

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

筒井, 美紀 / TSUTSUI, Miki

(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)

11

(開始ページ / Start Page)

109

(終了ページ / End Page)

131

(発行年 / Year)

2014-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009666>

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 准教授 筒井 美紀

1. 本稿の目的と構成

本稿の目的は、(1)アメリカにおいて公共政策領域における労働力開発専門職の全国的組織 (NAWDP: National Association for Workforce Development Professionals) がなぜ・どのように生まれたのか、(2)NAWDP はどのような活動をしているのか、を明らかにし、(3)労働力開発専門職は専門職であるのか否か、今後はそれがどうなるのであろうかを社会学的に考察したうえで、(4)日本に対する示唆を得ることである⁽¹⁾。

「公共政策領域における労働力開発専門職」ないし「公共労働力開発専門職」という表現は、耳慣れないものだろう⁽²⁾。日本であれば、たとえば「臨床心理士として、生活保護受給者の就労支援のために、相談業務をしている」、「CDA (Career Development Advisor) の資格を持っており、母子家庭の母の就労支援に携わっている」、「高校教師だったが早期退職し、ひきこもりの若者の就労体験プログラムを実施している」といったように、多様な資格・肩書きと多様な支援対象者あるいは事業名を組み合わせ、どんな仕事をしているのかを表現するだろう。

アメリカでも状況はこれと同じであったし、まだまだ同じであり続けている。それゆえ、公的な就労支援におけるこうした多様性を包含する共通コンセプトとして、「公共労働力開発専門職」を打ち出すことではじめて、社会的認知は得られる（したがって労働条件や処遇の改善にもつながっていく）し、そのためには組織化されねばならないというのが、NAWDP（ノードュブ、と発

音) という職業団体の主張なのである。

たしかに日本にも、特定非営利活動法人日本キャリア開発協会⁽³⁾によるCDAの資格や、職業能力開発法に基づく国家検定であるキャリアコンサルティング技能士⁽⁴⁾といった資格があり、そのための講習や試験、資格付与といった機能はNAWDPと共通する。だがNAWDPが相違するのは、ひとつには支援者の任務が公共政策領域に属するものであることを明確にしていること、いまひとつには連邦／州／ローカルの各レベルでアドヴォカシー（政策制度要求）を精力的に展開していることである。

日本と同様にアメリカも、誰もが何度でも労働からはじき出され得る一方で、人びとを労働へと参加させることを、社会統合・システム維持の手段としてますます重視するという、就労の保障・促進に大きな負荷のかかった社会である。その最前線の任務は、支援対象者に向き合う人びと——労働力開発専門職、就労支援従事者、他に何と呼ぶのであれ——が担っている。ところが、当の彼らの就労自体が安定的ではない。1年から3年程度の時限的事業のなかで雇われ、年収は35,000～40,000ドル程度だ。予算削減があれば雇い止めに遭う。こうした事態を改善すべく組織化され活動しているのがNAWDPなのである。

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状況は、日本でも同様だ。公共政策領域における就労支援事業が制度化され⁽⁵⁾、そこで就労支援従事者の需要が生じるにつれ、その状況は顕在化している。だとすれば、労働力開発専門職の不安定就労を意識して設立され活動を続けているNAWDPから、私たちは小さくない示唆を得ることができよう。

本稿の作業は、理論的観点からすると、専門職論の範疇に入る。社会学者のGoode (1970: 24) は「低い地位から高い地位へと上昇する職業はほとんどない… (中略) …より普通には、専門職化する運命にある職業は最初からかなり高い地位で出現し、その後はさらに上昇するにしてもわずかにすぎない」と指摘する。この指摘に照らし合わせれば、「われわれがどんな仕事をしているのか、誰も知らないんですから」(Bridget Brown氏、NAWDPのエグゼクティブ・ディレクター、後述) と言いたくなるような社会的認知状況にある労働力開発「専門職」は、社会的認知状況と待遇改善を要求し続けている「準専門職 (semi-profession)」である、といえるだろう。この職業の今後の処遇や経済的

報償はどうなるのだろうか。本稿は、市川（1975）の専門職論を参照しながら、この点を考察していきたい。

以上の問題意識に基づく本稿の構成は次のとおりである。第2節では、NAWDPの設立経緯と組織・活動内容の概略を述べる。続く第3節と第4節では、その活動のなかから認定資格（CWDP: Certified Workforce Development Professional）の付与ならびにアドヴォカシーをそれぞれ取り上げる。第5節では労働力開発専門職の専門職性について考察し、第6節ではまとめに変えて日本への示唆と今後の研究課題について述べる。

本稿が基づく主なデータは、NAWDPのエグゼクティブ・ディレクターであるBridget Brown氏へのインタビュー（2013年8月20日、14:00-15:30）、NAWDPおよび連邦労働省のホームページである。後者のホームページは、各州・各ローカルの労働力開発事業の規模、ゆえに労働力開発専門職の雇用を大きく左右する労働力投資法（WIA; Workforce Investment Act⁽⁶⁾）予算の推移を確認するために参照する。なお、関連する補足データとして、連邦労働省のインタビュー（同年8月23日、14:30-15:30）と、ミシガン州カラマズー郡でワンストップセンターを請け負うUpjohn Institute⁽⁷⁾のインタビュー（同年8月16日、13:00-15:00）も活用する⁽⁸⁾。

Bridget Brown氏は、ノースカロライナ州生まれ。オハイオ州立アパラチアン大学経済学部卒。1993～1998年、ヴァージニア州で全米職業協会の政府関係部門のアソシエイト・ディレクター。1998年8月～2000年9月、製造スキル・スタンダード会議の共同ディレクター。2000年9月～2003年3月、連邦労働省の全米スキル・スタンダード委員会のプログラム開発ディレクター。2003年3月～2008年1月、全米キャリア資源ネットワーク協会のエグゼクティブ・ディレクター。2008年1月より現職、である⁽⁹⁾。全米組織や連邦や州、政府部門と非政府部門といったように、さまざまなレベルと領域を行き来しているが、一貫して労働力開発に携わってきたことがわかる。自身のキャリアに関する彼女の語りのなかで印象的だったのは、製造業を中心とした職務分析を数多くこなしてきたことと、意欲や能力がありながら社会経済的に恵まれていなかったために「通りに放り出された」若者たちを嫌というほど見てきた、ということだった。

2 NAWDP の設立経緯と組織、活動内容の概略

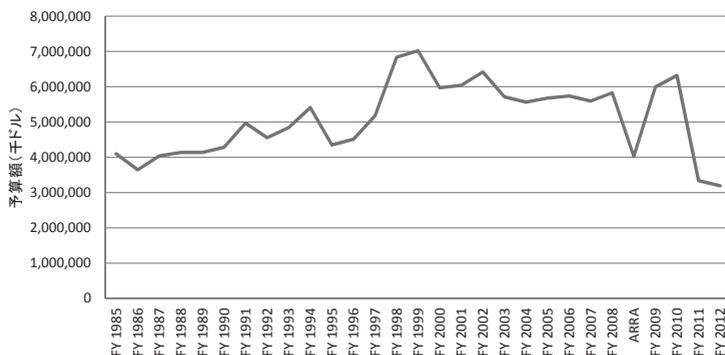
NAWDP のホームページには、同組織が連邦労働省からの資金を得て1989年に設立された、とある。連邦労働省がその権益を維持・拡大する一手段として、関係団体を設立すべく「入れ知恵」をしたのではないか——やや穿った見方をすれば、こんな仮説がわいてくる。Brown 氏の話を聴くと、そうではなかった。「1989年、アメリカは経済的に酷いことにはなってはならず」、連邦政府はかなり気前よく助成金を出していた。「競争的な申請じゃなかったのよね。『アメリカにはしかじかの組織が必要であり云々…』と書いた申請書を提出したら、『おお、これは素晴らしい組織だ！ぜひやってくれ』、ということで設立資金がおりた。まあ、いまじゃあこんなこと、起こらないけどね」。

「アメリカにはしかじかの組織が必要」というさいの、その問題意識はどのようなものであったのか。ひとつは支援する側に関する。「われわれが携わる事業には、政府から資金が出ていたけれど、ひとつのまとまった全国的な声 (a national voice) を持つてはいなかった。ご存じのように合衆国は50の州と9つの保護領があって、[同じような仕事をしていても] お互い誰も話したこともない。だからわれわれは、自分たちのやり方を確立しなければならなかったし、ひとつのまとまった全国的な声がほしかったってわけ」。つまり、職業集団としてのアイデンティフィケーションが欲されていたのであった。

いまひとつは、支援される側と彼らを生みだす社会の側に関することである。「1989年当時は、われわれの経済が変化し始めていたときで、持てる者と持てざる者がくっきり分かれてきていた」。長期失業者の固定化や、働いても貧困なままのワーキングプアの増加は、政府予算を圧迫する。政府は、福祉から就労へと人びとを移動させることで、この問題を解決しようとしたわけで、それに応じてこうした仕事に携わる従事者の存在がクローズアップされてきたのだ。つまり、ある特定の型の公共政策（福祉から就労へ）が、労働力開発専門職と名づけられるところの職業を、形づくり浮き上がらせた、といえるのである。

ところで1989年は共和党政権下にあり、大統領はブッシュ父 (Bush, G. H. W.) であった。Brown 氏は次のように説明する。「当時の大統領は、低スキルの人びと、大学に（少なくとも高校を出てすぐには）行かない人びとのニーズ

に、本当に応えたい、と思っていた。これは助成金が下りた理由の一部ね」。アメリカに関する「常識」的な知識をもってすれば、共和党は「小さな政府」を信奉しており、社会的に不利な人びとを対象とした労働力開発の支出など削減したがるのではないか、と思うだろう。



図表 1 連邦労働省雇用訓練局の訓練と雇用プログラム予算額の推移

※連邦労働省雇用訓練局ホームページよりダウンロードした "Budget Authority Tables" と "FY 2014 CONGRESSIONAL BUDGET JUSTIFICATION EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION Job Corps" に基づき著者作成。FY2008-2009は、Job Corps の管轄がETAの外に外れていたため、後者の資料については、雇用訓練局の Alisa Tanaka-Dodge 氏に電子メールでご教示いただいた。それぞれの URL は次のとおり。

<http://www.doleta.gov/budget/bahist.cfm> (2013年10月30日ダウンロード)

<http://www.dol.gov/dol/budget/2014/PDF/CBJ-2014-VI-06.pdf> (2013年11月5日ダウンロード)

だが、常にそうだというわけではない。またもちろん、民主党なら労働力開発の支出を削減しないわけでも決してない。雇用訓練局 (ETA: Employment and Training Administration) の予算の推移を示した図表 1 を見てほしい。ブッシュ父の任期であった1989年から1992年にかけては、ETA の予算は基本的に増加基調である。1991年から1992年にかけては減少しているが、1989年の額は上回っている。

続いてNAWDPの組織と活動内容について概略を述べる。NAWDPは、内国歳入法典の501(c)6というタックスコードを持ち⁽¹⁰⁾、公益法人としての税制上の保護(免税など)を受けている、専門職団体 (professional association)

114 法政大学キャリアデザイン学部紀要第11号

である。つまり、専門職としての技量と倫理の向上、その社会的認知の前進に努めている。活動内容は、次の3つに大別できる。①年次カンファレンスやワークショップ、シンポジウムやウェビナー（webinar: web と seminar の合成語）の開催や機関誌発行を通じた、会員の学習促進と情報提供、②認定資格（CWDP: Certified Workforce Development Professional）発行を通じた同専門職の質の維持・向上、③労働力開発専門職の雇用・処遇改善を中心としたアドヴォカシーの展開。

事務局は、エグゼクティブ・ディレクターのBrown氏の下に、副ディレクターとメンバーシップ・コーディネーターが各1名ずつという、わずか3人体制だが、組織全体の運営は委員会方式を敷いている。各州の代表者（1～2名）が、合計10の委員会（アドヴォカシー委員会、財政委員会、メンバーシップ委員会など）を構成し活動している。

NAWDPの会員になるには、同組織の倫理綱領に同意した申込書を提出し、審査を受けるというプロセスがある。年会費は75ドル。現在の会員数は約4,500である。Brown氏によれば、会員数はかなり変動があり、近年は4,000から4,500のあいだを行き来している。NAWDPの設立当初は、ケースワーカーやケースマネジャーといった現場の最前線にいる者が多かったが、おそらく予算削減の煽りであろう、最近では部課長レベルの者の（が代表して会員になる）割合が増えてきた。また、増加が著しいのはCBOs（Community Based Organizations）の支援者であるという。なお、メンバーシップとCWDP資格との関係にふれておくと、CWDP資格は会員でなくても取得が可能である。つまり、NAWDPメンバーのなかにはCWDP資格を持っていない者もいる。

NAWDPの予算は、カンファレンス・ワークショップからの収入が40%、会費収入が40%、各種助成金やウェビナー等からの収入が20%である。インタビューでは、年間予算の実額を直接に質問する時間はなかったが、年会費と会員数と予算構成比がわかっているから、これらをもとに計算すると、年間予算は562,500ドルから750,000ドル程度と推測される。

以上が、NAWDPの設立経緯、組織と活動内容の概略である。次節ではCWDP資格の発行を、次々節ではアドヴォカシーを取り上げ、詳しく見ていく。

3 認定労働力開発専門職 (CWDP)

NAWDP が CWDP 資格の発行を開始したのは1999年1月、つまり、同組織設立の10年後である。1998年は労働力投資法 (WIA) が制定されているから、これを睨んでのことだったのだろうか。この質問に対しては、「WIA とは関係ないわね。たまたまそういうタイミングだっただけ」との答えが Brown 氏から返ってきた。「CWDP 資格が証明するような能力を持った労働力開発専門職の必要性が、職業訓練パートナーシップ法 (JTPA) が WIA へと変わる⁽¹¹⁾ ときには、すでに生じていたのよ。まあでも、どんな認定資格も、たいていはあとから遅れてやってくるものだから」。つまり、現実のニーズがあったとしても、その制度化には相当の時間を要するということである。

「CWDP 申請の手引き2013年度版⁽¹²⁾」によれば、労働力開発専門職であると認定されるには、次の5要件を満たさなければならない。

- 1) 学歴と労働力開発の職務経験における一定水準を満たすこと。
- 2) NAWDP の労働力開発専門職倫理実践綱領に同意し署名すること。
- 3) (NAWDP を含めたいずれかの) 労働力開発専門職団体のメンバーシップを維持すること
- 4) 労働力開発に関する9つのコンピテンシーのスキルがあること、およびそれらをどのようにしてそれを得たのかを詳細に文章化すること
- 5) 二通の推薦状 (一通は必ず直属の上司) を提出すること

これらに関して2点、補足説明をしよう。まずは、「学歴と労働力開発の職務経験における一定水準」について。それは以下のとおりである。

大学院卒 + 12か月の職務経験

大卒 + 24か月の職務経験

短大卒 + 48か月の職務経験

高卒あるいは高卒程度認定証書 + 72か月の職務経験

加えて、労働力開発の職務経験のうち12か月は、直近24か月のうちに含まれ

116 法政大学キャリアデザイン学部紀要第11号

ていなければならない。したがって、たとえば「2年前までは5年間ずっと、求職者の相談業務をしていたが、ここ2年間は専業主婦だった」といったケースは認定されない。しかもその職務経験は、最低週30時間の労働でなければならない。したがって、たとえば「2年前に社会福祉の修士号を得て、それからずっと、週10時間のパートタイム勤務で求職者の相談業務をしてきた」といったケースも、認定されない。つまり、多少のインターバルはありながらも、直近までのある程度の継続性と職務従事時間が要求されるわけである。

補足の2つめは、9つのコンピテンシーについてである。これらは以下のとおり⁽¹³⁾。

- 1) 経営と経済開発のインテリジェンス
- 2) キャリア発達原理
- 3) 協働と問題解決
- 4) 顧客サービス方法論
- 5) 労働力開発におけるダイヴァーシティ
- 6) 労働市場情報・インテリジェンス
- 7) コミュニケーションの原理
- 8) プログラムの執行と戦略
- 9) 労働力開発の構造、政策とプログラム

Brown氏によれば、これらの9領域は「基礎的レベル」のものであるそうだ。とはいえ、それなりのレベルにはあるだろうし、申請者各人が広範囲にわたるこれらをカバーするのは必ずしも容易ではないだろう。というのも、NAWDPの会員には、「若者の支援しかしたことがない、成人の支援しかしたことがない、あるいはまた、雇用主としか仕事をしたことがない」といった者が少なくない(Brown氏)からである。だからたとえば、若者支援の経験のみという者のなかには、彼らの基礎学力向上やボランティア体験といったプログラムの実施に集中してきたために、1)「経営と経済開発のインテリジェンス」や6)「労働市場情報・インテリジェンス」がかなり弱い者がいるかもしれない。またたとえば、雇用主との仕事経験のみという者のなかには、求職者に一度も接したことがなく、4)「顧客サービス方法論」や5)「労働力開発に

におけるダイヴァーシティ」の項目が満たせないかもしれない⁽¹⁴⁾。

なお、これら9つのコンピテンシーを「自分は持っている」と表明するにあたっては、職務経験がないと無理、ということではない。申請の手引きは、「授業、ワークショップ、読書、通信制の学習、就業訓練」といった学習をとおしでの獲得でもよい、と述べている。CWDP資格は、そのミニマムの能力を保障するものなのであり、「教室（机）に座って勉強しているだけじゃ、知識しか身につかない」とか「やっぱり職務経験やOJTをとおしてないと、本当の能力は得られない」といった、日本社会では馴染みのある（当然視されがちな）職業能力形成観には立っていない。もちろん審査側のNAWDPは、本音では「たしかにそういう部分もある」と考えているかもしれない。

しかしアメリカでは、「教室（机）に座っての教育・学習は信頼できる（ことにする）」という職業能力形成観によって、資格制度全般が——このCWDP資格も——成立している。なぜそのような認識に立てるのか。それは、何らかの一定の学習をやり遂げたことのなかに訓練可能性（trainability）を見出し、それを評価しているからだ、と考えられる⁽¹⁵⁾。だとすればアメリカの資格制度は、それが専門職か準専門職かを問わず、訓練可能性がある者に就労機会が与えられることを促進する制度だ、といえるのである。

それでは次に進んで、資格審査のプロセスを見てみよう。資格審査は年4回行われている。本稿執筆時点にて直近のものは、2013年10月31日応募締め切り、11月審査、12月中旬結果発表、であった。審査員はBrown氏を含めて3人おり、それぞれが別個に付けたスコアを持ち寄って突合する。意見が分かれた場合は、他の委員会メンバーが参加する会議で検討し結論を出す。なお不合格者は1回、不服申し立ての機会が与えられる。

CWDPは、3年ごとに更新される資格である。更新の条件は、3年間で最低60時間の労働力開発に関する学習をなしたこと、である。年平均にすると20時間の学習時間を確保するのは、大学や短大での科目履修で考えてみると、1科目で週1回の出席を半期続ける、といったところだろう。

NAWDPではこれまでに7,000に近い申請を審査している。同ホームページに掲載されている、CWDP資格保持者のリストを確認すると、2013年10月30日現在、その数は978人となっている。掲載事項は、実名、保有する他の資格、

所在する州、取得年月日、有効期限年月日、申請受付の通し番号の6項目である。申請受付の通し番号の最大値は6916、最小値は1であった¹⁶⁾。

申請受付の通し番号の最大値が6916、現在の保持者は978人であるから、その比率は14.13%にすぎない。なぜこんなにも低い比率となっているのだろうか。Brown氏は、その理由を以下のように説明する¹⁷⁾。第1に、提出書類の不備。6ヵ月以内に不足書類が提出されないとリジェクトとなる。第2に、審査の結果、認められないケース（不合格率は40～45%）。第3に、3年ごとの更新審査で認められないケース（不合格率は42%）。第4に、退職や離職（雇い止めなどによる）、転職によって、CWDP資格が不要となる（だと本人が判断すること。公共政策領域における労働力開発の仕事は、前述したように雇用が不安定で待遇も良いわけではないので、より良い条件を求めて別の仕事に就く者も少なくない）。

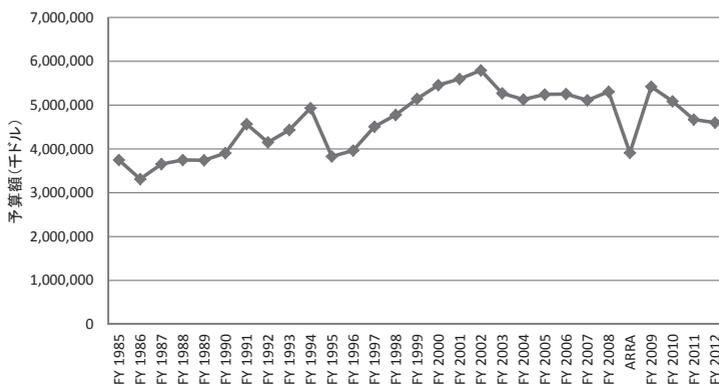
説明の第2点と第3点からは、CWDP資格は、誰でもすぐに取得できる「楽勝」の資格ではないことがわかる。たとえば労働力開発に関する学習を3年間で最低60時間という更新条件は、それ相応の意志がないと、なかなかクリアできないのだろう。なおBrown氏の説明にはないけれども、CWDP資格の社会的通用性が低い（と認識されている）ことも、14.13%という低い比率の理由かもしれない。つまり、この資格の有無によって雇用・採用に差がつかない（と認識されている）ため、更新をしないという可能性もある。

4 NAWDPのアドヴォカシーとその政治的環境

NAWDPのアドヴォカシーは、連邦／州／ローカルの各レベルで展開されている。本稿は、連邦レベルのそれについて取り上げる。NAWDPのアドヴォカシーの中心にあるのは、端的に言って、政府に労働力開発関連の予算、とりわけWIA予算をどれだけ多く確保させるか、である。それがいかにシビアな闘いであるかは、WIA予算の推移を確認するとよくわかる。図表1で見たのは、連邦労働省雇用訓練局の、訓練・雇用プログラム予算総額の推移であった。以下の図表2は、そのうちWIA予算に絞って見たものである。

WIA予算は、同法成立の1998年から2002年度まで増え続けるが、そこをピーク（58億ドル）にその後は減少基調である。とくに2009年度以降の減少は著し

い。2002年度まで増え続けた WIA 予算は、その後はどんどん削減され続け、2012年度は46億ドルと、2002年度の8割程度となっている⁽¹⁸⁾。



図表2 職業訓練パートナーシップ法／労働力投資法予算の推移

※資料出所：図表1に同じ。

こうした WIA 予算の削減は、州やローカルの労働力開発関連部署やワンストップセンターの人員態勢を直撃する。連邦労働省労働力投資室の Kevin Thompson 氏によれば、2003年には全国で約3,500あった関連部署やワンストップセンターは、2013年現在では2,545にまで減少した。10年間で、約1,000ものオフィスが畳まれざるを得なかったのである。

このことが、労働力開発専門職——そのポジションは、ケースワーカーやケースマネジャー、執行課長や統括部長などさまざまである——の雇い止めや労働条件の悪化につながったことは想像に難くない。たとえばミシガン州カラマズー郡で WIA プログラム等の執行を請け負う Upjohn Institute の Ben Damelow 氏は、溜め息まじりに次のように説明した。「2009年度と比較すると今年度 [2013年度] の WIA 予算は半減しました。われわれもとくにこの2年間で、大幅なレイオフを行なって、多くのキャリアカウンセラーを失いました。これは士気の低下につながります。だって、求職者たちを援助する当人たちが失職するんですから」。

第3節で見たように、CWDP 資格が認定されるには、学歴要件に加えて職務経験も満たさねばならなかった。たとえば大卒なら、週30時間以上で24か月、

120 法政大学キャリアデザイン学部紀要第11号

うち12か月は直近2年間でなければならない。だが、WIAをはじめ労働力開発関連の予算が削減されたら、労働力開発専門職としての経験を積む職業機会がそれだけ減少する。これはCWDP資格保持者が増えないことにつながり、ひいてはNAWDPという専門職団体の弱体化につながる。だからこそNAWDPは、組織の存続と強化、専門職の力量向上と待遇向上を目指してアドヴォカシーに取り組んでいるわけである。だが、予算削減を阻止することは不可能だとBrown氏は指摘する。

「予算削減を止めることはできないわね。できるのは、削減の幅を小さくすること。連邦議会の議員にロビーイングをして、25%削減じゃなくて15%削減にとどめるとか。そうできたからといって、全然いい気持ちはしないけど。」

彼女は続けて、「私は首都に20年以上いるけど、これほどまでの敵愾心は経験したことがない」と述べる。どういうことか。

「州であれ連邦であれ、いずれのレベルの政治家もその多くが、[高い]失業率を労働力開発システムのせいにしたがるのよね。われわれNAWDPのメンバーが、たとえ一般的な公共機関より高い実績を上げているとしても、たとえより困難な人びとを対象としているとしても、ね。われわれは狙い撃ちしやすい格好の的なのよ。」

こうした点での理解を促すには、「政治家を教育する」——この表現は、NAWDP以外のインタビューでもしばしば聞かれた——しかない。だが、それは容易ではない。

「われわれNAWDPは不偏党だけれども、われわれはまずもって社会サービス・プログラムの担い手だから、「ああ、そちらは民主党だか左翼だかなんだかなんですね」って、ときどき見られるのよね。いいえ、私は民主党支持者じゃないわよ。われわれの多くもそうじゃないと思うけど。」

労働力開発は、どの政党が政権を担当しようと、より良く機能しなくてはならないのに、共和党の「小さな政府」vs 民主党の「大きな政府」という旧来的な認識枠組みが作動しているため、そのことがなかなか理解されていないのである⁽¹⁹⁾。

もちろん、より困難な人びとであればあるほど労働力開発の「成果」が出にくいと理解している政治家もいるだろう。だがもし、彼／彼女を選ぶ選挙民の多くがそのように考えていなかったら——たとえば、「長期失業したままなのは本気で仕事を探していないからだ」とか「怠け者に金をつぎ込む必要はない」といったように考えていたら——その政治家が、自己保存のためには選挙民の「民意」に従う可能性は否定できない。

連邦議会で審議される WIA 予算（他のいずれの予算であれ）の多寡は、結局のところ、各州から選出された議員／政党によって決定されるのだ。だからこそ NAWDP は、州やローカルレベルでのアドヴォカシーを、そのメンバーに求めているのであり、その大前提として、CWDP 資格制度による、その存在の社会的認知の向上を企図しているのである。

5 考 察

以上2つの節では、NAWDP の CWDP 資格とアドヴォカシーについて説明してきた。続いて本節では、労働力開発専門職の専門職性について、市川(1975: 235-236) に依拠して考察しよう。市川は、「専門職について絶対的権威のある定義や法制上の規定があるわけではないが、最大公約数的な属性をあげれば、ほぼ次のごときものとなろう」として、以下の5点をあげている。

- (1) 職務の公共性——社会の存続、発展に不可欠な機能を担い、殆どすべての人々に必要とされるサービスを提供する、人間関係に関する職務である。
- (2) 専門技術性——高度に複雑で専門的な知的技術の中核とする仕事であるため、長期の専門教育を入用とし、高等教育機関（通常は大学卒業後レベル）における理論体系の学習と現場における実習訓練を修得した者にのみ適格試験などを経て資格が認められる。
- (3) 専門的自律性——このように高度の専門技術を要する仕事であるため、

122 法政大学キャリアデザイン学部紀要第11号

専門技術的な判断および措置に関する限り、依頼人（client）、使用者、上司などから指図を受けない職務上の自律性を有すると共に、専門能力の水準を自主的に維持するため養成・免許・参入（開業・就業）などについて自主規制の権能を有する自治的な職業集団を形成する。

- (4) 専門職倫理——他人のプライバシーへの関与、職務上の自律性、職業的自治、営業の独占といった諸特権が社会的に是認される反面、職務上の秘密の保持、依頼人に対する感情的中立性、学問と自己研修の精神、非営利的な社会奉仕の精神、同僚との協調といった、前述の諸特権に見合うだけの職業的倫理が要求される。
- (5) 社会的評価——以上のような諸条件を具備した職業は、その社会的重要性、資格修得の困難性、適格者の希少性からいって、当然それにふさわしいだけの、相対的に高い社会的地位と比較的厚い経済的報償が与えられる。

CWDP 資格が以上の5点のうち確実に当てはまるのは、(1)「職務の公共性」だけである。次に、ほぼ当てはまるのは、(3)「専門的自律性」と(4)「専門職倫理」である、といえよう。「ほぼ」というのは、CWDP 資格は、名称独占の資格であって業務独占のそれではないからからである。医者や弁護士は、その資格がないと開業・営業・就業ができない（＝業務独占）が、CWDP 資格がなかったとしても、労働力開発の仕事には就ける（＝名称独占）。ただし、自主規制の権能を有する自治的な職業集団（NAWDP のような）を形成している点や、職務上の秘密の保持、自己研修が要求されている（CWDP 資格の更新に不可欠）といった点は、当てはまっている。

あまり当てはまっていないのは、まずは(5)「社会的評価」である。第3節で確認したように、労働力開発従事者の雇用は不安定であり、報酬も良くない。それから(2)「専門技術性」である。これも確認したように、CWDP 資格の学歴要件は高卒から認められている。ただし Brown 氏によれば、実際には、「われわれ [NAWDP のメンバー] のほとんどが大卒である」。けれどもメンバーは、「キャリアカウンセリングの人、宗教系カウンセリングの人、ビジネスや起業を学んだ人、英文学専攻」など多様である。つまり「高等教育機関（通常は大学卒業後レベル）における理論体系の学習」に当てはまっていない。

Brown氏は、CWDP資格を、医師や弁護士あるいは心理臨床士のように、学部・大学院のプログラム・学位とリンクして制度化するという選択肢は、ほとんど考えられなかった、と述べる。というのも、労働力開発専門職の仕事は、多様な領域（と対象者）に散らばっていて学としてまとまっておらず、「誰も労働力開発専門職になろうと思って学校には行かない」、つまり「労働力開発専門職はストレートなキャリア・プランではない」からである。それゆえにNAWDPは、認定証（certification）方式の制度を採用したのであった。

いずれにせよ、まとめれば、労働力開発専門職は、市川のいう5属性にはあまり当てはまってははいない。だが、労働力開発専門職の資格が、たとえ「その資格取得を目指して学校に行く」ように、学部・大学院のプログラム・学位と密接に関連づけて制度化されていたとしても、労働力開発専門職の社会的評価（とりわけ経済的報償）は、とくに上がってはいないであろう。なぜならば、経済的報償の高低は、結局のところ人びとが「それ相当に高い金を払うだけのことはある」と納得するかどうか左右するのであり、労働力開発専門職の職務については、人びとはそうは思わない、と考えられるからである。

一度も仕事に就いたことがない者や、（長期に）失業している者を就職させるような職務は、いわばマイナスをゼロ（スタート地点）にするようなものである。人びとが「それ相当に高い金を払うだけのことはある」と思えるのは、ゼロをプラスに、あるいはプラスをよりプラスにするような「景気のいい」話に関してなのであって、「福祉から就労へ（Welfare to Work）」や「就労のための福祉（Welfare for Work）」や「アクティベーション（Activation）」の領域に属する話に関してではないのだ、と筆者は考える。

繰り返せば、他の先進国と同様にアメリカも、誰もが何度でも労働からはじき出され得る一方で、人びとを労働へと参加させることを、社会統合・システム維持の手段としてますます重視するという、就労の保障・促進に大きな負荷のかかった社会である。そこでは、「せっかく就労させる（する）ことができても、またまもなく失職するかもしれない」という、未来を先取りした徒労感が漂っている。人びとは、そうした支出を進んで是認しようとは思わないだろう。したがって、労働力開発専門職の社会的評価（とりわけ経済的報償）は、上がっていくとは考えにくいのである。

しかも、労働力開発事業が民間・非政府機関に委託される傾向が加速している。全米労働力（開発）委員会協会（NAWB: National Association for Workforce Board）によれば、労働力開発機関が政府の統制を離れて非営利組織の地位を得る傾向が加速し、NAWBの最近の質問紙調査では、その48.3%が、内国歳入法典上の501(c)3の法人格を持っている⁽²⁰⁾。これによって、より柔軟なスタッフの雇用や再委託が可能になるわけで、それはつまり、労働力開発専門職の雇用・労働条件の切り下げがいつそう生じやすくなるということに他ならない。もし、NAWDPのような職業団体が存在しアドヴォカシーを展開することがなければ、不安定な人が不安定な人を支援するというこの状態は、ずっと続いていくだろう⁽²¹⁾。

このように考えてくると、市川の指摘した専門職の5属性に関して、(1)から(4)を満たせば、自動的に(5)「社会的評価」が得られるわけではないことがよくわかる。(1)から(4)のいずれにおいても、他の社会集団や組織との葛藤的な相互作用が存在するのであり、(5)「社会的評価」はその関数なのである。

6 まとめにかえて——日本への示唆と今後の研究課題

以上の考察から得られる、日本の公共労働力開発システム——それは、第一義には職業安定行政と職業能力開発行政が所管しているシステムである——に対する、暫定的な示唆を述べよう。その要点は2つある。

第1に、公共労働力開発システムを効果的に機能させるために、労働力開発従事者（専門職と呼ぶのであれ呼ばないのであれ）が相応の経済的報償が得られるよう、予算をきちんと充当することである。日本では数年前、介護福祉士やホームヘルパーの資格を取りながらも労働市場に参入しない人びとが大勢いることが問題化した。そのときに厚生労働省がとった「対策」は、求人情報の提供であって、介護職の労働条件改善に資する何かではなかった。これはナンセンス以外の何物でもない。介護職と同様、労働力開発専門職の仕事は、人びとが「それ相当に高い金を払うだけのことはある」と思いにくいだけに、人件費の充当はなおさら重要となる。

第2に、政府・行政は、自律的で相互扶助的な（専門）職業集団を育てるために、資金的・情動的・技術的援助を行なうことである。政府・行政はまずもっ

て、公的資格の付与による職業的確立を図ろうとするだろう。だが、彼らの地位や利益は、そうした資格制度だけでは決して守られない。当の政府・行政が予算を削減することがしょっちゅうあるのだ。職業ないし専門職は、そもそも集団的にしか成立しえないのであり、究極的には、当該集団によるその利益を守る行為によってしか、その利益は守られない。だから NAWDP は、単に CWDP 資格の発行・更新と、それに連なるワークショップや研修だけを行なっているのではなく、これらと不可分に、アドヴォカシー（政策制度要求）を展開しているのであった。

本稿は、NAWDP 本部のインタビューと諸資料を中心に、連邦労働省のインタビューとその予算データ等を用いて分析を行なった。今後の課題としては、NAWDP の州支部代表者や一般会員へのインタビューを実施して、現場（により近いところ）にとっての現実と彼らの意味世界を明らかにすることが挙げられる。自律的で相互扶助的な（専門）職業集団であり続けるには、中央／トップの先導性も不可欠だが、それと同様に、各地域の先導性も不可欠だからである。それはどうなっているのか。そこに目を凝らす研究が求められる。他日を期したい。

[注]

- (1) 本稿と同様 NAWDP を取り上げた拙論に「公共労働力開発専門職の職業集団——NAWDP の組織化とその活動——」、労働政策研究研修機構編（2014近刊）『アメリカの労働力開発政策と地域コミュニティ（仮題）』（JILPT 海外労働情報）第6章がある。本稿はこの JILPT 報告書論文に、本稿の目的の(3)と(4)、つまり、社会学的な専門職論からの検討と、それをふまえた政策的示唆とを加え、大幅に加筆したものである。
- (2) 「労働力開発」に「公共政策領域における (in the public policies)」という修飾語が付されているのは、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開発（労働力開発）もあり、これと区別するためである。このような区別的表現は、インタビュー対象者の一人である、NAWDP のエグゼクティブ・ディレクター、Bridget Brown 氏のものである。なお以下では、冗長さを避けるため、単に「労働力開発」と記す。
- (3) 同法人 (JCDA) は2000年に設立され、同 CDA 資格もこの年から発行さ

れた。2011年9月現在、CDA 資格保有者は約10,000人いる。<https://www.j-cda.jp/cda/work.php> (2013年11月4日閲覧)。

- (4) キャリアコンサルティング技能士は、2008年2月27日付の政令改定、同28日付の省令改正によって技能検定試験の対象職種となった。<http://www.career-kentei.org/about/> (2013年11月4日閲覧)
- (5) 法改正をざっと見ておこう。2000年に雇用対策法が改正され、国と並んで自治体も、住民の雇用・労働に一定の責任を負うことが努力義務になった。2003年の職業安定法改正では、地方公共団体は届け出によって無料職業紹介を実施することが可能になった。さらに2007年には、地域雇用開発促進法が改正され、区市町村が単独／複数の単位で雇用開発計画を立案し、国が同意して委託費を出す仕組みが整えられた。2011年には求職者支援法が制定され、2013年秋の第185臨時国会では、生活困窮者自立支援法が成立した。
- (6) 労働力投資法は5年間の時限立法であり、毎回、連邦議会の決議 (resolution) によって再認 (reauthorization) されなければならない。WIA とそれに基づく労働力開発政策に関する日本語文献としては、日本労働研究機構 (1999; 2003) を、WIA の差別禁止と普遍的アクセス規定については筒井 (2013) を参照。なお、WIA は、「ウィア」と発音されている。労働力投資委員会 (Workforce Investment Board) のアクロニムである WIB は「ウィブ」である。
- (7) Upjohn Institute は、ミシガン州の準公共労働力開発システム Michigan WORKS! の青写真を描いた研究所である。同研究所は1945年設立。もとは1932年設立のアップジョン失業トラスティー・カンパニーが発祥である。同研究所は研究開発部門と労働力開発事業執行部門とを持ち、今回は両部門の担当者にインタビューができた。Michigan WORKS! については、筒井 (2012) を参照。
- (8) インタビューはともに許可を得て録音され、テープ起こされた。インタビューで訊き洩らした点や後にわいてきた疑問点については、電子メールで問い合わせた。なおこの調査は、労働政策研究・研修機構／国際研究部の2012-2013年度プロジェクト「労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイズিং・モデルの活用に関する調査」としてなされた。本稿は、同プロジェクトの研究成果の一部である。

- (9) LinkedIn (リンクトイン) の Bridget Brown を参照。 <http://www.linkedin.com/pub/bridget-brown/9/326/726>
- (10) このタックスコードを持つ組織としては、商工会議所などの経営者団体もある。
- (11) 労働力投資法とその前身の職業訓練パートナーシップ法についてのコンパクトな日本語文献としては、日本労働研究機構 (1999; 2003) などを参照。
- (12) NAWDP のホームページより WORD ファイルをダウンロード (2013年10月30日)。
<http://www.nawdp.org/AM/Template.cfm?Section=Certification>
これを簡略化したパンフレット “Invest in Your Future: Become a Certified Workforce Development Professionals (CWDP)” も参照した (インタビュー時の入手資料)。
- (13) NAWDP は2012年に調査を実施し、それまでは10であったコンピテンシーを、「テクノロジー」という項目を無くして9へと改定した。そのほかの変更点は表現程度である。興味深いのは、「インテリジェンス (intelligence)」という言葉の付加である。たとえば、「労働市場情報」は「労働市場情報とインテリジェンス」となった。「インテリジェンス」には「すぐれた知恵」「機転」といった意味がある。つまり CWDP は、単に労働市場の情報を知っているだけではなく、それを用いて求職者を就労させる知恵や機転を備えていなければならない、と強調したいのである。
- (14) このように見てくると、CWDP 資格がそうであると主張する労働力開発専門職とは、「たとえば都市プランナーのような、ハイレベルな技能の『パッケージ』を持っていると主張する準専門職」(Goode 1970 : 24) であると、その性格を記述できよう。
- (15) もちろんこうした認識が社会的に成立するには、誰でも修了できる教育・学習というわけではないこと、到達したかどうかの評価がいい加減ではないこと、という少なくとも二つの条件が成立している必要がある。
- (16) 例を挙げると、資格証書番号1番は、サウスカロライナ州の Tom Irwin であり、彼は他に博士号も持っている。CWDP を取得したのは1999年5月31日、有効期限は2014年5月31日である。またたとえば、資格証書番号6919番は、ケンタッキー州の Michelle Drake、取得は2013年6月17日、有効期限は2016年5月31日となっている。

- (17) 電子メールによる回答（2013年11月7日および11月18日）。
- (18) これには、財政収支均衡法による自動的な削減も加わっている。
- (19) Brown氏は、ブッシュ父への言及からしても共和党支持者のようだが、その発言を解釈するにあたって、こうした二項対立的な構図を当てはめてはならないことは、次の発言からもいえよう。「政治家たちは子どもたちのフードスタンプ予算も削ろうとしている。アタマ狂ってんじゃない？ 子どもが飢えるのよ？ これが狂気でなくて何？なのに、企業はどんどん減税。減税の必要なんかないのに」。
- (20) デトロイト南西地区をカバーする政策NPOであるWorkforce Intelligence Network (WIN)の研究政策部長Rebecca Cohenが執筆した同組織のニュースレターを参照。
http://newsletter.win-semich.org/features/desc-downshifts-061413.aspx?utm_source=VerticalResponse&utm_medium=Email&utm_term=Detroit+downshifts%3a+A+structural+change+in+workforce+services+has+a+powerful+effect+on+performance&utm_content=%7bEmail_Address%7d&utm_campaign=The+sequestration+issue%3a+How+WIN+partners+are+doing+more+with+less
- (21) Brown氏によれば、アドヴォカシーの甲斐あって、たとえばヴァージニア州は、その公共労働力開発システム従事者の65%がCWDP資格保持者であることを要求している。労働力開発事業を民間・非政府機関に委託する際、CWDP資格保持者の人数を申請書に書かせているのである。こうした州はいまのところわずかであって、まだまだこれからだとBrown氏は述べる。

〔引用文献〕

Goode, William J. (1970) "The Theoretical Limits of Professionalization," in *The Professional as Educator*, edited by Foshay, Arthur W., Teachers College Press, N. Y.

市川昭午 (1975) 『教育行政の理論と構造』教育開発研究所。

日本労働研究機構 (1999) 『公共職業訓練の国際比較—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）

筒井美紀（2012）「職業訓練と職業斡旋—労働力媒介期間の多様性と葛藤—」、労働政策研究・研修機構編『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』pp.101-142。

筒井美紀（2013）「米国・労働力投資法（WIA）の差別禁止と普遍的アクセス——その原理的考察と日本への示唆——」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』第10号、pp.191-211。

ABSTRACT

National Organizing of Workforce Development Professionals in the Public Policies in the United States: The Activities of NAWDP and its Suggestions to Japan

Miki TSUTSUI

The purpose of this paper is (1) to clarify how and why NAWDP (National Association for Workforce Development Professionals) was established in the U.S., (2) to describe what they are doing, (3) to discuss sociologically whether the workforce professionals are professionals or not and how they will be treated in the future, and (4) to give some suggestions to Japan.

NAWDP is an interesting organization because they declare that their mission exists in the public policies (not in private areas) and they are very active in advocacy to the governments at federal, state, and local levels, which are not observed in Japan.

This paper is based mainly on the interview with Ms. Bridget Brown, the executive director of NAWDP, who are open-minded, and on the homepage of this organization, which is rich in information.

NAWDP is established in 1989, when the American economy was changing so radically that resulted in more people being stuck in longer unemployment and welfare aide. In reaction to this, the federal government took the policy of “welfare to work,” which closed up the existence of workforce professionals in the public policies, while they themselves wanted its social identity as professional group. Now its membership is between 4,000 to 4,500.

NAWDP began to issue CWDP (Certified Workforce Development Professionals) in 1999, which is supposed to guarantee its minimum competencies, but it is not easy for people to get and renewed this certificate because its standard is rather high.

NAWDP is very active in advocacy to the governments, especially as for the budget of WIA (Workforce Investment Act) because how much it is influences directly to the economic remuneration of workforce professionals.

These are what this occupational organization is doing. But from the theoretical thinking about what profession is (Ichikawa 1975), it is difficult for them to receive so a high social evaluation (esp. economic remuneration) as they want. In addition to this examination, this paper refers to a critical point that people are unwilling to pay for either Welfare to Work, Welfare for Work, or Activation, which brings about a prospected fatigue of “they will be soon fired once they got hired.” Moreover, outsourcing of workforce development has been so accelerated recently that their economic remuneration is beat down more.

The provisional suggestions to Japan are: the national government (1) should keep enough budget for workforce professionals for the public workforce development system to function, and (2) should give supports in terms of money, information, and technology in order to grow an autonomic and mutual occupational association, for ultimately, it is only such an association, not the government, that can protect their status and interests.