

# 韓国の地域雇用対策の現状と課題

## 中央主導から地域主導へ…課題は山積

よく知られているように、韓国経済のソウル首都圏への一極集中は際だつている。国内総生産(GDP)の地域別比率をみると、ソウル首都圏は全体の四七・三%(二〇〇六年)を占め、

大企業の九一・〇%が本社を首都圏に置いていて、人口も首都圏に集中している。ソウルの人口は九八九万五〇〇人(二〇〇七年一〇月)で、全人口の二一・四%である。ソウルに仁川と京畿道を加えた首都圏の人口は二一三五万四〇〇〇人で、全人口の四六・三%に当たる。すなわち韓国の人口の半分

近くが首都圏に集中している。日本の首都圏人口(東京、埼玉、千葉、神奈川)は全人口の二六・八%である。これと比較すると韓国の首都圏への一極集中がいかに際だつているかがよく分かる。

共催して六月一七日に東京で開いた「地域雇用創出の現状と課題」をテーマとするワークショップにおいて韓国側が行った報告をもとに紹介する。ワークショップではKLIのキム・ジュソプ研究員が「韓国の地域雇用・能力開発政策推進の背景と今後の課題」について、ジョン・ミヨンスク研究員が「新しい地域雇用ガバナンスと政務使の課題」をテーマに報告した。

こうした経済、人口の首都圏一極集中を緩和し、各地域でバランスのとれた経済発展を図ることが韓国においては常に経済政策の最重要項目のひとつに掲げられてきた。盧泰愚前政権(二〇〇三〜二〇〇八年二月)は、二〇〇四年に「国家均衡発展特別法」を制定

同法に基づく五カ年計画を策定し、これにより①行政中心複合都市の建設、②企業都市の建設、③革新都市の建設(公共機関の地方移転)、などを進め、経済、人口のソウル一極集中を緩和して、地方の均衡のとれた経済発展を促す政策を推進した。今年二月に発足した李明博新政権も現在までのところこの政策を大きくは転換していない。「国家均衡発展特別法」に基づく政策の一環として、これまで中央政府(労働部)主導で実施されてきた雇用政策の地方自治体主導への政策転換が推し進められている。

両氏によると、韓国において地域雇用対策がクローズアップされた直接の契機は、一九九七年のアジア通貨危機の中で経済が未曾有の不況に陥り、失業率が七・〇%まで悪化した時期にさかのぼる。通貨危機により経済成長率は九六年の七・〇%から九八年にはマイナス六・九%にまで急落した。経済はIMF(国際通貨基金)の緊急融資を得て二〇〇〇年までには回復したが、この過程でIMFの指導もあり従来の経済政策は大きな転換を余儀なくされた。しかしながら、通貨危機以降においても依然として首都圏への経済一極集中は止まることはなく、集中度はさらに高まる傾向にある。これに伴い人口の首都圏集中も続き、雇用も首都圏

の占める割合が一段と高くなった。そこで雇用問題研究者の間では二〇〇〇年以降、通貨危機以前と比較して通貨危機以後には労働市場の構造がどのように変化したのかを検証し、将来同様の事態を招かない対応策を模索する議論が活発に行われた。この議論の中で、第1図、第2図に示されているように、地域別にみた失業率は経済危機以前(一九八九〜九七年)と以後(一九九八〜二〇〇四年)で、大きな変化がないことが明らかにされた。

すなわち、第1図にみられるとおり、通貨危機以前に高い失業率であった地域は、通貨危機以後にも依然として高い失業率のままであった。換言すると、通貨危機以前と以後で失業率の地域間格差は縮小しなかった。

また、新規雇用創出に関する地域間格差も解消されなかった。第2図に示されているように、地域別にみた就業者年平均増加率は、通貨危機以前にマイナス一・四%から五・九%までの違いがあったが、通貨危機以後においても年平均マイナスイナス一・二%から五・一%までの違いがみられた。



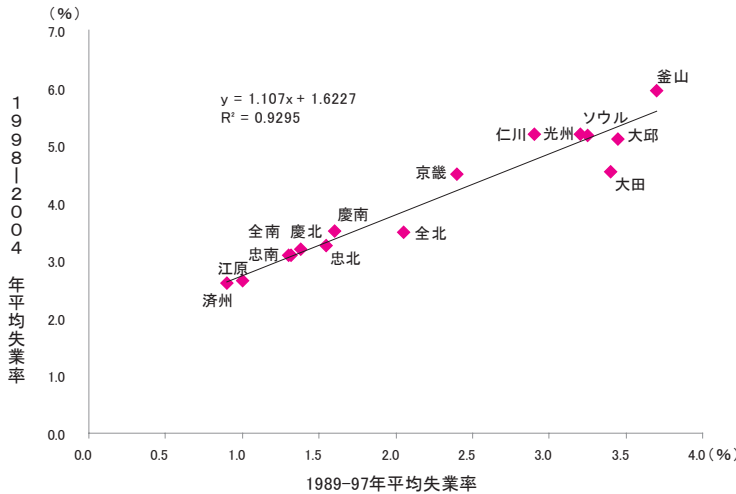
JILPTとKLIによるワークショップの様相(6月17日)

以下では、韓国の地域雇用対策の現状と課題について、労働政策研究・研修機構が韓国労働研究院(KLI)と

ただ、第1図と第2図を比較すると分かるように、新規雇用創出率の高い地域が失業率の低い地域と正確に対応しているわけではない。このため失業

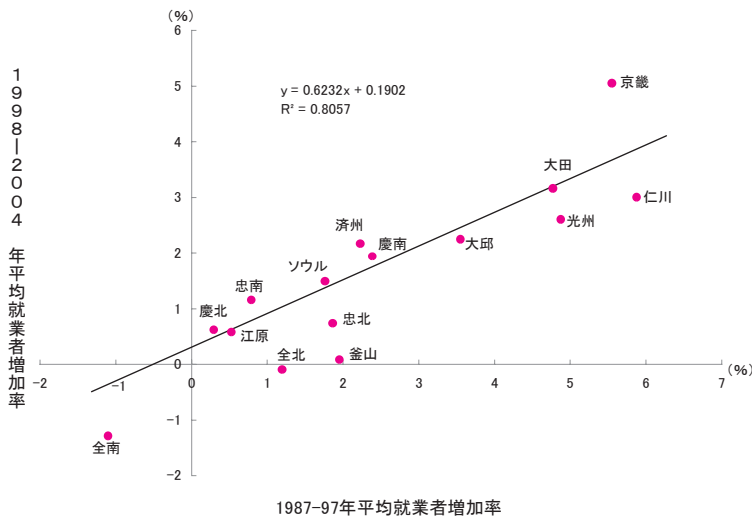
### 大きい失業率の地域間格差

第1図 失業率の地域別分布



出所：韓国統計庁「経済活動人口調査」各年

第2図 就業者増加率の地域別分布



出所：韓国統計庁「経済活動人口調査」各年

第1表 公共職業安定機関の現状

	機関名	対象者	設置数	相談実施の有無 <sup>1)</sup>
中央政府	職業安定所(労働部)	国民一般	130	◎
	一日職業センター(労働部)	日雇い職	3	◎
	海洋水産部	船員	1	○
	国家報勲処 職業支援システム	国家功労者	25	○
	国防職業支援センター	軍人	1	◎
	中小企業庁	国民一般	13	○
	公共機関	韓国産業人力公団 職業情報センター	技術・技能者	21
障害者雇用促進公団		障害者	13	◎
韓国産業団地公団 職業紹介センター		国民一般	21	○
地方自治体	市・郡・区 職業情報センター	国民一般	253	○
	一日職業案内所	国民一般	34	○

注1:◎ 積極的に実施、○ 必要時に実施。

地域主導の雇用対策に

率の地域間格差が新規雇用創出率の差に起因するかどうかは必ずしも明らかにされていない。

こうした失業率、新規雇用創出の地域間格差を解消するために韓国では現在、雇用政策を中央政府主導から地方自治体主導に転換しようとしている。だが、その成果は十分に上がっていない。とはいえ、課題は山積しているようだ。キム研究員は地方主導に転換するに当たっての問題点を下記のよう指摘した。

第一に、雇用支援事業予算は低水準にある。OECD主要国と比較するとそれが一層明確になる。雇用支援支出のGDPに占める割合をOECDの統計(二〇〇六年)でみると、日本の場合は〇・一八%であるが、韓国は〇・八%と半分以下に過ぎない。

第二に、各種の職業安定機関の役割分担が不明確である。第1表にみられるとおり、公共職業安定機関は全国に四九四カ所設置されている。この中で国民一般を対象とした職業紹介の中心的役割を担っているのは労働部職業安定所の一三〇カ所と地方自治体職業紹介センターの二五三カ所である。これ以外に国民一般を対象とする職業紹介機関は、労働部の一日職業センター、

当者が職業紹介業務を兼務しているケースも多数存在する。さらに職業紹介担当部門が存在しない自治体も多くみられる。したがって、現在の自治体の職業紹介事業では、求職者との相談を通じて求職者の経歴、資質に適した職業を紹介するには限界があると考えるを得ない。

第四に、近年になって各職業安定機関は職業紹介情報を提供するためのコ

ンピュータ・ネットワークを構築している。しかし、不統一なフォーマットによる情報が散在しておりその利用が容易ではない。各ネットワーク間の連携も不十分である。

**地域と中央との連携が必要**

キム研究員は以上のように問題点を指摘した上で今後、自治体が主導して地域雇用対策を進めるには以下の方策が講じられるべきだと強調した。

地域における政策遂行能力を強化するため中央政府の介入は、過去の中央主導の政策とは根本的に異なった目的と方法によって行われるべきだ。過去の政策目標は地域ごとに政策を適切に割り当てることにあった。だが、今後の目標は地域の政策遂行能力の強化にある。過去の政策推進方法は、中央の政策立案↓地域別に政策執行のトップ・ダウン方式であった。新しい政策推進方式は、地域の政策ニーズの把握↓中央の政策立案↓地域別に政策執行のダウン・トップ・ダウン方式と位置づけられるべきだ。

また、雇用政策の地域分権化は、長期的な戦略の下に段階的に推進されるべき課題である。このため各段階の政策がどのような成果を上げているかに対する厳密な評価が必要となる。

以上の点を基本的考え方とし、具体的な地域と中央との連携・協力体制はつぎのような段階を経て構築することが可能である。

第一段階は社会的サービスへのアクセスが著しく低い自治体(市・郡・区)をモデルケースとして、職業安定所の

職業相談員一〜二人を派遣し、サービスを提供する。職業相談員の派遣人数は、自治体の経済活動人口を基準に策定する。自治体には「社会サービス協議体(仮称)」を官民合同で設立し、社会サービス支援政策を実施する。派遣された職業相談員は自治体の雇用担当者(主に職業情報センター担当者)に対する教育訓練も行う。自治体の雇用関連コンピュータ・ネットワーク管理や職業安定所との連携も担い、自治体の担当者とともに雇用対策に対するニーズ把握も行う。

第二段階は、第一段階の成果に対する評価を土台に、総合的なサービスを提供する自治体を拡大する。福祉・教育分野もサービスの中に取り入れ、自治体が中心となって提供する。各地域の職業安定所と自治体の役割分担を明



確にし、連携・協力を強化する。

人材面では、地域内の職業安定所だけでなく、学校、企業、職業訓練機関、市民団体などと効率的に連携できる方法を工夫する。労働部の人材拡充計画によれば、公務員の補充により、民間職業相談員が担っている行政事務を軽減、相談員が本来の業務に集中できる態勢をつくることにしている。しかし、今後補充計画を立案する際には必ずしも公務員の拡充だけが必要なわけではなく、民間人の補充を通じてサービスの質的向上についても検討が必要である。(注：韓国の職業安定所は行政事務を行う公務員と職業相談を担う「民間人」によって構成されている)

コンピュータ・ネットワークについては情報共有に必要な法的・制度的な整備を進め、地域の労働情報を充実させる。こうした対策により自治体の住民生活局が各種社会サービスのワンストップ態勢を確立する必要がある。

**中央官庁間の連携不足**

キム研究員はさらに、雇用対策を地域主導で進めるためには中央官庁間の政策の調整、労働部内の各部門間の調整が必要であると指摘した。

教育人的資源部、労働部、産業資源部、科学技術部、情報通信部、中小企業庁など中央官庁の多くが雇用に関連した政策を持っている。だが、類似した事業が十分な調整がなされないままに実施されている。

一例をあげると、教育人的資源部の「地域人的資源開発事業」と労働部の「地域労働市場・人的資源開発事業」

はともに地域の人的資源開発を行う事業であるが、相互に連携することなく競合的に実施されている。地域の「革新クラスター事業」や「地域革新都市建設事業」との連携も十分ではない。

教育人的資源部は二〇〇二年から「地域人的資源開発事業」を始めた。まず、釜山、光州、忠清北道の三つの広域地方自治体をモデル地域として選定し、「地域人的資源開発基本計画」策定のための予算を補助した。二〇〇四年には残りの広域自治体に同基本計画を策定する予算を補助した。また、地域ごとに「地域人的資源開発支援センター」を設置し、このセンターの予算を補助している。現在、首都圏を除いた一三広域市・道に同センターが設置されているが、大部分の自治体では既存の「地域発展研究院」にセンターを置いて運営している。

他方、労働部の「地域労働市場・人的資源開発事業」は、労働部の地方組織である労働庁、労働事務所を通じて実施している事業だ。二〇〇五年の初めに、労働部は同事業に必要な基礎研究を始め、二〇〇六年からは地域に適した人的資源を開発する事業を進めている。

この両部の二つの事業はほとんど同じ性格の事業であり、これに参加する専門家も重複している。一人の専門家が異なる機関に同一のあるいは類似した研究報告書を提出し、二重に研究費の支給を受ける事例も発生している。

**職安行政と訓練行政の連携も不足**

労働部が所管する職業紹介事業と職

業訓練の間にも連携不足がみられる。雇用政策基本法では「職業安定機関の長は、就業促進のために職業訓練を受けることが必要だと認められる場合、求職者に訓練施設を紹介できる」と規定している。にもかかわらず、両者の間には緊密な連携がみられない。

この問題を解消するために、労働部は二〇〇五年の「雇用支援事業推進報告」で、職業訓練に関する業務を職業安定所に一元化することにした。だが、六カ所のモデル職業安定所を除いては、まだに一元化されていない。

キム研究員は以上のような課題を指摘した上で、「地域雇用対策を成功させるためには、地域内の事業主団体、労働団体、市民団体などの政策遂行能力を高める必要がある。だが、これが地域内で自発的になされるのか疑問である。したがって、初期段階としては、地域の政策遂行能力を高めるために中央政府の戦略的介入が避けられない」と述べて報告を締め括った。

**地域雇用ガバナンスの「協議体モデル」**

一方、ジョン研究員は、地域雇用のガバナンスに焦点を当てた報告を行った。ジョン氏によると、韓国では首都圏への経済集中を緩和させ、各地域の均衡的経済発展を追求する政策の一環として、雇用政策を決定し実施するガバナンスの「中央政府中心モデル」から、ステークホルダーが広く参加した「協議体モデル」への転換が図られている。中央主導の政策では、各地域の特殊性を反映させることに限界があり、

政策を実施する自治体、労使団体などの「主体」の能力向上が困難であることがその理由である。だが、「協議体モデル」の構築に向けて中央政府（労働部）は政策転換を図っているが、これが定着し、機能するまでにはまだ時間がかかりそうだ。

ジョン研究員は「協議体モデル」による地域雇用のガバナンスについてつぎのように説明した。

これまで雇用政策の全般的な方向づけは中央（労働部）で行われ、地域はこれを実施する役割を担っていた。雇用政策基本法に基づき従来から、中央と地方の政策決定に労使団体や専門家が参画はしていた。だが、実質的に意思決定権限を政府と共有しているとは言い難い状況にあった。そこで労働部は地域雇用対策の実効性を高めるには「地域主体」の実質的な参加が不可欠との考えの下に、二〇〇六年から労使団体や専門家の役割強化を試みている。具体的には地方雇用審議会を通じた地域雇用ガバナンスの強化である。

**地方雇用審議会中心のガバナンスを**

地方雇用審議会は雇用政策基本法に基づき広域自治体（広域市・道）の長を会長として地域の雇用政策を審議する機関である。法的には労働部長官の下に設置している雇用政策審議会が全国的な雇用政策を審議するのに対応し、各地方、地域の実情に応じた政策の審議を目的としている。委員は二〇人以上で、当該地方の労働者代表、事業主代表、学識経験者、関係部門公務員によって構成される。所管は労働部の出

先機関の地方労働庁である。労働庁は全国に六カ所置かれ、各労働庁は二〇〇四の広域市・道を管轄している。

地方雇用審議会はガバナンス面からみると、地域雇用に関連する利害関係者が参加する形で組織されている。労働部は二〇〇七年一月に雇用政策基本法施行令を改正し、第2表に示した事業に関する決定権限を地方雇用審議会に移管することにより機能強化を図った。

**地域ガバナンスの「主体」は脆弱**

地方雇用審議会の機能強化の試みが成功しているか否かを評価するのはまだ時期尚早である。「協議体モデル」によるガバナンスの構造変化がよりよい形で定着するためには、なによりも代表性を持って参加する「関係主体」の役割が重要である。そこで、地域の主要な「関係主体」である自治体、労働組合、使用者団体の現状と問題点を検討する。

まず自治体であるが、一部の広域市を除いて自主財源率が六〇%以下と低い。自治体内の雇用政策の主管部門も不明確で、地域に散在している機関をネットワーク化して雇用開発事業を遂行する主体としての役割を果たすには限界がある。したがって、雇用政策の相当な部分が地方に移管されたとしても、中央政府が継続的に支援する必要がある。この点で中央と地方の役割の再整備は重要な課題である。

地方の労働組合の状況も厳しい。二〇%の組織率を誇るソウルと蔚山を除

けば、大部分の地方労組の組織率は三〇%と低い。財政力も乏しい。した

第2表 地方雇用審議会の主要審議対象事業（2007年）

事業名	予算(億ウォン)	事業内容	地方雇用審議会の役割
社会的雇用事業	1,527	脆弱階層に対する社会的雇用の提供	審議:事業計画 報告:委託機関選定結果、評価
大学就職支援事業	157	大学の就職支援機能拡充事業を支援	審議:委託機関選定 報告:評価
地域雇用人的資源開発事業	97	非営利機関の雇用創出事業を支援	審議:事業計画、委託機関選定 報告:評価
青少年職場体験プログラム	347	青少年の職業能力開発を支援	報告:事業計画
失業者訓練	1,575	雇用保険適用失業者に対する訓練実施	審議:訓練計画
零細自営業者訓練	31	零細自営業者に対する訓練	審議:訓練計画
自活職業訓練	58	国民基礎生活保障受給者に対する訓練	審議:訓練計画
優先職種訓練	1,355	基幹産業、戦略産業の人材の育成	報告:事業計画
シルバー就職博覧会支援	4	高齢者就業斡旋	報告:行事計画

出所:労働部内部資料(2008)



がって、地方の企業別労組や労組支部に組合員や企業の労働者を対象とする雇用開発事業を遂行する能力は期待できない。中央労組の地方本部（あるいは地域支部）も、事務局の専従者が少なく、雇用対策の立案能力や事業遂行能力があるとは言い難い。

同様に地方の使用者団体も脆弱であり、会員企業の大部分は中小企業であり、社会的に大きな影響力を持つていないとは言えない。労組と同様に財政は脆弱である。こうした点からみて、地方の使用者団体に雇用開発事業の遂行を期待することは現状では難しい。

繰り返すと、自治体、労使団体のいずれもが個別に雇用開発政策を構想して事業を主導することは困難である。したがって、地域雇用ガバナンスを強化するためには、まず利害関係者の政策遂行能力を高める具体策を模索することが緊急の課題である。地域雇用対策の新しいガバナンス「協議体モデル」

は現在実験段階にある。これが実質的な機能を持つて定着するためには、多くの克服すべき課題がある。

**中央の戦略的介入で課題解決へ**

以上、KLIのキム、ジョン両研究員の報告でみたとおり、韓国では、経済の首都圏への一極集中を緩和する政策の一環として、中央主導の雇用政策から自治体主導の地域雇用対策への転換に取り組んでいる。しかし、これまでのところ目に見える成果はあがっていない。解決すべき課題は、国と自治体の双方が所管する職業安定機関との連携、自治体で雇用対策を担う人材の育成、地域のニーズを汲み取って雇用対策を実施する労使団体の能力向上など山積している。このため、当面は「中央政府の戦略的介入」によって課題解決が図られるようだ。

（国際研究部次長 坂井澄雄）

# 大原社会問題研究所雑誌

No.599-600 2008.9・10月合併号

【特集】非正規労働に関する政策提言

全員参加の社会に向けて—ジェンダー平等・公正な処遇の実現のために  
人権問題になった非正規労働とその撤廃に向けて  
労働の商取引化に対応した法見直しを—労働者派遣法改正を問う  
〈非正規〉問題と社会変革—19世紀的状况における労働組合の役割  
外国人研修生・実習生制度の抜本改善を

堀内光子  
脇田 滋  
中野麻美  
龍井葉二  
小田川義和  
稲上 毅

■講演 会社共同体のゆくえ

■書評と紹介

上田眞士著『現代イギリス労使関係の変容と展開』  
石塚史樹著『現代ドイツ企業の管理層職員の形成と変容』  
朴貞蘭著『韓国社会事業史』  
Bill Fletcher, Jr., Ferrnardo Gapasin 著

小笠原浩一  
久本憲夫  
沈 潔

Solidarity Divided :The Crisis in Organized Labor and A New Path Toward Social Justice

鈴木 玲

社会・労働関係文献月録

法政大学大原社会問題研究所

法政大学大原社会問題研究所2007年度の歩み

月例研究会

所報 2008年6・7月

600号記念特別録 『資料室報』～『大原社会問題研究所雑誌』総目次

発行／法政大学大原社会問題研究所  
発売／法政大学出版局

〒194-0298 東京都町田市相原町4342 tel.0427-83-2307  
〒162-0843 東京都新宿区市谷田町2-14-1 tel.03-5228-6271