

## 米国のワーキング・プア対策 —シンクタンクによる連邦政策提言とノース・カロライナ州の動向—

井樋 三枝子

### 【目次】

- I ワーキング・プアとアメリカの福祉制度改革
- II ワーキング・プア対策において言及される用語・制度
- III ブルッキングス研究所ハミルトン・プロジェクト戦略報告書
- IV ノース・カロライナ州における雇用創出と地域活性化の取組み

### I ワーキング・プアとアメリカの福祉制度改革

#### 1 福祉依存者とワーキング・プア

1960年代に始まったアメリカの福祉拡充政策は、80年代になり、福祉受給者、特にシングル・マザーによる福祉依存の増加という負の側面が着目されるようになった。この流れは、最終的に1996年の福祉制度改革法案の成立へと結びつ(注1)いた。

アメリカでは、もともと、政府が福祉を個人に直接提供するよりも、個人が、市場を通じて保障を得るシステム（雇用主提供年金、雇用主提供医療保険等）の方が採用されてきた。また、それを支える基礎メカニズムの中心も、社会保障年金やメディケア（高齢者公的医療保険）等の社会保険方式である。これも加入者が社会保障税の納税を根拠に受給権を獲得すべきものという考え方に基づいている。これらのシステムに入ることのできない貧困者を、一般財源の租税資金でまかない、救済するのが狭義の福祉となる。また、狭義の福祉においても、貧困救済は、扶助による最低限度の生活確保よりも、む

しろ就労を通じ、市場に参加することにより達成されるべきであるというのが、アメリカ型福祉国家であるという認識であった。(注2)

1996年の福祉制度改革の内容の1つは、貧困者に対する現金給付である AFDC(被扶養児童家族扶助)を廃止し、TANF(貧困家族一時扶助、第II章で後述。)という新制度に置き換えた点である。権原(エンタイトルメント、ある行為を正当化する法律上の原因)として何度も、期限なく受給可能であった AFDCとは異なり、TANFは近い将来の就労を条件として付与されるものであり、受給できる年数にも制限が設けられた。このように就労促進の性格を強めた1996年の改革は、本来のアメリカ型福祉へと大きく方向修正したものであると評されている。(注3)

1996年の改革時に着目されたもうひとつの問題には、ワーキング・プア(働く貧困層、第II章で後述。)の存在と増加があった。ワーキング・プアを問題視する動きは、1980年代後半から見られていた。例えば、1987年時点で貧困ライン(合衆国国勢調査局が毎年算定する年収ライン。第II章で後述。)を下回る所得で暮らす世帯の半分は勤労しており、貧困ラインを下回る世帯の3分の1は、フルタイムで就労していることが1988年の連邦議会公聴会で議員により述べられていた。(注4)また、連邦労働省は、1987年から毎年ワーキング・プアの統計を採取し、「ワーキング・プアの特徴(A Profile of the Working Poor)」と題するレポートを発表している。(注5)

ワーキング・プア問題の原因は、主に最低賃金の低さにある。2008年現在、連邦最低賃金額では3人家族で1名がフルタイム労働を行った

としても、貧困ラインを上回る収入に達するのは、全く不可能である。

この問題を解決するためには、ワーキング・プアの所得保障としてまず、最低賃金の引上げが考えられる。しかし、アメリカでは、同じ所得保障を行うとしても、税制面からアプローチする方策が、これまでしばしば考えられてきた。これが EITC(勤労所得税控除、第Ⅱ章で後述。)である。

現在までの間に、アメリカでは景気の上昇や下降等もあり、1996年の改革が目標を達成し、効果を挙げたかどうかの明確な判断は困難である。だが、中には、この改革が子どもを抱えるシングル・マザーの福祉依存者に対しては成果を上げたが、ワーキング・プア、特に子どものない男性に対してはほとんど助けとならなかったと結論づける意見もある<sup>(注6)</sup>。また、前述のワーキング・プアに関する連邦労働省の統計<sup>(注7)</sup>(2007年刊)では、2005年のワーキング・プアの割合は、前年よりも0.2ポイント減少しているものの、2000年と比較すると0.7ポイント上昇していることが明らかにされている。ワーキング・プア問題は依然として危機的状況であることが読み取れる。

2006年の中間選挙で連邦議会多数を共和党から奪取した民主党は、共和党に比して福祉に積極的に取り組む傾向があり、第110議会(2007-2008)でも、いくつかの法案が提出されている。2007年1月には、貧困が与える社会的コストの観点に着目した公聴会も開かれた。その公聴会の証言者の1人が所属するシンクタンク「センター・フォー・アメリカン・プログレス」は、「貧困から繁栄へ：貧困を半減させる国家的戦略」と題する報告書による政策提言も行っている<sup>(注8)</sup>。

民主党系のシンクタンクと言われているブルッキングス研究所においても、2006年に設立されたハミルトン・プロジェクトというチーム

により、貧困問題に関する公共政策提言が検討されている。2008年1月には、それまでに出された個別の政策提言をまとめた戦略報告書が発表された(第Ⅲ章に後述)。

## 2 州の福祉改革

アメリカでは、実際の社会保障の運用は、連邦の補助金を用いる場合も含め、州や地方自治体が行っている。そのため、州の取組みは多様であり、連邦レベルの施策に影響を与えることもある。例えば、TANFはもともと、州がAFDCを改変する形で運用してきた制度の踏襲<sup>(注9)</sup>であった。

また、ノース・カロライナ州は、バイオテクノロジーの振興と産学連携の促進により、雇用を創出し、地域経済を活性化させるための取組みを行ってきている。2004年には、イーズレイ(Mike Easley)州知事のもと、この取組みを見直し、新たな戦略プランを立てた<sup>(注10)</sup>。さらに、貧困者教育支援、税制改革、企業支援・補助等を内容とした2007-2009年度予算を提示し、州議会で成立させて、財政面の実効性も持たせている(第Ⅳ章で後述)。

## 3 ワーキング・プア対策の共通点

上に述べた各シンクタンクの政策提言やノース・カロライナ州の取組みは、完全に同じものとは言えないが、以下に述べるように共通点も多く見られる。

まず、ワーキング・プアの解消には、就労が人並みの生活を営める程度の報酬に結びつくことが必要であるとして、それを税控除や税還付による再分配を通じて行うことを最も有効視する点である。具体的には、連邦と州のEITCの拡大の他、税制改革を行い低所得者に対する税控除を還付可能なものに切り替えていくこと等が提案されている。

また、医療保険負担についても問題視されて

おり、極度な貧困者だけでなく、ある程度の中間層に対しても過度な負担となりつつあると認識されている。そのため、中間層近くに来て、子どもに対する公的医療保険である SCHIP(州貧困児童医療保険、第Ⅱ章で後述。)の対象を拡大すべきという点も主張されている。同様に、貧困者用の公的医療保険であるメディケアについても、現行よりも対象を拡大する法改正を行うべきと言う点も、共通して取り上げられている。

さらに、ワーキング・プア家庭の増加と密接な関係を有する子どもの貧困の増加を問題視しており、貧困の固定化と再生産を防止するため、教育の機会均等のための支出増を目指すこと等を提言している点が共通点となっている。

## Ⅱ ワーキング・プア対策において言及される用語・制度

第Ⅰ章で述べた、用語や制度について簡単な説明を行う。

### 1 貧困ライン・貧困率

貧困ラインとは、合衆国国勢調査局の算定する最低限度充足した生活水準を保つのに必要とみなされる所得水準である。物価等を考慮し、毎年その金額が算定される。2007年は2人の世帯(65歳未満の世帯主)で年収1万4,291ドル(約143万円)、3人の世帯(子ども1人)では、年収1万6,689ドルである。全米の人口における、貧困ライン未満の所得者の率が貧困率である。<sup>(注11)</sup>

アメリカ国内の貧困問題を論じる際、この貧困ラインは広く利用されている。しかし、利用に当たっては、貧困ラインが1960年代時点での生活水準で算定されている点や、現金給付以外の経済的メリット(フードスタンプ(貧困者に対する栄養援助プログラム、3で後述。)やメディケア等)を換算しない税引き前の所得を基

準に算定される点が問題視されている。

他国との対比では、全米平均年収の半分という基準が用いられることもある。近年アメリカでも、OECD諸国など他の先進国と比べ、この基準を下回る人口の割合が多いことが問題視されている。<sup>(注12)</sup>

### 2 ワーキング・プア

連邦労働省の定義によると、1年に27週間以上を労働力として過ごしているにもかかわらず、所得が貧困ラインに満たない者をワーキング・プアと言う。<sup>(注13)</sup>

2007年7月31日から2008年7月24日までの連邦最低賃金は、時給5.85ドルであるが、もしフルタイムで働いたとしても、年収は1万1,700ドルにしかならない。3人家族であれば、貧困ラインである1万6,689ドルを3割近くも下回ることとなる。<sup>(注14)</sup>

### 3 フードスタンプ<sup>(注15)</sup>

フードスタンプとは、連邦農務省食品栄養局が提供する栄養補助プログラムで、食料切符とも訳される。貧困者に最低限度の栄養を与えることを目的にしたもので、所得調査や資産調査の上、一定の基準を満たす者に対し、特定の金額まで利用可能な電子カードが給付される。金額は月に50~100ドル程度であり、食品にのみ利用可能となる。フードスタンプはTANF(貧困家族一時扶助)のような福祉援助プログラムではなく、栄養補助を目的とした権原的プログラムである。つまり、資格があれば、必ず受給が可能であり、永住権取得や市民権取得にデメリットとして勘案されることがないプログラムである。

### 4 TANF(貧困家族一時扶助)

TANFは、就労準備、結婚、就労促進、福祉依存からの脱却、婚姻外出産の抑制と減少、

両親のある家族形態の推奨を目的として給付される貧困者に対する現金扶助である。連邦の補助金により州によって運用される。

合衆国憲法には、生存権の規定がないことから、生活困窮者の公的扶助は、連邦に対する個人の権原たりえても、あらゆる人々を対象とする権利としては認められていなかった。1996年の福祉制度改革では、これをさらに進めて、公的扶助が個人の権原ではないことが、社会保障法第401条<sup>(注16)</sup>(b)に明記されることとなった。そこで、それまでの個人の権原としての公的扶助であった AFDC に代わり導入されたのが、TANF である。

TANF の受給期間は、通算、5年間となる(州政府の裁量により、短縮も可能)。受給後2年経過すると、受給者は就労が要求される。しかし、低賃金の場合は、受給金が減額された上で TANF 受給が可能となる。TANF 受給者の特定の就労参加率(就労促進プログラムや公的セクターへの雇用等を含む)が規定に満たない場合には、その州は TANF の連邦補助金が削減される場合がある。

#### 4 EITC (勤労所得控除)<sup>(注17)</sup>

EITC とは、所得額に応じて税控除を行うとともに、課税最低限以下の所得者に、そのマイナス分に応じて、一定額の給付がなされる制度である。子どものいる勤労貧困世帯に対する支援策として、たびたび審議されてきた労働ボーナス制度を発展させ、1975年に成立した。当初は、低所得者に対する、社会保障税増税の影響の除去を目的としており、ワークフェア政策(雇用可能な公的扶助、すなわち受給者に受給条件として就労あるいは就労に関する活動を義務付ける政策。)とセットで考えられていた。しかし、1986年の税制改革の際、貧困者への所得保障という観点から EITC は拡張され、最低賃金引上げの代替案として注目されることとなった。次

に1991年に増額され、その後、クリントン政権において1993年の負債軽減立法<sup>(注18)</sup>で大幅に控除率が引き上げられた。現在は、2人の子どもを有する世帯は、EITC の最高限度額が4,716ドルとなる(所得税からマイナスとなる金額について還付される)。独身で1人の子どもがいる家庭は2,853ドル、独身で子どものいない場合は428ドルが最大限度額となる。所得が増加するにつれ、控除の割合が下がり、年収が3万7,783ドルとなった時点で EITC の対象でなくなる<sup>(注19)</sup>。

#### 5 SCHIP (州貧困児童医療保険)

SCHIP は、1997年に創設、1998年から実施された公的医療扶助プログラムである。メディケイド(貧困家庭や障害者等を対象とする公的医療扶助)の受給対象外の低所得家庭の子どもが対象となる。近年、民間医療保険の掛け金が、医療費、医薬品の高騰もあり高額となっているため、メディケイドの対象となるような極度の貧困家庭ではなくても無保険に陥りやすいためである。財源の半分はメディケイドのように連邦補助金であり、メディケイドの補完としての文脈で語られることが多い。第110議会では、この SCHIP の適用対象を拡大し、再授権する法案がたびたび審議されて通過しているが、ブッシュ大統領は、SCHIP はあくまでも貧困家庭に限るべきだとし、拒否権を行使しつづけている。

### Ⅲ ブルッキングス研究所ハミルトン・プロジェクト戦略報告書

#### 1 ハミルトン・プロジェクト

ブルッキングス研究所は、2006年にアメリカの持続可能で強力な経済発展を、さらに多くの国民が享受可能とするため、財政不均衡の是正や、適切な分野への公共投資の増加を目指して研究提言を行う「ハミルトン・プロジェクト」

を開始した。貧困の増大や就労しているにも関わらず貧困から抜け出せないワーキング・プア問題についても、この観点から検討を行っている。

1996年の福祉制度改革は、州の福祉に関する権限を再度強化し、連邦補助金についても実情に見合った柔軟な対応を取ることが可能となるという側面もあった。<sup>(注20)</sup>それは、80年代以降に起こっていた各州の福祉に関する様々な取り組みを後押しするものでもあった。

ハミルトン・プロジェクトでは、ワーキング・プア対策として、このような州の取組みの成功例の中から、連邦として取り組むべき政策という観点で、①賃金上昇の停滞解消と低賃金労働者の賃金上昇のための求職・職業訓練・学歴取得促進等の州による包括的対策への連邦補助金プログラム創設、②低所得者に対する EITC の拡張、③福祉依存脱却を目的とした包括的な州就労促進政策の全米試験運用に対する連邦補助という3つの事項について政策提言を行った。そして、ハミルトン・プロジェクトはこれらをまとめる形で、2007年12月に、「手を取り、引き上げよう：労働への報酬、機会の拡張と貧困減少のための戦略」<sup>(注21)</sup>と題する戦略報告書を発表した。

報告書の概要は、1996年の福祉制度改革法案<sup>(注22)</sup>審議の際、当時のクリントン（Bill Clinton）大統領が主張していた方針と大きく違うものではない。

本来、クリントン前大統領が提唱していたのは、現金扶助の期間を制限する代わりに、EITC の拡大と公的扶助終了後の公的雇用の保障、就業のために必要な訓練プログラムや保育・医療の保障をセットで考える政策であった。つまり、貧困者の所得保障を現金扶助から EITC 等の税還付の形に移行させていく方針である。しかし、福祉改革法案の審議時、連邦議会はクリントン大統領と対立する共和党が多数であっ

たため、法案は、予算削減、州への権限委譲等、「小さい政府」のための福祉規模縮小という意図を持たせる形で成立することとなったのである。ブッシュ（George W. Bush）共和党現政権では、さらにその方向性が推し進められて<sup>(注23)</sup>いる。

ハミルトン・プロジェクトの戦略報告書は、1996年改革の提案当初に立ち返るような内容ともいえよう。

## 2 報告書の概要

この戦略報告書のポイントは、以下の3点である。

①労働への報酬と就業の支援、②成功するための訓練、③セイフティ・ネットの強化、経済的な苦境から立ち直るための援助。

それぞれについて、報告書は次のような分析と提言を行っている。

### (1) 労働への報酬と就業の支援

ワーキング・プアとは、就労しても適切な生活を営むに十分な賃金が補償されない者であり、単なる就労促進政策では、その問題解決には不十分である。そのためには EITC の拡張と税制改革により還付可能な税控除を増加させることが有益である。

EITC が他の方法より優れている点は、行政コストが低いことである。支出する予算に比して、低所得者に対しより多くの金額を保障することができる。また、女性は、保育の問題等で、賃金が就労インセンティブに大きく影響するため、EITC により所得が保障されることにより、仕事に従事しやすくなると考えられる。

デメリットは、EITC の段階的な適用除外ラインに近づくにつれ、勤労のインセンティブが減少することである。

EITC は就労してこそ得られるメリットであるため、メディケイドや SCHIP 等の公的医療

保険を連邦補助でさらに拡大し、勤労を援助する必要がある。

EITC を中心とした就労支援は、シングル・マザーの女性に対しては、1990年以降現在まで一定の効果を挙げているため、<sup>(注24)</sup> 今後は、具体的には、次の3点を実行すべきである。

① 子どものいない労働者に対し EITC を拡張するとともに、賃金補助を行うこと

子どものいない労働者に対する EITC は子どものいる世帯と比べて著しく不利であった。1991年から2005年までの間に、子どものいる貧困家庭の最も貧しい世帯の所得が35%増加したにもかかわらず、子どもがいない場合にはほとんど増加していないからである。

また、直接的な賃金補助を提供するという方法も考えられる。これは、最低賃金が時給11ドル30セントであることと同じような効果を与えることを目的としている。

1996年の改革時に導入された、雇用機会税控除（雇用者に対して補助金を与えることで貧困者等の雇用促進のインセンティブを与える方法）は、雇用増加や低所得者の賃金増加には何の役にも立たなかったという研究報告<sup>(注25)</sup>があり、このことも、労働者側に厚い EITC や賃金補助を強化するメリットと考えられる。

EITC と直接的な賃金補助金を比較する場合、EITC のデメリットとしては、労働者が労働時間を抑制するおそれがあることである。賃金補助のデメリットとしては、給付詐欺や、高賃金業務就労へのインセンティブの減少などが考えられる。

② 3人以上子どもを持つ世帯の EITC を拡張すること

現在の EITC では、子どもの数が1人と2人の間には特典に差があるが、2人以上の場合は特典に差はない。しかし、貧困に

ある子どものうち55%が3人以上の兄弟を有している。連邦の貧困ラインも、子ども2人と3人の世帯では420ドルの差がある。実際、中間層を対象とした児童税控除制度と扶養家族控除は子どもの人数で規定されており、子どもが多い貧困世帯にはさらに税負担を減らすべきと考えられる。

③ EITC 誤運用を減らすため改善すること

EITC は適格者の申請漏れがしばしば起こっている。一説には14%にのぼる適格者の申請漏れがあるといわれている。受給率が著しく低いともいえないが、児童税控除や扶養控除と比較すれば低い。また、払戻し過多もしばしば発生している。これらは EITC 制度の複雑さが原因とみられるため、改善が必要である。

④ 効率性と進歩性を高めるために幅広い税制改革を実行すること

EITC、賃金補助やその他の税還付等とあわせて、就労支援のための試みも必要である。貧困な労働者は、能力を最大限にいかした、高賃金の職業につくことが困難となることが多い。就職活動支援、職業訓練、保育支援などのサービスを拡張し、その障害となっている事情を取り除く必要がある。

このような就労支援は、EITC と比較して高コストであるため、支出した金額に比べ、直接対象の労働者に渡る金額は EITC 等よりも少なくなる。しかし、計画がうまく設定されるならば、成果を挙げることができるはずである。幅広いサービスを提供するための最もよい方法について、EITC 等と比べても効果的となる適切な例を十分に示していく必要がある。

(2) 成功するための訓練

ワーキング・プアに陥らず、賃金が高く雇用者提供健康保険の充実した高技能職種への就職

を可能にするのは、教育である。失業した場合にも、教育を受けていれば、再び同様な待遇の求職に出会う可能性も高まる。

しかし、成功に必要な準備としての教育の機会が、貧困家庭にある者に平等に与えられているとはいえない。

成功に必要な準備としての教育の中でも、早期教育の重要性は高い。結果的に低コストで高い目標を達成できるからである。

現在の貧困家庭に対する早期教育のためのヘッドスタート・プログラムは必ずしも、就学前教育にふさわしいものではない。そのため、費用対効果が約2倍であったとされるノース・カロライナ州の成功例をモデルとした「10歳までの成功」という貧困ラインを下回る家庭のすべての子どもに対して高品質の集中的な就学前教育を提供するプロジェクトを提案する。

初等中等教育においては、教育の質を高めるための試みが必要である。そのためには達成度の高い教師を優遇するなどの措置も必要である。

高等教育については、費用負担が高額で貧困層が教育を受ける障害となっている。現在の奨学金制度の改正や拡大が必要である。奨学金申請の簡素化や、低所得者のための所得連動型ローンの奨学金制度を変更し、返済額は所得に応じて決定させ、所得が最低基準に達しない場合には返済を猶予したり、最終的には返済を免除したりする形にすべきである。

社会人教育について、職業訓練、生涯学習等を支援する。特に、貧困者層の多い都市部のために、地域の雇用者と協力して学術と技能を統合したカリキュラムによる専門的技能を取得できる学校を設立すべきである。

学校教育ではないが、結婚の促進、婚外子の減少を提唱するプログラムも重要である。現在、10代の妊娠は減少しつつある一方で、結婚した両親の下に育つ子ども、減っているためである。結婚した親に養育される子どもの割合が1970年

と同じであったと仮定すると、貧困は25%減少していたはずであるという研究報告が、2003年にブルッキングス研究所から出されている。<sup>(注26)</sup>

### (3) 強固なセイフティ・ネットの提供、経済的な苦境から立ち直るための援助

前述の(1)や(2)がたとえうまく機能したとしても、すべての人が成功するとは限らず、労働不能な者も出る。そのような場合には、貧困を決して恒常化させてはならない。そのためには、経済的に苦難から立ち直る人々を助け、強固なセイフティ・ネットを提供する戦略が必要である。

セイフティ・ネットを拡大した場合のデメリットとして、就労に対する意欲を損なうということがしばしば言及される。しかし、よく構築されたセイフティ・ネットは人々がさらに労働市場における柔軟性を得ることや、リスクに挑戦する勇気を与えること、経済成長政策のために政治的支援を拡大することにも結びつく。そのためには以下の3点が必要となる。

#### ① 国民皆保険制度

アメリカに皆保険制度が存在しないことが、セイフティ・ネット構築における最も大きな失敗である。国勢調査によると、2006年現在、4,700万人が健康保険に加入していない。このうち約3分の2は貧困ラインの半分を下回る収入である。特に、子どもがいない場合の低所得者は、メディケイドや他の公的医療保険の対象外となることが多い。そのため、このような貧困者にとって皆保険制度が必要となる。現状では、貧困者は予防医療、実際医療ともサービス受給が少ない。また、健康保険の加入者にとっても医療費の高騰により、その掛金がかさんでいることが重い負担となっている。これにより賃金上昇に歯止めがかかるだけでなく、賃金上昇分も保険料により

実質的に相殺されている。

また、より高所得の家庭の場合も、雇用の提供する健康保険を失った場合、自分で保険に加入できず、無保険になることも多い。皆保険制度は経済的リスクを減少させて、アメリカの低所得者の生活水準を向上させ、結果的に経済的にも恩恵がある。ハミルトン・プロジェクトは、メディケイドと SCHIP 拡大を提案する。これにより低所得世帯の子ども数百万人が対象となりうる。特に SCHIP については、現在も対象であるにもかかわらずその補償を得ていない者が多いためである。

## ② 退職者保障

退職者の保障の最も重要な要素は社会<sup>(注27)</sup>保険である。退職者の半分以上が社会保険から収入を得ており、退職者所得の半分以上もここからのものである。同様に、個人の貯蓄も退職者保障に重要な役割を果たすため、それを促進する必要がある。しかし、貧困者の貯蓄は困難である。

この点についてハミルトン・プロジェクトは、個人退職者口座 (IRAs) を自動的に全国民に作成することを提案する。

また、現在の制度では州税などを勘案すると、高所得者に比べて、低所得者の税負担の割合が高く、単なる税控除では恩恵が不均衡となっているとも言える。そこで、税制改革を進め、単なる控除ではなく還付を確約するものにし、それを低所得者の貯蓄に対するインセンティブとすることも提案する。

フードスタンプやメディケイド支給にあたって行われる資産調査が低所得者の貯蓄に対するペナルティーの役割を果たすことにならないよう、見直しを行うことも提案する。

## ③ 失業時所得補償

失業した場合に、それまでと同賃金の職業が見つからない場合があり、そのようなリスクに対して人々の生活を保障するためには幅広い失業保険が必要となる。

このようなリスクに対する長期の保障が、求職への意欲を損なう結果となってしまわないよう、政策を立案していく必要がある。つまり、リスクに対する保障と経済のダイナミズムの増大が両立する計画を立てなければならないということである。

現行の失業補償 (失業および労災保険) 制度における問題点は、長期の失業と恒常的な失業、臨時やパートタイム就業が一般的となったことから、失業補償の適用対象とならない労働者が増え続けていることである。その結果、失業補償の受給率は1950年代で平均50%だったものが、1990年代には35%まで落ち込んだ。また、再就職した場合の給与も、前職と比べると平均的に13%減となっている。

ハミルトン・プロジェクトでは失業補償制度を強化し、近代化する方法を提案する。新しい賃金保障システムを設立し、再雇用が低賃金になることを防ぐために提案<sup>(注28)</sup>を行う。また、失業からキャリアアップへとつなげるため、労働者を手助けする職業訓練と就職活動プログラムの実施もあわせて提案する。

## IV ノース・カロライナ州における雇用創出と地域活性化の取組み

### 1 バイオテクノロジー産業の強化

ノース・カロライナ州は、改善の兆しは見えないとはいえ、2006年現在でも、全米平均と比較<sup>(注29)</sup>して貧困率が高い州である。1980年代前半、ノース・カロライナ州議会は、バイオテクノロ



ジー産業を通じて確実に長期的な経済的利益を得ることを研究する委員会を設置し、検討を始めた。1年に及ぶ検討の末、設立されたのが「ノース・カロライナ州バイオテクノロジー・センター」である。これは州政府が財政的に支援するバイオテクノロジー産業発展のための民間団体である。主に大学やベンチャー企業に対し研究資金を提供したり、貸付を行ったりするほか、コミュニティー・カレッジ（地域短期大学）と共同して、バイオ・ラボやバイオ・ファクトリーの労働者訓練を実施している。また、学生・労働者等の職業訓練用施設の建設なども行っている。

ノース・カロライナ州は、これまでもこの分野で先進的な取り組みを行い、高い実績を挙げていたが、バイオテクノロジー産業の強化に取り組みだしてから約20年が経過しており、現在は、国内の他州のみならず、世界の国々もバイオテクノロジー産業振興に力を入れている。そこで、2003年、同州のイーズレイ知事は、新たに目標を再設定し、目標達成に向けた新たな戦略を検討することを決定した。そして、2004年2月に「ノース・カロライナに新しい仕事を：バイオテクノロジーを通じた州全体の経済発展のための戦略計画<sup>(注30)</sup>」というプランが取りまとめられた。

このプランは、バイオ産業、バイオマニュファクチュア<sup>(注31)</sup>に的を絞り、ベンチャー企業から大企業まで、どの企業にとっても制度、人材、財政等あらゆる面で魅力的な州にすることにより、その恩恵を州内各地で受けることを目指している。研究・開発から製品生産までをなるべく州内で行い、多くの職を州民に提供することを目指している。具体的には、2013年までに4万8,000のバイオテクノロジーに関連する雇用を創出し、2023年までにはこれを12万5,000まで拡大することが掲げられている。

戦略プランでは、以下のように7分類のもと、合わせて54の戦略が打ち立てられている。

- (1) 大学のバイオ研究内容を州内で産業化するための支援
  - ・優秀な学生、研究者の獲得。大学におけるバイオテクノロジーの研究インフラ強化のため補助金の増加
  - ・リスクが高い早期の応用研究計画への支援
  - ・大学と企業の連携の強化
- (2) 大学における起業活動の支援
  - ・大学での昇進や終身在職権の決定に当たっての起業的活動の考慮
  - ・起業のためのサバティカル休暇のための補助金の設立
- (3) バイオ産業の設立・育成の促進
  - ・連邦の研究補助金などの他の資源へのアクセスのための支援
  - ・企業への税軽減措置の実施
- (4) 州商務省等の州政府機関による企業誘致政策立案とその実践
- (5) バイオテクノロジー産業を担うあらゆるレベルの人材の全州的な育成
  - ・バイオテクノロジー、バイオマニュファクチュア関係のプログラム実施のためのコミュニティー・カレッジ支援
  - ・設備の十分整った実験施設のすべてのコミュニティー・カレッジへの配備
  - ・バイオマニュファクチュア・製薬に関する訓練コンソーシアム関連の学部やプログラムに対する、従来の補助の継続
  - ・バイオ業界が認める認証システムや明確な基準の取極め、革新的なカリキュラムの開発・実行の支援
- (6) 将来のバイオテクノロジー労働者育成のため初等中等教育における科学教育の強化
  - ・教育やIT技術に関する慈善事業を行うビル&メリンダ・ゲイツ財団資金を用いた、バイオテクノロジーのための革新的学校の設立
  - ・教師の認定における、調査ベースの科学教

授方法の熟達という要件の設定。教授方法に熟達するためのカリキュラムや支援の実施

(7) 地域格差のないバイオテクノロジー産業の恩恵享受

- ・ 地方自治体への財政的支援
- ・ バイオテクノロジー・センターの支部の設置

## 2 2007-2009年度ノース・カロライナ州予算

ノース・カロライナ州では、以上のような戦略を踏まえた予算編成も行われており、教育政策、特にワーキング・プアに対する就労支援を含めた貧困者層に対する教育の機会均等に相当な重点が置かれている。ワーキング・プアに対する所得税控除等を内容とした州知事提示の2007-2009年度予算案は、州議会を通過している。<sup>(注32)</sup>

この予算で、貧困対策に関係する項目は、次のとおりである。<sup>(注33)</sup>

(1) 勤労家庭に対する、減税、税緩和、還付措置の強化

- ・ 州所得税にも EITC を導入する。連邦 EITC の対象者は、州所得税に対して連邦控除の3.5%分の控除を請求できる。80万人以上の低所得者に恩恵を与えるものとなり、1人あたり57ドルから最大165ドル程度の規模となる。
- ・ 保険料掛金につき新たに税控除と還付を行う。年収10万ドル未満の結婚している世帯と、年収6万ドル未満の独身世帯が対象となる。個人の所得税に対して15%の控除となり、最大350ドルの控除となる。
- ・ TANF 受給者、退役軍人、18~39歳のフードスタンプ受給者、18~24歳の連邦再活性化ゾーン（貧困者が多く集まる経済的に不利な地域）に居住する者、前科者、リハビリテーション施設に入居したことのある者

等を雇用した雇用者に対する州の就労機会税控除を6%に引き上げる。<sup>(注34)</sup>

- ・ 再分配の適正化のため、年収20万ドルを越える高所得者の税率区分を7.75%から8.25%に引き上げる。7.75%への引き下げが行われた際、9,400万ドルの税収減となったにもかかわらず、0.2%の納税者しか恩恵がなかったためである。
  - ・ 消費税率を引き上げる。ただし、低所得者に対しては、他の還付により実質的な軽減がはかられ、再分配の適正化が意図されている。
- (2) 健康保険に対するアクセスの増加
- ・ 貧困ライン所得の2~3倍の所得を得ている世帯にも、子どもに対する公的健康保険を提供する。
  - ・ カウンティーが行っていたメディケイド費用負担を州が行う。
  - ・ 施設の子どもにメディケイドを提供する。
- (3) 質の高い雇用の促進と低所得者に対する教育の機会の改善
- ・ 貧困生徒補助基金を創設し、地方教育委員会に対して割り当てる。
  - ・ 施設の子どもの高等教育を支援するプログラムを組む。
  - ・ 設備の劣る学校に資金を投入する。
  - ・ 障害児に対する補助を強化し、1人当たり24ドル追加で支援する。
  - ・ 8年生の読み書き能力教育に資金を投入する。
  - ・ 退学者防止のための基金を設立する。
  - ・ 高校在学中に大学の課程を2年先行し、大学卒業にかかる期間を短縮化することにより奨学金やローンを2年で済ませることのできるプログラムを促進する。
  - ・ 特に初等教育を対象に、学級規模の縮小を推進する。
  - ・ 低所得者のための所得に応じた奨学金ロー

ンを拡大する。

- ・大学やコミュニティー・カレッジの設備投資に支出する。

注

\* インターネット情報は2008年2月29日現在である  
(ただし特記したものを除く)。

- (1) 1996年福祉制度改革とアメリカの福祉改革全般については、根岸毅宏『アメリカの福祉改革』(アメリカの財政と福祉国家9) 日本経済評論社, 2006を参照した。
- (2) 渋谷博史編『アメリカの貧困と福祉』(アメリカの財政と福祉国家4) 日本経済評論社, 2006, pp.3-4.
- (3) 同上
- (4) 前掲注(1), pp.73-74.
- (5) 毎年9月に刊行されており、最新は2005年版。
- (6) Jason E. Bordoff et al., *A hand Up: A Strategy to Reward Work, Expand Opportunity, and Reduce Poverty*. Brookings Institution, Dec. 2007, p.6.
- (7) U.S. Department of Labor, U.S. Bureau of Labor Statistics, *A Profile of the Working Poor 2005*, Sep. 2007, 連邦労働統計局ウェブサイト <<http://www.bls.gov/cps/cpswp2005.pdf>>
- (8) The Center for American Progress Task Force on Poverty, *From Poverty to Prosperity: A National Strategy to Cut Poverty in Half*, Center for American Progress, Apr. 25, 2007, センター・フォー・アメリカン・プロGRESSウェブサイト <[http://www.americanprogress.org/issues/2007/04/poverty\\_report.html](http://www.americanprogress.org/issues/2007/04/poverty_report.html)>. また、第110議会の貧困対策関連法案、「センター・フォー・アメリカン・プロGRESS」の政策提言については、井樋三枝子「米国の貧困対策」『外国の立法』235号, 2008.3, pp.186-196を参照。
- (9) 前掲注(1), p.143.
- (10) 2007年12月16日放映のNHKスペシャル「ワーキング・プアⅢ」では、ワーキング・プア減少のための取組みとして、ノース・カロライナ州のバイオテ

クノロジー産業誘致と州内の人材育成について紹介した。NHK ウェブサイト <<http://www.nhk.or.jp/special/onair/071216.html>>

- (11) 合衆国国勢調査局ウェブサイト <<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/threshld.html>>
- (12) *op. cit.* (6), p.9.
- (13) *op. cit.* (7), p.1.
- (14) *op. cit.* (6), p.11.
- (15) 連邦農務省ウェブサイト <<http://www.fns.usda.gov/fsp/>>
- (16) 42 U.S.C. 601(b).
- (17) 前掲注(1), pp.105-131.
- (18) Pub.L. No. 103-66, sec. 13131.
- (19) *op. cit.* (6), p.12.
- (20) 後藤玲子「第Ⅱ部先進各国における最低生活保障 第5章アメリカの最低所得保障」『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望—』第一法規, 2006, pp.209.
- (21) *op. cit.* (6)
- (22) Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, Pub. L. No.104-193, (1996).
- (23) 前掲注(1), pp.141-142.
- (24) *op. cit.* (6), p.13.
- (25) 採用時に特に対象者の雇用を積極的に考慮はしないが、最終的に税控除を受ける場合にチェックする企業が多く、企業側には、貧困者等の雇用促進というよりも、一種の棚ぼた的な恩恵としてしか認識されていないという理由である。 *ibid.*, p.15.
- (26) *ibid.*, pp.21-22.
- (27) アメリカの福祉制度には、大きくわけて低所得者向けの(1)福祉関連援助プログラム(なんらかの拠出を受給者に要求しないが、所得や資産テスト(近年では就労や求職活動を要件とすることも多い)を必要とする。)と(2)社会保障(老齢・遺族・傷害年金保険、失業保障(労働災害補償・失業保険(財源は、給与税という雇用者に課せられた州税)、メディケア(高齢者医療保障)等)がある。退職者保障としての社

会保障は(2)にあたる。福祉関連プログラムごとに、連邦と州・地方政府が負担する責任の比重が異なる。TANFは財政的には連邦と州が折半して負担するが運営は連邦の監視の下、連邦基準を上限とし、州による随意的な運用が可能。前掲注(20), p.219.

(28) この問題については、第110連邦議会において、Unemployment Insurance Modernize Act, (H.R.2233 (2007), S.1871 (2007))が提出され、審議されている。上院案、下院案のいずれも、各院委員会で審議停止中である(2008年2月29日現在)。内容の概略については、井樋 前掲注(8)を参照。

(29) Thomas Gabe "Poverty in the United States: 2006 (updated August 29, 2007)," *CRS Report of Congress*, Library of Congress, p.8.

(30) *New Jobs Across North Carolina: A Strategic Plan for Growing the Economy Statewide through Biotechnology*, North Carolina Biotechnology Center, Jan. 2004, ノース・カロライナ州バイオテクノロジー・センターウェブサイト〈<http://www.ncbiotech.org/biotech>

[nology\\_in\\_nc/strategic\\_plan/index.html](http://www.ncbiotech.org/biotech/nology_in_nc/strategic_plan/index.html)〉

(31) バイオ産業は、アメリカ国内の規制や認証が厳しいため、人件費削減のため産業の空洞化を起こす恐れが最も少なく、他の農業、工業、水産業、林業、環境問題産業などへの汎用性が高いことから、最も力を入れるに値するとノース・カロライナ州では考えている。*ibid.*

(32) 2007年7月31日成立。ノース・カロライナ州議会ウェブサイト〈<http://www.ncleg.net/gascripts/BillLookup/BillLookup.pl?Session=2007&BillID=h1473>〉

(33) *2007NC Legislative Session Overview*, NC Justice Centerウェブサイト〈[http://www.ncjustice.org/assets/library/1049\\_2007endsessionfulllegisla.pdf](http://www.ncjustice.org/assets/library/1049_2007endsessionfulllegisla.pdf)〉

(34) 第II章に紹介したハミルトン・プロジェクトの報告書では雇用インセンティブを高めるための就労機会税控除の実効性には否定的な意見である。

(いび みえこ・海外立法情報課)