

機能する労働市場政策

Labour Market Policies that Work

はじめに

多くのOECD諸国は、1990年代になって1960年代以降初めて、構造的失業の削減で大きな成果をあげました。これは、様々なマクロ経済その他の要因とともに、積極的な労働市場政策が功を奏したためといえます。多くのOECD諸国は、失業給付受給者に積極的な求職活動を義務付ける受給適格条件に改めて注目しました。多くの国は、例えば失業者に集中的な面接や求職活動計画への参加を義務付けるなどして、失業期間への介入措置を講じたほか、国によっては原則として長期失業の大幅削減につながる雇用創出プログラムや職業訓練プログラムへの参加を全失業者に義務付けました。同時に、情報技術の進化、近代的な管理手法の導入、良好なマクロ経済環境などを背景に、公共職業安定所（PES）の有効性が向上しました。PESの主な機能の一部を民営化したOECD加盟国も1、2ヶ国あります。

本政策フォーカスは、OECDとチェコ労働・社会問題省の共催により2001年にブラハで開かれた「労働市場政策と公共職業安定所」に関するハイレベル会議の成果を紹介するものです。この会議には、政治家、各国の労働省高官とPES幹部、第一線の経営者、著名な学者など、積極的労働市場政策の主な当事者が参加しました。

「サービス受給者を中心に」考えているか

これはフランドル地方のPESのモットーである。多くの国でこうした傾向ははっきりしてきており、その例としては顧客満足度調査の活用が挙げられる。顧客満足度調査は、各職業安定所のパフォーマンスの測定ばかりでなく、特定の政策介入措置（最近英国で導入されたニューディール政策など）や大規模な労働市場改革（オーストラリアにおける就職斡旋・再就職サービス提供分野への競争導入）の効果の評価にも用いられている。このようなサービス志向は、もともと民間部門から始まったものであるが、多くの分野の公的部門にも浸透している。PESの場合は特にサービス志向と関係している。というのも、失職や長期間の失業は、各求職者にとって心の傷となる可能性があるからである。求職者が職業安定所で親身な対応を受け、求職活動支援のためにあらゆる手段がとられているという印象を持つことは、非常に重要である。

職業安定所は、受けられるサービスを受給者に対し明白にするとともに、迅速にサービスを提供しなければならない。いわゆる「ワン・ストップ・ショップ」の理想は、様々なサービスを一箇所で受けられるようにすることである。1990年代初めにこうしたアプローチを導入した米国のPESでは、連邦政府が中心となって、管理と財源が異なる各種サービスを一箇所で受けられるようにするための立ち上げ費用を賄う当初資金を提供した。現在では、地方レベルの協力構造の枠組みについては連邦法で規定されているものの、その運

営への直接的、恒久的な財政支援についての規定はない。他の国でも最近になってワン・ストップ・サービスの提供に向けた制度改革が行われている。改革が行われている状況はまちまちであるが、主なセールスポイントは「サービス受給者がサービスを受けやすいようにすること」である。

情報技術は味方か敵か

OECD諸国は、地方の職業安定所などの公共施設でパソコン画面にタッチして簡単にアクセスでき、インターネット上でも利用可能な全国的な求人データベースの整備を進めている。この結果、求職者はこれまでより簡単に、最新の求人情報を閲覧でき、また、直接あるいはPESの最低限の関与を経て雇用者に連絡できるようになっている。情報通信技術によって労働市場の透明性がすでにどれほど向上しているかは、労働力人口の3.5%が毎日求人情報を閲覧しているノルウェーのケースからおよそ判断できる。同一人物による繰り返しの閲覧を除いた別の調査方法によれば、スウェーデンでは、労働力人口の15%が毎月1回は求人情報を閲覧していると推計されている。多くの場合、求人情報を閲覧しているのは有職者で、その多くは就職先を探しているわけではなく、開かれた労働市場での自分の可能性を探っているだけである。しかしそれでも、労働市場に関する情報が増えれば、労働市場は以前より柔軟になり、構造的変化への労働力調整が促されるだろう。

求人データバンクの急速な発展によって求人側の情報提供が改善しているのと同様に、

求職側でも進展が見られている。いくつかの国は、雇用者が電子的にアクセスできる求職者データベースを構築している。求職者は職業安定所の職員の助けを借りて、あるいは自分自身でデータベースに登録でき、雇用者は定期的に採用ニーズに合致した新規登録者のデータの提供を受けられる。また、求職者は、自分の経歴に適合する新規求人情報を電子メールで受け取ることもできる。セルフ・サービス技術に頼り過ぎるというリスクもあるが、このリスクが本当に問題となるのは、新技術が過度のコスト削減の口実に使われる場合のみである。フランドル地方の職業安定所は、サービスの自動提供の範囲を可能な限り広げる最先端の情報技術戦略によって職員にゆとりが生じ、求職や求人の困難なケースに木目細かな対応ができるようになったと強調している。

PESを雇用者にいかに売り込むか

雇用者はPESの重要な顧客である。オランダでは、雇用者のPESに対するイメージアップ、求人情報案内の強化、雇用者との協力促進に向けて、一連のマーケティング戦略が展開されている。提供されているサービスは、無料の基本サービス（求人手続きなど）から、より集中的な有料サービス（再就職先の斡旋など）や部門向けサービス（部門の集団合意で定められている特定グループの採用目標達成支援など）にまで及んでいる。プラハ会議に出席したフィンランドの代表によれば、こまめな企業訪問や、企業への奉仕という一貫した方針により、PESは民間企業の間でも好ましいイメージを確立できたという。また、

何人かのスピーカーは、技術がもたらす職場の組織改変などによって、企業の採用ニーズはますます複雑化していると指摘した。PESは、こうした企業の新たな課題への取り組みを支援できるように、その活動方法を適応させていかなければならない。

福祉から就労へ

会議では、「就職を最優先」、「福祉から就労へ」、「受け身になりがちな失業給付受給者の活性化」という政策目標が繰り返しテーマとして浮上した。こうした目標そのものは目新しいものではない。1970年代には「セーフティネットの代わりにトランポリンを」というスローガンがしばしば聞かれたし、1980年代には受動的な所得補助から積極的労働市場政策へと公共支出をシフトする必要性が声高に叫ばれた。しかし、近年はこうした方向に歩みを進めようとする政治的な動きが強まっており、こうした政策をいかに実施するかという難問に対して、一部の国の経験を踏まえた多くの提案がなされている。

近年目立ってきているのは求職支援策の活用で、こうした傾向はいくつかの国における高い評価結果によって支えられている。第二に、受給適格基準を厳格化するか、単にその適用を厳格化するだけでも、失業者の就職率は上昇するのではないか、との考えも広がってきている。これは、給付制度が失業期間に強制的に「介入」（必要に応じて給付を減額）するようにすれば、「活性化」戦略を下支えできる、という考えである。「介入」の主な例としては、失業者に自主的な職探しとその報告、

詳細な面接への参加、個別の行動計画への同意、特定の求人への応募、労働市場プログラムへの参加などを義務付けることが挙げられる。これは、「就職は割に合う」という第三の考えと組み合わせることができるだろう。税制改革やボーナス支給によって再就職への「船と鞭」を整備し、就職してもしなくても暮らし向きは変わらないという状況をなくす、ということである。

強制的な活性化は効果的か

受給適格条件への着目や失業者「活性化」努力の強化によって、多くのOECD諸国では、様々な方策への参加をどの程度義務付けるかについて議論が起きている。会議では幾つかの方策のインパクトを実証した報告書が発表された。米国の報告書は、失業保険（UI）受給者の求職活動義務の監視を取り上げた。デンマークの報告書は、フルタイムの労働市場プログラムへの参加前と参加期間中に失業者が急減する傾向があることを指摘した。オランダの報告書は、給付を減額された失業者の方が就職率は高いという調査結果を報告した。このように大きいインパクトが推測されていることから、政策は失業者数に極めて大きな影響を及ぼすと考えられる。

同時に、注目すべき問題点もいくつか指摘された。まず、求職活動義務によってやむなく就職した人は、そうした義務がなかった場合より低賃金の職に就いてしまう可能性が高い、ということである。また、職業安定所の職員も、失業期間への介入戦略を徹底するプレッシャーから、ストレスを感じ、性急なア

ドバイスをしてしまいがちになる。さらに、手当受給と積極的な求職活動とを結びつける厳格な政策を実施し、職業斡旋面で効果を挙げるには、多額の資金が必要とされる恐れもある。例えば、比較的不利な状況にある人への支援に成功したオスロ市では、いわゆる「勤労原則」を導入した結果、社会扶助の受給者数は1990年から1998年までに30%近く減少した、との報告がある。しかし、この報告書の著者は、「就職するためには提供するものがなければならない」（研修を積んでいるとか、実務経験があるなど）と記している。

徹底介入をいつ始めるべきか

一部の国では、失業期間への介入を早い段階で行っている。不利な状況に置かれている求職者に対しては特にその傾向が強い。こうした国では、統計的な「プロファイリング」法を用いて支援無しにはすぐに就職先を見つけられそうもない人を特定し、ただちに求職活動支援措置や長期的措置に回している。しかし、大多数のOECD諸国は、失業期間の早期の段階、例えば失業後6ヶ月間程度は、長期的な労働市場プログラムへの参加を今のところは義務付けていないといっているようである。デンマークとフィンランドの専門家は「死重的損失」や「停留」効果に言及して、長期的な労働市場プログラムを早期に利用することへの詳細な反論を展開している。失業者を労働市場プログラムに参加させると、失業者の多くを、実際には比較的容易に就職先を見つけられていたかもしれない期間に支援プログラムに閉じ込めてしまうことになりかねない、というのである。こうしたリスクは、

就職率が比較的高い失業期間の早期においては特に大きい。したがって、新たな活性化戦略は、失業期間の早期の段階では選別的かつ自発的であるが、失業期間が長期化した段階では全般的かつ強制的になる傾向がある。

国家戦略を地方主導で実施することは可能か

地方分権は積極的労働市場政策の効果を高めるとしばしばいわれている。会議での討議を踏まえて、地方分権の主な利点は次のように要約できる。パートナーが増えれば、PES政策を実施する際の知識やノウハウも増える。その結果、各種労働市場プログラムとその実施方法を地方の労働市場のニーズに合わせるができるようになるほか、協力してある種の施策の政治的容認可能性を高めようとする関係者の意欲も高まる。後者は、必要ではあるが人気のない政策を実施する場合には特に重要である。

しかし、地方分権にはこのような潜在的利点がある反面、欠点もあることを忘れてはならない。オランダやスウェーデンの報告によれば、関係者が多くなり過ぎると、地方の政策目標の追求に伴ってサービスの提供が不公平になったり、国の一貫した施策基準に関する基本的情報が欠落してしまう可能性すらある。もっと一般的な問題点として、社会扶助が程度の違いはあれ地方レベルで支給されているのに対し、失業保険は一般に国レベルで支給されているが、労働市場プログラムは管理の仕方によってはそのコストを失業保険基金に転嫁することもできる、ということがあ

る。したがって、政策決定レベルでも運営レベルでも、様々なパートナーに与えられる「発言権」と中央政府の全般的な政策責任をうまくバランスさせなければならない。オーストリアでは、地方分権化されたPESが引き続き中央と協力しているが、同時に、自らの裁量とイニシャティブによって地方レベルでの協力関係も築いている。また、近代的な情報技術によって説明責任と管理も促進されている。

競争可能性によって費用有効度は上がるか

今日、民間の職業紹介所がPESと共存できることは一般に認められており、1997年の国際労働機関（ILO）第181号条約もこうした方向で1949年の第96号条約を改定した。しかし近年では、一部の国はさらに先へ進んで、PESサービスの提供を競争ベースで外部の事業者に委託するよう要請している（あるいは、要請しようとしている）。公的資金の費用有効度の向上に向けて、「コンテストバリティ（競争可能性）」という考え方がいくつかの行政管理の分野、特に医療分野で広がってきている。そもそも公共サービスに市場価格は通常存在しないので、代替的なサービス提供の費用有効度を比較できる客観的ベンチマークは存在しない。しかし、現在、一部の政府は、費用をチェックするとともに求職者の就職率を高める手段として、こうしたベンチマークを作ろうとしている。また、中核的雇用サービスは公的サービスとするが、コンテストバリティを受け入れるかどうかは程度問題であるので、重要な特定サービスについては競争可能な方法で管理するとしている政府もある。特

に失業者向け職業訓練は、様々な外部の事業者委託しているケースが多く、そこでは最も安いコストで最も高い成果をあげている事業者が選ばれている。

最近二カ国において、不利な状況にいる失業者向けの長期の一般のケース・マネジメントや再就職サービスの提供について事業者間の競争が可能という原則が確立された。オーストラリアでは、就職が困難と見られる求職者には、最長で21ヶ月まで支援する「集中的支援」提供事業者を選ぶことが義務付けられている。「集中的支援」提供事業者は独自のサービス提供戦略（求職活動支援や職業訓練など）を選択でき、サービス受給者の求職活動の結果に基づいた料金が支払われることになっている。コンテストビリティの潜在的利益は、1999年に行われた2回目の入札結果で明らかになった。これは、1回目の入札でパフォーマンスにばらつきが出たために行われたもので、パフォーマンスの悪い事業者に代わってパフォーマンスのよい事業者が採用された。オランダでは多少違うやり方でコンテストビリティが導入されている。雇用サービス用資金は失業手当で支払い機関（オランダでは地方自治体の場合が多い）へと委譲されているが、こうした機関に対して受給者向け雇用サービスを公的機関に委託することはもはや義務付けられていない。こうした制度の下で、就職斡旋業務と給付適格監視の直接的結び付きは維持されているが、多くの給付機関は特定の就職斡旋業者と長期的な関係を持つようになるかもしれない。

雇用サービスの成果を正確に評価できな

ければ、いくら競争と財政的インセンティブを導入してもPESの全体的パフォーマンスの改善につながらない可能性がある。スイスでは、就職斡旋の安定性と地方の労働市場条件の違いを考慮に入れて、地方の職業紹介所の相対的なパフォーマンスを測定する高度な方法が整備されている。連邦のパフォーマンス評価システムは、職業紹介所のパフォーマンスが悪い州には財政的ペナルティーを課し、平均以上のパフォーマンスを達成している州にはボーナスを支給することによって、各州が自らの管理下にある地方の職業紹介所のパフォーマンスを改善するよう促している。

効果的な労働供給から雇用の拡大へ

広範なマイクロ経済的介入（短期失業者の再就職加速化、長期失業者の就職可能性維持、マージナルグループの労働力への取り込みなど）を支持する一般的な意見は、効果的な労働供給の増加は企業活動の拡大やインフレなきマクロ経済の拡大につながる、というものである。そうであれば、広範なマイクロ経済的介入によって全般的な経済情勢のトレンドが改善されるという、好循環になる。時期によって適切なマイクロ経済戦略は異なるかもしれない。例えば、失業率が低下している時には、労働市場プログラム向けの公共支出を増やすのは政治的に難しいかもしれないが、制度改革の実施や受給適格条件などの規制変更はしやすくなるだろう。

まとめ

会議参加者の大半は専門家として自国の現

状について説明した。その結果、PESにかかわる政策課題と労働市場政策の実効性が様々であるということが浮き彫りになった。情報技術に焦点を当てた報告もあれば、地方分権に関心を寄せた報告もあり、さらに、失業者と仕事との接点を常に維持しておくことの重要性に触れた報告もあった。こうした相違から言えることは、PESの戦略的管理が極めて広範な問題に同時に目を向けることを大きな課題としていることである。また、就職先の斡旋は、確かにPES業務の非常に重要な目的

ではあるものの、唯一の目的ではないということも明らかになった。例えば、就職先斡旋の安定性、雇用者へのサービス、失業者や地方の関係者に対する能力強化、職業訓練の提供、地域間の公平性、公正な給付管理などが、程度の差はあれ、そのものとして重要とされた。しかし、一部のOECD加盟国が報告した失業者数の大幅な減少は、いずれにしても、OECDが長年にわたって提言してきた積極的労働市場政策を実施したことによってもたらされたものである。

【関連図書】

- ❖ **Labour Market Policies and the Public Employment Service: proceedings of the Prague conference**
ISBN: 92-64-18597-6 ¥6510 pp.416
- ❖ **Innovations in Labour Market Policies: the Australian Way**
ISBN: 92-64-18735-9 ¥4650 pp.348
- ❖ **Benefit Systems and Work Incentives (近日出版予定)**
- ❖ **Pushing Ahead with Reform in Korea: Labour Market and Social Safety-Net Policies**
ISBN: 92-64-17685-3 ¥2400 pp.180
- ❖ **Series: The Public Employment Service in the United States**
ISBN: 92-64-17011-1 ¥4500 pp.232
- ❖ **The Battle against Exclusion, Volume 3: Social Assistance in Canada and Switzerland**
ISBN: 92-64-17108-8 ¥2900 pp.184
- ❖ **OECD教育・雇用・労働・社会問題局ウェブサイト**
<http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-home-notheme-5-no-no-no,FF.html>

この冊子の全体、または一部の複製使用や翻訳をご希望の場合は、
「©OECD. Reproduced by permission of the OECD」と出典を明記することを条件に、無料で許可されることとなります。

本資料は、OECDバリ本部情報局広報課が、事務総長の責任下で作成した『OECD Policy Brief』の邦文仮訳です。
英語版はOECDバリ本部のウェブサイト（www.oecd.org/publications/Pol_brief/）でご覧いただけます。

OECD東京センター 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-1 日本プレスセンタービル3F
Tel 03-5532-0021 Fax 03-5532-0035
E-mail: center@oecd-tokyo.org URL <http://www.oecd-tokyo.org>
最寄駅：地下鉄千代田線・日比谷線「霞ヶ関」C-4番出口