

# 職業能力開発と地域レベルでのパートナーシップ

慶應義塾大学総合政策学部 教授 香川 敏 幸\*  
同政策メディア研究科 後期博士課程 伊藤 裕 一\*\*

## 要 旨

労働市場における雇用対策として、職業能力開発が近年脚光を浴びている。一方で、単独で職業能力の開発のみを行っても、失業率の低下につながらないのではないかと、という問題をめぐって常に批判されている。そのためこの政策は、地域レベルでのパートナーシップを用いながら運営された場合に、より効率的な政策効果を追及することができる、というのが本研究の問題意識である。

そこで以下では、1) どうしてパートナーシップという政策運営の手法が必要なのか、伸縮的な労働市場を前提とする理論的なフレームワークを用いて提示し、2) それが実際にはどのように運営されているのかを、事例研究を通じて明らかにし、3) このパートナーシップに基づく運営の成否のためには、どのような点が重要であるか、について考察する。具体的にケーススタディの対象としたのは、イギリスの若年失業者向けニューディール政策がイングランド北東部のサンダーランドで実施された例である。

得られた知見は、以下の3点である。

- 1) 職業能力の開発は、能力の向上した個人が雇用されるような新規雇用が必要であり、そのためには地域レベルでの投資活動と雇用政策がリンクしている必要がある。また、失業という問題は多様な問題を内包しているため、単に雇用主と公共職業サービスだけではなく、地域レベルにおける多様な主体がパートナーとなりサポート体制を作っていく必要がある。
- 2) サンダーランドでは、政策の運営会議がパートナー間で定期的にもたれており、訓練センターなどが共同で設立されている。
- 3) パートナーシップの成功のポイントは、その規模と、パートナー間の信頼関係である。規模に関しては、参加者数が多過ぎないことが重要である。また信頼関係を築いていくためには、特に民間企業の政策参加の負担を減らすために、公的機関が柔軟に対応できるか、という点を挙げることができる。

本稿の最後には、今後の職業能力開発の政策の展望と、日本への示唆について触れる。

キーワード：職業能力開発、パートナーシップ、ニューディール政策、官民の信頼関係

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景

本研究は、職業能力開発を目的とした政策が、

地域レベルでのパートナーシップによる運営によってどのような形で実施されるのか、その効果や限界点について、主にイギリスの事例を基に考察するものである。

従来からの給付型の失業手当は、福祉依存(Welfare Dependency)の体質を生み出し、結果として高社会保障費と高失業率の体質を生み出したことは、70年代、80年代における福祉国家の共通の経験であり、その後数多くの改革が実施され

\* 〒252-8520 神奈川県藤沢市遠藤5322 慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス内。E-mail: kgw@sfc.keio.ac.jp

\*\* 同住所。E-mail: escrime@sfc.keio.ac.jp  
(Corresponding Author)

るようになった。職業能力 (Employability)<sup>1)</sup> に着目し、労働市場内での個人の競争力を高め、結果として全体の失業率を減らし、生産性を高めるという積極的労働市場政策は、そのような福祉依存体質を改革するものとして、理論的研究レベルでも実践的な政策レベルでも、脚光を浴びるようになった。

しかし、個人の能力を高めるという職業能力開発政策は、受け皿となる新規雇用とのマッチングがなくては雇用創出につながらないという問題、そして失業者の抱える問題点の多様さに対応するような制度づくりが求められているという問題が指摘される。従って最終的な政策目標の達成のためには、単に国がトレーニングや教育をサポートするだけではなく、より多くの参加者が政策運営に参加する必要がある。それが本研究の主題である、パートナーシップによる政策運営である。

## (2) 問題の所在と研究の構成

本研究では、まず理論的フレームワークとして、労働市場政策の変遷と、職業能力開発への焦点の変遷についてまとめ、そこからどのように地域レベルでのパートナーシップが位置付けられているのか、についてまとめる。その際、特に若年層の労働市場がどのように他の年齢層の労働市場と異なるのかについても考察する (第2章)。

上記のような背景に基づき、パートナーシップに基づく政策運営が実際にどのように行われているのか、という点について、英国の若年失業者向けニューディール政策のサンダーランドにおける実施例を中心に検討する (第3章)。ここでは、まず運営ネットワーク会議によってニューディール政策に参加する主体間で定期的に話し合いがもたれている姿が明らかになる。さらに、具体的にパートナーシップが実践されている例として、共同で設立された訓練センターについて取り上げる。

そのサンダーランドでのフィールドワークと理論的フレームワークとを併せて、パートナーシップによる政策運営が成功するためのポイントについて、第4章でまとめ、考察する。その際に着目

するのは、パートナーシップの運営にどの程度の数、範囲の主体を含めるのか、というバランスと、その参加者間の信頼関係について、である。

最後にまとめとして、今後のパートナーシップの方向性と日本での展開についてまとめる。

本研究で主に扱うのは、イギリスで1997年以降導入されている「ニューディール政策」である。この政策は、上記のような問題意識を反映し、失業者が一貫したプログラムの下で、失業手当の給付、職業訓練、求職活動といったことが、個人ごとにアドバイスを受けながら進めていくことが出来るものである。その政策運営の特徴として、地域ごとでの自主的な運営と、その運営の際に関係団体を含めたパートナーシップの形成が求められている、という点である。このような点から、本研究の対象として、特にニューディール政策の検討を中心に行う。

## 2. パートナーシップによる政策運営の姿

### (1) 職業能力開発への着目

最も単純な失業者対策は、失業者へ資金を給付し続けるものである。欧州における福祉国家は、このような手厚い給付型の政策を基に発展してきた。しかし、このような手厚い福祉は、労働へ従事することへのインセンティブを阻害し、労働活動率を低下させ、国全体の生産性を低下させるという問題を招いた。いわゆる福祉依存の問題である。それは北欧やオランダ、イギリスなどほとんどの欧州の福祉国家において、程度の差や直接的原因は異なるにせよ、社会保障の抱える問題として70年代以降共通の経験であると言える。

このような停滞<sup>2)</sup>を受け、失業というケインジアン的な政策課題から、市場での競争によってより成長率を高めるという新自由主義的な競争政策を行った国では、80年代以降一定の成長を見たが、一方で社会保障費の削減につながったか、という点では疑問が残る<sup>3)</sup>。それは、産業構造の転換によって生まれた失業者が、国全体の成長に寄与できず、失業手当が給付されつづけているから

1) 本論文においては、Employability を「職業能力」と訳し用いることとする。「雇用能力」という語もあるが、厚生労働白書などにおいて「職業能力」の方が日本では定着してきているためである。

2) 前述の国の例では「オランダ病」「イギリス病」または「欧州病」というように一般的に言われている。それらの改革は逆に「～モデル」と呼ばれる。

3) 例えばイギリスのケースとして舟場 (1998) を参照。

である。結果として一度失業すると、それは長期化してしまい、OJTなどの「働きながら学ぶ<sup>4)</sup>」というチャンスを失ってしまっている状態が多く見られた。

これらの左右両派の経験を踏まえた上で、積極的労働市場政策は、「第三の道」を示すものである。失業者が個人の能力を高めるために資本を用い、結果として労働市場での競争力を高め、労働市場に参加していくことができる、ということを目標としている。

理論的な骨組みは80年代後半の経済開発協力機構(OECD)の研究が先駆的である。

実践的に取り入れたのは高社会保障費の改革に迫られた北欧諸国の取り組みが最初であろう。一人あたりのコストでみれば、失業手当を給付し続けるよりも、雇用に就くまでの訓練や教育のコストの方が長期的に見れば安く済み、全体として社会保障費の削減ができるというメリットが重要な点である。

このように、職業能力の開発は、失業者対策として非常に有効であると言える。これは欧州連合(EU)における位置付けの高まりからも分かる。EUでは1997年のアムステルダム欧州理事会、ルクセンブルク雇用サミットを経て「ルクセンブルクプロセス」という労働・雇用分野における政策調整メカニズムを導入した。これは従来困難であったこの分野における政策統合を進展させる準備段階として、直接的に政策を収斂させるのではなく、政策目標を調和<sup>5)</sup>させている。具体的には毎年のガイドラインを設定し、それを満たしたかどうかの政策評価を行っていく、ということによって各国の経験を共有しあうというものである。これらガイドラインは、大きく4つの「柱」から

なっており、それらをまとめて「欧州雇用戦略」という全体のデザインとなっている。その一つの柱が職業能力であることから、EU全体として職業能力の開発について着目されていることが見て取れる<sup>6)</sup>。

職業能力開発に着目することは、数多くの問題の解決に寄与するが、だからといって全ての問題を一度に解決する「魔法の弾丸」というわけではなく<sup>7)</sup>、本来の政策目標である失業率の低下と社会保障費の圧縮には、いくつかの課題がある。それらの問題に対応する形でパートナーシップが求められているといえる。それについて次節で考察する。

## (2) パートナーシップが求められる理由

### a) 投資面からの議論

職業能力開発に着目した政策で、一般的に最も批判される点は、個人の能力が向上したとして、それを発揮できる場がない、つまり新規雇用が生まれていない状況では、失業率の低下は結果として表れないのではないかと、いうものである。この新規雇用の創出には、従来型の地域開発の投資が必要であり、資金規模では職業能力開発は地域開発に比べ、小規模なものでしかない。

欧州でのケースでは、欧州構造基金、特に地域開発基金がこのパートナーシップを推進している。1988年の改革でEC発足時からの様々な基金やプログラムをまとめ、対象地域を分類する方式を制定し、資金を投入する際の条件として、パートナーシップが導入された<sup>8)</sup>。これは共同融資(“Co-finance”)を要求するもので、受け入れを希望する地域には、資金の受け皿となる地域レベルでのパートナーシップを形成することが要求された。

またイギリス国内の議論で言えば、単一再開発

4) “Learning by Doing”は、内部労働市場における教育や訓練に関しては最も効率がよいと考えられる。逆に Coles and Masters (2000)の研究では長期失業者を訓練するよりは、補助金を出してでも内部労働市場に留まらせる方が安価で済むとしている。

5) EUのレトリックとしてこの分野では特に多様な用語が用いられているが、“harmonization”というものが“convergence”や“integration”に対して、よりゆるやかで現実的なスタンスを示す言葉として用いられることが多い。詳しい議論に関しては、伊藤(2002)や Hantrais (2000)を参照。

6) 他の柱は“Entrepreneurship”、“Adaptability”、“Equal Opportunity”である。欧州レベルでの取り組みに関しては、伊藤(2002)が詳しい。

7) Calmfors L (1994)

8) EUの基金に関する資料は数多いが、最新の情報については、EUのホームページを参照すると良い。  
([www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm))

基金（“Single Regeneration Budget”）の呼び込みのために、やはり地域レベルでのパートナーシップが必要である。このEUやイギリスのケースで語られるパートナーシップは、すなわち地域レベルでの有力企業や投資の利害関係者などが集まり、投資先の具体的な選定などを話し合うことが求められた。当然地元での雇用というのは大きな争点であり、多くの場合雇用関係の部門からもこのパートナーシップに参加することとなっている。

このような状況を経てイギリスでは、地域開発公社が設立され、各地域におけるこのような投資資金の運営を一括して行っている。これらは1998年地域開発法に基づいて導入されたもので、各地域における投資を一括して管理し、地域開発のための戦略を地域レベルで立案することが求められる<sup>9)</sup>。そのためにやはり同様に関係主体を過不足なく参加させることが求められている。

#### b) 社会的疎外からの議論

また別の議論としては、社会的疎外という問題がある。単純に訓練や教育を経れば、自力での就職が可能な層はともかく、実際に訓練や教育といった職業能力の開発を行うことができない層にとって、失業とは単純に技能や学歴といった問題ではなく、より多様な問題があり、結果として社会的に疎外された失業者をいかに社会復帰させていくか、という本質的に複合的な問題である。例えば健康の問題、失業者がホームレスである問題、コミュニケーションに支障がある場合などが挙げられる。地域的や年齢層によってこのような問題は異なるが、若年層では例えば麻薬中毒といった問題が挙げられる。このような場合、例えば公共職業サービスや、民間の雇用主に問題の対応を全て任せるやり方では、やはり負担が大きくなり、長期的に持続可能な政策運営とはならない。市民団体、ボランティア団体といったより広い範囲からサポート体制を整える必要がある。

そもそも「社会的疎外 (Social Exclusion)」という議論は Silver (1995) でまとめられているように、1970年代のフランスでの経験から生まれたものであるが、「第三の道」の中でも位置付けられ

ている。端的にまとめると、貧困が結果を指し示すものであるのに対し、社会的疎外はより「プロセス」を示す概念である。これは労働市場からの疎外、または公的福祉からの疎外といったことが理由となっている。このような状況を循環的なものというよりは、構造的なものと考え、従来の階級制度とは別に新たな問題として捉える議論がされている。

「疎外」という状況を描くことは、逆に「内包」や「統合」といったことを政策目標とする提言へつながる。その「内包」や「統合」の方法には各国のコンテキストによって異なるが<sup>10)</sup>、共通しているのは、議論が学問領域横断的であり、単に雇用によって解決できない問題も含めてより柔軟な視点から社会問題を見ているという点である。

「社会的疎外」をこのように捉えると、Berghman (1995) が述べるように、地域コミュニティ全体が個人へアプローチする必要がある。そのようなアプローチの目標は、市民的統合 (civic integration)、経済的統合 (economic integration)、社会的統合 (social integration)、個人 (間) 的統合 ((inter)personal integration) がバランスよく達成された状態である。失業を以下のような文脈で理解する場合には、やはり政策目標は公共職業サービスや民間の雇用主だけでは解決できないものである。

#### (3) パートナーシップという関係

前節で述べたように、投資活動に際しパートナーシップが求められるという側面と、多面的な問題としての失業問題を解決するために多様な主体の参加が必要不可欠であるという側面のふたつから、職業能力開発という政策は、単独ではその効果を十分に発揮できない可能性がある。そこでそれを補完しより良い政策のパフォーマンスを示すために必要なのが、本研究で考察するパートナーシップである。

それでは理論的に考察して、パートナーシップとは、どのような形態をさしているのであろうか。以下の表は、階級的 (hierarchical)、市場的

10) Silver (1995) ではフランス的な「団結 (solidarity)」、アングロサクソンの「特化 (specialization)」、そして社会民主主義的な「独占 (monopoly)」の3つに分類している。

9) 地域開発公社に関しては、ケーススタディの中でも扱う。脚注17も参照。

表1 ネットワーク的な関係

	階級的	市場的	ネットワーク的
形態	垂直的	水平的	重層的
関係	命令・服従	交換・競争	信用
調停	執行	裁判	互恵

Powell (1990)、Rhodes (1999) より作成

(market)、そしてネットワーク的な関係が、どのような関係で定義できるかについてまとめている。

階級的な関係性においては、上下の垂直的な関係が中心であり、その間のやり取りは命令と服従によって実行される。そして何らかの問題が起こった際の最終的な調停の方法は、上からの強制執行という形がとられる。それに対し市場的な関係においては、各主体の関係は水平的であり、お互いの交換、そして競争がそれらの主体間のやり取りを規定する。一方で市場において問題が起きた場合、司法に基づく調停が必要である。

ネットワーク的な関係においては、主体間の関係はより重層的であり、多様な主体の参加が前提となっている。そのような主体間では、命令や競争ではなく、信用を中心として、あるいは信用を「通貨」としてお互いの関係が進められる。一方でそのような関係において問題が生じた場合の調停手段は、より理念的なものである。つまり執行や裁判といった強制ではなく、互恵的な解決方法によって参加者が自発的に問題を解決することが求められる。従ってそこには、前述のように一定の信用が醸成されている必要があり、問題に対処する柔軟性も求められる。

本研究で示すパートナーシップは、このネットワーク型を理想型としている。現実的にニューディール政策の例では、それらは英国公共職業サービス局 (Employment Service、以下 ES) と地域の教育、職業訓練期間、各種の雇用者団体、労働組合などと契約を交わす形で、このパートナーシップが形成される。その契約の形態にも地域によって差があり、個々の提携相手と ES が個別に契約を交わして行く形態、地域の最も有力な組織 (主に商工会議所や地域開発公社) とだけ契約を交わしコンソーシアムを形成するもの、多数の機関と同時にそのようなコンソーシアムを形成するもの、そして民間部門が主に政策をリードす

る形態などである<sup>11)</sup>。

#### (4) 若年労働市場

本研究では、上記のような研究のフレームワークに基づき、職業能力開発において、パートナーシップによる政策運営が必要である、との立場をとる。ここでもう一点、本研究の視座として不可欠なのは、本研究の主な対象が若年層であるという点である。本研究では若年層の労働市場が、他の労働市場とはいくつかの点で異なる点があると考ええる。

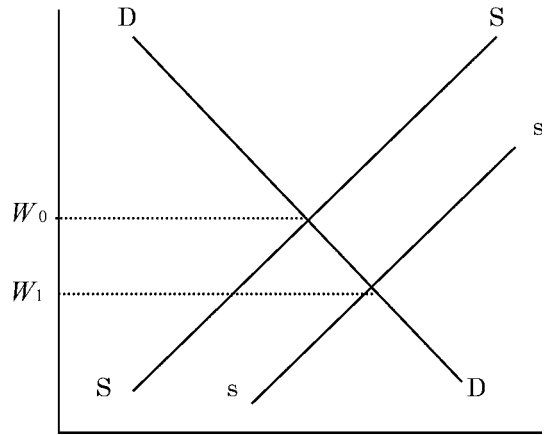


図1 単純な想定での労働市場

まず賃金水準によって労働需給 (欠員) があり、それによって雇用量が決定する、という単純なモデルを想定する。労働需要は DD で、同時に供給は SS の線で表される。この場合は図1のように、ある賃金水準  $W_0$  によって交わる労働の需給の交差点において雇用量が決定する。

しかし労働市場における需要曲線と供給曲線が DD と SS だけであるとする労働市場の捉え方はあまりにも非現実的である。例えば香川・伊藤では、欠員と失業が同時に存在することが通常であることから、労働市場の図を想定し、UV (失業・欠員) 分析を用いて研究を行った。また北浦他 (2002) では労働市場を多数のサブマーケットから構成されており、それら複数の労働市場間の調

11) Employment Service (2000) PP. 2-3, Finn (1999) P. 148 参照。

整に一定の時間が要するという考え方から、失業と欠員が同時に存在する、という説明を採用している。本研究においては、これらの認識に基づき、若年労働者が、労働市場の中でどのように表されるのかについて、以下に示していく<sup>12)</sup>。

一般的に若年労働者は、熟練労働者に比べ、未熟練であり、経験が乏しい。また若年失業者の場合、特にそのような傾向が強いといえる。教育水準が十分な水準に達していない場合に、熟練した技能などで補うことも困難であろう。このような層は、図1の中でssとして表すことができる。この場合、より賃金水準の低い $W_1$ において、需給は均衡し、低い賃金水準での雇用を生み出すことになる。この供給曲線が低い位置にある原因としては、例えば技能水準が低い、生産性が低い、さらには雇用経験や教育水準が不足、不十分である、といった理由が挙げられる。

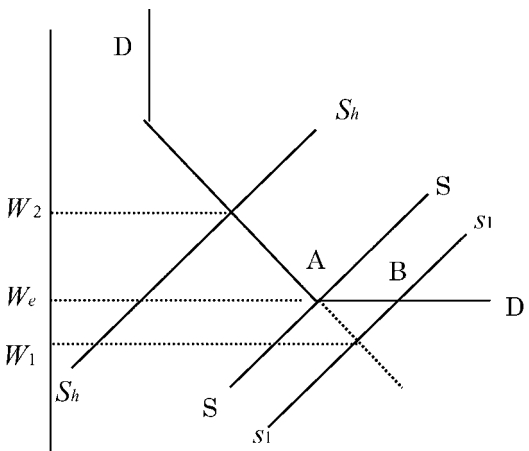


図2 企業の採用活動を想定した労働市場

では、次に企業の現実的な採用活動を考慮したケースを想定してみよう。供給曲線は図1と同様にし、需要曲線にふたつの修正を加える。ある一定の限界生産力を超えた労働力の場合、企業はその希少な労働力へ積極的に賃金を支払うであろう

から、そのような「売り手市場」においては、需要曲線がほぼ垂直に近くなるのが考えられる。反対に、ある一定基準以下の生産力しか持たない労働力の場合はどのようになるだろうか。単純な想定では、賃金とその生産力に見合う程度に下がれば雇用が生まれるとする。しかし現実的に考えると、ある一定の賃金基準を満たさない限り、マッチングが起きないという賃金の硬直性がある。また現実的には最低賃金などの規制があり、図2では $W_e$ で表される賃金水準が、企業の提示する最低基準となる。 $W_1$ の賃金水準では、そもそも企業側として、労働需要が起きない、つまり労働の限界生産性が現実的に低すぎる、という状態であると考えられる。また図の上では需要曲線と供給曲線が交差しているのにも関わらず( $s_1s_1$ とDDの交点B)、この場合実際にはマッチングが起きていないことが想定される。このような状況を想定すると、需要曲線が変化しないとするならば、実際に労働市場が生産性と賃金との関係で機能していくためには、労働供給曲線がSSの水準までシフトしていく必要があるといえる。この場合、交点Aにおいて初めて企業が求める限界生産力と支払う賃金とがつりあうことから、この水準にある労働力を雇用するという行動が合理的に行われる。言い換えると、このような $s_1s_1$ をSSまでシフトさせるような政策が必要である、ということである。

本研究で特に取り上げる方法は職業能力の開発によって、 $s_1s_1$ をSSへ近づけるものである。先述のように若年層である $s_1s_1$ がSSよりも低い位置にあるのは、教育機会が十分でなかったり、職業訓練などが不足していたり、あるいは職業経験などが乏しかったり、といった理由が考えられる。従って若年層に対する職業能力開発を目指すのは、このような不足、不十分を補うために、訓練や教育を受ける機会をサポートしたり、経験不足を補うために、実際に職場での就業経験を与えたり、ということである。先述の補助金付き雇用も、このような一種の「雇用経験」として捉える方が、長期的な問題解決につながるといえる。

これらの労働供給曲線をSSへシフトさせる政策は、具体的に複数の方法が組み合わせられたり、個人的に選択可能であったりして、ケーススタディの対象である。以上のような研究の視点から、

12) 本研究で示す「若年層」は18歳から24歳の若年向けニューディール政策の対象層を想定しているが、15歳から19歳を対象とした研究で、日本について研究したものに、石井久子(2001)「日本における10代の就業と失業」、高崎経済大学論集、第44巻、第1号、pp 63-77を挙げる。

以下では実際にどのように政策が運営されているのかについて、次章でケーススタディを行う。

### 3. サンダーランドのケーススタディ

#### (1) ニューディール政策<sup>13)</sup>

ニューディール政策はイギリスにおいて導入された政策で、失業者が長期化する前に政府が何らかの働きかけをすることによって、長期失業を予防し活性化させることを目的としている。ニューディール (New Deal) 政策は対象が年齢や属性などによって細かく分類されている。それらは、例えば18歳から24歳、25歳以上、50歳以上といったような年齢層によるものから、一人親 (Lone Parents) などの属性に関するものによっている。

ニューディール政策は、'Jobseeker Allowance' (JSA、求職者手当) という失業手当に6ヶ月間以上申請している18歳から24歳の男女が全員参加することになっている。失業後、再雇用までに特別な障害が予想される場合は、それ以前に参加することが可能になっている。実際の政策の運営に関しては、Employment Service (ES、公共職業サービス<sup>14)</sup> が担当している。

プロセスとしては、主に3段階の支援制度から構成されている。

全てのニューディール政策参加者は、まず支援開始にあたるゲートウェー (Gateway)、またはワンストップ・ゲートウェーという、最長4ヶ月間のサービスを受ける。その間に個人アドバイザー (Personal Advisor; PA) の支援で通常の求職活動を行う。4ヶ月の間にこの求職が成功しなかった場合、オプション (Option) と呼ばれる4つの選択肢からその後の進路を選択することになる。それらは以下のようにになっている。

1. 雇用主へ補助金が出る仕事。被雇用者は週1日の職業訓練を受けることができる。補助

金の額は週60ポンド。また、1998年6月より自営業へのオプションもこの枠組みに含まれるようになった。この場合、週ごとの保障費とともに、400ポンドの助成金が支給される。

2. 1年間の全日制の教育、または職業訓練。12ヶ月間までで、NVQ レベル2<sup>15)</sup> を保有していない人に限られる。
3. 6ヶ月のボランティア部門での仕事。
4. 環境タスクフォースでの6ヶ月の仕事。環境分野での雇用創出プログラムと連動している。

これらの選択肢に従う以外、つまり何らかの仕事、教育、訓練等に参加しない限り、JSA が減額されるという厳しいものとなっている。オプションでの雇用に対する補助金は6ヶ月を限度としているため、その後またニューディールの支援が必要となる人に対しては、フォロースルー (Follow-through) という支援の中でやはり個人アドバイザーとともに継続的に支援を受けることができる。一般的にはニューディール政策は成功した取り組みと評されており、導入後1年間で約3万人の若年失業者の減少につながったとされている<sup>16)</sup>。

#### (2) サンダーランドとは

サンダーランドという地域は、イングランド北東地域に位置する都市を中心としている。地域の西部は炭鉱などの鉱山が多く、東部の海岸沿いでは造船業が盛んであった。これらは80年代を通じて衰退し、失業問題が深刻化した。現在はEUの地域開発基金 (ERDF) の対象地域であり、国からも含めて多くの投資が呼び込まれている地域でもある。日本からは日産とコマツが大規模工場を立地させている。

この地域をケーススタディの対象として選定した理由は以下の通りである。まず、この地域のパートナーシップが成功例として、既存研究などからしばしば取り上げられている、という点がある。例えば OECD (1999) では地域レベルでの

13) ニューディール政策に関しては、香川・伊藤 (2002) に詳しい。また [www.newdeal.gov.uk](http://www.newdeal.gov.uk) も参照。

14) 2002年4月より ES は Jobcentre Plus と改称した。この研究のケーススタディの時点では ES であったため、本稿の中では ES で統一する。  
[www.jobcentreplus.gov.uk](http://www.jobcentreplus.gov.uk) を参照。

15) NVQ レベルとはイギリスの教育水準を表すもので、1から5まで。大学、大学院は4、5であり、レベル2というのは中級職業資格認定である。

16) Anderton, et al (1999)、または香川・伊藤 (2002) を参照。

パートナーシップの例として、サンダーランドの例を大きく取り上げている。

またサンダーランドが産業構造上、80年代に地域レベルで失業の厳しい時期を経ており、その地域がどのようなパートナーシップの姿を作り出し、結果としてどのような理由から「成功例」とされているのかを理解することは、他の地域におけるこのようなパートナーシップの可能性を検討する上で重要な要素となりうると考えた。

また同地域は、ニューディール政策が導入される際の12ある先行導入地域のひとつとして選定されており、資料やノウハウの蓄積においても、他地域よりも研究対象として適切であると考えた。

この地域におけるニューディール政策の運営に関しての目立った点は、主に2点ある。ひとつは、ニューディール政策を運営するにあたって、定期的に会議がもたれている、という点である。もう一点は訓練センターの設立であり、パートナーシップが具体的に機能した例として挙げる事ができる。それらの点に関し、以下の節で詳細を検討する。

### (3) 運営ネットワーク会議

まずサンダーランドにおける政策運営で特徴的なのが、パートナー間で定期的に会議がもたれている点である。この会議は一月から二月に一回程度開催されており、規模は概ね6名から10名程度に抑えられている点も、会議がスムーズに進行するという面から評価されている。参加しているのは、この地域における主要な主体であり、以下の図の通りである。まず地方行政府であるサンダーランド市である。そこにはより細分化したレベルで雇用担当や厚生・保健担当、教育担当といった部局がある。また公共的な役割を果たすボランティア部門や教育機関などがある。民間の雇用主としては英国日産が大規模であるが、その他の部門も雇用主となっている。またイングランド北東地域における地域開発公社（RDA）<sup>17)</sup>として、One Northeast が積極的な役割を果たしている。

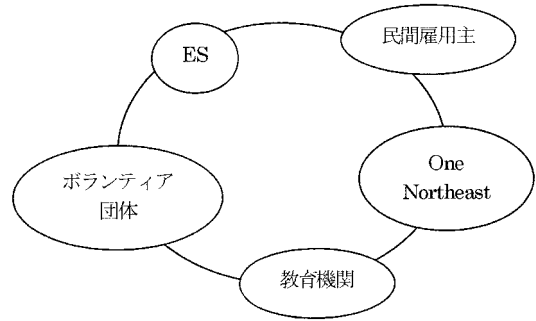


図3 運営会議のイメージ

基本的には、参加者はニューディールの各オプションを提供できる主体である。ただしひとつの主体が場合によって複数の役割を担っていることがあることにも留意すべきである。例えば地方自治体や健康・保健部門などは、ニューディール政策の運営に協力しつつ、地域レベルでの雇用主ともなっている。また民間企業は以下で示すように、雇用主であると同時に訓練オプションに対しても大きな貢献ができる。

### (4) 訓練センター

もう一点サンダーランドにおいて特徴的であり、またパートナーシップが有効に機能した例として興味深いのが、Ryhope 訓練センターについてである。このセンターは、99年に設立され、若年層のニューディール参加者が、職業訓練を受ける場として提供されている。

このセンターの設立にあたって、訓練のノウハウは英国日産が提供しているが、資金は先述のOne Northeast と EU 地域開発基金から提供されており、ニューディールを運営する予算に組み込まれている。運営はESと英国日産から人が出ており、参加者はねじ回しなどの簡単な作業から、生産ラインに入ってエンジンを組み立てるといった高度な作業までを習得する。

英国日産がこの訓練のノウハウを提供した結果、訓練内容に以下のような変化があった。まずは生産ラインでの訓練時間が通常の公的機関でのカリキュラムの3時間程度から一週間に増えた。また、訓練センターには単なるねじ回し訓練用の台であっても、様々な角度からそれが訓練できるようになっているなど、非常に実践的な内容になって

17) 地域開発公社（Regional Development Agency）とは、1998年に全国で設立された公社で、各地域における公的資金を集中的に管理し、その地域での開発プログラムを策定する機関である。



いる。これらは全て民間雇用主側から、従来のカリキュラムに対して抱いていた不満を反映させた結果である。

この訓練センターの雇用主側からのメリットは、形式的な訓練ではなく、より実践的な訓練を失業者に対して行うことができる、という点である。結果としてこの訓練プログラムの参加者のうち、希望の条件にあった人を採用することになるので、雇用主側からするとこのメリットは大きいといえる。英国日産の場合、6ヶ月間の期限付き補助金が支給される形のオプションで採用するよりも、この訓練オプションを経た求職者を通常の形で採用する形でニューディールに参加している点は、このようなメリットを最大限に活用している証拠と理解できる。これを英国日産がまとめた数値で見ると、以下ようになる。まずヒット率といって面接を行い、そこから実際に雇用される人数の割合であるが、通常の求人ではその割合は6%であるのに対し、この訓練プログラム後は60%になる。またその後1年後の定着率も、訓練オプション後からの雇用では4倍になっている。この定着率の上昇の理由は、訓練オプションを経た雇用されることで、実際の仕事内容に対する理解が通常の雇用よりも深く、結果として仕事が長続きするのであろう、ということである。結果的に人事部からみても、負担が軽減されメリットが自覚されている。

訓練に参加する側からすると、このように通常の雇用の形で採用されるだけの実践的な訓練を行うことができるのは、大きなメリットである。実際に英国日産に雇用されるという目標が近くに見える、ということももちろん、この訓練プログラムが実践的であるという評判があり、英国日産に雇用されなくとも、地元の製造業などで仕事に就く可能性が大幅に増えるとされている。このように参加者から見ても、英国日産がノウハウを提供することのメリットは大きく映っている。

#### 4. 考 察

##### パートナーシップの規模

これまで、職業能力開発のための政策がパートナーシップによって運営されること、そしてその具体的なケースとしてのサンダーランドでの事例を

検討してきた。ここではそれらの内容から、具体的にどのような点がパートナーシップの成功の（あるいは失敗の）ポイントとなるのか、二つの要素を抽出する。それはパートナーシップの規模とパートナー間の関係についてである。

まずパートナーシップの範囲についてである。サンダーランドのケースでは地域での有力な機関である地方自治体や民間企業が含まれている。第3章(3)で見たように、運営会議は定期的であるとともに、比較的小規模に抑えられている。これが効率的な政策運営には欠かせない要素であるといえよう。

理論的には、Peck and Tickell (1994) がこの点についてまとめている。それによるとパートナーシップは一般的に関連する主体を、できるだけ広く集めようとする傾向がある。しかしその結果、意思決定が困難になり、パートナーシップ本来の目的を達成することができなくなってしまう危険性がある。Campbell et al (1999) では、この点に関して同様に多数の参加者を含めることにリスクがあると指摘している。それによると参加者を選定するにあたっての重要なポイントは、パートナーシップに興味があるかどうか、ではなく、パートナーシップの運営に貢献する「力」があるかどうか、という点である。

このことは反対の事例であるロンドンのケースを考えると分かりやすい。ニューディール政策が導入された当初、ロンドンのランベスではパートナーシップの運営が非常に困難であった。それは中小企業や小売商店が乱立する地域であるランベスでは、雇用主が政策運営に参加するということが実質的に不可能であり、従ってサンダーランドで見られたような雇用主側の希望を政策立案、運営に反映させていくことができなかった。このような状況の場合、政策の設置当初は仮に参加があったとしても、定期的な会議による成果、例えば具体的に政策が改善される、といった目に見える意義が参加者に実感されないため、一定期間の後には形骸化してしまう。

では果たしてサンダーランドのように、民間雇用主が大規模である場合、不安がないといえるかと言うとそういうわけではない。心配されるのはその企業に頼りきってしまうリスクである。結果的に政策の将来性はその企業の立地に左右されて

しまうのでは、全国レベルで執り行うことのできる政策とは言えず、地域レベルでの取り組みに過ぎないであろう。サンダーランドの場合、英国日産が撤退する、といった話がありイギリス政府が補助金を出すことで留まった、という経緯がある。これは地域全体としての外資導入戦略と関わっており、具体的には One Northeast といった地域レベルでの開発公社が、どれほど企業を誘致できる環境を整えるか、ということにかかっている。そのような誘致が成功している限り、職業訓練政策は訓練プログラムを新たな産業に対応させていくことができるだろう。この点から考えると、有力な民間企業が代表として積極的に政策運営に参加しているサンダーランドのケースは、パートナーシップの運営において初期条件が恵まれていたと言えるだろう。

## (2) パートナー間の関係

パートナーシップの成否が関わるもう一点が、パートナー間の関係である。表1で述べたように、複数の主体が集まったときに、どのような関係があるかという類型を検査すると、パートナーシップは「ネットワーク型」であることを求められることが分かる。その理由は、これまで見たように民間企業の参加が重要な要素となっており、政策運営を行う上で、官と民の連携がキーワードとなるということである。そのどちらかであれば、階級型、あるいは市場型で構わないのだが、両者が協力的に政策運営を行っていくためには、ネットワークの構築が不可欠である。

その際に重要な要素となるのが、広い意味で参加者間の信頼関係 (trust) である。Fukuyama (1995) はこのような信頼関係が、社会レベルでの行動の規範となっている<sup>18)</sup> とし、社会における信頼関係の重要性について考察している。また具体的には Geddes (2000) や Rhodes (1999) において、政策ネットワークにおける信頼を、主体間が交換する「通貨」であるとしている。

それでは具体的にどのようにこの信頼関係は作られ、維持され、増強されていくのだろうか。前述のように民間企業が公的な政策に参加するとい

う状況において、民間企業が政策のコストを「負担」させられる、という意識を持つと、このパートナーシップは長期的に持続可能とは言えないであろう。これについてはフィールドワーク中でも、「失業者を雇うという事を社会的責任として押し付けられるのは困る」という声が聞かれた。言い換えると、民間企業がこのような職業能力開発政策に積極的に参画するのは、優秀な人材の確保という面から、企業の営利行動と合理的に両立するからである。従って逆に、企業の通常の採用基準を満たさないのにも関わらず、失業者をある一定の割り当て数だけ雇用するというような形で政策に参加するというのは、企業側の負担感を増加させ、その雇用も長続きしないであろう。重要な点は、企業側の利益を損なわないようにする、という点である。そこから考えると、Ryhope 訓練センターの例は、金銭的成本を英国日産が全く負担することなく、なおかつ効率的に採用活動を行うことができる、という点から英国日産の利益を確保しつつ、政策の質を高めることに成功している。ここでも強調されたのは、英国日産に対して、訓練を行った結果、何人を採用しなさい、というような割り当てが全く無いという点である。

パートナーシップに参加し、政策運営を続けていくには、このような社会的責任、といったことだけではなく、定期的な「作業」が必要である。それは定期的に運営会議に出席する、という負担でもあるし、例えば政策参加者のその後に関して追跡調査をし、データをまとめ、報告するといった事務的作業でもある。Campbell et al (1999) が指摘しているように、パートナーシップは単に組織が集まる、という構造の問題ではなく、属性の異なる主体が集まって共同作業を行うという点で、通常の仕事のやり方の問題である。本ケーススタディの場合であれば、上記のような事務作業について官僚的に ES が英国日産に要求する場合、やはり英国日産側の負担感は増すであろうし、次第にそれはフラストレーションになってしまうかもしれない。この点に関して、英国日産側は、ES の柔軟な対応に非常に満足しているとのことである。訓練センターの例にしても、このような ES の対応にしても、柔軟に対応できる、というのが民間側から見て官僚的な機構とパートナーとして信頼関係を築いていく上で重要な点であると言え

18) Fukuyama (1995)

るだろう。

また ES の側に着目すると、そのような柔軟性と共に、政策全体をコーディネートする能力が求められている。地域レベルでパートナーシップを組むことを ES に要求するニューディール政策は、ES にとって新たな仕事を要求する政策であり、現場レベルでの仕事内容が従来の業務内容に加えて大きく増加した。ニューディール政策は、失業後 6 ヶ月の人がまず参加するゲートウェーという 4 ヶ月のプロセスの間に、個人アドバイザーによる面接を複数回行いつつ、直接的、間接的に求職活動を支援する。このようにきめこまやかな個人指導が本政策の特徴であるが、全体としてこの政策を運営し、さらにパートナーシップによって政策を運営し、できることならパートナーの要望に対し柔軟に対応する、というのはそれほど簡単なことではないであろう。

しかしこのような相互の対応が形式的なものになってしまうと、パートナーシップは負担だけを両者に与えてしまうし、その場合政策の本来の受益者である失業者にとっても、非常に分かりにくい政策となってしまう。従ってパートナーシップによる政策運営において、このような関係性の問題は成否を占う上で非常に重要な点であるといえる。前節の点を複合して考えると、組織間ではなく、担当者間の個人的な関係によって運営の担当関係が明瞭になる規模での政策運営が重要であるといえるであろう。

最後にパートナーシップの背景として、「文化」という側面を考察する<sup>19)</sup>。Shaw (1993) では、イングランド北東地域において、パートナーシップという手法が定着している、ということを経験からまとめている。フィールドワークでも、この地域の政策運営や投資の誘致といったことに、仕事のやり方としてパートナーシップという手法が定着しているということが分かった。この事は、さかのぼって考えれば、炭鉱労働地域であり地域レベルでの労働災害対策をする、という危機対応からの地域レベルでの協同体制が生まれていたこ

19) この「文化」という側面からの考察は、サンダーランド大学の Weston 助教授との議論を基に展開している。

とと無関係ではないと言えるのではないだろうか。このような点から考えて、サンダーランドは、Fukuyama (1995) の言うところの「高信頼社会」である、といえるだろう。

## 5. 日本への政策的示唆

### (1) これまでの議論の整理

それでは、これまで述べてきたイギリスにおける若年向け失業者職業訓練は、日本における現状とどのように関係しているのであろうか。本章では、日本における若年失業者層についての議論を考察する。

若年層を語る際には、「フリーター」や「パラサイトシングル」といったキーワードが用いられることが多い。例えば『平成12年(2000年)版労働白書』(2000)では、フリーターの増加という現象について詳述し、1997年時点で151万人のフリーターがいるとした。フリーターはそのようなことになる動機に応じて、「夢追求型」「モラトリアム型」「不本意型」といったように分類される<sup>20)</sup>。

もちろん一般的な論調としては、動機よりも、非正規雇用という雇用形態を好ましく考えないものが多い。「定職に就かず」「嫌なことがあるとすぐにやめる」といったものである。もちろん若年層において、そのような意識が広範に広がっていることも実感的な事実なのかもしれない。一方で玄田(2001)では、このような若年層の現象について、世代間の代替効果に着目し、別の解釈をしている。つまり不況下において、中高年の雇用が既得権益化している状況では、新規雇用の削減という形で企業は人件費の圧縮を行うため、若年層の雇用の機会が特に減少しているという解釈である。日本において解雇ルールは明文化されたものではなく、過去の判例の積み重ねによるものであることから、「規制緩和」が難しく、これが中高年層による雇用の「既得権益化」している<sup>21)</sup>。こ

20) このような分類に関しては例えば玄田(2001)P. 73を参照

21) 中高年層の再雇用の困難さも、実感を伴う危機感であろう。一方で実質賃金の低下傾向や再就職に関しては、最終学歴や性別によって相当異なり、若年層の場合以上に一般化して語る事が適さない。ここでは、玄田(2001)の分析である、社員に占める45歳以上比

のような結果、若年層において就業のミスマッチが発生し、就職後、比較的早い時期に離職する人が増加することになる。このような状況の場合、若年層の離職、そしてフリーターというライフスタイルを「自発的失業」として軽視するのは誤った対応であり、『平成13年（2001年）版労働経済白書』（2001）が示すように、新規雇用の促進と職業能力の開発の両方を通じて、このようなミスマッチを解消することが求められている。

日本における能力開発は、決して歴史が浅いわけではなく、むしろ人材資源を「育てる」というのは、いわゆる日本型経営の重要な柱であるといえよう。近年では欧米型の経営手法の中から、例えばOJT（on the job training）といった手法を取り入れる職場が増えてきている。小池・猪木（1987）では、OJTが職業訓練において中心的地位を占めていることを、ふたつの理由を挙げて分析している。まず職場における技能がいわゆる「座学による研修（Off-JT）」というスタイルでは伝えきれないものであることの方が一般的な姿であり、従って自然とOJTが能力開発における中心的な手法となる、という理由である。もう一点はOJTがOff-JTよりもはるかに習得コストが少ない、ということも挙げられている。つまりOff-JTのように訓練期間中に働けないというコストが少なく、現場の具体的な課題に接することができ、なおかつ個別的な指導を受けることができるからである。

一方で日本における職業能力の開発は、企業内で行われることが中心であり、雇用保険を基盤とした能力開発への支援では、雇用経験の短い、あるいは全くない若年層に対するサポート体制が整っていないとはいえない。2001年の厚生労働白書では「失業なき労働移動」を掲げ、再就職をする人を受け入れた事業主へ補助金を支出するという形で支援を行っている。この議論は、しかし一旦失業した人へ焦点が当たっていない。「失業なき労働移動」は、今後見込まれる労働移動の活性化を促進し、それに伴う摩擦的失業を緩和する効果があるであろう。一方で中高年層との関係で発生し

ている構造的な若年労働市場の厳しい状況については、このような政策はあまり効果が期待できない。玄田（2001）のデータ分析が示す政策的示唆は、このような若年層に対しターゲットを絞った政策の必要性とともに、世代間格差など、社会全体に目を向けた大局観が必要である。

これは具体的にはどのようなものであろうか。前章で述べたように、若年失業者層は、経験不足からくる職業能力の不足が、失業の長期化に関し非常に大きな要素となっている。大住（1999）や玄田（2001）の分類に従えば、短期や非正規雇用である「フリーター」は「外部労働市場」に分類される。失業状態にあるということは、それ以上に外部化しており、いわば「第三の層」を形成しているといえよう。失業者が、例えば欧米のように一時的にでも10%を超過するような状況を戦後経験していない日本では、未だこの「第三の層」を政策のターゲットとして積極的に認知することをしていない。その点から考えると、企業によるOJTは、このような就職の機会と訓練の機会を同時に持つことができるという点で重要だが、「内部労働市場」にいる人が持つ特権的な制度であるともいえる。職業能力の開発を行うチャンスがある職場と、そうではなく若年層だからといって、単に肉体的に厳しいが、学び得るものの少ない職場との格差が広がっているという玄田の指摘は正しい。一方で、さらに指摘されるべきは、そのような外部労働市場の外に、より雇用経験そのものから隔離された層があるのではないか、ということである。

## (2) 近年の取り組みと今後の課題

全国レベルでの職業能力開発への取り組みにおいては、2001年から5ヵ年計画で策定された、職業能力開発計画を挙げることができる。これは平成13年（2001年）5月23日に発表されたもので、「変化に対応できる能力」、「円滑な再就職が可能となる能力」の開発・向上を図るため、以下の5点を主要な課題としている。

1. 労働市場のインフラとしての職業能力開発の枠組みの整備
2. 労働力需給の動向に対応した雇用対策の一環としての機動的な職業能力開発の推進

---

率が1パーセント上昇すると、大卒文系の新卒求人が3パーセント減少する、というデータに基づいて、若年層の状況について検討する。

3. 就業形態の多様化等に的確に対応した職業生活の全期間を通じた多様な職業能力開発の推進
4. 職業能力開発思索における公共部門と民間部門の役割分担、国と地方公共団体との役割分担
5. 職業能力開発の推進体制の整備に就いて、政策評価手法を導入

これをうけて、各都道府県では、それぞれの職業能力開発計画を策定し、平成13年（2001年）の12月に発表している。

例えば東京都では、特に大田区に集中する中小の製造業での雇用創出といった「ものづくり」への支援について、積極的に提言をしている<sup>22)</sup>。

また特定の地域を指定する方法で行われてきた、雇用機会の創出、ならびに職業能力開発支援もある。これは、雇用機会増大促進地域、緊急雇用安定地域などといった、対象地域を指定する方法をとっていた。このような方式は2001年10月より、地域雇用開発促進法に基づき、従来の国が政令によって地域を指定する方式から、都道府県が地域の範囲等を盛り込んだ計画を策定し国がその計画に対し同意をする方式に改まった<sup>23)</sup>。これも上記のように、自治体ごとの特殊性をより尊重し、主体的に雇用分野での経済開発を進めていくものであると言える。

しかしこれらの政策で、問題点も指摘することができる。例えば先述の東京都の第7次職業能力開発計画の中で、若年層への取り組みに対する施

22) 例えば熊本県や鳥取県での第7次職業能力開発計画でも製造業での高技能を認定する制度を作るなどの施策はみられるが、東京都ほど焦点を明確にしていない。これらはインターネット上の以下のアドレスからダウンロード可能。

東京都：<http://www.hataraku.metro.tokyo.jp/school/7jikeikaku/index.html>

熊本県：[www.perf.kumamoto.jp/construction/section/job\\_07/HTML/INDEX.HTM](http://www.perf.kumamoto.jp/construction/section/job_07/HTML/INDEX.HTM)

鳥取県：[www.pref.tottori.jp/001/roudou/keikaku.HTM](http://www.pref.tottori.jp/001/roudou/keikaku.HTM)

23) このような地域からの計画の策定に関して、地元の商工会や教育機関などがどのように連携し、地域開発計画を作っているのかについては、今後の研究テーマとしたい。

策としては、技術専門校のPRをすることや、同校への体験入校の拡大や推薦制度の改善を行うといったものを挙げているが、これでは十分な対策をとっているとは言い切れない。また民間における職業能力開発への支援として、人材開発センターの施設を貸し出しているが、これに関してもPRを強化する、という点に留まっている。

本稿で取り上げた、イギリスにおけるニューディール政策の例は、失業者に対して再就職の支援をする一貫で、教育や訓練、雇用機会といった広い意味での能力開発の機会を失業者に与えていくことができる政策となっており、この点で日本が学ぶべき点は多い。上記の東京都の例と比較すると、違いが明らかになる。ニューディール政策では、失業が6ヶ月经過した段階で全員がこの政策の対象となり、さらに4ヶ月经過した段階ではオプションから選択することが求められる。このような包括的で強制力を伴う政策が、問題の抜本的な解決には必要である。また政策の運営には、当初から官民が連携して、上記のオプションを提供し、政策の効率的な運営をすることになっている。PRというのは、もちろん重要であるが、より積極的に官民が協力を図ることが必要であろう。

実際には平成14年（2002年）度予算要求でも示されているように、「パートナーシップ関連」として厚生労働省は民間教育訓練期間との連携や未就職卒業者に対する能力開発の支援について10億円単位で予算を請求している。しかし、やはり懸念されるのは、このような予算がどのように用いられるかについて、政策手法に工夫がどれほどなされているか、ということが見えてこない点である。

前章で述べたように、パートナーシップでは、官と民の信頼関係が成否のキーポイントである。お互いの、特に官の側からの柔軟な対応とコーディネートによって醸成される、ということがどの程度日本で可能か、という点に課題があるように考えられる。

## 6. 終わりに ―今後の政策の方向性

本稿ではこれまで、職業能力開発政策がパートナーシップによって運営されている姿について、理論面と政策面から実証的に考察してきた。本章では最後にニューディール政策の最新の動向から、

今後の政策の方向性について展望する。

ニューディール政策は、2002年より「次の段階 (Next Phase)」として基本デザインはそのままにいくつかの変更点があった。そのうち、重要な点となっているのが、民間雇用主のより積極的な参加と、地域レベルでの意思決定の柔軟化である。これらはどちらも上記のケーススタディの経験から重要性を確認したものである。

要点を確認すると、以下のようにまとめることができる。民間企業の参加については、一般的に職業能力開発は、これまで特定の訓練や教育を一定期間行う、ということが誰に対しても適用されており、個人の習熟度の差異は重視されてこなかった。しかし企業側からの視点で言えば、訓練期間が伸縮的で、企業側が求めている習熟度の基準を達成しているかどうか、利害に関わる決定的な点である。そこで公共職業サービスの政策目標は、何人を訓練につけたか、というアウトプット評価ではなく、その結果どの程度が就職できたのか、というアウトカム評価になるべきだ、というものである。そのためには訓練期間などの日程的なものは多少伸縮的に対応することも必要とされよう。

また、地域レベルでの意思決定に関して、これもニューディールを実際に実行してみた経験に基づいている。つまり、地域ごとで政策運営をした場合、ある地域では（「高信頼地域」である可能性が高い）、パートナーシップの導入が非常にスムーズに行き、そこから政策内容の改善や、その地域の資源の有効利用といった付加価値、あるいは Campbell et al (1999) の言うところの、「シナジー効果」が生み出された。もちろんこのようなシナジー効果がどの程度の規模でいつ頃発生するのかというのは、実際に政策を実施してみないと分からないことであり、その点からも地域の柔軟な意思決定を保証するメカニズムが必要である。ESのみならず、労働組合や雇用者連合といった、全国規模の組織の地域代表がニューディールの運営に携わった場合、全国レベルでの姿勢と、地域レベルでの姿勢に軋轢が生じ、対応が硬直化することが危惧されている。先述の第2章で述べたように、若年失業者が抱えている問題は、教育の問題や家庭事情の問題などに始まり、それらが複雑に絡み合っており、非常に多様である。一方で、

公共職業サービスや教育訓練機関などがそれぞれにできる施策には限りがある。この点からパートナーシップが求められるのであるが、それらの連携がうまく行かなければ、結果的にはサービスの受給者である若年層からみて、非常に使い勝手の悪い政策となってしまう。ここでいう「柔軟な政策運営」というのは、このような運営の失敗が起きないように、政策を実施しながらきめ細かい調整を加えていく、という柔軟性が求められる、ということである。

#### — 参 考 文 献 —

- Calmfors L (1994) "Active Labour Market Policy and Unemployment: a Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *Labour Market and Social Policy Occasional Paper*. OECD, Paris
- Campbell M, Foy S, Hutchinson J (1999) "Welfare-to-Work Partnerships: Lessons from the United Kingdom", in OECD (ed) *The Local Dimension of Welfare-to-work An International Survey*, OECD, Paris, pp 197-221
- Coles, M., and Masters, A., "Retraining and long-term unemployment in a model of unlearning by not doing", *European Economic Review* 44, 2000
- Employment Service (2002) *New Deal: Next Phase "Towards Full Employment in a Modern Society"*, Employment Service, Sheffield
- Finn D (1999) "A Comparison of Local Approaches to Welfare-to-Work in the United States, the United Kingdom and the Netherlands", in OECD (ed) *The Local Dimension of Welfare-to-work An International Survey*. OECD, Paris, pp 127-176
- Finn D (2000) "Welfare to Work: the local dimension", *Journal of European Social Policy* 10: 43-57
- Finn D (2001) "Welfare to Work? New Labour and the Unemployed", in Savage SP, Atkinson R (eds) *Public Policy Under Blair*, Palgrave, New York, pp 72-85
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust*, Free Press Paperbacks, New York
- Geddes M (2000) "Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", *International Journal of Urban and Regional Research* 24: 782-800
- House of Commons (1998) *The New Deal Pathfinders. Eighth Report*; Education and Employment Committee, House of Commons. The Stationery Office, London
- House of Commons (2000) *Recruiting Unemployed People*. Education and Employment committee (Employment Sub-committee) Minutes of Evidence, Wednesday 7 June 2000. House of Com-

- mons, London
- Marsh D, Rhodes RAW (1992) "Policy Networks in British Government". *Policy Networkd in British Government*, Clarendon Press, Oxford. pp 295
- Martinez M, Weston S, (1996) *Employee Networking and the European Works Council Directive: Britain and Germany Compared*, Anglo-German Foundation for the Study on Industrial Society
- OECD (1999) *The Local Dimension of Welfare-to-Work An International survey*. OECD, Paris
- Peck J, Tickell A (1994) "Too Many Partners... The Future for Regeneration Partnership", *Local Economy* 9: 251-265
- Shaw, K, (1993) "The Development of a New Urban Corporatism: the politics of urban regeneration in the north east of England", *Regional Studies*, Vol 27. 3, pp. 251-259
- Silver, H (1995) "Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion", *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Response*, Rodgers et al (ed), ILO, Geneve
- 伊藤裕一 (2002) ルクセンブルクプロセスの検証 —イギリス労働社会政策のケース、慶應義塾大学政策メディア研究科修士論文
- 大住康之 (1999) 労働市場のマクロ分析、勁草書房
- 香川敏幸・伊藤裕一 (2000) 地域経済と雇用—失業率の地域間格差収斂仮説の検証、広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター紀要「地域経済研究」第11号：pp. 63-79
- 同 (2002) 地域の雇用をめぐる労働福祉政策の新展開 —英国ニューディール政策の検討を中心として、広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター紀要「地域経済研究」第13号：pp. 97-112
- 北浦修敏・原田 泰・篠原 哲・坂村素数 (2002) 構造的失業とデフレーションについて、PRI Discussion Paper Series (No. 02A-26)、財務省財務総合政策研究所研究部
- 玄田有史 (2001) 仕事の中の曖昧な不安 —揺れる若年の現在、中央公論新社
- 小池和夫・猪木武徳 (1987) 人材形成の国際比較 —東南アジアと日本—
- 舟場正富 (1998) プレアのイギリス、PHP 新書、PHP 研究所

\* 本稿は、広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター（広島大学東千田総合校舎）で開催された平成14年度「紀要投稿論文」報告会（2002年11月16日）での報告に加筆・修正したものである。その際、戸田常一センター長（教授）から政策評価の視点について貴重なコメントを頂いた。また匿名のレフリーから頂いた細部に及ぶコメントは、本稿を改善する上で大変参考になった。記して謝意を表すると共に、なお残された誤りについては筆者たちの責任であることを付記する。

# Regional Partnerships for Development of Employability

Toshiyuki KAGAWA\*

Professor at Faculty of Policy Management, Keio University

Yuichi ITO\*\*

Graduate School of Media and Governance

## Abstract

The purpose of this study is to examine a partnership method for development of individual employability. Employment policy that emphasizes on employability has been focused recently. However, it is criticized that increasing employability itself would not decrease a number of unemployment. So, the partnership on regional level could be a key issue to make the employment policy more efficient.

The main questions are to understand;

- 1) why the partnership method is desired (theoretical study)
- 2) how the actual partnership has been managed at a regional level (case study),
- 3) and what the key points in order to understand the reason behind the success of the partnership are.

The case chosen is the New Deal policy for the young unemployed people at Sunderland in the United Kingdom.

The main findings are as follows.

- 1) The development of employability requires the new jobs and thus the partnership with a local investment is necessary. The unemployment is also a complex problem, which requires a participation of various organizations to support the unemployed.
- 2) In Sunderland, the New Deal management meetings have been held regularly, and the training center was created through the partnership.
- 3) The key points for a success of partnership method are a scale of the partnership and a relationship among partners.

**Keywords:** Development of employability, partnership, New Deal policy, trust between public and private

---

\* E-mail:kgw@sfc.keio.ac.jp, Homepage:www.sfc.keio.ac.jp/~kgw/

\*\* Corresponding Author E-mail:escrime@sfc.keio.ac.jp

Address:Endo 5322 Fujisawa Kanagawa-ken Japan Keio University Shonan Fujisawa Campus, Kagawa Laboratory