

第11章

アメリカにおける就労支援

－制度化研究と事例研究から得られる含意と論点－

法政大学 筒井 美紀

1 本稿の目的

私は2024年12月27日、日本都市センターの「総合就労支援研究会」の第5回研究会において、本稿と同題で報告を行った。その冒頭、報告「したいこと」を明確にすべく、対比的に「したいわけではないこと」を述べた。それは、日本でも参考になりそうだという視点からの、アメリカの就労支援（労働力開発）の政策と実践の紹介である。すなわち報告は、実践を第一義の関心としたプラクティカルな問題意識に直接的に応えることが目的ではなかった。その目的は本論文と同様に、①アメリカの研究者が自国の就労支援（労働力開発）の歴史をいかに捉えているか、②彼らが実践事例をいかなる理論的概念により理解しているか、を解説し、③私たちはこれらからいかなる含意を引き出し、どう引き受けるかという論点を提示することである。

つまり私は、アメリカにおいて長い年月をかけて蓄積されてきた就労支援（労働力開発）の政策と実践を、研究者がいかに「まなざして」いるのかを確認し、日本における研究認識をふり返るヒントにしたい。ここで「まなざし」という柔らかな和語は、研究潮流や分析枠組みや概念枠組みといった、何を問うべきか、問いをどう設定するか、それらに解を与える理路にはどのような特徴があるかといった、研究認識のありようを意味している。

これらの目的を果たすために本論文は、2つの文献を解説する。ひとつは目的①③に、いまひとつは②③に対応している。付言すると、私は「実践を第一義の関心としたプラクティカルな問題意識」を有していないわけでは決してない。その証拠に2つめの文献は、就労支援（労働力開発）実践を取り上げた論文であり、日本との共通点も見いだされ興味深い。以下でそれらを具体的に説明するが、私がより注目したいのは、事例研究の著者らが対象とした実践から

導出している理論的概念——つまり、いかなる研究のまなごしなのか——なのである。

ここまで「就労支援（労働力開発）」と併記してきた。日本で「就労支援」と呼び慣わされているものは、一般にアメリカでは「労働力開発（workforce development）」に相当するからである。労働力開発は、労働供給側のみならず労働需要側への働きかけをも含む。アメリカには「労働力開発専門職（workforce development professionals）」——日本風にいえば「就労支援員」——の団体があり（NAWDP¹）、多くの企業開拓員（job developer）も会員となっている。以下では簡潔さのため「就労支援」とだけ表記する。

本章で解説する 2 つの文献の概要を述べる。ひとつめは、Daniel Marschall が著した *Workforce Intermediary Partnerships: Key to Success in High-Performing Labor Markets* である²。これは 2021 年に Working for America Institute から刊行された。この組織は、「アメリカ労働総同盟・産業別組合会議（AFL-CIO）」関連の NPO であり、労働組合、雇用主、労働力媒介諸機関の連携に関する研究やアドヴォカシーを推進している³。同文献は、労働力媒介機関（WI：Workforce Intermediary、これについては後述。日本の就労支援機関に相当すると考えてよい）に関する 1990 年代からの文献 170 本をレビューしつつ、労働力媒介機関が漸進的に労働市場の制度的構造の中核となっていく歴史を描出している。つまり単なる好事例の紹介ではなく、就労支援の制度化研究なのである。かくして同文献は、制度学派ないし制度理論（institutionalism or

-
- 1 NAWDP：National Association of Workforce Development Professionals。
<https://www.nawdp.org/?> この組織の概要については筒井（2014, 2016）を参照。
 - 2 [Workforce Intermediary Partnerships: Key to Success in High-Performing Labor Markets | Working for America Institute](#)
 - 3 <https://www.workingforamerica.org>

institutional theory) に位置づけられる⁴。

実は、労働政策研究研修機構（2012）も、アメリカにおける就労支援の制度化の歴史を叙述している（序論、第1章、第2章）。私もこの調査研究（実査は2010-2011年）に参加し執筆した。いま、Marschall（2021）を踏まえたうえで再読すると、実査当時の私（たち）は、就労支援の制度化の歴史といっても、それに影響を与えた社会経済的諸条件と就労支援の法的・スキーム的側面とを、編年体的に辿って明確にするので精一杯で、就労支援の内在的論理の変化には理解が十分に届いていなかったように思う。それゆえ以下では、この不十分な点を展開するとともに、2014年に制定されたため労働政策研究研修機構（2012）では言及していない労働力革新・機会法（WIOA：Workforce Innovation and Opportunity Act, 2014）についても説明する。

いまひとつの文献は、Lowe et.al.（2018）の“Working in a new generation: Youth job creation and employer engagement in urban manufacturing”である。これは、*Investing America's Workforce, vol.2* の第19章として収録されている⁵。同文献は、シカゴ市内の貧困地区に所在する工業高校内に2005年に創られた、教

4 制度学派のリーディングスとしては Peters, B. G. and Jon Pierre eds. (2012) が参考になる。

5 <https://www.investinwork.org/-/media/CACB19E78B3B41D6838AFBA188D40ABD.ashx>

Lowe et. al. (2018) の母体となった論文は Lowe et.al. (2016) “Working in a new generation: Youth job creation and employer engagement in urban manufacturing,” と題したディスカッション・ペーパーである（下記 URL）。

<https://nicholalowe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/9703/2015/06/Lowe-et-al-APA-Paper-2016.pdf>

2018年論文は、2016年論文の序節を若干リライトし、実査（2014-15年）の後の変化（連邦から資金獲得、ほか公立2校にMCのプログラムを普及）を加えている。ただし、2016年論文のTable 1（単位取得や就職実績など）が省略されている。なおLowe et. al. (2018) は、Marschall (2021) でも言及されている（p.25）。

室学習と短期職場訓練を合わせたプログラムの、事例研究である。Manufacturing Connect (MC) という労働力媒介機関の、労働供給側・労働需要側双方への革新的な働きかけを描出したうえで、理論的概念を提示している。後述するように、私は「博愛的論理 (philanthropic logic)」という概念に特に注目している。なぜなら、アメリカにおける就労支援政策の理念は、戦後の長いスパンのなかで見ると、社会的不利層の救済という意味での労働供給側焦点型から、労働需要側先導型へと変化してきたと大きくは整理できるが、労働需要側先導型の就労支援が、求職者や従業員候補者の上澄みすくい (cream-off) に堕しないための、ひいては地域の経済開発に資するための、決定的に重要なエトスだと思うからである。

以下では、第 2 節で、「労働市場媒介機関 (LMI : Labor Market Intermediary)」と「労働力媒介機関 (WI : Workforce Intermediary)」というキー概念について、また、追加概念の必要性について説明する。続いて、「制度 (institution)」と「制度化 (institutionalization)」の意味を説明する。第 3 節では Marschall (2021) を、第 4 節では Lowe et.al. (2018) を解説する。最後に第 5 節では、私が出た含意を説明し論点を提示する。

2 概念の説明

(1) 「労働市場媒介機関 (LMI)」と「労働力媒介機関 (WI)」

「労働市場媒介機関 (LMI : Labor Market Intermediary)」と「労働力媒介機関 (WI : Workforce Intermediary)」は、Marschall (2021) による造語ではなく、以前から用いられてきた概念だが、同書で整理されているので、私の読込みも交えて本節で簡単に説明しておく。

労働供給側と労働需要側のあいだに入って調整する組織やその機

能は、「ブローカー」「仲立ち」「仲介」など様々に呼ばれている。分析を深めるために必要なのは、調整機能の質的相違を明示する概念である。労働供給側と労働需要側のあいだに入って調整する組織はすべて、労働市場媒介機関（LMI：Labor Market Intermediary）と呼べる。労働力媒介機関（WI：Workforce Intermediary）は、こうした広義のLMIの1つの特殊なタイプ（下位部分＝subset）であり、就労困難者支援と中小企業支援ひいては地域の経済開発をミッションとしている。そのためWIは、労働供給側のみならず、労働需要側が人的資源実践を変えていくように働きかけるという意図を有し実践する（op. cit., pp.7-12）。

Marschall（2021）は、WIを（広義の）LMIの部分集合としているから、WIはLMIの特徴も含んでいる。ところが、WIと（狭義の）LMIには大きな相違があることを強調し説明している。広義／狭義という形容詞に頼っているため十分に理路整然とした説明とはなっていないが、その対比自体はわかりやすい。語弊と単純化を承知でいえば、LMIは「御用聞き」に近い。有料職業紹介機関の典型的な活動を思い浮かべてみよう。これらの機関は、労働需要側の人材ニーズを聞き取り、それに合致した求職者を探す。候補者が見つかったら、その存在を労働需要側に伝達する。他方で、求職者（労働供給側）には、労働需要側の人材ニーズを伝達する。ここでは、労働需要側の人材ニーズと労働供給側のエンプロイアビリティは所与であり、労働需給双方に関する／に対する正確な情報伝達がマッチングの成功確率を高めるという暗黙の前提がある。

これに対して、WIにとっては労働需要側の人材ニーズも労働供給側のエンプロイアビリティも所与ではない。それらは認知（perception）の関数であるがゆえに可塑的だと捉え、それらに働きかけることで変容をもたらそうとする。つまり、労働力媒介機関が果たしている機能は、社会学者のラトゥールがいう「翻訳（translation）」

である。翻訳とは「たとえば、フランス語の単語から英語の単語へというような、あたかも両言語が独立したものであるかのようなある語彙から別の語彙への推移ではない。翻訳……は……考案〔こしらえ〕……など、元からある二つをある程度修正する、それまで存在しなかった連結の創造」(ラトゥール 1999=2007, p.230)を意味する。すなわち、労働力媒介機関は、単に人材ニーズやエンプロイアビリティに関する情報伝達をしているのではなく、「元からある二つ」、とりわけ企業側(の認知)を「ある程度修正する」ことで、「それまで存在しなかった」、就労困難者がより働きやすい職場を「創造」しようと試みているのである(筒井 2024)。

Marschall (2021) は、WI の例として、コミュニティ組織、教会など信仰関連(faith-based)組織、社会正義推進組織、ワーカーセンターなどを挙げている⁶。これら地域住民支援に歴史のある組織が、雇用問題に取り組むようになって WI になった事例が多々あるとともに(op. cit., p.27)、産業組織(地域の商工会議所など)も WI の機能を果たすようになってきたと述べている(op. cit., p.18)。

以上、労働市場媒介機関(LMI)と労働力媒介機関(WI)の意味を明らかにした。ただし1点だけ、追加概念の必要性を指摘しておきたい。「労働市場媒介機関」は「労働市場媒介機能」に、「労働力媒介機関」は「労働力媒介機能」に、つまり「機関」を「機能」とした概念も加えるべきである。つまり、Labor Market Intermediary (LM) と Labor Market Intermediary Function (LMIF)、Workforce Intermediary (WI) と Workforce Intermediary Function (WIF) という概念を用意する必要がある⁷。なぜなら、例えば

6 後述するように、こうした組織は「新しい組織(newly emerging institutions)」と呼ばれている。

7 Marschall (2021) では概念の揺らぎがある。intermediary を「媒介機関」を意味する名詞として用いて、labor market intermediaries としたり、形容詞的に「媒介の」として labor market intermediary organization としたり、「媒介」を

有料職業紹介「機関」も、通常果たしているのは主に「所与の」人材ニーズとエンプロイアビリティに関する情報伝達かもしれないが、労働力媒介的「機能」を果たすこともあるからである⁸。

(2) 「制度 (institution)」と「制度化 (institutionalization)」

本項では、制度学派の研究者や諸説を取り上げて「制度」や「制度化」の何たるかを説明はしない。そうではなく、これらの概念をより根本的に把握することを試みたい。

日本語を母語や生活言語とする者の多くは、institution という英単語を不可算名詞の抽象概念と捉えて、何気なく「制度」と訳している。では institute とどう違うのか。そう問えば、曖昧な理解のまま用いていることが自覚されよう。Oxford Advanced LEARNER'S Dictionary (7th edition) を引いてみよう。institution は、5つの意味のうち4つまでが可算名詞である。an institution ないし institutions なのだ。何らかの実体的存在なのであり、「制度体」と訳すほうがより正確であろう。

それはさておき、institution の1番目の意味はこうである——特定の目的をもった大きくて重要な組織(例えば大学や銀行)⁹。『ランダムハウス英和大辞典』は、この1番目の意味に「通例……その社会できわめて大切だと考えられている慣習や組織」であるとの解説を付している。ではなぜ、人びとが、ある組織や習慣をきわめて大切だと考えるのか。それはその組織や慣習が、社会生活を相対的

意味する intermediation を用いて labor market intermediation と表記したりしている箇所がある。この揺らぎを修正したいのである。

8 この点に関する経験的研究としては、藤井美音子 (2025) 「海外大学卒業を経た日本語学校留学生の就労プロセス—企業と求職者を変える「労働力媒介機能」の可能性—」(法政大学大学院キャリアデザイン学研究科、2024年度修士論文)を参照。

9 a large important organization that has a particular purpose, for example, a university or bank.

に安定させ機能させるからである。ならば、その社会できわめて大切だとは考えられていない組織は、an institution（制度（体））とは呼べない。次節で解説するように、アメリカにおいて労働力媒介機関（WI）が an institution とはまだ呼べない時期があった。

「制度化する（institutionalize）」という動詞は「制度（体）」の派生語である。だから「制度化される」とは、ある制度体（組織や慣習）がきわめて社会で大切だと考えられるようになり、社会に据え付けられ、相対的に安定して存続するようになることをいう。制度的構造化、といってもよい。

したがって、労働力媒介機関が制度化されてきたことは、次のような意味である。すなわち、「新しい組織」などによる労働力媒介実践が漸進的に蓄積され、中小企業の人手不足が解消されたとか、生産性が向上した、就労困難者の定着率が改善されたといった効果が生まれるにつれ、人びとが「労働力媒介機関は我が国の労働市場においてきわめて大切だ」と考えるようになり、労働力媒介機関が労働市場に欠かせない存在として定着してきた、そのような歴史のことである。

3 Marschall (2021) 『労働力媒介機関の連携：高パフォーマンス労働市場への成功のカギ』

第 1 節で述べたように Marschall (2021) は、就労支援の制度化研究である。「〇〇化」は変化を表すから、これは時間的・歴史的概念である。したがって、制度化を描き出すには、ある時点からある時点までの時期を設定し、それを区分する必要がある。同文献もこれを行っている。同文献の歴史的叙述に基づき、私が要点を絞って作成した年表が表 1 である。

表 1 Marschall (2021) による歴史的整理 (年表は筒井作成)

時期区分	Pre-WWII Period (第二次世界大戦前)	Post-WWII Period (第二次世界大戦後)	Transitional Period (移行期、1980s-1990s)	Modern Period (2000年代-現在)
a. 企業の雇用実践と労使関係	長期雇用・内部労働市場を前提とした労使関係 =そのような制度的構造		外部労働市場への依存上昇、雇用・労使関係の不安定化、従業員への訓練投資減少(制度的着地点不明)	労働市場の構造においてWIが中心的役割を担うという制度化の漸進的進行(WICIOの形成)
b. 就労困難者向け労働市場政策	◆F.D. ルーズベルト政権 「ニューディール」政策 ・ワグナー・ペイザー法(1933):公共職業紹介所、雇用ホール ・緊急救済支出法(1935):失業者や未就職者対象	◆L.B. ジョンソン政権 「偉大な社会」政策 ◆ニクソン政権 ・総合雇用訓練法(1973):長期失業者や低賃金労働者対象 貧困層向け職業訓練→ステイグマ→企業は雇用せず	◆レーガン政権 ・自助・民活、政府支出大幅削減・職業訓練パートナーシップ法(1982):青少年と若者も対象に ◆クリントン政権 ・労働力投資法(WIA、1998):職業斡旋と職業訓練の統合法。政労使+地域諸組織で連携を	◆オバマ政権 労働力革新・機会法(WIOA、2014):WIA改正。
c. 「新しい組織」等によるWI実践			ステイグマなき就労困難者支援、どうしたら?という模索→如何に雇用主を関与させるか?	WI実践の漸進的な蓄積

※ Marschall (2021) の記述を元に筆者作成。

Marschall (2021) は、第二次世界大戦前から現在までを対象とし、4つの時期に区分している。順に、戦前期 (pre-WWII period)、戦後期 (post-WWII period)、移行期 (transitional period)、現代 (modern period)、である。

それぞれの時期の何を見るのか。a. 企業の雇用実践と労使関係、b. 就労困難者向けの労働市場政策、c. 「新しい組織」などによる労働力媒介実践、の3つである (a, b, c は説明の便宜上、私が付したものである)。a には労働者側 (労働組合) と使用者側、b には政府が登場している。つまり a と b で「政労使」の行為や関係性をカバーしている。しかし、見逃してはならないことがある。それが c の「新しい組織」(Osterman, Kochan, Locke and Piore, 2001) などであり、それらによる労働力媒介実践である。つまり、a と b は「労使」ないし「政労使」という伝統的な分析枠組みによる捉え方だが、労働市場の歴史的変化 (就労支援の制度化) を捉えるには、それだけでは不十分だという考え方を反映している。すなわちこの

研究は、制度学派における制度経済学 (institutional economics) の潮流に位置づく¹⁰。

表 1 を説明していく。戦前期から戦後期にかけては、技術革新・産業化と (戦後の) 高度経済成長のなかで、長期雇用・内部労働市場を前提とした労使関係が——そのような制度的構造が——形成されていった。この形成を促した政権を挙げよう。戦前期に関しては F.D. ルーズベルト政権、戦後期に関しては L.B. ジョンソン政権における「偉大な社会」政策、それに続くニクソン政権である。前者は「ニューディール」政策であり、職業斡旋と職業訓練への連邦政府の関与開始 (公共職業紹介所の設置など) である。後者においては公民権運動の興隆を踏まえて低賃金層・社会的不利層向け職業訓練が拡充された。ところが、崇高な理念に基づくこの政策は、職業訓練受講者のステイグマ化をもたらし、企業はそうした人びとの雇用に二の足を踏んだ (op. cit., p.15)。

低賃金層・社会的不利層向け労働市場政策が奏功しないまま、アメリカは 1980 年代に突入する。「移行期」の始まりである。雇用においては、外部労働市場への依存上昇、雇用・労使関係の不安定化、従業員への訓練投資減少が進んだ。他方で新自由主義のレーガン政権は規制緩和・自助・民活による強いアメリカを目指し、政府支出を大幅に削減した。同時に、ニクソン政権期の「総合雇用訓練法」改正による「職業訓練パートナーシップ法」が制定され、未熟な青年・若者向け訓練も追加された。

1990 年代後半になるとクリントン政権下において、労働力投資法 (WIA: Workforce Investment Act, 1998) が制定された。同法は、職業斡旋と職業訓練を統合し、地域の主導性を重視した法である。州及びそのサブ単位である地区 (local) において、政労使

10 制度 (学派) 経済学に関する解説としては、山崎 (2023) を参照。

と地域諸組織で構成する労働力投資委員会（WIB：Workforce Investment Board）を設置し、その主導による地域労働市場の活性化を目的とした枠組み法である。州及び地区の WIB は使用者が過半数をしめねばならない。WIA プログラムは、一般成人向け、離職者受け、青年・若者向けの 3 カテゴリーを用意する必要がある。なお、具体的な政策立案と執行はそれぞれの WIB に任せられている¹¹。つまり WIA は、あからさまな新自由主義路線ではないが、「福祉から労働へ」の哲学を体現している。同法は、（連邦）規制・規定を最小限にして州と地域に権限移譲し、社会的保護の色彩も弱めた労働市場法政策なのである¹²。

WIB の構成メンバーである地域諸組織には、地域住民の生活支援・就労支援に歴史のある組織も少なくない。そうした諸組織のなかには、ジョンソン政権やニクソン政権時代から貧困層向け職業訓練に従事し、職業訓練受講者のスティグマ化とそれゆえの就労の不成功を経験しているところもある。では、「スティグマなき就労困難者支援」は如何にすれば可能か。その解決方法は、こうした諸組織の試行錯誤のなかから出始めていた（*op. cit.*, p.16）。それは、労働需要側にも働きかけることである。

この発想はひとつの革新だが、2 点留意が必要であると私は思う。第 1、この発想は突然思いつかれたものではない。（少なくとも）ジョンソン政権やニクソン政権時代からの職業訓練の取組みとその不成功が「前史」としてあってこそその革新なのである。第 2、ただし、クリントン政権期において労働力媒介機関はまだ、「制度化されている」とは呼べなかった。つまり、それらが社会できわめて大切だと考えられ始めていたにしても、相対的に安定して存続するようになっていた（制度的構造化がなされた）わけではなかった。それゆ

11 WIB には、州や郡や市などの政策担当者もメンバーとして参加している。

12 このパラグラフは、筒井・山崎（2012）、久本（2014）に基づく。

えこの時期を Marschall (2021) は「移行期」と呼ぶのである。

「現代 (modern period)」における重要な法政策は、労働力投資法改正による、労働力革新・機会法 (WIOA: Workforce Innovation and Opportunity Act, 2014) の制定である。この新法は、「労働力投資法で実施していた連邦労働省による 33 の職業訓練プログラムの再承認が中心だが、改正の柱となったのは、職業訓練・斡旋におけるコミュニティとの連携の強化と雇用主の参加、実際に職場で仕事に従事しながら訓練する OJT の活用などである¹³」。つまり同法は、労働力の革新すなわち高度化 (innovation) には、インターンシップや OJT といった職場ベースの訓練機会 (opportunity) が、したがって雇用主の積極的関与が不可欠だという認識をもち、その推進を州とその下位単位である地区に要請するものである。

Anderson et al. eds. (2018) によれば、WIOA は、州に対して次のようなことも許可している。例えば、OJT での職務クオリティ標準 (賃金水準の標準的グレード表の作成) を設定し訓練供給者に提示すること。これにより、求職者や訓練希望者には、より高い賃金の職務はどれかが明確になって動機づけられ、求人側にとっては意欲と能力のある働き手が集まる (op. cit., pp.138-139)。また州は、労働者所有企業 (worker-owned company) への移行・設立に向けた訓練プログラムや、自己支援的訓練 (self-assistance training; 日本風にいえば「自己啓発」となろうか) に対して資金を供給することも可能である (op. cit., p.171)。

WIOA について簡単にまとめると、WIA に引き続き、労働需要側主導 (demand side-led) の傾向を職場訓練強化によってより強めつつも、WIA とは異なり、労働者所有企業などの雇用労働や自

13 労働政策研究・研修機構の「海外労働情報」より。

https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_10/usa_01.html#:~:text=%E5%8A%B4%E5%83%8D%E5%8A%9B%E9%9D%A9%E6%96%B0%E6%A9%9F%E4%BC%9A%E6%B3%95%20

己支援的訓練など、雇用主の人材ニーズに限定されない職業訓練へも広がりをもつようになってきている、といえる。

話を Marschall (2021) に戻そう。彼は次のように評している。すなわち WIOA は WIA に引き続き、労働力媒介実践の蓄積と関係諸組織の連携の漸進的進展に寄与してきた。その結果、WICIO (Workforce Intermediary Community and Industry Organization; 労働力媒介機関の共同体と産業組織) が、制度的構造としてできつつある (op. cit., p.28)。これは「座りの良くない」概念に思える。なぜ、WIIOC (Workforce Intermediary and Industry Organization Community; 労働力媒介機関と産業組織の共同体) ではないのか。それはそうした実態を反映しているためであろう。すなわち、労働力媒介機関同士の相互ネットワークが密になりつつあるところに、雇用主側の関与もそこに絡みつつあるのが現実であると考えられる。

以上、Marschall (2021) に依拠して、アメリカにおける就労支援の歴史——労働力媒介機関の制度化の歴史——を概観した。次節では、労働力媒介実践の事例を取り上げて解説する。この事例では、雇用主の関与が中心的テーマとなっている。

4 Lowe et. al. (2018) 「アメリカ製造業における若者向けの雇用創造と雇用主の関与」

同論文は、Lowe らが 2014-15 年に、シカゴ市南東部の貧困地区にある工業高校 (Austin Polytechnical Academy, 現在は Austin College and Career Academy) での実査に基づく。

同地区はアフリカ系アメリカ人が居住者として集中し、成人そして若者の高失業率と中小企業の労働力不足が併存してきた。シカゴの労働力媒介機関の 1 つである Manufacturing Connect (MC) は、

製造業志向の高校からの新しいキャリアートを開発すべきだと考えて、2005年に同校で教室学習と短期職場実習からなるプログラム（選択制）を開始する計画を立てた（op. cit., p.292）。

学校規模をイメージすべく、Lowe et. al. (2016) に掲載されている卒業生データを紹介しておこう（Table 1, p.36）。卒業生総数／うちプログラム修了生は、2011年から2014年にかけて順に、72／38、68／53、29／22、45／25、である。

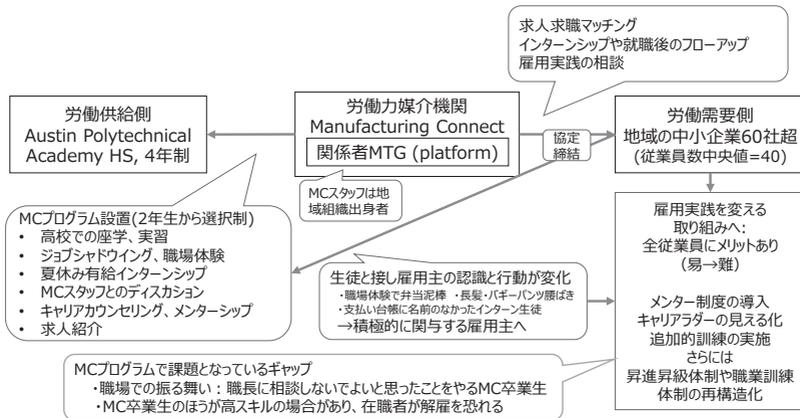
Manufacturing Connect (MC) は、シカゴ製造業再生協議会 (CMRC : Chicago Manufacturing Renaissance Council) によって展開された。CMRC は、労働組合、製造業者、自治体、教育機関の連合体であり、労働組合リーダーの Dan Swinney¹⁴ が中心となって創設した。これはハロルド・ワシントン市長時代の「レガシー」を引き継いでのことである。1970年代、シカゴの製造業は衰退しその雇用は大幅に減退した。シカゴ市は、市中心部に諸企業本社ビルを集中させる不動産開発政策をとり、税収は潤うようになった。が、労働者階級の貧困化が進んだ。1983年、ワシントンが「ジョブを増やす、不動産じゃなくて」を掲げ市長に当選した。同政権は、住民組織、労働活動家、中小企業を集めて「地域産業保蔵イニシアチブ (LIRI : Local Industrial Retention Initiative)」を設立した。LIRI の勢いはその後弱まったが、折れずに続く実験のための弾力的なプラットフォームを供給し続けた。そのなかには、MC など、その後の新しい様々なイニシアチブの開発が含まれる (op. cit., pp.290-291)。

それでは、オースティン工業高校における MC プログラムを見てみよう。図1は、Lowe et .al. (2018) の記述を元に（テキストのみの論文）、私が作成したものである。真ん中に、労働力媒介機

14 彼は拙訳『キャリアラダーとは何か』の第4章（製造業）にも、CRLC（労働とコミュニティ調査センター）のエグゼクティブ・ディレクターとして登場している。

関としてのMCがあり、MCは労働供給側（オースティン工業高校のプログラム生）と労働需要側（地域の中小企業）とを仲立ちしている。MCには関係者会議がおかれ、そのスタッフは地域出身者がしめている。同校は4年制（小中高が4-4-4制）で、選択制のMCプログラムには2年生から参加できる。プログラムは、左側真ん中の吹き出しに示すように、教室学習と短期職場訓練を合わせたものであり、そのなかにはMCスタッフとの議論やキャリアカウンセリングといった、より現代的なメニューも含まれる。なお、これは重要な点だが、MCパートナー企業はMCと協約を締結している。その内容は、MCへの500～750ドルの資金拠出、ジョブシャドウイングやインターンシップの実施、助言委員会への出席などである（op. cit., p.298）。

図1 MCプロジェクトの概要



※Lowe et. al. (2016, 2018) の記述を元に筆者作成。

MCによる労働需要側への働きかけをみてみよう。MCがアウトリーチによって組織化した地域の中小製造業者は60社超、ほとんどが金属加工業者である。これらパートナー企業の従業員数中央値

が 40 人であることから、30 社程度が 40 人以下と、いかに企業規模の小さい企業が多いかがわかる。こうした企業ではこれまで口コミ採用——従業員（白人）の息子・娘や友人・知人による従業員補充を行なってきた。昇進昇級や訓練システムは存在していたとしても公式化・可視化されておらず、人事考課も主観的だったりする。しかるに、(中小) 製造業で職を得ようとする若者が減少し求人が充足しない。かたや、企業の近隣に居住する・高校に通う社会経済的に不利な若者やアフリカ系アメリカ人の若者は、如上のような採用慣行のもとでは就労は難しい。アフリカ系アメリカ人の若者を雇用了経験がない企業は採用に二の足を踏む。しかし同時に、地域社会に貢献する博愛的な (philanthropic) 組織でありたいという雇用主の内在的欲求も強い。そこに訴えつつ仲立ちしたのが MC なのであった。労働力媒介の援助——すなわち、求人求職のマッチング、インターンシップや就職後のフォローアップ、人的資源実践改善の相談である (op. cit., pp.294-297)。

同論文では、MC プログラムの職場体験や夏季休暇有給インターンシップなどによって、初めてアフリカ系アメリカ人の高校生と接した雇用主側のエピソード、彼らの驚きと解釈と行為がふんだんに語られている。職場体験に来た高校生が昼の弁当を盗んだ——まともに食事をしていなかったからであった (同社ではその生徒への食事提供へ)。長髪・バギーパンツを腰穿きして工場にやってきた——彼らの生活・文化のなかでは、機械に挟まれたら危ないという感覚が育たないのだ、と気づいた (それを踏まえて注意した)。夏季休暇有給インターンシップに参加したある生徒は給与台帳に名前がなかった。本人を含め家族の誰も銀行口座をもったことがない。だから本人に同行して社会保障事務所に赴き、社会保障番号を確認し、本人の口座開設に銀行へも同行した、などなど。

雇用主たちが有する、地域や若者のために貢献したいという博愛

的レンズ (philanthropic lens) は、かつて出会ったことのないような生徒たちとの出会いの経験を柔軟に解釈することに役立つ。つまり規範的断定を退け、生徒たちのこうした態度や振る舞いが本人の責任だとは言いきれないことを理解するように促す。ある事業主は言う、「MC は、オースティン高校が我々に合わせたプログラムをつくることを期待しているのではないのです」。つまり、雇用主こそが生徒たちに合わせる方向で関与するのである (op. cit., pp.297-298)。

このような積極的関与が、人的資源実践の改良に繋がる場合も出てくる。Lowe et. al. (2018) は人的資源実践を改良する取組みを難易度で整理している。易しいものから順にいうと、メンター制度の導入、キャリアラダーの可視化、追加的訓練の実施、昇進昇級体制や職業訓練体制の再構造化、である。これらは全従業員にメリットがあるはずのものだが、とりわけ最後の昇進昇級体制や職業訓練体制の再構造化は、先任権といった必ずしも能力主義的に公平ではない制度に既存従業員の利害が絡むため、実施の難度が高い。それを予期させるギャップが、MC プログラムで課題となっている。例えば、MC 卒業生のほうが高スキルの場合があり、在職者が解雇を恐れ、再構造化に反対することもある。しかしそれでもなお、この事例は、MC パートナー企業が、博愛的理由な動機づけという初発の芽を梃にして自社の人的資源実践の改良につなげていった道筋を示している (op. cit., pp.299-302)。

MC プログラムのインパクトを数値で確認しておこう。2017 年 6 月現在、2011 年から 2016 年にかけてのプログラム修了生 185 人のうち 46 人 (25%) は、シカゴ大都市圏の製造業において無期雇用職に就いており、平均時給 12 ドル (分散は大きい) で初職を開始している。なかには卒業後 2,3 年で年収 7 万ドルに達している者もいる (op. cit., p.294)。

Lowe らの論文の最終節「省察的結論 (reflective conclusions)」(op. cit., pp.303-304) では、MC のこの取組みの意味と意義を解説している。曰く、MC は、教育機会と雇用主変容戦略とを連結させることに焦点を当てている。通常なされているような、仕事に直結した訓練 (労働供給側訓練アプローチ) は、雇用主の目の前のスキルニーズに媒介機関が反応したものにすぎない。だが、若年労働者が、キャリアラダーが存在しない／可視化されていない環境に置かれているなら、彼らに関与させるのに充分ではない。

労働供給側訓練アプローチは、企業と労働者に短期的なインパクトをもたらして終わるリスクがある。それではいけない。求人をキャリア機会に変容させることが必要なのだ。そうした変容は、長期的で積極的な社会経済的結果をもたらすよう労働者を支援し、かつ究極的には、産業開発と雇用保蔵にも貢献する。

まとめれば、MC は企業を、社会的に不利な若者への援助と、組織変容の促進という 2 つの論理に関与させている。企業は、最初はこれら 2 つの論理——博愛的論理 (philanthropic logic) と経営・産業の論理——の強い連結に気づいていないかもしれない。だが博愛的論理は、産業変容という目標と固く織り結ばれているものである。それゆえ MC は、企業がその連結に気づくことを促すような経験の組織化をとおして彼らを導く。最も重要なのは、企業と産業の変容というメタレベルの変容なのである。

5 結論にかえて：論点提示

以上本稿は、「労働市場媒介機関 (LMI: Labor Market Intermediary)」「労働力媒介機関 (WI: Workforce Intermediary)」、続いて、「制度 (institution)」「制度化 (institutionalization)」という概念を説明したうえで、第 3 節では Marschall (2021) を、第 4

節では Lowe et.al. (2018) を解説した。この最終節では、以上を踏まえて私の論点を提示する。

まず Marschall (2021) から導き出されるのは、日本の就労支援についても、制度学派的枠組みを用いてその歴史を本格的に整理し省察する時期に来ているのではないか、ということである。田端編著 (2006) によれば、地域雇用政策と呼べるだけの固有性をもった政策を最初に確立したのは大阪府であり、それは 2000 年代半ばのことであった。それを一応の起点とするにしても、既に四半世紀が経過しており、この近過去が何であったのかは解明に値しよう。「一応の起点」という言い方をしているのは、2000 年代半ば以前にも、就労支援の名では呼ばれていないだけで、実際の内容は就労支援である取組みが多々存在するからである。

就労支援に関する歴史的整理とは、実施されてきた政策や事業を編年体で並べて終わることではない。第 3 節で見たように、Marschall (2021) は、戦前のニューディールから今日までを 4 つの時期に区分し、労働市場に関与するアクターを視点・原理として（政労使+「新しい組織」）、労働力媒介機関の制度化を描き出した。どのような時期区分ができるか、どのような原理で現象を分析するか、これら自体がアカデミックに重要な作業である。そのうえで、就労支援の内在的論理の進展を跡づけていくことが必要だと考える¹⁵。

15 関連する重要概念を指摘したい。Marschall (2021) が描いた歴史が示す、労働力媒介実践の長い年月をかけた蓄積という事実は、Kingdon (1983) の命題を想起させる。彼はアメリカ連邦政府の公共政策をテーマとした政治科学者であり、彼の枠組みは制度学派的なものである。その命題とはすなわち、解決の選択肢 (alternatives) は、突発的浮上という性質を見せる政治的アジェンダ (agendas) と異なり、専門家によって構成される「政策コミュニティ」において漸進的に進化する。何を政策として実施するかは議題化と、いかに実施するかという選択肢 (本稿では就労支援の手法) は、異なる流れに属し異なるテンポを有している。手法の発展は相当の時間的経過を必要とする。なぜなら、問いの発展が必要だからだ。私の考えでは、「スティグマなき就労支援はいかにして可能か」というかつての問いの延長線上に「雇用主をいかに積極的に関与させるか」という現在の問いが生まれた。それには表 1 に示すような年月が経過している。

続いて Lowe et.al. (2018) から導出される論点については“philanthropic logic”に絞りたい。“philanthropic”あるいは“philanthropy”の原義は、人類 (anthropo-) への愛 (phil-) である。しかし、“philanthropic logic”を「人類愛的論理」と訳したのでは仰々しすぎ、岡村 (1983) が“philanthropy”に「博愛事業」の訳語を当てているので、本稿では「博愛的論理」と訳出している¹⁶。

さて「博愛事業」とは何か。「博愛事業とはひとつの道徳的信念から発する他人援助の活動である……19 世紀の欧米社会に開花した人道主義的道徳思想に基づく社会改良活動を「博愛事業」とよぶ。……この……方向は、新興ブルジョアジーによって代表され……博愛と自分の企業を明確に区別して、企業の妨げにならない限りにおいて、富める商人や工場主は病院、学校、図書館、運動場、慈善事業団体に寄付をする」。これに対して『似て非なる博愛』ともよばれるもの」も存在し、それは「直接生産上の能率を上げるために、労働者に集会所、住宅、賞与金などを与えたり、労働者の要求に先んじて労働条件の緩和に努力する工場主である」(岡村 1983, pp.19-20)。

つまりここでは、博愛事業とは、企業活動「外」における、人道主義的道徳思想に基づく社会改良活動であるという理解が示されている。ところが、Lowe らによる「博愛的論理」は、企業活動「内」における活動である。では、「博愛的論理」は「似て非なる博愛」なのであろうか。そうではない。なぜなら、もちろん、キャリアラダーの可視化や昇給昇格体制の再構造化といった人的資源実践の改良は「直接生産上の能率を上げる」ことを目的としているが、同時

16 拙著 (2024) における Lowe et. al. (2018) への言及では、“philanthropic logic”を「慈善の論理」と訳出している。これは同書で、「企業は慈善事業ではない」という、求職者や従業員への要求水準を下げた対応への拒否というよくある反応に、“philanthropic logic”を対峙させて議論してみるという構成をとっているためである。

にメタレベルにおいて、企業と産業の変容を目的としているからである。

こうしたLoweらの主張は、櫻井（2014）が描いた豊中市の中小企業支援を喚起するとともに、Marschall（2021）による就労支援の制度化の歴史のなかへと位置づいていくと思う。豊中市もかつては、就労支援担当の市職員が語ったように、もっぱら企業の社会貢献意識に訴えて就労困難者の雇用を懇願していたが、それでは上手くいかないと反省し、企業側の人材ニーズをくみ取り、それに添えていくアプローチへと変えた。この変化は、第3節で解説したように、アメリカにおける就労支援政策の理念の変遷とパラレルである。すなわち、社会的不利層の保護（社会的保護）という意味での労働供給側焦点型から、労働需要側先導型へと変化してきた。

だとすれば、「博愛的論理」は、日本においても、労働需要側先導型の就労支援が、求職者や従業員候補者の上澄みすくい（cream-off）に堕しないための、ひいては地域の産業開発に資するための、決定的に重要なエトスなのではないか。それは、その必要性を外から説かれて抱くような「企業の社会貢献意識」と同じではない。Loweらが強調したように、「博愛的論理」は、雇用主の内側から発している欲求であり、それを協働的に育て、施策や事業として具現化するのが労働力媒介機関や自治体の役割である。かつてアダム・スミスは『道徳感情論』（1759=1973）において、エンパシー（共感能力）は人間に生来的に備わる性質であり、経済的行為にも沁み込んでいるのだから、自ずと秩序だった経済的取引が形成されると述べた。ここでいうエンパシーは「博愛的論理」と同根のものと考えられよう。だが、エンパシーにせよ「博愛的論理」にせよ、これらは自ずと発揮されるものではなく、丁寧の水をやり雑草を引き抜かななくては育たない。なぜなら人間は、特定の価値観あるいは偏見により自らを制限する存在だからである。

このように考えると、「博愛的論理」という概念は、就労支援の内在的論理の進展が至った現在地を見いだすにあたって、きわめて重要な概念のひとつであると思う。「博愛的論理」は、社会的不利層の保護（社会的保護）という理念を決して喪失しないかたちで、つまり、雇用主らが無理な背伸びをせずとも博愛意識を抱くことが可能な、地域産業という一種の運命共同体の構成メンバーとして社会的不利層を包摂する論理なのである。

以上本稿は、アメリカにおける就労支援について、制度化研究と事例研究を踏まえながら概観した。そのうえで、日本の就労支援をどのように「まなざして」いけばよいかという論点すなわち今後の課題の提示を試みた。

※本稿は、JSPS 助成研究（21K02301）の研究成果の一部である。

引用文献

Andreason, Stuart, Todd Greene, Heath Prince, and Carl E. Van Horn, eds. (2018) *Investing in America's Workforce: Improving Outcomes for Workers and Employers*, Volume 2.

<https://www.investinwork.org/-/media/CACB19E78B3B-41D6838AFBA188D40ABD.ashx>

久本貴志（2014）『アメリカの就労支援と貧困』日本経済評論社。

Kingdon, John (2011) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, updated 2nd version, 笠京子訳（2010）『アジェンダ・選択肢・公共政策——政策はどのように決まるのか——』勁草書房。

Lowe, Nichola, Julianne Stern, John R. Bryson, and Rachel Mulhall (2018) “Youth Job Creation and Employer Engagement

- in U.S. Manufacturing,” in Andreason, Stuart, Todd Greene, Heath Prince, and Carl E. Van Horn, eds., *Investing in America’s Workforce: Improving Outcomes for Workers and Employers*, Volume 2, pp.285-307.
- Latour, Bruno (1999) “Pandora’s Hope: Essays on the Reality of Science Studies”, Cambridge, Mass., Harvard University Press. (邦訳) 川崎勝・平川秀幸訳『科学論の实在——パンドラの希望』産業図書 2007年.
- Marschall, Daniel, (2021) *Workforce Intermediary Partnerships: Key to Success in High-Performing Labor Markets*, Working for America Institute.
- 岡村重夫 (1983) 『福祉社会原論』全国社会福祉協議会。
- Osterman, P., T. A. Kochan, R. M. Locke and M. J. Piore (2001) *Working in America: A Blueprint for the New Labor Market*, MIT Press.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre eds. (2012) *Institutionalism II*, Volume1, Sage Publications.
- 労働政策研究・研修機構 (2012) 『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』(労働政策研究報告書 No.144) 労働政策研究・研修機構。
- 櫻井純理 (2014) 「就労支援の「出口」をめぐる模索——中小企業支援の視点から」筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著『就労支援を問い直す——自治体と地域の取り組み』勁草書房, pp.129-142。
- Smith, Adam (1759) *The theory of moral sentiments*, 水田洋訳 (1973) 『道徳感情論』筑摩書房。
- 田端博邦編著 (2006) 『地域雇用政策と福祉——公共政策と市場の交錯——』東京大学社会科学研究所。

- 筒井美紀（2024）「就労困難者支援と中小企業支援」田中研之輔・遠藤野ゆり・梅崎修編『キャリア・スタディーズ』日本能率協会マネジメントセンター，pp.49-56.
- 筒井美紀（2016）「米国労働力開発専門職協会（NAWDP）における州レベルの活動：組織機構およびディレクターの現職の分析から」『生涯学習とキャリアデザイン』第 13 巻第 2 号，pp.45-56.
- 筒井美紀（2014）「米国における公共労働力開発専門職の全国的組織化：NAWDP の活動と日本への示唆」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』第 11 巻，pp.109-131.
- 筒井美紀（2012）「職業訓練と職業斡旋—労働力媒介機関の多様性と葛藤」労働政策研究・研修機構，前掲書，pp.99-140.
- 筒井美紀・山崎憲（2012）「労働組織の法的・制度的環境とその通史的概観」労働政策研究・研修機構，前掲書，pp.11-28.
- 山崎憲（2023）「取引関係によるコミュニティ・オーガナイズの考察—制度経済学と IR の枠組みにおける位置づけ」室田信一・石神圭子・竹端寛編『コミュニティ・オーガナイズの理論と実践』有斐閣，pp.81-99.

