

第 1 章

国際比較の観点から見た就労支援： 支援の個別化とハローワーク

大阪公立大学大学院都市経営研究科教授 五石 敬路

はじめに

就労支援における支援の個別化は国際的なながれであるが、日本の就労支援には二つの特殊性が見られる。第一に、多くの国が失業扶助等を前提に就労支援を実施しているのに対し、日本では現金給付を伴わない就労支援が多い。第二に、日本の公共職業安定機関（ハローワーク）は、20 世紀型の画一的な運営体制を維持しており、個別化が十分に進んでいない。本稿では、日本の就労支援を国際比較の視点から分析し、課題と今後の方向性を検討する。

近年、日本の福祉現場において「寄り添い支援」という言葉が頻繁に用いられるが、ヨーロッパ諸国では、個別化（individualization）、個人化（personalization）、オーダーメイド・サービス（tailor-made services）といった類似の概念が広く用いられている（van Berkel and Valkenburg 2007）。また、韓国においても、社会保障給付を個人や家族のライフサイクルや状況に応じて支給するという考え方のもと、「맞춤형（マツチュム型）」という類似の概念が公式文書で頻繁に使用されている。「マツチュム」は韓国語で「合わせる」という意味を持つ。

これらの概念は、各国が相互に影響を受けながら発展してきたというよりも、それぞれの制度的発展や社会的背景のもとで独自に形成され、結果的に類似した概念へと収斂していったものと考えられる。これは、かつて 20 世紀後半の対人サービスにおいて主流であった、一律の制度で全てのケースに対応する（one-size-fits-all）という画一的な行政サービスの提供方式では利用者が抱える多様で複合的な課題に適応しきれない、と判断された結果である。

本稿の主題である就労支援は、ヨーロッパ諸国でよく用いられるアクティベーション（activation）と、その目的や機能において多くの共通点を有する。こうした概念は、今世紀に入って研究論文に

頻繁に登場するようになった点でも類似している。これらの概念の普及は、20世紀後半において、広域かつ大量に求職者と求人をマッチングする公共職業紹介だけでは長期失業や就労困難の問題に十分に対応できない、という認識が広まったことを背景としている。そのため、各国では雇用サービス（employment service）の個別化と支援の多様化が進められた。ただし、就労支援の個別化とは、すべての利用者に対して個別対応を行うことを意味するのではない。職探しを自力で進められる求職者に対してはオンラインサービスの活用を促すことによって、支援リソースを必要な層に重点的に割り当てようとしている。

日本の就労支援とヨーロッパ諸国のアクティベーションにおける大きな違いの一つは、公共職業安定機関（PES；Public Employment Services）の位置づけである。日本ではハローワークがPESに該当するが、ヨーロッパ諸国では、PESの改革がアクティベーションの主要な特徴の一つであったのに対し、日本では就労支援は主に福祉の領域に位置づけられ、ハローワークを含む労働行政の改革が十分に進められてこなかった。

さらに、ヨーロッパ諸国のアクティベーションが失業扶助等の現金給付を前提としているのに対し、日本の就労支援の多くは社会保障給付を前提としていない。日本の既存研究では、アクティベーションの定義や積極的労働市場政策（ALMP；Active Labor Market Policies）との違いが明確に整理されてこなかったため、日本の就労支援における特異性が十分に認識されてこなかった。アクティベーションは社会保障給付を前提にしているが、ALMPはそうではない。

今後、人口減少が急速に進み、各産業で人手不足が深刻化することが予測される中、こうした潜在的なニーズに対応できていない現状は、日本社会全体にとって重要な課題であると言えるだろう。こ

これらの課題を踏まえ、本稿では、日本の就労支援の特徴を、福祉制度と労働行政の関係性に着目しながら分析する。特に、先進各国と比較した場合の日本の就労支援の位置づけや制度的な特徴を明らかにし、その課題と今後の方向性について検討する。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第1節では、既存研究のサーベイにより、日本における就労支援の概念の定義、歴史的な変遷、対象の範囲を概観する。次に、第2節では、先進各国におけるアクティベーションの特徴を整理し、日本の就労支援との違いを明らかにする。第3節では、日本の就労支援の現状と課題を整理し、特にハローワークの役割や福祉制度との関係に焦点を当てる。最後に、以上の議論を整理し、今後の就労支援の方向性について考察する。

1 就労支援とは何か

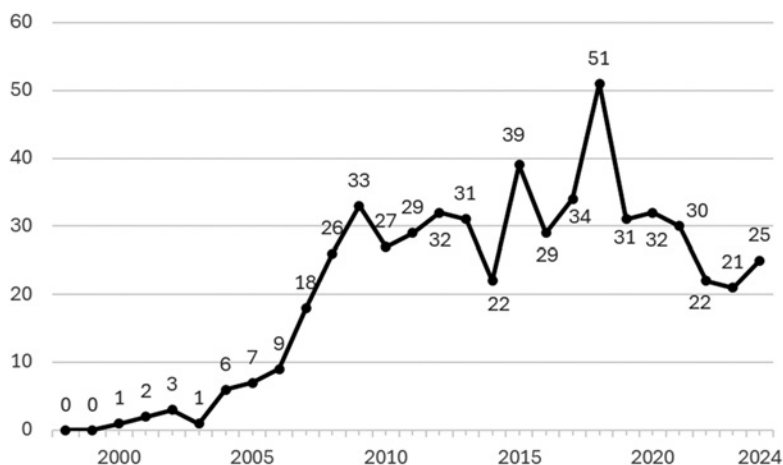
就労支援とは、就労に困難を抱える者に対し、単なる職業紹介や斡旋にとどまらず、職業訓練、面接対策、履歴書作成指導、心理相談、日常生活支援、社会的関係の回復支援、居場所の提供、就職後のフォローアップなど、多岐にわたる支援を提供するものである。これらの支援は多くの場合、個別対応を基本として実施される点に特徴があり、広域的かつ画一的に求職者と求人をマッチングしてきた従来の公共職業紹介事業とは異なっている。

日本における就労支援に関連した議論の概況を把握するため、既存研究をサーベイする。本研究における文献サーベイの方法は以下のとおりである。まず、CiNiiを用いて、検索ワードを「就労支援」、対象期間を1990年から2024年、資源種別を紀要論文および学術雑誌論文として検索を行った。得られた文献について、重複を除外したうえで、座談会、報告、卒業論文、講演録、シンポジウムに該

当するもの、ならびに就労支援に関連性の乏しい論文を除去し、最終的に 561 本の文献リストを作成した。次に、この文献リストにおける論文のタイトルおよび要旨に対し、高齢者を含む八つのテーマごとにキーワードを設定し分類を行った。分類が困難な文献については、論文の内容を精査したうえで適切なカテゴリーに振り分けた。

図1は就労支援に関連した論文数の推移を表している。1999年以前に論文はヒットしなかった。急激に増加したのは2005年から2010年の間である。これは同時期における自立支援制度の開始、拡大と関連している。すなわち、2002年の母子及び寡婦福祉法、児童扶養手当法等の改正により、母子家庭の自立支援、就業支援が導入され、母子家庭等就業・自立支援センターが全国に設立された。また同年には、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が議員立法として制定され、以降、全国各地にホームレス自立支援セン

図1 就労支援に関連した論文数の推移



(資料出所) CiNii (<https://cir.nii.ac.jp/>) より筆者作成。

ターが設置された。次いで 2003 年に若者自立・挑戦プランが策定され、2006 年に地域若者サポートステーションの運営が始まった。2005 年には生活保護の自立支援プログラムが補助事業として導入され、同年に障害者自立支援法が制定された（2012 年に障害者総合支援法に法改正）。これらの制度的変化が、研究分野における関心の高まりと論文数の増加に寄与したと推察される。

表 1 は就労支援に関連する学術論文のテーマ別件数を示している。障害者関連の研究が最も多く、主なキーワードとして身体障害、知的障害に加え、アスペルガー症候群、自閉症、発達障害、うつ病等の精神疾患に関するテーマが含まれている。次いで多いのは若年層、生活保護受給者、生活困窮者に関する研究であった。

特に、生活困窮者に関連する論文数は、リーマンショック後に増加している。これは、2010 年にパーソナル・サポート・サービス事業が開始され、その後、同事業を基盤として 2013 年末に生活困窮者自立支援法が制定され、2015 年に施行されたことと関係している。また、犯罪者の社会復帰支援や疾病罹患者の就労支援に関する研究も近年増加傾向にある。犯罪関連のキーワードとしては、更生、保護観察、刑務所等が含まれる。本分野では主に法務省が出所者の生活安定および再犯防止を目的とした就労支援に取り組んでいる。疾病に関連するキーワードとしては、がん、脳卒中、心筋梗塞、難病、慢性疾患等が含まれる。後述するように、重い病気をした際の社会復帰支援が未整備であることも、日本の就労支援における大きな課題のひとつである。

以上のように、対象者が非常に多様である点も就労支援の特徴である。

表1 就労支援に関連した論文のテーマ別本数

期間	2000～ 2004年	2005～ 2009年	2010～ 2014年	2015～ 2019年	2020～ 2024年	計
障害者	9	50	80	102	87	328
高齢者	0	4	6	6	6	22
女性	1	7	12	7	10	37
若年者	5	13	37	61	35	151
生活保護	4	22	18	24	19	87
生活困窮者	1	12	22	29	7	71
犯罪	0	3	4	5	2	14
病気	0	7	1	25	19	52
その他	0	3	6	3	3	15

(資料出所) CiNii (<https://cir.nii.ac.jp/>) より筆者作成。

2 就労支援とアクティベーション

(1) アクティベーションの特徴

就労支援に該当する英語は字義通りで言えば雇用サービス (employment service) だろう。雇用サービスは、職業の紹介や斡旋だけでなく、研修・訓練等、就職のための多様な支援も含んだ概念である。しかし、時代的な背景や、支援の内容を考慮すると、就労支援はむしろアクティベーション (activation) に近い。

日本におけるアクティベーションに関する先行研究では、ワークフェア、ALMP との違い等の性格規定をめぐる議論が多いが (埋橋 2011、福原 2012、阿部 2024)、そもそも、アクティベーションの定義が曖昧であった (宮本 2009、143–155 ページ)。Clasen and Mascaro (2022) によれば、海外での既存研究におけるアクティベーションの共通理解としては、社会保障給付と求職活動を支給要件とすることをリンクさせるところに最大の特徴がある。つまり、社会保障給付の条件として求職活動を求めるのである。一方、日本の就労支援の場合、そもそも社会保障給付を前提にしていない就労

支援が多い。母子家庭等就業・自立支援、生活保護の自立支援プログラムは児童扶養手当や生活保護という現金給付をともなっているが、ホームレス自立支援、若者自立支援、障害者就労支援（就労移行支援、就労継続支援）、生活困窮者自立支援（就労準備支援、就労訓練）は現金給付をともなっていない。

Jørgensen and Schulze (2024) によれば、欧米諸国において、アクティベーションに共通する内容は次のとおりである（Jørgensen and Schulze 2024, 13-14）。まず、個別化と契約である。従来の PES におけるような集団的かつ画一的な雇用サービスの提供ではなく、離職者の属性や状況に応じた個別的な支援が行われる。支援を開始するにあたっては契約を締結することが求められる。次に、その契約に基づき、支援を受ける離職者に対しては現金給付等のインセンティブが付与されるとともに、契約に従わなかった場合には、給付停止等のペナルティが設けられる。また、現金給付の条件は厳格化され、現金給付の期限が設定される場合もある。支援を行う行政機関に対しては、国が設定した指標による政策評価が実施される。最後に、行政機関のガバナンスについて実施される改革も共通した点が見出される。それは地方分権であり、多機関連携とワンストップセンターの設置である（後述する）。また、PES 業務の全部または一部を民営化する傾向もみられる。

表 2 では、2000 年代以降の先進各国におけるアクティベーション（就労支援）の特徴を項目別に整理した。国際比較研究の観点から見れば、地方分権等の行政機関のガバナンスに関するテーマは海外では研究蓄積が進んでいるが（van Berkel and Borgi 2008 ; Minas 2009 ; Lødemel and Moreira 2014）、残念ながら、日本の既存研究にはあまり見られない論点である。また、欧米諸国と日本とで大きく異なるものの、既存研究であまり着目されてこなかった論点として対象者の属性がある。次節でこの点を説明する。

表2 2000年代以降の先進各国における
アクティベーション（就労支援）の特徴

	ヨーロッパ	米国	日本
目的	失業率の低下、失業の長期化を防ぐ	受給の長期化を防ぐ	生活困窮化を防ぐ
性格	就労促進、インクルージョン	就労促進	包括的な支援、就労促進
対象者	主に20～30歳代、移民	ひとり親	就労困難者（傷病者、障害者、高齢者が多い）
支援方式	個別	個別	個別
行政組織	PESと福祉行政が統合の傾向	州により大きく異なる	福祉行政と労働行政の縦割り
国と地方の関係	地方分権の傾向	連邦政府による統制と州の裁量拡大	国による詳細な助言と技術的指導
給付	給付を前提	給付を前提	給付は部分的

（注）ヨーロッパは、英国のブレア政権期に導入された求職者手当（Job Seeking Allowance）、フランスの2008年に導入されたRSA、ドイツのハルツ改革で導入された失業手当Ⅱ（Arbeitslosengeld Ⅱ）、米国はクリントン政権期に導入されたTANF、日本は生活困窮者自立支援制度を想定している。

（資料出所）筆者作成。

（2）各国比較による示唆：支援対象者像の違い

先進各国と日本の就労支援を比較した場合、最も大きな違いは対象者像にある。この点が日本の支援現場における困難と直結している。厚生労働省によれば、コロナ感染拡大前において、生活困窮者自立支援の相談者として多かったのは、中年・単身（男性）、高齢・単身（男性）、ひとり親世帯の順であった。また、就労準備支援事業の利用者の特性として多かったのは、就職活動・就職定着困難、経済的困窮、メンタルヘルス、社会的孤立・コミュニケーションが苦手、家族関係・家族の問題、病気、障害（疑い）の順であった。

ここから次のような特徴が見えてくる。まず、当然のことながら経済的困窮が多い。ところが生活困窮者自立支援の就労準備支援や若者自立支援では、経済的困窮に対して所得保障をせず、就職をす

すめようとする。今日明日の生活費がない場合、就職は日雇い等にならざるを得ず、生活の安定にはつながらない。

次に、日本の就労支援では高齢者の就労希望が多い。相談支援員の悩みの多くは、高齢者の求人が少なく、就労支援が難しいという点にある。一方、ヨーロッパ諸国のアクティベーションでは若者や移民が多い。たとえば、失業扶助では高齢者はそもそも対象ではないし、日本の生活保護にあたる社会扶助も高齢者が主な対象になっていないことが多い。また、日本における生活保護の受給期間（中央値）は年々長くなってきており、2022年度で3年を超えている一方、北欧諸国における社会扶助の受給期間（中央値）は半年未満で、かなり短い。これは日本における生活保護受給者の多くが高齢者であるのに対し、北欧諸国における社会扶助の受給者の多くが20～40歳代であることが主な要因として考えられる。同じ就労支援であっても、その対象の年齢層が異なれば、支援の効果も異なってくる。

最後に、日本の就労支援では病気や障害の疑いのある者が多い。まず、病気に関して、日本の社会保障体系では、一定程度の所得を得ている正規職であっても、いったん重い病気にかかり離職をすれば、たちまち生活が困窮するリスクに直面する。正規職の場合、医療保険の傷病手当を受給できるが、制度としての相談支援は提供されておらず、離職した場合は自力で再就職し生活再建を考えなければならない。また、非正規職で国民健康保険に加入している場合、傷病手当は必須ではないので、生活費の保障を受けられない可能性が高い。所得を失い、社会保障給付を受けられない場合、貯蓄、資産を取り崩すしかない。

貯金が底をつく、ようやく生活保護を受けることができる。生活保護受給開始理由の多くは病気であり、廃止の理由の多くは死亡である。つまり、病気のために所得を失うと、貯蓄がなくなってしまうと、生活保護を受給することができ、その状態は亡くなるまで続

くということである。厚生労働省は、生活保護費負担金のうち実績額の約半分が医療扶助になっている現状をうけ、2021年に健康管理支援事業を法定化し（生活保護法 55 条の 8）、生活保護費を抑制しようとした。しかし、病気にかかり、所得も貯蓄も使い果たした果てに支援するよりも、病気にかかった早い段階から支援に入った方がより有効であるのは明らかだろう。

また、生活困窮者自立支援における相談者は障害のグレーゾーン、もしくは手帳の未取得者であることが多い。ヨーロッパの福祉サービス体系では障害者と高齢者の区別がない場合がある一方、日本では障害者の区分が厳密で、そのため支援対象の範囲も限られている。障害のグレーゾーンにある人は社会保障・福祉制度の狭間に陥り、公的な支援を受けられない恐れがある。そこで、2017 年および 2020 年の社会福祉法の改正では福祉の包括化が制度化されたが（第 106 条の 3、第 106 条の 4）、依然として「障害」を特別に区分する仕組みは残されている。一方、北欧諸国、英国、オランダにおける福祉サービスの包括化を定めた法律では福祉サービスは高齢、障害、傷病等の区別なく提供されるものとされており、日本のように年齢や障害種別で細分化されておらず、所得保障も日本と比べれば充実している。なお、ヨーロッパ諸国におけるアクティベーションには障害、傷病、早期退職を主な対象にしたプログラムがあり（Eichhorst and Konle-Seidl 2008; Etherington and Ingold 2012）、これは福祉財政の拡大を抑制する目的を持つが、あくまで社会保障給付を前提にしている。

このように、日本の就労支援の対象者は、高齢者、病気を抱えた人々、障害のグレーゾーンにある人々が多い。ところが、政府は KPI（Key Performance Indicator）を設け、就職率の向上を主な政策目標としている。現場の支援員の立場からして見れば、この点に違和感がある。実際、就労支援の現場では、KPI で求められて

いる「一般企業への就職」だけでなく、NPO、社会福祉法人、労働者協同組合などによる「半福祉・半就労」の形態も広がっている。北海道釧路市が代表的な事例である（釧路市の取組については本書の第4章も参照）。これは、生活保護などの社会保障を受けながら段階的に就労する形態を指し、単純な「就職」とは異なる雇用のあり方を模索する動きでもある。この場合の「就労支援」とは、就職することだけが目標ではなく、むしろ尊厳の保持、自尊心の回復、社会関係への復帰こそが重視される。

(3) 自治体独自の就労支援

日本の就労支援の対象者は、現状として、高齢者、病気を抱えた人々、障害のグレーゾーンにある人々が目立つが、まだ充足されていないニーズもある。それはコロナ感染拡大期に顕在化した。厚生労働省によれば、コロナ感染拡大前後で生活困窮者自立支援における相談支援者像の変化を調べたところ、若年の単身世帯者が男女ともに顕著に増え、夫婦と子どもからなる世帯（若年～中年）の増加も目立った。また、相談理由については、「解雇・雇止め等による非正規労働者」や「個人事業主」が増えたと感じている自治体が8割を超えていた。ところが、こうした人々は生活困窮者自立支援における相談支援や就労支援は必要としないという声が多かった。それは支援が必要ないというのではなく、「生活困窮」という名のついた支援に対する拒否反応ではなかったかと考えられるのである。より就職の実現可能性の高い人々に対しては、福祉行政の所管する福祉的な支援よりも、労働行政の所管する支援の方がよりニーズに応えることができるのではないかと推測される。

実際、就労支援を労働行政が所管し、求職者だけでなく、企業に対する支援を積極的に行っている自治体の事例は少なくない。たとえば、京都府、沖縄県、豊中市等の自治体は生活支援・就労支援を

行うワンストップの支援拠点を設置し、就労支援の個別化、継続化、包括化という理念に基づき、無料職業紹介を積極的に活用しながら就職先を提供する企業を発掘し、企業に業務の切り出し等のアイデアを提供し、就労体験、仕事づくり等の多様な支援メニューを生み出している（これらの自治体の取組については本書の第4章、第5章も参照）。就職率、定着率も比較的高い。こうした支援は、地元の企業主との頻繁なコミュニケーションを必要とするため、自治体がより得意としている。ただ、自治体は人的・物的資源がより限られているために、既にある資源のなかでの新たな体制づくりには困難がともなうだろう。そこで考えられるのが、既にある資源であるハローワークを有効活用する、という方策である。しかし、そのためには画一的な業務を行ってきた従前のハローワークのあり方が支障となる。

3 20世紀型のハローワーク

(1) PESの歴史：画一的な職業安定業務が必要とされた理由

ハローワークが全国的に画一的な業務を行ってきたのは、戦前に見られたような劣悪な労働条件、求人求職事情に対処するためだった。すなわち、戦前には『職工事情』や『女工哀史』にあるように、賃金支払いを現物支給とする、出稼ぎの住み込み労働者に対しては支払い期日を年に1回等の相当長期間とする、支払い場所を酒場や飲食店等とする、強制貯蓄により労働者の移動を制限する等（大河内 1978）、労働者は過酷な労働条件で働かざるを得なかった。1947年に制定された労働基準法において、賃金支払いの5原則（第24条）¹、強制労働の禁止（第5条）、賠償予定の禁止（第16条）、

1 賃金は（1）通貨で、（2）直接労働者に、（3）全額を、（4）毎月1回以上、（5）一定の期日を定めて支払わなければならない。

前借金相殺の禁止（第 17 条）、強制貯蓄（第 18 条）等の条項があるのは、当時のこうした実情を背景としている。

また、戦前は求人と求職を仲介する制度も整備されておらず、募集人（ブローカー）が甘言を弄し労働者を集め、中間搾取をほしのままにしていた。労働基準法において中間搾取の排除（第 6 条）が規定されている所以である。1947 年に制定された職業安定法においては、制定当初には「何人モ、有料デ又ハ営利ヲ目的トシテ職業紹介事業ヲ行ヘハナラナイ」とし（第 32 条 1 項）、有料職業紹介が原則として禁止されていた（神林 2009）。

日本だけでなく、各国とも、初期の資本主義段階において、ブローカーの暗躍、分断された労働市場といった課題を抱えていた。そこで、1948 年に採択された ILO 第 88 号条約では「The employment service shall consist of a national system of employment offices under the direction of a national authority（職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される）」（第 2 条）と規定され、広域に職業紹介を行う職業安定業務を国が責任を持つて行うことが定められた。日本もこの条約を批准しており、「国の機関の指揮監督」、「全国的体系」といった ILO 第 88 号条約の文言は、厚生労働省が地方分権に反対する主な論拠のひとつとなった。

広域かつ画一的な職業安定業務は、高度経済成長期には大いに活躍した。中卒・高卒者の就職、特に集団就職において、広域の職業紹介はなくてはならないものであった。しかし、変化が生じたのは 1980～90 年代である。就職情報の提供においてリクルート等の民間事業者の参入がみられるようになり、1999 年には職業安定法が改正され、有料職業紹介事業の取扱い職種が全面的に解禁された（港湾運送業務、建設業務を除く）。国際的にも、1997 年に ILO は第 181 号条約を採択し、民間職業仲介事業所の果たす重要な役割

を認識し、民間職業仲介事業所の運営を認めることとした。

(2) ハローワークの地方分権改革

経済発展の成熟、経済のサービス化とともに、先進諸国では、公共職業安定業務の民営化や民間委託とともに、PES の分権がすすんだ (Mosley 2011)。ここで分権というのは、組織内における分権と、国から地方への権限移譲という二つの意味がある。米国やスイスのような連邦制国家の場合、州が権限を持つという場合もここに含まれるが、デンマークのように連邦制国家でない場合も基礎自治体に権限が委譲されるという場合がある。また、ノルウェーでは、PES は国の所管のままだが、自治体の福祉事務所と併設され一体的に運営されており、ドイツでは、長期失業者等に対する職業紹介業務が一部の基礎自治体に権限移譲されている。なお、米国とスイスはILO第88号条約を批准していないが、デンマーク、ノルウェー、ドイツは批准している。

一方、日本では、民主党政権期にハローワークの地方分権が議論されたことはあったが、その後、政権が自民党・公明党に移り、改革は頓挫した。以下がその経過である。

戦後、ハローワークは一貫して国の機関であった。しかし、2000年の地方分権一括法に至るまで、その統治形態は変則的なものであった。すなわち、ハローワークを統括、指揮監督している都道府県庁のセクションに勤務している職員は地方事務官と呼ばれ、地方事務官の身分は国家公務員であるものの、都道府県知事に機関委任された事務に都道府県において従事するというかたちをとっていた (西尾 2007)。1990年代後半に地方分権改革の議論が始まると、改革を進める地方分権推進委員会は労働省に対し都道府県にも就業を斡旋する権限を与えるよう労働省 (当時) に迫った。しかし、労働省は先述のILO条約等を根拠に、都道府県にも就業を斡旋する

権限を与えれば二重行政を招くだけであるとして、「頑として譲らなかった」と言う（西尾 2007、45－46）。

結果として、2000 年の地方分権一括法により地方事務官制度は廃止され、ハローワークは国の事務に位置づけられることになった。ハローワークに勤務する正規職員の数 は 2000 年を境に大きく減少しているが、これは地方事務官制度という変則的な統治形態が廃止され、国の機関であることが明確にされたために、都道府県職員が一斉に職務から外れたことに起因している。以降、ハローワークは職員不足に悩まされ、人員を時々の補助事業を財源とした非常勤職員によって補う運営を余儀なくされることとなる。

ハローワークの地方分権が本格的に議論されたのは民主党政権期である。2009 年 11 月に「地域主権戦略会議」が設置され、国の出先機関の原則廃止・抜本改革が政府の基本方針とされた。また、2009 年 12 月には、地方分権改革推進委員会が「第二次勧告」を公表し、将来的なハローワークの漸次縮小及び全面地方移管、都道府県労働局のブロック機関化及び地方厚生局との統合を行うべき旨を示した。また、同月 16 日、地方分権改革推進委員会は決議を行い、ハローワークの全職員の地方移管について政府に具体化に向けた措置を求めることを明らかにした。

地方自治体の側にも、ハローワークの地方分権に向けた動きがあった。以前より二重行政の解消、国の出先機関の廃止、縮小、地方への移管を求めていた全国知事会は、2010 年 7 月に「国の出先機関の原則廃止に向けて」を公表し、そこで職業安定を最重点分野に位置付けた。2010 年 11 月には「ハローワークは地方移管でこう変わる」と題した文書が公表され、当時の上田清司埼玉県知事が記者会見を行った。その文書には、都道府県がハローワークを所管することによる利点が次のように書かれてあった。

まず、就職だけでなく必要な支援を身近な場所で受けられる。求

職者の能力・適性に応じた就職相談をはじめ、職業訓練・職業紹介まで一貫したきめ細かいサービスが実現し、着実な就労に結びつけることができる。また、生活支援等のサービスもワンストップで提供される。つまり、就職だけでなく、住居・生活・福祉等の総合的な支援が必要な求職者も多いので、ハローワークを都道府県に権限移譲すれば、必要な支援をワンストップで提供する工夫をし、市町村と連携し求職者本位のトータル支援を実施することが可能になる。次に、企業支援と雇用政策の一体化が可能となる。現行のハローワークでできることは求人開拓・職業紹介までであるが、都道府県に権限を移譲すれば、職業訓練など人材育成、企業の人材確保支援、新産業育成などの政策と一体化した雇用政策が展開できる。また、学校教育との連携を強化できる。当面の雇用対策だけでなく、将来を見据えた人材育成（教育）が重要であり、ハローワークの権限を移譲し学校との連携を強化すれば、キャリア教育の拡充や若年就労の改善が可能になる。

しかし、2012 年末に民主党から自民党・公明党に政権が移ると、ハローワークの地方分権に関する議論は一気に流れが変わる。

(3) 地方分権改革の頓挫：政権交代と連合の反対

2013 年 3 月には地方分権改革推進本部、4 月に地方分権改革担当大臣のもとに「地方分権改革有識者会議」が設置され、さらに 5 月には有識者会議のもとに「雇用対策部会」（以下、部会と略す）が設置された。部会ではハローワークの地方分権は議題の対象にすらならなかった。同年 8 月にまとめられた雇用対策部会報告書によれば、部会における具体的な論点としては、地方公共団体が行う地域づくりに向けた無料職業紹介事業でハローワークの求人情報をどう活用するのか、地方公共団体が使いやすいように、かつ、円滑に情報提供するためにはどのような方策が必要であるかなどが挙げ

られた。ハローワークの求人情報の自治体へのオンライン提供を中心に議論されたことが分かる。

2013年6月21日に開催された第1回部会にはハローワークの権限移譲を求めた上田清司埼玉県知事（当時）がヒアリングの対象者として出席した。彼がどのような発言をしたかはインターネット上では記録が残っていないが、事務局がまとめた概要によれば、上田は「国と地方がそれぞれ行っている事業をワンストップで実施することが重要であり、仕事を求めている人たちにとって何が一番大事かという観点で考えれば、その結果自ずから地方が実施可能との話が出てくるであろうし、逆に様々な課題があって難しいということであれば、協力関係による一体的取組を継続していくこともあるだろう」という趣旨の発言をしている。三年前の勢いからかなりトーンダウンしたことが分かる。

ハローワークの権限移譲に反対していたのは、自民党・公明党、厚生労働省だけではなく、民主党政権の頃より、日本労働組合総連合会（連合）もハローワークの権限移譲に反対の立場を明確にしていた。労働組合が労働政策に対し公式に意見を表明することができるのは、厚生労働省に設置される労働政策審議会である。同審議会は、厚生労働大臣が任命する30名の委員（公益代表委員、労働者代表委員、使用者代表委員の各10名）で組織される。

労働政策審議会は、2009年2月、2010年4月の二回にわたって、ハローワークの権限移譲に反対する意見書を公表している。意見書によれば、同審議会が都道府県に移管することは適当でなく、国が責任をもって直接実施する必要があると考える理由は、以下の四点であった。まず、広域的な労働紹介の必要性である。つまり、都道府県域を超えた労働者の就職への対応や、都道府県域に限定されない企業の人材確保ニーズへの対応を効果的・効率的に実施する必要がある。次に、大量の離職者がでた際の対応の必要性である。雇用

状況の悪化や大型倒産に対し、迅速・機動的な対応を行い、離職者の再就職を進め、失業率の急激な悪化を防ぐ必要がある。さらに、雇用保険の加入対象者数を可能な限り大きくする必要がある。なぜなら、保険集団を可能な限り大きくしてリスク分散を図らないと、保険制度として成り立たないからである。最後に、地方移管は我が国の批准する ILO 第 88 号条約に明白に違反する。

連合は、2015 年 9 月に開催された部会においても、あらためて地方移管に反対した。このとき、連合の新谷信幸総合労働局長が出席し、「ハローワークの運営等に関する連合の考え方」と題した資料を準備した。彼は、ILO 第 88 号条約にもとづき、無料職業紹介、雇用対策（企業指導）、雇用保険（失業認定と失業給付）は国の指揮監督と責任により、全国ネットワークで一体的に運営することの必要性をうったえた。労働組合でありながら、その主張は厚生労働省と同じである。

結局、部会は 2015 年 11 月 20 日に報告書をまとめ、次のとおりの提言を行った。部会は、ここで「権限を移譲し」という言葉を使っているが、後述するように、これはまやかしかでない。

- ①知事が国のハローワークを“ 實際上、都道府県の組織として活用 ” できる枠組を創設し、
- ②地方版ハローワークの設置権限を移譲し、地方公共団体が国と同列の公的な立場で無料職業紹介事業を実施できることとし、
- ③国のハローワークと地方公共団体が同一施設内で無料職業紹介及び相談業務等を行う「利用者の視点に立っての一体的サービス」の提供を全国的かつ継続的に展開し、
- ④国による支援を拡充する。

以上の結果を受け、2015 年 12 月 25 日の第 108 回労働政策審議会職業安定分科会では、公共職業安定所運営企画室長（当時）は次のように述べている。

ハローワークはそのまま、地方の自由度は高めて、更に国と地方の連携を一層強化していこうというものになりました。こうした結論に至ったのが、労政審がハローワークの地方移管はすべきでないというお考えで終始あったこと。それからハローワークの利用者であり、また雇用保険料の拠出者でもあります労使の御意向が非常に重要な決め手であったことも、併せて御報告申し上げたいと思います。(傍点筆者)

ここでは、「ハローワークはそのまま」と、ハローワークの改革、地方分権が行われなかったこと、そのなかで労働政策審議会における労使が反対したことの影響が大きかったことが率直に述べられている。

(4) 20 世紀型システムの継続

部会が提言した内容は、2016 年に制定・公布された第 6 次地方分権一括法にそのまま反映された。その中身で最も大きなものは、部会の提言にもあった「地方版ハローワーク」の設置である（この取組については本書の第 6 章も参照）。これは実質的には、職業安定法の改正により、従来届出制であった自治体による無料職業紹介の設置について、届出を廃止するというものである。届出制になったのは 2004 年であり、この年の職業安定法の改正により、従来の許可制が届出制に変わった。当時の法改正の意味は大きく、全国で自治体による無料職業紹介所の設置が相次いだ。2016 年の法改正は、このように従来からあった自治体の無料職業紹介所について、届出を廃止したに過ぎない。この届出が廃止された無料職業紹介を自治体が設置することについて、部会の報告書は設置権限の「移譲」と表現していたのであるが、先の公共職業安定所運営企画室長の言葉にあったとおり、ハローワークは「そのまま」であり、地方分権が行われたのでは全くない。

この他、自治体が行う無料職業紹介に対して、自治体が希望すれば、ハローワークの求人情報及び求職情報のオンライン提供が行われるよう法改正がされた。先述したように、ハローワークの求人情報の自治体へのオンライン提供は部会における主要な議題であったが、実は、求人情報のオンライン提供自体は以前から行われていたものであり、この法改正により現場における何かが変わったわけではない。また、雇用対策法²の改正も行われ、職業紹介等について、国と自治体の協定の締結や同一施設での一体的な実施が法定化されたが、この同一施設での一体的な実施も以前からあったもので、何かが変更されたわけではない。

欧米諸国における PES 改革には、従来の画一的な職業紹介の体制をあらため、求職者の状況に応じたサービス提供を行うという方向性が共通して見られる。つまり、一般の求職者はオンラインで自助により求職活動を行う。短期間で就職が可能な求職者に対しては、現在の日本のように窓口で対面により一人一人対応するのではなく、オンラインで就職できるよう業務を効率化した。一方、失業期間が長期化する者あるいは長期化するおそれのある就労困難者に対しては個別支援を行う。

こうした体系を早い時期に導入したのが英国のブレア政権であった。同政権下で設置された Jobcentre Plus では、従来どおり、短期離職者に対しては、保険料を支払っていた場合には保険料に基づく失業手当 (contribution-based Jobseeker's Allowance) が支払われるが、求職活動は自助で行うことが求められる。一方、失業後一年を経過しても就職できない場合には、保険料を納めていなくても失業扶助 (income-based Jobseeker's Allowance) を受け取ることができ、パーソナル・アドバイザーによる個別支援が行われる。

2 2018年に法律名称が労働施策総合推進法へと改正された。

このようにすれば、失業者のうちの大部分は短期間のうちに自力で就職することができるので、支援が必要な者に PES の持つ資源を割り当てることができる。こうした業務の効率化は、EU の指導もあり、ヨーロッパ諸国のスタンダードになりつつある（労働研究・研修機構 2014、97）³。

一方、日本のハローワークは依然として 20 世紀型の体制を維持している。すなわち、求職者の状況にかかわらず、画一的かつ集団的な求人・求職のマッチングを基本とする運営形態である。ところが、ハローワークを取り巻く環境は著しく変容している。厚生労働省『雇用動向調査』によると、入職者の入職経路においてハローワークを利用した割合は、2003 年において全体の 22.5% を占めていたが、2023 年には 11.0% まで減少した。一方で、民間職業紹介事業者を通じた入職の割合は、同期間中に 1.6% から 7.4% へと上昇しており、職業紹介チャネルの多様化および民間サービスの拡大が進行していることがうかがえる。

また、ハローワークの業務効率を示す代表的指標である就職率（新規求職申込件数に対する就職件数の割合）についても、長期的に低下傾向が続いている。高度経済成長期にあたる 1970 年には 48.8% であったが、2024 年には 26.2% にまで落ち込んでいる。さらに、新規求人数に対する就職件数の割合を示す充足率も大幅に低下しており、1970 年の 30.4% から 2024 年には 11.6% へと約 3 割の水準に至っている（いずれも『一般職業紹介状況（職業安定業務統計）』による）。

これらの指標の変化は、労働市場におけるハローワークの役割の

3 このような支援を実施するためには、求職者がどのような支援を必要とするかを判断するための情報が必要となる。そこで先進諸国の PES では、求職者の状況や属性にしたがって分類するプロファイリング・ツールの開発が進み、そこに統計解析手法だけでなく、AI を取り入れる等のイノベーションが進んでいる。OECD (2015、9-10)。

変化を反映すると同時に、同機関を利用する求職者層の特性やニーズが大きく変化していることを示唆している。とりわけ、画一的な支援体制では多様化する求職者の課題に対応しきれない状況が顕在化しつつある。近年、ハローワークにおいても若年者や生活保護受給者など、特定の属性・状況にある求職者への個別支援が実施されているものの、その担当は非正規職員が担い、通常の窓口業務とは区別されている。そこで、社会的な認知度の高いハローワークにおいて個別支援が実施されれば、就職に困難を抱える人や不安定な雇用状態にある人のうち、福祉的支援を受けることに抵抗を感じつつも支援を必要とする潜在的な就労支援ニーズに応えることが可能になるのではないかと考えられるのである。

表3は、就職までの距離の比較的近い短期離職者と、距離の遠い長期離職者もしくは就労困難者を両極として、その間にある求職者に対して、どのような方法で支援を行うかを表そうとしている。ハローワークが職業紹介を行う際には、どのような求職者に対しても対面で画一的に面接を行う。一方、英国のJobcentre Plusのようなヨーロッパ諸国における「新しいPES」では、就職までの距

表3 ハローワークと新しいPESの比較

求職者タイプ	20世紀型のPES (ハローワーク等)	新しいPES
短期離職者 (就職までの距離が近い)	対面／画一的	オンライン／画一的
長期離職者／就労困難者 (就職までの距離が遠い)		対面／個別的

離の比較的近い離職者に対しては、オンラインで自助により求職活動を行うように求め、就職が難しいと判断された離職者に対しては、対面により面接で個別の支援を行う。

4 考察と政策的含意

本稿では、日本の就労支援の特徴を国際比較の視点から分析してきた。分析の結果、日本の就労支援には二つの大きな特徴があることが明らかになった。第一に、先進諸国の多くが失業扶助等の現金給付を前提に就労支援を実施しているのに対し、日本では現金給付を伴わない就労支援が多い。第二に、日本のハローワークは20世紀型の画一的な運営体制を維持しており、支援の個別化が十分に進んでいない。これらの特徴は、現場における支援の困難さと密接に関連している。

まず、現状の就労支援は、社会保障制度の課題を就労支援という枠組みの中で解決しようとしている側面がある。本稿の分析で明らかになったように、日本の就労支援の対象者には高齢者、傷病者、障害のグレーゾーンにある人々が多い。これらの人々に対して、KPIとして就職率の数値目標を設定し、就労促進を図ることには無理がある。

こうした状況は、社会保障制度の未整備に起因する部分が多い。たとえば、重い病気にかかった際の社会復帰支援が不十分であるために、いったん離職すると生活が困窮化するリスクが高い。また、障害認定の基準が厳格であるために、障害のグレーゾーンにある人々が制度の狭間に陥りやすい。さらに、高齢者の就労支援については、年金制度との関係を踏まえた検討が必要である。これらの課題は、就労支援の枠組みの中で解決できる問題ではなく、社会保障制度全体の課題として整理し直す必要がある。

日本では、就労支援が主に福祉行政の領域で展開されてきた。その結果、就労支援の個別化について、労働行政、特にハローワークの積極的な関与が十分に得られなかった。しかし、コロナ禍において顕在化したように、就労支援を必要としながらも福祉の支援には抵抗を感じる層が確実に存在する。こうした潜在的なニーズに対応するためには、社会的認知度の高いハローワークにおける個別支援の充実が不可欠である。

ハローワークの改革については、本稿で分析したように、民主党政権期に地方分権改革の一環として議論されたものの、自民党・公明党政権下で頓挫した。その背景には、連合をはじめとする労使の反対があった。しかし、現在のような画一的な運営体制を維持する必然性はない。むしろ、ヨーロッパ諸国の事例が示すように、一般の求職者についてはオンラインでの自助による求職活動を基本とし、就労困難者に対して個別支援を重点的に行う体制への移行が望ましい。

こうした改革を進める上で、自治体の役割が重要である。本稿で見たように、京都府、沖縄県、豊中市等の自治体は、無料職業紹介事業を活用しながら、就労支援の個別化、継続化、包括化を実践してきた。これらの自治体の取り組みは、地域の実情に応じた就労支援の可能性を示している。ただし、自治体は人的・物的資源が限られているため、既存の資源を有効活用する視点が重要である。その意味で、ハローワークと自治体の連携のあり方を再検討する必要がある。

今後の人口減少社会において、就労支援の重要性は一層高まることが予想される。その際、社会保障制度の課題と就労支援の課題を区別した上で、それぞれに適切な対応を図ることが求められる。また、就労支援については、福祉行政と労働行政の適切な役割分担のもと、ハローワークの改革を含めた包括的な制度設計が必要である。

これらの課題に取り組むことなしには、効果的・効率的な就労支援は実現できない。

参考文献

- 阿部誠（2024）「多様なアクティベーション政策と就労支援 ―就労支援政策をめぐる基本的論点」（阿部誠編著『就労支援政策にみる福祉国家の変容 ―7カ国の分析による国際的動向の把握―』ミネルヴァ書房、所収）。
- 埋橋孝文（2011）『福祉政策の国際動向と日本の選択 ポスト「三つの世界」論』法律文化社。
- 大河内一男（1978）『社会政策入門』青林書院新社。
- 神林龍（2009）「なぜ職業紹介は国が行うのか」『日本労働研究雑誌』585、66-69。
- 五石敬路（2017）「生活困窮者自立支援の特徴と課題―アクティベーションと言えるか？」『貧困研究』Vol. 19。
- 中村健吾（2019）「アクティベーション政策とは何か」『日本労働研究雑誌』713、4-16。
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。
- 福原宏幸（2012）「日本におけるアクティベーション政策の可能性―現状と展望」（福原宏幸・中村健吾編『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム：アクティベーション改革の多様性と日本』紀の森書房、所収）。
- 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司（2015）「序章」（福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容 アクティベーションと社会的包摂』明石書店、所収）。
- 宮本太郎（2009）『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書。
- 労働研究・研修機構（2014）『ヨーロッパ諸国の公共雇用サービス機関（PES）におけるキャリアガイダンス―傾向と課題―』。

- Clasen, J. and C. Mascaro (2022) “Activation: a thematic and conceptual review,” *Journal of European social policy* 32(4). SAGE Publications: 484-494.
- Eichhorst, Werner and Regina Konle-Seidl (2008), *Contingent Convergence: A comparative analysis of activation policies*, IZA Discussion Paper No. 3905.
- Etherington, David and Jo Ingold (2012), “Welfare to Work and the Inclusive Labour Market: A comparative study of activating policies for disability and long-term sickness benefit claimants in the UK and Denmark,” *Journal of European Social Policy*, 22(1): 30-44.
- Jørgensen, H. and M. Schulze (2024) “Introduction: unemployment and activation policies in Europe and the US,” In: *Unemployment and Activation Policies in Europe and the US*, Edward Elgar Publishing, pp. 1-28.
- Lødemel, Ivar and Amílcar Moreira (2014), “Introduction,” in Ivar Lødemel and Amilcar Moreira eds., *Activation or Workfare?: Governance and the Neo-liberal convergence*, New York: Oxford University Press.
- Minas, Renate (2009) *Activation in Integrated Services?: Bridging social and employment services in European countries*, Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Minas, Renate (2014) “One-stop Shops: Increasing Employability and overcoming welfare state fragmentation?” *International Journal of Social Welfare*, 23: S40-S53.
- Mosley H. (2011) *Decentralization of public employment services*. Analytical Paper. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

- OECD (2015) Strengthening public employment services, Paper prepared for the G20 Employment Working Group, Istanbul, Turkey, 7-8 May 2015.
- van Berkel, Rik and B. Valkenburg (2007), *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*, Bristol: Policy Press.
- van Berkel, Rik and Vando Borgi (2008), "Introduction: The Governance of Activation," *Social Policy and Society*, 7(3): 331-40.