

米国・労働力投資法(WIA)の差別禁止と普遍的アクセス：その原理的考察と日本への示唆

TSUTSUI, Miki / 筒井, 美紀

(出版者 / Publisher)

法政大学キャリアデザイン学部

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法政大学キャリアデザイン学部紀要 / 法政大学キャリアデザイン学部紀要

(巻 / Volume)

10

(開始ページ / Start Page)

191

(終了ページ / End Page)

211

(発行年 / Year)

2013-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008805>

米国・労働力投資法（WIA）の 差別禁止と普遍的アクセス

——その原理的考察と日本への示唆——

法政大学キャリアデザイン学部 准教授 筒井 美紀

§ 1. 問題の所在と本論の目的

本論は、アメリカ合衆国・労働力投資法（WIA: Workforce Investment Act of 1998）の差別禁止と普遍的アクセスについて、WIA の事業実施に責任を負う州・ローカル（郡や市、あるいはその連合体）の活動との関係の中で記述し考察する。

WIA について紹介・解説した日本語文献からは、連邦から州・ローカルへの権限移譲のさらなる進行、「まず就労を（Work First）」志向や目標達成志向といった特徴が見てとれる。確かに WIA には、新自由主義的な労働・福祉政策や新公共経営的な思想・手法が確認されるのである。しかしながら私たちには、WIA の別側面に関して問うべき問いがある——WIA は、社会正義（social justice）への志向性をも有しており、差別禁止（nondiscrimination）や普遍的アクセス（universal access）の実現は、州やローカルにとって義務（must）とされている。日本語文献では必ずしも十分な注意が払われていないこの点を含めて、WIA をどう捉えればよいのか？

福祉国家としてのアメリカは、社会給付（再分配）が脆弱である一方で、機会均等や差別禁止の社会規制は強い、という特徴を持つ（武川2007, pp.15-16）。WIA は一種の訓練パウチャーの形態をとった個人への社会給付でありつつ、上記の社会規制を事業実施機関の責任とする。さらにまた WIA は、成果主義・市場主義的な労働力開発政策をも要求している。機会均等や差別禁止の実現と、有用な労働力の効率的形成という2つの価値を同時に要求する WIA

を、どう評価すればよいのか？ 本論は、現場（ローカル）の反応・活動を確
認しながら、この問いに答えることを試みる。

この試みは、日本の職業安定政策・職業能力開発政策に対する示唆が得られ
るという点で重要である。2000年代以降、社会的・経済的に不利な人びと／職
業能力形成の機会に恵まれてこなかった人びとへの対処が喫緊の政策課題とさ
れ、彼らに焦点化した事業が数多く実施されてきた。しかしそこでは、機会均
等や差別禁止、普遍的アクセスという意識は、総じて希薄である。この希薄さ
はどう問題であるのか？ 私たちはこの点を考えなくてはならない。

本論の構成は、以下の通りである。次の第2節は、WIAの仕組みや特徴に
ついて、日本語文献に拠りながら紹介し、本論の問いと方法がそれらとどのよ
うに異なるかを説明する。続く第3節は、ミシガン州政府系の労働力媒介機関
Michigan Works! とその一支所である South Central Michigan Works! (SCMW!)
の概要を述べる。第4節は、まず WIA の差別禁止と普遍的アクセスの規定に
ついて説明する。続いてそれを SCMW! はどのように実行に落とし込んでいる
かを明らかにし、原理的に考察する。最後に第5節は、日本への示唆について
述べる。

§ 2. WIA に関する日本語文献および本論の問いと方法

それでは主な日本語文献を4つ紹介しよう。発行年順に、日本労働研究機構
(1999)、黒澤 (2001)、日本労働研究機構 (2003)、原ひろみ (2008)、である。

まず、日本労働研究機構 (1999) は、1997年と1998年になされたアメリカ現
地インタビュー調査やそこでの入手資料、あるいはホームページ等の参照を踏
まえて書かれたカントリー・レポートである⁽¹⁾。現地調査がなされたのは、
WIAにとって替わられる前の、職業訓練パートナーシップ法 (JTPA: Job
Training Partnership Act) が生きていたときだ。WIAについても補論が付さ
れており、WIA が JTPA を基本的に引き継いでいることがよく分かる。

日本労働研究機構 (2003) は、同書の続編というべき存在で、WIA 施行後
の仕組みが詳しく分かる⁽²⁾。そのポイントは、次の4点に整理できよう。第1
に、連邦政府は原則的ルールを提示し資金を各州に配分する。州とローカルは
役員会 (WIB: Workforce Investment Board) を設置し、ワンストップ・セン

ターをとおして包括的なサービスの提供に責任を持つ。第2に、ワンストップのサービスでは、各種の福祉受給者や低所得層が優先されねばならず、その具体的な基準設定や判断は州とローカルの裁量である。第3に、仕事が見つからず、WIA 訓練の受講を希望する者は、個人訓練勘定（訓練パウチャーの一種）を得て、これを元に職業教育訓練を受ける。第4に、職業教育訓練プロバイダーの認定は州とローカルが行う⁽³⁾。

黒澤（2001）は、第二次世界大戦後の連邦の公的職業訓練政策の歴史を整理し、1960年代に政策効果の評価に対する関心が高まり、それが法的に義務付けられるようになってきたこと、公的職業訓練の対象者が貧困層など限定されたものから対象をより広めたものになってきたことを指摘している。

ただし、対象者が拡大したにせよ、アメリカの公的職業訓練は、国際比較の観点からすれば、なお「弱者限定型」である。この特徴は、企業の利益が一次目的である職業訓練には補助金を支給しないという、連邦政府の（労働）市場への政府非介入主義と整合する（日本労働研究機構2003）⁽⁴⁾。

原ひろみ（2008）は、上記3つを含めて先行研究をレビューした上で、WIA における業績評価（その成果指標は、要するに「何人を訓練し就職させたか」である）の問題点を政策評価とデータ収集の新たな動きを紹介しつつ、これらの精緻化が必ずしも職業訓練の質を上げるわけではないと指摘している。

以上4つの先行研究からは、WIA の特徴として、連邦から州・ローカルへの権限移譲のさらなる進展、個人訓練勘定を導入した顧客志向（それがもたらすプロバイダー間の競争によって訓練の質を高める）、目標達成志向（賞罰システムによってそれをうながす）、政策評価のエビデンス志向、「まず就労を（Work First）」志向とセットの「訓練は『最後の手段』」というハイアラーキカルなサービスの提供、を挙げることができる。

このような、権限移譲主義的・市場主義的・成果主義的な諸特徴が、受講者本人や労働力媒介機関に「自己責任」を迫る傾向を強めるであろうことは想像に難くない。景気や産業構造の変動、雇用管理思想の変化といったマクロな諸問題を、もっぱら労働力供給側・その支援側に押しつけ、結局のところ「何人を訓練し就職させたか」を評価する WIA を、政府の責任回避手段だとして批

判することは可能だし重要であろう。

普遍主義的な福祉国家批判であれば指摘する、以上のような不正義は、どうすれば撥ね退けることが可能なのだろうか？ 公民権法（Civil Rights Act of 1964）などに体现され、1972年の教育法改正や1975年の年齢差別禁止法制定、そして WIA に反映されている差別禁止や普遍的アクセスという2つの道徳的価値は、画餅にすぎないのであるだろうか？

この点を掘り下げてゆくには、先行研究と異なる、あるいはより突っ込んだ問いと解明方法が必要である。すなわち、WIA を根拠法とする「連邦規則集」の中身はどのようなものであり（後述するように、アメリカでも、法には抽象性を高く保たせ、規則や通達・通知で詳細を定めて運用している）、州やローカルはそれをどのように実行に落とし込んでいるのか？ その手段は、原理的にはどういうものかと言えるのか？——を問う。解明の方法は2つある。第1に、現地に赴いて、ローカルな資料・データを前に職員や受託機関スタッフの話聞く。第2に、WIA に関して、「連邦官報（FR: Federal Register）」や「連邦規則集（CFR: Code of Federal Regulations）」を紐解く⁽⁵⁾。

筆者は2011年8月、ミシガン州政府系の労働力媒介機関 MichiganWorks! の一支所である、SCMW!（South Central MichiganWorks!）の実行部門を訪れた⁽⁶⁾。そこにはやはり、直接に話を聞くことで初めてよく分かる肝心のディテールがあった。また、現地で頂いたものには、ホームページ掲載資料・データも多いが、決定的に重要だがアクセス不能のものも少なくなかった。本論で言えば、後述の公募要領（REQUEST FOR PROPOSAL）がそれだ。

本論にとって「連邦官報」や「連邦規則集」が重要なのは、WIA を実行に落とすための規則とその全体構造を把握できるからだけではない。「連邦官報」には、州・ローカルの関係者や訓練プロバイダーが寄せたパブリック・オピニオンが掲載され、それに対するコメントールが逐一付されており、規則制定側と事業実施側の考え方がよく分かる文書だからである。

§ 3. MichiganWorks! と South Central MichiganWorks!⁽⁷⁾

3-1. MichiganWorks! とは

MichiganWorks! は州全体で25箇所、ワンストップ・センターは100箇所あ

る。私たちが訪問した SCMWI は、ジャクソン、ヒルズデール、レナウィーの 3 郡を管轄している。その本部オフィスはジャクソン市にある。直線距離でデトロイトの西130キロほどに位置する。

MichiganWorks! が州政府「系」というのは、州政府の直営ではなく、その代理機関（agency）という意味である。このエージェンシーは、個々の職業紹介・職業訓練サービスを、民間や NPO に委託している。訪問当時の SCMWI では、AFL-CIO 系の職業訓練 NPO である M-HRDI と、ジャクソン・コミュニティ・カレッジが、二大受託機関であった。

州内のそれぞれの MichiganWorks! は、役員会をトップに、その下に実行組織を置いている。SCMWI の実行組織は、会長を頂点に、執行統括者以下、フルタイム・スタッフが13人。ワンストップ・センターは3箇所あり、これらを含めるとスタッフは、パートタイム込みで計100人ほどになる。役員会メンバーは30人で、WIA の規定により、経営者サイドが過半数でなければならない⁽⁸⁾。経営者サイドの業種は、保険や製造、ヘルスケアや小売・飲食などさまざま。経営者サイド以外のメンバーには労政担当者や学区の教育長、コミュニティ組織の代表者と、これまたさまざまである。

3-2. SCMWI の年間予算、事業公募と受託機関

次に、SCMWI の予算と事業内容・実施方法を見ていこう。まず年間予算。2009年度の年次報告によれば、1900万ドルとなっている。最も大きいのが労働力投資法による資金の660万ドルで（34%）、これにアメリカ復興再投資法の410万ドル（22%）、貿易調整法の270万ドル（14%）、貧困家庭一時扶助（TANF）⁽⁹⁾の150万ドル（8%）と続く。これら上位4つで8割弱に達しており、年間予算の出所のほとんどが連邦および州政府となっている。こうした資金は、州の人口構成などを勘案して配分される⁽¹⁰⁾。なお残りは、各種財団からの助成金である。

支出については、前述した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 による訓練と TANF による訓練を受託しており、ジャクソン・コミュニティ・カレッジは、オンラインの求人広告（Michigan Talent Bank）の運営と、求職者の求職活動支援を受託している。これらの他

196 法政大学キャリアデザイン学部紀要第10号

にも、ビジネス・ソリューション・サービス（採用や雇用管理の改善、売上や生産性の向上など）や、仮釈放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。

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⁽¹¹⁾。

2009～2011のプログラム年度の場合、表1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。なお補足すると、1つの申請枠は、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。

表1 SCMWI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]

※法に基づく資金の出所と、上記申請枠は一致しない（応募者にとってレリバントに書かれている）。たとえば「教育・訓練」枠は、WIA、TANF、アメリカ復興再投資法がその資金の出所である。

資料出処：REQUEST FOR PROPOSAL PROGRAM YEAR 2009

3-3. SCMWIの実績値

続いて、SCMWIの事業成果を確認しよう。表2は、2009年度の実績値である。本論のテーマであるWIAは2段目に記されているが、まずは全体を見ておこう。

1段目は、貧困家庭一時扶助（TANF）によるプログラム（ミシガン州の名称はJET）の実績を示している。その合計欄を見て計算すると、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、

表2 SCMWI 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
仮釈放者再包摂イニシアチブ	298	270	223	149
対雇用主	633	14,360	765	391

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

198 法政大学キャリアデザイン学部紀要第10号

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。これは「未成年あり」の多くがシングル・マザーだからであろう。

2段目は WIA による訓練・斡旋プログラムである。合計欄を見て計算すると、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%になっていることがわかる。属性に注意すると、(一般)成人と解雇労働者は、修了者比率は低いが生められる就職者の比率は(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。いずれのカテゴリーにしても、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。基礎学力不足や家族責任による出席困難などが、理由にあるのだろう。

続いて3段目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 の成人訓練と類似の傾向を示している。

最後に4段目は、ワンストップ・センターの実績値である。「仮釈放者再包摂イニシアチブ」とは、仮釈放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。またワンストップ・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ことがわかる。

§ 4. 「上澄みすくい (Creaming Off)」を避けるために

4-1. WIA 第188条と「連邦規則集」第29巻第37条

以上のように SCMIW は、厳しい状況にある人びとへのサービスを提供している。WIA については、成人・解雇労働者と比べての若年層の困難が確認されたが、前者にしても就職率は2割程度と不調である。だが WIA は、各州・各ローカルが事業に取り組むにあたって達成水準 (performance standard) を設定し、州が2年連続でこの目標値を下回ったら5%の予算減額、上回ったら「ボーナス」を与える賞罰的システムを規定している⁽¹²⁾。だとすれば各州・各ローカル、各訓練プロバイダーには、就業可能性 (employability) がより高

い人を選んで訓練し就職斡旋するという、「上澄みすくい（creaming off）」のインセンティブが働く。たとえば、女性よりも男性を、高齢者よりも壮年者を、（未熟練の）若年層より（熟練技術のある）成人を、障害者より「健常者」を、アフリカ系やヒスパニックよりも白人を、低学歴者よりも高学歴者を、といったように、である。

大いに憂慮されるこうした事態に対しては、WIA 第 V 編“GENERAL PROVISIONS”の第188条が、差別禁止（nondiscrimination）を設けている。一般規定である（a）項は次の（1）～（5）のとおりである。紙幅の都合上、（1）（2）の訳文（逐語訳）を記し、（3）～（5）は見出し項目のみとする。

（1）【連邦政府による財政援助】年齢差別禁止法（1975年）に定めるところの年齢差別、障害者法（1973年）第504条に定めるところの障害者差別、改正教育法（1972年）に定めるところの男女差別、公民権法（1964年）第VI編に定めるところの人種、肌の色、出生地による差別を禁ずるという目的のために、本法によって全額あるいは一部助成、ないし財政的に援助されるプログラムと活動は、連邦政府の財政援助を受けたものとされる。

（2）【参加、給付、雇用に関する差別の禁止】いかなる個人も、人種、肌の色、宗教、性別（1972年の改正教育法第IV編で認められているものはこの限りではない）、出生地、年齢、障害、加入政党や政治的信念を理由に、いかなるプログラムあるいは活動への参加からも排除されず、その給付〔筆者注：個人訓練勘定〕を否定されず、そこで差別的扱いを受けず、また、その経営組織あるいはそれに連結する経営組織への雇用を否定されない。

（3）【宗派的指導ないし宗教的礼拝に対する施設援助の禁止】

（4）【参加者の地位に基づく差別の禁止】

（5）【市民権を持たぬ者〔筆者注：永住権所有者や難民など〕への差別の禁止】

（1）の意味は一見わかりにくいだが、要するに、連邦法である WIA に基づく資金を受けたプログラムや活動は、差別禁止規定に従わなければならない、ということである。続いて（2）は前項を受けて、プログラムや活動への参加、WIA バウチャーの給付、雇用に関して、何が差別にあたるかを具体的に列挙

200 法政大学キャリアデザイン学部紀要第10号

している（前項にはない、加入政党や政治的信念も加えられている）。では、こうした差別禁止の実効性は、どのようにして持たせようとしているのか。

それは、法には抽象性を高く保たせ、規則や通達・通知で詳細を定めて運用するという方法によって、である。連邦法に関して言えば、「連邦規則集 (CFR: Code of Federal Register)」と、担当部局が発行する通達・通知がそれである。WIA の差別禁止規定に関する詳細は、「連邦規則集」の第29巻（労働）の第37条 (29CFR37) に「1998年労働力投資法の差別禁止と均等機会供給の実行」として掲載されている⁽¹³⁾。

この最終決定規則 (final rule) が制定される前は、「連邦官報 (FR: Federal Register)」に暫定最終規則 (interim final rule) が掲載され、労働省雇用訓練局 (ETA: Employment and Training Agency) は、それに対するパブリック・オピニオンを受け付けた。その吟味をふまえて暫定最終規則が修正され、最終決定規則となった。それが公示されたのは、2000年8月11日付の、FR Vol.65 No.156 “Workforce Investment Act Final Rules”である (WIA の制定から2年を要している)。ETA が発行した、リーガル・パッド (A4版とほぼ同サイズ)・3段組みで171頁という大部の冊子だ⁽¹⁴⁾。

本論にとって「連邦官報 (FR)」Vol.65 No.156が重要なのは、パブリック・オピニオンを寄せたのが、州・ローカルの役員会や訓練プロバイダーだからであり、かつ、それらを紹介しながら、最終決定規則に関して逐条的な解説が付されているからである。

§2の先行研究の検討で紹介したように、ワンストップのサービスでは、各種の福祉受給者や低所得層が優先されねばならず (日本労働研究機構 2003)、その具体的な基準設定や判断は州とローカルの裁量だが、彼らの質問や意見を読むと、さまざまなタイプ・属性の支援困難者のうち、誰をどういう優先順位で参加させたらよいか、現場が悩んでいることがよく分かる。

そうした意見の中には、TANF 受給者や低所得求職者は何パーセント参加、のような最低基準が作られると、それを充たせば「やった」ことになり (become a “check off”)、彼らのニーズのバランスを思慮深くとることができなくなる、という、私たちにも馴染みの深い懸念がある (pp.49343-49344)。また次のような意見もある——当該地域社会の WIA 適格者たちの人口特性

（性別、年齢、人種など）を反映する、ワンストップのサービス対象者の範囲・領域（mix）を策定するよう要求する文言を「連邦規則集」に書き込んではどうか、と（p.49344）。

前者の意見に対する ETA の回答は、本節第 2 項で取り上げるので、ここでは後者について見ていこう。興味深いことに ETA は、「どの個人がサービスを受けるべきかについて、ワンストップ・システムが人口特性を用いるのは、同法第 166 条 [ネイティブ・アメリカンについての規定] を除いては、法律上正当ではない（unlawful）」と述べている（p.49344）。ところが、この解説は続けて次のように言うのである。「しかしながら、連邦規則集の第 37 条第 42 項（29CFR37.42）のもと、ワンストップ・システムは、さまざまな住民にアウトリーチをかけ、これらの人びとが、本システムが供給するプログラムとサービスを確実に認識するようにしなければならない（must do outreach…）」。

「連邦規則集」の第 37 条第 42 項（29CFR37.42）は何と述べているのか。紐解くと、次のようにある。「[WIA の] 事業受託者は、WIA の財政援助を受けるプログラムと活動に対する普遍的アクセスの供給を確実にする、適切な手順を踏まねばならない（must take…）。これらの手順は、男性・女性、さまざまな人種・エスニック集団、障害を持つ諸個人、さまざまな年齢集団に属す諸個人を包摂する、合理的努力（reasonable efforts）を含むものとする（should involve…）」。

以上から分かるように、雇用訓練局の解説は非常に微妙なのである。すなわち、WIA サービスの受給者に関して、「乙地域では女性は X 人、黒人は Y 人…」のように決定し明記するのは法律上正当ではないが、アウトリーチにおいては人口特性を無視するべきではない、配慮するべきである、と言うのだ。しかも、その基準と手順は連邦では定めない。だから、助動詞の must と should も巧みに使い分けられている。原則論（普遍的アクセス）の記述には must（～しなければならない）を、抽象度の下がった実践・行動レベル（アウトリーチの具体的手段）に関する記述には should（～するものとする）が用いられている。つまり、アウトリーチの実際は、各州・各ローカルの裁量だ、ということである。

事業実施側は、この裁量を消極的に解して、形式的なアウトリーチで「お茶を濁す」ことは可能であろうか。可能かもしれない。だが、その場合は、

202 法政大学キャリアデザイン学部紀要第10号

WIA 第188条 (b) 項に記された、労働長官と司法長官の行為規定により、行政指導や民事訴訟の対象になりうる。有り体に言えば、たとえばマイノリティの権利擁護団体からの、「WIA プログラム・活動への参加が実質的に叶えられていない」という声=訴訟が、ちらつくのだ。したがって事業実施側は、差別禁止と普遍的アクセスの実現に向けて、アウトリーチの合理的で具体的な手段について考案し、それを実行しないわけにはいかない。

4-2. SCMW! による「属性ミニマム」の設定とその原理的考察

では、SCMW! はどのような手段を用いたのであろうか。それは、委託公募にあたって、申込団体に「属性ミニマム (characteristic minimum)」を課すというものであった。頂いた資料の REQUEST FOR PROPOSAL (RFP) PROGRAM YEAR 2009の「第Ⅲ部 契約条件」には、以下のくだりがある。

1. 受講者の募集

この RFP に含まれるプログラム、サービス、活動を実施する各機関は、顧客 [受講者] へのアウトリーチと募集に責任があります。(中略) 下表 [表 3] に掲げるのは、WIA 受講者の属性ミニマムであり、資金を受託するすべての組織に要求される在籍者のパーセンテージです。各受託者は、プログラムの提供期間を通じて、この水準を確実に維持する責任があります。

表3 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

資料出処: REQUEST FOR PROPOSAL PROGRAM YEAR 2009 (SCMW! 提供)

表3のなかの数値は、SCMW! が管轄する3郡の人口特性を反映したもので

ある。受託申請機関は、たとえば成人プログラムの在籍者については、ヒスパニックは最低で4.2%、障害者なら11%を満たさねばならない。若年プログラムなら、それぞれ8.9%と10%である。

このように、「連邦規則集」の第37条第42項の「男性・女性、さまざまな人種・エスニック集団、障害を持つ諸個人、さまざまな年齢集団に属す諸個人を包摂する、合理的努力」の手段として、受託申請機関に対してアウトリーチの実効性を担保させるべく、「属性ミニマム」という一種の「ノルマ」をSCMWIは設定し、使用してきたのである。

SCMWIがとったこの手段から、原理的考察を展開しよう。まず、次のことが言える。すなわち、「属性ミニマム」が達成されたからといって、実質的なアウトリーチがなされていることや普遍的アクセスが保障されていることの根拠となるわけではない。数値の達成は、良質であることを必ずしも意味しないからだ。平易な例を挙げよう——定員100人の若年プログラムに、9人のヒスパニックを半ば強制的に参加させ、本人たちの自発性が十分に発揮されず、訓練効果がいまひとつ上がらなかった場合でも、それは8.9%を「達成」したことになる。つまり、「属性ミニマム」の設定は、「上澄みすくい」のインセンティブを働かせないようにする一方法であろうが、アウトリーチの質を保証するわけではない。いやむしろ、低下させてしまう危険性すらある。「属性ミニマム」が関わるのは、普遍的アクセスないし参加の形式的側面（アクセスないし参加はできている）であって、その実質的側面ではないのだ。

普遍的アクセス・参加の実質をより良いものとするには、これに関する問題は何かを一番よく知り、それを何とか解決したいと思う人びとの活動による、と筆者は考える。その実質の向上と維持は、原則の形式的適用によっては達成できず、試行錯誤が必要となる⁽¹⁵⁾。

つまり、時間がかかるのだ。そうすると、労働力開発に関する社会規制——差別禁止と普遍的アクセス——が、その間、うまく機能しない事態が懸念されよう。だがこれは、不可避のリスクなのだ。確立された一定のルールや手続きを適用する「条件プログラム」(Luhmann 1973/1990, 邦訳 p.68)によっては、問題は解決されず否定的な結果を生む。したがって必要なのは、一定の具体的な結果・効果を志向する「目的プログラム」(Luhmann, 同邦訳 p.68)であり、

そこに向かうプロセスの質を向上させる整備的規定なのである。

先述したように、パブリック・コメントのなかには、ワンストップ・サービスの優先順位の決定は、州とローカルに責任と裁量があるといっても、TANF受給者と低所得求職者の最低参加パーセンテージが設定されて、アリバイ的实施に終始するのではないか、という懸念があった。これに対してETAは、「最終規則の文言は、優先順位のプロセスを設計するに当たって最大限の柔軟性を可能にしていると信ずる」「我々は、州とローカルが、効果的な優先順位基準(priority criteria)を発展させる責任を重く受け止めるよう期待する」と述べている(FR Vol.65 No.156, p.49344)。そうとしか言いようがないのだ。つまりWIAは、「条件プログラム」ではなく「目的プログラム」なのである。

州とローカルに期待される「優先順位基準」にしても、「条件プログラム」ではない(規則(rule)ではなく基準(criteria)である点に注意)。規則にせよ基準にせよ、何らかのものを定めてそれに従うことでは、普遍的アクセス・参加の実質は改善されない。肝心なのは、規則や基準とその運用の是非をめぐって、公共的な議論がなされ、改善に向けた活動が続けられることである。

だからこそ、WIAの持つ社会規制という側面の重要性が浮かび上がってくる。差別禁止と普遍的アクセスの法的明記を根拠に、それらを主張する主体——マイノリティの権利擁護団体やCBO(Community Based Organization)など——を存在させる(=存在を正当化する)。存在のみならず、その行為をも保障する。繰り返せばWIAが、労働長官と司法長官の行為規定をも置いていることで、彼らの訴訟行為を正当化する。かくして労働力媒介の公的エージェンシーは、差別禁止と普遍的アクセスの実現に緊張感を持たされるのである。したがって、差別禁止と普遍的アクセスという社会規制(法的規制)が、さほど発動されるものではないにしても、その重要性はいささかも減じるものではない。政府の政策は、良くも悪くも“for the people”なのであって、“by the people”の活動がなければ、調子の低いものに墮してしまう。WIAが、訴訟を含めた市民の諸活動を正当化=保障していることの意義は大きい。

§ 5. 結論にかえて：日本への示唆

本論は、日本では着眼されてはこなかった、WIAの差別禁止条項と普遍的

アクセス規定を、ミシガン州の政府系・労働力媒介機関 MichiganWorks! の一支所である SCMW! が具現化するにあたって、どのような手段をとったのかを確認し、そこから原理的考察を展開した。以上を踏まえてこの最終節では、日本への示唆について述べたい。

冒頭で指摘したように、日本の職業安定政策・職業能力開発政策においては、2000年代以降、社会的・経済的に不利な人びと／職業能力形成の機会に恵まれてこなかった人びとへの対処が喫緊の課題とされ、彼らに焦点化した事業が数多く実施されてきた。最近のものとしては、「緊急人材育成支援事業」を挙げべきだろう。なぜならこの事業は、「求職者支援法」（2011年5月）として制度化されたからである。「政治的な関心」が「恒久的な原則へとつくりかえ」られた（Bellah et. al., 1991/2000, 邦訳 p.143）からである。

緊急人材育成支援事業が実施されるプロセスでは、さまざまな課題が生じ、指摘されてきた。そのなかには、本論の関心である普遍的アクセスやアウトリーチに関わるものがあつた。連合総合生活開発研究所（2011）が、その実態調査に基づいて指摘したように、ハローワークに来所する（そこで職業紹介や、職業訓練講座の案内や推薦を受ける）のは男性や高学歴者であつて、女性や低学歴者は手を差し伸べられないままになっている。

それでは、こうした課題の克服へと方向づけるような条項や規定が、求職者支援法に盛り込まれたのかというと、そうではない。全部で22条の求職者支援法は、徹底して、労働市場と職業訓練の言語——経済主義の言語——で書かれており、そこには、基本的人権や労働者の権利といった社会正義の言語は存在しない。社会規制という点では、受給者や訓練プロバイダーの不正とそれへの対処が記されているのみだ。つまり、差別禁止や普遍的アクセスという意識は、総じて希薄なのである。

アメリカと同様に日本でも、社会的・経済的に不利な人びと／職業能力形成の機会に恵まれてこなかった人びとへのアウトリーチについては、社会的企業やNPO、営利企業（人材ビジネスや専門学校）に期待が寄せられ、また実際にこうした組織が行政からの委託を受けて活動している。ルーティーンとして標準化することの難しい、対話的理解が重要であるこの営みが十全に果たされ社会的効果が得られるには、もっと多くの資金投入とともっと長期の事業期間—

—これらは、つとに指摘されてきたことだ—に加えて、差別禁止や普遍的アクセスという理念に資しない／に反する行政行為が確認された場合の手続きに関する法的保障が必要である。このことは、少なからぬ NPO や社会的企業が表明している、「我々は『行政の下請け』に成り下がっているのではないか／行政の都合が優先され、本来実現すべき理念が蔑ろになっているのではないか」という省察の、持って行き場がないという事態を改善することでもある。

ところが、たとえば先に一例として挙げた求職者支援法には、それが無い。WIA とは異なって、経済主義の言語によって貫かれているからだ。だがこれでは結局のところ、社会的・経済的に不利な人びと／職業能力形成の機会に恵まれてこなかった人びとを社会的に包摂するという理念の実現は、遠のくことになるだろう。その理由は、前節での原理的考察として述べたとおりである。

職業斡旋・職業訓練に関わる法を、社会正義の言語でも書くことによって、職業斡旋・職業訓練に係る市民的活動を正当化し強化すること——これが、本論の分析と考察から得られる、日本への示唆である。

[注]

- (1) 労働省の要望に基づく、主要先進国間の公共職業訓練に関する比較研究で、アメリカについては上西充子氏が執筆。
- (2) アメリカについては松塚ゆかり氏が執筆。
- (3) 因みに連邦政府は、プロバイダーの中心を大学とくにコミュニティ・カレッジとする、とのスタンスを明示している。
- (4) 日本はフランスと並んで「政策分野広域型」とされている。
- (5) サイバースペースに存在する、保管上の安定性に欠けがちな資料・データの中で、最も安定していると言えるのは連邦法関係のものである。アメリカ連邦印刷局のホームページからは、「合衆国法典」「会期別法令集」「連邦官報」「連邦規則集」などがテキスト・ファイルあるいは PDF ファイルでダウンロードできる。ただし、その頁数はあまりにも膨大である（数百・数千のオーダーだ）。だがこれも、関係者に会って話を聞けば、重要概念（たとえば、“hard to serve”）が得られるから、それをヒントに検索をかけながら、課題解明に必要な箇所をより集中的・効率的に読むことができる。
- (6) 労働政策研究・研修機構／国際研究部主催の共同研究（2010－2011年度）

による。詳細については拙稿（2012）を掲載した報告書を参照のこと。なお、遠藤・筒井・山崎（2012）は、この報告書を一般向けにリライトしたものである。

- (7) 本節は、拙稿（2012）「職業訓練と職業斡旋—労働力媒介機関の多様性と葛藤」の第4節「SCMW!—公的労働力媒介システムのエージェンシー」における、組織概要と事業実績の記述を簡略化したものである。なお本論は、WIA/MichiganWorks!／SCMW!を対象とする点は拙稿（2012）と同じだが、タイトルに示したように、WIAの差別禁止と普遍的アクセスをテーマとしている点が異なっている。
- (8) 役員会自体は、JTPAによって、1982年から設置されていた。ミシガン州は、1998年のWIA制定に合わせて、「ミシガン・ワークス!」を統一ブランドとして採用することに決定した（2011年8月の聴き取り）。
- (9) TANFは、1996年の個人責任・雇用機会調停法を根拠とするもので、貧困家庭への現金給付の受給期間を原則として生涯で5年に制限し、受給開始後2年以内での職業教育・訓練への参加を義務付けた。
- (10) ただし、§4で説明するように、成果達成については賞罰的な仕組みがとられており、それを反映した配分調整の部分は競争的であると言える。
- (11) 公募方式は2011年度で終了となり、2012年度からは事業実施者を直接雇用することになった。その直接の理由は、予算の大幅削減にあるが、公募にかかる諸コストの多さ、SCMW!の要望や指揮が、委託先の現場担当者に伝わりにくいこと（委託契約を結ぶのは経営者・代表者であるため）、といった反省もあった（2012年8月、再訪したSCMW!での聴き取り）。なお、2012年度の調査（労働政策研究・研修機構／国際研究部）については、今年度中にまずは聴き取りのケース記録を刊行する予定である。
- (12) 連邦は一定の公式にしたがって、各州の配分金額と成果基準を定めるが、州は成果基準に関して連邦と協議する余地がある。州とローカルの関係についても同様である。
- (13) この37条には、州 and/or ローカルは機会均等担当官（EOO: Equal Opportunity Officer）を置き、差別禁止と普遍的アクセスの実行に責任を持つことと規定されている。
- (14) アメリカ連邦印刷局のホームページより、PDF ファイルをダウンロードできる。

- (15) 本論が基づく労働政策研究・研修機構／国際研究部主催の共同研究で訪れた MichiganWorks! は、SCMW! のみであり、他のローカルがどのような手段をとっているのかは未調査である。アウトリーチに関する本論の原理的考察は、手段に関する複数の事例を収集することで、より深まるだろう。今後の課題としたい。

なお SCMW! は、2012プログラム年度より、「属性ミニマム」は使わなくなった。この点は、SCMW! のコミュニティ・リレーションを担当し、2012年度（2012年7月1日）より会長となった Sarah Hartzler 氏との電子メールのやりとりで判明した（2012年6月）。なぜ「属性ミニマム」の設定をやめたのか。その理由については、追加の聴き取り調査が必要である——WIA が定めた、差別禁止と普遍的アクセスという価値を、現在はどのように達成しようとしているのかという方法と合わせて。

[引用文献]

- Bellah, Robert. N. et. al. (1991/2000) *The Good Society*, 中村圭志訳『善い社会——道徳的エコロジーの制度論』みすず書房。
- 遠藤公嗣・筒井美紀・山崎憲（2012）『仕事と暮らしを取りもどす—社会正義のアメリカ』岩波書店。
- 原ひろみ（2008）「アメリカの職業訓練政策の現状と政策評価の取組み—労働力投資法を取り上げて」『日本労働研究雑誌』No.579、pp.42–52。
- 黒澤昌子（2001）「職業訓練・能力開発政策」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』第5章、東京大学出版会、pp.133–166。
- Luhmann, Niklas (1973/1990) *Zweckgegriff und Systemrationalität*, 馬場靖雄・上村隆広訳『目的概念とシステム合理性』勁草書房。
- 日本労働研究機構（1999）『公共職業訓練の国際比較研究—アメリカの職業訓練』、資料シリーズ1999– No.96（執筆者は上西充子）
- 日本労働研究機構（2003）『教育訓練制度の国際比較調査、研究—ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、日本』資料シリーズ2003– No.36（アメリカの執筆者は松塚ゆかり）
- 連合総合生活開発研究所（2011）『第二のセーフティネットの活用実態と利用者の声—緊急雇用対策・生活支援政策等の活用状況に関する調査研究報告—』
- 武川正吾（2007）『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大

学出版会。

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・研究研修機構編『アメリカにおける新しい労働組織とそのネットワーク』pp.101-142（第3章）

[アメリカ連邦法・規則など]

CODE OF FEDERAL REGULATIONS, 2003-title29, VOL. I PART37 (29CFR37)

“IMPLEMENTATION OF NONDISCRIMINATION AND EQUAL OPPORTUNITY PROVISIONS OF THE WORKFORCE INVESTMENT ACT of 1998.”

WORKFORCE INVESTMENT ACT of 1998, PUBLIC LAW 102-220-AUG, 7, 1998.

WORKFORCE INVESTMENT ACT Final Rules, FEDERAL REGISTER Vol.65, No.156, Friday, August11, 2000, by DEPARTMENT OF LABOR, Training and Employment Agency.

[調査現地での入手資料]

South Central MichiganWorks! 2009-2010Annual Report

South Central MichiganWorks! BUSINESS SOLUTIONS

South Central MichiganWorks! Michigan Career Outlook Through 2012 (Jackson, Hillsdale, Lenawee)

South Central MichiganWorks! Organization Chart

South Central MichiganWorks! REQUEST FOR PROPOSAL PROGRAM YEAR 2009

ABSTRACT**“Nondiscrimination” and “Universal Access” of the Workforce Investment Act of 1998: An Examination of its Principle and a Suggestion to Japan’s Labor Policy****Miki TSUTSUI**

The purpose of this paper is (1) to describe how “nondiscrimination” and “universal access” of the Workforce Investment Act (WIA) of 1998 work in the relation of the state and local boards which are in charge of its execution and (2) to examine its principle to give a suggestion to Japan’s labor policy. While pre-existing studies on WIA written in Japanese point out its characteristics as devolutionalism and neo-liberalism, this paper tries to explore the possibility to realize social justice from the local level.

“Federal Rules” states that it is unlawful for the One-stop system to use demographic characteristics to decide which individual should receive its service, but that state and local boards of WIA should take reasonable efforts so that they must outreach any type of individual. In addition, WIA sets the action of the Secretary of Labor and the Attorney General, which means that civil actions will take place anytime, therefore the state and local boards are supposed not to fail to outreach the eligible population.

South Central Michigan Works! (SCMW!), one of the locals of the Michigan State system, required its training providers to keep “characteristic minimum,” which reflects its demographic characteristics, of the participants of the programs. But to keep “characteristic minimum” guarantees neither substantial outreach nor universal access. Realizing these social values needs trial and errors of those who really want to solve the social problems such as

community based organizations and organizations for minority's rights. To adapt fundamental rules formally does not raise and keep the quality of outreach.

However, the principle that nondiscrimination and universal access of WIA justifies their existence and action legally requires the state and local boards of WIA serious efforts. This gives an important suggestion to the Japan's policy for the job placement and training for the socially and economically disadvantaged, because the related laws are written only in the "language of economism." If we hope that the policy will bring about desirable effects, the related laws must be written also in the "language of social justice," for it justifies and strengthens non-profits and social enterprises undertaking the job placement and training.