

研究ノート

イギリスにおける職業紹介システム

寺 井 基 博

目 次

はじめに

第一章 職業紹介システムの変化

第一節 職業紹介の機能

第二節 職業紹介に対する政策介入

— 国家独占と官民の併存をめぐる議論

第三節 労働市場をめぐる環境の変化

第二章 職業紹介法制の試行過程

第一節 職業紹介システムの創設

第二節 一九五〇年代における雇用サービス行政

— 完全雇用政策の実状

第三節 職業訓練に対する政策介入

第四節 民営職業紹介所に対する規制立法化の動き

第五節 「小さな政府」における職業紹介システム

第六節 小 括

第三章 職業紹介法制の現状

第一節 自由市場における労働市場政策

第二節 積極的労働市場政策に対する評価

おわりに

はじめに

社会経済の構造変化を背景として、ここ最近、各国において職業紹介をめぐる法制度のあり方について盛んに議論が行われてきた。わが国においても同様の議論がすすめられてきたが、規制緩和小委員会での審議を受けて政府の方針もほぼ固まりつつある。職業安定法施行規則の改正により、平成九年四月一日から民営職業紹介事業に対する規制が大幅に緩和されることになる。⁽¹⁾多くの大陸ヨーロッパ諸国と同様、約半世紀にわたって政府による職業紹介の独占を原則としてきたわが国も、おそらく市場経済を基本原理とする道を進むことになるだろう。では、具体的にどのような法制を整備してゆくべきなのか。国際的にみても、それについてはまだ検討段階にあるといつてよい。

他方、わが国とは違った道を歩んできた国がある。アメリカ合衆国、イギリス、オーストラリア等のアングロサクソン系諸国である。これらの国々は、レッセ・フェールを基本とする雇用政策を推進して、大陸諸国とは異なる独自の職業紹介システムを築いてきた。⁽²⁾なかでもイギリスは、一九一〇年に世界に先駆けて政府による全国規模の公共職業安定機関を設立、一九一一年には失業保険制度を開始して公共の雇用安定システムの構築を図る一方で、有料職業紹介所に対しては一定の規制は行うものの基本的に自由な活動を認めてきた。そのため、大陸諸国に比べると、民間による職業紹介システムが非常に発達している。現在では、多くの転職者が民間業者を利用して就職しているという。こうしたイギリスの雇用安定法制は、自由主義を基礎としながらも、まったく自由に放任しているわけではない。そこには一定の秩序が築かれている。わが国が市場経済を基本原理として職業安定法制を再編してゆく上で、選択肢の

一つとなるモデルがここにある。事実、永年にわたり袂を分かち国家独占を原則としてきた国々がそれぞれの政策を軌道修正し、イギリスが進む道に歩み寄る姿勢を見せている。⁽³⁾

本稿の目的は、こうした基本的認識に立って、イギリスにおける労働市場法制の試行過程を振り返り、労働市場における法規制のあり方を探ることにある。さらに、規制緩和による職業紹介システム見直しの一例として、現在同国において推進中の雇用政策について分析を試み、わが国における新たなシステムづくりのステップとしたい。

第一章 職業紹介システムの変化

第一節 職業紹介の機能

まず、職業紹介システムが機能する外枠である労働市場について確認しておこう。労働市場は概ね次のように定義される。⁽⁴⁾「労働市場は、様々な産業や地域における職業に対して各種の技能を有する労働力を配分し、労働力の対価たる賃金をはじめとする諸条件を決定する需要と供給のプロセスである。これらの決定については、社会的、家族のおよび個人的な価値観、信条、所有財産など労働者側の要素と密接な関係をもつ。また、その他の市場や物価、技術、企業の組織形態および使用者の期待感などが反映される。」

こうした労働市場の動きを適切かつスピーディに機能させるために、求人・求職情報を効率的に交換する一定のメカニズムが必要となる。この情報交換サービスが職業紹介である。⁽⁵⁾最も基本的な職業紹介機能はマッチングと呼ばれ

るもので、求人情報と求職情報を見比べて、条件が一致する者同士を組み合わせて双方に紹介する機能である。マッチングの成否は、主として求人企業と求職者との接触可能性ならびに契約締結可能性の程度によって決まる。また、これらの可能性は、①求人・求職情報の地理的分散、②求職者の技能レベル、③紹介機関のサーチ力など様々な障害要因の影響を受ける。とくに、接触可能性については①が、契約締結可能性については②が強く関係している。これらの諸要因のため、求人・求職者による独自の探索努力が必ずしも雇用関係の成立に結びつくとは限らないことから、適切なマッチングを援助するためにマッチメーカーが必要となる。つまり、職業紹介を利用することにより、求人・求職者は適切な相手を見つけるための時間・手間・コストを節約することができることから職業紹介がビジネスとして成立するのである。

さらに今日では、民間を中心として職業紹介機能は多様な広がりを見せている。⁽⁶⁾これは、技術革新に伴う質的労働力の需要に対応するため、技術、独創性、創造性などを有する労働者を紹介するために、リサーチサービスが行われるようになってきたことを背景としている。人材の確保が戦略的要素をもつようになり、紹介の迅速化が求められるようになったことも一要因として挙げられる。また、求職者に対しては求人情報の提供のみでなく、就職に関する相談に応じる等のカウンセリングにより求人者との交渉を補助している。さらに、求職者が求めるレベルに対応するため、職業訓練、能力開発プログラム、キャリアアカウンセリングなどのサービスも実施されている。

このように、職業紹介機能は、マッチングとその他の就職援助活動を併せた大きな概念になっている。職業紹介サービスの多様化と質的向上により、その役割はますます重要性を帯びて今後さらに需要が増加すると思われるが、

機能が広がるほど職業紹介の定義は一層曖昧なものとなる。したがって、職業紹介に対する規制のあり方を検討するうえで、明確な定義が必要である。

ところで、政府が公共サービスとして民営職業紹介所と同種のサービスを提供しようとする場合、同様の機能を果たす行政機関が必要となる。そこで、設置されたのが公共職業安定所である。公共職業安定所の性質については、①政策の道具——需要・供給の再編成を図る積極的手段——か、②多くの付随的機能をもつ職業紹介機関——労働市場の透明度を高めることを目的とする仲介的活動機関——かで議論が分かれているがOECDの報告書において「公共職業安定所の基本的機能は、公共職業安定所は望ましくかつ必要な市場への介入⁷⁾とされることからすれば、多くの国において公共職業安定所は政策介入の手段として活用されてきたとみるのが適当といえよう。この公共職業安定所の機能については様々な検討が行われてきた。たとえば、公共職業安定所による手数料徴収の是非をめぐる問題がある。公共職業安定所と民営職業紹介所が併存する国では、監督的機能を有する公共職業安定所が無料の職業紹介を行なうことは競争原理に反するとの批判がある。また、「無料の職業紹介所では有能な労働者は見つからないし、ろくな仕事も見つからない」といった、公共職業安定所に対する悪印象を誘発する要因になるとも言える。しかし一方で、公共職業安定所はブルーワーカーや障害者といった求職者が職を得るための数少ない有効な手段の一つとなっていることも事実である。とくに職業紹介がビジネスとして成立しにくい地方都市においては、公共職業安定所が果たす役割は大きい。したがって、職業紹介に対する政策を検討するにあたって、公共職業安定所の機能も含めた議論が行われる必要がある。

第二節 職業紹介に対する政策介入——国家独占と官民の併存をめぐる議論

我々が営む社会生活には、社会規範というルールが存在する⁽⁸⁾。法は、道德規範や宗教規範と同じく社会規範の一種であり、①トラブル解決のルールを設定する機能、並びに、②一定の政策目的を達成するために制度・枠組みを創設する機能を有している。そのため、社会構造の変化や所定の目的達成という事態が生じれば、法制度の見直しが必至となる。また、法は、その違反に対して強制力をもつルールであるため、その規制のあり方について検討した上で法政策を実施しなければならない。

一 市場への政策介入

我々は市場を通して社会的分業の恩恵を享受している。そのため、市場が円滑に機能するような環境を整えることが必要となる。すなわち、マーケットにおいて、一つの取引ごとに財貨の売り手と買い手が対等な立場で自由に交渉を行い、その中で最も有利な条件の相手と取引する。条件が合わなければ市場からの退出は自由であり、再び参入する自由も確保されている。こうした健全な需要・供給バランスが保たれた環境において、資源の配分および価格の決定が効率的に行われるのである。この原理は労働市場についても当てはまるだろう。しかし、現実社会において完全に自由な環境を創り出すことは不可能である。暴力や詐欺など不正な手段が行使されると自由な交渉が不可能となり、市場の機能はマヒしてしまう。さらに、貧富の差や失業などの「市場の弊害」も確認されている。したがって、できる限り公正かつ自由な競争の場を確保するため、一定の政策介入が必要となるのである。

ただし、労働市場には他の市場と異なる点があるとされる。それは、「労働力」が取引されるという点である。この点に関して、とくに民営職業紹介所による労働者からの搾取行為が問題とされてきた。そこで、ILOはヴェルサイユ条約以来、「労働力は商品ではない」という原則の下、労働者保護の立場を堅持してきた。各国政府、とくに大陸ヨーロッパ諸国は、市場取引における弱者としての「労働者」が市場メカニズムの一方的な犠牲者とならないために、民営職業紹介所に対する一定の取締りや規制を実施してきた。このように、労働市場には二つの側面からの政策介入が行われてきたのである。⁽⁹⁾

二 職業紹介をめぐる政策の変化

前述のような市場への政策介入を職業安定法制の枠組みで捉えると、前者に依拠するものは「市場原理」を範とし、後者に依拠するものは「国家独占」を基本とするといえる。この二つが職業紹介における規制のあり方の対極をなしている。

職業紹介所の規制に関する国際規準として、有料職業紹介所の漸進的廃止(第二部)または規制(第三部)を内容とする、ILO一九四九年有料民営職業紹介所に関する条約(第九六号)が締結されている。各国は第二部あるいは第三部のどちらかを選択して同条約に批准することになっており、これまでに四一カ国が批准している。大陸ヨーロッパ諸国は、第二部を選択して永らく職業紹介の国家独占を原則としてきた。わが国も第三部を選択して同じ道を進んでいる。⁽¹⁰⁾一九九一年末における批准状況は、第二部批准が三〇カ国、第三部批准が一〇カ国、廃棄一カ国であり、第二部を選択する国が第三部を選択する国を圧倒していた。

しかし、ここ最近になって大きな変化が見られる。職業紹介に市場原理を基本として自由化すべきか、あるいは、公共職業安定所と民営職業紹介所との間で一定の協力関係をもつことが可能かについて検討が進められるようになってきたのである。一九九二年には第二部を選択していたフィンランド、スウェーデン、ドイツの三カ国が相次いで廃棄を通告し、⁽¹¹⁾オランダとアイボリーコーストは第二部から第三部に変更した。その結果、一九九五年一月現在、批准総数は四一カ国、第二部批准が二五カ国、第三部批准が一二カ国、廃棄六カ国となった。これをOECDの主要諸国に限ってみてみると、一九八五年には独占国が一四カ国、併存国は六カ国であったが、一九九五年末には併存国は一四カ国、独占国はわずか六カ国となり、形勢が逆転している。⁽¹²⁾

こうした各国の動向は、ILO九六号条約の改正作業に反映されている。その過程において、職業安定法制の基本原理をめぐって行われた議論は概ねつぎのとおりである。⁽¹³⁾

民営職業紹介所の規制については、①職員および事業運営に関して一定の要件を設けて市場への参入障壁をつくることにより、悪質業者による被害を防止する、②民営職業紹介所の許可基準に関する規制および監督行政によって消費者を保護する、という二つのメリットが挙げられる。⁽¹⁴⁾しかし②に対しては、いわゆる参入障壁は競争を抑制するほど高い水準に設定すべきではないとの指摘がある。なぜなら、職業紹介サービスは利用者からの信用獲得が重要な決定要素となるため、ブラックシープ（悪質業者）の排除には「健全な競争」が最も効果的だからである。一方、所得分配機能は労働者の日常生活や社会的な立場を安定させる重要なものではあるが、労働市場の多様な機能の一面にすぎないとして、まず第一に社会経済活動全体への影響という観点から市場の機能を検討すべきであるとの見解も示さ

れている。その理由として、つぎの二点が指摘される。①労働力の効率的な配分は、一見企業側本位の機能のように見えるが、大きな経済活動の中で見れば企業の活性化が雇用を生み出し、結局は労働者の利益に資する機能である。②労働市場における様々な規制のために多くの労働者が生産現場から閉め出され、収入の道を断たれているケースは少なくない。

このように、各国は市場経済を基本とする職業安定法制のあり方を模索し始めているのである。

第三節 労働市場をめぐる環境の変化

あらゆる制度は社会生活を円滑に営むためのルールであり、それぞれの時代の社会背景や価値観、道德観に基づいてつくられている。したがって、環境や価値観の変化や一定の目的達成により、その役割を終えた規制・制度は見直されなければならない。では、いつ、どのように見直すか？ この判断がきわめて難しい。現在議論されている労働市場における法規制をめぐる問題の核心もまさしくこの点にある。しかし、労働市場をめぐる環境の変化を考慮すれば、やはり今がその見極め時であろう。すでによく指摘されているところであるが、以下ではそれらの変化について簡単に確認しておくことにする。⁽¹⁵⁾

(a) 国際社会の構造変化 ソ連解体ならびに東西両ドイツの統合を象徴とする冷戦体制の崩壊で一九九〇年代の幕が開き、国際社会は混迷の時代に突入した。第二次大戦以後継続していた東西の対立構造に代わる新たな国際秩序の構築が模索されているのである。⁽¹⁶⁾ 政治的には、民族主義の台頭によりボーダー化が進み、新たな紛争の火だねを生

み出している。しかし、経済活動面では、バブル経済が崩壊した日本を尻目に国際市場には活気が戻った。旧共産・社会主義地域が市場経済にシフトしたことによる自由市場の拡大と低賃金労働者の急増を背景として、ヨーロッパ諸国はその競争力を回復しつつあり、アジアでは、一九八〇年代後半からASEAN諸国が、一九九〇年代には中国がめざましい経済発展を遂げている。とくにアジア諸国は、積極的に海外からの資本投入を促進して国外にマーケットを求め、さらにダウンサイジングの追い風を受けて急速な工業化を図ることにより、これまで主に欧米と日本との間で行われていた工業製品の販売競争に参入するようになってきた。その結果、世界はメガコンペティションの時代へと突入したといわれている。⁽¹⁷⁾

(b) 産業構造の変化 前述のような競争の激化を背景として、企業は画期的な新事業や新商品の開発ならびに技術革新による効率的な生産方法の追求を迫られており、今後ともこうした傾向は変わらないとみられる。生産性と技術革新によって新しい価値が創出されることになり、長期的には、量的な労働力から質的な労働力へのシフトが必要となる。

もう一つの変化はマルチメディアという新しい流れであり、これが意味するところは、国際社会の構造変化である。これにより、大量かつ均一な情報が一方的に提供される社会から、多様かつ視聴覚的な情報を双方向通信によりリアルタイムで世界をつなぐ社会に変化するとみられている。こうした社会では、労働者に情報処理能力と独創性が求められる。

(c) 規制緩和 一九七〇年代以降、生産性の低下や財政赤字、インフレなど、欧米諸国は深刻な経済問題に直

面した。とくに、従来の経済政策では、スタグフレーションの解決策を見つけることができず、「市場の失敗」ではなく「政府の失敗」ないし「規制の失敗」がもたらす非効率や非合理性が、改善されるべき問題としてクローズアップされることになった。そして、スタグフレーションの原因が「大きな政府」による過大な通貨供給にあるとして、「小さな政府」が目指されるようになった。アメリカ合衆国では、レーガン政権が高金利政策をとりながら、民間の活力を活かすために財政規模を縮小して小さな政府を実現し、イギリスでは、サッチャー政権がつぎつぎに国营企業の民営化を進めた。

さらに一九九〇年代に入って、前述の社会環境変化に対応するため、経済の効率化・活性化が叫ばれるようになった。これは、活力のない経済環境では競争力は培われず新しい産業も興らないため産業構造のシフトが進まずに経済活動が失速してゆくという最悪のシナリオを回避することが政策上の重要課題となったことが背景である。また、未来は不確実性に充ちているため、従来のような行政主導による計画の立案・実施はかえって非効率・不適切なものとなる。むしろ、市場における競争を通じて利用者に選択されるという決定方法のほうが、より適切かつ効率的である。そこで、できるだけ自由な市場を作り、その市場が生み出すもの（次世代の芽）に期待することが必要となる。そのためには、社会的公正さを確保するために必要な規制は今後とも行ってゆくものの、市場への参入障壁をできるかぎり解消して、市場における個人・企業の競争を促進し、「競争の自由」「リスクテイクの自由」が十分に享受できるように行政各分野における制度を再設計することが必要である。規制緩和はそのためにこそ必要なのである。

(1) 平成九年二月二八日付けの労働省令第九号により職業安定法施行規則が改正され、①有料職業安定所の取扱い職業をネガ

ティブリスト化し、不適切とされる職業以外は扱うことができるとし、②マッチング以外のコンサルティング等関連サービスに関しても手数料を徴収することができるものとしている。

- (2) 九六号条約を批准していないその他の国として、アイルランド、オーストラリアおよびスイスがある。これらの諸国は有料職業紹介事業に対してドグマティックな態度をとらず、プラグマティックに考えて、民間による労働市場管理に害悪を認めなかったとみられる。馬渡淳一郎「ILO有料職業紹介所（改正）条約（第九六号）の再検討」姫路法学第一六・一七合併号（一九九四年）一三頁は、「アングロサクソン系諸国の自由主義の伝統の強さ、言い換えると、社会主義的国家独占政策への違和感が影響しているのではないか」と指摘している。

- (3) ILO事務局は、一九八八―一九九〇年にかけて、これらの業態が労働市場に及ぼす影響について二五カ国にわたる調査を実施した。その結果、労働者派遣業をはじめとして、様々な種類の業者が発生してきたことにより、現行法制との関係に疑問を生じていることが明らかになった。こうしたことから、各国は市場経済を基本原理とする法制を模索し始めている。とくに、スウェーデンは、「福祉国家の行き詰まり」として自国の経済構造における問題を以下のように分析している。

高度に整備された社会的安全網は、すべての人々に経済的な保障を提供しようという善意をもって設立されているが、これらの社会的安全網の副作用として、正規雇用市場の生産的な仕事に対する動機付けが、歳出、財政の両面で弱められているという問題がある。社会的安全網への人々の依存度が高まるため、公共支出が増加し課税基盤が縮小する。その結果、税収は減少することになる。高い税負担と生産性の低下は、より多くの世帯がその可処分所得のみで生活を維持することは不十分であるとみなすようになる。より多くの人々が、その社会的給付の権利を守ろうとして政治的なシステムに頼るようになり、公共支出によるシステムを通じてしか生活の改善を図ることができないという状態になってしまう。（SNS, *The Crisis of Swedish Welfare State*, 1994. なお、同書の邦訳として全労済協会「福祉国家スウェーデンの危機」調査研究シリーズ No. 13（一九九五年）がある。）

- (4) ILO, *Revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised)*, 1949 (No. 96), International Labour Conference 85st Session 1997, Report IV (1), Fourth item on the agenda, p. 8.

- (5) 職業紹介の機能については以下を参照。Ulrich Walwei, *Improving Job-matching through Placement Service*, 1995. 同書は、職業紹介サービスのメリットとして、①経済性ならびに②市場の欠陥を修正する一方法であるという点を挙げている。
- (6) ILO, *The role of private employment agencies in the functioning of labour markets*, International Labour Conference 81st Session 1994, Report VI, Sixth item on the agenda, pp. 31-37. 同書は、民営職業紹介所が急速に発展した理由としてつぎの一四点を挙げている。①雇用形態における柔軟性のニーズ、②技術体系の変化、③生産コストの引き下げ、④労働コストの引き下げ、⑤企業の組織方法の変化、⑥国家の新しい役割、⑦業者の増加、⑧構造調整計画の影響、⑨失業の増加、⑩新たなサービス提供の効果、⑪公共職業安定所の役割の見直し、⑫顧客としての国家、⑬民営職業紹介所の自己規制、⑭行動様式の変化。

また、わが国においても同様に職業紹介機能の広がりが見られる。拙稿「わが国における労働市場の現状——聞き取り調査の結果を中心に——」日本労働法学会誌八七号（日本労働法学会、一九九五年）七五頁以下を参照。

- (7) *Id.* at 45.
- (8) 以下に論じる法の機能については、安枝英紳『労働の法と政策』（有斐閣、一九九四年）を参照。
- (9) 以下の目的を達成するため、政策による労働市場への介入の必要性を指摘している。①効率性——人材資源に対する最大の収益、生産および所得を達成する。②公平さ——すべての労働者に対する平等な就職・訓練の機会および待遇・賃金を確保する。③成長——生産性や所得の向上と将来の雇用を促進する。④社会正義——労働市場は労働者の福祉にプラスとマイナスの影響を及ぼすため、マイナスの影響を最小限にとどめる一方、プラスの影響を最大限に発揮させる。
- (10) 小寫典明「労働市場をめぐる法政策の現状と課題」日本労働法学会誌八七号（日本労働法学会、一九九六年）では、わが国は第三部を批准しているにも関わらず、一九三三年の第三四号条約に基づいて、職業安定法が規定されている点が指摘されている。

- (11) 馬渡・前掲注(2)誌一五頁は、いずれの国においても労働者派遣業の合法化が背景となっていると指摘している。

- (12) 現在、民営職業紹介事業を無条件で許可している国は、アメリカ合衆国、オーストラリア、デンマーク、ニュージーラン

ド、イギリスの五カ国である。

- (13) ILO九六号条約の改正作業における議論については、前掲注(4)(6)報告書に詳しい。

- (14) ILO, *supra* note 6, at 49-53. 同書は、民営職業紹介所の弊害としてつぎの八点を指摘している。①労働市場の上澄みだけをすくい取る影響、②企業内訓練の社会への転嫁、③職業移動の加速、④不安定性の深刻化、⑤労働市場情報の散乱、⑥競争の否定的効果、⑦使用者との不当な共謀。これに対して、労働市場において民営職業紹介所賛成する意見としてつぎのような主張がされている。①転換期の実験と創造、②全体的な市場機能の改善、③国家独占のコスト・ベネフィットの低さ、④法的主張、⑤歴史的・産業的主張、⑥国家による権利濫用、⑦市場が最終的な決定を行う。

- (15) 労働市場をめぐる環境変化については、労働省編『平成七年度版労働白書』(日本労働研究機構、一九九五年)一一一頁以下、通商産業省編『産業構造審議会総合部会基本問題小委員会報告——二二世紀への日本経済再建のシナリオ』(通商産業調査会出版部、一九九五年)一三頁以下、通商産業省産業政策局編『二二世紀の産業構造』(通商産業調査会出版部、一九九四年)六六頁以下などを参照。規制緩和については、規制緩和・民営化研究会『欧米の規制緩和と民営化——動向と成果』(大蔵省印刷局、一九九四年)を参照。

- (16) 二二世紀の国際秩序の基調は、経済中心主義ではなく生活中心主義といえる大きなブラグマティズムであるともいわれている。すなわち、生活の質の向上を求める大きなパラダイムの変化である。(中西輝政『ポスト冷戦』第三幕が始まった』Forsight 11月号(新潮社、一九九七年)六頁以下)。

- (17) わが国に目を向ければ、安い生産コストと円安を武器に、価格競争力の高い製品を大量に製造・輸出したキャッチアップ段階を終え、情報を中心とした技術や商品開にオリジナリティが求められるフロントランナーの地位に置かれている。一九八五年のプラザ合意以降、つい最近まで為替レートは円高基調にあり、わが国は世界で最もコストの高い経済システムをもつ国となっている。この最大の原因は、為替レート並びに貿易財と非貿易財における生産性の二重構造による内外価格差であるという。さらに、急速な人口高齢化と、国内にも問題が山積している。

第二章 職業紹介法制の試行過程

第一節 職業紹介システムの創設

一九世紀後半のイギリスは、個々の労働者が自由に雇用契約を締結することが認められたレッセ・フェールの時代であった。職業紹介には、組合の組織拡大策の一環として行われるものと民間業者によるものの二種類があったが、労働組合による職業紹介の対象は組合員に限られ、また労働組合の組織率が低かったこともあり、一般的な機能を果たしていなかった。さらに、労働組合の構成員のほとんどが男子技能労働者であったため、女子および年少者が職業紹介を利用する機会は限られていた。

一八八五年二月には、国内最初の公共労働登録所が地方機関として設立され自発的な運営が行われていたようであるが、失業者に登録義務はなく、希望者が名前を登録する仕組みになっていた。登録に関しては、「登録所は、賃金および労務の内容、雇用上のトラブル等の問題には干渉しない」ことをルールとしていた。

二〇世紀に入ると、こうした職業紹介機関の未組織による諸問題ならびに公共サービスとしての職業紹介の必要性が認識されるようになった。そこで、公共職業安定所の設置・整備をはじめとして、民営職業紹介所に対する一定の規制の立法化が進められるようになり、体系的な労働市場法制が形成された。

そこに貫かれる基本原則は、「市民による選択の自由」の確保であった。悪質業者による弊害の排除よりも、利用

者による選択の自由を優先する。まず選択の自由を確保した上で、弊害の排除方法を検討する。これこそが、イギリスにおける労働市場法制構築のコンセプトである。

一 公共職業安定所の創設

(1) 機能の概要 イギリスにおいて、職業紹介を取り扱った最初の法律は一九〇二年労働事務所（ロンドン）法（Labour Bureau (London) Act）である。本法に基づいてロンドン地区に一一カ所の労働事務所が設置され、求人求職情報のマッチングが開始された。一九〇五年には、地方に一〇カ所さらに民営労働事務所も三カ所設置され、各労働事務所の連携により組織的な業務が行われていたようである。⁽¹⁸⁾さらに、一九〇五年失業者法によりロンドンに中央失業委員会、その他の地域には下部組織として地方委員会が設置され、各地域の労働条件に関する情報の収集が行われた。⁽¹⁹⁾

その後、労働市場の未組織による弊害を懸念したベヴァリッジ（William Beveridge）らが公的機関による職業紹介制度の設立に奔走して、一九〇九年職業紹介所法（Labour Exchange Act）が制定された。⁽²⁰⁾同法は、商務省（Board of Trade）以下の機能権限を付与した。すなわち、①公共職業安定所（Labour Exchange）の設置・運営権限、ならびに、他の公的機関または民間業者によって運営される職業紹介所を援助し、必要であれば協力する権限（同法一条一項）、②求人求職情報を収集・提供する権限（同一条二項）、③他の政府機関または民間業者によって運営される職業紹介所の業務を合意により引き継ぐ権限（同一条三項）、④規則制定権限（同二条三項）、⑤公共職業安定所の運営・管理を担う委員会設置権限（同二条五項）である。

公共職業安定所は「登録およびその他の方法により、求人企業および求職者を対象として情報の収集・提供を行うことを目的とする機関」(同五条)と定義され、①迅速な職業紹介、②組合未組織労働者への組合員と同等の紹介サービス提供、③求人求職情報の収集・提供といった役割を担った⁽²¹⁾。

こうして見ると、公共職業安定所は利用対象者として組合未組織労働者に重点を置いていることがわかる。すなわち、労働組合による職業紹介サービスを利用することができず、また民営職業紹介所を利用する経済的余裕もない非熟練のブルーワーカー(当時の大部分の女子および年少者はこの中に含まれていた)への社会的援助が公共職業安定所の主たる機能であったとみられる。したがって、同法の目的は、労働市場において体系的な公共職業紹介組織を構築することによって、求人求職者に「無料の職業紹介」という選択肢を提供することであったといえる。

また、同法が定める公共職業安定所制度の機能をみるかぎり、労働市場法制の基本原則は公共職業安定所が他の公共および民間機関との協力関係に基づいて国内職業紹介サービスの整備を図ることであり、民営職業紹介所を廃止または規制して公共職業安定所が独占的に職業紹介を行おうという意図は見受けられない。

(2) 公共職業安定所が直面した課題 しかし、こうした公共職業安定所の機能に対して、産業界および労働界の態度は冷ややかであった。とくに、労働組合は②のサービスに対して敵対心をもち、「熟練労働者は、(ブルーカラーを取り扱うような)公共職業安定所には決して登録しない。使用者も利用しないだろう。」との見解を示した。⁽²²⁾当時、労働組合は組織化を促進するために職業紹介を「売り物」にしていた。そのため、公共機関が無料で職業紹介をすることは、労働組合の組織化を阻害し、さらには組合員の脱退を促すものと解されたのである。こうしたことから、労

働党政府は、労働組合のナショナルセンターであるTUCとつぎの三点について合意することを確認した。⁽²³⁾ 公共職業安定所は、①労働組合員に対して非組合員に比べて差別的取り扱いをしてはならない、②労働争議中に代替労働者を供給してはならない、③主要な労働組合が提示する労働条件よりも低い条件で企業に労働者を紹介してはならない。

一方、使用者は、最大の利用目的であるストライキ中の代替労働者の提供を、公共職業安定所が行わないことに不満と不信感をもっていたといわれる。そのため、あからさまに公共職業安定所を批判することはなかったが、かといって積極的に求人情報を知らせることもなかったようである。実際、一九三〇年代に成人求職者のうち公共職業安定所を経由して就職した者は約二〇％にすぎなかったという。⁽²⁴⁾ このように、設立当時の公共職業安定所にとって、産業界・労働界の双方からの信頼獲得が大きな課題であった。

また、公共職業安定所の設立目的の一つとして、非典型雇用労働者の削減が掲げられていた。そこで、これらの労働者の常用雇用化に努力が払われたが効果は上がらなかった。この理由は明らかである。すなわち、公共職業安定所の機能はマッチングであり、常用雇用の求人情報が登録されていなければマッチさせようがないからである。公共職業安定所が、公共サービスとして組合未組織労働者——つまり、非技能労働者、女子労働者、年少者——に常用の雇用を紹介しようとしても、主としてこうした求職者を取扱う機関に対して質の高い求人情報が寄せられることはなかった。これは市場における需要供給バランスの理である。

したがって、公共職業安定所が公共サービスとして前述①③の目的を達成するためには、利用者から信頼を得て、質の高い求人・求職情報の収集・提供に努めることが不可欠なのである。では、どのようにして信頼を獲得するの

か？ 利用者にとって信頼に足りる職業紹介所とはどのような機関なのか？ 創設期の公共職業安定所は、この基本命題に直面したのである。

二 民営職業紹介所に対する規制

一方、イギリスにおいて、民営職業紹介所を全国規模で規制することを定めた法律は一九〇七年公衆衛生法（修正）法（Public Health Act (Amendment) Act）である。⁽²⁵⁾ 女子家事労働者の紹介を取り扱う民営職業紹介所を対象とする規制を定めた同法八五条に基づき、約二〇〇の地方当局が規制権限を持つことになった。一九七三年職業紹介法が制定されるまで、同法は全国の民営職業紹介所に対する規制の根拠規定となっていた。

規制内容は非常に簡潔である。まず、①女子家事労働者の紹介所に対して、地方当局が保管する登録簿への登録を義務づけている（同法八五条一項）。登録内容は、^a名称、^b責任者住所、^c事業場所在地の三項目のみであり、あくまでも市場参入を妨げないよう緩やかな規制が行われていたことがわかる。同条は、これ以外に②条例制定権限同条（二項）、③登録証の揭示義務（同三項）、④調査官の事業場への立入権限（同四項）、⑤裁判所による罰金、登録の停止・取消などの罰則（同五項）により構成されている。②は、運営手続きおよび民営職業紹介所による詐欺または不道德な行為（fraud and immorality）を防止することを目的としており、市場の弊害を排除するように配慮された。また、①―④の規定は、罰金および登録の停止・取消という制裁によって実効性が確保されるように定められている。

同法の適用は女子家事労働者を取り扱う民営職業紹介所に限定されていたが、この種の労働者の紹介が当時の民営

職業紹介所の主要業務の一つであったことから、規制対象範囲としては妥当なものであったとみられる。労働市場法制における規制のあり方として、同法は「市場を円滑に機能させることを優先した最小限の規制」モデルであるといえよう。

第二節 一九五〇年代における雇用サービス行政——完全雇用政策の実状

第二次大戦後、失業者数の増加および失業期間の長期化という深刻な問題への対処が求められ、政府は完全雇用を主要政策として位置づけた。⁽²⁶⁾さらに、国内産業の衰退または成長に応じた労働力の需給調整ならびに軍隊からの職場復帰の援助をはじめとして、包括的な雇用サービスの供給が必要となった。そこで、政府は公共職業安定所を中心とした完全雇用政策を積極的に推進するため、一九四八年雇用訓練法 (Employment and Training Act) を制定した。同法によって一九〇九年職業紹介所法および一九一一年国民保険法に基づいて労働大臣に付与された職業紹介、職業訓練に関する制定法上の権限が拡大され、公共職業安定所は様々なサービスを提供するようになり、イギリスの職業紹介制度は世界で最も整備されたシステムであると評されるに至った。しかし、こうした国際的な評価とは裏腹に、公共職業安定所の利用率は二、三割に止まったという。この状態をみるかぎり、公共職業安定所による職業紹介サービスの提供は十分に機能していたとはいえない。では、いったいこれはどのような理由によるものなのだろうか。

一 一九四八年雇用・訓練法

- (1) 背景および目的 一九〇九年職業紹介所法の制定以来、求人・求職者からの信頼を獲得するため、熟練労働

者などを専門的に取り扱う公共職業安定所が設置され、各公共職業安定所も個別にサービスを提供していた。しかし、組織的運営をすすめるうえでの効率性を考慮して、これらの機関を統合した体系的システムを構築することが望ましいとされるようになった。さらに、当時のイギリスは大陸諸国と同様に経済復興の過程にあり、国内の産業構造は大きな変化を遂げつつあった。これに伴い、使用者の指揮命令を受けずに働く科学技術者や経営管理者といった、従来の労働者概念におさまりきらない職業に就く者の数も増加してきた。しかし、国内産業全体で見れば労働力不足が大きな問題であり、とくに熟練労働者の絶対数が不足していた。そこで、職業紹介だけではなく、再教育・再訓練により熟練労働者を育成する必要性や年少者の就職援助の必要性が説かれ、資本家、経営者、学校関係者による協力体制が求められるようになった。⁽²⁷⁾ こうした社会経済的要請を受けて訓練に対するニーズが高まり、職業紹介と訓練を統合した総合的システムの構築を図るべく、一九四八年雇用・訓練法が制定されたのである。⁽²⁸⁾

(2) 統括行政組織の整備 一九四八年雇用訓練法は、従来の無計画・無規律な職業紹介サービスに理論的・科学的な手法を導入することにより、完全雇用政策の推進を試みた。⁽²⁹⁾ 同法は、雇用サービスの主な機能としてつぎの三つを規定している。⁽³⁰⁾ ①求職者が年齢および能力に相応しい仕事を自分で見つけ、使用者が適切な労働者を獲得するための支援（職業紹介）、②求職者が新しい職業につくための訓練（職業訓練）、③社会の要求に応じた雇用の促進（雇用政策）である。そして、この雇用サービスを具体的な施策として立案・実施を担当する統括機関として、労働省を前身とする労働・ナショナルサービス省 (Ministry of Labour and National Service) が設置された。同省は、雇用サービス部、訓練部、雇用政策部、労使関係部、退役軍人紹介部、海外部、安全衛生福祉部、工場部、統計部、若年

雇用および障害者部、組織部、財政部、ソリシタ部の一二部局から構成される、雇用全般に関する行政を管轄する総合行政組織である。組織は、①本庁 (Headquarters)、②地区事務所 (Regional Offices)⁽³¹⁾、③地方事務所 (Local Offices) の三層構造で構成されていた。

地区事務所は、全国をイングランド九地区、スコットランド地区、ウェールズ地区の計一一地区に分割して、各地区の主要都市に設置された行政機関であり、雇用に関する行政執行について他省庁の地方事務所との連携を図った。⁽³²⁾

各地区における雇用サービスの実施については所長 (Controller) が責任を負っていた。地方事務所は、公共職業安定所 (employment exchanges) と支部雇用事務所 (branch employment offices)⁽³³⁾ で構成されている。一九五〇年代には、専門・技術職紹介事務所⁽³⁴⁾、看護婦紹介事務所⁽³⁵⁾としての特色をもった公共職業安定所が設置されていたが、一九六〇年代に入って統一的な組織体制に整備するため、これらの公共職業安定所と政府の職業訓練センターが地方事務所⁽³⁶⁾に統合・再配置された。

さらに、各地区において、地域ごとにいくつかの地方事務所をまとめて管区 (district) をつくり、管区内の地方事務所の協力体制を形成するために管区事務所が設置された。⁽³⁷⁾ 管区事務所は、本庁―地区事務所―地方事務所のヒエラルキー構造には含まれず、地区事務所と地方事務所の間にも組み込まれない機関である。これらの事務所は、一九〇九年職業紹介法に基づいて構築された公共職業安定所ネットワークを継承したものであった。

以上、簡単にその組織構成の概要をみただけでも、労働・ナショナルサービス省がいかに細分化された行政ユニットを構造的に組み合わせた組織であったかがよくわかる。そこで、組織体としての規模の大きさや複雑さから生じる

非効率性や意思の不統一をカヴァーするために、つぎの三つの方法が導入・実施された。①事務次官を議長として地区事務所長が月一回本庁に集まって開催されるシニア・オフィサー会議 (Meeting of Senior Officers) において、政策形成に関して面密な協議を行なう。②職員 of 中央一括教育 (Centralised Instructions) により職員に責任感をもたせ、問題解決に必要な知識を修得させて業務の効率化を図る。③職員配置・本庁部局、地区事務所及び地区財政事務所の各組織および業務に関して、本庁の監督官が視察 (Inspection) を行う。

とくに、①は、画一的な政策立案など中央一極集中による弊害を排除するため、各地方における現実的または特徴的な問題や利用者のニーズを把握することを配慮したものである。こうした協議を経て立案された政策は、末梢機関である公共職業安定所を介して具体的施策として実施された。このようにして、統一的な雇用行政システムの運営が図られていた。

(3) 職業紹介・職業訓練 完全雇用政策を推進するうえで、職業紹介と訓練は中心的なサービスとして位置づけられた。雇用サービス行政が成功するためには、多数の求人求職者による公共職業安定所の利用が不可欠であった。そこで、公共職業安定所は適切な求人求職情報を収集・提供し、専門家のアドバイスを提供する機関であるという信頼を利用者から得なければならなかった。具体的には、求職者の能力と希望に応じた職業を迅速に見つけ、使用者の求人条件に適した労働者を速やかに供給することが必要である。すなわち、職業紹介サービスの成功如何が、雇用サービス行政の成功の鍵を握っていたといえる。

(a) 職業紹介サービス 職業紹介は、求職者を七つの類型に分類して実施された。その種類とは、ブルーワー

カー、専門職・技術職、若年者、障害者⁽³⁸⁾、高齢者、軍隊から復帰する者、外国人求職者である⁽³⁹⁾。職業紹介サービスは基本的に、①求職者の登録受付・求人情報の受付、②面接・カウンセリング、③マッチング、④フォローアップの四段階で進められ、求職者の類型に応じて、とくにカウンセリングにおける指導方法を変えている。たとえば、専門・技術職の求職者の場合には、キャリア・アドバイスが行われる。また、年少者や障害者には職業指導や職業リハビリが中心とされ、軍隊からの復帰者に対しては、入隊前の職業や技能レベルに合わせたカウンセリングが行われた。しかし、ブルーワーカーの求職者については、従来と同じく職能に関係なくマッチングが行われた。また、サービス提供は失業者に限らず在職求職者（転職希望者）に対する転職先の紹介も行われた。

さらに、特徴的なサービスがフォローアップ面接である。これは、カウンセリング専門官によって失業期間が一ヶ月以上の求職者に対して行われる。面接内容は職歴や資格だけではなく趣味や余暇の過ごし方など広範囲に及び、こうして得られた情報に基づいて求職者のライフスタイルに沿った職業の紹介が検討される。必要に応じて、職業訓練の紹介なども行う。さらにフォローアップ面接から三ヶ月経過しても就職できない者については再調査面接（review interview）を実施して、就職させるために公共職業安定所としてどのような指導・援助を行うことができるかが検討された。

また、職業紹介の効率化を図るため、より多くの求人・求職情報の収集が不可欠であるとの基本的姿勢から、求人情報の収集を主要な政策として位置づけた。しかし、利用者から信頼を得て任意の通知を待つことは、時間的・経済的に非効率であるとして、一九五二年に求人情報通知命令（Notification of Vacancies Order）が発せられた⁽⁴⁰⁾。

(b) 訓練サービス 職業訓練の企画・運営は伝統的に企業の自主性に委ねられており、政府は介入してこなかった。しかし、経済復興ならびに産業活性化を図るため、年少者を中心とする職業訓練制度の一層の発展・整備の必要性が訴えられるようになり、失業・在職にかかわらず、義務教育修了年齢⁽⁴¹⁾を超える者が必要に応じて職業訓練を受けられる環境づくりが検討された。

一九四八年雇用・訓練法の法案審議過程において、従来の企業の自主性による職業訓練制度では目的達成は望めないとして職業訓練への政府介入が求められたが、訓練ニーズは企業ごとに異なるため政策による対応は困難であるとして、結局、企業の自主性を重視する従来の方法が支持された。そこで政府は、公共職業安定所のカウンセリングによって失業・在職にかかわらず求職者に適した訓練施設に関する情報の提供を行い、さらに、訓練施設までの交通費を支給することにより訓練制度の整備支援を行った。

二 行政サービスに内在する組織的硬直性

雇用政策は、第二次大戦以前における産業側の労働力需要に重点を置いた「労働力交換政策」から、戦後は労働者の福祉を重視した「完全雇用政策」に変化した。それに伴い、職業紹介システムの役割も変化した。労働・ナショナルサービス省は完全雇用政策の推進および補完の役割を担うことが期待され、実際に旧来の労働市場政策に理論的・科学的な労働管理方法を導入して産業界および商業界の効果的な組織化に貢献したと評され、イギリス産業界に強いつながりをもつ主要行政機関としての地位が確立された。また、全国規模の職業紹介システム・ネットワークが形成され、当時としては世界中で最も整備された職業紹介システムであった。さらに、施設および職員教育の規格化、地

方組織と中央組織の関係強化ならびに統計による市場ニーズの把握によって資源の有効活用が試みられた。

それにもかかわらず公共職業安定所の利用率は低く、一九四五年から一〇年間に於ける平均利用率は約一五・二〇％程度に止まり、⁽⁴³⁾さらに、利用者の大部分はブルーワーカーであったことから、議会において早くも雇用サービス行政の非効率性が問題として取り上げられた。⁽⁴⁴⁾その中で、「民営職業紹介所の方が低コストでサービスを提供することができないか」という質問が挙げられた。これに対して、労働大臣は詳細なデータがないことを理由に明確な回答を避けたが、その後も状況に変化は見られなかった。公共職業安定所の利用率が低い理由として、公共職業安定所が失業保険給付業務を取り扱っているため、⁽⁴⁵⁾「公共職業安定所は失業事務所」というイメージが拭えず、ホワイトカラーにはほとんど利用されなかったためということが指摘されている。⁽⁴⁶⁾また、当時の労働市場において管理職の求人がほとんどないにもかかわらず、需給ニーズに関係なく、全雇用政策推進の下であらゆる職業に対応できる組織を設置したことも理由の一つであろう。

労働・ナショナルサービス省は、利用者からの信頼を獲得するために、巨額の予算を投じてあらゆる職種の求人求職サービスに対応することができるよう、公共職業安定所の組織を整備した。しかし、サービス提供があまりに多岐にわたったため、かえって労働市場における需給ニーズに的確に対応することができなかった。つまり、ニーズの有無多少にかかわらず常に様々な紹介窓口を設置することが必要となり、資源の集中投入が困難になったのである。求人・求職ニーズは雇用環境をめぐる諸要因により常に変化するため、それに敏感に反応してタイムリーに資源の集中投入をしなければ効率的なサービス提供は不可能であり、労働市場において求人・求職者から信頼を獲得すること

はできない——言い換えれば、質の高い求人・求職情報が集まらないということである。こうしたことが公共職業安定所の利用率の低さにつながったといえよう。

結局、行政による職業紹介サービスの多様化は、組織肥大化ならびに組織的硬直性ゆえ、限られた公的資源の効率的な配分を困難なものにする。一九四八年雇用訓練法による職業紹介サービスはこのことを物語っている。

三 民営職業紹介所の規制

(1) ロンドン・カウンティ・カウンスル（包括権限）法 あらゆる職種の民営職業紹介所を規制対象とした最初
の法律は、一九二一年ロンドン・カウンティ・カウンスル（包括権限）法（London County Council (General Power) Act）である。同法は、①あらゆる職種の民営職業紹介所に対する許可制（license）の導入、および②条例による悪質業者の詐欺行為ならびに不道德な行為の防止を規定した（二二条）。許可の申請・更新には、申請書に①責任者氏名、②企業名、③事業所住所、④営業目的、⑤業種を記載して当局に提出しなければならなかった。

同法の適用はロンドン地区に限定されていたが、民営職業紹介所の大部分はロンドン地区に集中していたようであり、実質的にはかなり実効性の高い規制であったとみられる。その後、ロンドン・カウンティ・カウンスルの条例を雛形として、他の地方当局も地方法に基づき類似の条例を定めて民営職業紹介所に対する規制を開始した。約五〇の地方当局がこうした規制を行ったという。⁽⁴⁷⁾その他、一九四三年看護婦法（第二部）および一九四三年看護婦（スコットランド）法（第二部）により、看護婦の職業紹介所について許可制が行われた。

(2) 規制強化の動き その後一九〇七年公衆衛生法八五条を改正して、全国すべての民営職業紹介所を対象とす

る規制の立法化を求める動きが何度もあったが、結局、実現の運びには至らなかった。とくに、一九三三年ILO三
四号条約の批准をめぐる議論の中で、政府は職業紹介システムに関する基本的方針を示している。⁽⁴⁹⁾要約すれば以下の
ようになる。すなわち、イギリス政府は、「原則として、有料職業紹介所を廃止することが望ましい」という意見に
は同意できない。その理由は二つある。第一に、有料職業紹介所は合法的な企業として他の企業と同様に公益に寄与
している。第二に、公共職業安定所が全国規模に発展・整備されて利用者に選択の自由が確保できるようになるまで
は、公共職業安定所に代わって市民が必要とするサービスを提供する機関が不可欠である。ただし、利用者が求める
サービスを公共職業安定所が提供できるように発展・整備政策は積極的に推進する、といったものである。とはいえ、
公共職業安定所と無料民間職業紹介所との協力関係は築かれたが、有料職業紹介所との協力はみられなかった。また、
民間職業紹介所の紹介手数料を規制する必要性も説かれたが、これに関して政府は、求職者には公共職業安定所が提
供する無料サービスを利用する選択肢が与えられているとして手数料規制は行わなかった。⁽⁵⁰⁾

不当に高い紹介手数料を取る業者が多いとして多くの労働組合が有料職業紹介所の全廃を求めたのに対し、一九五
一年、労働党政府はILO九六号条約第二部を選択・批准する必要があることを表明し、TUCその他の関係団体と
の協議を行った。こうした中で、一部の議員が、①民間職業紹介所に対する全国的な許可制の導入、②求職者の保護
等を内容とする規制法案 (Employment Agencies (Regulation)) を議会に提出した。⁽⁵¹⁾しかし、これに対して政府は、
現在でも地方当局は条例による規制権限を有しており、また、求職者は公共職業安定所を利用すれば無料でサービス
を受けることができる」と回答した。無料サービスという選択肢があるにもかかわらず、あえて有料サービスを利用す

ということとは、民営職業紹介所が利用者のニーズに对应しているということであるとして、同法案は否決された。結局、同年末に労働党が政権を離脱したためILO条約への批准は実現されず、その後再びこの話題が持ち上ったのは一九五七年保守党政府においてであった。ただし、一九五五年に、労働大臣ロイド・ジョージ卿によって、民営職業紹介所は「廃止するのではなく、規制することが適切である」⁽⁵²⁾との見解が示されたように、保守党政府が選択したのは第三部であった。しかし、これについても、一九五一年の規制法案が否決されたときと同様の理由により批准は見送られた。

以上、一九四八年雇用・訓練法に基づく雇用サービス行政の下、民営職業紹介所に対する規制状況をまとめると次のようになる。

① 全国的には、一九〇七年公共衛生法(修正)法八五条により女子家事労働者を取り扱う民営職業紹介所に対して許可制が課されていた。

② ロンドン地区において、一九二一年ロンドン・カウンティ・カウンスル法に基づき、条例によりあらゆる種類の民営職業紹介所に対して許可制が課された。その他約五〇の地方当局が、同様の条例により管轄地区内の民営職業紹介所に対して許可制を課した。

③ 一九四三年看護婦法(第二部)および一九四三年看護婦(スコットランド)法(第二部)により看護婦の職業紹介所に対する許可制が課された。

④ 手数料の徴収については一切規制は行われなかった。

第三節 職業訓練に対する政策介入

一九五〇年代末には、マーシャル・プランによる経済援助ならびにEEC設立などにより、西欧諸国は経済復興を成し遂げた。一九世紀には自由貿易を謳歌したイギリスであったが、技能労働者不足などの理由により産業構造の転換がスムーズに進展せず、国際マーケットにおける競争力の回復が急務となった。そこで、技能労働者の育成、効率的な人的資源の配分を目的として、これまで自由を認めてきた民間企業の活動に対して行政による介入が開始されるようになった。しかし、この介入はあくまでも「自主性」を促すという形で介入が行われたといえる。

一 社会経済環境の変化

一九五〇～六〇年代にかけて完全雇用政策の下、イギリスの失業率は一～三%台を推移していた。しかし、五〇年代後半から雇用状況の地域格差が問題となりはじめた。とくにスコットランドおよびウェールズでは失業率が高く、国内主要産業地域の一つであるノースラナークにおいて六・五%の失業率をマークしたことは、雇用状況だけでなく産業構造に関する問題にも深刻な影を落とした。当時、イギリスでは、重化学工業から科学技術を軸としたテクノロジー産業への転換がすすめられていたが、地域によってその進捗状況は様々であった。たとえばスコットランドでは、二五年間にもわたってテクノロジー産業への転換が図られていたにもかかわらず、なお重化学工業偏重の産業構造を形成していた。こうした状況を受けて、議会では各地の公共職業安定所による対策が求められた。⁽⁵³⁾

また、雇用サービスの周辺環境にも影響が見られるようになり、職業紹介サービスの近代化が必要となった。環境

変化のポイントは以下の二つである。

① 原材料価格の上昇に加えて景気の先行きが不透明なこともあり、企業が労務管理に弾力性をもたせてコストを抑えたために短期雇用が増加した（経済環境の変化による雇用パターンの変化）。

② 労働市場に関して実施された調査・統計の蓄積により、求人求職双方の情報不足、求職者側の負担偏重等、労働市場における諸問題点が明らかにされた。これに基づいて、新しい対応策の検討が可能となった（労働市場分析の蓄積・多様化による政策介入方法の検討可能性の高まり⁽⁵⁴⁾）。

二 一九七三年雇用・訓練法——訓練制度への介入

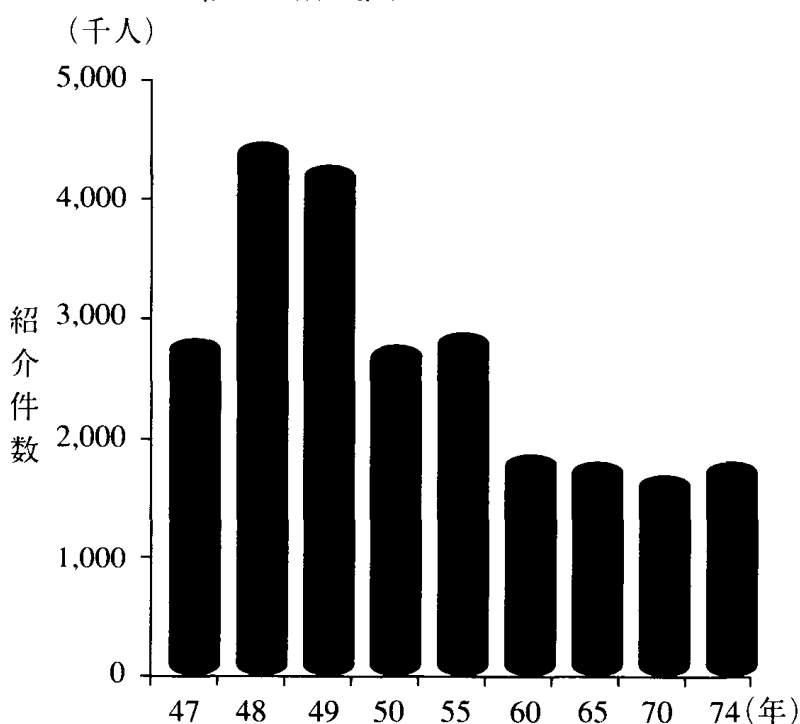
(1) 背景および目的 技術革新や産業構造の変化に伴い、「現代社会においては、すべての労働者に労働する意思と能力があつて、はじめて完全雇用が実現される」として、職業訓練拡充の必要性が指摘されるに至った⁽⁵⁵⁾。イギリスでは伝統的に、職業訓練は企業が行うものとされていたが、自由放任による訓練では社会経済的ニーズに対応することができないとの見解が多数を占めるようになった⁽⁵⁶⁾。なぜなら、従来のレッセ・フェールによる政策が有効に機能するためには、①企業および年少者双方のニーズに合った適切な訓練を、②使用者がすすんで整備するという条件が必要だからであった。しかし、このような訓練制度が整備された企業はほんの一部にすぎない。そのため現実問題として、年少者が訓練を受けられない、または、訓練の内容が必要最低レベルを下回るなどの問題が生じてきたのである。レッセフェールによる旧来の政策方針が現状に合わなくなったため、政府は一九六四年産業訓練法 (Industrial Training Act) を制定して、同法に基づいて職業訓練の促進を担う行政機関として産業雇用委員会 (Industrial

Training Boards) を設置して、各使用者に賦課金を課し、一定基準に従って訓練を実施する使用者に対して補助金を支給するなどの対策を実施した。⁽⁵⁷⁾ こうした方法では効果が弱く目的達成が困難であるとの意見が法案の審議過程において示されたが、結局、伝統的な政策の長所である「当事者の自主性」が重視され、政府による直接介入ではなく間接介入という方法が採られることになった。⁽⁵⁸⁾ しかし、①個々の企業ニーズは多様であり、行政がそのニーズに沿った訓練基準を設定することは容易ではない、②助成制度は、訓練制度の整備よりも支給される助成金自体に関心が集まる、といった理由から、助成金による支援はほとんど効果が見込めないことが明らかとなった。⁽⁵⁹⁾ また、先進工業国において、従来の救済的性質の強い雇用サービスから、「積極的労働市場政策」へ発展させる傾向があるとの認識を労働省が示した。⁽⁶⁰⁾

他方、公共職業安定所を利用する求職者の就職状況もはかばかしくなかったため⁽⁶¹⁾、公共職業安定所の改善・発展によって、労働市場に占める公共職業安定所の役割拡大を図ることが望まれた。

(2) 行政組織の整備 前述のような事態に対応するため、雇用訓練サービス行政運営機関としてのマンパワーサービス委員会 (Manpower Services Commission) の設立、並びに将来に備えた若年労働者向けの雇用サービスの強化を目的として一九七三年雇用・訓練法が制定された。⁽⁶²⁾ マンパワーサービス委員会は、求職者が年齢や能力に相応しい雇用を選択し、新規・継続雇用されるために必要な訓練を受けることができるよう適切な援助を行い、求人企業が適した労働者を雇用することができるように適切な援助を行う組織であり (二条一項)、変化するニーズに迅速に対応することができるよう、独立した予算をもつ雇用サービス庁および訓練サービス庁を下部組織として有してい

グラフ1 公共職業安定所による成人労働者の紹介件数の推移



(資料出所) B. Showler, The Public Employment Service, 1976, p. 43 をグラフ化。

た。

マンパワーサービス委員会の具体的な職務は、①一般求人求職者のニーズに合わせた各種紹介・訓練プログラムの企画・開発、②専門職・経営者の職業紹介の促進、③職業リハビリに合わせた各種訓練プログラムの企画・開発であり、実際の雇用サービスは公共職業安定所を通して提供された。

一九七四―一九七九年の労働党内閣は、幅広い産業戦略を支持する統一的・包括的な労働力政策を推進する権威ある中央組織として、マンパワー・サービス委員会の規模および目的を拡大した。

このように、訓練および職業紹介に関する機能についてはマンパワーサービス委員会が責任を負い、国務大臣はマンパワーサービス委員会の日常管理業務に対して一切干渉しないが、中長期的な戦略的政策に関して議会に対する責任を負うものとされ、承認権および当該政策遂行に必要な指令 (direction) の発令権限を有していた。これは、「大臣が全責任を負いながら、労使ならびにその他の関係者にサービスの実施を委ねて効率化を図るという新しい実験」であった。⁽⁶³⁾

(3) 職業紹介・雇用訓練 一九七三年には、政府は職業安定業務と失業保険業務の分離を図り、雇用サービスを専門的に取り扱う「ジョブセンター」を設置した。⁽⁶⁴⁾ その理由は、失業者に限らず質の高い求人・求職情報の登録を増やし、「公共職業安定機関は質の高い職業紹介サービスを提供する」という信頼を利用者から獲得することであった。⁽⁶⁵⁾ 従来の公共職業安定所は多くの求人・求職者によって、①失業者のために職を創造し、②ブルーカラーの職業紹介を行う機関とみなされるようになっていたようである。⁽⁶⁶⁾

一九七三年雇用・訓練法に基づいて職業安定行政に新たに導入されたサービスとして、①職業紹介アドバイザー(Claimant Adviser) ②キャリアガイダンス、③セルフサービス制度があつた。⁽⁶⁷⁾ 職業紹介の基本要素は、受理された求人情報と登録された求職者の技能および特質をマッチさせることであるが、求職者数の増加ならびに技能・職能の広がりにより、この作業は時を追って困難なものとなっていた。また、求職者が一定レベルの技能を修得していれば、求職活動のノウハウやスキルアップの方法を教える等の短期的な援助をすればよいが、技能をもたない場合には長期的なキャリア・プランニング(職業指導)が必要となる。職業紹介の援助活動であるカウンセリングについても、求職者の技能および特性によりその方法は異なる。こうした業務を担当して求職者に適切なサービスを提供するために設置された職員が、①の職業紹介アドバイザーである。⁽⁶⁸⁾

③は、求職者自身でマッチングできればそれだけ職員の業務が軽減され、年少者・障害者等の就職困難者へのサービス提供およびその改善に多くの資源が投入できるという考えから導入され、一九八〇年代にはジョブセンターの主要なサービスとなった。セルフサービスにはオープンファイルシステムとセミオープンファイルシステムの二種類が⁽⁶⁹⁾

あり、イギリスでは併用されている。

また、あらゆる種類の求人情報を集収するためジョブセンターに求人情報を通知することを義務づけることが議会で検討されたが、このような方法は事務的手続きに終始して行政の負担を増すばかりであって、雇用サービスの改善にはつながらないとして実施されなかった。むしろ、ジョブセンターにヘッドハンター機能を持たせることによって、求人企業の信頼に応えようとするなどが検討されたが、これも実施されることはなかった。⁽⁷¹⁾

なお、訓練制度の改革は、①助成金の上限を一％に設定、②小企業への訓練課税の免除、③適切な訓練を実施している企業に対する訓練課税の免除の三点である。これにより、民間企業による自主的な訓練制度の促進が図られた。⁽⁷²⁾ また、具体的な訓練プログラムとして、①徒弟制度の改革、②若年者を対象とする職業訓練の改善、③全成人労働者を対象とする訓練機会の拡大の三つが進められた。⁽⁷³⁾

さらに、教育機関に在籍または教育機関を卒業する年少者へのキャリアガイダンスおよび職業紹介は、地方教育当局が提供するように義務づけられた(八条)。また、対象年齢に上限を設定しないことにより、就職後も本人が希望すればこうしたサービスを利用することができるよう配慮された。

三 労働市場における職業紹介機能の役割拡大

一九七三年雇用・訓練法に基づく雇用サービス行政は、経済環境ならびに市場ニーズの変化に対して、効率的かつ科学的な方法によって対処しようという試みであった。しかし、同法の基本方針は、ジョブセンターを民営職業紹介所に代わるシステムにすることではなく、障害者や年少者へのサービス提供に重点を置きながらも、労働市場におい

てジョブセンターが民営職業紹介所と同等の競争力を獲得できるようにすることであった。その特徴は、①職業紹介の専門機関であるジョブセンターの設置および職業紹介アドバイザー、セルフサービス制度の導入により、雇用サービスの効率化を図り、②マンパワー・サービス委員会を設置して職業訓練に政策介入することであった。政府は、企業に対して訓練制度の自主的な整備を求め、求職者には訓練を受けてスキルアップをさせて職業紹介機能の改善を図ろうとした。つまり、訓練はマッチングの効率化を促進する補完的機能として重視されるようになったのである。こうした点を見れば、イギリスの職業紹介サービスにおけるキーワードは「自助努力」であったといえる。

第四節 民営職業紹介所に対する規制立法化の動き

一 一九六七年職業紹介所法案

一九六五年、労働党政府が、これまでに提出された法案をめぐって労働組合のナショナルセンターであるTUCと協議を尽くしている中、議会に職業紹介規則案が提出された。⁽⁷⁴⁾同規則案の主要な内容は、求職者からの手数料徴収の禁止であった。ただし、手数料の額および率に対する規制については、委員会レベルでは合意されたものの、結局規則案には盛り込まれなかった。このため、ILO九六号条約五条(c)は、「権限ある機関に提出してその承認を受け、又は権限ある機関が定めた金額表による料金及び経費に相当する額のみを徴収しなければならない。」と定めていることから、イギリス政府は九六号条約への批准を見送ることになった。

さらに一九六七年には、同規則案が職業紹介所法案と改められて提出された。⁽⁷⁵⁾同法案の主要な目的は、有料・無料、

営利・非営利及び官民を問わず、すべての職業紹介機関が同じ条件の下で自由かつ公正な競争をすることができ、ルール設定をすること、並びに、手数料を予め明示することによって利用者による選択の自由を確保することであった。具体的には、①全国すべての民営職業紹介所を対象とする許可制（将来的に廃止することを含める）の導入、②民営職業紹介所による求職登録手数料徴収への規制、③求職者の保護等を求める内容であった。とくに、民営職業紹介所を①営利目的の有料職業紹介所、②非営利の有料職業紹介所、③無料職業紹介所の三種類に分類してそれぞれについて規制方法を変える試みが提案された。この分類によれば、営利・非営利にかかわらず、有料職業紹介所には許可制が適用され、無料職業紹介所に限って許可制ではなくて届出制が認められる。つまり、無料であれば使用者団体であっても、届出によって職業紹介を行うことができるというものであった。

また同法案では、民営職業紹介所に「不適切な行為」があった場合、許可の取り消しが規定されている。「不適切な行為」は民営職業紹介所による弊害として、従来から最もよく指摘されてきたものであり、①求職者から手数料を受け取りながら職業を紹介しない、または、求人企業から手数料を受け取りながら労働者を紹介（供給）しない、②紹介先企業で既に就労している労働者に対して別の企業で働くように誘惑すること等が具体例として挙げられている。⁽⁷⁶⁾

しかし政府は、悪質な民営職業紹介所によって詐欺的行為が行われている事実があることは認識しているものの、①一九〇七年公衆衛生法（地方自治体による女子家事労働者の職業紹介所に対する許可制）による対処が可能であり、②求職者は公共職業安定所が提供する無料サービスを利用することもできるとして、議会において同法案は否決された。その審議過程において、民営職業紹介所による手数料の公定価格化が提案されたが、手数料額・率を固定化すれ

ば法外な手数料を取る業者の出現を抑制することができる反面、自由競争が阻害されて依頼者が手数料の安い紹介所を利用する機会を奪うことにもなるとして、この提案は否決された。地方、公共職業安定所の紹介サービスを有料化する提案も出されたが、無料紹介の選択肢を確保するという必要性から、この提案も認められなかった。

二 一九七三年職業紹介所法

こうした議会における様々な議論の末、一九七三年に全国すべての民営職業紹介所を規制対象とする一九七三年職業紹介所法 (Employment Agencies Act) が制定された。同法には民営職業紹介所が適切な活動を行うためのガイドラインが示され、制度の運用に必要な詳細事項は民営職業紹介所の役割と弊害を多方面から検討した上で規則に定めることとして、一九七六年に職業紹介事業および労働者派遣事業の行為に関する規則 (Employment Agency and Employment Business Regulation : 以下、規則とする) が制定された。

(1) 審議過程 一九六〇年代末の好況期の下での労働力需要の増加に伴い、悪質な民営職業紹介所による被害が問題視されるようになった⁽⁷⁷⁾。また、労働者派遣業の出現により単純な雇用契約の枠組みには収まりきらない労働者が増加してきた。こうした社会情勢を受けて、行政および民間による雇用サービスが効果的に利用できるような制度整備、いわば、官民の職業紹介をめぐる法制度の再編成が急務となり、一九七三年に雇用・訓練法案と共に職業紹介所法案が議会で提出された。

そこで、民営職業紹介所に対する規制のあり方を検討するにあたり、現状認識としてつぎの五点が挙げられた。⁽⁷⁸⁾ ①民営職業紹介所数は著しく増加し、既に主要な国内産業の一つとなっている。⁽⁷⁹⁾ ②民営職業紹介所が廃止されれば、雇

用サービスにおいて大きなギャップを生じ、公共職業安定所によるサービスでは対処しきれない。③主要な民間職業紹介所により構成される業界団体であるパーソネルサービス連盟 (Federation of Personnel Services、以下、FPS とする) 自身が自主規制が不十分であると認識するに至った。④手数料が高すぎる、または、適切な雇用および労働者が紹介されない等の苦情が存在する。⑤労働者派遣業のような新しい形態の業者の出現に対応するため、民間職業紹介所の定義が必要である。

こうした認識に基づいて行われた議会における審議の内容は、同法の趣旨を明確に示すものとなっている。要約すれば、以下のようになる。すなわち、労働市場は複雑かつ多様であり、求人求職情報のマッチングをスムーズに行うためには多様な方法が必要となる。公共職業安定所だけでなく、民間団体による無料および有料職業紹介所や新聞、広告といった方法も独自の重要な機能を果たし、民間職業紹介所と公共職業安定所が相互に影響し合うことによって職業紹介全体の一層の発展が見込まれるのである。この点において、民間職業紹介所の活動は公共の利益に大いに寄与していることがみとめられる。⁽⁸⁰⁾しかし、その反面、民間職業紹介所のサービスには、その内容や手数料に関してトラブルが生じるケースがあることも否めない。FPSもこのことを十分に認識しているからこそ自主規制を行っていたとみられる。⁽⁸¹⁾しかし、急激な労働力不足のなかで悪質業者による被害が急増したため、自主規制だけでは不十分として、「許可制」という一定の法的規制によって民間職業紹介所の適正な活動を確保しなければならないとFPSが自ら認めざるを得ない状況になった。許可制により、市場機能の健全性が確保されれば、手数料に幅はあるものの一定レベルの職業紹介サービスが適正な価格によって提供されることから、手数料に対する批判も解消される。また、

無料サービスを利用したいと考える者には公共職業安定所があり、様々な手数料の中から利用者が適正であると考え
るものを選択することができる。したがって、求職者からの紹介手数料徴収は禁止するが、求人企業から受け取る手
数料については一切規制しない。

(2) 規定内容 以下では、こうした趣旨を踏まえて、一九七三年職業紹介所法（以下、法とする）の具体的な規
定を確認することにより、その特徴を明らかにしてみたい。

(a) 規制対象 新しい形態の民営職業紹介所が発生してきたことにより、まず規制対象となる民営職業紹介所
の定義が不可欠となった。とくに、労働者派遣業の出現によって、業者、派遣先使用者、労働者の三者間の契約関係
が発生し、労働者が不当に不利益を被らないよう議会で検討が進められた。しかし、こうしたサービスが市場のニ
ーズであり、ジョブセンターでは提供できないサービスであるという事実も認識されていた。

その結果、法は、労働者派遣業（Employment Business）を「営利であると非営利であるとを問わず、また他の
事業（職業紹介業）を兼ねていると否とにかかわらず、他人の指揮下においてその者のために労務を提供するように、
自己が雇用する労働者を供給する事業」（法一三条三項）と定義して、こうした業者の活動を合法化した。一方、職
業紹介所（Employment Agency）は「営利であると非営利であるとを問わず、また他の事業（労働者派遣業）を兼
ねていると否とにかかわらず、求職者に職業を紹介することまたは使用者に求職者を提供することを目的として、
サービス（情報提供その他、方法は問わない）を提供する事業」と定義されている（法一三条二項）。これらの中に
は、いわゆるモデル・エージェントやヘッド・ハンティング、経営コンサルタントに伴う紹介・斡旋等が含まれる。

このように、法は、職業紹介所および労働者派遣業を併せて民間職業紹介所 (Employment Agencies) として取り扱っている。したがって、本法は下請け契約 (subcontracting) には適用されないが、狭義の職業紹介所に限らず派遣事業をも含めた包括的な事業形態が対象とされている。また、大部分の業者は職業紹介所と労働者派遣業を兼業しており、これがイギリスにおける民間職業紹介所の特徴であるといえよう。

なお、つぎに挙げるものには本法の適用が除外されている (法二三条七項)。
① 退役軍人・刑務所からの出所者に対する紹介、② 一九五七年看護婦紹介所法 (Nurses Agencies Act) 八条および一九五一年看護婦 (スコットランド) 法 (Nurses (Scotland) Act) 三二条に定義される看護婦の紹介、③ 航空機・車両・船舶等の整備を行う労働者の雇用、④ 地方自治体当局、大学任官委員会、サービスおよびその他の教育団体、慈善団体による紹介、⑤ 労働組合および使用者団体により組合員および構成企業に提供される紹介。

(b) 許可制 民間職業紹介所を営もうとする者は、雇用省に申請手続きをとって許可を取得しなければならない。許可制の管轄権は大臣に付与されていたが (法二条)、実際にこうした業務を担当する部局として、民間職業紹介基準局 (Employment Agency Standard Offices、以下、EASOとする) が設置された。許可申請手続きには、申請者の氏名、住所、事務所建物の状況のみについて明記すればよい。ただし、悪質業者を排除するため、許可申請拒否および許可取消を行うことがある。その理由として、① 申請者が二一歳未満の場合、② 不正行為を行う等許可の申請者および保有者が不適切な者の場合、③ 申請者以外に事業に参加する者が、不正行為を行う等不適切な者の場合、④ 事務所建物が不適切な場合、⑤ 過去に、不適切な紹介・供給を行った事実があること、が規定されている (法二条

三項・三A項）。許可有効期間は一年間で（例外的なケースに限り、五年を超えない大臣が認めた期間）毎年更新手続きを行わなければならない（法二条五項）。

このように、民営職業紹介所の営業に対しては、取扱い職種による規制を行わないいわば完全なオープンリスト方式が採用され、また紹介責任者の取扱職種における経験年数も一切要求されていない。民営職業紹介所に対する許可制は運転免許と同様の運営がイメージされていたといわれ、⁽⁸²⁾きわめて市場参入しやすい程度の規制にとどめられている。⁽⁸³⁾また、法一条は、「組織的に行われた犯罪に関して、取締役、マネジャー、秘書、その他経営に関わる役員が合意または黙認した場合には、組織だけではなく当該個人に対しても刑事手続きがとられる」と規定している。つまり、法の規制目的は、組織犯罪と結びついた悪質業者を排除することであつたとみられる。⁽⁸⁴⁾

(c) 一般的義務 規則は、民営職業紹介所が適切なサービスを提供することができるよう職業紹介所及び労働者派遣業について、行為基準を定めてそれを一般的義務として規定している（図1参照）。なお、違反者には罰則が科される。

職業紹介所に関しては、求人・求職者に関する情報の秘密保持・雇用条件の確保・不当な方法による利益追求の禁止が義務づけられている（規則二条）。とくに手数料の徴収を目的として特定労働者に紹介を繰り返す職業紹介所が数多く存在することが問題とされていたため、こうした行為を禁止する旨が規定された（同条五項）。

また、労働者派遣業は自ら雇用する労働者を派遣先使用者に供給することから、職業紹介所に比べてより厳しい行為基準が定められている（規則九条）。具体的には、求人・求職者双方に対して雇用条件等に関する情報を提供する

図1 一九七六年職業紹介所および労働者派遣業に関する規則 (SI 1976 No. 715) (抄訳)

《職業紹介所に関する規定》

§ 2 一般的義務

- (1) 職業紹介所は、求人企業に適切な労働者を紹介するため、並びに、求職者に適した職業を紹介するために、求人・求職者双方から十分な情報を収集しなければならない。
- (2) 職業紹介所は、労働者または使用者の書面による同意がある場合、および、その他規定された場合を除き、職業紹介以外の目的で労働者および使用者に関する情報を開示してはならない。

- (3) 職業紹介所は、労働者が法律上必要な資格を有しているか、雇用が合法的か、外国人の労働許可など必要な法的条件を求人・求職者双方が知っているかを確認しなければならない。

- (4) 職業紹介所は、自らが提供するサービスを利用させるために、労働者に対して直接または間接的に金銭等を提供してはならない。

- (5) 求人企業から手数料を受け取って紹介した労働者に対して、別の職業を紹介するために接近してはならない。

§ 3 広告に関する義務

- (1) すべての広告に、業者の名称および紹介業者である旨を明示しなければならない。

- (2) 求人企業から依頼を受けていない職業について求職者募集広告を出す場合には、その旨を明示しなければならない。

§ 4 手数料に関する義務

職業紹介所は、手数料に関して以下の義務を負う。

- (1) 企業から求人依頼を受けた場合には、手数料額・率、払戻しが可能か否か、払い戻しが可能な場合には払戻率、を記載した契約条件記載文書を直ちに交付しなければならない。

- (2) マッチングサービスについて、労働者から手数料を徴収することが認められている場合には、サービスを提供する前

に、契約条件を明記した文書を交付しなければならない。

- (4) マッチング以外のサービスについて、労働者から手数料を徴収する場合には、サービスを提供する前に、手数料額・率、手数料が必要なサービスの種類、内金として支払った手数料の一部を払戻しできるか否かについて、契約条件を明記した文書を労働者に交付しなければならない。

- (5) 求職者に対して、マッチング以外の有料サービスを利用することを条件にマッチングサービスを提供してはならない。

《労働者派遣業に関する規定》

§9 一般的義務

- (5) 適切な労働者を選択するために、当該業務に関して派遣先使用者からできるかぎり多くの情報を得なければならない。
- (6) 労働者と契約する場合、当該労働者が雇用契約の下に派遣業者により雇用されるのか、自営的労働者として派遣業者に雇用されるのか、派遣先での業務内容、最低賃金率を含む、雇用条件明示した書面を当該労働者に交付しなければならない。
- また、その後、労働者が条件の変更に同意した場合には、変更内容を記載した新しい雇用条の明細書を当該労働者に遅滞なく交付しなければならない。

- (7) 労働者を派遣先使用者に派遣する前に、派遣先使用者の事業内容、労働者が行う業務内容、労働時間、および賃金に関して、入手したすべての情報を当該労働者に与えなければならない。

- (8) 派遣労働者が、派遣先での業務について法律上必要な資格を有していること、および、その業務が違法行為ではないことを確認するため、あらゆる調査を行わなければ、労働者を派遣先使用者に派遣してはならない。

- (9) どのような方法にせよ、労働者が派遣業者との契約を解除し、派遣先使用者との直接的な雇用関係に入ることを禁止または制限してはならない。

- (10) 派遣労働者の賃金支払いについて、派遣先使用者からの派遣料支払いを条件としてはならない。

- (11) 労働争議中の企業に対して、派遣先の被用者の直接的な代替要員として、当該派遣先被用者が通常な職務と同じ職務

をなすために、労働者を派遣してはならない。

- (12) 派遣労働者が派遣開始日以前の六カ月間に派遣先使用者の被用者であった場合には、当該派遣先使用者の書面による同意を得なければ、当該労働者を派遣してはならない。

- (13) 雇用されている労働者に対して、現在雇用されている企業に派遣される内容の契約を締結するように誘引するためまたは誘引しようとして、当該労働者に接触してはならない。

§ 10 広告に関する義務

- (1) 広告および営業文書の中に、労働者派遣業であることを明示しなければならない。
- (2) 派遣労働者に対する賃金を広告に記載する場合には、業務内容、就労場所、および必要最低限の資格について記載しなければならない。
- (3) 派遣労働者が自営的労働者に限られる場合には、その旨を広告に記載しなければならない。

こと（同条六・七項）、労働者の雇用契約締結の自由ならびに賃金を確保すること（同九・一〇項）、労働組合の運営を妨げてはならないこと（同一一項）が義務づけられている。さらに、使用者の利益を守るために、労働者の引き抜き等も禁止されている（同一二・一三項）。

(d) 手数料 民営職業紹介所が、職業を紹介する対価として求職者から手数料を徴収することは原則として禁止されている（法六条）。ただし、俳優、演奏者、歌手、ファッションモデル・写真モデルなどを取り扱う職業紹介については、本条の適用が除外されており（S. 1. 1976 No. 714）、求職者から紹介手数料を徴収することが例外的に認められている。これは、職業としての特殊性や他の職業に比べて極めて求人が少ない供給過多のマーケットである

という特殊性を反映したものとみられる。また、イギリスの民営職業紹介所は、職業紹介業と労働者供給業を兼ねる業者が多いため、民営職業紹介所が派遣または紹介した労働者の賃金の一部を手数料として徴収することを禁じている点が重要である。なお、職業紹介所が労働者を紹介したにもかかわらず求人企業がその労働者を採用しなかった場合、実際にサービスは提供されているため、民営職業紹介所が求人企業から紹介手数料を徴収することができる。

また、民営職業紹介所は、カウンセリング等の職業紹介以外のサービスを提供することもできる。これらのサービスについては求職者からも手数料をとることができるが、この場合には、利用者に対して予め料金表を提示することが義務づけられている（規則四条四項）。使用者から手数料を徴収する場合も、求人依頼を受け付けた後速やかに手数料等の諸条件を記載した説明書（リポートが支払われる場合にはリポート一覧を記載）を交付しなければならない（規則四条一項および二項）。

なお、手数料の額・率に関しては一切規制されていない。このことは、「雇用大臣は手数料に対して規制および制限をすることはできない」（法五条二項）と規定することによって明確に示されている。適正価格は需要と供給のバランスによって決定される。職業紹介サービスも他のマーケットと同様にこの基本原則に基づいて、どのようなサービスをいくらで利用するかは、利用者——すなわち、労働者および使用者——自身の判断に委ねられている。ただし、利用者が適切な選択をすることができるように、必要な情報を予め提供することを民営職業紹介所に義務づけている。手数料に関する規制については以上のようにいえよう。

(e) 罰則 以下の行為を行った者には、陪審によらない有罪判決 (summary conviction) によって罰金刑が科

される。①許可を受けない者が職業紹介業務を行った場合（法一条四項）、②民間職業紹介所の適正な運営を確保するために定められた規則に違反した場合、または当該規則を遵守しない場合（同五条二項）、③求職者からの手数料徴収禁止に違反した場合（同六条二項）、④施設内の許可表示義務に違反した場合（同七条二項）、⑤法および関係規則に基づいて維持すべき記録または文書に不実記載した場合、または故意に黙認した場合（同一条三項）、⑥許可申請内容の変更を通知しない場合（同一条七項）、⑦係官による業務執行の遂行を妨害または不正申請または不正登録を行った場合（同九条三項）。なお、民間職業紹介所が法人の場合、両罰規定が適用される（二一条）。

三 民間職業紹介所に対する規制のあり方

一九七三年職業紹介所法制定後、規則に盛り込む具体的な規制方法を検討するため政府は引き続き規則制定をめぐってTUC、FPS等の関係団体と協議を行った。

一九七五年一月には、TUCが雇用大臣に対して民間職業紹介所廃止の立法化を強く迫ったが、政府は、①法律によって禁止すべき業態と適用除外すべきそれとの区別が困難なこと、②議会の会期日程が足りないこと、③民間職業紹介所の廃止を正当とする程の弊害や、悪慣行の証拠が不十分なこと、④民間職業紹介所が業務を停止した後、それに代わるサービスを提供するための行政コスト及びノウハウの問題を理由として挙げてTUCの要求を拒否した。

これに対してTUCは、当時のイギリスにおける失業者数が一二五万人に上り、失業問題、未就業問題の解決が重要課題であったため、あらゆる努力を傾けて就業者数を少しでも増加したいとの考えから民間職業紹介所の廃止を強硬に主張しなかったといわれている。⁽⁸⁵⁾

研究者からは、派遣労働者の「テンポラリー」としての地位の不安定さが指摘された。とくに、一九七三年職業紹介所法には「テンポラリー」が定義されていない——派遣期間の上限が制定法上定められていない——点が対象となる労働者の範囲を不当に広げることになると批判された⁽⁸⁶⁾。しかし、どのような内容の契約を締結するかは労使の自由であり、法が介入すべきではないとの基本的姿勢が政府によって示された。

他方、FPSは、悪質業者による被害件数が増加の一途をたどり、創業が古く質の高いサービスを提供する優良民営職業紹介所の運営までがおびやかされていることを危惧して、改めて許可制を含めた制度改革の必要性を認めている⁽⁸⁷⁾。

こうした議論を経て、「民営職業紹介所の廃止は現実的な問題解決方法ではなく、職業紹介の国家独占は合理的な施策とはならない」との結論が議会で改めて確認された⁽⁸⁸⁾。その結果、「民営職業紹介所の適切な運営を確保し、求職者と使用者の利益を保護する」ことを目的として、一九七六年に規則が制定された。ただし、法令によって詳細な規定を定めて規制するよりも、民営職業紹介所の経営者のみならず求人・求職者に民営職業紹介所の適正な行為とはどのようなものかについて認識を広めることによってマーケットを整備することが望ましいと考えられ⁽⁸⁹⁾、手数料に関しても、市場経済のルール（価格決定の自由）が確認されたといえる。結局、民営職業紹介所に対する許可制導入は参入規制ではなく、一般的義務によって市場において健全な競争原理を確保することを目的としたものであったとみられる⁽⁹⁰⁾。

第五節 「小さな政府」における職業紹介システム

一 社会経済背景⁽⁹¹⁾

イギリス経済は一九六〇年代末に成長期を迎えたが、一九七三年一月に発生したオイルショックにより強烈なダメージを受けて戦後初めてのマイナス成長を記録した。急激な景気後退によって、ヒース保守党は政権の座を失い、その後のキャラハン労働党政権によって、コーポラティズムによる労働組合との協力関係を基礎とした産業不安の解消が試みられた。しかし、折からの原油価格の高騰による生産コスト高や賃金の引上げを原因とするインフレ発生といった経営環境の変化によって体質転換を迫られた民間企業は、生産性の向上を図るため技術開発に専念することになった。しかし、その結果もたらされたオートメーション化などの技術革新とそれに伴う生産現場の合理化により、工場労働者を中心とする大量の失業者が生み出され、政府は不況、インフレ、失業といった諸問題への対応を一举に迫られた。さらに一九七六年のポンド下落により政府は基本政策の見直しを余儀なくされ、インフレ対策を最重要課題として位置づけるとともに一転して公共支出の大幅削減を実施した。⁽⁹²⁾ こうした経済環境の変化により、政権樹立当時二・六%だった失業率は一九七七年には六・二%と労働党政権下で最悪の状況となり、一九七九年には労働党は政権から離脱することになった。結局、一九七〇年代には二九〇万人の雇用が減少し、イギリス社会は深刻な失業問題に直面することになったのである。

一九八〇年代に入って、ヨーロッパ諸国を中心として、①一九六〇年代後半からの先進工業国における成長率の低

下、②ブレトン・ウッズ金融体制の破綻、③一九七三年、一九七九年のオイルショックの影響により、国際的な経済環境に大きな変化が見られた。雇用の分野についてみれば、OECD諸国には、①高い失業率および労働力分散、②労働者間の技能格差の顕在化、③労働市場の調整機能の弱体化という三つの問題が浮上してきた。⁽⁹³⁾

イギリスでは、一九七九年に成立した保守党のサッチャー政権が、「健全な経済および社会生活の回復」を目標として掲げて、①中産階級にとって最大の懸念事項であったインフレの解決を最優先課題として、②国家による市場経済への政策介入からの撤退、③市場機能の活性化（自由市場の形成）を基本方針として政策を推進すると表明した。⁽⁹⁴⁾

つまり、それまでの福祉国家としての「大きな政府」から、国民による自己責任社会を基本とする「小さな政府」への転換が目指されたのであった。こうした経済自由化政策の一環として、政府は「給付金等により求職者を支援すべきではなく、求職者が自己の技能を改善することを援助すべきである」——マンパワー・サービス委員会の役割は求職者の「自己責任」を促進することであり、失業者に職を供給することではない——として、マンパワー・サービス委員会の予算を削減した。⁽⁹⁵⁾これにより、労働組合による徒弟制度が大幅に縮小したといわれる。

こうした市場不介入政策の結果、インフレは抑制され市場競争力は強化されたものの、今度は深刻な失業問題に見舞われることになった。失業率は一九八〇年の六・一％から、一九八三年には一〇・八％、その後一九八七年まで一・〇％前後で推移した。さらに失業期間の長期化傾向がみられ、⁽⁹⁶⁾事態の厳しさと対処の緊急性を認識した第三次サッチャー政権は、①長期失業者および②若年労働者の高失業状況への対策を雇用サービス行政における主要課題として積極的に取り組みを開始した。

二 雇用関係行政組織の整備

一九八七年、雇用サービス行政における資源の効率的投入を目的として、ジョブセンターと失業保険給付事務所を再統合した雇用サービスジョブセンター (employment service jobcenter) が設置されることになった。⁽⁹⁷⁾ 雇用ジョブセンターの主な機能は、①失業者の就労援助、②失業保険の迅速かつ適切な給付、③求職者に対する職業紹介、④訓練機会の提供であった。①は、専門職であるアドバイザーが面接およびカウンセリングによって援助を行い、③では、セルフサービスが重要な役割を果たしており、登録申請および面接等の順番待ちの時間に利用者自身も求人情報を探すことができるようになっている。

国内の厳しい失業情勢の改善、官僚機構の硬直化の改善、公的事業への市場原理導入の必要性、民営職業紹介所と競合できるようなジョブセンターの運営効率化の必要性から、一九八七年一〇月に雇用サービス庁 (Employment Service Agency) が設立され、マンパワー・サービス委員会からジョブセンターの管轄を引き継いだ。一九九〇年四月には雇用サービス庁が独立行政機関として位置づけられ、経済環境の変化および各地域のニーズに迅速に対応し、高齢者や長期失業者等の特定の求職者または職業にウェイトを置いたサービスの提供を担うことになった。雇用サービス庁が独立した地位を与えられた目的として、①利用者に質の高いサービスを提供すること、②価値のある税金の利用方法を企画および実施することによって納税者へ還元すること、③失業者に積極的な援助を行って競争的な労働市場の形成を図ることが指摘されている。⁽⁹⁸⁾

また、熟練労働者の不足等の問題を解決するため職業訓練行政の強化を目的として、一九八八年にマンパワー・

サービス委員会が解散され、訓練委員会 (Training Commission) に改組された (一九八八年雇用法二四条一項)。訓練委員会の主要な業務は、①技術的及び職業的訓練の拡大を図り、学卒者の誰もが高度な職業訓練を受けられるように若年者訓練制度を強化すること、②失業者援助のための計画を継続して進展させることの二点である。

さらに、一九八九年には職業訓練制度の改革に伴って訓練委員会が廃止され、中央に職業訓練庁 (Employment Agency)、地方に訓練プログラムの企画及び運営を行う訓練企業委員会 (Training Enterprise Council: 以下、TECとする) が設立された。TECは、企業団体を母体として政府の職業技能育成政策の方針に基づいて、地域毎に自主的に職業訓練および熟練労働者の育成に取り組む地方組織であり、地域のニーズに合った訓練プログラムの開発および運営を行っていた⁽⁹⁹⁾。その主たる役割は積極的な労働市場政策——主として、①一般労働者の雇用訓練、②年少者訓練——を実施することにある。

三 積極的労働市場政策

積極的労働市場政策は総合的な就職支援サービスを効率的に提供することによって失業問題の解決を図ろうとするものであり、訓練をベースとして、職業紹介、カウンセリング、就職援助で構成される。訓練を主体とすることには、次のような目的がある。すなわち、①余剰労働力を雇用可能な技能をもった労働力に転換することを支援すること、②求職者個人の「自助自立」を支援すること、③失業保険給付の本来的役割を確保することである⁽¹⁰⁰⁾。具体的にどのよ

- うな内容のサービスが提供されているかを把握するため、以下に主要な二つのプログラムを挙げる。
- (a) 訓練プログラム (Training Program) 訓練プログラムの運営はTECが管理するが、プログラムの実施

図2 主要な訓練プログラム

プログラム	対象者および内容
雇用訓練 (Employment Training)	失業期間が6ヶ月以上で18～59歳の者を対象として1988年9月に開始された。長期失業者への対策であり、失業期間が6～12カ月の18～24歳の失業者、および失業期間2年以上の18～50歳の失業者が優先される。16～17歳の者には若年者訓練または雇用を確保することを政府が保証したため、18歳未満の者は対象から除外されている。訓練の60%は実務的なカリキュラムであり、残りの40%は個別のキャリア計画に応じた資格取得のための内容である。訓練受講中は、失業給付金に加えて奨励金が毎週支給される。
雇用計画 (Employment Action)	失業期間が6ヶ月以上の18～59歳の者が、技能を維持できるように一時的に仕事を供給することを目的とする。1991年10月に開始された。供給される仕事の内容は環境および公共施設の改善が主で、地域社会への還元が図られる。プログラムの期間は原則として6ヶ月だが、延長も可能である。失業保険に加えて給付金および交通費等の就職活動に必要な費用について援助を受けることができる。
年少者訓練 (Youth Training Scheme)	16～17歳の年少者を対象として、あらゆる職業について高度な訓練および計画的な就労体験の場を提供する。未就労者には、訓練手当が毎週支給される。
起業援助 (Enterprise Allowance)	事業相談による開業および運営に関するアドバイス、事業計画の立案、融資企業への保証を行う。また、開業訓練 (business training) および開業資金の貸し付けを行う。

イギリスにおける職業紹介システム

同志社法学 四八巻六号

九〇 (二〇四四)

には地方自治体、大学、民間団体、企業、非営利団体等の既存施設が利用される。内容は職業訓練を中心として、職業紹介およびカウンセリングが付加的に提供される。地域によって産業の特色や訓練ニーズが異なるため、各TECがこれらの点を考慮して具体的なプログラムを企画・実施している（主要なプログラムは図2を参照）。

訓練は、訓練担当者が訓練参加者と面接して個別の訓練計画を立案し、その計画に基づいて実施する。実際の雇用訓練の実施状況については、訓練施設を紹介された一〇〇人のうち、約六五人が訓練施設でガイダン

図3 主要なリスタート・プログラム

プログラム	内 容
ジョブ・レビュー (Job Review)	失業から3ヶ月後に実施する求職アドバイザー(Claimant Advisor)との面接。求職活動を行ううえで効果的なプログラムへの誘導、就職後に受給することができる給付金の説明等、積極的な求職活動の促進を図る。
ジョブ・クラブ (Job Club)	失業期間が6ヶ月以上の者を対象として、面接の受け方、効果的な応募書類の書き方等の求職活動に関してアドバイスを行い、切手、電話、新聞、文房具等を無料で提供する。全国に約1,000カ所設置されている。「自助努力」を基本として失業者の就職意欲を活性化することを目的としているため、利用期間は最長4ヶ月に制限されている。
リスタート・コース (Restart Course)	失業期間が6ヶ月以上で「就労準備の整っていない」者を対象として、ブクラブ等の各種プログラムに関する情報を提供して求職活動を援助する。 失業者の就職活動における障害の克服方法・求職活動のテクニックを指導し各個人の技能および経験を調査して結果に基づいて就労復帰計画を立てる。 期間は5年で、求職アドバイザーとの職業に関する面接により進められる。

スを受け、約五五人に訓練計画が立てられ、実際に雇用訓練を開始するのは四五人程度であったという。⁽¹⁰¹⁾

(b) リスタート・プログラム (Restart Program) ジョブセンターは一九八六年に、マツチングの効率を高めるための援助サービスとして、リスタート・プログラムを開始した。これは、個人面接およびカウンセリングを中心として、様々な選択肢を提供することにより長期失業者の就職意欲の促進を図るサービスである。⁽¹⁰²⁾ 失業保険給付が支給される二週間ごとに面接担当者が失業者と接触を保つことにより、継続的な就職援助が可能となっている。その後、失業期間に応じて様々な職業紹介システムが提供されるようになっていく。(主要なプログラムは図3を参照)。

なかでも、ジョブクラブは失業者の経済的負担

を軽減するうえで有効なサービスであった。しかし、利用期間を無制限にすると求職活動援助としての性質よりもむしろ生活援助的な性質が強まり就労意欲そのものを減退させてしまうため、ジョブクラブの利用は最長四カ月に制限されている。また、一九九〇年一二月には、失業期間の長期化傾向が示されたことから、二年以上の長期失業者に対してリスタート・コースへの参加が義務づけられている。

こうした各種プログラムの提供以外にも、カウンセラー (counselor) の導入や職員の業務評価基準の見直しにより業務の効率化が図られた。職業紹介サービスは、担当職員の職能に大きく依存する労働集約的業務である。したがって、公共職業安定所の目的について職員間の共通理解を図り、職員の職業気質や職務能力を育成することが、ジョブセンターにとって重要な課題となる。従来、管理職を採用する場合には標準的な文官試験が実施されていたが、職員の採用についても雇用サービス庁に裁量が認められているため、特定の実務能力にウェイトを置いた試験の実施が可能となった。こうして採用した職員を専門能力をもつカウンセラーとして配置することによってサービスの向上が図られた。⁽¹⁰⁸⁾ 職員の構成比率については、管理職および専門職である新規登録アドバイザーおよび求職アドバイザーは六、八〇〇人余りで全体の約二〇％程度、障害者雇用アドバイザーは約七〇〇であった。

また、職員の業務評価基準が業務効率へ改められた。たとえば、求職者との相談面接 (advisory interviews) 回数よりも、何人の求職者が面接によって就職することができたかという点に重点を置くようになったのである。これは、ジョブセンターの雇用サービスが、単なる事務手続きに終わらないようにとの考えからであった。しかし実際には、紹介されたプログラムが実状に合わないため求職者の欠席率が高くなることがある。現実問題とし

ては、こうした求職者ほど専門的知識と経験を有したアドバイザーの援助が必要となるが、職員に対して一定の数値目標が課せられているため、問題のある求職者ほど敬遠される傾向があるともいわれている。こうしたことから、雇用サービス庁は求職アドバイザーに対して、プログラムからの脱落者を優先的に取り扱うように指導している。しかし、不況が深刻化するにつれて求職者一人当たりの取扱い時間はさらに短くなるとの指摘もある⁽¹⁰⁴⁾。

四 市場経済を基本原則とした職業紹介システム

一九八七年以降のイギリス雇用サービス行政における政策転換には著しいものがある。それを一言でいうならば、「健全な市場機能を確保するための積極介入」となる。そのポイントはつぎの六つである。

①雇用サービス行政が対象とする求職者を長期失業者と若年者に特化することによって対応策を明確化し、資源を集中投入する。②行政組織の統廃合により、資源の効率的利用および民間企業の自主性を促進する。③訓練を主体とする新しい職業紹介サービスにより、労働市場において競争力をもつ労働力としての育成を図る。④専門能力を有するカウンセラーを導入して、求職者の能力、希望および状況に応じた就職支援を提供する。⑤業務評価基準を量から効率性へ転換することにより、職員の意識改革による効率化を図る。⑥各求職者に対して個別的就労復帰計画を立案して、計画的にサービスの提供を行う。

マッチング機能を充実させても、求人条件と求職者の資格・能力がマッチしなければ雇用関係は成立しない。技術革新や産業構造の変化に伴い、企業が求める職能と労働者が有する技能との格差はますます広がるばかりである。そこで、職業訓練が注目されるようになったが、伝統的なレッセ・フェールによる職業訓練制度のままでは制度が十分

に発達しないため、労働者が訓練を受けたくても受けられないという事態を招くことになる。こうした市場の調整機能が働かない部分については、行政が公的資源の投入により積極的に介入して環境整備を図らなければならない。そこで、従来のマッチング援助に主眼を置いた職業紹介システムから、求職者の技能および職能を高める援助システムへ移行が進められたのである。つまり、政府の意図は、職業訓練制度を整備して労働者が自分の能力の向上に努めることにより、労働市場機能の効率化を図ることであったとみられる。

サッチャー政権の最終目標は、イギリスを、国民が積極的に資本主義に参加し、自らの努力と才能で自分の力に应じた幸福をつかみ得るポピュラーキャピタリズムの国にすることであったという。⁽¹⁰⁵⁾ 訓練主体の積極的雇用政策は、こうした目標を達成するための土壌づくりであったといえよう。

また、ジョブセンターが失業者の取扱いに特化することに関しては、「失業事務所」というマイナスイメージを一般市民および使用者に与えるという問題もある。実際に、失業者（とくに長期失業者）の求職が増加したことにより、使用者が消極的に反応したため、一九八七―一九八九年の登録求人数は減少した。⁽¹⁰⁶⁾ しかし、中長期的に見れば、一九八六―一九九〇年にかけてOECD各国において失業率の改善がみられない中で、イギリスの失業率は一一・五%から九・五%へ急速に低下した。とくに、長期失業者の比率は減少しており、自営業及び低所得分野において急速な雇用成長を遂げている。⁽¹⁰⁷⁾ 一九九〇年の雇用全体に占めるジョブセンターによる紹介のシェアも三〇%であり、一九七九年の二〇%、一九八二年の二三%に比べて大きく拡大している。また、全雇用に占めるジョブセンターへの求人率は四〇%、通知された求人情報に対する紹介率は七〇%であった。⁽¹⁰⁸⁾

これらの状況から、イギリスにおける市場経済を基本原則とした労働市場政策は一定の効果はもたらしたとみられる。

第六節 小 括

以上、イギリスにおける職業紹介法制の沿革を概観してきたが、同国の職業紹介法制の特徴としてつぎの四点が挙げられる。

第一に、イギリスの労働市場コンセプトは、公共職業安定所と民営職業紹介所が競争する自由市場である。たとえ民営職業紹介所による弊害が存在するとしても、まず営業の自由ならびに利用者の選択の自由を確保したうえで、弊害を解消する方法を検討する。弊害の排除を目的として、個人の自由選択を奪うことは決してしない。民営職業紹介所の許可制については、EASOを設置して公共職業安定所から労働市場に対する監督機能を切り離している。この点から、公共職業安定所は「職業紹介の国家独占」を実施するための政策的手段というより、むしろ労働市場において補完的な役割を果たす機関として発展してきたといえる。したがって、公共職業安定所と民営職業紹介所の性質ならびに役割を総合的に検討したうえで、職業紹介法制の整備が進められてきた。第二次大戦後、イギリスは福祉国家の形成を目指し、一九七三年には職業紹介所法の制定によって民営職業紹介所の許可制が導入されたが、その間もこの基本原則を貫いて職業紹介の国家独占を選択することはなかった。

第二に、一九〇九年職業紹介法制定以来、職業紹介に関するインフラストラクチャーおよびノウハウが蓄積・整備

されてきたということである。一九〇九年法により公共職業安定所が次々と設置され、一九四八年雇用・訓練法の下で既存の公共職業安定所を統合して組織的な雇用行政組織が組織された。また、一九六〇年頃までには階層構造をもった公共職業安定所の全国ネットワークが構築され、雇用安定行政の組織基盤が整備された。これらは、その後のイギリス職業紹介制度に大きな貢献を果たしている。一九四八年法による改革は、サービス提供の対象範囲を広げすぎたため資源を効率的に活用することができず、十分な効果を上げることができなかった。しかし、その副産物として、若年労働者への訓練制度、カウンセリング、職員教育制度の整備、各種統計および調査の拡充、情報収集および分析、事務所の規格化等、様々な手法を労働市場政策にもたらしたといえる。また、一九七〇年代に導入されたマンパワーサービスの基本方針は、職業訓練制度による「自助努力」を基本とする雇用サービス行政の布石となった。このように、様々な雇用政策の実施および失敗の繰り返しの中から、新たな政策が生み出されてきたといえる。

第三に、労働組合、民営職業紹介所の事業団体等、関係団体との協議のうえで職業紹介法制の整備が行われてきた点が挙げられる。公共の利益を第一として、特定の集団の利害のみによる判断を回避するため、できるだけ多くの関係者の意見や利害を明らかにしたうえで問題の解決が図られてきたといえよう。また、障害者、年少者、失業者の利益は常に配慮されており、完全な自由放任による弱者切り捨て政策が採られたという事実はみられない。

第四に、職業紹介法制全体に共通してみられる特徴として、「効率性」「公平性」「公益性」の重視が挙げられる。一九八〇年代後半以降の雇用サービス行政において、経済効率がキーワードとなっていることは明らかである。しかし、完全雇用政策が推進されていた時代においても、組織運営および業務の効率化が常に念頭に置かれていたといっ

てよい。また、民営職業紹介所の有料サービスが公共の利益に貢献している事実を認め、他方で公共職業安定所が無料サービスを提供することによって、あらゆる求人・求職者に様々な職業紹介サービスを選択・利用する機会が等しく与えられるように配慮されている。

- (18) ウェストミンスターに設置された中央紹介事務所は、各労働事務所でマッチしなかった求人情報を各事務所に連絡する“clearing house”としての機能を果たし、事務所全体での業務連携が進められた。また、家事労働は一九世紀中頃から民営職業紹介所がサービスを提供していたため、労働事務所が行う職業紹介の対象から除外されていた。
- (19) 一九〇六年四月一〇日には、W・H・ベヴァリッジが委員長として中央委員会の第一回会議が開催され、地方委員会が行う救済業務と職業紹介の完全な分離を採択した。これにより、職業紹介システムの近代化が図られた。
- (20) イギリスにおける公共職業安定所の創設経緯については以下を参照。飯田鼎『社会政策の基本問題——歴史と現代との対話』（亜紀書房、一九八七年）一八八―一九三頁。
- (21) 公共職業安定所の業務内容は、①申請者との面接、②求職登録カード・求人登録カードの作成であり、現在の職業紹介の原型となるサービスを提供していた。
- (22) *The British Employment Exchange*, p. 10. なお、同書は、著者、出版年とも不明である。
- (23) Joint Board's litter of 9 October 1906, Unemployment (Coll. B), Vol. XIV, pp. 1-2.
- (24) Department of Employment and Productivity, *Future of the Employment Service*, 1970, p. 6. 使用者の中には、公共職業安定所よりも労働組合が運営している紹介所を利用する者もいたという (H. C. Deb., 17 May 1938, Vol. 336, cols. 294-295)。
- (25) H. L. Deb., 8 Jun. 1973, Vol. 343, col. 343. 民営職業紹介所を規制する地方法として、一九〇一年グラスゴー地方法 (Glasgow Local Act) 一九〇三年マンチェスター法 (Manchester Act) が先立って制定されている。
- (26) 一九四四年五月に議会に提出された雇用政策に関する白書には、「雇用サービスの目的は、高い水準での雇用安定を実現

するため、国内の全労働力資源に対して政府が適切な雇用政策を確保することである」と述べており、政府により完全雇用計画の推進が確認された。

- (27) このため訓練は、①失業者の就職援助に加えて、②非技能労働者が技能職に就くための支援という新たな性質を有するようになった。

- (28) 一九四八年雇用・訓練法の法案審議過程については以下を参照。H. C. Deb., 16 Apr. 1948, Vol. 449, cols. 1371-1397; H. C. Deb., 26 May 1948, Vol. 451, cols. 218-255; H. C. Deb., 7 Jul. 1948, Vol. 453, cols. 511-521.

- (29) 一九四八年雇用訓練法に基づいて推進された雇用サービスに関しては、以下の文献が非常に詳しく紹介しているので参照されたい。ILO, *National Employment Services, Great Britain*, 1952. なお、本節の行政組織に関する記述は、同書に基づいている。

- (30) この他にも、求職活動の費用を補助するための助成金・貸付金の給付（一九四八年雇用・訓練法二条六項）、あらゆる産業における雇用促進計画の支援（同四条）、労働者および家族の交通費および引っ越し費用の支給（同五条）などの機能がある。

- (31) “Region”は、スコットランド地区、ウェールズ地区等の一般的な用語として用いられている。ただし、“Region Offices”は、地区の行政本部を指すが、スコットランドにおける行政本部はスコットランド省（Scottish Office）であり、ウェールズにおける行政本部はウェールズ省（Wales Office）であるため、スコットランドおよびウェールズには適用しない。

- (32) 各省は地方事務所の組織構成を合わせることににより、地区内における省庁間の横の連絡系統を明確にして、協力体制の確立を図った。

- (33) 支部雇用事務所は、公共職業安定所の管理下でパートタイム職員により運営される事務所である。一九五〇年代に公共職業安定所に統廃合されて、その数は減少傾向にあった。

- (34) 専門・技術職を対象とする公共職業安定所は、主要一都市に設置され、専門職、技能職、建築家、科学者、経営管理職等の職業紹介を取り扱う。事務所数が少ない理由は、業務内容が特殊であり、全国的にも利用者数が少ないためである。一

般の職業紹介事務所とも関係を強化しており、技術職等は両方の事務所に求職登録することができる。管理職の需要は少ないため、求人確保が重要な業務であり、キャリア・アドバイス、訓練制度といった就職援助の提供も行った。

- (35) 看護婦を対象とする公共職業安定所は、主要三三都市に設置され、経験および能力を有する看護婦が正規職員となって、看護婦の紹介およびアドバイスをを行う。しかし、職員数が少ないため、専門能力を有したアドバイザーが事務的な日常の雑務に追われ、十分に職能を発揮することができなかった。

- (36) 商業・産業の中心地に位置する三カ所の規模の大きな事務所において、専門職、技術職および上級管理職の職業紹介が取り扱われた。一般の職業紹介とは分離され、専門的、科学的および技術的知識を必要とする求人の紹介を行っている。また、看護婦および家政婦を取り扱う事務所は、大規模な総合病院が建つ人口密集地域に二七カ所設置された。

- (37) 管区事務所は、徴兵猶予申請者を取り扱う地区組織として一九四二年に設置された管区マンパワー委員会 (district manpower boards) 事務所を起源としていた。この事務所は複数の地方事務所をカバーしているが管轄権は持たず、地方事務所と管区マンパワー委員会間の連絡機能を果たした。

- (38) 障害者に対するサービスは、一九四四年障害者 (雇用) 法に基づくものである。同法の目的は、障害者が自力で就労できるように援助することである。ケガおよび病気により障害を負った者が就労復帰できるために、肉体的、精神的なりハビリ、職業訓練等を提供する。各地方事務所には、障害者の担当として専門的な訓練を受けた職員 (Disablement Resettlement Officer) が最低一人配置されている。

- (39) 各職業紹介サービスの運営についても、それぞれ専門の部局が担当した。たとえば、①、②は雇用サービス局、③は若年および障害者局、④退役軍人紹介局、⑤海外局により運営された。

- (40) D. King, "Financial Succour for the Unemployed? The Institutionalization of Britain and American Exchanges", *Actively Seeking Work (The Policies of Unemployment and Welfare Policy in The United States and Great Britain)*, 1995, p. 92.

- (41) 一九四六年、労働省は産業界の意識をリードするため、"Recruitment and Training of Juveniles for Industry"と題する

報告書を作成し、年少者に対する職業訓練の必要性を説いた。さらに、中央年少者雇用局 (Central Youth Employment Executive) による "Training and Employment of Young Workers in Industry" と題するパンフレットが作成された。

- (42) 一九四四年教育法 (Education Act) には三五の修学コースが設定されており、各コース別に修業年限が設定されていた。
- (43) B. Showler, *Onto a Comprehensive Employment Service*, 1973, p. 5. 公共職業安定所による成人労働者の紹介件数は、一九四九年には四、〇四五、〇〇〇件、一九五五年には二、六四四、〇〇〇件、一九六二年には一、二九一、〇〇〇件と、年々減少の一途を辿っていった。また、全職業紹介件数の中で公共職業安定所を利用した求職者は三分の一未満という数値も見られる。何れにせよ、公共職業安定所の利用率が低かったことがわかる。

- (44) H. C. Deb., 11 Jun. 1949, Vol. 467, cols. 177-178.

- (45) 失業保険行政の管轄は一九四五年に労働省から国民保険省に移管され、一九四八年に包括的な国民保険システムが開始された。しかし、失業者の迅速な再就職および公的基金の保護の両方の利益から、職業紹介業務と失業給付業務の取扱場所を別々にすることは賢明ではないとの理由から、失業給付業務は引き続き公共職業安定機関の地方事務所で取り扱われた。

- (46) 公共職業安定所以外の職業紹介機関として、新聞広告、縁故、民営職業紹介所、労働組合等が存在した。とくに、新聞広告と縁故による採用・就職が過半数を占めていたという。とくに、企業が熟練労働者を求める場合、公共職業安定所は利用せずに新聞広告および縁故によるが多かったという。

- (47) H. C. Deb., 8 Jun. 1973, Vol. 343, col. 343.

- (48) たとえば、ロンドン・カウンティ・カウンスルは、民営職業紹介所による求職者からの手数料徴収を条例によって規制する内容の規定を、一九三〇年に検討された一般権限法案の中に盛り込もうとした。

- (49) H. C. Deb., 23 Mar. 1933, vol. 276, col. 479. 一九三三年有料職業紹介所条約 (第三四号) は、営利・非営利を問わず有料職業紹介所について条約の効力発生から三年以内の廃止、廃止までの期間中営利目的の新規設立の禁止を定めていた (二条)。ただし、廃止により職業紹介に特に問題を生ずる特定職種については、廃止例外を認めていた (三条)。

- (50) H. C. Deb. 13 Feb. 1951, Vol. 484, Oral Answer, cols. 184-185.

- (51) 一九五一年職業紹介所規則案および一九五七年のILO九六号条約への批准検討過程については以下を参照。H. C. Deb., 14 Jul. 1965, Vol. 716, cols. 496-499.
- (52) H. C. Deb., 1 Dec. 1955, Vol. 546, col. 2505.
- (53) H. C. Deb., 4 Feb. 1963, Vol. 671, cols. 16-17; H. L. Deb., 29 Oct. 1959, Vol. 219, cols. 196-197. 公共職業安定所は、「欠員補充」から「ジョブサーチ」へ機能転換が求められた。また、一九六〇年地方雇用法 (Local Employment Act, 1960) の制定により、各地域において産業用建物を新築増設する企業に対し補助金が支給された。
- (54) 労働市場および雇用サービスを分析する上で、評価方法の重要が認められるようになった。主として、量的評価を行う「市場シェア」および質的評価を行う「有用性」が用いられた。また、OECD諸国では、各種調査の結果つぎのような問題が発生していることが明らかとなった。①年少者および女子労働者は、他の労働者に比べて失業の増加によって、雇用上の地位に大きな影響を受けている。②失業保険給付計画は求職者の行動に影響を与える。③大量の失業発生によって失業者の雇用機会がますます減少し、失業期間および失業の頻度に悪影響を及ぼした。④不安な国際情勢、原材料費の値上がり、これに伴う生産性の不安定化に対処するため、企業は労務管理に弾力性を持たせようとして、企業が労働者の募集方法を変更にきた (OECD, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, 1984, P. 7)。

- (55) ILO, *supra* note 29, at 30.
- (56) H. L. Deb., 11 Feb. 1963, Vol. 246, cols. 785-786; Nick Wikeley, "Training for Employment in the 1990s", *The Modern Law Review*, May 1990, pp. 354-355.
- (57) H. L. Deb., 20 Feb. 1964, Vol. 255, cols. 985-1023.
- (58) 一九六四年産業訓練法の法案審議過程における議論については、前掲注(56)(57)に挙げたものの他以下を参照。H. L. Deb., 6 Feb. 1964, Vol. 255, cols. 254-348.
- (59) H. L. Deb., Vol. 343, 7 Jun. 1973, col. 242.
- (60) Ministry of Labour, "Changing Role of Employment Service", *Ministry of Labour Gazette*, June 1966, p. 285.

- (61) 一九六九年に公共職業安定所に登録した求職者のうち、三ヶ月以内に就職できた者は三四%の者にすぎなかった (H. L. Deb, Vol. 787, 21 Jul. 1969, col. 270)。

- (62) 一九七四年一月にマンパワー・サービス委員会が設置され、公共職業安定機関の管理運営が雇用省から移された。構成員は、委員長、労使の代表者各三名、地方行政の代表者一名、教育当局者一名の計一〇名である (二条二項)。このような組織は、職業安定機関の運営および活動内容という点で、利用者である労使双方の利益が考慮されるような構成になっている。また、「マンパワーサービスは、一九六〇年代初めに進行する構造的失業への対処方法として、北アメリカにおける議論を起源とする。マンパワーサービスの目的は、①インフレーション——失業の交換条件の改善、②労働市場アクセスの平等化、③人的資源の開発を通しての経済成長促進である。」 (John MacInnes, *Thatcherism at work*, 1987, p. 13)。

- (63) H. L. Deb. 7 Jun. 1973, *supra* note 59, at 241.

- (64) 政府は、一九七四年に表明した職業安定五カ年計画において以下のような一定の数値目標を設定し、目標は概ね達成された。①一九八〇年まで、毎年少なくともジョブセンターを一〇〇カ所増設して一〇〇〇事務所とする。②求人充足率を最低二五%確保する。③職業紹介アドバイザーおよびセルフサービス設備を一九七九年までにジョブセンターに導入する。また、公共職業安定機関への失業保険給付業務の統合によるメリットおよびデメリットが示されている。統合のメリットは、①職業安定機関に求職者と求人をもたらす、②求職者と組織的定期的に連絡をとることができ、職業安定機関は再訓練計画を紹介するというような追加援助の必要な人々を明らかにすることが可能となる、③求職者は一つの役所に接触すれば済むため、求職者が手当を請求する上での不必要な混乱が避けられる。統合のデメリットは、①失業保険給付の機能は、仕事を探す援助をするというよりは、経済的に失業の援助をするため、職業紹介活動を妨げる原因となる。②職業安定機関に対するイメージを損なう (OECD, *supra* note 54, at 15)。

- (65) 一九七〇年における公共職業安定所への求人登録者の九〇%は失業者であったという (Department of Employment and Productivity, *Future of the Employment Service*, 1970, p. 7)。

- (66) Department of Employment, "People and Jobs", *A Modern Employment Service*, 1971, p. 12. 一九七〇年一月一二日の

時点で、公共職業安定所の求職登録者のうち、在職者は約一〇％にすぎなかった (H. C. Deb., 6 Feb. 1970, Vol. 795, col. 208)。また、公共職業安定所は、専門職・経営管理職の求人求職の対応が不十分であるとも指摘された (H. C. Deb., 21 Feb. 1966, Vol. 725, cols. 5-6)。

(67) H. C. Deb., Vol. 875, 11 Jun. 1974, col. 845.

(68) 職業紹介サービスは、担当する職員の個人的判断および専門的な知識・技術に依存する部分が大きく労働集約的な作業であるため、担当者の職能の向上がサービス向上につながる。

(69) オープンファイル・システムは、求人を通知した企業の名称、住所、電話番号が明記されたカードが掲示板に貼られ、自由に関連できるサービス形式である。求職者は公共職業安定機関に登録せずに直接使用者に連絡を取る。

(70) 労働時間、賃金、職業等の基本的情報および、求人数のみを記したカードが貼り出される。求職者は関心をもった企業について、窓口に問い合わせて、住所、電話番号等の詳細な情報を得る。イギリスがセミオープンファイルシステムを採用する理由としてつぎの三つを挙げている。①公共職業安定所が求職者を選別しなければ、使用者は条件に満たない多くの労働者を雇用する可能性があること、②公共職業安定所による失業者の求職活動への介入が不十分となる、③公共職業安定所の利用状況が統計数値上の実績として現れないためである (OECD, *The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and The United Kingdom*, 1993, p. 36)。

(71) H. C. Deb., Vol. 875, 11 Jun. 1974, cols. 840-848.

(72) H. L. Deb., Vol. 343, 7 Jun. 1973, col. 243.

(73) Wikeley, "Training for Employment in the 1990s", *The Modern Law Review*, May 1990, p. 354.

(74) H. C. Deb., Vol. 716, 14 Jul. 1965, cols. 496-499.

(75) 同規則の審議内容については以下を参照。H. C. Deb., Vol. 745, 28 Apr. 1967, cols. 1993-2077; H. C. Deb., Vol. 748, 14 Jun. 1967, col. 100; H. C. Deb., Vol. 750, 12 Jul. 1967, cols. 727-733.

(76) ロンドン・カウンティ・カウンシルは、一九二二年法に基づいて約四〇年間にわたってロンドン地域の民営職業紹介に対

する規制権限を有していた。しかし、業者の建物が不適切であることを理由として許可申請が拒否された例はない。このことから、建築物の基準による規制はほとんど行われていないことがわかる。

- (77) 有田謙司「イギリス民営職業紹介業法制」山口経済学雑誌第四四巻第三・四号（一九九六年）八七頁以下は、民営職業紹介所にはつぎのような弊害があることを示し、これらの弊害に対してイギリス民営職業紹介所法制がどのように対処したかを分析している。①差別的な職業紹介（労働組合・人種）、②手数料を目的として、労働者に対して頻繁に転職を勧める。これに基づく解雇等の増加による雇用の不安定化、③紹介・派遣した労働者が、求人・派遣先企業が要求した資格および能力を有していない（適切な労働者が紹介されない）、④手数料が不当に高い、⑤求職者から手数料を徴収する（紹介サービスののみ、または不適切なサービスしか受けていないのに手数料を取られる／求職者から手数料を取っておきながら紹介しない）、⑥労働条件に関する不適切な求人広告・情報提供（既に充足された求人情報の提供・誇大広告）、⑦派遣先からの契約料が入らないことなどを理由とした、派遣労働者への賃金の遅配、⑧職業紹介所、労働者派遣業の面接担当従業員が、十分な専門的訓練を受けていないこと、⑨風紀上いかがわしい職場への労働者の送り込み、⑩スト破りの職業紹介。

- (78) H. C. Deb., Vol. 850, 16 Feb. 1973, cols. 1672-1715; H. L. Deb., Vol. 343, 8 Jun. 1973, col. 344.

- (79) 民営職業紹介所の数は、一九六六年には約三、〇〇〇社、一九七三年には五、二〇〇社を超えていたという。

- (80) 実際、一九七一年に採用されたジョブセンター職員の約八〇%が民営職業紹介所を経由していたという (H. C. Deb., 11 Jun. 1974, Vol. 875, col. 840)。

- (81) ストライキ中の企業への代替労働者の紹介も自主的に禁止していたという (B. A. Hepple & B. W. Napier, "Temporary Worker and the Law", *The Industrial Law Journal*, Vol. 7, 1978, p. 91)。

- (82) H. C. Deb., 16 Feb. 1973, *supra* note 78 at 1677.

- (83) わが国の場合、許可制は市場への新規参入を妨げる一種の「参入規制」として機能してきた。たとえば、紹介責任者に対して要求される経歴年数は、わが国では一〇年とされている。

- (84) H. L. Deb., 8 Jun. 1973, *supra* note 78, at 344.

- (55) H. C. Deb., Vol. 874, 11 Jun. 1974, col. 1398.
- (56) B. A. Heple & B. W. Napier, *Temporary Worker and the Law, The Industrial Law Journal*, Vol. 7, 1978, pp. 85-99. 同書は、ドイツにおいて、期間を定めずに派遣された労働者が六ヶ月上継続して派遣された場合、使用者からの一方的解雇に対して制定法上の保護を受けることを例として挙げている。

(57) H. C. Deb., Vol. 884, 23 Jan. 1975, col. 1829.

(58) *Id.* at 1833; H. C. Deb., 16 Feb. 1973, *supra* note 78, at 1697-1698.

(59) H. L. Deb., Vol. 343, 18 Jun. 1973, cols. 1114-1116.

(60) H. L. Deb., 23 Jun. 1975, *supra* note 87, at 1837-1838.

(61) 以下の内容は、つぎの文献に基づいている。Glyn, Hughes, Lipietz & Singh, *The rise and fall of the Golden Age*. 山田省三「イギリスにおける労使関係の変革と労働争議法の改革」『現代労使関係と法の変遷』（勁草書房、一九八八年）一五二頁以下。当時の国際社会における経済情勢については以下を参照。S. A. Marglin & J. Schore (ed.), *The end of Golden Age*, 1990; Maddison, *Phases of capitalist development*, 1982; M. Burro, J. Sachs, *Economics of worldwide stagnation*, 1985.

(62) キャラハン政権が最重要課題としたのは失業率の引き下げではなく三〇%を超えるインフレの克服であったことも、基本政策の見直しの一理由であったという。この政策見直しは、実質賃金の低下、失業者の大量発生を招き、コーポラティズムを形成する経済基盤を損なった。これが、一九七九年の政権交代ならびにコーポラティズム終焉への布石となったとみられる。

(63) OECD, *supra* note 70, at 9.

(64) John MacInnes, *Thatcherism at work*, 1987, pp. 50-59. なお、サッチャー政権における政策については以下を参照。Mike Dunn, "Economic Policy and Privatisation", *Public Policy under Thatcher*, Stephen P. Savage & Lynton Robins (ed.) 1990, p. 34.

- (95) Rob Atkinson, "Toward an Enterprise Culture? Industrial and Training Policy Under the Conservatives", *Public Policy under Thatcher*, 1990, pp. 53-54. 一九八二年産業訓練法は、国務大臣がマンパワー・サービス委員会または自らの提案により、産業訓練委員会 (Industrial Training Boards) を設置する権限を規定している (同法一条)。また、マンパワー・サービス委員会は労使双方の団体と協議を行ったが、使用者側は、一層競争が激しくなる国際市場にスピーディーに適應するため、労働者側も雇用保障を求めながら、生活スタイルおよび就労スタイルの変化に対応するため、政府の基本政策に賛同した。

- (96) OECD, *supra* note 70, at 28. 同書は、「長期失業者は、教育水準および技能水準が低い求職者、健康および精神に問題をもつ求職者、恵まれない家庭環境の求職者に集中する傾向がある」と分析して、教育訓練の重要性を指摘している。

- (97) 一九八七年の両業務統合の背景には、失業保険業務に携わる職員が全体の六〇%を占めており、職員を分割配置することは雇用サービス資源の効率的分配の観点から好ましくないという政府の見解があった。ただし、各業務への職員配置は明確にされており、失業保険業務に職員配置が偏らないように配慮されている。

- (98) 第三次サッチャー政権における雇用サービス行政の改革については、以下を参照されたい。日本労働研究機構『変わるイギリスの雇用サービス行政——一九九〇年代の試み——イギリス公共職業安定所視察調査報告』(一九九二年、日本労働研究機構)。

- (99) OECD, *supra* note 70, at 31.

- (100) Atkinson, *supra* note 95, at 55.

- (101) Wikeley, *supra* note 73, at 365.

- (102) プログラム開始当初、面接の対象者は失業期間が一二月を超えざるものとされていたが、その後プログラムの多様化に伴い、三カ月目および六カ月目、以後は六カ月毎に面接が実施されるようになった。原則として、リスタート・プログラムへの参加は任意である。

- (103) ①新規登録アドバイザー (New Client Advisor) は、新規失業登録を受付けて、就労復帰計画を立てる。比較的短期間内

に就職できそうな求職者のカウンセリングを行う。②求職アドバイザー (Claimant Advisor) は、失業期間が六カ月以上の者を対象として、カウンセリング、各種プログラムへの誘導を行う。③障害者雇用アドバイザー (Disability Employment Advisor) は、障害者を対象としてカウンセリング、各種プログラムへの誘導を行う。心理学、適職判定、実例等の知識が必要となる。

(104) OECD, *supra* note 70, at 88.

(105) 規制緩和・民営化研究会・前掲注(15)書六六頁以下。

(106) OECD, *Employment Outlook*, 1992, p. 127.

(107) OECD, *Employment Outlook*, 1988, p. 25.

(108) OECD, *supra* note 106, at 128.

第三章 職業紹介法制の現状

第一節 自由市場における労働市場政策

一 イギリス経済における課題

イギリスの国際競争力は改善しつつあるものの一層の向上に努めなければならないとして、一九九四年に政府は競争力白書を発表した。同白書の中で国際競争力の向上を図るために、教育訓練、雇用、技術開発、公正かつ自由な市場、金融、インフラなど幅広い分野にわたる政策が示された。

とくに、産業界では労働者の「低技能均衡 (a low skill equilibrium)」が深刻な問題となっていた。⁽¹⁰⁹⁾ 全被用者の六

五％は一六歳まで普通教育を受けた後すぐに就職し、その後訓練によって再教育を受ける機会も少ないため、低技能・低賃金の労働者として雇用されているのである。他方、高等教育機関で数学や化学を専攻する者は約四％であり、高度な技術を有する労働者は常に不足してきた。要するに、イギリスは職業教育訓練において先進国の中で取り残された存在となっているのである。

イギリスの経済回復は、規制緩和および労働市場の柔軟化によって、低技能製品分野での低コスト（賃金）化に成功したことが最大の理由であった。しかし、今後繰り広げられるメガコンペティションの下、産業の高度化、高付加価値化、ハイテク化、生産性の向上を図らなければ、国際市場におけるイギリスの競争力が失われることにもなる。競争力が失われれば、生産活動をはじめとしてあらゆる経済活動が停滞することになり、その結果、雇用機会も失われる。国際市場の自由化が進む中、国内の政治的・経済的安定を図るには国際競争力の確保が不可欠であるとの認識から、政府による企業活動支援の推進が図られたといわれる。さらに、国際市場での競争力を決定づける要素として、労働者の職業能力および組織の機能性が挙げられた。また、ハイテク産業およびサービス産業への構造的シフトには、労働者の技術と情報が不可欠である。すなわち、労働者個人の教育水準および職業能力が問われる時代になりつつあるということである。

他方、一九九〇年代に入っても失業問題は大きな課題であった。しかし、公共職業安定所の利用率は依然として低く、その役割を十分に果たしているとは言えない状況にあった。公共職業安定所は、全国ネットワークの構築や安定所間の情報交換、サービスの改善により、地理的分散およびサーチ能力により生じるミスマッチの解消を図ってきた。

しかし、マッチング機能をいくら充実させても、求人求職者双方のニーズが合致しなければ雇用関係は成立しないことから、求人情報と求職者の技能レベル格差によるミスマッチの解消が課題であることが明らかになった。さらに、国際市場において競争が激化する中、技能レベルによるミスマッチは今後ますます大きくなるものとみられる。労働市場において、基礎能力および技能を有する労働者の育成が職業紹介の活性化につながり、経済活動全体の活性化にもつながる。こうした課題に対応すべく、一般教育制度および職業教育訓練制度の根本的な改革が必要となった。

二 職業紹介システム

(1) 求職者チャーター (Jobseeker's Charter) 小さな政府が、低レベルな公的サービスしか提供できないというのではなく、政府には、国民から徴収した税金で、効率的なサービスを提供できるような仕組みをつくる義務がある。公的サービスの提供についても、民間分野における手法を取り入れる必要があり、政府の役割は、最小限にとどめることが重要である。メイジャー政権下では、こうした基本方針にもとづいて行政サービスの改善を目指し、一九九二年から「シティズンズ・チャーター」(The Citizen's Charter) 事業が推進されてきた⁽¹⁰⁾。その内容は、政策決定業務以外の行政実施・執行ないし窓口などの、現業的部門を効率的な管理が可能な独立執行機関として設置し、その組織の自由裁量の範囲拡大を図ることにより機動性を高めて行政サービスの改善を図ろうとするものであり、いかなれば行政機関の半民間化であった。組織の長は公募されることが多いが、一般職員は基本的に国家公務員の身分が維持された。シティズンズ・チャーターを推進する上での基本原則は以下の六点である。⁽¹¹⁾ ①国民が期待するサービスの基準を設定する、②基準等に関する情報を提供すること、③サービス選択の余地と意見表明の機会を提供すること、

図4 主要な雇用サービス

プログラム	内 容
ジョブサーチ・セミナー	一般求職者を対象として、求職活動の方法を2日間にわたって指導する。
ジョブレビュー・ワークショップ	管理職・専門職等の高度な専門的職歴を有する者を対象として、2日間のガイダンスを実施する。
リスタート・インタビュー	積極的に求職活動を行わせるために6ヶ月ごとに実施される義務的な面接。
ジョブインタビュー・ギャランティ	就労準備のためのプログラム提供、TECと協力して、使用者のニーズを満たすように計画された訓練を実施するなど、様々な方法によって失業者が希望する職業と使用とを結びつけるための援助を行う。
ワーク・トライアル	使用者に対して、長期失業者を雇用するか否かを検討してもらうため、3週間だけ使用者に助成金を支給して暫定的に雇用してもらい、3週間経過後、使用者が採用するか否かを決める制度。
ジョブプラン・ワークショップス	失業期間が12ヶ月以上の長期失業者を対象として、個人指導やコンピュータを使用したガイダンスを行う。
コミュニティ・アクション	失業期間が12ヶ月を超える者を対象として、公共プロジェクトの職業を提供して職業経験をさせることにより、求職活動の能力改善を援助する。

④ 礼儀と親切を基本とすること、⑤ サービスに誤りがある場合には謝罪し、救済すること。⑥ 効率的に行うこと。対象は、鉄道、バス、電力、郵便をはじめとして、現在では学校、病院、警察、消防などあらゆる分野にわたっている。職業紹介についても Jobseeker's Cheter を設置して、ジョブセンターの運営を委ねている⁽¹²⁾（主要な雇用サービスの内容については図4参照）。また、一九九五年求職者法 (Jobseeker's Act) の制定によって失業給付金を求職者手当 (Jobseekers allowance) と改めて、積極的に求職活動を行っており、求人に応じてすぐ就労することができると、あるいは、保険料を支払っていること等を条件とし、その他収入などの条件に応じた給付

期間や給付率の制限など、給付金制度の改革が実施された。

このような行政サービスの見直しは、一九八七年に提出された報告書「行政管理改善のための新たな方策 (Improving Management in Government: the Next Steps)」⁽¹¹²⁾ によりまとめられていた。同報告書は、国家公務員の中でポリシーメイキングに携わっている者は五％であり、残りの九五％は行政執行に従事していると分析している。こうした状況の下、限られた資源の中で納税者、サービス利用者、サービスを提供する公務員の利益を図るには、より効果的な行政サービスの実施が必要であり、それには行政管理を改善する必要があると結論づけている。

(2) 民営職業紹介所に対する許可制の廃止 サッチャー政権以降、行政改革を推進するために用いられている政策手段の一つにコントラクティング・アウトがある。政府は、民間部門で効率的に実施することができると見られているサービスについては、コントラクティング・アウトにより積極的に民間委託を促進して、行政事務の合理化を図った。この政策を推進するために、一九九四年規制緩和・コントラクティングアウト法 (Deregulation and Contracting Out Act) が制定された。同法は、イギリスの経済活動全般における規制緩和の推進を目的とするものであり、その中の一つとして民営職業紹介所の許可制廃止が盛り込まれた。⁽¹¹³⁾ 民営職業紹介所に関して改正された点は、許可制の廃止 (付則一〇、一条二項) と雇用審判所による禁止命令 (付則一〇、一条三項) の導入の二点であり、⁽¹¹⁴⁾ 手数料徴収についての規制は従来通りである。

許可制廃止の理由として、つぎの二点が挙げられた。⁽¹¹⁵⁾ ①許可制は、申請・更新手数料および制度運営コストがかかるわりに弊害の排除が効率的に機能していない (コスト・ベネフィットが低い)。②民営職業紹介所の適正な事業活

表1 民営職業紹介所の許可申請拒否・取消件し数

年	許可取得数	許可申請拒否数	許可取消し数
1977	5,057	10	0
1978	5,896	4	1
1979	6,550	2	0
1980	6,990	3	0
1981	6,645	5	2
1982	6,624	7	0
1983	6,950	3	0
1984	7,668	0	0
1985	8,499	1	0
1986	9,984	3	1
1987	11,379	3	2
1988	13,541	0	0
1989	16,023	5	0
1990	17,227	3	0
1991	15,887	5	1
1992	14,701	3	2
1993	14,482	1	0

(資料出所) H. C. Deb., Vol. 237, 7 Feb. 1994, col. 75.

り広げられたが、議論の焦点は、許可制と禁止命令のどちらがコスト・ベネフィットが高いかという点にあった。⁽¹¹⁷⁾

(3) 民営職業紹介所の活動状況 民営職業紹介所の許可制が廃止されたことにより、正確な業者数は把握できて

いない。しかし、一九八〇年度から一九九〇年度の間に民営職業紹介所の事業所数は、六、九九〇社から一七、二二七社へ約二・五倍、売上高は六倍と急速な成長を遂げて、それ以降は約一四、〇〇〇社で安定しているという。一九七三年法は許可申請拒否および許可取消しを規定しているが、実際に適用されることは稀であった(表1参照)。しか

動を確保するためには、禁止命令制度の導入により民営職業紹介所の行為基準を規定して、利用者ならびに事業者に示す方法が効果的である。これにより、査察官が民営職業紹介所の違反行為を調査することに集中することが可能となり、資源の効率活用が図られるとした。すなわち、「禁止行為についての知識を一般国民に大々的に宣伝し、職業紹介サービスの消費者としての求職者の自己防衛力を高め、併せて違法行為について国民に情報提供を求めて、より小さいコストで取締の効果の引き上げを図っている」のである。⁽¹¹⁶⁾ 許可制廃止をめぐる賛否両論が繰

し、毎年約三、〇〇〇社が創業する一方で、ほぼ同数の業者が廃業に至っており、厳しい競争原理が機能する業界であるといつてよい。

また、大多数のイギリスの民営職業紹介所は、職業紹介所および労働者派遣業の両方の許可を取得して、求職者の派遣および職業紹介を行っていた⁽¹¹⁸⁾。そのため、イギリスの agency worker と E.C の travail interimaire には大きな違いがある。E.C の travail interimaire は労働者派遣業に雇用される労働者であり、労働者派遣業と職業紹介所の両方の事業を兼ねる民営職業紹介所が多いイギリスに、E.C の概念を適用することは困難である⁽¹¹⁹⁾。一九九一年に採択され、テンポラリー労働者の安全・健康のための改善措置の導入に関する指令 (E.C 指令 91/383) は、労働者派遣業と職業紹介所とを区別して前者のみを規制対象としており、イギリスの実状とはかけ離れた規制内容であるため、イギリス政府としては受け入れがたいものであった⁽¹²⁰⁾。

(4) 民営職業紹介所による自主規制 民営職業紹介所の許可制が廃止された後、民営職業紹介所自らも職業紹介市場の健全な体質を維持するために、努力を払っている。一例として、民営職業紹介所の事業団体である F.R.E.S (The Federation of Recruitment Employment Services) が自主規制として定めた行為基準がある⁽¹²¹⁾。当該準則は、F.R.E.S 加盟企業が倫理的に活動し、レベルの高いサービスの提供ができることを目的として規定されており、求人企業および求職者双方の顧客に対する責務を明示している (図5参照)。さらに、実効性を確保するため、独自の苦情処理システムを整備していることがわかる。

三 教育制度

図5 FRES行為基準 (Code of Good Recruit Practice) の内容

サービス提供の対象	規定内容
派遣労働者	(a) 派遣する前に契約書および労働条件を明示しなければならない。 (b) 賃金を遅滞なく支払わなければならない。 (c) 手数料率を明示しなければならない。 (d) 安全衛生に関する情報を明示しなければならない。
求人企業	(a) 手数料を受け取って紹介した労働者を、使用者の許可なく別の求人企業に紹介するため誘引してはならない。 (b) 労働者を紹介すること以外の目的で、求人企業に関する情報を開示してはならない。
派遣労働者 求人企業	(a) 苦情申立てならびに懲戒手続き これらの手続きに基づいて、FRES理事会は綿密な調査を実施したうえで、申し立てられた会員業者に対して免責、営業停止、譴責、除籍のいずれかにより処分して、その決定内容を公表する。

イギリスにおける職業紹介システム

(資料出所) <http://www.fres.co.uk/frescop.html>

同志社法学 四八巻六号 一一四 (二〇六八)

(1) 職業教育・訓練制度の整備 一九九〇年にイギ

リス政府が二一〜六〇歳を対象として実施した調査では、四則計算ができない者が四〇%にものぼり、約六〇〇万人の国民(全人口の一三%)が読み書きや計算ができないことが明らかとなった。読み書きや計算等の基礎能力の欠如は、生産性や効率性の向上を抑制するばかりではなく、職場における安全性の低下にもつながる。こうして、翌一九九一年一月から就労のための基礎技能養成プログラム(Basic Skills At Work)が開始されることになった。⁽¹²⁾

一方、国際市場の競争激化に対して、政府は、①小企業における技能向上、②年少者に対する教育・訓練の維持、③教育訓練の基準および達成水準の向上を図ることにより、ヨーロッパ市場で通用するレベルの職能を有する労働力をイギリス国内にストックする必要があると判断した。⁽¹³⁾ また、技術革新の急速な進展により技能のライ

図6 NVQの各段階の資格基準

レベル	資 格 基 準
Level I	一人で繰り返しを伴う基本的 (routine and predictable) 作業能力
Level II	他の複数労働者との協同 (collaboration with others) 作業能力
Level III	技能と監督的能力との混合 (Complex/Skills and/or Supervisory Work)
Level IV	管理および専門的能力 (Managerial/Specialist)
Level V	専門的および上級管理者的能力 (Professional/Senior Managerial)

(資料出所) Training and Development qualifications structure : National Standards for Training and Development (<http://www.open.gov.uk/dfee/nvq/nvq.html>).

フサイクルが短くなっていることから、他方では人の一生を①初等教育、②一般教育から職場への移行、③労働関係技能の向上という三段階に分けて、効果的なシステムを整備することも必要と考えられた⁽¹²⁴⁾。当面する重要課題の一つとして、職業教育訓練制度の早急な整備が浮上してきたのである。

これらのニーズに対処するため、一九九二年の教育法改正により、①義務教育制度における職業教育の導入、②職業技能の国家検定制度の整備、③高等教育制度の再編成が図られた⁽¹²⁵⁾。①については、義務教育は五歳以上一六歳未満を対象とし、一六歳以上の者には、学術教育、職業教育、職業教育の各コースを設定している。②については、はじめて実社会に出て就職しようとする若年者や、現在職に就いている労働者が実社会における職業技能の需要を把握しやすいように職業技能検定制度が導入された。職業技能検定の種類としては、NVQ (職業技能国家資格、National and Scottish Vocational Qualifications)⁽¹²⁶⁾とGNVQ (一般職業能力国家資格、General National Vocational Qualifications)がある。前者が、一定の実技能力を資格取得の必須要件とすることにより、一般労働者を対象としているのに対して、後者は、高等教育において職業人としての一般的な職業技能および知識の修得を目指す者を対象としている。また、③については、それまで職業教育を実施してきた旧来の高等専門学校

(Polytechnic) 等を University に格上げするとともに、イギリス国民の大多数が進む「職業教育コース」と「就職コース」が再編成されることになった。

また、労働組合も、産業構造の変化に伴う雇用構造の変化を見据えて、雇用確保優先の立場から職種間移動の円滑化を図るために労働者の技能育成等の人材開発について積極的な姿勢を示している。実際に、TUCの職員人事に関してもNVQが導入されている。⁽¹⁷⁷⁾ 一九九六年七月には、TUCは政府系機関のTECと人材開発活動における全般的な協力関係を確立していくことを表明した。TUCは経済政策に対する提言として、人材開発の促進によって労働力の付加価値を高めることでイギリス産業の競争力を強化することを提案するとともに、賃金交渉とならぶ労使交渉における労働組合の交渉項目として人材開発に関わる職業訓練機会の保障を掲げている。

(2) 雇用省の廃止・教育雇用省の新設⁽¹²⁸⁾ 一九九五年七月五日、内閣改造に伴い、それまでの雇用省が廃止された。その理由は、雇用省の主要な役割が、既存の労働立法の運用並びに既存の他の省庁への旧雇用省各部署の分割吸収によって、代替され得ると判断されたことによるとされている。五つの省に機能が分割され、一部が教育省と統合して教育雇用省 (Department for Education and Employment) が新設された。教育雇用省には、年少者職業訓練プログラム、TECの運営、求職者手当業務、就職支援等の旧雇用省の主要業務が移管された。労使関係は貿易産業省へ、社会労働行政は環境省へ、労働経済分析および統計調査は中央統計局へ移管された。

教育雇用省の設立目的は、「年齢を問わず、すべての国民が教育および訓練を受けることができるように制度を整備して個々の労働者の技能水準を高めることにより、イギリスの国際競争力を改善する」ことであった(教育雇用大

臣 Gillian Shephard⁽¹²⁹⁾。一九九〇年代、イギリス政府は先にみたように産業政策や雇用政策の重点を職業教育に移しつつあったが、雇用省の廃止と教育雇用省の新設は、雇用安定行政の中心をマッチングから訓練を主体とした就職支援に移行して労働者個人の能力向上により市場を活性化させる、という方向性を打ち出したものといえよう。

第二節 積極的労働市場政策に対する評価

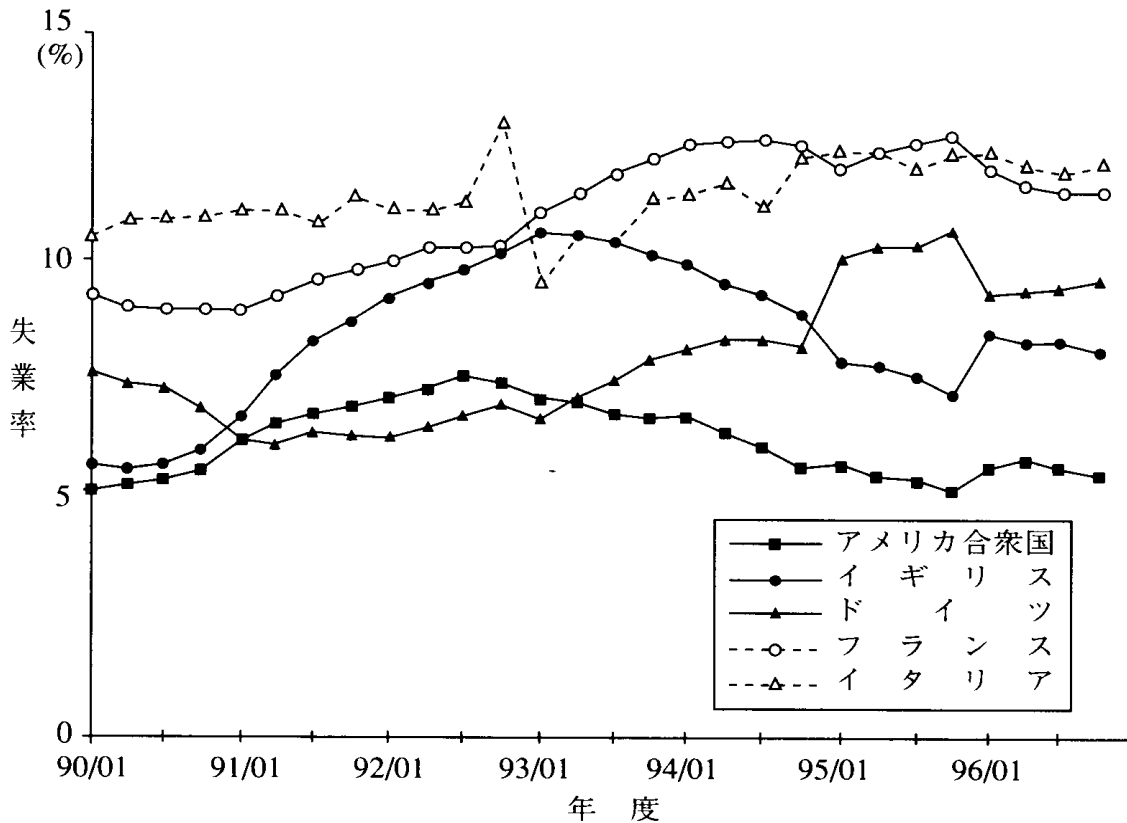
一九九三年八月以来減少し続けてきたイギリスの失業率は、一九九六年一二月には六・七％にまで改善された（グラフ2参照）。保守党政府は、①一九八〇年代から現在に至るまで雇用数が増加していること、②労働力年齢層における雇用率が高いこと、③労働市場への参入率が他のEU主要国に比べて高いこと、④若年者の失業率についてもEU平均を下回っていることを指摘して、イギリスの労働市場が他の欧州諸国に比べて堅調であるとの認識を示し、さらに、世界的な動向として規制緩和・自由化政策が選択されていることから、現行の自由主義的雇用政策を評価している。⁽¹³⁰⁾

一方、TUCは以下の点を指摘して、政府の見解に誤りがあると批判している。①一九九三―一九九五年にイギリスの失業率がEU平均値を下回った理由は、失業手当支給期間の短縮によって同手当の支給要件である求職登録者が減少したことによる。②一九八五―一九九四年の長期でみると、全体として臨時雇用やパート部門等での雇用創出総数は、イギリス、フランス、ドイツで大差はない。

また、研究者からは、過去二〇年間におけるイギリス労働市場の変化として以下の三つが指摘されている。⁽¹³¹⁾①転職

グラフ2 各国におけるの失業率の推移

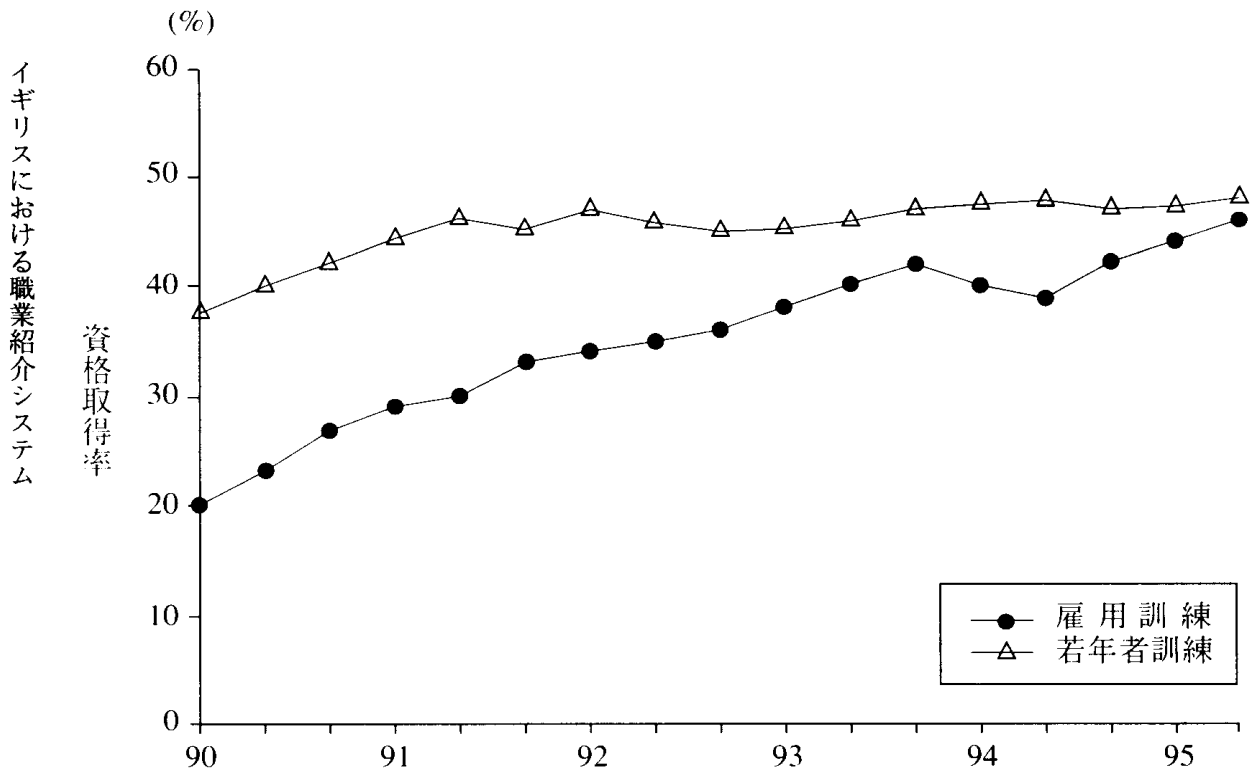
イギリスにおける職業紹介システム



(資料出所) 総理府統計局編「日本統計月報」に基づいてグラフ化。

者、新卒者および失業者などが就職する場合、フルタイム長期雇用で採用されることが稀少となり、パートタイムや短期雇用といった不安定で低賃金な非典型雇用による採用が増加してきている。一九九二／一九九三年における全被用者の六三％がフルタイム長期雇用であるのに対し、新たに就職してフルタイム長期雇用で採用された労働者は三〇％にとどまっている。こうした労働者の四〇％はパートタイム雇用されている。また、転職者を除いて新卒者と失業者にしばってみると、フルタイム長期雇用で採用された者は二〇％、パートタイムとして雇用された者が五〇％を占めている。⁽¹³²⁾ ②被用者全体では実質賃金が二割上昇しているのに対して、新規入職者は一九八〇年以来横ばい状態である。③技能レベルの低い労働者、年少者、高齢者において失業率が高い。要するに、イギリス労働市場には、フルタイム長期安定雇用労働者とパートタイムお

グラフ3 雇用訓練および若年者訓練参加者における職業資格取得比率の推移



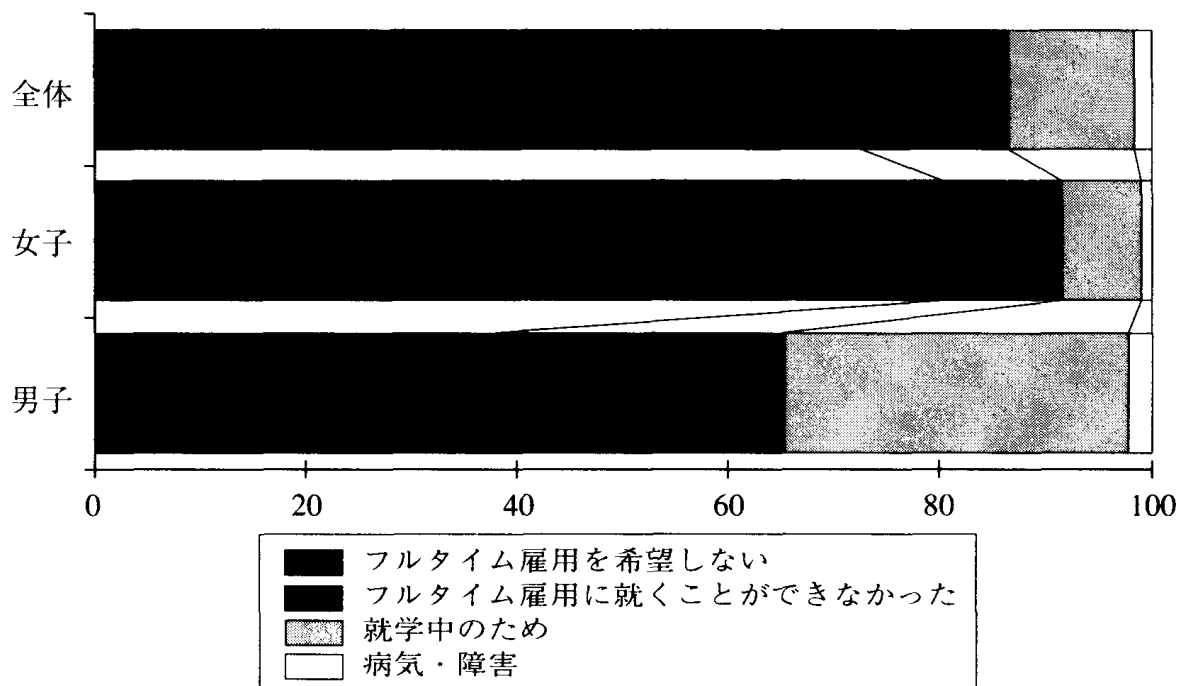
(資料出所) Department for Education and Employment, Labour Market Trends, February 1996.

よび短期雇用といった非典型雇用労働者による二重構造が形成されてきているとの指摘である。

しかし、政府も労働市場における二重構造は十分認識しているとみられる。教育および訓練制度の整備により単純労働から技能労働への転換を図ろうとすることはその現れであろう。グラフ3は、こうした政策の推進により職業資格取得数が堅調に伸びていることを示している。一九九三年と一九九五年を比較すると、レベル一・二については大きな変化は見られないが、レベル三は約二倍(二五、〇〇〇件から二八、〇〇〇件に増加)、レベル四は約一・五倍(六、〇〇〇件から一〇、〇〇〇件に増加)と、技能レベルの高い資格について取得件数が増加していることがわかる。⁽¹³³⁾

また、就労者のライフスタイルや意識の変化に伴って就労形態が変化している点にも目を向けなければならぬ。統計によれば、フルタイム労働に就くことができない

グラフ4 自発的パートタイム労働者の比率



(資料出所) Department of Employment, Employment Gazette, September 1995.

かったため、やむを得ずパートタイム労働に就くことを選択した者はパートタイム労働者全体の二三・八%にすぎず、七二・四%のパートタイム労働者はフルタイム労働に就くことを希望していないことが明らかである⁽¹³⁴⁾。(グラフ4参照)。したがって、パートタイム雇用が労働者の意思に反して雇用不安と低賃金を押しつけているという指摘は適切でないとみられる。

他方、労働党のブレア党首は、労働党政権が成立したとしても、基本的に現在政府が推進している労働市場法制の枠組みの見直しは行わない旨を表明している⁽¹³⁵⁾。このことから、現行労働市場法制は国内において一定の評価を得ているものとみられる。さらに、国際的な動向に目を向ければ、大陸ヨーロッパ諸国においても、規制緩和およびフレキシブル化等の自由主義的政策が注目されるようになってきている。たとえば、ドイツ、スウェーデン⁽¹³⁶⁾、労働市場において厳しい規制が行われていたスペインでも労働市場の自由化がすすめられて

いる。⁽¹³⁷⁾ ILOにおいても、第八一回総会で、公共職業安定機関と民営職業紹介所による補完関係を実現するため官民が相互にその役割を認識して、社会全体の利益となるように規制・監督、競争、補完を組み合わせて、公共職業安定機関と民営職業紹介所を併存させる共同管理モデル (shared management) が提起⁽¹³⁸⁾された。

また、OECDは、一九九四年六月に加盟各国の失業政策に関する報告書 the Jobs Study を出し九つの提言を行った。本報告は、基本的に労働市場の規制を緩和して、教育訓練制度を整備して技術的ノウハウを普及して労働者個人の能力・技能を高めることにより、革新性および適応性を強化する立場を示している。提言の中で職業紹介システムと直接関係すると思われるものはつぎの三つである。⁽¹³⁹⁾ ①積極的労働市場政策をさらに強化し、その効果を高める——積極的政策と失業保険給付が密接に作用し合うことの重要性を示している。また、公共職業安定機関の機能については、職業紹介およびカウンセリング、失業保険給付、労働市場政策プログラムの管理を統合し、さらに、国家による職業紹介の独占を廃止して補完的役割を認める。失業者に対しては、正規の職業を探すインセンティブを失わないように多様なプログラムを設置し、給付金は賃金レベルよりも低く設定する。②労働市場の効率的機能を阻害することなく基本的平等という社会目標を達成できるように、失業給付および関連する社会保障給付の制度および給付制度と税制との相互関係のあり方を見直す——本来、失業保険は失業者が新たな職を探すまでの一時的な所得保障としての機能を果たすべきであるのに、失業が長期化または繰り返される場合、半永久的な所得保障に変わり、失業者の労働インセンティブを弱めることになる。このような点を改めるために、条件に応じた給付期間・給付率の制限、求職援助プログラムへの参加を条件とする等の失業給付制度の改革の必要性が示されている。③国際競争の激化に適

応するため、教育訓練制度の整備により労働者の技能と能力を高める。人の一生を初等教育、学校から職場への移行段階、労働関係技能の向上という三段階に分けて効果的な措置を取る必要性が示されている。

このような昨今の国際社会における労働市場政策の動向をみるかぎり、イギリスが他のEU諸国に何らかの影響を与えていることがうかがえる。すなわち、現在イギリス政府が推進する労働市場政策が国際的に一定の評価を得ているものとみられる。

おわりに

本稿で明らかにしてきたことに基づいて、わが国における職業紹介法制の見直しに示唆する点を挙げて結びとする。現在、わが国は労働市場とそれを取り巻く社会経済的な変化に対応して、労働法を「労働市場における労働者の取引行為をより円滑に機能させるために諸種の支援制度を用意する法体系」として再編を図るべき時期に至っていると指摘されている⁽¹⁴⁾。職業紹介法制の整備も、基本的にこの立場に基づいて現在検討が進められているとみられる。

では、市場経済を基本原理として職業紹介法制を整備する場合、どのような点に配慮すべきであろうか。重要と考えられる点を六つ以下に挙げる。

まず第一に、法律の適用対象となる職業紹介および職業紹介所を定義しなければならない。これは、民間職業紹介所が多様化して様々なサービスを提供している現状に対して、実態に即した法制の整備を目的とする。業種により提供されるサービスならびに労働者の雇用関係が異なるため、各業種における行為基準を示すために各サービスの定義

づけが不可欠である。とくに、現行のように労働者からの紹介手数料徴収を禁止する場合、職業紹介サービスとそれ以外のサービスを区別することが必要である。

第二に、市場原理が健全に機能するために、利用者の自由選択の保障と苦情および紛争処理システムを整備しなければならぬ。利用者の自由選択の保障は、幅広い選択肢の中から選択できるという利用者の利益保障を目的とする。また、紛争処理システムは、トラブルが発生した場合に、オープンに、公正かつ迅速な解決を図る仕組みである。悪質なケースについては、広報による利用者への周知も必要となろう。これらにより、健全な競争原理の確保を図ろうとするものである。とくに、手数料をめぐっては様々な弊害が報告されている。しかし、詐欺や脅迫を除けば、これらの問題は手数料とサービス内容が釣り合わないことが主たる原因である。他方、手数料規制が利用者の自由選択を制約することも事実である。こうした問題の解決方法の一つとして、一定の行為基準の規定と健全な競争原理の確保による「価格決定」アプローチも検討に値しよう。

第三に、健全な市場原理を確保するもう一つの条件として、民営職業紹介所の行為基準を規定することが必要となる。行為基準は、業者が行うべき行為基準を明示することにより、業者ならびに利用者にも周知を図ることを目的とする。予備知識があれば、利用者としても違反行為を認識しやすくトラブルが表面化され、泣き寝入りを防止することが可能となる。ただし、以上については詳細な実態調査を行うことが不可欠である。

第四に、市場経済が基本原理として健全に機能するのは、都市部に限られることを認識しておかなければならない。地方のように労働市場の規模が小さい場合には、取り扱われる情報の量も少なく、激しい競争も行われないため、市

場がもつ浄化作用も十分に機能しない。したがって、都市部と地方とを一律の原理で処理することは適切ではない。

第五に、労働組合、使用者団体ならびに民営職業紹介所等の関係当事者団体との協議が図られなければならない。これは、関係当事者による合意形成システムの整備を意味する。労働組合や使用者団体だけではなく、民営職業紹介所の事業団体とも協議を図ることにより、民営職業紹介所の役割や実態について認識を深めることにもなるだろう。また、実際の求人・求職者の声をこれらの団体から得ることは困難であり、市場に反映された需要供給量やバランスを求人求職者の声とみることも必要である。こうした関係当事者の見解を踏まえて、官民による包括的な職業紹介システムのあり方を検討する必要がある。

第六として、職業訓練および一般教育システムとの連携強化が挙げられる。これは、労働市場において個々の労働者が交渉力をもつことができるように、教育および技能を修得できる環境を整備することが目的である。一部の企業では大量一括採用から個別通年採用への転換もみられることから、普通教育課程から就労への移行をスムーズに行われるような仕組みも必要となろう。さらに今後、熾烈な技術開発競争が繰り広げられ、独創性や創造性が求められる職業の比率が高まる一方、いったん修得した技能のライフサイクルも短期化するものとみられる。そのため、基礎教育の見直しならびに労働者が常に訓練を受けることができるシステムの構築が、職業安定法制を整備してゆくうえで重要な課題となる。

(109) 以下に展開するイギリス経済における課題については、主として以下の文献を参照した。David Finegold & David Soskice, "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4, No. 3, Au-

tumn 1988, p. 21-53; Cabinet Office Office of Public Service, *Competitiveness, Helping businesses to win: consultation on new approach to business support*, 1996.

- (110) シティズンズ・チャーターに関しては、一九九六年に事業開始五周年を記念して作成された以下の資料を参照。The Citizen's Charter Unit, *The Citizen's Charter — Five Years On*, 1996, HMSO. なお、同資料は、インターネットにより入手することが可能である (<http://www.open.gov.uk/charter/ccuhome.htm>)。

- (111) <http://www.open.gov.uk/charter/intro.htm>.

- (112) <http://www.open.gov.uk/charter/jobseek.htm>.

- (113) わが国でも経済審議会において、①高度情報通信、②物流、③金融、④土地・住宅、⑤雇用・労働、⑥医療・福祉の六分野において構造改革の検討が進められている。

- (114) イギリスに先だって、デンマークが一九九〇年に民営職業紹介所の活動を自由化した。その後二年間民営職業紹介事業のシェアは低い状態が続いた。これについて三つの理由が挙げられている。①自由化は不景気と失業が増加する状況下で開始され満たされるべき欠員が欠如しているため、民営職業紹介所の潜在的な市場も機能しない（景気循環と自由化のタイミング）。②民営職業紹介所が求人企業および求職者から探索の依頼を受けるようになるまでに、ある程度の時間が必要となる（事業基盤確立には一定期間が必要である）。③許可およびその他の資格要件の廃止により、信頼性に関する客観的目安がなくなり、民営職業紹介所の評判に消極的な影響を与える（利用者にとって信頼の目安となる許可制の廃止による影響）(Walwei, *supra* note 5, at 21)。

- (115) H. L. Deb. 4 Jul. 1994, Vol. 556, col. 1077.

- (116) 馬渡淳一郎「職業安定法の再設計」『日本労働研究雑誌』四三七号（日本労働研究機構、一九九六年）六頁。

- (117) H. L. Deb. *supra* note 115, at 1052-1055.

- (118) 一九九四年時点で雇用省から許可を受けていた事業所数は一四、四八二カ所であった（全国的規模の企業は各事業所毎に許可が必要である）。許可取得事業所の内訳は、職業紹介所のための許可を受けている企業が四、一八五事所、労働者派遣業の

みの許可を受けている企業が八四五事業所、両方の許可を受けている事業が九、四五二事業所であり、その大多数が職業紹介所と労働者派遣業を兼ねていることがわかる。なお、民間職業紹介所の活動状況に関しては以下の論文に詳しいので参照されたい。伍賀一道「イギリスにおける民間職業紹介事業、労働者派遣事業の現状」金沢大学経済学部論集第一五巻第二号（一九九五年）一二二頁以下。

- (119) Construction Industry Training Board v Labour Force Ltd. [1970], 3 AL ER 220. 同判決において Cooke 裁判官は、「建設作業員を雇用して顧客企業に当該労働者を派遣する供給業者と労働者との間には雇用契約は存在しない」と判示した。また Ironmonger v Movefield Ltd. [1988], IRLR 461 では「雇用上訴審判所は、「当該契約は労務提供契約ではなく、独自の (sui generis) 契約である」と判示することにより、agency 労働者は民間職業紹介所の被用者ではないとしている。また O'Sullivan v Thompson Croom [1973], 14 Knights Industrial Reports 108. 同判決は、「労働者派遣業により雇用され派遣先企業で労務を供給する労働者は、派遣先企業とはいかなる契約も交わしておらず、労務提供契約ではない」としている。

- (120) B. Heple, "Country Report, United Kingdom", *Temporary work and Labour Law*, R. Blanpain (ed.) 1993, pp. 259-283.

- (121) FRES は、一九三〇年に組織され現在約三、〇〇〇事業所を抱える。大規模な総合サービスを提供する民間職業紹介所の多くが加盟しており、全事業所の売上げの五〇%を超えている。「適切な募集の行為準則」および「専門職に関する行為準則」により加盟事業の活動を規律する。マーケティングおよび法律的助言を提供し、議会、メディア、EEC において加盟事業を代表する。行為準則の内容については以下を参照。なお、同資料はインターネットにより入手が可能である (<http://www.fres.co.uk/frescop.html>)。FRES, Code of Good Recruitment Practice.

- (122) Nicola Rapp, "Basic Skills at Work", *Employment Gazette*, June 1991, p. 348.

- (123) Employment Department, "Employment Department Research and Evaluate Programme 1945-95", *Employment Gazette*, June 1994, pp. 184-187.

- (124) Employment Department, *Employment Gazette*, June 1994, p. 239.

- (125) イギリスにおける職業教育についてわが国文献として以下のものがある。労働省国際労働課編著「海外労働白書 平成八年度版」(日本労働研究機構、一九九六年)、英国雇用省資料「英国における職業教育」『海外労働時報』二一七号(日本労働研究機構、一九九四年)六三頁、竹野忠弘「英国における公的職業技能資格認定制度と労使関係の現況」『海外労働時報』二三〇号(日本労働研究機構、一九九四年)八二頁、竹野忠弘「英国における人材開発政策をめぐる争点」『名古屋工業大学紀要』第四六卷(一九九四年)、竹野忠弘「人材開発について政府系機関と労組とが協力体制樹立」『海外労働時報』二四七号(日本労働研究機構、一九九六年)四三頁。
- (126) 職業訓練制度に関しては以下を参照。National Standard for Training & Development, 1995. なお、同資料は、インターネットにより入手することが可能である (<http://www.open.gov.uk/dfee/nvq/nvq.html>)。
- (127) TUCにおけるNVQの導入については、インターネットで以下のアドレスを参照。 <http://194.128.87.111/nec/nvq.htm>.
- (128) 雇用省の廃止ならびに教育雇用省の設置については以下を参照。Department of Education and Employment, *Employment Gazette*, August 1995, p. 294; 『海外労働時報』一二三三号(日本労働研究機構、一九九五年)三四頁以下。
- (129) Department for Education and Employment, *Employment Gazette*, August 1995, pp. 298.
- (130) Department for Education and Employment, Annex 1 England and Wales (The Economy and the Labour Market), 1996; Mark Beatson, "Progress towards a flexible labour market", *Employment Gazette*, February 1995, pp. 55-65.
- (131) Paul Gregg & Jonathan Wadsworth, "A Short History of Labour Turnover, Job Tenure, and Job Security, 1975-93", *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 11, No. 1, Spring 1995, pp. 73-90.
- (132) こうした変化は、雇用関係法上の諸権利を取得する必要最低年数が六ヶ月から二年に引き延ばされたことによる。
- (133) DEFF, press release, 18 Oct. 1996 (<http://www.coi/depts/GDE/coi2982c.ok>).
- (134) Employment Department, Labour Force Survey Help-line, Reasons For Working Part-time, by Actual Hours Worked in Main and Second job in Reference Week, *Employment Gazette*, September 1995, LFS46.
- (135) 『海外労働時報』一二四二号(日本労働研究機構、一九九六年)三六頁。

(136) 現在スウェーデンでは、雇用率の改善策として、民間サービス部門に比較的低賃金の職を大量に創出する方法が提案されている。こうした提案の理由として、健全な身体をもつ人々が労働市場で生活の糧を得ることができるようになって、社会給付に全面的に依存する必要をなくすことが、国家ならびに個々人にとって望ましいという考えが示されている。

(137) “The development of labour flexibility”, 252 European Industrial Relations Review (January 1995) pp. 15-17; “The deregulation of the Spain labour market”, 262 European Industrial Relations Review, November 1995, p. 28; Tiziano TREU, “Labour flexibility in Europe”, 131 *International Labour Review* 4-5, 1992, p. 509. スペインでは一九八〇年代半ばから急速に労働市場のフレキシブル化が進行して、一九九五年に民営職業紹介所が自由化され、国家による職業紹介の独占は廃止された。

(138) ILO, *supra* note 4, at 60-72.

(139) OECD, *The OECD Jobs Study, Implementing the Strategy*, 1994, p. 15.

(140) 菅野和夫、諏訪康雄「労働市場の変化と労働法の課題」『日本労働研究雑誌』四一八号（日本労働研究機構、一九九四年）二頁以下。