

ハローワーク（公共職業安定所）の役割は何か

佐野 哲

ハローワークの全体像

——多様な専門施設の統合体

「ハローワーク」は、公共職業安定所の呼称である。ハローワークは政府機関であり、大都市から地方の市町村まで全国約 660 カ所に設置されている。各地のハローワークは、その呼称に続けて、それぞれの地域名が冠される（例えば、東京都渋谷区にある「ハローワーク渋谷」など。その正式名称は「渋谷公共職業安定所」である）。ハローワークは、各地の労働市場の規模に応じて設置されており（多い都道府県では例えば東京都内に 18 カ所、少ないところでは例えば鳥取県内に 6 カ所設置されている）、また、各所管地域内の過疎地等には、各ハローワークの出先機関として「出張所」等がおかれることがある。

各地のハローワークは、各都道府県の地方労働局が所管している（例えば、「ハローワーク渋谷」は「東京労働局」が所管する）。各地方労働局の組織は、大きく二つの部局に分かれる。一つは労働基準部で、同部は、各所轄内の「労働基準監督署」を所管する。もう一つが職業安定部で、同部が、各所管内の「公共職業安定所」すなわちハローワークを所管する。そして、各都道府県労働局の職業安定部は、政府つまり厚生労働省の職業安定局に所管される。

各都道府県の職業安定部は、ハローワーク以外にも、さまざまな専門施設を設けている。それぞれ名称と特徴を列挙すると、「情報プラザ」および「ワークプラザ」（いずれも情報端末活用を重視した施設。以下同）、「就職サポートセンター」および「早期就職支援センター」（いずれもカウンセリング機能重視）、さらに「人材銀行」（主にホワイトカラーを対象とした施設。以下同）、「学生総合職業支援センター」（学生対象）、「地方就職支援セ

ンター」（Uターン学生等対象）、「ヤングハローワーク」（30歳未満の若年層対象）、「外国人雇用サービスセンター」（外国人労働者対象）、「日系人雇用サービスセンター」（日系人労働者対象）、「キャリア交流プラザ」（中高年離職者対象）、「パートバンク」（パート労働者対象）など、対象別機能別に極めて多彩な施設を設けている。

以上の各施設は一見、それぞれ全く別の機関のように見えることもあるが、これらはすべてハローワークの機能を部門特化して設置されたものである。その意味で現代の「ハローワーク」は、これら専門施設をネットワーク化した「雇用サービスの大規模な総合体」として理解してよい。

ハローワークの役割

——三つの基本業務

政府機関としてのハローワークは、厚生労働省および地方労働局の管理ラインの延長線上にある。厚生労働省職業安定局などで企画された雇用・労働市場政策が、末端窓口であるハローワーク（専門施設を含む）に下るされ、失業してしまった国民などに、総合的な雇用サービスを提供するかたちとなる。ハローワークの役割の本質は、その組織名称に象徴されている。「労働基準監督署」が「署」であるのに対し、「公共職業安定所（ハローワーク）」はあくまでも「所」である。違反者等を逮捕できる警察署や労働基準監督署などと異なり、ハローワークはあくまでもサービス提供機関であり、監督権限を分担する機関ではない。

ハローワークの主な業務は、①無料の職業紹介、②失業給付の支給、③雇用保険事業の実施、の三つである。具体的には、①求人・求職情報の提供と職業相談を通じて求職者の就職を促進し、②労働者が失業した場合などに失業給付金等を支給し、③労働者の雇用の安定を図るために事業主などを

支援する雇用保険事業（各種助成金の支給など）を実施する。無料の職業紹介は、日本国憲法が定める日本国民の勤労権を担保するものであり、その役割は大きい。また、失業給付（いわゆる失業保険）も、国民が失業してしまった場合の「不可欠な所得保障制度」となっている。さらに、失業給付のベースとなる「雇用保険料」は労働者と事業主（雇用主）から折半で徴収されていることから、その徴収保険料に基づく「雇用保険事業」は、保険加入者である事業主の利益になる諸制度として設計されている側面もある。こうして例えば、労働者が自己の職業能力再開発を行うための職業能力開発施設の運営や、不況の影響により従業者を解雇せざるをえない状況に入りつつある事業主に出される雇用調整助成金は、いずれも「雇用保険事業」（雇用安定、能力開発、雇用福祉の三分野に分類されることから「雇用保険三事業」と称されている）として実施される。

ハローワークは、これらの業務・事業の出先窓口機関として位置づけられており、政府はハローワークを介して国民に総合的な雇用サービスを提供している。今後、産業構造の調整、労働力供給構造の変化、労働者の意識変化などが予想されるなかで、今まで以上に、労働市場の需給調整力を高め、かつそれを支援する雇用政策を積極的・機動的に運用していく機関の存在が重要になってきている。

ハローワークへの批判 ——「2割職安」問題

繰り返すがハローワークは、さまざまな雇用・労働分野へのサービスを志向し、かつそれぞれの労働市場の需給調整を高めるとともに、産業・雇用構造の変化に多角的に対応する機関として位置づけられている。

しかしながら一方で、その組織や役割、なかでも第1の業務である「職業紹介」つまりマッチング業務の有効性に対し、常に批判的な意見が出てきている。上述のようにハローワークは全国ネットワークであり、かつ各都道府県内では専門施設を多数擁して大規模化し、全国ベースで約1万3000人の国家公務員およびその半分規模に達す

る嘱託パート職員を配置しているが、「果たしてそれに応分な紹介機能と紹介実績を果たしているのか」とする意見がある。批判的意見はさらに続く。例えば、政府の財政難が続いているなか、郵便局や国立大学の民営化・独立行政法人化（独法化）が議論、実施されているが、ハローワークは職員（配置公務員）数の規模でみて1ヶタ少ないものの、「民営化・独法化に適するのではないのか」とする意見もある。1999年の職業安定法等の改正（規制緩和）により、民間人材ビジネスの市場が着実に拡大してきているのは否定できない事実であるのに、規制緩和以降も国の機関（ハローワーク等）のリストラが進んでいないのは、現在の小泉政権の「民でできることは民で行う」という行政改革の基本方針に合致していないのではないのか、とする意見である。

こうした批判を裏づけるデータもある。代表的なものは、政府の「雇用動向調査」の結果である。同調査には入職者の入職経路別比率が出されているが（どの機関を経由して再就職したか）、その結果（1999年）を見ると、①求人広告（32.6%）、②縁故（25.5%）、③ハローワーク（21.4%）、④その他（8.9%）、⑤学校（8.5%）、⑥出向（2.5%）、⑦出向先からの復帰（0.6%）となっている。つまり、圧倒的に求人広告と縁故のシェアが高く、ハローワークを経由して再就職した労働者は全体の約2割（21.4%）にしかならないことから、俗に「2割職安」と揶揄されている（高等学校による学校紹介が公共職業安定所との連携により実施されている現体制を踏まえて、⑤「学校」分を加え、21.4%+8.5%で「3割職安」とする場合もあるが、ハローワークのシェアを強調するまでには至っていない）。

もちろん、このデータは、全国ベースでのものである。その一方で民間企業のある調査は、大都市圏の転職者について入職経路を詳細に調べているが、その結果（首都圏1都4県・2000年・単数回答上位5位まで。無回答8.8%を除く）によると、①家族や友人・知人（29.7%）、②新聞広告（17.4%）、③ポスター・チラシ・タウン誌等（11.5%）、④求人情報誌（11.4%）、⑤ハローワーク（8.5%）となっている。この結果によれば、地域共同体が

崩壊しているといわれる大都市においても入職経路のトップは縁故（家族、友人、知人）によるものであり、労働需給調整機関（情報提供・斡旋機関等）だけをとりゃとてみると全体の約4割が、チラシ、新聞、求人情報誌等の「求人広告」となっている。他方、上記の通り、ハローワークは8.5%のシェアにすぎない。ハローワークと競合関係にある民間企業の調査データではあるが、首都圏では1割にも満たない（つまり「1割未満職安」）のが現状となっている。

ハローワークの変化

——急激な情報ネットワーク化投資

もちろん、ハローワークおよびこれを所管する政府（厚生労働省）は、「2割職安」や「1割未満職安」という批判に対し、それらをはねのけようとさまざまな対策をとってきた。

政府においては、職安経由のシェアが低迷している背景には、不況下で急増する来所者（失業者）による所内混雑が大きい、とする認識があった。混雑時には、ハローワークに職業相談を受けに行っても、整理券を渡されてから実際に相談窓口に座るまで1時間以上かかるケースもある。ハローワークでは、規制緩和と政策が進められてきた1990年代後半から一貫して、こうした混雑を緩和し、業務統計上の職業紹介件数を引き上げるための対策が取られてきた。

職業紹介件数つまりハローワークの取扱件数を増大させるには、単純に二つの方法が考えられる。一つは、開所時間を延長することである。これは、特に在職求職者にとって有効である。今の職場に満足せず在職しながら求職活動を行おうとすると、多くの場合、平日の日中は勤務中であるし、その間はハローワークに来所することが困難である。このとき、ハローワークが土日祝日に開庁していたり、最近のスーパーマーケットやコンビニエンスストアのように深夜まで開庁していれば、在職求職者が来所しやすくなり、その職業紹介・斡旋により件数増大を図ることが可能になる。

もう一つは、パソコンやインターネットなどの情報化技術を活用することである。現代社会はパソコン端末の普及が急速に進んでいる訳であるか

ら、失業者で混雑しているハローワークの庁舎内に情報端末を多数並べ、来所者には待ち時間に端末で求人情報を検索してもらい、窓口での職業相談が不要な場合には、検索した求人情報をそのまま窓口を持ち込めば、可能な限り短時間で紹介状を発行するにすればよい（ハローワーク内では「スピード紹介」や「クイック紹介」と言われる）。さらに、インターネットの活用も有効だろう。インターネット上に求人情報を公開すれば、在職求職者であれ失業者であれ、自宅に居ながらして求人情報の探索が可能になる。しかしながら個別の企業連絡先など詳しい求人情報のネット公開は、求人事業主の不利益になる場合もあることから（例えば、よい条件の求人情報をネット上で公開したりすると、ネットで情報を見た不特定多数の求職者からの直接電話問い合わせなどが大量に集中し、中小企業など人手が限られている企業では業務に支障が出る場合がある）、公開を求人側の判断にゆだねることとし、求人条件や企業属性のみ情報をネットで公開し、実際の紹介行為については求職者にハローワークへの来所を求めることとすれば、その分の取扱件数を確保することが可能になる。

実際のところ、規制緩和と政策の進捗と歩調を合わせるように、ハローワークの事業体制が大きく変化した。その変化の方向は、明らかに上記の情報化対応策を中心としたものとなっている。

現在の、各地の主要なハローワークには急速に求人情報端末の設置が進められている（ハローワーク内では「自己検索システム」と言われる）。「全体像」として先に紹介したところの専門機関「情報プラザ」などはその中核的な出先機関であり、これら機関の一部では、夜間や土曜日に開庁するところも出てきている（例えば、東京ではハローワーク新宿および池袋の「情報プラザ」、同渋谷、立川の「ワークプラザ」など。しかしながら夜間や休日の開庁は、ハローワークの行政内労使関係問題にかかわることであり、急速な普及は困難な側面がある）。さらに、インターネット上に新たに開設した「ハローワークインターネットサービス」では、すでにハローワークに登録した求人情報を公開しており、年齢や勤務地などを入力すれば、条件に合致する求人情報を全国レベルで検索できるようになっ

ている。

ハローワークの将来

——対面業務の高度化は可能か？

現在のハローワークは、全国規模で出先窓口が設置され(しかも部門特化した多様な関連機関が設置され)、それらがそれぞれ情報化投資を行い、全国的な情報ネットワークで結ばれた高度な「情報サービスの統合体」となっている。ネットワーク化した情報化投資自体は悪いことでは決してないし、それによって実際に業務統計上の取扱件数は伸びてきており、量的な面での効果は一応のところ上がってきていると言ってよいだろう。しかしながら、サービスの質的向上が遅々としたまま、外側のシステムだけが高度化するいわゆる「業務の空洞化」が起きつつあるところにハローワークの根本問題がある。

情報端末とインターネットを介した情報ネットワーク化投資の究極的な「行き先」は、担当する人間とそれらが配置される施設のスリム化、高度化にほかならない。ネット上で情報が提供され、ネット上で相談等支援が行われ、斡旋まで行うことは、理論的に不可能なことではない。現在も議論が進んできているところであるが、ネット上での本人確認・事実確認の手法についても、現在、民間部門において急速に拡大している「求人サイト運営ビジネス」の実態を見る限り、その機能そのものを否定することはもはやできないだろう。むしろ、情報化投資でまかなえるサービスはそれでまかない、インターネット上で処理しきれない、つまりフェイス・トゥー・フェイスでしか処理しきれない高度なサービスを、窓口施設を設置して、そこに高度な技能と経験を持つ専門担当者を配置することにより、きめ細かく対応する姿勢が望まれる。

先に触れた「2割職安」問題は、求人広告など手法の異なる需給調整システムと強引かつ並列的に比較したなかでの議論であり、職業紹介というフェイス・トゥー・フェイスのマッチング業務に

限定すれば、ハローワークは縁故紹介に次ぐ実績を残しているのだから、そうした批判に過剰に反応する必要はないはずである。情報化投資は、取扱件数を単に伸ばすための手だてではなく、情報化によってできる業務とそうでない業務を戦略的に分類し、例えばカウンセリングや専門分野におけるきめ細かい職業紹介など、情報システムでまかなえないフェイス・トゥー・フェイスの業務分野については、情報化投資の進捗に遅れることなく、いやむしろそれを上回るレベルで、担当職員の能力開発が行われなければならない。求職者の「実際に来所してカウンセリングを受けてみたが、それほどレベルは高くないもので、これならネット上で情報だけもらえればよいと思った」、あるいは「ネット上で得た求人情報が平面的で量的にも少なかったので、自分で決断できず心配になって、実際に来所し職業相談を受けてみたが、そこで提供される情報はネット上で公開されていたものとほとんど一緒だった」といった意見、批判がそこかしこから出てくるようでは全く問題にならないのである。

1990年代後半以降のハローワークは、その職業紹介機能への度重なる批判に対し、情報化投資を重ねることで取扱件数の増大を図るなど量的な面での対応を重視してきたが、サービスの質的向上がそれに追いついてこなかった、というのが実態だろう。もちろん、短期的な評価でその存在意義すべてを否定するのは避けるべきである。ILO 88号条約の通り、全国ネットワークを持つ職業紹介機関の有効性には変わりはない。われわれはむしろ、ハローワークの急激な情報化投資が一段落し、それに前後して実施されるべき「対面業務の高度化」の進捗をきめ細かく評価していかなければならない。もし、ハローワークにおいて、一向にその分野での質的な高度化が見られなかったときには、その組織構造や業務体制のあり方について、再考せざるをえない段階に入っていくだろう。

(さの・てつ 法政大学経営学部教授)