

米国における戦略的枠組みとしての「ワークフォース（労働人材）開発」の形成についての素描的考察

前 山 総一郎

要旨

米国の雇用支援政策は、クリントン政権時代のワークフォース投資法（WIA/1998年）から、地域全体で雇用を支援する「ワークフォース開発のローカルガバナンス」という公共的仕組みへと進展し、過去20年以上にわたり全州で推進されてきている。本稿は、その基となった「ワークフォース開発」が戦略的枠組みとなったのはどのような経緯であるのか、を素描的に明らかにしようとした。

「ワークフォース開発」という概念は、米国の産業衰退と密接に関連して形成された。1983年の『危機に立つ国家』報告や1978年の『ワークフォース2000』報告書が、労働力の高齢化や製造業の縮小などの課題を指摘し、労働者の教育とスキル向上を提起した。連邦政府やシンクタンクにあって、労働者の教育とスキル向上が重要な課題とされ、これが「ワークフォース投資」の考え方の基盤を形成することとなった。1990年代には、さらにその上で、特定の財団が「福祉、職業訓練、教育、経済開発を統合する包括的戦略の必要性」を見出し提起し（アニー・E・ケーシー財団の場合のジョブ・イニシアティブ事業）、影響を及ぼした。

クリントン政権は、1994年から本格的に検討を始め、職業訓練と職業幹旋の一本化、州全体および各エリアごとの就労支援戦略計画の策定、ワンストップショップの三点をパッケージ化した「戦略フレームワークとしてワークフォース開発」を掲げて、それを体現すべくワークフォース投資法案を提起し、制定に至ることとなった（1998年）。それに基づいて、各州での具体的な戦略計画の策定と展開が進められ、「ワークフォース開発のローカルガバナンス」を現実に実効させることとなった。

キーワード：クリントン政権、ワークフォース投資法、戦略的枠組み、
ワークフォース開発、ワークフォース2000

1. はじめに

米国では、「アメリカのワークフォース（労働人材）への投資キャンペーン」（Campaign to Invest in America's Workforce）という、全米の40以上の有力団体から成る連合体が、スキル開発や教育を促進する政策を推進している。主要組織として、ラトガース大学のジョンJ. ヘルドリッチ労働力開発センター、テキサス大学リンデンB. ジョンソンスクール、連邦準備制度が中心となっており、強力に推進されている。

さらに、全米知事協会(National Governors Association)

は、各州の知事たちが働く人々と地域経済の発展に重点を置き、「ワークフォースイノベーションネットワーク」の立ち上げなどを強力に進めている。

この「ワークフォース」は、米国産業の基盤とされており、各州での体制は「ワークフォース開発システム」または「ワークフォース開発のローカルガバナンス」として、現在、全米のすべての州で公共政策として広がっている。この政、地域全体で良質な労働力を育成することが、地域産業の発展を支える基盤とされている。

2. 研究の前提

2.1 「ワークフォース」(workforce) という言葉

「ワークフォース」という言葉は、非常に翻訳が難しい。日米の専門家に尋ねても、「労働人材」「労働基盤」「働く人のグループ」「労働力」など訳語が一定せず、一様に的確な言葉が見つからないとされる。(本稿では、必要に応じて「労働人材」という言葉を暫定的に用いることとしている。)

しかし、「レイバーフォース」(labor force) という言葉と比較することで、ワークフォースの核心の部分が浮き彫りになる。レイバーフォースは「労働力」を指すが、ワークフォースは現在働いている人や求職中の人も含む、職場や産業界で具体的に「顔が見える」人々の集団を指す。この言葉は、スキルや職種、雇用状態などを含んだ働く人々のまとまりをイメージさせる。一方、レイバーフォースは「人」としての側面やスキル、職種、雇用状態を問わないものであり、抽象的な「労働力」を意味する。(そのため、統計ではレイバーフォースが使用される。)

筆者は、地域全体での雇用支援を進めるための体制、特に「ワークフォース開発のローカルガバナンス」についての研究を進めてきた(前山 2020年, 2022年, 2023年)。この研究では、「ワークフォース開発」ということが、戦略的かつ提起的な枠組みとして形成され、各州の雇用支援体制の基盤を成していることを強くとらえ、それを明らかにすることの必要を感じてきてきた。(ちなみに、「労働力開発戦略」として単純化すると、このダイナミズムが見失われる恐れがあるものでもある。)

特に「ワークフォース開発」という枠組みがどのように形成されたのだろうか。本稿はこの問題意識に基づいている。

2.2. 関連する多様な領域の研究

「ワークフォース開発」およびその戦略的枠組みについて本稿が検討するにあたっては、関連する以下の研究成果を視野に入れておこなっている。

福祉改革と社会政策に関する研究

日本の研究が福祉関係、行施法関係の研究が中心となっている状況(例: 根岸 2006, 久本 2014)と異なり、アメリカでは福祉改革とワークフォース開発に関する研究が都市計画、都市政治学、教育社会学の観点から進展している。教育社会学者Kathleen ShawやJerry Jacobsの著書『貧しい人々を働かせること(Putting Poor People to Work)』(2006)は、アメリカの福祉政策が貧困層の教育機会を奪い、低賃金・低スキルの労働を強制する問題を指摘している。これにより、貧困層のカレッジ進学や職業訓練の機会が阻害されていることが明らかにされた。

経営学からの「アプローチ - スキルギャップの解消」の提起

経営学の研究者は、特に80年代から90年代にかけて、労働者のスキルと企業が求めるスキルのギャップ解消に国家的な課題として取り組んできた。David Finegold(1997年)は人材開発や職業教育を研究し、Harry J. Holzerは低所得者層の雇用とワークフォース政策に焦点を当てている。また、Ronald L. JacobsやJoshua D. Hawleyは、オン・ザ・ジョブトレーニング(OJT)の研究を通じてワークフォース開発の概念を提唱している。

都市プランニングと政治学からの提起

アメリカでは、NPOやコミュニティベースの組織(CBO)、コミュニティ開発法人(CDC)がワークフォース開発の中心的役割を果たしてきた。地域に根ざした職業訓練や職業仲介が重要視され、これらの組織は地域の労働市場における制約を克服するための重要なプレーヤーとなっている。R. Gilothの『ワークフォース開発のポリティクス』(2004)では、ローカルな都市レジームとの連携によるワークフォース開発の重要性が示され、労働市場インターメディアリー(LMI)による非システムのアプローチの実践が議論されている。

政策の方向性と課題について

Gilothは「ガバナンスとしてのワークフォース開

発」を重視し、労働市場の大部分がローカルであることを強調している。都市ごとの異なる政治的・経済的背景を考慮し、実践的な戦略としてステークホルダーの関与や共通のゴールに基づく持続可能な連合の形成が提起されている。さらに、市民的キャパシティの強化がワークフォース開発の成功に不可欠であり、アドボケイトやコミュニティ組織の役割が重視されている。

ワークフォース開発および、その戦略的枠組みについては、目下、福祉政策、教育、経営学、都市計画など多様な領域の知見を結集して検討がなされてきている。

2.2 米国の雇用就労支援体制をめぐる政策と体制

まず、研究の目的を示すに前もって、検討の前提となることから、米国の雇用就労支援をめぐる政策と体制を必要な限りで、歴史的に振り返って確認しておきたい。

(なお、法令等の日米名称について、末尾に用語一覧を掲げている。)

2.2.1 1960年代から80年代のレーガン政権にかけての政策

クリントン政権以前の米国の雇用政策と福祉政策は、公共事業や職業訓練を中心に、国家が主導して雇用創出を支援する形で展開されていた。1960年代から70年代にかけては、技術革新による失業者の再訓練を目的とした「労働力開発訓練法」(MDTA)や、石油ショックを背景に低賃金労働者や長期失業者を支援する「総合雇用訓練法」(CETA:1973年)などが制定された。これらの政策は、連邦政府が直接資金を供給し、公共雇用や職業訓練を通じて労働者を支援するという仕組みであった。また、州や地域に一定の権限を与えたが、全体としては中央集権的なアプローチが強調された。

レーガン政権時代(1980年代)には、ネオリベラルな政策の影響が強まり、福祉の削減と地方分権が進められた。貧困は個々の努力不足や技能欠如に起因するものとされ、社会全体で支えるという考え方

から個人の責任に重心が移った。これは「貧困の個人化」という捉え方が起こったといことになる。この時期に制定された「職務訓練パートナーシップ法」(JTPA:1982年)は、技能訓練を中心とした貧困対策としての雇用政策の象徴であった。1960年代からの動向の上に、個人責任が問われ、技能訓練を中心とした貧困対策としての雇用政策が進んだということになる。

2.2.2 1990年代末クリントン政権での政策的な進展 ～福祉と雇用支援を包括的に結びつけた方式

1990年代末、クリントン政権では、従来の政策から大きな転換が図られ、福祉と雇用支援を包括的に結びつけた新たなワークフォース開発システムが構築されることとなる。特に「個人責任就労機会調整法」(PRWORA:1996年)と「ワークフォース投資法」(WIA:1998年)の2つの法律が、その中心的な役割を果たした。

「個人責任就労機会調整法」は、従来の「要扶養児童家族扶助」(AFDC)を廃止し、代わりに「困窮家族のための一時扶助」(TANF)プログラムを導入したものであり、これにより、福祉受給者に2年間の給付期限と就労義務が課され、福祉制度がより厳格なものへと変化した。しばしば、この政策は、福祉を受ける人々に「個人責任」を押し付け、低賃金労働への従事を強制するものとして批判された(例えばザヴィツキー 2003; Piven 2000)。特に、福祉削減と貧困者への厳しい義務を強調する点が際立っている。

一方の「ワークフォース投資法」(WIA)は、雇用支援体制に根本的な改革をもたらした。WIAは、職業訓練と職業斡旋を一本化し、ワンストップショップ形式で包括的な職業支援を行うという新たな枠組みを構築した。WIAは個人の能力開発を重視する一方で、地域全体での雇用支援を強化し、州やエリアごとの就労支援計画や協議会を通じた分権的な支援体制を整備した¹。

福祉と雇用支援を包括的に結びつけた政策と「ワークフォース開発システム」という受け皿

しばしば、クリントン政権の政策について、福祉削減と厳格な就労義務を課す一方で、人的資本を活用し、地域全体での就労支援体制を構築するという、相反するアプローチが同時に進められたとされる。けれども、詳細に検討すると、働ける人は、福祉受給にあっても期限付きで、そこから就労の教育、訓練、マッチングを、地域全体で受け入れ進める受け皿を作る、という趣旨で二つの法律が連動しており、これを体現し駆動するものが、「福祉と雇用支援を包括的に結びつけた新たなワークフォース開発システム」という捉え方であることが見て取れる。(先の、福祉を受ける人々に「個人責任」を押し付け、低賃金労働への従事を強制するものという批判は、この制度設計全体の一部のみを見て起きた批判と言えよう。)

2.2.3 「ワークフォース開発システム」/「ワークフォース開発のローカルガバナンス」とは

そのシステムは、次のような形で各州とエリアで作り上げられてきている。

ワークフォース投資法²に基づき、すべての州に「ワークフォース訓練教育調整委員会」が設置される。この委員会は、州全体の雇用、職業訓練、職業教育、幹旋に関する政策や目標を戦略的に掲げる「州ワークフォース計画」(workforce plan)を策定する役割を担う。委員会のガバナンスは、経営者団体、大学、関連市民が理事として行う。

各州の委員会のもとに、エリアごとに、「地域版ワークフォース訓練教育調整委員会」が設置され、概ね、いくつかの市から形成される「カウンティ」単位といった形で、戦略計画を現地の課題に応じて具体化した地域版「ワークフォース計画」を作成する。この計画に基づき、州の就労支援機関、コミュニティカレッジ、訓練NPOなどが連携して公共的支援のシステムを構築する。このシステムが、ここで焦点となる「ワークフォース開発システム」または「ワークフォース開発ローカルガバナンス」である。筆者が現地調査を行ったワシントン州では、州の就労支

援機関(WorkSource)、コミュニティカレッジ、訓練NPO、Good Will社などが連携して実施体制を組んでいる(前山 2021)。

なお、このシステムの形成は自動的に行われたわけではない。1990年代末から、関連組織の担当者が産業団体、労働組合、地域コミュニティを同じテーブルに引き寄せる努力を行い、パートナーとなるエージェンシーの連携を実現するための基準作りや体制構築に尽力してきた、ということも付言しておきたい(前山 2023)。

ここで焦点を当てているのは、福祉と雇用支援を包括的に結びつけた政策であり、この政策により、過去20年以上にわたり、全米の地域で公共的に推進されてきた「ワークフォース開発システム」が設置され推進されてきた。このシステムは、それ以前の「福祉は福祉、就労は就労」と別々に扱っていた体制とは異なり、福祉と雇用をつなぎ、「地域全体で雇用・就労を支援する」ということ(ワンストップ)をエッセンスとする新たな体制として、現在に至っているということになる。

3. 研究の目的

米国の雇用支援政策は、クリントン政権時代から、地域全体で雇用を支援する『ワークフォース開発のローカルガバナンス』という新たな公共的仕組みへと進展し、過去20年以上にわたり全州で推進されてきた。

ワークフォース開発のローカルガバナンスの形成と定着には、連邦、エリアの双方にあって「ワークフォース開発」という言葉が積極的に戦略的枠組みとして用いられてきている。

「ワークフォース開発」が戦略的枠組みとなったのはどのような経緯であるのか、またどのように機能したのか。このことを明らかにすることを本稿の目的としたい。

本稿での検討は次の手順で進められる。

まず、ワークフォース開発の概念と運用の特質を確認し、次に「ワークフォース開発」が戦略的枠組みとなったパラダイムシフトがどのように起こったの

かを検討してゆく。なおまた、その過程で、「ワークフォース開発」にかかわる各方面の議論あることに触れておきたい。

4. 「ワークフォース開発」の概念と運用の特徴

「ワークフォース開発」という考え方、コンセプトは、どのような制度的プランニングの哲学に基づいて形成されたのかについては、別の機会に示した（前山 2023）。

ここでは、「ワークフォース開発」の実施がどのようなものとして捉えられているのかについて確認をしておきたい。（あわせて、「ワークフォース開発」の概念についても必要な限りで再度触れておきたい。）

4.1 「ワークフォース開発」の概念

全米知事協会（National Governors Association）によると、ワークフォース開発とは「雇用者が熟練した労働者を得ることを支援し、かつ個人にその職場で成功することを支援するためにデザインされた教育・雇用・職業教育の諸努力」と規定している。この規定は広く受け入れられている。その「ワークフォース開発」概念は大きく三つの点から成っている。

①個人と雇用者双方の支援

ワークフォース開発は、単に求職者や労働者個人を支援するだけでなく、雇用者が必要とするスキルを持った労働者を得るための支援が重視される。リクルートや就業支援、メンター活動、フォローアップカウンセリング、さらには危機介入まで幅広い取り組みが含まれている。

②地域社会との強い連携

ワークフォース開発の大きな特徴は、職業教育・訓練、マッチングの各種のプロセスにあって地域社会全体との深い関わりを持つ点です。特に、Giloth（2000）は、ワークフォース開発の中心として、「統合されたヒューマンサービスと産業が駆動する教育・訓練を推進するネットワーク」に、雇用者とコミュニティが深く関与することを強調している。

③ネットワーク型のアプローチ（地域全体での支援体制）

ワークフォース開発は、個別のセクターや組織に

よって独立して行われるのではなく、これらのセクターや組織が連携して取り組むこと、そしてその中で雇用者や地域コミュニティが、統合された教育・訓練やヒューマンサービスの推進において、重要な役割を果たす。

- | |
|---|
| ①個人と雇用者双方の支援
②地域社会との強い連携
③ネットワーク型のアプローチ
（地域全体での支援体制） |
|---|

こうした、職業教育・訓練のプロセスと地域社会との連携、地域全体での支援体制づくりということの根幹には、「経済的・社会的ウェルビーイング」の達成ということがプランニング哲学のもとに遠望されていることに注意をしておきたい。

4.2 「ワークフォース開発」の推進とその特性について

さて、この「ワークフォース開発」が、米国社会でどのように推進されるのかについて、その特質について、諸研究から次のことが示されている。

1) 「学校やエージェンシーが、個人が働きの世界ないし労働市場に参入・再参入することを支援する」

特に、初期の職業教育・訓練（基礎的訓練、連携教育、インターンシップ）を重視し、特に米国では中等教育システムを通じて提供されている（Buechtemann et al., 1993; Silverberg et al., 2004）。また、発展途上ながらも、成人向けのセカンドチャンス教育（職業技能、リテラシー、数学訓練）が推進されてきている。（Grubb, 2001; Johanson, 2002）。

2) ワークフォース業績向上を目指した組織による学習機会の提供

企業、自治体、非営利組織が人的資源開発（HRD）を通じ、技能向上の学習機会を提供している。ドイツなどの国では国主導でのコーディネートがなされているが、対して米国では州政府が各組織の活動を後方支援する形となっている。（Hawley, 2003）。

3) ワークフォース成果に影響を与える変化に対する組織の対応

技術革新や工程の、職務デザインの再編成に伴い、必要な技能の変化に対応するため、組織が訓練や開発を通じた組織強化と戦略の見直しで対応する形となっている (Levy & Murane, 2004)。

4) ワークフォース参加における人生の転機 (ライフ・トランジション) の支援

米国のワークフォース開発にあって、転身者の支援の対応が大きなものとなっているが、そこでは、職業教育、訓練にあって成人教育と学習理論が重要な基礎となっており、また「労働力の高齢化」に対応し、企業や教育機関が、高齢労働者を対象とした支援が認識されていること (Askov & Gordon, 1999; Comings et al., 2001), また応用的な職業技能や支援を統合的に提供することの必要が提起されている。

「ワークフォース開発」の推進にあたって、主として、若い成人、雇用されている人たち (フルタイム、パートタイムの者)、失業者、一時雇用から離れて人が、射程にはいっているが、特に若い成人と、年齢を重ねた成人で雇用を求める人に重点を置いている。(ちなみに、すべての成人が人生のどこかでワークフォースに関わるという視点を基盤としているが、他方、すべての人のすべての時期で密接に対象とする必要はないとされる。)

4. 3 「ワークフォース開発」の特徴とプランニング哲学 ～社会全体での人的資本の最大活用、経済的社会的ウェルビーイングの達成

「ワークフォース開発」の概念と運用の特徴を確認したところ、求職者や労働者、雇用者の双方を複合的に支援するものであること、また、就職教育・訓練・斡旋のプロセスと地域社会との強い連携、地域全体での支援体制を形成するネットワーク型アプローチが重要視されているものであり、最終的な目標として、経済的および社会的なウェルビーイングの達成が見据えられている。この概念の背景には、社会全体における「人的資本」を最大限に活用し、社会のために有意義に貢献させるという管理哲学が根底にある。

運用の特徴として、学校や支援機関が、個々人の

労働市場への参入・再参入を支援することや、ワークフォース参加における人生の転機 (ライフ・トランジション) のサポートが重点的に推進されているという力点を持つことが捉えられた。

以上の点から、「ワークフォース開発」というものについて、コンセプトと、その実際の運用がどのように捉えられてきているのかについて見た。それでは、この固有な内容をもち、固有の扱われ方をしてきている「ワークフォース開発」という言葉が、どのように戦略的に用いられるようになったのか、そのプロセスを検討したい。

5. 「ワークフォース開発」のパラダイムシフト —組織経営上の用語から包括的戦略枠組みへ

「ワークフォース開発」は、内実、用いられ方を含めて、戦略的枠組みへとパラダイム転換の様相で大きく変化するが、そこには、当時の米国の経済再構築や雇用の安定化での差迫った状況があった。「ワークフォース開発」の言葉は、そのなかでどのように変化的なこととなったのだろうか。この点を検討してゆこう。

5. 1 クリントン政権前後に米国が迫られていた状況と「ワークフォース開発」

「ワークフォース開発」の語は、1970年代、80年代を経て国の産業全体の衰微に苦しんだ米国の状況と強くかかわっている。この点を見てみたい。

この時期、共和党、民主党を超えての超党派での、技能と経済開発の問題に対して協調的な政策形成の状況が醸成されていた。アメリカの産業・経済の衰退が全米レベルで懸念された時期であった。日本の産業進展に押され、『ジャパン・アズ・ナンバーワン』が喧伝され、あるいは日本の自動車へのバッシングなども起こった。

並行して、新たな産業戦略・労働人材開発戦略について、国民的な議論がおこったときであった。その嚆矢は、1983年の連邦政府の「教育の優秀性に

関する全米審議会」³による『危機に立つ国家』(A Nation at Risk) 報告書であった。これは、米国の教育業績の滞りを提起したもので、大きな反響を呼んだ。

1978年にハドソン研究所というシンクタンクが作成した報告書『ワークフォース2000』(Workforce 2000) は、2000年を想定しての来るべき将来の米国における製造業の相対的縮小、労働力の高齢化、サービス産業で求められる高いスキルに関する政策立案の課題を提起し、全米で刊行され、大きな反響を呼んだ。この報告書では、米国が直面するであろう以下の4つの重要な変化が示されている。まず、アメリカ経済は比較的健全に成長すること、次に2000年の米国製造業の経済に占める割合は1987年と比べて大幅に縮小すること、さらに労働力は緩やかに増加するものの、高齢化、女性の増加、そして不利な立場の人々の増加が見られること、最後にサービス産業における新しい仕事には1987年よりもはるかに高いスキルレベルが求められることの4つが指摘されている。そして、これを踏まえて、改善すべき課題として以下の6つが提起された。1) 成長を刺激する、2) サービス産業の生産性向上、3) 高齢化する労働力の活力を向上させる、4) 女性、仕事、家族のニーズを調和させる、5) 黒人とヒスパニックを労働力の基盤に完全に組み込む、6) 労働者の教育とスキルを向上させる。

つまり、『ワークフォース 2000』は、将来の経済的課題に対処するために、より多様で、より良い教育を受け、継続的なスキル開発を必要とする良質な労働力人材のマスを備えることの重要性を提起したのであった。そしてそこでのポイントは、これからの再起動の核となる、世界経済、産業生産性の向上、高齢者・女性・などを生かす経済戦略でのキーチャレンジ戦略があるということであるが、実にそのベースになるのは、「すべての働く者の教育とスキルを向上させる」こと、「労働人材のありかたをアップグレードする」とする説得的な提起がなされていた。これが、「労働人材への投資」(ワークフォース投資)の考えの基盤となっている。(なお、これを基に、労働長官は、国家的技能水準(national skills standard)を確立するために、「必要技能を検討す

る労働長官委員会」(SCANS)を設置することとなった。)

1990年にシンクタンク・国立教育経済センターによる『アメリカの選択 高技能低賃金』が刊行され、高い技能を持ちながらも低賃金に甘んじざるを得ない米国の労働者の状況を示したもののだが、かつまた米国の人的資本の危機とグローバル競争を示すものであり、広範な影響力を持った。

また、1990年代末には、アニー・E・ケーシー財団(Annie E. Casey Foundation)が、ワークフォース開発の観点から、単なる職業訓練だけでなく、教育、福祉サービス、地域支援を統合的に提供する包括的モデルを推進し、1990年代末から6都市で、地域の自治体やステークホルダーと提携して、「ジョブ・イニシアティブ」という社会実験をおこなった

この時期、連邦政府や議員とともに、シンクタンクや財団が一体的な形で、世界経済、産業生産性の向上、高齢者・女性・などを生かす経済戦略でのキーチャレンジ戦略が着目された。それを体現することばが「ワークフォース開発」であった。

まさに、「危機に立つ国家」報告、『ワークフォース2000』、ジョブ・イニシアチブの社会実験というものが、民主党、共和党をふくめて広い陣営で共感を持って受け入れられていったのであり、これらがまさに初期のクリントン政権の「戦略書」となった(Martin 2000)。

5.2 「ワークフォース開発」の語がどのように転換したのか

ここで、「ワークフォース開発」の語が、その内実してどのように転換したのか、を見てゆこう。

5.2.1 1980年代における「ワークフォース開発」の語—人的資源管理(HMR)の観点

1980年代に「ワークフォース開発」の言葉が扱われることについての研究で、特徴的なことが見受けられる。例えば、Geroy (1998) らによれば、この時期「ワークフォース開発とは、組織の方向性を決定し、組織の短期的・長期的目標を達成するために適切な労働力の質と量を適用することを目的とした

意思決定を行うことに関する戦略的マネジメントプロセス」であり、「すべてのマネジャーの責任である戦略的計画プロセス」であるとされる。

もっぱら、職務分析、リクルートと選抜、オリエンテーション、チーム開発、カウンセリング教育といったことが中心的に扱われており、組織の戦略的計画プロセスと経営戦略・人的資源管理（HRM）の観点から用いられている。「組織」の観点からの言葉であった。

5.2.2 1990年代における「ワークフォース開発」の語のパラダイムシフト

大きく変化がみられるのは1990年代である。連邦政府、各種シンクタンクとともに一般的な理解が進む時期である。さきの政府系シンクタンクと政府の動きに加えて、子ども・青年の社会的待遇の改善に力を入れる全米的な財団、アニー・E・ケーシー財団を再度ベンチマークに挙がる。

アニー・E・ケーシー財団は、1990年代にジョブ・イニシアティブの社会実験を6都市で立ち上げた。同財団の主な使命は、今日の社会的弱者である子供たちや家族のニーズをより効果的に満たすための公共政策、福祉サービス改革、地域社会支援を促進することとされる。同財団は、ジョブ・イニシアティブのプログラムを開発を通じて、恵まれない労働者の労働市場の見直しを変えるには、福祉、職業訓練、教育、福祉サービス、経済開発システムを横断する包括的な戦略が必要であることに気づいた。

つまり、個々「人の基本的ニーズを社会的セーフティネットを通じて満たし」、「訓練と教育を基盤とする」ことで初めて、「持続可能な経済的安全保障を実現」し、それぞれの社会に実質的な貢献が可能となるという新たな考えである。

Harals（2010）によれば、1990年代に登場した新たな「ワークフォース開発プログラム」は「人を中心とするもの」であり、その前提は「個人が訓練や教育の機会にアクセスしなければ、社会に実質的な貢献をすることはできない」というものである。これまでサービスを提供してきた組織は、アニー財団で見えるように、「社会的セーフティネットを通じ

て個人の基本的ニーズを満たすことが、持続的な経済的安定に不可欠である」と認識しており、この背景から新たなプログラムが浮かび上がってきた。このプログラムは、社会サービス、地域支援、職業訓練、教育を組み合わせ、個人が働く者として成功することを目指すものである。

つまり、個々人の基本的ニーズを社会的セーフティネットを通じて満たし、訓練と教育を基盤とすることで初めて、持続可能な経済的安全保障を実現し、それぞれの社会に実質的な貢献が可能となるという新たな考えである。

ここから考え合わせると、1990年代に明瞭な形で造形されてきた新たな「ワークフォース開発」のコンセプトは次のことに関わっている：

- 個人が訓練や教育にアクセスする機会があって初めて、それぞれの社会に実質的な貢献が可能となる。
- その貢献は、持続可能な経済的安全保障や社会の経済開発・維持に直結する。
- これには、個々人の社会的セーフティネットのニーズを満たすことが不可欠である。
- ワークフォース開発は、社会サービス、地域社会の支援、職業訓練、教育を組み合わせた総合的な取り組みである。

以上からすると、1980年代の、組織経営的臭いの強いワークフォース開発の古いニュアンスに対して、1990年代中葉の、新たなワークフォース開発の語は、①人を社会のなかで、その人間的ニーズとセーフティネットで生かすこと、②社会全体を維持し・底上げすること、③組織や雇用政策などの一本政策ではなく、福祉、職業訓練、教育、福祉サービス、経済開発システムと多軸的な諸政策横断の発想、を大切にする、という新たな視点をもって立ち現れてきた、ということになる。この展開は、Holton（2002）の提起する「ワークフォース開発」の三段階に相応している⁴。

5.3 連邦政府が用いた「ワークフォース開発」の戦略的枠組み

クリントン政権にあっては、福祉給付と就労支援体制を串刺しにして、地域全体ですすめる就労支援体制を創ろうとしたということが、非連続的な展開であったことを述べた。福祉受給者が「困窮家族のための一時扶助」プログラムを終えた後、地域全体で公共の支援体制を通じ、職業教育・職業訓練・職業斡旋を提供し、自律に向けて寄り添う形で就労に向けた支援を進めることを眼目としていた。

（「個人責任就労機会調整法」での、従来無期限で低所得者母子家庭などに扶助を行っていた「要扶養児童家族扶助」を廃止と、受給者に2年の期限を設けた「困窮家族のための一時扶助」プログラムへと移行。無期限の福祉給付制度から転換）。それを受けてワークフォース投資法では、そうした、自律を求められる期限付きの福祉受給者をふくめて、就労支援の受け皿を作ることを狙いとした。

そのなかで、「ワークフォース投資法」では、「ワークフォース開発」を戦略として、受けて次の3つの柱が打ち立てられた。

- ①職業訓練と職業斡旋の一本化
- ②州全体および各エリアごとの就労支援戦略計画の策定と法的協議会の設置
- ③ワンストップショップの形成
（州の就労支援機関、コミュニティカレッジ、訓練NPOなど、エリア内の公共的関連エージェンシーを制度的に結び、地域連携での公共的支援体制を形成）

無期限の福祉給付制度から転換し、その受け皿として地域単位で結びついた公共支援体制を構築しようとしたこの体制が、いわゆる「ワークフォース開発システム」や「ワークフォース開発のローカルガバナンス」である。現在、この制度は、上述のように、州の戦略計画、また各エリアでの地域版戦略計画として公共的に推進され、国の産業経済にとって大きな制度的基盤と捉えられている。

1994年から98年の間に、連邦政府において「ワークフォース開発」が戦略的枠組みとなった。（クリントン政権は、これにさきがけて、ワークフォース安

定法という法案を提起して、地域の雇用機会の拡大にむけて、労働者に対して職業訓練や教育プログラムを提供することを盛り込み、労働市場の安定と雇用の維持をすすめる法制を提起したが、1994年に連邦議会でのその法案の採択に失敗したという前史がある。ワークフォース投資法は、このワークフォース安定法案の要素を明確化し、造形したものとされる（Giloith 2004）。ワークフォース安定法の諸要素を、戦略的枠組みとして「ワークフォース開発」としてを結晶化させることとなる。そしてその枠組みのもと、ワークフォース投資法を制定に成功したのであり、そしてその後、地域全体での公共的な支援連携体制を全米の全州全エリアで作り上げてきた..

6. まとめ

最後に、上記の検討について、得られたことを記しておきたい。

米国の雇用支援政策は、クリントン政権時代のワークフォース投資法（WIA/1998年）から、地域全体で雇用を支援する「ワークフォース開発のローカルガバナンス」という公共的仕組みへと進展し、過去20年以上にわたり全州で推進されてきている。

ワークフォース開発のローカルガバナンスの形成と定着には、連邦、エリアの双方にあって「ワークフォース開発」ということばが積極的に戦略的枠組みとして用いられてきたが、実際に「ワークフォース開発」が戦略的枠組みとなったのはどのような経緯であるのか。この点が問われた。

「ワークフォース開発」という概念は、当時の米国の産業衰退と密接に関連して形成された。この時期、超党派でかつ、政府、各種シンクタンク、財団の協調的な政策づくりが進み、特に1983年の「危機に立つ国家」（A Nation at Risk）報告、さらに発表されたハドソン研究所の1978年の『ワークフォース2000』報告書が、労働力の高齢化、製造業の縮小、高スキルサービス業へのシフトといった米国産業な深刻な課題を指摘した。連邦政府やシンクタンクにあって、労働者の教育とスキル向上が重要な課題とされ、これが「ワークフォース投資」の考え方

の基盤を形成することとなった。また、1990年代には、特定の財団が、社会的弱者支援に注力し、社会実験を通じて、福祉、職業訓練、教育、経済開発を統合する包括的戦略が必要であることを発見した。（アニー・E・ケーシー財団の場合のジョブ・イニシアティブ事業）。これにより、「社会的セーフティネットを通じて個人の基本的ニーズを満たし、訓練と教育を基盤とすることで持続可能な経済的安全保障を実現する」という発想へと展開した。

この考えは、クリントン政権にあって、1994年から構想を始めて、①職業訓練と職業斡旋の一本化、②州全体および各エリアごとの、法定の就労支援戦略計画の策定、③ワンストップショップの形成（エリア内の公共的関連エージェンシーを制度的に結び、地域連携での公共的支援体制を形成）というパッケージ化した「戦略フレームワークとしてワークフォース開発」を用いて、同上の法案制定（1998年）と、それにもとづく各州での具体的な戦略計画の策定と展開を進め、「ワークフォース開発のローカルガバナンス」を現実に実効させる基礎となった。

日米用語一覧

The American Choice: High Skills, Low Wages
『アメリカの選択 高技能低賃金』
Aid to Families with Dependent Children (AFDC)
要扶養児童家族扶助
Annie E. Casey Foundation
アニー・E・ケーシー財団
Comprehensive Employment and Training Act of 1973 (CETA)
総合雇用訓練法
Job Training Partnership Act of 1982 (JTPA)
職務訓練パートナーシップ法
Manpower Development and Training Act of 1962 (MDTA)
労働力開発訓練法
A Nation at Risk (1983)
『危機に立つ国家』
Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (PRWORA)
個人責任就労機会調整法

Seattle Job Initiative (SJI)
シアトルジョブイニシアチブ事業
Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS) 必要技能を検討する労働長官委員会
Temporary Assistance for Needy Families (TANF)
困窮家族のための一時扶助
Workforce Investment Act of 1998 (WIA)
ワークフォース投資法
Workforce Security Act of 1993 (不採択)
ワークフォース安定法
Workforce Training and Education Coordinating Board
ワークフォース訓練教育調整委員会
Workforce 2000 (1973)
『ワークフォース2000』

参考文献

- ・新井光吉, 2001, 「アメリカの福祉国家政策:福祉の改革と切捨て」『経済学研究』68号
- ・Askov, E. N., & Gordon, E., 1999, The brave new world of workforce education, *The welfare to work challenge for adult literacy educators* Vol. 83
- ・Beaulieu, L. J., & D. Mulkey(ed.), *Investing in people: The human capital needs of rural America*, Boulder, Co.
- ・Benett, Michael, I. J., Robert P. Gioloth, (ed.), 2007, *Economic Development in American Cities. The pursuit of an equity agenda*, State University of New York Press.
- ・Buechtemann, C., J. Schupp, D. Soloff, 1993, Roads to work: School to work transition patterns in Germany and united states, *Industrial Relations Journal* 24 (2)
- ・Conway, Maureen and Robert P. Giloth, 2014, *Connecting People to Work Workforce Intermediaries and Sector Strategies*, The American Assembly Columbia University
- ・遠藤公嗣, 筒井美紀, 山崎憲, 篠田徹, 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. 144)

- ・ 遠藤公嗣, 筒井美紀, 山崎憲, 2012, 『仕事と暮らしをとりもどす 社会正義のアメリカ』岩波書店
- ・ 玄田有史, 2021, 「働くことを 諦めない社会へ (特集「ウィズコロナ時代の新しい働き方」)」『産政研フォーラム』No. 130
- ・ Garfinkel, Irwin, Lee Rainwater, Timothy Smeeding, 2010, *Wealth and Welfare States: Is America a Laggard or Leader*, Oxford University Press
- ・ Geroy, G. D., Wright, P. C., & Anderson, J., 1998, Strategic performance empowerment model, *Empowerment in organizations* 6(2)
- ・ Green, G. P., & A. Haines, 2001, *Asset Building & Community Development*, Sage Publications.
- ・ Giloth, R. P., 2000, Learning from the field: Economic growth and workforce development in the 1990s. *Economic development quarterly* 14 (4)
- ・ Finegold, D., 1997 Fostering the High Performance Workplace, (presentation) *Employment Policy Foundation Forum: Giving America's Workers a Raise*, April (Vol. 21).
- ・ Geroy, G. D. et al., 1988, Workforce Development, in; Veilleux, Raymond F., Petro, Louis W. (ed.), *Tool and Manufacturing Engineers Handbook: Vol. 5 Manufacturing Management*, Society of Manufacturing Engineers
- ・ Giloth, R. P., (eds.), 2004, *Workforce Development Politics. Civic Capacity and Performance*, Temple University Press
- ・ Grubb, W. N., 2001, Second chances in changing times: The roles of community colleges in advancing low-skilled workers, in; R. Kazis(eds.), *Low-wage workers in the new economy*, Urban Institute Press
- ・ Harals, Lyn E., 2010, What is Workforce Development?, Bridges (Federal Reserve Bank of St.Louis)
(<https://www.stlouisfed.org/publications/bridges/spring-2010/what-is-workforce-development>)
- ・ Harrison, B., & Weiss, M. S, 1998, *Workforce development networks*, Sage Publications
- ・ Haskins, Ron, 2006, *Work over Welfare: The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law*, Brookings Institution Press
- ・ Holzer, H., 1997, Is there a gap between employer skill needs and the skills of the work force, *Transitions in work and learning: Implications for assessment*, National Academy Press
- ・ 久本貴志, 2006, 「アメリカの貧困 ―労働市場の視点から―」(渋谷博史・C. ウェザーズ (編) 『アメリカの貧困と福祉』日本経済評論社
- ・ Holton III, E. F., L. Wilson, 2002, Delivering workforce development programs and services, *Advances in developing human resources* 4 (2)
- ・ Jacobs, R., & Hawley, J. 2009, Emergence of Workforce Development: Definition, Conceptual Boundaries, and Implications, in: R. MacLean & D. Wilson (eds.), 2009, *International Handbook of Technical and Vocational Education and Training*, Amsterdam: Kluwer
- ・ Johansson, R, 2002, Sub-Saharan Africa. : Regional response to bank TVET policy in the 1990s, The World Bank
- ・ Kaufman, R, 1998, Strategic thinking: A guide to identifying and solving problems, (Rev. ed.) *Arlington, VA: American Society for Training & Development*
- ・ 木下武徳, 2007, 『アメリカ福祉の民営化』日本経済評論社
- ・ 小林勇人, 2013, 「ワークフェアと労働 ―ニューヨーク市の労働体験事業, (竹川正吾 (編) 『公共性の福祉社会学 ―公正な社会とは―』東京大学出版会
- ・ Levy, F., R. J. Murane, 2004, *The new division*

of labor: How computers are creating the next market, Russel Sage Foundation

- Lyon, Eleanor, 2002, *Welfare and Domestic Violence Against Women: Lessons from Research*. vawnet.org. Retrieved October 24, 2022
- 前山総一郎, 2020, 『米国地域社会の特別目的下位自治体：生活基盤サービスの住民参加実際のガバナンス』 東信堂
- 前山総一郎, 2022, 「米国における「ワークフォース・ローカルガバナンス」の形成とワークフォース仲介機関としてのコミュニティカレッジの機能」『都市経営』14号
- 前山総一郎, 2023, 「アメリカの『ワークフォース開発』の概念の形成」『都市経営』15号
- 宗野隆俊, 2012, 『近隣政府とコミュニティ開発法人：アメリカの住宅政策にみる自治の精神』ナカニシヤ出版
- Murpy, Patricia Watkins and James V. Cunningham, 2003, *Organizing for Community Controlled Development Renewing Civil Society*, Sage Publications
- 内閣府, 2017, 「2030年展望と改革タスクフォース報告書」
- Piven, F. F., 2000, *Welfare Movement Rises*, *Nation* 270(18)
- Shaw, Kathleen M., Sara Goldrick-Rab, Christopher Mazzeo, and Jerry A. Jaccobs, 2006, *Putting Poor people to Work How the Work-First Idea Eroded College Access for the Poor*, Russel Sage Foundation
- 渋谷博史 (2006) 「アメリカ・モデルにおける貧困と福祉」, (渋谷博史・C. ウェザーズ (編) 『アメリカの貧困と福祉』日本経済評論社
- Silverberg, M., E. Warner, M. Fong., D. Goodwin, 2004, *National assessment of vocational education: Final report to congress* (U. S. Department Education)
- Smith, Steven Rathgeb & Susan Davis, 2004, *Workforce Systems change in Seattle*, in:

Giolo, Robert (eds.), 2004, *Workforce Development Politics. Civic Capacity and Performance*, Temple University Press

- Stefanie DeLuca, Susan Clampet-Lundquist, and Kathryn Edin, 2016, *Coming of age in the other America*, Russell Sage Foundation
- 筒井美紀, 2013年, 「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巻
- Watrus, Bob, 2000, *CBOs, CDCs Vital to Workforce Development*, unpublished manuscript
- 山田久, 2007, 『ワーク・フェア 雇用劣化・階層社会からの脱却』東洋経済新報社
- 山崎憲, 2014, 「労働力革新機会法(WIOA)の成立ーコミュニティの連携がカギ」『国別労働トピック』(労働政策研究・研修機構)

註

- 1 「ワークフォース投資法」(WIA) は、①職業訓練と職業斡旋の一本化、そして②ワンストップショップという形で職業支援を行うという根本的な改革を実施した。WIAは、労働者のスキル、知識、教育、経験、健康といった「人的資本」を最大限に活用するというアプローチに基づいており(久本2014)、個人のキャリア形成を支援するものとされる
- 2 2014年に、ワークフォースイノベーション機会法(Workforce Innovation and Opportunity Act/WIOA)がワークフォース投資法(WIA)の後継法として更新された。これは、WIA法の基本線を実施するが、雇用主との連携をより強化したプログラムの推進、地域ごとの労働市場の特性に合わせた戦略の策定と実施の強化、職業訓練と再訓練プログラムの改善、キャリアセンター(キャリアワンストップセンター)の役割の強化、連邦政府-州-地方自治体-教育機関-民間団体の連携の強化をうたったもので、WIAの趣旨をさらに進めた形で設置された。

3 National Commission on Excellence in Education

4 ワークフォース開発にかかわる三つの段階の視点がある。(Holton and Wilson 2002)

第一の段階は、いわば「伝統的」なワークフォース開発の段階であり、ここにあつては、所得の向上や職業の移動など個人に関わる目的が強調された。

第二の段階であり、生産性の向上といった組織的なアウトカムと融合された形での、組織のありかたが強調される。個々人の技能や所得の向上と、組織の質的・成果上の向上と一体のものというところえ方が出てきた。

第三の段階では、ワークフォース開発というのが諸コミュニティ、州、国家に広範な影響を与えるアウトカムを達成するものである。

Holtonらの捉え方というと、政府-シンクタンクを軸に立ち現れてきた新しいワークフォース開発があらわれてきたことの、本稿の分析結果は、第三の段階のものに相応することになる。

謝辞 本研究はJSPS科研費 22K01928の助成を受けたものです。

A sketch study on the formation of "workforce development as a strategic framework" in the United States.

Soichiro MAEYAMA

Abstract

The US employment support policy has evolved from the Workforce Investment Act (1998) during the Clinton administration to a public mechanism called "Local Governance of Workforce Development" that supports employment throughout the region and has been promoted in all states for the past 20 years. This paper aims to outline how "workforce development," the basis of this policy, became a strategic framework.

The concept of "workforce development" was formed in close connection with the US's industrial decline. "A Nation at Risk" report (1983) and the "Workforce 2000" report (1978) pointed out the issues such as the aging of the workforce and the shrinking of manufacturing, and raised the issue of worker education and skill improvement. The federal government and think tanks considered worker education and skill improvement to be important issues, and this formed the basis of the idea of "workforce investment." In the 1990s, a certain foundation discovered the need for a comprehensive strategy that integrates welfare, job training, education, and economic development (the Annie E. Casey Foundation's Job Initiative Project), which had an impact.

The Clinton administration began to seriously consider the issue in 1994, and set forth "Workforce Development as a Strategic Framework," which packaged three points: unifying job training and job placement, formulating employment support strategic plans for the entire state and each area, and creating a one-stop shop. To embody this, the Workforce Investment Act was proposed and enacted (1998). Based on this, the formulation and development of specific strategic plans in each state was promoted, and "local governance of workforce development" was put into practice.

Keywords : Clinton Administration, Workforce Investment Act, Strategic Framework,
Workforce Development, "Workforce 2000"

Acknowledgement : This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 22K01928

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1701