

# 第1セッション

## 韓国の地域雇用・能力開発政策推進の背景と今後の課題

韓国労働研究院研究委員

キム・ジュソプ (Jooseop Kim)

### 1. 問題提起

韓国の職業訓練政策は、政府主導・中央統制型と分類される。1967年の「職業訓練法」制定以来、職業訓練政策は中央政府の強力な統制の下に実施されており、企業―労働者―地方政府などの職業訓練関係者の政策決定に果たす役割は限られたものにとどまってきた。このため1990年代以降、中央政府主導の職業訓練体制に対する問題が絶えず指摘されている。その論拠は以下のようなものである。

第1に、職業訓練政策は主に公共訓練機関を通じて実施されているが、公共訓練機関の運営が硬直的なため、実施者中心の訓練から脱していない。訓練対象の選定、訓練方法の選択などにおいて中央集権的に意思決定が行われており、この結果、公共職業訓練が受益者のニーズに応えることができず、経済的、社会的な変化への適応もできていないとの批判が強い。

第2に、中央政府主導の職業訓練政策は、職業訓練実施者の能力向上を図る上で阻害要因となっている。中央政府主導の政策決定システムは、企業、労働者、地方政府、地域のNGOや専門家など、職業訓練の関係者が各々のニーズと実際の訓練を体系的に組織化する機会を制限している。このため、経済のグローバル化、知識基盤化などにより、関係者の職業訓練遂行能力の向上が求められているにもかかわらず、低い水準にとどまっている。

第3に、現在の経済的な環境変化は、中央政府主導の職業訓練政策が所期の目的を達成する可能性を低下させる方向に進行している。グローバル化が各国間の経済的国境を崩そうとしている。このようなグローバル化の進展に対する各国政府の対応策として、逆説的に、地域経済の活性化が推進されている。これは先進国における一般的な傾向である。地域経済の活性化は、単に経済成長を意味するだけでなく、経済成長の分配における社会的側面を内包しており、また福祉政策、労働市場政策の地域分権化を伴っているのである（イム・サンフン、2003）。OECDは国別の比較研究を通じて、どのような方式で地域労働市場政策を遂行した時に最も効率的であったかを検討した結果、地域パートナーシップによる地域労働市場運営が、中央政府主導の労働市場政策に比べて優れた成果を生むことを発見したと報告している。もはや中央政府主導の雇用・職業訓練政策が成功する可能性は低いとみなすべきであろう。

韓国の前政権（盧武鉉政権）は、地域の均衡発展を主要な政策課題とし、大規模な地域開発政策を推進した。最近の世界的な経済的環境変化に照らしてみると、この政策は適切なものであったと評価できる。しかし、地域開発が地域の雇用開発を度外視し、地域産業政策だけで進められるならば、政策の成功を期待することは難しい。このような点を勘案し、政府

は「国家均衡発展5カ年計画」に基づき、「地域革新事業」と「地域の人的資源開発政策」を推進している。これは既存の中央集権的な産業育成策から、地域革新体制（RIS）に基づいた地域主導型の地域発展政策へと転換したことを意味する。地域革新体制はまた、中央政府主導の人的資源開発システムを地域の実態に即して分権化した点で、大きな意義を見出すことができる。

地域単位で雇用能力開発政策を推進する場合、産業と教育プログラムの連携が可能となり、地域の産業構造に合った訓練政策を開発することにより、地域間の不均衡の緩和に大きく寄与するものと思われる。そのためにはまず、地域別労働市場の特性と労働移動パターン、そして能力開発の実施状況の把握が必要である。職業能力開発分野の場合、どのような企業が誰を対象にどのような訓練を実施するのか、訓練パターン及び平均訓練期間の詳細、地域間の訓練科目の相違、などに関する現状を正確に把握する必要がある。

ここでは、韓国の地域産業・雇用の現状を概観し、地域における公共職業訓練と雇用支援事業の内容と問題点を検討した上で、今後、地域雇用・人的資源開発政策を成功裏に推進するためにはどのような問題を解決するべきかを考察する。

## 2. 地域雇用・人的資源開発の現状と問題点

### (1) 地域の産業と雇用

1997年の通貨危機以前は、政府の「首都圏規制政策」により首都圏への経済一極集中が多少緩和される傾向にあった。しかし通貨危機以降、首都圏への一極集中が再び深刻化する傾向がみられる。首都圏の地域内総生産（GRDP）の全体に占める割合は1998年の46.8%から2003年の48.0%へと上昇し、首都圏人口の全人口に占める割合は1998年の45.6%から2004年の48.0%へと上昇、首都圏への雇用集中は1998年の45.3%から2004年の8.3%へと増加した。このような産業と労働力の首都圏集中は、国の均衡発展を阻害する要因となるとの懸念が高まっている。

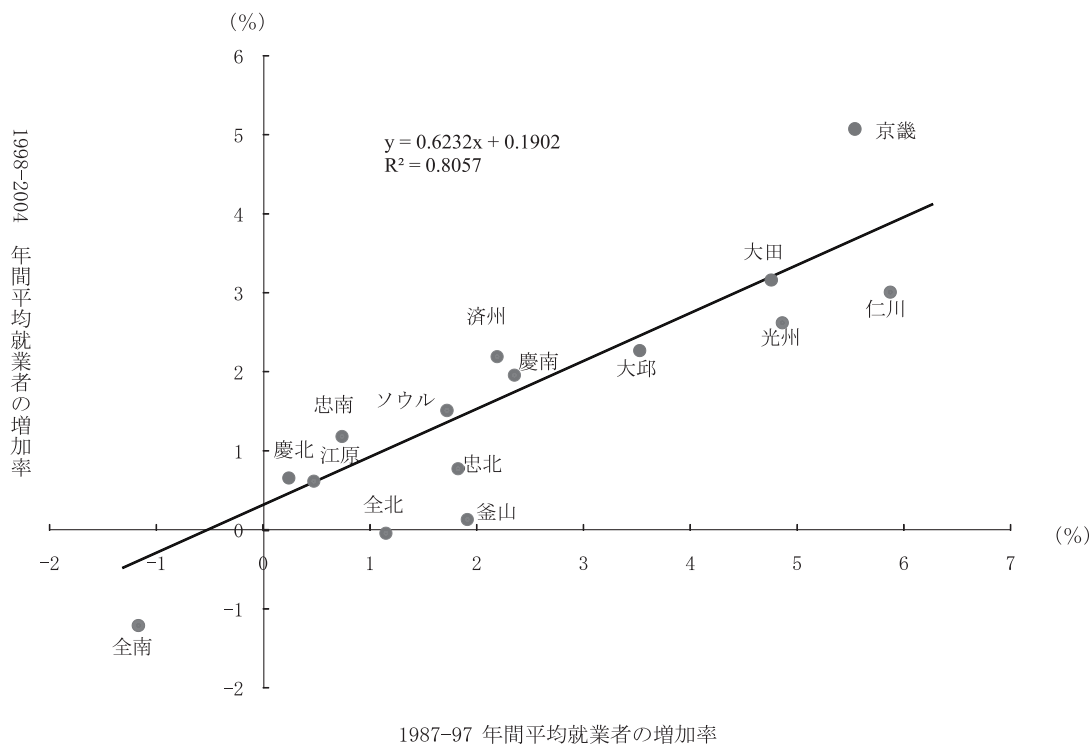
地域間の産業の偏在は、企業の地域的分布にもよく表われている。先端産業、大企業、外資系企業など、波及効果が大きく成長潜在力の高い分野ほど首都圏への集中度が高いことが明らかになっている。また、一般製造業の事業所や労働者の首都圏比重が50%台であるのに対し、ベンチャー企業、外資系企業、上位1,000社の大企業の70%以上（三星経済研究院、2005）が首都圏に集中している。産業活動の地域的偏重も著しい。首都圏と東南海岸、内陸圏などの主要産業の中心地域には、関連する産業がより多く集積している。西南圏南部地域、忠清圏西部地域など一部地域はプラント、造船業を中心に成長しているが、その他の地域は産業活動の沈滞が続いている。

地方の産業空洞化は、所得の減少や失業の増加を引き起こしている。繊維、履物産業、家電、一般電子部品、工作機械分野の生産施設の海外移転の増加により、釜山・大邱などのこれらの産業が集積していた地域の産業基盤が弱まり、また、中小企業の成長を牽引する地域

密着型大企業が少ないため、中小企業の成長や大企業と中小企業の連携を通じた発展が不確実なものとなっている。

地域間の雇用も不均衡が続いている。まず図1にみられるように、地域間の新規雇用創出に大きな差がみられる。1989～97年の就業者年平均の増加率を、通貨危機以降の1998～2004年の就業者年平均の増加率と比較した場合、広域市・道単位別の1989～97年の就業者増加率は年平均最低マイナス1.4%から5.9%まで差が開いており、通貨危機以降の1998～2004年にも年平均マイナス1.1%から5.1%まで差がある。これは、通貨危機という経済的衝撃を体験した後も、新規雇用創出に関する地域間格差が続いていることを示唆している。

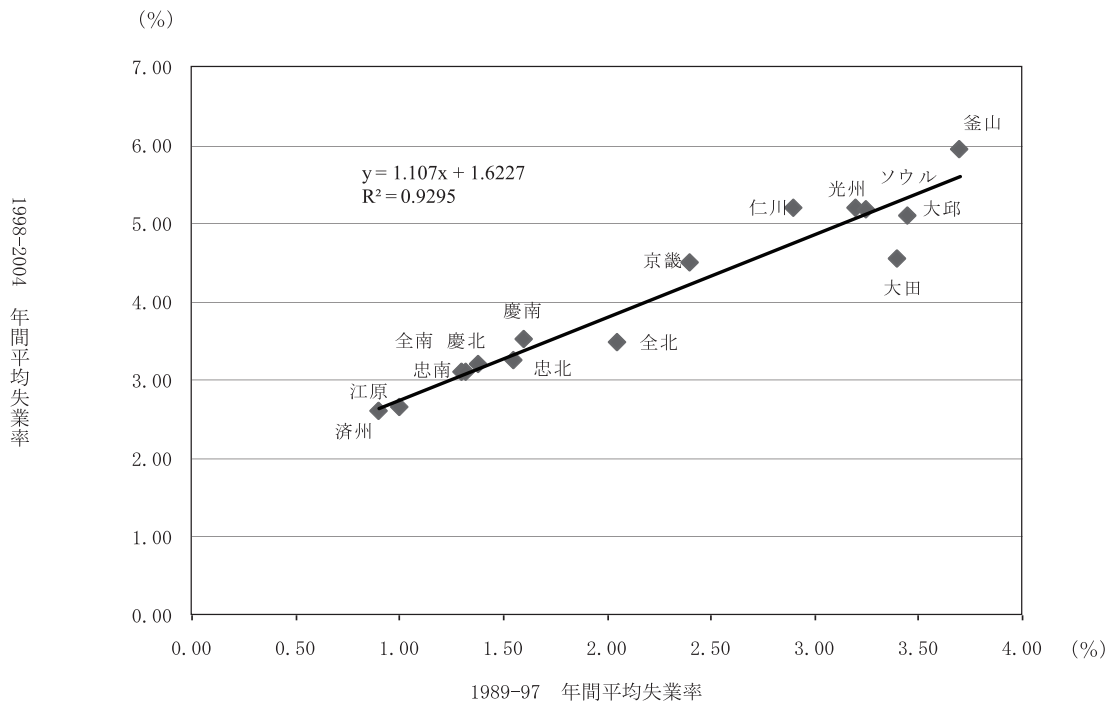
図1 地域別就業者増加率の期間分布



資料：統計庁「経済活動人口調査」各年度

地域別失業率の変化の傾向は図2にみられる。通貨危機前後の地域別失業率の差は、強い相関関係をみせている。これは通貨危機以前に高い失業率を記録していた地域は、通貨危機以後にも依然として相対的に高い失業率をみせていることを示唆している。しかし新規雇用創出の大きい地域が失業率の低い地域と正確に対応しているわけではないため、失業率の構造的な地域間格差が新規雇用創出の差に起因するかどうかは明らかではない。

図2 地域別失業率の相違



資料：統計庁「経済活動人口調査」各年度

(2) 地域単位の雇用・人材開発事業の現状と問題点

イ. 雇用支援事業の現状と問題

現在の韓国の雇用支援事業の問題点は次のように要約することができる。第1に、低い公共雇用支援事業予算があげられる。公共雇用支援事業投資は、OECD 主要国と比較すると低いレベルであることが分かる。

表1 GDP 対比公共雇用支援支出費用の推移 (1999~2002)

	1997年 (97~98)	1998年 (98~99)	1999年 (99~00)	2000年 (00~01)	2001年 (01~02)	2002年 (02~03)
オランダ	0.32	0.31	0.28	0.26	0.25	0.28
スウェーデン	0.29	0.28	0.29	0.3	0.35	0.37
イギリス	0.16	0.13	0.13	0.13	0.15	0.17
フランス	0.16	0.16	0.17	0.18	0.18	0.18
ドイツ	0.21	0.23	0.23	0.23	0.23	0.23
オーストラリア	0.21	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
カナダ	0.18	0.19	0.18	0.19	0.21	0.15
アメリカ	0.06	0.06	0.04	0.04	0.04	0.04
日本	0.24	0.21	0.17	0.17	0.17	0.18
韓国	0.06	0.05	0.04	0.04	0.05	0.05

資料：OECD “OECD Employment Outlook”, 2001, 2002, 2003, 2004.

第2に、各職業安定機関の役割分担が不明確である。全国の公共職業安定機関 494 カ所（2004年11月）の中で、労働部職業安定所の 130 カ所と地方自治体職業情報センターの 253 カ所が中心である。国民全体を対象にする機関は、職業安定所、韓国産業団地公団職業紹介センター、地方自治体の市・郡・区職業情報センターおよび一日職業案内所で、それぞれの役割分担が曖昧であり、就職を望む求職者は各職業安定機関で就職情報を入手しなければならない状況にある。

表2 公共職業安定機関の現状（2004.7）

区分	機関名	職業紹介対象	設置数	相談実施の有無 <sup>1)</sup>
中央政府	職業安定所	国民全体	130	◎
	一日職業センター	日雇い職	3	◎
	海洋水産部	船員	1	○
	国家報勲処 職業支援システム	国家有功者	25	○
	国防職業支援センター	軍全域人材	1	◎
	中小企業庁	国民全体	13	○
公共機関	韓国産業人力公団 職業情報センター	技術・技能人材	21	◎
	障害者雇用促進公団	障害者	13	◎
	韓国産業団地公団 職業紹介センター	国民全体	21	○
地方自治体	市・郡・区 職業情報センター	国民全体	253	○
	一日職業案内所	国民全体	34	○

注1)：◎ 積極的に実施、○ 必要時に実施、× 職業相談をしない。

民間職業安定機関の場合、派遣事業が急激に増加し、2003年6月現在認可されている派遣事業者数は1,143カ所である。職業情報提供業は2003年上半期現在192カ所（労働部登録職業情報提供事業所）であるが、市場規模は2004年の見込みが年間売上額約350億ウォンであり、企業間の競争に比べて狭小な状況である。職業紹介業の場合、国内有料職業紹介所は2000年の3,168カ所から2002年の5,169カ所と63.2%増加したが、一定の規模を備えた企業より個人が職業紹介業に進出する割合が増え、零細な職業紹介所が増加する弱点を持っている。法人は463カ所（2000年）から515カ所（2002年）に、個人は2,705カ所（2000年）から4,654カ所（2002年）に増加した。

第3に、専門担当者の量と質の向上が切実である。労働部の職業安定所と人材銀行の勤務者は2004年3月現在2,383人で、99年に比べて10.4%減少している。

公務員数は2000年以降517～642人の範囲で多少増加しているが、民間職業相談員は2001年の1,949人を頂点に減少傾向にある。これに伴い、全担当者の中で民間職業相談員の比率も2000年の78.8%から2004年3月には73.1%に低下している。地方自治体の場合、2000年の78.8%から2004年3月には73.1%に低下している。地方自治体の場合、自治体により多様であり、職業紹介専門担当部署は存在しない。

表3 職業安定所と人材銀行の人材推移

区分		年度						
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004. 7
担当職員	全体	2,050 -100	2,661 -100	2,436 -100	2,497 -100	2,364 -100	2,367 -100	2,383 -100
	公務員	754 -36.8	786 -29.5	517 -21.2	548 -21.9	543 -23	603 -25.5	642 -26.9
	職業相談員	1,296 -63.2	1,875 -70.5	1,919 -78.8	1,949 -78.1	1,821 -77	1,764 -74.5	1,741 -73.1
機関当たりの平均人員		17.2	18.7	18.3	14.1	14.2	15.3	18.3

注：人材銀行は、2002年に職業安定所に統合された。  
資料：労働部労働市場機構課内部資料

労働部が全国36カ市郡区を対象に行った調査（調査時点2004年10月11～14日）の結果、表4の通り各自治体の職業担当部署の有無、その形態は多様である。

表4 地方自治体別職業紹介担当部署および職員の現状

区分	現状
担当部署名	地域経済課 (16)、経済政策課 (1)、地域経済チーム (1)、産業経済課 (2)、企業支援課 (2)、経済支援課 (1)、地域開発課 (1)、通商開発課 (1)、経済通商課 (1)、流通経済課 (1)、経済科学課 (1) 労使経済課 (1)、労働政策課 (1) 社会福祉課 (2)、社会補償課 (1)、福祉事業課 (1) 住民自治課 (2)
担当職員数	地方自治体別に1～6人が担当（総計71人、1自治体に平均1.97人） -1名17カ所、2名12カ所、3名3カ所、4名1カ所、5名1カ所、6名2カ所 ※ 日雇い、公共勤労、公益、研修生など全て含んだ人数 地方自治体別に担当公務員数は0.3人（総計38人、1自治体に平均1.05人） -0名1カ所、1名33カ所、2名1カ所、3名1カ所
担当職員職位	公務員は、6級1人、7級19人、8級12人、9級3人、技能職3人 日雇い13人、公益5人、公共勤労11人、研修生2人、請願警察1人、ボランティア1人
担当職員の平均勤務時間	地方自治体別に6カ月（禮山郡）～3年（江東区庁、義成郡、龍仁市）勤務 -1年未満25カ所、2年8カ所、3年3カ所（自治体平均1年4カ月）
職業紹介の専門担当可否（他業務兼任時の他業務の内容）	公務員が専担する場合は3カ所（城東区、江東区、醴泉郡） ※ 職業紹介業務、たばこ小売業、輸出、公共勤労、奥地開発事業、雇用促進訓練、物価調査、労働組合、基礎生活保障法関連業務、予算業務、観光業、消費者関連業務などを兼任 その他の日雇い職が専担する場合は4カ所（全州市、天安市、牙山市、保寧市）
職業紹介窓口の位置	各課内に位置24カ所 民願室（行政窓口サービス）および職業情報センターに別途配置12カ所

資料：労働部内部資料 「地方自治体職業紹介業務推進の現状」報告書 2004

職業紹介業務専門の担当公務員は1～2人に過ぎず、公共勤労担当者や公益担当者、研修担当者が職業紹介業務を行っているケースも多数存在する。職業紹介担当者の質、業務負担および専門性の水準、相談員の教育など、人的資源の側面は貧弱なレベルにある。現在の担当者では、求職者との相談を通じて求職者の経歴および資質に適した職業を紹介するには限界があり、職業関連情報を提供するにも無理がある。

第4に、コンピュータ・ネットワーク間の連携が不十分である。職業支援事業関連コンピュータ・ネットワークがいろいろ構築されているが、多様な情報が散在していて情報利用が容易でなく、コンピュータ・ネットワーク間の連携も不十分な現状にある。

表5 雇用関連コンピュータ・ネットワークの実態

種類	現状および問題点
Work-Net (www.work.go.kr)	職業紹介情報提供の中心網として利用 求職者と求人業者を中心に働き口情報、求職者情報および関連情報の提供 政府部署および公共機関の雇用関連情報の集中が不十分 多様すぎる情報が一カ所に散在
雇用保険 (www.ei.go.kr)	雇用保険事業の進行のための個人および企業サービス提供 雇用安定のための多様な雇用支援事業に対する案内および相談機能が不十分 多様な民願(住民の申請事項の)一方的な申請だけが可能、民願(行政窓口サービス)の細部進行手続きに対する案内が不十分
HRD NET (www.hrd.go.kr)	訓練政策・制度および訓練課程関連情報の提供、訓練執行者の行政支援、訓練実績に対するDB収録
韓国職業情報システム (KNOW: know.work.go.kr)	韓国の代表学科および職業に関する総合情報を収集しオンライン上に提供することにより、進路選択、職業相談および職業訓練など、国家人的資源開発に有用な基礎情報を提供する総合的職業情報インフラシステム
Work-Net Intranet (www1.work.go.kr)	職業別求人、求職者数と年齢別・地域別求人業者の提示する賃金と求職者の意中の賃金など、各種統計資料の詳細検索 センターなどが地域的に散在しており、情報交流がスムーズでないという短所がある
雇用政策決定支援システム (EIS)	労働関連の各種情報を関連政策決定者に迅速かつ正確に提供するために構築された情報支援システム

職業支援事業においては、正規教育課程に在学中の学生を対象にした進路指導教育との連携、協力の必要性が高い。福祉部が主管しているリハビリ事業、雇用福祉訪問事業などとも連携させる必要がある。だが現在、市・道教育庁レベルで学生進路指導をする場合、職業安定所の職業相談員を講師として招聘するなどの消極的連携協力は部分的に成立しているが、制度的な協力関係はなく、特に福祉と雇用の連携はほとんどないのが現状である。

職業相談員の人材不足のため、従来の職業安定所独自の業務を処理するにも人手が足りないのが現状である。

#### ロ. 中央部署間の雇用・人材開発政策の連携の現状と課題

教育人的資源部、労働部、産業資源部、科学技術部、情報通信部、中小企業庁など、多様な部署が雇用・人的資源開発政策を実施している。しかし、類似した性格の事業も各部署間で事前に十分な協議と調整が成されず、相互連携も不十分な状態にある。教育人的資源部は、人的資源開発関連政策の総括部署であり、教育部長官は韓国の人的資源政策を協議・調整する長官級協議体である「人的資源開発会議」の議長であるが、実際には類似した事業が重複する場合が多い。例えば、教育人的資源部の「地域人的資源開発事業」と労働部の「地域労働市場・人的資源開発事業」は、ともに地域単位の人的資源開発を行う事業であるが、2つの部署が相互に連携することなく競合的に実施されているだけでなく、地域単位の「革新ク



ラスター事業」や「地域革新都市建設事業」とも連携が十分になされていない。

教育人的資源部は2002年から2003年にかけて地域人的資源開発事業を始めた。まず、釜山広域市、光州広域市、忠清北道の3つの広域地方自治体をモデル地域として選定し、「地域人的資源開発基本計画」策定のために予算を補助した。さらに、2004年には釜山市、光州市、忠清北道を除いた残りの都市に対して、独立した人的資源開発基本計画を策定するよう予算を補助した。また、地域レベルで人的資源開発パートナーシップ組織が構成され活動できるように、「地域人的資源開発支援センター」を設置し、このセンターに教育人的資源部から予算を補助している。現在、首都圏を除いた地方の13市・道に「地域人的資源開発支援センター」が設置、運営されている。大部分の地域では既に設立されていた「地域発展研究院」に人的資源開発支援センターをつくり、運営している。

労働部の「地域労働市場・人的資源開発事業」も、地域の人的資源開発のために労働部が地方の労働庁、労働事務所を通じて推進している事業である。2005年の初めに、労働部は、各地方労働庁、労働事務所との共同主管の下に、地域の労働市場・人的資源開発事業に必要な基礎研究事業を始め、2006年からは地域雇用を活性化して地域に適した人的資源を開発する本格的事業を実施する計画である。

しかしながら、この2つの事業はほとんど同じ性格の事業であり、これに参加する専門家も重複しており、1人の専門家が異なる機関に同一のあるいは類似した研究報告書を提出し、二重に研究費の支給を受ける事例も発生している。また、教育人的資源部が韓国職業能力開発院に研究費を支援して開発している「国家職能標準開発事業」は、労働部が韓国産業人材公団付属の中央雇用情報院に研究費を支援して開発している「国家職業能力標準開発事業」と事実上同一であるが、事業名称を異にして、重複的に推進している。このように多くの事業が依然として部署間の連携や調整なしに推進されたり、例えば部署間の協議と調整を経ている場合でも、「自分たちの部署事業は自分たちが決め、他の部署事業に対しては干渉しない方がいい」という暗黙の同意が成り立ち、実質的な協議と調整がなされないでいる。さらに視点を地域に移してみると、連携不足はより一層著しい。

#### ハ. 地域における雇用・訓練サービスの連携不足

地域レベルで人的資源開発政策を担当している機関は、地方自治体、地方労働庁あるいは労働事務所、地方中小企業庁、教育庁などであり、地域の雇用政策を担当している機関は、地方自治体と地方労働庁（労働事務所）である。2003年に韓国では初めて地域単位で「人的資源開発基本計画」が策定された。前述した通り、教育人的資源部の主導で始まった地域人的資源開発事業は、3カ所の広域地方自治体（釜山広域市、光州広域市、忠清北道）をモデル地域として選定し、「地域人的資源開発基本計画」策定のために予算を補助した。

ある地域が発展するためには、その地域に優秀な人的資源が豊富に存在しなければならない。このような観点から、地域発展戦略の構想と実施において、地域人的資源開発計画との

連携は重要である。このような考え方は、国の均衡発展を中心的な政策課題として選定、推進した政権が登場することによって明確に現れている。国の均衡発展を実現させる仕組みとして、地域革新システムの構築が重要であり、地域革新システムの構築は、該当地域に優秀な人的資源が開発、配分、活用されてこそ可能である。

労働力需要は、商品市場の動きに影響を受ける派生需要（derived demand）であるため、雇用政策も商品市場の影響を受けるほかなく、結果として地域の雇用政策は地域の発展戦略と密接な連携の下になされなければならない。しかし韓国の場合、まだ地域単位の雇用政策が確立していないために、必ずしも地域の雇用政策と地域発展政策との間の連携がうまくなされていない。

先進国の場合、地域単位で雇用・訓練サービスを提供している職業安定機関、地方自治体、教育訓練機関、労使団体、NGO、民間職業紹介機関、託児サービス機関などが、地域単位でパートナーシップ（local partnership）を構築し、職業安定機関と一緒に仕事をしたり、必要なサービスを共同で提供するのが世界的な傾向である。しかし、韓国は長期間このような議論自体をタブー視してきており、2005年下半期から6カ所のモデル職業安定所がこうした地域単位のパートナーシップを構築するための部分的な試みをしているが、そのレベルは低い段階にとどまっており、これを後押しする法的措置もなく活性化を期待することは難しい状況にある。

## 二．労働部所管の雇用・訓練サービスの連携不足

現在雇用支援事業に関する主な法律は、雇用政策基本法、職業安定法、雇用保険法などである。職業訓練事業に関しては勤労者職業能力開発法がある。雇用政策基本法第13条では、「職業安定機関の長は、求職者の就職を促進するために職業能力開発訓練を受けることが必要だと認められる場合には、求職者が職業能力開発法による職業能力開発促進施設などで職業能力開発訓練を受けるように紹介することができる」と規定している。雇用保険法第20条では、第1項で「労働部長官は、事業主および被保険者その他求職者などに対する求人・求職情報やその他の雇用情報の提供、職業指導と職業紹介、雇用安定に関する基盤の構築、およびそれに必要な専門担当者の配置などの事業をすることができる」と規定しており、雇用情報の提供および職業指導などを重要な雇用支援事業としている。第15条と第20条の2では雇用安定事業に関して、第21条と第27条では職業能力開発事業に関して規定し、第28条と第55条では失業給付に関して、第55条の2と第55条の9では育児休職給付など母性保護給付に関して規定している。勤労者職業能力開発法の第4条第4項では、「職業能力開発訓練を実施する者は、職業能力開発訓練に関する相談、就職指導、選考基準の設定等を通じ、勤労者が自分の適性と能力に合った職業能力開発訓練を受けられるように努力しなければならない」と規定しているのに続き、第6条第1項では「労働部長官は、職業能力開発訓練に関する情報の収集・管理・提供、勤労者の職業能力開発訓練経歴の管理および職業能力開発

訓練と資格の効率的連携のために、職業能力開発訓練情報網を構築しなければならない」と規定している。

このように、雇用支援事業および職業訓練事業に関する関係法は、両者の関係を抽象的で制限的な連携に言及しているのみで、雇用、職業訓練事業の具体的な方法に関しては言及していない。つまり、雇用、職業訓練事業に関する基本法には、雇用支援事業、職業訓練事業に関し、緊密な連携の下にワンストップサービスを提供するように規定されていない。そこで政府は政策的に雇用支援事業と訓練事業間の連携を追求しているが、まだ第一線の職業安定所と訓練機関では具体的な連携がなされていない状態にある。

しかも、地方労働部署の管理課が職業訓練に関する業務を遂行し、職業安定所が雇用支援事業を実施しており、雇用と訓練の連携がなされなかった。このような問題点を解消するために、2005年4月6日の「雇用支援事業推進報告」で、職業訓練に関する業務も職業安定所で一元化することにしたが、6カ所のモデル職業安定所を除いてまだ一元化されていない。

それだけでなく、労働部が所管している地域の雇用、訓練と関連した委員会は、表6にみられるように8種類にもなる。このように地域の委員会が乱立し、相互に連携がなされずにいる。

労働部の雇用、訓練関連機関としては、韓国産業人材公団、障害者雇用促進公団、勤労福祉公団がある。しかし、韓国産業人材公団が運営している各種公共訓練機関の訓練は、職業安定所における求人・求職者相談を通じた訓練事業と連携することなく事業実施者中心の訓練が続いており、障害者雇用促進公団の地方事務所を通じた障害者に対する職業紹介事業と職業安定所の雇用支援事業間の連携もない。勤労福祉公団は労災保険業務以外に中小企業勤労福祉事業を担当しており、その一環として創業資金支援、労災患者に対する訓練および職業リハビリと職業紹介業務などを担当しているが、職業安定所と業務上の連携はなされていない。

このように労働部所管業務でさえも、雇用、訓練事業がそれぞれ異なった機関を通じて相互連携がない状態で行われている。

### 3. 地域能力開発政策の方向と課題

地域能力開発政策は、単に地域ごとの能力開発のニーズに合わせて能力開発策を割り当てることを目標とするものではない。地域の経済・社会的環境変化に応じて、地域が独自に、かつ完結的に雇用能力開発政策を推進していく能力を高めることが真の目標である。このように考えると、地域能力開発政策はつぎのような方向で推進されるべきだと思われる。

#### (1) 地域の雇用・能力開発政策推進能力の強化

地域雇用能力開発政策を成功させるためには、政策担当者の専門性と実施能力だけでなく、地域内の知識集団、事業主団体、勤労者団体、市民団体、訓練実施機関など、多様な関係団

体の政策遂行能力を高めることが前提であるべきだが、現段階でこれらの関係者の能力がどの程度であり、政策遂行能力を強化するためにはどのような方法が有効であるかは、地域ごとに異なることもあり得る。また、地域の政策遂行能力の強化が地域内で自発的になされるのかについても疑問の余地がある。したがって、初期段階としては、地域の政策遂行能力強化のための中央政府の戦略的介入が避けられないものと思われる。

表6 労働部所管の地域単位雇用および訓練関連委員会の現状

名称	根拠法令	構成	機能
職業紹介推進協議会	職業紹介などの業務処理規定（訓令第10条）	委員長：職業安定機関の長 開催時期：毎分期1回 委員：地方自治体、無料職業紹介所産業人材公団、職業能力開発訓練施設、各級 学校機関 構成員数：20 人以内	地域の人材需給問題に共同対処のために求人、求職情報交換および対策協議
地方雇用審議会	雇用政策基本法（6条）	委員長：広域自治体長 委員：勤労者および事業主代表者、雇用問題に関して学識と経験が豊富な者、関係公務員 構成員数：20 人以内	市・道の雇用促進、職業能力開発および失業対策に関する事項 有・無料職業紹介事業許可制限に関する事項
職業教育訓練協議	職業教育訓練促進法（18、19条）	委員長：広域自治体長 構成員数：15 人以内	職業教育訓練機関施設、設備投資計画 職業教育訓練機関に対する評価 職業教育訓練機関産業界との産学協同
訓練機関および訓練課程審査委員会	勤労者職業訓練促進法施行規則（11条の2） 失業者職業訓練実施規定（例規10条）	委員長：地方労働官署長 開催時期：毎分期1回 委員：学界、労働界、専門研究機関、職業訓練機関、企業 構成員数：15 人以内	訓練実施基本計画 訓練機関および課程選定基準および承認に関する事項
雇用促進訓練調整協議会	雇用促進訓練施行規則（例規4条）	委員長：各級長 委員：地方労働官署、各級教育庁、職業訓練機関代表 構成員数：7 人以内	市・道協議会：市・道訓練実施計画樹立および市・道訓練機関指定 市・郡・区協議会：訓練機関および訓練生管理
雇用平等委員会	男女雇用平等法（26条ないし29条）、6カ所の地方労働庁に構成	委員長：公益委員の中から互選 委員：勤労者代表、事業主代表、公益代表各々5人 構成員数：15 人以内	男女雇用平等法による紛争調整 男女雇用平等の実現に関する事項
職業適応訓練機関選定委員会	職業適応訓練施行指針	委員長：庁選任雇用安定センター長 開催時期：随時 委員：事務所選任雇用安定センター長および外部専門家15人以内	職業適応訓練機関および勤労意欲増進プログラム適合性審議 職業適応訓練課程評価および新規課程審議
地方社会的職業推進委員会（中央委員会）	指針	委員長：地方労働官署長 委員：地方自治体、社会福祉、経済、社会など関連専門家、中小企業庁、教育庁など関連機関 構成員数：15 人以内	参加機関選定のための妥当性など審査 地域内関連機関、団体間の協力に関する事項 事業活性化法案

## （２）地域と国との連携強化

地域の政策遂行能力強化のための中央政府の介入は、過去の中央政府主導の雇用能力開発政策とは根本的に異なる目的と方法によって行われるべきであろう。過去の政策目標が地域ごとに能力開発政策を適切に割り当てることにあったとすれば、新しく推進される政策目標は、地域の雇用能力開発の政策遂行能力の強化であろう。また、過去の政策推進方法が、中央政府の政策立案→地域別に政策執行の top-down 方式であったとすれば、新しい政策推進方式は、地域の政策ニーズ把握→中央政府の戦略・政策立案→地域別に政策執行の down-top-down であろう。

これとともに、雇用能力開発政策の地域分権化は、長期的な戦略の下に段階的に推進されるべき課題である。このため各段階の政策と戦略がどのような成果を上げているかに対する厳密な評価が必要である。

地域と国との連携・協力体制は、次のような段階的な構築が可能である。

第１段階は社会的サービスへのアクセスが著しく低い地方自治体（市・郡・区単位）に、職業安定所の職業相談員１～２人をモデルケースとして派遣し、統合サービスを提供する。職業相談員の派遣人数は、地方自治体の経済活動人口を基準に策定する。統合サービスが提供される地方自治体には「社会サービス協議体（仮称）」を官民共同で設立し、社会サービス支援政策を遂行、調整する。派遣された職業相談員は地方自治体の雇用担当者（主に職業情報センター担当者）に対する教育訓練も担当する。地方自治体の雇用関連コンピュータ・ネットワーク管理および職業安定所との連携も担当し、地方自治体の担当者とともに地域雇用支援事業に対するニーズの把握を行う。

第２段階は、第１段階における成果に対する評価を土台に、統合サービスを提供する地方自治体を拡大する。福祉・労働・教育分野も統合サービスの中に取り入れ、地方自治体自体の政策遂行能力の強化を通じ、地方自治体が中心になり統合サービスを提供する。各地域の職業安定所と地方自治体との連携・協力を強化し、役割分担体制を構築する。

連携・協力の改善には、まず行政の側面から、独立的に運営されている市・郡・区庁と職業安定所との間の業務協力など連携の活性化が必要である。住民生活局の「自活・雇用支援チーム」に派遣される担当者に対する職務配分および人事管理指針を用意し、これら担当者が連携業務活性化に寄与できるようにするインセンティブを具体化する。

人材の側面からは、地域内の職業安定所だけでなく、学校、企業体、訓練機関、市民団体などと効率的に連携できる方法を考案する。労働部の人材拡充計画によれば、公務員の補充を通じ、民間職業相談員が担当している行政業務を軽減させることにより、職業相談員本来の業務に集中できるようにする。しかし、今後補充計画を立案する際には必ずしも公務員の拡充だけが必要なわけではなく、民間人の補充を通じたサービスの質的向上策についても検討が必要である。

コンピュータ・ネットワークおよび資料の共有の側面からは、職業安定所で活用している

雇用情報を共同で活用できるコンピュータ・ネットワークを構築し、情報共有に必要な法的・制度的根拠を備える。地域内の労働市場情報および訓練機関情報などを拡充することにより、住民サービスの質的水準を向上させる。

部署間連携・協力の側面からは、それらを強化することにより、住民生活局が各種社会サービスのワンストップ体制に発展できる土台を整備する。さらに住民生活の現場で把握されるニーズが政策担当者に伝わることにより、継続的な政策の改善に寄与できる基礎を整備する。

### （３）公共訓練機関および職業安定機関の連携強化と分権化

公共訓練機関と職業安定所は、中央政府が実施している中心的な政策執行機関である。これら政策伝達機関を地域に分権化しないまま雇用能力開発政策の分権化を議論しても、中身の無い議論に終わる。しかし、必ずしもこれら機関を地方政府に移管しなければならないという意味ではない。公共訓練機関と職業安定機関を地域密着型雇用サービスの中心的な機関へと脱皮させるためには、両機関の連携強化とともに、機関運営に「責任経営制」を導入することが、より現実的で積極的な方策になる。

### （４）政府の支援方法の変化

雇用能力開発と関連した既存の政府の支援方法は、①機関運営に係わる人件費と経常経費の直接支援、②「規定」に基づく標準訓練費方式による支援、などで特徴づけられる。このような政府の支援方法は、能力開発担当者の創意と受益者の考え方や行動を制約する要因となっていると思われる。市場のニーズにそぐわない供給は撤退させることができ、逆の場合はより多くの補助が与えられる、という方向に政府支援方式が変わらない限り、供給者中心の職業訓練の慣行が変わらないのは明白である。

このような問題点を改善するために、政府の支援方式は事業別支援方式（Project Financing）に変えることが望ましい。すなわち、政府は特定事業に対する目標を正確かつ詳細に設定し、このような政府の政策目標を最もよく充足させることのできる機関を競争により選抜し、選ばれた機関に事業遂行に必要な人件費、経常経費を支援する方式である。また、公共、民間の双方が競争に参加できるように認可することにより、職業能力開発産業をより競争的なものとする必要がある。

公共訓練機関が地域の人的資源開発の中心機関になるためには、過去の中央決定、垂直的、画一的運営体制から、自律責任、水平的、多元的運営体制へと変化させる必要がある。

## [参考文献]

### <韓国語文献>

カン・ヘギョ (2004) 「英国、米国、日本の公共福祉伝達体系」韓国保健社会研究院内部資料 2004年6月

労働部 (2005) 「もっと多くの人により良い働き口を！」

リュ・ギチョル、ファン・ジュンウク、パク・ヒョク (2003) 『オーストラリアの失業者支援政策』韓国労働研究院

ペ・ギョンファ (2005) 「韓国の青年失業解消のための新青年ニューディール政策推進政策に関する研究」『中労研論叢』第8集 中央労働経済研究院

イ・ジュガブ (2004) 「公共職業安定所 (PES) の雇用支援事業モデル」『World Labor』第2冊第1号、通巻第10号、韓国国際労働財団 24-29

イ・ヒョンジュ (2003) 『公共不調と社会福祉サービスの体系分析および再編方案』韓国保健社会研究院 116-157 ページ.

チャン・ジヨン (2005) 「オーストラリアの統合公共サービス伝達体系：センターリンク」『月刊労働レビュー』2005年3月号、韓国労働研究院 50-57 ページ.

チョン・ヒョンウ (2005) 「OECDの雇用および社会政策動向と示唆する点」『国の経済』2005年9月号 70-73ページ.

### <英語文献>

Department of Employment and Workplace Relations(2005), *WELFARE TO WORK*, Australian Government.  
Eberts, Randall W., *Development and Evaluation of the Employment Services in the United States*,

International Seminar on Employment/Unemployment Insurance celebrating the 10th anniversary of the Korean Employment Insurance, Korea Labor Institute, July 7-8, 2005, Seoul, Korea.

Regina Konle-Seidl (2004) 「ドイツの雇用安定サービスの現状」『国際労働ブリーフ』2004年3、4月  
韓国労働研究院 46-56 ページ