

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 各国へのアンケート調査及び 7 各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によって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る、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「個人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る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な取組の多くは「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】⑩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と呼び、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* 加盟国における個人々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、この場で私が話すのはいずれも、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)