

第二セッション

経済成長と雇用におけるパラダイムの変化： 労働市場の分析

経済成長と雇用の変動に関する研究
－四川省成都市の事例

中国労働社会保障科学研究院院長 田 小宝 (Xiaobao Tian)
中国労働社会保障科学研究院副研究員 張 一名 (Yiming Zhang)
四川省成都市雇用業務管理局局長 李 永捷 (Yongjie Li)

経済成長はその国の生産力と社会の発展と密接に関連している。工業化初期において、各国はすべて長短の差はあれ、「要素蓄積－集約管理－知識革新」といった進展を示す粗放型成長期を経て、産業構造は農業から工業－サービス業へという過程をたどって来た。中国の経済発展の現状は世界における一つの奇跡であり、前世紀80年代から、年平均8%～9%の急成長を遂げたが、近年の就業増加は緩やかになっている。経済成長方式の早期転換こそが、経済発展と人口、資源及び環境における適切なバランスを保ち、急速かつ持続可能な経済発展を促すことができる。その結果就業率を向上させ、国民の生活水準を高めることが最終目的である。

本稿では中国四川省成都市を例として、経済総量の変化、経済構造の調整及び労働就業、社会保障制度下の成都市の就職者数、就業構造及び就業者レベルの変化を分析する。分析結果によると、成都市の急速で持続可能な経済発展は完全雇用の実現が前提条件であり、その完全雇用制度をもたらしたのは都市と農村の一体化(都市と農村の二元経済構造からの変換)及び都市と農村の統合的な就業政策の実施である。すなわち、都市と農村の統合的な政策によって完全雇用を実現し、成都市の経済成長方式の転換、産業構造の最適化及び経済社会の調和的発展を促し、長期的保障を与えたのである。

1. 経済総量の向上及び就職者数

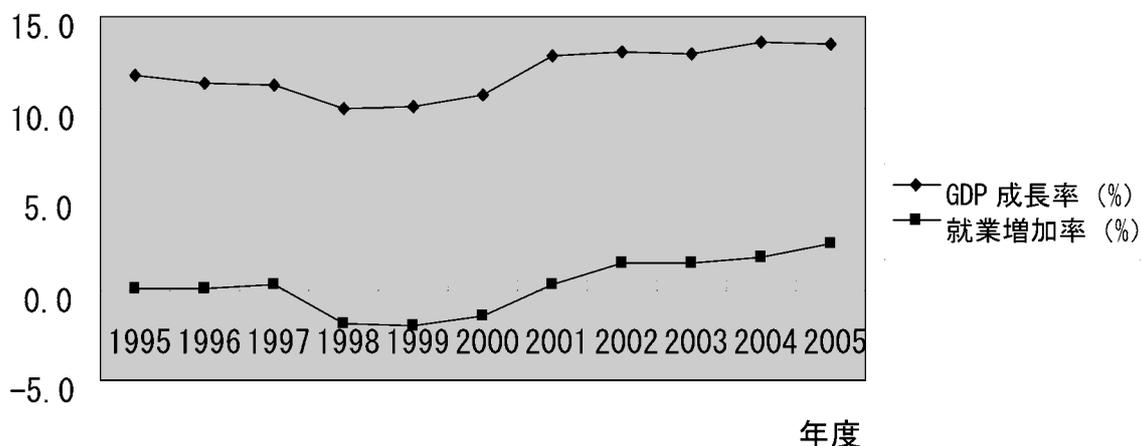
経済発展は社会進歩の原動力であり、就業増加及び労働力の吸収を促す基本である。今まで、経済成長と就業との関係について、成長が就業を促すという基礎理論は主に「オークンの法則」であり、失業率と実質国民総生産成長率に負の相関関係がある。この法則は多くの発展途上国の発展の過程によって実証され、更に長期にわたり、わが国のGDPの急速な経済成長を希求する主な根拠となった。ところが、残念ながら、中国の急速な経済成長はあまり高い就業率をもたらしていない。中国のこうした現状は従来の理論だけで説明できるものではない。理論は各国の発展から生まれたものであるが、中国が直面している人口、地域関係、体制転換及び経済構造における複雑な関係は世界に類のないものであり、成都市の就業状況も独自の特徴を示している。

成都市の経済成長と就業増加は一致していない。第七期五ヵ年計画期間におけるGDPの年平均成長率は7.4%であり、同期の総就業の年平均増加率は2.64%であるが、同期の就業の弾性率は0.36であった。第八期五ヵ年計画期には、GDPの年平均成長率は16.04%、同期の

総就業の年平均増加率は1.33%、同期の就業弾性率は0.08であった。第九期五ヵ年計画期間におけるGDPの年平均成長率は10.82%であり、同期の総就業の年平均増加率は-1.03%、就業弾性率は-0.09であった。第十期五ヵ年計画期間にはGDPの年平均成長率が13.26%、総就業の年平均増加率は2.24%、就業弾性率は0.17であった。明らかに、経済成長と就業はかならずしも常に同調し、相関関係にあるものではなく、体制転換ばかりでなく、経済成長方式の転換もその一因である。

成都市の経済成長率と就業との関係を実証研究した結果、成都市の有効就業と経済成長は短期的には一致しないように見えるが、長期的には、経済成長と有効就業は一致し、調和的な変化を示している。関連データによると、成都市の経済は持続的かつ急速に成長し、就業人口も絶えず増加している（図1）。これによって、経済成長は就業増加に密接に関連していることが分かる。

図1 成都市1995-2005年GDP成長率と就業増加率



経済成長は就業を促す原動力であり、就業増加が続くと、経済成長は一定の成長速度を維持する。成都市の経済成長率と就業増加率に対する研究結果は：方程式 $y=12.821-148.125/x$ （ y ：就業増加率 x ：GDP成長率）との適合性が比較的高いことが分かる。方程式によれば、GDP成長率が11.6を下回る場合、就業増加率はマイナス成長あるいは横ばい状態になることが分かる。したがって、就業増加率を上昇させるためには、GDP成長率は11.6%以上を維持しなければならない。

2. 経済構造の調整及び就業構造

経済成長方式における最も重要な部分は経済構造の調整であり、経済構造の最適化は経済運営の品質を向上させる最も重要なポイントである。経済構造の調整は、経済発展の各段階において適時に調整を行い、就業構造の調整と産業構造の調整の間は相応する関係だけではなく、互いに制約しあう関係でもある。就業構造の最適化は経済発展と産業のバージョンアップを促

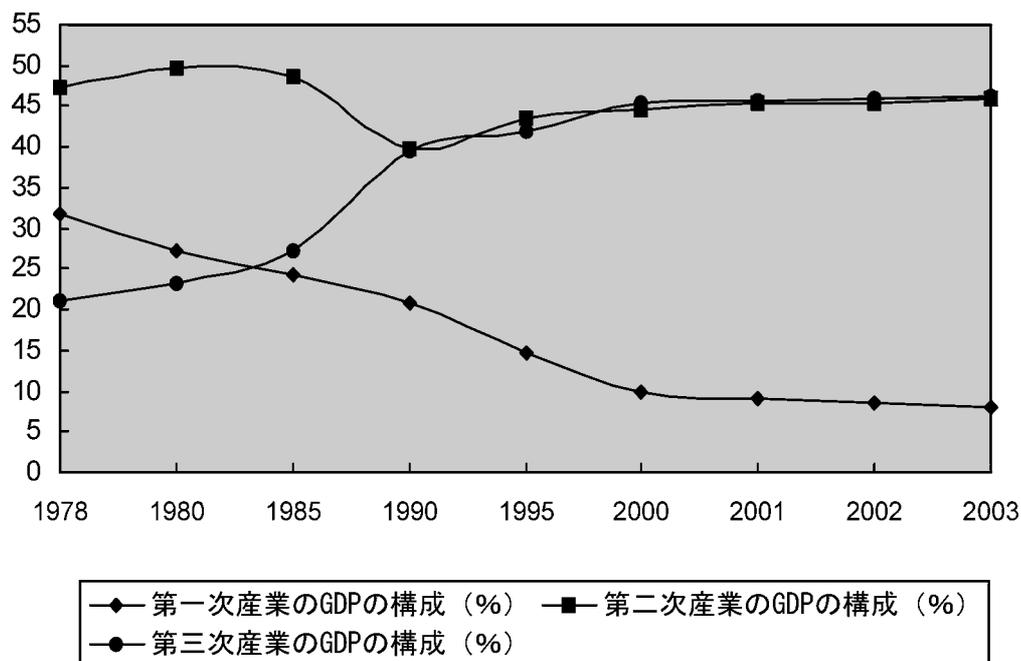
するための必要条件であり、産業のバージョンアップは就業構造の最適化を促すための必須の保証である。

全体から見ると、中国就業構造の発展は産業構造の発展より遅れて進行する。この法則は成都市の分析結果にも表れている。表1の数字によれば、成都市の2003年第一次産業は総生産から見るとわずか8%であったが、その就業割合は38.8%であった。第二次産業は総生産の45.9%を占めたが、その就業割合はわずか27.4%であった。第三次産業は総生産の46.1%、その就業割合は33.8%であった。クズネッツ（1971）とチェネリーによるGDP及び就業分布の多国モデルと比較した場合、成都市第一次産業の相対的労働生産性は年々下がり、2003年には0.2まで下がった。2000年のデータを例にとると、日本は0.33、韓国は0.48、アメリカは0.54、フランスは0.76、ドイツは0.43、イギリスは1である。これは、第一次産業の労働力が比較的過剰であり、その労働力を早急に移動させる必要があることを示している。第二次産業においては、上述の各国の2003年の就業割合は約30%前後であり、成都市では27.4%である。これは、第二次産業では労働力を移動させる余地があまりないことを示している。2003年の成都市一人当たりのGDP値によって計算すると、絶対値も相対値も、米ドルで換算するとすでに1000ドルを上回るが、対応する成都市第三次産業の割合33.8%を上記の三つのモデルと比べると、わずかにクズネッツ（1971）モデル500ドルの段階に相当し、チェネリーモデル400ドルの段階に相当している。成都市一人当たりのGDPがこの二つのモデルの500ドルと400ドルの段階より高いため、その第三次産業の就業割合は比較的低い。また、現在の成都市第三次産業の就業弾力性（1986-2005年）が0.42であり、同期第二次産業の就業弾力性の0.16より遥かに高いことと、第一次産業の就業弾力性が-0.43であることを考えれば、将来には、第三次産業は成都市の就業問題を解決する最も重要な課題であることが分かった。

表1 成都市第三次産業の就業割合及び相対的生産性の変化

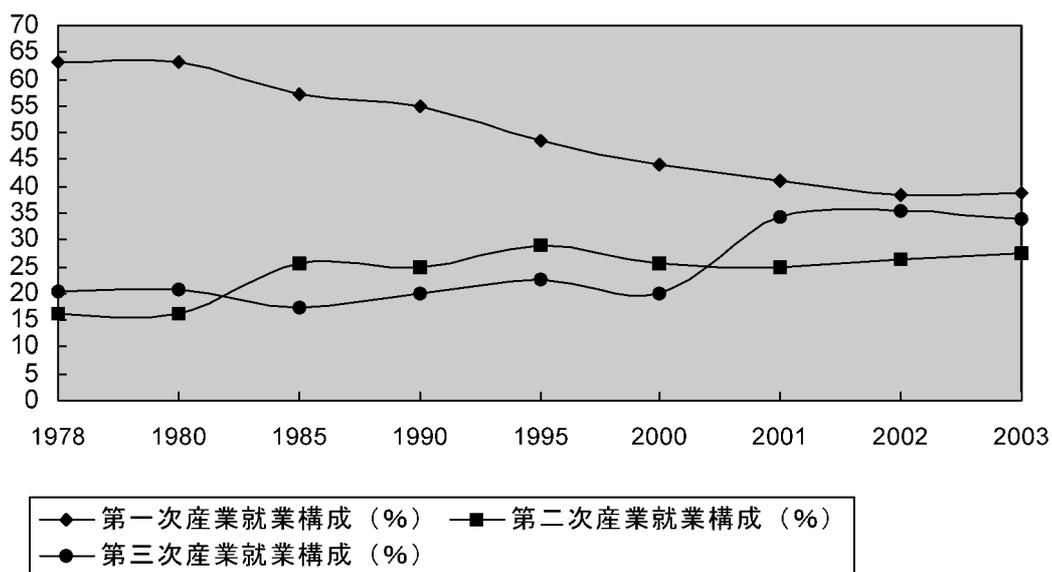
年度	GDPの構成(%)			就業の構成(%)			相対的労働生産性		
	第一次産業	第二次産業	第三次産業	第一次産業	第二次産業	第三次産業	第一次産業	第二次産業	第三次産業
1978	31.8	47.2	21	63.4	16.2	20.4	0.50	2.91	1.03
1980	27.2	49.6	23.2	63.3	16.1	20.6	0.43	3.08	1.13
1985	24.2	48.6	27.2	57.1	25.7	17.2	0.42	1.89	1.59
1990	20.9	39.7	39.4	55.1	25	19.9	0.38	1.59	1.98
1995	14.6	43.4	42	48.6	29	22.4	0.30	1.50	1.88
2000	9.8	44.7	45.5	44.2	25.7	30.1	0.22	1.74	1.51
2001	9.1	45.3	45.6	40.9	25	34.1	0.22	1.81	1.33
2002	8.6	45.5	45.9	38.4	26.4	35.2	0.22	1.72	1.30
2003	8	45.9	46.1	38.8	27.4	33.8	0.2	1.68	1.36

図2 GDPの構成



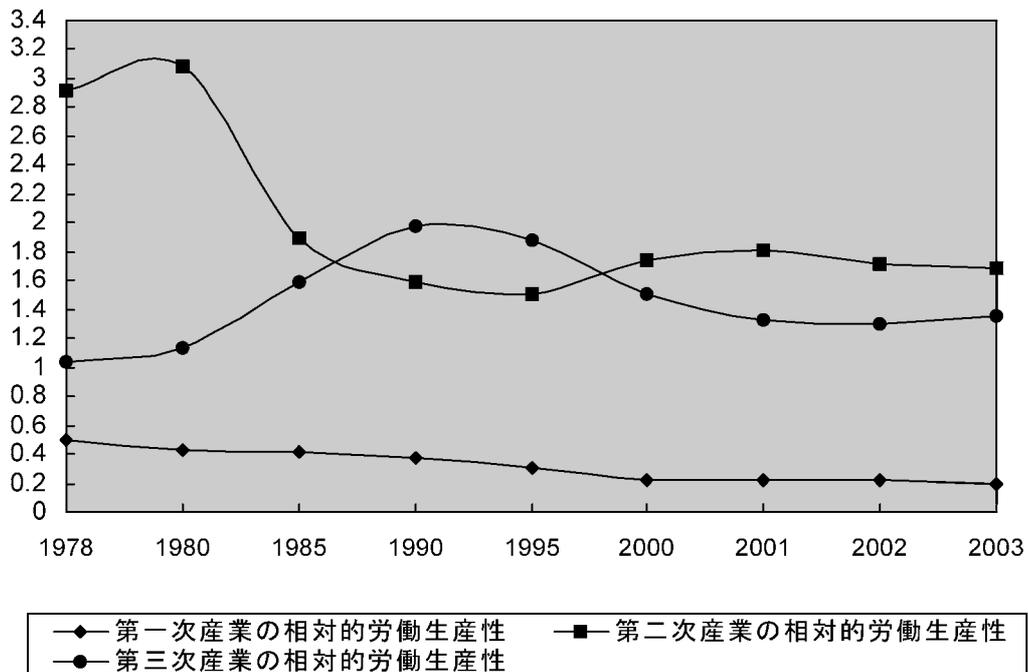
成都市統計年鑑のデータより

図3 就業構成



成都市統計年鑑のデータより

図4 相対的労働生産性



成都市統計年鑑のデータより

第三次産業の発展のためには、伝統的なサービス業と新興サービス業の発展を統合的に計画しなければならない。一般的に、小売業、飲食業と生活関連サービス業など労働集約性の高い伝統的な業界が就業問題を解決することは明らかであり、成都市サービス業の発展における最も重要な業界でもある。不動産業、金融保険業、コンサルティング業などを含めた資本集約性の高い新規企業については、それらの経済成長は比較的速いが、急速な成長が第三次産業の就業弾力性を低下させている。一方で、ハイテク産業は未来の技術と企業の発展動向を代表し、その産業資本は現代社会の中核資本、経済発展を促進する決定的力となり、経済成長の質の向上及び経済総量の増加による就業構造の改善及び就業機会の創出に軽視できない役割を果たしている。

各業界の増加値と就職人数に可変係数モデルを用いての、パネルディスカッションの結果、過去5年間に農業、製造業及び賃借ビジネスサービス業の回帰結果が著しく、すなわち、農業、林業、漁業及び畜産業の増加に伴い、農業内部の各業界の就職者数が減少したことになる。賃借及びビジネスサービス業、製造業、採掘業と電力、ガス及び水道の生産供給業生産額の増加に伴い、上述の業界の就業人口は増加した。

3. 経済成長の質及び就業の質

「人間本位」の発展理念に依ると、発展の本質は人間の発展であり、人間の本質は社会関係が統合した物であり、更に人間の最も基本かつ重要な社会関係は労働関係と就業関係である。就業は人の生存権と社会権を保障する最も重要なことである。人が就職をしなければ、社会との関係が欠けてしまい、人間関係は不健全となる。労働者が就職し、労働収益を得る場合、相応の保護及び改善が得られなければ、社会は真の発展を得ることはできない。この点から言えば、就業の質は経済発展と運営の質及び労働就業政策、社会保障制度の改善状況を反映している。

成都市の質の高い経済成長及び良い社会環境は人々の就業に原動力と保障を提供した。成都市は全国で真っ先に、絶え間ない就職者数の増加と就業構造の最適化及び徐々ではあるが就業の質的向上を含めた完全雇用を実現させた。完全雇用の実現は成都市経済運営の質の向上を示している。

長い間、成都市は既存就業政策の調整と社会保障制度の改善を強化し、社会保障の範囲拡大に目を向け、困っている民衆の基本的な生活保障水準を高め、市場型就業メカニズムを作り上げ、都市と農村が一体となった就業構造を築き、都市と農村に広がる貧困学生への援助（貧困者と学生に対する援助）、住宅補助プロジェクト（貧困者・住居環境の悪い人または災害で住宅が無くなった人に住むところを与える援助）、生産援助、慈善援助、司法援助（訴訟費用の援助）などの社会援助体制を作り上げた。

都市と農村を統合的に計画する戦略的角度から、失地と失業した農民及び恵まれない人々の生計問題に関心を持ち、農村の就業及び農村労働力の転業問題を解決する。「工業パークの集中、農民の都市への集中、土地の企業主への集中」という三つの集中は、農民の就業及び住居問題を系統的に解決し、生活水準を向上させた。「三つの集中」の原則に基づき、工業が集約型発展地域に集中し、経済成長方式の転換と集約的發展を全面的に結びつけ、農民の転換条件を整えた。新型の農民コミュニティの構築は農民を都市に集中させ、生涯的に有効なキャリアを持たせるものであり、農民生活様式の転換には客観的に必要なものである。土地所有権の交替と土地管理を通じて、市場力を借り、農村の生産環境を改善し、農業水準を向上させ、最終的には農民の収入を増加し、農民の就業の質を高めた。

都市化の過程で、土地をなくした農民への補償方法を創出した。以下は成都市が、土地を失った農民への補償及び生活の安定のために行った土地補償方法である。第一に、専門家の計画による農民の新しい住宅地モデルを造る。戸籍制度を一元化し、農村では、土地の管理を請けた人は土地の管理権を保留することができ、同時に法によって農村グループ経済組織の構成メンバーとなる権利及び義務を有する。自ら元農村住宅地域から出て都市へ移り、マンションを購入する農民は、経済的かつ適切な住宅を確保することが可能である。都市住民の低所得者住居地区（生活サービス施設が整った居住区）と農民の新しい住宅地計画を含めた地域化及び各専門家によるプランを作成し、5年以内に、都市で80箇所の低所得者住宅と

20箇所の農民の新しい居住地モデルを作成する。第二に、新しい社会保障制度をスタートさせ、土地の保障を転換する。過去の土地を収用することによって安定した生活を送るという方法により、農業から非農業へ転業する人は、すべて、毎月最大1.8万元の金額補償を獲得することができる。補償が直接社会保障になって以降、平均年齢の50歳と推定寿命の72.6歳から推計すると、受け取る老齢年金は毎月約60元しかなく、現地の最低生活保障の180元及び都市の中級老齢年金の500元レベルより遥かに低い。それに対し成都市で発表された新しい社会保障制度では、農業から非農業へ転業する人々に都市の社会保障体系に加入する機会を与え、年齢別に異なった補助と社会保障政策を取り、若者の就業促進と同時に、これまでの比較的年齢が高い人への無援助状態を解決し、労働年齢を過ぎた人を直接に都市の基本老齢保険及び基本医療保険の対象に組み入れる。

労働者の権利を守るという立場から、成都市は全国に先駆けて従業員の維権活動（維権とは、合法的権利を保護することを指す）を全市の目標審査システムに取り入れ、目標を明確にし、具体的に責任を負い、審査の根拠を明らかにし、維権活動を徐々に定質から定量、部分から全体、更に受動的から積極的なものへとオープンに発展させる。労働者権利保護法制化の実施改善においては、市の労働組合総連合会、市の労働と社会保障局及び市クラスの16の部門から構成された「成都市従業員維権活動リーダーグループ」は、まったく新しい維権構造に直面し、相次いで《成都市従業員維権活動リーダーグループメンバーの属する企業及び働く職責》と《成都市従業員維権活動リーダーグループ及びそのオフィス会議制度》を構築し、更に全市の従業員維権活動会議を開き、労使関係における三者協議のできるプラットフォームを作り上げ、従業員の維権活動を全市の目標審査システムに組み込んだ。

このように都市と農村が一体となった構造から、労働就業政策、社会保障制度を全面的に調整、構築することにより積極的な効果を上げ、社会的経済的にバランスの取れた発展を実現させた。2005年、中国中西部省都市部における成都市のGDP総生産は一位、都市部住民一人当たりの可処分所得と農村部住民一人当たりの可処分所得は三位にあり、就業人口は619万人に達し、2000年より64.7万人増加した。都市部登録済み失業率は3%と全国の平均レベルより1.2%低く、4.61万人の「4050（国有企業一時帰休者：40代の女性、50代の男性）」など就業難にある失業者に再就職機会を与えた。都市と農村の最低限の生活保障を望むすべての世帯に与え、505.2万の農民を新しい農村協同医療制度に加入させた結果、保障の加入率は89.4%に達した。

4. まとめ

わが国における経済成長方式の粗放型から集約型への転換は、当面の改革の最も重要なポイントである。粗放型成長方式は当面の発展の質及び効果と利益の向上を阻む最大の要因である。主たる目標を経済成長のスピード化の実現から発展の質と効果を希求することへと転換し、主として資金と物質要素の投入によって経済発展を実現させることで科学技術を進歩

させ、人的資本と制度の改善による経済発展へと転換を目指し、和やかでかつ安定した社会環境づくりにマイナス要因となる就業難問題を解決する。

成都市は今後の経済発展の過程において、「人間本位」の科学的な発展理念を引き続き堅持し、持続可能でかつ安定した経済発展を維持し、就業者数の継続的増加、就業構造の最適化と就業の絶え間ない向上を保証することにより、経済・社会の調和的かつ全面的な発展と雇用というすばらしい相互関係を実現させる。

雇用政策における外部要因（グローバル化、IT革命等）への対応策

労働政策研究・研修機構統括研究員

藤井宏一

I. JILPT雇用戦略策定の意義

(はじめに)

労働政策研究・研修機構では、今日、経済社会をとりまく状況が大きく変化する中で、中長期的な観点からの雇用戦略に基づいた政策展開を行う必要性が高まっている、という認識のもと、プロジェクト研究「我が国の雇用戦略の在り方に関する研究」に取り組んでおり、2006年6月には、中間報告『―誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会―』をとりまとめたところである。ここでは、この中間報告をもとに、経済社会の中長期的変化に対応した今後の政策体系の方向について概観する。

1. 経済社会の変化と雇用戦略策定の意義

我が国の雇用政策の流れを振り返ると、高度成長期の頃から続いた成長経済や長期雇用を前提とし、その維持・安定化と成果の配分を重視した政策展開から、特に1997年の金融危機以降は、特に財政等の資源制約を前提としつつ、財政支出削減、規制緩和、地方分権などが推進される中で、雇用面でも雇用の創出や円滑な労働移動などをも重視する方向に変化してきている。

こうした中で、現在及び今後の我が国社会経済を取り巻く環境の大きな変化としては、

- 1) 経済のグローバル化の進展、発展途上国も含めたICTの世界的拡大を背景とした知識労働分野も含む世界的競争の激化、
 - 2) 大量生産が利益の源泉となる産業資本主義から、知識・技術・技能に立脚したイノベーションが利益を生み出す源泉となる多様な知恵の時代への本格的な移行、
 - 3) これまでの少子高齢化の急速な進展と人口減少社会への突入などによる労働力供給や財政等の資源制約の一層の強まり、
- 等が指摘できる。

こうした変化が進むにつれ、人的資源は希少化する一方、付加価値やイノベーションを生み出す源泉としての人的資源の占める位置はより高まっていくと見込まれる。一人ひとりがより高い付加価値を生み出す人的資源を蓄積し、全ての人が排除されることなく安心して意欲を持って働き、有する能力を十分発揮することができるような社会を築いていくことが求められる。その意味で、特に、将来の社会経済の活性化の中心に位置することになる「人」（＝人的資源の蓄積と有効活用）を中心に置く雇用戦略を検討し、策定することは時宜になったものといえる。

なお、雇用戦略とは、中長期的な観点から経済社会の在り方や変化を見すえて、雇用に関する基本的な目標（及び達成期間）を設定し、その実現に向けて、雇用政策以外の関連政策を含めて、種々の主体による取組が体系的に実施されるための方向性を示すものといえよう。また、目標達成のための資源配分のあり方も戦略の一翼を担うものといえる。これからの社会経済は、20世紀までとは質的に異なった社会経済構造となるので、個別分野ごとに短期的対応策を積み重ねる形での対応では政策の一貫性の確保は困難であり、雇用戦略の策定・推進により、関連政策において、中長期的観点から相互に整合性をもった効率的運営が行われることが望ましい。

2. 雇用戦略の基本的理念・目標と戦略の柱

「人」を中心に置いた社会経済の活性化は、誰もが意欲を持って就業を中心とした社会参加を行い、いつでも必要な能力を身に付け有効発揮することを可能とし、これらが社会全体としての労働生産性の向上さらには経済成長に結びついていくようにすることによって実現される。また、こうしたことを可能とするためには、所得格差の過度の拡大の防止、人々が健康で必要な職業能力を向上させることができるような雇用・就業の質的な面での持続性の確保も重要である。

つまり、「人をあらゆる政策の中心に置き、生活の持続可能性を確保しつつ誰もが能力を高め発揮し参加する、活力に満ちあふれた社会」を築くこと、「誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会」の実現が、雇用戦略の基本的理念といえよう。中間報告では、この基本的理念を実現するための戦略目標の柱として、以下の三つを設定した。

(1) 誰もが社会とつながりを持ち、就業を中心に能力を活かすことにより社会を支える側に回ることができる、いわば全員参加型社会を築き、社会経済を安定し活力あるものにしていくこと（「就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築」）

今後は、雇用・就業から、さらには社会から疎外される人々が発生しないようにしていくとともに、人々が有する能力が有効に発揮・活用されるような環境整備が求められる。できるだけ多くの人々が働くことを通じて社会参加し、社会を支える側となり、生きがいを感じながら生活できるようにしていくことが重要となる。

このため、意欲と能力に応じた適職選択を促進するための職業能力開発面の支援と一体となった労働市場機能の一層の強化、創業等も含めた労働力需要の喚起、全員が社会とのつながりを持つことができるよう社会全体のコミュニケーションの促進等が重要となる。なお、人口・財政等資源制約が厳しくなるので、地域自らが社会経済活性化を図っていくことが極めて重要となる。

(2) 人々の生活や仕事を持続可能なものとし、就業意欲と能力を高めるとともに、これが全体的な生産性の向上につながるという好循環をもたらすような就業環境の整備が図られるようにすること（「就業の質の確保と就業インセンティブの向上」）

良質な労働力供給を拡大し、労働生産性を向上させていくためには、人々の生活や仕事を持続可能なものとし、人々の就業意欲と能力を高めるとともに、これが全体的な生産性の向上につながる好循環をもたらすような環境整備が求められる。

このため、人々が、それぞれの職業人生の各段階で、人生設計に基づき、変化に対応した職業能力開発を行い、健康を増進しつつ、仕事と生活の調和を図り人間としての満足感を高めることができるよう生活全体としての満足感を得られるようにしていくことが重要である。また、格差の過度の拡大により階層が固定化したり、勤労・社会参加意欲を低下させる人々が発生することのないようにしなければならない。

(3) 変化の激しい状況において、キャリアの断絶というリスクが避けられない中、個人が主導して自らのキャリアの展開を十全に図っていけること（「キャリア権を基軸としたキャリア形成支援」）

従来、職業能力開発は、どのような人的資源管理をすべきかについては、組織が事業活動をみながら決定すべきであるという考え方を基礎に、企業組織を基礎とした組立がなされてきた。引き続きこうしたことも重要ではあるが、個人単位の創造力が重視される分野が拡大する中で、個々人の能力が発揮されるようにする職業能力開発の重要性も一層高まりつつある。今後は、これを時代環境に合わせた公助、共助、自助の分業と協業のバランスが摂れたものとしていく必要がある（図1）。

以下、3つの柱について、詳しく記述する。

Ⅱ．就業促進を基盤とした全員参加社会の構築

1．全員参加型社会とは

社会経済を活力あるものとするためには、社会を支える側に回る人々を増やすことが必要である。また、雇用・就業という形にかかわらず何らかの形で全員が社会と関わり社会全体のコミュニケーションが円滑に図られるようにし、社会から排除される者がいないようにすることが社会経済の安定化のために重要である。

また、雇用・就業という形以外でも社会にかかわることができるようにすることは、様々な価値観を持つ人々がそれぞれの考え方に基づいて社会参加し、全員で支えていく社会を構築してくための基本である。これは、グローバル化やICTの拡がりによる競争の激化や社会の複雑化が進む中で、問題意識の共有と相互理解が図られることにより社会を活性化・安定化させるために重要である。

社会全体のコミュニケーションが図られるようにすることは、国、地方、企業、労働組合、NPO、国民一人ひとりの各レベルにおいて、雇用・就業問題への対応に当たって、それぞれが主体としての意識を持って行動するための基盤ともなるものである。

2. 全員参加型社会を実現するための課題・対応の方向性

全員参加型社会の実現のための課題・対応の方向性として、以下の5つを挙げている。

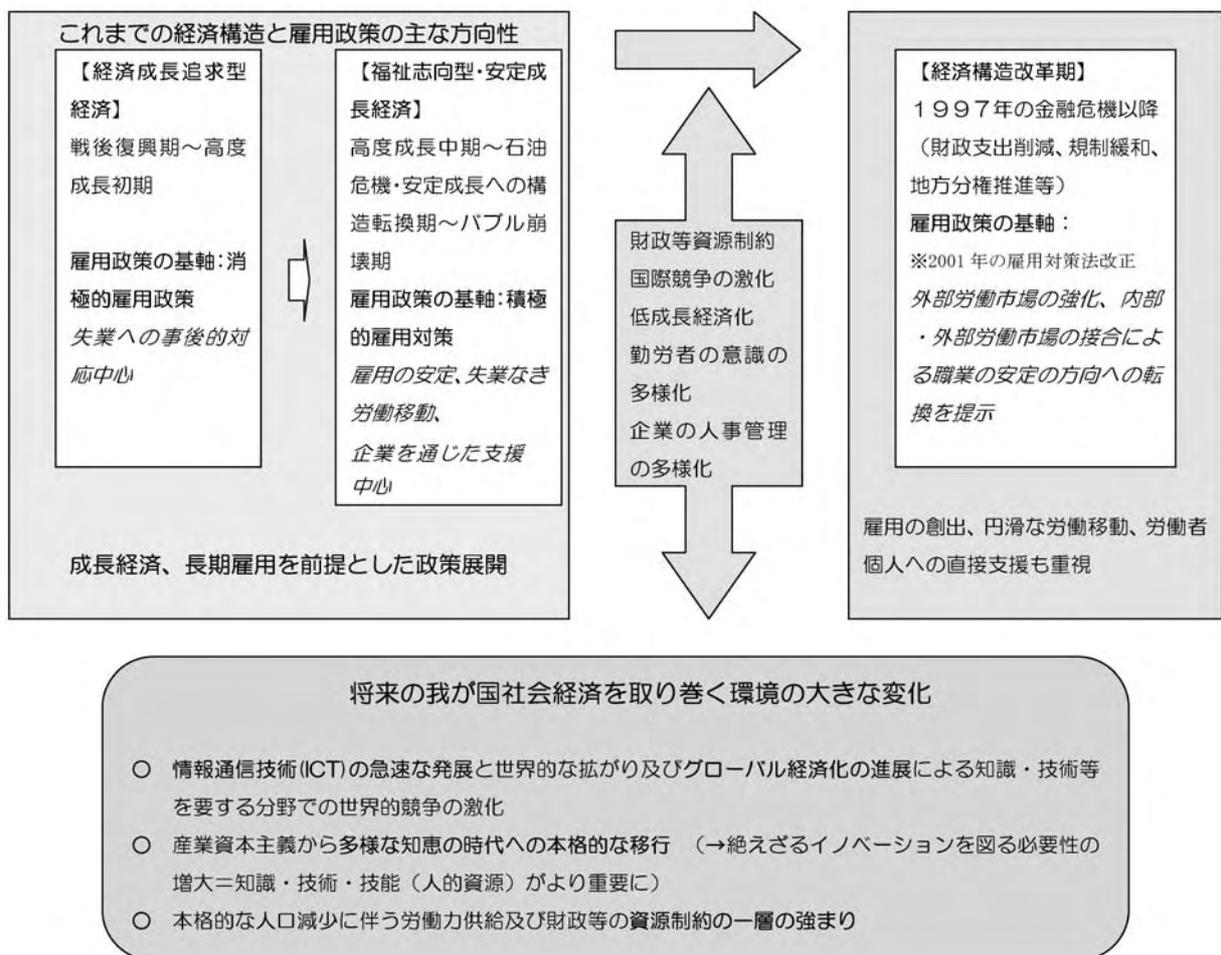
(1) 就業を通じた社会参加の促進

労働能力を有する人々については、就業を通じて自らの生計を立て、社会に支えられる側ではなく、自らが社会を支える側として参加することが基本である。来るべき本格的な多様な知恵の時代にあっては、必要に応じて職業能力を高める機会が確保され、また、就業を希望する者には可能な限り意欲と能力に応じた就業機会が得られるようにしていく必要がある。これは、特に少子高齢化が進む中で本格的な人口減少時代を迎えて重要な意味を持つ。

具体的な取組みとしては、税や社会保障など労働力需給行動に影響を与え得る諸制度を雇用促進的なものとしていくことや、人々の意欲と能力が最大限活用されるように職業能力評価機能の充実を含めた職業能力開発基盤の充実・労働力需給調整機能の強化により最適な労

図1 これからの雇用戦略 概念図

—誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会—





変化への対応の方向性

- 付加価値を生む源泉として極めて重要な要素となる人的資源の蓄積と有効活用が図られるようになっていくことが重要。
- 人々が、支えられる側でなく社会を支える側に回ることができるようにし、また、社会から排除されることのないようにすることが重要。
- 必要とされる知識等が高度化する中で、人々が安心して能力開発に取組み、社会経済の持続性確保に貢献していくことができるようにすることが重要。
- ◎経済活力を生み出す最も重要な要素は「人」であることから、我が国全体の政策を、「人」を中心に置いたものとすべき



中長期的観点からの雇用戦略の策定 —誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会—

基本的理念：「人」をあらゆる政策の中心に置き、生活の持続性を確保しつつ誰もが能力を高め発揮し参加する、活力に満ちあふれた社会を築くこと

雇用戦略の基本的理念を実現するための対応（基本的考え方）

- 1 誰もが社会とのつながりを持ち、就業を中心に能力をいかすことにより社会を支える側に回ることができる、いわば全員参加型社会を築き、社会経済を安定し活力あるものとしていくこと
- 2 人々の生活や仕事を持続可能なものとし、就業意欲と能力を高めるとともに、これが全体的な生産性の向上につながる好循環をもたらすような就業環境の整備が図られること
- 3 変化の激しい状況において、キャリアの断絶というリスクが避けられない中、個人が主導して自らのキャリアの展開を十全に図っていくこと

【 雇用戦略の基本的理念を実現するための3本の柱 】

就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

- 意欲・能力に応じて、誰もが働くことを通じて能力を有効に発揮し納得感・満足感を感じながら社会を支える側になることが期待される。
- 雇用・就業という形以外でも全員が社会と関わりコミュニケーションが図られるようにし、社会から排除される者がないようにすることが重要。
- これらについては、地域レベルでの戦略的対応も重要。（地域雇用戦略）

就業の質の確保と就業イセンティブの向上

- 労働者、企業、社会全体の観点から、労働者が意欲と能力を高め、仕事を通じて満足を得られるような就業環境（＝「就業の質」）の整備が重要。
- 「就業の質」の確保を通じた生産性の向上、生活の質の向上を図り、社会の持続性を確保することが重要。

キャリア権を基軸としたキャリア形成支援

- 個人が自ら主導してキャリア形成を図るための理念・規範として、「キャリア権」を展開し、これを基軸として誰もがキャリアを円滑に形成できるようにすることが重要。
- 個人の主体的なキャリア形成を、企業・社会が重層的に支える意義は大きい。
- 非正規労働者や無業者などキャリア形成の基盤が脆弱な層については、社会が全体として支援。

※ 人的資源の有効活用という観点から、無業者、非正規労働者など人的資源の蓄積や活用の基盤が脆弱な層に対する支援（公助）の強化が有効。

働力需給のマッチングが図られるようにしていくことが重要である。

今後は、特に雇用・就業への参加が相対的に低い現状にある若年者、女性、高齢者の参加を促進するための対応、変化が激しい時代に対応したセーフティネットとしての職業能力開発基盤及び労働力需給調整機能の強化が求められる。また、長期失業者、若年無業者（いわゆるNEET）その他就業能力があるにもかかわらず就業が困難な人々について、就業意識面での働きかけや、企業等労働力需要側への働きかけにより、就業を通じて実践的な就業能力を身に付けられるようにしていくことが一層求められよう。

（２）就業機会の確保・創出

競争が激化し、技術進歩サイクルが短期化する中で、企業の存続期間が短期化すると考えられるが、こうした中で、就業を通じた社会参加を促進していくためには、創業等の促進による就業機会の確保も重要性を増す。既存企業の雇用の拡大に加え、雇用以外の就業、つまり自営起業を含む創業支援等も重視し、より積極的な対応を行っていくことが望まれる。なお、創業に当たっては、企業経営ノウハウ、製品開発、人材の育成・確保など様々な課題の解決が求められるので、創業等に対しては、地方自治体を含めた関係行政機関や大学等研究機関の相互連携による効率的な支援が求められる。

（３）雇用・就業のセーフティネット

就業を通じた社会参加を円滑に進めていくためには、すべての就業希望者が、制約条件なく雇用・就業の場に円滑にアクセスできるような基本的な機能の確保が求められる。

今後は、労働移動の場合でもできる限り失業を経ることなく実質的な雇用を維持し、又は失業した場合でもその期間をできる限り短くすることを軸としたセーフティネットの充実の必要性が高まる。特に、外部労働市場の強化と内部・外部労働市場の接合による職業の安定を図ることが重要となる。

したがって、職業能力の適切な評価、労働移動に当たっての適切な職業能力開発機会の確保、労働市場に関する正確な情報の提供などの、外部労働市場が適切に機能するための体制の整備や、これに対応した労働力需給調整機能の強化により、人的資源の有効活用が図られるようにすることが極めて重要になる。特に、外部労働市場をセーフティネットとして重視する状況の下では、労働移動を通じて職業スキルを向上させることが可能となるようにすることにも留意が求められる。なお、若年無業者、高齢者、長期失業者等就職困難者への対応に当たっては、個別の状況に応じたマッチングや必要な場合には適切なインセンティブ施策を行う等、労働力供給・需要側双方に雇用・就業のメリットが得られるようにするよう特別な配慮も必要となる。

（４）全員が社会にかかわること及び社会全体のコミュニケーションの確保

社会全体のコミュニケーションの確保は、社会全体の共通認識や相互理解の形成の上で最も基本となるものである。こうしたコミュニケーションの確保は、就業を通じた社会参加を始めとして多様な社会参加を促進する基盤となるものであり、社会経済の円滑な運営を行う

上で不可欠なものである。

今後、人々の雇用・就業意識を始め社会全体の多様化がさらに進展するものと考えられる。こうした中で、社会が円滑に機能し安定したものとなるためには、国、地域、企業、労働組合、NPO、国民一人ひとりの各主体間のコミュニケーションが円滑になされ、社会全体で問題意識が共有されるよう、特に意識した対応が重要となる。社会のあらゆる段階におけるコミュニケーションは、社会全体がそれぞれの段階における問題意識・課題を共有し、国民一人ひとりの認識を高め、社会問題の発生を未然に防止するための協働が行われ、社会経済を安定化させる基盤となるものである。

(5) 地域雇用戦略

各地域レベルにおいても、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会の実現や、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図っていくことが求められる。従って、地域においても、①就業を通じた社会参加の促進により地域社会を支える人々を増やすことが可能となるよう、質量両面で十分な就業機会の提供がなされ、就業者がゆとりと豊かさを実感できるようにすること、②地域自らが中心となって経済の活性化を図っていくこと、③地域において全体のコミュニケーションが図られるようにすることにより全員が社会にかかわっていく基盤づくり、の三点を目標として、中央レベルの雇用戦略の方向性との整合性を確保しながら、地域雇用戦略を策定し、地域の状況に応じた全員参加型社会の構築による地域経済社会の活性化を図っていくことが求められる。

地域雇用戦略の策定の効果が十分に発揮されるためには、戦略の目標を達成するための組織的な対応と関連施策の円滑な実施が求められる。このため、知事その他の地域のリーダーが、地域雇用戦略の策定に当たって、十分なリーダーシップを発揮し、地域内労使団体、NPO、住民や関連行政・研究機関等あらゆるレベルの関係者間の十分な情報共有に基づく参加と連携が図られるようにした上で、具体的な戦略目標及びその達成に向けた事業の策定を行うことが求められる。

Ⅲ. 就業の質の確保と就業インセンティブの向上

1. 就業の質の確保と就業インセンティブの向上の必要性

人口減少が進展する中で経済社会の活力を維持していくためには、個々の労働者のインセンティブを引き出し、生産性を高めることが重要である。そのためには、企業が雇用管理面などで様々な取組を行い、「就業の質」の確保を図ることが鍵となる。

就業の質は、多岐にわたる要素からなる。就業の場、基礎的・最低限の労働条件を確保した上で、労働条件や職務内容等において、労働者が意欲と能力を十分に発揮でき、仕事にやりがいを感じられる状況になれば、就業の質は高まっているといえることができる。仕事以外の場の充実も重要である。また、仕事において持続可能性を高めるためには、それぞれの労働者が仕事と生活の調和のバランスをとれるようにしていくことが不可欠であり、これも就

業の質を測る重要な基準となる。こうしたバランスをとることによって生産性が向上すれば、経済社会の活力にも良い効果を及ぼすことになる。さらには、意欲と就業実態に応じて能力開発機会が提供されていることも、就業の質に影響を及ぼす。就業の質が生産性を高め、その結果業績が向上して人材投資等が充実できれば、生産性と就業の質は好循環の状況にあるということができ、この達成に向けて様々な取組や工夫が行われることが望まれる。

2. 多様な働き方の選択肢の確保の必要性

ICT化、サービス化、産業の高付加価値化、企業間競争の激化、女性や高齢者の労働力人口に占める比重の高まり、企業や労働者の就業に対するニーズの個別化・多様化等を背景に、「働き方の多様化」（＝雇用・就業形態の多様化、処遇の個別化（仕事内容、賃金・人事制度の個別化・多様化、労働時間の弾力化等））が進展し、今後も進むものと見込まれる。特に近年の特徴として、非正規労働者の増加という形での雇用形態の多様化が指摘できる（非正規労働者の就業の質は、後でも詳しく記述）。

こうした中で、多様な働き方の選択肢が確保されるためには、労働者の意向の反映が可能な仕組み、正規労働者と非正規労働者間の行き来ができる働き方の仕組みの整備、働き方に中立的な社会制度の整備、柔軟な労働時間制度の整備、意欲と就業形態、職務等に応じたキャリア形成・処遇や能力開発機会が得られることが重要である。また、雇用以外の就業形態は、ライフステージに応じた就業、家庭生活との調和、地域社会の活性化等にも資するものであり、その就業環境の整備は重要である。

また、労働契約ルールの明確化により、労働者が安心・納得して就業できる環境の整備を図ることが重要である。

3. 仕事と生活の調和がとれた勤労者生活の実現の必要性

企業間競争の激化や、就業形態の多様化や労働時間の分散化が進んでいる中で、長時間労働による疲労・ストレスの増加、学習・生活時間の減少等の弊害もみられ、正規労働者・非正規労働者間の就業機会の差や処遇の均衡の問題、仕事と生活とのバランスの確保の困難、仕事と家庭生活との両立の困難、能力開発機会の不足等の課題が生じている。特に、正社員、男性の働き盛り層で、週60時間以上の長時間労働者割合は高くなっている。労働者にとって働き方の選択肢が限定されて固定的であり、労働者の能力発揮や企業の付加価値の創造が制約されているおそれがある。このため、「仕事と生活の調和」を実現していくことが重要である。

仕事と生活の調和は、労働者にとっては、生活・仕事とも持続力が高まり、心身ともに充実した状態で能力発揮ができ、企業にとっては、労働者がその意欲・能力を最大限発揮することによる、生産性の向上が期待でき、企業活力の向上に資するものであり、社会全体としても、家庭生活の充実や地域社会の活性化も図られ、持続的成長や次世代育成支援にもつな

がり、少子高齢化の進行、人口減少の下での全員参加型社会の実現に資するものであり、そのメリットは大きい。仕事と生活の調和の実現には、労働時間や就業場所の選択肢の整備や多様な働き方の選択肢相互間における公正な処遇の確保、また、就業と学習・訓練とがライフステージのどの段階でも相互に可能となるような環境整備に、労働者、企業、政府がそれぞれの立場から取り組むことが必要である。

4. 新たな雇用システムの構築の必要性

企業の雇用方針は長期雇用維持が多く、労働者も長期雇用への支持が高い。年功的処遇について企業は見直しを進めており、成果主義的な賃金・処遇制度の導入を図っている。企業は人事戦略と経営戦略との連携をより強め、外部人材の活用を図っている。長期雇用と成果主義の組合せを指向している企業が最も多いが、長期雇用・成果主義の組合せの企業は業績も高く、従業員の満足度も高い。我が国の雇用システムは、労使の努力の上に築き上げられてきたものであり、長期雇用の下での雇用安定、人材育成、労使間の情報共有・職場コミュニケーションの形成による円滑な共同作業の実現等、長所を有しており、継承すべき点多いと考えられる。今後は、経済社会が変化する中で、こうした長所をも活かしつつ、多様性を許容する、新たなシステムを構築が必要となつてこよう。

5. 格差問題と処遇の均衡、非正規労働者の就業の質

「雇用戦略」という観点からも、特に就業インセンティブを阻害しないよう、格差の固定化を避け、「機会の平等」を図り、やり直しがきく社会の実現が重要であるが、それだけでなく、過度の格差拡大を招かないよう、適切な対応を図る必要がある。格差の固定化ないし過度の格差拡大は、社会不安の増加（社会の不安定化）、就業意欲の低下、経済社会の活力の低下にもつながる。また、中間層の存在は社会の安定にとって重要である。

なお、低所得層の拡大、若年期での格差拡大、親の世代の所得格差や資産格差が教育や就業等を通じ世代継承されることによる格差の再生産の拡大等は留意すべきである。

格差問題への対応として、新たな挑戦（失敗しても再挑戦）を可能とする仕組みの整備、貧困層等への落ち込みの防止とこうした層の底上げを図ること、適切な就業条件の整備・確保を図ることが重要である。このため、社会保障、能力開発、職業紹介等のセーフティネットの整備、均等な機会の保障、意欲や働き方等に応じた公正な処遇（均衡処遇）、成果が公平に評価される仕組みの整備や所得再分配政策が重要である。特に職業能力開発機会の整備・提供が重要である。最低賃金制度の機能の強化もセーフティネットの整備として検討されよう。起業支援も求められる。効率性と公平性の両立を図ることが重要である。セーフティネットの機能を、企業、政府、個人、市民団体、学校等でどう分担するか、検討が必要であるが、公的責任による整備はこれまで以上に重要となろう。また、福祉から就労への促進を含め、低所得層、就職困難層等の社会的統合の促進を政労使で図る必要がある。社会保障

制度のセーフティネットの拡大を図ることも重要である。

低収入世帯でも、次世代育成も含め暮らしが成り立つ社会の実現、過度の格差拡大の防止、家庭環境による格差の拡大・固定化の防止、機会の平等を図る観点から、住宅政策・社会福祉政策・教育政策の拡充の他、税・社会保障制度の再分配機能の見直しの検討が重要である。

また、仕事の成果が多様な形で評価され、報われるような社会が重要であり、個々の労働者にとって働き方の選択肢が確保されるような制度の整備も重要であろう。

さらに、就業環境の改善、格差の是正には、適切なマクロ経済運営を行い、需要喚起、将来不安の軽減を図ることが重要である。

(非正規労働者の就業の質の向上)

雇用形態の多様化が進む中で、特に若年層にも広がりつつある正規労働者と非正規労働者との間の就業機会等の問題は、現時点でも重要な課題である。

非正規労働者の「就業の質」を改善するため、①就業形態間の移動を企業内・企業間で可能とする仕組みを整備する、②就業形態間の処遇の均衡を合理性に留意しつつ実現する、③非正規労働者のキャリア形成を、企業を含め社会全体として保障する、④非正規労働者の労働条件決定システムを見直し、納得性のある処遇の決め方とする、ことが重要である。

IV. キャリア権を基軸としたキャリア形成支援

1. 「人」が主役となる時代のキャリア形成

働き手のかけがえのない能力が十全に発揮される前提として、一人一人が高い意欲と充実感をもって働くことをあげることができる。このためには、自己の価値観等と照らし合わせながら、職業経験を通じて円滑に能力を磨き、蓄えていくことが重要となる。換言すれば、良き「キャリア」(career)を歩んできたか否かが問われるといえよう。

ここでは、「キャリア」を「生活全体を基礎として展開される、仕事における職務経験の連鎖と、個人の内面においてそれらを意味付けていく過程」と定義している。すなわち、キャリアを昇格に代表される垂直方向の異動のみに限定することなく、「職務経験の連鎖」として幅広く捉えている。

職業生活は生活全体の中で大きな部分を占めており、キャリアの的確な形成は、その評価に大きな影響を与える。キャリアが幸せかどうかは、外形的に判断することは難しく、本人がどう思うかにかかっている。自己のこれまでの職業生活を振り返り、今後の行く末に思いを馳せるプロセスに「納得感」を得ることが重要である。このような感情を持てるようなキャリアを積み重ねていければ、自己実現を図れる可能性も高まろう。

なお、キャリアは通常、自己の動機のみに従うものではなく、所属する組織や社会が求めるものと「擦り合わせ」を行いつつ形成されていく。組織の中で働くのであれば、組織のニーズを勘案しながら職業能力を磨いていく。自己と組織や社会との相互作用があつて、組織

や社会から価値ある存在として認められ、働くことを通じた自己実現への途が開ける。こうした相互作用の重要性は、経済社会の変化が激しくなっている今日、ますます高まっているものと想定される。この場合、正規労働者にとっては「擦り合わせ」の相手は自らが雇用される企業であることが基本となろうが、非正規労働者は「擦り合わせ」を行う相手もないうままに職業生涯を過ごしがちであり、非正規労働者のキャリア形成のあり方には特に配慮が必要である。

2. キャリア形成主体の転換

我が国においては大企業を中心として長期勤続などを特徴とする雇用慣行がみられ、企業が従業員の雇用の安定を図るといった面が強かった。しかし、企業の先行きは、グローバル化の進展、技術革新や消費の成熟化など外部環境が複雑化し、かつ、その変化の速度も速いことから、不透明といえる状況になっている。場合によっては、キャリアが断絶する。こうした中で、働く「人」の強みは、一つの会社に雇用され続けることから、職務経験を的確に積んでいくことに軸足を移しつつあり、「会社任せ」ではなく、個人自らがキャリアについて考える重要性が増している。

ただし、個人がキャリアを主導するといっても、個人のみで完遂できる訳ではない。例えば自己啓発に充てる時間の確保などは、個人のみで対応することは難しい。もともと、個人主導のキャリア形成を企業や社会が支援する意義は大きい。円滑にキャリアが形成されれば、企業業績の向上に結びつく可能性が高い。また、労働移動が増加している状況下では、一社の雇用保障を超えて労働市場でエンプロイアビリティを高めることにもつながる。企業・社会の重層的な支援が個人による円滑なキャリア形成の一助となれば、キャリアの損失を少なくし社会を支える側に立つ者が増えるとともに、個人が生き生きと働ける可能性が高まることになる。

3. キャリア権を基軸としたキャリア形成支援

従来個人のキャリアは、長期にわたる雇用関係の下、「会社任せ」で形成されていた。しかしながら、求められる能力の変化が激しく、組織内においても革新を生み出すために自発性が尊重されるようになったことから、個人が自ら主導して、組織や社会のニーズと擦り合わせをしつつキャリア形成を図る重要性が増している。

個人主導のキャリア形成を企業が支援する。そうした視点に立つ教育訓練を導く基本的な理念を示し、法的に位置付けるために、「キャリア権」という概念が提唱されている。「キャリア権」の考え方に拠れば、例えば、配置や配置転換について、キャリア展開の可能性を損なうようなものを一方的に命じることは難しく、その場合は労働者の同意を得るなどの配慮が望まれる場面も考えられる。就労環境が大きく変化する中で、誰もが意欲と能力を発揮しながら働けるようにするためには、キャリア権を基軸としてキャリア形成を支援していくこ

とが重要である。

キャリア権の内実は、基本的には労使自治を柱とした現実の流れによって形成されるが、現実には自発的なキャリア展開は、支援する体制を含めて十分進捗しているとはいえない。非正規労働者や若年無業者等の職業能力の蓄積については、特に懸念される状況にあり、キャリアを十分に展開できないおそれがある。

これを踏まえた対応の方向性としては、自発的なキャリア形成について、企業のみならず社会も含めて重層的に支援していくことがあげられる。円滑なキャリア形成は企業業績の向上につながり、ひいては経済社会全体に活力を与える可能性がある。

また、非正規労働者や若年無業者等のキャリア形成支援については、今後多様な人的資源を活かす重要性が増していくことから、様々な政策対応が広がっていくであろう。これらの層にこそ、生計の手段の確保という観点から、キャリア権の理念が重要性を帯びる。政策上の資源配分のあり方に留意しつつ、非正規労働者等と社会全体とが共同でキャリア展開に取り組んでいくことが望まれる。

むすびーこれからの雇用戦略の策定に向けてー

以上、雇用戦略の3つの柱の概要について説明したが、共通して浮かび上がってくるのは、人的資源の有効活用という観点からも、非正規労働者や無業者など、人的資源の上において脆弱な層に対しては、公助による支援が有益である、ということである。労働市場の機能の仕方は一様ではなく、様々な政策対応が必要とされるところであり、人的資源の有効活用という観点からも、こうした支援がますます重要になるものと見込まれる。

韓国における地域労働市場の現況と政策課題

韓国労働研究院専任研究委員

鄭寅樹 (Insoo Jeong)

I. はじめに

地域の状況は地域ごとに異なる。地域毎に重要な業種も異なるし、必要とする職種や労働力の需給も異なる。広域都市と地方中小都市では労働市場の状況が異なり、首都圏と非首都圏の状況も異なる。首都圏といっても、水原、富川、安養、議政府の間では重要業種および労働力の需給状況はかなり異なる。韓国の領土はそれほど広くはないが、中央での計画と画一的な業務遂行方式だけでは地域開発や労働力の需給問題を解決するには大いに限界がある。地域問題は地域が自ら解決しようとする参加的姿勢が重要である。

地域の重要性が高まり始めたのはすでに20年ほど前からである。OECD加盟国は20年位前からOECD内でLEED (Local Employment and Economic Development)、地域雇用と経済開発という独立した機構で地域に焦点を合わせ始めた。地域の重要性が高まり始めたのは世界化、IT化の進展による世界貿易競争の深化と関連がある。競争力のある生産要素間の地域間結合がグローバル化とIT化による交通通信の発達でより安い費用で可能となったからである。

地域開発と労働市場活性化の方法は、地域が地域の労働市場を分析することで業種別の労働力需給や職業訓練の政策課題を探し出し、これをもとに地域の参加主体が地域協議体を通じて自らの問題を自発的な参加によって解決していくのが最大の近道である。

本稿では地域労働市場の現況とそれを論議するために、2章では富川における製造業労働市場の分析により重要な発見と政策課題を論議し、3章と4章では先進国における地域協議体の典型的事例を紹介する。富川の製造業労働市場を分析した結果を提示するのは、韓国における地域労働市場がどのような状況であるかその実情を示し、それを解決するための政策課題を提示することで、韓国における地域労働市場を理解するためのサンプルのひとつにするためである。先進国における地域協議体の典型事例は、このように地域問題を提示し、どのように地域の主体が問題を解決していくのか、その方法を紹介したものである。特にアイルランドにおける地域協議体 (City Development Board: CDB) は住民参加による地域開発と脆弱階層の職場創出に成功した事例である。最後に結論として、韓国における地域労働市場の活性化のための政策課題を議論する。

II. 富川における製造業労働市場の分析¹

1. 富川における製造業の概要

富川地域は製造業中心の地域である。富川は地域内総生産額から見ると製造業の割合が2002年に31%であり、全国平均に比べ8ポイント高く、勤労者の数からも製造業の割合は33%と高い。売上額と営業利益および労働者数も金融危機以後、継続して増加しており、他の地域に企業が移転する計画もない。富川地域の重要5大業種は機械および装置、ゴムおよびプラスチック製品、電子部品/映像・音響および通信装置、組立金属製品、その他電気機械および電気コンバータであり、これら五つの業種が富川における全製造業の72%を占める。金型および鋳型が富川における全製造業に占める割合は事業体数の面からは14%、勤労者数の面からは12%占めており、単一業種としては全国でもっとも高い割合である。

富川における製造業事業体の規模を見ると1～4人規模が57%、5～9人規模が23%、10～29人規模が15%であり、29人以下の規模が全体の95%を占めている。その他特殊機械（金型、鋳型）、印刷/出版業、繊維/衣服製造業で特に1～4人規模の割合が高い。

2. 職場創出と消滅の分析結果

富川における製造業の職場創出と消滅の分析結果を見ると、まず富川地域における製造業は国内の他の地域や先進国より職場の変動が非常に激しい。景気が悪い時、職場の減少とそれに伴う労働移動も激しく、先進国の景気循環的（procyclical）現象とは正反対の現象を示す。先進国の労働移動は景気がよくない時は潜伏していて、景気がよくなるとより良い職場に向けて労働移動が増加する景気循環的現象を示す。特に、重要5大業種の退職者が新たな職場を探しにくい事実、そして一般機械や繊維業種で純粋な職場が減少するのは、富川の製造業が純粋な職場の創出では成長を見せているにもかかわらず業種別では斜陽と成長産業の明暗が分かれていることを示唆する。

政策的には、富川地域での雇用支援事業は業種別職業訓練とつながる、より緻密で積極的な事業でないと効果がないと思われる。また、事業組合が主導する業種別訓練施設やプログラムに対する投資、中小企業－大企業職業訓練コンソーシアムの努力が必要であることを示す。

3. 労働力不足などアンケート調査の分析結果

製造技能職および研究開発／技術職の労働力不足が富川における製造業が直面する重要な問題である。また、アンケート調査分析の結果、富川における製造業の労働力不足の職種は金属機械および関連技能、組立、機械操作員および関連技能、固定型機械装置およびシステム操作技能であり、この4つの職種が雇用を求める人員の86%を占めるほど重大である。必

¹ ジョインインシュ（2006）、『地域労働市場研究II』、要約抜粋

要な訓練職種は機械加工／組立、設計／製図、組立／製造、加工／組立／修理、金属加工、その他金属、化学製品製造である。

事業体のアンケート調査から職種別転職率をみると、製造技能職で企業の71.6%が回答し、製造技能職の転職率が圧倒的に高いことが分かった。単純労働職も16.4%であり、2番目に高かった。これは在職者の満足度調査から分かる劣悪な勤務条件、職場創出・消滅分析から分かる零細企業の職場変動の激しさ、そして求職者の調査結果から分かるリストラおよび解雇による失業比率が高い点と一脈相通ずるものがある。一方、求職者のアンケート調査で分かった、求職者の失業期間が3ヶ月以下あるいは2年以上のように両分される失業期間別の両極化現象、求職者の職業訓練経験が5%に過ぎない事実は失業者に対する精密な職業訓練と雇用支援サービスが必要であることを示している。

一方、在職者の満足度調査結果では、富川地域の劣悪な労働環境による高い転職率が労働力不足につながっていると把握される。在職者に対する満足度調査では賃金水準に対する不満足度は相対的に小さく現れるが、職業訓練の機会、従業員のための福祉水準の引き上げ、自己開発が重要な要求として現れた。政策的なヒントとしては業種別訓練センターの設立や職業専門学校訓練院の分院設置など訓練施設とプログラム開発のための投資、富川産業団地集中地域での小規模な公園の建設や便宜施設の拡充を通じて勤務環境水準を高めることが必要と判断される。

事業体の主要求人経路を見ると周囲の知人を通じて、が33.6%、生活情報誌（ビョルク市場、街路樹など）が27.8%であり、富川における製造業企業の60%以上が知り合いや簡単な情報収集程度に留まっていることが分かる。雇用支援センターのwork-net（15%）や自治体の就職情報センター（12.5%）など公共雇用支援サービスを通じた求人努力が未だに30%を下回る現実先進国に比べ雇用支援事業のインフラが脆弱であることを示す。

4. 地域協議体の活動

富川地域の政労使協議会と富川金型事業組合の役割が富川地域の問題を自ら解決していることを証明しており、特に金型事業組合の役割は政策課題遂行の対策の一つとして重要な解決点を提示している。

富川地域における金型事業体の数は全国の20%を占め、富川に集中しているが、富川市の金型関連企業は全部で1,280社あり、富川の製造業における全企業数の14%を占めており、労働者数は9,234人で全体の11.9%を占める。富川金型産業協同組合は2001年に設立され、現在会員社は238社で構成されている。設立後、これまで毎月1回の協議会活動を続けており、主な活動は、業界の最大の問題である技能労働力不足を解消するための努力、技術情報および世界動向の共有、業界の協同受注およびマーケティング、海外市場の開拓、事業資金支援とその確保などに尽力している。富川金型産業協同組合の活動成果を以下に例示する。

①富川金型集積化団地（モルドバレー：Mold Valley）の助成に重要な役割を果たしてい

る。②仁川人力開発院の富川センターの設立で金型業種の技術教育訓練に役立っている。③地域内の専門大学との産学協同によるニーズに合った訓練を通じて技能労働力養成に注力し、富川の金型事業協同組合による独自の教育訓練のために、富川産業2団地内の地下に150坪程度の施設を設け、そこで2ヶ月の教育後に失業者を業種内の就職に誘導している。④富川金型事業協同組合の主導で組合員を対象に先進国の金型技術者による講義や訓練を行っている。⑤富川工業高校の金型科との協力関係を促進している。金型科の父兄や先生の企業および研究所訪問を実施し、金型産業の可能性を確認させる。その結果、富川工業高校の金型科の入学競争率を3：1に高めた。

5. 政策課題

富川における製造業に対する政策課題は、製造技能職の労働力不足、職業訓練拡大、労働条件改善に集約される。地域中心の具体的な政策課題を以下に論ずる。

①地域協議体を中心とした具体的な労働市場問題の把握と政策開発が必要である。富川地域の政労使協議会はまだ、具体的な問題を掘り起こし、それらに対する現実的な対案を提示する努力が不足しているのが実情である。たとえば、機械加工／組立、設計／製図、組立／製造、加工・組立修理、金属加工など富川における製造業の労働力不足の中心職種に対する職業訓練と労働力需給の円滑化を核心テーマと設定し、地域内の関連事業組合、訓練機関、労働組合、NGOなどと議論をすることによって、地域協議体が地域に実質的な支援になると思われる。

②業種別訓練センターの設立や職業訓練院の分院の設置など、訓練施設とプログラムの開発・投資が必須である。富川地域内には工業高校と専門大学が2つあるだけで、職業訓練が可能な訓練センターは不足しているのが現実である。現場密着型の適切な技能訓練が重要である。訓練の参加費用がなるべく少なくすむように地域内に業種別訓練センターの設立や職業訓練分院を設置し、そのために自治体や業種別事業組合を中心とした努力が払われるべきである。業種別訓練センターの設立には、公的資金投入による対策と中小企業－大企業連携による訓練コンソーシアム対策がともに検討可能である。

③業種別事業組合の活性化のための行・財政の支援が急務である。現場密着型の訓練活性化のための現実的な対策の一つとして、富川金型事業組合の事例は重要なモデルとなる。富川商工会議所が中心となり、富川における製造業の5大業種に属するゴムおよびプラスチック、一般機械、電気/電子、映像/音響の分野にも、事業組合の設立を促し、これら事業組合に対する産業資源部からの行・財政支援対策も検討される必要がある。

④富川市、富川労働事務所、富川地域事業組合、生産技術研究院、富川産業振興財団および地域内の大学間の協力ネットワークに参加する制度的連携が必要である。富川労働事務所や富川市からの富川地域事業協同組合、生産技術研究院、富川産業振興財団、地域内の大学などとの制度的連携や支援は行われていない。

⑤富川の産業団地が集中する地域に、小規模な公園の建設および日常に必要な施設を拡充することによって、勤務環境の水準を高めることが必要である。アンケート調査の結果から分かるように、富川地域の勤労者にとっては、賃金水準よりは教育訓練の機会や従業員福祉水準の引き上げ、自己開発の可能性を高める施策が重要な要求事項となっている。これらを実現することは、中小製造業共通の問題であった劣悪な環境を改善し、さらに勤労者の暮らしの質を高めることになり、ひいては継続雇用も可能となる。もちろん、作業場の環境改善のための中小企業庁および産業資源部の支援も重要ではあるが、地域主体の自発的な労働環境の改善に焦点を合わせ、産業団地内に食堂、娯楽施設、レジャー施設など付帯施設を助成し、暮らしの質を引き上げるすべての活動ができるようにすることで、ここでの勤労者の勤務に対するプライドを高めることができる。富川市のモルドバレー・テクノベルト内の複合文化施設や医療施設の誘致、そして勤労者総合福祉館、労働福祉会館などの団地内誘致も一つの対策として考慮できる。

Ⅲ．地域協議体の最近の傾向と先進国の事例に対する評価

1．地方政府の概念

地方政府に関する最近の学術的研究は、地域システムが経路依存的な傾向²があるという‘決定主義的思考方式’から脱皮し、それを‘構造的資産’と見なす立場をとっている。‘構造的資産’とは適切な政策と進んだ政府を通じて変化可能であるという意味である。このような形態の組織的資産が、実際に個人と組織の間の特殊な形の関係で構成された一種の集合材であるという説に同意する多くの研究が報告された。Flapの研究（Flap, 1991）が代表的であるが、彼は革新的な社会的資源として、誰かを助ける意思がある人達（あるいは集団）の社会的ネットワークをあげている。このようなネットワークを通じた社会的互惠概念は協力的価値を高め（文化的戦略）、互惠的な活動に投資可能なインセンティブを高め（経済的戦略）、発展可能になると強調している。

2．地域パートナーシップの共通要素と2つの先進国事例

地域政府の代表的な形態として地域パートナーシップが挙げられる。地域パートナーシップとは地域住民らが地方政府のパートナーとして地域問題の提議と解決に参加することを意味する。地域パートナーシップ・プログラムは多くの共通した要素を持っている。事例から見られる地域パートナーシップの類似性は次の5つの要素で構成される³。

- ① 政府と社会的行為者との間のパートナーシップを利用する点。
- ② そのようなパートナーシップは地域的イニシアティブに焦点を合わせる点。

² 歴史によって経路が設定され、簡単に修正しにくいこと

³ Considine (2003)

- ③ 公共サービスを脱中央化させようとする意思が存在した点。
- ④ 地域経済の競争力を増加させようとする熱意が存在した点。
- ⑤ 社会的融合を育成しようとする熱意が存在した点。

パートナーシップが持つ多様性はそれ自体が挑戦である。パートナーシップの事例で見られる多様性を通じた一連の経験を一般化することは難しい。たとえ一般化された典型事例を探すのは困難だとしても、OECD加盟国家で見られる重要な二つの事例としてアイルランドとイタリアの事例があげられる。

①アイルランドは目的による管理（Management by Objective：MBO）型の代表的な事例であり、地域公共雇用安定サービス（PES）を拠点に地域パートナーシップを活用して、労働市場の活性化や地域経済の開発協力を果たそうとする国である。アイルランドの事例は地域的パートナーシップを利用して中央政府が失業者のための政策課題を企画するよう支援する。国家的なFramework Agreementを利用して、経済的に不利な位置にある地域に地域共同体（Community）、雇用主、そして市民団体に構成される運用組織を作る（OECD, 2001）。最初の段階でプロジェクトの企画は地域内の経験的な土台の上で作動し、PESはほとんど関与しない。共同体のネットワークとPESとの協力は地域レベルで自然に発達するように制度化されている。PESは共同体のイニシアティブが働くように一つの協力者としての役割を持つ。これがPESにとっては、より急進的な変化を刺激することはできないかも知れないが、共同体ネットワークの権限を強化させるという利点は持っている。

②他に、革新的な方式の地域パートナーシップの事例としては、イタリア政府が1996年以降実施したのものがある。これは南部イタリアのような脆弱地域での発展を促すための方法で、“地域協定”を通じた地域開発政策であった。イタリアは地方自治体を拠点とした基金支援を通じて地域経済開発を目的とした地域協定とパートナーシップを果たしている事例であるが、労働市場の活性化よりは地域経済開発を優先する。Melo（OECD, 2001）はこのような方式の構造を創出する二つの重要な要素を指摘する。まず、地域の委員会が国家発展基金とヨーロッパ発展基金を獲得するために‘地域協約’（territorial pacts）を利用する点である。次に、二つの特別法も重要な役割を果たす。一つは地域企業を育成するためのものであり、もう一つは青年企業家を育成するためのものである。‘地域協約’の場合、統合的な発展計画を作り出すために企業家、自治体計画者、銀行、そして雇用主組織で構成される地域協議会を構成するよう進めてきた。イタリアの事例で特に興味深い点はプロジェクトを評価し基金を委託する過程で‘正直なブローカー’（honest brokers）の役割を銀行の知識を通じて活用する点である。イタリアのモデルはパートナーシップを遂行する上で起こりうる透明性や公正性に関する数多い問題を克服した事例である。

IV. アイルランドのコーク（Cork）市の地域協議体（City Development Board：CDB）

アイルランドの地域パートナーシップは、既存の地域雇用支援センターおよび“地域開発

経営（Area Development Management：ADM⁴）”を中心としたパートナーシップから、2003年以降地方自治体を中心としたパートナーシップへと中心軸が移動している⁵。パートナーシップの有用性を把握した地方自治体が自ら進んでパートナーシップに基づく地域協議体を構成し、地域開発と雇用脆弱階層の職場創出に励んでいるからである。本章ではアイルランドの第2の都市であるコーク市の地域協議体の事例を韓国における地域協議体の導入のための模範事例として紹介する。

1. コーク市の概要

Cork Cityはアイルランド第2の都市であり、アイルランドの西南部に位置した港町である。アイルランドの全人口は400万人であるが、コーク市の人口は16万人程度である。失業率は4.5%、経済成長率は6%を示しており、最低賃金は7.5Euroである。外国人投資の誘致に成功し、医薬、化学、医療装備、ビール製品を生産している。最近外国人労働者がポーランド、エストニアなど東ヨーロッパの国家から流入し外国人労働の問題が目立っている。

2. コーク市の地域開発協議体（Cork City Development Board）

1) 目的・組織・市運営委員会との関係

地域開発協議体（以後、地域協議体）の目的は①共同作業（Coordination）、②重複を避ける（Non-duplication）、③疎外された（Disadvantaged）階層を中心とすることである。地域協議体（CDB）とコーク市市役所の公的業務主体である市運営委員会（City Management Committee）の役割は補完と競争の関係である。市（City）業務に対する遂行責任は市役所（City Council）にあり、市運営委員会（City Management Committee）には公務員のみが参加する。しかし、CDBには労働部の雇用支援センター（FAS）⁶、保健福祉部の地域事務所、労使団体、NGO、社会脆弱階層の代表など26人の⁷地域パートナーが参加する。

2) 業務遂行過程

CDBの業務遂行に興味がある団体に対して参加機会を広めるために、特定案件と分野に対して実務グループ（Working Group）を設立する。このグループは特定イシューについて

⁴ アイルランドでは、ヨーロッパ基金を財源とした地域パートナーシップの遂行はアイルランドの非営利民間団体であるADM（Area Development Management）を中心に資金が提供され、これを中心に地域協議体が活性化されると知られてきたが、最近ではCDB（City Development Board）がその地域の問題解決に中心的な役割を果たすようにならなくなった。もちろん、ADMがある時もCDBの役割は地域で重要だったが、ADMとCDBの役割が重なってからADMより地域ではCDBの役割がもっと重要になってきている。

⁵ OECD（2001）Chapter 6では地域雇用支援センターが中心だったが、OECD（2003）Chapter 20では地方自治体を中心とした地域協議体を中心軸が移動している。

⁶ 雇用支援センター（FAS）：ある事業を始めるにあたって必要な人材および訓練に対する情報を知るようになり、適時に人材訓練や職業斡旋が担当できる長所を持つ。

⁷ 委員はコーク市政局長を含む7人、コーク市内Community指導者を含む4人、コーク企業代表（商議代表）2人、中央政府agencies 8人（保健、雇用支援センター、教育、観光部など）、社会的パートナー（労働組合、企業家、地域NGO関連3人）で構成される。

協議してCDBに報告する役割を担当する。

このような実務グループの一つとしてCity Monitoring Group (CMG) がある。このグループは2つの機能を有する。一つはコーク市でRAPIDプログラム (Revitalising Areas by Planning Investment and Development) の実行を監督し、もう一つは脆弱階層の社会参加 (Social Inclusion Measures) 業務を補助する。

すべての地域機関は彼らの計画をCDBに提出して承認を得なければならない。たとえば、コーク市の場合、8個のCommunity Development Projects (CDPs) とパートナーシップ企業が地域開発計画についてCDBにプロジェクトを提出して承認を得なければならない。承認を得るための流れは、計画をCDBに提出すると、CDBは該当CMGに送り、CMGはこの計画を調べて承認するか否かについてCDBに報告し、CDBがプロジェクト承認に対する最終決定をする。

3) 具体的遂行業務

CDBの中心業務は脆弱階層の社会参加 (Social Inclusion) 業務である。すなわち、社会的疎外階層を育児、保健、地域観光事業など経済開発の対象に含めようとする目的を持つ業務である⁸。これまでの実績を例に上げると、ベンチャー企業の育成のためにCDBが関与しているが、地域の所々にベンチャー企業のためのテナントビル地域を作り、一定の売上額以下に対しては所得税を免除し、一定の売上額以上に対しては売上額の40%だけ税金を課し、所得税を減免している。また、消防署を改築する際に、CDBが決めて9階建ての建物の中で2階までを消防署として使用し、3階から9階まではベンチャー企業や託児所、その他公的業務事務所として利用した。このように古い建物をCDBの決定によって市から買い取り、改築することで社会企業に提供した。

アイルランドの雇用支援センター (FAS) と韓国の雇用支援センターとの違いは、アイルランドの場合、地域センター長 (Regional Director) が地域予算の中で50%に対する決定権を持っており、地域CDB会議から出た事案に合わせて労働力開発と就職斡旋を担当することで地域の長期失業や労働力不足の解消に中心的な役割をすることである。

さらに、地域の基金を確保するための独特な制度のひとつとしてその地域の銀行休止口座 (dormant account) が3年を超えた場合、その総額を地域開発および脆弱階層のための基金として当てられるように法制化している。

4. 住民参加を拡大するための組織構成

住民の意見を効果的に反映するためには、住民の参加と全住民の意見を取り入れることが重要である。従って、コミュニティーやボランティアグループ⁹との協議は計画の段階ごと

⁸ 詳しい内容は付録 I と <http://sim.corkcity.ie/guidelined.htm> を参照。

⁹ コーク市では600を超える共同体や自発的な機関が活動しており、その詳細については <http://www.corkcity.ie/ccdb/organisations.html> で確認できる。

に必要である。そのための第一段階として、コークのCDBは地域内で活動している600あまりのコミュニティーやボランティアグループに対して調査を実施し、コミュニティーの意向によって細分化した。これらのグループは自身の分野と類似する分野に参加し、専門知識や見解を提供し、やがて地域のグループとCDBの間に直接的な対話システムを構成した。たとえば、ネットワークが以前から存在している障害者協会、地域教育協会、環境団体などはすでに形成されているネットワークの代表としてCDBに招請されたが、まだ地域社会にネットワークがない部門の場合は、その地域にある様々なグループを招待し、第一段階のネットワークを構成する。

また、疎外階層住民は存在するが、彼らの意見を代弁する組織化されたグループがない場合には特別な形態の支援を通じて参加を促す。たとえば、受刑者、前科者らの意見を反映するためにコーク刑務所（Cork Prison）の研究も行っており、児童の意見も様々な面で反映された。

地域内住民の意見を収集するための様々な自治団体の組織が構成された後、次の段階は各案件を検討し、計画の実践するために必要な意見を提示するなど、実際に仕事をするグループ（working group）を作ることである。持続的な参加を促すために、利害関係があるコミュニティーを招待し、彼らのグループを代表する代表者を指名する。このようなプロセスを経て、地域のコミュニティーやボランティア部門は地域協議体計画の全プロセスへの参加が保障されるようになる。

V. まとめ

これまでに地域労働市場の活性化のための韓国における地域労働市場の分析の一事例として、富川における製造業労働市場の分析と先進国における地域パートナーシップの模範事例を見てきた。富川における製造業の分析では、労働部の50余りの職業訓練職種の中で4つの職種に製造技能職の労働力不足の86%が集まっているにもかかわらず、富川の雇用支援センターを訪ねる求職者はこのような職種に対する職業訓練経験がまったくない状態であった。富川の地域協議体の一つとして、富川金型事業組合は金型事業に対する職業訓練プログラムを自主的に作り上げて訓練を実施し、地域での広告にも助けられ製造技能職の労働力不足をある程度解消している。

先進国における地域パートナーシップの模範事例としてアイルランドとイタリアの事例があげられる。アイルランドの場合はヨーロッパ基金を資金源とした地域の雇用支援センターを中心にした地域協議体から、今は地方自治体中心の地域協議体（CDB：City Development Board）へと発展、変貌しており、CDBは地域開発や地域における雇用脆弱階層の就職活性化に成功していることを示している。イタリアの場合は、地方自治体を中心に立ち遅れた地域での地域協約を通じてその地域での地域開発を行い、就職活性化に成功している。

韓国のケースを先進国における地域パートナーシップの模範事例と比較すると、富川地域は富川地域政労使協議会をはじめ金型事業協同組合など地域での協議体活動が活発に行われており、先進国の事例に近づきつつあるといえる。しかし、内容については、まだコーク市の事例のような水準までには至っていない。すなわち、協議体の重要議題選定もままならず、業務進捗や業務遂行も不十分であるが、富川を除くほとんどの地域では地域協議体の水準がそれよりも低い¹⁰。

韓国における地域労働市場活性化のための政策法案を次のように示す。まず、六つの政策方針を示す。①地域協議体が討論する問題自体を把握するための分析が必要である。②地方自治団体が積極的に参加すべきである。③協議体を構成するために企画予算部署、産業資源部、中小企業庁などから基金が支援されるべきである。④地域別、業種別訓練システムの構築により中小都市地域での高卒以下の青年失業など脆弱階層就職と中小企業の労働力不足を連携するシステムの構築。⑤地域、特に中小製造業の密集地域近くに福祉文化施設、食堂、娯楽施設など付帯施設支援を通じた勤労者の暮らしの質を上げる。⑥地域協議体の模範事例を定着させるための制度的な基盤構築などについて議論する。次に上記の政策方針に合わせて九つの政策課題を次のように示す。

①地域問題に対して具体的な課題を開発すべきである。地域の問題点を具体的に把握していない状態ではネットワークの構築も討議も形式的なものに過ぎない。パートナーシップとネットワークを構築しましょうというキャッチフレーズばかり掲げて、労使和合のお祭りのような行事や社会的対話フォーラムを何回か行うような形式的な集まりは単なる集まりに過ぎない。地域によって戦略産業があり、地域における中小企業の特徴もあるため、その地域での労働力不足の問題や職業訓練不足が、具体的にどのような業種および職種で発生しているのかを把握するには相当な研究投資が必要である。地域経済開発や戦略産業のみならず、地域の青年失業、脆弱階層の職場問題、求人求職の不一致問題なども重要な課題である。

②地域問題を解決するためには地域が積極的になる必要がある。特に、地方自治体の長が積極的にならなければならない。ジョンインシュラ（2006.3）も重点的に評価しているように、地域協議体がうまく運営されている所は地方自治体の長の熱意がある地域である。コーク市のCDBの場合、市の運営会議とは別に毎月2回の市長主催の会議が開かれる。それほど地域開発と脆弱階層の就職活性化が市政の重要な課題の一部になっているからである。

③地域協議体の構成は、実務レベルにおいて多様な階層の人員で構成すべきである。先進国の成功事例から分かることは、地域協議会の構成員は地方自治体の長を含む自治体の局長、労使—これら双方には労使団体長のみならず中小企業の代表および重要業種企業の労使の有力者などが含まれる—NGO、地域に派遣された中央部所の担当者（たとえば、労働部雇用安定センター長、保険社会部、教育部、中小企業庁の担当者）、地域住民、地域大学の教授

¹⁰ ジョンインシュラ他（2006.3）「2005年地域労使政協議会 模範事業評価」、労使政協議会。

などが参加している。現在、韓国における地域政労使協議会は政・労・使を中心に構成されている。地域協議会は地域経済、地域労働市場、地域労使関係、地域の脆弱階層の職場開発および保護など地域問題を解決するための組織であるため、政労使の代表だけでなく、より実務的に中心となる有力者が集まるべきである。

④下部協議会が構築されなければならない。下部協議会があつてこそ具体的な問題に対して協議と解決が可能となる。下部協議会は重要議題別に、または地域内の細部区域別、あるいは重要業種別に構成されるべきである。もちろん、課題が把握されていない状態で下部協議会を構築するのは事実上不可能であるか、作られたとしても形式的なものに過ぎず、実質的な運営にはならない。従つて、課題を明確にした後、地域協議会の本会議で必要な部分に対する下部協議会の構築が決められるべきである。下部協議会の構成が主に名望家によるものになっては困る。これもまた形式的な運営になるのがほぼ確実だからである。実際、その問題を解決するのに役に立つ有力者が参加できるように構成すべきである。

⑤地域に対する中央政府からの基金拡大を通じて地域プロジェクトの実行可能性を高め、地域協議体の運営およびネットワーク構築のための行・財政支援が必要である。企画予算の部署からの地域協議体活性化基金が配当されるべきである。先進国の事例からも分かるように先進国における地域協議体の活性化が可能なのは、ヨーロッパ基金（European Fund）があるからである。すなわち、地域基金（fund）を確保し、地域の事業組合、研究所、労使団体、NGOなどに対するプロジェクト公募を通じて地域が必要とする事業を行えるようにするのが、地域の経済発展と中小企業問題の解消および脆弱階層の雇用拡大のために重要である。

産業資源部や中小企業庁の場合、地域別特化産業を選定し、この特化した事業組合に対する協議体運営基金を配当することも一つの方案である。

⑥地域別・業種別訓練センターの設立や職業訓練院の分院設置など訓練施設とプログラム開発のための投資が必要である。地域別・業種別に中小企業の職業訓練センターを設立し、高卒以下の学歴を持つ青年失業者および女性の非経済活動人口を製造技能職に誘導する必要がある。2005年度の富川地域における中小企業の労働力不足の解消に関する研究結果によると、富川地域は機械設備製造業、光学など成長製造業が主流であるが、もっとも苦しんでいる点は精密機械の操作ができる製造技能職の不足（18%）だった。技能労働力の不足によって輸出に支障をもたらすのみならず、このような技能職は外国人労働者で代替するのも難しい。地域別・業種別訓練センターの設立や訓練プログラムを開発するための投資が必要だが、業種別訓練センターの設立は公的資金の投資による方案と中小企業－大企業連携による訓練コンソーシアム方案も一緒に検討可能である。

⑦地域で中小製造業が集中する団地近隣の環境改善のための自治体および中小企業庁の支援も重要である。地域産業団地内に食堂、娯楽施設、レジャー施設など付帯施設を助成し、暮らしの質を引き上げるようにすれば労働に対するプライドは高まり、中小企業の雇用が誘導できる。地域で中小製造業が集中する団地に複合文化施設や医療施設の誘致、そして労働

者総合福祉館、労働福祉会館などを誘致することも企業レベルの労働条件解決に劣らない重要方案である。

⑧先進国型地域協議体が安定的に成立するよう制度的な基盤構築が必要である。中央から地域への資金支援および業務委譲が可能となる法律制定および先進国型地域協議体の業務遂行に必要な諸般制度的基盤構築は現段階では重要である。

⑨地域協議体活性化の模範事例 (Best Practice) を中心に実施し、次第に拡散させていく方案を考え出さなければならない。

最後に、地方政府に関する最近の学術的研究が提案するように、地域システムの経路依存の傾向に基づく‘決定主義的思考方式’から脱皮し、地域協議体活性化の過程を一つの‘構造的資産’として見る観点が重要である。‘構造的資産’とは適切な政策と政府を通じて積極的な変化の可能性を指し、このような側面から地域分権化政策と地域協議体活性化の模索は、肯定的かつ発展的に追求されなければならない。

参考文献

- ジョンインシュ他 (2006)、『2005年度 地域労使政協議会 示範事業評価』、労使政委員会。
- ジョンインシュ (2005)、『地域労働市場 活性化 先進国事例と政策課題』、韓国労働研究院。
- ジョンインシュ (2006)、「先進国評価とアイルランド Cork市の事例」、『先進国の地域労使政 パートナiership 事例集』、労使政委員会。
- ジョンインシュ (2006)、『高卒以下青年層の失業実態把握および政策課題』、韓国労働研究院。
- ジョンインシュ (2006)、『地域労働市場研究 (Ⅱ)』、韓国労働研究院。
- Considine (2003), “New Forms of Governance in Practice”, presented OECD Seminar, “Decentralization of Employment Policies and New Forms of Governance”, Warsaw, Poland, 27–28, March 2003.
- Government of Ireland (1999), “Preparing the Ground : Guidelines for the Progress from Strategy Groups to Country/City Development Boards”, Stationery Office, Dublin, Ireland.
- Melo (2001), “A New Approach to Economic Development in Sicily”, Ch.8, OECD (2001), Local Partnerships for Better Governance.
- OECD (1998), *Local Management for More Effective Employment Policy*.
- OECD (2001), *Local Partnerships for Better Governance*.
- OECD(2003), *Managing Decentralisation*.

付録 アイルランド Cork City CDB – Social Inclusion Measuresの内容

教育

- ・ 早期 教育
- ・ 学校 終了／卒業
- ・ 早期 文盲根絶
- ・ 旅行者 教育
- ・ 学校 指導
- ・ 成人の文盲根絶戦略
- ・ 教育中心への回帰 (Back to Education Initiative)
- ・ 成人対象の職業教育 (Adult Guidance in Further Education)
- ・ 教育を受けられなかった者のための教育 (Further Education - educational disadvantage)
- ・ 移民者のための言語機関 (Refugee Language Unit)

宿泊施設

- ・ 旅行者宿泊所
- ・ 自発的な宿泊所の提供
- ・ 適切な住居計画
- ・ ホームレスのための宿泊施設 基金助成
- ・ 地域的 権限 住居提供
- ・ 地域的 権限 住居存在 向上

訓練

- ・ 障害者のための職業教育 訓練
- ・ 長期失業者と社会的に疎外された階層のための活動的な対策
- ・ 技術 訓練
- ・ 失業者のための活動プログラム
- ・ 学校 早期離脱者のための課程

地域社会 開発

- ・ 地域社会 開発 プログラム
- ・ 地域社会 開発と家族扶養
- ・ 青少年 教育
- ・ 失業者に対するサービス
- ・ 児童保護

- ・ 犯罪予防
- ・ 青年層サービス
- ・ 同等積極的な活動

就職

- ・ 国家的就職 サービス
- ・ 社会的 経済
- ・ 地域的 就職 条約

健康

- ・ 短期的でなく持続的な保護プログラム
- ・ 短時間の病院プログラム

JILPT 資料シリーズ No.24

第5回北東アジア労働フォーラム

経済成長と雇用におけるパラダイム（規範）の変化

発行年月日 2007年3月15日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

（編集） 国際研究部研究交流課 TEL 03-5903-6318

印刷・製本 大東印刷工業株式会社

© 2007

* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)