

調査の概要

調査の概要

〈調査の背景〉

ハローワークの業務改善・組織の在り方等についての検討が、今後進められていくことに伴い、その検討に資する基礎資料とするため、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカの4カ国の公共職業安定機関の組織体制・パフォーマンス等について調査するよう、厚生労働省より当機構に対して要請があった。本報告書はその調査内容を取りまとめたものである。

〈調査項目と調査手法〉

調査項目とその概要については、図表1に示したとおりである。調査手法は、文献、資料、統計データ等を調査し、項目ごとに整理した。

〈調査概要〉

イギリス、ドイツ、フランス、アメリカの4カ国における公共職業安定機関の運営体制は、1990年代後半から2000年以降、幾度かの変遷を経ている。例えばイギリスの“ジョブセンター・プラス”は、2002年に一旦は国から独立したエージェンシーの形態での運営となったが、財政赤字削減策の一環あるいは社会保障給付制度改革の再編に合わせ、2011年より再び国（雇用年金省）の運営の下に戻った。ドイツでは、国（連邦雇用庁）による運営から、ハルツ第Ⅲ法の成立により、2004年より国から連邦直属の行政機関で連邦労働社会省の監督下であり、自治管理を行う権利能力を有する公法上の法人である“連邦雇用エージェンシー”による運営に変わった。フランスでは、職業紹介業務については、国立雇用紹介所によって、失業保険業務については、全国レベルの労使協定に基づいた民間の公益法人全国商工業雇用連合によって、それぞれ運営されていたが、2009年にこの2つの組織が統合して労働省の下に“雇用局”が設立され、職業紹介業務と失業保険関連業務はそこで運営されることとなった。また、アメリカにおける公共職業安定機関は、州レベルで運営されているが、1998年の労働力投資法により、それ以前にも既にいくつかの州で先行的に開始されていた職業紹介、キャリアカウンセリング、社会保険給付、職業訓練等を包括的に提供して支援するサービスを“ワンストップ・センター”として、全国レベルでも実施するようになった。このように、当該4カ国の公共職業安定機関の運営体制及びその所掌業務は、今日までにそれぞれの国の事情に応じた改編を経験してきた。改編の方法はそれぞれ異なるが、その方向は、いずれも求職者への包括的なサービスの提供に向けられている。

地域社会における生活者にとって、包括的サービスに結びつくと考えられるもののひとつは「地方自治体との連携」である。これについても、当該4カ国のいずれの国においても実施されている。ただし、イギリスのように、定型的な連携としてはやっていないが地域によっては必要に応じて連携している、というところから、地方自治体との共同運営体制を整え

た（そのために、憲法改正まで行った）ドイツのようなところまであり、程度の差は大きい。アメリカのワンストップ・センターについては、そもそも州単位の運営であり、そのサービスは様々な団体、コミュニティ等との連携によって運営されている。したがって、当然そこには「民間業者へ委託」するサービスも含まれている。また、アメリカ以外でも、民間業者が提供するサービスを公共職業安定機関を通じて受けられる仕組みは、イギリス、ドイツ、フランスでも導入されている。

以上のように、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカの4カ国はいずれも、利用者に対するサービスの向上を目指し、「組織体制・業務内容の改編」「地方自治体との連携」「民間業者との協力」を実践しており、更にはその有効性を測るために、各国各様の「主要業務指標」を設定することで、パフォーマンスを最大限に発揮させるよう試みている。本報告書はその状況についても紹介している。

図表1 諸外国の公共職業安定所（英独仏米）

	イギリス	ドイツ	フランス	アメリカ
設置主体、公共職業安定所の名称	国（ジョブセンター・プラス）	国（雇用エージェンシー）	国（雇用局:ポール・アンブロワ）	国（ワンストップ・センター）
所管省庁	雇用年金省	労働社会省	労働・雇用・職業教育・労使対話省	州政府
最近の組織形態の変化	従来は所管省庁から独立のエージェンシーとして運営されていたが、2011年の組織改編により、雇用年金省の一部門とされた。	2003年12月に成立したハルツ第三法に基づき、「連邦雇用庁（Bundesanstalt für Arbeit）」から、「連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）」へ組織改編された。	2009年1月、国立雇用紹介所（ANPE）と失業保険制度の運営組織の全国商工業雇用連合（Unédic）及びその地方機関の商工業雇用協会（Assédic）が統合して、職業紹介と失業給付の双方を行う雇用局（Pôle emploi）が創設された。	1998年8月に成立した労働力投資法に基づき、運営が各州、市、郡等に置く労働力投資委員会に委ねられた。
拠点設置数	740カ所（2011年3月時点）	連邦雇用エージェンシー（本部）1、地域総括局10、雇用エージェンシー156、支所600	26の地域機関（本土22及び4つの海外県）、100の地方機関、905の現地事務所、141の専門機関	労働力投資法に基づくもの（Comprehensive American Job Centers）が全米で1,657カ所、労働力投資法に基づかない限定されたサービスを提供するもの（Affiliate American Job Centers）が全米で810カ所
所掌事務	職業紹介、職業相談、職業訓練の紹介、各種失業関連給付（求職者給付等）の申請受付・支給業務等。	職業紹介、職業相談、職業訓練の紹介、各種失業関連給付（失業手当I等）の申請受付・支給業務等。	職業紹介、職業相談、職業訓練の紹介、各種失業関連給付の申請受付・支給業務等。	職業紹介、職業相談、職業訓練の提供・紹介等。
失業保険の給付事務	ジョブセンター・プラス	雇用エージェンシー（失業手当I）	雇用局	各州エージェンシー
職員数	7万2,939人（2011年3月）	約9万4,300人（2013年）	5万3,000人（2013年）	—
地方自治体等との連携	失業者支援に関して、定型的な業務上の連携なし。	求職者基礎保障制度（失業手当II、租税が財源）の分野で地方自治体と共同で303のジョブセンターを運営。	求職者支援に関して、県、郡評議会又は地域レベルの関連部局などの地方機関との連携。	連邦政府は助成金を提供。実質的な運営は州政府。
民間委託の状況	長期失業者向け就労支援等。	積極的職業紹介クーポン（AVGS）等を通じた民間職業紹介機関との連携。	民間の職業斡旋業者（opérateurs privés de placement : OPP）に、再就職が困難な状況にある求職者の再就職支援業務を委託。	政府系非営利組織がとりまとめ、地域ごとや事業内容ごとに民間プロバイダーに委託している例がみられる。
主要労働市場指標（OECD調整失業率※）	7.5%（2013年）	5.3%（2013年）	10.3%（2013年）	7.4%（2013年）
主要業務指標	失業者の給付離脱率	失業期間、就職人数、職業訓練紹介数、顧客満足度等	初回求職照会の処理期間、求職者1件当たり処理期間、カウンセラーの担当率（1人当たりの担当求職者数）等	就職率、雇用残存率、平均収入、資格証明取得率、スキル取得率、顧客満足度

※OECD調整失業率（Harmonised unemployment rates）は、各国ともEmployment Outlook 2014（2014年9月3日発表）の数値。

第1章 イギリス

第1章 イギリス

第1節 組織の概要

1. 設置主体

公共職業安定機関ジョブセンター・プラス (Jobcentre Plus) は、雇用年金省 (Department for Work and Pensions : DWP) によって設置されている。従来は所管省庁から独立のエージェンシーとして運営されていたが、2011年の組織改編により、雇用年金省の一部門として吸収された¹。組織改編は、政府の掲げる財政赤字削減の一環として各省庁に課された予算削減を受けて、雇用年金省が打ち出したもので、同じく独立の組織として設置されていた年金サービス (Pensions Service) 及び障害・介護サービス (Disability and Care Service) とともに、雇用年金省が直接運営する形となった²。

ジョブセンター・プラスは3つの中核的な機関から成る。ジョブセンターは、求職者の就職を支援し、資格や求職活動のチェックを行う。コンタクト・センターは、給付に係る問い合わせに対応し、給付支給ネットワーク (benefit delivery) は、給付申請の処理、不正行為の調査などを行う。給付支給ネットワークは広範な地理的エリア (中央イングランドなど) を網羅するグループで管理されており、関連の地区事務所 (District Offices) の活動を調整する。地区事務所は、当該地区で顧客と直接対応する個別の事務所 (Local Offices) の活動を調整する。

2. 拠点設置数

組織改編前までは、独立した機関として、年次報告の中で拠点数や独自の予算・執行状況が公表されていたが、組織改編以降はジョブセンター・プラス単独での拠点数や予算額は報告されていない。組織改編直前の状況に関する会計検査院の報告書³によれば、2011年3月時点の拠点数は全国で740カ所である。ただし、組織改編後に国内拠点の整理統合が実施されており、現在の拠点数はこれを下回るとみられる⁴。

¹ House of Commons Work and Pensions Committee (2014)

² 従来の幹部相当のポストの削減、管轄地域の整理統合などが実施されたとみられる。雇用年金省はこのほか、組織改編の理由の一端に社会保障給付制度の改革に合わせた体制の再編を挙げている。 (“Government announces organisational changes to Jobcentre Plus and the Pension, Disability and Carers Service”, DWP press release, 12 September 2011)

³ National Audit Office (2013)

⁴ 網羅的な拠点リストは公表されておらず、政府による情報提供サイト (Gov.uk) では、個別の郵便コードにより最寄のジョブセンター・プラスの検索のみが可能。なお、民間の職業紹介サイト (Totaljobs) が提供するジョブセンターのリストは、全国451カ所の拠点に関する情報が掲載されているが、網羅的なリストか否かは不明 (<http://www.totaljobs.com/careers-advice/job-centres/job-centres>) (2014年12月確認)。なお、現地メディアによれば、ジョブセンター・プラスの整理統合に関しては、DWP内部の報告書でも求職者支援機能の縮小によるリスクが指摘されていた。 (“Jobcentre Plus shake-up pushed through despite ‘high risk’ warnings” Daily Telegraph, 07 Apr 2011 (<http://www.telegraph.co.uk/finance/jobs/8435109/Jobcentre-Plus-shake-up-pushed-through-despite-high-risk-warnings.html>)). また、閉鎖対象となった拠点の所在する地方自治体がこれに反対し、DWPが閉鎖を撤回する事態も生じている。 (“7/11/2014 - Council helps keep Penrith Jobcentre open” (http://www.cumbria.gov.uk/news/2014/november/10_11_2014-092459.asp))

3. 所掌事務

ジョブセンター・プラスは、従来国内に設置されていたジョブセンターと給付事務所 (benefit offices) の拠点を整理統合した組織であり、求職者および雇用主向けの職業紹介・就労支援に関する業務と、求職者や就労困難者、低所得者を対象とした各種給付の支給に関する業務を担っている。

求職者向けの職業紹介・就労支援サービスの対象は、求職者手当 (Jobseekers Allowance) の受給者のほか、受給資格が停止されている者、また手当自体の受給資格はないが、失業期間中の国民保険 (National Insurance)⁵の保険料の支払い免除 (国民保険クレジット: National Insurance Credits) を受けている者を含む。支援内容は、求人・求職のマッチングシステム (Universal Jobmatch) による求人情報の提供のほか、履歴書の作成や希望職種に要するスキルなど、求職に関するアドバイスなど。支援は、長期失業者向けプログラム「ワークプログラム」(後述)に移行するまでの間行われる (若年者 (25歳未満) については通常、失業期間が9カ月以下、成人 (25歳以上) で失業期間12カ月以下、また困難を抱える者は3カ月以下)。

図表1-1 求職者向けサービスの種類及び方法

サービス	対象・期間	提供方法	協力組織
個別カウンセリング	若年者は最長9カ月間、その他は最長12カ月	対面	なし
ジョブクラブ		対面	地域コミュニティの市民ボランティア
スキル評価		対面	あり
セルフサービス		オンライン	—
起業支援		対面	あり
就職支援のための補助 (面接のための交通費、仕事道具等の購入費の提供)		対面	なし
ワークプログラム	長期失業者等	該当せず (手法は民間プロバイダーに一任)	あり

出所: European Commission (2014) を基に作成

具体的な就労支援の内容は、求職者の教育・職業能力の水準や、就労への準備の度合い、希望する職種に必要なスキルなど、個々の求職者の状況に応じて異なる。必要なサービスの多くは、外部プロバイダーにより提供される (図表1-2)。

⁵ 失業者や就労困難者向けの拠出制手当のほか、公的年金等を含む単一の社会保険制度。

図表1-2 積極的労働市場政策に関するサービス

対策名	概要	提供主体
仕事・職業訓練その他の機会に関する情報提供・ガイダンス	マッチングシステムを含むオンラインでのアドバイスのほか、就職困難者（6カ月以上失業している者）など一部の求職者には面談での助言を提供	ジョブセンター・プラス及びオンライン
履歴書の準備及び面接技術に関する支援	ジョブセンター・プラスから紹介された求職者に対する外部機関による訓練の提供	外部プロバイダー
エンプロイアビリティ訓練	求職者がエントリーレベルの雇用にアクセスできるようにするため、基本的なエンプロイアビリティに関する訓練を提供	外部プロバイダー
基礎的訓練	基礎学力のない求職者に、読み書き計算に関する教育訓練の受講を義務化	外部プロバイダー
業種別ワークアカデミー	求職者は、現行のスキルを補ううえで、最長13週間の訓練を受けることができる。この訓練により、特定部門の特定の求人に応募することができる。	外部プロバイダー
ワークプログラム	外部プロバイダーは、就職困難者に対し個別訓練を提供することができる。	外部プロバイダー
失業者の活性化	失業者が継続的に求職活動を行っていることを定期的にチェックする。	ジョブセンター・プラス
義務的就労活動	求職に向けた適切な姿勢を促すために、就職困難者にこのプログラムを薦めることができる。	外部プロバイダー
賃金インセンティブ（Wage Incentive）	使用者は、若年の失業者採用に対して補助金を受け取ることができる。中小企業が徒弟制度を創設した場合、使用者のための徒弟制度助成金（Apprenticeship Grant for Employers（AGE））に係る徒弟制度助成金を受け取ることができる。	外部プロバイダー
ワーク・トライアル（Work Trials）	使用者は失業者の永続的雇用を検討する前に、試用期間を設けて（ジョブセンター・プラスにより紹介された）失業者を採用することができる。	外部プロバイダー
新規企業手当	起業を目指している人に対し専門家の助言を求めるよう薦める。外部査定人が、事業計画に十分な利点があるとみなす場合には、補助金が支払われる。	外部プロバイダー（ジョブセンター・プラスが補助金を管理

出所：European Commission (2014) を基に作成

一方、雇用主向けのサービスとしては、求人・求職のマッチングシステム（Universal Jobmatch）を通じた求人情報の提供や、中小企業の雇用主への採用等に関するアドバイスの提供、その他の情報提供（失業者の雇用や人材開発への助成制度に関する情報提供等）などを実施している。

4. 失業保険事務の実施主体

求職者手当は、被用者としての国民保険料の所定の拠出を前提とする拠出制手当と、低所得層向け⁶の所得調査制手当に分かれ、前者は国民保険料、後者は税を財源として実施されている。ジョブセンター・プラスは、求職者手当（拠出制・所得調査制）のほか複数の給付⁷の申請受け付け及びその支給に関する業務を担う。求職者手当の申請者には、ジョブセンター・

⁶ 主として拠出期間が要件を満たさないか、拠出制手当の支給期間の上限に達した者が対象。ただし、拠出制手当受給者のうち所得・資産要件を満たす者については、所得調査制手当の条件に基づいて追加的支給（配偶者、子供の有無等による加算）を受けることができる。

⁷ 求職者手当のほか、雇用・生活補助手当、所得補助。

プラスに失業者として登録の上、アドバイザー（「ジョブ・コーチ」）との面談を通じて求職活動の支援を受けることが義務付けられる。また、外国人労働者など国民保険番号の未取得者について、登録申請の受け付け・審査を行う。

一方、国民保険料の徴収およびこれを主体とする国民保険基金の運営は、歳入関税庁（HM Revenue and Customs）が所管する。保険料は、被用者の給与に対する所定の拠出率（雇用主13.8%、被用者12%）に基づいて雇用主により納付される⁸。

5. 失業保険の財政責任を負う主体

国民保険料の徴収は歳入関税庁が実施し、また年度毎の国民保険基金（National Insurance Fund）の支出内容について、議会に対して会計報告⁹を提出する責任を負う。国民保険基金の支出全体の91%（各種給付支給に関する支出の93%）を公的年金の支給が占め、拠出制の求職者手当、雇用・生活補助手当など年金以外の給付支給は全体の1割弱となっている（図表1-3）。

図表1-3 国民保険基金の収支（2013年度、千ポンド）

	2013年度	2014年度
(A) 収入	81,946,589	84,807,252
うち国民保険料	79,119,934	82,236,514
(B) 支出	91,457,552	90,694,380
うち給付支給…①	87,464,810	88,933,118
公的年金（State pension）	80,008,745	82,522,101
求職者手当（拠出制）	669,184	533,630
雇用・生活補助手当	2,312,374	3,554,301
就労不能給付	3,355,345	1,213,380
その他（産休手当等）	3,355,345	1,213,380
うち整理解雇給付の支給…②※	453,577	356,069
(A)－(B)	－9,510,963	－5,887,128
年度末の基金収支	29,082,990	23,195,862
給付支給等支出額（①＋②）に対する比率	33.1%	26.0%

※倒産等で雇用主が法定の整理解雇手当を支払えない場合に、基金が一定の補償を行う。

出所：HM Revenue and Customs（2014）を基に作成

基金収支には、年度の給付支給等の支出額¹⁰の16.7%（6分の1）が下限値として設定されている。基金収支がこれを下回ることが想定される場合、財務相の判断により国庫金（Consolidated Fund）からの補助（Treasury Grant）を行うことが出来るが、その額は年度の給付支給に関する支出の17%が上限となる¹¹。なお2009年度以降は、国民保険基金の年度

⁸ このほか、自営業者や自発的な加入者には定額の拠出が設定されているが、求職者手当の受給資格に要する拠出期間には算定されない。

⁹ HM Revenue and Customs（2014）。なお、国民保険制度は医療保険を含むが、国民保険基金とは別途に予算化されている。

¹⁰ 1990年度より、整理解雇給付（redundancy payment）支給に関する支出額が分母に加算されている。

¹¹ House of Commons Library（2014a）

毎の支出額が収入額を上回る状態にある¹²。

6. 職員数・職員の身分

DWPの年次会計報告書¹³によれば、ジョブセンター・プラスの2011年3月時点（改編前）の人員数は7万2,939人（図表1-4）で、直接賃金支払いの対象になっている職員（payroll staff）のうち、外郭団体（Arm's Length Bodies）を除いた人員数（Core Department）9万7,963人の75%を占める。組織に関する法改正により、2011年10月に年金・障害・介護者向けサービス機関と併せて雇用年金省の一部に吸収されて以降、ジョブセンター・プラスに相当する部門の人員数はDWPの年次報告には記載されていない。なお、2010年度に関するジョブセンター・プラスの年次会計報告によれば、被用者7万7,222人の98%にあたる7万6,471人が期間の定めのない契約に基づく被用者であった¹⁴。

なお、European Commission (2014)によれば、職業安定業務の従事者数、また利用者向け業務に従事する職員数は2010年をピークに減少している（図表1-5）。大半を占める利用者向け業務の従事者（多くは失業者や給付申請者に対応する業務の従事者とみられる）は、2013年時点でおおよそ8万人弱のDWPの人員のうち6万人を占める。

National Audit Office (2013)は、フルタイム換算による職務別従事者数を図表1-6のとおり示している。各職務の従事者における雇用形態別の内訳数は公表されていないが、経済危機に伴う求職者の急増に対応するため、おおよそ1万人の有期契約のアドバイザーが増員されたという。現地報道は、こうしたアドバイザーが組織改編前後の人員削減の対象となったとみているが¹⁵、実際の実施状況は不明である。また一方で、雇用年金省の2011年度の年次事業・会計報告には、7,000人弱のジョブセンター・プラスの求職者支援業務従事者を有期契約により雇用したとの記述もあり、有期契約の活用が拡大している状況が窺える。

¹² 歳入関税庁は、2018年まで同様の状況が続くと予測している。

¹³ Department for Work and Pensions (2013)

¹⁴ Jobcentre Plus (2011)。なお、請負労働者、派遣労働者、代替的労働者を除く。年次報告によれば、こうした労働者はフルタイム換算（職員の所定内労働時間の和を1人当たりのフルタイム職員の所定内労働時間で除して算出）で年間35人、うち24人がITシステム関連のプロジェクトに従事していた。

¹⁵ Daily Telegraph “Jobcentre Plus to axe 9,300 jobs” (19 Jan 2011)および “Jobcentre Plus shake-up pushed through despite ‘high risk’ warnings” (07 Apr 2011)。2011年初めの時点で、おおよそ9,000人の人員削減が計画されていた。

図表1-4 雇用年金省および関連機関の職員数

Table 5: Staff in Post

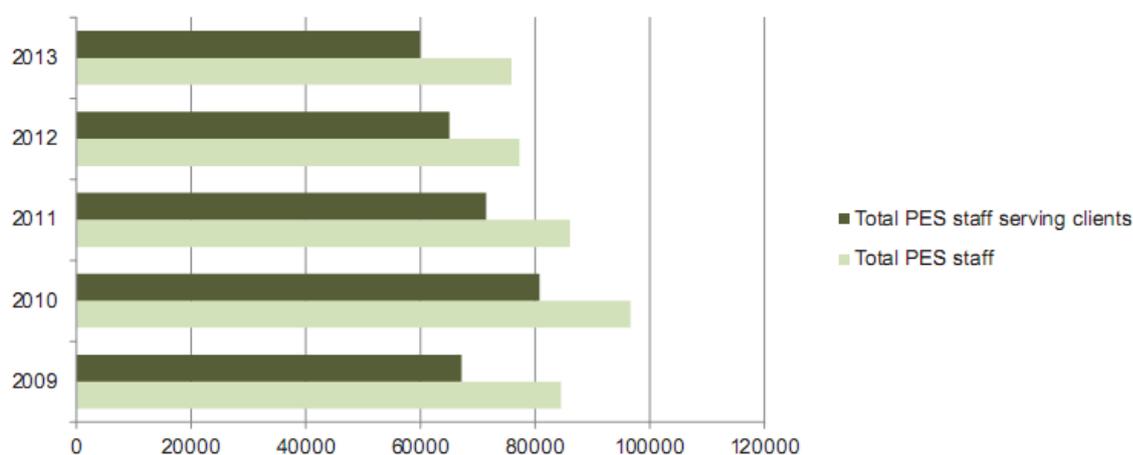
Staff in Post		31 March 2013	31 March 2012	31 March 2011
Payroll Staff	Departmental Group	98,549	104,182	115,129
	Core Department (Not including Arm's Length Bodies)	92,530	88,626	97,963
	Jobcentre Plus (included in core departmental total)	Not applicable	Not applicable	72,939
	Pensions Disability and Carers Service (included in core departmental total)	Not applicable	Not applicable	13,139
	Arm's Length Bodies	6,019	15,556	17,166
Non-Payroll Staff	Departmental Group	397	417	434
	Core Department	121	81	138
	Arm's Length Bodies	276	336	296

出所：Department for Work and Pensions (2013)

(<https://www.gov.uk/government/publications/department-for-work-and-pensions-annual-report-and-accounts-2012-to-2013>)

図表1-5 職業安定業務の職員数ならびに利用者向け業務従事者の推移

Total PES staff and staff directly serving clients



出所：European Commission (2014)

図表1-6 職務別職員数（2011年度、フルタイム換算）

給付申請者向けアドバイス	
求職者手当アドバイザー	15,890
所得補助（一人親向け）アドバイザー	1,300
雇用・生活補助手当及び就労不能給付アドバイザー	560
アドバイザー・チームリーダー及びマネージャー	3,510
アドバイザーの事務的補助	3,260
カスタマー・サポート	4,040
その他	
雇用主向け・地域パートナーシップサービス	2,200
ジョブセンター部門の管理・補助	1,760
その他の活動	4,280
計36,800人	

出所：National Audit Office (2013)

第2節 業務実施状況および主要指標

1. 国以外の行政組織（地方自治体等）との連携

公的な職業紹介事業や失業保険事業は、ジョブセンター・プラスに一元化されており、地方自治体がこれを代替するといった状況は生じていない。地方自治体では、コミュニティ向けサービスとして無業の若年層や失業者、就労困難者、あるいは困難を抱える家庭向けの支援を実施しており¹⁶、地域によってはジョブセンター・プラスとのパートナーシップが締結されている場合もあるものの、地域によって内容は異なり、定型的な連携は必ずしも行われていないとみられる¹⁷。

なお、ジョブセンター・プラスが所管していない一部の低所得層向け給付制度（住宅給付（Housing Benefit）、カウンシル税控除（council tax reduction）¹⁸など）については、地方自治体が支給事務を所管している。これに関連して、雇用年金省による給付制度改革の一環として、低所得層向け給付制度を統合した「ユニバーサルクレジット」の導入が現在進められているが、同制度の導入に際して申請者向けの支援を行うにあたり、ジョブセンター・プラス、地方自治体および地域のプロバイダー間の協力関係に関する枠組み案が、2013年に雇用年金省と地方自治体協議会（Local Government Association）により公表されている¹⁹。とりわけ、新制度に関連して多くの給付申請者が支援を必要とするであろう領域として、①オンラインでの給付申請の管理、②受給のための銀行口座の開設ならびに月単位の受給額の管理を挙げている²⁰。

2. 業務の民間委託の状況

上記のとおり、求職者向けサービスに関する多様なメニューが外部プロバイダーにより提供されているが、中でも代表的な民間委託は、長期失業者向け就労支援プログラム「ワーク・プログラム」の実施である。このほか、求職者に対して必要に応じて提供される職業教育訓練や、雇用主の下での就労体験や試用的雇用機会を提供するといったことが、継続教育カレッジや教育訓練プロバイダー、あるいは雇用主とのパートナーシップを通じて実施されている。

¹⁶ 例えば、若年層向けの支援として前労働党政権が導入した「コネクションズ」と呼ばれるサービスは、困難な状況にある若者を主な対象に、パーソナル・アドバイザーが教育や就業から生活面まで広範な相談を受ける支援サービスであったが、2008年に地方自治体に実施が移管されて以降、多くの自治体が予算不足に直面してサービスを廃止している（一部の自治体では継続）。

¹⁷ 例えば Department for Business, Innovation and Skills(2013)を参照。なお、地方自治体の連合体である Local Government Association は、若年長期失業者に対する支援に関して、ジョブセンター・プラス から権限の移譲を求める趣旨の声明を発表している。（LGA ‘Scrap failing Jobcentre Plus to save long-term unemployed youngsters’, 29 October 2014 (http://www.local.gov.uk/media-releases/-/journal_content/56/10180/6664268/NEWS））。

¹⁸ 従来のカウンシル税給付（council tax benefit）。2013年までは政府が財源を負担し、自治体が支給業務を担っていたが、2013年に財源が移管され、給付の継続の可否や給付水準も裁量に委ねられている。

¹⁹ DWP ‘Universal Credit local support services framework’, 11 February 2013 (<https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-local-support-services-framework>)

²⁰ House of Commons Work and Pensions Committee (2014)

・ワークプログラム

成人・若年層など、一定期間の給付の受給を経て、ジョブセンター・プラスにおける支援策を通じて就職できなかった長期失業者等に対して、民間の営利・非営利の支援組織への委託を通じて提供されるプログラム。国内各地域において元請事業者となる営利・非営利事業者が決定され、地域毎の下請け組織を通じて就労支援事業を実施するもの。2009年の導入から5年間で、500億ポンドの予算が充てられている。委託費は、原則として継続的な雇用（または累積の雇用）期間の実績に応じて支払われる（導入から3年間は、参加者の受け入れ自体にも一定の額が加算される）。なお、失業者のプログラムへの参加期間は最長2年間で、この期間を経て仕事に就けなかった者は、再びジョブセンター・プラスの支援に戻るようになる。

ワークプログラムの導入に際しては、前政権が成人や若年、高齢者、障害者等の対象別に実施していた長期失業者等の支援プログラム「ニューディール」に対して、プログラムを一本化して簡素化を図るとともに、実績ベースの委託費支払い方式を導入することで、費用対効果を高めることが意図された。また、従来のプログラムとは異なり、支援内容を規定せずに事業者に一任することで、より個々人の状況に合わせた支援が可能となる、とされた。

・効果

雇用年金省の公表するデータによれば、2011年6月の導入以降、国内でおよそ166万人がジョブセンター・プラスからプロバイダーに紹介され、157万人がプログラムに参加、うち約36万8,000人がプログラムを通じて所定の期間（6カ月または3カ月）以上²¹就業した²²。主要なカテゴリーである成人（25歳以上・受給期間が12カ月以上）及び若年者（18-24歳・受給期間9カ月以上）の長期失業者では、それぞれ9月末までの累計で紹介対象者の30%と25%が継続的な就労等の実績につながっている。一方、雇用・生活補助手当の受給者に関する実績は、新規申請者で12%、その他5%と低い。

プログラム導入当初は、就労実績が当所政府が設定した期待水準（就業実績の達成率）を大きく下回っているとして、議会決算委員会などから厳しい批判を受けたが²³、次第に改善した。ただしこの間も、支援が困難な就労困難者の実績は想定を下回る水準で推移しており、こうした参加者の就労実績に対して設定された委託料の水準が、インセンティブとして働いていないと見られている²⁴。

²¹ プログラムは、参加者の所定の期間以上の就業（断続的な場合は累積）を実績とみなして委託費を加算する仕組みで、成人・若年層の求職者手当申請者については6カ月、就労困難者等は3カ月など。以降も、4週間毎の持続的な就業が加算対象となる（最長52週）。

²² DWP (2014b)

²³ House of Commons Public Account Committee (2013)

²⁴ このほか、一部のプロバイダーによる不正な委託料の請求が露呈し、警察の介入を招く事態となった。

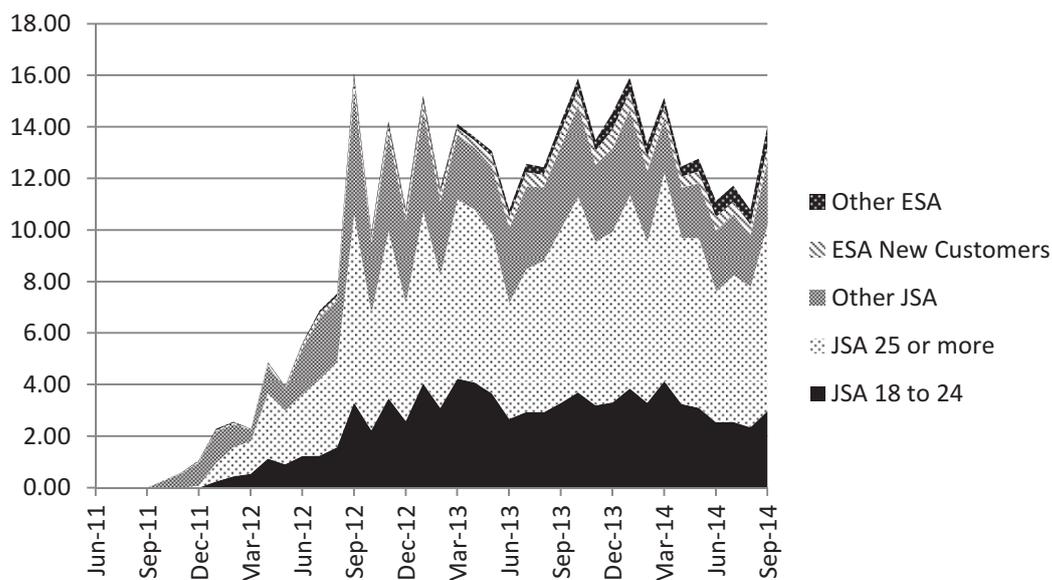
図表1-7 ワークプログラムの対象者

グループ	対象者	委託開始時期*	参加義務
1	失業者（求職者手当申請者）	18～24歳	9カ月後
2		25歳以上	12カ月後
3		非常に不利な条件から早期の参加が必要な者（大きな困難を抱える若者、ニート等）	3カ月後
4		就労不能給付から最近移行した者	3カ月後
5	就労困難者（雇用・生活補助手当申請者）	抛出制または所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループに属するが短期的には就労が困難な者、または支援グループに属する者	随時
6		所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループ（3カ月以内に就労可能になると見込まれる場合）または支援グループに属する者	随時
7		就労不能給付から最近移行した所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループ（3カ月以内に就労可能になると見込まれる場合）または支援グループに属する者	随時
8	就労困難者（就労不能給付または所得補助受給者）	就労能力評価を受けていない者	随時
9	受刑歴のある求職者手当申請者等	釈放初日、または3カ月以内に給付を申請した日から	義務

* 各種手当の受給開始からの期間。

出所：DWP (2010)、(2014a)

図表1-8 ワークプログラムによる就労実績（3または6カ月）の推移（千人）



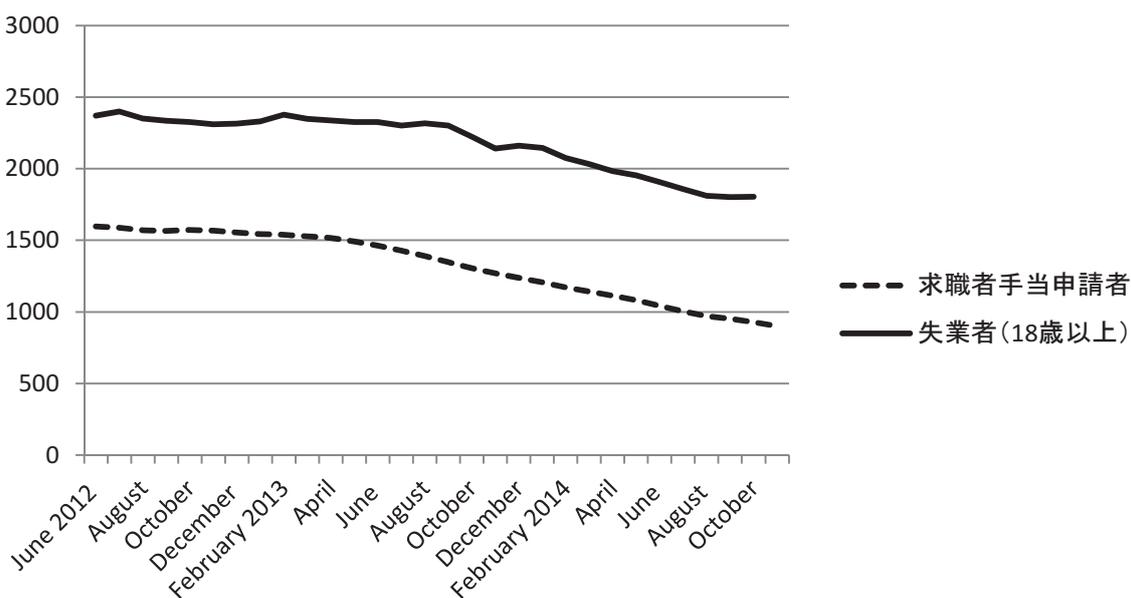
出所：DWP (2014b)

3. 主要な労働市場の指標

統計局が毎月提供している雇用統計には、就業者数・被用者数（パートタイムおよびフルタイム）、失業者数、非労働力人口のほか、主な産業の週当たり給与額、実労働時間数、求人情件数、解雇件数、争議による損失日数、このほか地域別の外国人労働者数などがある²⁵。

失業者に関する指標としては、ILOの定義に基づく失業者数に加えて、毎月の求職者手当の申請者数が提供されている²⁶。申請者数には、受給者、受給資格が停止されている者、受給資格はないが失業期間中の国民保険料の支払い免除（国民保険クレジット）を受けている者を含む²⁷。直近の水準は、8-10月期の18歳以上の失業者数が180万人（16歳以上の場合は196万人）、11月時点の求職者手当申請者数が90万人となっている。なお、求職者手当の種類別（抛出制・所得調査制）の受給者についても、別途データベースにより提供されており、性別、年齢階層別、地域別など、多様な区分によるデータが得られる（図表1-9：申請期間別の例）。

図表1-9 失業者数（18歳以上）及び求職者手当申請者の推移（千人）



出所：Office for National Statistics

²⁵ Office for National Statistics - Labour Market Statistics
(<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/index.html>)

²⁶ 毎月第2木曜日の手当申請者数。

²⁷ ILO 定義に基づく失業者数には、制裁措置により受給資格を停止された者、積極的労働市場政策の一環として就労体験プログラムに参加している者は含まれない。

図表1-10 期間別求職者手当申請者数（2014年5月、千件）

	計	拋出制	拋出制+所得調 査制	所得調査制	手当支給なし（国民 保険クレジット）
申請期間計	1,035.30	97.3	10.9	842.4	84.7
3カ月未満	345.7	65.3	6.3	228.7	45.5
3～6カ月未満	198.6	29.4	4.1	152.6	12.5
6カ月～1年未満	176.1	2.2	* 0.4	161.2	12.2
1～2年未満	143.1	* 0.1	* 0.1	136	6.9
2～5年未満	137.5	* 0.2	-	130.9	6.4
5年以上	34.2	-	-	32.9	1.3

注：*はサンプリング誤差が大きいもの。

出所：DWP Tabulation tool : Jobseeker's Allowance Claimants (5% sample)
(http://tabulation-tool.dwp.gov.uk/5pc/jsa_prim/tabtool_jsa_prim.html)

4. 主要業務指標

組織改編と併せて、業務の実績管理の方法にも変更が行われた²⁸。従来実施されていた実績管理の制度は、基幹となる就労支援の達成に関する目標（Job Outcome Target : JOT）のほか、5項目の目標が設定されていた。すなわち、利用者サービス目標（Customer Service Target : CST）、適切な時期における支援の実施に関する目標（Intervention Delivery Target : IDT）、給付の請求処理に要した平均的時間（Average Actual Clearance Time : AACT）、給付請求の運営管理における不正受給・誤給額（Monetary Value of Fraud and Error : MVFE）、雇用主へのサービスの提供と質の指標（Employer Engagement Target : EET）である。これらの公式な目標に加えて、機能の異なる部門（コールセンター、給付処理センター、ジョブセンター）毎に様々な目標・指標が用いられ、これに基づく「スコアカード」により、管轄区（district）や各所（センター）のランク付けも行われていた。

これらの達成目標が、2011年4月の制度改正により大幅に削減された。従来の達成目標のうち、不正受給・誤給額（MVFE）以外については廃止となり、新たに失業者の受給からの早期離脱が経過的な目標（intermediate target）として導入された。政府はこの理由として、支援のプロセスに関する従来の目標項目は、求職者手当受給者の早期の就業への移行というジョブセンターの本来の事業目的に必ずしも沿っていないため、成果に関する指標を採用する必要があること、また従来の指標は指標として評価しにくかったことなどを挙げられている²⁹。この2つの基幹的指標を、部門ごとに異なる60あまりの補助的指標（supporting data）

²⁸ European Commission (2012)

²⁹ House of Commons Work and Pensions Committee (2014)

によって補足する形をとっている（補助的指標の具体的な内容は不明）³⁰。

達成目標は引き続き国レベルで設定され、主に国レベルでの政策担当官と統計専門家との交渉によって管轄区（Districts）に適用され、管轄区毎の月々の実績には非公式な順位付けが行われる。管轄区毎の実績、管轄区内各所の実績の精査には各管轄区のマネージャーが責任を負う。

なお、管轄区あるいは各所毎の実績や目標達成の状況、あるいは補助的指標による「スコアカード」は、公表されていない。全国レベルでは、年次計画に規定された求職者手当及び雇用・生活補助手当の給付からの離脱率に関する目標値（求職者手当は13週、26週、39週及び52週、雇用・生活補助手当は65週について設定されている）のうち、それぞれ受給開始から52週後（求職者手当）および65週後（雇用・生活補助手当）の離脱率に関する実績が定期的に報告されるにとどまる。

図表1-11 実績として報告される給付離脱率

(a) 求職者手当受給者の52週後の離脱率（％）

	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar
2013/14	89.5	89.3	89.7	89.4	89.4	90.5	90.9					
2012/13	87.4	87.7	88.3	88.3	87.9	88.9	89.4	90.0	90.3	90.2	90.0	89.9
2011/12	90.7	90.5	90.5	89.7	89.0	88.8	88.5	88.5	87.7	87.3	86.6	87.2
2010/11	89.8	90.7	90.9	90.4	90.3	91.0	91.3	91.9	92.0	91.2	90.6	90.8

出所：DWP business plan transparency measures

(<https://www.gov.uk/government/publications/dwp-business-plan-transparency-measures/dwp-business-plan-transparency-measures>)

(b) 雇用・生活補助手当受給者の65週後の離脱率（％）

	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar
2013/14	55.1	50.2	49.8	51.0	51.1	50.7	50.1					
2012/13	73.8	73.8	73.6	73.0	71.9	66.1	61.8	57.4	54.0	53.0	52.2	58.7
2011/12	73.4	73.2	73.1	74.0	73.8	73.3	73.3	72.7	73.4	73.1	73.7	72.5
2010/11										73.5	74.1	74.0

出所：同上

³⁰ なお、雇用年金省に対する情報公開請求の回答（Ref: FOI 4747 15th October 2013）によれば、従来ジョブセンター・プラスで実施されていた業務実績管理の枠組み（Performance Management Framework）は、雇用年金省への吸収後、同省の年次事業計画において示される各種指標（DWP Operations Business Plan 2013/14における Measures and Planning assumptions for 2013/14）に吸収された。年度ごとの業務実施に関する目標（Performance Agreement）の遂行状況についての根拠として用いられるもので、ジョブセンター・プラスに限定された計測指標ではないが、上述の給付離脱率のほか、アクセシビリティや対応の質（電話・オンラインによるコンタクトに関する指標）、各種給付の申請を受けてから処理完了までの期間、処理の正確さ（過払いを行っていないか等）などについて、年度の計画値が示されている。

5. 最近の業務の動向

ジョブセンター・プラスは、若年層向け就労支援策のパッケージ「ユース・コントラクト」(Youth Contract) の実施を管理している。ユース・コントラクトは、若年失業者や無業者に就業機会や訓練を提供することを目的に、2012年から3年間で9億8,000万ポンドを投じる政策パッケージで、民間プロバイダー、雇用主、継続教育カレッジなどを通じて、50万人近くの若者を支援することが目標に掲げられた。

内容は、既存の就業支援策の拡充を含む複数の施策からなる。

・賃金助成

18-24歳層のワークプログラム参加者（失業期間が9カ月を超える者）を6カ月間雇用する民間企業に対して2,275ポンドを助成する。政府はこの金額について、若者向け最低賃金額の半額に相当し、企業が若者を直接雇用した場合の社会保険料を上回る額であると説明している³¹。雇用主は最終的に、最低賃金以上の賃金の支払いを求められる。実施はワークプログラムの請負事業者が担う。

・業種別ワークアカデミー、就業体験

18-24歳層で失業期間が3カ月超の失業者に対しては、ワークプログラムへの参加に先立って、業種別ワークアカデミー³²での訓練を提供する。また、16-24歳層で同じく3カ月超の失業者に、就業体験プログラムを提供する。

・ジョブセンター・プラスによる追加的支援

18-24歳層ジョブセンター・プラスでの面談やキャリア相談を強化し、通常は2週に1回の面談を毎週とする、あるいは追加的な面談などを行う。

・アプレンティスシップの拡充

1,000人規模までの企業が16-24歳層の訓練生を初めて受け入れる場合に、最高で1,500ポンドを助成する。また、訓練の質的向上を図る方策として、訓練生の英語と数学の教育資格が一定水準を下回る場合、その取得を訓練内容に盛り込むことを全ての受け入れ企業に義務付ける。

・ニート向け教育訓練支援

16-17歳層の無業者を対象に、教育やアプレンティスシップ、訓練を伴う雇用に移行するための支援を提供する。

このほか、一部の地方自治体³³による若年就労支援プログラムの作成に対して、補助が行われた³⁴。賃金助成プログラムについては、既に昨年8月に終了している。所期の目標とされた16万人を大幅に下回る10,030人が対象となり、またこのうち6カ月以上雇用された者は

³¹ 経営者団体 CBI が、若年失業者を雇用する場合に社会保険料を免除するよう提言していたことに対応したもの。

³² 就業前訓練、就業体験を提供、修了者に就職のための面接の機会を保証するプログラム。

³³ リーズ市、リバプール、ニューキャッスル。

³⁴ House of Commons Library (2014b)

4,140人に留まった³⁵。

[参考資料]

European Commission (2012) “Performance Management in Public Employment Services”

European Commission (2014) “EEPO 2014 Small Scale Study on PES Business Models - Country Fiches – UK”

Department for Business, Innovation and Skills (2013) “Employment, Partnership and Skills”

Department for Work and Pensions (2010) “The Work Programme - Invitation to Tender, Specification and Supporting Information”

Department for Work and Pensions (2013) “Annual Report and Accounts 2012-13”

Department for Work and Pensions (2014a) “Work Programme National Statistics: Background Information Note”

Department for Work and Pensions (2014b) “Quarterly Work Programme National Statistics to Sept 2014”

HM Revenue and Customs (2014) “National Insurance Fund Account For the year ended 31 March 2014”

House of Commons Library (2014a) “National Insurance Fund Accounts 1975-2014”

House of Commons Library (2014b) “Youth Contract”

House of Commons Public Account Committee (2013) “Department for Work and Pensions: Work Programme outcome statistics”

House of Commons Work and Pensions Committee (2014) “The role of Jobcentre Plus in the reformed welfare system”

Jobcentre Plus (2011) “Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2010-11”

National Audit Office (2013) “Responding to change in jobcentres”

³⁵ 同上

第2章 ドイツ