

國學院大學學術情報リポジトリ

アメリカのTANF現金扶助受給者を就労者へと移行する雇用プログラム：

特集アメリカ福祉国家とグローバル化(3)

| | |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-02-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 根岸, 毅宏 メールアドレス: 所属: |
| URL | https://doi.org/10.57529/00001030 |

アメリカの TANF 現金扶助受給者を就労者へと移行する雇用プログラム

■ 根岸 毅 宏

▶ 要 約

本稿の目的は、「実験室の内部の小さな実験」としてボトムアップ式の政策改善や制度改革の実態を明らかにするために、分権改革の典型である 1996 年連邦福祉改革について、TANF 現金扶助受給者を就労者へと移行させる施策の中でも、企業での雇用に結びつける雇用プログラムを取り上げ、検討する。

アメリカでは、地域レベルで福祉に関わるサービスは、地方政府と NPO と民間企業とのパートナーシップを活用して提供されることが通常であり、これを前提に、民間企業であるピザハット、マリOTT、アメリカワークスは自らが主導して雇用プログラムを実施するのである。ニューヨーク市も、この前提があるために、NPO や民間企業との委託契約を活用して、TANF 現金扶助受給者への雇用プログラムの重点を柔軟に変更することができた。

連邦レベルの議論でも、パートナーシップにより提供される地域レベルの雇用プログラムから成功事例が現れて、それが先行モデルになって各地に普及することが期待される。すなわち、地域レベルの取り組みが「実験室の内部の小さな実験」となり、ボトムアップ式の政策改善や制度改革が期待されるのである。こうした取り組みを活発化するために、GAO は 2015 年に TANF 包括補助金を州政府によりいっそう権限委譲することを勧告する。

▶ キーワード

雇用プログラム TANF NPO パートナーシップ WOTC

目次

はじめに

1. 低所得家族の収支をバランスさせる EITC の仕組みと役割
2. WOTC の仕組みと役割
3. WOTC を活用した雇用プログラム①：ピザハットのジョブス・プラス
4. WOTC を活用した雇用プログラム②：マリOTTの自立への道
5. 人材派遣業における雇用プログラム：アメリカワークス
6. ニューヨーク市の TANF 雇用プログラム
7. 連邦レベルの雇用プログラムの議論：「実験室内の小さな実験」の活用
むすびにかえて

はじめに

連邦レベルの政策の議論や策定において、州政府の先進的な取り組みが当該政策の「実験室」の役割を担うことを、州の実験室効果と言う。1932年に連邦最高裁判事ブランドイス（Louis D. Brandeis）は、連邦制の利点を「勇敢な州が実験室としての役割を果たすことは連邦制の思いがけない幸運の1つである。残りの州はリスクを負わずに新たな社会的、経済的な実験を取り入れることができる。」と述べた¹。

ところで、州政府がこの「実験室」の役割を担う以前には、州政府の内部において地域レベルの実験が数多く行われているはずである。本稿ではこれを「実験室の内部の小さな実験」と呼ぶ。この「実験室の内部の小さな実験」の中から成功事例が生まれ、その成功事例が近隣地域からみると先行モデルになり普及し、それが州政府の政策に取り入れられるようになり、さらに他の州にまで広がると、連邦レベルの議論において州の実験室効果と言われるようになるのであろう。

本稿では、「実験室の内部の小さな実験」としてのボトムアップ式の政策改善や制度改革を明示するために、分権改革の典型である1996年連邦福祉改革について、TANF現金扶助受給者を就労者へと移行させる施策の中でも企業での雇用に結びつける雇用プログラムを取り上げ、検討する。ここで言う雇用プログラムとは、就労準備、求職活動、教育訓練などである。これらは、地域レベルでは地方政府とNPOと民間企業が協働するパートナーシップを活用して提供される。こうしたTANF現金扶助受給者を就労者へと移行させる施策を、ボトムアップ式で改善、改革することが1996年連邦福祉改革の大きな狙いの1つであった。

それでは、本稿で取り上げる1996年連邦福祉改革を中心とする1990年代のアメリカの福祉再編を簡潔に説明しよう。10代の児童を扶養する家族への現金扶助について、受給者の福祉依存をなくし就労者へと移行させるために、それまでのAFDC（要扶養家族扶助：Aid to families with Dependent Children）を廃止して、新しくTANF（貧困家族一時扶助：Temporary Assistance to Needy Families）を創設した。TANFでは、受給者を就労させるために、現金扶助の受給期間を生涯5年間に制限するとともに、就労、就労準備、求職活動、教育訓練などを労働活動と定めてそれへの参加を受給要件とした。加えて、連邦補助金を連邦規定の縛りが強い特定補助金から連邦規定の縛りが緩い包括補助金

に変更し、州政府が裁量性を発揮して TANF 包括補助金を使うプログラムを策定できるようにした。つまり、10代の児童を扶養する家族への現金扶助 TANF について、現金扶助受給者を福祉から就労者へと移行させる政策を、州政府が裁量性を発揮して策定し実施できるようにしたのである。

加えて、TANF 受給者は福祉から離脱し就労しても賃金水準が低く生活が困難な場合が多いので、低所得な家族を支援するために、連邦個人所得税制を通して現金を給付する EITC（勤労所得税額控除：Earned income Tax Credit）を大きく引き上げた。これにより、EITC は、低所得な家計でも収入と支出をバランスさせ、経済的な自立を可能にする重要な役割を担うようになった。この EITC を受け取って経済的な自立を可能にする意味でも、TANF 現金扶助受給者を企業での雇用に結びつける施策は重要になる。

本稿の構成は以下のようである。第1に、TANF 受給者は福祉から離脱し就労しても賃金水準が低く生活が困難な場合が多いので、こうした低所得な家族の収入と支出をバランスさせるために、EITC が欠くことができない存在であることを示す。この EITC を受け取るためには就労者として稼得所得を得なければならないので、本稿で検討する TANF 現金扶助受給者を企業での雇用に結びつける雇用プログラムは、アメリカの福祉再編においても重要になる。

第2に、民間企業に TANF 現金扶助受給者の雇用を促す税制上の優遇措置である WOTC（雇用税額控除：Work Opportunity Tax Credit）をみる。WOTC は、TANF 現金扶助の長期受給者、長期失業者、障害者、元受刑者などの就労に不利な人々を雇用した場合に、雇用主に賃金の一定額の税額控除を認め、賃金負担を軽減して対象者の雇用を促すものである。

第3に、この WOTC の具体例を2つ取り上げる。1つはピザハット（Pizza Hut）のジョブス・プラス（Jobs Plus）プログラムであり、もう1つはマリオット（Marriott）の「独立への道」（Pathways to Independence）プログラムである。これらのプログラムも、地方政府と NPO と民間企業とのパートナーシップによりサービスを提供する。WOTC はこれらのプログラムへの雇用主負担の財源になることで、ピザハットやマリオットといった民間企業も損失を負うことなく、自ら主導して雇用プログラムを計画し、実施できるのである。なお、こうした雇用プログラムは地域の NPO や地方政府からの働きかけや要請もあり、全米各地のピザハットやマリオットにおいても実施される。

第4に、人材派遣業の民間企業アメリカワークス（Amerika Works）を取り上げる。アメリカワークスは、TANF 受給者などの就労に不利な人々を企業に紹介するプログラムを、地方政府との委託契約により提供する。このアメリカワークスの事例でも、以前から地方政府とのパートナーシップに基づき雇用プログラムや教育訓練プログラムを提供し

ていた経験が先にあり、その上で、成果に基づき報酬を受け取る成果報酬契約を考案し、その契約が成果を上げることで注目を集めるようになる。アメリカワークスはニューヨーク市をはじめとして11の州とワシントンDCで活動している。

第5に、アメリカワークスも参加している、ニューヨーク市のTANF受給者への雇用プログラムについて、とくに委託契約の内容に注目して検討する。委託契約の内容は、TANF現金扶助受給者が大きく減少したことにより、その重点が変わる。当初はその重点が民間企業での就労にあったが、次には仕事の定着に移り、さらには昇給や昇格といったキャリアアップへとかわる。こうした委託契約の内容の重点の変化に委託先が柔軟に対応できるのも、ニューヨーク市の委託契約がNPOや民間企業を活用するからである。ニューヨーク市も委託契約の重点を移す時は、アメリカワークスのように仕事の定着に取り組むプログラムを行い、それが成果をあげていることを確認するはずであり、そうした民間企業やNPOと委託契約するので、目標に沿って委託契約の内容を柔軟にかえることができるのである。

こうしたピザハット、マリオット、アメリカワークスなどの民間企業が主導するプログラムも、またニューヨーク市の委託契約を活用する雇用プログラムも、地方政府とNPOと民間企業とのパートナーシップにもとづき、全米各地で数多く実施される「実験室の内部の小さな実験」である。これらの事例は「小さな実験」のほんの一部の成功事例になる。第6に、こうした地域レベルで数多く行われる「実験室の内部の小さな実験」に基づき、全米レベルの議論が行われることを明らかにする。全米レベルの議論をする際にも、地域レベルの「小さな実験」から成功事例が現れ、それが他の地域にまで普及する先行モデルになることが期待されるのであり、TANFでも同様である。とりわけ2015年のGAOの報告書では、「実験室の内部の小さな実験」をより活発にして政策改善を図るために、州政府によりいっそうの権限を委譲することが指摘されている²。

なお、本稿で取り上げる事例は、報告書、レポート、論文などの文献で取り上げられたものであり、「実験室の内部の小さな実験」の成功事例である。そのため、地方政府とNPOと民間企業とのパートナーシップにもとづくプログラムのすべてが成功するような印象を与えるかもしれない。しかし、状況は正反対であろう。むしろ「実験室の内部」では、地方政府、NPO、民間企業のいずれかが主導する形で数多くの「小さな実験」が行われ、その中からほんの一部の成功事例が現れるのである³。これを逆からみると、数少ない成功事例が現れるためには、数多くの「小さな実験」が行われる必要になる。それらを促進するために、1996年連邦福祉改革では州政府に権限を委譲して裁量性を発揮できるようにしたのであり、またWOTCのような税制上の優遇措置も設けられたのである。

1. 低所得家族の収支をバランスさせる EITC の仕組みと役割

1996 年連邦福祉改革法により、児童を扶養する家族への現金扶助である AFDC は廃止され、新たに TANF が創設された。AFDC は資産上限や所得上限といった受給要件をクリアすれば現金扶助を受給することができたので福祉依存が問題視されたが、TANF では受給期間が生涯 5 年間に制限され、受給開始から 2 年以内に求職活動、職業訓練、就業経験などの労働活動に参加する就労要件が課されることになった。これにより、TANF では、現金扶助は一時的に利用するものとなり、その受給者への就労の促進と支援の重要性が著しく増したのである。

AFDC/TANF の全米の受給者数は、1994 年の 1,416 万人をピークに、2000 年には 614 万人へとピーク時の 43% に大きく減少した。リーマンショック後の大不況時である 2010 年でも 459 万人であり、2015 年には 413 万人でピーク時の 29% の水準になった⁴。こうした現金扶助受給者の大幅な減少により、TANF への改革は一定の成果を収めたと言われている。

ところで、TANF 現金扶助受給者は現金扶助から離脱して就労しても、学歴が低く就労経験も浅いため、エントリーレベルの賃金で雇用されることになり、低所得者になることが多い。そうした低所得者に収入と支出をバランスさせて経済的に自立した生活を成り立たせるために、EITC は大きな役割を担っている。

EITC とは税制を通した所得保障であり、EITC の税額控除額が連邦個人所得税額よりも大きかった場合にその差額を現金給付として受け取ることができる仕組みである。第 1 に、表 1 で示すように、EITC の税額控除額は児童数によって異なる。母子 3 人家族を例にすると、未婚の母親の連邦個人所得税の申告資格は世帯主であり、表 1 で世帯主を見ると、2016 年に児童 1 人では EITC の最高限度額が 3,373 ドル、児童 2 人では 5,572 ドル、児童 3 人以上では 6,269 ドルである。第 2 に、図 1 で示すように、EITC の金額は稼得所得によって異なる。同じく母子 3 人家族を例にすると、稼得所得が 13,930 ドルまでは EITC の金額が増額する増額局面にあり、その増額率は 40% である。稼得所得が 13,930 ドルから 18,190 ドルまでは EITC の金額が変化しない一定局面であり、EITC は最高限度額の 5,572 ドルである。稼得所得が 18,190 ドルを超えると、その超過額に対して 21.06% の割合で EITC の金額が減額し、稼得所得が 44,468 ドルに達するとゼロになる。

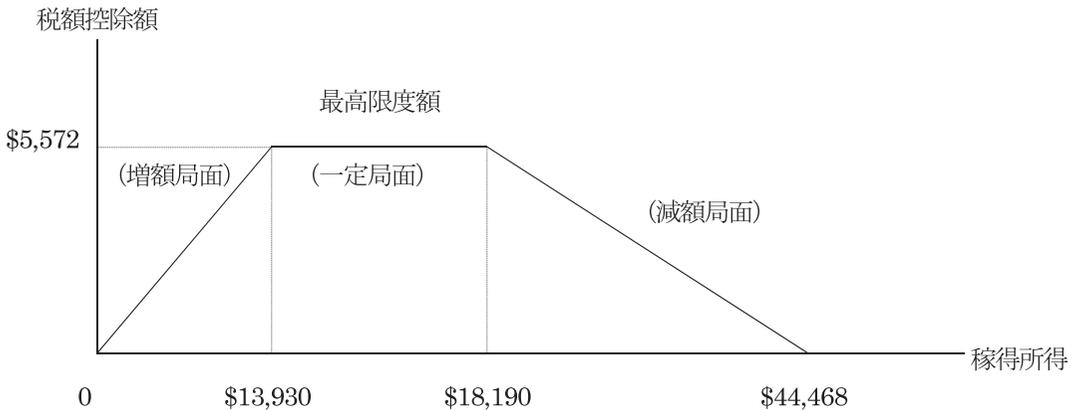
EITC の具体例を見る前に、連邦個人所得税の基本的な仕組みを簡潔に説明しよう⁵。第 1 に、収入が稼得所得だけであるなら、「稼得所得 - (所得控除 + 人的控除)」で課税所

表1 EITC 制度 (2016年)

| 児童数 | 増額率 | 最高限度額 | 最高限度額 適用所得水準 | 減額率 | 対象上限 所得 |
|------------------|--------|----------|----------------------|--------|------------|
| 申告資格 (独身, 世帯主) | | | | | |
| なし | 7.65% | \$ 506 | \$ 6,610- \$ 8,270 | 7.65% | \$ 14,880 |
| 1人 | 34.00% | \$ 3,373 | \$ 9,920- \$ 18,190 | 15.98% | \$ 39,296 |
| 2人 | 40.00% | \$ 5,572 | \$ 13,930- \$ 18,190 | 21.06% | \$ 44,648 |
| 3人以上 | 40.00% | \$ 6,269 | \$ 13,930- \$ 18,190 | 21.06% | \$ 47,955 |
| 申告資格 (夫婦, 寡婦・寡夫) | | | | | |
| なし | 7.65% | \$ 506 | \$ 6,610- \$ 13,820 | 7.65% | \$ 20,430 |
| 1人 | 34.00% | \$ 3,373 | \$ 9,920- \$ 23,740 | 15.98% | \$ 44,846 |
| 2人 | 40.00% | \$ 5,572 | \$ 13,930- \$ 23,740 | 21.06% | \$ 50,198 |
| 3人以上 | 40.00% | \$ 6,269 | \$ 13,930- \$ 23,740 | 21.06% | \$ 53,505 |

出所 U. S. IRS (2016a) と Center on Budget and Policy Priorities (2016) を参考に作表。

図1 EITC の仕組み：母子3人家族 (申告資格, 世帯主) のケース (2016年)



出所 表1に基づき作図。

得が算出される。第2に、この課税所得に税率をかけると税額控除前税額が算出される。第3に、税額控除前税額から税額控除を差し引くと個人所得税額が決まる。

連邦個人所得税では、所得控除として概算控除と実額控除があり、納税者がどちらか一方を選択できる。概算控除は所得を得るのに要した経費をあらかじめ定められた概算額とみなすものであり、実額控除はその経費を個別項目ごとに積み上げて合計を算出するものである。一般的な傾向として、低所得者は個別控除項目ごとに経費を合計しても概算控除の金額に届かないので概算控除を選択し、高所得者は実額控除が概算控除を超えるため実額控除を選択する。2016年度に概算控除は、独身が6,300ドル、夫婦と児童を扶養する寡婦・寡夫が12,600ドル、未婚の世帯主が9,300ドルである。人的控除は1人あたり4,050ドルであり、納税者本人と扶養家族の合計人数を4,050ドルに乗じて算出する。

それでは、母子3人家族のケースを使って、2016年のEITCを具体的に説明しよう。母子3人家族であれば、概算控除は世帯主で9,300ドルになり、人的控除は4,050ドルが3人分で12,150ドルになる。その合計は21,450ドルである。母親の稼得所得が25,000ドルであれば、課税所得は3,550ドルであり、税率は10%が適用されるので、税額控除前税額は355ドルになる。稼得所得25,000ドルでは、EITCは4,133ドルである⁶。そのため、税額控除前税額355からEITC4,133ドルを差し引くとマイナス3,778ドルになり、これが本人に給付される。EITC込みの税引き後所得は、稼得所得25,000ドルにEITC3,778ドルを加えた28,778ドルになる⁷。例えば、同じ家族構成で稼得所得が18,000ドルの場合は、税額控除前税額はゼロであり、EITCは5,572ドルなので⁸、EITC5,572ドルがそのまま給付される。この家族のEITC込みの税引き後所得は23,572ドルになる。

次に、低所得者のいる家族（以下、低所得家族）におけるEITCの役割を、Halpern-Meekinほか（2015）から確認しよう⁹。表2は、2007年2月から4月の間にボストン市中心部で115の低所得家族を対象にした1ヶ月の平均支出の結果を示している。この表は、支出項目ごとに115家族の平均支出額を算出したものであり、それらを合計すると1ヶ月の平均支出総額が2,683ドルになる。表3は、同じ調査における現金・現物給付込みの平均所得の月額と年額を示している。月額をみると、(A)稼得所得は1,887ドルであり、これに養育費、政府の福祉プログラムの給付、親族や友達からの支援が加わると(D)2,363ドルになる。この2,363ドルでは表2の平均支出総額2,683ドルをまかなうことができず、単純に差し引くと320ドルの赤字が出る。この赤字は主としてクレジットカードの残高として累積される。これを単純に年額に換算すると、赤字の年額は3,840ドルになる。これを埋めて収入と支出をバランスさせ、低所得家族の自立した生活を可能にするの

表2 115の低所得家族の1ヶ月の平均支出

| | 構成比 | 金額 |
|----------|------|----------|
| 合計 | 100% | \$ 2,683 |
| 住宅費 | 26% | \$ 690 |
| 食費 | 19% | \$ 512 |
| 交通費 | 14% | \$ 388 |
| 医療費 | 3% | \$ 72 |
| その他の家計費 | 19% | \$ 505 |
| 必需品以外の支出 | 13% | \$ 344 |
| 債務返済 | 6% | \$ 173 |

出所 Halpern-Meekin., Sarah, Kathryn Edin, Laura Tech. & Jennifer Sykes. (2015), p. 32.

表3 現金・現物給付込みの平均所得（月額と年額）

| | | 全体 | 1人親 | 夫婦 |
|-----------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| | | 115 家族 | 75 家族 | 40 家族 |
| 現金・現物給付込みの平均所得 | | 月額 | | |
| A | 稼得所得 | \$ 1,887 | \$ 1,562 | \$ 2,496 |
| B | 養育費 + A | \$ 1,925 | \$ 1,608 | \$ 2,519 |
| C | 政府の福祉給付 + B | \$ 2,221 | \$ 1,879 | \$ 2,861 |
| D | 親族・友達の支援 + C | \$ 2,363 | \$ 2,013 | \$ 3,021 |
| 稼得所得 + 税額控除の還付額 | | 年額 | | |
| E | 稼得所得の年額 | \$ 22,644 | \$ 18,744 | \$ 29,952 |
| F | 税制を通じた給付 | \$ 4,686 | \$ 4,545 | \$ 4,952 |
| I | E + F | \$ 27,330 | \$ 23,289 | \$ 34,904 |

出所 Halpern-Meekin., Sarah, Kathryn Edin, Laura Tech, & Jennifer Sykes. (2015), p. 36.

が、(F) 税制を通じた給付 4,686 ドルである。

さらに、Halpern-Meekin ほか (2015) では、いくつかの個別ケースが紹介されていた。以下はリード (Ashlee Reed) のケースの要約である¹⁰。

リード (Ashlee Reed) は 29 歳の白人女性である。幼稚園の先生をしている。彼女は 3 人の子ども (5 歳のウォレン、4 歳のみまロリー、3 歳のジョニー) とエイドリアン (Adrian, 男性) と共に、ベツルームが 2 つあるアパートに住んでいる。週給 532 ドルであり、そこから社会保障税、所得税の源泉徴収、医療保険料や年金プランへの本人負担などを差し引くと、手取りが 357 ドルになる。1 ヶ月の支出総額は大学の学費ローンやクレジットカードの返済を最小限に抑えても 2,856 ドルである。1,600 ドルに満たない 1 ヶ月の手取りでは、クレジットカードの残高ばかりが増えることになる。この調査期間、エイドリアンは失業中で失業保険の給付期間も終了したので、家計はいっそう厳しかった。

ちょうど 2 月にリードは連邦個人所得税を申告し、所得税を通じた現金給付を 4,704 ドル受け取った。これは手取りの 3 ヶ月分に相当した。ここから、学費ローンを 1,498 ドル返済し、残りはクレジットカードの残高の返済に充てた。彼女の収入は幼稚園の先生としての年間 44 週分の給与、幼稚園が休み中の、彼女にとっては失業期間中の失業保険からの給付に、その他の収入が加わり年間 27,500 ドルであった。

この 27,500 ドルの収入と所得税を通じた現金給付を合計すると 32,204 ドルになった。

このように、EITC は低所得家族の収支をバランスさせて生活を支える税制を通じた現金給付なのである。この EITC は、連邦個人所得税を申告することにより受け取ることができるため、現金扶助のように受給者本人がスティグマを意識するようなことはなく、むしろ低所得であっても稼得所得を持つ就労者として、本人はポジティブな意識を持つと言われる¹¹。

1990 年代の福祉再編により、児童を扶養する家族の貧困対策は、TANF 現金扶助受給者への就労の促進と支援および EITC を主とする就労する低所得者への支援へと大きく転換した。以下では、TANF 現金扶助受給者を就労者にするために、それらを雇用につける施策を、まずは WOTC を糸口として検討する。

2. WOTC の仕組みと役割

WOTC は、就労する上で不利な状況にいる人々の雇用を促すために、雇用主に認められる税額控除である¹²。そうした人々を雇用した場合、賃金負担を軽減するために、雇用主にはそれらへの賃金の一定額の税額控除が認められる。雇用主は、自らの負担から WOTC の税額控除を差し引くことができる。

WOTC の対象には、次の 10 のカテゴリーがある¹³。州政府の雇用部局に申請して認められると WOTC 認定適格者になり、雇用主は当該認定適格者の WOTC 税額控除を納税申告書において申請できる。

- (1) 退役軍人である。180 日間は軍に従事し、退役して 60 日間を経ている者である¹⁴。
- (2) TANF 長期受給者である。18 ヶ月間 TANF を受給し続けるか、すでに 2 年間、TANF を受給した者である。
- (3) TANF 受給者である。雇用される前の 18 ヶ月のうち 9 ヶ月間、TANF を受給していた者である。
- (4) SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program, 以前の食料スタンプ) 受給者である¹⁵。
- (5) 元受刑者である。有罪判決を受けてから、また刑務所から釈放されてから 1 年以内に雇用された者である。

- (6) エンパワーメント・ゾーンやエンタープライズ・コミュニティなどの経済開発地区に居住する 18-39 歳の者である。
- (7) 肉体的、精神的な障害を持つ、社会復帰のためのリハビリテーションからの紹介者である。
- (8) SSI (Supplemental Security Income, 高齢者や障害者への現金扶助) 受給者である。雇用が終了した日から 60 日以内に SSI を受給している者である。
- (9) 長期失業者である。27 週間、失業中であり、失業手当を受け取っている者である。
- (10) サマーユース被雇用者である。エンパワーメント・ゾーンやエンタープライズ・コミュニティなどの特定の経済開発地区に居住する 16-17 歳の者である。

表 4 は、WOTC の申請件数、認定適格者数とそのカテゴリー別の内訳を示している。2013 年と 2014 年には SNAP 受給者がそれらの 7 割強を占め、TANF は 2 つのカテゴリーで 1 割程度を占めるにすぎなかったが、2002 年には TANF に関する 2 つのカテゴリーで WOTC 認定適格者の 50% 弱を占めた。これらは総数が異なるので単純に比較できないが、大きな傾向としては、TANF 現金扶助受給者が 1996 年以降に大きく減少したので、WOTC 認定適格者のカテゴリーとしても TANF 受給者は減少し、それに代わって、SNAP 受給者が増えてきたのであろう。

申請件数をみると、WOTC 認定適格者と認められるのは、2013 年に 3 割強、2014 年に 2 割強である。審議中が 2013 年に 35%、2014 年に 50% なので、認定適格者として認定されるケースよりも審議中のケースの方が多いことになる。WOTC の資格認定プロセスについては、以下で WOTC の予算規模とともに説明する。

次に、WOTC 税額控除額の計算プロセスを説明しよう。表 5 で示すように、WOTC の計算上、対象となる賃金の上限が定められている。その上限は基本的に 6,000 ドルである。労働時間が 120 時間から 400 時間未満の場合、WOTC の税額控除額は賃金に 25% を乗じて算出される。WOTC の最高額は 6,000 ドルに 25% を乗じた 1,500 ドルになる。同じような仕組みで、労働時間が 400 時間以上の場合、WOTC の金額は賃金に 40% を乗じて算出され、その最高額は 2,400 ドルになる。

例えば、TANF 受給者が時給 10 ドルで、1,000 時間働き、年間で 10,000 ドルの賃金を受け取った場合、WOTC の計算で対象となる賃金はその上限の 6,000 ドルであり、WOTC の金額は 6,000 ドルに 40% を乗じた 2,400 ドルになる。この 2,400 ドルは税額控除であるので、雇用主は連邦税（法人であれば連邦法人所得税、個人で事業主であれば連邦個人所得税）の税額から 2,400 ドルを差し引くことができる。2,400 ドルの税負担が軽減されるということは、2,400 ドル分の支出を政府から受け取ったことと同じ効果を持つ。

表 4 WOTC の申請件数、認定適格者数とその内訳

| | 申請件数 | 否認 | 審議中 | 認定適格者数 | | | | | | | | | | |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------------|-------------|-----------|--------------------|--------------|------------|--------------------|-------|--------|
| | | | | 退役 軍人 | TANF 受給者 | TANF 長期 受給者 | SNAP 受給者 | 元 重罪者 | 経済開発 地区の 居住者 | 社会復帰 リハビリ | SSI 受給者 | サマー ユース 被雇用者 | その他 | |
| 2013 年 | 5,007,610 | 1,660,291 | 1,756,319 | 1,591,000 | 75,859 | 72,759 | 102,924 | 1,173,152 | 43,485 | 66,746 | 27,879 | 17,359 | 505 | 10,332 |
| | | | | 100.0% | 4.8% | 4.6% | 6.5% | 73.7% | 2.7% | 4.2% | 1.8% | 1.1% | 0.0% | 0.6% |
| 2014 年 | 5,465,182 | 1,375,248 | 2,785,474 | 1,304,460 | 79,433 | 61,881 | 111,111 | 922,820 | 30,062 | 57,800 | 18,764 | 14,968 | 231 | 7,049 |
| | | | | 100.0% | 6.1% | 4.7% | 8.5% | 70.7% | 2.3% | 4.4% | 1.4% | 1.1% | 0.0% | 0.5% |
| 2002 年 (参考) | | | | 423,962 | 7,636 | 157,995 | 46,652 | 95,277 | 23,470 | 42,947 | 17,639 | 28,569 | 3,777 | 0 |
| | | | | 100.0% | 1.8% | 37.3% | 11.0% | 22.5% | 5.5% | 10.1% | 4.2% | 6.7% | 0.9% | 0.0% |

出所 2002 年は U. S. Department of Labor (b), 2013 年と 2014 年は U. S. Department of Labor (a) から作表。

表5 WOTCの対象となる賃金の上限(2014年)

| 対象者 | 賃金の上限 (WOTCの税額控除額) | |
|---------------|--|---|
| | 労働時間120-400時間未満 【WOTCは賃金の25%】 | 労働時間400時間以上 【WOTCは賃金の40%】 |
| 退役軍人 | \$ 6,000- \$ 24,000 (\$ 1,500- \$ 6,000) | \$ 6,000- \$ 24,000 (\$ 2,400- \$ 9,600) |
| TANF 長期受給者 | | \$ 10,000 ずつ (2年間) *1 (\$ 4,000, 1年目) (\$ 5,000, 2年目) |
| TANF 受給者 | \$ 6,000 (\$ 1,500) | \$ 6,000 (\$ 2,400) |
| SNAP 受給者 | \$ 6,000 (\$ 1,500) | \$ 6,000 (\$ 2,400) |
| 元受刑者 | \$ 6,000 (\$ 1,500) | \$ 6,000 (\$ 2,400) |
| 経済開発地区の居住者 | \$ 6,000 (\$ 1,500) | \$ 6,000 (\$ 2,400) |
| 社会復帰リハビリテーション | \$ 6,000 (\$ 1,500) | \$ 6,000 (\$ 2,400) |
| SSI 受給者 | \$ 6,000 (\$ 1,500) | \$ 6,000 (\$ 2,400) |
| サマーユース被雇用者 | \$ 3,000 (\$ 750) | \$ 3,000 (\$ 1,200) |

*1 TANF 長期受給者の WOTC は、1年目は10,000ドルまでの賃金の40%、2年目は10,000ドルまでの賃金の50%である。

出所 U.S. Department of Labor (2014), p. 5. を参考に作表。

それでは、WOTCの予算規模と手続きを示そう。2016年度の予算規模は1,848.5万ドルである¹⁶。この予算は、バージン諸島への20,000ドルが差し引かれた上で、次のように各州に割り当てられる。第1に、50%は前年度(2014年10月から2015年9月)のWOTC認定適格者総数の州別の比率に応じて各州に割り当てられる。第2に、30%は前年度のアメリカの労働力人口の州別の比率に応じて各州に割り当てられる。第3に、20%は前々年度のTANF受給家族の州別の比率に応じて各州に割り当てられる。なお、割当額の最低は66,000ドルと定められている。2016年の各州への割当額を示したのが表6である。

州政府の雇用部局は、この予算額の範囲内でWOTCの認定適格者を認定する¹⁷。第1

表 6 WOTC 予算の各州への割当額 (2016 年)

(ドル)

| | | | |
|----------|------------|-----------|-----------|
| 合計 | 18,485,000 | | |
| アラバマ | 365,045 | ネバダ | 100,937 |
| アラスカ | 66,000 | ニューハンプシャー | 66,000 |
| アリゾナ | 360,790 | ニュージャージー | 372,533 |
| アーカンソー | 173,455 | ニューメキシコ | 109,872 |
| カリフォルニア | 2,518,373 | ニューヨーク | 913,214 |
| コロラド | 241,911 | ノースカロライナ | 581,000 |
| コネチカット | 144,975 | ノースダコタ | 66,000 |
| デラウェア | 66,000 | オハイオ | 878,758 |
| ワシントン DC | 66,000 | オクラホマ | 232,045 |
| フロリダ | 918,883 | オレゴン | 251,060 |
| ジョージア | 507,660 | ペンシルバニア | 724,732 |
| ハワイ | 70,975 | プエルトリコ | 95,978 |
| アイダホ | 71,120 | ロードアイランド | 66,000 |
| イリノイ | 728,264 | サウスカロライナ | 296,973 |
| インディアナ | 391,286 | サウスダコタ | 66,000 |
| アイオワ | 255,178 | テネシー | 857,752 |
| カンザス | 266,536 | テキサス | 1,295,037 |
| ケンタッキー | 334,897 | ユタ | 137,384 |
| ルイジアナ | 375,025 | バーモント | 66,000 |
| メイン | 93,344 | バージニア | 403,685 |
| メリーランド | 257,393 | ワシントン | 468,365 |
| マサチューセッツ | 290,313 | ウェストバージニア | 149,121 |
| ミシガン | 677,760 | ウィスコンシン | 295,988 |
| ミネソタ | 234,908 | ワイオミング | 66,000 |
| ミシシッピ | 170,458 | バージン諸島 | 20,000 |
| ミズーリ | 372,318 | | |
| モンタナ | 66,000 | | |
| ネブラスカ | 119,699 | | |

出所 US. Department of Labor (2016).

に、新規採用者は就労前に、内国歳入庁の Form 8850 に記入し、雇用主に提出する。これは、自分自身が WOTC の対象カテゴリーに含まれるかどうかを示す書類である。第2に、雇用主は被雇用者の就労状況を示す連邦労働省の Form 9061 と Form 9062 に記入する。これらには、被雇用者が WOTC のどのカテゴリーに該当するのか、どういったポジションに就くのか、賃金がいくらかなどを記入する。第3に、雇用主は上記3つの Form を WOTC 対象者を採用してから 28 日以内に州政府の雇用部局に提出する。第4に、雇用主は州政府の雇用部局から WOTC の認定の有無を受け取る。第5に、雇用主は、IRS に納税申告する際に、WOTC 認定適格者の書類を提出する。

州政府の雇用部局は、こうしたプロセスを経て、連邦政府からの WOTC の割当額の範囲内で WOTC 認定適格者を認定する。おそらく、そのために表4では WOTC の審議中の人数が多くなっていると思われる。

表7は WOTC 認定適格者が就いた職種を示している。販売、飲食関連、医療補助、運輸・輸送関連などの雇用者数が増加しているサービス業が、2013年、2014年ともに半数を占める¹⁸。表8は WOTC 認定適格者の時給を示している。WOTC 認定適格者は就業経験が浅く、また労働スキルも十分でないことが多いため、エントリーレベルの仕事に就くことが多く、時給は全般的に低い傾向にある。時給 10.00 ドル以上が 2013 年の 16.3% か

表7 WOTC 認定適格者の職種 (人)

| | WOTC 認定適格者 | 販売 | 事務・ 補助職 | 飲食 関連 | 製造 関連 | 医療 補助 | 運輸・輸送 関連 | その他 |
|-------|---------------|---------|------------|----------|----------|----------|-------------|---------|
| 2013年 | 1,608,345 | 479,674 | 301,330 | 281,796 | 278,191 | 64,312 | 54,507 | 147,535 |
| | 100.0% | 29.8% | 18.7% | 17.5% | 17.3% | 4.0% | 3.4% | 9.2% |
| 2014年 | 1,304,460 | 402,389 | 260,813 | 211,443 | 231,453 | 40,220 | 45,013 | 113,129 |
| | 100.0% | 30.8% | 20.0% | 16.2% | 17.7% | 3.1% | 3.5% | 8.7% |

出所 U. S. Department of Labor (c).

表8 WOTC 認定適格者の時給 (人)

| | WOTC 認定適格者 | 連邦 最低賃金 以下 | \$ 7.25 - \$ 8.25 | \$ 8.26 - \$ 8.99 | \$ 9.00 - \$ 9.99 | \$ 10.00 以上 |
|-------|---------------|------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| 2013年 | 1,608,345 | 129,998 | 726,930 | 158,525 | 329,948 | 262,944 |
| | 100.0% | 8.1% | 45.2% | 9.9% | 20.5% | 16.3% |
| 2014年 | 1,304,460 | 39,636 | 546,846 | 128,207 | 290,255 | 299,516 |
| | 100.0% | 3.0% | 41.9% | 9.8% | 22.3% | 23.0% |

出所 U. S. Department of Labor (d).

ら 2014 年の 23.0% へと増えているものの、4 割強は時給 7.25-8.25 ドルであり、2 割強が 9.00-9.99 ドルである。

この WOTC の直接的な前身は TJTC (Targeted Jobs Tax Credit: 特定雇用税額控除) であり、さらに 1997-2006 年の間に実施された WtWTC (Welfare-to-Work Tax Credit: 就労脱福祉税額控除) も、廃止後は WOTC に統合された。TJTC は WOTC と同じように、就労に不利な人々の雇用を促すための税額控除であり、1978 年に創設され、1994 年にいったん廃止される。その後、1996 年から改善版として WOTC が導入される。

1994 年の議会公聴会で証言した連邦財務省のフォリー (M B. Foley) は TJTC について 3 つの問題を指摘した¹⁹。第 1 は、雇用主が TJTC 対象者とあらかじめ分かった上で雇用しているケースが少なく、TJTC が雇用主への棚ぼた的な利益になっていることである。第 2 は、これは事前に TJTC 対象者と分かっているケースであると思われるが、適用要件を最低限クリアする期間だけ、例えば最低基準の 90 日間だけ雇用し、年間を通してみると 1 つのポジションで従業員の採用と離職を繰り返し、1 つのポジションで複数人分の TJTC を申請することである。第 3 は、TJTC を利用して就労してもキャリアアップに至らないことである。

WOTC では、長期雇用を促す仕組みが取り入れられた。TJTC では、6,000 ドルまでの賃金を上限に、認定適格者が 90 日間か 120 時間雇用されると、その 40% が税額控除の対象になった。TJTC の最高額は 2,400 ドルである。WOTC では、税額控除額の計算方法を 2 段階にして、長い時間働くと WOTC の税額控除が増える仕組みにした。労働時間が 120 時間から 400 時間未満の場合は賃金の 25% が WOTC の金額になり、労働時間が 400 時間以上の場合は対象賃金の 40% が WOTC の金額になるように変更された。

加えて、表 5 を見ると、TANF 長期受給者だけが、2 年間、WOTC が認められていることがわかる。同じく、ここは WOTC の賃金の上限も 10,000 ドルと高い。1997-2006 年の間、TANF 長期受給者に対しては、WtWTC (Welfare-to-Work Tax Credit: 就労脱福祉税額控除) が実施されていた。これは、TANF 長期受給者の雇用を促し、より長期間雇用されるように、次のような仕組みであった。雇用 1 年目は、1 年間に 180 日間か 400 時間雇用されると、賃金 10,000 ドルを上限に 40% (当初は 35%) の税額控除が認められた。雇用 1 年目の WtWTC の最高額は 4,000 ドル (当初は 3,500 ドル) である。雇用 2 年目は WtWTC の最高額が引き上がり、より長く TANF 長期受給者の雇用を促すような仕組みになっている。雇用 2 年目も、1 年目と同じく 1 年間に 180 日間か 400 時間雇用されると、賃金 10,000 ドルを上限に 50% (当初から 50%) の税額控除が認められた。2 年目の WtWTC の最高額は 5,000 ドルになる。この WtWTC は 2006 年に廃止され、WOTC に統合されたので、WOTC の対象カテゴリーに TANF 長期受給者が含まれるよ

うになった。

3. WOTC を活用した雇用プログラム①：ピザハットのジョブ・プラス

それでは、WOTCの具体的な事例として、ピザハットとマリオットをみよう。ピザハットのジョブ・プラス、マリオットの独立への道は、民間企業が自ら主導する雇用プログラムであり、どちらもNPOや地方政府とのパートナーシップによりサービスが提供される。WOTCやTJTCは、雇用プログラムから生じる雇用主負担をまかなえるようにするのであり、それにより、ピザハットとマリオットといった民間企業でも雇用プログラムを計画し、実施できるようになるのである。

それでは、ピザハットのジョブ・プラスからみよう。ピザハットはWOTCの前身であるTJTCの時からジョブ・プラスという独自の雇用プログラムを実施し、この税額控除を積極的に活用するパイオニアであった。

ピザハットは、1988年からジョブ・プラスを実施するが、それ以前の1985年から2年間、カリフォルニア州オレンジ郡で実験プロジェクトを実施した²⁰。ピザハットがオレンジ郡で実験プロジェクトを実施したのは、低賃金のサービス業で働く労働者が足りなくなるという危機感からである。全米レストランチェーン協会は1985年に実施した調査に基づき「飲食産業は新たな労働力を見つけないと、2000年までに110万人の労働力不足に直面する」と報告した²¹。1980年代半ば、ピザハットをはじめサービス業（小売り、飲食、接客業）は、時給で働く労働者の労働力不足に危機感を持った。例えばピザハットは、1990年代後半アメリカ国内で12万人を雇用したが、そのうち10.8万人はエントリーレベルの仕事に該当した²²。

そこで、企業内に新たな労働力を検討する特別委員会を作り、3つのグループに注目することになった。第1は高齢者、第2は就労していない母親、第3は障害者である。この3つのグループのうち、オレンジ郡での実験プロジェクトでは、障害を持つ30人を雇用する実験プロジェクトを行った。

ピザハットは、当該実験プロジェクトにおいてIRI（Integrated Resources Institute）とパートナーシップを形成した。IRIは、障害者雇用を支援するNPOであり、職場を訪問し相談と援助（時には生活上の相談と援助）を行うジョブコーチによる支援を実践していた。この実験プロジェクトにおいて、IRIは、障害者をピザハットに紹介するとともに、

表9 オレンジ郡の実験プロジェクトの成果

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 優れた定着率 2. 新規募集に関する採用・訓練費の削減 3. 1人あたり 2,400 ドルの TJTC 4. 強い労働倫理と自負 5. 同僚のモラルの向上 6. 州政府の障害者雇用向け職業訓練から助成 (OJT について) 7. 平均以上の安全性の記録 8. コミュニティの認知の向上 9. ポジティブな顧客からの反応 10. 顧客の獲得 (顧客の 10 人に 1 人は家族に障害者がいる) |
|---|

出所：Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997), p. 77.

ジョブコーチを提供し、雇用した障害者の職場での相談と援助を行い、仕事に定着できるように支援した。

IRI のジボリッチ (Steve Zivolich) はオレンジ郡の実験プロジェクトの成果として、表9で示した10項目を示した。この10項目について、3つのことを指摘したい。第1は資金的なメリットであり、第2は政府からの支援である。第3は顧客からの信頼の獲得である。

第1の資金的なメリットには2つのことがある。その1つは、雇用した障害者1人あたり TJTC 2,400 ドルを受け取ることができたことである。これは、1988年以降にピザハットがジョブス・プラスを全米規模で展開する、長期的なインセンティブを与えたのである²³。もう1つは、雇用した障害者の定着率が高く、新規採用のコストを節約できたことである。ピザハットでは、新規採用者の教育訓練費は当時300ドルであり、通常の離職率は150-200%であったので、雇用した障害者が定着することは新規採用のコストを節約した。加えて、従業員が定着することは職場の環境や雰囲気にポジティブな影響を与えた²⁴。第2の政府からの支援としては、雇用プログラムを成功させる秘訣を学んだことである。すなわち、障害者を雇用する上では「OJT トレーニングがプログラムの成功に不可欠である」ことであり、OJT トレーニングという形で「障害者が仕事内容を学ぶことを支援するジョブコーチについては、政府からの（補助金や助成金などの資金的な：引用者）支援が活用できる」のである²⁵。第3の顧客からの信頼の獲得は、保守的なオレンジ郡でもお客が障害者を雇用するピザハットにポジティブな反応を見せ、顧客となって支援したことである²⁶。

こうした成果からピザハットは、1988年からこの実験プロジェクトをジョブス・プラスとして全米規模で展開する。ジョブス・プラスの目標の1つは、ピザハットの全店舗で障害者1人を雇用することであった²⁷。1995年5月の連邦議会の下院歳入委員会の公聴会

で、ピザハットの租税部門の部長ベイリー (Shepard Baily) は、1990年以來、TJTCの対象者を30,000人雇用したこと、また1988年以來、障害者を13,000人雇用し、「国内では障害者を最も多く雇用する企業」であることを述べている²⁸。

なお、ジョブス・プラスで雇用された人々は、1993-1994年には平均で週20時間働き、週給340ドルを得た²⁹。1994年に新規雇用者が就いた仕事は、料理人34%、皿洗い19%、運転手18%、生産8%、ウェ이터7%、事務7%、メンテナンス5%、マネジメント2%であった。

ジョブス・プラスを全国展開する上では、IRIがコーディネーターとしての役割を担い、各地のピザハット経営者や店舗マネージャーにNPOや地方政府との関係を構築する支援を行った。具体的には、次の3つを行った³⁰。第1に、求職者にピザハットの新規採用の条件を伝えることである。第2に、政府からの補助金や助成金などの資金的な支援を見つけることである。補助金や助成金に対する成果評価の報告書もIRIが作成した。第3に、ジョブコーチなどの支援を提供するNPOなどのサービス提供者をみつけることである。ピザハットが、オレンジ郡での実験プロジェクトから学んだ成功の秘訣から、IRIのコーディネーターとしての役割が重要であることは明確であろう。

ジョブス・プラスでも、オレンジ郡での実験プロジェクトと同じ3つの成果が指摘された³¹。第1は、新規採用者の賃金の40%に相当するTJTCの税額控除である。TJTCの税額控除額は1990年7月から1991年1月の調査では1人平均で1,415ドルであった³²。第2は、低い離職率である。新規採用者への教育訓練費が1人あたり300ドルであり、低い離職率はこの新規採用のコストの節約を可能にした。また、新規採用者の定着率が高いことを、店舗マネージャーの業績評価に加えることで、TJTC対象者の雇用を促した。第3は、顧客からのロイヤリティの獲得であり、障害者を持つ人やその家族が顧客になった。

TJTC税額控除は、高い定着率もたらす新規採用者の教育訓練費の節約分と一緒にあって、次の3つのことに活用された³³。1つ目は、TJTC対象者の賃金とそれに満たない低い生産性との差を埋めることである。2つ目は、追加的な訓練費用をまかなうことである。3つ目はTJTCの税額控除額が業績に加えられることで、店舗マネージャーへのボーナスの支払いに充てることである。これによりTJTC対象者を雇用するインセンティブを与えた。

ちなみに、1995年の下院歳入委員会の議会公聴会で、IRIのジボリッチは1990年7月から1991年1月の調査に基づきTJTC対象者の教育訓練費を1人あたりで平均2,006ドルとした。この2,006ドルを、地方政府からの補助金や助成金などの資金的な支援によりまかなうのである。その支援が2,006ドルに満たなければ、上記で示したように、ピザハットがTJTC税額控除の金額から、また新規採用コストの節約分から負担した。したが

って、地方政府からの補助金や助成金などによりジョブコーチなどの教育訓練費のすべてをまかなえなくても、その不足分を TJTC などから負担することができれば、ピザハットは損失を出して資金を持ち出すことなく、自ら主導してプログラムを計画し、実施できたのである。

全国展開の例を示すと、テネシー州クックビルのマネージャーのホーキンス (Lasa Hawkins) は、1993 年に障害者雇用に関する大統領委員会 (President's Committee on Employment of People with Disabilities) から表彰された³⁴。また、ペンシルベニア州ハリーズビルのインディアン・サマー財団は「ピザハットは発達障害を持つ人々にコミュニティ内で稼げる仕事を提供することを目的とした、私たち財団の支援付き雇用プログラムの主要な支持者である」とその活動を述べた³⁵。

また、同じファストフードであるマクドナルドも、TJTC や WOTC を活用し、TANF 現金扶助受給者を雇用するプログラムを実施している³⁶。マクドナルドは 1990 年代後半に、こうしたプログラムを通して 2 万人の TANF 現金扶助者を従業員として採用した。マクドナルドは、TANF 現金扶助受給者をエントリーレベル (時給 5.75-5.90 ドル) の従業員の候補者プールであるとみなし、そうした人々を雇用した後も、時給 8.00-9.00 ドルの仕事に昇進するために訓練を提供した。マクドナルドは、1990 年代後半、ニューオーリンズ、ミネアポリス、南フロリダ、シカゴ、コネチカット州ハートフォードで、TANF 受給者を訓練し雇用するプログラムを実施している。

それらの中で、ミネアポリスのプログラムにおけるパートナーシップを示そう³⁷。ミネソタ州小売り協会 (Minnesota Retail Merchants Association) とマクドナルドは、マクドナルドが実施する新規従業員向けのプログラムを活用する協定を結んでいる。このプログラムは、ユダヤ職業サービスが TANF 現金扶助受給者に生活と職業に関する教育を行い、マクドナルドがプログラム修了者を優先的に雇用できるというものである。マクドナルドが新規採用しない場合、ミネソタ州小売り協会のメンバーが修了者を雇用できた。

4. WOTC を活用した雇用プログラム②：マリオットの自立への道

次に、マリオットが実施する WOTC 対象者を雇用するプログラム「独立への道」をみよう。これは 1991 年にアトランタからはじまるプログラムである³⁸。

マリオットは、アメリカを中心に世界 53 ヶ国におよぶホテルチェーンであり、1998 年

表10 独立への道プログラムの目標

1. 雇用される前に存在した障壁の除去を支援する。
2. 顧客サービス業で正社員の仕事を卒業生に提供する。
3. エントリーレベルの仕事の良質な候補者を増やす。
4. 良質でかつ基礎的な生活能力を持つ人を確保する。
5. マリオットが存在するコミュニティの経済的な発展に貢献する。
6. 参加者に公的扶助受給者から正社員に移行する機会を提供する。
7. 訓練を必要とする人を、良質な従業員を必要とする企業と結びつける。
8. 訓練費を分け合うために、資金提供者とサービス提供者のパートナーシップを確立する。
9. 参加者と接客業のニーズを満たすカリキュラムを作る。

出所：Pruyne, Ellen. (1998), pp. 7-8.

7月に13.1万の従業員を雇用した。1998年にアメリカホテル・モーテル協会が時給5.15-8.60ドルと定める低賃金の仕事を、マリオットは9万人分提供した³⁹。これは、部屋の清掃、施設のメンテナンス、飲食、予約受付係、その他の顧客サービスなどである。

サービス業を中心に低賃金の仕事の雇用が著しく増加した1990年代には⁴⁰、ピザハットと同様に、ホテル業界でも低賃金の仕事は労働力が不足気味であり、従業員を新規で採用しても定着率が悪かった。そこで、マリオットは自ら新規採用者の教育訓練プログラムをはじめた。それが独立への道プログラムである。

独立への道プログラムの目標は、表10で示した9つである。その内容は、6週間のプログラムであり、60時間の教育訓練と120時間のOJTの技術訓練からなる。1度に参加するのは9-18人である。

教育訓練としては、次の5つのことを学ぶ⁴¹。第1は求職活動についてであり、履歴書の見つけ方、求職申込書の書き方、面接の受け方、キャリアプラン、昇進の機会の見つけ方などである。第2は仕事の定着についてであり、具体的には時間厳守、信頼性、態度、チームワーク、コミュニケーション、文化への気配り、身だしなみ、ワークライフ・バランス、責任の取り方、顧客サービス、職場意識などである。第3は安全性についてであり、アクシデントを起こさないようにすること、消火技術、応急処理の技術、食料品の扱い方などである。第4は個人的な課題の克服についてであり、信用と自尊心、ストレス管理、強い意志を持ち続けること、目標設定と達成などである。第5は金銭管理についてであり、家計予算、銀行口座の管理、お金の使い方、良いクレジット・スコアの確立などである。このように、教室での教育訓練では仕事を不得働くために必要なスキルだけでなく、自立した生活を送る上で必要になるライフスキルも教えるのであった。

OJTの技術訓練では、制服を着てマリオットの従業員と一緒に仕事をしてスキルを獲得する。参加者は週単位でインストラクターから仕事ぶりが評価され、またカウンセリングを受けてスキルを習得するとともに職場に慣れるのである。

プログラムが修了すると、マリオットは雇用を申し出る。1998年当時のコミュニティ・雇用部の部長タリー（Janet Tully）は、ホテル側からの雇用の申し出を「トンネル終わりを示す明かり」と表現する⁴²。つまり、雇用の申し出に向かって、参加者は訓練を続けるのである。プログラムの修了生は時給6.00-8.00ドルで雇用された。それは、フロント、予約、電話オペレーター、ウェイター、バスの運転、部屋の清掃、メンテナンスなどのエントリーレベルの仕事である。仕事に就いてから90日が経過すると、雇用主提供医療保険をはじめとするフリンジベネフィットを受けることができるようになる⁴³。

独立への道に参加するには、ケースワーカーやNPOからの紹介が必要であった⁴⁴。紹介された後は、インタビューを経て、スキル評価と薬物試験を受ける。マリオット側からの参加要件は、接客業に興味があること、6年生並の読み能力があり、英語でコミュニケーションがとれ、対人関係を作る能力があり、笑顔を忘れない人である。紹介者のうち実際に参加できるのは、4人に1人程度である。

独立への道プログラムは、1998年7月までに1,000人以上の修了生を出した。修了率は95%である。就労後90日間の定着率は90%であり、1年後のそれは70%以上である。通常、エントリーレベルの仕事では定着率が50%程度なので、独立への道の修了生の定着率が高いことがわかる。

それでは、このプログラムを実施する上でのNPOや政府機関とのパートナーシップ、WOTCの役割を確認する前に、1999年の連邦議会の下院公聴会からマリオットの当時のコミュニティ雇用・訓練部の部長クレイマー（Fred G. Kramer）の証言を、少し長くなるが確認しよう⁴⁵。これにより、独立への道の目的やWOTCの位置づけ、他とのパートナーシップがいっそう明確になる。

誤解のないように言うと、公的扶助受給者や危険な状態にある人々を雇用するのは高くつきます。多くの時間と努力を必要とします。スキルのほとんどない人、就労経験のない人には、雇用はほとんど提供されません。こうした人々は自己評価が低く、しくじるとみなされています。その悪い循環を断ち切ることは大きな挑戦です。

私たちは、しばしば、新規雇用者にアラーム付きの時計をプレゼントし、彼/彼女らに目覚まし時計の使い方を教え、なぜ時間厳守が大事なのか説明しました。私たちは、スーパーバイザーにそうした労働者を扱う特別な訓練をしました。私たちのホテルのマネージャーは、彼/彼女らが時間に遅れる理由である、通勤、保育、その他の問題への対処を学びます。マネージャーはそうした新規雇用者に特別の注意を払わなければなりません。

私たちがこうした新規雇用者に労働スキルと信頼の大事さを教えるとともに、コミ

ユニティを基盤とするNPOから支援サービスの提供を受けます。また、私たちには「職員相談ライン」(Associate Resources Line)と呼ぶものがあります。これは、新規雇用者に、仕事のパフォーマンスを悪くする生活問題について訓練を受けた専門家への相談の機会を提供するものです。

委員長、私たちはこうした人々に成功して欲しく、マリオットの家族になって欲しく、社内のキャリアの梯子を登って欲しいのです。私たちは、優れたパフォーマンスを持ち、マリオットでキャリアを送り、マリオットでスキルを学び、それを生産的に用いる、忠誠心のある従業員の育成に成功していることを誇りに思います。

しかし、こうした成功はマリオットだけのものではありません。皆さんのものでもあるのです。私たちの成功には費用がかかるので、連邦税制上の税額控除なしに成し遂げられませんでした。すべての成功のためには、コストのかかる失敗があります。誰がこうしたコストを払うのでしょうか。マリオットは払います。そのためには税額控除がとても重要になるのです。税額控除は私たちの費用のすべてを相殺しませんが、成功している公民のパートナーシップを継続し続けるには十分です。しかし、税額控除がなければ、私たちのプログラムは劇的に縮小し、消えてなくなることを理解して下さい。

このクレイマーの証言から、4つのことを指摘したい。第1に、公的扶助受給者を就労させ、仕事に定着させることが難しいことである。独立への道プログラムは、労働スキルやライフスキルをきめ細かく教えることに加えて、就労した後、実際に働く中で現れる諸問題に対処できるようにしている。その1つが、ジョブコーチによる支援である。ジョブコーチは、職業上の相談だけでなく、通勤手段や保育サービスの確保、家庭の資金管理などの生活上の相談にも乗る。もう1つが職員相談ラインである。これは職業上また生活上の問題を電話で相談し、その都度解決するものである。後者はマリオットが行っているサービスになるが、前者については地域のNPOなどと提携する。

なお、職業上のまた生活上の問題にきめ細かく対応する必要があるのは、公的扶助受給者を雇用する場合だけでなく、障害者を雇用する場合でも同じである。そのため、マリオットの独立への道プログラムは視覚障害者用のプログラムとしても紹介されている⁴⁶。

第2に、プログラムの費用負担である。1998年当時、独立への道の参加者1人あたりのコストは5,000-6,000ドルと想定された。その半分の3,000ドルをマリオットが負担し、残りの半分の3,000ドルを政府からの補助金や助成金でまかなうのである。マリオットの負担はその多くが現物であり、制服、昼食、訓練施設、プログラムのマネジメント、OJTとそれに伴うモニタリングなどである。

第3に、マリオットが3,000ドルのコストを負担する上で WOTC などの税額控除が不可欠であることである。この3,000ドルは次の2つの資金によってまかなわれる。1つは WOTC や WtWTC の税額控除である。もう1つは仕事への定着率が高いプログラム修了者を雇用することによる募集や教育訓練などの新規採用費の節約分である。新規採用費は1人あたり900ドルである。上述したように、独立への道の修了者の定着率は高いので、その修了生を雇用することで、通常のように新規採用するよりもコストを低く抑えることができるのである。

第4に、マリオットがプログラムを主導しても、地方政府からの補助金や助成金などの資金を見つけるとともに、ジョブコーチなどの支援サービスを提供するサービス提供機関も見つけなければ、実際にサービスを提供することはできないことである。民間企業のマリオットが主導する独立への道プログラムでも、ジョブコーチなどの支援サービスは NPO から提供され、またコストの半分は地方政府方の資金によりまかなわれるのであり、こうしたパートナーシップの上で、マリオットがコストの半分の雇用主負担をまかなって、プログラム全体が実施可能になるのである。雇用主負担の主たる財源である WOTC は、プログラムを実施可能にする重要な制度なのである。

それでは、パートナーシップの例として、マリオットと就労を支援する NPO グッドウィルとのパートナーシップと、マリオットが参加したボストン経済開発・産業公社の実験プロジェクトをみよう。なお、これら以外にも、表11で示すように全米各地で、マリオットは独立への道プログラムを実施している。

グッドウィルのニュースレターでは、マリオットの独立への道への参加者が紹介されている。ここで指摘したいことは、マリオットが主導するプログラムであっても、パートナーシップ関係にあるグッドウィルが同じくらい関わっていることである。グッドウィルのニュースレターでは、カメルーンからの移民ジョナサン（Johnathan 仮名）のケースが紹介されている。その要約を見よう⁴⁷。

ジョナサンは10代でカメルーンからアメリカに来た。高校は卒業したが、仕事を探すことが難しく、ホームレスになり、その後、グッドウィルとパートナーシップ関係にあるバージニアビーチの避難所サマリタン・ハウスで見つかった。グッドウィルの就労支援の専門スタッフがジョナサンのスキルと興味を評価し、グッドウィルの接客教育訓練プログラムに連れて行った。これはホテルで働くスキルを OJT で学ぶ、ホテルとのパートナーシップにより提供されるプログラムであった。これに2週間参加し、ホテルで働く資格を得た。彼は「それはとても楽しかった。毎朝起き、学習のためにクラスに行った。」と言う。プログラムが修了し、アメリカホテル宿泊施設・教

表 11 独立への道プログラムの実施

| 以前 | |
|---------------|--|
| 場所 | 実施年 |
| アナハイム (CA) | N/A |
| アトランタ (GA) | 1990, 1991, 1992, 1993, 1998 |
| アーリントン (VA) | 1995, 1996, 1997 |
| チャールストン (SC) | N/A |
| チャールストン (WV) | 1996 |
| シカゴ (IL) | 1995, 1998 |
| デンバー (CO) | 1995 |
| ダーハム (NC) | 1997 |
| エルパソ (TX) | 1995 |
| グリーンベルト (MD) | 1997, 1998 |
| レキシントン (KY) | N/A |
| ロングアイランド (NY) | 1997, 1998 |
| ロサンゼルス (CA) | 1995, 1996, 1997, 1998 |
| ニューオーリンズ (LA) | 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 |
| ニューヨーク (NY) | 1997, 1998 |
| オマハ (NE) | 1998 |
| フィラデルフィア (PA) | 1996, 1997, 1998 |
| フェニックス (AZ) | 1996, 1997, 1998 |
| ピッツバーグ (PA) | 1997, 1998 |
| リッチモンド (VA) | 1996 |
| サンアントニオ (TX) | 1998 |
| シアトル (WA) | N/A |
| ワシントン DC | 1995, 1996, 1998 |
| 現在 (1998 年時点) | 将来 (予定) |
| アトランタ (GA) | アルバカーキ (NM) |
| ボストン (MA) | シカゴ (IL) |
| ロングアイランド (NY) | ダラス (TX) |
| ロサンゼルス (CA) | グリーンベルト (MD) |
| ニューオーリンズ (LA) | ヒューストン (TX) |
| ニューヨーク (NY) | レキシントン (KY) |
| オマハ (NE) | マイアミ (FL) |
| フィラデルフィア (PA) | モントゴメリー (CA) |
| フェニックス (AZ) | オランド (FL) |
| ピッツバーグ (PA) | リッチモンド (VA) |
| プリンストン (NJ) | サンディエゴ (CA) |
| サンアントニオ (TX) | サンフランシスコ (CA) |
| シラキュース (NY) | セントルイス (MO) |
| | タンパ (FL) |

出所 Pruyne, Ellen. (1998), p. 20.

育協会の資格を得て、マリオットで働いた。彼は雑用係としての仕事を好んでいる。もし清掃部門の誰かが何かを必要とすれば、彼が呼び止められる。

ボストン経済開発・産業公社の実験プロジェクトは、ボストン経済開発・産業公社が連邦政府の WtW 補助金 (Welfare-to-Work Grant) を獲得し、実施したものである。WtW 連邦補助金は、TANF 現金扶助受給者を就労者へ移行する実験プロジェクトを実施させることを意図した連邦補助金である。連邦労働省が監督官庁であり、1997年に30億ドルの予算規模であった。そのうち一部は州政府に割り当てられ、一部は地方政府や NPO からの申請を受け付ける競争補助金になった。

ボストン市では、ボストン経済開発・産業公社の就労・コミュニティサービス局が管理者になり、WtW 連邦補助金を申請した。そして、マリオットおよび地域の NPO・CHH (Crittenton Hastings House) と委託契約をして、「マリオット“独立への道”雇用主パートナーシップ (Marriott “Pathways to Independence” Employer Partnership)」プログラムを実施した⁴⁸。

マリオットと CHH の役割は、マリオットが独立への道プログラムを提供し、CHH がジョブコーチなどの支援サービスを含むケースマネジメントを提供するというものであった。プログラムの内容は、教室での教育訓練を2週間受け、その後、OJT で4週間労働スキルを学ぶというものである。終了後は、ボストン市のマリオットで就労することができた。1999年11月から2000年10月の1年間で、予算額が212,163ドル、参加者が36人、採用者が26名という成果を残した。

5. 人材派遣業における雇用プログラム：アメリカワークス

アメリカワークスは、1984年に設立された民間企業の人材派遣会社である。2018年には、ニューヨーク市をはじめ11の州とワシントン DC で活動している。これをアメリカワークス・ネットワークと呼んでいる⁴⁹。

アメリカワークスは、教育よりも就労を優先する就労第1アプローチを基本とし、就労後の試用期間にはジョブコーチを派遣して雇用の継続を支援する援助付き雇用 (Supported Work, Supported Employment) プログラムを提供する。ピザハットのジョブス・プラス、マリオットの独立への道と同様に、就労後のジョブコーチによる支援が雇用を継続するカギになる。地方政府と委託契約する場合には、支援付き雇用プログラムを成果報酬

契約（Performance-Based Contracting）で実施する。アメリカワークスは「ビジネスはやる気のある従業員を雇用でき、州は福祉もしくは公的扶助受給者を削減でき、公的扶助受給者は自立した労働者になる」ので⁵⁰、誰にとっても利益をもたらすと言う。

就労第1アプローチについてアメリカワークスの創始者コーブ（Peter Cove）は、プログラムに参加する人々は「公的教育で失敗した人々」であり、「彼/彼女らを教室に戻すことは理に適っていない」。そうした人々は「数多くの失敗を重ね」たので、「雇用主から必要とされることで自信を得る」と言う⁵¹。さらに、「就労は、経済的な保障の唯一の方法であり、最も良い方法ではないかもしれないが、あなたを重要で、ポジティブで、子どもにとってのロールモデルにし、また、新しいスキルを身につけさせ、新しいことを学ばせ、キャリアを築かせる」と言う⁵²。とりわけ、TANF 現金扶助受給者は、プログラムに参加した当初は福祉依存の文化に浸かった典型のようにみえても、エントリーレベルの仕事に就く程度の基礎的なスキルの習得に数ヶ月間取り組み、仕事を得て定着すると、自信を持つようになるのである⁵³。

アメリカワークスは就労第1アプローチを基本とする支援付き雇用プログラムを、地方政府と委託契約を結び提供する。その委託契約の内容は成果報酬契約である。この成果報酬契約には、主に3つの段階がある。第1段階は就労準備・職業訓練であり、第2段階は試用期間である。第3段階は民間企業での雇用の継続である。成果報酬契約の仕組みとして、第1段階では報酬が発生せず、第2段階が始まる時点で、つまり第1段階を経た公的扶助受給者などをアメリカワークスが民間企業に派遣し試用期間がはじまる時点で報酬の一部を受け取る。次に、3ヶ月程度の試用期間が終了した後、派遣先の民間企業で雇用の継続が決まった時に報酬の一部を受け取り、さらに3ヶ月程度、雇用が継続されると報酬の一部を受け取る。

2018年のアメリカワークスのホームページでは、ネットワーク全体でこれまでに70万人以上を労働力として復帰させたこと、アメリカワークスを通して就労した人々の60%以上が6ヶ月を経過した後も就労し続けることが示され、そのために2,000以上の企業とパートナー関係にあると述べられている⁵⁴。同じく、ホームページでは、主な仕事として事務、販売、顧客サービス、飲食、医療、運送、設備保全・保守、受付・フロント、警備などが示される。

それでは、アメリカワークスの成果報酬契約の仕組みを、1990年代半ばのニューヨーク市との委託契約を基本ケースとして確認しよう⁵⁵。これは表12で示している。

第1段階として、参加者は最大で6週間、就労準備と職場でのスキルについて集中的な訓練を受ける。この段階ではアメリカワークスへの報酬はない。就労準備としては、履歴書の書き方、面接の受け方などがあり、職場でのスキルとしては、時間を守ること、職場

表 12 ニューヨーク市との委託契約（1990 年代半ば）

| | 第 1 段階 | 第 2 段階 | 第 3 段階 | |
|----|---------|-----------------|-----------|----------|
| 期間 | 1～6 週 | 7 週～16 週 | 17 週～28 週 | 合計 |
| 報酬 | 0 | \$ 985 \$ 3,855 | \$ 650 | \$ 5,490 |
| 内容 | 就労準備・訓練 | 支援付き就労 | フルタイムでの雇用 | |

出所 Nye, Roderick. (1996), p. 15.

での振る舞い、服装、言葉使い等を学ぶとともに、カウンセリングに基づいてエントリーレベルの仕事で必要とされるスキルを学ぶ。

第 2 段階として、参加者を民間企業に派遣し、エントリーレベルの仕事に就いて試用期間が始まると、アメリカワークスはニューヨーク市から 1 人あたり 985 ドルの報酬を受け取る。また、アメリカワークスは、この試用期間、当該参加者を派遣した民間企業からその職務に応じた賃金を受け取る。その中から当該参加者には最低賃金で換算した賃金を支払う。例えば、時給 6.50 ドルの仕事に参加者を派遣した場合、派遣先の民間企業はアメリカワークスに時給 6.50 ドルで計算される当該参加者の賃金を支払い、アメリカワークスは当該参加者に当時の最低賃金 4.75 ドルで換算した賃金を支払う。アメリカワークスには時給 6.50 ドルと最低賃金 4.75 ドルの差額である 1.75 ドルが残る。つまり、アメリカワークスは 2 つから収入を得る。1 つはニューヨーク市からの報酬である。もう 1 つは当該参加者の派遣先の企業から受け取る賃金と当該参加者に最低賃金で換算して支払う賃金の差額である。この 2 つからの収入を使い、アメリカワークスは試用期間にジョブコーチとしてスタッフを当該参加者の職場に定期的に派遣する。このジョブコーチには、参加者と派遣先の民間企業のどちらからも相談が寄せられ、仕事上の課題が解決される。また、派遣先の企業は、当該参加者の職場での評価を行い、ジョブコーチに報告する。このようにして、プログラム参加者は就労経験を積むことになる。

第 2 段階が終了する 10 週間の試用期間の終了時に、プログラム参加者に派遣先の民間企業から雇用継続の申し出があると、アメリカワークスはニューヨーク市から 1 人あたり 3,855 ドルの報酬を受け取る。

第 3 段階として、プログラム参加者が 12 週間、仕事を辞めずにその仕事に定着すると、アメリカワークスはニューヨーク市から 1 人あたり 650 ドルの報酬を受け取る。プログラム参加者の 68% は雇用主によって正社員として雇用され、正社員として雇用された人々の 90% 以上は 1 年経っても仕事を続ける⁵⁶。

第 1 段階から第 3 段階までの間にアメリカワークスが受け取る 1 人あたりの報酬の総額は 5,490 ドルである。ちなみに、この当時、母子 3 人家族の現金扶助と現物扶助の合計は月額 638 ドル、年間 7,656 ドルであり、これに医療扶助 5,000 ドルが加わると、年間で

12,656ドルになった⁵⁷。アメリカワークスの雇用プログラムに参加することで、公的扶助受給者が福祉から離脱できるのであれば、政府支出の削減も期待できたのである。

1994年のニューヨークタイムスで取り上げられた、アメリカワークスの雇用プログラムに参加して福祉から離脱して就労者になったイングラム（Marlo Ingram）のケースの要約を見よう⁵⁸。

マリオ・イングラムは21歳でハーレムの低所得者向け集合住宅に居住し、6歳と5歳の2人の娘を扶養する母子3人家族の母親である。彼女は「私は納税者です」と胸を張る。1992年8月にマンハッタンにある女性向けの衣服をカタログ販売するブラウストーン・スタジオに電話販売員として年間13,000ドルで雇われた。3年半の間、公的扶助を受給し、現金扶助、食料スタンプ、家賃補助を含めて、年間6,756ドルを受け取っていた。

「私はいつも福祉を受給していることを考え、福祉から離脱したことを考えたことがなかった。一度、福祉を受給したら、自分が怠惰になることがわかった。一日中テレビを見てベッドに横になり、福祉で家賃や食費を払った。私はくつろぎ安心するようになった。」のである。しかしある日「2人の娘を見て、私は何をしているの」と考えた。その直後に、アメリカワークスに行った。アメリカワークスの支援が背中を押し、福祉からの離脱が可能になった。「私1人では成し遂げられなかった」と言う。

ブラウストーン・スタジオで働くようになり、「毎朝、起きる度に、私は通勤のバス・チケットを買わなければならない。私は仕事に行かなければならない。誰かが私を待っている。誰かが仕事をするために私を必要とする。私は今、納税者なのである」。

成果報酬契約のもとで、アメリカワークスが受け取る参加者1人あたりの報酬総額は、当然であるが、委託契約ごとに異なる。先のイングラムのケースである1990年代半ばのニューヨーク市では1人あたりの報酬総額は5,490ドル、1994年のニューヨーク州では総額は5,300ドル、1994年のコネチカット州では4,000ドルであった⁵⁹。ちなみに、2006年から3年間のニューヨーク市との委託契約では1人あたりの報酬総額は5,000ドルであった⁶⁰。

次に、ニューヨーク市の保険代理店の経営者ヤーガン（Eric Yergan）は、1999年の連邦議会の下院小企業に関する委員会（Committee on Small Business）の公聴会でアメリカワークスから人材派遣としてTANF現金扶助受給者を受け入れ、試用期間を経て、フルタイムとして雇用するメリットを元受給者であるロドリゲス（Anna Rodriguez）を例

に説明する⁶¹。加えて、ロドリゲスを、勤務時間中に資格取得の学校に通わせた理由の1つが WOTC であると言う⁶²。

ロドリゲスは、夫と離婚の後、5年間現金扶助を受給していた3人の児童を扶養する母子家族の母親である。彼女の労働倫理と学習意欲は見張るものがあった。数ヶ月の勤務の後、ヤーガンは彼女を保険のライセンスを取得するために学校に通わせた。ヤーガンは4週間の授業の間、ロドリゲスに給料を払い、授業料も負担した。彼女は1回の試験で資格を取得した。

このロドリゲスの事例の後で、ヤーガンはアメリカワークスから人材派遣として公的扶助受給者を受け入れる2つのメリットを指摘する⁶³。第1は、新規採用の時間が節約できることである。複数人をインタビューしなくても、アメリカワークスが訓練期間である第1段階を経たロドリゲスのように労働倫理と学習意欲のある人々を紹介してくれることである。第2は、採用後の試用期間の間、仕事や職場、生活上の諸問題をアメリカワークスのジョブコーチがカウンセリングをして解決してくれることである。このジョブコーチを雇用主と求職者である労働者が無料で活用できることが、試用期間に互いが前向きな経験をすることにつながると言う。

加えて、ヤーガンはロドリゲスを引き合いに出し、WOTCを肯定する。「私は税額乗除は良い方策であると考えて」おり、それは「私に、彼女を4週間の間、学校に通わせることを決定させた」と述べる⁶⁴。WOTCの賃金負担の軽減があったため、賃金を支払う勤務時間中に授業料も負担して、ロドリゲスを学校に通わせることができたのである。このロドリゲスのWOTCに関する書類も、アメリカワークスが支援付き雇用プログラムの支援サービスとして作成するのである。

なお、アメリカワークスの創始者コーブは、WOTCの前身であるTJTCに関する1994年の連邦議会の下院歳入委員会の公聴会で、アメリカワークスが「企業に派遣する候補者のすべてにTJTCの資格がある」こと、さらに「支援サービスの1つとしてTJTCの書類を正確にそろえ、資格認定の手続きの手順を企業に伝える」ことを述べている⁶⁵。

人材派遣業のアメリカワークスは、雇用プログラムについて、教育を重視する内容では参加者が就労に結びつかない反省から、就労の成果に応じて報酬が支払われる成果報酬契約を考案し、TANF現金扶助受給者を就労させる雇用プログラムについて、地方政府と成果報酬契に基づく委託契約をしている。これも地方政府が雇用プログラムの提供においてアメリカワークスのような民間企業やNPOを活用するという、地域レベルのパートナーシップが先にあり、その上で、アメリカワークスは成果報酬契約を考案し、その契約内

容で TANF 現金扶助受給者に向けた雇用プログラムについて地方政府と委託契約しているのである。

なお、アメリカンワークスは、就労第1アプローチを基本とする支援付き雇用プログラムを成果報酬契約で地方政府と委託契約することを、TANF 現金扶助受給者を対象とするものだけでなく、元受刑者向けに改良して元受刑者を就労者へと移行するプログラムとしても提供し、注目されている。元受刑者向け雇用プログラムを、2012年には、ニューヨーク州オーバニー、ニューヨーク市、シカゴ、ワシントンDC、ボルティモア、ニュージャージー州ニューアーク、マウント・ローレル、カリフォルニア州オークランドで実施している⁶⁶。

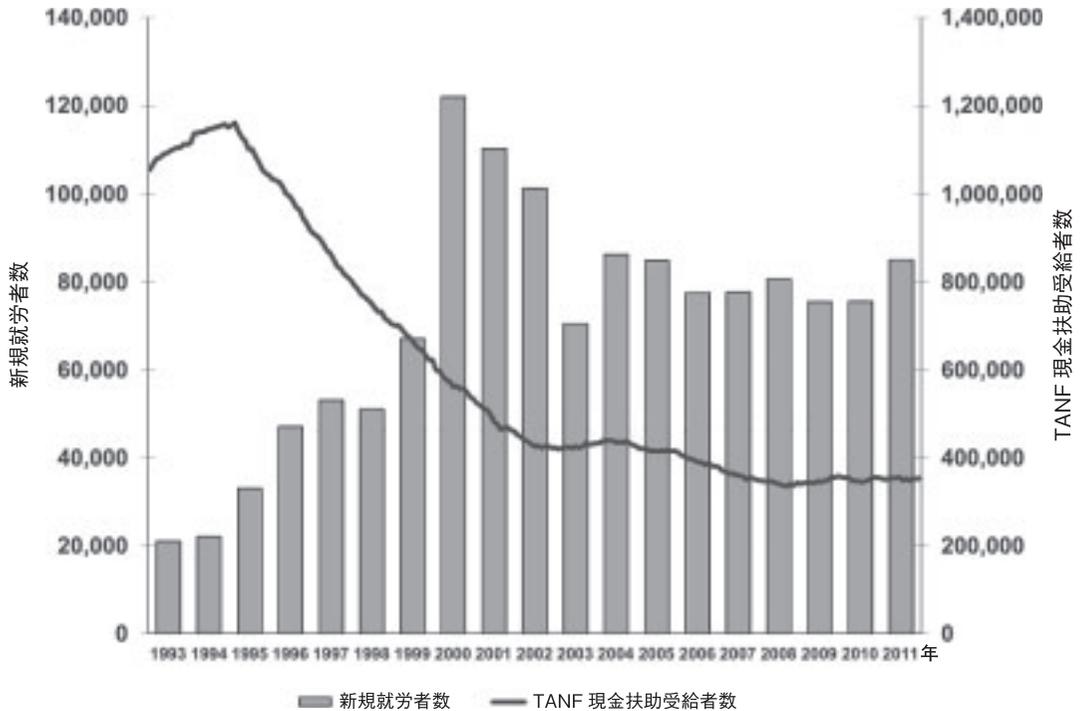
6. ニューヨーク市の TANF 雇用プログラム

ここでみるニューヨーク市のプログラムは、TANF 現金扶助受給者を雇用者に移行するための雇用プログラムであり、とくに委託契約の内容に注目する。すでに指摘したように、1996年連邦福祉改革以降、TANF 現金扶助受給者は大きく減少し、それにともなっ、委託契約の内容もその重点が変わる。当初は TANF 現金扶助受給者を就労させることに重点を置いていたが、その後は、就労して仕事に定着することに、さらには昇給や昇格といったキャリアアップすることに移るのである。

こうした委託契約の内容の変化に、委託を受け入れる側が柔軟に対応できるのは、アメリカワークスのように民間企業で、また NPO で、そうした雇用プログラムを提供するサービス提供者が存在するからである。ニューヨーク市の側も委託契約の重点を移す際には、アメリカワークスのように仕事の定着に取り組むプログラムが成果をあげていることを確認した上で実行するはずであり、そうした成果を上げているプログラムを参考に委託契約の内容を考え、サービス提供者と委託契約を結ぶはずである。地域レベルでは、このようにして実験プロジェクトが行われ、また新しいプログラムが作られ、これらが「実験室内の小さな実験」になり、ボトムアップ式の政策改善、制度改正に至るのである。

図2は、ニューヨーク市の TANF 現金扶助受給者と新規就労者の推移を示している。現金扶助受給者数を見ると、1995年の120万人弱をピークに2002年の40万人へと大きく減少し、その後は、2008年から38万人程度で推移している。現金扶助受給者のなかで新規に就労した人々の数は、大きな傾向としては、1995年に3万人程度、1999年に6万人強であったものが、2000年には12万人へと大きく増加し、2003年以降は8万人前後で

図2 ニューヨーク市の TANF 現金扶助受給者と新規就労者



出所 Desai, Swati., Lisa Garabedian, & Karl Snyder. (2012), Figure 9.

推移している。TANF 現金扶助受給者が大きく減少する一方で、2000 年以降、新規就労者は毎年 8 万人前後で推移しているので、TANF 現金扶助受給者のなかでも就労しやすい人々は速やかに就労し、就労する上でいっそう不利な人々が現金扶助を受給し続けていると思われる。

この就労する上でいっそう不利な人々を就労させようと、ニューヨーク市も TANF 現金扶助受給者向けの雇用プログラムについて委託契約の内容を変えている。そこで委託契約の内容を確認しよう。

表 13 は、TANF 現金扶助受給者向けの雇用プログラムについて、ニューヨーク市と NPO、民間企業との委託契約の内容を示している。契約期間は、1999 年-2002 年、2003 年-2006 年、2006 年-2009 年に 3 つに分かれる。プログラムは 1999 年-2002 年と 2003 年-2006 年が SAP (Skill Assessment & Placement) と ESP (Employment Services & Placement) の組み合わせであり、2006 年-2009 年はそれら 2 つを統合した BtW (Back-to-Work) になる。

SAP とは、現金扶助の申請者が受給者として認定されるまでの 1 ヶ月の間、参加するプログラムである。その内容は、基礎学力および労働スキルの評価にはじまり、履歴書の書き方、仕事の探し方、面接の受け方、職場での服装・話し方・行動などを学ぶ就労準備

表 13 ニューヨーク市における TANF 現金扶助受給者への職業訓練の委託契約 (1999-2009 年)

| 期間 | SAP | | ESP | | BtW |
|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|
| | 1999-2002 (第1期) | 2003-2006 (第2期) | 1999-2002 (第1期) | 2003-2006 (第2期) | 2006-2009 (2012年まで延長) |
| 予算 | \$ 29,900,000 | \$ 42,000,000 | \$ 78,500,000 | \$ 45,700,000 | \$ 53,200,000 |
| 契約機関数 | 5 | 4 | 12 | 10 | 7 |
| 対象 | 現金扶助申請者 | | 現金扶助受給者 | | 現金扶助の申請者 と受給者 |
| サービス期間 | 6週間 | | 6ヶ月間 | | 継続 |
| 基本報酬 (1人あたりの最高支出額) | \$ 2,500 | | 平均 \$ 5,350 (\$ 4,600- \$ 5,500) | | 平均 \$ 3,800 (\$ 2,700- \$ 5,500) |
| 成果基準 (基本報酬に対する割合) | | | | | |
| アセスメント | 10% | 10% | / | / | / |
| 参加 | 20% | 20% | / | / | / |
| 就労前雇用計画 | / | / | / | / | 5% |
| 就労 | 60% | 35% | 40% | 25% | / |
| 30日間 (継続就労) | / | / | / | / | 30% |
| 就労後雇用計画 | / | / | / | / | 5% |
| 90日間 (継続就労) | 10% | 35% | 30% | 45% | 30% |
| 180日間 (継続就労) | / | / | 10% | 10% | 25% |
| ボーナス (基本報酬に対する割合) | | | | | |
| 平均より高い賃金 (90日間) | / | / | 10% | 10% | / |
| 稼得所得による離脱 (180日間) | / | / | 20% | 20% | / |
| 受給期間を超えた元受給 者などの就労 | / | / | / | / | 10% |
| 離脱 (90日間) | *1 | *1 | / | / | 2% |
| 賃金の増加 (180日間) | / | / | / | / | 3% |

*1 ボーナスがあることは確認できたがその内容は不明である。

出所 1. 成果基準とボーナスを除いて, Desai, Swati., Lisa Garabedian, & Karl Snyder. (2012), Appendix A. を参考にした。

2. SAPとESPの成果基準とボーナスは, Barnow, Burt S., & John Truko. (2005) を参考にした。

3. BTWの成果基準とボーナスは, Kasdan, Alexa. with Sondra Youdelman. (2008), Appendix VI を参考にした。

活動に2週間参加し、残りの2週間で求職活動を行うものである⁶⁷。基礎学力および労働スキルの評価によっては、数日間から数週間の訓練プログラムに参加することもできる。訓練の内容は、英語クラスなどの基礎学力や警備、販売店や飲食業での接客サービス、介護などの労働スキルである⁶⁸。

現金扶助受給者として認定されると、ESPに移る。ESPとは、現金扶助受給者を対象とする職業紹介・訓練プログラムである。その期間は6ヶ月間であり、6ヶ月を超過すると、次の6ヶ月間を、同じサービス提供者のもとでプログラムに参加し続けるか、それとも他のサービス提供者に移るか、さらには、これとは異なる特別なプログラムに移るかどうかアセスメントされる。ESPの内容は、オリエンテーションと基礎学力および労働スキルの評価を行った後、先に示した就労準備活動に2週間参加し、それ以降は週5日のうち2日は求職活動を行い、残りの3日はニューヨーク市の行政機関などの割り当てられた訓練先で就労経験を積む WEP (Work Experience Program) に参加するというものである⁶⁹。加えて、SAPと同じように、スキル評価によっては、数日間から数週間の訓練プログラムに参加することもできる。その内容は、SAPとほぼ同じである⁷⁰。

このSAPとESPについて、ニューヨーク市はNPOや民間企業と委託契約をした。委託先をSAPとESPの順に見ると、1999年-2002年ではそれぞれ5と12であり、2003年-2006年では4と10である。これらは、いわば1次委託契約者である。この1次委託者がさらに2次委託者へとプログラムを委託契約することが想定されていた。つまり、ニューヨーク市は直接契約する1次委託契約者だけを管理し、それより先の2次委託契約者以降の管理は第1次委託契約者にゆだねたのであった。

BtWは、SAPからESPに移行する際に、サービス提供者が変わることが多かったので、こうした不効率を避けるために両者を統合したものである。BtWには、切れ目なくスムーズなサービスを提供することや、以下で説明するように、SAPやESPよりも仕事の定着を促す意図があった。BtWの内容は、現金扶助を申請しその可否の審査期間中、つまり以前のSAPへの参加に該当する間は、SAPと同じように、基礎学力および労働スキルを評価し、就労準備活動に参加した後で、求職活動を行うものである⁷¹。現金扶助の給付が認められ受給者になると、週に2日は求職活動を行い、残りの3日はWEPに参加することになった。

これらのプログラムに関するニューヨーク市とNPOおよび民間企業との委託契約は、成果報酬に基づく契約である。その重点をみると、就労第1アプローチを基本として、仕事に就くことを重視していたものが、次第に仕事の定着や昇給・昇格などのキャリアアップを重視するものへと変わることがわかる。

表13は、委託契約の成果基準を示している。ニューヨーク市と委託契約し、サービス

を提供するNPOや民間企業は、基本報酬を成果に応じて受け取る。第1期（1999年-2002年）のSAPであれば、プログラム参加当初のアセスメントを行うと基本報酬の10%を受け取ることができ、プログラムに参加させるとその20%、就労させるとその60%、就労した受給者が90日間就労し続けるとその10%を受け取ることができた。ESPやBtWでも同じような仕組みで、基本報酬を成果基準に応じて、またボーナス基準に応じて受け取るのであった。

第1に、SAPでは、就労させた時の報酬割合が60%から35%にかわり、90日間就労させた時のその割合が10%から35%に引き上がった。これは、より長期間の雇用に結びつけるように、成果基準を変えたことを意味する。同じことがESPでも言える。第2に、ESPでは、就労させた時の報酬割合が40%から25%に減少するとともに、90日就労させた時のその割合が30%から45%に増加した。第3に、BtWでは、就労させた時の報酬割合がなくなり、30日間の就労で30%、90日間では少し減少して30%、そして180日間の就労で25%という割合になった。このように、より長く就労させるとより多くの報酬が得られるように変更されたのである。

こうした成果基準に基づく委託契約を支えるのが、次の3つの情報システムである。第1はNYCWAY（New York City Work, Accountability and You）、第2はPaCS（Payment and Claiming System）、第3はVenderStatである。

NYCWAYは、ニューヨーク市の公的扶助受給者の情報を管理する情報システムであり、申請の受付、受給の可否、就労の有無、SAPとESPまたはBtWへの参加の有無に加えて、各ケースの状況を、市政府の福祉課とサービス提供者の間で共有するものである。PaCSは、ニューヨーク市とNPOおよび民間企業の間で委託契約に基づく請求と支払いを行う情報システムであり、成果基準の到達状況やボーナス基準の到達状況を示すとともに、それへの支払いを行うものである。これにより、成果基準の到達度に応じた報酬の支払いがすぐに実施できるようになり、成果報酬の仕組みがスムーズに機能するようになった。VenderStatは、NYCWAYやPaCSなども利用して、委託契約したサービス提供者の成果や実績をモニターするものである。サービス提供者の成果や実績に関する月間もしくは年間の報告書の作成、サービス提供業者とのミーティングの基礎資料、成果や実績の記録として活用する。

これらの3つの情報システムの技術的な支えがあり、成果報酬契約は実施されるのであり、さらには、こうしたシステムがあるが故に、委託契約の成果基準をきめ細かく変更して、就労させることから仕事の定着やキャリアアップへと委託契約の内容の重点を変えることも可能になるのである。

7. 連邦レベルの雇用プログラムの議論：「実験室内の小さな実験」の活用

ピザハット、マリオット、アメリカワークスなどの民間企業が主導するプログラムも、またニューヨーク市の委託契約を活用する TANF 向けの雇用プログラムも、地方政府と NPO と民間企業とのパートナーシップにもとづき全米各地で数多く実施される「実験室内の小さな実験」である。TANF 現金扶助受給者を就労者へと結びつける雇用プログラムを、アメリカ全体を視野に入れて連邦レベルで議論するときも、地域レベルの雇用プログラムに基づいて議論され、そこから成功事例が現れて先行モデルになって普及することが期待される。とりわけ、2015 年の GAO の報告書では、TANF 現金扶助受給者向けの雇用プログラムについて、仕事への定着やキャリアアップを実現しうる有望な実験プロジェクトをより積極的に実施させるために、州政府にいつその権限を委譲することが指摘された⁷²。

そこで以下では、TANF 現金扶助受給者を就労者へと結びつける雇用プログラムについて、2つのことを確認したい。第1は、連邦レベルの3つの研究プロジェクトの報告書を使い、雇用プログラムの重点の推移を確認することである。雇用プログラムに関する連邦レベルの議論は、地域レベルの結果が積み重なった集大成でもあるので、前節で見たニューヨーク市と同様に、地域レベルで雇用プログラムの重点が TANF 現金扶助受給者を就労させることから仕事の定着や昇給・昇格などのキャリアアップへと変われば、それを反映して、全米レベルの議論も同じように変わるのである。第2は、GAO の2015年度の報告書を使い、雇用プログラムの重点が変わる中で、それに適った雇用プログラムが地域レベルの取り組みから現れることが期待されること、そのために、州政府へのいつその権限委譲が勧告されることを確認する。

ここで取り上げる報告書は、第1に、2002年に公表された NEWWS (National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies) 研究プロジェクトの報告書(以下、NEWWS 報告書)であり⁷³、郡や市といった地方政府が実施する11の雇用プログラムが検証された。第2に、2010年に公表された ERA (National Employment Retention and Advancement Project) 研究プロジェクトの報告書(以下、ERA 報告書)であり⁷⁴、同じく地方政府が実施する12の雇用プログラムが検証された。第3に、2012年に公表された第2の ERA の一部と HtE (Enhanced Services for the Hard-to-Employ Demonstration and Evaluation Project) 研究プロジェクトの報告書(以下、HtE 報告書)であり⁷⁵、地方政府が実施

する7つのプロジェクトが検証された。

まずは、それぞれの報告書の背景と目的を示そう。NEWWS 報告書は1996年連邦福祉改革以降に TANF 現金扶助受給者が急激に減少した時の雇用プログラムの評価である。端的に述べると、雇用プログラムにより TANF 現金扶助受給者を就労させることは成功したものの、就労しても現金扶助受給時よりも家族の所得が高くなり、生活水準が上昇することはなかった。そこで、次の課題として、仕事の定着やキャリアアップにつながる雇用プログラムが目指されることになる。ERA 報告書は、2000年代の仕事の定着やキャリアアップにつながる雇用プログラムを検証したものである。12プログラムの中で、3つのプログラムが雇用水準、雇用の安定性、稼得所得に効果的であると指摘される。HtE 報告書は、TANF 現金扶助を受給し続ける就労にいつそう不利な人々を就労に結びつけるための雇用プログラムをみつけるために、2000年代の HtE の5つのプログラムと ERA の3つのプログラムを検証したものである。このうち3つのプログラムが就労困難者への雇用プログラムとして効果的であると指摘される。

それでは、これらをもう少し詳しくみることで、連邦レベルでの雇用プログラムの重点の推移を確認しよう。NEWWS 報告書は次のように述べる⁷⁶。

(NEWWS の：引用者) すべてのプログラムは人々の雇用と稼得所得を増加させ、またそれらの福祉給付を減少させ、人々の自立を手助けすることになった。とりわけ、児童を扶養する1人親は、子供の生活への影響がほとんどなく、こうしたプログラムからの(人々の雇用と稼得所得を増加させる：引用者)便益を得ることができた。しかしながら、こうした成果にもかかわらず、どのプログラムも生活水準を向上させる副次的な政策目標を達成することはなかった。NEWWS プログラムは、一般的に、所得を増やし、貧困を減少させることはない。実際、より恵まれない参加者の一部は、金銭的にはいつそう困窮することになった。

ここで、アーバン研究所(Urban Institute)が2007年に発表した TANF 現金扶助受給者向けの雇用プログラムに関する報告書から⁷⁷、2つのことを補足したい。第1は、TANF 現金受給者の雇用状況であり、第2は雇用プログラムの重点についてである。

TANF 現金受給者の雇用状況としては、2つのことが指摘される。1つ目は低所得な家族の就労率が2000年になるまでの10年で劇的に上昇したことであり、とりわけ母子家族の母親でそれが顕著であったことである。「シングルマザーの労働力参加率は1990年代初頭の67%から2000年に入るまでの10年間で78%に上昇した。以前福祉を受給していたシングルマザーでは労働力参加率は30%から60%近くまで上昇した。」のである⁷⁸。2つ

目は、このように就労率は高くなったものの、生活水準がほとんど変わらなかったことである。すなわち、「2002年の TANF 離脱者は時給の中位値は 8.06 ドルであり」、「1999年の TANF 離脱者の 52% が貧困水準以下の所得しかなく」、「これと同水準は、高校中退以下の学歴の親、労働スキルがほとんどない親、履歴に空白期間があったり限定的な労働経験しかない親」なのである⁷⁹。

同報告書では、今後の雇用プログラムの重点も指摘される。「いくつかのプログラムは福祉受給者の雇用状況や稼得所得水準の改善に成功を示すものの、それは限定的なものである」と述べ、「政策のイノベーションに関連する成果はいまだ試されていないアプローチ」にあると言い、地域レベルの「小さな実験」に期待を寄せる。加えて、「州・地方の TANF 担当部局は、1996年連邦福祉改革が単に仕事を見つけるのではなく、仕事への定着と継続的な金銭的な安定により貧困な親を包括的に支援することであると認識している」と述べ、地域レベルの「小さな実験」が実施される方向性は共有されていると言うのである⁸⁰。

この後に発表される ERA 報告者では、仕事の定着と昇給や昇格などのキャリアアップをもたらす雇用プログラムが検証される。ERA 報告者は次のよう述べる⁸¹。

1980年代以降に実施された研究は、福祉受給者や低所得者が仕事に就くための、またその準備のための支援についてかなりの知識を生み出した。しかしながら、成果をあげた就労準備と職業紹介プログラムの参加者でも、不安定で低賃金の仕事に就き、仕事に定着するために、またそこで昇進するために、どういった支援が効果的であるかは明確でない。雇用の定着と昇進の全国プロジェクト (ERA) は、12の革新的なアプローチを検証することで、また州や地方で実施されている異なるグループを対象とした多様な雇用定着・昇進モデルの中からより効果的な戦略を特定することで、この知識のギャップを埋めることを意図するものである。

さらに、その後に発表される HtE 報告書は、TANF 現金扶助受給者向けの雇用プログラムをめぐる状況を次のように述べる⁸²。

TANF 受給件数における急激な変化は、現金扶助受給者であるか否かにかかわらず、雇用困難者への最適な支援に興味を向けさせることになった。福祉担当部局の職員、政策立案者、研究者が、初めて大きな規模で雇用を継続するために深刻なチャレンジに直面している人々に注目しはじめたのである。同じ時期に他の制度でも変化が起こった。すなわち、刑事司法に関わる役人や障害者プログラムでも、仕事を見つけ維持

できると見込まれる人々を雇用させる戦略を実施し始めたのである。プログラムに関わる職員は、雇用困難者の広範囲なニーズに取り組む能力を備えることで、いっそうはっきりと浮かび上がるたくさんの、そして意味のある課題に対して答えを求めはじめたのである。

そうして、就労困難者へのサービスを強化した5つの雇用プログラムと、ERAの3つのプログラムを検討し、3つのプログラムが効果的であると述べる。

このように、連邦レベルの3つの研究プロジェクトの報告書では、雇用プログラムの重点が、TANF現金扶助受給者を雇用させることから、仕事の定着やキャリアアップへと移り、さらには就労困難者への支援も強化することで、そうした人々を就労させようとするのである。そして、これらを実現するために地域レベルの雇用プログラムの取り組みに期待をするのである。

次に、GAOの2015年の報告書を使い⁸³、雇用プログラムの重点が変わっても、地域レベルの取り組みから革新的な雇用プログラムが現れることが期待され、そのために、州政府へのいっそうの権限委譲が勧告されることを確認しよう。TANF現金扶助受給者を就労させる上で、有望な4つのアプローチ（①補助金付き雇用、②療養・雇用サービス、③キャリアパスウェイ、④修正就労第1アプローチ）による12のプログラムを検討し⁸⁴、TANF連邦補助金を使った雇用プログラムにおいて革新的な実験プロジェクトが減っていることを指摘する。その理由は、第1に、TANF包括補助金の交付要件として連邦政府が定める労働要件が厳しすぎることであり、第2に、当該地域のTANF雇用プログラムをNEWWS、ERA、HtEのような研究プロジェクトの対象として挙手すると、その成果評価を検証する負担がかかるので、研究プロジェクトへの挙手が減少していることである⁸⁵。

TANF包括補助金の交付要件として、連邦規定では、TANF現金扶助を受給する成人のいる家族の50%、夫婦家族では90%を労働活動に参加させること、それを遵守できない場合にTANF包括補助金が減額されることが定められている。ここで言う労働活動とは、民間企業で就労することや雇用プログラムに参加することである。この労働参加率の要件を満たすことを重視するあまり、州や地方政府がTANF包括補助金を使った実験プロジェクトを実施しなくなっているのである。また、当該地域で実験プロジェクトを実施しても、成果を評価する負担が重いので、成果評価が検証されず、当該実験プロジェクトがTANF現金扶助受給者の雇用に効果的かどうか評価されていないのである。

GAOは2015年の報告書で、6つの州の10の雇用プログラムの成果を検証する中で、就労困難者に関する4つのプログラムのうち地方政府のTANF担当部局が実施したもの

がゼロであること、またキャリアパスウェイの2つのプログラムはコミュニティカレッジと地方政府の労働担当部局が実施したことを述べ、これらが TANF 現金扶助受給者だけを対象に計画された実験プロジェクトでないことを指摘する。

そこで、GAO は「就労する上で深刻な障壁を持つ家族を含み、TANF 現金扶助受給者を労働市場への参入に最も効果的な活動に参加させるためには、州政府にフレキシビリティを持たせる」ことが必要であると述べる⁸⁶。TANF 包括補助金について州政府にいっそうのフレキシビリティを与えるのは、TANF 現金扶助受給者を対象にした、地域レベルの実験プロジェクトの実施を促進するためである。

むすびにかえて

本稿では、「実験室の内部の小さな実験」としてボトムアップ式の政策改善や制度改革を明示するために、TANF 現金扶助受給者を就労者へと移行させる雇用プログラムを取り上げ、検討した。

事例として取り上げたピザハット、マリオット、アメリカワークスはいずれも民間企業であり、自らが主導して雇用プログラムを提供するが、それぞれが単独で実行しているわけではなく、地方政府、NPO とのパートナーシップを活用してそのプログラムを提供している。より具体的に言うと、アメリカでは地域レベルでの福祉に関わるサービスは地方政府と NPO と民間企業とのパートナーシップを活用して提供されることが通常であり⁸⁷、これを前提に、ピザハットとマリオットは WOTC により雇用主負担がまかなえることを見込んで自らが主導する雇用プログラムを創設したのである。アメリカワークスも、このパートナーシップを前提に、就労第1アプローチを基本とする支援付き雇用プログラムについて成果報酬契約というタイプの契約を考案し、地方政府と委託契約をするのである。

ニューヨーク市は、TANF 現金扶助受給者を就労させるための雇用プログラムについて NPO や民間企業と委託契約し、そのプログラムの重点を、TANF 現金扶助受給者の劇的な減少を反映して、就労させることから仕事の定着や昇給や昇格によるキャリアアップを促すものへと変更する。こうした重点の柔軟な変更が可能になるのも、ピザハット、マリオット、アメリカワークスのように、地域レベルでは雇用に関わるサービスを提供する提供者が数多く存在するからであり、そうであるが故に、ニューヨーク市はその重点を変更してより効果的な雇用プログラムを実施できるのである。

さらに、全米を対象にした連邦レベルの議論を確認するために、3つのプロジェクトの

報告書と GAO の 2015 年の報告を検討した。連邦レベルの議論でも、地域レベルでの雇用プログラムから成功事例が現れて、それが先行モデルになって各地に普及することが期待されるのであり、そうした取り組みを活発化するために、TANF 包括補助金を州政府にいつそう権限委譲することが GAO から勧告されるのである。

このように、地方政府と NPO と民間企業とのパートナーシップを前提として雇用プログラムは提供されるのであり、その中から成功事例が現れ、それが他の地域から見ると先行モデルになって普及し、政策が改善されたり、制度が改正されたりするのである。

今後は、この地方政府と NPO と民間企業とのパートナーシップをアメリカの分権システムとの関連で検討し位置づけることで、その分権システムの特徴を明らかにしたい。

※本研究は JSPS 科研費（課題番号 15K11974）の助成を受けたものである。

注

1 Greve, Michael S. (2001), p.1. また、これまでの特集では、櫻井泰典（2011）が排出権取引における州の実験室効果をアメリカの連邦制との関連で論じている。

2 U. S. GAO (2015).

3 本稿で取り上げた事例について予想した結果が得られなかったケースをいくつか紹介しよう。

第 1 に、マリオットはノースキャロライナ州ダーラム郡政府からの要請で、独立への道プログラムを実施した。しかし、参加者 22 人中マリオットの参加基準に見合う者が 5 人しかいなく、そのうち 4 人がプログラム終了後も就労しなかったため、郡政府とのパートナーシップ協定をキャンセルした (Kanter, Rosabeth M, & Ellen Pruyn. (1998), pp.12-13.)。

第 2 に、アメリカワークスの創始者ピーター・コーブ (Peter Cove) は、AFDC 時代の教育訓練を重視したプログラムでは参加者を雇用に結びつけることができなかったこと、また現金扶助受給者を雇用に結びつけた成果に基づいて報酬が支払われる契約ではなかったことを、教訓として踏まえ、成果報酬契約を考案し、実施したと述べている (Cove, Peter. (2017).)。

また、人材派遣業のすべてが、アメリカワークスのように、正社員として仕事に定着すること、さらにはキャリアをアップさせることを考えているわけではなく、また求職者の側も、そうしたことを希望する人々ばかりではない。一時的な雇用を重視する人材派遣業者や求職者は当たり前のよう存在する。例えば、ロサンゼルス市の移民労働者が人材派遣業を活用して一時的な雇用に就く様子を扱った文献として、Marchevsky, Alejandra, & Jeanne Theoharis. (2006) がある。

4 U. S. Department of Health & Human Services, Office of Family Assistance, TANF Caseload Data 各年

5 EITC について、より詳しくは根岸毅宏 (2006) を参照されたい。2016 年度の連邦個人所得税は、U. S. IRS (2016b) を参考にした。

6 U. S. IRS (2016a).

7 なお、夫婦 5 人家族の場合は次のようになる。夫婦 5 人家族であれば、EITC を申告するためには、夫婦の所得を合算して連邦個人所得税を申告する合算申告をしなければならない。夫婦合算申告の概算控除は 12,600 ドルである。人的控除は 5 人分で 20,250 ドルになり、両者の合計は 32,850 ドルになる。両親の所得が合計で 35,000 ドルであれば、課税所得が 2,150 ドルになる。これに税率 10% を

- かけると税額控除前税額 215 ドルが算出される。稼得所得の合計 35,000 ドルでは、EITC は 3,892 ドルであるので、税額控除前税額 215 ドルから EITC 3,892 ドルを差し引くとマイナス 3,677 ドルになる。この 3,677 ドルが給付される。したがって、EITC 込みの税引き後所得は、稼得所得の合計 35,000 ドルに EITC の給付 3,677 ドルを加えた 38,677 ドルになる。例えば、同じ家族構成で稼得所得の合計 30,000 ドルの場合は、税額控除前税額はゼロであり、EITC は 4,945 ドルなので、EITC 4,952 ドルがそのまま給付される。この家族の EITC 込みの税引き後所得は 34,945 ドルになる。
- 8 U. S. IRS (2016a).
 - 9 Halpern-Meekin, Sarah, Kathryn Edin, Laura Tech, & Jennifer Sykes. (2015).
 - 10 Halpern-Meekin, Sarah, Kathryn Edin, Laura Tech, & Jennifer Sykes. (2015), pp. 26-29.
 - 11 Halpern-Meekin, Sarah, Kathryn Edin, Laura Tech, & Jennifer Sykes. (2015), p. 114.
 - 12 U. S. Department of Labor (2014).
 - 13 主としては U. S. Department of Labor (2014) を参考に、補足として U. S. Congressional Research Service (2016), pp. 2-3. を用いた。
 - 14 次の 5 つのうち 1 つがあてはまらなければならない。①過去 1 年のうち 3 ヶ月は SNAP を受給している者。②退役して 1 年以内で、障害の認定を受けている者。③過去 1 年のうち 6 ヶ月間失業し、障害の認定を受けている者。④過去 1 年のうちで 4 週間以上 6 ヶ月以下の失業期間がある者。⑤過去 1 年のうち 6 ヶ月以下の失業期間がある者。
 - 15 次の 2 つのうち 1 つにあてはまらなければならない。①雇用が終了した日から 6 ヶ月の間、SNAP を受給している者。②扶養者のいない成人の場合、雇用が終了した日から 5 ヶ月間のうち 3 ヶ月間 SNAP を受給している者。
 - 16 US. Department of Labor (2016), Training and Employment Guidance Letter No. 20-15.
 - 17 U. S. Department of Labor (2014).
 - 18 加えて、これは職種の統計であることから、もう少し多くの WOTC 認定適格者がサービス業に就くと考えられよう。第 1 は、事務・補助関連職に、その内訳はわからないものの、ホテルのフロントのようなサービス業の事務職が含まれていることである。第 2 に、製造関連職には食品業が含まれ、その中にパン屋、スーパーなどの総菜や食肉などの仕事も含まれることである。
 - 19 U. S. Congress, House, Committee on Ways and Means (1994), pp. 94-96. なお、議会調査局は、TJTC について 2 つの問題を報告書の中で指摘している (Levine, Linda. (2005), p. 2.)。第 1 に、TJTC 対象者かどうかは雇用主が新規採用者を決める際の判断基準ではないので、雇用主としては結果的に TJTC 対象者を雇っただけであり、その意味で、TJTC は棚ぼた的な利益になっていることである。第 2 に、TJTC がスキルを獲得したり、キャリアを階段の一步を上がるほど、その対象者の雇用期間を伸ばすわけではないことである。塚谷は、連邦労働省の監査機関の 1994 年の報告書から、次の 4 つの問題点を指摘する (塚谷文武 (2010), p. 172.)。第 1 に、雇用主は TJTC の対象者かどうかとは関係なく、新規雇用していること、第 2 に、TJTC 対象者の雇用期間が 6 ヶ月程度と短く、平均時給も 5.15 ドルと低いこと、第 3 に、キャリアアップにつながっていないこと、第 4 に、TJTC 対象者に該当する人々のうち、わずかな人々のみが TJTC 認定適格者になっていることである。
 - 20 カリフォルニア州オレンジ郡で実験プロジェクトについては Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997) を参考にした。
 - 21 Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolicj. (1997), p. 77.
 - 22 Mills, Jack., & Richard Kazis. (1999), p. 57.
 - 23 Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997), p. 78.
 - 24 Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997), p. 78.

- 25 Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997), p. 78.
- 26 Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997), p. 78.
- 27 U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1995), p. 154.
- 28 U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1995), p. 154.
- 29 Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997), p. 85.
- 30 Mills, Jack., & Richard Kazis. (1999), p. 57.
- 31 Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997) p. 80.
- 32 U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1995), p. 295.
- 33 なお, TJTC は期限が決まっているため, TJTC 対象者を長期的雇用することは賃金に見合わない生産性の低い人々に賃金を支払い続けるという課題があり, こうした課題は政府部門の支援により解決すべきであると認識されていた (Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997) p. 80.)。
- 34 U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1994), p. 197.
- 35 U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1994), pp. 197-198.
- 36 マクドナルドの記述は, 以下をまとめたものである (Mills, Jack., & Richard Kazis. (1999), pp. 54-56.)。
- 37 Mills, Jack., & Richard Kazis. (1999), p. 54.
- 38 独立への道プログラムでは主に次の2つをまとめた。Pruyne, Ellen. (1998) と White, Margaret B. (1999) である。
- 39 Pruyn, Ellen. (1998), p. 6.
- 40 渋谷博史 (2013) を参照されたい。
- 41 Pruyn, Ellen. (1998), p. 9.
- 42 Pruyn, Ellen. (1998), p. 11.
- 43 Pruyn, Ellen. (1998), p. 11.
- 44 White, Margaret B. (1999), p. 16.
- 45 U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1999), pp. 61-62.
- 46 Earnworks.com (2004).
- 47 Goodwill of Central and Coastal Virginia, Inc (2017).
- 48 このプログラムの記述は, Perez-Johnson, Irma., Debra Strong, & Michelle Van Noy. (2002), pp. A3-A4. をまとめた。
- 49 カリフォルニア, カリフォルニア州, イリノイ州, ルイジアナ州, メリーランド州, マサチューセッツ州, ミズーリ州, ニュージャージー州, ニューヨーク州, ペンシルベニア州, テネシー州, ウィスコンシン州。
- 50 Youdelman, Somdra. (2005), p. 25.
- 51 Cove, Peter. (2017), pp. 106-107.
- 52 Cove, Peter. (2017), p. 121.
- 53 Stern, Sol., & Jan Rosenberg. (1993).
- 54 アメリカワークス web-site (<http://americaworks.com/nyc/about/>), 2018. 02. 09.
- 55 Nye, Roderick. (1996), p. 14.
- 56 Nye, Roderick. (1996), p. 23. なお, 正社員として雇用される割合は通常は 50% 程度なので 68% と言う数字は高く, また 1 年後の定着率は通常は 70% 程度なので 90% 超も高い (Nye, Roderick. (1996), pp. 21-22.)。
- 57 Nye, Roderick. (1996), p. 23.
- 58 The New York Times (1994).

- 59 Stern, Sol., & Jan Rosenberg. (1993).
- 60 Kasdan, Alexa. (2008), Appendix VI. Youdelman, Somdra. (2005), p. 27.
- 61 U. S. House, Hearing, Committee on Small Business (1999), p. 9.
- 62 U. S. House, Hearing, Committee on Small Business (1999).
- 63 U. S. House, Hearing, Committee on Small Business (1999), p. 10.
- 64 U. S. House, Hearing, Committee on Small Business (1999), p. 15.
- 65 U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1994), p. 163.
- 66 Jails to Jobs (2012)
- 67 Nightingale, Demetra Smith., Nancy Pindus, Fredrica D. Kramer, John Trutko, Kelly Mikelson, & Mickael Egner. (2002), Work and Welfare Reform in New York City During the Giuliani Administration: A Study of Program Implementation, The Urban Institute, pp. 29-31.
- 68 Nightingale, Demetra Smith., Nancy Pindus, Fredrica D. Kramer, John Trutko, Kelly Mikelson, & Mickael Egner. (2002), pp. 29-31.
- 69 Nightingale, Demetra Smith., Nancy Pindus, Fredrica D. Kramer, John Trutko, Kelly Mikelson, & Mickael Egner. (2002), pp. 30-33.
- 70 SAP と ESP の組み合わせの時は、精神・身体障害により就労する上で不利な状況にある人々向けに PRIDE (Personal Roads to Individual Development and Employment) プログラムを行っていた。BTW では、PRIDE をより包括的なサービスを提供する WeCARE (Wellness, Comprehensive Assessment, Rehabilitation and Employment) に改正した。これは、医療サービスに加えてジョブコーチなどの支援付き雇用を提供するものであり、BTW から見ると緩やかであるが、成果報酬に基づく委託契約を導入した。(Desai, Swati., Lisa Garabedian, & Karl Snyder. (2012), p. 7.)
- 71 Kasdan, Alexa. (2008), pp. 24-25.
- 72 U. S. GAO (2015).
- 73 Hamilton, Gayle. (2002)
- 74 Hendra, Richard., Keri-Nicole Dillman, Gayle Hamilton, Erika Lundquist, Karin Martinson, & Melissa Wavelet. (2010)
- 75 Butler, David., Julianna Alson, Dan Bloom, Victoria Deitch, Aaron Hill, JoAnn Hsueh, Erin Jacobs, Sue Kim, Reanin McRoberts, & Cindy Redcross. (2012)
- 76 Hamilton, Gayle. (2002), p. 62.
- 77 Martinson, Karin., & Pamela Holcomb. (2007)
- 78 Martinson, Karin., & Pamela Holcomb. (2007), p. 2.
- 79 Martinson, Karin., & Pamela Holcomb. (2007), p. 2.
- 80 Martinson, Karin., & Pamela Holcomb. (2007), pp. 3-4.
- 81 Hendra, Richard., Keri-Nicole Dillman, Gayle Hamilton, Erika Lundquist, Karin Martinson, & Melissa Wavelet. (2010), p. iii.
- 82 Butler, David., Julianna Alson, Dan Bloom, Victoria Deitch, Aaron Hill, JoAnn Hsueh, Erin Jacobs, Sue Kim, Reanin McRoberts, & Cindy Redcross. (2012), p. 2.
- 83 U. S. GAO (2015)
- 84 ①補助金付き雇用は、地方政府が企業や NPO は地方政府の補助金を受け取ってプログラム参加者を雇用するものである。②療養・雇用サービスは、障害や病気を持つ参加者に療養と同時にジョブコーチなどの支援サービスを提供するプログラムである。③キャリアパスウェイは、キャリアを向上する道筋を与え、それに沿って進めるように教育訓練を提供するプログラムである。④修正就労第 1 アプローチは就労を重視しながらも、必要に応じて教育訓練を提供するプログラムである。

85 U. S. GAO (2015), p. 32.

86 U. S. GAO (2015), p. 39.

87 L. M. サラモン (2007)

参考文献

- Barnow, Burt S., & John Truko. (2005), "Placing Welfare Applicants and Recipients in Jobs through Performance-Based Contracting," E. S. Savas edited, *Managing Welfare Reform in New York City*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Berk, Bill. (2001). *Prospecting Among the Poor: Welfare Privatization*, Research Center.
- Butler, David., Julianna Alson, Dan Bloom, Victoria Deitch, Aaron Hill, JoAnn Hsueh, Erin Jacobs, Sue Kim, Reanin McRoberts, & Cindy Redcross. (2012), *What Strategies Work for the Hard-to-Employ?: Final Results of the Hard-to-Employ Demonstration and Evaluation Project and Selected Sites from the Employment Retention and Advancement Project*, U. S. Department of Health and Human Services and MDRC.
- Center on Budget and Policy Priorities (2016), *Policy Basics: The Earned Income Tax Credit*, Updated October 21.
- Cove, Peter. (2017), *Poor No More: Rethinking Dependency and the War on Poverty*, Transaction Publishers.
- Desai, Swati., Lisa Garabedian, & Karl Snyder. (2012), *Performance-Based Contracts in New York City: Lessons Learned from Welfare-to-Work*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Earnworks.com (2004), *Success Story, Marriott*, Training Investment Yields Exemplary Employees, Employer Assistance & Recruiting Network.
- Eimicke, William., & Steven Cohen. (2002), America Works' Criminal Justice Program: Providing Second Chances Through Work, *Civic Bulletin*, Manhattan Institute.
- Goodwill of Central and Coastal Virginia, Inc (2017), "A Pathways to Independence," *Goodwill Works Newsletter*, August.
- Greve, Michael S. (2001), Laboratories of Democracy: Anatomy of a Metaphor, *Federalist Outlook*, No. 6., American Enterprise Institute.
- Halpern-Meehin, Sarah., Kathryn Edin, Laura Tech, & Jennifer Sykes. (2015), *It's not Like I'm Poor*, University of California Press.
- Hamilton, Gayle. (2002), *Moving People from Welfare to Work: Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies*, Manpower Demonstration Research Corp.
- Hendra, Richard., Keri-Nicole Dillman, Gayle Hamilton, Erika Lundquist, Karin Martinson, & Melissa Wavelet. (2010), *How Effective Are Different Approaches Aiming to Increase Employment Retention and Advancement?: Final Impacts for Twelve Models*, MDRC.
- Jails to Jobs (2012), *America Works Succeeds Matching Ex-Offenders with Employers*, September 22. (<https://www.jailstojobs.org/america-works-succeeds-matching-ex-offenders-with-employers/>)
- Kasdan, Alexa. (2008), *Missing the Mark: An Examination of NYC's Back to Work Program and Its Effectiveness in Meeting Employment Goals for Welfare Recipients*, Community Voices Heard.
- Kanter, Rosabeth M., & Ellen Pruyne. (1998), "Pathways to Independence": Welfare-to-Work at

- Marriott International. " *Harvard Business Review*, October.
- Levine, Linda. (2005), The Work Opportunity Tax Credit (WOTC) and the Welfare-to-Work (WtW) Tax Credit, *CRS Report*.
- Marchevsky, Alejandra., & Jeanne Theoharis. (2006), *Not Working: Latina Immigrants, Low-Wage Jobs, and the Failure of Welfare Reform*, New York University Press.
- Martinson, Karin., & Pamela Holcomb. (2007), *Innovative Employment Approaches and Programs for Low-Income Families*, The Urban Institute.
- Mills, Jack., & Richard Kazis. (1999), *Business Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the United States*, Jobs for Future.
- Nightingale, Demetra Smith., Nancy Pindus, Fredrica D. Kramer, John Trutko, Kelly Mikelson, & Mickael Egner. (2002), *Work and Welfare Reform in New York City During the Giuliani Administration: A Study of Program Implementation*, The Urban Institute.
- Nye, Roderick. (1996), *Welfare to Works: The America Works Experience*, Social Market Foundation.
- Perez-Johnson, Irma., Debra Strong, & Michelle Van Noy. (2002), *Understanding the Costs of the DOL Welfare-to-Work Grants Program*, Mathematica Policy Research, Inc.
- Pruyne, Ellen. (1998), *Pathways to Independence: Welfare-to-Work at Marriott International*, Harvard Business School, Harvard Business School Publishing.
- Solomon, Amy L., Kelly Dedel Johnson, Jeremy Travis, & Elizabeth C. McBride. (2014), *From Prison to Work: The Employment Dimensions of Prisoner Reentry*, Report on the Reentry Roundtable, The Urban Institute.
- Stern, Sol., & Jan Rosenberg. (1993), "America Works," *City Journal*, Summer.
- The New York Times (1994), "In America Works, Woman Finds Alternative to Welfare 1994", *The New York Times*, March 1.
- U. S. Congress, House, Committee on Ways and Means (1994), *Target Jobs Tax Credit*, U. S. GPO.
- U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1995), *Expiring Tax Provisions*, May 1995, U. S. GPO.
- U. S. House, Hearing, Committee on Small Business (1999), *Welfare to Work: What is Working, What is Next?*, Serial No. 106-14, GPO.
- U. S. House, Hearing, Committee on Ways and Means (1999), *Work Opportunity Tax Credit*, July 1999, U. S. GPO.
- U. S. Congressional Research Service (2016), *The Work Opportunity Tax Credit*, CRS Report.
- U. S. Department of Health & Human Services, Office of Family Assistance, *TANF Caseload Data* 各年。
- U. S. Department of Labor (2014), *Employer's Guide to the Work Opportunity Tax Credit*.
- U. S. Department of Labor (2016), *Training and Employment Guidance Letter*, No. 20-15.
- U. S. Department of Labor (a), *WOTC Certifications and Denials for New Hires by Target Group*, Home Page (Employment and Training Administration, Work Opportunity Tax Credit), 2018, 1, 26.
- U. S. Department of Labor (b), *WOTC National Certifications By Target Group Fiscal Years 2002-2013*, Home Page (Employment and Training Administration, Work Opportunity Tax Credit), 2018, 1, 26.

- U. S. Department of Labor (c), *WOTC National Certifications by Target Group for FY 2013-2014*, Home Page (Employment and Training Administration, Work Opportunity Tax Credit), 2018, 1, 26.
- U. S. Department of Labor (d), *WOTC Certifications by Hourly Hiring Wages for FY 2013-2014*, Home Page (Employment and Training Administration, Work Opportunity Tax Credit), 2018, 1, 26.
- U. S. GAO (1991), *Targeted Jobs Tax Credit: Employer Actions to Recruit, Hire, and Retain Eligible Workers Vary*, GAO/HRD-91-33, U. S. GPO.
- U. S. GAO (1995), *Welfare to Work*, GAO/HEHS-95-113.
- U. S. GAO (2015), *Temporary Assistance for Needy Families: Action Is Needed to Better Promote Employment-Focused Approaches*, GAO-15-31, U. S. GPO.
- U. S. IRS (2016a), *Earned Income Credit (EIC)*, For Use in Preparing 2016 Returns, Publication 596.
- U. S. IRS (2016b), *Your Federal Income Tax, for Individuals*, For Use in Preparing 2016 Returns, Publication 17.
- White, Margaret B. (1999), *Making "Welfare to Work" Work: The Marriott Story*, The Diversity Factor, Winter.
- Youdelman, Somdra. (2005), *The Revolving Door: Research Findings on NYC's Employment Services and Placement System and Its Effectiveness in Moving People from Welfare to Work*, Community Voices Heard.
- Zivolich, Steve., & Jan S. Zivolich. (1997), "A National Corporate Employment Initiative for Persons with Severe Disabilities: a 10-Year Perspective," *Journal of Vocational Rehabilitation*, 8.
- Zivolich, Steve., Sharon A. Shueman, & Jan S. Weiner. (1997), "An Exploratory Cost-Benefit Analysis of National Support Strategies in the Employment of People with Severe Disabilities," *Journal of Vocational Rehabilitation*, 8.
- L. M. サラモン (2007) (江上哲監訳)『NPOと公共サービス』ミネルヴァ書房 (L. M. Salamon, Partners in Public Service, The Johns Hopkins University Press, 1995)。
- 櫻井泰典 (2011)「米国の排出権取引制度にみる州間・州連邦間関係」『国学院経済学』第60巻第1・2巻合併号。
- 渋谷博史 (2013)「アメリカ経済の構造」, 渋谷博史, 樋口均, 埴武郎『アメリカ経済とグローバル化』学文社。
- 塚谷文武 (2010)「アメリカの雇用税額控除」, 渋谷博史, 中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家 I』昭和堂。
- 根岸毅宏 (2006)『アメリカの福祉改革』日本経済評論社。