

### 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いとしても、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。<sup>17</sup>

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

<sup>17</sup> 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。<sup>18</sup> 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

<sup>18</sup> 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）。<sup>19</sup>
- 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）。

<sup>19</sup> 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。<sup>20</sup> 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載されたルール）がこれに該当する

<sup>20</sup> 「成果払い方式」戦略は、対応が就職させやすい利用者集中しやすい——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という重大な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。<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 「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。