

公共職業安定所(ハローワーク) の機能と役割を再考する

法政大学経営学部教授 佐野 哲

1. 不況のもとで、その機能を再考する

景気が悪化し失業者が増加すると、公共職業安定所(ハローワーク)の機能と役割に、社会の期待が集まる。これはハローワークが、国(政府)の出先機関として、失業給付(失業保険)の支給窓口となっており、かつ無料の職業紹介を行っているからである。さらにハローワークは、企業に対し助成金を支給するなどして雇用安定を図る機能をも併せ持つ。つまりハローワークの機能は、①無料の職業紹介、②失業給付の支給、③助成金など雇用保険事業の実施の3本だてとなっており、失業が増大する不況期においては、こうした「セーフティネット(安全網)機能の整備が不可欠」として、特に認知されていくのである。

逆に好況期においては、ハローワークへの来所失業者数は減少する。実際に、景気の底から穏やかな景気拡大へと向かった平成15~19年のハローワークの利用者数は、明らかに減少傾向にあった¹。とはいえ、これを求人広告や人材ビジネス(人材紹介や労働者派遣)など「他の求職方法」との比較で見ると、ハローワークの「利用者比率」は同じ期間、常に50

%強で横ばいに推移していた²。つまり、景気の良し悪しにかかわらず、また規制緩和に伴う人材ビジネスの拡大にかかわらず、失業者の半分以上が常に、ハローワークの紹介サービスを利用しているのである。その意味でハローワークは、労働市場から失業の問題がなくなる限り、その存在意義を失わないとも言える。

他方、求人企業の視点で見ると、不況期には、従業員をリストラ等から守る雇用安定のための助成金事業に、そして好況期には、コストをかけずに人材を確保するための無料職業紹介事業に期待が集まる。求職者視点と若干異なる部分は、この間の民間ビジネスの急拡大によって、後者の人材確保策の選択肢が飛躍的に広がったところだろう。いくらハローワークが無料とはいえ、人手不足の高まりなどにより結果として人材が調達できないのであれば、あとは費用対効果である。かけるコスト(広告費、紹介料、派遣料)と見込まれる結果(採用と定着)を各自判断し、企業は最適と思われる他の方法を選択する。求人企業視点では、求職者視点と異なり、斡旋結果が出せないハローワークは、その存在意義の多くを失う。あとの残りとして、不況下で助成金事業に期待が集まるのである。

¹ 総務省HP「労働力調査」<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm>「第18表 求職方法別完全失業者数」のうち、「公共職業安定所に申し込み」と回答した者は、平成15年143万人、16年121万人(↓)、17年121万人(→)、18年110万人(↓)、19年99万人(↓)であった(カッコ内は前年からの増減)。

² 同上「労働力調査」「第18表 求職方法別完全失業者数」のうち、複数回答(「主な方法」及び「従な方法」の合計)で「公共職業安定所に申し込み」と回答した者の全体に占める比率。

2. 公共職業紹介機関としての必要十分条件

ハローワークは、冒頭の三機能を首尾よくこなしていればそれで良い、わけでは決してない。それは、存続の必要条件に過ぎない。ハローワークには、それが職業紹介機関であり、かつ国の機関であるが故に、クリアしなければならない2つの十分条件が存在する(表1)。

第一に、職業紹介機関として、情報の「有効」性を担保しなければならない。「有効」概念は、求人・求職それぞれの意思と事実をきめ細かく確認していく調整行為の結果であり、いわば求人・求職情報の「質的保証期限」を意味する。ハローワークでは例えば、求人情報の有効期限を求人受理の翌々月の末日として、「既に決まっているかもしれない、あるいは採用の意思がないかもしれない」求人をリストから排除しているが、本来の「有効」概念を徹底する意味では、期限切れを待つことなく常に、求人者とのきめ細かな対話の連続を介して、その意思と事実を確認している必要がある。事実と異なる情報の放置は、紹介責任の観点からも許されることではない。

第二に、国の出先機関として、責任ある「認定」行為が求められる。これは失業給付支給の根拠となる「失業認定」の判断、及び企業への助成金支給の判断として極めて重要である。いずれも貴重な、国民から預かったお金である。しかしながら例えば、ハローワークに来所する求職者の中には、「働く意義をしっかりと見いだせていないばかりか、実は求職の意思そのものがない(失業給付金のみを求めている)」者も少なからず存在する。こうした求職者を失業者として「認定」する、つまり公的資金の投入を判断

し決定する業務は、民間ビジネスでは果たしにくいものだろう。ここでは、求職者の生活状況を理解し、その時々々の労働市場の動向を見極め、公的な制度の構造と意義を踏まえつつ、かつ国の機関及び公務員としての立場と責任において、その都度的確な判断をしなければならない。

仮にハローワークの現場で、求人・求職情報の「有効」性を担保するための行為が実質的に行われておらず、また、失業給付や企業助成金支給の際の「認定」行為が形式的なものに過ぎず、いずれも官僚的・事務的に処理されているのが実態であったとすれば、これらの業務を政府と公務員が自ら行う必要性は確実に薄れていく。ハローワークは、そうした事実が明らかになった時点で、「国の職業紹介機関」としての存在意義を失うのである。

3. マーケットシェアから、その役割を再考する

ハローワークは、上記の機能を持ち、また全国ネットワークが維持されていることから、就職・採用弱者と地方圏でのサービスに不可欠な機関とされている。他方、規制緩和政策により人材ビジネス市場は確実に拡大したが、結局のところこれらの事業動向を見ると、都市部への偏在、高度人材や新卒者や事務職などへの特化が顕著なことから、ハローワークは、これらの民間が参入しない分野を担うべき「セーフティネット」と考えられている。こうした「官民棲み分け論」は一見もっともらしく聞こえるが、しかしながら実は、データを持って実証的に語られているものではない。以上を踏まえ、まずここでは既存データを整理することとし、厚生労働省『雇用動向調査』(2006年)³から、様々な「入職経路」全体

表1 ハローワークの3つの機能と存続の必要十分条件

3つの機能\存続の条件	必要条件	十分条件
① 無料の職業紹介	専門性の向上	「有効」な情報の担保 責任ある「認定」
② 失業給付の支給	効率的な支給	
③ 企業への助成事業等	効果的な助成	

³ 厚生労働省HP「厚生労働統計一覧」→「雇用動向調査」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/9-19-2.html> 参照。

の中における「ハローワークのマーケットシェア(利用率)」を明示した。

第一に、企業規模別に見たシェアである(表2)。いずれも「求人広告」のシェアが圧倒的である。ハローワーク(職安)は、全体(合計)で見ると20.7%のシェアしかないので「二割職安」などと揶揄されているが、1,000人以上の規模においてはそれすら大きく下回り、1割を超える程度でしかない。他方、5~29人の零細規模では「縁故」が最も多く、ハローワークが、弱者とされる中小零細企業間で絶対的な役割を果たしているわけでもない。

第二に、主な業種別に見たシェアである(表3)。製造業と医療・福祉分野におけるハローワーク(職

安)のシェアが高い。その一方、卸・小売業や飲食店業、サービス業は圧倒的に求人広告が中心で、ハローワークのシェアはいずれも2割を切っている。「ハローワークは地方圏で強く、都市部で弱い」とされる「定説」は、製造業でのシェアの高さとサービス業などでの低さを理由としたものと考えられるが、地方圏の全てが工業地域であるわけでもない。また、医療・福祉については規制緩和策が遅々としていた分野でもあることや、医師・看護師・介護士不足が社会問題化している現況を割り引いて考える必要がある。

そして第三に、就業経験別に見たシェアである(表4)。「新卒者・未就業者・転職者」の3つのカテゴリ

表2 企業規模・入職経路別入職者比率

企業規模	第一位	第二位	第三位
1,000人以上	広告(49.7%)	縁故(18.2%)	職安(12.2%)
300~999人	広告(38.5%)	職安(20.0%)	縁故(17.6%)
100~299人	広告(31.8%)	職安(23.4%)	縁故(21.5%)
30~99人	広告(31.1%)	職安(27.1%)	縁故(23.4%)
5~29人	縁故(29.8%)	広告(26.4%)	職安(23.8%)
合計	広告(34.2%)	縁故(22.5%)	職安(20.7%)

注)平成18年「雇用動向調査」第12表をもとに比率を算出(四捨五入)。各規模別合計100%、第四位以下省略。

表3 主な業種・入職経路別入職者比率

産業	第一位	第二位	第三位
製造業	職安(33.7%)	広告(25.0%)	縁故(19.9%)
卸・小売業	広告(44.4%)	縁故(17.7%)	職安(15.1%)
飲食店・宿泊業	広告(44.8%)	縁故(31.4%)	職安(12.7%)
医療・福祉	職安(26.1%)	広告(22.9%)	縁故(18.3%)
サービス業	広告(44.0%)	縁故(21.2%)	職安(19.2%)
合計	広告(34.2%)	縁故(22.5%)	職安(20.7%)

注)表1に同じ。各業種別合計100%、第四位以下省略。入職者数が50万人に満たない業種を除く。

表4 就業経験・入職経路別入職者比率

就業経験の別	第一位	第二位	第三位	第四位
新規学卒者	学校(35.3%)	広告(28.6%)	職安(15.9%)	縁故(11.1%)
一般未就業者	広告(43.5%)	縁故(22.1%)	職安(17.5%)	学校(4.1%)
転職者(既就業)	広告(32.4%)	縁故(25.2%)	職安(22.8%)	民営(1.9%)
合計	広告(34.2%)	縁故(22.5%)	職安(20.7%)	学校(6.6%)

注)表1に同じ。各就業経験別合計100%、第五位以下省略。「その他」を除く。「民営」は人材紹介業など。

⁴ 最近の研究では、「就職氷河期世代のきわどさー高まる雇用リスクにどう対処すべきか」(NIRA 総合研究開発機構, 2008年3月) <http://www.nira.or.jp/pdf/0801report.pdf>などがある。

一で分類されていることから、近年、深刻化の著しい若年失業・ニート問題⁵に対するハローワークの役割を読みとることができる。しかし残念ながら、若年層が中心の新規学卒や未就業者においてハローワーク（ヤングハローワークなどを含む）のシェアは総じて高くはなく、学校や求人広告のシェアが圧倒的に大きくなっている。

4. 国際労働条約がハローワークに求める機能と役割

日本は、国際労働機関（ILO）の加盟国で、多くの国際労働条約を批准している。そのうちハローワークに関わる条約は、①1948年の職業安定組織条約（第88号）と、②1997年の民間職業仲介事業所条約（第181号）の2つである⁵。88号条約は、加盟国に「無料の公共職業安定組織を維持し、全国に事務所を設置（して）、雇用市場を最も良く組織化」するよう求め、また181号条約は「管理の最終的な権限は公の機関にあるとした上で、公共と民間の職業仲介事業所（職業紹介や労働者派遣など）の協力促進」を求める。これらを言い換えれば、ILOの要求は次の3つにまとめられるだろう。①公共職業紹介機関としての機能向上（適格紹介を全うする体制の整備と国の機関としての責任ある業務遂行）、②全国的ネットワークの構築とその役割の明確化（地域・求人業種・求職者属性全ての領域を網羅したセーフティネットの整備）、③人材ビジネスの活用と協力促進（民間会社の特徴を活かした「民活」施策の実施と民間に対するリーダーシップの発揮）である。

しかしながら現状を見る限り、ハローワークが国の機関として、これらを全うしているとはとても言い難い事実を指摘しなければならない。機能面（上記①）では、「有効」な求人情報の提供・開拓業務などで、IT化や外注策が裏目に出ている（端末配置・対面業務代替による職業紹介サービスの求人広告事業化、求人開拓業務の外部化に伴う内部職員の企業情報蓄積の空洞化、さらには企業への紹介状の多重

発行など適格紹介の不徹底）。また、役割面（同②）では、全国約600所の配置拠点とその間のネットワークを維持してはいるが、それぞれの地域ごとに「サービス格差」が生じており（セーフティネットの網の目にバラつきがある）⁶、サービスが特に期待される分野における「低いシェア」が一向に改善されない。そして民活面（同③）では、依然としてハローワークにおいては、民間との対立関係を自ら悪化させる行為が目立っており（最近では市場化テストの業務委託条件設定に絡む意見の不一致など）、労働市場サービス業界（ILOの言う「雇用市場」）全体の中で果たすべき「リーダーシップ責任」を放棄していると言わざるを得ない。

われわれは、こうした現状をしっかりと認識し、公共職業安定所（ハローワーク）のあり方についてさらに議論していかなければならない。不況下でのステレオタイプな印象的論議は、問題を先送りさせるだけである。

（さの・てつ）

⁵ 詳しくは、ILO駐日事務所HP <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/> を参照。

⁶ 拙稿「これからの公共職業紹介」『ジュリストNo.1173』有斐閣（2000年3月1日）p.71を参照されたい。