

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第1章 アメリカ

(注1) EBプログラムは、

?当該州の直近13週間の平均被保険者失業率（直近5四半期の最初の4四半期の適用労働者数（平均）に対する直近13週間の被保険失業者数（平均）の割合により算定される。）が5%以上、かつ、2年前の同時期の平均「平均被保険者失業率」の120%以上であること、

?直近13週間の平均「平均被保険者失業率」が6%以上であること、の2要件のうちいずれかを満たす州に対して自動的に発動される。

(注2) 連邦貧困基準（Poverty Threshold）は統計上の貧困者を把握するために開発されたもので、貧困世帯は支出の1/3を食料費に充てるという調査結果から食費の3倍を基準として定めたもの。1963年に定められた連邦貧困基準がベースとなって毎年物価上昇率に従って引き上げられている。消費者物価上昇率が確定しないと連邦貧困基準は定まらないので、通例約2年後に発表されている。連邦貧困基準は、そもそも食費に基づいて算出されているので、最低食費水準に基づく生活レベルを定めているものであり、日本のように「健康で文化的な生活」は想定されていない。

貧困ガイドライン（Poverty Guideline）は、行政上の必要性から（所得が連邦貧困基準のx%以内、という条件が付されることが多い）アメリカ保健福祉省が連邦貧困基準の簡略版として当年の物価上昇率を見積もって算定しているものである。

(注3) 新生児に占める婚外出産の割合

1970年 10.7%

80年 18.4%

85年 22.0%

90年 28.0%

95年 32.0%

（日本の婚外出産率1.6%（2000年））

(注4) 婚外出産を減少させるという目標に対して、連邦は、1999年度から2002年度までの各年度において、最近の2年間とその前の2年間を比べた、総出生数に対する婚外出産数の割合を比較し、最も減少幅の大きい5つの州に総額で1億ドルの報奨金を交付することとした（実際には2001年度には3つの州にのみ報奨金が交付され、2002年度には5州とコロンビア特別区に交付された）。

#### 参考文献

厚生労働省社会・援護局保護課「アメリカ所得保障政策の成立と展開」平成14年3月（諸外国の生活保護制度に関する調査研究事業・研究報告書）

藤田伍一、塩野谷祐一編「先進諸国の社会保障7アメリカ」（東京大学出版会）

新井光吉著「アメリカの福祉国家政策」（九州大学出版会）

日本財政学会編 根岸毅宏著「アメリカの1996年福祉改革と州政府の動向」（龍星出版）

根岸毅宏著「アメリカのEITC（勤労所得税額控除）と所得保障政策」（國學院経済学第47巻第1号）

杉本貴代栄著「アメリカの社会福祉改革と「貧困の女性化」」（ホームページ）

アメリカ・コネチカット州ホームページ

アメリカ・バージニア州ホームページ

アメリカ・コネチカット州社会省資料

アメリカ・バージニア州社会省資料

アメリカ・連邦厚生省資料

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第1章 アメリカ

#### 1 概要

---

アメリカでは、政府は原則として個人の生活に干渉しないという自己責任の精神と、州の権限が強い連邦制をとっていることが、失業保険制度と公的扶助制度のあり方に影響を与えている。すなわち、

?そもそも生計を立てる責任は個人にあり、政府の援助は限定的であるべきこと、

?仮に政府の援助が必要な場合であっても、その責は第一義的には州政府が負い、連邦の役割は限定的であるべきこと、

が前提である。?の点についていえば、福祉に頼る人々を見る市民の目には厳しいものがあるといわれ、例えば失業給付の期間もイギリスと並んで短く（大半の州で原則26週間）、また、1996年には公的扶助制度関連給付の一つである貧困家庭一時扶助について、受給期間を生涯5年間に制限する法律が連邦レベルで成立している。?の点については、例えば、失業保険制度については連邦の指針はあるが、基本的には州が創設する制度であり、支給期間、給付要件となる雇用されていた期間等は州によって異なる。貧困家庭一時扶助についても、州独自の財源を用いて5年より長い期間の給付を行うことが可能である。

歴史的には、1929年の大恐慌を経て1932年に大統領になったF.ルーズベルトのもと多くの社会政策が進められ、1935年に社会保障法が制定されたのを契機として年金等社会保障諸制度の整備が進められ、その後発展を遂げてきた。

---

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第1章 アメリカ

#### 2 失業保険、公的扶助制度等の概要

##### (1) 失業保険

###### a 制度の概要

連邦社会保障法に基づき、連邦・州失業保険（Federal-State Unemployment Compensation ; UC）プログラムが整備され、連邦労働省が制度を監督、各州が独自のプログラムを管理運営している。制度の主要な目的は、?非自発的失業者に対する賃金の一時的、一部補填及び?景気後退期における経済の安定確保である。制度の実態は、各州ごとのそれぞれ独立したプログラムの集合体ではあるが、給付の対象者、給付期間、給付額等各州共通の項目も多い。

###### b 根拠法令

連邦失業税法及び連邦社会保障法により失業保険制度の枠組みが定められている。連邦失業税法は制度の適用範囲を定め、各州のプログラムに一定の要件を課すが、受給資格、欠格条項、給付額、支給期間等制度の具体的詳細については州が決定する。また、連邦社会保障法は、各州への連邦補助金等に関する規定を定めている。

###### c 管理運営主体

制度全体を管轄しているのは連邦労働省であるが、制度の管理運営は各州が行っている。

###### d 財源

労働者を雇用する事業主から徴収する連邦失業税を主な財源としている。連邦失業税は事業主が労働者に支払う年間支払賃金の6.2%であるが、連邦の承認を受けた失業保険制度を有し、かつ、連邦借入金の滞納がない州（実際は全部の州）の事業主については5.4ポイント減額されることとされているため、実際の税率は0.8%である。また、各州も事業主に州失業税を課している。

###### e 制度の対象者

適用事業主の範囲は州が定めており、おおむね、暦年の各四半期における賃金支払総額が1,500ドル以上、又は暦年の20週以上について1日1人以上の労働者を雇用する事業主となっている。農業労働については、暦年の各四半期における賃金支払総額が2万ドル以上、又は暦年の20週以上について1日10人以上の労働者を雇用する事業主、家事サービスについては、暦年の各四半期における賃金支払総額が1,000ドル以上の事業主が対象となる。なお、連邦失業税法では、非営利団体、州・地方政府は失業保険の適用事業主から除外されている。

###### f 受給要件

受給要件は州ごとに異なる。一般的には事業主都合で解雇され、求職中の就労可能な失業者に対して給付される。懲戒解雇者や自発的離職者は対象とならない。すなわち、

?離職前に一定の雇用期間及び一定額以上の所得があること、

?求職・再就職の能力・意思があること、

?解雇又は就職拒否に関する欠格事由（欠格事由は各州により異なるが、仕事に関連した不正行為に基づく解雇により失業したこと、正当な理由なく紹介された適職への就職を拒否したこと等である。）

に該当しないことの3つが主要な要件となっている。

#### g 給付内容

各州が定める給付額は、一定の額を限度額として、おおむね課税前所得（平均週給）の50%～70%である。失業前の所得との関係については、給付率が平均週給の額にほぼ反比例し、高額の所得を得ていた者ほど給付率は低くなる。

給付期間の上限は、コロンビア特別区、プエルトリコ、バージン諸島を含む51州で26週間であり、マサチューセッツ州とワシントン州では30週である。また、9州では失業者の属性、雇用されていた期間にかかわらず全ての受給者の最長給付期間は同じである。

連邦・州延長失業補償法に基づき創設された延長給付（EB；Extended Benefits）プログラムが発動されれば（注1）、発動された州では13週間を限度に各人の支給期間の2分の1が加算される。

#### h 給付実績等

賃金労働者の97%、非軍事労働力の89%が加入しており、2001年の給付実績は、40万7,000件（週平均）、321億7,900万ドルであった（年間総額。連邦政府職員等を含む。）。

なお、1999年の全国平均給付額は週215ドル、平均受給期間は14.5週間であった。

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第1章 アメリカ

#### 2 失業保険、公的扶助制度等の概要

##### (2) 公的扶助

#### ●制度の概要

日本の生活保護制度のような、連邦政府による包括的な公的扶助制度はない。高齢者、障害者、児童など対象者の属性に応じて各制度が分立し、また、州政府独自の制度も存在している。

主要な制度は以下の5つである。

? 貧困家庭一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families ; TANF)

? 補足的保障所得 (Supplement Security Income ; SSI)

? メディケイド (Medicaid)

? 食料スタンプ (Food Stamp)

? 一般扶助 (General Assistance ; GA)

また、広義の生活扶助として勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit ; EITC) がある。

このうち補足的保障所得と食料スタンプは連邦政府直轄事業であり、貧困家庭一時扶助とメディケイドは連邦政府が定める比較的緩やかな基準の下で州政府が運営し、連邦政府は費用の一定割合の補助金を交付する。

#### ●貧困家庭一時扶助

##### a 制度の概要

1996年の公的扶助制度改革 (Welfare Reform (後述)) の目玉として創設された制度であり、「福祉から就労へ」を促進することを目指している。

本制度は、その前身である要扶養児童家庭扶助 (AFDC) 受給者の自立を促すためのさまざまな試みの集大成であるとされる。

財政的には、連邦政府から交付される補助金の用途の大部分を州の裁量により定めることができることとなった。

社会保障法第401条 (a) によれば、貧困家庭一時扶助の目的は、次の4つである。

? 児童が自宅又は親族居宅において養育されるよう保護世帯に扶助を提供する。

? 就労準備、労働及び婚姻を促進し、貧困な親が政府の給付に依存することを止めさせる。

? 婚外妊娠の発生の予防及び減少について各州が年次数値目標を設定する。

?両親のそろった家庭の形成と維持を促進する。

b 根拠法令

社会保障法第4編である。

c 管理運営主体

各州が管理運営している。

d 財源

連邦政府の補助金及び州政府が財源である。

連邦政府の補助金は1996年度から2003年度までの間は各年164億ドルと定められ、この財源を各州に対して交付する。各州への基本交付額は、

?1992年から1994年の要扶養児童家庭扶助歳出の平均額、

?1994年の要扶養児童家庭扶助歳出額、

?1995年の要扶養児童家庭扶助歳出額

のいずれか一番高い額であり、これに、人口の変化、1人当たりの給付額、失業率、就労促進の実績等を考慮して交付額が決定される。

この補助金については、現金給付を一時的な措置にするという貧困家庭一時扶助の趣旨から、交付要件（未成年の児童や妊婦がいる世帯に限り扶助を提供するなど）が導入されている他、以下のような仕組みが導入されている。

?各州は、補助金を現金給付以外にも職業訓練、両親の揃った家庭の維持、婚外妊娠の防止等の事業にも活用できるとし、また、連邦は、州が補助金の30%までを児童育成のための基金に積み立てること、及び自立支援のための補助金とすることを認める。

?州政府に対し、1997年に25%、それ以降は1年ごとにこの率に5%ずつを加算した率（就労参加率）の受給者を、最低週に30時間就労させることを義務づけ、当該義務が遵守されない場合には1997年には5%、翌年以降は毎年2%ずつ補助金額を削減し、最大で21%の補助金を削減する。

??の基準を達成した州に追加的交付を行うため、連邦に10億ドルの基金を創設する。

一方、州政府は、連邦から補助金の交付を受けるため、1994年の州政府による要扶養児童家庭扶助の支出額の80%に相当する額を州政府の財源から支出しなければならないが、上記の就労参加率を達成した場合には、州政府の支出額は75%に相当する額に引き下げられる。州政府による支出の合計額は、80%の場合は139億ドル、75%の場合は104億ドルとなる。

州は2年ごとに連邦に対して貧困家庭一時扶助計画を提出し、州が以下の目標をどのように達成するかについての概要を示すこととされている。

?要扶助世帯及び就労支援サービスを受ける親に対して、現金を扶助するための施策をどのように実施運営するか。

?24ヵ月の受給期間の後、受給者たる親に対しどのように州の定める就労を行うよう要請するか。

?就労活動への参加を、成人受給者の一定割合までどのように高めるか。

?婚外妊娠の発生を予防し減少させるための目標設定と活動をどのように行うか。

?他州から転居してきた世帯を対象とするか（対象とする場合はその内容）。

?非市民への救済を行うか（行う場合はその内容）。

#### e 制度の対象者及び受給要件

未成年の児童や妊婦のいる世帯が対象となる。

連邦は補助金の運用に関して州に大きな権限を与えており、州は社会保障法第401条（a）に規定された前述の4つの目標を達成する上で合理的と考えられるものであれば、住民のニーズに合致した事業を実施できる。州は、受給に関する所得・資産要件及び給付水準を独自の基準で設定ことができ、制度の内容は州ごとに異なっている（バージニア州及びコネチカット州へのヒアリング調査（2003年2月実施）結果を踏まえたこれらの州の制度の概要は394ページ以下のおりである）。連邦が最低限要求する給付要件として、受給者は、受給開始後24ヵ月以内に就労活動へ参加することが義務づけられている。ここで就労活動とは、公的な助成のない民間雇用、公的な助成のある民間雇用、公的雇用、勤労体験、OJT及び求職活動を指す。連邦は州に対し、就労活動義務を果たさない者へは給付制限を行うよう要請するが、6歳未満の児童を抱えた一人親世帯が、必要な児童ケアが受けられなかった場合には、就労要件を満たさなくても給付を制限してはならないとされている。

州は、既に60ヵ月間支給を受けている成年（及び未成年の世帯主）を含む世帯に対しては、連邦補助金を用いて給付を行ってはならない。ただし、著しく過酷な環境や境遇に置かれている者については、60ヵ月（連邦の受給期間制限上限）の20%（12ヵ月）までの延長給付を行うことができる。

#### f 給付内容

州が独自に定めることができ、給付額等具体的内容は州により異なる。

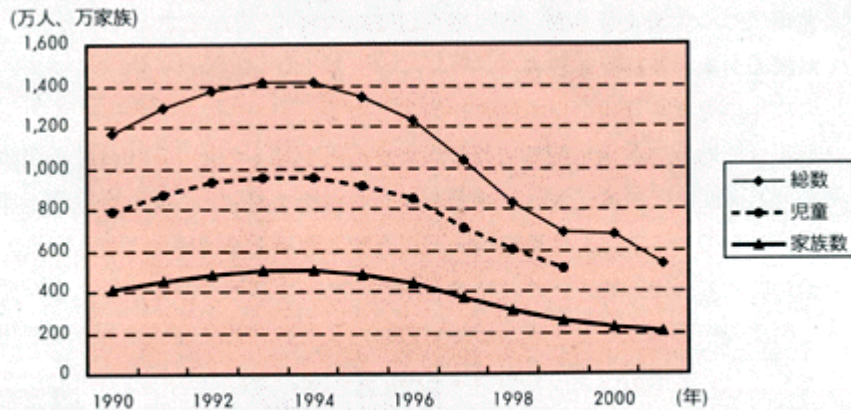
#### g 給付実績等

受給者数は、2002年において約514万6,000人、206万家族となっている（月平均値。図2-3）。

図2-3 貧困家庭一時扶助受給者数の推移



図2-3 貧困家庭一時扶助受給者数の推移



資料出所 厚生労働省「アメリカの所得保障政策の成立と展開」平成14年3月（原典：アメリカ厚生省「Social Security Administration」）

(注) 1995年以前は要扶養児童家庭扶助

### 「各州における貧困家庭一時扶助の内容」

#### ●バージニア州の貧困家庭一時扶助 (TANF)

##### a 制度の概要

バージニア自立プログラム (Virginia Independence Program ; VIP) とその他のサービス (10代の妊娠防止他) に分かれる。さらに、VIPの一部としてバージニア雇用優先 (Virginia Initiative for Employment not Welfare ; VIEW) プログラムがある。VIPのサービスには、現金扶助であるバージニア州貧困家庭一時扶助 (生涯で5年を限度) の他、就職援助、育児支援補助金、交通手段確保サービス (バスのサービス、車を買うためのローンなど) がある。

##### b 受給要件

受給要件は以下のとおりである。

##### ?家族構成要件

受給世帯は未成年の子どもを養育していなければならない。未成年の子ともとは、18歳未満であるか、又は18歳で専業の学生であり、19歳までに卒業見込みの子ともを指す。

##### ?収入・資産要件

資産要件 (可算資産が1,000ドルを下回ること) と収入上限要件 (家族の人数に応じて決まり、4人家族で上限1,371ドル) がある。

##### c 給付内容

家族数と地域によって異なり、4人家族で最も給付額が高い地域で月410ドル、ほとんどの地域では347ドルである。

##### d 実績

1996年度の6万4,937件 (家族) から2002年度の3万1,556件 (家族) へと51.4%減少した。

##### e 受給者像

人種別では黒人が65%を占める。学歴は55%が高卒かそれ以上、母子家庭が約1/3、1家族当たりの子とも数は1.6人。受給者の半数は就職し、彼らのほとんどがフルタイムの仕事に就く。就職に当たっての障害としては、職業能力が乏しく、特に若い受給者は職業経験、読み書きの能力に欠ける者が多いこと等がある。

##### f 制度の特色

18ヵ月以上の子ともを持つ親は、バージニア雇用優先プログラムに参加し、90日以内に就労しなければならない。その収入は貧困基準 (注2) の100%に達するまでは、現金扶助の計算の際に全額を控除される。プログラム参加者への給付は24ヵ月で打ち切られる。また、給付額の水準は就労へのインセンティブを高めるために相対的に低くなっている。

## g 評価

1995年以降、5万9,000人以上の受給者が就職し、支給件数は1995年以降55%減少した結果、支給額が4億3,500ドル減少した。バージニア州社会省は、こうした成果について、良好な経済状況、個人責任就労機会調停法によって人々の福祉に対する意識が変革したことなど、様々な要因の複合的な結果であると分析している。また、受給者の就労という点で成功を果たしたと評価している。

## h 今後の課題

バージニア州社会省では、「現在の制度は人々を仕事に就かせる上で成功であるとした上でさらなる課題」として、最低賃金を上回っているが貧困基準を下回っている受給者の月平均940ドルの賃金をさらに上昇させること、就労した受給者が5ヵ月後に仕事に留まっている率が59%であることから、その率を上昇させることを挙げている。

## ●コネチカット州の一時家庭扶助（TFA）

### a 制度の概要

コネチカット州就労優先（Jobs First）プログラムにおいて、一時的家庭扶助（Temporary Family Assistance：TFA）を支給している。

### b 受給要件

受給要件は以下のとおりである。

#### ?家族構成要件

受給世帯は未成年の子どもを養育していなければならない。未成年の子ともとは、18歳未満であるか、又は18歳で専業の学生であり、19歳までに卒業見込みの子ともを指す。

#### ?収入・資産要件

資産要件（可算資産が3,000ドルを下回ること）と収入上限要件（家族の人数に応じて決まり4人家族で上限1,371ドル）がある。

### c 給付内容

家族数、住宅補助の有無、地域によって異なり、4人家族で最も扶助額が高い地域（住宅補助のない場合）で月741ドル、ほとんどの地域（住宅補助のない場合）では639ドルである。

### d 実績

1996年度の5万8,117件（家族）から2002年度は2万3,692件（家族）へと59.2%減少した。

### e 受給者像

1998年のデータによると受給世帯の平均人員は2.7人（大人0.9人、子ども1.8人）である。人種別ではヒスパニック34.6%、黒人が33.8%、白人が30.5%となっている。93%以上が一人親家庭であり、そのうちの9割は母子家庭である。就労経験のない者が多い。子どもの2/3は婚外子であり、子どもの44%は6歳未満、42%は6歳～13歳である。世帯主の半分は30歳未満であり、7%は20歳未満、1995年における世帯主の平均年齢は33歳である。88%は食料スタンプを併せて受給している。平均受給期間は約3.8年であるが、ほぼ半数が2年以下の受給期間である。

### f 制度の特色

一時的な扶助という本制度の趣旨から、受給期間は21ヵ月に制限されている（連邦の基準では60ヵ月）が、21ヵ月後（21ヵ月には他州での受給も含まれる。）には審査を行い、受給者の努力にもかかわらず収入が一定水準を下回る場合、6ヵ月の延長を受けることができる。以前は延長回数に制限はなかったが、2001年10月から3回に制限され、延長件数は当初受給件数の20%台まで減った。

また、正当な理由がなく就職斡旋を受けない場合に課される制裁については、最初の義務違反で現金扶助の25%、2度目で3ヵ月間35%の削減、3度目には給付全額が3ヵ月間打ち切られるという段階的なものになっている。

### g 評価

コネチカット州社会省では、限られた資金で効果的なプログラムであると評価している。他州のように、人々が公的扶助から離脱するのをさらに助けるため、業者へ仕事の創出を依頼したり、賃金補助をすることも考えられるが、その場合には、よりコストがかかるとしている。

この制度はあくまでも「仕事と仕事の間を扶助する」という一時的な性格のものであり、時限的なセーフティネットである。一時家庭扶助の受給が終わった後も必要に応じて食料スタンプや、住宅助成、子どもの世話などの他のサービスを受けることができる。

また、b)で述べたように、制度を魅力的なものとするために、収入上限要件が寛大になっており、収入が貧困基準と同額となるまでは給付をフルに受けることができる。これは就労を促進するためと、受給期間終了後の賃金が必ずしも高いものになるとは限らないことから、受給期間中に一定の蓄えをして欲しいという趣旨である。

h 今後の課題

受給者が必ずしもより良い仕事に就けないこと、支給件数の減少幅が小さくなっている。また、今後州全体でレイオフされる者が増えた場合、受給者は他の失業者との競争に弱いという懸念がある。

現行の制度は成功していると考えており、当面、軽微な変更以外は連邦レベルの制度の変更がなければ行う必要はないとしている。

## ●補足的保障所得 (SSI)

### a 制度の概要

連邦政府所管の資産調査付き公的扶助施策である。保護が必要な高齢者、視覚障害者、その他障害者を対象としており、全米を通じた受給資格を定め、月単位の現金給付を支給している。

### b 根拠法令

社会保障法第16編である。

### c 管理運営主体

連邦政府が管理運営を行っている。

### d 財源

連邦政府の一般財源である。

### e 制度の対象者及び受給要件

65歳以上の高齢者、視覚障害者、医学的に認定された身体的ないし精神的な機能障害を有し、その結果死亡が予期されるか、又は少なくとも12ヶ月間はいかなる稼得活動にも従事できないその他の障害者である。児童も対象となり、その場合、18歳未満（専業の学生であれば22歳未満）であり、かつ未婚で、障害についての要件及び後述する所得、資産に関する要件を満たす必要がある。

受給要件としては、

?市民権及び居住要件、

?所得及び資産要件、

?公共施設入所要件

がある。

市民権及び居住要件とは、(i) アメリカ市民であること、(ii) アメリカ市民でない場合は7年間アメリカに在留した難民又は政治亡命者であること等である。

所得要件としては、受給者は、その所得が、連邦補足的保障所得最大給付月額（個人なら月額512ドル、夫婦なら月額769ドル）を下回っていることが必要である。所得には現金や小切手のほか、

食料や住居（無償で他人の家に住んでいる場合）なども含まれる。賃金、自営等からの収入については、稼働月収の最初の65ドルとその残りの半分とを足した額は所得とされない。

資産要件として、個人の保有資産は2,000ドル、夫婦については3,000ドルを下回らなければならない。持ち家、生活用品、身の回り品、自動車、生業や自活につながるような所持品等は、資産の算定から除外される。

施設入所要件については、監獄、病院、ナーシングホーム等政府機関（連邦、州、市、郡等）の施設の入居者には、一定の例外を除いて受給資格がない。

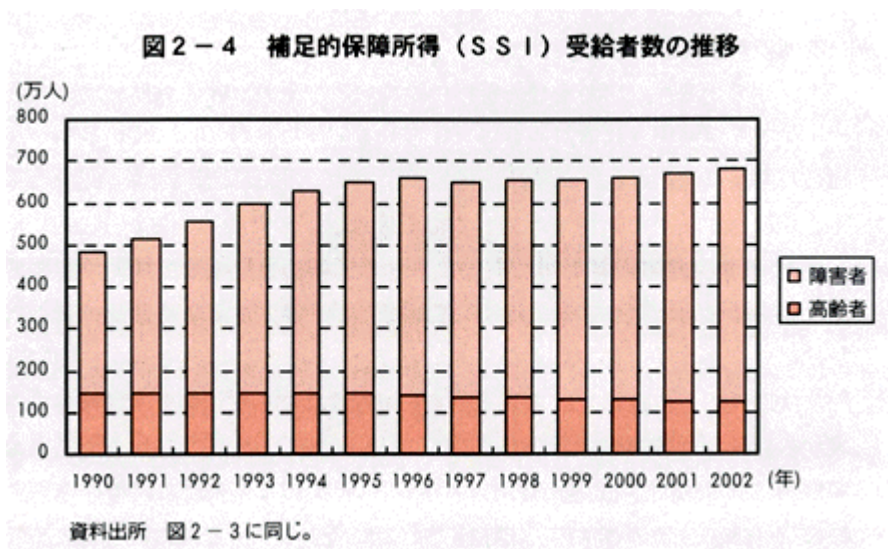
#### f 給付内容

最大給付月額、個人の場合月額512ドル、夫婦の場合769ドル（2000年）であるが、他施策（メディケイドなど）からの給付や所得がある場合は減額される。また、ほとんどの州は、連邦給付に上乗せして給付を行っている。州は地理的条件や生活上の必要を勘案して独自の対象や水準を決定するので、上乗せの内容には、州によって差異がある。

#### g 給付実績等

受給者数は、2002年において約679万6,000人となっている（図2-4）。

図2-4 補足的保障所得（SSI）受給者数の推移



## ●メディケイド

### a 制度の概要

社会保障法に基づく低所得者を対象とした医療扶助制度である。連邦政府と州政府が費用を負担し、実施は州が行う。各州には広範な裁量権があり、連邦政府の指針を踏まえつつ独自に給付内容を決定していることから、給付の内容は州によって異なる。なお、多くの州でメディケイドの要件を満たさない貧困者のために、州独自の医療扶助制度がある。

### b 根拠法令

社会保障法第19編である。

### c 管理運営主体

各州が管理運営を行っている。

#### d 財源

連邦政府が、州と費用を分担する。分担の比率は、州ごとの1人当たり平均所得水準と全国平均の所得水準との比較を踏まえて毎年決定され、豊かな州ほど連邦からの助成の割合が小さくなる。連邦の分担比率は50%以上83%の範囲で決定されることとなっており、2001年においては分担比率50%の州が10州あり、全体の平均は57%であった。管理運営費用については、連邦は基本的にその50%を負担している。

#### e 制度の対象者及び受給要件

大別して、連邦政府が給付を義務づけている対象者と州の判断によってメディケイドが適用される対象者に分けられる。州においては、受給基準が連邦の基準より緩和されている。

連邦政府が給付を義務づけている対象者は以下の者等である。

?1996年7月16日時点で各州において有効であった、要扶養児童家庭扶助受給の要件に合致する者（1996年7月16日以前、要扶養児童家庭扶助受給者は自動的にメディケイドの対象となっていたが、1996年に導入された貧困家庭一時扶助受給者は自動的にメディケイドの対象にならないので、既得権を保護する趣旨）。

?連邦貧困ガイドライン（注2参照）の133%以下の所得の家庭の6歳未満児、

?連邦貧困ガイドラインの133%未満の所得の家庭の妊婦（妊娠、分娩の合併症、出産後のケアに関するサービスに限られる）及び

?補足的保障所得の受給者

である。

各州は連邦のガイドラインの範囲内でそれぞれのメディケイドにおいて給付するサービスの量、期間、範囲を決定する。従って、例えば入院日数や往診回数の制限が行われる。

#### f 給付内容

連邦政府の指針により各州に義務づけられている基礎的な給付の内容は、

?病院入院のサービス、

?病院外来サービス、

?出産前診療、

?子どもに対するワクチンの接種、

?内科医による診療、

?家族計画とその用品提供サービス

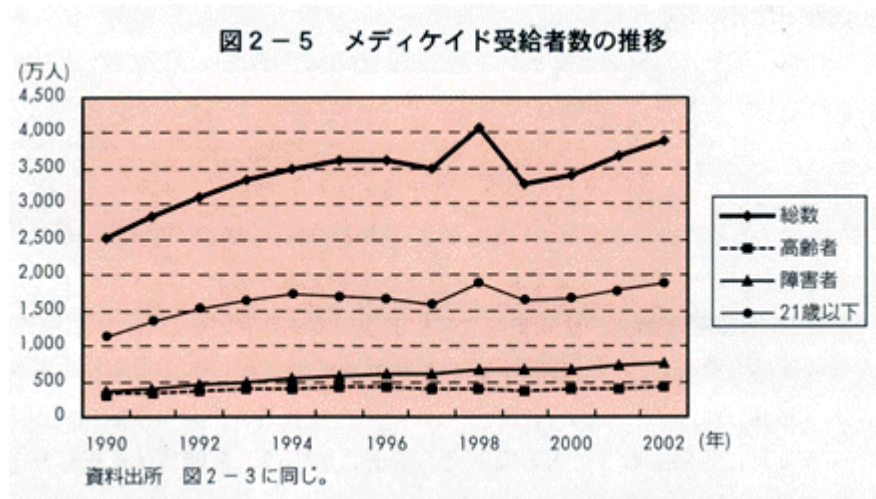
等である。メディケイドは公的扶助であるというその性格を反映して、基礎的給付の内容は必ずしも純然たる医療給付に限られず、周辺の医療サービスを含む。これらの給付を行わない場合、州は連邦の補助金を受けられなくなる。これ以外の給付内容については、各州に対して、広範な裁量が

認められており、州は入院日数の制限、往診回数の制限等を行い得る一方、州の任意のサービス（薬剤の処方サービス、診療所サービス、高齢者及び障害者のためのナーシング施設入所サービスなど）を行い、連邦政府の補助金を受けることができる。

### g 給付実績等

2002年において約3,900万人が受給している（図2-5）。

図2-5 メディケイド受給者数の推移



## ●食料スタンプ

### a 制度の概要

低所得の世帯が十分な食生活を営むことができるように、食品の購買力向上を目的とした制度である。食料スタンプの支給は、食券又は食品販売の許可を受けた小売店で使用することができる電子的な給付カードを用いて行われる。

### b 根拠法令

食料スタンプ法である。

### c 管理運営主体

運営上の責任は、連邦農務省食料・栄養サービス局が担っている。同局は、受給資格、給付水準、運営上の規則等を定める連邦規則に基づき制度を運用し、食料スタンプ券片の作成、配付並びに州が実施する配給制度の監督及び食料スタンプを利用できる小売店や直売店の許可等について責任を負う。

### d 財源

連邦がほとんどの費用を負担し、州は制度運用に係る費用を負担する。

### e 制度の対象者及び受給要件

受給者は、収入、資産及び仕事に関する必要条件を満たさなければならない。貧困家庭一時扶助又は補足的保障所得の受給資格を持つ世帯は自動的に食料スタンプを利用することができる（ただ

し、カリフォルニア州を除く。))。

また、高齢者や障害者等でなければならない等の要件はなく、次の要件を満たした者に支給される。

?所得月額が連邦貧困ガイドラインを下回ること。資産については、2,000ドル以下であることが要件である(ただし持ち家などはその中に含まれない。))。

?就労可能な成人がいるにもかかわらず誰も就労していない世帯が受給資格を得るためには、その就労可能な成人は求職活動を行わなければならない。ただし、就労できない障害者、学生及び子を養育する者は除外される。

なお、1996年の公的扶助制度改革により、被扶養者のいない18歳～50歳の健康な成人については、少なくとも1日の半分若しくは1週間のうち20時間就労し、又は職業訓練を受けない場合は食料スタンプ受給期間が3～6カ月に制限されることとなった(公的扶助制度改革前にはこうした条件がなく、給付期間の制約はなかった。))。

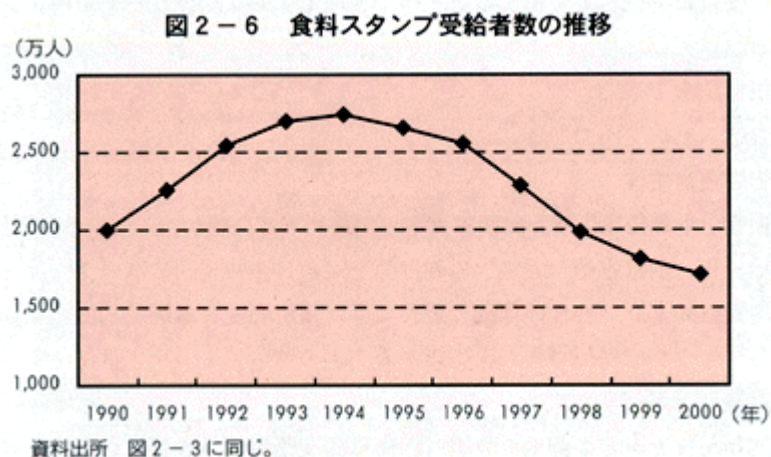
#### f 給付内容

支給は世帯ごとに行われ、支給額は州が決定している。

#### g 給付実績等

受給者数は2000年において約1,715万人となっている(図2-6)。

図2-6 食料スタンプ受給者数の推移



### ●一般扶助

貧困家庭一時扶助、補足的保障所得、メディケイド、食料スタンプ等の公的扶助施策は、連邦又は連邦の補助金の交付を受けた州によって運営されているが、このほかにも連邦の施策の要件に合致しない貧困者等への種々の公的扶助制度が多くの州や自治体によって運営されている。こうした公的扶助制度の名称は様々であるが、総称して一般扶助と呼ばれている。

一般扶助は、州や地方により適用対象、給付要件、給付内容等を異にする。また、一般扶助は連邦が関与する公的扶助、連邦施策の受給者であっても、その給付額が不十分な者への扶助や、連邦が関与する公的扶助の受給開始まで待つことのできない者の待機期間中の扶助として支給されこともある。連邦の公的扶助の補足的意味合いを持っていると解されている。

## ●勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit ; EITC)

勤労所得税額控除 (EITC) は、それが所得税額を上回る場合、つまり所得税額から勤労所得税額控除を差し引くとマイナスの額が算出される場合に、そのマイナス分について税の還付 (実際には給付) を行う、税制を通じた公的扶助制度である。この制度は財政支出の規模という点で、現在アメリカの公的扶助政策の中で最も大きな位置を占めている。税制を通じた公的扶助制度は、フリードマンなどの経済学者から「負の所得税」と呼ばれている。

勤労所得税額控除は、1975年に低所得者の社会保障税負担の軽減を目的として導入されたが、クリントン政権によって1994年から大きく引き上げられ、現在では最低賃金周辺の賃金で働く低所得者の所得を連邦貧困基準以上に押し上げること及び公的扶助受給者 (貧困家庭一時扶助受給者等) に、就労インセンティブを与えることが期待されている。勤労所得税額控除は、家族数に応じた対応ができる、雇用や経済への影響が最低賃金より少ない、就労インセンティブへの効果が期待されるという点等において、最低賃金の引上げと比較して、公的扶助受給者や最低賃金周辺の賃金で働く人々の経済的自立に効果があるとされている。勤労所得税額控除は、クリントン政権による大幅な引上げにより、連邦政府最大の現金移転制度として公的扶助政策における重要度を増した。

勤労所得税額控除の具体的な額の例 (1998年) は表2-2のとおりである。この表に、稼得所得又は修正調整総所得を当てはめて、税額控除額を計算する。

稼得所得又は修正調整総所得が、※印を付した部分にある場合は稼得所得又は修正調整総所得を (稼得所得又は修正調整総所得の額が、該当する表の異なる箇所には両方算出し、低い方の額とする) 当該表の式に当てはめる。

稼得所得又は修正調整総所得が、☆印を付した部分にある場合には稼得所得と修正調整総所得のうちどちらか大きい方の所得を、勤労所得税額控除額欄に記載された式に当てはめる。

以上の方法により算出した額が、税金の還付扱いで労働者に支給されることとなる。

表2-2 勤労所得税額控除 (EITC) の額

表2-2 勤労所得税額控除 (EITC) の額		
適格児童の数	稼得所得又は修正調整総所得の額 (年額)	勤労所得税額控除の額 (年額)
0人	4,460ドル未満 (※)	(稼得所得) × 0.00765ドル [増加局面]
	4,460ドル以上 5,570ドル未満 (※)	341ドル [一定局面・最高限度額]
	5,570ドル以上 (☆)	341 - (10,030 - 稼得所得又は修正調整総所得額) × 0.00765ドル [減少局面]
1人	6,680ドル未満 (※)	(稼得所得) × 0.34ドル [増加局面]
	6,680ドル以上 12,260ドル未満 (※)	2,271ドル [一定局面・最高限度額]
	12,260ドル以上 (☆)	2,271 - (26,473 - 稼得所得又は修正調整総所得額) × 0.1598ドル [減少局面]
2人	9,390ドル未満 (※)	(稼得所得) × 0.40ドル [増加局面]
	9,390ドル以上 12,260ドル未満 (※)	3,756ドル [一定局面・最高限度額]
	12,260ドル以上 (☆)	3,756 - (30,095 - 稼得所得又は修正調整総所得額) × 0.2106ドル [減少局面]

資料出所 根岸毅宏「アメリカのEITCと所得保障制度」(國學院経済学第47巻第1号)を参考に作成  
 (注) 1 稼働所得とは、税法上の課税対象となる賃金、給与にチップ等税法上非課税となる事業主により提供された食事及び宿泊施設等を加えたもの。  
 2 修正調整総所得 (Modified Adjusted Gross Income) とは、稼働所得に社会保障や投資所得、事業所得などの所得を加えたもの。  
 3 扶養している児童が適格児童として認められるためには、①関係テスト、②居住テスト、③年齢テストの3つのテストをクリアしなければならない。①関係テストとは、その児童が納税者の血縁、養子、継子、里子であることである。②居住テストとは、児童が納税者と1年の半分以上同居していないと認められないことである。③年齢テストとは、児童が19歳未満、学生の場合は24歳未満でなければならないことである。

従って、勤労所得税額控除の額は、

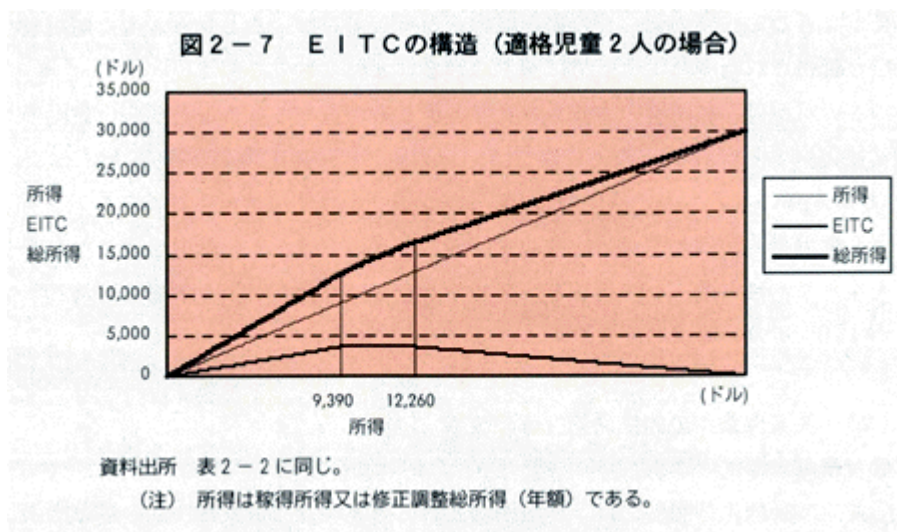


?稼得所得が一定額に達するまではこれに比例して増加し（増加局面）、

?その後一定額までは最高限度額が支給され（一定局面）、

その後対象限度所得水準までは稼得所得又は修正調整総所得のいずれか大きい額に比例して減少する（減少局面）という構造を持つ。これを適格児童2人の場合において図示すると図2-7のとおりである。実務上では対照表が作成されており、その都度計算をしなくても表にあてはめてEITCの額が決定されるようになっている。

図2-7 EITCの構造（適格児童2人の場合）



---

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第1章 アメリカ

#### 3 現行制度に至る改革

##### (1) 現行制度に至る改革前の問題点

---

###### ●受給者の増加

1984年から1994年までの10年間に要扶養児童家庭扶助の受給者が29%も急増するなど、従来の制度については受給者の増加が問題となっていた。

###### ●受給者の長期依存的傾向

受給者の長期依存的傾向もあり、1991年の要扶養児童家庭扶助の受給者の平均給付期間は22ヵ月、約5分の1の受給者の受給期間は5年以上であった。

###### ●公的扶助受給者の再生産

アメリカでは、公的扶助受給者の再生産（公的扶助受給者の子どもが公的扶助受給者になること）の問題が指摘されている。要扶養児童家庭扶助の受給世帯の9割が、女性世帯主であり、その多くが未婚か離婚によるシングルマザーとその子どもたちであることが認識されると、こうした問題への対応が求められるようになった。要扶養児童家庭扶助の一般的な受給者像は、「年齢は24歳以下で、結婚の経験のない健康な母親であり、第1子の出産時の年齢は18歳以下、6歳未満の幼児を1人又は2人養育し、職業経験や特別な職業技能を有さず、その半数は高校を卒業しておらず、社会保障関係の申請書の記入さえもできない程度の低い読み書き能力しか有していないことから、仮に雇用機会が提供された場合でも就労に適さない者」というものである。

この状況は、貧困層の大多数を女性と子どもが占めていることから「貧困の女性化」と呼ばれる。アメリカではシングルマザーの出現率が高く（注3）、18歳未満の子どもがいる世帯の24%がシングルマザーの世帯である。

女性世帯主が受動的な公的扶助受給者になるのではなく、就労を通じた自立を果たし、自ら収入を得ることが必要であるという合意が広く形成されたことが1996年の公的扶助制度改革につながるのである。

---

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第1章 アメリカ

#### 3 現行制度に至る改革

##### (2) 失業保険、公的扶助制度等の改革

#### ●背景

従来、公的扶助制度には、現金扶助としての要扶養児童家族扶助と補足的保障所得及び現物扶助としての食料スタンプとメディケイドがあった。1996年、前述のような問題点に対応するため、要扶養児童家庭扶助制度を貧困家庭一時扶助に改正することにより、その受給者の就労を促進する「公的扶助制度改革」が行われた。

#### ●改革の内容

1996年の公的扶助制度改革の中心は、貧困家庭一時扶助給付の受給期間を原則として生涯60ヵ月に制限し、また受給開始から24ヵ月以内に何らかの就労活動に参加することを受給者に義務づけたことであり、改革の概要は次のとおりである。

#### 公的扶助制度改革の概要

##### 1 権利としての保障の終焉

連邦が付与する権利 (entitlement) としての保障、すなわち、定められた一定の受給要件を満たす限り全ての個人に対して最小限の扶助を保障するというこれまで61年間続いてきた考え方が終焉したと言われている。

##### 2 給付の制限

貧困家庭一時扶助受給者に対し、遅くとも受給開始後24ヵ月までに就労活動に参加することを義務づけ、各州は2002年度までに受給者の半分以上を就労させることを要請された。また、24ヵ月以内に就労しない成人、生涯で60ヵ月間貧困家庭一時扶助を受給した成人に対しては原則として追加的給付を行わないこととした。

##### 3 就労促進プログラム

受給者の就労の促進のため、各州は公的な助成のない民間雇用、公的な助成のある民間雇用、公的雇用、勤労体験、OJT及び求職活動といった就労活動を様々に組み合わせる独自の就労促進プログラムを策定することとした。

貧困家庭一時扶助受給者が就労することを支援するために、「就労優先 (work first) 戦略」が取られた。これは、可能な限り早期の就職を目的とし、就労経験を有しない貧困家庭一時扶助受給者が職を維持し、又はより良い職を得るために必要な技能を得るためのプログラムである。

##### 4 健全な家族の育成

受給者の増加や長期受給の背景として、若年女性の婚外出産による母子家庭の増加等があることから、両親のそろった家庭の維持形成を目指し、婚外出産率を減少させた州に対して報奨金を交付することとした (注4)。

##### 5 就労が有利となる仕組みづくり

福祉から就労への動きを促すために、就労することが公的扶助関係給付を受給することより有利となるような仕組みが考えられた。従来は、要扶養児童家庭扶助の受給者が就労による所得の増加によって要扶養児童家庭扶助が受けられなくなると、食料スタンプやメディケイド等の給付が受けられなくなり、さらに保育、交通費などの就労関連経費の負担が増大するため、就労するよりも扶助を受給する方が所得が多くなるという状況が生じていた。各州においては、受給者の勤労所得を現金扶助額計算の際に控除する等により、こうした状況の是正を目指した。

さらに、連邦政府は、低所得者世帯が就労する上で大きな負担となっていた保育費を軽減するための基金を設立し、各州は基金からの交付金を用いること等により児童保育費補助を行うこととなった。

## ●改革の成果と問題点

### a 成果

1997年7月時点では、要扶養児童家庭扶助受給者が全人口に占める割合は5.5%、受給者総数は1,420万5,000人であった。1997年7月に施行された「個人責任就労機会調停法」により、同制度が貧困家庭一時扶助制度に改正されて以来、貧困家庭一時扶助受給者数は顕著に減少し、2001年の受給者総数は536万2,000人と半数以下になった。受給者の大幅な減少は全ての州において見られた。したがって、公的扶助受給者数を減らすという意味では、新制度の導入は相当の成功を収めたと考えられる。アメリカ連邦厚生省の担当者は、受給者数の減少の理由として、

?公的扶助支給期間には限度（生涯5年）があることを人々が真剣に受け止めたこと、

?プログラムの内容が適切であったこと、

?これまで経済状況が良好であったこと

を挙げており、州政府においても公的扶助制度改革は成功であったと評価している。例えばコネチカット州では、2002年11月に貧困家庭一時扶助の給付が終了した件数のうち、収入が受給要件を上回ったことが理由である件数は終了件数全体の18.3%であった。また21ヶ月の支給期間の満了を理由とする件数は19.6%であった。

新制度の導入前の「一度就労してもすぐに公的扶助受給者に戻ってしまう（公的扶助制度離脱者の18%は受給終了後の最初の6ヶ月間以内に、また7%が6～12ヶ月以内に戻っていた。）」という状態については、公的扶助制度改革後の調査によれば、入職後3ヶ月以上継続して就労した者の割合は、新規就労者の80%に達したとなっており、一定の成功を収めたといえる。

### b 問題点

第一に、貧困家庭一時扶助の受給を生涯5年間に制限することによって、給付を終了した者が真に必要な援助を受けられなくなっているのではないかという懸念がある。連邦厚生省の担当者はこの点について次のように話している。

?最近アメリカ全体の失業率は上昇しているが（2002年12月現在6.0%）、受給者が就くような最低賃金よりやや上の時給7ドルから12ドル程度のいわゆる「初歩的」なレベルの仕事は労働市場に十分にあり、公的扶助受給者を吸収することができる。

?今のところ、貧困家庭一時扶助の受給を終えた人で飢餓に陥っている人がいるという証拠はない。

?州からの意見でも、5年間のタイムリミットが問題と考えているところはない。

?州はその裁量で貧困家庭一時扶助の対象を拡大することができる。また、独自に創設する一般扶助（GA）で対応することができる。

?現在上院で審議されている改革案（4.参照）においては、ユニバーサル・エンゲージメント（Universal Engagement）という考え方にに基づき、すぐには働けない人も含めた全ての受給者についてその自立に向けた計画を作成し、就労をしなくても何らかの建設的な活動（例えば、骨折した者はリハビリを行う、幼児のいる母親は母親教育を受講する等）を行い、その進捗状況がフォローされることとなっている。

?受給期間を終えた者も含め、誰でも公共職業サービスを受けることができる。

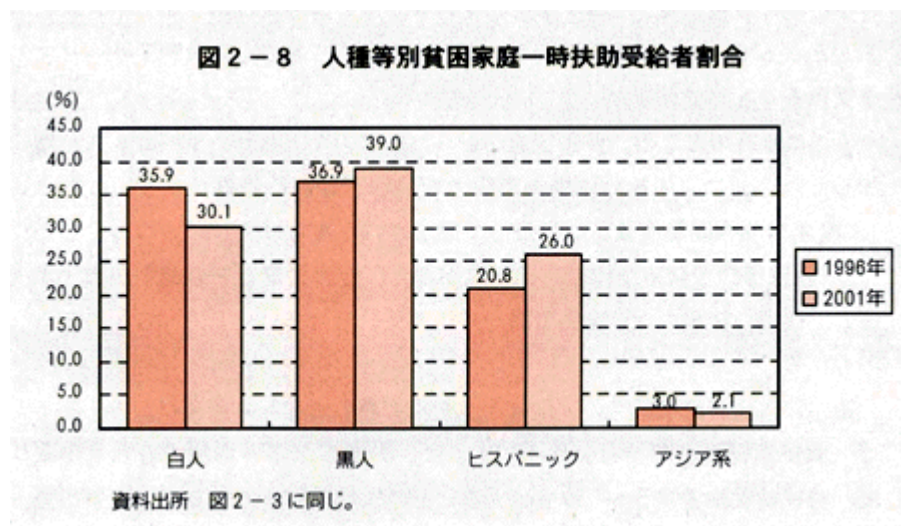
確かに現在のところ、貧困状態がさらにひどくなったり、ホームレスが増えたり、州による給付水準の際限のない切下げが行われたりといった、1996年公的扶助制度改革に当たって懸念された事態は生じていない。しかし、「政府部門も含め全体のレイオフが増え、他の失業者との競争が激化すると、仕事の経験のない貧困家庭一時扶助受給者は弱い」と述べる州の担当者もいる。

第二に、経済雇用情勢の変化に伴う受給者数の増加への懸念がある。例えば、大統領経済諮問委員会は1999年に「失業率が1%増加すると貧困家庭一時扶助受給者は5~7%増加する」との推計を行っている。将来景気後退が生じて大量の失業者や貧困者を生み出したときに、現行のプログラムで有効に対応できるかどうかで、その真価が問われることとなろう。

第三に、再就職後の職場への定着と生活水準の向上の問題がある。就職後3ヵ月の時点で見ればかなりの定着率を示している調査もあるが、一方で職場への定着について懸念を抱かせる調査結果も出ている。例えば、カリフォルニア州が、1990年代はじめから独自に行っている公的扶助受給者の就職促進のための計画に係る長期的な追跡調査によれば、同計画に参加した受給者のうち、計画参加から5年間に就労を1年間継続した者の割合は22%に過ぎず、多くの者が就労、離職、扶助受給を繰り返したという。また就労する職種はサービス、事務、軽工業などの低賃金職種が多く、時給は平均6ドルで、同計画に参加した者が就労した職の47%が時給5ドル以下であり、時給10ドル以上の者は10%にすぎなかったという。これは、貧困家庭一時扶助導入以前からの事業であるが、貧困家庭一時扶助についても同様の傾向があることが懸念される。実際バージニア州では、5ヵ月以上就労を継続した者の割合が59%となっており、残りの約40%の者は仕事に定着できていないとのデータもある。

第四に、人種間による格差がある。1996年と2001年のデータを比べると、貧困家庭一時扶助受給者に占める白人の比率が下がり、黒人とヒスパニックの比率が上昇した。この結果、貧困家庭一時扶助は、黒人やヒスパニックグループに対する扶助としての色彩を強めることとなった。

図2-8 人種等別貧困家庭一時扶助受給者割合



---

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第1章 アメリカ

#### 4 今後のあり方

---

1996年の公的扶助制度改革は、貧困家庭一時扶助受給者数が減少し、制度改革による大きな問題点も現れていないということから、成功したといえることができる。

ブッシュ大統領は、2002年2月に発表した「人々の自立に向けて (Working Toward Independence)」の中で、まだ残された作業は多いとしつつ、新たな制度改革を提案した。貧困家庭一時扶助制度については、その予算額が「個人責任就労機会調停法」の中で時限的なものとして規定されていたが、ブッシュ大統領の提案を受けて、2003年3月現在、貧困家庭一時扶助について、同制度について次のような事項を盛り込んだ改正案が上院において審議中である。

?連邦政府は州政府に交付している164億ドルの予算を維持すること

?子どもの福祉を増進するための取組みを強化すること

?健全な結婚を奨励すること

?受給者の就労の促進（就労参加率の50%から70%への段階的引き上げ）

?公的扶助を受けている人を対象としたプログラム（貧困家庭一時扶助、食料スタンプ、労働力投資法に基づく各種のプログラム等）の効率性と効果を高めるためにこれらの運用についての州の柔軟性を高めること

この改正案は、「福祉から就労へ」の動きをさらに進めるものと考えられる。

アメリカの経済、雇用情勢の急激な改善がみられない中で、貧困家庭一時扶助受給者の就労促進を加速し、受給者数を低いレベルに維持するとともに、受給を終えた者が福祉に戻ることなく就労を継続し、より良い仕事に移行できるようにすることが今後の課題であると思われる。

---