

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月13日現在

機関番号：17101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K17263

研究課題名(和文) アメリカにおける貧困層への包括的な就労支援に関する研究

研究課題名(英文) Study about Comprehensive Job Assistance for the Poor in the United States

研究代表者

久本 貴志 (Takashi, Hisamoto)

福岡教育大学・教育学部・准教授

研究者番号：90452705

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的はアメリカの就労困難層を対象とした就労支援策を包括的に分析することである。本研究の成果として、就労困難層に対してアセスメントを行って就労阻害要因を把握した上で対象者に応じた就労支援を展開する州・地方政府があることを明らかにした。他方で、予算制約等に理由により制裁の強化等の就労困難層に厳しい制度変更が行われていた。今後は、支援の拡充と受給者にとって厳しい改革の中で揺れ動くアメリカの就労支援の考察を深めていきたい。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、アメリカにおける就労困難層への就労支援を分析し、近年の公的扶助受給者に関する就労支援策の動向としてアセスメントの強化の方向性があること、それと同時に制裁の強化等の厳しい改正も行われていることを明らかにした。学術的意義はこの点にあり、厳しい就労支援策の限界への対応の一端を明確にできたことと限界が認識されつつも厳しい就労支援策が継続されていることを示せたことである。また、近年、日本においても生活保護者や生活困窮者への支援で就労支援が重視されているが、厳しい対応を取るにしてもアセスメントは欠かせないこと等、日本の就労支援策にも一定の示唆を与えることができる。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is comprehensively analyzing job assistance for public assistance recipients who are hard to employ. It is shown that some state and local governments make policies about job assistance which is based on an assessment of recipients needs. Also, it is shown that the harsh policy changes for public assistance recipients who are hard to employ were done because of budgetary constraints. In the future, I will study about America's job assistance that wavers between improving support and harsh policy changes.

研究分野：社会政策

キーワード：TANF 就労支援 就労困難層 包括的なアセスメント

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

1996年にアメリカ連邦政府は福祉改革を行い、TANF が開始された。先行研究においては、TANF の詳細や TANF に係る財政について分析がなされてきた。研究代表者は、TANF において受給者に就労要件を課し就労を促す側面に着目し、TANF における就労支援の研究を進めてきた。TANF における就労支援を含めてアメリカの就労支援策の基調として就労最優先 (work first) アプローチがあること、さらに各州政府の裁量で人的資本 (human capital) アプローチを採用していることを、アメリカ型の就労支援として明らかにしてきた。また、個人の自助努力を前提とした就労支援および自立への継続した教育訓練機会の提供がアメリカ型就労支援の特徴であると指摘した。

福祉改革以後、TANF 受給者数が減少していくなかで、問題とされたのが、就労困難層であった。一時的な貧困層は TANF の支援を利用して、就労し TANF を離脱するが、就労困難層は受給を続けるという問題である。就労最優先アプローチによる支援では就労に結びつかず (結びついたとしても再受給に至る) 人的資本アプローチによる支援では基礎学力不足や就労阻害要因のために教育訓練の受講や継続が困難になることが起こる可能性がある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、アメリカにおける貧困層への就労支援を包括的に分析し、その全体像を明らかにすることである。具体的には、これまで研究代表者がおこなってきたコミュニティ・カレッジによる教育訓練の分析をさらに深め、就労困難層に対する教育訓練につなぐための支援を分析の対象に含めることによって、アメリカにおける就労支援を再検証する。

3. 研究の方法

本研究の目的であるアメリカの貧困層に対する就労支援の全体像を明らかにするために、文献による研究、議会資料および会計検査院の報告書ならびに研究機関の報告書等による研究、アメリカにおける現地調査 (インタビュー) を行った。

TANF の実施に関する各州政府や地方政府に裁量が与えられているので、本研究では、ニューヨーク市およびワシントン州を事例として取り上げた。どちらの事例も、就労支援の先進的取り組みを行っている事例として取り上げられることが多いため、本研究の対象とした。

4. 研究成果

本研究の成果は以下の通りである。

(1) アメリカ全体の状況

TANF における就労要件は以下の通りである。連邦法では、成人受給者に 2 年以内に就労もしくは就労関連活動に参加することを義務づけ (障害者や 1 歳未満の子どもを育てるひとり親 (生涯で 12 か月のみ) は免除される) ている。就労等の活動への参加時間については、6 歳未満の子どもがいる家族は週に 20 時間以上 (「主要活動」に 20 時間以上)、連邦補助金付きの保育サービスを利用していない二人親家族は 35 時間以上 (「主要活動」に 30 時間以上)、などの基準が設定されている。「主要活動」には、賃金補助なしの雇用、賃金補助付きの民間雇用、賃金補助付きの公的部門の雇用、就労体験、OJT、求職および就労準備支援、コミュニティ・サービス・プログラム、職業教育訓練、コミュニティ・サービス・プログラムに参加する者への保育の提供が含まれている。他方、「周辺活動」には雇用に直接関係のある職業技能訓練、雇用に関係のある教育、中等教育、GED 取得コースが含まれている。「主要活動」の職業教育訓練には、12 か月以内の受講、就労要件の対象となる参加者の 30% までという規定がある。

各州・地方政府は、上述の連邦法で規定された活動に一定時間以上参加している受給者の比率を労働参加率と言うが、その労働参加率を一定以上にしなければならない (全体で 50% 以上、二人親のケースで 90% 以上)。加えて、受給者は生涯受給期限が 5 年 (受給者の 20% は免除できる) と設定されている。州政府にとっては、連邦補助金が活用できるのが 5 年ということになる。

州・地方政府からみると、労働参加率を一定以上にできなければ連邦補助金が削減され、また連邦補助金が活用できるのが 1 ケースあたりで 5 年ということになるので、受給者をなるべく早く就労させなければならないということになる。他方で、受給者側からみれば、公的扶助を受給するためには就労等の活動をしなければならず、また生涯で 5 年しか受給できないため、就労への圧力を感じざるをえない状況となる。

連邦法の就労要件の特徴から、早期の就労による TANF からの離脱を目指す手法、すなわち就労最優先アプローチ (work first approach) が採用されていると言える。就労最優先アプローチにより、州・地方政府は TANF 受給者になるべく早く就労できるよう就労支援を展開することになる。そうした就労支援に上乗せする形で、州・地方政府の裁量で、教育訓練等を行っていくことになる。

TANF 受給者数を見ると、1996 年福祉改革以降、若干増加した時期はあるものの、改革前に比べると大幅に減少している。よく指摘される懸念として、就労できる受給者は早くに自立するが、TANF を受給し続ける者の中には就労困難層が多いというものである。

会計検査院のレポートによると、いくつかの州の職員は、州政府に課される TANF の労働参

加率要件を満たすというプレッシャーが、就労困難な現金扶助受給者に焦点をあてさせる要因になっている、と回答したという (GAO (2014), *Temporary Assistance for Needy Families: Action Is Needed to Better Promote Employment-Focused Approaches*, GAO-15-31.)。また、健康問題、障害、麻薬乱用、犯罪歴、家庭内暴力、低学歴、障害をもった子どもや親のケアは、TANF 受給者にとって就労阻害要因となりうる。そうした TANF 受給者は、就労のための準備をし、仕事を見つけ、維持するために、より強化された支援が必要となると述べている (同上)。より強化された支援の例として、TANF 受給者の雇用や収入の増加が期待できる 4 つのアプローチが提示された。すなわち、subsidized employment, treatment and employment service, career pathways, modified work-first の取り組みである (同上)。

上述の 4 つの取り組みの概要を示す。subsidized employment は、公的資金を活用して、対象者のための一時的な就労の機会の創出や維持をしていく取り組みである。Treatment and employment service は、メンタルヘルス、薬物乱用、身体障害に対する治療・支援と就労支援を組み合わせた取り組みである。career pathways は、労働需要のある特定の職業や産業を対象として、技能を継続的に身につけられるようにする取り組みである。modified work-first は就労を優先するもののアセスメントを行い、必要に応じて教育訓練をおこなう就労支援である (同上)。

本研究では、上述の 4 つの取り組みの類型にはこだわり過ぎずに、事例ごとに就労困難層に対する就労支援が行われているかを分析した。つまり、treatment and employment service および modified work-first に着目しつつ、近年の就労支援策がどのように展開されたのかを検討した。

(2) ニューヨーク市

ニューヨーク州 (ニューヨーク市) の TANF は FA (Family Assistance) という名称で行われている。連邦法に規定される通り FA は 5 年の受給期限がある。FA の受給期限が切れると、SNA (Safety Net Assistance) という州政府の公的扶助に移行する。

2010 年代半ばまでのニューヨーク市の公的扶助受給者向けの支援をみると、受給者の状況に合わせて複数のプログラムが行われていた。その中で、中心的なプログラムは、早期の就労を支援するための Back to Work (BtW)、就労体験を提供する Work Employment Program (WEP) であった。受給者は週 3 日 WEP で就労体験、週 2 日 BtW で求職支援を受けつつ就職活動を行う形が一般的であった。(Kasdan, Alexa with Sondra Youdelman (2008), *Missing the Mark: An Examination of NYC's Back to Work Program and its Effectiveness in Meeting Employment Goals for Welfare Recipients, Community Voice Heard.*) また、公的扶助申請者は申請から受給可否の判定まで (45 日程度) は週 5 日 BtW で求職支援を受けつつ就職活動を行っていた。

こうした就労支援に対する主だった批判として、BtW の支援によって就労しても雇用を維持することができない、教育訓練の機会がほとんどない、WEP で就労体験する分野と希望する職種が異なるため意味がないといったものがあった (同上)。

上述の就労支援プログラムとは別に、傷病や障害等で就労が困難な公的扶助受給者に対して、その受給者の状況に合わせて自立支援を行うプログラムが展開されていた。それが、WeCARE (Wellness, Comprehensive Assessment, Rehabilitation, and Employment) である。

申請もしくは受給資格更新時に、ジョブセンターでのアセスメントにおいて、就労困難とわかれれば、WeCARE へと紹介されることになっていた。WeCARE においては、包括的なアセスメントが行われ、対象者はニーズ別に 4 つのタイプの支援のうちの 1 つに分類される。「完全に就労可能」と判定されると BtW 等の就労支援プログラムに戻ることになる。「部分的に就労可能」の場合は、職業リハビリテーションを受けつつ就労を目指すことになる。「一時的に就労可能」の場合は、就労阻害要因となっている疾病等の不安定な状態をコントロール可能な状態にすることが目指される。「就労不可能」と判定されると、連邦政府による障害給付の申請支援が行われることになる。

WeCARE ではアウトリーチが重視され、制裁やケースの廃止は、アウトリーチが失敗するまではおこなわないことになっている。WeCARE が就労困難な現金扶助受給者に対して、包括的なアセスメントをおこない、その結果に基づいて支援する設計となっているが、開始当初、プログラムの意図通りに運用されていないことが批判されていた (Kasdan, Alexa with Sondra Youdelman (2007), *Failure to Comply: The Disconnect Between Design and Implementation in HRA's WeCARE Program, Community Voice Heard.*)。ニューヨーク市議会の資料を見ると、合理的配慮の徹底等、改善を行ってきているようである。

ニューヨーク市は 2015 年頃から Employment Plan を刷新し、就労支援の改善に取り組んでいる。そうした流れの中に上述の WeCARE の改善も位置付けることができる。新しい就労支援の方針は、従来の就労一辺倒 (就労最優先アプローチ) の重視ではなく、就労を重視しつつも個別化したアセスメントとそれに応じた支援を行うことに重点が置かれている。また、就労支援の強化として、CUNY EDGE (EDUCATE, DEVELOP, GRADUATE and EMPOWER) が挙げられる。CUNY EDGE は公的扶助受給者が CUNY の大学やコミュニティ・カレッジを卒業できるように様々な支援をおこなうプログラムである。支援内容は、授業やキャリアに関するアドバイス、インターンシップ等の就職支援、公的扶助の就労要件を満たすための Work Study などである。インタビュー調査では、CUNY EDGE ではプログラムの成果として就労を重視するのではなく、修了を

重視するとのことであった。このように、ニューヨーク州では就労支援策の転換があり、制度も変わりつつある。

(3) ワシントン州

ワシントン州の TANF は WorkFirst である。WorkFirst の生涯受給期限は 5 年である。WorkFirst のケース数は福祉改革以降減少し続けたが、2011 年度から 2013 年度にかけてケース数は増加した。成人受給者のいるケースが大幅に減ったため、子どものみのケースの占める割合が大きくなった。そうした中で課題となったのが就労困難層への支援である。就労を阻害する要因として代表的なものは、薬物濫用、慢性疾患、精神疾患等である。受給期間の長い受給者や断続的に受給を繰り返す者にそうした阻害要因を持つ傾向がある。2010 年度にワシントン州の WorkFirst プログラムに関わる部局がプログラムの分析を行ったが、その分析で、すぐに WorkFirst プログラムから脱却する受給者と就労阻害要因を持つ受給者とが把握された。前者はプログラム離脱後に安定した賃金の上昇があったが、後者は上述のような阻害要因を抱えているために、離脱まで時間がかかったり、受給を断続的に繰り返したり、受給が長期化していた。後者については、早期のアセスメントおよび個別化した支援が必要とされ、検討結果を反映させた支援がなされているようである (WorkFirst Subcabinet (2011), *Resetting Washington's WorkFirst for the 21st Century.*)。しかし、同時に、ワシントン州は財政上の制約から WorkFirst プログラムの予算を削減し、受給者に対する厳しい制度変更を行った。その 1 つが、生涯受給期間の延長についてである。受給者の 20% は生涯受給期限が免除されるが、ワシントン州はその適用基準を厳格化した。また、就労要件を満たせなかった場合の制裁も強化した。こうした制度の改正により、WorkFirst プログラムを離脱した者の中には、ホームレス状態の者がいたり、就労阻害要因を抱えた者が多く含まれることが明らかになっている (Washington State Budget & Policy Center (2019), *Harmful WorkFirst Cuts Worsen Washington's Homelessness and Mental Health Crises.*)。このような内容をまとめ、今後、論文を公表する予定である。

(4) まとめ

以上から、近年のアメリカの就労支援策の動向は、就労困難層に対してアセスメントを行って就労阻害要因を把握した上で対象者に応じた就労支援を展開する方向がある一方で、予算上の制約等で TANF 受給者に厳しい制度変更が行われている。本研究においては、ニューヨーク市とワシントン州のみを取り上げたが、今後、研究成果を公表していくとともに、他の州についても取り上げて、アメリカの就労支援の包括的分析を継続していきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 件)

〔学会発表〕(計 1 件)

久本貴志「ニューヨーク市の就労支援：就労困難層への取り組みと work-first」, 社会政策学会九州部会第 103 回研究会, 2018 年。

〔図書〕(計 件)

〔産業財産権〕

出願状況 (計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年:

国内外の別:

取得状況 (計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。