

JILPT 資料シリーズ

No. 51 2009年1月

第7回北東アジア労働フォーラム

活気に溢れたシステムチックな 人的資源市場(労働市場)の構築



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training

第7回北東アジア労働フォーラム

活気に溢れたシステムチックな 人的資源市場(労働市場)の構築

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

ま え が き

労働政策研究・研修機構（JILPT）は2008年11月4日、中国・北京で、中国労働保障科学研究院（CALSS）と韓国労働研究院（KLI）との共催による第7回北東アジア労働フォーラム（日中韓ワークショップ）を開催した。本フォーラムは、日中韓3カ国の労働政策研究機関が共通テーマに基づく研究成果を持ち寄って報告、意見交換をすることにより共通認識を醸成するとともに、研究内容を深めることを目的とした国際共同研究会議であり、2002年から毎年1回開催しているものである。

今回のテーマは、「活気に溢れたシステマチックな人的資源市場（労働市場）の構築（Construction of a Vibrant and Systematical Human Resources Market）」とした。サブプライム問題に端を発した金融危機の影響が、現在、労働市場に暗い影を落としているのは、中国、韓国、日本ともに同じであり、さらに、この3カ国は類似した文化を持ち、互いに頻繁に人が行き交う、親密な関係にある。こうした観点に立ち、各国の労働市場政策の類似点と相違点を分析するとともに、最近の課題とその解決方法の検討を行った。

フォーラムは2つのセッションで構成され、第1セッションでは3カ国の労働市場の最近の状況について、第2セッションでは3カ国の公共職業紹介事業の運営状況について、各研究機関が研究成果を報告した後、意見交換を行った。議論の焦点は、労働市場において労働力の需給調整に重要な役割を果たしている職業紹介、職業訓練、雇用保険・失業保険の在り方の3点に絞られ、「職業紹介制度の主体は、官なのか、それとも民なのか」、「職業情報提供はどのような手法で行えば最も効率的なのか」などの具体的かつ実務的な課題について議論を交わした。

特に就業形態が多様化した雇用環境の中で、派遣やパートなどの非正規労働者の雇用安定化と、正規労働者の就業条件との均衡を図る観点から、また地域ごとに差が生じている雇用状況を改善する施策として、職業紹介制度はいかにあるべきかについて意見交換をした。

本報告書にはフォーラムで報告された論文を収録した。関係各位の参考資料として活用していただければ幸いである。

2009年1月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 稲 上 毅

目 次

【第1セッション】

3カ国の労働市場の最近の発展

日本側報告

「日本の労働市場の概況と最近の雇用政策」

深町 珠由 労働政策研究・研修機構労働大学校研究員 …… 3

韓国側報告

「韓国の雇用保険と労働移動」

イ ビョンヒ (Byung-Hee Lee) 韓国労働研究院前任研究委員 …… 17

中国側報告

「中国の人的資源市場と公共職業紹介」

曾 湘泉 (Xiangquan Zeng) 中国人民大学労働人事学院長 …… 35

【第2セッション】

3カ国の公共職業紹介の運営状況

韓国側報告

「韓国の職業紹介の現状と改革の方向」

キム スンテク (Sung-teak Kim) 韓国労働研究院社会政策研究本部長 …… 51

日本側報告

「日本の公共職業安定機関の概要」

大谷 真司 労働政策研究・研修機構労働大学校准教授 …… 67

中国側報告

「中国の公共職業紹介と政策」

莫 榮 (Rong Mo) 中国労働保障科学研究院労働科学研究所副所長 …… 77

プログラム …… 93

出席者リスト …… 94

第1セッション

3 カ国の労働市場の最近の発展

日本の労働市場の概況と最近の雇用政策

労働政策研究・研修機構

労働大学校 研究員

深町 珠由 (Tamayu Fukamachi)

日本の労働市場と最近の雇用政策を概観するにあたり、本稿では次の3点を述べる。まず概況として、労働市場全体の規模と構成要素の特徴、今後の見通し等について説明する。次に、労働市場への参入者の採用経路として、新規学校卒業者とその他一般の転職者・再就職者についての状況を説明する。最後に、労働市場において弱い立場に置かれがちな対象層（若年者・女性・高齢者・障害者）への支援策について最近の日本の雇用政策を紹介し、特に若年者に対する近年の雇用支援策の展開についても補足する。

1. 概況

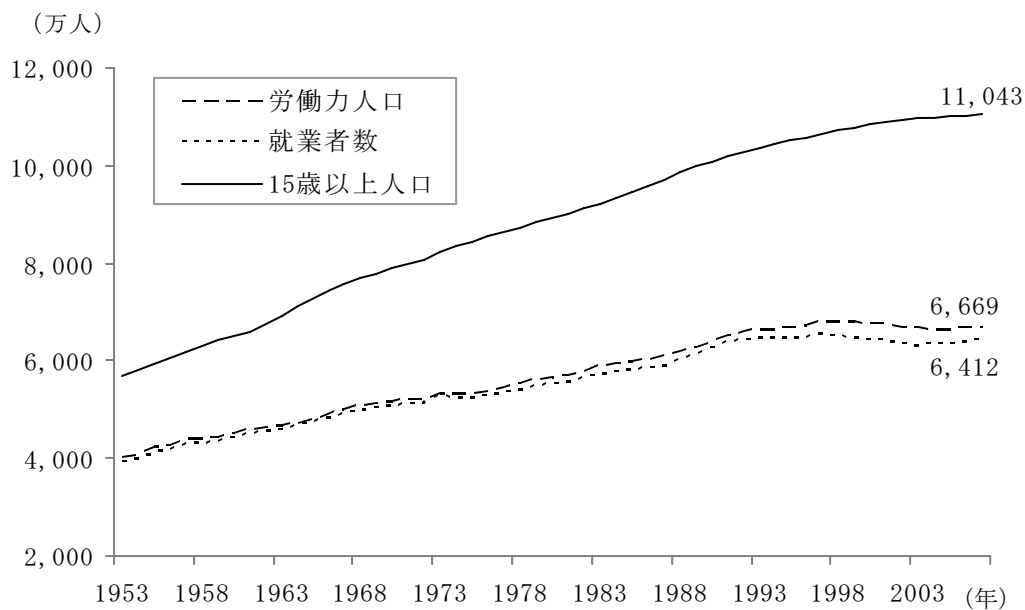
本節では、日本の労働市場全体の規模とその構成要素の特徴、将来の見通しと労働力需給動向について述べる。

日本の労働力人口は今日に至るまで大きく拡大を遂げてきた。しかし総人口は2004年をピークに減少局面に入っており、労働力人口も1990年代後半以降伸びは鈍化し、今後は減少が見込まれている（図1・図2）。

労働力人口における女性の参入状況はどう変化してきたか。図3は、女性労働力率を2007年と30年前のデータとで比較したものである。依然としてM字カーブの構造が残っているものの、男女雇用機会均等法の施行（1985年）前のデータと比較すると、女性の社会進出は著しく拡大してきている。

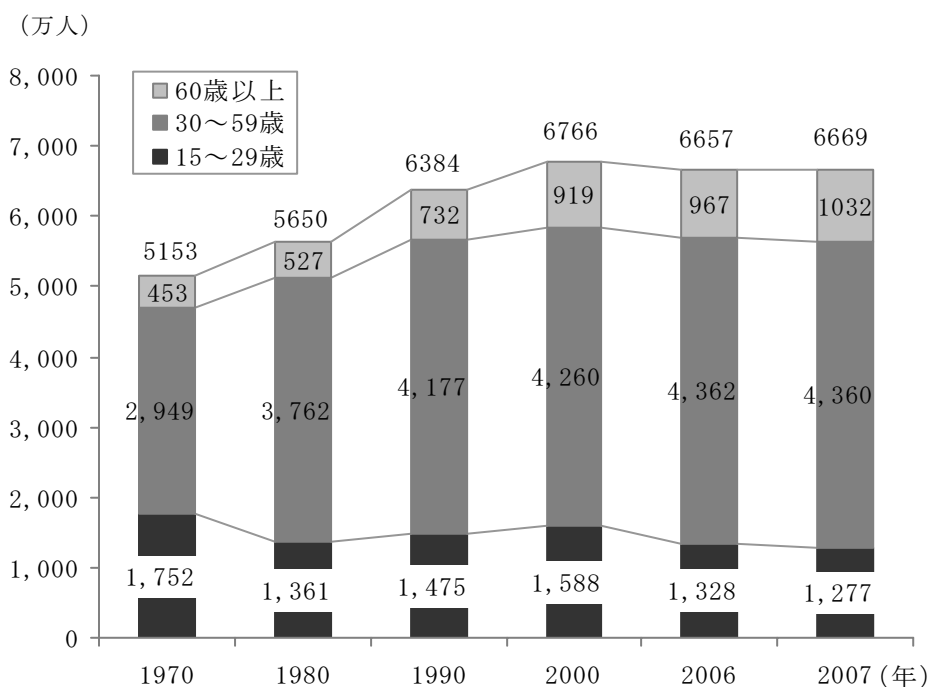
次に、将来の労働力人口の見通しを推計したのが図4である。ここでは、2006年の労働力人口を元に、労働市場への参加が進むケースと進まないケースとに分けて、2012年、2017年、2030年の労働力人口を推計している（JILPT資料シリーズ No. 34, 2008）。今後の労働力率が2006年と同水準で推移すると仮定した場合、2030年には約1070万人の労働力人口の減少が見込まれているが、労働市場への参加が一定以上進むケースでは約480万人の減少に抑制される。すなわち、いずれのケースでも労働力人口の減少は避けられないが、今後様々な雇用支援施策を講じた場合に、若年者、女性、高齢者等の労働市場への参入が促進され、労働力人口の減少幅を抑えられることが導出されている。具体的な雇用支援施策については、後の第3節で述べる。

図1 労働人口の推移



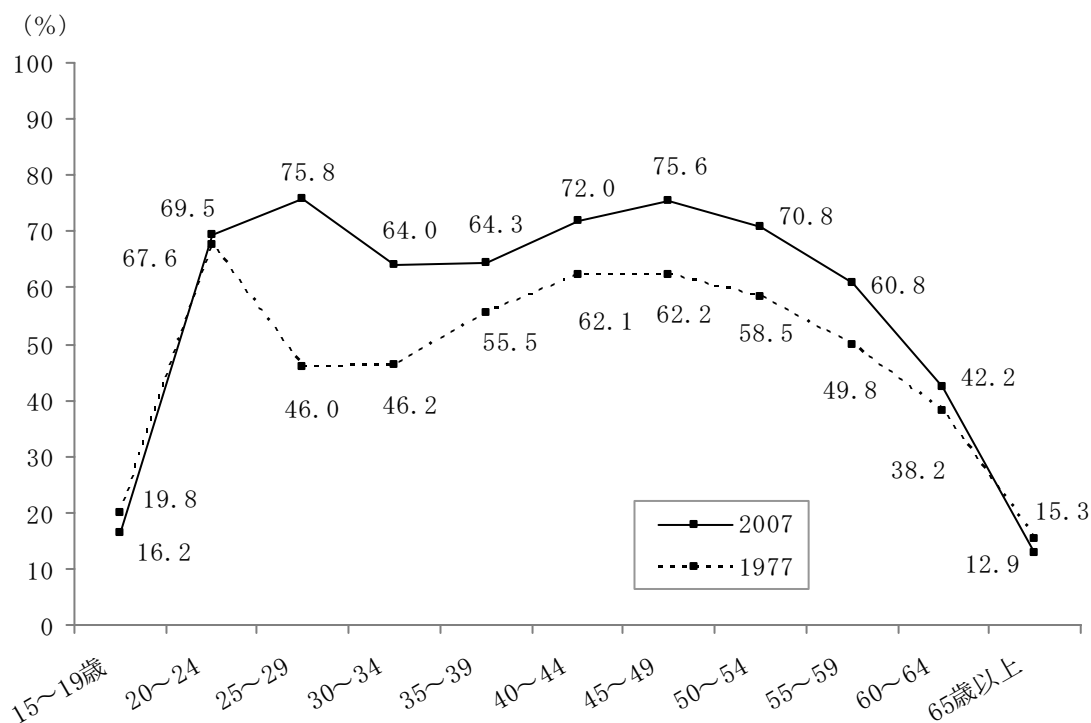
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図2 年齢階層別労働力人口の推移



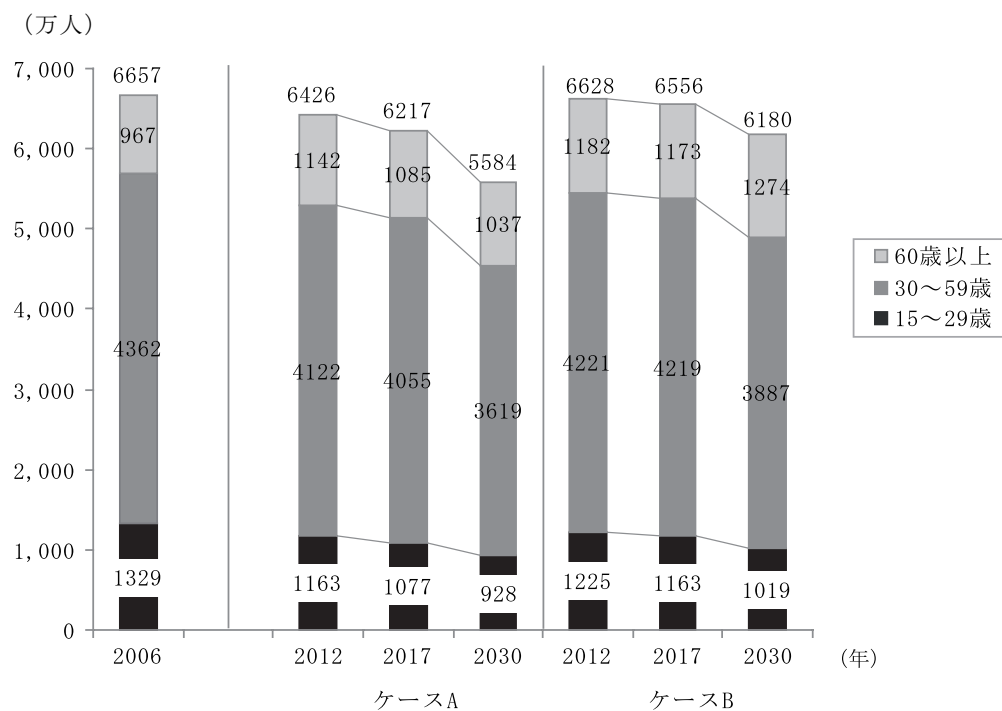
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図3 女性労働力の変化（1997年と2007年）



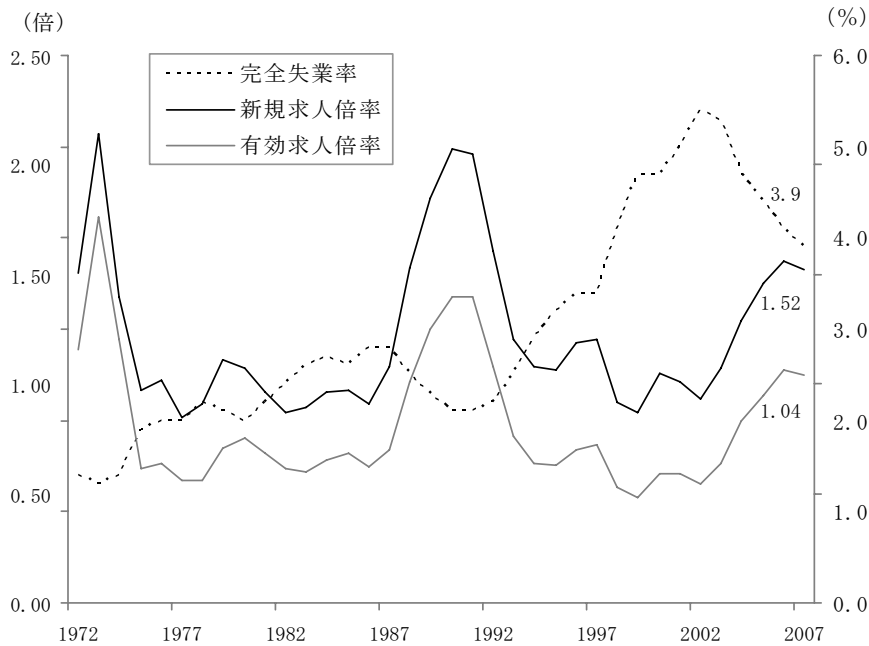
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図4 労働力人口の将来推計



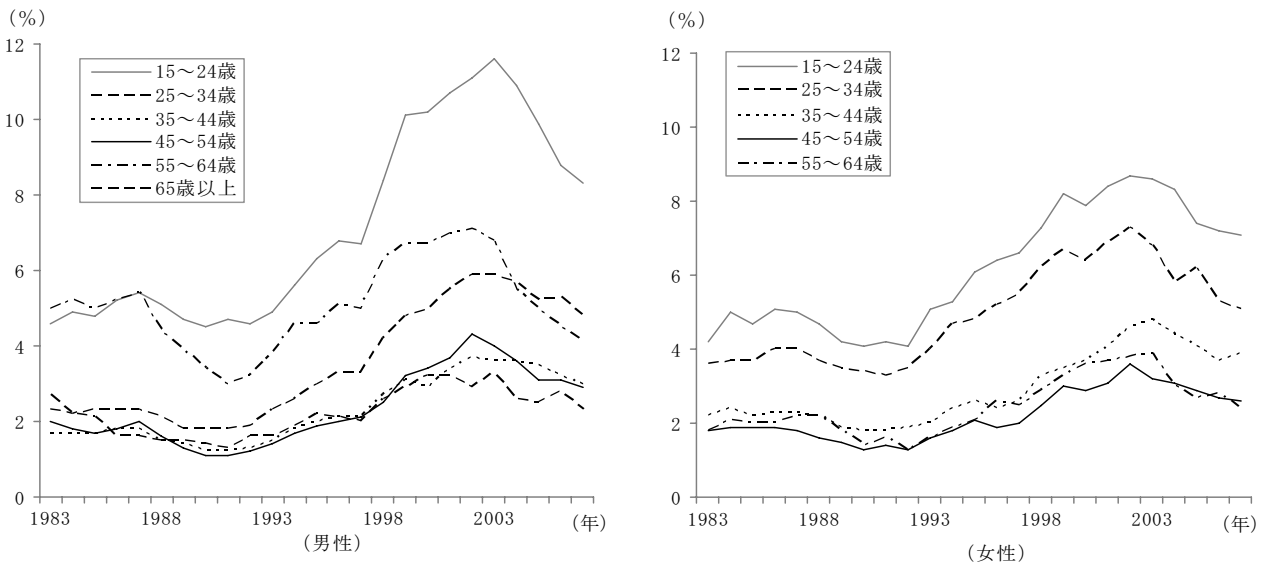
資料出所：2006年の実績値は総務省統計局「労働力調査」。推計値はJILPT資料シリーズNo.34「労働力需給の推計—労働力需給モデル(2007年版)による将来推計」。ケースAは女性、年齢別の労働力率が2006年と同じ水準で推移すると仮定した（労働市場への参加が進まない）ケース、ケースBは女性、若年者、高齢者の労働市場への参加が進むと仮定したケースを指す。

図5 求人倍率と完全失業率の推移



資料出所：求人倍率（左目盛）は厚生労働省「職業安定業務統計」
完全失業率（右目盛）は総務省統計局「労働力調査」

図6 年齢階級別完全失業率（男女）

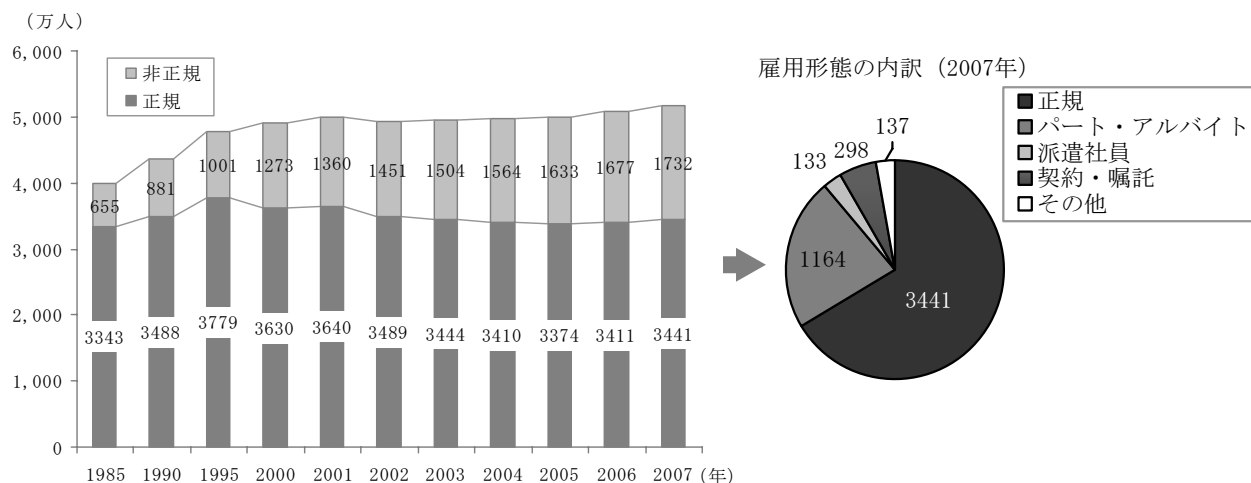


資料出所：総務省統計局「労働力調査」

次に、2007年までの労働力需給の推移実績について、有効求人倍率、新規求人倍率と完全失業率を示したグラフが図5である。2007年の有効求職者数は209万人、有効求人数は218万人であった。完全失業率は2007年平均で3.9%となり、1997年以来の3%台となったが、その後の改善の動きは鈍化している。さらに、完全失業率の推移を年齢層別にみると、男女ともに15~24歳という若年層の完全失業率が高いという特徴がみられる（図6）。2007

年では、15～24歳の男性の完全失業率が8.3%、女性は7.1%であった。当年年齢層の完全失業率で近年最悪だった年では、男性が11.6%（2003年）、女性が8.7%（2002年）を記録している。それ以来、15～24歳の完全失業率は低下傾向にあるが、若年層の雇用支援策は引き続き講じてゆく必要がある。

図7 雇用形態別雇用者数（正規・非正規の職員・従業員）



資料出所：総務省統計局「労働力調査（特別調査）」「労働力調査（詳細集計）」。1985～2000年までは「労働力調査（特別調査）」の2月調査、2001年以降は「労働力調査（詳細集計）」の年平均。

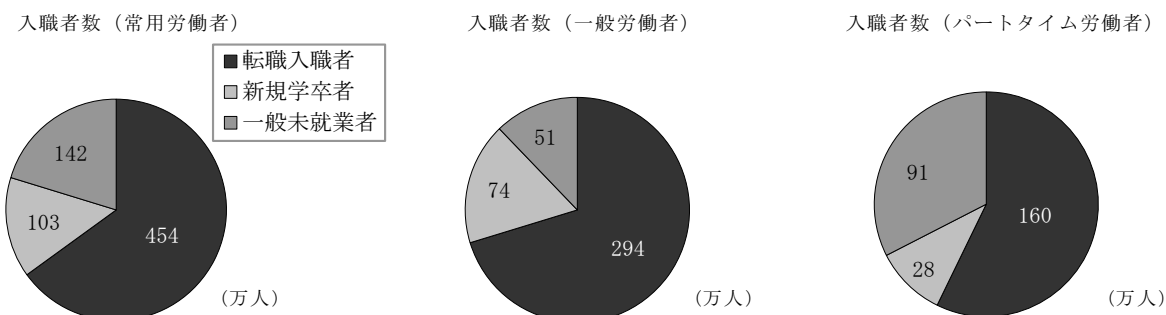
また、産業構造等の変化にともない、労働者の就業形態も変化してきている。図7は、正規と非正規の労働者の雇用者数推移を図示したものである。2000年代以降、非正規労働者の割合は全労働力人口の3割超で推移し、2007年では3分の1程度にまで拡大している。

2. 労働市場の動向

前節では日本の労働力人口全体の動向について解説したが、本節では、個別の労働市場の動向について述べる。日本の労働市場を参入経路の違いから大別すると、新規学校卒業者（新規学卒者）の市場と、それ以外の転職者の市場とに分けられる。さらに、新規学卒者の労働市場は、中学校および高等学校卒業生（中卒・高卒者）用と大学等卒業生（大卒者）用の市場に分けられる。中卒者の市場規模は非常に小さいため、本稿では高卒と大卒の市場に限定する。まずは、全体の労働市場の中で各個別市場の割合について簡単に説明する。

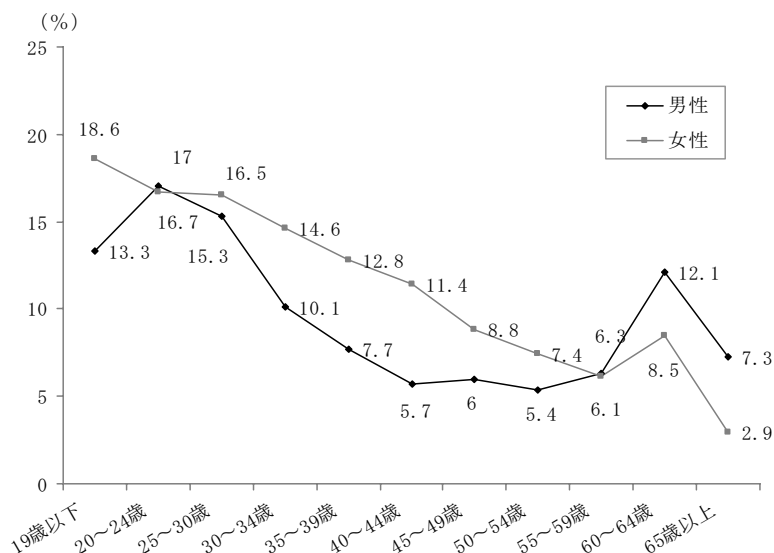
厚生労働省が実施した2007年の雇用動向調査によると、2007年の1年間での入職者数は699万人、離職者は680万人であった。この入職者の内訳は図8の通りである。転職入職者は454万人（約65%）、未就業入職者は245万人（約35%）で、未就業入職者は新規学卒者103万人（約15%）と一般未就業者142万人（約20%）で構成されている（図8）。転職入職率をみると、労働移動の主役となる年齢層は男女とも20歳代の活発な動きが目立つ（図9）。同調査では賃金変動状況においても尋ねているが、年齢が若いほど賃金増加に成功したと回答する率が高い傾向が得られている。

図8 入職者数の内訳



資料出所：厚生労働省「雇用動向調査」（2007年）。左図の常用労働者の入職者数は、中央図の一般労働者の入職者数、右図のパートタイム労働者の入職者数を合計したものの。

図9 年齢階級別男女別転職入職率



資料出所：厚生労働省「雇用動向調査」（2007年）

（1）新規学卒者による労働市場への参入状況

新規学卒者について、入職時の就職内定率を学歴別に示したのが表1である。昨今では雇用情勢の改善がみられ、新規学卒者の内定率は上がっており、安定的に推移している。しかしながら、内定率が100%ではないということは、就職を希望したにもかかわらず就職できなかった層が一定の割合で存在することも意味している。そのような若年層は、アルバイト等で生計を立てるような、いわゆる「フリーター」という不安定就労者になる場合や、就学も就業もしない無業者になるリスクも高い。図10と図11は、フリーター数の推移と無業者数の推移を示している。フリーター数は2003年をピークに減り続けてきている一方で、無業者数については減少のペースがややゆるやかである。図10、図11ともに追跡調査の結果ではないため、どの程度の人数がフリーターや無業状態に長期間とどまり続けているのか

はわからない。しかし、正社員としての職歴がないままフリーターや無業者になった人が、改めて正社員として働こうとする場合、スキルや社会経験の不足等の理由から採用企業側に敬遠され、結果としてフリーターや無業が長期化してしまう点が問題となっている。この図には現われていないが、年長フリーター問題と呼ばれることがある。国の将来を担うべき若年層の無業という問題に対し、政府は今まで様々な施策で対処してきた。具体的な施策の内容については第3節で詳述する。

表1 新規学卒就職率の推移

卒業年 (3月卒)	中学卒	高校卒	専修学校卒	高専卒	短大卒	大学卒
1997	96.7	98.5	91.5	100.0	90.5	94.5
1998	95.5	98.2	89.5	100.0	86.6	93.3
1999	92.1	96.8	86.3	100.0	88.4	92.0
2000	86.7	95.6	83.2	100.0	84.0	91.1
2001	84.7	95.9	84.1	100.0	86.8	91.9
2002	78.6	94.8	83.3	98.3	90.2	92.1
2003	76.5	95.1	85.0	95.7	89.6	92.8
2004	78.7	95.9	90.3	100.0	89.5	93.1
2005	82.8	97.2	92.5	98.5	89.0	93.5
2006	87.2	98.1	91.8	96.7	90.8	95.3
2007	88.7	98.4	93.8	98.8	94.3	96.3
2008	(74.6)	(97.1)	93.7	99.6	94.6	96.9

注：カッコ内は当年3月末現在の数値。

資料出所：厚生労働省「平成20年版労働経済の分析（労働経済白書）」

図10 年齢階級別フリーターの推移

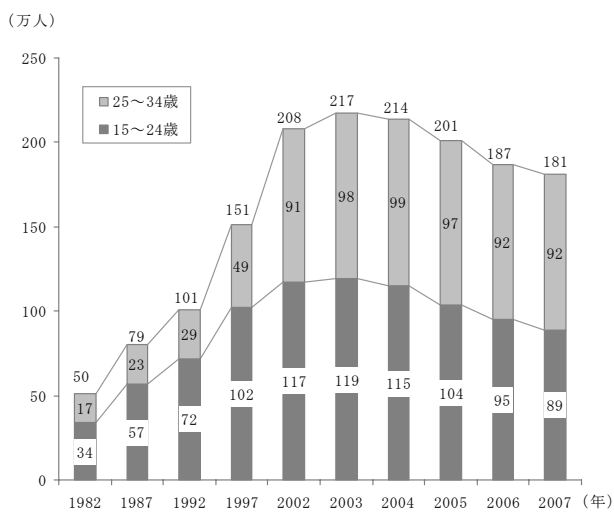
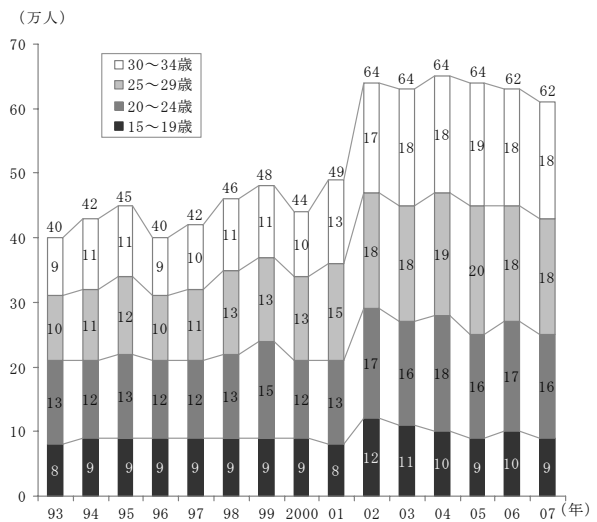


図11 年齢階級別若年失業者の推移

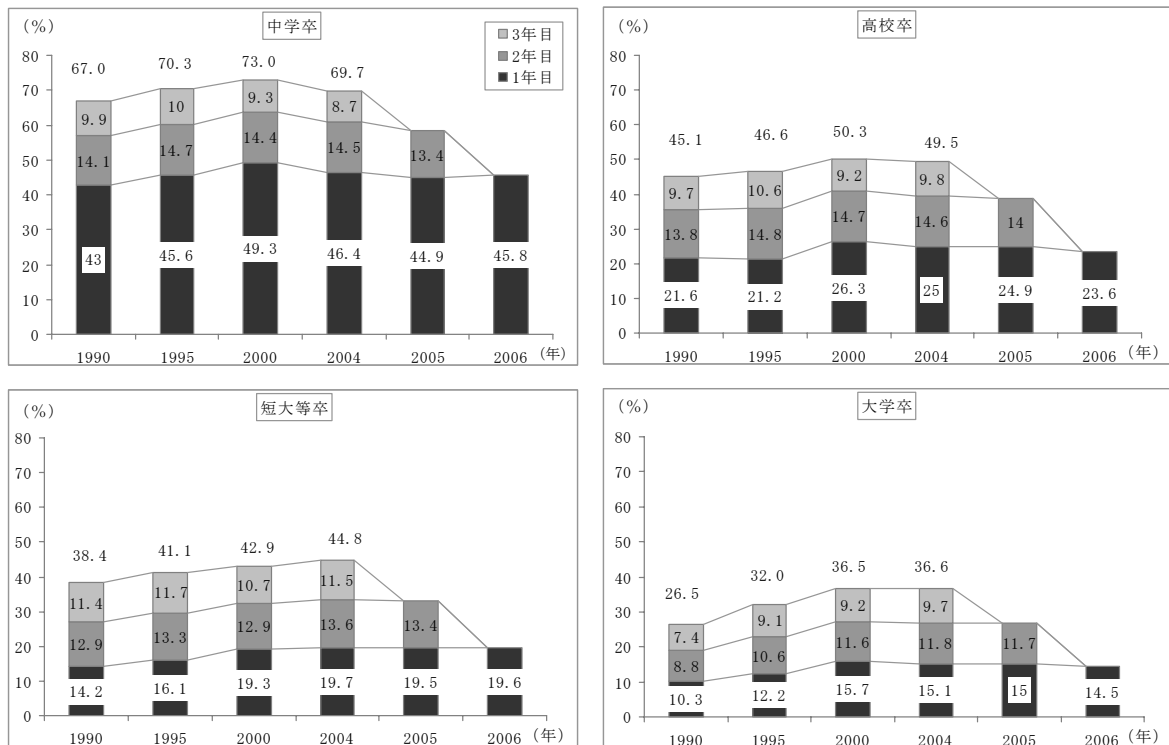


資料出所：図10、11とも、厚生労働省「平成20年版労働経済の分析（労働経済白書）」より。

新規学卒者の定着状況については、一般に「7・5・3現象」と呼ばれる特徴がある。これは、中学・高校・大学卒業者の入職後3年以内での離職率が、それぞれ約7割・5割・3割程度になるという現象である。図12に示した通り、その傾向は近年でも続いており、そ

これは前述の図9に示した、20歳代での活発な転職入職率の傾向とも合致するようである。若年者が早期離職する背景には、例えば、初職選択時期に就職難で不本意な就職を余儀なくされた人の転職志向性など、多様な要因が考えられるため、即刻改善すべきという考え方は必ずしも正しくないし、一面的な見方であろう。しかし、早期離職の真の原因がキャリアガイダンス情報の不備によるミスマッチや初職選択の失敗であったとしたら、情報を供給する側としては不備を解消し、状況を改善してゆく必要がある。

図12 学歴別・新規学卒者の在職期間別離職率の推移



資料出所：厚生労働省「新規学校卒業者の就職離職状況の結果」。離職率は厚生労働省が管理している雇用保険被保険者の記録を基に算出された値。

新規学卒者の入職経路については、高卒と大卒等の場合とで状況が異なっている。高卒の場合は、職業安定法の規定により、学校と地域の公共職業安定所（ハローワーク）とが連携して就職希望者への就職斡旋が行われる。一方、大卒等の場合は、学校の就職課の紹介による就職のほか、民間企業が発行する求人雑誌や広告や Web サイト、民間企業主催の合同就職説明会や合同面接会、求人者企業自身の Web サイトへの直接応募など、多様な経路が存在する。公共職業安定所や他の公的機関（学生職業センターなど）を介した就職も存在するが、割合は比較的少ない。表2は、JILPTが事業所に対して実施したアンケート調査（JILPT調査シリーズ No.16, 2006）で、大卒採用に関する情報伝達の手段の有用性について複数回答で尋ねたものである（郵送調査・実施時期 2005年2～3月・全回収票数 1,362票で回収率 28.4%）。全般的な傾向として、自社ホームページや会社説明会での有用度が高く

評価される傾向にあった。公的機関を有用とする回答割合はあまり高くないが、企業規模が小さいほど有用な情報伝達の一手段として認識されているようである。

表2 大卒において有用な情報伝達の手段はどれか

(企業規模別・%)

	従業員数					無回答	規模計
	～299人	300～499人	500～999人	1000～2999人	3000人～		
自社ホームページ	68.5	78.9	89.3	91.6	95.8	74.6	79.9
自社主催の会社説明会・セミナー	54.0	66.3	77.2	84.9	91.5	71.6	68.9
就職情報サイト	42.7	60.0	70.6	85.3	95.8	61.2	62.5
大学就職部	54.7	57.4	67.5	70.5	78.8	58.2	62.1
民間機関主催の合同説明会・面接会	31.9	44.7	46.7	51.0	70.3	35.8	42.9
大学研究室（指導教員）	20.8	34.7	38.6	41.8	64.4	40.3	33.9
就職情報誌・新聞	20.8	31.6	29.9	43.8	66.1	29.9	32.2
公的機関主催の合同説明会・面接会	30.2	28.9	27.4	21.5	16.1	22.4	26.4
学生職業センター・安定所などの公的機関	26.2	28.4	24.4	12.7	11.0	17.9	22
その他	2.6	4.2	2.0	4.8	0.0	0.0	2.8
合計	39.6	14	14.5	18.4	8.7	4.9	100

注：「非常に役立った」と「やや役立った」を合計したパーセント。

資料出所：JILPT 調査シリーズ No.16 「大卒に関する企業調査」(2006)

(2) 一般入職者による労働市場への参入状況

新規学卒者以外の一般的な入職・転職者の労働市場の状況は、第1節に示した求人倍率等に示した通りである。

一般入職者の主な入職経路については、平成18年に厚生労働省が実施した転職者実態調査の回答によると表3の通りである。事業所側からみた回答によると、公共職業安定所経由での採用と、求人雑誌や新聞広告を使う割合が全体的に高い。企業規模が大きいほどインターネット経由での採用が増え、公的機関経由での採用割合が減る傾向がある。個人調査での回答でも、概ね事業所調査の結果を追従しているが、学歴が高いほどインターネットでの企業ホームページを活用している傾向がうかがえる。なお、民間の職業紹介機関による案件も増える傾向にある。2007年に発表された厚生労働省の業務資料（平成18年度職業紹介事業報告の集計結果について）によると、民営職業紹介事業所の数は前年度比22.1%増の13,469事業所にのぼることが示されており、2004年～2007年の4年間では連続して前年比20%以上増のペースで事業所数が増え続けている。今後しばらくはこの拡大傾向は続くものと思われる。

表3 一般正社員転職者の採用経路（事業所による回答・複数回答）

企業規模	公共職業安定所等の公的機関	民間の職業紹介機関	インターネット	求人情報専門誌・新聞・チラシ等	スカウト	親会社・関連会社	縁故（知人、友人等）	会社説明会を開催して（複数社合同も含む）	その他
1,000人以上	52.5	16.1	44.3	54.0	4.8	10.7	33.2	19.3	12.3
500～999人	56.7	15.9	43.1	42.2	3.3	12.9	37.1	5.5	8.7
300～499人	60.8	21.3	38.9	57.7	4.7	9.2	31.2	3.8	9.5
100～299人	68.8	24.0	27.9	52.5	6.5	11.0	38.9	5.0	7.5
30～99人	71.8	16.2	17.5	46.0	5.5	7.5	38.3	3.8	8.4

資料出所：厚生労働省「雇用構造に関する調査」（平成18年・転職者実態調査）

表4 一般正社員転職者の採用経路（学歴別・個人による回答・複数回答）

学歴	公共職業安定所等の公的機関	民間の職業紹介機関	企業のホームページ	求人情報専門誌・新聞・チラシ等	企業訪問	出向・前の会社の斡旋	縁故（知人、友人等）	その他	不明
中学・高校	42.7	9.0	4.5	28.2	1.0	9.7	33.2	8.2	0.6
専修学校（専門課程）	46.0	14.6	11.7	30.3	4.2	2.2	34.0	6.8	0.6
短大・高専	48.9	17.2	12.9	29.1	1.0	6.5	25.6	8.4	0.2
大学	41.0	30.7	21.0	27.4	2.6	8.1	26.4	7.7	0.5
大学院	17.5	51.9	33.8	12.3	3.5	6.4	17.0	13.0	1.0
計	42.5	19.2	12.9	27.8	2.1	7.7	29.8	8.0	0.6

資料出所：厚生労働省「雇用構造に関する調査」（平成18年・転職者実態調査）

3. 労働市場での弱者の雇用を支援する施策

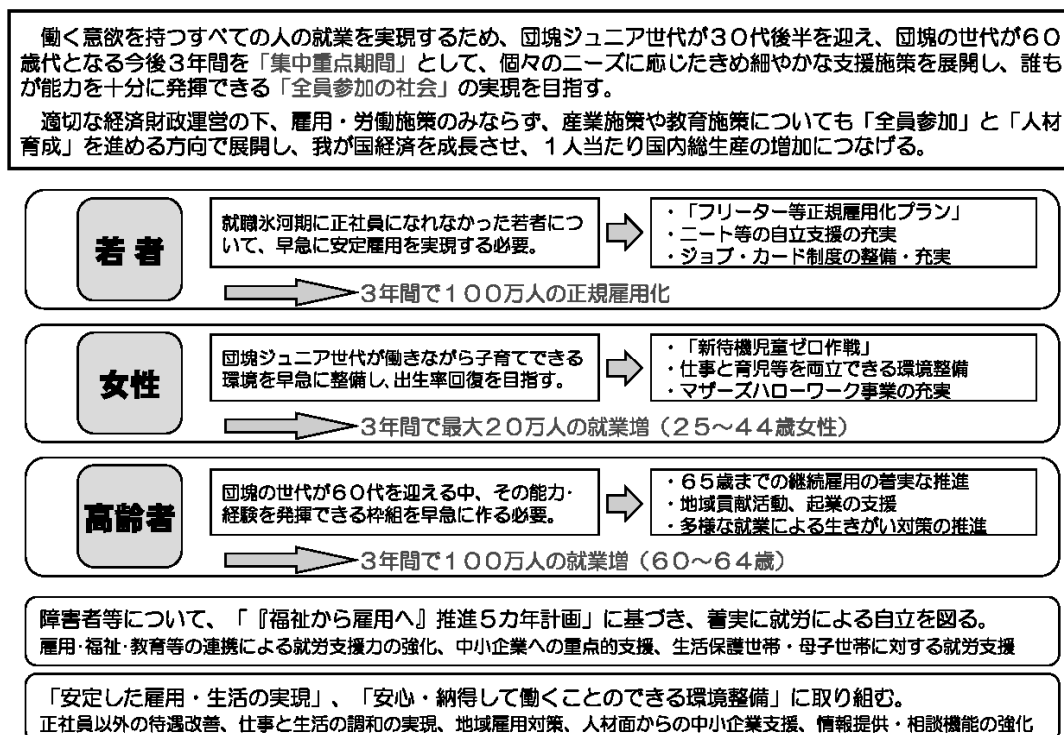
本節では、労働市場で弱い立場に置かれる対象層の雇用を支援する施策について紹介してみたい。対象層としては、若年者、女性、高齢者、障害者が想定されるが、本節では最初に全対象層を含む雇用政策として2008年にまとめられた「新雇用戦略」と、厚生労働省職業安定局の告示による「雇用政策基本方針」について概要を紹介する。最後に若年者向け施策の補足として、若年者を取り巻く厳しい雇用情勢を背景として生まれた若年者支援政策である「若者自立・挑戦プラン」について概要を報告する。

（1）新雇用戦略

現在、日本の政府は、今後のさらなる経済成長に欠かせない経済財政改革を推進する上で、「全員参加の経済」を重要なキーワードの1つとしている。すなわち、先の図4で示されたような労働力人口や総人口の将来的な減少や、それにとまなう経済の停滞を食い止めるための施策として、若年者・女性・高齢者・障害者の別を問わず、働く意欲のある人が能力を発揮し、経済成長へ貢献できるような社会を目指したいと考えている。

図 13 新雇用戦略のポイント

資料1 「新雇用戦略」—「全員参加の社会」の実現を目指して—（ポイント）



資料出所：ELDER（2008年9月）より。

2008年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」（骨太の方針）では、今後3年間に行うべき政府の取り組みがまとめられている。その中で取り上げられている経済成長戦略には、「全員参加経済戦略」「グローバル戦略」「革新的技術創造戦略」という3つの柱がある。その第1の柱である「全員参加経済戦略」の筆頭に掲げられているのが、本題の「新雇用戦略」である。この「新雇用戦略」では、2010年度までに若者、女性、高齢者の220万人の雇用充実を目指す目標が打ち出されている（図13）。

本施策の要点は次の通りである。若年者に対しては、フリーターや無業者等の正規雇用化や、職業能力を公的に認証・評価できるシステムであるジョブ・カード制度の整備を行う。女性に対しては、仕事と育児等を両立できる環境をソフト・ハードの面から整備し、保育施設等の充実や、子育て中の女性への手厚い支援を行う特殊な公共職業安定所（マザーズ・ハローワーク等）を整備することである。高齢者に対しては、ベビーブーマーである「団塊の世代」が60歳代となり大量に定年退職する事態に対応し、継続雇用や就業・起業支援を行い、年齢に関係なく就業できる環境の整備を行う。障害者や生活保護世帯等に対しては雇用・教育・福祉の各分野で連携し、福祉への依存から脱却して雇用へと結び付くよう、今まで以上に就労支援を行うこととしている。

（２）雇用政策基本方針

平成 20 年 2 月に厚生労働省職業安定局の告示による「雇用政策基本方針」では、当面 5 年程度で実施すべき施策についてまとめられているが、前述の新雇用戦略と整合性のある施策にも重点が置かれている。この基本方針では、雇用政策の基本的な考え方として、「安定の確保」「多様性の尊重」「公正の確保」の原則に立ち、政策の方向性を 3 つの柱として打ち出している（図 14）。第 1 の柱は「誰もが意欲と能力に応じて安心して働くことのできる社会の実現」で、若年者、女性、高齢者、障害者への支援方針を掲げており、前述の新雇用戦略とも類似している。第 2 の柱は「働く人すべての職業キャリア形成の促進」で、若年期だけでなく生涯を通じた職業キャリアの形成を支援するための基盤整備や、専門的・技術的分野の外国人就業促進などが挙げられている。第 3 の柱は「多様性を尊重する『仕事と生活の調和が可能な働き方』への見直し」で、長時間労働による健康被害や少子化の流れを変えるような就業形態の多様なあり方を目指す、ワーク・ライフ・バランスの取り組みを中心とした施策が掲げられている。

（３）若年者支援の雇用政策に関する近年の動き

ここまでは、若年者だけでなく女性、高齢者、障害者を支援する全員参加型の施策について紹介してきた。本節では、最後に、若年者支援の雇用政策について近年重要な位置づけをもっていた「若者自立・挑戦プラン」について、補足的に紹介したい。

若年者支援施策が特に注目を集めた背景には、2002 年前後の厳しい雇用情勢の中で（図 5）、若年者層が特に高い失業率を示し（図 6）、フリーターや無業者が増加する（図 10・図 11）という状況があった。こうした若年者層の雇用情勢の悪化が、長期的にみて経済基盤の低下につながることを問題視し、2003 年 6 月に、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣が「若者自立・挑戦プラン」をとりまとめたのが最初の動きである。当面 3 年間で（2006 年度までに）若年者の就業意欲の喚起をしつつ、若年失業者の増加を抑制することを目的としていた。このプランに基づき、関係府省である厚生労働省、文部科学省、経済産業省、内閣府の 4 省庁が連携をとりつつ施策を推進した。

ここで各 4 省庁が行った施策を簡単に説明する。まず厚生労働省では、教育段階から職場定着へ至るキャリア形成・就職支援として、日本版デュアルシステムの導入などを行った。その他、若年者トライアル雇用などの若年労働市場の整備や、若年者ワンストップサービスセンター（通称：ジョブカフェ）の整備を、関係府省や地域と連携して支援を行った（図 15）。文部科学省は、小学校から大学まで各段階でのキャリア教育の充実を図り、就業体験を行うなど職業観の醸成を行ったり、大学等で高度な専門的人材の育成を行うことや、フリーターが知識・技能を身につけるための再教育支援などの施策を打ち出した。経済産業省では、上記のジョブカフェの一部を全国のモデル地域として選定し、民間企業を活用して質的な面でのワンストップセンターの整備充実を行うことや、高度専門能力をもつ人材育成や、起業や新事業の創出にかかる環境整備を行った。内閣府では、若年者の就職支援のためのシ

ンポジウムやフォーラムなどを推進し、主に世論喚起の役割を担った。若年者支援施策については、この「若者自立・挑戦プラン」でなされた様々な取組実績が背景となっただけではなく、これまでに実施された政策効果をより一層高めるために、現在の新雇用戦略や雇用政策基本方針にある若年者支援施策へと受け継がれたと考えられる。

図 14 雇用政策基本方針の要点

本格的な人口減少に伴う労働力人口不足の懸念、グローバル化や技術革新等がもたらした課題を乗り越え、経済社会の持続的な発展を強固なものとし、人々の「雇用・生活の安定」を確保するため、「安定の確保」、「多様性の尊重」、「公正の確保」を基軸とし、当面5年程度の間、以下の雇用政策を強力に推進

①誰もが意欲と能力に応じて安心して働くことのできる社会の実現

- ・若者の雇用・生活の安定と働く意欲・能力の向上
→フリーター、派遣労働者などの不安定就労者の正社員就職支援、若者の働く意欲を高める「若者自立塾」の実施、等
- ・女性のキャリアの継続と再就職等の実現
→保育サービスの充実、短時間勤務制度などの柔軟な働き方の環境整備、マザーズハローワークにおける就職支援、等
- ・いくつになっても働ける社会の実現
→年齢制限禁止の徹底、70歳まで働ける企業の普及、シルバー人材センターによる多様な就業や地域参加の機会の確保、等
- ・障害者等への支援
→障害者の雇用機会の拡大、福祉から雇用への移行に向けた総合的取り組み、母子世帯等に対する「チーム支援」の強化、等
- ・地域における雇用創出の推進
→雇用失業情勢の改善の動きが弱い地域における雇用創出支援、U・Iターンの促進、等
- ・労働力需給調整機能の強化
→労働者派遣事業に係る厳正な指導監督と派遣制度の見直し、セーフティネットとしてのハローワークの機能強化、等

②働く人すべての職業キャリア形成の促進

- ・職業キャリアを支援するインフラの充実、職業生涯を通じたキャリア支援
→多様な教育訓練システムの充実、キャリア・コンサルティングの普及、経営団体と協力した「ジョブ・カード」制度の普及、等
- ・専門的・技術的分野の外国人の就業促進と就業環境の改善
→専門的・技術的分野の外国人の就業促進、外国人労働者の雇用管理の改善、外国人研修・技能実習制度の適正化と見直し、等
- ・中小企業や福祉・介護分野の人材確保対策
→熟練技能者の技能継承支援、中小企業の人材ニーズに応える教育訓練制度、福祉・介護分野の人材確保、等

③多様性を尊重する「仕事と生活の調和が可能な働き方」への見直し

- ・仕事と生活の調和が可能な働き方のための企業の取り組みの促進・支援と労働者に対する意識啓発
- ・多様な働き方を主体的に選択できる就業環境の整備
→パートの均衡待遇の確保、パート・有期契約労働者の処遇の改善や正社員転換支援、等

雇用・生活の安定確保

資料出所：職業安定広報（2008年5月号）より。

図15 「若者自立・挑戦プラン」での具体的な施策

目標(当面3年間)

若者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進
⇒ 若年失業者等の増加傾向の転換

具体的な施策の展開

1 教育段階から職場定着に至るキャリア形成・就職支援

①キャリア教育、職業体験等の推進

—小学校段階からの組織的・系統的な職業体験学習、インターンシップ等の推進による勤労観・職業観の醸成

②実務・教育連結型人材育成システム(日本版デュアルシステム)の導入

—週3日は企業実習、週2日は教育訓練というような組合せで若者を一人前の職業人に育成
(ドイツでは「デュアルシステム」と呼ばれ、若年労働者の実践的能力開発システムとして社会的に確立。)

③就職支援相談員(ジョブサポーター)による一対一の就職支援

④若年者の就職相談を専門的に行う人材(若年キャリアコンサルタント)の養成・配置

2 若年労働市場の整備

①就業経路の複線化に対応した多様な就職システムの整備

—通年採用の普及、トライアル雇用の積極的活用など
(トライアル雇用を修了した若年者のうち、約8割が常用雇用に移行)

②企業が若年者に求める人材要件の明確化

③学卒・若年者向けの実践能力評価・公証の仕組みの整備

(技能系から事務系にわたる幅広い職種について、既存の制度も活用しつつ、学卒、若年向けに能力評価制度を整備し、若年者のキャリア目標・企業の採用の目安として活用。)

3 若年者の能力の向上／就業選択肢の拡大

①大学・大学院、専修学校等での社会人再教育のための教育プログラムの開発

—社会人や企業のニーズを踏まえた実用的な職業能力を身につけるための短期教育プログラムを開発、推進

②専門職大学院の設置促進による高度専門職業人養成の強化

③大学教育の工夫改善に資する取組等の強化

—世界の研究開発市場を開拓する先端的な人材育成の支援
—就業・起業に魅力を感じる体験型教育など特色ある教育カリキュラムの提供

4 若年者の就業機会創出

①創業に挑戦する人材の大量養成

—インターネットにより、若者が、創業に必要な情報を入手したり、多数の創業仲間との出会いや専門家からの支援を受けられるサービスを提供(起業予備軍総合支援サービス)
(若者など創業希望者30万人以上が対象。学生向け就職支援サイトとも接続し、すそ野拡大。)
—地域のベンチャー企業の最前線で、創業の知識と現場感覚を身につけるための実践的なインターンシップを創設

②若手即戦力人材の重点的育成

—IT、技術経営、事業再生等、ニーズが高い高度専門人材について、求められる能力の体系化と評価基準の策定、実践型カリキュラムや教材の開発等により、その育成を促進

③サービス分野を中心とした新たなビジネス市場の拡大

資料出所：職業安定広報(2004年6月21日号)より、筆者一部改変。

韓国の雇用保険と労働移動

韓国労働研究院 前任研究委員
イ ビョンヒ (Byung-Hee Lee)

1. 問題提起

1997年の通貨危機を克服して以降、失業率は3%台の低い水準を維持しているが、就業率は停滞している。2007年の15歳以上人口の就業率は59.8%であり、通貨危機以前の1996年の60.8%を下回る。人口の高齢化に伴う就業率の低下を考慮して15~64歳人口のみたとしても、就業率は1996年の63.7%から2007年の63.9%にわずかに上昇しているに過ぎない。

一方で、労働市場の性格は大きな変化をみせている。変化とは、職場の様相が大きく変わるとともに、労働移動が頻繁になっていることである。「経済活動人口調査」をもとに連続月の個人別パネルデータを構成し、労働移動を分析したイ・ビョンヒ(2007)によれば、月平均失業率が増加し、就業者の雇用が不安定になっている。とくに1年間に失業する確率は、1996年の4.8%から2006年の9.1%に増加し、失業の危険性が通貨危機以前に比べて2倍になっている。また、生産活動人口の就業、失業、非経済活動などの就業状態間の移動比率は、月平均で1996年の3.3%から2006年の4.5%に増加している。

労働移動の増加が生産性の高い部門間のことであれば、労働者の職業適性や労働市場の効率性を高めるのに寄与するであろう。そうでない場合は、雇用の中断や所得減少を招き、労働市場の不安定性を高めることになる。このような労働移動の増加に対応して、労働市場政策や社会保障制度により、多様な就業形態間の円滑な移動を支援する必要がある。Schmid(1998)は、移動過程で起こりうる多様な社会的不利益から労働者を適切に保護すべきであり、さらに円滑な移動を促進させる必要があると主張している。また、円滑な移動を促進するために、失業保険から雇用保険への変更、積極的労働市場政策から「活性化労働市場政策」への転換、労働時間の短縮と生涯学習の結合、公共部門と民間部門の協力を通じた職業紹介サービスの機能強化などの具体的な政策を提示している(Schmid and Gazier, 2002)。この労働市場理論は円滑な移動を図ることにより労働市場の柔軟性と安定性を確保し、雇用親和的な福祉国家への発展の理論的基盤となっている。

雇用保険制度は雇用におけるセーフティーネットの根幹といえる。雇用保険は社会のセーフティーネットとしてだけでなく、積極的労働市場政策の主要な手段としての役割を果たしている。雇用保険は1995年7月に常用労働者30人以上の事業所を対象に施行されて以来、1998年10月には従業員1人以上の全ての事業所へと拡大され、2004年1月には日雇い労働者へと適用対象が拡大された。法的な適用対象の拡大は事実上完了したといえるが、零細事業所や非正規労働者の相当数はまだ雇用保険に加入していない。社会保険の保護を受ける

ことのできないインフォーマル雇用 (informal employment) のもとでは、社会的不安を緩和するための雇用・福祉サービスが周知されていないことが多く、雇用や所得が不安定であるだけでなく、生産性向上、成長の阻害要因として作用することがある (OECD, 2008)。

本稿の目的は、労働者が労働市場の危険性にどれほど曝されており、雇用保険が労働市場の危険性にどれほど対応しているかを実証的に分析し、これに関連した政策を提言するためのポイントを導き出すことにある。2章では労働者が経験する労働移動を、失業、転職、自営業への移動に大まかに分類し、これと関連した失業、キャリアの中断、従業上の地位低下、低賃金雇用などの危険性に曝される割合を考察する。3章では、雇用保険への加入の有無により移動形態が異なるのか、雇用保険は失業の危険性にどれほど対応しているのかを、失業給付の受給資格率指標を用いて分析する。4章では、労働移動が労働市場に及ぼす影響について、雇用保険への加入の有無が肯定的な役割を果たすのかどうかを中心に分析する。最後に5章では以上を要約して政策課題を提言する。

2. 労働移動

(1) データと方法

「経済活動人口調査」は、約 33,000 世帯の 15 歳以上の約 7 万人を対象に、毎月の経済活動状態を調査している。この調査は横断調査であるが、一定期間、同じ標本を反復的に調査するため、同じように調査された各個人を関連づけて、パネルデータを構成することができる。この調査は、2005 年から標本世帯の 36 分の 1 を毎月置き換える逐次交代標本 (rotating sampling) を採用しているため、パネルからの漏れがない限り、最大 3 年間の経済活動状態を追跡できる。

本稿では「経済活動人口調査」を個人別にパネル化し、労働者の 1 年間の労働移動を分析した。雇用保険加入の有無と賃金水準は、毎年 8 月に実施する「経済活動人口就業形態別追加調査」を基準とし、これに対応した経済活動人口調査パネルデータを構成した。具体的には、2005 年 8 月から 2006 年 8 月にかけての「経済活動人口調査」を個人別に追跡してパネルデータを構築し、ここに 2005 年 8 月と 2006 年 8 月の「経済活動人口就業形態別追加調査」を結合した (以下、「経済活動人口パネルデータ」という)。「経済活動人口パネルデータ」は、2005 年 8 月に労働者として就業していた 11,450 人の 1 年間の経済活動状態に関するデータを含む。「経済活動人口パネルデータ」に含まれる労働者は 2005 年 8 月の「経済活動人口調査」の対象となった標本の 43.9% に該当する。ただしパネル化過程で無回答や消失した標本は除外したため、原データの代表性を維持できない点に留意する必要がある。

付表 1 (本稿末尾に掲載) は「経済活動人口パネルデータ」の標本特性を示している。原データに比べて、女性、中高年、低学歴者、一般労働者の割合が多少高い。社会的弱者の標本脱落率が高いという予想に反して「経済活動人口パネルデータ」では低賃金階層と高賃金階層が相対的に多く、中間賃金階層が少ない。

一方、労働移動を大きく失業、転職、自営業への移動に分類した。まず失業は、連続する

月の間に、就業から失業や非経済活動状態へ移動した場合を失業と定義した。そして離職理由として「個人・家族関係の理由」「育児」「家事」「心身障害」「労働条件（時間など）不満足」を自発的離職、「企業や事業の休業・廃業」「整理解雇」「臨時または季節労働の終了」「仕事がなく、または事業経営の悪化」を非自発的離職、「定年退職・高齢化」「その他」を分類不可能な「その他」とした。他方、「経済活動人口調査」は転職の有無を直接質していないが、2003年から労働者を対象に就業年月に関する調査をしていることから、これを利用し、労働者の転職の有無をつぎのとおり識別した。連続する月の間に賃金労働を行った者の中で、t月（ある月）の就業開始時点がt-1月であり、かつt-1月の就業開始時点がt-2月以前の場合、t月の就業開始時点がt月でありt-1月就業開始時点がt-1月以前の場合、t月とt-1月の就業開始時点がt-1月以前で一致しない場合を、労働者として職場を移動したものとみなした。最後に、自営業への移動は賃金労働からそのまますぐに自営業へ移動する場合だけでなく、失業を経由して自営業へ移動する場合の全てを含むものと定義した。したがって、失業、転職、自営業への移動は排他的な分類ではない。

表1 労働者の1年間の労働移動

		労働者数	割合
		(人、%)	
合計		11,450	100.0
同一職場で就業継続		7,233	63.2
失業	自発的	1,394	12.2
	非自発的	1,021	8.9
	その他	143	1.2
	小計	2,381	20.8
転職		2,380	20.8
自営業に移動		525	4.6

資料：「経済活動人口調査パネルデータ」2005.8～2006.8.

表2 属性別にみた1年間の労働移動

						(%)	
		同一職場で就業継続	失業	失業		転職	自営業に移動
				自発的	非自発的		
合計		63.2	20.8	12.2	8.9	20.8	4.6
性	男	68.8	15.6	7.4	7.8	19.3	4.3
	女	56.0	27.6	18.3	10.3	22.7	4.9
年齢(歳)	15-29	58.7	26.5	22.4	4.6	19.8	2.6
	30-39	68.4	16.0	10.0	6.5	17.9	4.2
	40-49	68.4	15.3	8.1	7.9	19.6	4.6
	50-59	58.6	23.9	10.0	13.6	24.6	5.9
	60+	43.8	38.9	14.4	23.2	30.8	8.4
学歴	小卒以下	38.8	39.6	16.9	24.3	37.6	9.2
	中卒	52.3	29.0	13.8	15.5	28.2	4.6
	高卒	60.9	22.2	14.2	8.4	21.4	4.9
	短大卒	70.0	16.0	12.2	3.8	15.7	2.5
	大卒	79.1	8.9	6.1	2.5	11.4	3.2
	大学院以上	85.4	4.5	3.5	0.9	9.4	1.6

資料：「経済活動人口調査パネルデータ」2005.8～2006.8.

(2) 労働移動

1年後も同じ職場で働いている労働者は63.2%に過ぎず、3分の1以上が失業、転職、自営業への移動などを行っていることが明らかになった。具体的にみれば、1年間に失業する労働者は20.8%であり、非自発的離職者は8.9%である。また失業することなく他の職場へ移動した労働者は20.8%、自営業に移動したのは4.6%である。

労働者の属性別にみて、女性、若年、高齢者、低学歴者が労働移動する可能性が高いことは明らかである。女性は男性に比べて同じ職場で継続して就業する割合が低くなっている。また、離職時に男性は失業せずに転職する割合が高い反面、女性は失業する割合が相対的に高い。

年齢階層別にみれば、50歳以上の準高齢者層の離職率が他の年齢階層に比べて高いだけでなく、非自発的な理由による失業が多くなっている。自営業への移動の割合だけでなく労働者として転職する割合も高くなっている。これは臨時・日雇いなどの不安定雇用を反復するためであると思われる。一方、若年層の離職率も高い。これは自発的な離職または転職が多く、キャリア形成のために適職を模索する過程であることを示している。

学歴が低いほど離職率が高く、失業と転職、自営業への移動の全てで割合が高くなっている。これは低学歴労働者の雇用の不安定性を示している。

表3 職場特性別労働者の1年間の労働移動

		同一職場で 就業継続	失 業		転 職	自営業に移動	
			自発的	非自発的			
計		63.2	20.8	12.2	8.9	20.8	4.6
従業上の地位	一般	81.8	8.5	5.7	2.1	9.8	2.1
	臨時	53.7	27.1	17.9	9.6	21.7	6.2
	日雇い	13.6	53.6	24.3	33.1	60.2	10.5
雇用形態	正規	74.4	13.3	9.0	4.0	12.9	3.1
	非正規	43.9	33.7	17.6	17.4	34.4	7.1
従業員規模	1-4	43.5	35.4	21.0	16.2	31.9	7.9
	5-9	50.1	29.1	16.2	14.0	29.4	6.8
	10-29	60.3	21.5	11.7	9.6	22.3	4.6
	30-99	74.3	12.7	8.7	3.5	14.2	3.1
	100-299	79.1	11.4	7.7	3.8	10.4	2.1
	300+	85.6	6.5	3.1	2.5	8.5	0.8
賃金階層	低賃金	42.7	38.1	22.2	17.1	30.4	6.5
	中間賃金	61.2	20.1	12.2	8.3	22.5	4.7
	高賃金	85.6	5.0	2.5	1.8	9.1	2.5

資料：「経済活動人口調査パネルデータ」2005.8～2006.8.

職場特性別には、臨時・日雇い、非正規、零細企業、低賃金の各労働者が労働移動する可能性が高い。雇用が不安定な臨時・日雇いと非正規労働者は、失業、とくに非自発的な失業と、転職、自営業への移動の割合が全て高くなっている。例えば、非正規労働者の失業率は正規の2.5倍に該当する33.7%に、また非自発的失業率も正規の4.3倍である17.4%とな

っている。

一方、事業所規模が小さいほど、失業率が高いだけでなく、転職の割合も高い。賃金階層別には、低賃金労働者の失業、転職、自営業への移動の割合が全て高くなっている。

(3) 労働移動とそのリスク

労働移動の全てがリスクを伴うわけではない。労働者の希望と能力に合致した職業への移動は、生産性と賃金の上昇につながる。反面、キャリアの断絶や賃金の下落を伴う労働移動はリスクを伴う可能性が高い。

まず、労働移動がその後の再就職にどのような影響を及ぼすかをキャリアの側面から考察する。職業だけでなく仕事の内容も変わる労働移動は、特定のキャリアで蓄積した技能・技術の損失を招く可能性が大きいであろう¹。本稿では、キャリア変化は従事する産業と職業の変化と定義する。産業は標準産業分類の大分類に従い、職業は標準職業分類の大分類による。同じ職業従事者が単純に産業を移動すること、または昇進によって職業を変えることと区別するために、産業と職業の両方を変更した場合をキャリア変化とみなした。また、キャリア変化の有無は、2005年8月時点の従事産業・職業を、1年後に就職状態にある場合の産業・職業と比較した。

表4は労働移動した労働者のキャリア変化の有無を示す。キャリア変化率は自営業に移動する場合に最も高くなっている。自営業に移動した者は従事する産業と職業の両方が変化した割合が32.2%に達している。一方、失業した労働者の21.3%は、1年後に産業間・職業間の移動を経験している。失業することなく転職した労働者のキャリア変化率は15.0%となっている。

表4 労働移動とキャリア変化

	合 計	同一職場で 就業継続	失 業		転 職	自営業 に移動
			自発的	非自発的		
産業間移動	11.3	3.2	34.1	37.9	27.9	40.8
職業間移動	13.3	7.0	30.7	36.0	25.2	47.2
キャリア変化	5.8	0.6	21.3	25.4	15.0	32.2

資料：「経済活動人口調査パネルデータ」2005.8～2006.8.

注：2005年8月と2006年8月の両時点で就業者であった場合。

一方、従業上の地位の変化を通じて、労働移動の影響を調べることもできる。表5は労働移動の類型別に、従業上の地位が1年後にどのように変化したかを示したものである。

失業の危険は臨時・日雇いにおいて相対的に高い。1年後失業状態になる割合が一般労働者が4.8%であるのに比べ、臨時は13.9%、日雇いは22.8%である。それだけでなく失業は従業上の地位の低下を招く可能性が高いことが分かる。一般労働者でも失業は大幅な地位

¹ イ・ビョンヒ（2005）によれば、キャリアの変化を伴った労働移動は、同一産業や同一職種内で移動する場合に比べて賃金が下がる。

の低下に繋がる場合が多いが、失業した一般労働者のその後の就業状態をみれば、非就業が56.1%を占めており、臨時・日雇いも17.2%に達している。とくに非自発的な失業をした場合、地位が低下（一般→臨時・日雇い、臨時→日雇い）する可能性が高くなっている。

また、失業を伴わないで転職した場合には、地位の上昇と低下の可能性が両方とも高くなっている。転職した臨時労働者が一般労働者となる割合は18.4%であり、同じ職場で継続して就業している臨時労働者が一般労働者になる割合の8.8%に比べ高くなっている。しかし一方で、転職した一般労働者のうち16.0%が臨時・日雇いへと移動している反面、同じ職場で継続して就業している一般労働者のうち臨時・日雇いへと移動した割合は0.6%に過ぎない。

表5 労働移動と従業上の地位の変化

		(%)								
		06.8 05.8	一般	臨時	日雇い	雇用主	自営業	家族従業	失業	非経済活動
合 計	一般	90.4	2.9	0.4	0.6	1.0	0.0	1.1	3.7	
	臨時	9.8	68.3	3.3	0.9	3.1	0.8	3.1	10.9	
	日雇い	2.7	14.7	52.8	0.9	4.7	1.4	2.5	20.3	
同一職場で就業継続	一般	99.3	0.6	0.0	-	-	-	-	-	
	臨時	8.8	90.9	0.3	-	-	-	-	-	
	日雇い	4.9	24.1	71.0	-	-	-	-	-	
失 業	一般	21.4	14.6	2.6	1.3	3.8	0.2	12.9	43.3	
	臨時	6.3	31.8	6.2	0.4	2.8	1.1	11.4	40.0	
	日雇い	1.6	10.8	40.3	0.6	3.6	0.6	4.6	37.9	
	自発的	一般	22.2	12.2	2.6	1.4	2.8	0.3	13.9	44.6
		臨時	6.7	29.6	5.3	0.5	2.3	1.2	10.8	43.5
		日雇い	2.0	13.2	29.7	0.5	2.7	0.5	3.5	47.9
非自発的	一般	20.5	22.7	3.8	1.5	5.3	0.0	15.2	31.1	
	臨時	5.2	35.0	8.5	0.6	2.9	0.9	14.6	32.4	
	日雇い	0.9	9.2	47.4	0.7	3.7	0.5	5.9	31.7	
転 職	一般	77.9	13.9	2.1	0.5	0.7	0.0	1.1	3.8	
	臨時	18.4	57.4	10.9	0.8	1.8	0.3	3.7	6.7	
	日雇い	2.8	13.5	62.9	0.9	3.5	1.2	2.1	13.0	
自営業に移動	一般	8.4	6.9	1.5	27.5	45.8	2.3	0.0	7.6	
	臨時	3.6	10.9	2.7	14.0	50.2	12.7	1.4	4.5	
	日雇い	0.6	5.2	17.9	8.7	44.5	13.3	0.0	9.8	

資料：「経済活動人口調査パネルデータ」2005.8～2006.8.

労働移動に伴う賃金変化をみるため、表6では労働移動の類型別に賃金階層間の移動を示した。ここでは、賃金階層は時間当たりの賃金が全労働者賃金の中位値の3分の2に満たない金額（2005年8月で4,603ウォン）を低賃金、2分の3以上を高賃金、その間を中間賃金とした。

まず、失業する場合、低賃金階層からの脱出の可能性が低い反面、低賃金への移動の可能性は高い。失業する労働者の中で、低賃金階層から脱する割合は14.7%であり、低賃金に移動する割合は中間賃金階層で13.9%、高賃金階層で7.0%である。同じ職場で継続して

就業している低賃金労働者が1年後に低賃金を抜け出す割合は39.0%で、低賃金に移動する割合は中間賃金階層において7.5%、高賃金階層で0.5%であるのに比べてかなり高い。

一方、転職の場合は、低賃金からの脱出の可能性が同じ職場で継続して就業している場合と似かよっており、低賃金階層への移動の可能性はさらに高い。転職する場合、低賃金階層の31.1%が1年後に低賃金を抜け出すが、これは賃金労働者（自営業、未就業を除く）に限定した場合、低賃金からの脱出率は38.9%であり、同じ職場で継続して就業している労働者と近い水準である。反面、転職した労働者の中で低賃金に移動する割合は中間賃金階層が15.6%、高賃金階層が3.2%であり、同じ職場で継続して就業している労働者に比べて高くなっている。

表6 労働移動と賃金階層の変動

		(%)					
		05.8 \ 06.8	低賃金	中間賃金	高賃金	自営業	未就業
合 計	低賃金		47.3	27.4	1.7	4.3	19.2
	中間賃金		9.7	62.1	15.0	3.7	9.5
	高賃金		1.0	10.8	83.8	1.9	2.5
同一職場で就業継続	低賃金		61.0	36.7	2.3	0.0	0.0
	中間賃金		7.5	73.0	19.5	0.0	0.0
	高賃金		0.5	9.8	89.7	0.0	0.0
失 業		低賃金	30.8	13.9	0.9	4.0	50.4
		中間賃金	13.9	29.7	3.7	5.3	47.4
		高賃金	7.0	20.5	16.4	6.4	49.7
	自発的	低賃金	27.6	12.5	1.1	3.7	55.2
		中間賃金	12.2	26.0	3.5	3.7	54.6
		高賃金	8.2	17.6	15.3	10.6	48.2
	非自発的	低賃金	35.0	15.1	0.7	4.0	45.1
		中間賃金	18.1	34.4	3.1	7.1	37.2
		高賃金	6.6	31.1	21.3	0.0	41.0
転 職	低賃金		48.8	29.3	1.8	4.7	15.5
	中間賃金		15.6	61.7	11.2	2.8	8.7
	高賃金		3.2	21.2	68.9	2.6	4.2
自営業に移動	低賃金		17.1	4.1	0.0	66.4	12.4
	中間賃金		4.0	9.4	4.5	78.0	4.0
	高賃金		0.0	9.4	8.2	77.6	4.7

資料：「経済活動人口調査パネルデータ」2005.8～2006.8.

3. 雇用保険のセーフティネットとしての役割

(1) 雇用保険と労働移動

労働者の雇用保険加入率は着実に増加しており、とくに非正規、30人未満の小規模事業所、低賃金階層で雇用保険加入率の増加が目立っている。2007年8月現在、労働者全体の55.3%が雇用保険に加入している。他方で、就業形態、従業上の地位、事業所の規模、賃金階層別に雇用保険加入率をみると大きな格差がある。

雇用保険加入の有無に伴う労働移動を表8に示した。5人未満事業所の農林漁業従業者、

公共行政、教育サービス、家事サービス、国際・外国機関従業者、65歳以上の者、週当たりの労働時間が15時間未満の短時間労働者などは、法的に雇用保険適用対象ではないことから、これらを雇用保険非適用者として区分した。

雇用保険に加入できない労働者は、多様な労働移動をすることが分かる。雇用保険適用対象であるにもかかわらず加入できない労働者の1年間の同一職場で就業を継続する比率は41.0%に過ぎず、雇用保険に加入した労働者の76.3%に比べ非常に低い。これら労働者の失業率は1年間で34.4%に達し、失業を伴わない転職は35.3%、自営業への移動も7.6%を記録している。すなわち、雇用保険の恩恵を受けていない労働者は、危険を伴った労働移動をする可能性が高いことを示唆している。

表7 雇用保険加入率の推移

		(%)						
		2001.8	2002.8	2003.8	2004.8	2005.8	2006.8	2007.8
合 計		47.4	48.0	49.8	52.1	53.1	54.6	55.3
従業上の地位	一般	80.1	79.6	80.4	81.6	83.0	84.1	84.1
	臨時	21.1	24.6	24.2	25.8	26.8	27.6	26.7
	日雇い	3.3	3.9	2.6	3.5	2.8	2.9	2.9
就業形態	正規	56.9	56.2	59.7	61.5	63.8	64.7	64.3
	非正規	21.6	26.2	29.2	36.1	34.5	36.3	39.2
	一時的	23.6	31.8	37.1	45.5	45.2	49.0	55.5
	(期間制)	27.4	32.7	37.6	45.8	50.0	49.7	57.6
	(契約反復更新)	-	48.1	65.1	72.9	59.7	77.2	81.2
	(継続勤務期待不可)	9.3	7.8	14.5	14.0	15.1	15.5	12.7
	時間制	1.6	3.1	3.0	3.6	2.2	3.2	3.7
	非典型	23.7	24.8	21.9	25.2	22.0	20.8	23.9
	(派遣)	49.8	55.1	52.6	63.7	59.6	65.1	67.9
	(用役)	45.2	51.5	52.5	52.8	55.0	52.5	59.6
(特殊形態労働)	22.4	24.3	20.8	24.1	16.8	7.7	7.9	
(家庭内従業)	8.8	11.0	4.8	13.8	1.4	1.3	1.3	
(一日)	0.2	0.5	1.7	1.6	0.9	0.7	0.7	
従業員規模 (人)	1-4	7.5	7.3	6.7	9.2	15.1	18.8	20.5
	5-9	33.9	35.9	39.3	41.1	41.1	43.9	45.6
	10-29	53.4	54.2	56.4	57.8	58.2	59.2	61.5
	30-99	63.9	64.8	65.7	66.7	66.2	66.8	66.1
	100-299	76.5	77.6	75.3	77.4	76.6	78.3	78.5
	300+	78.8	76.6	76.6	79.7	80.7	81.1	79.7
賃金階層	低賃金	19.5	21.5	23.6	26.9	26.2	26.7	28.4
	中間賃金	50.0	50.8	54.6	58.2	59.6	61.3	62.9
	高賃金	65.3	65.1	64.2	66.0	67.8	69.7	69.2

資料：統計庁「経済活動人口就業形態別追加調査」

表 8 雇用保険加入の有無別にみた1年間の労働移動

(人、%)

	計	雇用保険		
		非適用	未加入	加入
合計	11,450 (100.0)	1,798 (100.0)	3,692 (100.0)	5,960 (100.0)
同一職場で就業継続	7,233 (63.2)	1,171 (65.1)	1,515 (41.0)	4,547 (76.3)
失業	2,381 (20.8)	392 (21.8)	1,270 (34.4)	719 (12.1)
自発的	1,394 (12.2)	184 (10.2)	733 (19.9)	477 (8.0)
非自発的	1,021 (8.9)	195 (10.8)	609 (16.5)	217 (3.6)
転職	2,380 (20.8)	343 (19.1)	1,304 (35.3)	733 (12.3)
自営業に移動	525 (4.6)	99 (5.5)	280 (7.6)	146 (2.4)

資料：「経済活動人口調査パネルデータ」2005.8～2006.8.

(2) 失業の危険と失業給付受給資格率

雇用セーフティーネットの代表的な指標として失業者に対する失業給付受給者の割合で定義される失業給付受給率をあげることができる。失業給付は、失業期間中の一時的な所得を保障するだけでなく、職業紹介サービスや積極的労働市場政策も失業給付受給者を中心的な対象として実施されているため、失業給付受給率は失業の危険に対応したセーフティーネットの水準をよく表している。

しかし、雇用保険加入以外の失業給付受給の有無に関する情報を含んだ大規模なデータはまだない。かわりに、失業した場合、どの程度の失業給付を受給する資格があるかを把握する方法がある。Blank and Card (1991) は、アメリカの人口動態調査 (Current Population Survey) を利用し、受給資格率の推移を提示している。これを用いて、失業者のうちの相当数が失業ではない非経済活動状態に移動する韓国の特殊性を考慮すれば、受給資格率が失業の危険に対する雇用保険のセーフティーネットとしての度合いを検討することができる。

失業給付受給資格率を分析するためには、まず失業者を識別しなければならない。個人別にパネル化した「経済活動人口調査」で $t-1$ 月と t 月の就業状態を比較し、失業の有無を識別することができる。また、雇用保険加入の有無は、毎年8月に調査される「経済活動人口就業形態別追加調査」にデータがある。したがって、ここでは「経済活動人口就業形態別追加調査」の労働者を対象にパネル化した「経済活動人口調査」により失業した労働者を識別し、失業直前月および失業月のデータ (以下、「経済活動人口調査失業者データ」) を構成した。季節的要因の影響を減らすために、1年間に発生した失業をもとにデータを構成した。最終的に構成した「経済活動人口調査失業者データ」は、2003年8月～2004年8月の5,041人、2004年8月～2005年8月の4,650人、2005年8月～2006年8月の4,096人である。

失業給付受給資格割合は、雇用保険適用率 (coverage rate) と受給要件 (eligibility) によって決定される。失業者を段階的に類型化した。まず失業者を大きく受給資格のある者とならない者に分けた。ついで受給資格のない者を失業給付を受給できない要因別につぎのとおり分類した。第1に、5人未満の農林漁業事業所従業者、公共行政・教育サービス業・家事サービス業・国際・外国機関従業者、65歳以上の者、週当たりの労働時間が15時間未満の短時

間労働者などの雇用保険適用対象でない場合。第2に、雇用保険適用対象であるにもかかわらず加入しなかった労働者。第3に、雇用保険に加入しているが失業当時18カ月間に180日以上の特給期間を充足できない労働者²。第4に、離職理由が「事業所の休業・廃業」「名誉・早期退職、整理解雇」「臨時または季節的業務の完了」「仕事がなく、または事業経営の悪化」などの非自発的な理由以外の理由で失業した者。ただし、本稿では受給資格率を定義する場合、積極的な求職活動の有無を考慮に入れなかった³。

表9は、失業した労働者の失業給付受給資格の推移を示している。受給資格率は2003年の2.4%から2005年の5.9%に増加したが、依然として低い水準に止まっている。

失業者の中で、雇用保険が適用されない者が占める割合は15.4%、雇用保険未加入者の割合は56.4%である。これにより受給資格のない最も大きな要因は、失業者が雇用保険に加入していないためであることが分かる。一方、失業した労働者の雇用保険加入率は2005年に28.2%であり、労働者全体の53.1%と比べ低い水準にある。

雇用保険に加入しているにもかかわらず、受給資格がない主な理由は離職理由を明らかにできないことである。正当な理由のない自発的な離職者や懲戒解雇者の受給資格を認めないなど、離職理由という受給資格要件が過度に厳格であることが、失業給付を制限する主要な原因である。雇用保険に加入した失業者のうち、58.3%は受給資格を得ているにもかかわらず離職理由を明らかにできず、20.8%は被保険期間が不足で、20.9%のみが受給資格を有している。

就業形態、従業員規模、賃金階層別にみると、受給資格率は失業の恐れが高い臨時・日雇い、非正規、零細企業、低賃金階層において低い。

従業上の地位別にみた受給資格率は、一般労働者で17.6%、臨時5.8%、日雇い0.4%の順になっている。失業した一般労働者の雇用保険加入率は88.0%で、失業給付を受給できない最大の要因は離職理由が不明であることだ。他方、臨時と日雇い労働者が失業給付を受給できない主な要因は、雇用保険に加入していないことである。

表9 失業給付受給資格率の推移

年	受給資格なし				受給資格あり
	雇用保険非適用	雇用保険未加入	被保険期間不足	離職理由不明	
2003	15.2	58.0	5.0 (18.7)	19.4 (72.5)	2.4 (8.8)
2004	14.9	57.3	5.1 (18.4)	18.3 (66.0)	4.3 (15.5)
2005	15.4	56.4	5.9 (20.8)	16.5 (58.3)	5.9 (20.9)

資料：「経済活動人口調査失業者データ」 2003.8～2004.8；2004.8～2005.8；2005.8～2006.8。

注：（）は雇用保険に加入した失業者に対する構成比。

² 労働者の入社年月データを利用して算出した、勤続期間が6カ月に達し得ない労働者で代用した。

³ 雇用保険に加入した労働者が非自発的に離職し、被保険期間を充足して受給資格を持っている場合、失業者と答える比率は48.9%となっている。

表10 職場特性格別失業給付受給資格率 (2005)

		受給資格なし				受給資格あり
		雇用保険非適用	雇用保険未加入	被保険期間不足	離職理由不明	
合 計		15.4	56.4	5.9	16.5	5.9
従業上の地位	一般	5.9	6.1	10.7	59.7	17.6
	臨時	14.4	61.2	7.3	11.3	5.8
	日雇い	21.1	75.7	2.0	0.8	0.4
就業形態	正規	6.3	46.3	8.2	29.5	9.6
	非正規	21.3	63.0	4.3	7.9	3.5
	一時的労働	19.3	58.8	5.6	11.0	5.3
	期間制労働	20.6	54.9	6.6	12.0	5.9
	契約反復更新	8.6	65.4	1.2	17.3	7.4
	継続勤務期待不可	17.5	71.5	2.9	5.5	2.6
	時間制労働	40.2	58.3	0.6	0.8	0.1
	派遣労働	12.5	32.5	15.0	25.0	15.0
	用役労働	14.6	46.8	8.9	20.3	9.5
	特殊雇用	28.5	66.9	2.0	2.6	0.0
	家庭内労働	40.2	59.8	0.0	0.0	0.0
	呼び出し労働	22.9	76.4	0.5	0.2	0.0
従業員規模 (人)	1-4	19.1	72.0	2.7	4.2	2.0
	5-9	12.2	66.4	5.7	12.1	3.8
	10-29	15.7	47.2	6.9	21.2	8.9
	30-99	12.8	34.5	8.8	35.5	8.4
	100-299	8.0	32.9	12.4	33.3	13.3
	300+	20.1	16.1	10.1	36.2	17.4
賃金階層	低賃金	17.6	66.7	4.4	8.1	3.2
	中間賃金	10.0	47.8	8.0	25.7	8.4
	高賃金	28.3	24.4	5.4	29.0	12.9

資料：「経済活動人口調査失業者データ」2005.8～2006.8.

就業形態別にみた失業給付受給資格率は、正規労働者 9.6%、非正規 3.5%である。正規の場合にも、雇用保険未加入が受給資格なしの主要な要因であり、また自発的な離職による受給資格なしの割合も相対的に高くなっている。他方、非正規の場合は、失業給付受給資格率が低い最も大きな理由は雇用保険加入率が 15.7%に過ぎないことである。

事業所の規模別にみると、5人未満の事業所で働いていた失業者の受給資格率は 2.0%、5～9人では 3.8%と低く、300人以上では 17.4%となっている。事業所の規模が小さいほど、受給資格なしの理由は雇用保険未加入が多くなる。雇用保険非適用は、短い勤続期間（被保険期間不足）であることが多い。

4. 雇用保険と労働市場

(1) 雇用保険の有無が安定した職場への移動の可否に及ぼす影響

失業給付によって受給者の求職意欲が低下し、希望する賃金が高くなる結果、失業期間が長期化する否定的なインセンティブ効果 (adverse incentive) が指摘されてきた。しかし一方で失業給付は、失業者の技能とキャリアに見合った求職活動を支援し、また適切な職業紹介と積極的労働市場政策を統合することにより、安定した職場への移動を増加させる効果を

持っている。

本稿では、労働移動に対応し、雇用保険加入の有無がその後の安定した職場への移動の可否に及ぼす影響を分析した。2003年8月から2004年8月までの個人別「経済活動人口パネルデータ」と2005年8月の「経済活動人口就業形態別追加調査」を結合することにより、労働者が1年間に直面した労働移動が、1年後の雇用と賃金に及ぼす影響を分析できる。

2005年8月時点の経済活動状態を、安定した職場（一般・雇用主）、不安定な職場（臨時・日雇い・自営業・無給家族従業者）、非就業の3つに区分し、多項ロジットモデル（multinomial logit model）により分析した。

分析の結果、労働移動をした労働者は、同じ職場で継続して働く労働者に比べ、1年後に安定した職場で働く可能性が低いことが分かった。失業者は同じ職場で継続して働く者に比べ、離職理由と関係なく非就業の可能性が高くなっている。転職者と自営業者は、1年後に安定した職場で働く可能性が低く、不安定な職場で働く可能性が高い。

筆者の関心は、労働移動に際しての雇用保険の効果である。これは労働移動と雇用保険加入の有無の相関係数を通じて推定することができる。推定結果によれば、非自発的な失業や転職する場合、雇用保険に加入していた場合には1年後に安定した職場で働く可能性が高くなっている。

表 11 雇用保険の有無が安定した職場への移動の可否に及ぼす影響（多項ロジット分析）

	安定した職場/非就業			不安定な職場/非就業		
	推定係数	(標準誤差)		推定係数	(標準誤差)	
定数項	-0.2684	(0.3693)		1.2952	(0.3212)	***
性 (男性)						
女性	-0.7045	(0.0668)	***	-0.0637	(0.0632)	
年齢階層 (30代)						
15-29	0.7543	(0.2253)	***	0.0329	(0.2168)	
40-49	0.7740	(0.1291)	***	0.4604	(0.1232)	***
50-59	-0.0083	(0.1331)		-0.1624	(0.1243)	
60-	-1.7718	(0.1720)	***	-0.3883	(0.1409)	***
婚姻 (既婚)						
未婚	-0.0285	(0.1883)		0.0227	(0.1729)	
死別 離婚	-0.1521	(0.2088)		0.0054	(0.1649)	
労働移動						
自発的失業	-1.5119	(0.1279)	***	-0.5085	(0.0738)	***
非自発的失業	-1.7308	(0.1512)	***	-0.5018	(0.0757)	***
転職	-0.5424	(0.0905)	***	0.2719	(0.0724)	***
自営業に移動	-0.6260	(0.1615)	***	0.3533	(0.1194)	***
労働移動と雇用保険加入						
自発的失業×雇用保険	0.1431	(0.1805)		-0.1183	(0.1321)	
非自発的失業×雇用保険	0.6866	(0.2309)	***	0.2118	(0.1692)	
転職×雇用保険	0.7672	(0.1736)	***	-0.0599	(0.1657)	
自営業に移動×雇用保険	0.5423	(0.3469)		0.1582	(0.3056)	
標本数	3,900					
Likelihood Ratio (尤度比)	773.44 ***					

資料: 「経済活動人口パネルデータ」2003.8~2004.8 と 「経済活動人口就業形態別追加調査」2005.8 の統合データ
注: * は10%, **は5%, ***は1%水準で有意

(2) 失業給付受給資格の有無による就業状態の変化

雇用保険の加入が、労働移動する労働者に及ぼす肯定的な効果は、雇用保険自体の効果だけでなく、生産性の高い労働者の雇用保険加入率が高い結果でもあり得る。雇用保険に加入した失業者のうち受給資格保持割合は 20.9%に止まっていることも考慮する必要がある。以下では失業者に限定して、受給資格の有無によるその後の就業状態をみることにする。

表 12 失業者の就業状態の変化（12 カ月間、失業給付受給資格類型別）

失業後の月数	就業状態	受給資格なし				受給資格あり
		雇用保険非適用	雇用保険未加入	被保険期間不足	離職理由不明	
1	失業	8.4	27.5	51.3	26.6	49.2
	非経済活動	91.6	72.5	48.7	73.4	50.8
2	就業	20.1	30.4	41.0	18.8	26.2
	失業	7.9	16.7	33.3	18.8	42.6
	非経済活動	72.0	53.0	25.6	62.5	31.1
3	就業	27.6	40.5	59.0	32.8	36.1
	失業	5.4	13.1	19.2	14.8	37.7
	非経済活動	66.9	46.3	21.8	52.3	26.2
4	就業	31.0	44.7	66.7	41.4	42.6
	失業	3.3	12.5	10.3	17.2	27.9
	非経済活動	65.7	42.8	23.1	41.4	29.5
5	就業	39.3	51.8	65.4	46.9	57.4
	失業	2.9	9.3	12.8	10.2	19.7
	非経済活動	57.7	38.9	21.8	43.0	23.0
6	就業	46.4	55.3	69.2	50.8	57.4
	失業	3.8	7.3	10.3	10.9	26.2
	非経済活動	49.8	37.4	20.5	38.3	16.4
7	就業	49.0	58.3	67.9	53.9	60.7
	失業	3.3	7.2	6.4	8.6	23.0
	非経済活動	47.7	34.6	25.6	37.5	16.4
8	就業	46.9	59.1	67.9	55.5	57.4
	失業	5.4	7.7	9.0	7.8	19.7
	非経済活動	47.7	33.2	23.1	36.7	23.0
9	就業	50.6	60.3	66.7	60.9	65.6
	失業	3.3	6.4	9.0	5.5	13.1
	非経済活動	46.0	33.3	24.4	33.6	21.3
10	就業	51.9	59.9	66.7	57.8	70.5
	失業	2.5	5.8	6.4	6.3	11.5
	非経済活動	45.6	34.3	26.9	35.9	18.0
11	就業	51.5	61.9	67.9	61.7	77.0
	失業	3.3	6.0	7.7	3.1	3.3
	非経済活動	45.2	32.1	24.4	35.2	19.7
12	就業	52.7	64.0	64.1	60.9	75.4
	失業	0.4	5.4	9.0	4.7	4.9
	非経済活動	46.9	30.6	26.9	34.4	19.7

資料：「経済活動人口調査失業者パネルデータ」2005.8～2006.12.

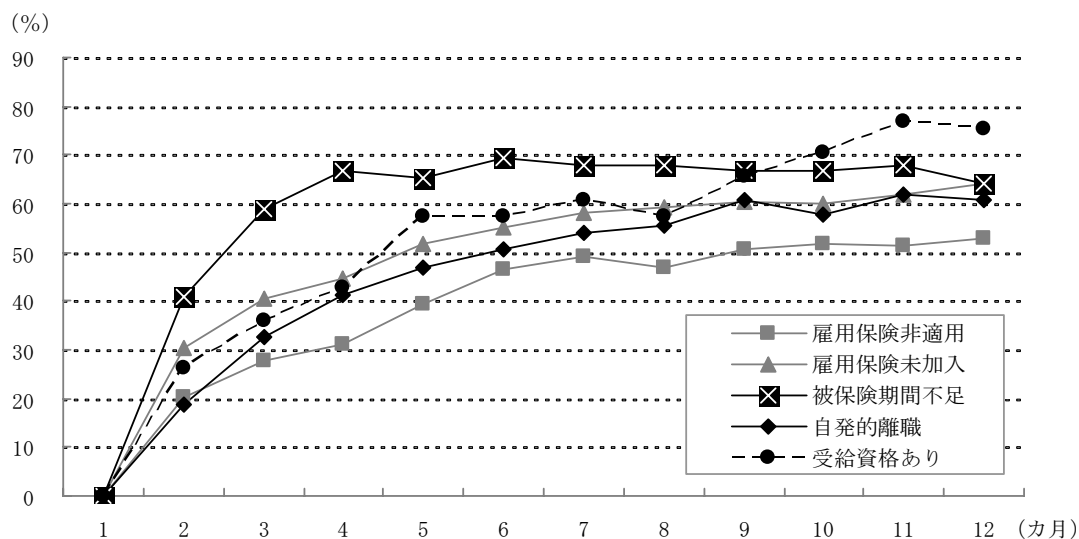
失業者の受給資格の有無に伴う就業状態の変化を分析するために、失業後1年間の就業状態の変化を追跡できるデータを構成した。失業直前の月と失業後12カ月に関するデータを得られるように、「経済活動人口調査」を利用して13カ月間連続した個人別パネルデータを構成し、雇用保険加入の有無などのデータを追加するために「経済活動人口追加調査」を結合させた。これにより最初の月には労働者であったが、つぎの月には失業した個人の12カ

月間の経済活動状態の変化を追跡することが可能になる。なお、労働市場の季節的要因は調整した。本稿では、最終的に2005年8月～2006年8月のパネルデータから2005年12月～2006年12月のパネルデータまで順次構成した5つのデータに、「経済活動人口追加調査(2005年8月)」を結合させ、「経済活動人口調査失業者パネルデータ」を作成した。

表12と図1は、失業者の受給資格の有無に伴う就業状態の変化を示している。受給資格のある失業者の雇用率は、失業初期には他の失業者に比べて低いが、失業10カ月後には高くなっている。とくに、受給資格のある失業者は、雇用保険未加入の失業者と比べ、失業初期には再就職する割合は低いが、失業5カ月後に逆転している。12カ月後の受給資格のある失業者の就業率は75.4%であり、雇用保険に加入できない失業者の64.0%に比べて高い割合となっている。これは失業給付が、失業者を受給期間中は失業状態に留まらせる誘因を提供するが、受給期間終了後に再就職する可能性が増加し、一定期間後は就業率がさらに高くなることを示唆している。

一方、受給資格のある失業者は、雇用保険未加入や受給資格のない失業者と比べて失業した際に失業状態にある割合が最も高くなっている。雇用保険未加入や受給資格のない失業者は、相対的に職業紹介サービスを利用する可能性が低く、したがって失業中と答える可能性が低くなっていると考えられる。

図1 失業給付受給資格別失業者の12カ月間の雇用率



資料：「経済活動人口調査失業者パネルデータ」2005.8～2006.12.

失業給付は労働意欲を低下させる否定的な効果があると指摘されてきた。失業者の平均未就業期間をみるとこれが間接的に確認できる。表13に示したように、失業給付受給資格のある失業者の平均未就業期間は4.7カ月であり、雇用保険に加入できない失業者に比べて長くなっている。

しかし、12カ月間の累積未就業期間をみると、受給資格のある失業者のほうが雇用保険に加入していなかった失業者に比べて短いことが分かる。雇用保険未加入や受給資格のない失業者は、早く再就職をするが再び失業する可能性も高い。したがって、雇用セーフティネットの死角地帯に置かれた労働者は、事実上失業の長期化に曝される危険が高いことを意味する。すなわち、雇用保険に加入しなかった労働者は、短期間の就業と失業を繰り返す、反復失業を経験する可能性が高いといえる。

表 13 失業給付受給資格有無別失業者の 12 カ月間の未就業期間

	受給資格なし				受給資格あり
	雇用保険非適用	雇用保険未加入	非保険期間不足	離職理由不明	
失業時の未就業期間 (A、月)	4.6	3.8	3.5	5.3	4.7
失業回数 (B、回)	1.6	1.6	1.4	1.2	1.2
累積未就業期間 (A×B、月)	7.3	6.1	5.0	6.6	5.7
累積失業期間 (月)	0.5	1.2	1.8	1.3	2.8
累積非経済活動期間 (月)	6.8	4.9	3.1	5.2	3.0
反復失業者の割合 (%)	41.8	44.9	33.3	20.3	19.7

資料：「経済活動人口調査失業者パネルデータ」2005.8～2006.12.

5. 要約と示唆

本稿では「経済活動人口調査」を個人別に追跡してパネルデータを構築し、これに「経済活動人口就業形態別追加調査」を結合することにより、労働者が失業の恐れにどの程度曝されており、雇用保険が失業の恐れにどれほど対応しているかを分析した。主な分析結果はつぎのとおりである。

第1に労働者の36.8%は、1年間に失業、転職、自営業への移動などの労働移動をしている。失業はキャリアの中断や所得の低下を招く可能性が高い。

第2に雇用保険加入率は増加しているが、労働者が失業した際に失業給付を受給できる資格の保持率は5.9%に過ぎない。雇用保険未加入が、失業給付受給資格を持つことのできない最も大きな要因である。離職理由という受給資格要件が過度に厳格である点も、失業給付受給資格を制限する大きな要因である。

第3に失業の恐れに曝されたとしても、雇用保険加入や失業給付受給資格保持は、その後の就業率や安定した職場への移動に肯定的な影響を及ぼすことが分かる。

以上の分析結果は、失業やキャリアの中断などの労働市場の危険に対する保護の水準が低いことを示している。労働市場における弱者に対する雇用セーフティネットの広範囲な死角地帯は、キャリアの中断や熟練不足を理由とした低賃金労働と非就業状態を固定化する可能性が高い。一方、雇用保険は、安定した職場への移動を支援する可能性が高いことが明らかになった。適切な所得保障と「活性化政策」を連動させれば、雇用率を高めて労働力の質的向上に寄与できるであろう。

雇用のセーフティネットの拡大は、労働市場の危険に曝された労働者を保護するだけで

なく、活性化政策への接近性を高める。低賃金労働者に対する社会保険料の免除を通じて、雇用保険制度の適用を拡大する必要がある。一方、雇用保険の非適用や、離職理由などの要件を充足していないため失業給付を受けることができない低所得の求職者には、「活性化プログラム」への参加を条件に就職を支援する「低所得層就職支援制度」が必要であろう。

一方、労働者のより安定した職場への移動を増加させ、労働市場の効率性を強化するためには、雇用のセーフティーネットの拡大とともに「活性化政策 (activation policies)」が同時に実施されなければならない。福祉給付の受給要件を厳格に設定し、モニタリングと不正受給に対する制裁を強化する政策だけで、労働市場を安定させることはできない。すなわち、職業紹介、職業訓練、採用奨励金など雇用政策を体系化することにより、求職者の就職可能性を高めなければならない。このような「活性化政策」が確実に成果を上げるためには、求職者の特性と条件に合う職業紹介サービスを総合的、体系的に確立しなければならない。

[参考文献]

- キム・ヘウォン、チェ・ミンシク (2008) 「労働移動の類型による短期賃金変化」『労働経済論集』31 巻1号, pp.29-58
- イ・ビョンヒ (2007) 「労働市場の不安定と所得不平等の深化」韓国労働研究院 19 周年開院記念討論会発表論文
- イ・ビョンヒ (2005) 「労働移動と人材開発」『労働経済論集』28 巻1号, pp.1-28.
- ホ・ジェジュン、イ・ビョンヒ、キム・ヘウォンほか (2007) 『労働貧困層の雇用支援強化策』労働部、韓国労働研究院
- Anderson, Patricia M and Bruce D. Meyer (1997), *Unemployment Insurance Takeup Rates and the After-Tax Value of Benefits*, Vol. 112, No.3, pp.913-937.
- Blank, Rebecca M. and David E. Card (1991), *Recent trends in insured and uninsured unemployment: Is there an explanation?*, Quarterly Journal of Economics, Vol.106, No.4, pp.1157-1189.
- Boeri, Tito, J. Ignacio Conde-Ruiz, and Vincenzo Galasso (2003), *Protecting Against Labour Market Risk: Employment Protection or Unemployment Benefits?*, IZA Discussion Papers 834.
- Brusentsev, Vera and Wayne Vroman (2007), *Unemployment compensation reciprocity in English-speaking countries*, Working Papers 07-15, University of Delaware, Department of Economics.
- Husmanns, Ralf (2004), *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employments*, ILO Bureau of Statistics Working Paper No.53.
- International Labour Office (2003), *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians.
- Lewin Group (1999), *Literature Review and Empirical Analysis of Unemployment Insurance Reciprocity Ratios*, Report prepared for the U.S. Department of Labor.
- OECD (2008), *Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries*, Employment Outlook.

- O'Leary, Christopher J. and Stephen A. Wandner eds. (1997), *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- O'Leary, Christopher J. (2005), *Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States*, Keum, Jaeho ed., *Employment Insurance and Public Employment Services in Selected Countries*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Stettner, Andrew, Heather Boushey and Jeffrey Wenger (2005), *Clearing the Path to Unemployment Insurance For Low-Wage Workers*, CEPR Reports and Issue Briefs 2005-23, Center for Economic and Policy Research.
- Schmidt, Günter (2008), *Employment Dynamics in Germany: Lessons to be learned from the Hartz reforms*, paper presented to International Employment Forum 2008: Employment Friendly Growth, June 3~4, 2008, Seoul: Korea.
- Schmid, Günter (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, WZB discussion paper, FS I 98-206.
- Schmid, Günter and B. Gazier eds. (2002), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labor Markets*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- U.S. GAO (2007), *Unemployment Insurance: Low-Wage and Part-Time Workers Continue to Experience Low Rates of Receipt*, GAO-07-1147, Washington, D.C.
- U.S. GAO (2000), *Unemployment Insurance: Role as Safety Net for Low-Wage Workers Is Limited*, GAO-01-181, Washington, D.C.
- Vroman, Wayne and Vera Brusentsev (2007), *Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Wandner, Stephen A. and Thomas Stengle (1997), *Unemployment insurance: measuring who receives it*, *Monthly Labor Review*, Vol.120, No.7, pp.15-24.
- Wandner, Stephen A. and Andrew Stettner (2000), *Why are many jobless workers not applying for benefits?*, *Monthly Labor Review*, Vol.123, No.6, pp.21-32.

付表 1 「経済活動人口パネルデータ」の標本特性

(%)

		原データ (2005. 8)	経済活動人口パネル
合 計		(100. 0)	(100. 0)
性	男	(58. 0)	(56. 3)
	女	(42. 0)	(43. 7)
年 齢 (歳)	15-29	(26. 8)	(19. 5)
	30-54	(62. 9)	(67. 0)
	55-64	(7. 8)	(10. 1)
	65+	(2. 5)	(3. 5)
学 歴	小卒以下	(8. 6)	(11. 3)
	中卒	(9. 3)	(11. 0)
	高卒	(43. 7)	(41. 4)
	短大卒	(12. 5)	(12. 3)
	大卒	(22. 3)	(20. 3)
	大学院以上	(3. 7)	(3. 7)
従業上の地位	一般	(53. 0)	(54. 4)
	臨時	(32. 6)	(31. 2)
	日雇い	(14. 5)	(14. 4)
就業形態	正規	(63. 4)	(63. 3)
	非正規	(36. 6)	(36. 7)
従業員規模 (人)	1-4	(19. 9)	(19. 6)
	5-9	(16. 6)	(16. 1)
	10-29	(21. 3)	(21. 8)
	30-99	(19. 7)	(20. 4)
	100-299	(9. 9)	(9. 5)
	300+	(12. 7)	(12. 6)
賃金階層	低賃金	(26. 6)	(28. 9)
	中間賃金	(44. 3)	(41. 1)
	高賃金	(29. 1)	(29. 9)

資料: 「経済活動人口調査パネルデータ」 2005. 8~2006. 8.

中国の人的資源市場¹と公共職業紹介

中国人民大学 労働人事学院長

曾 湘 泉 (Xiangquan Zeng)

中国は、過去において発展途上国であるだけでなく、「統一的就業割当（全てを受付け、配属する）」式の雇用システムを実施してきた計画経済の国でもある。そのため、中国は人的資源市場における職業紹介サービスシステムが相当遅れているのが現状である。現在、中国は急速な経済成長を遂げているが、この問題が及ぼす影響は依然として顕著である。これまでの研究によると、中国の総失業率に占める自然失業率の比率は、かなり高い（曾湘泉・于泳、2006）。これは失業者の大半が、ミスマッチと構造的問題によって失業していることを意味する。求職者にとって効率が良い求職方法は、求職期間を短縮するだけでなく、求職にかかる費用も節約できる。従って、人的資源市場において個々の求職者のマッチングをより効率的に行うことは、求職にかかる費用を削減するばかりでなく、最終的にミスマッチによる失業を減らす効果もある。そのため、人的資源市場や公共職業紹介に関する研究を体系的により深く進めることは重要な理論的・実践的意義を持っている。

1. 研究の内容と方法

（1）研究の内容

国内外の先行研究をベースとして、本稿では以下の各点を明らかにする。

①職業紹介機関の発展状況に関する研究

中国の職業紹介機関、特に公共職業紹介機関は、どのような発展段階を経て現在の水準にあるのか。また、現在の職業紹介機関の発展は、就業活動に対してどのような促進作用を及ぼしているのか。

②中国の求職者の求職手段に関する実証研究

現在、中国の在職者と失業者はどのような求職手段を利用しているのか。求職手段に変化はあるのか。労働者の求職手段を決定する要因は何か。社会的ネットワーク、公共職業紹介システム、ウェブサイトなどが求職手段に占める割合と、果たす役割は何か。求職手段の選択は、就業活動にどのような促進作用を及ぼしているのか。

③中国の職業紹介機関制度の構築や改善に関する研究

現在、公共職業紹介機関が直面している主要課題は何か。公共職業紹介機関が就業活動を促進しようとする際に阻害要因となるものは何か。政府はどのようにして職業紹介機関の効果的な管理を行うことができるか。いかにして中国の職業紹介サービスに関する

¹ 中国における「人的資源市場」とは、従前は高度人材（ホワイトカラー）向けの職業紹介サービスを指すことが多かった。しかし、近年の中国の職業紹介制度の変化により、他の労働者に対する職業紹介サービスも視野に入れている場合が多い。本稿でも、あらゆる労働者に対する職業紹介が前提として含まれている（訳者注）。

法律や規制を改善するか。

(2) 研究の方法

本研究では、文献研究、アンケート調査、統計分析と計測及び現場インタビューなどを採用した。

①文献研究

研究チームは、人的資源市場及び公共職業紹介機関に関する 100 以上の海外の研究論文や著書を調べた。また、収集した公共職業紹介サービス機関に対する中国政府の法規と政策、職業紹介機関のデータファイルなどを徹底的に分析・研究した。

②アンケート調査

研究チームは、文献検索と訪問によるアンケート調査を実施した。具体的なアンケートは、「企業の職業紹介機関の利用に関するアンケート」「在職者の職業紹介機関の利用に関するアンケート」「求職者の公共職業紹介機関の利用に関するアンケート」「登録失業者の求職手段に関するアンケート」の 4 種類である。このアンケートは、北京、上海、石家荘などの 3,165 人の在職者（保険会社の従業員 1,166 人）、284 の募集企業（機関・団体）（保険会社 22 社）及び 1,321 人の求職者（失業者 882 人）を対象に行った。

③統計及び計量分析

研究チームは、まず回収したアンケートの記述統計分析を行い、6 本の報告書を作成した（参考資料「中国企業の職業紹介機関の利用に関する統計分析報告書」）。次に、ロジスティック回帰分析を利用して、求職者個人の特徴が求職手段の選択に影響を及ぼしているかどうか、さらに影響の程度などについて検証を行った。また、幾つかの地域や人的資源市場環境の違いによって、求職者の求職手段の選択に差異があるかどうかについても検証を行った。

④研究チームによる詳細インタビュー

研究チームは、労働・社会保障部職業訓練局、人事部人材交流協会、北京市労働局職業紹介センター、北京市海淀区職業紹介サービスセンター、北京市海淀区街道労働・社会保障所、北京信立強労働サービスセンター、海淀労働組合職業紹介センター、北京京儀有限公司、ABB 社、北京中科太平洋科技発展有限公司、石家荘市職業紹介サービスセンター、蘇州市職業紹介サービスセンター、蘇州工業園人的資源開発社、無錫市職業紹介サービスセンターなどの機関や企業に対して詳細な現場インタビューを行って 10 万文字を超えるインタビュー記録を作成した。

2. 研究の結果

(1) 職業紹介機関の役割は増大

①中国の職業紹介機関は 1978 年～1980 年代初めの萌芽段階、1980 年代の初期発展段階、1990 年代の加速発展段階、2000 年以降の自由競争段階の 4 つの段階を経ている。この

ような30年間の発展を経て、現在の職業訓練機関はある程度の規模を備えるようになった。また、労働部が設立した職業紹介所及び人事部が設立した人材交流センターを中心として、民間職業紹介機関と外資の職業紹介機関を重要な構成要素とする大きな職業紹介市場が同時に形成された。この他の変化としては、新世紀の自由競争段階に入って、前程無慮（Qianchengwuyou）、中華英才（Zhonghuayingcai）、智聯招聘（Zhilianzhaopin）などのインターネットを中心とした職業紹介企業が急速に増え続けている。これらの民間職業紹介機関は、ブランド優位性を利用し、公共職業紹介機関と相互補完性を維持しつつ競争力を保持している。また、民間職業紹介機関が急速に成長するにつれて外資人材職業紹介機関は、合併やM&Aで民間資本を獲得し、高度技能人材市場を独占している。関連統計データによると、2007年時点で、中国には計37,897の職業紹介機関がある。このうち労働社会保障部が設立したものは24,806で、その内訳は、県以上の公共職業紹介機関が3,870、市町が6,171、村が14,765である。労働社会保障部以外の機関が設立した公共職業機関が2,926、個人設立が10,165である。これらにより、ほぼ中国全土を網羅する職業紹介サービス・ネットワークが形成されている。

②公共職業紹介機関は、より開放的な方向に向かっている。工業化と都市化の進展に伴い農村の労働力が絶えず都市へ流れ込んでいる。経済構造調整や地域経済間の格差により地域間の労働力移動も急速に増加してきた。この状況は人的資源開発と人的資源市場の開放を促進した。北京の公共職業紹介機関を利用する求職者を調査したところ、北京の人的資源市場はすでに開放的な段階に至っており、北京在住の域外出身求職者は60%にのぼり、地元出身求職者は40%にすぎないことが明らかになった。北京は中国の政治経済の中心であり、ここの人的資源市場がすでに開放的であることは、中国の他の人的資源市場も将来的に同様の方向に向かうと言える。また、経済成長の新しい需要を満たすために、公共職業紹介機関が就業や再就業を促進する過程で、すでに積極的な役割を果たしていることも示している。

③在職者の求職手段には、大きな変化がみられる。改革開放の初期段階では、「統一的就業割当（全てを受付け、配属する）」の意識や体制の影響を受けて、これまで労働者は通常の伝統的な「卒業配属²」或いは「計画募集」などの配属方法を通じて求人情報を入手し、求職と就業のマッチングを実現してきた。たが、人的資源市場の成長とともに、個々の採用情報の入手方法やマッチングの仕方にも変化が生じている。今回北京などの地域で人的資源市場の調査を行った結果、調査時点とその5年前の求人情報の入手方法に大きな変化が生じていることが判明した。特にウェブサイトを利用して求人情報を入手する割合が8.5%上昇した。逆に、伝統的な企業の募集方法、卒業配属

² 大学側が政府の計画に基づき、卒業のために勤務先を決めることを指す。卒業生はその結果に従わなければならない（訳者注）。

の仕方などは大幅に低下した。また、今回の調査では、10年以上の職歴がある従業員の多くが、就業当時は伝統的な「仕事配属³」の方法で現在の仕事を見つけたことが分かった。表1にその割合を示す。

表1 在職者の勤続年数別にみた、求人情報の入手方法の変化

	勤続5年未満		勤続5年以上	
	回答者 (人)	(%)	回答者 (人)	(%)
職業紹介機関	114	14.6	62	12.1
キャンパス募集	62	7.9	14	2.7
ウェブサイト	229	29.2	106	20.7
社会的ネットワーク	204	26.1	168	32.9
新聞・雑誌	54	6.9	24	4.7
その他 (企業募集、 卒業配属等)	120	15.3	137	26.8
合計	783	100.0	511	100.0

(2) 社会的ネットワークは求人情報を入手する重要な手段

北京、上海などの在職者調査を通じて、在職者は、「社会的ネットワーク」を利用して現在の仕事を見つけたケースが最も多く、また最も効果的であったことが分かった。表2にそれを示す。

北京地域の保険業界を切り口としてロジスティック・モデルを採用し、ミクロレベルから1つの業種で職業紹介機関を利用する基本的な特性及びその影響要素に関する実証的研究を行った。その結果、保険会社の保険の種類、従業員の年齢、学歴、保険業での実務経験の有無などが、求職手段に顕著な影響を与えることが明らかになった。また、職業紹介機関について、アメリカやヨーロッパなどの先進国は、一貫性のある基本的特性を持っていることが分かった。そのほか、社会的ネットワークは、職業紹介機関の主要な代替手段となっており、公共職業紹介機関にとって主な競合相手は民間職業紹介機関ではなく、社会的ネットワークやその他の非公式な求職手段であることも明らかになった。また、職業紹介機関は、生命保険の営業員など弱者層の就業にプラスの役割を果たしていることが分かった。

³ 卒業配属とほぼ同じ意味であるが、範囲が広い。つまり、大学卒業生に限らず、機関・国営企業に指名派遣・転勤させることを指す(訳者注)。

表2 在職者が現在の仕事の求人情報を入手した手段

求職手段	回答者数 (人)	(%)
社会的ネットワーク	528	26.4
ウェブサイト	406	20.3
その他	345	17.3
キャンパス募集	264	13.2
職業紹介機関	254	12.7
新聞・雑誌	99	5.0
小計	1,896	94.8
思い出せない	103	5.2
合計	1,999	100.0

表3 失業者の求職手段

求職手段	北京		石家荘	
	回答者数 (人)	(%)	回答者数 (人)	(%)
職業紹介機関	222	44.8	136	40.2
社会的ネットワーク	173	34.9	88	26.0
新聞・雑誌	26	5.2	30	8.9
ウェブサイト	43	8.7	32	9.5
その他	27	5.4	32	9.5
キャンパス募集	5	1.0	20	5.9
合計	496	100.0	338	100.0

表3の通り、失業者にとっても社会的ネットワークは重要である。失業者が求人情報を入手する際、よく利用しているのは職業紹介機関であるが、最も役立つ手段として最初に社会的ネットワークを選んだ者が多かった。関連データによると、職業紹介機関を利用して求人情報を入手する失業者は、社会的ネットワークを利用する者を大きく上回っている。ところが、社会的ネットワークに対する失業者の評価は、職業紹介機関と概ね同じである。これは、失業者が求人情報を入手する場合、社会的ネットワークが職業紹介機関よりも効率的であることを示している。北京における調査によると、失業者の34.9%は、求職時に親戚や友人のネットワークが最も効率的であると回答した。また、石家荘での調査では、失業者の26%が同様の回答をした。

表4は、北京、石家荘における失業者の社会的ネットワーク選択の要因に関するロジスティック回帰分析の結果である。北京でも石家荘でも、学歴が低い失業者ほど社会的ネットワークを通じて求職する傾向が強いことを示している。また、北京、石家荘の失業者調査の結果、職業紹介機関、特に公共職業紹介機関による低学歴の失業者向けの就業サービスが相当不足していることが明らかになった。北京では、低学歴の失業者が職業紹介機関を介して就職情報を求めるケースは少ない。石家荘では、低学歴の失業者ほど有料の職業紹介機関を選択する確率が高い。北京、石家荘のどちらにおいても、失業者が職業紹介機関を通して適当な仕事が見つからなかった場合、信頼し、援助も期待できる親戚や友人を通して仕事を探そうとする。

表4 失業者の社会的ネットワーク選択要因に関するロジスティック回帰分析

求職手段	社会的ネットワーク	
	B	Exp(B)
個人特性		
性別（男性=1）		
年齢		
戸籍（非農業戸籍=1）		
本籍地（当該都市=1）		
学歴	①-.412*** ②-.608***	①.662 ②.545
勤務経歴の有無（ある=1）		
勤続年数		
失業期間		

注：(1) ***は1%の水準で有意であることを示す。

(2) ①は北京、②は石家荘。

(3) 表に空欄があるが、原文のまま（訳者注）。

以上のことから、失業者は就業情報獲得には社会的ネットワークが最も大きな役割を果たすと認識しているが、人的資本のストックが少なすぎる弱者層においては、この方法では必ずしも適切な就業ができるとは限らない。こうした失業者の就業問題を解決するためには、公共職業紹介の適用範囲や就業サービスの質を高めるほか、都市において、地方から移動してきた労働者向けに効率的な就業サービスを提供することで、現状を変える必要がある。一方で、職業訓練を通して彼らの人的資本の蓄積を改善し、職業上の競争力をより向上させる必要がある。

この他、在職者調査においても、就職時に募集情報を入手した最も有効な手段は、社会的ネットワークであることが明らかになった。しかし、北京および上海の2地域では、在職者の社会的ネットワークの利用度が異なっている。北京では、勤続年数が長い労働者ほど、社

会的ネットワークを利用して求人情報を入手する確率が高い。上海では、社会的ネットワークを利用して求職するケースは学歴と関係がある。ここで再度、低学歴の求職者が社会的ネットワークを通して就業情報を見つけることは必ずしも有利でないことに留意すべきであることが分かる。ただし、勤続年数が長い労働者で高学歴の者が、在職中に構築した社会的ネットワークを通じて自分の能力にふさわしい仕事を見つける場合には、求職活動にかかる費用を節約して求職の効率性を高めることになる。このような労働者に対しては、学歴、性別、年齢などに基づいて異なる求職手段を選択するよう導くのではなく、過去の仕事の中で構築してきた社会的ネットワークを補充・強化すべきである (Márquez & Ruiz-Tagle V., 2004)。なお、四川省の大学生を対象とした求職活動の現状に関する調査によると、大学生が利用する社会的ネットワークの大半は両親であるケースが一番多かった。次に親戚、友達などが続いている。

(3) 求職者は個人の特性に基づいて様々な求職手段を選択

実証分析を行った結果、個人特性のうち、学歴が求職手段の選択に最も顕著な影響を与えていることが明らかになった。一般的な傾向として、高学歴の求職者はキャンパス募集又はウェブサイトを通して仕事を見つける割合が高いが、低学歴の求職者は社会的ネットワークを介して仕事を求める確率が高い。キャンパス募集は各大学・専門学校・中等専門学校の卒業生が募集活動を行う場合の主要な手段となっている。求職手段として急速に利用が増えているウェブサイトであるが、インターネット上の職業紹介機関を介することが多く、サービス対象が学歴・技術レベル・管理能力ともに比較的高い求職者に絞られている。検証の結果、注目していた「戸籍」は求職者の求職手段にあまり影響を与えていないことが明らかになった。ただし、上海の農業世帯の労働者だけは、新聞・雑誌を介して就職情報入手した確率が一番高い。これは、農業世帯の求職者の多くがインターネットに関する知識をあまり持っていないことと関係があるように思われる。その他、出身地も求職手段の選択に影響を及ぼしていることが分かった。例えば、上海や石家荘などの地元求職者は職業紹介機関を利用して求職活動を進める割合が高い。また、職業紹介機関では、地域外からの労働力を対象とした就業サービスが限られており、人的資源市場には依然として外来労働力を差別する現象がある。これは、中国独自の現象である。一部の企業(機関・団体)は依然として地元の戸籍を有していることを条件として掲げており、これらの不当な差別的条項は労働力の自由な移動を制限している。その他、求職者の年齢、在職者の勤続年数、失業者の失業期間などが求職手段の選択に顕著な影響を与えている。また、個人特性は、地域や人的資源市場の環境によって求職手段の選択に幾つかの影響を与えている。そのため、求職者は、自身の特性によって意図的に求職手段を選択することで、手当たり次第に就職情報を見つける行為や求職にかかる時間的コスト、失業に伴うコスト (Opportunity Cost) を減らし、ミスマッチ (frictional unemployment) を減らすべきであろう。注目すべきことは、性差別は依然として存在しているものの、分析結果から見ると、性差別が求職手段の選択に明らかな影響を与え

ていないことである。ただ、北京の男性失業者は、職業紹介機関を介して求職する確率が女性より高い。中国では、男性と女性が求職手段を選択する場合ほぼ同等の立場にあり、求職者はもはや性差で意図的に他の求職手段を選択することはない。

(4) 職業紹介機関は就職情報を提供して就職活動を促進

①就職情報の不足によってもたらされた短期的な失業に関する現状は、中国の人的資源市場の顕著な特性である。マクロデータの研究の結果、自然失業が中国の失業の大半を占めていることが明らかになった。そのうち、ミスマッチによる失業が相当大的な比重を占めている。今回、私たちが公共職業紹介センターに登録している失業者に対して行った調査もこの点を証明している。調査結果によると、北京の失業者の平均失業期間は8.94カ月で、そのうち1～6カ月の短期失業者が75.2%と多く、1年以上の長期失業者は16.3%と少なかった。経済的にそれほど発展していない石家荘地域に対する調査でもほぼ同様の結果が出ている。石家荘では、失業者の平均失業期間が5.5カ月で、そのうち1～6カ月の短期失業者が88.2%と多数を占めており、1年以上の長期失業者は6.9%のみであった。

②就職活動において、職業紹介機関の種類によって求職者が受ける影響は様々である。仕事を探す過程で、就職難に直面しているのはほとんどが低学歴の者である。低学歴の弱者層は、公共職業紹介制度に対する依存度がとても高いことが分かる。調査によると、学歴が低いほど職業紹介機関、友人や親戚、企業への直接連絡、募集広告、派遣会社などから就職情報を入手する傾向が強い。一方で、学歴が高いほど、キャンパス募集、ウェブサイト、ヘッドハンティング会社などから就職情報を入手する傾向が強い。表5がそれを示している。

③失業者にとって、公共職業紹介機関を訪れることは、依然として就職情報を入手する重要な手段である。ミスマッチによる失業の解決で重要なのは、いかにして失業者に十分かつ有効な就職情報を提供するかである。この点について、職業紹介機関、特に公共職業紹介機関は重要な役割を担っている。北京での調査によると、失業者が直面している状況は多少異なっているが、全体的な状況から見ると、失業者の46.7%が低学歴のために適当な職場が見つからず、32.5%の失業者は、情報不足で適当な仕事を見つけることができなかったことが明らかになった。しかし、石家荘の状況は北京と異なり、35.2%の失業者は低学歴ではなく、勤務経験不足で適当な職場が見つからなかった、としている。ただ、33.1%の失業者は北京の状況と同様、就職情報の不足で適当な職場がなかなか見つからなかったと報告されている。そのため、職業紹介機関が提供している求人情報の有効性は一層重要に思われる。また、当該調査では、北京の失業者が求人情報を入手する際、職業紹介機関が重要な役割を果たしていることが明らかになった。北京の失業者が就職情報を入手する際に選択する上位5つの手段は以下の順となっている。職業紹介機関、親戚および友人、新聞雑誌の募集広告、就職フェア、ウェブサイト。このうち、

表5 学歴別の失業者による就職手段の選択状況

就職手段	学歴			
	中卒以下	高校、 中等専門学校、 職業学校卒	専門学校、 高等職業 学校卒	大学本科卒 以上
職業紹介機関	77.0	73.0	65.4	50.0
キャンパス募集	1.6	3.7	27.8	35.4
就職フェア	23.0	28.5	57.0	60.4
企業への直接連絡	14.8	13.6	16.3	18.8
ウェブサイト	8.7	31.7	57.4	64.6
新聞、雑誌の募集広告	42.1	49.5	57.0	50.0
ラジオやテレビの募集広告	6.6	5.8	8.7	4.2
道標などでの募集広告	8.7	3.9	1.9	—
親戚と友人	63.4	57.1	40.3	25.0
ヘッドハンティング会社	—	—	1.1	—
派遣会社	4.9	1.8	0.4	—
その他	2.7	1.3	0.8	—

表6 失業者の求職手段（複数回答）

求職手段	北京		石家荘	
	回答者数（人）	（%）	回答者数（人）	（%）
職業紹介機関	455	84.7	275	79.9
社会的ネットワーク	302	56.2	155	45.1
新聞、雑誌の募集広告	243	45.3	198	57.6
ウェブサイト	176	32.8	146	42.4
その他	116	21.6	106	30.8
キャンパス募集	37	6.9	71	20.6
合計	1329	—	951	—

職業紹介機関を選択する労働者は84.7%に達する。石家荘の失業者が就職情報入手の際に選ぶ上位5つは以下の順である。職業紹介機関、新聞雑誌の募集広告、親戚と友人、ウェブサイト、就職フェア。この順序は、北京とは異なっているが、職業紹介機関は相変わらず選択手段の1位として挙げられており、その割合は79.9%に達している。中国では、就職情報の提供やミスマッチによる失業の減少に関して、職業紹介機関が既に重要な役割を果たしていることは明らかである。それを表6に示す。

- ④労働派遣⁴は、新しい職業紹介の形態として、中国で急速に成長している。分析の結果、労働派遣は、規制を緩和することで残業時間や労働力に対する資本・技術の代替を減らすことができるほか、企業の生産規模の拡大や、多くの投資を誘致できることが分かった。従って、労働派遣は、多くの雇用機会を創出し、雇用規模を拡大できると言える。調査によれば、労働派遣が雇用規模の拡大に有利であると判断できるが、企業によってある程度の差がある。企業へのアンケートによると、31.2%のサンプル企業が労働派遣の利用で雇用者数を増加させたとする一方で、17.5%の企業は、逆に雇用者数を減少させたとしている。また、12.5%の企業は、ある時間帯では雇用者数を増加し、ある時間帯では雇用者数を減らしたとしているが、38.8%の企業は、労働派遣の発展は企業の従業員総数の変化に影響を与えていないとしている。結果から見ると、労働派遣で雇用者数を増やしたとしている企業は雇用者数を減らしたとしている企業より13.8%多い。
- ⑤現代の職業紹介において、社会的ネットワークはますます重要な役割を果たしている。今回、北京、上海などの在職者に対する調査では、社会的ネットワークとウェブサイトは、ほぼすべての職業の労働者にとって就職の際に最も効果的な手段であることが分かった。ウェブサイトを利用して現在の職場の求人情報を獲得した従業員は21.4%で、社会的ネットワークの27.8%に次いで2番目となっている。北京、石家荘の求職状況調査によると、ウェブサイトは失業者が就職情報を入手する1つの重要な手段（北京32.8%、石家荘42.4%）であることが明らかになった。職業紹介機関のネット求人に関する研究によると、職業紹介機関のネット求人は、以前と比較して高いアクセス率、低いコスト、多くの情報量を持ち、ミスマッチが原因である失業を最小化することで、地域の就業に肯定的な影響をもたらしていることが明らかになった。ネットは、求職者に大量の就職情報を提供し、地理的制約も超える。また、ネットに基づく求職活動は、求職者に人的資源市場の現状、特殊技能に対するニーズ、様々な企業の就職条件など、より詳しい情報を提供する。さらにネットは、求職者のために企業や他の人との電子メールやチャットといった、より効率的なコンタクト手段も提供している。つまり、ネットは受動的な立場にある求職者が、より容易かつランダムな求人情報を閲覧することができるようにしたのである。ここで留意したいのは、大部分の求職者にとっては、ネットに基づく求職活動は伝統的な求職活動を補完するものであり、代替品ではないことである。しかし、求職・求人活動のコストダウンに伴い、無数の組織と個人がネットを利用した人材募集や求職活動を行うようになったことは確かである。これは、企業や求職者にとって過去に比べてより多い選択肢ができたことを意味する。すべての求人と求職がマッチングされる以前に、企業や求職者が入手できる双方の情報の量と質は急速に改善されている。求職者は企業のウェブサイトを開覧することにより、より多くの情報を獲得して仕事の

4 日本における派遣制度と類似しており、一時に大量採用する場合や一定のスキルを採用条件とする場合によく利用される。しかし、日本の派遣制度とは、いくつか相違点がある（訳者注）。

選択を行っている一方、企業もネット上で必要な履歴書を入手し、容易に求職者の学歴やその他の資格証書を審査することができる。そのため、求人側と求職者双方の要求事項、つまり企業が容認できる最低生産性、あるいは求職者が受け入れ可能な最低賃金が全てネットに掲載されているのである。

(5) 信用低下、情報不足などが職業紹介機関を制約

①職業紹介サービス機関が未だに広範囲に認知されていないことは、信用度の低さが最大の原因である。北京、上海などの従業員に対する調査を行った結果、どのような職業紹介機関も利用したことがない者がサンプル全体の56.6%を占めていた。求職者が職業紹介機関を利用しないのは、信用性の問題を懸念しているためである。表7が示しているように、求職者が職業紹介サービス機関を利用しない理由の中で、信用性の懸念が27.7%を占めている。

表7 求職者が職業紹介機関を利用しなかった理由

	回答者数 (人)	(%)
職業紹介に信用問題が存在する	527	27.7
有効な求人情報を提供できない	441	23.2
待ち時間が長すぎる	291	15.3
料金が高すぎる	236	12.4
サービス態度が良くない	113	5.9
その他	292	15.4
合計	1900	100.0

②この他、求人情報が少ない、情報更新が遅れている、フィードバックが遅いなどは職業紹介機関が直面している顕著な問題である。現在、中国の大半の職業紹介機関は、単に求人・求職情報をファイリングしたり、一般的な情報配布をしているだけである。調査の結果、「有効な求人情報を提供できない」ことが、職業紹介機関を利用しないもう一つの大きな理由になっている（比率は23.2%で、信用問題に次ぐ2番目の問題となっている）。中国では現在、各企業（機関・団体）に対して欠員情報統計やその他の情報の提供に関する強制力はなく、大多数の職業紹介機関は確実な欠員情報を獲得するソースがないという問題を抱えている。限られた情報を獲得したとしても、適用範囲が狭く、情報の細かい区分けにも欠けている。さらに、情報更新が遅れているため、求職者が公共機関に登録をしても、しばしば長い時間を経ないとフィードバックの情報が手に入らない。この理由は、求職者が適切な仕事を探すことに不利な影響をもたらしている。在職者を対象に、現在の職場を見つけた求職手段について調査を行った結果、就職手段のトップ

3位が社会的ネットワーク（全体の32.9%）、その他（26.8%）、ウェブサイト（20.7%）の順であった。しかし、過去5年間、職業紹介機関の割合は大きく成長してきた。前掲の表1が示しているように、26.1%の求人情報は社会的ネットワークを通じて獲得され、5年前の32.9%と比べて多少減少している。

表8 失業者の有料・無料の職業紹介機関の選択要因に関するロジスティック回帰分析

個人特性	求職手段	有料職業紹介機関と無料職業紹介機関	
		B	Exp(B)
性別（男性=1）			
年齢			
戸籍（非農業戸籍=1）			
本籍地（当該都市=1）			
学歴		①-.510**	②.601
職歴の有無（ある=1）			
勤続年数			
失業期間			

注：(1) ***は5%の水準で有意であることを示す。

(2) ①は北京、②は石家荘。

(3) 表に空欄があるが、原文のまま（訳者注）。

③この他の問題点として、公共職業紹介の貢献度の問題が挙げられる。北京、石家荘の失業者調査で、公共職業紹介は以前より大きく成長したが、就職難に直面している求職者に対する支援は依然として不足していることが分かった。すなわち、どのように社会的弱者の就職問題を解決するかについて、依然として具体的、かつ効果的な対策が不足しているのである。例えば、失業原因の分析、状況把握、職業企画と就職指導などといった対策である。公共職業紹介制度の発展は、結果的に社会的強者の利益に寄与し、民間職業紹介機関との不必要な競争を招いた。これによって、社会的弱者の失業問題は軽視され、収益不足に陥っている。表8に、失業者が有料と無料の職業紹介機関を選択する要因に関するロジスティック回帰分析の結果を示す。当該研究によると、北京の失業者にとって、無料又は有料の職業紹介機関を求職手段に選択することと個人特性との関係は大きくない。石家荘の失業者は無料又は有料の職業紹介機関を求職手段に選択することと学歴とが関連している割合が多く、低学歴の失業者ほど有料の職業紹介機関を選択する確率は高い。これは、視点を変えてみると、石家荘の公共職業紹介機関やその他の無料職業紹介機関による低学歴の失業者向けに提供するサービスが不足していることを反映している。当該研究の結論は、筆者が石家荘で行った地域調査研究の結果と一致している。

3. 公共職業紹介システムの建設を強化するための政策提言

(1) 人的資源管理の基盤整備は当面の急務

中国の職業紹介に関する統計情報は、企業（機関・団体）の人的資源管理の基盤整備の推進状況に影響を受ける（例えば、就業形態の分析と分類、就業における欠員調査と統計、企業の雇用統計など）。職業紹介機関の発展に関する核心的な問題は、就業ニーズの把握や統計にある。科学的な人的資源管理の基礎資料がなければ、企業（機関・団体）の就業ニーズの情報が正確とは言えない。このため科学的な人的資源管理の基盤を強化し、情報制度を発展させることは、職業紹介機関の発展に不可欠な条件である。このため、公共職業紹介に対する投資を持続的に増やして、全国的に統一したデータの構築に努力しなければならない。他国の経験に習って、公共職業紹介機関と民間職業紹介機関の関係を規範化し、公営機関の立場を民間機関の管理者に転換しなければならない。そして、民間機関に関連資料の提出を要求することで、容易に民間機関の運営活動を把握できるほか、データの収集、整理、分析なども容易に統一できると思われる。

(2) 公共職業紹介機関スタッフの能力向上

職業紹介市場が形成されたことにより、公共職業紹介機関が就職難の緩和に果たす役割や、構造的失業を調整するための役割が徐々に明らかになっている。しかし、一方で、公共職業紹介機関のスタッフの質と量に問題がある。2001年時点では、職業紹介機関の職員のうち、専門学校以上の学歴を有している者が平均40.5%を占め、高卒学歴を有している者が平均50.9%を占めていた。2003年の、上海人材紹介業協会に登録している40の会員会社に対する調査では、仲介者の正式な資格を取得している職員は、調査対象職業紹介機関スタッフの8%しかおらず、仲介者の占める割合は調査を受けた総人数の3%のみであった。この結果から見ると、平均して1つの職業紹介機関に、たった3人のスタッフしかおらず、1人のスタッフが対応するサービス対象者は先進国の2～40倍にも当たる約12,000人に及ぶ。しかも、これらの職員は常勤スタッフではないため、職業紹介業務以外にも幾つかの仕事をしなければならない。こうした状況は、公共職業紹介機関が就業活動を促進するに当たって大きな影響を及ぼしている。2005年のデータによると、労働社会保障部の直属機関である公共職業紹介機関のマッチング成功率は51%⁵しかなく、上海市公共職業紹介機関の成功率は30%⁶しかなかった。従って、公共職業紹介の地位を向上させ、スタッフの数を増やして質を向上させることを提案する。人的資源・社会保障部から独立した国家公共職業紹介局、もしくはサービスセンターを設立し、主要都市ごとに直接管轄できる支部を設立することを提案する。同時に、海外の先行研究や経験を参考にして、公共職業紹介機関職員の質・能力をいかに向上させるかを研究する必要もある。先行研究によると、公共職業紹介機関の職員は、道徳的素質と職業精神、コミュニケーション能力、サービス対象者のもつ多様性への理解、

⁵ 資料出所：2005年度の労働統計年鑑

⁶ 資料出所：上海市人材職業紹介協会のレポート

積極的に学ぼうとする姿勢、知識を実践に応用する能力、問題を分析する能力などが求められる。この他に要請されるのは、技術市場の開発と拡大を評価する能力、細部に気を配れる能力、調査・研究を行う能力などである。特に、公共職業紹介機関職員の募集条件では、労働あるいは人的資源管理に関する知識を就職資格要件とする必要がある。

（３）公共職業紹介に目標管理制度の導入が必要

公共職業紹介に業績評価制度を導入し、具体的な業績指標を設定して公共職業紹介の効率を高める必要がある。また、費用対効果の面から公共職業紹介への投資効果に関する緻密なモニタリングを実施することで効果的にコストを削減し、効率性を向上させることができる。先進国の研究によると、各国の公共職業紹介の業績評価の指標は当該国の全ての公共職業紹介の目標となっている。例えば、フランスの公共職業紹介機関の目標は、人的資源市場で需要の多い職業を開拓することである。このため、フランスの業績評価では、需要の多い職業の開拓にかかる時間などが重要な指標となっている。当面、中国の公共職業紹介機関が直面している喫緊の課題は、目標管理制度を導入すること、重点的に社会的弱者に対する職業紹介機能を強化すること、欠員がある職業の統計とその周知を重視すること、明確かつ定量化された業績評価の指標を確立することなどである。

（４）公共職業紹介機関の広報強化

今回のインタビューやアンケートを通じて、公共職業紹介センターにおいて求職活動をする人のほとんどが「人の紹介」「道端での発見」「ファイリング・保険を申請するとき知った」など、受動的に公共職業紹介機関を利用していることが判明した。以上から分かるように、中国の公共職業紹介機関の広報機能を1日も早く強化する必要がある。現在、中国の人的資源市場では「闇の仲介」が勢力を増しているが、その原因は公共職業紹介機関が広範囲に認知されていないことが大きく関係する。そのため、公共広告などの方法を介して、公共職業紹介機関の広報を強化すべきである

（５）職業紹介機関の管理に関する法律・法規の改善

「就業促進法」を改正し、労働部と人事部の規定を統一する必要がある。法規の適用範囲を拡大することで、公共職業紹介機関の活動を規制するほか、その他の職業紹介機関の活動も規制する。関連法規のグレードを引き上げ、行政規定を法律規定に変える。これにより、規則の違反行為に対する行政的な罰金や許可証の差し押さえなどの現在の方法から、法的手続きを通じて問題を解決することができるようになる。公共職業紹介機関は完全無料化し、民間職業紹介機関は求職者に対する手数料を無料化しなければならない。若者の就業問題が深刻化している現状を鑑みて、新規就業者を「特殊サービス対象」とすることも必要である。

第2セッション

3 カ国の公共職業紹介の運営状況

韓国の職業紹介の現状と改革の方向

韓国労働研究院 社会政策研究本部長

キム スンテク (Sung-teak Kim)

1. 問題提起

職業紹介は、経済成長の主要なファクターである人的資源開発（教育・訓練）と、採用、転職、退職などの一連の雇用に関わる過程を個人の能力と適性に合わせて提供する。また、求人企業の要望に適した労働者を最小の費用で紹介する（match）ことにより、労働力需給の効率化を図る機能を果たしている。さらに、公共職業紹介機関は、失業給付のような生計費保障のためのセキュリティーネットを提供し、労働市場の構造変化に伴う積極的な労働市場政策を推進する役割を担っている。

以前の職業紹介においては地縁、血縁、学校関係などの人的ネットワークが重要視されてきた。だが、最近の労働市場においては専門的な知識や技術を必要とする職種が増え、学歴や専攻にとらわれない創造性や協調性を重視する選考が行われるようになったことから、人的ネットワークの役割が幾分低下してきている。一方で、高学歴者の労働市場参入が労働力需要に比べて過剰になる買い手市場（buyer's market）の環境の中で、希望する人材を多数の中から選ぶことができる企業が、以前の採用後に訓練を施す形態から、必要とする人材を労働市場から調達する方式へと態度を変えている。こうした側面からも専門化された職業紹介が必要とされるようになったといえよう。

労働市場の構造的な側面では、若年失業の拡大、長期・反復失業の増加、不完全就業者の拡大、非正規労働者の増加など、労働市場で新しく仕事を求めようとする労働者の状況は悪化している。こうした状況下で、職業紹介機関にとって短時間に適性に合った仕事を紹介することは重要な機能である。貧困層、とくにワーキングプアー（working poor）の存在は、就職を通じた貧困の抑制という概念をあざ笑うかのように拡大している。これら弱者に対する職業紹介が、零細な民間職業紹介所を中心に行われている現実には、国民の働く権利を保障する機能を担っている職業紹介が、極めて脆弱であることを物語っている。

最近、世界的にみられる経済の環境変化は、産業社会から情報社会への移行、高学歴化社会への移行、グローバルマーケットの急速な形成、高齢化社会への移行などである¹。このような環境変化は、労働力需給のより迅速な調整を必要としている。また、長期勤続による熟練形成よりも、新技術の早期習得が重要になり、これに伴って就業形態と職業訓練も変化している。こうした状況下では、以前の労働力需給体制が円滑に機能しなくなった。労働市場では量的不均衡（Job mismatch）と質的不均衡（Skill mismatch）が深刻化し、労働者の二

¹ このような環境変化とともに、1997年の通貨危機は労働市場構造の急激な変化を招いた。

極化現象が進行している。したがって、効率的な労働力需給体制の整備が必要である以上に、今後発生すると考えられる人材不足と大量失業が共存する労働市場を想定し、社会保障ニーズの拡大によるコスト増を抑制するために、先進的な職業紹介体制を整備しなければならない。

2. 目的と政策

本研究の目的は、職業紹介の改革を通じて効率的な労働力需給体制を確立し、国民の職業能力向上によって、国際競争力を強化することである。

人材供給者と需要者の双方に役立つ雇用機会の拡大のためには、現場で必要とされる技術（知識）のニーズを正確に把握し、ニーズに相応した教育訓練が行われなければならない。一方で、労働者は自分の適性と能力に合った就業ができないことにより、頻繁に職を変えらるとともに仕事の満足度が低くなる傾向をみせる。これを解決するためには、個人の職業能力の向上とともに、適性に合った職業指導を行う職業紹介体制が必要である。経済環境の変化によって発生する技術ニーズの変化と個人的な就業指向の変化に対し、職業紹介体制の改善は必須の要素である。この改善は、量的な側面で雇用機会の拡大を推進し、質的な側面ではより良い労働条件を持った職場への移動を活性化させることにより、労働市場の構造変化によって現れる二極化と特定階層の失業問題を緩和することができる。また、これによって発生する事後的な社会的コストを抑制する労働市場政策の側面からも、職業紹介制度の改善を通じた効率的な労働力需給体制の確立を図る必要があるといえる。

この目的を達成するための政策は大きく分ければ、第1に市場のニーズに対応する職業能力開発体制の確立、第2に効率的な総合労働情報システムの確立、第3に政府、企業、教育訓練機関、専門家などが参加する地域雇用協議体の確立とその効果的な運営、第4に求職者中心の雇用支援サービスの提供である。

こうした政策を推進する直接的な機関は、公共職業紹介機関（雇用支援センター、地方自治体）、民間職業紹介機関、教育訓練機関である。関連機関としては、中央政府、地方政府、各地域の企業、人材供給（教育訓練機関）機関が参加する協議体などが含まれる。

3. 現状と評価

韓国の労働市場の構造と雇用慣行は1997年の通貨危機以降、急速に変化している。さらに情報通信技術の発展による産業構造の変化は、労働市場の構造変化につながっている。FTAの拡大とWTO DDA（国際世界貿易機関、ドーハ開発アジェンダ）のようなグローバル化の波は企業間競争をより一層激化させ、多国籍企業による労働力需要が増加し、より効率的な労働者の採用方式が求められるようになった。また、インターネットを通じ求人・求職の受付は、求職者に多くの情報に容易に接することができる手段を提供することになった。この結果、限られた求人に多くの求職者が集まることになり、企業が必要とする人材を選考する新しい採用方式、専門的な職業紹介の必要性が高まっている。

一方、最近の職業紹介は、顧客指向（client-oriented）的なサービス、先進的な管理方法の

積極的な開発など、差別化されたサービスが民間職業紹介所を中心に広がっている。この結果、多くの先進国では、民間職業紹介所が多様化するとともに、公共と民間の職業紹介所の連携がみられる。

韓国では、以前の求職者個人の人的ネットワークを活用した伝統的な方式から、労働市場の変化により、現在は多様な職業紹介サービスを必要とする方向にシフトしている。具体的にみれば、より専門的な人材を必要とする企業のニーズ、弱者の就業を促進させる総合的な就業斡旋のニーズ、離職の頻繁な発生を抑止する職業に対する適応性を向上させる適性・進路・職業に関する相談ニーズ、職業への適応時間を最小化させるような学校教育に対するニーズ、人材不足の中小企業と求職者を結びつける労働力の効率化に対するニーズなど、より専門的なきめ細かい職業紹介に対する要望が高まっている。

しかし、韓国の職業紹介の現状は、公共部門、民間部門ともに専門性や独自性を打ち出したプログラムが乏しく、全国的な雇用ネットワークが確立していない。民間職業紹介機関は大部分が零細で、競争力が不足している。公共職業紹介機関は現状では、国民全体に対する職業紹介サービスを提供できず、国民の一部にサービスを提供するに止まっている。

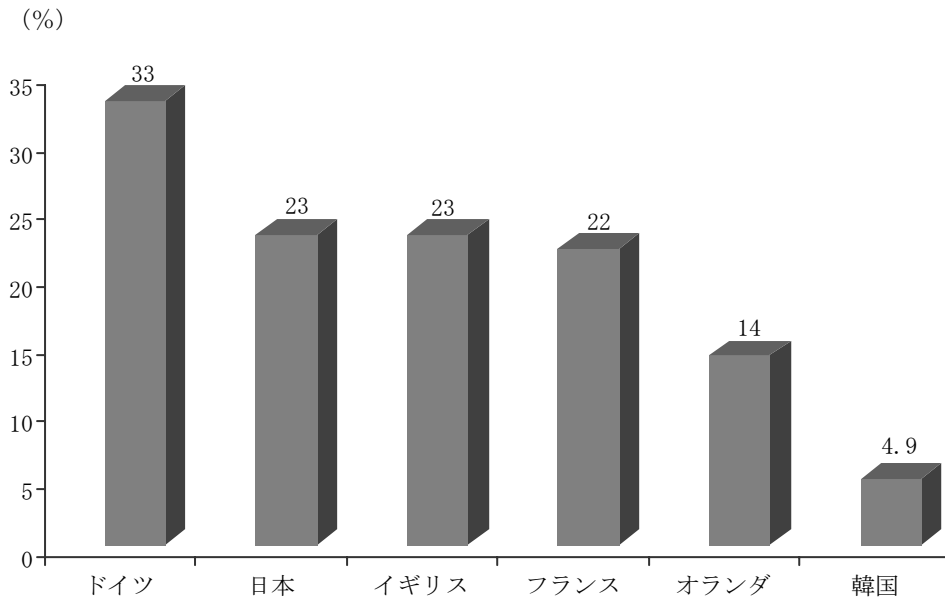
2008年4月現在の失業者は約78万人で、就業率が60%に過ぎないことを考慮すれば、就業を希望する未就業者の規模が大きいことは明白である。公式統計では約40万人の外国人労働者が現在国内で働いており、中小企業の人材不足率は4%台（約17万人）である。こうした点からみて韓国の労働市場は量的には供給過剰であるが、部門別にみると労働力不足が存在するという二重の問題を抱えている。

また、新規学卒者の場合、学校を終えてから最初の就業までの所要期間が平均11～12カ月と長く、最初の就業が契約社員などの非正規労働である確率が高いこと、転職が頻繁なことも、職業紹介の面から考慮しなければならない問題である。

一方、公共職業紹介の市場占有率は5%台で、民間職業紹介の市場占有率もこれと類似した状況²にある。このため職業紹介が韓国の労働力需給の効率化に及ぼす影響は限定的である。

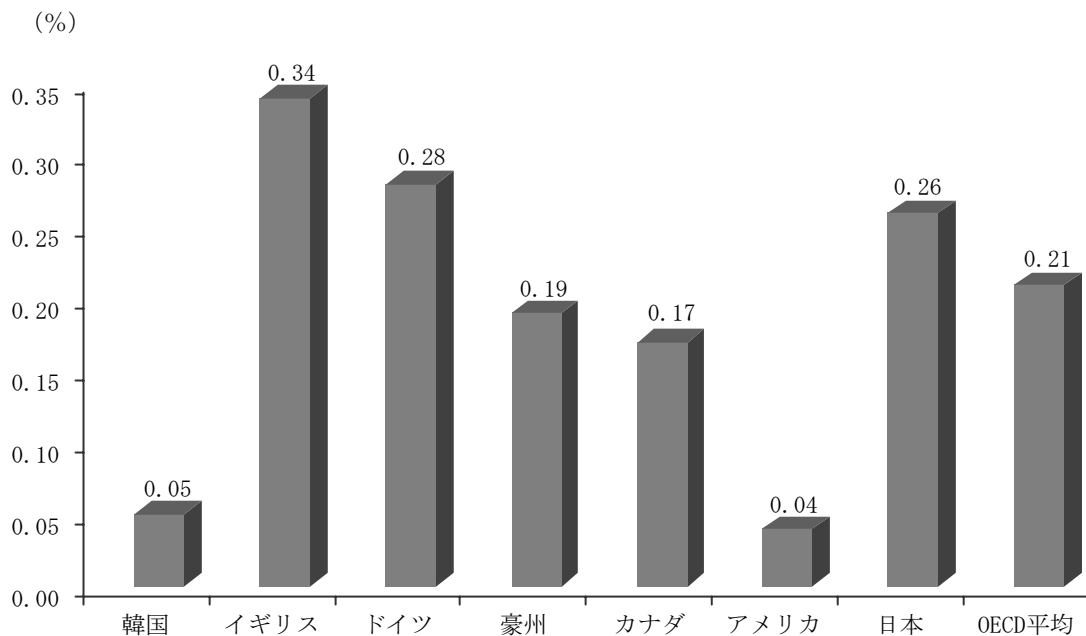
² 1999年6月の「経済活動人口補完調査」では、公共職業紹介を通じて就業した者の比率は1.6%、民間職業紹介の比率は0.4%に過ぎない。2003年の韓国労働パネル調査でも、過去1年間の新規就業者のうち公共職業紹介を通じた比率が1.6%、民間職業紹介が2.5%であった。2004年5月の「経済活動人口調査青少年補完調査」における青年層の就職経験者の就職経路は、縁故によるものが半分の50.6%に達しており、公共・民間職業紹介機関を通じた就業は僅かな水準である。一方、主要国の公共職業紹介の市場占有率をみると、英国16%、ドイツ35.2%、オランダ18%、フランス37%（1999年基準）であり、韓国とは大きな差がある。

図1 公共職業紹介（PES）の市場占有率



資料：OECD “Employment Outlook,” 2005

図2 GDP対比公共職業安定所（PES）に対する支出比率：2004年



資料：OECD “Employment Outlook,” 2005

職業紹介サービス機関は、民間職業紹介機関（Private Employment Agency: 略称 PREA）と、公共職業紹介機関（Public Employment Service: 略称 PES）に分けられる。PES はさらに「中央政府の職業紹介機関」（例：雇用支援センター [旧雇用安定センター]）と

「地方自治体の職業紹介機関」（例：就業情報センター）に分けることができる。一方、PREA は「派遣業」「職業情報提供業」「職業紹介業」などに分けることができるが、最近では就業斡旋、採用代行、ヘッドハンティング、職業情報提供などのサービスを総合的に提供する総合職業紹介会社がみられる。学校の進路指導・職業相談も広い意味では職業紹介の範疇に含まれる。

イ. 雇用支援センター

通貨危機直後に設立された雇用支援センターは、韓国の代表的な公共職業紹介機関である。全国的な組織網を持ち、職業斡旋、職業指導、雇用情報の提供、民間部門に対する監督・指導、雇用保険事業、職業訓練、その他の雇用政策の実施を担当している。2006年7月末現在、全国に95カ所の雇用支援センターが設置されており（総合44カ所、一般37カ所、出張所14カ所）、約2,940人の職員（公務員1,332人、相談員1,608人）が勤務している³。

雇用支援センターが担当している業務は、地域の労働市場の調査・分析、就業支援⁴、企業支援⁵、求人・求職の開拓、職業進路指導⁶、職業能力開発⁷、雇用保険管理、社会事業、自営業支援、青少年職場体験プログラム、各種公募事業の実施、顧客満足度の管理などである。

最近の雇用支援センターが抱える問題点はつぎのように指摘できる。

第1は、提供するサービスが質的に不十分であり、職業紹介全体に占める割合が低いこと

³ この数値は2005年10月末の112カ所の雇用支援センター、2,314人の職員（公務員632人、民間相談員1,682人）の規模と比較したとき、センターは統合によりその数字が若干減少しており、職員数は公務員の増員により増加している。

⁴ 具体的な就職支援サービスの内容はつぎのとおりである。

1. 求職者の求職申請内容を土台に、個人別に適応した情報の提供
2. 相談（求職者個人別訓練相談を含む）、職業心理テストなどを通じた意欲、能力、技術の診断
3. 求職者類型の分類、個人別就業支援計画への支援
4. 求職者に適した職業進路指導、職業能力開発及び就業支援プログラム案内
5. 求職者の適性と能力に適した職場の斡旋
6. 弱者に対する同行面接などの集中支援サービスの提供
7. 失業給付受給者に対する失業認定、失業給付
8. センターに求職登録した後、就業した者に対する事後管理など

⁵ 企業支援サービスの内容はつぎのとおりである。

1. 求人内容の法令違反の有無、適正などに対する確認、指導
2. 企業が提出した求人申請の電算登録、管理
3. 採用フェア、求人求職面会日などを通じた求職者斡旋、採用代行サービスの提供
4. 企業に対する職業能力開発制度及び雇用奨励金の案内・支援など

⁶ 職業能力開発事業はつぎのとおりである。

1. 地域内職業訓練の需要・供給の調査・分析
2. 訓練需要に適した職業訓練過程の認定、訓練施設の指定、指導
3. 求職者個人別職業訓練の相談、案内
4. 職業訓練参加者に対する職業進路指導プログラムの運営
5. 職業訓練終了者の職業斡旋、情報提供など

⁷ 職業能力開発事業はつぎのとおりである。

1. 地域内職業訓練の需要・供給の調査・分析
2. 訓練需要に適した職業訓練過程の認定、訓練施設の指定、指導
3. 求職者個人別職業訓練の相談、案内
4. 職業訓練参加者に対する職業進路指導プログラムの運営
5. 職業訓練終了者の職業斡旋、情報提供など

である。現在、雇用支援センターの業務の大部分が、雇用保険関連業務と行政関連業務である（以前の90%から最近では70%へと減少はしている）。就業支援などの職業紹介本来の機能が脆弱な状況にある。とくに、地域における雇用の活性化が重要視され、民間職業紹介機関、地方自治体などの関連機関との協力を強化しなければならないが、現在の雇用支援センターは地域職業紹介のハブ（hub）の役割を十分に果たしていない。

第2に、雇用支援センターの現状をみると、人材と専門性の不足が大きな問題となっている。雇用支援センターで働いている職員の中で、就業支援サービスを担当する職業相談員の場合、2007年9月の試験にパスした民間相談員を公務員の扱いに変えることになったが（当時1,567人）、この措置は職業相談員の採用を回避したもので、就業支援サービスを強化する上でマイナスに作用している。また、既存の公務員と相談員出身者との融和も課題として残っている。

以上のような問題点を解決するため、2006年から雇用支援センターは組織の見直しを進め、機能強化と専門性の充実に向けてつぎのような対策を講じている。

- 雇用支援センターの統合・大規模化、単独庁舎の確保
- 中期的に公務員と相談員の増員
- センター長の公募制導入
- 職業相談員特別法の制定により、相談員の雇用安定と身分保障を確保
- 職業指導プログラムの強化（センター職員教育訓練の刷新）
- 職業進路指導、就業支援事業の公募制導入
- 青少年の就業支援制度の拡大（職業総合体験館の設置）
- Work-net を中心に労働市場統合情報システムの確立（地域職業情報センター）

ロ. 地方自治体

多くの先進国の場合、公共職業紹介機関の制度全体は中央政府が管轄しているが、実際の運営は地域中心に行われている。理由は地域別特性を生かすためである。韓国においても中央政府所管の職業紹介業務のうち一部を地方自治体に移管することが論議されている。最近では、雇用支援センターを自治体に所管させる議論が進行中である。しかし地域間の格差⁸が大きいため、自治体によっては職業紹介担当能力が不十分な場合もある。したがって、移管は自治体が職業紹介の運営能力と専門性を整備できるように段階的に実施する必要がある。

現在、就業情報センターは自治体ごとに運営されている。同センターの職員は正規の地方公務員と非正規の職業相談補助員から構成されており、補助員は主に公共事業参加者や公益要員、ボランティアであり、専門的知識が十分でない者が多い。労働部が2004年10月に全国36市・郡・区を対象に、就業斡旋業務の現状について調査した結果、自治体の職業紹介

⁸ 最近、京畿道では、民間職業紹介機関と連携して、「京畿青年ニューディール事業」「京畿再就職支援事業」「京畿女性ニューディール事業」「創業センター事業」などを実施し、「京畿人材ポータル」というオンライン・システムを開発するなどの努力をしているが、他の地域ではこのような政策がないなど、地域により取り組みの差が大きい。

が不十分であることが明らかとなった。同調査結果によれば、就業斡旋担当部門が自治体によってさまざまであり、就業斡旋を専門に担当する部門がないところもあった。また、就業斡旋担当職員は日雇い、公益要員などを含めて1～6人で、担当公務員1人で運営している自治体が33カ所、他の業務と兼任している自治体が33カ所であった。

自治体における職業紹介の問題点をまとめるとつぎのようになる。

第1は、平均して就業斡旋実績が低いことである⁹。第2に専門性が低く地域的に大きな差があることである。就業斡旋を担当する公務員の専門性は、ローテーション人事などを理由として、雇用支援センターなどの公共職業安定機関の職員と比べて相対的に低い。また、就業情報センターのサービスは、大都市と中小都市、都市と農村の間で格差が大きく、自治体の長の認識と力量によりサービスの量と質が大きく異なっている。第3に地方の特性に応じて職業紹介サービスが提供されるというよりは、公共事業を中心とした就職支援が大部分であり（公共事業における就労を目的に求職登録をした者が72.1%）、利用者の大多数が公共事業に就労するために自治体の職業紹介を利用している。

ハ. 民間職業紹介機関

現在、韓国の民間職業紹介は、有料・無料職業紹介所、職業情報提供、労働者派遣事業などが大きな比重を占めている。職業情報提供企業を除いて平均的に零細事業者が多い。

民間職業紹介機関は、通貨危機以降の規制緩和を通じて、その数が飛躍的に増大した。民間職業紹介機関が急増した理由は、経済の環境変化の影響もあるが、直接的には関連法規の緩和にある。例えば、許可制であった有料職業紹介所の場合、1995年の職業安定法改正で許可有効期間を1年から3年に延長、職業紹介事業と職業情報提供事業の相互補完性を認めて兼業を許可した。続いて1999年の同法改正では、職業紹介事業の従事者を対象に実施していた教育訓練を廃止し、有料職業紹介事業は許可制から登録制に変更、無料職業紹介事業は許可制から申告制に変わった。こうした規制緩和は、専門性の低下や法規を無視する業者、収益を出すことのできない零細業者の急増などの問題をもたらした。

労働市場の構造変化と雇用慣行の変化により、民間職業紹介機関の事業実績は継続的に増加している。とくに、外国人労働者を対象とした無料・有料の職業紹介所や職業情報提供業と比較して、韓国人労働者を対象とした有料の職業紹介所の増加が著しい。民間職業紹介業者は現在、職業紹介を利用して就業する者の80%以上を扱っており、登録求職者の就職率の水準や求人側の充足率も高くなっている。

⁹ 2004年10月11～14日まで全国36カ市・郡・区を対象に就業斡旋実績を把握した結果も、求人者数が0人のところが13カ所、就業斡旋実績が0人のところが14カ所、就業者数が0人のところが15カ所であり、実績が振るわない。

表 1 民間職業紹介機関の状況

(カ所、%)

年	職業紹介機関						職業情報提供
	全体	国内有料			国内無料	国外有料	
		小計	法人	個人			
2000	3,378	3,168	463	2,705	210	*	*
2001	4,339	3,969	473	3,496	346	24	146
2002	5,594	5,169	515	4,654	403	22	264
2003	5,745	5,322	473	4,849	403	20	288
2004	6,536	6,096	636	5,460	413	27	251
2005	6,847	6,379	516	5,863	419	49	276
2006	6,954	6,503	547	5,956	368	83	300
2007	7,789	6,848	565	6,283	514	71	356

資料：労働部内部資料

表 2 有料職業紹介機関の実績

(%)

	求人倍率 ¹⁾	斡旋率 ²⁾	就職率 ³⁾	充足率 ⁴⁾
	有料	有料	有料	有料
2000	0.90	90.6	86.1	96.0
2001	0.95	95.8	89.5	94.3
2002	0.98	97.4	91.5	93.0
2003	0.91	90.3	83.7	92.5
2004	0.80	80.2	74.2	92.4
2005	0.92	0.89	0.86	0.87
2006	0.93	0.90	0.81	0.87
2007	1.06	0.96	0.80	0.76

注：1) 求人倍率＝求人者数÷求職者数

2) 斡旋率＝(斡旋件数÷求職者数)×100

3) 就業率＝(就業者数÷求職者数)×100

4) 充足率＝(就業者数÷求人者数)×100

専門家の意見によれば、最近5年間で従業員100人以上の大企業が少数ではあるが設立され始めている。これらは職業情報提供業、ヘッドハンティング、派遣業などのさまざまな雇用支援サービスを提供する総合雇用支援サービス機能を持つ傾向にある。また、大規模化した情報提供業者を中心に総合人材開発サービスが実施されている。

表3 有料職業紹介所の利用率

年	合計		一般		日雇	
	人	(%)	人	(%)	人	(%)
2000	2,649,957	(100.0)	96,059	(3.6)	2,553,898	(96.4)
2001	2,559,502	(100.0)	113,763	(4.4)	2,445,739	(95.6)
2002	4,258,691	(100.0)	273,250	(6.4)	3,985,441	(93.6)
2003	3,927,643	(100.0)	172,104	(4.4)	3,755,539	(95.6)
2004	5,094,223	(100.0)	141,887	(2.8)	4,952,336	(97.2)
2005	5,491,455	(100.0)	150,819	(2.7)	5,340,636	(97.3)
2006	4,080,768	(100.0)	117,343	(2.9)	3,963,684	(97.1)
2007	7,110,204	(100.0)	161,826	(2.3)	6,948,378	(97.7)

韓国の民間職業紹介機関の特徴はつぎのとおりである。

- ジョブポータル、すなわちオンラインサービスを利用する比重が支配的。
- オーナー中心企業、人的ネットワーク中心の就職状況など、韓国の特殊性のために、多国籍企業の場合も韓国の職業紹介業に進出する場合、韓国企業の買収、提携を通じ、韓国企業のサービス形態を活用することが大半。
- しかし、多国籍職業紹介企業が国内市場に積極的に参入した場合も、1人当たりの売上額や純利益などは低い。
- 創業率が高い一方、廃業率も高い。
- 大規模業者となった場合、従業員は増加傾向。

一方、民間職業紹介機関の問題点はつぎのとおりである。

第1に数えるほどの大規模業者を除けば、零細規模の業者が大部分であり、市場規模が拡大していない。有料職業紹介業の場合、1業者当たりの平均従業員数は4人に過ぎない。また、就業斡旋をする場合も建設日雇い、家事手伝い、看護人などの臨時・日雇いが大部分を占めている。とくに、有料職業紹介所を通じて就職した労働者の95%以上が臨時・日雇いである¹⁰。職業情報提供事業の場合、ジョブ코리아 (Job Korea) などの上位6企業の売上額が全体の80%を占め、その他の企業は零細な規模である。

第2に、民間職業紹介機関に勤務している相談員の大部分は、職業相談関連の専門家ではなく、専門的知識と能力が乏しい状態で単純斡旋業務に従事している。最近、国内1位の職業情報提供者であるジョブ코리아が、モンスタードットコム (Monster.com) に買収されたのは、国内職業紹介市場の規模が拡大しつつある状況を反映していると同時に、民間雇用支援サービス分野で構造調整が進む可能性を示唆している。

¹⁰ 韓国の民間有料職業紹介機関が「日雇い」に特化されているのは、有料職業紹介所が持っている収益構造に理由がある (キム・ドンソプほか、2002)。常用労働者の場合、雇用契約にいたるまで多くの時間と労力が必要な上に、一度斡旋すればそれ以上の収益が期待できず、紹介料の徴収期間もヘッドハンティングを除いては、最大3カ月分の賃金の10%のみを受けとるに過ぎない。これに対して、日雇い職の場合は、求人企業の確保が相対的に容易なうえ、紹介するたびに毎回一定額の紹介料を徴収できるため、多くの収入が期待できる。そのため、相対的に常用労働者の職業斡旋に比べ、収益、営業活動において有利であり、日雇いの斡旋に力を入れる傾向がある。

こうした問題を解決し、民間職業紹介の活性化のために政府は「職業紹介先進化政策」を2006年から実施している。その主な内容は、規制緩和、優秀機関認証制の実施、民間委託モデル事業の実施、統合情報ネットワークの確立などである。

政府の先進化政策に基づく民間雇用支援サービス業の成長に向けた政策はつぎのとおりである。

第1に、技術開発とともに市場の拡大を促すことが可能な先進企業の育成。先進企業に対しては、零細な職業紹介所とは異なる簡易な規制を適用する一方、先進企業としての役割（企業倫理、資料の蓄積と情報の管理、より効率的なサービス [solution] の開発、提供、拡大）を担うことを推奨する。例えば、経営コンサルティングのような性格のHRM（Human Resource Management）コンサルティングを提供する場合には、現行の料金体系とは異なった高い料金（charge）を適用できるようにした。

第2に、公共職業紹介の情報ネットワークは、活用の方法によって民間職業紹介の競争力を高める上で大きな手助けとなる。したがって、公共部門が所有している雇用情報ネットワークに対し、民間職業紹介業者が容易に活用できる（user-friendly）ソフトウェアを開発し、普及させる。この過程で憂慮される個人情報の漏出を防止するためには、個人情報保護の管理方法が開発されなければならない。

第3に、民間職業紹介業者が自発的に行い難い専門化された技法と情報の開発を政府が行い、これを公共職業紹介機関で活用しながら、その成果を民間職業紹介業者に提供して民間の専門性を向上させる。その対象は、職業相談技法、個人別の経歴分類（profiling）と分析方法など、職業紹介と関連した技術である。

第4に、暗いイメージのある零細有料職業紹介所に対し、長期的な構造調整が必要である。零細で専門性に劣る民間職業紹介業者の構造調整のために、中小企業構造改善資金と類似の支援を検討する。

二．大学の職業進路教育

高校卒業生の約85%が大学に進学することを考慮すると、労働市場に参入する前段教育である大学での職業進路指導は重要である。しかし、多くの大学生が在学中に将来の職業を決められず、卒業時においても就職に対する準備ができていない。これに関連した調査結果では、大学生の半分以上が選択すべき職業を決定できないでおり、4年生の場合も41.6%が職業を決められないと答えている。

また、学生に対する大学の雇用情報提供、就職支援などの職業紹介が不十分である。大学内の進路・就職支援センターの利用が低調である¹¹（最近労働部が大学就業情報センターに補助金を出すようになってから改善傾向をみせている）。就職・進路準備のために、大学生は専攻の先輩（57.9%）や教授（38.7%）から多くの情報と援助を得ていると答えており、

¹¹ 就職支援室の大部分は零細であり、大企業と公企業の募集公告、アルバイト中心の制限された就業情報を提供している場合が多い。

学生生活研究所の個人相談（6.9%）や就業情報センターの個人相談（4.3%）はその比率が低い。

現在、雇用支援センターは、就職セミナー、心理テスト、職業指導プログラム（CAP）などの職業指導サービスを若年層に提供しているが、雇用支援センターの認知度が低く、大学と公共職業紹介機関との連携も不十分である。

ホ. 労働市場情報ネットワーク

良質の職業紹介サービスを提供するためには、企業の採用情報を的確に蓄積していなければならない。また将来の求人見通しに基づき、労働力供給機関は柔軟に対応する必要がある。

韓国の場合、通貨危機以降、最新のIT技術を土台に、各種の労働市場情報ネットワークを確立している。例えば、中央雇用情報院のWork-net、雇用保険ネットワーク、職業訓練ネットワーク、外国人雇用管理システム、自立システム、公共労働システム、雇用政策決定支援システム、韓国職業情報システム、韓国職業能力開発院のキャリア情報（Career-net）システムなどがある。

しかし、このような情報ネットワークが提供する情報の量と質を向上させる必要がある（とくに、雇用支援センターでこの情報ネットワークを利用する場合、その速度が遅いため需要に追いついていないことが指摘されている）。労働市場全体に対する体系的な分析や見通しも情報として提供される必要がある。また、サービス提供方法も雇用情報ネットワーク間の連携や統合が不十分で、就業斡旋、雇用保険などの機能別に情報が提供されており、総合的なネットワークとしての機能を発揮できずにいる。さらに、4大社会保険ネットワーク、福祉・教育ネットワークなど、他の情報システムとの連携、協力を通じて、人的資源開発・教育・雇用・福祉政策の効率的な遂行のための総合情報システムが必要である。

4. 政策提言

先に整理したように、職業紹介サービスの改善を通じて労働力需給の効率化と職業能力の向上を図り、これを土台に国の競争力を高めるための政策としては、第1に市場のニーズに対応した職業能力開発体制の確立、第2に効率的な総合労働力需給情報システムの確立、第3に政府、企業、教育訓練機関、専門家などで構成する地域雇用協議体の設置、第4に求職者中心の雇用支援サービスを提言する。

イ. 市場のニーズに対応できる職業能力開発体制の確立

現在、韓国の教育制度は、大学を卒業する時点において十分な職業能力を備えていない「就業予備軍」を大量生産しているとの批判を受けている。実際、大学卒業後、就職までに、就職に必要な教育訓練を受けるための追加的な費用がかかっている。したがって、正規教育の哲学的な意味が何であろうと、当面は就業希望者が必要な職業能力を身につけるようにする教育体制が必要なことは明白である。

このため企業が必要とする技術と知識は何かについての情報、知識を与える（後述する地

域雇用協議体の重要な機能の1つ)柔軟な正規教育が必要である¹²。また、就職に直結している実業系高校と2年制大学に対して、教育機関が必要とする施設の建設や補助金などのインセンティブを与える方法も検討すべきであろう。長期的には、4年制大学を教育専門大学と研究専門大学に再編し、各課程に関連した職業能力を向上させる教育体制とすることが考えられる。

教育体制の改善に当たって、各学校が自主的なカリキュラムを組むことを可能にするために関連制度の再検討が必要である。最終的には、各学校が環境変化に対応できる柔軟性を確保するための障害となる規制を緩和しなければならない。

さらに職業能力を向上させるための訓練機関の再編が必要である。現在の訓練機関は、政府の補助金に依存する技術訓練機関と、英語のような一般的な知識を向上させる訓練が大部分である。実際の現場に必要な技術と知識を向上させる訓練プログラムが実施される必要がある。だが、大企業と中小企業に二極化した現在の訓練需要市場にあって、政府の介入なしでは改善は難しい。したがって、各企業が必要とする訓練プログラムが何であるのかについての情報やそれに対応したプログラムが作成され、これに基づいた訓練が実施されるような政策が必要となっている。

また、教育訓練機関と職業紹介機関の連携も不可欠である。相互の情報交換と協力を通じて「人材供給者—情報提供者—人材需要者」の関係を密にし、適切な雇用を生み出す時間と費用を最小化する役割(facilitator)を職業紹介機関が担当できる制度を確立する必要がある。また、職業紹介が単純に雇用情報を提供して斡旋する機能を果たすにとどまらず、求職者の適性と能力を把握し、就職のための訓練プログラムと連携できる(費用の支援までが雇用政策の内容として含まれる)サービスを提供しなければならない。

ロ. 効率的な総合労働力需給情報システムの確立

職業紹介サービスの改善に当たって、総合的な労働力需給情報システムの確立は最も重要である。ここで総合的というのは現在、個別に運営されている各種の労働力需給関係の情報ネットワーク間の重複を取り除き、必要とされる情報の欠落を補うことを意味する。

ワークネットの統合とともに、利用者が使用するのに便利な速度とソフトウェアの開発が必要である。この過程で、現在の情報ネットワークから欠落している情報は何かについての分析を行い、長期的な人材需要の見通しや職業・職務に関する情報も提供すべきである。

とくに、現在の情報ネットワークは、求職情報は豊富であるが、求人側、すなわち企業側の具体的な情報が不十分であるため、需要と供給の当事者に対する情報内容を改善する必要がある。

最終的には、雇用情報ネットワークの枠を越えて運営されている社会保険ネットワーク、教育・福祉ネットワーク、地域雇用情報ネットワーク、民間情報ネットワークなどと連携し、

¹² 現在IT分野で推進しているSCM方式の人材需要者(企業)と供給者間の情報交換と、企業に適応した人材養成の努力を拡大することも考慮されてよい。

全国的な人的資源開発全体を網羅する総合労働力需給情報システムを確立する必要がある。

ハ. 政府、企業、教育訓練機関及び専門家参加の地域雇用協議体の確立

先進国では、職業紹介は中央政府主導（Central Government Initiative）から地域主導（Regional Governance Initiative）へと再編されており、効果的な職業紹介が提供されている国では、中央政府、地方政府、民間の間のパートナーシップ（Partnership）を活用できるガバナンス・システム（governance system）がある（イ・ヒョスほか、2005）。

韓国の場合も、各地域の産業、文化的特性を考慮した地域雇用政策が推進されなければならない。しかし、他の政治、経済問題と比べて、地域雇用政策はその重要性にもかかわらず、十分に実施されてこなかった。このような傾向は、先に言及した地方自治体レベルの職業紹介が不十分な状況からも確認することができる。したがって、職業紹介の改善が効果的な結果をもたらすためには、地域ごとに自治体が主導し、中央政府が財政面や専門知識について援助、当該地域の人材に対するニーズを反映できる企業の担当者、教育訓練機関の代表者、民間職業紹介機関、専門家が参加する地域雇用協議体を設置する必要がある。

地域雇用協議体は、地域ごとに異なる労働市場の問題を分析、関連情報の収集のための協力方法を検討し、当該地域の労働力需給の効率化のための政策を確立するなど、自治体が積極的労働市場政策を推進するのに必要な諸条件を整備することにより、効率的な職業紹介が地域特性に合わせて提供されるようにする。また、企業と教育訓練機関の担当者が一同に集まって意見を交換することにより、企業側が望む知識と技術は何であり、またこれを教育訓練機関が充足させるために必要な協力は何であるかなどの相互シナジー効果を期待できる¹³。

二. 利用者中心の雇用支援サービス開発

公共職業紹介サービスにおいて、求職者や企業が自発的に情報を提供して職業紹介を利用するようにするためには、何よりも利用しやすいこと、そして民間の職業紹介と異なる何かが必要である¹⁴。したがって、公共職業紹介を利用しようとする求職者や企業が必要とする情報が何であるかを分析するとともに、情報を収集して整理し、利便性の高いシステムによって提供することにより、効率的な職業紹介を実施することができる。

また、ワンストップ・サービス（One-stop Service）と呼ばれる利用者中心の雇用支援サービスの提供が必要である。このサービスは人材需要者（企業）と人材供給者（教育訓練機関、求職者）に対する情報を基礎として、具体的に職業能力開発のための学習情報、就職のための職場情報、労働力需給情報、学習プログラム、雇用維持・創出支援制度に関する情報など

¹³ 現在、労働部長官を委員長として、関係部次官および労使代表などから構成される雇用政策審議会があり、各地域別には市・道知事を委員長として、労働者、事業主代表、専門家、関係公務員から構成される地方雇用審議会がある。しかし地域雇用問題の実質的な解決のための主体としての機能が発揮されず（1年に0～3回程度開催）、形式的に運営される傾向がある。ここで提案する地域雇用協議機構は、地域労働市場政策の実質的な主体としての役割を担当し、そのために各企業の代表の形式的な参加ではなく、人事管理を担当する実務者が参加する形態が望ましい。

¹⁴ 民間機関は利潤を追求しているため、当然需要者中心のサービスを開発している。この部分での議論は公共職業紹介の側面から記述した。

を総合的に提供するものである。一カ所で関連した雇用関連制度に対する紹介を受けられるシステムによって提供されなければならない。政府の各部門が持っている職業能力開発や雇用創出に関する多様な情報が統合され、一カ所で提供されることが望ましい。これにより総合労働力需給情報システムが雇用－福祉－教育訓練の関連情報を一体的に提供することに結びつく。

5. 段階別実行計画

現在、職業紹介の必要性に対する認識が高まるとともに、投資が拡大する傾向にある。しかしながら、各種職業紹介の現状は量と質ともに貧弱であると考えざるを得ない。したがって、職業紹介の改善のためには、中長期的に取り組む必要がある。

韓国労働研究院（2005）は、「成長期－成熟期－安定期」の3段階に分けて職業紹介を改善し、先進国水準のサービスを提供する政策を提言している。ここではその内容を中心に、職業紹介が長期的にどのような方向へ発展することが望ましく、そのためにはどのような課題を解決しなければならないかについて考察する。

まず、現在の職業紹介を改善するためには、公共と民間の双方において長期的な投資が必要である。公共部門では段階別の目標を達成するための予算が必要である。インフラを整備することによって民間の自発的な投資の拡大を誘導し、公共部門の持っている機能の民間への移管を考慮しながら、公共と民間の連携した事業に着手しなければならない。

職業紹介サービスの発展のためには、長期的に公共部門と民間部門でどのようなサービスが提供され、その成果が目標を達成に向けてどのように進展しているかを確認しなければならない。したがって、目標達成に向けた政策を実施するとともに、政策に対する評価が必要である。このため評価機関を設置して政策の成果や進行過程を評価できる長期計画を立てるべきである。

一方、公共と民間の双方で、職業紹介に従事している職員の専門知識と職業意識を向上させるための教育訓練プログラムを開発するなど、能力向上に努める必要がある。さらに職業紹介が活性化するために、教育訓練機関における適切な教育・訓練課程を定着させなければならない。変化する技術と知識に適切に対応し、職業能力を向上させることができる教育・訓練政策が必要である。

段階別の計画はつぎのとおりである。

まず第1段階は、雇用支援センターを中心に、民間と地方自治体の職業紹介がともに発展できる体制を整えることである¹⁵。この中で雇用支援センターは現在、雇用保険に係わる行政業務に縛られている職員を、専門家として職業紹介を行うことができる人材として育成しなければならない。

民間職業紹介部門に対しては、競争力と専門性を備え、大規模化、専門化した企業へと育

¹⁵ 現在大部分の職業紹介機能は、人口が密集しているソウル首都圏に集中しており、地方の場合は一部の大都市を除いて職業紹介機能は不十分である。

てるために、規制緩和と市場拡大を目的とした政策が必要となる。

自治体の職業紹介能力も向上させるべきであるが、これを雇用支援センターの機能と統合して実施するのか、あるいは自治体の能力自体を強化させる方向に導くのかについて論議がある。ひとまず既に言及した地域雇用協議体を通じて、雇用支援センターと自治体の担当公務員が協力できる体制をつくり、全てのサービスが地方雇用支援センターで一体的に提供できるようにすることが望ましいと考えられる。

また、職業紹介を推進する各機関は、重複して実施し、競争すべき機能が何であるのか、どの機関でも提供できなくなっているサービスがあるのか、提供してはいるが脆弱な部分は何か、誰がこの機能を実施するのが最も効率的なのかなどの問題を認識する必要がある。このような認識を共有してこれに応じた対策を立てるためには、各機関の連携が必要となる。したがって、地域雇用協議体を中心に各機関の職業紹介担当者が協力を図る体制を確立しなければならない。

この過程で、教育訓練機関は現場で必要とされる技術と知識の内容を把握し、これにあった教育課程、訓練プログラムをつくる必要がある。

先進国の傾向をみると、職業紹介は市場の変化に適切に対応できる民間部門を中心として運営されている。先進国においては、公共部門は社会的弱者に職業紹介サービスを提供するとともに、民間部門を管理・監督し、さらには積極的な労働市場政策を推進する機関へと転換する傾向をみせている。

したがって、現在は零細で脆弱な韓国の民間職業紹介を、市場の変化に対応できる専門性と競争力を備えた企業に発展させるためには、市場を拡大し、公共部門の持つ機能を移行できるようにしなければならない。

また、既に言及したように、職業紹介の発展過程をモニターし、発展の方向を持続的に改善していくための評価制度を同時に整備しなければならない¹⁶。

第2段階としては、上記のような努力を積み重ね、公共部門と民間の間に専門性を土台にした公正な競争体制が生みだし、つぎの段階に進むための準備をしなければならない。第1段階で推進する投資の拡大、各機関別の職業紹介サービスの強化、各機関の間の連携・協力、民間委託事業の拡大、職業能力教育訓練の強化などを継続的に推進しながら、同時にそれら进行评估し、予算の再分配を通じた調整を行う。こうした段階を経て、つぎの段階の市場の変化に自発的に対応できる職業紹介体制を確立するための計画を立てていく。

¹⁶ 評価機関の構成と運営に対しては、前の項で言及している。

表4 職業紹介の発展段階と課題

発展段階	段階別の課題	共通課題
成長期 (2006～2010年) 公共、民間ともに成長	<ol style="list-style-type: none"> 1. 雇用支援センターを中心とした均衡発展 2. 民間職業紹介の大規模化、専門性向上のための支援強化 3. 市郡区職業情報センターの能力向上 4. 雇用支援センター、民間、地方自治体、大学の連携と協力 5. 公共職業紹介機関の民間委託事業拡大 6. 各部門別に評価体制を確立 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持続的な投資拡大 2. 独立機関による評価
成熟期 (2011～2015年) 公共と民間で競争	<ol style="list-style-type: none"> 1. 雇用支援センターと民間の競争体制確立 2. 評価結果に則した機能調整と予算の再分配 3. 公共職業紹介機関の機能委譲と民営化方針の立案 	<ol style="list-style-type: none"> 3. 職業紹介担当者の専門性、職業意識向上
安定期 (2016年以降) 公共と民間が役割分担し、補完関係を築く	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共部門と民間の相互補完的体制の確立 2. 公共部門が推進していた職業紹介機能のうち民間と競争的な部分は民間に譲渡する方式で市場中心の職業紹介を推進し、弱者救済や民間機関の管理、監督を公共部門が担当 3. 市場の変化により自立的に対応する職業紹介体制 	<ol style="list-style-type: none"> 4. 現場のニーズに応じた教育訓練体制の確立

第3段階は、これまでの努力が結実する時期であり、公共部門と民間の相互補完的競争、協力体制が確立される段階である。この段階では、評価を通じて、公共部門が持っていた機能のうち民間と競合的な機能や民間に委託した事業は、どの機関が担当すればより適切なサービスを提供できるかを判断する。公共部門が担っていかなければならない機能を除いては、大部分を民間に移行することにより、市場の変化に迅速に対応できる職業紹介体制が形成できる。

この過程で、公共部門は民間が担当しない社会的弱者の雇用支援と雇用インフラ（情報、統計、研究など）に対するサービスは継続して担当しなければならない。民間に移行するのがより効率的であると評価された機能に対しては財政的な支援とともに、必要な管理・監督を通じて、公共部門で実施していた時よりも一層高い成果を上げられるように援助する。

公共職業紹介部門で働いていた職員は政府公務員として社会的弱者の雇用支援、雇用インフラの整備、民間職業紹介機関の財政支援、管理・監督機能などの残っている職業紹介機能を担当させるか、あるいは管理機能を担う民間組織を設け¹⁷、ここに雇用を継承させるかによって、雇用不安を払拭させる。

¹⁷ 公共部門が受けもっていた職業紹介を民間へ移管するにあたって、一部の雇用支援センターの民営化を通じ、地域別に、専門性が不足している民間職業紹介業者を強化しなければならない。政府が行っていた事業を代行させることにより、移管を推進できる。

日本の公共職業安定機関の概要

労働政策研究・研修機構
労働大学校 准教授
大谷 真司 (Shinji Otani)

1. 日本の公共職業安定機関に関する法制度と規則

日本において無料職業紹介を行う公的機関は「公共職業安定所」であり、厚生労働省の地方支分部局として厚生労働省設置法第23条及び第24条に基づき設置されている。労働関連としての地方支分部局には、公共職業安定所の他に各都道府県に1局ずつ設置されている労働局があるが、公共職業安定所は、労働局の所掌事務の一部を分掌するものとして、全国で584カ所（2007年4月1日現在。出張所及び分室含む）設置され、求職者及び求人者等への窓口サービスによって、その所掌事務を遂行している。公共職業安定所は、事務遂行に当たり基本的に都道府県労働局長からの指揮監督を受け、また、都道府県労働局長は、厚生労働省職業安定局長から指揮監督を受けつつ事務を遂行している。すなわち、厚生労働省において企画、策定された方針は、都道府県労働局にて受け止められ、当該労働局が管轄する公共職業安定所間の業務の連絡統一を保ちつつ各公共職業安定所に下達される、という関係となる。こうした仕組みによって、厚生労働省の方針が全国の公共職業安定所に一律に行き渡り、セーフティネットを支える機関として全国的に均一性を保ったサービスの提供が展開されている。

なお、これらの部署に従事する職員は、職業安定法第9条「公共職業安定所その他の職業安定機関の業務が効果的に行われるために、職業安定主管局、都道府県労働局又は公共職業安定所において、専らこの法律を施行する業務に従事する職員は、人事院の定める資格又は経験を有する者でなければならない」とされており、国家公務員が任に当たっているところである。

公共職業安定所で実施している主なサービスは、個人向けとして、①求職者（失業者及び在職者）へ個々の求人情報、地域需要の概要等の情報提供、職業指導・職業紹介、職業訓練あっせん等、②失業者への保険（雇用保険という。失業した時に給付される保険であり、国庫負担を受けつつ労働者、事業主双方が負担することとなっている。なお、失業者への給付に関しては、賃金日額及び年齢で給付率（得ていた賃金の何%を支給するか）が確定され、被保険者であった期間、年齢及び離職理由などによって給付日数が確定される）給付などであり、一方、事業所向けとして、①求人受理及び採用希望者の紹介、②雇用保険への適用（原則として、労働者が雇用される事業はすべて適用事業となる）及び被保険者資格取得及び資格喪失に関する届の受理等、③事業主への雇用に関する援助、などである。求職者に関しては、高齢者、障害者、外国人など、それぞれ特別なメニューに基づき就職に向けた支援

も実施している。

また、各公共職業安定所は、各所における様々な取扱事項をシステム入力し、これらを数的に捉え、蓄積している。こうしたデータは、各所によって、それぞれ管轄する地域の雇用情報として取りまとめられ、所の利用者のために活用されるとともに、先のシステムを基に、厚生労働省によって各都道府県労働局さらには国全体の雇用情報データとしてまとめられ、活用されている。

このような公共職業安定所における所掌事務の根拠法令は多岐にわたるが、代表的な法令として、雇用対策法、職業安定法、雇用保険法などがあげられる。これらは、職業安定関係法規における基本法に当たるものである。

雇用対策法は、国が雇用に関し、その政策全般にわたり必要な施策を総合的に講ずることにより、労働力の需給が質量両面にわたり均衡することを促進して、労働者の能力を有効に発揮することができるようにし、これを通じて、労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上とを図るとともに、国民経済の均衡ある発展と完全雇用の達成に資することを目的として、1966年に施行された。雇用政策を国政全般のなかに位置づけるとともに、政府全体が雇用対策を重視し、一対となってこれを推進する体制を確立し、また、関係施策の総合的な実施とその実効性を確保するなどそれぞれの個別的施策に共通する事項を規定しているものとして、雇用に関する法の通則法的な性格を有しており、その体系の頂点に位置するものである。

雇用対策法では、国が必要な施策を総合的に講じなければならない事項として、職業指導・職業紹介、職業訓練等、労働者の職業の転換、失業の予防・円滑な再就職の促進、女性・青少年・高齢者・障害者の職業の安定、不安定な雇用状態の是正、外国人についての雇用管理の改善の促進及び離職した場合の再就職の促進、地域的な雇用構造の改善、その他が掲げられており（雇用対策法第4条）、その第1項第1号は、「各人がその有する能力に適合する職業に就くことをあつ旋するため、及び産業の必要とする労働力を充足するため、職業指導及び職業紹介の事業を充実すること」である。

公共職業安定所の行うべき業務について雇用対策法に従ってみていくと、同法において、「厚生労働大臣は、求人と求職との迅速かつ適正な結合に資するため、労働力の需給の状況、求人及び求職の条件その他必要な雇用に関する情報を収集し、及び整理しなければならない」と、雇用情報データに関して定められている中（雇用対策法第11条第1項）、こうしたデータの収集元となるのは、基本的には先に述べたように各公共職業安定所である。なお、「厚生労働大臣は雇用情報を、求職者、求人者その他の関係者及び職業紹介機関、職業訓練機関、教育機関その他の関係機関が、職業の選択、労働者の雇入れ、職業指導、職業紹介、職業訓練その他の措置を行うに際して活用することができるように提供するものとする」（同条第2項）こととされるが、公共職業安定所は、雇用情報の提供を受ける側として、全国における雇用情報をはじめとした自所の管轄区域以外の雇用情報を厚生労働省及び労働局

から受けるとともに、それらを併せつつ自所の情報を中心として「職業の選択、労働者の雇入れ、職業指導、職業紹介、職業訓練等」への活用のため積極的に雇用情報の提供を行う主体である。また、雇用対策法では、職業紹介機関のひとつとしての公共職業安定所における、雇用情報や職業に関する調査研究の成果等の提供に基づく求職者及び求人者に対する指導について定められている（雇用対策法第13条、14条）。

先の雇用対策法第4条により、職業指導・職業紹介の位置づけが明らかにされているが、それとともに、第1号にて掲げられていることから、国の施策としての職業指導・職業紹介そのものの重要性がかんがみられるものである。公共職業安定所は、雇用情報や職業に係る様々な調査研究等を充分活用しつつ、職業指導及び職業紹介の事業を充実させていかなければならない責任を負う。

また、他の事項例であるが、事業主が事業規模の縮小等により、1つの事業所において相当数の労働者の離職を余儀なくされる際、当該労働者の再就職の援助のための計画を作成しなければならない場合があり、その際、当該計画は公共職業安定所長に提出され、認定を受けなければならないとされる。認定を行った際には、政府として、事業主に対し当該計画に基づき必要な助成及び援助を行うものとなり、公共職業安定所は、当該労働者の再就職の促進等のために様々な活動を行うこととなる。こうした活動は、前述の雇用対策法第4条において、国が必要な施策を総合的に講じなければならないとされる事項「事業規模の縮小等（事業規模若しくは事業活動の縮小又は事業の転換若しくは廃止をいう。以下同じ）の際に失業を予防するとともに、離職を余儀なくされる労働者の円滑な再就職を促進するために必要な施策を充実すること（雇用対策法第4条第1項第4号）」に基づいているものである。

次に職業安定法に基づく公共職業安定所の位置づけ及び業務等について解説する。

職業安定法は、これまでいく度もの改正がなされてきたが、現代の職業安定関係法規の中でも、最も古く成立をみた法令の1つである。同法は、日本国憲法（1947年施行）が職業選択の自由・生存権、勤労の権利等基本的人権の尊重を宣名し、また、全体の奉仕者たるべき公務員の性格（国民に奉仕する行政機関の性格）を明定するに至り、その新憲法の精神に則った職業安定行政の基本法となるべき法律の制定が必要とされたという、当時の背景から成立されたものである。日本国憲法第22条の職業選択の自由の趣旨を尊重しつつ、各人の有する能力に適当な職業に就く機会を与えることによって産業に必要な労働力を充足し、以て職業の安定を図るとともに、経済の交流に寄与することを目的としている。

職業安定法においては、政府の行う業務として、「求職者に対し、迅速に、その能力に適合する職業に就くことをあっせんするため、及び求人者に対し、その必要とする労働力を充足するために、無料の職業紹介事業を行うこと」（職業安定法第5条第3号）が定められており、公共職業安定所について、「職業紹介、職業指導、雇用保険その他この法律の目的を達成するために必要な業務を行い、無料で公共に奉仕する機関とする」旨が定められている（職業安定法第8条）。

また、業務報告の様式（同法第 13 条）をはじめ、職業紹介の地域（同法第 17 条）、求人又は求職の開拓等（同法第 18 条）、公共職業訓練のあっせん（同法第 19 条）、労働争議に対する不介入（同法第 20 条）、職業指導の実施（同法第 22 条）、適性検査（同法第 23 条）、公共職業能力開発施設等との連携（同法第 24 条）などのように、公共職業安定所のみを対象とした条文により、当該所における基本業務及び義務が定められている。

さらに、公共職業安定所及び他の職業紹介事業者等を含めた事項として、労働条件等の明示（同法第 5 条の 3）、求職者等の個人情報への取扱い（同法第 5 条の 4）、求人の申込み（同法第 5 条の 5）、求職の申込み（同法第 5 条の 6）、求職者の能力に適合する職業の紹介等（同法第 5 条の 7）が定められており、職業安定法においては、公共職業安定所における雇用保険業務以外の主要な業務がほぼ網羅されている。公共職業安定所の職員は、主にこの職業安定法及び同法に基づいてより細かく業務運営を規定した要領等を主体として日常業務を遂行している。

なお、公共職業安定所で行っている、職業安定法「職業紹介の一般原則」に基づいた紹介については後述する。

雇用保険法は雇用保険制度を定めた法であり、職業安定法と同様その歴史は古い。1947 年に失業保険法として成立し、1975 年にそれまでの問題点として、給付面の不均衡、年齢別労働力需給の不均衡に失業保険給付が対応していないこと、質量両面にわたる完全雇用の実現の必要性などが指摘された中、雇用の質量両面にわたる諸機能を総合的に備えた労使連帯の制度を新たに盛り込んだ雇用保険法として大幅に改正施行され、その後もいく度もの改正を経て今日に至っている。

雇用保険関連業務は、公共職業安定所における基本業務の柱の 1 つであり、公共職業安定所の職員は、同法及び同法に基づいてより細かく事務処理を規定した要領等をもとに失業等給付、適用事業所等に関する日常業務を遂行している。

公共職業安定所における所掌事務の根拠法令は他にもある。例を挙げると、障害者の職業の安定を図ることを目的とした、障害者の雇用促進等に関する法律。高年齢者等の職業の安定その他福祉の増進を図るとともに、経済及び社会の発展に寄与することを目的とした、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律。建設業務に必要な労働力の確保に資するとともに、建設労働者の雇用の安定を図ることを目的とした、建設労働者の雇用の改善等に関する法律。職業に必要な労働者の能力開発、及び向上を促進し、職業の安定と労働者の地位の向上を図るとともに、経済及び社会の発展に寄与することを目的とした、職業能力開発促進法。雇用機会が不足している地域内に居住する労働者に関し、当該地域の関係者の自主性及び自立性を尊重しつつ、就職の促進その他の地域雇用開発のための措置を講じ、当該労働者の職業の安定に資することを目的とした地域雇用開発促進法、などがある。こうした、対象者別、職種別、地域別、あるいは職業能力開発など、それぞれに対して公共職業安定所は役割の一部を担っており、これらの役割に従って日常業務を遂行している。

2. 日本の雇用サービス（職業紹介）機関のマネジメント

前節で説明したが、日本における公的雇用サービス（紹介）機関である公共職業安定所は、厚生労働省の地方支分部局として、同じく地方支分部局である各都道府県労働局を通じ、厚生労働省の企画・方針を基に、全国的に均一・安定したサービスを展開している。各都道府県労働局は、都道府県内における各公共職業安定所の業務遂行に関し、厚生労働省の方針をベースにし、当該省の指導監督を受けつつ、地域の実情に沿った運営、業務工夫の推進や、近隣する各公共職業安定所同士、さらには地方自治体、関係各団体等との連携を促進させることなどを通じ、各都道府県単位でのマネジメントを行う機関として活動している。

公共職業安定所における組織体制は、規模により異なる。トップは所長であり、その下には、比較的規模が大きい所では次長などが配置されるが、小規模な所では、庶務課長・管理課長のように、各課の長が次席となる。以下に公共職業安定所の標準的内部組織例を掲げる。

所長（公共職業安定所の最高責任者）

次長

庶務課— 職員の人事・給与、経理等に関する事務

雇用保険適用課— 雇用保険の適用、被保険者資格の得喪の確認等に関する事務

雇用保険給付課— 雇用保険の受給資格の決定、失業の認定、失業給付の支給決定、支払

相談・サービス部門— 新規学卒者を含む求職者に対する職業指導・職業紹介等に関する事務 ※部門を分けることもある

専門援助部門— 就職あっせん上特別の配慮を必要とする求職者に対する職業指導・職業紹介等に関する事務

事業所部門— 求人受理、事業主指導、給付金（雇用に対する助成）に関する事務

なお、産業雇用情報官（産業雇用情報の収集・整理・分析、求職者等に対する産業雇用情報の提供等に関する事務）など、個別に配置される職員もある。

こうした組織にあって、各課及び部門には課長及び部門長が配置され、所長をトップとしたヒエラルキーに基づき組織運営がなされている。

ちなみに、各公共職業安定所の内部組織、管轄区域などは厚生労働省組織規則によって定められている。なお内部組織は、当該規則により、厚生労働大臣の定める基準に基づき公共職業安定所長が定めることと規定されている。

公共職業安定所における業務について大まかに整理すると、主な対象者は求職者と事業主であり、①求職者へのサービス（職業相談・紹介、訓練あっせん等）、②事業主へのサービス・指導等（求人受理、雇用指導等）、③雇用保険関係業務（対事業所及び失業者）、④その他（庶務関連その他）といった業務となる。

雇用保険関連業務は、事業適用及び失業者への給付に関してコンプライアンスに基づき実施するという点でもあり、ここでは雇用サービスの取り組みとして、より参考になると思われる求職者サービス及び求人者サービスについて説明したい。

職業紹介について、公共職業安定所においては、職業安定法に基づく「職業紹介の一般原則」に則しており、以下に記載する。

- ・自由の原則

職業紹介にあたっては、求職者には職業選択の自由が、求人者には、雇入れの自由がそれぞれ保障されており、強制されるものではない（職業安定法第2条、第5条の5、第5条の6参照）。

- ・適格紹介の原則

公共職業安定所が行う職業紹介は、人と職業との結合という観点に立って、求職者に対しその能力に適合する職業を紹介するとともに、求人者に対してその雇用条件に適合する求職者を紹介するよう努めなければならない（職業安定法第5条の7参照）。

- ・公益の原則

公共の機関である安定所が行う職業紹介は、求職者又は求人者の一方の利益に偏ることなく行わなければならない（職業安定法第5条第3号参照）。

- ・均等待遇の原則

安定所の職業紹介は、求職者又は求人者に対して労働能力以外の理由すなわち、人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地、従前の職業、労働組合の組合員であること等を理由としてその取扱いを差別してはならない（職業安定法第3条参照）。

- ・中立の原則

公共の機関である安定所は、労使に対して中立の立場を維持しなければならず、労働争議の自主的な解決を妨げるような求人申込みに対して求職者を紹介してはならない（職業安定法第20条参照）。

- ・労働条件等明示の原則

職業紹介を行うに当たり、求職者に対し、その従事すべき業務の内容及び賃金、労働時間、その他の労働条件を明示しなければならない（職業安定法第5条の3参照）。

以上に基づき実施する求職者サービスについて、その管理運営の流れを説明する。

（1）求職者の来所（初回）

①窓口の振り分け



②求職活動の基礎知識と安定所サービスの紹介

- ・再就職までの流れ（自己分析、労働市場の把握と希望条件の設定、求人検索、応募書類作成、面接）の明示、説明及び各段階で安定所が提供する支援策の明示・説明
- ・希望に添った支援かもしくは相談窓口での相談から必要なものを特定する方法があることの説明
- ・求人票の見方、求人検索・選定の方法等に関する説明
- ・求職申込書の交付と記入説明

↓

③支援内容の決定と求職申込の受理又は求職処理番号作成

- ・求職希望条件等に関する内容確認、ヒアリング等

*相談、ヒアリングの中で、既に問題があることが把握された場合もしくは各種支援について希望がある場合⇒(2)－2. 課題解決支援サービスの提供

*特段問題が認められず、本人もまずは求人情報検索、応募、等を行ってみたいとしている場合⇒(2)－1. あっせんサービスの提供

(2) 再来受付(2回目以降)

(2)－1. あっせんサービス

①応募方法に係る知識の確認、履歴書、職務経歴書、応募書類面接の受け方等説明

②求人を選定

③職業紹介

- ・求職者自身による求人選択、もしくは求人選択の手助け
- ・選択した求人への適格性をチェックし、求人者へ連絡
- ・通信紹介(所で求人・求職の適格性をチェックの上、求職者に電話等で応募の意向を確認すること)
- ・呼出紹介(求人開拓等により求職者の条件に合致した求人が得られた場合もしくは、求人者からのリクエスト条件に適合する場合に求職者に来所を求めること)
- ・管理選考(求職者、求人者双方を一同に集め、職員の管理の下に面接の機会を提供すること)
- ・その他

(2)－2. 課題解決支援サービス

①応募方法に係る知識の確認、履歴書、職務経歴書、応募書類面接の受け方等説明し、問題がある場合は、セミナーへの参加勧奨、個別指導等を実施。

②意欲・社会常識についてチェックし、問題がある場合は、セミナー等への参加勧奨、個別指導等を実施。

③心理的問題がないかチェックし、問題がある場合は、カウンセリング等実施。

④自己分析の程度をチェックし、問題がある場合は、個別相談、セミナー等への参加を勧奨。

⑤希望条件の現実性をチェックし、問題がある場合は、個別相談、セミナー等への参加の勧奨、求人検索、訓練受講指示等

↓

⑥(2)－1における求人を選定、職業紹介を実施。

おおむね以上に基つき、求職者各人によって様々ではあるものの、相談サービス部門、専門援助部門にてサービス等を実施している。こうしたサービスを展開するに当たっては、求

職者がどれだけ就職を急ぎ、かつ公共職業安定所の支援に期待を抱いているか（いわゆる「緊要度」という。）について、初回の職業相談の中で把握するとともに、その後も再来時に機を見て確認・把握を行うようにしている。

近年、求職者が自身のキャリアを自ら設計していくことを支えるため、公共職業安定所の職員はキャリア・カウンセリングに関する技法を身につけるべく自己啓発に励むとともに、労働大学校でもキャリア・カウンセリングに関する研修内容を大幅に充実させてきているところである。

なお、これまで相次いで来たリストラクチャリングなどにより、精神的にダメージを受けた中高年求職者も少なくないことや、自身に自信が持てない若者たちへの支援が求められる中、公共職業安定所においても、心理カウンセラーを外部に委託し、配置するなど、需要に沿ったサービスの展開を図っている。

次に求人者に対する相談、援助及び指導であるが、基本のひとつは求人者の当面の求人充足ニーズを迅速に満たすことであり、その際、主に以下のことに留意している。

①求人内容の正確性・明確性を確保

求人内容についての確認・補佐置く聴取・助言指導などを実施する。

②求人条件に対する助言指導

・法令違反等に関する指導

求人申込みの内容、特に賃金、労働時間等の労働条件その他の求人条件等について、関係法令に違反していないかを確認する。

・労働条件等に係る相談・助言

労働条件については求人者から明確に聴取し、必要な場合はその向上、緩和について相談・助言を行う。

③選考方法についての相談・助言

就職の機会均等が損なわれるおそれがある場合は、公正な採用選考に関する各種啓発資料を活用すること等によって、その是正について指導する。

④雇用情報の提供

・労働市場情報

必要に応じて採用の方法、求人条件の設定や条件の緩和等に関する相談・助言を実施するが、その際客観的データ（例えば、求人賃金の状況、中途採用者採用時賃金、求職者の希望賃金の状況、求人賃金別の紹介・充足の状況、休日・福利厚生等の状況など）を求人者に提示しながら行う。

・求職者情報

自安定所で求職活動を行っている求職者による紹介充足見込みがあると判断される場合には、必要に応じて具体的な求職者の情報（求職情報一覧表）を提供し、求人者のリクエストに基づく紹介サービスを実施する。

以上により、事業所部門にてサービス等を実施しているところである。なお、法令違反等が見受けられる事業所に対しては、必要と判断した場合、当該事業所に対し、必要な資料の提出を求めたり、公共職業安定所の職員が直接事業所を訪問したりして、指導を実施するなどの措置を講じている。

3. 外国人労働者向け雇用サービス（職業紹介）の管理規制とその実施状況

日本での外国人就労者は、①就労目的で在留が認められる者として、いわゆる「専門的・技術的分野」にて従事する者、②「定住者」、「日本人の配偶者等」など、身分に基づき在留する者、③「技能実習」、「ワーキングホリデー」など、特定活動の在留資格で在留する者及び、④その他、であり、公共職業安定所において相談・紹介を実施する主たる対象者は、①、②である。

公共職業安定所では、外国人の利用が多い比較的規模の大きな安定所に、外国人雇用サービスコーナーを置き、英語、中国語、ポルトガル語などの通訳を職業相談のために配置している。

とりわけ需要が多い地域などにおいて、例えば、日系人の利用が多い特定の公共職業安定所では、求職活動に必要な基本的知識の付与や希望ニーズの詳細な把握、履歴書や面接の指導などから成る就職支援のためのプログラムをもとに担当制の個別支援を実施するなどの活動を行っている。また、東京、大阪では公共職業安定機関である外国人雇用サービスセンターを設置し、就職に関する情報提供、相談あるいは在留資格に関する相談などを実施している。

留学生の就職支援としては、先の外国人雇用サービスコーナーや、公共職業安定所の機関の一部である学生職業センター（就職を控えた、主に大学生を支援するセクションとして各都道府県に一か所ずつ設置）において、大学、事業主などと連絡を取りつつ積極的な就職支援活動を行っている。

なお、雇用対策法が昨年10月より改正施行されたことにより、事業主に対し、新たに外国人を雇い入れた場合又は離職した場合、その者の氏名、在留資格、在留期間、生年月日、性別、国籍その他を、雇用保険被保険者である場合はその資格得喪届と併せて公共職業安定所長に届け出ることが義務付けられた（雇用対策法第28条第1項）。なお、国及び地方公共団体が外国人を雇い入れ、もしくは離職の運びとなった際、厚生労働大臣に対して通知義務が生ずる（同条第3項）。

厚生労働大臣は、法務大臣から、出入国管理等に係る事務処理において、外国人の在留に関する事項の確認のための求めがあったとき、こうした届出による情報について提供することとされている（同法第29条）。一方、厚生労働大臣は、労働力の需要供給の適正かつ円滑な調整等を図るため、法務大臣に対し、労働に従事することを目的として在留する外国人の出入国に関する必要な連絡又は協力を求めることができるとされる（同法第30条第1項）。また、かかる届出があったときは、国は、外国人の雇用管理の改善の促進又は再就職の促進

に努めるものとされている。公共職業安定所としては、他の職業紹介機関ともども、①事業主に対して、外国人の有する在留資格、知識経験等に応じた適正な雇用管理を行うことについて必要な指導及び助言を行うこと、②事業主に対して、その求めに応じて、外国人に対する再就職の援助を行うことについて必要な指導及び援助を行うこと、③外国人の有する能力、在留資格等に応じて、当該外国人に対する雇用情報の提供、求人の開拓、職業紹介を行うこと、が求められることとなった（同法第 28 条第 2 項）。

このような国の行うべき措置は、事業主が「外国人が我が国の雇用慣行に関する知識及び求職活動に必要な雇用情報を十分に有していないこと等にかんがみ、雇用する外国人が有する能力を有効に発揮できるよう、職業に容易に適応するための措置の実施その他の雇用管理の改善に努める」とともに、その雇用する外国人が「解雇（自己の責めに帰すべき理由によるものを除く。）などにより離職する場合において、当該外国人が再就職を希望するときは、求人の開拓その他再就職の援助に関し必要な措置を講ずるように努めなければならない」（雇用対策法第 8 条）とされる中であって、事業主自らの努力と一体となってなされるものである。

なお、前述第 8 条に定める事項などに関し、厚生労働大臣は、事業主が適切に対処するために必要な指針を定め、これを公表するものとされているところである（雇用対策法第 9 条）。

中国の公共職業紹介と政策

中国労働保障科学研究院
労働科学研究所副所長
莫 榮 (Rong Mo)

中国は13億の人口を擁し、世界最大の人口と労働力を有する国である。中国における雇用問題は、職業転換、若者の就業、出稼ぎ労働者の就業といった問題が同時に現れて互いに絡み合い、「3つの問題がぶつかり合う」状況に直面している。これは雇用問題の複雑さ、雇用政策に関する困難さをもたらし、世界のどの国もまだ経験したことがない。しかし、歴史の経験と教訓は、雇用問題が経済と社会発展の中心的な問題であり、重視しなければならないことを示している。中国共産党の第16期第6回中央全体会議では、実社会における就業を推進していくことが調和のとれた社会を構築する際の9大目標の1つであると定めており、雇用政策は国家発展における重要な戦略と位置づけられている。

1. 中国の公共職業紹介の発展

中国の公共職業紹介は、1950年代初期から始まった。当時、旧中国が残した数百万人の失業者問題を解決するため労働部は労働紹介所を開設し、公共職業紹介を始めた。この公共職業紹介は、1970年代末から1980年代初めにかけて発展した。当時、農村に下放¹された知識層の若者の多くが都市に戻ってくる中で求職率が建国以来の頂点に達し、都市部の失業率が一挙に5.6%にまで上昇した。このように大きな失業圧力に対処するため、中央政府は1980年8月に北京で全国就業支援会議を開催し、労働部による就職先の紹介、ボランティアによる就業、自主的な求職を組み合わせた「3つを結合する」という就業方針を打ち出した。主な内容は、求職者に対して（政府から就業先を配属されるのを待つのではなく）自ら仕事を探すように呼びかけ、労働部も同時に職業紹介を積極的に実施するというものであった。その前年の1979年には、上海に新しいタイプの社会経済組織である民間職業紹介企業が誕生した。このタイプの企業は、労働部の指導の下、若者の就業と職業訓練を一体化させた組織として社会の各方面から歓迎され、全国に普及していった。民間職業紹介企業は、就業における様々な役割を促進し、徐々に社会における労働力の管理も手掛けるようになったことから、後に公共職業紹介制度構築の際のモデルとなった。その後、中国の公共職業紹介は、民間職業紹介企業に依拠しながら、徐々に職業紹介、職業訓練、失業保険など、民間職業紹介企業のサービス内容を発展させていったのである。

¹ 文化大革命期において毛沢東の指導により行われた思想政策。青年層が地方の農村で働き、肉体労働を通じて思想改造をしながら社会主義国家建設に協力することをその目的とした。この下放によって、多くの青年層が教育の機会を失い、中国の教育制度は崩壊したとされる。また、下放によって中国はその経済発展と社会醸成を大きく停滞させた（訳者注）。

（１）職業紹介サービスの発展

職業紹介は、労働力に対する需要と供給の双方を結びつけるものであり、労働力市場の受け皿となるものである。民間職業紹介企業は、まず失業青年をパート職に就かせることから始め、徐々に労働力を管理する市場メカニズムを導入するようになった。1984年以前には、職業紹介サービスは、個々の求職者に応じて専門的な職業紹介を行うことを主としており、対象は都市の失業者、農村から都市に移動してきた労働者や在職の技術者だった。そのサービス内容の発展の流れは次の通りである。民間職業紹介企業は1979年から、まず都市の失業者に対する職業紹介サービスを始め、その後1980年から、経済が発展している広州、無錫等の地域において、農村から都市に移動してきた労働者に対する職業紹介サービスを始めた。さらに1983年から、多くの大・中規模都市において在職の技術者に対して職業紹介サービスを始めた。

国務院は、1986年10月に国有企業労働制度改革における「4項目の規定²」を制定し、企業の雇用に関する制度改革を行った。また、国有企業が労働者を募集する場合、社会に開かれた公正な試験を行い、優秀な者を優先的に採用することを規定すると共に、一律の契約制度を導入して企業が労働者を雇用する場合の責任を明確にした。「4項目の規定」は、中国の「統一的就業割り当て」といった計画経済体制下の就業制度を終わらせ、市場指向の新しい就業制度への道を開き、公共職業紹介機関を発展させる政策的基礎を築いた。その後、労働部が開設した公共職業紹介所は急速に発展し、サービス範囲も徐々に拡大していった。その後、失業者や都市の出稼ぎ労働者に対する職業紹介を主として、技術者の労働移動にも同時に対応する職業紹介機関として総合職業紹介所が開設された。

労働部は、各地の経験を総括して1990年には「職業紹介に関する暫定規定」を制定し、労働力市場に対する専門サービス機関である「職業紹介所」を設置することで、職業紹介、職業指導、職業相談などの業務を担当するようになった。労働部は、その後1995年にも「職業紹介に関する規定」を制定している。以上、職業紹介事業は、過去20数年間で急速に発展した。具体的には、労働部が開設した公共職業紹介機関を軸として、民間職業紹介企業やその他の社会団体が共に発展し、全国を網羅する職業紹介ネットワークが形成されたのである。

1991年末には、国内30の省・自治区・直轄市の労働部が合わせて9,674カ所の職業紹介所を開設したことで、基本的に省・地（市）・県（区）をも網羅するようになり、職業紹介所は郷・鎮といった農村部にも拡大していった。と同時に、職業紹介サービス機能は、総合的・全方位的なものへと発展し、職業紹介サービスの対象者は農村の労働者を始めとするあらゆる労働者が含まれるようになった。また、紹介先の企業も、国有企業から集団、個人経

² 「国営企業における労働契約制度の実行に関する暫定規定」「国営企業における労働者の募集・採用に関する暫定規定」「国営企業における解雇・契約違反に関する暫定規定」「国営企業における労働者の失業保険に関する暫定規定」の4規定を指す（訳者注）。

営、郷鎮企業³まで幅広く含まれるようになった。さらにサービスの内容についてみると、労働部の多くのサービス機能が職業紹介所に移され、企業と労働者の双方が利用しやすいものとなった。

1992年10月、中国共産党の第14期党大会において、社会主義市場経済体制の確立に関する決定が下され、第14期第3回中央全体会議で正式に「労働力市場」を育成・発展させることが提起された。1992年に国務院が制定した「全民所有制工業企業の経営メカニズムの転換に関する条例」では、国有工業企業の採用に時間と人数の制限を設けないことが規定され、国有企業の労働力市場への参入がさらに推し進められた。また、1995年1月に施行された「中華人民共和国労働法」では、企業が労働契約制度を履行することが明確に規定された。

市場経済の発展に対応して、1998年6月中央第10号文書で「労働者の自律的職業の選択、市場調節による就業、政府による就業促進」という新時代の就業方針が提起され、就業に導く新たなメカニズムが確立した。労働力市場の発展に呼応するように職業紹介機関の設立も加速し、職業訓練や失業保険などの4項目からなる中国独自の公共職業紹介制度が確立し、就業促進において重要な役割を果たすようになった。

2006年末になると、中国が有する各種の職業紹介機関は37,450カ所に達し、前年を1,703カ所上回った。このうち公共職業紹介機関の数は24,777カ所となっている。また、通年の公共職業紹介機関から紹介を受けた労働者の数は延べ1,845万人と、前年を20%上回った。

（2）職業訓練事業の発展

1980年代初めに、新しいタイプの育成訓練機関として職業訓練センターが設立され、失業青年に対して「仕事があれば仕事を、なければ学習する」ことを働きかけた。職業訓練センターの特徴は次のようなものである。一般の育成訓練が生産経営と直結した技術学校における生産訓練であるのに対して、職業訓練センターの訓練は多様化しており、期間も短期が主である。また、単数項目の技能を主としており、短期間での就業を目的としている。訓練内容は、操作技能を中心に、関連する理論的知識を学習で補うなど、学校教育制度とも異なっている。訓練費用は、主に生産経営から得られる収入と学費によって賄っており、収入と学費はほとんどが独立会計による事業部門に割り振られている。このような職業訓練センターの特徴は、当時の時代背景と密接につながっている。労働部は、市場経済体制の要求に応じて1994年に「職業訓練に関する規定」を制定し、職業訓練政策を段階的に改革した。その結果、職業訓練センターの特徴に変化が生じた。例えば、いくつかの職業訓練センターの場合、すでに相当の実力と規模を有する訓練組織にまで発展しており、センターの運営に一

³ 郷鎮企業とは、郷営、鎮営の集団所有制企業である。（郷・鎮は日本の村・町にあたる）前身は主に毛沢東の時代の「人民公社」だった。それが解体されて、80年代に形をかえて郷鎮企業となった。郷鎮企業は国営企業をリストラされた雇用を吸収するのに、大きな役割を果たし、多国籍企業に成長している企業も多い。主に江蘇・浙江省で大発展している（訳者注）。

定の基礎と実績を有し、層の厚い教育を行うようになった。また、その生産訓練の内容は、かつては生産が主であったが、現在は技術訓練を中心とするように変化しており、技術人材を育成することが職業訓練センターの中心業務となったのである。このような新たな情勢の中で職業訓練センターの業務内容と対象にも変化が起きている。いくつかの省や大都市の広域職業訓練センターは、育成訓練という業務に対応するため、段階的な訓練のレベルを設けて指導を行える機関に発展している。これらのセンターは政府の委託を受けて、より狭い範囲を対象とした地域の職業訓練に関する技術指導やサービスを提供する中継機関となっている。

2006 年末時点で、中国には技術学校が合計 2,880 カ所あり、在学生の数も前年から 46 万人増加して 321 万人になっている。通年制の技術学校は延べ 338 万人を訓練しており、前年比 23.6% 増となっている。また、年末時点で、全国には職業訓練センターが計 3,212 カ所、民間の訓練機関が 21,462 カ所存在しており、前年比 17.2% 増、延べ 1,905 万人が訓練に参加している。さらに、通年で合計 645 万人の失業者とリストラされた労働者が、再就職を目的とする訓練に参加し、63 万人が起業を目的とする訓練に参加した。

(3) 失業保険の発展

1980 年代半ば、中国は都市を拠点とした経済改革に着手した。その目標は国有企業の経営メカニズムを転換し、企業活力を高めることであった。この目標を達成するためには、従来の労働者雇用制度を改革し、労働契約制度を実行する必要があった。また、これに対応する失業保険制度を確立することで、改革によってリストラ⁴された労働者の基本的生活を保障する必要があった。国務院は 1986 年 7 月に「国有企業従業員の失業保険に関する暫定規定」を制定し、これにより失業保険制度が正式に確立した。

国務院は、国有企業の経営メカニズムの転換という改革要求に適切に対応するため、実践と経験を総括した上で 1993 年 5 月に「国有企業従業員の失業保険に関する規定」を制定し、以前の「暫定規定」の中で実施範囲が狭く、保障のレベルが低く、基金の負担能力が脆弱だった部分の調整と改善を行った。

国務院は、市場経済の発展に対応する必要性と社会保障制度の整備や市場指向の就業メカニズムを確立する必要性に基づき、1999 年初めに「失業保険条例」（以下、「条例」と略す）を制定・実施し、今日までそれを用いている。

2006 年末時点で、中国で失業保険の加入者数は 11,187 万人に達し、前年から 539 万人増加した。また、全国の失業保険受給者は 327 万人で、前年から 35 万人減った。通年の失業保険基金の収入は 385 億元で、前年比 15.8% 増であった。通年の基金の支出は 193 億元で、前年比 6.9% 減となった。2006 年末における失業保険基金の累計残高は 708 億元であった。

⁴ リストラあるいは一時帰休と翻訳されることが多い（中国語では、下岗）。一般的認識としては、整理解雇と理解してもよい。つまり、「下岗」は事実上、国有企業のリストラにおける雇用調整措置としての機能を持っている。これについては、山下昇著『中国労働契約法の形成』信山社（2003）第一編第二章第三節（92-121 頁）を参照のこと。出所：季刊労働法 222 号 2008 年秋号

(4) 民間職業紹介企業の発展

就業関連のサービスを提供することは、民間職業紹介企業の発展にとって重要な基盤となっている。中国政府は企業、業界、社会の各界に積極的役割を担わせることによって失業青年を自力で更生させ、労働力を蓄積することで民間の職業紹介を発展させてきた。国務院は、1990年に「民間職業紹介企業の管理に関する規定」を制定している。中国は、1990年代以前は公共職業紹介機関の職業紹介、職業訓練、失業保険、民間職業紹介企業の職業紹介を「4つの車輪」としていた。しかし、労働力市場の発展と社会保障制度の構築に伴い、これまでの職業紹介制度はさらに専門的かつ細分化されるようになり、就業前の育成訓練としての職業訓練は、制度の一部となった。また、5つある社会保険の1つである失業保険については、社会保障制度の一部として職業紹介制度から切り離された。現在の公共職業紹介とは、職業情報サービス、職業紹介、職業指導及び労働保障事務代理が一体化し、職業訓練やリストアップされた失業者などの管理とリンクした制度のことを指す。この他、就職ポストを増やすことが公共職業紹介において重要な分野となり、以前の民間職業紹介企業の失業者の管理方式が取り入れられている。

2007年4月、労働社会保障部は「公共職業紹介機能の改善に関する作業に関する通知」(労社部書簡[2007]63号)を発行して、全国の公共職業紹介機能を改善することを決定し、「都市の公共職業紹介機関総合サービスの設置場所と機能に関するハンドブック」を作成した。そこには以下の6つの基本的機能が含まれている。

①総合的なサービスの提供

企業や求職者等に対して、労働保障に関する法律や政策等に関する相談・問い合わせに応じる。これには、企業や求職者の地域に密接に関連した業務に関する相談・問い合わせの対応も含まれる。

②情報発信サービスの提供

電子パネルやタッチパネルによる発信、情報欄による発信、内部ネットワークによる発信などが含まれる。また近年、電話相談12333が設置された。これは、全国統一の労働社会保障情報の問い合わせ電話番号(12333)で、労働社会保障に関するあらゆる問い合わせに応じている。この他、専門スタッフによる相談・問い合わせ対応、音声自動サービス、ボイスメッセージ、ファックスなどによる情報発信も行っている。

③職業紹介サービスの提供

基本的な内容として、募集採用の登録、求職登録、職場への推薦、現場における募集採用、特殊な募集採用、委託による募集採用、労働者の雇用に関する調査、労働者の推薦、フォローアップ指導、出稼ぎ労働者に対する職業紹介、出稼ぎ労働者の権利の保護などが含まれる。

④職業指導サービスの提供

一般的な指導、個別の専門的指導、専門項目に対するグループ別指導、職業的資質に

対する評価測定、就業が困難な人に対する指導、フォローアップ指導が含まれる。

⑤育成訓練と起業に関するサービスの提供

技能育成訓練の広報、起業に関する相談・問い合わせ・指導、起業に対するフォローアップ指導、起業プロジェクトの広報・募集・展示、職業訓練に対する補助金の審査・決定、職業技能の査定に対する補助金の審査・決定、街道社区⁵における指導などが含まれる。

⑥就業と失業に関する管理業務の遂行

基本的な内容として、就業登録、失業登録、募集採用の取消記録、採用記録、企業からリストラされた失業者の認定、失業保険の支給に関する審査・決定、失業者に関する文書の管理、「再就職優遇証」の管理、社会保険の補助金に対する審査・決定、公的ポストに関する補助金の審査・決定、小額の担保貸付サービスの審査・決定、職業紹介に対する補助金の審査・決定、公的ポストの設置、就業支援政策に関する相談・問い合わせ・指導などが含まれる。

2. 公共職業紹介に関する政策

(1) 都市と農村、地域間の公共職業紹介に関する政策

1980年代から、中国の就業体制に大きな変化が起こり始めると共に、都市と農村、地域における公共職業紹介が徐々に均質化してきた。1979年から1,500万人の知識層の若者が都市に戻ってきたことに加えて、都市において新たな労働力が増加したため、都市の失業率が一挙に5%に達し、社会的安定に影響を及ぼすようになった。1980年、中央政府は国家による統一的な計画と指導の下で、既述の「3つの結合」という就業方針を打ち出した。これにより、数年で都市における大きな失業圧力が緩和され、現状に適応していなかった「就業の統一的割り当て」制度にメスが入れた。1990年代以後の社会主義市場経済の発展に対応して、1998年6月、中央の第10号文書では「労働者の自律的職業選択、市場調節による就業、政府の就業促進」という新たな就業方針が提起され、就業へと導く労働市場体制が確立した。

中国は、全国的な統一的就業体制に関する政策を実施して、国有企業からリストラされた失業者問題に対処したことによって市場就業メカニズムを確立した。しかし、その結果、公共職業紹介の地域間格差（主に都市・農村間の格差）は、地域経済の発展レベルに応じた財政投資額の差として示されるようになった。この投資額の差によってもたらされる地域間の公共職業紹介不均衡問題について、中央政府は1998年からリストラされた失業者の基本的

⁵ 「街道社区」とは、街道も社区も、地方行政の末端に位置する組織のことである。「社区」は、英語のコミュニティの翻訳語となっている。現在、中国都市地域でどこにでも存在している。市政府—区政府—街道政府につらなる地方行政の最末端組織として、地方行政上も重要な位置づけをされるようになってきており、主として、地域の弱者を対象としたサービスの提供、生活保護世帯の把握と支援、失業者への職業紹介、医療衛生、居住者と流動人口の把握、地域の治安維持、地域の文化体育活動推進などの職務を担っている（訳者注）。

生活を保障する政策を実施するため、財政投資の支出額を調整することによって発展が遅れた地域に対する財政的支援を行い、経済発展レベルの差に起因する公共職業紹介の地域的不均衡問題を解消しようとしている。都市と農村における公共職業紹介の格差解消の取り組みについては、現在、出稼ぎ労働者の移動制限が解除されており、対象者に対する関連費用を免除する政策と、職業相談、職業情報の提供、就業指導、職業紹介、職業訓練といったサービスが提供されている。国務院は2005年の第36号文書において、「農民の就業環境を改善し、都市や地域を跨いだ出稼ぎ労働者に対する就業制限を解除し、合法的權益を保証する政策・措置」を提出している。この文書において、「都市で求職登録をした出稼ぎ労働者に対しては、無料で政策に関する情報提供や相談・問い合わせ、職業紹介といったサービスの提供を行う」ことが明確にされている。国務院の2006年の第5号文書では、さらに踏み込んで「県・郷レベルにおいて健全な公共職業紹介ネットワークを構築し、農民の転職・就業に関するサービスを提供する。都市の公共職業紹介機関は、出稼ぎ労働者に対して無料で政策に関する問い合わせ、就業に関する情報、就業指導、職業紹介といったサービスを提供する」ことが明確にされている。このように、公共職業紹介機関は都市に設置されているが、それは都市の労働者に限ってサービスを提供するのではなく、都市の出稼ぎ労働者に対してもサービスを提供するものとなっている。特に出稼ぎ労働者に対しては無料のサービスが全面的に提供されている。2006年からは、毎年800万人の農村労働者を無料で育成訓練すると共に、彼らの就業を支援することが計画されている。

（2）リストラされた失業者に対する雇用政策と公共職業紹介政策

1990年代以降、国有企業改革によってもたらされた労働者のリストラ問題が日増しに大きくなり、社会全体から注目されるようになった。リストラされた労働者の基本生活費の保障と再就職問題を解決するため、党中央、国務院は1998年に会議を開催し、国有企業でリストラされた労働者の基本生活費の保障と退職者の年金を、予定通り満額支給するよう具体的に準備を行い、リストラされた労働者の再就職に関する明確な方針を提起した⁶。その後、世界各国の経験と中国各地の成功事例を幅広く参照した結果、党中央、国務院は2002年9月に全国再就職支援会議を開催し、「リストラされた失業者の再就職支援をさらに確実に行うことに関する通知」（第12号文書）を発し、10項目にわたる再就職困難グループの再就職促進のための政策的措置を打ち出すと共に、中国独自の積極的な就業支援政策を制定した。その主な内容は次の通りである。就業の間口拡大に努め、積極的に就職先を作り出す。リストラされた失業者が自律的に仕事を探すことや起業することを奨励・支援する。サービス業分野の企業がリストラされた失業者を雇用することを奨励する。国有の大・中規模企業が余剰労働力を配置することを奨励する。リストラされた失業者のフレキシブルな就業を奨励・支援する。高齢で就業が困難な人に対する積極的な再就職支援を行う。公共職業紹介制度を

⁶ 莫荣「我が国の就業促進を完備する法律制度」、第10期全国人民代表者大会専門テーマ講座第25回講演原稿、2007年2月28日を参照。

確立し、リストラされた失業者に対する職業紹介サービスを無料で提供する。職業教育と再就職訓練を強化し、リストラされた失業者の就業能力を高める。地域社会基盤を構築し、基礎となる労働保障管理制度を確立する。市場調整による就業を堅持すると共に、就業のマクロ的管理・調整を確実に行う。

2005年末、過去3年間の政策を総括後、国務院は「就職・再就職政策をさらに強化することに関する通知」を制定し、それまでの政策を「継続、拡大、調整、充実」させると共に、中国における就業政策を一層整備した。これらの政策には、税金の減免、小額の貸出、社会保険の補填、就業支援、役割分担、職業紹介関連サービス、職業訓練、失業の調整・管理、財政投資など、就業・再就職に関する政策が含まれている。このような政策は、「経済発展でより多くの就業ポストを創出して就業させる。職業訓練によって労働者の就業能力を向上させ、就業への道を切り開く。就業環境を整備し、労働者が自ら仕事を探したり、起業したりすることを支援する。社会保障を整備し、就業者が安定して働けるようにする」という理念を掲げている。

2003年から2006年の間に、積極的な就業政策を実施したことにより、中国の就職・再就職政策は注目を集めつつ大きく進展した。具体的には、年間平均新規就業者が1,000万人近くに達した。また、この4年間で、合計2,000万人近くの国有、集団企業でリストラされた失業者が再就職し、全国的にリストラと失業に対する管理が一元化されるようになった。公的ポストを創出することで、4年間で合計500万人余りの困難を抱える労働者の再就職が実現し、経済構造調整の過程においてリストラされた失業者の再就職問題が順調に解決された。

現在、国有企業や集団企業でリストラされた失業者や、国有企業の閉鎖・破産により支援が必要な労働者に対する就業支援政策や職業紹介はかなり充実していると言える。このような支援政策には、以下の5つの面が含まれている。

- ①労働者が自ら仕事を探し、自分で起業することを奨励する。リストラされた失業者が個人経営に従事する場合、管理、登記、証明書類作成など各種の行政業務にかかわる費用を免除すると共に、一定限度内の税金の減免、小額の貸付及び利息の控除等の支援を行う。
- ②企業が失業者を雇用することを奨励する。貿易企業、サービス企業、加工型企业、地域社会で加工を行う小規模の企業が新たに採用を増やして、リストラされた失業者と1年以上の雇用契約を交わし、社会保険費用を納めるような場合、相応の期間、社会保険に対する補助や税金を一定額減免する。条件を満たした労働集約型小企業については、実際の雇用者数に基づいて小額の担保貸付による支援を行う。
- ③困難を抱える労働者の再就職を支援する。公的就職先を作り、就業困難者への再就職支援に関して実際の再就職者数に基づく社会保険の補助と就職先への補助金を支給する。
- ④国有の大・中規模企業が、主要業務以外の資産、遊休資産、閉鎖・破産した企業の有効

資産を活用することで市場に立脚した独立採算を行うことや、損益を自己責任で負う法人が、余剰労働力を雇用することを奨励する。財産権が明確で、閉鎖・破産前の企業における余剰労働者を30%以上雇用すると共に、これらの余剰労働者との間で雇用契約を更新または締結するような場合には、企業所得税を3年間免除する。

- ⑤ リストラされた失業者や、都市部の登録失業者、都市で求職登録した出稼ぎ労働者には、公共職業紹介機関が無料で職業紹介サービスを提供するほか、一時的な職業訓練のための補助金を支給する。

(3) 出稼ぎ労働者に対する就業政策

1980年代以後の農村改革の成功や、農業の労働生産性が向上した結果、農村が1億人強の余剰労働力を抱え込むという問題が起こった。土地が少なく人が余っているという状況の中で、農村の労働者は様々なタイプの経営を発展させ、郷鎮企業を設立する等「土地を離れても郷から離れない」ことを実践し、現地での就業機会を増やしていった。その後、80年代半ばに国家は農民が自ら穀物を都市に持ち込んで販売することを許可した。市場メカニズムがこのようにして作用していく中、多くの農村労働力が都市部及び地域間を移動して就業するようになった。しかし、農村労働力の流動については、初期には効果的な政策が行われなかったことから、出稼ぎ労働者の移動に歯止めがきかなくなり、1989年1月の旧正月以後、100万人の出稼ぎ労働者が広東に押し寄せるといった最初の「出稼ぎブーム」が起こった。このような状況に対処するため、1991年5月から労働部、農業部、国務院発展研究センターは共同で「中国農村労働力開発就業テストプロジェクト」を実施した。その目的は、都市と農村の就業を全面的に計画・調整すると共に、農村の労働者が地元で就業することを目指し、土地を離れても郷を離れず、労働市場に秩序をもたらすことにあった。このテストプロジェクトは、最終的に10省の約150の県・市が参加するまでに拡大した。テストプロジェクトを基礎として、1993年からは「農村労働力の秩序ある流動性プロジェクト」を実施し、かなりの成果を収めている。その後、2003年には「国務院弁公庁の都市における出稼ぎ労働者の就業管理とサービス支援を確実にを行うことに関する通知」(国弁発[2003]第1号)が出され、流動的な農村労働力に対する就業政策が新たな成果を収めるようになった。これらの成果には、企業が出稼ぎ労働者を雇用する際の行政審査の撤廃、出稼ぎ労働者の職種制限の撤廃、企業が合法的に出稼ぎ労働者を雇用する場合の干渉の禁止、などが含まれる。また、企業が出稼ぎ労働者を雇用する手続きを行う際の費用徴収の禁止(国務院の関連規定に基づいて証明書の発行費用を徴収する場合を除く)、出稼ぎ労働者に対する給与の遅配や天引き問題の解決、訓練の実施、生活条件の改善、労働安全衛生や職業病予防の重視、労災保険への組み入れ、といった内容も含まれている。2006年の「国務院の出稼ぎ労働者問題の解決に関する若干の意見」(国発[2006]第5号)では、「政策と管理の整備に力を入れ、体制の改革と刷新を推進し、都市と農村を統一する労働力市場と公平な競争による就業制度を確立する。出稼ぎ労働者の合法的權益を保証する政策と執行監督のメカニズムを確立すると共に、

出稼ぎ労働者を対象とする都市と農村における公共サービスの制度を確立する。出稼ぎ労働者の就業機会を拡大すると共に、出稼ぎ労働者を保護してその積極性を引き出すことで、都市と農村経済の繁栄と社会発展を促進する。社会主義の下での新しい農村建設と中国の特色ある工業化、都市化、現代化を通じて健全な発展を促進する」といった指導思想が提起されている。また、そこでは「公平かつ平等に政策を実行する。サービスを強化して管理を整備する。全面的な計画・調整を行いながら合理的な指導を行う。現地の状況に基づいて具体的な指導を行う。現状に立脚しつつ長期的な観点を持つ」といった5項目にわたる原則が打ち出されている。さらに国務院は2005年に「就職・再就職支援を確実にを行うことに関する通知」（国発[2005]第36号）を発出し、その後、労働社会保障部が文書の内容を確実に貫徹するために「農村労働力の技能就業計画を印刷・発行することに関する通知」（労社部発[2006]第18号）、「国務院の就職・再就職支援の強化を実行する際の問題に関する意見」（労社部発[2006]第6号）等の文書を相次いで発出した。この文書で出稼ぎ労働者の就業に関する各種の政策や枠組みが明確になった。具体的には以下の通りとなっている⁷。

①訓練に参加した農村の労働者へ適切な訓練費用を補助する。

国務院第36号文書では、「再就職優遇証」の保有者、都市で登録した他の失業者や都市の出稼ぎ労働者に対して「職業訓練1回分の補助金を提供する」ことが提起されている。また、国務院第5号文書では、「受け入れ先の自治体が、出稼ぎ労働者の技能を職業訓練計画に組み入れ、訓練に参加した出稼ぎ労働者に対して、適切な訓練費の補助金を支給する」ことも提起されている。労働社会保障部が2006年5月に制定した「農村労働力就業計画」では、2006年から2010年に、4,000万人の出稼ぎ労働者に対して農業技術以外の職業訓練を行い、年間で800万人を訓練する予定となっている。また、訓練の合格率は90%以上とし、就業率は80%以上とすることを目標とすることが提起されている。

②公共職業紹介機関が、出稼ぎ労働者に対して無料でサービスを提供する。

国務院第36号文書では、「各地の公共職業紹介機関は『再就職優遇証』の保有者、都市で登録した失業者、都市で求職する出稼ぎ労働者に対して、政策に関する情報についての相談・問い合わせや職業紹介サービスを無料で提供しなければならない」ことが提起されている。国務院第5号文書では、「健全な県・郷公共職業紹介ネットワークを構築し、出稼ぎ労働者に対するサービスを提供する。都市の公共職業紹介機関は出稼ぎ労働者も対象として政策に関する相談・問い合わせ、就業に関する情報、就業指導や職業紹介を無料で提供する。送り手と受け手の自治体が互いに協力して、組織的に就業・起業するための育成訓練を行う」ことが提起されている。

③都市と農村において平等な就業制度を徐々に確立する。

国務院が2005年に発出した「経済体制改革を深化させることに関する意見」（国発

⁷ 賈麗「農村出稼ぎ労働力の就業を促進する政策・措置」、2006年6月に中国就業促進会第1期第2回理事会就業促進専門テーマでの発表原稿。

[2005]第9号)では、「都市と農村の統一的労働力市場の構築を急ぎ、一定条件を有する都市を選抜し、都市と農村を一体化させた労働力市場のパイロット政策を行う」ことが提起されている。国務院第36号文書では、「都市と農村を網羅する雇用管理制度を構築し、都市と農村における労働力資源と就業政策を統一管理する。都市に出稼ぎに来た農民の就業環境を改善し、地域を跨ぐ就業制限を撤廃することで、彼らの合法的權益を保障する政策的措置を整備する。一定条件を有する地域において、都市と農村の一体化した労働力市場を形成するパイロット政策を行う」ことが提起されている。国務院第5号文書では、「都市と農村における就業を全面的に計画・調整し、都市と農村で別々に行っていた雇用管理体制を改革することで、都市と農村の統一的で、公平な競争による労働力市場を構築する。また、市場経済の下で、徐々に農村の余剰労働力を転換する就業メカニズムを構築し、都市の出稼ぎ労働者に公平な就業機会とサービスを提供する。各地域・部門は、都市の出稼ぎ労働者に対する各種の差別的規定や不合理な制限を撤廃し、企業が出稼ぎ労働者を雇用する際の審査や行政上の費用徴収を整理する。都市の労働者の就業問題を理由に出稼ぎ労働者を排斥したりしてはならない。」ことが提起されている。

④土地を失った農民への職業紹介と都市の労働者への職業紹介は同一のものとする。

国弁発[2006]第29号文書では、「都市計画区内において、土地を徵用された農民は、統一の失業登記制度と都市の職業紹介制度に組み込む。土地を徵用された未就業の農民は、現地の公共職業紹介機関で失業登録手続きを行うことができる。公共職業紹介機関は速やかに手続きを行うと共に、土地を徵用された農民に対して積極的に就業に関する相談・問い合わせ、職業指導、職業訓練、職業紹介等のサービスを積極的に行う。また、就業年齢内で就業を希望する土地を徵用された農民に対しては、可能な限り速やかに就業先を紹介するようにする。さらに、就業年齢内で就業を希望する農民については、規定に基づいて就業・再就職の促進に関連する支援政策を受けることができる」ことが規定されている。

(4) 女性に対する公共職業紹介政策

①基本的な背景

中国では、女性に対する公共職業紹介について特別な配慮を行っている。女性は一般の労働者や特殊な人(例:リストラされた失業者、障害者)向けの政策的支援や公共職業紹介を受けることができる以外に、専門的な公共職業紹介も受けることができる。中国女性発展綱要(1995-2000年)には、「女性の特性に見合った就業分野と就業方式を積極的に創出し、より多くの女性に就業機会を提供する。職業紹介、職業相談・問い合わせ等のサービス業務を充実させる。農村での多様な経営を積極的に推進し、郷鎮企業をさらに発展させることで、より多くの農村女性を雇用し、貧困地域の女性の労働市場への参入を計画的に実施する。各種の成人学校を活用する。社会発展の必要性和女性の特性に基づき、都市や農村の様々な層の女性に対して、多様な職業教育と訓練を行う」

ことが提起されている。2003年8月、全国女性連合会は民政部、労働社会保障部、税務総局、広電総局、工商総局と共同で、年齢が高い（40歳以上）、職業技能が低い、家庭生活が困難（最低生活保障対象者）といった3タイプのリストラされた失業女性を重点的な就業支援対象とする通知を出した⁸。同通知では、この3タイプの女性に対して、専門的な職業紹介を行うことを要請している。また、街道労働保障機関、社区労働保障の専門家が定期的に対象者の家庭を訪問し、就業情報や職業紹介サービスを提供すると共に、優先的に地域社会サービスの就職先を提供することを要請している。さらに、市場で競争力のない女性に対しては、公的就職先などの創出を通じて就業機会を与えると共に、フォローアップ調査を行うことも要請している⁹。2004年4月、労働社会保障部と全国女性連合会が共同で発表した「女性のための起業と再就職支援をさらに進展させることに関する通知」においては、全面的な計画・調整を行い、女性のための起業と再就職支援を国家全体の計画に組み入れ、社会的資源の優位性を十分に発揮しつつ効果的なサービスを提供することが明記されている。また、同通知では、女性のための起業と再就職における大規模な育成訓練を実施し、起業訓練の有効モデルを積極的に模索しつつ訓練内容を科学的に設計し、女性の起業と再就職に関する基盤を構築して必要な社会的環境を整備するといった課題について、具体的な方策が盛り込まれている。

②政策的措置と効果

リストラされた女性失業者が多数を占め、就業はかなり困難な状況になっている。就業政策を積極的に実施する中で、労働保障、工商、税務、財政部門の各レベルは、対象を絞った政策を実施し、リストラされた女性失業者の再就職支援に力を入れている。第1に、公共職業紹介機関が専門の窓口を設置し、リストラされた女性失業者に対する無料の相談・問い合わせ、職業指導、職業紹介等のサービスを提供するよう指導・奨励している。さらに、多くの地方では、リストラされた女性失業者を対象とした専門的就職面接会を開催している。2003年には、全国の各レベルの職業紹介機関に登録された3,062万2,000人の求職者中、女性が全体の44.3%を占めた。また、就職に成功した1,586万人のうち、女性は730万5,000人で、全体の46.1%を占めた。なお、女性が就職に成功する割合は53.9%で、男性より3.7%成功率が高くなっている¹⁰。第2に、女性の特性に見合った職業訓練と起業訓練を積極的に行っている。特に、労働社会保障部門では、各種の資源を活用して女性に職業技能を身につけさせるための訓練を積極的に推進している。さらに、多くの地方では、女性連合会と共同で育成訓練を行っている他、対象を絞った教材を作成したり、職業紹介や再就職訓練に対する補助金を支給したりし

⁸ 蔣永萍「女性の就業」、遊鈞編『2005年：中国就業報告』、中国労働社会保障出版社2005年6月出版を参照。

⁹ 「国家の再就職政策、3つのタイプの扶助を重点的にサポート」、新華ネット、2003年8月18日、記者の李微微が報道。

¹⁰ 国家統計局人口・社会科技司、労働・社会保障部計画財務司編、2004年中国労働統計年鑑、表2-15、北京：中国統計出版社、2004年12月。

ている。第3に、全面的に税金の減免を行い、小額の担保貸付等の支援政策を行っている。各レベルの工商、税務、財政部門は開業の際の審査、税金の減免項目の査定、小額の担保貸付を批准・給付する過程において、女性が起業する中で直面する各種問題解決のための多方面にわたる相談・問い合わせに応じている。その結果、実際に他の起業家と比較した場合、リストラされた失業者、とりわけリストラされた女性失業者が小規模のビジネスを展開する割合はかなり高いものとなっている。第4に、40歳以上の就業が困難な女性には、再就職のための援助を積極的に展開し、公的な就職先を拡大すると共に、家政サービス業務や地域のサービス業務等の女性の労働特質に見合った就職先を提供している。これらの職業は、就業が困難な高齢女性に優先的に提供されている。この他、女性組織が女性の就業を促進する上で独自の役割を發揮している。女性連合会の場合、女性の就職・再就職を促進する優遇政策の制定に参加し、リストラされた女性失業者の中から再就職に成功した人を表彰すると共に、省、地（市）、県（区）、地域社会といった4つのレベルにおいて、女性の就業や起業に関する情報サービスネットワークを構築し、女性の就業や起業を積極的に促進している。

（5）障害者に対する職業紹介政策

障害者にとって、就業とは、社会生活に参加し、社会的進歩の成果を共有する基礎となるものであり、自身の権利向上と自己実現達成に重要な役割を果たすものである。就業はまた、自身の資質を高め、社会参加のための大切な手段ともなっている。

建国以降、特に改革開放後の20年余りにわたり、政府は障害者の就業問題を解決するために主導的役割を積極的に果たし、障害者が平等に社会生活に参加するための環境作りに努めてきた。国務院は、1988年に国家計画委員会、民政部、中国障害者連合会等の7部門・委員会に対して「中国障害者事業五年政策綱要」を編纂するよう指示した。その後も中国障害者事業「第8期5カ年計画」「第9期5カ年計画」「第10期5カ年計画」といった5カ年計画を策定し、各計画時期において絶えず障害者の就業促進に努め、顕著な成果を収めてきた。1990年12月28日に第7期全国人民代表大会常務委員会で可決された「中華人民共和國障害者保障法」は、障害者の就業指導方針について、次のように規定している。「集中と分散を組み合わせた方針を実行し、優遇政策と支援・保護措置を採用する。様々なチャンネルを通じて障害者の就業を徐々に普及させ、安定的かつ合理的なものとする。集中的就業とは、障害者が各種の福祉企業、労働者医療機関、眼の不自由な人のマッサージ医療機関等の組織で就業することを言う。また、分散的就業とは、障害者が機関、団体、企業・事業単位で人数の割合に応じて就業することや、障害者が個人で仕事に従事することをいう。集中的就業、割合に応じた就業、個人就業は、3つの主要な就業形式として徐々に発展している¹¹。

国務院が2007年3月に制定した「障害者就業条例」では、「社会組織と個人が様々なチ

¹¹ 錢鵬江：「障害者の就業」莫榮編『2002年：中国就業報告』所収、中国労働社会保障出版社2002年3月出版。

チャンネルを通じて障害者の就業を援助・支援することを奨励する。障害者が公共職業紹介所の募集や採用情報を得て就業することを支援する。就業中に障害者を差別することを禁止する。障害者は自らの資質を高め、就業に対する能力を強化しなければならない。」といった指導思想が明確に示されている。

①集中的就業

「障害者就業条例」では、「政府や社会が法律に基づいて開設した障害者福祉企業、眼の不自由な人のマッサージ機関、その他の福祉部門（以下、集中的に障害者を雇用する部門）は、集中的に障害者の就業を配置しなければならない。集中的に障害者を雇用する部門で全日制の作業に従事する障害を有する労働者は、当該組織の在職労働者総数の 25%以上を占めなければならない。国家は集中的に障害者を雇用する組織に対して、法律に基づいて税制面で優遇すると共に、生産、経営、技術、資金、物資、場所の使用などの面において支援しなければならない。政府調達については、同等の条件の場合、集中的に障害者を雇用している部門の製品またはサービスを優先的に購入しなければならない。」ことが規定されている。

②割合に応じた就業

「障害者就業条例」では、「雇用部門が配置する障害者の就業割合は、当該部門の在職労働者総数の 1.5%を下回ってはならない。雇用部門が配置する障害者の就業率が所在する省、自治区、直轄市人民政府が規定する割合に達しない場合、障害者就業補償金を収めなければならない。」ことが規定されている。

③個人に対する就業の奨励

「障害者就業条例」では、「国家は障害者の自律的な職業選択、自律的起業を支援する。障害者が個人経営に従事する場合、法律に基づいて税制面を優遇し、関連部門は運営場所などの面で配慮すると共に、規定に基づいて管理類、登記類、許可証といった行政事業に関する費用を免除しなければならない。国家は自律的に職業を選択し、自律的に起業している障害者に対して、一定の期限内に小額貸付などの支援を提供しなければならない。」ことが規定されている。

④就業支援

「障害者就業条例」では、「政府は、障害者の就業経路を拡大し、就業に適切な公的な就職先を創出すると共に、障害者の就業を保障しなければならない。」ことが規定されている。

⑤就業に対するサービス

「障害者就業条例」では、「中国障害者連合会及び他の地方組織に所属する障害者職業紹介機関は、障害者の就業に対して、以下に列挙するサービスを無料で提供しなければならない。」ことが規定されている。

- ・ 障害者に対する職業情報の提供。

- ・ 障害者に対する職業訓練の実施。
- ・ 障害者に対する職業に関連する心理カウンセリング、職業に関する適正評価、職業に関するリハビリ訓練、求職に関する指導、職業紹介等サービスの提供。
- ・ 障害者の自律的職業選択に関する支援の提供。
- ・ 雇用部門における障害者の就業に対する支援の提供。
- ・ 他の職業紹介機関による障害者に対する就業サービスの提供。

第7回北東アジア労働フォーラム・プログラム
「活気に溢れたシステマチックな人的資源市場（労働市場）の構築」

日 時：2008年11月4日

場 所：北京・JINGMINホテル

主 催：中国労働保障科学研究院(CALSS)
韓国労働研究院(KLI)
労働政策研究・研修機構(JILPT)

9:00- 9:30 開 会(あいさつ)

- Xiaobao Tian 中国労働保障科学研究院長
- 稲上 毅 労働政策研究・研修機構理事長
- Ki Seong Park 韓国労働研究院長

第1セッション (座長：Ki Seong Park KLI院長)

< 3カ国の労働市場の最近の発展 >

9:30-10:00 日本側報告：深町 珠由 JILPT研究員

「日本の労働市場の概況と最近の雇用政策」

10:00-10:30 韓国側報告：Byung-Hee Lee KLI前任研究委員

「韓国の雇用保険と労働移動」

10:30-10:40 (休憩)

10:40-11:10 中国側報告：Xiangquan Zeng 中国人民大学労働人事学院長

「中国の人的資源市場と公共職業紹介」

11:10-11:40 質疑応答

12:00-14:30 (昼食休憩)

第2セッション (座長：稲上 毅 JILPT理事長)

< 3カ国の公共職業紹介の運営状況 >

14:30-15:00 韓国側報告：Sung-teak Kim KLI社会政策研究本部長

「韓国の職業紹介の現状と改革の方向」

15:00-15:30 日本側報告：大谷 真司 JILPT労働大学校准教授

「日本の公共職業安定機関の概要」

15:30-16:00 中国側報告：Rong Mo CALSS労働科学研究所副所長

「中国の公共職業紹介と政策」

16:00-16:10 (休憩)

16:10-17:00 質疑応答

17:00-17:10 閉会 (あいさつ)

- Xiaobao Tiam CALSS院長

出席者リスト

中国労働保障科学研究院（CALSS）

Xiaobao Tian	院長
Xuemin Liu	副院長
Xiangquan Zeng	中国人民大学労働人事学院長
Rong Mo	副所長
Tianguo Li	研究員
Junfang Wang	国際協力所長
Genghua Liu	国際協力所副所長

韓国労働研究院（KLI）

Ki Seong Park	院長
Sung-teak Kim	社会政策研究本部長
Byung-Hee Lee	前任研究委員
Deok Soon Hwang	前任研究委員
Hyunji Kwon	国際協力室長、研究委員
Hyo-Mi Choi	研究員
Kyung Nae Min	行政員

労働政策研究・研修機構（JILPT）

稲上 毅	理事長
下矢 雅美	研究所長
大谷 真司	労働大学校准教授
深町 珠由	労働大学校研究員
坂井 澄雄	国際研究部次長・研究交流課長
飯田 恵子	国際研究部研究交流課長補佐

JILPT 資料シリーズ No. 51

第7回北東アジア労働フォーラム

活気に溢れたシステムチックな人的資源市場（労働市場）の構築

発行年月日 2009年1月16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 株式会社相模プリント

©2009 JILPT

* 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/>)