

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 31 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26381151

研究課題名(和文) 就労支援者の生きられた労働と変革的組織化に関する教育・労働社会学的研究

研究課題名(英文) Sociological Research on Lived Work and Reformative Organizing of Work-Support Professionals

研究代表者

筒井 美紀 (TSUTSUI, Miki)

法政大学・キャリアデザイン学部・教授

研究者番号：70388023

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、就労支援という仕事の詳細と就労支援者のキャリア形成に焦点化し、主に以下の知見を得た：(a) 就労支援者のなかには、地域の活性化にも関与している人びともいる、(b) 自治体の委託事業は単年度発注ゆえ、多くの受託組織では事業の様相が毎年異なり、実験的試みの繰り返しとなり不全感を抱いている、(c) 就労困難者の福祉・教育ニーズの多くは、事業開始後に顕在化するため、柔軟な運用が必要だが、自治体の形式主義に妨げられることが少なくない、(d) 就労支援者は、中長期的なスキル形成とキャリア展望に困難や不安を抱えている。

研究成果の概要(英文)：The main findings of this research are the following: (a) some of work-support professionals commit to the social and economic revitalization of the local community, (b) because municipalities commit their undertakings on single-year system, many undertakers have to experience such different contents every year that they are not satisfied, (c) because the social and educational needs of the people having difficulties in employment become visible after the undertaking starts, flexible practice is necessary, but the bureaucratic formalism often obstructs it. (d) work-support professionals have difficulties in and anxieties of long-term skill formation and prospects of their career.

研究分野：社会学

キーワード：就労支援 顔の見える労働市場 地域の活性化 自治体からの委託事業 動く企画 キャリア形成

1. 研究開始当初の背景

日本を含め現代の先進国では、さまざまな理由から就労支援の必要な人びとが急増している。山積みされた課題のなかで見過ごしてはならないのは、不安定な人が不安定な人を支援している現実と、他方でその変革を目指した就労支援者たち自身の組織的活動である。

2. 研究の目的

支援経験と熟練を重ねつつも、自らの就労・キャリアが不安定な現実を、支援者はどう解釈しているのか。矛盾と葛藤の多い支援環境を生み出す政策に対し、いかなる態度を形成しているのか。就労支援者の「生きられた労働」を究明し、脱成長社会でより善く機能する就労支援者(像)を提示すること、これが本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究では、これまでに繋がりのできた支援者に連絡を取り、また、そこからスノーボール式に対象者を広げることで、多様なポジション、経歴、年代の支援者から聴き取りをすることができた。とくに、組織運営に関わっている支援者に対しては、複数回の繰り返し聴き取りを実施した。

また、就労支援者たち自身の組織的活動については、米国 NAWDP (National Association of Workforce Development Professionals) を対象に、イグゼクティブ・ディレクターや州ディレクター、あるいはカンファレンスでの報告者に聴き取りを行なった。

4. 研究成果

(1) 本研究は、就労支援という仕事の詳細と就労支援者のキャリア形成に焦点をあてて開始したが、中高年齢層の聴き取りからは、1970-80年代の総評労働運動が、大阪府による2000年代半ばにおける困難者就労支援の体系化に影響を与えていることが明らかになった(筒井2016, 下記(1)の論文)。聴き取りをした三者は、上記体系化のキーパーソンであった。知見は以下の3点である。

第1に、大阪府が同和対策としての雇用政策を一般対策のそれへと発展させるにあたって、1990年代前半に、特別対策事業方式の限界を同和行政のみならず解放運動も認識した。後者による、採るべきオルタナティブの模索は、丹念な地域調査から始まり、そこから生み出されたのが「ワークあい」という地域就労支援の原型であった。この過程では、同和事業の供給を当然視しない生活という発想転換を人びとは迫られ、痛みもともなった。

第2に、「行政の福祉化」は、大阪府の財政再建を契機に1980年代半ばに唱えられ始めた。バブル崩壊後、障害者の解雇・無業問題が深刻化し、福祉団体から解決を迫られた大阪府は、府有施設の管理・清掃を政策的随

意契約で委託するという手法を採り、エル・チャレンジの発足となった。エル・チャレンジは障害者の雇用ではなく就労訓練・就労支援を実施する新しいモデルを提案するのみならず、総合評価一般競争入札制度導入に向けて、ビルメンテナンス業者をはじめ関係者の合意を取りつけた。入札評価項目の工夫によって就労支援は、障害者のみならず、母子家庭の母親や高齢者などへも対象を拡充した。

第3に、「労働行政地域総合システム」については、1980年前後から大阪府職労働支部の自治研運動が、自治体労働行政のあるべき姿を追究し、その土台が築かれた。市町村が住民に対して「解決型労働相談」を提供できるよう、府が側面支援体制を確立する。この提案が府庁内で了承された後は、公式的な業務ルートと準公式的な労働組合ルートの併用によって、市町村への参画が呼びかけられ、1989年度の開始となった。

上記3点の総合を試みると、佐口(2006b)には言及のない、1970~80年代の総評/大阪地評運動という、よりマクロな歴史的文脈が、三氏の発想・所作やネットワークに作用したものである。

(2) 就労支援という仕事の詳細と就労支援者のキャリア形成について解明するさいに重要なのは、この仕事が組織においてなされること、自治体からの委託事業が多いことである。そこで本研究では、自治体による就労支援事業を受託した一組織を事例に、外部委託の実際と課題を明らかにした。そのうえで、就労支援事業なるものをどう理解したらよいのかを論じ、あるべき姿を提示した(筒井2016, 下記(2)の論文)。

就労支援事業とは、計画段階の想定にしたがって淡々とニーズに対応していくものではなく、その場その場で顕在化するニーズへの対応態勢・方法を、見解の相違も含め再構造化しながら進める営みである。すなわち、事前の事業調整よりも、途中の事業調整に大きな比重がかかった「動く企画」として、理解すべきである。また就労支援事業とは、制度・政策と社会運動とが交錯する場である。自治体事業の受託組織は、単なるシステムの一部ではなく、制度・政策の限界や課題を見出し、提案や対案を生み出していく存在である。

就労支援事業では、第1に、委託側の自治体も受託側の組織も、途中の事業調整を行なう意思と技量とを持たねばならない。それがないと、受託組織の社会運動性を弱体化させ、「対抗的相補性」(塩原1994)の関係を壊してしまう。第2に、委託期間は、5年は無理にしても、せめて3年にすべきである。わずか1年という事業期間は、受託組織に毎年毎年、事業の様相が違う事態をもたらす。これは組織の人材育成にマイナスであり、ひいては公共サービスの質の悪化をもたらすから

である。

(3)下記の論文(3)においては、就労支援の先駆的自治体(豊中市)のキーパーソンであった職員(西岡正次氏)へのオーラルヒストリーをとおして、就労支援の「出口」開拓に資する地域資源の組織化に必要な動き方について知見を得て考察した。

第1に、自治体職員が現場に入って地域の組織化を支援するタイプの企画があり、それが就労支援の「出口」開拓に資する地域資源の組織化に(結果的に)繋がった。自治体の企画というと、現場の調整がすでに終わっているところで事業化し予算を付けるものが多い。だが、現場の調整自体から関与する企画もある。こうしたタイプの企画が就労支援事業を効果的に進めていくには重要であろう。

第2に、就労支援の「出口」開拓に資する地域資源の組織化は、一朝一夕にはできない。後発的自治体とは異なり、豊中市のような先駆的自治体は、必ずしも意図的・戦略的にそれを行なったわけではない。西岡氏は「将来は就労支援政策に携わろう」と意図して、そうした畑を歩んできたわけではなく、結果的にそうなったのである。偶然的な仕方では世界に織り込まれたその範囲内で、主体が意思決定と選択をしてきた結果なのである。もちろん地域資源の組織化は、西岡氏が2006年に「古巣」へと異動したあと、彼が1990年代に築いた商工会議所や地域団体との関係を活かせるという発想からこそ、ではある。

しかるに、すでに「モデル」を示されている、就労支援の後発的自治体は、「出口」開拓に資する地域資源の組織化を意図的・戦略的に行なっていくことになる。それは一朝一夕にはできないのだから、中長期的な総合計画が必要だ。だが得てして、自治体のこうした計画は、観念的で曖昧であることが多い。その一方で、事業予算は単年度のままである。これでは結局、実質的な進捗は覚束ない。したがって、まずは中長期的総合計画に、具体性に充ちた説得力のある言葉で、地域資源の組織化の実践内容を書き込むことが必要である。

第3に、過去に築いたネットワークとそれを活かすという発想が、妥当性と一貫性を有した政策へと結実するためには、理論的かつ実践的に解いていくべき政策的テーマは何かという問いが、前提としてなくてはならない。生活保護の問題を福祉政策の枠内にとどめず、産業経済政策や労働政策の問題として解決すべきではないかという西岡氏の発想には、彼がいわゆる「福祉プロパー」ではなく、産業経済畑を、消費生活やまちづくりといった市民生活の問題と切り離さずに歩んできたことが寄与しているだろう。

つまり、就労支援は生活に関わる諸分野が融合したテーマなのであるから、縦割り行政によっては対応できない政策であり、一分野

のみに詳しい職員によっても担えない政策である。したがって重要となるのは、庁内を「横串を刺す」ような組織形態にしたうえで、産業経済畑や労働畑を歩んできた職員はソーシャルワーク・マインドとスキルを、福祉畑の職員は産業経済や労働のセンスを涵養し、登用・配置することであろう。

最後に、西岡氏の経歴を、歴史的・社会的なマクロな文脈のなかに位置づけてみると、豊中市における地域就労支援の「出口」開拓に資する地域資源の組織化について、1970年代にまで遡って考察することの重要性が理解されよう。1970年代と現代とは、成長の限界・行き詰まりが強く意識され、生活と産業との調整、福祉と雇用・労働との調整が不可欠だと認識されている点で共通するからだ。

当時の社会変動と、そのもとで自治体職員が何を「受苦」として引き受け、何を課題として認識し、どのように行為していったか。つまり、2017年の時点に立つ私たちは、1970年代当時の政策や事業をカタログのように眺めるのではなく、自治体職員のエートスという視点から理解するべきではなからうか。

(4)アメリカの就労支援者(労働力開発専門職、と自称)の当事者組織であるNAWDPは、2014年度NEPイニシアチブという次世代育成の試みをに開始した。NEPでは、受講者各自の業務・実践そのものを研究テーマとし、受講生同士そしてメンターと意見交換・情報交換をしながら、追究することが要求された。このようなNEPにおけるリーダーシップの育成は、教育学的ないしキャリアデザイン学的に見て、2つの点から興味深い(下記の論文(4))。

第1に、受講者各自がその業務・実践について課題意識を明確化し客観視するためには、他者(他組織)の経験・視点を共有することが重要であり、NEPはその機会となっている。「より上位の行政的・管理的役割を引き受ける準備・心構えができてい」若手が集まってきて、多様な経験を見聞し、ものを見方を広げる。それだけではなく、各自の業務・実践がどのようなものであり、どのような課題意識を持って取り組んでいるのかについて、第三者が把握できるよう言語化・データ化する。リーダーシップというと、「どうやってみんなのやる気を引き出すか」といった動機付けの技術論や人格論に焦点化されがちだが、その大前提として、現実に対する幅広い視野と深い分析力を有していることが肝要である。それなくしては、地に足をつけて未来を構想することはできないからだ。

興味深い第2の点は、NEPが若年専門職同士で共同体感覚を共有する機会となっていることである。どんな職業・産業であれ、そこへの新参者にとっては、同じような悩みを抱いているながらも、自らの業務=研究課題に取り組んでいるピアとの交流には、励まされ

るものがあるだろう。ましてや、「どんなキャリアパスがあるのか、はっきりとわからない」(Kimberly Staley) 労働力開発専門職であればなおさらである。

以上のような理由から、NEP イニシアチブは、日本における就労支援の今後をデザインするうえで、重要なヒントになる、と筆者は考える。

(5)上記で言及した NAWDP の州レベルの活動について、その組織機構、ディレクターの現職、或る州ディレクターの言明を分析し考察した(論文(5))。知見は3点に整理される。

第1に、ディレクターが果たすべき第一義の責務は、規約に規定されているとおり、全国レベルでの委員会活動を核とした活動へのコミットメントである。

第2に、州レベルにおける NAWDP の活動は、現状では支部結成がなされておらず、(準)政府機関や受託機関での、労働力開発政策の策定と実行への関与をとおしての、ディレクターの個人活動的なアドヴォカシーとなっている。ディレクターの現職が、(準)政府機関や受託機関の職員・役職者が8割超をしめているという事実は、このことと整合的である。

第3に、CWDP が名称独占であって業務独占の資格でないことと、労働力開発従事者のボランティアな地域組織が各地に存在することによって、州レベルにおける NAWDP のアドヴォカシーは容易くないものとなっている。もっともこの知見は、Davies 氏という一人のディレクターからの聴き取りによる仮説的な知見であり、州やローカル・レベルでの、労働力開発業界におけるポリティクスについての調査と分析が必要なことは言うまでもない。

この点に留意しつつ最後に、支部が現存しない全国的職能組織が、全国/連邦レベルと地域レベル(州およびローカル・レベル)との活動を接合することの困難について考察する。

米国において労働力開発の基本設計と予算の権限を有しているのは連邦政府であるから、連邦政府に対峙できる全国的職能組織の存在は重要である、と筆者は考える。その機能を果たそうとしている NAWDP が、強力なアドヴォカシーを実行する1つの方法としては、ディレクターたちが会員の選挙によって選ばれた州の(単なる)「代表者」となるのではなく、州を単位とする支部の執行委員長の地位に就き、州レベルでの集合的な活動を展開することもあり得るのではなかろうか。

ただし、ボランティアな地域組織が支部的存在(になること)を厭う可能性は無視できない。州政府は連邦政府から案分された予算の配分を調整するだけであって、実際の執行はローカルの労働力投資委員会(WIB)と受託機関とが行なっている。創意工夫をなしノウハウを蓄積してきたのは現場の従事者で

ある。Lipsky が 1980 年の著書 Street-level Bureaucracy で述べたのと同様に、労働力開発政策(policy)もまた、連邦州ローカルとトップダウンで降りてくるのに対して、政策の実行への落とし込みとノウハウの蓄積はボトムでなされる。受託機関の職員・社員は、Lipsky がいうところの、サービス供給を末端で担う「サービス官僚」(邦訳 p.4)と同様に、労働力開発政策を実質化しているのであり、そのことに自負があるだろう。それゆえ、かれらによるボランティアな組織は、自分たちのことは自分たちで決めたい、という思いが強いのではなかろうか。

まとめると、NAWDP の組織機構は、トップダウン型の政策構造への対応を優先して形成されたものであり(全国的な資格の発行、連邦政府へのアドヴォカシー)、現場で蓄積されるノウハウに根づいたアドヴォカシーを、ボトムアップで展開することは、その次の課題とされている。

日本では、(困難者)就労支援に必要なスキル・セットであることを明示した資格を発行する全国的団体はなく、就労支援従事者はほとんど組織化されず個人化されて存在している。大阪市地域就労支援センターの初代所長を務めた富田一幸氏は、早くも 2005 年に、その問題性を指摘した(社団法人おおさか人材雇用開発人権センター 2005:106)。こうした状況の理解を深め、可能かつあるべき組織化の姿を構想することは、就労支援/労働力開発の研究において重要である。そのためには、米国の労働力開発業界の調査が明らかにする内容は、合わせ鏡となるがゆえ、有効だと考える。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計5件)

(1) 筒井美紀、「就労支援に関する地域資源の開発 西岡正次氏(元・豊中市理事)のキャリア・ヒストリーから」、『生涯学習とキャリアデザイン』査読無し、2016-No.2、原稿用紙 50 枚相当、2017年(印刷中)

(2) 筒井美紀、「大阪府における地域雇用政策の生成に関する歴史的脈の分析 就労困難者支援の体系化に対する総評労働運動の影響」、『日本労働社会学会年報』、査読有り、第27号、pp.107-131、2016年

(3) 筒井美紀、「自治体による就労支援事業の外部委託とその課題 『動く企画』の調整と支援人材の育成」、『日本労働研究雑誌』、査読無し(依頼論文) pp.53-62、2016年

(4) 筒井美紀、「米国労働力開発専門職協会(NAWDP)における次世代育成 NEP イニシアチブの試み」、『法政大学キャリアデザイン学会紀要』、査読無し、VOL.13、No.1、pp.49-59、2016年

(5) 筒井美紀、「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
」、『法政大学キャリアデザイン学会紀
要』、査読無し、VOL.13、No.2、pp.45-56、
2015年

〔学会発表〕(計1件)

(1)筒井美紀、「1990年代から2000年代前半
における大阪府「労働行政地域総合システム」
の推移」、『日本労働社会学会第28回大会、2016
年10月29日、法政大学(東京都・町田市)

〔図書〕(計1件)

(1)筒井美紀、『殻を突き破るキャリアデザイ
ン』、有斐閣、220pp. 2016年

6. 研究組織

(1)研究代表者

筒井美紀(TSUTSUI, Miki)

法政大学・キャリアデザイン学部・教授

研究者番号：70388023