

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

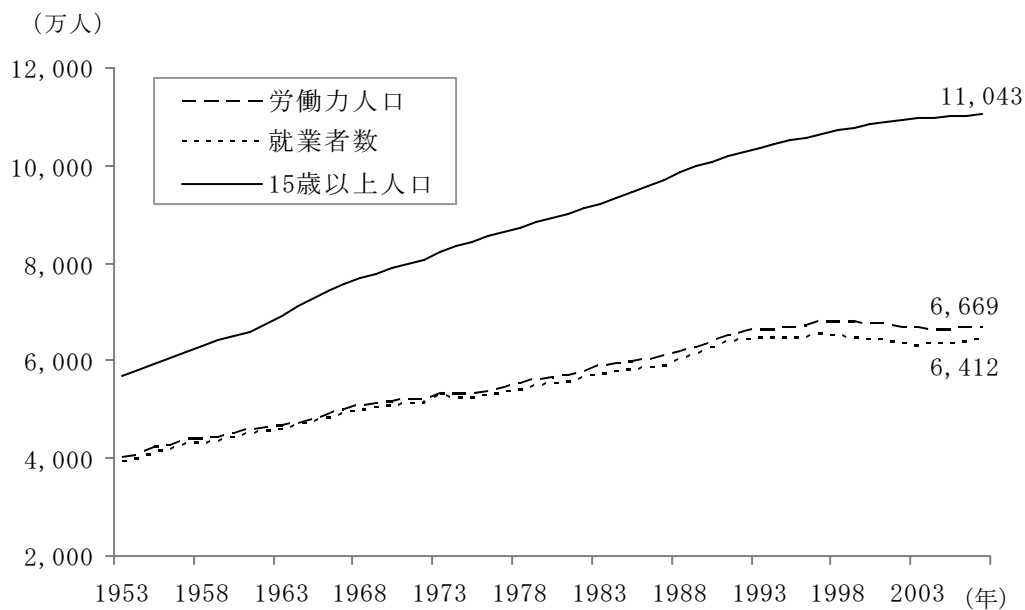
本節では、日本の労働市場全体の規模とその構成要素の特徴、将来の見通しと労働力需給動向について述べる。

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。

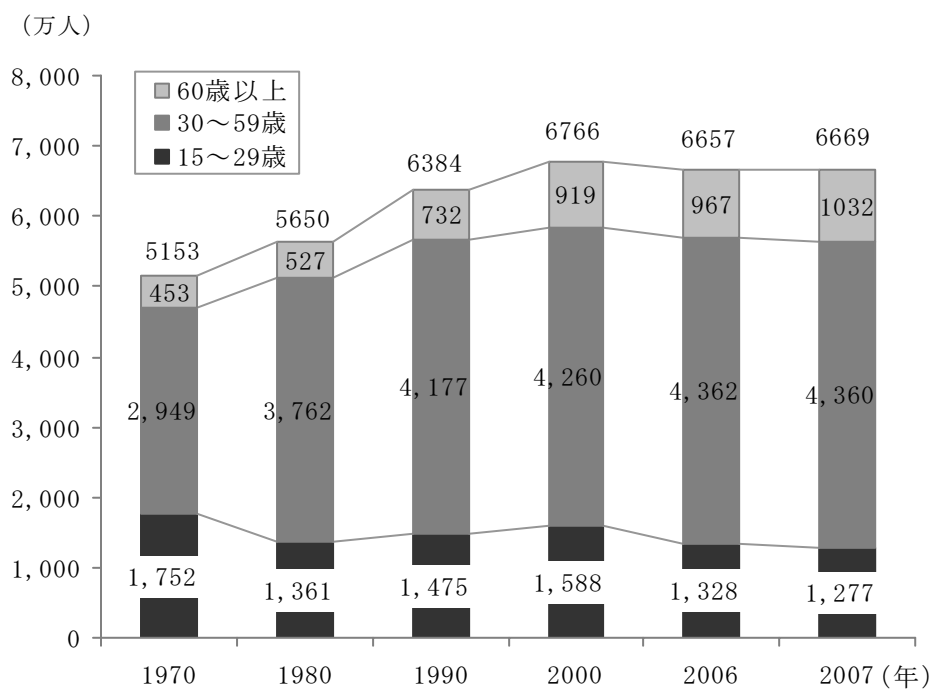
次に、将来の労働力人口の見通しを推計したのが図4である。ここでは、2006年の労働力人口を元に、労働市場への参加が進むケースと進まないケースとに分けて、2012年、2017年、2030年の労働力人口を推計している（JILPT 資料シリーズ No. 34, 2008）。今後の労働力率が2006年と同水準で推移すると仮定した場合、2030年には約1070万人の労働力人口の減少が見込まれているが、労働市場への参加が一定以上進むケースでは約480万人の減少に抑制される。すなわち、いずれのケースでも労働力人口の減少は避けられないが、今後様々な雇用支援施策を講じた場合に、若年者、女性、高齢者等の労働市場へ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



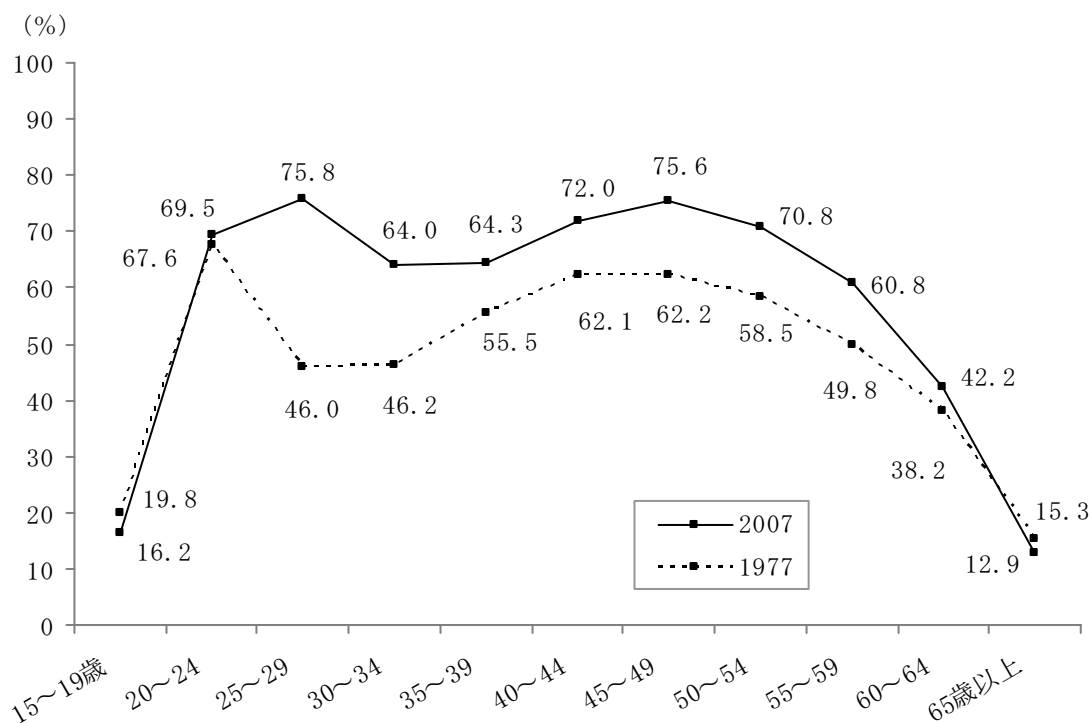
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図2 年齢階層別労働力人口の推移



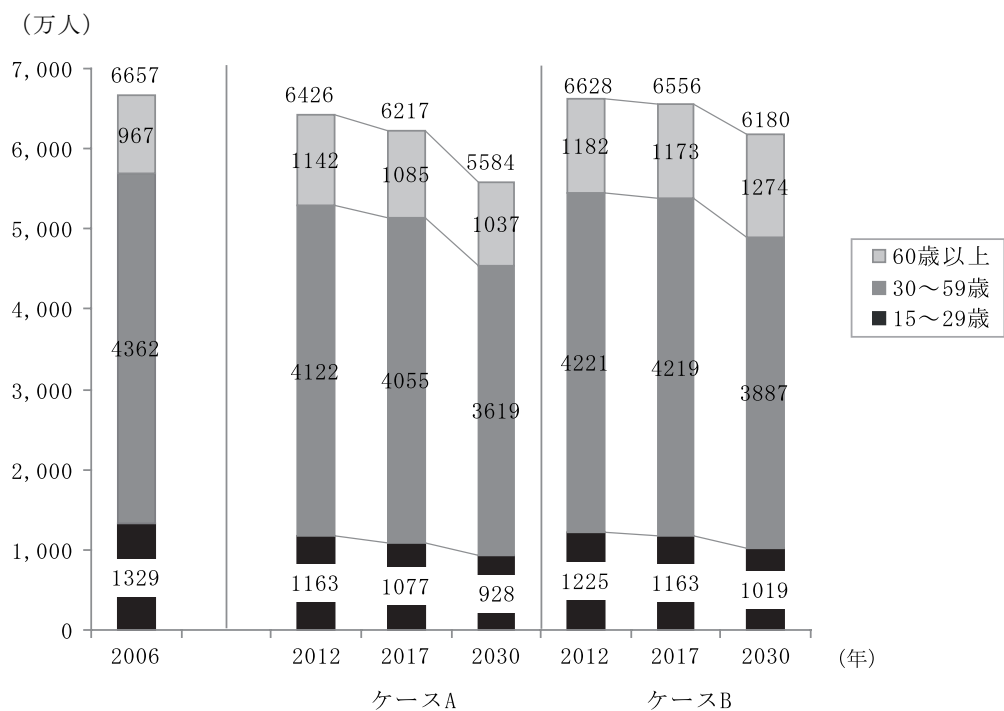
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図3 女性労働力の変化（1997年と2007年）



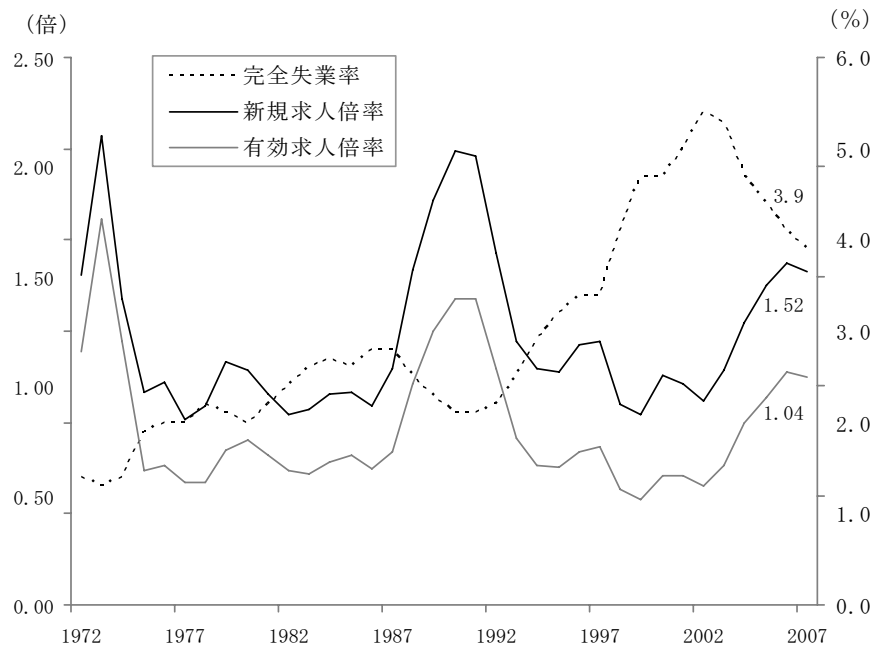
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図4 労働力人口の将来推計



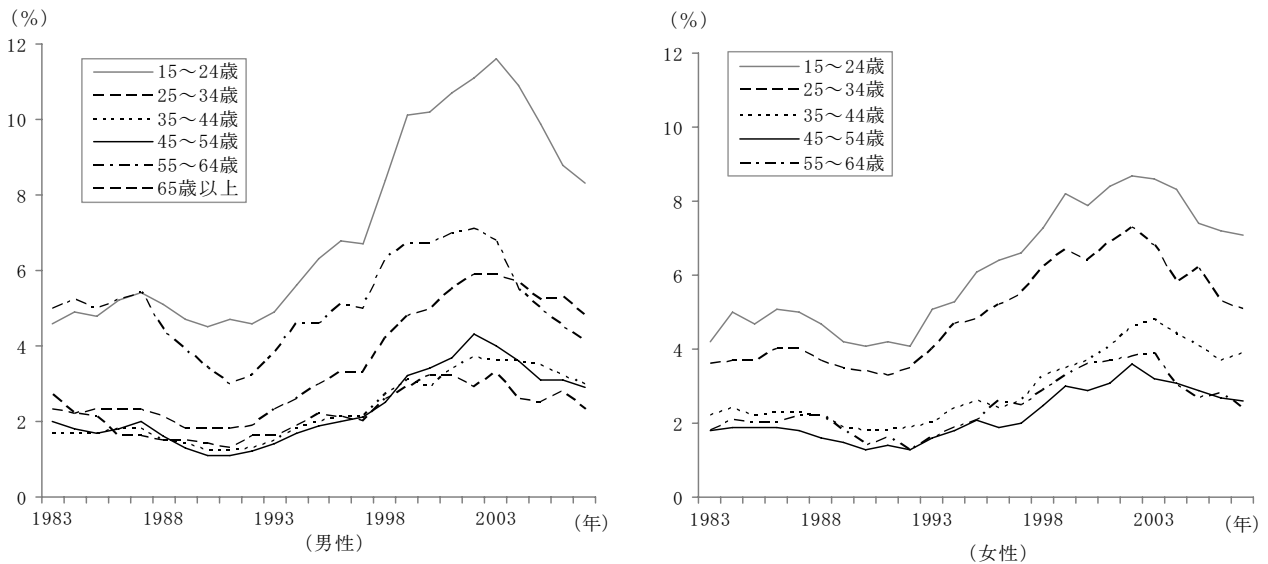
資料出所：2006年の実績値は総務省統計局「労働力調査」。推計値はJILPT資料シリーズNo.34「労働力需給の推計—労働力需給モデル(2007年版)による将来推計」。ケースAは女性、年齢別の労働力率が2006年と同じ水準で推移すると仮定した（労働市場への参加が進まない）ケース、ケースBは女性、若年者、高齢者の労働市場への参加が進むと仮定したケースを指す。

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）

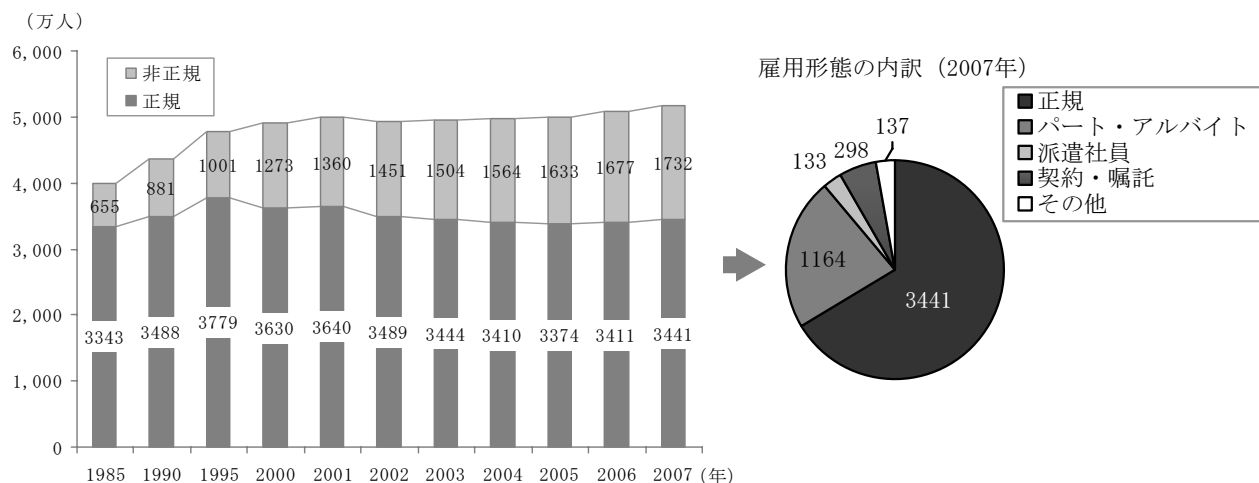


資料出所：総務省統計局「労働力調査」

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。

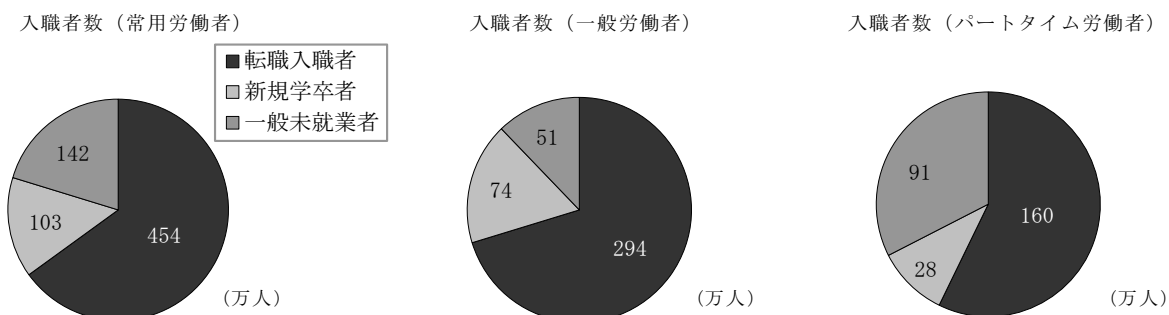
また、産業構造等の変化にともない、労働者の就業形態も変化してきている。図7は、正規と非正規の労働者の雇用者数推移を図示したものである。2000年代以降、非正規労働者の割合は全労働力人口の3割超で推移し、2007年では3分の1程度にまで拡大している。

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者（中卒・高卒者）用と大学等卒業者（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。

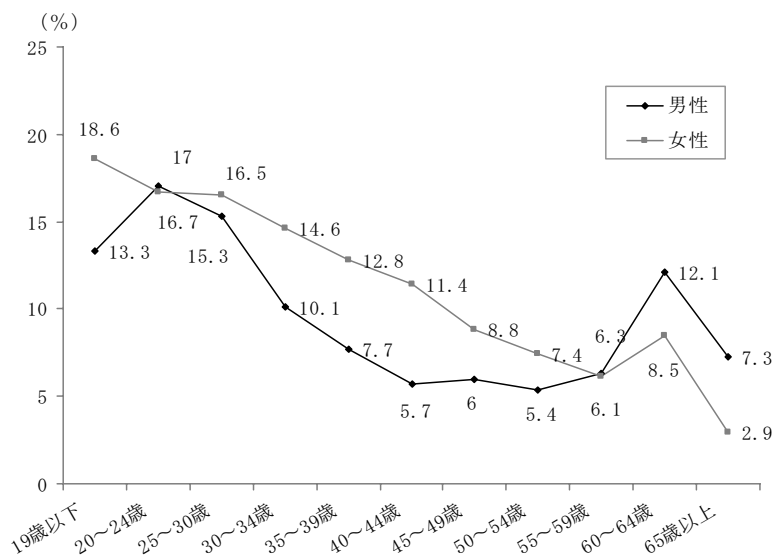
厚生労働省が実施した2007年の雇用動向調査によると、2007年の1年間での入職者数は699万人、離職者は680万人であった。この入職者の内訳は図8の通りである。転職入職者は454万人（約65%）、未就業入職者は245万人（約35%）で、未就業入職者は新規学卒者103万人（約15%）と一般未就業者142万人（約20%）で構成されている（図8）。転職入職率をみると、労働移動の主役となる年齢層は男女とも20歳代の活発な動きが目立つ（図9）。同調査では賃金変動状況においても尋ねているが、年齢が若いほど賃金増加に成功したと回答する率が高い傾向が得られている。

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。

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

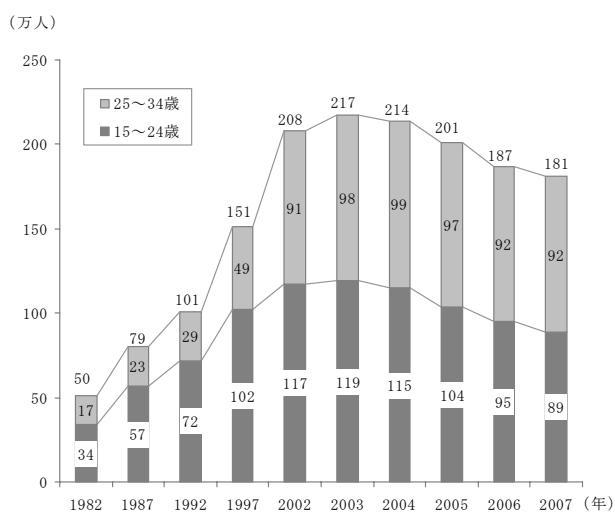
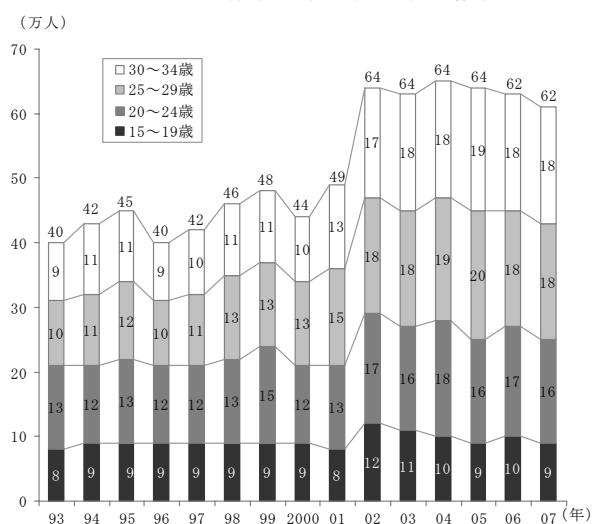


図11 年齢階級別若年失業者の推移

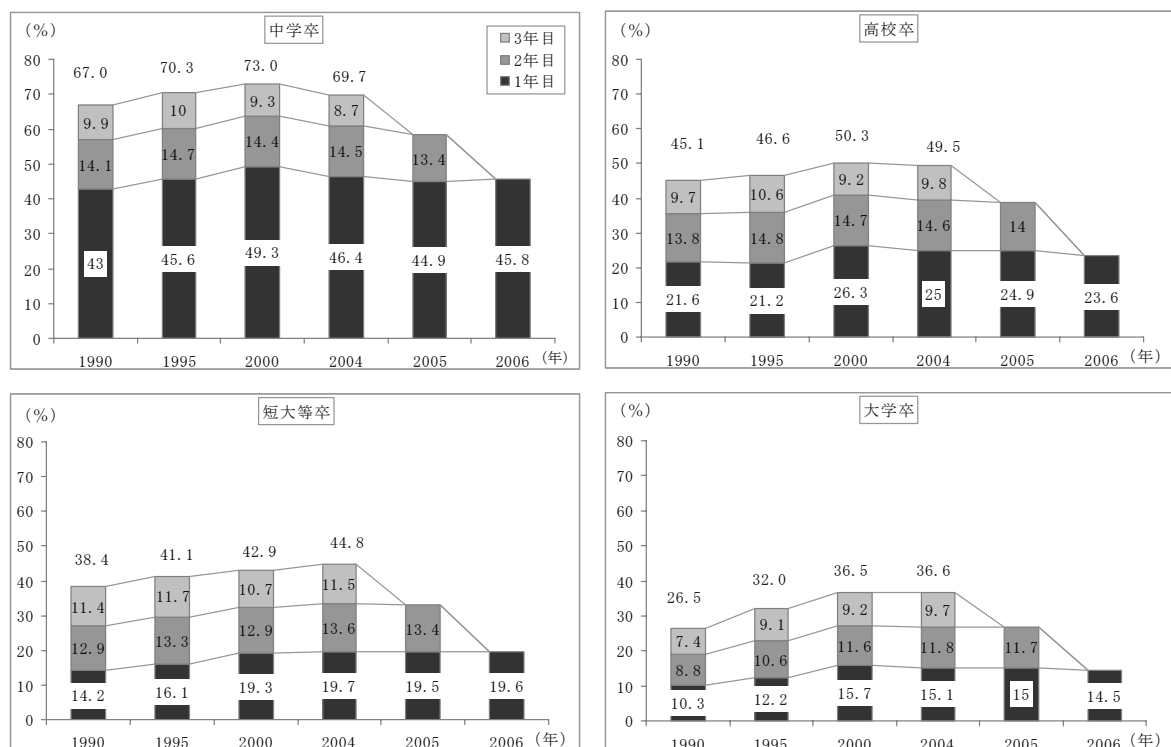


資料出所：図10、11とも、厚生労働省「平成20年版労働経済の分析（労働経済白書）」より。

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						規模計
	～299人	300～499人	500～999人	1000～2999人	3000人～	無回答	
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

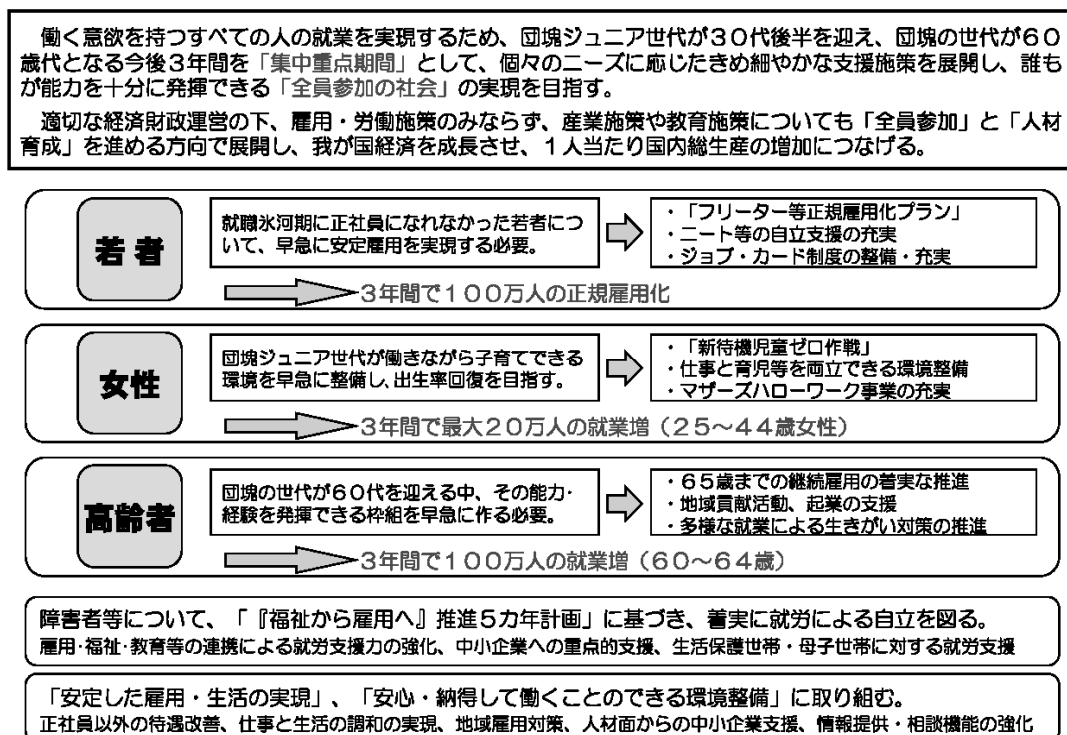
本節では、労働市場で弱い立場に置かれる対象層の雇用を支援する施策について紹介してみたい。対象層としては、若年者、女性、高齢者、障害者が想定されるが、本節では最初に全対象層を含む雇用政策として2008年にまとめられた「新雇用戦略」と、厚生労働省職業安定局の告示による「雇用政策基本方針」について概要を紹介する。最後に若年者向け施策の補足として、若年者を取り巻く厳しい雇用情勢を背景として生まれた若年者支援政策である「若者自立・挑戦プラン」について概要を報告する。

（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 歳人口でみたとしても、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

			(人、%)
		労働者数	割合
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			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	自発的	非自発的	転 職	自営業 に移動
産業間移動	11.3	3.2	34.1	37.9	28.8	27.9	40.8
職業間移動	13.3	7.0	30.7	36.0	24.4	25.2	47.2
キャリア変化	5.8	0.6	21.3	25.4	16.5	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

(%)

		06. 8 05. 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ー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。

従業員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				(%)
		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	受給資格あり
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.

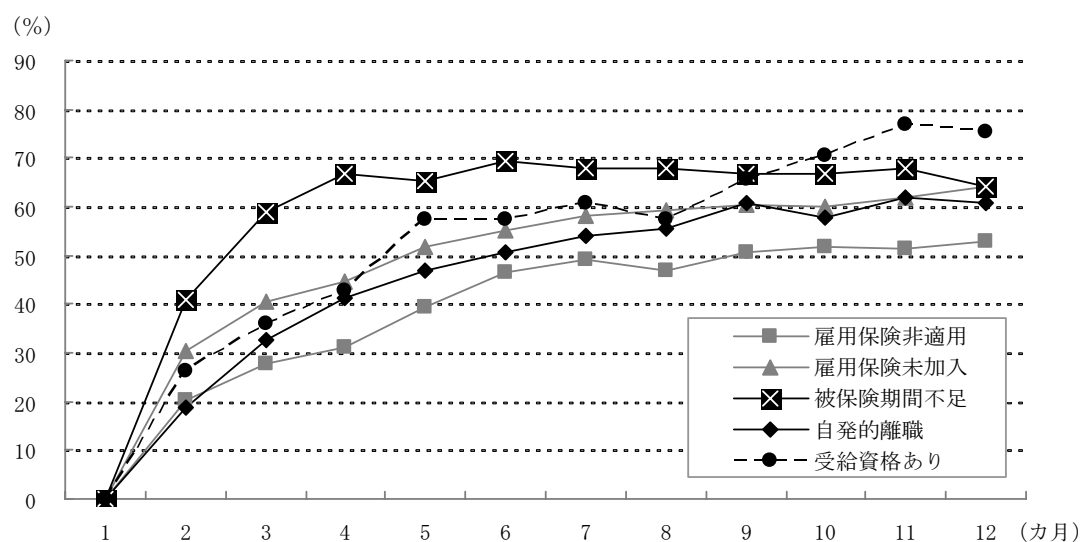
失業者の受給資格の有無に伴う就業状態の変化を分析するために、失業後 1 年間の就業状態の変化を追跡できるデータを構成した。失業直前の月と失業後 12 カ月に関するデータを得られるように、「経済活動人口調査」を利用して 13 カ月間連続した個人別パネルデータを構成し、雇用保険加入の有無などのデータを追加するために「経済活動人口追加調査」を結合させた。これにより最初の月には労働者であったが、つぎの月には失業した個人の 12 カ

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、雇用セーフティー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ー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。

雇用のセーフティーネットの拡大は、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、求職者個人の特性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 個人特性	社会的ネットワーク	
	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-.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を入手する際に選ぶ上位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労務派遣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、労務派遣は、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、労務派遣は、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、労務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務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、労務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、労務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 1 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

求職手段 個人特性	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が高い。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に知った」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。