

平成 21 年 4 月 1 日現在

研究種目：若手研究（A）
 研究期間：平成 18 年度 ～ 平成 20 年度
 課題番号：18683001
 研究課題名（和文）就業支援行政におけるワンストップサービスの展開と法政策的課題
 研究課題名（英文）The expansion and the legal problems of the one-stop administrative support services for the youth unemployment.

研究代表者

紺屋 博昭（KONYA HIROAKI）
 弘前大学・人文学部・准教授
 研究者番号：30344584

研究成果の概要：就業支援行政の業務実態に関するヒアリング調査として、全国の公共職業安定所、経産省事業「ジョブカフェ」、地方公共団体の設置する就業支援組織部局のほか、就業支援業務を行政から委託された民間事業者、人材供給ビジネス関連企業等、3年間でのべ120箇所の現場担当者から問題点をさまざまに聞き出し、これを調査データとして整理した。諸外国の就業支援組織の取材による調査分析を加えて、就業支援行政の問題点として職業紹介機能の分断ないし不全を指摘し、解決案を提示する論稿を作成し公表した（後掲4.参照）。職業安定法が規定する職業開拓と職業紹介の機能充実のための具体策の提案がその趣旨である。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006 年度	2,200,000	660,000	2,860,000
2007 年度	2,300,000	690,000	2,990,000
2008 年度	1,300,000	390,000	1,690,000
年度			
年度			
総計	5,800,000	1,740,000	7,540,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：労働法、労働市場法、法政策

1. 研究開始当初の背景および着想

この研究は、求職者の求職行動および労働者の職場定着を支援する行政の機能役割を分析し、労働市場における就業支援行政の法政策的課題について知見を得ようとするものであった。

中央4省庁の「若者・自立挑戦プラン」は

研究開始時となる平成18年当時、全国46都道府県にて、おおむね30歳未満を対象とする若年者就業支援行政の設置を推進し、職業観が未熟ゆえ求職行動が滞りがちな若年者向けに、就業支援に関わる各種事業を展開していた。

同事業における有効な就業支援のためにほとんどの各支援行政は、各都道府県の職業

紹介行政、いわゆるハローワークに併設され一体的なワンストップサービスを目指した。そして当時、就業支援行政とは主として若年者に対する就業サポートを行う公的機関をあらわすものと理解された。

特に経済産業省が指定した全国 20 道府県では、公共職業安定所の敷居の高さに敬遠感を抱きがちな若年求職者に、民間事業者の有効活用を通じて、親近感の形成を通じた高機能の各種就業支援事業、すなわち個別カウンセリングや適職診断を実施していた。これら同支援行政は「ジョブカフェ」と通称された。



ジョブカフェにおける個別カウンセリング

しかしこのジョブカフェを含む全国の若年者就業支援行政は、ある法律上の問題に直面していた。

就業支援行政と職業紹介行政は、連携による一体化と利用者のワンストップサービスを目指したのだが、支援行政にあつては、求人動向および求人条件等と整合する有効的就業支援が成立しづらい状況があつた。どうやら職業紹介に関する法規制が、支援行政における一箇所支援と職業あつせんを阻んでいるようだった。

また職業紹介行政にあつては、その受理求人内容が、非正規雇用に傾斜しがちであるゆえ、若年求職者に有効な職業紹介を果たせない現状があつた。その非正規雇用の紹介は労働条件が低いゆえ若年者の短期離職に大きく影響を及ぼしている模様だが、その定着指導についても支援行政の限界が存在するようである。

2. 研究の目的

上記の着想および予備調査を経て*1、当研究は3年間の研究期間を設定し、国内外の就業支援行政の実態調査と法制度分析を通じて、同支援行政システムの機能役割を解明し、職業紹介行政と有機的に整合しうる求職者向けワンストップサービスの構築に必要な政策的課題を、労働市場法学の観点から明ら

かにしようとした。

特に①職業紹介規制とその規制改革の進展、②求人開拓と求人受付の手法分析、そして③労働市場における今後の民間事業者の参入動向に着目して、当研究を進めようとした。

*1 当研究は、予備的かつ準備的な研究をすでに行っている。紺屋博昭「労働市場法制／雇用政策法制の統制手法に関する構造解明」（平成 15 年 - 17 年文部科学省科学研究費補助金若手研究(A)）(課題番号 15683001)において、労働市場における契約当事者をコントロールする行政のあり方を、奨励、支援、インセンティブ付与というタームを通じてその手法を分析した。また、平成 17 年に青森県および財団法人 21 あおもり産業総合支援センターから受託した「若年者参加型ジョブカフェモデル事業—ジョブカフェあおもりの将来的運営に関する総合的研究」にあつては、全国の若年者就業支援センターの概況調査を進め、就業支援行政の現状把握に努めた。

また、当研究を進めるに当たっての関心として、以下の事柄に配慮した。すなわち就業支援行政に関する先行調査は、労働経済学領域の一部で行われているほか、ジョブカフェにて支援事業に携わる民間人材供給会社等にて選手的取組み及び事例報告が見られたただしそれら研究および調査は、定量的分析にとどまり、人材供給ビジネスの可能性試論を超える物ではなかった。つまり労働市場における求職者向けサービスと、必要とされる組織的支援について、法律学的問題を検討するに至っていなかった。

そこで当研究の目的として、労働市場における〈就業支援の法〉という独自の観点から、就業支援行政の機能役割と法政策的課題へアプローチを試みる点を強調しようと試みた。すでに基礎的な行政運営の調査は、関連する研究事業(上記*1参照)を通じておおむね完了していた。

そこで当研究は上記①-③各事項の検討を進め、求職者の活動支援過程に法律学的考察を加えて独創性を確保しようとした。

当研究の完成によって、就業支援サービスのあり方に、確度の高い知見がもたらされ、その射程は、若年者のみならず、今後、高年齢者、障害者、女性の再就職希望者、社会復帰希望者への就業支援の具体化策へと及ぶものと考えた。

3. 研究の方法

研究初年度となる平成 18 年度は、就業支

援行政における問題点のリストアップと、法制度諸問題の相関について実態調査を進めた。就業支援行政の態様、支援プロセスの実態、そして支援に関する現場の支障ないし困難を法律問題として抽出した。

この間の具体的方法について以下に記す。職業紹介の先駆的取り組みを行なう群馬県や、京都府の若年者就業支援センター「ジョブカフェ京都」のサービス実態を検証し、求人開拓と職業紹介の有機的結合の可能性について考察を進めた。(ジョブカフェ京都は民間事業者による独自の求人開拓をベンディングし、これを労働行政に任せる従来型の仕組みに回帰しようと模索していたのである。) 他方、群馬県におけるジョブカフェぐんま高崎センターでは、高い有効求人倍率を背景にして、地元密着型のベンチャー人材ビジネスがジョブカフェ業務を受託し、地元企業訪問による求人開拓と、来所者への職業紹介を順当に果たしていた。(なおジョブカフェぐんまの他のセンターでは、大手民間事業者への委託および求人開拓＝職業紹介の見直しが進んでいた。)

こうした各地の就業支援行政における試行および事業見直しの実態調査から、全国就業支援行政の一箇所支援の実現性および利用者サービスのあり方を探った。そして初年度は地方公共団体における無料職業紹介制度の届出および実施のプロセスに関する問題を把握した。民間事業者に対する規制改革の恩恵は現場レベルではさほど認識できなかったが、国が民権事業者に事業委託する構造は将来にむけて増えるであろうことを実感した。

さらに日本における労働市場規制改革動向と、いわば労働市場ビジネス動向等があわせて研究情報として追加され、当研究の成果にのちにフィードバックされた。

平成 19 年度以降は、職業紹介行政および民間事業者の新スタイルについて実態調査を進めた。市場化テストの動向を見据えながら、無料職業紹介の有効化と法政策の展開を把握したのち、当研究のオリジナリティ部分となる〈一箇所サービス〉構築への法律問題を検討しようと試みた。

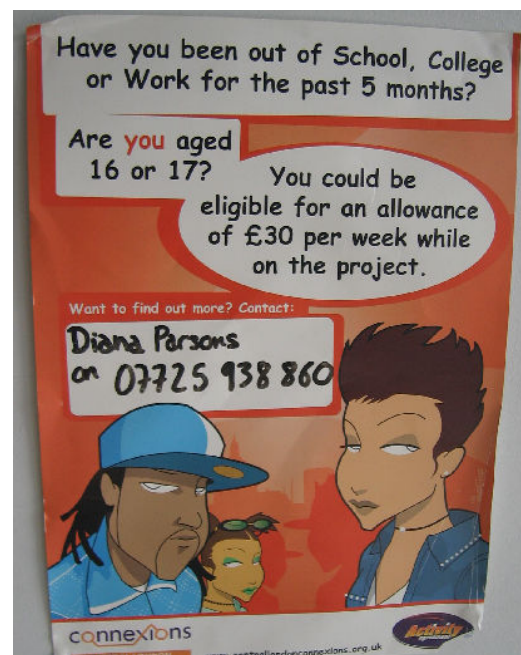
職業紹介事業の部分緩和に関わる問題について、先進的対応を図る札幌市や東京都足立区等の就業支援行政等への取材を重ねたほか、平成 20 年度には株式会社リクルートが大都市圏で展開した「就職 Shop」つまり民間型就労支援サービス事業についてヒアリングを進めた。同社は経産省ジョブカフェ事業を具体化したと称されており、全国各地の就労支援行政における各種事業の委託先事業者である。同社が規制改革に乗じて職業紹

介ビジネスを活性化させているかどうか、結論を名言できる情報を得るには至っていないが、地方公共団体の無料職業紹介と、同社独自の職業紹介ビジネスを両立させる程度のノウハウを蓄積していることは取材を通じて確認できた。同社のほか、この研究期間中にその事業活動が注目された派遣ビジネスと職業紹介の実態についても調査を進めた。

調査を進めるうち、地方公共団体の届出による職業紹介の実施主体の委託ないし権限委譲について、法律が想定しない実務上の問題があることも把握できた。

また、地方における雇用創出と就業支援のあり方について、改正地域雇用開発促進法の立法動向と各自治体における雇用創出協議会の運営実態、それに雇用創出の具体例を調査し、これらが就業支援行政の側面を担う可能性があるかを検討した。

こうした国内調査のほか、諸外国のワンストップサービス実態を並行して調査した。イギリスを中心としたEU諸国政府機関と、アメリカ連邦および各州政府機関が実施する無料職業紹介サービスをとりあげ、支援行政の運営方針と、利用者サイドの支援実態の具体的解明につとめた。



英コネクションズサービスセンターのポスター
週 30 ポンド職業訓練プログラムに 10 代の若者を勧誘

イギリスにおける「コネクションズサービス」については複数のセンターを訪問し、就業支援と同時に犯罪予防教育、地域活動支援、住居支援という複数プログラムによる若者支援の具体策についてレクチャーを受けた。また給付金付き職業訓練の機会提供など、

今後の日本における若年者貧困および失業対策に関して手掛かりとなりそうな社会福祉プログラムと就業支援の相関についても取材を進めた。

こうした取材結果をもとにして、平成 20 年度の研究期間満了時までには、労働市場における就業支援行政のありかた、関連する法政策的課題、ジョブカフェ運営像、民間事業者参入の是非、ワンストップサービスの展開、職業紹介規制のソリューションについて、知見の提示を試みるべく努力を重ねた。

4. 研究成果

当研究を通じて、特に以下の知見ならびに今後の就業支援行政に関する法政策的課題を提示することが可能と思われる。

(1) 全国の若年者に対する就労支援行政は現在も変わらず共通の問題を抱えている。支援行政は利用者に対して適性・適職診断や個別カウンセリング、それに各種セミナー等の提供を行うものの、支援の出口となる求人情報の提供、雇用機会の用意に限界を生じさせており、就業実績を高めるに至っていない。特に地方のジョブカフェでは正規雇用の就業チャンスを与えるのが困難になっており、利用者に対する事前ミスマッチが発生している。このミスマッチはもとより若年者の職場早期離職の一因である。

とはいえ現在の労働市場法体系にあっては事業主が若年者のみに絞った求人条件および労働条件を設定することは一定の例外を除き許されていない。

このことを改善するには、新規卒者優先の若年者一斉採用システムを見直すよう雇用対策法の規定および関連下部規則を改正するほか、若年者の中途採用に関して求人企業にインセンティブ設定するよう、法政策を構築することが有効と思われる。

(2) ジョブカフェと全国の就労支援行政は、求人情報提供という事実行為と職業紹介という法律行為のギャップの問題に直面し続けている。地方公共団体は独自に届出により無料職業紹介行為が可能である。また職業紹介許可を受けた民間事業者の有効活用も可能である。だが多くの自治体は求人開拓ノウハウに乏しく、既存の労働行政に配慮する姿勢をアピールし、あるいは数値至上主義的な職業紹介がもたらす強制就労への非難を恐れて、職業紹介行為に着手しない。

就労支援の現場では、キャリアコンサルタントや産業カウンセラーが、具体的な就業先紹介に着手できず、仮に着手すれば触法行為

になることを懸念している。

求人開拓のノウハウを共有し、これが実効性を持つよう、民間事業者の協力的連携を確保しつつ、開拓求人情報を利用者への職業紹介へと進めてゆくことが期待されていると思われる。求人開拓実務を、既存の労働行政から地方公共団体その他へ開示させるようスキームを作るのも手であろう。

(3) 民間事業者による職業紹介ビジネスの進展は、優良求人企業に対する有料求職者への紹介というレベルで止まっている。他方、若年者が途中で手に出来る就業機会は、求人企業の経営事情を反映して、高い労働条件である可能性は乏しい。すなわち行政が就業支援および無料職業紹介を継続して実施する必要性はしばらく肯定される。

諸外国の就労支援はすでに世代支援の様相を呈している。若年者の貧困、犯罪、教育機会の剥奪、家庭内事情と不就業が関係つけられて理解され、総合サポートが始まっている。他方日本では、若年者の個別就業能力の伸長に期待する就業支援が行われているが、若年者の劣悪な就業実態、低い労働条件、乏しい社会参画等を鑑みれば、諸外国の総合支援策を取り入れた新サポートシステムの構築が必要になる可能性は高い。

(4) 若年者に特化した全国一律の就業支援対策のほか、地域雇用対策プログラム等にて若年者やその他の属性をもつ求職者に照準を置いた雇用政策を構築することが可能である。地域再生、企業誘致政策、その他各種の規制改革等を活かしたユニークな若年者教育および就業支援の特化政策に期待することも今後必要となろう。

なお、就業支援と職業訓練、さらに職場定着の関連諸法の有機的整合も法政策的な課題となる。この着想については、平成 21 年度以降の文部科学省科学研究費補助金（基盤研究（C）：研究代表者 紺屋博昭、課題番号 21530053）の支援を得て研究を進めることとなった。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 4 件）

① 紺屋博昭、ジョブカフェ等の若年者就業支援システムの現状と課題、労働法学会報、第 2450 号、20-37、2009 年、査読無

② 紺屋博昭、雇用を創る計画を作るー改正地域雇用開発促進法と地方自治体の雇用創出

プログラム形成過程の問題点ー、人文社会論叢（社会科学篇）（弘前大学人文学部）、第 20 号、103-120、2008 年、査読無

③紺屋博昭、雇用対策法の意義と問題点ー若年者の就業促進および雇用機会の確保と募集採用時の年齢制限ー、日本労働法学会誌、第 111 号、130-139、2008 年、査読有

④紺屋博昭、カウンセリングから職業紹介の実効化へ発展は可能か？ー「ジョブカフェ」のワンストップサービスとその課題ー、人文社会論叢（社会科学篇）（弘前大学人文学部）第 18 号、155-175、2007 年、査読無

〔学会発表〕（計 0 件）

〔図書〕（計 1 件）

①道幸哲也ほか「労働契約をどう成立させるとよいのか？」、北海道大学労働判例研究会編『職場はどうなるー労働契約法制の課題』（明石書店）、2006 年、82-107

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

○取得状況（計 0 件）

〔その他〕

弘前大学人文学部 研究活動・実績検索システム <http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/search/search3.php?scholar_cd=86>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

紺屋 博昭 (KONYA HIROAKI)
弘前大学・人文学部・准教授
研究者番号：30344584

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者