

David Autor and Susan Houseman (2006) “Temporary Agency Employment: A Way Out of Poverty?” Blank, Rebecca M., Sheldon H. Danziger, and Robert F. Schoeni (eds). *Working and Poor: How Economic and Policy Changes Are Affecting Low-Wage Workers*, New York: Russell Sage Foundation. 2006.

東京大学大学院 **金井 郁**

日本の母子福祉政策は、就労を福祉給付の条件とするアメリカ型のワークフェア的な福祉改革を参照しているといわれ、改革が目立って進められている。たとえば2002年度の児童扶養手当法改正により、子どもが3歳になってから5年以上受給している世帯に対して、08年4月から、支援額を最大で半額まで削減することが決まっていた。この措置は、今回は実施が事実上凍結されたものの、福祉手当の支給に重点をおくのではなく就労による自立を支援する方向に政策の流れがあることは否定できまい。本稿では、日本に先行して実施されたアメリカの福祉改革における就業支援の効果を検証した論文を紹介して、日本の母子家庭等に対する就業支援策を検討する一助としたい。

本論文の主眼は、アメリカの福祉受給者に対する「ワークファースト」プログラム実施において、福祉依存からの脱却という政策目標に照らして、派遣雇用の斡旋がその後の所得の増加に効果的であるかを検討することにある。派遣雇用の効果については、従来評価が二分されてきた。その一方は貧困者が安定雇用へと移行する窓口となり貧困からの脱出を促すというものであり、他方は行き止まりの仕事でその後の所得増加は見込めないとするもので、本論文は派遣の仕事の是非をめぐるそうした論争に決着をつけた感がある。

論文の紹介に入る前に、背景として、アメリカの公的扶助受給者の就労を促進しようとした1996年の福祉改革に簡単に言及する。1996年、PRWORA (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) が成立し、18歳未満の子供のいる家族を対象とする公的扶助が、AFDC (Aid to Families with Dependent Children) から TANF (Temporary Assistance for Needy Families) に変更された。TANF の特徴は、受給者には受給開始から2年以内に就労もしくは就労関連活動に従事する必

要があること、受給期間は生涯で5年を上限とすること、などである。つまり、手当を受けるためには就労活動が義務づけられ、この義務が満たせない場合は制裁規定により手当が減額または停止されることとなり、さらには給付期間が限定されることにより、TANF は連邦政府の下で保障される権利 (entitlement) としての性格を失ったと指摘される (藤原・江沢 2007)。

では、早速本論文の内容に立ち入ろう。就労要件や受給期限により TANF 受給者は労働市場へと押し出される形になったため、政府は同時に、福祉受給者や貧困者たちが安定的な雇用を見つけるための就業支援策を打ち出した。この就業支援策の政策効果を検討することが本論文の目的である。その際、TANF 退出者の追跡調査から、その後の所得が貧困線や福祉受給水準を超えているのかについて、就業支援プログラム中に斡旋された雇用が派遣なのか、直接雇用なのかに着目して検討している。ところで、TANF のプログラム計画・運営は連邦から州へと権限委譲されたため、各州で TANF プログラムに差異がある。本論文が対象とするミシガン州デトロイトのプログラムは以下のようなものである。

ミシガン州では TANF を受給するために週40時間の労働を課し、仕事のない人はプログラムに沿って仕事が見つかるまで、求職活動などの就労関連活動をする。このような要件を満たさないと制裁を受け、最終的には TANF 受給を打ち切られる。デトロイト市のワークファーストプログラムの特徴は、プログラム参加者を無作為に市が外注する就業支援提供事業者 (コントラクター) に割り当てている点である。デトロイトではコントラクターすべてが非営利か公共部門の組織で、その数は30を超えている。サービス内容は、コントラクターを超えて標準化され、最初の1週間 (40時間) で参加者の技能評価を行うほか、履歴

書の書き方、面接の受け方など求職活動に必要な基本的なサービスを提供する。その後は、参加者が仕事を見つけられるまで、コントラクターが求職活動の支援と職業斡旋を繰り返す。市とコントラクターの契約期間は1年で、就職者数や職業斡旋率、就職後90日間の離職率などでコントラクターの実績は評価され、次年度の契約更新の際の指標となる。

本論文で著者らは、2つのタイプの実証研究を行っている。1つは、電話調査により、デトロイト市の25のコントラクター（有効回答数は21）に対して、福祉受給者が労働市場へと移行する際の派遣の仕事と派遣会社の役割についてどのような考えを持っているのか、それによって斡旋される先はコントラクター間でばらつきがあるのかを調べた。2つ目は、1999年の第4四半期から2003年の第2四半期までのワークファーストプログラム参加者の行政データから、その後の所得水準に関する帰帰分析を行った。

その結果、コントラクターへの調査からは、コントラクターによって斡旋先の雇用が実に様々であることが明らかになった。派遣雇用をいっさい斡旋しないコントラクターもあれば、正社員への雇用が保障される紹介予定派遣の場合のみ斡旋するコントラクター、失業よりはましであるとして積極的に派遣雇用を斡旋するコントラクターもあった。一方、参加者の中で相対的に技能や労働経験が高い者を直接雇用で斡旋することは、コントラクター間で共通していた。

行政の個票データを用いた分析では、斡旋されたのが直接雇用なのか派遣なのか、それともまったく斡旋を受けなかったのかによって、その後の所得に統計的に有意な違いがあるのかを推計している。コントラクター調査によれば、参加者の中でも相対的に技能や労働経験の高い者が直接雇用で斡旋されていたことから、斡旋先が派遣雇用か直接雇用かを示す説明変数が内生化するのを防ぐため、2SLSによる推計を行っている。2SLSモデルで派遣雇用で斡旋されたとする変数は、プログラム参加者の中で相対的に技能も労働経験も低い「周辺的」な人が推計されているといえる。分析結果からは、プログラム参加から3カ月目までは、仕事の斡旋を受けなかった人に比べ、派遣雇用および直接雇用を斡旋された人が有意に福祉依存からの脱却や

貧困からの脱出の目安となる所得を得ている。しかし、1年後および2年後をみると、直接雇用を斡旋された場合は、目安以上の所得を得る確率が有意に高くなる一方、派遣を斡旋された場合は統計的に有意ではなく、係数もマイナスとなった。つまり、相対的に技能や労働経験の低い「周辺的な」人々にとって、派遣雇用は、短期的には所得を増加させる効果があるが、1～2年といった期間を見るとその効果は消え、福祉依存や貧困からの脱却を促進するものとはなっていないことを示している。ただしこの結果は、すべての人にとって派遣が長期的な所得上昇の効果を持たないことを意味しているのではなく、あくまでも福祉受給者の中でも相対的に技能や労働経験の低い人々に限定された結果である。政策的インプリケーションとしては、仕事の斡旋率や90日間の離職率等を基準にコントラクターを評価するよりも、長期的な成果に重点を置くようなインセンティブ構造に変えることが挙げられている。

翻って、日本の母子家庭では、もともと母親の就業率は一貫して高いのに安定的な雇用所得の確保に連動せず、貧困率も高いことが特徴である。児童扶養手当法の2002年改革で、地方自治体を主体とした就業支援メニューはばらつきがあるものの全体としては豊富になり、能力開発にも力を入れ始めたことは一定の評価が出来る。しかし、就業支援によって就業した後の雇用形態にも注目しながら、所得水準を長期的に追跡していく必要があることが本論文から示唆される。その前段階として日本においても、プログラム参加者のデータから実証研究が出来るようデータ整備やその公開が強く望まれるところである。

引用文献

藤原千沙・江沢あや（2007）「アメリカ福祉改革再考——ワークフェアを支える仕組みと日本への示唆」『季刊社会保障』Vol. 42（4）, pp. 407-419.

かない・かおる 東京大学大学院新領域創成科学研究科博士後期課程。主な著作に「企業別組合におけるパート組合員と意思決定過程への関与——正規組合員との比較から」『大原社会問題研究所雑誌』568号（2006年）など。労使関係論専攻。