

JILPT 資料シリーズ

No.133 2014年3月

欧州におけるキャリアガイダンス政策とその実践③

**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 一傾向と課題一**

〔欧州委員会レポートの翻訳及び解説〕

欧州におけるキャリアガイダンス政策とその実践③

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—

[欧州委員会レポートの翻訳及び解説]

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

First published in English as
Career Guidance in Europe's Public Employment Services. Trends and Challenges
by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
© European Communities, 2005

© 独立行政法人 労働政策研究・研修機構, 2014
翻訳に関する責任はすべて当機構が負っています。

まえがき

本資料シリーズは、欧州委員会が作成した「欧州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—」の全訳（本編）に、監訳者による解説等を添えたものである。

EUは、雇用、社会的保護、教育、若年者及び訓練のような加盟各国の権限（competence）に属する領域において、情報交流や取組の比較によって加盟国相互で学びあいながら、共同で策定された達成目標に向けた取組を進めている。本編及び本編以後の各種レポート（【巻末参考】で要旨を紹介）は、欧州委員会（European Commission）を中心に行われている公共雇用サービス機関（Public Employment Services, PES）に関する情報交流や相互比較の成果であるとともに、欧州における雇用・キャリア等に関する実践レベルでの取組状況・課題を概観するための格好の文献群となっている。

本編が公共雇用サービス機関に関する最も広範かつ体系的なものであり、後続のレポートはさらに個別テーマに絞ったレポートとなっているが、これらの中では、「キャリアガイダンス」の他、「個別的雇用サービス」（Personalised Employment Services）、「アクティベーション」（Activation）、「フレキシキュリティ」（Flexicurity）、「ユース・ギャランティー」（Youth Guarantees）のような、欧州における政策手法や政策パッケージとして重要なキーワードが取り上げられ、公共雇用サービス機関（Public Employment Services, PES）という「実践の場」の視点を通して、その取組の方向や状況がレポートされている。

これらの原文（英語）は、発行元である欧州委員会のホームページ等を通して世界中の誰もが閲覧可能であるが、多忙な雇用関係の政策担当者や研究者等関係者の利便を考え、その中でも重要な本編のレポートについては日本語全訳を作成し解説する意味があると考えた。雇用政策における世界の実践の動向を知るための一助としていただければ幸いである。

2014年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 菅野 和夫

担 当 者

氏 名	所 属
まつもと やすひこ 松本 安彦	労働政策研究・研修機構 統括研究員（監訳・解説執筆担当）
しもむら ひでお 下村 英雄	労働政策研究・研修機構 主任研究員

目 次

I 翻訳に当たって（監訳者解説）	1
1 本編レポートを資料シリーズとして訳出した趣旨	3
2 本編レポートの概略と作成された背景・経緯等	3
3 本編レポートの内容をめぐって	8
4 著者及び先行調査について	14
II 欧州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— 〔日本語訳〕	
要旨	25
第1章：PES とリスボンアジェンダ	31
1.1. 背景の説明	31
1.2. サービス提供の範囲と方法	36
1.3. 定義	38
1.4. 本報告書の構成	40
第2章：キャリアガイダンスサービス	42
2.1. PES でのキャリアガイダンスの位置づけ	42
2.2. 個別的雇用サービス	45
2.3. 専門的キャリアガイダンスサービスの提供	53
2.4. その他のキャリアガイダンスサービスの提供	58
[A]労働市場情報	58
[B]学生向けサービス	62
第3章：サービス提供組織の傾向	64
3.1. 組織の動きと再編	64
3.2. 分権化による責任分担	64
3.3. サービス提供機関との責任分担	69
3.4. 基準の維持	73
第4章：サービス提供の傾向	81
4.1. 変化し続けるシナリオ	81
4.2. サービスの範囲と深さの傾向	83
4.3. パートナシップによるサービス提供	88
[A]共同サービス提供の重要なパートナー	88
[B]協力形態	90

[C]協力分野	91
4.4. セルフサービスへのシフト	92
4.5. サービスの層化	97
第5章：スタッフ	100
5.1. PES のスタッフ：背景	100
5.2. スタッフのプロフィールと労働条件	101
5.3. PES のスタッフの間でのキャリアガイダンスの役割配分	103
5.4. スタッフの採用	109
5.5. スタッフの訓練	112
[A]初期訓練	112
[B]初任者訓練	115
[C]継続訓練	116
[D]向上訓練（further training）の必要性	119
5.6. ツールと手段	121
第6章：サービス利用者	125
6.1. 利用者に役立つサービス	125
6.2. PES の利用者	126
6.3. 未到達の利用者	132
6.4. 利用者の満足度	135
6.5. 利用者へのサービス提供での葛藤	137
第7章：課題と前進への道	140
7.1. PES でのキャリアガイダンスの課題	140
7.2. 有効性の証明	140
7.3. キャリアガイダンスの特性を前面に出す	143
7.4. 生涯にわたるキャリアガイダンスへのアクセスの実施	146
7.5. ギャップへの対処	149
7.6. 結び	151
REFERENCES	152
付録	155

囲みリスト

囲み 2.1.	PES 回答者から報告された多様なキャリアガイダンス活動
囲み 2.2.	2 カ国の利用者区分化の状況
囲み 2.3.	フィンランドの PES の「ガイダンス」、「アドバイス」、「情報提供」
囲み 3.1.	フランスの分権化とキャリアガイダンスサービス
囲み 3.2.	フィンランドのガイダンスサービスプロダクトの品質基準
囲み 3.3.	ノルウェーの ARENA（オスロ大学欧州研究センター）のケースマネジメントシステムに関する作業ガイドライン
囲み 4.1.	フランスにおけるサービス提供の範囲拡大
囲み 4.2.	PES ガイダンスサービスの革新的なマーケティングと提供の例
囲み 4.3.	サービス提供の協力を促進する協定の例
囲み 4.4.	FÁS 雇用サービスオフィスのデザインの特徴
囲み 4.5.	フィンランドのサービスの層化と深化
囲み 5.1.	ドイツの地方雇用サービス機関 (Local Employment Agencies) でのキャリアガイダンスとカウンセリングのスタッフおよび職業紹介サービスのスタッフ
囲み 5.2.	フランスの ANPE の複数の役割をこなすアドバイザー
囲み 5.3.	スペインの PES におけるキャリアガイダンス活動を実施するための
囲み 5.4.	ドイツの PES ガイダンススタッフの訓練
囲み 5.5.	アイルランドにおける PES ガイダンススタッフの訓練
囲み 5.6.	ベルギー-VDAB のガイダンススタッフのための初任者プログラム
囲み 5.7.	PES ガイダンススタッフ訓練に関する二つの取り組み
囲み 5.8.	ドイツの PES が利用しているガイダイスツール
囲み 6.1.	エストニアの長期失業者に関するケース管理手法
囲み 6.2.	アイルランドの重度支援プロセス
囲み 6.3.	就業者を対象としたキャリアガイダンス：ベルギーのイニシアティブ
囲み 6.4.	キャリアガイダンスサービスに対するフィンランドの利用者満足度調査
囲み 7.1.	PES のキャリアガイダンス関連活動の評価の例

【巻末参考（監訳者による）】

欧州委員会が作成した後続のレポートの概要	165
①ヨーロッパ労働市場の『フレキシキュリティ』に関する公共雇用サービス 機関の役割（2009年3月）	166
②公共雇用サービス機関における業務委託（2011年3月）	175
③効果的な労働市場調整のためのプロファイリング・システム（2011年3月）	177
④ユース・ギャランティー：公共雇用サービス機関と低スキルの若年者に 対する方策（2011年3月）	179
⑤若年者の社会的統合における公共雇用サービス機関の役割（2011年4月）	183
⑥マルチチャンネル・マネジメント—最近の公共雇用サービス機関と 電子政府における発展（2011年7月）	184
⑦職業生涯の長期化の中での公共雇用サービス機関の役割（2011年9月）	186
⑧公共雇用サービス機関における実績管理（2012年7月）	187
⑨公共雇用サービス機関の組織の発展、改良及び革新のためのマネジメント （2012年9月）	192
⑩雇用カウンセラーのためのジョブ・プロフィールと訓練（2012年9月）	193
⑪低スキルの成人・若年者の持続的アクティベーションのための公共雇用サービス 機関のアプローチ・・・『ワーク・ファースト（まず働いてみる）』か『トレイン ・ファースト（まず訓練）』か（2013年5月）	195

I 翻訳に当たって（監訳者解説）

1 本編レポートを資料シリーズとして訳出した趣旨

- ・ 人と職業・雇用をどのように結びつけるかは、経済社会の差異・変化に伴って種々の様相を示す複雑困難な課題であるが、その根本には人間の持つ特性の普遍性・不変性を反映した通底する要素がある。したがって、洋の東西を問わず古くて新しい課題であると言ってもよい。その課題に対して各国が試行錯誤している（してきた）状況は、わが国にとっても参考になると考えられる。
- ・ 本編は、公共雇用サービス機関（Public Employment Services、PES。わが国の場合「公共職業安定所（ハローワーク）」に当たる。）におけるキャリアガイダンスを中心とした広範な取組について、欧州委員会（European Commission）が EU 加盟各国の状況を取りまとめ、公表したものであり、作成時期が 2005 年と若干時間が経過しているものの、次のような理由で全訳しておく価値があると考えた。
 - ① 加盟各国の公共雇用サービス機関の状況について、本編のような広範な視点で網羅的に調査・整理・公表した取組は、EU レベルでもその後行われていないこと
 - ② 「古くて新しい課題」に対し各国が試行錯誤している状況について、研究者としての事実探求の視点で作成されており、かつ、公平な観点で各国比較や事例紹介を行っていると考えられること
 - ③ 本編以降、欧州委員会は公共雇用サービス機関をめぐるより絞り込んだテーマでのレポートを作成しているが、本編はこれらの基点となっていると見ることができ、これらの後続のレポート群（※）とあわせて読んでいただくことで、最近の欧州 PES の包括的な状況が提示されることになること

※ プロファイリング、実績管理のようなサービス手法上・管理上のものから、「フレキシキュリティ」や「ユース・ギャランティー」のような政策パッケージにおける PES の役割に関するものまでである。そのうち主要なものの要旨を、【巻末参考】において紹介している。

2 本編レポートの概略と作成された背景・経緯等

- ・ 本編の「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—」は、欧州連合（EU、European Union）の機関である欧州委員会（European Commission）の雇用・社会問題・機会均等総局（Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities）が 2005 年に公表した“Career Guidance in Europe’s Public Employment Services – trends and challenges”の全訳である。
- ・ 本編レポートは、先行の調査研究で得られた知見を土台としつつ、ヨーロッパ 28 カ国へのアンケート調査及び 7 カ国への実地調査を行うことにより、ヨーロッパ諸国の公共雇用サービス機関が従前からの職業紹介、失業保険給付等の機能の中に、又はこれらに加え、個別的サービスアプローチ（Personal Service Approach）やキャリアガ

イダンスの要素を導入しようとした試みを中心に、PES サービスの状況・変化・課題等についての広範な調査結果をとりまとめたものである。試行錯誤の状況も含めた実践レベルのレポートであり、組織体制やスタッフに関することにも踏み込んでいる。

※ この資料シリーズでは、“Public Employment Service” (PES) を「公共雇用サービス機関」と訳した（煩雑を避けるため、その略語である「PES」のまま使用している箇所も多い。）。この“employment”は「雇用」とも「職業」とも訳され、特にわが国の雇用関連行政においては「職業」と訳されることも多かった。しかしながら、PESの機能は雇用主（求人者）と労働者（求職者）をつなぐことをベースにしており、「職業」では対雇用主（雇用主サービス、雇用主との協力など）の視点が反映されにくい恐れもある。また、EUでは“European Employment Strategy”（欧州雇用戦略。雇用創出、労働市場の弾力化等の戦略）のような文脈の中でPESの機能が位置づけられることも増えている。このため、ここでは“Employment”は一貫して「雇用」と訳している。また、“PES”を「公共雇用サービス機関」と「機関」を付けて訳している（文脈的に「機関」がない方が適切と思われる場合を除く。）のは、もともと“service”には（官庁等の）部門・部局という意味を含んでいること、本編においても、PESという言葉が単なる機能としての「公共雇用サービス」よりも、担い手（機関、組織）を含んだ意味で使用されている場合がほとんどであることによる。

※※ 原文では“PES office”や“local office”という言葉がしばしば使われており、これらは、日本における個々の公共職業安定所（ハローワーク）に該当するが、それぞれ「PES オフィス」、「地方オフィス」と訳した。なお、本資料シリーズでは“regional”を「地域（の）」、「local」を「地方（の）」と訳している。原文での意味は、“regional”の方が“local”よりも広い範囲・管轄単位を示していることは明白である（national level(central)－regional level－local level）。日本語的には、逆にした方が適切なケースもあるが、一長一短であるため、上記のとおり統一した。

〔EUにおける“Open Method of Coordination”〕

- ・ EUの雇用政策においては、欧州委員会が中心となって“Open Method of Coordination”（OMC、「開かれた政策協調手法」と訳されることがある。）が推進されている。EUの公式ウェブサイトである“EUROPA”から、“Open Method of Coordination”についての解説を引用すると、

「雇用政策とルクセンブルク・プロセス（1997年にEU内のルクセンブルク雇用サミットで合意されたプロセス）の一部として生まれ、リスボン戦略（2000年）の手法として定義されたもの。このOMCは、加盟各国の政策が何らかの共通の目的に向けた方向性を持つことができる場合に、加盟国間の協調の新たな枠組みを提供するものである。この政府間の手法の下では、加盟各国が相互に評価（『仲間からのプレッシャー』を伴う）され、欧州委員会の役割は“surveillance”（監視・動向調査）に限定される。欧州議会と欧州司法裁判所は、OMCのプロセスにおいて実質的にほとんど役割を持たない。OMCは、雇用、社会的保護、教育、若年者及び訓練のような、加盟各国の権限（competence）に属する領域において用いられ、主として、次の点を基盤とする。

◇ 共同で特定され定義された達成目標（欧州理事会で採択される。※訳注・・・下

記3で触れる「欧州2020戦略」などがこれに当たる。）

- ◇ 共同で確立された評価方法（統計、指標、ガイドライン）
- ◇ 加盟各国の実績比較と優秀事例の交換のようなベンチマーキング（欧州委員会により絶えず監視（monitor）される）

対象領域によっては、OMCはいわゆる“soft law”（異なる程度にある加盟各国を包括して対象とするが、「指令」、「規則」や「決定」の形はとらない。）を含む。たとえば、リスボン戦略の関連事項においては、OMCは加盟各国に国としての改革プランの策定と欧州委員会への回付を求めている。」

また、欧州委員会のホームページの中には、次のような、より端的な記述も見られる。

「多くの政策分野では、EU加盟国はEUレベルの法律によるのではなく自国で政策を策定している。しかし、“Open Method of Coordination (OMC)”の下では、各国政府は情報交流や取組の比較によって相互に学びあう。これが、各国政府にとって、より良い実践を取り入れながら国内の政策調整を行うことを可能にする。」

- ・ 本編のような欧州委員会による加盟各国の調査報告の取組は、“Open Method of Coordination”中にある「加盟各国の実績比較と優秀事例の交換のようなベンチマーキング」活動、「情報交流や取組の比較によって学びあう」活動の一環、又は、少なくともこれらの趣旨に沿った活動の一環とみることができる。また、ここ数年、公共雇用サービス機関に関する加盟各国の取組に関するレポート（ただし、本編ほど広範ではなく、より個別的なテーマについてのもの）が、「公共雇用サービス機関間の対話（PES to PES dialogue）」シリーズとして、本編と同じく欧州委員会の雇用・社会問題・機会均等総局（※）によって次々に作成・公表されている。このシリーズの表紙には「欧州委員会による公共雇用サービス機関の相互学習プログラム」“The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services”との注記もなされており、これがOMCの趣旨に沿った活動の一環であることを鮮明にしている（※※）。

※ 最近では、「雇用・社会問題・社会的包摂総局」（Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion）という名称になっている。

※※ 欧州委員会のホームページにおいては、“PES to PES dialogue”の取組について「欧州委員会のEU内公共雇用サービス機関（PES）のための相互学習サポートプログラム。その目的は、PESの能力と効果を高めることで、欧州2020戦略と雇用ガイドラインの優先事項の実施に貢献すること」となっている。

- ・ もともと雇用・失業対策は、各国における他の政策分野や財政面への波及も広く大きい。うえ、各国内で伝統的に培われた社会政策・労働政策に関する国民意識や労働セクター・経営セクターの微妙なバランスを基盤にして展開される面があり、これら種々の要因があいまって、EU諸国でも各国の権限（competence）に属する傾向が強い分野とされていたと考えられる（※）。

そのような中で、経済協力開発機構（OECD）も加盟国の経済発展のための情報交換・事例交流的な取組を行っており、本編レポートに先行し、その土台の1つとなった欧州 11 カ国を含む 14 カ国における調査とそれに基づく報告「キャリアガイダンスと公共政策—ギャップの解消に向けて—」“Career Guidance and Public Policy—Bridging the Gap”（2004）（キャリアガイダンスを公共政策として推進するためのポイントを OECD 加盟国のうち 14 カ国の経験から提示している。）という一定の成果もある。

- ・ しかしながら、“Open Method of Coordination”という EU レベルの体系的取組によって、各国の雇用関係当局の「お互いに学びあう（mutual learning）」風潮がより強化され、本編や後続レポートのような政策・行政のオペレーションレベルの実情に「より立ち入った」レビューの取組が成立するようになり、さらに“PES to PES dialogue”という形で交流・比較レポートがシリーズ化されるまでに至った経過は、今後の動向も含め、やはり注目に値する。

そして、このような取組の成果が、インターネットを通じて日本のような EU 以外の国においても知ることができ、かつ、有益と思えば、自国の取組をより良いものとするための参考としたり、海外での実情を知ること国内議論が重心を失って浮遊しないためのアンカー（碇）とすることもできるという、グローバルな意義も重視したい。

※ EU の権限領域の区分については、「EU の排他的権限領域」、「EU 及び加盟国の権限共有領域（加盟国の権限行使は EU が権限行使していない範囲で行われる）」及び「EU が加盟国を支援・調整・補完する領域（加盟国の権限行使は EU の権限行使によって何ら妨げられない）」の 3 種の領域に大別・整理されているが、具体的には JILPT 海外労働情報 13-09「EU の雇用・社会政策」（2013 年 9 月）第 1 章を参照されたい。

〔「キャリアガイダンス」という用語をめぐる（欧州における「キャリアガイダンス」の広義性）〕

- ・ 本編を解説するにあたり、主要なテーマとなっている「キャリアガイダンス」という用語についても触れておく必要がある。この言葉は、わが国では学校における進路指導・職業指導とその延長上での狭い意味合いで使われることが多いが、ヨーロッパにおいては成人に対するものを含めてキャリア関係の支援・指導を広く指す言葉として使われている。ただし、ヨーロッパにおいても文脈によって使われ方が異なるなど、その境界を定義することは難しい。本編レポートでは一応、「これは広義の定義であるが」と断りを入れた上で、職業紹介も含めた最も広い定義（※）を採用しつつ、各種の定義やそれをめぐる議論を紹介している。また、PES 内での「キャリアガイダンス」的要素の表れ方として、[a]サービスの個人別化（personalisation）、[b]個人の特性や選好の評価に注意を払うこと、[c]すぐに就職することだけでなく将来のエンプロイアビリティ（雇用されうる能力）の確保も目指す長期的キャリア戦略に注意を払

うこと、[d]各人による個別行動計画作成への支援に注意を向けること、の4点を挙げている（本編 1.3.3.1）。

※ 「(相互に置換え可能な)職業ガイダンス (vocational guidance) とキャリアガイダンス (career guidance) という表現は、年齢や人生のどの段階であるかを問わず、個人の職業、訓練、教育の選択とキャリア管理を支援するためのサービスのことです。このサービスは、個別で提供される場合も、グループで提供される場合もあり、また、対面の場合も、リモートサービス (ヘルプラインやインターネットによるサービスを含む) の場合もあります。サービスには、職業紹介 (job placement ※※)、キャリア情報の提供 (career information) (印刷物、ICT (情報通信技術) の利用、その他の形態)、評価 (assessment) と自己評価のツール、カウンセリング面談、キャリア教育とキャリア管理のプログラム、求職活動プログラム、就労移行 (transition) サービスが含まれます。」(本編 1.3.1)

※※ 本編では、“(job) placement”は「職業紹介」と“(job) broking”は「職業仲介」と訳している。前者はより求人・求職申込みを前提とした狭い意味で使われ、後者は単なる求人情報の提供も含めたより広い意味で使用されているようである。

- ・ ちなみに、先に触れた OECD の「キャリアガイダンスと公共政策—ギャップの解消に向けて—」(2004) の中では、「キャリアガイダンスが目指すのは、生涯を通じてすべての年齢、すべての局面で、人々が教育・訓練や職業を選択し、キャリア形成に取り組むことを援助することである。そのため、キャリアガイダンスは、人々がその希望、興味、資格、能力について再考することを手助けする。また、労働市場・教育システムを理解し、これらと自分についての理解とを関連付けることの手助けをする。キャリアガイダンスを包括的に行うことは、人々に仕事と学習に関し計画し決定することについて指南する試みである。さらにキャリアガイダンスは、労働市場と教育を受ける機会に関する情報を体系的で構造的なものとし、いつでもどこでも入手可能なものとすることで、これらを利用しやすくする。」と述べられている。
- ・ また、当機構の下村は、「成人キャリア発達とキャリアガイダンス—成人キャリア・コンサルティングの理論的・実践的・政策的基盤—」(当機構 研究双書 2013 年) において、ヨーロッパでの用法に習い、「(本書では) キャリアガイダンスという言葉を用いて、いわゆる就職支援・就労支援、それに向けた職業相談・キャリアカウンセリング、セミナー・講習会、キャリア関連の情報提供も、およそ職業やキャリアの支援に関わることがらを含めた最も広い意味で用いる。OECD を中心としたヨーロッパのキャリア関連の公式文書では、・・・この用語を使う際、その背景にはたんに個人を支援する個々のキャリアガイダンスだけに興味を向けるのではなく、より広く、人々にキャリアガイダンスを提供する仕組み、制度、枠組みを問題にしようという意図がある。」と述べている。

※ OECD やヨーロッパのキャリア関連の文書に見られる「キャリアガイダンス」の意味と政策展開については、当機構の下村英雄が上掲書及び「最近のキャリアガイダンス論の論点整理と成人

キャリアガイダンスのあり方に関する論考」(当機構 ディスカッションペーパー10-06 2010年)などで詳細に論じている。また、JILPT資料シリーズ No.131 及び 132 も欧州の関連文献の日本語訳となっているので、参照されたい。

3 本編レポートの内容をめぐって

〔調査・記述の基本的姿勢〕

- ・ 本編レポートは、先述のとおり、2000年代前半におけるヨーロッパ諸国の公共雇用サービス機関が従前からの職業紹介、失業保険給付等の基本的機能の中に、又はこれらに加えて、個別的サービスアプローチ (**Personal Service Approach**) やキャリアガイダンスの要素を導入しようとした試みを中心として、**PES** サービスの状況・変化・課題等についての広範な調査結果をとりまとめたものである。また、このような調査報告を実施・公表すること自体、**EU** 内での“**Open Method of Coordination**”という政策協調の趣旨に沿ったものであったと見ることができる。

しかしながら、本解説の筆者から見て、本編レポートの価値や意味はそれにとどまらない。本編レポートでは、その調査・分析・記述のいずれにおいても、単に理想論を展開したり、公式発表的な状況を並べ立てたりするのではなく、各国の公共雇用サービス機関に共通の本質的ジレンマ (組織資源が制約されている中で、場合によっては相矛盾する目標・ミッション間の最適なバランスを追求することの必要性・重要性) を直視しつつ、数多くの事例収集を通じて、実践レベルの現状や課題・論点を偏りなく把握しようとしており、この点にこそ、本編レポートの大きな価値や意味があると思われる。

- ・ ヨーロッパ各国の公共雇用サービス機関の現場では、また、日本のハローワークにおいても、財政的制約の中で多様な目標・ミッションを課され、役割葛藤 (**Role Tensions**) の中で、これらの両立・調和のために様々な工夫を凝らしながらチャレンジを続けているが、本編レポートは、そのような状況を、できるかぎり公平・公正に把握・記述しようとしている。

レポートのテーマが「キャリアガイダンス」であり、**PES** サービスにおける「行政的・事務的 (**administrative**)」な要素と「キャリアガイダンス」的要素を区分して論じているが、職業紹介や失業保険等における行政的・事務的業務を軽視しているものではない。また、セルフサービスの活用によるサービスの層化 (**tiering**)、「個別的雇用サービス」や「専門的キャリアガイダンスサービス」の提供との関連でのアウトソーシング・外部委託 (**contracting-out**)、分権化 (**decentralisation**、実際の事例の多くは国の公共雇用サービス機関内における組織管理上の分権化である。)、スタッフの質の確保の取組等についても、可能な限り、その背景や課題・問題点を含めて公平に

記述しようとしている。なお、本編レポートの段階で十分な材料が集まらなかった部分やその後導入・進展があった部分については、【巻末参考】に掲げるような後続レポートが作成されてきたが、基本的な記述のスタンスはほぼ同様と言ってよい。

一国内のみではかえって議論が抽象化したり、火急に対処が必要な分野や極端な事例に目が行きやすくなる面があることを考えると、汎ヨーロッパの俯瞰的な視点から事実即して前進しようとする取組だからこそ、このような現場のニーズ・キャパシティに即した対応策等に対する客観的・現実的アプローチが可能になったと見ることもできるのではないか。

〔現場レベル・実践レベルの比較・交流の意義〕

- ・ また、公共雇用サービス機関の業務・組織の運営に関し、国どうしで情報交換・事例交流するメリットが生まれる要因として、本解説冒頭にも触れたように、人と職業・雇用を結びつけるという行為の底にある普遍性・不変性をあげておく必要もあるだろう。もとより、PESが実施している制度・サービスやこれらが置かれている経済的・社会的環境、労働市場の状況等についての諸外国と日本との差異、諸外国間での差異を軽視することはできない。また、制度の変化に着目して旧制度の問題点や新制度の改善点をフォローしていくことも重要である。

しかしながら、いったん公共雇用サービス機関の現場に焦点を合わせ、そこに課されている多様な目標・役割間の緊張・葛藤の状況やそれに対する対処の方向を見ていくと、その本質的な部分においては、洋の東西、国・地域や新旧制度による差異は以外なほど少ない。少なくとも、関係者間では相互に状況を理解し、悩みを共有し、(好事例のみでなく試行錯誤の状況からも) 学びあうことが可能な程度であると考えられる。

たとえば、PESの職業紹介サービスの役割と失業保険給付等のゲートキーピング(門番)の役割については、これらを同一組織で実施することが、日本やEU主要国でほぼ共通の方針になっているところである(これらを分離して実施していたフランスでも、2009年から関連組織が統合されている。)が、本編レポートでも触れられているこれら役割間の現場レベルでの葛藤は、日本のハローワークにおいても過去から強く意識され、これらをより調和的に実施するための様々な取組がなされてきた。また、本編レポートの重要なテーマの一つである「個別的サービスアプローチ (personal service approach)」の導入や、セルフサービスの導入を伴うサービスの層化は、労働力の需給双方が広範かつ新鮮な情報を得つつ、現実的条件や選択肢を検討しコンタクトするに至る場としての機能(市場機能)を高めながら、これと相談サービスの質向上とを両立させるため、日本のハローワークにおいても連綿として取り組まれてきたポイントである。

【「アクティベーション」について】

- ・ 本編や【巻末参考】に掲げた欧州委員会の後続レポートにおいて、「アクティベーション (activation)」や「アクティベート (activate)」という言葉がしばしば登場するが、この用語についても若干触れておく必要があると思われる。
- ・ 「アクティベーション」という言葉は、1990年代の北欧で、経済構造の変化によって手厚い所得保障システムが維持できなくなる中で導入された就労促進策において用いられて以降、様々な背景・文脈の中で使われてきた。このため、若干意味の混乱があるように思われが、就労支援機関である PES における「アクティベーション」の動向について把握・考察する際には、まず「(就労にむけて) 活動的にすること」という文字通りの意味に解すことから出発することが重要と考える。

また、その場合に、

- ① 「(就労に向けて) 活動的でない者 (the inactive)」の存在が前提になっていること。ただし、その程度は様々であり、比較的アクティベーションが容易な場合もあれば、相当困難な要因を抱えている場合もある。
- ② 「アクティベーション」は、就労に資する自信・意欲・興味のような「意識レベル」から、具体的な求職活動や職場での訓練を含む職業訓練の受講、試行雇用等の「(目に見える) 活動レベル」、実際に就労・定着に至ったかどうかの「成果レベル」まで、3層の内容を含んでいると考えられること。

の両面を、踏まえておく必要があるだろう。

- ・ このうちの①は、対象者に関することである。たとえば英・独・仏などのヨーロッパの主要国では、失業保険給付に加え、その支給終了者や受給権のない者に対する一般財源からの「失業扶助」というべき給付制度が存在し、資力調査の上で比較的低額だが受給期間制限のない給付を、公共雇用サービス機関が担い手 (の一つ) となって実施している (※)。そして、これらの制度内に滞留して求職活動を活発に行わない (inactive) 者の存在がしばしばクローズアップされ、制度依存に陥らないような制度設計や PES における就職促進の取組が重要な課題とされてきた。先ほど北欧の例にも触れたが、公共政策分野でのアクティベーションという用語は、まず、このような給付制度と労働の接続にかかわる部分で使われるようになった模様である。この文脈でのアクティベーションは、これら給付制度の影響による雇用労働へのディスインセンティブや給付制度への依存傾向に対抗する措置という意味を含んでおり、制度上、受給資格と就労に向けた積極的な活動 (アクティベーションの活動) への参加義務とがセットになっているケースも多い (【巻末参考】のレポート④中では、これを「相互義務的」と表現している。)

※ 当機構発行の JILPT 資料シリーズ No.70 「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する

調査」(2010年5月)に詳しい。この中では、この制度の対象者に移民層が多く含まれていることも指摘されている。また、最近の状況については、当機構ホームページの海外労働情報 (<http://www.jil.go.jp/foreign/index.htm>) も参照されたい。

- ・ ただし、ヨーロッパにおいて「アクティベーション」は、このような視点のみで用いられてきたわけではなく、社会や労働市場の縁辺的又は疎外的な位置にいる者の社会的包摂 (inclusion) や、社会又は労働市場への統合 (integration) の文脈の中で取り上げられることもある (これらの者と、「失業扶助」等の給付制度の対象者が一定重なっていることも事実であるが、これらが一致しているわけではない)。

その際、社会や労働市場の縁辺的又は疎外的な位置にいる者として、長期失業者、若年失業者、シングルマザー、移民などがあげられることが多いが、たとえば PES のようなサービス機関の現場の視点から「長期失業者のアクティベーション」と言った場合、「包摂」・「統合」のような理念的な意味合いは後退し、長期の求職活動による疲弊・挫折感や、長期の不就労状態による労働習慣・労働能力の低下などから就労に向け「活動的でなくなった」クライアントに対し、どのような支援を行うことが最も望ましいか、という実践的課題への対応手段を意味することになる。

- ・ また、【巻末参考】の④・⑤・⑪のレポートでも触れられているように、失業扶助等を受給しているか否かにかかわらず低スキルの「若年者のアクティベーション」は単独の政策課題として大きく取り上げられるようになってきている。さらに、今後、高齢化社会の進展に伴い、【巻末参考】の⑦のレポートが取り上げているような高齢者のモチベーションやエンプロイアビリティの問題がさらにクローズアップされると思われる、高齢者の「アクティベーション」が真剣に議論されるようになることも想定できよう。
- ・ わが国においても、増加する生活保護受給者の就職支援や若年者、長期失業者・不就業者等の就職促進が課題となっている中で、諸外国の「アクティベーション」の取組には、システム設計においても具体的な実施技術においても (その試行錯誤的な状況も含めて)、参考になる面があると考えられる。
- ・ また、上記②の点は、「アクティベーション」という取組自体が持つ多様性・多面性を表している。すなわち、「アクティベーション」は、「意識レベル」、「活動レベル」、「成果レベル」のすべての側面から捉えることができ、就労に向けて動機付けし意欲を引き出す活動であるとともに、具体的な求職活動やスキル獲得・向上活動であり、かつ、就職に結びつくことを成果とする活動であるという 3 つの側面を兼ね備える。アクティベーションの具体的取組の多くは「積極的労働市場政策・手段 (Active Labor Market Policies/Measures)」の取組とも重なっており、求人情報の提供、カウンセリング・メンタリング、個別行動計画の作成、面接・履歴書作成等の指導、求職活動支援、具体的求人の提案、ボランティアワーク、職場実習や見習訓練を含む職業訓練、

就業体験、補助金付き（試行）雇用などが幅広く含まれるようであるが、特に「活動的（active）」な手段であることを強調する場合には、求人への応募、ボランティアワーク、職場実習や見習訓練を含む職業訓練、補助金付き（試行）雇用など、手段自体がより活動的性格の強いものに絞った意味になることもある。

また、「アクティベーション」において、まず「働く」ことを志向すべきか「訓練」を経由すべきかという論点については【巻末参考】⑪のレポートで、対象者に応じた使い分けや両者の融合的取組の必要性が示唆されている。

- ・ 「アクティベーション」は背景的にも内容的にも、このような多面性を持つ。短く端的に訳そうとする場合、「就労化」とするようなケースもあるが、これは「アクティベーション」の意識面・活動面を軽視し、成果面を強調しすぎた訳語であるということになるだろう。

適切な支援を受けながら、実際に求職「活動」や職業準備・スキル獲得のための「活動」をする中で、自信や態度、興味などの「意識」面も回復・向上し、これらの結果として「就職」や就職先への「定着」が実現するというプロセスを重視しなければ、安定的な実効性は期待できないのではないか。アクティベーション・プログラムへの参加ルートは自発的なもの、相互義務的なものなど種々あり得るが、結局はその活動内容自体が対象者にとって有益でポジティブなものであるかどうか重要であり、プログラムの実効性を把握・評価しつつ、これを高めるためのたゆまぬ努力が必要であろう。

なお、この点と関連して、アクティベーションの効果を測定する方法に関する論点も考えられる。アクティベーションの「活動」に参加した者の数も一つの指標ではあるが、これのみでは効果を測定したことにはならない。まずは、参加者が実際に就労したかどうか、又は就労状態が定着して受給生活から脱却したかどうかという成果ベースの測定が重要と思われるが、このような成果測定には、労働市場の状況が地域によって多様であり、かつ変動する中で、比較可能な対象群を設定することが可能かどうかなどの難しい課題がある。したがって、このような成果ベースのものにあわせ、「活動」に参加した者についての事前事後の「意識」面の変化を測定することについても十分に配慮される必要があるだろう（※）。

※ EUの文書の中にも、たとえば「このようなアクティベーション手段の利点は、即効的な雇用という効果でのみ測られるべきではない。これらはまた、人々が社会的孤立と闘い、自尊心を高め、労働と社会に対するより積極的な態度をとることへの支援になる。」（2006年2月の欧州理事会等からのコミュニケーション“concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest the labor market”）との指摘がある。

〔リスボン戦略、欧州2020戦略とフレキシキュリティ〕

- ・ 2000年台以降のヨーロッパにおける「キャリアガイダンス」や「職業教育・訓練」は、「知識社会」「Knowledge Society」や「知識経済」「Knowledge-based economy」

への移行・変化に対応できる人材の育成と継続的なスキル更新の推進を強く意識した文脈の中で論じられることが多かった。この関連で重要な契機となったのは、2010年までにEUを「より良い職業をより多く創出し、社会的連帯を強化した上で、持続的な経済成長を達成しうる、世界で最もダイナミック、かつ、競争力のある知識経済」地域に発展させるという目標を定めた『リスボン戦略(Lisbon Strategy, 2000年3月)』である。本編中でも、この文脈における「生涯にわたるキャリアガイダンス」を意識した記述が盛り込まれている。

この「リスボン戦略」には雇用目標として、2010年の14歳～64歳人口に占める就業者数の割合を70%にすることなども盛り込まれていたが、開始から5年が経過した時点で期待された成果を上げていないと総括され、その原因として、この戦略が28もの主要目標、120もの補助目標、117もの異なる指標からなり、評価の手続きがあまりに複雑すぎる点などが指摘された。このため、欧州委員会は2005年2月に、「リスボン戦略」を再活性化し、成長と雇用創出を実現するための、より焦点を絞った新戦略を発表した。

その後2010年3月に、欧州委員会は、「リスボン戦略」の次の10年の戦略として「欧州2020」(Europe2020)の案を発表し、6月の欧州理事会で採択された。この中では、①知的な(Smart)経済成長、②持続可能な(Sustainable)経済成長、③社会全体を包摂する(Inclusive)経済成長の3点が優先事項として挙げられている。また、数値目標の1つとして、「若者、高齢者及び低技能者の就業参加促進及び合法移民の社会的統合によることを含め、20歳～64歳までの男女の就業率を75%にまで引き上げる」という目標を定めている。

なお、「欧州2020」戦略のガイドラインにおいては「フレキシキュリティ」(Flexicurity, security と flexibility を組み合わせた造語)がキーワードの1つとなっている。「フレキシキュリティ」は、既に1990年代にデンマークで提唱され、2005年ごろからEUとしても取り上げるようになったと言われているが、その全体像については、JILPT海外労働情報13-09「EUの雇用・社会政策」(2013年9月)の第2章に詳しい。同章では「(フレキシキュリティの)基本コンセプトは、労働市場の柔軟性と安定性(一の職に係る安定性や雇用保護を指すのではなく、能力開発、再就職支援、求職期間中の所得保障をはじめ、労働市場の機能を通じた安定をいう)を同時に高めることを目的とするものであり、①柔軟性と安定性のバランスのとれた労働契約法制、②生涯学習、③積極的労働市場政策(1.1.4.2.の訳注参照)、④セーフティネットを構成要素とするものである。」と述べている。

この「フレキシキュリティ」の推進においても公共雇用サービス機関は貢献を期待されており、2009年3月に、欧州委員会の雇用・社会問題・機会均等総局が「ヨーロッパ労働市場におけるフレキシキュリティに関する公共雇用サービス機関の役割」最

終報告“The role of the Public Employment Services related to “Flexicurity” in the European Labor Markets” Final report（その要旨は【巻末参考】の①で紹介する。）を作成している。

4 著者及び先行調査について

- ・ 本編のような、国際的かつ事実探求的な調査・報告活動が成立するためには、各国の互恵的な意識に基づく積極的な参加とあわせて、大局的・政策的な観点と現場的・サービスの観点の両面から公平かつ洞察力をもって各国の取組や状況をレビュー・レポートする能力・素養のある研究者の存在が不可欠である。ヨーロッパには、本編の著者である R.G.Sultana 氏と A.G.Watts 氏をはじめとして、このような能力・素養のある研究者のストックがあるようである。【巻末参考】で紹介する「公共雇用サービス機関間の対話（PES to PES dialogue）」シリーズは、欧州委員会が他の何人もの研究者にレビュー・レポートを委託して作成しているものである。

※ 本編の著者である R.G.Sultana 氏と A.G.Watts 氏は、欧州委員会のレポート・パンフレット以外に、次のような CEDEFOP（欧州職業訓練開発センター）や OECD、世界銀行発行のレポート・パンフレット類の著者となっている。

“Guidance Policies in the knowledge society-Trends, challenges and responses across Europe”
（2004 年、CEDEFOP、R.G.Sultana）

“Public Policies for Career Development. Case Studies and Emerging Issues for Designing Career Systems in Developing and Transition Economies”（2004 年、世界銀行、A.G.Watts & D.H.Fretwell）

“From policy to practice –A systematic change to lifelong guidance in Europe”（2008 年、CEDEFOP、R.G.Sultana）

“The Relationship of Career Guidance to VET”（2009 年 9 月、OECD、A.G.Watts）

- ・ このうち、A.G.Watts 氏は、長年にわたりイギリス国内やヨーロッパの国際機関、OECD 等において、キャリアガイダンスに関する分野で広く活躍してきた研究者であり、この分野の重鎮と言うべき存在であるが、同氏が行った 2002 年 9 月の経済協力開発機構（OECD）キャリアガイダンス年次会議（イギリス、ケント州、アッシュフォード）における基調報告を、OECD のホームページにおいて見ることができる。

これは、既に触れた 2004 年の「キャリアガイダンスと公共政策—ギャップの解消に向けて—」に結実した OECD のレビューについての経過報告と知見の概要になっているが、政策・取組に関する国際比較研究に対する同氏の考え方をよく示すスピーチとなっているので、以下にその一部を紹介しておく。

「キャリアガイダンスにおける政策と実践 –国家間比較の視点–」

“Policy and Practice in Career Guidance –an International Perspective–

A.G.Watts による 2002 年 9 月の経済協力開発機構 (OECD) キャリアガイダンス

年次会議 (イギリス、ケント州、アシュフォード) における基調報告

[OECD ホームページより (仮訳)]

○ はじめに

公共政策は、ほとんどのキャリアガイダンスの実践家にとって、本来的に大きな関心事項ではない。彼らを鼓舞し動機付けるものは、政策目標ではなく、人々を助けることへの関心である。彼らは政治的な理想よりも、個々人に対して関心を持つ。このことは、おそらく正しいことであり、そうあるべきことである。

しかしながら、もちろん、公共政策はキャリアガイダンスの仕事にとってきわめて重要である。ほとんどの国のほとんどのキャリアガイダンスサービスは、国レベル・地域レベル・地方レベルの違いはあるものの、政府支出によって賄われている。イギリスを含む少数の国では、個々人が支出 (特に成人の場合) する、より市場ベースのモデルへの移行の可能性についての試みがなされているが、このことすら政治的な決定によるものである。最近のイギリスにおけるキャリアガイダンスをめぐる経緯が示しているように、政策を特定の方向に傾斜させる動き (2つだけ例を挙げれば、市場の力への方向と社会的排除と闘う方向) は、キャリアガイダンスが実行される組織的環境に、また、その対象者や実施形態に大きな影響を及ぼす可能性がある。

私自身、これまで幾度か、これらの事項に関心を持ち、携わってきた。今年は、フルタイムで、また国際的な環境で、政策的な事項について仕事をしている。私はパリの OECD を拠点に、14 カ国のキャリアガイダンス政策の調査報告の仕事 (レビュー) をしており、オーストラリア人で OECD 事務局の常勤メンバーである Richard Sweet 氏とともに働いている。私がこの場でお話しようと思っているのは、最初に、このレビューの理論的根拠と形式についてであり、次に、初期的で試験的な知見のいくつか (一般的なものと個別的なもの双方があるが) の紹介、3つめに、このレビューの視点から見たイギリスの状況についての若干のコメント、最後に、最近におけるキャリアガイダンスと公共政策の接合部分における国際的な発展の文脈の中への、このレビューの位置づけである。

○ OECD のレビュー

OECD はパリに拠点を置く政府間組織である。最近では、全世界にわたる 30 カ国が加盟している。しばしば豊かな国のクラブのように見られるが、最近の新規加盟国にはメキシコやいくつかの中欧・東欧の国が含まれている。その仕事の多くは、

経済学に基づいている。たぶん皆さんは、世界経済の環境の中で英国経済がどのようにしてやっていくかについてのニュースの見出しによく出てくる「一般声明」を通じてこの組織になじみがあるだろう。しかし、その仕事は、公共政策のすべての分野をカバーしており、その中には教育、訓練や雇用の分野も含まれている。

ほとんどの **OECD** の活動は、各国が他国との比較においてどれほどうまくやっているかがわかるようにし、好事例を共有するための、また、各国が成功を拡大し他国の実例から学ぶことを可能にするための、水準指標の設定に関するものである。昨年の教育の分野における輝かしい例は、文章読解と計算、科学のリテラシーに関する学生・生徒の成績を評価する **PISA** の研究だった。この研究は、ほとんどの同様の研究よりも、知識・スキルの「応用」に重点を置いている。そして、たぶん幾分かはそのせいで、イギリスの成績はほとんどの教育実績に関する先行調査に較べて良好だった。しかし、ほんの一例ながら、ドイツは予想されていたよりも成績が悪かった。このため、**PISA** の研究はドイツにおいて広く関心を呼び、ドイツ的教育システムの伝統的特徴の多くを改革する必要について、大議論を引き起こす刺激になった。このようにして、**OECD** は影響力を持つことができる。各国は、自分たちがどのように行っているか、何を改善する必要があるかを知るために、**OECD** を注視している。

OECD の議題は、加盟国によって設定されるので、キャリアガイダンス政策のレビューが行われているという事実はそれ自体で重要な意味を持つ。**OECD** は過去にもいくらかキャリアガイダンスの論点に注意を向けたことがあるが、主に学校から仕事への初期的な移行に関する政策論点を検討する一環として行われたものだった。今回は **OECD** が「ガイダンス」の論点に特化して公式的な政策レビューに乗り出した最初の機会であり、「生涯」の視点からこれらの論点が注目されることになった最初の機会でもある。このレビューの実施提案は、**OECD** の教育委員会と雇用・労働・社会問題委員会の両方で支持された。このことは、現在、これら両方の観点からキャリアガイダンスへの政策関心があることを反映している。

他の **OECD** の活動と同様に、加盟国はこのレビューに参加することを希望するかどうかを意思表示するよう求められた。14 カ国が参加を選択した。そのうち 11 カ国がヨーロッパの国（オーストリア、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、ドイツ、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、スペイン、イギリス）、他はオーストラリア、カナダ、韓国だった。

レビューの方法論は、いくつかの段階に分かれている。まず最初に、参加国はそれぞれの関心のある論点をカバーするようデザインされた質問表の開発に積極的に参加した。このため参加国は、自らが準備した質問表に責任をもって回答することになる。次に、参加国への訪問調査であり、これまで 11 カ国について完了している。

ほとんどの *OECD* レビューにおいて、このような訪問は 4~5 名のチームで 2 週間程度行われる。しかし、キャリアガイダンスのレビューの専門的な性質の視点から、また、参加国から素早く安価な方法を求める要望が出されたことから、今回は縮小バージョンが用いられ、2 人チーム (*OECD* からは *Richard Sweet* か私、それに加えてもう 1 人の他国の専門家) とし、ほとんどの訪問が 1 週間にとどめられた。大変面白く、強烈なプロセスだった。私たちは訪問に先立って多くの資料を読み、集中的な一連のミーティングを持ち、それらによる私たちの印象をテストするために、また、重要な論点と思われる点について厳密に調べるために、訪問調査を行った。国別ノートで私たちのレポートが書かれた。それらは、質問表と、他の証拠書類 (訪問から得られたものばかりでない) から作成し、私たちの分析に加え、関連する国にとって今後採用可能な方針についての示唆もあわせて盛り込んだ。

(このレビューについて) ほとんどの仕事は終わっている。分析のためのミーティングが来週ボンで行われ、そこでは参加国が、私たちがこれまでの作業から特定した重要事項についてじっくり考えるために招待されている。それらの重要な点には、参加各国のシステムや実践の間の類似性や相違点から学ぶことも含まれており、これが比較レポートのベースになる。比較レポートは 2003 年春に関連する *OECD* の 2 つの委員会に案として提出され、同年夏に出版される。最終的には同年初秋に、成果普及のための会議が開催され、そこでこのレビューの重要な所見について、関連する政策立案担当者 (参加国からばかりでなく、他の *OECD* 加盟国からの) による討議がなされる予定である。

質問表への回答、国別ノート及び比較レポートに加え、私たちは欧州委員会と共同で、計 8 本の論文の作成を委託した。このうち 4 本は数ヶ月前に完成した。質的論点に関するもの、ガイダンス担当者のスキル・訓練と資格付与に関するもの、地方レベルでのサービス統合に関するもの、及び統合されたガイダンスシステムにおける *ICT (information and communication technology)* の役割に関するものである。他の 4 本は、ガイダンスの提供における市場と政府の役割、成果の評価、キャリア情報の改善、及びどのような情報が効果的な意思決定の十分な基礎をなるか、をカバーする。これらのすべての文書は完成次第、*OECD* のレビュー・ウェブサイトで見ることができるようになる。

最後に、私たちはまた、理論的記述の仕事もしている。これは、生涯 (*lifelong*) 学習と、積極的な労働市場及び「福祉から仕事へ」に関する戦略との関連で、キャリアガイダンスの役割の輪郭を描くものになるだろう。私たちは、これと、現在 *OECD* が行っている人的資源開発に関するある仕事とをリンクすることを希望している。これによれば、*OECD* 加盟国における個々人の収入の違いのおよそ 40% が、教育を受けた年数や読み書き能力、職業経験といった伝統的な指標と性、言語的バ

ックグラウンド、両親の教育に関する背景的要因とで説明できることが認められるが、残りの60%の少なくとも幾分かは、モチベーションや『より広範な人的資源』（すなわち、自らの人的資源の開発や活用を進める能力）という概念を含む個々人の特徴で説明できるかもしれない。これらは重要な議論であり、そこでキャリアガイダンスが重要な位置を占める可能性がある。

○ 初期的な一般的知見

既に示したように、私たちはこのレビューのための調査を完了していない。また、とりまとめ作業において、まだ早い段階にある。したがって、私は、私たちの結論を断定的にお話できる立場にはない。したがって、この場で私がお話しするのはいずれも、仮のものであり、今後の分析や議論による再吟味が可能なものである。しかしながら、かなりの論点が出てきている。私はまず、4項目の一般的結論を提示し、その後で、12項目のより個別具体的な結論について簡単に議論したい。

最初の一般的結論は、このレビューに参加したすべての国が、それぞれのキャリアガイダンスシステムに対し、万人にとっての生涯学習と持続的なエンプロイアビリティ（雇用されうる能力）を促進するという文脈での見直しを模索していることである。学習の目的、労働市場の目的、社会的公平の目的の間のバランス、及びこれらの目的の細かい性質は、国ごとに異なっている。しかし、すべての国が、エンプロイアビリティとリンクされ、かなりの程度個々人によって推進されるべき生涯学習戦略の必要性を認識している。また、生涯にわたるこのようなプロセスを支援することにおいて、キャリアガイダンスサービスの役割が、潜在的に重要な影響を持っていることについても認識している。

2点目は、すべての国でキャリアガイダンスサービスが、主として若年者と失業者という2つの対象者層に関して実施されていることである。各国が主に重視しているのは、若年者が初期教育中での選択や労働市場への参入を進めるための支援を行うこと、及び失業した成人ができるだけ早く仕事に戻るための支援を行うことである。まったく労働市場の外にいる成人や、雇用されているもののキャリアアップのために転職しようとしている成人のニーズは、比較的軽視されている。

3点目は、（すべての人々にとって活用可能な良い情報を作成することの必要性ではなく）これらの軽視されているグループとの関連で特に、キャリア情報の提供の範囲を超えるキャリアガイダンスサービスへのニーズが重要な政策課題になっているということである。インターネットが、その手段をますます提供しているが、重要なのはその内容が十分かどうかである。キャリア情報が価値あるものになるためには、個々人がそれに基づいて行動できる必要がある。このことは、その情報が、見つけだすことができ、理解することができ、自らのニーズに関連付けることができ

き、個人の行動に転換することができるものであることを前提とする。私たちはこのプロセスの動態（ダイナミクス）についてもっと知る必要があるが、私たちが現在知っていることから、人間が介在することが極めて重要であるように思われる。したがって、この介在を提供する戦略は、熟練したキャリアガイダンスの実践家によるものにせよ、又はこのような専門家に支援された人によるものにせよ、必須である。

4点目の一般的結論は、生涯学習戦略を支援することができる普遍的な生涯ガイダンスシステムを開発できていないということである。参加各国を通じ、このようなシステムの主要な要素ははっきりと認められた。それぞれの国の長所を取り出して合体させることができれば、力強いモデルが生まれるだろう。私たちは、このようなモデルについて、異なる国の良い実践事例から主要な要素を一つ一つ描写しながら、記述したいと思う。しかし、現在のところ、適切な諸要素を十分に兼ね備えている国も、この難問を打ち破ったと主張できるほどに、それらを十分に開発している国もない。

(以下略)

II 欧州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—
〔日本語訳〕

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

R.G.Sultane および A.G.Watts

欧州委員会

雇用・社会問題・機会均等総局

A3 課

2005年10月脱稿

謝辞

本報告書は、調査に参加した 28 カ国の PES 職員の皆様の協力なくして完成することはできませんでした。職員の皆様は、この報告書のデータの基礎となったアンケートへの回答に同意し、多くの方々にとって母国語でないにもかかわらず、回答にご協力くださいました。仕事のスケールを調整して取り組んでくださったことでしょう。お願いした情報の提供とこの報告書の草案へのフィードバックに貴重な時間を割いて取り組んでいただいたことに、お礼申し上げます。視察を受け入れてくださった国の PES 中央本部、地域、地方の PES のスタッフの皆様には、特に感謝申し上げます。暖かいもてなしとサポート、手際の良い準備や手配のおかげで、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ポーランド、スロベニア、スウェーデンのキャリアガイダンスと個別的雇用サービスの日常的な取り組みの現場を拝見することができました。この調査は、我々が今ある問題を理解し、革新的実践例とはどのようなものであるかを把握し、PES のスタッフが日々対処しなければならない複雑さ、プレッシャー、葛藤を踏まえて分析をすることに、多大な貢献をしてくださいました。最後に、この調査研究の初めから完了まで、優れたリーダーシップを発揮してくださった雇用・社会問題・機会均等総局のフランク・カバナー氏（Frank Kavanagh）に感謝の意を表したいと思います。本報告書最終版の事実関係や解釈の誤りの責任は我々にあるのは言うまでもありません。

要旨

2001年から2004年にかけて、OECD、欧州研修財団（European Training Foundation, ETF）、欧州職業訓練開発センター（CEDEFOP）と世界銀行が、キャリアガイダンス（career guidance）の包括的なレビューを実施し、労働市場セクターと教育セクターの両方に関して、キャリアガイダンスの関連政策と実践の現状を広範に考察した。2002年、欧州 PES ネットワーク専門家グループが、ガイダンスとカウンセリングに重点を置いて個別的サービスに関する調査を実施し、6つの公共雇用サービス機関（Public Employment Services, PES ※）での興味深い実践事例を文書にまとめた。本調査研究は、2004年10月に雇用・社会問題・機会均等総局と公共雇用サービス機関のネットワーク（※）のトップから共同で委託されたものであり、欧州各国の公共雇用サービス機関におけるキャリアガイダンスの位置づけの把握と考察を図るために特別に開発されたアンケート調査に対する28カ国——EU25カ国とEEA3カ国（アイスランド、ノルウェー、スイス）——からの回答を活用して、これまでのレビューで蓄積された知識の拡充を目指している。

※訳注 欧州委員会のホームページでは、公共雇用サービス機関（Public employment services, PES、日本の公共職業安定所（ハローワーク）に当たる。）とそのネットワークに関し、「EU諸国において、公共雇用サービス機関は、求職者と雇用主を結びつける公共機関（authorities）である。各国間の組織的違いはあるが、すべてのPESは地方、国及びヨーロッパレベルでの情報、職業紹介、及び積極的な（active）支援サービスを通して、労働市場の需要と供給を結び付ける支援をする。」「ヨーロッパのPESのネットワークは、EUの27カ国すべてとノルウェー、アイスランド及びスイスをカバーしている。欧州委員会が議長となって、①ヨーロッパ雇用戦略への貢献と国内労働市場への対応の最適化、②相互学習、ピアレビュー及び分析報告（公共雇用サービス機関間の対話“PES-to-PES dialogue”）やワーキンググループやハイレベル会合・会議での詳細討議を通じたサービス提供の向上、・・・などの目的を追求している。」と述べられている。

本調査研究に質的要素を加え、アンケート調査で浮上した問題の掘り下げを可能にするため、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ポーランド、スロベニア、スウェーデンの視察を実施し、アンケート調査のデータを補完した。本調査研究の背景には、**個別的サービスアプローチ（personal service approach）の実施という広く掲げられた目標に対し、欧州のPESで実施されている個別的雇用サービス（personalised employment services）とキャリアガイダンスサービスがどのように——そしてどの程度——対応してきたかを評価し、欧州のPESが直面してきた困難と実施してきた革新的対応策を明らかにするという重要な目的があった。**

本調査研究の指針となっているのは実践の現状への関心である。すなわち、本調査研究は、成功が期待できる有望な事例と実際に成功している事例を見極め、改善案を提案することを目指して、PESで日々実際に行われている活動を把握しようとしている。本報

告書では、現在用いられている様々なキャリアガイダンスモデル、EU 諸国と EEA 諸国で実施されている一連の方法、PES の介入活動（interventions）の成果、この成果を達成するために用いられているツールや手段、キャリアガイダンスサービスの提供に当たるスタッフの能力レベル、質の高いサービスを提供するために現場で取られている戦略について、詳細な情報を提供する。

欧州全体の PES がどのような背景の下でキャリアガイダンスサービスを提供しているのかを理解することが不可欠である。そのため、本調査研究は、欧州雇用戦略（European Employment Strategy, EES）、とりわけ長期失業の予防（prevention）とアクティベーション（activation, 就労に向け活動的にすること）に関する欧州雇用ガイドライン〔※〕という背景の中に、キャリアガイダンスサービスに関する調査を位置づけるように留意している。また、このガイドラインと、個別的サービスモデル（personal service model）——利用者中心の、一人ひとりのニーズや状態に応じた個別化された質の高い公共サービスを近隣で受けるという市民の権利を保障しようとするモデル——を広く採用することを通じて欧州全域の PES を現代化する努力とを関連付けている。さらに本報告書では、労働者の適応力を高め、より多くの人々を労働市場に引き付け、人的資源への良質な投資を増大するために EES で定められた優先事項を踏まえて、リスボンアジェンダの目標〔※※〕達成にキャリアガイダンスが貢献できる可能性を考察する。キャリアガイダンスと個別的雇用サービスには、生涯を通じた学習の目標を推進し、労働市場のあらゆる問題への取り組みを助け、社会的公平と社会的包摂の目標を達成する努力を支援することにより、リスボン目標の達成に貢献できる可能性があると言われている。

※訳注 EU のホームページ（EUROPA）に掲載されている「雇用政策ガイドライン（2003-2005）」の「構造改革の優先事項」の第 1 項は、「失業中の（就労活動が）不活発な者（the unemployed and inactive）のための活動的（active）及び予防的（preventive）な手段」となっており、この手段は具体的には「失業期間の早期の段階で（若年者の場合には 6 ヶ月、成人の場合には 12 ヶ月経過する前に）、すべての求職者が早期のニーズ把握とアドバイス、ガイダンス、求職活動支援、仕事の提供、又は他の雇用可能性を高める手段（employability measures）によるサービスを受けることができるようにすること、労働市場システムの現代化、及びプログラムの定期的評価のような」手段であって、「加盟国は、最も進んだ 3 つの加盟国の平均に達することを目標に、2010 年までに長期失業者の 25% を、訓練、再訓練、職場実習、又は他の雇用可能性を高める手段などの活動的（active）な手段に参加させなければならない。」とされていた。後記 1.1.3.1 から、この箇所はガイドライン中のこの部分を指していると考えてよい。また、このようなガイドライン中の具体的実施事項や他の解説記事等から、“active” な手段とは「活動的」又は「就労に向けて活動化する」手段であり、「予防的（preventive）な手段」は、長期失業の予防の意味であると判断される。

※※訳注 後記 1.1.3.3 で述べられる「全体の就業率を 70% にするという 2010 年を期限とする」目標のことを指している。

キャリアガイダンスサービスは多様な活動環境で提供されており、各活動環境でのキャリアガイダンスに対する捉え方には重なり合う部分はあるが、PESの使命全体の中でキャリアガイダンスがどのように定義されているかということに特に注意を払う必要がある。キャリアガイダンスに関して、PESの活動は次の三つの主要カテゴリーに分けることができる。

- 第一の活動カテゴリーは、「**個別的雇用サービス**」の分野に入る活動であり、個別的雇用サービスの活動の中にキャリアガイダンスの要素が組み込まれている。雇用アドバイザーは、サービス利用者を登録して面談し、そのプロセスで——特に利用者の区分化を通してサービスを個別化する取り組みが実施されている場合などに——ガイダンスに関連した複数のスキルを活用する。この段階での、最初の面談、個別行動計画（Personal Action Plan）の作成、職業仲介その他の方法による求職プロセスでの支援に関連した雇用アドバイザーの仕事は主に行政的・事務的（administrative）なプロセスや作業であるが、ここに強力なガイダンスの要素が組み込まれていることもある。本報告書は、行政的・事務的役割とガイダンスの役割の組合せとバランスに葛藤が生じていることを認めた上で、就職させることを第一目標とするサービスの中にキャリアガイダンスの要素を統合するには、このいずれの役割の要素も不可欠であることを強調する。
- 第二の活動カテゴリーは**専門的キャリアガイダンスサービス**である。このカテゴリーの活動は、より深い知識基盤と幅広い能力をベースに、比較的焦点を絞って集中的に利用者とかかわるといふ点で第一のカテゴリーと区別される。ただし、この二つのカテゴリーの境界は曖昧になりつつあり、そのことがPESでのキャリアガイダンスに機会と課題の両方をもたらしていると指摘されている。
- 第三の活動カテゴリーは、PESが関わる可能性のある**その他のキャリアガイダンスの提供**である。これには、労働市場情報や職業情報の作成と周知、学生へのキャリアガイダンスサービスの提供が含まれる。

この三つの活動カテゴリーを、**公共雇用サービス機関の組織体制全体の変化の中で考察する必要がある**。個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの提供方法に影響を及ぼしている重要な変化の傾向に**責任分担**がある。本調査研究では、この組織体制の変化の傾向に関して三つの重要な側面を考察する。第一の側面は、**分権化**（decentralisation、訳注：後に注記するように、実際の事例の多くは国の公共雇用サービス機関内における組織管理上の分権化である。）により地方や地域の雇用サービスオフィス（employment offices）との間で責任を分担することである。第二の側面は、**共同でのサービス提供**、すなわち、**アウトソーシング（outsourcing）**や**外部委託**

(contracting-out) によりパートナーとの間で責任を分担することである。本報告書では、この 2 種類の責任分担に関し、サービス提供プロセスの編成に利用される可能性のある多様な方式をある程度詳細に論じ、特に、その方式が質の高いキャリアガイダンスの提供をどう改善する—または損なう—ことになるかを明らかにしようとする。実際、PES が対処しなければならない重要な課題は、2つの方向性—すなわち、一方で利用者と地方の労働市場の間で分権的な仲介をすることにより、状況に応じた革新的で柔軟な対応を推進することと、他方ではすべてのサービス提供者に一定の基準を維持させ、そうすることで地理的な場所や社会的位置づけにかかわらず、すべての市民が等しく享受する権利を有する均質なサービスへのアクセスを保障されるように確保すること—の適切なバランスを見出すことである。したがって、分権化プロセスを首尾よく進めようとする取り組みでは**品質基準**の問題がきわめて重要であり、これが本書で考察する第三の側面である。本調査研究は、質の保証に対する欧州 28 カ国の様々な取り組みをクローズアップし、その取り組みでの量的戦略と質的戦略の利用について、今後の展開に影響を及ぼす経験の事例に注目する。

組織体制の変化と「個別的サービスモデル」へのパラダイムシフトにより、欧州の PES では、キャリアガイダンスサービスとその関連サービスの提供に幾つかの傾向が生じてきた。中でも特に重要なのは、**キャリアガイダンスの要素を含むサービスの範囲が広く、深く拡大したこと**である。サービスの需要と供給の両サイドでのこの拡大は、個別化の取り組みの発展を目指しながら、同時にますます増加する多数の失業者の要求に差別化した対応をすることから生じる葛藤をもたらすおそれがある。こうした葛藤は、人的資源や物的資源が増えていない状況、さらには減少している状況では特に顕著になる。**欧州の PES はこの葛藤を抑える三つの重要な方法を発展させてきた。その方法とは、パートナーシップとアウトソーシングの活用、セルフサービス式の提供方法へのシフト、そして層化 (tiering) の導入である。層化とは、多数を占める (majority) 利用者にはセルフアクセス方式とグループ方式でキャリアガイダンスを提供し、それ以外の利用者には必要に応じて個別面談による集中的なキャリアガイダンスを実施する方法である。**

PES で起きている変革の大半は、雇用アドバイザーとキャリアガイダンスのスタッフにとって**厳しい試練**である。これらのアドバイザーやスタッフの訓練、能力レベル、モチベーションは、提供されるサービスの質と内容に**多大な影響**を及ぼす。本調査研究では、個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの提供に従事する PES スタッフを様々な角度から考察する。まず、**年齢、性別、労働条件**といったスタッフのプロフィールに注目する。次に、PES スタッフの間での**キャリアガイダンスの役割の配分**に焦点を転じ、スタッフを専門別に分化するシステムと、スタッフに複数の役割を求めるシス

テムとを区別する。このような役割配分が、専門的サービスの提供と総合的サービスの提供に及ぼす影響も考察する。スタッフに関する第三の重要な考察点は、**キャリアガイダンスとその関連のスタッフの採用時に求められるプロフィール、およびスタッフの着任前訓練、初任者訓練、継続訓練の機会である。**多くのシステムでスタッフの初期訓練は実施されておらず、採用は必要な能力と同等とみなされる資格（proxy qualifications, 代替資格）に基づいて行われることが多いが、初任者や在職者を対象とした専門能力開発——例えばキャリアガイダンス関連のスタッフがサービスの提供で用いる幅広いツールや手段に関連したものなど——の機会は改善される傾向にある。本報告書では、訓練の実施方式について詳細に論じ、各国の国々の推奨に値する実践例も挙げる。また、訓練が不足している分野も明らかにする。その多くは、果たすべき役割が拡大しているため特定の能力に的を絞った能力開発が必要と感じているアンケート調査の回答者によって指摘されたものである。

欧州の PES は、サービス提供システムを現代化する試みの中で、幅広い利用者に到達（reach out）しようと努めてきた。中でも、就職に至る過程で一人ひとりに合わせた個別的支援が不可欠なカテゴリーの人々に特に配慮してきた。そうした人々には、長期失業者、就労復帰する女性、障害者、無資格者や低技能者、会社が倒産した人、様々な社会的問題を抱える人、市民権とのつながりが薄い人などが含まれる。**本調査研究では、このような利用者にサービスを提供するために用いられているキャリアガイダンスの多様なモデルと戦略を詳細に論じる。**また、利用者満足度調査の結果も考察する。利用者満足度調査は、現在複数の国の PES でサービスの有効性を測る指標として利用されている。多様なニーズへの対応では大幅な改善がみられるものの、PES が到達しにくいと感じている利用者カテゴリーが存在することも明らかである。特に、活動に投入できる資源が乏しい環境で失業者が増えると、生涯にわたるキャリアガイダンス（lifelong career guidance）という展望は建前として維持されるものの、PES は焦点を失業者に絞ることになりがちである。利用者が持つ職業面での強みや関心を明確にすることや、生涯を通じたキャリアの管理と開発など、キャリアガイダンスに関連する他の目標とバランスをとろうとしてはいるが、迅速に仕事に就かせることが PES にとって極めて重要な課題であることに変わりはない。

欧州の PES は、実効的で利用者本位の組織を目指す変革のダイナミズムを維持しようとする中で、幾つかの重要な課題に直面している。そのうち、個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスに特に関係があるのは次の 4 つの課題である。

- 第一の課題は、PES のキャリアガイダンスとその関連サービスの有効性評価をこれまでより体系的に実施する必要があることである。PES の機能全般について精密に

評価するという強固な伝統があるが、PES の活動環境の中でのキャリアガイダンスに的を絞った評価については、(一部の国に手本となる優れた実践例が幾つかあるものの) さらに重視する必要がある。キャリアガイダンスサービスと政策目標との一致に関してより強力な証拠が示されれば、資源供給の改善を求める正当性が裏付けられる。逆に、体系的証拠がないと、サービス提供方式の大きな変化——とりわけパートナーや外部請負機関との責任分担に関連した変化——について、資源利用の効率の点でもサービスの質への影響の点でも、検討されないままという状況になる。

- 第二の課題は、**PES が提供するサービスと活動にキャリアガイダンスの要素を取り入れつつ、同時に必要に応じて利用者により深く関わる専門的サービスを維持するために、両者の適正なバランスを確保することである。** そのためには、いろいろな意味で PES の活動環境の中でのキャリアガイダンスの特性を前面に出すことが必要である。さらに、キャリアガイダンスとその関連のサービスを充実させてより幅広い利用者を対象にしてゆこうとする試みは、スタッフをこれまで以上に徹底して訓練する必要があること、サービス提供者が担う行政的・事務的な役割とキャリアガイダンスの役割の適正なバランスの維持を可能にする方法をさらに慎重に検討する必要があることを示唆している。
- 第三の課題は、**PES 内のガイダンスサービスを拡充して生涯を通じた長期的視点を取り入れる** 必要性から生じている。これこそ新生の知識経済の中で市民のニーズにより一致したガイダンスサービスである。このビジョンは、資源とスタッフの訓練という点で非常に大きな課題を PES に突き付けているが、市民が通る職業と訓練のパスウェイがますます複雑に入り組んでくるにつれて、こうした方向を目指す必要がでてきそうである。キャリアガイダンスに生涯を通じた視点を取り入れるには、PES は教育機関や企業とこれまで以上に緊密に協力し、コミュニティの資源を個人と社会の両方に利益をもたらす目標の支援に結集して、利用者がサービスの提供を途切れなく総合的に受けられるようにしなければならないだろう。
- 最後に、PES は**期待されるサービスと提供するサービスのギャップへの対処という課題に立ち向かい、すべての人々への質の高いサービスの提供を推進するために、一層の注目と投資が必要な分野に重点的に取り組まなければならない。**

これらの課題への取り組みが前進への鍵を握っている。

欧州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

第1章： PES とリスボンアジェンダ

1.1. 背景の説明

1.1.1. この数年、キャリアガイダンスの分野は多大な政策的関心を引き付けてきた。この分野について主要なレビューが3回行われた結果、教育と労働市場の両セクターで、キャリアガイダンスサービスの全体像を細部にわたり掘り下げて把握することができた。最初に行われたのは、2001年にOECDが14カ国を対象に実施したレビューであった。¹ 続いて、欧州委員会の専門機関の委託による調査研究が実施され、まず、当時のEU加盟決定国と加盟準備国11カ国を対象としたレビュー（欧州研修財団）、続いて、当時のEUの全加盟国25カ国とEEA4カ国を対象としたレビュー（CEDEFOP）が行われた。一方、世界銀行は中進国に的を絞ったレビューを実施した。² このすべてのレビューでOECDが開発した同じ調査手段が用いられたため、合計37カ国を網羅する、キャリアガイダンス政策に関するこれまでで最も広範にわたる統一的な国際データベースの生成が促進された。³ 各レビューについては報告書が発表されて広く配布され（OECD, 2004; Sultana/European Training Foundation, 2003; Sultana/CEDEFOP, 2004; Watts & Fretwell/World Bank, 2004）、国内レベルと国際レベルのフォーラムで活発な政策討論を引き起こしてきた。⁴ また、OECDと欧州委員会が共同出版した『政策立案担当者のためのキャリアガイダンス・ハンドブック（*Handbook for Policy Makers*）』（OECD/CEC, 2004）により、調査研究と政策的含意の連携が大いに強化されてきた。

1.1.2. 雇用・社会問題・機会均等総局とPESネットワークの代表から共同委託された本調査研究は、これまでのレビューを土台としながらも、特に公共雇用サービス機関（PES）を通して労働市場で提供されているキャリアガイダンスサービスの考察に焦点を当てている。欧州雇用戦略（EES）の導入時より稼働し、定期的に共同声明を出してきた欧州公共雇用サービス機関ネット

¹ OECDのレビューへの参加国は、オーストラリア、オーストリア、カナダ、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、ドイツ、アイルランド、韓国、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、スペイン、イギリスである。

² 世界銀行のレビューに参加した国は、チリ、ポーランド、ルーマニア、フィリピン、ロシア、南アフリカ、トルコであった。ポーランドとルーマニアはETFの調査の対象でもあったが、世界銀行のレビューには、OECDのレビュー同様視察が含まれていた。

³ このレビュープロセスは、現在、欧州研修財団によって西バルカン諸国にも拡張されている。

⁴ レビューの重要な成果と得られた主な教訓については、Watts & Sultana（2004）を参照のこと。

ワークは、2002年に関する共同声明で、行動計画作成プロセスを中心とする PES の活動におけるガイダンスの役割の重要性を強調した。これを受けて雇用・社会問題・機会均等総局 (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities) は、雇用奨励措置 (Employment Incentive Measure, EIM) のリソースを、キャリアガイダンスとキャリアガイダンスが EES の実施をどのように促進するかに関する調査の支援に向けてることを決定した。⁵ 本調査研究は、調査対象として EU25 カ国にアイスランド、ノルウェー、スイスを加え、ガイダンスサービスの提供について、各国レベルの活動および実践事例と共に、国を超えた広域的なガイダンスサービス提供の傾向と革新的取り組みの事例を明らかにしようとしている。

1.1.3. なぜ今欧州の PES で実施されるキャリアガイダンスサービスに目を向けるのか、その適時性は、次のような相互に関連し合う幾つかの重要な要素との関連で理解することができる。

1.1.3.1. 第一の要素は、アムステルダム条約の新条項に基づいて 1997 年 11 月のルクセンブルク雇用サミットで欧州雇用戦略⁶ が初めて導入されて以来、この戦略が PES 全般——個別的雇用サービスととりわけキャリアガイダンス——に及ぼしてきた影響である。これについては、EES のガイドライン 1 が特に大きな影響を及ぼしてきた。このガイドラインは長期失業の予防とアクティベーション（就労に向け活動的にすること）〔※要旨中の訳注参照〕を重視し、加盟国に対して、「失業の早い段階ですべての求職者が早期にニーズを特定することができ、アドバイスとガイダンス、求職活動の支援、個別行動計画などのサービスを受けることができるようにすること」（2003/578/EC）を義務付けている。こうして特定されたニーズに基づいて、労働市場で最も不利な状況にある人々に特に配慮しつつ、求職者のエンプロイアビリティ（雇用されうる能力）を高める実効的かつ効率的措置を受ける機会と社会への統合の機会が求職者に与えられるようにすべきである。通常、

⁵ EMPL/EIM 委員会/006-2004 年 5 月改訂：委員会の雇用分野の奨励措置——2003 年 11 月 13 日の委員会会議——2004 年業務計画を参照。委員会が採択した活動実施のための総合ガイドライン (General Guideline) に沿って「拡大 EU の各国 PES のガイダンス活動に関する調査は、長期失業の予防とアクティベーション（就労に向け活動的にすること）に関する EC ガイドラインに関連して現在開発中の PES サービスモデルの精緻化に貢献するであろう。ガイダンスは個別行動計画を構成する分野であり、PES のさまざまな役割（職業仲介、求職活動支援、職業訓練や職業体験スキームなどの活動的措置 (active measures) への誘導）を取り込んで全体として効果的な活動を形成する分野である。本調査研究によって、この分野の各国 PES の活動と実践事例に関する体系的データの収集が可能になり、各国が新しいサービスモデルを開発する場合に、各国 PES にとって重要な情報源になるであろう。」

⁶ EES の大半はマイクロレベルでの労働市場への介入で構成されており、EES は、加盟国が EU レベルで支持しなければならない雇用政策の優先事項の方向付けをし、その調整を図るための主要なツールである。このような調整は、雇用ガイドライン、各国行動計画、共同雇用報告、国別勧告などの多様な仕組みによって実施される。EES は 1997 年の始動以来幾度も見直された。最近の見直しは、持続的経済成長、雇用の増加と質の向上、社会的統合という 2010 年までのリスボン目標との整合性を高めるためのものであった。

このガイドラインに沿った活動は求職者のための個別行動計画という形で実施される。行動計画作成の取り組みには、厳密な意味でのキャリアガイダンスだけでなく、職業仲介（brokerage）、求職活動の支援、職業訓練や職業体験スキーム（job schemes）といった活動的な措置（active measures）への誘導など、キャリアガイダンスに関連づけられるような要素も含まれる。⁷ この報告書を読み進むにつれて分かるように、ガイドライン1に沿うべく、キャリアガイダンスサービスの提供範囲と提供方法を大幅に変えた PES もあった。新規加盟国（NMS）の多くがこのケースに該当する。ハンガリーやポーランドなど、世界銀行などの機関から支援を受け、加盟のかなり前からキャリアガイダンスに投資してきた国もあるが、それ以外の多くの新規加盟国では、中央経済計画とそれによる労働力配置の歴史により、キャリアガイダンスサービスは、無意味になったとは言わないまでもその妥当性は損なわれたと言えるであろう（Sultana, 2003）。そこで、このような状況の推移を検討し、リスボン戦略に沿って新しい欧州雇用ガイドラインのために 2003 年に理事会が定めた三つの包括的目標——完全雇用（full employment）、労働の質と生産性（quality and productivity at work）、社会的統合・包摂の強化（strengthened social cohesion and inclusion）——に照らしてキャリアガイダンスサービスの有効性を評価することが重要になっている。

- 1.1.3.2. PES での雇用とキャリアガイダンスのサービスの提供に影響を及ぼしてきた EES のもう一つの側面は「個別的サービスモデル」の広範な採用である。個別的サービスモデルはガイドライン1に組み込まれているものであるが、独立したモデルとしてさらに精緻化する価値のあるモデルである。専門家グループの報告書（2002, pp.10-11）で指摘されているように、PES でのガイダンスとカウンセリングへの関心の増大は、「指示的なアプローチ（directive approach）から利用者本位でサービス意識のあるアプローチへの」移行および「サービス利用者の自主性の最大強化とエンパワメント」に関連した「サービス利用者の動機づけ」の重視と関連がある。個人や集団の特定のニーズへの感応性と対応力の強化を必要とするサービスの個別化は公共雇用サービス機関を現代化しようとする広範な取り組みの一環を成すものである。現代化の取り組みはこの10年間勢いを増してきた。それは主に EES に呼応してのことであったが、政治的・経済的環境の中の要素に対する反応でもあった。⁸ 中でも重要な要素は、PES のサービスを求める市民のプロフィー

⁷ 給付資格のモニタリングが含まれる場合もあるが、本調査研究では、このような活動はキャリアガイダンスに関連していると考えていない。

⁸ 「公共雇用・訓練サービスの刷新」に焦点を当てたセミナーに関してベルギーの FOREM が発行した報告文書（2002）では、次の4つの事項を PES の現代化に影響を及ぼした背景要因として挙げている。[a] 労働市場の機能の変化：グローバル化、サービス経済の発展、知識社会によってキャリアパスが根本から

ルがますます多様になってきていることである。PES のサービスを求める市民には求職者が含まれているが、求職者は様々な背景を持ち、ニーズも多様である。リストラの危機にある労働者もいれば、キャリア開発のプランニングの支援を求める市民もいる。さらに幅広く、地方や国のレベルだけでなく欧州レベルも含めた雇用と訓練の機会に関する情報サービスの利用を希望するカテゴリーの市民——学生から高齢労働者まで含まれる——もいる。個別的サービスモデルの課題は、利用者のニーズによりきめ細かく対応するようにサービスの提供を調整すること、利用者から見て提供されるサービスを一貫性のある分かりやすいものにする、財政的な制約の中でサービスを拡大し多様化する方法を見出すことである。個別的サービスアプローチの実施という広く掲げられた目標に欧州の PES で実施されている雇用サービスとキャリアガイダンスサービスがどのように——そしてどの程度——対応してきたかを評価し、欧州の PES が直面してきた困難と実施してきた革新的対応策を明らかにすることが重要である。

- 1.1.3.3. この報告書の適時性を浮き上がらせるもう一つの理由は、全体の就業率を70%にするというリスボン戦略の2010年を期限とする目標の達成に向けた欧州連合のこれまでの進展状況と関わりがある。EUは2005年を達成期限として掲げた就業率67%という中間目標を達成することができなかった。景気が後退する中、2003年春の理事会で国家元首から要請を受けた欧州委員会はヴィム・コック（Wim Kok）を座長とする欧州雇用タスクフォース（European Employment Taskforce）を設置した。タスクフォースは全加盟国に適用される次の4つの行動優先事項を定めた。[a]労働者と企業の適応力を高めること、[b]より多くの人々を労働市場に引き付け、労働をすべての人々の現実的な選択肢にすること、[c]人的資源への投資を増やし、投資効率を高めること、[d]ガバナンスの向上により改革の実効的な実施を確保すること。キャリアガイダンスサービスも個別的雇用サービスも、雇用を創出することはできないものの、上記のうち最初の三つの優先事項に大きく貢献をすることができる。本報告書で論じるように、これらの課題に対処しようとするPESの取り組みは、欧州全域でのキャリアガイダンスサービスの発展を促進できる興味深い実践事例の宝庫である。

変化して多様で複雑になり、訓練期間と雇用期間の区別が曖昧になってきた。[b]新しいパターンの公共政策の出現：公共サービスの役割の見直しが進み、質の高いサービスと利用者の満足度が中心的な問題になり、人材開発などの積極的施策が消極的施策よりも優先されている。[c]市場の開放とサービス提供者の増加：PESのパートナーやサービスのアウトソーシング先である営利機関やコミュニティベースの機関がサービス提供者になった。[d]サービス利用者としての市民の行動：市民が自分の権利についてより良く情報を得るようになり、公共サービスに対して質の高さ、近隣性、サービスの個別化、提供されるサービスに関する情報の分かりやすさと安全性、サービスの構想と評価への参加を期待するようになった。

- 1.1.4. 本報告書は、PES で実施される個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスが、EES の目標の達成にどのように貢献できるのかを考察しようとしている。OECD、欧州委員会、世界銀行のレビューは、以下で説明するように、こういったサービスがより一般的に公共政策に貢献できる分野が少なくとも三つあることを示唆している。
- 1.1.4.1. こういったサービスは、経済のグローバル化を背景に国内企業や国際企業の競争力を強化する十分な知識と技能の基盤を保証することにより、生涯を通じた学習の目標 (*lifelong learning goal*) を推進する。学生（学校訪問やインフォメーションセンターへの若年層の受入れを通じた情報提供）と成人への情報提供では PES のスタッフが重要な役割を果たすことが多く、大きな需要のある職業分野の能力の獲得につながる教育や訓練への参加を働きかけ、多様な方法で学習と労働のより緊密なつながりの発展を促進する。
- 1.1.4.2. また、労働市場の動向と効率性の改善を含むあらゆる労働市場問題への対処と経済発展目標達成の支援に役立つことができる。PES を通して実施されるキャリアガイダンスサービスは、労働市場での人手不足への対処、労働の供給と需要のミスマッチ、労働市場の不安定化の影響の軽減、女性の就労機会へのより公平なアクセスの確保、労働力の移動性の改善、変化や将来への不安と労働パターンの変化への一人ひとりの適応の支援、積極的労働市場政策 (*active labor market policies*、※訳注・・・一般的に失業給付の実施等による受動的な「消極的労働市場政策」に対して使われる用語。具体的には求人情報の提供や面接・履歴書作成指導を含む職業紹介、職場での訓練を含めた各種職業訓練、就業体験、雇用補助金などとされている。) の支援、早期退職の削減と活動的な高齢化 (*active ageing*) の支援、生涯にわたる労働に相対するものとしての生涯キャリアという概念の支持、仕事に対する満足度の向上などに役立つことができる。
- 1.1.4.3. 社会から取り残されたグループや高リスクグループを教育、訓練、就労へと統合するためにリソースを結集することによって、政府による社会的公平と社会的包摂の目標達成への支援でも一翼を担うことができる。こういったグループに入るのは、正式な資格を取得しないまま離学した人々、就学も就労もしていない人々、長期失業者、会社のリストラによって弱者になった人々、就業復帰する女性、僻地居住者、障害者、少数民族、移民や庇護希望者、移動生活者、受刑者と元受刑者、麻薬中毒者などである。

1.2. サービス提供の範囲と方法

- 1.2.1. 本調査研究は、各国の PES を通して提供されるキャリアガイダンスとそのガイダンス関連のサービスに焦点を絞り、徹底した個別的キャリアガイダンス、グループを対象とした特別プログラム、新しい情報技術の利用、コールセンターなどを含む改良型サービスモデルの開発に利用されている戦略についてデータを収集しようとするものである。特に、様々なカテゴリーの失業者、社会に出る前の生徒や学生、既に就業しているがキャリア開発の情報や支援を必要としている成人など、PES が引き受けの任務を負っている幅広いあらゆる利用者への対応がどのように行われているかに注目している。本調査研究の指針となっているのはサービス実践の現場への関心である。すなわち、本調査研究は、成功が期待できる有望な事例と実際に成功している事例を見極め、改善案を提案することを目指して、PES で日々実際に行われている活動を把握しようとしている。本報告書では、現在用いられている多様なキャリアガイダンスモデル、EU 諸国と EEA 諸国で実施されている一連の方法、PES の介入の成果、この成果を達成するために用いられているツールや手段、キャリアガイダンスサービスの提供に当たるスタッフの能力レベル、質の高いサービスを提供するために取られている戦略について、詳しい情報を提供する。調査から浮上した他の幾つかの問題も、本調査研究の全体的目的と関連していると考えられる場合には取り上げている。
- 1.2.2. 2004 年 12 月 1 日と 2 日にアムステルダムで開催されたワークショップの PES 代表者会議で、本調査研究の範囲に関する予備情報の説明が行われた。調査手法についての案も討議され、代表は調査を全面的に支援することに同意した。調査は次の三つの部分で構成された。
- 1.2.2.1. まず、PES におけるキャリアガイダンスの活動とその関連活動の位置づけに関する文献レビューが実施された。文献レビューで特に重視したのは、EC、ILO、OECD その他の機関が実施した複数の国々を対象とする調査であった。開発パートナー（Partners in Development）イニシアティブに関連して 2001 年に PES ネットワークが実施したガイダンス活動に関する調査の結果の分析も行われた。特に注目したのは、世界と欧州の変化し続けている労働市場が PES にどのように影響しているかという点であった。この文献レビューの草案が 2005 年 3 月 8 日と 9 日にブリュッセルで開催された PES 副代表（Assistant Heads）会議で提出され、その他に取り上げるべきテーマを明らかにするために意見が求められた。

1.2.2.2. [a]次に、文献レビュー、OECD、欧州委員会（ETF と CEDEFOP）、世界銀行のレビューと PPD の調査で用いられたアンケートへの回答から明らかになったカテゴリーとコンセプトをベースに、アンケートの質問が作成された。アンケートの草案を用いた調査がマルタと英国の PES（ジョブセンタープラス（Jobcentre Plus）本部）で試験的に実施された。アンケート用紙の様々な項目から関連するデータを把握できるように、マルタでは一日がかりで雇用アドバイザーの観察調査（shadowing）と聴き取り調査を実施した。

[b]雇用・社会問題・機会均等総局と PES ネットワークを構成する各機関からの意見を受けて、アンケートは幾度も書き直された。最終版は、サービス、質、スタッフ、利用者、他のサービス提供者との関係、ギャップと今後の発展の 6 領域に焦点を絞ったものになった。最終版のコピーを本報告書に付録として添付する。アンケート最終版は 2005 年 2 月 4 日に本調査研究に参加する 28 カ国のすべての PES の副代表に送付された。ベルギーについては FOREM、ORBEm、VDAB⁹ の各々に回答が求められ、合わせて 3 件となったため、分析は合計 30 件のアンケート回答に基づいて実施されることになった。PES の中央本部は、国内の他の PES オフィス——PES のサービス提供システムが地方レベルでどのように編成されているかに応じて、地域や市町村のオフィス——と協力してアンケートに回答するように求められた。回答が抜けていたり曖昧だったりした場合には、追加の質問をしてフォローする努力をしたが、時間的制約から希望どおりできないこともあった。

[c]報告書提出の前に疑問や問題に対処しておくため、2005 年 3 月 8 日と 9 日のブリュッセルでの会議で PES の副代表に疑問や問題の提起を求めた。調査参加機関からは、回答の解釈でどのような問題が生じるおそれがあるかを見極める手がかりとなる有効な意見が出された。

1.2.2.3 [a]第三に、本調査研究では質的要素が非常に重要であったため、2005 年の 4 月と 5 月にフィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ポーランド、スロベニア、スウェーデンの視察を実施した。視察の背景には、PES の業務をさらに詳しく把握すること、特に PES でのキャリアガイダンスサービスとその関連サービスの好ましい効果的な実施を示すのに役立つ優れた実践例のより詳しい事例を集めるという目的があった。また、視察は、各国からの回答で浮上した問題を掘り下げたり、情報が不足している場合には必要に

⁹ ベルギーに関する 3 件の回答は、ブリュッセル首都地域（ORBEm：ブリュッセル地域雇用オフィス（Office Régional Bruxellois de l' Emploi）、フランダース地域（VDAB：フランダース雇用職業訓練所（Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding））、ワロン地域（FOREM：職業訓練・雇用（Formation et Emploi））のものである。これらの組織は同等な地域政府機関を代表するものであり、1989 年に求職者への職業紹介に関して国の職業安定所（ONEm）の使命を引き継いでいる。

応じてさらに情報を収集したりする機会でもあった。一カ国当たりの視察日数は2日から3日であり、政策スタッフとの会合と1カ所から3カ所のPESオフィスの視察が含まれていた。大抵の場合、そのうち少なくとも1カ所は都市部にあり、他は田園地帯や小さな町であった。第1回の視察先はスウェーデンであり、2人の調査員が共同で実施した。手法を統一し、その後の個別の視察で2人の視点を活かせるようにするためである。

[b]当初は、アンケートの回答に基づいて、我々が多様なキャリアガイダンスサービス提供モデルを知り、欧州全域で見習うべき革新的な実践例を見出す機会がありそうな国を選んで視察する意向であった。しかし、期日どおり届かなかった回答もあり、そのようなことは実行できないことが分かった。そこで、旧加盟国と新加盟国、中央管理構造の国と分権的管理が実施されている国、大国と小国（国の規模はサービス提供の構造と内容に影響を及ぼす可能性が高いため）とのバランスがとれるように国を選ぶことになった。

- 1.2.3. 調査結果は二つの方法でチェックされた。まず、視察先のPESにその国の視察報告草案を送り、誤りをチェックした。次に、最終報告の草案をPESネットワークで配布し、システムと実践例の説明が正確であるか、解釈が公正であるかをチェックした。

1.3. 定義

- 1.3.1. アンケートに回答をする場合に回答者が念頭に置いておかなければならないキャリアガイダンスの概念の定義では、非常に苦心した。この定義は、少なくとも二つの理由から重要と考えられた。まず、PESのサービスの範囲の中でも、キャリアガイダンスの要素が含まれるサービス群は実際に非常に幅広いことである。次に、これまで欧州は共通の用語 (common vocabulary) によって分割された一つの地域だと言われることがあったが、同じ用語やよく似た用語が国の状況によって異なる意味や含みを持つという点で、キャリアガイダンスに勝る例はないであろう。¹⁰ そこで、用語の意味に一貫性を持たせるため、アンケートでは「キャリアガイダンス」を次のように明確に定義した。

¹⁰ アンケートの回答者は、キャリアガイダンスサービスとその関連サービスを提供するスタッフを指すのに、パスウェイガイド (pathway guides)、雇用アドバイザー (employment advisers)、メディエーター (mediators)、ケースマネージャー (case managers)、パーソナルアドバイザー (personal advisers)、雇用カウンセラー (employment counsellors)、パーソナルコーチ (personal coaches)、ジョブコーチ (job coaches)、ジョブカウンセラー (job counsellors)、インフォメーションコーチ (information coaches)、統合アドバイザー (integration advisers)、ファシリテーター (facilitators)、職業カウンセラー (vocational counsellors)、社会復帰アドバイザー (rehabilitation advisers)、職業ガイダンス心理士 (vocational guidance psychologists)、雇用コンサルタント (employment consultants) などの表現を用いていた。

「この調査では、(相互に置換え可能な) 職業ガイダンス (vocational guidance) とキャリアガイダンス (career guidance) という表現は、年齢や人生のどの段階であるかを問わず、個人の職業、訓練、教育の選択とキャリア管理を支援するためのサービスのことです。このサービスは、個別で提供される場合も、グループで提供される場合もあり、また、対面の場合も、リモートサービス (ヘルプラインやインターネットによるサービスを含む) の場合もあります。サービスには、職業紹介 (job placement)、キャリア情報の提供 (career information) (印刷物、ICT (情報通信技術) の利用、その他の形態)、評価 (assessment) と自己評価のツール、カウンセリング面談、キャリア教育とキャリア管理のプログラム、求職活動プログラム、就労移行 (transition) サービスが含まれます。」

1.3.2. これは広義の定義であり、OECD と欧州委員会 (ETF/CEDEFOP) のキャリアガイダンス政策レビュー (Career Guidance Policy Review) で採用された定義に近く、専門家グループ (Expert Group) が採用した定義 (2002年) よりは幾分広い。専門家グループは、欧州委員会の生涯学習に関する通達で提案された「自己の生活 (教育生活、職業生活、私生活) に関して決定をし、その決定を実施する人々を支援するための一連の活動」(CEC, 2001) という「ガイダンス」の定義を採用した。専門家グループは、「他者を支援し、サービス利用者の意識的な行動の変化 (利用者が変化を望み、自分が変わるために専門家スタッフ (practitioners) の援助を求める) に影響を及ぼす、一定の目的のある関係」という「カウンセリング」の独自の定義を加えた。また、ガイダンスもカウンセリングも、「求職者を特定の仕事に就ける業務」である職業紹介 (placement) の機能とは区別している (同上, p.7)。

1.3.3. このような定義の違いは、キャリアガイダンスの境界は基本的な考え方やこの分野に対する理解に応じて異なり、キャリアガイダンスの概念の中には議論的になっているものもあることを浮き彫りにする。このような状況から、調査データの分析に移る前に幾つかの点について特に明確にしておく必要がある。

1.3.3.1. 基本的に PES で実施されるキャリアガイダンスでは、各人に提供されるサービスの次の 4 つの面が特に重視されている。[a]サービスの個人別化 (personalisation)、[b]個人の特性や選好の評価に注意を払うこと、[c]すぐに就職することだけでなく将来のエンプロイアビリティ (雇用されうる能力) の確保も目指す長期的キャリア戦略に注意を払うこと、[d]各人による個別行動計画作成への支援に注意を向けること。定義を巡る極めて重要な問

題は、上記の要素がすべて揃っている活動にのみ「キャリアガイダンス」という表現を使うのか、それともその一部しか含まれない活動にもこの表現を使うことができるのかという点である。我われは上記の要素がすべて揃っていない活動もキャリアガイダンスとみなすアプローチを採用したが、そうすべき場合には、次の活動を区別するようにした。

- 1.3.3.2. PES の活動環境の中で実施されるキャリアガイダンスを次の三つの活動カテゴリーに分けて検討することを提案する。[a]失業者に適用されるコアプロセスにキャリアガイダンスの要素が組み込まれている活動、[b]一部の失業者（失業者以外が含まれる場合もある）が利用できるキャリアガイダンスサービス。通常は対象者がサービスに誘導（refferal）されることにより実施される、[c]その他のキャリアガイダンスサービス（生徒や学生に対するサービスなど）。本調査研究では、このすべてのカテゴリーを考察した。我々の分析では、[a]に該当する活動を「個別的雇用サービス（personalised employment services）」と呼び、より精緻な（すなわち「掘り下げた」）キャリアガイダンスサービスと区別している。この違いを曖昧にせずにはっきりさせることによって、より正確に分析し、そして、この二つの形態のサービスの間の関係と——必要に応じて——葛藤を考察することができる。

1.4. 本報告書の構成

- 1.4.1. 本報告書の後続の章では、次のようにアンケート調査と各国視察で得られたデータに焦点を当てて取り上げてゆく。

- 第2章では、欧州全域の PES が実施している、キャリアガイダンスが組み込まれている、あるいは厳密な意味でのキャリアガイダンスと考えることができる多様なサービスを紹介し、その概要を説明する。
- 第3章では、PES の雇用サービスの制度的組織を詳細に考察する。この章では、キャリアガイダンスの要素が組み込まれた PES のすべてのサービスと、このサービス群がどのような組織的方式で提供されているか概説する。サービスの運営を地域・地方レベルに分権化する傾向と、主に外部委託を通して他のサービス提供者とパートナーシップを組む傾向に特に注目する。この傾向と関連して、品質基準の問題も論じる。
- 第4章では、第3章までで取り上げた傾向以外の、サービスの提供に関連した傾向を考察する。ここでは、個別的サービスモデル採用の影響を、PES がより幅広い利用者にさらに効果的にサービスを提供することを可能にするキャリアガイダンスサービスの多様化と差別化に見出すことができる。これに関連して、他のサービス提供者との協力、セルフサ

ービス設備の利用、サービスの層化という三つの主要戦略の概要を述べる。続く二つの章では、キャリアガイダンスを提供する側と受ける側で重要な役割を担う人々に注目する。

- 第5章では、キャリアガイダンスとその関連のスタッフに目を向け、その典型的なプロフィール、役割、その役割を果たすために受ける訓練の方法、使用するツールや手段の概要を論じる。
- 第6章では、PESのスタッフが実施するキャリアガイダンスサービスと個別的雇用サービスの利用者に目を向け、どのような利用者にサービスが提供されているのか詳細に論じ、PESのキャリアガイダンスのサービスから漏れがちな利用者カテゴリーを明らかにし、その理由の概要を述べる。提供されるサービスに対する利用者の満足度の問題と、利用者のニーズを満たそうとする中で生じる葛藤についても論じる。
- 最後に、質の高いガイダンスサービスと個別的雇用サービスを欧州市民により良く提供できるようになるために公共雇用サービス機関が立ち向かわねばならない主要な課題という観点に立って本調査研究で生成されたデータをまとめ、前進への選択肢を示して本報告書を締めくくる。

第2章： キャリアガイダンスサービス

2.1. PESでのキャリアガイダンスの位置づけ

2.1.1. 個別的雇用サービス（キャリアガイダンスの要素が組み込まれたサービス）とキャリアガイダンス（利用者との深く集中的なかかわりを伴うサービス）は、PESの目標達成を可能にする上で中心的な役割を担っている。このことは、PESと関連付けることができると Thuy et al.（2001）が主張する次の4つの重要な役割を検討するとすぐにはっきりと分かる。

- 職業仲介（Job broking）
- 労働市場情報の提供
- 労働市場調整プログラムの運営管理
- 失業給付の運営管理

3番目の役割（労働市場調整プログラム）について、Thuy et al.は、は次のもので構成されると定義している。

- 求職活動支援プログラム
- 訓練・教育プログラム
- 直接的雇用創出プログラム

この1番目の求職活動支援プログラムには、次のものが含まれると定義している。

- 自助努力的活動手段の提供
- グループ活動（ジョブクラブ（job clubs）、就職フェア、ワークショップ）
- 個別支援（職業ガイダンスと集中カウンセリングのプログラム）

2.1.2. 1970年代まで、PESの中心業務は職業仲介とそれに続く失業給付の運営管理であったが、キャリアガイダンスを実施していたPESもあった。欧州のほとんどの地域で失業率が悪化するにつれてPESは積極的労働市場政策（active labor market policies、※1.1.4.2参照）をとるようになり、大量のリストラと失業に起因する大変動に対処するため、果断に労働市場調整プログラムに関わるようになった。Thuy et al.（2001, p.73）は、労働市場調整プログラムには、労働市場の不足を是正し、人々を就労に戻し、薬物やアルコールへの依存からの脱却など再就職に向けた社会的目標を達成し、読み

書きや初歩的な計算能力の不足といった再就職への障害を取り除き、障害者や長期失業者の採用に対する使用者の抵抗を解消しようとする可能性があることに注目している。これらの目標が最終的に目指しているのは、求職者——特に社会的弱者——のエンプロイアビリティ(雇用されうる能力)を高め、雇用に向けて支援することである。

2.1.3. 三つタイプの調整プログラム(求職活動支援プログラム、訓練・教育プログラム、直接的雇用創出プログラム)のうち、本報告書で主に取り上げるのは最初の求職活動支援プログラムである。求職活動支援プログラムには、自助努力的活動手段の提供、グループ活動、個別支援の三つの要素がある。本報告書で最も重点を置くのはこのうち3番目の個別支援であるが、アンケート調査で用いた定義でも暗示されているように、自助努力的活動手段の提供とグループ活動の両方に組み込まれたキャリアガイダンスについても考察する。

2.1.4. アンケート調査の回答者に対し、PESのスタッフが実施している活動のうち調査で定義されているキャリアガイダンスに該当すると思われる活動の種類を示すように要請したのは妥当であった。ただし、その結果非常に多くの活動がリストアップされることになった(下記囲み2.1を参照)かなり重複があったため、このリストではどの国がどの活動を報告したのかを示していない。また、我われが当初用いた定義(1.3.3.2を参照)に従った専門的キャリアガイダンスサービスに該当する活動とキャリアガイダンス要素が組み込まれた活動との区別もしていない

囲み 2.1 PES 回答者から報告された多様なキャリアガイダンス活動

- 評価/スクリーニング(例 各人の特性・能力・選好について、心理状態について、エンプロイアビリティ(雇用されうる能力)について、インフォーマル学習とノンフォーマル学習についての評価/スクリーニング)。
- キャリア管理計画(例 各人に対する個別行動計画作成の支援。転職の支援)。
- 個別的集中雇用カウンセリング(例 ケース管理手法を利用した雇用支援によるカウンセリング)。
- 人格形成(例 サービス利用者の自己評価を高めること。ソーシャルスキルのコーチング)。
- 専門的雇用カウンセリング(例 障害、麻薬/アルコール中毒、ホームレス、育児、借金などの再就職の障害になっている問題への対処。移民、庇護希望者、元受刑者など、社会的弱者である特定の求職者グループに対して実施される)。

- 職業仲介 (*Job-brokering*) (例 サービス利用者の仕事に対する志望を明確にする手助けをし、可能な場合には、利用者のプロフィールと雇用機会構造を勘案してその志望が叶う見込みを評価する。使用者一般や特定業種の利用者とのネットワークを構築する。人材バンクの維持。雇用マッチングと職業紹介)
- 求職活動の支援活動 (例 仕事探しのテクニック。求人応募の訓練。履歴書の作成。就職面接の準備。職場体験 (*work tasters*)。サポート付きの就労開始)。
- グループプログラム (例 適切な訓練のパスウェイや選択肢を探す支援。ジョブクラブ)。
- 学生を対象とするサービス (例 雇用機会構造に関する説明会。不就労防止ガイダンス。中退者への対応。学校から社会への移行ガイダンス。職業情報の活用に対する支援)。
- 労働市場情報の提供 (例 仕事情報リソースセンターの運営管理。労働市場データベースの運営管理。就職斡旋所 (*job bank*) やキャリアデータベースの運営管理。利用者への労働市場動向の提供。サービス利用者によるセルフサービス設備の利用の支援)。

2.1.5. 本調査研究では、上記の活動の大部分を次の活動に関連した三つのカテゴリーに当てはめて考察する。

- 個別的雇用サービス、とりわけ、PES のスタッフが失業者に対応する場合に利用するプロセスでのキャリアガイダンス要素 (初期診断と行動計画作成のプロセス、求職活動の支援活動を含む)。
- 失業中のサービス利用者とその他の利用者への専門的キャリアガイダンスサービスの提供
- その他のキャリアガイダンスの提供 (学生向けのサービス、キャリア情報や労働市場情報の提供によるキャリアガイダンスに資する支援を含む)。

2.1.6. 最初の二つのカテゴリーは、同種だがレベルの異なるサービスと考えることができる。最初の個別的雇用サービスは、失業中の求職者のニーズに応えることを目指すものだが、就業中の転職希望者も含まれる場合がある。これは、PES が大多数の国民に手が届くサービスという使命を果たすためのものである。この活動には行政的・事務的 (*administrative*) な要素があるが、後掲 2.2 で見るように、キャリアガイダンスの要素も含まれる。2 番目の専門的キャリアガイダンスサービスは、サービス提供者がより多くの時間をかけ

て介入をする、高いスキルを要する集中的なキャリアガイダンスである。このサービスについてはセクション 2.3 で取り上げる。セクション 2.4 では、3 番目の「その他のキャリアガイダンスの提供」を取り上げる。これはキャリアガイダンス活動をサポートする労働市場情報提供と学生へのキャリアガイダンスサービスに重点を置いた活動である。各セクションでは、まず、必要に応じて国による違いをクローズアップさせながらそのセクションで取り上げるサービスについて説明する。次いで、キャリアガイダンス分野に関連した問題点と課題を明らかにする。

2.2. 個別的雇用サービス

2.2.1. 欧州各国の PES が広く個別的サービスモデル（前掲 1.1.3.2 を参照）を採用した結果、求職プロセスでの失業者に対する支援の取り組みは、わずかな違いはあるものの非常によく似たものになってきている。

2.2.1.1. 後続の章で詳しく論じるが、ほとんどの場合、サービス利用者が最初にするのは、セルフサービス設備を利用するかどうかという選択である。セルフサービス設備では、求人情報と求人データベース、向上訓練 (*further training*) の機会に関する情報、多様な職業情報にアクセスすることができる。電子媒体によるデータの保存とインターネットは、利用可能な情報量を大幅に増大させただけでなく、異なる情報間やデータベース間の接続性も大きく向上させた。キャリアガイダンスプロセスの様々な面で利用者を支援するツールが提供されているケースもある。こういったツールには、自己探索の範囲の絞り込みや方向付けに役立つ興味検査 (*interest inventories*) や適性検査 (*aptitude checklists*) などがある。利用者の自主的な (*autonomous*) 求職プロセスの支援の訓練を受けたアドバイザーがセルフサービスエリアで「推進役」を務めている国もある（例 フランスの ANPE（国立職業安定機関）は「*accueil active*（積極的歓迎）」を重視している。

2.2.1.2. 求職プロセスにおいては、サービス利用者から個別的支援を求められることが多く、個別的支援を受けるためにも、受給資格がある場合に失業給付や社会保障給付の受給権を得るためにも、登録が必要な場合がある。登録手続きは厳密な意味での行政的・事務的なものになる（例 フィンランド、ポーランド、スロベニアのケース）傾向があり¹¹、利用者は必要な詳細情報を提供

¹¹ 本報告書では、特定の実践例、問題、傾向の例として国名を挙げることが多い。これは必ずしも、本調査研究の調査対象である 28 カ国、30 の PES 組織のうち国名を挙げた国だけがその例に該当することを意味するわけではない。また、国名の挙がっていない国がその問題についてデータを提供しなかったということの意味するものでもなく、国名を挙げた国がその実践事例、問題、傾向について特に代表的であることを意味するものでもない。

する。一般に、この詳細情報は二つの目的で利用される。まず、最初のプロフィールの作成である。プロフィールは経歴と職歴の様々な情報に基づいて作成される。雇用アドバイザーはこの作成されたプロフィールを基に、多様な提供サービス群から、実際に行う活動を提供したり勧めたりすることができる。次に、所轄当局が給付受給資格に関する裁定を下すため（裁定を下すのは必ずしも PES のスタッフとは限らない）の登録詳細情報の審査である。登録が行政・事務手続き中心の場合には、事務スタッフが登録業務に当たり、利用者に代わって必要情報を記入したり、詳細情報が正しく記入されるようにしたりする。登録が完了したら、雇用アドバイザーとの面談を予約する。登録から面談までの期間は、利用者とアドバイザーの需給バランスによって決まり、そのオフィスが「利用者が多い」か「利用者が少ない」かによって、数日の場合もあれば、数カ月に及ぶ場合もある。フランスなど、登録が行政・事務手続き中心ではない国では、雇用アドバイザーが直接登録手続きに当たり、特に利用者数がそれほど多くないオフィスでは、登録と同時に支援付き求職プロセスとアドバイスプロセスを開始することができる。それ以外のケースでは、フォローアップのための面談の予約をする。

- 2.2.1.3. 大抵の場合、雇用アドバイザーとの面談時間は登録よりも長く——例えば、ドイツでは 45 分、フィンランドでは 1 時間である——初期診断の要素（「プロフィールリング」）、目標設定、この目標達成のための計画の共同作成（「個別行動計画の作成」）、この計画に関連した求職活動の支援が含まれることもある。¹² どのような支援が含まれるかは、その国や地域の PES がどのような施策や一人ひとりに合わせた行動プログラムを提供できるかに応じて異なる。この支援には、仕事探しのテクニック、就職面接の対策、求人応募と履歴書の作成などの個別的支援——またはグループ型支援——が含まれることが多い。利用者が「ジョブクラブ」に誘導される場合もある。職業スキルの開発そのものを対象としたプログラムもあり、こういったプログラム

¹² 個別行動計画（PAP）は個別的（Individualised）（または個別（Individual））キャリア計画や個別的（または個別）キャリア開発計画とも呼ばれ、急速に変化し続ける社会の中で変わってゆくサービス利用者の目標、関心、ニーズを利用者自身が特定し、達成するのを助けることを目指す、認められた戦略である。PAP を作成するには、利用者が求職プロセスの目標を明らかにし、この目標を達成するためにどのような戦略を取るかを特定するプロセスが必要である。利用者は SMART 目標の設定を奨励されることが多い。SMART 目標とは具体的（Specific）、測定可能（Measurable）（定量化されている）、達成可能（Attainable）（現実的でありながら難易度が高い）、結果重視（Result-focused）で、達成までの期間を重視した（Time-oriented）、あるいは期限を定めた（Time-bound）目標である。すなわち、実効的な活動計画とは、具体的日程と設定目標を利用者が達成するのに役立つ一連の明確なステップを定める計画である。PAP の特徴は、継続的な二方向のプロセス——すなわち利用者は前に進んでより多くの情報を収集したり、選択を明確にするために前段階に戻ったりすることができる——という点である。また、利用者とアドバイザーの両方が明確に定められた責任を負う共有性もこのプロセスの特徴である。利用者は計画実施の責任を負い、アドバイザーはこのプロセスで利用者を支援し、必要なリソースを提供する責任を負う。通常、PAP は文書で作成され、利用者とアドバイザーの両方が署名をする。PAP の作成に社会パートナーが参加するケース（例 リトアニア）もある。

では、アドバイザーが利用者の就労機会を高めることを目的とする職業訓練プログラムに利用者を誘導する。アドバイザーが利用者をさらに専門性の高いカウンセリングに誘導する場合もある。このカウンセリングサービスについては、本章の 2.3 で取り上げる。

- 2.2.1.4. ほとんどの PES は、個別的サービスアプローチに合わせて、利用者の多様なニーズへの注目を強化し、対応力を高めてきた。そのため、利用者をそのプロフィールと求職プロセスで必要と思われる支援のタイプと程度に応じて幾つかの категорияに「分類」する「利用者区分」モデル（後掲の囲み 2.2 を参照のこと）の採用が進んできた。利用者区分は労働市場の実情に合わせて変更することができ¹³、国によって異なる可能性があるが、その違いはわずかである。最近このモデルを取り入れた国は、それ以前から区分化を実施してきた他の国の取り組みを手本にしているため、一層よく似たものになる（例 ギリシャは利用者区分化システムの設計でフランスとオランダを手本にした）。

囲み 2.2. 2カ国の利用者区分化の状況	
<p>ドイツの利用者区分</p> <ul style="list-style-type: none"> - 市場利用者：必要に応じて PES のインターネットサービスと BIZ (キャリア情報センター) を利用し、個別的支援はほとんど受けない、あるいはまったく受けない、主に自主的活動を期待される利用者：<i>放置戦略</i> (利用者の約 30%)。 - アクティベーション (就労に向け活動的にすること) 利用者。雇用カウンセリング、自己紹介の援助などの個別的支援を必要としている利用者：<i>アクティベーション戦略</i> (約 20%)。 - 支援利用者。職業スキルを伸ばすために訓練コースへの紹介を受けたり、賃金補助付 	<p>フィンランドの利用者区分</p> <ul style="list-style-type: none"> - 立ち上げ企業向けサービス (約 1%) - 情報提供サービス (約 30%) —— 就労できる状態にあり、かなり早期に仕事を見つけることができる十分な可能性がある利用者を対象としたサービス。 - 求職活動サービス (約 10%) —— 求職活動スキルを伸ばす援助と求職でのその他の支援を必要としている利用者を対象としたサービス。 - 職業ガイダンスサービス (約 8%) —— 教育・訓練に関するアドバイスや職業・キャリアプランニングの選択でのガイダンス

¹³ 例えば、ANPE は、リストラが実施されている従業員 1,000 人未満の企業の労働者の区分を設け、他とは異なるサービスを実施している (これよりも規模が大きい企業には、国が資金を提供する「*plans de reconversion* (転換計画)」がある)。2005 年 4 月に社会パートナーが達した合意では、「*個別再就職協定 (convention de reclassement personnalisé)*」が明示された。利用者は解雇と同時に登録され、三者 (給付の支給を担当する機関[UNEDIC]、ANPE、利用者) 契約を締結し、この契約に基づいて、各人が 8 カ月間個別アドバイザーのサービスを受けることができる。

<p>きの仕事の紹介を受けたりする利用者：投資戦略（約 20%）。</p> <p>－ ケース管理対象利用者。他の問題（例：薬物、健康、心理、借金）を解決するまで労働市場に復帰できる可能性が低いと判断される利用者（約 30%）。</p>	<p>を必要としている利用者を対象としたサービス。</p> <p>－ 職業スキルを伸ばすサービス（約 24%）－ 向上訓練、補助金付雇用、職業リハビリテーションを必要としている利用者を対象としたサービス。</p> <p>－ 他の機関と協力して提供されるサービス（約 10%）——このサービスには、社会福祉、医療、精神保健サービス、更生サービス、元受刑者のためのサービスがある。</p>
---	--

2.2.1.5. 特定の区分への分けによって、振り分けられた利用者に提供されるサービスのタイプが決まるだけでなく、このサービスを対面で提供するか、リモートサービス（電子メールや電話）で提供するかも決まる。どのようなサービスが提供されるかによって、コンタクトの頻度と1回の長さが決まってくる場合もある。例えば、ドイツのケースでは、コンタクトの頻度も長さも、「アクティベーション（就労に向け活動的にすること）」と「支援」の利用者の場合（2、3カ月ごとに30分間）の方が市場利用者とケース管理対象利用者（それぞれ3カ月と6カ月ごとに15分間のみ）よりも多くかつ長い。25歳未満の若年者は、コンタクトの間隔が25歳以上よりも短く、最初の面談から4週間以内にコンタクトをとらなければならない（原則として、25歳未満の若年者は3カ月以内に就労か訓練の実施が保証されている）。一旦決められた区分は6カ月経過しなければ変更することができない。ただし、行動計画はいつでも変更が可能である。¹⁴

2.2.1.6. 多くの国で、少なくとも理論上は、就業者も個別的雇用サービスを受けることができる。就業している利用者は、転職を希望していてPESのネットワークと支援サービスを利用したいということもあるであろう。職業訓練コースなどの公的資金が提供されるサービスを受けることを希望している場合もあるであろう。しかし、実際には、就業者へのサービスは失業している求職者へのサービスよりも限定される傾向がある。セルフサービスしか受けられない場合もある。一部の国（ギリシャなど）では、PESオフィスは失業している求職者へのサービス提供しか実施していない。

¹⁴ この利用者区分化カテゴリーの定義とカテゴリー間のリソースの配分には、失業者を1年以内に就労させることができない場合に *Bundesagentur für Arbeit* (BA: 連邦雇用庁) に10,000ユーロの罰金が科せられることが大きく影響している。そのため、数理計算を考慮して慎重に決定し、特定の介入の費用とこの期限内にその介入が成功する見込みとのバランスをとらなければならない。

2.2.2. 個別的雇用サービスとキャリアガイダンスの関係を考察すると、幾つかの重要な問題点と課題が浮き上がってくる。

2.2.2.1. 雇用アドバイザーの役割にキャリアガイダンスの要素が含まれている度合い。
2.2.1 で述べたプロセスには、原則として少なくとも次の4つのキャリアガイダンスの要素がある、[a]関係構築のカウンセリングスキル、[b]利用者のニーズ、利用者の求職に適した仕事の経験・スキル・資格を見極めるための診断／評価のスキル、[c]利用者のニーズおよび希望と、労働市場と使用者からの要求に関する雇用カウンセラーの知識の両方に基づいて職業／教育に関する提案をするスキル、[d]行動計画を支援するスキル。ただし、雇用アドバイザーが持つこのようなスキルは、雇用アドバイザーよりもはるかにしっかりした理論的背景を持つキャリアガイダンス専門家のスキルよりも限定される。そこで、より徹底した支援を必要とする利用者は、そのようなサービスが受けられる専門家に誘導してもらうことができる（後掲 2.3 を参照）。

2.2.2.2. 行政的・事務的要素が含まれている度合い、またはキャリアガイダンスの提供が関わっている度合い。

[a]これは当然上記の問題と関連し、雇用アドバイザーにどのような役割が割り当てられているかに応じて国により異なる。Sultana (2004, p.56) は、一般に PES は多様な役割を負って負担過剰になっていること（例 キプロス、チェコ共和国、デンマーク、ドイツ、ラトビア、マルタ、オランダ、スロバキア）、サービス提供が利用者に対する職業紹介の成功率を基準に評価される傾向があるため、サービスが就職の仲介や雇用見込みのある使用者とのネットワーク化に偏っていることを報告している。アンケート調査へのチェコ共和国の回答で「兼務」として挙げられている業務を調べると、スタッフは失業者を訓練や再訓練につなげることに従事し、多くの場合、利用者のための所得補助制度の運営管理も実施している。欧州の多くの PES でキャリアガイダンスの機能は「結局抑えられている」。専門家グループ (2002, p.23) も、過剰なケースロード（担当ケース件数）と行政／事務支援の不足がガイダンスサービスの実効的提供を妨げているとコメントしている。

[b]Sultana (2004, p.56) は、このように複数の役割を兼務することの効果があることを示唆している。一連の雇用サービスと福祉サービスを一カ所に集めることで、福祉サービスの利用者は必要なサービスを受けやすくなるのである (6.1.2 を参照)。サービスを一カ所に統合 (co-location) することは必ずしも役割の統合を意味するわけではない。しかし、役割の統合の機会をも

たらず可能性がある。オランダを例に挙げることができる。オランダでは、利用者が最初に向かう仕事情報サービスと給付請求サービスのワンストップセンターとして、労働所得センター（Centres for Work and Income）が国中に設けられているところである。ここのスタッフは雇用と社会保障のバックグラウンドを併せ持っている。この2種類の役割を統合するための訓練が、主に内部訓練として実施されている（OECD, 2004, p.60）。

[c]アドバイザーができるだけ行政・事務に煩わされることなくガイダンスと職業紹介の任務に集中できるように、事務、財務、職業紹介の役割を分化する取り組みが徹底して行われてきた国もある。ドイツやアイルランドなどがそのケースである。フランスでは、以前アドバイザーの本来の仕事であるガイダンス関連業務の妨げになっていた行政・事務作業の負担を軽減するため、最近行政・事務支援チーム（「後方支援拠点（*Pole Appui*）」）が導入された。セクション 2.3 では、PES のスタッフが果たす様々な役割の境界の消滅と分化との対立をさらに詳しく考察する。

[d]雇用アドバイザーの役割ではカウンセリングよりも行政的・事務的な面の方が中心になっているということは、PES のスタッフと利用者との対面がどのような場所で行われているかということから分かる。例えば、他の部屋が利用できる場合には面談が別室で行われるというケース（例 フィンランド、ドイツ、スロベニア、スウェーデン）、それ以外では、アドバイザーと利用者が1組ずつパーテーションで仕切られたスペースを利用するケース（例 フランス、マルタ）、2人以上のアドバイザーが共有する部屋に利用者が入るケース（例 ポーランド）まである。¹⁵ プライバシーがどの程度確保されているかを見れば、PES のスタッフと利用者の対面がカウンセリングと言えるものかどうか分かるであろう。一方、現地視察での聞き取り調査では、個室でない方が利用者にとってもカウンセラーにとってもプレッシャーが少ないことを指摘したスタッフもいた（例 フランス、ポーランド、スロベニア）。また、個室を利用するかしないかという決定はプライバシー保護についての文化的基準と関連している可能性がある。

[e]面談が横並び（例 ドイツ）ではなく机を挟んで（例 ギリシャ）実施されるかどうか、利用者が話している間にアドバイザーが利用者についてコンピュータに入力をするかどうか（例 スロベニア）も見極めの目安になる。利用者本位のアプローチの訓練を受けてきたアドバイザーは、利用者との対面で行政的・事務的作業をなるべく目立たせないようにする場合が多い。例

¹⁵ 安全性の問題が生じる場合がある。特に雇用アドバイザーが利用者の受給資格その他を判定する場合には安全性が問題になる。判定が悪かった場合、利用者が怒ったり、暴力をふるったりすることも起り得る。

えば、フランスでは、視察で聴き取り調査をした ANPE のアドバイザーの一部は、利用者に関するデータのコンピュータ入力的时间がかなり長く手間がかかり、利用者と視線を合わせる妨げになっていると感じていた。そのため、作業は増えるが、利用者が席を立った後にプロファイリングフォームへの記入をすることが多い。興味深いことに、標準的な ANPE の机は横長で一方の端が円形になっているため、アドバイザーはコンピュータから離れて利用者と向き合って話をするができる。これと同じように、面談中には利用者データを入力しないようにすることで、利用者との対面をカウンセリングらしくしようという取り組みはギリシャでも見られた。しかし、このような取り組みは行政・事務プロセスの効率を上げようとするものとも解釈できる。信頼できる雰囲気を出すことでより良い情報を収集できるためにより良い診断につながり、成果の達成に向けて各人のモチベーションも高められるからである。

2.2.2.3. キャリアガイダンスで生涯学習と持続的エンプロイアビリティ(雇用されうる能力)に関連した長期目標に取り組む傾向と、短期目標に集中して失業者をできるだけ早期に就労させる(そして受給を終了させる)という PES とその雇用アドバイザーへのプレッシャーとの葛藤の度合い。多くの国がこの葛藤とプレッシャーを挙げた。例えば、オーストリアの回答は、早く仕事に就かせるという目標が不可欠な政策になり、キャリアガイダンスが後回しになっていることを指摘した。ドイツでは、社会保険の基本方針は請求のリスクと程度を最小化することである。この方針も、バランスの軸を短期目標に大きく傾けている。ドイツの回答から分かるように、「保険の論理 (insurance logic)」と言われるような枠組みの中でキャリアガイダンスの場を見出すことは容易ではない。

2.2.2.4. 雇用アドバイザーが果たすキャリアガイダンスの役割と、公的リソースに関する雇用アドバイザーの「ゲートキーピング」および取締りの役割との間の衝突と葛藤の度合い。OECD (2004, p.58) が指摘しているように、PES は利用者個人の意思決定の援助だけでなく、利用者に関する制度的決定——所得補助の受給資格や、公的資金が提供される訓練などに関する決定——をすることも求められる。この両方の役割を担えば、役割の衝突が起こるおそれがある。フランスの ANPE のアドバイザーは、利用者に給付の受給資格がないと思われるケース、あるいは求職に熱心に取り組んでいないと思われるケースを報告することになっている。しかし、ANPE のアドバイザーが実際にそうすることはめったにないようである。フィンランドとギリシャの PES オフィスの視察の際に聴き取り調査をしたアドバイザーは、「取締り」へのかわりに対してこれをよく似た気後れがあることを示した。アドバイ

ザーの仕事に関する役割の衝突が影響を及ぼしている例が、英国の若年失業者のためのプログラムに関する調査 (Davies & Irving, 2000) で見られた。このプログラムにはそれ以前のものよりもパーソナルアドバイザー (PA) との多くのコンタクトが含まれていたが、多くの利用者は、PA は自分の志望を理解しておらず、仕事に就かせることしか関心がないと感じていた。回答者は自分の PA のことをよく「でしゃばり (pushy)」と形容している。ある程度役には立つが、プレッシャーに感じられるということである (同上, p.38)。

2.2.3. [a]最後に、このサブセクションで考察している個別的雇用サービスの一つである「職業仲介 (job-brokering)」について、特に言及しておく必要がある。職業仲介はキャリアガイダンス関連活動とみなされる場合もある。雇用奨励措置委員会 (Employment Incentives Measures Committee) は脚注 5 の引用の中で、「ガイダンスは個別行動計画を構成する分野であり、PES のさまざまな役割 (職業仲介、求職活動の支援、職業訓練や職業体験スキームなどの活動的な措置 (active measures) への誘導) を取り込んで全体として効果的な活動を形成する分野である。」と述べている。フランスでは、ANPE は職業仲介をアドバイザーの仕事の不可分の一部とみなし、アドバイザーが使用者とのネットワークを形成する能力を重視している。一般に、職業仲介は PES の最も中心的役割の一つであり、欠員を容易に補充できるように求職者と使用者を結び付けやすくすることを目指している。そのため、職業仲介は摩擦的失業への対処方法の一つであり、現在では複数のサービス提供者 (新聞、ヘッドハンティング機関、義務教育以降の教育機関のガイダンス部門、専門ウェブサイトを含む。) がこのサービスを提供している。¹⁶

[b]しかし、職業仲介という役割がキャリアガイダンスとどの程度関連性があるかという疑問が残る。ガイダンスと職業仲介は別のものであるという見方もあり、専門家グループはこの見解を採用している (1.3.2 を参照)。ICT は、職業仲介サービスをほぼ自動化させている。求人はウェブサイトや文字多重放送、あるいは電話や携帯メールで公示され、利用者は PES オフィスから

¹⁶ これ以外に、どこにどんな欠員があるかを誰が知っているかでは、個人的ネットワーク (性別、民族、宗教、政治的忠誠、同窓生など) や仕事上のネットワークが大きな役割を果たす可能性がある。PES は他のサービス提供者や情報源と競争しなければならない——実際、新聞に掲載された求人広告をスキャナで読み込んだものが PES の求人登録に含まれるケースのように (例 デンマーク、フランス、ノルウェー)、PES が競合する情報源を取り込むことがある——上に、公表されている求人に PES が占める割合は国によりばらつきが大きく、一般に PES の割合は一部のライバルより小さい (Lippoldt & Brodsky, 2002) (この点についての本調査研究のデータは、2.4.3.1 を参照のこと)。多くの欧州諸国で、使用者は求人者を PES に登録することを法律で義務付けられているが、このような法規定の強制は無理なことが分かっており、フランスは最近この義務の廃止を選択したほどである。PES がより多くの求人登録を集めることができ、PES が使用者と効率的に連携できれば、それだけ一部の不利な立場にある利用者のための情報提供やネットワークの不足を PES が補うことができるようになり、このような社会的弱者に就労への道を開くことができる。

だけでなく、自宅や他の場所から情報にアクセスすることもできる。大抵の場合、アドバイザーは、せいぜい新しい技術を障害と感じている利用者バックアップ支援をする程度である。また、失業期間がある程度経過した後であろうと失業当初からであろうと、PES が「適切な求人」と考える求人を失業者が受諾しなければならず、そうしない場合には給付の停止や減額のペナルティがある場合など、求人を受けることがある程度強制される場合には、職業仲介がキャリアガイダンス活動であるとは考えにくい。

[c]この報告書では、これとは多少異なる見方を採用している。明らかに、一部の制度（特にアドバイザーが複数の役割を担っているフランスの制度など）では、職業仲介を構成する仲介（mediate）とマッチングにキャリアガイダンスの要素が組み込まれており、特定の訓練の実施まで当然に含まれるケースもある。職業仲介プロセスを構成要素に分けて考察すると、この点がさらにはっきりしてくる。（Thuy et al. 2001, p.43 を参照）職業仲介には、求職者の面談と求職者に関する情報の登録、実際のまたは潜在的な雇用の見通しを把握するための使用者一般や特定業種の使用者との連絡、求人の登録と掲示（実際の掲示や電子媒体での掲示）（掲示は国際標準職業分類（International Standard Classification of Occupations）に従っていることが多い）、適切なマッチングを行うための求人と求職者の評価、使用者と求職者の連絡、求職活動の支援が含まれると考えることができる。これらの作業の多くは行政的・事務的な範囲に入る。しかし、アドバイザーは、サービス利用者の仕事に対する志望を明確にする手助けをすることや、さらに、利用者のプロフィールと雇用機会構造を勘案してその志望が叶う見込みを判断しなければならないこともある。このような広い意味で捉えると、職業仲介にはキャリアガイダンスの要素が含まれると言える。

2.3. 専門的キャリアガイダンスサービスの提供

- 2.3.1. 基本的に、すべてではないがほとんどの雇用アドバイザーはサービス利用者を集散的なキャリアガイダンスサービスに誘導することができる。キャリアガイダンスを PES が直接実施している場合や外部の受託者が実施している場合、この誘導の決定は前掲 2.2.1.3. で論じた利用者のプロフィールに基づいて下される。専門的キャリアガイダンスサービスは、利用者との集中的かつ重点的な関わり的一种と考えることができるサービスであり、マンツーマンで実施されることが多い。訓練を受けたカウンセラーが利用者一人ひとりの学歴と職歴、能力、志望、適性を知り、利用者が労働市場での就労機会や、就業機会に到達するための訓練や教育の機会を探す手助けをする。

[b]専門的キャリアガイダンスのスタッフは、利用者が自分の関心や志望を明確にするのに役立つ診断テストを使用する場合もあれば、使用しない場合もある。このスタッフに求められるのは労働市場に関する深い知識であり、これには様々な職業に就くための要件を詳しく理解することが含まれる。また、雇用セクターの統計データを含む労働市場情報や職業データベースにアクセスできること——解釈する能力があること——も期待される。キャリアガイダンスのスタッフは、幅広い利用者と良好な関係を築く能力と、健全な人間関係とコミュニケーションのスキルを備えている。スタッフ自身が心理士（psychologist）でない場合、（心理士を利用できるならば）専門的テストの実施やさらに掘り下げた心理学的プロセスに関わる許可を与えられている心理士に利用者をいつ誘導すべきかについて、スタッフは得た情報に基づいて判断を下すことができる。最も重要な点は、最高のキャリアガイダンスのカウンセラーは自分の担当分野について理論的に十分理解し、幾つかの領域——社会学、哲学、経済学、法学、心理学を含む——から得られた洞察をトータルに活用して、すべての専門職の顕著な特徴である批判的熟慮をコンサルタントに続けるということである。

[c]PES では、キャリアガイダンススタッフが、特に就労の障害になっている状況への対処に重点的に取り組むカウンセリングサービスに利用者を誘導することもある。このような就労を妨げる問題には、障害、依存症、ホームレス、前科、育児、借金問題などがある。こうしたタイプのカウンセリングは専門機関にアウトソーシングされていることが多い。

[d]囲み 2.3 では、キャリアガイダンスサービスに伴う多様な役割の区別に用いられている基準の一例として、フィンランドの PES の例を示している。比較的「深い」サービス（ガイダンス）から利用者とそれほど集中的に関わる必要がないサービス（情報提供とアドバイス）まで役割は多様である。

囲み 2.3. フィンランドの PES の「ガイダンス」、「アドバイス」、「情報提供」の区別			
	ガイダンス	アドバイス	情報
目標	利用者が対話を通して自分の生活を改善する能力を高めること。この目標は、利用者から示される選好に基づいて決定される。	ニーズを満たす適切な手順について利用者にアドバイスをすること。	利用者が必要としている情報を利用者に提供すること。
情報とのつながり	幾つかの選択肢と、その選択肢についての多様な解釈が重視される。	アドバイスは専門的知識に基づいて実施される。	事実に基づく情報が要求される。
利用者の役割	利用者は意思決定プロセスに積極的にかかわる。このプロセス全体の本来の意義は利用者の目標と解釈に基づく。利用者の生活については、利用者自身が最も優れた専門家である。	利用者は自分の問題を解決するアドバイスを専門家から受けることを期待している。利用者は援助を求め、アドバイスを受ける。利用者は受けたアドバイスに従って行動するか否かを決定する。	利用者は自分のニーズに応じた情報を求める。利用者は受け取った情報を活用する。
専門家の役割	専門家は利用者が持つ潜在的力を引き出して自信を持たせ、利用者からの問いにお仕着せの解決策を与えないようにする。	専門家は多様な選択肢の評価のエキスパートである。専門家は特定の事項についての知識が深い。専門家は、アドバイスに専門的知識が反映され、利用者がその内容を理解できるようにしなければならない。	専門家は利用者に要求された情報を提供する。専門家は情報の有効性を保証する。
対話の内容	一般に対話には多くの段階があり、その構成は固定されていない。対話の進展は利用者の積極性と専門家の理論的アプローチに左右される。ガイダンスプロセスを完了するには対話を何度か重ねることが必要であろう。	対話の構成は、利用者からのアドバイスの要請と専門家の回答を基本とする。専門家は先回りしてアドバイスをすることもかもしれない。対話は短い場合もあるが、連続した個別的作業を伴う長いプロセスが含まれる場合もある。	通常、対話は利用者からの質問と専門家の回答を基本とする。一般に、会話はごく短い。しかし、さらに詳しい情報が必要な場合もある。そのため、対話の構成や長さにはばらつきがある。

2.3.2. [a]OECD (2004) は、一部の国ではキャリアガイダンスの活動がより広範な役割に統合される傾向が見られることを指摘している。英国では既にしばらく前からこの傾向が顕著であり、1966年に設けられた職業ガイダンス局 (Occupational Guidance Service) は1980年代初めに廃止された。Price (2000, p.202) は、ガイダンスサービスは職業紹介サービス程の具体的な成果をもたらさないと見られており、「廃止を求める決定的な論拠は、少数の人々を対象とした集中的なガイダンスよりも、多くの人々を対象とした少ないリソースで済む直接的なアドバイスと職業紹介支援に投入する方がリソース配分の効果があがるというものであった」として、不況が深まる時代にガイダンスサービスがその役割を果たすのは困難と考えられていたことを報告している。

[b]OECD (2004) が挙げた最近の例にはデンマークが含まれていた。デンマークでは、ガイダンスカウンセラーと職業紹介担当職員の役割の境界が曖昧になってきた。職業紹介担当職員は基本的なガイダンスを実施することができ、ガイダンスカウンセラーは個別行動計画の策定に従事することができる。以前ガイダンスカウンセラーは組織文化の枠から多少離れたポジションにいたが、今日では、組織文化に組み込まれるようになってきている。この組織文化は、労働市場のニーズを満たすことと具体的成果——就労や教育・訓練——につなげることを重視する文化である。ガイダンスカウンセラーの訓練は、PES スタッフの総合訓練プログラムの一環として PES 内部で実施されている。3カ月間の基本的な初期訓練に加えて2週間のコースが設けられている。期間は以前の訓練パターンよりも短縮されている。ここから見ても、ガイダンスカウンセラーの役割が、ガイダンスの専門家として独立した役割から組織の中に組み込まれた役割へと幾分か変化してきたようである (同上, pp.58 - 59)。

[c]他の国でも、雇用サービスのスタッフに対して実施される主な訓練は、キャリアガイダンスの訓練ではなく行政事務に関する訓練である。PES 内でキャリアガイダンスが独立した職業カテゴリーとして設けられ、特にキャリアガイダンスのための訓練が実施されているドイツでも、これまでミュンヘンにある PES 独自の専門大学 (Fachhochschule) で3年間の学部課程の訓練を受けたのは PES のキャリアカウンセラーのほぼ5人に1人にすぎない。それ以外のほとんどの者は、Fachhochschule で公行政の3年間の総合コースを履修し、その後 PES で職務経験を積んだ後に、比較的短い6カ月間のキャリアカウンセリングのコースを受講している。すなわち、キャリアガイダンスカウンセラーはカウンセラーの訓練はむしろ限定的にしか受けておらず、カウンセラーの仕事に行政事務的な意識で取り組む傾向があった (同

上, p.59)。今このような構造は変化しつつあり、この二つの学位はいずれ統合される方向に向かっている（第5章囲み5.4を参照）。

2.3.3. [a]キャリアガイダンスサービスの「境界」が明確に維持され、役割が比較的はっきりと分化されている国もある。例えば、PESでの職業ガイダンスサービスが特に発達しているフィンランドがこの例に該当する。OECD（1996a）は、フィンランドの雇用サービス機関の3分の2で職業ガイダンスサービスを受けることができ、250名ほどの心理士（我々の調査でも同様のデータが得られている）がスタッフとして配置されていると報告している。この職業ガイダンスサービスは若年者にも成人にも広く利用され、学校での学生カウンセラーの仕事を補完している。どちらのグループも国際基準による資格レベルは高かった（OECD, 1996b）。今回の調査への回答は、特定の利用者グループにサービスを提供しやすい環境を整えるためにサービスを分離した国があったことを示唆している。その例がルクセンブルグである。ルクセンブルグは、サービス利用者を早急に就労させるというプレッシャーを受けない、独立した専門部門——「*個別的伴走型支援局(Service d'Accompagnement Personnalisé)*」——を設けた。スロバキアも、個別カウンセリングとグループカウンセリングの余地を増やすため、職業ガイダンスとキャリア情報サービスを分離し始めた。独立したキャリアガイダンスサービスがまだ実施されている国には、ドイツ（上記）だけでなく、リトアニア、ポーランド、スロベニア（Sultana, 2004, p.56）がある。例えば、ポーランドでは、373の地区労働オフィスのすべてに、キャリア情報とカウンセリングサービスの提供に当たるキャリアカウンセラーが常駐している部署がある（Watts & Fretwell, 2004）。

[b]キャリアガイダンスに従事するスタッフの訓練が強化されている国もある。例えば、アイルランドでは、キャリアガイダンスを実施する雇用サービススタッフの10人のうち8人ほどが何らかのガイダンスの訓練を受けた。雇用サービススタッフは、12カ月間にわたり大学の成人向けガイダンスの定時制コースを受講することができ、受講料が負担される上に受講の時間は有給であり、コースを修了できると昇級される。この資格を持つスタッフを増やす目標が設定された（OECD, 2004, p.60）。後掲5.5で詳しく論じるが、本調査への回答は、幾つかの国で専門家養成訓練が導入される傾向があることを示している。例えば、ハンガリーがこの例に該当する。マルタでも、大学に委託して3学期間のコースとしてキャリアガイダンスのディプロマレベルの訓練を実施した。他に、訓練を義務付けた国（オーストリア、チェコ共和国、アイスランド、ポルトガル）や、職務で必要とされる能力・スキルは実務経験だけでは伸ばせないという認識が高

まっている国（例 キプロス）もある。

[c]キャリアガイダンスサービスを分離するもう一つの方法は、外部機関への委託である。ただし、一般に、雇用サービスを外部委託したからといって必ずしもキャリアガイダンスサービスの境界がはっきりするわけではない（3.3.6を参照）。Considine（2001）は、オーストラリア、オランダ、ニュージーランド、英国（OECDで改革を最も大胆に実施した国に入る4カ国）の福祉から就労へ政策に関する研究に基づく、中核公共サービスの運営への市場方式の導入に関する調査研究で、サービスの構成方法やスタッフの呼び名がどのようなものであるかにかかわらず（「アドバイザー」、「ジョブコーチ」、「ケースマネージャー」、「メディエーター」、「コンサルタント」のいずれであろうと）、スタッフには共通する基本的職務——「社会扶助の受給者に仕事を見つける準備をさせ、その目標に役立つと思われる活動をするように義務付けること——がある。」（p.34）と結論付けている。外部委託は、サービスの成果と目標がより厳格に定められるようになるという結果をもたらした。より幅広い戦略の選択が可能になったが、「作業成果の目標はこれまで以上に厳密に設定されるようになった」（p.36）。そのため「求職者との契約は求職者の選好に基づいて締結されないことが多く、契約で実質的なスキルの向上や就労への大きな障害への対処が目標に設定されることはまずなかった」（p.178）。Considineの調査研究では、キャリアガイダンスや職業ガイダンス、雇用カウンセリングにはっきりとは言及していないのは興味深い。

2.4. その他のキャリアガイダンスサービスの提供

[A] 労働市場情報

2.4.1. 一般に、労働市場情報（Labor Market Information, LMI）には、登録された失業者（年齢、職歴、健康状態、性別、特別利用者群別）、登録求人数、セクター別データ、労働市場傾向調査、必要なスキルの予測（使用者調査に基づく場合が多い）に関するデータが含まれる。また、賃金・給与データ、訓練提供者、雇用見込みのある使用者リスト、雇用条件などが含まれることもある。PESが関わるLMI関連活動の範囲とPESの関わり度は、欧州内でかなりばらつきがある。

2.4.2. LMIの用途もばらつきがある。この情報は、省庁と国の政策立案担当者がマクロ経済計画の策定に役立てることが多い。また、使用者団体、労働組合、教育・職業訓練プランナー、キャリアガイダンスサービス、より広範な国民が利用することもある。雇用サービス機関は、労働市場の需要と供給の変動

に合わせた PES の活動計画作成を支援するために LMI を利用する。キャリアガイダンスに役立つようにまとめられ、雇用アドバイザーが使いやすい形に加工されることもある。LMI はサービス利用者にとってもますます利用しやすくなっている。

2.4.3. PES は、LMI に関する次の三つの役割のうち、一つの役割を果たすこともあれば複数の役割を果たす場合もある (Thuy et al., 2001 を参照)。

2.4.3.1. LMI を他の役割の副産物として作成

PES の重要な役割の一つは、求職者と求人情報の登録およびこの求人で就職した利用者の就労の経過を追跡調査することである。このような活動の結果、PES は変化する労働市場状況の需要と供給に関するデータを提供することができる。ただし、このデータは、PES が求人市場にどの程度のシェアを占めているかにかかなり左右される。そのため、この情報のシェアは、フィンランド(1994-2004年の公表された求人全体に対するマーケットシェアは60%から71%の間を変動)、ドイツ(2004年に48.5%)、スロベニア(2004年に34%)、平均シェアが30%未満に落ち込んでいるその他の国(脚注16を参照)と、国により大きく異なる傾向が見られるであろう。

2.4.3.2. 労働市場に関する一次統計データの作成を担当する主要機関としての活動

[a]欧州数カ国がこのケースに該当し、労働市場情報の収集、分析、普及で PES が中心的とは言わないまでも重要な役割を果たしている(例 オーストリア、ベルギー、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ハンガリー、イタリア、ノルウェー、ポルトガル、スロベニア)。多くの PES には中央レベルや地方レベルに独自の専門調査部門があり、労働市場調査、使用者調査、「雇用バロメータ」データの作成と、雇用動向予測を実施してきた(例 ハンガリー、アイルランド、マルタ、スロベニア)。

[b]一方で、国の統計局、労働総局、企画省庁など、PES とは異なる機関が LMI 作成の責任を負っている国もある(例 エストニア、キプロス、ルクセンブルク)。

[c]PES が主な労働市場情報の作成を重点的に実施し、特定の要素をアウトソーシングするという、上記[a]と[b]を合わせたアプローチも可能である(例えばベルギーの VDAB は LMI を独力で、あるいは専門研究機関の助けを借りて収集している。ギリシャでは関係会社にアウトソーシングしている。オーストリアでは生データを作成し、労働市場発展分析を目的とするデータ分

析は外部のサービス提供者に委託し、特定の地域や地方の労働市場の現状に関する調査もアウトソーシングしている。) このようにアウトソーシングが実施されていても、包括性と信頼性を確保するための品質監査は PES が行っていることもある (例 オランダ)。

2.4.3.3. 付加価値を付けた LMI の分析、まとめ、普及の活動

[a] PES がこのような活動を実施している場合、[i] キャリアガイダンスサービスは LMI の主な利用者の一つとして特定されているかどうか、[ii] LMI はどのように、また誰によって、より一般的なキャリア情報に統合されるのかということが重要な問題になる。PES は、LMI の作成と LMI のまとめおよび関心を持っている情報利用者への配布とをつなぐ重要な役割を担っていることが多く、LMI を周知させることは透明性を高めると考えられている (例 オランダ)。LMI の配布は、職業安定組織条約 (Employment Service Convention) で LMI 分野での PES の任務の重要な原則の一つとして定められている。多くの PES は LMI 情報の定期的配信を約束している (例 スウェーデンの月例労働市場レポート、チェコ共和国の月次レポートと四半期レポート、スイスの年 2 回のレポート)。

[b] 多くの国で専門の部署が労働市場統計データの分析に当たり、キャリアガイダンススタッフの職務に関連のある情報を抽出し、利用しやすい形にまとめている。例えば、フランスの ANPE は、特にそのための出版物を刊行している。また、ANPE のアドバイザーが雇用機会のパターンの推移の最新状況を常に把握できるようにするためにイントラネットも利用している。PES の利用者に役立つリソースの作成——または作成の委託——に従事している部署もある。このリソースには、キャリア情報シートや、それぞれの職業の仕事がどのようなものであるかを利用者に感じさせる、あるいは特定のセクターの雇用機会に関して役に立つ指標を提供する参考資料——ビデオ、DVD を、インターネットを利用したビデオクリップなど——が含まれる。LMI を掲載したアクセス自由なウェブサイトによって、この分野での PES の役割が変容しつつある。こうしたサイトのおかげで、情報の透明性が高まり、入手と更新が容易になっただけでなく、多くの情報をセルフサービス方式で利用できるようになった。その結果、スタッフはより多くの時間を直接コンタクトが必要な職務に当てることができる。

[c] PES は、キャリアガイダンスが行われる他の場所 (学校や民間の雇用サービスなど) でも LMI にアクセスできるようにしていることが多い。また、PES はキャリア情報センターを通してこの情報を入手できるようにしてい

るケースもある。キャリア情報センターは PES に附属している場合もあれば（オーストリア、ドイツ、ルクセンブルク、ポーランド、スロベニアなど）、少なくとも部分的には PES から独立している場合もある（スウェーデンの「Infoteka」など）。

2.4.4. アンケート調査の回答から、LMI に関する PES の課題が幾つか明らかになった。まず、分権化の傾向（セクション 3.2 を参照）に伴い、データの収集とデータベースの統合で問題が幾つか生じている。労働市場の需要を全体的に把握できる統合的な求人データベースがないために、職業仲介の範囲が限定されているケースがある（例 ラトビア）。また、LMI が断片的なためにアクセスしにくいケースもある（例 ベルギー-FOREM は、すべての LMI を単一の Web ベースのデータベースに統合することによりこの課題に対処しようとしている）。

2.4.5. この分野での PES の二つ目の課題は、LMI をキャリアガイダンス用に分析し利用する能力を開発することである。スロベニアからの回答で指摘されているが、LMI を PES のサービス目標と関連付けて分析し、LMI の効果的な利用法を開発することは LMI の生成よりもはるかに難しい。

2.4.6. PES は、LMI 以外にも、職業解説（occupational descriptions）および職業解説と教育パスウェイとの関連づけを含むより広い意味でのキャリア情報の開発と普及でしばしば重要な役割を果たしている。こういった情報を組み込んだツールについてはセクション 5.6 で概要を説明する。例えば、ドイツでは BERUFEnet システムで職業、専攻分野、訓練プログラムの情報が管理されている。職業、専攻分野、訓練プログラムの 3 分野すべてに同じフレームワークが適用され、100 程の特徴に基づいてランク評価が実施されている。職業については、労働市場情報の一部が、資格レベル、セクター別分布、失業レベルと失業の特徴に関する事実に基づく動向データの形で含まれているが、将来の需要と供給の予測はしていない。専攻分野と職業分野の関係は緊密になる傾向にある（例えば、歴史の専攻は歴史家と関連付けられる）が、卒業生追跡情報は含まれていない（データが体系的に収集されなくなったことが理由らしい）。BERUFEnet の職業は 6,000 ほどの能力をグループに分けた能力群と関連づけてランク評価されている。能力群は、中核能力、技術的能力、ソフトスキル（個人の特質／社会的属性）の組合せであるが、このうち職業とのマッチングが行われるのは最初の二つ、中核能力と技術的能力のみである。このランク評価は専門家の判断と協議に基づいて民間のサービス提供者が開発した。能力は KURS（訓練機会に関するデータベース）にもリンクされ、能力を開発する訓練が表示される。フィンランドでは革新

的プログラム「将来の仕事 (Work in the Future)」の設計が進んでいる。このプログラムでは、15年から20年先に出現する可能性のある仕事の新しい構造や特徴をバーチャルに体験することができる。プログラムは2007年からインターネットで利用できるようになる。

[B] 学生向けサービス

2.4.7. 教育機関でのキャリアガイダンスの提供でも PES が重要な貢献をしている国が幾つかある。教育機関でのキャリアガイダンスの提供は—労働市場情報、職業便覧 (occupational profiles)、求人動向などが提供される場合のように—間接的かつ限定的な活動として実施されている場合もある。しかし、以下に挙げる例のように、直接的で充実した活動であるケースも多い。

2.4.7.1. PES のスタッフが学校や高等教育機関を訪問し、雇用機会構造を含め、労働市場について講演や情報提供をしたり、PES が提供するサービスで、学生が卒業したら必要になりそうなものを宣伝したりしている国がある (例 ベルギー-VDAB、チェコ共和国、フランス、ドイツ、アイスランド、アイルランド、リトアニア、マルタ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア)。

2.4.7.2. また、PES が個別や団体の学生を受け入れるキャリア情報オフィスを運営し、PES のスタッフがリソースの利用を支援している国もある (例、スロベニアの CIPS、オーストリアの、ドイツ、ルクセンブルグの BIZ)。

2.4.7.3. PES スタッフが (独自に、あるいは共同で) 早期離学者や学校中退者のプログラムを運営することもある (例 キプロス、リトアニア、マルタ、スロベニア、スイス)。このようなプログラムを運営しているケースについては、学校で問題を経験している人々には学校以外の機関の方が受け入れやすいと考えられていることが多い。

2.4.7.4. PES のキャリアガイダンススタッフが、職業能力開発 (work skills development) (例 ラトビア)、ワーク・シャドウイング (work shadowing) と職場体験、見習い制度での職場学習 (work-based learning) の運営 (例 マルタ) を含めた学生向けの職業関連プログラムの運営に従事している国もある。

2.4.7.5. スロベニアでは、PES のスタッフが優秀な学生を対象に奨学金受給者の決定に役立つガイダンスサービスを運営している。この奨学金の中には貧しい

社会経済的環境にある有望な学生を対象としたものもある。

2.4.8. アンケートの回答と各国の視察から、PES による学校での学生に対するキャリアガイダンスサービスの提供について、幾つかの課題が明らかになった。重要な課題の一つは、失業率が高いために PES が主要利用者と考える失業者に投入を集中することになった国で見られる。個別的サービスの提供が一般化し、強化されると、スタッフはこのサービスにより多くの時間をかけなければならなくなる。その場合、スタッフが増員されなければ、PES の使命にとって重要度が劣ると考えられている他のサービスは縮小や中止の対象になる。我々は、PES の学校向けサービスが減少傾向にあり（例 キプロス、ノルウェー、ポーランド、スロベニア、スロバキア）、そのため PES の予防的ガイダンスの役割が減少し、代わって治療的 (*curative*) あるいは矯正的 (*remedial*) なガイダンスが増えていることに注目している。ノルウェーでは、以前 PES は学校の生徒やその他の人々にキャリアガイダンスを実施していた。旧雇用法は、PES に「必要としている人々に職業ガイダンスを提供すること」を義務付けていた。新しい雇用法ではこの義務は定められていない。1980 年代半ばの失業の増加に伴い、学校向けサービスは廃止され、それ以来、キャリアガイダンスは独立したサービスとしてはほとんど消滅してしまった。しかし、この傾向は全体としては目立っていない。例えば、ラトビアは生徒や高等教育の学生、特に職業教育セクターの学生を対象としたサービスを増やす決定をした。ドイツでは、BA（連邦雇用庁）と学校との連携が州 (*laender*) の教育文化大臣常任会議 (*Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs*) との協定によって正式に定められている。この連携は最近再開され、失業するリスクのある若年者を効果的に支援できるように、このような若年者を——正式な学校教育が終了する 2 年も前に——特定することに一層の注意が注がれている。

2.4.9. もう一つの課題は、PES スタッフと学校のガイダンス担当者のキャリアガイダンスに対する取り組みの違いから生じている。この違いは、今回の調査研究でも、OECD と欧州委員会が実施した他のキャリアガイダンスレビュー（教育セクターのキャリアガイダンスが含まれていた）でも、数カ国から報告されている。学校のガイダンススタッフには自由な選択を重視する傾向が見られ、一方、PES のスタッフには、利用可能な機会を重視し、意思決定では「実際的事であること」と「現実的事であること」を強調する傾向がある、この二つの取り組み方法の間の対立は分野横断的協力を制限するおそれがあるが、本質的に学習の世界と仕事の世界とをつなごうとする領域では創造的な力になる潜在力がある。

第3章： サービス提供組織の傾向

3.1. 組織の動きと再編

3.1.1. 個別的雇用サービス、専門的キャリアガイダンス、その他のキャリアガイダンス関連サービスのすべてに共通して言える PES でのキャリアガイダンス提供の大きな特徴は、この 10 年ほどの間に PES の制度的組織がしばしば大きく変化したことである。アンケート調査で回答をした 30 の国と地域の事実上すべてが、時期に違いはあるものの、そのような変化、それもしばしば根本的な変化が広く見られたと答えている。この変化の多くは PES に固有のものではない。それどころか、公共サービス全体の——イデオロギー的な見直しは言うに及ばず——戦略的見直しという大きなうねりを構成するものであり、変化するニーズと経済的・社会的・政治的・文化的課題に加え、このようなニーズと課題に対する組織としての対応の設計の傾向にも影響を受けている。本章では、欧州の PES のサービス提供組織に見られる緊密に関連した二つの傾向、[a]分権化による責任分担と[b]パートナーシップでのサービス提供やアウトソーシングによる責任分担を考察してゆく。本章の締めくくりとして、すべての地域／地方およびすべてのサービス提供者の間で高い質を確保するために、この「新しい」組織的環境で品質基準がどのように広められ、採用されているかを考察する。

3.2. 分権化による責任分担

3.2.1. キャリアガイダンスサービスに影響を及ぼし得る組織再編の一つは分権化である。OECD (1998) によるレビューは、レビュー実施時点で少なくとも欧州 9 カ国（ベルギーのフランダース、チェコ共和国、デンマーク、フランス、イタリア、ポーランド、スウェーデン、スイス、英国）が PES サービスの地域や地方への分権化を実施し、雇用政策の設計と実施について地元での管理が用いられていたことを示している（OECD, 2003 ; Sultana, 2004 も参照のこと）。本調査研究はこの傾向を裏付け、回答者は地域 (regional) ・地方 (local) のオフィスにより多くの自律性が付与される傾向があると答えている（例 ポルトガル、スロベニア、スペイン）。従来から欧州でも最も中央集権化が進んでいた国の一つであるフランスでは、分権化への移行は 2004 年になってようやく制定された法律によって強化された。

※訳注：本レポートの後続レポートの一つである「公共雇用サービスにおける分権化」“Decentralisation of Public Employment Services” PES to PES dialogue (2011 年 7 月、欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局、

Hugh G.Mosley) によると、公共雇用サービス機関における分権化について、次のような分類をしている。

- 1) 国の公共雇用サービス機関内における組織管理上の分権化（ドイツ、フランス、イギリス等ヨーロッパ内 20 カ国）
- 2) 地域分離化（ベルギー（フランドル地域）、スペイン（カタロニア地域（州））、イタリア（北部同盟））
- 3) 連邦制（カナダ、アメリカ合衆国、スイス）
- 4) 地方自治体（有）化（デンマーク、ポーランド、ノルウェー。社会的扶助受給者のみについて実施されているのは、オランダ、ドイツ、フィンランド）

これらのうち、1)は目標管理の実施と連動している。2)は、民族的・地域的な分離主義の傾向への対応という性格を持つ。4)については、特に社会的扶助受給者のアクティベーション（就労に向けて活動的にすること）が重要ポイントになってきたことが、分権化の推進に中心的な役割を果たしたとされている。

3.2.2. 分権化を支持する主張は多くの点で説得力がある。労働市場が急激に変化していること、この変化には地域／地方に固有の動きと特異性があること、PES の利用者は一様ではなく、その多様なニーズは地元で手に入る雇用機会の構造の影響を受けている事に対する認識がますます高まっている。こうした複雑で多様な現実とニーズに対し、強力な中央集中管理は次第に不適切と考えられるようになってきた。それどころか、地域や地方のオフィスの方が、原則として、その地元の利用者に特有のニーズを把握しやすい——かつ、地元の利用者により良く対応できるという状況にある——ことから、地域や地方のオフィスにますます多くの自主性が与えられ、意思決定権限が委譲されている。地域・地方レベルではしばしばその地元の状況の影響を受ける課題に対応しなければならないが、そのための迅速、適切かつ革新的な戦略を実施するのにより適した組織環境をもたらすため、一般に、中央管理機構は、地域・地方レベルの管理に割り当てる意思決定——と財源の使用——の裁量を段階的に増大させてきた。オランダはこの革新的能力を巧みに表現し、PES のスタッフを「ローカル起業家 (local entrepreneurs)」と呼んでいる。ほとんどの場合、サービス提供方針の枠組みを定め、組織内の垂直・水平コミュニケーションを円滑にする責任は、引き続き中央の管理機構が負っている。このような変化は、地方、地域、中央の PES スタッフ——個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスを提供するスタッフを含む——の役割と専門職としての自覚に重大な意味を持っている。国土の狭いキプロス、ルクセンブルグ、マルタで PES の分権化があまり進んでいないのは頷けるが、その場合でも、地方のオフィスに自主性を与えようという傾向が見られる。

3.2.3. 「中央」からどの程度自立しているか、その度合いは国により違ってくるであろう。フランスは、その程度に応じて「分散化 (*déconcentration*)」(権限の部分的委譲)と「分権化 (*décentralisation*)」(分散化よりも広範でシステム全体に及ぶ)を区別している(囲み 3.1 を参照)。分権化プロセスの範囲が部分的な国もある(例 チェコ共和国)。一方、比較的広範に深く進んでいる国(例 フィンランド、ハンガリー、アイルランド、リトアニア、スロベニア、スペイン)もあり、おそらく最も分権化が進んだ PES 制度はデンマーク、イタリア、ポーランドであろう。分権化された制度では、地域や地方のオフィスはサービス提供の組織、オフィスの運営に関する意思決定、スタッフの採用、スタッフの訓練、資金の使途で多かれ少なかれ自立を享受することができる。中央、地域、地方の三つのレベルの相互の関係の管理方法は、各国の状況により異なる。例えば、ポーランドでは、この三つのレベルの間には直接的なつながりはないが、詳細な運営規則を定めて、全体的な一貫性を確保しようとしている。チェコ共和国、フランス、アイルランドでは、定期的に三つのレベルの管理責任者 (*managers*) 会議が開かれている。

囲み 3.1. フランスの分権化とキャリアガイダンスサービス

ANPE (国立職業安定機関) は「分散化」プロセスを進めている。まだ中央で決定されている事項もある。その例としては、セルフサービスエリアや雇用アドバイザーが使用できる備品の色やタイプから、求職活動ワークショップで用いられるワークブックやガイドブックにまで及ぶ、地方のオフィスに適用される基準の決定がある。入札募集に関する委託条件が決まっているため、基準は全国的に極めて統一的であり、類似している。「地域圏 (*région*)」や「県 (*département*)」のレベルに委譲されている権限もある。例えば、後者は——常に国の機関が定めた枠組みの範囲内に限定され、中央で定められた基準に従ってのことであるが——多様な制度や施策の間、あるいはその監督下にある地方機関の間での予算配分方法について決定を下す。また、地方の職業機会構造の固有性——すなわち特定の「*bassin d'emploi* (雇用圏)」の特徴——が非常に重視されている。例えば、地方レベルでは、やはり中央と地域圏の首脳部が決めた条件から逸脱しない範囲ではあるが、ガイダンスサービスのアウトソーシング先を決定することができる。地域圏レベルでは、責任者が年 2、3 回予算に関する状況を分析し、必要に応じて調整を加える。

聴き取り調査をした中央と地域圏の PES の管理責任者によると、この権限委譲プロセスにより ANPE は幾つかの課題に直面している。その一つは、「分散化」を進めながら、ANPE が歴史的に維持してきた国の公共サービスとしてのアイデンティティをどうしたら保持できるかという課題である。もう一つの課題は、必ずしも常に雇用の問題に管轄権限を持っているわけではなくとも、地方当局との協力を緊密化する方法を見出すことである。レベルの異なる様々なオフィスの連携も大きな課題であり、ANPE ネットワーク内の垂直と水平両方向のコミュニケーションを促進する戦略が幾つか実施されてきた。地方オフィス責任者会議、地域圏オフィスの 22 人の責任者会議および本部との会議が定期的(隔月の場合が多い)に開かれている。また、コミュニケーションに役立つイントラネットがある。さらに、草の根レベルで考え出されたアイディ

アが年 1 回地域圏間レベルと全国レベルで開催される「イニシアティブ・イノベーションフォーラム」(「*Forum des Initiatives et Innovations*」)で発表され、最優秀事例には賞(賞金と賞状)が授与される。他に懸念されていることとして、権限の委譲が進む中、中央の裁量事項にとどめておくべきことと、中央よりも下のレベルで決定すべき事項との適切なバランスをとることが難しい場合もあることが分かった。中央が地域圏に十分な裁量の余地を残していない場合や、地域圏や地方のレベルに、アドバイザーの能力を超える責任を背負わせたりする場合がある(例:雇用サービスオフィスの建物に関する動産賃貸契約の管理をしなければならない場合)。複数の地域圏をまとめる機関を設けて、中央レベルと地域圏レベルの間にもう一段階管理レベルを設ける案が提案されている。

3.2.4. 程度は異なるものの既に幾つもの国が何年間も分権化を経験しているが、今回の調査研究は、この組織再編の欠点も明らかにした。Watts & Fretwell (2004, p.18) は中進国のガイダンスを対象とした調査で、分権化では地方の責任感が強固になり、サービスのカスタマイズが進む可能性はあるが、雇用とキャリアカウンセリングの分野では困難が生じるおそれがあることを既に指摘していた。OECD (2004) と Sultana (2004) もこれと同じような結論に達している。アンケートの回答から、分権化には問題が幾つかあり、分権化はサービス提供に付きまとう一部の問題に対処する万能薬などではありえないことが明らかになっている。これらの課題の概要を説明する。

3.2.4.1. 分権化は、全国的な労働市場情報の発展と普及を妨げ(2.4.4を参照)、労働力の移動性を高めるサービスの統一的発展を阻む可能性がある。

3.2.4.2. また、分権化は地域間に見られるサービス提供の「重大な格差」の拡大—欧州でも比較的分権化が進んでいるイタリアとポーランドの 2 カ国がこの懸念を挙げている—につながる可能性もある。この問題については意見が分かれているが、聴き取り調査でのデータは、ポーランドの雇用サービスオフィスの一部の管理責任者が中央集権的制度から分権的制度への移行を懸念していることを示唆している。分権化への移行で制度の全国共通性が薄れ、地方オフィスは相互にばらばらに、そして国家労働局(National Labour Office)から独立して業務を遂行することになり、その結果オフィスごとにサービスの提供基準にばらつきが生じ、責任範囲が明確でなくなっていると感じている管理責任者もいた。全国的な基準が採用されれば国全体でサービス提供の統一が進むため、後は管理責任者がオフィス間のネットワークを発展させれば、この問題への対処になると考えている運営管理者もいた。このような取り組みは既に一部の「県(*voivodships*)」で現れていた。その中には、38 人の責任者のフォーラムが立ち上げられたケースがあった。これより上の行政レベルでは、全 16 のうち 13 の「県」が連合を設けることで合意していた。これは省から全面的支援を受けたボトムアップのイニシアティブ

ブであり、省では抑えのきかない分権化の利益について大幅な再検討が実施されているところであった。

- 3.2.4.3. 分権化はサービスを地方政府にしっかりと組み込んだとしても、サービスの管理を複雑にし、分かりにくくするおそれがある。この点に関しては、地方レベルでサービス提供のアウトソーシングとパートナーシップが増大していることも考慮して、システムを一目で分かりやすく表示する仕組みとして「サービスマップの作成 (cartography of services)」の必要性を指摘する回答が幾つかあった (例 ベルギー-FOREM、ベルギー-VDAB)。
- 3.2.4.4. ポルトガルなど、分権化は中央の管理機構の能力を弱め、革新的プロジェクトの全国的規模での管理が難しくなるおそれがあることを示唆する回答も見られた。
- 3.2.5. [a]断固とした力強い政策運営と状況に敏感に反応する迅速かつ革新的な対応を強化するための責任の委譲とのバランスをとるにはどうしたらよいかについて、分かりきっていると思われることを問い直しながらの批判的省察が、欧州の多くの PES に共通して見られるようである。このような批判的省察を引き起こしたのは、分権化そのものだけではない。分権化は、パートナーシップやアウトソーシングによるサービス提供 (後掲セクション 3.3 で取り上げる) など、分権化以外の組織の動きと関連していることが多いことも批判的省察の引き金になった。

[b]全国レベルで一貫性を高めるための施策を講じたと答えた国も数カ国あった (例 ベルギー-FOREM、ハンガリー、スウェーデン)。例えば、アイルランドは国家雇用サービス (National Employment Service) を設け、FÁS (訓練雇用庁) 雇用サービスと地方雇用サービス (Local Employment Service, LES) の二つの部門を一つのサービス組織に統合した。この方が利用者に便利であり、一貫性を高めることができ、現行のサービスにさらに集中できると考えたからである。中央支援ユニット (Central Support Unit) が、基準、ガイドライン、手順、政策を通してサービス提供の一貫性の改善を図っているが、実際のサービス提供の責任は、マトリックス管理構造によって引き続き地域が担っている。同じような「中央本部」が全国的な基準の実施で地方オフィスを支援している (フィンランド、オランダ、ポルトガルなど) 国は幾つかある。ベルギーでは、FOREM が労働市場の様々なアクターを連携し、サービス提供の範囲や一貫性を確保する役割を果たしている。フィンランドやスウェーデンなども、全国標準を確保するために統一性を高める傾向を強く示してきた。分権的管理構造を最初に導入した欧州の国の一つである英国も、中央への厳格な報告を求める制度に移行している。

3.3. サービス提供機関との責任分担

3.3.1. この10年ほどで PES の制度的文化は大きくシフトした。PES はかなり自己充足的な組織から、サービス提供で他の機関と特定の関係を発展させて保つことを目指す組織へと移行した。これは、協力（パートナーシップ協定による）や、権限委譲（アウトソーシングや特定の機能の民営化による）や、競争（民間職業仲介事業所との）の関係と行うことができる。Thuy et al. (2001, p.145) は、このシフトに寄与した三つの重要な要因があることを示唆している。一つ目の要因は、経済的自由主義とグローバル化の影響の増大である。これらは公共セクターの役割に疑問を投げかけ、効率を高めるために競争を増やすことの論拠を示してきた。二つ目の要因は、労働市場が非常に複雑になり、単一のサービス提供者だけでは求められる幅広い専門知識・能力を提供できないことである。三つ目の要因は、失業と社会的排除の問題はより幅広い社会的経済的問題と切り離して検討できないこと、そこで、トータルに対処できる総合的解決策を見つけ出すために、すべての組織と事業者が協力しなければならないことである。

3.3.2. 我々の調査から、欧州のどの PES も、他のキャリアガイダンス提供者との協力、委譲、場合によっては競争をしなければならないプレッシャーを感じていることを示している。アンケートへの回答は次のことを示唆している。

3.3.2.1. 財源が限られているため、リソースの共有とパートナーがそれぞれの強みに応じて貢献することができる共同プロジェクトによって、サービス提供の効率を上げるように駆り立てられる（例 ポルトガル、スウェーデン）。このことは、特に特定の利用者グループに対応しようとする場合に当てはまる。例えば、ポルトガルとスイスの多くの州では、早期離学者を減らし、無資格の若年者の社会的統合を目指す政策決定により、PES と教育セクターのパートナーシップが緊密になった。ギリシャでは、職業復帰する女性に特有のニーズに応えるため、幾つかのパートナーをまとめる統合的プログラムの開発が必要になった。¹⁷

3.3.2.2. 多くの場合、失業者層が増大しているが、スタッフ人員が不足している場合（例 オーストリア、スロバキア）や、公共サービスセクターの人員を削減する政策決定のためにスタッフ不足になっている場合（例 ポーランド）に

¹⁷ サービスを共同で提供することにより国のリソースの利用効率アップを目指す動きが法律に盛り込まれた国もある（例、ドイツ、イタリア、スロバキア）。例えば、最近制定されたイタリアの PES 改革法は、PES を労働市場の戦略的オーガナイザーとして定めている。この法律は、サービスを統合的に提供するために協力することをサービス提供機関に義務付け、この労働市場における統合と協力を推進する役割と責任を PES に割り当てている。

は、パートナーとの協力が不可欠になる。イタリアに見られるように、熟練したスタッフの不足も専門的サービス提供機関とのパートナーシップ関係の構築につながる。

- 3.3.2.3. 生涯キャリアガイダンスの概念が広く受け入れられてくるにつれ、サービスの継続を可能にする統合的システムの開発が必要になり、そのため、サービス利用者の生涯にわたって様々なサービス提供機関間の協力が求められるようになる。フィンランドとアイスランドはこの点を特に強調している。
- 3.3.2.4. 分権化と地方の雇用サービスオフィスへの権限委譲(セクション3.2を参照)は、パートナーシップによる取り組みの発展に勢いを与えている。地方のアクターが、自ら取り組んだ経験のある課題に関し、協力して対処する権限を与えられていると感じるからである(例 ギリシャ)。
- 3.3.2.5. PES が実施したキャリアガイダンスに関する評価は、パートナー機関との協力関係を強化できればキャリアガイダンスサービスは強化されることを示している(例 ノルウェー)。同様に、OECD と欧州委員会のガイダンスレビュー(1.1.1を参照)は、キャリアガイダンスサービスの提供におけるパートナー間の協力の重要性を強く主張しているし、我々のアンケート調査の回答者がこの重要性に言及しているケースもあり、各国で全国ガイダンスフォーラム(National Guidance Forum)を設置したり計画したりしているケースまである(例 デンマーク、エストニア、アイルランド、マルタ、スロベニア)(7.4.5を参照)。
- 3.3.2.6. 新規加盟国では、EU への加盟が、PES のサービス提供における他の利害関係者やコミュニティ組織との協力やパートナーシップの制度化に大きな影響を及ぼしてきた。幾つかの国(例 エストニア、スロバキア、スロベニア)が指摘しているように、一般に、EU から資金提供(例 欧州社会基金(European Social Fund)プロジェクト)を受けるには、PES が他の組織と協力しなければならない。一方、パートナーシップの発展は、ほとんどの新規加盟国に関わりのある PES 全体の現代化の流れの中にも沿っている。
- 3.3.3. このセクションでは、サービス提供の協力と責任分担を強いるプレッシャーが制度面にどのように現れているかを概観する。このような組織面での実践がキャリアガイダンスサービスの提供に及ぼす影響については第4章で詳しく考察する。

3.3.4. Thuy et al. (2001, p.126) によると、各国の PES が導入した競争サービスモデルには次のような 4 つのタイプがある。[a] 民営化—公共のサービスであったものが永久的に民間セクターに移管され、独立採算になった。[b] 外部委託 (contracting-out) (またはアウトソーシング) —公共部門のサービスであったものが民間セクターの競争の対象になっている。ただし、全面的または部分的に引き続き公的資金による支援を受けている、[c] 市場化テスト (market-testing) —外部委託に似ているが、公共セクターのサービス提供機関が他の入札者と競争する点が異なる。[d] バウチャー (vouchers) —利用者が提供機関のサービスを比較して自分に合ったものを選択できる。

3.3.5. 民間職業仲介所 (private employment agencies, PREA) の設立を最近ようやく認めた国が何カ国かある。例えばギリシャがそのケースであり、PREA が法律で認められたのは 1999 年であった。ベルギーの ORBE 管轄地区とポーランドでは、PREA の設立が認められたのは 2004 年であった。サービスの一部を民営化したと回答している PES もある。デンマークはまさにこの例であり、失業者に関する活動を民営化した。ベルギーの VDAB は、選別、採用及び派遣に関して、使用者向けの「付加価値サービス」を民営化した。

3.3.6. [a] キャリアガイダンス提供に関して欧州の PES の多くが圧倒的に採用しているモデルは、前掲 3.3.4 で挙げた、外部委託と市場化テストという二つの形態のいずれかでのアウトソーシングである。¹⁸ 外部委託ははっきりと増加傾向にあるという回答が、オーストリア、ベルギー、チェコ共和国、フランス、ハンガリー、イタリア、スロバキア、スロベニア、スペインを含む幾つかの国から出された。外部委託がすべて 3.3.2 に言う意味での競争で実施されているわけではない。非政府組織や非営利団体とのパートナーシップでサービスが提供される場合もある。パートナーシップはベルギーの VDAB に見られるように中央本部レベルで実施される場合もあれば、地方の雇用サービスオフィスレベルで実施される場合もある。

[b] アウトソーシングの総量は国によって異なり、全く実施されていないかごくわずかなキプロス、エストニア、アイスランド、マルタ、ポーランドから、サービスの 90% がアウトソーシングの対象になっているスイスまで多様である。フランスでは、「*co-traitance*」(パートナーシップ) と「*sous-traitance*」(アウトソーシング) がスタートしたのは比較的最近であ

¹⁸ 唯一ドイツのみがバウチャー制度に言及している。ドイツでは、2002 年の雇用活性化法 (Job Aktiv-Law) によって職業紹介バウチャーが導入され、利用者が選んだ民間機関に職業紹介サービスをアウトソーシングできるようになった。この実施には PES と PES のパートナー機関との緊密な協力が必要である。

るが、2004年までには、全国で4,800のサービス提供機関との契約が成立していた。アウトソーシングの総量は、国によるばらつきだけでなく、分権化による権限委譲が実施されている制度では、地域ごとのばらつきも大きい。アウトソーシングの度合いを制限し得る要因は、PES外部に十分な訓練を受けた利用可能なスタッフがいないことである。キプロスとポルトガルなどがこの要因を挙げている。

[c]外部委託は、サービス需要——需要の増大と共に人的資源や物的資源も常に増大するわけではない——に対する制度面での対応を表している可能性がある。需要は量的に増大しているだけではない。PESがより幅広い利用者のニーズにも対応しなければならないという意味で、質的にも増大している。外部委託の多くは、特定の利用者グループに対応する専門的サービスを提供するために利用されるという方向に向かっている。こういったグループに最も近いサービス提供者が、利用者にも状況にも対応力の高い柔軟なサービスを適時に提供できるようにしたいという願いが、外部委託利用の動機である。例えば、イタリアとマルタは、障害を持つ利用者向けのサービスをアウトソーシングし、アイルランド、イタリア、スロベニアは早期離学者向けサービスをアウトソーシングしている。ドイツは、多数の問題を抱え、仕事を見つけることが難しい利用者向けのサービスをアウトソーシングしている。OECD (2001, pp.59-60) と Thuy et al. (2001, p.127) は、外部委託は、職業紹介や集中支援といった中心的活動ではなく、訓練（ジョブクラブなどのグループガイダンス関連プログラムを含む）などの活動に利用されることが多いことを示唆している。しかし、我々のアンケート調査の回答では、キャリアガイダンスの要素が多少なりとも組み込まれたサービスでPESが外部委託しているものは幅広く、その中には次のようなものが示された。

- *利用者評価 (Client assessment)* —例えばチェコ共和国は、「バランス診断センター」(脚注23を参照)をアウトソーシングし、オランダは「先行学習経験の認定」を外部委託している。フィンランドは、利用者の就労能力の評価と「スタート時マッピング (start-up mapping)」をアウトソーシングしている。
- *求職活動訓練 (Job-search training)* —フィンランドとスロベニアで見られる。スウェーデンは、就労保証プログラム (activity-guarantee programmes) で利用者に対応するために、このサービスを民間企業から購入している。
- *個別行動計画の作成 (Personal action planning)* —例えば、ベルギーのVDABは、長期失業している利用者を対象とした3,000件の計画作成をアウトソーシングした。

[d]本調査で報告されたほとんどのケース——ただしすべてではない——で、サービスのアウトソーシングの受託機関は、PES が定めた規定と基準に従わなければならない。例えば、アイルランドとスロバキアは非常に厳しい基準を設定している。一方、英国では、サービス提供機関は品質マトリックスの基準に適合しなければならない。スペインでは、PES がアウトソーシングした活動を指揮する受託機関は、その活動が個人を対象としたものであろうとグループを対象としたものであろうと、PES が認める技術的ガイドラインに従うことを義務付けられている。スペインでは、サービス提供の入札に応じる機関は、その活動を実施するために用いる方式とツール、スタッフの資格、スタッフの採用方法、活動実施に利用できるツールを明示することを、最低条件の一つとして定めている。

3.4. 基準の維持

3.4.1 相手が地域の場合でも民間のサービス提供者の場合でも、責任の分担と委譲は幾つもの重要な問題を提起している。この重要な問題の一つが、スタッフが直接提供する、あるいは外部委託する個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの質をどのように保証すべきかという問題である。OECD (2004, p.132 - 135) は、以前には、管理統制とスタッフに求められる資格を明確に定めれば品質は確保されるとしばしば考えられていたことを指摘している。しかし、OECD は、特にスタッフの資格レベルが非常に低かったりばらつきがあったりする場合をはじめとして、これでは限定的過ぎると主張し、サービス提供の基準は次の4つのタイプが考えられると述べている。

- キャリアガイダンスを含む幅広い活動に適用される総合基準（例 ISO、EFQM、TQM）。¹⁹
- ガイダンスを活動の一つとして含む特定のセクター（例 PES）のために開発された基準。
- キャリアガイダンス分野専用のもので開発された基準で、この基準を実施するための認定手順（例 英国のマトリクス基準）を伴うもの。
- キャリアガイダンス分野専用開発された任意のガイドラインで、サービス提供機関が希望する場合に適用できるもの（例 デンマーク）。

¹⁹ このような基準の PES での応用については、Thuy et al. (2001, pp.129-131) と専門家グループ (2002, p.15) を参照。

- 3.4.2 アンケート調査の回答は、柔軟性と基準への適合とのほどよいバランスを保とうとする取り組みの中で——すなわち、質の高い幅広いサービスを受けられる機会という点で、地方間で、特定の市民グループが不利になるほどの大きな格差が生じないようにするために——欧州の PES は上記の戦略を最大限活用してきたことを示している。しかし、多くの国（例 キプロス、チェコ共和国、ギリシャ、アイスランド、マルタ、オランダオランダ）がキャリアガイダンスサービスに関する基準やこの基準を満たすようにするための品質保証メカニズムをまだ導入していないのも確かである。とはいえ、その多くは、導入を計画しているか、試験的に実施しているところでもある。その例としてギリシャの地方の雇用サービス機関がある。ギリシャの PES は、業績評価制度の確立を目指すプロジェクトを最近開始した。これは、PES の機能、手順、活動の分析および定量的指標と定性的指標の設計に重点を置いたプロジェクトである。
- 3.4.3 基準が既に設定されている場合には、通常、基準は中央で設定されており、地方・地域の PES オフィスとパートナー機関はその順守を義務付けられている。すべての PES オフィスとパートナー機関が適合義務を負う共通最低基準 (*common minimal standards*) を明確に定めている国もある（例 オーストリア、エストニア、オランダ、ノルウェー、ポーランド、英国）。イタリアのように、こういった基準が法律で制定されているケースもある。ISO のサービスに関する基準の達成を目指す PES が次第に増えてきている（例 ラトビア、マルタ、スロベニア）。フランスでは、アウトソーシングをする機関は認証を受けなければならない、入札にも基準を設けており、また、「成果払い方式 (*payment by results*)」原則——例えば、利用者のうち何人が就職し、その仕事を 6 カ月以上継続したか——が適用されるケースが増えている。²⁰ 地方や地域の雇用サービス当局が基準を定め、成果についても、内部監査や外部監査を通じてこのレベルで評価されるケース（例 デンマーク、スイス）もある。
- 3.4.4 前掲 3.4.1 で言及したように、品質保証への取り組みには総合的手法や対象を絞った手法、あるいはその両方を取り入れた手法がある。
- 3.4.4.1. 総合的手法では、サービス基準の一般的側面が重視される。キャリアガイダンスに従事しているスタッフも従事していないスタッフも含めて、スタッフ全員が利用できるサービス提供の一般ルール（例 オフィスマニュアルに記載されたルールやインターネットに掲示されたルール）がこれに該当する

²⁰ 「成果払い方式」戦略は、対応が就職させやすい利用者に集中しやすい——あるいはそういった利用者にはしか対応しない——ということが起こるのではないかとこの懸念を引き起こしている。英国では、ジョブセンタープラスの利用者への対応をパートナー機関に課すという対策によってこの懸念に対処してきた。

(例 エストニア、スペイン)。通常、このような一般ルールでは、成功に向けたサービス提供の形式、内容、基準およびサービス提供機関とサービス利用者の権利と義務が定められている。スロベニアの雇用サービスでは現在総合的な ISO 組織基準を導入しているところであるが、キャリアガイダンス分野で質と有効性を確保するにはこれだけで十分とは考えられていない。

- 3.4.4.2. 対象を絞ったアプローチでは、サービスの特定の側面が重視される。例えば、オーストリアでは、新鮮なキャリア関連情報、男女平等な労働市場情報、サービス利用者 1 人当たりの最低面談時間、個別ガイダンスの面談が実施される部屋の外観に関して品質基準が整備されている。アイルランドでは、国のキャリアデータベース（「キャリアディレクションズ」）の WAI3 基準への適合性が確保された。スロバキアは労働市場情報の質に関する基準を定めた。スペインは、キャリアガイダンスプロセスの一部の分野について、各分野でのサービス提供で利用できる方式、スタッフに求められる最低条件、割り当てられる最低限の時間とリソースを定める詳細な技術仕様リストを作成した。2001 年、フィンランド労働省のサービスプロダクトプロジェクトでは、ガイダンスサービスを含めた PES のすべてのサービスに全面的に適用される基本的品質基準が定められた（後掲囲み 3.2 参照）。

囲み 3.2. フィンランドのガイダンスサービスプロダクトの品質基準

2001 年、フィンランドの労働省は、同省のサービスプロダクトに関する品質基準項目を定めた。この基準は、主として、利用者の追跡調査と利用者へのサービスに関するスタッフ訓練で用いられる。次のような品質基準項目がある。

職業ガイダンスとキャリアプランニング：品質基準項目

- 利用者からの反応が十分に良い（選ばれた尺度において）。
- 利用者が希望の援助を得ている、あるいは、他のサービスを紹介されている。
- 利用者がキャリアに関する決定を下すことができる。
- 利用者からの反応に基づいて利用者の意思決定が進展している。

個別職業ガイダンス：品質基準項目

- 妥当な時間内（雇用サービスオフィスが定める）にガイダンスサービスを受けることができる。
- 予約が柔軟である。
- 利用者が職業ガイダンスについて現実的かつ正しく認識している。
- 個別的な協力計画
- 利用者が必要な援助を受けている。
- 協力パートナーや紹介先の機関が、職業ガイダンスとキャリア計画作成サービスについて明確に正しく認識している。

- 必要に応じて、利用者が他のサービスに紹介されている。
- 利用者に関して計画が継続的に作成されている。
- **URS** データシステムへの登録が実施されてきた。
- 利用者からの反応が十分に良い（選ばれた尺度において）。

訓練・職業情報提供サービス：品質基準項目

- サービスの利用しやすさ。
- 情報の信憑性、最新性、提供範囲。
- 情報の明解さと明瞭さ。
- 快適で友好的なサービス環境。
- 利用者からの反応が十分に良い（選ばれた尺度において）。

求職活動サービス：品質基準項目

- 求職期間の短期化
- 利用者からの反応が十分に良い（選ばれた尺度において）。
- 求職者に関する情報が幅広く収集され、**URA** データシステムに正しく入力されている。

求職活動サービス：品質基準項目

- 欠員が___日以内に補充される（例 年次目標）。
- 失業期間が平均___日短縮化する（例 年次目標）。
- 公開労働市場での就職者の比率が上昇する（例 年次目標）。
- 利用者からの反応が十分に良い（選ばれた尺度において）。

EURES（欧州人材流動化ポータルサイト）雇用サービス：品質基準項目

- すべての人がサービスを受けられる。
- 最新の仕事情報が十分にある。
- 告知された職場の雇用条件がその国の労働法を順守している。
- 問合せに対して1カ月以内に回答がある。
- 応募が外国に送付される前に、使用者が定めた基準に従って応募のチェックが実施されている。
- 実際に仕事に就くことが可能な応募者の応募のみが外国に送付されている。
- 割当てが合意により定められた方法で管理されている。
- 応募の成功がモニターされている。
- インターネットの生活・就労条件に関する情報が最新である。情報が毎年更新されている。
- **EURES** の国際ネットワークのアドバイザーが熟練者であり、十分に役割を果たしている。
- 利用者からの反応が十分に良い（選ばれた尺度において）。

- 3.4.5. 正式な品質保証システムが整備されていない国を含めてほとんどの国が、着任前に既に相応しいと考えられる資格を備えているスタッフやオランダのように必要な能力プロフィール（**capability profile**）を備えたスタッフを採用することで、基準の保全に留意している。第5章で詳しく概説するが、個別的雇用サービスの提供に従事するスタッフの採用であろうと、集中的キャリアガイダンスの提供に従事するスタッフの採用であろうと、要求されるサーティフィケーション（**certification**、学歴・資格等の証明）はガイダンスとは直接関係がないことが多い。多くの場合、**PES** スタッフの候補者は、キャリアガイダンスの分野に関連する知識・スキルを有しているとみなされる代替的な資格（**proxy qualifications**）を有している。そのため、初任者訓練や現職訓練を通して（例 エストニア、ポルトガル、スロベニア）、あるいはカウンセラーのモニタリングを通して（例 ポルトガル、スロベニア、スペイン）、キャリアガイダンススタッフに継続的な専門的能力開発の機会を提供している。このようなモニタリングは単に評価を目的とするだけでなく、地域での革新的実践例を明らかにして記録するという意図もある。このような実践例を周知させ、必要に応じて一般化するためである。
- 3.4.6. サービス提供プロセス自体をコントロールすることで、広範な地域を超えてサービスの質を確保しようとしている国もある。その方法の一つが、全国共通の作業ガイドラインと「作業手順マニュアル（**work procedure manuals**）」——特定の職務を遂行する場合に従うべき標準的手順——の一体化である（例 アイルランド、マルタ、ノルウェー、ポルトガル）（囲み 3.3 を参照）。スロバキアは、職業カウンセラーが利用者と共に個別行動計画を作成する場合に実施する作業の標準化手順を確立した。エストニアには、苦情を報告する場合に適用する手順と苦情の処理方法に関する規則がある。リトアニアは、**OECD**、欧州委員会、世界銀行によるキャリアガイダンスレビューの結果のまとめを叩き台にして、カウンセラーが行うインプットに関する基準を定めた。このようなケースでは、業務手順の質の監査が実施されていることもある（例 アイルランド、マルタ、オランダ、スロバキア、スペイン）。例えば、アイルランドでは、**PES** は外部認証を受けた品質システムに従って業務を行っている。人的資源の質に関する適格認定マーク（「人的資源優秀マーク（**Excellence Through People**）」）の獲得を目指しているところである。

囲み 3.3. ノルウェーの ARENA(オスロ大学欧州研究センター)の ケースマネジメントシステムに関する作業ガイドライン

ノルウェーで現在実施されている品質保証プログラムは、次のような構成になっている。

1. 求職者のニーズの概要

求職者の受入れと適切なサービスへの紹介の方法が簡潔に説明されている。

2. ジョブセンターでの情報提供、カウンセリング、求職活動

ジョブセンターの主要目標と、センターでのケースマネージャーの職務が説明されている。ジョブセンターには求職者に電子ツールを提供する電子機器が供えられている。求職者はこの機器を利用して求人を調べたり、電子的なツールを使うことができる。求職者はここで求職申込書を書き、仕事を探し、適切な教育手段と求職について一般的ガイダンスを受けることもできる。さらに、求職者は Aetat の他の支援プログラムを受けることができる。

3. 登録、スキルマッピング、求職活動

最初に行われる求職者との総合面談で提供されるサービスが説明されている。スキルマッピングと求職活動の第一目標は、できるだけ早期に求職者を就職させることである。また、労働市場に関する情報提供とカウンセリングが実施される。

[新しいケース管理システムである「ARENA」は、求職者のスキルに基づく求職者と求人との照合を可能にし、職業紹介機能の効率を高めている。また、「マッチング」は、再教育訓練を必要とする求職者のカウンセリングで役に立つツールである。「マッチング」によって、求職者は、自分が現在持っているスキルと取得を計画しているスキルの両方について、労働市場の概況を把握することができる。]

4. 補足情報とカウンセリング

多くの求職者には、実際に求人に応募できるようになる前に補充的な (remedial) 対策が必要である。ここでは、行動計画に移る前の「明確化と計画作成」の段階で実施される援助とルーチン作業が説明されている。行動計画は、求職者の職業上の目標を記述した文書であり、この目標を達成するために実施される取り組みも明示される。

[「ARENA」は行動計画に関する機能を提供している。このシステムには、ガイダンス活動とカウンセリング活動を明確な形にまとめて文書化するのに役立つ機能が間もなく備えられる。]

5. フォローアップ

このフェーズでは、求職者が Aetat によるフォローアップを受ける頻度とフォローアップの方法について一連の所定の手順が決められている。適用されるのは、積極的に求職している求職者と再教育訓練プログラムを受けている応募者だけである。

[このプロセスは「ARENA」の一部である。マニュアルをチェックしなくてもすべきことが分かる。]

- 3.4.7. 基準の設定には、基準設定の対象になった目標——すなわち、サービス提供の改善——が実現されるようにするという側面もある。そのため、地方や地域のレベルで提供されるサービスについても、パートナー機関や受託機関によって提供されるサービスについても、そこにはモニタリングという問題が生じる。サービス提供の有効性評価は実施していないと答えている国もあれば（例 キプロス、エストニア、オランダ）、有効性評価を最近開始したばかりだと答えた国もある（例 スロバキア、スウェーデン）。
- 3.4.8. 幾つかの国では、地方の活力とイニシアティブの余地を残しながらもサービス提供の基準を確保する戦略が、管理運営面の規則ではなく、本部が定めた目標協定と「目標による管理（management by objectives）」によって実施されてきた。このように、共通の成果は中央で定められている。しかし、成果達成の方法の決定は地方に委ねられている。オーストリア、ベルギー・VDAB、ドイツ、ラトビアがこのケースである。フィンランドでは、労働省が「結果による管理（management by results）」、法律、交渉によって地域（regional）のオフィスを監督し、地域のオフィスが地方（local）の公共雇用サービス機関を監督している。ギリシャは、個別のアプローチと個別行動計画作成手順の順守のモニタリングを最近導入した。ベルギーでは、FOREM が地域ごとにサービス供給（アウトプット）指標を定め、その結果を管理委員会（Management Board）が調査している。
- 3.4.9. 一般に、達成目標の監査は量的指標か質的指標のいずれかに基づいて実施されるが、この両方を用いる方法が増えている。
- 3.4.9.1. *量的基準項目*：PES の成功が、対応した利用者の人数と利用者を訓練プログラムや仕事に就かせる能力で評価される。これ以外でよく用いられる量的基準項目には次のものがある。
- 所定の期間（例 1 カ月）に面談した長期失業者数
 - サービス利用者が PES の紹介で就職した後にその仕事を続けた期間
 - 作成した個別行動計画の件数
 - 利用したカウンセリング戦略の種類
 - 雇用やガイダンス担当職員との個別面談を受けるまでの待ち時間
 - 使用者が訓練の申し出に対して訓練担当職員から回答を受けるまでの時間
 - 離学者数に対する利用者数の割合
 - 労働市場支援 (labour market support) と関係した活動的な措置 (active measures) への参加者の割合

- 労働市場訓練 (labour market training) を所定の期間受けた失業者数
- 雇用助成金を所定の期間受けた後の失業者数
- グループキャリアガイダンス活動の数
- 職業教育および職業訓練に入った利用者の数および割合

3.4.9.2. *質的基準項目*:職業紹介以外の問題が考慮され、サービスに対する利用者の満足度に重点を置いて評価される。このような利用者満足度調査はかなり一般的になってきた。この調査の利用を報告している国もあれば (例 オーストリア、ベルギー - FOREM、フランス、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス)、近い将来実施予定の国もある。多くの利用者満足度調査は、PES のサービス全体に対する満足度を調査している。対象をキャリアガイダンスに絞って調査しているケースもある (例 フィンランド)。一部の調査の結果を第 6 章 (セクション 6.4) で紹介している。利用者満足度調査を他の方式と組み合わせて実施しているケースもある。例えば、ベルギーの VDAB は、EFQM の取り組みの中で利用者満足度調査と「バランススコアカード」の両方を組み合わせた強力な総合的手段を用いている。²¹

²¹ 「バランススコアカード」は、1990 年代にロバート・キャプラン (ハーバード・ビジネス・スクール) とデヴィッド・ノートンが開発した戦略的マネジメントに対する新しい手法である。この手法によって、組織はビジョンと戦略を明確にし、行動につなげることができる。バランススコアカードは、戦略的な業績と成果を継続的に改善するため、内部の業務プロセスと外部の成果の両方についてフィードバックをもたらし、組織を 4 つの視点で眺めることを提案している。4 つの視点とは、学習と成長の視点、業務プロセスの視点、顧客の視点、財務の視点である。その考え方は、この 4 つの視点の各々に関して、測定基準を開発し、データを収集し、組織を分析するというものである。

第4章： サービス提供の傾向

4.1. 変化し続けるシナリオ

- 4.1.1. 前章では、欧州の公共雇用サービス機関がサービスの組織方法と管理方法をどのように変更したか——時には根本的に変えたか——を重点的に論じた。PES 全体の制度様式および特に個別的雇用サービスとキャリアガイダンスの提供に影響を及ぼす三つの重要な問題点が提起された。すなわち、分権化による責任分担とパートナーシップによる責任分担、サービスの質を保証するために基準を設定して評価をする文化の発生である。本章では、変化する組織環境の中で個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの提供に見られる主な傾向の幾つかを考察する。
- 4.1.2. アンケート調査への回答から、個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの提供に見られる変化が幾つか明らかになった。これらの変化はどれもその根底にある基本方針と手法の変化——とりわけ、多くの場合欧州雇用戦略（その背景については第1章で概説している）の影響を直接受けたアクティベーション（就労に向け活動的にすること）と新しいサービスモデルの採用に関係した変化——に関連付けることができる。基本方針のシフトは目に見える形で様々に表されてきた。キャリアガイダンスとその関連要素が定義し直されたケースもあった（例 チェコ共和国、ギリシャ、フィンランド、フランス、ハンガリー、スロバキア、スペイン）。例えば、スペインは、サービス利用者の積極的役割と雇用アドバイザーやキャリアカウンセラーのチューター、ファシリテーター、メンターとしての支援の役割を重視し、社会構成主義的なサービス提供モデル²²を目指していると回答している。同じように、フランスは利用者これまでの「*demandeurs d'emploi*」（職を求める者）という呼称に代わり「*chercheurs d'emploi*」（職を探す者）という呼称を使い始めている。これは、共通の成果を追求する利用者と PES の共同パートナーとしての関係の構築を示している。サービス提供の変化が新たな法律制定につながったケースもある（例 チェコ共和国、イタリア、スロバキア）。サービス提供の個別的アプローチへのシフトは次のことを含めた多くの変化につながった。

²² 社会構成主義（Social constructivism）は、社会で何が起きているかの理解とこの理解に基づく知識基盤の構築における、文化と背景状況の重要性を強調する。社会構成主義の主要理念は、現実とは人間の活動を通して構成される——すなわち、それが社会的に作られる以前には現実は存在しない——という確信である。個人は、個人相互の交流と自己の生活環境との相互作用を通して意味づけをする。一般的な社会構成主義の枠組みでは、キャリアとキャリアの意思決定へのアプローチは全人的で相互作用的な立場をとる。言い換えると、キャリアのプランニングと行動は人の生涯にわたる経験の不可分の一部であり、キャリアの経験は、それが人の生活という背景の中で認識し、解釈される場合に意義を持つようになる。

- より良いガイダンスを実施できるスペースを確保するための PES のオフィススペースの改装。「掘り下げたガイダンスサービス」は別室で実施されている（例 オーストリア、ベルギー・VDAB、エストニア、フィンランド、ハンガリー、アイスランド、ポーランド、スロベニア）。
- 個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスで用いられる手法における様々な革新的手法の導入。それには「個別行動計画作成」、これに関連したポートフォリオなどの手法ツール（例 ベルギー・ORBE、キプロス、フランス、ギリシャ、イタリア、オランダ）、評価やガイダンスに関連したフォローアップ活動に役立つツールを含む。
- 特に特別ターゲットグループと高リスクグループを対象とするプログラムの実施（例 キプロスとエストニアでの高リスクグループを対象とする個別行動計画、エストニアの障害者に専門的キャリアガイダンスサービスを提供するパイロットプロジェクト）。
- 遠隔地に居住しているという理由（例 ポーランドのモバイル情報センター）、あるいは社会の主流からはみ出しているという理由（例 無資格の早期離学者を対象としたスロベニアの取り組み）で到達しにくい利用者にサービスを提供する革新的戦略の開発。
- 特に失業中の成人に対するサービスを中心としたサービス範囲の拡大と強化。この拡大や強化のために、まだ正規の教育や訓練を受けている者や既に就労している者を含む他のカテゴリーの利用者を対象とするサービスが制限される場合もある。

4.1.3. 欧州雇用戦略（EES）の影響——とりわけアクティベーションと新しいサービスモデルの採用に関連した影響——以外にも、変化の理由を幾つか挙げることができる。本書で既に言及したように、失業者増加のプレッシャーが明らかに大きな影響を及ぼしている国がある。本章で後述するように、失業はキャリアガイダンス発展の推進力にもなれば、抑止力にもなる。これ以外に、個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの提供に何らかの変化をもたらした要因は生涯キャリア開発という概念であり、サービス提供の非常に幅広い利用者への拡大に重大な影響を及ぼしている。新しい情報技術が、セルフサービス方式などの革新的なサービス提供の幅広い機会を開いた。また、キャリアガイダンス活動に EU の支援が受けられることも明らかに変化の推進力になっている。EU の資金提供は、ESF（欧州社会基金）、PHARE（ポーランド・ハンガリー・アルバニア・ルーマニア・エストニア）

プログラム、レオナルド・ダ・ビンチプログラム、アカデミアプログラムなどを通して実施されている。新規加盟国に関しては、2004年5月の加盟に向けた準備の影響を受けて、キャリアガイダンスの提供方法が一層劇的かつ急速に変化する傾向が見られた。大抵の場合、PESの現代化は加速している。特にそれまで労働市場が中央統制を受けていた中欧諸国と東欧諸国では加速が顕著である。

- 4.1.4. 以下のセクションでは、上記の変化の幾つかを取り上げ、サービスの範囲と深さに見られる傾向および欧州のPESがこの傾向に対処するために用いてきた三つの戦略——アウトソーシング、サービスの層化、セルフサービス方式の拡大——を考察する。

4.2. サービスの範囲と深さの傾向

- 4.2.1. [a]前のセクションで明らかにしたすべての要因——この要因はPESの全体的現代化と個別的サービスモデルの採用との関連でグループ化することができる——が、欧州のPESが提供するサービス・ポートフォリオの中での個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの総体的なプロフィールに重大な影響を及ぼしてきた。

[b]幾つかの国（例 フランス、ギリシャ、ルクセンブルグ、マルタ、オランダ、ポルトガル）がこのポートフォリオの基盤づくりについて報告している。キャリアガイダンス分野の関連法令や特別協定で、サービスの専門化と拡大を義務付ける進展が見られた国もある（例 フランス、スロバキア）。キャリアガイダンス活動への財政投資の増加を示す回答もあった（例 ベルギー-FOREM、ベルギー-VDAB、アイルランド、ポルトガル、英国）。キャリアガイダンス活動への投資でしばしば欧州連合の資金提供を受けてきた新規加盟国では特にその傾向が大きい。欧州社会基金の資金は、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキアなどのキャリアガイダンスサービスの発展を支援してきた。PHAREの資金は、ハンガリーのキャリアガイダンス実施戦略とチェコ共和国によるキャリアガイダンス関連のウェブサイトの開発を支援した。レオナルド・ダ・ビンチからの資金も、全国ガイダンスフォーラムの欧州ネットワークの構築と統合の促進を含めた幾つかのキャリアガイダンスプロジェクトの実施にとって重要であった。

[c]キャリアガイダンスの提供を確保するために制度改革を実施した国もあった。すべての州に職業ガイダンスセンター（Vocational Guidance Centres）を整備するハンガリー、（アイスランド同様）キャリアガイダン

スの専門部門を設置し、加えて、キャリアガイダンス担当者と雇用担当者を分け、キャリアガイダンス専門家のポストを設けるマルタなどである。

[d]キャリアガイダンスサービスやその関連サービスの範囲が拡大されたケースもある。サービス範囲拡大の例は、チェコ共和国の「バランス診断センター」²³ やスウェーデンのコールセンターの設置からフィンランドの新しい「雇用サービスセンター」の稼働、英国の各ジョブセンタープラスでのスキルに特化して強化されたアドバイスサービスの導入、ベルギーの VDAB の「ジョブショップ (job shops)」ネットワークの拡大まで、無数にある。また、フランスの例（後掲の囲み 4.1 を参照）に見られるように、一部の国では、何らかのキャリアガイダンス関連サービスを受ける利用者の数が急増したことも重要である。

囲み 4.1. フランスにおけるサービス提供の範囲拡大

「*Plan d'Aide au Retour à l'Emploi*」(PARE、「職業復帰支援計画」)と「*Plan d'Action Personnalisé*」(PAP、「個別行動計画」)の実施は、6カ月ごとにフォローアップ面談をし、PAPの様々な段階でサービス利用者を対象とした伴走型支援サービスを強化するため、多額の追加資金による支援を受けてきた。

統計から、PAPによってどの程度の規模の変化がもたらされたか分かる。2000年には、新スタート (Nouveau départ) 制度での最初の面談件数は 100 万件であった。2003年には 700 万件、2004年には 720 万件になった。

強化された支援を伴う件数は、2000年の 31 万 8,000 件から、2004年には 86 万 5,000 件に増加した。2004年については、求職者の 2 人に 1 人が何らかのサービス (能力テスト、集中支援など) を受けた。ANPE (国立職業安定機関) は 4,800 のパートナー——うち 3,500 は民間セクターのパートナー——と協力して合計 271 万 9,500 件のサービスを提供した。

4.2.2. もう一つのサービス範囲拡大は、キャリアガイダンスの提供に欧州という範囲を取り込んだことである。新規加盟国を含む欧州のすべての PES は、しばしば中央レベルと地域レベルの両方で EURES (※欧州委員会が運営するヨーロッパをカバーする求人情報・求職者支援サイト・・・訳注) のサービスを導入し、欧州中の求人情報のプラットフォームの管理を担当する

²³ チェコの回答で、「バランス診断」は「サービス利用者の現在の学歴、個人的経験、職歴と、労働市場の現実的な可能性の影響を受ける将来の職能成長 (professional growth) の評価 (釣り合わせ (balancing)) に基づいて、サービス利用者の今後の進路を本人のキャリア指向性に照らして導く、高い水準が求められる専門的カウンセリング活動。基本的に、バランス診断は、対象者のスキルと潜在力を、予想される職業キャリアに照らして総合的に評価した後続く長期にわたるカウンセリングプロセスである」と定義されている。

EURES の職員とアドバイザーの訓練を実施した。ベルギーの VDAB の場合のように、EURES の求人が総合データベースに組み入れられたケースもある。EURES のアドバイザーが、国際協力プロジェクトの運営管理と成果の周知、EU の他の国々での生活条件と労働条件に関する情報提供キャンペーンの展開、他の EU 加盟国の求職者の中での自国のセクター別求人の宣伝も担当することが多い（例 アイルランドと英国は、ハンガリー、ラトビア、マルタで特定の業種——輸送やケータリングなど——のリクルートキャンペーンを開催し、キプロスでは、EURES のネットワークを労働力不足に活かすためにアドバイザーが使用者と協力している）。

- 4.2.3. サービスは需要側でも供給側でも増大している。既に第 3 章 (3.3.1 を参照) で述べたように、PES の現代化には自己充足的で内向きともいえる組織から、サービスの提供を強化するための他の組織とのパートナーシップを築こうとするよりダイナミックな組織への移行が伴っていた。また、現代化に伴いサービス利用者との関係も変化し、標準化よりも差別化の発展を模索し、新しい利用者グループへの到達を図り、その結果 PES の多様なサービスを利用希望者にとって透明性の高い分かりやすいものにしなけりばならなくなった。このような変化は、パートナーシップや専門機関への外部委託によるサービス提供能力の改善や、サービスのより革新的なマーケティングと提供につながった（後掲の囲み 4.2 を参照）。失業増加に加えてマーケティングの改善も利用者需要の増大につながった。²⁴ 例えば、スロベニアの CIPS は 2 年間で 100% の利用者増加を記録し、アイルランドは訓練などへの誘導の大幅増加とガイダンスの実施の増加を報告している。一方、リトアニアは、カウンセリングと積極的労働市場手段（active labor market measures、※訳注・・・一般的に求人情報の提供、面接・履歴書作成指導、職場での訓練を含めた各種職業訓練、雇用補助金などとされている。）に参加する失業者が 1.4 倍になったと答えている。

囲み 4.2. PES ガイダンスサービスの革新的なマーケティングと提供の例

サービスの革新的な提供

- フリーダイヤルの利用（ベルギー-VDAB、フィンランド、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ノルウェー、ポーランド、スロベニア）。キャリアガイダンス担当職員との面談予約にのみフリーダイヤルを用いているケースもある（例 イタリア）。広範に利用されているケースもある（例 スウェーデンの PEPS 情報センター）。

²⁴ 需要に応え続けることが難しいとスタッフが判断した場合、利用者がそれ以上増えないようにするために一部のサービスの実施を意図的に控える場合もあるほどである。

- 職業的関心リストの提出およびパーソナルプロフィールと仕事とのマッチングを含めた、セルフサービス式のキャリアガイダンスと情報提供の手段を提供するためのインターネットの利用（ほとんどの国）。
- キャリア担当職員および情報提供担当職員との電子メールでのコンタクト（ポーランド、スロベニア）。
- 利用者の登録と雇用アドバイザーや使用者との面談予約発行のクイックサービスを可能にする生体認証登録の利用（マルタ）。
- SMS／携帯電話のメールを利用した求人の通知（ハンガリー、リトアニア、マルタ）。
- ウェブカメラでのカウンセリング（ハンガリー）。
- ビデオ会議の機能を用いたキャリアガイダンスのリモートサービス（例 フランス、ハンガリーのeキャリアプログラム、ポーランド、スロベニア、スウェーデン）。
- テレビを利用した情報と「メッセージ」の発信：例 「リアリティ番組（reality show）」スタイルの利用を含むテレビのトークショー（ラトビア）、テレビのフィクション番組（ベルギー-VDAB）、テレビ広告（ベルギー-FOREM）、テレビ文字放送サービス（ベルギー-ORBE、スイス）。
- 求職プロセスでのアクセスや移動性を高めるための携帯電話やスクーターの提供（例 ベルギー-VDAB、スペイン）。
- 求人を使用者が PES のデータベースに直接入力する手段を使用者に提供する（ベルギー-ORBE、アイルランド）。

革新的なサービスマーケティング

- キャリアディやキャリアフェアの催し（例 ギリシャ、アイルランドその他数カ国）。
- 街頭掲示板（マルタ）。
- 対象を絞ったマーケティングキャンペーン（例 英国での元受刑者の病院でのキャンペーンや障害給付受給者を対象としたキャンペーン、ハンガリーでの障害のあるサービス利用者を対象としたキャンペーン）。
- ウェブサイトのアクセス性を高め、ユーザーフレンドリーかつインタラクティブにするためのウェブサイト開発（例 アイルランド、ノルウェー、スウェーデン他数カ国）。

- 4.2.4. キャリアガイダンス関連活動の範囲拡大と増加を伴うこのような需要増大への対処は、多くのケースで ICT によって実施された。多くの国が、雇用機会に関するオンライン情報の質の向上と数の増加、ならびに労働市場と職業関連の情報へのインターネットによる自由なアクセスを報告している。また、コールセンターをスタートさせた国（例 フランス、スウェーデン）、SMS（ショートメッセージサービス）のメールなど、より幅広いコミュニケーションメディアを革新的に使用している国もある。
- 4.2.5. サービスの拡大によってサービス提供場所とスタッフが大幅に増加した例もある。フランスでは、2001 年に大掛かりな改革が実施された結果、「伴走型支援サービス」の提供件数が 3 倍になり、雇用アドバイザーの新規採用につながった。ギリシャは、新しい情報管理システムの導入に加え、PES のオフィスを 12 カ所新たに設け、60 カ所でサービス提供の円滑化を図るための改修を実施し、460 人のカウンセラーを新規採用し、スタッフの訓練機会を増やした。イタリア、ルクセンブルグ、マルタもスタッフ増員を報告し、スイスは 10%増員した。
- 4.2.6. ただし、キャリアガイダンスのようにカウンセラーと利用者との関係がサービスの軸になっているような分野では特に、サービスの数量と範囲の増大によりサービス提供の深さが犠牲になる場合があることに注意しなければならない。とりわけ、失業率が高い状況ではこの傾向が顕著になることがあるため、キャリアガイダンスに対して PES が注目する中身と度合が失業率上昇による多大な悪影響を受けていないかどうかを問い直してみる必要がある。例えば、ポーランドでは、失業率が 18.1%の場合、現行のカウンセラー 1 人当たり利用者数の割合では、個別行動計画の作成が困難になることが分かっている。個別行動計画作成よりも掘り下げたキャリアガイダンス活動の困難は言うまでもない。²⁵ オーストリアでは、失業率が高くなったため、人手不足により職業情報センターから AMS（経済労働省労働市場局）のスタッフを引き上げることを検討しなければならなくなった。

²⁵ 基本的に、キャリアガイダンスの役割は失業率が低く利用者の選択肢が増える場合に大きくなるといえる。ところが、失業率が低下している場合や低い場合には、ガイダンスとカウンセリングが優先的活動とみなされなくなることがある（例えば、キプロスの場合）——もっとも、専門家グループが指摘しているようにこれは誤解である。「失業が減少するとき、ガイダンスカウンセラーの仕事は、早期離学者や長期失業者などの就職が困難な失業者に集中するようになり」、「こういった利用者を対象とした活動は、比較的意欲的な利用者を対象とした活動より、時間も労力もはるかにかかる」からである（専門家グループ、2002, p.24）。

4.2.7. 失業増加のプレッシャーにもかかわらず、サービスを深化する投資を増大させた国もあった。ベルギーの ORBE_m と FOREM の雇用サービスなど、利用者への個別的サービスを発展させるためのリソース配分を約束したケースもあった。失業増加に直面したドイツは、一部のサービス（学生、職業スキルを必要とするサービス利用者、雇用を阻む厳しい障害があるために集中的ケース管理を必要とするサービス利用者を対象とするサービスを含む。）を減少させることと、他のサービス——特に雇用カウンセリングを必要とする利用者を対象としたサービス——を増やし、深化することとのバランスをとろうとしてきた。例えば、最初のガイダンス面談にかかる時間を 7 分から 15 - 45 分に延長した。

4.2.8. 欧州の PES は、個別的アプローチを発展させながら、その一方で増加する失業者に多様な方法で対応することから生じる葛藤に対処するために三つの重要な方法を開発した。この三つの方法の各々について、キャリアガイダンスの要素を含む活動とそれ自体キャリアガイダンスと見なすことができる活動との関係がどのように組み立てられているのかに焦点を当てながら、以下のセクションで詳しく説明する。三つの戦略とは次のものである。

- パートナーシップによるサービス提供とアウトソーシングの利用。この戦略については第 3 章で組織という視点から考察した。ここでは、サービスへの影響という角度から考察する。
- セルフサービス方式によるサービス提供へのシフト。セルフサービス式ガイダンスのツールやリソースの開発、特に新しい情報技術によりもたらされる機会を活用することにより、サービスの提供方法をセルフサービス方式にシフトする。
- 層化モデルを中心にしたサービス提供方法の構成。人手のいるマンツーマンのガイダンスを減らすために、セルフサービス方式の利用やグループ方式の利用拡大を含めた層化モデルを軸にしたサービス提供方法を構築する。

4.3. **パートナーシップによるサービス提供**

[A] **共同サービス提供の重要なパートナー**

4.3.1. [a] **教育セクター**。多くの国の PES（例 オーストリア、キプロス、フィンランド、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、マルタ、オランダ、ノルウェ

一、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スウェーデン) の従来からの主要なパートナーは教育セクターであり、義務教育レベルの教育省と、大学以上の教育セクターやその他の教育財団・機関——エストニアの INNOVE やアイルランドの成人教育ガイダンスイニシアティブ——が含まれる。前述のように (2.4.7 参照)、PES と教育機関との協力はそれほど広く行われるようになってはいないが、PES の職員による学校訪問、PES が運営するキャリア情報オフィスの学生による訪問、情報共有、労働市場情報ウェブサイトの公開や出版物 (職業便覧を含む) など、多様な形態で実施されている。多くの場合、各国のユーロガイダンスセンター (Euroguidance centres) とも緊密に協力している。ユーロガイダンスセンターは、レオナルド全国職業ガイダンス研究センター (Leonardo National Resource Centres for Vocational Guidance) の一部であり、教育省と欧州委員会からの共同資金提供を受けていることが多い。

[b] 幾つかの国の回答 (例 スロバキア) は、教育セクターが提供するサービスは「予防的ガイダンス」であり、PES が提供するサービスは「治療的ガイダンス」だという点で、この両者の間にはかなりの連続性があることを強調していた。離学する前にキャリアに関する意思決定、キャリア開発、キャリア管理のスキルを伸ばし、失業者として PES の利用者になる者を可能な限り減らす必要性があることが、サービスの提供でのこの両セクターの協力の正当性を裏付ける主な理由である。

[c] 教育セクターとの協力には、第三者教育機関から専門家のサービスを受けるという形態もある。例えば、ポルトガルの PES は、キャリアガイダンスの面談や研究の実施で使用できるツールや手段の開発で、心理学部と緊密に協力している。アイスランドは地方大学の継続教育学科のスタッフと協力し、キプロスとマルタはそれぞれ国内の大学の幾つかの学部と強いつながりを持っている。

4.3.2. 労働市場セクター。PES は、労働市場セクターの公共・民間の多様な機関とも緊密に協力している。公共機関の例には、オーストリアの労働省、キプロスの人材開発庁 (HRD Authority)、アイルランドの企業・通商・雇用省 (Department of Enterprise, Trade and Employment) がある。労働市場セクターの民間機関との協力の例には、労働組合 (キプロス、エストニア、フィンランド、マルタ、スペイン、スウェーデン)、使用者団体と会議所 (エストニア、ドイツ、ハンガリー) がある。PES は民間の雇用サービスとも協力している (例フィンランド、ハンガリー、イタリア、ノルウェー、スロバキア、スロベニア、スペイン)。

4.3.3. コミュニティセクター。コミュニティベースのパートナーもキャリアガイダンスの提供で PES と協力している。このようなコミュニティベースのパートナーには、若者団体（例 キプロス）や、若年者への情報提供を中心に実施しているセンター（例 イタリアの「*Informa Giovani*」、スウェーデンの「若者情報センター（Youth Information Centres）」、アイスランドの「若年者」の「ジョブセンター」）、様々な NGO（例 マルタの ETC は全国障害者委員会（National Commission for Persons with Disability）や他のコミュニティベースの機関と協力している。オーストリアの AMS は、極めて専門的なノウハウを必要とする特別ターゲットグループ——女性の就業復帰者、移民、元受刑者など——への評価サービスで NGO と緊密に協力している）、教会を含む（例 ハンガリー、マルタ）その他のコミュニティベースの非営利のキャリアガイダンス提供機関（例 オーストリア、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、スロバキア、スウェーデン）がある。PES はまた、市当局と地方議会（ベルギー-VDAB とドイツなど）や、アイルランド（ガイダンスカウンセラー研究所（Institute of Guidance Counsellors））、スロバキア（監督者・ソーシャルカウンセラー協会（Association of Supervisors and Social Counsellors））、アイスランド（ガイダンスカウンセラー協会（Guidance Counsellors' Associations））のケースのように、キャリアガイダンス専門団体とも協力している。専門家というわけではないが、サービスのマーケティングとキャリア関連情報の発信では、メディアもしばしば PES のパートナーとして挙げられている（例 ベルギー-VDAB、マルタ）。

4.3.4. その他の省庁。ターゲットグループへのキャリアガイダンスの提供で他の省庁や政府部門が PES と協力している例も多い。その例として一般的なのは、社会的サービス（例 アイスランド、マルタ）と医療サービスであり、医療サービスには心身両面に関するサービスが含まれる（例 フィンランド、ルクセンブルグ、スロバキア）。

[B] 協力形態

4.3.5. アンケート調査の回答は、協力は次の二つのいずれかの形態を取ることを示している。一つは、プロジェクトの性質に応じて一以上のパートナーが関わり、プロジェクトごとに 1 回限りで実施される協力、もう一つは設定された一つの目標や一連のサービス提供によりもたらされる成果に関して締結されるある程度正式な協定に基づく協力である。正式な協定に基づく協力の例は幾つかある。例えば、ギリシャでは、地方統合アプローチの枠組みで PES の協力促進を目指す政策が実施されている。ラトビアは、雇用サービスに関

する社会パートナーの対話を確保するため、2004年に諮問機関を設置した。ポーランドのPESは、地域や地方に固有の問題（リストラの対象になりそうな労働者のモニタリングと旧国営農場の労働者と元兵士などのターゲットグループに対する特別支援の開発を含む）に対処するためにパートナーとの協定を締結している。囲み4.3で、これと同じような協定のその他の例を挙げる。

囲み 4.3. サービス提供の協力を促進する協定の例

- ベルギー-FOREMの雇用訓練カルフル（*Carrefour Emploi Formation*）は、ガイダンスプロセスを最適化し、利用者に役立つようにリソースを最も効率的に活用するネットワーク化を促進できるように、多領域パートナーシップで運営され、多様な機関——FOREM、NGO、教育セクター——のガイダンスアドバイザーで構成されている。ベルギー-FOREMは、2004年7月に「失業者伴走型支援」プログラムに関する協力協定も締結している。この協定により、より多くの求職者への対応の確保に取り組むために、キャリアガイダンス分野のすべてのワロン（人）関係機関とのパートナーシップが導入された。この協定の締結には、専門知識・技術と方法の共有と移転を促進するという動機もあった。
- ベルギー-ORBEは、地方雇用プラットフォームの電子ネットワークを開発した。パートナーはORBEのデータベースにアクセスすることができる。この協力で目指しているのは、利用者へのサービスを改善し、様々なアクターが相互の業務を補完することである。フィンランドでは、PESが新しい雇用サービスセンターを設けた。このサービスセンターは、（雇用サービスオフィス、自治体、社会保険機関（KELA）、ライフマネジメントや求職のスキルなどの社会復帰とアクティベーション（就労に向け活動的にすること）の多様なサービスを提供するその他のサービス機関をまとめる、地方当局の合同サービスポイントの役割を果たす。
- 2003年1月、アイルランドのFÁSは「重度支援プロセス（High Support Process）」を導入した。これは、保健委員会（Health Boards）、社会家族問題省（Department of Social and Family Affairs）、健康児童省（Department of Health and Children）、教育科学省（Department of Education and Science）、更生福祉（Probation and Welfare）の代表による多省庁チームを活用して、雇用に対する職業能力以外の障害（薬物乱用、識字、計算能力など）に取り組むプログラムである（第6章の囲み6.2も参照）。

[C] 協力分野

4.3.6. アンケート調査の回答は、PESとパートナーが次のような重要な分野で協力していることを示している。

4.3.6.1. 情報の共有。特に、労働市場データ（例 ベルギーVDAB、ドイツ、アイル

ランド、ルクセンブルグ、スロバキア、スイス)や向上訓練(further training)の機会——フィンランドでは、成年の訓練に関する情報提供で PES は労働組合と協力している——に関連した情報の共有。この情報の共有には、オランダのケースのように相互交流が取り入れられることがある。オランダでは、フィンランド、フランス、ポーランド、スウェーデンと同じように、PES 内に使用者が求職者と出会うことができる「交流フロア」を設けている。ハンガリーとマルタは「使用者フォーラム」のコーディネートをしていると回答し、デンマークとスロバキアの PES 公務員はパートナーとサービス提供機関との定期会合を開催している。共通データベースが整備されている例もある(例 ベルギー-VDAB)。労働市場情報を共同で編集、発表しているケースもある(例 エストニア、スウェーデン)。

4.3.6.2. 印刷物やウェブのツールとリソースの共有(例 オーストリア、ドイツ、ポルトガル) およびキャリアガイダンス方式の共同開発(例 エストニア)。

4.3.6.3. 専門知識・技術の共有(例 ポルトガルの PES の キャリアガイダンススタッフは、高等教育機関の学生の求職活動スキルの開発を支援している)とキャリアガイダンスに関連する特定分野での訓練機会の共有(例 オーストリア、エストニア、アイスランド、マルタ、スロベニア、スウェーデン)。

4.3.6.4. EU 資金提供プロジェクトへの共同参加(スロベニア)などの共同活動(キプロス、アイスランド[若年者のための雇用促進に関する活動]、スロバキア)。多くの PES は、学校や継続教育機関、高等教育機関、訓練機関でのキャリアディやキャリアフェアに参加している(例 オーストリア、エストニア、ギリシャ、ポルトガル、スロベニア)。共同協定という正式な形でこのような協定を実施しているケースもある(例 リトアニア、スロバキア)。

4.4. セルフサービスへのシフト

4.4.1. 一般に、アンケート調査の回答から、すべての国についてセルフサービスの方向への大きなシフトが見られることを示している。フィンランドなどのように、サービス提供に自助努力戦略を織り込むために「e 戦略(電子戦略)」を導入した例もある。セルフサービス分野での大きな進展を示さなかった回答はわずかである。大きな進展があったと答えていない回答の大半はセルフサービスを発展させる計画が進行中だと答えている(例 キプロス、イタリア、マルタ)。ほとんどの場合、キャリア、労働市場、継続教育、向上訓練に関する情報と自助努力型ガイダンスへのアクセスを円滑にする ICT とソフトウェアの開発、又は(既存のものを)適合させたり、採用することに多

大な投資をしている。この投資の例としては次のようなものがある。

- 「キャリアディレクションズ (Career Directions)」などの自己分析やキャリア分析のパッケージの開発 (例 オーストリア、ベルギー-VDAB、エストニア、アイルランド、リトアニア)。
- ウェブベースの求職手段 (例 エストニア、アイルランドの「ジョブバンク」、ノルウェー)。
- ウェブベースでの履歴書入力を組み込んだ登録。(例 デンマーク、アイルランド、マルタ、ノルウェー) またはオンラインでの「個別スキル一覧」の構築 (例 ルクセンブルグ)。ユーザーが自分自身をより良く「売り込む」ことができるように、ユーザーが独自ドメインを作成できるようにしている PES もある (例 ギリシャ、オランダ)。
- コールセンター技術の利用。シンプルなフリーダイヤルによる情報へのアクセス (ベルギー-VDAB、フィンランド、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ノルウェー、ポーランド、スロベニア) から、リモートカウンセリング面談への取り組み (例 ポーランド、スウェーデンの PEPS 情報センター) まで幅広い。

4.4.2. セルフアクセス方式のキャリアガイダンスサービスにシフトしている理由は幾つかある。前掲 4.2 で既に言及したように、重要な理由の一つは、多くの国で失業率が上昇していることに加えて、PES がサービスの周知、サービス利用者の引き付けと利用者への到達がうまくできるようになってきたことによって、PES のスタッフが対応しなければならない利用者の数が増えていることである。財政とリソースの制約の中、セルフサービス方式のサービス提供へのシフトによって、職員はサービスを層化し、必要な場合にのみ個別やグループでの集中的セッションを実施することができる。新しい ICT によって、セルフサービス方式を実行できる可能性も高まり、例えば、コンピュータの端末やインターネットによる自分での登録とプロファイリング、興味検査および職業価値観とスキルの自己評価などの診断のツールや手段、CD-ROM とインターネットでの教育・訓練・キャリアデータベース、労働市場の傾向、フランスの ANPE のオフィスで実施されている「電子媒体による求人情報の利用 (*Mise à Disposition électronique des Offres*)」(MADEO) のような求人リストプログラムが可能になった。サービス利用者カテゴリー間の情報格差 (デジタルデバイド) とサービス利用者のセルフサービス方式を利用する能力に関連した問題にはまだ対処しなければならないが (後掲の 4.4.6 を参照)、インターネットはより多くの利用者にも到達できる PES の能力を大きく向上させた。

- 4.4.3. これ以外にセルフアクセス方式のサービス提供の人気の高くなっている理由として、欧州の PES で個別的サービスモデルにシフトするには、高リスクグループへの集中的な対応が必要だということもある。セルフサービスの導入により、PES のスタッフは自律的な利用者への対応から解放され、より多くの支援とより多くの個別的ガイダンスを必要とする利用者に集中することができる。この点に関して、各国視察で数名の PES スタッフが、ここ数年で失業者のプロフィールが変化し、PES サービス利用者の教育程度が高く（かつ若く）なったことを指摘している。この「コンピュータ世代」——この表現を挙げた回答が 1 件あった——は一般にコンピュータを使うことができ、自分で情報を管理する能力が比較的高い。
- 4.4.4. 上記のようなアプローチの適用例は事実上すべての国に見出すことができる。例えば、ノルウェーでは、Aetat が一連の自助努力ツールを開発した。その多くはウェブベースである。このツールには、興味検査、興味・職業価値観・スキルを自己評価できるキャリア選択プログラムと職業マッチング・求職援助（「パス (Veivalg)」）、英国から取り入れられた、主に高等教育修了者に適用されるキャリア学習プログラム（「Gradplus」）がある。さらに、Aetat ヘルプラインセンターは求職者と使用者にテレフォンサービスを提供している。チェコ共和国の PES では、印刷物、ビデオ、コンピュータのリソースへのセルフサービス方式のアクセスを促進するために情報カウンセリングセンター（Information and Counselling Centres）が設けられている。スロベニアの CIPS、オーストリアとドイツの BIZ センターも同様である。フランスでは——フィンランドやドイツと同じく——セルフサービスは ANPE のカウンセラーが利用者のプロフィール、雇用までの「道のりの長さ」、自主的行動能力に応じて提案する 4 つの重要なサービスの一つである。セルフサービスが占める割合は利用者の失業期間が長くなる程小さくなる傾向がある。この傾向はフランスの統計から明らかであり、利用者の 42% が登録時（最初の PAP 作成時）にセルフサービスを利用しているが、登録から 6 カ月後（PAP-2）には 26% に低下している。失業期間が 2 年になると（PAP-5 の段階）、セルフサービスを利用しているのはわずか 5% である。
- 4.4.5. 自助努力型サービスへのシフトは、リソースへのアクセスを奨励する目的で PES のオフィススペースが再編されたことによって促進された。多くの国（例 ハンガリー、アイルランド、スロベニア、スウェーデン）で、利用者がコンピュータ端末、プリンター、ファックス、コピー機、電話を利用できる一般開放された情報エリアが設けられている。フランスはこの設備に多額の投資をし、2001 年にオフィスの全面再編がスタートした。完了は 2005 年の予定である。設備の整った標準的なサービスゾーンを設ける計画の実施

を開始した国もある（例 アイスランド、ポルトガル、スロバキア）。模様替えをしてフロアスペースを「ゾーン」に変更したケースもある（特にオーストリア。イタリアやノルウェーもこのケースに該当する）。²⁶ 囲み 4.4 では、セルフサービスを促進するように構成されているオフィスのデザイン的特徴の例を示している。

囲み 4.4. FAS 雇用サービスオフィスのデザイン的特徴

標準的設備

- ポーター／警備ステーション（適切／必要な場合）
- 受付デスク
- 障害者用トイレ
- 座席／待合室
- セルフサービスエリア
- タッチパネル端末（キオスク式配置）
- 最新の新聞
- 自己評価ツール 例 キャリアディレクション
- イスと机を備えた作業スペース
- 求人掲示板（EURES を含む）
- 関連する求人情報／パンフレットのライブラリー
- 電話
- コピー機
- ファックス
- 履歴書／カバーレター作成用 PC およびプリンター
- スタッフオフィス - 間仕切りのないオープンプラン式
- 面談室
- ゲストが利用できる就職面接／選抜専用室
- ゲスト機関／使用者が利用できるメインオフィスの中の掲示専用エリア
- 初回訪問者が登録時に入手できるパンフレット「サービスガイド」

利用者／来訪者のタイプ

- 初回登録者

²⁶ Finn et al. (2005) は、PES のオフィス内での人の交流と、求職者が自己評価を高め、仕事探しに集中できるような社会環境がどの程度作り出されるかは、そのオフィスの物理的デザインによって決まると指摘している。また、英国ではこのようなことがドイツなどよりも考慮されてきたと報告している。OECD (2004, P.62) は、このようなオフィスの改修をより多くの就業者を利用者として引き付ける手段として利用した国もわずかにあることを示している。例えば、オランダでは、新しく設けられた雇用所得センター (Centres for Work and Income) を周知する場合に、失業者グループよりも就業者グループが重視された。失業給付請求サービスはセンターの奥で対応している。タッチパネル方式の電子求人データバンクには、直接届出のあった求人だけでなく、新聞の求人広告に掲載された求人も含まれている。その他のキャリア情報リソースには、無料のインターネットや電話がある。必要に応じて、スタッフから簡単な個別援助を受けることができる。同様に、ノルウェーでは、興味を引くアクセスしやすい最先端の便利な設備を取り入れるために、公共雇用サービス・センターの改装が実施されているところである。福祉関係の請求サービスは後方のパーテーションの後ろで控えめに実施されている。

- 国家雇用行動計画（National Employment Action Plan）の利用者
- 再訪者
- セルフサービス利用者
- 一般的問合せ
- 同僚
- ゲスト

一般的特徴／デザインの基本方針

- すべての利用者にとってアクセスが容易
- 明るく、広々とした快適な環境
- 分かりやすい方向案内標識
- キオスクやPCアクセス（長期間の利用しにくいように立ったままでの使用のみ）
- セキュリティ上の理由によるガラスパネルの面談室
- 電話、ファックス、コピー設備はスタッフの作業エリアから離して配置
- 面談中の会話が聞こえないように、サービス利用者用の座席は面談室から十分に離して設置する。
- ゲスト機関／使用者の掲示エリアの予約システム
- 一貫性のあるコーポレートアイデンティティ（標識、カーペット、備品）
- 必要に応じて、情報担当職員がオフィス内を巡回する。

所内での流れ

- 利用者ができるだけ効率的に適切なサービスエリアに誘導される。
- 入口やセルフサービスエリアの混雑を避けるようなオフィスレイアウト
- セルフサービス設備は長時間利用しにくいようなデザインにする（例 PC 設備に椅子を設けない）。
- 入口と出口を別にする。

4.4.6. セルフサービスへのシフトには利点があるが、キャリア情報とガイダンスの提供に関して懸念がある。専門スタッフからの支援や指導がないセルフサービスは、専門的に見て妥当な解決策にならないおそれがあることが大きな懸念になっている。多くの PES ユーザーには、自分でデータベースを検索し、様式に記入し、複雑な情報を管理できるデジタルリテラシーやその他のリテラシーがない（6.5.2.6 を参照）。そのため、アンケート調査への回答には、サービス利用者によるセルフサービスの利用を支援していることを強調しているものがあつた——ベルギー・ORBEm、ベルギー・VDAB、フィンランド、ドイツ、ハンガリー、アイルランド。例えば、フランスは、ANPE が「積極的歓迎 (*accueil active*)」と呼ぶ受付の雇用アドバイザーの訓練を実施している。インターネットへのアクセスが普及していない僻地に居住しているサービス利用者もいるであろう。これらの懸念には、予算、スタッフ、リソースが削減されると、自助努力型サービスへの依存度が高

くなり、失業から抜け出す方法を利用者自身が駆使しなければならないという負担をサービス利用者にかけることになるおそれがある。²⁷

4.5. サービスの層化

4.5.1. 個々の利用者への対応に関して本章で提起している PES のリソース問題への対処方法の一つは、サービスの層化である。一般的なのは、サービスを次の 3 層に分けて定義するモデルである（オーストリア、フィンランド、ドイツ、オランダ、ポルトガル、英国でこの例が見られる）。

- セルフサービス。リソースセンターとウェブサイトを利用する。
- グループベースのサービスやスタッフが簡単な支援をするサービス。グループベースの支援には、ジョブクラブ、利用者が自信と意欲を獲得するのを支援するセッション、求職に関するセッション（例 履歴書と就職面接のコーチング）とその他のエンプロイアビリティ（雇用されうる能力）に関するスキルが含まれることがある。
- ケース管理対象の集中的サービス。個別のカウンセリングを含む。

4.5.2. 層化の実施方法はさまざまである。すべての利用者に層化を適用する PES もあれば、失業者に限定している場合もある。失業者に限定した例はドイツである。ドイツでは、労働市場への復帰の可能性と必要な援助を評価するため、成人失業者には職業紹介担当職員との面談が義務付けられている。その後は、セルフサービスの情報設備を利用して自分で仕事を見つけることが期待される場合もあれば、簡単な援助やグループでの援助が行われるケースや、より集中的な援助を受けるためにカウンセラーに誘導されるケースもある（OECD, 2004 年, P.80）。この方法は、ギリシャ、イタリア、オランダなどで採用されている方法と似ている。

4.5.3. レベルについての正確な定義、各レベルに該当するグループ、その中でのキャリアガイダンスの位置づけは、国によって異なる。後掲の囲み 4.5 では、ガイダンスサービスの層化と「深化」に対するフィンランドの取り組みを説明している。スウェーデンでは、すべてのサービス利用者には次の 4 段階モデルが適用される層化の例が見られる。

²⁷ この状況は、サービス提供機関の責任はサービスの利用を提供することであり、サービスへのアクセスは「サービス利用者」や「ユーザー」任せという、重要な考え方の転換を表している。このようなアプローチに伴う問題点は、すべての人に同水準の場を提供する一方で、これへのアクセスを促進したり邪魔したりする個人の人々の持つ社会的その他の能力を無視することにある。

- インターネットによるセルフサービス
- PES オフィスの利用者用ワークステーションと全国・地域レベルのコールセンターを利用する、スタッフの支援が受けられる情報サービス。
- 求職活動の支援とキャリアガイダンスを含む個別的サービス。
- 職業リハビリテーションやその他のケース管理を含む、長期にわたる集中的支援。

囲み 4.5 フィンランドのサービスの層化と深化

PESの利用者のニーズに応じたサービスの深化レベル

セルフサービス

1) インターネットでのセ

ルフサービス

2) 求職センターでの支
援を受けながらのセル
フサービス（地方の雇
用サービスオフィス）
-求職と訓練、履歴書作
成の個別アドバイス
-ジョブクアラブ

約 300 人のアドバイザ
ーと雇用カウンセラー

地方の雇用サービスオフィスでの個別サービス

3) 個別雇用カウンセリ

ング
-面談
-行動計画
-職業訓練、活動的プ
ログラムの提供
EURES
-教育と職業に関する
アドバイス
-約 2,500 人の雇用カ
ウンセラー、教育と訓
練のアドバイス
若者と移民

4) 障害者の職業リハビ
リ

-約 300 人の専門雇用
カウンセラー（および
心理士）
5) キャリアガイダン
ス、250 人の心理士

雇用サービスセンター
での個別・多分野専門的
(multi-professional)
カウンセリング

6) 個別・多分野専門的
カウンセリング
- 約 300 人の臨床心理
士と雇用カウンセラ
ーが自治体の社会・医
療専門家と協力

第5章： スタッフ

5.1. PES のスタッフ：背景

5.1.1. 本報告書のこれまでの章で、この 20 年間で欧州の PES が発展してきたこと、時には根本的な変化があったことをクローズアップしてきた。PES が職業仲介と失業給付の運営管理以外の新しい困難な業務を組み入れ、専門家的な個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの提供を開始し、あるいは大幅に拡大するのに伴い、PES の使命、役割、機能は変化してきた。PES は、公共サービスの新しい構想方法とサービス利用者への新しい到達方法に応じて、サービスの分かりやすさ、適時性、妥当性と、利用者と状況への高い対応力を確保するために、組織的・制度的文化を変容させねばならなかった。サービスの分権化が進み、対象を絞って柔軟に、官民両セクターの多くのパートナーと協力してサービスが提供されるようになるにつれ、管理構造とスタッフの機能、役割、責任は大きく様変わりした。労働市場は一層複雑かつ予測不能になり、新しい状況と課題への対応だけでなく、起り得る将来シナリオの予測と計画でも不断の技術革新と創造性が必要になった。こういったことのすべてが、一部の国で失業が長期にわたる構造的なものになり、質の高いサービスと素早い具体的な結果に対する期待はしばしば高いにもかかわらず資金とリソースのレベルが低いという、この歴史的な状況の中で起こってきた。そして、今も起こっているのである。

5.1.2. PES のスタッフはこの変化の厳しい試練を回避できない。採用後に雇用サービス提供の現状が大きく変化したというスタッフもいる。かならずしも取り組む準備のできていない状況に置かれ、突きつけられる多くの要求に対応する能力を実地の中で身につけなければならないというスタッフもいる。視察した 7 カ国でインタビューしたほとんどのスタッフは、1 人のアドバイザーが現実離れた数の利用者に対応しなければならないことを含めて手ごわい難題に直面しているにもかかわらず、高いモチベーションと公共サービスの精神を維持している。本章では、個別的雇用サービスを提供するスタッフと専門的キャリアガイダンスサービスを提供するスタッフという二つのカテゴリーの PES スタッフのプロフィールの考察を試みる。利用可能なデータの性質から、そして、カテゴリー間の境界が必ずあるわけではないことや、あっても国によって異なるため、この二つのカテゴリーのスタッフを常に区別できるわけではない。「典型的」雇用アドバイザーやキャリアガイダンスカウンセラーのプロフィールの概説に加え、訓練（着任前訓練、初任

者訓練、現職訓練）とサービス提供で用いられる方法（手段とツール）の二つの重要な分野に注目する。

5.2. スタッフのプロフィールと労働条件

5.2.1. 一部の国については、キャリアガイダンススタッフの年齢や性別に関する詳細データがない。また、アンケート調査の多くの回答が、分権化の動きのためやその他の理由により、関連する統計データの入手は困難または不可能であると答えている。回答から、年齢や性別について次の二つのパターンが現れた。[a]OECD、ETF、CEDEFOP のレビューから分かるように、キャリアガイダンスはかなり女性が多い職種であり、²⁸ [b]「高齢化している」職種である。この2つの特徴の両方が、キャリアガイダンスという仕事の職業的アイデンティティ、職業の定義の仕方、社会的ステータス、給与にも影響を及ぼしている。女性が多いことと高齢化していることについて、以下で詳しく取り上げる。囲み 5.1.で、一国の詳しい回答例—この場合はドイツ—を挙げる。

[a] キャリアガイダンススタッフの大半が女性という傾向。これは、オーストリア、ベルギー-FOREM、ベルギー-VDAB（PESのキャリアガイダンス関係職員全体の64%）、エストニア、フィンランド（80 - 90%）、ギリシャ（78%）、ハンガリー（60%）、イタリア（65%）、ラトビア（92%）、リトアニア（82%）、ノルウェー（65%）などに該当する。

[b] キャリアガイダンスの大半が中年以上という傾向。これは、ベルギー-FOREM、ベルギー-VDAB、チェコ共和国（平均年齢50歳以上）、エストニア、フィンランド、ドイツ、ラトビア（平均年齢43.6歳）、リトアニア（平均年齢43.8歳）、ノルウェーに該当する。関連データの入手が可能な国（例ベルギー-VDAB）では、この職種で「高齢化」が見られるのは一般に男性についてであり、これらの国ではリクルートのパターンがここ何年かで変化し、男性より女性が採用されるようになったことを示している。

²⁸ 調査は、この傾向は教育セクターの方が顕著であることを示している。

囲み 5.1. ドイツの地方雇用サービス機関 (Local Employment Agencies) でのキャリアガイダンスとカウンセリングのスタッフおよび職業紹介サービスのスタッフ

常用換算「現在スタッフ」 2004年12月15日	構成	合計	職業紹介スタッフ		若者向け職業カウンセラー		障害者のガイダンス、カウンセリング、職業紹介 (職業リハビリテーション)		高等教育チーム	
			職業紹介担当職員 (文系学士)	雇用・カウンセリング (文系学士)	10学年までの若者のカウンセラー (文系学士)	高等教育カウンセラー (修士号)	全年齢および失業者のカウンセラー・職業紹介担当職員 (文系学士)	失業者の職業紹介担当職員 (文系学士)	高等教育卒業生カウンセラー (修士号)	
合計 (常用換算)		18,187	9,866	1,599	2,656	619	3,056	0	244	147
	性別									
	男性	8,134	3,847	941	1,241	345	1,544	0	129	87
	女性	10,053	6,019	658	1,415	274	1,512	0	115	60
	年齢									
	16-20 歳	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	21-25 歳	846	790	4	16	1	35	0	0	0
	26-30 歳	1,549	1,256	31	99	11	147	0	5	0
	31-35 歳	1,681	1,118	103	204	28	217	0	6	5
	36-40 歳	2,530	1,471	224	340	44	406	0	35	10
	41-45 歳	2,801	1,497	266	425	87	493	0	20	13
	46-50 歳	3,380	1,519	382	617	125	646	0	56	35
	51-55 歳	3,366	1,418	371	591	159	706	0	78	43
	56-60 歳	1,682	680	184	285	122	346	0	31	34
	61-65 歳	351	116	34	79	42	60	0	13	7
注：統計データは専門職スタッフにのみ関するものであり、管理又は行政事務カテゴリーのスタッフは含まれていない。										

5.2.2. 調査では、PES でキャリアガイダンスに従事しているスタッフの労働条件も把握しようとした。労働条件に関するデータは詳細に及ぶものではないが、仕事に伴うストレスの増大にもかかわらず、ほとんどの国（例 オーストリア、ベルギー、チェコ共和国、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、マルタ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、英国）でスタッフの離職率が高いという報告はなかった。スタッフの異動は、主に再編（例 ラトビア）や新システムの導入（ドイツ）に伴う PES 内の部署や部門間の異動に限定されていた。このように仕事が安定している理由の一つは、職員は公務員の身分を享受し、その持続性自体がこの仕事の魅力だということである。これはどの国にも当てはまるわけではなく、この身分が危険に曝されている国もある。例えば、ドイツでは、将来的には採用者は公務員ではなく、雇用期間は民間組織の被用者と同じになる。このような変更が導入されるのは、内部昇進とともに外部からの採用の機会も多い、開かれた柔軟性の高い組織を作るためである。より幅広いスキルとアイデアをもたらすため、既に外部から上級管理職と技術スタッフが採用されている。²⁹

5.2.3. 訓練を受けたスタッフが PES を去ったことを指摘した国も幾つかあった。多くは、PES の給与が平均賃金よりも低く、機会についても民間セクターに及ばない新規加盟国の職員である。エストニア、リトアニア、ポーランド、スロバキアがこの例を報告している。例えば、フィンランドでも同じ傾向が見られ、PES の給与に競争力がないため、毎年 10%ほどの職業心理士（vocational psychologist）が PES を去っている。多くの新規加盟国で民間の雇用サービスが導入されたことによっても、PES でキャリアをスタートした後報酬の良い民間セクターの仕事を探す訓練を受けたスタッフには、新たな機会が創出されている。担当ケース数が多く、利用者とスタッフの割合が現実離れしているためにストレスが高くなると、このような状況に拍車がかかることがある（脚注 36 を参照）。このようなケースに言及している回答は幾つかあった。

5.3 PES のスタッフの間でのキャリアガイダンスの役割配分

5.3.1. PES のスタッフの間での役割配分には、基本的に次の三つの配分方法がある。

²⁹ この変化は、ドイツの PES 内でのキャリアガイダンスの位置づけに大きな影響を及ぼしそうである。以前、職業カウンセリングは専門職の役割と定義され、はっきりした境界線が引かれた組織構造の中で尊敬されるポジションであった。しかし今では、以前より柔軟にはなったが、より目標主導にもなった組織構造の中での一連の職務と定義されるようになってきている。専門職としての内容に代わり、組織としての目標と結びついた業務プロセスが重視されるようになってきた。

5.3.1.1. 中心は行政的・事務的 (administrative) だがキャリアガイダンスが組み込まれたサービスを提供するスタッフから、掘り下げたカウンセリング活動を実施するスタッフまでスタッフが専門別に分化しているシステム。この典型的な例は、ベルギー-FOREM、エストニア、フィンランド³⁰、ハンガリーなどで、サービス利用者はまず雇用アドバイザーに会い、その上で、必要に応じて掘り下げた専門的サービスに紹介される。ほとんどのケースで、掘り下げたサービスを提供するのは特別な訓練を受けたスタッフであり、スタッフ階級の中での身分が異なる学士の場合も多い。この学士が全員心理士というケースもある（例 フィンランド、スイス）が、通常は心理学や、社会学、教育研究などの関連分野の専門家である。テストの実施と解釈ができるのは心理学のバックグラウンドを持つ者のみという場合も多い。サービスを受けるゾーンがサービスごとに異なり、最初のサービスは出入り自由なエリアや半個室、より掘り下げたサービスは個室で実施される場合には（例 オーストリア、ベルギー - VDAB、エストニア、フィンランド、ハンガリー、アイスランド、ポーランド、スロベニア）スタッフの層化がはっきり見て取れることもある。既に 2.3.3.[a]で述べたように、スタッフの層化はキャリアガイダンス活動の濃度や「境界設定」に影響を及ぼしている。

5.3.1.2. スタッフが、雇用と訓練関連の情報提供、プロファイリング、雇用行動計画の作成、ケース管理、ガイダンスを含む幅広い役割を求められるシステム（フランス、ハンガリー、アイスランド、マルタ、ノルウェー）。領けることだが、このシステムが普及している国からの報告には、スタッフが役割過重になる傾向が見られるという指摘が多い（囲み 5.2 を参照。この囲みでは「複数の役割をこなすアドバイザー (polyvalent advisers)」という概念が著しく発達しているフランスの例を挙げている）——ただし、常にそうだというわけではない。このようにスタッフが複数の役割をこなす場合には、サービスごとにスタッフがかかる時間の構成を国が決められているケースがある。例えば、ギリシャでは、雇用カウンセラーはこのカウンセラーの全体の持ち時間の 70%を個別的サービス、30%を求人探索に当てることを期待されている。

³⁰ 役割の区分化がどのように機能しているか、フィンランドのケースからはっきり分かる。フィンランドでは、2001/02 年に実施された評価プロジェクトの一環として、雇用サービスの中の情報提供、アドバイス、ガイダンスの目標、情報とのリンク、サービス利用者の役割、専門家の役割、対話の性質が定められた（第 2 章の囲み 2.3 を参照）。この定義によると、スタッフ全員が情報を提供し、雇用カウンセラー、教育・訓練アドバイザー、職業ガイダンス心理士は全員アドバイスをするが、ガイダンスをするのは職業ガイダンス心理士だけである。一方、雇用カウンセラーや教育・訓練アドバイザーも、アドバイスを提供するためにある程度のガイダンススキルを身につけている必要があると認識されている。つまり、雇用カウンセラーや教育・訓練アドバイザーはガイダンスそのもののサービスを提供しないが、そのサービス提供プロセスには何らかのガイダンス要素がある。

囲み 5.2. フランスの ANPE の複数の役割をこなすアドバイザー

ANPE（国立職業紹介機関）では、すべてのアドバイザーが「複数の役割をこなす」（多機能）ことを期待される。すなわち、すべてのアドバイザーは次の三つの役割を果たさなければならない：[a]行政・事務（雇用と向上訓練の情報のまとめを含む）、[b]使用者とのネットワーク形成、[c]サービス利用者との面談および求職の支援。この多機能性は強みだと考えられている。アドバイザーが労働市場の需要と供給の両サイドをしっかりと把握し、仕事がバラエティに富んでいるために仕事上の満足感が大きくなる可能性が高く、アドバイザーの配置に融通が利くならば、多機能性は全人的なアプローチに通じると考えられているからである。アドバイザーは異なる役割が相互に補完し合っていると考える傾向があるため、役割過重の問題はなさそうである。

年間時間数と経済情勢（例 その区域で 1 件のホテルがオープンする場合の産業活動の変化の性質と大きさ）に応じて、アドバイザーの一つひとつの役割にかけることができる時間の割合が定められている。アドバイザーの典型的時間配分は次のようになっている。

- 最低半日外出し、サービスの周知や使用者の訪問をする。
- 最低半日×4回を求職者への対応に充てる（最初の個別行動計画作成のための面談、フォローアップ面談）。
- 半日×2-3回を「技術的処理 (*traitement technique*)」に充て、求人事案に対応する。
- 2週間ごとに半日を、担当する求職者の「伴走型支援 (*accompagnement*)」に充てる。
- 残りの時間は、チームのミーティング、フリーアクセスゾーン (*Zone de Libre Accès*) と雇用拠点 (*Pôle Appui*) での援助。

地方の特定の ANPE オフィスのアドバイザーは、地元の労働市場構造に応じて特定の雇用セクター（例 接客業、建設業）とネットワークを形成することに精通している。この作業を担当するアドバイザー群は「職業チーム (*équipe professionnelles*)」と呼ばれる。アドバイザー一人ひとりの担当企業リスト (*portefeuille d'entreprises*)（担当企業件数）と担当利用者件数が決まっている。通常の場合、アドバイザーが（同時に）担当する集中的な「伴走型支援 (*accompagnement*)」の利用者は 6 人から 7 人であるが、他に多くの利用者との個別行動計画作成のための最初の面談を行う（アドバイザー 1 人当たり 15 人から 20 人）。

個別的雇用サービスに対してこのような多機能アプローチをとっているため、ANPE はアドバイザーを採用する場合に求めるべき人材のプロフィールを変更した。1970 年代と 1980 年代には、心理学のバックグラウンドを持つ者が求められた。2004 年以降は、心理学のバックグラウンドは理想的とは考えられていない。心理士は労働界に関する知識が乏しく、使用者とのネットワークが十分形成されないと認識されているためである。採用方針——採用は ANPE の代表が役員を務める外部機関が ANPE のために実施している——では、労働市場に関する知識、チームで活動する能力、求人を獲得しサービス利用者に職業を紹介するために使用者とつながりをつけるエネルギーが重視されている。利用者との面談は、「心理学的」プロセスというよりも教育的プロセスと考えられている。

5.3.1.3. いずれのシステムにもリファラルサービスが含まれている場合がある。リファラルサービスは、特定のプロフィールのサービス利用者や特定のニーズのあるサービス利用者を専門カウンセラーに誘導するサービスである。PESの職員が専門カウンセラーを務めるケースもある。例えばオーストリアには若年者を専門とするカウンセラーを務めるスタッフがいる。スロバキアにはグループワークを専門とするスタッフがいる。一方、フィンランドとスウェーデンには、社会復帰サービス専門カウンセラーがいる。ノルウェーには、特定のプロフィールのサービス利用者や特定のニーズのあるサービス利用者を専門カウンセラーに誘導するサービスがある。Aetatの職業リハビリセンターが就労能力の低下している求職者（例 集中が困難、視覚・聴覚に問題がある）にサービスを提供し、Aetatの雇用カウンセリングスタッフが、就労や訓練に関して特別な障害や制約を経験している失業者に対象を絞ったサービスを提供している。誘導は内部ばかりでない。サービスのアウトソーシング先である専門機関への誘導も一般的に行われている。例えば、ドイツは集中的ジョブコーチング（job coaching）をアウトソーシングしていることが多い。英国では、ジョブセンタープラスが最初のスクリーニングとスキル診断を実施し、その後は、より掘り下げたガイダンスを受けさせるためにサービス利用者をサービス提供の受託機関に誘導している。このアウトソーシング戦略の興味深いバリエーションは、一部のターゲットグループの利用者に関してのみ、最初から最後まですべてのサービスを同じカウンセラーが実施するというものである。ドイツのPESはまさにこの例である。ドイツのPESでは、財政支援に関連したサービスを含め、職業リハビリテーションと職業復帰（vocational reintegration）の全プロセスを障害者カウンセラーが運営管理する。

5.3.1.4. この二つの異なるアプローチは同じ国の中でも見られる。それは、次のような理由によるのかもしれない。

[a]地域や地方のオフィスが、ある程度自主的に、スタッフの採用と配置を行い、労働市場の多様な状況に応じ異なるサービスモデルを実行することができる（例 リトアニア、ポーランド）。

[b]雇用サービスオフィスは規模が異なるため、それに応じて異なる条件でサービスを提供しなければならない場合がある。僻地や農村地域に多い小規模なオフィスは都市部の大規模なオフィスよりもスタッフ総数が少ない場

合がある。その結果、失業者の登録、給付の運営管理、個別的雇用サービス以外の職業紹介サービス——キャリアガイダンスやキャリアガイダンスの要素を含む——を含む幅広い役割を果たさなければならない(例 エストニア、ハンガリー、アイスランド、リトアニア、マルタ)。

[c]一部のプロジェクト——ESF や PHARE、あるいはレオナルド・ダ・ビンチプログラムから資金援助を受けているプロジェクトなど——では、そのプロジェクトで特別な訓練を受けたスタッフが専門的サービスを提供するようになる(例 ポーランドの全国ガイダンスプロジェクトとリモートカウンセリングプロジェクト)。

5.3.2. PES システムごとに違いが大きい注目すべき点は、失業給付の運営管理の役割を担うレベルである。多くのシステムで、これらの2つの役割は区別されている。例えば、ベルギーの VDAB では、失業給付の運営管理は引き続き連邦雇用庁 (Federal Employment Agency) が担っている。アイルランドでは受給資格の裁定を下すのは FÁS ではなく社会家族問題省であり、フランスでは UNEDIC (全国商工業雇用連合) [※ただし、2009 年から UNEDIC と職業紹介を行う ANPE (国立職業安定機関) は統合され、POLE-EMPLOI となっている。・・訳注] である。ポーランドの場合のように、サービス利用者に受給資格があるかどうかの裁定や、サービス利用者が求人のおファーを拒否した場合などの受給資格喪失時期の決定について、PES のスタッフが何らかの役割を果たしているシステムもある(例 ドイツ、ノルウェー)。このバリエーションとして、雇用アドバイザーがサービス利用者の受給を打ち切るべきだと判断した場合に、給付を担当する当局に連絡することを雇用アドバイザーに義務付けているシステムもある(例 フィンランド、フランス)。

5.3.3. 前述のように(例 2.2.2.2[c]、2.3.3.[a]、5.3.1.1) 役割を明確に分化することで行政的・事務的要素とカウンセリングの要素の区別を強調している国もある。このケースに該当する国にポーランドとスロバキアがある。ポーランドとスロバキアでは、PES のキャリアガイダンススタッフは失業給付受給資格の決定にも職業紹介の決定にも関わらない。ドイツでは、25 歳未満の利用者を対象としたサービスについて、キャリアガイダンスのスタッフと職業紹介のスタッフが分化している。このような区別を検討中の国や導入中の国もある。例えば、マルタは「雇用担当」職と区別するために「キャリアガイダンス」職を導入しているところである。

- 5.3.4. キャリアガイダンスサービスを質という観点で考えると、役割——個別的雇用サービスを提供するスタッフや厳密な意味でのキャリアガイダンスを提供するスタッフへの誘導を含む——の分化や統合の動きには、考慮すべき重要な点が少なくとも二つある。以下で概要を述べるこの二つの点から、役割統合か役割分化かという選択に関する決定は、PES という背景の中でのキャリアガイダンスの構想方法に影響を及ぼす。
- 5.3.4.1. 第一の考慮点は、役割分化ではサービス提供をさらに専門化することが可能だが、役割統合ではより全人的にサービスを提供でき、こちらの方がサービスを提供する側も受ける側も満足度が高いという主張があることである。こうした主張はフランス（前掲の囲み 5.2 を参照）やノルウェーなど、スタッフがジョブコーチング、職業紹介、個別ガイダンスを含むすべての活動に関わり、フランスのように幅広い責任を担うことを前向きに考えている国から出されている。一方、役割が分化していないと役割過重になり、キャリアガイダンスよりも求職やジョブマッチングの方が重視されやすいことを指摘している国——チェコ共和国、ハンガリー、アイスランド、マルタ——もある。
- 5.3.4.2. 第二の考慮点は、ガイダンス以外の要素のキャリアガイダンスサービスの提供からの分離（前掲 5.3.2 と 5.3.3 で既に論じている）か、通常カウンセリングサービスよりも行政的・事務的色合いが強いと考えられているサービスへのガイダンス要素の統合かについての決定を必要とすることである。この場合も、この二つの選択肢に関する決定が、PES での活動としてのキャリアガイダンスに対するとらえ方に影響を及ぼす。
- 5.3.5. 当然ながら、役割が明確に分化していないシステム（例 キプロス、オランダ、ノルウェー、ポーランド、スウェーデン、スイス）では、全面的あるいはほとんどキャリアガイダンスに従事している PES 職員数の把握は、不可能ではないにしろ難しい。行政事務が分権化しているシステムでは（例 デンマーク、イタリア、ポーランド、スペイン）さらに難しい。おおよその数字を示している国では、全面的あるいはほとんどキャリアガイダンスに集中しているスタッフが PES の全スタッフに占める割合は比較的小さいという、ほぼ予想できるパターンである。例えば、ベルギー-FOREM の例では、キャリアガイダンス専任者は常用換算 40 人であるが、キャリアガイダンスの要素があるものの他の要素もかなり含まれる役割を担う「キャリア支援アドバイザー（career assistance advisers）」は 227 人である。同様にハンガリーでは、PES の 200 人以上のスタッフがキャリアガイダンスを提供して

いるが、キャリアガイダンスと「相互に関連し合う」仕事に従事しているスタッフは 550 人に及ぶ。スロバキアでは 442 人がキャリアガイダンス専任であり、758 人がガイダンス以外に他の職務も実施している。イタリアは総数 1 万 1,000 人のスタッフの 25%が、主にまたは部分的にガイダンスに従事集中していると「見積もっている」。

5.4. スタッフの採用

5.4.1. PES の雇用アドバイザーやキャリアガイダンスカウンセラーの採用要件は国により異なるため、傾向やパターンの特定が難しく、大まかにしか把握できない。さらに、前掲 5.1.2 で既に示唆したように、2つのカテゴリーの境界線は各国の状況に応じて異なっている。分権化が実施された場合には、採用要件が同一国内でも地域——さらには個々のオフィス——ごとに異なる状況になるため、傾向やパターンの把握は一層複雑になる。例えば、フィンランドでは、採用は地方のオフィスレベルで決定し、心理学の学位が必要なのは職業ガイダンス心理士だけである。一方、スイスでは、カウンセラーは全員心理学の学位が必要だが、候補者に求められる能力は州が決定することができる。デンマークやポーランドのような分権化が著しい国も同じような状況である。

5.4.2. このように違いはあるものの、一般的に、採用時に二つのカテゴリー——すなわちキャリアカウンセラーと雇用アドバイザー——に求められる資格については、次の幾つかの点を挙げることができる。

5.4.2.1. 一般に、アドバイザーよりもカウンセラーに高い資格レベルが求められ、スタッフが提供することになるキャリアガイダンスが掘り下げたものであればあるほど、求められる資格レベルは高くかつ——常にではないが——より専門性の高いサーティフィケーションが求められる。例えば、スロバキアでは、職業カウンセラーは人文科学の学位を取得していることが期待されるが、キャリア情報を提供するスタッフは、中等教育修了免状があればよい。ただし、学位取得者も増えている。

5.4.2.2. 雇用アドバイザーレベルでも学士のスタッフが増える傾向が見られる。この傾向は学歴インフレ現象の広がりに応じて見られ、その職種で正式に要求されている資格レベルよりも応募者のレベルの方が高い。例えば、スロベニアでは雇用アドバイザーの資格として 3 年間の後期中等教育を修了している

ことが要求されている。これはフランス——アドバイザーにバカロレア+3の学歴が必要——で求められるレベルと同程度である。スロベニアもフランスも、近年応募者の学歴が高くなる傾向があることを報告している。その結果、PES が採用段階で基準を徐々に引き上げたケースもある。例えば、ラトビアは、ガイダンス関連職員は2010年までに大学の学位を取得しなければならないことを決定した。ただし、現時点でこのレベルに達しているのは54.2%である。キャリアガイダンスが「大卒の職種」になる傾向は、一部の国で既に顕著である。例えば、イタリアでは、カウンセラーの61%が職業心理学、社会学、教育、社会福祉事業などの分野の学位を持っている。囲み5.3から分かるように、スペインもサーティフィケーション要件が高い。この囲みでは、特定のガイダンスサービス活動の概要を一連の明細事項で説明している。サーティフィケーション要件は、ガイダンスサービスに従事するスタッフの категорияにかかわらず高い。³¹

囲み 5.3. スペインの PES におけるキャリアガイダンス活動を実施するための明細事項				
活動	方法/手段	スタッフに求められる要件	物理的面積および備品	サービス提供の期間・時間
個別カウンセリング (TI)	個別活動 方法ハンドブック その他の活動のガイダンス方法	学位 (心理学、教育学またはこれに類する学位が好ましい) を有し、個別面談、職業ガイダンスの訓練や経験、動機づけのテクニックとコミュニケーションの知識がある。又は、社会事業学部を卒業し、IOBE (経済産業調査財団) 活動での認定教育実習経験がある。	オフィス (最低 10 m ²) 利用者の資料作成: BAE、DAPO、TE の活動の技術的手引	最長 6 カ月にわたり 6 時間以下

³¹ 関連する情報の枠は色づけしてある。

雇用のための個人の諸側面の開発 (DAPO)	グループでの活動 (利用者 8-12 人) 第 1 段階: 2 セッション 第 2 段階: 3 セッション 第 3 段階: 1 セッション 技術的手引 (DAPO)	心理学や教育学の学位を持ち、面談の技術、方向付け、ミーティングの進行の経験、動機づけのテクニック、コミュニケーション能力がある。	部屋 (推奨: 42 m ²) 利用者への文書情報管理 (DAPO)	第 1 段階: 6 時間 (1 セッション 3 時間) 第 2 段階: 9 時間 (1 セッション 3 時間) 第 3 段階: 3 時間 (1 セッション)
求職活動グループ (BAE-G)	グループ活動 (利用者 8-10 人) 技術的手引 (BAE)	法学部を卒業し、職業指導、コミュニケーション、グループワークの経験がある。	部屋 (推奨: 42 m ²) 利用者への文書情報管理 (BAE-G)	24 時間 (各 4 時間 6 セッション)
面接訓練ワークショップ (TE)	グループ活動 (利用者 10-15 人) 技術: BAE-TE 手引	心理学、教育学、社会学の上級学位が望ましい。社会福祉事業、教育、ソーシャル・エデュケーター (Social Educator) その他必要な能力・知識を示す学位。	部屋 (推奨: 42 m ²) 利用者への文書情報管理 (BAE-TE)	最高 24 時間 (3 時間ずつ 8 セッション)、最低 12 時間
自営業に関する情報提供と動機づけ (INMA)	グループ活動 (利用者 10-15 人) 自営業に関する情報提供と動機づけの手引	法学または経済、企業科学、社会福祉事業、労働関係の学士が好ましい。	部屋 (推奨: 45 m ²)	3 時間
業務プロジェクトの評価 (APE)	個別活動 技術的手引 企業プロジェクトに関するアドバイス	経済、企業科学、社会福祉事業、労働関係の学位が好ましい。	オフィス (推奨: 10 m ²) 利用者への文書情報管理 (APE)	5.5 時間

5.4.2.3. [a]何が「適合」資格と考えられるかは国によっても異なるが、アンケート調査の回答で最も目立ったのは心理学、教育、社会福祉事業、経済であり、次いで、行政、法律と人材開発研究、政治科学が挙げられている。「適合」の意味が厳格かつ正式に定義されているケース——例えば、ハンガリーとスペイン——もある。ここで重要なのは、この学位は代替資格（**proxy qualification**）だということである。すなわち、ガイダンスカウンセラーが職務を適切に遂行するのに必要な知識基盤とスキルの基礎となると認識されている学位である。こういった資格はこのような基礎にはなるかもしれない。しかし、専門的スキルの開発にも、その仕事に相応しいカウンセラーになるための各人の資質や特徴の形成にも、寄与しない可能性がある。

[b]採用段階でこの問題を避けようとしている国もある。例えば、エストニアでは正式な資格以外に経験が要求され、大学の学位や高等職業資格の他に、1年間のカウンセリング経験のある応募者のみを募集する。ほとんどの国が、採用時の専門的能力開発の機会（初任者訓練）や現職訓練の機会を提供しようと多大な努力をしてきた。

5.5. スタッフの訓練

[A] 初期訓練

5.5.1. 大抵のケースで、キャリアガイダンスサービス——掘り下げたガイダンスを含む——を提供するスタッフは、採用前には専門的訓練を受けていない。確かに、大学や研究機関ではキャリアガイダンスの専門学位——あるいはディプロマ——レベルのサーティフィケーションを取得できないと回答している国がある（例 エストニア、スロベニア）。このようなサーティフィケーションを取得できる国には、ドイツ（3年間の専門学位、修士レベルの課程、6カ月のモジュール型訓練コース（**modular training track**——囲み5.4を参照）、アイスランド、マルタ（地方大学にディプロマレベルのコースがある）、ノルウェー（30 ECTS と同等の継続教育プログラムを実施する大学が3校ある）、スイス（心理学の学位が要求され、応募者はこの学位で教育・職業ガイダンスを専攻していなければならないことが明示されている）がある。

囲み 5.4. ドイツの PES ガイダンススタッフの訓練

大まかに見ると、PES ガイダンススタッフの採用と初期訓練は次の三つのレベルで実施される。

- アシスタントレベル。16・20 歳あたりで実施される、「デュアルシステム (dual system)」(実地訓練と高等専門学校 (college) での学習の組合せ) に連携した 3 年間の訓練プログラムである。毎年 1,500 人のスタッフがこのレベルで採用され、その 25%程が、その後専門家レベルに進む。
- 専門家レベル。このレベルの訓練はマンハイムの連邦雇用庁の専門大学 (Fachhochschule) (ドイツ東部にもサテライトキャンパスがある) で行われる。従来、このレベルの訓練は、職業カウンセリングか公行政の学士号を取得できる 3 年間のコースで構成されてきた (公行政には職業紹介と社会保険行政が含まれる)。毎年、アシスタントレベルからの 300 人を含む 900 人ほどの学生がこのコースを受けていた。ところが今では、この 3 年間のコースで直接採用されるのは 300 人に過ぎず、大卒者の新しい流れと同じように、アシスタントレベルから進んできた 300 人ほどは柔軟性の高いモジュラー訓練プログラムに進む。モジュラープログラムの期間は 9 カ月である。モジュラープログラムは、カウンセリングが「行 (column)」の一つとして組み込まれた 5×5 のマトリクスを基本としている (カウンセリングの他は、職業紹介、使用者への対応、社会保険、運営行政事務/リーダーシップ)。学生は全員、すべての「行」のコースを取らなければならないが、特定の「行」を「掘り下げる」機会を持つことができる。このプログラムを考慮すると、これまでの二つの学士の区別はなくなり、政策決定に対応してより柔軟性の高い役割設計が可能になるかもしれない。
- 高度専門家レベル。このレベルには、リーダーシップの役割、心理学専門家の役割と医療専門家の役割が含まれる。このレベルに入るには、大学の学位か専門家資格が必要である。

新しいモジュラー訓練構成は、専門大学だけでなく、ニュルンベルグのリーダーシップ訓練センター (高等レベルの訓練に重点を置いている)、10 カ所の地域訓練センター (アシスタントレベルを中心とする比較的低いレベルの訓練に重点を置いている) でも取り入れられている。これらはすべて寄宿型のセンターで、大半のコースの長さは 1 週間程度である。センターの役割には、新しいコンセプトの開発と訓練担当者の訓練もあり、センターのスタッフは地方の雇用サービスオフィスでの実地訓練も実施する。全体のコーディネータは BA (連邦雇用庁) の教育機関 (Bildungsinstitut) が実施している。地域訓練センターでは、この新しいシステム導入のコーチングと訓練支援を実施してきた。しかし、これまでカウンセリングのスキルにはほとんど注意が払われてこなかった。重視されてきたのは新しい手順とモデルであった。

- 5.5.2. ところが、キャリアガイダンスの専門的訓練が PES 内で実施されるようになっていく傾向が見られる。このような PES 内での専門的訓練は最近幾つかの国（例　ハンガリー、マルタ）で導入され、義務付けられているケースもある（例　オーストリア、チェコ共和国、アイスランド、ポルトガル）（2.3.3 参照）キプロスのように、PES 内で訓練を実施する方向に進む計画をしている国もある。英国では、ジョブセンタープラスのアドバイザーの認定について調査が実施されているところである。
- 5.5.3. 専門的訓練が実施されている国では、このような訓練を受ける PES のスタッフは雇用アドバイザーやキャリアガイダンスの職員になってから受けるため、着任前訓練というよりも初期訓練である。例えば、マルタでは、現職の雇用アドバイザーが最近導入されたディプロマレベルのコースを受けている。アイスランドでは、雇用サービス職員（**Employment Service Officers**）のためのサーティフィケートレベルのコースをメインースの国立アイスランド大学が FÁS と共同開発して実施している。これは雇用サービス職員の最低資格である。3 年間実務経験を積んだ職員はディプロマレベルに進むことができる（囲み 5.5 を参照）。

囲み 5.5. アイルランドにおける PES ガイダンススタッフの訓練

アイスランドでは、すべての雇用サービス職員が最低限の資格として成人ガイダンス・理論・実践サーティフィケート（**Certificate in Adult Guidance, Theory and Practice**）コースを受けなければならない。このコースはメインースの国立アイスランド大学が FÁS と共同開発したものである。コースの目的は、成人失業者を対象とするガイダンスを実施する職員のニーズに応えることである。これは労働市場ガイダンスモデルの入門コースであり、優れた実践の基礎となる理論的原理を探る。

コースの内容は次のとおりである。

- 受講者に地方レベルと全国レベルの労働市場サービスを理解させる。
- 受講者に成人を対象とするガイダンスとカウンセリングの理論と手法を習熟させる。
- 受講者に自己意識開発の機会を与える。
- 成人を対象とするガイダンスでの受講者の応用力を伸ばす。
- 受講者に優れた実践例のモデルを探究するフォーラムを提供する。
- 失業、貧困、社会的排除の関係を探究する。

FÁS で 3 年間訓練を受け、成人ガイダンスサーティフィケート（**Certificate in Adult Guidance**）を取得した雇用サービス職員は、人文科学：成人ガイダンス・カウンセリングのディプロマ／高等ディプロマ（**Diploma／Higher Diploma in Arts : Adult Guidance and Counselling**）の受講

を申請することができる。この 2 年間のコースも運営はメイヌースの国立アイルランド大学であり、成人向けガイダンスの実施、情報、アドバイス、職業紹介サービスの提供に従事する者を対象とする公認訓練として設計されている。このコースは、特に社会的排除と疎外が個人と集団に及ぼす影響を理解するためのスキルと知識を受講者に習得させ、受講者が適切な介入活動と戦略を習熟できるように援助する。このコースの目的は、次のことを実施することにより、受講者に自分の専門職としての役割に対する問題意識を身につけさせることである。

- 受講者に成人を対象とするガイダンスとカウンセリングの理論についての知識を身につけさせる。
- 雇用と失業に関わりがある社会的疎外と社会的排除の問題について、問題意識を身につける支援をする。
- 受講者がサービス利用者と雇用主を対象とする活動で必要な重要なスキルと能力を伸ばすことを可能にする。

FÁS と LES の多くの職員は、このディプロムまたは高等ディプロムを取得している。

[B] 初任者訓練

5.5.4. 専門的着任前訓練プログラムがないことから、多くの国では組織内で行われる初任者コースを義務付けている。アンケート調査の回答は、このような組織内の初任者コースは欧州で広く実施されていることを示している。そのような国にはオーストリア、チェコ共和国、エストニア、アイルランドなどがある。コースの期間は、ポルトガルの 6 カ月からスペインの 1 週間までばらつきが大きい。スペインでは、どのタイプのサービスについても業務マニュアルへの依存度が高い傾向が見られる（前掲囲み 5.3 を参照）。一般に初任者コースは、行政・事務に関する事項——労働市場規制、法令、IT システム、パートナー機関とのネットワーク化などを含む——と専門的な事項や能力——多様なサービス利用者とそのニーズ、面談実施方法の学習、サービス提供での質の概念の習熟など——の両方を取り上げる幅広い分野をカバーしている。後掲の囲み 5.6 で、ガイダンスサービスの提供に従事するあらゆるカテゴリーのスタッフを対象とする初任者コースの例を挙げる。

囲み 5.6. ベルギー-VDAB のガイダンススタッフのための初任者プログラム

ベルギーの VDAB は、PES の職員一人ひとりが PES という制度に関する共通のコア知識に習熟し、サービス提供ネットワーク内の他者の役割を認識するように、PES の職員全員に共通の初任者プログラムを実施している。この初任者プログラムの後には、多様なグループを対象に、それぞれのグループが開発すべき能力に応じた専門的訓練が続く。例えば、「パスウェイアドバイザー」は、ICT を利用した個々のサービス利用者の書類作成、利用者本位の面談、スクリーニング技術、パスウェイカウンセリング診断、行動計画作成のスキルを含むモジュールで構成される 12 日のコースを受ける。「キャリアガイダンスアドバイザー」のモジュールはパスウェイアドバイザーと重複部分があるが、こちらは 15 日間であり、専門的能力開発のツールとして批判的内省を重視している。ジュニアアドバイザーは全員キャリアガイダンスプロセスを経験し、6 ヶ月間シニアアドバイザーの監督下に置かれる。初期訓練プログラムには、コーチングとカウンセリングの方法、ツールと概念モデルの利用、企業との関わり方の学習、労働市場と労働界についての知識向上が含まれている。

[C] 継続訓練

5.5.5 Thuy et al. (2001, p.140) が指摘しているように、これまで急速に変化が進んできたことに加え、組織が絶えず変化することとサービスおよびその提供方法が見直されることがスタッフに求められる主要な能力に重大な影響を及ぼす PES では、継続訓練は不可欠である。Thuy et al. (同上) はその研究の中で、継続訓練に多大な投資がなされていることを指摘している。この点は本調査研究でも裏付けられている。アンケート調査の回答は、組織変更が頻繁に行われ、利用者の多様化が進み、サービスモデルに対応して PES が採用する手法が開発されるため、すべての PES がスタッフの訓練をますます重視するように駆り立てられていると感じていることを示している。例えば、オランダは、独自の訓練アカデミーを設け、キプロスは継続訓練機会への投資を PES 現代化戦略に盛り込んだ。リトアニアは、賃金基金の 1.1% ほどを職業紹介スタッフの訓練に充てる決定をした。事実上すべての国が、次の事項を含むキャリアガイダンスに直接または間接的に関連する分野で、全体的に継続訓練が強化されていることを報告している。

- 労働市場に関する知識の向上
- 仕事探しのカウンセリング
- 個別およびグループでのガイダンスを円滑に進めるためのスキルの開発
- 興味検査の利用方法の学習
- 「バランス診断」と先行学習の認定の実施

- 「ジョブクラブ」の指導
- 新しいガイダンス手法（例 ソシオダイナミックカウンセリング（socio-dynamic counselling）、構成主義とキャリアの文脈的説明、解決志向型の面談、認識行動的手法を用いたグループでのキャリアガイダンス）の学習
- スタッフの採用と評価の方法の学習
- 利用者区分化への対処
- 使用者との関係とネットワークの構築
- 組織改革と IT システムの活用
- 時間とプロジェクトの管理

5.5.6. その結果、ほとんどの PES があらゆる種類のコースを提供している。コースは短期のモジュラー型が多い。ほとんどのコースで正式なサーティフィケーションは取得できない。多くの短期コースは、障害を持っていたり、健康問題や依存症の問題を抱えていたり、危機的状況にあったり、その他の就労を妨げる重大な障害のある利用者により良いサービスを提供するため、特別ターゲットグループを対象としたキャリアガイダンスとカウンセリングのサービス改善を目指している。多くのコースが、内部の専門知識・技術を活用し、時には外部から客演講師を招いて、組織内で実施される。多くの訓練は、スタッフの通常の勤務時間中に実施され、受講者は PES のスタッフに限定されるが、PES と教育セクターのキャリアガイダンススタッフの共同訓練が実施される場合があることを報告している国もある（例 エストニア、マルタ）。

5.5.7. 多くのケースで、コースは、緊急の必要性がある場合や、専門知識・技能が利用できるかどうかに応じて、臨時の特別コースとして実施されているようである。しかし、決まったプログラムが定期的実施される、正式な訓練のケースもある。例えば、スロベニアでは、PES の小規模なインストラクターグループが初期訓練を実施する。このインストラクターグループは、リュブリャナ（Ljubljana）に最初のキャリアセンターを設立して 1998 年から 2 - 4 日間のワークショップを運営している PHARE プロジェクトの結果として設けられた。フランスの ANPE は、中央でも地域でも非常に高度な能力別訓練システムを備えている。同じように、フィンランドの PES には極めて広範なスタッフ訓練プログラムがある。このプログラムは、ユヴァスキュラ（Jyväskylä）に本部を置く労働研究所が運営している（囲み 5.7 を参照）。ベルギーの ORBEm では、目標に照らして訓練の必要性を吟味し、スタッフの能力開発の指針とすべき優先事項を示す年次訓練計画を作成している。ス

スタッフは最大で労働時間の 5%まで訓練に充てることができる。アイルランドの FÁS は、スタッフ全員——ガイダンスサービスの提供に従事するスタッフを含む——に対して、目標、基準、能力要件について合意された枠組みに沿って、年度初めに「個別能力開発計画」を作成することを義務付けている。

囲み 5.7. PES ガイダンススタッフ訓練に関する二つの取り組み

ユヴァスキュラの労働研究所で実施されるフィンランドの訓練プログラム

このプログラムには、初任者訓練、雇用政策と関連テーマに関する三つの役割（雇用カウンセラー、教育訓練アドバイザー、職業ガイダンス心理士）のための共同コース、多様な役割の専門家コース、オプションで受けることができる向上訓練コースが含まれている。大半は 2 - 4 日間のコースであり、幾つかの訓練行事で構成され、その間にウェブベースの訓練が差し込まれている。雇用カウンセラーと教育・訓練アドバイザーの訓練保証期間（contact hour）は合計 32 - 34 日以上、職業ガイダンス心理士の場合は 29 - 31 日以上である。ただし、実際には、スタッフがその仕事に就いて数年間経過しなければ受けられないプログラムもある。この訓練プログラムに加え、幾つかの地域では、すべての雇用サービスオフィスの利用者サービスのスタッフと業務管理責任者（office manager）を対象として、3 年間の中で 12 日間実施する「ブレイカー（breaker）」プログラムが導入された。このプログラムは、PES のサービス改革とサービスの質および効率の向上に関連したチームワーク、組織開発、スタッフの能力開発に重点を置いてきた。

ハンガリーの強化訓練

ハンガリーは、適切な訓練を受けたキャリアガイダンススタッフによって PES の新しいサービスモデルを稼働させようとする取り組みの中で、2005 年 2 月に 20 人のスタッフを対象に 2 年間の大学院レベルのコースをスタートさせた。このコースでは、雇用コンサルタントの学位を取得することができる。各学期に 3 日間のセミナーが 3 回ずつ実施される。このコースはゲデレー（Gödöllő）の聖イシュトヴァーン大学経済社会科学部理論応用心理学科が指導している。このコースで取り上げられる主なテーマは、就職・キャリアガイダンスの理論・実践と、人格評価（personality assessment）、人格形成、ライフコースプランニング、キャリア知識とキャリアプランニング、経済・労働市場のスキル、教育学、社会学、様々な階層の社会学、コンピュータ支援とインターネットベースのガイダンスである。

5.5.8. これ以外のスタッフの能力開発の機会、様々な地方や地域のオフィスのスタッフが経験や興味深い実践例を共有できる「構造化された会議（structured meeting）」を通して、より非公式な形で実施されている。このような例は、エストニア、リトアニア、ポーランドなどに見られ、参加者はこのようなセミナーの方が正式な訓練コースよりも有効だと感じているという指摘もある。

る。エストニアは、この形を拡大してケース分析監督の手法 (case-analysis supervision methodology) を取り込み、経験や専門知識・技術の共有がメンタリングを通して組織内に取り入れられるようにしている。フランスの ANPE は、全国レベルと地域レベルの両方で「イニシアティブ・フォーラム (Forum des Initiatives)」を設け、高い評価を受けている。このフォーラムでは優れた実践例が紹介され、賞状や賞金が授与される。このような専門家としての実践事例の共有と継続的なスタッフの能力開発は、次第に IT プラットフォームで行われるようになってきている。ノルウェーの「Atene」プログラムやフィンランドの利用者サービススタッフを対象とした基本訓練のようにコースがオンラインで実施されているだけでなく、特定のキャリアガイダンス関連のテーマについてオンラインでのディスカッションを活性化するためにインターネットが使われている (例 ポルトガル)。中央本部が討論をスタートさせる設定をし、カウンセラーにコメント、経験を求める。オーストリアも同じような目的でインターネットを利用している。

- 5.5.9. アンケート調査の回答は、かなりの数のスタッフ能力開発が欧州委員会から資金援助を受ける特別プロジェクトに関連して実施されていることも示している。こうしたプロジェクトには訓練が構成要素として取り入れられていることが多く、パートナーになっている国同士の国境を超えた協力と経験の共有が促進されるという点で、大きな付加価値がある。また、このようなプロジェクトでは、ハンガリーやポーランドが参加したプロジェクトのように、訓練マニュアルなどの実践に役立つ成果物が含まれていることも多い。5.5.7.で、スロベニアで見られる訓練の影響の例に言及している。これ以外に、EU の支援を受けてイタリアの様々な地域で実施されたプロジェクトがある。これは、女性起業家へのカウンセリングと援助のサービスの支援を目指したプロジェクトであった。このケースでは、情報共有、サービスの分析と組織、サービスモデリングによる実験、「サービスの手引」と「ツールキット」の作成が訓練に盛り込まれていた。

[D] 向上訓練 (further training) の必要性

- 5.5.10. スタッフの訓練に多大な投資がされているにもかかわらず、事実上すべての回答が、もっと注目すべき分野があることを示している。回答が占めている注目すべき分野は、次の4つにまとめることができる。

[a]労働の世界と労働市場動向に関する理解の改善（例 ベルギー-VDAB、マルタ、スロベニア）。

[b]キャリアガイダンスの方法とモデルについての特別訓練。キャリアガイダンスの正式な訓練を受けたことがないスタッフを対象とした訓練（例 ポルトガル、スウェーデン）や、遂行する役割が変わったために再訓練が必要になったスタッフを対象とする訓練を含む。この訓練では次のようなテーマが取り上げられている。

- グループガイダンスのスキル（例 ドイツ）
- 新しいツールと方法の使用に関する訓練（例 アイスランド、スウェーデン、スロベニア）
- 過去の学習経験の認定（例 オランダ）の訓練と「スキルバランスプロフィール」作成の訓練（例 イタリア）
- 起業カウンセリングの訓練（例 ギリシャ）

[c]キャリアガイダンスのサービスモデルおよび EES（欧州雇用戦略）を実施できるようになるための再訓練と継続訓練。この訓練では次のようなテーマが取り上げられている。

- パートナー——地域コミュニティのパートナーを含む——との協力方法の学習（例 スロベニア）
- 複数の専門家によるチームワークの訓練（例 フィンランド）
- 失業者のアクティベーション（就労に向け活動的にすること）と動機づけの方法、および困難な境遇の求職者への対応（例 マルタ、スロベニア）
- ポートフォリオ利用の訓練（例 ベルギー-VDAB）
- 生涯にわたる教育と訓練のガイダンス提供の訓練（例 チェコ共和国）
- 特定のニーズのあるグループを対象を絞ったガイダンス提供の訓練（例 精神疾患を抱える利用者——アイスランド、依存症を抱える利用者——アイスランド、学習困難を抱える利用者——フィンランド）
- スタッフに対する要求の増大を考慮して、ストレスの増大に対処して燃えつきないようにする訓練（例 ハンガリー）

[d]キャリアガイダンスプロセスを支援する ICT の利用とコンピュータ支援キャリアガイダンスサービスの訓練（例 ドイツ、スロベニア）

5.6. ツールと手段

5.6.1. PES の個別的雇用サービスと専門的キャリアガイダンスの提供を背景としたスタッフに関する考察の最後に、キャリアガイダンス業務に役立つツールと手段の利用という問題を取り上げる。ホルランドの SDS (Self-Directed Search) など、従来から定評のあるツールや手段がまだ広く使われてはいるが、キャリアガイダンス業務に役立つツールと手段は、多様で精巧になり、広く適用されるようになってきている。アンケート調査の回答は、一般に、キャリアガイダンススタッフは次のツールや手段を用いていると答えている。

5.6.1.1. サービス利用者が職業に関する（および継続教育と訓練に関する）自分の興味と選好、態度、言語運用能力（例 多くの仕事で 2 カ国語の取得が要求されるベルギーなどの国）を明確にするのに役立つテスト、チェックリスト、スクリーニングの手段。このような手段の中には、ベルギーの VDAB が用いているポートフォリオガイダンス戦略や、被用者が自己の能力と労働界を最初に探究する方法を構築するため、訓練への投資を維持するためにエストニアが用いているワークブックのように、目的が総括的 (*summative*) であるよりは形成的 (*formative*)³² なものがある。このような手段の多くは書面であるが、オンラインでも利用できるようになってきており、多くの場合、自分で書き込むことができる（例えば、囲み 5.7 を参照）。例えば、フィンランドでは、利用者は PES のイントラネットサイトで 20 種類のデジタル化されたテストを受けることができる。テストの中には、利用者による結果の解釈を手助けするためにキャリアカウンセラーや心理士の支援を必要とするものもある。

³² 総括的であるよりは形成的とは、テストの背後にある目的が、必ずしも特定の方向に向かうことではなく、利用者が系統だった方法で探求し、じっくり考えるのを助けることを意味する。総括的手段は利用者の区分化で利用される傾向が見られる、ギリシャが開発した新しい電子ツールはまさにこの例であろう、このツールは、OAED（労働力雇用機関）が対象を絞った政策を策定できるように、失業者を 4 つの支援レベルに従って分類しやすくするものである。第 1 レベルに分類されるのはいつでも就労できる状態の失業者であり、第 4 レベルに分類されるのは、労働市場参入に対する集中的かつ継続的支援を必要としている失業者である。第 2 レベルと第 3 レベルに分類されるのは、長期失業のリスクがある失業者である。

囲み 5.8. ドイツの PES が利用しているガイダイスツール

個別カウンセリングと職業紹介のサービスの支援に用いられている重要なツール

- 「ワークパッケージ」。最初の面談の準備をするために失業者およびその他の求職者が利用する総合的アンケート。
- プロファイリング（「ポジション測定 (*Standortbestimmung*)」)。職業紹介スタッフが利用者の現状を、意欲／専心、能力と適性、就労に対する固有の障害、固有の労働市場の制約という 4 つの点から評価するために用いるツール。
- バーチャル求人市場 (Job Market) (VAM)。求人と求職のマッチングをするための、求職者と使用者向けの総合的なセルフサービスインターネットプラットフォーム。使用者も求職者（見習訓練 (apprenticeship training) 志願者を含む) も採用と応募の手続きをすべて VAM を通じて実施することができる。VAM は幾つかの民間のジョブサイト (job machines) および PES の IT 職業紹介ツールと接続されている (www.arbeitsagentur.de→ Stellen-, Bewerberboerse)。
- Job-Robot と他のジョブサイト (job machines) へのリンク、ジョブフェアなど。
- 必要に応じてカウンセリングを支援するために PES の心理サービス (Psychological Service) が運営する多様な診断テスト——障害者や就労が困難なその他の者の職業リハビリテーションで利用されることが多い。
- 職業紹介プロセスに関わる可能性のある外部の機関やサービス提供者が用いる多様な評価とテストのツール。

初めてのキャリアの選択や初めての職業教育・職業訓練を求める離学者や若年者のガイダンスとカウンセリングでは、次のような幾つかの診断ツールと自己評価ツールが利用されている。

- 「職業と興味 (Vocations and Interests)」(「興味: キャリア (*Interesse : Beruf*)」)。インターネット (www.interesse-beruf.de or www.machs-richtig.de/english) と BIZ 情報センターで利用できる、興味と職業をマッチングするキャリア選択プログラム。
- 「Explorix」。自助努力型サービスを支援し、カウンセリングプロセスでガイダンス実践者を補佐することを目的とした、ホランドの SDS をベースにした書面とオンライン [www.explorix.de] で利用できる自己評価ツール。
- 「キャリアチョイステスト」(職業選択テスト (BWT——Berufswahltest))。PES が実施する、離学者の能力・興味の専門的診断ツール。

個別的サービスではこの他にもテストツールが利用されている。

- 5.6.1.2. 求人市場に関する情報および継続教育と向上訓練の機会を提供するツール。
この情報は、要覧、雇用ガイド、ハンドブック、キャリアパンフレット、求人動向を示す雇用「バロメータ」などに掲載されている。情報の多くは印刷物であるが、PES のウェブサイトがポータルサイトになり、電子メディアで入手できるケースも次第に増えている。利用者が調べている様々な仕事の特徴を感覚的に捉えることができる統合ビデオストーリーミングもある。最も強力なケースでは、雇用機会、職業解説、サービス利用者の潜在能力に関する情報がすべて一つのパッケージに統合されている。ポーランドのコンピュータベースの「カウンセラー2000」や、ベルギー-ORBE_m が提供するテスト、求職指導（例 履歴書の作成、面接の設定）などを含めた CD-ROM とウェブベースのツールボックスはまさにこの例である。ORBE_m は求職者と求人の登録に IBIS も利用している。このツールには相互接続した三つのデータベース（求職者、求人、使用者）が含まれている。このシステムのアップデート版では、スタッフは求職者の職歴と求職者が実施している活動をはっきりと把握することができる。アイルランドの FÁS は、720 を超える職業に関する情報が蓄積されたキャリアデータベース「キャリアディレクションズ」を開発した。このパッケージには、利用者と適職をマッチングすることができる興味検査があり、CD かウェブサイト (www.careerdirections.ie) で利用することができる。ウェブサイトは WAI3 基準に適合するように最近開発された。
- 5.6.2. アンケート調査は、PES のキャリアガイダンススタッフによるツールと手段に関してクローズアップしておくべき問題が少なくとも 5 つあることを示唆している。
- 5.6.2.1. 大体において、キャリアガイダンススタッフがどのようなツールと手段を用いるかはスタッフが受けた訓練レベルに左右される。テストの利用と解釈が許可されているのは、心理士や職業ガイダンスカウンセラーの有資格者だけというケースもある。それ以外で最もよく使われているツールはキャリア興味テストのバリエーションであり、その多くは長期間の特別な訓練を受けなくても利用することができる。
- 5.6.2.2. このようなツールや手段は利用が増大する傾向が見られ、セルフサービスで利用できるようにもなっている。しかし、ツールや手段を自由に使えるようになると、訓練を受けたスタッフの適切な支援を受けられない利用者は、検査結果の解釈で問題をかかえることになるおそれがある。

- 5.6.2.3. 他の国からツールや手段を借りて適応させる例が多く見られる。最も広く利用されているのは米国のホランドが開発した自己診断テスト **SDS (Self-Directed Search)** である。英国の成人マッチングプログラム (**Adult Directions**) の種々のバージョンも広く利用されている (例 スロベニア)。さらに、カナダとフランスが開発したツールもかなり広範囲に利用されている。このツールが影響力を持つ範囲は言語の共通性と関連している。例えば、ルクセンブルグはケベック州のシャールブルック大学が開発したエンプロイアビリティ評価モデルに加え、フランスのエンプロイアビリティ評価ソフトウェアを用いている。
- 5.6.2.4. 各国が独自のツールと手段を開発する傾向が大きくなっている (例 ポーランド、ポルトガル) が、これは特に著作権料が負担になってきているという理由からである。
- 5.6.2.5. ポータルサイトの **EURES** と **PLOTEUS** が利用できるようになり、求人、労働事情情報、教育訓練機会の欧州規模での検索が可能になってきている。

第6章： サービス利用者

6.1. 利用者に役立つサービス

6.1.1. これまでの章で、PES 現代化プロセスによって利用者に関わる幾つかの変化が起きたことに言及した。個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの利用者は、次のようなサービスの改善に気づいたであろう。

- サービスが分かりやすく見分けがつきやすくなったこと、ICT の利点を活用してアクセスしやすくなった。
- サービスが利用者の状況と必要性に応じて多様になった。
- サービスが利用者を依存させるのではなく、利用者に自信を与え、利用者を活動的にし (activate)、支えている (support)。
- 適時に専門的なサービスが提供される。
- サービスが柔軟であり、労働市場の変化に迅速かつ敏感に適応している。
- 相互に複雑に作用し合う労働の需要と供給を効果的に仲介し、使用者とのネットワークを効果的に構築し、信頼できる労働市場情報を適時かつ利用しやすい方法で提供している。
- 一般の人々へのサービス提供と不利な境遇にあるターゲットグループの特定のニーズへの革新的かつ実効的な対応の良いバランスを維持している。
- 公益と私益の両方の成果をもたらす目標を支援するためにコミュニティのリソースが結集されている場合に、サービス利用者がサービスを途切れずにかつトータルに受けることができるように、他のサービス提供者とうまく協力している。

6.1.2. このような改善と関連して、サービスへのアクセスを改善するために PES で最近実施されている取り組みに注目すべきである。それは、サービスを「ワンストップショップ」に統合し、利用者に関連するサービスを一カ所で受けられるようにする取り組みである (2.2.2.2[b]も参照)。多くの PES が、サービスを一カ所に集中させる方向に移行した (例 リトアニア、スロバキア) か、あるいは現在移行中である (例 イタリア——総合カウンターを導入した；フィンランド；フランス——英国のジョブセンタープラスに倣った雇用センター (*Les Maisons d'Emploi*) を試験的に導入している [※訳注

5.3.2 の訳注参照]；ラトビア；ノルウェー——労働市場サービス（Labour Market Services）を全国保険サービス（National Insurance Service）と統合して新たに公共雇用福祉サービス（Public Employment and Welfare Service（NAV））を設ける計画をしている；ポーランド）。サービスの一カ所統合はオランダ（これまでに130のオフィスのうち25カ所がワンストップショップに移行した）、ギリシャ（116のオフィスのうち73カ所が総合サービスを提供している）、ベルギー-VDAB（120カ所）で政府の政策になった。チェコ共和国は新たに制定された雇用法（Employment Act）でサービスの一カ所統合を定めている。すべてのサービスの一カ所統合が困難だと分かった場合（例 スペースが不十分な場合や、特定のサービスが外部委託されている場合）、アクセスを容易にするために利用者に移動費用を払い戻している国もある（例 スロベニア、英国）。

6.1.3. サービスの一カ所統合は個別的サービスモデルの先にある実施例であり、サービス利用者を出発点としてだけでなく目指すべき目的ポイントとしても捉えている。本章では、個別的雇用サービスとキャリアガイダンスを利用者の視点から考察する。まず、従来から到達が難しいカテゴリーに特に注目して、PES がサービスを提供する利用者の範囲に焦点を当てる。また、このような利用者にサービスを提供するために利用されるガイダンスのモデルと戦略を説明する。続いて、サービスに対する利用者の満足度を考察する。最後に、失業率が高い状況での利用者への個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの提供の中で生じる葛藤とジレンマに注目して締めくくる。

6.2. PES の利用者

6.2.1. PES の利用者は主に次の二つのグループに分けることができる。[a]求職プロセスで支援を必要とする市民や、人数はこれほど多くはないが、キャリア開発で支援を必要とする市民。[b]求人のために PES の援助を求める使用者。我々のアンケート調査の回答と各国視察は[a]の利用者に重点を置いた。[a]の利用者は個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスの直接の受益者だからである。もちろん、使用者は、雇用（および訓練）の機会の提供者であるとともに労働市場の調整プログラムを提供するパートナーとして、いろいろな意味でこのプロセスの中心である。

6.2.2. 上記の第一のカテゴリーの PES 利用者に重点を置きつつ、サービスを受ける利用者の範囲は非常に広いことにも注目している。各国（および場合により地域）の多様な状況に応じて、利用者には学生（前掲 2.4.7 から 2.4.9 でサービスについて論じた中退者、離学者、若年者一般を含む。）、**転職者**（たとえば、就業者であるが、個人的充足と仕事に対する満足感の改善を求めて、あるいは、現在の仕事が危ういことや思ったより一時的であることに対する懸念から、転職を希望している）、及び**失業中の求職者**が含まれる。すべての市民にサービスを提供しているという PES もある——これにはフィンランド、フランス、リトアニア、スロベニア、スウェーデンなどの PES が含まれる。³³ PES オフィスのサービスが——法により（例 ギリシャ）または対応しなければならない失業者の数が多いために実際問題として——失業者に限定されている国もある。どの国でも抜きんでて多い利用者グループは、成人求職者である。このグループは、PES が通常のサービスを提供する一般的な失業者で構成されているが、就労の障害になる個人的状況、社会的状況やその他の状況があるために一部の PES では対象を絞った特別な活動やプログラムで対応している、様々なサブグループも含まれている。このようなサブグループおよびこのサブグループに提供されるプログラムの例には次のようなものがある。

6.2.2.1. **長期失業者 (The long-term unemployed, LTU)** は、アンケート調査の回答で最も頻繁に言及された利用者グループである。ほとんどの国（例 ベルギー-VDAB、エストニア、フランス、ドイツ、ノルウェー、リトアニア、スロベニア、スウェーデン）は、このグループのニーズを強調し、そのニーズに応えるために実施してきたプログラムを詳しく説明している。このようなプログラムを、掘り下げたサービス提供を専門とするスタッフがいる機関にアウトソーシングしている国もある（例 オランダ、スロベニア）。多くの国は、グループ式と個別式の両方のサービスを展開してきたが、これは長期失業経験が自己イメージ、自尊心、有意義なライフスタイルを構築するための他者やリソースとのつながりに深刻な悪影響を及ぼし、孤立やアノミー（*anomie*、無規範状態）を特徴とする悪循環につながっている利用者に意欲を起こさせるためである。囲み 6.1 は、LTU（長期失業者）、及び障害者や母子家庭の母親などの特別な困難を抱える利用者カテゴリーに関して、エストニアが採用したケース管理手法の詳細を示している。

³³ サービス提供対象の年齢層を明示している回答もある、例えば、フィンランドでは、サービス対象は 16 歳から 64 歳に限定されている。これより若い若年者は学校で職業ガイダンスを受け、64 歳を超えるとほとんど引退しているか、PES の利用者ではなくなるというのがその理由である。

囲み 6.1. エストニアの長期失業者に関するケース管理手法

エストニアで用いられているケース管理手法は次のようなステップをとる。

- 利用者と接触し、初期評価をする。利用者がどのような種類の支援を必要としているか決定される。初期評価プロセスには、かかりつけの医師、地方政府ソーシャルワーカー、教師、保護監察官などの一次レベル（primary-level）の他の専門家が関わる場合がある。
- 利用者を担当するケースマネージャーの割当て
- 利用者の能力、問題、環境、リソースの詳細評価の実施。この評価の結果に基づき、利用者本人の就労を支援する個別行動計画が作成される。
- 行動計画の実施のコーディネート
- 目標達成の評価
- 特別なサービスの提供
- 利用者の労働市場サービスや公的ケアサービスへの誘導（リハビリテーションサービス、介助などを含む）。

6.2.2.2. **女性職業復帰者。**多くの国で、長期間労働市場から離れた後——育児に関連していることが多い——労働市場に復帰する女性を対象とする特別プログラムがある（オーストリア、ベルギー - ORBEm、ベルギー - VDAB、キプロス、ドイツ、ハンガリー、リトアニア、スイスなどを含む）、ドイツは、一部の地方雇用サービスオフィスに労働市場に復帰する女性専門対策室を設け、非常に成功してきたことを報告している。アイルランドの FÁS は、2002 年にパイロットプロジェクト「女性のためのゲートウェイ（Gateway for Women）」を開始した。このプロジェクトは女性の職業復帰の奨励を目指すものであり、2010年までに女性の就業率を60%にするというEUの目標達成に対する政府の約束をサポートする。オーストリアの PES も、育児休暇後に就労復帰する女性のためのキャリアコーチング方法を開発した。コーチングモジュールには1回60-90分のマンツーマンの個別セッションが5-7回含まれている。このセッションで、利用者は、長所と短所の分析、職業に関する長期的展望の構築、

職業上の目標の設定、具体的行動計画の作成に対して支援を受ける。³⁴ この作業の多くは治療的であるが、予防的な面を持つものもある。例えば、マルタの PES は、女性のためのエンパワメントとコンピュータのコースの運営に加え、「ジェンダーに配慮した職業ガイダンスのマニュアル (Manual for Gender-Sensitive Vocational Guidance)」を作成した。このマニュアルの特徴の一つは、未成年男子と成人男性を対象に家庭での責任分担を説いていることである。PES はしばしば片親——女性であることが多い——のための特別プログラムも考案している (例 アイルランド、ポーランド)。

6.2.2.3. **障害者。** 欧州の多く——ただしすべてではないが——の PES で、障害者を対象とするキャリアガイダンス関連の特別プログラムが導入されることが多くなってきている。例えば、アイルランドは、障害者に集中リハビリテーションガイダンスを実施するための、障害者の取り扱い件数を定めている。フィンランド、リトアニア、ノルウェー、スロバキア、英国でも、障害者は掘り下げたガイダンスを受けられることができる。ドイツ、ハンガリー、スウェーデンでは、**健康障害のある (health-impaired)** 利用者も特別支援が必要な特別カテゴリーと認定されている。スロバキアでは、重篤な健康障害のために長期間労働市場を離れていた利用者には、労働、社会問題、家族の担当局の職員を連携させる個別アプローチとこの利用者の失業問題に対処する集中的取組が必要であるという理由から、特にこのカテゴリーを対象とした特別行動計画まで作成されてきた。この行動計画には、適職の選定に関する職業アドバイス、地方・全国・国際的な求人の情報、ワークエクステンジ参加者募集と選定手続きに関する情報、求人情報システムへの無料アクセス、「カウンセリング・情報センター」が健康障害のある市民に提供する特別サービスへのアクセス、個人の背景・能力・職業スキルの評価、個別・グループでの情報提供活動など、幅広い活動が盛り込まれている。ハンガリーは、PHARE と同国の労働市場基金を利用して、就労能力が制限されている利用者の特別なニーズに対応するため、PES の組織の枠内でリハビリテーション情報センターの全国システムを設けた。

6.2.2.4. 様々な理由から市民権とのつながりが薄く、そのために求職プロセスで不利になっている利用者のニーズに重点を置くサービスもある。キャリアガイダンス関連の特別な活動を移民 (例 ベルギー-ORBE_m、ベルギーVDAB、ノルウ

³⁴ 重要なこととして、オーストリアでは、2000年の導入当初、このサービスはサービスを求めるすべての女性が受けられる標準サービスになるはずであったが、失業が増大したために雇用サービスオフィスのより多くのリソースが失業者への対応に使われたため、今では限定的にしか実施されなくなっている。

ェー、スロバキア、スウェーデン)と移動生活者(例 アイルランド、ハンガリー)を対象に開発していると報告した国が数カ国あった。例えば、リトアニアは2000年に、わずか2,600人ほど(総人口の0.08%)で構成される小規模な少数民族グループに過ぎないロマコミュニティのために、「リトアニア社会へのロマ統合プログラム(Integration of Roma into the Lithuanian Society Programme)」をスタートさせた。ロマのほとんどの人々は正式な教育を受けておらず、専門的職業に就いたり事業に従事したりできないため、2002年にこの統合プログラムは、特別キャリアカウンセリングの機会と雇用に至るパスウェイ支援の機会を提供することからスタートした。ベルギーでは、ORBEmの一部門——「使用者直接対応部(Service Intervention Directe Employeurs)」(SIDE)——が、難民に対する差別と闘う独創的な手法を開発した。この手法は、企業文化と企業の労働条件を分析し、まず、使用者と企業のニーズに注目している。この情報は、難民求職者(および低資格の求職者)が成功につながる方法で求人に応募できるように、こういった求職者のプロフィールと仕事をマッチングするために利用される。

- 6.2.2.5. 無資格であったり、低スキルであったり、身につけているスキルが陳腐化して求められなくなってしまったりしたために、スキルの欠如が就労の主な障害になっているサービス利用者のニーズへの対応に重点を置いたサービスが幾つかある。スキルが時代遅れになってしまった後者のカテゴリーには高年齢労働者が含まれている。高齢者は、時代遅れなスキルに加えて、訓練を実施するのは困難と認識されたり、再訓練を受ける意欲が低いと受け取られたりしているというデメリットもある——ベルギー・ORBEm、ベルギー・VDAB、フィンランド、イタリア、ポーランド、ポルトガル、スロバキアがこの問題を提示している——幾つかの国(例 エストニア、ベルギー・ORBEm、ベルギー・FOREM、フランス、リトアニア、マルタ、ポーランド、スイス)はこの条件に該当するグループを一以上挙げている。ほとんどの場合、スキル訓練プログラムを実施しているかそのようなプログラムを実施する機関に誘導していると回答しているが、それ以外のキャリアガイダンス関連の取り組みも実施されてきた。このような取り組みには、インフォーマル学習やノンフォーマル学習を認定する多様な制度があり、この活動は、キャリアガイダンスが提供できる能力認定の範囲に関連して実施されることがますます多くなってきている(OECD, 2004, p.63)。先行する学習と職業経験の認定がアウトソーシングされているオランダでは、非正規に獲得された能力の正式認定はPESが将来導入を考えている重要な優先事項の一つである。フランスでは「適性プラットフォーム(Plateformes de vocation)」が

開発され、資格や就労経験のない若年者の生来の素質と能力を、市場で得られる仕事、特に労働力が不足している分野で得られる仕事と関連付けて評価している。こうした資格や就労経験のない若年者は職場同様の状況で器用さなど生来のスキルが試され、使用者は、短期間訓練すれば特定の仕事に就かせることができると結論を下す。この「シミュレーションによるリクルート (*recrutement par simulation*)」と呼ばれる仕組みでは、職業心理士とキャリアガイダンス専門家の診断スキルを活用する。

6.2.2.6. 差し迫ったレイオフとリストラのために失業の危機にある、*会社の閉鎖によるサービス利用者のニーズ*に対応するサービスもある。特にこのグループに合わせた個別的雇用サービスとキャリアガイダンス活動を開発した **PES** もある（例 オーストリア、ベルギー-**FOREM**、エストニア、アイルランド）。例えば、リトアニアは大量レイオフが計画されている企業に小規模な職業紹介所 (*mini-labor-exchange services*) を設置している。オーストリアでは、構造改革の結果解雇予告を受け取った大企業の被用者を対象に、**AMS** がガイダンスサービスを実施している。この被用者は4年間まで失業給付を受給できる。これは、職業生活の新たなスタートを模索する人々を支援するために労働協約によって定められている権利である。この新たなリストラ対象者のための **AMS** のプログラムでは、通常初めに何週間かのオリエンテーションが実施され、個別キャリアプラン作成の支援が実施される。作成されたキャリアプランは **AMS** のスタッフの承認を受けなければならない。このプランの実施段階は4年に及ぶ場合もあり、通常、サービス利用者の以前の使用者や地域政府が資金を提供する再訓練が含まれている。

6.2.2.7. このようなサービス利用者グループ以外にも、社会的な問題を抱えた多様な利用者がいる。依存症の利用者もこのグループに含まれる。*依存症を抱えた利用者のグループ*を対象に、しばしば他の機関と協力して、個別のキャリアカウンセリングと個別雇用サービスを組み合わせて実施している国もある（例 フランス、ドイツ、マルタ、ポーランド、スロベニア）。*受刑者と元受刑者*もこのグループに含まれる。受刑者と元受刑者のサブグループについても、このグループを対象としたプログラムを開発している **PES** がある（例 ベルギー-**FOREM**、アイルランド、ラトビア、マルタ）。例えば、リトアニアは、有罪判決を受けた者の労働市場復帰を目指すスキームを2003年8月に発表した。このスキームは、出所予定者の意識を高め、出所予定者に必要なカウンセリングサービスを実施し、労働市場の現状について情報を提供する目的で、矯正施設で総合的対策を実施する。このスキームが実施された結果、2003年には地方

の職業紹介機関 (local labor exchanges) に登録された元受刑者 5,300 人のうち、3 人に 1 人が仕事に就いた。ベルギーの VDAB も受刑者のための特別プログラムを開発した。このプログラムには、シナリオ構築のためのワークブックとリソースが含まれている。イタリアでは、一部の地域が「ファシリテーター (facilitatore)」——あらゆる種類の社会的に不利な境遇にある利用者の労働市場へのアクセスを「円滑にする」役割を担う——と呼ばれる新しいカテゴリーのガイダンスカウンセラー区分を開発した。アイルランドも「重度支援」を必要とする者を対象とする特別プログラムを開発している (次の囲み 6.2 を参照)。

囲み 6.2. アイルランドの重度支援プロセス

2003 年 1 月に、FÁS は、就労への個人的障害を経験している国家雇用行動計画 (NEAP) の利用者を支援するために、新たに重度支援プロセス (HSP) を導入した。薬物乱用や読み書き計算能力などの職業能力以外の障害に対処するため、保健委員会、教育当局、更生・福祉サービスなどの代表で構成される、多省庁チームが設置された。2003 年には 120 万ユーロの予算が割り当てられた。このプログラムには次のような特徴がある。

- HSP を利用する参加者は、ケース管理システムに基づいて、FÁS 雇用サービス職員や LES (地方雇用サービス) メディエーターに割り当てられる。
- FÁS 雇用サービス担当職員や LES のメディエーターが必要に応じて支援をする。この支援は、社会家族問題省、健康児童省、教育科学省といった外部の機関と協議の上で手配される。
- この介入活動には 1 人当たり合計 2,200 ユーロ (上限) を利用できる。

2004 年には、拡大して全国規模で実施されるようになり、それに伴い対象となる利用者数も増大した。2004 年には約 130 万ユーロが HSP に割り当てられた。

6.3. 未到達の利用者

6.3.1. 利用者のニーズに対応する——そして事前に手を打つ——サービスを提供しようとしているにもかかわらず、アンケート調査への回答は、これまで見てきたターゲット利用者の中には到達が困難なケースがあることを示唆している。到達が困難な理由は多様である。その理由を以下で概説し、それに対する PES の効果的対応が詳しく分かる場合には、その例を挙げる。

- 6.3.1.1. PES がニーズの把握で用いている「レーダー」で捉えられないケースがある。失業しているが、失業給付を受給しておらず、登録していない人々がこのケースに該当する。フランス、ノルウェーなどの回答ではこのカテゴリーの利用者が強調されていた。これ以外に「捉えられない」利用者の例として、PES が低資格失業者へのサービスに関わっていることが多いため、PES を利用しない傾向が強い大卒者と高レベル資格者がいる。キプロス、ドイツ、ギリシャなどがこのケースを挙げていた。大卒者と高レベル資格者のグループが、改良されたセルフサービスのキャリア関連情報とガイダンス支援ツールを利用できる国もある。また、過去のイメージを払拭するように、雇用サービスオフィスと所内での利用者の流れを見直した国もある（例 フランス、オランダ、ノルウェー、スウェーデン）。
- 6.3.1.2. 他の利用者は、存在は捉えられているが、地理的に遠かったり、社会的に疎遠であったりして到達が難しい。道路やインターネットでもアクセスが難しい僻地に住んでいるケースもある。このようなケースへの対応として、リモートカウンセリングサービスを開発した国もある。ハンガリーはまさにこの例であり、一部の州でウェブカメラを使ったカウンセリングを導入し、田舎のオフィスを訪れた利用者は、都市まで出かけなくても、都市のセンターの雇用カウンセラーと「対面」でコンタクトをとることができる。ポーランドとスウェーデンでも同じようなサービスが開発された。社会の周辺で生活し、強力な文化的障害やその他の障害があるために到達できないか、自分の現状は主流をはずれた生活様式を選択した結果であるとして到達を拒んでいるケースもある。こうしたグループには、一部の移動生活者、様々な亜流の——反体制的な——コミュニティや運動の集団がある。
- 6.3.1.3. 同様に、失業中という状況を変えることにほとんど興味をもっていない利用者を就労に向け活動的にする（activate）するのも困難である。このようなグループには、様々に不利な状況があるために複数の給付を受給している者が含まれる。複数の給付を受けている場合には、就労によってもたらされる金銭的誘因があつたとしてもわずかということもある。フランス、ハンガリー、アイルランドなどが回答でこの問題に言及している。単に仕事をしたくないという場合もある。このようなグループは優先的に対応すべきグループではないという PES もあり（例 オーストリア、ベルギーFOREM、チェコ共和国、エストニア、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ）、その中には、なんとしても就労したい利用者のニーズに効果的に対応するという課題は抗しがたいものであるため、就労したくない者には、大した注意は払われ

ていないという国もある。逆に、具体的戦略を開発した国もある。アイスランドは、余りに早く求職をあきらめてしまい、恒常的な失業状態に陥っている若者を対象とした対策がある。幾つかの国——ノルウェー、ポーランド、スウェーデン、スイスなど——では、積極的な求職活動の証拠や、コミュニティ活動への参加を給付受給資格の条件にしている。³⁵ 利用者を活動的にして (activate) 支援するために、厳格な行動計画を含むキャリアガイダンス関連活動の方により多くの投資をしてきたことを報告している国もある——キプロス、ドイツ、アイルランド、ポルトガルなど。

6.3.1.4. PES のイニシアティブや対象を絞ったサービスの到達範囲に入っているにもかかわらず、補助金付きの雇用制度の対象になった場合ですら使用者が雇用を望まないような状況にあるために就労が非常に難しい、多様なカテゴリーの利用者が存在する。典型的には、次のような人々がこのようなカテゴリーに該当する。[a]健康障害を抱えている者（例 ルクセンブルグ、スロバキア）、[b]早期学校中退者を含む者（例 ハンガリー、リトアニア、スロベニア）、低資格、低熟練、読み書きができない（例 ベルギー-FOREM、ベルギー-VDAB、リトアニア、マルタ、スロバキア）、[c]移動できない者、[d]必要な言語能力がない場合もある移民（例 ベルギー-VDAB、ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ）。

6.3.1.5. 最後に、多くの欧州諸国の PES の手が届いていない潜在的に大きな利用者グループがある。それは就業者である。このカテゴリーには、例えば転職者に加え、さらなるキャリア開発を望んでいるためにキャリアガイダンスと労働市場の情報を求めている者もいる。多くの国が、PES がこの多様なカテゴリーの潜在的利用者へのサービス提供に積極的に従事する必要性、とりわけスキル要件が絶えず変化する新しい知識経済の中でのこの必要性を認識している。上記の 6.3.1.1 で言及したサービスと PES オフィスの見直しは、このような利用者を引き付けるために実施された場合もある。しかし、多くの国は、PES のサービスを求めているのは主に失業者であり、就業者は優

³⁵ OECD (2001, P.22) は、詳細インタビューへの参加、情報の提供と行動計画への同意、適当な求人を受諾、独立した求職活動の実施、労働市場プログラムへの参加など、幾つかの条件を組み合わせる義務づけられている（必要に応じて、給付に関する制裁を通じて強制される）ケースがあることを示している。OECD は強制的な度合いが強くなる傾向が見られることを指摘している。長期にわたる失業の後半に強制が厳しくなるケースもあれば、終始どの段階でも厳しいというケースもある（同上, p.26）。英国とドイツでの最近の総合的調査（Finn et al., 2005）は、英国の給付制度が厳格であったため、就労・雇用アドバイスを受ける失業者が増え、英国の失業の大幅低下に貢献したと結論付けている。その一方で同じ調査が、行き過ぎた負担と制裁は、雇用支援を積極的に受けるというよりも義務を守るためだけに受動的に雇用支援を受けるという状況につながり、アドバイザーは時間を浪費し、雇用支援の仕事に集中しなくなる可能性があることを指摘している（前掲 2.2.2.4 の論考も参照のこと）。

先グループではないこともアンケート調査での回答で認めている（例 ノルウェー）。PES オフィスでは就業者へのサービスを全く実施していない国もある（例 ギリシャ）。就業者のキャリアガイダンスのニーズに対応する活動をかなり実施していると答えた国の中にはベルギーの VDAB も入っていた（後掲の囲み 6.3 を参照）。ただし、多くの使用者がこのようなサービスを離職率の上昇や有能な従業員を失うことと関連付けているため、課題があると指摘している。

囲み 6.3. 就業者を対象としたキャリアガイダンス：ベルギーのイニシアティブ

VDAB は、マンツーマンで行われる個別コーチングやグループセッション——通常 1 回 1.5 時間のセッション——によって被用者にキャリアガイダンスを実施している。サービスを受ける費用は訓練バウチャーで支払うことができる。VDAB は、企業でキャリアの状態が変化する従業員（career transitions）に対する利用者本位のガイダンスサービスも提供している、このサービスの目的は、被用者のキャリアを企業の目標と一致して計画するために個別またはグループで従業員にコーチングをすることである。被用者は、個別能力開発計画作成の援助を受ける。

個人を対象とするキャリアガイダンスは申し出ベースであるが、企業で提供されるキャリアガイダンスは需要ベースであり、従業員は企業の状況を勘案してこれに誘導される。企業で実施されるキャリアガイダンスの目標は、二つの動的現実（dynamic realities）——企業と従業員本人という——を一致させることである。キャリアガイダンスカウンセラーは、その企業の幹部との話し合いを進め、戦略決定がどのような変化をもたらすことができるかを共同で探る。組織はこの変化を「協力者」レベルに分かりやすく伝える。キャリアガイダンスカウンセラーは、目標とする形のその組織の新しい状況に沿った自己能力開発に向けて、協力者のコーチングを実施する。個別能力開発計画は、従業員と使用者の双方が彼らの組織に適合することを有意義な方法で実現するのに役立つかもしれない。

6.4 利用者の満足度

6.4.1. 現代的な PES が個別的サービス志向であることを考えると、PES の組織文化の中の準拠点として利用者満足度の重要性が高まっているのは驚くことではない。利用者満足度調査はかなり一般的になってきている（3.4.9.2 を参照）。利用者満足度調査の多くは PES のサービスを総合的に検討するものであるが、キャリアガイダンスのみを対象にした調査もある。フィンランドはまさにこの例である。フィンランドで用いられた手法については、次の囲み 6.4 で詳細に説明している。

囲み 6.4. キャリアガイダンスサービスに対するフィンランドの 利用者満足度調査

フィンランドでは、PES の主要サービス——キャリアガイダンスを含む——に関する利用者からのフィードバック調査が定期的に行われている。最近実施された調査は2004年に完了した。調査結果は、優秀な実践の特定と周知に役立ち、組織のあらゆるレベルで、サービス基準の戦略的計画と改善のために体系的に利用されている（スコアは各雇用サービスオフィスの活動ごとに利用が可能）。2004年の調査では、フィンランドのPESは2万3,000人の利用者を対象に電話調査を実施した。このうち、3,000人の利用者が5段階のスケール（1＝非常に悪い、5＝非常に良い）を用いてキャリアガイダンスを受けた経験について報告した。調査では次の事項が重点的に取り上げられた。

- 予約のプロセスと電話サービス
- 個別ガイダンス
- キャリアガイダンスサービスの有効性
- 期待されるサービスと実際に受けたサービスとの比較
- サービス全体の総合的な質

キャリアガイダンスの利用者はガイダンスプロセスの秘密保持、気配りされた個人情報の処理方法、職業ガイダンス心理士との話し合いの全体的な質に非常に満足していた。サービス間の連携、ガイダンスサービスに関する情報提供、キャリア選択プロセスで受けた援助と激励に対する満足度はこれより低かった。

6.4.2. 他にも、利用者満足度の結果を報告している国がわずかにある。例えば、ハンガリーでは、PESはその20カ所のオフィスの評価を実施した。調査の報告は、求職者は、求人の揭示数、アクセス可能な情報（特にセルフサービス情報）を希望し、サービスの種類を増やすことを希望していることを示している。使用者は、ハンガリーのPESが労働市場、補助金制度、雇用に関する法制度に関する提供情報を増やすことを希望している。ノルウェーは、最新の年次利用者調査の結果は、70%がAetatのサービスに満足していることから全体的にポジティブであるが、PES職員とコンタクトをとった利用者が非常に多かったため、満足度は過年度よりわずかに下がっていることを示している。スイスは、利用者の33%が受けたサービスの有効性について多少懐疑的に感じていると回答している。

6.5. 利用者へのサービス提供での葛藤

- 6.5.1. 調査への回答は、幅広い利用者に個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスを提供しようとする取り組みの中で、PES のスタッフが利用者への対応そのものから生じる葛藤やジレンマを経験していることを示している。この葛藤やジレンマの主因は、スタッフが仕事をしている機関が次の二つの役割を果たさなければならないことである。[a]利用者が職業上の強みと興味を明確にし、その強みを活かし、興味を満足させる仕事への道を開く手助けをすること、[b]利用者をできるだけ早期に職に就けること——ただし、それによって、働くことや、あまり満足のゆかない仕事に就くことに対する利用者の躊躇を押し切ることになる場合もある。
- 6.5.2. 多くの国からの回答によく見られるジレンマは、[a]ヒューマニスティックで利用者本位の視点の成長を促す心理学と心理学関連のコースで訓練を受けてきたスタッフが持つかなりリベラルな背景と訓練——欧州の PES 内での個別的サービスモデルが再び重視されるようになってきたことと基本的に調和しているアプローチと基本理念——と[b]労働市場での機会が非常に厳しいという現実——と間の葛藤に関係している。多くの国が回答でこの葛藤に言及している。この葛藤は、労働市場の厳しい状況による利用者本位の倫理と職業紹介の緊迫性との対立から生じていると言える。しかし、利用者の視点で見ると、雇用は——初めは特に望んだ仕事ではなかったとしても——しばしば物質的、社会的、心理的幸福への道を開くという主張がこの葛藤を凌ぐこともある。ガイダンスサービス提供に伴う葛藤は、サービス提供プロセスの中の次のような局面で浮上することがある。
- 6.5.2.1. 不本意なサービスに誘導された利用者が、受給権を確保するためにそれを受諾するしかないとき——オーストリア、アイスランド、アイルランドなど。
- 6.5.2.2. 政策レベルで設定された職業紹介の目標（就職件数合計だけでなく、スキル面での障害への対処に関する目標も含む）と期限が、雇用担当職員とキャリアアドバイザーにとって、利用者が選んでいない仕事に利用者进行導くプレッシャーになっているとき——オーストリア、キプロス、デンマーク、フィンランド、ギリシャ、アイスランド、ルクセンブルグ、ポルトガル、スロベニア、スウェーデンがこのジレンマを強調している。

- 6.5.2.3. ガイダンスの面談に配分できる時間が短いため、アドバイザーが個人に対してガイダンスをしているというよりも単に事案を処理していると感じてしまうとき——ベルギー - VDAB、チェコ共和国、ハンガリー、アイルランド、ノルウェー、ポルトガルの回答がこの懸念を表している。
- 6.5.2.4. 機関から提供される人的資源とその他のリソースが不十分で、アドバイザーが、専門的に適切な個別ガイダンスパッケージだと考えるものを提供できないとき。この状況は、雇用アドバイザーのスタッフと利用者の割合が現実離れしている³⁶（この調査参加国の実質的にすべてがその割合に言及している。）場合に特に——キャリアカウンセラーの場合以上に——深刻である。
- 6.5.2.5. ターゲット利用者グループを優先させる必要性から、他の利用者がサービスにアクセスできなかったとき、あるいは、他からサービスを得なければならない（例 ベルギー-FOREM、VDAB、ポルトガル）——時には有料（例 スイス）——とき。
- 6.5.2.6. セルフサービスと自助努力型サービスのツールおよびリソース（セクション 4.4 を参照）がキャリアアドバイザーの介入を補足するのではなく、とってかわるとき——この状況は非識字（（身体）機能的なもの、デジタルデバイドによるもの、その他の形態のものがある）を経験している利用者にとって特に問題になる。ベルギー-VDAB、スロベニア、スウェーデンなどがこの状況に対する懸念を示している。
- 6.5.3. また、医療モデルのように PES のスタッフが患者を治療する専門家とみなされ、利用者がサービスの受動的受け手とみなされる個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスのモデルと、これと対照的なエンパワーメントに基づくモデルとの間に存在する葛藤も、利用者に関する重要な問題である。このように個別的サービスモデルの根底には二つの対照的な基本理念がある。アンケートへの三つの回答がこのことを明確に表している。ベルギー-VDAB の回答

³⁶ 提供されたデータからでは、回答者が個別的雇用サービスを提供するスタッフのことを指しているのか、職業キャリアガイダンスサービスを提供するスタッフを指しているのかが必ずしも明確ではないため、スタッフと利用者の割合を比較するのは簡単ではない。その点を念頭に置いた上で、アンケートの回答で報告されたスタッフと利用者の比率はノルウェーの 1 : 87 やフィンランドの 1 : 130 からハンガリーの、1 : 3,070 までと多岐にわたっている。これ以外で提供されたデータは、1 : 250（英国）、1 : 300（スペイン）、1 : 338（アイルランド）、1 : 350（マルタとドイツ）、1 : 1,261（Portugal）、1 : 2,056（エストニア）、スロバキアの雇用アドバイザーが 1 : 926、キャリアカウンセラーが 1 : 341 である。スタッフ 1 人当たりの利用者の数を減らす決定した国もある——ドイツがこの例であり、1 : 350 から 1 : 200 にすることを目指している。

は、「専門家の」検査・評価手法から、利用者との対話に基づき利用者の潜在的力を引き出して活用する（empowering）、自己評価と内省を重視する手法への移行を強調している。これと同じようにノルウェーとスペインの回答も、利用者への対応は、失業者を問題を抱えた人と考えるだけでなくリソースを持つ人としても考えなければならないという信念に基づいていることを指摘している。この見方からすると、カウンセラーにとっての課題は、利用者が雇用への道のりに横たわる困難を理解し、克服するのを手助けすることを目指すファシリテーターを務めることである。そのため、求職活動を特定の社会状況の中で専門家と失業者が相互に作用し合うプロセスと捉えるシステムの理論的枠組みが採用されている。システムの要素同士の関係の中で生じる意味の変化は、社会構成主義の理論的観点で理解される（前掲の脚注 22 を参照）。求職者に動機づけをし、求職者の行動を継続させる手段として、「解決志向の」アプローチ³⁷の技法が提案されている。つまり、ノルウェーとスペインのキャリアガイダンススタッフは、包括的な社会構成主義の枠組みの中で、訓練の目標、姿勢、コントロールの場、自己効力感に当然与えられるべき重要性が与えられている解決志向型の介入支援を実施する方法論を適用している。

³⁷ 解決志向モデルは、この 20 年にわたりミルウォーキーのブリーフファミリーセラピーセンター（Brief Family Therapy Centre）で開発されてきたブリーフセラピーの手法である。目標に基礎を置く手法であり、目標の質の高さが効率的かつ実効的な問題管理を促進する。この目標を設定するのに特別な面談手順を用いる。目標は、セラピストや治療プログラムよりもクライアントを重視するもの、大きいものよりむしろ小さいもの、はっきりした具体的な行動を表すもの、全体的かつ心理的な表現ではなく状況を表す表現を用いるもの、個人に関する精神内部を表す表現ではなく相互の作用と人とのかかわりを表す表現を用いるもの、何かの終着点ではなく出発点を示すもの、何かが無いことではなく有ることを示すもの、利用者の生活の中で現実的かつすぐに達成できるものでなければならない。目標が取り決められると、モデルが、この目標を達成するために利用者の独自のリソースと長所の利用方法を明示する。

第7章：課題と前進への道

7.1. PESでのキャリアガイダンスの課題

7.1.1. 前章までで、利用者への個別的雇用サービスとキャリアガイダンスの提供で PES が達成した成果と幅広い革新的な実践例を論じてきた。このような努力と進取的取組は、公共雇用サービス機関が最適とは言えないリソース環境で業務を実施しなければならず、また、公共雇用サービス機関への要求が増大していることを考えると、最高の称賛に値するものである。前章までで、現在広く見られる、あるいは新たに出現しつつある経済的・社会的状況や、公共サービスの新しい管理手法に対応してサービスの提供を変えようと努力する中で、欧州各国が遭遇している課題についても、その一部を取り上げて論じた。この報告書を締めくくる本章では、アンケートに回答した PES のサービスの現状と進もうとしている方向についての批判的省察に注目しつつ、PES が現在直面している、そして近い将来直面することになるこのような課題についての考察をまとめ、さらなる掘り下げを試みる。これらの課題の概要を示す中で、PES での個別的雇用サービスとキャリアガイダンスの前進につながるヒントが明らかになるであろう。

7.2. 有効性の証明

7.2.1. 既に指摘したように、欧州の多くの PES でキャリアガイダンスとその関連活動には多大な公共投資が行われている。この投資はサービス範囲の拡大やサービス提供の深化を牽引し、欧州雇用戦略への対応努力と個別的サービスモデルの実施に貢献している。アンケート調査へのドイツの回答から分かるように、リソースが限られた環境の中でのこのような投資は、投入に対して設定された見返り目標が達成されると政策立案担当者が納得しなければ、継続や増加はされない。この点に関して、キャリアガイダンスと公共政策に関する OECD の報告（2004, p.126）は、「キャリアガイダンスサービスと政策目標の一致を評価するためだけでなく、新しいサービスやサービス拡大の必要性和資金提供者が投資と引き換えに得ている価値を評価するためにも、強力かつ体系的な証拠が必要だ」と指摘している。本調査は、PES の機能全般を精密評価するという強固な伝統があるが、PES の活動環境の中でのキャリアガイダンスに的を絞った評価については、（以下に見る通り一部の国に手本となる優れた実践例が幾つかあるものの）さらに重視する必要がある

ることを示唆している。さらに、前掲 6.4 で述べたように、利用者満足度調査を実施している国もある。利用者満足度調査は必要ではあるが、サービスを総合的に評価するには不十分である。それ以外の評価活動は限られており、多くの場合、リソース供給の改善を求める主張を裏付けるほど十分に頑健ではない。サービス提供方法が大きくシフトしているため——本報告書で既に論じている——リソースの使用効率とサービスの質への影響の両方に関する評価の必要性は縮小するどころか増大していることも非常に重要である。

7.2.2. PES におけるキャリアガイダンスの活動とその関連活動についての本格的評価を調査前の 2 年間に実施したという回答はわずかであった。例えば、キプロス、エストニア、マルタ、オランダ、スウェーデンでは、このようなレビューは実施されていない。この 2 年間に本格的な評価を実施したという回答もあったが、必ずしも厳密な意味でのキャリアガイダンスを対象としたものではなく、PES が提供するサービス全体の中のキャリアガイダンス関連活動を調べたものであった。アンケートの回答の中には、近い将来キャリアガイダンスの評価を重点的に実施する計画があるというものもあった。それ以外に、ごく最近評価を実施したと回答した国もあったが、結果はまだ入手できなかった。³⁸ 全体として、本調査研究から、ガイダンスサービスの正式な評価への関心が高まる方向に顕著にシフトしていると結論づけることができる。このようなシフトは、EU から資金を受けるプロジェクトの管理手順要件と、OECD と欧州委員会によるキャリアガイダンスレビューによって幅広い議論と他国の優秀な事例を参考に自国システムをベンチマーキングすることへの関心が生まれたことによって、一層促進された可能性がある。

7.2.3. PES の回答の中には、PES が直接実施した、あるいは委託した評価についての情報を提供しているものもあった。この情報を以下の囲み 7.1 で紹介する。

³⁸ 例えば、アイルランドがこのケースである。アイルランドは、国家雇用行動計画 (NEAP) 予防プログラム、「重度支援プロセス」プロジェクト、「パスウェイ」プロジェクトの評価を実施した。この評価の結果は、本調査が実施された時点ではまだ入手できなかった。同じように、スペインのガイダンスサービスに関する評価の報告は、2006 年以降でなければ利用できない。ポルトガルでは、IEFP (雇用訓練庁) が職業ガイダンスに利用しているツールと手段の評価が現在実施されているところである。

囲み 7.1. PES のキャリアガイダンス関連活動の評価の例

- ベルギーでは、Ernst & Young、PWC、地元大学の高等労働研究所 (*Hoger Instituut van de Arbeid*) などの外部組織に、有効性監査を委託している。
- フランスでは、ANPE が所定の期間のサービスを対象に徹底的な評価を実施している。一番新しい評価は 1999 年から 2003 年のサービスについて実施された。ANPE は、この広範なレビュー以外に、特定のサービスを対象を絞った評価を委託している。このような評価の一つは、利用者が失業を離脱できる可能性に関する 4 種類のサービスの「計量経済学的効果」に重点を置いたものであった。この評価で、職業紹介プロセスでの利用者のフォローや伴走支援（すなわち「雇用伴走型支援 (*Accompagnement Emploi*)」は、短期間で就労復帰に良い影響を及ぼすこと、「徹底能力評価 (*Bilans de Compétences Approfondis*)」と「プロジェクト伴走型支援 (*Accompagnement Projet*)」は、失業の早期脱却での効果はゆるやかではあるが、安定性が高く満足のゆく就労を促進しているということが分かった。しかし、「評価 (*Évaluations*)」に重点を置いたサービスは、就労復帰にも一旦就いた仕事への定着にも効果を及ぼしていないようであった。
- グリシャでは、KPA が最近導入された個別的手法戦略の評価を実施した。
- イタリアでは、年次モニタリング調査が実施される。
- リトアニアでは、2 年ごとに有効性調査が実施されている。
- スロベニアでは、レオナルド・ダ・ビンチプログラムから資金提供を受けた、アイルランド、イタリア、英国も含めたプロジェクトであるカウンセリング・訓練・雇用統合メソッド (*Integrated Counselling, Training and Employment Method, ICTEM*) の評価が 2004 年末に完了した。質的評価と量的評価から、プログラムの受益者の自己意識と機会認識が向上し、プログラムの受益者は明確なキャリア目標を定め、キャリアプランニングのスキルと職業スキルを高めたことが分かった。さらに、このプログラムは、プログラム受益者のエンプロイアビリティ（雇用されうる能力）の向上と、生涯学習への意欲の向上に役立った。データの統計的分析も、キャリアプランニングのスキルに関するプログラム受益者の学習達成度にはっきりした効果があったことを示した。プログラムの受益者は、労働市場と労働市場がもたらす機会、情報検索の方法、自己紹介の方法、自己意識の諸側面に関して、受益者自身に関する知識、受益者に適した機会に関する知識、自己効力感を含めた多様なスキルと知識を獲得した。
- スペインでは、二つの調査が、サービス利用者を就職させることでのキャリアガイダンスの有効性を調べている。一つは、1999 年に INEM（国立雇用庁）が実施した調査、もう一つは、2000 年に Guipuzcoa が実施した調査である。これよりも新しい調査の結果は 2006 年に利用できるようになる。

7.2.4. 本報告は、PES の活動環境でのキャリアガイダンスの効果をよりよく測定できるようにするには、全国的な調査——および可能ならば国を超えた広域的な比較調査——を設計して実施することによって、有効性を示す根拠となる証拠を強化する努力が必要だということを勧告する。このような調査を成功させるのは非常に困難だということに注意しなければならない。OECD (2004, p.127) が指摘しているように、「キャリアガイダンスは直接観察しにくいことが多く、非常に多様であり、他の活動に組み込まれていることが多く、目指す成果も多様で、ある程度は一人ひとりのニーズに固有である」。量的指標と質的指標の両方に重点を置くと——そうしなければならない——このような調査は、一層難易度が高くなる。それでも、就職の成功や就労の継続といった（基本に戻った（**reductive**））明白な成果への期待と、サービス提供の質への期待が高まり続ける状況の中では、必要な証拠を得るために必要な複雑で大規模な調査研究に資金を提供する必要性が増大している。

7.3. キャリアガイダンスの特性を前面に出す

7.3.1. 調査データが示している主要な傾向の一つとして、個別的サービスモデルの広がりにより、PES が実施する幅広い活動の中にキャリアガイダンスの要素がますます組み込まれるようになってきている。これは基本的には好ましい変化である。特に、PES のサービス提供に対する利用者本位のアプローチの方が、市民を尊重し、市民が持つ潜在的力を引き出して活用し（**empowering**）、（それが経済学的、社会的、心理学的に健全な枠組みに適切に支えられている限り）サービス利用者を何か欠けている人たちという目で見える姿勢を取ることは少ないアプローチであると確信している人々にとっては、好ましい変化である。

7.3.2. しかし、今回の調査研究から、キャリアガイダンスのような活動をあまりにも多くの他の活動に組み込むとマイナスの影響を及ぼすことがあるという結論も引き出せる。その中でも最も重要なのは、「キャリアガイダンス」という概念が希薄になり、他の関連活動との境界があいまいになるため、この活動を特定し、定義し、さらにはこの活動のための訓練を実施することや——7.3.1.で論じたように——評価することも、困難になる可能性があるということである。つまり、キャリアガイダンスを他の活動に「組み込む」と、キャリアガイダンスを実施する機関が、キャリアガイダンスは、一連の実践によって構成される活動であり、これらの実践は1世紀にわたる専門家の経

験とこの経験に関する省察的研究の中で体系的に開発された知識基盤と能力に支えられているという事実を、軽視するような状況に至る可能性がある。言うまでもなく、我々が「キャリアガイダンス」と呼ぶ他とは異なるこの活動は、実施される状況が異なれば、その様相も変わってくる。一つ例を挙げると、教育の環境で実施されるキャリアガイダンスは、PES のキャリアガイダンスと重複する部分もあれば、非常に異なる部分もある。つまり、キャリアガイダンスをどのように理解するかは、キャリアガイダンスが行われる環境によって変わってくる。この報告書でも既に繰り返し述べてきたように、PES の日常では、時間の制約があり、利用者の数や恐ろしく多様な利用者のニーズによるプレッシャーがあり、迅速な職業紹介が緊急課題である。

7.3.3. PES 内でのキャリアガイダンスの特性 (identity) を前面に出せば、この活動の従事者全員が、必要な知識基盤、対人能力、倫理的基盤、職務に必要な技術的能力を備えているようにすることへの関心が高まるであろう。複雑な状況にある幅広い利用者を効果的にサービス対象とするには周到な準備が必要であるために、個別的雇用サービスと専門的キャリアガイダンスサービスの両方の従事者の任務がますます幅広くなっていることを考慮すると、このことは特に重要である。過去の PES と比較して任務が幅広くなっているだけでなく、その難度も高くなっている。それは、外部環境が心強いものではないためであり、効果的なサービス提供には、幅広い他の専門家と利用者本位な方法で調和してトータルに協力することが必要なためでもある。さらに、幾つかの調査報告や我々の各国視察データからも分かるように、利用者の教育程度がますます高くなり、利用者が自分の権利について十分な情報を得るようになり、公共サービスにますます大きな期待をかけるようになってきているという困難な状況が、PES のスタッフに突き付けられている。

7.3.4. アンケート調査への各国の回答は、PES の活動環境の中でのキャリアガイダンスの特性とこの特性を支える基本的理念について懸念を示していた。これは身勝手な懸念ではなかった。それどころか、この懸念には、組織の厳しい成果達成というプレッシャーを受けながら個別的で専門的なサービスを提供するという葛藤——容易に解消できない葛藤——に陥った信念を持ったアクターの反応が反映されていた。これについて、「キャリアガイダンスは雇用を創出するわけではないし、そもそも創出などできない!³⁹」さら

³⁹ このことばは、政策立案担当者は高い失業率の責任の矛先を解決困難な経済領域から学校や PES などの公共サービスを含めた他の領域に移し、PES は政治的スケープゴートに非常になりやすいという明白な事実をほのめかしているともとれる。

に、「仕事を迅速に見つけるという目標」と「個々人の職業プロジェクトを実現するという目標」の調和を見出すのはしばしばかなり難しいと、不満感を示したスタッフもいた。失業率が高いため、「本格的なキャリアガイダンスをするよりも就労させることがあからさまに優先される」状況になったと、諦めを込めて指摘する回答もあった。しかし、キャリアガイダンスの理念モデルを変え、このプロセスでのサービスの提供側と受取側の役割を再考する必要性を強調している回答もあった。

7.3.5. 例えば、アンケート調査の回答者が示したキャリアガイダンス関連サービスへの抱負の中に、キャリアガイダンスにもっとはっきりした専門的役割を持たせる必要があることを強調したケース（例 スウェーデン）があったことは興味深い。その他にも、掘り下げたキャリアガイダンスの提供に対して制度的支援がなければ、個別的サービスに関する専門的基準を保つことは難しいという意見や（例 キプロス、ギリシャ、イタリア、ルクセンブルグ、スペイン、スウェーデン、スイス）、個別行動計画の作成や個人の特性と嗜好への注目は、こうすることでサービスに関して何がもたらされるかを、提供する組織の側で正しく理解していなければ保証できないという意見があった（例 オーストリア、キプロス、チェコ共和国、イタリア、アイルランド、ポルトガル、ポーランド、スロバキア、スペイン）。行政型の職責から、利用者本位でコミュニケーションを重視した能力型のプロフィールへの大きなシフトを指摘し、雇用アドバイザーの役割で重要な再構築の動きが起きていることを示唆したケースもあった（例 ベルギー-VDAB）。拡大する多様な要求に対してより専門家らしく応えることができるようになるにはもっと訓練が必要だという回答もあった（例キプロス、ハンガリー、アイスランド、マルタ、ポルトガル、スロベニア、スウェーデン）。適切なツールを適切なターゲットグループに用いることができるように様々な方法の適正なバランスを見出す十分な事前訓練や支援を受けないままに、新しい方法論——グループガイダンスのスキル（例 ベルギー-FOREM、ハンガリー、エストニア、スウェーデン）やプロファイリング手法（例 フランス、フィンランド）など——を使用しなければならない（これらの導入はしばしば厳格な品質チェック手続の範囲内ではあるものの）という現状を報告しているケースもある（例 キプロス、ハンガリー、スロベニア）。

7.3.6. そこで、本報告は、PES のリーダーと実践スタッフは、PES 内でのキャリアガイダンスサービスの特性（identity）をこれまで以上にはっきりと示すことの必要性に対応すべきであるということを勧告する。この点は、組織外

部からの力と内部の力の両方による PES への需要に合致している。このキャリアガイダンスの特性の表明では、スタッフの能力と役割の問題およびサービス提供の質の問題が目立ってくるであろう。その場合には、スタッフの訓練が極めて重要である。第 5 章で、適切な能力の開発で PES のスタッフを支援する多様な創造的事例を示した。これらの例からはっきり分かるのは、キャリアガイダンスへの道は一本だけでなく、幅広い着任前訓練、初任者訓練、現職訓練のすべてが、PES の利用者のニーズに応えることができる能力プロフィールの構築においてさまざまに貢献していることである。

7.4. 生涯にわたるキャリアガイダンスへのアクセスの実施

- 7.4.1. 欧州の PES が取り組まなければならない大きな課題が、知識経済そのものと、複雑に入り組んだ職業と訓練のパスウェイを市民がどのように通ってゆくに知識経済が大きな影響を及ぼしていることによって、提起されている。知識経済は、就くことができる仕事の内容にもますます影響を及ぼすようになり、パートタイムや臨時雇用、自営業の増大がキャリアガイダンスと雇用サービスの分野に大きく影響している。⁴⁰ ノルウェーの「今日、ガイダンスサービスの課題は、サービス利用者が仕事を見つける手助けをすることではなくなった。ガイダンスサービスの課題は、市民が変化し続ける労働市場の要求に応えることができるように、市民一人ひとりにその人自身の「キャリアエンジン」を提供することである」という回答がこのことを表している。これに関して、Thuy et al. (2001) は、スキルに対する要求が絶えず変化する新しい知識経済では、高い教育を受けた多くの人々が職業と労働市場に関して新しい市場を形成していることを指摘し (p.xvi)、「PES には、人々が自分のキャリアの方向を見直し、どの学習が役立つか見極める手助けをし、相応しい機関や学習パッケージへと導く、生涯学習へのゲートウェイとして重要な役割を果たせる可能性がある」と示唆し、このようなガイダンスは「優れた設計のコンピュータシステムによって達成できるであろうが、高度な訓練を受けたカウンセラーもまた必要」と述べている。さらに、「我々は必要な援助をどのように提供すべきかその方法について提言をすることはできないが、政府が、この役割を果たすのは PES だという主張と他の機関だという主張と比較して検討することが賢明だと考えている。」と付け加えている (同上, p.166)。

⁴⁰ アンケート調査へのギリシャの回答が的確に指摘しているように、職に就かせることに重点を置き過ぎると、PES が起業に関連したスキルの習得援助やカウンセリングと支援の提供を通して雇用を創出できなくなる可能性がある。

7.4.2. 専門家グループ（2002, p.21）は同じ見解を示して、「最終的に PES は、利用者の状態にかかわらず、利用者のためのキャリア開発とキャリアプランニングを実施するトータルな構想に向けて展開していくであろう」と予測している。同様に、OECD（2004, pp.70-71）は、生涯学習戦略全体と、とりわけ生涯にわたるキャリアガイダンスへのアクセスに関する戦略に PES のガイダンスサービスを統合することを検討すべきだと提案した。そのようになれば、キャリアガイダンスサービスは、すべての人々にとって十分周知されたキャリア開発サービスになり、人々がエンプロイアビリティ（雇用される能力）を維持し、変化に柔軟に対応する手助けをする。⁴¹ 専門家グループ（2002, P.20）は、ガイダンスとカウンセリングのサービスを従業員とその使用者に拡大する——使用者主体のガイダンスサービスの支援と従業員への直接的なサービス提供を意味していると思われる——には方法（「キャリアオリエンテーション／能力ポートフォリオ、能力評価、能力の認定によるガイダンスなど）の調整が必要であり、「この利用者グループからの潜在的な要求は利用可能なリソースで満たすことができる要求とは比較にならないほど大きいと、希少なリソースに多大な負担」をかけることになる」と述べた。

7.4.3. 本調査研究では、この生涯にわたるガイダンスという課題に取り組む能力のある PES はわずかだということが明らかになった。従業員のためのキャリアガイダンスサービスを開発するプログラムを開始した国もあるが、幾つかのケースでは、主に PES 外部でプログラムの開発を実施している。例えば、フランスでは、すべての被用者に 5 年ごとにスキル評価能力検査 (*bilan de compétence*) を受ける法定の権利がある。ただし、この制度を実施するために独立したセンターが設けられている (Bartlett et al., 2000, ch.6)。前掲 6.3.1.5 で述べたように、ベルギーの VDAB は生涯ガイダンスの分野で PES の革新的取り組みの先頭を行っているであろう。しかし、ほとんどの国で優先されているのは、なんとしても失業を減らすことである。この政策的かつ機関としての対応義務のために、基本的に生涯にわたるキャリア開発への支援に尽力はしているものの、キャリアガイダンスとその関連のスタッフが、失業者のみ、あるいは主に失業者への対応に集中し、就業者は後回しになるという状況につながっている。ベルギーの 3 地域の PES すべて、キプロス、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、マルタ、ノルウェー、ス

⁴¹ OECD（2004, pp.70-71）は、例えば、ドイツの各キャリア情報センター（BIZ）の長所とノルウェーの公共雇用サービス機関（Aetat）の革新的能力——ノルウェーの予約不要のサービスの設計の質の高さ、ウェブサイトの使いやすさ、独創的なウェブベースのツール、学習と仕事に関する情報提供のためのコールセンター設置計画をなど——を結集すれば強力なモデルを開発できることを示唆している。

イスなどの回答に、この懸念が表明されていた。重点範囲を広げることにしたケースもある。例えば、アイルランドは次期 FÁS 戦略表明 (2006 - 2009) に、就業者、特に低スキル低賃金の就業者へのガイダンス提供の必要性を反映させる計画である。FÁS が一員になっている全国ガイダンスフォーラム (National Guidance Forum) も、この分野を重要分野とした。デンマークは、就業者のキャリアガイダンスのニーズに重点を置くこと、失業のリスクに曝されている者に特別な注意を払うことが長期的には賢明だと認め、特に、政策的優先事項として予防的ガイダンスを実施しなければならない斜陽産業の低熟練グループやその他の高リスクグループのニーズが新たに発生していることを強調した。

7.4.4. PES が教育セクターへのサービス提供を減らしているのはこの傾向と関連がある。高い失業率と求職者からの要求の増大が、予防的キャリアガイダンスよりも治療的キャリアガイダンスに重点を置く方向転換につながった。OECD、ETF、CEDEFOP のすべてのレビューが、セクター横断的協力を高く評価している。事実、欧州委員会は生涯ガイダンス専門家グループの助言を受け⁴²、全国ガイダンスフォーラム (National Guidance Forums) の欧州規模のネットワークを創る活動への資金提供を通してこのフォーラムを支援した (3.3.2.5 および 4.2.1[b]を参照)。サービスとしてのキャリアガイダンスは、学習の世界と労働の世界の両方につながりを持つことでその強みを獲得している。各セクターには相互に提供できる多くのものがある。チェコの回答にあるように、「ガイダンスは労働市場に関する考慮事項を教育の領域に持ち込む最も民主的で強引ではない手段である」。生涯キャリアガイダンスのシステムをパートナーと共同で開発することは、教育セクターや企業にとってと同じように、欧州の PES にとっても、まだ相当な難題であり検討すべき課題である。利用者が生涯を通じてできるだけ途切れずにサービスを受けられるようにするには、この三つのセクターすべてが協力の方法を見出さねばならない。

7.4.5. そこで、本報告は、PES での個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスは、その「生涯を通じた」という側面を熟慮する必要があること、まだ正規の学校教育を受けている人と既に就労している人の両方に到達するために他の機関とパートナーシップを組んで活動するための新しい戦略と方法を開発する必要があることを勧告する。言うまでもなく、このような努力

⁴²欧州委員会の生涯ガイダンス専門家グループは、欧州委員会の 2010 年教育訓練ワークプログラムの政策策定支援をするために設けられた。

の中では教育セクターと企業との協力が不可欠である。経済的に生き残るためだけでなく、生涯を通じて有意義で満ち足りた実り多い活動を求め、方向を定めて教育、訓練、職業のパスウェイを進む場合に必要となる継ぎ目のない分かりやすく利用しやすい組織化された支援を求める市民のニーズに、**PES** の個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスが応えることができるなら、このサービスの妥当性と有効性は必ず高まるであろう。生涯にわたってサービスを提供してゆくためのこのような役割の範囲拡大は多岐にわたる影響を及ぼす。**OECD** (2004) が的確に指摘しているように、現在の **PES** に課されている要求やプレッシャーを考慮しながらこの影響を注意深く検討することが必要であろう。具体的には次のことを検討しなければならない。[a]公共雇用サービス機関の費用への影響、[b]失業者が早期に進んで就労復帰できるようにするという公共雇用サービス機関の義務への影響、[c]範囲拡大後の役割には、デンマーク、フィンランド、ドイツのように詳細評価と個別アドバイスを含めるべきか否か、[d]含めるべきであるならば、無料にすべきか有料にすべきか、一部のグループだけが利用できるサービスにすべきか、このサービスを提供する他の機関に誘導する方式にすべきか、[e]スタッフの採用、資格認定、訓練を含めた、スタッフ配属への影響。

7.5. ギャップへの対処

- 7.5.1. 生涯にわたるサービスという視点で見た場合にキャリアガイダンスにシステムとしての継続性が欠けていることに対して広範な懸念が見られるが、加えて、各国固有のサービス提供のギャップについても懸念がある。多様なイニシアティブや革新的施策が報告されてはいるが、総合的なガイダンスサービスを提供できる能力は国によってばらつきが大きく、大きなサービスギャップが生じていることを強調しておかねばならない。前掲第6章で詳しく論じたように、より多くの支援を必要とするグループを含め、十分な対応を受けていない利用者グループがある。幾つかの国が自ら認めているように、一部の国では長期失業に陥るおそれが最も高いグループの早期特定と特にこのようなグループに対応するためのサービスの開発が十分ではない(例 フィンランド、ギリシャ、ハンガリー、マルタ)。そのため、アンケート調査の多くの回答から「プロファイリング」戦略と様々なプロファイリングモデルへの関心が高まっていることが伺える。また、資格とスキルのレベルが高い利用者(例 ラトビア、スウェーデン)や低い利用者(例 アイルランド)、障害のある利用者(例 ギリシャ、アイスランド)、依存症の利用者(例 ギリシャ、ラトビア)に固有のニーズを考慮した専門的キャリアガイダンスサ

サービスは、多くの国でまだ開発されていない。援助ニーズの大きい利用者
に集中したために、普通の利用者——大抵の場合 PES は「一般国民」にもサ
ービスを提供する義務を負っている——へのサービスが減少したことへの
懸念が高まっている国もある。

7.5.2. さらに、リソースへのアクセスに制約のある国もある。リソースギャップは
人的資源と物的資源について論じることができる。イタリア、ポルトガル、
スロバキアなどは、キャリアガイダンススタッフの増員が必要だと答えてい
る。十分な訓練を受けている——そのため、訓練を受けたガイダンス実践者
の業界が定めた一連の品質基準に沿って、知識や能力を目的に応じ熟練をも
って応用したサービスを提供することができる——キャリアガイダンススタ
ッフの人数が非常に少ないケースもある。キャリアガイダンスを専門家とし
て適切に提供するには、このような訓練ギャップに対処する必要がある。キ
ャリアガイダンス関連作業を円滑にするツール——ウェブベースや IT ベー
スのツールを含む——が不足している状況もある（例 キプロス、ハンガリ
ー、マルタ、スロバキア）。労働市場データと職業関連情報の範囲と利用者
が使える形態での利用可能性が、まだ非常に限られているケースもある（例
エストニア）。スタッフをプレッシャーからある程度解放し、特別な利用者
グループのニーズへの対応を改善できる可能性のあるセルフサービスのリ
ソースも、同様の状況である。

7.5.3. 欧州の PES が対処しなければならない三つ目のギャップは、組織の能力に
関するギャップである。組織の能力といった質的ギャップは、第 3 章でスペ
ースを割いて説明した再編の動きから生じている。この再編によって、責任
分担と PES の新しい統治形態が、同じ歩調で進むべき品質保証手順の戦略
的实施よりも早いペースで進んだ可能性がある。共同でサービスを提供する
パートナーの幅を広げ、パートナーシップの質を高めることを望んでいる国
もあれば（例 ベルギー・VDAB、ギリシャ、アイルランド、ノルウェー）、
サービス提供の基準を開発する必要性に注目している国（例 キプロス、チ
ェコ共和国、ハンガリー、マルタ、オランダ）、異なるパートナーが提供す
るサービスにワンストップショップでアクセスできるようにしたいと考えて
いる国もある（例 デンマーク）。

7.5.4. 本報告の最後の勧告は、サービスギャップ、リソースギャップ、質的ギャ
ップというこの三つのギャップに対処すべきだということである。

7.6. 結び

欧州雇用ガイドラインが欧州数カ国で個別的雇用サービスとキャリアガイダンスサービスに影響を及ぼしたのは確かであり、現在 PES は、若者と成人の失業期間がそれぞれ 6 カ月と 12 カ月に達する前に就労に向けて活動化させる (activate) 手段を講じる (※訳注 要旨中の訳注参照) というガイドラインで定められた目標を達成しようと努力している。本報告書は、重要な傾向と問題を概説しながら、サービスの現状を概観しようとした。また、歴史も、制度的文化も、リソースも異なる様々な国が直面している課題も明らかにしようとした。この課題を明らかにする中で、戦略的対応と革新的な取り組みをクローズアップし、興味深い実践例を挙げた。本調査研究が、成功する雇用戦略を求める欧州の模索の価値を高め、共通の懸案をより良く解決できる政策を探し求める読者にインスピレーションを与えることを願う。本報告書が、重要な問題の所在を明らかにし、公共雇用サービス機関の利用者がより良いキャリアガイダンスサービスを受けられるようにするために利用できる政策オプションを見定めることに貢献するならば、その目的にかなったことになる。

REFERENCES

Bartlett, W., Rees, T. & Watts, A.G. (2000). *Adult Guidance Services and the Learning Society*. Bristol: Policy Press.

Commission of the European Communities (2001). *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*. COM 2001/678. Brussels: CEC.

Considine, M. (2001). *Enterprising States: the Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Davies, V. & Irving, P. (2000). *New Deal for Young People: Intensive Gateway Trailblazers*. Research & Development Report ESR50. Sheffield: Employment Service.

Expert Group (Personalised Services with Special Focus on Guidance and Counselling) (2002). *PES Role in Guidance and Counselling: an Insight into Current Thinking and Practices*. Report of a group chaired by G. De Man. Brussels: VDAB. http://libserver.cedefop.eu.int/vetelib/eu/pub/cedefop/internal/2004_0003_en.pdf.

Finn, D., Knuth, M., Schweer, O. & Somerville, W. (2005). *Reinventing the Public Employment Service: the Changing Role of Employment Assistance in Great Britain and Germany*. Berlin: Anglo-German Foundation (in press).

FOREM (2001). Innovations in public employment and vocational training services: new relationships with individuals, enterprises and partners. Summary of a seminar initiated by Marie Arena, Minister of Employment and Vocational Training, and organised by FOREM at Charleroi, 22-23 October.

Lippoldt, D. & Brodsky, M. (2002). Public provision of employment services in selected OECD countries: the job brokerage function. Unpublished paper presented at a conference on "Job Training and Labor Exchange in the US", 19-21 September.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996a). *The Public Employment Service: Denmark, Finland, Italy*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996b). *Mapping the Future: Young People and Career Guidance*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1998). *Local Management for More Effective Employment Policies*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2003). *Managing Decentralisation: a New Role for Labour Market Policy*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2004). *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development and Commission of the European Communities (2004). *Career Guidance: A Handbook for Policy Makers*. Paris & Luxembourg: OECD/EC.

Price, D. (2000). *Office of Hope: a History of the Employment Service*. London: Policy Studies Institute.

Sultana, R.G. (2003). *Review of Career Guidance Policies in 11 Acceding and Candidate Countries: Synthesis Report*. Turin: European Training Foundation.

Sultana, R.G. (2004). *Guidance Policies in the Knowledge Society: Trends, Challenges and Responses across Europe*. Thessaloniki: CEDEFOP.

Thuy, P., Hansen, E. & Price, D. (2001). *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*. Geneva: International Labour Organisation.

Watts, A.G. & Fretwell, D. (2004). *Public Policies for Career Development: Case Studies and Emerging Issues for Designing Career Information and Guidance Systems in Developing and Transition Economies*. Washington, DC: World Bank.

Watts, A.G. & Sultana, R.G. (2004). Career guidance policies in 37 countries: contrasts and common themes. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 4(2-3), 105-122.

付録

欧州委員会雇用・社会問題・機会均等総局の依頼により実施された 公共雇用サービス機関における職業ガイダンスサービス 調査

はじめに

背景：2001年から2004年にかけて、OECD、欧州委員会、世界銀行がそれぞれキャリアガイダンス政策レビューを実施しました。この三つのレビューには重複部分がありますが、対象国は合計37カ国です。このレビューの実施は、キャリアガイダンスをこれまで以上に重要な公共政策議題とすることに役立ちました。この三つのレビューでは、多様な環境で提供される幅広いガイダンスサービスの考察が行われました。雇用・社会問題・機会均等総局から委託され、ロナルド・サルタナとトニー・ワッツが設計した本調査研究は、これまでのレビューの知見と2002年に完了した「PES 開発パートナー (PES Partners in Development)」プロジェクトを土台として、拡大EUの各国公共雇用サービス機関で提供されるキャリアガイダンスと情報提供のサービスに焦点を当て、知見をさらに拡充するものです。本調査研究は、委員会の雇用分野の奨励措置の2004年業務計画の目標の一つです。アイスランド、ノルウェー、スイスも調査対象に含まれています。

本調査研究の目的：本調査研究の目的は、長期失業の予防とアクティベーション（就労に向け活動的にすること）に関するECの雇用ガイドラインに関連して現在開発中のPESサービスモデルの精緻化に貢献することです。また、PESが実施するその他のキャリアガイダンス活動も取り上げようとしています。本調査研究は、**PESの日常的なガイダンス関連業務**に焦点を当てた回答を得ることによって、成功が期待できる有望な事例と実際に成功している事例を明らかにするのに役立ち、どの実践的な改善案をベースとすることができるか、その裏付けとなる証拠を提供することになるでしょう。そのため、PESが新しいサービスモデルを開発する場合に、重要な情報源となることでしょう。

職業／キャリアガイダンスの定義：本調査研究に関して、（相互に置換え可能な）職業ガイダンス (vocational guidance) とキャリアガイダンス (career guidance) という表現は、年齢や人生のどの段階であるかを問わず、個人の職業、訓練、教育の選択とキャリア管理を支援するためのサービスのことです。サービスは、個別で提供される場合も、

グループで提供される場合もあり、また、対面の場合も、リモートサービス（ヘルプラインやインターネットによるサービスを含む）の場合もあります。サービスには、職業紹介、キャリア情報の提供（印刷物、ICT（情報通信技術）の利用、その他の形態）、評価（assessment）と自己評価ツールの提供、カウンセリング面談、キャリア教育とキャリア管理のプログラム、求職活動プログラム、移行サービスが含まれます。[注：このアンケートに回答する場合には常にこの定義を念頭に置いておくことが重要です。そのため、アンケートの1ページ目の脚注にこの定義を繰り返して記載します]

アンケートの記入：2004年12月2-3日にアムステルダムで実施されたPES代表者会議で、この調査研究の予備調査が説明されました。この会議でPESの代表者は、調査で収集しようとしている情報の提供を全面的に支援し、積極的に協力することを約束しました。アンケートはPESの副代表に宛てて送付されています。アンケートへの回答責任者は副代表ですが、求められている情報を取得するためにおそらく他のスタッフに意見を求めることでしょう。アンケートに回答を記入する場合には、次のことに留意してください。

- [a] 国が独自に調査や研究を行うことは期待されていませんが、各質問には可能な限り完全な答えをすることが重要です。
- [b] 各質問には長い答えを書く必要はありません。各質問への答は1ページ以内に収まるようにしてください。追加情報は別紙に記入していただいて結構です。
- [c] 回答者がそれぞれの国の取り組みをより良く理解することに役立つと考える場合には、質問への答以外に、追加の情報を自由に提供してください。この場合も別紙に記入していただいて結構です。
- [d] 質問に答えるために情報が必要な場合には、その旨を回答に表示してください。
- [e] 可能な場合には重要な文書のコピーを提出してください。特に英語やフランス語の文書のコピーを提出してください。
- [f] 国がPESの運営管理を地域や地方のレベルに委譲している場合には、提供される情報が地域間、地方間の差異や国家政府が採用している政策・実践と地域や地方の政府が採用している政策・実践との差異を反映していることが重要になるでしょう。

期限：記入したアンケート用紙と添付の別紙は**2005年3月23日**までにご返送ください。電子媒体とハードコピーの両方をお送りください。送り先：Professor Ronald G. SULTANA, Director, EMCER, University of Malta, Msida MSD 06

調査資料の分析に続いて、業務についてより詳しい知見を得るためおよびキャリアガイ

ダンスのさらに詳しい優れた実践例を収集するために、2005年4月と5月に7カ国で公共雇用サービス機関の視察が実施されます。調査報告書は7月までに委員会に提出されます。

アンケートの構成: PES ガイダンスアンケートは、次の6つの項目で構成されています。

- | | |
|----------|---------------------|
| (1) サービス | (4) 利用者 |
| (2) 質 | (5) 他のガイダンス提供機関との関係 |
| (3) スタッフ | (6) ギャップと将来の進展 |

これらの項目は相互に関連しているため、異なるセクションの質問に答える場合、ある程度の重複は回避できないと思われれます。必要な場合にはクロスリファレンスを用いることができます。

アンケート

セクション1：サービス

- 1.1. PES スタッフが実施する活動の種類をリストにしてください。キャリアガイダンス（この調査に関して私どもが定めている定義でのキャリアガイダンス）とみなすことができる活動はどれですか。*
- （活動の例：キャリア情報の編成と更新、学校での生徒への対応、ガイダンスグループの指揮、個別またはグループでの面談、仕事を見つけるための個別行動計画作成の援助、個人の特性と選好の評価、職場でのガイダンスの実施、コミュニティベースのガイダンス提供機関との協力など）。
- 1.2. 過去2年間にあなたの PES でキャリアガイダンスサービスの提供を構築するために用いられたモデル／アプローチにはどのような変化がありましたか？
- 1.3. 過去2年間にあなたの PES でキャリアガイダンス活動は増えましたか、それとも減りましたか？どのような傾向が見られましたか？その理由は何だと思えますか？
- 1.4. 過去2年間に PES でのキャリアガイダンスサービスへの資金の割り当ては増える傾向でしたか、減る傾向でしたか？可能な場合には具体的に詳しく説明してください。その変更の正当性を裏付けるのはどのような理由でしたか？その変更は提供するサービスの内容と範囲にどのような影響を及ぼしましたか？
- 1.5. あなたの PES は、実際にはできないが、もしできるならばどのキャリアガイダンス活動にかかる時間を増やしたいですか？そうできないのはなぜですか？

* 本調査研究に関して、(相互に置換え可能な) 職業ガイダンスとキャリアガイダンス (career guidance) という表現は、年齢や人生のどの段階であるかを問わず、個人の職業、訓練、教育の選択とキャリア管理を支援するためのサービスのことです。サービスは、個別で提供される場合も、グループで提供される場合もあり、また、対面の場合も、リモートサービス（ヘルプラインやインターネットによるサービスを含む）の場合もあります。サービスには、職業紹介、キャリア情報の提供（印刷物、ICT（情報通信技術）の利用、その他の形態）、評価と自己評価ツールの提供、カウンセリング面談、キャリア教育とキャリア管理のプログラム、求職活動プログラム、移行サービスが含まれます。

- 1.6. あなたの PES オフィスで情報提供とガイダンスに充てられているエリアはどのように編成されていますか？過去 2 年間にオフィスは改装されましたか？改装が行われた場合、改装したことで利用者とのやり取りはどのようになりましたか？
(例えば、各サービスに専用のエリアがありますか？主に失業者のニーズに応えるレイアウトになっていますか、成人就業者のニーズにも応えるレイアウトになっていますか？利用者がセルフサービスで利用できる情報エリア——コンピュータのターミナルを含む——がありますか？)
- 1.7. あなたの PES で提供されているキャリアガイダンスサービス全体の中で、自助努力型サービス提供はどのような役割を果たしていますか？自助努力型サービス提供を詳しく説明し、ICT の利用（例 ウェブサイト、コールセンター）の利用を含めて、この分野で最近実施された革新的取り組みについて教えてください。
- 1.8. あなたの PES がキャリアガイダンスサービスで用いている重要なツールと手段を挙げてください。
(ツールと手段の例：適性検査、職業興味検査リスト、グループガイダンスメソッドなど)
- 1.9. 過去 2 年間にあなたの PES で導入された重要な刷新／取り組みは何ですか？
(この取り組みについて詳細な文書がある場合には、別紙として添付してください)。
- 1.10. あなたの PES が提供するキャリアガイダンスサービスが直面している主要な葛藤とジレンマは何ですか？この葛藤とジレンマにはどのように対処／解決していますか？
(例：失業者をとにかく仕事に就けなければならないというプレッシャーと、キャリア上の志望を実現させる手助けをするというプレッシャーとの葛藤。利用者本位のサービスを提供することと失業給付を規律管理することとの葛藤。失業者のガイダンスニーズへの対応と転職やキャリア開発を望む就業者のガイダンスニーズへの対応との葛藤。自助努力型サービス機会の提供と個別性が強化されたサービス提供との葛藤。民営化と分権化に伴う組織の問題に起因して生じる葛藤)。

- 1.11. あなたの PES で、キャリアガイダンスサービスに関係があった、または影響を及ぼした制度的組織の主要な進展を詳しく説明してください。
(例：民営化、アウトソーシング、分権化、バウチャー制度など)
この変化の動機は何ですか？この進展はサービス提供にどのような影響を及ぼしましたか？
- 1.12. PES の地域や地方のオフィス同士の連携を、ガイダンスサービスの組織と提供に関して説明してください。地域や地方のオフィスは、どのような点で自治権を持ち、どのような点で国の基準の順守を期待されていますか？PES オフィスの一貫性がありながら柔軟なネットワークを維持する上で重要な課題は何ですか？この課題に対応するためにどのような戦略が作成されましたか？
- 1.13. 労働市場情報 (LMI) に関して PES はどのような役割を果たしていますか？
(例えば、PES は LMI を他の機能の副産物として作成していますか？ PES は労働市場に関する一次統計データの作成を担当する主要機関ですか？PES は付加価値のある LMI の分析、まとめ、普及を担っていますか？)

LMI はどのような形態ですか？その情報はどのように収集されていますか？キャリアガイダンスではその情報をどのような形態で利用できますか？どのように改善できますか？
- 1.14. あなたの PES には、欧州全域での労働移動性を促進するために、キャリアガイダンスと職業紹介のサービスで欧州レベルを考慮したサービスを取り入れていますか？EURES のアドバイザーを利用していますか？この点に関して報告できる優れた実践例や特筆すべき成果はありますか？
- 1.15. あなたの PES のキャリアガイダンスサービスに直接関係のある欧州雇用ガイドラインを守るために現在取り組んでいる重要な課題は何ですか？
(例：失業の早い段階ですべての求職者が早期にニーズを特定でき、アドバイスとガイダンス、求職活動の支援、個別行動計画などのサービスを受けることができるようにする。失業期間が 6 カ月経過する前にすべての若者が新しいスタートをきることができるようにする。活動的な高齢化 (active aging) を推進する。女性の労働市場参加を促進する。起業家精神を開発するなど)

セクション2：質

- 2.1. あなたの PES のキャリアガイダンスサービスに関して品質基準が定められ、モニタリングが実施されていますか？実施されている場合、基準の内容と適用方法の概要を説明してください。
- 2.2. PES のキャリアガイダンスの有効性は何を基準に評価されていますか？この基準や他の点に関して品質をどのように監査していますか？
(基準の例：利用者を就労させるまでの速さ。利用者がその仕事に就いていた期間。利用者満足度調査など)
- 2.3. 過去2年間に PES のキャリアガイダンスサービスの一部または全体について正式な評価は実施されましたか？主にどのような結果でしたか？どのような分野のキャリアガイダンス関連サービスが改善の対象になりましたか？

セクション3：スタッフとリソース

- 3.1. 最新データが入手できる年（明示してください）について、PES が雇用していた何人のスタッフ（常用換算）が (a) 全面的に、(b) 主に、または (c) 部分的にキャリアガイダンスの提供に従事していましたか？
- 3.2. データの入手が容易な場合、この PES のキャリアガイダンススタッフの性別および年齢別の内訳を教えてください。
- 3.3. キャリアガイダンスサービスのスタッフ1人とこのスタッフが担当するサービス利用者の比を教えてください。この比率ではどのような問題点がありますか？あなたの PES はこの問題にどのように取り組んでいますか？
- 3.4. あなたの PES でキャリアガイダンスに従事しているスタッフの一部または全員の離職率は高いですか？高い場合には、その状況を詳しく説明し、その理由と思われるものを書いてください。
- 3.5. あなたの PES キャリアガイダンスサービスの多様な活動を PES のスタッフ内でどのように配分しているか説明してください。
(例：キャリアガイダンスサービスの提供に従事している PES スタッフに

は、キャリアガイダンス以外の職業的役割と職能的責任がありますか？ある場合、そのスタッフはどのキャリアガイダンス活動（マンツーマンのカウンセリング、ジョブコーチングなど）に重点を置いていますか？キャリアガイダンスの提供を受け持っているスタッフは (i) 職業紹介サービス、および (ii) 失業給付やその他の給付の受給資格の決定にも従事していますか？従事している場合には、そのために問題が生じていますか？この問題にはどのように対処していますか？)

- 3.6. 利用者のアクセスを容易にするため、一連の雇用サービスと福祉サービスがワンストップショップ（多くのサービスが一カ所で受けられる場所）で提供されていますか？提供されている場合、PES のオフィスのうちこのようなワンストップショップ内にあるのはどのくらいの割合ですか？このサービスの一カ所集中は、キャリアガイダンススタッフが実施する職務にどのような影響を及ぼしましたか？
- 3.7. ガイダンスサービスを提供している PES のスタッフのうちキャリアガイダンスの専門資格を持っているのはどのくらいの割合ですか？その資格について詳しく説明してください。
- 3.8. 過去 2 年間、PES はキャリアガイダンスサービスを提供するスタッフを採用する場合に資格やその他の要件を導入しましたか？詳しく説明してください。
- 3.9. PES のキャリアガイダンススタッフにはどのような現職訓練の機会がありますか？現職訓練の例を挙げ、取り上げるテーマ、目指す能力、訓練の提供方法を詳しく説明して下さい。
- 3.10. これ以外に、PES スタッフのキャリアガイダンス訓練に関してまだ充足されていないニーズにはどのようなものがありますか？
- 3.11. 国の PES が実施するキャリアガイダンススタッフの訓練プログラムのうち、欧州の他の PES が学ぶことができる優れた実践例だと思えるものはどれですか？詳しく説明してください。

(関係文書を別紙として添付してください)

セクション4：利用者

- 4.1. あなたの PES がキャリアガイダンスサービスを提供している主要な利用者カテゴリーについて簡単に説明してください。特定のカテゴリーのみを対象としたサービスがある場合、詳しく説明してください。
(利用者カテゴリーの例：失業者、長期失業者、現在および最近の新卒者、早期離学または学校を中退した若者、転職を希望する成年就業者、障害者、就労復帰する女性、高齢労働者、移民など)
- 4.2. 他の利用者カテゴリーよりも到達成功率が低い利用者カテゴリーはありますか？その理由は何ですか？
- 4.3. 就労したがらない利用者は PES のキャリアガイダンスサービスにとって課題になっていますか？課題になっている場合には、この課題に対応するためにどのような戦略が作成されましたか？
- 4.4. 提供するサービスを個人に宣伝するためや、特定の利用者グループに到達するために PES が作成した革新的戦略がある場合には、その戦略を特に挙げてください。
(証拠書類や詳細を別紙として添付していただいで結構です)
- 4.5. 特定の利用者カテゴリーのニーズに応えるために特に開発したガイダンスモデルがある場合には、その例を挙げてください。
(例えば、学校を中退した若者を対象としたモデルや、キャリアガイダンスサービスを被用者に拡大するためのモデルはありますか？)
- 4.6. 最新の記録が利用できる年に関して、PES で提供される主なキャリアガイダンスサービスの各々を何人が利用しましたか（年度を明示してください）？
(セルフヘルプ型のガイダンスサービス提供の利用レベルに関する証拠を含めてください)

セクション5：他のガイダンス提供機関との関係

- 5.1. PES はキャリアガイダンスサービスの提供で他のどのキャリアガイダンスサービス機関と協力していますか？

(例：学校、民間雇用サービス、社会サービス、*NGO*、コミュニティベースの提供機関、労働組合、使用者など)

5.2. この協力はどのような形態で実施されていますか？

(例 共同訓練、*PES* のスタッフによる他の提供機関の品質監査、組織的な情報共有、教育・訓練・キャリア情報に関する統合データベースなど)

5.3. 最近のどのような要因や傾向が *PES* と他のキャリアガイダンス提供機関との協力の範囲と性質に影響を及ぼしましたか？

5.4. キャリアガイダンスと情報提供サービスのうち、*PES* がアウトソーシングしているものはありますか？ある場合には、どのサービスをどこにアウトソーシングしていますか？そのために問題が生じている場合には、それはどんな問題ですか？

セクション 6：GAPS と将来の展開

6.1. 生涯学習と生涯にわたるキャリア開発への注目が高まっている中、あなたの *PES* ではキャリアガイダンスサービスの提供でどんなギャップがありますか？このギャップに対処するためにあなたの *PES* はどんな対策をとっていますか？このギャップに対処するため、さらにどんな対策をとりたいですか？

6.2. その他、上記の質問に含まれていないことで、キャリアガイダンスと情報提供のサービスの提供で言及しておきたいのはどのような点ですか？

6.3. あなたの国での *PES* キャリアガイダンス活動に関して、どのような提言や提案をしたいですか？

【巻末参考（監訳者による）】

欧州委員会が作成した後続のレポートの概要

本編レポート以降、欧州委員会は、公共雇用サービス機関に関するこのように包括的なレポートを作成してはいないが、特定の政策方向に沿ったレポートや、特定の政策分野・管理分野に限ったレポートを多数作成・公表している。

本資料シリーズの趣旨に照らして適当と思われるので、以下に、これらの後続のレポートのうち主要なもの「要旨」(executive summary, 「要旨」が付されていない場合はこれに相当する部分の抜粋。)を紹介する。そのほとんどは監訳者解説において触れた「公共雇用サービス機関間の対話 “PES to PES dialogue”」シリーズである。

なお、これらのレポートには、いずれも、その中の見解・情報は必ずしも欧州委員会のもの(立場・意見の反映)ではないと注記されていることに御留意願いたい。

①「ヨーロッパ労働市場の『フレキシキュリティ』に関する公共雇用サービス機関の役割」最終報告(2009年3月、欧州委員会 雇用・社会問題・機会均等総局)

② European Union, 2009: “The role of the Public Employment Services related to ‘Flexicurity’ in the European Labor Markets” Final report

※ 『フレキシキュリティ』(Flexicurity)について、欧州委員会のホームページでは、「労働市場における『柔軟さ(フレキシビリティ、flexibility)』と『安定(セキュリティ、security)』を同時に強化する統合的な戦略。雇用主側の柔軟な労働力に対するニーズと働く側の安定(長期失業に直面しないだろうという確信)に対するニーズを調和させる試み」と述べられている。

【要約(仮訳)】

総体的に言うと、本研究の目的は EU 諸国、ノルウェイ、アイスランド及びリヒテンシュタインにおけるヨーロッパの公共雇用サービス機関が、どのようにしたらフレキシキュリティの実行に貢献できるかについての議論の実証的な基盤を作ることである。本研究は PROGRESS プログラムの中で設定されたもので、リスボン戦略とヨーロッパ雇用戦略の達成に貢献するための 2007 行動計画の一環である。

フレキシキュリティは、注目すべき政策形態を構成し、高度の社会保障と生涯学習を確保しながらマクロ経済的目標の達成を可能にすると言明していることから、ここ数年、多くの政治的な注目を集めてきた。フレキシキュリティの核心部分は、柔軟で信用できる契約上の取り決め、現代的な社会保障システム、包括的な生涯学習戦略、及び積極的労働市場政策(active labor market policies, ※本編 1.1.4.2. の訳注参照)からなる。フレキシキュリティを実際に構成する要素は、労働市場、社会保障システム、生涯学習及び経済の制度的な多様性に応じ、各国ごとに異なる。

雇用サービスは、労働市場内の移動を容易にするために極めて重要である。また、それゆえ公共雇用サービス機関(Public Employment Services, PES)は、フレキシキュリティの実施において独自の役割を持つ。本研究は、PES がどのようにフ

レキシキュリティに貢献できるかについての議論を伝えようとするものであり、以下の目標に沿って行われた。

- ◇ 公共雇用サービス機関がどのようにフレキシキュリティに貢献できるかに関する分析の枠組みを創り出すこと
- ◇ 公共雇用サービス機関が、求職者、雇用主及び（就職に対して）不活発な（inactive）グループとの関連で、どのようにフレキシキュリティの実践を遂行できるかの見取り図を描くこと
- ◇ 公共雇用サービス機関が、その他の関係者やその組織との関連で、どのようにフレキシキュリティの実践を遂行できるかの見取り図を描くこと
- ◇ フレキシキュリティの実行のために必要な条件の見取り図を描くこと
- ◇ 公共雇用サービス機関がどのようにしたらフレキシキュリティの実行に貢献できるかに関する良い取組事例を見分けること
- ◇ 公共雇用サービス機関がフレキシキュリティを実行する際、どのようにしたらその積極的役割を向上させることができるかについて、公共雇用サービス機関と政策立案担当者への勧告を作成すること

これらのフレキシキュリティの実践に関する見取り図作成は、PES からの情報を基礎とすることになるが、だからと言って、PES について余すところなく記述することを意味するわけではなく、実施の効率性を評価するものでもない。

本研究の総体的な結論は、ヨーロッパの公共雇用サービス機関は、雇用サービスの提供のために前向きで積極的なアプローチを広く採用してきたということである。また、これらのアプローチの実践はフレキシキュリティにつながっている。このことは、PES の、仲介者としての、また、情報の中心としてのポジションとあわせ考えると、国の政策がフレキシキュリティ・アプローチに転換する際、歴史的に見ても他の機関では代替できない独自の位置に PES を置くことになる。

本研究では、ヨーロッパの PES が、サービスにおけるケースマネジメントや業務委託のような新たなアプローチを推進するために、運営の仕組みを転換しつつある、またはその計画中であることを論証している。しかし、挑戦は続いている。労働力の需要サイドでは、将来的なスキルへのニーズを予測するために、PES が雇用主とのパートナーシップを強めるニーズが高まっており、一方、労働力の供給サイドでは、PES のスタッフが他国から来た者を含む多様な顧客に対応している。このため、ヨーロッパの PES では、スタッフがフレキシキュリティの増進者・評価者としての役割を引き受けることになるならば、そのために、より適格なスタッフを教育により確保し、また採用できるようにすることが必要になっている。

本研究は、すべての EU 加盟国、アイスランド、ノルウェイ及びリヒテンシュタインをカバーする。また、種々のデータ提供者や次のようなデータ収集活動に基づ

いている。

- ◇ フレキシキュリティ、PES 及び積極的労働市場政策に関する既存の文献
- ◇ フレキシキュリティに関する 5 カ国の事例（オーストリア、デンマーク、フランス、スロベニア及びオランダ）
- ◇ 国の PES 管理者に対する Web ベースの調査
- ◇ PES と協力関係にある関係機関（stakeholder）に対する Web ベースの調査
- ◇ PES の実践に関する妥当性検証や追加情報収集のための Web サイトにおける PES のモニター
- ◇ 8 カ国・22 の好事例の確認のための Web サイト閲覧

フレキシキュリティと PES の関係は、包括的な分析的枠組みの中で輪郭が描かれた。またそれは、30 カ国の PES の実践の見取り図を描く基礎を構成している。

- PES にとってフレキシキュリティはどのように理解されることが可能か
〔PES はフレキシキュリティが実践に移される際に重要な役割を演じる〕

経済的状況を度外視すれば、グローバル化と技術進歩は企業におけるスキルニーズを急速に変化させ、企業と労働力の双方に対して生涯学習を推進する圧力となっている。PES は、雇用主と労働力が、将来起こり得るスキルニーズに関する知識を含む最新の労働市場情報にアクセスできるようにするという点で重要な役割を演じている。より良い情報は、事業再構築や大規模な余剰人員が発生する局面においてより良い（職業への）移行を可能にする。多くの PES は、雇用主、労働組合双方との長期にわたる積極的な協力関係を構築してきたことで、事業再構築のプロセスの円滑な実施に貢献できるようになっている。この協力関係は、情報の交換、アドバイス、及び余剰となる労働者へのガイダンス、再訓練プログラムや企業側へのコンサルティングを含んでいる。このような積極的で即応的なサービスは、長期失業の予防や将来のスキルニーズの識別に貢献する。しかしながら、本研究はまた、PES の将来のスキル予測、特にシステムティックで一貫した労働市場データの収集に改善の余地があることを示している。

フレキシキュリティのうちの「安定」(security) の側面については、フレキシキュリティの一般的原則は、タイムリーな仕事間の移行を容易にすることで、雇用の安定を確保することの必要性を強調する。この観点から、PES は仕事や訓練機会に関する情報を提供することで、また、積極的労働市場政策を実行することで、非常に重要な役割を演じる。PES は求職者や（就職に対して）不活発になっているグループに対し、就職へのモチベーションやインセンティブを与えるというきわめて重大な役割を持っているが、あわせて、就職支援の必要なこれらの人々を識別し援助するという役割も持っている。

[PES は他の機関と協働することが必要である]

PES は単独で雇用サービスを提供することはできない。PES は、フレキシキュリティの線に沿った積極的で予防的な雇用サービスを提供するために、多すぎるくらいの機関と協力する必要がある。労働市場は非常に複雑になっているので、どのサービス提供者も、失業者、在職求職者、(就職に対して) 不活発になっているグループ、及び雇用主という多様なグループのために必要な専門サービスを単独で提供しきることはできないだろう。本研究は、ヨーロッパの PES が他のサービス提供者と協力することの必要性を認識していることを示している。また、PES が、特殊なニーズを持った不利な立場にいる人々のためのサービスにおいて建設的な協力を強めようとしていること、また、他のサービス提供者とノウハウ交換を強めようとしていることを示している。

[予防的サービスは、早期の識別と介入的サービスをベースとする]

フレキシキュリティのアプローチに沿って、多くの国の PES は、求職者と雇用主のために、早期のスキルニーズの識別、仕事探しの援助、ガイダンス、及び訓練を行うという予防的・積極的なアプローチを採用してきた〔※訳注・・・欧州委員会関係の文書や調査研究では、「予防的 (preventive)」という言葉は「長期失業の予防」という意味で使われることが多い。本編の要旨中の訳注参照。〕。早期の介入的支援 (intervention) と失業中の求職者に対する個別のコンタクトという原則は、失業期間の短縮という目的に照らし、広く採用されている。これらに加えて、ほとんどの PES はフォローアップのプロセスを設けている。多くの国では、「法律」によって、活動的な方策 (active measures) に参加することを (失業に対する又は社会的な) 給付の入り口とすることで、失業者が仕事を見つけるモチベーションを高めることを容易にしている。しかし、このような「法律」は、どこにでもあるわけではない。

PES の積極的アプローチは、事業再構築や大規模な人員余剰における企業及び従業員への援助が実際に余剰人員が発生する前に行われることを伴う。ヨーロッパの PES は、事業再構築が社会的なダメージを引き起こさないようにするという役割を果たさなければならないことをよく知っているので、この点を念頭において、従業員や企業との間の長期にわたる関係を利用し、人員過剰に直面している従業員に対するアドバイス、訓練、カウンセリングを提供する。このアプローチは、明らかに、建設的な社会的対話が適切に行われているかどうかにかんして決定的に依存する。

フレキシキュリティは資源の対費用効果的な割り当てを必要とし、健全で財源的に持続可能な公的予算と完全に両立するものである。積極的で予防的なサービスの試みは、もし、早期の介入的支援が対象者の絞込みやセルフサービスの戦略と結びついていなければ、PES にとって重過ぎる負荷になる。多くの求職者が最初の 3

～6ヶ月間に仕事を見つける。そして、多くの国の PES は求職者を区分してサービスを提供しているが、いつ、どのように個々の求職者との接触を行うべきかは、目下の課題である。

[エンプロイアビリティの向上と生涯学習]

フレキシキュリティのアプローチの一つは、労働力（失業者と雇用されている者の双方）のエンプロイアビリティ（雇用されうる能力）を支え、強化する方策を求めることにある。この分野における PES の活動は、仕事探しの援助、働くことへの社会的・健康上の障害の克服手段の提供、及び訓練・教育プログラム参加を含む。最後のものは、しばしば他の機関によって提供されるが、これに対しても、PES は活動の増進を図ったり、戦略的なパートナーとなったり、コーディネーターとなったりする。

本研究は、PES は失業者に対する広範な訓練・教育プログラムのメニューを提供している一方で、このようなプログラムは主として特定のグループに提供されていることを示している。さらに、訓練プログラムは、しばしば失業者の短期的な求職活動に資する能力に焦点を絞っている。需要側では、雇用主との協力は、企業や社会の長期的なスキルニーズというよりも、短期的・中期的な部分に焦点を合わせる傾向がある。PES 自身は、（企業や社会の）発展の焦点として予想される方向を向いており、現に行われている生涯学習に関する社会的パートナーとの協力が、このチャレンジを進めるための強固な基盤になりうる。

[PES は主として失業者の方を向いている]

フレキシキュリティは、労働市場の分断化の克服やインサイダーとアウトサイダー双方が労働市場にアクセス可能にすることを通じ、よりオープンで包括的な労働市場となることを増進すべきである。本研究は、PES が、特定のニーズを持つ人々を含む失業者に対する特定の支援や動機付けに相当の努力を払っていることを示している。PES の活動は、社会面・心理面・健康面に関する就労の障害（たとえば、薬物使用、アルコール乱用、住宅（を持たないこと）など）を取り除くための支援を行うことができる他のサービス提供者について、そのサービスを直接提供したり、それに誘導することを含んでいる。また、PES は、不利な条件にあるグループや長期失業者が、特定のセクター・雇用主のための種々の形の補助金付きトライアル雇用、補助金つき雇用、及び雇用前訓練を通じて仕事に就くようにするためのネットワークやプログラムを率先したり、これに参加する。この観点から、本研究は、障害者、子育て後に仕事に復帰しようとする女性、教育を受けていない若者、早期に（たぶん不本意な）リタイアをした者の中の（就職活動に対して）不活発な人々のグループに対し、ほとんどサービスが提供されていないことを示している。このような人々は失業者として登録されなければ、公共雇用サービスの対象外の存

在として考えられることが多いだろう。

[特定サービスの業務委託]

フレキシキュリティのアプローチの一部は、PES が種々の関連機関と外部のサービス提供者との関係でマネージャーの役割を果たすことを必要とする。本研究は、ヨーロッパの PES がこの役割を実際に果たしており、PES と他のステークホルダーの双方が単にマーケットシェアを競うのではなく、協力して特定サービスの提供を行うことにますます焦点を合わせていることを示している。予想に反し、本研究では、他のサービス提供者が、不利な条件にあるグループに対しても特定のサービスを提供できることがわかった。不利な条件にある（その結果、成果につながらない）者をサービス対象から除外すること（**creaming and parking**）の防止はなお課題である。このため、いくつかの PES では、業務委託における、対象者の雇用の持続状況の証拠に基づく支払い（額の算定）を始めている。

[PES と社会保障制度の一貫した戦略]

ヨーロッパの労働力が減少し、高齢化していることは、ヨーロッパの労働市場と福祉国家への圧力となっている。そして、PES は、失業給付の受給者と就労可能な者に対する福祉的援助の受給者の双方に対する『ワーク・ファースト』アプローチ（就労に向けた活動が不活発な者に対する「まず働いてみる」ことを重視する就労促進策・・・訳注）を普及させる役割を担っている。多くの国で PES が社会的給付の機関や地方自治体と合同するケースが増えているが、これら機関が確実に一貫した戦略を持つこと、及び制度に関する知識・手法を総合的なサービスに向けて統合することには、更なる努力が必要である。

[PES の内部組織]

PES がフレキシキュリティ・アプローチの求める意欲的なサービスを提供するためには、適格なスタッフを確保することが前提条件となる。PES は、労働市場情報の収集・活用、社会的給付の機関や地方自治体といった他のサービス提供者及び他の公的制度とのネットワークングの方法について、スタッフの能力向上や再訓練が必要であることに気がついている。PES は、フレキシキュリティ・アプローチに則して、顧客サービスと目標管理を活用した即応性のある、需要に対応できる組織に向けて発展しつつある。しかしながら、ヨーロッパの PES の中では、効果測定をシステムティックに活用しているケースはまだごく少ない。

○ フレキシキュリティの他の構成要素において満たす必要のある諸条件

[労働契約における柔軟な取り決めは重要]

フレキシキュリティの重要な構成要素の一つが、雇用主が労働力を確保し、労働者が新たなより良い仕事に就くことができるようにするための柔軟な労働契約上

の取り決めである。ヨーロッパ諸国は非常に相異なる労働契約上の取り決めをしている。北ヨーロッパでは、寛大な(自由主義的な)雇用保護立法によって、多くの柔軟性が確保されている。しかしながら、本研究では、あまりに寛大な(自由主義的な)雇用保護はフレキシキュリティの妨げとなりかねないことが見出されている。なぜなら、それが雇用主の労働力を訓練するインセンティブを除去してしまうかもしれないからである。より厳格な雇用保護法制の国では、雇用主は、あまり好ましくない労働条件や、年金、疾病給付及び失業保険が全く又はほとんどない条件での臨時雇用契約のもとで、労働者を雇用できる柔軟性を獲得しようと試みている。

パートタイム契約の活用は、組み合わせによる安定を確保するための一般的な方策であり、女性は子育てと仕事を両立させるため、一特にヨーロッパ大陸と南ヨーロッパでは一このような契約を頻繁に活用している。しかし、パートタイム就労は、女性にとって質の高い仕事やキャリアアップにとって有害なものとなりうる。したがって、保育施設を利用しやすくすれば、おそらく女性が労働市場におけるより高い地位に就き、全体的な雇用率を増加させることを容易にするだろう。

[信頼でき即応性のある生涯学習システム]

生涯学習は、雇用されうる(employable)労働力の創出に貢献し、また、企業側がスキルのある労働力を確保すること—スキルに対する企業側のニーズは時間とともに変化するが—を助けることから、フレキシキュリティの重要な構成要素となっている。雇用される者や雇用主に対して訓練活動を増大させるための経済的インセンティブの効果はよくわかっていない。いくつかの事例では、誤った方向へのインセンティブが生じている。社会的パートナーの訓練資金はこの誤ったインセンティブを回避し、その分野のスキルニーズに沿った訓練を確保できるかもしれない。しかし、本研究は、労働市場のアウトサイダーはインサイダーに較べて生涯学習への参加がより少なくなること、及び中小企業においては訓練が頻繁にはなされていないことを見出している。最も重要なのは、生涯学習システムは透明で参加しやすく、そのことによって PES が不利な立場のグループをそれに誘導し、労働力のエンプロイアビリティを強化することができるものである必要がある、ということである。

[現代の社会保障システム]

フレキシキュリティは、働いていない人のために、失業期間を短縮しながら、適切な額の収入保障を行う現代的で思いやりのある社会保障システムを求める。ヨーロッパ諸国では、(国ごとに)非常に異なる社会保障システムを持っている。いくつかの国では、社会保障の権利は雇用主とリンクされ、そのことが労働者の一層の職業移動を行う意欲を阻害している。PES にとって、社会保障の権利のポータビリティ(転職しても不利にならないこと)があると、失業者に有期の雇用やより短い期間の雇用に就くことを納得させやすくなる。さらに、適切な額の収入の保障は、

労働者や労働組合に、雇用の保障は仕事の保障よりも魅力的であることを納得させやすくなる。また本研究は、早期リタイアの枠組みは、労働者ができるだけ長く労働市場にとどまることを容易にするような方法で、設計され改変される必要があることを見出している。

○ 展望 (looking ahead) : 公共雇用サービス機関とその社会的パートナー、政策立案担当者は、どのようにしてフレキシキュリティを増進することができるか
[PES のより積極的な役割]

- ・ 本研究は、PES が、政治的・立法的な新たな取組（労働市場立法のみでなく、社会保障、年金や教育訓練の立法を含め）の効果を直接に観察・評価できるという他に類のない位置を占めており、このため、フレキシキュリティにとって潜在的に極めて重要な役割を担っていることを見出している。
 - ◇ したがって、公共雇用サービス機関は、フレキシキュリティの推進者・評価者としての役割を引き受けることができる能力を高めることに注力すべきである。組織を現代的なものにすることとスタッフの能力開発は主要な注力点である。
 - ◇ この目的に向け、PES は労働市場情報の提供者としての役割をより強化し幅広いものにし続けるべきである。とりわけ、将来の労働需要とスキルニーズの見通しをたてる力を強化すべきである。
 - ◇ 社会保障と失業者支援のためのシステムがフレキシキュリティをサポートするために改革されているかどうかにかかわらず、PES は、不利な立場にいるグループのために、就労意欲を向上させると同時に労働市場に柔軟に参入する方策を継続して強化する点で、社会保障機関と密接に協力すべきである。
- ・ さらに、PES が、エンプロイアビリティを高めて失業期間を短縮するための積極的労働市場政策の効率的な実施を確保するための努力を強化するという視点がある。
 - ◇ PES は、(就職活動が) 不活発な不利な立場にいる不就業者のグループに関してさらに、積極的労働市場手段のためのツールボックスを開発するべきである。
 - ◇ PES は、求職者の現在と将来のエンプロイアビリティへのフォーカスを強めるべきである。
- ・ 経済危機の際に PES が増大する失業者の要求を満たすことが必要となる際には、以下の努力がなされるだろう。
 - ◇ PES は、対象者区分をより効果的なものにするという観点から、現在の(求職者) プロファイリングのための手順やツールの改定を考慮すべきである。
 - ◇ PES は、それらがフレキシキュリティを支えるものかどうかを評価するため、サービスの業務委託に関する戦略と手順について注意深く考えるべきである。

- ・ グローバルな労働市場は、**PES** に新たな課題を提供し続けるだろう。
- ◇ **PES** は、日常的な活動において **EURES**（ヨーロッパ全域の求人・求職情報のネットワーク。助言やマッチングも行う。欧州委員会の雇用・社会問題・社会的包摂総局が運営。）をより密接に組み込むべきかどうかを検討してもよいだろう。

[ヨーロッパレベルの **PES** のネットワークへの勧告]

ヨーロッパレベルの **PES** のネットワークは、その知識と経験の交流を強化するための“Open Method of Coordination”（**OMC**）を活用する。

- ◇ このネットワークやその推進役は、今後のミーティングや会議について、それらが上記の勧告を支えるものとなるよう、慎重に計画してもよい。
- ◇ より個別的には、（求職活動が）不活発なグループを労働市場に参入させることについての経験交流をテーマとするミーティングの実施を考慮することもできよう。
- ◇ また、労働市場情報がより適切なものとなるようにすることをテーマとするミーティングについても考慮できよう。

[国レベルの社会的パートナーへの勧告]

社会的パートナーは、**PES** にとっての基本的な条件を左右する重要な役割を担っている。特に雇用主の組織は **PES** が取り扱う求人の割り当てを左右する。他方、労働組合は生涯学習の推進において重要なパートナーである。

- ◇ 社会的パートナーは、**PES** を、情報源としてより積極的に活用することを考えてよい。また、労働者側は、**PES** の求人情報を提供する能力を会社側がより積極的に活用するようという期待をもって、**PES** との対話に参加することを考えてもよい。

[国の政策立案担当者への勧告]

- ・ **PES** がフレキシキュリティに貢献できるようにするためには、政策立案担当者が **PES** の潜在的な重要性を認識し、（立法的なイニシアティブと予算配分があっても）**PES** がこれらを実施するに際して必要なことを実行できるようにすることが重要である。
- ◇ 政策立案担当者は **PES** の占める他の機関にはない位置を認識し、種々の政策の効果を継続的に評価しつつ、これをより積極的に活用すべきである。
- ◇ 政策立案担当者は **PES** が、フレキシキュリティの必要性に応じ続けるため、その組織とサービスを発展させるのに必要な資源を確保すべきである。
- ・ 政策立案担当者は、就労へのインセンティブ低下と経済の罨に対抗するという目的で、**PES** と社会保障給付機関（**SBO**、**Social Benefit Organisations**）を、融合させようとする動きを強めている。しかしながら、たとえば権利のポータビ

リティのような点に関する多くの問題も残っており、同時に、これらのサービスをワンストップで提供することも、実際問題としては依然課題を残している。

◇ 政策立案担当者は、それが労働市場への参加の障壁となっているかどうかを確認し、できれば障壁となっているものを除去するために、社会保障給付システムを再吟味すべきである。これらの障壁は、給付の権利に関するルールによって、また、制度の仕組みによって生み出されるインセンティブとデイスインセンティブ(マイナスのインセンティブ)の双方とつながっている。

◇ 政策立案担当者は、強力な政治的・行政的努力を確実なものとし、PESと社会保障給付機関の融合が考慮されるような正しいシステム統合に向けて、努力し続けるべきである。

② 「公共雇用サービス機関における業務委託」 公共雇用サービス機関間の対話（2011年3月、欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局）

© European Union, 2011 : “Sub-Contracting in Public Employment Services, Review of research findings and literature on recent trends and business models” PES to PES dialogue (Professor Dan Finn, Centre for Economic and Social Inclusion)

【要約（仮訳）】

このレポートは、ヨーロッパにおける雇用サービスの業務委託に関する文献や実績研究を吟味してまとめたものである。参照可能な研究のほとんどは、業務委託の実践における変化が、より広範な公共雇用サービスや福祉に関する国家的改革の一環として生じた一部の国を扱っている。このレポートは、その研究が最も詳細なものであるイギリス、ドイツ、オランダの3カ国における業務委託システムの発展を扱っている。また、これら3カ国とフランス、スウェーデンの業務委託されたサービスを効果分析した12の効果研究を吟味している。

これらの国々のいずれにおいても、中央省庁、公共雇用サービス機関（Public Employment Services, PES）、又は地方政府は、ジョブマッチング、社会保障給付の再調整（reintegration）その他の雇用サービスを提供するプロバイダー（提供者）を選ぶために競争入札プロセスを採用していた。入札に成功したプロバイダーは契約を得るが、プロバイダーの収入は対象者の就職実績に左右されて変動していた。

業務委託の効果評価は種々の結果を示している。最もプラスの（most positive）所見はイギリスの例であり、よりマイナスの（more negative）所見はドイツ、フランス及びスウェーデンの例である。これらの研究は、濃淡はあるが様々な方法論を用いている。また、しばしば実行における早い段階でなされている。しかしながら、その所見は、民間プロバイダーが一定の契約上の取り決めの下で、特定集団におけ

る成果を改善することや、サービス提供方法の革新ができることを示している。(民間プロバイダーがもたらす) 競争による圧力は、公共雇用サービス機関の実績をすばやく改善させたとも言えそうである。

より広範な文献からの所見や、3つのケーススタディは、多くの国で、当局が実際にこれらを運用した上での経験や実績に応じたシステムの変更に伴って、また、より広範な改革の一環として、業務委託システムが変化を続けてきたことを示している。この経験は、リスクを最小化しながら期待される成果を最大化するため、業務委託システムをどのようにデザインし、運営管理すればよいかについて、多くの知識を生んできた。

これらの経験から得られる教訓のいくつかは、業務委託システムを導入したり更に発展させようとしているヨーロッパ諸国の政府や公共雇用サービス機関に適当なものとなっている。すなわち、

1. 効果的な業務委託システムを実施するまでには、発展的なプロセスを経ることが必要である。その過程は、長期にわたるモニタリング、評価及び修正を要すると見られる。雇用サービスの業務委託時に当局は、必要な調整を行える契約上の柔軟性を持たせることにより、素早い学習を可能にするようなプロセスをデザインしておくことが重要である。
2. 契約デザインについての選択肢や、調達をどのように計画・編成するか（これがその後の納品や効果を定めることになる。）についての選択肢は多く存在する。鍵となる所見のひとつは、最も安価な応札を重視しすぎることによって貧弱なサービスや実行不可能な契約を招くような契約選択プロセスのマイナス面に関するものである。プロバイダーにとっての課題は、値段相応のサービスを確保しながらも、自らの体力を蝕まないような方法で、可能な応札価格を選択する様々な基準をバランスさせることである。
3. 業務委託は、契約当局が（委託されたプログラムの）参加者を追跡し、プロバイダーの実績を監視し、サービス提供の質と成果を確認することを可能にする情報システムを必要とする。また、業績管理を円滑に推進できるようにする熟練した契約管理者が必要である。管理すべきいくつかの鍵となる品質指標には、個々の顧客・利用者の行動計画のデザインと実施、取扱件数の大きさ、接触の頻度、及びサービス拠点の適合性・利便性が含まれる。
4. ヨーロッパや OECD 加盟国から得られた証拠からは、契約当局が顧客・利用者の経験を独自にモニタリングし、不公正な扱いや貧弱なサービス提供への苦情に対応できるしっかりしたシステムを確保することの重要性が例証されている。これには、PES における使用が増加している顧客満足度調査が含まれるだろう。これらの手段は、サービス提供に関する重要な情報を提供してくれることから、ま

た、「パーキング」(Parking, 契約者が、再就職が容易であると見込まれているサービス対象者にあまりにも多くの注意と資源を集中すること)に対抗できることから重要である。

5. 業務委託システムを発展させ、管理することは、政策立案担当者や当局者にとって複雑で困難な仕事である。急勾配で連続的な学習曲線が存在しており、誤ったインセンティブを最小化し、業者が提供できる効率性や革新を手に入れるために、どのようにシステムを舵取りしたらいいかを学習するためには、時間がかかるものである。業務委託から得られる利得は、オーストラリアの場合のように、当局者が実績を上げられない委託業者を除外し、競争を増進し、委託業者の実績管理を改善することができている間にのみ、生まれるものなのかもしれない。

このレビューは、ヨーロッパにおける雇用サービスの業務委託に関する公刊された証拠の多くからの所見を総合するものである。しかし、広範な業務委託が行われ、その評価に熱心に取り組んでいる国に焦点を合わせており、他の多くのヨーロッパの省庁、PES や地方自治体がどのように、どの程度まで雇用サービスの提供を業務委託しているかについてはほとんどデータがない。

ヨーロッパの国々における業務委託の取り決めについてのより詳細な調査を行うとともに、加盟国が委託業者を活用している方法、委託を受けたプロバイダーがどの程度まで PES の活動と競争し又は補完しているか、このことが公共雇用サービス機関の中核的サービスのデザインや提供にとってどういう意味を持つのか、についてのモニタリングを依頼することは、価値あることだろう。また、政策立案担当者とプログラムの管理者たちの交流を増進し、業務委託システムの対象範囲や効果の改善を明確に模索してきた国々の経験や好事例から学ぶことを可能にすることも、価値あることだろう。

③「効果的な労働市場調整のためのプロファイリング・システム」公共雇用サービス機関間の対話(2011年3月, 欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局)

© European Union, 2011 : “Profiling Systems for Effective Labor Market Integration” PES to PES dialogue (Tina Weber, GHK Limited / Budapest Institute)

【抜粋(仮訳)】

1. 序文：個別的雇用サービス (personalised employment services) の提供におけるプロファイリングの役割

公共雇用サービス (Public Employment Service) の提供における個々人に対するサービスの個別化の推進は、ここ数年、EU 加盟国における公共雇用サービスを現代的なものにする動きの重要な要素となっている。この傾向は『ヨーロッパ雇

用戦略』によって強められている。『ヨーロッパ雇用ガイドライン』（※訳注・・・2010年10月から適用されているガイドライン）の7（労働市場における女性と男性の参加の増進、構造的失業の縮小及び仕事の質の向上）では、「雇用サービスは、アクティベーション（activation, 就労に向けて活動的にすること）とマッチング（求職者と求人を結びつけること）において重要な役割を担っている。それらは、（個々人に対して）個別化されたサービスと、早い段階での労働市場における活動的（active）で予防的（preventive）な手段によって強化されるべきである。」という点を強調している。

プロファイリング、すなわち公共雇用サービス機関（Public Employment Services, PES）のカウンセラーによって実施され、また、そのためのITや統計的ツールの使用を通して実施される（個人に対する）評価（assessment）は、公共雇用サービスを（個々人に対して）個別化することに重要な役割を果たす。多くの国で、サービスや不足しがちな資金・労力投入の対象をよりの確に絞り込むことで労働市場の調整をより効果的に実施するために、種々のプロファイリングツールが開発されてきている。これまでに次の各種のものが使用されてきた。

- ・ 個々人ごとの行動プラン作成の観点から、個々人の強み・弱みを診断するためのもの
- ・ 失業者の長期失業のリスクや失業するリスクを評価するためのもの
- ・ 求職者を、それぞれが必要とすると考えられる支援の程度（各種統計を統合して得られる。）にしたがって、区分するためのもの
- ・ 統計を基礎とするプログラムを選択した場合に出力される個々人の『プロフィール』の求めに対し、最も相応しいと考えられるサービス、方策、プログラムを絞り込むためのもの

相異なるプロファイリングの手法やツールを使うことの適切さやその成果を測定するため、また、求職者のための職業紹介の成果とPESカウンセラーの仕事への効果に関わる（プロファイリングの）意味合いを明確にするため、欧州委員会のPESのための新たな相互学習プログラムの下での最初の会議が、「求職者のため効果的な労働市場の調整を達成するためのプロファイリング・システムの役割についての考察」を主要なテーマとして開催された。

この会議は、それ以前のセミナーにおける知見を基にするとともに、種々のEU加盟国におけるプロファイリングの実践に係る発展や評価に焦点を合わせたもので、プロファイリング・システムとそのPESにおける活用に関する最近のトレンドや革新的アプローチと発展、また、その進歩と将来に向けた課題について討議することを目的としていた。その中では、包括的な（holistic）評価が、また

(長期失業等の) リスク確定、(資金・労力等の) 資源割り当て、マッチング及び(求職者の) 行動計画策定のためにプロファイリングを活用することが、特に強調された。

④「ユース・ギャランティー：公共雇用サービス機関と低スキルの若年者に対する方策」
公共雇用サービス機関間の対話(2011年3月, 欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局)

© European Union, 2011 : “Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Young People” Pes to Pes dialogue (Ágotha Scharle, Budapest Institute; Tina Weber, GHK Limited.)

【抜粋(仮訳)】

6 結論

欧州委員会は、その主要な先導的取組の一つである“**Youth on the Move**”において、若年者の社会的統合に焦点を置いている。これは、若年者の社会的統合を促進し、増大する若年失業の問題に対応するために重要なステップである。ピア・レビューからは、教育システム、積極的労働市場政策(active labor market policies, ※本編 1.1.4.2 の訳注参照)及び公共雇用サービス機関(Public Employment Services, PES)のサービス提供の強化における先導的取組を通じて、ユース・ギャランティー(※)を実現するための種々のアプローチに関する情報が得られている。

※訳注 ILO の EMPLOYMENT POLICY BREA F の記事によると「ユース・ギャランティーというコンセプトは、一定の範囲の若年者に権利付与を行って、公共雇用サービス機関(PES)又は他の公共機関が一定期間内にサービス提供やプログラム実施を行うことを意味している。典型的な積極的労働市場政策との対比で言えば、ユース・ギャランティーは、あらかじめ定められた要件を満たす若年者のすべてに一定の権利付与をする点に特徴がある。」とされている。また、2013年4月22日の欧州理事会の「ユース・ギャランティー勧告」では、

- ・ 加盟国は、失業後又は正規教育修了後4ヶ月以内のすべての25歳以下の若年者が、良質な雇用申込み、継続教育、職場での見習訓練(apprenticeship、徒弟訓練)、インターンシップ(traineeship、手当付きのもの)を受けることができるようにすること
- ・ このようなユース・ギャランティーの仕組み(schemes)の設計に当たって加盟国は、若年者が類似の社会的環境に置かれている等質的な集団ではないという事実や、相互義務の原則、非活動状態に回帰するリスク(the risk of cycles of inactivity)への対処の必要性といった事項に総合的に対処するように考慮すべきであること
- ・ 若年者に対するユース・ギャランティーの開始時点は、雇用サービス機関への登録時点であるべきであること

が勧告され、パートナーシップを基盤とするアプローチの構築、早期の介入的支援とアクティベーション、労働市場への統合のための支援手段、EUファンドの活用、評価と継続的な仕組みの改良等に関するガイドラインが示された。

PESは、学校と労働市場との架け橋として機能することで、若年者の社会的統

合において重要な役割を演じている。これは必要不可欠な役割であり、いくつかの国では強化されるべき役割である。しかし、現在のところ、PES は金融危機の逼迫した状況の中で仕事をしており、この点が将来にわたり財源を制約している。このため、効率的で経費節約的な解決が求められている。

学校中退の問題と特に低スキルの若年者の労働市場への移行の困難さは、根強く対応が難しい問題であるため、革新的で効果的なアプローチを必要としている。このレポートでは、EU 加盟国の若年者の社会的統合のアプローチについて吟味し、成功した実践事例を特定しようと試みた。

若年者の社会的統合は、複雑で多次元的な問題であり、若年者が直面している問題として、ますます困難さと複雑さの度を増している。もはや標準的な解決方法、硬直的な教育訓練システムや学校から仕事への標準的な経路では対処できない。ピア・レビューの参加者たちは、PES が包括的なアプローチを発展させることが必要であることを指摘した。さらに、PES は、不利な立場にある若年者に（サービスを）届かせるための革新的な方法を探す必要がある。

ますます多くの加盟国が、若年者が訓練や教育に参加し、仕事を積極的に探し、又は積極的労働市場プログラムに参加することへのインセンティブを付与する「アクティベーション戦略」を採用している。調査結果によれば、若年者が失業給付〔及び/又は〕社会保障給付の対象となる場合には、比較的容易に、相互義務的なアプローチに基づくアクティベーションが行える。教育や積極的労働市場政策手段への参加、又は就職に向けて制裁の穏やかな活用や義務付けを行うことは、このような戦略の鍵となる要素である。給付制度にアクセスしてすることで、若年者をサービス対象としやすくなる。ただし、労働市場から最も遮断されている人とのコンタクトのためには追加的なアウトリーチ活動が必要である。

ニートになるリスクを抱えている若年者には、積極的に接触し、学校から仕事への移行についてのより良いサポートを行うべきである。いくつかの加盟国では、PES のみでこれらを実施していたが、若年者のための社会事業や、これらと PES との協力によって行うことになっている加盟国もあった。この分野の機関どうしの強い協力関係が非常に重要である。ニートに関する早めのケース把握やアウトリーチサービスは、通常のキャリアへの転換のチャンスのために不可欠である。

アクティベーションが成功するためには、タイミングが非常に重要である。早期の介入的支援（intervention）が重要な要素として認識されており、このため、多くの加盟国が個別行動計画が作成されるまでの期間を短くしてきた。また、いったん就職した後の、頻繁な個別面談によるフォローアップや、不利な立場の若年者に対するフォローアップがアクティベーション戦略の効果を増大させる。

また、アクティベーション戦略の成功は、対象者中心（person-centered）のカ

ウンセリングアプローチ、個別行動計画の作成、個別指導（mentoring）、及びケースマネジメントに負うところが大きい。また、若年者自身が問題解決に関与する必要がある。若年者自身が行動計画の有効性を確信している必要があることから、アクティベーション政策の効果は、若年者に提案される選択肢の利用可能性と質に依存する。成功体験を通じた勇気付けや積極的なインセンティブを提供することによって、若年者が消極的な動機によるキャリアを辿ることを避けるようにする必要がある。非正規の学習機会はこの観点から効果的であり重要である。

包括的なアプローチを開発し実行するため、PESは、国〔及び/又は〕連邦レベルの教育セクターと、地域の学校や訓練プロバイダーのレベルの教育セクターを含む種々の関係者と協力する必要がある。関係者が共通の行動計画をサポートすることを決意していることに較べれば、協力の組織的形態自体はさほど重要ではない。

雇用主は、若年者の社会的統合にとって重要なパートナーであるが、（このような取組に）興味を持ってもらうのは難しい。デュアル訓練の長い伝統のある加盟国においても、4分の1に満たない会社のみが訓練に参画している。（働きながらの）訓練場所を増やそうとすることへの会社側の抵抗は、補助金や訓練税なしにはほとんど除去されない。補助金は、デッド・ウェイト・ロス（dead-weight loss、制度による社会全体のロス）を縮小するためにもうまく対象を設定しデザインされる必要がある。不利な立場の若年者を採用する意向のある企業に対するガイダンスやアドバイス（たとえば、ソーシャルワーカーによる）のような雇用主への特定のサービスは、有用な手段である。

効率性を損ねることなく経費を縮減する最初のステップは、雇用主と訓練対象者双方に対する補助金の再吟味である。補助金の効果は、デッド・ウェイト・ロスを縮小し、また、間違ったインセンティブにならないよう、国のレベルでチェックされる必要がある。補助金は、雇用主に対して、低いスキルレベルの労働者とよく訓練された労働者とを差し引きした場合の利益を示すことや、厳しい時期における企業の社会的責任をアピールすることで代替できるかもしれない。

2番目のステップは、若年者の社会的統合のためのネットワークの改良である。すべてのピア・レビュー参加国が、早期の介入的支援の重要性を強調することに同意した。このことは、中退を避けるための学校での努力を必要とし、また、若年者の自己価値観を改善し社会に居場所を見つける援助をするための、対象をうまく絞ったソーシャルワークを必要とする。すべてのこれらのレベルでの努力は、後のヤングアダルトに対する経費を回避することになる。

仕事ベースの訓練（work-based training、※）は、不利な立場にある若年者の社会的統合への好ましい道筋のように思われる。これは、雇用主が訓練のコスト・利益を負担・享受する場合には、費用効率の良い方法である。ただし、労働需要

の弱い時期には仕事ベースの訓練機会は減少する。この減少は、読み書き・計算のような基礎的能力の不足を補うことに焦点を絞った学校ベースの訓練を行うことによって埋め合わせる必要がある。学校は、困難性を抱えた対象グループの学習意欲を喚起する適切な方法を見つける必要がある。学校は、これらの若年者の中にある、多くの場合労働市場に相応しい才能とは遠く隔たった特別の才能に対応しなければならない。芸術、スポーツ及び社会活動は、ほとんど「希望を失った者」の社会的統合のために有効な手段と思われる。ベネズエラの音楽運動である「エル・システマ」はこのような手段が到達した傑出した例である。

※訳注 仕事ベースの訓練 (work-based training) については、他の箇所でも次のように述べられている。

「仕事ベースの訓練は、会社内でのインターンシップと見習訓練 (apprenticeship、徒弟訓練) を含んでいる。「リアル・ライフ (real life)」の環境は、仕事に関する能力と個人の能力への自信 (self-evaluation) の双方にとって不可欠のように思われる。それはまた、雇用主にとっても、若年労働者のよりよい能力評価の機会となる。一般的に、雇用への移行率は仕事ベースの訓練によって高まる。」

PES において、中央集権的なアプローチが効率的なのに対し、分権的なアプローチは革新性を持つと思われる。効率性と革新性の間で適切なバランスが必要である。このことは、地方レベルも若年者の社会的統合にとって重要な役割を担うべきということの意味する。特に、若年者の中にある問題の多様性への対処が必要な場合にはそうである。中央集権的なアプローチにおいては、若年者の社会的統合のツールセットが提供されるかもしれないが、これがすべての若年者に適用可能とまではいかないだろう。したがって、計画や方法の多様性はひとつの強みである。

若年者の社会的統合手段の効果については、非常に少しのことしか知られていない。少数の国が、その主体性によって経験的な評価を行っているのみである。若年者の社会的統合のためのプログラムに対する広範な評価は、長期的な参加者の分析、よく構造化された記述方法、及び積極的労働市場政策支出のうち対象グループ部分を区分することを可能にするデータベースを必要とする。このようなことはすべての国で可能なわけではなく、何が効果的かについてのよりよい理解を得るための相当な努力が必要である。欧州委員会は必要なデータベースの構築を支援し、適切なツールを開発することができるかもしれない。ESF (European Social Fund) の資金は、たぶん、このような目的にも活用されうるだろう。

⑤「若年者の社会的統合における公共雇用サービス機関の役割 —ヨーロッパの好事例の報告—」公共雇用サービス機関間の対話（2011年4月，欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局）

© European Union, 2011 : “The Role of Public Employment Services in Youth Integration—A Review of European Good Practice—” Pes to Pes dialogue (Nicola Duell and Kurt Vogler-Ludwig, Economix Research & Consulting)

【要約より（仮訳）】

[低スキルの若年者のための積極的労働市場プログラムの革新的デザイン]

- ・ かなりの数の国では、教育システム及び訓練システムの改革が進行中であり、よりフレキシブルな経路（pathway）、モジュール化、非正規教育で習得した技能の認証、教育・訓練への復帰経路（たとえば学校への再入学）、学校以外のタイプでの非正規学習などを考慮に入れようとしている。公共雇用サービス機関（Public Employment Services, PES）は、これらの発展を斟酌し、それに沿って訓練手段のデザインを柔軟に改変する必要がある。
- ・ 好事例の中では、成人に対する個別指導（mentoring）、仕事経験及び補修的教育をミックスした再教育（second-chance education）の機会付与が脚光を浴びている。学校教育で失敗した若年者にとって、この方法による統合的な非正規の学習の方が正規の教育よりも効果的かもしれない。また、より一般的には、若年者の自信を増す（たとえば音楽・演劇等の分野での）手段は、良い実践と言えよう。
- ・ 基礎的スキルを養うための職業以前（pre-vocational）の訓練コースは、（訓練機会の欠如からでなく）スキルの欠如から職業訓練機会を見つけられない若年者に対象をうまく絞ることができれば、有用である。
- ・ 訓練と働く経験をセットにすることは、複合的な職業訓練システム（dual vocational training）が確立されている国々においては、容易なことと思われる。しかし、他の多くの国々では、仕事現場に関連した訓練を含む手法をデザインしている。

[うまく対象を絞った訓練補助金と仕事創出手段（job creation measures）]

- ・ 低スキルの若年者を引き受ける企業に対する訓練補助金の支給と社会保障費の免除は、不利な立場の若年者のための仕事をベースとする訓練場所（機会）を広げることが可能にするだろうが、うまくそこに対象を絞ることができればの話である。
- ・ 賃金助成の効果は、助成金の具体的な設計、対象範囲、及び助成制度実施による社会全体のロス（deadweight losses）や代替効果（substitution effect）を最小にするための他の手段（フォローアップのような）とのコンビネーションの程度による。
- ・ したがって、仕事創出手段の効果については世界共通の評価方法を作ることはできない。創出される仕事のタイプ、制度設計のタイプ、収入助成のタイプとレベルなどにかかなり左右されるからである。少数のヨーロッパ諸国での証拠からは、社

会的な協同組合や社会的企業がこれらのプログラム全体を実施すると効果が増すことが示唆されている。

[国の関与による若年者の（社会的）統合]

- ・ ユース・ギャランティー（※訳注 ④の訳注参照）に関する国民的合意は、不利な立場の若年者が取り残されないようにするための一助になる。ユース・ギャランティーは、いくつかのヨーロッパの国で実施されており、その中には、公共雇用サービス機関が個々の若年者に対して、教育・訓練、積極的労働市場手段（**active labor market measure**）、又は仕事の場のいずれかを提案する義務を持つモデルもある。雇用主の自発的なコミットをベースとする訓練協定は **PES** が目標を達成するための助けになる。
- ・ **PES**、教育・訓練セクター、社会保障機関、**NGO** 及び社会的パートナーの間で分担されたコミットメントを基盤とする協力関係は、不利な立場の若年者の社会的統合のための特定の手段の開発・実施の一助となる。この協力関係は、国、地域、地方のすべてのレベルに関連する。地域雇用協定（地域の関係者による雇用創出、失業対策のための協定。**Territorial Employment Pacts**）は、このようなネットワークの重要な創出例である。

⑥「マルチチャンネル・マネジメント —最近の公共雇用サービス機関と電子政府における発展」公共雇用サービス機関間の対話（2011年7月，欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局）

© European Union, 2011 : “Multi-channel management: Recent Developments in PES and E-Government” Pes to Pes dialogue (Dr. Willem Pieterse & Zachary Johnson, Syndio Social)

【要約（仮訳）】

このレポートにおいて、私たちはより広範な電子政府（**e-Government**）の技術の状況を分析するとともに、それを公共雇用サービス機関（**Public Employment Services, PES**）が置かれている状況に当てはめている。その焦点は、次の3つの主要なトピックに絞られている。

- ・ 新たなチャンネルとサービスの実施。この問題はどのサービスがオンライン化するのか、また、電子政府戦略の成功にとってどのような必要条件が存在するのか、という疑問に主に焦点を当てている。
- ・ チャンネルとサービスの管理・統合（マルチチャンネルの問題）。この問題は、すべてのチャンネルの管理、及び電子的チャンネルと既存のチャンネルの統合を扱う。
- ・ 傾向と発展に関する考察と評価（革新の問題）。このトピックは、サービスの提供や到達範囲の改良・拡張のために、最近の開発・発達（**development**）のうち

のどれが採用されるべきかという点に焦点を当てている。

電子政府の成功にとって最も重要な必要条件は、サービスのアクセシビリティと顧客満足度の向上である。E-サービスの供給自体は飽和に近い状態になっている。しかし、アクセシビリティ（たとえば、低スキルの人々にとって）とサービスの活用可能性が低いことは、想定された顧客満足よりも実際の満足度が低くなることにつながる。顧客を電子チャンネル内にとどめるためには、電子サービスの質の向上が必要である。

1つに統合されたチャンネル戦略は、それが公共サービス提供における効果・効率性の向上につながる場合は、他のチャンネル戦略に較べて多くの利点を提供できる。正しいサービスが正しいチャンネルを通して、正しい対象者に提供されるべきである。チャンネル・マーケティング戦略を、対象者を正しいチャンネルに進ませるために役立てるべきである。

主要な傾向と発展は、a) ソーシャル・メディアの興隆（これは確かに潜在的なメリットを持つが、公共雇用サービス機関の組織にとってのメリットが具体的に示される必要がある。）、b) 公共雇用サービス機関のターゲットグループにメッセージを届けるための強力な手段となりうるソーシャル・ネットワークの役割、c) 事務部門におけるツール類の直接的な統合、d) 事務部門におけるプロセス自体の改良、である。

一般的な結論は、マルチチャンネル・マネジメントの正しい実行は、複雑で、しばしば過小評価されているプロセスだということである。これは組織全体の変化をマネジメントすることにかかわる問題である。

これらから、以下の10項目の勧告が導かれる。

- 1 マルチチャンネル・マネジメント戦略における明確で測定可能な目標を設定すること
- 2 自（国）と他（国）の公共雇用サービス機関における進展を、測定し、評価し、ベンチマークに合わせていくこと
- 3 統合されたマルチチャンネル・マネジメントに集中すること
- 4 サービスとチャンネルの対応表を作成すること
- 5 明確なステップを踏んで実行すること
- 6 チャンネルに関する市場調査の組み合わせを工夫すること
- 7 （大げさなポーズとしてでなく）特定の目的のためのソーシャル・メディアの活用について慎重に検討すること
- 8 プロセスの効果と効率性を高めるために媒介手段を活用すること
- 9 窓口を飛び越えて（後方の）事務処理システムとの直結を可能にすること
- 10 窓口でのコンタクトを縮小するために（後方の）事務処理システムを最適化すること

⑦「職業生涯の長期化の中での公共雇用サービス機関の役割」公共雇用サービス機関間の対話(2011年9月, 欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局)

© European Union, 2011: “The role of Public Employment Services in Extending Working Lives, Sustainable employability for older workers” PES to PES dialogue (Dr Barry J.Hake, Eurolearn Consultants, The Netherlands)

【要約(仮訳)】

今後の10年間において、EUは根本的な人口統計学的変化すなわち人口及び労働力の高齢化に起因する多くの課題に立ち向かわなければならない。加盟各国は、労働市場において高齢労働者のより高い就業率を確保することの必要性に直面している。労働力の構成においては、低いスキルや最新のものに更新する必要があるスキルしか持たない高齢労働者の数が必然的に高まる。この分析レポートは55歳以上の高齢労働者の職業生涯の延長における公共雇用サービス機関(Public Employment Services, PES)の役割について考察している。特に、労働市場にとどまっている高齢就労者のエンプロイアビリティ(雇用されうる能力)を維持しつつ、高齢の不就業者を支援するための公共雇用サービス機関のサービスと手段に対して焦点を合わせている。また、しばしば高齢労働者に消極的な態度を示す雇用主の態度を変えるために行われた努力にも焦点を合わせている。

社会的統合の観点から、PESのフォーカスは個人的な(就職への)経路づくりに対して向けられている。高齢労働者については、このような深い支援がない場合、労働市場にアクセスする際に非常な困難に直面することを示す証拠がある。PESのカウンセラーには、高齢労働者がモチベーションの問題に対処し、自らの学習能力や健康に関する認識を得ることを助け、また、個々人に合ったスキルの強化手段を提供することができる特別の専門性が求められる。PESは、現在のスキルを認識し訓練などによって強化するための方法を提供することにおいて、重要な役割を担う。同様に、PESの専門性には、雇用主に、その高齢労働者への消極的な態度に対処するためのサービスを提供すること、エンプロイアビリティ(雇用されうる能力)やワーカビリティ(働ける能力)を職業生涯を通じて維持することを助けるような労働力に関する計画や手段によって雇用主を支援するサービスを提供することが求められている。これはしばしば社会的パートナーと他の組織(特に訓練プロバイダーとこれまでの学習成果の認証に責任を持つ者)との強いパートナーシップを必要とする。

長期化する職業生涯への対応に対するPESの成功例には、「補助金を使った働きながらの訓練」や「訓練・再訓練(training and retraining measures)」への参加機会を提供すること、「これまでの学習成果の認定」と「雇用主に対する補助金」による援助が含まれる。

⑧ 「公共雇用サービス機関における実績管理」公共雇用サービス機関間の対話(2012年7月, 欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局)

© European Union, 2012 : “Performance Management in Public Employment Services” PES to PES dialogue (Dr. Alex Nunn, Policy Research Institute and Head of Politics and Applied Global Ethics Leeds Metropolitan University)

【抜粋(仮訳)】

1 序言

ヨーロッパの公共雇用サービス機関(Public Employment Services, PES)では、制度設計、提供されるサービス、福祉的給付や失業給付制度、及び福祉支出において多種多様な実践が行われている。PESが失業者に対する労働市場サービスのみを担当するケースもあれば、失業者及び他の福祉的給付、在職者サービス、及び職業資格や労働者資格(就労免許)の付与の実施にまで担っている場合もある。

このような多様性にもかかわらず、近年、労働市場サービス提供における取組みとしての「アクティベーション」(就労に向けて)活動的にすること)の採用の増加と、運営管理手法としての実績管理や目標管理の導入が見られる。PESが活用できる組織資源がより制限され、その結果として、PESの介入的支援の効果や資金投入に見合う価値を立証する必要性がますます強調されるようになったことに伴い、実績管理の導入はより重要となり、広範に普及してきた。このレポートは、EU加盟国における多様な実践状況を検討し、EUのすべてのPESが、(特に求職者に対する労働市場サービスとの関連で)自らの実践を強化するために相互に学ぶ方法についての提言を行う。また、EUのPESにおける実績管理に関する調査研究から得られた証拠を考察し、EU、政策立案担当者、PES管理者及び雇用カウンセラーのために、このようなアプローチに関する実践的な示唆を引き出す。

2 実績管理と公共雇用サービス機関

2.1 実績指標は資金等の投入(input)、実施結果(output)や成果(outcome)を測ることができる。

Nunn 他(2010)は、実績指標のタイプにしたがってPESの実績管理を適切に理解するため、次のような指標が組み込んだ枠組みを開発した。

- ・ 投入(Input)指標 —PESへの各種の投入を測るものである。これらには、支出の水準、スタッフの人数、又はPESオフィスの数などが含まれる。
- ・ 実施結果(Output)指標 —実施された各種の活動を測るものである。たとえば、登録された求人数、完了した求職者との面談件数、第3者機関(訓練実施者など)への誘導の件数である。実施結果指標は、活動自体を測るが、たとえば、福祉的給付から就職への流入数のような活動の成功まで測るものではない。

- ・ 過程（**Process**）指標 —実施された活動の質を測るものである。たとえば、求職者面接の質的評価や、受けたサービスについての顧客満足度評価が含まれる。
- ・ 中間的成果（**Intermediate outcome**）指標（マイクロレベルの成果指標） — **PES** の活動の直接的な成果を測るものである。たとえば、給付を受けている求職者を各種の雇用形態で就職させることや、求人をもどの程度充足させたかである。
- ・ 最終的成果（**Final outcome**）指標（マクロレベルの成果指標） —究極的には、**PES** の目的は、より高い雇用水準とより低い失業水準を目指して、労働市場がよりよく機能するために貢献することである。戦略的・政策的な状況に応じ、これらの目的は、労働力需給のよりよいマッチング、より高い生産性と雇用の持続性（すなわち失業予防）も含むことになる。

2.2 投入、実施結果及び成果の指標は、因果関係を理解するため、枠組みの中に位置づけることができる。

どのような指標を **PES** の実績指標として選択するかは、**PES** が労働市場の中で持つ影響力によって決まる面が大きい。言うまでもなく、**PES** がコントロールできない多くの要因が、雇用、経済活動や経済発展などの望まれる最終成果に影響を与える。このため、**PES** の実績管理は、**PES** が労働市場に直接及ぼす影響に関連したものになる傾向があり、これは雇用主と求職者双方に対する業務に関する中間的成果指標の形で表される。これは最終成果指標が（たとえば就業率のように）測定可能だが、その成果への寄与（何がどの程度寄与したか）をめぐる無視できない問題を抱えている公的部門の実績管理においては、広く認められている戦略である（**Bouckaert** 他、2010：第4章）。

この実績指標のリストには、異なる要因間の関係の解釈を試みるとともに費用対効果を秤にかけるための分析的・評価的指標を加えられることがある。たとえば、すべての雇用サービスにおける求職者一人当たりコスト、就職1件当たりコストや種々のタイプの介入的サービスごとの雇用への移行率である。結局、このアプローチは **PES** の活動における「純益」のような指標になるかもしれない。

表 1：PES の業績指標の類型

投入指標	実施結果指標	過程 (プロセス)の質	中間的成果 指標	最終的 成果指標	分析的指標
支出： ○スタッフ に関する ○プログラム に関する	求人登録	計画や面談の 評価	移行： ○福祉給付から ○（多種多様な タイプの）就職 就労へ	就業率	求職者1人当 たり・雇用成 果1件当たり の費用
スタッフの 稼働時間	完了した面談	利用者満足度 調査	浸透度指標（注）	失業率	介入的支援 による給付 減少
オフィスの 数	個別（行動） 計画の完成	雇用主満足度 調査	受給の継続期間	不就労率	PES 活動の 純益
規則に沿っ て処理する ための支出	紹介： -さまざまな タイプの訓練 への誘導 -他の形態の カウンセリング／支援への 誘導 -医療／心理 療法プログラムへの誘導		求人の充足	生産性	
	ワークトライ アルの紹介		給付受給者の長 期にわたる賃金 収入／雇用		
←インプット／プロセス志向			アウトカム志向→		

出典：Nunn *et al.* (2010) から編集

（注）この指標は特定の利用者グループに関する介入活動を測定する（子育てに関する助言を受け
たひとり親の割合など）。

2.3 社会的、経済的、政治的、制度的な背景は実績管理への適切なアプローチに 影響する

これらの指標の選択と構造化は、実績管理に関してどのようなアプローチをと
るかに応じたものとなる。それは、PES 自体にとっては外的なものを多く含む、
次のような要因の組み合わせによって決まることになるだろう。

・ 政策目標：

実績管理の性質や内容は、明らかに、労働市場に関して設定された種々の政
策目標の性質の応じたものとなる。たとえば、政策目標が「ワーク・ファース
ト・アクティベーション」（‘work first’ activation、就労に向けた活動が不活
発な者に対する『まず働いてみる』を重視する就労促進策…訳注）に焦点
を合わせている場合、PES の実績管理は、「失業給付から就労への移行」のよ
うな中間的成果や種々の介入的支援（intervention）の費用対効果に対しての
み焦点が絞られるだろう。他方で、政策目標が、社会的包摂や（就職後の）高

いレベルの生産性を確保するための手段としての雇用の質に関わる場合には、特定のタイプの「雇用への移行」に応じた（雇用の）質、スキルレベルや賃金に焦点を合わせた指標・目標の組み合わせが求められる。

- 国（中央）からの制度的な分離の程度：

多くの場合、**PES** は、労働主管省から一定の距離を置いて仕事をする。このため、しばしば、2つの異なるタイプの実績管理が行われることになる。1つめは、外的な実績管理（この場合、目標と指標は、**PES** の舵取りをし、通知された政策目標の達成についての説明責任を負わせる役割を持つ。）、2つめは、内部的な実績管理（これらの政策目標を、種々の組織レベルにおける、また、異なる機能的役割に関連付けた実行上の管理目標に転換させることにつながる。）である。前者は少数の最終的又は中間的な成果指標・目標を含む傾向があり、後者は多くの投入、実施結果、及び過程の指標（それらの多くは、目標としてよりも、むしろ意思決定に必要な情報として用いられる。）を用いる。**Ecorys**（2012）の報告によれば、**PES** が国中央と密接な場合、社会的パートナーからの「投入」（訳注：**Ecorys** 原文では「参画（involve）」）が少なくなり（イギリスの例）、より自律的な **PES** の場合には、社会的パートナーからの「投入」がより多くなる傾向がある（ドイツの例）。

- 中央集権・分権化・連邦化の程度：

これには政治的側面と管理的側面の両方がある。たとえば、中央集権的な政治システムと、高い程度の管理的自立性が地方や第一線のレベルに与えられている分権化された管理システムを組み合わせることは可能である。これは、しばしば「緩く連結されたシステム」と呼ばれるものである。このような場合、国レベルの指標と目標は少数の中間的な成果に絞られる。中央集権的な管理手法と組み合わせられた中央集権的な政治システムにおいては、国レベルの指標と目標は、過程と実施結果に関するものや、活動における明示的な統制と規制を含むことになる。これは「緊密に連結されたシステム」と呼ばれることがある。一方、連邦政治システムにおいては、（政治的責任能力の分配に応じて）自律的な政策目標とこれに連動した地域・地方レベルで異なる中間的な成果指標を持つことも潜在的には適当かもしれないが、国のレベルで地域単位間での実績の違いを比較するために使われる成果指標の設計に対して地域・地方がより多くかかわる方が、一層適当である。

- 雇用サービス組織と福祉的給付執行組織：

たとえば、**PES** の単独の組織が、雇用サービスとあわせて、すべての「不就業者」に対する給付（時には「就業中の給付」についても）の執行を担っている国もあるが、この責任が分割されている国もある。**PES** が雇用サービスと福祉

的給付の双方を担う場合でも、すべての福祉的給付を担当するとは限らない。これらの例では（たとえばドイツのように）、拠出を財源とする給付と税を財源とする給付とでは担当組織が異なるケースもある。給付を受ける資格の継続期間も、どのようなタイプの実績指標を選択するかに影響するだろう（たとえば、実際に受給を継続する期間の指標は、これら給付の資格に留意して設計される必要がある。）。

- 民間セクター、コミュニティセクター、ボランティアセクターに対する雇用サービスの業務委託や、「ある程度の独立性を持った（arm-length）公共サービス管理」の利用の程度：

ほとんどの PES は、訓練の提供についてはある程度業務委託している（Ecorys, 2012）が、情報提供やアドバイス、ガイダンスサービスは自前で実施している。たとえばオランダ、イギリス、ドイツ、デンマークのように、程度は様々だが、これらについての業務委託まで行っている国もある。かなりの部分の業務委託が適切になされている状況ならば、厳密な成果志向と成功報酬を組み合わせ取り入れることと、革新を円滑に進めるという目的とは矛盾しないだろう（欧州委員会、2011年 a）。そのような場合でも、プロセスに目標を設定することは適切ではないものの、提供されているサービスの性質を理解し、その質保障を維持し、何が機能し何が機能していないかを経験から学ぶため、いくつかの投入指標とプロセス指標を測ることは有益であろう。

- 社会・経済的な環境：

PES の実績管理は、異なる社会・経済的な環境に適応できるものでなければならない。たとえば、失業水準の低い「逼迫した（tight）」労働市場においては、失業水準の高い景気後退の時期とは異なる指標と目標の組み合わせが必要になるかもしれない。前者の環境においては、不利な立場のグループにより焦点を合わせつつ、実績の指標・目標を使うことが適当である。しかし、景気後退の環境ではシンプルに、PES が求職者支援に集中して①求職者を就職させ、②失業を予防し、③不利な立場のグループが、中長期的にエンプロイアビリティ（雇用されうる能力）を高めるようにデザインされた訓練や他の「働きながらでない（non-work）」介入的支援（※訳注：雇用主の協力が必要なもの（たとえば見習訓練（apprenticeship））以外のもの）を受けることを奨励することが必要だろう。しかし繰り返すが、これらの検討は、政治的選択に応じで行われることになる。

⑨「公共雇用サービス機関の組織の発展、改良及び革新のためのマネジメント」公共雇用サービス機関間の対話（2012年9月，欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局）

© European Union, 2012 : “Organisational development, improvement and innovation management in Public Employment Services” Pes to Pes dialogue (Nick THIJS and Patrick STAES, European Institute of Public Administration(EIPA), Maastricht)

【要約（仮訳）】

「欧州 2020」戦略において、ヨーロッパは次の 10 年間のための戦略を公式化した。それは、ヨーロッパ経済をスマートで、持続可能で包括的な成長に向けて転換させようとするものである。公共雇用サービス機関（Public Employment Services, PES）は、このシフトが高いレベルの雇用、生産性及び社会的結合を伴ったものにするための中核的(pivotal)な役割を担う。したがって、組織面の発展(development)、(持続的)改良、学習及び革新は、高い生産性を持ち、課題や要求に応えることができる練り上げられた組織となるために、すべての PES 組織がなすべきこと（のトップ）に位置づけられる。

革新〔及び/又は〕持続的改良は、成果、サービス提供、政策や行政の改良において結果を出していくべきである。このような革新と改良は種々の源からもたらされる可能性があり、また(a)政策主導、(b)組織主導、(c)専門家主導、又は(d)利用者主導となりうる。主要な課題は、組織がこれらの引き金に対して、オープンに、よく反応することである。この論文は、PES がとりわけ指標、調査、ベンチマーク、及びスタッフからの情報を基にどのように学習し、これらの組織発展のための情報をどのように活用するかについて見ていく。

この報告の結論は以下のとおり。

- 1 多くの PES の組織は、単なる実績の測定から、実績管理や実績情報の「成熟した」使用を行う方向に移行してきた。実績情報は「統制 (controlling)」や説明責任を果たすためには使われていないが、経験から学ぶことや管理的な目的のためには使われている。この報告のために実践がレビューされた組織については多くの場合、明らかに、これが実態である。これらの組織では、膨大で詳細な実績測定というアプローチから、より限定的でベンチマーク的な目標・指標によって学習・改良することを強調する方向に、焦点がシフトしてきている。これを外部から見ると、実績に関する相互交流、ベンチマーキング、視察等の興味深い方法が発展してきたということである。
- 2 外部のステークホルダーや顧客のような“外部世界”を巻き込むための配慮のほかに、PES のスタッフは、重要な役割を演じている。雇用されているスタッフ

は、革新的な解決法を見つけるために、定期的に意見を求められ、参加し、時には訓練を受けることもある。興味深い例として、「評価の共通枠組み」(Common Assessment Framework, CAF、ヨーロッパの公共分野における質的管理のための共通ツール)における自己評価の演習に公共雇用サービス機関のスタッフが参加している例や、ほとんどすべての聴取先の PES において改善活動が進められていること、また、組織の中核的な業務プロセスを吟味するための Lean exercise (業務・作業の無駄を減らす活動か・・・訳注)にスタッフが参加している例、が挙げられる。

- 3 PES にとっての将来的な大きな課題は、より広範な労働市場の文脈の中で中心的な役割を果たすことである。なぜなら、実績(向上)は組織の境界で止まるものではなく、革新と改良は(種々の方向に向かって)さらに押し進められ、労働市場における関係者やパートナーとの間で分かち合われる必要があるからである。
- 4 最後に、ただし過小評価してはならない点だが、持続的な配慮が、組織の発展におけるリーダーシップに払われる必要がある。また、リーダーシップには特に、PES の組織における革新的な文化を活発化させることが期待される。積極的な態度があれば、改良や革新をうまく進めるための構造化されたアプローチを必要とするようになる。このような構造化の中で、十分な情報を得た上でリスクテイクするような文化が促進されるべきである。実験や統制された試行を行えるようにし、創造的であることやトライアル・アンド・(トライアルに不可避免的に伴う)エラーの自由度を増すために、刺激やサポートが与えられる必要がある。

⑩「雇用カウンセラーのためのジョブ・プロフィールと訓練」公共雇用サービス機関間の対話(2012年9月、欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局)

© European Union, 2012 : “Job profiles and training for employment counsellors” Pes to Pes dialogue (Dr.Łukasz Sienkiewicz, Warsaw School of Economics)

(2012年9月)

【要約(仮訳)】

この報告の目的は、ヨーロッパの公共雇用サービス機関(Public Employment Services, PES)の雇用カウンセラー(employment counselors)のジョブ・プロフィール(職務内容の輪郭)、求められる能力要件及び訓練プログラムの細目を概観することにある。

雇用カウンセラーのスキルと能力は職業紹介の成功に関する成果目標達成のために重要な鍵を握ることが確認されているが、構造的・分析的・比較的な視点から見た職務内容、訓練及びキャリアルート(career pathways)の現状についてはほとんど

ど知られていない。

この研究は、次の点を明らかにしている。

- ・ 課業 (tasks) と職責を含む雇用カウンセラーのジョブ・プロフィールは、分析対象となったすべての国に存在する。
- ・ 雇用カウンセラーのジョブ・プロフィールを作成するに当たって PES に付与されている柔軟性と自律性の程度は様々であるが、明らかに分権化に向けた傾向が見られる。
- ・ ジョブ・プロフィールの多様性は、相当程度、PES の運営体制、優先業務、及び国ごとの「アクティベーション」(就労に向けて活動的にすること) 戦略に応じたものとなっている。
- ・ 多くの基本的な共通性と相違点が、雇用カウンセラーのジョブ・プロフィール、能力プロフィール及び訓練において確認された。
- ・ 雇用カウンセラーには多様な入職要件がある。すなわち、教育レベル、専攻領域、その他の資格要件が、国によって異なっている。

また、分析によって、雇用カウンセラーの主要な職務内容 (job tasks) と求められる能力の共通的なプロフィールを描くことができることが示された。しかしながら、現在のところ共通的な職務の分類はない。したがって、雇用カウンセラーという役割は、職業あっせん、行政・事務 (administrative)、カウンセリング、ソーシャルワーク及び人的資源管理の要素を結合しながら発生しつつある職業と見なされるべきである。

雇用カウンセラーの役割の中には、ある程度の専門化が見られる。たとえば、ヨーロッパにおける雇用主サービスに特化した雇用カウンセラーの中核的な職務のジョブ・プロフィールには、次のようなものが含まれると考えられる。

- ・ 職業紹介に重点を置く職務 — 行政・事務、評価 (assessment) 及び人的資源管理の知識とスキルを必要とする。
- ・ ネットワーキングと売込みに重点を置く職務 — 強いコミュニケーションスキルと協働できるスキル、サービス固有の知識を必要とする (たとえば、積極的労働市場政策に関する知識)。
- ・ 組織化に重点を置く職務 — 組織に関する高度な知識とスキルを必要とする。

ヨーロッパにおける求職者サービスに特化した雇用カウンセラーの中核的な職務に適したジョブ・プロフィールには、次のようなものが含まれる。

- ・ 職業紹介に重点を置く職務 — コミュニケーションと面談 (interview) のスキル、対象者本位であることを必要とする。

- ・ カウンセリングに重点を置く職務 — カウンセリング、評価（assessment）及びマッチングのスキル、対象者を動機付けし鼓舞する力、ストレスへの耐性、忍耐、理解する力、一方的判断をせずに耳を傾ける力を必要とする。
- ・ 情報提供に重点を置く職務 — 現在の労働市場の現状やトレンドに関する知識、コミュニケーションスキル、対象者本位であることを必要とする。
- ・ 行政・事務とモニタリングに重点を置く職務 — コミュニケーションスキルと協働できるスキル、サービス固有の知識を必要とする。

加えて、サービス対象者ばかりでなく、雇用関係サービスの提供に関連するステークホルダーとのコンタクトをも円滑にするため、「ソフト・スキル」が重要になってきている。

ヨーロッパにおいては、雇用カウンセラーの即戦力となる人材の供給が限られているので、政策立案担当者は、雇用カウンセラーを養成する高等教育（education at the tertiary level）の発展に向けた制度的、法的な手当を強めるように奨励されるべきである。PES 向けに PES 内部で開発された雇用カウンセラーのための導入訓練及び在職中の継続訓練にも、重要な役割が与えられなければならない。

このような訓練活動は、国ごとのサービスのニーズや個々のカウンセラーの訓練ニーズに合った計画・内容とされるべきである。訓練内容を適切に選択することが非常に重要である。PES 内部だけでは足りない可能性のある専門的知識・技術を供給するため、外部の知識プロバイダーとの協同やパートナーシップを確立・維持する一層の努力が必要とされている。これらの訓練は、理論的知識と実践的スキルからなり、これらの間でうまくバランスが取れたものであるべきである。また、雇用カウンセラーのキャリア経路（career paths）をさらに発展させる必要もある。

- ⑪ 「低スキルの成人・若年者の持続的アクティベーションのための公共雇用サービス機関のアプローチ・・・『ワーク・ファースト（まず働いてみる）』か、『トレイン・ファースト（まず訓練）』か」公共雇用サービス機関間の対話（2013年5月、欧州委員会 雇用・社会問題・社会的包摂総局）

© European Union, 2013 : “PES Approaches for Sustainable Activation of Low Skilled Adults and Youths: Work-first or Train-first?” Pes to Pes dialogue (Sue Leigh-Doyle, Leigh-Doyle & Associates)

【要約（仮訳）】

公共雇用サービス機関（Public Employment Services、PES）は、労働市場への参加を増大させ、スキルのある労働力を拡充するための中心的な役割を持つ。持続

的な成果をあげることができる「アクティベーション政策」(※訳注・・・就労に向けて活動的にする政策。特に、種々の要因で「不活発 (inactive)」になっている失業者・無業者等が念頭に置かれることが多い。)はこれを達成するための中核である。この論文では、加盟国におけるいくつかの革新的な公共雇用サービス的手段、支援及びサービスの事例を参照しながら、『ワーク・ファースト (まず働いてみる)』と『トレイン・ファースト (まず訓練)』双方のアプローチの低技能者のアクティベーションに対する貢献を比較している。

ヨーロッパの労働年齢人口の四分の一である、おおむね 8 千万人の人々が、低いスキルか基礎スキルしか持っていないが、これらのスキルに対する需要は減少している。低スキルのとりわけ若年者は最近の世界的な経済危機により、高失業率という深刻な影響を受けてきた。いずれの加盟国においても、最も教育を受けていない部分の人口において、長期失業率が最も高くなっている。ヨーロッパ中で、低い教育レベルの成人の半数を超える程度の人しか雇用されておらず、低教育の 18~24 歳人口では、5 人に 1 人しか雇用されていない。低スキルの人々はまた、社会的に疎外されるリスクや貧困リスクがより高い。と同時に、いくつかの職業分野では、スキル (のある労働者) の不足と空きポストがなかなか埋まらない状態も存在している。

『ワーク・ファースト (まず働いてみる)』のアクティベーション政策 (オープンな労働市場内のものや補助金付き雇用によるもの) は、90 年代半ばからヨーロッパで顕著になった。これは職業への準備ができていない低スキルの人や、特に職業経験のある失業中の成人に最も適している。ワーク・ファーストは、他のサポートと組み合わせる場合、いくつかのカテゴリーの低スキルの若年者に相応しいものになりうる。PES による求職活動の援助、指導やカウンセリングはワーク・ファーストに必須の要素であり、ワーク・ファースト・アクティベーションの効果に対するモニタリングと制裁は不可欠なものになってきている。PES から専門のプロバイダーへのワーク・ファースト・アクティベーションの業務委託は増加している。対象者へのケース管理、個別指導及び職場内でのサポートや、雇用主へのインセンティブは、低スキルの人々に対するワーク・ファースト的な職業紹介による就職の持続可能性を向上させることができる。ワーク・ファースト・アクティベーションは、より複雑なニーズを持つ、不利な立場にある低スキルの人々が持続的に労働市場に参入できるようにすることについては、比較的効果が少ない。

『トレイン・ファースト (まず訓練)』のアクティベーション (セカンドチャンスの教育、職業教育・訓練) は、雇用に先立ってのスキル向上に焦点を絞っている。これは、学校中退者の選択肢として、持続的な成果が可能である。短期間の特定スキルの訓練はまた、伝統的な産業・職業分野で余剰となった低スキルの成人に対す

る選択肢である。調査研究からの証拠は、低スキルの人に対する最も効果的な訓練は、雇用主の需要に対応したもので、低スキルの対象グループのニーズに応じた仕立てがなされ、オン・ザ・ジョブの経験を含むものであること、また、職業スキルと一般的スキルを組み合わせたもの、(修了の) 認証がされるもの、であることを示している。職場での見習訓練 (apprenticeship、徒弟訓練)、インターンシップ (traineeship、手当付きのもの) 及び特定スキルの訓練は、低スキルの若年者への最も効果的な訓練のタイプである。読み書き、計算、言語及び必要な際に組み込まれる他の社会的サポートを伴うプレ見習訓練 (pre-apprenticeship) や準備訓練は、より不利な立場にいる低スキルの若年者のために必要であろう。PES は、雇用主と個人のスキルニーズに対応するため、より頻繁に外部のプロバイダー (これには公的な教育・訓練機関や第3セクター組織が含まれている。) と契約するようになっている。証拠からは、訓練を購入するためにバウチャーのみを使用するシステムは、低スキルの失業者には効果的でない可能性が示唆されている。訓練へのアクセスをうまく行うためのシステム・ミックスが望ましい。

「福祉から仕事へ」の取組とアクティベーション・アプローチはますます同様の取組になりつつある。「仕事探しの支援、相談指導」と「仕事をベースにした訓練 (work-based training)」のような『ワーク・ファースト』と『トレイン・ファースト』のアクティベーションにおける効果的なコアの要素を溶け合わせることは低スキルの対象者にとって有益だろう。PES は、教育と労働市場の間の移行をうまく進めるという観点や、雇用主と低スキルの個人双方のスキルニーズの予測において、大きな役割を担っている。このことは、PES が教育・訓練の分野のステークホルダーと密接に相互連携すること、そして、低スキルの人のための訓練を推進するために雇用主と接触することを必要としている。予算やリソースが少なくなっているという状況の中で、また、若年者や求職活動が不活発な人 (the inactive) の早い時期からのスキル向上の機会をつくることの重要性や、成人の持続的な社会への統合・参加 (integration) をより確実なものにするためのスキル向上がますます強調されるようになっている中で、PES は、低スキルの人たち、不利な立場の人たちへの手段、サービス及び支援内容に優先順位をつける必要がある。これらの優先順位の高い対象グループに効果的に対応できるよう、PES スタッフの資質・体制の向上 (development) が維持される必要がある。

需要に応じた効果的で費用効率の高い PES サービスを低スキルの者に提供していくため、更なる長期的な調査研究、モニタリングの改良及びスキルの評価・予測力の向上が求められる。

JILPT 資料シリーズ No.133

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—

発行年月日 2014年3月25日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

印刷・製本 株式会社相模プリント

©2014 JILPT Printed in Japan

* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)