

## 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<sup>1</sup>。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

---

<sup>1</sup> 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。

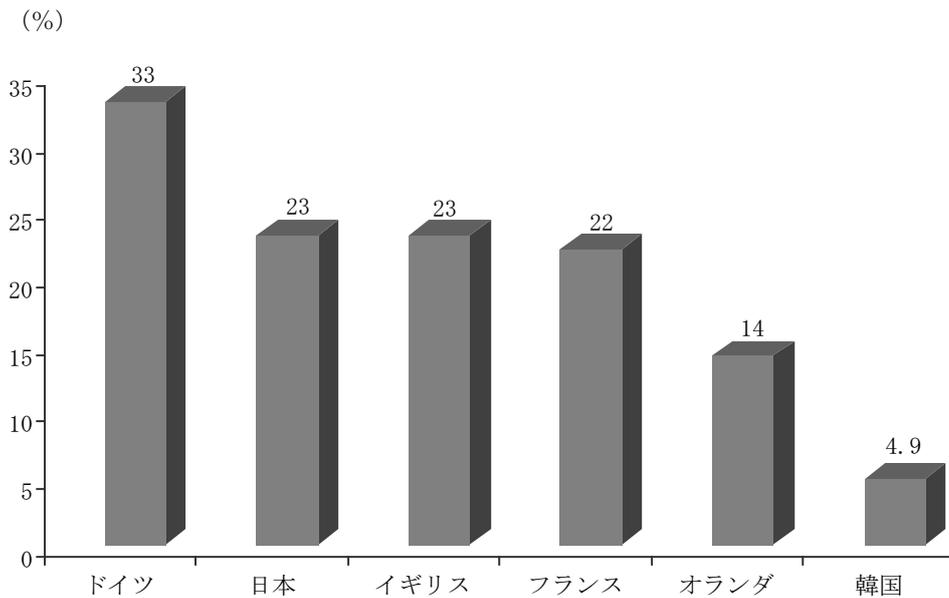
また、新規学卒者の場合、学校を終えてから最初の就業までの所要期間が平均11～12カ月と長く、最初の就業が契約社員などの非正規労働である確率が高いこと、転職が頻繁なことも、職業紹介の面から考慮しなければならない問題である。

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<sup>2</sup>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。

---

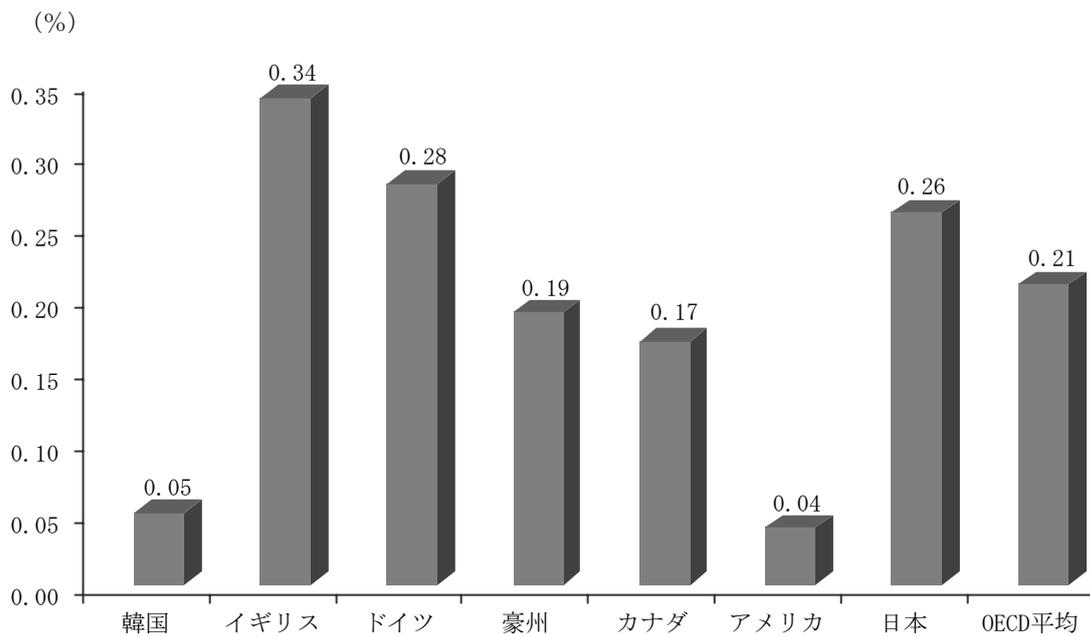
<sup>2</sup> 1999年6月の「経済活動人口補完調査」では、公共職業紹介を通じて就業した者の比率は1.6%、民間職業紹介の比率は0.4%に過ぎない。2003年の韓国労働パネル調査でも、過去1年間の新規就業者のうち公共職業紹介を通じた比率が1.6%、民間職業紹介が2.5%であった。2004年5月の「経済活動人口調査青少年補完調査」における青年層の就職経験者の就職経路は、縁故によるものが半分の50.6%に達しており、公共・民間職業紹介機関を通じた就業は僅かな水準である。一方、主要国の公共職業紹介の市場占有率をみると、英国16%、ドイツ35.2%、オランダ18%、フランス37%（1999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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>、企業支援<sup>5</sup>、求人・求職の開拓、職業進路指導<sup>6</sup>、職業能力開発<sup>7</sup>、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

---

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>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

<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>。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。

---

<sup>9</sup> 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 <sup>1)</sup>	斡旋率 <sup>2)</sup>	就職率 <sup>3)</sup>	充足率 <sup>4)</sup>
	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	(人、%)		
	合 計	一 般	日 雇
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<sup>10</sup>。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。

<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>（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、

---

<sup>11</sup> 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<sup>12</sup>。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、

---

<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>。

## 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<sup>14</sup>。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

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>。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

---

<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>。

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。

---

<sup>16</sup> 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"> <li>1. 雇用支援センターを中心とした均衡発展</li> <li>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</li> <li>3. 市郡区職業情報センターの能力向上</li> <li>4. 雇用支援センター、民間、地方自治体、大学の連携と協力</li> <li>5. 公共職業紹介機関の民間委託事業拡大</li> <li>6. 各部門別に評価体制を確立</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 持続的な投資拡大</li> <li>2. 独立機関による評価</li> </ol>
成熟期 (2011～2015年) 公共と民間で競争	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 雇用支援センターと民間の競争体制確立</li> <li>2. 評価結果に則した機能調整と予算の再分配</li> <li>3. 公共職業紹介機関の機能委譲と民営化方針の立案</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 職業紹介担当者の専門性、職業意識向上</li> </ol>
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"> <li>1. 公共部門と民間の相互補完的体制の確立</li> <li>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</li> <li>3. 市場の変化により自立的に対応する職業紹介体制</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 現場のニーズに応じた教育訓練体制の確立</li> </ol>

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<sup>17</sup>、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。

<sup>17</sup> 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切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

公共職業安定所の行う職業紹介は、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<sup>1</sup>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。

---

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>」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

---

<sup>2</sup> 「国营企業における労働契約制度の実行に関する暫定規定」「国营企業における労働者の募集・採用に関する暫定規定」「国营企業における解雇・契約違反に関する暫定規定」「国营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<sup>3</sup>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

<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>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。

---

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>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

---

<sup>5</sup> 「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<sup>6</sup>。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を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

<sup>6</sup> 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、加工型企業、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権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<sup>7</sup>。

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

<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>。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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>。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

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 「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。

<sup>10</sup> 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、分散的就业とは、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<sup>11</sup>。

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

<sup>11</sup> 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/>)