

# 労働力開発と コミュニティ・オーガナイズィング



# 労働力開発と コミュニティ・オーガナイズィング

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

## 執筆担当者

| 氏名                | 所属                          | 執筆箇所                        |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| えんどう こうし<br>遠藤 公嗣 | 明治大学経営学部教授                  | 第2章                         |
| つつい みき<br>筒井 美紀   | 法政大学キャリアデザイン学部准教授           | 序章(第2節1を除く)、第4章、<br>第5章、第6章 |
| やまさき けん<br>山崎 憲   | 労働政策研究・研修機構<br>国際研究部主任調査員補佐 | 序章第2節1、第1章、第7章              |
| よねざわ あきら<br>米澤 旦  | 明治学院大学社会学部専任講師              | 第3章                         |
| いわた としひで<br>岩田 敏英 | 労働政策研究・研修機構 調査員             | ケース記録                       |

執筆当時

## 目 次

|  |    |
|--|----|
| 序章 「労働力開発とコミュニティ・オーガナイズング」をどう見るか               | 1  |
| 第1節 問題の所在と本報告書の目的                              | 1  |
| はじめに：本報告書の特長                                   | 1  |
| 1 アメリカに関するステレオタイプな見方とその解除                      | 2  |
| 2 労働力開発に関するステレオタイプな見方とその解除                     | 3  |
| 3 社会システムに関するステレオタイプな見方とその解除                    | 5  |
| 第2節 職業訓練・職業斡旋と福祉改革の歴史的概観                       | 7  |
| 1 全国徒弟訓練法および全米スキルスタンダード                        | 8  |
| 2 労働力投資法                                       | 10 |
| 3 個人責任・雇用機会調整法                                 | 11 |
| 4 中央（連邦）と地域（州やカウンティ）との分担関係                     | 12 |
| 第3節 既存の経済社会システムへの異議申し立て                        | 14 |
| 第4節 調査対象と本報告書の構成                               | 16 |
| 第5節 連邦労働省と連邦保健・人的サービス省                         | 18 |
| <br>   |    |
| 第1章 労使関係システムの変容と職業訓練                           | 22 |
| 第1節 個人と個人が集う組織との利害関係の調整                        | 22 |
| 第2節 労使関係システムの変化による職業訓練の二分化                     | 24 |
| 第3節 デトロイト市の再開発事業と雇用創出、職業訓練                     | 25 |
| 1 円卓会議による雇用創出                                  | 27 |
| 2 商業会議所と SEMCOG                                | 28 |
| 3 団体交渉を軸とする職業訓練とコミュニティ・カレッジ                    | 29 |
| 第4節 AFL-CIO、2013年全国大会にみる団体交渉を基軸としない新しい展開       | 30 |
| 第5節 まとめ  | 34 |
| <br>   |    |
| 第2章 コミュニティ組織（Community Organization）と職業訓練・職業紹介 | 36 |
| 第1節 「コミュニティ・オーガナイズング」とは                        | 36 |
| 1 コミュニティ・オーガナイズングとコミュニティ・オーガナイザー               | 36 |
| (1) 略史   | 36 |
| (2) 2つのタイプ                                     | 37 |
| (3) 運動形態の幅                                     | 38 |
| 2 「コミュニティ・オーガナイズング」の社会観                        | 39 |
| (1) アメリカに一般的な社会観                               | 39 |

|   |    |
|---|----|
| (2) 日本に一般的な二項社会観との違い                                    | 40 |
| (3) ヨーロッパの第3セクター社会観との違い                                 | 40 |
| 3 ハイブリッド・モデルとしてのワーカーセンター                                | 42 |
| 第2節 ワーカーセンターの職業訓練・職業紹介 (1)                              |    |
| —ROC と、その運営するレストラン COLORS—                              | 44 |
| 1 COLORS-New York の CHOW                                | 45 |
| 2 COLORS-Detroit の職業訓練・職業紹介                             | 47 |
| 3 COLORS-Detroit の COLORS 協同組合学校 (COLORS Co-op Academy) | 49 |
| 4 ハイロード経営者 (High Road Employer) の組織化                    | 52 |
| 5 顧客の組織化と生産者の組織化  | 54 |
| 第3節 ワーカーセンターの職業訓練・職業紹介 (2)                              |    |
| —カーサ・ド・メリーランドの職業紹介・職業訓練—                                | 56 |
| 1 カーサ・ド・メリーランドの概略                                       | 56 |
| 2 職業紹介・職業訓練   | 57 |
| <b>第3章 コミュニティ・ベースド・オーガニゼーションによる就労支援を通じた生活保障</b>         |    |
| —アドヴォカシーとサービス提供の両面に注目して—                                | 60 |
| 第1節 はじめに  | 60 |
| 第2節 「生活保障の問題系」とアメリカの非営利組織研究                             | 60 |
| 1 国内の非営利組織研究と生活保障                                       | 60 |
| (1) 非営利組織研究における二つの問題系                                   | 60 |
| (2) 国内におけるアメリカ参照派の関心の傾向                                 | 61 |
| 2 アメリカにおける就業関連の非営利組織の規模と変化                              | 62 |
| (1) アメリカにおける「生活保障の問題系」と非営利組織                            | 62 |
| (2) 就労支援関連の CBOs の規模                                    | 63 |
| (3) 1990年代以降の政策環境の変化と CBOs                              | 64 |
| 第3節 CBOs と就労支援  | 65 |
| 1 SFOP (San Francisco Organizing Project) : サンフランシスコ    | 65 |
| (1) 組織概要  | 65 |
| (2) SFOP の就労支援を通じた生活保障                                  |    |
| —Community Benefit Agreement へのかかわり—                    | 66 |
| 2 Dupage United—シカゴ—                                    | 67 |
| (1) 組織概要  | 67 |
| (2) Dupage United の就労支援を通じた生活保障                         |    |
| —労働力開発のための政治的働きかけ—                                      | 68 |

|                 |  |            |
|-----------------|--|------------|
| 3               | Focus: Hope——デトロイト                                     | 69         |
| (1)             | 組織概要   | 69         |
| (2)             | Focus: Hope による就労支援を通じた生活保障①<br>——職業訓練プログラムの提供         | 69         |
| (3)             | Focus: Hope による就労支援を通じた生活保障②<br>——ワンストップサービスの提供        | 70         |
| 第4節             | CBOs による就労支援アプローチの整理と含意                                | 71         |
| 第5節             | 結論   | 74         |
| <b>第4章</b>      | <b>州政府系の労働力開発機構——ミシガン・ワークス！</b>                        | <b>77</b>  |
| 第1節             | 本章の目的  | 77         |
| 第2節             | ミシガン・ワークス！の地域的多様性                                      | 77         |
| 第3節             | SEMCA の事例  | 81         |
| 第4節             | 考察と本章の結論   | 84         |
| <b>第5章</b>      | <b>コミュニティ・カレッジ</b><br>——期待される認定資格証（certification）の授与機能 | <b>87</b>  |
| 第1節             | 問題の所在と本章の目的  | 87         |
| 第2節             | 連邦労働省の取り組み   | 89         |
| 第3節             | コミュニティ・カレッジの取り組み                                       | 92         |
| 1               | ランシング・コミュニティ・カレッジ                                      | 92         |
| 2               | カラマズーバレー・コミュニティ・カレッジ                                   | 94         |
| 第4節             | 考察と本章の結論   | 95         |
| <b>第6章</b>      | <b>公共労働力開発専門職の職業集団——NAWDP の組織化とその活動——</b>              | <b>99</b>  |
| 第1節             | 本章の目的と構成   | 99         |
| 第2節             | NAWDP の設立経緯と組織、活動の概略                                   | 100        |
| 第3節             | 認定労働力開発専門職（CWDP）                                       | 102        |
| 第4節             | NAWDP のアドヴォカシーとその政治的環境                                 | 105        |
| 第5節             | まとめにかえて——日本の就労支援政策への示唆と今後の研究課題                         | 107        |
| <b>第7章</b>      | <b>まとめとインプリケーション</b>                                   | <b>109</b> |
| <b>付録：ケース記録</b> |  | <b>113</b> |
|                 | デトロイト商業会議所（Detroit Regional Chamber）                   | 115        |

|   |     |
|---|-----|
| Michigan Association of United Ways   | 119 |
| ランシング市市議会議員デリック・クイニー (Derrick Quinney)  | 121 |
| ランシング・コミュニティ・カレッジ (Lasing Community College)  | 123 |
| デトロイト市職員ブライアン・エリソン (Brian Ellison)  | 125 |
| 南東ミシガン・コミュニティ連盟 SEMCA (The Southeast Michigan Community Alliance)、<br>アクセス (ACCESS) | 128 |
| Colors Restaurant & Training Institute  | 132 |
| 南東ミシガン政府協議会 SEMCOG (Southeast Michigan Council of Governments)                      | 133 |
| アップジョン雇用調査研究所 (The Upjohn Institute for Employment Research)                        | 136 |
| カラマズーバレー・コミュニティ・カレッジ<br>(Kalamazoo Valley Community College)                        | 140 |
| アメリカ労働組合総同盟・産業別組合会議 (AFL—CIO)   | 144 |
| NAWDP (National Association of Workforce Development Professional)                  | 149 |
| 連邦労働省 (United States Department of Labor)   | 150 |

## 序章 「労働力開発とコミュニティ・オーガナイズング」をどう見るか ——ステレオタイプを止めないとアメリカの面白さはわからない——

### 第1節 問題の所在と本報告書の目的

#### はじめに：本報告書の特長

現代のアメリカは、日本を含めた他の先進国と同様に、多くの人びとが安心して働き暮らすことがますます難しくなっている。福祉受給者をはじめ貧しい人びとが貧しい状態に滞留したまま、あるいはさらに貧しくなったりするだけではなく、通常の人びと (ordinary people) が職を失い、貧困へと転落してゆくことが増えている (堤 2008, 2010)。誰もが何度でも労働から弾き出され得る社会だといってよい。それゆえこのアメリカ社会は、日本と同様、就労の保障・促進つまり公共政策領域における労働力開発に大きな負荷のかかった社会、である。

上記で「労働力開発」に「公共政策領域における (in the public policies)」という修飾語を付しているのは、労働力開発には、私的・競争的な外部／内部労働市場における能力 (労働力) 開発もあり、これと区別するためである。ただし以下では、冗長さを避けるため、単に「労働力開発」と記す<sup>1</sup>。

長らく福祉受給を続けてきた人びとに対しては、どんな支援をすべきであるか。技能が陳腐化する速度が増した製造業労働者に対してはどうか。従来なら失業など考えにくかったホワイトカラー労働者や知的職業従事者に対してはどうか。そもそも、個々人の能力を開発するという発想で充分なのか。個々人の生活環境や労働環境そのものを改善していくことも同時に不可欠ではないか。いずれにせよ、どのようなシステムでもって対処するのが良いのだろうか。より良いシステムの実現が、政治的解決を必要とする場合、誰が、どこをどう押せば物事が動くのだろうか。

本報告書は、①以上のような労働力開発の政策的・実践的課題をめぐる、アメリカのさまざまな人びと (支援対象者と向き合う現場の最先端にいる者から、連邦政府で雇用訓練政策の実務を担う者まで) の模索と創意工夫——そのキモは、後述するように「コミュニティ・オーガナイズング<sup>2</sup>」である——について具体的に示すと同時に、②なぜ、そのような模索と創意工夫とが必要となったのか、また続けていかねばならないかという、社会的・経済的・政治的背景について解明するものである。

上記①②の目的を達しようとする本報告書の特長は、「3つのステレオタイプな見方を解除

---

<sup>1</sup> この区別的表現は、第5章で扱う NAWDP (National Association for Workforce Development Professionals) のエグゼクティブ・ディレクター、ブリジット・ブラウン氏 (Ms. Bridget Brown) による。「公共政策領域における労働力開発」は、日本で流通している「生活支援・就労支援」とほぼ同義と考えてよからう。そこで本報告書では、「労働力開発」と「生活支援・就労支援」の語を互換的に用いる。

<sup>2</sup> 言うまでもなく「コミュニティ」にはさまざまなものがあり、地域コミュニティ (local community) に限定されないが、「コミュニティ・オーガナイズング」は通常、地域コミュニティを指していることが多い。なお、「コミュニティ・オーガナイズング」「コミュニティ・オーガナイザー」「コミュニティ組織」といった用語については、第2章を参照。



する」という点にある。解除すべきステレオタイプな見方とは、第1はアメリカに関するもの、第2は労働力開発に関するもの、第3は社会システムに関するもの、である。これら3つのステレオタイプな見方を止めないと、アメリカの面白さは、見えてはこない。私たちプロジェクト・チームが、平成22～23年度（前身の20～21年度も含めて）の現地を訪れた調査研究によって得た知見を提示しながら、何としても読者に伝えたいと思うのは、この面白さに他ならない。これを伝達するにはステレオタイプの解除が不可欠である。各章は、この解除を行ないながら分析を展開するのだが、以下ではそのウォーミング・アップをしておく。

## 1 アメリカに関するステレオタイプな見方とその解除

第1点。アメリカと言えば、少なからぬ読者が次のように思い浮かべよう。アメリカは新自由主義の国である。独立独歩や自助努力、競争や規制緩和による社会進歩を「良きもの」とする理念をもっている。労働力開発政策もこれらを反映して、「就労最優先（work first）」をスローガンに掲げ、福祉予算の削減、事業の民間企業やNPOへの委託とノルマ達成の要求などを特徴としている、と。

たしかに、大筋としてはそのとおりのことである。けれどもこれは、権力を握った強い立場の人びとが、どんなことをしてきたかについてのストーリーにすぎない。アメリカの一面を表しているにすぎないのだ。だから私たちは、労働者、女性、移民といった周辺的な立場の人びとや彼らを支える人びと<sup>3</sup>が、それに対して／それに関係して、どんなことをしてきたか、に目を凝らさねばならない。アメリカで10年以上生活した経験のある労働社会学者・柴田義雄が指摘するように、「アメリカが世界に提供して来た普遍的価値のあるものは、社会のメインストリームからよりも、周辺的な立場にいる人々…から、メインストリームへの異議申し立てやオルタナティブの提唱として出てきたものが多い」（柴田2013）のである。

アメリカの多くの地域コミュニティでは、人びとの仕事と暮らしの質が低下し続けている。あるいは、ずっと低いままである。それはたとえば、大手製造業の工場閉鎖によって惹き起こされている。これが放置されると、失業者や未就職者が増え、減収となった自治体のサービスは低下し、街並みは汚れ、犯罪が増えていく。

この状態を改善しようとする必要になるのは、地域住民の生存・生活ニーズを掘り起こし、それをビジネス（広義のビジネス、つまり、利潤追求を第一義としない活動も含む）につなげる一方で、地元企業の経営ニーズとりわけ人材ニーズにも、応えることであろう。これらのことは、広く関係者が協力して事にあたらねばできはしない。つまり必要なのは、「仕

---

<sup>3</sup> 「周辺的な立場の人びとを支える人びと」のなかには、政府で政策実務の細かい仕事に携わる者も含まれる。現場と何年もアクションリサーチを重ねつつ、せっかく練り上げた具体的な施策や事業が、何かのよりの政治的決定によって、「おじゃん」にされることもあるような、そんな人びとである。つまり、政府＝強者という捉え方はエポケーした方がよい。政府といっても結局は、さまざまな立場・権力の人びとから成り立つ組織である。

事と暮らしを取りもどす」(遠藤・筒井・山崎 2012) ための、地域コミュニティの組織化 (community organizing) である。地域は、組織化という行為が起こされなければ、単に人びとが集合して住んでいるというだけのものである。一定の地理的範囲が「地域コミュニティ」となるには、共有する利益のために、人・モノ・カネ・情報といった諸資源が組織化されねばならない。

本報告書は、こうしたありようを具体的に叙述し分析していく。だがそれは、「NPO や社会的企業は、労働力開発において、政府や経済ができないこと・うまくやれないことを、こんなふうにやっている・補完している」といった機能主義的観察で事足りりとして、それが学ぶべき教訓だ、と提示して終わることではない。そうではなく、人びとが実現しようとしている「普遍的価値のあるもの」は何であるか、なぜそれを実現しようとしているのか、それは社会全体をどのように変えていく可能性があるのか——といった点に考察を及ぼせながら、彼らの具体的な行動を読み込んでいきたいのである。

## 2 労働力開発に関するステレオタイプな見方とその解除

続いて第2点、労働力開発に関するステレオタイプな見方について。①労働力開発という語の意味、②労働力開発とその対象となる人間との関係、③労働力開発とコミュニティ・オーガナイズングとの関係、の順番で説明する。

まず①について。労働力開発というと、たいていの人びとは職業教育訓練をもっぱら想起する。だが、これでは意味が狭すぎる。労働力開発は、求職スキルや就労レディネスをも含む。しかし、これでもまだ意味が狭い。個人の内側に何らかの必要なものを注ぎ込んで彼／彼女を変化させようという「個体注入的教育モデル」にとどまっているからだ<sup>4</sup>。それだけでなく労働力開発は、職業斡旋をも含んでいる。どんなに個体(主体)が「望ましく」変化させられても、「機会」がなければ目的は達成できない。機会を一人で探せというのではなく、懇切丁寧な職業斡旋を供給するのだ。職業教育訓練と職業斡旋——ここまでは労働力開発の、近年定着した定義・用法だろう。

だが、これでもまだ意味が狭い。「個人を何とかする」という発想に変わりはないからだ。ちょっと考えてみれば当たり前のことなのだが、労働力開発は需給双方に関わるのだから、労働供給側のみならず労働需要側の開発／へのテコ入れ、具体的にはキャリアラダーの創造(筒井 2008) や雇用創出をも含んでしかるべきである<sup>5</sup>。

以上の理由より本報告書では、労働力開発という語を、この最も広義の意味で用いている。すると、コミュニティ・オーガナイズングとの関係をより深く問わざるを得ない。目の前に

---

<sup>4</sup> 「個体の内側に何らかの必要なものを注入し、彼／彼女を変化させるのが教育である」という教育観は、あるひとつの教育観にすぎないのだが、数値化しやすいために政策評価に「乗りやすい」。筆者は、数値化による政策評価の必要性・有効性を認める立場だが、それを絶対化する(当然視する)ことには断固反対である。

<sup>5</sup> このことは、employability というと、想起されるのはもっぱら労働供給側の「雇われる可能性・能力」であって、労働需要側の「雇う可能性・能力」ではないことと平行である。

いる人をどうやって教えれば効果的かとか、どういう援助が望ましいかといった対面技術的次元の 이슈のみならず、懇切丁寧な職業斡旋や、働きやすい職場・続けられる職務の(再)創出を可能にするといった、地域労働市場の組織化という 이슈が関わってくるからである(筒井・櫻井・本田編著 2014)。

次に、②労働力開発とその対象となる人間との関係、について。言いたいことは、生を授かって生きてゆく個々の人間が、労働力開発の対象となった場合に、彼/彼女を労働力開発の対象という見方以外で見ているか、端的に言えば、生身の身体と精神性を持った存在、よって尊厳と権利を持った存在と見ているか、ということだ。

政策対象者は、ある特定の政策のライトに照らされて見られがちだ。ライトの当たる一面が、もっぱら観察・評価されるのである(「何某のエンプロイアビリティはこの半年でどれくらい高まったか」)。だが彼/彼女は、その労働力が開発されさえすれば生きてゆけるわけではない。労働力開発と同時に生存権や労働権が、形式的のみならず実質的にも保障されなければ、人間らしく働き生きてゆくことはできない。だから、個々人をもっぱら労働力開発の対象として見ているだけではいけないのだ。

しかも労働力開発にしたって、十分な資源(端的に言って予算)が配分されているかどうかは保障の限りではない。立場のより強い者により都合のよい資源配分がなされることはしょっちゅう生じている。地域コミュニティは、利害がせめぎ合う場に他ならないのである。

だからこそ本報告書は、③労働力開発とコミュニティ・オーガナイズングとの関係を、ステレオタイプの見方だけでは見ない。ステレオタイプの見方は、「効果的な労働力開発には、コミュニティの諸資源を十全に活用すること、したがってコミュニティを組織化することが不可欠だ」、こうした類いのフレーズに集約されよう。図式化すれば、〈コミュニティ・オーガナイズング→労働力開発〉となる。

たしかに、それはそのとおり、つまり、「地域コミュニティを単位(unit)とし、それを組織化すること」は、労働力開発にとって理に適っているのである。理に適っているのは、次の基本的事実があるからだ。すなわち、電子的なテクノロジーがどれだけ発展しようとも、人間は身体をもった(フィジカルな)、人格的な交わりを必要とする存在であり、物理的な(フィジカルな)或る地域に住まい生きていることに変化はない。また、電子的なテクノロジーによってほとんどが済むような商売と働き方も存在するが、それが不可能な商売と働き方——ヘルスケアや建設業、宿泊業や卸売小売・飲食業など——も少なくない(人間の身体性と人格性を除外・無視しては成り立たない商売と働き方は、消滅しない)。さらにまた、政治も行政サービスも、地理的境界をもってなされている。つまり人びとは、フィジカルな点でも人格的な交わりの点でも制度的な点でも、一定の地理的範囲のなかで働き暮らしている。

しかし、〈コミュニティ・オーガナイズング→労働力開発〉という図式の枠内で、こうした基底的根拠に基づく諸事実を、より詳しく説明することだけに研究関心を集中してはならない。なぜなら上述したように、一人ひとりが人間らしく働き生きてゆくためには、労働力

開発だけではなく、より公正な労働力開発と権利擁護とを同時に進めていく具体的な動きが不可欠だからだ。つまり、人びとの生存権と労働権は実質的に保障されているのか、その実現を目指す動きはあるのか。

このように考える本報告書は、所与の条件（「予算額はこれこれです」）を大前提にそのなかでの最適化を図るにはどうしたらよいか、という問いにのみ集中した労働力開発の研究では不十分だ、と言いたいのである。近年、日本でも、福祉と労働をつなげた研究が盛んになってきているが、そのまなざしは、労働力開発の具体的プロセスに密着したアドヴォカシーに着眼できるほど充分葛藤論的であろうか。このような省察がなされてよい（そこで第3章は、福祉や非営利組織に関する日本の先行研究を検討している）。

ところで、これもちょっと考えてみればわかることだが、労働力開発は地域コミュニティ再生の一要素である（にすぎない）。上述したように、人間は地域コミュニティのなかで生きているのだから、地域コミュニティ再生というテーマのなかの一要素として労働力開発を位置づける、そんな研究のまなざしが必要である。それはたとえば、こんなふうに問う——長いこと失業していたり、働いたことがなかったりした人びとが働き始めること・働き続けることは、家族や地域コミュニティにどのような変化をもたらすだろうか。

この問いは、前出の図式の因果を逆に見るような見方、つまり、〈労働力開発→地域コミュニティの変容・再生〉という見方をしているのだ。こうした見方がなければ、アメリカの人びとが実現しようとしている「普遍的価値のあるもの」（柴田 2013）は何であるか、なぜそれを実現しようとしているのか、それは社会全体をどのように変えていく可能性があるのか、といった点は、私たちの前に浮かび上がってはこない——アメリカの面白さは見えてこない——だろう。

さて、さらに本報告書は、コミュニティ・オーガナイズングという場合、地域コミュニティだけを意味しない<sup>6</sup>。効果的な労働力開発を実施するには、その担い手つまり労働力開発従事者が、自分たちの雇用や労働条件を守るために自分たちの職業コミュニティをオーガナイズングすることが重要だ。だから本報告書は、そうした組織である NAWDP<sup>7</sup>にも着眼するのである。

### 3 社会システムに関するステレオタイプな見方とその解除

それでは、〈コミュニティ・オーガナイズング⇔労働力開発〉という関係は、なぜ・どのように生じているのだろうか。これが本報告書の第3の特長の見方である。つまり本報告書は、〈コミュニティ・オーガナイズング⇔労働力開発〉という関係自体を相対化し、その外側の要素との関係を把握する。具体的には、ひとつは、労使関係システムとの関係、いまひとつは、より広くアメリカ社会全体との関係である。

---

<sup>6</sup> 注2を参照。

<sup>7</sup> 注1を参照

こうした関係性を問うことは、狭義の政策研究にとっては、その関心の外にある事柄かもしれない。このような関心の希薄さは、社会システムが安定期にあるならば、その問題性（社会現象を表面的に捉えてしまうこと）は小さいかもしれない。だが、社会システムの変動期であれば、それはまずい。社会システムは、諸要素間の関係で成り立っている。社会システムの変動期には、要素と要素との関係が大きく変わる。したがって、そこを凝視しなければならない。社会システムに関するステレオタイプな見方とは、実は、安定期のシステムをもっぱら想定すること（要素と要素との関係が（あまり）変わっていないと想定すること）であり、これではダメなのである。

このように述べると、「私の理解はこうだ——グローバリゼーションやテクノロジーの発展が失業者を生み出し、だからコミュニティ・オーガナイズングをとおした労働力開発が不可欠になったのだ。こういう見方は、ちゃんと要素と要素との関係を見ているではないか」といった反論が出てくるであろう。つまり、〈コミュニティ・オーガナイズング⇔労働力開発〉という関係を、その外側の要素であるグローバリゼーションやテクノロジーの発展によって説明しているではないか、と。

だが、この説明図式は、技術的・経済的变化がダイレクトに、労働する個人に作用する図式であり、労使関係という変数が欠けている。そんな図式が「自然に」受け入れられるほど、労使関係が弱体化・希薄化しているのだ。しかしだからといって、その存在を無視してよいことにはならない。目を凝らせば、そこには関係性の変化が観察される。労働組合の交渉相手は使用者のみならず、地域コミュニティの組織へと拡充され、労働組合がカバーしてこなかった人びとの労働力開発にも関与しているのだ。なぜ・どのように、こんな変化が生じたのか。〈コミュニティ・オーガナイズング⇔労働力開発〉という関係が労使関係にどのような変化を与えているのか、また逆に、労使関係のどのような変化が〈コミュニティ・オーガナイズング⇔労働力開発〉という関係を生み出しているのか。

この解明を行なっているのが、序章に続く第1章である。労働力開発とコミュニティ・オーガナイズングのさまざまな動きは、新しい労使関係システム構築に向けた動きと見ることができる。労使関係を使用者と労働組合の関係であるとする限定的な見方をしている、このダイナミズムは把握できないのだ。

ところでそもそも、第2章が概説するように、「コミュニティ・オーガナイズング」「コミュニティ・オーガナイザー」「コミュニティ組織」といった用語は、アリンスキー以来の用語という点でアメリカ的な概念であるが、それだけではなく、社会観の点でもアメリカ的である。

どういうことかという、アメリカ社会なるものは、政府／市民社会／ビジネス界を各頂点とする三角形として表象できる、という社会観——「アメリカ三角形社会観」——が、前提として存在している、ということである。市民社会に所属するものは、家族のほか、コミュニティ組織はもちろん、財団、教会、宗教団体、NPO や NGO、社会的企業、労働組合な

どがある。これらの組織は、政府やビジネス界に対していわば対峙的に存在する。

このアメリカ三角形社会観と似た社会観として、ヨーロッパの第3セクター社会観（たとえば、ペストフ（2000）の福祉トライアングル）がある。そこでは、いわゆる非営利団体ないし第3セクターは、三角形の内部中央に位置し、国家／コミュニティ（世帯・家族等）／市場を媒介する。

このような、アメリカとヨーロッパの、非営利組織やコミュニティ組織の機能に関する見方の違い（対峙的 vs 媒介的）は何に起因するか。第2章は紙幅の都合上、詳解には踏み込んでいない。この序章を書いている筒井の仮説としては、アメリカにおける非営利組織やコミュニティ組織の多くは、とくに労働力開発の分野においては、ヨーロッパの第3セクターのそれ、つまり媒介的機能を果たす方向へと変化してきている（せざるを得ない）のではないかと、ただし社会観としては、「アメリカ三角形社会観」が優勢的なままだ、ということではないかと、と考える<sup>8</sup>。認識（社会観）と構造（実態）とのこうしたズレは、アメリカ人自身もあまり気づいていないかもしれない。第2章はその後半で、このズレの一端を、具体的事例をもって示している。

さきほど、対峙的機能 vs 媒介的機能という対比的表現を用いたが、「媒介」という言葉には注意が必要である。なぜならそこには、予定調和的見方（願望／信念）——あいだを取り持てば成功する（してほしい／するはずだ）——が入り込みやすいからだ。だが、媒介による良い結果を先取りの想起する（それは時間性を無視して初めて可能な思考である）のではなく、媒介のプロセスに着眼すれば、対立や反目、頓挫や失敗がそこここに見えてくる。本報告書が行ないたいのは、まさにそれ、葛藤論的視点を持ってプロセスを追うことである。繰り返せば、地域コミュニティはせめぎ合いの場に他ならない。したがって、地域コミュニティのロマン化された把握ではダメである。

以上、解除すべき「3つのステレオタイプな見方」とその理由について説明してきた。ここまでの説明からは、本報告書が、制度派経済学の労使関係論、福祉社会学、教育社会学からの学際的アプローチをとっていることが理解されるだろう。このような多角的なアプローチによって、労働力開発とコミュニティ・オーガナイズングの関係にメスを入れてこそ、アメリカで起こっている社会的現象のマグニチュード、その面白さが明らかにされると考えるのである。

## 第2節 職業訓練・職業斡旋と福祉改革の歴史的概観

言うまでもなく、地域コミュニティの組織化は、より広い法的・制度的環境のなかでなさ

---

<sup>8</sup> 須田（2001）が指摘するように、アメリカの非営利組織は戦後冷戦構造のなかで税制上の優遇措置を外されかけた時期があり、市民社会セクターとして団結する必要があった。つまりアメリカ三角形社会観なるものが運動上、1960年代に構築されたのである（以上、第3章担当の米澤の指摘）。だがそれは、私見では、1990年代の福祉改革（その助走期間は1980年代）と労働力開発政策（端的には労働力投資法の制定）によってシャッフルされ、対峙的である組織と媒介的である組織に分かれ、後者が増加してきた、と考える。

れている。そこで本節においては、本報告書の理解を容易にするという目的に焦点化した、関連法の切り出しと概要の説明をしておこう。取り上げるのは、全国徒弟訓練法、労働力投資法、個人責任・雇用機会調整法の三法であり、そのいずれもが、1930年代のニューディール政策にその源流を求めることができる<sup>9</sup>。そのあと本節は、連邦／州／ローカルが、どのような役割分担をしているのかについても、簡単に述べておく。

## 1 全国徒弟訓練法および全米スキルスタンダード

アメリカは、職業訓練の実施に労働組合が関与することを政策的に進めてきた国である。1933年、全国産業復興法（NIRA）のもとで労働組合を合法化し、1935年に全国労働関係法（NLRA）が労働者と企業が対等に交渉することを保障した。これにあわせて、1937年に全国徒弟訓練法（NAA）が、労働者に職業訓練に参加する権利を認めたのである。

ニューディール政策は、1929年の大恐慌からの復興を目的とした。根幹においたのが、労働者と企業の力関係を均衡させることだった。そのために、労働者の声を代表する組織と企業が交渉する手続きをNLRAで定めたのである。労働者の声を代表する組織は労働組合を想定した。労働者と企業の力関係を均衡させる施策はそれだけに留まらない。1937年の全国徒弟訓練法（NAA）は、企業が行なう職業訓練の場に労働組合を参加させることを義務付けた。つまり、労働者と企業の力関係を均衡させるためには、労働組合と企業との対等な交渉を認めるだけでは不十分であり、職業訓練に労働者が関与することが補完的に必要としていたのである。職業訓練に関する手続きは、連邦労働省雇用訓練局（ETA）が所掌して管理した。

大恐慌から復興するためには、労働者の購買力を引き上げることが有効とされたが、そのためには労働者の賃金を引き上げる必要がある。労働組合と企業の力関係の均衡を法律で保障したうえで、両者の交渉に賃金上昇を委ねたのはそのためである。そのうえで、労働者の能力の向上を賃金上昇とリンクさせるように、NAAが政策的に導いた。NLRAは、労働組合が労働条件の向上に関して合法的に企業と交渉を行なうことを認めたが、それだけでは何を基準に賃上げが行われるかが不明瞭となる。同じ企業で働くすべての労働者の賃金が同一ではないからである。だから、どれだけ能力が向上すればどれだけ賃金が上昇するのかという情報を労働組合側が持つことが、企業側に対する交渉力を高めるためには必要だった。職業訓練に労働組合が関与すれば、どのような難易度の訓練を受ければ、どのような職位に就くことができ、どれくらいの賃金を手にすることができるのか、企業側と交渉することができるようになる。

このように、NLRAの下での労働組合と企業の行なう労働条件に関する交渉と、NAAの下での職業訓練への労働組合の関与が両輪となって、労働者の企業に対する対等な交渉力が政策的に保障されてきたのである。

---

<sup>9</sup> 本節の2と3は、山崎・筒井（2012）の記述を簡略化しつつ加筆したものである。地域コミュニティ開発分野等の諸法についても述べた概説については、この文献を参照されたい。

こうしたことが、1980年代以降、急速に機能しなくなっている。それは、労働者を代表する労働組合の問題や、働き方の変化、企業が求める能力の変化として、あらわれるようになってきた。続く第1章は、労働者と企業の力関係の均衡というニューディール政策期の原点を意識しつつ、職業訓練の担い手と今日的課題について考察している。

ここでは、1980年代以降に職業訓練が機能不全を起こすようになったことと関連して、全米スキルスタンダード（1994年アメリカ教育法）についてふれておく。1994年アメリカ教育法は、「高品質かつ国際競争力のある内容及び生徒の能力基準に関する開発や認証を援助」するために、それまでと異なる能力基準を開発するとともに、職業訓練と学校教育を連結させるものとして施行された。別名を全米スキルスタンダード法という。

その目的は、現場労働者に権限を委譲することで、高度なスキルを駆使して顧客から求められたニーズに応えることだった。具体的には、労働者が監督者の指示通りに仕事をし、限られたスキルを使うことにとどまってきた従来の働き方からの転換により、ハイパフォーマンス組織への移行を目指すものだった。

新しい能力基準は、職務遂行能力もしくは潜在能力をあらわす「労働者志向の要素」と、成果をあげるために用いた顕在能力としての「仕事志向の要素」に分けられた。この二つの基準は段階別にさらに細かく分割される。この能力基準を産業ごとに広めるために、全国スキルスタンダード委員会が設置され、能力基準のモデルを公開した。

想定していたのは、自動車メーカーを中心とする高い競争力を持った日本企業だった。ハーバード大学やマサチューセッツ工科大学は、日本の製造業の競争力が、部門間、部門内の従業員同士の密接な連携や、従業員による積極的な経営参加にあるとする調査結果を発表していた。こうした調査を実施したのは、日本企業との競争のなかで市場シェアを落としていたアメリカの製造業にとって、高業績をあげている日本企業の従業員の働き方とそのための能力向上施策を取り入れることが喫緊の課題だったからである。

しかし、そこには一つの誤解があった。すべての日本企業がそうした能力を従業員に求めているわけではないし、高業績をあげている日本企業であっても、単純な作業に従事して、高いスキルや経営参加を求めている従業員の数が多いということを見落としていたのである。

だが、兎にも角にも、アメリカ企業で働くすべての従業員が、高業績をあげている日本企業の一部の従業員のスキルレベルや経営への参加度合いを身につけなければならない、という闇雲な目標設定のなかでスキルスタンダード法はスタートしたのである。たいていの従業員はその能力要件に合致しないし、そのための訓練を受ける基礎的な学力も不足していた。

スキルスタンダード法は、教育訓練と資格認定を産業別、地域別のスキルスタンダード委員会に委ねて、業界団体、企業、労働組合、教育機関、コミュニティ組織、行政、権利擁護組織などに、広範な参加を呼びかけた。

企業が行なう教育訓練に関与する権利を持つ労働組合によって組織化が進んでいる産業



では、スキルスタンダードを受け入れる素地があるとともに、労働組合側がその制度を既存の職業訓練の枠組みの中に取り込んでいこうとする動きがみられた。しかし、労働組合の組織化があまり進んでいない産業や、そもそも従業員の経営参加を必要としない戦略をとる企業は非常に消極的だった。

また、そもそも、スキルスタンダードが設定した能力基準や資格要件は、もともと高業績をあげている企業にとっても、すべての従業員に必要というものではなかった。その結果、労働組合の組織化が進んでいない企業や、スキルスタンダードが求める能力基準を必要としない企業では、ほとんどスキルスタンダードは普及せず、全国スキルスタンダード委員会も解散した。

## 2 労働力投資法

1929年の大恐慌を受けて、緊急救済支出法が1935年に制定された。同法は、失業者や未就職者に対する雇用創出に向けて、連邦政府の多大な支出を認めたものである。これを根拠法に雇用増進局が設立され、公共事業（道路、橋、ダム、学校など）によって大量の未熟練労働者を吸収した。このあとアメリカは、第二次世界大戦を経て1950～60年代と経済的繁栄をきわめる。

ところが石油ショックによって失業問題は再び深刻化した。1973年の総合雇用訓練法（Comprehensive Employment and Training Act）は、低賃金労働者と長期失業者に職業訓練を実施し、公共サービス<sup>10</sup>における1～2年のフルタイム雇用（低賃金世帯の高校生には夏休みの雇用）を与えるものである。この訓練と雇用で得たスキルによって、補助金の付かない、通常の雇用に繋げさせるのがねらいであった。

したがって総合雇用訓練法は、理念的・内容的には公共事業促進局（WPA: Works Progress Administration）事業の延長線上にあるが、訓練プログラムに関しては連邦の統制を弱め、各州により大きな権限を与えるものであった。具体的には、市や郡あるいはその連合体という単位で職業訓練実施のための委員会 board を結成し、その意思決定の下に事業を遂行していく、というものだ。

この総合雇用訓練法は9年後の1982年、職業訓練パートナーシップ法（Job Training Partnership Act）に取って替わられる。未熟練の成人と若者を入職レベルの職に向けて準備させ、社会的・経済的に不利な人びとへの職業訓練を供給するという点は前法と同様だが、訓練としての雇用の場を公共サービスに限らない、より広げたものとなった。

職業訓練パートナーシップ法はその後、幾つかの改正がなされ（例えば1992年の職業訓練改革、1994年の学校から職業への機会法など）、1998年の労働力投資法（WIA: Workforce Investment Act）によって廃止に至る。

---

<sup>10</sup> “public”という場合、官公庁に限られるわけではないことに注意。担い手として、Non-profit organization も含まれている。この総合雇用訓練法による雇用先についても同様である。

以上の流れを整理すると、緊急救済支出法（1935年）→総合雇用訓練法（1973年）→職業訓練パートナーシップ法（1982年）→労働力投資法（1998年）、となる。ひとつだけ留意しておきたいのは、この、職業訓練の系譜の最後である労働力投資法において、職業斡旋に関わるワグナー＝ペイザー法が「合流」したことである。これについて説明しよう。

ワグナー＝ペイザー法の制定は、1933年と非常に古いが、現在でも生きている法である。この法によって公共雇用オフィス（public employment office）——日本で言えばハローワークに相当しよう——が、全国規模で設置されていった。その後、1998年の労働力投資法の制定によって、ワグナー＝ペイザー法は改正される。つまり、ワグナー＝ペイザー法下の公共雇用オフィスは、ワンストップセンターの一部となった。ただし、その機能つまり提供しているサービス内容が、職業斡旋（や職業相談・カウンセリング）であることに変わりはない。

また労働力投資法は、職業訓練パートナーシップ法に取って替わったわけだが、職業訓練パートナーシップ法下に設置された、職業訓練実施のための市や郡あるいはその連合体という単位での委員会自体もまた存続している。労働力投資法の制定によって、「労働力開発（投資）委員会（workforce development (investment) board）」という名称で呼ばれることが一般化したというだけで、そのサービス機能は、基本的には変化していない<sup>11</sup>。

ただし労働力投資法は、委員会の過半数は経営サイドという規定（51%ルール）がある<sup>12</sup>。経営サイドの利害関心を惹きつけて、労働力開発への経営サイドの関与を高めることを狙ったのである。またサービスの対象者として、社会的・経済的に不利な人びとだけではなく、広く一般市民・一般労働者および経営者（従業員の採用・訓練・評価などの支援）にも、力点を置くようになっている。

労働力投資法によって各州に配分される連邦マネーは、各州の人口的特徴（年齢・性別・人種、失業率など）を勘案した公式に基づいて算出される。州が受け取った資金の15%までは、知事（つまり州）が取り分け、その裁量で活用してもよい。そして州は、残りの資金を各地域の労働力開発（投資）委員会に按分する。地域労働力開発（投資）委員会が決定した事業内容は、実行組織に下ろされる。実行組織は公募をかけて審査し、非営利組織や民間組織などの受託者が事業を実施していくという流れである。

### 3 個人責任・雇用機会調整法

個人責任・雇用機会調整法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996）は、1935年の社会保障法によって「1930年代以降アメリカの連邦福祉政策の柱であったAFDC（要扶養児童家族援助）」を、「TANF（貧困家庭一時扶助）へと衣替え」させた根拠法である。これによって、「現金給付の受給期間が生涯で5年に制限され、受給開始後2

<sup>11</sup> 第4章で言及するMichigan WORKS!もその1つである。Michigan WORKS!という名称は、1998年の労働力投資法制定を機に採用したものである。

<sup>12</sup> 同法審議当時、連邦議会の過半数を共和党がしめていたことも影響している。

年以内での職業教育・訓練への参加が義務付けられた」（埋橋 2007：16-17）。こうした内容を持つ個人責任・雇用機会調整法は、貧困者への連邦による現金援助に関する目的と方法を、根本的に変えた法だと見なされている。対貧困者の福祉政策のなかに労働力開発と雇用の要素を挿入したもので、Welfare-to-Work 政策あるいは Workfare 政策と呼ばれている。

こうした福祉政策の根本的転換が生じた理由としては、1935 年の社会福祉法制定以来、AFDC 受給者がほぼ増加の一途を辿り、財政を圧迫したことが大きい。とりわけ、1960 年代ジョンソン政権下の、経済機会法に基づく気前のよい社会政策をもってしても、AFDC 受給者は減るところか、逆に急増した。ジョンソン政権は、AFDC 受給者に対する就労要請として「労働促進プログラム（WIN: Work Incentive Program）」を実施したが、州政府による運用は徹底されておらず、受給者の減少にも寄与しなかった。

連邦の特定補助金（categorical grant）を受給するために細かい連邦規定を順守しなければならないことが、効果的なプログラム実施を阻んでいることが原因だとみなしたレーガン政権は、1981 年に包括予算調停法（Omnibus Budget Reconciliation Act）を制定し、労働関連プログラムの実施に関する州政府の裁量を拡大した。この背景には、カリフォルニア州やバージニア州などが、各州が実施する独自の政策に連邦補助金を充てることを認めるウェイバー条項を活用して、就労促進型の福祉政策で「成果」を上げていたということがあった。1996 年の個人責任・雇用機会調整法は、連邦政府の側で連邦補助金の仕組みを変更することによって州政府の裁量性を高め、「成果」の拡大を狙ったのである。

TANF マネーの流れは次のようなものである。1996 年法以前は、要扶養児童家族援助に関して、連邦健康・人的サービス省（Department of Health and Human Services）が、ガイドラインやプログラムの全てを決定し、適格審査を含めた行政事務を州が担当する、というものであった。1996 年法以降は、連邦は州に資金を配分するのみで、事業内容の決定とその実施はすべて州の責任となった。ただし、連邦政府の定めた「労働参加率（就労率や、職業訓練や求職活動への参加率）」を満たさない限り、州政府への補助金は減額されるという懲罰的仕組みを持つ（根岸 2010）。各州に配分された TANF マネーは、地域労働力投資（開発）委員会に配分され、貧困家庭の個人々人への職業訓練や職業紹介に使用される。実際のプログラムは、公募を経た受託者が提供する<sup>13</sup>。

#### 4 中央（連邦）と地域（州やカウンティ）との分担関係

以上、全国徒弟訓練法、労働力投資法、個人責任・雇用機会調整法の三法について、その歴史的経緯を簡単に見た。ここで押さえておくべきなのは、中央（連邦）と地域（州やカウンティ）との関係である。

大きな流れとして捉えれば、1930 年代のニューディール政策以降、職業訓練・職業斡旋と

<sup>13</sup> 以上の三段落については、根岸（2010）、小林（2010）を参照した。

福祉（ここでは要扶養児童家庭扶助）については、連邦主導の底上げ・平準化・均一化が図られてきたのが、1970年代以降、その立ちゆかなさが明らかになる。失業、貧困、差別といった問題は一向に変わらない。とはいえ、全米的な底上げ・平準化・均一化には、連邦主義的統一をとまなう必要があったし、それは社会的に意義あることだったと筆者は考える。

しかしそもそも、人びとの生と労働には、こうしたシステムでは（否、いかなるシステムによっても）解決できない多様性と人格性が存在する。多様性に対応しようとしてさらに細かいルールを作れば、際限なく作業コストが膨らんでゆき、課題への対応に遅れ、効率も効果も低下する。また人びとは、どれほど給付や訓練機会を得ていたとしても、人格的な交わりをとおして人生の意味を見出すことなくしては、欠如感と不安感が強まるだけである。社会的に有用な一機能と（再び）なるべく労働力開発にいそしむだけでは、支援対象者は満たされまい。けれども連邦政府には、これは如何ともしがたいのだ<sup>14</sup>。だからこそ、職業訓練・職業斡旋にせよ福祉にせよ、より大きな権限を、州に対して、さらにはローカルに、地域コミュニティの諸組織に対して、与える方向で動いてこざるを得なかったのである。

こうした権限移譲の結果として、中央と地域の役割分担は、中央がグランド・デザインを描き（法や施行規則の設定、資金供給量・方法の決定、政策評価基準・方法の設定）、地域が利害調整をしながら個別具体のメニューを設定しそれを執行する、というものになっている。つまり、個人責任・雇用機会調整法を例としてみたように、「連邦制における分権的なシステムのもとで、州政府が主導して、その成果に基づいてアメリカ全体の福祉政策が形成された（根岸 2010：54）のである。

もちろんこの分担は、順機能的なものとは限らない。「連邦制にもとづく分権的なシステム」（根岸 op.cit.：54）のもとで、地域で創意工夫を凝らし効果の上昇した仕組みや方法を普及させるよう、上位機関が法的・資金的・情動的な支援を行なっている、という語られがちなストーリーは、政策（policy）をめぐる政治（politics）の存在を捨象してしまっている。

よく知られているように、連邦政府は就労最優先（work first）の傾向をいっそう強めるようにルールを改定してきた。たとえば TANF では、個人責任・就労機会調整法の 2006 年の再承認（reauthorization）の際、労働参加率の基準年が 1995 年から 2005 年に変更されたが、この「連邦基準をクリアするには、州政府はこれまでも増して積極的に福祉受給者を労働活動に参加させなくてはならぬ」ようになった（根岸 op.cit.：52）。

労働参加率という数値ノルマ達成は、支援の対象である福祉受給者の現実を無視する方向へと作用するだろう。現実無視に作用するという点では、労働参加率のみならず、何を労働活動であると連邦政府が定義するかということの影響も大きい。2005 年の財政赤字削減法により、本来 12 あった労働活動は、9 つのコア活動と 3 つの非コア活動に分類された。つまり

---

<sup>14</sup> 「国家は、その構成員の生と労働を保障すべく、そのための何かを供給できるのだ」という福祉国家的命題は、そもそもの初めから無理な部分があったのだと筆者は考える。もちろんこのことは、権限移譲の名のもとで、生存権や労働権の保障という国家の責任放棄や矛盾転嫁を認めることでは決してない。

後者は、成果として軽視されることになったわけで、ここにはたとえば、高校通学・出席（によって卒業すること）やGED（高校卒業程度修了証）取得が含まれている（National Associations of Counties 2013）。この変更は、基礎学力が不十分な人びとの well-being を直撃するだろう。こうした人びとを、職業訓練講座や求人活動をはじめとしたコア活動に参加させても、効果が出るとは思えない。

TANF は、もともとは州政府や地方政府の裁量性を拡大するものであったが、2005 年の再承認以降、それを縮小しているのである。しかも 2010 年に期限切れとなった再承認は、短期的な継続決議（continuing resolution）を繰り返して 2013 年に至っている。このような、いわば「悪いワークフェア」に対しては、たとえば全米カウンティ協会（National Associations of Counties）といった NPO が、粘り強いアドヴォカシーを展開している。2013 年に作成されたチラシ“POLICY BRIEF 2013”では、あなたの（カウンティがある）州の選出下院議員・上院議員（とくに法制委員会の、教育、福祉、労働に関係する分科会に所属する議員）へアプローチするよう、呼びかけを行なっている。

以上のように、中央と地域のあいだには、そして地域のなかにもまた、せめぎ合いに満ちた分担関係がある。ならば、「州政府に重点を置いた検討がより一層必要になる」し、州内の市やカウンティといったレベルでの「具体的な事例を検討」することも一層重要になる（根岸 2010）。本報告書は、この研究課題を引き受けようというのである。

### 第 3 節 既存の経済社会システムへの異議申し立て

ところでアメリカには、CLASP という、低所得層問題に焦点を当てて政策提言を行なっている NPO がある。その研究員である Lower-Basch (2013: 3-4) は、TANF 再承認のゴール（のひとつ）に関して、次のように述べている。

[それは] 雇用への障壁をもつ人びとにとっての、経済機会への効果的な道筋を創出するものであるべきである。その機会とは、補助金付きの雇用、メインストリームの教育訓練、各人に合わせた個別的サービスを含むものだ。[アメリカ社会には] 親は家族を経済的に支えるため働くべきだ、という広い合意が存在している。しかし、現代の経済では、家族を養える職が、少なくとも中等後教育レベルの資格や学位を保持している者に限定されている。このような経済においては、低賃金労働者の親たちが、低賃金で不安定な雇用と貧困から抜け出せるような訓練へのアクセスが必要である。

TANF に関する現行の連邦ルールは、「低賃金の親たち」が「低賃金で不安定な雇用と貧困から抜け出せるような訓練へのアクセス」を全く十分に保障していない、というのが、Lower-Basch の指摘である。渋谷（2010）の概念を援用すれば、「競争への補助階段」が補助階段として機能していない、という指摘である。どういうことか。少し説明しよう。

渋谷によれば、「アメリカ・モデル経済社会におけるノーマルな人生あるいは生活とは、決して平穏で安定的な現状維持に安住するものではなく、社会的な階段を前提としてつねに『上を向いて闘う』(upward struggle)という現状打破の動的なものであり、その動的な闘いの中に人間としての自由・自立を獲得していくことが至上の価値と位置付けられている」のだが、「世界中から集まる移民や黒人等のように初期条件が不利なために、アメリカ・モデルの社会的階段のスタート台にたどり着けなかったり、また第2段や第3段に上れない人びとに対して就労支援を行なうのは、いわば、アメリカ・モデル経済社会の外部にいる人びとの内部化を促進するものである」(渋谷 2010 : 6)。

Lower-Basch が、渋谷の指摘の前半部分にあるような価値観を共有しているかどうかはわからないが、「低賃金で不安定な雇用と貧困から抜け出せるような訓練へのアクセス」が、最終的には「少なくとも中等後教育レベルの資格や学位」取得にいたる道筋の確保を意味していることと、その取得によって家族を養える職に就くべきだと言いたいのだということは、文意から明らかであろう。つまり、既存の経済社会を所与としつつ(参入すべき内部としつつ)、そこに参入するための補助階段が脆弱すぎるという政策批判・異議申し立てを行なっているのである。

本報告書は、既存の経済社会を所与としない政策批判・異議申し立ても存在するというところに着目している。より正確に言えば、それは、既存の経済社会を変容させるオルタナティブの提示である。たとえば、ROC-Michigan や ROC-New York の活動がそれだ。大規模チェーンによる大量生産・大量販売によって安価な食物の素早い提供を売りとし利潤を上げるフード業界は、しかしながら、地域コミュニティの環境と住民の健康を破壊し、彼らを低賃金労働に縛りつけてきた。そしてそのあり方を変えようとしなない。このシステムそのものに反対し、職業訓練や職業斡旋、地域住民を就農させてのサプライチェーン形成といった、オルタナティブの活動を展開しているのである(第2章)。

アメリカ・モデル経済社会で至上価値とされる、個人の自由と自立が形成される場所＝社会的階段は資本主義的市場経済だが(渋谷、同書7頁)、こうしたあり方が、人びとが安心して働き暮らしていくことを不可能にしているのであれば、それへの鋭い反省と実践<sup>15</sup>が、地域コミュニティの組織化として生じるのは不思議ではない。

考えてみれば、渋谷が析出しているのは、アメリカ・モデル「経済」社会であって、本報告書は、いわば、アメリカ・モデル「政治」社会の視点をももって、労働力開発政策の具体的ありようを見つめてみようというわけである。

---

<sup>15</sup> 思うにその文化的源泉は、かつてのアメリカ社会の特質であった、公共性あるいは社会正義という規範を尊ぶ文化であり、それは、地域コミュニティをはじめとする諸制度によって支えられていた。だが、大きな社会変動を経た結果、現在のように自由競争が至高の規範と相成ったのである(Bellah et. al.1991/2000)。

#### 第4節 調査対象と本報告書の構成

本報告書は、この作業を、次の4つを主要な対象として進めていく。①諸州の諸地域、②連邦労働省、③AFL-CIO、④公共労働力開発専門職の全国組織、である。

まず①は、ミシガン州デトロイト市、デトロイト近隣地域、州都ランシング地域、南西部のカラマズー地域、カリフォルニア州サンフランシスコ市、イリノイ州デュペイジ郡、ニューヨーク州ニューヨーク市、メリーランド州シルバースプリング市等である。それぞれの地域において取り上げられるアクターは、ある意味ばらばらだ。たとえば、デトロイト市では町おこし担当の市職員に会えたが、他地域ではそうではない。ランシングやカラマズーではコミュニティ・カレッジを訪問できたが、他地域ではそうではない。州政府系の労働力媒介機関であるミシガン・ワークス！（MichiganWORKS!）については、デトロイト市以外では訪問できた。サンフランシスコ市では、或るコミュニティ組織で、コミュニティ・オーガナイザーの養成について話を聞くことができた——このような具合になったのは、私たちの調査が、この種の海外調査と同様に、そもそも虱潰しに当該地域のアクターを訪問することは不可能なうえに、キーパースンの伝手を辿ってゆくことを頼りにせざるを得ない部分が大きかったからである。

地域コミュニティに関する各章は、このことを反映している。第1章「労使関係システムの変容と職業訓練」では、デトロイト市役所、商工会議所、地域のNPOなどにふれている。第2章「コミュニティ組織と職業訓練・職業紹介」は、デトロイト市、ニューヨーク市、メリーランド州の権利擁護・職業訓練・職業斡旋NPO等に言及している。第3章「コミュニティ・ベースド・オーガニゼーションによる就労支援を通じた生活保障」は、サンフランシスコ市、デトロイト市、デュペイジ郡について述べている。第4章「州政府系の労働力開発機構」ではMichiganWORKS!を、第5章「コミュニティ・カレッジ」は、ミシガン州二地域のコミュニティ・カレッジを取り上げている。

次に②は、雇用訓練局（ETA: Employment and Training Administration）と「信仰に基づく組織と近隣組織との連携センター（Center for Faith-Based and Neighborhood Partnership）」である<sup>16</sup>。前者は、厚生労働省でいえば、職業安定局と職業能力開発局が合体したような部局であり、後者は、労働副長官直属の部局である。後者のような部局の存在が示唆するように、連邦政府は、労働力開発（だけに限らないが）における地域コミュニティの組織化がいかに重要であるかについて認識しており<sup>17</sup>、実際そこに、労働力投資法をはじめ、さまざまな事業スキームでもって資金を供給しているのである。

<sup>16</sup> 労働力開発政策では、福祉受給者のそれがクリティカルな問題になっており、したがって貧困家庭一時扶助（TANF: Temporary Aid for Needy Families）を所管する連邦保健・人的サービス省の子ども・家庭局（ACF: Administration for Children and Families）での聴き取りもできればよかったが、残念ながら今回はその伝手がなかった。

<sup>17</sup> 「信仰に基づく組織と近隣組織との連携センター（Center for Faith-Based and Neighborhood Partnership）」は、ブッシュ父政権時代に、労働省のみならず各省に設置され、現在に至っている。

2013年8月の雇用訓練局のインタビューで明らかになったのは、連邦政府が、「雇用主たちは、大卒や短大卒といった学位などよりも、個別的なピンポイントの職業訓練を修了した労働者を欲している」という認識のもとに、その能力を証明する資格認定証（certification）取得者をより効果的に輩出するよう、コミュニティ・カレッジを奨励している、ということである。そこで本報告書では、第4章で、ミシガン州二地域のコミュニティ・カレッジにおける実践について述べていくさいに、雇用訓練局のこの事業にもふれておく。雇用訓練局のこうした発想の前提には、資格一般の社会的通用性は、汎用化すればすほど、流通地域を拡大すればするほど、低下していくという認識がある。というのも連邦政府は、実はクリントン政権時代の「全米スキルスタンダード」（本章第2節の1）によってこれを経験し、懲りているのである。だから連邦政府は、コミュニティ・カレッジの資格認定証（certification）の授与機能の拡充においても、地域コミュニティの組織化をそのカギを見なしている。

ただしこのような動向を、「地方分権のほうが住民や地元企業のニーズに目が届く。コミュニティ・カレッジというのは良いアイデアだ」といった理解でとどめるなら、それは表層的というものだろう。なぜなら、地域コミュニティはせめぎ合いの場であるからだ。たとえば、支援対象者や企業のニーズに応えようとすればするほど、支援者や教育訓練者は「柔軟な」働き方や雇用に晒されやすく、彼らのニーズや不満は曖昧にされやすい。「コミュニティ」や「教育訓練」のロマン化された把握には、こうした問題を等閑視する危うさがともなう。

続いて③は、AFL-CIO（アメリカ労働組合総同盟・産業別組合会議）である。具体的には、会長補佐であり「移民とコミュニティ・アクション」ディレクターであるアナ・アベンダーノ氏（Ana Avendaño）へのインタビューである。彼女に話を聞いたのは、労働組合のナショナル・センターが、新たな労働力開発戦略の必要性をどのように捉えているのか、明らかにしたかったからである。

周知のとおり、「1930年代のニューディール時代に形成されたアメリカの雇用社会システム」は、「アメリカ経済の全般的繁栄と労働組合の要求実現が循環関係を形成するシステムであって、1960年代まではこれが存続していたと考えられる」が、「1970年代以降に変調をきたし、1990年代には機能不全があきらかになった」（遠藤 2012: xii-xiii）。

従来、労働組合員には、全国徒弟訓練法（1937年制定）をベースとした職業訓練が施されていた。しかしながら、雇用労働者ではない労働者の増加、雇用期間・請負契約期間の短期化、要求されるスキル水準の高度化によって、AFL-CIOは従来の枠組では十分に対応できない労働力開発の課題を抱えることになったのだ。

もともと、黒人や移民、女性といったマイノリティは、労働組合から排除されがちであり続けてきたが、いまや社会には、労働組合が包摂できない、通常の人びと（ordinary people）である労働者が溢れている。するとAFL-CIOは、「典型的な」雇用労働者、そして「職場」に目を向けているだけでは、衰退せざるを得ない。それゆえ、地域コミュニティに着眼し、職業訓練や職業斡旋をとおして、非典型的な労働者にアプローチするという戦略を採用する



にいたったのである（第1章）。

しかしながら、こうした戦略を地域コミュニティで成功させるのは容易ではない。黒人や移民、女性といったマイノリティが職業訓練をとおしてスキルを上昇させたとしても、労働組合の利害とぶつかることがある。労働組合は組合員の雇用を保障したい。企業は、その人材ニーズに合致する非組合員がいるなら（その養成が望めるなら）、そうした労働者を雇いたい。この点で、第3章で取り上げる FocusHOPE の事例は興味深い。住民の生活保障・社会福祉サービスに取り組んできたコミュニティ組織が、大企業やその一次下請けの地元工場と連携しているのである。

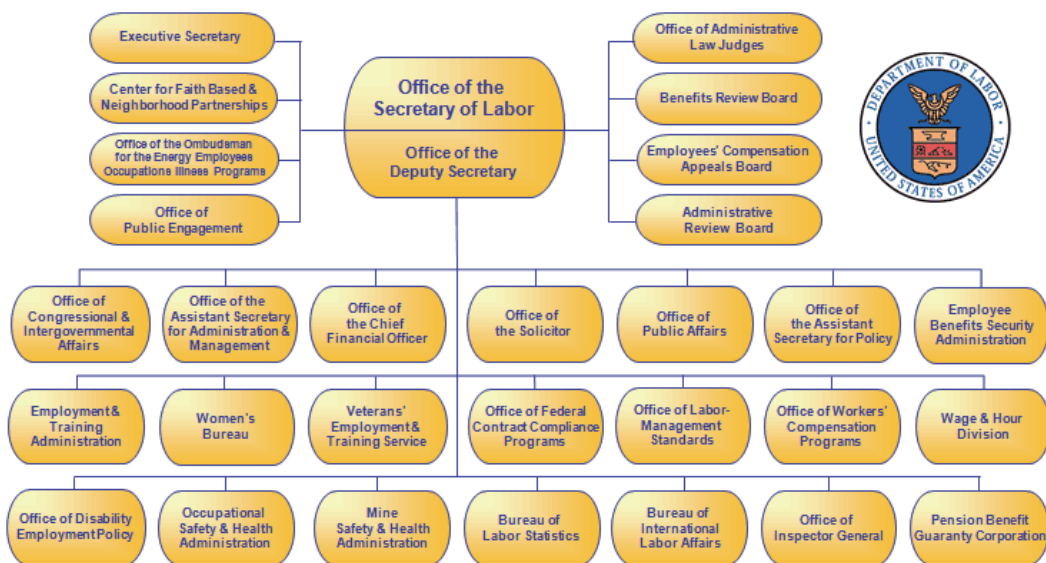
最後に④は、具体的には、NAWDP（National Association for Workforce Development Professionals）という名称の、自治体からの委託組織等で労働力開発に従事する人びとの全国組織である。労働力開発の技量を磨き、連邦の労働力開発予算の確保に向けてアドヴォカシーを展開している。労働力開発といえば、それを推進するシステムや支援手法、その成果・実績といった面に注目が集まりがちである。だが、当の支援する側（労働力開発従事者）もまた、予算削減によって労働条件の悪化や雇い止めに遭っている。不安定な人びとが不安定な人びとを支援しているというこの下支えの脆弱さに対して、支援の現場にいる人びとを組織化したこうした全米組織は、どういう存在なのだろうか。日本にはないこうした組織は、注目に値すると考えるのである（第6章）。

## 第5節 連邦労働省と連邦保健・人的サービス省

本章の最終節では、連邦から支出される労働力開発関連の二大資金である、WIA と TANF の予算推移について述べておく。その前提的基礎知識として、連邦労働省と連邦保健・人的サービス省の組織図についてあわせて確認しておこう。まず、連邦労働省である。図表序-1 に示すように、29 の部局がある。私たちが 2013 年 8 月にインタビューしたのは、前述のように、雇用訓練局（ETA: Employment and Training Administration）と「信仰に基づく組織と近隣組織との連携センター（Center for Faith-Based and Neighborhood Partnership）」の職員である。それぞれ、左端の下から二番目と上から二番目に掲載されている。

まず、連邦労働省である。図表序-1 に示すように、29 の部局がある。私たちが 2013 年 8 月にインタビューしたのは、前述のように、雇用訓練局（ETA: Employment and Training Administration）と「信仰に基づく組織と近隣組織との連携センター（Center for Faith-Based and Neighborhood Partnership）」の職員である。それぞれ、左端の下から二番目と上から二番目に掲載されている。

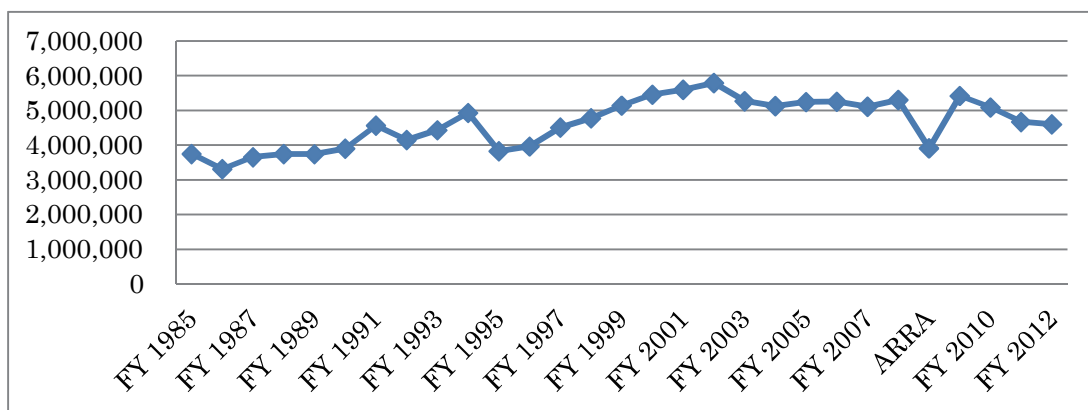
図表序-1 連邦労働省の組織図



出所：連邦労働省ウェブサイト <http://www.dol.gov/dol/aboutdol/orgchart.htm>

図表 2 に、労働力投資法予算（前身法の職業訓練パートナーシップ法予算も含む）の推移を示した。同予算は、ときおりの減少を挟みつつ 2002 年度まで増え続けているが、そこをピーク（58 億ドル）に、その後は減少基調である。財政収支均衡法による自動的な削減も加わって、2009 年度以降の減少は著しい。まとめれば、2002 年度まで増え続けた WIA 予算は、その後はどんどん削減され続け、2012 年度は 46 億ドルと、2002 年度の 8 割程度となっている。

図表序-2 職業訓練パートナーシップ法／労働力投資法予算の推移（単位：千ドル）



出所：連邦労働省雇用訓練局ウェブサイトよりダウンロードした“Budget Authority Tables”と“FY 2014 CONGRESSIONAL BUDGET JUSTIFICATION EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION Job Corps”に基づき著者作成。

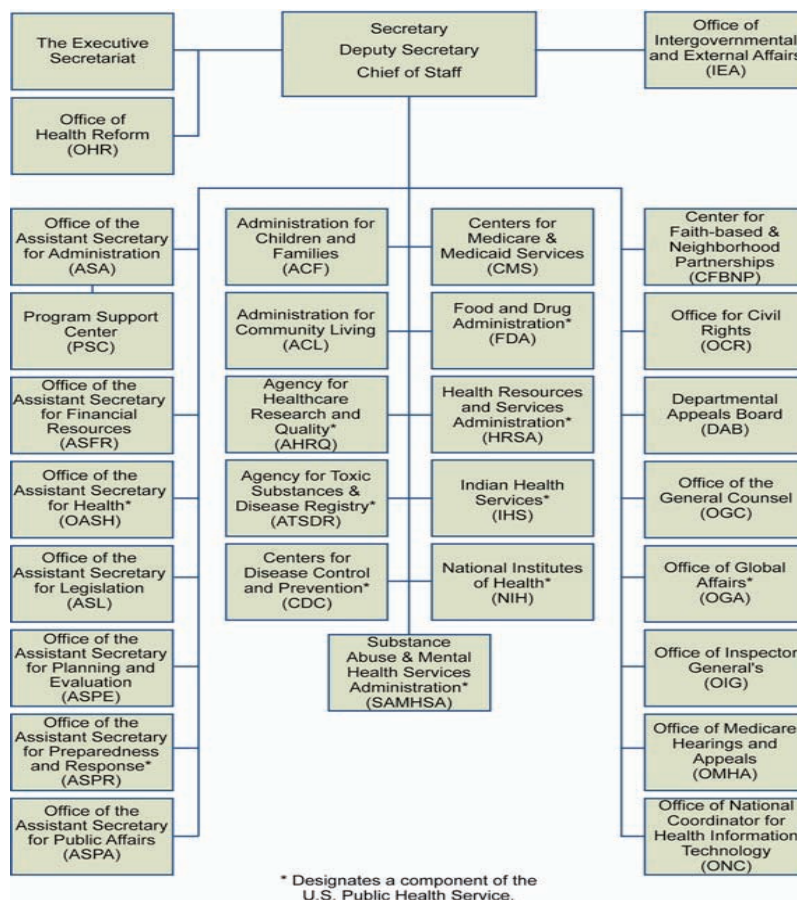
注：FY2008-2009 は、Job Corps の管轄が ETA の外に外れていたため、後者の資料については、ETA のアリサ・タナカ＝ドッジ氏（Alisa Tanaka-Dodge）に電子メールでご教示いただいた。それぞれの URL は次のとおり。

<http://www.doleta.gov/budget/bahist.cfm>（2013 年 10 月 30 日ダウンロード）

<http://www.dol.gov/dol/budget/2014/PDF/CBJ-2014-V1-06.pdf>（2013 年 11 月 5 日ダウンロード）

続いて連邦保健・人的サービス省の組織図を図表序-3 に示す。全部で 30 の部局がある。TANF 予算を所管しているのは、子ども・家庭局 (ACF: Administration for Children and Families) の家庭援助室 (Office of Family Assistance) である。ACF は、連邦保健・人的サービス省のなかで二番目に大きい予算規模をもつ。その年間予算額は近年 490 億ドル程度で推移しており、TANF が 35% (170 億ドル程度) と最大をしめる<sup>18</sup>。

図表序-3 連邦保健・人的サービス省の組織図



出所：連邦保健・人的サービス省ウェブサイト  
<http://www.hhs.gov/secretary/about/appendixa.html>

## 引用文献

遠藤公詞・筒井美紀・山崎憲 (2012) 『仕事と暮らしを取りもどす——社会正義のアメリカ』、岩波書店。

小林勇人 (2010) 「カリフォルニア州の福祉改革——ワークフェアの二つのモデルの競合と帰結」、渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家 I ——競争への補助階段』昭和堂、pp.66-129.

<sup>18</sup> ACF は「ヘッドスタート」も所管しており、同予算にしめる割合は 16% と 2 番目である。

- Lower-Basch, Elizabeth (2013) Goals for TANF Reauthorization, in TANF Policy Brief, updated February 6, 2013  
<http://www.clasp.org/admin/site/publications/files/TANF-Reauthorization-Goals.pdf> (2013年12月20日閲覧)
- National Associations of Counties (2013) POLICY BRIEF 2013  
<http://www.naco.org/legislation/policies/Documents/Human%20Services/ms%20%20--%20%20TANF%20Reauthorization.pdf> (2013年12月20日閲覧)
- 根岸毅宏 (2010) 「アメリカの1990年代の福祉再編——1995年バージニア州福祉改革と1996年連邦福祉改革——」 渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家Ⅰ——競争への補助階段』昭和堂、pp.19-65.
- 日本労働研究機構 (1999) 『公共職業訓練の国際比較——アメリカの職業訓練』、資料シリーズ1999-No.96 (執筆者は上西充子)
- 日本労働研究機構 (2003) 『教育訓練制度の国際比較調査、研究——ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、日本』、資料シリーズ2003-No.36 (アメリカの執筆者は松塚ゆかり)
- 柴田義雄 (2013) 「書評：遠藤公嗣・筒井美紀・山崎憲著『仕事と暮らしを取りもどす—社会正義のアメリカ—』(岩波書店)」大阪市政調査会『市政研究』178号、pp.62-65.
- 渋谷博史 (2010) 「アメリカ・モデル福祉国家の本質」『アメリカ・モデル福祉国家Ⅰ——競争への補助階段』昭和堂、pp.1-18.
- 須田木綿子 (2001) 『素顔のアメリカNPO：貧困と向き合った8年間』青木書店。
- 筒井美紀 (2012) 「職業訓練と職業斡旋——労働力媒介期間の多様性と葛藤——」、労働政策研究・研修機構編『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』pp.101-142.
- 筒井美紀 (2013) 「米国・労働力投資法(WIA)の差別禁止と普遍的アクセス——その原理理的考察と日本への示唆——」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』第10号、pp.191-211.
- 筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著 (2014) 『就労支援を問い直す——自治体と地域の取り組み』勁草書房。
- 堤未果 (2008) 『ルポ 貧困大国アメリカ』岩波書店
- 堤未果 (2010) 『ルポ 貧困大国アメリカⅡ』岩波書店
- 山崎憲・筒井美紀 (2012) 「労働組織の法的・制度的環境とその通史的概観」、労働政策研究・研修機構編『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』pp.11-28.

## 第1章 労使関係システムの変容と職業訓練

### 第1節 個人と個人が集う組織との利害関係の調整

ニューディール政策期に、NIRA で労働組合を合法化し、NLRA で労働者を代表する組織が企業と交渉する手続きを定めたルールは、Dunlop(1958)によって理論化された。Dunlop(1958)は、労働者、企業、政府の三者間の利害調整が、「技術」「市場または予算上の制約」「権力構造」という文脈のうえで行なわれるとし、文脈が変われば三者の力関係の均衡点も変わるとした。そのうえで、アメリカにおいては、団体交渉を通じて、企業、労働組合、政府による利害調整が行なわれるとしたのである。

Dunlop (1958) は、制度経済学の始祖である Commons (1934) の影響が色濃い、それは彼が、企業、労働組合、政府という三者の間と三者それぞれの階層的な構造、そして一つひとつの組織における「規則 (Rules)」を強調したことにみることができる。Commons は、個人と個人が集う組織がそれぞれの利害を調整するための慣習が制度化してできたワーキング・ルールの重要性を主張する。それは、「神の見えざる手」のような市場の完全性に信頼をおかず、さまざまな経済活動は、個人、そして組織の間の揺れ動く利害の調整が必要だという考えに基づくものだった。

ニューディール政策は、団体交渉を軸にした労働組合と企業の間を定めたけれども、その背景には、さまざまな組織に個人が所属し、組織同士、組織と個人、組織内の個人がそれぞれに利害を調整するワーキング・ルールによって社会が構成されるという理論的枠組があったのである。Commons は、組織を Going Concern としてそれ自体が永続する目的を持ったものであると定義したけれども、組織がかならずどのようなものでなくてはならないとしたわけではない。その意味では、Dunlop も同様である。アメリカにおいては、団体交渉を通じた、企業、労働組合、政府による利害調整が「規則の網 (Web of Rules)」で制度化される。それは「技術」「市場または予算上の制約」「権力構造」という文脈の変化に合わせてさまざまな形態をとるとした。Commons と比べれば、Dunlop は組織と個人との関係性についての視点が弱いものの、国際比較を通じることで文脈の変化にともなう利害調整のかたちや、均衡点が普遍ではないことを鮮明にしたのである。

制度化されたシステムをとりまく文脈が変われば、利害調整を行なうワーキング・ルールも変わっていく。そのことを如実に表したのが、Kochan, Katz, Mckersie (以下 KKM) (1986) である。ただし、Commons から Dunlop、そして KKM と時代が新しくなるにつれ、Commons が常に中心に置いていた個人と組織の関係から離れ、ルールとシステムに論点が集約されていく。

KKMが1990年代に予見したアメリカの労使関係システムの将来は次のようなものだった。

① 労働組合に組織された企業は団体交渉を軸にした労使関係システムを維持する。その

一方で労働組合に組織されていない企業で人的資源管理的手法もしくは低コスト・低賃金手法の採用が進むことで、労働組合組織率が低下して、労働者、企業、政府の三者による労使関係システムは機能不全になる。

- ② 団体交渉を軸にした労使関係システムの強化が政府主導で進められることで、未組織企業の組織化が進むが、大企業は労働組合を国際市場競争の阻害要因とみるために組織率が低下し、労使関係システムは機能不全になる。
- ③ 企業競争力向上を軸に労使関係システムの再編成を行なうことで、人的資源管理的手法の伸長を食い止める。
- ④ 個人を代表し組織するための新しい戦略が生まれる。

これら四つの方向性を提示したうえで、KKM が期待をかけていたのは、③の労働組合が企業経営に協力するという方向だった。

KKMがアメリカの労使関係システムについてこうした将来像を描いていたおよそ10年後、深刻化する労使関係システムの機能不全を前にして、Dunlop が連邦労働省と商務省が主催する「労働者・管理者関係の将来に関する委員会 (Commision on the Future of Worker-Management relations)」(通称、ダンロップ委員会)の委員長として再登場する。

この委員会の課題は大きく分けて二つだった。一つは、アメリカ企業の市場競争力を高めるために労働者を経営に巻き込んでいくための労使関係システムをどのように再構築すればよいかということだった。そしてもう一つが、労使関係システムの機能不全が進むなかで、労働組合に組織されていない低賃金の雇用労働者と、雇用されないで働く労働者の数が増えている状況で、このような人たちの労働条件の低下や雇用されていないことで不利益を被ることをどのように防げるかということだった。

委員会はこうした課題について、関連する法制度の改正が必要であることを指摘する報告書を1994年に発表した。現実の法制化にはつながらなかった。

KKM (1986) からダンロップ委員会報告 (1994) に続く流れは、アメリカにおける労使関係システムの機能不全が進むとともに、それに対応した関連法の整備がなされてこなかったことを明らかにした。その後も、団体交渉を軸とする労使関係システムは劣化を続けていったが、必要な法改正を待たずとも、現状に対応するべく新しい組織が立ち上げられ、そこに参加する個人の数が増えるという状況が起きた。これらは、KKM (1986) でもっとも可能性が低いとされた「個人を代表し組織するための新しい戦略が生まれる」ものだった。

Osterman, et al. (2001) は、そうした動向について報告するとともに、雇用労働者が労働組合を組織して団体交渉を行なうというこれまでの労使関係システムと異なる方向性を提示した。

そこであげられたのは、「労働者の権利擁護グループとその組織 (Worker Advocacy Groups and Organizations)」「移民グループ (Immigrant Group)」「産業地域社会事業団モデル (Industrial

Areas Foundation Model)」「生活賃金連盟 (Living-Wage Coalition)」「ワーク・ファミリーバランスの権利擁護 (Advocates of Work/Family Policies and Practices)」「教育、職業訓練、生涯学習組織 (Education, Training, and Lifeloong-Learning Organizations)」「職業紹介組織 (Job-Matching Organizations)」の7つである。これらの組織は、そこに所属する個人が雇用されているかどうかということをお問わない。そのうち、「移民グループ (Immigrant Group)」「産業地域社会事業団モデル (Industrial Areas Foundation Model)」「教育、職業訓練、生涯学習組織 (Education, Training, and Lifeloong-Learning Organizations)」は職業訓練を実施している。

## 第2節 労使関係システムの変化による職業訓練の二分化

これらの先行研究を受けて、労働政策研究・研修機構は2012年に労働政策研究報告書No.144「アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク」をとりまとめた。この報告書は、Osterman, et al. (2001)が取り上げた組織がどのような発展をしているか、そして、このような組織の発展がアメリカの労使関係システムをどのように変化させているのかを考察したものである。職業訓練に関して得られた知見は、KKM (1986)による労使関係システムの将来予測「③企業競争力向上を軸に労使関係システムの再編成を行なうことで、人的資源管理的手法の伸長を食い止める」と「④個人を代表し組織するための新しい戦略が生まれる」が同時に進展したことであった。

前者は、労働組合員が手にする労働条件や健康保険、年金といった社会保障の水準が低下することを防ぐために、経営環境の変化に合わせて、企業が求める職業能力の獲得を絶え間なく行なっているということである。そのために、企業が行なう職業訓練に労働組合が関与することを義務付けたNAAの下で安穩とするのではなく、職業訓練に関与できるからこそ、積極的に企業ニーズを調べ、企業側がまだその必要性に気がついていない場合は提案をすることも辞さない。そうすることで、企業側に対する労働組合の交渉力を高めるというよりは、後退を防ぐことを意図したのであった。

一方、後者は、労働組合が企業に対して交渉力を高めるというストーリーを前提としない。その理由は、こうした組織に所属する個人は労働組合員ではないか、パートタイム労働者、派遣労働者、請負労働者などのいわゆる非典型的な働き方をする人たちだからだ。労働組合がNLRAやNAAを活用して職業訓練への関与を高める一方で、企業が行なう職業訓練に関与するための法的な根拠を持たない。それだけでなく、こうした組織に所属する人たちは、企業が必要とするスキルを持つ人材像と距離がある。その理由について、Osterman (2005)は、1990年代以降にアメリカ企業が中核的な役割をする従業員に教育訓練投資を集中させる一方で、それ以外の従業員にはスキルの上昇を期待していないことを指摘している。

こうした新しい組織に所属する人の大半は、企業が提供する訓練機会に参加することができないことが普通だ。いったんそうなると、企業が求めるスキルとの接合点を失ってしまう。

なぜならば、企業は自らのおかれた経営環境に適したスキルを持つ従業員を育成するために訓練を行なうからだ。労働組合が NLRA や NAA によって訓練機会に関与する機会を持っているのとは異なり、新しい組織は職業訓練に関して、企業と合法的に交渉する機会を持たない。そのために、NLRA のもとで構築されてきた団体交渉を軸とした労使関係システムと異なるアプローチをとる。新しい組織と企業、コミュニティ組織が円卓会議（Round Table）方式でお互いの利害を調整するというものだ。

この方法であれば、団体交渉や NAA による規制は必要ない。円卓会議方式は参加する組織に上下関係をつけずに利害調整をするためのものだが、企業に参加を促すのは簡単ではない。自発的に協力するように説得できることもあるが、企業の経営方針とぶつかり合う場合には新しい組織側がそれに抵抗したうえで要求事項を提示し、円卓会議に交えるという経過をたどることになる。その方法は、メディアや行政に訴えるということや、権利擁護組織とともにデモをするといったことによる。地元政治家や商工会議所などの協力を得るということもある。そもそも円卓会議に加わることが可能な企業を見つけることができない場合は、新しい組織自らが起業家を育成することで協力者をつくりだすことも辞さない。

NLRA や NAA の下で団体交渉を軸にして労働組合が職業訓練に関与する場合と、新しい組織が円卓会議による利害調整の場を設定する場合の双方に共通することがある。それは、第一にどちらも労働者の能力の向上が労働条件の上昇につながると考えていること、そして第二に、そうした能力は企業ニーズに適合したものとなるようにブラッシュアップを続けなければならないということである。そうすることで、団体交渉であれ、円卓会議であれ、労働者側の交渉力を高めることにつなげようとするのである。

こうした労使関係システムの変化からみた職業訓練の二つの方向は、調査で訪れたミシガン州のデトロイト市の再開発事業と、コミュニティ・カレッジのなかにもみることができる。

### **第3節 デトロイト市の再開発事業と雇用創出、職業訓練**

デトロイト市は 2013 年 7 月 18 日、連邦破産法第 9 条の適用を申請した。年間 1 億 2000 万ドルのキャッシュ・フロー不足と 3 億 8600 万ドルの財政赤字を市政府が出したためである。黒人と白人の人種間の対立を発端とする 1967 年の黒人暴動がもたらした荒廃から復興する有効な手段をもたずにきたことで人口が減少してきたが、それにあわせて市職員の数を削減してきたことで、退職者の健康保険と年金の負担額が市財政を圧迫したことが原因だった。

市内にあった自動車工場やショッピング街、住宅は中心部から離れ、大デトロイト圏と呼ばれる郊外に移転した。暴動が起きる前のデトロイトの人口は 200 万人に迫ったが、現在は 70 万人ほどである。打ち捨てられたビル群、空き家が市内の中心の大通りを一本入ると続いている。放火されたあとに片付けられて空き地になっている場所も多い。

市内に残った人の多くは貧困層である。ミシガン州の世帯年収中央値が 4.8 万ドルを超えるのに対して、デトロイト市では 2.8 万ドル弱と、半分程度でしかない。貧困ライン以下の



人口比率は、ミシガン州の 15.7%に対して、デトロイト市は 36.2%にのぼる。

Sugrue (1996) は、デトロイト市に黒人差別が根強く残っていることを明らかにしている。労働組合を弾圧するため、フォードが黒人労働者に労組の活動を報告させて白人の憎悪が黒人に向かったことや、市内中心部から 1 マイルごとに走る環状道路の外側に黒人の居住区を追いやっていったこと、高速道路の建設を理由として貧困層の住宅を立ち退かせたこと、第二次世界大戦後に復員兵に提供されるはずの住居や職業訓練機会から黒人を排除したこと、など多岐にわたる。その象徴として、居住する地域を分断した道路、8 (エイト) マイルがある。ここを隔てて内側が電気、水道、ガスの設備が整う都市だったが、黒人は 8 マイルの内側で土地を購入することを許されなかった。その外側に自前で家を立てて住むことを余儀なくされたのである。

1967 年 7 月、警官が黒人少年に暴力を振るったことに抗議する人々が警官隊と衝突して暴動が始まり、大統領が派遣した州兵によって鎮圧された。そのときに市内、中心部の商店やオフィスビルの多くが破壊されて廃墟となった。それ以降は、8 マイルの内側が黒人、外側がミドルクラスの白人が暮らすというように、それまでの状況が反転した。内側に暮らす黒人の大半は貧困層であり、現在もその状況はほとんど改善されていない。市内の人種構成は黒人が 8 割を占めるなど、全米平均の 15%程度と比較すればはるかに高い。

だから、デトロイト市が抱える問題は、流出し続ける人口のなかで、どのように行政サービスの規模を合わせていくことができるのかということがまずある。人口が多かった時に抱えていた公務員の数は削減せざるを得ず、もともと貧困層が多い地域なので、高い税収は期待できない。退職した公務員の数よりも現役公務員の数のほうがはるかに少ない。人口と税収が減少し続ける限り、退職した公務員の年金や健康保険の支払いが大きな負担としてのしかかる。なにより、1967 年を頂点として存在し続けている人種差別にまつわる問題を解決して、人口を再び増加に転じさせるとともに、税収を増やすように雇用を創出することが必要である。

デトロイト市は、2005 年にメジャーリーグベースボールのオールスターゲーム、翌年の 2006 年にはアメリカン・フットボールの優勝決定戦スーパーボールと野球の優勝決定戦ワールドシリーズの舞台になった。それをきっかけにして、野球場とアメリカン・フットボールのスタジアム周辺には宿泊施設やレストラン、オフィスビル、住宅が新設された。しかし、そのような動きは一部分にとどまっている。市の大半は 1960 年代の荒廃から手付かずのままである。

行政サービスの低下も続いている。1904 年開園の水族館と植物園は 2005 年に財政不足から閉園となった。スクールバスの本数やごみ収集の回数も減った。歴史的に価値が高い建造物は、予算不足のために改修されることなく、朽ちている。人口は、最盛期の 1950 年代と比べて約 6 割減となった。とくに近年の減少幅が大きく、2000 年代だけで 30%近くも減少している。

## 1 円卓会議による雇用創出

貧困や人口流出という状況のために、たとえば大企業を誘致することで雇用を産み出すという方法は効果が無い。その点に関して、デトロイト市政府でコミュニティ開発の専門家として働くブライアン・エリソン氏 (Brian Ellison) は、「大企業が雇うのは市外の労働者ばかりだ。カギになるのは地元で根ざした中小企業の育成だ」と指摘する。

その理由は、学歴やスキルレベルの違いが大きい。中間、富裕層が大デトロイト圏へ流出したため、市内の世帯年収や大学進学率はデトロイト圏に遠く及ばない。したがって、市の中心部に大企業が進出したとしても、市内の労働者が雇用される可能性は低いという。

エリソン氏はデトロイト市近郊でミドルクラスが大半を占めるサウスフィールド市の出身だ。この地域にはアフリカ系が少数であり、差別も経験した。デトロイト市中心部のウェイ州立大学を卒業し、数年間は社会科教師として働いた。そののち、コミュニティ開発を行なう NPO で専門家として働いた経験を必要とされて、2年間の年限で市政府に臨時のポストを得た。採用された部門はビルのメンテナンスを行なう部局である。

商用ビルとして必要なさまざまな基準に関する検査や許認可を発行する手続きを行なう。エリソン氏はそこで、長い間、使われていなかったビルの持ち主と事務所や事業所を必要とする起業家、起業に出資する投資家とをつなぎ合わせる、という仕事をしている。

インタビューを行なったのは、市内中心部の「コーナー・カフェ」という名前のカフェだが、エリソン氏によれば、ここにさまざまなアイデアをもった起業家が全米中から集まっているという。ほかの大都市とくらべて、荒廃していた期間が長かったために成功のチャンスが大きいとのことだった。事業立ち上げのための資金がわずかで済むということもある。「かつてのシリコンバレーのように、チャンスを求めて多くの若者が集まってくる」のだという。

「コーナー・カフェ」には、「デトロイト・スープ」というマイクロ・ファンドや起業家をつなぐ組織の代表を勤める女性がよくあられ、この場所に集まる人をつなげているという。

デトロイト市は、エリソン氏のような NPO 出身者を活用して、起業家と投資家、使われていないビルのオーナーとを結びつける円卓会議の場を設定することを試みている。エリソン氏は、使われていないビルをリノベートして、レストラン、デザインスタジオ、縫製工場、ダンスやフェンシング教室といった地元で密着した起業を支援する。さまざまな起業家のアイデアを投資家とつなげるとともに、使われていないビルのオーナーと掛けあつて、破格値で賃貸契約を結べるようにするとともに、そのビルの使用に関する許認可をとれるように手続きをすすめている。

手がけた事業の一つに、レストラン労働者のワーカー・センター、ロック・ミシガンが立ち上げたレストランがある。労働政策研究報告書 No.144「アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク」にも 2011 年に訪問調査を行なった際の記録が掲載されている。そのときには、ニューヨークにあるロック・ニューヨークが先行してレストランを運営しており、デトロイ

トにも同種のレストランを計画中とのことだった。

ロック・ニューヨークのレストランは、イタリアの共同組合とアメリカ国内の寄付金財団からの出資金により開業され、メンバーの職業訓練の場として活用されていた。

デトロイトでレストランを立ち上げることは、ニューヨークとは異なる意味を持つ。市内が荒廃しているために、レストランの数が少ない。失業者の数はニューヨークの比ではなく多い。職業訓練だけでなく、雇用創出につながるからこそ、エリソン氏が市行政としてレストランの立ち上げを支援するのである。

ロックはニューヨーク市で誕生し、賃金未払いやチップを分配しないといった経営者から、労働者の権利を守る組織としてスタートして、労働者の能力を育成するとともに、資格を認定して賃金上昇の道筋をつけることへ事業を拡大してきた。市や州政府、地元メディア、労働組合などと協力関係を構築しつつ、職業訓練や資格を認定し、有資格者に対する賃金額の基準をつくるために、レストラン経営者と協力関係を構築してきたのである。これは、団体交渉の手続きを経ない、利害関係者が集う円卓会議による問題解決の方法と言える。

ロック・ミシガンは、雇用創出のために起業したが、食材の調達においても新しい視点を持った。食材をつくる農家を育成するという方法をあみだしたのである。

荒廃が進んで空き地となった市内の土地を農地として転用するとともに、農家のなり手を募り、健康に安全な無農薬野菜作りを委託した。収穫された野菜を他のレストランや食材店にも卸すようにもした。つまり、レストランで働くという雇用を産み出すだけでなく、農家のなり手をつくるというかたちでも就業の場を生み出しているのである。

ロック・ミシガンは、ニューヨークと同様に、従業員に職業訓練を実施することで資格を認定し、賃金を上昇させる事業を展開している。デトロイト市はそもそも雇用先となるレストランが少ないことから、自分たちがレストランを立ち上げるだけでなく、新しくレストランを立ち上げるためのアントレプレナー講習も実施している。こうした事業にも、エリソン氏は協力している。

さらに、ロック・ミシガンは事業展開を有利にすすめるために、積極的に市および州議会議員、労働組合、商業会議所との連携を進めている。つまり、ワーカーセンター、政治家、労働組合、商業会議所、レストラン経営者、コミュニティ組織、行政という幅の広い円卓会議の構築を進めているのである。

## 2 商業会議所と SEMCOG

デトロイト商業会議所も、円卓会議の機能を持つ。

労働力開発上級部長、グレゴリー・ハンデル氏（Gregory M.Handel）によれば、「企業が3人の求人を出しても、要件にあう応募者が一人だけ、ということも珍しくない」という。求める人材のスキルレベルと求職者とのミスマッチが大きいことが商業会議所に加盟する企業にとっての切実な問題になっている。

その主たる原因は、企業が求める水準の能力を得ることができるための基礎学力が低下していることである。会員企業は大デトロイト圏を含んでいるために、課題はデトロイト市内のことだけではない。しかし、商業会議所はデトロイト市の荒廃からの復興という社会的役割を担っており、そのために市内の学生の教育支援が必要だと考えているのである。具体的には、市内在住の世帯に限って、大学進学資金の援助を行なっている。これにより、子どもを大学に進学させることが経済的に難しい家庭が市内に移り住むように促し、人口流出に歯止めがかかることを期待しているのである。

この活動のために、会員企業が従業員に求めるスキルや学力のニーズを調査するとともに、教育機関とも提携関係を構築している。商業会議所は、企業の単なる寄り合いではなく、地域振興のための提案を会員企業に対して行なう機能を持つとハンデル氏は説明する。

地域の行政機関をつなぐ円卓会議的機能を持つ組織に、南東ミシガン政府協議会（SEMCOG）もある。アメリカといえば、地方分権化が進んだ国というイメージがあるが、分権化が進めば、州、市、郡といったレベルでそれぞれの行政組織が孤立し、連携した事業が行なえなくなる可能性があるという弊害がつかまとう。そのために、民主党連邦議員が先導して、各地に行政組織をつなぎ合わせる組織を立ち上げた。その一つが SEMCOG である。学校教育、職業訓練、企業の求めるニーズの把握など、地域の壁をまたいでつなぎ合わせている。行政組織のほか、企業、労働組合、学校、コミュニティ組織がメンバーとなり、さまざまな調整を行なう。たとえば、行政区域をまたぐ地域をつなぐ公共交通機関の建設の調整なども行なっている。

### 3 団体交渉を軸とする職業訓練とコミュニティ・カレッジ

地域の職業訓練を担うコミュニティ・カレッジも円卓会議の機能を持つ。

ランシング市とカラマズー市の二つのコミュニティ・カレッジを調査では訪れた。ランシング市には自動車企業 GM の工場があり、コミュニティ・カレッジを従業員の職業訓練に利用している。カラマズー市にはファイザー製薬の関連企業や自動車部品メーカーの工場、人材派遣マンパワー社があり、やはり、これらの企業が職業訓練の場として活用している。GM や自動車部品メーカーは労働組合に組織化されている。

この二つのコミュニティ・カレッジはどちらも、企業ニーズに基づいた職業訓練を行なっている。講義や実習を行なう教室には企業のロゴがついたステッカーがはってあるほか、講義や実習で利用するコンピューターや旋盤、ロボットといった機材やソフトウェアが企業から無償提供され、講師も企業から派遣される。受講生の大半は、実際に企業で働いている従業員である。GM や自動車部品メーカーは労働組合に組織化されているため、労働組合員が受講生ということになる。つまり、この職業訓練は企業と労働組合の団体交渉、もしくは NAA に基づいたものである。

アメリカの場合、職業訓練は日本のように企業内だけで行なうのではなく、労使が共同で

設立した訓練センターやコミュニティ・カレッジを用いることが普通である。そこでは、企業から派遣された講師が自分たちの工場で使用している機材を用いて実習を行なう。企業で必要な能力を獲得したことを証明するために、コミュニティ・カレッジが資格認定を行なうのである。

こうした訓練によって求められる能力は、高度化を続けている。たとえば、旋盤と言っても、それは熟練した技能ではなく、コンピューターが組み合わさったメカトロニクスの機械を自在に操るといようなことになってきた。したがって、電子工学の知識を習得するための講義がコミュニティ・カレッジには用意されている。自動車の組み立てには、従業員同士の連携が欠かせないが、そのために必要な能力を育成するための講義もある。

カラマズー市のコミュニティ・カレッジでも、単なる熟練作業よりも高度な能力を習得するための講義を用意しているほか、製薬会社が本拠を構えているということもあり、起業家を誘致、育成するために研究や事務を行なうためのスペースを提供している。

双方のコミュニティ・カレッジに共通することは、労働組合員もしくは企業の従業員に向けた講義内容がかなり高度なものということである。たとえば、高卒レベルで読み書き、計算がままならない人を就職に結びつけるようなものではない。

その点に関し、カラマズー市にあるアップジョン雇用調査研究所でインタビューを行なったところでは、就職活動に結びつける職業訓練を行なっても人材派遣企業に採用されて、自動車部品組み立て企業に送られてしまうということが多いとしており、団体交渉とNAAを基軸とした職業訓練が高度化する状況とそれ以外とのギャップが広がっている姿がうかがえる。

#### **第4節 AFL-CIO、2013年全国大会にみる団体交渉を基軸としない新しい展開**

ニューディール期に構築された団体交渉とNAAを基軸とする職業訓練の持つ役割は消えたわけではない。国際市場競争が激しさを増すなかで、高度な能力を必要とする企業とその能力によって自らの交渉力や労働条件、社会保障水準を維持することは、労働組合に組織化されている企業と労働組合員の双方にとって重要性を増している。

しかし、労働組合組織率が低下の一途をたどり、民間企業においては7%弱の組織率しかない現在において、労働組合の社会に対する影響力は下降するばかりである。こうしたなかで、アメリカ労働総同盟・産業別組合会議（AFL-CIO）は団体交渉を基軸としないとする方針転換を2013年9月の全国大会で明らかにした。

その点に関し、アナ・アベンダーノ（Ana Avendaño）会長補佐にインタビューを行なった。

AFL-CIOの大会には、「成長、イノベーション、政治的行動委員会」「グローバル経済における繁栄を享受する委員会」「コミュニティ・パートナーシップと草の根の力委員会」「女性労働委員会」「公民権および人権委員会」という五つの準備委員会が設置され、アベンダーノ氏は、「コミュニティ・パートナーシップと草の根の力委員会」の責任者だった。

委員会は大会の一年ほど前から発足し、アベンダーノ氏はコミュニティと労働組合との連

携の道を模索するために、全米中をまわった。

コミュニティとの協議の場には、1人か2人の労働組合関係者しか集まらず、圧倒的多数はコミュニティ組織の人たちだったという。彼らに労働組合の印象を尋ねると、「労働組合員の経済的利益しか求めている内向きな組織だ」との印象をもっていた。

アベンダーノ氏が考える、労働組合とコミュニティ組織との連携は次のようなものである。

コン・エジソン社は電力会社として、ウォール街を含むニューヨーク市地域に電力を供給していた。労働組合に組織化されているが、労働協約改訂にあたって、健康保険と年金水準の切り下げを労働組合側に提示した。労働組合側は抵抗したが、企業側は一切の妥協をせず、労働組合側が一方的に譲歩せざるを得なかった。

その一方で、コン・エジソン社から電力を供給されている地域の一つ、ワシントンハイツは、ウォール街が夜中の12時から朝の7時まで電力を使用可能にするために、停電にされることが頻繁にあった。人口は10万人で、低所得者層が多く居住している。夏に停電になると、エアコンや冷蔵庫が使えなくなる。それは高齢者や幼児にとって健康や食の安全が脅かされることを意味していた。ワシントンハイツのコミュニティ組織は、この問題について抗議の声をあげていたが、労働組合がこうしたコミュニティ組織と連携することで、団体交渉の限界を突破する可能性があったとアベンダーノ氏は言う。しかし、連携を構築することは叶わなかった。この失敗が教訓になったという。

「コミュニティ・パートナーシップと草の根の力委員会」は、政策、法務、コミュニケーション、公共政策、ソーシャルメディアなど、AFL-CIOのすべての部門から参加者を募った。これは、労働組合ではない組織の代表や学識経験者など、外部の人材も委員会メンバーに加えた社会的対話の機会となったとする。

これらは、AFL-CIO大会の第16決議として取りまとめられて採択された。

そのなかで、コミュニティとの連携は次のように記されている。

「過去10年間にわたるマクロ経済の変化は全国のコミュニティを危機に追いやった。すべての人の経済的な安全は脅かされ、わたしたちの社会の深い分断と不平等は加速する一方だ。苦境にいる労働者は、同じく苦境にあるコミュニティと密接に織り合うことは状況からみて必然だ。労働組合はコミュニティ・パートナーと手を取り合わなければならないし、このような経済のトレンドを反転させて、健全な民主主義と参加型の社会、強くて安全な近隣と、人種・民族・性の平等を作り上げることで、誰にとっても機会をつくらなければならない」

こうした前提にもとづいて、労働組合とコミュニティが互いに学び合い続ける「learning organization（学習する組織）」となることを第一に掲げ、次の5つの具体策を提示した。

- ① 労働組合とコミュニティ組織は、役員からスタッフに至るまで参加するインターンシップと交換プログラムを立ち上げる。

- ② 経済分析と、メンバーの権利を守るために効果的な素材やビデオ資料の作成を共同で行なう。
- ③ 「労働組合・コミュニティ、リーダーシップ研究所」を立ち上げ、お互いのベストプラクティスを集めるとともに、共同でトレーニングプログラムを開始する。
- ④ 労働組合とパートナーシップ協定を結ぶコミュニティ組織は、公民権、社会正義、宗教、環境、女性の権利向上、ワーカーセンター、移民の権利擁護、LGBTQ（多様な性）、退職者、学生と若年労働者の組織などとする。
- ⑤ 労働組合員とコミュニティ組織のメンバーが情報を共有するウェブサイトを立て上げる。そして、労働組合員がコミュニティ組織でボランティアとして活動することを後押しする。

これらを実行する具体的な責任は、州単位の AFL-CIO 支部（State Federation）と、（地域単位の）中央労働評議会（Central Labor Council）が負う。活動を金銭的に支える基金として「21 世紀のための労働改革基金（略称：LIFT）」も設立された。

労働組合ではない組織を AFL-CIO の意思決定過程に加える決定も同時になされている。その組織は、環境保護団体の「シエラクラブ」、「全米黒人地位向上協会（NAACP）」、ラテン系アメリカ人組織「全国ラ・ラザ協議会（the National Council of La Raza）」、働く女性のための組織「Moms Rising」、そして大学生の組織「搾取職場に反対する学生連盟（United Students Against Sweatshop）」などである。

シエラクラブは 130 万人の会員を擁しており、2006 年に USW（全米鉄鋼労組）とブルー・グリーン同盟というパートナーシップ協定を結んでいる。その内容は、風力や太陽光などの環境に配慮したエネルギーを活用した産業を育成することで雇用を創出しようというものである。USW は、2009 年にスペインの労働者共同組合モンドラゴン社との提携契約を結び、クリーブランド市とフィラデルフィア市で労働者共同組合型の企業を立ち上げている。

NAACP は 1960 年代に公民権運動を主導し、現在も会員数は 30 万人を数えている。

全国ラ・ラザ協議会（the National Council of La Raza）は 1968 年設立で、全米でおよそ 300 のラテン系の移民コミュニティ組織を束ねている。

Moms Rising の設立は 2006 年で、ワシントン D.C で放送されていた同名の AM ラジオ番組がきっかけとなっており、学校教育問題や子育てと仕事との両立といった問題で労働組合と協力関係を構築してきた。

搾取職場に反対する学生連盟の設立は 1997 年で、全米 150 のキャンパスに支部を持つ。大学内で働く低賃金労働者の権利擁護や、グローバル企業による低賃金労働者の活用などに対して抗議活動を行なうとともに、労働組合と歩調を合わせた運動を展開している。

AFL-CIO が意思決定過程にも参加を求めるとしたこれらの組織は、労働組合ではないために団体交渉という基盤をこれまでもってこなかった。メンバーが同じ職場にいないというこ

とや、そもそも雇われて働いている人をメンバーとする労働組合の要件に合致しないからだ。そのかわりに、メディアを積極的に活用する、政治家にロビー活動を展開する、デモを行って世論に訴える、企業や労働組合を円卓会議の場に参加させるという方法で関係者の利害を調整してきた。こうした組織をパートナーとすることに関して、「もはや団体交渉を運動の中心に据えないということか」と問いかけたところ、「そうだ」とアベンダーノ氏は回答した。それは、労働組合員だけではなく、働いている人やその家族、つまり人びとすべてに広く門戸を広げる組織に労働組合になることを意味するという。

アベンダーノ氏は、リチャード・トラムカ (Richard Trumka) AFL-CIO 会長の言葉を引用して、「団体交渉は不平等をなくすための最も良い方法の一つだが、試すことになる別の方法がある。変化は痛みを伴うが良いものだ。それは、長く続くアメリカの労働運動の歴史のなかで、現代に適するように、我々自身を再定義するものだ。それが今までと違っていているからといって、もはや役には立たない昔ながらのことを続けることはできない」と答えた。

トラムカ氏は、炭鉱労組 (United Mine Workers) 出身で、1989 年から 90 年にかけて、テネシー州ピットソン炭鉱でストライキがあったときの炭鉱労組側の責任者を務めていた。このストライキは、退職者の年金や健康保険の水準を引き下げようとする会社側とそれを防ごうとした炭鉱労組の対立を原因としていたが、労働組合員だけでなくその家族や地域住民も巻き込んだものとなっていた。このときに、全国から労働組合やコミュニティ組織、宗教組織などが支援のために結集した。さまざまな組織と連携したことがトラムカ会長の AFL-CIO の新しい方針を打ち出す原体験になった。

こうしたパートナーの一つに、AFL-CIO が自ら立ち上げた NPO「ワーキング・アメリカ」がある。2003 年に 11 州に限定して始めたもので、労働組合に入っていない人を対象に組織化をすすめている。

労働組合を組織するという意味で捉えられることが多い組織化という用語は、オルグというカタカナで表現されることが日本では多いが、英語で Organize といえば、台所を整理して使いやすくするという意味から、人々をまとめるといったことまで幅広い意味を含む。したがって、本章では「組織化」という用語を、労働組合ではない組織である「ワーキング・アメリカ」に対しても使うこととする。

ワーキング・アメリカの組織化は、キャンバサーという組織化担当者が家々の戸口を一軒ずつ叩いて勧誘していくことから始まる。賛同者は 5 ドルの年会費を払う。メンバーは、コミュニティ・アクション・チームに参加して、毎週行なわれる会合に参加する。そこで、スタッフやキャンバサーとともに、取り組むべき課題や、その課題の解決のために具体的に何をすべきか、どうやって他のメンバーを巻き込んでいくか、について議論を交わす。地域の労働組合と「ワーキング・アメリカ」の共同による教育プログラムを実施したり、労働組合が「ワーキング・アメリカ」のメンバーの仕事に関連した問題をサポートする。「ワーキング・アメリカ」には現在のところ 320 万人の会員がおり、活動範囲を 11 州から全米 50 州へ



拡大することを AFL-CIO は計画している。

AFL-CIO は労働組合の全国組織（ナショナル・センター）として、これまで個人を直接のメンバーにしてこなかったが、トラムカ会長は、「労働運動はもはや交渉単位や職場だけでは生き残ることができない」としている。

AFL-CIO が、2013 年の全国大会であらわしたのは、団体交渉を基軸としたこれまでの労使関係システムから、団体交渉を基軸としない世界へ歩み出す姿である。

## 第5節 まとめ

調査では、連邦労働省も訪れた。連邦労働省の職業訓練に関する基本的な姿勢は、団体交渉と NAA の下で、労働組合と企業が職業訓練について利害を調整することを基盤とし、州ごとに行なうさまざまな職業訓練プログラムに助成金を流すことである。

AFL-CIO が新しい方針を打ち出したことや、新しい労働組織が台頭している状況に、連邦労働省も無策ではない。新しい労働組織の活動に関わった経験を持つ担当者を採用し、コミュニティ組織と連携をはかる方法を模索中である。将来的にこうした新しい組織を通じた職業訓練が有効になるのではないかということであった。

その理由には、就労証明書を持たずに働いている移民労働者に就労許可を認めるという移民法改革が行われれば、低賃金、低スキルの状態で働いている多数の移民労働者へ職業訓練を行なわざるを得なくなるからだという。リベラル系シンクタンク、ピュー・リサーチ・センターによれば、こうした移民労働者の数は 1000 万人以上である（“Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed”, New estimate:11.7million in 2012, Sep.23, 20B, Pew Research center）。

これまで、連邦労働省が職業訓練の対象としてきたのは、雇用労働者もしくは失業中の労働者だが、雇われずに働く独立労働者と呼ばれる人たちの数が増加中であり、彼らの職業訓練をどのようにするのかということが喫緊の課題となっている。これらの変化は、団体交渉を軸においた世界や、雇用労働という世界を中心に職業訓練を想定することが難しくなっていることを表している。

AFL-CIO もその状況に合わせてようと変化を続けてきており、地域単位の AFL-CIO の下部組織、中央労働評議会（Central Labor Council）で、労働組合でない組織をメンバーに加える試みが進んでいる。また、労働組合とさまざまな組織をつなげる中間組織や、経済情勢の分析や情報発信を行なう経済政策研究所（Economic Policy Institute）を 1986 年に立ち上げるようになっている。

こうした状況が明らかにしたのは、個人と組織の関係、組織と組織の関係は不変であり続けることはないということである。現在進行しているのは、社会情勢や経営環境に合わせて企業の人事管理の姿が変化し、かつては企業が保障していた労働条件や年金、健康保険、職業訓練などの恩恵に預かることのできない労働者の数が続出していることだ。労働組合と企

業の行なう団体交渉の波及効果も、労働組合組織率の低下や、労働組合による企業競争力向上への適応、雇われずに働く人の増加などにより、低下の一途をたどっている。

こうした状況のなかで、新しい組織が次々と誕生し、そうした組織と AFL-CIO が提携関係と結ぶとともに、「交渉単位や職場だけでは生き残れない」とした方針を打ち出したことは、Dunlop (1958) が提示した、団体交渉を軸に企業、労働組合、政府が階層的な構造のなかで利害調整を行なうというモデルから、新しい労使関係システムへと移ろうとしている状況をあらわすものである。それは Commons (1934) が、個人と組織の関係に注目し、個人と組織、組織と組織の間の利害を調整するための慣習が制度化することにより、ワーキング・ルールができあがろうとする状況へと回帰しているとみることができるだろう。

そのなかで、職業訓練がどのように位置づけられていくのか、新しい組織やそこに属する個人、そして企業に雇われて働いている労働者やそうした企業を組織する労働組合が、これからどのように職業訓練に関わっていくか、継続的な調査が必要であろう。

## 参考文献

- AFL-CIO (2013) Proposed Resolutions and Constitutional Amendments.
- Commons, John R., (1934) Institutional Economics, The University of Wisconsin Press.
- Dunlop, John T. (1958) Industrial Relations System, Holt.
- Kochan, Thomas A., Katz, Harry C., Mckersie, Robert B. (1986) The Transformation of American Industrial Relations, Basic Books.
- Osterman, Paul., (2005) Employment and Training Policies: New Directions For Less Skilled Adults, Paper Prepared for Urban Institute Conference “Workforce Policies for the Next Decade and Beyond”.
- Osterman, Paul., (2008) Improving the Quality of Low-Wage Work: The Current American Experience, International Labour Review, vol. 147.
- Osterman, Paul., Kochan, Thomas A., Locke, Richard M., Piore Michael J., (2001) Working in America- A Blue Print For The New Labor Market, MIT Press.
- Sugrue, Thomas J., (1996) The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit, Princeton Univ Pr. (邦訳 川島正樹訳、トーマス・J・スグルー著 (2002) 『アメリカの都市危機と「アンダークラス」』明石書店)
- 遠藤公詞・筒井美紀・山崎憲 (2012) 『仕事と暮らしを取りもどす——社会正義のアメリカ』、岩波書店。
- 労働政策研究・研修機構編 (2013) 『労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイジング・モデルの活用に関する調査』(JILPT 海外労働情報)
- 労働政策研究・研修機構編 (2012) 『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』(労働政策研究報告書 No.114)

## 第2章 コミュニティ組織（Community Organization）と職業訓練・職業紹介

### 第1節 「コミュニティ・オーガナイズング」とは

「コミュニティ・オーガナイズング（Community Organizing）」とは、コミュニティ住民が協力して、その共有する利益のために運動するようになることである。コミュニティ住民の所得水準は、明確に記述されることはないけれども、実際は、低い水準であることが想定されている。運動形態の多様さについては後述する。

「コミュニティ・オーガナイザー（Community Organizer）」の役割は、このプロセスのなかで、コミュニティ住民のリーダーを育て、連携と一体化を促進し、運動の発展を援助することである。なお注意しておく、コミュニティ・オーガナイザーは、コミュニティ住民のリーダーではない。リーダーを育てるのがオーガナイザーである。両者は別のものとして、明確に区別されている。この区分が明確なことに注意したい。

コミュニティ・オーガナイズングの結果として、恒常的な組織が形成されると、それが「コミュニティ組織（Community Organization）」である。

コミュニティから始まるこれらの用語を、アメリカ各地の各組織を訪問調査した時に、私たちは繰り返し耳にした。そして、コミュニティ・オーガナイズングについては、そのハウツー本に近い実用書・教授書が多種多様に刊行されていることを知った。また、大学の正規授業科目であることも珍しくなく、その専任の教授がいることも知った。

これらの用語について概観しておきたい。もっとも、これらの用語をどう理解するかは、現代社会をどう認識するかの根幹に関わると思われる（本節2「コミュニティ・オーガナイズング」の社会観を参照のこと）。また、日本語での既存の研究業績が十分にあるとは言いがたい。したがって、概観は容易なことでない。概観のための手がかりを提供する記述にとどまらざるをえない。

#### 1 コミュニティ・オーガナイズングとコミュニティ・オーガナイザー

これら用語のうちで中心になるのは「コミュニティ・オーガナイズング」ないし「コミュニティ・オーガナイザー」と思われる。

##### （1）略史

これら用語を、ここで説明する意味ではじめて使用したのは、いいかえると「コミュニティ・オーガナイズング」をアメリカで意識的に開始したのは、ソウル・アリンスキー氏（Saul Alinsky 1909-1972）であった。彼の主著は Alinsky[1946、1971]である。彼は産業地域社会事業団（IAF、Industrial Area Foundation）を1940年に設立し、コミュニティ・オーガナイザーの育成と訓練をはじめた。

彼の1972年の急死後も、コミュニティ・オーガナイズングは発展していった。アリンスキ

一氏の産業地域社会事業団（IAF）の流れ、ないし、そこで育成された多数のコミュニティ・オーガナイザーからは、多数のコミュニティ組織が分化し生成していった。産業地域社会事業団（IAF）は現在も存続して隆盛であるが、その性格は、アリンスキー氏生前の時期のそれからは変化しているとの説もある。もっとも、その説の可否はここで検討できない。また、アリンスキー氏の流れをくまない他の社会団体や社会運動も、アリンスキー氏の流れのコミュニティ・オーガナイズングから大きな影響を受け、それぞれのコミュニティ・オーガナイズングを発展させていった。現在のアメリカ社会では、コミュニティ・オーガナイズングの考え方の影響を受けていない社会団体はほとんど存在しないといっても言い過ぎでないだろう。

## （２）２つのタイプ

現在のアメリカでは、コミュニティ組織とコミュニティ・オーガナイズングの手法について、それらを２つのタイプに大まかに区分することが通説である<sup>19</sup>。

第１タイプは、コミュニティ住民が個人として組織メンバーとなり、会費を納入するタイプのコミュニティ組織である。オーガナイズング手法としては、コミュニティ住民の戸別訪問（door knocking）を重視し、個人をオーガナイズングの対象とする。第１タイプは、社会運動・労働組合・政治活動との連携にも熱心である。第１タイプの代表例は、ACORN（Association of Community Organizations for Reform Now、1970-2010）という全アメリカ連合組織の傘下にある諸組織であった。ACORNは2010年に解散したが、傘下の組織のいくつかは名前を変更して存続している<sup>20</sup>。ACORN以外にも、CCC（Center for Community Change）<sup>21</sup>やWorking Partnerships USA<sup>22</sup>など、同じタイプのコミュニティ組織が少なくない。

第２タイプは、組織を組織するタイプのコミュニティ組織である。メンバーとなった組織が会費を納入する。そしてメンバーとなる組織は、非常に多くの場合、信仰ベース組織（Faith-based Organization、または教会信徒ベース組織 Congregation-based Organization という）が多数となる。信仰ベース組織には、キリスト教の各派はもちろんのこと、イスラム教や仏教などの他宗派の教会なども含まれる。第２タイプは、社会運動や労働組合と距離がある組織も多く、政治活動は、これら組織の内国歳入法典上の規定によって、不許可である。第２タイプの代表例は、産業地域社会事業団（IAF）、ガマリエル財団、PICO、DART などという全アメリカ連合組織の傘下にある諸組織である。組織を組織するので、カバーする住民は多数になり、多額の会費も集めやすい。しかし、住民との結びつきは第１のタイプよりも

<sup>19</sup> Swarts(2008)ほか。また、Wade Rathke 談（2012年8月20日、労働政策研究・研修機構編(2013)『労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイズング・モデルの活用に関する調査』）。

<sup>20</sup> 労働政策研究・研修機構編(2013)『労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイズング・モデルの活用に関する調査』

<sup>21</sup> <http://www.communitychange.org/> 2014年1月11日アクセス。

<sup>22</sup> <http://www.wpusa.org/> 2014年1月11日アクセス。



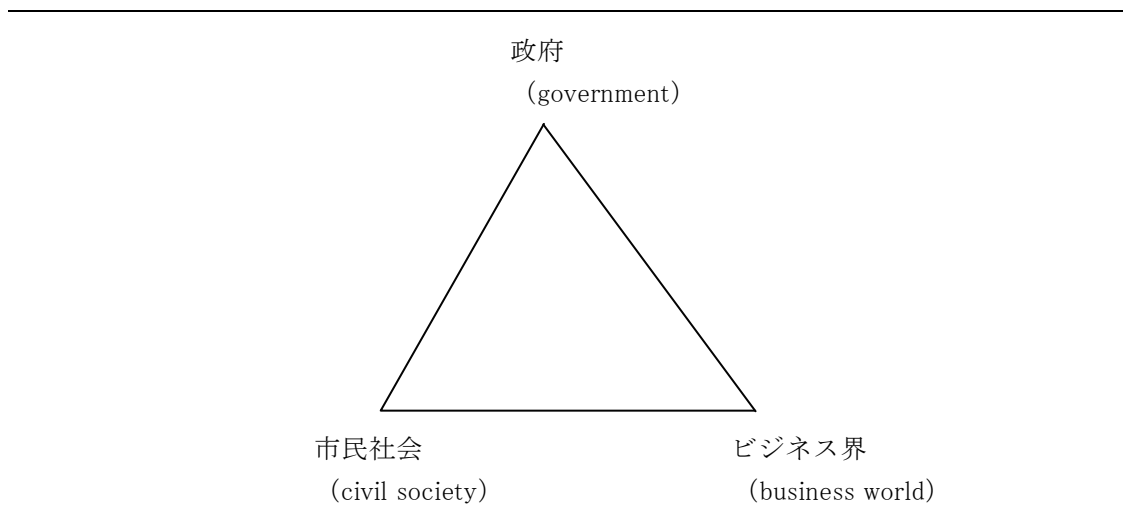
## 2 「コミュニティ・オーガナイズング」の社会観

「コミュニティ・オーガナイズング」「コミュニティ・オーガナイザー」「コミュニティ組織」との用語は、アリンスキー以来の用語という点で、アメリカ的な概念である。しかし、それだけでなく、その社会観の点でも、アメリカ的な概念である。これを確認しておきたい。

### (1) アメリカに一般的な社会観

アメリカに一般的な社会観は、下記図表 2-2 の三角形に示される。この三角形は、トム・レンツ氏 (Tom Lentz) からコミュニティ・オーガナイズングの意味を説明されたときに、レンツ氏より図示されたものである<sup>23</sup>。これをアメリカ三角形社会観と呼ぼう。アメリカ三角形社会観は日本における一般的な二項社会観とは違うので、遠藤には新鮮な図示であった。その後、アメリカの各種の文献に目をとおすと、ほぼ例外なく、アメリカ三角形社会観が前提されていることを知った (たとえば、Gecan[2002]chap.10、Salamon & Anheier[1997])。また、非営利団体の意味と社会的位置をめぐって、アメリカとヨーロッパ諸国の非営利団体ないし第3セクターの研究者の間にあるよく知られた認識の違いに、このアメリカ三角形社会観が関係することも知った。以下、説明したい。

図表 2-2 アメリカに一般的な三角形社会観



出所：Tom Lentzインタビュー (2012年1月9日 シカゴ)

アメリカ三角形社会観では、「コミュニティ・オーガナイズング」「コミュニティ・オーガナイザー」「コミュニティ組織」は「市民社会」の中に含まれる。「市民社会」は「政府」でないことはもちろん、「ビジネス界」とも区別されている。なお、「ビジネス界」は「市場」といいかえてもよいであろう。

<sup>23</sup> レンツ氏インタビュー (2012年1月9日 シカゴ)。レンツ氏は、United Power for Action and Justice (IAF 傘下のシカゴにあるコミュニティ組織) の首席オーガナイザーである。

英語版 Wikipedia における「市民社会 (civil society)」の説明は、アメリカ三角形社会観をまさに前提している説明である。その説明によれば、「市民社会」に所属するものは、家族のほか、「コミュニティ組織」はもちろんのこと、とくに重要なものを例示から拾うと、たとえば、財団、教会、宗教団体、NPO や NGO、社会的企業、労働組合、などである。

これに付言すると、新しいコミュニティ組織であるワーカーセンターは、当然にも「市民社会」の組織である。「市民社会」の組織として、政府やビジネス界にたいして「主張」し「直接行動」をとるのである。

## (2) 日本に一般的な二項社会観との違い

日本に一般的な社会観は、「市民社会」と「政府」の二項からなる社会とあってよい。アメリカ三角形社会観との違いは、日本の二項社会観は「市民社会」を未分化とすることである。アメリカ三角形社会観では、「市民社会」と「ビジネス界」は明確に分離しているが、日本の二項社会観では、この両者が分離せず、渾然一体化しているのである。

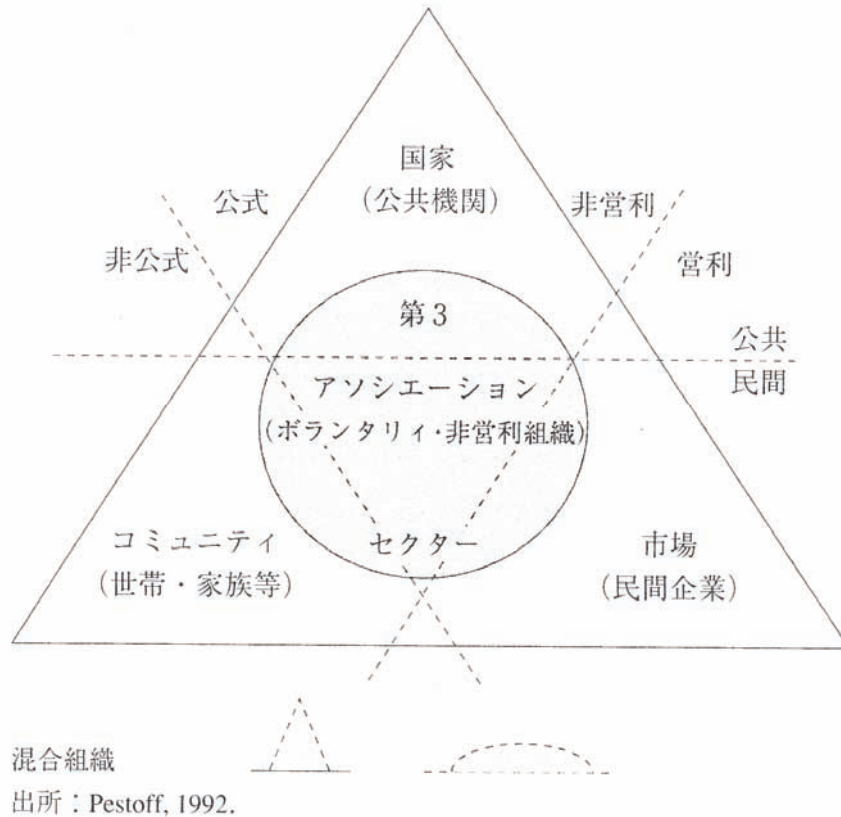
「市民社会」と「政府」の二項社会観は、社会科学の歴史上では、ヘーゲルついでマルクスの社会観であることが知られている (Kumar[1993])。両者の影響は、日本の社会科学に大きかったとあってよいので、二項社会観は、その影響のもとに形成されたと考えてよいであろう。

そして、その影響は、社会科学にとどまらず、実務上でも大きいといわなければならない。その1つは、憲法の有力な解釈の1つにも表現されている。憲法の基本的人権規定は私人間に直接適用されないとの、最高裁判所の有名な判示がその例である(三菱樹脂採用拒否事件)。この最高裁判所の判示は「市民社会」と「ビジネス界」を「私人」と一括しているが、その一括をためらいなく可能にしたのは、「市民社会」と「ビジネス界」を区別しない二項社会観を前提にしていたからであると考えられよう。

## (3) ヨーロッパの第3セクター社会観との違い

アメリカ三角形社会観に一見すると似ている社会観として、ヨーロッパの第3セクター社会観がある。たとえばペストフ[2000]の福祉トライアングルに示される第3セクター社会観であり、それは図表 2-3 である。

図表 2-3 ペストフの福祉トライアングル



出所：ペストフ [2000]48

一見すると似ているが、実は、相当に違うといわなければならない。違うことは非営利団体ないし第3セクターのアメリカとヨーロッパの研究者に、よく認識されている（たとえば、エバース & ラヴィル編[2007]第1章）。認識される違いの重要な1つは、非営利団体ないし第3セクターの位置である。非営利団体ないし第3セクターは、アメリカ三角形社会観では、市民社会に所属する諸組織である。他方、ヨーロッパの第3セクター社会観では、それらは、国家（政府）、市場（ビジネス界）そして「コミュニティ」を媒介する位置にある。なお、ここでいわれる非営利団体ないし第3セクターは、アメリカ三角形社会観における市民社会に属する諸組織と重複するところが大きいといってよい。

非営利団体ないし第3セクターの社会における位置づけとの点で、アメリカ三角形社会観とヨーロッパの第3セクター社会観の違いを、日本でおそらく最初に意識的に議論したのは、米澤旦[2011]56頁以下であろう。そこでは、本章の図によく似た図を掲げ（ただし、米澤旦[2011]56頁の図は、本章の図と左右が反対である）、前者を「独立モデル」と、後者を「媒介モデル」と呼んで、社会的企業の役割を理解するには「媒介モデル」すなわちヨーロッパの第3セクター社会観が適当であることを主張した。

アメリカとヨーロッパの社会観の違いが何に起因しているのか、そして、その違いはどの



ような結果をもたらすのかは、日本語文献であまり検討されていないと思われる。おそらく、英語文献でも十分な検討があるようには思われない。これらの検討は、現代社会を認識する上で重要な今後の課題である。したがって、ここでは、遠藤の気づいた点をつぎに記すのみにとどめ、今後の研究の資としたい。

第 1。アメリカの「財団」は、アメリカ三角形社会観における「市民社会」に属する組織であるが、その「市民社会」と「ビジネス界」を媒介する位置づけにあるところの、アメリカ的な特徴ある組織なのではないか。というのは、「財団」の資金の多くが「ビジネス界」でのかつての成功で形成され（たとえば、フォード財団）、また、現役の成功者によって現在も形成されている（たとえば、ロビンフッド財団<sup>24</sup>）ことは明らかだが、その資金は、各種のコミュニティ組織に助成金として支給されている。そうしたコミュニティ組織の 1 つに、ワーカーセンターなど労働者権利擁護団体がある。こうした団体は、ときには直接行動によって「ビジネス界」に要求を突きつける。このような循環的な、日本では理解が難しい関係があつて、それを媒介する位置にあるのが「財団」ではないか。

第 2。ペストフの福祉トライアングルは、福祉の供給に限定してみると、相当に適切なように思われる。適切であることの理由の 1 つは、トライアングルの一角が「コミュニティ（世帯・家族等）」となっていることにある。福祉の供給を考えるには、これを明確に意識しなければならないからである。しかし同時に、このことはつぎの疑問を生む。1) アメリカの「コミュニティ・オーガナイズング」における「主張」「直接行動」をおこなう組織は、福祉トライアングルのように、国家、市場、コミュニティの三者を媒介する位置におくことができるのか。それは遠藤には難しいように思われる。とすると、福祉トライアングルには「コミュニティ・オーガナイズング」をおくべき位置が明示されないことになる。2) 福祉トライアングルでは、市民社会という伝統的概念は、どこになるのか。それは遠藤にはわからない。

アメリカの「コミュニティ・オーガナイズング」については、日本でのこれまでの研究は乏しく、今後研究すべき重要な課題であろう。

### 3 ハイブリッド・モデルとしてのワーカーセンター

ワーカーセンターは、アメリカで 1990 年代以降に広まり、現在も発展中の組織である。ワーカーセンターは、コミュニティ組織の一類型と見ることができる。なぜならば、コミュニティ組織の一般的な組織対象はコミュニティの低所得住民であるが、実のところ、低所得住民の大多数は、非典型雇用で得られる低賃金で生活する労働者（失業者を含む）とその家族だからである。その中には、近年にアメリカに移住してきた外国人労働者とその家族の多くが含まれる。したがって、コミュニティ組織のうち、住民のこの実態に注目して、とくに移住してきた外国人労働者の雇用上の権利を擁護することを主目的に掲げたコミュニティ組織

<sup>24</sup> 労働政策研究・研修機構（2012）『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』198 頁を参照されたい。

が、ワーカーセンターとの一般名称で呼ばれるようになったと考えることができる

ワーカーセンターは、コミュニティ組織として新しい組織モデルである。ワーカーセンターという組織モデルの特徴を、ここまでの概説に照らして、確認してみよう。その特徴は、コミュニティ組織のハイブリッド・モデルとすらいつてよいかもしれないことを、確認できる。

ワーカーセンターを、コミュニティ・オーガナイズングの2つのタイプからみると、それは第1タイプのコミュニティ組織に近いであろう。というのは、個人を組織メンバーとし、会費を徴収することを原則とするからである。しかし多くのワーカーセンターでは、会費額は低額で徴収率も高くないと思われ、経費の多くは市などの補助金や財団などの助成金に頼るという点で、第1タイプそのものではない。他方、第2タイプに近い側面もある。というのは、ワーカーセンターが信仰ベース組織の協力や支援・支持を受けることは、よくみられる現象だからである。「信仰の垣根を越える労働者の正義 (IWJ)」が典型的なように、信仰ベース組織がワーカーセンターを設立することすらもある<sup>25</sup>。この理由の1つは、ワーカーセンターが組織対象とするのは、中南米諸国など、カトリック教徒が多い国からの移住者だということであろう。しかし、カトリック教会以外にもワーカーセンターを支援・支持する信仰ベース組織は珍しくないで、これは部分的な理由である。

ワーカーセンターを、コミュニティ・オーガナイズングの運動形態の幅からみると、それが「直接行動」「主張」を重視することは明らかである。制度政策の措置を市や州などへ要求することはもちろん、使用者にたいしても、不払い賃金の回復などを、法的手段も含めて、要求するからである。しかし同時に、市や州などの補助金や財団などの助成金を得て、というよりも、それらを得る条件として、「直接サービス」「自助」「教育」もおこなう。たとえば、英語教育をメンバーに与えるのは典型的な「直接サービス」であり、また、それによってメンバーがよい条件の仕事につくことができれば、それは「自助」にも該当する。ワーカーセンターがおこなう各種の調査研究や権利解説パンフレットの発行は「教育」であろう。もちろんだが、全部のワーカーセンターが全部の運動形態をとっているわけではないし、個々のワーカーセンターでも、それがとる運動形態に濃淡もある。この点は留意すべき事項である。

さて、ワーカーセンターの大多数は、そのメンバーに英語教育を提供している。英語の不自由な外国人労働者がアメリカで生活するには、彼ら彼女らの英語能力の向上が必要不可欠だからである。また、この英語教育に対しては、連邦政府からワーカーセンターに補助金が出るので、それがワーカーセンターの活動を支える資金の1つとなることも重要であろう。

ワーカーセンターにおける英語教育はまた、同時に、よりよい処遇条件で外国人労働者メンバーが米国企業に雇用される可能性を高めている。この意味で、英語教育はメンバーに提供される職業訓練の一種とみなすことができる。

---

<sup>25</sup> 本章第3節で後述するカーサ・ド・メリーランド (Casa de Maryland) も、その1つである。

しかし、英語教育以外で、本格的な職業訓練を、そして、さらには職業紹介を、メンバーに提供しているワーカーセンターは少数である。ここでは、その少数であるワーカーセンターの例として、2つのワーカーセンターによる職業訓練・職業紹介の活動を紹介しよう。2つのワーカーセンターとは、ROC とカーサ・ド・メリーランド（Casa de Maryland）である。

## 第2節 ワーカーセンターの職業訓練・職業紹介（1）－ROC と、その運営するレストラン COLORS－

ROC の正式名称は Restaurant Opportunity Center だが、ROC との覚えやすい略称を先に考えて決め、その後で正式名称を考えたといわれている。レストラン労働者を組織対象とするワーカーセンターである。ROC NY（New York）が2002年春にニューヨークに設立されたのが最初である。ROC Michigan は2008年にデトロイトで設立されたほか、全アメリカの各地でROC組織が設立された。2008年にはまた、全アメリカにある8つのROC組織でもって、連合体としてのROC United が設立された<sup>26</sup>。2013年12月現在では、ROC United には全アメリカの10のROC組織が加盟している。

ROC NY は、2006年に、COLORS-New York という名称のレストランを、社会的企業として、ニューヨーク市中心部にオープンした。つづいて2011年8月に、ROC Michigan は、COLORS-Detroit をデトロイト市中心部にオープンした<sup>27</sup>。ROC組織の設立からCOLORSレストランのオープンまで、ニューヨーク市では4年程度、デトロイト市では3年程度、それぞれ準備期間が必要であったことは留意されてよい。2013年12月現在、全アメリカのROC組織が運営するCOLORSレストランは、この2店舗だけである。この2店舗が、ROCによる職業訓練・職業紹介の活動の拠点となっている。

ROC組織がレストラン労働者をROC組織メンバーとなるように勧誘するとき、メンバーになる恩恵として最初に上げるのは、無料の職業訓練が与えられることと、生活賃金（living wage）での職が無料で紹介されること、この2つである。この位置づけから判断すれば、職業訓練・職業紹介は、ROC組織のもっとも重要な機能の1つとされているとあってよい。なお、ROC組織メンバーの会費は、月5ドルまたは年50ドルの定額制である。

---

<sup>26</sup> ROC NY の設立からROC United の結成に至る経緯やROCの活動全般の概要については、労働政策研究・研修機構（2012）『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』187-190頁を参照されたい。またジャヤラマン氏（Saru Jayaraman）はROC NY設立者の一人であり、現在はROC Unitedの理事長であるが、彼女が執筆し公刊したJayaraman[2013]には、ROCの活動と歴史の概要と、彼女自身を含む主要なROC活動家の経歴とプロフィールがわかる叙述がある。

<sup>27</sup> COLORS-Detroitの総支配人で総料理長であるジョーンズ氏（Phil Jones）によると「COLORS-New Yorkは労働者所有（worker-owned）なんだ。…私たちのCOLORS-Detroitは労働者所有ではないんだが、労働者重視（worker-focused）なんだ」とのことである（COLORS-Detroitでの面接インタビュー、2013年8月15日）。この談話によると、所有形態がCOLORS-New YorkとCOLORS-Detroitで異なると思われる。しかし、この点を深く質問することはできなかった。

## 1 COLORS-New York の CHOW

CHOW とは、COLORS Hospitality & Opportunities for Workers の省略形であって、COLORS-New York レストランを拠点として、ROC メンバーに提供する職業訓練・職業紹介プログラムのことである。COLORS-New York の 2013 年現在の営業時間は、毎週火曜日から土曜日までの5日間のみで、1700 から 2300 までのディナータイム 5 時間である。COLORS-New York は、このプログラムを提供する組織としては、CHOW Institute と呼ばれている<sup>28</sup>。

メンバーに提供される職業訓練は、キッチンで料理人に必要な調理法と、店舗内での接客サービスに必要なスキルの、両方のコースである。また、レストラン関連の職務につくための「就職準備 (job readiness)」も提供し、レストラン職務の求人をメンバーに紹介する。すべてが、メンバーに無料で提供される。

COLORS-New York のウェブサイトによれば、2013 年の CHOW はつぎの 4 コースである。上級の 2 コースは 2013 年からはじまった。

-----  
初級コース 1：調理法／裏方

ペイストリー料理

料理の基本

料理の美しい配置

コーヒーの入れ方／バリスタ

ニューヨーク市食品保護コースと修了証明書

ソフトスキル訓練 (必修)

初級コース 2：表方

顧客サービス訓練

接客訓練

バーテンダー基本訓練

ワイン基本訓練

コーヒーの入れ方／バリスタ

ニューヨーク市食品保護コースと修了証明書

ソフトスキル訓練 (必修)

上級コース 1：料理法

上級ペイストリー

---

<sup>28</sup> この職業訓練・職業紹介プログラムは、WIA 資金による助成金を得ていると思われ、そのため、それが与えられる組織は職業訓練を提供していなければならない。CHOW Institute は、それを示す呼称と思われる。COLORS-Detroit も同様の理由で、COLORS Restaurant & Training Institute と呼ばれると思われる。

上級料理手法

栄養の認識

菜食主義者用食品

キッチン管理基本

上級コース 2：サービス法

カクテル作り

上級接客手法

食品に合ったワイン

ダイニングルーム管理基本

---

ROC メンバーは CHOW のコースに応募できる<sup>29</sup>。応募したメンバーはケース・マネージャーと面談しなければならず、応募者がコース受講に適格かどうかは、ケース・マネージャーが判断する。受講登録の決定は ROC NY の専決事項である。

初級コース修了者が上級コースへ応募するには、ROC NY のスタッフと面談しなければならない。初級コース修了者が上級コースへ応募することが、標準的な上級コースへの道のようである。というのは、初級コース修了者でないメンバーが上級コースへ応募するには、応募者がクリアすべきことが多く、それが例外あつかいにされているからである。すなわち、応募者はフルサービスのレストランでの 1 年間以上の職務経験が必要であって、最新の履歴書または給与明細票を ROC NY に提出したうえで、筆記試験を受けて合格し、最後に、ROC NY のスタッフと面談してコース受講の適格を判断されなければならないのである。

CHOW は、ROC を支持し協力するレストラン経営者（「ハイロード経営者（High Road Employer）」と ROC は呼ぶ）による指導と援助によっておこなわれている。メンバーがコースを修了すると、その修了証明書が与えられる。そしてコース修了者が、レストラン業界において、とくに高級料理店での接客係やバーテンや管理職の職務で、生活できる賃金水準の職務（living wage job）につくことを、CHOW は援助する。メンバーによるコースの受講と終了は、メンバーがレストラン業界に就職する前でも、就職中でも、どちらでも可である。

COLORS-New York における CHOW プログラムは、2007 年からはじまった<sup>30</sup>。2011 年末までの足かけ 5 年間で、1500 人以上がコース訓練を受けた。コース修了生への職の紹介では、コース修了生の 60～75% が、生活できる賃金水準の職務（living wage job）につくことができている。

ROC NY と、その中にある CHOW プログラムのウェブサイトのそれぞれに、2013 年 2 月

---

<sup>29</sup> 形式的には、ROC NY のメンバーに限らず、ROC United のメンバーであれば応募できる。

<sup>30</sup> CHOW との用語を 2007 年から使用していたとは思われない。2010 年に私たちが耳にすることがなかったからである。

にコースを修了した 18 人が、修了証明書を手に、COLORS-New York の入り口前で撮影した集合写真がアップされている<sup>31</sup>。男女 9 人ずつで、人種はまさに多様と思われる<sup>32</sup>。

## 2 COLORS-Detroit の職業訓練・職業紹介

COLORS-Detroit のオープンは 2011 年 8 月であった。営業は、毎週火曜日から金曜日までの 4 日間のみで、11:00~15:00 までのランチタイム 4 時間である。COLORS-Detroit を使って、COLORS-Detroit の職業訓練・職業紹介プログラムがおこなわれている。このプログラムは、CHOW とはとくに呼ばれていない。2013 年 8 月 15 日の COLORS-Detroit 訪問調査時には、表方の、顧客にサービスする職業訓練のみをおこなっていて、裏方の、料理などの職業訓練はおこなっていない。裏方の職業訓練の実施は、今後の予定とのことであった<sup>33</sup>。訪問時に頂戴した名刺によると、職業訓練・職業紹介の施設としての COLORS-Detroit を、COLORS Restaurant & Training Institute と呼んでいる。

この訪問調査時に、ビジネス・サービスのディレクターであるガードナー-ロット氏 (Lanya Gardner-Lott) から、職業訓練・職業紹介プログラムについて、いくつかの詳細な話を聞くことができた。以下の内容は、彼女の話による。

COLORS-Detroit での職業訓練・職業紹介プログラムは 2012 年 4 月からはじまった。2013 年 8 月末に、同年 4 月からはじまったクラスが修了するが、それが第 10 期生だ (遠藤がこの談話から推測すると、2012 年 4 月から 1 年後の 2013 年 4 月までの 13 ヶ月間で第 10 期生ははじまるのだから、クラスがほぼ毎月スタートしたのであろう)。ジョリ (Jori) は第 10 期生の一人だ<sup>34</sup>。2012 年 4 月のプログラム開始から 2013 年 8 月の訪問調査時までで、プログラムを修了したのは合計 55 人くらいであった。

プログラムの受講を認めるかどうかは、応募者との面談で決める。プログラムは全部で 10 週間のコースである。最初の 4 週間は教室で講義を聴講する座学である。レストランビジネスの概要とか、レストランの裏方や表方の諸職務についての講義であり、また、ServSafe Food Handler Certification と ServSafe Alcohol Safe Certification の 2 つの証明書を取得できる<sup>35</sup>。

5 週目から 10 週目が、COLORS-Detroit での実習の期間だ。受講生は、レストランの諸職務を順に経験する。busser (ウェーター・ウェイトレスを補佐し、食器を下げたり、洗った

<sup>31</sup> COLORS-New York のホームページ (<http://rocny.org/> 2013 年 11 月 13 日アクセス)

<sup>32</sup> 全アメリカの調理学校を紹介するウェブサイト (<http://cookingcareer.shawguides.com/> 2013 年 11 月 13 日アクセス) に掲載の CHOW Institute の紹介文によれば、CHOW の 1 クラスは 25 人で、プログラムは 6 週間かかる。1 クラス 25 人との定員は集合写真 18 人に一致するだろうが、6 週間は、つぎに述べる COLORS-Detroit の場合を考慮すると、疑問である。

<sup>33</sup> ジョーンズ氏 (Phil Jones) 談、COLORS-Detroit での面接インタビュー、2013 年 8 月 15 日。

<sup>34</sup> 訪問調査の途中で、私たちはランチをふるまわれた。ランチのサービスしてくれた一人がジョリ (Jori) という女性であった。彼女は、非常に緊張していて、いかにも新人という感じで、サービスしてくれた。

<sup>35</sup> 全国レストラン協会が定める証明書のことである (<https://www.servsafe.com/home> 2013 年 12 月 12 日アクセス)。しかし、後述するように、最近では、ROC United と全国レストラン協会は対立的な状況になっているので、この証明書の取り扱いの今後は不明であろう。

りする係)、レジ係、案内係、food runner (ウェーター・ウェイトレスを補佐し、食事を運ぶ係)、food expeditor (ウィーター・ウェイトレスとキッチンの中の仲介担当)、そして食器洗いの職務などだ。受講生がこうした職務についている間、時給 7.40 ドルが支払われる。これにチップが加わる。

プログラムの終わりころになると、受講生は「就職準備 (job readiness)」クラスを受講する。ここで受講生は、職務上のエチケット、勤労倫理、就職活動戦略、応募書類の書き方、面接の受け方などを学ぶ。

また、同じくこの時期になると、ガードナー-ロット氏 (Lanya Gardner-Lott) らは、ROC 組織を支持し協力する経営者 (「ハイロード経営者 (High Road Employer)」と ROC は呼ぶ)のもとでの求人や、インターネットを通して知った求人情報を受講生に知らせて、受講生が職を見つけるのを援助する。目標は、10 週間のプログラムを修了するまでに就職先を見つけさせることだ。しかし、プログラム修了まえに就職できなかった場合でも、その後も、個別に援助を継続して、プログラム修了者がこのコミュニティ内で就職先を見つけるのを手伝う。

ガードナー-ロット氏らも「ハイロード経営者」らも、プログラム修了者の就職を保障しているわけではない。保障しているのは、就職活動の援助である。ロット氏らは「ハイロード経営者」に電話して求人の有無を確かめるが、求人がないこともある。その場合、「ハイロード経営者」が、「ハイロード経営者」でない他のレストラン経営者の求人を紹介してくれることもある。

ガードナー-ロット氏の職務の 1 つは、年 4 回、「ハイロード経営者」との会合を持つことである。この会合は諮問委員会のようなもので、「ハイロード経営者」が COLORS-Detroit の経営や職業訓練プログラムやカリキュラムについて助言を与えてくれる。「ハイロード経営者」とは、ROC Michigan や COLORS-Detroit の使命と目的に賛同し、労働者に適切な労働条件を保障するレストラン経営者であって、ROC が定めた諸条件の全部を満たした経営者を ROC Michigan が認定している。

なお、COLORS Restaurant & Training Institute はミシガン・ワークスと良好な関係を持っていて、そこから助成金を得ている。その財源は WIA 資金ということになる。

ガードナー-ロット氏 (Lanya Gardner-Lott) は、2013 年 8 月の訪問調査時で、COLORS-Detroit のビジネス・サービスのディレクター在職 7 ヶ月である。彼女は自分の経歴をつぎのように話してくれた。非営利組織における労働力開発プログラムのキャリアを積んできていることがわかり、印象深い。「私は、生粋のデトロイターです。デトロイトで生まれてデトロイトで育ち、ミシガン州立大学を卒業しました。卒業からこれまでの約 15 年間、労働力開発の分野で働いてきました。15 年間のうち最初の 5 年間は、IAM CARES というシカゴにある組織<sup>36</sup>で働きました。IAM CARES は、障害を持つ人々に労働力開発サービスを提

---

<sup>36</sup> AIM CROIT-IAM CARES のことと思われる (<http://www.aimcroitqc.org/> 2013 年 12 月 12 日アクセス)

供していました。ROC Michigan に来る前は、グレート・デトロイトにある Goodwill Industries of Greater Detroit<sup>37</sup>の組織で働きました。そこで、私はいくつかの役割を担当しました。最後の役割は、15～21 才の若者について、フードサービス・ビジネスでの労働力開発プログラムのマネージャーでした。そのプログラムは、デトロイトのダウンタウンに、ROC の COLORS と同様の社会的企業をもっていて、そこで訓練しました<sup>38</sup>。(それから、ROC Michigan に来ました。)」

### 3 COLORS-Detroit の COLORS 協同組合学校 (COLORS Co-op Academy)

COLORS-Detroit は、2011 年 8 月のオープン時から、労働者所有の協同組合という新しい経営形態の創造をめざし、そのための職業訓練プログラムの提供を目標としていたと思われる。COLORS-Detroit の総支配人で総料理長であるジョーンズ氏 (Phil Jones) は、2011 年 11 月に、つぎのように語っていた。「COLORS では、その目標は労働者所有のビジネスを創り出すことなんだ。COLORS は、COLORS で働くために労働者を訓練するだけでなく、労働者所有ビジネスを営業することも訓練する。COLORS は労働者を訓練して企業家にし、たとえば、期間限定の (pop-up) レストランを営業するチャンスを与えるんだ。」<sup>39</sup>

フィル・ジョーンズ氏 (Phil Jones) が語った内容のとおり、COLORS-Detroit の職業訓練プログラムは展開されつつあるように思われる。そして、この内容を実現するのに最適者とみなされて、ジョーンズ氏は COLORS-Detroit の総支配人・総料理長に迎えられたように思われる。

実現に向けての重要なステップは、2013 年 9 月から、新たな職業訓練プログラムである「COLORS 協同組合学校 (COLORS Co-op Academy)」を COLORS-Detroit が開始したことである。これについては、ベカー・ガラン氏 (Bekah Galang、COLORS 協同組合学校コーディネーター) による口頭説明があり<sup>40</sup>、また、ウェブサイトにプログラムの詳細が掲載されている<sup>41</sup>ので、それらによってプログラムを紹介しよう。

「COLORS 協同組合学校」プログラムは 1 年間続くプログラムであって、その目的は、受講者が、労働者所有の協同組合を設立し、「民主主義と持続可能性と正義の原則をもとに、」食品関係のビジネスをはじめることの支援である。なお、これと同種のプログラムは COLORS-New York に見つけることができない。

プログラムは 1 年間続くが、3 段階に分けられる。第 1 段階は、毎週木曜日の午後 6 時か

---

<sup>37</sup> 職業訓練・職業紹介の NPO (<http://www.goodwilldetroit.org> 2013 年 12 月 12 日アクセス)。グレート・デトロイトとは、デトロイト市と、その周辺の Dearborn 市などを含む地域の全体を意味する。

<sup>38</sup> デトロイト市中心部にある Ben & Jerry's の店舗のことと思われる

(<http://www.goodwilldetroit.org/programs/ben-jerrys-youth-program/> 2013 年 12 月 12 日アクセス)。

<sup>39</sup> インタビュー記事「Volunteer spotlight: Phil Jones」

(<http://cookingmatters.wordpress.com/2011/11/07/volunteer-spotlight-phil-jones/> 2013 年 12 月 24 日アクセス)

<sup>40</sup> COLORS-Detroit での面接インタビュー、2013 年 8 月 15 日。

<sup>41</sup> <http://rocunited.org/michigan-2/colors-co-op-academy/> 2013 年 11 月 24 日アクセス。



ら9時までの主に座学であって、これが13週間つづく。このシラバスが公表されている。シラバスの概要は後述する。第2段階は、講師の一人であるベクター氏 (Jackie Vector) による1対1のコーチングである。第3段階は、食品関係のビジネスで、労働者所有の協同組合を実際に立ち上げることである。

第1段階の受講生の募集要項によれば、COLORS-Detroit が、受講希望者を選考して受講者を決めるのはもちろんだけれども、受講者のユニークな編成を意図している。3人(ないしそれ以上)の受講者を1チームとし、2つのチームを編成する。毎回の講義には、1チームの受講者の2人以上が出席をしなければならず、出席した受講者が、同一チームの欠席した受講者にたいして、講義内容を復習しなければならない。受講者の各自は、13回の開講日のうち11回以上の出席が必要であり、欠席者は、欠席した講義の宿題を提出することが期待される。第1段階の講義は「民衆教育 (popular education)」の方法を教育法として採用し、講師と受講者との交流と一体化を重視する<sup>42</sup>。

第1段階の講義13回のシラバス概要はつぎのとおりである。日付は2013年である。出張研修以外は、COLORS-Detroit 内で講義はおこなわれる。

---

日付未定課外 出張研修。

- 1) 10月1日 「ガイドランス」 Chiris Blauvelt がゲスト出席。彼は、彼が運営する Patronicity と、受講者のプログラム授業料を他から募るためのプラットフォームを説明する<sup>43</sup>。
- 2) 10月8日 「協同組合の基礎」 Chiris Blauvelt が再度ゲスト出席。受講者チームのプラットフォームをひらき、募金を開始する。
- 3) 10月15日 「従業員から労働者オーナーへ」
- 4) 10月22日 「民主的な意思決定」労働者協同組合における意思決定について。
- 5) 10月29日 「ガバナンスと労働者自身による管理」 Chiris Blauvelt が再度ゲスト出席。受講者チームのプラットフォームを閉じ、募金の結果を見る。
- 6) 11月5日 「食品とコミュニティ」食品における正義と持続性の運動について。ゲスト出席あり。
- 7) 11月12日 「マーケティング」 Christina Lovio-George<sup>44</sup>がゲスト出席。

---

<sup>42</sup> 「民衆教育 (popular education)」とは、米国では、交流による講師と受講者の一体化を重視する教育法で、コミュニティ・オーガナイズの教育法と理解されている

(<http://www.popednews.org/newsletters/definitions.html> 2013年12月19日アクセス)。「民衆教育」には、パウロ・フレイレの影響が大きい。パウロ・フレイレはブラジルの教育者・教育思想家で、主著は『被抑圧者の教育学』である。彼は、亡命からブラジルへ帰国した後は、サンパウロ市教育長などを勤めた。20世紀を代表する教育思想家との評価もある。

<sup>43</sup> Patronicity はデトロイトにあるクラウドファンディング(インターネットをつうじて多数の支持者から少しずつ資金を集めること)のプラットフォーム企業のことである。Chiris Blauvelt が Patronicity の創業者で CEO である (<https://www.patronicity.com/about-us> 2013年12月19日アクセス)。

<sup>44</sup> Christina Lovio-George は、lovio george という名称の企業の創業者で社長で CEO である。lovio george は、デトロイトで 1982 年創業であって、広報とマーケティングの企業である (<http://www.loviogeorge.com/> 2013

- 8) 11月19日 「会計の基礎」 バランスシートの読み方。ゲスト出席あり。
- 9) 11月26日 「資金繰りと会計報告」 創業時の予算と資金調達の開拓。  
日付未定課外 講師の Bekah Galang と Jackie Vector がチームと面談。
- 10) 12月3日 「ミシガン州で労働者協同組合をつくる」 税制や法規についての解説。ミシガン大学ロースクール Urban Communities Clinic<sup>45</sup>から再度ゲスト出席。
- 11) 12月10日 「ビジネス・プランニング I」 製品やサービスについてのプラン作成。
- 12) 12月17日 「ビジネス・プランニング II」 マーケティング、管理、資金調達についてのプラン作成。ミシガン州立大学プロダクト・センター<sup>46</sup>の Micah Loucks がゲスト出席。
- 13) 1月4日 「評価」 COLORS 協同組合学校の有用性や満足度についての評価。

---

COLORS 協同組合学校の講師としてプロフィールが紹介されるのは、ガラン氏、ジャッキー・ベクター氏、ジョーンズ氏の3人である。紹介されているプロフィールはつぎのとおりである。ベクター氏のプロフィールは、コミュニティ・オーガナイズングとビジネス起業との関係を示していて、興味深い。またジョーンズ氏のプロフィールでは、デトロイト市食品政策協議会の座長であることに象徴されるように、彼がデトロイトの食品業界で顔が広い重鎮であることが有意味である。

ベカー・ガラン氏 (Bekah Galang、女性、COLORS 協同組合学校のコーディネーター)：ミシガン州立大学卒業後、ミシガン州内や近くの食品関連で働いてきた。代表的な仕事の例は、ランシング市の Hunter Park GardenHouse という名称のプロジェクトのマネージングと、ランシング市の triple bottom line<sup>47</sup> レストランとして成功した Fork in the Road のオープンの援助である<sup>48</sup>。

ジャッキー・ベクター氏 (Jackie Vector、女性、コンサルタント、triple bottom line ビジネスで先頭を走る指導者)：彼女は、Avalon International Breads<sup>49</sup>というベーカリー企業の共同創業者である。彼女はデトロイト市近郊で育った。ミシガン大学を1988年に卒業後、デトロイト市に来て、多くの草の根運動や選挙活動の組織で働いた。1997年に、周囲の助言を押し切って、Avalon International Breads を Ann Perrault と創業した。オーガナイザーとしてのバ

---

年12月19日アクセス)。

<sup>45</sup> Urban Communities Clinic は、ロースクール学生がデトロイト地域のコミュニティ組織に多様な法律援助を提供する組織である (<https://www.law.umich.edu/clinical/ucc/Pages/default.aspx> 2013年12月19日アクセス)。

<sup>46</sup> ミシガン州立大学プロダクト・センターは、農業、天然資源、生物経済 (bioeconomy) の分野での起業家を支援する組織 (<http://productcenter.msu.edu/> 2013年12月19日アクセス)。

<sup>47</sup> triple bottom line とは、TBL ないし 3BL ともいわれる。通常の利益 (profit) の最終決算 (bottom line) に加えて、労働者とコミュニティ (people) への最終影響 (bottom line) と、環境 (planet) への最終影響 (bottom line) を考慮に入れることである。profit, people, planet の3要素と並べられたり、economic, environmental, social equity の3要素と並べられる ([http://en.wikipedia.org/wiki/Triple\\_bottom\\_line](http://en.wikipedia.org/wiki/Triple_bottom_line) 2013年12月19日アクセス)。

<sup>48</sup> Hunter Park GardenHouse (<http://allenneighborhoodcenter.org/gardenhouse/> 2013年12月19日アクセス)。Fork in the Road (<http://forkintheroaddiner.com/> 2013年12月19日アクセス)。

<sup>49</sup> <http://www.avalonbreads.net/> 2013年12月19日アクセス。Avalon International Breads は「ハイロード経営者」の企業であって、その事例研究が ROC United の報告書に掲載されている (ROC United and Batt[2012]24-27)。

ックグラウンドによって、彼女は、草の根のマーケティングのビジネス・スキルを知り、誰でも受容できる雇用慣行を知っていた。Avalon は成長し、年商 200 万ドルで従業員 50 人を雇用するまでになった。Avalon の成功は、同様な考えの他の起業を促進した。

フィル・ジョーンズ氏 (Phil Jone、男性、COLORS-Detroit の総支配人で総料理長) : 彼は、ライン料理人からはじまって、30 年以上にわたって、デトロイト市の諸レストランで料理人を勤めてきた。いくつかの有名店で、その立ち上げや、総料理長を勤めてきた。現在、デトロイト市食品政策協議会 (Detroit Food Policy Council) <sup>50</sup> の議長を務めている。

COLORS 協同組合学校の第 3 段階では、労働者所有の協同組合を実際に立ち上げることとなっている。この詳細を聞くことはできなかったけれども、その構想を推察できるように思う。推察する 1 つの手がかりは、ジョーンズ氏の 2011 年 11 月の語りにある「期間限定の (pop-up) レストランを営業するチャンスを (受講者に) 与える」との言葉である。もう 1 つの手がかりは、ジョーンズ氏の 2013 年 8 月 15 日の面接インタビューで、「既存の、COLORS-Detroit 内で実施中の職業訓練とは別に、街頭での訓練をやっている。食品のデモンストレーションだ。食品をもって出かける。あす (16 日の金曜日) 1 つあって、子どもたちに健康な食品を教える。土曜日には Eastern Market<sup>51</sup>に出かけて、地産食材の料理法のデモンストレーションだ」との談話である。

おそらくは、常設店舗でなく、期間限定でオープンするレストランを、たとえば Eastern Market のような公共的な空間ないし施設で、労働者所有の協同組合という経営形態で営業することを考慮しているように思われる。そして、公共的な空間ないし施設で、期間限定で営業するためには、ジョーンズ氏がデトロイトの食品業界で顔が広い重鎮であって、人脈が豊富なことが有意味なように思う。

#### 4 ハイロード経営者 (High Road Employer) の組織化

これまで述べたところからも理解できるが、ROC を支持し協力するレストラン経営者 (ROC は「ハイロード経営者 (High Road Employer)」と呼ぶ) は、ROC の職業訓練・職業紹介に多大な協力をしている。ROC によれば、ハイロードとは、労働者を支持し、労働者の忠誠心、創造性、生産性を発揮させて、レストランを成功させる雇用慣行のことである。ハイロード経営者は、能力開発された労働者の長期の生産性向上と、労働者の離職による費用の低下が、ハイロードによる短期的費用を上回ると考える。いわば「高能率高賃金」の考え方である。ROC によれば、ハイロードの雇用慣行はつぎの 3 つに分類される。

---

<sup>50</sup> デトロイト市議会の承認によって 2009 年に設置。デトロイト市の食品全般についての教育、主張、政策を考察し提言する (<http://detroitfoodpolicycouncil.net/> 2013 年 12 月 19 日アクセス)。

<sup>51</sup> デトロイト市最大のマーケットで、毎週土曜日開催。1891 年創設の歴史的施設でもある (<http://www.detroiteasternmarket.com/> 2013 年 12 月 24 日アクセス)。

- 1 生活するに足る賃金を提供すること
- 2 病欠と休暇の有給化や健康保険によって、労働者を健康にたもつこと
- 3 訓練と内部昇進によって、従業員のためにキャリアラダーをつくること

ハイロード経営者の組織化では、当然であるが、ROC NY が先行している<sup>52</sup>。ROC NY では、早くから、ハイロード経営者の組織化に努めてきた。遅くとも 2006 年以前に、ROC NY、ROC NY に友好的なレストラン経営者、ニューヨーク市行政機関、の三者で、「ニューヨーク市レストラン産業ラウンドテーブル (NYCRI Roundtable )」という名称の組織を結成していた。そして 2006 年に、NYCRI Roundtable はレストラン経営者向けの 60 ページの小冊子を発行して、労働者の雇用についての経営者の義務を宣伝していた (労働政策研究・研修機構 (2012)、前掲報告書、190 頁)。

2009 年からは、NYCRI Roundtable は ROC NY とともに、優秀職場賞 (Exceptional Workplace Awards) をレストランに授与することを年 1 回おこなうことをはじめた。NYCRI Roundtable と ROC NY が労働環境や従業員福利について基準を定め、その基準をこえるレストランに、優秀職場賞は授与される<sup>53</sup>。

2011 年 6 月には、ニューヨーク市のハイロード・レストランのダイナース・ガイドを発行した。おそらく、この拡大版なのであろうが、同年 12 月 1 日にはじめて、ROC United は『ROC 全国ダイナース・ガイド 2012 年版』を発行した。これは毎年発行となり、現在 2014 年版が発行されている。このガイド中では、ハイロード・レストランがつよく推薦されていて、ハイロード・レストランに顧客が集まるように誘導されている。

ハイロード経営者の組織化は、RAISE という名称の全国組織を発足させるに至ったといつてよい。RAISE には、全国で 100 以上のレストラン経営者が参加している。RAISE とは「雇用における業界基準を向上させるレストラン (Restaurants Advancing Industry Standards in Employment)」の略称であり、既存の大手組織である全国レストラン協会 (NRA、National Restaurant Association) に対抗するレストラン経営者の組織である。全国レストラン協会が、チップを支払われるレストラン労働者の最低賃金額を引き上げさせないロビー活動をしていることに対抗して、すなわち最低賃金額の引き上げを要求して、結成された。なお、連邦公正労働基準法の 2009 年 7 月からの現行規定では、一般労働者の最低賃金額は時給 7.25 ドルであるが、その例外として、チップを支払われる労働者の最低賃金額は時給 2.13 ドルにとどめられていて、一般労働者のそれより相当に低い。

RAISE の結成は、おそらく 2013 年 4 月である。というのは、2013 年 4 月にワシントン D.C.

---

<sup>52</sup> <http://rocny.org/high-road-organizing/> 2013 年 12 月 24 日アクセス。

<sup>53</sup> 2013 年 1 月 17 日午前 8 時半から COLORS-New York で開催された優秀職場賞の授与式を、遠藤と山崎は見学することができた。両名は、出席していたレストラン経営者 2 人と言葉を交わすことができ、その 1 人の経営するレストランで、その日の夕食をとった。両名の印象では、そのレストランの従業員は気持ちよく働いていた。

の連邦議会内で、RAISE のいわゆる院内集会が開催され、それがユーチューブにアップされていて、ユーチューブが ROC United のウェブサイトで宣伝されているからである。これが結成集会にあたるであろう。院内集会では、下院議員やレストラン経営者やサル・ジャヤラマン氏（Saru Jayaraman）らがそれぞれ演説し、最低賃金額を引き上げる必要性を訴えた<sup>54</sup>。

COLORS-Detroit もまた、ミシガン州の既存の大手組織であるミシガン州レストラン協会から抵抗を受けている。ジョーンズ氏によれば<sup>55</sup>、ミシガン州レストラン協会はCOLORS-Detroit の協会加入を許さなかった、また、COLORS 協同組合学校がめざすところの、労働者所有の協同組合という新しい経営形態に反対している、最低賃金額の引き上げにも反対している、そして、州議会の共和党議員に働きかけて、大学生がワーカーセンターとともに活動することを違法とする州の法律を制定させようとした、ワーカーセンターとは、ROC Michigan を事実上は想定している、とのことであった。ミシガン州での対立の状況は、全国レベルでの対立の状況によく似ていると思われる。

## 5 顧客の組織化と生産者の組織化

ROC は、経営者の組織化だけでなく、レストラン顧客の組織化も、さらには、レストランに食材・食品を供給する生産者の組織化とネットワーク化も、念頭にあると思われる。これらについて、簡単に補足する。

レストラン顧客の組織化について。

ROC United のウェブサイトを見ると、ROC United は、レストラン顧客が ROC 側の味方につくことを、戦略的に追求していると思われる。すなわち、そのウェブサイトには、「消費者へ」のタブがあり、そこをクリックすると、レストラン顧客に対して、The Welcome Table という名称の組織への加入を呼びかけるページとなる。ページは 2013 年にはじめて作成されたと思われる。The Welcome Table は ROC United を支持するレストラン顧客の組織として位置づけられていて、ROC と顧客の相互交流をめざしている。また同じページで、Jayaraman[2013]の購入を呼びかけている。同書の内容から推測すると、同書の最大の執筆目的は、レストラン顧客に訴えて、顧客を ROC 側の味方につけることである。同じページはまた、『ROC 全国ダイナーズ・ガイド 2014 年版』も紹介し、それがパソコンばかりでなくスマートフォンにもダウンロードできるようにしている。これがレストラン顧客に訴える手段であることはいままでのない。

レストラン顧客へのこれらの呼びかけは、サービス労働に特有な 3 極関係を意識したうえで、顧客を労働者の味方につける戦略の一環と理解してよいであろう。ROC United の意識的な戦略と思われる。サービス労働に特有な 3 極関係とは、労働者と経営者に加えて顧客が労

---

<sup>54</sup> 院内集会開催は、おそらく 4 月 18 日であろう。ユーチューブの映像による  
(<http://www.youtube.com/watch?v=14t7gRwxzao> 2013 年 12 月 24 日アクセス)。

<sup>55</sup> COLORS-Detroit での面接インタビュー、2013 年 8 月 15 日。

働関係に入ってくる関係のことであり、生産労働における労働者と経営者の2極関係とは異なるところの、サービス労働の特徴の1つである（鈴木和雄[2012]）。

食品を供給する生産者の組織化について。

COLORS-Detroit ないしジョーンズ氏は、自らが組織化を担当するかどうかは別として、生産者の組織化とネットワーク化を念頭においている。

COLORS-Detroit で私たちはサラダをふるまわれたが、サラダにあるトマトは、D-Town Farm から供給された食材だと、ジョーンズ氏は説明した。D-Town Farm は、デトロイト黒人コミュニティ食品安全ネットワーク（DBCFSN Detroit Black Community Food Security Network）が2008年7月から運営する2エーカーの農場であり、有機野菜などを栽培し、デトロイト市各所に供給し販売している<sup>56</sup>。農場は、借地料年あたり1ドルで10年間の条件で、デトロイト市から借りた。DBCFSN は2006年設立の組織であって、デトロイト黒人コミュニティの食品安全と正義を促進するために、都市農業、政策発展、共同購入の3つを重点活動分野にする。都市農業の実践がD-Town Farm である。

政策発展の分野では、特記すべき事項がある。DBCFSN は2006年設立時からデトロイト市議会に働きかけて、デトロイト市の食品安全政策の構想をねり、その努力が2008年10月によりやく実って、デトロイト市食品政策協議会が市議会の承認をえて設立された。すなわち、DBCFSN はデトロイト市食品政策協議会の生みの親である。そのためとってよいと思うけれども、協議会の議長（2009年12月～2012年5月）をDBCFSN の創設者で理事長のマリック・ヤキニ氏（Malik Yakini）が勤め、その次の議長を、副議長だったジョーンズ氏が昇格して勤めることになった。

ジョーンズ氏はまた、「栽培し続けるデトロイト（Keep Growing Detroit）」の会員だと語っている。この団体は、デトロイト市における地産地消の促進を目的にしている<sup>57</sup>。この団体は、デトロイト市中心部にある1.75エーカーの土地をMGM グランドカジノ・ホテルから借りて、温室など設備を整え、Plum Street Market Garden を開設した。そこでは、移植用作物を個人に販売し、また栽培方法の訓練も個人に提供する。他方、作物を栽培する個人を会員とする組織を作り、その作物を販売し、代金全額を会員に還元している。

ジョーンズ氏は、デトロイトの地産食材をCOLORS-Detroit で使用すべきこと、その地産食材の生産者が発展すべきことを強調する。たとえば、先述した「地産食材の料理法のデモンストレーション」の話につづけて、地産食材を奨励する活動が、別の意味でROC Michigan ないしCOLORS-Detroit に有益なことを話している。すなわち、そのデモンストレーション活動によって地産食品を好む人々を見つけることができ、そうした人々が多くの地産食材を購入するように導くと、COLORS-Detroit に地産食材を供給する生産者を発展させ、それは地域に新たな雇用を生み出すのである。

<sup>56</sup> <http://detroitblackfoodsecurity.org/> 2013年12月27日アクセス。

<sup>57</sup> <http://detroitagriculture.net/> 2013年12月24日アクセス。

### 第3節 ワーカーセンターの職業訓練・職業紹介（2）－カーサ・ド・メリーランドの職業紹介・職業訓練－

アベンダーノ氏のインタビュー時<sup>58</sup>、彼女が、コミュニティ・カレッジの話題から転じて、職業紹介・職業訓練を重視しているワーカーセンターとして言及したのがカーサ・ド・メリーランドである。彼女によれば、カーサ・ド・メリーランドは、メリーランド州のプリンスジョージ郡コミュニティ・カレッジと公式の協力関係があり、カレッジがカーサ・ド・メリーランドの職業訓練を担当している。以下では、インターネット上のカーサ・ド・メリーランドのウェブサイトをもとに、その職業紹介・職業訓練を簡単に述べる<sup>59</sup>。カーサ・ド・メリーランド（Casa de Maryland）とは、スペイン語で「メリーランドの家」の意味である。

#### 1 カーサ・ド・メリーランドの概略

カーサ・ド・メリーランドは、1985年に、多様な教会信徒によって創設された。創設当初の目的は、中央アメリカ諸国からの戦争難民への緊急の衣料や食料の提供であった。オフィスはメリーランド州タコマパーク市の長老派（プレスビテリアン）教会の地下にあった。スタッフ2人がいて、多数のボランティアが協力した。資金は、多様な教会信徒が負担した。Casa は、当初は“Center American Solidarity and Assistance”の意味であったという。

1991年に、モンゴメリー・カレッジ（コミュニティ・カレッジ）と民間財団の援助で、トレーニングハウスを一時的に設置し、労働者にたいする法律と雇用の援助をはじめた。コミュニティで中央アメリカからの移住者が増え、多数の移住者が日雇い労働者として職を求めるようになったからである。この前後に、Casa をスペイン語の「家」の意味にあらためた。

1993年に、モンゴメリー郡の大きな援助のもとに、最初の常設オフィスとして、「ウェルカム・センター」をシルバースプリング市に開設した。以後、設置するオフィスは増加し、2013年現在で、メリーランド州内に合計8箇所があって、5箇所はウェルカム・センターであり、3箇所は訓練センターである。カーサ・ド・メリーランドはメリーランド州で最大のラテン系または移民の組織となっている。

カーサ・ド・メリーランドが主要な対象者とするのは、3種の人々で「低所得の、女性、労働者、借家人」である。カーサ・ド・メリーランドメンバーの会費は年25ドルである。メンバーに提供するサービスは、そのウェブサイトの列挙順に特徴があって「職業紹介・労働力開発・訓練の分野における直接サービス、金銭上の読み書き能力・英語が母語でない成人のための英語・スペイン語の指導、市民権と法律の援助サービス、健康教育、社会福祉の案内」である。サービスを受けるには、有料と無料の両方の場合がある。サービスの列挙順からみて、カーサ・ド・メリーランドが、まず職業紹介について職業訓練を重視していることは、明らかである。これらサービスを年あたり2万人以上の人々に提供している。なお、個人自

<sup>58</sup> AFL-CIO 本部での面接インタビュー、2013年8月19日。

<sup>59</sup> <http://www.casademaryland.org/> 2013年11月24日アクセス。

営業や協同所有ビジネスをはじめの人々にも、専門的な援助を与えている。

## 2 職業紹介・職業訓練

カーサ・ド・メリーランドは、職業紹介をサービス提供の第1にあげている。これが特徴的である。

日雇い労働者の例がつぎのように説明される。ウェルカム・センターは月曜日から土曜日までの週6日、朝6時から午後2時まで開いている。職を求める労働者は、この時間帯にセンターに来る。センターには雇用専門家がいて、職を求める労働者の登録と類別をして、労働者に職を紹介し、そして雇用後のフォローアップをおこなう。日雇い労働者を雇用したい者は、その時間帯にセンターに来て、雇用専門家と相談して労働者を選ぶ。大工などスキルが必要な労働者を雇う場合は、事前の電話が求められる。労働者にも雇用主にも、紹介の手数料は不要である。ただし紹介を受ける労働者は、カーサ・ド・メリーランドのメンバーでなければならないので、年会費25ドルは別途で必要である。カーサ・ド・メリーランドは、雇用主のために労働者を選別するのではなく、仕事と労働者のマッチングを手助けしているとの立ち場である。

カーサ・ド・メリーランドは簡単な求人票様式を用意していて、雇用主はそれを記入することが必須である。記入によって、時給額その他の基本的労働条件が文書化されることになる。求人票様式にみられる興味深い2点を記しておこう。1つは、賃金について、現金払いか小切手払いかの選択を重視していることである。移住してきた直後の労働者は、銀行の口座を持っていないため、小切手払いでは賃金を現金化できない。これに雇用主の注意をうながしているのである。もう1つは、カーサ・ド・メリーランドの職業紹介を雇用主がどこで知ったかの選択肢に「教会の会報」があることである。教会がカーサ・ド・メリーランドを支援していることがわかる。

雇用主に雇用労働条件を守らせる力は、労働者の権利擁護についての、カーサ・ド・メリーランドのこれまでの活動実績であろう。すなわち、ウェブサイトの別個所に「カーサ・ド・メリーランドは、組織力と法的措置によって、100万ドルを超える不払い賃金をこれまで回収してきた」との実績を誇る記述がある。これはワーカーセンターとしてのカーサ・ド・メリーランドに、いかにも相応しい活動である。この活動の実績が、雇用主に雇用労働条件を守らせているであろう。

職を求める労働者は、「倫理綱領と仕事標準」の順守をカーサ・ド・メリーランドに約束しなければならない。この手続きは、カーサ・ド・メリーランドが労働者の質を雇用主に保証するためである。雇用主はまた、仕事が終わった後に「労働者実績報告」をカーサ・ド・メリーランドに提出することを依頼されている。この手続きもまた、カーサ・ド・メリーランドが労働者の質を維持するためである。

カーサ・ド・メリーランドの職業訓練プログラムは、上記の日雇い労働者のスキルを最低



レベルとみなして、その最低レベルからのスキル引き上げをめざしている、その結果として、雇用労働条件の改善をめざしている、とあってよい。上記の日雇い労働者がアメリカに来てから日数のたたない移民であれば、しばしば英語を理解しないので、彼らへの英語教育は基礎的でもっとも低いレベルの職業訓練にあたるであろう。英語教育は「民衆教育 (popular education)」の教育法をとっている<sup>60</sup>。

それ以上のレベルの職業訓練については、ウェブサイトには詳しい説明がないが、アップされている雇用主向けのチラシに、つぎのように説明されている。

(質問) どのような訓練がカーサ・ド・メリーランドのメンバーに提供されているのですか？

(回答) カーサ・ド・メリーランドの労働力開発プログラムでは、その訓練をセンター間で調整して実施しています。訓練はさまざまであって、小さな作業場で実施される事項、たとえば、設計図読み、健康安全、雇用される秘訣、環境保全、動力つき道具の操作、などから、プリンスジョージ郡コミュニティ・カレッジとモンゴメリー・カレッジによって提供される職業訓練<sup>61</sup>の大きなクラスまであります。これらの大きなクラスには、たとえば、ビルメンテナンス作業、冷暖房空調設備の操作資格、造園管理、幼児期発達、セキュリティ対策、などがあります。また、カーサ・ド・メリーランドは多様な英語クラスも提供していて、その中には、日雇い労働者向けに、毎日立ち寄ればよいだけの英語クラスもあります。そのクラスは、すべてのセンターで開設されています。

カーサ・ド・メリーランドの職業紹介と職業訓練について、あるいは、両者の結合について、それは全国に模範となるモデルだと、ウェブサイトは自賛している。実際、いくつかの有名な賞をカーサ・ド・メリーランドは受けている。そして、カーサ・ド・メリーランドをモデルにした同様なセンターの創設を考慮している人々にたいして、カーサ・ド・メリーランドはツアーや施設見学を定期的に提供している。

## 参考文献

Alinsky, Saul (1946) *Reveille for Radicals*, Chicago: University of Chicago Press. (邦訳：アリン

キー、長沼秀世 (訳) (1972) 『市民運動の組織論』 未来社)

Alinsky, Saul (1971) *Rules for Radicals: A Pragmatic Primer for Realistic Radicals*. New York:

---

<sup>60</sup> 前注 42 を参照。

<sup>61</sup> カーサ・ド・メリーランドウェブサイトの別ページに、プリンスジョージ郡コミュニティ・カレッジからカーサ・ド・メリーランドの自前の施設に教員が来てメンバーを指導する、との記述がある。カーサ・ド・メリーランドに自前の訓練センターがあって、教員がそこに来てメンバーを指導することがあることは明白である。もっとも、メンバーがコミュニティ・カレッジの施設で訓練を受けることの有無はわからない。

Random House.

Jayaraman, Saru (2013) *Behind the Kitchen Door*, Cornell University Press.

Kumar, Krishan (1993) “Civil society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term” *British Journal of Sociology* 44(3) (Sep 1993): 375–395.

Gecan, Michael (2002) *Going Public*, Beacon Press.

Midwest Academy (2010) *Organizing for Social Change: Midwest Academy Manual for Activists, 4th Edition*, Forum Press.

ROC United and Rosemary Batt (2012) *Taking the High Road: A How-To Guide Successful Restaurant Employers*, ROC United.

([http://rocunited.org/wp-content/uploads/2013/04/reports\\_taking-the-high-road\\_version-jan-23-2012.pdf](http://rocunited.org/wp-content/uploads/2013/04/reports_taking-the-high-road_version-jan-23-2012.pdf))

Salamon, L.M. & H.K. Anheier (1997) “The Civil Society Sector” *Society* 34(2) 60–65.

Swartz, Heidi J. (2008) *Organizing Urban America: Secular and Faith-based Progressive Movements*, University of Minnesota Press.

エバース A & J.L. ラヴィル編 (2007) 『欧州サードセクター—歴史・理論・政策』日本経済評論社。

鈴木和雄 (2012) 『接客サービスの労働過程論』御茶の水書房。

ペストフ, ビクター A. (2000) 『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社。

米澤旦 (2011) 『労働統合型社会的企業の可能性—障害者就労における社会的包摂へのアプローチ』ミネルヴァ書房。

### 第3章 コミュニティ・ベースド・オーガニゼーションによる 就労支援を通じた生活保障 ——アドヴォカシーとサービス提供の両面に注目して

#### 第1節 はじめに

本調査プロジェクトの結果は、様々な立場の諸組織の連携による、就労を軸とした生活保障のための活動の様相を示すものである。本章は、そのなかでも、ローカルレベルにおける民間非営利組織による就労支援を検討する。

就労支援を通じた生活保障は近年の福祉国家研究やサードセクター（非営利組織）研究で関心を集める主題である。福祉国家研究では、積極的労働市場政策が整備されるなかで、雇用保障や、就労支援を通じた社会的包摂に関心が寄せられた（宮本 2009）。就労支援を通じた生活保障への関心の高まりは、サードセクター研究（非営利組織や協同組合研究）でも同様である。2000年代以降、国内のサードセクター研究では社会的に排除された人々の就労支援を通じた社会的包摂へと関心が向けられた（藤井他編 2013）。しかし、社会政策研究やサードセクター研究では、欧州の諸研究や実践に基づいて進められ、アメリカは参照先とされることは多くなかった。

しかし、非営利組織研究の分野では十分に検討がなされていないものの、アメリカでもコミュニティ・ベースド・オーガニゼーション（Community Based Organization=CBOs）と呼ばれる地域社会に根差した組織が、就労支援を通じた生活保障の担い手となっている（労働政策研究・研修機構編 2012; 2013; Osterman et al. 1998=2000）。本論では、いかにこの研究分野が空白状態となっているかを検討し、限られた事例ではあるがアメリカのCBOsによる就労支援に関して、そのアプローチを整理することを試みる。この作業によって、研究の偏りによって、光が当てられてこなかった就労支援のアプローチがあることを提示し、国内の非営利組織研究に対する含意を示したい。

本論の構成は以下の通りである。第2節では、国内のアメリカでの諸研究を基盤とする非営利組織研究は、生活保障的文脈で検討されなかったという状況、および、アメリカの就労支援にかかわる非営利組織の動向と研究を簡単に検討する。第3節では調査によって示されたアメリカの非営利組織と就労支援に取り組む3事例の特徴を検討する。第4節では3事例の就労支援のアプローチを整理し、就労支援にかかわる非営利組織研究への含意を提示する。最後に結論を述べる。

#### 第2節 「生活保障の問題系」とアメリカの非営利組織研究

##### 1 国内の非営利組織研究と生活保障

###### (1) 非営利組織研究における二つの問題系

1990年代以降、展開された国内の非営利組織論は欧米における研究蓄積をもとに成立した。

利潤の非分配制約を核とする NPO 論は主としてアメリカからの、意思決定過程の民主的性格を重視する協同組合論は欧州からの影響を受けた。

このうち、就労支援に関連した生活保障をめぐる非営利組織の役割は、アメリカ参照派の NPO 論ではあまり検討されなかった。これと関連して、教育社会学者の筒井美紀は、アメリカにおける就労支援に取り組む二つの社会的企業（Freelancers Union と CHCA）の強い影響力に比べて、日本国内での紹介が手薄であることを述べ、その背景に、アメリカ参照派とヨーロッパ参照派の社会的企業研究者が異なる背後仮説を持つことを指摘する（筒井 2012）。

筒井も指摘するように、このような問題設定の傾向は、社会的企業論に当てはまるだけではなく、非営利組織研究一般にも当てはまるものである。非営利組織研究では、生活保障に関して非営利組織がいかにかわるかという「生活保障の問題系」と、国家から自立した形での多元的価値を非営利組織がいかに担保するかという「価値多元主義の問題系」というべき、異なる問題系が存在すると考えられる<sup>62</sup>。ヨーロッパ参照派は前者への関心が強く、アメリカ参照派は後者への関心が強かった。

そのためアメリカ参照派は、非営利組織を問題とするときに、多元的価値を象徴する非営利組織がいかに国家から独立し、自立性を持つのか、その条件は何かを問題とすることが多かった<sup>63</sup>。公共経済学を中心として発展してきた NPO 研究では、政府の失敗／市場の失敗理論に基づいて、NPO は政府に代替する役割が強調された。その結果、アメリカ参照派は政府と非営利組織の関係については強い関心を寄せるものの、非営利組織と積極的に生活保障とのかかわりを焦点化することは少なかった。

一方で、欧州の研究や活動に影響を受けた研究者たちは、非営利組織を就労支援と生活保障とのあいだで関連付けた。2000 年代以降、サードセクター研究でも就労支援を通じた社会的包摂が主題とされるようになったが（藤井他編 2013）、その際も、欧州での諸研究の影響が大きく、アメリカの取り組みはあまり関心を持たれなかった。

## （2）国内におけるアメリカ参照派の関心の傾向

生活保障的な視点の相対的弱さは、国内で注目される NPO の活動分野に関しても偏りを生じさせたと考えられる。アメリカ参照派の研究では、特に福祉、教育、環境などの分野が紹介されることが多かった。近年、就労困難者の生活保障に対して、特に問題とされる「就労支援」が焦点化されることは少なかった。

このことを、NPO 論のテキストや概説書をもとに検討しよう。第一に、包括的なテキスト

---

<sup>62</sup> 教育社会学者の仁平典宏は国内のボランティアをめぐる歴史的言説のなかで、一つは国家に対する社会の自律であり、もう一つは国家による社会権の保障という、二つの問題系が議論されてきたことを示しているが、このような視点は本稿の問題系の区分とパラレルである（仁平 2012）。

<sup>63</sup> 社会学者の須田木綿子は、アメリカの市民社会観は政府からの独立を強調するものであることを指摘し、日本の非営利組織に対して、アメリカの市民社会イメージは大きな影響を与えた結果、日本でも政府から自立性の低い NPO は研究対象となりづらいことを指摘する（須田 2001; 須田 2013: 60）。

である雨森（2007; 2012）では、NPO の活動の代表領域が示されているが、第一版、第二版とも福祉医療・子供と教育、環境地域づくり、国際交流と国際協力であり、労働にかかわる項目は含まれていない（雨森 2007; 2011）。第二に、NPO を概観するデータブックでも、労働にかかわる非営利組織として取り上げられるのは労働組合のみであり、特に関心は労働組合員のボランティア志向の高まりに注目されている（菱田 1999）。第三に、NPO・ボランティアを解説する入門的テキストでも、NPO の雇用にかかわる節の半ページのみで、「エンプロイアビリティ」の向上に占める非営利組織の役割が指摘されるものの、ここで参照されるのはEUのみである（山口 2005）。第四に、アメリカのNPOを概観した学術書では、福祉や環境、芸術文化のNPOが紹介されているが、就労にかかわるのはまちづくりNPOの項目内に雇用創出・職業訓練という単語が確認できるだけである（菅原 2000）<sup>64</sup>。これらのテキスト・概説書が示すように、アメリカに影響を受けたNPO研究では相対的に就労支援を通じた生活保障に関する関心は高いものではなかった。

以上のように、アメリカのローカルレベルでの就労支援にかかわる非営利組織はアメリカ参照派の研究では扱われることが少なかった<sup>65</sup>。就労支援を通じた生活保障という問題系で非営利組織に関心を向けた研究は欧州を参照例としたものであった。その結果、アメリカでの就労支援に取り組む諸組織は十分に問題とされなかった。

しかし、非営利組織研究に影響を与えたアメリカでは、不利な立場にある人に対する、就労支援や労働者の権利擁護の取り組みは確認され、近年ではより注目されている。次節ではその動向を検討しよう。

## 2 アメリカにおける就業関連の非営利組織の規模と変化

### (1) アメリカにおける「生活保障の問題系」と非営利組織

アメリカでの民間非営利組織が就労支援に関わっていないかということ、それは妥当ではない。日本国内における研究紹介はあまり関心を向けなかった一方で、アメリカでは就労支援に取り組む非営利組織も、生活保障の問題系においても確かに議論されている。

ローカルレベルで、就労困難者への就労支援を行なう非営利組織はコミュニティ・ベースド・オーガニゼーション（Community Based Organization: CBOs）と称されることが多い

---

<sup>64</sup> 例外として労働組合とNPOの関連が議論されたこともある（柏木 1998）。これらは、労働組合とNPOの提携の可能性に関心を向けたが、このような問題設定は労働業界でも強い影響を与えなかったが（筒井 2012）が非営利組織研究でも中心的にはならなかったと考えられる。

<sup>65</sup> CBOsの活動は、アメリカの民間非営利組織の活動は、社会福祉学、特に地域福祉学でも、研究対象となったが、アプローチが本稿とは異なる。社会福祉学では、コミュニティ・オーガナイズメントと類似の用語であるコミュニティ・オーガニゼーション（CO）という用語が古くから用いられた（室田 2010: 11）。CO論では地域資源を用いた援助技術としての側面に焦点が当てられ、地域住民への就労支援やアドヴォカシー（ソーシャル・アクション）は後景に退く傾向にある。社会福祉学者の室田信一は、コミュニティ・オーガナイズメントという用語は、ソーシャルアクションと結び付けられ、ソーシャルワークの文脈では敬遠されがちであったと述べている（室田 2010: 12）。

(Melendez ed. 2003)<sup>66</sup>。CBOs に関する厳格な定義はないが、非営利組織研究では「特定の地理的コミュニティにおいて提供される社会サービスの提供に従事する非営利組織を表現するために用いられる一般的用語」(Anheier and List eds. 2005) と捉えられており、地域社会に根差した(非営利)組織を総称する用語だと理解できる。CBOs は、アメリカの労働力開発や権利擁護などの観点から重要な役割を持つと認識されている(Melendez ed. 2003)。

非営利組織と就労支援の関連について、アメリカの非営利組織を概観するテキストを検討しよう。アメリカの定評のある非営利組織の概説書として、“The State of Nonprofit America”があるが、このなかでは第一版、第二版ともに「教育・訓練」と題される章のなかで、労働力開発にいかに関係しているかが解説されている(Stewart et al. 2002; 2012)。また、定評のある非営利組織研究の体系的な研究書である“The Research Handbook of Nonprofit Organization”でも、地域開発を行なう非営利組織が条件不利地域における若年者支援に関して役割を果たすことを論じる章が用意されている(Deschenes et al. 2006)。また、労働力開発における民間非営利組織の活動に関する著作は、近年になって、労働系の研究者によってまとめられている(Melendez ed. 2003; Osterman et al. 1998=2000: ch5; Harrison and Weiss 1998)。

以上のように入門的な非営利組織研究の概説書でも取り上げられていることを踏まえると、非営利組織による就労支援へのかかわりは、アメリカ国内の研究上では必ずしも周縁化しているとは言えないと考えられる。

## (2) 就労支援関連の CBOs の規模

アメリカの就労支援関連の CBOs の規模も小さいものではない。アメリカで NPO と一般的に判断される際には、該当組織が内国歳入法典の 501(c)(3)あるいは 501(c)(4)というタックスコードを持ち、免税資格を持つか否かが判断基準とされる。このコードでは活動分野に関して細目が定められており、細目では雇用・労働関連の分野も含まれる<sup>67</sup>。

図表 3-1 は、501(c)コードの細目である National Taxonomy of Exempt Entities (NTTE) に基づいた団体数、年間支出総計、資産総計を示したものである。雇用(J: Employment)にかかわる分野で活動する非営利組織数は 26 分野のうち 11 番目であり、また年次収入では 8 番目である。ただし、この数値には労働組合なども含まれ、その一方で、就労支援を実施することが多いと考えられる地域団体(S: Community involvement & Capacity building)は別に分類されているため(団体数としては 3 番目、年次収入では 7 番目)、実際に本論で主題とする CBOs の正確な数値をあらわしては言えないが、組織規模でも必ずしも就労支援にかかわる非営利組織が少数であり、無視できる存在だと判断することはできないだろう。

<sup>66</sup> ただし、CBOs は就労支援に特化した団体を指すわけではなく、地域社会に根差した団体の総称である。CBOs は非営利組織であることが多いが、営利や政府組織も含めることがある(筒井 2013)。

<sup>67</sup> ただし、この項目には 501(c)のコードを持つ団体全体の総計であり、501(c)(3)、501(c)(4)以外の 501 の系統の税免除団体(例えば労働組合など)も含まれていることには注意が必要である。

図表 3-1 アメリカの各領域の非営利組織の規模

| 非営利分類  | IRS年次報告組織数 | %      | IRS年次報告支出<br>(単位100万ドル) | %      | IRS年次報告資産<br>(単位100万ドル) | %      |
|--|------------|--------|-------------------------|--------|-------------------------|--------|
| A: Arts, Culture & Humanities                          | 43392      | 8.22%  | 26632                   | 1.90%  | 94722                   | 2.88%  |
| B: Education   | 78074      | 14.79% | 165339                  | 11.77% | 611567                  | 18.58% |
| C: Environmental Quality, Protection & Beautification  | 10382      | 1.97%  | 9487                    | 0.68%  | 31840                   | 0.97%  |
| D: Animal-Related                                      | 7381       | 1.40%  | 4576                    | 0.33%  | 12466                   | 0.38%  |
| E: Health Care   | 26904      | 5.10%  | 637067                  | 45.36% | 787570                  | 23.92% |
| F: Mental Health & Crisis Intervention                 | 9421       | 1.78%  | 23500                   | 1.67%  | 19203                   | 0.58%  |
| G: Diseases, Disorders & Medical Disciplines           | 12636      | 2.39%  | 18820                   | 1.34%  | 22849                   | 0.69%  |
| H: Medical Research                                    | 1798       | 0.34%  | 7098                    | 0.51%  | 33107                   | 1.01%  |
| I: Crime & Legal-Related                               | 9307       | 1.76%  | 7591                    | 0.54%  | 8301                    | 0.25%  |
| J: Employment  | 17124      | 3.24%  | 28947                   | 2.06%  | 33404                   | 1.01%  |
| K: Food, Agriculture & Nutrition                       | 6620       | 1.25%  | 7710                    | 0.55%  | 7115                    | 0.22%  |
| L: Housing & Shelter                                   | 20146      | 3.82%  | 18579                   | 1.32%  | 62820                   | 1.91%  |
| M: Public Safety, Disaster Preparedness & Relief       | 9495       | 1.80%  | 2403                    | 0.17%  | 6843                    | 0.21%  |
| N: Recreation, Sports                                  | 42753      | 8.10%  | 24561                   | 1.75%  | 39673                   | 1.21%  |
| O: Youth Development                                   | 7254       | 1.37%  | 5756                    | 0.41%  | 12956                   | 0.39%  |
| P: Human Services                                      | 38795      | 7.35%  | 91540                   | 6.52%  | 135402                  | 4.11%  |
| Q: International, Foreign Affairs & National Security  | 5732       | 1.09%  | 20843                   | 1.48%  | 19630                   | 0.60%  |
| R: Civil Rights, Social Action & Advocacy              | 2779       | 0.53%  | 3098                    | 0.22%  | 3434                    | 0.10%  |
| S: Community Improvement & Capacity Building           | 45433      | 8.60%  | 29757                   | 2.12%  | 91124                   | 2.77%  |
| T: Philanthropy, Voluntarism & Grantmaking Foundations | 72825      | 13.79% | 54842                   | 3.91%  | 493945                  | 15.00% |
| U: Science & Technology                                | 3281       | 0.62%  | 12284                   | 0.88%  | 14860                   | 0.45%  |
| V: Social Science                                      | 926        | 0.18%  | 1520                    | 0.11%  | 3129                    | 0.10%  |
| W: Public & Societal Benefit                           | 17803      | 3.37%  | 31866                   | 2.27%  | 391442                  | 11.89% |
| X: Religion-Related                                    | 2160       | 0.41%  | 2006                    | 0.14%  | 14408                   | 0.44%  |
| Y: Mutual & Membership Benefit                         | 34316      | 6.50%  | 165318                  | 11.77% | 339668                  | 10.32% |
| Z: Unknown   | 1286       | 0.24%  | 313                     | 0.02%  | 409                     | 0.01%  |
| Total  | 528023     | 100%   | 1404544                 | 100%   | 3291886                 | 100%   |

出所：Wing et al. 2008（ただし、非営利分類冒頭のアルファベットは引用者による）

注：本統計は2005年の統計に基づいている。また、年次報告は25,000ドル以上の収入のある非営利組織に提出が求められる。

### （3）1990年代以降の政策環境の変化とCBOs

アメリカでは非営利組織は、伝統的に就労困難者の就労支援にかかわっていたが（Stewart et al. 2012）、1990年代後半からその状況は変化しているという。

政策的変化とは、1998年の労働力投資法による職業訓練制度の改革とWIAの導入と1996年の「個人責任及び就労機会調整法」による福祉改革である（Stewart et al. 2003; Melendez 2004）。その結果、WIAの導入によって非営利組織は説明責任（Accountability）を発揮することが強く求められるようになり、さらに営利事業体を含めて、利用者の選択の中での競争状況に追いやられた（Stewart et al. 2003）。説明責任の強化や競争状態の激化は、非営利組織の自律性を損なうものであるとの危惧も存在するが（木下 2007）、同時にこれらの改革のなかでより一層、CBOsは重要な役割を果たすと考える論者もいる（Melendez 2003: 30）。

このようにアメリカの就労支援に携わる非営利組織は規模が小さいものではなく、学術領域でも研究対象とされている。本論では、就労を通じた生活保障をいかにCBOsが果たしているのか、事例を通じて検討し、就労支援のアプローチを整理することを目的とする。

### 第3節 CBOs と就労支援

CBOs による就労を通じた生活保障はいかになされているのだろうか。ここでは CBOs が就労支援に取り組む三つの事例を検討する。第一にサンフランシスコにおける SFOP (San Francisco Organizing Project)、第二に、シカゴにおける Dupage United、第三に、デトロイトにおける Focus: Hope である。これらの団体の基本的性格は図表 3-2 の通りである。

図表 3-2 調査団体概要

| 団体名                                     | 地域                 | 職員数  | 会員数    | 就労支援活動分野           |
|---|--------------------|------|--------|--------------------|
| San Francisco Organizing Project (SFOP) | カリフォルニア州／サンフランシスコ市 | 5人   | 40000人 | CBAsでの規約策定へのかかわり   |
| Dupage United                           | イリノイ州／デュページ郡       | 2人   | 50000人 | 地域の労働力予算への圧力行使     |
| Focus: Hope                             | ミシガン州／デトロイト市       | 267人 | -      | 就業訓練／ワンストップサービスの提供 |

#### 1 SFOP (San Francisco Organizing Project) : サンフランシスコ

##### (1) 組織概要

San Francisco Organizing Project (以下 SFOP) は、サンフランシスコに拠点を置く、コミュニティ・オーガナイズング組織であり、501(c)(3)のステータスを保有する。全米の連合組織の一つである PICO (People Improving Communities through Organizing) の会員である。SFOP は、職場を基盤とするものではなく、教会信徒 (congregations) を基盤とするものであり、Institutional based のコミュニティ・オーガナイズング組織とすることができる

設立は 1981 年であり、アリンスキー氏の影響を受けて宗教的団体と労働組合の連合のもとで設立された<sup>68</sup>。ただし、現在では労働組合はメンバーからは外れている。1990 年代初頭までは労働組合も会員組織であったが、労働組合の組織化が職業的になりすぎることや、貧困者などと利害が対立することがあったためである。

SFOP では 3 名のオーガナイザーを含む職員 5 名が 30 組織を会員としながら、40,000 人の住民を代表して、政府や企業などに要望を訴える。SFOP では、基本的には教会信徒ごとにグループが作られリーダーを選出される。そのリーダーを中心として住民の課題を討議することを SFOP は支援し、住民が直面する現状を変えるために何ができるかを模索する<sup>69</sup>。SFOP

<sup>68</sup> 「[現在では労働組合との提携は] 場合によります。つまり、政治的なものに関しては、SEIU は必ずしも我々の味方ではありませんが、味方のときもあるのです。つまり、「永遠の友も、永遠の敵もない。永遠の利害があるだけ」という教訓があります。ですから、利害が一致すれば SEIU と非常にうまく協力しますし、労働党会議…こういった組織とも非常にうまく協力します。」

<sup>69</sup> 地域での組織化は個別訪問による (door to door)。団体の代表者は次のように述べる。「(現在のリーダーや次のリーダーはどうやって見つけるのですか?) 個別です。我々は個別ミーティングと呼んでいます。教会信徒の聖職者や他の人のところに行き、「あなたはこの教会信徒で誰がリーダーになれると思いますか、あるいは興味深い話がある人やこの問題に関心がある人はいますか?」と聞くのです。そうしたらその人たちの家の居間にお邪魔して彼らに話をします。彼らと知り合い、経歴、家族を理解するようにします。彼らが関心のある



が解決に取り組む社会問題は医療ケアへのアクセスや安価な住宅供給などがあり、ここに公平な経済的機会の確保も含まれる。

## （２）SFOPの就労支援を通じた生活保障—Community Benefit Agreement へのかかわり

SFOP が実施した、労働と関連しながら生活保障を試みる取り組みとして、サンフランシスコにおける地区開発での Community benefit agreement (CBA) と呼ばれる協約締結への取り組みがある。

CBA とは、最近の都市開発の中で注目されている地域における合意形成の方式であり、「ディベロッパーと私的な地域団体による、地域への支援の確保と訴訟リスクの軽減を交換に設定した、開発プロジェクトについての法的拘束力のある合意」(Jacobs 2010:2) である。CBA は、地元の低所得層に良い仕事や安価な住宅が提供されず、むしろ排除されるという問題を孕んだ伝統的都市開発への反省 (Jacobs 2010: 1) のなかで編み出された手法であり、2000年代以降、ロサンジェルスやサンジョゼ、サンディアゴなどで導入された。

SFOP は、サンフランシスコ南東に位置するベイビュー・ハンターズポイントにおける地域開発における CBA 締結にかかわった。この地域開発では、住宅地やスポーツスタジアムの設置などが進められ、700 エーカーの土地を開発し、10,000 戸以上の住宅や、フットボールスタジアム、商業施設の開発が予定されている。

ベイビュー・ハンターズポイントでの地域団体と開発企業との CBA は、2008 年の 5 月に結ばれ、SFOP はベイビュー・ハンターズポイントの 40,000 人の住民を代表する組織として、CBA を取り結ぶ関係主体の一つとなった<sup>70</sup>。そして、SFOP は聖職者や報道機関を利用し、日曜日に人々をオーガナイズし、開発について討議することで、ディベロッパーに圧力をかけた。ディベロッパーは開発にかかるコストを節約したいと考えているため、市長や一般市民との良好な関係を望み、悪評を避けることへのインセンティブを持つ。そのため、SFOP による組織化による圧力は開発のなかで地域の利益を確保する上で重要な力になったという。

CBA によって、ディベロッパーは、既存の法制度が求める程度以上の住宅や労働条件、仕事へのアクセスを支持することに同意した。CBA に定められた労働にかかわる条件は、雇用の生活賃金 (living wage) の保障、開発地区のホテルやレストランへの労働組合設立手続きの簡素化、立ち退き者の優先雇用などが定められた。職業訓練のための基金の設置も含まれている。

CBA が結ばれた後も、実施委員会 (Implementation Committee) と呼ばれる意思決定機関が

---

ことを理解しようとしています。それから現状を変えるために何をしたいのか尋ねます。そして、状況を変えるために我々がしていることに参加するように誘います。参加してくれる場合もあります。参加すると、リスクを冒して新しいことを試してみるようになります。参加しない場合もあります。しかし、より多くの人々を引き入れる方法は、文字通りその人の家の居間にお邪魔し、関係を築くことなのです。そして誘うのです。」

<sup>70</sup> 他の地域団体としては、サンフランシスコの労働評議会 (Labor Council) や ACORN がある。ACORN については労働政策研究・研修機構 (2013) を参照。

組織される<sup>71</sup>。実施委員会は最低でも3か月に一度開かれる。実施委員会では、CBAによってもたらされる資金の利用法を決定するという仕事の主たるものである。資金は15年間にわたって支給されるが、その資金は、様々な労働力開発プログラム、住宅プログラムに使用されることになっている。実施委員会ではその具体的な方策を調査した上で決定する。SFOPでは、短期間の職業訓練プログラムの実施などの短期間の利益をもとめるのではなく、住民の長期的なメリットになるように予算配分自体の見直しに取り組んでいる。

SFOPでは地域開発において、包括的に弱い立場に置かれる人々の権利を守り、望ましい仕事に就けるために公的資金を使用するように働きかけを行なっている。

## 2 Dupage United——シカゴ

### (1) 組織概要

Dupage United (以下:DU)は、2003年に設立された、シカゴ東部のデュペイジ(Dupage)地区のコミュニティ・オーガニゼーションの一つであり、IAFの会員団体である。組織ベース(institutional based)のコミュニティ・オーガニゼーション団体であり、教会や医療ネットワークを会員組織とする。会員団体数は26団体であり<sup>72</sup>、代理する会員数は50,000人程度である<sup>73</sup>。代表する地域住民数は多いが、組織の運営メンバーは少なく、専属のオーガナイザーが二名である。DUは比較的新しいCBOである。

DUでは、基本的に政府の補助金に頼らず、メンバーからの会費による。宗教組織(キリスト教だけではなくイスラム教なども含む)とその他組織で会費の構造は異なるが、基本的には規模や会員数によって金額が異なり、年間600ドルから15,000ドルの幅がある。

組織が取り組む課題の設定は、会員の決定に依存する。多様な宗教・住民が参加するDUでは、立場によって、論争になるような議題、例えば——妊娠中絶や人種問題——などは積極的に扱わない<sup>74</sup>。より雇用の確保、地域の治安、環境問題など、住民の関心が高く合意が採りやすい課題がテーマとされる。

そのためDUでは現在、環境保護や、安価な住宅供給や学校改善プログラムに取り組んでいるが、優先課題と設定されているのは地域での雇用問題である。

<sup>71</sup> 実施委員会の議長は、関係団体が半年ごとに交代しながら、意見が集約される。

<sup>72</sup> 民間労働組合は、基本的には地域の貧困層向けの取り組みには関心がない(ただし、全体的な傾向ではなく、個々のパーソナリティに依存する)という。SEIUとは最初は提携関係にあったが、現在ではDupageから手を引いた。

<sup>73</sup> 資金的理由により、脱退する機関もある。2009年には資金上の理由により3団体が脱退した。

<sup>74</sup> 「デリケートな問題をどのように検討するのか、ですか？そうですね。取り組まない問題もありますよ。死刑や中絶などの問題です。すぐに思いつくのは主としてこのような問題です。このように多種多様な人たちが協調している理由の1つは、彼らが常に分極化した問題に焦点を当て続けているためです。しかし、そうしたところで事態は変わりません。…我々が同意するものに目を向けましょう。我々は高賃金の職に就くことができるコミュニティ、優良学校がある健全で強固な素晴らしいコミュニティを望んでいます。そしてこのコミュニティが安全であることを望んでいます。そうでしょうか？我々全員がそう望んでいます。」

## （２）Dupage United の就労支援を通じた生活保障——労働力開発のための政治的働きかけ

DU では、労働力開発が優先度の高い目的に設定されている。DU の労働力開発分野は、2011 年 11 月から活発に機能するようになった。この部門は、リタイヤしたビジネス界の起業家であった人物がリーダーとなっている。

DU が最初に労働力開発に関して行なったことは、地域の雇用状況の調査である。例えば、デュペイジ郡の失業者数、訓練不足により、三分の一の製造業の従業員が定員を満たしていないこと、製造業の平均賃金は比較的高めであることなどである<sup>75</sup>。ヒアリングの対応者であったエイミー・ローレス・アヤラ氏（Amy Lawless Ayala）も、当該地域では製造業は地域の労働者には人気がないが、賃金水準は高くよい仕事であることが多いと指摘している<sup>76</sup>。実際、デュペイジ郡には 600 の製造会社があり、空港、航空機部品、医療装置部品などの多様なメーカーが存在する。製造業の仕事の賃金水準は高く、よい仕事が多いという。大規模な組み立てラインの製造業は衰退しつつあるが、専門的な製造業は国内外に需要があり、今後も生き残りが期待される。

調査の結果から、比較的良好な仕事があるにもかかわらず、仕事へのイメージや就業訓練の不足から仕事が埋まっていないことが問題視された。コミュニティ・カレッジでは、技術製造向けの訓練プログラムが実施されているものの、訓練を受講する住民は多くはない。そのため、DU では「製造業に対する認識の改革」を目指している。

「製造業に対する認識の改革」はどのように達成されるのか。DU は政治に働きかけることにより、状況を改善しようとしている。DU では、職業紹介や職業訓練などを実施する予定はない。その代わりに、デュペイジ郡の労働にかかわる 50 万ドルの予算の使用法を変えるための政治的圧力をかけることで、雇用状況の改善を試みている。

その方向性として彼らが強調するのは地域内部での雇用開発である。アヤラ氏は「我々が見たいのは本物の雇用創出であって、他の場所からもたらされた雇用ではありません」と述べる。すなわち、誘致などによる雇用創出ではなく、地域内部での雇用創出のために、地区の予算配分を変えようと政治に働きかける<sup>77</sup>。

政治に働きかける際には、地域の雇用主との関係が重要になると判断されている。さらに、雇用者一般が問題となるのではなく、対象となる住民が仕事に就くことが望ましい職業（この場合は製造業）との関係が問題となる。そのため、商工会議所などのビジネス組織との関係はあるものの、彼らは熟練労働者を必要としておらず、ニーズとマッチしていないため、

<sup>75</sup> Dupage United ウェブサイトによる。http://www.dupageunited.org/workforce/details/

<sup>76</sup> 「製造の仕事は比較的安定した仕事だと思います。大量生産アセンブリーラインという点では製造業は衰退しましたが、専門的製造業は、継続して米国で生き残っていくでしょう。なぜならそれはアセンブリーラインではないからです。専門的だからです。未来の製品が必要とされています。海を越えた出荷が待たれています。製造に係るこの種の訓練が安定していると思えるのはこうした事情があるからです。」

<sup>77</sup> 「我々が果たすことができる役割は、プログラムの提供ではなく、資金の使い方や労働力、経済に関する政治論争の変革だと思います。できれば当該エリアの資金の方向転換をし始める際に政治圧力をかけたいと思います。」

関係性はさほど強くない。その代わりに地域の製造系の大企業との関係は強い<sup>78</sup>。

DU では地域における良い仕事に住民が就くことができるように、労働力開発予算の望ましい方向性への割当を目指し、政治的に働きかけている。

### 3 Focus: Hope——デトロイト

#### (1) 組織概要

DU が小規模ながら地域における良質な雇用創出と労働者との接続を目指しているとする、次にあげる Focus: Hope は、職員が 200 人を超える大規模な非営利組織である。Focus: Hope は 1968 年に設立された、貧困層向けの支援を目的とした、歴史ある団体である<sup>79</sup>。

Focus: Hope は、設立から 40 年以上活動を継続し、連邦政府や州政府から表彰されることもあるデトロイトにおける有力な非営利組織として活動している。Focus: Hope のオフィスは、三ブロックにわたる広大なものである。また、営利形態の人材提供やスペースを貸与する部門もあり、その収益は地域住民の機会の増加のために用いられている。

Focus: Hope の事業内容は大きく分けて、貧困者向けの食料提供プログラムである Food Program、地域開発である Hope Village Initiative、職業訓練である Career Training Programs の三つに分けることができる。第一の貧困者向けの食料提供プログラムは、1971 年に開始され、Focus: Hope の出発点である。6 歳までの子供を持つ家族や、60 歳以上の高齢者などの貧困層を対象とするもので、40 年間で延べ 2100 万人に食料を提供した。第二の HOPE Village Initiative は、教育を中心に据えた、地域の生活の質の向上を目指す活動である。第三のキャリアトレーニングプログラムは、一般の労働市場で働き生計をたてることできるようになるために、これまで 12,000 人の人々に訓練機会を与えてきた。職業訓練は団体のパンフレットやウェブサイトでは第一に掲げられ、組織のなかでも優先度が高いプログラムであることがわかる。

ここでは、第三の Career Training Programs の概要と、Hope Village Initiative で実施される貧困家庭向けの職業訓練紹介事業について詳細に検討してみよう。

#### (2) Focus: Hope による就労支援を通じた生活保障①——職業訓練プログラムの提供

Career Training Programs では多様なプログラムが展開されているが、情報技術や製造業の

---

<sup>78</sup> 「我々が実施していることに係る商工会議所からの利益はそれほどないと思います。というのも、商工会議所は、さらに小規模なビジネスになる傾向があり、現時点での商工会議所の問題の核心は、熟練労働者を見出すことではないのです。…一方で製造業には独自の協会 (association) があります。この協会は、商工会議所の中央部と同じようにはならない傾向があります。ですから、この状況では商工会議所から多くの利益を得られないと思います。我々は大企業、特に製造部門の大企業、およびおそらく我々の組織の拡大に伴い別の企業とのパートナーシップを構築したり、良好な関係を構築するだろうと思います。」

<sup>79</sup> Focus Hope は、牧師であるウィリアム・キュニンハム氏 (William T. Cunningham) と、市民権運動の運動家であった、エレナー・ヨサイティス氏 (Eleanor M. Josaitis) によって設立された。設立の目的は、困窮と経済的不平等、不十分な教育、人種差別といった問題の現実的解決策の模索であった。Focus Hope の最初の取り組みは、市民権運動を広げるフェスティバルの開催であったという。

分野に集中している。これらのプログラムの一部は、WIAのもとで委託を受けて職業訓練が実施されている。プログラム総体では2011年には788人の受講者がおり、このうち78%が仕事に就くことができたという<sup>80</sup>。

Career Training Programsは2013年現在、様々な就労訓練プログラムが実施されている。そのうち、三つの事例を取り上げよう。

第一に、工作機械オペレーターの訓練（Machinist Training）プログラムがある。このプログラムは、12週間にわたり、平日5時間半程度、工作機械オペレーターとなるための教育を受ける。このプログラムで受講者が学ぶ事柄は、旋盤と研磨機の使用法、設計図の読み方、職業訓練の理論・数学・コミュニケーション・コンピューター、二つのタイプのコンピューターの数値制御、基礎的な就労習慣の重要性<sup>81</sup>などである。このプログラムの受講のためには、高校卒業の資格が求められるが、プログラムの卒業によって、生活賃金レベルの職を得ることが期待される。

第二に、Earn and Learn プログラムは、ミシガン・ワークスが提供するプログラムを Focus: Hope が受託したものである。18～24歳の男性を対象に職業訓練を提供するものでパートタイムの仕事に就くための準備としての意味合いが強い。このプログラムの受講のためには、初等教育レベルでの就学経験やアメリカで就労できること、ドラッグテスト以外には何も必要とされず、2011年度には24人の受講者を受け入れた。4週間の職業準備訓練を受けたのちに、6か月間の補助金付きの仕事に就くことができる。また、他の研修を受けるための4500ドルの奨学金を受ける権利を得ることができる。

第三に、地域企業と直接的に提携して実施されるプログラムである。Android Industry との提携がその顕著な例である。団体が保有する敷地内には製造関連の施設があり、その施設の一部を GM の一次下請け企業である Android Industry に貸与した。Android Industry はその施設内で製品を製造し、従業員として、Focus: Hope によって雇用された地域住民を勤務させる。

このように、Focus: Hope では様々な状況に置かれている人に対して、多様なレベルの就労訓練プログラムが用意されている。

### （3）Focus: Hope による就労支援を通じた生活保障②——ワンストップサービスの提供

Hope Village Initiative では就労にかかわるコーディネイト業務も実施している。Greater Detroit Centers for Working Family (CWF) と呼ばれるもので、ヒアリング対応者であった Judith 氏が担当している。CWF プログラムは、Local Initiatives Support for Corporation (LISC) という地域開発を目的とした財団と United Way（全米レベルの福祉を目的とした財団）の資金を基に構築された地域の団体のネットワークである。このネットワークには、Focus: Hope と

<sup>80</sup> Focus Hope の2011年年度報告書による。

<sup>81</sup> Focus Hope のウェブページによる。http://www.focushope.edu/page.aspx?content\_id=148&content\_type=level2

並んで、デトロイトにおける若年者に雇用訓練を提供する団体や、住宅を提供する団体関わっている。

CWF では半径 10 キロ程度の範囲で職業開発を目的とした諸活動と住民をつなげる。地域住民は、三年間は無料でケースマネジメントを受けられる。そのなかでは、職業訓練への参加や技能開発が促され、経済的安定へのアドバイスを受けられる。CWF が対象とする人々には高いスキルを持つ人は少なく、高い学歴を持たず、識字率も低い人々が多い。そのため、彼らにも就くことが可能な初等レベルの仕事を探す。仕事が見つければ、それを支援団体や行政機関に連絡して適切な支援を受けられるよう調整する。

このようなプログラムが実施される背景には、地域における職業開発活動と住民とのミスマッチがある。デトロイト地区ではかなりの数の労働力開発を目的とした活動が行われているが、それらの活動は住民とつながっていない。つまり、住民はどのような資源が地域にあるのか知らず、彼らが必要とするスキルを身に着けることができず、仕事を得ることができないという問題がある。

Focus: Hope の職員でヒアリングを担当したジュディス氏はセンターでは地域住民を CWF へとつなげるために、「パイプライン」の役割、つまり主として団体間の情報交換や調整業務を担っている。彼女は、まず、団体向けのアウトリーチ活動をコンピューター上で実施して、確認がとれれば、CBOs などに訪問して、Centers for Working Family にかかわる資源をいかに CBOs が利用できるのかを伝える。

また、彼女は労働力開発にかかわるアドヴォカシー活動も担当している。ミシガン・ワークス！やデトロイト・ワークス（Detroit Works）の会議に参加する。ミシガン・ワークス！やデトロイト・ワークスは、労働力開発の予算や雇用者の情報を保有し、仕事創出にかかわるニーズを満たすためのパートナーを探している。彼らの関心を、彼女らが支援する地域へとひきつけ、支援対象地域には労働力開発機関が求める人材がいることを理解させるのである。

#### **第 4 節 CBOs による就労支援アプローチの整理と含意**

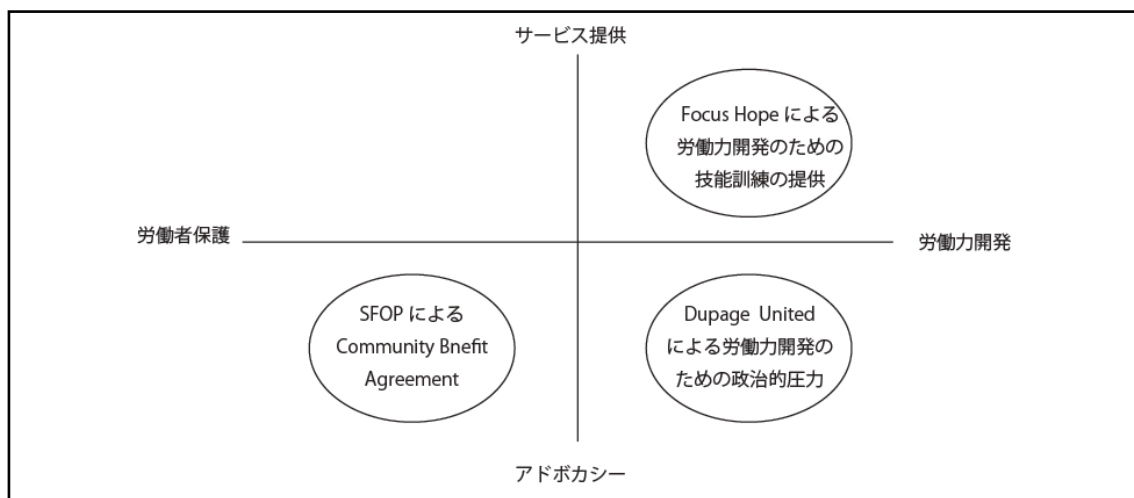
三つの事例と共に、就労支援を通じた生活保障を志向したプログラムを実施している。これらのプログラムでは、社会的に不利な立場に置かれた人々の生活保障を、どのように就労支援を通じて実現しようとしているのか。CBOs が実施するプログラムや取り組みに関して、その目的と方法という視点から整理を行いたい。

就労支援の目的は、労働者の権利擁護と技能形成の二つに大別できると考えられる。権利擁護とは、労働者の労働条件を守ることを目的とし、技能形成は労働者の人的資本を形成し、より望ましい仕事に就けるように支援することを目的とするものである。前者は、不利な立場にある人々の過剰な労働力の商品化をとどめるということの意味するのに対して、後者は適切な形での労働力を（再）商品化することを志向するものと理解できるであろう。

それでは、CBOs はその二つの目的をいかにして実現しようとするのか。このときに参考となるのが、非営利組織の役割に関して、伝統的に強調されてきたサービス供給とアドヴォカシーという区分である<sup>82</sup>。前者は必要を抱える人へサービスを提供することで非営利組織の目的を達成しようとする方法であり、後者は必要を抱える人を代弁して行政などに訴え、法律や条例を変更することで非営利組織の目的を達成しようとする手法である。

就労支援にかかわるCBOsの活動を整理し、各事例を位置づけたのが図表3-3である。CBOsの三つの事例は四象限のそれぞれの位置に位置づけられる。第一に、SFOPでは、CBAを締結する際に、労働組合の結成権を認めることや労働条件を守る規定をCBAに導入させた。労働者の権利擁護を目的とし、アドヴォカシー的手法を用いており、第三象限に位置づけられるだろう<sup>83</sup>。第二の労働者の職業開発、DUの労働力開発プロジェクトへのかかわりでは、ローカルの労働力開発予算をより熟練労働者養成のために使用するよう、アドヴォカシーによって働きかけている。この場合、第四象限に位置づけられるだろう。第三の、Focus: Hopeは、労働力開発のための雇用主と提携しながら職業訓練プログラムを提供し、また、職業開発にかかわる情報の提供を行なっている。これは、第一象限に位置すると考えられる。

図表 3-3 CBOs の就労支援のアプローチの整理



出所：著者作成

このように整理することで、アメリカのCBOsの活動のなかで、欧州の事例を参照する既存の生活保障の問題系の非営利組織研究では十分に問われなかった側面が浮かびあがる。ヨーロッパ参照派の研究では主として、第一象限、あるいは第二象限にかかわる、独立してサービス提供を行なう事例が多く取り上げられてきた（藤井他編 2013）。このような既存研究

<sup>82</sup> Kramer 1981などを参照。Kramerは二つ以外に先駆的役割、価値の守護者役割の存在を指摘するが、安立も示すように、NPO論における主要な区別は、サービス供給者とアドヴォカシーであった（安立 2008: 49）。

<sup>83</sup> この事例についてのCBAは、労働力開発にかかわる予算措置についての規定もあるため、厳密に言えば、第三象限と第四象限にかかわる場所に位置づけられると考えられる。

では、あまり注目されなかったのは、①労働力開発における非営利組織と雇用者（企業経営者）との提携、と②アドヴォカシーを通じた就労支援の可能性である。

第一に労働力開発における雇用者との提携である。就労支援サービス提供に関しては、ローカルレベルでのCBOsと企業との提携が重視される（Sutton 2004）。Suttonは、CBOsがローカルレベルの雇用主と連携することで、短期的な仕事創出と長期的なキャリア形成の機会を創出することが出来ると指摘しているが（Sutton 2004: 465）、DUやFocus: Hopeの取り組みは、その例だと言えるだろう。DUによる労働力開発にかかわる公的資金の配分に関する政治的行動でも、今後、労働力として求められる分野についての情報を地元雇用主から得ており、地域の企業との連携を重視している。Focus: Hopeではより直接的に企業と提携して職業訓練を実施している。

このような取り組みからは、技能形成や職業紹介に対して、CBOs単独よりも雇用主と提携することによる有効性の高さがうかがえる<sup>84</sup>。中小企業経営者は、教育訓練機関に対して、地域で求められるスキルの種類や程度、今後の産業動向の情報を伝えることができる。このような側面があってこそ、CBOsは効果的な活動が可能になっていると考えられる。

第二に、より重要だと考えられる点として、労働力開発も含めて就労支援のアドヴォカシー的活動が積極的に試みられている点である。アドヴォカシーは一般には労働者の権利擁護と関連付けられがちであるが<sup>85</sup>、Dupage Unitedの活動や、SFOPのCBAsの一部では、就労困難者が適切な形で就業訓練を受けられ、良い仕事に就くことが目指される労働力開発が目的となっている。労働力開発のあり方もまた、公正性をめぐる一種の政治的争点となり得るのである。

アドヴォカシーに実効性を持たせていると考えられるのは、地道なコミュニティ・オーガナイズングの手法である。住宅や福祉などの生活問題と労働問題を合わせて問題にする、またそれを地域住民の主体的な運営に任せる枠組みは有効であると考えられる。取り組みの成功は、個別訪問（door to door）による組織化と地区レベルでの会合が成功するかに依存している。この結果、有権者登録、住宅供給、生活賃金運動などで政治にも一定の影響を与えることとなった。

これまでアメリカの就労支援は、就労優先として否定的に捉えられがちであった。確かに政策レベルでは就労圧力の強さは確認できるものの、CBOsは受動的にその状況に置かれるだけではなく、ローカルレベルの政治に働きかけることで、規制の状況を変化させ、限られた労働力開発予算の再設定<sup>86</sup>や地域開発における弱い立場に置かれる労働者の権利擁護の役割を果たそうとしている。その帰結は別途精査しなければならないが、生活保障の問題系の

---

<sup>84</sup> オスターマンが検討した、CBOsによる有効な就労訓練の事例でも、コミュニティ・オーガナイズング組織は、組織単体ではなく、地域の雇用者を巻き込んでいることが指摘されている（Osterman 2006: 633）。

<sup>85</sup> 労働NPOによるこの側面の検討については遠藤編（2012）を参照。

<sup>86</sup> このような予算設定にかかわる政治的圧力の行使が労働力投資委員会などの公式的な場で行われるのか、あるいは限定的な場面（例えばCBAsなど）で見られるのかはさらなる検討が必要である。



もとで非営利組織に関心を持つ研究者は、アメリカの動向、特に、政策の就労支援強化の側面と長期的で公正な労働力開発を目指す CBOs との緊張関係を焦点化することで得られる知見は少なくないであろう<sup>87</sup>。

## 第5節 結論

本論の分析からは、ローカルレベルで CBOs が多様な手法で就労にかかわる生活保障がなされていることが示された。CBOs は地域開発において、貧困層を保護するための契約を結ぶ、労働力開発にかかわる自治体予算を有効なものとする、地域における就労訓練にかかわるワンストップサービスを提供する、といった多様な形での生活保障の試みが確認できる。分析からは、これまでの就労にかかわる非営利組織研究では検討されなかった側面を CBOs が担っていることが明らかにされた。

本調査が焦点を当てたアメリカの非営利組織の活動はこれまで、「生活保障の問題系」ではあまり注目されなかった領域である。このような空白状況の存在は、非営利組織研究の分析枠組みと対象の区別が十分に整理されてこなかったことを示唆するであろう。「生活保障の問題系」のなかでアメリカの非営利組織がどのような役割を果たし、その存立基盤は何かという問いは今後問われるべきである。より具体的には、労働者をめぐる規定の内容や交渉手順、サービス提供を支える団体間の連携の内容などが問われるべきと考えられる。これらの論点は、アメリカにおけるローカルレベルの生活保障の仕組みの理解だけではなく、就労支援にかかわる日本国内の非営利組織の研究をより進展させることになるだろう。

## 参考文献

安立清史 (2008) 『福祉 NPO の社会学』 東京大学出版会。

雨森孝悦 (2007) 『テキストブック NPO——非営利組織の制度・活動・マネジメント』 東洋経済新報社。

雨森孝悦 (2012) 『テキストブック NPO——非営利組織の制度・活動・マネジメント 第二版』 東洋経済新報社。

Anheier H. K. and R. List eds. (2005) *A Dictionary of Civil Society Philanthropy and Non-profit Sector*, Routledge.

Deschenes, S., M. McLaughlin and J. O'Donoghue, (2006) "Nonprofit Community Organizations in Poor Urban Setting: Bridging Institutional Gaps for Youth", W. W. Powell, and R. Steinberg,

---

<sup>87</sup> 福祉社会学者の武川正吾は、福祉国家研究において規制の占める役割が過小評価されることにより、福祉国家のパフォーマンスの錯誤が生じる可能性を指摘する(武川 2007)。ローカルレベルの規制生成と機能に注目することは、アメリカ福祉国家の理解の上でも重要であろう。同様に、公的福祉以外の側面として租税支出や企業への規制、非営利組織の役割も含めてアメリカの政治、経済、社会の三つの社会編成原理のバランスに注目して、社会統合総体の変化を捉える試みとして、谷・義弘(2011)があり、本論の問題意識に近いが、非営利組織に関してはそのサービス提供機能にのみ焦点を当てている。

- eds., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook Second Edition*, Sage Publishing, 506-522.
- 遠藤公嗣編 (2012)『個人加盟ユニオンと労働 NPO——排除された労働者の権利擁護』ミネルヴァ書房.
- 藤井敦史・原田晃樹・大高研道編 (2013)『闘う社会的企業——コミュニティ・エンパワーメントの担い手』勁草書房.
- Jacobs, K., (2010) “The Hunters Point Shipyard and Candlestick Point Development Community Benefits Agreement”, *Issue brief*, 1-8.
- 柏木宏 (1998)「アメリカの労働組合と NPO——労働者と市民の組織連携による新たな運動」国際労働財団編『NPO 時代の幕開け——アメリカの経験に学ぶ労働運動と NPO』第一書林, 111-134.
- 木下武徳 (2007)『アメリカ福祉の民営化』日本経済評論社.
- Kramer, R.M., (1981) *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press.
- 菱田尚幸 (1999)「労働組合——最近は組合員のボランティア活動に注目」山内直人編『NPO データブック』有斐閣, 180-181.
- Meléndez, E., (1997) “The Potential Impact of Workforce Development Legislation on CBOs.” *New England Journal of Public Policy* 13(1):175-186.
- Meléndez, E., (2004) “Communities and Workforce Development”, E, Meléndez ed. *Communities and Workforce Development*. WE Upjohn Institute, 1-36.
- 宮本太郎 (2009)『生活保障——排除しない社会へ』岩波書店.
- 室田信一 (2010)『アメリカにおける福祉国家の政策とコミュニティ・オーガナイズングの力動——コミュニティ・オーガナイザーの役割分析を通して』同志社大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻提出博士論文.
- 仁平典宏 (2011)『「ボランティア」の誕生と終焉——《贈与のパラドクス》の知識社会学』名古屋大学出版会.
- Osterman, P., T. A. Kochan, R.M. Locke and M.J. Piore, (2001) *Working in America: A Blue Print for the New Labor Market*, MIT Press. (=2004, 伊藤健市・中川誠士・堀龍二訳 『ワーキング・イン・アメリカ——新しい労働市場と次世代組合』, ミネルヴァ書房)
- Osterman, P., (2006) Community Organizing and Employment Representation, *British Journal of Industrial Relation*, 44(4): 629-649.
- 須田木綿子 (2001)『素顔のアメリカ NPO——貧困と向き合った 8 年間』青木書店.
- 須田木綿子 (2013)「市民社会のグローバル化——同型化と多様性のせめぎあい」副田義也編, 『闘争性の福祉社会学——ドラマトルギーとして』東京大学出版会, 47-64.
- 武川正吾 (2007)『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会.
- 労働政策研究・研修機構編 (2012)『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』労働政策研究・研修機構.

- 労働政策研究・研修機構編 (2013) 「労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイジング・モデルの活用に関する調査」 労働政策研究・研修機構.
- 谷達彦・義弘憲介 (2011) 「アメリカ型福祉国家——『小さな政府』を支えるメカニズム」 井手英策・菊地登志子・半田正樹編『交響する社会——「自律と調和」の政治経済学』ナカニシヤ出版, 251-280.
- 筒井美紀 (2012) 「『相互扶助』を軸とする労働組織の活動とネットワーク化」 労働政策研究・研修機構編『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』労働政策研究・研修機構, 141-174.
- 筒井美紀 (2012) 「地域社会・就労支援・労働市場——ボストン JPNDDC にみるキャリアアラダー・プログラムからの撤退」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』9: 253-272.
- Stewart, D. M., P. R. Kane and L. Scruggs, (2002) “Education and Training.” *The State of Nonprofit America*, The Brookings Institution, 107-148.
- Stewart, D. M., P. R. Kane and L. Scruggs, (2012) “Education and Training.” *The State of Nonprofit America Second Edition*, The Brookings Institution, 137-191.
- Sutton, S., A., (2004) “Corporate-Community Workforce Development Collaborations”, E. Meléndez, ed. *Communities and Workforce Development*. WE Upjohn Institute, 439-473.
- Wing, K. T., T. H. Pollack and A. Blackwood, (2008) *The Nonprofit Almanac*, The Urban Institute Press.
- 山口浩平 (2005) 「雇用問題と NPO」 川口清史・田尾雅夫・新川達郎編『よくわかる NPO・ボランティア』ミネルヴァ書房, 100-101.

## 第4章 州政府系の労働力開発機構 ——ミシガン・ワークス！

### 第1節 本章の目的

次章ではコミュニティ・カレッジを取り上げるのだが、対象者という観点からすれば、一般的に、コミュニティ・カレッジよりもワンストップセンターの方が、より困難な人びとを支援しているといつてよい。ワンストップセンターないしワンストップサービスは、日本においても、効果的な生活・就労支援を実現するための鍵であると理解されているのと同時に、複合的な困難を抱えた人びとの多様なニーズに対応するには、非営利組織や人材企業などへ、それぞれのノウハウや強みを生かすべく、自治体直営よりも委託方式でサービスを供給するのが良いと評価されている。こうした理解や評価は、アメリカでも同様である。私たちは、そこからどのような教訓と論点が引き出せるだろうか。本章は、徹底的に分権化した「福祉から就労へ」の労働力開発システムであるミシガン・ワークス！（Michigan WORKS!）を事例に、考察していく。

### 第2節 ミシガン・ワークス！の地域的多様性

ミシガン・ワークス！は、ミシガン州政府系の労働力開発機構である（筒井 2012）。州全体で 25 か所が設置されている。（図表 4-1）。ワンストップセンターを合わせると 98 か所になる。この機関は、従来は「職業斡旋は職業斡旋、福祉は福祉、教育訓練は教育訓練」といったように縦割り組織的に（そしてしばしば別の場所で）なされがちであったサービスを、一か所で提供できるよう効率化したものである<sup>88</sup>。

その青写真を描いたのは、州南西部のカラマズーにあるアップジョン雇用調査研究所であった。この研究所は 1945 年に設立されたが、母体は 1932 年設立のアップジョン雇用調査研究所失業トラスティー・カンパニーである<sup>89</sup>。アップジョン雇用調査研究所には、研究部門に加えて雇用・経営サービス部門（EMSD: Employment Management Services Division）がある。この EMSD は、連邦緊急雇用法施行に合わせて、カラマズー郡が対応できるよう 1971 年に開設された。以来、アップジョン雇用調査研究所は、州の労働力開発の計画と実施に関わり続けており、ミシガン・ワークス！ 設立の際にはその知恵袋となった<sup>90</sup>。「州の中の先進的な地方政府によって実施された政策が、州政府のイニシアチブのもとで州内の地方政府に普及する」（根岸 2010：54）事例そのものである。

25 か所のミシガン・ワークス！のうち、これまで私たちが訪問したのは、CAMW!（④、

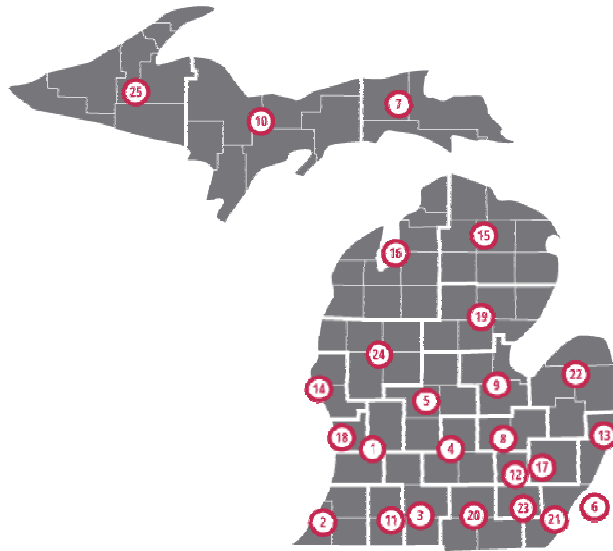
<sup>88</sup> ミシガン・ワークス！ が提供する諸サービスの主要な根拠法は、Wagner=Payser 法、個人責任・就労機会調整法、労働力投資法である（筒井 2012:124）。

<sup>89</sup> 開業医の Dr. William Erastus Upjohn（1852-1932）が創立した製薬会社が発祥である。この会社はファイザー社（Pfizer）に買収され、現在にいたっている。

<sup>90</sup> アップジョン雇用調査研究所のウェブサイトより。

2012 年度)、SCMW! (図表 2-1 の⑳、2011-2012 年度)、Kalamazoo-St. Joseph Counties (㉑、2013 年度)、SEMCA (㉒、2013 年度)、の 4 か所である。

図表 4-1 ミシガン・ワークス！ の所在地



出所：Michigan WORKS! Association ウェブサイト

<http://www.michiganworks.org/about-michigan-works/one-stop-service-centers/>

注：※訪問した 4 か所の名称は以下のとおり。

④Capital Area Michigan WORKS! ㉑Kalamazoo-St. Joseph Michigan WORKS!

㉒South Central Michigan WORKS! ㉒ SouthEast Michigan Community Alliance

わずか 4 か所だが、その組織の違いには大いに驚かされた。もちろん、社会的困難者の就労支援や職業訓練、雇用主への雇用・求人支援のやり方には、共通性も少なくない（だいたい、やることは似ている／似てくるものである）。けれども、どんな地域に所在するのによって、どのような人びとが暮らし、どのような産業があるのかが異なり、それがミシガン・ワークス！／労働力投資委員会の規模や委員の出身業種、地域連携のありように相違をもたらしているのである。

これら 4 つのミシガン・ワークス！ の特徴を述べる前に、管轄する郡の基礎的属性を、統計データによって確認しよう。図表 4-2 は、これら 4 つのミシガン・ワークス！ が所管する郡の基礎的数据を示したものである。このうち SEMCA の値、とくにアウターウェイン郡（デトロイト市を除く郡の残りの地域）の値を他と比較してほしい。この郡には、ミシガン州人口の 11%が集中している（1,090,890 人／9,883,360 人）。人口密度も 2,338.34 人と圧倒的に高く、州都ランシングの 505.1 人の比ではない。黒人・アフリカ系アメリカ人比率は、州都ランシングを含むインハム郡全体とほぼ同じで 12.7%となっている。また、家庭での使用言語が英語以外の者（5 歳以上）の割合は、インハム郡の 11.80%を超え、14.05%となっている。図表の最終行は、世帯所得中央値（2007～2011 年）を示している。アウターウェイン郡のその値は、ウェイン郡の 41,886 ドルと、デトロイト市の 27,862 ドルという二値から

は、単純に計算できない（Detroit 市の値が Wayne 郡全体の値を大幅に引き下げていることはわかるが）。

図表 4-2 調査対象・4つのミシガン・ワークス！が管轄する諸郡の基礎的データ

| Michigan WORKS!                           | SEMCA         |                     | Kalamazoo-St. Joseph |                   | SCMW!          |                  |                | CAMW!         |                |              | 【参考】    |
|---|---------------|---------------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|---------------|----------------|--------------|---------|
| 管轄郡 (county)                              | Monroe County | Out Wayne County *1 | Kalamazoo County     | St. Joseph County | Jackson County | Hillsdale County | Lenawee County | Ingham County | Clinton County | Eaton County | ミシガン州全体 |
| 面積 (平方マイル)                                | 549.39        | 473.33              | 561.66               | 500.59            | 701.67         | 598.13           | 749.56         | 556.12        | 566.41         | 575.18       | 56538.9 |
| 1 平方マイルの人口密度                              | 276.7         | 2338.34             | 445.7                | 122.4             | 228.4          | 78.1             | 133.3          | 505.1         | 133.1          | 187.3        | 174.8   |
| 2012 年の推定人口                               | 151048        | 1090890             | 254580               | 60796             | 160309         | 46229            | 98987          | 281723        | 76001          | 108008       | 9883360 |
| 2010 年 4 月 1 日から 2012 年 6 月 1 日への人口変化率    | -0.60%        | -1.44%              | 1.70%                | -0.80%            | Z *2           | -1.00%           | -0.90%         | 0.30%         | 0.80%          | 0.20%        | Z *3    |
| 黒人・アフリカ系アメリカ人比率 (2012 年)                  | 2.30%         | 12.71%              | 11.20%               | 2.70%             | 8.30%          | 0.60%            | 2.80%          | 12.10%        | 2.00%          | 6.80%        | 14.30%  |
| ヒスパニック・ラテン系比率 (2012 年)                    | 3.20%         | 4.66%               | 4.30%                | 6.80%             | 3.10%          | 1.90%            | 7.60%          | 7.50%         | 4.20%          | 5.00%        | 4.60%   |
| 白人 (ヒスパニック・ラテン系を含まない) 比率 (2012 年)         | 92.20%        | 76.81%              | 79.30%               | 87.70%            | 85.40%         | 95.60%           | 87.40%         | 72.10%        | 90.50%         | 84.30%       | 76.20%  |
| 家庭での使用言語が英語以外の者 (5 歳以上) の割合 (2007-2011 年) | 3.80%         | 14.05%              | 6.50%                | 9.60%             | 3.90%          | 5.30%            | 5.50%          | 11.80%        | 4.50%          | 5.80%        | 9.00%   |
| 世帯所得中央値 (2007-2011 年)                     | 55826         | *4                  | 46019                | 44433             | 47169          | 43139            | 48595          | 45758         | 58244          | 54170        | 48669   |

出所：\*1 SEMCA が管轄するのは、モンロー郡と、デトロイト市を除くウェイン郡（1=Out Wayne County）であり、その値を US People Quick Facts より計算するには、ウェイン郡の実数からデトロイトの実数を引き算するなどの作業が必要である。

\*2\*3 「Z」とは、報告のなかった値。

\*4 世帯所得中央値は、ウェイン郡は 41,886 ドル、デトロイト市は 27,862 ドル。当たり前だが、これら 2 値から、Out Wayne County の値は算出できない。そのため図表 2-3 を用意した。

注：連邦統計局 QuickFacts <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/26000.html> を活用し著者が作成。

そこで図表 4-3 を参照されたい。これは、ウェイン郡を細分化したデータを用いて作成した、人種別の世帯所得中央値と 25 歳以上人口の学歴構成、および帰化と合衆国市民権非所持者の割合を示している。ウェイン郡全体および、ウェイン郡内の 5 つの特徴的な地区（市と郡）を掲げた。

図表 4-3 ウェイン郡／人種別の世帯所得中央値と 25 歳以上人口の学歴構成、  
および帰化と合衆国市民権非所持者の割合

|                      | Wayne County |          | Canton charter township |          | Taylor city |          | Detroit city |          | Hamtramck city |          | Dearborn city |          |
|----------------------|--------------|----------|-------------------------|----------|-------------|----------|--------------|----------|----------------|----------|---------------|----------|
|                      | 世帯数          | 中央値      | 世帯数                     | 中央値      | 世帯数         | 中央値      | 世帯数          | 中央値      | 世帯数            | 中央値      | 世帯数           | 中央値      |
| 世帯                   | 667,145      | \$40,123 | 30,812                  | \$79,780 | 23,573      | \$40,324 | 253,968      | \$25,576 | 6,046          | \$25,385 | 31,824        | \$44,468 |
| 白人(ヒスパニック・ラテン系を含まない) | 52.8%        | \$52,416 | 73.5%                   | \$78,897 | 77.5%       | \$44,649 | 9.6%         | \$26,744 | 65.2%          | \$25,454 | 87.4%         | \$44,290 |
| 黒人・アフリカ系             | 39.8%        | \$26,659 | 10.3%                   | \$57,217 | 15.6%       | \$19,674 | 83.2%        | \$25,171 | 14.7%          | \$12,213 | 4.4%          | \$35,817 |
| ヒスパニック・ラテン系          | 3.8%         | \$36,474 | N                       | \$77,254 | 3.8%        | \$42,738 | 4.8%         | \$29,888 | N              | N        | 3.6%          | \$39,726 |
| 世帯貧困率                | 20.0%        |          | 6.6%                    |          | 19.1%       |          | 35.8%        |          | 39.6%          |          | 21.6%         |          |
| 25歳以上人口              | 1,172,581    |          | 57,902                  |          | 190,007     |          | 197,734      |          | 11,992         |          | 59,350        |          |
| 高校中退                 | 11.1%        |          | 3.8%                    |          | 14.9%       |          | 16.3%        |          | 16.3%          |          | 7.3%          |          |
| 高卒(GED含む)            | 30.6%        |          | 19.4%                   |          | 39.1%       |          | 32.2%        |          | 33.7%          |          | 23.9%         |          |
| 短大・大学で履修経験あり         | 25.0%        |          | 21.5%                   |          | 27.5%       |          | 25.8%        |          | 14.5%          |          | 23.4%         |          |
| 大卒                   | 13.1%        |          | 27.1%                   |          | 7.5%        |          | 7.8%         |          | 7.5%           |          | 15.7%         |          |
| 人口に占める帰化の割合          | 4.1%         |          | 3.1%                    |          | 2.3%        |          | 1.6%         |          | 23.2%          |          | 16.6%         |          |
| 合衆国市民権の無い者の割合        | 3.6%         |          | 2.1%                    |          | 2.4%        |          | 3.5%         |          | 7.3%           |          | 9.8%          |          |

出所：連邦統計局 American FactFinder (American Community Survey 2012 (2010-2012 の推定値)) を用いて著者が作成。 <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t>

これら 5 地区における貧富の差は明らかである。キャントンチャーター郡区（デトロイト市から 30 キロほど西に所在する行政区）は、人種を問わず世帯所得が高い。これに対してテイラー市（デトロイト市の南西 20 キロほどにある）では、白人の 44,649 ドルに対し黒人・アフリカ系の 19,674 ドルと格差が著しい。デトロイト市とハムトラムク市（デトロイト市のすぐ北側）では、白人も黒人・アフリカ系も貧しい。しかハムトラムク市の場合は、黒人・アフリカ系は 12,213 ドルと、輪をかけて貧しい。ディアボーン市（フォード本社が所在、デトロイト市の西 15 キロほど）は、いずれの人種でもウェイン郡を上回っているが、貧困率は 5 世帯に 1 世帯の割合に達している。

学歴構成でも、コントラストは明白である。キャントンチャーター郡では大卒が 3 割近くに迫っているのに対し、他の地域では高卒と高校中退の割合が高い。テイラー市 とデトロイト市 とディアボーン市は、短大・大学での履修経験あり<sup>91</sup>は、おおよそ 4 人に 1 人超だが、ハムトラムク市の場合は、14.5%とその半分ほどでしかない。

住民人口にしめる帰化の割合と、合衆国市民権の無い者の割合をみると、ハムトラムク市とディアボーン市で非常に高くなっている。つまり、移民や難民が多い。ちなみにデトロイト市とその周辺地域には、アラブ系アメリカ人のコミュニティが多数存在する。

以上の図表 4-2 と図表 4-3 の確認からは、同じミシガン州のなかでも、どの地域（郡）で暮らしているか、同じ郡のなかでも、どの地区に暮らしているかで、人々の社会経済的・文化的・教育的状態が大きく異なることがわかる。それゆえに、効果的な就労支援のあり方――

<sup>91</sup> 「短大・大学での履修経験あり」とは、学位取得コース and/or 認定資格コースに在籍した経験があるが中退した場合と、認定資格コースを修了しそれ取得した場合、のいずれかである。

それぞれのミシガン・ワークス！のあり方——も、その現実に合わせて大きく異ならざるをえないのである。

訪問した4つのミシガン・ワークス！の特徴は、州都ランシングを含むCAMW! (④)は経営者主導の階層化された大組織、地方都市／田園地帯にあるSCMW! (⑩)とKalamazoo-St. Joseph Counties Michigan WORKS! (⑪)はアットホームな雰囲気でありかつ経営者主導、SEMCA (⑫)は、住民支援系・福祉系NPOのプレゼンスも大きい、というものである。

労働力投資委員会は、過半数を民間経営者サイドがしめねばならないという労働力投資法上の規定があるし、また実際、「雇用主あつての雇用」であるから、ミシガン・ワークス！において経営者の発言力や影響力が強くなるのは頷けよう。ところが2013年夏に訪問したSEMCAでは、その傾向をもちながらも、福祉恩恵者や生活困窮者を支援する事業受託組織のより大きな活力が感じられたのである。黒人・アフリカ系の割合や、家庭での使用言語が英語以外の者の割合が高く、尋常ならざる貧困者も少なくない住民を抱えたミシガン・ワークス！では、そうした住民に密着して活動してきた組織でなければ、実質的な支援などできないのだ。では、そこではどのような支援が展開されているのか。次節では、SEMCAの事例を取り上げよう。

### 第3節 SEMCAの事例

通常、各地のミシガン・ワークス！（Michigan WORKS!）は、“〇〇Michigan WORKS!”のように名乗っているが、SEMCAはSEMCAである。そもそもSEMCAは、モンロー郡とアウターウェイン郡とを統括する政府系非営利組織（governmental non-profit）であり、1996年に設立された。これは、ミシガン州法として1967年に制定されたUrban Cooperation Act<sup>92</sup>（Public Act 7とも呼称されている）に基づくもので、同法は地域の自治体同士の協約について定めている。つまりSEMCAは、モンロー郡とアウターウェイン郡に対する上位意思決定組織である。これが自治体等の協議会とは根本的に異なることに、注意が必要だ。協議会は協議（情報交換や議論）をするだけであつて意思決定はしない。しかるに政府系非営利組織であるSEMCAには、それが可能なのである。

1996年は、クリントン政権下で個人責任・雇用機会調整法が制定され、福祉改革への大きな一歩を踏み出した年である。同法は、AFDC（要扶養児童家庭援助）をTANF（貧困家庭一時扶助）へと衣替えさせた根拠法であり、「現金給付の受給期間が生涯で5年に制限され、受給開始後2年以内での職業訓練・教育への参加が義務付けられた」（埋橋2007: 16-17）。これによって、郡や市といった自治体は、その福祉（人的サービス）部局に受給適格者の審査と支給事務をさせておくだけ、ということではいなくなつたのである。

---

<sup>92</sup> Michigan Legislative Website（ミシガン州立法ウェブサイト）を参照。  
[http://www.legislature.mi.gov/\(S\(eqbhkn55ciijx3md1cv2hw55\)\)/mileg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-Act-7-of-1967-Ex-Sess-](http://www.legislature.mi.gov/(S(eqbhkn55ciijx3md1cv2hw55))/mileg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-Act-7-of-1967-Ex-Sess-)



ところが、郡や市といった自治体は、住民に対する福祉や、「ちょっと単純化しすぎた言い方かもしれないけど、道路、消防、警察、といったことが仕事」であり、「デトロイト市のような大きな市は違うけど、労働力投資法のお金は、郡や市を經由しない」（SEMCA の CEO であるグレッグ・ピトニアック氏（Mr. Greg Pitoniak））ために、労働力開発（就労支援）の経験もノウハウも乏しいのである。ならば自治体に、職員の教育訓練を含め、労働力開発の機能を強化することを任せておけるかという、なかなかそうもいかない。というのも、時間のかかる意思決定や組織の縦割りといった官僚制的性質のために動きが鈍いし、自治体職員労組との協約によって、本来なら解雇すべきような職員が残留し適材適所を実現できない。こうしたマイナス面を減らすべく、SEMCA という上位意思決定組織が設立されたのだ。

モンロー郡とアウターウェイン郡は 75 の市と郡区（township）からなり、そのうち 5 自治体の首長が、SEMCA の理事会を構成している。この下に、CEO のピトニアック氏（2007 年より現職）がいる。ピトニアック氏の任務の一つは、労働力開発政策つまりミシガン・ワークス！（SEMCA には 6 つのワンストップセンターがある）を効果的に機能させることだ<sup>93</sup>。それにはどうすればよいか。前段落の記述から推測されるように、労働力開発（就労支援）の経験とノウハウをもつ非政府組織・非営利組織との連携／への委託を展開することなのである。

高い貧困率・低学歴者率・移民率を特徴とする地域は、「ソーシャル・サービスとしての就労支援」（西岡 2012）つまり、福祉的な支援をともなった労働力開発を不可欠とする。そこで委託先として活躍しているのが、ACCESS（Arab Community Center for Economic and Social Services）である。同組織は 1971 年にデトロイト市で設立された、アラブ系地域社会の支援組織であり、通訳や翻訳、役所への帯同、社会福祉給付の適格者の支援、医療支援や子ども・成人教育支援、起業支援、工場操業による大気や水の汚染に対する反対運動などを行ってきた。つまり ACCESS の活動は政治的なものでもあり続けてきた。それゆえ、1979 年には、同組織の建物が放火に遭うということも起こっている<sup>94</sup>。

ACCESS が労働力開発へと参入（つまり事業を受託）したのは 1993 年で、SEMCA もまだ設立されていなかった。当時の状況は次のようであった。「職業訓練をやっている組織がいくつかあったけど、そのスタッフは移民の人びとの言語を喋れないから、役に立たないわけ」（シニア・ディレクターのソニア・ハーブ氏（Sonia Harb））。また、「職業紹介所が、移民の人びとにもサービスを広げるため、私たちに接触してきた。その結果、そこは小さな契約を結んだんですね」（雇用訓練部長のナウジャ・ミッシェル・ハダウス氏（Nawja Michelle Hadous））。「いやあ、本当のところは、私たちが職業紹介所に押しかけて行なったのよ（笑）。私たちは地域社会の援護者でありたかったし、人びとをエンパワーして、[TANF を生み出した] この新しい福祉改革の下でも、成功してほしかったんですね」（ハーブ氏）。

<sup>93</sup> 当該労働力投資委員会（WIB）のメンバーを指名する権限をもつのは、SEMCA の議長である。

<sup>94</sup> 訪問時の入手資料である CRAIN'S DETROIT BUSINESS, December 18, 2000 より。

以上のように ACCESS は、その出発は地域の社会福祉的サービスを供給する非営利組織であったが、設立から 20 年ほど経ったとき、その機能に労働力開発を加え、そこからさらに 20 年が経過したところなのだ。この後半 20 年に関する次の指摘は興味深い。「福祉給付をもらっていたら働きに出ちゃいけない、家にいなくちゃいけない、みんなそんな考え方をしていた。こうした発想を人びとから追い払うのに長い年月がかかりましたよ」(ピトニアック氏)。「アラブ系の文化では、『男は仕事、女は家庭』だから、女性たちが外に出て働こうとしない。彼女たちにとっての最初の一步は、だから地域でのボランティア・ワークなんですね」(ハダウス氏)。このような、社会経済的・文化的背景のなかでかたちづくられた認識や情動に変化をもたらすには、同様の社会経済的・文化的背景をもつ支援者の働きかけが是非とも重要であろう。

さて ACCESS は現在、社会サービス部と雇用訓練部とをもつ。スタッフは全員、少なくともバイリンガルである。対応可能な言語は現在、アラビア語やウルドゥー語、ポルトガル語やアルバニア語など、合計 11 に達している。ちなみにセンター内ツアーのさいには、ブルカを被った女性スタッフが目についた。

前述のように、SEMCA には 6 つのワンストップセンターがある。そのすべてを ACCESS が受託しているわけではないが、他の機関が受託しているワンストップから、言語面での対応や、クライアントが抱える問題状況の難しさのため、ACCESS が受託するワンストップにしばしば紹介者が回されてくる。そのひとつ、本部のワンストップセンターがその典型だ。というのも、ここには総合医療サービス・センターが敷設されているためである。公衆衛生教育、診察所、処方箋薬局などがそろっているのだ。診療所は、家庭内暴力や犯罪や拷問の被害者、薬物・アルコール依存者のメンタル・クリニックも含んでいる。

ACCESS が受け付けたすべてのクライアント(アラブ系が 30%、それ以外が 70%)は、彼／彼女が「出口」に達するまで、一人のケース・マネージャーが担当し続ける。ここで「出口」とは、職を得て 12 か月経過した時点を目指す。WIA はクライアントのその後について報告するのは 6 か月経過時点であるから、2 倍も長くフォローしているのである。

このように述べてくると SEMCA は、いわゆる「経営者寄り」ではなく「求職者寄り」のように見える。だがそうではない。というよりむしろ、こうした二分法は現状を見えなくする。ちょっと考えてみれば当たり前だが、労働需給双方に貢献しなければ労働力開発はうまくいかない。「仮説的で理論的な『いずこに労働需要は存在するのか?』という発想は役に立たないですよ。求職者を、現実に存在する求人にもマッチさせていくのでなくちゃいけません。

(中略) 仕事の空きはどこにあるのか。必要なスキルを持った求職者を見つけ出せないでいる企業はどこか。それを突き止めるために、われわれは雇用主と一緒に仕事をしているわけです」(ピトニアック氏)。

具体的には SEMCA は、Workforce Intelligence Network (WIN) という、2010 年に設立された非営利組織と連携している。WIN は、デトロイト市を含む東南地域の労働市場について分

析しており、求人情報をリアルタイム（四半期ベース）で提供している。このような、集計されたデータと同時に、日常的な雇用主との接触・情報交換をも実施しながら（ACCESS なら、雇用訓練部のビジネス・サービス担当者の任務である）、SEMCA は、職業訓練の内容・期間を決定する（それは、委託公募要綱（RFP: Request For Proposal）につながる）。「これだけ WIA の予算が減らされたら、経済を刺激する産業・職業に、絶対確実に公的訓練資金を投資するようにしなくちゃならなくなりましたよ」とピトニアック氏は述べる。

#### 第4節 考察と本章の結論

本章は、ミシガン・ワークス！の地域的多様性について確認したのち、SEMCA を事例として取り上げた。SEMCA は、黒人・アフリカ系の割合や、家庭での使用言語が英語以外の者の割合が高く、尋常ならざる貧困者も少なくない住民を抱えているのであった。本項では、知見を整理した上で、若干の考察を述べたい。

Michigan WORKS! は、徹底的に分権化した、「福祉から就労へ」の労働力開発システムである。だが、市や郡といった自治体の主要任務は、住民福祉や道路・警察・消防であって、労働力開発の経験とノウハウに乏しく、しかしその改善は行政的官僚制ゆえなかなか進まない。このマイナス面を克服するため、Urban Cooperation Act という行政組織法的仕掛けを用いて、SEMCA という政府系非営利組織を上位意思決定機関として誕生させた。

SEMCA がその労働力開発政策を推進するにあたっては、ACCESS という、アラブ系地域社会の福祉的支援を出自とする住民組織の活用を徹底している。同組織は設立の 20 年後、労働力開発に参入したが、そこからさらに 20 年が経過し現在に至っている。

考察を 2 点述べよう。第 1 は、上位意思決定機関となる政府系非営利組織を、自治体のうゑに置くことができるという行政組織法的仕掛けである。日本でも推進されている自治体間の連携は協議会方式が中心だが、協議会は情報と意見の交換の場であり、結局は各自自治体が意思決定をなし、事業を執行していくことになる。だが経済圏は行政区画を超えて広がっているのだから、こうした行政組織法的仕掛けは、日本でも考えられてよい。

第 2 は、地域の社会福祉組織が労働力開発に参入することの効果と意味である。福祉的な就労支援には支援者の「寄り添い」が不可欠だが、それには支援対象者と同様の社会経済的・文化的背景をもつ支援者であるかどうかは、大きな効果をもつであろう。個々人の認知・行動・情動は、個々人が育ち生活してゆくなかで、文化的にかたちづくられるものである（箕浦 1990）。したがって、感性的にも知性的にも「わかってもらえている」感を、支援対象者が支援者に対して持ち得るかどうかは、支援の効果を大きく左右する（異なる社会階層や文化に属する者からの助言は、往々にして、「あんたは私たちの世界のことをわかっちゃいない」という拒否的・非受容的な反応をもたらすものなのだ）。

ただし重要なのは、支援者が支援対象者と同様の社会経済的・文化的背景を持つことが効果的であるにしても、労働力開発の経験を積みノウハウが築き上げられるまでには、膨大な

年月が流れているということである。近時の日本でも、さまざまなタイプの地域コミュニティ組織が就労支援に参入しているが、その育成は、数年単位ではなく 10 年・20 年といった単位で考えていく必要がある。

ではなぜ、そのような長い年月を要するのか。それは、個々人の認知・行動・情動は、個々人が育ち生活してゆくなかで、文化的にかたちづくられるものだからである。「これはこうである」「このようにふるまうのが当然だ」「このように感じるのがしっくりくる」——これらは、個人の内側に何らかの必要なものを注ぎ込んで彼／彼女を変化させようという「個体注人的教育モデル」によって、すぐさま変わるようなものではない。「福祉給付をもらっていたら働きに出ちゃいけないなんてことはない」といくら理を尽くして説明しても、周囲の大多数が福祉給付をもらって働きに出ていかない状況であるなら、自分もそうするのがしっくりすることがほとんどなのである。

たとえ誰かが周囲とは異なる行動を起こしても、それが波及するのには長い時間がかかる。人間は、自らの意識的・無意識的経験によって築き上げられた認知・行動・情動に対して保守的だからである。このことは、伝統的な性別役割分業を打ち破ることにあてはまるだろう。変化には、少なくとも一世代を要するのではないか。ボランティア・ワークに出た母親の姿を見た娘は、それをどう認識し何を感じて育つてゆくか。その娘は、学業を終えたあとのような行動に出るか。周囲はそれをどのように受け止めるか。

すでに読者はお気づきであろうが、考察の第 2 点の第 1・2 パラグラフが基づいているのは、〈コミュニティ・オーガナイズング→労働力開発〉という図式であるのに対し、第 3・4 パラグラフは、〈労働力開発→コミュニティの変容・再生〉という図式である。序章第 1 節で述べたように、人間が育ち変わってゆくということを、「個体注人的教育モデル」だけで捉えてはいけぬ。なぜなら、人間が育ち変わってゆくことは、コミュニティを変容・再生することと不可分であるからだ。したがって、地域コミュニティの諸資源をどう組織化すれば労働力開発は効果的か、という視点のみならず、そうした労働力開発が地域コミュニティの文化的変容、つまり意味世界の変容に何をもたらすか、という視点をもった研究が必要である。

## 引用文献

箕浦康子 (1990) 『文化のなかの子ども』 東京大学出版会

根岸毅宏 (2010) 「アメリカの 1990 年代の福祉再編——1995 年バージニア州福祉改革と 1996 年連邦福祉改革——」 渋谷博史・中浜隆編 『アメリカ・モデル福祉国家 I ——競争への補助階段』 昭和堂、pp.19-65.

西岡正次 (2012) 「基礎自治体の雇用・就労支援を通して～「就労支援」をどう位置づけるのか?!～」 (2012 年 10 月 3 日、内閣府合同庁舎にて行われた研究報告会「就労支援をめぐる民間と自治体の課題」の配布レジュメ)

- 労働政策研究・研修機構編（2013）『労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイジング・モデルの活用に関する調査』（JILPT 海外労働情報）
- 筒井美紀（2012）「労働組織の法的・制度的環境とその通史的概説」、労働政策研究・研修機構編『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』（労働政策研究報告書 No.114）、第1章（山崎憲との分担執筆）
- 筒井美紀（2012）「職業訓練と職業斡旋——労働力媒介機関の多様性と葛藤」、労働政策研究・研修機構編『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』（労働政策研究報告書 No.114）、第3章
- 埋橋孝文編著（2007）『ワークフェア—貧困から排除へ？』法律文化社

## 第5章 コミュニティ・カレッジ ——期待される認定資格証 (certification) の授与機能

### 第1節 問題の所在と本章の目的

アメリカのコミュニティ・カレッジは、制度的にも組織的にも機能的にも、日本の短大等とはだいぶ異なるユニークな存在なので、日本でも長いこと研究関心が保たれ続けてきた（たとえば、田中・森本（1978, 1983 改訂版）、谷川（2001）、宇佐美（2006）など<sup>95</sup>）。では、コミュニティ・カレッジは、労働力開発政策の点では、近年どのように位置づけられており、どんなことが実施されているのであろうか。本章は、これを明らかにしつつ、そこから喚起される論点について考察する。

アメリカ滞在時に新聞を読んだりテレビを見たりすると、「大卒、少なくとも短大卒でないと、良い仕事に就くのは難しい」といった記事やコメントにぶつかる。けれども、各レベルの労働力開発関係者——連邦労働省の職員や就労支援機関の担当者、あるいはコミュニティ・カレッジの関係者など——へのインタビューでは、「たいていの雇用主は学士や準学士の学歴など求めている」という発言が多々聞かれた。いったい、どちらが本当の話なのだろうか。

実は、どちらも本当の話である。というのも、両者はそれぞれ異なるレベルの労働需要について言及しているうえに、そもそも、「良い」の基準は人によってさまざまだからである。たとえば、正看護師（RN）を「良い仕事」と見なすなら、短大ないし大学を卒業する必要がある。これに対し、准看護師（LVN）を「良い仕事」と見なすなら、準学士（短大卒）すら必ずしも必要なく、一定水準・一定期間の職業訓練を修了すればよい。准看護師の時給は正看護師の三分の二程度（約 20 ドル）だが<sup>96</sup>、たとえば長らく福祉恩恵者として過ごしたのち公認看護助手（CNA）の資格を取り、さらに一段階ステップ・アップしたいと望む者にとっては、准看護師の仕事は手が届くと思える「良い仕事」である。

もちろん一般論としては、学歴水準のより高いほうが、「良い仕事」に就きやすいだろう。しかし現実の人間は、一般論的な労働市場ではなく、現実の地域労働市場のなかで仕事を探し仕事を得るのである。だが求職者からは、地域労働市場の現実——たいていの雇用主は学士や準学士の学歴など求めているという現実——がクリアに見えるわけではない。だから、「大卒、少なくとも短大卒でないと、良い仕事に就くのは難しい」といった一般論に惑わされやすいのだ。この傾向は、既卒者よりも、新卒者や在学者のほうが、いっそう強いだろう（日本社会でも同様のことが生じてきた／いる）。

こうしたギャップは、どうしたら埋められるだろうか。それには、社会的通用性のある認

<sup>95</sup> これらは、コミュニティ・カレッジの基本的全体像を理解するのに格好の文献であり、入手しやすい（大学図書館など）。

<sup>96</sup> SEMCA（ウェイン郡とモンロー郡を管轄するミシガン・ワークス！）における入手資料 MICHIGAN'S HOT 50: TOMMOROW'S HIGH-DEMAND HIGH-WAGE CAREERS JOB OUTLOOK THROUGH 2018 より。

定資格（certification）を作り込み維持していくことである。つまりたとえば、「准看護師の認定資格を持っているから、その1年コースを修了したシンディやペドロは、ここの郡立病院や老人ホームに職を得たんだ」、「ここの准看護師訓練コースの修了生は優秀だ。雇い続けたい」といった社会的認知が広がる必要がある。

このことから明らかなように、認定資格の社会的通用性を担保するには、どれほど緻密な職業能力評価基準を作ろうとも、それに基づく教育訓練をどれほど厳格に施そうとも、それだけでは足りない。求職者や雇用主に「この認定資格はこんなにも綿密です、教育訓練も厳しくやっています。だから修了生はエンプロイアビリティが高いのです」と説明しても、それだけでは足りない。つまり、資格制度・プログラムの体系性や論理性、あるいはその説明の詳細性などよりはむしろ、一方で求職者に対しては、誰が（どんな人が何人くらい）どこに職を得たのか具体的に示し、他方で雇用主に対しては、職業能力評価基準の作成→教育訓練→採用→職務評価という一連のプロセスのなかに、雇用主を深くコミットさせることが不可欠なのである。

地域の雇用主がこのようにコミットするという事は、広範囲で通用する汎用性の高い認定資格を作成するという事にはならない。この点は重要である。認定資格を汎用化すればするほど、必要なコンピテンシーを説明する言葉は抽象度を増し、雇用主の思い入れの強いコンピテンシーや地域の事情は捨象され、共通性の高いものばかりが残されていく。すると雇用主たちには「自分（たち）で作った気がしない」、「その能力やスキルの記述はピンとこない」と感じられる。そんな認定資格を使おうという気にはあまりなれないだろう。このようにして、汎用性の高い認定資格は、地域労働市場ではかえって通用性が低まるのだ<sup>97</sup>（汎用性の問題については、本報告書序章第2節に述べた「スキルスタンダード」も参照されたい）。

以上からわかるように、認定資格の社会的通用性を担保するという事は、地域の社会関係を持続させることと表裏一体である。これは容易いことではない。なぜなら、社会関係は人が変われば崩れやすく、必要な技能や技術にしても何を教えるかにしても変転が早く、景気の浮き沈みで労働需要の量が変わるからである。そしてまた、これらの変動にさいし、各種の利益団体や市民グループがアドヴォカシーを展開するからである。

社会的通用性のある認定資格を維持することには、このような社会的・技術的・経済的・政治的うねり／リスクがともなう。雇用主にとっては、これらを内部で抱えるよりも外部化している方が身軽だ。かくして選ばれている外注先の一つが、コミュニティ・カレッジである。

もちろん、地域労働市場に貢献する職業訓練は、コミュニティ・カレッジの1世紀を超え

---

<sup>97</sup> 著者は2009～2010年度に、ジョブカード制度の活用について企業のインタビュー調査を行なった。そこでは、職業能力開発協会が設定した職業能力評価基準は使いにくい、と述べた雇用主は少なくなかった。その理由は、上記に記したとおりである。堀（2012:16-19）を参照。

る歴史の序盤から、期待されていた機能ではあった（田中・森本 1978）。ただし、ここ 20 年ほど<sup>98</sup>の特徴を指摘するならば、それは、公共政策領域（福祉と労働をつなぐという意味での）のなかでの労働力開発において、コミュニティ・カレッジを組み込んだ、よりよく機能する認定資格の作り込みに、連邦／州／ローカルの各レベルで、よりいっそう力を入れて続けてきたこと、となるだろう。本章では、こうした作り込みの現実の一端を紹介し考察したい。

近年、コミュニティ・カレッジが社会的な脚光を浴びたのは、クリントン政権のときである。クリントン大統領は、1996 年の全米コミュニティ・カレッジ協会の総会で、コミュニティ・カレッジへの熱い期待をこめたスピーチをした。その期待の根拠は、「数年来、所得が安定的に増加した唯一のグループは、高校卒業後、少なくとも二年の間、教育や訓練を受けた人たちだけ」であること、「あらゆる人種や生い立ち、宗教、思想や信条の人々に開かれていて、アメリカ国民を統合する機能を持っている」ことにあった（宇佐美（2006:173, 175）より重引）。また、本報告書序章で記したように、クリントン政権 2 期目である 1998 年には、労働力投資法（Workforce Investment Act）が制定され、職業訓練の中核をしめるものとしてコミュニティ・カレッジが位置づけられた。

本章の構成は以下のとおりである。次の第 2 節では連邦労働省の取り組みを、続く第 3 節ではインタビューを実施した、ミシガン州のランシング・コミュニティ・カレッジ（LCC: Lansing Community College）とカラマズー・ヴァレー・コミュニティ・カレッジ（KVCC: Kalamazoo Valley Community College）の取り組みを記述する。最後に第 4 節では、社会的通用性のある認定資格（certification）の作り込みにともなう問題について考察する。

本節の最後に、コミュニティ・カレッジに関する基礎知識的なことがらのうち、以下を読まれる際に必要最低限と思われることを 3 点、述べておく。

第 1 に、コミュニティ・カレッジはアメリカ全国で約 1200 ある。本項が対象とするミシガン州には 28 ある。第 2 に、コミュニティ・カレッジの財源は、連邦の補助金／州の補助金／地域の財産税や寄付金・運営金、の 3 つである。前二者の割合が低いほど、地域の裁自由量が大きくなるが、財政難で難しくなっている。第 3 に、コミュニティ・カレッジの準学士課程は、四年制大学の学士課程と同様に、全米的認証機関の認証を得ていなければならない。しかるに、認定資格のコースには、それは不要である。したがって、カリキュラムの時間数・期間や内容などを、労働需要者の必要に応じて「柔軟に」設定できる。

## 第 2 節 連邦労働省の取り組み

2013 年 8 月 20 日、私たち研究グループは、全米労働力開発専門職協会（NAWDP）のイグゼクティブ・ディレクターであるブラウン氏に話を伺っていた。NAWDP については本書第 6 章で述べるように、就労困難者支援に従事する労働力開発専門職の雇用が安定するか否かは、

<sup>98</sup> レーガン政権（1981～1989 年）は教育・福祉予算を大幅に削減したが、後続のブッシュ政権（1989～1992 年）とクリントン政権（1992～2000 年）は、基本的に教育投資を増額・維持している。



連邦から州へ配分される資金が大きく左右する。だから NAWDP はアドヴォカシーを積極的に展開している。そのブラウン氏の口から出たのは、「私たちアメリカ人は連邦政府のやることなすことに恐怖を感じている」、「連邦労働省には労働力開発のビジョンもストラテジーもない。何も考えていない」という辛辣なセリフであった。

このセリフをどう受け止めればよいのか。どこまで本当なのか。その判断は、政策策定の実務やそのための調査研究に、連邦職員はどのような考えをもって取り組んでいるだろうかという疑問が解き明かされない限り、できないだろう。そんな考えをもちながら、私たちが連邦労働省を訪れたのは、その3日後の8月23日であった。

こうした疑問は、行政府のより高い地位にいる人に訊いても、ほとんど明かされないし、政策文書などを参照しても、いまひとつ「キモ」が見えてこないことが多い。幸運なことに私たちは、雇用訓練局の労働力分析官（アリサ・タナカ＝ドッジ氏（Alisa Tanaka-Dodge）、メーガン・リジック氏（Megan Lizik））やプログラム分析官のケビン・トンプソン氏（Kevin Thompson）、「信仰に基づく組織と近隣組織との連携センター（Center for Faith-Based and Neighborhood Partnership）」担当官のベン・シーゲル氏（Ben Siegel）といった、実務の最先端にいる人びとから話を伺うことができた<sup>99</sup>。これは2013年8月のインタビュー調査における大きな収穫の1つであり、結論からいえば、ブラウン氏のコメントは一面の真実を言い当てているであろうにせよ、それは一面であり、連邦労働省はいろいろ考え試行錯誤しながら政策を実施している、というのが私たちの認識である。このように認識した経緯を、認定資格（certification）についての彼らの語りと、実施事業とから説明しよう。

コミュニティ・カレッジを組み込んだ、よりよく機能する認定資格をいかに作り込むか。連邦労働省（雇用訓練局）のこうした課題意識の根底にあるのは、一方では「たいていの雇用主は学士や準学士の学歴など求めている」（シーゲル氏）という認識である。だから「近年の私たちの努力は、ある業界の雇用主たちが、『一番重要な認定資格はこれだ』とか『これが最も価値が高い認定資格だ』と見なしているのは具体的にどんな認定資格なのか？というのを突き止めること」（リジック氏）なのである。これと同時にもう一方では、「低賃金しか得られない産業で働いているために、準学士や学士の学位を得るために2年とか4年とか大学に通う経済的余裕のない人たちが認定資格を得れば、一段ステップ・アップして次の仕事に就いていける」という認識である（シーゲル氏）。つまり、大卒や短大卒なんかでなくてよいという雇用主のニーズに、社会的に不利な人びとをどうマッチさせるか、ということである。

そもそもアメリカでは、雇用主がその利益の確保・増加のために実施する職業訓練に、公的資金を供給することは認められていない。私的利益が目的なら私的資金を充当するのが当然である、という発想だ（日本労働研究機構 2003）。だから上記のようなマッチングには、

---

<sup>99</sup> 連邦労働省の組織については序章の図表1（19頁）を参照。

失業者や福祉恩恵者などを雇ってくれそうな企業ではなくて、コミュニティ・カレッジが選ばれ、そこに公的資金が供給されるのである。もちろんこのことは、職業訓練から雇用主が排除されているということでは決してない。むしろその逆だ。雇用主がコミュニティ・カレッジの協力的なパートナーとなっていない場合は、事業はうまく機能しない。

では、コミュニティ・カレッジが中心になって、うまく機能する事業とはどのような事業なのか。これを明らかにするため連邦労働省は、2010年度にイニシアチブ（先行取り組み）を実施した。それは、2012～2015年度に実施されている、TAACCCT（Trade Adjustment Assistance Community College and Career Training）の先行取り組みであった。その実践については、Workforce3one.orgのウェブサイトで紹介されている。なおTAACCCTは、「雇用訓練局の現事業のなかで、最も資金規模の大きい事業の一つ」（タナカ=ドッジ氏）である。

TAA（Trade Adjustment Assistance：貿易調整支援）とは、安価な商品の輸入増加や工場・事業所の海外移転などによって、失業／倒産や労働時間／操業時間の大幅短縮によって苦しんでいる労働者／経営者／農家／地域共同体に対するさまざまなサービス・プログラムであり、連邦労働省、商務省、農務省が所管省庁となって発動（財政出動）される。金額としては、労働者向けプログラム（再雇用に向けた職業訓練、斡旋、所得補助など）が最大となっている<sup>100</sup>。

したがってTAACCCTは、TAAの枠組みにおいて、コミュニティ・カレッジの機能を強化しようという事業である。具体的には、2012～2016年度の4年度間、毎年度平均500万ドルの助成金規模で、全国のコミュニティ・カレッジ等（四年制大学や技術短大をはじめとした高等教育機関も可）に公募をかける、というものだ。

興味深いことに、この事業は、連邦労働省／教育省／健康・人的サービス省の共同所管となっている。TAAの枠組みであるという点では、連邦労働省が嚙まなくてはならないが、コミュニティ・カレッジという点では連邦教育省の、福祉を必要とする人びとへの目配りという点では連邦健康・人的サービス省の関与が必要だ。かくして三省の共同所管となっているのである。

TAACCCTをもう少し具体的に見てみよう。本稿執筆の少し前（2013年9月18日）、第3期助成金獲得者が公表された<sup>101</sup>。57の案件が採択され、計183大学・190プロジェクト（複数機関によるジョイント実施が可能。一案件のなかに複数プロジェクトがあってもよい）に資金が提供される。たとえば私たち研究グループが2013年夏にフォーカスしたミシガン州では、2件が採択されている。ひとつは、マコウム・コミュニティ・カレッジ（Macomb Community College）を筆頭とする7大学の共同取り組みである。金額は24,999,863ドル、対象業種・職

---

<sup>100</sup> TAAは、1962年の貿易拡大法（Trade Expansion Act）とその改正法である1974年の貿易法（Trade Act）を根拠法としている。ケネディ大統領によって提案された貿易拡大法の趣旨は、自由貿易を拡大する傍ら、それによって負のインパクトを受ける労働者や経営者などに対する措置も講ずる、というものである。TAAは、近年では、リーマンショック後、オバマ政権下で発動（財政出動）されている（筒井2012:24）。

<sup>101</sup> 連邦労働省雇用訓練局ニュースリリース <http://www.dol.gov/opa/media/press/eta/ETA20131932.htm>

種は先端的製造業 (advanced manufacturing) となっている。もうひとつはベイカー・コミュニティ・カレッジ (Baker Community College) を筆頭とした共同取り組みで、金額は 11,177,412 ドルとなっている (対象業種・職種についての記述は無し)<sup>102</sup>。

以上のように連邦労働省は、TAACCCT 事業において、グッド・プラクティスの情報提供と、公募助成金という資金提供をとおして、コミュニティ・カレッジを組み込んだ、よりよく機能する認定資格の作り込みを奨励している。思うに、効果的な取り組みは現場の試行錯誤からしか生まれないのであり、連邦政府にできることは、その側面支援なのである。

側面支援という行為には、ある種のもどかしさがともなうであろう。シーゲル氏は「たとえわれわれ連邦政府が、「本当に良い実践はこれだ」というエビデンスを得ていたとしても、それ (本当に良い実践) を最も必要としている地域社会に、どうやって届けることができるんだろう? ということが、実は大きな課題だと思うんですよね」と率直に語っていた。この課題意識は大変重要だと思う。これがなければ、とりあえず連邦政府としてできることはやった、といったアリバイ作りの仕事に墮落しかねないからである。

それでは続いて、コミュニティ・カレッジでの取り組みを見ていこう。以下で紹介するのは、TAACCCT とは切り離された内容のものであることに留意されたい。

### 第3節 コミュニティ・カレッジの取り組み

#### 1 ランシング・コミュニティ・カレッジ

私たちがインタビュー (施設ツアーも含む) をしたのは、ランシング・コミュニティ・カレッジ (Lansing Community College, 以下 LCC) の Business Community Institute (BCI) のディレクターであるバルトロメオ・グラシア氏 (Mr. Baldomero Gracia) である。BCI は、(準) 学士取得要件単位 (credit) にはならない職業訓練 (認定資格プログラム)<sup>103</sup> の統括部門であり、LCC の西キャンパスにある。

LCC/BCI でなされる認定資格プログラムは、州都地区ミシガン・ワークス! (CAMW!: Capital Area Michigan Works!<sup>104</sup>) の下に位置づけられている。CAMW!には、業種別の協議会がある。生物医薬品製造、ヘルスケア、製造、IT の4業種で、事業者団体のように機能している。このようにして LCC/BCI は、ミシガン州の準公共労働力開発機関と連携し、資格認

<sup>102</sup> この一覧リストの全体を眺めてみると、製造、IT、ヘルスケアといった、キャリアラダーを創れる業種が大多数をしめていることがわかる。だとすれば、キャリアラダーを創りにくい、したがって職業キャリアの形成も賃金上昇も難しいフードインダストリー (筒井 2008) の労働者は、製造、IT、ヘルスケアといった業種へと変更しない限り、コミュニティ・カレッジで職業訓練を受ける機会は、より少なくしか享受できない、と言えるかもしれない。だからこそ、既存の労働需要に応えることを中心とする教育訓練ではなくて、既存の業界のビジネス・モデルや働き方とは異なるオルタナティブをとり、それに応じた教育訓練を実施する、第2章で見た ROC のような NPO 組織が存在するのだ。連邦労働省はこうした組織の存在を念頭に置いている。「信仰に基づく組織と近隣組織の連携」室 (シーゲル氏の勤務部署) が、労働長官直属で置かれているのは、その組織的証左と言えよう。

<sup>103</sup> ただし、こうした認定資格が労働市場で通用すると検証された場合には、準学士の単位の一部として組み込むことを前提としながら、プログラムを実行しているとのことである。

<sup>104</sup> CAMW!については、労働政策研究・研修機構編 (2013) の事例報告 (pp.37-42, 筒井執筆) を参照。

定プログラムを実施する。その資金は、これらの業種別協議会に所属する、職業訓練を要望する諸企業から供給される。企業は、彼らが必要だとみなすコンピテンシーないスキルを、現職者や新規雇用候補者が習得していればよいのであって、「(準)学士の要件となる単位は、企業にとってほとんど重要性を持たないですね」(グラシア氏、以下同様)。

LCC/BCIにとって最大の「顧客」はGM社(ジェネラル・モーターズ)であるが、「この地域のすべての製造業者と、もっと一緒にやりたいですね。GMの他にも、いくつか大企業があるんですよ。たとえばDemmer Corporation。ここは軍需産業で、戦車を造っています。だから溶接工の訓練を、われわれはたくさんやってきた。GMは自動車だから裾野が広くて、空気力学や油圧力学とかロボット工学などで、訓練がなされていますね」。

この5年間(グラシア氏の着任が5年前)でLCC/BCIは、地域の諸企業に対して15,000人303,000時間の訓練を実施し、その満足度は98%に達しているとのことだ。このようなパフォーマンスを達成するには、莫大な資金だけではなく、手間暇も大変にかかるものである。それを行なうLCC/BCIのやり方は、次のとおりである。「受講生たちに教えるべきことは何かを特定し、それをパッケージ化し、各企業に合わせた変更も施し、そうやって企業さんに、教育訓練プログラムを売るんです。だから基本的に、われわれの部門はコミュニティ・カレッジのなかの(製造販売)会社ですね」。その実務は、以下のようだ。「僕は6つの郡を対象に、どんな企業があるかをチェックし、職業訓練を必要としている企業を探す。それがわかったら、このカレッジに講師や訓練員、講義デザイナー、カリキュラム開発の専門家、各科目の専門家などを集めて、訓練プログラムをパッケージにする。で、売る、と」。

こうした「セールス」に説得力を持たせるためには、証拠も必要である。溶接技術を例に挙げよう。LCCの溶接工コースでは、熱を持ち火花の散る本物の溶接ではなく、バーチャル溶接を用いるクールがある。溶接がどれくらいうまくできたかは、電子的に計算されデータ化される。「おやおや、御社の溶接工の35%は、合格点を下回っていますね。われわれなら、腕前を改善させられますよ。ってな感じでウチの訓練を売るんです。ははは！」

もちろん「売る」前には、プログラムの内容の詰めが必要である。「その企業から、訓練員や人的資源課長、組織開発コンサルタントや訓練ディレクターなんかと一緒に話し合う」。それにかかる時間はどれくらいなのか。「内容によるけど、1日から2週間くらいですね」。

以上からわかるように、LCC/BCIは大変な「企業努力」をしている。それにしても、施設を見学し、その間の説明を聞いていると、LCC/BCIの存在意義と機能発揮が、如何にGMに依存しているかが伺えた。<sup>105</sup>GMが社内のできるであろう企業内訓練を、「下請け」に外注している、と言えなくもない。

---

<sup>105</sup> GMとLCC/BCIは、2014年度以降3年間、教育訓練に150万ドル投資する契約を締結したところである。

## 2 カラマズーバレー・コミュニティ・カレッジ

カラマズー郡は、ミシガン州の南西部にある田園地帯である。1886年、ウィリアム・アップジョン (William E. Upjohn) という開業医がこの地に製薬会社を起こすと急成長、のちファイザー社 (Pfizer) に買収される。現在、同地の大手企業としては、ファイザー社のほか、医療機器製造のストライカー (Stryker) や自動車部品製造のアメリカンアクスル (American Axle) がある。

私たちがインタビュー (施設見学つき) をしたのは、カラマズーバレー・コミュニティ・カレッジ (Kalamazoo Valley Community College, 以下 KVCC) の、やはり (準) 学士の単位要件にはならない認定資格部門 (GROVES CENTER) にいる、ジェームズ・デハーベン氏 (James W. Dehaven) とクレイグ・ジュブラ氏 (Craig Jbara) である。この部門全体でグローブス (GROVES) キャンパスとして、準学士コースのあるメインキャンパスと車で20分ほどの場所にある。

グローブスセンター (GROVES CENTER) は、製造諸コース、看護師コース、接客・宿泊業コース、警察官コース、消防士コースなどを提供している。たとえば製造コースには、風力発電技能工 (wind turbine technician) といった最先端技術のものもあれば、溶接工や塗装工といったものもある。またたとえば警察官コースや消防士コースでは、実寸模型の一軒家のなかに入って、強盗との対峙や消火といった訓練を行なっている。このようなコースの設定は、Kalamazoo/St. Joseph Counties Michigan WORKS!のもとに組織された経営者協議会の、メンバー企業の訓練ニーズに基づく。

これらのコースは、どんな人びとが履修するのだろうか。KVCCの同部門が興味深いのは、現職者や失業者ではなく、まだ仕事に就いたことのない若者をターゲットとする比重を拡大していることである。デハーベン氏はこれを「就労前アカデミー (pre-employment academies) へのパラダイム転換」と呼ぶ。

「われわれが接している雇用主のほとんどは、[学士や準学士の] 学位なんか要らないと言っています。彼らが必要としているのは、コンピテンシーに基づく教育訓練です。だから、われわれのところの学生は全員、このような、コンピテンシーの証明書 (B6判程度の20頁ほどの冊子) を持っていて、ひとつ習得するごとにインストラクターが署名していくんです」(デハーベン氏)。

“academy” という英単語には、「学会、芸術協会」や「小学校以上の学園、学院」といった意味があるが、ここでは「特殊な教育や訓練をする、主に大学より下級の学校、専門学校」を指している<sup>106</sup>。つまりグローブスセンターは、若者たちに必要なのは、短大や大学を卒業することではなくて、専門学校を修了することだ、という考え方をもっている。なぜなら、一方で、「最善の道は四年制大学に行くことだ、なんて言われています。そりゃそれで結構で

<sup>106</sup> 上記の「コース」は、デハーベン氏とジュブラ氏の表現を正確に用いれば、「アカデミー」である。したがって、たとえば「看護師コース」は「看護師アカデミー nurse academy」と表現されていた。

すけど、それだけが答えとは限らない。思いつきり本音で言いますと、いまのこの状況では、四大卒が仕事を得る唯一の答えではない」からである。そして他方で、「少なくとも 50% の新規高卒者は、大学で [アカデミックな事柄を] 学ぶ準備ができていない」うえに、「誰もが学士を取れるわけではない」からである。

だから「そういう学生たちには、専門学校的プログラムのほうがずっと向いているんですよ」(ジュブラ氏)。「ある特定の職に就けるんだというコンピテンシーを示して仕事を得る。それでもし、[アカデミックな] 教育を終えたいのならば、戻ってきて [卒業要件になる] 単位をもっと取って、より高いレベルの職に就けばいい。でもまずは、職を得ることですよ。われわれのプログラムは非常に高い就職率を誇っています」(デハーベン氏)。

彼は続けて言う、このような専門学校/アカデミーは、「学校的」つまり「供給ビジネス・モデル」であってはいけない。すなわち、在籍学生をできるだけたくさん確保しようとか、教師の生活に都合のよいように学期や時間割を設定しようとか考えるべきではなく、もっと雇用主側のニーズに合わせた、「需要ビジネス・モデル」であるべきである。たとえば宿泊業では、求人数が最も多いのは春である。したがってグローブスセンターでは、この季節にだけ宿泊業アカデミーを開講し、最善の職業斡旋が可能ないようにしている。デハーベン氏は個人的な見解だとことわりつつ、「コミュニティ・カレッジも大学も、もっと労働需要側に立ったやり方をしなくてははいけない」と加える。

#### 第4節 考察と本章の結論

以上、本章は、連邦労働省がコミュニティ・カレッジを、その労働力開発政策のなかに近年どのように位置づけているかを確認し、続いて、2つのコミュニティ・カレッジを事例に、どんなふうに取り組んでいるのかの一端を見てきた。

連邦労働省とコミュニティ・カレッジとで共通に示された認識は、「たいていの雇用主は学士や準学士の学歴など求めていない」というものである。この認識に基づけば、事実上、ほとんど誰もが高校に進学し(卒業するかは別として)、高校卒業が就労の最低条件になっているようなアメリカ社会では、(短)大卒レベルの能力まではいかないが高卒超レベルの能力はあることを証明する認定資格(certification)が、有効に機能しなければならない、という考え方が導かれよう。それは、経営者を利するだけではなく、(短)大卒につながるアカデミックな学習が得意でない(若)者 and/or 経済的に2年ないし4年の学費が払えない人びとの幸福=福祉(welfare<sup>107</sup>)のためにも必要となる、という発想だ。

だからこそ、連邦レベルでもローカルレベルでも、その作り込みによりいっそう力を入れ

---

<sup>107</sup> “welfare”という語は、語源的には、「幸福」が1番目、「福祉事業」が2番目、「社会福祉」が3番目である(『ランダムハウス英和大辞典(第2版)』)。この語源的事実は、幸福の増進の担い手として行政がクローズアップされ、そしてそれが「福祉」と呼ばれ当然視されるようになったのは、歴史的に見ればごく最近(近代)にすぎないということを物語っている(筒井2013)。

ているのである<sup>108</sup>。連邦労働省は、コミュニティ・カレッジに対して公募助成金と情報提供の事業を行なっている。LCCとKVCCでは、地元のパートナー企業の労働需要に対して如何に正確・迅速に応えるかに工夫を凝らしている。創意工夫を凝らし認定資格をより良きものにしていこうとするコミュニティの「自助努力」に対して、WIAなどによる公的資金が供給されている。「アメリカはすべて個々人の自助努力の国」といった捉え方は誤認である。

とはいえ本節は、こうした営みを称揚したいのでは決してない。日本と問題状況が似ているアメリカに、実践上の工夫の仕方を学ぼう、と力説したいのでは決してない。そうではなく、次のような点を議論すべきだと考えるのである。

第1は、大学教育論でよく問題になる点である。「(短期) 大学を『就職に強い』専門学校すべきではない」、「コミュニティ・カレッジは公共的な存在なのだから、特定企業の『下請け』的存在であるべきではない」という見解を、どう考えたらよいだろうか。著者は次のように考える。「公共的(public)」という言葉は、「官の(official)」だけでなく「共同の(common)」という意味もある。前者の意味からすれば、特定企業の「下請け」的存在であることは許されなからうが、後者の意味からは、その地域コミュニティで民主的な手続きを経て、熟議を尽くしたうえでそうすると意思決定したならば、それもありだ、と考える。

もちろん、何が民主的な手続きか、また熟議を尽くしたかどうかは、常に疑問である。たとえばKVCCのデハーベン氏は、アカデミックなバックグラウンドをもった教員たちは、彼のようなコミュニティ・カレッジ専門学校化論には賛成ではないし、そもそも話し合い自体をあまりすることがない、お互いのことをよく知らない、という。

コミュニティ・カレッジの全体運営を決定する、その評議委員の構成は、その地域の政治的・経済的・文化的な力関係を反映している。たとえば、LCCの評議員の一人には、全米自動車労組(UAW)出身のローレンス・ハイダルゴ氏(Lawrence Hidalgo)がいるが、それはLCCの職業訓練に関してGMが最大の顧客だからである。以下は推測にすぎないが、こうした構成に対して「コミュニティ・カレッジは、より社会的に不利な地域住民にとって、もっと開かれた学習と職業訓練の場になるべきだ」といった主張もあるにちがいない。

KVCCやLCCのこうした側面を掘り下げていけば、さまざまなせめぎ合いが見えてくるだろう。このように考えてみると、コミュニティとはせめぎあいの場であって、「コミュニティ」や「コミュニティ・カレッジ」のロマン化した把握は厳に戒めなくてはならない、と言える。ロマン化した把握のままですと、「アメリカでは、大学や短大の学位のとれない、アカデミックな学習が苦手な(若)者に、コミュニティ・カレッジが認定資格(certification)を与える機能を連邦政府が資金を供給して奨励しているとのことだ。これは良いアイデアだ。やはり地方分権的な手法のほうが、地元企業や地域住民のニーズに効果的に応えられる」といった表層的理解に終わるだろう。

---

<sup>108</sup> 本来なら、州レベルでの取り組みについても述べるべきだが、今回の調査では残念ながら州の担当者にはアクセスできなかった。他日を期したい。

第2に議論すべき点は、「社会的通用性の高い認定資格を、より具体的にいけば、地元のパートナー企業の労働需要に対して正確・迅速に応えるテイラーメイドのプログラムを供給するということは、「柔軟性」が必要になる」という事実をどう考えるか、である。というのも、柔軟性が意味するのは、カレッジ認定機関の認定基準に縛られないということだけではなく、インストラクターらの雇用にも柔軟性が要求されるということだからだ。つまり、企業側の訓練需要が無くなった／減ったら、彼らは雇い止めや収入低下を余儀なくされるのだ<sup>109</sup>。

2つのコミュニティ・カレッジで施設ツアーをした際、技能訓練の実習室で出会ったのは年配の男性が多かった。おそらく彼らは年金も得て、経済的に（多少なりとも）余裕があるのだろう。だが、LCCのバーチャル溶接実習室のインストラクターは、ジェンナ・ロウ（Jenna Lowe）という名の、30歳くらいの既婚女性であった。彼女に子どもがいるかいないかは訊けなかったが、いるにせよいないにせよ、退職した高齢者よりもずっと多くの生計費がかかるし、そのために働いていかねばならないのだ。インストラクターをはじめ教育訓練従事者の雇用を如何に安定化させるか。これはクリティカルな課題である。だが、コミュニティにおいて曖昧化されている可能性は否定できないだろう。

前述したようにKVCCのデハーベン氏は、専門学校／アカデミーは、「供給ビジネス・モデル」ではなく、もっと雇用主側のニーズに合わせた「需要ビジネス・モデル」であるべきだ、と述べた。この論理は——ほとんど常にそう考えられがちなのだが——必ずしも教育の論理に対立するものではない。むしろ逆に、教育は、その対象者の「ため」を第一義に考えて実践すべきであるとその理念を説く点において、「需要ビジネス・モデル」と共振する。労働条件や雇用について云々するなど、教育者（や福祉従事者）にあるまじきことだ、対象者の成長や幸福に尽くすのが教育だ、という論理は、教育訓練従事者を「柔軟な雇用」に晒すこととマッチし、そこでは、彼らへの配慮は小さくなりがちだろう<sup>110</sup>。私たちの研究チームが、こうした点についても踏み込むことができればもっと良かった、と思う。他日を期したい。

## 引用文献

堀有喜衣（2012）「公共職業訓練とジョブ・カード政策」『大原社会問題研究所雑誌』No.644, pp.9-19

日本労働研究機構（2003）『教育訓練制度の国際比較調査、研究一ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、日本』資料シリーズ2003-N0.36（アメリカの執筆者は松塚ゆかり）

労働政策研究・研修機構編（2013）『労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイズン  
グ・モデルの活用に関する調査』（JILPT 海外労働情報）

<sup>109</sup> たとえばKVCCで語られたように、「自治体の予算削減で、警察官はそんなに要らないということになったので、かつてポリスアカデミーは2クラスあったが、いまは1クラスになった」。

<sup>110</sup> この段落の主張は、「教育」「教育訓練」の語を「福祉」と入れ替えても当てはまる。



- 田中久子・森本武也（1978）『アメリカの短期大学』研成社
- 谷川裕稔（2001）『アメリカコミュニティ・カレッジの補習教育』大学教育出版
- 筒井美紀（2008）「キャリアラダー戦略とは何か」（解説論文）、J.フィッツジェラルド著、筒井美紀・居郷至伸・阿部真大訳『キャリアラダーとは何か——アメリカにおける地域と企業の戦略転換』勁草書房。
- 筒井美紀（2012）「労働組織の法的・制度的環境とその通史的概説」、労働政策研究・研修機構編『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』（労働政策研究報告書 No.114）、第1章（山崎憲との分担執筆）
- 筒井美紀（2013）「「働くこと」の語り方の「貧困」から脱却する——生徒・学生たちに「働くこと」の「豊かさ」を伝えるために」、教育総合文化研究所・都市政策研究会編『ポスト成長社会の教育のありよう～人と人の関係再構築に向けて～』
- 宇佐美忠雄（2006）『現代アメリカのコミュニティ・カレッジ——その実像と変革の軌跡——』東信堂

## 第6章 公共労働力開発専門職の職業集団 ——NAWDPの組織化とその活動——

### 第1節 本章の目的と構成

本章は、①公共政策領域における労働力開発専門職の職業集団である NAWDP (National Association for Workforce Development Professionals) が、なぜ・どのように組織化されたのか、②NAWDP はどのような活動をしているのか、を明らかにし、③日本の就労支援政策への示唆を述べる<sup>111</sup>。

「公共政策領域における労働力開発専門職」ないし「公共労働力開発専門職」という表現は、耳慣れないものだろう<sup>112</sup>。その仕事は、日本であれば「就労支援」(従事)者のそれと対応する。就労支援者のキャリアや保有資格は多様であり、支援対象者も多様である。そのことは、たとえば「臨床心理士として、生活保護受給者の就労支援のために、相談業務をしている」、「CDA (Career Development Advisor) の資格を持っており、母子家庭の母の就労支援に携わっている」、「高校教師だったが早期退職し、ひきこもりの若者の就労体験プログラムを実施している」といった表現からうかがえよう。

アメリカでも状況はこれと同じである。公的な就労支援におけるこうした多様性は、従事者同士に共通性を見出しにくくさせ、したがって団結させにくくさせる。この状況を改善しようというのが NAWDP という職業団体の狙いである。「(公共)労働力開発専門職」という、そのもとに集合できる共通コンセプトを打ち出すことではじめて、社会的認知が得られ、労働条件や処遇の改善にもつなげていくことができる、と考えているのだ。

たしかに日本にも、特定非営利活動法人日本キャリア開発協会<sup>113</sup>による CDA の資格や、職業能力開発法に基づく国家検定であるキャリアコンサルティング技能士<sup>114</sup>といった資格があり、そのための講習や試験、資格付与といった機能は NAWDP と共通する。だが NAWDP が相違するのは、ひとつには支援者の任務が公共政策領域に属するものであることを明確にしていること、いまひとつには連邦/州/ローカルの各レベルでアドヴォカシー(政策制度要求)を精力的に展開していることである。

日本と同様にアメリカでも、支援対象者に向き合う人びと——労働力開発専門職、就労支援従事者、他に何と呼ぶのであれ——の就労自体が安定的ではない。1~3年程度の時限的事業のなかで雇われ、年収は 35,000~40,000 ドル程度だ。予算削減があれば雇い止めに遭う。

<sup>111</sup> 本章と同様 NAWDP を取り上げた拙論に「米国における公共労働力開発専門職の全国的組織化——NAWDP の活動と日本への示唆——」、『法政大学キャリアデザイン学部紀要』VOL.11 がある。この論文は、本章を下敷きに、社会学的な専門職論からの検討と、それをふまえた政策的示唆とを加え、大幅に加筆したものである。

<sup>112</sup> これについては、序章の冒頭第2段落と注1とを参照。

<sup>113</sup> 同法人 (JCDA) は 2000 年に設立され、同 CDA 資格もこの年から発行された。2011 年 9 月現在、CDA 資格保有者は約 10,000 人いる。https://www.j-cda.jp/cda/work.php (2013 年 11 月 4 日閲覧)。

<sup>114</sup> キャリアコンサルティング技能士は、2008 年 2 月 27 日付の政令改定、同 28 日付の省令改正によって技能検定試験の対象職種となった。http://www.career-kentei.org/about/ (2013 年 11 月 4 日閲覧)

こうした事態を改善すべく組織化され活動しているのが NAWDP なのである。

不安定な人びとが不安定な人びとを支援しているという状況は、日本でも同様だ。公共政策領域における就労支援事業が制度化され、そこで就労支援従事者の需要が生じるにつれ、その状況は顕在化している。だとすれば、労働力開発専門職の不安定就労の改善を求めて活動を続けている NAWDP から、私たちは示唆を得ることができよう。

本章の構成は次のとおりである。第 2 節では、NAWDP の設立経緯と組織・活動の概略を述べる。第 3 節と第 4 節では、その活動のなかから認定資格 (CWDP: Certified Workforce Development Professional) の付与ならびにアドヴォカシーをそれぞれ取り上げる。第 5 節ではまとめに変えて、日本の就労支援政策への示唆について述べる。

本章が基づく主なデータは、NAWDP のエグゼクティブ・ディレクターであるブリジット・ブラウン氏 (Ms. Bridget Brown) へのインタビュー (2013 年 8 月 20 日、14:00-15:30)、電子メールでのやりとり、NAWDP のウェブサイトである。なお、関連する補足データとして、連邦労働省のインタビュー (同年 8 月 23 日、14:30-15:30) と、ミシガン州カラマズー郡でワンストップセンターを請け負うアップジョン雇用調査研究所のインタビュー (同年 8 月 16 日、13:00-15:00) も活用する。

## 第 2 節 NAWDP の設立経緯と組織、活動の概略

NAWDP のウェブサイトには、同組織が連邦労働省からの助成金を得て 1989 年に設立された、とある。「1989 年、アメリカは経済的に酷いことにはなっておらず」、連邦政府はかなり気前よく助成金を出していた。「競争的な申請じゃなかったのよね。『アメリカにはしかじかの組織が必要であり云々…』と書いた申請書を提出したら、『おお、これは素晴らしい組織だ！ぜひやってくれ』、ということで設立資金がおりた。まあ、いまじゃあこんなこと、起こらないけどね」。

「アメリカにはしかじかの組織が必要」というさいの、その問題意識はどのようなものであったのか。それは、ひとつは支援する側に関する。「われわれが携わる事業には、政府から資金が出ていたけれど、ひとつのまとまった全国的な声 (a national voice) を持つてはいなかった。ご存じのように合衆国は 50 の州と 9 つの保護領があって、[同じような仕事をしていても] お互い誰も話したこともない。だからわれわれは、自分たちのやり方を確立しなければならなかったし、ひとつのまとまった全国的な声がほしかったってわけ」。つまり、職業集団としてのアイデンティフィケーションが欲されていたのであった。その確立なくしては、「われわれがどんな仕事をしているのか、誰も知らないんですから」と言いたくなるような社会的認知状況の改善は、起こりえないだろう。

いまひとつは、支援される側と彼らを生み出す社会の側に関することである。「1989 年当時は、われわれの経済が変化し始めていたときで、持てる者と持てざる者がくっきり分かれてきていた」。長期失業者の固定化や、働いても貧困なままのワーキングプアの増加は、政府

予算を圧迫する。政府は、福祉から就労へと人びとを移動させることで、この問題を解決しようとしたわけで、それに応じてこうした仕事に携わる従事者の存在がクローズアップされてきたのだ。

ところで1989年は共和党政権下にあり、大統領はブッシュ父（Bush, G.H.W.）であった。ブラウン氏は次のように説明する。「当時の大統領は、低スキルの人びと、大学に（少なくとも高校を出てすぐには）行かない人びとのニーズに、本当に応えたい、と思っていた。これは助成金がおりの理由の一部ね」。アメリカに関する「常識」的な知識をもってすれば、共和党は「小さな政府」を信奉しており、社会的に不利な人びとを対象とした労働力開発の支出など削減したがるのではないか、と思うだろう。

だが、常にそうだというわけではない。またもちろん、民主党なら労働力開発の支出を削減しないわけでも決してない。本報告書序章の図表序-2（19頁）を見てほしい。労働力投資法予算（前身法の職業訓練パートナーシップ法予算も含む）の推移を確認すると、ブッシュ父の任期であった1989～1992年にかけては、同予算は基本的に増加基調である。1991～1992年にかけては減少しているが、1989年の額は上回っていることがわかる。

続いてNAWDPの組織と活動の概要をみていこう。NAWDPは、内国歳入法典の501(c)6というタックスコードを持ち<sup>115</sup>、公益法人としての税制上の保護（免税など）を受けている、専門職団体（professional association）である。つまり、専門職としての技量と倫理の向上、その社会的認知の前進に努めている。活動は、次の3つに大別できる。①年次カンファレンス・ワークショップ、シンポジウムやウェビナー（webinar: web と seminar の合成語）の開催や機関誌発行を通じた、会員の学習促進と情報提供、②認定資格（CWDP: Certified Workforce Development Professional）発行を通じた同専門職の質の維持・向上、③労働力開発専門職の雇用・処遇改善を中心としたアドヴォカシーの展開。

事務局は、エグゼクティブ・ディレクターのブラウン氏の下に、副ディレクターとメンバーシップ・コーディネーターが各1名ずつという、わずか3人体制だが、組織全体の運営は委員会方式による。各州1～2名の代表者が、合計10の委員会（アドヴォカシー委員会、財政委員会、メンバーシップ委員会など）を構成し活動している。

NAWDPの会員になるには、同組織の倫理綱領に同意した申込書を提出し、審査を受けねばならない。年会費は75ドル。現在の会員数は約4,500である。ブラウン氏によれば、会員数はかなり変動があり、近年は4,000～4,500のあいだを行き来している。NAWDPの設立当初は、ケースワーカーやケース・マネージャーといった現場の最前線にいる者が多かったが、おそらく予算削減の煽りであろう、最近では部課長レベルの者の（が代表して会員になる）割合が増えてきた。また、増加が著しいのはCBOs（Community Based Organizations）の支援者であるという。なお、メンバーシップとCWDP資格との関係にふれておくと、CWDP資格は

---

<sup>115</sup> このタックスコードを持つ組織としては、商工会議所などの経営者団体もある。

会員でなくても取得が可能である。

NAWDP の予算は、カンファレンス・ワークショップからの収入が 40%、会費収入が 40%、各種助成金やウェビナー等からの収入が 20%である。インタビューでは、年間予算の実額を直接に質問する時間はなかったが、年会費と会員数と予算構成比がわかっているから、これらをもとに計算すると、年間予算は 562,500～750,000 ドル程度と推測される。

以上が、NAWDP の設立経緯、組織と活動の概略である。次節では CWDP 資格の発行を、次々節ではアドヴォカシーを取り上げ、詳しく見ていく。

### 第 3 節 認定労働力開発専門職 (CWDP)

NAWDP が CWDP 資格の発行を開始したのは 1999 年 1 月、つまり、同組織設立の 10 年後である。1998 年は労働力投資法 (WIA) が制定されているから、これを睨んでのことだったのだろうか。この質問に対しては、「WIA とは関係ないわね。たまたまそういうタイミングだっただけ」との答えがブラウン氏から返ってきた。「CWDP 資格が証明するような能力を持った労働力開発専門職の必要性が、職業訓練パートナーシップ法 (JTPA) が WIA へと変わるときには、すでに生じていたのよ。まあでも、どんな認定資格も、たいていはあとから遅れてやってくるものだから」。つまり、現実のニーズがあったとしても、その制度化には相当の時間を要するということである。

「CWDP 申請の手引き 2013 年度版<sup>116</sup>」によれば、労働力開発専門職であると認定されるには、次の 5 要件を満たさなければならない。

- 1) 学歴と労働力開発の職務経験における一定水準を満たすこと。
- 2) NAWDP の労働力開発専門職倫理実践綱領に同意し署名すること。
- 3) (NAWDP のような) 労働力開発専門職団体のメンバーシップを維持すること
- 4) 労働力開発に関する 9 つのコンピテンシーのスキルがあること、およびそれらをどのようにしてそれを得たのかを詳細に文章化すること
- 5) 二通の推薦状 (一通は必ず直属の上司) を提出すること

これらに関して 2 点、補足説明をしよう。まずは、「学歴と労働力開発の職務経験における一定水準」について。それは以下のとおりである。

大学院卒+12 か月の職務経験

大卒+24 か月の職務経験

短大卒+48 か月の職務経験

高卒あるいは高卒程度認定証書+72 か月の職務経験

<sup>116</sup> NAWDP のウェブサイトより WORD ファイルをダウンロード (2013 年 10 月 30 日)。  
<http://www.nawdp.org/AM/Template.cfm?Section=Certification>

このように CWDP 資格の学歴要件は高卒から認められている。ただしブラウン氏によれば、実際には、「われわれ〔NAWDP のメンバー〕のほとんどが大卒である」。けれどもメンバーは、「キャリアカウンセリングの人、宗教的カウンセリングの人、ビジネスや起業を学んだ人、英文学専攻」など多様である。

職務経験の期間要件は、学歴水準が下がるほど長くなっているが、すべての学歴に共通するのは、労働力開発の職務経験のうち 12 か月は、直近 24 か月のうちに含まれていなければならない、ということである。したがって、たとえば「2 年前までは 5 年間ずっと、求職者の相談業務をしていたが、ここ 2 年間は専業主婦だった」といったケースは認定されない。しかもその職務経験は、最低週 30 時間の労働でなければならない。したがって、たとえば「2 年前に社会福祉の修士号を得て、それからずっと、週 10 時間のパートタイム勤務で求職者の相談業務をしてきた」といったケースも、認定されない。つまり、多少のインターバルはありながらも、直近までのある程度の継続性と職務従事時間が要求される。

ところで CWDP 資格には、医師や弁護士あるいは心理臨床士のように、学部・大学院のプログラム・学位とリンクして制度化するという選択肢はなかったのだろうか。ブラウン氏によれば、それは「ほとんど考えられなかった」。というのも、労働力開発専門職の仕事は、多様な領域（と対象者）に散らばっており、「誰も労働力開発専門職になろうと思って学校には行かない」、つまり「労働力開発専門職はストレートなキャリア・プランではない」からである。それゆえに NAWDP は、認定証（certification）方式の制度を採用したのであった。

続いて補足の 2 つめは、9 つのコンピテンシーについてである。これらは以下のとおり<sup>117</sup>。

- ①経営と経済開発のインテリジェンス
- ②キャリア発達原理
- ③協働と問題解決
- ④顧客サービス方法論
- ⑤労働力開発におけるダイバーシティ
- ⑥労働市場情報・インテリジェンス
- ⑦コミュニケーションの原理
- ⑧プログラムの執行と戦略
- ⑨労働力開発の構造、政策とプログラム

ブラウン氏によれば、これら 9 領域は「基礎的レベル」のものであるようだ。とはいえ、

---

<sup>117</sup> NAWDP は 2012 年に調査を実施し改定をした。それまでは 10 であったコンピテンシーを、「テクノロジー」という項目を無くして 9 とした。そのほかの変更点は表現くらいであり、それは、「インテリジェンス」という言葉の付加である。たとえば、「労働市場情報」は「労働市場情報とインテリジェンス」となった。「インテリジェンス (intelligence)」には「すぐれた知恵」とか「機転」といった意味がある。つまり CWDP は、単に労働市場の情報を知っているだけでなく、それを用いて求職者を就労させるだけの知恵や機転を備えていなければならない、ということである。

それなりのレベルにはあるだろうし、申請者各人が広範囲にわたるこれらをカバーするのは必ずしも容易ではないだろう。というのも、NAWDP の会員には、「若者の支援しかしたことがない、成人の支援しかしたことがない、あるいはまた、雇用主としか仕事をしたことがない」といった者が少なくない（ブラウン氏）からである。だからたとえば、若者の支援経験のみの者のなかには、彼らの基礎学力向上やボランティア体験といったプログラムの実施に集中してきたために、①「経営と経済開発のインテリジェンス」や⑥「労働市場情報・インテリジェンス」がかなり弱い者がいるかもしれない。またたとえば、雇用主との仕事経験のみという者のなかには、求職者と一度も出会ったことがなく、④「顧客サービス方法論」や5)「労働力開発におけるダイバーシティ」の項目が満たせないかもしれない。

なお、これら9つのコンピテンシーを「自分は持っている」と表明するにあたっては、職務経験がないと無理、ということではない。申し込みの手引きは、「授業、ワークショップ、読書、通信制の学習、就業訓練」といった学習をとおしての獲得でもよい、と述べている。CWDP 資格は、そのミニマムの能力を保障するものなのであり、「教室（机）に座って勉強するだけじゃ、知識しか身につかない」とか「やっぱり職務経験やOJTをとおしてでないと、本当の能力は得られない」といった、日本社会では馴染みのある（当然視されがちな）職業能力形成観には立っていない。審査側は、本音では「もちろんそういう部分もある」と考えているかもしれない。

しかしアメリカでは、「教室（机）に座っての教育・学習は信頼できる（ことにする）」という職業能力形成観によって、資格制度全般が——このCWDP 資格も——成立している。なぜそのような認識に立てるのか。それは、何らかの一定の学習をやり遂げたことのなかに訓練可能性（trainability）を見出し、それを評価しているからだ、と考えられる。だとすればアメリカの資格制度は、それが専門職か準専門職かを問わず、訓練可能性がある者に就労機会が与えられることを促進する制度だ、といえるのである。

それでは次に進んで、資格審査のプロセスを見てみよう。資格審査は年4回行なわれている。本稿執筆時点で直近のものは、2013年10月31日応募締め切り、11月審査、12月中旬結果発表、であった。審査員はブラウン氏を含めて3人おり、それぞれが個別に付けたスコアを持ち寄って突合する。意見が分かれた場合は、他の委員会メンバーが参加する会議で検討し結論を出す。なお不合格者は1回、不服申し立ての機会が与えられる。

CWDP は、3年ごとに更新される資格である。更新の条件は、3年間で最低60時間の労働力開発に関する学習をなしたこと、である。年平均20時間の学習時間を確保するのは、たとえば大学や短大での科目履修で考えてみると、1科目で週1回の出席を半期続ける、といったところだろう。

NAWDP ではこれまでに7,000に近い申請を審査している。同ウェブサイトに掲載されているCWDP 資格保持者のリストを確認すると、2013年10月30日現在、その数は978人となっている。掲載事項は、実名、保有する他の資格、所在する州、取得年月日、有効期限年月

日、申請受付の通し番号の6項目である。申請受付の通し番号の最大値は6916、最小値は1であった<sup>118</sup>。

申請受付の通し番号の最大値が6916、現在の保持者は978人であるから、その比率は14.13%にすぎない。なぜこんなにも低い比率となっているのだろうか。ブラウン氏は、その理由を以下のように説明する。第1に、提出書類の不備。6ヵ月以内に不足書類が提出されないトリジェクトとなる。第2に、審査の結果、認められないケース（不合格率は40～45%）。第3に、3年ごとの更新審査で認められないケース（不合格率は42%）。第4に、退職や離職（雇い止めなどによる）、転職によって、CWDP資格が不要となる（と判断する）こと。公共政策領域における労働力開発の仕事は、前述したように雇用が不安定で待遇も良いわけではないので、より良い条件を求めて別の仕事に就く者も少なくない。

以上の第2と第3の説明からは、CWDP資格は、誰でもすぐに取得できる資格ではないことがわかる。たとえば労働力開発に関する学習を3年間で最低60時間という更新条件は、それ相応の意志、時間活用のスキルがないと、なかなかクリアできないのだろう。なおブラウン氏の説明にはないけれども、CWDP資格の社会的通用性が低い（と認識されている）ことも理由かもしれない。つまり、この資格の有無によって雇用・採用に差がつかない（と認識されている）ため、更新をしないという可能性もある。

#### 第4節 NAWDPのアドヴォカシーとその政治的環境

NAWDPのアドヴォカシーは、連邦／州／ローカルの各レベルで展開されている。本章は、連邦レベルのそれについて取り上げる。NAWDPのアドヴォカシーの中心にあるのは、端的に言って、政府に労働力開発関連の予算、とりわけWIA予算をどれだけ多く確保させるか、である。それがいかにシビアな闘いであるかは、WIA予算の推移を確認するとよくわかる。再度、本報告書序章の図表序-2（19頁）を見てほしい。WIA予算は同法成立の1998年以降、2002年度まで増え続けているが、そこをピーク（58億ドル）に、その後は減少基調である。財政収支均衡法による自動的な削減も加わって、2009年度以降の減少は著しい。まとめれば、2002年度まで増え続けたWIA予算は、その後はどんどん削減され続け、2012年度は46億ドルと、2002年度の8割程度となっている。

こうしたWIA予算の削減は、州やローカルの労働力開発関連部署やワンストップセンターの人員態勢に反映する。連邦労働省労働力投資室のケビン・トンプソン氏（Mr. Kevin Thompson）によれば、2003年には全国で約3,500あった関連部署やワンストップセンターは、2013年現在では2,545にまで減少した。10年間で、約1,000ものオフィスが畳まれざるを得なかったのである。

またWIA予算の削減は、労働力開発事業の民間・非政府機関委託の傾向を加速する。全米

---

<sup>118</sup> [http://www.nawdp.org/AM/Template.cfm?Section=Current\\_CWDPs&Template=/CustomPages/CWDP/Current.cfm](http://www.nawdp.org/AM/Template.cfm?Section=Current_CWDPs&Template=/CustomPages/CWDP/Current.cfm)



労働力（開発）委員会協会（NAWB: National Association for Workforce Board）によれば、労働力開発機関が政府の統制を離れて非営利組織の地位を得る傾向が加速し、NAWBの最近の質問紙調査では、その48.3%が、内国歳入法典上の501(c)3の法人格を持っている<sup>119</sup>。これによって、より柔軟なスタッフの雇用や再委託が可能になるわけで、それはつまり、労働力開発専門職の雇用・労働条件の切り下げがいつそう生じやすくなるということに他ならない。

このような状況の悪化について、たとえば、ミシガン州カラマズー郡でWIAプログラム等の執行を請け負うアップジョン雇用調査研究所のベン・ダムロー氏（Ben Damelow）は、溜め息まじりに次のように説明した。「2009年度と比較すると今年度[2013年度]のWIA予算は半減しました。われわれもとくにこの2年間、大幅なレイオフを行なって、多くのキャリアアカウンセラーを失いました。これは士気の低下につながります。だって、求職者たちを援助する当人たちが失職するんですから」。

第3節で見たように、CWDP資格が認定されるには、学歴要件に加えて職務経験も満たさねばならなかった。だが、WIAをはじめ労働力開発関連の予算が削減されたら、労働力開発専門職としての経験を積む職業機会がそれだけ減少する。これはCWDP資格保持者が増えないことにつながり、ひいてはNAWDPという専門職団体の弱体化につながる。だからこそNAWDPは、組織の存続と強化、専門職の力量向上と待遇向上を目指してアドヴォカシーに取り組んでいるわけである。だが、予算削減を阻止することは不可能だとブラウン氏は指摘する。

「予算削減を止めることはできないわね。できるのは、削減の幅を小さくすること。連邦議会の議員にロビーイングをして、25%削減じゃなくて15%削減にとどめるとか。そうできたからといって、全然いい気持ちはしないけど。」

彼女は続けて、「私は首都に20年以上いるけど、これほどまでの敵愾心は経験したことがない」と述べる。どういうことか。

「州であれ連邦であれ、いずれのレベルの政治家もその多くが、[高い]失業率を労働力開発システムのせいにしたがるのよね。われわれNAWDPのメンバーが、たとえ一般的な公共機関より高い実績を上げているとしても、たとえより困難な人びとを対象としているとしても、ね。われわれは狙い撃ちしやすい格好の的なのよ。」

---

<sup>119</sup> デトロイト南西地区をカバーする政策NPOであるWorkforce Intelligence Network（WIN）の研究政策部長Rebecca Cohenが執筆した同組織のニュースレターを参照。

[http://newsletter.win-semich.org/features/desc-downshifts-061413.aspx?utm\\_source=VerticalResponse&utm\\_medium=Email&utm\\_term=Detroit+downshifts%3a+A+structural+change+in+workforce+services+has+a+powerful+effect+on+performance&utm\\_content=%7bEmail\\_Address%7d&utm\\_campaign=The+sequestration+issue%3a+How+WIN+partners+are+doing+more+with+less](http://newsletter.win-semich.org/features/desc-downshifts-061413.aspx?utm_source=VerticalResponse&utm_medium=Email&utm_term=Detroit+downshifts%3a+A+structural+change+in+workforce+services+has+a+powerful+effect+on+performance&utm_content=%7bEmail_Address%7d&utm_campaign=The+sequestration+issue%3a+How+WIN+partners+are+doing+more+with+less)

こうした点での理解を促すには、「政治家を教育する」——この表現は、NAWDP 以外のインタビューでもしばしば聞かれた——しかない。だが、それは容易ではない。

「われわれ NAWDP は不偏不党だけれども、われわれはまずもって社会サービス・プログラムの担い手だから、「ああ、そちらは民主党だか左翼だかなんだかなんですね」って、ときどき見られるのよね。いいえ、私は民主党支持者じゃないわよ。われわれの多くもそうじゃないと思うけど。」

労働力開発は、どの政党が政権を担当しようと、より良く機能しなくてはならないのに、共和党の「小さな政府」vs 民主党の「大きな政府」という旧来的な認識枠組みが作動しているため、そのことがなかなか理解されていないのである。

もちろん、より困難な人びとであればあるほど労働力開発の「成果」が出にくいと理解している政治家もいるだろう。だがもし、彼／彼女を選ぶ選挙民の多くがそのように考えていなかったら——たとえば、「長期失業したままなのは本気で仕事を探していないからだ」とか「怠け者に金をつぎ込む必要はない」といったように考えていたら——その政治家が、自己保存のためには選挙民の「民意」に従う可能性は否定できない。

連邦議会で審議される WIA 予算（他のいずれの予算であれ）の多寡は、結局のところ、各州から選出された議員／政党によって決定されるのだ。だからこそ NAWDP は、州やローカルレベルでのアドヴォカシーを、そのメンバーに求めているのであり、その大前提として、CWDP 資格制度による、その存在の社会的認知の向上を企図しているのである。

## 第5節 まとめにかえて——日本の就労支援政策への示唆と今後の研究課題

以上、本章は、NAWDP の設立経緯と組織・活動を概観したのち、CWDP 資格とアドヴォカシーについて詳しく確認してきた。最後に本節では、日本の就労支援政策への暫定的な示唆を2点述べ、今後の研究課題について2点ふれておきたい。

政策的示唆の第1点は、公共労働力開発システムを効果的に機能させるには、労働力開発従事者（専門職と呼ぶのであれ呼ばないのであれ）が相応の経済的報償が得られるよう、予算をきちんと充当すると同時に、資格の社会的通用性を担保する行為を、政府／行政が継続することである。前者についてはいうまでもない。後者について補足すると、たとえば、資格保有者数を業務委託公募のさいにカウントする、といった方法を取るのである。ブラウン氏によれば、バージニア州は、その公共労働力開発システム従事者の65%がCWDP資格保持者であることを要求している。労働力開発事業を民間・非政府機関に委託するさい、CWDP資格保持者の人数を申請書に書かせているのである。

第2に、自律的で相互扶助的な（専門）職業集団を育てるための、資金的・情動的・技術的援助をすることである。公共労働力開発従事者に何らかの資格が付与されるにしても、彼らの地位や利害は、そうした資格制度だけでは決して守られない。職業ないし専門職は、そ

もそも集团的にしか成立しえないのであり、究極的には、当該集団によるその利益を守る行為によってしか、その利益は守られない。だからこそ NAWDP は、CWDP 資格の発行・更新と、それに連なるワークショップや研修だけを行なっているのではなく、これらと不可分に、アドヴォカシー（政策制度要求）を展開しているのだ。

最後に、今後の研究課題についてふれておく。不安定な人びとが不安定な人びとの就労を支援する、この下支えの脆弱さを、なんとか解消せねばならないのは、日本もアメリカと同様である。したがって、日本には見られない NAWDP という（専門）職業集団は、興味深い研究対象である。そこで第 1 に、全国カンファレンス／ワークショップや、各地域でのアドヴォカシー活動の詳細について明らかにしていくことが必要である。

第 2 に、CWDP 資格保有者が、どのようなキャリア形成と職業的移動を遂げてきたのか、そのことが、どのような人的ネットワークの拡充を生み出したのか、さらにそのことが、どのような政策の実現や事業の実施につながったのか、についての解明も不可欠である<sup>120</sup>。

資格なるものを単に、能力証明や水準維持の制度的手段と見なすのではなく、それを有する者の行動（組織移動や NPO 形成、運動への参加など）が何らかの社会的変化——本報告書のテーマに即して言えば労働力開発とコミュニティ・オーガナイズ——に寄与するものの 1 つと見なすならば、アメリカ社会のもっと面白い、動的な把握が可能になると考えるのである。

---

<sup>120</sup> 2013 年 8 月の現地調査で私たちは、少なくとも 3 人の CWDP 資格保有者に会った。COLORS-Detroit (COLORS Restaurant & Training Institute) ビジネス・サービスのディレクターであるレイナ・ガードナー＝ロット氏（第 2 章）、ACCESS のシニア・ディレクターであるソニア・ハーブ氏、雇用訓練部長のナウジャ・ミチエル＝ハダウス氏（第 4 章）、である。なお、SEMCOG（第 1 章）のマヒード氏は、CWDP 資格を有してはいないが、NAWDP の会員である。

## 第7章 まとめとインプリケーション

序章の冒頭で、「現代のアメリカは、日本を含めた他の先進国と同様に、多くの人びとが安心して働き暮らすことがますます難しくなっている。福祉受給者をはじめ貧しい人びとが貧しい状態に滞留したまま、あるいはさらに貧しくなったりするだけではなく、通常の人びと（ordinary people）が職を失い、貧困へと転落してゆくことが増えている（堤 2008, 2010）。誰もが何度でも労働から弾き出され得る社会だといってよい。それゆえこのアメリカ社会は、日本と同様、就労の保障・促進つまり公共政策領域における労働力開発に大きな負荷のかかった社会、である」とおいた。

労働力開発を行なう理由は、働くことによって人々を社会に統合させるためでもある。だが、社会は不変ではない。変化のなかで、労働力開発によって社会に統合する意味や方法も変わっていく。

第1章は、社会情勢や経営環境に合わせて企業の人事管理の姿が変化し、企業が保障していた労働条件や年金、健康保険、職業訓練などの恩恵に預かることのできない労働者の数が増えているといったことにより、労使関係が担っていた職業訓練の意味がかつてとは違ってきていることを述べた。「職業訓練・職業斡旋と福祉改革の歴史的概観」を序章の第2節で整理したように、企業が行なう職業訓練に労働組合を参加させることで労使間の力関係の均衡をはかることが政策的に進められてきた。その前提は、人材の能力に対する企業のニーズが比較的に変化しないことや、労働者の雇用が長期間にわたり安定していることだった。

前提が崩れたことにより、団体交渉を軸にした伝統的な労使関係が変化してきた。職業訓練は労働組合の交渉力を高めるという目的から企業の競争力を高めることへ移るとともに、団体交渉の枠組みの外に置かれる労働者が、企業が提供する職業訓練を受けることができなくなってきたのである。技術革新など、経営環境の変化が速くなるなかで、企業が提供する職業訓練を受けられなければ、企業が求める能力を身につけることができない。労働力開発はまさにそうした課題に応えなければならなくなった。

もう一つは、伝統的な労使関係の下では、職場が労働者の拠り所となり得る場所だった。その場所が、企業競争力に貢献するという目的が優先するようになるとともに、多くの労働者が職場に直接雇用されていない、もしくはパートタイムやテンポラリーのような働き方をするというかたちで変質してきた。それによって、職場ではないコミュニティが労働力開発にとって重要な意味を持つようになってきたのである。

第2章は、そのコミュニティとはなにか、そしてコミュニティを労働力開発の場とする手法であるコミュニティ・オーガナイズングとは何かを整理した。コミュニティとは、自然発生的でユートピア的な地域共同体をさすわけではない。利害関係者を一つのテーブルに集めるとともに、そのなかからリーダーを選び出し、自立的に利害調整を行なう場である。

その前提には、政府／市民社会／ビジネス界を各頂点とする三角形として表象できる、と

いう「アメリカ三角形社会観」がある。家族、コミュニティ組織、財団、教会、宗教団体、NPO や NGO、社会的企業、労働組合などが市民社会に所属して、政府やビジネス界に対峙している。ROC やカーサ・ド・メリーランドといったワーカーセンターの事例が示したのは、市民社会を軸にしてアメリカ三角形社会観に属する利害関係者を組織し、労働力開発の結節点となることである。その手法は、アリンスキーにより 1930 年代から始められた。計画的に育成されたコミュニティ・オーガナイザーが、参加する関係者の利害を調整している。労働力開発の視点では、企業ニーズを取り込んだ職業訓練としてあらわれている。

第 3 章は、アメリカ三角型社会観の結節点にあるもうひとつの事例、コミュニティ・ベースト・オーガニゼーション (CBOs) を取り上げている。従来、日本ではこうしたアメリカの組織について、生活や就労支援の側面からは注目されてこなかった。しかし、アメリカのローカルレベルでは、CBOs が多様な手法で就労にかかわる生活保障を担っている現実がある。それは、地域開発の実施時に、貧困層を保護するための契約をディベロッパーと結ぶ、労働力開発にかかわる自治体予算を有効なものとする、地域における就労訓練にかかわるワンストップサービスを提供する、といったかたちで行なわれる。

第 4 章では、ミシガン州政府系の労働力開発機構であるミシガン・ワークス！をとりあげた。この組織は、「職業斡旋は職業斡旋、福祉は福祉、教育訓練は教育訓練」といったように、従来は縦割りで行なっていた機能を一元化してサービスを提供している。事業の運営は、州政府が直轄で行なうのではなく、NPO や教育訓練プロバイダー等を活用して民営化を進めている。

事業所ごとに、企業経営者、コミュニティ組織、労働組合、学校等の関係者が参加し、産業、人種、学歴等の地域的な特性に合わせて、訓練内容や就職先などのサービスを提供する。こうした利害調整にコミュニティ・オーガナイズングの手法が使われる。第 4 章の考察では、地域の労働力開発にコミュニティ・オーガナイズングが活用されるのみならず、「人間が育ち変わってゆくことは、コミュニティを変容・再生することと不可分である」ことから、労働力開発を通じたコミュニティの変容・再生という双方向の流れがみられるとし、どのような文化的な変容があるのかという視点を持った研究が必要とした。

第 5 章では、コミュニティ・カレッジを通じた職業訓練の事例と、連邦労働省がコミュニティ・カレッジを労働力開発政策のなかでどのように位置づけているかについてとりあげた。とりあげた二つのコミュニティ・カレッジは、「たいていの雇用主は学士や準学士の学歴など求めていない」という認識のもとで、経営者が必要とする能力を証明する認定資格 (certification) を経営者の労働需要に基づいて発行しており、連邦労働省も同様の認識を持って資金を提供している。考察では二つの論点を提示した。一点目が、コミュニティ・カレッジは教育機関であるとともに、公共的な存在であるので経営者のニーズだけを重視すべきではないのではないか、ということである。これに関し、利害関係のせめぎあいがあることを理解した上であれば、選択肢としてあり得るとした。

二点目は、経営者が求める能力や経営環境の変化に対応することで、インストラクター側の雇用に柔軟性が必要になる、つまりは訓練需要がなくなる、もしくは変わったら雇い止めや収入低下にあうという可能性が、コミュニティのなかで曖昧化されるということである。

第6章では、そうしたインストラクターの資格認定と権利擁護のための組織であるNAWDPについて取り上げた。ここでは、二つの点を指摘した。政府／行政が予算を充当して労働力開発従事者が経済的報償を得られるようにするとともに、資格の社会的通用性を担保すること、そして、自律的で相互扶助的な（専門）職業集団を育てるための、資金的・情報的・技術的援助をすることである。

以上、序章から第6章までを概観すると、コミュニティ・オーガナイズングによる労働力開発は、労使関係や働き方、社会、経済の変化に対応するかたちで発達してきた。地域コミュニティの再生と労働力開発との接合点における、コミュニティ・オーガナイズングを活用したアメリカのさまざまな試みは、同じように労使関係や働き方が変化する日本に多くの示唆を与えている。

労働力開発は、労働需要側が参加してさまざまな関係者との間で利害を調整することにより、労働需要側が求める能力を身につけるための訓練プログラムの設計と職業斡旋を地域コミュニティレベルで実践するというかたちで行なわれている。これは、労働供給側を訓練することに留まらず、需要側を開発することになる。ここで利害調整を行なう手法が、コミュニティ・オーガナイズングである。地域コミュニティで、企業や地域住民、学校、労働組合、コミュニティ組織といったさまざまな関係者による利害のせめぎ合いの手続きを経ることがコミュニティ・オーガナイズングである。それが地域コミュニティにとって望ましい職業訓練や雇用の在り方を探ることへつながっている。こうした手続きは、労働力開発のみならず、雇用創出や地域コミュニティの再生へと結びついている。

肝心なことは、この手続きがコミュニティ・オーガナイズングという専門的なトレーニングを受けたコミュニティ・オーガナイザーによって行われていることであり、属人的な資質を持つリーダーに委ねられているわけではないということである。そうした地域コミュニティレベルの利害調整のなかに、職業斡旋と福祉、職業訓練のワンストップセンターやコミュニティ・カレッジが位置づけられている。コミュニティ・カレッジが認定する資格も関係者による利害のせめぎ合いの産物であるがゆえに、労働需要側の有効性が高まるのである。

関係者による利害のせめぎ合いを通じた調整の重要性は、経営環境の不確実性の高まりや必要とする技能の変化が速度を増す中で、大きくなっている。しかし、そうした変化に適應することで、労働力開発従事者側の生活や労働条件が不安定になることの深刻さが地域コミュニティのなかで曖昧にされる傾向があることに留意しなければならない。だからこそ、労働力開発従事者の資格認定と権利擁護を行なうNAWDPのような組織の存在とその活動には参考にするべき点が多い。

## 付録：ケース記録

## デトロイト商業会議所 (Detroit Regional Chamber)

### インタビュー対象者：

グレゴリー・ハンデル氏 (Gregory M. Handel, Senior Director)

### はじめに

2013年8月12日(月)、デトロイト市中心部に位置するデトロイト商業会議所のオフィスにおいて約1時間程度ヒアリングを実施した。

### インタビュー対応者の職務・経歴

ハンデル氏は大学卒業時に、2つの選択肢を有していた。1つは商業会議所に入職すること、もう1つは平和部隊に入ることである。ハンデル氏は後者を選び、2年半の期間をアメリカで過ごした。部隊を辞めた後はインド、タイ、中国などを旅行し、その経験が「世界を理解する上で貴重な危険になった。特に『教育』について考える上で示唆が得られた」としている。

デトロイト商業会議所に入職後、最初に従事した仕事は都市景観の改善や治安改善のための警察との連携などであった。次の仕事が学校卒業予定者に対する就職支援である。当時のプログラムは既になくなっていくが、その後も教育に携わり、現在はデトロイト商業会議所における教育部門の代表となっている。

### デトロイト商業会議所について

デトロイト商業会議所は、デトロイト市を含む9つの郡の商業会議所である。アメリカの他地域の商工会議所、あるいは日本の商工会議所と同様に、デトロイト地域の経済発展を支援する組織である。そのため、デトロイト商業会議所のウェブサイトには、デトロイト地域の経済状況、労働市場の動向、高等教育機関の構成などが紹介されており<sup>121</sup>、企業誘致に取り組んでいる。ハンデル氏によれば、デトロイト商業会議所は3つの戦略の柱を持っており、それぞれ「教育」、「経済開発」、「地方主義」である。

デトロイト商業会議所が他地域の商業会議所と異なる特徴的な点として、中等学校や高等学校での教育に強い関心を払っている点が挙げられる(詳細は後述)。これらの学校の生徒は現時点ではビジネスに直接的な関係がない、あるいは仮にあったとしても、その人材が労働市場に参入するのは数年先であるにも関わらず、教育問題に積極的に関わっている。

---

<sup>121</sup> その他、各産業別の動向や地域の居住環境・コストなど、その内容は多岐に渡る。



## 予算・組織体制

デトロイト商業会議所事態は 501(c)(6)に基づく法人であるが、商業会議所の中に 501(c)(3)に基づく委員会を設けており、委員会を通して政府機関や財団から資金提供を受けている。企業からの会員費が収入源の一つであり、各企業から年間 500～20,000US\$程度の会員費を受け取っている。会員企業は 4,000 社弱いるほか、商業会議所を通じて保険の購入などを行っている企業は 50,000 社に上る。

役員会は 75 名のメンバーによって構成されており、会員企業の者など外部者が多い。役員会は年に 4、5 回行われる。実行委員会と呼ばれる小規模な委員会があり、通常業務は実行委員会によって管理・運営されている。

## 高校と大学の橋渡し

デトロイト商業会議所は、より多くの生徒がカレッジに行くことを奨励している。ミシガン州は他の州と比較して、カレッジに進む高校卒業者の割合が低い。この背景には、自動車産業が長い間重要な産業であり、人々が 2、3 世代に渡って工場で働くことが可能であったこと、そしてそのような状態に人々が慣れてしまったことが挙げられる。高校程度の教育、もしくはそれ以下であっても工場で働くことが可能であり、それによってデトロイトで家を持ち、十分なお金が得られ、五大湖のどこかに別荘を持つことすら出来たのだ。

ハンデル氏は現在のミシガン州の状態について、「教育と良い収入を得ることとの因果関係が崩壊している。人々は『スキルがないと、良い仕事も得られない』ことは理解しているが、そこから『もっと教育を受けなければならない』とは考えない」と指摘している。

## チャーター・スクール<sup>122</sup>に対する認識

自身もチャーター・スクールの州規模組織の役員会の議長を務めるハンデル氏は、チャーター・スクールに強い関心を持っている。そして商業会議所としてもその関心は高い。商工会議所は、チャーター・スクールを信頼している一方で、さらなる規制が必要とも考えている。それは、現在はチャーター・スクールの品質を保証するシステムが存在しないからである。つまり、非常に優れたチャーター・スクールがある一方で、非常に質の低いチャーター・スクールもある。悪質な学校を開校することもあまりに簡単な状態にある。

そのため、ハンデル氏はチャーター・スクールの新規開設にあたって、実績に基づく審査・調査が必要と考えている。例えば、チャーター・スクールを 5 校運営しているならば、その実績に基づき、開校の可否を判断するというものである。チャーター・スクールの質が低ければ、すでに有しているスクールをある基準に引き上げるまで、これ以上スクールを開校で

---

<sup>122</sup> 州政府の認可の下で予算が移管され、地域住民などが運営する学校。教員の選定など、運営に大きな裁量がある一方、成績などの目標が達成されなければ閉校となり、その際に生じる負債は地域住民が負担しなければならない。

きないようにするというような内容だ。

ハンデル氏によれば、現在デトロイト市は人口が減少しているにも関わらず、チャーター・スクールは次々と開校されている。あまりに大勢の生徒たちが可もなく不可もないチャーター・スクールに入学しており、各機関はあまり情報交換を行ってない。2ブロック離れた学校の開校に関する承認機関が2カ所あり、それらはお互いに競っていて、チャーター・スクール1校を定員に満たすだけの十分な数の生徒すらいらないのに、それでも開校される状態にある。

こうした事態に対して商業会議所としては、チャーター・スクールの役員会に人を送り込むことで対応しようとしている。役員会のメンバーとなるには、実業界での業績も求められるため、商業会議所は実業界から役員会メンバーを選定する活動を行っている。

### コミュニティ・カレッジに対する高等学校の生徒の認識

ハンデル氏は、現地の高校生のコミュニティ・カレッジに対する認識について、「それほど費用はかからないが、裕福ではない家庭にとっては、非常に高い。大勢の（高校の）生徒は、自分たちがカレッジへ行くための学費を政府が援助してくれることを理解していない。理解しているのは、『学費は何千ドルもかかるだろう。私はそんなに持っていない。』ということだけ。政府には、ペル・グラント（Pell Grant）と呼ばれる低所得の学生を対象とした支援制度があるが生徒はそのことすら理解していない。このことは私にとって非常にショックだった」と述べている。

また、生徒がペル・グラントをなぜ知らないのかという点については、高校の職員がその他の諸問題が原因で進学の問題にまで余力を割けないことを理由として挙げている。ハンデル氏は「高校の職員は生徒が持ち込む多数の問題の処理で手いっぱいだ。つまり、争いごとを止めさせるとかそういったことであり、カレッジに進学するためのアドバイスをすることは、彼ら自身もあまり得意ではない。また、生徒たちは多くの問題を抱えており、生徒の家庭では教育を重要視する文化がないといった傾向も見られる」と指摘している。

### 教育を重視する理由

デトロイト商業会議所は高校での教育や進学支援に積極的である。大学やコミュニティ・カレッジの生徒は、近い将来労働市場に参入するため、いわゆる経営者団体としては、彼らにアプローチすることが重要である。その大学やコミュニティ・カレッジではなく、高校に注力するのは、高校卒業後に進学した教育機関で授業についていけず、たった1年でドロップアウトする者が多く、結果として必要な人材を経済界として確保できていないことがある。ハンデル氏は、「カレッジの学費の支払いは生徒たちにとって1つの障害だ。しかし、彼らが直面する最も大きな障壁は、特にデトロイト出身者の場合、学問的にコミュニティ・カレッジのための準備すらできていないことだ。準備ができずに入学する生徒が大勢いて、単位コ

ースですら十分に学べていない。結果として卒業できない者もいる」と指摘している。

つまり、労働市場に参入する直近の大学やコミュニティ・カレッジでの支援では限界があるため、その前段階、高校での支援を充実することにより、大学やコミュニティ・カレッジへの進学と卒業を間接的に支援し、必要な人材の長期的な確保に取り組んでいる。

### 雇用のミスマッチの状況

ハンデル氏によれば、ミシガン州では雇用のミスマッチが広範に確認されている。特に「最高級」とされる職の空き状況は深刻で、エンジニアリング分野では空きがある2つの職に対して、その職を得ようとする求職者が1人しかいないといった状況である。コンピューターサイエンスの分野では、およそ3.5人の求人に対して1人の求職者しかいない。しかし一方で、工場勤務で自動車会社を解雇された労働者は非常に多いという状況にある。そうした人たちは、かつては高収入を得ていたが、スキルレベルが低い仕事に従事していた。そして彼らは、空きがある仕事に就けるほどのスキルを持っていない。

こうした事態に対する長期的な解決策は、あらゆる人々の教育水準を上げることだとハンデル氏は考えている。

## Michigan Association of United Ways

### インタビュー対象者：

- ロバート・クラマー氏 (Robert W.(Bob) Cramer, Director of Community Services)
- グレン・フリーマン氏 (Glenn H.Freeman, AFL-CIO Labor Liaison)
- ローレンス・ヒダルゴ氏 (Lawrence Hidalgo, Training Director, Lansing Electrical JATC)
- デリック・クイニー氏 (Derrick Quinney, Lansing City Council member)

### はじめに

2013年8月13日(火)、ランシング市内の Michigan Association of United Ways オフィスにおいて、約1時間のインタビューを実施した。なお、当日のヒアリングでは Michigan Association of United Ways オフィスを使用したものの、インタビュー対象者全員が Michigan Association of United Ways のメンバーというわけではないため、組織についての紹介は概略に留め、インタビューの内容を中心に記す。

### インタビュー対象者の経歴

- ・ロバート・クラマー氏 (Robert W.(Bob) Cramer, Director of Community Services)  
Michigan Association of United Ways のディレクター。UAW の出身。
- ・グレン・フリーマン氏 (Glenn H.Freeman, AFL-CIO Labor Liaison)  
Greater Lansing Labour Council のメンバー
- ・ローレンス・ヒダルゴ氏 (Lawrence Hidalgo, Training Director, Lansing Electrical JATC)  
ルイジアナ大学で社会学、教育の学士号。LCC の理事を務める。
- ・デリック・クイニー氏 (Derrick Quinney, Lansing City Council member)  
別節において紹介。

### 概要

Michigan Association of United Ways は 1947 年創設の非営利団体である。法人形態は 501(c)(3)。メンバーに対して労働相談、技術支援、訓練などのサービスを提供している。

### ランシング・コミュニティ・カレッジについて

ランシング・コミュニティ・カレッジ (Lansing Community College, 以下 LCC) の理事でもあるヒダルゴ氏によれば、高校を卒業してコミュニティ・カレッジである LCC に入学する若者は、必ずしも学習の準備が整っているわけではない。高校を卒業した生徒たちのうち、実際にカレッジで学習する準備が出来ているのは半分程度である。そのため LCC では、彼らがカレッジへとスムーズに移行できるようなプログラムを多数揃えている。このプログラム

についてヒダルゴ氏は、「非常に効果的だと確信しています。全員が成功するわけではないが、ほとんどはうまくいっている。LCC には、落ちこぼれた高校生が多くいる。彼らが LCC に来ることができ、かつ高校の卒業資格を取ることができるような高校修了プログラムもある」と述べている。

### 経営者の訓練費用負担について

ヒダルゴ氏によれば、建築業では経営者が実習生向けと熟練した職人 (Journeyman) 向けの訓練プログラムに出資している。訓練を修了し、技能を身につけた者がそして極めた人は熟練した職人と称されるようになる。Michigan Association of United Ways では実習生向けと熟練した職人向けの両方の訓練に取り組んでいる。熟練した職人であっても継続して訓練をする必要があるためである。この訓練の費用は、すべて経営者が拠出している。

一方で非組合側では——例えば組合に所属していない電気工事請負業者など——、経営者は全く費用を拠出しない。そのため、顧客に対する価格には、訓練プログラムの分の費用が盛り込まれない。訓練に対する彼らの態度は、「公的な職業訓練機関や教育機関に対して税金が投入され、それによって私達のために訓練が行われるべきだ。」というものである。これは最早「哲学的相違」とヒダルゴ氏は認識している。

### ソフトスキルについて

ヒダルゴ氏はソフトスキルについて、「教えることができるものではない。ある種の人には決して取得できないだろうし、しようもしない」と認識している。例えば Michigan Association of United Ways が提供する訓練では、実習期間にミシガン州立大学の教授と連携し、ソフトスキルを教える手助けとなるプログラムを取り入れており、経営者にとってよりよい従業員となれるよう支援している。そこでは例えば、「毎日仕事に来てください」とか、「時間通りに来てください」とか、「チームとしてどう働くべきか」、などが指導される。

しかしヒダルゴ氏の認識では、若い世代、つまり非常にソーシャルメディアに慣れている世代はチームでの作業に長けており、彼らはチームで働くことを楽しんでいる。一方で、年配の人々は「仕事をください、道具と材料をください、それでうまくやりますから。」というタイプのことに長けており、常にチームで働くことが最善だったわけではない。こうした世代間の違いについてヒダルゴ氏は、「若い世代は我々の世代が慣れていないような、ある種のスキルを備えている。それには良い面も悪い面もある」と認識している。

## ランシング市市議会議員デリック・クイニー（Derrick Quinney）

### インタビュー対象者：

デリック・クイニー氏（Derrick Quinney, Lansing City Council member）

### はじめに

2013年8月13日（火）、ランシング市内のAFL-CIO オフィスにおいて、約1時間のインタビューを実施した。

### インタビュー対象者の経歴

ランシング市市議会議員。2007年から議員を務め、インタビュー時点では2期目、7年目である。23年間に渡りゼネラル・モーターズの旋盤工場に勤務していた。現在はミシガン州AFL-CIOの安全衛生部門のディレクターであり、UAWのメンバーでもある。

### 市議会概況

ランシング市の市議会議員は8名で、その1人がクイニー氏である。ランシング市は4つのブロックに別れており、各ブロックから1名がブロックの代表として選出される。それとは別に市全体を代表する者も4名選出され、計8名である。議員は有給で年間約2万ドルの給与を得ている。各議員が2万ドル、議会副議長が2.1万ドル、議会議長が2.2万ドル、市長が11万ドルである。前回の選挙前は、議員は男女半数ずつであったが、男性2名が去り、女性2名が加わったことにより、現在は女性6名、男性2名の状況である。

### 非雇用労働者への支援

NLRAによって非雇用労働者の組織化は禁止されているが、こうした人々に対しては、労働組合やワーカー・センターではなく、別の組織を通じての支援が行われている。例えば環境問題に関するグループがあれば、労働組合は彼らと連携することにより非雇用労働者への接触を図っている。そうした組織を通じて、両者の共通性を見出すことで参加者に対して労働組合の活動を教育し、かつ環境問題についても教育できればお互いにとってプラスであり、提携を拡大することが出来る。

### 労働問題と市議会の関係

クイニー氏のもとには、労働組合を通じて労働問題に関する懇願、例えば「この政策に関して問題を抱えている」とか「賃金が遵守されていない」といった内容が持ち込まれることがある。これに対してクイニー氏は、他の市議会議員に対してロビー活動を行ったうえで議会において当該の問題を討議し、なんらかの対策を講じている（または議会において、その

対策が否決される)。こうした一連のプロセスは「他の分野の問題と何ら変わらないプロセスで進められる」(クイニー氏談)。

## ランシング・コミュニティ・カレッジ (Lansing Community College)

### インタビュー対象者：

バルドメロ・グラシア氏 (Baldomero Garcia, Executive Director)

### はじめに

2013年8月13日(火)、ランシング市内のランシング・コミュニティ・カレッジ (Lansing Community College, 以下 LCC) において、約30分間のヒアリング、および約30分間の施設見学を実施した。

### インタビュー対象者の経歴

ミシガン州立大学で学士号、西ミシガン大学で行政学の修士号、ノースウッド大学でMBAを取得。LCCと周辺エリアの企業とのコーディネーター役を務めており、企業のニーズを把握し、それに基づいた職業訓練プログラムの策定などに取り組んでいる。

### 概要

1957年創立のコミュニティ・カレッジ。ランシング市の中心部に位置する「ダウンタウンキャンパス」を含め5つのキャンパスを有し、総面積は約17万㎡と広大である。ミシガン州の中では3番目に大きなコミュニティ・カレッジである。高校卒業直後の者などが履修する2年制のコースの他に、企業から派遣される者向けの職業訓練も豊富に実施している。特に、周辺に製造拠点を持つゼネラル・モーターズ(以下:GM)との関係は密接で、毎年多くの訓練生を受け入れている。訓練内容や施設も、GMのニーズに沿うものを作っている。

2012年時点でのこの地域でのGMの雇用者数は2600人以上である。これはランシング市内で5番目の大きさで、地域の雇用の場としても重要な役割を果たしている。各キャンパスで実施される授業以外にも、200以上のコースがオンラインによって提供されている。

### 予算

2012年度の予算は1億3100万ドル。内訳は固定資産税からが31.2%、授業料が43.3%、州の補助金が23%、その他の歳入が2.5%である。

### 授業料

2008年秋学期の場合、1コマあたりの授業料はカレッジの地区に居住する学生が73ドル、カレッジの地区外の学生が134ドル、ミシガン州外の学生および留学生が201ドルである<sup>123</sup>。

---

<sup>123</sup> ただし実際には、授業ごとに授業料は異なる。



## 学生概況

2012年時点で学生は3万人以上に上る。性別は女性が55%、男性が45%である。平均年齢は27歳。65カ国400名の留学生が通っている。人種別では、白人が65%、黒人が8%、ヒスパニックが4%、アジア系が2%、ネイティブアメリカンが1%、その他が20%である。毎年卒業する学生のうち、2500名程度が卒業後に四年制大学に進んでいる。

## GMとの関係

LCCのキャンパスの近隣にはGMの工場があり、LCCは大量のGM従業員に対して職業訓練を実施している。グラシア氏によれば過去5年間でおよそ1.5万人、計30万時間を超える訓練をGM従業員に提供しており、「GMはLCCの最大の顧客（グラシア氏談）」である。1回のコースの訓練時間はまちまちで、4時間や8時間といった短期間のものであれば、40時間のコースもある。コースのカリキュラムの策定にあたってはLCCだけで決定するのではなく、顧客のニーズに応えるためにGM側の要望を最大限に聞いている。それに基づきコースの内容を修正するだけでなく、場合によってはGMの訓練受講者のために機械購入、施設の拡張・改修など設備投資も行っている。

## 製造業からの労働力移動について

ミシガン州における製造業衰退の影響もあり<sup>124</sup>、LCCでは製造業に従事していた労働者に対して、別の職種への転職を促進する職業訓練を数多く行っている。グラシア氏の認識では製造業の出身者は「よく訓練されている」との事である。それは「彼らがある種の一連の作業に慣れているから」であり、「彼らに合った訓練プログラムを策定して実行すれば、その効果は高い」としている。しかしながら「非常に抽象的であまりに概念的な事柄の場合は、ある種の困難が伴い、必ずしも上手くいくわけではない」とのことであり、「いかに彼らに適したプログラムを提供するかが、我々の最大の課題だ」と述べている。

転職する職種別の動向では、IT産業への転職は「比較的容易だ」とグラシア氏は捉えている。それは、「製造業もITもどちらも根幹には『技術的なこと』があり、どちらも機器を用いる。そこで要求される考え方にはある種の同質性がある」からである。ただし「彼らにとって最も困難な事は、1日中同じ場所において、工場や店内を移動するわけでもなしに、ずっとコンピューターの前にいることである。一部の人にとっては、これがかなり辛いようだ」とのことである。

---

<sup>124</sup> ただしインタビュー時にグラシア氏は「最近では製造業も立ち直りつつあるが」と前置きしている。また製造業に対する新旧の認識として「これまでは製造業といえば、きつくて汚く低賃金という認識もあったが、今後の製造業は高賃金、高いスキル、数学と科学が多用される産業になる。それを学生に理解してもらえよう教育したい」と述べている。

## デトロイト市職員ブライアン・エリソン (Brian Ellison)

### インタビュー対象者：

ブライアン・エリソン (Brian Ellison, City of Detroit Buildings, Safety Engineering and Environmental Administration Business Advocate)

### はじめに

2013年8月14日(水)、デトロイト市中心部において、エリソン氏に対して1時間程度ヒアリングを実施した。同日の夕方にも、2時間程度ヒアリングを行った。

### インタビュー対応者の職務・経歴

エリソン氏はサウスフィールドやランシングなどのデトロイト近郊で生まれ育った。2009年から2011年にかけてデトロイト経済開発公社 (Detroit Economic Growth Corporation, 以下: DEGC) で経済開発の専門家としての業務に従事したり、プロジェクトマネージャーとしてプロジェクトを運営するなどしていた。DEGCはデトロイト市に代わって経済開発に取り組む準政府開発機関である。当時のエリソン氏も含め、DEGCの職員は公務員ではないが、デトロイト市とは密接に連携して働いていた。DEGCに勤務していた当時、エリソン氏はビジネスを効果的・効率的に行うことができないような行政許可の問題、免許付与の問題、新規出店規制問題、その他多くの条例に関する問題があるように感じていた。そしてその事が、この街での起業家の事業経営、都市の再開発、雇用創出といった問題に対してもネガティブな影響を与えているように感じていた。

2011年末よりデトロイト市で勤務している。エリソン氏は現在、「市の職員」ではあるが「市の従業員名簿」には掲載されていない。給与は、リビング・シティーズ (Living Cities) と呼ばれるワシントン D.C の財団の資金提供によって支払われるという、やや特殊な状態にある。エリソン氏によれば、こうした例は多いわけではないものの、よくある事例である。

### デトロイト市での業務

エリソン氏は建築物安全課 (Buildings and Safety Department) に所属し、約1年半勤務している<sup>125</sup>。エリソン氏は DEGC 勤務時代に認識した問題を踏まえた上で、建築物と安全性の構造変革を行い、より企業がビジネスをしやすくなるように、より住宅開発業者が開発を行いやすくなるような方向へと変革したいと考えている。そうした取組みの成果もあって、エリソン氏によれば、「(マスメディアではデトロイト経済の衰退が伝えられるが) ここ2年間は中小企業数が増加している。多数の小規模小売業、小規模レストラン、コミュニティを基

---

<sup>125</sup> インタビュー時点 (2013年8月)。

盤とした企業が現れつつある。」また小規模企業や新興の企業だけでなく、大企業とも連携することにより、デトロイトの効果的な都市開発に取り組んでいる。

### デトロイト経済の問題点

デトロイト経済の問題点として、エリソン氏は、高い教育レベルや専門的な訓練を受けているデトロイト居住者を確保することが難しいことを挙げている。多くのテクノロジー関連の会社やソフトウェアの会社がデトロイトでビジネスを開始しつつあり、そうした会社では専門職に対するニーズが高い。しかしソフトウェア、エンジニアリングで学士を持っていないければ、またソフトウェア、エンジニアリング分野での職務経験がなければ、この職務を果たすことは出来ない。

エリソン氏は、職位がより専門的になるほど、ミシガン・ワークスで訓練を受けた人から補充する傾向は減少するようになってきている。つまり、労働市場でのニーズに、ミシガン・ワークスでの職業訓練では応えきれていないと感じている。

こうした状況に対して、デトロイト市は法律によって、デトロイト住民を労働者として雇用するという義務を遂行できない場合に罰金を課すこともある。しかし大企業の場合は雇用するデトロイト住民を十分には見つけることが出来ない。なかには技能訓練への関与を敬遠して、罰金を払う企業もある。

### デトロイトにおける飲食業の動向

サブウェイやマクドナルドといったフランチャイズのファストフード店はデトロイトを含め各地で拡大しているが、エリソン氏はそれでも家族経営や小規模の、つまりデトロイトに根ざしたレストランも生き残ることができると考えている。

その理由として、エリソン氏は「快適な環境（アメニティ）の不足」と「デトロイト住民の支え」を挙げている。「快適な環境（アメニティ）の不足」については、ここ20年ほどで家族経営の小さなカフェのような、コミュニティの基盤となる施設が減少しており、そうしたものに対する需要は高いとしている。一方でフランチャイズ型のコーヒーショップは市内に点在しているだけで数も少なく、快適な環境を提供するという、ニーズに応えられていないと指摘している。

「デトロイト住民の支え」については、新たにデトロイトに来た者に対する支援の素晴らしさを挙げている。例えば『私は自分の人生を変えようと決めました。デトロイトに引っ越します。私は絵が好きですから、アーティストのコミュニティに入りたいと思います』と話せば、デトロイト住民は支援してくれるでしょう。『私はレストランをオープンしたいのです』といえ、ほとんどのレストラン経営者に電話して、『許可を得るにはこの街のだれに問い合わせたらいいのでしょうか？』あるいは『酒類販売権を取得するには、州免許委員会の誰に問い合わせる必要がありますか？』と尋ねることが出来る。彼らは支援してくれるだろう。他

の市では、非常に競争が激しいからそうはいかないだろうが、ここデトロイトでは非常に協力的だ。これは興味深い現象だと言える。このことは結果として、自分たちの顧客にまで拡大していく」(エリソン氏)。

### デトロイト・スープについて

デトロイトでは起業家を支援する特徴的な試みとして、デトロイト・スープ (Detroit Soup) というイベントが定期的に行われている。このイベントでは、まず3~5の現地企業がアイデアを提示し、参加者はスープを飲みながらそのアイデアを聞く。その際に、誰もが投票できるように、参加者にはトークンが配布される。イベントの参加費用は5~10ドルで、つまり参加者はこのイベントの参加費用を支払うことで、アイデアを聞くことと、スープを飲むことが出来る、イベントの最後には投票が行われ、最も票を集めた優秀なアイデアを出した企業には、そのイベントで集まった資金の全てが提供される。

このイベントの重要な点は、コミュニティベースで実施されるということである。このイベントの主催者は、イベントのコンセプトを「人々が腰をおろして一緒に食事をし、コミュニティのあり方、そこでのニーズについてを話すことにより、コミュニティ内の関係を深めることが出来る。起業家は彼らの声に傾けてニーズを捉えることで、彼らが望むサービスを提供出来る」としている。

## 南東ミシガン・コミュニティ連盟 SEMCA (The Southeast Michigan Community Alliance)、 アクセス (ACCESS)

### インタビュー対象者：

- グレゴリー・ピトニアック氏 (Gregory E.Pitoniak, SEMCA, Chief Executive Officer)
- ムストファ・マウナジェド氏 (Mustapha Mounajed, SEMCA, Job Development Coordinator)
- サメウ・エルハディ氏 (Sameh Elhady, ACCESS, Business Service Field Representative)
- ハキム・オシエラン氏 (Hachem Ossieran, ACCESS, Operation Manager)
- ナジュワ・ミシェル＝ハダウス氏 (Najwa Michelle Hadous, ACCESS, Director)
- ソニア・ハーブ氏 (Sonia Harb, ACCESS, Senior Director)
- ハキーム・ルムムバ氏 (Hakeem Lumumba, ACCESS, Behavioral Health Director)

### はじめに

2013年8月14日(水)、デトロイト市内のSEMCAにおいて、約2時間のヒアリング、約15分の施設見学を行った。また、SEMCAより業務を受託しているACCESSの職員に対しても同時にヒアリングを実施した。

### インタビュー対象者の経歴

- ・グレゴリー・ピトニアック氏 (Gregory E.Pitoniak, SEMCA, Chief Executive Officer)  
行政学修士号。キャリアの専門はコミュニティと経済開発で、かつては日系の自動車メーカーの営業開始の誘致を手助けする日本の貿易促進団体でも勤務していた。ウェイン郡経済発展団体 (Wayne County Economic Development Corporation) の経済発展部門部長、テイラー市の市会議員、州議員、テイラー市長、ミシガン州地方自治体の州副財務官などを歴任。その後SEMCAのCEOに就き、インタビュー時点で7年目である。
- ・ムストファ・マウナジェド氏 (Mustapha Mounajed, SEMCA, Job Development Coordinator)  
カリフォルニア州立大学ロングビーチ校 (California State University Long Beach) で経営管理・マーケティングの学士号を取得。一般企業で販売、製造、不動産部門などに従事後、ACCESSに13年前より勤務。職業開発の監督業務に従事。毎年開催される二つの主要なジョブフェアの運営責任者。ジョブフェアでは約60名の経営者、1000～1500人の求職者が参加する。
- ・サメウ・エルハディ氏 (Sameh Elhady, ACCESS, Business Service Field Representative)  
エジプトのエインシャムス大学で心理学の学士号を取得。カイロで国際会議や旅行の手配業務に従事した後、アメリカに渡り、2009年よりACCESSに勤務。企業や経済団体との調整

業務を行っている。アラビア後に堪能。

・ハキム・オンエラン氏 (Hachem Ossieran, ACCESS, Operation Manager)

レバノン・アメリカン大学で学士号を、ミシガン大学で公共政策と社会福祉の修士号を取得。フォーカスホープ（第3章参照）などを経て2012年よりACCESSに勤務。

・ナジュワ・ミシェル＝ハダウス氏 (Najwa Michelle Hadous, ACCESS, Director)

組織開発学士号。ウェイン郡コミュニティ・カレッジ (Wayne County Community College) に勤務後、1995年よりACCESSに勤務。ACCESSではケースワーカー、コーディネーター、各部門への補助金の管理など様々な業務を経験している。

・ソニア・ハーブ氏 (Sonia Harb, ACCESS, Senior Director)

ミシガン州立大学で社会福祉の学士号、ミシガン大学で社会福祉の修士号を取得。ミシガン州の高齢者サービス事務所やミシガン州の貧困絶滅計画を監視する委員会の議長など、社会福祉関係の業務に従事した後、1991年よりACCESSに勤務。2012年9月よりシニア・ディレクター。アラビア語が堪能。

・ハキーム・ルムムバ氏 (Hakeem Lumumba, ACCESS, Behavioral Health Director)

心理学学士号。約10年前よりACCESSに勤務。

## 概要

SEMCAはミシガン州に25ある政府系の労働力媒介エージェンシーの一つである。法人形態は501(c)(3)。管轄エリアの人口は25エリア中最大。SCMW!やCAMW!などと同様の労働力媒介エージェンシーだが、その最大の特徴は管轄エリアの住民の状況にある。SEMCAは6つのワンストップセンターを有するが、それらは比較的に移民が多い地域に位置している。特に中東からの難民が多く居住しているため、SEMCAの事務所には求職者向けに多言語のサービスを提供している。パンフレットの多くは英語だけでなくアラビア語でも作成されている。その他、ポルトガル語、スペイン語、ボスニア語、アルバニア語、イタリア語、フランス語などにも対応している。60名強いるスタッフの多くがバイリンガルで、英語の他にいずれかの言語を話せる。

ACCESSはSEMCAが提供するサービスを受託して請け負っている団体である。法人形態は501(c)(3)。SEMCAから受託している業務は労働力開発だが、その他にも青少年教育、市民社会参画、コミュニティ医療などの業務も行っている。労働力開発の事務所のすぐ近くにはACCESSが請け負うコミュニティ医療の施設がある。そのためサービス利用者は、例えば鬱状態や薬物乱用などの問題がある場合には医療サービスも受けられる。つまり労働を含めた

生活上の様々な問題に対して支援するワンストップサービスセンターとなっている。

### 事業の支出概況

SEMCA がサービスを委託する ACCESS の事業における支出状況（2012 年度）は下記の通りである。

表：支出概況（単位：ドル）

|          | 支出         | 割合    |
|----------|------------|-------|
| プログラム運営費 | 16,023,578 | 82.9% |
| 減価償却費    | 826,674    | 4.3%  |
| 資金到達活動   | 321,870    | 1.7%  |
| 管理費      | 2,153,988  | 11.1% |
| 合計       | 19,326,110 | 100%  |

出所：ACCESS

### 利用者属性

ACCESS が 2012 年にサービスを提供した延べ人数は約 46 万人である。利用者の年齢別内訳は 19 歳以下が 29%、20～39 歳が 42%、40～59 歳が 26%、60 歳以上が 3%である。世帯所得別では、2 万ドル以下が 71%、2 万～5 万ドルが 22%、5 万ドルを超える者が 1%、不明が 6%である。性別では男性が 44%、女性が 56%である。人種別ではアラブ系が 61%、黒人が 18%、白人が 14%、ヒスパニックが 6%、アジア系を含むその他が 1%となっている。雇用状況では失業者が 47%、労働市場不参加者が 24%、被雇用者が 25%、不明が 4%である。

### WIN (WIN : Workforce Intelligence Network)

WIN は 2011 年に設立された、SEMCA を含む 7 つのミシガン・ワークスと 8 つのコミュニティ・カレッジが連携するパートナーシップである。ミシガン南西部を対象エリアとしており、エリア内の人口は 500 万人弱。WIN の委員会には、各コミュニティ・カレッジから 1 名、各ミシガン・ワークスから 1 名の代表が参加している。

WIN の取り組みの一つが、労働市場における正確でリアルタイムなデータシステムの収集・公表である。この取り組みの背景には、これまで使用されていたデータが「古すぎた」ことがある。これまでミシガン州では、2、3 年古い労働市場の情報を用いてキャリアカウンセリングが行われることもあった。そうした状況では、近年のドラスティックに変動する労働市場の状況に対応できないため、新たにデータシステムを構築することとなった。具体的には業界団体や経営者と密接に連絡を取り、業界・職種・スキルレベルなどを詳細に区分した上で、どのような仕事に何人の欠員があるかをリアルタイムデータとして収集し、3 カ月

毎に、レポートとして報告している。例えばある職種に対して、その職種の平均賃金を公表するだけでなく、中央値や第1十分位や第10十分位も示し、利用者に賃金の「幅」をイメージしやすくしている。さらにはその職種の求人において、準学士や学士が要求された割合なども公表し、「その職種につくには、どの程度の学歴が必要とされうるのか」も明示している。また過去のデータや現在の状況の紹介に留まらず、今後5年間で予想される当該職種の（ミシガン南西部エリアにおける）新規求人数なども示している。こうした網羅的な情報により、求職中の失業者はもちろんのこととして、現在就業中の者や学生などの、まだ労働市場に参入していない者も含めて、あらゆる層に対して有益な情報を提供している。

なお上記の資料の作成にあたっては、公共職業安定所のデータだけでなく、Monster、CareerBuilder、Linkedin、Craigslist などといった民間の求人・求職ウェブサイトのデータも使用して現況の把握および将来動向の推計を行っている。



## Colors Restaurant & Training Institute

Colors Restaurant & Training Institute およびその運営を行う ROC については、第 5 章において詳細に記述しているため、ここではその補足に留める。

### インタビュー対象者：

レイナ・ガードナー＝ロット氏 (Layna Gardner-Lott, Director of Business Services)

ミカエラ・ゴラルスキ氏 (Michaela Goralski, Organizer)

フィル・ジョーンズ氏 (Phil Jones, Executive Chef & General Manager)

### はじめに

2013 年 8 月 15 日 (木)、デトロイト市内の Colors Restaurant & Training Institute を訪問し約 1 時間程度ヒアリングを実施した。その後厨房・事務室などの施設見学を行った。

### インタビュー対応者の経歴

・レイナ・ガードナー＝ロット氏 (Layna Gardner-Lott, Director of Business Services)

1994 年にミシガン州立大学で心理学の学士号を取得。1996 年に同じくミシガン州立大学で都市計画の修士号を、2006 年にはスプリングアーバー大学で組織管理の修士号を取得。

1994 年から 1996 年にかけてミシガン州立大学で学生のメンター (Graduate Resident Advisor) 等の活動に従事。1200 名の学生の宿泊施設の運営の他、20 名のアシスタントスタッフ、30 名以上の夜間警備員のリクルート、管理、訓練、評価などに携わった。1997 年には、U-SNAP-BAC で住宅開発計画のコーディネータとして住宅開発に従事。1998 年から 2003 年にかけては IAM CARES で人事管理、四つの寄付金プログラムの運営などに従事。2003 年から 2012 年にかけては Goodwill Industries of Greater Detroit でプロジェクトマネージャーとして人事管理や労働力開発に従事。

2012 年より Colors Restaurant にて組織管理、職業訓練プログラムの策定など幅広い業務に携わる。対外的にも、地域のレストランやフードサービス事業者と年 4 回程度会合を開き情報の共有を図っている。

・ミカエラ・ゴラルスキ氏 (Michaela Goralski, Organizer)

オーガナイザー。2011 年にミシガン大学で芸術と社会学の学士号を取得。卒業後、Institute for Central American Development Studies (ICADS) を経て Colors Restaurant で勤務。

・フィル・ジョーンズ氏 (Phil Jones, Executive Chef & General Manager)

第 5 章において紹介しているため、省略。

## 南東ミシガン政府協議会 SEMCOG (Southeast Michigan Council of Governments)

### インタビュー対象者：

ナヒード・ハク氏 (Naheed Huq, Manager)

### はじめに

2013年8月15日(木)、デトロイト市内の SEMCOG オフィスを訪問。約1時間程度のヒアリングを実施した。

### インタビュー対象者の経歴

イングランド生まれ、イングランド育ち。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスで地理の学士号を取得した後、公共政策の修士号を取得。卒業後、イングランドの公共住宅局に勤務した。1990年に夫の異動に伴いデトロイトへと移る。その後コンピューター情報システムの準学士課程の勉強を開始するが、これについてハク氏は「デトロイトでは公共政策の仕事を得るのが非常に難しかったから」としている。その後、ウェスタン・ウェイン協議会という組織で職を得るが、ここでは地域の経済開発に携わる。SEMCOGでの勤務を開始したのは2000年で、コミュニティ経済開発プランナーとして就労を開始した。現在はコミュニティ経済開発部門のマネージャーを務めている。

### 概要

SEMCOGは政府の協議会であり、自治体の意思決定の支援を主要な目的とする。ミシガン州は83の郡で構成されるが、そのうちの7つの郡、ミシガン州の南東部エリアを SEMCOG が代表している。7郡だけでミシガン州の人口の半分を占めており、エリアの中に都市部を多く含む。地方自治体の政策、具体的には交通、経済開発、コミュニティ開発、環境などの領域でデータを提供するなどして地方自治体を支援している。

設立は1968年で、これは前年にデトロイトで発生した暴動など、コミュニティの崩壊を含む当時の社会背景も影響している。

予算の大半にあたる約7割は連邦交通資金より拠出されているが、その連邦交通資金のほとんどはミシガン州交通局を通じて SEMCOG に配分されている。その他が補助金や地方税である。

### ソフトスキル

SEMCOGとしてもハク氏個人としても、就労するうえで「ソフトスキル」は極めて重要であると考えている。SEMCOGがここ数年取り組んできた二つの大きな政策領域のうちの一つ

がソフトスキルである。これは詳細な報告書としてもまとめている<sup>126</sup>。報告書は企業の使用者側の情報に基づいて作成したもので、作成にあたっては企業、労働組合、政府、教育、労働力開発、経済開発、コミュニティ・グループが委員会として参画した。

SEMCOG が所管するエリアの経済は製造業を基盤としている。そのため、いわゆる「高レベル」の雇用を拡大することができるかどうかを分析することが、SEMCOG として重要となる。より多くのエンジニアを育てることができれば工場が増え、より多くの仕事に就かせることができるからだ。

当初、SEMCOG はそのような見解を持っていたが、事業主側の考えは違った。彼らの考えは「われわれが本当に必要なのはソフトスキルを持った従業員だ。つまり、人とコミュニケーションをとる能力、チームで問題に取り組む能力、時間管理する能力が必要だ。もっと言えば、定刻に出社するとか TPO をわきまえた服装をするとか、我々が求めているのはそういうスキルだ」というものである。こうしたソフトスキルの全てを、技術的スキルと同様に重要だと事業主は捉えている。

そこで SEMCOG としては、ソフトスキルは「生涯をかけて育成するもの」と認識して、上述の報告書を作成した。報告書では、ソフトスキルを 3 分野 18 種類に分類している。

表：ソフトスキルのカテゴリー

| 人格   | 学業           | 人生                  |
|------|--------------|---------------------|
| 道徳   | 基礎的 IT リテラシー | 批判の受入れ              |
| 自発性  | コミュニケーション    | 多様性の受け入れ・ハラスメントへの対応 |
| 思慮分別 | 読み書き演算       | 基礎的金融リテラシー          |
| 積極性  | 計画・問題解決・分析   | 柔軟性・順応性・問題解決        |
| 自身   |              | チームワーク              |
| 勤労意識 |              | 時間管理                |
|      |              | 意見調整                |

出所：Lifelong Soft Skills Framework: Creating a Workforce that Works, April 2012

SEMCOG はそれぞれのソフトスキルの育成に影響を及ぼす人たちのグループの識別も行った。すなわち親、コミュニティ、K-12（幼稚園から高校を卒業するまでの 13 年間）教育、成人教育、事業主について、彼ら全員がソフトスキルを育成する役割を担っているとした上で、それぞれが連携・協調することが重要としている。

「事業主は、これは教育の責任だと言い、教育側は親の責任だと言うが、全員が役割を担うことが重要だ」（ハク氏）。

<sup>126</sup> Lifelong Soft Skills Framework: Creating a Workforce that Works, April 2012

## ミシガンの人口動向

2010年の国勢調査によれば、SEMCOGが管轄する地域は人口が前回調査から減少した。またミシガン州も人口が減少したが、州として人口が減少したのは全米でもミシガン州のみである。このような、全米でも極めて特徴的かつ困難な状況に直面しているミシガン州およびデトロイトにおいては、経済開発の役割は極めて重要である。SEMCOGでは大量のデータをもとに人口増減・移動の詳細な分析、および経済予測を行って、こうした事態に対する戦略の策定に取り組んでいる。

## インフラ・雇用資産マップ

SEMCOGは地域経済の動向についてのレポートを度々報告しているが、最近の例としてはインフラ・雇用資産マップ（Infrastructure and Jobs Asset Map）が挙げられる。この報告書では、実際に計画されているハイウェイの改修プロジェクトについて、それが実施された場合の経済効果、雇用創出、交通状況の変動等について詳細に分析している。すなわち雇用創出であれば、どのエリアでどの程度の雇用創出が見込めるか、その職種は何で平均賃金がいくらであるかといった内容を分析している。さらにその分析結果に対して、雇用創出が見込まれる職種に就くにはどのような学位や職務経験が必要なのかを紹介したり、地域内の複数の職業訓練プログラムを案内（コースの内容、期間、就職率）するなどしており、地域の経済開発計画と雇用との関係を極めて詳細に紹介し、地域の労働市場に対する情報提供に努めている。

## アップジョン雇用調査研究所 (The Upjohn Institute for Employment Research)

### インタビュー対象者：

ランドール・エバート氏 (Randall W. Eberts, President)

スーザン・ハウスマン氏 (Susan N. Houseman, Senior Economist)

ベン・ダムロー氏 (Ben Damerow, Director)

### はじめに

2013年8月16日(金)、カラマズー市内のアップジョン雇用調査研究所(The Upjohn Institute for Employment Research) オフィスを訪問し、約2時間程度ヒアリングを実施した。

### インタビュー対応者の経歴

- ・ランドール・エバート氏 (Randall W. Eberts, President)

アップジョン雇用調査研究所の代表 (President)。1978年にノースウエスタン大学において経済学の博士号を取得。労働市場や職業訓練に関する論文を多数執筆しており、特に職業訓練では、地域レベルでの職業訓練のあり方への関心が高く、それに関する論文も多く執筆している。アップジョン雇用調査研究所には1998年から勤務。その直後から、クリーブランド連邦準備銀行のエコノミストも務めた。最近では労働力開発における地域連携について、OECD (経済協力開発機構) から受託を受けて、各国報告書のアメリカ分を担当して執筆している<sup>127</sup>。

- ・スーザン・ハウスマン氏 (Susan N. Houseman, Senior Economist)

アップジョン雇用調査研究所のシニアエコノミスト。ハーバード大学で経済学の博士号を取得。アメリカ雇用統計局の技術顧問委員会の委員も務めている。非正規雇用やアウトソーシング、オフショアリングを含むグローバル化などの問題を中心に研究している。その他、ワークシェアリング、高齢者雇用、日米欧の労働政策の比較などにも取り組んでいる。

- ・ベン・ダムロー氏 (Ben Damerow, Director)

研究所において「地域雇用・訓練プログラム部門」のトップを務める。

### 組織概要

アップジョン雇用調査研究所は雇用問題に取り組む非営利、無党派の独立した民間研究所

---

<sup>127</sup> OECD (2013) Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help

である。501(c)(3)の団体。医師であり製薬会社<sup>128</sup>の創設者でもあったウィリアム・アップジョン氏（William E. Upjohn）が 1932 年に死去したことに伴い、同年 William E. Upjohn Unemployment 信託会社が創設された。この資金を基に、1945 年にアップジョン雇用調査研究所は創設された<sup>129</sup>。

1930 年代の大恐慌期、アメリカには失業保険制度がなかった。そこでアップジョン氏が、失業した労働者が失業中に自分で作物を栽培できるプロジェクトを開始したのがアップジョン雇用調査研究所の始まりである。その後失業保険制度が導入されたことによりこの仕組みは必要なくなったものの、失業の原因・結果を研究するためにアップジョン雇用調査研究所が設立された。

組織の目的は三点で、第一に学術的な調査や実践を、公的部門・私的部門双方での雇用問題および失業対策として政策に活かすこと。第二に、政策立案者やその決定者に最新の知識を提供すること、そして第三が知識や学問を実践的なものにして、それによって雇用問題を解決することである。

活動内容としては、他の世界的な研究所と同様にアメリカ全体やグローバルなレベルでの雇用問題にも取り組むほか、ミシガンやカラマズーといった地域レベルでの雇用問題についても深く関わっていることが特徴である。

アップジョン雇用調査研究所は「研究部門」と「地域雇用・訓練プログラム部門」の二部門で構成される。「研究部門」は失業に関連した問題だけでなく、低賃金労働者、不平等、職業訓練といった一連の問題を研究しており、経済学者がメンバーの中心である<sup>130</sup>。「地域雇用・訓練プログラム部門」はミシガン州のうち、カラマズー地域での雇用・訓練プログラムを管理する部門である（プログラムの詳細は後述）。

## 大卒労働市場について

ハウスマン氏の最近の関心として、大学の新規卒業者の就職市場のあり方がある。ハウスマン氏の認識によれば、4 年制大学の卒業者は若年全体の 3 分の 1 強を占めるが、彼らは若年者の労働市場において比較的恵まれた立場ということもあって、それほど注意が払われてこなかった。しかし大卒者の雇用機会の欠如については懸念されており、また、学生にインターンシップへの参加を要求する大学や使用者が増えていることも懸念材料になってきている。このようなインターンシップは無給で実施されることが多いため、企業は実質的に数ヶ月間、労働力を無料で得ている。学生側も最終的に仕事のオファーを受けられることを期待してインターンシップを渡り歩くと行った行為をしている。そしてインターンシップの期

---

<sup>128</sup> 現在はファイザー（Pfizer）の一部になっている。

<sup>129</sup> 上記の事情のため、アップジョン氏は研究所の創設時には既に他界していたが、資金面で多大な貢献をしたこともあり、同研究所のウェブサイトでは創設者（founder）と紹介されている。

<sup>130</sup> 科学者もわずかながらいる。ハウスマン氏もこの経済学者のグループのメンバーである。

間中、良いキャリアのスタートを得られると希望しながら、家族から支援を受けるか、あるいは生活のために小売業などの低賃金労働に従事している。

またハウスマン氏は、従来の大学でのキャリアカウンセリングはあまり効果的ではなかったが、現在は、多くの大学でキャリアカウンセリングに非常に真剣に取り組んでおり、その背景には大卒者の高い失業率に対する懸念があるとハウスマン氏は認識している。

### 最近のインターネットを利用した求職・求人について

アメリカにおける最近のインターネットを使用しての求職・求人動向について紹介したエバート氏によれば、使用者は僅かな求人に対して大量の履歴書、数千件の履歴書を受け取るが、これをキーワードによってふるいにかけている。企業はキーワードを取り出すコンピュータープログラムを使用しているため、もし履歴書の中にその対象のキーワードがなければ、その履歴書ははじかれてしまう。そのため求職者側はコンピュータープログラムが認識するキーワードを入れ、採用のプロセスからはじかれずに次のステップに進める方法を見つけ出そうと取り組んでいる。

また近年は LinkedIn や Facebook といった SNS も求人・求職活動で利用されており、企業は求職者の SNS ページの「交友関係」や、「繋がり」を重要視している。

### ミシガン州のライト・トゥ・ワーク法 (Right to Work Law) について

ハウスマン氏はミシガン州でのライト・トゥ・ワーク法の可決を「非常に驚くべきこと」と捉えている。それは、歴史的にミシガン州は労組の組織率が高いからである。ミシガン州は景気後退前でも、長い間比較的就業率が高かった。現在多くの人が労働組合を非難しているが、それは多くの仕事が失われて労働権法のある南部に移り、ミシガンに残った本当に力のある労働組合は公共部門の組合だけだという風に見られているからである。医療給付が削られ、年金給付や退職給付が削られています。公共部門の労働者についてはそのような削減はないため、構図としてはこうした人々が受ける充実した給付を支えるために、一般の人々が税金を支払っていることになる。そのため、一般の人々から怒りが噴出しているのが現在の状況である。

ハウスマン氏はこの状況を、「米国の政治力学」のようなものだと認識している。民間部門の労働者では、組合員はごくわずかしかなかったが、公共部門ではまだ根強く残っている。そして賃金や給付が「浸食」されてきた人々が、公共部門の労働者に腹を立てているとハウスマン氏は見ている。

### 地域との連携について

アップジョン雇用調査研究所は約 35 年に渡り、カラマズー地域と協働で雇用開発、ジョブマッチング、職業訓練などに取り組んでいる。当時連邦政府は、失業の原因と影響を理解

する上で、地元（カラマズー）に関する専門知識をアップジョン雇用調査研究所が保有していると考えていた。そのため、連邦政府の資金が州に行き、州から郡へ、そして郡がサービスを提供するためにアップジョン雇用調査研究所と契約することとなった。

アップジョン雇用調査研究所の「地域雇用・訓練プログラム部門」は、地域レベルでの問題に対して仮説を立て、実際に活動し、実際に雇用開発、ジョブマッチング、職業訓練の現場の者から直接意見を聞くなどして、その分析や改善にあたっている<sup>131</sup>。こうした取り組みの一つとして、例えば「西ミシガン地区ビジネスアウトルック」を定期的に作成している。このレポートでは、西ミシガン地区の雇用情勢について、地区内の詳細なエリア別、および職種別の動向を紹介している。

---

<sup>131</sup> 研究所でありながら地域レベルでこうした活動を行うことについて、ダムロー氏は「他に類を見ない取り組みだ」としている。



## カラマズーバレー・コミュニティ・カレッジ (Kalamazoo Valley Community College)

### インタビュー対象者：

クレイグ・ジブラ氏 (Craig Jbara, Director of Operations)

ジェームズ・ディヘブン氏 (James W. Dehaven, Vice President)

### はじめに

2013年8月16日(金)、カラマズー市のカラマズーバレー・コミュニティ・カレッジ (Kalamazoo Valley Community College, 以下 KVCC) において、1時間程度のヒアリングおよび30分程度の施設見学を行った。

### インタビュー対象者の経歴

・クレイグ・ジブラ氏 (Craig Jbara, Director of Operations<sup>132</sup>)

カラマズーカレッジで数学の学士号を、西ミシガン大学でコンピューターサイエンスの修士号を取得。製薬会社のアップジョン雇用調査研究所社に入社後、会社の併合を経てファイザー社に籍を置く。ITグループに所属し、社内での研究に携わっていた。会社の北米エリアの製造部門のITグループを統括などに従事した後、KVCCに移った。

・ジェームズ・ディヘブン氏 (James W. Dehaven, Vice President)

ミシガン大学でMBAを取得後、アップジョン雇用調査研究所社に入社。会社の併合を経てファイザー社に籍を置く。財務部門に長く従事した後、KVCCに移った。

### 概要

1966年に設立されたコミュニティ・カレッジ。合計で43万平方フィートの広大な敷地を有し、キャンパスは3カ所に別れている(4番目のキャンパスをカラマズー市のダウンタウンに設ける予定)。学生数は1万3000人に達し、20の学問領域で25の準学士が取得できるプログラムがある。学生の年齢層は、高校を卒業したばかりの若年層はもちろんのこと、40代や50代も多く幅広い。提供されているプログラムは、基礎的な学問から就職に直結するポリスアカデミー、看護師アカデミー、ホテルアカデミーなど幅広い。

### 財務状況

コミュニティ・カレッジの運営は、主に州の補助金、授業料、地方の財産税(local property tax)によって運営されている。

---

<sup>132</sup> インタビュー当時。2014年1月現在は Strategic and Economic Development の Vice President である。

近年の資産状況、収益状況は下記の通りである。

表：資産状況（単位：ドル）

|            | 2013年       | 2012年       | 2011年       |
|------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>資産</b>  |             |             |             |
| 流動資産       | 40,914,986  | 41,854,267  | 48,776,021  |
| 長期投資       | 15,583,089  | 16,108,353  | 7,266,672   |
| 固定資産       | 73,064,281  | 75,073,538  | 77,447,756  |
| 資産合計       | 129,562,356 | 133,036,158 | 133,490,449 |
| <b>負債</b>  |             |             |             |
| 流動負債       | 8,322,352   | 10,143,969  | 8,391,509   |
| <b>純資産</b> |             |             |             |
| 有形固定資産     | 73,064,281  | 75,073,538  | 77,447,756  |
| 制約付支出可能    | 210,752     | 350,155     | 401,613     |
| 無制約        | 47,964,971  | 47,468,496  | 47,249,571  |
| 純資産合計      | 121,240,004 | 122,892,189 | 125,098,940 |

出所：KVCC ウェブサイト

注：各年6月末時点

表：営業収益概況（単位：ドル）

|               | 2013年             | %           | 2012年             | %           | 2011年             | %           |
|---------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| 学費            | 17741493          | 70.2%       | 17147316          | 69.1%       | 14919712          | 65.6%       |
| 連邦政府からの補助金    | 1,199,653         | 4.7%        | 1,330,655         | 5.4%        | 1,622,002         | 7.1%        |
| 州政府からの補助金     | 552,108           | 2.2%        | 651,658           | 2.6%        | 864,290           | 3.8%        |
| 販売・サービス収入     | 5,193,819         | 20.5%       | 5,163,702         | 20.8%       | 4,813,800         | 21.2%       |
| その他           | 593,107           | 2.3%        | 506,303           | 2.0%        | 536,194           | 2.4%        |
| <b>営業収益合計</b> | <b>25,280,180</b> | <b>100%</b> | <b>24,799,634</b> | <b>100%</b> | <b>22,755,998</b> | <b>100%</b> |

出所：KVCC ウェブサイト

## 若年に対する認識

高校を卒業してすぐにコミュニティ・カレッジに入学する学生——18歳程度で入学してくる学生——についてジブラ氏は「18歳では自分が何をしたいのか、よくわかっていない。大事なのは彼らにプレッシャーをかけ過ぎず、どんな分野で働きたいのかを気付かせてあげることだ」と考えている。コミュニティ・カレッジで勉強した後、四年生大学に進学することも可能なことから、色々な科目を受講して、その中で自身の興味・関心を把握することが重要だとしている。

一方で30代や40代といった企業から送り込まれてきた学生については、雇用主のほとんどは学位の取得を望んでいるわけではないため、能力に基づく（competency-based）教育と訓練を提供することが重要と認識している。

## 講座の運営

高校を卒業したばかりの若年者向け、四年制大学を目指す者向けの授業では数学など学術的な内容も多くあるが、30代や40代の企業で働いている者、あるいは失業中の者に対しては実践的な職業訓練がメインである。そのため外部の経済動向によって講座の内容は変わってくる。また地方自治体の、財政状況を含む動向も影響する。例えばKVCCには警察官を志望する者向けの「ポリスアカデミー」がある。かつては年に2回開講していたが、近年は警察予算の削減に伴い採用も減っているため、年1回に減らしている。こうした臨機応変な講座の改定を「全ては需要と供給なのだ」とディヘブン氏は語っている。

## 風力アカデミー

風力アカデミーは、風力発電が自然エネルギーとして将来的な期待が高いこともあり、KVCCが特に力を入れて取り組んでいるプログラムの一つである。この訓練は24週間、1日8時間、週5回に渡り行われる。訓練終了後には上空350フィートの高さまで登り、風力タービンの作業が出来るような水準が要求されるため、学生は非常に多くの技術的能力を身につけなければならない。実際の風力発電所と極めて近い状況を再現するために、カレッジの施設内には実際の風力タービンが設置され、学生はそれを利用して訓練を受ける。訓練は学校内に留まらず、ミシガン州の各地の風力発電所に行き、そこで実際の発電施設に触れて技能を高める。

風力アカデミーの運営にあたっては、「認証」にも強い注意を払っている。ヨーロッパやアジアの多くの国がBZEE（Bildungszentrum für Erneuerbare Energien）と呼ばれる風力エネルギー技術に関する訓練のパートナーシップを認証している。アメリカはこれに参加していないにも関わらず、KVCCはBZEE基準に基づいた職業訓練を実施している。こうした取り組みは非常に「先駆的で、他のコミュニティ・カレッジの何年も先を行っている」（ディヘブン氏）。

## 企業との関係

ディヘブン氏によれば、学校は「自分たちが持っているもの」を供給したがる傾向にあるが、自分たちにとって大事なものは「産業界のニーズに応えること」だとしている。それを実現するために、KVCCは周辺地域の30社弱で構成されるコンソーシアム（企業のグループ）を設け、そのコンソーシアムから定期的に「どういったスキルの人材を求めているのか」などの意見を聞き、コース設定、カリキュラム作成に活かしている。こうした企業の中には奨学金を提供する企業もある。そのため、このスキームの下では失業者が職業訓練を無料で受講することが出来、訓練終了後はその訓練で習得した技能によって、その技能を必要とする企業（KVCCにニーズを要望した企業）に就職できるため、結果として地域の労働市場が円滑に回るのを手助けしている。訓練受講者の再就職は、訓練修了の前に決まることも多い。

## 教員の雇用形態

多くの教員が「臨時」に雇用されており、「正規」に雇用されているのは風力発電のコースなど、訓練が大規模かつ安定的に行われているコースの教員のみである。臨時の教員の多くは、企業より招かれている。これは、そもそも「企業で求められている技能を正確に把握し、それを的確に指導できるのは企業の中の人間だから」（ジブラ氏）である。

## アメリカ労働組合総同盟・産業別組合会議 (AFL—CIO)

### インタビュー対象者：

アナ・アベンダーノ氏 (Ana Avendaño, Assistant to the President and Director of Immigration and Community)

### はじめに

2013年8月19日(月)、ワシントンのAFL-CIO本部において約1時間程度ヒアリングを実施した。

### インタビュー対象者の経歴

アベンダーノ氏は元々、労働問題専門の弁護士をしていた。個人で開業しており、政府や国際食品商業労働組合 (United Food and Commercial Workers) でも働いてきた。

アベンダーノ氏自身は移民だが、移民と労働者の権利とが交差する分野に遭遇したのは、彼女が学生の時である。当時ロースクールに通っていた彼女は労働組合で働いたり、中米からの移民や内戦を逃れてきた難民を支援する組織でボランティア活動に従事したりしていた。労働組合の仕事は賃金と時間に関する訴訟や工場労働者の組織化で、ボランティアはコミュニティセンターで政治亡命申請を支援することだった。そのような場所で、彼女は移民と出会うことがあった。そうした労働者は昼と夜で別の名前を持っていた。それが重複することは全くなかった。

彼女は移民の権利と移民のアイデンティティ、そして労働者の権利と労働者のアイデンティティという各分野の「接点」となる分野に関心を持ち、そこでキャリアを重ねてきた。

国際食品商業労働組合で、移民や国内各地に居住する不法労働者である食肉加工労働者、鶏肉加工労働者に関する問題を扱ったのち、10年前にAFL-CIOでの職を得た。当初は法律家として法務部に在籍していた。現在も続けてはいるものの、伝統的な法律業務を行っているわけではない。これはAFL-CIOが移民組織、移民の権利組織との関係を築くようになり、担当内容が変わったためである。

アベンダーノ氏はILOで移民労働者の討議や、家庭内労働者代表者会議にも関わったが、こうした分野の多くで「内容が重複している」と感じている。

リチャード・トルムカ氏 (Richard Trumka) がAFL-CIO会長に選出された際に、移民・コミュニティ活動を行うため、アベンダーノ氏はアシスタントとして迎え入れられた。

### 90年代の移民労働者を巡る状況について

不法移民の流入は1996年以降、NAFTA開始後に膨れ上がった。この点と、移民が多く働いていた産業で労働組合の組織化が進んでいないことは関連している。例えば食肉加工業と

鶏肉加工業でいうと、以前は全国の食肉加工労働者に対する条件を定めている4つの主要な契約があった。それに従い、高度に組織化されていたが、70～80年代に国際牛肉加工会社（IBP）は、移民労働者への依存を高めたことで脱組織化が進んだ。

技術革新による変化もある。業界は労働者を簡単に解雇したが、移民労働者、特に不法移民労働者には事実上どのような権利もなく、仮に書類上では権利があっても行使することはできなかった。負傷した労働者は解雇され、新たな労働者が雇用された。アベンダーノ氏はノースカロライナ州などでキャンペーンの企画に取り組んでいた。そこで判明したのは、各週の工場の離職率は年間300%に達しているということだ。状況は極めて劣悪であった。

建築業は熟練労働者を基盤としているが、製造業を中心とする産業別労働組合は未熟練労働者を中心にするため、部門別に推進している。既存の労働組合員と新たな移民コミュニティの間にはある種の大きな文化的ギャップがあったが、ワーカーセンターがこのギャップを埋めることになった。

その後、移民法の全面的な危機が訪れた。これは80年以降に出現したかなり新しい状況であった。例えば、労働者が団体協約下においても、職場は移民法の対象になってしまうが、そのときに、組合は何をしていいかわからなかった。組合の対象外だからだ。このような事態は全て地方レベルで生じた。

90年代中期のクリントン政権下で、中西部プライム・ビーフ作戦<sup>133</sup>（Operation Prime Beef in the Midwest）というプログラムが開始された。これに基づき、食品加工業と鶏肉加工業で不法就労者の強制調査が行われるようになった。この時、組合は何をすべきかわからなかった。組合は労働者が有している権利を必ずしも執行しなかった。あるケースでは、労働協約の対象となる労働者が負傷したことが理由で解雇される際に、組合は「あなたは不法労働者です。われわれはあなたを代表していない」という態度をとった。アベンダーノ氏はこうした労働組合が移民に対して持っている誤解を解き、教育を行うためにも、コミュニティや地域レベルでの仕事を開始した。彼女はこうした仕事をしていくうちにワーカーセンターについての認識を深めていった。当時（90年代中期）のワーカーセンターはまだ小規模なものであったが。

### ワーカーセンターでの経験

彼女はワーカーセンターで働いた経験がいくつかある。かつて彼女はミルウォーキーのボセス・ド・ラ・フロンテラ（Voces de la Frontera<sup>134</sup>）というワーカーセンターで働いていた。

---

<sup>133</sup> 移民局が、食肉加工業が集積するネブラスカ州において、不法就労者に対して実施した集中的な取り締まり。当時、この地域にいた24,000人の食肉加工工場の労働者のうち、約4分の1が不法就労であったとされる。豚肉価格の低迷により厳しい経営状況に直面していた食肉加工業者は、メキシコで求人広告を出すなどして主にヒスパニック系の移民をかき集めていた。移民局は食肉加工業者から「移民局は我々の工場を潰そうとしている」という反発を受け、作戦の名称を後に「Vangurad 作戦」と改名した。

<sup>134</sup> 1995年設立の、主に移民の権利擁護と低賃金労働者への支援に取り組むワーカーセンター

彼女が初めてボセス・ド・ラ・フロンテラに出向いたとき、教会の地下室を事務所にして働いていたスタッフの事が印象に残っている。現在のボセス・ド・ラ・フロンテラは、ワーカーセンターとしては大規模な組織だ。充実したスタッフと優れた設備を持ち、政治的な活動を行う。また、定期的に 800 人を超えるメンバーシップ会合を主催するなど、目覚ましい成長を遂げている。

2004 年から AFL-CIO で仕事をするようになってからは、労働運動によって移民をまとめようと努めてきた。例えば、組合が強制調査にいかに対処すべきかについて多くの研修を行った。その後、ワーカーセンターとともに政策や合法化、移民法の改革といった問題に取り組み始めたのである。

2005 年 12 月にミルウォーキー出身のジム・センセンブレナー (Jim Sensenbrenner) という議員が H.R.4437 と呼ばれる法律を導入した。これは移民に対する攻撃とみなされている。この法律は異例の早さで下院を通過した。火曜日に提出されると、木曜日には採択されるという具合であった。在留資格 (immigration status) がいないことを犯罪としたという点で、移民に対する攻撃が目的とされている。通常、在留資格の問題は民事で取り扱われ、刑事上の罪となるものではない。その場合の処罰は国外退去が普通だ。他にも問題があった。刑事責任に問われた場合、憲法は被疑者に弁護士を依頼する権利を与えているが、移民の季節労働者や就労許可のない者は、その権利を持たない。

センセンブレナー法 (Sensenbrenner Law) は、移民コミュニティに厳しい。日雇いワーカーセンターの業務のあり方を規制し、日雇いワーカーセンターに労働者の在留資格に対する責任を負わせようとしたからだ。通常、在留資格は個々の労働者と政府間、あるいはそうした人を雇用している企業と政府との問題だ。

ワーカーセンターである「デイ・レイバラーズ」には移民が多く、AFL-CIO と利害関係があることをアベンダーノ氏はつかんでいた。そこにセンセンブレナー法ができたことで危機感が高まり、AFL-CIO はデイ・レイバラーズをパートナーにしたのである。これと同時に、AFL-CIO は重要な政策変更を行った。ワーカーセンターが正式に地方の AFL-CIO 団体と提携ができるようにしたのである。

## AFL-CIO としての他組織との連携について

AFL-CIO のトルムカ会長は、AFL-CIO とワーカーセンター、その他の組織とのパートナーシップ関係の強化を進めようとしている。AFL-CIO のビジョンは、社会運動と様々な機関とを現実的な方法で結び付け、人々が経済面で自身のために戦うことができるよう、そして団結して戦うことができるよう、AFL-CIO 自身がサポートをするということだ。しかし他組織と連携する上で問題が全くないわけではない。トルムカ会長は、「変革は痛みを伴うが、よいことだ」と常々言っている。

「AFL-CIO は現在の組織のあり方を再定義する必要がある。これまで機能してきた方法が、

現在ではもはや機能していないという事実を、受け入れなければならない。また、やり方を変えたとしても今までと同じことをやり続けることはできないという事実も受け入れなければならない」とアベンダーノ氏は言い、「同じことを違う方法で行うことと、まったく新しいことを行うこととは別物だ」という会長の言葉を引用した。組織が新しくなるためには、文化的変更や制度的変更が必要だ。そして既得権を手放す必要がある。多くの組合は現在、この問題に直面している。そうした組合の数は非常に増えてきているが、権限を手放したくない組合もある。そのような状況下で AFL-CIO の仕事は全体を取りまとめることだ。

AFL-CIO には中央執行委員会があり、各産別のトップが出席して全体の方針を決定しているが、そこに初めて外部グループとしてワーカーセンターなどが中央執行委員会に出席した。学術機関も代表者会議委員会に出席した。これまでとは違う方法で労働組合と社会的対話を行うようになったのだ。

### 家庭内労働者を巡る動向について

2013 年、家庭内労働者の組織化に関する新たな法律が制定された。最初にニューヨーク、次にハワイで制定された。カリフォルニアでは難航しているが、これは素晴らしいことだ。彼らが最初に組織化を開始したとき、誰もが「皆さんはどこにも辿りつけやしない。なぜなら、不法な労働者グループだからだ。誰も、皆さんに注意なんて払いやしない」と言った。最初は教会の地下室で組織化を開始したが、この件では SEIU メンバーのドアマン達の支援を得ており、そこから使用者側の情報を手に入れることができた。

政治力を行使する際は、州連盟やその他のグループなど、さらなる政治力を活用することができると人たちと結集した。同様のことをカリフォルニア州でも行っている。新たな基準や新たな秩序を作り出そうとしている家庭内労働者は団体交渉から除外されているが、家庭内労働者は確かに現代世界の一部であり、私たちが力を合わせて改革していくためには彼らと協力する必要があるのだ。

### フリーランサーズユニオンとの連携について

独立契約者<sup>135</sup>を巡る問題は多いが、その一つが移民法だ。移民法は、使用者は労働者の地位を確認する義務を課すが、独立契約者の地位を確認する義務を負わしてはいない。したがって移民法を回避しようとする企業は従業員と請負契約を結ぶ。請負労働者は雇用労働者と異なり自ら税の申告義務を負うが、納税申告用紙である様式 1099 を渡し、「あなたは私の従業員ではないし、雇用されていない。だから移民申請用紙に記入する義務が私にはない。また、私が労災保険に加入する必要もない。あなたのために税金を支払う必要もないのだ」と言う。最近ではこの問題に関する訴訟事件が多数起きている。

<sup>135</sup> Independent contractor。請負として働いている者達を指すが、フリーランサーズユニオン等を通して組織化の動きも見られる。



新しい働き方の一つにフリーランサーがある。例えば作家もその一つである。法律が適用される雇用関係はない。シナリオライターも同様である。このような働き方を対象とした法律は存在すらしていない。なぜなら 1950 年代の社会がベースになっているからだ。

AFL-CIO は、このような労働者のための組織であるフリーランサーズとパートナーとなる計画は、まだない。理由は、現在は低所得者層に焦点をあてているからだ。しかし彼らの活動は高く評価しているし、全米脚本家組合（Writers Guild）とも個人的にも良好な関係を持っている。

### 差別に対する取り組み

人種差別の問題もある。レストラン業界で働く労働者を組織しているワーカーセンター、ROC によれば、レストラン業界が低賃金の隔離産業になっているのは、訓練不足や技能不足のせいだけではなく、人種差別がある。例えばホールでは白人が働き、キッチンでは黒人が働く、そして給仕係はラテン系アメリカ人といった具合だ。これは人目に見えるところではなく、裏側で働いている人の間でも起きていることだ。ホールにはウェイターがいる。彼らは必ずしもスキルが向上しなくても、裏側の人と比べてかなりの金を稼ぐことができる。

### コミュニティ・カレッジに対する見解

コミュニティ・カレッジは非常に重要だ。低所得者に中等・高等教育を受けさせるとともに、中等・高等スキルを身につけさせるという重要な役割を果たしている。コミュニティ・カレッジが抱える問題の 1 つに授業料がある。州立大学ではほとんどの人が学費を負担できない。多くの人にとって、コミュニティ・カレッジはスキル訓練とスキル開発の場、人々の権利についての教育を始める場として唯一の拠り所である。

ワーカーセンターと職業訓練の関わりという点では、メリーランド州のワーカーセンターであるカーサ・ド・メリーランドは、プリンスジョージ郡コミュニティ・カレッジ（Prince George's County Community College）と正式な関係がある。具体的にはプリンスジョージ郡コミュニティ・カレッジの講師が、ワーカーセンターで講義するという形で行われている。訓練センターでは、重要なスキルの訓練をしている。

AFL-CIO は労働運動を活性化することを目的にして、ナショナル・レイバー・カレッジを運営している。

### 今後の AFL-CIO について

これまで長期に渡り、労使関係の中心には団体交渉があった。しかし現在では、利害関係の調整の方法は拡大している。つまり、人々の意見や家族の意見を収集する方法が拡大している。だからこそ、メンバーシップを組合員や労働者だけに留めるのではなく、その外側にいる人々や家族にまで拡大していきたい。それが我々のビジョンだ。

## NAWDP (National Association of Workforce Development Professional)

NAWDPについては第3章において詳細に記述しているため、ここではその補足に留める。

### インタビュー対象者：

ブリジット・ブラウン氏 (Bridget Brown, Executive Director)

### はじめに

2013年8月20日(火)、ワシントンのNAWDPオフィスにおいて約1時間程度ヒアリングを実施した。

### インタビュー対象者の経歴

ブラウン氏はノースカロライナ州生まれ。オハイオ州立アパラチアン大学を卒業(経済学士)。1993～1998年にバージニア州で全米職業協会の政府関係部門のアソシエイト・ディレクター。1998年8月～2000年9月に製造スキルスタンダード会議の共同ディレクター。2000年9月～2003年3月に連邦労働省の全米スキルスタンダード委員会のプログラム開発ディレクター。2003年3月～2008年1月に全米キャリア資源ネットワーク協会のエグゼクティブ・ディレクターを務めた。2008年1月より現職である。

上記のように、全米組織や連邦や州、政府部門と非政府部門といったように、さまざまなレベルと領域を行き来しているものの、一貫して労働力開発に携わってきている。

### 労働力開発に関心をもった理由

ブラウン氏は自身が労働力開発に関心をもった理由について、「余りにも多くの若者が『放り出されている』のを見たから」と述べている。「白人でないから」、「カレッジへの進学を志望していないから」というような、単に「ある鋳型にはまらない」という理由だけで、本当に有能な若者達が機会を喪失することを問題に感じ、彼らを支援したいと考えて、ブラウン氏はこの世界に入った。

### 労働力開発のあり方についての認識

ブラウン氏は労働力開発において、「基本的スキル」の向上が重要であると考えている。ここでいう基本的スキルとは、いわゆるソフトスキルや英語の能力ではなく、人事担当者の希望やニーズに応じたものであると、ブラウン氏は考えている。そしてNAWDPとしてそうしたニーズに応えうる労働力開発を実行するためには、キャリア開発理論、キャリア開発プロセス、労働市場情報、テクノロジー、ビジネスインテリジェンスなどの観点が重要であると考えている。

## 連邦労働省 (United States Department of Labor)

### インタビュー対象者：

クリストファー・ワトソン氏 (Christopher J. Watson, Bureau of International Labor Affairs, Office of International relations)

メーガン・リツク氏 (Megan E. Lizik, Employment and Training Administration, Workforce Analyst)

アリサ・タナカ＝ドッジ氏 (Alisa Tanaka-Dodge, Employment and Training Administration, Office of Policy Development and Research, Workforce Analyst)

ケビン・トンプソン氏 (Kevin Thompson, Employment and Training Administration, Workforce Analyst)

ベン・シーゲル氏 (Ben Siegel, Center for Faith-based and Neighborhood Partnerships)

アドリ・ジャヤラトネ氏 (Adri Jayaratne, Office of Congressional and Intergovernmental Affairs, Deputy Assistant Secretary)

### はじめに

2013年8月23日(金)、ワシントンのアメリカ労働省において約1時間程度ヒアリングを実施した。

### インタビュー対応者の職務・経歴

・クリストファー・ワトソン氏 (Christopher J. Watson, Bureau of International Labor Affairs, Office of International relations)

アジア太平洋地域、日本、APEC (アジア太平洋経済協力閣僚会議) および APEC 管轄下の様々な地域に対する地域アドバイザーをしている。APEC や ILO などの国際機関の関連部門、すなわち国際労働課事務局 (Bureau of International Labor Affairs) <sup>136</sup>の代表を10年以上務めている。国際関係部門 (Office of International Relations) は世界各国の雇用と労働問題に関して幅広い国際政策を担当している。

・メーガン・リツク氏 (Megan E. Lizik, Employment and Training Administration, Workforce Analyst)

従業員雇用・訓練事業団 (Employment and Training Administration : ETA) の傘下の組織、労働力投資局 (Office of Workforce Investment) に勤務。労働力投資法 (Workforce Investment Act) とワグナー・ペイザープログラム (Wagner-Peyser program) についての政策作業を担当している。そのほか、ビジネス関係の特別なプロジェクトにも関わっている。

---

<sup>136</sup> 児童労働部門 (Office of Child labor)、強制労働・不正取引部門 (Forced Labor and Trafficking)、貿易・労働問題部門 (Office of Trade and Labor Affairs) の3部門で構成される。

・アリサ・タナカ＝ドッジ氏 (Alisa Tanaka-Dodge, Employment and Training Administration, Office of Policy Development and Research, Workforce Analyst)

従業員雇用・訓練事業団に所属。労働力開発機構やアメリカ職業あっせんセンター (American job centers) さらには雇用保険関係組織や外国人に労働証明を与える組織などに資金を提供している。Tanaka 氏自身は政策策定・研究事務局 (Office of Policy Development and Research) に勤めている。議会や政府間が抱える案件の連絡、次官室との調整、従業員雇用・訓練事業団の国際活動の調整、また一部、監視機関としての職務を行っている。

・ケビン・トンプソン氏 (Kevin Thompson, Employment and Training Administration, Workforce Analyst)

リック氏の同僚。各州に対して単にその政策策定を支援するだけでなく、各州の分散した様々な制度の中で、何がうまく機能するかを見つけることを重要な任務と認識している。(インタビュー時点で) 各州が提出した資料に対する一連の対応をちょうど済ませたところであった。つまり、次の5年間に各州政府がワグナー・ペイザー法と労働力投資法の基金をどのように使うかについての、その戦略プランを承認したばかりだった。トンプソン氏によれば、この計画は経営者のためだけでなく、求職者に対してもその再就職を支援するものである。

・ベン・シーゲル氏 (Ben Siegel, Center for Faith-based and Neighborhood Partnerships)

「信仰に基づく、およびコミュニティでの連携センター (Center for Faith-based and Neighborhood Partnerships)」に勤務。主に出先の実務機関として機能している。コミュニティ組織や非営利団体、労働者センターと接触し協力関係を結んでいる。シーゲル氏はここで務めて3年半になるが、それ以前の10年間はニューヨーク市において、全米の様々な地域団体と提携する非営利組織、つまり労働力開発の仲介組織に勤務していた。(インタビュー時点から) 数か月間は、労働省にも席を持ち、政策次官補事務所 (Office of the Assistant Secretary for Policy) として勤務。担当しているプロジェクトの一つが、米国で派遣労働と人材派遣業を増やすことである。

・アドリ・ジャヤラトネ氏 (Adri Jayaratne, (Office of Congressional and Intergovernmental Affairs, Deputy Assistant Secretary)

議会・政府間問題事務局 (Office of Congressional and Intergovernmental Affairs) に勤務。約4年この部門に勤めている。議会担当。

## 労働省について

### ・沿革<sup>137</sup>

労働省は1913年実施の根拠法に基づき設立された。当初の労働省は5部門であり、労働争議を仲裁する米国調停サービス（USCS）、労働統計局（BLS）、移民局、帰化局、児童局で構成されていた。

発足から間もない1917年にアメリカが第一次世界大戦に突入すると、生産力の確保が国家の至上命題となる中で、いかに労働者の安全や権利を確保するかが労働省の重要な任務となる。すなわち、団体交渉権の確保、苦情申し立て手続きの策定、8時間労働の確保などである。

第一次世界大戦が修了すると、いわゆる「赤狩り」が全米各地で吹き荒れる。法務省は労働省移民局に対して、危険とみなされる外国人の国外追放を行うように要請するが、労働省はこれを拒否する。結局、コミュニストと認定され、国外追放されたのは556人に留まった。

1929年に始まった世界恐慌の下では、1931年にデービス・ベーコン法を制定し、公契約における労働者の賃金保全に努める。結果として、労働省は恐慌からの脱出において重要な役割を務め、そのプレゼンスを高める。しかしその後、当時の労働長官が移民や帰化に関する政策で（国外追放など）過激な政策を打ち出したことが問題視され、移民局は労働省から分離して法務省に移ることになる。

第二次世界大戦中は、労働省はその役割が抑えられ、生産力向上が要求される中での労働条件確保など、限定的なものに留まる。そして第二次世界対戦終了後も、労働省と戦争との関係は散発的に続く。朝鮮戦争下では軍需産業への労働力の移動が求められ、（それを理由の一つとして）女性やマイノリティの教育水準の向上、労働市場参加への後押しが行われる。

1961年にケネディ政権が誕生し「ニューフロンティア計画」が始まると、労働争議の削減、協調的な労使関係が重要な政策課題となり、労働省はこれに取り組む。特にそれが重視されたのは、航空宇宙・輸送産業であった。

1970年代には労働災害や安全衛生への関心が労働者、そして世論として高まり、労働安全衛生局（OSHA）が設置される。

1981年に大統領に就任したレーガンは「小さな政府」を目指し、そのしわ寄せは当然労働省にも及んだ。自由に使用できる予算は60%削られ、省のスタッフも21%減少した。総合雇用訓練法（CETA）下でのプログラムの予算も80億ドルから37億ドルに減額された。労働省に限らないものの、80年代は非常に険しい時期であった。

ブッシュ政権下の1990年代前半は、女性やマイノリティが直面する「ガラスの天井」対策や最低賃金の引き上げ等に取り組む（この時期最低賃金が引き上げられるが、それは十数年ぶりであった）。1994年には「学校から職業への移行機会法」が制定され、高いレベルの人

---

<sup>137</sup> “A Brief History: The U.S. Department of Labor”を元に作成

材の育成が重点的な目標となる。

労働省は、時代を経てその役割や立ち位置を変えつつも 100 年に渡り存続し、アメリカが抱える様々な労働問題に向かい合っている。

## ・予算

労働省の予算は年間 1000 億ドル強程度である。そのうち、労働省の任意裁量に基づく予算が 100 億ドル強である。残りの使途が定められている支出の大半は、失業保険給付である。任意予算の使途は、大きいものから順に「職業訓練」、「失業保険管理」、「ジョブ・コア」となっている。

表：近年の予算推移（単位：100 万ドル）

|        | 2010    | 2011    | 2012    |
|--------|---------|---------|---------|
| 総予算    | 173,056 | 148,020 | 109,026 |
| 任意裁量予算 | 14,855  | 14,582  | 13,722  |

出所：労働省

## ・人員

表：部門別人員数

| 部門        | 2011 年度       | 2012 年度       | 2013 年度       |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| 雇用訓練      | 965           | 997           | 999           |
| ジョブ・コア    | 155           | 166           | 166           |
| 雇用保険      | 913           | 1,003         | 1,003         |
| 年金福祉      | 951           | 999           | 1,017         |
| 労働災害      | 1,137         | 1,146         | 1,155         |
| 労働時間      | 1,657         | 1,759         | 1,839         |
| 連邦契約履行    | 755           | 755           | 755           |
| 労働基準      | 243           | 230           | 230           |
| 安全衛生      | 2,273         | 2,309         | 2,312         |
| 鉱山労働安全衛生  | 2,308         | 2,365         | 2,336         |
| 雇用統計      | 2,319         | 2,319         | 2,316         |
| 総務        | 1,407         | 1,440         | 1,432         |
| 障害者雇用政策   | 51            | 52            | 52            |
| 監察・総監     | 412           | 417           | 415           |
| 退役軍人雇用訓練  | 218           | 218           | 218           |
| 財務        | 680           | 711           | 710           |
| <b>合計</b> | <b>16,915</b> | <b>17,350</b> | <b>17,419</b> |

出所：労働省

注：2013 年度は見込み

2012 年度時点で、労働省全体で約 17,000 人（フルタイム換算）を抱える。前年度比で 435

名、約 2.6%増員している。2013 年度も、予算では 2012 年度よりも 69 名の増加を見積もっている。部門別に見ると、鉱山労働者安全衛生が 2365 人で最も多く、次いで安全衛生、雇用統計となっている。最も少ないのは障害者雇用政策で 52 人である。

### 資金調達面のコミュニティ・オーガナイズング組織等との関係

ルイジアナの一部のグループやジョブズ・ウィズ・ジャスティスなどのワーカーセンターは資金調達面では全く労働省に接触していない。例外の一つがインターフェイス・ワーカー・ジャスティスで、過去 2 年間に渡り労働省から資金提供を受けている。しかし労働安全衛生局からの資金提供は受けていない。労働安全衛生局は、安全衛生問題に関して労働者に訓練を行うための資金をもっている。これが一つの例外となっている。しかしこの種の組織は、労働力開発の分野での貢献は薄く、むしろ労働者権利擁護組織としての機能が強い。これらの組織が職業訓練を行っていないことについて、疑問があるかもしれないが、彼らは労働者を代表する組織であり権利擁護活動を活発に行っている。場合によっては、デイ・レーバーセンターは職種のマッチング面で支援することもあるが、訓練面では限界がある。このような地域の労働者センターの一つに、カーサ・ド・メリーランドと呼ばれる大きな組織がメリーランドにあり、そこでは技能訓練が活発に行われている。この組織は資金調達を基金や民間の補助金制度、個人的寄付でまかなっている。過去 5 年間、これらの組織はコミュニティ・カレッジや一部の職業あっせんセンターとうまく連携しているようだが、まだ十分に資金がいき届いているようには見えない。いずれこの状況は変わっていくだろう。現に今、状況は前進している。

これらのグループが連邦政府や州政府から財政支援を受けない理由の一つは、彼らが不正移民を抱えているからだ。労働省の財政支援制度はこのような移民に対する活動には使用できない。そもそも過去 10～15 年の間にインターフェイス・ワーカー・ジャスティス、ジョブズ・ウィズ・ジャスティス、カーサ・ド・メリーランドや多くの労働者センターが生まれてきたのは、不法移民の問題が契機となっている。

ユダヤ職業訓練サービス（JVS : Jewish Vocational Services）については、WIRE-Net や非営利組織と同じような活動をしていると認識している。彼らは職業仲介をしたりしており、我々の制度とも近い関係を持っている。彼らは民間基金から助成金の支援を受けることもある。また地域の労働者組織が自分達のお金を出し合って、そこから資金調達することもあるようだ。

ミシガン・ワークス！はほぼ全ての活動資金を、加入者自らが集めた公式の基金から調達している。

つまり上記の各組織の状況から言えることは、様々な資金調達の方法があり、しかも相互に関連し合っているということだ。これらのワーカーセンターの組織は今後 5～10 年のうちにもっと訓練分野に踏み込んでいくだろうし、連邦政府からの補助金も申請するようになる

だろう。

### 各産業と職業訓練の関係についての見解

地球環境技術やバイオテクノロジー、先進製造技術、3Dプリンターなどに注目している。これらはみな新しい分野だが、日本でも同じように展望されており、新しく生まれつつある職業だ。これらの職業訓練を強化していきたい。

一方で難しい問題は、低賃金の仕事、つまり飲食業や小売業などに対して、労働省として十分な支援が出来ていないことだ。この分野には問題がある。つまりこういった産業に就職するすべての人達をどのように把握するのかということだ。これらの分野は必ずしも職務経験を積む必要がなく、賃金や諸手当などもそれほど問題とされない。彼らが他の産業でも働けるようにする方法も考える必要がある。

### 職業案内所の職員の雇用の脆弱性について

ミシガン・ワークスでは職員がケース・マネージャーやジョブカウンセラーとして1~3年契約で雇用されている。実際のところ、彼ら自身の雇用が不安定な立場にあり、つまり不安定な人が不安定な人たちを支援している状態にある。

この原因の一つは、サービスが営利企業や非営利団体に外注されていることにある。従って、どのような組織が運営するかによって、職員の条件は大きく異なる。シーゲル氏は、かつて外注に出されているワンストップセンターの運営を手伝ったことがあるが、そこでは第一線のスタッフの離職率が非常に高かった。一方で州が運営し管轄している場所では離職率が低い。こうした状況の背景には、予算の削減がある。

### ソフトスキルに対する見解

私（リック氏）の考えでは、ソフトスキルは単なる経験ではなく、様々な要素から成る複合能力だと思う。それは産業やその産業の事業内容に依存する。私自身は長い間製造業で働いてきたが、当時私が抱えていた問題はまさにソフトスキルに大きく関係していた。米国では、どちらかという学位や資格、あるいは認定証のように定量化できるもののほうが、就職に役立つものとして高く評価されている。企業は人材を評価するとき、その人がどのような人か、そしてどのようなソフトスキルをもっているかを見極めようとする。しかし米国には様々な労働法があるため、企業は単純にソフトスキルだけで雇用や採用決定を決めることが出来ない。従って、これは非常に難しい問題だ。産業によっても違う。

私（ドッジ氏）が知る研究では、米国の経営者はソフトスキルのレベルに非常に不満を持っている。それは高校生だけでなく、4年生大学を卒業した人についてもだ。彼らのソフトスキルは十分でないと考えている。ソフトスキルの教育は、落ちこぼれの若者や前科者あるいはそれに類した人など、ある種底辺にいる人たちを対象とする多くの仲介機構にとって、



まさに彼らが実施できることだ。実際彼らは様々なことを教育しており、その内容としては、働く心構えの教育や、仕事に対して正しい態度や行動をとるよう教育することなどだ。これらの教育は、特に家族内に就労経験者がいない家庭の出身者には、とても有効だ。

私（シーゲル氏）が思うに、ソフトスキルは明確な基準がないため、非常に難しい問題だ。しかし私が非営利団体で働いていたころ、私は仲介機関の一つで経営者と労働者を結びつける仕事をしており、経営者に彼らが何を望んでいるのかを尋ねた。「時間通りきちんと出社して、一生懸命はたらく人、そして訓練することができる人材だ。」ソフトスキルについては同じことをたびたび聞くかもしれないが、そのことは証拠として証明されているわけではない。また研究でもそれほど明確にはなっていない。だからこの問題はとても難しい。

---

JILPT 海外労働情報 2014

労働力開発とコミュニティ・オーガナイズィング

発行年月日 2014年5月27日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

印刷・製本 有限会社 太平印刷

---

©2014 JILPT

\* 海外労働情報全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)