



人材ビジネスか、それともハローワークか

——職業紹介サービスにおける国と民間の関与

佐野 哲

(法政大学教授)

公共職業安定所（ハローワーク）による政府の無料職業紹介事業の民間開放及び民営化が、社会問題として大きく揺れたまま現在に至っている。ハローワークは全国約 600 カ所に設置され、職員約 2.4 万人（2005 年現在。うち約 50% が正規職員つまり公務員）を擁する国の出先機関である。

周知の通り、財政再建と小さな政府を目指して、これまで次々と公的な事業の民営化が行われてきた。古くは鉄道や電話、そして今後、大学、郵便、社会保険のつぎに、職業紹介が速やかに続くのか否か。ある識者は、公的機関の非効率性等を理由に抜本的な民間開放を強く求めている。また、ある識者は、公的サービスを国際的に約束した条約の存在等を理由に現体制維持を譲らない。通説レベルであえて悪く言えば、一方は企業の営利追求、もう一方は行政の組織防衛。論争の落としどころは、いまだ見えていない。

■一方の言い分

「民間開放」派と「職安維持」派に分けて、両者の言い分（主張）を整理してみよう。

まずは、民間開放派である。そのバックには、官邸・内閣府の会議体と真新しい法律がついている。その会議体とは「規制改革会議」であり、同会議は名称を微妙に変えつつ、その都度国民に対して声高に改革アピールを続けてきた。民間開放派の考え方は、2003 年 12 月の総合規制改革会議（当時）第 3 次答申から一貫している。同答申はハローワークに対して、「民間委託の更なる拡大に加え、公設民営方式などの導入、独立行政法人化、地方公共団体への業務移管など」を進めるべきであると宣言し、続けて「（そもそもハローワークの）マッチング率は必ずしも高くない」と牽制した。その後、この考えを具体化させるべく新たな法律が成立する。それが 06 年 7 月施行の「公共サービス改革法（競争の導入による公共サービスの改革に関する法律）」である。同法第 1 条には、「民間事業者の創意と

工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して（中略）公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る」と明記されている。つまりハローワークは、この会議体と法律によって、改革対象としてしっかりと名指しされた事業に他ならないのである。借金漬けの日本政府に「お役所的な」公務員を雇う余力などない。

それだけではなく民間開放派の眼は、市場と現場にも向けられている。1997 年以降の度重なる省令・法改正により「職業紹介の国家責任原則」が規制緩和され、最近の 10 年で、人材紹介や人材派遣など民間の人材ビジネス市場が急速に拡大した。労働市場流動化も、その背景となった。転職者の約 3 割は民間求人広告を経由し、ハローワーク経由の約 2 割を上回る（『雇用動向調査』）。大学生の就職活動などは、インターネットのシステムを構築した民間事業者の独壇場となっている。今や民間こそ、労働市場サービスの主役だと言えよう。加えて人材ビジネスの社員は、コンサルタントとカウンセラーという有資格の専門職である。定期的に人事異動があるハローワークの公務員に比べ、異動がないぶん専門性は高まる。在職者に向けた夜間土日サービスも民間のフットワークが良い。これだけの民間を使わない手はない。官業独占原則など甚だナンセンスである。

そして何よりも重要なのは、民間開放派には、自由への使命があることだろう。自己責任の下での自由（な事業化）こそ、譲れない正義である。もちろん、そこでの主役は民間に他ならない。「公務員＝お役所仕事」ならなおさらである。

■もう一方の言い分

そして、相対する職安維持派である。当然ながらバックには、所管官庁の厚生労働省がついている。論戦相手と同様、会議体（労働政策審議会）と法律（職業安定法）を立てて対抗するのだが、こちらには後ろにも

う一枚、最後の壁となるセンターバックが存在する。それが国際労働条約（1953年批准のILO第88号条約）であり、これこそ職安維持派の金科玉条となっている。同条約は第1条で、「（批准した加盟国は）公共職業安定組織を維持し、（中略）完全雇用の達成（中略）のための国家的計画の不可分の一部として雇用市場を最もよく組織化」すべきである、と要請する。つまりハローワークは、この国際的要請を忠実に達成するための装置なのであり、ましてや日本国憲法は「日本が締結した条約の誠実な遵守」を定めている（憲法98条第2項）のであるから、職安維持派にとって、そもそも民間開放論議自体が論外なのである。同派の基本理念は、ILO憲章・宣言のなかにある。「労働は商品ではない」「世界のどこの片隅にでも貧困があれば、それは世界を脅かす」。いずれも強烈な正義と大義を受け継いだ宣言である。もはや日本にとって貧困は、遠いどこかの国の社会問題では決してない。

もちろん職安維持派は、金科玉条を振り回しているだけではない。見方を変えれば、ハローワークは行政改革の優等生的存在でもある。既に40年来、政府の公務員定員削減計画に従ってハローワークの減量は着実に進められ、計画実施以降現在までに約30%の削減を達成した。その結果、米英独仏など他の主要先進国の同種の組織と比較しても、日本のハローワークは少人数でフル回転する効率的組織となっている（厚生労働省の試算によると、公共職業安定部門の職員1人当たりの失業者数は、アメリカ126人、イギリス52人、ドイツ57人、フランス117人、日本288人）。当然ながら研修や顧客満足度向上策など、民間レベルのサービス改善活動も併せて行っている。まだ、ある。相手の民間開放派の要求にさへも応じ、情報拠点の運営や就職困難者への紹介サービスを民間に委託するなどハローワーク事業の市場開放策も行った。世界と国民さらには敵陣とすべてからの要請に応じ、「もうこれ以上何をしろというのか」。これが職安維持派の本音だろう。

以上のような対立構図を見ると、両派がそれぞれにもっともな正義ともっともな理由を主張し、そして双方に根拠とする法律や条約があり、さながら四つに組んで動けなくなった状態にも見える。しかしながら、現実にそぐわないのであれば、会議体は再編、法は改正、条約は離脱できることを忘れてはならない。ポイントは、ここだろう。正義は正義、根拠は根拠として

も、職業紹介サービスに対する国民ニーズの「現実にそぐわない」点があれば、それが問題となっていく。この点で、これまで両派陣営は決定的な戦術・戦略ミスを行ってきた。それが、双方の論戦上のアキレス腱となっている。

■一方の「戦術」ミス

先に、民間開放派の論戦上最大の戦術ミスを指摘しよう。それは、職業紹介におけるマッチング率などの事業効率とりわけ「お役所の効率の悪さ」を強調し続けたところにある。

このネガティブキャンペーン戦術は、国民にとって確かに解りやすい。昔も今も世論の通説は、「公務員＝お役所仕事＝非効率で低意欲＝税金のムダ」である。民間開放派の戦略会議のデスク上では長い間、ハローワークの職業紹介事業における「1人当たりの職業紹介コストや生産性」の試算に向けた作業が行われていた。その非効率と意欲の低さを証明して、国民にアピールしなければならないからである。しかし実際のところ、この作業は困難を極めた。というのは、これこそいわゆる情報非対称ゲームで、コストパフォーマンスについて正確に計るためのデータを、ハローワークから得ることができなかったのである。とは言っても、厚生労働省側が意図的に隠していた訳でもない。そもそも職業紹介サービスは、失業者等に対するカウンセリング相談・情報提供により行われる。何人の職員が1日に何人の失業者の相談をどれだけの時間をかけて受けたか、だけでなく、その効果も計られなければ意味がない。短時間の相談で満足のいく就職先を見つける失業者もいれば、長時間相談して紹介しても、すぐ離職する再就職者も多い。もちろんこうした離職者の顧客満足度は低くなる。つまり職業紹介サービスの効率分析自体が、教育産業の効率分析同様、相当に困難なのである。加えて、アウトサイダーにはなおさらである。

そのうえ試算作業が長期化するうちに、陣営内部の人材ビジネス事業者からも異論が出てくるようになった。陣営が勝ち取った民間入札制度によって、国家が独占してきたマーケットで事業を新たに受託した企業が、全然儲からないのである。効率を主張した陣営が、十分に効率をアピールできなかった。業務遂行に苦しみ、単価増を求めて却下され、結果、利益が出なければ、企業はついてこない。ある意味、当然のことだろう。

う。産業が高度化して職業がこれだけ多様化し、さらに過当競争が激化する一方、労働者は高学歴化してキャリア意識が高まり、かつ勝者弱者間の格差が広がっている。こうしたなかで職業紹介事業者がしっかりと真っ当に対国民的業務を行おうとすれば、時間と人手とストレスがかかりすぎて、このビジネスはまずもって儲からないのである。それゆえ人材ビジネスは、高度専門職や若年層などの人気市場に注力してきた。しかしながら国民は、いざ任せるとなれば一部だけでは満足せず、就職弱者を含め中高年など多様な層へのサービスを要求する。

■もう一方の「戦略」ミス

次に、職安維持派の最大の戦略ミスを指摘しよう。それは、ハローワークにおける職業紹介業務の文書募集事業化と量的な紹介件数志向への大転換である。職業紹介を行う機関が、文書募集つまり求人広告事業者とほとんど変わらない省人化システム構築へと大きく舵を切り、公的サービスを担う機関が、民間顔負けの「(紹介)業績ノルマ主義」を貫徹するようになったところである。一言で言えば、官が民になってしまった。

省人化とノルマ主義は、真面目というよりは半ば無理矢理に組織の定員削減を押し進め、行政改革を正面から乗り切ろうとした所管官庁部局トップにとって「それしかない」戦略だったのだろう。従来、ハローワークの職業相談のキーワードは「きめ細かなサービス」だったが、理由はどうであれ事実として、ここ10年の間、各地のハローワークは競って所内に自己検索端末(パソコン)を並べ、求職者が勝手に操作して情報を探し、求人先に自ら連絡を取る省人化システムを導入し続けた。度重なる情報化で、紹介担当職員は、もはやコンピュータに表示される求人情報しか知らないようになった。求人企業への訪問活動は、民間の企業OBが嘱託として雇われ、担うようになった。同様に、カウンターでの相談業務も嘱託職員が行うようになった。もうこれでは、ハローワークに公務員など必要ないと言われても仕方がない。安定所には情報端末があつて、嘱託職員がいればよい。公務員でなくても、別途守秘義務規定があればよい(つまり、公設民営方式でよい)。インターネットを使った省人化システム事業者なら、民間に数多と乱立する。

そのうえさらに、第3次小泉内閣が行政改革の総仕上げをしようとする最中、各地のハローワークには紹

介件数実績引き上げの大号令が下ろされるようになった。これは明らかに、敵陣の「お役所は低効率キャンペーン」対策だろう。しかしながら確実に、この戦術に応じて、ハローワークの組織行動文化は量的志向・数量勝負となる。これで「きめ細か」くないサービスとともに、従来からの「1人1社の適格紹介」も遵守されなくなり、お世辞にもサービスの本質的向上が図られる環境とは到底言えなくなった。しかも、組織戦略としての情報システムの高度化、行革対抗戦術としてのノルマ主義の徹底はいずれも、民間ビジネスの工夫と手際には敵わなかった。DNAも本体も公務員なのだから当然かもしれない。そして民間開放派は、そこを見逃さずに突いてきた。「戦略も文化も民間と変わらないのなら、民営化したほうが上手くいくのではないか」。

■それぞれの勝敗を決めるもの

この手の議論は時に、国民不在で進められることがある。しかし言うまでもなく、無料の職業紹介サービスは国民のためのものである。ここは、やはり国民の視点に戻そう。国民不在のまま両陣営が手慣れた分野を出し合い、これらの話し合いで「棲み分け」するような「一種の談合」も、もはや時代遅れだろう(いずれ国民とマスコミは馴れ合いを察知する)。もう10年も議論が続いているのだから、ここは、やはり白黒をつけてもらおう。

代言すれば多くの国民の本音は、効率的な民間事業でも国際規格の公共機関でも、どっちでもいいのである。黒猫でも白猫でも構わない。ネズミを捕る猫がいい。国民の職業能力を高めてくれ、よい職業を与えてくれ、生活を少しでも豊かにしてくれさえすればいいのである。キーワードは「顧客満足度」しかない。幸い両派のミスはまだ致命傷ではない。フィールドの失敗から学び、戦術・戦略を改め、体制を組み立て直せばよいのである。

まず、民間開放派すなわち人材ビジネスが勝利するには、とにかく「紹介マッチングの圧倒的な実績」が必須となる。人材ビジネスは所詮、規制緩和以降ここ10年の新興勢力である。新興の勢いを決定づけるものこそ、相手を選ばない強さ、そして数字に表れる結果だろう。老いた横綱が引退を心に決めるのは、若い新入幕力士の筋力の凄みと破竹の連勝を見せつけられた時である。しかしながら人材ビジネスの現実、ま

だ若手で新人で、また数は多いがいずれも小粒で、圧倒的な力を持たないからテクニックと効率で勝負しようとしているに過ぎない。これでは逆さまである。とにかく新興勢力は、筋力アップと実績である。例えば小粒な集団が連携・団結し、職業紹介の市場化テストや「職業訓練と職業紹介の一体的包括委託（セット受託）」の機会などで、細かい業務効率アピールなどに頼らず対象求職者を丁寧に見極め育て幹旋し、しっかりと目に見えるように紹介・定着業績を残しさえすれば（国民を結果によって納得させれば）確実に勝てる。信頼は後からついてくる。現在の風は明らかに民間に有利に吹いており、このチャンスを逃すべきではない。

一方、職安維持派つまりハローワークが勝利するには、とにかく「戦前に及ぶ歴史のなかで培われた暖簾及び熟練の活用と復権」が不可欠となる。ハローワークは、いわば巨大な老舗である。老舗のポジションを盤石にするものこそ、長い歴史と匠の技が顧客にもたらす有形無形の安心感だろう。国営だから安心するのではない。老舗だから安心するのである。老舗ブランドががっちり顧客の信頼をつかんでいれば、ベンチャーや新規参入集団などまずもって負ける相手ではない。しかしながら近年のハローワークは職人的な現場を軽視し、後続の専門職も十分に育成せず、老舗の技術が空洞化している自覚があったからこそ、「制度的な力（大規模な情報化投資力とノルマも達成できる組織力）」を見せつける方向に走った。これも逆さまである。本

来ならば10年前、ハローワークのあり方が問題になったとき、ILO条約を離脱して国営の看板を捨て民営化してでも、「熟練技術の蓄積と顧客との信頼関係」を死守すべきだったのかもしれない。それでも、まだ遅くはないだろう。かたちはどうあれ、本質的な改善さえすれば、老舗は必ず復活するに違いない。

あとはわれわれ国民が、飛躍もしくは復活を遂げたいずれかの組織を、期待を持ってフィールドに迎え入れるだけである。

（と、威勢よく文脈から結論づけてみたものの、近未来には理屈と対立と想像を超える新業態が台頭するかもしれない。例えば、黒猫とも白猫とも言えぬ混血ブチ猫のなわばり荒らし。老舗の看板を大きく掲げながら、1階地階や最上階で個性的な新興店舗を多数競わせつつ、中位階に地味なフロアを広げるような「大手デパート」の顧客争奪戦である。こうなると対立構図は、官+民 vs 民、となる。市場化テスト的雑然が進行する渋谷や墨田のハローワークのフロアで、その片鱗が見え隠れしていないだろうか。）

さの・てつ 法政大学経営学部教授。関連する最近の論文に「人材ビジネスと新卒労働市場」『日本労働研究雑誌』No. 542（2005年）。経営社会学，社会政策・労働問題専攻。