

アメリカの貧困問題と社会福祉：母子世帯への開発的福祉の取り組みに関する一考察

稲葉, 美由紀
九州大学大学院言語文化研究院：准教授

<https://doi.org/10.15017/1456028>

出版情報：言語文化論究. 32, pp.71-90, 2014-03-18. 九州大学大学院言語文化研究院
バージョン：
権利関係：



アメリカの貧困問題と社会福祉

——母子世帯への開発的福祉の取り組みに関する一考察——

稲葉 美由紀

キーワード：開発的福祉、貧困、母子世帯、マイクロエンタープライズ、仕事、包括的支援、アメリカ

1. はじめに

アメリカの母子世帯は貧困の代名詞のように使われることが多いが、事実貧困と向き合いながら生活している状況にある。特に、公的扶助を受給している母子世帯の母親は「ウェルフェア・マザー (welfare mother)」と呼ばれ、彼女たちが貧困に陥る原因は、就労意欲や自助努力に欠けた個人的な問題、すなわち「個人責任」であるといった考え方が社会に広く受け入れられている。そのため、これまでもウェルフェア・マザーは福祉削減のターゲットとされ、具体的には、1980年代のレーガン政権による AFDC (要扶養児童家庭扶助) プログラムの受給資格の厳格化と就労プログラムへの参加を義務づけたことから始まり、この傾向はその後もさらに強まっている。

1990年に入ると福祉政策は、AFDC 受給者の増加に対して長期的な人的投資を要する教育や職業訓練よりも労働市場への「就労」を優先する1996年の福祉改革成立に至った。改革後は好景気の影響を受けて一端受給者数は激減したものの、近年の経済不況から再び福祉受給者数が上昇傾向である (Murray, 2009)。この点についてエーレンライク (2006, p.6) は、「単純労働に支払われる賃金で、人はどうやって食べていくのだろう。特に、福祉改革によって労働市場に送り込まれようとするおおよそ400万ともいわれる女性たちは、時給6ドルや7ドルで一体どうやって生きていくというのだろう」と問いかけている。

このような状況を背景に、アメリカでは福祉受給者、ウェルフェア・マザー及び低所得者を対象としたさまざまな自立支援のアプローチが模索されている。その一つのアプローチとしてマイクロエンタープライズ・ディベロップメント・プログラム (Microenterprise Development Program: MDP) は1980年代半ばから注目を浴びている。このアプローチは、バングラデシュのグラミン銀行の少額融資のモデルをアメリカに導入したものである

そこで本研究ノートでは、アメリカにおける母子世帯と貧困問題に関して、福祉改革と福祉削減の背景、母子世帯の実態¹について概観し、豊かな国アメリカの貧困緩和政策として導入されたマイクロエンタープライズ・ディベロップメント・プログラムの歴史的背景とその内容について論じる。次に、貧困なシングルマザーを対象に自立支援を行っているコロラド州デンバー市の2つのNPOの活動内容と特徴について紹介する。最後に近年関心が高まっている社会連携経済 (Social and Solidarity Economy: SSE) について簡単に説明を加えたい。この動きはコミュニティにおける貧困と社会的包摂に向けた地域福祉のあり方や今後の方向性に多くの示唆を提供すると思われる。

2. 母子世帯の貧困と福祉改革

(1) 母子世帯の貧困

表1 から、家族類型別の中で、最も貧困に陥りやすい世帯は母子世帯であることがわかる。2008年の貧困率は全世帯が10.3%、夫婦世帯は最も低く5.5%、父子世帯は13.8%であるのに対し母子世帯は28.7%ときわめて高くなっている。さらに、6歳以下の子どもを扶養する母子世帯では53.3%と半数をはるかに超えている。また、貧困世帯数をみても、母子世帯の総数はどの形態の世帯より多く416万世帯となっている。

表1 家族類型別にみる貧困世帯数と貧困率 (2007-2008)

	2007			2008		
	総数	貧困ライン以下		総数	貧困ライン以下	
		世帯数	割合 (%)		世帯数	割合 (%)
全世帯	77,908	7,623	9.8	78,874	8,147	10.3
夫婦世帯	58,395	2,849	4.9	59,137	3,261	5.5
母子世帯	14,411	4,078	28.3	14,482	4,163	28.7
父子世帯	5,103	696	13.6	5,255	723	13.8

注：世帯数の単位は千人

出所：DeNavas-Walt et al. 2009より一部抜粋

次に、表2 から母子世帯の貧困率を人種 / 民族別にみてみたい。福祉改革以降、マイノリティの中ではアジア系だけが順調に減少しているが、アフリカ系とヒスパニック系の貧困率は経済不況の影響を受けたことも考えられ2006年から再び上昇傾向にある。母子世帯全体の貧困率は31.4%ですでに高いが、その中でもアフリカ系とヒスパニック系はそれを上回り40%を超える高さである。マイノリティの母子世帯の突出した貧困率の高さに付け加えて、怠け者で努力に欠けるといった人種差別的な考え方が1996年の福祉改革で TANF 制度成立を成功させた原因の一つとなっている (Abramovitz, 2006)。アメリカの貧困問題は、「貧困の女性化 (Feminization of Poverty)」と歴史的な背景からの人種差別が複雑に関連しあっていると見えよう。

表2 人種別にみる母子世帯の貧困率の推移

	全世帯	母子世帯				
		全体	白人	アフリカ系	ヒスパニック系	アジア系
2008	13.2	31.4	27.2	40.3	40.5	15.5
2006	12.3	30.5	26.5	39.2	36.9	18.1
2000	11.3	28.5	23.2	38.6	37.8	23.4
1995	13.8	36.5	29.7	48.2	52.8	28.9

出所：DeNavas-Walt, Proctor, & Smith (2009) より一部抜粋

母子世帯で育つ子どもたちは、「貧困の (世代的) 再生産」や「負の連鎖」からさまざまな不利な状況に直面している。そこで、ひとり親世帯で育つ子どもたちに対してどのような影響やリスクがあるのかみておこう。アメリカでは100万人以上の子供たちが両親の離婚や別居を経験し、その子供たちの半数以上がひとり親世帯のもとで暮らしている。家族形態が子どもへ及ぼす影響として、ひとり親世帯で育つ子供たちは夫婦世帯で育つ子どもに比べると、1) 退学率が2倍、2) 10代の未婚シングルマザーになる確率が2.5倍、3) 何もしない (idle) 状態になる確率が1.4倍、4) 成績

(GPA) が低く大学進学希望が弱く、5) 離婚する可能性が高くなっており、不利な立場にあることが報告されている (McLanahan & Sandefur, 1997)。この研究調査からも、貧しい母子世帯で育つ子ども達の学力、健康、将来への希望、精神的・社会的側面などへ負の影響が大きいことは議論の余地もないであろう²。母子世帯への支援には、母親への生活と就労の包括的支援とともに子どもたちへの支援が重要となる。特に、「貧困の再生産」を断ち切るためには、他の子ども達と同じスタートラインに立てるような教育支援は必要不可欠である。この点からも連邦政府のヘッドスタートや早期ヘッドスタートプログラム³は重要な役割を担っている。

(2) 母子世帯と福祉改革 — 「福祉から就労」へ

1996年の福祉改革は、就労を義務化する PRWORA (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: 個人責任と就労機会調整法) を策定した。この法案はそれまでエンタイトルメント・プログラムであった AFDC (Aid to Families with Dependent Children: 要扶養児童家族扶助) を廃止し、それに代わって TANF (The Temporary Assistance for Needy Families: 貧困家族への一時的扶助) を新たに導入したものである。これによって受給者は「就労要件」が課せられ、受給期間も生涯のうち5年間と制限することなどを新たに定め母子世帯への締め付けが一層強化された。この改革は、まず何よりも「就労第一」とし、本来の改革が目的とする「自立」や「貧困」問題は放置されたままとなっている。ここに政府支出の1%もない公的扶助プログラムへの削減を促進させた政治的な動きが読み取れる (Quadagno, 1999)。

この福祉改革の背景には、福祉受給者の増加に伴い福祉支出が増大していたこともあるが、もう一つには保守主義者、低賃金労働を必要とする企業、白人票を必要とする政治家、保守的な宗教団体などとの連合の存在があったことを指摘する研究もある (リース、2007)。また、改革支持者は、受給者が就労する際に直面する低賃金労働、人種やジェンダー差別、医療保険や育児サービス不足などの問題に言及しないまま、怠慢な無責任なウェルフェア・マザーの「個人責任」や「労働倫理の欠如」という個人的な理由をあげ、それを貧困の原因とすり替えることに成功したという見方も存在する (Abramovitz, 1996, 2006)。

こうして成立した福祉改革の内容は、1) 就労強化 (Work First) 及び受給期間の制限、2) 健全な家族形成、3) 連邦政府の役割の縮小などを押し進めることを目的としたものである。したがって、政府レベルにおいて、受給者が自立するために必要な包括的な支援内容や構造的な問題について議論されることはほとんどなく、むしろ、人的資本の向上につながる職業訓練、技能訓練、教育の機会などは州の判断に委ねられている。連邦政府から州政府への権限委譲である。その結果、州によってその内容や期間などがまちまちで限定的なものとなっている。TANF については、日本においても多数の論文が発表されているのでここでは割愛する (阿部、2004; カーマン、1997; 後藤、2000; 下夷、1999; 杉本、2003; 杉本・森田、2009; 根岸、2006等)。

図1は、AFDC/TANF 受給世帯数と受給者数の推移を示したものである。1990年代の好景気や就労促進などの影響により、1996年以降、受給者は大幅に減少しており、この点から福祉改革が成功したとする一つの理由となっている。しかし、2000年以降の受給者は僅かではあるが増加している傾向にある。全米州議会議員連盟 (National Conference of State legislatures) によると、2008年から TANF 受給者の増加率が高い州は38州にのぼり、その中にはオレゴン州27%、サウスカロライナ州23%、カリフォルニア州10%などの近年失業率が上昇している州にみられる (2009)。これまで受給者が減少していた州においても増加の傾向がみられだしている。例えば、ニューヨーク州1.2%、イリノイ州3%、ウィスコンシン州3.9%の増加である。2009年12月の失業率は10%、白人9.3%、ア

フリカ系15.6%、ヒスパニック系12.7%と報告されている (U.S. Department of Labor, 2010)。不況の影響を考えると、今後も新たな受給者や再び福祉に戻ってくる人々が増加すると予想される。ところで、既に5年間の受給期間を使い切ってしまった、福祉から見放された福祉脱離者はどうしているのだろうか。「福祉依存」から「家族などのインフォーマル・ネットワークのセーフティネット」へ移ったのかだろうか。どのような生活を送っているのかが問われなければならない。

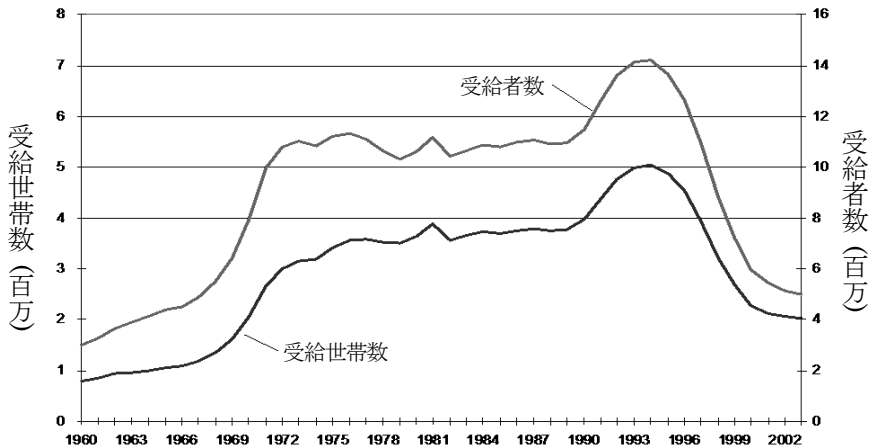


図1 AFDC/TANF 受給世帯数と受給者数 (1960-2003)

出所：U.S.DHHS 2006

このような政策を背景に多くの受給者は、低学歴、スキル不足、就労経験不足、就労倫理の欠如などの課題を抱えたままサービス産業や小売業などの不安定な低賃金の労働に従事している (Loprest, 2003a; 2003b)。冒頭で引用したエーレンライクはまさにこの点を指摘している。このような労働は第2次労働市場と呼ばれ、高い賃金、良い労働条件、雇用の安定とセキュリティ、平等と就労規定による正当な手続き、昇格の機会のある第1次労働市場と区別される (Piore, 1977)。米労働省の報告によると (U.S. Department of Labor, 2007)、成長が見込まれているのは第2次労働市場で、その内訳をみるとフードサービス26.6%、セールス18.7%、事務サポート13.1%、輸送関係8.2%、ビル管理・清掃8.2%、ケアワーカー7.5%などである。しかし、同時にこれらは低賃金職が占める割合が最も大きい分野である。

アメリカの最低賃金の設定は、連邦政府が基本的に定めているが州や市が独自に決定できるシステムになっている。2009年7月24日時点での連邦政府最低賃金は7.25ドルであり、同年10月時点ではワイオミング州の5.15ドルからオレゴン州の8.40ドルまでに定められており州によって3ドル以上の開きがある (U.S. Department of Labor, 2009)。最低賃金を設定していない州が5州、連邦政府の設定より低い州が7州、それ以上の州は13州となっている。最低賃金でフルタイム働いてもこれでは年間約1万4千ドルしか稼げず、働いても生活困窮な「ワーキング・プア」となっている。多くの母親は、飲食関係店、育児サービス、スーパーなどで就労しており、時給8.40ドル以下が半分を占めている。このような状況から脱却するための有効な支援は、母親自身のスキルや学歴などの問題に取り組みつつ、労働市場および賃金の問題を改善するために政策への働きかけも不可欠と言える。さもなければ、就労したことで公的扶助がカットされ受給時よりもさらに苦しい生活を強いられることとなり、多くが「貧困の罠」に陥ってしまう結果となる。多様な問題を抱えてい

る母親を生活全般から切り離し「労働力」部分のみのパッチワーク的支援では充分と言えない。しごと、生活、家族への包括的支援を行うことが必要となる。

母子世帯は、母親が安心して働けるための保育設備、医療保険などを含む「セーフティネット」の強化と充実、職業訓練や教育の促進、生活できる最低賃金（ディーセントワーク）の保障が必要である。また、それと平行して、長期的な職業訓練や教育といった人的投資や生産的な経済活動に重点を置いた政府の政策とプログラムへのシフトが喫緊の課題といえる。

3. 社会開発・開発的福祉アプローチ：マイクロエンタープライズ・ディペロブメント・プログラム (MDP)

(1) 開発途上国における MDP の背景

開発途上国において実施されているマイクロクレジットは、零細農、手工芸職人、小作農業などに従事している貧困層や小口融資を通して、生活向上や貧困生活から脱する目的のための貧困削減アプローチとして推進されている。バングラデシュのグラミン銀行が代表的で、その手法は「グラミンモデル」と呼ばれており、国際機関、政府機関、NGO の開発モデルとして開発途上国の多くの国々で導入されている。1983年に設立したグラミン銀行の「グラミン」とは農村を意味する。グラミン銀行は「クレジット（融資）は基本的人権」を活動理念として掲げている。それまで高金利のマネーレンダーからの借金で貧困状態にあった女性を対象に無担保少額融資をはじめたことが契機である。社会的に排除された貧しい女性グループへの社会的含摂とエンパワーメントを目的としている。融資希望者は、まず教育、経済や社会環境の同じような地域に住む5人のグループを結成することが求められる。このグループは、「相互扶助」と「連帯責任」の両方の役割を果たすこととなる。グループの1人が融資を受けたい時には他の4人の許可が必要となり、グループのうち返済ができない場合はグループの連帯責任となる。この「グループ方式」がグラミン銀行の大きな特徴である。また、新たなメンバーには、相互扶助や規律、家族計画、子どもへの教育、飲み水の消毒、早期結婚や持参金の廃止といった生活に関する項目を示した「16か条の決意」が求められる（坪井、2006）。現在、融資返済率98%と極めて高く、融資者の97%が女性である。グラミン銀行は、小額融資のほかに、住宅ローンや進学ローンなどの信用貸付も提供し、事業内容自体も広範囲に及んでいる⁴。さらに近年、グラミン銀行は国内だけでなくコソボ、トルコ、ザンビア、コスタリカ、グアテマラ、インドシネア、そして先進国アメリカなどで事業を展開している。

マイクロクレジットで代表的なものには、同じバングラデシュの貧困緩和を目的とした大規模 NGO の BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee)、インドにおいて1974年都市部の低所得者女性を対象として設立した SEWA 銀行 (Self Employed Women's Association)、1991年に南米ボリビアで都市部零細企業主を対象としたソリダリオ銀行、スリランカの女性銀行 (Women's Bank) などが存在する。

世界の貧困削減が円滑に進まない現状を背景に、マイクロクレジットへの関心は高まっていった。1997年にワシントン DC において最初の「マイクロクレジット・サミット」が開催され、世界約140ヶ国から3,000人を超える人々が参加している。このサミットでは、2015年までに以下2点を目標とするキャンペーン活動を行っている⁵。

1. 2015年までに、1億7500万世帯の世界の最貧困家庭、特に女性が、自営のためのマイクロクレジット、その他の金融サービス、ビジネスサービスを受けられることを確実にすること。

2. 1億世帯の家庭が、1日1米ドル（1990年から2015年までの購買力平価（PPP）に換算）という生活水準を越えることを確実にすること。

その後、国際連合は2005年を「国際マイクロクレジット年」と宣言し、2006年11月にはカナダで「グローバル・マイクロクレジット・サミット2006」が開催されており、1997年の1回目会議同様に世界から2,300人を超える代表者達が参加し、ここで世界の中でも最貧困層へ少額融資が普及していることが確認された⁶。地域レベルでは、2008年にインドネシアにおいてアジア太平洋地域、そして2009年7月にはコロンビアで南米・カリビアン地域を対象としたサミットが開催されている。2009年のマイクロクレジット・サミット・キャンペーンの年次報告（Delay-Harris, 2009）によると、3,552のマイクロファイナンス機関が約1億5,480万人の顧客数を対象に融資活動を行っており、そのうち1億658万人が最貧困層であった。この内の83%（8,870万人）が女性である。2000年以降この顧客数は8倍に増加している。

2006年にグラミン銀行とその創設者ムハマド・ユヌス氏⁷は貧困削減への貢献が評価されノーベル平和賞を受賞したことはよく知られている。しかし、その2年後の2008年に、グラミン銀行がアメリカ・ニューヨーク市の貧困マイノリティ女性を対象に「グラミンモデル」を適応した融資事業を開始し、ボストン、ネブラスカなどへ支部を拡大していることはまだあまり知られていないだろう。グラミン・アメリカの設立である。さらに、2009年8月には、創設者ユヌス氏がアメリカ大統領自由勲章を授与している。このアプローチに対する欠点や批判も多く報告されているものの、今回の受賞の流れを受けて、貧困削減に貢献するアプローチとしてマイクロクレジットへの関心は継続していくと思われる。近年、ユヌス氏は社会問題をビジネス手法で解決する「ソーシャル・ビジネス」を提唱し、ダノン、ユニクロ、雪国まいたけといった企業と連携しさまざまな事業を立ち上げている（ユヌス, 2010）。

(2) アメリカにおける MDP の経緯

アメリカにおいて少額融資事業およびビジネス訓練を実施しているプログラムは、マイクロエンタープライズ・ディベロプメント（もしくはマイクロファイナンス）として知られ、福祉受給者や低所得者に対しての貧困戦略の一つとして注目されてきた（稲葉, 2001, 2009）。MDP は、従業員5人以下の小規模ビジネス対象とし、ビジネスに関する訓練の提供、35,000ドル以下の融資、もしくは両方を提供しているプログラムと定義している（AEO, 2003）。2005年のFIELD 報告によると、全米で約650のMDPが存在し主に低所得者を対象として活動している（FIELD, 2005）。アメリカで展開されているMDPは、先に述べた途上国のマイクロクレジットの先進国モデルでグラミンモデルとの違いがある。例えば、実際にグラミンモデルの「グループ融資（peer lending）方式」を導入しているプログラムは20%に満たない状況であり大部分は「個人」への融資及び小規模ビジネス支援を行っている（Walter & Blair, 2002）。

このような低所得・貧困者を対象とするMDPは、1980年代から政府やNPOが民間団体や政府からの資金援助をうけて実施されてきた。この背景には、先に述べた福祉受給者の自立支援の問題とともに、国内で2,800万人が担保不足、信用不足、負債、保障人無しなどの理由で金融機関を利用することができず、さらに、4,500万人が特定の金融サービスしか利用できない状況がある。一般の金融機関を使用できない人々は、小切手の現金化、融資、預金、その他の金融サービスから排除されるため、利率率が200%から600%という高金利業者から借金し多重負債に陥るケースが多い。ますます貧困から抜け出せない現状へ追い込まれる。個人と同様に零細自営業者も金融機関から融資を受

けることが困難な状況が多い。このような状況にあるにも関わらず、国内のマイクロエンタープライズの雇用割合は約18%とされ、毎年90万の雇用を生み出していると報告されている (Accion USA, 2009)。

特に、MDP が AFDC 受給者を対象とした「自立支援」のアプローチとして注目されたのは、1986年から連邦政府厚生省の財政支援で始まった施行プロジェクト「Self-Employment Investment Demonstration: SEID」であろう。SEID 参加者1,300人のうち、自営業を開始した者は408名であり、経済的効果としては、一部の参加者は資産形成を促進したことや福祉依存から脱却できたことが報告されている。社会的効果として、訓練を通して人的資源 (Human Capital) の形成及び開発につながったことや自尊心の向上があげられる (Raheim, 1996)。その後1998年には、チャールズ・ストゥワート・モット財団 (Charles Stewart Mott Foundation) が「Welfare to Work」プロジェクトを開始し、全米の10MDPへ資金援助を行い、対象団体に対して、福祉受給者の経験 (収入、富、生活レベル、ビジネス運営など)、TANF 制度との関係 (障害となる規則など)、MDP の有効性と課題について評価を実施している⁸ (Klein, Alisultanov, & Blair, 2003; Patel & Greenberg, 2002)。次節に取り上げるミカサ・センターも参加組織として選ばれている。対象となった MDP プログラムの事業内容は、少額融資、ビジネスを開始・拡大するための訓練、技術的サポートの提供など多様である。2002年の評価報告書 (Patel & Greenberg, 2002) は、TANF 制度の枠で福祉受給者が自営業を通して自立する際の課題として、1) 所得と資産との関係、2) 育児サービス、3) 医療保険などの制度的問題や支援不足などを指摘している。

ここから、あまり日本で紹介されていないアメリカ国内における NPO による MDP の取り組みを紹介しておきたい。アーカンソー州農村部の貧困・低所得者を対象としたプログラムの事例として、クリントン前大統領⁹がアーカンソー州知事時代に支援した Good Faith Fund (GFF) の取り組みがあげられる (Mondal & Tune, 1993; Wahid, 1993)。1988年に南部開発機関 (Southern Development Bancorporation) から財政支援を受け、小規模ビジネスオーナーおよび起業家を目指す低所得者のマイノリティと女性をターゲットとした農村部での取り組みである。融資プロセスは、グラミン銀行と同じように「グループ形式」の融資を導入し、参加者の所得、資産、自尊心の強化と地域における雇用創出も目標としている。次に、都市部の貧困者を対象とするプログラムとして、1986年にシカゴで設立した女性起業家プロジェクト (Women's Self-Employment Project: WSEP) があげられる。WSEP の活動は、起業家訓練プログラム「グループ融資方式 (Peer lending)」と少額融資プログラムの「フル・サークル基金 (Full Circle Fund)」から構成される (Counts, 1996; Solomon, 1992)。対象者は、低・中所得のマイノリティ女性である。1988年にはグラミン銀行総裁のユヌス氏が WSEP を訪問し基金設立のためのアドバイスを行っている。地域で暮らすメンバーで「サークル」を結成し、4週間のオリエンテーションと隔週のミーティングを行う。このプロジェクトも GFF と同様にグラミンモデルに基づいた方法を用いている (Solomon, 1992)。

アメリカで最も貧困率の高いネイティブ・アメリカンの NPO 団体による MDP も存在する。サウスダコタ州のラコタ基金 (Lakota Fund)¹⁰ は、ネイティブ・アメリカンのオグララ・ラコタ族を対象としたビジネス融資、訓練、個人開発口座などを提供している。ネイティブ・インディアン保留地における貧困率は約30%とも言われ、失業率、薬物・アルコール中毒、高校中退、健康の問題など深刻な諸課題と多く抱えている。1987年設立当初の保留地におけるビジネス経営者は僅か2人であったが現在では600人以上へと拡大している。MDP を通して、現在までに地域内に約1,000の雇用を創出し、保留地域の経済活性化や貧困から脱する戦略となっている。ラコタ基金の対象者の85%は金融機関の個人口座を持っておらず、ビジネス未経験者も多い。しかし、ビジネス研修プログラムを通してインディアン・アートや工芸品ビジネスなどを開業するに至っている。これまでに350

人を対象に470万ドル融資している。2012年には、67の新ビジネスとビジネス拡張のために56万ドルの融資を行っている。ラコタ基金は、全米のネイティブ・アメリカン保留地におけるMDPの先駆的・リーダー的なNPOといえよう。

南米を中心に活動している国際的マイクロファイナンスNGOのアクセシオン (ACCION)¹¹は、1991年にアクセシオンUSAを設立して低中所得層を対象に少額融資(500ドルから5万ドル)と金融訓練を行っている。ジョージア、ニューイングランド、フロリダに支部を置いている。他のNPOとネットワークを築きテキサス、コロラド・ニューメキシコ、シカゴ、サンディエゴ、ニューヨーク地域もカバーしている。

これまで見てきたように、アメリカにおいてMDPは1980年代半ばから政府やNPOによって貧困層の自立支援アプローチとして展開されている。このアプローチに関する研究の中には、アメリカと途上国における状況を比較し、アメリカでのMDPの抱える課題や阻害要因を指摘しているものも少なくない (Edgcomb, Klein, Clark, 1996; Schreiner & Woller, 2003; Servon, 2006; Solomon, 1992)。主な課題として、アメリカの小規模ビジネスは、高度な知識やスキルを必要としないサービス産業(ケア、掃除、美容とネイル、ベビーシッターなど)が多くを占め、低収入の分野であり経済的に自立するための収入を得ることが困難な点などが指摘されている。また、高収入のビジネスを開始するためには人的能力の向上が重要であるが、現実にはビジネスを開始する基礎的な訓練などを提供することに限定されている点も指摘されている。

さらに労働市場で就労できた場合であっても、構造的な問題や支援サービス不足のために自立が困難な状況も多くなっている。このような状況を踏まえて、MDPの支持者は、MDPが福祉受給者の貧困から脱する「万能薬」でないことを認めつつも、政策、制度や組織の体制などが整備されればある一定の条件を満たした福祉受給者にとって生活を向上させる一つの選択肢となる、とその可能性を強調している (Edgcomb & Klein, 2005)。従来の社会福祉領域で主流となっている治療的アプローチとは異なり、予防的・社会開発的な視点を導入した実践アプローチである。

(3) グラミン・アメリカの概要

2008年1月にグラミン銀行は、グラミン・アメリカ¹²をニューヨークに設立した。その後、ネブラスカ州オマハ市の2カ所においてアメリカの貧困者を対象に「グラミンモデル」を導入した少額融資を開始している (稲葉, 2009)。最貧国バングラデシュのNGOが先進国アメリカに進出したことで大きな話題を集めることとなった。この背景には、アメリカ全世帯の約7.7%の世帯が銀行口座を持たず、さらに17.9%の世帯は定期か総合口座を持っているものの定期的に高金利のペイデーローン、質屋もしくは高金利のサービスを利用している状況が存在する (FDIC, 2009)。設立以来、融資者数は19,400人に達し融資総数は55万を超え、融資総額は1.9百万ドルに達している。グラミン・アメリカでは、融資額によって預金を義務づけているが、2013年10月時点の総預金額は約150万ドルに達している (Grameen, 2013)。

一定の要件を満たした借り手は、最小額500ドルから最高額3,000ドルの融資を受けることが可能となる。最初の最大融資額は、2,000ドルである。融資は利子率15%で半年もしくは1年間の期間であり、平均融資額は2,200ドルである。融資前に融資、金融商品、信用、預金等についての研修を行っている。図2は融資の用途を示している。ビジネスの内容としては、お菓子などの販売(14%)、美容・ヘルス商品販売(23%)、アクセサリー等の販売(31%)、理容・サロンアクセサリー(15%)、サービス産業(12%)などがあげられる。近隣に住む5人「グループ融資方式」を条件としているため、移民やマイノリティコミュニティなど比較的人々のつながりが多いコミュニティを対象とし

ている。個人への融資が多いアメリカのMDPの中でグループ形成を通しての融資を行うことは、低所得地域のビジネスの活性化（経済発展）やネットワークの促進と強化（社会資本）、コミュニティへの参加を促進することになり、社会開発およびコミュニティ開発の視点から重要な役割を果たしているといえる。（Kiviat, 2010）。

4. コロラド州デンバー市における貧困母子世帯自立支援

アメリカにおける貧困問題に対応するための社会開発（開発的社会福祉）モデルの事例として、コロラド州デンバーで貧困母子世帯を対象に支援活動を行っている2つのNPOを取り上げる。最初に、ミカサ・リソースセンター（Mi Casa Resource Center）が実施しているMDP、次に、女性のための就労オプション（Work Options for Women: WOW）の就労訓練と生活支援プログラムについて、筆者が行った聞き取り調査の結果も踏まえながらその活動内容と特徴について検討する。最後に、2つのNPOの活動を社会開発の視点から考察することを試みる。

(1) コロラド州の概要と母子世帯

1990年代、デンバー市南部のダグラス郡はハイテク産業などの成長により全米で最も成長した地域であった。しかし、コロラド州も景気後退の影響を強く受け、失業率は2008年7月の4.9%から2009年7月には7.8%に上昇している（U.S. Department of Labor, 2010）。全米の失業率の9.4%より若干低い数値だが、失業率はさらに低所得層において悪化すると予測されている。失業率を人種別にみると、白人が8.6%であるのに対し、ヒスパニック系は12.7%である。また、ヒスパニック系の中間平均所得は\$35,941ドルであるが、これは白人の\$54,690ドルより約2万ドルも低い収入である。

まず、コロラド州における貧困状況について把握しておこう。コロラド州において貧困ライン以下の生活をしている人口は約10%で全米貧困率12.5%より僅かに低い。しかしながら、近年の深刻な問題として、子どもの貧困率とその数が2000年以降から急増している点があげられる。2008年の子どもの貧困率は15.1%であり、貧困子どもは2006年から7万6千人増加し、2008年には18万人に達している。また、2008年の貧困ライン200%以下の子どもの貧困率は32.8%であり、さらに貧困ライン50%未満（4人家族で1万ドル）で生活している世帯の貧困率は2000年から116%増加している。

次に、コロラド州における貧困の状態について連邦政府の貧困ラインと最低生活費（Self-Sufficiency Standard: SSS）¹³を比較しながらみてみたい（図2）。SSS水準以下の生活を送っている世帯にはマイノリティグループの比率が高いことがわかる。特にヒスパニック系世帯をみると貧困ライン以下の世帯が17%、それ以上であるが困窮した生活の世帯が26%も占め、困窮生活の世帯は約半数の世帯（43%）という高さである。次に、アフリカ系世帯35%、ネイティブ・アメリカン世帯33%と続く。なお、コロラド州の人種別人口構成は、白人世帯80%、ヒスパニック系12%、アフリ

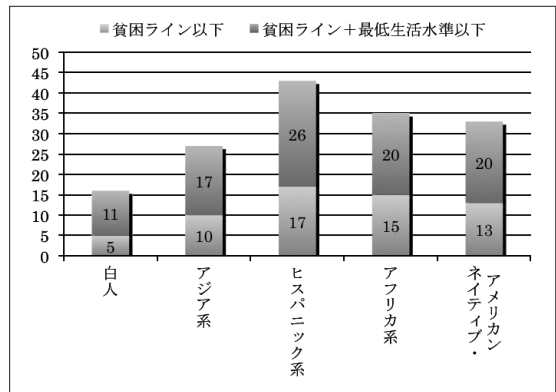


図2 人種・民族別にみた貧困ライン・最低生活水準以下世帯（2000年）

出所：Pearce (2007), p. 17.

カ系4%、アジア南太平洋2%、ネイティブ・アメリカン1%となっており、ヒスパニック系世帯はコロラド州における貧困世帯の約25%を占めている。

さらに、家族類型別で2008年の貧困率をみると、全世帯11.4%、母子世帯24.9%、夫婦世帯5.9%、夫婦世帯9.6%、その他の世帯19.5%となっている。コロラド州においても、母子世帯の貧困率が際立って高く、これは全米のデータと同様の傾向が見られる。

所得及び貧困率は学歴・教育レベルと深く関わっているため、人種別で高校卒業率をみてみたい。2007年の高校卒業率は、白人とアジア系アメリカ人が82%を超えているのに対して、マイノリティグループの高校卒業率は60%前後と白人との差が大きいことがわかる。特に、貧困率が高いアフリカ系の男性の卒業率58.9%、ヒスパニック系53.3%、ネイティブ・アメリカンはさらに低く52.7%で約半数しか卒業していない。このようなデータからみてもアメリカの貧困問題は人種が密接に絡み合っていると考えられる。

TANFはコロラド州においては、「コロラド・ワークス (Colorado Works)」として実施されている。TANF件数は、2005年の17,000件から2007年には9,500件まで減少している。そのご2008年8月には8,753件の最小件数に達したが、またそれ以降上昇し2009年9月には12,259件まで増加した (Colorado Works, 2009)。TANF受給世帯の65%がひとり親世帯、平均年齢は30歳、白人世帯が50%とヒスパニック世帯が30%である。このTANF受給者数は、景気の影響を大きく受けている。また、受給期間の制限により、受給可能であっても戻ってきていないケースも考えられるため、実際にはさらに多くの母子世帯がTANF受給者に該当すると考えられる。2005年のTANF受給要件は、3人家族の場合で年間稼働所得制限が6,132ドル、可算資産は2,000ドル、自動車は1台まで所有が認められており、最高受給額は月356ドル、年間4,272ドルで決して高くない (National Center for Children in Poverty, 2009)。TANF受給者は現金給付とSNAP (栄養補給支援プログラム、元フードスタンプ)、SSI (捕捉的保障所得)、育児サービス補助、住宅補助、メディケイドを組み合わせて生活している。

(2) ミカサ・リソースセンター (Mi Casa Resource Center: MCRC)¹⁴: マイクロエンタープライズ・プログラム (MDP) の事例

設立背景と活動内容

ミカサ・リソースセンター (以下、ミカサ)¹⁵は、1976年に低所得者を対象としたヘッドスタートプログラム¹⁶に参加した8人の母親によって設立した非営利団体 (NPO) である。貧困層および低所得層のヒスパニック系アメリカ人家族を対象に、さまざまな方面から支援活動を行っている。ヒスパニック系家族が抱える経済格差を減少させながら生活レベルの向上を目的とし、1) キャリア開発・就労訓練プログラム、2) 小規模ビジネス開発プログラム、3) 青少年プログラム、4) 英語クラス、高校卒業資格クラス、法律相談などを含む4つの分野で活動している。2008年度の収入をみると、政府と財団からの補助金および助成金の割合が70%以上を占める。アメリカにおいても多数のNPOが外部資金に依存しているが、ミカサも例外ではない。前年と比較すると、民間企業か

表3 人種別にみた高校卒業率 (2007)

	高校卒業率 (%)
白人	82.1
女性	85.2
男性	79.1
アフリカ系	65.4
女性	71.7
男性	58.9
ヒスパニック系	57.1
女性	61.6
男性	52.7
ネイティブ・アメリカン	58.9
女性	64.1
男性	53.5
アジア系	83.5
女性	86.0
男性	81.2

出所: The Annie E. Casey Foundation, 2007

らの寄付金が7%から2%へ大きく減少している。支出配分は、4つのプログラムがほぼ同等の割合を占め、資金集めには7%を割り当てている。デンバー市に本部を置き、ヒスパニック系住民が多いコロラド州南部プエブロ市に支部を設立させ近年活動を開始した。2010年1月には、労働省が「グリーンジョブ（環境関連の職業、Green jobs）」訓練のために1億5千万ドルを全米38組織に助成しているが、その内ミカサには360万ドルが割り当てられている。

小規模ビジネス開発プログラム

ミカサのMDPはコロラド州においてパイオニア的取り組みだと言えよう。1993年からAFDC受給者を対象にしたMDP「プロジェクト・サクセス」プログラムを実施した。これは連邦政府小規模事業管理局（Small Business Administration：SBA）の女性自営業開設支援事務所からの財政援助を受け、ミカサとデンバー市ヒューマン・サービス局とが協同で開設した無料のプログラムである¹⁷。AFDC受給者に対しビジネス訓練と少額融資の両方を提供するビジネスプログラムである。参加者は、11週間の集中ビジネスプログラム（220時間）でビジネスをスタートさせるために必要な知識やスキルを向上させ、最終的にビジネス計画書を作成することを目標とする。期間中、ソーシャルワーカーがAFDC受給者の自己主張（Assertiveness）や自尊心（Self-esteem）の向上を目的としたケースワークおよびグループワークを展開するとともに生活支援も提供していた。

プログラム終了後に融資を希望する参加者は、ミカサの少額融資に申請し初回500ドルから2,000ドル、2度目以降は5,000ドルを上限とした融資を受けることが可能である。返済期間は24ヶ月から36ヶ月、貸付利率は市場金利プラス3%である。融資希望者は、まずミカサの貸付スペシャリストと面接し、次に融資パッケージに関する面接へと進む。この時点で、具体的な融資額、月々の返済額や返済期間などを話し合っていく。最後に、ミカサの融資審査委員会の承認を得て融資を受けることができる。返済期間中は最初の半年間はミカサのスペシャリストと毎月、それ以降は3ヶ月に1回という頻度で面談することが義務づけられている。スペシャリスト（MBA取得者）の業務内容は、ビジネスに関する様々な助言を行い、必要に応じて他の機関・団体との調整を積極的に勤めることである。その一方で、終了後のソーシャルワーカーから参加者への支援は非常に限定されている。プロジェクト実施期間中に115人のAFDC/TANF受給者が参加し、その中の71人（約61%）が小規模ビジネスを開始させ、23人はミカサから少額融資を受けている¹⁸。ミカサの融資プログラムは、グラミンモデルの「グループ融資方式」を導入せずに「個人融資方式」である。その理由として、同じコミュニティに住んでいる参加者にターゲットを限定していないこと、交通手段がない参加者が多くグループ形成の会議に参加できないこと、参加者のニーズが多様であること、グループ形成には時間を要することなどがあげられた。

その後、2008年にミカサは事業戦略・計画の見直しを行い、ビジネス訓練を通してコミュニティ（まずヒスパニック系コミュニティ）との連携の強化とコミュニティの活性化を優先課題としてあげている。前述した「プロジェクト・サクセス」実施中に行っていた少額融資は現在行っておらず、ビジネス訓練「ビジネスサクセス・プログラム」に重点をおいている。そのためビジネス訓練終了後に融資を必要とする参加者へはロッキー山脈マイクロファイナンス、デンバーヒスパニック商工会議所、地元の金融機関、コロラド起業基金、連邦政府機関スモールビジネス・アドミニストレーション（SBA）などと協力体制を築いている。

小規模ビジネス開発部には、現在4名の多言語（英語、スペイン語、イタリア語、フランス語、ドイツ語、ギリシャ語、中国語）が堪能なスタッフが勤務しており、2007年1月から部長を勤めるファン・モレノ（Juan Moreno）氏は、以前インド、中近東において国際NGOでの勤務経験を持つ

ヒスパニック系アメリカ人である。

ビジネスサクセス・プログラム (Business Success Program: 以下 BSP) は、月曜日 (英語) と木曜日 (スペイン語) の夜 3 時間実施されている。13 週間の訓練内容は、ビジネスに関する法律、マーケティング、財務、スタートコスト、価格、顧客サービス、予算及び予算計画、会計簿、ビジネス計画書のためのセミナー、プレゼンテーションなどである。最終的なアウトプットは、ビジネス企画書の作成となっており、参加料は、25 ドル (手数料) と 225 ドル (授業料) の合計 250 ドル、毎回の講座に空席がある場合は、25 ドル / 毎回支払っての参加も可能である。また、ビジネスに関わる内容に関しては、参加者に限らず地域内のビジネスオーナーに対して 1 対 1 で個別に無料支援を行っている。

このプログラムは現在年に 2 回から 3 回開催されており、参加者は男女ほぼ同数、英語・スペイン語クラスの平均参加者は約 18 人である。ヒスパニック系が約 80% で大半を占め、参加者全員が低所得者もしくは TANF 受給者である。2007 年にはプログラム修了者の 39 名がビジネスを開始し、同年 139 名の女性ビジネスオーナーに対してビジネス相談を行っている。2008 年には前年の約 2 倍の 77 名がビジネスを開始し、コミュニティ内のビジネスオーナーに対して担当者が 323 回個別のアドバイスをを行ったと報告している。

ミカサの新たな取り組みとして、2009 年 7 月 22 日に第 1 回「ミカサ小規模ビジネスリソースフェア」¹⁹を開催したことがあげられる。このイベントにはミカサの BSP 参加者、卒業生、金融機関の関係者、小額融資実施機関、ビジネスアドバイザーなど約 120 名が参加しておりネットワークづくりを目的とした企画であった。イベントを通して、参加者は商品の売り込み・宣伝活動を行うことができ、実際、初回のイベントにおいて訓練参加者の虫除けアロマオイルビジネスへの融資へ発展したり、BSP 卒業生間のネットワークも形成されるなどビジネスを開始した女性オーナー間でお互いの商品販売や共同のマーケティングなどのパートナーシップが誕生している。

(3) 女性のための就労オプション (WOW)²⁰: 就労・生活支援プログラムと社会的企業の連携 設立背景

女性のための就労オプション (Work Options for Women: 以下 WOW) の目的は、低所得及び TANF 受給者を対象に (生活ができるための) 教育と就労訓練を提供し、対象者の生活水準を向上させ自立できるよう支援することである。WOW は 14 年間低所得女性へ支援活動の経験を持つソーシャルワーカーのトニー・シュミット (Toni Schmidt) 女史によって 1997 年 9 月に NPO として設立した。彼女は、長年福祉受給者、貧困者、ホームレスの問題に取り組んできた経験から、福祉受給者の女性を支援するには、既存の社会サービスと連携し対象者の「基本的ニーズ」を満たすことの重要性及び生活支援と経済的な自立のための就労支援との両輪が必要であることを痛感していた²¹。WOW 設立前にシュミット女史は、デンバー市内のホームレス女性と子ども達のためのデイ・シェルター「みんなが集まる場所 (Gathering Place)」の設立に関わっている。

活動内容

TANF 受給者の多くは、低学歴で就労経験が乏しいか全くない女性たちである。この状況を踏まえて WOW の就労訓練は、レストラン、配食サービス、食堂 (病院や学校) でのフードサービス業への就労を目的として、そのための技能訓練に焦点を絞っている。職業訓練中は TANF 受給のための就労要件としてカウントされるため訓練中も現金給付を継続して受けとることが可能である。参加者が生活を維持するために非常に重要な点である。設立して 2 年後の 1999 年にデンバー市ヒューマンサービス局 (1,100 人) が移転する時、WOW も同じ建物へ移り建物内の食堂をリースし、そこ

で生徒の訓練と食堂運営を行っている。組織体制は、シュミット女史が理事を勤め、経営部長（1人）、エクゼクティブ・シェフ（1人）、就労活動コーディネーター（1人）、ケースマネージャー（2人）、助成金マネージャー（1人）、シェフ講師（1人）、シェフ（1人）、レジ担当（2人）の10人のスタッフで運営している。

2007年のWOW収入は104万8,411ドルである。WOWの大きな特徴は専門シェフと生徒が働く食堂からの収入が全収入の43%を占めている点である。先に述べたミカサと大きく異なる点である。その他の収入は、政府契約22.3%、財団からの助成金17.1%、イベント6.6%、個人からの寄付3.2%、利子3.0%、教会からの寄付1.6%となっている。WOWが企画する「女性クック！」イベントからの収入も毎年増加している。支出に関してみると、事業運営が84.8%と資金集め（ファンドレイジング）が9.6%で全体の約95%を占めている。

フードサービス・調理訓練プログラム

フードサービス・調理訓練は、デンバー市近郊のTANF受給者を対象とした唯一のプログラムである。訓練はWOW事務局もあるデンバー市ヒューマンサービス局内の食堂で行われ、実践に重点をおいた16週間プログラムである。まず、調理専門用語、ナイフ技術、備品の扱い方、衛生学、食品安全、食品コスト、メニュープランニング、buffetの構成方法などの基礎的なことはシェフ講師の実習指導によって行われる。食堂は調理訓練の場所であり、また、通常1,100人が勤務するヒューマンサービス局の食堂でもある。平日は朝7時半から1時半までオープンし毎日平均ランチ300食分と週3回フードバンク用に800食を準備している。食堂がオープンしていない時間帯で訓練を行っている。実際にランチタイムの1週間のメニューは、調理講師が生徒への訓練をかねて一緒に作成するなど、オン・ザ・ジョブトレーニング重視のプログラムである。

WOWは、調理訓練と同時に参加者へのライフスキル・生活支援も支援している。参加者が訓練を開始すると同時にケースマネージャー（ソーシャルワーク修士）が個別にアセスメントを行う。この段階で、参加者の住宅状況、医療保険、交通手段、育児サービス、DV、アルコールや麻薬中毒の問題など就労するための障害を明らかにし、その課題に取り組む体制を整えている。2007年にケースマネージャーは、参加者とその家族に対して訓練開始前から終了後を通して約3,000時間のサポートを行っている。参加者の状況を頻繁に把握し、必要であれば同じビル内にあるTANF、フードスタンプ、育児サービス、補助付き住宅の管轄部署とコンタクトを取り、個人のニーズにあったきめ細かな支援を行っている。例えば、家計に関する知識、DV被害者へのカウンセリング、子どもの教育などの相談にも対応もしくは関係機関と連携しながら参加者をサポートしている。また、参加者が訓練に専念できるような環境を作るために1対1のケースマネジメントも行っている。報告書によると、97%の卒業生が家庭と仕事のバランスが安定し、さらに86%の参加者が自尊心や自信を向上させている。このプログラムで注目したい点は、参加者は継続して福祉受給資格に影響しない程度の小額の報酬を受け取ることができることである。

調理場のスペースの制限から一度に最大16人を訓練しているが、平均して10人から20人が待機中である。訓練終了後には、就労活動や紹介、履歴書作成、申請作成やインタビューの訓練などもサポートしている。就職活動先としては、参加者の関心と能力にあったレベルの職種を選び出し、自動車を所有していない者も多いため実際に通勤可能かどうかなども重要な要因となっている。

参加者の属性

2007年には就労訓練およびライフスキルプログラムに66名の女性が参加している。参加者は、ホー

ムレス62%、TANF 受給者44%、高校中退42%、就労スキル及び就労経験なし85%、そして、失業状態で貧困ライン以下の者が100%を占めている。一般的な TANF 受給者の特徴と同じような属性である。参加者を人種・民族別に見ると、ヒスパニック (38%)、アフリカ系アメリカ人 (28%)、白人 (24%)、ネイティブ・アメリカン (2%) とアジア系アメリカ人 (2%)、ミックスした人々 (6%) であり、年齢構成は、18歳から61歳で平均年齢は33歳であった。

2007年には、参加者66人の半数以上の35人が訓練を終了し、卒業生は時給6.75ドルから10.80ドルの仕事についており、平均時給は9.11ドルである。コロラド州の最低賃金は7.28ドルであるため、スタートの給与としてはまずまずの時給だといえよう。ケースマネージャーによると、他の公的扶助も含めてどうにか生活できる所得になるということであった。参加者の1年後の平均時給は9.86ドル (6.85ドルから12.50ドル) である。参加者の多くは、訓練参加前には平均して月365ドルの TANF 給付、フードスタンプとメディケアの受給を受けている。しかし先述したように、多くの参加者は就労経験に欠けるか、長く仕事に付けていない状況であるが、キャリアアップや時給をあげるためには最低一年間就労することが重要になる。そこで、WOW は就労一年後に「就労記念日」イベントを開催している。2007年には21人が参加している。このイベントは、卒業生の仕事への倫理感やモチベーションを継続するためのフォローアップであるとともに、卒業生との同窓会を兼ね合わせた重要なイベントでもある。このような取り組みが実り、WOW の卒業生の平均85%が1年後も就労している。

WOW の特徴

最後に、WOW の資金集めイベントと近年の新たな事業について簡単に述べておきたい。まず、資金集めのイベントとして「女性クック (Women Cook) !」を開催している。2009年5月4日には、6時半から8時までデンバー市近郊の10有名レストランからこの企画に賛同する女性シェフの協力のもとによって行われた。参加女性シェフは、材料と時間など全て無料で提供している。今年で5年目を迎える資金集めの催しである。一般市民は、95ドルの券を購入し、様々なレストランの味見ができるという企画である。このイベントを通して、毎年約10万ドルの資金を集めている。

もう一つは、2009年4月2日、デンバーダウンタウンにオープンした WOW の新たな事業「カフェ・オプション (Café Option)」²² について紹介する。この事業構想は開業の2年前から始まっており、デンバー市ヒューマンサービス局内で経営する食堂経営が安定したことと不景気から卒業生の就労が困難になっている状況が背景にある。シュミット女史は2007年から資金集めを始め、第2のレストランをオープンするために民間企業を中心に50万ドルを集めることに成功している。集めた資金とデンバー市から TANF 受給者職業訓練のための助成金 (2009年7月から2010年6月まで) などをもとに、訓練と卒業生の雇用の場として第2のレストラン「カフェ・オプション」をオープンさせることができたことによって、さらに25人の生徒を受け入れることが可能になった。場所は、デンバーのダウンタウンで2,000人が働く U.S. 銀行ビルの1階である。朝6時半から3時までオープンしており、11種類のサンドイッチと7種類のサラダなど豊富なメニューを提供している。カフェ運営者は、「非営利団体が運営するカフェなのでチャリティーという理由ではなく、美味しいから食事に行こうという理由できて欲しい」とコメントしている (Sealover, 2009)。このレストランはオープンしたばかりで、運営はまだ赤字である。ダウンタウンにある店舗賃貸料が6,000ドル、それに運営費を合計すると、現在毎月1万2千ドルの赤字だということであった。

最後にソーシャルワーカー、NPO 代表、レストランビジネス経営者の顔を持つシュミット女史のコメントを少し長くなるが引用しておきたい²³。

WOWの対象者は、ほとんどがシングルマザーで高校を中退、手にスキルをもっていない、働いた経験がない人や家庭内でいろいろな問題を抱えた女性でホームレスだった人もいます。自尊心が低かったり、自信が無かったりと様々な問題を抱えている人たちがほとんどです。なるべく生活ができる賃金の職に就くことを目指しています。同時に、個人へのエンパワーメントやサポートをしながら参加者のニーズに対して包括的に支援することが必要となります。NPOとしては、事業資金を政府や民間からの助成金に頼っている、(助成金は毎年かわるので)不安定で事業計画が立ちません。そこで、食堂経営に乗り出しました。カフェ・オプションは訓練と卒業生の雇用の場という2重の役割を果たしていると言えます。私はソーシャルワーカー(修士号)の訓練を受けて現場にいたので「福祉枠内の考え方」に収まっても彼女たちの「自立」は難しいという現実を痛感してきました。これまでの経験から当事者へのエンパワーメント、ビジネスとの連携、労働市場の把握、資金集めなどいろいろな新たな挑戦が必要だと思っています。

(4) NPO 事例からの考察

ミカサの小規模ビジネス開発プログラムの背景には、ヒスパニック系住民が直面している高い失業率と貧困率があげられる。このような状況を踏まえて、生活水準を向上させる一つの方法として小規模ビジネス訓練、関連サービス、ネットワークの機会を提供している。訓練就労時にはビジネス計画を完成し、見込みのある計画に対して融資機関との連携やビジネススタート後もさまざまなサポートを提供している。ビジネスに関する教育と訓練を通して「人的資本投資」を実践し、小規模ビジネスを通しての経済的自立が困難な対象者には、ミカサのキャリア開発プログラム(エネルギー、建築業、バイリンガル介護士などを対象)を通じた職業訓練や他のプログラムとの連携を図りつつ対象者にマッチした自立支援を行っている。ここで重要な点は、就労訓練では賃金の比較的高い分野を選び、個人の能力やニーズとマッチさせた訓練を提供していることである。

ミカサの小規模ビジネスプログラムは、これまで金融サービスから排除された人々に対して自営業を開始・拡大する知識やネットワークを提供し「経済活動に参加」する機会、または選択肢を広げるものである。小規模ビジネスの成功は個人の生活レベルを向上させるだけでなく、コミュニティ内での社会資本の構築や雇用創出という波及効果を生み出すとも考えられる。そのために、小規模ビジネスを成功させるためには、地域内のビジネスオーナー、金融機関、住民組織などを含んだ様々なネットワーク形成に取り組んでいる。個人への経済的な自立支援を通して、地域住民が必要とするサービスビジネスや社会関係も生まれつつある。今後、ミカサの貢献が多いに期待される。この点についてモレノ氏(ビジネス開発部部长)は、「今アメリカ社会においても開発途上国で実施されているような地域住民を動員したコミュニティ開発が必要」と主張していた。ミカサの小規模ビジネスプログラムは、人的資本と社会資本の促進、地域に根ざした小規模ビジネスへの成長を通して個人やグループの経済的自立を目指した社会開発の一つの事例だと考えられる。

次に、WOWの取り組みについてであるが、福祉受給者の母子世帯の現状や課題を把握しているシュミット女史のリーダーシップのもとで展開されている。ミッジリー(1995, p.202)は、社会開発の実践者について「ソーシャルワークは社会開発の総合的な訓練を行う有利な立場である」と述べているが、このシュミット女史はそれに匹敵するソーシャルワーカーであろう。彼女は、ソーシャルワークの訓練と実践の経験から対象者のニーズアセスメント、制度や社会資源の把握、事業企画と実施、関係組織や機関との連携などの援助技術のスキルを生かしながら、一方では資金集めやイベント企画などのビジネス手法を積極的に取り入れたNPO運営を行っている。救済的・治療的ソー

シャルワークの枠組みから一歩踏み出し、対象者への「人的資本投資」を行いつつ、自立へ向けての「経済活動への参加」を目的とした2本柱のプログラム構成となっている。そのために、母子世帯が抱える子どもの養育・教育、医療へのアクセス、住宅、家計の管理、DV、アルコール・麻薬中毒など多様で複雑な問題に対して個別支援を行いながら、母親が職業訓練を受けることができる、仕事ができる、仕事がつづけられる環境づくりにも取り組んでいる。

また、WOWは低所得の女性達に対してスキル習得の場を提供し、ソーシャルワーカーが関わりながら生活、住宅、教育など生活支援を行う一方で、社会的企業を経営しながら、参加者のトレーニングの場、卒業生の就労の場、そしてまたこのレストランビジネスからの収益をNPO運営にあてるという福祉とビジネスをうまく連携させたプログラムといえる。外部資金に頼るNPOが多い中で、事業資金の41%はレストラン経営の利益から運営するといった先駆的なNPOモデルを示しているといえよう。福祉とビジネスのコラボレーションの事例で、日本の社会福祉実践へも大きな示唆を与えるものである。

5. 社会的連携経済とのつながり

本研究ノートでは、豊かな国の貧困として特にアメリカの母子世帯の状況、背景、自立支援を実施している事例を取り上げながら、現状とその課題についてみてきた。とくにシングルマザーが自立するための仕事の問題、生活支援も含めた包括的な支援の重要性が確認できた。最初の事例では個人へのMDPの自立支援を通して低所得地域の地域開発にも取り組みだそうとしている点に留意したい。ここで取り上げたNPOの事例は、市場経済の枠組みを前提としており、その枠組みから排除されている貧困層が経済活動に参加できるようにさまざまな支援（知識、スキル、姿勢、生活環境）を提供するというものだと考えられる。

小さな政府を指示するネオリベリズムの政策は、企業のグローバル化を促進し、企業は国境を超えて生産拠点および低賃金労働力を求め、その結果、先進諸国においては低賃金労働、不安定労働、さらには労働市場からの排除（失業）といった弊害をもたらしている。このような新自由主義の経済モデルの代替モデルとして社会的・連帯経済を発展させようとする社会運動が世界各地で拡がりつつある。筆者は、2013年5月6日から8日までILO（世界労働機関）/UNRISD（国連社会開発研究所）共催によるこのテーマを取り上げた国際会議に出席した。本会議のILO報告によると、協同組合、社会的企業、共済組合などを含む社会的・連帯経済（Social and Solidarity Economy: SSE）は、欧州だけでも被用者全体の約6.5%に当たる1,450万人以上に雇用の場を提供しているということであった。また、SSEは、貧困削減、社会的包括、ベーシック・ヒューマン・ニーズの充足という目標に取り組む上で重要なコンセプトとなっており、この点を示す事例報告が多数の国々からなされた。連帯経済では、経済活動を行う際に従来のような利益の最大化のみを追求せず、経済活動の参加者や地域社会のウェル・ビーイング、生態系との調和、持続性を重視する新しい開発の取り組み、新しい価値を柱とする経済のパラダイムを提案するものである。それはまたコミュニティや社会の中での相互扶助、協力、共存、連携に焦点をあてたものでもある。（福原、2013; UNRISD, 2013）

近年アメリカにおいてもSSEの原則に基づくさまざまな取り組みが現れている。例えば、ニューヨーク、サンフランシスコ、デンバーなど多数の都市でコミュニティにおける連帯感、相相互扶助、地域再生を促進する方法として1960年代以降全米規模で盛んだったコミュニティ・ガーデニングが再度注目されている。この背景には、農務省のフード・セキュリティの報告があり、約14.5%の世帯は十分な食料を入手することができなかつたとされ、地域によっては収穫した野菜・果物を地域

内の低所得者へ配るなど相互扶助の関係が生まれている。さらに、共同ハウジングなどのコモン・ヒューマン・ニーズの充足を目標とする多様な動きもでてきている。ここで取り上げた貧困者へのマイクロレベル（実践）での支援とともに、SSEのような新しい経済システムの構築に向けた動きには大いに注目していく必要があるだろう。

注

- 1 杉本・森田（2009）は、日本、アメリカ、デンマーク、韓国の4ヶ国のシングルマザーの暮らしと福祉政策をジェンダーの視点から分析している。
- 2 日本における貧困世帯とその子どもたちへの影響については、阿部（2009）を参照。
- 3 ヘッドスタートは、1964年に低所得者層の子どもたち（3歳から5歳）に、早期に幼児教育の機会を提供し、小学校入学時点で白人・中流階層の子と子どもたちと学力で遅れをとらないレベル（同じスタートライン）に引き上げ、落第や中退を防止し、将来の失業や犯罪の増加の予防を期待した連邦政府基金のプログラムである。また、1995年には3歳未満児を対象とした早期ヘッドスタートが開始した。幼い子どもたちの身体的、社会的、感情的、知的発達を強化すると共に、親が自立して親としての役割を担えるよう支援し、家族機能を促進することを目的とする。
- 4 グラミン銀行ホームページ参照 <http://www.grameen-info.org/>
- 5 マイクロクレジット・サミットホームページ参照
http://www.microcreditsummit.org/about/about_the_microcredit_summit_campaign/
- 6 http://www.microcreditsummit.org/past_summits_summaries/ 参照。
- 7 2009年8月、ユヌス氏は米政府が民間人に与える最も名誉ある勲章「大統領自由勲章」を受賞。
- 8 FIELDの詳細は、<http://www.fieldus.org/Projects/wtw.html> 参照。
- 9 クリントン前大統領とヒラリー夫人はこの時期よりMDPの支持者である。
- 10 ラコタ基金の詳細は、<http://www.lakotafunds.org/index.html> 参照。
- 11 ACCION USAの詳細は <http://www.accionusa.org/> 参照。
- 12 グラミン・アメリカについては、稲葉（2009）を参照。
- 13 Self-Sufficiency Standard (SSS) は、世帯が「基本的ニーズ」を満たし生活に必要な収入を、公的扶助抜きで算出したものである。世帯別、地域の生活費などを組み込み、より現実的な数値の算出を目的としている。住居、ケア、食費、交通、医療費、その他、税金など生活に欠かせない項目から最低水準生活費を算出している。
- 14 ミカサのホームページ参照。 <http://www.micasaresourcecenter.org/>
- 15 2008年にMi Casa Resource Center for Women からMi Casa Resource Centerへ改名した。
- 16 就学前（3-5歳）の児童を持つ貧困家庭に提供されるプログラムで主な内容は教育、保健衛生、ソーシャルサービスなどがある。
- 17 1996年の福祉改革時には、このプログラムへの財政削除のため一時中断になった。
- 18 Mi Casa Resource Center for Women, Annual Report, Mi Casa Resource Center for Women, 1995.
- 19 2009年8月9日のモレノ氏への聞き取り調査及びYOURHUB, August 6, 2009 10W より。
- 20 WOWのホームページ <http://www.workoptions.org/index.html>
- 21 2009年8月13日のシュミット女史への聞き取り調査より。
- 22 「カフェ・オプション」についての詳細は <http://www.cafeoptions.com/index.html> 参照。

23 2009年8月13日のシュミット女史への聞き取り調査より。

参考文献・URL

日本語文献

- 阿部 彩 (2004) 「アメリカの福祉改革の効果と批判」『海外社会保障研究』147号、68-76頁。
- 稲葉美由紀 (2001) 「米国の母子家族と自立支援アプローチ——マイクロエンタープライズ・プログラムの試み——」『社会福祉研究』83号、126-131頁。
- 稲葉美由紀 (2009) 「グラミン・アメリカ (Grameen America)」『世界の社会福祉年鑑2009』445-462頁、旬報社。
- バーバラ・エーレンライク (2006) 『ニッケル・アンド・ダイムド——アメリカ下流社会の現実』曾田和子訳、東洋経済新報社。
- 福原宏幸 (2013) 「社会的排除／包摂と社会連帯経済——社会的承認論からのアプローチ」『季刊福祉労働』137巻、93-103頁。
- ポール・クルーグマン (2008) 『格差はつくられた—保守派がアメリカを支配し続けるための呆れた戦略』三上義一訳、早川書房。
- カマーマン・シーラ B. (1997) 「AFDC から TANF へ：アメリカの家族政策の転換と日本への教訓」『季刊家計経済研究』34号41-49頁。
- ジェームス・ミッジリィ (1995) 『社会開発の福祉学——社会福祉の新たな挑戦』萩原康生訳、旬報社。
- エレン・リース (2007) 「政策：合衆国に置ける福祉削減の原因と結果」『現代の貧困と不平等——日本・アメリカの現実と反貧困戦略』明石書店。
- 後藤玲子 (2000) 「公的扶助」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版。
- 下夷美幸 (1999) 「アメリカにおける母子家族と福祉改革：AFDC から TANF への移行」日本女子大学『社会福祉』40号、37-57頁。
- 杉本貴代栄 (2003) 『アメリカ社会福祉の女性史』勁草書房。
- ムハマド・ユヌス (2010) 『ソーシャル・ビジネス改革——世界の課題を解決する新たな経済システム』早川書房。
- 坪井ひろみ (2006) 『グラミン銀行を知っていますか』東洋経済新聞社。
- 根岸毅宏 (2006) 『アメリカの福祉改革』日本経済評論社。
- 杉本貴代栄・森田明美 (編) (2009) 『シングルマザーの暮らしと福祉政策——日本・アメリカ・デンマーク・韓国の比較研究』ミネルヴァ書房。

英語文献

- Abramovits, M. (1996). *Regulating the Lives of Women: Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present*. Boston: South End Press.
- Abramovitz, M. (2006). *Welfare reform in the United States: gender, race and class matter*, *Critical Social Policy*, 26 (2), 336-364.
- ACCION USA. (2009). *ACCION USA Annual Report 2007*.
- Annie E. Casey Foundation. (2009). *High School Graduation Rates by race and Gender (Percent)- 2007*.

- Retrieved from <http://datacenter.kidscount.org/data/bystate/Rankings.aspx?state=CO&ind=3743>
- Association for Enterprise Opportunity. (2003). *Financial Planning for Your Microenterprise*. Washington, DC: National Endowment for Financial Education.
- Berk-Clark, C.V.D., & Pyles, L. (2012). Deconstructing Neoliberal Community Development Approaches and a Case for the Solidarity Economy, *Journal of Progressive Human Services*, 23, 1-17.
- Colorado Works. (2009). *Colorado Works Issues Brief*. Memo.
- Counts, A. (1996). *Give Us Credit: How Muhammad Yunus's Micro-lending Revolution is Empowering Women from Bangladesh to Chicago*. New York: Random House.
- Daley-Harris, S. (2009). *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2009*.
- DeNavas-Walt, C., Proctor, B. D., & Smith, J. C. (2009). *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2008*. Washington, DC: U.S. Census Bureau. Retrieved from <http://www.census.gov/prod/2008pubs/p60-235.pdf>
- Edgcomb, E.K., Klein, J., & Clark, P. (1996). *The practice of microenterprise in the US: Strategies, costs, and effectiveness*. Washington, DC: Aspen Institute.
- Edgcomb, E.K., & Klein, J. A. (2005). *Opening Opportunities, Building Ownership: Fulfilling the Promise of Microenterprise in the United States*. Washington, DC: The Aspen Institute.
- FDIC. (2009). *FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*. Retrieved from http://www.fdic.gov/householdsurvey/full_report.pdf
- FIELD. (2005). Highlights from the 2005 Data collection project. Retrieved from <http://www.fieldus.org/Publications/Highlights2005.pdf>
- Grameen America. (2013). *Grameen America's Impact*. Retrieved from <http://grameenamerica.org>
- Inaba, M. (2000). *Evaluation of Mi Casa Microenterprise Program for Women on Welfare: A View From Within*. Unpublished doctoral dissertation, University of Denver, Denver, CO.
- Inaba, M. (2001). Microenterprise Development as a Strategy of Economic Independence for Women on Welfare: View from Within, *Social Development Issues*, 23 (2), 11-17.
- Kiviat, B. (2009). (2010, January 18). Can Microfinance Make It in America? *Time*, 24-25.
- Loprest, P. (2003a). Disconnected Welfare Families Face Serious Risks, *Snapshots of America's Families*, 3 (7), Urban Institute.
- Loprest, P. (2003b). Fewer Welfare Leavers Employed in Weak Economy, *Snapshots of America's Families*, 3 (7), Urban Institute.
- McLanahan, S., & Sandefur, G. (1997). *Growing Up with a Single Parent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mi Casa Resource Center. (2008). *Annual Report 2008*. Retrieved from http://www.micasaresourcecenter.org/media/EDocs/Final_Annual_Report_Mi_Casa_2008.pdf
- Microcredit Summit Campaign Report. (2009) Retrieved from http://www.microcreditsummit.org/uploads/socrs/SOCR2009_English.pdf
- Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mondal, W.I., & Tune, R. A. (1993). Replicating the Grameen Bank in North America: The Good Faith Fund Experience. In N.M. Wahid (Ed.), *The Grameen Bank: Poverty Relief in Bangladesh* (pp.223-234). Boulder, CO: Westview Press.
- Murray, S. (2009, June 22). Numbers On Welfare See Sharp Increase. *The Wall Street Journal*. Retrieved

- from http://online.wsj.com/article/SB124562449457235503.html#mod=rss_whats_news_us
- National Center for Children in Poverty. (2009). *Colorado Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Cash Assistance*. Retrieved from http://www.nccp.org/profiles/CO_profile_36.html
- National Conference of Legislatures. (2009). *TANF Caseloads Increase in Most States, 2008-2009*. Retrieved from <http://www.ncsl.org/default.aspx?TabId=17772>
- Patel, N., & Greenberg, M. (2002). *Microenterprise Development and Self-Employment for TANF Recipients: State Experiences and Issues in TANF Reauthorization*. FIELD. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Pearce, D. M. (2007). *Overlooked and Undercounted: Struggling to make Ends Meet in Colorado*. Colorado Fiscal Policy Institute.
- Piore, M. (1977). The Dual Labor Market. In David Gordon (eds.), *Problems in Political Economy* (p.94). Lexington, MA: CD Heath.
- Quadagno, J. (1999). Creating a Capital Investment Welfare State: The New American Exceptionalism. *American Sociological Review*, 64, 1-11.
- Raheim, S. (1996). Micro-enterprise as an approach for promoting economic development in social work: lessons from the Self-Employment Investment Demonstration, *International Social Work*, 39, 69-82.
- Schreiner, M., & Woller, G. (2003). Microenterprise Development Programs in the United States and in the Developing World. *World development*, 31 (9), 1567-1580.
- Sealover, E. (2009, April 3). Work Options for Women helps out via new restaurant. *Denver Business Journal*. Retrieved from <http://www.bizjournals.com/denver/stories/2009/04/06/story12.html?page=all>
- Servon, L.S. (2006). Microenterprise Development in the United States: Current Challenges and New Directions. *Economic Development Quarterly*, 20 (4), 351-367.
- Solomon, L. D. (1992). Microenterprise: Human Reconstruction in America's Inner Cities, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 15 (1), 191-221.
- UNRISD. (2013). Potential and Limits of Social and Solidarity Economy: An UNRISD Conference Co-hosted with the ILO. Event Brief 01 August, 2013.
- U.S. Census Bureau. (2009). *Poverty by Family Type. Historical Poverty Tables. Poverty Status of Families, by Type of Family, Presence of Related Children, Race: 1959 to 2006*. Retrieved from <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov4.html>
- U.S. Department of Health and Human Service Administration. (2006). *Seventh Annual Report to Congress*.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. (2007). *Characteristics of Minimum Wage Workers*. Retrieved from <http://www.bls.gov/cps/minwage2007.htm>
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. (2010). *Employment Situation*. Retrieved from <http://www.bls.gov/cps/>
- U.S. Department of Labor. (2009). *Wage and Labor*. Retrieved from <http://www.dol.gov/whd/minwage/america.htm>
- Wahid, N.M. (1993). *The Grameen Bank: Poverty Relief in Bangladesh*. Boulder, CO: Westview Press.
- Work Options for Women. (2007). *Annual Report 2007*. Retrieved from <http://www.workoptions.org/downloads/WOWAR2007.pdf>