

## 書 評

## 久本貴志著 『アメリカの就労支援と貧困』

(日本経済評論社、2014年)

木下 武徳

## I 本書の意義と位置

2006年10月に全国知事会・全国市長会の報告書『新たなセーフティネットの提案～「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ』が公表された。この報告書が提案した大きな生活保護改革案として、稼働世帯の生活保護の受給期間を最大5年とする期間制限を導入する「有期保護制度」や、ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度の創設がある。有期保護は憲法25条の生存権規定により導入が困難であったが、就労支援については、2013年に成立した「生活困窮者自立支援法」によって2015年4月から実施されることになった。

これらの提案のモデルとして、アメリカの1996年の福祉改革法が参考にされていることは間違いない。なかでも子どものいる世帯の公的扶助である「貧困家庭一時扶助」(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)の導入とそれに伴う就労支援策である。TANFの受給は一生で5年(60ヶ月)分に制限する期間制限が導入され、TANFを受給する条件として週35時間以上の就職活動などの就労要件が課された。一方、単に公的扶助の利用を廃止するだけで、就労に結びついていないという批判に対して、1998年に就労支援策である「労働力投資法」(Workforce Investment Act: WIA)が創設された。

TANFについての研究は、これまでに多くの論文や研究書がある。しかし、WIAも含めて貧困層への就労支援を取り上げた研究は稀有である。また、日本でも生活困窮者への就労支援の強化が求められてきている。そのなかで、本書がアメリカの貧困層への就労支援策を追究した意義は大きい。以下、本書の内容を概観しよう。

## II 本書の構成と内容

本書の構成は、序章で本書の問題意識とアメリカの貧困とワーキング・プア、アメリカ型就労支援の基本構造について述べたうえで、第1章で、連邦レベルの就労支援制度としてのTANFとWIA、就労支援策のキーワードである「Sector Strategies」や「Career Pathways」、「コミュニティ・カレッジ」が紹介され、第2章でカリフォルニア州、第3章でミシガン州、第4章でオレゴン州の事例が検討され、終章で全体のまとめがある。

まず、序章の「アメリカの貧困と就労支援の基本構造」では、次の文章から始まる。「アメリカでは個人の自由が至上の価値であり、その最大の基盤は労働によって自立的に生きることである」。それを公民権運動の1963年のワシントン大行進のタイトルが「Washington March for Job and Freedom」であったことに見出す。つまり、自由を得るためには仕事が必要だというのがアメリカの論理だという (pp.1-2)。

では、実際に貧困にあえいでいる人々にどう支援するのか。それには大きく2つのアプローチがある。一つは「就労最優先アプローチ」(Work First Approach)であり、「福祉受給者に対して、できるだけ早く就労させることを優先するアプローチ」である。もう一つは「人的資本アプローチ」(Human Capital Approach)であり、「福祉受給者が自立的な生活を可能にする職種に就くために自らの技能を磨く機会を提供する」(p.2)。

アメリカには、フルタイムで働いても4人家族の貧困ラインの年収(時給11.06ドル)を稼ぐことができない低賃金労働者、つまり、ワーキング・プアが全労働者の28%を占める。それは低技能ゆえに、賃金水準の高い職種に移動できないことが原因であり、そこから脱するための技能習得、すなわち人的資本アプローチも、自立的な暮らしを維持することにつながり、アメリカ的な理念と合致するという(p.12)。

そして、「アメリカ型就労支援は、就労最優先アプローチの1階部分の上に、州・地方レベルの裁量による人的資本アプローチの2階部分が構築されるという基本構造である」という(p.15)。本書の課題として、「就労最優先アプローチを基礎にして、対象者が選択すれば自助努力で技能を向上させていける仕組みを提供する、すなわち個人の自助努力を前提として自立の機会を提供する」ということが、アメリカ型就労支援の特徴であることを明らかにしたい」とする(p.18)。

第1章「連邦レベルの就労支援制度」では、連邦レベルの貧困層を対象とした代表的な就労支援プログラムとして、TANFとWIAがとりあげられる。TANFは、1996年の福祉改革法により「就労を通じて自立を促進すること」を目的とする。TANFの具体的な内容は先に述べたとおりであり、就労最優先アプローチを採用している。TANFの就労支援の問題点として、一人親世帯の親が、就労、家事・育児、教育訓練を平行してこ

なしていくことの困難さ、TANFには12か月以上の教育訓練への参加に制約があることや、連邦政府の労働参加率への規制が厳しすぎるなどが指摘される(pp.26-35)。

次に、WIAの目的の一つに福祉依存を減らすことが規定されていることを確認したうえで、その中核となる「WIA一般プログラム」は、その利用の資格判定、職業紹介、アセスメントなどを含む「主要サービス」、主要サービスでは仕事を得られない人へのカウンセリングなどをする「集中サービス」、集中サービスをしても仕事を得られない人への職業訓練やOJTなどを含む「訓練サービス」により構成されていることが説明される。つまり、WIAも、TANF同様、求職活動がうまく行かない場合に、教育訓練などが受けられるという就労最優先アプローチをとっている(p.41)。

一方、人的資本アプローチのための取り組みとして、医療、製造業、建設業などのその地域の「雇用主のニーズに対応するため、地域の特定の産業に焦点をあてて、教育訓練などの就労支援をおこなおうとする州もしくは地域レベルの取り組み」である「Sector Strategies」(p.58)、「働きつつ継続的に教育訓練を受けやすいように、参加や退出の機会を増やし、技能を身につけ、それを証明する修了証や学位もとりやすく配慮した」「Career Pathways」(p.62)がある。それらのプログラムを実施するうえで重要な「コミュニティ・カレッジ」は2年制の大学で準学士の学位を授与する認可された公立機関であり、授業料が比較的安く、教育訓練のために短期で修了証を発行することもでき、貧困層への教育訓練で重要な役割を果たしているという(pp.65-66)。これらの就労支援の基本を踏まえて、3つの州の事例が報告される。

第2章「カリフォルニア州福祉改革とコミュニティ・カレッジ」では、まず、カリフォルニア州のTANF事業であるCalWORKsの受給世帯は全米で一番多い55万世帯に及ぶことが指摘される。

CalWORKsも基本的には、その利用申請者には求職活動をさせて、雇用されなかった場合のみ、教育訓練を提供する就労最優先アプローチをとっている (p.76)。ただし、好景気の1990年代後半でも、元CalWORKs受給者の半数は就労していないことが明らかにされている (p.83)。

そのなかで、コミュニティ・カレッジを利用した「カリフォルニア・コミュニティ・カレッジ・CalWORKs」(CCCCalWORKs)プログラムは、受給者のために、短期集中の職業プログラム、就労体験などを提供する (pp.87-88)。CCCCalWORKsの利用者数は州全体で4万人を超え、CalWORKsの受給者の28%がコミュニティ・カレッジに登録しているという (p.89)。特に、短期で修了証が取得できるコースが設定され、有資格の准看護師 (9週間)、在宅介護助手 (6週間)、エアコン／冷蔵庫の修理人 (18週間) などのコースがある (p.94)。

こうした教育訓練の成果として、コミュニティ・カレッジを修了した受給者の稼得収入が、その教育達成度に応じて高くなっている (pp.101-102)。ただし、準学士を取れた一部を除き、その所得水準でも貧困から抜け出すには不十分であるという (p.106)。

第3章「ミシガン州の教育訓練重視の試み」では、デトロイトを中心に自動車産業で栄えたミシガン州が、グローバル化の影響で多くのブルーカラーの労働者が失業し、雇用が減少するなかで、人的資本アプローチを強化してきた事例が取り上げられる。Sector Strategiesである2004年の「ミシガン州地域技能アライアンス」(MiRSA)は、地域や一定の産業について、雇用主や教育訓練機関などのパートナーシップを活用して、そこでニーズのある技能を労働者が身に付ける機会を提供する (p.125)。具体例としては、「デトロイト介護RSA」や「南西ミシガン医療関連職種アライアンス」によって、介護や有資格看護助手などの教育訓練を行い、就職に結びつけたという

(pp.128-130)。また、「どの労働者も置き去りにしない」(NWLB)プログラムでは、医療やバイオ、再生エネルギーなどの成長部門で必要とされる技能や資格・学位を獲得できるよう、コミュニティ・カレッジなどで2年まで無料で教育訓練が受けられる (p.132)。ここで、活用されるのが、段階的に学びを積み重ねていくCareer Pathwaysである。例えば、看守準備コースを修了すると時給12.98ドルから14.23ドルの仕事に、1年間の刑事司法コースを修了すると12ドルから16.23ドルの仕事に、準学士の学位を取得すると24ドルの仕事に就くことができることが示され、利用者にキャリアアップの道筋を提示している (p.136)。

第4章は「オレゴン州の継続的な教育訓練機会の提供策」であり、まず、オレゴン州のSector Strategiesの対象になった先進製造業 (運搬設備・医療機器)、天然資源産業 (農業・漁業など)、クリーン・テクノロジー産業 (バイオマス、電気自動車など)、医療サービスなどに対象を絞って、不熟練職から入職段階の職、ミドルレベルの職、管理職・専門職へとキャリアアップできるように、就労支援サービスを提供している。特に、コミュニティ・カレッジでは、雇用主助言委員会がかかわってCareer Pathwaysのコースの関連性を図示した「ロードマップ」を200以上作成した (p.163)。この大きな特徴は、準学士の学位取得に必要な単位を複数のグループに分割して、そのグループの単位を順次修得すれば修了証を授与する仕組みを設けたことである。これらの単位を利用者の都合に応じて短期間で修了証を取得できるようにし、さらに順次単位を修得することで、最終的に準学士の学位を獲得できるようにする。こうすることで、就労、家事・育児、教育訓練を平行してキャリアアップできるように支援をするのである (pp.164-165)。

終章では、まとめとして、「教育訓練を受けることを希望する者は、就労や家事・育児との調整、

教育訓練費用の負担といった問題を原則として自らの力で解決」していく必要があり、かなり厳しい。それでも、「自立に向かう意志のある者に対して、アメリカ型就労支援は教育訓練の機会を提供する」という (p.198)。そして、このような機会を提供するCareer Pathwaysなどの支援を、「自助努力のための環境整備型の就労支援」と評価している (p.200)。そして、「アメリカ型就労支援の特徴は、個人の自助努力を前提とした就労支援」であり、「アメリカの貧困層は、こうした支援のもとで、自立し自由を獲得することを目指すのである」と結論づけている (p.200)。

### Ⅲ 本書の評価と課題

本書は、就労最優先アプローチのなかで実施される人的資本アプローチについて、カリフォルニア州、ミシガン州、オレゴン州の3つの州の事例を、Sector StrategyとCareer Pathway、および、それを中心的に担うコミュニティ・カレッジに注目して分析した。アメリカはとかく就労最優先アプローチ（ワークファースト）が有名であるが、そのために、そこで行われている人的資本アプローチが見えにくい。本書はその見えにくい部分を明らかにした重要な研究である。特に、福祉から就労へとシフトした社会福祉政策（TANF）と、貧困層も対象にした労働政策（WIA）の両面から、貧困層のための就労支援としての教育訓練を追究しており、アメリカの就労支援策をこれまでよりもより広く理解することに貢献していると言えよう。

また、雇用主の意見を踏まえて、必要な知識と技能についての教育訓練を行うSector Strategiesや、継続的に教育訓練を受け、キャリアアップにつなげていくCareer Pathwaysという手法は、日本でも大いに参考にされるべき手法である。また、日本にはない公教育システムであるコミュニティ・カレッジによる教育保障や職業教育訓練への

役割の大きさには目をみはるものがある。

日本では、アメリカは福祉国家ではなく、貧困対策が不十分だと切り捨てられがちであるが、本書を通して、実は力点のいれるところが異なっているという点を見落としているのではないかと気付かされる。これまで、現金給付と福祉サービスに焦点が当たりがちであったアメリカの福祉国家研究に、本書は就労支援策というもう一つの領域を開拓したと言えるのではないかと。そして、それは、日本がこれから生活困窮者支援に取り組むなかで、アメリカから学ぶことができる重要な領域でもあると言えよう。

一方、本書で気になった点として、次の4点を指摘しておきたい。第一に、第2章のカリフォルニア州だけ、WIAやSector Strategies、Career Pathwaysについて言及がなされておらず、もっぱらTANFとコミュニティ・カレッジしか述べられていない。カリフォルニア州は全米最大の人口を持つ州であり、CalWORKsの規模も大きくそれだけで分析に足りうるかもしれないが、やはり本書の枠組みにそった分析が期待される。

第二に、州によって、大きな違いがあることは前提として、これらの就労支援策がどのように展開されているのか、アメリカ全体の動向についても検討が必要ではないかと思われた。それがあってこそ、先の3つの州の事例の特徴や位置づけがより明確にもなろう。

第三に、2000年代に不況期に入り、人的資本アプローチをとる州が増えたようであるが、その辺の詳しい分析がほしかった。特に、2008年のリーマンショックにより失業者が急増するなかで、これらの就労支援策はどう対応したのかも注目したい点である。

第四に、日本の生活保護や生活困窮者支援でも、現場レベルで大きな課題となっている、対象者の選定方法についてぜひ追究してもらいたい。妊婦や障害者であっても就労要件が課されるアメリカ

で、個別ケースでどうそれを判断しているのか。それを的確にアセスメントする方法を確立しなければ、就労支援の成果も出ない。

これらのアメリカの貧困層の就労支援の探究

は、日本の貧困層の就労支援にとっても重要な教訓となるだろう。筆者の今後の研究にさらに期待したい。

(きのした・たけのり 北星学園大学)