

### 第3章 職業訓練と職業斡旋—労働力媒介機関の多様性と葛藤

(筒井 美紀)

#### 1. 本章の目的と先行研究の検討

##### (1) 労働力媒介機関の多様性

本章の目的は、職業訓練と職業斡旋を担う労働力媒介機関の多様性を明らかにし、それらがマクロな法的・制度的環境との相互作用において、どのような葛藤に直面しているかを描き出すことである。第2章の図表2-2(90頁)で示したように、さまざまな労働組織の間に張り巡らされているネットワークは濃密である。そのなかで、職業訓練と職業斡旋はどのように行われているのか、問題は何か、本章はこれらの問いについて解明する。

前章第3節で確認したように、Osterman, et al. (2001)は、ニューディール型労使関係の下で労働組合が担っていた機能を回復するものとして、「次世代組合 next generation unions」「新しい組織 new institutions<sup>117</sup>」「政府の役割の再鑄造 recasting the role of government<sup>118</sup>」の三つの枠組みを提示した。「次世代組合」については、働きかける対象としての労働市場を①製造業・建設業、②専門職・管理職、③臨時的労働者、④低賃金労働者、の四つに分類して説明した。さらに「新しい組織」については、①権利擁護機関、②職業訓練および生涯学習機関、③雇用の流動化に対応した職業紹介機関、の三つに分類した<sup>119</sup>。

以上のような Osterman, et al. (2001) の分類には、わかりにくさがつきまとう。原因は、「働きかける対象」「組織」「機能」が混在していることにある。そのことはたとえば、「新しい組織」の②③とされた職業訓練や職業紹介は、「次世代組合」も行っていることを考えればわかる。そこで本章は、Osterman, et al. (2001) では「組織」として分類した②③を「機能」として捉え、それを果たす「組織」—労働力媒介機関—の多様性を明らかにしていく。その際、

<sup>117</sup> Osterman, et al. (2001) では、institution と organization が互換的に用いられている箇所が少ないので、両者とも「組織」と訳出しているが、本来は、institutionの方が organization よりも広い概念である。institution は、organization の目的と意味を定義するものだからである。したがって Osterman, et al. (2001) が organization という場合には、それは単に何らかの機能を果たすニュートラルな存在ではなく、規範性を帯びた存在であると見なしていることに注意する必要がある。

<sup>118</sup> recasting を「再鑄造」と訳出している。Osterman, et al. (2001) が提案する「金型」に「溶融金属」(=政府)を圧入しようというメタファーを残すようにした。伊藤・中川・堀訳(2004)では「変化する政府の役割」としている。

<sup>119</sup> Osterman, et al. (2001) が意味する生涯学習は、既に就労している人びとが、高卒学歴なら準学士以上を、準学士なら学士以上を、といったように、教育機関で人的資本を高める行為を指す、と考えると理解しやすい。つまり「生涯学習」は、「教養」よりはむしろ「エンプロイヤビリティ」の向上を指向している。したがって、②は「職業訓練」ではなく「職業訓練および生涯学習機関」とされているのである。

また、「職業紹介」という語は、求職者側へのサービスというニュアンスが強いが、しかしそこには求人側へのサービスも同時に存在する。したがって本章は、この点がより明確な「職業斡旋」という語を用いる。

「働きかける対象」は、本研究第2章が提案した「企業内／企業外」の分類を用いる。以下に再度掲げながら、本章で取り上げる事例と対応させよう。

1) 企業内を重視する方向

→ 全国電気工事事業者協会／国際電気工組合（NECA/IBEW）の労使合同徒弟制訓練システム（JATC）と、その一つである Warren Training Center（ミシガン州デトロイト市郊外）

2) 企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向

→ 本章では取り上げず（第2章の WRTP などを参照）

3) 企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向

→ 中小零細企業の支援団体かつ同友会的組織である 501(c)(3)の WIRE-Net（オハイオ州クリーブランド市）

4) 企業外を重視する方向

→ ミシガン州の公的労働力媒介システムの代理機関（Michigan Works!）と、その一つである South Central Michigan Works!

「企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向」については取り上げないのは、これを代表する WRTP について既に邦文の研究（仲野（菊池）2006）や翻訳（Fitzgerald 2006／2008）があることと、紙幅の都合のためである。そうだとすると、取り上げてよい機関は上記三つに限られるわけではない。たとえば、第2章で概略をみた M-HRDI や JVS-Boston もそうだし、第5章“ワーカーセンターと権利擁護団体”に登場する ROC (Restaurant Opportunity Centers) にしてもそうである。本章が上記の3機関を取り上げるのは、Michigan Works!については、M-HRDI や JVS-Boston、ROC のような、純粋に民間（non-governmental）<sup>120</sup>ではなく政府の代理機関である<sup>121</sup>という固有性、NECA/IBEW-JATC については労使の団体交渉協約の枠組み内に存在するという固有性、WIRE-Net については経営者主導という珍しさ、が理由である。

さて、既に読者は気づかれていると思うが、本章は workforce intermediary を「労働力仲介機関」ではなく「労働力媒介機関」と訳している。これは、Fitzgerald (2006) を翻訳したときと同様である（筒井・阿部・居郷訳 2008）。intermediary に「仲介機関」の語を充てた日本語文献は幾つかあるが、この語だと職業斡旋機能（job-brokering）の意味合いがもっぱら強調され、職業訓練機能や労働市場形成機能、さらには非市場的価値の体現機能（これは制度論者のスタンスに立つ Osterman, et al. (2001) が強調するものである）の意味合いがより希

<sup>120</sup> アメリカでは「民間 (private)」とは、「非政府 (non-governmental)」と同義であることが多い。その「民間」は、for-profit と non-profit に区分される。いわゆる「民間企業」ばかりを指すものではないことに注意が必要である。

<sup>121</sup> 代理機関（エージェンシー）であるということは、プログラムの実施主体である非政府組織との間に、命令的委任関係があることを意味する。

薄化すると思われる。そこで *intermediary* には「媒介機関」の語を充てている。

なお、*workforce intermediary* の同義語として *labor market intermediary* (労働市場媒介機関) というものもある。この概念は、シリコンバレーとミルウォーキーの2地域における媒介機関の役割を比較した、Pastor, Leete, and Dresser (2003) が用いている<sup>122</sup>。同書の分析枠組みには、媒介機関がその利益に仕える相手として、求職者・雇用者や雇用主のみならず、地域共同体が含まれている。つまり同書は、媒介機関を単に市場的な機能を果たすものではなく、非市場的価値の体現機能をも含むものと見なしている。この意味において「労働市場媒介機関」は「労働力媒介機関」の同義語であり、前者を用いてもよいだろう。いずれにせよ本章／本報告書は、経済的主体の経済的ニーズに応える機関としてのみ労働力媒介機関を捉えているわけではない、ということ再度強調しておきたい。

労働力媒介諸機関を分析する場合、その多様性をどのように分類・整除するか。この作業は大切である。上で性質の記述に用いたそれぞれの固有性や珍しさを位置づける、メタレベルの概念図を提示できればよいと考える。だが、それは本報告書における本章の役割と紙幅を超えている。メタレベルの概念図を提示するには、少なくとも私たちが面接インタビューに訪れた全ての労働力媒介機関を対象とする必要があるからだ。しかも現実自体が、そうした分類・整除を受け付けにくいくらい、流動的で入り組んでいる。本研究第2章の締め括りの表現を用いれば、「労働市場全体を網羅する」べく「たとえモザイク模様であっても、複雑なピース」として「埋め込んで」いかれるような存在が、労働組織であり労働力媒介機関なのである。

以上の理由から本章は、メタレベルの概念図の提示はしない。とはいえ、少なくとも出発点には、イメージをつかみやすくするという目的で、何らかの分類・整除の概念図はあってよいだろう。そこで本章は、労働力媒介機関の、雇用主および労働者との関係の強弱によって2×2のマトリクスを提示した、前出の Pastor, Leete, and Dresser (2003) を、出発点として援用する。詳しくは、本節第2項のイにて説明する。

ところで、上記3組織の紹介からは、職業訓練・職業斡旋において、政府・行政はその公的責任をどのように果たしているのかという疑問もまた、浮かんでこよう。繰り返せば、Michigan Works! は政府の代理機関であるにせよ、プログラムの実施主体は非政府組織だし、NECA/IBEW-JATC と WIRE-Net は非政府組織である。政府・行政は、これら3機関との関係において、どのような役割を果たしているのか。以下の事例分析では、法的・制度的仕組みを中心に、この点にも言及する。その前に必要なのは、政府・行政の責任についてどう考えるか? について、本章のスタンスを明示することである。「新公共経営 (NPM ; New Public

---

<sup>122</sup> ミルウォーキーの媒介機関は、本報告書第2章でも言及した WRTP のことである。なお、同書のサード・オーサーである Laura Dresser 氏は、2011年8月25日に訪れた COWS にて、Joel Rogers 氏とともに面接インタビューにお付き合いいただいた。

Management)」批判<sup>123</sup>の先行研究を検討することを通して、この作業を行っておこう。

## (2) 先行研究の検討

### ア. NPM 批判をどう踏まえるか

NPM 批判の先行研究には膨大な蓄積がある。ここでは Handler (1994) と Amin et al. (2003) を取り上げる。

Handler (1994) は、中央政府から地域政府への権限委譲 (devolution) とは何であるのかに鋭く切り込んだ著作である。一般に中央政府は、完全には解決できない長期化する問題について権限委譲をする傾向があり、それは国内の緊張緩和に用いるテクニックの一つである。本報告書の第 1 章で概観したように、連邦政府が中央集権的な「福祉国家」の建設を試みたのは、1930 年代のニューディール期と、1960 年代の「偉大な社会」期であった。後者についておさらいすると、ジョンソン政権は公民権法をみとめたのち、象徴的な意味合いの強かった FDR 政権下の社会保障法を実質化し (Medicare, Medicaid 制度の設立)、経済機会法のもとにつくられた経済機会室が、地域共同体アクション・エージェンシーを全国に設立し、職業訓練や成人教育、地域健康センター、シニアセンター、スモールビジネスへの低利貸付といった、さまざまなプログラムや施設を供給していった。

しかし、「ジョンソン政権は (中略) 都市の住民にとってよきものを、と考える福祉を拡大し、公共政策をつくり、公共住宅をつくり、ということをやったにもかかわらず」、「60 年代後半は、多くの都市で黒人を中心とした暴動が起こった (上野 2000)。貧困は一向になくならず、他方で財政赤字が膨らんでいったのである。

連邦政府主導の施策実施、その効果の低さと財政赤字の膨張は、多方面からの批判を生む。続くニクソン、フォード、レーガン政権が行ったのは、財政削減と同時に地域政府への権限委譲 (devolution) であった。連邦政府の出先機関を多数廃止して地域政府の意思決定に委ね、それを実質化するため、特定補助金から包括補助金へと変更したのである。

ジョンソン政権が掲げた「貧困との闘い」は、完全には解決できない長期化する問題との闘いに他ならず、ジョンソン政権後は、Handler (1994) が指摘するように、そうした問題の解決に関する権限委譲がなされたのだ。この「テクニック」によって中央政府は、保守派による税金の無駄遣いの糾弾や、地域政府や地域社会による中央集権・官僚制の非効率についての非難を、かわすことができる。しかしもちろん、地域政府への権限委譲がなされたからといって、決して貧困問題がたちまちに解決できるわけではないし、中央政府があらゆる権限を手放したわけでもない。中央政府は権限委譲によって新たな統制手段を手にしたのであり、地域政府と地域社会は新たなリスクと責任を引き受けることになった一然るに、中央政府はそうしたリスクと責任を「分権化」した一のだ。

---

<sup>123</sup> 同じ系に属するものとして、WtW (Welfare to Work) 批判があるが、紙幅の都合上、ここでは省略する。先行研究としては、福原編著 (2007)、埋橋編著 (2007) などを参照。

リスクと責任の「分権化」という点では、Amin, et. al. (2003) も同様の指摘をしている。これはイギリスを対象とした研究だが、アメリカにも当てはまる。つまり、社会的企業（や NPO などの non-governmental sector : 筆者注）は財政基盤が脆弱であることが多く、そうした組織がより良い質の公共サービスや雇用機会を提供できる保証はない。結果、利益を得るのは地域住民ではなく、リスクと責任を「分権化」する中央政府と地域政府である。

以上から、Handler も Amin, et al. も、普遍主義的福祉国家を強く支持する立ち位置から NPM 批判を行っていることが明らかである。これに対し、NPM の進展のありようを、Handler や Amin, et al. とは異なる立ち位置から見る見方もある。それは、貧困をはじめとする社会問題の解決を担う市民的な動向—第三セクター、NPO セクター、社会的企業など、その実態を表現する言葉はさまざま—として注目するものである<sup>124</sup>。

どちらの立ち位置による認識が妥当でどちらが間違っているということではない。両者はともにリアリティを捉えているのであって、どの側面を特に問題視あるいは評価したいかが違っているのである。普遍主義的福祉国家を強く支持する立ち位置からは、政府と非営利セクターとの権力関係、非営利セクター内での権力関係の実態が、大きく問題化されるだろう。たとえば、プライオリティを設定し、これに基づいてコントロール力を握っているのは結局のところ政府であり、それに沿う組織やプロジェクトしか陽が当たらないとか、ゲームのルールはより強力なプレイヤーによって設けられ、多くの組織の参加は周辺化されたものでしかない、といったことだ。こうした権力関係の実態と推移を記述し、なぜそうなっているのか、変化のチャンスはどこにあるのかといったことを明らかにするのは、極めて重要な作業である。

この点で本章の事例研究が、掘り下げ不足であることは率直に認めよう。より踏み込んだ分析をするならば、たとえば SCMW! に言及する第 4 節では、労働力投資委員会 (WIB) の参加メンバーである、ブラック・コミュニティや若者たちを代表する小規模 NPO の認識や見解を取り上げるべきである。WIB の「51%ルール (メンバーの過半数は経営者サイド)」が、こうした NPO らに対しどのように作用しているか。WIB を経由しない政策提言のルートはどの程度有効か。重要な解明課題である。だが、こうしたレベルでのデータの収集はできていない。これには別途、フィールド・リサーチが必要となる。

本章が描き出すのは、事例研究の対象である三つの労働力媒介機関が、サービス供給過程における具体的な活動内容と、マクロな法的・制度的環境との相互作用において直面する葛藤の中身についてである。それらは、① (連邦) 法や制度の前提にある職業訓練主義、② 緊密な募集・教育訓練・斡旋の制度を公教育システムとの連携で構築することの困難、③ 中小零細企業や地域コミュニティの利害をなかなか考慮に入れない産業政策、の 3 点であり、第 5 節で結論としてまとめる。

<sup>124</sup> たとえばコミュニティサポート研究所代表の斉藤明子は、「福祉における“小さな政府”志向には別の側面があると思う。それは『誰を助けるか?』について政府まかせにせず自分で決めたいという気持ちである。税金として納めてしまえば、政府が決めたプライオリティに従って予算が配分される。自分は高齢者を助けたいと思っても、政府はホームレスに予算を使おうとするかもしれない」(斉藤 2000) と述べる。

ところで、私たちの調査研究がベースとして依拠している Osterman, et al. (2001) は、不思議なほどに NPM 批判とは無縁のように見える。たとえば、「NPM の進展は、その過程で複雑な申請書類、会計、監視のシステムを条件として、第三セクターのサービス供給者に増大する官僚的な負担を従来以上に課した」のであり、「多くの組織が管理を改善し、質の水準を保障する必要性を受け入れ」ざるを得ない (Taylor, 2005)、といったことの持つ問題への言及は皆無で、実にあっさり「政府の役割の再鑄造」が、ニューディール型労使関係の下で労働組合が担っていた機能を回復するには必要だ、と指摘する。

彼らのプロ・レーバーな立ち位置を考えれば、目標達成と成果測定に焦点化する NPM の問題性に無自覚なはずがない。思うに彼らは、この問題性を重々わかった上で、また、研究という営みの持つ事後的な性質を考慮した上で、政府がなすべきことの大枠を提示する方が有益だと判断したのである。その上で述べる、政府がなすべきは、各地域のイノベーションを普及すべく、法的・制度的環境を整えることだ、と (Osterman, et al. 2001: Ch.6) <sup>125</sup>。

こうした考え方の背後には、二つの認識があると思う。第 1 に、良い実践・イノベーションは社会的・政治的な力を得る、という認識。「良い実践・イノベーション」と言うときの「良い」自体が社会的・政治的に構築されたものであり、したがってそこに問題が存在する、といった議論には踏み込まないのは、同書第 1 章の最後にあるように、「現場は頼りになるエネルギーと善意に溢れているので、私たちは楽観的」(p.25) だからだろう <sup>126</sup>。

第 2 に、中央政府が、現場が担うリスクをあらかじめ引き受け、責任を果たすことは可能なのか、それはどのような手続き・方法なのか、と問い返してみたときの、否定的な見通しである。政府・行政組織（地域政府よりは州政府、州政府よりは連邦政府）は、制定規則 (rule) に基づいて物事や事業を「管理 (administration)」するのには「向いている」かもしれない。しかし、それは現場を知らなくても「できてしまう」。他方で、現場の問題は解決に向かわない。

筆者はこのように考える。規則設定と管理では現場の問題は解決に向かわない <sup>127</sup> ことこそが問題なのだ。「結局政府は現場を知らない。一番よく知っているのは、その問題を一生懸命考えてなんとかしたい人たち」(柏木 1998 : 221) ならば、その人びとがどのような問題解決の仕組みを構築し実践しているのか、葛藤とどのように向き合っているのかを、具体的に解明することが必要だ。普遍主義的福祉国家を強く支持する立ち位置からの NPM 批判を機械的に当てはめたような、変奏曲の繰り返しではいけないのである。

<sup>125</sup> 具体的には、失業・健康保険と年金の改革、生涯学習に有利な税控除や助成金、労働法の改正、である。

<sup>126</sup> IAF 本部スタッフである Jonathan Lange 氏への面接インタビューでは、彼は Osterman の楽観主義に一定の留保を与えていた。「Paul (Osterman) は、我々 IAF にフォーリン・ラブだからね。でも我々には、労働組合の代替はできないよ」。

<sup>127</sup> 本章で「解決しない」ではなく「解決に向かわない」と表現しているのは、前者が「解決しない問題はない」という前提（解決主義）に立ちかねず、それは誤りだからである。生きることや働くことに関して「取り除けないリスクが存在する」(Joel Rogers 教授、2011 年 8 月 5 日の面接インタビューでの発言) ことを大前提にした場合、私たちは何をすればよいのか。何が可能なのか。それを探求しようというのが、本研究の試みなのである。

図表 3-1 Pastor, Leete, and Dresser (2003)による労働力媒介機関の分類

		雇用主との関係	
		弱い	強い
労働者との 関係	弱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ジョブ・バンク」のデータベース</li> <li>・「福祉から就労へ」プログラム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・派遣会社</li> <li>・契約に基づく訓練組織</li> <li>・日雇い労働の請負業者</li> </ul>
	強い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門職組織や会員組織 (professional and membership organizations)</li> <li>・コミュニティ・カレッジ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組合の仕事斡旋所</li> <li>・雇用主が参加する集中的なコミュニティ</li> <li>・メディアの労働組合</li> </ul>

出所：Pastor, Leete, and Dresser (2003 : 10)

注：「メディアの労働組合」とは、Christopherson (2001) が、豊富な社会的資本を業界内に形成することによって、労働者側と雇用主側双方にプラスの結果をもたらしていることを踏まえて例示に挙げられているものである。

#### イ．労働力媒介機関の多様性の整理

すでに第 1 項で述べたように本章は、労働力媒介機関の多様性を整理するにあたって、Pastor, Leete, and Dresser (2003) を出発点として援用する。彼らは、雇用主と労働者との関係の強弱によって 2×2 のマトリクスを提示した (図表 3-1)。

このマトリクスは認識上の (cognitive) ものだが、Pastor, Leete, and Dresser (2003) の価値判断としては、雇用主とも労働者とも関係の強い右下のセルが最も望ましく、両者とも弱い左上のセルが最も望ましくないものとなっている<sup>128</sup>。このマトリクスに、本章が分析する三つの事例を当てはめてみよう。すると、Pastor, Leete, and Dresser (2003) は、労使合同徒弟制訓練センター (NECA/IBEW の Warren Center)、中小零細企業の同友会的組織 (WIRE-Net)、政府の労働力媒介システムのエージェンシー (South Central Michigan Works!)、のいずれも、マトリクス中に例として挙げていないことがわかる。この事実は、労働力媒介機関の多様性を裏書きしていると言えよう。

さて、これら 3 事例を図表 3-1 に追加し (斜線太字)、図表 3-2 とした。それぞれの事例がなぜこのように位置づけられるのか。つまりこのマトリクスは、労働力媒介機関の、雇用主および労働者との関係の強弱は示しているが、関係の強弱のもとになっている関係の形式や質については語っていない<sup>129</sup>。それを説明していくのが、以下の分析である。

<sup>128</sup> 「強強」の例として挙げられている「雇用主が参加する集中的なコミュニティ」は、本報告書のケース記録に収録している WRTP (ウィスコンシン地域訓練パートナーシップ) であり、それは Pastor, Leete, and Dresser (2003) が取り上げている事例そのものでもある。

<sup>129</sup> もちろん Pastor, et al. (2003) の具体的な分析の諸章では、それがなされている。

図表 3-2 Pastor, Leete, and Dresser (2003) の労働力媒介機関の分類を用いた 3 事例の整理

		雇用主との関係	
		弱い	強い
労働者との関係	弱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ジョブ・バンク」のデータベース</li> <li>・「福祉から就労へ」プログラム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・派遣会社</li> <li>・契約に基づく訓練組織</li> <li>・日雇い労働の請負業者</li> <li>・中小零細企業団体 (<i>WIRE-Net</i>)</li> </ul>
	強い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門職組織や会員組織 (professional and membership organizations)</li> <li>・コミュニティ・カレッジ</li> <li>・公的労働力媒介システム (<i>South Central Michigan Works!</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組合の仕事斡旋所</li> <li>・雇用主が参加する集中的なコミュニティ</li> <li>・メディアの労働組合</li> <li>・労使合同徒弟制訓練システム (<i>NECA/IBEW-Warren Training Center</i>)</li> </ul>

出所：Pastor, Leete, and Dresser (2003 : 10) に筆者が追加

## 2. NECA/IBEW-Warren Training Center : 労使合同徒弟制訓練

はじめに、WIA (労働力投資法) のような公的訓練マネーを活用せず、「自腹で」行っている労使合同の徒弟制訓練の事例を取り上げる。NECA と IBEW は、1941 年に電気工の合同徒弟制訓練委員会 (JATC ; Joint Apprenticeship Training Committee) を設立、それ以来 70 年、全米各地の訓練センターで徒弟制訓練を行ってきた<sup>130</sup>。私たちが訪れたデトロイトから北に 20 キロほどの郊外にある Warren Training Center はその一つである。本節では、以下三つの問いを軸に分析を進めていく。

- ・ 労使合同徒弟制訓練のシステム全体はどのようなものか
- ・ 徒弟訓練生の募集と斡旋はどのようになされるのか
- ・ 訓練はどのように行われており、またカリキュラムはどのように開発されているのか

### (1) 労使合同徒弟制訓練のシステム

はじめに明確にしておく必要があるのは、「徒弟制『的な』訓練」と「徒弟制訓練」は別物だということである。「徒弟制『的な』訓練」は、密度の濃い OJT、つまり教授—学習の側面のみを指しており、徒弟制という契約の側面を問わない。これに対して「徒弟制訓練」は、賃金や付加給付など雇用の側面をも含めた契約である。この事例であれば、徒弟制訓練契約は労使関係の枠組み (団体交渉協約) に埋め込まれている<sup>131</sup>。日本では、たとえば密度の濃

<sup>130</sup> JATC は現職者訓練も実施している。本章では紙幅の都合上、省略する。

<sup>131</sup> したがって徒弟訓練生も労働組合員 (この場合 IBEW ローカル 51) となる。

い OJT を指して（たとえば、「日本版デュアル訓練」のように雇用契約ではない場合でも）、「徒弟制的な」という形容詞を用いることが多いので、「徒弟制『的な』訓練」と「徒弟制訓練」が混同されていることが少なくない。

第 1 章第 2 節“職業訓練・職業斡旋分野”で概説したように、アメリカの徒弟制訓練は全国徒弟制訓練法（National Apprenticeship Act of 1937）による規制を受けている。所管は連邦労働省雇用訓練局（ETA；Employment and Training Administration）であり、徒弟制訓練内容の最低基準だけではなく、徒弟の福利厚生全般や、募集・訓練・雇用における差別の禁止も問うものとなっている。NECA/IBEW の合同徒弟制訓練委員会（JATC）は、この ETA に登録している。そのため、さまざまなルールを守らなければならないが、徒弟制訓練供給機関として連邦政府に認証されていることで、民間学校としての信用度が増すというメリットを享受している。

JATC 全体の年間予算は近年、1 億 6,000～7,000 万ドルで推移している。訓練センターは全国に 285 ヶ所ある。全国組織は、資格のポータビリティが担保できるよう、コアカリキュラムを設定する。あとは各訓練センターがプラスオンする。地域によって、産業／職業構成が大きく異なっているからである。訓練センターの活動については、IBEW と NECA のそれぞれの支部が形成する役員会（3 人ずつ、計 6 人）が方針決定する。Warren Training Center の場合、IBEW はローカル 51、NECA はミシガン支部である。なお、Warren Training Center のスタッフは、ディレクターの Gary Polulak 氏の下に 6 人いる（図表 3-3）。Gary Polulak 氏を含めインストラクター全員が、（元）電気工であり、ローカル 51 の組合員である。つまり、IBEW の電気工には、教職もまたキャリアの一選択肢となっている<sup>132</sup>。

図表 3-3 の担当教科に示されるように、一人前（すなわち職人 journeyman）の電気工になるためには、さまざまなスキルを習得しなければならない。

図表 3-3 Warren Training Center のスタッフ（事務職を除く）

Gary Polulak	ディレクター	統括業務(徒弟訓練生の募集、カリキュラム開発、職業斡旋)
Tom Bowes	ディレクター補佐	光起電力装置、計測・制御装置、全国電気電力コード
Kathy Devlin	統括インストラクター	全国電気電力コード、電気工資格試験対策、火災警報器
David Hardy	インストラクター	テレコミュニケーション、ビクシー、シスコ、光ファイバー
Marty McLean	インストラクター	自動車制御、プログラム制御、ケーブル接合
Barry Brunke	インストラクター	火災警報器
Beau Burton	インストラクター	全国職業衛生安全法、全米火災予防協会職場安全基準

資料出所：NECA/IBEW のホームページ。

<sup>132</sup> Gary Polulak 氏は、Warren Training Center の 1976 年修了生である。経歴についてはケース記録を参照。

なお電気工と一口に言っても、その産業、必要スキルは多岐にわたる。室外で電線を張り巡らす配線工（室外系）なのか、室内の据付工なのか。同じ据付工でも商業施設なのか、住居なのか（室内系）。したがって前述したように、訓練内容は訓練センターで異なってくる。Warren Training Center は室内系である<sup>133</sup>。同じくデトロイトにある IBEW ローカル 17 は、室外系となっている。

ところで訓練生は、年間 400 ドルという徒弟制訓練費用を払う必要がない<sup>134</sup>。費用は、各訓練センターの信託基金から支出されている。この信託基金は、(団体交渉協約の一部として) 徒弟制訓練契約を締結した企業の、全ての職人 journeyman の給与から天引きして積み立てられている<sup>135</sup>。これはうまくいこと需給調整がなされるシステムである。景気が悪くなると労働需要が減少するので、徒弟制訓練者数したがって訓練費用も少なくなる。同時に、徒弟制訓練契約を締結する企業も減少するので、積み立てのため給与天引きされる職人の数も減る。Warren Training Center では現在、こうした職人数が 5,000 人、訓練生が 250 人となっており、財政的に問題のない水準である<sup>136</sup>。

## (2) 徒弟訓練生の募集と斡旋

### ア. 募集

Warren Training Center の訓練プログラムは、5 年コース（建設系電気工養成）と 3 年コース（据付工養成）がある。5 年コースでは、時給 13.68 ドルから始まり、修了したら 34.21 ドルになる。3 年コースでは、11.75 ドル→23.50 ドルだ。つまりそれぞれ、初任給の 40% と 50% からスタートする。もちろんこれに加えて、徒弟訓練生でも、各種の給付がつく<sup>137</sup>。

毎月の第一月曜日に、訓練申込書の提出を受け付けている。5 年コースは 1 回に 90~100 人の、3 年制コースは 50~60 人の申し込みがある。申込資格は、①高卒（あるいは GED（一般教育修了検定証）保有）、②18 歳以上、③高校の代数（ミシガン州の高校は代数が必修）で及第点をとっていること、の三つである。書類審査が通ったら、数週間以内に試験の案内が届く。面接と筆記試験（2 時間）、フィジカルテスト（50 ポンドの重さの物を持ち上げて運べるか等）に通ったら合格となる。以上の選考過程は約 3 カ月を要する。

選考は、相対評価ではなく絶対評価である。一定水準を超えたら全員合格となる。筆記試験の内容は、高校レベルの読解と代数である。「この国の学校教育は酷く、高卒とか高校の代数で及第点とかいっても、そのレベルはあまりにもバラバラなので、筆記試験が必要です」

<sup>133</sup> 現地調査で同席されたローカル 51 の代表者である Kenneth Briggs 氏によれば、ローカル 51 と団体交渉協約を締結した企業数は、かつて 218 あったが、1970 年代に徐々に下降して、レーガン政権期には 65 までに低下し壊滅的と言える水準となった。現在では 230 を超えるところまで回復したそうである。

<sup>134</sup> ただし、工具セットは自費で購入しなければならない。

<sup>135</sup> 訓練センターは現職者（つまり journeyman）訓練も行っており、その費用もこの信託基金から出される。

<sup>136</sup> 年間 1 人当たりの徒弟制訓練費用が 400 ドルなので、250 人だと 100,000 ドルである。これを 5,000 人で負担すると、1 人当たり年間 20 ドルとなる。

<sup>137</sup> デトロイトの電気工が現在得ている付加給付を時給換算すると 20 ドル程度である。内訳は、年金、各種保険、サブ・ペイ（失業保険の上乗せ的な給付）などとなっている。

(Briggs 氏)。代数のレベルは、加減乗除、一次関数、二次方程式、三角関数など<sup>138</sup>。電気工の仕事にはケーブル接合があるので、電気抵抗をはじめ物理学の基礎がわかっているなければならない。だから、二次方程式や三角関数の問題が解ける必要がある。

選考試験の合格者の全員が、すぐに訓練プログラムに入れるわけではない<sup>139</sup>。そのときの徒弟制訓練需要≒労働需要による。徒弟制訓練契約を結んだ企業が少なかったら減るし、多かったら増える。「労働市場が耐えうる以上の人数を、この訓練プログラムに入れたりもしない」(Polulak 氏)のである。その需給を調整するのがウェイティングリストの仕組みだ。合格者は、2年間はこのリストに載せられる。現在その数は200人となっており、Warren Training Centerとしては「十分な人数」である。

周知の通り、いずれの先進国でも、身体的にきつく汚れる建設業や製造業の仕事を嫌がる若者が増えている。成り手の減少に困ってはいないのだろうか。「最近の若者は、中学生や高校生を含めて、電気工は先行きのある職業だと思っていますか」と質問すると、

「ええ、思っていますよ。電気工は、賃金も付加給付もしっかりしているからね。やっぱりお金は大きいですよ。お金です。(中略)確かに、最近の子どもや若者は手を汚す仕事をしたがらないね。苦勞したがらない、でも、ボスにはなりたがる。うん、これは問題だね。でも我々には、人員募集に関して問題はありません」(Polulak 氏)

との答えが返ってきた。新規高卒者は10%程度であり、訓練生の典型的なプロフィールは、「平均年齢は26歳、高校を出たあとカレッジで数単位を履修し、それから非熟練労働・非正規労働を転々とし、ここに来る」(Briggs 氏)というものだという。Ostermanが1980年の著書で描いた、不安定な職を20代半ばまで前後の脈絡無しに続け<sup>140</sup>、ようやく行動や考え方が「大人」になった頃に、彼らのうち幸運な者は、縁故で大企業の工場にもぐりこませてもらえるという、大学非進学者を特徴づけるキャリア・パターンが、ここにも観察される一もともと近年では、大学非進学者に限られているわけではない。いずれにせよ高校卒業時点くらいでは、「いったん電気工になったら、より高度な現職者訓練を受けてステップアップもできるし、工科大学に行って電気技師になることも可能だし」(Polulak 氏)というような、さまざまに広がる行路(pathways)を展望することは難しく、単に「手を汚す」しんどい仕事にしが見えない若者が多いのだろう。

<sup>138</sup> 現地調査の際に先方から頂いた、*Applying and Qualifying for Apprenticeship in the Electrical Industry: Information for Applicants* という応募者向け小冊子(A5判35頁)には、筆記試験問題のサンプルが、数頁にわたって掲載されている。代数の最も易しい問題は、 $A=B+3$  ( $C=4$ ) という数式が与えられ、「 $B=5$ 、 $C=2$  なら、 $A$  はいくつか？」というレベルである。少し難度が上がると、 $a=1/2b-4$  という数式が与えられ、「 $a$  がマイナスになるのは  $b$  がどのような値をとるときか？」のような問題になる。

なおこの小冊子には、適性判断のための質問項目リストも付いている。

<sup>139</sup> 現地調査では、これから徒弟制プログラムに入る訓練生10人に、徒弟制契約書(indenture)を読ませ署名させている教室を見学した。

<sup>140</sup> Ostermanはこの時期を「アガキ・モガキ期(floundering period)」と命名している。

さて、待ち人数の 200 人は多いのか少ないのか。それは徒弟制訓練需要の多寡による。現在は適正規模であろうが、もっと需要が増えた場合は—Warren Training Center は、1,000 人の訓練需要を充たせるよう建てられたという—200 人では足りなくなろう。その場合、しかしだからといって合格水準を落とせば、質の悪化（端的には、ミシガン州の電気工免許法に基づく資格試験に受からない）を招く。それゆえ、待ち人数が現状として充分だからといって、訓練生の募集努力を怠るのはリスクیと言えよう。そこで Warren Training Center は、幅広いアウトリーチを続け続けている。具体的には、高校に出向いてガイダンスを行ったり、地域コミュニティのキャリアフェアで説明ブースを出したりしている<sup>141</sup>。それからまた Warren Training Center にて、訓練を受けようか迷っている人やいろいろ相談したい人のための、定期的な相談会を実施している。前述したように、NECA/IBEW の合同徒弟制訓練は、連邦労働省雇用訓練局（ETA）に登録された組織であり、徒弟訓練生の募集における差別の禁止という規則だけではなく、ダイバーシティと機会均等の実現に向けた積極的なアウトリーチというガイドラインにも従わねばならない<sup>142</sup>。

その結果、「徒弟訓練生 250 人のうち、アフリカ系アメリカ人は 30~40 人、女性は 6~8 人、26 歳超が 60%、といったところ」だそうだ。依然として、「ほとんどが白人男性」の状態となっている<sup>143</sup>。さらには、「デトロイト市内の住民は 20% もいない」（以上、この段落全て Polulak 氏）。やはり郊外の住民が圧倒的に多いのである。

なお、訓練生の修了率は 90% と非常に高い。その理由としては、以上に述べた選考と募集活動の綿密さが挙げられよう。

## イ. 斡旋

徒弟制訓練における職業斡旋の最大の特徴は、労働力の需給調整とそれに基づく職業訓練がなされた上での斡旋だということである。徒弟制訓練契約を締結する段階で、「出口」の数が確定し、それに必要なだけの訓練生の数が決定される。繰り返せば、「労働市場が耐えうる以上の人数を、この訓練プログラムに入れたりほしくない」（Polulak 氏）のである。

この特徴は、「コミュニティ・カレッジとは大きく異なっている」（Polulak 氏）。コミュニティ・カレッジもまた、労働力投資法によって、人びとの職業訓練と雇用に中心的な機能を果たす機関の一つとして位置づけられてはいるものの、雇用主との結びつきが弱く、NECA/IBEW の徒弟制訓練のような「出口」の確保はできない。さらにまた、全ての地域住

<sup>141</sup> その責任者は、統括インストラクターでもある Kathy Devlin だ（図表 3-3 参照）。彼女は溶接工であると同時に、学位を持つ電気技師であり、火災報知機の専門家である。火災報知機とミシガン州の電気工資格試験対策のクラスを持つだけでなく、アウトリーチもやっている。私たちが現地調査に訪れた日は、NAACP（全米有色者地位向上協会）のキャリアフェアに出向いていた。

<sup>142</sup> ディレクターの Polulak 氏が Warren Training Center で学んだ 1970 年代は、入学に知人の紹介が必要だったとのことである。つまり、特定の層のみに機会が開放されていたということだ。

<sup>143</sup> 私たちが訪れた時間帯に、合格者のためのオリエンテーションがちょうど行われていた。1 人の担当女性を囲むように弧の形に並べられた椅子に 8 人の男性（うち 4 人がアフリカ系アメリカ人）が座っており、質疑がなされていた。

民の学ぶ権利とニーズに応えるというその社会的使命から、コミュニティ・カレッジには選抜がない（open admission）。それゆえに、教育訓練の一定水準を保つことも困難になる。結果として、労働力需要に充分に応えられなくなる可能性も高まる。Pastor, Leete, and Dresser (2003) のマトリクス（図表 3-2）にあるように、コミュニティ・カレッジは、労働者との関係はある点で強いけれども、雇用主との関係、したがって斡旋機能は脆弱である（左下のセル）。これに対し NECA/IBEW の徒弟制訓練は、団体交渉協約の枠組みにおいてなされることで、労働者とも雇用主とも強い関係を保ち（右下のセル）、量的質的に効果的な斡旋を行えるのである。

### （3） 授業の形式・内容とカリキュラム開発

#### ア. 授業の形式・内容

前述したように、Warren Training Center の訓練プログラムは、5年コース（建設系電気工養成）と3年コース（据付工養成）がある。訓練の基本は、徒弟制契約企業での OJT である。一人前の電気工（つまり職人 journeyman）の指導の下、実際の仕事をとおして学ぶ。その期間はさまざまである。というのもその建設なり電気工事なりが完了すれば、仕事も終了となるので、徒弟訓練生は、期間限定的・臨時的な働き方を求められるためだ。

「Gary (Polulak 氏) は各徒弟訓練生に OJT の企業を割り当てるわけですが、それは1日から2〜3年とさまざまです。で、その OJT 雇用が終わったら、次の雇用主のところに行かせる、と。(中略) もちろん、臨時的なのは雇用であって、キャリアは長期にわたるのです。つまり我々は、スキル・知識・経験に基づいたキャリアを志向しています。単一の企業に雇われることを目指しているわけではないのです」(Briggs 氏)

他方、Warren Training Center での授業は、2週間に1日（8時間）である<sup>144</sup>。もちろん座学があり、宿題が出され、テストが行われる<sup>145</sup>。これと同時に、配線や据え付け、制御装置や火災報知機の操作など、巧みに間違いなくこなせるよう、たくさんの練習がなされる。そのため、さまざまなタイプの実習室が完備されている<sup>146</sup>。

OJT でのパフォーマンスについては週1回、報告書が Polulak 氏をはじめインストラクターに届けられる。評価項目は、狭義のスキル・知識のみならず、身だしなみ、勤務態度、チームワークの力などもあり、重視される。これは、Polulak 氏が卒業した 1976 年当時とは大き

<sup>144</sup> 授業日の賃金は出されない。

<sup>145</sup> Polulak 氏によれば、座学のための座学ではいけないという。「訓練生たちは、もちろん理論を学ばなければならぬ。私たちがやっているのは、理論を際立つように彫り出して (carve out)、実践とのつながりを彼らにわからせるということなんだ」。

<sup>146</sup> 私たちは施設内ツアーで、屋上の光起電力パネル（徒弟訓練生らが据え付けたもの）、火災報知機実習室、溶接実習室、クレーン運転・配線実習室などを見学した。

く異なるという。「35 年前と違っていまここで教えているのは、態度と行動 (attitude and behavior)」であり、「我々は 80 年代に、それを日本から学んだんです」。

「君たちは一生懸命働かなくてははいけない。昔は怠け者もいたよ。それは悪い態度なんだ。いまはそんなチンタラしている暇はない。我々が競争している世界経済ってのは、そういうもんだ。(中略) だから訓練生たちには最初、DVD を見せるんですよ。我々の言っている意味が分らないヤツもいるからね。生産的であるとはどういうことか。きちんとした身だしなみとは。お客さんに敬意をもって接するとは。人と意思疎通するとは。要するに、チームワークで働けるってことです。昔と違って、こうした点に割く時間が長くなってます。」(Polulak 氏)

つまり、電気工のスキル・知識というとき、それはソフト・スキルを含めた広義のスキルをも指している。では、こうした主張の意味合いは何か。「エンプロイヤビリティ」をとにかく上げようという話なのか。そうではない。「我々は、賃金の面では決して、低賃金労働者と競争できない。(中略) じゃあどうやってノン・ユニオンに対抗するのか。それにはスキルしかない。それには知識しかないのです」(Polulak 氏)。このように、広義のスキル・知識の習得は、ノン・ユニオンへの対抗戦略として、明確に位置づけられている。

## イ. カリキュラム開発

職業訓練の実施においては、選考方法や教え方だけではなく、カリキュラム開発も肝心である。当たり前だが、業界の労働需要の把握に失敗すると、カリキュラムはレリバンスを失う。そこで徒弟制訓練契約企業と IBEW ローカル 51 の代表者が集まる会議が月に 1 回され、カリキュラムについて議論がなされている。Warren Training Center からは Polulak 氏が出席する。産業動向・技術動向・労働需要動向は変化が激しく、常にアンテナを張り巡らし続けなければならない。もちろん、企業側の「言い分」だけを聞いていても上手くいかない。だから、「両方の話をよく聞いて、中立的でないといけない」。

このことは、Polulak 氏がメンバーである、Macomb/St. Clair County の労働力投資委員会 (WIB ; Workforce Investment Board)<sup>147</sup>でも当てはまる。この委員会には、労働者側といっても、労組以外の代表者もいる。たとえば、ある地域コミュニティの代表者は、前述したような、学区格差の大きい高校カリキュラムが、徒弟制訓練への機会の不平等をもたらし続けていると指摘した。そこで WIB は、この不利を埋めるべく「プレ徒弟制プログラム」を設け、そこで基礎数学や代数を学べるよう、資金を出すことになった<sup>148</sup>。Warren Training Center は、質の良い訓練生の選抜ができていけばよいというスタンスではおれないし、「プレ徒弟制プロ

<sup>147</sup> ミシガン州には 82 のカウンティがあり、WIB の数は 27 である。

<sup>148</sup> 現地インタビューに同席した、M-HRDI の Ron Wimple 氏の説明。

グラム」とのレリバンスも考慮したカリキュラム開発も、必要になる。

さて、現在の技術需要や労働需要はどのように動いているのだろうか。Polulak 氏によれば、デトロイトは依然として重厚長大産業での比重が高いながらも、近年はセキュリティ・システム（特に 9.11 後）、エネルギー・エフィシエンシー・ビル（「グリーン産業」を連邦政府が後押し）、それからヘルスケアの伸長が著しい。最後のヘルスケアは、高齢者の増加によって病院などが見守りシステムをはじめとする IT が必要になるためである。しかもこれら高齢者たちはベビーブーマー世代、言い換えれば労組世代であり、ヘルスケア業界・行政に対し圧力団体として政治力を発揮する。そのニーズにヘルスケア業界・行政が応えようとする中で、電気工の労働需要が増加するという好循環が生まれる。このように、「電気工の労働需要はポテンシャルがあるんです」。鉄鋼労働者などと比べれば、「我々は幸運です、我々は神に祝福されている」（Polulak 氏）のである。もちろんだからと言って、安穩とできるわけではない。変化の激しい産業動向・技術動向・労働需要動向を、遅れることなくカリキュラムに反映させなければならないからである。

#### （４） 本節のまとめ

以上確認してきたように、NECA/IBEW の合同徒弟制訓練は、募集・訓練（カリキュラム開発を含む）・斡旋が不可分の制度である。本項のまとめでは、この制度が成り立ち維持される諸条件について考察しておこう。それにはまず、労使間の協力的関係が不可欠となる。それは決して古くからあったわけではない。

「協力的関係というものを私が初めて学んだのは 80 年代、マツダの労組代表者たちからだったね。経営者側と交渉する彼らのやり方は、本当にとっても、相手に敬意を表するものだった。その頃の我々はそんなふうじゃなかった。すごく過激だったですからね。」（Polulak 氏）

「政治的には、労働運動の強さは 50 年代に発して、それは 60 年代を経て 70 年代に入ったところまで続きました。で、70 年代に入ると、我々はニクソン政権下で停滞した。ほとんどの人びとが『労組は強くなりすぎた』と考えたからだと思います。（中略）レーガン政権になって非常に大きく変わったのは、第三者（としての政府）が、労組に対する経営側の優位を強めたことです。それでもって我々労組は、下向きの螺旋をどんどん描いていくことになってしまった。」（Briggs 氏）

すなわち IBEW にとって 1980 年代は、一方で日系企業の労使協調を目の当たりにして驚愕し、他方で労組弱体化を前に焦燥に駆られた「ダブル・ショック」の時代だったのである。「我々労働組合は、もし生き残りたければ、もっと日本の労組の考え方をしなければならないと理解し始め」（Polulak 氏）、また、「新しい産業の発展を目指さなければならないと考え始

めた」(Briggs氏)という1990年代は、好機到来と言えた。なぜならそのうち8年間は民主党のクリントン政権で、好景気も続いたため、労使が歩み寄りやすいムードができたからである。たとえば連邦レベルでは、全国スキル・スタンダード法(National Skill Standard Act)として通称される1994年アメリカ教育法 Title Vが制定され、連邦政府、業界団体、労働組合、教育機関、権利擁護NPOなどから成る全国スキル・スタンダード委員会を設けるなど、いわば「総力戦」体制で、経済競争力を向上させる制度化を図ったのである<sup>149</sup>。

IBEW 自体は、こうした連邦／全国レベルではなく、ローカルレベルで、労使の歩み寄りに向けて働きかけを行った。

「労使をともに交渉のテーブルに着けられる中立的な第三者がいなければ、我々労組の復活はありえません。労組は活発に政治に関わっていますから、率直に言いまして、我々は我々の政治家にそうなってくれと迫ったのです。経営者側が彼らの政治家に迫ったのと同様に。政治家たちはみんな、『労使ともにテーブルに着け』ってやってくれました。(中略)それは州レベルか、市・郡レベルの政治家ですね。少なくとも南西ミシガン地域の。全国レベルでは、我々が望んだような助力は得られなかったもので。」  
(Briggs氏)

周知のとおりアメリカでは、地域レベルといえども政治家になるには、選挙につき込める莫大な資金力が必要である。そうした資金力を持つ候補者／政治家は、「そりゃあもう、ビジネスマンばかり」(Polulak氏)だし、「弁護士もそうだね」(Briggs氏)。彼らは反労組、あるいは少なくとも労組に対して消極的なのではないか。「ビジネスマンのみんながみんな、自分たちの利益だけ考えているわけではない」から、そこで「労働組合がやろうとしているのは、一般の人びとと同じものの見方・考え方をしているビジネスマン(出身の政治家)たちと連合すること」(Polulak氏)なのである。

IBEW/NECA がテーブルに着いたあとは、いかに交渉するかだ。Briggs氏によれば、労働組合がすべきなのは、経営者側の立場に立って、利益がどのようにして上がるか、その構造を理解した上で、労組はそれに協力できるし、する意志があると説得的に伝えることだ。そして利益増加の核に、教育訓練がある。したがって、「教育訓練の必要性に関しては、労使で議論はありません」(Polulak氏)。かくして労使合同徒弟制訓練は維持されるのである。

ただしここでは、電気工事・電機関連産業が持つ特性、その地理的固定性 geographic fixationの高さに留意しておかなければならない。これは、ヘルスケアと同じで、製造業のように現場の海外移転ができず、国内で熟練労働力—ソフト・スキルも含めた—の開発を進めざるを得ないことである。必要十分の熟練労働者を有していることが、企業の生き残りに直結して

<sup>149</sup> 山崎憲(2012)「第4章アメリカ」、『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査』、資料シリーズ No.102、労働政策研究・研修機構。

いる。このように、産業の地理的固定性の高さは、労使の協力的関係を、それが低い産業よりも相対的に大きく進める条件なのである<sup>150</sup>。

### 3. WIRE-Net : 中小零細企業の支援 NPO

それでは続いて WIRE-Net を見ていこう。私たちが訪れたクリーブランド市内の西地区の平屋の本部オフィスは、かつては自動車電子部品工場の事務所であった。現在でも敷地内では、2~3 の中小企業の工場が稼働しているものの、ほとんどが東ヨーロッパに移転してしまったという<sup>151</sup>。厳しいグローバル競争が続くなか、WIRE-Net はどのように中小零細企業を支援してきたのであろうか。以下四つの問いを軸に分析しよう。

- ・ WIRE-Net は、なぜ・どのようにして設立されたのか
- ・ WIRE-Net は、どのようなガバナンス構造・予算構造の下で、どのようにして中小零細企業を支援しているのだろうか
- ・ WIRE-Net は、なぜコミュニティ・カレッジよりも、技術高校への関与の方が強いのか
- ・ 中小零細企業では、キャリアラダーを構築できているのであろうか？ スキルに基づく横断的な地域労働市場は形成されているのだろうか

#### (1) WIRE-Net の設立経緯

WIRE-Net の所在するオハイオ州クリーブランド市は、実は大恐慌以来、財政破綻した最初の都市である。それは 1978 年のことで、民主党の市長デニス・クシニッチは退いた。翌年、共和党のジョージ・ボイノビッチ市長（現オハイオ州知事）が誕生する。その後、ボイノビッチを支持する大企業経営者を中心に、市の財政精査が行われ、600 項目にもわたる支出削減が実施された。1982 年には Cleveland Tomorrow という企業経営者の 501(c)(3) が結成され、クリーブランド市の再生へむけた組織的な活動が目指されることになった。以上の「成功物語」については、Henton, et al. (1997) がその概要を記している。日本でも加藤敏春氏が翻訳を出版し（『市民起業家』、1997 年）、多くの読者が手に取った。

しかしながら、同書が光を当てていないことがある。それは、こうした動きのなかで依然

<sup>150</sup> もちろんそうだとすると、IBEW の再生と戦略転換は瞠目に値しよう。過激で敵対的な物腰から協力的な姿勢へ。人間がみな必要とする尊厳を保障するだけの賃金と給付を引き出すために、電気工事請負業者の存続に直結している熟練労働力という資源と交換にする。それには綿密な戦略と実行力、そして忍耐力が不可欠だ。忍耐力というのは、「もうちょっとばかり金儲けをしたいからといって、財界の中心人物の真似をして、豊かな地域社会全体を壊すなんて——汚い言葉遣いをお許しいただきたい、そんなのは糞くらえってんだ！ 欲をかって地域社会を壊す。それは正しいことではない」（Polulak 氏）という強い感情を経営なるもの全般に対して抱きつつも、まずは「ビジネスに徹する」だけの、コントロール力のことである。

<sup>151</sup> WIRE-Net の President & CEO である John Colm 氏、現地インタビューでの発言。

として中小零細企業が喘ぎ続けたこと、同じクリーブランド市内でも、再開発が進んだ地域とそうでない地域とで格差が広がり続けたことだ。工場閉鎖が後を絶たず、打ち捨てられたままであったのは、市の西地区であった。そのためオハイオ州の民主党系シンクタンク Industrial States' Policy Center（現存せず）は1983年、この地区に三つのコミュニティ開発法人（CDC ; Community Development Corporation）<sup>152</sup>を立ち上げ、事態の打開を図ろうとした。これら三つの CDC が州と上記シンクタンクから資金を獲得して1986年に設立したのが、WIRE-Net だ<sup>153</sup>。西地区（Westside）における産業（Industrial）の維持（Retention）と拡張（Extension）に関するネットワーク、そこで WIRE-Net という名称なのである。

1988年のNPO法人化以来、President & CEOの地位にあるJohn Colm氏<sup>154</sup>は、上記の民主党系シンクタンクに勤めていたことが縁で、1986年の設立時にディレクターとして WIRE-Net に雇われる。「最初は小さな地区で、300社くらいの製造業者があって、一軒一軒、出向いて話をしに行ったよ」。「我々はラッキーだったね。というのも、会社を地域で存続させ発展させるという我々のアイデアに、地域コミュニティから幅広い支持を得ることができたからね」。John Colm氏は続けて次のように説明する。

「もし労働組合が、誰にとっても、とくに若者にとって最早意味ある存在ではなくなっているとしたら、誰が彼らを代弁するかね。一つそんなふうなことが、我々がやったことなんだ。（中略）我々が結成されたころは、クリーブランド市の三つか四つの地区でしか活動していなかった。いまは市全体の規模にまで大きくなったけどね。

で、当時は、より小さな規模の企業が、移転や廃業でなくなり続けていた。しかし、それに対して何も手が打たれていなかった。つまり中小零細企業は、全く声を持っていなかった。だから我々は彼らを組織化して、その声が聞き届けられるようにしたわけさ。最初に行ったことの一つは、新規雇用者を彼らのために見つけることで、我々はそれをチャンスだと考えたんだ」（Colm氏）

この発言では、二つの重要な指摘がなされている。一つめは前半（第1段落）にある。それは「労働組合が誰にとっても、とくに若者にとって最早意味を持たなくなっている」ということだ。これは、雇用が激減する中で、労組にとっては既存の組合員の雇用を守ることと解雇者への援助で精一杯で、若者は組織化の対象、手を差し伸べる対象にならない、ということの意味している。そうした状況下で、若者が就労できるとするならば、労働組合からすれば、従業員が少なすぎて労組化の魅力的な対象にはならない中小零細企業であったと考えて間違いではないだろう。

<sup>152</sup> Cubell Improvement, Detroit Shoreway, Stockyard Area Development Association, の三つ。

<sup>153</sup> 1980年よりクリーブランド市の市議会議員を務め続けている民主党のJay Westbrookがこれに奔走した。「彼は WIRE-Net のゴッドファーザー（創始者・主導者）だよ」と John Colm氏は言う。

<sup>154</sup> John Colm氏の経歴については、本研究・別冊のケース記録を参照。

二つめの重要ポイントは後半（第2段落）にある。中小零細企業は、労働組合だけではなく政治／行政からしても、大企業のように経済開発や都市再生に大きなインパクトをもたらさない、取るに足らないプレイヤーであった。中小零細企業のありようはどのようなものか。WIRE-Netが1988年にNPO法人化し、最初に会員となった5社のうちの一つ、サマーズ・ラバー・カンパニーを見てみよう。同社を挙げるのは、森岡孝二氏らが翻訳したD. K. Shipler著『ワーキング・プア アメリカの下層社会』（2004/2007）にインタビューが出ており、具体的なイメージがわかるからだ。同社は、従業員60人程度の、燃料パイプや備品の製造会社で、元麻薬中毒患者や元受刑者も雇用してきた。彼らは、車が故障したり家族の誰かが病気になったりして出勤できなくなっても、休むという連絡を会社に入れない。それは怠惰なためではなく、自分が必要とされている従業員、価値ある人間だという自愛・自尊心をそもそも持っていないためなのである（168-172頁）<sup>155</sup>。これは一例にすぎないが、労働組合からも政治／行政からも重視されない中小零細企業が、どのような存在であるのかの一端がうかがえよう。

社会的弱者としての労働者と、社会的弱者としての中小零細企業の双方が視野に入れられたとき、WIRE-Netはそれをチャンスとみなしたのである。

「我々は当時、『地元で雇用を（Hire Locally）』というプログラムをやっていました。今の名称は違いますが。低賃金層をターゲットに、彼らに職業訓練を実施して、他方で、身につけたそのスキルを必要としている企業を探して結びつける、と」

「組織化されていない中小零細企業は何百とあって、それはすごい経済的資産なんだ。彼らは組織化されていなかった。だから無視されていた。でも、互いに結びつけられれば、大きな価値が生じる。だから我々は、こうした企業を、我々が連携している技術高校のプログラムに<sup>156</sup>、我々がやっていることの全てに、関与させたんだ。それによって、びっくりするくらいの専門性、知識、関係が一ほら、例の社会資本ってやつだよーになって、社会問題の解決に結びつくわけだ」（Colm氏）

このようにWIRE-Netは、労働力媒介機関として出発した。ではどのようにしてWIRE-Netは拡大し、現在はどうのような機能を果たしているのだろうか。

<sup>155</sup> だからサマーズ社長は、責任を持つことになれていないこうした従業員にそのことを諄々と説き、車が故障しているなら誰かを迎えに行かせる。

<sup>156</sup> Max Hayes 高校とWIRE-Netの連携は1992年から（全面的な連携は1999年から）である。Colm氏は設立経緯を語るなかで、労働需要側と供給側の両方を結びつけるという労働力媒介機関の機能を、私たちの理解が進むよう、Max Hayes 高校との連携を持ち出して説明した。

## (2) WIRE-Net のガバナンス・予算と事業内容

### ア. ガバナンスと予算

役員会の下に、各種委員会と実行組織が置かれている。役員会のメンバーは、ビジネス、教育、高校関係者などで、毎年 5 人が選挙で選出、10 人までが役員会から指名される。役員会は隔月開催。各種委員会は年 3~4 回開催され、たとえば会員サービスを／財政を／教育訓練を／風車プロジェクトをどうするかを議論した上で、役員会に助言する。

役員会メンバーかつ実行組織のトップが John Colm 氏である。彼の下にフルタイムのスタッフが 22 人いる。組織は大きく 7 つの部署—財政、再開発、ファンドレイズ、フィールドサービス、ヘッドハンティング、風力発電、若者プログラム—に分かれている。フィールドサービスとは企業回りのことである。クリーブランド市を 6 地区に分け、担当者が出向く。「『調子はいかがですか？ 地域コミュニティについてどうお考えですか？ 御社の業績は伸びていますか？ 工作機購入の資金はどうされます？ 新規の借入は入り用ではありませんか？』と、こんなふうにして外回りの担当者は、企業さんたちが何に助力が必要なのか、掴むわけです」(Colm 氏)。担当者は 1 人平均 100 社ほどを受け持っており、これは WIRE-Net の会員企業に限られているわけではない。会員企業勧誘活動でもある。

現在の会員企業は約 300 社ほどだ。WIRE-Net が NPO 法人化した 1988 年はわずか 5 社であったから、十数年で飛躍的に伸びたことが分かる。業種でいえば、製造業が大多数をしめ、建設業や工事・修理業、製造部品の卸売・小売業などが続く。サービス業もある<sup>157</sup>。従業員規模でみると、その平均は 40 人ほどである。最も大きいのは、Arcelor Mittal クリーブランド工場の 1,400 人 (Arcelor Mittal はグローバル企業) くらいで、銀行や保険などの金融大手メンバーを除けば、これは例外的だ。会員企業は圧倒的に中小零細企業となっている。「我々の提供しているサービスは、25 人から 150 人といった規模の企業にとって最もレリバントではないかと思えますね」と Colm 氏は述べる。

次に予算を確認しよう。2001 年から 2010 年の Annual Report を参照すると<sup>158</sup>、だいたい 250 万~300 万ドルで推移している。図表 3-4 に示すように、収入の細目は年によってかなり変動がある。財団 20%弱~30%強、公的セクター (政府助成金) 30%強~60%弱、事業所得 2%~20%強、会費・寄付は 7%~10%台で、財団と政府助成金に多くを頼る構成となっている。Colm 氏は、財団からの助成金は 1 年物がほとんど、3 年物が取れたらラッキーという状況で、財政基盤は常に不安定で継続的なプログラムの実施が難しいと指摘する。なお年会費は、小規模企業で 140~150 ドル、大手になると 1,400 ドルを徴収している。

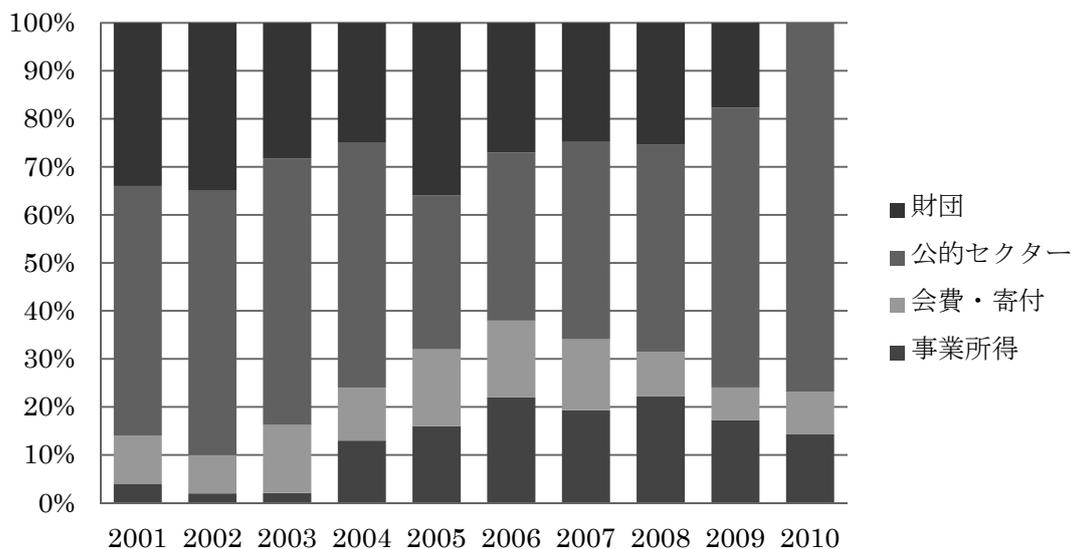
支出の構成比を見ると (図表 3-5)、2008 年開始の風力発電のサプライチェーン強化プロジェクト (GLWN ; Great Lakes Wind Network) 以前は、成人職業訓練と若者労働力開発が中

<sup>157</sup> 会員企業をあと 200 社増やすのが、当面の目標である。すぐ後に確認する予算状況からも明らかのように、WIRE-Net は会費収入の拡充を必要としている。

<sup>158</sup> WIRE-Net のホームページ。http://www.wire-net.org/

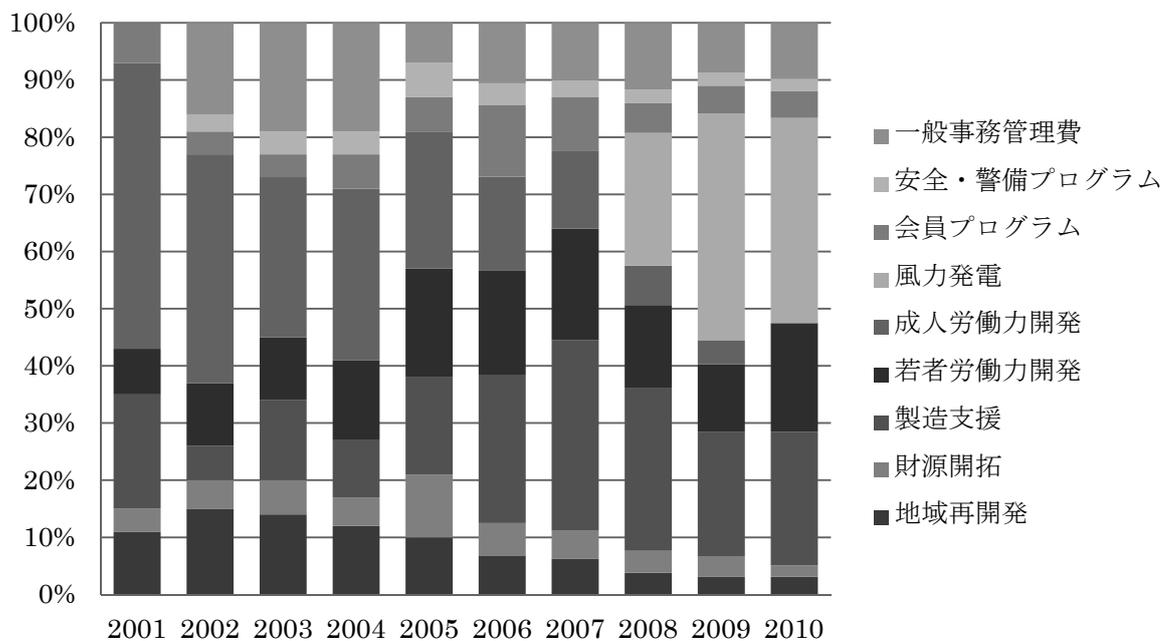
心だった。2008年以降は、GLWNが最大、これに会員企業の製造支援、若者労働力開発が続いている。このような変化が生じた理由を、収入構成の変化とあわせて、次のイ. 事業内容で説明しよう。

図表3-4 WIRE-Netの項目別・収入構成比の推移



注：2010年は、財団からの助成金は公的セクターに合算しての表示。  
出所：WIRE-Net Annual Report.

図表3-5 WIRE-Netの項目別・支出構成比の推移



注：2001年については、Annual Report に一般事務管理費は計上されていない。  
出所：WIRE-Net Annual Report.

## イ. 事業内容

2008 年の GLWN 開始前までは、成人労働力訓練と会員企業の製造支援が中心であったのは、WIRE-Net の設立経緯と密接に関連している。第 1 項の「Hire Locally」で確認したように WIRE-Net は、一方で、低賃金で働く近隣住民に技術訓練を供給し、他方で、熟練労働者の不足に悩む中小零細企業にマッチした労働者を紹介するプロジェクトを開始していた。こうした労働力開発プロジェクトにはもちろん費用がかかる。資金源は財団からの助成金と連邦からの助成金であった。

「最初、我々は、全国規模の財団から、何年か続けて助成金をもらってたんだよ。フィラデルフィアの Pew 慈善信託の、期間 4 年のやつと、ミシガン州のプリントにある CS Mott 財団、これも 4 年。両者とも、雇用、訓練、高校生プログラムに注力していたんだ。それから、連邦労働省からももらうことができた。4 年くらいかな、だからすごく重要な資金。でも、これら [Pew と Mott と連邦労働省の] 合計で、10 年ほどで閉じるしかなくなったんだ。

我々は、我々自身が訓練を提供しているわけではない。我々のやり方というのは、企業を集めて組織するというものなんだ。企業さんたちは、どんな訓練を欲しているのか、どんな労働者が必要か、我々に説明する。で、我々はコミュニティ・カレッジなどに働きかける。NASA と組んだこともあったよ。あそこは工作機械（の操作とプログラミングの）訓練をやっていたからね。

でも、我々自身は訓練を提供してはいないので、財団や政府の助成金は得にくくなったんだ。こうしたお金は、訓練供給機関、つまり実際に自前で訓練をやっているところに行くようになった。（中略）繰り返しになるけど、我々は媒介機関、間を取り持つ機関だからさ。まあしかし我々は、企業と一緒に、経済開発プログラムはずっと続けてきている。」（Colm 氏）

上記の経緯は、1998 年の労働力投資法（WIA）に見られるように、政府の（職業）教育訓練の供給機関をより重視する政策の方向と軌を一にしている。しかし Colm 氏は、この方向性に疑義を呈する。なぜなら、「公的セクターは、経営者が何を必要としているのか、それを本当につかむよう効果的なアプローチをしていないし、だからちゃんとなんか理解していない」からである。「経営者たちは、やってもらわなくちゃならない仕事が常に目の前にあるわけですよ。で、それに給料を払っているんだから」。したがって、彼らと非常に強い関係があり、そのニーズをよく理解している WIRE-Net のような機関ではなく、それが弱いコミュニティ・カレッジのような教育機関に、より多くの労働力開発マネーを注入するのでよいのか、というのである。

このように Colm 氏が、公的セクターの認識は問題だというとき、それは主に市・郡レベ

ルの政府を指している。WIRE-Net は行政に対してどのような働きかけをしているのか。

「はぁ～っ…企業の利害を代弁するために、我々はもっと効果的なアドボカシーをしなくてはならないんだが。私は郡議会に出かけて行って、『みなさんは票を失いつつあるんですよ』『それじゃあ票は集まりませんって』とか『これは是非とも聴いて頂かなくてはなりません』とか言うべきだね。それは我々の仕事の一部だとは思うけれど、一番難しいことだね、そうやって助成金を獲得できるようにするというのは。」

公的セクターの（職業）教育訓練に対する認識がなかなか変わろうとしないなかで、組織の事業は回していかなくてはならない。WIRE-Net が選択したのは、成人労働力開発から、資金の得やすい若者労働力開発と、（会員）企業の成長（売上拡大）を促進する経済開発に重心を移すことであった。

若者労働力開発の中心は、Max Hayes 高校プロジェクトである。この高校は、クリーブランド市西地区にある技術高校で、WIRE-Net は、座学と実習が密接に結びついたカリキュラムの開発に注力している。「この国の教育は酷いからねえ、やるべきことがたくさんあるよ。（中略）我々が活用しているモデルは、Max Hayes の生徒たちが、コンピテンシー・ベースの認定証 *certificates* を持って卒業できるようにする、というものです。その中身は、高校ではなくてその業界が決める。業界は『これができないと』っていうのを持っている。つまり、学校で何時間勉強したかではなくて、何ができるのか、ということ」。ここでもまた WIRE-Net は、企業と高校の間に立って調整業務を行っているわけだ。

クリントン政権以降とくに顕著なのが、知識社会には高度人材養成が不可欠だという主張に基づいた、高等教育進学促進である。“College For All” というスローガンが掲げられ、労働力開発の中核機関に、コミュニティ・カレッジが位置づけられた。こうした政策展開に全面的には乗ってはいない、中等教育機関との連携を重視する発想は、アメリカでは必ずしも少数派ではない<sup>159</sup>。

「我々全員が集まる年次集会に、スタンダード・プロダクツ社、『フォーチュン 500』に載っている、自動車のプラスチック部品を作っている企業、そこの CEO に講演をしてもらったことがあってね。彼は、企業と学校のパートナーシップの、それは熱心な推進者なんだ。企業は一つの学校と組んで、何年も一緒にやっていくべきだ、と。で、彼は我々に、クリーブランド高校とパートナーを組め、って熱心に勧めた。そうしたらウチ

<sup>159</sup> とはいえやはり、高等教育進学促進の風潮は根強い。これに反対してノースウェスタン大学（シカゴ）の社会学者 James Rosenbaum は 2001 年、*Beyond College for All* を著した。高卒で通用する良質な雇用は、中小企業を中心にたくさんあることを実証し、高校職業教育（職業斡旋を含む）の充実を主張している。

ただし難しいのは、そこに人種問題が絡むことだ。職業トラックの拡充は、高等教育進学の人種・エスニシティ格差を固定化・拡大するとして、地域の反対運動が生じることが少なくない（Fitzgerald, 2006）。

の役員会が『ジョン、やれ!』と。当時、ウチの近隣にあつて、まだパートナーのいない高校、という条件に合ったのが Max Hayes 高校だったわけ。(中略) というわけで(全面的な)連携は 1999 年から。」

形式だけではない、実質のともなった高校との連携は、その生徒募集にも尽力することを意味する。そこで WIRE-Net は、中学校にもアウトリーチをかけている。たとえば近年では、ものづくりに興味を持ってもらえるよう、CNC、CAD、溶接、建設などを体験するサマーキャンプを実施した。2008 年度の参加者は 50 人で、そのうち 9 人が Max Hayes 高校に進学した。「我々としては、もうちょっと多く来てほしいけど、募集と在籍はコントロールできないからね。我々にできるのは、子どもたちに影響を与えることだけだから」。この点は、前節の NECA/IBEW の事例で見た、徒弟制訓練の募集・教育訓練・斡旋の「三位一体」とは決定的に異なるところである。

Max Hayes 高校の「出口」はどうなっているか。卒業生のなかには、WIRE-Net の会員企業に就職する者も少なくないという。さらにそのあと、コミュニティ・カレッジに進学する者もいる。

Colm 氏の下にわずか 22 人の小さな実行組織では、教育機関への深い関与は、Max Hayes 高校 1 校で精一杯であろう。コミュニティ・カレッジとの連携はどうか。「我々はコミュニティ・カレッジとも一緒にやっているよ。(中略) しかし、ここのコミュニティ・カレッジ (Cuyahoga Community College)<sup>160</sup>とはいろいろ、すったもんだがあつてねえ。公共組織の巨大な官僚制。一緒にやっとうとすると、実にやっかいになることがある。彼らは、我々のような組織が、ああすべきこうすべきと言うのを好まないし」。高校であれば交渉事は、学区(すなわちその区の教育長)レベルであるのに対し、コミュニティ・カレッジとなると郡レベルになる。それが「公共組織の巨大な官僚制」という意味である。

しかしだからといって、コミュニティ・カレッジとはつき合わない、というわけにはいかない。Cuyahoga Community College は、Max Hayes 高校との連携も始めたことを考えれば、なおさらそうである。前節で述べたように、コミュニティ・カレッジには、全ての地域住民の学ぶ権利とニーズに応えるという社会的使命ゆえに選抜がない (open admission)。そこで入学生の資質向上を図るべく、高校改善に熱心にならざるを得ない。それは WIRE-Net にもプラスとなるだろう。かように、連携なるものは流動的である。相互の状況と利害が刻々と変化するからだ。

以上が、WIRE-Net が重心を移した事業の一つ、若者労働力開発の実際であった。続いていま一つの、(会員)企業の成長(売上拡大)を促進する経済開発について確認しよう。図表 3-5 の項目としては、「風力発電」「製造支援」として表わされているものである。両者は、

<sup>160</sup> オハイオ州では、全ての郡に一つずつコミュニティ・カレッジがある。この場合は Cuyahoga County。

新規産業分野が生む市場での開拓を支援するという点で共通している。風力発電は分野として大規模である——地理的にも、北東オハイオに限らず、北米規模のプロジェクトである——ため、独立させている。

風力発電分野は、クリーブランド市において、きわめて短期間に大規模化したプロジェクトである。クリーブランド財団の理事長兼 CEO である **Ronn Richard** が、クリーブランド市の経済再生に関する 2003 年の会議で、エリー湖の湖畔に風車を設置して、グリーン・エコノミーを成長させることを提案したとき、市のリーダーたちはまともに受け取らなかった。しかしクリーブランド財団は、**Green Energy Ohio** に助成金を出し、この組織は 2005 年 9 月から湖畔の風力測定を開始した。2008 年 1 月に結果を公表し、風力発電が経済再生に欠かせないことを主張した。この公表を受けて、クリーブランド市、**Cuyahoga** 郡、オハイオ州は支援に乗り出し、助成金や補助金を投入し始めたのである (Fitzgerald, 2010: 59-65)。

**GLWN** (**Great Lakes Wind Network**) は、以上のような産業開発政策のもと<sup>161</sup>、北米の風力発電分野で主導的な役割を果たすサプライチェーンを確固たるものにすべく、**WIRE-Net** が組織化を呼びかけて開始された。これには、アメリカ・エネルギー協会とカナダ・エネルギー協会からの支援協約をとりつけている。同時にまた、**Blue Green Alliance** (**BGA**) とも連携している。**BGA** は、本研究別冊のケース記録、労働組合と環境保護団体の連合組織である。こうした協働によって **GLWN** は、インディアナ州、イリノイ州、モンタナ州、ウェスト・バージニア州の製造業者に対しても、サプライチェーンのワークショップや分析・診断、支援サポートを提供している。2010 年 12 月までに **GLWN** は、254 社を一そのうち 109 社がオハイオ州に所在する一発電装置企業か一次下請業者のサプライヤーとして結びつけた。この分野では競争が激しく、マーケットシェアを伸ばす企業もあれば、失う企業もある<sup>162</sup>。

製造支援プログラムは、北東オハイオに所在する製造業者に対し、航空宇宙、バイオテクノロジー、医療装置・機器といった成長分野で、情報提供やオンライン・アセスメント、コンサルティングを実施し、講習会や交流会、産業フェアを開催している。製造支援プログラムもまた、その拡充いかんは風力発電と同様、政府の経済開発政策に負っている。現在クリーブランド市では、ダウタウン(エリー湖岸)の巨大な医療センター(**Cleveland Medical Mart**)建設が進行中である。それによって、バイオテクノロジーや医療装置・機器の製造業者にとっての需要がもたらされる。また、製造支援プログラムの直近の成果としては、250 社近くが参加した 2010 年の「新規市場」イベントによるものが挙げられる。このイベントには、GE 社の照明・家電部門と結びついたサプライヤー・フェアも設けられ、合計 300 万ドルに達する新規契約を、62 の製造業者が締結した。

<sup>161</sup> さらに、オバマ政権による **Stimulus Plan** の後押しもある。**Cuyahoga** 郡とクリーブランド市は 2009 年、**Stimulus** マネーを活用して、パイロット・プロジェクトやエリー湖岸一帯の整備を実施した (Fitzgerald, 2010: 62-63)。

<sup>162</sup> **WIRE-Net Annual Report 2010** より。以下二つのパラグラフについても同様。

### (3) 中小零細企業のキャリアラダー？

以上のように WIRE-Net は近年、Max Hayes 高校との企業・学校連携と、(会員) 中小零細企業の新規市場開拓を中心とした売上増大の支援<sup>163</sup>という 2 事業に焦点を当てている。では、こうした取り組みは労働者に何をもたらしているのでしょうか。キャリアラダーの構築と、それを上げることによって生じる賃金上昇の仕組みは、作られつつあるのだろうか。

「う～む、それは分らないなあ。つまり、複雑な問題だと思う。たくさんの企業が、インセンティブ・ベースの報酬システムを持っているよ。つまり、利益が出たらシェアしよう、という。だから、もし企業がもっと競争力をつけて利潤ももっと大きくなったら——まあ、それが起こるとはあんまり思えないけど。でも我々は、何年も企業と一緒にやってきて、本当に難しいことだけど、企業内部にキャリアラダーを構築するのに助力してきたんだ。まあ、それはインフォーマルな仕組みだけどね、ほら、小さな企業だから。

(中略) こうした変化を企業にもたらすには、膝詰めできめ細かにやっていく必要がある。でも、いまは失業率が高いから、企業はなかなか、そんな方向にはいかないね。人なんか簡単に見つかると思っているから。『どうしてあんたのこと(職業能力開発やキャリアラダー、賃金など)を気にかけなくちゃいけない？ ウチが気に入らないなら、どうぞ余所に行ってくれ。ほかの人を見つけるから』。こんな態度さ。そのくせ我々には、『ウチが必要としている能力を持っていて、ウチの言い値で喜んで働いてくれる人が見つからなくて本当に大変だ』って言うんだよ。」

ここには典型的な経営者の、個人主義的労働市場観が示されている。つまり労働市場においては、個(求人側)と個(求職者)が労働力の売買を行うものであり、労働力に付随する他の要素——職業能力開発やキャリアラダーなど——は関係がない、という見方だ。労働市場は所与であり、個(求人側)と個(求職者)はそこでプレーするだけだ。したがって、ゲームのルールやゲームを取り巻く社会的・制度的環境自体を変えるのは、誰か別の人の仕事である、と考えられている。不況で「買い手市場」であるために、この考え方がいっそう強められてしまっている。

だが WIRE-Net が言わんとしているのは、職業能力開発やキャリアラダーを考慮に入れ、労働市場を変えていくのは経営者側の仕事なのであって、誰か別の人の仕事ではないということである。もちろん、それは一企業の努力ではなく、共同的に実施しようというものだ。この共同の実施は、中小零細企業では内部労働市場の規模が限定されるという点でも意味を持つ。一企業内部ではなく、地域労働市場全体においてキャリアラダーが形成されることが重要となるからである。

<sup>163</sup> 売上増大の支援として、技術者や販売マネジャーのヘッドハンティングも行っている。この事業の規模は小さく、マッチングの成立は年 15～30 人程度である (Colm 氏談)。

#### (4) 本節のまとめ

本節では、中小零細企業支援かつ同友会的組織という特徴をもった労働力媒介機関の事例を検討してきた。1986年の設立時には活動範囲がわずか数地区であったのが、25年のあいだに市、州、全国へとその規模を発展させてきた WIRE-Net の活動には、驚くべきものがある(米国内の NPO の 95%は、5年以内につぶれている)。そのことと同時に気づくのは、この労働力媒介機関の規模、社会的・政治的認知、財政・事業力、活動範囲とその深さ、の関係である。

Colm 氏の発言にあったように、中小零細企業の雇用実践に真の変化をもたらすには、「膝詰めできめ細かに」対応する必要がある。一社一社に深く関与するなら、社数の限定かスタッフの拡充が必要になる。社数を限定すれば、広範なインパクトは期待できない。すると、行政や財団にはマイナーな存在に映り、多額の助成金獲得のチャンスは減る。そうすると、スタッフの拡充は困難になる。かといって、全米規模を目指す、一社一社への、真の変化をもたらすような関与は浅くなりがちだし、地域社会に密着した事業展開は希薄になる。この矛盾を Colm 氏は次のように表現する。「ローカルであると同時にナショナルである、これはどうやったら出来るのかね？ 興味深い難題だ」。

本章が取り上げる他の二つの労働力媒介機関は、こうした矛盾をかなりの程度免れているようである。SCMW! は州のシステムに組み込まれたエージェンシーであることによって、Warren Training Center は NECA/IBEW という全米組織が控えていることによって、である。それでは SCMW! の事例に進もう。

#### 4. South Central Michigan Works! : 公的労働力媒介システムのエージェンシー

South Central Michigan Works! については、以下四つの問いに答えるかたちで分析する。

- ・ Michigan Works! という公的労働力媒介システムのエージェンシーの全体的な仕組みは、どのような法律によって規定され、どのようなガバナンスと予算になっているのか？
- ・ 州内各地にある Michigan Works! の一つである South Central Michigan Works! (SCMW!) は、どのようにして事業公募を行っているか？
- ・ SCMW! の数値実績はどのようなものであるか？
- ・ なぜ SCMW! は、「まずもっての顧客は雇用主である」に方針転換 (2004 年) をしたのか？

##### (1) Michigan Works! の根拠法とガバナンス・予算

Michigan Works! はミシガン州政府系 (管轄は DELEG ; Department of Energy, Labor and

Economic Growth) の職業紹介・職業訓練の機構 system である<sup>164</sup>。州全体で 25 箇所、ワンストップセンターは 100 箇所ある。SCMW! の本部オフィスはジャクソン郡にある。直線距離でデトロイトの西 130km ほどに位置した、緑の広がる地域である。現代的なビルも幾つか建ってはいるが、金型製造の平屋工場や倉庫、とっくの昔に操業停止となったような工場(寂れた煙突)が、だだっ広い平野に点在しているような地域だ。

Michigan Works! が「ミシガン州政府系」であるというのは、州政府そのものが運営しているのではなく、その代理機関 agency という意味である。この agency は、個々の職業紹介・職業訓練サービスを、民間や NPO に委託する。SCMW! では、AFL-CIO 系の職業訓練 501(C)(3)である M-HRDI (第 2 章を参照)と、コミュニティ・カレッジ (Jackson Community College) が、現在の二大受託機関となっている。いまいちど Pastor, Leete, and Dresser (2003) のマトリクスに戻れば (図表 3-2)、これら二つの組織は、雇用主との関係は弱く、労働者との関係は強いという特徴を持つ。

主な根拠法は三つある(その概説は第 1 章第 2 節“職業訓練・職業斡旋分野”を参照のこと)。第 1 に、1933 年の連邦 Wagner=Payser 法であり、これは全国職業サービス制度を全米に設置することを規定している。第 2 に、1998 年の連邦労働力投資法 (WIA ; Workforce Investment Act) であり、ワンストップセンターの整備は州政府の責任であると規定している。WIA は、1978 年の Job Training Partnership Act (JTPA) に取って代わった法律である。さらに JTPA は、1973 年の Comprehensive Employment Training Act (CETA) に取って代わったものだ。かくして最新の根拠法は WIA となっているが、それ以前から公的な職業紹介・職業訓練機関は存在していた。Michigan Works!のシングル・ブランドを州全体で採用したのは、1998 年の WIA のときだ(これによって、州内のどこに行っても同じ仕組みの下でサービスを受けている/受けられるということが、利用者にとって分かりやすくなった)。SCMW! は、1973 年 CETA の翌年 1974 年に、Hillsdade, Jackson, Lenawee の 3 郡の合意によって設立された。最後に第 3 の根拠法は、1996 年の個人責任・就業機会調停法である。Michigan Works! は、この法に基づいて制度化された TANF (Temporary Assistance for Needy Family) の実施管理機関でもある。因みに、ミシガン州の TANF プログラムの名称は JET (Job, Education, and Training) となっている。

以上のように Michigan Works! は、複数の根拠法に基づく機構であり、そのガバナンスは、役員会 (WIB ; Workforce Investment Board) および公選官僚とのコンソーシアムをトップに抱き、その下に実行組織を置くという構成になっている。SCMW! の場合、役員会メンバーは 30 人で、WIA の規定によって、その過半数は経営サイドに属するものでなければならない。その業種は、保険や製造、ヘルスケアや小売・飲食 (マクドナルドも入っている) などさまざまだ。経営サイド以外のメンバーには労政担当者や教育区長、コミュニティ組織の代

<sup>164</sup> 日本で言えば、ハローワーク、(旧)雇用・能力開発機構、都道府県職業能力開発施設、といった組織が担っている諸機能が、一つに集まったような存在である、とえば分かりやすいかもしれない。もちろんすぐあとに述べるように、そのガバナンスは大きく異なっている。労働政策が学ぶべき重要ポイントだ。

表者など、さまざまである。SCMW! の実行組織はプレジデントを頂点に、執行統括者(COO)以下 13 人のフルタイム・スタッフを有する。なお、SCMW! は三つのワンストップセンターを有し、これらを含めるとスタッフは計 100 人ほどになる。各ワンストップセンターにはパートタイムのスタッフもいる。

年間予算は、2009/2010 Annual Report によれば、1914 万 779 ドルとなっている。最も大きいのが WIA 資金の 657 万 9967 ドルで (34.4%)、これにアメリカ復興再投資法 (ARRA) 資金の 411 万 449 ドル (21.5%)、貿易調整法 (TAA) 資金の 268 万 1226 ドル (14.0%)、TANF 資金の 154 万 536 ドル (8.0%) と続く。これら上位四つで 8 割弱に達しており、年間予算のほとんどが連邦および州政府からの資金だということがわかる<sup>165</sup>。こうした資金はパフォーマンススペースではなく、州の人口構成などを勘案して按分でおりにてくる。

支出については、前述した現在の二大受託機関と結びつけて説明するとわかりやすい。M-HRDI は、WIA による訓練および JET による訓練を受託しており、Jackson Community College は、Michigan Talent Bank (オンラインの求人広告) の運営と、求職者のジョブサーチ支援を受託している。資金は、Wagner=Payser 法の下、ミシガン州の予算から出ている。これらの他にも、ビジネス・ソリューション・サービス (採用、雇用管理、売上・生産性の向上など) や、刑務所出所者支援や復員兵支援といったサービスも、他の小さな受託機関によって提供されている。

## (2) SCMW! の事業公募と受託機関

以上のような事業の受託機関は、公募によって決定される。事業期間は、7 月 1 日を年度開始にして 3 年間だ。2009~2011 年のプログラム年度だと、公示が 2009 年 3 月 1 日、申込書の提出締め切りが 4 月 20 日である。この期間に説明会や相談会が開催される。審査は、役員会および公選官僚とのコンソーシアムによって行われる。

図表 3-6 SCMW! の 2009 プログラム年度における申請枠

雇用・再雇用 Employment and Re-employment	400,000
インテイクとアセスメント Intake and Assessment	750,000
ビジネス・ソリューション Business Solutions	200,000
キャリア・マネジメント Career Management	4,000,000
教育・訓練 Education/Training	3,000,000
(うち貿易調整法分 TAA-NAFTA)	[1,500,000]

※単位はドル、金額は概算額

出所：REQUEST FOR PROPOSAL PROGRAM YEAR 2009 (SCMW!提供)

<sup>165</sup> 財団からの資金もある。たとえば、21 世紀財団 (黒人コミュニティの開発がミッション、4.8%) やパーキンス財団 (若者と高等教育進学支援、3.8%) など。

2009～2011年のプログラム年度の場合、図表3-6に示すような申請枠で公募がなされた。最も金額が大きいのは「キャリア・マネジメント」の400万ドルで、これに「教育・訓練」300万ドルが続く。最少金額は「ビジネス・ソリューション」の20万ドルである。なお細く言えば、一つの申請枠に受託機関一つということではない。複数機関の受託を妨げるものではなく、また通常そうになっている。

事業期間は3年間だが、1年ごとに審査と監査がある。パフォーマンスは満足のいくレベルであるか、公正明大な資金管理・資金使途であるかがチェックされる。著しく成果が上がっていかつたり、不正使用があつたりすれば契約解除になる。

日本でもそうであるように、こうした公募への申請は大仕事である。要綱を読んで理解するだけでも時間がかかる。私たちは現地インタビューで、2009プログラム年度の公募要綱（*REQUEST for PROPOSAL (REP) Program Year 2009*）を頂いた。説明部分だけで、A4判35ページある。それほど大したことのないように思えるかもしれない。しかし、そのうちの20ページは、9ポイント・サイズで行間がみっちり詰まっている。

申請組織は、さまざまな書類の提出が要求される。事業での達成目標（在籍人数、幹旋者数、幹旋者の賃金）とその費用の記入（申請組織のスタッフ構成も含む）、事業計画の全体像の記述、審査担当者における利害関係者の有無（いたら名前を記入）…<sup>166</sup>。これらに加えて、事業の実行可能性に関わる質問群にも答えなければならない。たとえば「教育・訓練」枠で、一般成人向けの事業を申請するなら、「在籍者は1,200人以上、ということになっています。どのようにして、求職者をつかまえ、やる気を喚起し、教育・訓練に参加させますか？」をはじめとした五つの質問に対して、具体的に説得力のある説明が必要だ。

図表 3-7 SCMW! 管轄地区の「WIA 参加者属性ミニマム」(2009年)

属性	成人	解雇労働者	若年
女性	49.7	49.7	45.7
黒人	5.5	4.9	5.3
ヒスパニック	4.2	3.6	8.9
アメリカン・インディアン	0.4	0.4	0.3
アジア人	0.5	0.5	2.0
55-64歳層	7.0	5.0	
障がい者	11.0	5.0	10.0

出所：REQUEST FOR PROPOSAL PROGRAM YEAR 2009（SCMW!提供）

<sup>166</sup> さらに、教育・訓練など労働者サービス提供先の企業（や企業連合体）が労働組合化されている場合は、当該労働組合による書面での同意書を提出しなければならない（WIAの第181条）。なぜならその教育・訓練が、既存の団体交渉協約に抵触したり、非一貫的なものになったりする恐れがあるからである。

実は、この質問の含意は重たい。なぜなら WIA は、「教育・訓練」枠に限られないが）参加者の「属性ミニマム（characteristic minimum）」を設定し、これを満たすことを要求しているからだ（前述のように、WIA は各地の人口構成や失業率などを踏まえた算定式によって、各地域に資金を按分している）。SCMW! の管轄地区の場合、図表 3-7 のようになっている。中西部の、非大都市圏という地理的位置を反映していることが見て取れよう。そのなかで、若年ヒスパニックのミニマムが 8.9%と、高めであることが目につく。審査では、彼らとの結びつきが強く、実績のある団体かどうかがよく検討されるであろう。

このような、「属性ミニマム」というある種の「ノルマ」をどう評価すべきか。これについては本節のまとめで取り上げることにして、先に進もう。

### （3） SCMW! の数値実績

それでは続いて、SCMW! の数値実績を確認しよう。図表 3-8 に示すのは、2009 年度（2009 年 7 月 1 日～2010 年 6 月 30 日）のものである。

4 項目のうち最初は、福祉改革（Welfare to Work）の TANF プログラム（ミシガン州の名称は JET）の実績を示している。合計欄を見ると、職を得たのは在籍者の 23%にすぎないことが分かる。JET 対象者の 95%（3,444 人）は、世帯を同じくする扶養対象の未成年あり、となっている。これに対して世帯を同じくする扶養対象の未成年なしの者はわずか 67 人で、在籍者の就職率は 48%（32 人／67 人）と、同未成年ありの 22%（762 人／3,444 人）よりもずっと高い値を示している。家族責任（family responsibility）の重たさがうかがえる（恐らく「世帯を同じくする扶養対象の未成年あり」の多くはシングルマザーだろう）<sup>167</sup>。

二つめは労働力投資法（WIA）による訓練・斡旋プログラムである。合計欄を見ると、在籍者にしめる修了者の比率は 22.7%であるのに対し、同じく就職者の比率はわずか 8.7%になっている。属性別に注意してみると、（一般）成人と解雇労働者は、修了者比率は低いが、修了者にしめる就職者の比率は（ほぼ）100%である。これに対して若年層は、修了者比率は 6 割を超えているが、修了者にしめる就職者比率は 7.3%ときわめて低い。いずれにしても、講座やプログラムを修了することは易しいことではない。基礎学力が不足しているためにある一定の水準に達せないことや、家族責任を果たすため出席が困難であることが、理由にあるのだろう。

続いて三つめの貿易調整法による訓練・斡旋では、修了者比率は 11.8%、修了者にしめる就職者比率は 77.8%となっている。WIA の成人訓練と似たような傾向を示している。

最後に四つめは、ワンストップセンターの実績値である。「保護監察者再包摂イニシアチブ」とは、保護監察下に置かれた刑務所出所者への包括的サービスである。アクセスした者の 4 人に 3 人が、「寄り添い型サービス facilitated services」を受けているのが特徴的である。また

<sup>167</sup> TANF プログラムについて、このようにわずか 300 字程度で終わらせてよいわけがないが、本章の目的と本報告書の性質上、これにとどめる。ワークフェアに関する秀逸な研究としては、小林（2010）を参照。

ワンストップセンターは、求職者だけではなく、雇用主へのサービスも提供している。アクセス件数に対するコア・サービス件数、寄り添い型サービス件数、斡旋件数から、「まずもっての顧客は雇用主である」という方針に沿った努力がうかがえる。

SCMW! の実績値の全体を見て言えるのは、厳しい状況にある人びとに対するサービスを提供している現実がある、ということである。推測にすぎないが、基礎学力の不十分さや家族責任の重たさは、十分に考えられうる状況である。それと同時に、就職者の平均時給からは、良質な就業機会の乏しさも予想される。「能力・スキルが無いから低賃金の仕事にしか就けない」と簡単に決めつけてはいけない。実際に次節で確認するように、良質な就業機会の乏しさが、SCMW! の方針転換の原因なのである。

図表 3-8 SCMW! の 2009 年度実績 (2009/07/01-2010/06/30)

福祉改革: JET (Jobs, Education, and Training)

	在籍者	就職者	「90日以内」ゴール達成者	平均時給
世帯を同じくする扶養対象の未成年あり	3,444	762	354	\$8.36
世帯を同じくする扶養対象の未成年なし	67	32	16	\$8.46
TANF受給期限越えの者	66	41	n/a	\$9.38
食糧扶助受給者(扶養家族なし)	34	5	n/a	\$9.34
合計	3,611	840	370	\$8.88

労働力投資法: 成人、解雇労働者、若年層、全米新規グリーン産業、現職者訓練

	在籍者	修了者	就職者	平均時給
成人	1,244	106	106	\$12.76
解雇労働者	944	120	118	\$15.01
全米新規グリーン産業	142	19	1	\$17.34
若年層	756	466	34	\$7.83
現職者訓練	127	n/a	n/a	n/a
徒弟制訓練	14	n/a	14	n/a
合計	3,146	715	273	\$13.24

貿易調整法(TAA)に基づく訓練・斡旋

	在籍者	修了者	就職者	平均時給
合計	1,376	162	126	\$15.11

ワンストップ・サービスセンター

	アクセス件数	コア・サービス	寄り添い型サービス	仲介サービス
求職者	128,869	95,050	28,739	25,424
保護監察者再包摂イニシアチブ	298	270	223	149
対雇用主	633	14,360	765	391

出所: SCMW! 2009-2010 Annual Report より著者作成。

#### (4) SCMW! の方針転換：「まずもっての顧客は雇用主である」

##### ア. 方針転換の理由

私たちは SCMW! の現地調査に赴く準備として、WEB 検索を中心にたくさんの情報収集とその消化に努めたが、面接インタビューの場で初めて得た情報も少なくない。そのなかの一つに「SCMW! のまずもっての顧客は雇用主である、と過去に方針転換を行った」というものがある。訊けばそれは、2004 年の役員会決定によるものであり、雇用主への働きかけが肝心であると判断したためだそう。

もちろんこの方針転換以降も、求職者・解雇労働者などへの公共的な職業紹介と職業訓練の提供という点に変更はなく、現在に至っている。なぜなら根拠諸法のスキームが、労働需要側への働きかけとなっており、そのスキームに沿って資金も流れてくるからだ。しかしながら、それだけでは埒が明かない。当たり前だが、どれほど職業訓練の効果が上がったとしても、ディーセントかつ、少しずつ上がっていきけるキャリアのハシゴ(=キャリア・ラダー)が存在し、そうした仕事で雇用されなければ、食べていけない賃金での生活を余儀なくされるし、すぐまた失業・解雇となってしまうであろうからである。

相対的に安定した雇用が如何に少ないか。先方から頂いた資料のなかの、Michigan Career Outlook Through 2012 (Hillsdale-Jackson-Lenawee 版) を見てみよう。これは、A4 判・横向きで 3 段組み・両面刷りという小さなパンフレットで、五つのランキング表が掲載されている。順に、①最も需要が伸びる職業、②最も年間求人数の多い職業、③少なくとも学士号を必要とする、最も需要が伸びる職業、④少なくとも準学士号、技術訓練、職業経験を必要とする、最も伸びる職業、⑤少なくとも中程度の OJT を必要とする、最も伸びる職業、となっている。③④⑤は時給も掲載されているが、①②はそうではない。そのため、見やすさも考えてここでは、①②に学歴情報と時給情報を加えて提示しよう(図表 3-9)。

まず左表、これは最も需要が伸びると予測されている職業のリストだ。ここからわかることは二つある。第 1 に、15 の職業のうち四つが、少なくとも学士号が必要(★★★)であり、時給水準も相対的に高い。第 2 に、リストの半分はヘルスケアや福祉の職業がしめ、医療助手、社会福祉サービス助手、歯科助手など、中程度の OJT (★) あるいはそれ以下(在宅介護士と介助・家事援助者)で就けるものも少なくない。これらの職業はヘルスケアや福祉の中下位ジョブであり、時給水準は低く、11 ドルから 13 ドル程度だ。

続いて右表が示す求人数のランキングを見ると、左表と異なり、星印がずっと減っている。大半をしめるのは小売・飲食などのサービスジョブや、清掃員や倉庫係などの現業職で、通常はキャリアラダーが無い、あるいはその創出が難しいジョブである。労働需要の伸びが予測されることは、必ずしも(すぐさま)求人が出されることとは一致しない。労働需要の伸びが大きいであろう職業は、相対的に高い学歴の方に寄ってはいるものの、いままぐの労働需要すなわち求人は、その反対なのである。

図表 3-9 2012 年における SCMW! 管轄 3 郡の労働需要

最も需要が伸びる職業(%)				最も年間求人数の多い職業(件数)					
1	医療記録・医療情報技能士	★★	46.4	\$11.04	1	小売店員	187		
2	内科医助手	★★★	41.6	34.25	2	レジ係	152		
3	医療助手	★	40.9	10.99	3	ウェ이터、ウェイトレス	120		
4	自己啓発教育教師	★★	36.6	N.A.	4	ファーストフード含む飲食店員	93		
5	社会福祉サービス助手	★	34.7	11.24	5	正看護師	★★	88	\$20.93
6	在宅介護士		32.2		6	矯正局・刑務所係官	★	67	20.20
7	歯科衛生士	★★	29.9	26.63	7	清掃員(ビジネス、家庭)		66	
8	歯科助手	★	28.6	13.06	8	倉庫係、受発注担当者		59	
9	販売マネジャー	★★★	28.3	37.43	9	飲食店カウンター担当者		55	
10	ネットワーク/コンピュータシステム・アドミニストレーター	★★★	27.6	23.21	10	一般事務職		55	
11	薬剤師	★★★	27.0	37.00	11	大工	★	51	19.47
12	介助・家事援助者		26.6		12	卸売業・製造業の販売代行者	★	51	23.05
13	建設労働者	★	26.6	13.16	13	保育労働者		51	
14	顧客サービス代行者	★	25.6	15.28	14	チーム作業での組立工		50	
15	集金・債権回収業者		24.2		15	トラック・トレーラー運転手	★	47	17.21

★★★: 少なくとも学士号が必要 ★★: 少なくとも準学士号、技術訓練、職業経験が必要 ★: 少なくとも中程度のOJTが必要。この星印は、「少なくとも学士号を必要とする、最も需要が伸びる職業」「少なくとも準学士号、技術訓練、職業経験を必要とする、最も伸びる職業」「少なくとも中程度のOJTを必要とする、最も伸びる職業」という別の3つのリストを見て転記したもの(見やすさのため)である。

出所: Michigan Career Outlook Through 2012 (Hillsdale-Jackson-Lenawee 版)、SCMW!提供資料、より筆者作成

以上のように、SCMW! の管轄地域である Hillsdale、Jackson、Lenawee の 3 郡には、ディーセントかつキャリアラダーが存在するような雇用がとても少ない。したがってその創出に向けた雇用主への働きかけも、同時並行で行っていかなければならないのだ。そのため入手資料の一つである *BUSINESS SOLUTION* というパンフレットも真っ先に書かれているのは、「熟練した求職者を就職させる唯一の手段は、熟練労働需要を創出する健全で活気のある企業を後押しすることだと、それが我々の見解です」というアピールなのである。

#### イ. 雇用主への働きかけ: 「製造キャリア・アカデミー」の例

では、「熟練労働需要を創出する健全で活気のある企業を後押しする」とは具体的にはどのような支援なのであろうか。雇用主へのサービス提供を中心的に行っている、Business Solution Team の Steve Morris 氏<sup>168</sup>は、「製造キャリア・アカデミー (AMC ; Academy for Manufacturing Career)」を例に説明した。

「あれは 2003 年ですね、Jackson Community College が徒弟制訓練のクラスを全部やめてしまったんですよ。だから訓練の真っ最中だった徒弟訓練生は、Washtenaw か Lansing のコミュニティ・カレッジに転籍しなけりゃならなくなった。で、渦中の製造業者たちと我々で、『アカデミー』を設立して、2004 年から授業を開始しました。当時は 3 コー

<sup>168</sup> Steve Morris 氏は 30 年来の UAW の組合員で、2 箇所での支部長を務めた経験がある。

スだったけど、いまは6か7コースに増えました。全部で160人が在籍しています。それから近々最新のコース、上級溶接コースを作ります。」

Jackson Community College がなぜ徒弟制クラスを全廃したのか、その理由を尋ねる時間はなかったが、徒弟制訓練を受けていた学生にせよ、その訓練契約を結んでいた企業にせよ、そのダメージは非常に大きい。こうした訓練は、参加企業のすぐそば、徒弟訓練生の家のすぐそばでなければ上手くいかない。Jackson からだと Washtenaw は東に 80 キロ、Lansing は北に 60 キロと遠い。通学・通勤の時間コストは、効率的な訓練を妨げるし、訓練生たちの継続意欲にもマイナスの影響を及ぼす。だから Steve Morris 氏と製造業者らは、代替機関として近隣にアカデミーを設立することにしたのである。6 か 7 に増えたというコースは、どのように設置してきたのだろうか。

「我々がやってきていることの一つは、企業さんたちの話をよく聞いて、どんなスキル需要があるのかをきちんと理解した上でカリキュラムを作ることです。もちろんそれだけではなくて、その先のスキル需要を見定めることにも努めないと。たとえば僕は 2004 年に、これからの CNC (Computer Numerical Control) は、単なる操作 (オペレーション) だけじゃなくて、図面を読んでセットアップも自分でできる、そういうスキルが必要になる、と気がつきました。」

あくまでも、雇用主の意見・需要に基づいたコースやカリキュラムを開発することが肝心だ、ということである。しかし、それだけではない。「その先のスキル需要を見定める」技量も不可欠となる。なぜなら、その時点で雇用主が認識していないが、すぐに生じるであろうスキル需要もあるからだ。したがってたとえば、雇用主が、CNC のオペレーターが必要だと表明したとしても、〈図面を読んでセットアップも自分でできる方が、生産性が上がる、だからそういう訓練も行うカリキュラムにしませんか〉といったように、提案し受容してもらえれば、その相手企業の内部にキャリアラダーを創出することにつながる。

それにしても、雇用主へのこのような働きかけは、コミュニティ・カレッジにはできないのだろうか。WRTP 会長の Earl A. Buford 氏は、学校組織の財政構造に基づく性質がマイナスに作用する、と指摘する。「テクニカル・カレッジは事業を支援して、スキルを上げるために存在する一方で、学校であることに変わりがありません。彼らは法人であり建物を持つことで資金を得ます。それゆえ彼らは『我々の席 (学生定員) が必ず埋まるようにしよう』ということに、より関心があり… (中略) …『我々の企業が必要とし、我々の企業のために創りだすべきものを探そう』と」はなりにくい<sup>169</sup>。このことは、ウィスコンシン州だけでなく、

---

<sup>169</sup> 2010 年 11 月 11 日、Earl A. Buford 氏への面接インタビューでの発言。

ミシガン州のテクニカル・カレッジ、さらには職業訓練を実施しているコミュニティ・カレッジでも当てはまろう。

然るに、AMCのような職業訓練機関の財政構造はこれとは異なっている上に、「まずもつての顧客は雇用主」という方針を実行に移すのが使命であることから、次のような素早い行動も起こす。

「製造キャリア・アカデミーは、とてもユニークな存在ですよ。ミシガン州のテクニカル・カレッジ・システム（M-teck System）は、まあ正直に言いますと、金はたくさん持ってますが、深いレベルにまで降り立った訓練はやりません。でもアカデミーなら、『こういうカスタマイズされた訓練が要るんだよ』と言われれば、やりますからね。一つエピソードを紹介すると、僕がある金曜日の午前中、機械加工業者の工場を見学させてもらって、そのあと青焼き（機械設計図の複写）をもらって、午後にアカデミーの設計図インストラクターに渡したら、翌週の月曜日にはちゃんとカリキュラムの中に入っていて、その企業さん用にスタートする準備ができてましたから。こんなふうにバシッと需要に応える M-teck System やコミュニティ・カレッジなんて、見つけれないですよ。でもアカデミーには、そうした実績があるのです。」

以上、「まずもつての顧客は雇用主である」という方針に基づく、雇用主への働きかけを具体的に見てきた。しかし、これだけでは単なる「御用聞き」であろう。労働供給側への働きかけはどうなっているのか。

「仕事に就きたいっていうニーズがあれば、たとえばそれが、さっき言った溶接工だとすると、僕は M-HRDI まで足を運んで、そこで（WIA 資金などによる訓練）サービスを受けている人びとを引っ張ってきちゃう。そこにはもう直接に企業で働ける人や、溶接工プログラムに入れそうな人がいるだろうから。」

「M-HRDI まで足を運んで」といっても、SCMW! という同一組織のなかにある（繰り返せば、M-HRDI は事業受託機関の一つ）のだから話は早い。SCMW! が労働供給側と労働需要側の双方へのサービス部門を持っていることの効果は、このようにして現れるのである<sup>170</sup>。

もっともこれを過大評価してはならないだろう。雇用主への働きかけの成否は、スタッフがその業種／職種に通暁しているか否かに大きく左右され、Business Solution Team のスタッ

<sup>170</sup> 筆者が事例研究を行った大阪府豊中市でも、同様の戦略が取られていた。同市の労政部門は、就労困難者の生活・就労相談サービスと並行して、地域の中小零細企業を回って生産管理や労務管理、採用などの相談サービスも行ってきた。これらのスタッフは机を並べて仕事をしており、たとえば企業サービス担当者が企業から求人相談を受けたとき、「こないだの就労相談の A さん、どないや？」のような、素早いマッチングが可能になっている（筒井 2011）。

フは製造業関係者が中心で、しかも、わずか3人しかいないからである。それでは、スタッフの数とその通曉分野とを増やせばよいのか？——次項で論じるように、労働供給側への働きかけをスキームとする連邦マネーに大きく依存せざるをえない Michigan Works! の存立構造が、それを困難にしている。

#### (5) 本節のまとめ

以上のとおり第4節は、公的労働力媒介システムのエージェンシーとして、Michigan Works! (SCMW!) を事例に検討してきた。SCMW! は、労働力開発政策におけるある一つの葛藤を、きわめてはっきりと示している。

どれほど職業訓練の効果が上がったとしても、ディーセントかつキャリアラダーが存在し、そのような仕事で雇用されなければ元も子もないから、雇用主側にそうした働きかけを行うことが肝心である。それが2004年の、「まずもっての顧客は雇用主である」という SCMW! の方針転換であった。しかしながら SCMW! の予算は、WIA をはじめとした労働供給側への働きかけ（要は「何人就職させたか」が「成果」として問われる）をスキームとする連邦マネーに、8割以上と大きく依存しており、雇用主側への働きかけには、その資金はうまく使えない。ならばその資金を雇用主側が出すであろうか。不況の折り、あるいはまた中小零細企業であれば出せないだろうし、出すようにいざなうことは、「なぜ労働者の職業訓練には大量の公的資金が流れるのに、我々に対してはそうではないのか」という不満につながるから、それを避けたいとしても当然であろう（このような、労働力開発政策における「職業訓練主義」の問題点は、第3節で取り上げた WIRE-Net の John Colm 氏も指摘していた。公教育機関（コミュニティ・カレッジや高校を含む）の問題と絡めて本章の最終節（次節）で改めて論じたい）。

しかし他方で WIA は、少なくともその意図の上では社会正義（social justice）を達成しようと試みている。本節で確認したように WIA マネーは、各地の人口構成や失業率を勘案した計算式に基づいて案分されるものであり、労働供給側への働きかけについても、WIA が掲げる社会正義の達成につながるよう、細かい数値目標が定められていた。「属性ミニマム（characteristic minimum）」である。WIA プログラムへの参加者については、成人／障がい者／若者×性別／人種のマトリクスで構成される15のカテゴリーがあり、それぞれの最低パーセンテージが規定されていた。各地の Michigan Works! は、公募申込者にこれを課すのであり、属性ミニマムを充たすための活動方法も、審査対象とされるのである。

このような「ノルマ」を課す WIA は不要か。あるいは WIA は、こうした「ノルマ」を廃止すべきか。あるいはまた、雇用主への働きかけにも使いやすいスキームも別途用意すべきか。もし「ノルマ」が無くなれば、より雇われやすい人を訓練するという傾向が強められてしまうだろう。また、雇用主向けスキームでは、社会的正義の具現化を盛り込むことは、かなり難しいだろう。常に持ち出される「ビジネスは慈善ではない」の一言の前に、「属性ミニ

ママ」のようなやり方には、効果は期待できないだろう。

審査のハードルが極めて高く、応募の準備だけでもものすごく手間のかかる事業に手を上げようという団体は限られてくるだろう。労働政策研究・研修機構（2011：71）によれば、ジョージア州立ペリマター・カレッジ（Georgia Perimeter College<sup>171</sup>）の職員は、「WIA とは二度とつき合わなくていいと言われればありがたいくらいである…（中略）…企業や業界団体との契約訓練のほうが割りがよい」と、その面倒くささを表現している。しかし、

「WIA ファンドのプログラムを実施しないという選択肢は実際にはない。政治的な自殺に等しい。これらの仕事も人を助けるためのものであるから取り組まなければならない。つまり、もっと高いレベル、道徳的な面から考えてやるべきものである」

とも述べている。WIA によるプログラムは、「もっと高いレベル、道徳的な面から考えてやるべきもの」、つまり本章の表現では社会的正義に関わるものであることは、認識されている。しかし、莫大な「コスト」がかかるのでやりたくないのだ。では誰が行うのか。そう問うと、労働組合員に限らず、労働者の側に強く立ちうる組織——「企業外を重視する方向」の労働組織——がなければ厳しいことが明らかである。AFL-CIO をバックとする M-HRDI が、WIA 資金による訓練の受託機関であることは、このように読み込める。

## 5. 本章の結論

以上本章は、職業訓練と職業斡旋を担う労働力媒介機関（workforce intermediary）の多様性と葛藤を明らかにしてきた。事例研究の対象としたのは、労使合同の徒弟制訓練システム、中小零細企業支援かつ同友会的 NPO、公的労働力媒介システムのエージェンシー、であった。取り上げた事例は三つにすぎないが、労働力媒介機関の多様性の一端が確認されよう。すなわち、政府系代理機関、労使関係の枠組み、労組化の対象とはならないような中小零細企業の団体——いずれも、個別企業単位のビジネス・ユニオニズムの枠内での調整ではなく、産業単位 and/or 地域単位での労働力媒介機能を果たしているものであった。ただしその対象は多様である。ある一つの労働力媒介機関で、あらゆる対象を網羅することはできない。したがって、本報告書の第2章で指摘したように、「たとえモザイク模様であっても、複雑なピースを埋め込んで労働市場全体を網羅する」ことが不可欠となる。これを追求するならば、労働力媒介機関は自ずと多様性を増すであろう。

上記の追求には、少なくとも三つの難問が立ちはだかっている。①（連邦）法や制度の前

---

<sup>171</sup> アトランタ市の南東 20 キロあたりに所在する 2 年制のコミュニティ・カレッジ。

提にある職業訓練主義、②緊密な募集・教育訓練・斡旋の制度を公教育システムとの連携で構築することの困難、③中小零細企業や地域コミュニティの利害をなかなか考慮に入れない産業政策、である。これらがもたらす葛藤は、3事例の随所で確認された。

職業訓練主義とは、「教育訓練によって高い質の労働者を生み出せば、雇用状況は改善される」という信念である。これを体現している典型的な法は、労働力投資法（WIA）だ。労働需要側との緊密な連携を義務づけながらも、そのスキームは結局のところ「何人を訓練し就職させたか」を評価するものとなっている。連邦のみならず州や市・郡のレベルでも、労政担当部署は職業訓練主義をまぬかれていない。いずれにしても職業訓練主義は、教育訓練プロバイダーの重視へとつながり、より多くの資金がそこに注ぎ込まれることになる。だが、労働力媒介機関にとって不可欠なのは、労働需要側への手厚い働きかけを制度的に承認するスキームなのであって、それが欠けているがゆえに、**South Central Michigan Works!** も **WIRE-Net** も腐心しているのがあった。**SCMW!** の **Business Solution** の事業規模は非常に小さいし、**WIRE-Net** はそれ自身が教育訓練プロバイダーではないことも理由となって、地域の低賃金労働者に対する職業訓練プログラムへの、財団からの資金は継続されなかった。

労働需要側との緊密な結びつきという点、それだけではなく、募集・教育訓練・斡旋の緊密な制度という点で成功しているのは、**NECA/IBEW** の合同徒弟制訓練システムであった。では、他の労働力媒介機関もこれを真似たり応用したりすることはできるのか。それは部分的にしか可能ではないだろう。なぜなら合同徒弟制訓練システムの成功には、このシステムが労使協約の一部であり、かつ、連邦の **Apprenticeship Act** の下に築かれていることがあるからからだ。つまり、大もとのレベルで法的・制度的理念とスキームが異なる。だからこそ、**Osterman, et al. (2001)** は、大もとである「政府役割の再鑄造」を主張するのである。

第2の難問は、コミュニティ・カレッジをはじめとした公教育機関が、労働需要側の論理にしたがって柔軟かつ迅速に稼働することが難しいことである。政府が公教育機関を重要な教育訓練プロバイダーとして位置づける一方で、経済セクターからのより大きな相対的自律性 (**relative autonomy**) を有している。つまり公教育機関は、まずは「学生定員が充足するか」という論理で動く・動かざるを得ないし (**WRTP** の **Earl Buford** 氏の指摘)、教師は、教育訓練内容の決定に責任を持つ主体としてふるまう——それは教師のアイデンティティでもある。また他方で、進路選択・職業選択の自由、生徒・学生の主体性の尊重・育成という理念から、強烈的なプレースメントは避けられがちである。

これとは反対に、公教育セクターの外側ないし経済セクターの内側の機関であれば、「まずもっての顧客は経営者側である」「労働需要側主導のプログラムの実施」という論理に合意できるし、個人の自由や主体性よりも「賃金に見合うだけのことをせよ」と直截に言える。こうしたやり方を公教育システム内で実施するのであれば、経営者側の論理が部分的にせよ優越する、別建ての仕組みをつくることになる。その典型が、ドイツやオーストリアのデュアル訓練である。公教育システム自体が複線型なのだ。日本と同様に単線型のアメリカで別

建ての仕組みをつくとすると、たとえばジョージア州のテクニカル・カレッジ・システムに見るように、特定（諸）企業への就職を前提としたプログラムやコースの新規設置となる（労働政策研究・研修機構 2011）。

さて、経営者側への働きかけをより重視している労働力媒介機関からすれば、職業訓練主義の拭えない労働力開発政策にかわって期待が持てるのは、産業政策であろう。実際に連邦政府は、ARRA（アメリカ復興・再投資法）の制定に見られるように、グリーン・エコノミーの興隆を図るべく、巨額の投資を行ってきている。しかし、WIRE-Net の John Colm 氏が慨嘆するように、そうした政策の果実は、中小零細企業や彼らの利害を代弁する WIRE-Net のような組織のレベルにまではなかなかもたらされない。なぜなら州政府や市・郡政府が、より大きな「プレイヤー」を重視する傾向にあるからだ。また、中小零細企業の維持・存続の援助を含む雇用対策一括法案として連邦議会で 2011 年 9 月中旬に提出された American Jobs Act は、上院で共和党の反対に合い、分割審議の攻防が続いている。

これが第 3 の難問である。中小零細企業の労働力開発を助け、地域の低所得労働者・失業者に職業訓練を供給するという、「次世代労働組合」の機能をインフォーマルに果たしている WIRE-Net のような組織は、「たとえモザイク模様であっても、複雑なピースを埋め込んで労働市場全体を網羅する」にあたって、非常に重要な存在であろう。であるならば、その声をどのようにして聞き届けられるようにするのか。経営者たちは（労働）政治に巻き込まれることを忌避するため、経営に集中して経済的プレゼンスを高めるという戦略をとりがちだ。しかしそのためには、政治的・政策的後押しが必要なのだ。だとすれば、メゾ調整の再構築に向けて、中間支援組織が中小零細企業をどのように関与させていくのかがポイントとなる。今後の推移に注目するべきであろう。

## 参考文献

- Amin, A., Cameron, A., and Hudson, R. (2003) “The Alterity of the Social Economy”, Lashon, A., Lee, R. and Williams, C. C. eds., *Alternative Economic Spaces*, Sage Publication.
- Christopherson, Susan (2001) “Does Innovation Require Trust? Risk and Workforce Strategies in Media Work”, Department of City and Regional Planning, Cornell University.
- Fitzgerald, Joan (2006) *Moving Up in the New Economy: Career Ladders for the U.S. Workers*, ILR Press (Century Book Foundation).
- 筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳（2008）『キャリアラダーとは何か』、勁草書房。
- Fitzgerald, Joan (2010) *Emerald Cities: Urban Sustainability and Economic Development*, Oxford University Press.
- Handler, Joel (1994) *Down From Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*,

Princeton University Press.

Henton, Douglas, J. Melville, and K. Welsh (1997) *Grassroots Leaders for a New Economy*. 加藤敏春訳 (1997) 『市民起業家』、日本経済評論社。

Osterman, Paul (1980) *Getting Started: The Youth Labor Market*, MIT Press.

Osterman, Paul, T.A. Kochan, R.M. Locke, and M.J. Piore (2001) *Working in America: A Blue Print for the New Labor Market*, MIT Press. 伊藤健市・中川誠士・堀龍二訳 (2004) 『ワーキング・イン・アメリカー新しい労働市場と次世代型組合』、ミネルヴァ書房。

Pastor, Manuel, Laura Leete, and Laura Dresser (2003) *Economic Opportunity in a Volatile Economy: Understanding the Role of Labor Market Intermediaries in Two Regions*, Final Research Report to the Ford, Rockefeller, and Russell Sage Foundations.

Rosenbaum, James (2001) *Beyond College for All: Career Paths for the Forgotten Half*, Russell Sage Foundation.

Shipler, D. K. (2004) *The Working Poor; The Invisible America*. 森岡孝二・川人博・肥田美佐子訳 (2007) 『ワーキング・プア アメリカの下層社会』、岩波書店。

Taylor, Marilyn (2005) 「イギリスにおける社会民主主義と第三セクター」、山口二郎・宮本太郎・坪郷實編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』、ミネルヴァ書房。

福原宏幸編著 (2007) 『社会的排除／包摂と社会政策』、法律文化社。

柏木 宏 (1998) 「アメリカの労働運動と NPO : 労働者と市民の組織的連携による新たな運動」、財団法人国際労働財団編『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。

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. 66-129。

仲野 (菊池) 組子 (2006) 「社会が企業を変えるアメリカ合衆国の経験」、夏目啓二編著『21世紀の経営』、日本評論社。

労働政策研究・研修機構 (2011) 『雇用創出と人材育成 アメリカ・ジョージア州のヒアリング調査から』 (JILPT 資料シリーズ No.91)。

斉藤明子 (2000) 「アメリカの福祉 NPO」、山岸秀雄編『アメリカの NPO—日本社会へのメッセージ—』、第一書林。

筒井美紀 (2008) 「キャリアラダー戦略とは何か」 (訳者解説論文)、Joan Fitzgerald 著、筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳『キャリアラダーとは何か』、勁草書房。

筒井美紀 (2009) 「第IV部 解題」、本田由紀・筒井美紀編著『仕事と若者』、日本図書センター。

筒井美紀 (2011) 「基礎自治体による就労支援・求人開拓」、『フォーラム現代社会学』Vol.11、関西社会学会 (世界思想社)、特集論文、87-101 頁。

上野真城子 (2000) 「アメリカの市民社会と民主主義—シンクタンクの役割」、山岸秀雄編『ア

アメリカの NPO—日本社会へのメッセージ』、第一書林。  
埋橋孝文編著（2007）『ワークフェア—排除から包摂へ？—』、法律文化社。  
山崎憲（2012）「第 4 章アメリカ」、『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・  
EU に関する調査』、資料シリーズ No.102、労働政策研究・研修機構。