

# 労働市場サービス産業の活性化のための提言

2002年3月

民間の活力と創意を活かした労働市場サービスに関する研究会

発行：社団法人 全国求人情報誌協会  
社団法人 日本人材紹介事業協会  
社団法人 日本人材派遣協会

## はじめに

産業の構造変化、国際化、就業意識の変化等に伴う雇用のミス・マッチの解消が叫ばれるなか、従来、公共職業安定機関を補完するものであった民間の労働力需給調整機関の位置づけは、ILO第181号条約の批准、職業安定法及び労働者派遣法の改正により、大きく変わってきている。

これからの労働市場において、求人情報提供事業、人材紹介事業、人材派遣事業等に対する期待は、ますます大きくなっており、その活力と創意工夫を活かし、我が国の労働力需給調整システムにおける官民の役割分担のなかで、積極的な役割を適切に果たしていかなければならない。

しかしながら、これまで民間労働市場サービス産業のそれぞれが、その果たすべき役割について十分な検討を加えたことはなく、また、このような新しい時代の要請に対応した確かなビジョンを有しているとはいい難い。一方、IT化の進展や人材紹介事業及び人材派遣事業の規制緩和等、大きく様変わりしつつある環境のもとで、民間の産業が連携して労働市場の活性化を図ることが必要である。

このため、社団法人全国求人情報誌協会、社団法人日本人材紹介事業協会、社団法人日本人材派遣協会等は、これまでも民間労働力需給システム懇話会として情報交換等を行ってきたところであるが、私共は、新世紀を迎えたこの機会に、今後の連携強化を図り、新しい時代に相応しい産業としての諸活動を積極的に展開する一環として、学識経験者及び業界代表者から成る「民間の活力と創意を活かした労働市場サービスに関する研究会」を設置し、この度その成果を得た。以下はその報告である。

社団法人 全国求人情報誌協会 理事長 満井 義政  
社団法人 日本人材紹介事業協会 会長 江島 優  
社団法人 日本人材派遣協会 会長 尾野 博

委員一覧（五十音順 =座長）

今野浩一郎（学習院大学 経済学部経営学科 教授）  
大久保幸夫（株式会社リクルート ワークス研究所 所長）  
小嶋 典明（大阪大学 大学院法学研究科 教授）  
佐藤 博樹（東京大学 社会科学研究所 日本社会研究情報センター 教授）  
佐野 哲（日本労働研究機構 副主任研究員）  
鮑 啓東（社団法人日本人材派遣協会 副会長）  
満井 義政（社団法人全国求人情報誌協会 理事長）  
森永 卓郎（株式会社三和総合研究所 経済・社会政策部 主席研究員）  
横倉 馨（社団法人日本人材紹介事業協会 専務理事）

【オブザーバー】

渡邊 勝彦（社団法人全国国民営職業紹介事業協会 専務理事）

研究会開催日程

第 1 回	2000 年	12 月 8 日
第 2 回	2001 年	1 月 24 日
第 3 回	2001 年	2 月 23 日
第 4 回	2001 年	3 月 15 日
第 5 回	2001 年	4 月 25 日
第 6 回	2001 年	5 月 30 日
第 7 回	2001 年	6 月 27 日
第 8 回	2001 年	7 月 26 日
第 9 回	2001 年	9 月 3 日
第 10 回	2001 年	9 月 25 日
第 11 回	2001 年	10 月 17 日
第 12 回	2001 年	11 月 13 日
第 13 回	2001 年	11 月 30 日
第 14 回	2001 年	12 月 21 日
第 15 回	2002 年	1 月 9 日
第 16 回	2002 年	2 月 1 日

## 前書き

本報告者は、労働市場が円滑に機能するために、労働市場サービス産業が担うべき役割とその活力を生かすために求められる条件整備に関して検討し、その成果を取りまとめたものである。

失業率の上昇を背景に、雇用機会の創出や労働力の需要と供給のミス・マッチに起因する失業の解消が重要な社会的な課題となっている。ミス・マッチを解消するためには、求職・求人情報の円滑な流通や求職・求人のマッチング支援、さらには企業が従業員を雇用しやすい仕組みの提供(紹介予定派遣など)が有効となる。同時にこうした取り組みは、潜在的な労働力需要の顕在化にも貢献する。新たな雇用機会を創出するためには、労働力需要の拡大が不可欠であるが、潜在的な需要を顕在化させることも雇用創出に貢献でき、労働市場サービス産業は、雇用創出機能を併せ持つものである。

労働市場サービス産業の担い手は、公的部門と民間部門の2つに分けることができる。これまで労働市場サービスの供給は、主として公的部門によって担われてきたが、最近では、民間部門の機能が大きくなりつつある。しかし労働市場サービス産業や労働市場サービスにかかわる公的ルールは、民間部門の機能拡大や公的部門と民間部門の両者の新しい関係を十分に想定しておらず、労働市場サービス産業における最近の変化に対応できるものとなっていない。このため、労働市場サービスの供給において、民間部門の活力が十分に生かせていない現状にある。こうした状況を解消するため本報告書は、労働市場サービスの提供における公的部門と民間部門の役割分担と両者の連携のあり方に関して基本的な方向を提示するとともに、両者の新しい関係を構築するための条件整備に関して検討を加えた。

民間部門の労働市場サービス産業がさらに発展するためには、労働市場サービスの利用者である企業と労働者の両者から提供サービスに関して信頼を獲得するとともに、労働市場サービスに関する両者のニーズを的確に把握しそれを迅速に充足していくことが求められる。とりわけ労働市場サービス産業としての社会的信頼の確立が重要な課題となる。本報告書が、そうした労働市場サービス産業としての課題の達成に、多少なりとも貢献できることを期待したい。

最後に、今後の労働市場サービス産業や労働市場サービスのあり方に関して、それぞれ専門家としての立場から議論していただいた研究会メンバーと、研究会の円滑な運営のためにご尽力いただいた事務局の皆さんにお礼を申し上げたい。

なお、本報告書とは別に、研究会での議論のために作成された労働市場サービス産業にかかわるデータや資料が、別冊として刊行されている。それらを参照されることを希望したい。

佐藤博樹

## 目 次

### ..... 第一部 研究会報告 .....

第1章 労働市場サービス産業が目指すべき方向	
1. 労働市場サービスの役割と労働市場サービス産業	7
(1) 労働市場サービスの役割	7
(2) 労働市場サービス産業の定義と構成	7
2. 労働市場サービス産業を活性化するための条件整備	8
(1) 労働市場サービスの提供に関わるルール設定と 官民の役割分担のあり方	8
(2) 労働市場サービスに関わる公的ルールの設定に 関する基本原則	8
(3) 官民分担のあり方に関する基本的な考え方	9
第2章 労働市場サービス産業の現状と課題	
1. 労働市場サービス産業の現状	12
(1) 職業紹介サービスの制度と現状	12
(2) 労働者派遣サービスの制度と現状	13
(3) 求人広告等情報提供サービス	14
(4) 官民サービスの事業化状況と最近の変化	14
2. 労働市場サービス産業の規模と実績	15
(1) 公共職業安定所の組織と規模	15
(2) 有料職業紹介サービスの実績と市場規模	16
(3) 労働者派遣サービスの実績と市場規模	17
(4) 求人広告等情報提供事業の市場規模	18
(5) 民間における労働市場サービス産業の市場規模	19
3. 労働市場サービス産業の課題	19
4. 労働市場サービスに関わる公的ルールの設定に関する基本原則及び 官民分担のあり方に関する基本的な考え方を踏まえた提言	24
【提言1】公的ルールの設定過程の透明化やルール履行確保のための 環境整備	24
【提言2】民間活力の導入に向けた行政機構改革の方向	24
【提言3】民間活力の導入に向けた官民連携・官民分担のあり方	25
【提言4】民間労働市場サービス産業への要望	28

.....

第3章 10年後の労働市場の変化と労働市場機能の課題	
1. 労働市場の変化 - 労働市場・就業構造の見通し -	30
(1) 労働力人口の変化	30
(2) 就業構造の変化	31
(3) 産業構造の変化	32
(4) 労働移動の変化	33
(5) 労働者の変化	34
(6) 雇用問題の深刻化	36
2. 労働市場の課題	39
(1) 労働市場の定義と対象範囲	39
(2) 10年後の労働市場をにらんだ方向性と論点	41
第4章 まとめ	51

..... 第二部 参考資料 .....

労働市場サービスに関わる公的ルールの設定に関する基本原則と 官民分担の現状と課題	55
公共職業安定所のコストとパフォーマンスの分析試論	60
海外におけるセーフティ・ネット分野における業務委託による 民間部門の活用事例の紹介	62
労働市場サービス産業関連年表	65
労働市場サービス産業関連団体プロフィール	66

関連資料が別冊として刊行されている

## 第一部 研究会報告

### 第1章 労働市場サービス産業が目指すべき方向

#### 1. 労働市場サービスの役割と労働市場サービス産業

##### (1) 労働市場サービスの役割

仕事に就く機会の確保と職業選択の自由からなる国民の勤労権を社会的に担保するためには、一定規模の雇用機会の創出が第一義的に求められるが、これに加え、労働市場において求人と求職の結合が円滑に行われることが不可欠となる。労働市場サービスは、この「求人と求職の円滑な結合」を支援する役割を担うものであり、次の三つの機能から構成されている。

第一は、正確で的確な求人と求職に関する情報を提供する機能である。どこにいかなる求人や求職が存在するのか、さらに、求人と求職の内容に関する正確な情報を求人者と求職者に伝えることである。

第二は、求人と求職の結合を支援する機能である。職業能力や適性に見合った求人を求職者に提示し、また、求人者には、求人内容を充足できる職業能力を備えた求職者を紹介することである。

第三は、求人と求職が量的に一致していても、両者の質が異なる場合は求人と求職の結合が実現できないため、両者のミスマッチを解消し結合を促進する機能である。この機能には、求職者に対しては就職に結びつくような職業能力の開発を支援し、また求人者に対しては求職者の就業ニーズに合致した仕事や労働条件の開発等を支援すること等が含まれる。こうした取組みは、潜在的な求人ニーズの顕在化に貢献するものでもある。

##### (2) 労働市場サービス産業の定義と構成

労働市場サービス産業とは、「求人と求職の円滑な結合」を支援する労働市場サービスを提供するもので、具体的には、前述の労働市場サービスの三つの機能のいずれかを提供する産業から構成される。労働市場サービス産業を、労働市場サービスの内容とサービス提供者に即して例示すると次のようになる。

前者の労働市場サービスの内容は、求人情報の提供（求人情報誌等）、求職情報の提供（求職情報を提供するHP上のサイト等）、職業紹介サービスの提供（公共職業安定所や有料職業紹介所等）、労働サービス自体の提供（派遣会社等）、企業の求人活動に関わる支援サービスの提供（採用のためのテストや採用事務代行等）、求職者に対する職業能力開発サービスの提供（専門学校等）等から構成されている。なお、本研究会では、前述

の から までを狭義の労働市場サービスとし、それを検討の範囲とした。

後者の労働市場サービスの提供者は、国や地方自治体を主体とする公的部門と民間部門からなる。民間部門は、企業を主体とするビジネスと公益団体（商工会議所等）、学校、労働組合等の非営利部門からなる。こうした労働市場サービス産業の機能概要を整理したものが、図表 1-1 労働市場サービス産業の機能概要図（10p）である。

## 2．労働市場サービス産業を活性化するための条件整備

### （1）労働市場サービスの提供に関わるルール設定と官民の役割分担のあり方

労働市場サービス産業が、社会的に認知されるためには、労働市場サービスの利用者から、サービスの提供者や提供されるサービスに関して信頼を得ることが必要条件となる。そのためには、労働市場サービスの提供者が遵守すべきルール（行動規範）や、提供されるサービスの質を保証するためのルールが必要となる。労働市場サービスは、他のサービスと異なり、労働者の人権に関わるものや、労働者が不利益を受けた場合、事後的な損害回復が困難なものが多いことから、そうしたルールの果たす役割が大きい。例えば、労働市場サービスの提供者が遵守すべきルールとして、求職者のプライバシー保護等をあげることができる。

労働市場サービスの提供は、こうしたルールの下で原則として市場原理に基づいて行われるべきである。しかし、仕事に就く機会の確保や職業選択の自由という国民の勤労権を保障するために不可欠な最低限の労働市場サービス、すなわちセーフティ・ネットとしての労働市場サービスは、誰もが安価あるいは無料で利用できることが望ましい。したがってセーフティ・ネットとしての労働市場サービスは、公的負担に基づいて提供されるのが基本となる。ただし、労働市場サービスの効率的な提供及び労働市場サービス産業の活性化のためには、セーフティ・ネットとしての労働市場サービスの提供に関して、民間資源の積極的な活用と官民の連携や協力が求められる。

### （2）労働市場サービスに関わる公的ルールの設定に関する基本原則

労働市場サービスの提供者の行動や提供されるサービスに関わるルールは、法に基づいて設定される公的ルール、労働市場サービス産業の業界団体が自主的に設ける業界ルール、個別企業が自主的に設定する企業ルール等があるが、公的ルールの設定に関しては、次の原則に従う必要がある。

#### ルール設定過程の透明化

ルール設定に当たっては、設定過程を透明なものとするとともに、労働市場サービスの利用者や労働市場サービス産業の担い手の利用者の意見を十分に聞くこと。

#### 事後規制の原則

市場原理によって質の高いサービスが提供されるためには、労働市場サービス産業への新規参入が活発に行われ、柔軟な発想による新しい形態のサービスが生まれ出る土壌を作ることが不可欠であることから、ルール適用は事後規制を原則とすること。

#### 情報開示の徹底

ルール適用の事後規制が機能するように、労働市場サービスの提供者は、労働市場サービスの利用者やルールの履行監視者に対して、事業内容やサービス内容を評価できるよ



うに情報を開示すること。情報開示に関しては、業界団体の果たすべき役割は大きく、公的ルールを上回る業界ルールを設定する等によって、業界団体加盟企業が提供する労働市場サービスの質を担保すること等が考えられる。

#### 労働市場サービスの性格に応じたルール適用

セーフティ・ネットとしての労働市場サービスとその他の労働市場サービスは、共通する部分と性格を異にする部分があるため、機械的に両者に同一のルールを適用するのではなく、それぞれの特性に即して異なるルールの適用を可能とすること。

#### ルール履行確保と苦情処理の円滑化

ルールに即して労働市場サービスが提供されることを確保するための監視体制を整備するとともに、ルール違反に関する苦情・紛争を迅速に処理する窓口を整備し、労働市場サービス産業に対する信頼を確立すること。

#### ルール設定者及びルール履行監視者と労働市場サービス提供者の分離

ルール設定者及びルール履行を監視する主体と労働市場サービスを提供する主体を分離すること。したがって、公的部門が労働市場サービスの提供を行う場合は、労働市場サービスの提供部門とルール設定及びルール履行の監視を行う部門を分離すること。

### (3) 官民分担のあり方に関する基本的な考え方

セーフティ・ネットとしての労働市場サービスの内容と範囲及びその提供の方法は、次のような基本的な考え方に基づいて設定されることが求められる。

#### 労働市場サービスの内容と範囲の確定手続きの透明化

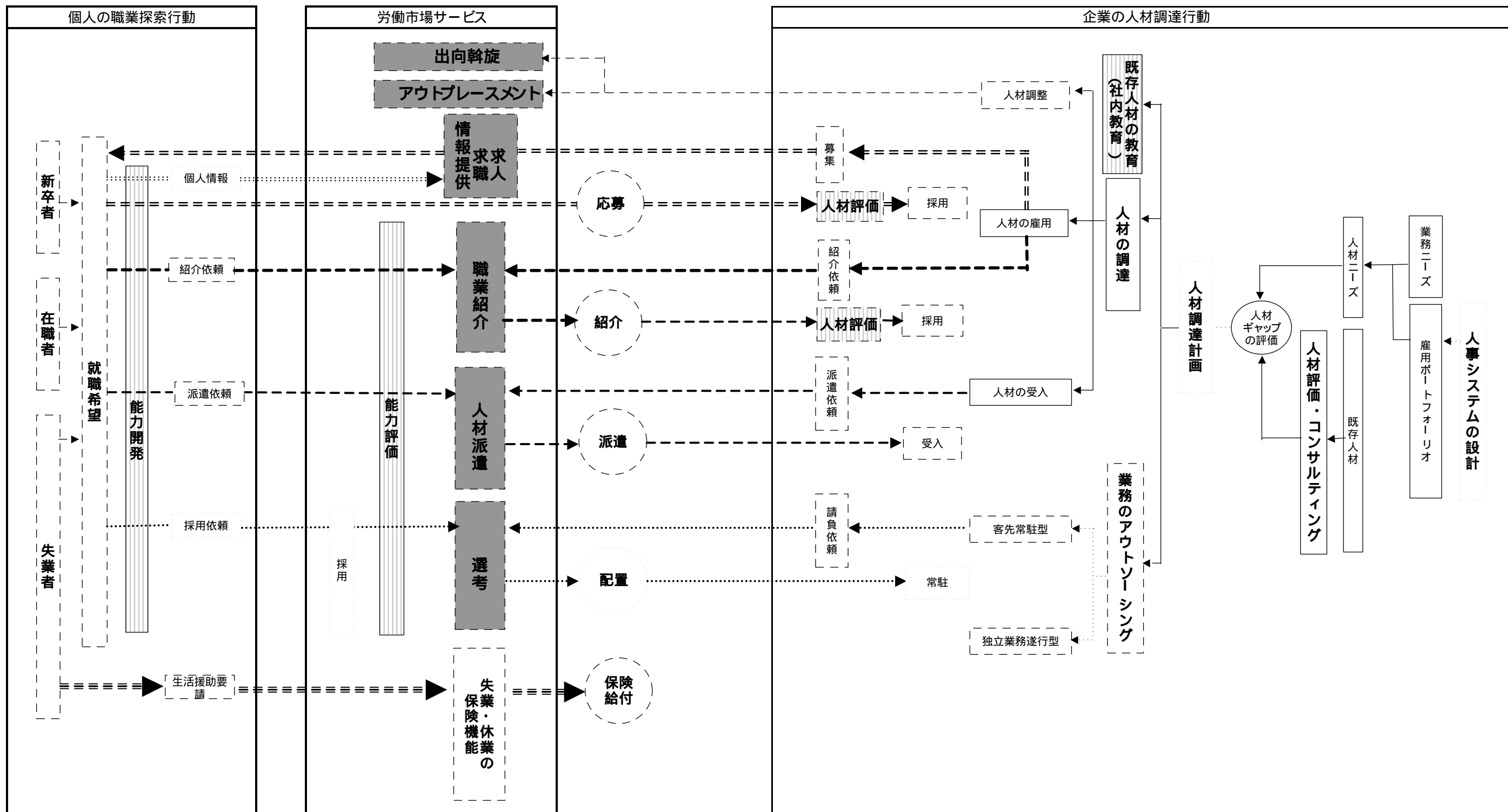
セーフティ・ネットとしての労働市場サービスの内容と範囲は、社会的必要性や費用対効果等に関する情報を開示し、労働市場サービスの利用者や民間の労働市場サービス産業の担い手の意見を聞いた上で定めるとともに、適宜変更可能な仕組みとすること。

#### 民間活力を活用した労働市場サービスの提供

セーフティ・ネットとしての労働市場サービスの提供にも、可能な限り民間資源を活用すること。例えば、公的資金に基づき民間が労働市場サービスを提供する方が、公的部門による提供よりも効率的である場合には、民間への委託等を検討すべきである。こうした官民分担が適切に行われるためには、公的部門が運営にかかわる経営情報を開示するとともに、公的部門と民間部門が同一の条件で競争できる仕組みを整備すること。

図表 1- 1 労働市場サービス産業の機能概要図

■ = 狭義の労働市場サービス  
 ▨ = 広義の労働市場サービス



## 第2章 労働市場サービス産業の現状と課題

### 1. 労働市場サービス産業の現状

我が国の雇用労働力の移動状況を労働省『雇用動向調査報告（1999年）』によって入職経路別にみると、広告32.6%、縁故25.5%、公共職業安定所21.4%、その他8.9%、学校8.5%、出向2.5%、出向先からの復帰0.6%となっており、労働市場サービス産業が大きな役割を果たしている。本章では、「狭義の労働市場サービス産業」から職業紹介サービスと労働者派遣サービス、求人広告等情報提供サービスを取り上げ、その現状と課題について整理する。

#### （1）職業紹介サービスの制度と現状

職業紹介とは、「求人及び求職の申込みを受け、求人者と求職者の間における雇用関係の成立をあっせんすること」（職業安定法第4条第1項）である。

我が国の職業紹介サービスは大きく、無料の職業紹介と、有料の職業紹介の二つに分類することができる。無料の職業紹介は、国の機関である公共職業安定所（ハローワーク・人材銀行）がこれを主にを行い、そのほか届出制により学校等（就職課によるサービス）が、また許可制により学校等以外の者が行っている。一方、有料の職業紹介は、民間の有料職業紹介事業者（いわゆる「人材紹介会社」及び「人紹介所」）が行っている。

#### 公共職業安定所のサービス

国（政府）による無料職業紹介は、第二次大戦前の改正職業紹介法の下における職業紹介所の国営化（1938年）の流れを受けて、戦後1947年の職業安定法による整備を経て今日に至っている。国が国民に無料で職業紹介サービスを提供するのは、大きく次の三つの理由による。「国民の職業選択の自由と勤労権（基本的人権）の確保」、「国民経済の均衡ある発展」、「完全雇用の達成」である。2000年現在では、全国に約500の公共職業安定所（人材銀行等を含めると約660カ所）が設置され、国民が全国一律のサービスを受けられるよう全国体制が整えられている。

公共職業安定所の主な事業は、無料の職業紹介、雇用保険の給付、企業への雇用助成等雇用保険事業、の三つである。公共職業安定所は雇用保険の給付窓口を兼ねていることから、国の職業紹介サービスは、基本的に失業者を主な対象としたものとなっている。また、そのサービスは無料であることから、求職者においては高齢者や障害者等のいわゆる就職弱者、求人企業においては雇用調整を余儀なくされている企業や求人コストの負担が困難な中小企業等が利用者の中心となっている。

#### 民間の有料職業紹介サービス

19世紀末の産業革命期以降から戦前にかけて、「募集人」等ブローカー的な仲介業者が暗躍し、中間搾取等の弊害が社会問題として顕在化した反省から、職業安定法は、民間部

門のサービスについて、その制定以来 1999 年まで一貫して規制的な姿勢を保ってきた。これにより民間の有料職業紹介サービスは、国による取扱職業規制のもと、許可の範囲内でのみ事業化が認められる形で行われていた。しかしながら、99 年の職業安定法改正により規制緩和政策が具体化し、港湾、建設分野を除く全ての職業において民間部門によるサービスの事業化が可能になっている。

民間の有料職業紹介は、主に求人企業に対して求職者を紹介し、求人企業から紹介料を徴収するビジネスである。このとき紹介料は、求職者が求人企業に採用された際の賃金をもとに決定されるケースが一般的である(紹介料率は再就職時の年収の 10~40%間で設定されることが多い)。こうしたビジネスモデルのあり方から見て、民間のサービスには大きく二つの種類が認められる。

その一つは、常用雇用の職種を取り扱う事業である。この事業では、雇用が流動的になってきているとはいえ、常用雇用を志向する労働者一人当たりの転職回数すなわち「紹介の機会」は相対的に少ないため、職業紹介サービスの機会が限定的となることから、紹介者の年収に基づく紹介料が多くなる「ホワイトカラー等高賃金層」を取り扱う事業者が多い(いわゆる「人材紹介会社」)。もう一つは、短期断続雇用の職種を取り扱う事業である。この場合は逆に紹介サービスの機会が多くなることから(短期就労者の紹介をその都度行えば、一人の労働者の紹介を年間に複数回取り扱うことができる)、大量紹介により紹介料を低く抑えたサービスが可能になる。短期断続的な就労パターンが多い配せん人や家政婦、マネキン(スーパーマーケットでの実演販売従事者等)の「人紹介所」等がこの事業に分類される。

## (2) 労働者派遣サービスの制度と現状

労働者派遣とは、「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させること(当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものを含まない。)」(労働者派遣法第2条)である。

戦前においては土建や鉱山等の現場で、「親分」が一人前の技術を習得するまで「子分」を支配下(支配関係もしくは雇用関係)におき、その子分が親分の命令により第三者の下に供給され、当該第三者が当該子分を使用する(指揮命令関係もしくは雇用関係)形態の労働者供給事業が一般化していた。この制度においては、親分が中間搾取する等労働者に不当な圧迫が加わるケースが絶えなかったことから、戦後(1947年)の職業安定法は、労働の民主化を担保するために、これら労働者供給事業を原則禁止としている。

しかしながら、戦後 1960 年代頃から、情報技術革新の進展等に伴い情報処理業、事務処理業の請負事業者が増え始め、70 年代以降急増した。このとき、これらの事業の実態が情報処理技術者等を雇用し、企業に派遣(供給)して指揮命令関係におき、その対価として派遣者一人当たりで派遣料を徴収するシステムとなっていたため、「職業安定法が禁じている労働者供給事業に該当する疑い」がある(行政管理庁『民営職業紹介事業等の指導監視に関する行政監察結果報告書』1978 年)との問題が顕在化した。これに対し政府は 85 年に労働者派遣法を制定し、許可及び届出制の下で業務範囲(適用対象業務)や派遣期間等を定め、それら諸規制の範囲で民間の労働者派遣サービスを認めることとした。労働者派遣法制定以来、派遣労働者数は順調に伸びてきており、新たな雇用開発に十分に寄与している。

その後、1999年には労働者派遣法が大幅に改正され、建設、港湾、警備、製造、医療を除く職種分野での派遣が可能になっている。しかしながら、適用対象業務（改正前までは26業務）や派遣期間（従来の26業務は最大3年。それ以外は原則1年）の制限等「職業選択の自由」（日本国憲法第22条）に照らして問題のある諸規制が残るものとなっている。

### （3）求人広告等情報提供サービス

文書による紙媒体や電子情報による電子媒体をもとにした民間の求人広告等情報提供サービスは、法制度上、原則として自由にこれを行うことができる。

これらのサービスは、新聞（求人広告紙面）、新聞折込みチラシ、求人情報専門誌、雑誌（求人広告誌面）、インターネット（専門ホームページの開設）等民間の各種媒体事業により幅広く提供されている。また、それぞれの事業主体は、求人広告を専門に扱うケース（求人情報専門誌、折込みチラシ等）や、一般広告を手がける広告代理店が事業の多様化により求人広告を手がけるケース（新聞、雑誌等）、ベンチャー企業がインターネットの技術を活かして事業化するケース等極めて多様である。

求人広告サービスは、入職経路で高いシェアを占めており、労働市場の中で最も活用されているサービスといえる。例えば、首都圏の転職者の入職経路別シェアでは、求人広告41.9%（新聞広告17.4%、ポスター・チラシ・タウン誌11.5%、求人情報専門誌11.4%、インターネット1.0%等）、家族や友人・知人29.7%、公共職業安定所8.5%、働きたい会社に直接問合せ5.7%、労働者派遣サービス1.5%、有料職業紹介サービス1.0%、学校（学生課）の窓口や掲示板1.0%となっている（ワーキングパーソン調査2000 詳細別冊参照）。これは、我が国の労働市場において民間の職業紹介サービスや労働者派遣サービスが規制を受けていたために求人広告サービスの利用が進んだこと、求人広告サービスが積極的な求人開拓活動を行い求人ニーズを顕在化させてきたことによるものである。また、求人広告サービスは、職業紹介サービスや労働者派遣サービスによる求職者募集の有効な手段として活用されている側面もある。

近年では、インターネットを活用した求人広告の提供が急速に拡大しており、新規参入事業者や他の労働市場サービス産業による求人情報の提供が活発に行われている。従来、情報を提供するには何らかの媒体を必要としていたため、求人者に限らず民間の職業紹介及び労働者派遣事業者が求職者を募集する場合、有力な印刷媒体（求人情報誌・新聞・折込みチラシ等）を選択し、広告を掲載する方法が最も有効であったが、インターネットの普及に伴って、自らのホームページ上で求人情報をはじめとした情報提供を行うことが可能になった。求人広告サービス事業者だけでなく、官民の職業紹介及び労働者派遣事業者がインターネットを活用したサービスを工夫するようになっている。

### （4）官民サービスの事業化状況と最近の変化

前述のとおり、公共職業安定所のサービスは、「労働市場の全国的インフラ」、「雇用のセーフティ・ネット」としての役割を果たしている。その一方、1990年代以降「小さな政府」を目指す行財政改革が進められるなか、民間サービスが国の公共サービス（公共職業安定所のサービス）を代替することができるのではないかと（いわゆる「公共職業安定所の民営化論議」を含む。）との議論が出てきている。

ところで、公的部門及び民間部門双方における労働市場サービスの事業化の状況について

では、図表 2-1 のように整理することができる。

図表 2-1 官民における労働市場サービスの事業化状況

事業内容 \ 実施主体	公的部門	民間部門
需給調整事業	職業紹介	
	労働者派遣	×
情報提供事業	求人広告	

\* は事業化、 は実質的な事業化、 × は事業化していない、ことを示す

表のとおり、民間部門は、職業紹介（無料及び有料職業紹介）、労働者派遣、求人広告の全てをビジネスとして事業化している。また、最近では、規制緩和政策の具体化により事業の枠を超えた新規参入が増えつつある。これに応じて事業の組合せも多様化しており、同一企業においてこれら三つの事業を兼業するケースから、いずれかの事業に特化するケースまで幅広い。

一方、公的部門においては、事業状況の評価が一部で困難になっている。前述のとおり、公共職業安定所は無料の職業紹介サービスを実施しており（表中の「職業紹介」欄は となる）、労働者派遣サービスは実施していない（同「労働者派遣」は×）が、求人広告サービスの実態については判断が分かれる（同「求人広告」は ）。

現在、公共職業安定所では「事業所名等個別連絡先を秘匿した求人情報」をインターネット上に公開しているが、一部に「これは事実上の求人広告事業である」とする意見がある。また、公共職業安定所における職業紹介サービスの実態については、障害者等一部の就職弱者に対する職業紹介においてきめ細かな相談・あっせん業務が実施されているものの、一般紹介を含む大部分のサービスは、いわゆる「持ってこい紹介（安定所内に求人情報検索端末や求人情報ファイルをおき、求職者に求人情報を自由に選択させたのち、それを相談窓口を持参させ、短時間の事実確認のみで、相談・あっせんをほとんど施すことなく紹介状を発行するもの）であり、サービスの質として求人広告と大差がない。」という評価もある。

失業率が上昇するにつれて失業給付窓口を兼ねる公共職業安定所の来所者数は急増しており、従来からの定員削減により職員数が限られているなかでは、安定所における職業紹介サービスの「求人広告事業化」は今後さらに顕著になっていくものと考えられる。

## 2. 労働市場サービス産業の規模と実績

### (1) 公共職業安定所の組織と規模

公共職業安定所は、人材銀行等を含めると全国に約 660 力所設置されており、約 1.3 万人の職員（国家公務員）が配置されている。従来は、機関委任事務制度により、各都道府県の職業安定課等が安定所の指揮監督を行っていたが、1999 年に成立した地方分権一括法に基づき、2000 年から国により新たに設置された地方労働局がこれを管轄することになった。その結果、現在の公共職業安定所は、国直轄の第一線行政機関となっている。

### 公共職業安定所の実績と得意分野

公共職業安定所（人材銀行等を含む）の職業紹介サービスによる就職件数は、年間約 175 万人（1999 年度の実績。パートタイマーを含む。全体に占めるパートタイマー比率は約 40%）に上っている（労働省『労働市場年報』）。この就職件数は、1991 年の約 128 万人から一貫して増大（約 1.4 倍増）している。その背景には、バブル経済の崩壊以降、1990 年代において不況が持続し有効求職者数が一貫して増加傾向にあることが大きい（有効求職者数は 1991 年の約 1,500 万人から 99 年には約 3,000 万人と倍増している。）とはいえ、不況の影響から有効求人件数は逆に減少傾向にあり（有効求人数は 91 年の約 2,200 万件から 99 年には約 1,500 万件と減少している。）有効求人倍率も 90 年代には低下を続けたため、この点において公共職業安定所の業務改善努力と取扱量の増大は評価されるべきである。しかしながら、一方では、インターネット上での一部情報の公開や「持ってこい紹介」の増加等量的志向の取扱施策による職業紹介サービスの質的低下が懸念されている。

公共職業安定所における常用雇用の就職件数（パートタイマーを除く）を職種別に見ると、「技能・建設の職業」が最も多く約 40 万人となっており、次いで「事務職」と「販売・サービスの職業」がそれぞれ約 20 万人、「その他の職業」が約 15 万人、「専門技術職」が約 13 万人となっている。一方、「管理職」における就職件数は年間 2,000～3,000 人規模と、1 万人に満たない。

### 公共職業安定所にかかる行政コスト

2002 年度における国の概算要求では、公共職業安定所にかかる経費として 人件費約 880 億円、施設整備費約 100 億円、維持管理費（諸謝金、旅費、庁費等）約 145 億円、事業費（同）約 345 億円、計約 1,470 億円が計上されている。公共職業安定所にかかる年間経費（約 1,470 億円）を先の年間就職件数（175 万人）で割ると、単純計算で「就職者一人当たり約 8.4 万円」となる。この数値には、失業保険の給付等紹介以外の事業を行うための人件費、求職者が求人情報検索端末機を利用して情報を選択したケース等、紹介による就職とはいえない件数も含めて算出している。そこで、『労働省職員録』より公共職業安定所の職業紹介担当職員数をカウントした上で、就職一件当たりコストを三和総合研究所が推計したところ、約 6 万円（都市部は約 7～11 万円）という数値になった（推計の方法に関しては、第 2 部参考資料 及び別冊参照）。いずれも公表されているデータで試算した結果であるが、実態を反映した数値であるかどうかを検証するためには、公共職業安定所の運営にかかる費用の情報公開が必要である。

### （2）有料職業紹介サービスの実績と市場規模

厚生労働省は、許可を取得した民間の有料職業紹介事業者の取扱状況をとりまとめ、その結果を毎年公表している（『民間職業紹介事業報告』各年版）。2000 年のデータによると、経営管理職、専門技術職、事務職、営業職（販売の職業）等常用雇用のホワイトカラー分野における民間職業紹介事業所経由の就職件数は、合計で年間約 5 万人に達している。一方、家政婦、配せん人等短期断続雇用のブルーカラー分野における取扱件数は、常用的雇用の延べ人数で年間約 21 万人である（短期断続雇用型であることから、これ以外に「臨時日雇就職者」がいる。2000 年度におけるその実績は約 2,200 万人日に達しており、業務特性から配せん人や家政婦、マネキンが全体の 9 割以上を占めるものとなっている）。

### 人材紹介業の市場規模

『民営職業紹介事業報告』によると、2000年度における上記ホワイトカラー分野（経営管理職等4職種）での民間事業所の「手数料徴収状況」は次のようになっている。専門的・技術的職業が約195億円、管理的職業が約150億円、事務的職業が約70億円、営業職（販売の職業）が約90億円である。これらを合わせると、約505億円となる。ここでいう「手数料」のほとんどは、職業紹介サービスの対価すなわち紹介手数料である。2001年現在の法制度では、モデル等の一部の職種を除き、紹介手数料は受入側求人企業から徴収され、売上高として計上される。つまり、2000年度の常用雇用型ホワイトカラー分野の職業紹介サービスの市場規模は、約505億円となる。

他方、ホワイトカラー分野の人材紹介業のサービスには、いくつかの業態が確認される。

求人企業側の求めに応じて人材を探索する「サーチ型」紹介、求人・求職登録を媒体等を通じて広く求め、両者の情報を摺り合わせ斡旋する「登録型」紹介、主に雇用調整を行う企業からの要請により、当該企業の在職者等の再就職を支援する「アウトプレースメント型」紹介、がそれである。このとき「サーチ型」紹介と「登録型」紹介は現行制度上、紹介手数料を受入求人企業から徴収するが（そのほとんどが成功報酬として徴収する）、「アウトプレースメント型」紹介は、送り出し企業から求職者個人ごとに再就職支援研修受託料を徴収する。これらの事業における、有料職業紹介許可取得に基づく人材紹介業としてのサービスは、再就職支援研修の後工程（付帯サービス）として位置づけられ実施される。しかし多くの場合、求職者に中高年ホワイトカラー層が多く、年齢のミスマッチによる買い手市場の傾向から紹介手数料は「事実上無料」で斡旋されるといわれている。つまり、「アウトプレースメント型」紹介事業は、職業紹介許可を取得する有料職業紹介事業者でありながら、売上げの大部分を送り出し企業からの研修受託料に依存するビジネスとなる。このように捉えたとき、「アウトプレースメント型」紹介事業については別途、研修受託料の市場について把握し、これを先の「ホワイトカラー分野の職業紹介サービス」の市場規模として合算することが妥当であろう。「アウトプレースメント型」紹介事業の市場規模については、社団法人日本人材紹介事業協会（以下、人材協）が実態調査を行っている（2001年12月）。ここでは、同協会の会員で同事業を行っていると申告した会社および再就職支援業協会の会員会社合わせて126社を対象に調査票を送付し45社から回答を得ているが、その結果から人材協が市場規模を推計したところ、市場規模は約220億円となった。これらの結果から、「ホワイトカラー分野の職業紹介サービス」の市場規模は、約725億円と推計できる。

### 短期断続雇用型紹介業の市場規模

『民営職業紹介事業報告』によると、2000年度における短期断続雇用型紹介での民間事業所の「手数料徴収状況」は次のようになっている。「マネキン」が約137億円、「配ぜん人」が約10億円、「家政婦」が約68億円、芸能家が約23億円である。これらの他にモデル等同様のマーケットに属する職業のデータを合わせると、約370億円となっている。

### （3）労働者派遣サービスの実績と市場規模

労働者派遣法は「労働者派遣事業報告制度」を設け、民間の労働者派遣サービス事業者



に対し、毎事業年度経過3ヵ月以内に当該事業年度にかかる事業報告書及び収支決算書を所轄の公共職業安定所に提出するよう義務づけている。

厚生労働省『労働者派遣事業報告書』によれば、2000年度の派遣労働者数は約139万人となっている。しかしながら、これには、派遣会社に登録する者で「1年間で(1度でも)派遣(雇用)されたことのある者」約111万人が含まれており、派遣労働者の多くが「派遣契約期間3ヵ月未満の短期断続就労者」であることにも注意する必要がある。他方、同報告書は併せて「常用換算派遣労働者数」を公表しており、2000年度と同労働者数は約54万人となっている。

また同事業報告によれば、民間の労働者派遣サービスにおける2000年度の各事業所売上高の累計は約1.7兆円となっている。民間の有料職業紹介サービスの売上高推計値が約1,095億円(人材紹介業725億円+短期断続雇成型紹介業370億円)であるから、単純計算では労働者派遣の市場規模は有料職業紹介事業の約15倍の大きさとなる。しかしながら、労働者派遣サービスの売上高には派遣労働者に支払われる賃金及び社会保険料の事業主負担分が含まれており、上場企業の有価証券報告書等から勘案すると、それらの合計は売上高の約4分の3に達している(売上原価率で約75%)。これに対して、有料職業紹介事業の売上高はそのほとんどが粗利であることから、粗利ベース(労働者派遣事業では約25%=約3,750億円)による労働者派遣事業、有料職業紹介事業間の市場規模格差は、約3.5倍と推計することができる。

#### (4) 求人広告等情報提供事業の市場規模

前述のとおり、我が国の求人広告等情報提供サービスについては、媒体の種類ごとに新聞、雑誌(求人情報専門誌を除く)、求人情報専門誌、折込みチラシ、インターネット、の五つの事業が認められる。そこで同事業の市場規模は、これらの事業の売上高を合算したものとなる。

新聞と雑誌の市場規模については、広告代理店最大手の株式会社電通が公表する統計データがある(『平成12年度版・日本の広告費』)。もちろん新聞や雑誌が取り扱う広告は、商品広告や企業広告等を広く含んだものである。同統計は中分類「案内・その他」のなかに「求人案内と臨時もの求人」を設けているが、これによると、新聞における「求人案内と臨時もの求人」広告の市場規模(2000年)は約355億円、同じく雑誌の規模は約10億円となっている。

一方、求人情報誌と折込みチラシの市場規模については、求人情報誌事業者による業界団体の社団法人全国求人情報誌協会(以下、全求協)と折込みチラシ広告事業者株式会社アイデムコーポレーション(以下、アイデム社)が独自に市場調査を行っている。全求協の会員社情報及び非会員社実態調査(2001年6月)等の結果からは、求人情報誌事業者が全国に140社存在している。この140社について民間の信用調査機関(帝国データバンクcosmosnet2000)から収集した売上高の累計値に、本研究会が2001年9月に実施した「労働市場サービス実態産業調査」から析出した「各社の売上高全体に占める求人情報提供事業売上高比率」(約85%)を乗ずることで、求人情報誌のマーケットを推計することができる。全求協が以上のような方法で推計を行ったところ、求人情報誌の市場規模(2000年)は約3,900億円となった。同様の方法で、アイデム社等が把握する全国の折込みチラシ広告事業者335社について、全売上高累計値に「各社の売上高全体に占める求人

情報提供事業売上高比率」(約 55%) を乗じた結果、折込みチラシの市場規模(同)は約 1,500 億円となった。

さらに全求協は、インターネットによる求人情報提供事業者の事業活動について調査しており、2001 年 3 月現在、我が国では前述の から の事業者が運営しているサイトを除き 77 社の事業者の存在が確認されている。しかしながら、ネット上での情報提供事業の課金の困難性等から売上高事業部門比率が確定できず、推計ができなかった(なお、この 77 社から、他の求人サイトへリンクを張っているだけのもの、他の事業者より情報の提供を受けているもの<検索サイト・インターネットプロバイダー等>を除いたもののうち、帝国データバンク cosmosnet2000 からデータが収集できた 18 社についてみると、その総売上高は約 55 億円となった。)

以上の結果、市場規模が小さく、かつ部門別売上高把握が困難なインターネットによる求人情報提供事業を除いて考えると、2000 年における我が国の求人広告等情報提供事業の市場規模は、新聞(約 355 億円) 雑誌(約 10 億円) 求人情報誌(約 3,900 億円)

折込みチラシ(約 1,500 億円)の合算値、つまり約 5,760 億円となる。求人広告等情報提供事業の損益計算状況は極めて多様であるため、その粗利率を確定することは不可能であるが、売上高全体でみた場合、情報提供事業のマーケットは労働者派遣事業の約 3 分の 1 を占める規模となっている。

### (5) 民間における労働市場サービス産業の市場規模

以上のデータをまとめると、図表 2-2 のようになる。表の通り、民間における労働市場サービス産業の市場規模は、約 2 兆 3,820 億円と推計できる。

図表 2-2 民間における労働市場サービスの市場規模

事業内容		市場規模	試算等の方法
需給調整事業	職業紹介	約1,095億円	厚生労働省データ、及び人材協試算データの合算
	労働者派遣	約1兆7,000億円	厚生労働省データ
情報提供事業	求人広告	約5,760億円	(株)電通データ及び全求協試算データ等の合算
全 体		約2兆3,855億円	

## 3. 労働市場サービス産業の課題

労働市場においてサービスを提供する事業は、官民を問わず、それぞれにマッチング機能の向上を図らなければならない。同時に、その機能向上は新たな雇用機会の開発に結びつくものであることから、各サービス事業者にとっては、新たな雇用開発のためにもマッチング機能の向上に向けた努力が必要となる。

しかしながら現状では、官民の各部門において、それぞれに幾つかの問題が生じている。

### 公共職業安定所の職業紹介サービスにおける問題点

公共職業安定所の職業紹介サービスにおいては、安定所が失業給付の窓口となっていることから、失業率の上昇とともに来所者が急増する傾向にある。このとき、労働行政の第一の目的が労働者保護にあると、担当職員のエネルギーの大部分は失業中の求職者への対応（求職者相談・カウンセリング）に割かれ、不況の影響から求人が出にくいことと相まって、求人企業に対する相談やその延長線上にある求人開拓等企業側への対応が疎かになりがちである。その背景には、公共職業安定所の行う業務については、雇用主と労働者間の「労働争議への不介入」等「中立原則」（職業安定法第20条）が定められていること（特に自らがあつせんした労働者が在籍する企業の雇用主との直接交渉は、この中立原則を侵す可能性がある。）や、「求職者相談 求人開拓 マッチング 就職件数（紹介料による売上高）増大 高業績達成による昇格・収入増」といったインセンティブが働きにくいことがある。いずれにせよ、求人事業所と求職者の間で、双方のニーズやスペックを調整しながらマッチング（あつせん）を行う職業紹介サービスにおいて、職員の活動が求職者への対応に大きく偏ることは、マッチング機能そのものの低下につながるおそれがある。

また、公共職業安定所の大規模化により、マッチング機能が低下しているといった側面もある。東京都や大阪府、その他道府県の県庁所在地等大都市部の公共職業安定所では組織の大規模化が顕著となっており、これら大規模安定所では「求人事業所部門」（求人側担当）と「職業相談部門」（求職者側担当）が組織的にタテ割となっている。これにより、「求人事業所の事業及び仕事内容を直接確認したことのない職員が、当該事業所に就職したい求職者の職業相談を受け、その案件を紹介する」状態が構造化している。これでは、きめ細かなあつせんはとうてい望めそうもない。

さらに、公共職業安定所の情報化投資がこうした傾向に拍車をかけている。既に大規模安定所の多くでは、所内に求人情報検索端末（職業安定行政では「自己検索システム」と呼ばれている）が設置されており、求人票のOCR処理（光学技術援用装置による記載文字・図面の自動読みとり）、求人情報の電子化・データベース化が完了している（求人情報管理の自動化・省人化）。従来の手作業による求人受理及び求人票の扱いにおいては、各求人ごとの周辺情報の蓄積（さまざまな機会を通して気付いたことを求人票の裏に書き留める、いわゆる「求人票の裏書き」）やそれらの情報の職員間での共有化が自然となされていたが、全ての情報が電子化されたために、必要な周辺情報がかえってブラックボックスのなかに入り込んでしまっている。こうしたことから、公共職業安定所の職業相談担当職員のかなりは、「求人データベースで検索される情報以外のことは全く知らずに職業紹介を行っている」状況にある。

これらの問題の他にも、2～3年での定期的かつ頻繁な人事異動による専門知識の分散化や地域の人的ネットワークの分断、顧客サービスの不徹底、嘱託相談員や嘱託求人開拓員の増加に伴う情報やスキルの蓄積量の減少及び人的ネットワークの外部化等による公共職業安定所のマッチング機能の低下が懸念されている。

### 公共職業安定所における雇用保険サービスの機能

前述のとおり、公共職業安定所の主な事業は 無料の職業紹介（職業紹介サービス）、失業保険の給付、企業への雇用助成等雇用保険事業（ともに雇用保険サービス）の三つとなっている。特に後者（及び ）の雇用保険サービスは、以下のような理由により民

間事業化が困難である。そのため公共職業安定所はミスマッチの対応に向けて、雇用保険事業がもたらす機能を最大限引き出し、マッチングサービスに応用していく必要がある。

周知のとおり、失業給付を中心とする雇用保険サービスは「雇用のセーフティ・ネット」の基盤となるシステムである。その意味でも、サービスの永続性を担保しなければならず、公共機関が行う意義は大きい。また、雇用保険サービスが強制適用（皆保険）となっており、さらに25%の国庫負担分があって、通常の保険に見られる収支均等の原則や給付反対給付均等の原則によっていないという事業の現状を考えると、これを民営化することは極めて困難である。とはいえこのサービスについては、事業の所管を国に残したまま、厚生労働省が他に所管する国民健康保険及び国民年金事業と統合し、「社会保険事務所において健康保険・年金・雇用保険サービスのワンストップ化を図る」べきであるとする議論がある。この場合、公共職業安定所からは、雇用保険事業が分離されることになる。

しかしながら、公共職業安定所における雇用機会開発及びマッチング機能を維持強化する観点からは、職業紹介サービスと雇用保険サービスを一体的に事業化することが望ましい。特に人口密度・事業所集積度が低く、民間ではペイシにくい地方労働市場においては、「職業紹介と雇用保険の一本化があって初めて、マッチング機能が維持できている」という現実がある。人口密度が低いなかでの職業紹介サービスは、労働市場及び雇用対策に関わるさまざまな機能をできるだけ統合して進めることが重要であり、これにより雇用・求人情報の集中度を高めることが可能になっている。さらに失業給付が、失業者の失業期間における生活基盤を支えるとともに再就職へのインセンティブを高め、的確なマッチングの機会を提供していく「セーフティ・ネット」として機能するためには、その公正かつ有効的な運用が求められる。一部の失業者による不正受給を防止する上でも、この二つのサービスの一体的運用は重要なポイントである。

その一方で、情報技術の進展に伴い、所内の情報化投資と相まって、さまざまな行政手続きの電子化が進められている。こうした動きは雇用保険事業においても同様で、適用事業所は「諸手続きを事業所にいながらにして、インターネット等により行う」ことが可能になってきている。事業所の立場に立てば極めて効率的なシステムであるが、公共職業安定所の立場に立てば、こうした効率化は「事業所とのフェース・ツー・フェースのコミュニケーション機会」を一部失ってしまうことになり、その意味で雇用・求人情報の蓄積には負の影響をもたらすことにもなる。

いずれにせよ公共職業安定所は、雇用開発機能及びマッチング機能の維持強化するためにも、事業の再編や運用システムの変化について、そのあり方、影響の程度を十二分に踏まえておかなければならない。これらを考慮しない場当たりの組織改編・情報化施策等は、職業紹介サービス機能の決定的な空洞化につながっていくからである。もし仮に、公共職業安定所から雇用保険サービスが分離され、雇用・求人情報の集積度の低下が予想されるような事態になれば、現時点とは比較にならないほどの徹底的な求人開拓（営業）活動の推進が不可欠になるであろう。

#### 民間の有料職業紹介サービスにおける問題点

民間の職業紹介サービスにおける雇用開発機能及びマッチング機能の向上へ向けた課題や問題点には、大別して次の二つがある。

一つは、規制緩和等の影響によって職業紹介サービス事業への新規参入が急増し、競争

が激化しているという問題である。これにより、各事業者のマッチング機能が低下する恐れがある。

規制緩和政策の実施以降、民間企業による職業紹介サービス事業への新規参入が急増しているが、その形態は、労働者派遣事業者が紹介予定派遣の解禁に伴い職業紹介事業の許可を取得するケース、大手企業グループが人事部門を外部化して子会社を設立し許可を取得するケース、教育研修事業に徹していた再就職支援会社がクライアント企業のニーズに応じて職業紹介部門を設置し許可を取得するケース、等様々である。こうしたなか、これら新規参入者の一部が、既存事業による売上げを基盤にして、新規事業・試行的事業の性格を持たせながら職業紹介サービス専門者の紹介料水準を下回る価格で営業活動を行う等の過当競争に発展するケースが目立っている。

規制緩和政策の狙いは、新規参入者を含め多くの事業者の間で市場競争原理を働かせ、サービスの質を高めることにあったが、労働市場サービスが多様化・複合事業化しているなかでの市場競争は、そうした狙いをストレートに具体化するものとはなっていない。つまり、労働者派遣や教育研修での売上げがある程度確保されていれば、職業紹介サービスの売上高がそれほど高くなくても、シェア確保のために低価格競争に打って出る事業者が少なくないからである。求人及び求職者開拓を含むマッチング業務は極めて労働集約的なものであり、こうした分野において過当競争が生じることは、マッチングに関わるノウハウ・スキルの空洞化につながる恐れがある。

もう一つの問題点は、求人企業のニーズに合わせた求職者開拓業務への傾倒と、それによる求人開拓業務の形骸化である。求人企業が「即戦力」を求めるあまり、求人要件が高止まりしている状態にあり、さらには「良い人材が出れば採用する」として採用要件の高い求人（いわゆる「高スペック求人」）を出し続ける企業も多い。その結果、現状では、民間の職業紹介サービスは、受入企業側からのみ紹介料を徴収するビジネスとされているために、高要件とはいえ採用側から多くの求人が出されている以上、まずは「求人要件を満たす求職者をいかに開拓するか」ということに集中しがちとなる。

#### 民間の労働者派遣サービスにおける問題点

民間の労働者派遣サービスにおける雇用開発機能やマッチング機能の充実に向けた課題や問題点には、大きく次の三つがある。

一つは、派遣対象業務や派遣社員の受入期間に制限が設けられている等、規制緩和がいまだ不十分な点である。すなわち 1999 年 12 月に派遣対象業務が原則自由化されたにもかかわらず、「物の製造」業務（当分の間）や、医療関係業務等の派遣が禁止されていることである。例えば、「物の製造業務」における労働者派遣が禁止されているため、製造業務では紹介予定派遣が実施できない。医療関係業務においても同様である。これら業務は、技能が物を言う仕事であるのため、実務を通じた技能評価が可能であれば、派遣先への直接雇用に結びつきやすくなるが、それができないのである。

派遣期間の制限では、1999 年 12 月に派遣対象業務として認められた営業・販売等については派遣期間が 1 年間に制限されているため、就業を通じて商品知識等を習得しても、派遣の継続ができず、雇用機会の創出を妨げるものとなっている。

二つ目は、マッチング機能の強化である。派遣事業における極めて重要なものとして、「マッチング業務」がある。この業務には、派遣先と派遣スタッフ両者のニーズ及び情報

を丹念に聞き取り、分析し、そして、ベストマッチングさせる高度な技能が求められる。規制緩和政策には、新規参入派遣会社を含め多くの事業者間で、市場競争原理を働かせサービスの質を高めようとする意図があった。派遣会社は、競争が激化してもマッチング機能が低下しないよう適正なプロセスを経て、ベストマッチングを図り、両者の満足度を高めていく責任が強く求められる。

さらに競争に勝つためには、「適正な人材をいかにすばやく提供できるか」が要求される。派遣会社はその要求に応じるため、多様な媒体を駆使して登録者の確保を行うと共に、内部組織の効率化を図りつつある。その方法の一つに、「登録者に対する説明担当」、「依頼を受けた仕事のコーディネイト担当」、「派遣先に就業している派遣スタッフに対するフォロー担当」等、担当業務を細分化していく傾向がみられる。こうした業務の分離は、各担当部門での知識、経験が累積し、専門的機能を高める一方、マッチング業務が流れ作業に陥る可能性もある。全ての業務を一人で担当する方法を採るか、分業方式を採用するかは、派遣会社自身が決めることであるが、最終的には派遣先や派遣スタッフも受けるサービスに対する満足度の大きさにより、派遣会社を決めていくことになる。

三つ目は、派遣先のニーズに対応するため、派遣スタッフ募集への経営資源の投入と、それによる募集コストの高騰である。派遣先の中には「より良い人材を派遣してほしい」と希望して、従事する業務に必要な技能以上の能力を持った派遣スタッフを求める企業もあるようである。しかしながら、このようなスクリーニングをもとに配置された派遣スタッフは、与えられた業務に物足りなさを感じ、途中で解約を申し込むケースも多い。このことは能力と業務内容及び時給の不一致からくる mismatch を招くだけである。現状では、派遣スタッフの教育・訓練は時間も費用もかかることから、まずは「高能力の派遣スタッフをいかに募集するか」ということに経営資源を集中しかねないのである。優れた派遣スタッフを広告だけで求めるのではなく、派遣会社が本来の役割である「トレーニングによる能力開発」の原点を忘れず、派遣スタッフの能力開発機能を強化していくことが求められる。

#### 求人広告等情報提供サービスにおける問題点

求人広告等の情報提供サービスは、その事業構造上、直接にはマッチング機能と関わるものではない。その主な目的は、広告紙（誌）面の作成及び印刷・出版を通して、求人企業に対し幅広く営業活動を行い求人情報を開拓することであり、求職者との接点を基本的には有していない（不特定多数の読者を対象とする）。

もちろん、新たな雇用機会の開拓及び求人情報の幅広い提供において、求人広告等の情報提供サービスが果たす役割は大きい。しかしながら前述のとおり、インターネットの普及に伴い、事業環境は徐々に厳しくなっている。

最近では、国、地方自治体、商工会議所等の公共団体、さらにはNPO等の民間団体によって、インターネットを活用した様々な求人情報の提供サービスが計画され、実施されている。これらの多くは利用者に料金の支払いを求めない無料の事業となっており、同様のサービスを有料で行う求人広告事業者にとって最大の競争相手となりつつある。いわば、同一マーケットの中で無料事業と有料事業が共存する状態となっており、有料で事業を行う民間事業者がその経営を維持する際の大きな障害となっている。

さらにサービス機能上の問題としては、このような事業環境の変化により、求人広告等

の媒体サービスが蓄積してきた「求人事業所の審査及び求人情報の収集・管理」機能が低下するおそれがある(「特に、組織体制の脆弱な中小事業所において問題が顕在化しやすい」といわれる。)。求人広告等の情報提供サービスは、先にみたようにマッチング機能こそ有していないものの、求人企業に関する情報収集・審査・管理機能についてノウハウを形成、保持し、そのシステムを整備してきた。従来は、求人企業からの広告掲載料及び情報誌等の購読料がこうしたシステムの維持・管理に当てられてきたが、これらのコストが、無料のインターネットサービス事業との競争によって負担できなくなる可能性もある。

#### 4. 労働市場サービスに関わる公的ルールの設定に関する基本原則及び官民分担のあり方に関する基本的な考え方を踏まえた提言

労働市場サービスの活性化を図るためには、民間活力が最大限に発揮できる環境整備と、官民の円滑な連携を図ることが必要である。そのためには、労働市場サービスに関わる公的ルールの設定に関する基本原則や官民分担のあり方に関する基本的な考え方を踏まえた、労働市場サービス産業の条件整備を進めることが何よりも重要となる。

##### 【提言1】公的ルールの設定過程の透明化やルール履行確保のための環境整備

労働市場サービスの担い手の行動や提供サービスの質に関わる公的ルールの設定とその見直しに際しては、公的ルールが、労働市場自体と労働市場サービス産業に及ぼす影響について事前評価を行うとともに、労働市場サービスの利用者及び労働市場サービス産業の意見を聞く機会を設けることが求められる。

様々な分野で規制緩和が実施されたことに伴い、政府は事前規制から事後規制へと規制の仕組みを変化させてきているが、今後、事後規制の原則をさらに推し進め、職業紹介サービスや労働者派遣サービス、委託募集に関する現行の許可制や届出制についても、その撤廃について検討を行うべきである。

事後規制が適正に機能するように、労働市場サービスの提供者は、事業内容やサービス内容を評価できるよう、労働市場サービスの利用者やルールの履行監視者に対して情報開示を徹底することが求められる。情報開示に関しては、業界団体の果たすべき役割も大きい。業界団体として公的ルールを上回る業界ルールを設定し、加盟企業の行動や加盟企業が提供する労働市場サービスの質を担保すること等が考えられるからである。

ルールの履行確保と苦情処理の円滑化を図るためには、ルール違反に関する苦情・紛争を迅速に処理するとともに、各事業者の行動を監視し、ルールを守らない事業者に対して指導だけでなく、市場からの退出を求めることを可能とする監視体制と苦情処理の仕組みを整備することが不可欠となる。また設定された公的ルールの徹底とその指導が実効あるものとなるよう、監視や苦情処理を担う職員の専門性の向上や増員等についても検討する必要がある。

##### 【提言2】民間活力の導入に向けた行政機構改革の方向

労働市場サービスにおいて民間活力を活用するためには、公共職業安定所を中心とした「国の機関」のあり方を再検討する必要がある。規制緩和により民間の労働市場サービスの活性化が進んだとしても、我が国の労働市場サービスは、あくまでも公共職業安定所

を中心とするものである。民間活力を一層活かし、官民の円滑な連携を可能とする方向への改革が求められる。

#### 行政機関における監視主体と事業主体の分離

労働市場サービス産業に関わる公的ルールの設定者及びルールの履行監視者と労働市場サービス提供者の分離が求められる。そのためには監視主体と事業主体の分離が必要不可欠である。特に、政府が労働市場の公的ルールを定め、労働市場サービス事業を監視する場合には、監視活動の公正さを担保するためにも、監視主体の自律性を確保しておかなければならない。もちろん、監視主体には労働市場の動向分析や労働市場サービスの機能及び構造に関わる知識等専門性が求められるため、職業安定行政に携わる機関がこれに当たることが望ましいとも考えられる。

しかしながら職業安定行政組織の現状では、公共職業安定所のなかに「民間需給調整課」が設置され、同課が有料職業紹介及び労働者派遣事業を行う民間事業者を、許可制度等を介して監視するものとなっている。他方、公共職業安定所もまた労働市場サービスを提供する者であることは言うまでもない。それゆえ、現行の組織体制のまま事後規制の原則を当てはめ、行政の監視体制を強化すると、「同業者が、その競争相手を監視する」ことになるため、公正さを担保できなくなる可能性がある。また監視の公平さを保つために、官民それぞれの労働市場サービスの事業主体が、同一の監視機関により対等な立場で監視を受けることが必要になる。

こうした観点から、公共職業安定所の位置づけを大幅に見直すことが必要になる。例えば「監視主体と事業主体の分離」に加え、「事業主体側の公平性確保」を図る方法としては、監視主体を国の機関とした上で、これを公共職業安定所から分離独立させ新たな機関を設置する（組織改編）、公共職業安定所を独立行政法人化もしくは民営化するといったことが考えられる。

#### 【提言3】民間活力の導入に向けた官民連携・官民分担のあり方

民間活力を活用し、市場原理に基づいた労働市場サービスの提供を拡充していくには、以下の点が重要であり、これらは「官民連携・官民分担」という考え方によって整理することができる。

##### 労働市場サービスの提供における官民分担のあり方

労働市場サービスにおける官の役割は、雇用機会の創出や求人と求職のマッチングの促進に向けた政策立案を行うこと、及び労働市場サービス産業の活性化を考慮した適切な官民連携を促進し、労働市場サービスの活性化を図ることにある。また、労働市場が円滑に機能するように労働市場サービス産業に関わる公的ルールの履行を確保するため、サービス提供者の行動やサービスの質を監視し、労働市場サービス産業や労働市場サービスに関する苦情や紛争を処理する機能を担うことも官の役割となる。さらに、就職困難者に対する労働市場サービスの提供等国民の勤労権を確保するためのセーフティ・ネットの提供者としての機能を持つことが官には求められる。

このセーフティ・ネットとしての労働市場サービスの内容と範囲の検討に当たっては、サービスの社会的必要性や費用対効果等に関する情報を開示した上で、労働市場サービス

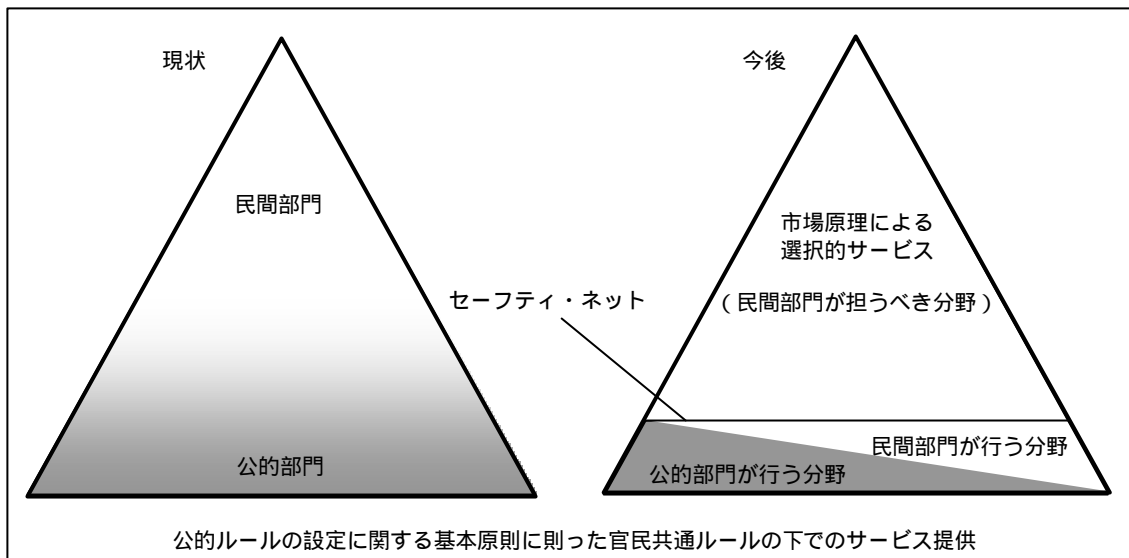


の利用者や民間の労働市場サービス産業の担い手から意見を聞く機会を設けることが不可欠となる。その際、提供されるべきサービスの内容と範囲は、対象となる求職者の就職困難度等によって異なるものとするのが望ましい。さらに、セーフティ・ネットとしての労働市場サービスの内容と範囲は、労働市場の需給状況に応じて地域ごとに異なるため、労働市場の変化に即した経営資源の迅速な地域間移動を可能にするための配慮も必要となる。

また、セーフティ・ネットとしての労働市場サービスが、適正な形で提供されているかどうかを検証するために、官はその運営に関わる経営情報を開示すべきである。さらに、セーフティ・ネットとしての労働市場サービスの提供方法についても、民間の事業者がこれを提供した方がサービスの質や効率が高くなる場合には、民間資源を活用することが望ましい。例えば、公的資金に基づいて民間が労働市場サービスを提供する方が公的部門が自らサービスを提供する場合よりも効率的である場合等、民間への業務委託といった方法も検討すべきである。

なお、民間部門が業務委託等の方法でセーフティ・ネットとしての労働市場サービスを提供する場合には、官民公平適用の原則から公的部門に適用されるのと同じルールが民間にも適用されることになる。他方、セーフティ・ネットに含まれない労働市場サービスに関しては、それぞれのサービスに応じたルールの適用を可能とすることを検討すべきである。具体的には、職業安定法第5条の5及び第5条の6により公共職業安定所や民間の職業紹介事業者に対する求人・求職の申込みは、申込みの内容が法令に違反するとき等の例外を除いて、その全てを受理しなければならないとされているが、市場原理を活かした高い品質のサービスを民間が提供する場合には、選別受理を可能にすることも必要と考えられる。

図表 2-3：労働市場サービスにおける官民分担



現状は、公的部門と民間部門の役割分担が明確になっていない。今後は、公的部門はセーフティ・ネットを担い、民間部門は市場原理に基づくサービスを担う。また、セーフティ・ネットの分野についても民間部門によるサービス提供がより効率的な場合は、公的部門から業務委託を受けるといった方法を検討し、民間部門も公的部門と同じルールの下でサービスを提供することを可能とすること。

#### 公共部門の持つ求人・求職情報等の官民共有化のあり方の検討

公共職業安定所には、極めて膨大な情報が集中している。公共職業安定所が職業紹介事業と雇用保険事業の双方を行っているために、全国の求人・求職情報だけでなく、全ての事業主及び労働者の雇用保険に関する情報が公共職業安定所に集中しているからである。そしてこれらの情報は、現在、厚生労働省の「労働市場センター」で集中管理されている。

求人・求職情報の提供については、公共職業安定所が保有している情報のうち、長らく充足されていない求人情報（未充足求人）や、失業が長期化している求職者の情報等については、これを民間にも積極的に開放していくべきと考えられるが、公開されるべき情報の範囲とその方法については、企業・個人情報の保護及び情報へのアクセス権にかかる公正さ等を踏まえ、今後十分に議論と検討を重ねていく必要がある。

雇用保険情報の公開と官民共有化も必要である。データの管理者（厚生労働省労働市場センター）は、官民を問わず労働市場サービスの提供者が的確に労働市場の現状を把握し、効率的なサービスの提供が可能となるよう、個人情報の保護を前提としつつ雇用保険情報を活用する施策を検討することが求められる。

#### 官民連携した政策推進のあり方

官が民の協力を求め官民連携の労働市場サービス事業を推進する場合であっても、民間活力を削ぎ、結果として民間による労働市場サービスの提供を阻害するような官民連携による事業の導入は避ける必要があり、既に事業化されているものについても、この観点から早急に見直しを図るべきである。こうした観点から、官民の連携を求める新しい労働市場サービスを導入する場合には、以下の点に留意すべきである。

「民でできることは民で行う」との原則に合致するかどうかを判断し、官民連携の必要性を明確なものとすること、事前に労働市場サービスの利用者や民間の労働市場サービス産業の意見を聞く機会を設けるとともに、第三者機関により民間を含めた労働市場サービス産業全体への影響や費用対効果等を評価すること、事業を実施する場合は、その事業に関わる官民に共通したルールを適用すること。

官民連携に関わる問題に、各種助成金の支給要件という問題もある。雇用保険三事業の一環として位置づけられている各種助成金は、その目的の再検討と統廃合が行われ、民間の職業紹介事業者を経路とした場合にもこれが支給されることとなった。しかし、依然として他の民間の労働市場サービス産業を経路とした場合には、支給要件を満たしたことはならないため、官民への同ルール適用という観点から問題が残るものとなっている。

#### さらなる「あり方検討」のための情報公開

就職弱者対応プログラムの民間委託等官民連携・官民分担のあり方を検討するに当たっては、公的部門のコスト構造を分析することによって、現在の公共部門のコストを民間委託によってどの程度まで下げることができるのか、受託者となる民間の組織体制を吟味することにより、民間委託によってどの程度のサービス提供が可能となるのかといった問題について検討する必要がある。そのためには、公的部門の情報開示の原則からしても、政策立案当事者が主体となって評価を行う現行の評価制度に代えて、第三者機関による評価制度を導入し、コストやパフォーマンスについての評価を行い、その結果を公表する等、

積極的な情報公開が必要といえよう。

また、官民双方の労働市場サービス産業は、自らの組織体制、収支（コスト）構造、サービス水準等の実態について、広く国民に情報を公開していかなければならない。そして、労働市場全体の動向を把握するためには、官民が協力して統計調査を実施したり、統計の共通化を図ることも検討すべきである。

#### 【提言4】民間労働市場サービス産業への要望

1999年の職業安定法改正後、労働力の需給調整において大きな役割を担うこととなった民間の労働市場サービス産業には、今後、さらなるマッチング機能の向上や社会的信頼の確保が求められ、雇用機会創出にも貢献することが期待される。そのためには、個々の事業者が創意と活力を活かしてサービスの品質を高めていくことが必要となる。また、こうした中で労働市場サービスの複合化も進むことが予想されるが、労働市場サービス産業に共通した課題を解決するために民間の事業者が相互に連携を図り、全体が一つとなって共通課題の解決に向けた自主的な取組みを行うことが重要である。

##### マッチング機能の向上

##### 教育システムの整備

労働市場サービスの質は、求職者向けのカウンセリング能力、求人者向けのコンサルティング能力に大きく左右される。したがって、これらの業務を担当する者の資質の向上は重要な課題であり、労働市場サービス産業全体として人材育成に取組み、能力開発のための研修や資格制度を導入すること等を検討するべきである。

##### 労働市場の基盤強化のための取組み

労働市場の基礎的情報（職業情報・需給動向・賃金相場等）を充実させ、求職者や求人者が、労働市場全体の動向を把握する上でこれを利用できるようにその整備を図ることは、効率的な職業選択の実現のためにも重要である。したがって、労働市場サービス産業としても、労働市場に関する統一的な指標と業務統計の作成に積極的に協力することが求められる。

##### 社会的信頼性の確保

##### 高い職業倫理の確立

労働市場サービス産業は、人の一生や企業経営を左右しかねないサービスを提供しており、規制緩和が進み事後規制が中心となる社会になっても、社会的信頼を維持するため、より高い職業倫理に基づいた行動を実践する必要がある。この意味で、労働市場サービス産業全体として統一的な基準・規範を示す等、サービスの提供や事業運営が適正に遂行されるために取組まなければならない。

具体的には、「労働市場サービス産業としての倫理綱領・行動基準の設定及び普及」「不良求人の排除のための審査基準の設定及び普及」「労働市場サービスに対する苦情相談対応窓口の設置」等がある。

##### 情報公開

公益団体としての業界団体に求められる情報公開はもとより、業界団体加盟企業においても労働市場サービスの利用者をはじめとした社会一般に向けて、事業内容やサービス内容について積極的に情報を開示し、社会的信頼を得ることが求められる。

## 健全な労働市場に資する啓発及び研究活動

### 健全な労働市場のための啓発

労働市場において求職者が不当な扱いを受けないよう、政府と連携をとり、求職者の個人情報保護や差別的取扱いの撤廃が必要なことを、求人者に対して広く啓発していくことが求められる。

### 労働市場全般に関する研究・提言

活力ある労働市場を形成し、労働市場サービス産業の発展を図るために、労働市場全般に関する調査や研究を行い、積極的に社会へ向けてその成果を発表することが求められる。また、必要に応じて、政府に対して提言を行い、労働市場の現場に則した政策としてこれが反映されるよう求めていくべきである。

### 関係団体の連携強化

前述のような自主的な活動を効率的に遂行するために、労働市場サービス産業の関係諸団体が連携強化を図り、課題の解決に向けた活動を具体的に検討していくべきである。また、新しい時代にふさわしい労働市場サービス産業のあり方を自ら積極的に明らかにし、労働市場サービス産業が社会に広く認知されるよう努力を重ねていくことが強く求められる。

## 第3章 10年後の労働市場の変化と労働市場機能の課題

### 1. 労働市場の変化 - 労働市場・就業構造の見通し -

10年後の労働市場サービスを考えるにあたっては、将来の労働市場の変化を見極めた上で、そこで必要とされるサービス機能やサービス内容を見出す必要がある。今回は様々な角度から労働市場の変化の方向性を予測した。予測はマクロ経済モデルを用いて2010年の労働市場を定量的側面から推計した。次に産業構造や就業構造の変化から導き出される定性的な動向を考察した。以下、将来の労働市場の特徴を大きく六つの項目に整理する。

#### (1) 労働力人口の変化

労働力人口の変化は、労働力人口の減少という量的変化と、労働力人口の年齢構成の変化という質的変化の二つの側面から捉えることができる。

##### a. 労働力人口の減少

労働市場の基礎となるのは労働力人口(15歳以上で働く意欲があるもの)である。労働力人口が今後どのように推移するかに関しては、国立社会保障・人口問題研究所の推計(中位推計)を利用できる(図3-1)。

日本の総人口は2000年の時点で12,689万人であるが2007年には12,778万人とピークに達した後、長期にわたる減少期を迎える。10年後の2010年には12,762万人で2007年との差はさほどないが、2025年には12,092万人と減少し、1980年代前半の水準とほぼ同じになる。労働力人口をみると、2000年の6,855万人に対し、総人口より2年早く2005年にはピークの6,893万人に達した後減少をつづけ、2010年には6,788万人になると予測される。

一方、非労働力人口は現在の3,974万人から2010年には4,144万人となり、170万人の増加が予測される。

##### b. 少子・高齢化の進展

日本における労働力人口の変化の特徴としては、量的な減少と同時に、質的な高齢化の進行が挙げられる。具体的には、60歳以上の高齢者が2000年の987万人から10年後の2010年には379万人増の1,366万人となることが予測される。こうしたなか、労働力人口に占める60歳以上の労働者の割合は、2000年の14.3%から2010年には20.1%へと5.8ポイント上昇する等、急激な高齢化が進むことになる。(第三部資料編5.2010年の雇用構造予測を参照)

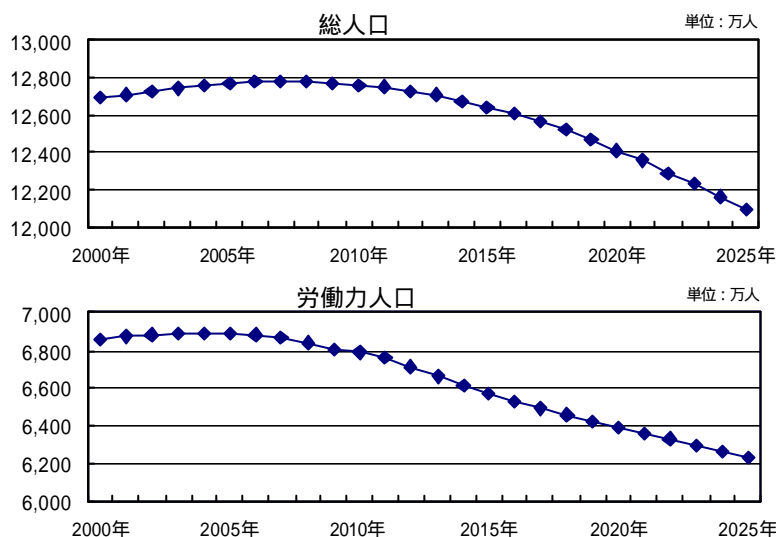
これに対して、若年労働力は、2010年に向けて急減することが予測されている。30歳未満の若年労働力は、2000年の1,584万人から2010年には390万人減少し、1,194万人になると推測される。

2010年にはいわゆる団塊の世代が定年期を迎えるが、公的年金(定額部分)の支給開始

年齢が 65 歳に引き上げられるといった要因もあって、就業意欲の高い 60～64 歳の労働力人口が急増するものと考えられる。しかし、年齢のミスマッチは依然として解消されない可能性もあり、高齢者の失業問題が深刻化することも予想される。

さらに 2010 年には団塊ジュニア世代が 30 台後半にさしかかり、35～39 歳の労働者が労働力人口に占める割合も 11.8% と高くなる。

図表 3-1 日本の総人口・労働力人口の推移



(出所) 2010 年の雇用構造予測 (三和総合研究所) 詳細は別冊参照

## (2) 就業構造の変化

働く個人の価値観や企業経営における人材活用のあり方の変化が進むにつれ、以下にみるような形で、雇用形態や就業形態の多様化がさらに進展することが予想される。

### c. 雇用形態の多様化

過去 10 年間、雇用者に占める正規従業員 (正社員) の割合が減少を続けてきたが、この傾向は今後とも変わらず、一方ではパートタイマー・アルバイト・派遣といった非正規従業員が増加することが予想される。

具体的には、パートタイマーが 699 万人 (1997 年) から 911 万人 (2010 年) へと 212 万人 (30.4%) 増え、アルバイトが 334 万人 (1997 年) から 480 万人 (2010 年) に 145 万人 (43.4%) 増加し、派遣が 26 万人 (1997 年) から 100 万人 (2010 年) に 74 万人 (384.6%) 増え、契約社員や嘱託等が 97 万人 (1997 年) から 108 万人 (2010 年) に 11 万人 (11.8%) 増加することが予測される。

その背景には、経営環境の変化に柔軟に対応するため、正社員をできるだけ減らし、契約社員やパートタイマー・アルバイト、派遣、業務委託等の非正規従業員の有効活用を図ることによって組織を再編し、コストを削減することにより国際競争力を高めたい、と考える企業側の経営戦略がある。

図表 3-2 非正規従業員数の推移

(単位：万人)

	1997年	2010年	増減
パートタイマー	699	911	212
アルバイト	334	480	145
派遣	26	100	74
契約社員・嘱託	97	108	11
その他	103	66	-37
非正規従業員合計	1,258	1,665	407
正規従業員	4,239	3,934	-305
非正規従業員比率	22.9%	29.7%	

- ・ 1997年の値は就業構造基本調査(1997)、2010年推計値は就業構造基本調査(1987、1997)を元に推計。
- ・ 推計した構成比に基づいて、マクロ推計の就業者数を振り分けた。
- ・ 正規従業員には役員を含む。
- ・ 派遣の推計に際しては最近の傾向を反映するため、労働者派遣事業報告の派遣労働者数(常用換算)の1999年値を1994-1999年の伸び率(年率)で伸ばして求め、調整は就業者数を固定したまま正規従業員数で行った。

#### d. 非雇用型労働者の増加

他方、企業に雇用されない形で働く、非雇用型労働を選択する個人もこの間には微増することが予測される。

日本の場合、自営業主の数は1988年以来減少し続けており、今後もその傾向は基本的に変わらないとみられるが、多様な働き方を肯定する個人の中には、インディペンデントコントラクター(独立請負業者)として、企業や個人から業務を受託する形で仕事をする働き方を選択する者もいる。

アメリカにおけるインディペンデントコントラクターの数は、既に1990年代末には850万人に達している。日本においても近年、SOHOや専門技術者が独立し、個人で企業と専属契約を結ぶといった独立個人事業主が現れはじめた。

こうした新しいタイプの個人事業主の出現は、企業と個人との対等な関係を追求する動きの現れとしても捉えることができる。アメリカの例をみても、これらの新しい自営業者は職業別の組合や協会をつくり、共同営業のスタイルをとって仕事をしており、「組織化された個人」として広範囲の活動を行っている。我が国でも今後このような活動を支援するためのインフラ整備を進める必要があると考えられる。

### (3) 産業構造の変化

産業構造の変化により、2010年には産業別就業者数も大きく変化を遂げることが予測される。具体的には、サービス業における就業者の増加と製造業における就業者の減少が並行して進むことが予想される。

#### e. サービス産業中心の雇用創出

産業別就業者数の変化については、サービス業の変化が最も大きく、2000年の1,753万人が2010年には1,850万人と97万人の増加が予想される。その結果、2010年には就業者総数に占めるサービス業の就業者割合が29.6%となる。一方、農林水産業、建設業、鉱工

業（鉱業＋製造業）、エネルギー、運輸・通信業、卸売・小売、飲食、金融保険業、不動産業、公務は2010年にはいずれも減少する。なかでも、農林水産業（337万 243万人）、建設業（659万人 606万人）、鉱工業（1,265万人 1,216万人）、運輸・通信業（391万人 353万人）の減少幅が大きい。

図表 3-3 産業別就業者数の変化

(単位:万人)

	2000年	2010年	増減
計	6,430	6,250	-180
農林水産業	337	243	-94
建設業	659	606	-53
鉱工業	1,265	1,216	-49
エネルギー	31	29	-2
運輸・通信業	391	353	-38
卸売・小売、飲食	1,522	1,507	-15
金融・保険業	187	174	-13
不動産業	75	69	-6
サービス業	1,753	1,850	97
公務	212	202	-10

(出所)「2010年の雇用構造予測」(三和総合研究所) 詳細は別冊参照

また、今後はサービス業の新しい分野における雇用の創出が期待される。サービス業の新分野としては、家事代行、保育、介護等を行う家庭向けサービス、生涯教育や高度な職業教育を行う教育サービス、不動産の評価や仲介・売買、建物のリフォームやメンテナンスを行う住宅関連サービス、廃棄物処理や環境のメンテナンスを行う環境サービス等が考えられる。

#### f. 製造業の深刻な空洞化

日本の国内立地に関わる生産コストは、賃金水準や地価をはじめ、他国に比べ依然として著しく高い。他方、東アジアの工業化は急速に進んでおり、品質水準も国内産の製品に劣らないレベルに達している。こうしたなか、日本の製造業は、今後とも海外への生産拠点の移転を加速化させていくものと考えられる。

こうした生産拠点の海外移転に伴い、日本国内における工場労働者をはじめとする生産工程従事者の雇用の場は失われることになる。そこで、これらの労働者に対して適切な職業訓練やスムーズな労働移動の機会を提供できなければ、大量の失業者が生まれ、失業率を大幅に押し上げることになりかねない。

#### (4) 労働移動の変化

労働移動については、労働市場への流入と流出のサイクルが今後どう変化し、労働移動がどのような範囲で行われるのかについて整理する。

#### g. 活発化する転職入職（流動化）

産業構造の変化のスピードが高まるにつれ、企業経営者はダウンサイジング、M & A、MBO等により企業組織を柔軟に時代に適合させることが求められるようになる。このため、雇用のスタイルも必然的に固定的なものから流動的なものにならざるを得ず、このような動きは流動化率（転職率）を上昇させることになる。

一方で個人の就業意識も変化し、より自分の価値観にあった企業・職業・就業形態で働



きたいと考える傾向が強まるため、自発的転職者も増加することが予想される。

このように転職入職の機会が増加するとともに、雇用形態間の流動化が進み、多様なキャリアパスが生まれることになる。

こうしたなか、年間の入職者数は、2000年の672万人から2010年には726万人へと10%増加することが予測される。

図表 3-4 入職者数・入職率の予測

(単位: 万人)

	入職者 (A)	就業者 (B)	入職率 (A/B)
2000年	672	6,509	10.3%
2010年	726	6,290	11.5%

(出所)「2010年の雇用構造予測」(三和総合研究所) 詳細は別冊参照

#### h. 地域間・国際間労働移動の増大

グローバル化の進展とともに産業基盤は世界規模での集積の度合いを高める。国内においては、東京をはじめとする大都市圏とその近郊への労働力の集中が一層進むものと予想される。

また地方においても、中核都市への産業・サービスの集中が進み、労働力もそれらの中核都市へと集中する。地域間の労働移動は 大都市圏への流入、 中核都市への流入、それ以外の地域からの流出という形で増大し、過疎化と過密化が同時進行することになる。

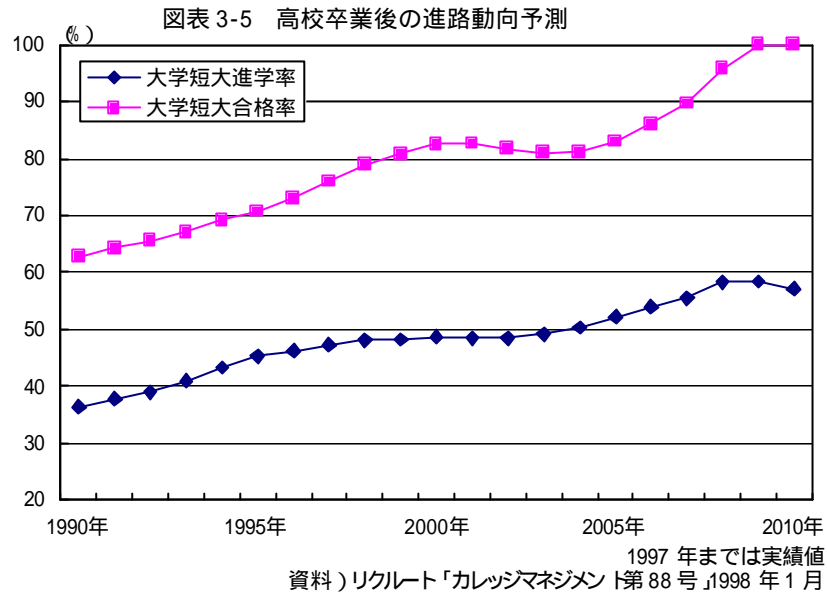
他方、経済のグローバル化が進むなか、国境を越えた労働力の移動も無視できないものとなる。外国人労働者については、単純労働力の流入を認めるかどうか大きな問題として存在するが、今後はこれに加えて高度技術者の国際間移動がますます進展することが予想される。特にIT、金融等の高度専門分野では、アジアをはじめとする世界各国から知識労働者が日本に流入することになるであろう。また、日本人も英語等の語学教育が強化されることによって世界各地で活躍する機会がさらに増え、労働市場における国境の壁は今後ますます低くなるものと考えられる。

#### (5) 労働者の変化

労働者の質的側面については、産業の高度化に伴い知識労働者のハイレベル化が進展することが予想される。一方で、単純作業労働者の労働生産性は簡単には上がらず、知識労働者や高度技術者との生産性格差が一層顕著になり、賃金の二極化が進むものと推測される。

#### i. 知識化(高学歴化、専門・技術職化)

18歳人口の急減とともに大学・短大への進学が容易となり、2009年には大学を選ばなければ全員入学可能な時代が訪れる。このとき大学・短大への進学率は57.1%に達すると予測される(大学進学率:45.6%、短大進学率:11.5%)。



また、産業社会の変化のスピードがより速くなることから、大学を卒業して社会に出た後も、改めて大学や大学院に戻り、新しい知識を習得する必要性が増加する。そのため、社会人が大学や大学院で再び学びリカレント型学習社会が形成されることになる。

就業者の職業別内訳では、専門職・技術職が増えることが予測される。具体的には、専門職・技術職が2000年の853万人から2010年には901万人へと48万人(5.6%)増加する一方、生産・労務職は2000年の1,885万人が2010年には1,824万人へと61万人(3.2%)減少し、販売職も2000年の920万人が2010年には888万人へと32万人(3.5%)減少するものと考えられる。

以上を要するに、ホワイトカラー(専門職・技術職)が増え、労働の内容は、今後ますます知識労働化が進むことになる。

図表 3-6 職種別就業者数の推移

(単位:万人)

	2000年	2010年	増減
計	6,430	6,250	-180
専門・技術	853	901	48
管理	271	252	-19
事務	1,243	1,216	-27
販売	920	888	-32
サービス	534	540	6
保安職業	99	101	2
農林水産業	335	244	-91
運輸・通信	238	209	-29
生産・労務	1,885	1,824	-61
分類不能	51	75	24

(出所)2010年の雇用構造予測(三和総合研究所) 詳細は別冊参照

j . 格差の拡大（二極化）

知識社会の進展とともに、情報技術や情報装備の差による個人間の格差も拡大していく。また、企業においても年功的処遇の慣行が希薄になり、仕事や能力さらには成果等に基づく賃金体系が広がると、専門性が低く主に定型的な業務を担当する生産工程従事者やサービス業従事者等の賃金は、年齢や経験に関わらず低く抑えられる傾向が強まることになる。その結果、これらの労働者と高度専門技術者等との賃金・処遇格差は今後ますます拡大していくことが予想される。

なお、アメリカでは、以前からブルーワーカーとホワイトカラーの賃金格差が比較的大きく、IT化の進展とともにその格差が年々拡大しており、日本も同じような方向をたどるものと考えられる。

(6) 雇用問題の深刻化

これまでに述べた就業構造や就業意識、産業構造の変化によって、一方では失業率の大幅な上昇と無業者の増加といった深刻な問題も、今後、日本は経験することになるであろう。

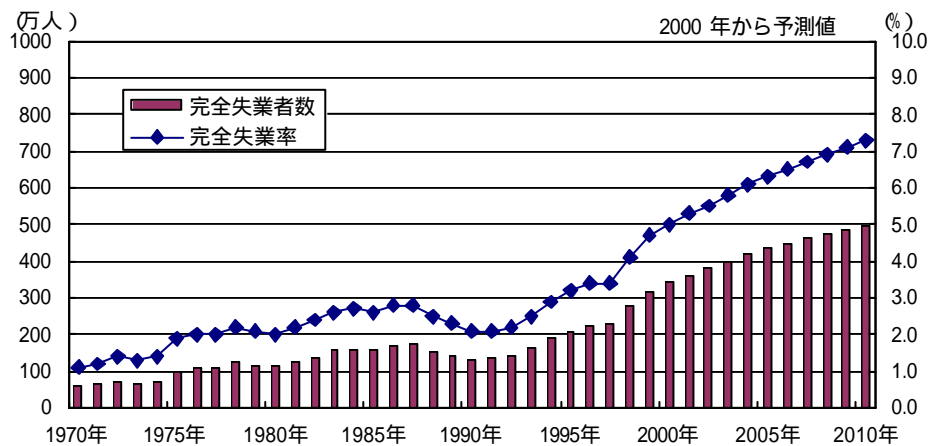
k . 失業率の構造的な高止まり

就業構造や産業構造の変化に伴い、失業率は今後恒常的に高水準で推移し、2010年には7.3%となり、失業者数も498万人に達することが予測される。その要因としては、転職率の上昇、ミスマッチの解消困難、需給バランスの不均衡（需要不足）が挙げられる。

このうち、転職率の上昇が失業率の押し上げにつながるのは、個人が転職する際に生じる移行期間も統計上「失業」にカウントされるためである（いわゆる摩擦的失業）。したがって転職率の高い社会では、失業率が相対的に上昇するのはやむを得ず、一概にこれを悲観的な現象とのみ捉えるべきではない。

むしろ失業において深刻な問題となるのは、雇用機会が存在するにもかかわらずマッチングシステムが未整備なために失業期間が長期化し、長期失業者（失業期間が1年以上にわたる者）が増加するようなケースである。

図表 3-7 失業率の推移と予測



(出所) 実績値：労働力調査(総務省) 予測値：2010年の雇用構造予測(三和総合研究所)

1. 就業率の低下（無業者の増加）

労働力人口における失業者の増加が問題になるのと同時に、15歳以上人口に占める就業者の割合が減少に転じることも問題点として懸念される。つまり、15歳以上人口に占める就業者の割合（就業率）は2010年には57.5%となり、2000年の58.2%に比べて0.7ポイント減少し、以後さらに就業率は低下する。

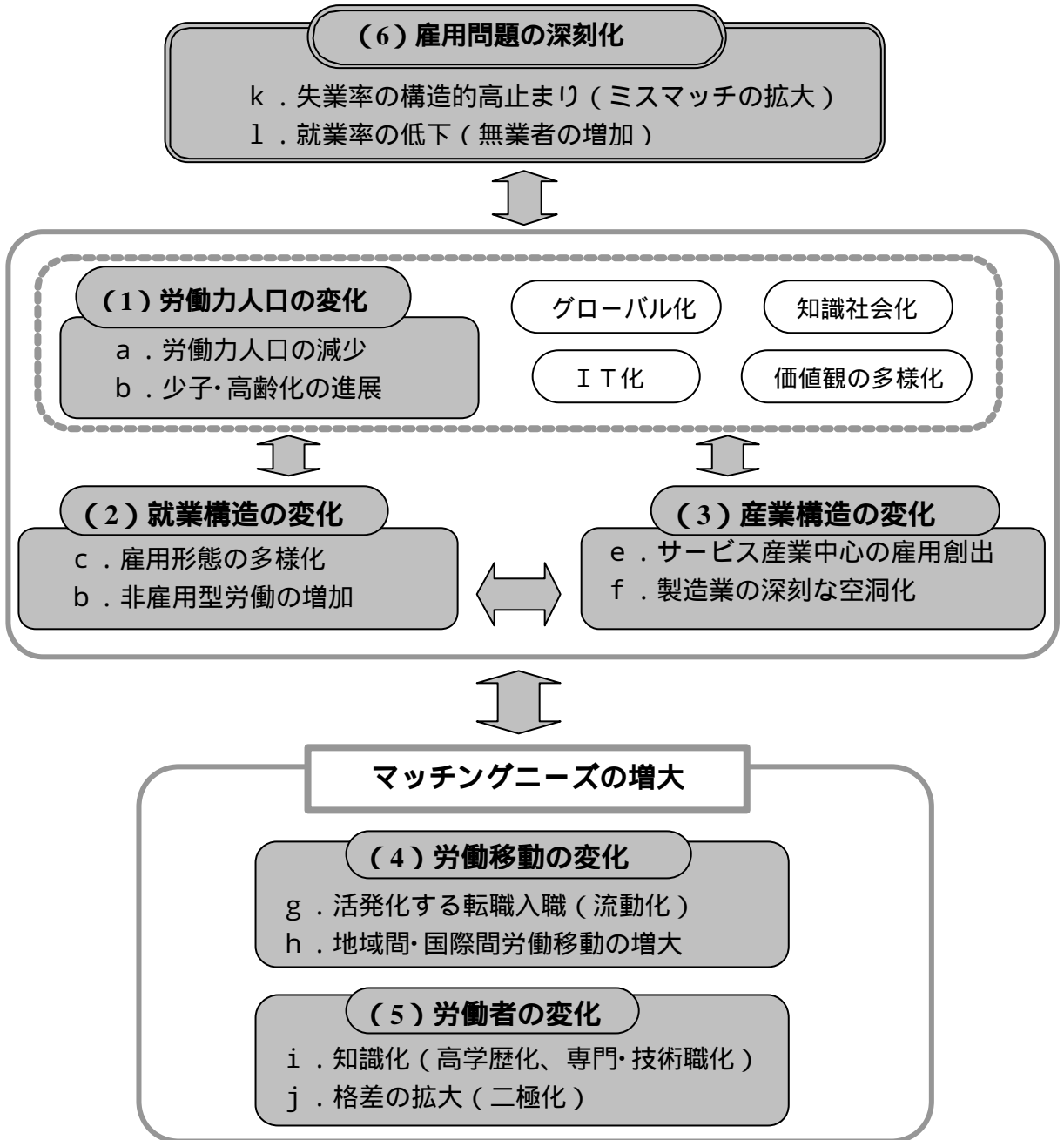
このことは、総人口に占める無業者の増加を意味しているが、なかでも特に注目しなければならないのが若年層における無業者の増加である。現在でも30万人を超える学卒無業者は今後さらに増加し、大きな社会問題となることが懸念される。

図表 3-8 新卒無業者数推移

	大 学			短 大			高 校		
	卒業者数	無業者数	無業者比率	卒業者数	無業者数	無業者比率	卒業者数	無業者数	無業者比率
1981	386,057	36,796	9.5%	166,743	24,096	14.5%	1,424,273	77,185	5.4%
1986	376,260	33,713	9.0%	171,845	22,106	12.9%	1,620,425	88,753	5.5%
1991	428,079	22,121	5.2%	216,267	14,613	6.8%	1,803,221	88,736	4.9%
1996	512,814	80,366	15.7%	236,557	48,486	20.5%	1,554,549	116,749	7.5%
2001	545,512	116,389	21.3%	156,837	32,772	20.9%	1,326,843	129,936	9.8%

(出所) 学校基本調査報告書(文部科学省)

図表 3-9 労働市場の変化関係図



## 2. 労働市場の課題

### (1) 労働市場の定義と対象範囲

「労働」は一般的に、財やサービスに使用価値を加える人間の努力の総称であり、金銭的報酬を伴うか否かによって、「有償労働」と「無償労働」に分類される。さらに「有償労働」は、「雇用労働（賃金労働）」と「非雇用労働」に分けられる。「非雇用労働」は雇用主に雇われずに自ら財やサービスを生産する労働であり、そのために自身が自己の労働サービスを利用することになる。すなわち「非雇用労働」は自分で自分を雇用するようなものであり、英語では Self-Employed といわれている。日本語の自営業に相当するものをいう。

しかし、雇用労働と非雇用労働の境界は次第にあいまいになってきている。例えば、企業と業務委託契約を結び、もっぱらその企業に専属する形で業務を行う「ディペンデントコントラクター」が存在するからである。彼ら（彼女ら）はあたかも企業と雇用契約を結んでいる社員のように働き、企業から指揮・命令を受けることも多い。このようなディペンデントコントラクターは非雇用であり、一般には労働市場の範囲には含まれないが、その性格は雇用者に近く、労働市場の範囲に含めて議論することが望ましい。それゆえ、労働市場サービス産業の対象として取り扱われるべきであろう。実際に、求人情報誌に掲載されている求人の中にも、業務委託の募集が掲載されることがあるし、海外では、ディペンデントコントラクターのためのジョブマッチングサービス（業務委託契約の仲介サービス）も多数存在している。

もうひとつは「無償労働」であるが、これには「家事労働」や「ボランティア労働」が含まれる。両者の主な違いは、労働サービスの利用者が自分自身（を含む家族構成員）か、他人かという点にある。そこで、さしあたりは他者がサービスの利用者である「ボランティア労働」のみを労働市場の範囲に含め、労働市場サービス産業の対象と考えることが合理的であろう。

これまで労働市場という言葉が使われるとき、それは一般に「雇用市場」を指していたと考えられる。しかし、このような狭義の労働市場ではなく、ディペンデントコントラクターやボランティア労働も含めた「広義」の労働市場を、以下では労働市場サービス産業の対象となる労働市場として定義することとしたい。

また、雇用市場をさらに細分化すると、企業内で自己完結する「内部労働市場」と企業の枠を超える「外部労働市場」に分かれる。企業と労働者という雇用契約の当事者が変わらないのが内部労働市場、変わるのが外部労働市場との解釈もできよう。労働市場サービスの範疇となる労働市場はこの両者をともに含むことになる。キャリア支援サービス等の労働市場サービスが必ずしも転職する個人のみを対象としたものでないことや内部労働市場と外部労働市場の接続（失業なき労働移動のために）が重要であることから、それは明らかである。

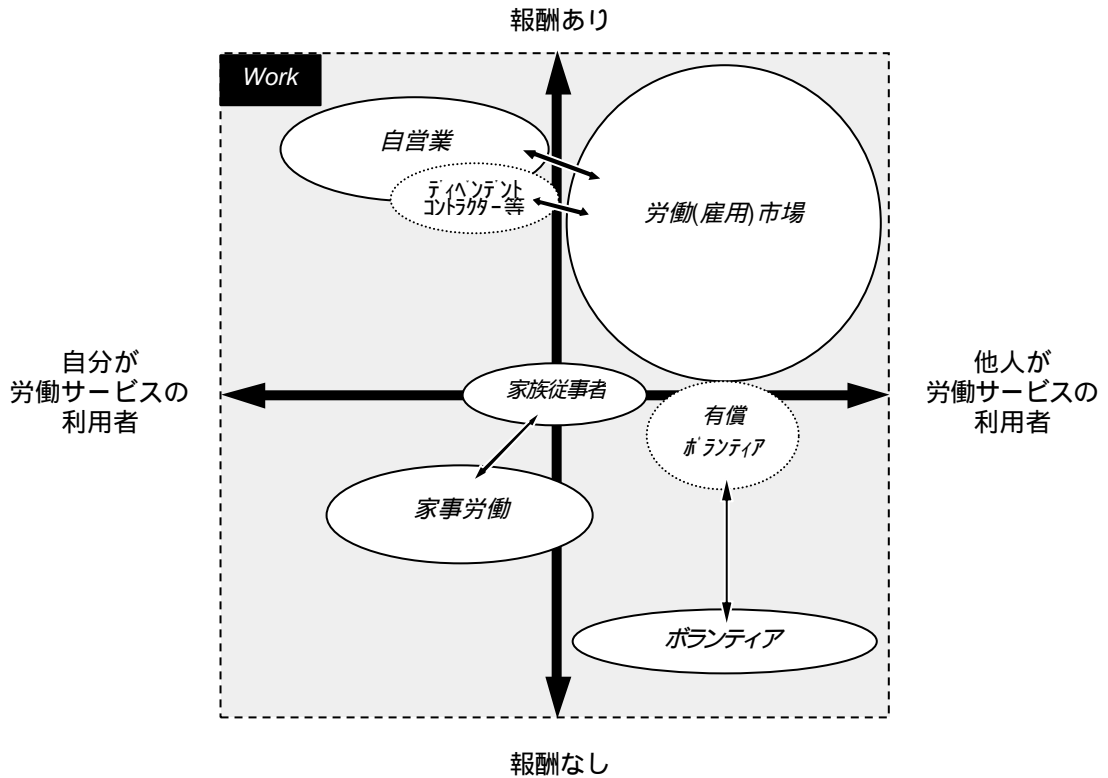
さらに、外部労働市場は、今後さらに多様化していくことが予想される。労働移動の単位が個人でなく組織単位になる可能性も考えられる。M & A やマネジメントバイアウト（MBO）による組織の分割や統合も、個人から見れば一種の労働移動であるし、PEO（Professional Employer Organization）という労働者が組織ごと移動し業務請負を行う方法等も想定されるからである。

加えて、職業別（職能別）労働市場という職種・職能単位の労働市場にも注目する必要

がある。従来は同業組合等が実質的な仲介機能を果たしてきた領域である。そのほかに、パートタイム労働やいわゆるフリーター層等による非典型労働市場、派遣労働の労働市場、経営者の労働市場等、外部労働市場は本格的な流動化社会の到来を前にして拡大と多様化の時代を迎えている。

なお、労働市場の概念図を示すと、以下のようになる。

図表 3-10 労働市場の概念



資料)「モザイク型社会と労働領域」(労働移動・労働市場に関する機能研究報告/李・佐藤・鈴木・村田(2000)ワークス研究所)

## (2) 10年後の労働市場をにらんだ方向性と論点

先にみたような形で2010年までの労働市場の変化を想定した場合、解決すべき労働市場の課題には、どのようなものがあるのか。以下では、五つの課題を示すとともに、その解決のための方策を提案したい。

### 労働市場の基盤強化

来るべき流動化時代に備えて、労働市場の基盤を強化しておく必要がある。労働市場においては情報の非対称性が生じやすく、求職者は不利な条件のもとで転職活動を強いられることになりやすい。これらのリスクを回避するための基盤を整備しつつ、労働市場の処理能力の拡大と質的向上を図る必要がある。

### 情報の蓄積・開示

労働市場という以上、求人情報という需要側の情報と求職情報という供給側の情報が量的側面においても、質的側面においても適切に分類・蓄積され、情報として公開されている必要がある。各職種別に労働市場の需給バランスが情報として常に開示され、必要なスキル・能力や処遇条件に関する情報が入手可能な状態にあれば、求職者は市場環境を踏まえた学習や職業選択をすることができるようになる。米国には「オキュペーションナル・アウトルック・ハンドブック」という、細分化された職種別に「仕事内容」「仕事環境」「必要な教育・訓練・資格」「需給状況」「収入」等（現状だけでなく、将来の有望度も含む）を掲載したガイドブックが公刊されており（インターネットで全文の閲覧が可能）、求職者が職業選択の参考にしている。このような労働市場を正しく俯瞰できる情報源が我が国でも必要であろう。

### 賃金相場の形成

求人・求職時には、一定の職務経験、スキル・能力に対応する賃金や処遇に関する情報（の職務経験があれば、いくら貰えるのか等）が必要になる。

これまで求人においては長く「賃金は当社規定による」という形式をとり、実際の報酬を明示しない慣行があったため、果たして転職によって賃金が上がるのか、下がるのかわからないまま求職者は転職活動をしなければならず、不利な状態に追い込まれやすかった。しかし、最近では、企業の側にも優秀な人材の獲得にあたっては、賃金面で柔軟に対応する傾向がでてきており、求人側・求職側双方ともに市場の相場観を持ちながら賃金についての交渉を行うことが必要になってきている。

確かに、職種別、年齢別の平均賃金に関する統計はあるものの、労働市場における相場情報としては必ずしも活用できるものになっていないのが現状である。そこで、職業紹介における決定賃金や求人広告における募集賃金の情報が蓄積されて公開される仕組みができれば、利便性が大きく向上すると考えられる。

### ITを最大限活用した効率化

求人・求職は、情報技術（IT）が最も馴染む領域の一つである。一般の商品と比べても、労働力の売買には双方が互いに他者を選択しあう性格がみられるため、ネットが持つ双方向性の貢献度が高い。新卒就職においていち早くインターネットの仲介メディアが一般



化したのはその証左といえる。また、従来は対面型で行ってきた職業紹介や派遣等の仮登録受けもネット上で行われるようになってきており、業務コストの削減やサービスの料金化が実現し、より幅広い層へのサービスの提供が可能となっている。今後、非典型雇用を中心に、ネットで完結するような職業紹介の普及も想定されるが、IT活用による効率化は今後とも積極的に進められるべきである。さらに、大量の求人情報が集積され、情報検索が可能な求人サイトは、求職者にとって職業選択の効率を大幅に向上させるものになっている。既に求人情報誌の事業者のほとんどがインターネットによる情報提供事業を開始しており、こうした傾向は今後さらに高まることが予想される。

#### 流動化社会に対応した十分な処理能力

転職入職者の数は、流動化社会の進展に伴い、今後さらに増加し続けることが予想される。その場合、転職希望者のニーズに応えることのできる対応能力を備えた体制をいかにして整備するかが大きな課題となる。仮に公共職業訓練所の対応能力を増強することで流動化に対応しようとすれば、多くの税金を投入しなければならず、効率性の点で問題がある。

そこで、今後は民間の労働市場サービス産業をどのように育成していくのか、また民間への業務委託をどのように進めていくのか（少なくとも公的機関の役割は民間ではできない領域に限定する。）といった問題を検討していく必要がある。

#### < 検討課題 >

- ・官民が連携した市場情報の蓄積・公開システムの整備を進める。広く求人者、求職者が情報にアクセスできるように、民間事業者はそれらの情報を各媒体や窓口で提供するほか、必要があれば「日本版オキュペーション・アウトLOOK・ハンドブック」のようなガイドブックの形での情報の流通を検討する。
- ・ITを活用した労働市場サービスについては、現行規制の全廃を検討するとともに、各領域に共通した「個人情報の保護ルール」等のルールのみによって市場を制御する。
- ・民間による労働市場サービス事業を積極的に支援、育成する。そのために、現在の官主民補の発想を改めるとともに、規制緩和から産業育成へと、視点の転換を図る。その際、同時に公的機関が取り組むべきことを明確にし、その範囲を必要最小限のものに限定する。

#### マッチング機能の向上

流動化の進展、知識労働者の増加といった労働市場の変化により、労働市場サービスにおけるマッチング機能は、更なる高度化・多機能化といった変化を期待されている。

90年代における労働市場の規制緩和により、様々な職業について相場価格が形成されるようになり、多くの職業について本来の市場価値がわかるようになった。また90年代後半にはインターネットの急成長により、求人・求職サイト等が発展し、求人検索スピードが向上した。さらに、リストラが相次ぐなか、時代の要請に合った再就職支援会社が急成長を遂げている。このような変化は時代の必然であるが、まだ充分とはいえない。今後、高度の職業能力が要求される知識社会に対応できるよう、労働市場機能をさらに高度化させなければならない。

### 専門職・技術職に対応できる知識集積

増大する専門職や技術職のマッチングを促進するためには、仲介事業者自身が求職者の専門性や技術を理解し評価する、高度な知識や能力を持つようにならなくてはならない。

労働市場サービス産業は将来的に「大手総合サービス型」と「専門領域に特化したブティック型」の二つのタイプに収束するといわれている。特に「専門領域に特化したブティック型」サービスを提供する企業は、その数を増やしていくことになるだろう。

労働市場の中にも、特定の専門職だけに閉じたいわゆる「職業別労働市場」が形成されていくのではないかと。職業別労働市場ごとに、民間の労働市場サービス産業はもちろん、業界団体、労働組合、NPO等が独自に特定の職業と関わるコミュニティをつくり、そこで職業紹介を行っていくことになるであろう。

### 業態融合におけるワンストップサービス

これまで日本においては、企業や個人が求める労働市場サービスはどうあるべきかといった顧客の側に立つ視点は、概して希薄であった。人材派遣や職業紹介という縦割りの法制度に縛られるあまり、提供されるサービスの内容がそれぞれの事業の範囲内にとどまらざるを得なかったのが現実だったのである。

しかし、視野を世界に広げると、人材ビジネスの大手企業には、「派遣」、「紹介」、「業務委託」、「スタッフリース/PEO」、「フリーランスの紹介」等、実に多岐にわたるサービスを複数並行して行っているものが多い。諸外国では事業者が取り扱うことのできる職種等についての制限もほとんどないため、人材に関する利用企業の全ての要望に応えることができ、一企業だけでも全領域を網羅できるワンストップサービスを比較的容易に提供することができるのである。

こうしたなか、日本ではまだまだあまり例のないスタッフリース/PEOといった業態もアメリカ等ではそのシェアを大きく伸ばしており、日本においても、10年後の顧客とそのニーズを見据えて、これに見合った労働市場サービス産業のあり方を考えていくべきであろう。

また、米国のワンストップキャリアセンターでは、職業紹介だけでなく官民が連携したキャリア支援サービスが提供されている。基本的なサービスは税金で賄い、求職者に対するサービスは無料で提供されているが、より充実したキャリアサービスを求める者には、それに相応しい民間の有料サービスを提供する事業者にもリンクできるものとなっている。有料サービスは、求職者向けには、充実したキャリアカウンセリングやビデオによる面接トレーニング等、企業向けには、公共職業安定所に登録した求職者に対するダイレクトメールサービス等、多くのメニューを持っている。また、公共のサイトであるアメリカジョブバンクでは、民間のジョブサイトに情報を公開しリンクを張る等、民間側の検索メニューからも求人情報を検索できる仕組みができています。

### 地域間・国際間サービスの拡充

近年、欧米を中心とする英語圏では、国際間の人材の流動化が大きく進んでいる。こうしたなか、大手スタッフィング会社を中心に労働市場サービス業の海外進出や国境を越えた企業間の提携が進み、かつてないスピードで企業が統合され、人材流動化の促進が進ん

でいる。大手企業のなかには、日本を含む世界 60 カ国に進出し、売上高も 100 億ドルを超える企業があり、市場として有望な日本への進出を検討する企業も増える傾向にある。

また、若年層の語学力が向上したことから企業選択についてもボーダレス化が進み、労働市場サービス産業には海外への人材送出し機能の強化が求められている。また、これとは逆に優秀な外国人の受入れも今後は活発化することが予想される。こうした人材の国際化や流動化に対応可能な基盤整備が必要となる所以である。

さらに、産業構造の転換や豊かさに対する考え方の変化は、地域間労働移動を活発化させる可能性がある。大都市圏に在住する人の中には、第二の人生として田舎暮らしを選択する人が増加するかもしれないし、地方圏の製造業や土木・建設業の従事者が新たな仕事の場を求めて地域を越えた転職活動を行う事例も増えてくるであろう。現在の地域間職業紹介は官民ともに不十分な状態にあり、今後の整備が期待される。

#### 自営業者・フリーランス等の非雇用者のマッチングサービス

様々な雇用形態が選択される社会では、従来の雇用中心のマッチングサービスにとどまらない労働市場サービスの展開が予想される。知識が経営資源として重視される経済社会では、個人の高度な専門的知識を社会全体で共有するシステムも必要となる。より雇用に近い形で働く独立自営の専門職や技術者等、従来のゴールドカラーに加え、ホワイトカラー、グレーカラーの独立事業者（非雇用化）も今後は増加するに違いない。

ただ、個人で仕事を請け負う者については、技術は高いものの経営者としてのプロではなく、営業活動は不得意といった問題もみられる。料金の交渉から請求にいたる一連の営業経理、確定申告等の公的手続き等他の周辺業務に忙殺されている、本業に専念できないという問題もある。また、個人による請負の場合、市場価格がまだ形成されておらず、発注主の意向に沿った契約になりがちといった難点もある。

他方、諸外国では、エージェントや職業別の労働組合が、職業紹介や他の周辺業務をサポートする機能を代替しているところもある。こうしたなか、オンライン求職産業においては、雇用・非雇用を問わず仕事情報が流通し、タレント（才能）マーケットとして、競売形式で価格相場を形成している例もあるともいう。

#### < 検討課題 >

- ・柔軟な「労働」市場を創造し、「雇用」「開業」「無償労働」「学・遊び」を自由に選択できかつ自由に移動できる社会を形成する。そのための制度設計や規制緩和が必要となる。
- ・人材派遣、職業紹介といった人材ビジネスにおける縦割りの規制を廃止して原則自由化し、雇用者や求職者等利用者の視点に沿ったワンストップ型の労働市場サービスが提供されるようにする。人材派遣と職業紹介の垣根を取り払うことにより、仕事に就ける可能性や人材調達手段を拡大することができる。
- ・労働市場サービス産業にたずさわる事業者が個々に有する職種・スキル分類等の書式を公開し共通資源化する。

#### キャリア支援及び能力向上支援機能の向上

日本がより豊かな人的資本をもつ国になり、国際競争力を強化してゆくためには、何よりも、個々人の職業能力を向上させ続けることが重要である。特に技術や知識が陳腐化し

やすい現在においては、民間を主体とした職業能力開発の仕組みを整備することが合理的であろう。また、職業能力開発と職業紹介が効率よく連動することも不可欠である。

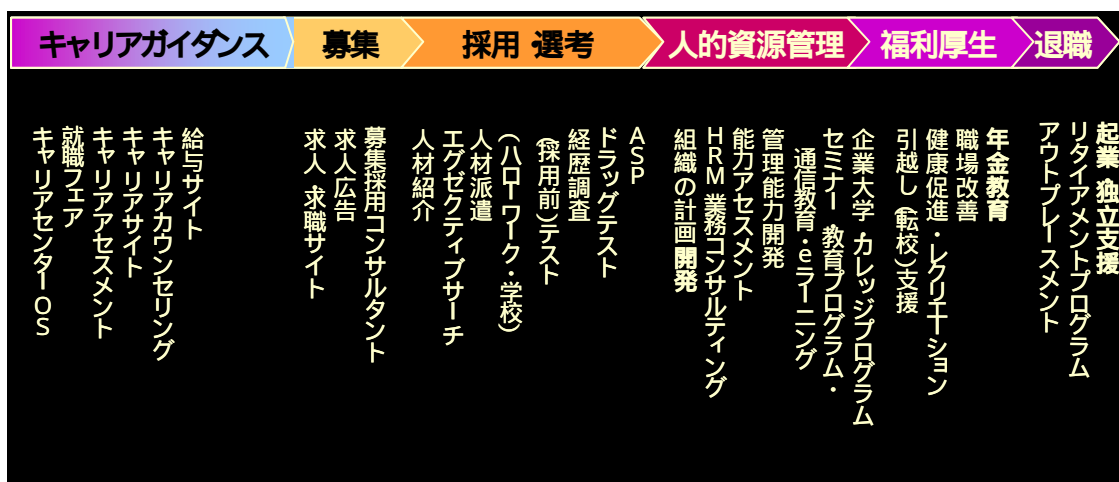
### キャリア支援型専門職の養成と配置

図表 3-11 は日米の人材ビジネスについて、そのサービス領域を示したものである。白丸は日米双方で展開されているもの、黒丸は米国でのみ展開されているサービスをさす。日本の人材ビジネスは、募集、採用・選考、人的資源管理、退職（代謝）が多くを占めているが、米国では、キャリアガイダンスサービス（キャリアセンター運営、就職フェア、キャリアアセスメント、キャリアカウンセリング、詳細な職種ごとの仕事情報・必要とされる能力水準・将来展望・給与情報を掲示したキャリアサイト等）や福利厚生、社外職業教育機関といった人材領域におけるアウトソーシングビジネス等、実に広範で充実したビジネスの展開がみられる。

日本の雇用慣行が崩れ、従業員に対する教育訓練システムを持たない企業が増えつつある社会では、学校や外部労働市場における教育の充実が求められる。他方、個人は自分自身の人的資源管理をせざるを得なくなる。

今般、政策課題として、キャリアカウンセラーを数万人養成することが掲げられたことは評価できるが、さらなるキャリア支援型専門職の拡充が急務であろう。スキルの高度化や専門分化が進む知識社会では、単に心理系カウンセラーを増員するだけでは雇用機会の獲得にはつながらないからである。日本のアウトプレースメントサービスには、米国にはない職業紹介機能が求められたように、十分な求人開拓力を備え、高度な専門知識にも対応でき、各業界、各職種の事情や実態を熟知し、個人にも深く通じた専門家をいかにして創出するかが今後の課題といえる。

図表 3-11 人材ビジネスのビジネス領域



資料)「近未来の人材ビジネス/2001.12」(鈴木・村田)

### 職業訓練との接続

「職場」、「学校」、「労働市場サービス」の三つの場面における職業教育の再構築と、これら三つの場面を接続する活動が今後重要性を増す。その際、一つの機能だけでなく「学校から職場へ(School-to-Work)」、「職場から学校へ(Work-to-school)」といった双方向の

視点が必要となる。インターンシップや見習制度といった職場見学的な短期の訓練制度に加えて、本格的な職業移行制度が必要になるであろう。ドイツのデュアルシステムや米国の School-to-Work アプレンティスシップ訓練は、OJT と職種技能に関連した比較的長期でかつキャリア認定の受けられる制度であるが、こうした企業（現場）に密接したより実践的なキャリア開発活動や誰もが容易に受講できる仕組みが求められる。

また、失業時や学校卒業前の場当たりの就職活動だけでなく、在学中から職業に向き合う機会をつくり、どのような職に就きたいかを考えさせる場を創ることが必要となる。そのためには、職業教育をカリキュラムに組み込むか、大学五年制等学校で職業教育の機会を提供するか、外部の教育機関がこれを担うか、その手法には幾つかの選択肢が考えられるが、いずれにせよ学校から職場への円滑な移行の仕組みを検討すべきである。職業教育は厚生労働省、学校教育は文部科学省といった縦割り行政でなく、本格的な連動が求められる。

#### 学習支援（施設・時間・金）

能力と収入がリンクした社会では、常に自分の職業能力を磨かなくてはならない。職場から職場、職場から学校へと移動する者が増加するなか、施設・時間・費用・機会の全てにわたる、具体的かつ本格的な社会人のための職業能力の向上に向けた支援が不可欠となる。先進国を例にとると、キャリア構築のための長期休暇制度や短時間勤務、教育補助金の支給等のキャリア・ブレイク支援制度が設けられている。国ごとにその期間は異なるが、個人が希望すれば元の職場に戻ってその教育成果を職場で発揮できる仕組みである。従来、長期的な教育訓練は退職を伴うことが多かったが、その間の代替要員として派遣社員や失業者を活用することも有効である。

他に、金銭的支援としては、安価な教育ローンや教育費用の税額控除等が挙げられる。日本にも対象を限定した制度はあるが、喫緊の課題である職業教育の構築においては、有業と無業の別、雇用形態、年齢に関わらず、誰に対しても均等な機会を提供する仕組みが必要になる。職業教育の支援には企業の協力も不可欠であり、職業能力開発促進法の改正等、法的措置を含めた制度の見直しも必要となろう。

また、既存の職業訓練施設や資格制度についても、利用者のニーズに合わない講座は直ちに廃止する等、年度ごとの見直しが必要となろう。

#### < 検討課題 >

- ・ キャリアカウンセラーを5万人程度養成する。社会的な資格としてキャリアカウンセラーを位置付け、カウンセリング技術とキャリアに関する専門知識とを併せ持った専門職を育てる。こうしたキャリアカウンセラーを公的機関や労働市場サービス産業、学校、企業等に配置し、キャリアカウンセリングに必要な個人が負担する費用については支援措置を検討する。
- ・ 「School-to-Work」「Work-to-school」といった、高校、大学における教育と実践的なビジネスとの間で、双方向の接続を図る。
- ・ 産業界に「必要とされる人材」の養成を行う。高度な知識社会に対応できる能力開発のためのカリキュラムの作成や講師の選定、職業訓練成果（訓練成功モデル）の公表といった施設面や教育内容の充実化。人的資本の蓄積を目的とした教育のための休暇

制度（キャリア・ブレイク）の法制化等、新しい時代の要請にあったソフト面とハード面の整備等、一層の助成促進が必要となる。

- ・ 能力開発に取り組む個人を支援するために、税制上の優遇措置や奨学金制度の充実に取り組む。また、企業の個人に対する教育投資を促進するよう、学習口座等の優遇措置や欧米で一般化しているコーポレートユニバーシティ（企業大学）のような新たな教育機関の整備を検討する。

#### 市場に埋め込まれた雇用創出機能

長期にわたる経済の低迷が予想される中では、雇用の受け皿が不足する状態が当分続くものと予想される。しかし、そうであればこそ、労働市場とそこにおけるサービスが雇用を生み出す機能を内在しているかどうかがなおさら重要となる。仮に需給状況を見ながら、ミスマッチを回避するような雇用を生み出すことができれば、失業率にも一定の改善効果をもたらすことになる。

#### 求人開拓

求人需要は潜在的なものであり、外部からの働きかけがないと、顕在化することなく、潜在需要のまま終わってしまう傾向がある。民間の労働市場サービスによる求人開拓の役割もそこにある。

#### 派遣や業務請負

労働市場サービス産業は、その事業に携わる従業員数という点からみても有望な雇用吸収力を有する産業であるが、それ以上に、派遣労働者を雇用する企業として、またPEO等のように労働者の受け皿となる企業であることに、その意義はある。グローバルに展開する派遣企業は、世界最大の従業員を抱える企業群になっていることにも着目したい。

#### 試行就業等の「お見合い」機能

日本には整理解雇の四要件等厳しい解雇の制限があるため、採用時における判断ミスは大きなリスクを伴うものとなる。試用期間の制度はあるものの、判例が本採用拒否を解雇とほぼ同様に取り扱ってきたこともあって、実質的には機能していない。一方、労働者の能力はきわめてあいまいなものであり、短期間の面接や筆記試験だけで判断することは難しい。そこで、一定期間、実際に仕事をさせ、その後に求人者と求職者の双方が採用・入社意思決定をするような「お見合い期間」が制度化されれば、採用リスクの低減、ミスマッチの解消につながり、結果として雇用ニーズを生み出すことにもなる。具体的には、政府が現在行っている試行就業（トライアル雇用）の制度を拡大するほか、紹介予定派遣が活用しやすいように、その法制度を見直すことが有効な手立てとなる。

#### 選択可能な多様な就業形態

非労働力人口のうち、就業を希望していながら適当な仕事がないために就業をあきらめている者が現在500万人を超える。例えば、育児や介護のためにフルタイムの就業ができないとか、高齢や疾病のために短時間だけ働きたいとか、育児が一段落したので仕事を再開したいとか、それぞれに理由はあるが、適当な職種、場所、勤務条件の仕事がないため

に就業をあきらめざるを得ない者が多数いる。また、仕事があっても時間当たり賃金や雇用期間等が希望する条件と合致しないまま、不満を感じつつ就業している者も少なくない。そのような人々に、多様なワークスタイルの就業形態を提供できるようになれば、就業率の向上につながる。こうした観点から、パートタイマー、派遣、契約社員、業務委託等、非雇用の領域も含めて、労働環境の整備を図る必要がある。

#### 日本にあったワークシェアリング

雇用環境が厳しくなるにつれ、雇用を分け合ういわゆるワークシェアリングの可能性について、政労使の議論が始まっている。ドイツ、オランダ、フランス等、一口にワークシェアリングといっても国によってそのルール・形態は様々である。わが国においても、日本人の労働観、価値観にあった制度をつくることができれば雇用の創出につながるであろう。

個別の企業が緊急避難型で雇用を分け合うケースでは、労働市場サービス産業が関与する余地はあまりないが、短時間正社員制度と派遣を組み合わせる仕事を分け合う場合や時間短縮分を新たな雇用（多くは非典型の新規雇用）に結びつけるようなワークシェアリングでは、労働市場サービス産業の担う役割も大きい。多様な就業形態を可能にすることと、ワークシェアリングモデルを労働市場が持つこととは密接に関連があり、今後の検討課題としても重要である。

#### < 検討課題 >

- ・ 現在、対象業務や派遣期間等が制限されている派遣労働を全面的に自由化する。また、正社員と非正社員との間で雇用形態や労働時間差による差別を解消する。
- ・ 試用期間中は解雇が可能であることを雇用法制の中で明文化する。また、紹介予定派遣が一層広く浸透するように運用上のネックとなっている法令上の障害を撤廃する。
- ・ 短時間正社員制度を普及させる。日本においては労働者の知識労働化が進んでいるという特徴があり、単なる海外モデルの導入ではない日本型のワークシェアリングの道を探るべきであろう。その際、政府は新規採用を行った企業に対しては社会保険料を減額する等、企業に対する優遇措置を実施することが有効である。また、企業が副業の禁止を定めた規定を就業規則から削除することにより、ワークシェアリングによって生じた時間に従業員が他の仕事にも挑戦できるようになれば、賃金減少分をカバーできただけでなく、新規開業を促進することにもなる。

#### 公正で差別のない競争ルールづくりとセーフティ・ネットの充実

求職者どうしが、能力によって公正なルールの下に競争できる労働市場をつくることは、日本全体の人的資本のレベルを向上させるためにも、働く個人の満足度を高める上でも重要である。また、競争の結果、失業等の状態に陥ったときに最低限の保障を行うセーフティ・ネットをしっかりと整備しておくことも必要であり、これら車の両輪ともいえる政策をバランスよく実施していくことが求められる。

#### 年齢、性別等による差別の撤廃

労働市場では年齢によるミスマッチの解消が大きな課題となっている。年齢によるミス

マッチの背景には、年功序列賃金や人事配置（ポスト）面のバランス等が理由として挙げられることが多いが、求職者の能力を的確に判断する方法がないために、とりあえず若い労働者を採用しているというのが現実といえよう。政府は、雇用対策法の改正により、募集・採用時に年齢による差別をしないよう事業主に努力義務を課したが、その効果は疑問である。募集・採用時における年齢差別を禁止する方向で、法改正を検討すべきである。また、妻が専業主婦である世帯を共働きの世帯が上回ったように、今日女性の働き方は大きく転換しつつある。旧来型の専業主婦を前提とした年金や税制等のあり方を改め、夫婦で働くという世帯に基づいたものへシフトする必要もある。

#### 職業能力基準等の能力評価システムの整備

年齢による差別の撤廃とも関連するが、年齢に代わる新しい能力評価の基準をつくることは、働く者の健全な競争を促進するとともに、個人の能力を向上させることにも大きく貢献することになる。現在も技能検定やビジネスキャリア制度をはじめ、各種の国家資格・民間資格等の制度があるが、必ずしも必要とされる職業能力とうまくかみあっているとはいえない。また、ホワイトカラーやサービス業の領域における制度の整備が遅れていることも改善を必要とする課題である。この点では、アメリカのNSSB（National Skill Standards Board）、イギリスのNVQ（National Vocational Qualification）のように、職業能力を測る基準を国全体で設計する取組みにも注目したい。

#### 雇用保険特別会計の健全化

セーフティ・ネットの中心は失業給付であるが、保険料の徴収、給付や収支等の現状には問題が多い。急速な失業率の上昇に伴って、雇用保険の収支が2年連続で約1兆円の赤字を計上したことから、2001年4月に改定した保険料率を再度改定することが検討されているようであるが、雇用保険の料率改定は求人者の雇用意欲を減退させ、悪循環に陥る可能性もある。また、雇用対策として失業給付の延長が行われているが、給付延長が失業期間の延長につながっているとの指摘もあり、支給ルールは現状のままでいいのかどうかも改めて検討する必要がある。また、不正受給の横行や自発的離職と非自発的離職を区別する基準があいまいである等、雇用保険はその他にも多くの解決すべき問題を抱えているといえる。

#### < 検討課題 >

- ・ 募集・採用時における年齢差別禁止の検討。定年制の是非も含めた検討。
- ・ 男女間の中立性の観点から、年金・保険制度等の改革を進める。専業主婦が保険料を負担せずに国民年金を受給しているいわゆる第3号被保険者問題の見直し等の検討を進める。
- ・ 新たな職業能力評価基準（日本版NVQ）の構築を進め、政府及び各経済団体、大学、専修学校、労働組合、労働市場サービス産業等の英知を結集して、これを体系化する。
- ・ 雇用保険の構造改革に取り組むこと。例えば、雇用保険三事業を縮小し本来の失業給付に特化することや、高齢者に手厚くなりがちな給付ルールの変更、支給期間の延長に伴い給付額が減少する制度の導入、公的保険制度と民間保険との組み合わせによる失業給付の整備等の検討に取り組む。



## 第4章 まとめ

柔軟で活力のある労働市場を形成するには、原則として、市場原理に基づいて労働市場サービスが提供されなければならない。そのためには労働市場サービス産業が社会的に認知され、労働市場サービスの利用者から、社会的信頼を得ることが必要条件であり、労働市場サービス産業が守らなければならない行動規範やサービスの質を保証するための公的ルールが必要となる。

また、国民が持つ仕事に就く機会の確保や職業選択の自由といった勤労権を保障するために不可欠な最低限の労働市場サービス（セーフティ・ネットとしての労働市場サービス）は、誰もが安価あるいは無料で利用できることが望ましいため、公的負担に基づいて提供されることが基本となる。ただし、この分野にあっても民間資源を積極的に活用し、官民の連携や協力を図り、効率的なサービスの提供や労働市場サービス産業の活性化を実現することが求められる。

労働市場サービスに関わる公的ルールの設定や運用は、ルール設定過程の透明化、事後規制の原則、情報開示の徹底、労働市場サービスの性格に応じたルールの適用、ルールの履行確保と苦情処理の円滑化、ルールの設定者及び履行監視者と労働市場サービス提供者の分離、といった基本原則に基づいて行われるべきである。

セーフティ・ネットとしての労働市場サービスは、社会的必要性や費用対効果などに関する情報を開示し、労働市場サービスの利用者や民間の労働市場サービス産業の担い手の意見を聞いた上で定めるとともに、適切に変更可能な仕組みとすること。セーフティ・ネットとしての労働市場サービスを提供する場合、公的資金に基づき民間が労働市場サービスを提供する方が効率的である場合には、民間への委託を検討するなど可能な限り民間資源を活用することといった基本的な考え方に基づいて行われるべきである。

これからの労働市場においては、民間の活力と創意を活かして労働市場サービスの提供を行うことによって、市場の活性化を図ることが大きな課題となっており、当研究会はその提言を次のようにまとめた。

### 労働市場サービスに関わる公的ルールの設定に関する基本原則

1. ルール設定過程の透明化と労働市場サービスの利用者や労働市場サービス産業の担い手の意見を十分に聞くこと。
2. 市場原理によってサービスの質が高まるよう新規参入が活発に行われるように事後規制を原則とすること。
3. 事後規制が機能するように、労働市場サービスの提供者は、事業内容やサービス内容を評価できるように情報を開示すること。
4. セーフティ・ネットとしての労働市場サービスとその他の労働市場サービスは、それぞれの特性に即した異なるルールの適用を可能とすること。
5. 監視体制を整備してルールに即した労働市場サービスが提供されることを確保するとともに、ルール違反に関する苦情・紛争を迅速に処理する窓口を整備すること。
6. ルールの設定及び監視する者と労働市場サービスを提供する者を分離すること。

### 官民分担のあり方に関する基本的な考え方

1. セーフティ・ネットとしての労働市場サービスは、社会的必要性や費用対効果などに関する情報を開示し、労働市場サービスの利用者や民間の労働市場サービス産業の担い手の意見を聞いた上で定めるとともに、適切に変更可能な仕組みとすること。
2. セーフティ・ネットとしての労働市場サービスを提供する場合、公的資金に基づき民間が労働市場サービスを提供する方が効率的である場合には、民間への委託を検討するなど可能な限り民間資源を活用すること。

### 提言 1 公的ルールの設定過程の透明化やルール履行確保のための環境整備

公的ルールが、労働市場自体と労働市場サービス産業に及ぼす影響評価を行う。職業紹介サービスや労働者派遣サービス、委託募集に関する許可・届出の撤廃について検討する。  
業界団体として公的ルールを上回る業界ルールを設定し、加盟企業の行動や加盟企業が提供する労働市場サービスの質を担保する。  
ルール違反に関する苦情・紛争の迅速な処理体制と、ルールを守らない事業者に対する監視体制の仕組みを整備する。

### 提言 2 民間活力の導入に向けた行政機構改革の方向

公共職業安定所の位置づけを見直す。具体的には、監視主体を国の機関とした上で、紹介部門を分離独立させ新たな政府機関を設置する、独立行政法人化もしくは民営化するなどの検討を行う。

### 提言 3 民間活力の導入に向けた官民連携・官民分担のあり方

官が労働市場サービスの提供を検討する場合、社会的必要性や費用対効果などに関する情報を開示する。  
セーフティ・ネットの分野でも民間が行うサービス提供がその質や効率が高い場合は、民間委託などを検討する。  
官民の連携を求める際には、「民でできることは民で行う」との原則に基づいて官民連携の必要性を明確にする、事前に第三者機関による民間を含めた労働市場サービス産業全体への影響や費用対効果などを評価する、実施する場合は、その事業に関わる官民に共通ルールを適用する。  
官民連携・官民分担のあり方を検討するに当たっては、公的部門のコスト構造の分析、民間委託によって可能となるサービス提供の範囲などが検討できるように、第三者機関による評価制度を導入し、積極的な情報公開を行う。

### 提言 4 民間労働市場サービス産業への要望

担当者の能力の高度化を図るために教育システムの整備や労働市場の基盤強化のための取組みを強化し、マッチング機能の向上を図ること。  
高い職業倫理の確立や情報公開を積極的に行い、社会的信頼を確保すること。  
健全な労働市場に資するため、求人者の啓発活動や活力ある労働市場を形成するための研究活動を行うこと。  
労働市場サービス産業の関係諸団体が連携強化を図り、課題解決へ向けた活動を具体的に検討していくこと。

## 10年後の労働市場をにらんだ労働市場サービスの方向性と論点

### 検討課題1 来るべき流動化時代へ向けた労働市場のインフラ強化

労働市場においては情報の非対称性が生じやすく、求職者は不利な条件におかれやすい。これらのリスクを回避するための基盤を整備しつつ、労働市場の量的・質的な拡大を図る。

### 検討課題2 労働市場サービスの機能拡大

就業構造の変化や非雇用労働、国際間の労働移動の活発化といった労働市場の変化に対応するために、労働市場サービスの機能を拡大する。

### 検討課題3 キャリア支援及び能力向上支援機能の向上

10年後には、基本スキルの陳腐化が著しく多様化かつ高度化したスキルを計るマッチング機能の開発と、能力スキルを身に付けるための職業教育が重要課題となる。そのためには、産官学一体となった職業教育支援策が不可欠となる。

### 検討課題4 市場に埋め込まれた雇用創出機能

需給バランスを見ながら、ミスマッチを回避し雇用を生み出す機能を労働市場及び労働市場サービスに内在していることが重要となる。

### 検討課題5 公正で差別のない競争ルールづくりとセーフティ・ネットの充実

人的資本のレベル向上や働く個人の満足度を高める上では、公正なルールの下で競争できる仕組みづくり、最低限の救済をするセーフティ・ネットの整備の両輪をバランスよく実施することが求められる。