

みずほレポート

2004年3月31日発行

構造調整局面における雇用政策は どうあるべきか

- 雇用のミスマッチ・地域間格差への
対応策をめぐる一考察 -

本誌に関するお問い合わせは
みずほ総合研究所株式会社 調査本部 電話(03)3201-0231まで。

要旨

1. わが国の雇用情勢は、一部に明るい兆しがみえつつあるものの、完全失業率が依然として5%前後の高い水準にあることや、失業期間も長期化している等、いぜん低迷状態にある。その一因として、職種や能力・経験などにおいて求人側と求職側の条件が一致しない雇用のミスマッチが拡大していることがあげられる。ミスマッチ拡大の背景には、産業構造の変化に伴い、業種や職種を超えた労働移動が増加していることや、専門性や即戦力を求める企業ニーズの高まりがある。また、雇用情勢を地域別にみると、1990年代後半以降、地方圏での雇用悪化が深刻化しているが、その背景には、雇用のミスマッチとともに、地方圏における就業機会が絶対的に乏しいことがある。製造業や建設業等の、地方圏でこれまで雇用の受け皿となっていた産業の雇用吸収力が低下する一方で、新たな雇用の受け皿となる産業が創出されていないためである。
2. 産業構造調整圧力の高まりに伴う雇用環境の悪化は、新たな労働需要を創出することが見込まれる業種や職種への雇用シフトを円滑に進めることで緩和できると考えられる。わが国に先んじて産業構造調整を経験した米国や英国では、職業紹介や教育訓練などの積極的雇用政策の強化によりミスマッチに起因する構造的な失業率を低下させることに成功した。他方、労働者保護的な政策を継続してきた欧州大陸型の国々でも、失業率の高止まりを背景に、積極的雇用政策への転換が進みつつある。わが国では、従来、企業への給与助成による雇用維持策が重視されてきたが、失業率が特に悪化した98年以降は円滑な労働移動を促す政策へと重心をシフトさせている。
3. 米国や英国では、民間事業者や地域の主体性を尊重した求職者支援策が効果をあげている。わが国でも、米国のワンストップ・キャリアセンターや英国のジョブセンター・プラスのような、求職者個人に対するシームレスな職業仲介支援機能を強化すること、米国のコミュニティ・カレッジのように、求職者に対する教育訓練サービスに地域ニーズを反映させる枠組みを設けること、成果に基づくプログラム運営を強化して、政策運営主体のインセンティブを高めること、などが、職業仲介機能の改善にあたって必要とされよう。また、こうした取り組みを行う主体としては、全国一律のサービスを提供するハローワークに加えて、今後は地方自治体や民間事業者の果たす役割が重要となるため、関係者が協働していく基盤の構築が急がれよう。
4. 就業機会が不足する地方圏において、雇用の受け皿として期待される分野の一つがサービス産業である。対事業所サービス業が都市圏に偏在する一方で、対個人サービス業は、地方行政サービスのアウトソーシングを契機として、地方圏での雇用拡大につながる成長ポテンシャルを有している。行政サービスのアウトソーシングが地域にお

ける多様な雇用機会の創出に結びつくためには、アウトソーシングを阻害する法制度面での要因を取り除くとともに、NPO を含めた公的サービスの幅広い担い手と良好な関係を築いていくことが重要となろう。

政策調査部 研究員 下鳥真弓

Tel : 03-3201-0231

E-Mail : mayumi.shimotori@mizuho-ri.co.jp

[目次]

1. はじめに	1
2. 雇用情勢の悪化と拡大するミスマッチ、地域間格差	2
(1) 雇用情勢の悪化	2
(2) 雇用のミスマッチの実態	3
(3) 完全失業率の上昇と地域間格差の拡大	5
(4) 地域に応じた雇用政策とは	9
3. 欧米と比較したわが国雇用政策の特徴と変革の方向性	10
(1) 欧米諸国における雇用政策の類型化	10
a. アングロ・アメリカン型	10
b. 大陸欧州型	11
(2) わが国雇用政策の特徴と変革の方向性	14
a. わが国雇用政策の特徴	14
b. わが国雇用政策の変革の方向性	15
4. 円滑な労働移動を支える雇用政策	18
(1) わが国における職業仲介機能の現状	18
a. 求められる職業仲介機能の強化	18
b. 広がる民間職業紹介事業者の活用	19
(2) 米国における施策	22
a. ワンストップ・キャリアセンター：シームレスな仲介機能の発揮	22
b. コミュニティ・カレッジ：エンプロイアピリティの向上	25
(3) 英国における施策	25
a. ニューディール政策：包括的な求職支援プログラム	25
b. ジョブセンター・プラス：カウンセリングの重視と成果主義の導入	27
(4) 米英における職業仲介機能の強化策の評価とわが国への示唆	27
a. 求職者個人に対する支援の強化	28
b. 地域ニーズを反映したエンプロイアピリティの向上	28
c. 成果に基づくプログラム運営	31
5. 雇用機会の創出と地方行政サービスのアウトソーシング	31
(1) サービス業における雇用創出	31
(2) 地方行政サービスのアウトソーシング	32
a. 既存業務のアウトソーシング	33
b. 新規事業のアウトソーシング	35
参考文献	37

1. はじめに

わが国経済は輸出と設備投資を中心とする景気回復を続けているが、雇用情勢については顕著な改善がみられず、完全失業率は依然として 5%前後の高い水準にある。その一因として、産業構造の変化に伴い、職種や能力・経験などにおいて求人側と求職側の条件が一致しない雇用のミスマッチが拡大していることがあげられる。また、1990 年代後半以降は、とりわけ地方圏の雇用悪化が深刻化している。地方圏の雇用を支えてきた製造業や建設業等の雇用吸収力が急速に低下する一方で、新たな雇用の受け皿となる産業の成長がみられないためである。

こうした状況のもと、わが国の雇用政策の内容も変化してきている。わが国では、従来、企業への給与助成による雇用維持策が重視されてきたが、失業率が特に悪化した 98 年以降、職業紹介など円滑な労働移動を促す政策へと重点を移しつつある。また、地方圏における雇用情勢の悪化を背景に、地域における雇用機会の創出策への関心も高まりつつある。例えば、政府が先般とりまとめた「地域再生プログラム」では、公共サービス分野における雇用創出策が具体的な施策の一つとして盛り込まれた。しかし、こうした政策効果が失業率の改善などに現れるには至っていないのが現状である。

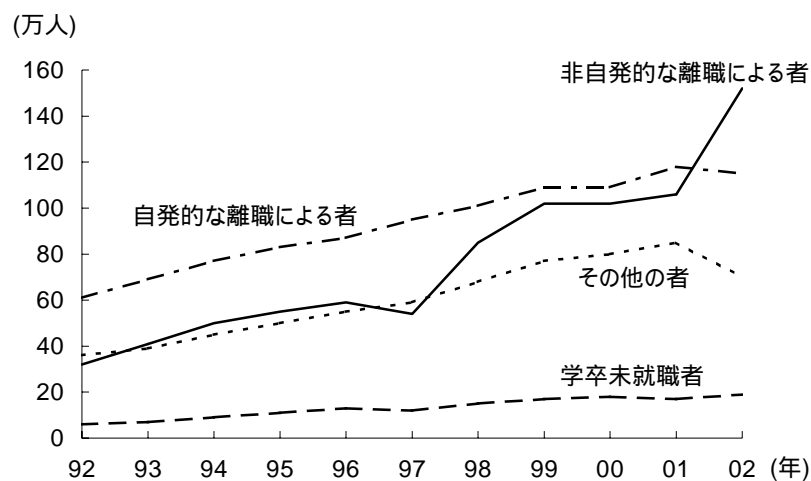
そこで本稿では、90 年代後半以降のわが国の雇用情勢・雇用政策の推移を踏まえたうえで、欧米における雇用政策の事例を参考にして、現在わが国で求められる雇用政策のあり方について考察した。本稿の構成は以下の通りである。まず第 2 章では、厳しい状況が続いているわが国の雇用実態を、雇用のミスマッチや、地域間格差の拡大といった観点から明らかにする。次に、第 3 章では、わが国に先んじて産業構造調整局面を経験し、労働需給のミスマッチの解消に取り組んできた欧米各国における雇用政策の特徴を俯瞰する。そして、わが国でも、職業仲介機能の強化や労働者のエンプロイアビリティ向上に向けた政策が重要であることを明らかにする。第 4 章では、職業仲介機能の強化、労働者のエンプロイアビリティの向上に向けて、米国や英国でどのような具体的な施策が採られているかを紹介し、わが国へのインプリケーションを探る。最後に第 5 章では、地方圏にとってミスマッチの解消と並んで重要な課題である雇用機会の創出策として、地方行政サービスのアウトソーシングを契機としたサービス業の雇用拡大について考察する。

2. 雇用情勢の悪化と拡大するミスマッチ、地域間格差

(1) 雇用情勢の悪化

デフレや需給ギャップの拡大により売上高が減少するなか、企業は固定費削減などのリストラ努力により収益を改善させつつある。こうした企業部門における構造調整の進展を背景として、わが国の雇用情勢は依然として厳しい状況が続いている。2002年に年平均で5.4%と過去最高を記録した完全失業率は、2003年12月にはいったん4%台に改善したものの、引き続き5%前後の高い水準にある。失業理由別の失業者数の推移をみると、2002年には非自発的の失業者数が自発的失業者数を大きく上回り、企業による雇用調整圧力の高まりがうかがえる(図表1)。

図表1 求職理由別失業者数

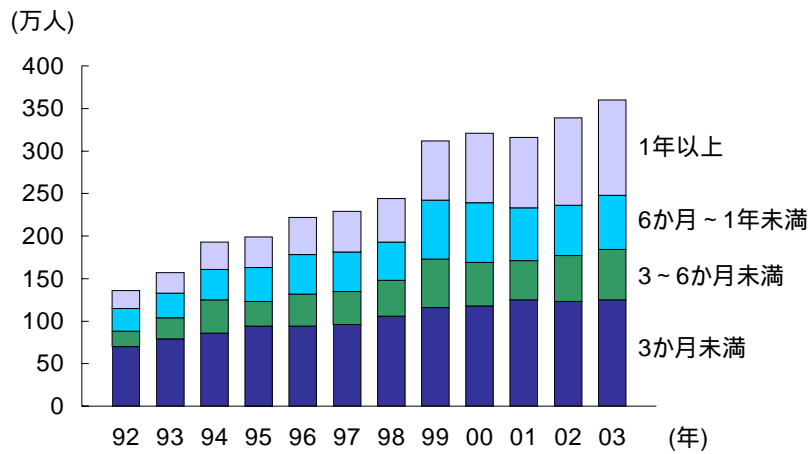


(資料) 総務省「労働力調査」

また、失業者の増加とともに失業期間が長期化する傾向が続いており、2003年には失業期間が1年以上に及ぶ長期失業者が失業者全体の3割に達している(図表2)。この一因としては、産業構造の変化によって、個々の失業者が業種・職種間移動を伴う再就職を余儀なくされた結果、職業訓練などに時間を要するケースが増加していることが考えられる。

このように、90年代以降のわが国の雇用情勢は、失業率、失業理由、失業期間のいずれをみても悪化しており、長期安定雇用と低い失業リスクを享受できたかつての雇用環境は大きく変化した。

図表 2 失業期間別失業者数

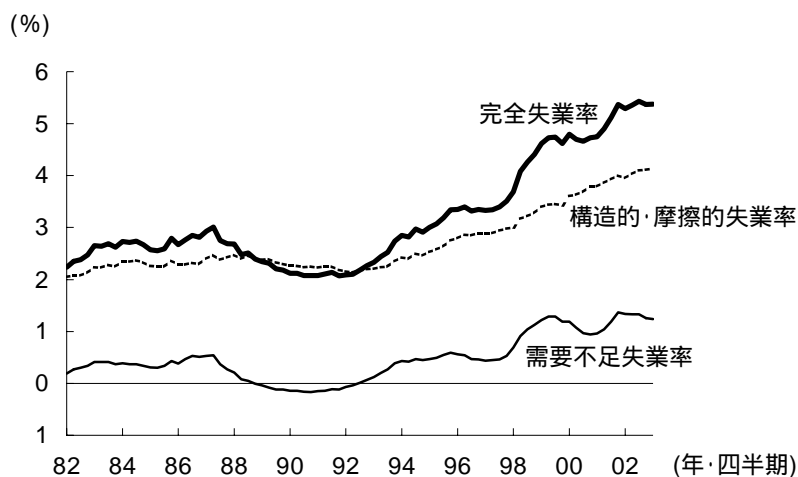


(注) 2002年以降は「労働力調査」の1～3月平均値。
 (資料) 総務省「労働力調査特別調査」(各年2月調査)

(2) 雇用のミスマッチの実態

厚生労働省が行った失業の発生要因別推計によれば、労働需要の不足に基づく「需要不足失業」は失業率全体の4分の1程度であり、残りの4分の3は、求人側と求職側の条件が一致しないミスマッチから生じる「構造的・摩擦的失業」である(図表3)。2003年版の経済財政白書は、こうしたミスマッチが解消しなければ、景気が回復しても失業率は4%程度にまでしか低下しない可能性を指摘している。雇用のミスマッチによる失業増加が放置されれば、消費の低迷を通じて景気の回復に悪影響を及ぼすばかりでなく、限られた生産資源を有効に活用できず、日本経済の潜在成長力を低下させることにもなる。

図表 3 構造的・摩擦的失業率及び需要不足失業率の推移



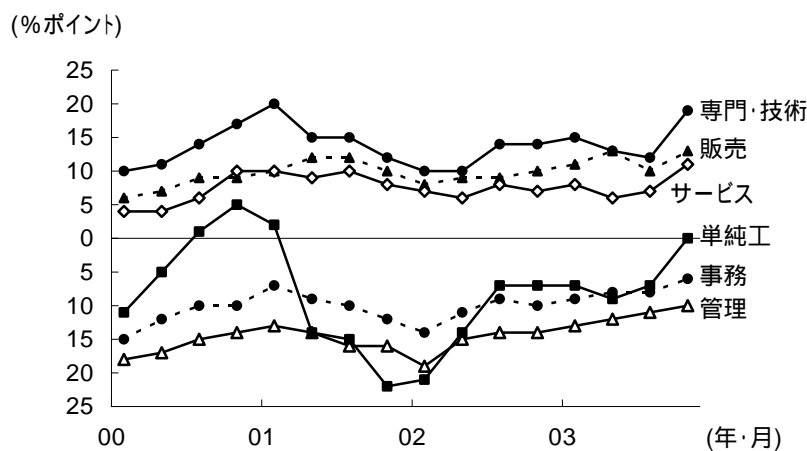
(資料) 厚生労働省「平成15年版厚生労働白書」

雇用のミスマッチとは、業種・職種、能力・経験、勤務条件(賃金・勤務時間・勤務場所)、年齢などにおいて、求人側と求職側の条件が一致しないことにより、雇用

関係が成立しないことをいう。厚生労働省が2003年12月に行った「労働力需給のミスマッチの状況に関する調査」¹では、ハローワークの求職者の4割が「希望する職種がない」ことを理由に応募を見合わせており、求職者にとって業種・職種に関するミスマッチが最も大きくなっている。他方、ハローワークが紹介した求職者を求人側が採用するに至らなかった理由としては、「経験」と「能力」がともに4割弱を占めている。専門性や即戦力を求める企業にとっては、求職者が増加しているにもかかわらず、ニーズを満たす人材を確保することが難しくなっているのが実態である。ニーズが強い専門職としては、例えば事業再生や新事業開拓を迫られる企業の増加に伴い、マーケット開発や事業・組織改革に関する業務があげられるが、実際には、事業再生の専門知識をもつ人材は、米国の1万人以上に対してわが国では数百人程度しかいないといわれている(経済財政諮問会議2003)。

このように、ミスマッチの拡大には、異業種・異職種への転職が求められる失業者の増加に加えて、技術革新の進展や経済構造の変化などにより企業の人材に関するニーズが高度化・専門化していることが大きく影響していると考えられる。図表4は、職種間のミスマッチが2000年以降、継続して発生している実態を示したものである。同図表からは、専門職や営業職で人材が不足している一方で、管理職・事務職では過剰雇用が生じていることがわかる。

図表4 職種別労働者の過不足状況



(注) 職種別にD.I.(「不足」-「過剰」)を示したもの。
(資料) 厚生労働省「労働経済動向調査」

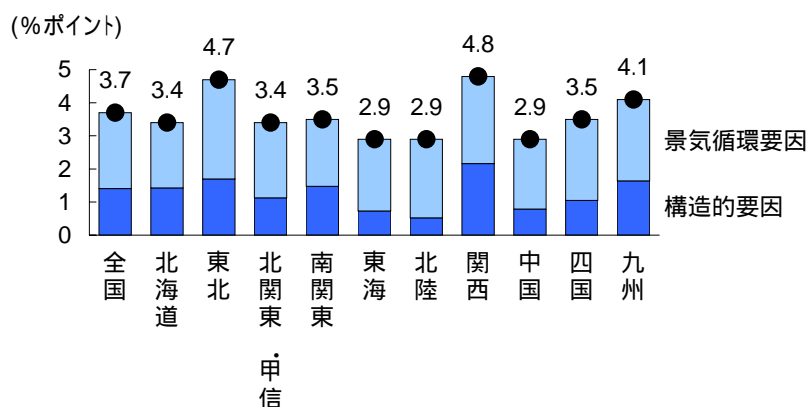
また、ミスマッチの発生状況には、地域別に大きな格差がみられる。図表5は、90年代入り後の雇用失業率²の上昇要因を、構造的要因(ミスマッチ要因)と景気循環要因(需要不足要因)とに分解し、地域別に示したものである(遠藤(2003))。1991年度から2002年(暦年)の雇用失業率上昇分のうち、関西(近畿6県)や首都圏(南関東4県)でミスマッチ増大に起因する構造的要因のウエイトが高い一方で、北陸や中国といった地方圏で

¹ 全国12か所のハローワークにて行ったもの。以下の回答はいずれも複数回答。

² 雇用失業率=完全失業者数/(完全失業者数+雇業者数)

は景気循環要因、すなわち需要不足に帰する部分が大きいという傾向がみられる。この結果は、地域によって、重点を置くべき雇用対策の内容が異なることを示唆している。以下ではまず、ミスマッチの寄与が相対的に大きい都市圏と、需要不足が深刻化している地方圏とに二分し、雇用悪化の実態とその背景を概観する。

図表 5 地域別の失業率上昇要因

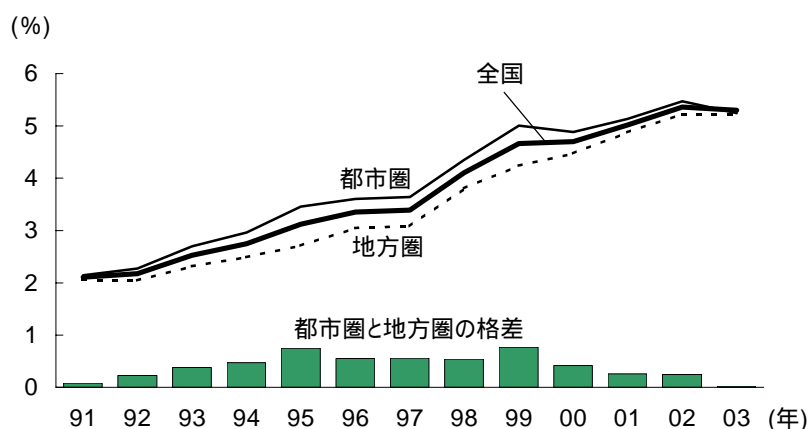


(注) 数値は、1991年度から2002年(暦年)の雇用失業率の上昇幅。このうち、ミスマッチ増大に起因する均衡失業率上昇分を構造的要因、それ以外を景気循環要因とみなし、それぞれの寄与を示した。
(資料) 日本政策投資銀行 Policy Planning Note「ミスマッチの視点から見た地域の失業問題」をもとに作成

(3) 完全失業率の上昇と地域間格差の拡大

完全失業率の推移を三大都市圏とそれ以外の地方圏とに分けてみると、90年代後半を境として悪化ペースに変化がみられる。即ち、バブル崩壊直後の景気後退期には、地方圏の完全失業率は都市圏と比べて低い水準で推移していたが、90年代後半以降、地方圏での上昇ペースが速まったことで、両者の差は急速に縮まった(図表6)。

図表 6 完全失業率の推移と地域間格差



(注) 都市圏は南関東4都県、東海4県、近畿6府県の計14都府県、地方圏はそれ以外の33道県。
(資料) 総務省「労働力調査」

完全失業率の悪化は、下式のとおり 就業者数の減少（失業者数の増加）、15歳以上人口の増加、労働力率（働く意志を持つ人が15歳以上人口に占める割合）の上昇の3つの要因に分解できる。ここで、 α はともに労働力供給の増大を意味することから、他の条件を一定とする限り、失業率の上昇に寄与する。

$$u = \frac{U}{L} = \frac{(\alpha N - E)}{\alpha N} \text{ より}$$

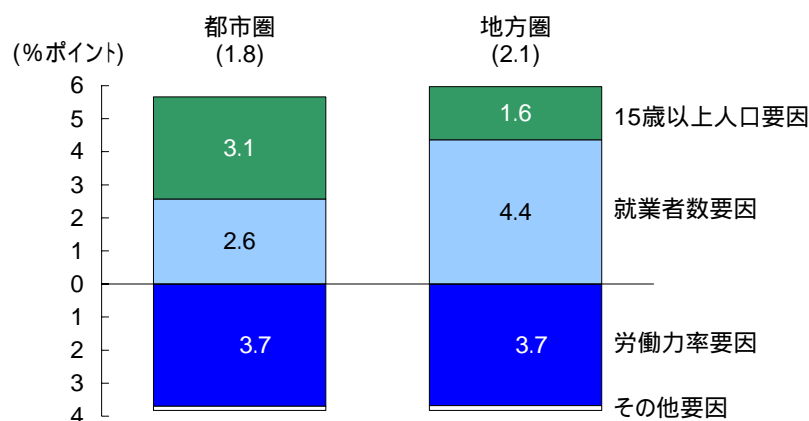
$$\Delta u = \underbrace{\left(\frac{E}{\alpha N^2}\right) \cdot \Delta N}_{15 \text{ 歳以上人口要因}} + \underbrace{\left(\frac{E}{\alpha^2 N}\right) \cdot \Delta \alpha}_{労働力率要因} - \underbrace{\left(\frac{1}{\alpha N}\right) \cdot \Delta E}_{就業者数要因} + (\text{交絡項})$$

15歳以上人口要因 労働力率要因 就業者数要因

ただし、 u :完全失業率、 U :完全失業者数、 L :労働力人口、 N :15歳以上人口、 α :労働力率、 E :就業者数

97年以降の失業率上昇の要因を三大都市圏とそれ以外の地方圏とに分けてみると、都市圏では就業者数の減少と15歳以上人口の増加が同程度に失業率の上昇に寄与している（図表7）。これに対し、地方圏では就業機会が急速に減少したことが、失業率悪化の主因となっている。地方圏から都市圏への人口流出の進展により、地方圏での人口増加のペースが相対的に小幅であることを踏まえると、地方圏における雇用情勢の悪化は、完全失業率の上昇テンポが示す以上に深刻であるといえる。

図表7 完全失業率の悪化要因



(注) 1997年から2002年の完全失業率上昇に対する各要因の寄与度を地域別に示したもの。カッコ内は、完全失業率の変化幅。
(資料) 総務省「労働力調査」

では、地方圏における就業機会の減少には、どのような背景があるのだろうか。都市圏、地方圏の就業者数の変化を業種別にみると、以下の3つが要因として指摘できる（図表8）。

図表 8 就業者変化率と業種別寄与度

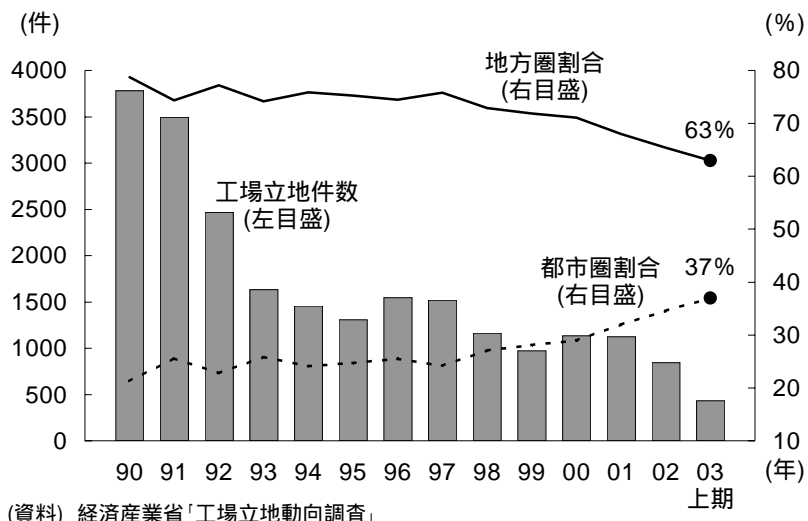
(単位: %)

	就業者総数の 変化	農林漁業	建設業	製造業	運輸・通信業	卸売・小売業 ・飲食店	サービス業
都市圏	2.1	0.5	1.0	3.7	2.4	0.5	0.4
地方圏	4.0	1.5	1.4	2.9	0.2	0.4	1.4

(注) 産業分類の改訂に伴う不接合があるため、旧分類による再集計を一部行った。
 ただし、運輸・通信業には、なお旧分類によるサービス業や製造業の一部が含まれている。
 (資料) 総務省「就業構造基本調査」

第 1 に、総需要の低迷や生産拠点の海外移転（いわゆる空洞化）の進展により、製造業の就業者が急速に減少している。地方圏における工場立地は、都市圏における労働力不足や公害問題の発生を背景に、60年代から増加し始めた。その後、80年代半ばの円高不況やバブル期の地価高騰を背景に、生産コストの低い地方圏への工場移転が加速し、87年から92年の5年間における製造業就業者数の増加率は、都市圏の1.0%に対し、地方圏では7.7%に達した。これに対して、97年から2001年の製造業就業者の減少率は、都市圏、地方圏とも11%程度である。とりわけ地方圏では、繊維や電気機械製造業の就業者数が急減しているが、これらはいずれも80年代後半に就業者数の伸びが相対的に大きかった産業である。また、国内における工場立地シェアに着目すると、近年、地方圏の工場立地シェアが低下しており、地方圏における空洞化をより強く実感させる一因となっている（図表9）。この背景には、国内に残す本社機能や研究開発機能を、集積効果が働きやすい都市圏に集約化する企業が多いことや、地価の下落により都市圏の用地取得が比較的容易になったことがあげられる。経済産業省の「工場立地動向調査」によると、都市圏に工場を立地した理由として「用地取得の容易さ」をあげる企業が92年から2002年の10年間で大きく増加している。これは、生産拠点としての地方圏の魅力（優位性）が国内においても大きく低下していることを示したものと考えられる。

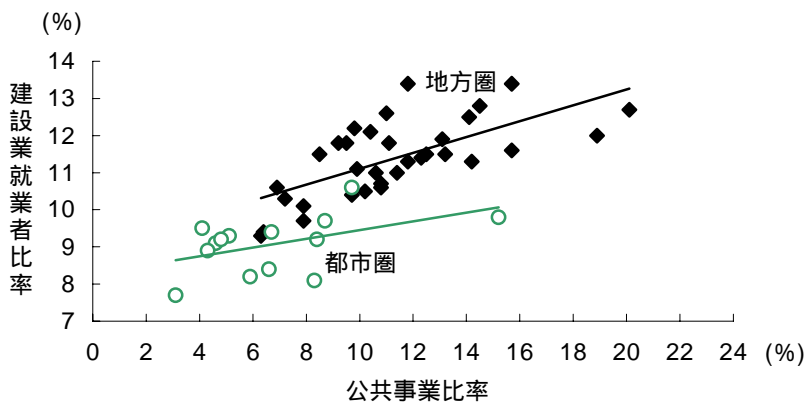
図表 9 工場立地件数と地域シェアの推移



(資料) 経済産業省「工場立地動向調査」

第 2 に、地方圏でこれまで雇用の受け皿となってきた産業の事業基盤が弱まっていることがあげられる。80 年代後半以降、社会資本整備と景気対策の両面から拡大してきた公共投資は、とりわけ地方圏の公共投資依存度を高めた(図表 10)。このため、90 年代後半からの公共投資の縮減により、地方圏での建設業就業者は大きく減少した。

図表 10 公共事業と建設業就業者(都道府県の分布)



(注) 公共事業費率 = 公的固定資本形成 / 県内総支出
 建設業就業者比率 = 建設業就業者数 / 全産業就業者数
 (資料) 厚生労働省「平成14年版労働経済白書」
 総務省「国勢調査(2000年)」、内閣府「県民経済計算(1999年度)」

また、やはり地方圏におけるウエイトの高い農業や小売業等の小規模事業所が廃業に追い込まれ、これらの産業に従事していた自営業や家族従業者が急減していることも、地方圏の特徴といえる。小売業についてみると、小規模事業所が急速に減少する一方で、売場面積は拡大を続けており、地方圏では、97 年から 2002 年の 5 年間で 10% を超える伸びを見せている。この一因としては、立地規制の緩和などを背景に、大型小売店のシェアが拡大していることが挙げられる。消費の低迷や人口の流出といった経営悪化要因に加えて、こうした競争圧力の高まりが地方圏の個人経営店の淘汰を加速させていることがうかがえ

る。

第 3 に、雇用を創出する新たな成長産業が地方圏でみあたらないことである。都市圏では 90 年代後半以降に通信業の伸びが著しく、とりわけ携帯電話に付随するサービス業やソフトウェア業などの分野で多くの雇用が創出された。都市圏は、その市場規模に加えて技術者等の人材の集積が顕著であるため、製品が急速に普及する過程で、開発や販売における雇用創出力が地方圏に比べ大きかったと考えられる。

一方、地方圏では、産業クラスター計画など産業の集積を生み出す取り組みが各地で始まっているものの、雇用情勢の悪化を緩和する役割を担う程の規模の成長産業は未だ見られず、失業率の上昇に歯止めがかかるには至っていない。

以上のように、空洞化を背景とした製造業の低迷、建設業の雇用吸収力の低下、農業・小売業などを支えてきた自営業者・家族従業者の廃業など、これまで地方圏で雇用を担ってきたセクターが低迷する一方、雇用の受け皿となる新たな成長産業が見あたらないことが、90 年代後半以降地方圏で雇用悪化が深刻化した理由といえよう。

(4) 地域に応じた雇用政策とは

産業構造調整圧力の高まりに伴う雇用環境の悪化は、新たな労働需要を創出する新成長分野が生まれるとともに、その分野への雇用シフトが進むことで緩和することができると考えられる。

雇用は生産からの派生需要であり、マクロ経済が拡大し新たな労働需要が生まれ限り、抜本的な雇用情勢の改善は困難である。需要不足とミスマッチは相互に密接に関係しており、例えば、職種・職種や就業場所などにおけるミスマッチの一因として需要不足があるとも考えられる。その一方で、90 年代後半以降の雇用悪化は、景気の後退による一過性のものではなく、わが国の産業構造の変化に伴う側面を併せ持っている。こうしたなかでは、労働需要を創出する取り組みと並行して、企業の求人ニーズの変化に柔軟に対応できる仕組みを早急に整備していく必要がある。

労働需給のミスマッチは、失業発生要因の 4 分の 3 にまで拡大しているといわれているが、その発生状況を地域別にみると、雇用悪化が著しい地方圏では逆に小さく、都市圏で深刻であることがわかった。地方圏では、90 年代後半以降、建設業など雇用の受け皿となってきた産業の事業基盤が弱まる一方で、新たな産業分野の成長がみられないことから、労働需要の不足への対応が急務といえる。こうしたことから、雇用政策の重点を、都市圏ではミスマッチの解消に、地方圏では需要不足への対応に置くことが効果的であると考えられる。

3. 欧米と比較したわが国雇用政策の特徴と変革の方向性

本章では、まず、わが国に先んじて産業構造調整局面を経験した欧米各国において、労働需給のミスマッチを解消し、雇用ニーズの高い産業分野への雇用シフトを進めるためにどのような取り組みがなされ、その長期的な効果がいかなるものであったかを概観する(第1節)。そのうえで、わが国の雇用政策のこれまでの推移を振り返り、今後のあるべき政策の方向性について考察する(第2節)。

(1) 欧米諸国における雇用政策の類型化

欧米諸国の雇用面での構造調整に対する考え方は、アングロ・アメリカン型(米国・英国等)と、大陸欧州型(フランス・ドイツ等)の2つのパターンに大別することができる。

a. アングロ・アメリカン型

アングロ・アメリカン型の雇用政策を採用する国に見られる共通点としては、1970年代の成長率低下を背景として、80年代にそれまでの社会福祉を重視した政策から「小さな政府」を目指す路線に方向転換を図ったことが指摘できる。例えば、英国では1970年代に、手厚い社会福祉政策が労働者の就業意欲を弱め、失業状態の長期化を招き、「英国病」と揶揄される深刻な状況に陥った。このため、1979年に誕生したサッチャー政権は、それまでの過保護ともいえる失業者対策を縮小・廃止し、労働者の就労インセンティブを高める政策を推し進めた。具体的には、クローズドショップ制(労働者の組合への強制加入)の廃止、解雇規制の緩和、失業給付の所得比例方式から定額方式への転換等が実施された。

米国においても、60年代の高成長期に生じた所得格差の拡大に対し、所得の再分配機能を充実させるといった弱者保護的な政策がとられていた。しかし、70年代になると、弱者保護の政策が一般労働者の勤労意欲を減退させるという弊害が顕在化したため、81年に発足したレーガン政権は、労働者の自助努力を促すような政策への転換を図った。例えば、雇用創出は民間活力によって行われるべき、との考え方から総合雇用訓練法に基づく公共サービス雇用を廃止する一方、失業保険の受給資格をより厳格にした。労働者は、必要な教育訓練を受けることで自らのエンプロイアビリティを高め、再就職するための技能を身に付けることを促されたのである。さらに、80年代後半には、多額の財政支出を伴う雇用対策よりも、産業競争力強化の観点からの教育訓練が重視されるようになった(図表11)。

図表 11 レーガン政権発足以降の米国の主な雇用対策

	雇用・失業問題への方針と取組	対策の種類
81年	雇用失業問題については、民間の活力によるべきとの方針 失業保険延長給付及び受給資格の改革 公共サービス雇用の廃止	
82～83年	公共事業を中心とした緊急失業対策 時限立法により失業保険給付期間延長	失業保険
84年	連邦補足的失業給付制度延長	失業保険
87年	多額の財政支出を伴う雇用対策から、産業競争力強化の観点からの教育訓練等を重視	教育訓練
88年	包括的通商競争力法の成立 ・国内産業の競争力強化のための教育訓練 ・産業調整に伴う労働者の職業転換のための訓練 ・低所得の高齢労働者に対するパートタイム雇用の提供	教育訓練 高齢者対策
89年	規制緩和によって民間活力を高めることで雇用を創出	
91年	失業保険給付期間延長 NAFTA発足により、メキシコの低賃金労働者に職を奪われる 未熟練労働者に対する職業訓練奨励	教育訓練
92年	職業訓練協力法(JTPA)の改正 失業保険給付期間延長	教育訓練 失業保険
94年	2000年の目標 アメリカ教育法 ・高い水準の労働力の育成を目指す	教育訓練
95年	ワンストップ・キャリアセンターの設置 ・雇用・教育訓練等に関する情報やサービスの一元化 再就職のための援助プログラムの実施 ・個々の失業保険受給者の属性に応じたプログラムを実施	職業仲介 再就職支援
98年	労働力投資法(WIA)成立 ・ワンストップ・キャリアセンターの各地域での設置を義務化 ・バウチャー制度の導入	職業仲介 教育訓練

(資料) 厚生労働省「海外情勢白書」等により作成

b. 大陸欧州型

これに対して、大陸欧州型の雇用政策をとった国では、労働組合の影響力が強く、厳しい解雇制限や手厚い失業給付等の労働者保護政策が1990年代初頭まで継続された。例えば、フランスでは、全業種一律の最低賃金制度が導入されているが、最低賃金水準を決定する仕組みが物価の上昇と連動していたこと、最低賃金の上昇率は労働者の時間当たり平均賃金上昇率の2分の1を下回ってはならないこと等の規制があったことから、平均賃金に比べて最低賃金の上昇率は高まる傾向にあった。

しかし、90年代以降、大陸欧州型の政策を採用する国で失業率が急上昇し始めると、これまでの雇用政策、社会保障政策の見直しを図る動きが見られるようになる。これは、厳格な労働者保護がかえって企業の雇用意欲を失わせ、また、手厚い失業給付等が逆に労働者の就業インセンティブを弱め、失業期間の長期化や復職の困難につながっているという認識が広がり始めたためである。例えば、93年12月に開催されたブリュッセル欧州理事會にEC委員会が提出した報告書「成長、競争力、雇用に関する白書」(通称「ドロール白書」)は、労働市場の硬直性が構造的失業の原因であることを指摘した。

その後、99年には「欧州雇用協定」が採択され、エンプロイアビリティ向上のために、失業者の所得保障を目的とした消極的雇用政策から、雇用創出、労働力の質の向上を目的

とした職業訓練、職業紹介等の労働移動をサポートする積極的雇用政策への転換が進みつつある。図表 12 は、OECD 諸国の雇用政策費を消極的雇用政策と、積極的雇用政策とに二分し、各国の支出内訳（GDP 比）を比較したものである。フランスやドイツでは GDP に対する雇用政策費が一貫して高いが、その内訳をみると、若年対策を中心に積極的雇用政策に対しても相応の支出がなされるようになっている。

図表 12 各国の GDP に対する項目別雇用政策支出割合

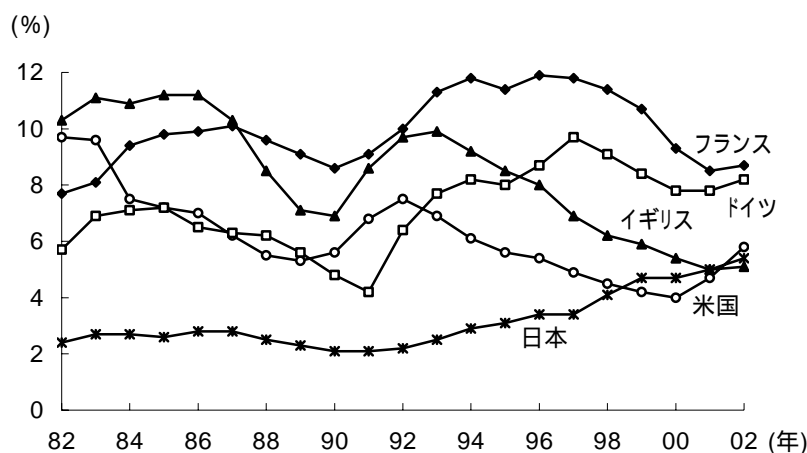
(単位：%)

	日本		米国		英国		ドイツ		フランス	
	90-91年	01-02年	90-91年	01-02年	90-91年	01-02年	1990年	2002年	1990年	2001年
職業紹介	0.03	0.17	0.07	0.04	0.18	0.16	0.22	0.23	0.12	0.18
教育訓練	0.03	0.03	0.08	0.04	0.21	0.03	0.38	0.32	0.33	0.24
若年対策	-	-	0.03	0.03	0.17	0.13	0.04	0.10	0.20	0.43
給与助成	0.07	0.07	0.01	0.01	0.02	0.03	0.17	0.22	0.09	0.35
障害者対策	-	0.01	0.04	0.04	0.02	0.02	0.23	0.32	0.06	0.09
失業給付	0.22	0.46	0.47	0.56	0.94	0.42	1.09	2.10	1.29	1.40
早期退職	-	-	-	-	-	-	0.02	0.03	0.55	0.24
積極的雇用政策 (+ + + +)	0.13	0.28	0.23	0.15	0.60	0.38	1.04	1.20	0.80	1.30
消極的雇用政策 (+)	0.22	0.46	0.47	0.56	0.94	0.42	1.11	2.13	1.84	1.64
合計	0.35	0.74	0.70	0.70	1.54	0.80	2.15	3.33	2.64	2.94

(資料) OECD "Employment Outlook"

アングロ・アメリカン型と大陸欧州型の雇用政策がもたらした効果は、各国の失業率の推移に顕著に現れている（図表 13）。80 年代前半に 7～11% 台であった欧米各国の失業率は、その後、二極化しているのが読み取れる。大陸欧州型の政策を継続した国では、90 年代半ばまで失業率が高止まりしているのに対し、アングロ・アメリカン型の政策を実施した国では、90 年代に入って急速に低下した。

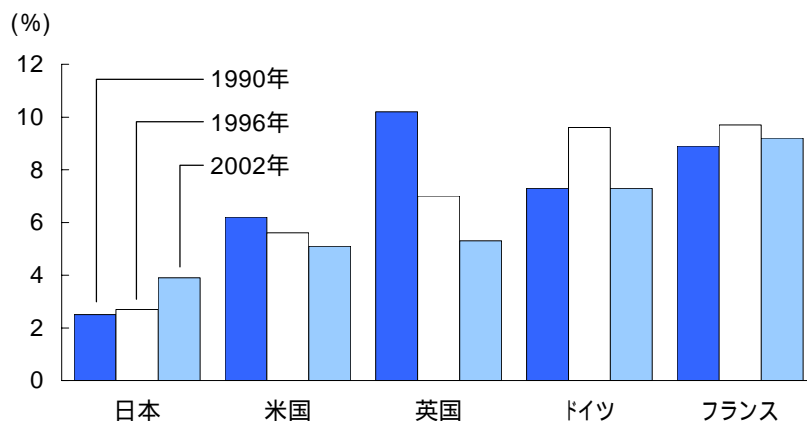
図表 13 各国の失業率の推移



(注) ILOガイドラインに基づく「標準化失業率」。
 (資料) OECD "Economic Outlook"

こうした長期的な政策パフォーマンスの違いは、アングロ・アメリカン型の政策を採用する国で構造的失業率が低下したためといわれている。構造的失業率を示す指標の1つであるNAURU（賃金上昇率を加速しない失業率）の変化をみると、ドイツやフランスでは、90年から96年に上昇し、その後、政策の転換が図られたことに伴い低下している。これに対して、アングロ・アメリカン型の政策を続けてきた米国や英国では、一貫して低下している（図表 14）。NAIRUの低下は、過度に労働者保護的な政策を削減したことで、失業者の就業インセンティブが高まるとともに、教育訓練の拡充によって労働需要の高い分野への労働移動が促進された結果と考えられる。このように積極的雇用政策は、産業構造が大きく変化する局面における労働需給のミスマッチの解消を通じて、同政策を重視した国々における構造的失業率を低下させたと考えられる。

図表 14 各国における構造的失業率の変化



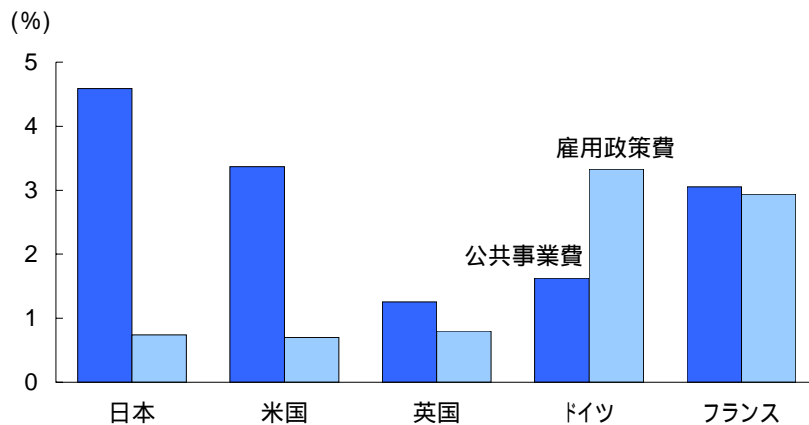
(注) 構造的失業率を示す値として、NAURU(Non-Accelerating-Wage Rate of Unemployment,賃金上昇率を加速しない失業率)の変化を示した。
 (資料) OECD "Economic Outlook"

(2) わが国雇用政策の特徴と変革の方向性

a. わが国雇用政策の特徴

では、わが国ではこれまでどのような政策が重視されてきたのだろうか。90年代半ばまでのわが国では、不況期に失業者が増大するのを防ぐため、公共事業を増大することによって総需要を刺激し、雇用機会を生み出すという政策がとられてきた。すなわち、政府が建設労働者という形で直接雇用の機会を生み出すとともに、公共事業の追加による乗数効果を通じて様々な業種における雇用機会を創出した。一方で、公共事業が一種のセーフティネットとして機能してきたことの裏返しとして、わが国の雇用政策への財政支出規模は欧米主要国と比較して小さくなっている（図表 15）。

図表 15 公共事業費と雇用政策費への支出（GDP 比）



(注) 1. 公共事業費は、一般政府総固定資本形成(2002年)。
2. 雇用政策費は、ドイツは2002年、それ以外の国は2001年。
(資料) OECD、各国GDP統計

さらに、雇用政策の支出内訳からは、わが国が具体的にどのような雇用政策を重視してきたかを読み取ることができる（前掲図表 12）。全体としての支出規模が小さいなか、わが国の雇用政策は、消極的雇用政策である失業保険給付を中心に据えてきたことがわかる。また、積極的雇用政策への財政支出は低く抑えられてきたが、このうち企業の雇用維持や雇い入れ支援のための給与助成については、米英を大きく上回る規模の支出がなされている。これは、わが国が企業の雇用責任を重視し、政策的に企業の雇用維持を支援することにより失業を未然に防止しようとしてきたことを反映したものである。総じてみれば、こうした雇用維持政策は90年代初めまでは有効に機能していたといえよう。景気後退期に企業に支給される雇用調整助成金が、景気循環による短期的な雇用調整圧力を緩和し、労働者に雇用の安定をもたらすと同時に、企業が長期的な戦略にたった人材育成を行うことを可能にしていたのである。

しかしその後、景気低迷の長期化に加え、それまで安定的であった労働需要に業種間で格差が生じるようになると、このような雇用維持政策は必ずしも有効に機能しなくなってきた。同一企業・同一産業内における雇用維持がセーフティネットとして有効であるとい

う前提が変化し始めたといえる。実際、90年代に入ってから数次にわたって公共事業を主とする景気対策が実施されてきたにもかかわらず、失業率は一貫して上昇し続けた。そればかりか、この時期における公共事業の拡充は、結果として建設業における過剰雇用を増大させ、業種間の雇用調整を遅らせる要因となったといえよう。そして、公共事業への依存度が相対的に高かった地方圏でその影響がより顕著に現れることとなった。

b. わが国雇用政策の変革の方向性

今求められている雇用のセーフティネットの機能とは、円滑な労働移動をサポートするための施策であり、具体的には、労働者が産業構造の変化に対応してエンプロイアビリティ（就業能力）を高めることを支援し、たとえ失業したとしても速やかに再就職を実現できるよう促す仕組みといえよう。さらに、失業者の能力転換や求職活動をサポートするには、失業期間中における所得をある程度保障することが必要となる。

こうした視点からみると、現状の雇用政策はどのように評価できるだろうか。従来型の雇用政策の効果があがらなくなったことをふまえ、政府は失業率が特に悪化した98年頃を境として、雇用政策の重心を雇用維持から、成熟産業から成長産業への労働力移動を促す政策にシフトさせている。98年の「緊急雇用開発プログラム（総合経済対策）」以降、毎年のように打ち出されてきた緊急雇用対策は概ねこの方向性に沿っており、現在求められる雇用のセーフティネットと整合的な内容と評価できよう（図表16）。具体的な施策の内容としては、成熟産業における従業者を成長産業に移転させるための各種助成金制度の創設・拡充、ハローワークの機能強化、教育訓練給付金制度の創設、非自発的失業の増加に対応した失業給付制度の改正などがあげられる。

図表 16 わが国における主な雇用政策の推移

職業仲介等	教育訓練	雇用助成金
98年以前		
・ハローワーク、人材バンクによる職業紹介	・雇用促進事業団(現雇用・能力開発機構)による職業訓練等	・企業に対する賃金助成を中心に数多くの助成金制度
緊急雇用開発プログラム(98年4月)～		
・夜間等の緊急労働相談・支援窓口の設置 ・ホワイトカラー等雇用支援ネットワークの強化	・企業内職業能力開発等への支援 ・公共職業訓練の拡充	・雇用調整助成金の拡充(不況業種向け) ・特定求職者雇用開発助成金の拡充(中高年向け)
雇用活性化総合プラン(98年11月)～		
・インターネット職安による情報提供(東京23区) ・職業安定法改正(有料職業紹介の原則自由化)	・教育訓練給付金制度創設 ・中高年就職支援プロジェクト(講習、カウンセリング、民間職業訓練の拡充)	・緊急雇用創出特別基金の創設 ・特定求職者開発助成金の拡充
緊急雇用対策(99年6月)～		
・ハローワークの求人情報の電子化推進 ・改正職業安定法の施行	・中高年非自発的失業者は、民間を含めた教育訓練の選択が可能に ・学卒未就職者無料職業訓練 ・教育訓練給付金制度の指定講座拡充	・緊急雇用創出特別基金の積み増し(成長分野への助成拡充) ・新規・成長分野雇用創出特別奨励金の創設(中高年離職者に適用) ・緊急地域雇用特別交付金の創設(国、地方公共団体による臨時雇用) ・人材移動特別助成金の創設
経済新生対策(99年11月)～		
・新規・成長分野人材サービスセンターを主要都市に設置 ・若年者向け就職相談窓口の設置	・人材育成に専修学校等を活用	・中小企業地域雇用創出特別奨励金の創設 ・特定地域・下請け企業離職者雇用創出奨励金の創設
ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策(2000年5月)～		
・インターネット職安の全国展開 ・紹介予定派遣の解禁	・教育訓練給付の補助上限額をアップ(20万円→30万円) ・学卒未就職者の訓練を民間委託	・新規・成長分野雇用創出特別奨励金の拡充 ・緊急雇用創出特別奨励金の発動要件の緩和 ・中小企業地域雇用創出特別奨励金の積極活用(創業・異業種進出の促進)
緊急雇用対策(2001年4月)～		
・官民連携の求人情報システム「しごと情報ネット」の創設 ・在職中からの再就職支援の強化	・中高年ホワイトカラー離職者向け訓練コースの充実 ・IT関連の能力開発、人材育成	・新規・成長分野雇用創出特別奨励金の拡充・延長 ・緊急雇用創出特別奨励金の要件緩和・対象労働者の拡充 ・不況業種の雇用維持を目的とした雇用助成金の廃止・縮小
総合雇用対策(2001年9月)～		
・「しごと情報ネット」の拡充 ・ハローワークの開庁時間延長・土曜日開庁を推進 ・就職支援員、キャリアカウンセラーの配置	・大学・大学院で失業者向け職業訓練を開始 ・大学・大学院等における教育訓練コースの指定拡充	・新・緊急地域雇用創出特別交付金を創設し、公的部門の臨時雇用を創出 ・新規・成長分野雇用創出特別奨励金の増額・支給対象拡大(民間職業紹介による雇用を追加) ・労働移動支援助成金を創設(アウトプレースメント会社を活用した事業主を助成)
改革加速のための総合対応策(2002年10月)～		
・キャリア・カウンセリング、出張相談の実施 ・有料職業紹介事業の手数料等にかかる規制緩和	・教育訓練給付の給付率引き下げ(8割→4割) ・離職予定者に無料職業紹介を実施 ・民間教育訓練と企業実習をセットにした職業訓練の実施	・緊急地域雇用創出特別金の活用 ・不良債権処理就業支援特別奨励金の創設 ・地域中高年雇用受皿事業特別奨励金の創設 ・新規・成長分野雇用創出特別奨励金の積極的活用 ・労働移動支援助成金の支給要件緩和

(資料) 厚生労働省資料、各種報道等により作成

こうした流れを受けて、小泉政権も引き続き労働市場の流動化に対応した雇用のセーフティネットの再構築を試みている。しかし、相次いで打ち出される諸施策によっても、全国的な失業率が低下するには至っていない。現在の景気回復が緩やかなものにとどまり労働需要の増大がみられないことや、政策効果が現れるのには一定の期間を要することは事実である。しかし他方で、ハローワークのマッチング機能が弱いことなど、労働力の円滑な移動を支える諸政策が十分に機能していないとも指摘されている。また先述のように、特に地方圏においては、雇用の受け皿となる新たな産業分野の創出へ向けた取り組みが重要であるが、多額の補正予算を伴って実施されてきた地域の雇用創出対策に対しては、一時的な雇用機会を提供したに過ぎないという批判も根強い。

雇用情勢の悪化が、景気の後退による一過性のものではなく、わが国の産業構造の変化に伴う側面が大きいことを踏まえ、次章以降では、円滑な労働移動を支える仲介機能の強化、エンプロイアビリティ向上に向けた教育・訓練の見直し、そして雇用機会の創出に向けた政策のあり方について、欧米の事例を参考に考えてみたい。

4. 円滑な労働移動を支える雇用政策

本章では、労働仲介機能の強化と労働者のエンプロイアビリティの向上に向けた施策のあり方について考える。

(1) わが国における職業仲介機能の現状

a. 求められる職業仲介機能の強化

労働者が業種や職種を超えた労働移動を円滑に行うには、何よりもまず、ハローワークなどの職業仲介機能を強化していくことが不可欠である。ここで仲介機能の強化とは、単に求人・求職情報を伝達するのみならず、各種の指導・助言や行政サービスに関する情報などを求職者に対して総合的に提供して、早期の就職を支援する諸施策を指す。

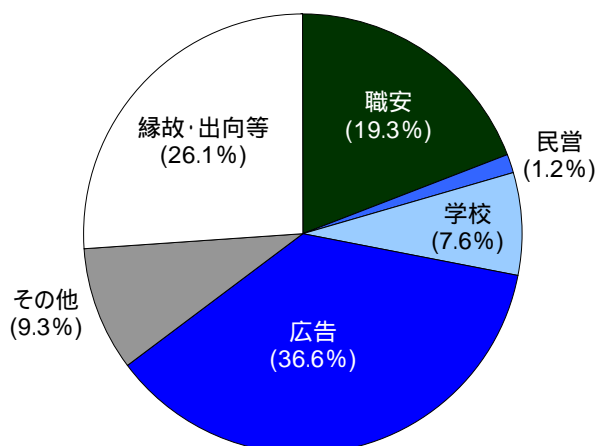
わが国では、従来、企業に雇用維持を促すような雇用政策が中心であり、労働力の移動を円滑化するための支援策は総じて貧弱であった。例えばハローワークでは、求職者自身がパソコンで検索し印刷した求人票を窓口を持って行き、紹介状を発行してもらう方式が現在でも主流である。また、「持ってこい紹介」とも批判されるこの流れ作業的な職業紹介ですら、求職者の増加に十分に対応できず、開庁時間の延長などの対応がとられてきた。

さらに、雇用のミスマッチによる失業が増加している現在、職業仲介施設には、キャリア・カウンセリングや意識啓発、求人企業が求める人材ニーズの把握など、求職者に対するきめ細かい対応が求められており、従来型の職業紹介の有効性は薄れつつある。実際に、公共職業安定所による就職率(有効求職者数³に対する就職者数の割合)は2002年には6%程度と、長期的に低下する傾向がみられる。また、入職経路別にみた就職者をみると、ハローワーク経由の割合は、全国平均で19.3%にとどまる(図表17)。首都圏⁴では、8.5%とさらに低いという調査結果もある(リクルート・ワークス(2000))。

³ ハローワークに申し込んだ求職者の有効期限が存続している求職者

⁴ この調査での首都圏は東京・神奈川・千葉・埼玉・茨城

図表 17 入職経路別入職者割合



(資料) 厚生労働省「雇用動向調査報告2002」

ハローワークの職業仲介機能を強化するには、まず職員の増員による対応が考えられる。ハローワークの事業所数は、全国で 613 か所（2003/4/1 現在）、職員数 12,466 人（2003 年度末）となっている。2002 年度の失業者数（求職者数）が 359 万人であることから、仮にすべての求職者がハローワークを利用すると仮定して職員一人あたりがカバーする求職者を単純に計算すると、288 人となる。これに対して、99 年時点の米国における公共職業安定所の職員数は 7 万 1000 人、ドイツは 8 万 4000 人（樋口（2001））、また、職員一人当たりの失業者数は米国で 83 人、ドイツで 49 人となっており、これらの国と比較すると、わが国の職業仲介態勢は手薄といわざるをえない。

b. 広がる民間職業紹介事業者の活用

わが国のハローワークの職業仲介機能が国際的に見て脆弱であることは否定しがたいが、他方で財政状況の厳しさを踏まえると、現実的にはハローワークの職員数を大幅に増員することは困難であるとみられる。そこで注目されているのが、民間職業紹介事業者の活用による職業仲介の充実である。

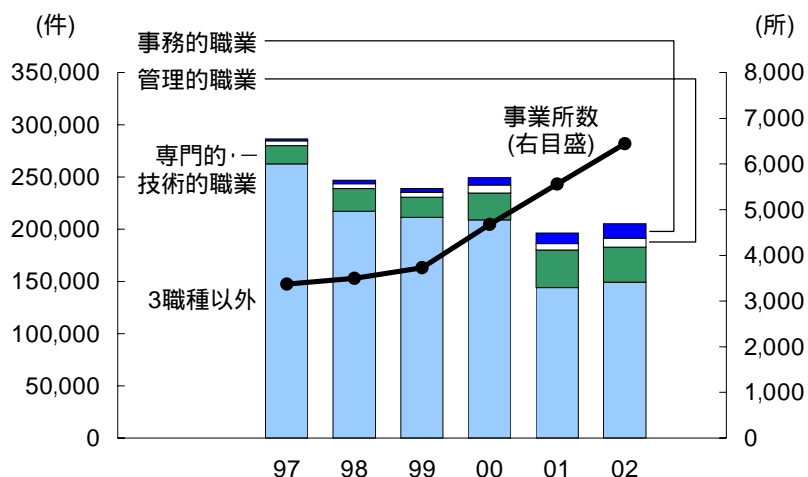
後述するように、近年、政府は規制緩和を進めて民間事業者の活動の場を広げるとともに、ハローワークを通じた雇い入れのみを対象にしていた企業向け助成金を民間の職業紹介会社経由の場合にも拡大するなど、事業者の活動を側面支援する施策を拡充し始めている。

民間の有料職業紹介事業は、一般的に求職者を求人企業に紹介して採用された場合に、紹介した労働者の年収の一定割合に相当する金額を、報酬として受入側の企業から受け取るビジネスである。従来、民間事業者による有料職業紹介は、交渉力の弱い求職者に対する中間搾取や強制労働といった弊害の抑止という観点から厳しく制限されてきた。対象も家政婦、マネキン、芸人等の一部の職種に限定されていた。

しかし、雇用情勢の悪化などを背景として、97 年 4 月には有料職業紹介事業の規制緩和

(職安法施行規則の改正)が実施され、ホワイトカラーを対象とする職業紹介は大幅に自由化された。具体的には、民間による職業紹介は、従来 29 業務に限られていたのに対し、保安や運輸・通信などの 7 業種を除いて全面的に解禁されることとなった。その結果、全体の就職件数が求人需要の低迷を背景に大きく減少するなかで、専門的・技術的職業を中心にホワイトカラーの就職件数は堅調に推移した(図表 18)。

図表 18 民間有料職業紹介事業の許可事業所数と就職件数

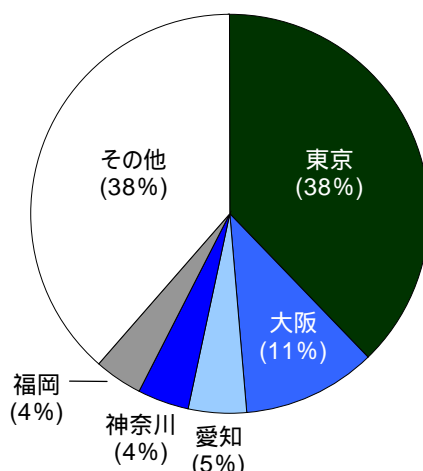


(資料) 厚生労働省「職業紹介事業報告」

この時期には、労働市場の需給調整機能の強化を求める政策的な動きが国際的にも高まり、有料職業紹介を原則禁止していた ILO96 号条約の意義が議論されるようになった。そして、97 年の ILO 総会では、民間職業紹介事業者の活動を認めたとうえで、公共職業安定所と民間職業紹介事業者の協力促進を規定する ILO181 号条約が採択された。ILO181 号条約を批准したわが国においても、99 年には港湾運送業務や建設業務など一部を除き、全ての業種を対象とした有料職業紹介を可能とする職業安定法の改正が行われた。その結果、有料職業紹介事業への新規参入が急増し、それに伴い、専門的・技術的職業、管理的職業、事務的職業といったホワイトカラーの就職件数が伸びている。反面、これらの 3 職種以外の就職件数は減少傾向にあり、規制緩和の効果に職種間で格差が生じていることがわかる。

また、民間職業紹介事業の事業所所在地をみると、東京と大阪に全体の約半数が立地しているなど地域的な偏在が大きい(図表 19)。特に、ホワイトカラー紹介事業は、「大都市圏志向の Small ビジネスの典型」ともいわれており、都市圏への集中度合いが高い(佐野(1999))。

図表 19 民営有料職業紹介事業所の分布



(資料) 厚生労働省「民営職業紹介事業報告」

さらに、民間職業紹介事業者の利用者特性をみると、学歴は大卒者、職業は専門・技術的職業と管理的職業、企業規模は前職大企業従事者と、保有する技能や専門性が比較的高い転職者の利用度合いが相対的に高い傾向がみられる。サンプルを大都市圏と地方圏に分けてみると、大都市圏では、民間職業紹介事業者の利用者は、転職後に賃金が上昇しており、また離職期間も短い傾向にあることから、民間職業紹介が再就職支援に有効であることがうかがえる。その一方で、地方圏では、民間職業紹介と転職後賃金または離職期間との有意な相関関係はみられないという（経済産業研究所（2003））。

こうした民間職業紹介事業における職種間ないし地域間の格差は、ビジネス形態の特徴に起因していると考えられる。民間職業紹介事業の事業形態は、大きく分けて次の3つに分類できる（日本人材紹介事業協会 HP）。

一般求人型：求人企業と個人（求職者）それぞれからの依頼に基づき、それぞれの情報を登録し、要件に当てはまる両者を引き合わせるサービス

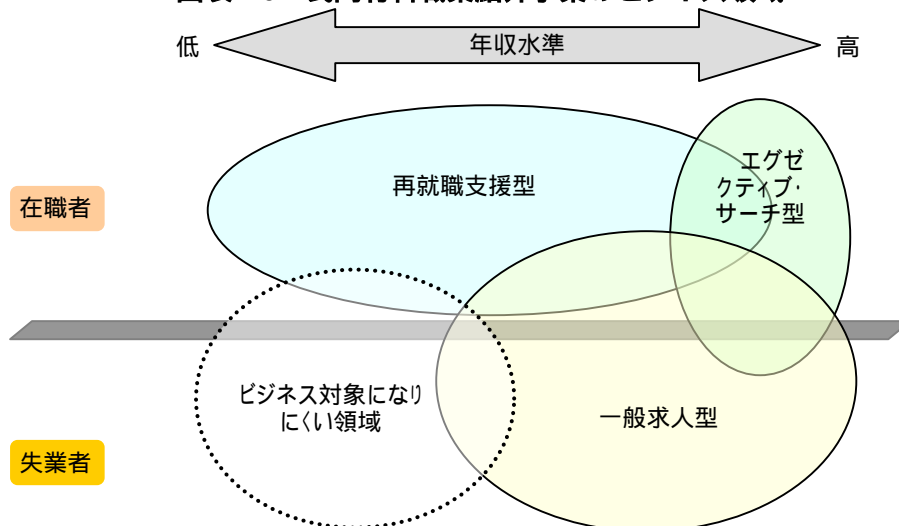
エグゼクティブ・サーチ型：求人企業の依頼に基づき、その企業に代わって最適な人材をサーチし、企業に引き合わせるサービス。ヘッドハンティングあるいはスカウトと呼ばれる形態

再就職支援型（アウトプレースメント）：企業側の事情により要請を受け、社員の再就職を支援するサービス。本人へ再就職紹介や受入企業の開拓などを行う

図表 20 は、これらのサービスが対象とする労働者の範囲を示したイメージ図であるが、規制緩和を進めても民間事業者によるサービスが供給されにくい領域が残ることがわかる。採用者の年収に応じた成功報酬を受け取る民間事業者にとって、手間暇がかかる割に収入の少ない低年収層に対する就職支援サービスは手薄にならざるを得ない。しかも、求職者数でみる限り、低年収層の職業仲介ニーズは最も大きいと考えられることから、引き続きハローワークのような公的な関与が必要になると考えられる。民間事業者数自体が少なく、

また民間サービスの対象になりやすい属性を持つ労働者が相対的に少ない地方圏では、公的部門が果たす役割はさらに大きいといえよう。

図表 20 民間有料職業紹介事業のビジネス領域



(資料) 日本人材紹介事業協会 HP 等を参考に作成

このように、近年拡大しつつある民間職業紹介事業者の活用には一定の限界がある。海外に目を転じると、いずれの国でも官民が連携して職業仲介を有効に機能させるための施策に工夫が施されている。そこで以下では、「小さな政府」を目指しつつ、地域に応じた取り組みにより政策効果の最大化を図ってきた米国と英国の雇用政策を紹介する。

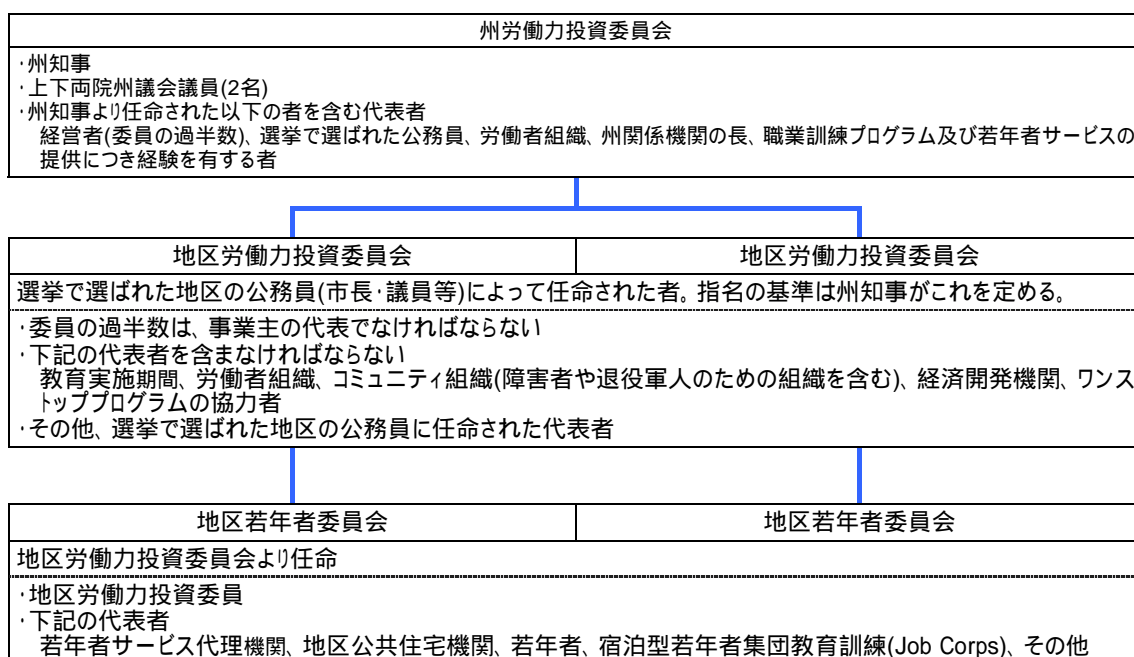
(2) 米国における施策

a. ワンストップ・キャリアセンター：シームレスな仲介機能の発揮

米国の雇用政策は、98年に成立した労働力投資法を核としている。同法の目的は、産業界と労働者・求職者双方のニーズを満たす全米的な雇用・訓練システムを構築することにある。その具体的な内容としては、連邦の教育訓練プログラムを整理統合する、ワンストップ・キャリアセンターを地域における全ての雇用・訓練サービスの窓口と位置づける、地域における教育訓練プログラムを立案・監督するため、産業界、教育界、従業員グループの代表からなる協議会を州・地域レベルで設置することなどである。

労働力投資法においては、原則として、連邦は枠組みを設定・提示するにとどまり、具体的な政策の計画及び実施は州・地域レベルで行われ、これに対して連邦から補助金が支給される。各州では、次のような組織を構成する(図表 21)。

図表 21 地方労働力投資システム



(資料) 厚生労働省「海外情勢白書 2000～2001年」

産業界の代表で構成される州労働力投資委員会を州知事が任命し、同委員会の助言に基づき5年計画を作成する。

地区は「労働力投資地域」に分かれ、過半数が産業界の代表で構成される「地区労働力投資委員会」を設置し、同委員会が地区の行政機関とともに事業を管轄する。

「地区労働力投資委員会」に「若年委員会」を置き、若年プログラムの開発・運営を行う。

労働力投資法の大きな特徴は、それ以前は法定されていなかったワンストップ・キャリアセンターの整備を義務づけ、各地域(全米で約800か所)に設置したことである。センターでは、求職者ばかりでなく事業主もセンターの顧客と位置づけられており、雇用や教育訓練に関する情報提供、職業紹介など、雇用に関するあらゆるサービスを単一の窓口で利用できるようになっている。各地区は、少なくとも1か所は、物理的な意味でのワンストップ・キャリアセンターを置かなければならないが、その他のセンターは情報ネットワークとして整備し、図書館や学校、ショッピングセンターなどに設置された端末から利用できる形であってもよい。センターの運営主体は「地区労働力投資委員会」が決定することになっており、実際には、既存の公共職業安定所、職業訓練施設、コミュニティ・カレッジや民間求人組織等が担っている。センターで提供するサービスは、連邦が示したガイドラインに基づかなければならないが、地域の状況により柔軟に対応できるシステムになっている。

ワンストップ・キャリアセンターの特徴は、就職の困難度合いに応じてサービスが異なる

る点である。まず、全ての成人求職者に対して「基本的なサービス（core services）」を提供することが義務付けられており、具体的には職業紹介、キャリア・カウンセリング、労働市場に関する情報提供などがあげられる。次に、基本的なサービスでは就職できない失業者に対しては「重点的なサービス（intensive services）」が提供されており、個人別の就職プランの作成、グループ又は個人別カウンセリング、ケース・マネジメント及び短期の就職準備サービスなどが含まれている。「重点的なサービス」を受けても就職できない場合には、その地区における雇用ニーズに関係が深い「訓練サービス（training）」が提供される。例えば、ロサンゼルス市内のワンストップ・キャリアセンターでは、地元の産業形態や就業構造に合わせて、航空学やコンピュータ、フードサービス、看護師養成といった各地区でニーズの高い職に対応したトレーニングを重点的に行っている（リクルート・ワークス研究所（2002））。

連邦政府が設定する目標は、成人求職者の約70%に職を斡旋し、就職した者の80%が少なくとも6ヶ月間在職するように支援することを求めている。連邦政府が設定した目標を上回る成果を挙げた州・地域には補助金を増額し、目標を達成できなかった州・地域には制裁が課される。

図表22は、労働力投資法に基づく施策により、成功を収めているテキサス州の地域労働力投資委員会の実績を示したものである。成人就職率、非自発的失業者の就職率ともに80%前後と、ハローワークによる就職率が6%程度（新規求職者の就職率でも30%程度）であるわが国に比べ、非常に高いレベルにあるといえる。

図表 22 地域労働力投資委員会の実績例（2002年・テキサス）

評価項目		連邦目標値	実績値	達成した地区数 (全28地区)
成人	就職率	71.00%	79.46%	28
	雇用継続率	76.00%	84.62%	28
	賃金増加	\$3,600.00	\$4,014.50	26
	資格取得率	47.00%	62.28%	28
非自発的失業	就職率	71.10%	83.02%	28
	雇用継続率	80.00%	90.08%	28
	賃金代替率	91.00%	93.13%	27
	資格取得率	50.00%	66.55%	28
若年者	19-21歳就職率	63.00%	73.66%	27
	19-21歳雇用継続率	77.00%	82.41%	27
	19-21歳賃金増加	\$3,000.00	\$3,450.31	24
	19-21歳資格取得率	45.00%	52.59%	27
	14-18歳雇用継続率	50.00%	61.59%	26
	14-18歳高卒同等資格取得率	42.00%	60.67%	28
	14-18歳技能訓練習得率	75.00%	87.81%	28
	雇用主満足度	68.00	75.09	28
	求職者満足度	72.00	73.25	25

(注) 網掛けは、2001年度の実績を上回った項目。

(資料) Texas Workforce Solutions Program Year 2002 Annual Report

b. コミュニティ・カレッジ：エンプロイアビリティの向上

求職者のエンプロイアビリティを高め、職業能力上のミスマッチを解消していくには、企業の人材ニーズに対応した教育訓練が欠かせない。その際、多様かつ変化も速い企業ニーズに対応するために、ともすれば硬直的になりがちな公共職業訓練のカリキュラム編成を、いかに柔軟に行えるかが各国共通の課題といえる。米国では、ワンストップ・キャリアセンターで提供・仲介される比較的初歩レベルの職業訓練に加えて、コミュニティ・カレッジにおいて、地元企業自らが参画しつつ職業能力の開発が行われており、雇用政策の一翼を担っている。

コミュニティ・カレッジは、州及び地域の基金により設立・運営されている二年制の短期大学であり、全米に約 1000 校ある。他の教育機関との競合を避けたいというコミュニティ・カレッジ側の思惑と、地域の教育水準を維持・向上したい、あるいは質の高い労働力を確保したいという地域・地域企業側のニーズが一致し、現在では職業教育、生涯教育の場としての機能を担うようになっている。職業能力開発カリキュラムのメニューは、会計、金融、ビジネス、法律事務、コンピュータ・サイエンスなど多岐にわたり、人材養成の側面から地域の産業集積を支えているといえる。これらのカリキュラムは、地域の産業界の意見をとり入れて設定し、必要があれば企業がスポンサーとなってコースを設けることもあるなど、地域の企業・産業界とコミュニティ・カレッジの連携は柔軟に行われている。

コミュニティ・カレッジは、職業訓練の内容の多様性、柔軟性に加えて、入学時の年齢の上限がなく、入学基準もそれほど厳しくないこと、また、授業料も安いことから、フルタイムの学生のみならず、労働者が働きながらエンプロイアビリティを高めることができ、地域の労働市場に大きな影響を与えているといわれている。

(3) 英国における施策

a. ニューディール政策：包括的な求職支援プログラム

英国で 98 年から実施されているニューディール政策は、就業経験のない若年失業者や長期失業者といった自力での就職が難しい者を対象とした求職支援政策である。若年者、高齢者、一人親（多くは母子家庭の母）など、様々な層を対象とするプログラムがあるが、ここではその中から、近年わが国でも問題が深刻化している若年失業者を対象としたプログラムの概要を紹介する（図表 23）。

図表 23 ニューディール政策（若年失業者向け）の概要

プログラムの種類	期間	支援内容
第1段階：ゲートウェイ		
個人アドバイザーの指導のもと、求職活動を行う	4か月	
第2段階：以下の選択肢から1つを選択(拒否した場合は失業給付を停止)		
助成金付き雇用	6か月	企業に対し、賃金助成(約1万2000円/週)と教育訓練費用(約15万円)を支給
教育訓練	最長12か月	失業給付を支給
ボランティア団体や公的環境保全事業での就労と訓練	6か月	失業給付と同等の手当、訓練機会等の提供
自営業の開業		6か月の助成

(資料) OECD資料

「若年失業者のためのプログラム」は、18～24歳までの失業者のうち、6か月以上失業給付を申請している長期失業者を対象としている。対象者はまず、個人アドバイザーによる集中的なカウンセリングやガイダンスを受けながら、ゲートウェイと呼ばれる最長4か月の就職活動期間に入る。この期間内に就職できなかった場合は、助成金付き就職、教育訓練、ボランティア団体や公的環境保全事業での就労と訓練、自営業の開業、の4つの選択肢から1つを選択する。これらのいずれも拒否した場合には失業給付が停止されるので、単なる失業給付の受給を目的としたプログラムへの参加ができない仕組みとなっている。

プログラムの実施は民間の会社に委託され、訓練の各段階及び仕事に就き13週間以上継続した場合に、政府から決まった額が支払われる成功報酬制がとられている⁵。ニューディール政策が実施されてから2002年末までの4年余りの間に、若年失業者向けプログラムに参加した延べ人数は約91万人に上っており、うち約41万人が就職し、そのうち約33万人が継続的な職(13週間以上)を得ている。こうしたニューディール政策の効果については、98年以降英国経済が比較的好調だったことによるものではないかとのやや懐疑的な見方も一部あるものの、若年者や長期失業者の減少に一定の効果をもたらしたとの評価が一

⁵ こうした民間委託の事例としては、ワーキング・リンクス社による取り組みが挙げられる。同社は、後述する(注6)15のエンプロイメント・ゾーンのうち、8地域で受託しており、地元企業と提携を結び、その企業にあった人材の養成を行うなどの柔軟な対応によりマッチング率を高めている。例えば、グラスゴーのエンプロイメント・ゾーンでは、難民や亡命者の受入施設の改装資金を援助して、改装工事に伴う雇用機会を創出するとともに、配管や電気工事技術の現場訓練を行った。また、サウスウェールズでは、コールセンターなどに迅速に人材を補填するために、事前に求職者を登録しておき、求人に即座に対応できる仕組みを整備した。また、2004年4月からは、ロンドン5地区、バーミンガム、リバプール、グラスゴーのエンプロイメント・ゾーンにおいて、複数の事業実施主体に事業を委託することとし、同一属性を持つ求職者に対する実績を民間事業者間で比較し、インセンティブ付けが強化される予定である。

般的である。

b. ジョブセンター・プラス：カウンセリングの重視と成果主義の導入

英国で職業仲介機能を担っている公的機関は、ジョブセンター・プラスである。組織的には、労働省の管轄下で職業仲介行政に関する基本的な施策や方針を決めるジョブセンター・プラス庁が中央政府内にあり、その下部組織として、地域事務所及び地方事務所といった地方組織が複数のジョブセンター・プラスを管轄している。

ジョブセンター・プラスは、2001年10月以降、既存のジョブセンターを段階的に統合・再編してできた組織であるが、既存のジョブセンターと異なり、パーソナルアドバイザーによるサポートがあらゆる福祉手当の申請者に提供されている。このように福祉手当の受給希望者を「就労待機者」として位置づけて給付申請の前に個別面談を実施し、就労に向けたアドバイスや支援を行う手法は、カウンセリングを重視したニューディール・プログラムの積極的な成果をふまえたものである。

また、2003年度からはジョブセンター・プラス地域事務所における運営の柔軟性と裁量権が拡大されている⁶。具体的には、地域社会に根ざした就職への障害を克服するために、ジョブセンター・プラス地域事務所長が柔軟に活用することを認める新たな基金を創設、

パーソナルアドバイザーの裁量権の拡大（求職者が失業後6か月を待たず早期にニューディール・プログラムを利用できる）、若年者ニューディール・プログラムにおけるオプション・プログラムの期間やその設定を柔軟にする権限の付与、などが挙げられる。さらに、最も成果を挙げたジョブセンター・プラス地域事務所長に対し、より大きな報酬を支給するとともに、高水準のサービス提供に失敗した地域事務所長は更迭することとされた。

(4) 米英における職業仲介機能の強化策の評価とわが国への示唆

以上の米英における取り組みは、いずれも公的機関と民間事業者、中央機関と地域機関とが連携して職業仲介機能の強化に努めた事例といえるが、こうした取り組みが奏効した背景として、きめ細かく一貫した求職者支援、地域の実状に応じたプログラム・訓練及び権限委譲、成果に基づくプログラム運営の3点が指摘できる。そこで以下では、これら諸点に即した形で、わが国におけるハローワークを中心とした職業仲介機能の現状について考察し、今後の改革の方向性について考えてみたい。

⁶ 雇用情勢が深刻な「エンプロイメント・ゾーン」に指定された地域のジョブセンター・プラス地域事務所では、予算の用途についてさらに大幅な裁量が認められている。エンプロイメント・ゾーンは、失業率が特に高い、過疎化が進んでいる等の判断基準により選定されており、全国に15地域ある。2001年7月から2002年6月までの12か月間では、2万9810人の求職者がエンプロイメント・ゾーンの求職プログラムに参加し、そのうちの40%の人が2003年6月末までに職に就き、うち79%は13週以上その仕事を継続している。

a. 求職者個人に対する支援の強化

米国のワンストップ・キャリアセンター、英国のジョブセンター・プラスで重視されているカウンセリングをはじめとする求職者個人へのシームレスな仲介支援については、わが国でも、その重要性が認識され始めており、すでに拡充する動きがみられる。具体的には、2002年の「改革加速プログラム」に基づき、キャリア・コンサルタントの活用による就職支援の充実が図られ、2003年には早期就職の緊要度が高い求職者を対象とした専任の支援員（就職支援ナビゲーター）がハローワークに配置された。さらに、いわゆる「骨太の方針 2003」（2003年6月閣議決定）には、民間事業者を活用して長期失業者に対する集中的な就職相談・職業紹介を行うことや、就職支援相談員（ジョブ・サポーター）による若年者の個別支援などが盛り込まれた。厚生労働省は、2004年度にはこうした求職者一人ひとりを対象とした支援策をさらに強化する方針である。具体的な内容としては、非自発的求職者を対象とした就職実現のための個別プランの作成や、就職支援ナビゲーターの増員などがあげられる。

しかしながら、求職者がかつてないほど増加している現状では、ハローワークを利用するすべての求職者にカウンセリング・サービスを提供するのは非現実的であり、多くの求職者に対するサービスとしては、依然として流れ作業的な職業紹介を中心にせざるを得ない状況にある。今後はさらに民間職業紹介機関等を積極的に活用して求職者の相談に十分な時間を割くことのできる態勢を整備していくことや、米国のワンストップ・キャリアセンターのように、就職の困難度合いに応じてサービスを差別化することが求められよう。

また、相談業務に携わる支援員の専門的な能力を高めることも重要な課題である。失業者の特性（失業期間、失業の理由、スキルや就業意欲）に応じて効果的な就業支援を実施するためには、プロファイリング（長期失業となるリスクを統計的に見極める技術）やカウンセリングなどに関する専門知識を要する。さらに、多様化・専門化する人材ニーズに対応して、ITなど専門分野のキャリアカウンセラーの育成を急ぐとともに、資格制度など能力を保障する制度を早急に整備する必要がある。

b. 地域ニーズを反映したエンプロイアビリティの向上

エンプロイアビリティを高める手段として、これまでわが国では終身雇用を前提とした企業内での職業能力開発が中心であった。しかし、企業による長期の雇用保障が事実上崩れ、労働市場の流動化が進むなか、企業の外部においても需要に見合った教育訓練機会が提供される必要性が今後ますます高まっていくと考えられる。ただし、就職するために習得すべき能力を絞り込まず一般的な職業訓練の選択肢を拡充するだけでは、雇用に結びつきにくいばかりでなく、就職活動時間を奪うなどの弊害をもたらしかねない。

先にみたように、米英では、コミュニティ・カレッジの運営に地域の産業界のニーズを反映させたり（米国）、あるいは仲介業務を委託された民間会社が地元企業と提携して人材育成にあたりたりする（英国のワーキング・リンクス社の事例）など、地域や地元企業

のニーズに対応した職業訓練が提供されるようになってきている。わが国でも、具体的な就職先となる地元企業と提携を結ぶことなどにより、個々の企業に対応した人材の養成を行う仕組みを構築することが職業能力におけるミスマッチの軽減に有効であろう。例えば、地元企業が求めるスキルや経験を、地域の教育・訓練機関や大学などにフィードバックして、コースや科目に反映していくことが考えられる。

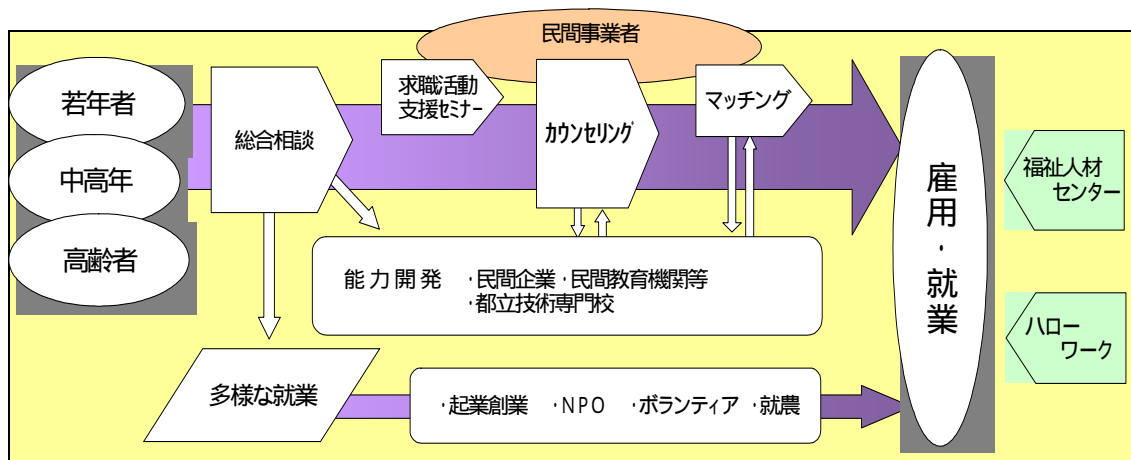
また、公的な職業仲介における中央政府と地域の主体との役割分担という点では、2004年3月に施行された職業安定法の改正が注目される。これにより、従来は学校や職業訓練校が行ってきた無料職業紹介を地方自治体でも行うことが可能となった⁷（ただし、地方自治体が、雇用対策を事業目的として職業紹介を行うことは認められておらず、あくまで地方自治体の施策に「付帯する業務」として職業仲介が必要とされる場合に限定されている）。具体的な業務範囲としては、福祉サービスの利用者の支援に関する施策、企業の立地の促進を図るための施策、住民の福祉の増進に資する施策、産業経済の発展等に資する施策、に関する付帯業務として、職業紹介を行うことが可能になった。全国一律の職業紹介に加えて、地域の実情に応じた対応が条件付きとはいえ認められたことは、一定の評価を与えることができよう。こうした措置を受けて、2004年度中には20を超える自治体が職業紹介事業を始める見込みである。職業安定法では、ハローワークの求人情報の取扱いに関して厳しい守秘義務を課しており、求人企業が公開することに同意した情報以外を他の機関が利用することはできない。しかし、2004年3月にとりまとめられた「地域再生プログラム」には、職業紹介を行う市町村等の要請があった場合はハローワークの求人情報を電子媒体で提供することが盛り込まれた。

ただし、一部の地方自治体では、改正職安法の施行以前から地域の雇用改善に向けた独自の取り組みが進められてきた。例えば、東京都足立区では、構造改革特別区域法の特区認定を受けた「人材ビジネスを活用した雇用創出特区」として、ハローワークの持つ求人情報と民間職業紹介事業者の情報・ノウハウを組み合わせ活用する「あだちワークセンター」が2003年11月から稼働している。開設から3か月の実績では、月間の就職決定者数がセンター開設前の約2倍にまで増加している。

⁷ 地方自治体に条件付きで職業紹介権が認められるようになるまでの、わが国の公共職業安定事業の位置づけを振り返ると、職業紹介や雇用保険事務といった職業安定事業は、2000年4月に地方分権一括法が施行されるまでは、国の事務として、国の地方出先機関である公共職業安定所において、国の職員（労働事務官）が実施していた。その際、公共職業安定所の長に対する労働大臣の指揮監督権は都道府県知事に機関委任されるとともに、知事の指揮監督下で事務を執行する国家公務員（地方事務官）が都道府県に配置されていた。このような状況に対し、各地方自治体は、職業安定事業は地域住民とのつながりが深いことを理由として、地方事務官制度を廃止し、基本的には法定受託事務として、また特に地域性の強い職業安定事務については自治事務として、地方公務員が実施することを求めてきた。しかし、2000年4月に施行された地方分権一括法では、職業安定事業は国の直接執行事務とされ、地方事務官制度は廃止された。国は、各都道府県に、国の機関として地方労働局を設置し、そこで職業安定関係事務に従事する職員は、すべて労働事務官とされることとなった。このように、職業安定行政の国への一元化が図られた結果、各都道府県の業務は職業安定行政の受け皿としての職業能力開発と、事後的にトラブルの解決を図る労働相談などが中心となった。地方自治体による無料職業紹介は、以上のような経緯を経て、国との二重行政を防ぐ観点から限定的に認められたものである。

また、東京都では「しごとセンター」が2004年7月に開設される予定である(図表24)。センターは、ハローワークと連携することにより、厚生労働省が設置を後押ししている若年就業支援のワンストップセンター(ジョブ・カフェ)として機能することになっている。他方、中高年層に対する支援策は民間事業者に全面的に委託し、民間ビジネスの対象にならない層の求職活動をサポートしていく方針である。さらに、起業創業、NPO、有償ボランティア、就農といった、これまでハローワークの対象となりにくかった多様な働き方への支援を行い、就職成功率を高めることが期待されている。

図表 24 東京都「しごとセンター」事業のイメージ図



(資料) 東京都「平成16年度重点事業」

これらの取り組みはいずれも、改正職業安定法に基づく職業紹介に頼ることなく、自治体自らが、国や民間事業者と連携して地域の雇用情勢を改善していこうとする創意工夫の現れである。職業仲介機能の強化にあたっては、短期的には、求人・求職データや規模、ノウハウのいずれをとっても圧倒的な蓄積をもつハローワークが核にならざるを得ないと考えられる。しかし、地域の企業や教育機関と連携を深め、ニーズに応じたプログラムを提供するといった対策は、総合的に地域の振興を図る地方自治体の実施の方が、本来は効果的である。職業安定法の改正や地域再生プログラムの策定といった流れを受け、今後は、自らは職業紹介を行わない自治体を含めて、地域の雇用改善に向けた取り組みが加速すると考えられる。その際、地域に根ざした雇用対策を実施し、雇用のミスマッチを解消するうえでは、ハローワーク、地方自治体、地元企業・企業団体、教育機関などが連携して地域の雇用対策を進めるための基盤(プラットフォーム)整備を進めることが現実的ではなからうか。とりわけ、労働需給のミスマッチが大きく、また民間事業者のノウハウを活用しやすい環境にある都市圏では、プラットフォームの整備を進めるなかで、段階的に地方自治体の裁量を拡大するなどの柔軟な措置が求められる。また、国は本来の役割である広域的な調整や民間事業者に対する指導等の業務の比重を、徐々に高めていくべきであろう。

c. 成果に基づくプログラム運営

最後に、プログラムの成功確率を高めるためには、結果に対する説明責任や予算配分によりプログラムを実施する主体のインセンティブを高める必要がある。先にみた米英での成功事例では、民間企業ばかりでなく地方政府に対しても中央政府が予算の用途にある程度の裁量を与える一方で、結果に対する説明責任を課す方式が採り入れられている。しかし、わが国の現状は、ハローワークにより全国一律にサービスを提供することを重要視するあまり、結果に対する説明責任を十分に果たしているとは言い難い。ハローワークを所管する地方労働局は各都道府県単位で設置されているものの、国の機関であることから議会などで地域住民の声を反映し、チェックを受ける仕組みが存在していない。今後は、求人・求職者双方の満足度や職場への定着率を含めた政策効果を公表するとともに、自治体独自の取り組みに対しては、実績に応じて財源（雇用保険特別会計の一定部分）を国から地方に委譲することが検討されてよい。

5. 雇用機会の創出と地方行政サービスのアウトソーシング

本章では、地方圏での雇用悪化の主因である需要不足を解消するための方策について考える⁸。政府は、地方圏における雇用情勢の悪化を受け、地域の産業振興や雇用拡大を重点検討課題の一つとして掲げている。2003年10月には、地域再生本部が内閣に設置され、ワンストップで地域の要望を受けとめ、地域再生のための規制緩和や権限移譲、各種施策の連携を図るための体制が整った。地域再生本部は、2003年12月に「地域再生に関する基本指針」を決定し、地方自治体や事業者等から地域再生のための提案の募集を行い、2004年3月には、寄せられた提案のうち、国として実施すべき事項を「地域再生プログラム」としてとりまとめた。今後、地方自治体は、「地域再生プログラム」に基づく具体的な地域再生計画を自主的に策定し、政府もこの計画の実施に対して全面的な支援を行うとしている。以下では、プログラムに盛り込まれた雇用創出策の一つである公共サービス分野における雇用創出策に焦点をあてる。

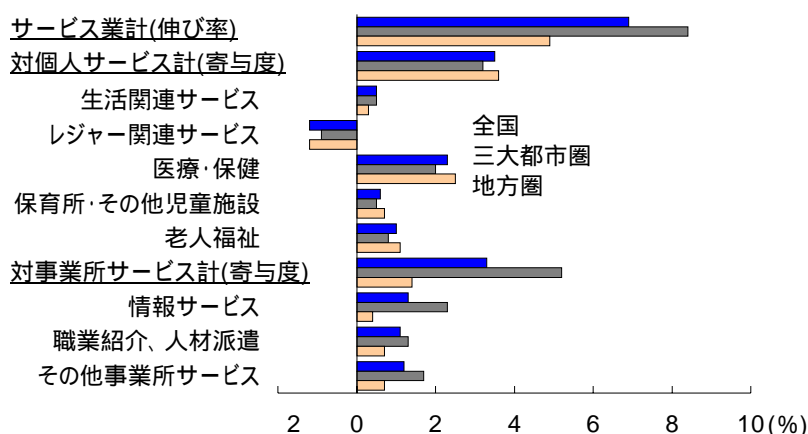
(1) サービス業における雇用創出

わが国は、欧米諸国と比較して就業者数におけるサービス産業のウエイトが小さく、今後の経済成長を支えるとともに雇用を拡大させる重要な分野として注目されている。実際、サービス業の就業者は増加しており、1996年から2001年における増加率は6.9%に達している（総務省「事業所・企業統計調査」）。サービス業就業者数の伸びを、対事業所サービスと対個人サービスに分けたうえで、三大都市圏と地方圏についてみると、対事業所サービスにおける地域間格差が目立つ（図表25）。即ち、三大都市圏での増加率8.4%の

⁸ ただし、地方圏で労働需給のミスマッチが比較的小さい背景には、産業構造の転換が遅れ、新たな受け皿となるべき業種の求人需要が発生していないという側面も考えられる。

うち、対事業所サービスの寄与度は 5.2%であるのに対し、地方圏での増加率 4.9%のうち対事業所サービスの寄与度は 1.4%に留まっている。こうした地域間の格差が生じる背景としては、対事業所サービスへの需要は他産業における成長から派生的に拡大するため、地域の産業集積に依存することがあげられる。したがって、地方圏における対事業所サービス業就業者の増大を図るうえでは、産業クラスター育成などによる産業集積に中長期的に取り組むことが課題となる。

図表 25 地域別にみたサービス業就業者の伸びと内訳別寄与度



(注) 1996-2001年のサービス業就業者の増加率のうち、各業種の寄与度をみたもの。
 主な業種について示したもので上記掲載業種の計は必ずしも合計と一致しない。
 (資料) 総務省「事業所・企業統計調査」、内閣府「構造改革評価報告書」をもとに作成。

一方、対個人サービスでの就業者の伸びには、三大都市圏と地方圏とで大きな差がみられない。加えて、福祉・医療をはじめとする対個人サービスの多くは労働集約的であり、かつ地産地消が可能であるため、地方圏での就業機会を拡大する分野として期待が大きい。

また対個人サービス業の中には、これまで行政が中心となって供給してきたサービスも多く存在する。国民総生産(GDP)に占める公的需要の比率が24%に達し、地方圏ではその比率がさらに高いことをふまえると、公的サービス分野の民間開放により、地方圏における民間雇用が刺激される可能性は大いにあるといえよう。

(2) 地方行政サービスのアウトソーシング

公共サービス分野に対する需要を地域の活性化や雇用創出に生かすにあたっては、行政のアウトソーシングを推し進め、ビジネス機会を創り出すことが重要である。政府の総合規制改革会議は、2002年7月の「中間とりまとめ～経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革」において、積極的に民間参入を図るべき64の事務事業を例示した。さらに、2002年12月に発表された「規制改革の推進に関する第二次答申」では、64事業の中からアウトソーシングを具体化する分野として、水道、下水道や一般廃棄物処理などが挙げられた。2004年3月にとりまとめられた「地域再生プログラム」では、地方行政のアウトソーシングを地域の再生と雇用創出の手段として積極的に進めることが盛り込まれた。

アウトソーシングの対象となる事務事業の大半は地方自治体が提供するサービスである。わが国では、地方行政事務のアウトソーシングは、すでに 1970 年代から行政改革の一環として進められてきた。その結果、都道府県では単純業務を中心として委託が拡大し、例えば庁舎の清掃業務では全ての都道府県がアウトソーシングを行っている(図表 26)。公の施設の管理についても、全部委託率はそれほど高くはないものの、アウトソーシングがとり入れられている。

図表 26 都道府県における外部委託の実施状況

1 一般事務の委託

(単位:%)

	2002年 委託率	1997年 委託率
本庁舎の清掃業務	100	100
本庁舎の夜間軽微業務	81	74
案内・受付業務	53	53
電話交換業務	42	24
公用車運転	21	20
学校給食	72	68
学校用務員事務	23	21
水道メーター検針	50	40
道路維持補修・清掃等	94	89
情報処理・庁内情報システム維持	100	-
ホームページ作成・運営	85	-
給与計算事務	53	-

2 公の施設の委託

(単位:%)

	2002年 委託率	2002年 全部委託
児童館	100	63
養護老人ホーム	100	75
温泉健康センター	100	100
下水終末処理施設	93	55
体育館	98	84
陸上競技場	99	87
プール	98	89
図書館	98	5
都市公園	95	64
県民会館・公会堂	99	89
病院	100	6
駐車場・駐輪場	91	50
コミュニティ・センター	100	80

(注) 一般事務の委託率 = 委託している団体数 / 事務事業を行っている団体数

公の施設の委託率 = 委託している施設数 / 施設総数

公の施設の全部委託 = 管理運営の全てを委託している施設数 / 施設総数

(資料) 総務省「都道府県・政令指定都市における事務の外部委託の状況」(2003)

アウトソーシングが進められてきた背景には、行政ニーズが多様化・高度化していることや、地方財政の悪化がある。つまり、地方行政におけるアウトソーシングの直接的な目的は、住民サービスの向上と行政コストの削減であって、雇用創出ではない。それまで地方公務員等が行ってきた業務を単純にアウトソースしても、それに伴って定数を削減する場合は、業務の担い手が公務員から受託者に移行しただけであり、全体としての雇用規模は変化しない。むしろ、受託者の合理化努力によって、就業者総数が減ってしまう可能性もある。

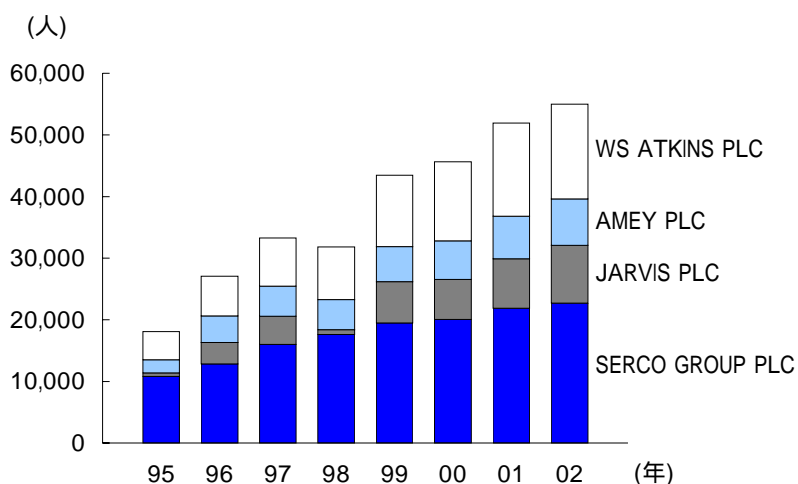
では、アウトソーシングが雇用創出というプラス・サムの成果をもたらすのは、どのような場合なのであろうか。以下では、アウトソーシングの対象が、既存の業務を移行させる場合と、新規の事務事業である場合とに切り分けて、行政のアウトソーシングが雇用機会の拡大に結びつくための条件について考察する。

a. 既存業務のアウトソーシング

まず、既存の行政サービスをアウトソースして雇用が拡大する事例としては、女性や高齢者を中心に短時間の機会を創出する場合が考えられる。これは、ワークシェアリングの一形態ともいえるが、実際にいくつかの自治体でも実施されている。

次に、既存業務のプロセスを改善することにより事業の拡大を図り、雇用を創出することが考えられる。公共サービスの民間開放（Public Private Partnership）が進んでいる英国では、幅広い分野にわたる行政サービスを受託し、売上高と雇用を急速に拡大しているサポート・サービスと呼ばれる産業がある。サポート・サービスは、防衛、交通、教育など行政サービスを包括的に請け負うが、その際に、受託業務にそれまで携わっていた公務員をサポート・サービス企業が社員として継承雇用することが多い。例えば、代表的なサポート・サービス企業であるサーコ社では、約3万5000人の従業員のうち、かつて公務員であった者が約2万人働いている。公務員がサポート・サービス企業に継承される場合は、TUPE制度（Transfer of Undertaking Protection of Employment Regulations 1981）によって、公務員であったときの雇用条件が保障されるが、こうした人件費削減上の制約を抱えながらも、業務プロセスの改善などによって多くの企業が急成長を続けている（図表27）

図表 27 英国の主要なサポート・サービス企業における雇用者数の推移



(資料) BUREAU VAN DIJK社: OSIRISのデータをもとに作成

では、わが国で公共サービスの民間開放を進め、地域雇用を創出するにあたって、どのような課題があるだろうか。内閣府が全国の地方自治体を対象に行った「行政サービスの民間開放（アウトソーシング）に関する調査」（2003年11月）によると、自治体がアウトソーシングを行ううえで阻害要因があるとした回答が31.8%あり、その大半が法令等制度的な要因を挙げている。具体的には、社会福祉施設や公民館等の公的施設の管理・運営に関し、民間への委託が制限されていることや、介護保険料の普通徴収等の行政事務を取り扱う者が公務員等に限定されていることなどが指摘されている。公的施設の管理については、2003年9月に改正地方自治法が施行され、地方自治体の施設の包括的な管理を民間事業者が行うことを可能とする「指定管理者制度」が導入された。さらに、道路や河川など他の法令の規定によりこの制度が完全には適用されないものについても、包括的な施設の管理委託を可能とする制度の見直しが進められている。

また、これまで実施された PFI 事業では施設整備を中心とした事業が多く、本来重視されるべきサービスに係わるマネジメント能力を備えた民間主体が少ないという課題もある。特に地方圏においては、公的サービス供給事業の事業化を一時的に自治体職員がサポートすることも必要である。その際、国家公務員に適用される官民交流法と同様な制度を整備し、地方公務員の民間事業者への派遣出向等を認めることを検討すべきである。さらに、民間事業者にサービス向上へのインセンティブを与える仕組みを整備することも重要な課題である。具体的には、受託者のパフォーマンスに応じた報酬や、サービスの提供手段を自由に選択できる契約方法を採用することなどが挙げられる。英国では、「公有財産活用方式」として、公共サービスの提供と併せて関連する収益事業の実施を認め、その収益を官民でシェアする事業方式が導入されている。これにより、関連事業からの収益を受託者のインセンティブとするとともに、公共サービスに係る経費の削減が促されている。

b. 新規事業のアウトソーシング

地域の雇用を創出するために、需要がありながら充足されていない公共サービスを新たに委託することが考えられる。こうした取り組みの 1 つが政府の緊急雇用対策の一環として実施された緊急地域雇用創出特別交付金事業であり、2001 年度と 2002 年度の補正予算で合わせて 4300 億円が計上された。雇用の受け皿となる成長産業がみあたらない地方圏では、職業訓練を受けて能力を向上させても再就職に結びつく人は限られてしまうため、新たな雇用機会を創出する施策の意義は大きい。しかし、実施主体である地方自治体からは、その政策効果を疑問視する声があがっている。対象となる事業の要件が厳しいうえに、雇用期間が原則 6 か月未満という制約があり、一時的に雇われても 6 か月後には失業者に戻ってしまうケースが大半を占めるためだ。厚生労働省が実施した調査では、2002 年度中に約 1339 億円の交付金を投じて全国で雇われたおよそ 18 万 5000 人のうち、半年の雇用期間終了後に同じ事業所で継続雇用されたのは 2.5%にとどまることが明らかになった。こうした雇用創出事業は、財政的な負担が大きく臨時的な対策とならざるをえないとはいえ、雇用期間終了後に新たな職に就くことが可能となる何らかの仕組みを工夫するべきであろう。

そこで注目されているのが、NPO との協働による雇用創出である。需要はあっても満たされていない公的なサービスの多くは、利潤が見込めないため営利企業の参入は難しい。そこで、地域の実情を把握し、多様化・高度化する住民ニーズにも柔軟に対応できる NPO をアウトソーシングの受託先とすることで、雇用創出や行政サービスに対する満足度の向上が期待される。都市圏と比較してサービス業の比重が小さい地方圏では、自治体が新規事業としてアウトソーシングを行おうとしても既存の地域産業が受託先になりえない場合が少なくない。自治体は、NPO やワーカーズ・コレクティブといった非営利のサービス事業が育つ環境を整備し、多様な公共サービス分野の担い手との関係を築いていくことが必要である。

EU 諸国のなかには、単に失業率が高いというだけでなく、その半数以上が1年以上の長期失業者であるために社会から疎外されやすいという問題を抱えている国も多い。EU では、地方自治体でも営利企業でも充足できないサービスの担い手は「ソーシャル・エコノミー」と呼ばれ、介護や育児をはじめとする対個人サービス分野で地域の雇用に貢献すると考えられている。ソーシャル・エコノミーを地方自治体のアウトソーシング先とすることで、高齢者や学校を中退した若者といった労働市場から阻害されやすい層に雇用機会を提供するとともに、エンプロイアビリティを高める場としても機能しているという（濱口（2000））。

以上、雇用に対する需要不足が深刻な地方圏における雇用創出策の一例として、地方行政サービスのアウトソーシングを契機としたサービス産業の振興策を取り上げた。先にも触れたとおり、雇用機会の拡大はマクロの経済回復によるところが大きく地域レベルでの取り組みには限界があることも事実であるが、対個人サービスに対する需要は高齢化が進行する地方圏において今後拡大する分野と考えられよう。

就業機会が不足する地方圏においては、地域の特性を生かした産業振興策と並行して、雇用拡大につながる成長ポテンシャルを有している対個人サービス業を育成していくことが求められている。そのためには、地方行政サービスのアウトソーシングを阻害する法制度面での要因を取り除くとともに、NPO を含めた公的サービスの幅広い担い手と良好な関係を築いていくことが重要となろう。

[参考文献]

- 内閣府「構造改革評価報告書」、2003年
- 内閣府編『経済財政白書』、2003年
- 労働大臣官房国際労働課『海外労働白書』日本労働研究機構、1982～2000年
- 経済産業省『通商白書』、2002年
- 厚生労働省編『海外情勢白書』2000～2001年
- 厚生労働省編『海外情勢白書』2001～2002年
- 厚生労働省編『世界の厚生労働（海外情勢白書）』、2003年
- 厚生労働省『労働経済白書』日本労働研究機構、2002～2003年
- 厚生労働省「労働力需給のミスマッチの状況に関する調査」、2003年
- 内閣府政策統括官（経済財政-景気判断・政策分析担当）『地域経済レポート』、2001年
- 経済産業研究所労働移動研究チーム「雇用動向調査を用いた労働移動分析 - 入職経路を中心として - 」、2003年
- 経済産業省・経済産業研究所 日本版 PPP 研究会「日本版 PPP の実現に向けて - 市場メカニズムを活用した経済再生を目指して - 中間とりまとめ」、2002年
- 経済産業省『パブリックビジネスの影響に関する研究会報告書』、2003年
- 樋口美雄『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社、2001年
- 遠藤業鏡「ミスマッチの視点から見た地域の失業問題」（日本政策投資銀行『Policy Planning Note』）、2003年
- 佐野哲『ホワイトカラー職業紹介の規制緩和』日本労働研究機構、1999年
- 田中秀明「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革」（ぎょうせい『地方財務』2002年6月、2003年3月、2003年5月、2003年6月）
- 島田達巳「アウトソーシングの進展による雇用創出」（ぎょうせい『地方財務』2002年9月）
- 地方自治研究所都市グループ「東京都独自の雇用政策 - 『しごとセンター』の意義と可能性」（ぎょうせい『地方財務』2003年12月）
- 杉田定大・光多長温・三原融『21世紀の行政モデル 日本版 PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド、2002年
- 総務省「都道府県・政令指定都市における事務の外部委託の状況」、2003年
- 内閣府「行政サービスの民間開放等に係る論点について」、2003年
- 日本労働研究・研修機構『データブック国際労働比較』、2004年
- 鈴木将覚「産業・雇用の調整をどのように進めるか～成熟経済における構造調整～」（富士総合研究所『富士総研論集』）、1999年
- 濱口桂一郎「EUの地域雇用創出政策と第3のシステム」（全日本自治団体労働組合『月刊自治研』、2000年2月）

リクルート・ワークス研究所『欧米諸国の労働市場サービス』、2002年

『ワーキングパーソン調査』、2000年

東京都『平成16年度重点事業』、2003年

OECD, “Employment Outlook” 各年版

“Economic Outlook” 各年版

Texas Workforce Commission, “Texas Workforce Solutions Program Year 2002 Annual Report”

社団法人日本人材紹介事業協会 HP

東京都 HP

東京都足立区 HP