

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

第1節 問題の所在と本報告書の目的

はじめに：本報告書の特長

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

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

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

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

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

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

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

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

1 アメリカに関するステレオタイプな見方とその解除

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

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

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

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

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

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

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

2 労働力開発に関するステレオタイプな見方とその解除

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

さて、さらに本報告書は、コミュニティ・オーガナイズングという場合、地域コミュニティだけを意味しない⁶。効果的な労働力開発を実施するには、その担い手つまり労働力開発従事者が、自分たちの雇用や労働条件を守るために自分たちの職業コミュニティをオーガナイズングすることが重要だ。だから本報告書は、そうした組織である NAWDP⁷にも着眼するのである。

3 社会システムに関するステレオタイプな見方とその解除

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

⁶ 注2を参照。

⁷ 注1を参照

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

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

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

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

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

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

どがある。これらの組織は、政府やビジネス界に対していわば対峙的に存在する。

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

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

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

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

第2節 職業訓練・職業斡旋と福祉改革の歴史的概観

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

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

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

1 全国徒弟訓練法および全米スキルスタンダード

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 労働力投資法

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 個人責任・雇用機会調整法

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

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

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

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

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

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

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

4 中央（連邦）と地域（州やカウンティ）との分担関係

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

第 3 節 既存の経済社会システムへの異議申し立て

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

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

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

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

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

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

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

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

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

第4節 調査対象と本報告書の構成

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

にいたったのである（第1章）。

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

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

第5節 連邦労働省と連邦保健・人的サービス省

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

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