

カリフォルニア州における福祉改革と就労支援

—女性福祉受給者の低賃金労働への就労に着目して—

“Welfare-to-Work” in California
: Gender and Employment of Welfare Recipients

佐藤 千登勢

SATO Chitose

This article examines the role of the “welfare-to-work” program in helping welfare recipients to find a job in Los Angeles, California, after the enactment of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) of 1996. In August 1996, President Bill Clinton signed the act to “end welfare as we know it.” It initiated a radical welfare reform which replaced the old entitlement-based Aid to Families with Dependent Children (AFDC) with the Temporary Assistance to Needy Families (TANF). The PRWORA imposes a five-year lifetime limit on cash benefits for welfare recipients who are required to find a job within two years after they start receiving TANF.

The PRWORA gives state and local governments the right to implement their own “welfare-to-work” programs and make welfare recipients participate in certain job search activities under their own discretion. In 1997 the State of California enacted the California Work Opportunity and Responsibility to Kids Act (CalWORKs) which forces welfare recipients to take part in the workfare program called Greater Avenues for Independence (GAIN). California has the largest number of TANF families in the United States and the racial and ethnic composition of welfare recipients is diverse. More than 80% of welfare recipient in California are women with dependent children and many of them are undereducated. As these circumstances indicate, welfare recipients face many difficulties in finding jobs, even though the GAIN strives to provide participants with an opportunity to develop basic job skills and assist them with job hunting. As a result, once the two-year time limit is up, most of them leave welfare with low wages and unskilled part-time jobs. Since the GAIN provides neither long-term job training nor higher education for welfare recipients, it rarely leads to better employment opportunities with higher earnings.

The first section of this article explores what kinds of assistance welfare

recipients receive in the “welfare-to-work” program of the GAIN and to what extent such assistance is useful for welfare recipients, most of whom are minority women, in obtaining a job. The second section discusses how many of welfare recipients actually leave welfare for work and how the characteristics of the welfare system affect their employment in California. The third section examines employment patterns among welfare leavers in Los Angeles County from the late 1990s on and the fourth section deals with the problems of their employment in conjunction with the conditions of the local labor market in Los Angeles. The final section takes up the issue of subcontracting the “welfare-to-work” programs to temporary assistance agencies and its influence upon the employment of welfare recipients.

近年のアメリカにおける福祉改革は、1996年の個人責任と就労機会調整法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA 以下、福祉改革法とする）の制定に始まった。同法は9条から成り、改革の中心は1935年の社会保障法の制定以来、連邦政府の公的扶助として子供のいる貧困家庭へ給付されてきた要扶養児童家族扶助(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)を廃止し、それに代わるものとして貧困家庭への一時的扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）を新たに導入することにあった。TANFは特別な理由がない限り、基本的に受給期間を生涯で5年に制限し、受給開始から2年以内に就労することを義務付けている。そのため福祉受給者の就労を支援し、経済的な自立を促すことによって、できるだけ早く福祉への依存を断ち切らせることが行政側の最大の目的とされるようになった。しかし学歴が低く職業経験も乏しい福祉受給者を就労させることは容易ではなく、結果として単純な事務職、サービス業、小売業を中心とした低賃金労働が、福祉を離れた人々の大きな受け皿となっている。

本稿では1990年代後半以降のカリフォルニア州、なかでもロサンゼルス郡を事例として取り上げ、そこで福祉受給者がどのような就労支援サービスを受け、いかなる仕事に就いているのか、またそれが福祉制度の特徴や地域的な労働市場が抱えている問題とどのように関連しているのかを考察していく。

カリフォルニア州のロサンゼルス郡を事例として取り上げる理由は、次の点にある。まず同州

*本稿は、アメリカ学会第44回年次大会部会B「国際労働力移動とアメリカ」（2010年6月6日、於大阪大学）での報告を大幅に加筆・修正したものである。当日、貴重なコメントや感想を寄せてくださった方々に感謝の意を表したい。

1 2000年の国勢調査によると、ロサンゼルス郡の人口の45%がラティーノ、31%がヨーロッパ系、12%がアジア系、10%が黒人である。また同郡の人口の36%を占める350万人が外国生まれであり、29%が英語力に問題があり、25歳以上の成人の30%が高校を卒業していない（<http://factfinder.census.gov/> 2010年9月25日）。

には全米の福祉受給者の8%が居住しており、福祉受給者に対する就労支援プログラムに、全米で最も多くの補助金が連邦政府から支給されている (Monsma, Soper 2006: 38; Burns et.al. 2003: 8)。またロサンゼルス郡は人口の人種・エスニック構成が多様であり、貧困は非ヨーロッパ系や移民に偏在している。同郡のTANF受給者の人種・エスニシティを見ると、1999年10月の統計でラティーノ53.4%、黒人30.3%、ヨーロッパ系11.0%、アジア系5.0% (うちカンボジア系1.5%、ベトナム系1.1%)、先住民0.2%となっている (Moreno, et.al. 2002: 25) ¹。

こうした状況は、ロサンゼルス郡の福祉受給者の就労支援が非常に困難なことを意味しており、福祉と雇用という2つの政策領域がどのように接近し、相互作用を及ぼし合っているのかという問題を明らかにするには同郡は格好の研究対象となる。またカリフォルニア州の福祉受給者の81%は女性であるため、就労支援が抱える問題をジェンダーと人種・エスニシティの観点から見ることもできる (Monsma, Soper 2006: 56)。

本稿ではまず第I節で1996年の福祉改革法の下位立法としてカリフォルニア州で制定された就労機会と子供に対する責任法 (California Work Opportunity and Responsibility to Kids Act : CalWORKs) がどのような就労支援を行っているのかを概観し、第II節でそうした支援を受けた福祉受給者の中で、実際どれほどの人が就労しているのか、同州の福祉制度の特徴に着目しながら検討する。つづく第III節では福祉を離れた人が従事している産業や職種を明らかにし、第IV節では、福祉を受給していた女性の多くが就いている低賃金労働をめぐる問題を、ロサンゼルス郡の地域的な労働市場との関連で考察したい。最後に第V節では、就労支援サービスが民間委託されている状況に目を向け、特に近年、福祉受給者が就く仕事に派遣労働が増えていることの問題点を論じる。

1. 福祉から就労へ

カリフォルニア州は全米でも早い時期に、福祉受給者の就労を促すための総合的なプログラムを導入した。その始まりは、職業訓練の実施、求職活動の支援、公共サービス部門での雇用の促進などを目的として1985年に設立された「自立への大道」 (Greater Avenues for Independence: GAIN) であった。GAINは、各郡の公的社会サービス省 (Department of Public Social Services: DPSS) が実施し、具体的な就労支援の内容や施行上の細則を、各郡の判断でそれぞれの地域の実情に応じて定めることができる。GAINの発足当初からリバーサイド郡が、職業訓練や教育よりも、出来るだけ早い時期に福祉受給者を仕事に就かせることを重視するプログラムを採用し大きな成果をあげた。このように人間的資本への長期的な投資に重点を置くのではなく、可能な限り早く就職を決めさせるワークフェア政策は「リバーサイド方式」と称されて高い評価を受け、その後、カリフォルニア州の他の郡でも導入されるようになった (久本 2006: 73; 木下 2008: 87; Freedman et.al. 2000: ES-7; 小林 2010: 108)。

こうしたGAINの就労支援は、1996年の福祉改革法の下で1998年1月にカリフォルニア州で制定されたCalWORKsへ継承された。CalWORKsの就労支援は、「福祉から労働へ」 (Welfare-To-

Work : WTW)とよばれ、GAINよりもさらに予算が増額され、託児など就労支援サービスの種類も増やされた。また、妊娠している、1歳未満の子供がいる、健康上の問題がある、薬物依存症である、家庭内暴力の被害者であるなどの理由で免除された者を除き、福祉受給者は就労支援を受けることが義務付けられるようになった(Kelch 2002: 13)²。

カリフォルニア州には58の郡があるため、58の異なる就労支援サービスがあることになるが、就労支援は基本的に次の手順で進められる(Kelch 2002: 14)。まず各郡の福祉事務所で行われるオリエンテーションに受給者を参加させ、就労支援プログラムの概略を理解させる。同時にケース・ワーカーが受給者を個別に面接し、家庭環境、身体的・精神的な病気、家庭内暴力の有無などを聞き出す。具体的な就労支援は、4週間にわたり職業クラブ(Job Club)で行われ、最初の1週間で就職への心構えから履歴書の書き方、面接の受け方などを学び、その後3週間、実際に就職活動をする。もし3週間後に仕事が決まっていなければ、何が問題であるのかを明らかにするための評価が行われ、ひとりひとりの事情を考慮した就労計画が立てられる。また精神疾患や薬物依存、家庭内暴力などが就労を妨げていると見られる場合は、カウンセリングや治療が行われる(木下 2008: 88-89; 久本 2006: 74-75; 小林 2010: 104-106)。最終的に職を見つけなければならぬ期限は、1996年福祉改革法の成立時にすでに福祉を受給していた人は24ヶ月、新規の申請者は18ヶ月とされている(Marchevsky, Theoharis 2006: 113)。

職業クラブのスローガンは、「まず就職しよう、そしてより良い仕事を見つけ、キャリアを積もう」(Get a Job, a Better Job, then a Career)であり、参加者は特別な理由がない限り、仕事をより好みしてはならないと指導される。最低賃金の仕事でも、本人の努力次第で、将来のステップ・アップにつながるのだから、積極的に仕事を見つけなければならぬと教えられる。高校卒の資格を得るための教育や外国語としての英語教育、職業訓練などを受けることを希望する者にも、まず仕事を見つけ、経済的に安定してから、夜間や週末に学校へ通い勉強するよう説得する(Marchevsky, Theoharis 2006: 122, 127)³。

また職業クラブでは、福祉受給者に対し厳しい規律が定められている。時間を厳守する、就職活動にふさわしい服装をする、積極的にプログラムに参加する、他人を批判しない、飲食の禁止などのルールに加えて、毎日必ず職業クラブに顔を出してから就職活動へ向かうなど細かい規則がある(Marchevsky, Theoharis 2006: 128-130, 138-139)⁴。

職業クラブでは、就職活動の成功の45%はどのような服装をし、どのような書類を提出し、面接でどのように話すかにかかっているとされ、福祉を受給している女性はこうした就職に必要な「ソフト・スキル」が欠如しているために就労できないと考えられている。そのため、求職票や

2 正式には CalWORKs 成立後の就労支援は WTW であるが、ロサンゼルス郡では、今日に至るまで就労支援を LA GAIN と呼んでいるため、本稿でも以下、WTW ではなく GAIN という名称を用いる。

3 実際に職業訓練や教育を受けることができるのは GAIN 参加者の3分の1未満であり、いずれも12ヶ月以内のプログラムに限定されている。多くの GAIN 参加者が希望するのは、看護、会計学、教職、コンピューター・プログラミング、セラピーなどのコースであるが、それらは2年ないしは4年間、大学や専門学校に通わなければ資格が取れないため、GAIN の就労支援では勧められない (Seccombe 2010: 170)。

履歴書の書き方を指導したり、模擬面接をビデオにとり、面接の練習をすることに多くの時間が割かれる。さらに成功の35%は面接の内容にあるが、それについても、いかに面接者に好感を与えるかが決め手になるという。理想とされるのは、勤勉で、長時間、困難な仕事にも耐える男性的な労働者像に、愛想がよく、親切で思いやりがあり、自己を犠牲にして働くといった女性的な資質をプラスした人物である。それに対し「ハード・スキル」、すなわち仕事に関する専門的な知識や経験、職歴などは、就職活動が成功する要因のわずか10%を占めるにすぎないという(Korteweg 2002: 8-9, 11-13)。

職業クラブでは面接で積極的な姿勢をアピールするために、「できません」「しません」といった否定的な表現や、「多分」「努力してみます」のようなあいまいな言葉を使わないようにする訓練が繰り返し行われる。これらに加えて、遅刻、欠勤、病気などを話題にしないことや、職を「解雇された」ではなく、仕事の「契約が終了した」と言うことなどが教えられる。面接で使ってはいけないこれらの言葉を「レッド・フラグ・ワード」と呼び、模擬面接で誰かがこうした言葉を使ったら、他の参加者が布製の赤い旗をあげて注意を喚起することになっている(Korteweg 2002: 9)。

就職の面接では「私はこれまでさまざまな困難に直面してきましたが、強い意志でそれらを乗り越えてきました」といった表現を多用し、福祉への依存を断ち切ろうとする姿勢を前面に押し出すよう指導される。雇用情勢など個人の力では解決できない構造的な問題には触れず、福祉への依存は、個人の内面的、精神的な力によって断ち切ることができると教えられる(Korteweg 2002: 18-19)。

また職業クラブでは、母親が働くことは、子供の精神的な発達にも良いことであり、経済的に自立し、子供のロール・モデルにならなければならないと教えられる。ただし面接で子供のことに話が及んだ場合、面接者が期待しているのは、信頼できる託児所があり、子供が病気の時も常に安心して子供を預けられる所があるという答えであり、母親としての役割よりも仕事を優先できることをアピールするよう指導される(Korteweg 2002: 23-25)。

II. 福祉受給者の就労率

こうした就労支援を受けて、カリフォルニア州では実際どれぐらいの福祉受給者が就労しているのだろうか。以下では、まず少なくとも連続して2ヶ月間、現金給付を受けていない元受給者を「福祉を離れた者」(welfare leavers)と定義し、詳しく見てみたい。ここでまず注目すべきこと

4 服装に関しても細かい規定があり、就職活動にふさわしくない服装をして来た者は、直ちに着替えて来るように指示される。参加者の側からは、服装の規定への不満が多い。就職活動に必要な洋服を買うための補助が50ドルまで出るが、スーツを買っても、企業訪問や面接を終えたら、それを着る機会はない。彼女たちが就く仕事の大半は飲食店やスーパーなどの店員、清掃員、病院の下働き、ビルの管理人、工場労働者などであり、勤務先にスーツを着ていくわけではないからである (Marchevsky, Theoharis 2006: 130; Flaming, Kwon, Burns 2002: 42, 54, 55, 63-66)。

は福祉を離れた者が皆、就労しているわけではないという点である。カリフォルニア州サンタモニカのシンクタンクRAND(Research and Development Corporation)の調査によると、カリフォルニア州では1991年に福祉を離れた者のうち、実際に就労した者は3分の1未満にすぎず、福祉改革法制定後の1999年にはその比率は50%まで上昇した。しかし州経済が活況を呈していた1990年代後半でも、福祉を離れた者の半数は就労しておらず、福祉を離れた者イコール就労者という等式は全く成り立たない。また全国的には1999年に福祉を離れた者の63%が就労しており、カリフォルニア州の就労率はかなり低くなっている(California Budget Project 2003: 3-5)。

さらにカリフォルニア州の中でもロサンゼルス郡の福祉受給者の就労率は特に低い。福祉受給者の就労率は1996年の41%から、福祉改革後の1998年第3四半期には47%へと上昇したが、好景気であった1990年代後半でもこの程度の上昇率にとどまっている。それに対しロサンゼルス郡以外の地域では、就労率はこれよりもかなり高く、1998年に福祉を離れた者の就労率は、サン・マテオ郡、サンタ・クララ郡、サンタ・クルーズ郡で61%、アラメダ郡、コントラ・コスタ郡で67%、ソノマ郡で69%となっている。これらのことから、カリフォルニア州内でもロサンゼルス郡は特に就職が困難な地域であることがわかる(California Budget Project 2003: 4-5)。

福祉から離れることが必ずしも就労には結びつかず、いったん就職してもじき退職ないしは失職する人もいるため、福祉受給を再申請するケースも少なくない。RANDの調査では、カリフォルニア州で1999年に福祉を離れた人の15%が福祉に舞い戻っている。全国的には1年以内に福祉の受給を再開した人の比率は20%であるので、カリフォルニア州の比率はそれよりも低い。しかしロサンゼルス郡を見ると、この比率は非常に高く、1998年の後半に福祉を離れた人が翌年、少なくとも1ヶ月、福祉に戻ってきた比率は31.5%にも上っている。福祉を再び受給するようになった理由としては、学歴がなく職歴が乏しいため良い条件の仕事に就けず、いったん就職したが長続きしなかった、体調を崩した、幼い子供の面倒を見なければならぬ等があげられている。また人種・エスニシティ別に見ると、福祉に戻った人の比率は黒人は32.2%、ラティーノは24.1%、ヨーロッパ系は12.7%となっており、黒人、次いでラティーノに就労と福祉を行き来する人が多いことがわかる(California Budget Project 2003: 11)。

このように福祉受給者の就労率が低い理由としては、同州は失業率が他州に比べて高く、就労そのものが容易ではないということに加えて、CalWORKsの支給条件が寛大であるという制度上の問題もある。CalWORKsは他州のTANFに比べて給付水準が高く、1998年には1ヶ月の最高給付額は子供が3人いる家庭で565ドルとなっており、全米第5位であった。この給付額は2000年には626ドルとなり、全国平均の421ドルに比べるとかなり高い(Zimmermann, Tumlin 1999: 88; Montgomery 2002: 25)。

またCalWORKsでは勤労所得の最初の225ドルまでは給付額が減額されず、それ以降も1ドルの所得につき0.5ドル減額されるだけであり、就労による給付の減額という点では全米でも最も優遇されている(Coe et.al. 1998: 3)。その上、CalWORKsの受給期限は最長5年間であり、他の20州よりも受給可能な期間が長い。さらに41州では親の受給期限が過ぎると子供も受給資格を失うが、カリフォルニア州では5年の受給期限を過ぎても給付が停止されるのは親だけであり、子供

表1 4都市の福祉受給者の状況(2001年 単位:%)
(出典: Polit et.al. 2005: 116)

	クリーブランド	マイアミ	フィラデルフィア	ロサンゼルス
福祉は受給せず就労している	67.4	59.8	49.4	37.6
就労しながら福祉を受給している	3.5	2.8	9.7	19.6
就労せず福祉を受給している	8.9	8.8	22.3	30.2
就労せず福祉も受給していない	20.2	28.7	18.7	12.7

への給付は続けられる(Klerman, Reardon, Steinberg 2002: 19)。福祉改革法の規則に従わない人への罰則に関しても、カリフォルニア州では現金給付が減額されるだけであり、他州のように給付が中止されることはない(California Budget Project 2003: 2)。

こうした制度上の特徴から、カリフォルニア州では他州に比べて福祉を完全に離れる人の比率が低く、就労しながら福祉を受給する人が多くなっている。MDRC(Manpower Demonstration Research Corporation)が全米4都市(クリーブランド、マイアミ、フィラデルフィア、ロサンゼルス)で1995年5月に福祉を受給していた18歳から45歳のシングルマザーを1998年と2001年に追跡調査した報告書によると、表1に見られるように、就労しながら福祉を受給している人の比率は、ロサンゼルスで1998年に25.3%、2001年に19.6%であり、他の3都市に比べて非常に高くなっている。それに対し、就労し完全に福祉を離れた人の比率はロサンゼルスでは37.6%であり、他の3都市よりもかなり低い(Polit et.al. 2005: 110, 116)。

次にこうした状況を収入との関連で見てみたい。全米12州でシングルマザーと子供2人の世帯について、①不就労、②最低賃金(時給5.15ドル)で週20時間のパートタイム労働、③最低賃金で週35時間のフルタイム労働、④時給9ドルでフルタイム労働、の4つの場合の月収を比較した調査によると、以下のような結果になっている。(ここでいう月収とは、勤労所得、TANF(カリフォルニア州ではCalWORKs)の現金給付、フードスタンプの合計にEITC⁵などを考慮し税金を差し引いた手取額を指す。)カリフォルニア州では①の場合、月収(CalWORKsとフードスタンプの給付額)は825ドルであるが、②では月収(税金を差し引いた勤労所得と減額されたCalWORKs、フードスタンプの合計)は1,226ドルとなり、①よりも49%増加する。しかし②

5 EITC(Earned Income Tax Credit)は還付可能な勤労税額控除。

のパートタイム労働から③のフルタイム労働へ移行しても、月収（同前）の増加率は18%にとどまり、12州の中でミシガン州に次いで低い伸び率となっている。さらに同じフルタイム労働でも③の最低賃金から④の時給9ドルへ移行しても、月収（同前）の増加率はわずか4%にしかすぎず、12州の中で増加率は最低である(Coe 1998: 2; California Budget Project 2003: 2)⁶。

このように働かず、完全に福祉に依存している状態から、パートタイムで働くようになると月収が大きく増加し、生活水準も向上する。しかしその後は、賃金の上昇やフルタイムの勤務への変更によって月収そのものは増加するが、カリフォルニア州では他州に比べて増加率はそれほど大きくない。逆に働きに出ることで新たに負担しなければならないコスト、すなわち通勤用の洋服代、仕事に必要な用具代、外食代、支給されない交通費や託児費用などが加えて増えるため、それらを相殺するとそれほど生活は楽にはならない⁷。

III. 福祉受給者と低賃金労働

それでは就労支援を受けて実際に就職した福祉受給者は、どのような仕事に就いているのだろうか。カリフォルニア州雇用省(California Employment Department) とロサンゼルス郡のDPSSのデータをもとに1998年にGAINに参加した160,782人について、3年後の雇用状況を追跡した調査を見てみたい。それによると2001年の第三四半期にGAIN参加者が多く就業していた産業は、医療・保健(14.1%)、小売業(13.9%)、事務・補助サービス(13.3%)であった。これを職種別に見ると、医療・保健では看護助手や介護ヘルパー、小売業では飲食店やスーパー、ディスカウント・ストアの店員、事務・補助サービスでは事務員、警備員、清掃員、管理人などが多い。こうした職種は典型的な「女性の仕事」であり、GAIN参加者の8割以上が女性であることを反映している(Burns et.al. 2003: 147, Table 24)。

福祉受給者の就労状況を、さらに人種・エスニシティ、アメリカ国籍の有無で分類したのが表2である。それによるとアメリカ国籍をもつラティーノや黒人は、医療・保健、事務・補助サービス、小売業の3つに比較的均等に就労しているのに対し、ラティーノとアジア系の移民は、アパレル・繊維産業などの手工業に従事する人が多いという特徴が見られる。また賃金区分を見ると、GAIN参加者が就労している産業は低賃金に分類されるものが圧倒的に多い。中レベルの賃金区分でGAIN参加者が比較的多く雇用されているのは医療・保健だけであり、アメリカ国籍を持つラティーノと黒人が多い(Burns et.al. 2003: 152, Table 24)。

この調査では1998年と2001年の両時点で仕事をしていた人について、3年間でどれほど就労状況が変化したのかも明らかにされている。それによると全体的に就労状況は3年間でかなり向

6 8.50ドル以上の時給で週40時間以上働くこととCalWORKsの受給資格はなくなる(Polit et.al. 2005: 146)。

7 特にフルタイム労働で最低賃金から時給9ドルへ移行した場合の収入の増加率は、カリフォルニア州が4%であるのに対し、アラバマ州とテキサス州は20%、ミシシッピ州は22%となっており、カリフォルニア州との差が非常に大きい(Coe et.al. 1998: 4, Figure 2)。

表2 GAIN参加者の雇用状況（2001年第三四半期 単位：%）

（出典：The John Randolph Haynes, Dora Haynes Foundation 2003: 152）

	全体	アメリカ 国籍を 持つラ ティーン	ラティ ーノ 移民	黒人	アジア系 移民	アメリカ 国籍を持 つヨー ロッパ系	ヨーロッ パ系移民
高賃金の産業	14.1	14.5	8.1	17.1	10.6	15.8	13.5
専門、科学、技術 サービス	3.2	3.5	1.9	3.3	1.3	4.7	3.6
金融・保険	3.2	3.8	1.4	3.7	2.1	3.4	3.3
情報	2	1.7	1.2	3	0.6	2.4	1.2
製造業（高技術）	0.9	0.8	1.3	0.3	4	0.8	0.6
行政	3.7	3.8	1.4	5.7	1	3.2	4.5
芸術・娯楽	1.1	0.9	0.9	1.1	1.6	1.3	0.3
中程度の賃金の産 業	35	37	35.7	36.4	20.1	37.3	30.6
卸売業	3.7	4.3	5.4	1.5	3.7	4	4.4
建設	2.3	2.3	3.9	1.1	1.8	3.1	3.5
交通・倉庫	3.9	3.8	2.5	6	1.2	2.8	2
不動産	1.6	1.7	1.6	1.3	0.6	2.4	1.7
機械・金属	1.4	1.4	3.3	0.3	1.4	1	1.4
その他の製造業	3.4	3.7	8	1	2.7	2.1	2.5
医療・保健サービ ス	14.1	15.3	8.4	18.9	7.2	12.6	11.1
教育	4.6	4.5	2.6	6.3	1.5	9.3	4
低賃金の産業	46.2	43.7	50.9	41.3	65.7	40.8	51.4
小売業	13.9	15.8	10.5	12.1	9.8	17.6	14.7
手工業	4.1	2.4	8.7	0.5	21.6	1.9	8.3
その他のサービス 業	7.5	5.6	6.5	7.4	14	8.5	18.4
事務・補助サービ ス	13.3	12.6	16.4	16.4	8.6	3.5	5.6
宿泊・飲食サービ ス	7.4	7.3	8.8	4.9	11.7	9.3	4.4

上していることがわかる。とりわけフルタイム勤務で週35時間以上働いている人の比率は58%から73%へと大きく増加し、平均時給は7.09ドルから8.45ドルへ、平均週給も230ドルから313ドルへと上昇している。また勤務先で健康保険に加入している人の比率も22%から31%へと増えている。時給7.50ドル以上で健康保険のあるフルタイム労働についている人を見ると、この間12%から25%へと上昇している。こうした調査結果は、福祉を離れ、継続的に働くことによって、ある程度の方がより良い条件で働くことができるようになってきていることを示している。しかしその一方で、調査対象の47%はフルタイムで働いていながら、依然として時給は7.50ドル未満にとどまっており、生活水準が大きく向上したと見ることはできない(Polit et.al. 2005: 123, Figure 43, 125, Table 43)。

上述のMDRCの調査でも、福祉を離れひとたび就労すれば、多くの方が継続的ないしは断続的に働いていることが明らかにされている。2001年の調査前48ヶ月のうち働いていた月数を見ると、36ヶ月から48ヶ月が36%、13ヶ月から35ヶ月が32%となっている(Polit et.al. 2005: 118, Figure 4.2, 116, Table 4.2)⁸。しかし働き続けている場合でも、ひとつの仕事にずっと従事している人は21%と少なく、35%の人は3つ以上の職に就いていた(Polit et.al. 2005: 119)。転職した人の中には、より良い仕事が見つかり職を変えた人と、仕事が長続きせずに職を転々としている人の双方が含まれるため、この数値の評価は難しい。また仕事が長続きしない場合も、それが本人の責任であるのか、あるいは雇用者側の事情によるものであるのかは不明である(Hotzer, Stoll 2001: 63)。

次に実際に就労したGAIN参加者へのインタビューから、仕事の実情をいくつか紹介したい。まずラティーノの移民で5人の子供を持つアンジェラ(42歳)は、1998年には新しい患者を紹介すると歯科医から報酬が支払われるというアルバイトで現金収入を得ているだけで、子供が小さいため福祉を受給しながら育児に専念していた。しかしCalWORKsの規定により、翌年には銀行の清掃員として働き始めた。しかしそれだけでは生活に十分な収入を得られなかったため、派遣会社に登録し、そこから週3日夜勤の仕事を紹介してもらい、清掃の仕事と両立させていた。

その後、アンジェラはロサンゼルス社のG T E社(General Telephone & Electronics Corporation)にフルタイムの事務員として就職することができ、ようやく生活は安定した。しかし同社がヴェライゾン社に買収されるとただちに解雇された。失業後は2001年から、パートの看護助手として週23時間、病院で勤務するようになったが、収入を補うために週10時間ほど、銀行の清掃の仕事も再開した。またアルバイトとして、隔週で夫の上司の自宅の掃除もした(Polit et.al. 2005: 119-120)。このようにアンジェラの場合、大企業の安定した事務職に就くことができたのはわずか数年であり、その前後はいずれも複数のパート労働を組み合わせると何とか生計を立て、福祉に舞い戻らないようにしていた。

8 福祉を離れた人の勤続率は一般の労働者と比較してもそれほど低くはなく、若年で熟練度の低い労働者で見ると、むしろ福祉を離れた人の方が勤続率が高い(Hotzer, Stoll, 2001: 63)。

また本人がフルタイムの仕事を希望しても、雇用者側の事情により不安定な就労を強いられるケースも多い。ラティーノの移民で6人の子供を持つマルガリータ（44歳）は、1998年に福祉を離れ、週25時間、時給5.75ドルでヒルトンホテルの清掃員として働き始めた。2000年までに3ヶ所のヒルトンホテルで清掃の仕事をし、労働時間も増やしていったが、時給は変わらず、健康保険や年金もなかった。またフルタイムでの勤務を基本としていたが、シーズンによってホテルの利用客数が変動するという理由でパート勤務にされることもあり、収入がたいへん不安定であった(Polit et.al. 2005: 124)。

ラティーノの移民であるミルナ（30歳）も、かつては福祉を受給していたが、GAINの就労支援を受けて、ディスカウント・ストアのターゲットで店員として働くようになった。数年間、同じ店で働き、時給は6.05ドルから6.95ドルへと上昇した。彼女はフルタイムで週40時間働くことを希望していたが、店側の都合で勤務時間がしばしば変わり、週10時間しか働くことができない時期もあった。ターゲットで十分な収入を確保できない時のことを考えて、派遣会社を通じてあるメーカーの工場勤務の仕事も始めた。しかしそこでは毎月のように勤務地が変わり、時給も場所によって6.04ドルから8.10ドルまで大きな開きがあった。またそれ以外にも収入を補うために、クリスマス商戦の2ヶ月間、時給7ドルで玩具店の店員として働いていた(Polit et.al. 2005: 127)。

アジア系の移民は低賃金の工場労働に従事している者が比較的多いが、家庭の事情で外へ働きに出ることができず、在宅で仕事をしている人も少なくない。カンボジア系移民のミングは、看護師の制服の裾を縫う内職をして1着当たり50セントを稼いでいる。この仕事では多くの収入を望めない上に、依頼される仕事の量がその時々で変動し、収入が不安定であるため、外に働きに出る方が良いことは十分承知している。しかしミングは近所の治安が悪く、いつ子供たちが人種的な偏見から暴力を受けるかわからないため、子供を残して働きに出るのは不安だという。上述のようにカリフォルニア州では福祉と就労を組み合わせている人が比較的多いが、ミングも家で内職をしながら福祉を受給している(Polit et.al. 2005: 129; Burns et.al. 2003: 147)。

IV. 地域的な労働市場の問題

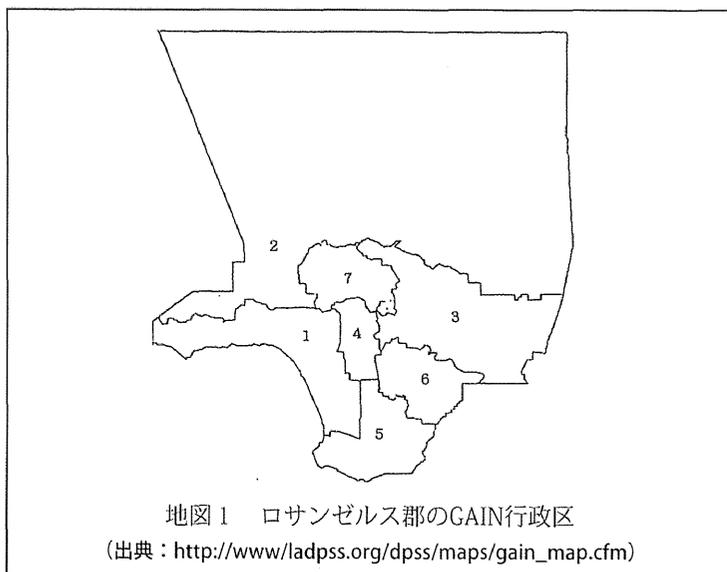
このように福祉受給者がGAINの就労支援に参加し、実際に就職しても、経済的に自立できるような仕事に就いて、福祉から完全に離れることができるレベルまで生活水準を向上させるのは容易ではない。こうした問題は、地域的な労働市場をめぐる状況とも深く関連している。

ここではまず、福祉受給者が多く住む地域と就労支援を受けた人が就く仕事と比較的多くある地域を明らかにしておきたい。表3によると福祉受給率が高い地域は、ロサンゼルス市の中心部と隣接した地域（第1区と第2区）、セントラル・ロング・ビーチを中心とした郡の南部（第5区）となっている（地図1を参照）。

ロサンゼルス市のダウンタウンの東に位置するボイル・ハイツは貧困率が43%と郡内で最も高いが、ラティーノが住民の97%を占め、CalWORKsの受給資格を持たない移民が多いため受給率

表3 代表的な地域の人口、貧困率、CalWORKs受給率、人口構成（1998年）
 （出典：Moreno 2002: 16）

地域	人口	貧困率	CalWORKs 受給率	黒人 （%）	ヨーロッ パ系 （%）	ラティー ノ（%）	アジア系 （%）
ボイル・ハイツ	96,258	43	12	0	0	97	3
ローズミード	60,355	27	11	0	9	44	47
コンプトン	107,720	40	17	42	1	55	2
ウエストモント	31,070	43	23	61	1	37	1
ハリウッド	200,493	30	8	4	48	37	11
ミッション・ヒル ズ・パノラマ・シ ティ	121,271	25	8	5	23	60	12
セントラル・ロン グビーチ	115,157	40	25	19	15	44	21
ウィルミントン・ ハーバー・シティ	78,041	28	9	4	19	69	8
グランデール	187,728	20	9	1	57	25	17
ランカスター	121,103	16	10	9	63	23	5



は12%にとどまっている。同様にボイル・ハイツに隣接し、サン・ガブリエル・ヴァリーの中央に位置するローズミードでも貧困率が27%であるが、アジア系が人口の47%を占め、CalWORKsの受給率は11%となっている。

それに対しサウス・セントラル・ロサンゼルスにあるウェストモントでは、貧困率はボイル・ハイツと同じく43%であるが、住民の61%が黒人であり、CalWORKsの受給率は23%と高くなっている。サウス・セントラル・ロサンゼルスに隣接するコンプトンも貧困率が40%と高いが、住民の55%がラティーノ、42%が黒人であり、CalWORKsの受給率は17%となっている。ロサンゼルス郡の南部では、セントラル・ロング・ビーチが貧困率40%と非常に高くなっている。この地域の住民の44%がラティーノ、21%がアジア系であるが、CalWORKsの受給率は25%と高い(Moreno et.al. 2002: 13-16)⁹。

次に地域的な労働市場における雇用数との関連で、福祉受給者の就労について考えてみたい。まず、1990年代後半以降のロサンゼルス郡では、GAIN参加者が多く就くような仕事の数が増加傾向にあった。ほとんど学歴は不問で特別な資格や職歴を必要としない仕事で、1999年から2006年の間に求職数が大きく増加した仕事としては、警備員(30.7%増)、トラック運転手(18.7%増)、小売店販売員(14.5%増)、レジ係(14.2%増)、受付係(12.9%増)、一般事務(12.4%増)、ウェイター・ウェイトレス(10.5%増)などがある。これらの仕事は、女性の福祉受給者が比較的容易に就くことができる職種であり、サービス業の大半は、ロサンゼルス市の中心部とその近隣のビジネス街での仕事である。そのため福祉受給者が多く住む第1区と第2区からは通勤しやすく、GAIN参加者の居住地区とこうした雇用が創出されている地域の「地理的なミスマッチ」はそれほど大きな問題ではないと考えられる。しかしこれらの職種は賃金が低く、たとえフルタイムで就労してもほとんどが年収2万ドルに満たない。

その一方でロサンゼルス郡ではこの間、こうした低賃金の非熟練労働以外の職種も、大きく増加している。なかでもコンピューターを用いたデータ処理やネットワーク管理などIT関連の仕事は、1999年から2006年の間に50%以上増加している。また教育の分野でも、小中学校の教員や補助教員の求職が大きく増えた(Nichols et.al. 2003: Table 82; Moreno et.al. 2002: 39, Table 8)。しかしこれらは少なくとも短大ないしは4年生大学卒の学歴と資格を要するため、福祉を受給している女性が就労支援を受けて直ちに就くことができる職種ではない。

また福祉受給者が多く居住している地域と低賃金の非熟練労働がある地域は比較的近く、「地理的なミスマッチ」は深刻な問題ではないと先に述べたが、この点についても通勤の交通手段に目を向けると異なった見方ができる。ロサンゼルス郡の都市調査部がGAIN参加者の通勤について調べたところ、平均勤距離は7マイルほどであり、この地域の一般的な通勤距離である12~13マイルよりもかなり短い。しかし通勤の交通手段を見ると、次のような問題がある。すなわち自家

9 貧困でありながら CalWORKs を受給していない理由としては、移民でアメリカでの居住年数が基準に満たないため受給資格が得られない、家庭に未成年の子供がいない、高齢者や障害者で SSI など他の福祉の受給対象となっていることなどが考えられる。移民の受給資格については、佐藤(2008)を参照のこと。

用車の所有率が、同郡の一般の成人では92%であるのに対し、GAIN参加者では55%にすぎず、GAIN参加者の48%が自動車通勤し、その他は18%が公共の交通機関、16%が徒歩で通勤している。また、通勤に公共の交通機関を利用しているGAIN参加者の52%が、通勤が困難であると考えている（Urban Research Division, Chief Administrative Office, County of Los Angeles 2000: 7, 8, 16, 17）。

特に公共の交通機関を利用しているGAIN参加者の多くがバスで通勤しており、距離が比較的短くても、バス路線や本数の問題で不便を感じている。都市調査部の報告によると、自宅を出てから始業までの平均時間は、車で通勤するGAIN参加者が67分であるのに対し、公共の交通機関で通勤するGAIN参加者は103分となっており、複数の路線間の乗り換えなどのために1.5倍以上の時間を要している。

ロサンゼルス郡のバスの運行状況をGAIN行政区別に見ると、バス停も本数も多いのは第1区と第2区であり、ロサンゼルス市の中心部へのアクセスは比較的良い。しかしこうしたバスの利便性が高い地域でも、朝夕の通勤時間帯以外や週末はバスの本数が大幅に減り、通勤は容易ではない。福祉受給者が就労する場合、労働時間が不規則であったり、夜間や週末に勤務したり、複数の仕事を掛け持ちすることが多い。都市調査部の報告でも、GAIN参加者の57%が週末に働くこともあると回答し、固定した勤務時間で働いている者でも40%が午前6時から9時までの間に始業しないとしており、こうしたバスの運行状況が通勤を不便にしている。さらにGAIN行政区の第4区と第5区にも多くの福祉受給者が住んでいるが、これらの地域からバスを利用して通勤するのは、一日のどの時間帯であってもたいへん困難である（Urban Research Division, Chief Administrative Office, County of Los Angeles 2000: 11, 12, 15）。

また福祉受給者が就く仕事の数が統計上、十分にあったとしても、ロサンゼルス郡の福祉受給者は、他の地域に比べて特に基礎的な学力が劣り、英語の能力も低い人が多いため、就労を妨げているという指摘もある。1997年6月にNCSALL(National Center for the Study of Adult Learning and Literacy)がロサンゼルス郡のCalWORKs受給者22万9,484人を対象に行った調査によると、能力がレベル1（比較的短い文章から情報を取り出す、書類に自分の情報を記入する、簡単な計算をする）の人が42%、レベル2（小さな誤情報が挿入されている文章を読んで必要な情報を取り出す、簡単な照会をする、数字が出されていたり、数字が容易に識別できる問題を読み、簡単な計算ができる）の人が40%であった（一般の成人女性では前者が21%、後者が28%である）。

ところが同郡において低賃金で非熟練の仕事が増えているといっても、実際の求職にレベル1の仕事が占める比率は11%、レベル2の仕事は23%にすぎないという。NCSALLによると、同郡の福祉受給者に見られるこうした仕事と「能力のミスマッチ」は、全米でも最悪のレベルにあり、職に応募しても不採用になったり、就職しても長続きしない原因となっている（Levenson, Reardon, Schmidt 1999: Table 1, Table 4, Appendix Table A）。NCSALLはレベル1の仕事は早急に増やし、福祉受給者の就労を進める必要があると指摘しているが、スキルの低い低賃金の仕事の数を増やし、福祉受給者を取りあえず就労させることが問題の根本的な解決にはならないことは明らかである。

V. 就労支援の民間委託

次に福祉受給者に対する就労支援の別の問題に目を転じてみたい。1996年福祉改革法は連邦補助金を用いて、福祉受給者への就労支援サービスを民間へ委託できることを定めている。そのため福祉受給者の資格審査や現金給付に関する事務的な作業に加えて、就労支援サービスを提供しなければならなくなった郡のDPSSの中には、業務を軽減するために、それを民間へ委託するところが増えている(木下 2007 : 29)。行政から委託され福祉受給者に就労支援サービスを提供する組織としては、民間企業、非営利団体、教育機関、宗教法人などがある。モンスマとソパーがロサンゼルス郡で福祉受給者への就労支援サービスを請け負っている組織を調べたところ、全部で511もの企業や団体が存在していた(Monsma, Soper 2006: 39)。

また10州の20ヶ所で行われた別の調査によると、就労支援サービスを委託されている組織の67%が非営利団体、15%が民間企業であった。しかし民間企業は1社当たりで扱う人数が多いため、福祉受給者数で見ると、全体の45%が業務委託を受けた民間企業が提供する就労支援サービスを利用していることになるという(Pavetti et.al. 2001: 66-67)。非営利団体の代表的なものとしては、アーバン・リーグ、救世軍、YMCA/YWCA、グッドウィル・インダストリーズなどがあり、民間企業としてはマキシマス、ロッキード・マーティン、アメリカ・ワークス、カーティス、ACSなどがある(Pavetti et.al. 2001: 66)。就労支援サービスをこうした民間の組織へ委託することによって、行政側がコストの削減を図るとともに、専門的な知識を持った職員が就労支援にあたることでサービスの質が向上し、委託を受ける組織の間に競争が生まれ、効率的な事業運営が行われるなどの利点があるとされている(木下 2007 : 106)。

就労支援サービスを委託されている組織の中で、どれが最も福祉受給者の経済的な自立を促しているのかという点に関しては、いくつかの調査が行われているが、今のところ定まった評価はない。民間企業が参入することに対して批判的な立場からは、企業は営利を目的とし、目先の就業率の向上にのみ関心を寄せるため、福祉受給者の就労支援にはふさわしくないという見方がある。特に当初から就労支援の対象者を限定し、高校を卒業している、英語力に問題がないなど、良い仕事に就ける可能性の高い福祉受給者のみを選別して就職させ、公平なサービスを提供していない企業が多いとの批判もある。その一方で、民間企業による就労支援サービスを高く評価する側からは、プログラムの修了率が高く、修了者の大半が就職し、福祉を離れているという実績がある。またプログラムに参加することによって、将来に対し楽観的な見通しを持てるようになる人が多いなどの点が指摘されている(Monsma, Soper 2006: 88-89, 103, 158, 166)。

このように評価は分かれるものの、1996年福祉改革法の制定以降、全米で最も注目を集めているのは人材派遣を専門とする民間企業による就労支援サービスであり、なかでもマキシマス社が先駆的な企業として知られている。同社は2000年からロサンゼルス郡で就労支援サービスを委託されている(木下 2007 : 96)¹⁰。就労支援サービスを民間へ委託契約する際には競争入札が行われるが、GAINのように規模が大きく、就労支援サービスの提供に多額の資金と専門的な知識を要する事業では、実績のある大企業でなければ契約を獲得することは不可能であり、マキシマス社

のような企業が断然有利な状況に置かれている(木下 2007: 109)。

マキシマス社が行っている就労支援サービスは多岐にわたる。ケースマネジメント、適性検査、技能・職業経験の評価、多言語での就職準備、就職情報の提供、就労を継続させるためのカウンセリング、キャリア開発、託児所や通勤手段の確保、職業訓練や教育など、あらゆるレベルでサービスを提供し、福祉受給者の就労を支援している。また同社は長年、福祉行政に携わってきた公務員を採用し、受託を進めるという方法を取っている。ロサンゼルス郡でも福祉事務所の所長であったレーナ・セッターグレンを自社で採用し、同郡での委託業務の責任者に任命した(MAXIMUS社HP)。

しかし就労支援サービスのマキシマス社への委託がこれまで全く問題なく進められてきたわけではない。2000年6月には同社への2,300万ドルの委託契約に対し、地方公務員の組合やサービス従業員国際労働組合(Service Employees International Union: SEIU)から反対の声が上がり、ロサンゼルス郡の監督委員会が承認の投票を一時延期した。ロサンゼルスにあるSEIU660支部のターニャ・エイケルは「これは決して[民間企業に]委託させてはならない種類の業務です。…これらの資金は人々を自立させるためのものであり、[マキシマス社の]株主の手に渡すべきではありません」と主張した。さらに同社はウィスコンシン州で1997年以来、8,600万ドルの委託契約を結んでいるが、差別で訴えられたり、不正経理を指摘されたりしていることも反対の理由としてあげられた。またニューヨーク市で、ジュリアーニ市長時代に入札に際し、市側が不正な方法でマキシマス社を選んだとして告発されたことも問題とされた("Los Angeles Protesters Target Maximus" 2000)。

福祉受給者を対象とした就労支援サービスを民間へ委託することに対し、また別の観点からの批判もある。それは委託を受ける民間企業の多くが福祉受給者を派遣労働に従事させているという点である(Autor, Houseman, 2006: 318; Burgarin 1998: 30)。派遣労働は一般的に低賃金で、健康保険などの諸手当もほとんどなく、派遣先や仕事の内容が頻繁に変わることが多い。1999年のマイケルソンらの調査によると、派遣労働に就いた福祉受給者と直接雇用で就職した福祉受給者を比較すると、次のような差が見られるという。まずパート労働に従事している比率は、派遣労働に就いた福祉受給者では29.4%であるのに対し、直接雇用で就職した福祉受給者では23.4%であった。また雇用の継続に関しても一年以上勤続している人の割合は、前者が32.4%に対し、後者は69.4%と大きな差がある。さらに平均賃金は前者が8.39ドルに対し、後者は9.66ドルとなっている。健康保険に加入している割合も前者が6.1%にすぎないのに対し、後者は44.5%とはるかに高くなっている(Lane et.al. 2003: 585-587; Autor, Houseman 2002: 67)。

一般的に行政側は、派遣労働は出発点にすぎず、正規雇用への移行を前提に派遣労働を勧めて

10 マキシマス社はカリフォルニア州ではロサンゼルス郡以外にもサンディエゴ郡とオレンジ郡で、またアラスカ州、アリゾナ州、ワシントンDC、ハワイ州、ウィスコンシン州でも就労支援を委託されている。さらに海外ではイスラエルとオーストラリアで、福祉受給者の就労支援を請け負っている("MAXIMUS Awarded \$8.1 Million Welfare-to-Work Contract by Los Angeles County" 2008)。

いると主張しているが、実態は必ずしもそうなのではない。雇用者がある福祉受給者をまず試験的に採用し、十分に仕事をこなせることが分かれば、派遣先で正社員として採用される場合もあるが、こうしたケースはそれほど多いとはいえない。仕事の経験を積んだり、自分の適性に合った仕事を見つけるためにいくつかの仕事を経験したり、働く習慣を身につけるために、いわゆる「就職困難者」を派遣労働に一時的に従事させることは一定の意義があるかもしれない。しかし多くの場合、全く仕事が見つからず、福祉に依存し続けるよりは派遣の仕事であっても就労した方がよいという消極的な理由から、福祉受給者を派遣労働に従事させている。そうした形での派遣労働の活用が、果たして行政が行う就労支援サービスとして妥当であるのかという点については、議論の余地がある。福祉受給者がより良い職を得て、生活を安定させるために、「飛び石」として派遣労働を活用するには、就労後どのようなサポートが求められているのか、この点に関してはさらなる検討が必要である (Autor, Houseman 2006: 313, 318, 320)¹¹。

おわりに

これまで見てきたように、1996年福祉改革法の成立以降、福祉受給者を可能な限り早い段階で就労させることが政策的な目標となり、就労支援を通じて多くの福祉受給者が、十分な教育や職業訓練を受けていなくても就職しやすいサービス業や小売業、単純な事務職などに従事するようになった。ロサンゼルス郡の事例が示しているように、福祉受給者の大半は女性であり、GAINによって低賃金で非正規の典型的な「女性の仕事」に就くことを余儀なくされており、福祉受給者への就労支援は、労働市場における性別分業を固定化させる役割を果たしている。職業クラブで福祉受給者に提示される理想的な労働者像もジェンダー化されたものであり、子供を持つ女性が「女性的な資質」を生かして「女性の仕事」で経済的な自立を果たすことが要求されているが、それは決して容易なことではない。

GAINのようなワークフェア政策は、福祉受給者を道徳的な観念や規範が欠如した「福祉依存者」であると見なし、彼女たちを矯正して経済的な自立を促すことを第一の目的としている。しかし現実には福祉受給者の多くは10代の頃から、すでにいくつもの賃金労働を経験している。特に低賃金の非正規労働に断続的に就いたり、失職を繰り返している人が多く、労働の経験が少なく、勤労観念が希薄であるわけでは決していない。

福祉受給者は当初、就労支援を通じて、これまで就くことができなかったような好条件の仕事が見つかることを期待する。しかし現実には、長期的な労働力の育成という観点からの支援は行われず、いかなる仕事であれ、まず就職することがより良い生活への「飛び石」となるという見方がされている。だが、就職後の自助努力だけで、低賃金の非正規雇用から脱却することは非常

11 派遣では解雇されたのではなく、期限付きの雇用で契約が終了したという形で雇用を終えることができるので労使双方にメリットがあるという指摘もある (Autor, Houseman 2002: 66)。

に困難である。

本稿で述べたように、何らかの理由で福祉と就労を併用したり、福祉へ舞い戻る人が少なくないことは、受給者が主体的に次善の策を選択していると見ることができる¹²。こうした状況は、低賃金労働に従事している人々と福祉受給者の境界線が流動的になり、多くの人が賃金労働と福祉受給という2つの世界を行き来していることを意味しており、1990年代後半以降、労働と福祉という2つの政策領域はこれまでにないほど接近している。

ロサンゼルス郡ではGAINを通じて就労する人の数が、1990年から1997年の間に2倍以上増加しており、低賃金労働の数そのものは増えても、地域の労働市場ですべてのGAIN参加者が就労できるほどの雇用を確保することが困難な状況にある(Flaming 1999: 33)¹³。こうした問題は、GAINによる福祉受給者の就労が、地域の労働市場で雇用を創出する政策的な取り組みがないまま進められていることに起因する。またたとえ福祉受給者がGAINを通じて仕事を見つけることができても、その賃金や労働条件は決して満足のいくものではなく、地域の全体的な賃金や労働条件が引き下げられてしまうという結末を生んでいる。

本稿で最後に取り上げた就労支援サービスの民間委託と福祉受給者の派遣労働への就業は、こうした動きにさらに拍車をかけている。この点に関しては、福祉受給者の派遣労働への就労そのものに問題があるというよりは、むしろ派遣労働を通じて社会経済的な上昇を図れるようなシステムが欠如していることが問題であると思われる。

根本的な問題は、就労支援サービスの範囲が非常に限定的なことにあり、高等教育、職業教育、さらに移民女性の場合には英語教育などの広範なサービスを組み入れ、人的資本の育成に努めていくことが今後、必要となるであろう。典型的な「女性の仕事」に特化しない形で、福祉受給者を対象に職業訓練や専門的な教育を行うなど、労働市場における性別分業を切り崩すような施策がなされなければならない。そうした取り組みがなされてなじめて、貧困に苦しむ女性が経済的に自立し、福祉へ舞い戻ることなく、自らの手で子供を育てることができるようになるのである。

現在、行政側は、福祉受給者が就労支援を終了し、就職が決まれば、それで一応役割が終わったと判断しているが、今後は雇用の継続やより良い仕事への転職、キャリア形成や資格・技能の習得までを視野に入れた包括的な支援へと政策をシフトさせていくことが不可欠である。NCSALLの提言のように、低レベルの仕事を増やすのではなく、福祉受給者のスキルを長期的な観点から向上させていくことが重要であろう。

職業クラブの事例に見られるように福祉受給者に対し、低賃金の非正規雇用からの脱却は、勤勉に働き、職場での自己の評価を高めるといった自助努力によってのみなされるべきであると説

12 特にメディケイドや住宅補助の受給資格を失わないようにするために、何らかの理由をつけてフルタイムで就労せず、パートで働きながら福祉を受給する人も少なくない (Seccombe 201: 179-183)。

13 ある調査によると、ロサンゼルスでは CalWORKs 受給者の 42%分に相当する雇用しか存在しない (Seccombe 2010: 176)。

くことの欺瞞性や地域的な労働市場が抱える構造的な問題、福祉行政の民営化がもたらす弊害などは、アメリカの福祉改革に限らず、他国の経験との比較においてもこれから重要な課題となると思われる。

参考文献

- 新井光吉. 2002. 「州の福祉計画—勤労福祉計画」 『経済学研究』 第68巻第4・5号、2月、117—158ページ。
- 木下武徳. 2007. 『アメリカ福祉の民間化』 日本経済評論社。
- . 2008. 「ロサンゼルス福祉改革における民間化の特質—GAINケースマネージメントを中心に」 『社会科学研究』 第59号、3月、81—112ページ。
- 小林勇人. 2006. 「カリフォルニア州GAINプログラムの再検討—ワークフェア政策の評価に向けて」 『社会政策研究』 第6号、165—183ページ。
- . 2010. 「カリフォルニア州の福祉改革—ワークフェアの二つのモデルの競合と帰結」 渋谷博史・中浜隆編著 『アメリカ・モデル福祉国家 I』 昭和堂、66—129ページ。
- 佐藤千登勢. 2008. 「アメリカ合衆国における福祉国家の再編と市民権」 『地域研究』 第29号、3月、81—100ページ。
- . 2010. 「アメリカにおける1996年福祉改革法とジェンダー —第104連邦議会の女性議員に見るフェミニズムと福祉」 杉田米行編著 『日米の社会保障とその背景』 大学教育出版、151—182ページ。
- 久本貴志. 2006. 「アメリカの福祉改革と就労支援—カリフォルニア州を中心に」 『経済学雑誌』 第105巻4号、67—87ページ。
- Acs, Norma B., Gregory, Robert I. Lerman, and Keith Watson. 1998. "Does Work Pay? A Summary of the Work Incentives under TANF," *New Federalism: Issues and Options for States*, Series A, No.A-28. Washington D.C., The Urban Institute.
- Anderson, Fredrik, Harry J. Holzer, and Julia I. Lane. 2005. *Moving Up Or Moving On: Who Advances in the Low-Wage Labor Market?* New York, Russell Sage Foundation.
- Appelbaum, Eileen, Annette Bernhardt, and Richard J. Murnane (eds.). 2003. *Low-Wage America: How Employers Are Reshaping Opportunity in the Workplace*. New York, Russell Sage Foundation.
- Autor, David H. and Susan N. Houseman. 2006. "Temporary Agency Employment: A Way Out of Poverty?" in Rebecca M Blank, Sheldon H. Danziger, and Robert F. Schonei (eds.). 2006. *Working and Poor: How Economic and Policy Changes Are Affecting Low-Wage Workers*. New York, Russell Sage Foundation.

- Autor, David H. and Susan N. Houseman. 2002. "The Role of Temporary Employment Agencies in Welfare to Work: Part of the Problem or Part of the Solution," *Focus*, 22(1), pp. 63-70.
- Blank, Rebecca M, Sheldon H. Danziger, and Robert F. Schonei (eds.). 2006. *Working and Poor: How Economic and Policy Changes Are Affecting Low-Wage Workers*. New York, Russell Sage Foundation.
- Burgarin, Alice. 1998. *Linking Welfare Recipients to Jobs: The Role of Temporary Help Agencies*. Sacramento, CA, California Research Bureau.
- Burns, Patrick, Mark Drayse, Daniel Flaming, and Brent Haydamack. 2003. *Prisoners of Hope: Welfare to Work in Los Angeles*. Los Angeles, CA, Economic Roundtable.
- California Budget Project. 2003. *Welfare Reform Update 2003: Moving Beyond Welfare, What Do We Know About Former CalWORKs Recipients?* Sacramento, CA, California Budget Project.
- Corteg, Anna C. 2002. "Ideologies of Class, Motherhood, and Work: The Subjects of Working Mother Viewed through the Lens of Welfare Reform," Working Paper No. 38, Berkeley, CA, Center for Working Families, University of California, Berkeley.
- Flaming, Daniel, Mark Drayse, and Peter Force. 1999. *On the Edge*. Los Angeles, CA, Economic Roundtable.
- Flaming, Daniel, Patricia Kwon, and Patrick Burns. 2002. *Running out of Time: Voices of Parents Struggling to Move from Welfare to Work*. Los Angeles, CA, Economic Roundtable.
- Freedman, Stephen, Jean Tansey Knab, Lisa A. Gennetian, and David Navarro. 2000. *The Los Angeles Jobs-First GAIN Evaluation: Final Report on a Work First Program in a Major Urban Center*. New York, MDRC.
- Handler, Joel F. 2004. *Social Citizenship and Workfare in the United States and Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Handler, Joel F. and Yeheskel Hasenfeld. 2007. *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Holzer, Harry J. and Michael A. Stoll. 2001. *Employers and Welfare Recipients: The Effect of Welfare Reform in the Workplace*. San Francisco, Public Policy Institute of California.
- Kazis, Richard and Marc S. Miller (eds.). 2001. *Low Wage Workers in the New Economy*. Washington D.C., The Urban Institute Press.
- Kelch, Deborah Reidy. 2002. *Understanding CalWORKs: A Primer for Service Providers and Policymakers*. Oakland, CA, California Center for Research on Women and Families.
- Klerman, Jacob Alex, Elaine Reardon, and Paul Steinberg. 2002. *Welfare Reform in California: Early Results from the Impact Analysis*. Santa Monica, CA, RAND.
- Lane, Julia, Kelly S. Mikelson, Pat Sharkey, and Doung Wissoker. 2003. "Pathways to Work for Low-Income Workers: The Effect of Work in the Temporary Help Industry," *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(4), pp.581-598.

- Levenson, Alee R., Elaine Reardon, and Stefanie R. Schmidt. 1999. *Welfare, Jobs and Basic Skills: The Employment Prospects of Welfare Recipients in the Most Populous U.S. Counties*, NCSALL Reports, #10B. Cambridge, MA, NCSALL.
- "Los Angeles Protesters Target Maximus," *The Business Journal*, June 23, 2000. <http://milwaukee.bizjournals.com/milwaukee/stories/2000/06/26/story7.html>. 2008年7月4日.
- MaCurdy, Thomas E., David C. Mancuso, and Margaret O'Brien-Strain. 2002. *Does California's Welfare Policy Explain the Slower Decline of Its Caseload?* San Francisco, CA, Public Policy Institute of California.
- Marchevsky, Alejandra and Jeanne Theoharis. 2006. *Not Working: Latina Immigrants, Low-Wage Jobs, and the Failure of Welfare Reform*. New York, New York University Press.
- "MAXIMUS Awarded \$8.1 Million Welfare-to-Work Contract by Los Angeles County," *Earthtimes*, May 19, 2008. <http://www.earthtimes.org/articles/printpresstory.php?news=398569> 2008年7月4日.
- Maximus社のHP <http://www.maximus.com/corporate/pages/workforcecenteredsvs.asp> 2008年7月4日.
- Monsma, Stephen V. and J. Christopher Soper. 2006. *Faith, Hope & Jobs: Welfare-To-Work in Los Angeles*. Washington D.C., Georgetown University Press.
- Moreno, Manuel H. et.al. 2002. *A Window on Welfare Reform: Early Impacts on Families and Communities in Los Angeles County*. Los Angeles, CA, County of Los Angeles, Chief Administrative Office.
- Montgomery, Debrah et.al. 2002. *Recent Changes in California Welfare and Work, Child Care, and Child Welfare Systems*. Washington D.C., The Urban Institute.
- Marge Nichols, et.al., 2003. *State of the County Report*. Los Angeles, United Way of Greater Los Angeles.
- Owits, Bill Berk. 2001. *Prospecting Among the Poor: Welfare Privatization*. Oakland, CA, Applied Research Center.
- Pavetti, LaDonna, Michelle K. Derr, Jacquelyn Anderson, Carole Trippe, and Sidnee Paschal. 2001. "Changing the Culture of the Welfare Office: The Rold of Intermediaries in Linking TANF Recipients With Jobs," *Economic Policy Review*, 7(2), September, pp. 63-76.
- Peck, Jamie. 1998. "Workfare in the Sun: Politics, Representation, and Method in U.S. Welfare-To-Work Strategies," *Political Geography*, 17 (5), pp.535-566.
- , 2001. *Workfare States*. New York, The Guilford Press.
- Polits, Denise F., Laura Nelson, Lashawn Richburg-Hayes, and David Seith. 2005. *Welfare Reform in Los Angeles: Implementation, Effects, and Experiences of Poor Families and Neighborhoods*. Oakland, CA, MDRC.

- Quaid, Maeve. 2002. *Workfare: Why Good Social Policy Ideas Go Bad?* Toronto, University of Toronto Press.
- Urban Research Division, Chief Administrative Office, County of Los Angeles. 2000. *Assessing the Transportation Needs of Welfare-To-Work Participants in Los Angeles County*. Los Angeles, CA, County of Los Angeles.
- Zimmermann, Wendy and Karen C. Tumlin. 1999. *Patchwork Policies: State Assistance for Immigrants under Welfare Reform*. Washington D. C., The Urban Institute.