

ての人材開発について先進国の多くで人口数十万人単位のエリアごととしての精密な形での調査が行われているが、日本では、それが調査の枠組みとすらなっていない。

1.1.1 労働統計に表れていなかった社会的損失としての「働き止め」

玄田によれば、労働者自身の「働き止め」という問題が大きな問題として存在することを示している。玄田は、これまでの「就業者数」「完全失業者数」に、実際に働くことができずあきらめてしまった人が含まれていないことを提起している¹。例えば、2021年には、就労者人口に対して、4.34%の人たちが、働く意思があり就業活動をしているが就業できていない人（完全失業者）と「働く能力はあるが、就業活動をあきらめてしまった人（非労働人口）」である。また、この数字は、政府が把握する企業による「雇止め」の雇用数が累積で10万人と比べても、「働き止め」がいかに大規模に発生しているかがわかる。

1.1.2 「社会全体で人の内発的な力を労働市場において生かす」、社会システムとしての問題

働きたいが働けない、あるいは働く能力や希望はあるのにあきらめざるを得ない。そうした「働き止め」は、社会にとっての損失そのものである。そして本稿の観点からすると、この問題は大変に象徴的であって、単に、労働市場に人をどのように送り込むかという労働市場問題であるということではなく、社会全体で人の内発的な力を労働市場において生かすかという問題である²。

これまでの「大企業中心経済・企業依存型社会」を超えて、「社会全体で人の内発的な力を労働市場において生かす」ことが問われているということになるが、そこには二つの側面のことがある。第一に、人の内発的な力そのものを労働市場において開花してもらうか（人の内発的な力のエンパワーメント）。第二に、それを通じて、活性化した人の内発的な力が労働市場でのフルに展開によって、社会がエンパワーメントされること（人の内発的な力の開花を通じての社会のエンパワーメント）である。

1.1.3 求められる地域全体での人的資源育成の「プランニングの哲学」

さて、そのためには、「防波堤」を設定しなければならない。どのようにしたらできるのだろうか？

ここで、「地域」ごとの枠組みの構築が必要になると考える。なぜ「地域」ベースということが求められるかと言うと、広範な枠組み（例えば県単位など）では、人口の移動やそこでおこった課題がリアルに把握されることが容易ではなく、かつそれらへの対応が現実的になされるには関係諸機関が具体的に「顔の見える」関わりで推進することが必要だからということである。

欧米の諸研究において目に付くことは、労働関係や労働福祉関係の 이슈が強く地域でのフォーメーション設定のありかた、地域のプランニングのありかたと連動して議論されていることである。

非正規雇用の増大、コロナ禍など不測の状況を経た今、これまでのような企業での人材開発への依拠、省庁ごとに展開される事業（ハローワークや、職場指導助言者制度）に依拠するのではなく、地域全体での人的開発をどのように進めるかの議論が必要になるのではないだろうか。いわば、地域ごとにその地域全体での人材資本育成の「プランニングの哲学」が求められているということになる³。

1.1.4 「人の開発を通じて、地域全体を底上げする方法」

「労働」の問題は、単に労働関係や経営関係の問題だけではなく、社会全体の問題であることだということ、また、「社会全体で人の内発的な力を労働市場において生かす」社会システムが求められると述べた。それぞれの人が「働く」ことを通じて（労働市場において、さらには労働市場外でも）社会関係を形成して生かされるという側面と強く関わっているからである。

そして、今一歩進んで考えると、それは、ひいては「地域」の産業・経済循環の向上、社会関係資本の循環の向上をもたらしこととなると考えられる。さきにも述べた「地域全体で社会全体で人の内発的な力を労働市場において生かす」ことが、産業・経済

循環の向上, 社会関係資本の循環の向上という形で地域全体を底上げすることにつながる。しかも、「顔の見える」範囲と関係性の中で行われる。

本稿の問題関心の根幹をなすことに関連して、まさに今、問われていることは、「人の開発を通じて、地域全体を底上げする方式」ということと表裏の関わりということになる。

1.2 関連する諸研究

日本において、多くは経営学や労働法の分野で、米国での基幹となるWIA法 (Workforce Investment Act) が扱われてこられた。とりわけ労働政策研究・研修機構 (JILPIT) が、連邦政府や州政府による職業訓練のパフォーマンス評価やプログラム評価のありかた、また、事業主の求める能力を有する労働者をどれだけ育成し、供給することができるかという観点からの評価指標であることを実態に即して有意な形で示してしてきた。また、遠藤公嗣、筒井美紀、山崎憲らによる関連の諸研究も、コミュニティベーストオーガニゼーション (CBOs) を調査し、「労働開発とコミュニティ・オーガナイズング」という視点を提供し、これまでの労働関係、経営組織研究関係になかった知見を与えてくれた。

他方で、コミュニティプランニングと組織論に関わってきた筆者の視点からすると、現実の都市レジームの中で、例えばCDC (コミュニティ開発法人)⁴などの地域エージェンシーのコミットがどのような位置づけにあったのかのまなざしや、ビジネス・産業関係者のコミットとまた拒絶観も含めて、1990年代からのそれらを束ねる各ローカリティでの動向やトライアルについてどのような事態が進行したのか・どのようなダイナミズムがあったのかについてのまなざしが、これから明らかにされることが求められていると捉えている。

米国ではこの領域について厚みのある研究が進められてきているが、とりわけ、ロバート・ギロス (Gilloth: Annie E. Casey財団) らのグループが、ワークフォース開発の形成にかかわる政治的側面、すなわち政治家や労働力システムに関わる人々がそのプロセスをどのように助け、あるいは妨げてきたかに

ついて提起してきた。同財団は、各都市において90年代から「ワークフォース・ローカルガバナンス」の形成を、財団の仕事として進めてきており、ギロスはその立場 (同財団のコミュニティ及び経済機会センターの副会長) とともに、都市レジーム論のキャロル・ストーン (Stone) らとの共同研究を進めてきて、大きな影響を与えている。

ロバート・ジェイコブス (Jacobs) のグループが、「人的資本開発」を、S-JOT (構造化されたオンザジョブトレーニング) の観点をもって提起してきていて、大きな影響を与えてきた。

この動向の上に、ワークフォース開発の形成の問題についての議論を確認しつつ、ワークフォース開発概念の確認とその政策的形成を見てゆきたい。

1.3 本稿の目的: 「ワークフォース開発」の概念の形成

米国の労働開発・人材開発について、日本においても多くの優秀な福祉・社会給付の観点からの研究、財政研究、法務分析研究がある。

先回りするが、他方米国では、人と産業地域社会の全体の底上げを目指す新たな方式として「ワークフォース開発」への取り組みが実践においてもアカデミックにおいても大きな潮流を形成している。どのような制度のプランニング哲学にもとづいているのか、そしてそれがどのように実際のダイナミズムとして展開されているのか、この点が明らかにされることが急務であると考えられる。

大きな領域をなすものであるが、そのなかで本稿は、「ワークフォース」ないし「ワークフォース開発」の概念がどのように出現し進展してきたのか、そしてまたどのように政策の中であらわれてきたのかを明らかにしたい。(なお、ローカルにおける現実のダイナミクスとそれがどのようにかかわっているのか、についても一定の見通しを提示することを試みたい。)

論者は、「ワークフォース開発」を単なる概念史としてのものとしてではなく、1) 政策史のなかでどのようなプロセスで生じてきたのか、2) ワークフォース開発が、郡自治体エリアといった具体的なローカリティのなかで展開されるなかでの、ローカ

リティごとの体系的な連携の制度化とダイナミズムを確認することを必要であると考えている。本稿は、まずもって上記1) について検討する。

なお、ワークフォース開発のローカリティごとの官民の体系的な連携の制度化が、州政府の音頭とりから進められてきているが、実際には、ハローワークに類似した官庁の出先機関、コミュニティカレッジ、労働組合の仲介機関、仲介にかかわる民間企業が、一定の行動ビジョンを共有しての相互信頼・支援体制ができることがその実効性をもたらしていることから、筆者は、その制度化された連携のありかたに「ワークフォース・ローカルガバナンス」の語を用いている。

2 「ワークフォース開発」の概念とその形成

2.1 「ワークフォース概念」の特質

「ワークフォース開発」の概念の形成について、R.ジェイコブスとJ.ホウリィ (Jacobs and Hawley 2009) が、諸研究を踏まえて共通項としての相を示している。本節は、その研究を援用しつつ、「ワークフォース開発」の概念の特質について確認してゆきたい。

全米知事協会 (National Governors Association) は、ワークフォース開発を、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・職業教育の諸努力である、と規定している。

この概念規定がおおよそ広範に受け入れられているものと目される。それによれば、「教育・雇用・職業教育の諸努力」は、単に個人 (求職者) を支援するというものではなく、雇用者を支援することも、ワークフォース開発の根本としていることになる：

- 雇用者が習熟した労働者を得ることにむけての支援
- 個人が職場で成功するための支援

具体的な点としては、「労働世界へのオリエンテーションから、リクルート、就業、メンター活動、フォローアップカウンセリング、危機介入にいたるまでのことがらが含まれているもの」ということになる。

そして、さらに特徴的なことは、それが地域社会全体との関わりを強く持っていることである。ギロス (Gilloth 2000) は、ワークフォース開発の核として、「統合されたヒューマンサービスとかつまた産業が駆動する教育・訓練とをともに推進するネットワークに、雇用者とコミュニティが深く参画していること」をその重要な側面として挙げている。上記の諸活動・諸努力が個々のセクターや個々の組織によって個別、別々におこなわれるのではなく、それらセクターと諸組織が連携して、そしてそこに「雇用者とコミュニティ」 (employer and community) が、そのネットワークと活動において組み込まれる、という特徴を持つということである (下記)。なお、このネットワークの形成については、後ほど、見通しで触れたい。

- 「雇用者とコミュニティ」 (employer and community) が、そのネットワークに深く組み込まれること
- そのネットワークが、統合されたヒューマンサービスと、産業が駆動する教育・訓練とを推進すること

2.2 「ワークフォース開発」の領域と人に関する議論

ワークフォース開発は、多くの様々の教育、訓練、ビジネス活動に関わるものであるが、これまでの議論によれば、おおむね下記の4つの領域がその柱となっている。

- 学校やエージェンシーによる、諸個人がワークフォースへの参入ないし再参入への準備支援
ここでは、第一に、その初頭職業教育および初頭訓練 (初頭訓練、連携教育、就職を前提としたインターンシップ) に関わるものである。米国においては、ビジネスエージェンシーによってではなく、ほぼ中等教育システム (中

学校と高等学校)においてカバーされている (Buechtemann et al. 1993; Silverberg et al. 2004). 第二に, より上の年代の「成人」に, 職業技能, リテラシー・数学訓練を提供するセカンドチャンス教育プログラムも関わっている. これにあってはあまり開発が進んでいない (Grubb 2001; Johanson 2002).

- ワークフォースの業績の改善を念頭においての, 諸組織による学習機会の提供

企業, 自治体, 非営利組織等の諸組織による人的資源開発 (human resource development) によって米国では学習機会が提供される. その場合, 生産性向上を支えるために当該組織での技能を向上させることを支援することに焦点がある. 初頭職業教育・訓練 (学校) を終えたのちの, この生涯学習は, ワークフォース開発にとって基幹的なものである.

(ドイツなどのコーポラティズム国家では, 国が主体的にコーディネートするが, 米国では, 諸組織の活動を州政府が背後から支援する形となっている) (Hawley 2003).

- ワークフォースの効果に影響する諸変化に対する諸組織の対応

各種の変化に応じて, ITや工程の再組織化などで, 技能要件や水準の変化に, どのように対応するかということである. 職務デザインの変更, 必要とされる技能と教育要件の変化が生じることとなる. それに対して, 基本的には, 組織は, 訓練と開発による組織開発と戦略の確認による対応をおこなう (levy & Murane 2004).

- ワークフォース参加にかかわる, 個々人の「人生の転機」(ライフトランジション)の支援

「成人教育」(adult education) また成人学習開発理論が, ワークフォース開発の多くのプログラムで訓練と学習の基礎となっている. とりわけ, 働くにあたっての技能が求められる状況にあって, 成人教育は単にリテラシーや職業教育を提供すればよいのではなく, 応用編の職業技能やアシスタンスを統合的なサービスとし

て提供することが求められる. 労働力人口が高齢化してゆく状況にあって, 企業等の組織と教育機関は, 働く高齢者によりフォーカスすることが求められている (Askov & Gordon 1999; Comings et al. 2001).

2.4 ワークフォース開発が主として対象としてきた人

上記の諸領域がワークフォース開発のいわば柱となっているのであるが, そこからワークフォース開発が対象としてきた主たる人は次の形というかたちで導出される.

- 若い成人で採用のプロセスにある個人
- 現在フルタイムないしパートタイムとして雇用されている個人
- 求職者, 失業者, 雇用に戻ろうとする人といった, 雇用での転機 (transition) を迎えている個人
- 一時は雇用されていたが, 投獄や退職により現在は雇用されていない個人
- 出稼ぎ, 移民となどの形で, 他の所からリクルートされた諸個人

ここでは, スペシャリストの養成などは含まれておらず, 若い成人への支援, 年齢を重ねた成人で雇用を求める人にウェイトがある. なお, 基本的な考え方としては, すべての成人が, その人生での一定の時点でワークフォースに関わりを持つという視点が基底に置かれており, ここで示されなかない人を含めすべての人を悉皆的に対象にする必要はない, と捉えられている.

2.5 ワークフォース開発の目標

ワークフォースの領域と対象とする人を見たが, それでは次の根幹的な問いとして, ワークフォース開発が何を目標とするのか? という議論に関わっている. そしてそのプログラムの進展をどのように評価するのかという問いがある.

これについては, 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.

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。

第二の段階では、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 (corporation) 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考え方が出てきた (Holton and Wilson 2002)。

第三の段階では、ワークフォース開発というものに諸コミュニティ、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。すなわち「経済的・社会的なウェルビーイング」にポジティブな影響を与えるということが目標として捉えられるに至っている。のちに触れるが、Anne E Casey 財団が、全米規模で、求職者、求人する組織や産業、労働組合、地域組織など諸アクターを糾合してガバナンス的なものを推進した事例が知られている。ワークフォース開発のプログラムごとに多様なアウトカムの達成と評価がなされているが、「社会的ウェルビーイング」を目標とするワークフォース開発にあつては、ワークフォース開発のプランナーに、プログラムを設計するにあつて、メガレベれないし社会レベルに対応する教育・訓練をプランニングすることが求められるに至っている (Kaufmann 1998)。

2.6 “Labor force”との違い

なおまた、次の点をも確認しておきたい。とりわけ次の点は、日本においてほぼ認識されてきていない点である。

labor forceの語は労働力のことであるが、これに対してworkforceの語は「働く人・働こうとする人たちのまとまり」のことである。そこからどういう違いが出てくるかという、例えば、連邦政府や各州が、住民のための「州によるworkforce delivery system」ということばをしばしば使うが、これは、「働く人・働こうとする人たちの各種技能と内発力を高めるサービスを提供する」システムということの意味している。決して、labor force delivery system (労働力供給システム) などとは言わない。万が一そういった言葉を用いたとすれば、州自体が

各方面に「労働力を供給するシステム」を作った！という未曾有のことになってしまうからである。つまり、workforceの言葉が内包するものに、地域社会に住む人たちが働くにあつて「まとまって」全体として向上してもらう、というニュアンスが根底にあるということになる。

(なお、本原稿の趣旨からしてWorkforce Investment Act(WIA)を「ワークフォース投資法」、Workforce Innovation and Opportunity Act(WIOA)を「ワークフォース革新機会法」と訳すこととしておきたい。)

2.7 小括：「ワークフォース開発」の特質

米国で現在進展しているワークフォース開発というものが、①「雇用者が習熟した労働者を得ることにむけての支援」とともに「個々人が職場で成功するための支援」を推進する複合的なものであること；また②それを、断片的なものではなく統合的な地域体制としてすすめようとするものであること、さらには、③それが「経済的・社会的ウェルビーイング」の達成を根本目標にするという特質を持つことを、その概念を検討することを通じて見た。

次節では、それがどのような過程をへて、連邦の政策において現れることとなったのかを検討したい。

3. 連邦レベルにおける政策形成と「ワークフォース開発」

「ワークフォース開発」の概念のありようを確認してきたが、ここでは、それがどのような経緯で立ち現れてきたのだろうか。国家レベル (連邦レベル) の政策動向のなかでのその形成を検討してゆきたい。

3.1.1 1930年代から80年代

ワークフォース開発に関わる原点的基盤は、世界恐慌とそれに対する経済回復を目指したローズベルト政権のニューディール政策であった。「公共事業推進局」(Works Progress Administration)の設置 (1935) という手法を核にして、TVA事業を筆頭に、恐慌により困窮した者を、公共の建物や道路の建設

を含む公共事業プロジェクトとして、8年間で850万人の雇用を生み出した。そこでは、長期失業に苦しんだすべての家族に、その稼ぎ手に、1つの有給の仕事を提供することが想定された。ちなみに、1935年のWPAの最初の歳出額は49億ドル(1935年のGDPの約6.7%)に及んだ。WPAプログラムは、1943年に終了した。

3.1.2 1960年代

米国経済が復興しつつあった1960年代初頭に、ケネディー政権は、新しい産業化が進み、多くの者が新たな技術の進歩に対応した労働を得るべきことをうたった。1962年の「人材開発および訓練法」(Mon Power Development and Training Act=MDTA)を制定した。MDTAの職業訓練の実施エージェントは、それぞれのローカリティにおいて、連邦政府から直接資金供給を受ける形であった。ここにおいて、職業教育と職業訓練が失業に対する有意な手法であること、それが福祉的負担を減らすことという、当時の通念と響きあうものであった。なお、1973年に、それまでの分散し・複雑化していた職業訓練プログラムを連邦政府のガイドラインに従ってより体系化・有効化するための施策が進められた。なお、各種事業においては、公共事業関係の雇用に大きなウェイトが置かれていた。

3.2 1980年代

1980年代には、経済・政府・貧困と雇用について、これまでと異なったネオリベラルの視点が大きく影響を与えることとなった。雇用の欠如ではなく、技能の欠如こそを問題と見て、また雇用創出ではなくて職業訓練こそが必要である、とする見解である。雇用の創出から、職業訓練に政策のウェイトを置く発想となった。また、それと連動して、「貧困の個人化」の概念化が進んだ。それまで貧困は社会全体とかかわっていたとみられた貧困が、当該個人の努力や技能と訓練の不足のせいだとされるに至ったわけである。

こうした社会的認識が進む中で、公共事業での雇用ではなく、技能と訓練に焦点を当てる「職務訓

練パートナーシップ法」(Job Training Partnership Act = JTPA)が1982年に制定された。あくまでも同法は、貧困を直接減じることではなく、個々人が貧困より立ち上がる手段を提供することにフォーカスを当てることとなった。なお、このとき、主たる実施主体を州とすることとし、そして教育訓練の供給を、それまでの極小なローカルでの実施エージェントに代えて、州の音頭のもとに、ローカリティで主軸となる「民間産業カウンシル」(Private Industry Councils = PICs)といった準公共の協議会に移し替えることとした。かつまた、この時には、評価の基準として、プログラムがどれだけ実施されたかではなく、プログラムの「アウトカム」でどれだけ成果が出たかが問われることが前提となった。

3.3 「ワークフォース投資法」(Workforce Investment Act)の背景と形成

80年代までの動向を踏まえて、現在の「ワークフォース開発」は、1998年の「ワークフォース投資法」(WIA)からほその姿を現すこととなっている。その背景と形成を見ておこう。

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。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」⁵による「危機に立つ国家」報告書(A Nation at Risk)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年には、ハドソン研究所が作成した「Workforce 2000」が、2000年における米国の製造業の相対的縮小、労働力の高齢化、サービス産業の新たな仕事で求められる高いスキル、それらの条件の上で米国が反映するための政策立案を問うものであった。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)⁶を設置した。

とりわけ1990年に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』が刊行されたが、米国の人的資本の危機とグローバル競争を示したも

ので、広範な影響力を持った。これが、初期のクリントン政権の「戦略書」となったとされる (Martin 2000)。

3.3.1 「個人責任と労働機会和解法」(PRWORA)

1996年の「個人責任と労働機会和解法」(Work Opportunities Reconciliation Act=PRWORA) がクリントン政権にあって制定された。同法は、米国の社会福祉政策に大きな変更を実施した。扶養を要する18歳以下の子どもを持つ貧困家庭を対象としたそれまでの援助プログラム「要扶養児童家族扶助 (AFDC)」を終わらせ、「困窮家族のための一時援助」(TANF) という名称のプログラムに代えた。ここでは、現在の福祉制度が依存の体質を植え付け、一つの生活様式になっている現状があるという前提で、この現状を改めるため、福祉が2年間だけ教育・訓練・保育の手助けをする。そして2年後には、対象者は可能な限り、公的・私的部門で職場を得て労働し、依存体質から脱却できるようにするという前提のプログラムであった。(イメージされた受給者は、シングルマザーであった。)

「ワークファースト」アプローチ (work first approach) ないし「就労第一主義」と言われるものの中核が、このPRWORAのTANFである。ここでは、「福祉が社会的資格と権利である」という考え方を削除した、とされる。また、教育と就職訓練のプログラムへの参加者数を減らすこととなり、それへのアクセスを制限する側面が強かった。

3.3.2 ワークフォース投資法 (Workforce Investment Act)

他方、1998年には、ワークフォース投資法 (WIA) が制定された。ここでは、制定に失敗した1993年の「ワークフォース保障法」(Workforce Security Act) の再起版であることに注意しておきたい。実は「保障法」を連邦議会に諮った1993年は否決されてしまったのであった。けれども、98年にクリントン政権は、その93年法のパーツとして次のものを生かして、「投資法」という装いのもとに提起しなおしたものであった：

- ・ワークフォースの様々な様相のプログラムを統合する
- ・権限を委譲する
- ・雇用主がコミットするものとする
- ・「ワンストップセンター」(One-Stop Centers) に諸サービスを統合する
- ・競争を導入する
- ・アウトカムのスタンダードをさらに設定する

実にこれらは、ワークファースト以前からの法律の延長線上で塑像されてきているものである。その軌道の上に、「投資法」としての装いとして、おおむね次の三点を施策の柱たる形に結実した。

第一に、実施の体系として、郡域レベルの各ローカルティに設置される、官民の両方を代表する「ワークフォース投資評議会」(workforce investment board=WIB) によって、「ワンストップセンター」が設置され監督されたことである。とりわけ、その際、民間参加者の割合が強く要請された。(このとき、WIBの設置をもって、JTPAで設置された「民間産業カウンシル」(PICs) に代えた。)

第二に、雇用者への広範なサービス提供を「ワンストップセンター」および各種の団体を通じて行った。その場合、①情報リソース、仕事リサーチのアシストをおこなう「コア」サービス (ないしベーシックサービス)、②コアサービスに加えて、利用者の既存の技能と業績の上に、短期の仕事の機会をつなぐことをおこなう「インテンシブ」サービス、③政府からのバウチャーを用いてもらい、徹底したトレーニングを提供する、最も高度な「トレーニングサービス」の区分を、それぞれのセンターと団体に応じて設定した。

第三に、できるだけ、民間 (ビジネス関係、産業関係) をプログラム実施に巻き込んだことである。

なお、ワシントン州におけるワークフォース体系についてのケーススタディにおいて、その三点がより明瞭な形で形成されてきていることが確認される (前山 2021)。

3.3.3 政策形成の力学とねじれ

ギロスは、このときのワークフォースと福祉をめぐる国家的政策は、「統合失調症」状態だとする (Gilothe 2004)。PROWORA法にあっては、訓練に力をいれない就労第一主義の「ワークファースト」の姿勢が強く、他方で、「ワークフォース投資法」(WIA)ではより体系的な雇用促進のサービス体制を、地域・民間関係者をも巻き込んだ形で体系帝に実施してゆくというものであって、アクセルとブレーキの様相を呈している。

確認すると、まず、上記の「危機に立つ国家」報告書(1983年)、「ワークフォース 2000」(1987年)、「アメリカの選択 高技能低賃金」(1990年)という、各審議会やシンクタンクにあって、グローバル競争のなかでの教育の必要、新たな技能の獲得の必要性という考え方がクリントン政権の戦略のベースをなしてきてすすめられてきている。これらの影響下のもとで、福祉と雇用についての切迫感のある議論がなされた。

興味深いことは、そのなかでも、クリントン政権と連邦議会との力学関係である。クリントン政権が、PRWORA法を制定するにあっては、その当時白熱した「福祉の個人責任論」(シングルマザーにたいする福祉財政への強い批判)のプレッシャーのもと、また共和党優位でネオリベラル的視点がつよかった連邦議会の意向を大きく組んで制定されることとなった。

他方、ワークフォース・雇用にかかわるものとして、一度議会に否決された従来からの流れをくむ法律を、新たな装いにするという手の込んだ形で、[地域のガバナンスをつくる(権限を委譲し、中核組織を作る)], [ビジネス関係者(雇用者)を巻き込む], [プログラムを統合し・ワンストップセンターを設置する]という形でビジネス関係者にも求職者にも使いやすい法律を提起し、制定を勝ち取った。

この政権と連邦議会の力学と経過によって、かたやネオリベラル的で共和党に近い福祉法 (PRWORA) が制定され、かたやリベラル的・民主党よりのワークフォース法(WIA)が制定されたという経緯の結果が、「統合失調症」状態という帰結となっているとい

うことになる。

現在各州で展開されているところだがそこで核となるWIB協議会が監督し、そしてハローワーク的センター、コミュニティカレッジ、YWCAなどの官民非営利の諸組織からなる「ワークフォース開発のローカルガバナンス」ともよべる体制が、各州のローカリティで現在展開されているのだが、実にそのガバナンスの骨格は、この試行錯誤のなかで、WIA法がなんとか制定されることによってその姿を各州に示すこととなり、そしてそれの実現に力を持ったということとなる。

4 おわりに

4.1 ローカリティにおける「ワークフォース開発のローカルガバナンス」形成についての見直し

ローカリティ(カウんティ(郡)政府管区などの地域の実体)にあってのワークフォース開発の体制(ローカルガバナンス)についての見直しを述べさせてもらいたい。本稿であつかったように、「ワークフォース開発」の概念が1999年の「ワークフォース投資法」(WIA)を通じて姿を現すこととなったということであるが、それはローカリティでどのような形成となったのだろうか。この点、クリントン政権でのワークフォース開発政策とその全米的展開の実際を知るうえで大きな点である。

現在進めている調査では、多くのローカリティにおいて1990年代には、ワークフォース開発はコミュニティ・ベースド・オーガニゼーション(CBOs)と称される民間の小さな諸組織で担われていたが、バラバラな様相であった。PROWORA制定にあって、CBOsの関係者たちは「あまりにワークワーストだ」とショックを覚えたとされる。職業教育と訓練をおこなうコミュニティカレッジサイドからも、「促成栽培」にたいする強い違和感があつた⁷。現実的に、ローカリティでのワークフォース体系をつくるにあたっては、「ワークフォース投資法」(WIA)による、その体系の核としてのWIB協議会の設置を実際にすすめたことが大きな効果となった⁸、という調査結果を得ている。また、そのなかで「セクターアプローチ」

という固有の戦略がコミュニティカレッジなどを筆頭に進められてきている⁹。

この流れの総体を把握することがワークフォース開発の政策形成と実体形成のダイナミズムを捉えることができると思う。この点、今後さらなる構造的な検討を行いたい。

4.2 まとめ

20世紀末から21世紀の交期に、米国で福祉・雇用・人的資源開発についてのシフトが起きてきたが、本稿ではそれについて、地域全体の求職・雇用・人材開発と産業開発を地域（ローカリティ）全体で底上げしようとする「ワークフォース開発」という動向について、その概念の確認とそれが形成された政策制定プロセスを見た。

その結果、そのワークフォースの概念は、クリントン政権が連邦議会と切り結びながら、就業の促成栽培を求めるものではなく、プログラムの体系化・推進諸組織の連携化（ローカルガバナンス）を求める制定の努力のなかで結実していた。

「クリントン政権の福祉と雇用政策により、米国の政策と実施がもたらした「ワークファースト」政策となった」とする理解は、クリントン政権の施策の片面（1993年のPROWORA法）のみを見た一面的な捉え方である。

今後、ワークフォース開発の、ローカリティにおける進展と定着のダイナミズムの解明が求められている。

参考文献

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

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

遠藤公嗣, 筒井美紀, 山崎憲, 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）

Giloth, R. P. ,2000, Learning from the field: Economic growth and workforce development in the 1990s, *Economic development quarterly*, 14(4)

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

Harrison, B., & Weiss, M. S,1998, *Workforce development networks*, Sage Publications

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*

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

Levy,F., R.J.Murane, 2004, *The New Division of Labor: How Computers Are Creating the Next Job market*, Russel Sage Foundation

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

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

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

内閣府, 2017, 「2030年展望と改革タスクフォース報告書」

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

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

Watus, 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 ―コミュニティの連携がカギ」『国別労働トピックス』(労働政策研究・研修機構)

註

1 ここで「非労働人口」という用語が関連している。15歳以上の仕事をしていない無業者のうち、仕事を探していないか、仕事が見つかってもすぐにはつけない人々を指すものである。玄田の試算によれば、「非労働人口」は、2010年代には比較的良かったのだが、2020年4月に114万人、2021年4月に104万人と、膨大な人口となっている。2021年の就労者数6,667万人に対して、完全

失業者数193万人（完全失業率2.8%）だが（総務省統計局「労働力調査（基本集計）2021年（令和3年）平均結果」）、そこで実「非労働人口」104万人は、完全失業者（率）とは別に、就業者数の1.54%を占める

2 なお、労働市場において生かさなくても、ボランティアなどの働き方があるということはその通りである。けれども、労働経済、またボランティア経済において、それぞれの人の働きをどのように生かすルートと仕組みがあるのかについて全体像がない状態での議論は、単なる言説に終わるものとする。

3 ここでいう「地域」とは、英語でいうlocalityに該当するものが相応と考える。一定程度の労働力となる人口があり、かつそれを支える仲介組織などのリソースが一定程度備わったもので、人口数万人から数十万人程度のエリアということが意味をなすと考える。そこにおいて、具体的に就業者数、完全失業者数とともに、働き止めなど課題の実際が「地域」全体で共通認識として捉えられること、かつまたそれに対する対応、また適した仲介（マッチング）と求職者への職業教育と訓練、求人者へのアドバイスが、「地域」全体での共通の青写真のもとに、具体的に「顔の見える」形で展開されることが求められるのではないかと考える。

4 なお、地域開発とハウジングにウェイトを置く、専門家集団のNPOであるコミュニティ開発法人（community development corporation）=CDCなどを主として、しばしばコミュニティベース組織（CBOs）と述べられる。（宗野隆俊2012）

5 National Commission on Excellence in Education

6 Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills

7 ヒアリング

（日付）2022年9月（場所）シアトル市市役所（対象）John Lederer, Ed.D.

（Key Industries and Workforce Development Manager, Office of Economic Development, the City of

Seattle：シアトル市経済開発局，主要産業およびワークフォース開発関係マネージャー)

8 ヒアリング

(日付) 2022年9月 (場所) 開発協会事務所

(対象) Marie Kurose

(Chief Executive Officer, Workforce Development Council of Seattle-King County：シアトル-キング郡ワークフォース開発協会，主席局長)

9 例えば，ワシントン州コミュニティ・テクニカルカレッジ協会が推進している“Job Skills Program”.

謝辞

※本研究は科学研究費補助金 基盤研究(C)(課題番号 22K01928) の助成を受けたものである.

Emergence of the Concept 'Workforce Development' in the U.S.

Soichiro MAEYAMA

Abstract

This paper examined the concept "workforce development" that seeks to raise the level of employment, human resource development, and industrial development all over each locality. We looked at the Clinton Administration's policy-making process that shaped the concept.

As a result, the concept "workforce development" took shape as the Clinton administration engaged in contentious debate and battle with the Congress in enacting "Workforce Investment Act"(1998). The concept and policy does not call for "work fast," but rather for systematization of the programs and coordination of the various organizations (workforce development local governance).

The discourse that "the Clinton administration's welfare and employment policies made U.S. policy and implementation exclusively a 'work-first' policy" has come to be apprehended as looking at only one side of the Clinton administration's policies (PROWORA Act of 1993).

Keywords : workforce development, Clinton administration, Work First
community colleges, reskilling

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1505

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 22K01928

