

アメリカにおけるコロナ禍の低所得層への経済給付 ：公的扶助を中心に

Financial Benefits for Low-Income People in the Covid-19 Pandemic in the United States : Focusing on Public Assistance

木下 武徳

KINOSHITA Takenori

要約

本稿はアメリカのコロナ禍における貧困対策、特に公的扶助である貧困家庭一時扶助を中心に検討することを目的としている。アメリカでは2020年に入って新型コロナウイルスの感染拡大が生じ、失業者や生活困窮者が急増した。この問題に対して、2020年のCARES法、2021年のアメリカ人救済法によって失業給付や直接給付、公的扶助等による緊急支援が行われた。

そのなかで、公的扶助のTANFについては、その支援の条件が州政府によって大きく異なった。一方、SNAPや児童税額控除は連邦政府が給付を拡充し、コロナ対策として大きな役割を果たした。これにより、アメリカの経済は回復し、貧困率をある程度抑えることができた。しかし、SNAPも児童税額控除も制約があり、TANFはより生活困難にある人への支援という役割を持っている。こうした公的扶助の特性を踏まえて、コロナ後の公的扶助のあり方を考えていくべきである。

キーワード：コロナ対策、アメリカ、公的扶助、貧困家庭一時扶助（TANF）、
補足的栄養支援事業（SNAP）、児童税額控除（Child Tax Credit）

Abstract

The purpose of this article is to examine the measures against poverty in the United States during the Covid-19 pandemic, especially focusing on public assistance such as TANF. In the United States, the spread of the Covid-19 in 2020 caused a rapid increase in the number of unemployed and poor people. In response to this problem, the CARES Act of 2020 and the American Rescue Act of 2021 provided emergency assistances through unemployment benefits, direct benefits, and public assistance etc.

Among them, the conditions of TANF are differed greatly depending on the states. On the other hand, SNAP and Child Tax Credit have been expanded by the federal government and played a major role as a countermeasure against Covid-19. These are helped the American

economy recover and reduced the poverty rate. However, both SNAP and Child Tax Credits have limitations, and TANF has a role to play in helping those with more difficulties. Based on these characteristics of public assistance, we should consider how public assistance should be after Covid-19.

Key words: COVID-19 Countermeasures, the United States of America,
Public Assistance, Temporary Assistance for Needy Families (TANF),
Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), Child Tax Credit

はじめに

1. 問題の背景

2020年1月ごろから徐々に感染拡大した新型コロナウイルス(Covid-19)はいまだに収束することはなく、世界中で多くの人々の健康を脅かし、ときには死においやった。ジョンズ・ホプキンス大学の集計によると、2022年8月28日現在、世界のこれまでの累計で、感染者数は6億10万8679人、死者は648万4151人に上る。日本の感染者は1819万4170人、死者は3万8565であった(NHK2022年8月28日)。

日本でも医療や教育、飲食、観光、介護等人と接する仕事、なかでも自営業や非正規雇用にある人々を中心に、失業や解雇、収入の低下、過重労働等大きな負の影響をもたらした。特に、女性の非正規労働者の失業が顕著となり、一人親世帯等に生活困難が顕著に現れた(厚生労働省2021b, 内閣府2021)。もちろん、各国政府もこの非常事態に多くの対策を余儀なくされ、感染症対策から経済対策、生活保障に取り組んできた。日本でも緊急の生活支援として10万円の特別定額給付金、失業対策としては雇用調整助成金、生活困窮者支援としては緊急小口資金や総合支援金の貸付、新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金等の給付が行われた(厚生労働省2021a, 伊藤2022)。

さて、こうしたコロナ禍の政策についての実態や効果について、コロナ感染発生から2年がたち統計データもある程度公表され、これまでの政策について客観的に分析、検討ができる時期にきている。実際、海外や日本でもその分析、検討についてその成果が現れてきている(川上・石井編2022, Tooze2021=2022, 伊藤2022等)。

2. 目的と方法

さて、アメリカの生活保障に関わるコロナ対策、特にアメリカの公的扶助でどのような対応がなされてきたのだろうか。例えば、マー(2021)はコロナ禍でアメリカのホームレスの人々が増加していることを報告したうえで、後述するトランプ政権のCARES法について紹介している。中本ら(2021)は後述するバイデン政権のアメリカ人救済法について紹介し、バイデン政権の政治経済状況について検討している。しかし、管見の限り、アメリカの公的扶助に関する研究は十分に行われていない。そこで本稿では、アメリカのコロナ対策として、どのような生活保障がなされ、また、公的扶助がどのような対応をしてきたのかを明らかにしたい。

そのために、本稿では次の2点に焦点を当てる。第一に、アメリカのコロナ対策は、感染症対策、企業救済、中間層・低所得層支援、州・地方政府の救済等幅広い対策がなされているが、本稿では生活保障について明らかにする。第二に、アメリカの公的扶助は、日本の生活保護のように包括的な一つのプログラムで行われているものではなく、非常に多くのプログラムに分立している。本稿では、貧困家庭一時扶助(TANF)を中心に、補足的栄養支援事業(SNAP)と児童税額控除(Child Tax Credit)を踏まえて検討をしていきたい。

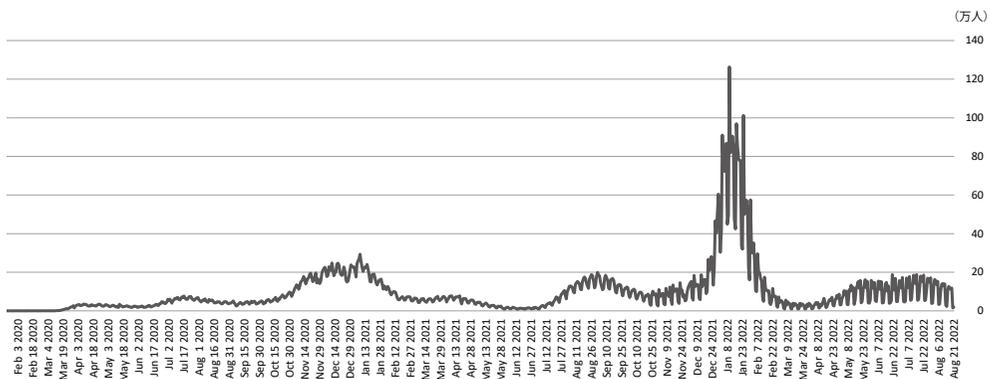
そのために、1節でアメリカのコロナ対策としての生活保障について概観したうえで、2節でアメリカの公的扶助の対応について検討する。3節では、コロナ対策や公的扶助のあり方について考察をする。

1. アメリカのコロナ対策と生活支援策

まず、アメリカの新型コロナウイルス感染状況を確認したうえで、コロナ対策、特に、トランプ政権のCARES法とバイデン政権のアメリカ人救済法における生活保障について検討をする。

1. 新型コロナウイルス感染拡大

アメリカ疾病予防管理センターによれば、アメリカの新型コロナウイルスの感染状況を2020年からの累計でみると、感染者は9339万3407人、死者は103万5469人であった。1回目のワクチン接種者（5歳以上）は合計1億821万7633人（人口の34.6%）であった（Centers for Disease Control and Prevention, 2022, August 23）。2021年1月10日は1日の新規感染者数が最多の126万人に、その3日後の13日には一日の死者数が最多の4032人まで増えたが、その後減少傾向にあり、2022年8月21日現在の1日の新規感染者は8万8063人、死者は390人であった（図1参照）。世界で二番目に感染が多かったインドの累計の感染者数は、4440万8132人、死者数は52万7754人であった（NHK 2022年8月28日）。すなわち、アメリカのコロナの感染者数、死者数は共に世界一多く、2番目に多いインドの約2倍もあった。その意味で、アメリカは世界のなかでコロナ感染の犠牲が最も多かった国であると言える。

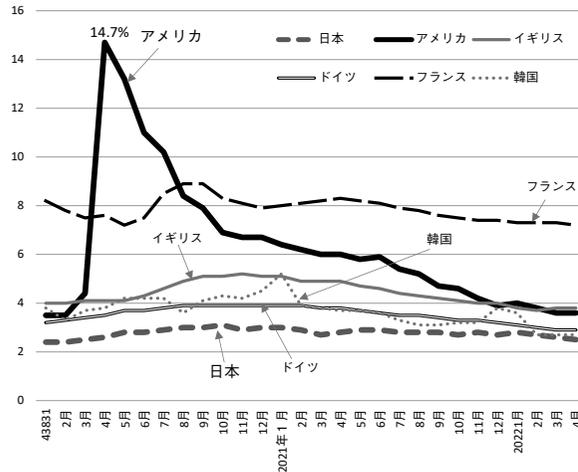


出典）Centers for Disease Control and Prevention (2022, August 23) “COVID Data Tracker”,
<https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker> (2022年8月28日) より作成

図1 アメリカの新型コロナウイルスの1日当たりの新規感染者数の推移、
 2020年1月23日～2022年8月21日（単位：万人）

特に、感染が広まりはじめたときは、どのような症状が生じているのかもはっきりしておらず、また、ワクチンも開発されていないなかで、2020年3月には外出抑制が各州で実施された。感染対策のために休業や失業、廃業により収入を失われた人が増えた。アメリカの失業率は対策の遅

れから2020年1月の3.5%から2020年4月の14.7%まで急増した(図2)。このような失業者および生活困窮者の急増の問題に対しトランプ政権は大きな財政出動を伴う対策を打ち立てた。それが2020年3月に成立したCARES法である。また、2021年1月の感染者急増期に、バイデン政権発足後に成立したのがアメリカ人救済法である(表1)。以下、この2つの対策を中心にアメリカのコロナ対策における生活保障について概観してみよう。



出典) 労働政策研究・研修機構(2002)「新型コロナが雇用・就業・失業に与える影響」のデータより作成
<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f01.html> (2022年8月28日)

図2 コロナ禍における失業率の推移の国際比較、2020年1月～2022年4月、単位：%

表1 アメリカ連邦政府が成立させた新型コロナウイルス関連の法律、2020年3月～2021年3月

法案名	成立時期	財政支出	主な内容
Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act	2020年3月6日	約83億ドル	ワクチン開発支援、中小企業への低利融資など
Families First Coronavirus Response Act	2020年3月18日	約1,930億ドル	税額控除(コロナ休暇の従業員への給与支払分)、コロナ検査無料化、各州への財政支援など
Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)	2020年3月27日	約2兆2,300億ドル	個人向け現金給付(最大1,200ドル)、失業手当拡充(週600ドル上乘せ)、給与保護プログラム(PPP)など
Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act	2020年4月24日	約4,840億ドル	PPP、中小企業への運転資金融資、マスクなどの医療体制に対する追加予算など
Consolidated Appropriations Act	2020年12月27日	約9,200億ドル	個人向け現金再給付(最大600ドル)、失業手当拡充延長(週300ドル上乘せ)、PPP再開など
American Rescue Act of 2021	2021年3月11日	約1兆9,000億ドル	個人向け現金再々給付(最大1,400ドル)、失業手当拡充延長(週300ドル上乘せ、9月まで)、州政府支援、ワクチン普及支援など

注) 合計約6兆ドル(GDP比:約30%)。なお、大統領令(3月13日、8月8日)による対策の金額も含む。

出典) 磯部真一・宮野慶太(2021年3月16日)「バイデン米大統領、1.9兆ドルの新型コロナ対策法案に署名、ワクチンの普及加速を次の目標に(米国)」日本貿易振興機構、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/03/e3786c43b1d395e1.html> (2022年8月28日)を一部修正

2. 2021年 CAREAS 法

トランプ政権によって2021年3月27日に成立した「コロナウイルス支援、救済、経済保障法」(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act：以下 CAREAS 法)は、コロナ禍で急に生じた経済活動の停滞、特に、中小企業、失業者、生活困窮者等の救済を、2兆2300億ドルと米国史上最大規模の財政支出で実施した法律である。生活保障の観点から具体的な政策をみると以下の失業保険と世帯への直接給付が重要である (Keightley 2020, Congressional Budget Office 2020, Parrott et al. 2020, 藪2021)。

第一に、失業保険給付 (Unemployment Insurance Benefits) の拡充であり、①州政府の失業保険が受けられない人等を対象にしたパンデミック失業扶助 (Pandemic Unemployment Assistance：PUA) の給付、②通常の失業給付に週600ドル (Federal Pandemic Unemployment Compensation：FPUC) の追加給付 (2020年4月から2020年7月まで)、③通常の失業給付の13週間の延長、④勤務時間が減少した場合の部分的な失業給付等である。第二に、世帯への直接給付 (Economic Impact Payments) であり、日本の国税庁にあたる内国歳入庁 (Internal Revenue Service：IRS) により税額控除の仕組みを通じて、大人一人当たり1200ドル、16歳以下の扶養児童一人当たり500ドルを支給することである。例えば、父母と2人の子どもがいる場合は、3400ドル (= 1200 + 1200 + 500 + 500ドル) の給付がなされた。ただし、個人では7万5000ドル以上、カップルで15万ドル以上、世帯主で11万2500ドルの収入があると、その収入に応じて徐々に減額される (100ドル超過するたびに5ドル減額する)。その他、中小企業向けの労働者の給与保護プログラム (paycheck protection program：PPP) やメディケア (高齢者・障害者向け医療) における給付拡大、企業・州政府・地方政府の経済的支援、新型コロナウイルス関係の助成金等が含まれる。

なお、2020年12月27日にトランプ政権は2021年統合歳出法 (Consolidated Appropriations Act, 2021) を成立させ、一人当たり600ドルの直接給付が行われた。したがって、トランプ政権では大人一人だと1200ドルと600ドルで合計1800ドルの直接給付が行われたことになる。

3. アメリカ人救済法

アメリカの失業者の急増に対して巨額の資金を投じた CAREAS 法によって低所得者や失業者の生活悪化は緩和できたようである。しかし、新型コロナウイルスによって950万人が失業し、そのうち400万人が半年以上仕事のない状態になっていることから、政府による救済が必要だとし、バイデン政権は2021年3月11日に「アメリカ人救済法」(American Rescue Act) を成立させた。こうして約1兆9千億ドルもの巨額のコロナ対策が実施されることになった。アメリカ人救済法は、その生活保障に関わる主な施策としては、次の5点がある (White house 2021a,b ; Department of the Treasury 2021a,b)。

第一に、労働者世帯に対する直接救済 (direct relief) であり、年齢に関係なく一人あたり1400ドルの現金給付をした。例えば、4人家族だと給付額は5600ドルになる。ただし、単身世帯は年

取7万5000ドル以下、家族がいる世帯では世帯主の年収が11万2500ドル以下、結婚したカップルでは二人合わせて15万ドル以下の場合に満額支給されるが、それ以上になると減額される。

第二に、児童税額控除 (Child Tax Credit)、勤労所得税額控除 (Earned-Income Tax Credit)、児童・扶養家族ケア税額控除 (Child and Dependent Care Tax Credit) の拡大である。まず、勤労所得税額控除として、子どものいない人への勤労所得税額控除を543ドルから1502ドルに増額した。また、児童税額控除を子どものいる人には6歳以上の子ども一人当たり2000ドルから3000ドルに、6歳以下では3600ドルに増額した。さらに年齢制限を16歳から17歳に引き上げた。そして、児童・扶養家族ケア税額控除の対象者を拡大し、13歳以下の子どもを養育している世帯等の控除額を対象1人につき4000ドル、2人以上で8000ドルに引き上げた。

第三に、失業給付を受給している人に対して週300ドル (FPUC) の追加支給を実施した (2021年1月から2021年9月6日まで)。また、15万ドル以下の収入の人に対して失業給付の最初の1万200ドルまで税がかからないようにした。第四に、補足的栄養支援事業 (SNAP) の給付額を2021年12月まで15%増加した。第五に、貧困家庭一時扶助 (TANF) 受給者向けに総額で10億ドルの追加給付ができるようにした。その他、医療保険の保険料負担に対する助成、労働者の安全を確保するための小企業への緊急助成金、不利な地域にある小企業への資金援助、第一線で活躍する公務員を維持するための州・地方政府等への緊急支援資金、公共交通機関への助成金等様々な支援が含まれていた。

それでは、こうしたコロナ対策による生活保障のなかで、公的扶助はどのように実施されていたのか。次の節で検討していきたい。

II. コロナ禍における公的扶助政策

1. 公的扶助政策の全体像

コロナ禍において、アメリカの公的扶助はどのような対応を行ったのだろうか。それを確認するために、まず、アメリカの公的扶助の仕組みを概観したうえで、次いで、TANFを中心に公的扶助制度の動向をみていきたい。

さて、アメリカの公的扶助制度を考える際に日本と大きく異なる3つの点を確認しておきたい。第一に、アメリカは連邦制国家である。各州 (States) がそれぞれ国であり、それらの国が集まってできたのが連邦政府である。そして、連邦政府の役割として社会福祉は規定されておらず、社会福祉は州・地方政府の役割と位置付けられている。ここで述べる TANF などは連邦政府が規定にあった実施をする場合に州政府に対して助成をするという仕組みである。第二に、アメリカの公的扶助は縦割りの制度で分立している。例えば、連邦政府の保健福祉省の TANF、社会保障庁が運営する高齢者・障害者の補足的所得保障 (SSI)、医療扶助であるメディケイド (Medicaid)、農業省の補足的栄養支援事業 (SNAP)、住宅都市開発省の住宅手当のセクション8等である。第三に、コロナ禍の2020年の連邦政府の支出において低所得者への現金給付としては位置付けられている制度として最大のものが633億ドルの SSI、次いで575億ドル (給付部分) の勤労所得税額

控除（EITC）、277億ドルの追加的児童税額控除（ACTC）、そして53億ドルのTANFとなっている。つまり、公的扶助の代名詞であるTANFよりも税額控除が支出として大きいのである。なお、SNAPは食料以外には使えないため、現物給付として位置付けられるが、SNAPの連邦支出は789億ドルであった（Landersら2021：11）。これらの点を踏まえて、以下、TANFを中心に公的扶助の対応をみていきたい。

2. コロナ禍におけるTANF

1) TANFとは

まず、TANFについて簡潔に説明しておこう。1935年の社会保障法の成立以来実施されてきた子どものいる世帯、主に一人親世帯の公的扶助である要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children：AFDC）を1996年に大改革することで創設されたのが貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families：TANF）である。AFDCはエンタイトルメントプログラムとして権利性の強い給付とされてきたが、TANFはそのエンタイトルメントを法律で明確に廃止した。そのうえで、生涯で5年（60ヶ月）分しか受給できないように期間制限（time limit）を設定し、週に30時間（6歳以下の子どもがいる一人親は20時間）等の就職活動や就業を求める労働要件（work requirement）、その要件が達成できない場合に給付の廃止や減額等をする制裁措置（sanction）があり、TANFの受給は非常に制約の多いものになった（木下2007）。また、その給付額も州政府によってまちまちであり、期間制限などの条件も州政府によってはより短い。

2) TANFのコロナ対策

①コロナ禍におけるTANFの重要性

TANFは非常に厳しい条件でしか利用できない公的扶助となったが、新型コロナウイルスの感染が進むなかで、非常に重要な役割を担うものである。その理由は、第一に、CARES法やアメリカ人救済法でのコロナ対策に対応する現金給付は、単発で一過性のもの、または期限付きのものであり、一時的には生活困難への対応に効果があるものの、持続しない。TANFも一時扶助とあり、期限付きになっているが5年間の給付は相対的に長い。第二に、コロナ対策に対応する直接給付は、内国歳入庁（IRS）を通して行われており、納税の申告記録がなければ容易には給付がなされない。失業保険の追加的な給付も緩和されたとはいえ、多くの人にとっては失業保険に加入していることが前提になる。そもそもTANFは連邦所得税の申告の際、収入として計算されないし、TANF受給者の中には短期的な仕事をしていることも多く、また低所得のため連邦所得税の申告を免除されている。また、そうした人はオンラインでコンピューターを使って直接給付の申請をする必要があるが、そのためにはコンピューターが使える、ある程度英語ができること等が求められる。したがって、納税手続きを活用した給付が受けられない人がいる（Schweitzer 2020, Schott 2020）。第三に、TANFの給付額は毎月給付されるので、アメリカ人救済法の1回1400ドルなどの支給よりも総額としては額が大きくなりうる。TANFの給付額も額の多いニュー

ハンプシャー州だと月862ドル、最も少ないところでミシシッピ州146ドルである(2020年7月現在、Falk and Landers 2022: 8)。どちらにしてもTANFが毎月支給されれば、2ヶ月から10ヶ月で1400ドルと同程度の水準になる。TANFの支給額も貧困線を脱するには全く不十分な額であり、かつ労働要件等が要求され支給は厳しいが、TANFによって安定した収入が得られる貧困世帯も多いと考えられる(Shrivastava and Thompson 2022: 12)。

②コロナ禍におけるTANFの政策変化

コロナ禍では、TANF受給者も大きな問題が生じた。特に、外出抑制の間等、労働要件を満たすために働きに出たり、職業訓練を受けることが難しくなる。また、保育所や学校が閉鎖されると子どもを預けることができず、働きに出ることが難しくなる。さらに、自分や家族が新型コロナウイルスに感染した場合、労働要件を満たすことができなくなる。そして、何もできないで家にいる場合も期間制限の時計は進んでしまうのである。他方、もし働き続けられたとしても、TANF受給者はいわゆるエッセンシャルワーカーとして病院や福祉施設の職員、スーパーの店員、清掃・ゴミ収集などに従事している人も多く、感染の危険性が高く、その対応に追加的な支出がかかる場合もある。こうした問題に対して、TANFはどのように対応したのだろうか。

まず、Shantzら(2022)は全米各州のルールの変化をみることでTANFがどのように新型コロナウイルスに対応したのかを調査している。第一に、失業保険の追加給付を収入認定しないことである。失業保険の追加給付としてCARES法で週600ドルが一定期間支給され、アメリカ人救済法で週300ドルが支給された。それに対して、すべての失業給付を収入認定しない州が2州、追加給付のみ収入認定しない州が5州、通常の失業給付は収入認定するが、一定の追加給付を控除する州が23州、すべての失業給付を収入認定する州が21州であった。第二に、労働要件を緩和することである。全てのケースの労働要件を解除した州が35州、ケースバイケースで要件を免除するようにした州が6州、要件をなら解除しなかった州が10州であった。また、TANFの申請時に要求される職探しの要件を解除した州が3州あった。第三に、制裁措置を実施しないことである。新たな制裁措置を課さないようにした州が23州、すでに実施されている制裁を解除した州が19州、制裁を解除しなかった州が32州であった。第四に、期間制限を緩和することである。期間制限を停止または免除した州が9州、期間制限を延長した州が12州、期間制限を全く変更しなかった州が29州であった。ワシントンDCのみ連邦政府の期間制限後、州政府の資金によって給付し、実質的に期間制限をなしにした。メイン州は期間制限に到達した世帯が再申請できるようにして、実質的に延長を認めた。

次に、Safawiら(2021)の報告によると、2020年7月から2021年7月の間にTANFの給付額を引き上げた州が17州あった。子ども2人の一人親世帯(3人の世帯)の月額最高額でみると、最大の引き上げ額(月額)になったのはウエストバージニア州で202ドル(59%)引き上げて月542ドルとなった。次いで、ミシシッピ州が90ドル(53%)引き上げて260ドルとなった。ニューハンプシャー州は12ドル(1%)引き上げて月額が1098ドルと最大であった(p.2)。ただ

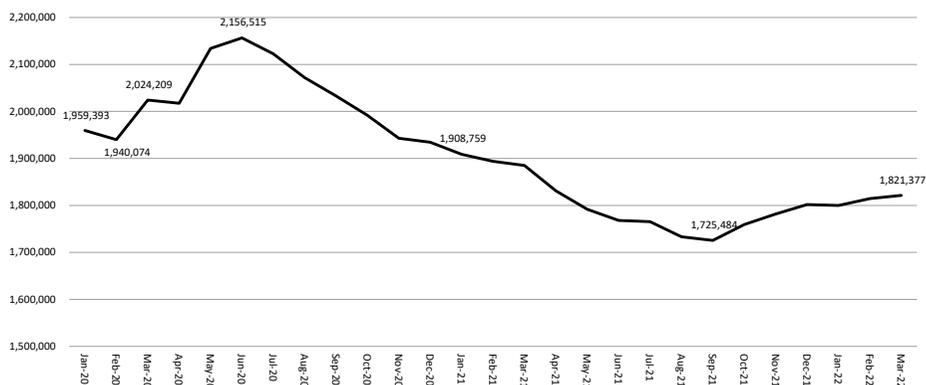
し、給付額を引き上げた州があったにもかかわらず、1996年7月から2021年7月にかけて、貧困線に占めるTANFの給付額のレベルは多くの州で低下している。つまり、1996年7月の州平均のTANF給付額は377ドルで貧困線の35%の保障水準であったが、2021年7月の平均給付額は497ドルで貧困線の27%に落ち込んでいる。これはインフレに要因がある。もっとも減額幅が大きいアリゾナ州は1996年の347ドル（貧困線の32%）から2021年の278ドル（同15%）でインフレ調整後実質52%の減額になっている。先程みたニューハンプシャー州は550ドル（51%）から1098ドル（60%）とインフレ調整後19%の増額になっている。ほとんどの州でTANFの給付額はインフレの拡大についていけず、実質額で減額になっており、給付額自体が貧困線の4割を切っていた（pp.7-9）。

さらに、2021年のアメリカ人救済法は連邦政府に10億ドルのパンデミック緊急扶助基金を設けた。これは州政府等が「再支給しない短期の給付」（non-recurrent, short term (NRST) benefit）のみ提供可能な資金を州政府等に配分するものである。短期というのは4ヶ月を超えないとされている。具体的には、緊急扶助、緊急時の住宅提供、ホームレスの人への短期扶助、緊急食糧扶助、短期の電気等の支払い、埋葬扶助、衣類の配布、学校への支払い等である。利用期間は2021年4月1日から2022年9月、2022年財政年度末までとなっている（Department of Health and Human Services 2021a）。配分額は各州政府等の子どもの人口とこれまでの緊急援助の総額を踏まえて配分された。最も配分額が多いカリフォルニア州には2億381万8559ドル、次いでニューヨークに1億2847万6323ドルが配分された（Department of Health and Human Services 2021b）。

3) TANF利用世帯数の変化

このようなTANFの政策対応のなかで、TANFの利用者はどのように影響を受けたのか。ここでは、利用者数の変化を確認しておきたい（図3）。まず、TANF利用者数は1996年の福祉改革を通じて減少してきたが、このコロナ禍に2020年2月の194万人から2020年6月の215万人まで増加した。ただし、その後2021年9月の172万人までコロナ感染前よりも利用者数が減少した。なお、2022年3月現在182万人と若干増加しているが、それでもコロナ禍前よりも少ない。

ただし、Prattら（2022）の研究によれば、この2020年2月から2020年6月の間のTANF受給世帯の変化は州政府によって大きく異なっていた。この期間に最もTANF受給世帯が増加した州は、ミシガン州で77.3%、次いでメリーランド州で70.5%増加し、その他の多くの州も増加傾向にあった。他方、減少した州もあり、最も減少した州はバーモント州がマイナス14.8%、ミシシッピ州がマイナス13.4%であった。これらの州を含めて少なくとも16州でTANF受給世帯が減少した。



出典）U.S. Department of Health & Human Services, TANF Caseload Data 2020, 2021, 2022
https://www.acf.hhs.gov/ofa/resource-library?&f%5B1%5D=program_topic%3A634 より作成

図3 TANF利用者数の推移 2020年1月から2022年3月まで、単位：人

3. コロナ禍におけるその他の公的扶助：SNAPと児童税額控除

1) SNAP

以上のように、州政府に裁量権のあるTANFは州政府によってコロナ禍に対応しようとするところと、そうでないところがあり、その対応は一律ではない。他方、補足的栄養支援事業（Supplemental Nutrition Assistance Program：SNAP）や児童税額控除（Child Tax Credit）は連邦政府の権限が強く、連邦政府の対策は大きく拡充した。

まず、SNAPの政策をみると、SNAPを管轄している農業省の年次報告書（Jonesら2022）によれば、2020年には学級閉鎖で学校給食が得られなかった食費分を償還する「パンデミック電子給付」（Pandemic Electronic Benefit Transfer：P-EBT）と農家から食料を買取り生活困窮にある家庭に配布する「農家からの食料箱事業」（Farmers to Families Food Box Program：2021年5月まで）が創設された。その他、夏休みの子どもの栄養支援のための夏季食料サービス事業（Summer Food Service Program：SFSP）やオンラインで食料を購入することを認めるパイロット事業を実施した。2021年1月1日よりSNAPの給付額を15%増額した（2021年9月30日まで）。2021年10月1日よりWICの給付額を24～47ドル程度一時的に増額している（pp.2-3）。

Center on Budget and Policy Priorities（2022a）によれば、SNAPの受給者はコロナ禍以前の月平均の37百万人から2020年6月に43百万人まで増加した。2022年2月現在の受給者は41百万人である（p.7）。また、SNAPの給付額をみると、一人世帯では最大給付月額250ドル、平均受給額は175ドル、3人世帯の最大給付月額は658ドル、平均受給額は520ドルであった（p.4）。TANFの受給者は2百万人を切っているが、SNAPはその20倍以上の受給者に給付しており、コロナ禍の生活困窮対策として重要な役割を果たしている。

2) 児童税額控除

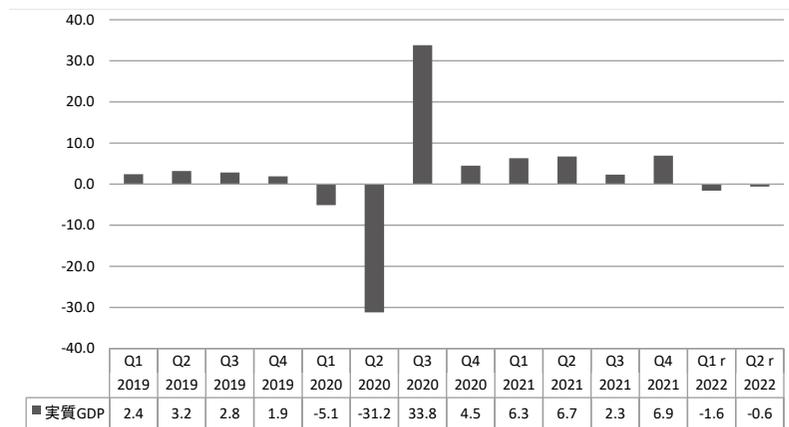
次に児童税額控除 (Child Tax Credit) については、アメリカ人救済法により、2021年7月15日以降子どものいる世帯で、二人親世帯収入で150,000ドル、一人親世帯収入で112,500ドルまでは、6歳以下の子ども一人につき3600ドル、6歳以上17歳までは一人につき3000ドルの満額の税額控除の給付が得られる。それ以上の収入になると減額になる。この給付が効果的なのは支給額の半額が自動的に毎月振り込まれたことである。例えば、6歳以上の3人の子どもがいる低所得の一人親世帯では、児童税額控除の総額は9000ドルとなり、その半額4500ドルは6ヶ月間毎月750ドルずつ支給され、残り半分の4500ドルは翌年の税額控除の給付として支給された (White house 2021c)。

財務省の報告によれば、2021年度だけで、61百万人の子どもを含む36百万世帯に児童税額控除として920億ドルを支給したという (Department of the Treasury 2022)。2021年12月には児童税額控除が61.2百万人の子どもに対して支給され、3.7百万人の子どもを貧困から救い出し、その月の子どもの貧困率を29%減少させたと見積もられている (Hardy and McCourt 2022: 3)。こうした児童税額控除の効果について18世帯の事例研究を行ったLensら (2022) によれば、児童税額控除は低所得の子どものいる世帯の家族生活を改善し、食料危機を回避し、子どもの教育を推進し、金銭管理能力を高め、労働を促進し、困難時の支えとなったことなどが報告されている。

III. 若干の考察とアメリカの公的扶助の課題

以上、アメリカのコロナ対策とTANFを中心に公的扶助の動向について見てきた。最後に、これらの政策の流れを踏まえて若干の考察をしておきたい。

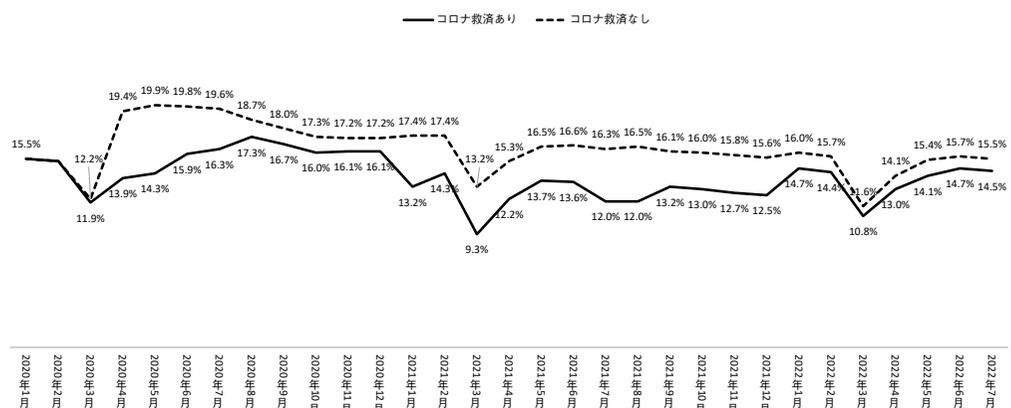
まず、トランプ政権、バイデン政権による巨額の資金投入によって、失業者や中・低所得層への現金給付や中小企業や州・地方政府等への助成が行われ、アメリカの産業や経済力は徐々に回復したと言える。失業率については、**図2**でみたように、新型コロナウイルス感染前の2020年1月の4.0%から2020年4月の14.7%に急増したが、徐々に減少し、2021年11月に3.9%へと感染前の水準に回復した。2022年1月には1日の新規感染者数が100万人を超える状況であったが、失業率は2021年2月以来2022年6月現在まで3%以下と低水準で推移している。また、実質GDPの変化をみると、2020年第2四半期(4-6月)はマイナス31.2%であったが、翌第3四半期は33.8%の急激な拡大をみせた (**図4**)。そして2021年度まで実質GDPはプラス基調であった。連邦政府のこうした大型のコロナ対策がアメリカ経済の回復を後押ししたと考えられる。



出典) Department of Commerce (2022) Gross Domestic Product (Second Estimate) and Corporate Profits (Preliminary), Second Quarter, <https://www.bea.gov/data/gdp/gross-domestic-product>, より作成

図4 アメリカの実質GDPの変化、2019年第1四半期から2022年第2四半期まで 単位：%

また、図5で示されるように、コロンビア大学の貧困・社会政策センターの推計によれば、特に2020年4月から6月と2021年全体にわたって、コロナ対策による生活保障の貧困削減効果が大きく現れていることがわかった。例えば、2020年4月の貧困率19.4%を13.9%へ、2021年7月の16.3%を12.0%へと低下させている (Center on Poverty & Social Policy, Columbia University 2022)。したがって、コロナ禍の巨額の経済投資は経済の回復だけでなく、貧困率の削減にも効果的であったと言えよう。ただし、その対策は一過性、または期限付きであり、2022年に入り、貧困率が上昇傾向にあり、インフレが高まるなかで、その効果も急速に薄れているようである。



出典) Center on Poverty & Social Policy, Columbia University (2022) Monthly Poverty Data, <https://www.povertycenter.columbia.edu/forecasting-monthly-poverty-data> (2022年8月28日)

図5 コロナ救済がある場合とない場合の貧困率の推移、2020年1月～2022年7月

他方、TANFについては、連邦政府の対応も緊急的な資金を一時配分したにすぎない。しかも

その条件設定については、州政府の権限が大きく、コロナ禍で受給者が増加した州もあれば、減少した州もあった。また、失業給付の追加給付を受けられるようにした州もあれば、そうでない州もあった。さらに、労働要件や期間制限等の制限を緩和した州もあれば、そうしなかった州もあった。そして、TANFのインフレを踏まえた実質の給付額を増加した州が一部あったが、ほとんどの州で実質の給付額は減少した。そのため、貧困にある人のなかでTANFを受給していない割合が高まっている。こうしたことから明らかに言えることは、地方分権によって、TANFの格差が大きくなりすぎ、統一的な評価ができなくなってしまったということである。連邦政府も権限がないためにTANFに対して統一的な対応をすることができず、資金を配分してあとは州政府に委ねるしかなくなっているのである。

一方、連邦政府の権限が明確なSNAPや児童税額控除のような対策については、連邦政府もコントロールが効きやすく、コロナ禍の一時的な生活困難に迅速に対応がなされた。TANFは貧困対策として不十分であり、その条件の改善もできない状況が続いている。そのためSNAPや児童税額控除等の拡大がなされたとも言える。SNAPは4千万人もの受給者がおり、その受給にステイグマが弱い。また、児童税額控除は税制を通して給付されるので、福祉事務所等で審査がいらず、厳密には担当者から就労や生活の指導を受けることもなく利用がしやすい。こうしてTANFよりも、SNAPや児童税額控除の拡充によって貧困対策がなされてきていると考えられる。

つまり、現在アメリカでは、TANFは貧困対策としては大きなインパクトを持たなくなってしまっており、政治的にも、政策的にも貧困対策の焦点から外されてきているようである。1996年の福祉改革以来のTANF受給者のほぼ右肩がりの減少によって、現金給付としての意味あいよりも、就労支援策や福祉サービスとして意味合いの方が大きくなってきているのである。それにかわって、SNAPや児童税額控除がコロナ禍の貧困対策、生活保障として重要性を増している。

しかしながら、SNAPは現物給付であり、食料しか購入できない。SNAPで家賃は支払えないし、服も買えない。また、児童税額控除も2022年1月以降、追加的な児童税額控除が終了したあと子どもの貧困が高まると危惧されている。そもそも児童税額控除も納税をしている勤労者を前提としているため、無収入の人やTANF等福祉給付で生活している最も困難にある人には支援が行きづらい仕組みである。また年に1度の支給が原則である（Hardyら2022：10）。アメリカ人救済法で実施された児童税額控除の拡充した手段（半年間毎月分割して支給するなど）などが今後の貧困対策の試金石になるかどうかが問われるところである。他方、TANFは現金を給付するだけでなく、就労が困難な人への支援、医療扶助やSNAP等との連携など、ケースワーカーによって様々な生活保障につながる可能性も持っている。つまり、その貧困におかれた人々の状況によって、TANF、SNAP、児童税額控除で最も有効なものがあるだろうし、そもそもアメリカでは複数の制度を同時に利用することができる。このような貧困対策の特徴を踏まえて、コロナ対策後のアメリカの公的扶助のあり方を検討していく必要がある。

最後に、アメリカのコロナ対策は、日本のコロナ対策とはその方法も投入金額も大きく異なっている。アメリカ等の海外のコロナ対策を参考にしつつ、日本の緊急時の貧困対策をどのように

すべきだったのかを今後検証していく必要があるだろう。

【謝辞】

本研究は、科学研究費補助金（JSPS 20K02221：代表 木下武徳）の助成を受けたものである。

参考文献

- 磯部真一・宮野慶太（2021年3月16日）「バイデン米大統領、1.9兆ドルの新型コロナ対策法案に署名、ワクチンの普及加速を次の目標に（米国）」日本貿易振興機構、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/03/e3786c43b1d395e1.html>
- 伊藤周平（2022）『コロナ禍からみる日本の社会保障—危機対応と政策課題』自治体研究社
- 川上高司・石井貫太郎編（2022）『パンデミック対応の国際比較』東信堂
- 木下武徳（2007）『アメリカ福祉の民間化』日本経済評論社
- 厚生労働省（2021a）『令和3年版 厚生労働白書—新型コロナウイルス感染症と社会保障—』
- 厚生労働省（2021b）『令和3年版 労働経済の分析—新型コロナウイルス感染症が雇用・労働に及ぼした影響』
- 内閣府（2021）『コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会報告書』
- 中本悟・佐藤千登勢・宮崎礼二・本田浩邦（2021）「動き出すアメリカとバイデン政権」『経済』新日本出版社、311号、2021年8月、pp.14-32.
- 藪恭兵（2021年1月4日）「トランプ米大統領、新型コロナウイルス対策の追加支援法案に署名（米国）」日本貿易振興機構、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/01/841feef3d531fd61.html>
- マー、マシュー（2021）「米国におけるホームレスネス、Systemic RacismとCovid-19 Syndemic」『貧困研究』26号、pp.4-10.
- NHK（2022年8月28日）「世界の感染状況」、<https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/world-data/>（2022年8月28日）
- Center on Budget and Policy Priorities（2022a）*Policy Basics: The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/policybasics-SNAP-6-9-22.pdf>
- Center on Budget and Policy Priorities（2022b）*Robust COVID Relief Achieved Historic Gains Against Poverty and Hardship, Bolstered Economy*, https://www.cbpp.org/sites/default/files/2-24-2022pov_1.pdf
- Centers for Disease Control and Prevention（2022, August 23）*COVID Data Tracker*, <https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker>（2022年8月26日）
- Congressional Budget Office（2020）*Preliminary Estimate of the Effects of H.R. 748, the CARES Act, Public Law 116-136, Revised, With Corrections to the Revenue Effect of the Employee Retention Credit and to the Modification of a Limitation on Losses for Taxpayers Other Than Corporations*, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-04/hr748.pdf>
- Department of the Treasury（2021a）*Fact Sheet: The American Rescue Plan Will Deliver Immediate Economic Relief to Families*, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Fact-Sheet-03-18-21.pdf>
- Department of the Treasury（2021b）*American Rescue Plan: Treasury's Progress and Impact After Six Months*, <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/American-rescue-plan-treasurys-progress-and-impact-after-six-months>
- Department of the Treasury（2022）*Fact Sheet: The Impact of the American Rescue Plan after One Year*, <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/American-rescue-plan-treasurys-progress-and-impact-after-one-year>

- treasury.gov/news/press-releases/jy0645
- Department of Health and Human Services (2021a) *Pandemic Emergency Assistance Fund Fact Sheet*, <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/ofa/PEAF-factsheet-final.pdf>
- Department of Health and Human Services (2021b) *Pandemic Emergency Assistance Fund Allotment – States*, <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/ofa/State-pandemic-emergency-assistance-fund-allotment-Table.pdf>
- Falk, Gene and Patrick A. Landers (2022) *The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: Responses to Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL32760.pdf>
- Hardy, Bradley L. and McCourt (2022) *Child Tax Credit Has a Critical Role in Helping Families Maintain Economic Stability*, Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/4-14-22tax.pdf>
- Jones, Jordan W., Saied Toossi, and Leslie Hodges (2022) *The Food and Nutrition Assistance Landscape: Fiscal Year 2021 Annual Report*, Department of Agriculture, <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=104145>
- Keightley, Mark P. (2020) *CARES Act Payments Use and Recipient Characteristics: In Brief*, Congressional Research Service, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46467/>
- Landers, Patrick A., Karen E. Lynch, Jessica Tollestrup, Gene Falk, Conor F. Boyle (2021) *Federal Spending on Benefits and Services for People with Low Income: FY2008-FY2020*, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46986/>
- Lens, Vicki, Abraham Arriaga, Caterina Pisciotta, Lily Bushman-Copp, Kimona Spencer and Samantha Kronenfeld (2022) *Spotlight on Child Tax Credit: Transforming the Lives of Families*, City University of New York, and Columbia University, https://static1.squarespace.com/static/610831a16c95260dbd68934a/t/623a188046c83d55943e45fb/1647975966070/NYC-Poverty-Tracker_Child-Tax-Credit-Interviews-2022.pdf
- Marr, Chuck, Kris Cox, Stephanie Hingtgen, and Katie Windham, (2021) *Congress Should Adopt American Families Plan's Permanent Expansions of Child Tax Credit and EITC, Make Additional Provisions Permanent*, Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/5-24-21tax.pdf>
- Pratt, Eleanor and Heather Hahn (2022) *Temporary Assistance for Needy Families Caseloads Early in the Pandemic: Experiences Varied by State*, Urban Institute, <https://www.urban.org/research/publication/temporary-assistance-needy-families-caseloads-early-pandemic>
- Parrott, Sharon, Chad Stone, Chye-Ching Huang, Michael Leachman, Peggy Bailey, Aviva Aron-Dine, Stacy Dean, and LaDonna Pavetti (2020) *CARES Act Includes Essential Measures to Respond to Public Health, Economic Crises, But More Will Be Needed*, Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-27-20econ.pdf>
- Safawi, Ali and Cindy Reyes (2021) *States Must Continue Recent Momentum to Further Improve TANF Benefit Levels Benefit Increases Can Promote Racial Equity and Child Well-Being*, Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/10-30-14tanf.pdf>
- Schott, Liz (2020) *State TANF Agencies Can Help Connect TANF Households With Federal Economic Impact Payments*, Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-18-20tanf.pdf>
- Schweitzer, Justin (2020) *TANF Is a Key Part of the Mix of Aid Programs Supporting Families During COVID-19*

Crisis, the Center for American Progress, <https://www.americanprogress.org/article/tanf-key-part-mix-aid-programs-supporting-families-covid-19-crisis/>

Shrivastava, Aditi and Gina Azito Thompson (2022) *TANF Cash Assistance Should Reach Millions More Families to Lessen Hardship: Access to TANF Hits Lowest Point Amid Precarious Economic Conditions*, Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-16-15tanf.pdf>

Shantz, Katie, Linda Giannarelli, Ilham Dehry, Sarah Knowles, and Sarah Minton (2022) *State TANF Policies During the COVID-19 Pandemic: Work Requirements, Time Limits, and the Treatment of UI Income*, Urban Institute and Department of Health & Human Services, <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/opre/wrd2020-covid-special-topics-feb2022.pdf>

Tooze, J. Adam (2021=2022) *Shutdown: How Covid Shook the World's Economic*, Allen Lane (アダム・トゥーズ著、江口泰子 訳 (2022) 『世界はコロナとどう闘ったのか? パンデミック経済危機』東洋経済新報社)

White house (2021a) *The American Rescue Plan*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/American-Rescue-Plan-Fact-Sheet.pdf>

White house (2021b) *The American Rescue Plan*, <https://www.whitehouse.gov/american-rescue-plan/>

White house (2021c) *The Child Tax Credit*, <https://www.whitehouse.gov/child-tax-credit/>

※参考文献のURLはすべて2022年8月31日にアクセスを確認済である。