメリカ弱者革命——なぜあの国にまだ希望があるのか』（海鳴社、二〇〇六年）、堤未果『ルポ 貧困大国アメリカ』（岩波書店、二〇〇八年）。

- (2) アメリカ労働省の発表によれば、二〇〇九年五月の失業率は九・四％にまで上昇している。この失業率は当初予想されていたよりはるかに低かったため、景気が回復するとの期待が生じているとも報道されている。Goodman, Peter S., & Jack Healy, "Hints of Hope Even as Jobless Rate Jumps to 9.4%" *New York Times* June 6, 2009.

- (3) 一九九六年の福祉改革に関する最も包括的な分析として、以下の文献を参照のこと。Weaver, R. Kent, *Ending Welfare As We Know It*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2000). 同書を参照しつつクリントン政権期の政策革新について分析したものとして、西山隆行『アメリカ型福祉国家と都市政治——ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』（東京大学出版会、二〇〇八年、第三部も参照していただきたい）。

- (4) TANFの一括補助金は元々二〇〇二年に期限切れを迎えることになっていた。このプログラムを更新することについてはコンセンサスがあったものの、細部をめぐって合意に至らず、議会は数度にわたり暫定的な延長措置を講じていた。TANFは二〇〇六年二月に財政赤字削減包括予算調整法をブッシュ大統領が承認したことにより、正式に再可決された。

- (5) この政策の評価が十分に行われていない一つの背景には、連邦政府も州政府も追跡調査を十分に行っていないことがある。それに加えて、中核的プログラムであるTANFの給付が生涯で五年までに制限されていることによって、TANFの申請を行った貧困者が必ずしも多くないために、研究者による追跡調査が行いにくいことも指摘できる。

- (6) 日本語での分析としては、例えば以下のものがある。根岸毅宏『アメリカの福祉改革』（日本経済評論社、二〇〇六年）、木下武徳『アメリカ福祉の民間化』（日本経済評論社、二〇〇七年）、渋谷博史／C・ウェザース編『アメリカの貧困と福祉』（日本経済評論社、二〇〇六年）。

- (7) 底辺への競争については、福祉プログラムが貧困者を磁石のように引き寄せるという点に着目して福祉磁石論と呼ばれることがある。Peterson, Paul E., *City Limits*, (Chicago: University of Chicago Press, 1981); Peterson, Paul E., & Mark Rom, *Welfare Magnets: A New Case for a National Standard*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1990).

- (8) この可能性については、アラードの研究で示唆されている。Allard, Scott W., *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*, (New Haven: Yale University Press, 2009), p. 243, note 14.
- (9) なお、アメリカでも年金も大問題になりつつある。とはいえ、アメリカの場合は若い移民が多く流入してアメリカ国籍を得ていることもあり、他の先進国と比べれば少子高齢化の問題が先鋭に表れにくいと言われている。アメリカの年金については、渋谷博史／中浜隆編『アメリカの年金と医療』（日本経済評論社、二〇〇六年）等を参照。
- (10) 以下の歴史的記述については、筆者は既に別所で分析を行っている。煩瑣になることを避けるために脚注を特に重要な研究に限定するので、公的扶助プログラムについては拙著の、医療保険プログラムについては拙稿の脚注を参照していただきたい。西山前掲書、西山隆行「アメリカでは何故国民皆保険が実現していないのか？―革新主義時代から第二次世界大戦期までの医療保険政策をめぐる政治の歴史的検討―」【甲南法学】第四八巻四号（二〇〇八年）。
- (11) この詳細な分析については、西山前掲書参照。
- (12) アメリカで民間医療保険制度が発達した結果、公的な国民皆医療保険制度が成立しなかったことを明らかにした研究として、Hacker, Jacob S., *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, (New York: Cambridge University Press, 2002); Cfs., Howard, Christopher: *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, (Princeton: Princeton University Press, 1997); Gottschalk, Marie, *The Shadow Welfare State: Labor, Business, and the Politics of Health Care in the United States*, (Ithaca: Cornell University Press, 2000)；五嶋陽子「アメリカの年金と医療の租税優遇措置」渋谷・中浜前掲編著等を参照のこと。また、アメリカの民間医療保険制度の重要性については、邦語でも多くの成果が生み出されつつある。中浜隆『アメリカの民間医療保険』（日本経済評論社、二〇〇六年）、山岸敬和「アメリカの民間医療保険制度の起源―国家、医師会、第二次世界大戦」杉田米行編『日米の医療―制度と倫理』（大阪大学出版会、二〇〇八年）、西山前掲論文参照。
- (13) 例えばニューヨーク州では、プログラム運用の資金は、連邦政府からの補助金を除いた額を州政府と地方政府が折半することになっていた。なお、AFDC受給を目的として男性が意図的に家庭から離れることを防止するために、州政府は、両親が共に健在で健常者であるにもかかわらず失業している家庭を対象として、要扶養児童失業家庭扶助AFDC―UPプログラムを導入することが認められていた。このAFDC―UPはAFDCと同様に運用されることになっていた。

- (14) エンタイトルメントの法的、政治的意味に関する以下の記述は、次の文献に依拠している。Melnick, R. Shep, *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1994), chap. 4.
- (15) Gliens, Martin, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1999).
- (16) 以下の分析は、Weaver, op.cit.: 西山前掲書第八章に依拠している。特に重要な研究に限って注を記すので、文献等は拙著の脚注を参照していただきたい。
- (17) 本稿の分析とは異なる観点から、現代アメリカ政治における医療保険の問題について分析した研究として、天野拓「政府・企業・個人―現代アメリカにおける医療保険制度をめぐる対立の構図」杉田前掲編著、天野拓「現代アメリカの医療政策と専門家集団」(慶応大学出版会、二〇〇六年)も参照のこと。
- (18) Murray, Charles, *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, (New York: Basic Books, 1984).
- (19) Mead, Lawrence M., *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, (New York: Free Press, 1986); Cf., Mead, Lawrence M., ed., *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1997).
- (20) Ellwood, David T., *Poor Support: Poverty in the American Family*, (New York: Basic Books, 1988); Ellwood, David T., *Divide and Conquer: Responsible Security for America's Poor*, (New York: Ford Foundation, 1987).
- (21) ただし、子供向けには児童健康保険プログラム SCHIP が制定されていて、比較的柔軟な運用がなされている(また、補論で述べるように、オバマ政権の下で SCHIP は大幅に拡充されることになった)。また、退役軍人などには独自の医療保険プログラムが制度化されている。
- (22) ワーキング・プアに関して、ジャーナリストによる優れたルポルタージュが発表されている。しかし、それらの作品はこのような労働収入を補完する政府の支出について、ほとんど言及していない。これは、貧困者がこれらのプログラムを活用することの難しさを反映していると解釈することもできるだろう。バーバラ・エーレンライク(曾田和子訳)「ニッケル・アンド・タイムド―アメリカ下流社会の現実」(東洋経済新報社、二〇〇六年)；Shipley, David K., *The Working Poor: Invisible in America*, (New York: Vintage Books, 2004) [森岡孝二／川人博／肥田美佐子訳「ワーキング・プア―アメリカの下層社会」(岩波書店、二〇〇七年)]。

- (23) アメリカの世論調査で、ウェルフェアに関する支出と、貧困者を援助するための支出の額に関する評価を問うた時、ウェルフェアについては政府の支出が少なすぎると回答したのが一三％、ほぼ適正としたのが二五％、多すぎるとしたのが六二％だったのに対し、貧困者を援助するための支出については、少なすぎるが五九％、ほぼ適正が二五％、多すぎるが一六％だった。この結果は、アメリカの対貧困者政策をめぐる政治を理解する上で非常に興味深いといえよう。Cf., Katz, Michael B., *The Undererving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare* (New York: Pantheon Books, 1989); Katz, Michael B., *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State* (New York: Metropolitan Books, 2001).
- (24) 合衆国憲法には、日本の生存権に当たる規定が存在しないため、連邦政府には困窮者を援助する法的義務はないとされている。日本の生存権に当たる規定が存在するのは州レベルでもニューヨーク州などごくわずかである。なお、身体的、精神的に労働可能であるにもかかわらず労働しない人に対して州政府が独自に援助することは妨げられないが、その際に連邦政府からの移転支出を用いることは認められない。
- (25) 以下で頻繁に参照するストーカーとウィルソンの研究も、この点を強調している。Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006).
- (26) 本段落と次段落で説明されるプログラムについては、本稿の補論で説明を行っている。また、以下の記述も参照のよう。Stoker & Wilson, op.cit., chap. 2.
- (27) 社会福祉政策の貧困者統制の機能を強調する立場からすれば、最低限生活を送れるだけの給付を行うことが時には必要だということもできるかもしれない。しかし、一般には、福祉受給者に給付を行う場合には、その支給額が労働者の中で最も稼いでいない人の賃金を上回ることがないようにするという劣等処遇の原則が適用されていた。Cf. Pren, Frances Fox, & Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Pantheon, 1971).
- (28) 「州以下の政府」という表現をするのは、各州政府でのプログラムの運営方法が州ごとに大きく異なっており、地方政府が実質的な運営を行っている場合も多いからである。
- (29) 以下の分析についても、西山前掲書第八章を参照していただきたい。
- (30) 一九六〇年代に農務省が策定した節約食糧計画での食費を三倍した金額が基準として、貧困線は設定されている。一九六〇年代前半には家計のほぼ三分の一が食費に用いられていたからである。現在では、食費は家計の約六分の一を占めるに過ぎ

- ないとされ、当時とは明らかにライフスタイルが変わっている。にもかかわらず、貧困線の計算方式の原則的部分は変更されていない。
- (31) フード・スタンプは、家族の人数に応じて食品の購入を補助するために与えられる、全国一律の資産調査付きプログラムである。要件を満たせば必ず受給できる、個人に対するエンタイトルメント（義務的経費）と位置づけられているので、州政府が裁量をきかせることは制度的には想定されていない。ただし、申請受付やフード・スタンプ発行などの業務は州以下の政府が代行することになっているため、州政府がどのような体制を整備するかによって実質的に受給率を変化させることができる状態になっている。
- (32) これらのプログラムについては、補論を参照のこと。
- (33) *Stoker & Wilson, op.cit.*, p. 93.
- (34) 高額納税者や民間企業は拠点を移動するのが比較的容易なので、福祉磁石効果のこの側面については示唆が得られない。
- (35) *Stoker & Wilson, op.cit.*, chap. 4.
- (36) この状況は、全米の各地で時間を問わずにインターネットを使って福祉給付の申請ができるようになれば改善できる。バラク・オバマ大統領は大統領選挙中から、福祉受給の電子申請を行える基盤が全国的に整っていないことが貧困者の福祉受給率を引き下げていると主張し、電子申請を可能にするための基盤を整えることを選挙公約に掲げていた。
- (37) ストーカーらもこの点を想定して試算している。次の表六に表れているように、例えば、最低賃金でハーフ・タイムのみ就労している貧困者で、税控除と学校での食事提供サービスののみをうけている場合、収入と給付額を加えても連邦の貧困線の基準額の五七・三％にしか達しない。一方で、最低賃金でフル・タイムで就労している貧困者が同様のサービスのうけた場合には、貧困線に対して一〇六％の収入と給付額を得ることになる。アメリカで最低賃金を稼ぐためにはフル・タイムで労働せねばならないことを意味しているといえるだろう。*Stoker & Wilson, op.cit.*, pp. 96-101.
- (38) AFDCの下では、子供の数が増えるより多くの給付がなされるのが一般的だった。しかし、一九八〇年代には、貧困者は給付額の増大を目的としてより多くの子供を作ろうとしているという保守派からの批判が強まっていった。それ故に、現在では多くの州で、子供の数が一定数を超えると福祉給付が増額されないというファミリー・キャップが導入されている。多くの場合、給付を得られる子供数の上限は二人である。 Cf. Murray, Charles, "Does Welfare Bring More Babies?" *The Public*

表六 就労支援プログラムによる給付金額(ドル、就労時間、プログラム参加率に基づく分類)

	労働時間と プログラム への参加率	勤労 所得	連邦の EITC	TANF	フード・ スタンプ	養育費 支援	医療 補助	学校での 食事提供 プログラム	住居費 補助	州の EITC	合 計
フル・ タイム	全プログラム 受給	10,187	3,880	735	1,762	6,808	4,236	561	3,755	107	32,031
	税控除とエンタ イトルメント	10,187	3,880	0	1,983	0	4,236	561	0	107	20,954
	制約付きの 給付を受けない	10,187	3,880	0	0	0	0	561	0	107	14,735
ハーフ・ タイム	全プログラム 受給	5,103	2,210	2,462	2,555	3,247	4,236	561	4,896	62	25,332
	税控除とエンタ イトルメント	5,103	2,210	0	3,294	0	4,236	561	0	62	15,466
	制約付きの 給付を受けない	5,103	2,210	0	0	0	0	561	0	62	7,936

(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 98.

(39) *Interest* 114 (1994), pp. 17-30.

(40) Stoker & Wilson, *op.cit.*, chap. 5.

基礎家計費についてはストーリーカーらの著作にも簡単な説明が成されているが、詳細についてはEPIのホームページの記述を参照した。また、基礎家計費に関する著作 (Bernstein, Jared, Chauna Brocht, & Maggie Spade-Aguilar, *How Much Is Enough? Basic Family Budgets for Working Families*, (Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 2000)) の要旨がオンラインで閲覧可能なので、こちらを参照した。

<http://epi.3cdm.net/b9a16cf13111a58f06_1bm6bxtkc.pdf>, accessed on April 1, 2009. また、基礎家計費は以下のウェブサイトで計算できる。<http://www.epi.org/content/budget_calculator>, accessed on April 1, 2009.

(41) Stoker & Wilson, *op.cit.*, p. 105.

(42) *Ibid.*, pp. 105-107.

(43) (一) 内の以下の記述は、*Ibid.*, pp. 107-110.

(44) *Ibid.*, *op.cit.*, pp. 129-131.

(45) この調査の州ごとの結果は、表七・表八のようになる。

(46) Stoker & Wilson, *op.cit.*, pp. 131-135.

ストーリーカーらは、子供と共に「福祉から就労へ」と移動中の人々を優先順位を与えられた人と位置づけて、彼らのプログラム参加率が高いことを明らかにしている。ただし、TANFプログラムの受給は生涯で五年と制限が加えられたこともあり、サンプル数が非常に限られている。また、実際に福祉から就労へと移動中の人を捉えるのは困難

表七 就労支援プログラムへの参加率（％）

全家計			
上位の州		下位の州	
ウェスト・ヴァージニア	82.5	オハイオ	68.6
ミシシッピ	79.3	ニュー・ハンプシャー	68.4
ニューヨーク	79.1	アリゾナ	67.3
ヴァモント	78.2	キャンザス	66.5
アラバマ	78.1	インディアナ	66.4
ニュー・メキシコ	78.0	コロラド	65.7
アーカンソー	77.9	ネブラスカ	65.7
カリフォルニア	76.9	デラウェア	64.8
テキサス	76.7	ワイオミング	64.6
マサチューセッツ	76.5	メリーランド	63.0

子供のいる家計			
上位の州		下位の州	
ニュー・メキシコ	96.8	ネヴァダ	85.4
ウェスト・ヴァージニア	96.4	デラウェア	85.4
ミシシッピ	95.8	ユタ	85.2
ワシントンDC	95.2	ペンシルヴェニア	84.9
モンタナ	95.2	サウス・ダコタ	84.6
マサチューセッツ	94.3	ニュー・ハンプシャー	84.3
ルイジアナ	94.2	ハワイ	84.0
アラバマ	94.1	ヴァージニア	83.9
コネティカット	93.4	コロラド	83.7
オクラホマ	93.0	ワイオミング	83.4
テネシー	93.0	インディアナ	83.0

(出典) Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 149.

(51)

今日のアメリカの福祉国家では、政府とNPOとの委託契約が福祉サーヴィス提供において重

(50)

ド・クロワードは、アメリカの福祉政策は貧困者を統制するために導入、活用されてきたと述べ、社会福祉の主要機能は社会統制の維持だと論じている。Piven & Cloward, *op.cit.*

(49)

「底辺に追いつくための競争」というのはレトリックであり、福祉プログラムを拡充している州が何らかのインセンティブを持って積極的に追いつくために競争をしているのではないことも、念のために付け加えておきたい。

(48) (47)

なので、ストーリーはこれまでのいずれかの時期にTANFを受給したことのある人を福祉から就労への移動者と位置づけている。そのような貧困者の就労プログラム参加率も子供のいる家計と同様に高くなっているが、以上のような分析上の限界があることを踏まえる必要があるだろう。Ibid., pp. 135-139, esp. 138.

Ibid., p. 143.

ストーリーは指摘していないが、就労支援プログラムの中でEITCが非常に大きな割合を占めていることが、この結果をもたらししている可能性がある。生活費の低い地域では、連邦政府から同額のEITCをうけたとしても、それが貧困者家庭にもたらずインパクトは大きい。この調査では州のEITCがデータから除外されているが、もし州のEITCの額を追加して同様の調査を行えば、積極的な就労支援プログラムを提供している州と提供していない州の差が縮まって明瞭な相違が出てこない可能性もあり得るだろう。

表八 三つ以上の就労支援プログラムへの参加率（％）

全家計			
上位の州		下位の州	
ミシシッピ	33.2	ウィスコンシン	18.3
アーカンソー	32.5	ユタ	18.2
マサチューセッツ	32.3	メリーランド	17.9
アラバマ	30.9	ニュー・ハンプシャー	17.8
ウェスト・ヴァージニア	30.0	ヴァージニア	17.1
ノース・ダコタ	29.3	アリゾナ	16.7
テネシー	29.2	インディアナ	16.0
ヴァモント	29.1	ワイオミング	15.6
アイダホ	29.0	コロラド	13.5
ケンタッキー	28.2	ネヴァダ	10.6

子供のいる家計			
上位の州		下位の州	
ワシントンD C	52.4	ウィスコンシン	26.9
マサチューセッツ	46.8	ニュージャージー	26.7
ミシシッピ	46.7	ユタ	25.4
アーカンソー	45.8	ニュー・ハンプシャー	25.2
テネシー	43.7	アリゾナ	25.1
アラバマ	43.5	ヴァージニア	25.0
メイン	43.3	ワイオミング	22.8
ルイジアナ	42.8	インディアナ	22.7
ノース・ダコタ	42.6	コロラド	21.7
ニュー・メキシコ	41.8	ネヴァダ	14.6

（出典） Stoker, Robert P., & Laura A. Wilson, *When Work Is Not Enough: State and Federal Policies to Support Needy Workers*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006), p. 150.

- (52) この点については、西山前掲書第六章も参照のこと。
- (53) Allard, *op.cit.*, p. 61.
- (54) レスター・M・サラモン『米国の「非営利セクター」入門』（ダイヤモンド社、一九九四年）、六一―六五頁。なお、NPOは一九六〇年代には政府支出ではなく民間からの資金を主たる財源としていた。
- (55) Salamon, Lester M., *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003). Cf., Smith, Steven Rathgeb, “Social Services,” in Salamon, Lester M., ed., *The State of Nonprofit America*, (Washington,

(56) Allard, *op.cit.*, p. 92.

(57) Smith & Lipsky, *op.cit.*, chap. 9. なお、社会福祉に参与する営利団体は、メンタル・ケアや薬物依存治療などの分野を中心に活動しているとされている。

(58) 社会問題の根底に潜む問題を解決することと、個人のニーズに基づいて資源を分配することは、常に両立するとは限らない。基本的な志向としては社会問題の根底に潜む問題の解決を志すものの、実際の活動としては、資金等の制約を抱える中で貧困者の緊急の物質的なニーズに対応しているのが現状であろう。今日、政府機関が就労支援活動を重視するようになってい

くと、NPOも物質的支援よりも、薬物依存克服やカウンセリングなどの就労につながる支援を重視することが求められていくであろう。

- (5) Smith & Lipsky, *op.cit.*; Cf. Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy*, (New York: Russell Sage Foundation, 1980).
- (6) Lipsky, Michael, & Steven Rathgeb Smith, "Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State," *Political Science Quarterly* 104-4(1989—90), pp. 625—648; Smith & Lipsky, *op.cit.*, chap. 5.
- (61) また、大規模なNPOの方が小規模なNPOよりも政府の資金に依存する度合いが高い。Allard, *op.cit.*, pp. 94—96.
- (62) この傾向は、連邦政府から州以下の政府に一括補助金として給付された場合、より強まることを想われる。Cf. Pierson, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, (New York: Cambridge University Press, 1994).
- (63) 以下の記述にこころは、Allard, *op.cit.*
- (64) アラードは、貧困率が二〇%以下の地域を貧困率の低い地域、二一—二四%の地域を中程度の地域、二五—四〇%の地域を高い地域、それ以上の地域を極度に貧困率の高い地域として区別している。Ibid., pp. 63—64.
- (65) Ibid., pp. 64—76.
- (66) Ibid., pp. 76—81.
- (67) 貧困率が四〇%を超える地域に居住する人の数は一九九〇年代に二四%（二五〇万人）減少しており、とりわけ中西部と南部のメトロポリタン地域で減少傾向が顕著に見られている。そのような地域に居住する黒人の割合は一九九〇年に三〇%だったのが、二〇〇〇年には一九%に低下している。Jargowsky, Paul A., "Stunning Progress, Hidden Problems: The Dramatic Decline of Concentrated Poverty in the 1990s," The Brookings Institution, Metropolitan Policy Program, Living Census Series, available online at <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2003/05demographics_jargowsky/jargowsky_poverty.pdf>, accessed on April 1, 2009.
- (68) 一九九九年には都市と郊外にはほぼ同程度の貧困者が居住していたが、二〇〇五年には郊外に居住する貧困者は都市に居住する人よりも一〇〇万人以上多い。同時期における貧困率の上昇は主に中西部と南部においてみられ、西部や北東部ではあまり変化が見られなく。Berube, Alan, & Elizabeth Kneebone, "Two Steps Back: City and Suburban Poverty Trends, 1999—2005," The Brookings Institution, Metropolitan Policy Program, Living Census Series, available online at <<http://www.brookings.edu/~/>>

(69)

media/files/rc/reports/2006/12poverty_banube/20061205_citysuburban.pdf, accessed on April 1, 2009.

サブプライム・ローンとは、信用度の高い優良顧客（プライム）よりも信用度の点で劣る顧客（サブプライム）向けに設定されたローンであり、過去に延滞の履歴があるなどの理由で信用リスクの高い顧客などが対象となる。サブプライム・ローンは自動車を対象としたものなど多様だが、今日、主に問題になっているのは住宅を担保としたものである。社会的に成功した人々が郊外に住宅を購入することがアメリカン・ドリームと見なされていることもあり、貧困者の間でも住宅購入熱は高かった。ブッシュ政権がオナーシップ社会の構想を提示したこともあり、二一世紀の初頭に住宅購買熱が急激に高まったのである。

問題を複雑にしたのは、現金払いが一般的な日本と異なり、アメリカではローンの返済が顧客の信頼を判断する上で重要と見なされていることである。移民国家のアメリカでは、金融機関が人種などに基づいて融資を拒絶することが禁止されているので、クレジットカードの返済履歴などに基づいて個人の信用力を数値化し、リスクに応じた金利を設定する手法が発達した。それ故、低所得者でも所得に見合った債務を負って返済している場合はプライムと位置づけられ、高所得者でもカードの延滞を頻繁に起こしている場合はサブプライムと評価される（サブプライム・ローンが「低所得者向けローン」と説明されることがあるが正確でない）。

サブプライム問題がやっかいな問題になったのは、金利の高いサブプライム・ローンを用いて住宅を購入しても、住宅バブルに伴う住宅価格の値上がりを基礎として数年間返済を続ければ、近い将来プライムの低金利ローンに借り換えることが可能になると期待した移民や、その期待をあおったブローカーが存在したからである。この期待は住宅価格が低下し始めるともろくも崩れ、この問題はとりわけ郊外に新たに住居を購入した人々の間で顕著になった。

具体的には、住宅ローンと他の分野の債権を組み合わせるという手法が用いられ、サブプライム・ローンは世界に拡散した。このような証券化には、現資産を保有することによって生ずるリスクを投資家に移転して効率的な資金運用を行える、また投資家にとってもリスク選好に応じた利回りの高い商品への投資機会が発生するという利点がある。ただし、投資家が独自にリスクを判断するのは困難なので、それに代わってリスクを判断するのが格付け会社である。格付け会社がサブプライム関連の証券にA A Aの評価をつけたこともあり、世界中の投資家が莫大な資金を投入した。かくして、リスクを分散させるために

- 行われた証券化が、リスクの所在と規模の把握を困難にし、金融不安を世界的に拡大させる結果となったのである。
- サブプライム・ローンについては、例えば倉橋透／小林正安『サブプライム問題の正しい考え方』（中公新書、二〇〇八年）などを参照のこと。
- (70) Chaves, Mark, "Religious Congregations and Welfare Reform: Who Will Take Advantage of 'Charitable Choice'?" *American Sociological Review* 64-6 (1999); McCarthy, John, & Jim Castelli, "Religion-Sponsored Social Service Providers: The Not-So-Independent Sector," Aspen Institute, Nonprofit Sector Research Fund, Working Paper Series (1998), cited in Allard, *op.cit.*, p. 119.
- (71) Gronbjerg, Kirsten A., & Steven Rathgeb Smith, "Nonprofit Organizations and Public Policies in the Delivery of Human Services," in Clotfelter, Charles T., & Thomas Ehrlich eds., *Philanthropy and the Nonprofit Sector*, (Bloomington: Indiana University Press), cited in Allard, *op.cit.*, p. 119.
- (72) Allard, *op.cit.*, pp. 129-131.
- (73) アラードはFBOのうち、サーヴィス提供に際して祈りや宗教的観点を頻繁に強調するものを faith-integrated nonprofits、あまり強調しないものを faith-segmented nonprofits と呼んで区別している。下記で説明しているのは、faith-integrated な NPO のことである。 *Ibid.*, pp. 128, 131-135.
- (74) ここで、日本とアメリカでは「政教分離」という概念の持つ意味合いが異なっていることも念頭に置く必要があるだろう。合衆国憲法の修正第一条は、「連邦議会は、国教の樹立を規定し、もしくは信教上の自由な行為を禁止する法律……を制定することはできない」と規定しているに過ぎないからである。なお、訳出は、斎藤眞「アメリカ合衆国憲法」宮沢俊義編『世界憲法集』第四版（岩波書店、一九八三年）によった。
- アメリカの宗教と政治については多くの研究があるが、比較的最近に発表されたものとしてさしあたり以下の文献を参照のこと。森孝一『宗教から読む「アメリカ」』講談社、一九九六年）、森本あんり『アメリカ・キリスト教史―理念によって建てられた国の軌跡』（信教出版社、二〇〇六年）、蓮見博昭『宗教に揺れるアメリカ―民主政治の背後にあるもの』（日本評論社、二〇〇二年）、飯山雅史『アメリカの宗教右派』（中央公論新社、二〇〇八年）、上坂昇『神の国アメリカの論理―宗教右派によるイスラエル支援、中絶・同性結婚の否認』（明石書店、二〇〇八年）、河野博子『アメリカの原理主義』（集英社、

二〇〇六年）、スーザン・ジョージ（森田成也／中村好孝訳）『アメリカは、キリスト教原理主義・新保守主義に、いかに乗っ取られたのか』（作品社、二〇〇八年）。

(75) チャリタブル・チョイスについては日本語でも木下前掲書第二章が優れた概観を与えてくれる。

(76) ただし、チャリタブル・チョイスは、サーヴィスの提供に際して、宗教に基づいて差別をしたり、受給者に信仰を強制することを禁じている。また、連邦資金をプログラムと関係ない宗教活動に当てることも禁止している。それに加えて、各州は援助を求める者がFBO以外からのサーヴィス提供を望む場合には、FBO以外の選択肢を用意することも義務付けられている。

(77) 思いやりのある保守主義については、新田紀子「思いやりのある保守主義―その政治的・政策的意味」久保文明『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力―共和党の分析』（日本国際問題研究所、二〇〇三年）。

(78) Dilulio, John J., Jr., "Getting Faith-Based Programs Right," *Public Interest* 155 (Spring, 2004). なお、デイウリオは福祉に加えて犯罪問題に関する研究にも取り組んでいる。彼は二〇〇〇年の大統領選挙でゴアに投票した民主党支持者だが、彼の研究はしばしば保守的だとして批判されている。例えば、ジェームズ・Q・ウィルソンと共に著したアメリカ政治に関する著名なテキストについては、リベラル派からの批判がなされている。"Student Sees Political Bias in High School Text: Publisher Now Says It Will Review the Book, as will College Board," *Associated Press* April 8, 2008, available online at <<http://www.msnbc.msn.com/id/24018762/>>, accessed on April 1, 2009; Cf., Araujo, Derek C., Stuart D. Jordan, & Ronald A. Lindsay, "Textbook Accuracy Report: An Analysis of James Q. Wilson and John J. Dilulio, Jr.'s *American Government: Institutions and Policies*," available online at <http://www.centerforinquiry.net/uploads/attachments/CFL_Textbook_Critique.pdf>, accessed on April 1, 2009.

デイウリオは、ブッシュ政権のイニシアティブに対する支持を獲得するため尽力し、民主党のジョセフ・リーバーマン上院議員らの協力を得ることに成功したが、宗教保守派からは世俗主義者として強い批判を浴びた。彼は早くも二〇〇一年八月に辞職したが、その背景にはこの問題があったと推測されている。

(79) その根拠としては、メインストリーム以外の宗教団体（例えばイスラム教や仏教、新興宗教）などに連邦の資金が流れることに対する反発や、FBOの世俗化の恐れと政府による介入を阻止することなどがあげられている。彼らからすれば、チャ

リタブル・チョイスを拡大するよりも、宗教団体に対する寄付控除を拡大することで自らのイニシアティブを増大させることの方が重要だったのかもしれない。

- (80) ブッシュ政権が思いやりのある保守主義を実践する上で、二〇〇一年九月一日の同時多発テロとハリケーン・カトリーナは致命的な傷を与えた。ブッシュ大統領は、今日でこそ戦時大統領と評されることが多いものの、二〇〇〇年の大統領選挙で当選した当時は、内政を重視する大統領と評されていた。同時多発テロはブッシュ政権の優先順位を変化させると共に、彼のイメージを戦時大統領へと変化させた。また、カトリーナの発生直後は「思いやりのある保守主義」をまさに体现すべき時だったにもかかわらず、ブッシュ政権は十分な対応ができなかった。かくして、思いやりのある保守主義の理念は崩れたのである。

なお、ハリケーン・カトリーナとアメリカの貧困問題の関係について論じた書物には、以下のようなものもある。マイケル・エリック・ダイソン（藤永康政訳）『カトリーナが洗い流せなかった貧困のアメリカ―格差社会で起きた最悪の災害』（ブルース・インターアクションズ、二〇〇八年）。

- (81) ホワイトハウスの二〇〇九年二月五日のプレス・リリースを参照。"Obama Announces White House Office of Faith-based and Neighborhood Partnerships," available online at <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ObamaAnnouncesWhiteHouseOfficeofFaith-basedandNeighborhoodPartnerships/>.

- (82) ストーカーらの調査は、北東部が独自に社会福祉プログラムを拡充する傾向がある一方で、南部や西部は州政府が社会福祉プログラムを拡充しない傾向があることを明らかにしている。地域により社会福祉プログラムの拡充度合いが異なることは、地理的な拠点を大きく移動させることが難しい貧困者が近距離の移住をするインセンティブを低下させていると考えることができる。しかし、地理的拠点を大きく移動することが比較的容易な民間企業などがどのような動きを示すかについては直接的な示唆を与えていない。

また、本文中では述べなかったが、マサチューセッツ州やアーカンソー州などでは、州が独自に州民皆医療保険を制度化することに成功している。州民皆保険制度は州の民間企業の税負担を上昇させるため、ビーターソンらの議論に則れば州の政治家にはそれを導入する政治的インセンティブは存在しないはずである。従って、このような政策革新がどのようなメカニズムに基づいて達成されたのかをビーターソンの議論との関連で検討することが、今後必要となるだろう。なお、両州で

政策革新が達成されたのが、ミット・ロムニーとマイク・ハッカビーという、二〇〇八年の大統領選挙で共和党の大統領候補となった州知事の下であるということは、この問題を考える上で一つの示唆を与えるかもしれない。

いずれにせよ、アメリカの社会福祉政策の発展の歴史を考えると、転機となったニューデールと一九九六年の改革のいずれもが、先進的な州政府の試みを連邦政府が取り込む形で政策革新が成されている。大統領の権力が大きく制約されている連邦政府とは違い、州以下の政府では行政府の長が大きな権力を持つことも多く、そのような州や地方政府では政策革新が達成されやすい。また、アメリカの州や地方政府は財源の多くを自主的に確保し運用せねばならないため、提出された政策案が単なる絵に描いた餅ではなく、実現可能性の証明された政策プログラムだという点も重要な意味を持っている。これらの要因が重なっている結果として、諸外国と比べてもアメリカでは、州以下の政府がいわば民主主義の実験場となっているのである。州のレヴェルにおける政策革新を検討することは、単に州の政治を理解するのにとどまらず、今後の連邦レヴェルでの政策革新の可能性を探る上でも重要なのである。

以上の議論を踏まえれば、貧困者はどこに居住すれば生活水準を向上できるのだろうか。ストーカーの議論とアラードの議論を組み合わせれば、生活費が相対的に低い小都市や郊外に住めば、最低賃金でフル・タイムで働く人の生活は相対的に容易になるが、職を失って社会サーヴィスを利用せねばならない状態に陥ると、社会サーヴィスの提供者数が限られるし、社会サーヴィス提供者へのアクセスが困難になる。一方、生活費が相対的に高い都市に住めば、最低賃金でフル・タイムで働きつつ政府からの支給を全て受けたとしてもその収入だけで生活するのは困難だが、社会サーヴィスや食糧配給を受けるのは相対的に容易になる。これは、今後のアメリカでどこに居住するのがよいのかを考える上で、ジレンマを突きつけているといえるだろう。

二〇〇九年六月一二日から一六日にかけて、ニューヨーク・タイムズとCBSニュースによって行われた世論調査によれば、八五%の人がアメリカの医療保険システムを根本的に変革するべきだとしている。全国民が医療保険を持てるようにするべきだと考えている人の割合は、およそ六四%である。また、七二%が、民間保険と競合して政府が保険プランを運営することを支持しており、それに反対しているのは二〇%に過ぎない。政府が医療保険を運営するというアイデアについては、民主党支持者の九割、支持政党を持たない人の七五%、共和党支持者の約半数が支持しており、超党派的なコンセンサスができつつあることを示唆している。この結果は、今日のアメリカで医療保険改革を可能にするための気運が高まっているこ

とを一面では示している。しかしながら、その一方で、七七%の人が自らの医療について満足していると回答している。これらの人々は、アメリカ国民全体のことを考えれば改革が必要だと考えてはいても、自らに関しては現状に不満がないために、自らの経済的負担（税負担）が増大することが明らかになれば、改革案に反対する可能性もある。今後の議論のなされ方によっては、世論の現状維持的傾向が強調されて改革が失敗する可能性も十分にあることを示唆しているといえるだろう。Cf., Sack, Kevin, & Marjorie Connelly, "In Poll, Wide Support for Government-Run Health," *New York Times* June 21, 2009.

先に述べたように、民間医療保険の普及率が高いアメリカで公的な国民皆医療保険制度を導入するのは政治的に極めて困難な課題であり、その実現に向けては、議会や各種利益集団との高度な調整が必要となる。オバマ政権の医療保険改革の全貌はまだ明らかになっていないものの、政府が医療保険の分野で大きな役割を果たすことについて、民間医療保険業界もアメリカ医師会AAMAも反対の姿勢を明確にしている。これに対してオバマ大統領は、政府による医療保険が加わった場合には医療保険がより競争的になって民間保険会社がより規律を求められるようになるだろうが、それによって民間医療保険市場の基盤が崩されると考えるのは論理的でないと主張している。また、医師会に対しても、その不安を取り去るよう、対話を行うことの重要性を強調している。Cf., Pear, Robert, "Doctors' Group Opposes Public Insurance Plan," *New York Times* June 11, 2009; Cooper, Helene, "Obama Tries to Woo Doctors on Health Care," *New York Times* June 16, 2009; Zeleny, Jeff, & Robert Pear, "Obama Says Government Health Coverage Plan Would Not Hurt Private Insurance," *New York Times* June 24, 2009.

オバマ政権は、議会対策や利益集団との調整を行う役割をトマス・A・ダシユル元上院院内総務に委ねる計画だったが、納税漏れ発覚に伴ってダシユルは医療保険制度を扱う厚生長官への指名を辞退し、キャンザス州知事のキャスリーン・セベリウスが指名されることになった。セベリウスは州の保険局長も経験していて民間保険会社の信任も厚いとされているが、ダシユルほどの法案理解・作成能力、議員との交渉能力があるとは考えられていない。なお、ホワイトハウスの医療改革チームの長には、テネシー州厚生省のコミッショナー、クリントン政権期の連邦医療財政管理局局長を経験し、大手医療関連企業取締役を務めていたナンシー・アン・ドパールが就任している。ドパールとセベリウスの役割分担、すなわち、改革のための道筋をホワイトハウス主導で決定するか厚生省主導で決定するかも大きな課題となるだろう。Cf., Pear, Robert, & Jeff

Zeleny, "On Health, President Takes Team Approach," *New York Times*, March 3, 2009.

なお、医療保険制度導入についてのオバマ政権の戦略は、クリントン政権とは大きく異なると考えられている。クリントン政権は、議会のメンバーを交えずホワイトハウス主導で詳細なプログラムを作成して、議会の反発を招いた。それに対し、オバマ政権は、議会に詳細を詰めさせる、あるいは議会の巻き込む形での法案化を目指しているともいわれている。実際、下院では教育・労働委員会のジョージ・ミラー、エネルギー商業委員会のヘンリー・A・ワックスマン、歳入委員会のチャールズ・B・ランジェルの三委員長が、それら主要三委員会ではほぼ同内容の法案を出すことを二〇〇九年三月の時点で表明しており、実際に六月には法案の骨格について合意に達したと報じられている。また、上院財務委員会のマックス・ボーカー委員長や上院の各種委員会の長を務めた経験があり、国民的支持が高く政治家の中でも信頼の厚いエドワード・M・ケネディが上院での法案化のスケジュールを下院と調整することを表明しており、上院も下院と歩調を合わせると予想されていた。しかしながら、ケネディの悪性脳腫瘍の治療のために上院の委員会での審議が滞っており、それが医療保険改革の実現にとって障害となりつつあるという見方もある。ケネディは、上院の中で最もリベラルな議員であるとともに、多くの共和党議員と信頼関係を築いた優れた調整役でもある。彼が医療保険改革のキー・プレーヤーとしての役割を果たすことができるかどうかは、医療保険改革の成否がかかっているといえるかもしれない。Cf., Pear, Robert, "Team Effort in the House to Overhaul Health Care," *New York Times* March 18, 2009; Pear, Robert, "Democrats Nearing Consensus on Health Plan," *New York Times* June 10, 2009; Levey, Noam N., "Healthcare Overhaul Effort Moves Forward Without Kennedy," *Los Angeles Times* June 5, 2009.

ちなみに、国民皆医療保険を実現するためには、当初予想されていたよりも多くの予算が必要となることが徐々に明らかになりつつある。経済状況が悪化し膨大な財政赤字を抱えている今日、この問題が改革の行方を大きく左右する可能性もあるため、オバマ大統領も民主党議会も、コスト削減のために大きな努力を払うようになっている。オバマ政権が最近、医療費の地域間格差に着目し、医療費の高い地域を無駄が多いと批判する一方で、医療費の低い地域に全米が倣えばアメリカの医療費は大幅に抑制できると主張するようになっていたのは、その表れであろう。もちろん、医療費の格差は地域住民の健康状態の違いを反映している可能性もあるが、オバマ政権はそのような点を勘案しても、医療費の無駄を削減できるはずだと主張している。Cf., Pear, Robert, "Democrats Scramble to Cut Costs From Health Plan," *New York Times* June 19, 2009 ;

安井明彦「オバマ政権の医療制度改革と医療費の地域格差」東京財団『アメリカNOW』第三六号、available online at <http://www.tkd.or.jp/research/sub1.php?id=238>.

民間医療保険が普及しているアメリカで公的な医療保険制度が導入される可能性があるとすれば、民間保険に加入している人々がそれを失って公的な医療保険に依存せねばならなくなるような危機的な状況が発生する時だという説もある。今日がその状況に当たるかどうかはさておくとしても、どのような時期にどのような内容の法案を提出できるかが見所となるだろう。

(85)
アメリカの対貧困者政策については、アメリカ進歩センターや公民権に関するリーダーシップ協議会、アメリカ最大のコミュニティ組織であるエイコン、人々のニーズを実現するための連合などが中心となっており、十年間で貧困を半分にしよう（ハーフ・イン・テン）というキャンペーンを開始している。その四つの主要原則は、尊厳ある仕事の普及、全ての人に機会を提供する、経済的な安全を保証する、富を築くことを助ける、である（詳細については以下のウェブサイトを参照のこと。
<http://halfinten.org/>）。

オバマ大統領は国民政策審議会の長に、アメリカ進歩センターの役員を務めた経験があり、その際に信仰と進歩的政策を進めるイニシアティブを主導したメロディー・バーンズを指名した。バーンズはハーフ・イン・テンの目標に深く関与することを宣言している。従って、チャリタブル・チョイスの拡充を含む対貧困者政策の拡充が成される可能性はある。とはいえ、抜本的な改革が行われる可能性はあまり高くないだろう。

(86)
プログラム提供時に採用される手法として、ストーカーらに従って、政府による実施、補助金、パウチャー、税支出、社会規制、経済規制の六つを取り上げる。なお、これら六つの手法は相互に排他的ではなく、併用されることも多い。以下で行う簡単な説明は、それらの手法に関する一般的な定義や特徴というわけではなく、あくまでも就労支援プログラムを念頭に置いた解説であることに注意していただきたい。

政府による実施とは、就労支援給付を提供するため、あるいは行動を規制するために、政府職員が行う活動を意味している。これは、プログラムの規則に従わせるために強制力を発動するのに最も適した手法であり、福祉給付を受けるための条件を満たさせる（例えば労働の義務を果たさせる）場合などに効果的に用いられる。その一方で、政府職員と受給者が直接対峙することが多いため、揉め事が発生したり、ステイグマを付されたりすることが多くなる傾向がある。

補助金とは、連邦政府が、州や地方政府、NPO等に対して、労働支援プログラムを実施するために必要な財政資源を補助するものである。補助金は一般に、使途が定められた使途別補助金と、使途を明確に指定しない一括補助金の二つに分けられるが、就労支援プログラムは使途別補助金の形態をとるのが一般的である。フード・スタンプやメデイケイド、学校での食事提供プログラムなどは個人に対するエンタイトルメントと位置づけられているために財政上の上限が定められていないのに対して、TANFなどは上限が定められている。また、補助金給付の条件として、州以下の政府がマッチング・ファンド（対応分担金）を要求されたり、現状の財政支出を引き下げないよう求められるプログラムもある。連邦政府は補助金を与えた組織の活動を監視するため、州以下の政府の活動に制約が加えられることも多い。

パウチャーとは、就労貧困者が物やサーヴィスと引き替えることのできる券のことであり、消費できる財やサーヴィスに制限が加えられるのが一般的である。食料給付を例にとると、政府職員が直接食料を給付するよりも、パウチャー取得者が近隣の商店でニーズにあった食料と交換する方が、効率的で効果的なサーヴィス提供が可能になると評されることが多い。もちろん、パウチャー取得者が本当に適切な商品を購入できるのかという問題はあるが、使途が明確にされているため、現金給付よりも乱用の可能性が低いと考えられている。

税支出とは、税制を通して、納税義務を緩和して可処分所得を引き上げる代わりに、個人や企業に対して何らかの活動をとらせる手法を指している。収入が一定額以下の就労者に対して税控除を行うEITCのようなプログラムは、政府の職員と対面で申請する必要があるため、プログラム参加に際してステイグマが発生しにくいことが指摘できる。

社会規制とは、受給者の行動について基準を示し、制裁や報償を付与することでその行動を規制することである。TANFの受給者に就労義務を課しているのが典型例だが、受給者と規制者の間で対立が生じることも多いため、政府が直接プログラムを運用するのが一般的である。プログラムの実施に際しては、政府は規則の制定や行動監督のために様々な業務を行わなければならないので、政府の負担は比較的大きい。

経済規制とは、市場における活動や関係に関する公式の規則を定めて規制することである。最低賃金の制定などを想起すればわかるように、直接的にコストを負担するのは民間企業や消費者であり、政府の予算には直接的に反映されないため、政治的に実行しやすい面があるともいえる。

プログラム提供の手法については、Stoker & Wilson, *op.cit.*, pp. 64-77; Salamon, Lester M., ed., *The Tools of Government*:

- (87) *A Guide to the New Governance*, (New York: Oxford University Press, 2002).
- フード・スタンプは連邦プログラムだが申請を受け付けるのは州政府なので、州政府が受付のためにどのような体制をとるかによって受給率が変わるという問題がある。マサチューセッツ州がオンラインでの申請を認めたところ応募者が急増したことは、その端的な例である。クリントン政権期に社会福祉改革のアドヴァイザーを務めたメアリー・ジョー・ペインらはオンラインでの受付を全国的に導入すべきと提言している。その後、二〇〇八年九月には利用者が三二六〇万人に及んでいくが、フード・スタンプは（栄養のあまりないキャンディーなどに使えるという批判はあるものの）現金給付でない点で超党派的な支持があるので、比較的早い時期に何らかの対策がなされる可能性もある。
- (88) SCHIPとは The State Children's Health Insurance Program の略であり、CHIP はそれから State を除いたものである。このプログラムは全て州が運営することになっているため、state を入れて表記する場合と入れずに表記する場合があるが、同じプログラムを指している。
- (89) Acts, Gregory, Norma Coe, Keith Watson, & Robert I. Lerman, "Does Work Pay? An Analysis of the Work Incentives under TANF," Assessing the New Federalism project, Occasional Paper 9 (Washington, D.C.: Urban Institute, 1998), available online at <<http://www.urban.org/uploadedpdf/occa9.pdf>>, accessed on April 1, 2009.