

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の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。