

## (財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリー トピック (2012 年 10 月)

【成果主義を取り入れた政府の雇用対策 ～ 若者の 1 割以上に上る「ニート」の就労支援も】

長期失業者支援の「ワーク・プログラム」 ～ 「成果主義で明確なインセンティブ与える」と政府

2010 年に誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、2011 年 6 月、失業対策と福祉制度改革を目指す目玉政策として「ワーク・プログラム(Work Programme)」を立ち上げた。これは、「ニューディール(New Deal)」や「未来の雇用創出ファンド(Future Jobs Fund)」などの前労働党政権(1997～2010 年)による雇用支援策に代わるプログラムであり、実施地域はイングランド、ウェールズ、スコットランドである。18～24 歳の失業者で求職者手当受給期間が 9 ヶ月を超えた者、25 歳以上の失業者で同期間が 12 ヶ月を超えた者は自動的に「ワーク・プログラム」の対象者となる。

「ワーク・プログラム」では、実際の雇用支援サービスの提供は民間部門の企業・組織に委託されており、これまでに英国政府が外部に委託した公共サービス事業のうち最も規模が大きいものの一つである(予算 50 億ポンド)。「ワーク・プログラム」の受託事業者への支払い方法には、業績を報酬に反映させる「成果主義(payment by results)」が採用されている。

「ワーク・プログラム」以外にも、現政府は積極的に福祉制度改革を進めており、その柱と位置付けられるのが、既存の福祉手当の多くを統合した「ユニバーサル・クレジット(Universal Credit)」<sup>1</sup>と呼ばれる新たな仕組みの創設である。また 2011 年には、公共職業案内所の運営を担っていた政府の執行機関「ジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus)」を廃止し、その機能を労働・年金省(Department for Work and Pensions、DWP)に移管している(ただし、個々の公共職業案内所の施設は、現在でも「ジョブセンター・プラス」との名称を使用している)。

現政権は、前労働党政権による雇用対策プログラムについて、「多額の費用を要したにも関わらず効果が薄かった」として批判している。加えて、「ワーク・プログラム」では成果主義を採用しているため、受託事業者が、長期失業者の雇用支援で明確な結果を出せるよう努力するようになっていると主張している。労働党政権の雇用支援策に対する現政府の批判に対しては、「具体的なデータを参照せずに失敗であったと決めつけている」との声も聞かれる。また、「ワーク・プログラム」については、政府の業者選定の基準などが不透明であり、そのことによって、業者に何らかの問題がある場合も、その事実が見えにくくなっているとの指摘もある。こうした見方は、2012 年の A4e(エー・フォー・イー)社に関する一件で、必ずしも間違っていないことが示された。「ワーク・プログラム」の受託事業者の一つである A4e 社は、2012 年 5 月、失業者の雇用支援業務の提供において大規

<sup>1</sup> 「ユニバーサル・クレジット」については、2010 年 10 月の月例報告書「連立政権の福祉制度改革について」を参照のこと。

模な不正を行ったことが疑われ、契約の一部を解除されている。

\* \* \*

政府は、英国の失業率は非常に高く、求職者手当受給者の数も多過ぎる<sup>2</sup>として、抜本的な長期失業対策の必要性を訴えている。

政府によると、「ワーク・プログラム」の3つの大原則は次の通りである。

・成果主義の採用によって、受託事業者に対し、結果を出すことに向けた明確なインセンティブを与える。受託事業者には、就職が最も困難と思われる失業者が仕事に就くことができた場合、また失業者が「ワーク・プログラム」を通じて見つけた仕事を長期間にわたって続けることができた場合、より多くの報酬が支払われる。

・受託事業者に自由裁量を与える。最低限のサービス水準が確保されていれば、受託事業者は、どのような方法で失業者の雇用支援を行うかを自らの裁量で決めることができる。このことによって、受託事業者が提供する失業者の雇用支援サービスの柔軟性を高め、より革新的な手法を採り入れることが可能になる。

・受託事業者からの長期間にわたるサービスを確保する。「ワーク・プログラム」の受託事業者は、労働・年金省と5年間の業務委託契約を締結している。契約期間が長期にわたるため、受託事業者は、受託業務に長期的な投資を行うことが可能になり、また、再委託業者(下請け業者)とより良い関係を築くことができるようになる。

上記の原則の最後の点で触れたように、「ワーク・プログラム」の業務委託先は、労働・年金省から失業者の雇用支援業務を直接受注する主契約業者(元請け業者)と再委託業者との2層構造になっている。労働・年金省は、約20の主契約業者と合計18の契約を締結しており<sup>3</sup>、主契約業者は更に、同省から受注した業務を再委託業者に委託する。政府は、主契約業者が再委託業者と締結する契約は、労働・年金省が主契約業者と締結する契約に比べてより小規模であるため、革新性を持つ社会的企業(social enterprise)やボランタリー部門の組織などの参入が容易になると述べている。

<sup>2</sup> 国立統計局(Office for National Statistics、ONS)の2013年1月の発表によると、2012年9~11月の英国の失業率は7.7%で、16~24歳の若者に限ると20.5%であった。また、2012年12月における求職者手当受給者の数は156万人であった。

<sup>3</sup> 「ワーク・プログラム」では、北アイルランドを除く英全土を18の地域に分け、1地域ごとに一つの業務委託契約が締結されている。それぞれの業務契約は、労働・年金省と2つの主契約業者の間で結ばれている。同一の企業が複数の地域で主契約業者となっている例が多い。

このように政府は「ワーク・プログラム」の長所を強調しているが、一方で、マンチェスター大学の「イノベーション研究所(Institute for Innovation Research)」が 2012 年に発表したこのプログラムに関する調査の報告書では、次のような問題点が指摘されていた。

- ・不況の影響で、「ワーク・プログラム」の受託事業者は、長期失業者への仕事の斡旋が困難であると感じている。
- ・主契約業者と再委託業者で構成される「2 層構造」のモデルにおいては、再委託業者ではなく、大手の主契約業者がより多くの金銭的利益を得ている。
- ・労働・年金省が「ワーク・プログラム」の受託事業者を選ぶ主な基準は、企業・組織の資産及び財政状態であり、サービス提供における革新性といった点はあまり重視されていない。
- ・受託事業者への支払いに成果主義を採り入れ、市場原理を導入するという政府の方針は、利用者個人のニーズと状況に合わせたサービスを提供するという改革を実現するための十分な手段ではないように見受けられる。

#### 若者の失業者支援に特化した新施策 ～ 事業者には利用者 1 人あたり最高 2200 ポンドの報酬

次に、特に若者に対象を限定した政府の雇用支援プログラム「ユース・コントラクト (Youth Contract)」について取り上げる。国立統計局が 2011 年 11 月に発表した同年第 3 四半期(7～9 月)の「労働力調査(Labour Force Survey)」<sup>4</sup>によると、英国の 16、17 歳の若者のうち、働いておらず、かつ教育または職業訓練を受けていないいわゆる「ニート(NEET)」の数は 15 万人に達している。これは、英国の 16、17 歳の全人口の 11.9%がニートであることを意味する。「ユース・コントラクト」は、こうした状況を背景にニック・クレグ副首相が 2011 年 11 月に発表した若者の雇用対策プログラムであり、政府はその実施に 1 億 2600 万ポンドの予算を投入している。

「ユース・コントラクト」は、教育省 (Departments for Education, DfE)、ビジネス・改革・技術省 (Business, Innovation and Skills, BIS) 及び労働・年金省の 3 省が担当し、複数のプログラムで構成される。それらのうちの 하나가、イングランドのみを対象地域として 2012 年 2 月に開始された 16、17 歳のニートの就労支援プログラムである。このプログラムでは、「ワーク・プログラム」と同様、実際の雇用支援業務は民間部門に委託しており、受託事業者への支払い方法には成果主義を採用している。

<sup>4</sup> 「労働力調査」とは、英国の労働市場に関するデータを提供することを目的として国立統計局が四半期毎に発表する調査報告書である。

政府の当初の発表では、このプログラムの対象者は、『ワーク・プログラム』の対象になっており、かつ『中等教育修了資格試験 (General Certificate of Secondary Education, GCSE)』<sup>5</sup>で A\*(エースター)から C までのグレードを全く取得していない少なくとも 5 万 5000 人の 16、17 歳のニートの若者<sup>6</sup>であるとされていた。しかし、2013 年 1 月の政府の発表で、(1) 児童養護施設の現在の入居者であるか、または児童養護施設の出身者である (2) 少年院に収容されていたことがある (3) GCSE で A\*から C までのグレードを取得した科目数が 1 科目のみである——という 3 つの条件のいずれかに当てはまる 1 万 5500 人の 16、17 歳のニートの若者をプログラムの対象者として追加することが明らかにされた。プログラムの対象者を増やすことができた理由は、下記に述べる受託事業者の選定プロセスで 2000 万ポンドの経費を節減することができたためである。

政府は、このプログラムの発表後、その提供主体となることを希望する事業者を、若者支援の分野で実績のある慈善団体及び民間企業等から募集した(ただし、後述する 3 つの都市圏では自治体がこの業務を行った)。教育省は、2012 年 7 月、選考の結果、同プログラムの受託事業者<sup>7</sup>に選ばれた企業・団体を発表した。

このプログラムで、受託事業者は、16、17 歳のニートの若者に対し、仕事に就くか、フルタイムの教育または職業訓練<sup>8</sup>を受けることができるよう、個人のニーズに合わせた支援を提供する。仕事や教育または職業訓練を開始するための支援を提供するのみならず、それらを継続するためのサポートも行う。受託事業者には、若者一人あたり最高で 2200 ポンドの報酬が政府から支払われる。

受託事業者への報酬の支払い業務は、教育省の執行機関である「教育補助金交付局 (Education Funding Agency)」が行う。ただし、イングランド内の 3 つの都市圏<sup>7</sup>については、これら地域と中央政府の間で締結された「都市協定 (City Deal)」<sup>8</sup>の規定に従って、各都市圏内の自治体が、このプログラムの受託事業者の選定及び支払いの権限を中央政府から委譲されている。この 3 つの都市圏とは、リバプール都市圏、リーズ都市圏、ニューカッスル都市圏であり、リバプール都市圏ではリバプール市のみが、リーズ都市圏ではリーズ市、ブラッドフォード市及びウェイクフィールド市が、ニューカッスル都市圏ではニューカッスル・アポン・タイン市とゲーツヘッド市が、このプログラムに関する業務を手掛けている(これら 3 つの都市圏内に位置するが、このプログラムの業

---

<sup>5</sup> GCSE とは、イングランド、ウェールズ、北アイルランドで義務教育修了時に大半の生徒が受ける資格試験である。英語や数学等の必須科目を含めた 8～10 科目の試験を受ける生徒が多い。GCSE のグレードには、最も良い成績に与えられる「A\*」から「G」までの段階があり、「A\*」から「C」までは「良いグレード」であると見なされる。GCSE で「C」以上のグレードを取得した科目数が皆無であったり、非常に少ないと、一般に就職が困難である。そのような若者は、長期間にわたってニートの状態が続き、社会的に孤立するリスクが高いと考えられる。

<sup>6</sup> ここで言う「職業訓練」は、政府が実施する「職業訓練プログラム (Apprenticeships)」を通じて行われる。「職業訓練プログラム」は、16 歳以上の若者に対し、様々な分野での職業訓練の機会を与える制度であり、参加者には報酬(給与)が支払われる。職業訓練の期間は 1～4 年で、終了すると資格として認められる。

<sup>7</sup> 都市圏とは、一つまたはそれ以上の中心的な都市と、それらの都市に労働力とサービス業の利用者を供給している周辺エリアが一つのブロック(都市圏)を形成している<sup>7</sup>と見做し、そのブロックに対し、エリア内の経済開発、都市計画、雇用、交通などに関する権限を与えるという考え方である。

<sup>8</sup> 「都市協定」とは、都市の経済成長促進を狙いとする中央政府と都市間の合意であり、その内容は、政府から都市への権限と資金の移譲などである。「都市協定」については、2012 年 6 月の月例報告「都市における「地域主義」の今後 ～ 直接公選首長制度否決後の権限移譲について」も参照のこと。

務を行っていない自治体もある)。

また、これら 3 都市圏に限らず、イングランドの全ての地域の自治体は、このプログラムで重要な役割を担っている。自治体の役割とは、受託事業者と協力のうえ、若者の支援を目的とする地域の公共サービスの参加者の中から、このプログラムの対象者となるニートの若者を探し、このプログラムをそれら既存のサービスの中に組み込むというものである。

\* \* \*

「ユース・コントラクト」のその他の主なプログラムは次の通りである。

・「ワーク・プログラム」の対象者である若者を雇用した雇用主に対し、雇用奨励金を支給する。

・今後 3 年間で、政府が実施する「仕事体験プログラム(work experience)」<sup>9</sup>の受け入れ人数を 25 万人増やす。

・政府の「職業訓練プログラム」の一環として 16～24 歳の若者を職業訓練生として受け入れた中・小規模企業に奨励金として 1500 ポンドを交付する制度を拡大し、更に 2 万人の職業訓練生について、受け入れ企業に奨励金を支払う。

・公共職業紹介所「ジョブセンター・プラス」の就職アドバイザーが失業者と行う個人面談を、通常の 2 週間に 1 回ではなく毎週行うことにより、失業者の若者への支援を強化する。また、失業者の若者に対し、「ナショナル・キャリア・サービス(National Careers Service)」<sup>10</sup>のアドバイザーとの面談の機会を与える。

---

<sup>9</sup> 「仕事体験プログラム」は、政府が 2011 年 1 月に開始したプログラムで、一定の条件を満たす 16～24 歳の若者に、2～8 週間、実際の職場で仕事を体験させるというものである。参加者に報酬は支払われない。

<sup>10</sup> 就職、職業訓練等に関してアドバイス及びガイダンスを行う公的機関。