

機関番号：17101

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2009～2010

課題番号：21730449

研究課題名 (和文) アメリカにおける労働力仲介機関の機能に関する研究

研究課題名 (英文) The Study about Workforce Intermediaries in the United States

研究代表者

久本 貴志 (HISAMOTO TAKASHI)

福岡教育大学・教育学部・准教授

研究者番号：90452705

研究成果の概要 (和文) : アメリカにおける低所得層への就労支援は、さまざまな機関の連携によって実施されている。近年の特徴として、州政府が低所得層のキャリア展開を可能にするための就労支援をおこないつつあることを明らかにした。本研究の期間が景気低迷期であったこともあり、目覚ましい成果をあげている就労支援プログラムはなかった。キャリア展開を支援するプログラムが実施されつつあるので、プログラム修了者に関する長期間のデータを用い、成果を検証する必要がある。

研究成果の概要 (英文) : Job assistance for low-income people in the United States is carried out through cooperation among various agencies. Recently, state governments have begun to implement job assistance program for low-income people to enable career advancement. There is no program that has clearly succeeded in making low-income people self-sufficient. It is necessary to verify the result of job assistance by using long-term data about people who complete job assistance programs, because job assistance programs for career advancement are beginning to be implemented.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
総計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：労働力仲介機関，ワンストップ・センター，コミュニティ・カレッジ，福祉政策と労働市場政策の連携，就労最優先アプローチ

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代後半以降、アメリカにおける低所得層への就労支援は就労最優先アプローチを採用した。1996年の福祉改革においては、公的受給者をなるべく早く就労させるよう法改正がおこなわれた（それに伴って TANF が創設された）。続いて 1998 年の労働力投資法 (WIA) の成立により、求職活動をおこない就労できなかった者に職業訓練を提供するという枠組みができた。つまり、公的扶助受給者や低所得層への就労支援において、

「なるべく早く就労させる」という方針のもと、職業訓練よりも求職活動が重視されるようになった。つまり、福祉政策においても労働市場政策においても同じ方針がとられた。このような枠組みのもとでは、一時的に所得を保障し就労支援を実施するという福祉政策と労働市場政策の連携をいかにおこなうかということが大きな課題となる。

他方、就労最優先アプローチが採用されるなかで、就労支援をおこなう主体としての労働力仲介機関の活動に焦点があたるように

なった。就労最優先アプローチのもとでは、就労支援のメニューは限られることになるが、労働力仲介機関は、その制約のなかで、どのように就労支援をおこなうのかということに焦点があたるようになった。

## 2. 研究の目的

上記の背景から、就労最優先アプローチのもとで、どのように低所得層への就労支援をおこなっているのか、就労最優先アプローチの枠組みのなかで、労働力仲介機関の仲介機能がより強化されるのか、それとも制約されるのかを検証すること、就労最優先アプローチのもとでの労働力仲介機関による成果を明らかにすることが本研究の目的となる。

## 3. 研究の方法

本研究の研究方法は以下の通りである。まず、アメリカの福祉政策、労働市場政策、労働力仲介機関等に関する文献や資料を収集し、サーベイをおこなった。そのうえで、現地調査をおこなう対象の州を決定した。福祉改革以前におこなわれていたプログラムの評価が高かったオレゴン州、製造業中心で雇用の減少が問題となっているミシガン州（デトロイトおよびその周辺）、全米のなかでも多くの福祉受給者をかかえるニューヨーク州を対象とした。それらの州において、就労支援を担当する機関（労働力投資委員会、コミュニティ・カレッジ、NPO等）の職員にインタビューをおこなった。また、オレゴン大学およびニューヨーク市立大学ハンター校の研究者を訪問し、意見をうかがった。

## 4. 研究成果

(1) ①1990年代後半以降に強化された就労最優先アプローチに対しては、低所得層の教育・訓練の機会を奪うとの批判がある。そのなかで、地域における就労支援や労働力開発がどのようにおこなわれているかに関心が集まっている。地域における就労支援や労働力開発において重要なアクターとして位置付けられているのが、労働力仲介機関であり、労働市場での第3の立場と位置付けられている。労働力仲介機関は職業紹介や職業訓練などのサービスを組み合わせることによって雇用主と労働者を仲介する機関である。そして、さまざまな組織が、労働市場において仲介機能を担っている。労働力仲介機関は、労働者と雇用主双方との関係性が強い機関とされている。

②アメリカにおいて労働力仲介機関がどの程度普及しているのかについては、連邦レベルのデータがないために現時点では把握できない。限られたデータではあるが、セクター・パートナーに関する全国ネットワークが2009年におこなった調査によると (National

Network of Sector Partners 2010)、196の調査対象となった労働力仲介機関がサービスの提供をおこなった産業分野は、「医療」の66%が最も多く、「製造業」が57%、「建設業」が40%、「公益事業」が35%であった。どのような機関がかかわっていたかをみると、「労働力投資委員会」が27%、「CBO」が22%、「コミュニティ・カレッジ」が18%、「経済開発機関/コミュニティ開発企業」が13%であった。そのほかに「ワンストップ・センター」や「職業学校」など多様な機関が関与していた。就労支援の内容をみると、80%が基本的な技能の訓練や職業準備サービスを提供する「求職者訓練」を実施し、71%が雇用主のニーズに合わせた「現職労働者訓練」を提供していた。訓練以外では、69%が「キャリア・カウンセリングおよびマネジメント」、64%が「職業紹介サービス」、63%が交通や保育関連のサービスを含む「ケース・マネジメントおよび支援サービス」を提供していた。労働力仲介機関が最も代表的だと考えている資金源をみると、州政府からの資金が31%で最も多く、連邦政府からの資金が29%で続いており、州政府および連邦政府からの資金が重要な役割を果たしていることがわかる。残りは、慈善団体からの資金が13%、「自己収入」が8%、「その他」が5%であった。以上から、労働力仲介機関による就労支援の対象が医療や製造業や建設業に集中していること、多様な機関が就労支援に関与していること、政府からの資金が就労支援の重要な財源になっていることがわかる。以下では、オレゴン州、ミシガン州、ニューヨーク州の事例を検討し、就労最優先アプローチのもとでどのように就労支援がおこなわれているのか、福祉政策と労働市場政策との連携はなされているのかについてみる。

(2) ①オレゴン州においては、ワンストップ・センターを管理・運営する体制の名称をWorkSource Oregonとしている。このWorksource Oregonは公的機関および民間機関のパートナーシップからなっている。それを構成する機関は、コミュニティ・カレッジ、労働開発局、雇用局、TANFを管轄する福祉サービス局、労働力投資法によるサービスを運営する労働力投資委員会が含まれている。労働者および雇用主へのサービスを通じて有能な労働者を養成することによって競争力のある州経済にすることがオレゴン州における労働力開発の目標となっており、それを達成するために就労支援が計画されている。

②コミュニティ・カレッジは就労支援を提供する主要な機関の1つであるが、オレゴン州では、より良い仕事や教育機会に進むための経路を明示しているCareer Pathwaysという

取り組みをおこなっている。また、ポートランド・コミュニティ・カレッジは公的扶助受給者への就労支援もキャンパス内でおこなっている点から福祉政策と労働市場政策との連携の拠点となっている。

③Career Pathways は、オレゴン州でおこなわれている継続的な教育・訓練機会を提供する取り組みである。Career Pathways に関する州の施策は、州知事のデッド・クロンゴスキらが主導する形で 2003 年から開始された。コミュニティ・カレッジが、労働力投資委員会や福祉サービス局などの機関と連携をとりつつ、施策の実行をおこなっている。オレゴン州レベルでの Career Pathways 施策の使命は、「オレゴン州の教育システムを変え、若年層や成人が、需要のある職業、賃金の増加率の上昇、生涯学習につながる学位、修了証、資格を取得できるような支援に焦点をあてる」ことである。Career Pathways は、プログラム参加者がより良い仕事や教育機会に進むための経路を示したものであり、地域のさまざまな機関によって取り込まれるものとされる。そして、この Career Pathways には、教育者、労働の専門家、雇用主によって作成された「ロードマップ」がある。「ロードマップ」は、教育・訓練プログラムと仕事の関係を示すためにある。Career Pathways の中でおこなわれるプログラムは、働きながら参加できるように、適当な数の区分にわかれている。そうすることで、必要に応じて教育に戻ることや働きながらプログラムに参加することを可能にする。プログラムの資金源は、WIA, TANF などの公的資金や民間の資金であり、それらの資金を「混ぜ合わせ」てプログラムに用いる。以上のように Career Pathways は構想されている。実際の Career Pathways 施策には、WIA や TANF, 州の一般会計などからの資金が活用されてきた。そして、個々のカレッジにおいても、地区労働力投資委員会からの資金や TANF などからの資金が活用されてきた。ポートランド・コミュニティ・カレッジの Career Pathways 訓練は、VESL (Vocational English as Second Language) 部門とキャリア・テクニカル (Career Technical) 部門にわかれている。どちらとも「ロードマップ」が作成されており、どの教育・訓練を受ければどういう職種に就けるか、次に進むにはどの教育・訓練を受ければ良いかがわかるようになっている。そして、Career Pathways 訓練は、労働力投資法によるサービスを受ける者や就労支援を受ける公的扶助受給者が受けることのできる訓練である。また、350 の雇用主が Career Pathways に関与している。VESL 部門の訓練修了者は、8 割以上は就職しており、賃金は時給でフード・サービスの 8.50 ドルから医療関連職や事務職の 16 ドルである。他方、

キャリア・テクニカル部門の訓練修了者は、85%程度が就職でき、時給はだいたい 12 ドルから 14.50 ドル程度である。どちらの部門の Career Pathways もまずはエントリーレベルの仕事に就くことが目的であるが、次の教育・訓練のステップを明示することで、さらに良い仕事に移動するための経路を示しているといえる。どちらの部門のロードマップもカレッジのウェブページ上で閲覧でき、そのページではそれぞれのコース内容や就くことのできる仕事などの情報(求人情報や賃金)にアクセスできるようになっている。仕事の情報に関しては、オレゴン州雇用局のデータにアクセスできるようになっている。賃金に関しては、経路の通り教育・訓練を受けるに従って、それに対応する雇用の平均賃金が上昇する傾向はあるが、大きく平均賃金が上がっているわけではない。

④ポートランド・コミュニティ・カレッジには、Portland Metropolitan Workforce Training Center (メトロ・ワンストップ) があり、TANF 受給者向けの就労支援がおこなわれている。メトロ・ワンストップがおこなっているプログラムとして、TANF 受給者向けの就労支援サービスや WIA の成人および離職者向けのサービスがあり、両方のプログラム参加者も利用できるキャリア・センターのサービスや Employment Market Place という名称の企業説明会もある。メトロ・ワンストップにおいて就労支援を受けた TANF 受給者は、顧客サービス、医療関連職、建設などで雇用を得ており、賃金は時給で平均 10.16 ドルである。

⑤オレゴン州の労働力開発は以上のような形でおこなわれている。オレゴン州の労働力開発には、労働力投資法や TANF などの資金が投入されている。そうした中で、労働力投資法や TANF に規定される形で就労支援サービスが提供されることになる。しかし、オレゴン州は、就労最優先アプローチをあまり反映させずに就労支援をおこなっているようである。つまり、なるべく早く仕事に就かせるという方針で求職活動を優先させるのではなく、顧客のニーズによって求職活動をおこなうか、教育・訓練をおこなうかを決定しているのである。Career Pathways に関しては、1 つのプログラムを分割し、短期間の教育・訓練にすることで、なるべく早く就労させ、就労後にはニーズにあわせてカレッジに戻り教育・訓練を受けるというシステムにしていることから、就労最優先アプローチに対応した形となっており、就労最優先アプローチと訓練重視の方針を折衷させた形といえる。

⑥いずれのインタビュー先もオレゴン州 (ポートランド) の就労支援体制の問題点として資金不足をあげていた。特に、Worksource

Oregonの執行職員であるグレッグ・ホワイトは、連邦政府からの資金は低所得層への支援に優先的に活用されるので、失業の恐れのある技能のない労働者への訓練ができないと述べていた。また、オレゴン州ではWIAの個人訓練勘定に上限を設けていないが、ワンストップ・センターごとで設定している。そして、メトロ・ワンストップでは、その年度の予算の状況で個人訓練勘定の制限を変えており、2009年については750ドルから2500ドルの範囲内ということであった。教育・訓練費用が個人訓練勘定を上回る場合、自費や他の資金と組み合わせて訓練を受けることは可能になっている。しかし、所得が低い場合や他の資金からの支援がない場合、教育・訓練を受けることができない可能性がある。このことはCareer Pathwaysにも関連する。Career Pathwaysによって経路は示されている。Career Pathways訓練はその最初のステップという位置づけである。その後は、労働者がCareer Pathwaysのロードマップで示されている経路に沿って教育・訓練を受けて1年の修了証や準学士号を取得することになる。ここで問題になるのは、低所得層が教育・訓練を受け続けることができるかどうかということである。コミュニティ・カレッジは学費を低くしているが、低所得層にとっては負担の大きいものとなる。労働力投資法やTANF、学費援助などの支援がない場合、または、労働力投資法による個人訓練勘定以上に訓練費用がかかる場合に、教育・訓練を継続できなくなる可能性がある。さらに、顧客のニーズによる戦略は、就労支援を必要とする者が教育・訓練よりも短期間で就労を希望する場合、経路が示されていてもその経路を進まない可能性もある。

(3) ①ミシガン州においては、グランホルム知事時代に、教育、訓練、生涯学習を重視するという方針がとられた。この方針は、連邦政府がTANFや労働力投資法等でとった就労最優先アプローチとは明らかに異なるものである。グランホルム知事は、2007年8月より、No Worker Left Behind (NWLB:置き去りにされる労働者をなくす)という、教育・訓練を重視する施策を開始した。NWLBの内容は、2年までは教育・訓練に要する費用が無料になるというものである。NWLBの対象者は労働市場において大きな需要がある職業、新しい産業において学位や資格の取得を目指さなければならない。そして、NWLBによる訓練は一回までとなっている。対象となるのは、失業者、レイオフされた者、所得が4万ドル以下の者のいずれかで、18歳以上であり、直近の2年間で高校を卒業しておらず、フルタイムの大学生ではない者である。

②NWLBによって、開始から2010年5月31日

までの間に、13万1833人が訓練に参加した。2008年度において、労働力投資法による訓練を受けた者の割合は、NWLBの影響により、ミシガン州は全米平均の4倍であった。ワンストップ・センターが窓口となり、コミュニティ・カレッジ等の訓練機関において教育・訓練がなされた。しかし、予算削減により、2010年7月以降は、訓練中の者は支援を継続するものの、NWLBの新規参加者を受け入れない方針となった。

③2009年に出された成果に関するレポートによると、2007年8月1日から2009年2月28日までの期間において、訓練の登録者数は、6万2206人であった。うち、労働力投資法および貿易調整支援法による訓練参加者が2万5687人、在職者訓練参加者が1万6843人、就労支援を受ける公的扶助受給者が1万533人、障害者が9143人であった。

④ここでは、本研究の関心と重なる労働力投資法および貿易調整支援法の支援による訓練参加者、就労支援を受ける公的扶助受給者について詳しくみる。労働力投資法および貿易調整支援法による訓練参加者は2万5687人であり、そのうち訓練中が1万1810人、修了者が1万1613人、未修了者が2264人であった。訓練を受けている者のうち、1年未満の訓練が2768人、1年以上の訓練が9042人であり、約8割が1年以上の訓練を受けていた。連邦法（特に、労働力投資法）における就労最優先アプローチの影響が強ければ短期訓練が多くなるが、長期訓練参加者数が多いという結果は、NWLBによる訓練重視の明確な方針によるものと考えられ、ミシガン州独自の政策が反映された形となっている。次に、修了者をみると、6054人が求職活動中であり、5559人が就職した。就職者のうち86%が訓練と関連のある雇用を得ており、訓練を重視する方針が一定の成果を出したといえる。

⑤就労支援を受けている公的扶助受給者の結果は労働力投資法や貿易調整支援法による訓練参加者の結果と異なった傾向を示している。訓練を受けた者は1万533人で、うち、訓練中が1488人、修了者が4205人、未修了者が4840人であった。訓練中の者のうち、1年以上の訓練を受けている者は441人、1年未満の訓練を受けている者が1047人であり、短期訓練を受けている者が約7割を占める。この点は、就労要件や5年の受給期限という労働力投資法よりも厳しい就労最優先アプローチがTANF（公的扶助）に適用されていることが考えられる。修了者をみると、職を得た者は1436人で、求職活動中の者が2769人であり、約7割が職に就けていなかった。訓練の未修了者が多いことも考え合わせると、保育サービスの確保、メンタルヘルスの問題などの公的扶助受給者の抱える就労阻

害要因が影響していることが考えられる。また、職を得た者のうち訓練に関連する分野で就職した者は20%に満たなかった。上記の就労阻害要因が求職活動に影響したことが考えられるが、この点についてはさらに調査が必要である。

⑥ミシガン州における訓練重視の政策は、就労最優先アプローチを強める連邦法における規制のなかで、一定の成果をあげているといえる。しかし、訓練対象者によって成果は異なっている。つまり、労働力投資法や貿易調整支援法によって訓練対象者になった者については訓練に関連した分野での雇用が多い点から一定の成果があがったといえるものの、公的扶助受給者については逆に成果があがっていないと評価できる。公的扶助受給者の就労阻害要因についてはこれまでも指摘されてきた点であるが、現時点でも重要な課題であることが確認された。

⑦公的扶助受給者への支援については、デトロイト市やインタビューをおこなったディアボーン市においては、ワンストップ・センターで公的扶助受給者が就労支援サービスを受けることができるようになっている。さらに、ディアボーン市のワンストップ・センターでは、メンタル・ヘルスや保育関連サービスも同一の敷地内でアクセスできるようになっている。福祉政策と労働市場政策の連携が進んでいるといえる。それにもかかわらず、上述のような課題があることから、さらに今後、調査・研究が必要である。

⑧労働需要という観点からみると、本研究期間はリーマンショック以降の景気の低迷により労働需要が小さかった。特に、デトロイト市およびその周辺は自動車産業が中心であり、特に労働需要が停滞していた。それを反映して、インタビュー先の機関は労働需要の小ささを課題にあげていた。就労支援に与える景気の影響は大きかったと考えられる。ゆえに、引き続き、就労支援の動向および成果を追跡する必要がある。

(4) ①ニューヨーク州には、全米のなかでも多くの公的扶助受給者を抱えるニューヨーク市がある。ニューヨーク州のTANFである家族扶助(Family Assistance)の受給者数は2011年3月時点で、約26万人であった。そのうち、ニューヨーク市の受給者数はおよそ6割の約15万人であった。このように、多くの公的扶助受給者を抱えるニューヨーク市であるが、1990年代後半以降、受給者数を削減してきた。特に、ジュリアーニ市長時代に採られた就労最優先アプローチによる対策に注目が集まった。

②ジュリアーニ市長期のニューヨーク市の取り組みは、全米において就労最優先アプローチのモデルとして認識されるようになっ

た。就労最優先アプローチを採用したために、就労に関する何らかの障害をもつ就労困難層も就労支援の対象となった。そして、特別なニーズを持つ就労困難層へのプログラムの重要性も認識されるようになった。

③就労最優先アプローチのもとでも、教育・訓練を重視する例外的なプログラムが存在する。それは、COPEプログラムと呼ばれるもので、コミュニティ・カレッジの学生であり公的扶助を受給する者を主な対象としている。COPEプログラムはコミュニティ・カレッジでの教育・訓練と生活支援を通して自立を支援するプログラムである。公的扶助を申請した時に(もしくは、受給して12か月未満で)、コミュニティ・カレッジで教育・訓練を受けていればCOPEプログラムの対象となる。すなわち、就労最優先アプローチとは異なり、教育・訓練を重視したプログラムがあるということになる。参加者は主に福祉、在宅看護、会計、弁護士補助業務などの分野の教育・訓練を受けている。インタビューでは、教育・訓練修了後に就いた職の賃金について明確に回答してもらえなかった。

④公的扶助受給者への就労支援に関して、ワンストップ・センターと有機的な連携は行われていなかった。ワンストップ・センターを管轄する中小企業サービス局でのインタビューにおいては、担当者は公的扶助を担当する部局との連携はないと回答した。そして、職業訓練よりも職業紹介を重視しているとのことであった。

⑤しかし、ニューヨーク州では、2009年度より、TANFおよびWIAの資金を活用してCareer Pathwaysという取り組みをおこなっている。この取り組みの目的は、公的扶助受給者を含む低所得層が需要のある分野でキャリアを展開できるようにすることである。実際に教育・訓練を提供するのは、補助金を受け取ったNPOなどの機関である。教育・訓練の分野は、環境、建設、医療、飲食業などである。補助金を受け取ったニューヨーク市の2つのNPOにインタビューをおこなったが、修了者が最初に就く仕事の賃金は時給10ドル前後であり、高賃金ではなかった。今後、どの程度賃金が上昇するのかをみる必要がある。

⑥ニューヨーク市においては、実際の支援の面で福祉政策と労働市場政策の連携が明確におこなわれていなかったが、資金面では両政策の資金が統合されて就労支援がおこなわれていた。また、教育・訓練を重視するプログラムがありつつも、全体の基調としては就労最優先アプローチを採用した取り組みである。近年の景気停滞により受給者数の減少傾向がみられなくなり、若干の増加傾向を示し始めた。また、フードスタンプ受給者数は増加傾向にある。このようななかで、今後、ニューヨーク州およびニューヨーク市がど

のような対策をおこなうのか注視する必要がある。

(5) ①以上から本研究は以下のようにまとめることができる。アメリカにおける労働力仲介機関による就労支援は、公的機関、NPO、コミュニティ・カレッジなどさまざまな機関が関与している。それぞれの機関が連携することによって、労働市場において仲介機能を果たしているといえる。

②労働力仲介機関の活動に影響を与えるのが施策の動向である。就労最優先アプローチのもとでは、コミュニティ・カレッジが教育・訓練をおこなっていくと先の先行研究の指摘があるが、各州の施策にあわせてコミュニティ・カレッジは教育・訓練を提供する役割を担っていた。また、就労最優先アプローチを緩和する施策もみられた。この緩和策の影響がどのように出るかで、就労支援のあり方、労働力仲介機関の行動も変化していくことが考えられる。

③福祉政策と労働市場政策の連携については、各州で程度に差がある。また、資金の統合によって新しいプログラムを創出するという連携の形がみられた。この資金統合によるプログラムは、労働力仲介機関が新しい取り組みをおこなえる環境を作っているといえる。近年の特徴は、州政府が低賃金労働者やワーキング・プアなどを対象としたキャリア展開を可能にするための就労支援をおこないつつあることである。

④労働力仲介機関による就労支援の成果については、先行研究や実践の場でその活動に注目が集まっているが、取り上げた事例では、目覚ましい成果をあげたという取り組みはなかった。また、州によってはキャリア展開に着目するプログラムが実施され始めたので、プログラム修了者に関する長期のデータを収集する必要がある。また、本研究期間は景気後退期であったので、その影響も考慮する必要がある。ゆえに、就労支援の成果について、長期にわたって追跡していく必要がある。

⑤本研究をおこなうなかで、就労困難層への就労支援以外の支援がどのようになされ、どのように就労支援につなげていくのか、経済開発もしくは雇用創出策と就労支援はどのように整合性がとられているのかという新たな課題を発見した。包括的な就労支援という観点から、労働力仲介機関による就労支援を研究することが今後の課題である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

①久本貴志, アメリカにおけるホームレス支援の枠組み, ホームレスと社会, 査読無, Vol. 4, 2011, pp. 56-62

[学会発表] (計2件)

①久本貴志, アメリカにおける低所得層の就労支援—労働力投資法を中心に, 社会政策学会, 2010年6月20日, 早稲田大学

②久本貴志, アメリカにおける最低生活保障: 公的扶助から就労支援へ, フォーラム「最低生活保障の国際比較」, 2010年2月28日, 大分大学

[図書] (計1件)

①渋谷博史, 片山泰輔, 櫻井潤, 埴武郎, 久本貴志, 昭和堂, アメリカの芸術文化政策と公共性, 2011年, 265 (230-257)

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

久本 貴志 (HISAMOTO TAKASHI)

福岡教育大学・教育学部・准教授

研究者番号: 90452705