

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：短期研修)

日本就業政策研究

出國人員：

行政院勞工委員會職業訓練局
就業輔導組專員

章鳳美

行政院勞工委員會職業訓練局
台北區就業服務中心課長

謝邦國

行政院勞工委員會職業訓練局
就業輔導組技士

丁玉珍

行政院勞工委員會職業訓練局
台中區就業服務中心課長

蔡端容

出國地點：日本海外職業訓練協會（Overseas Vocational Training Association）

出國期間：91年7月8日至8月2日

A1/c09202879

日本就業政策研究報告

目次	頁次
壹、研修目的	2
貳、研修經過	3
參、日本戰後的社經變遷與就業政策	6
肆、日本現行的就業服務體系與就業政策	17
伍、日本的雇用保險制度	26
陸、日本就業機會開拓的作法	34

壹、研修目的

我國近年來之失業率均平穩的維持在 2 至 3%，然自 90 年起，受到全球景氣低迷影響，我國產業結構面臨轉型及經營困境，關廠歇業案件迭有增加，失業人口數逐步上升，90 年 10 月更創下近年來之歷史新高峰 5.33%（90 年平均失業率為 4.57%），面對失業率急速上升之情勢，如何協助失業者解決問題，就業促進政策及就業服務機構之組織功能提升相形重要。

日本 2000 年總人口為 126,920,000 人、勞動力人口為 67,760,000 人、勞動參與率為 53.4%。而日本自 1990 年起同樣面臨經濟不景氣，迄今仍處於經濟低成長的困境，號稱「失落的十年」（註：自 1990 年迄今已超過十年），在同樣面對失業率急速上升之情勢，為協助失業者解決問題，近年來日本已逐步建構就完整的就業安全體系：職業訓練、就業服務、雇用保險制度。因日本與我國國情相似，且日本 1947 年制定失業保險法於 1975 年改為雇用保險法，為世界雇用保險法之首創，我國於 91 年 5 月 15 日公布就業保險法，諸多法令規範事項、就業服務配合措施亟需建立，可以日本作借鏡，遂藉由九十一年度中日技術合作計畫研修「日本就業政策研究」之機會，前往日本汲取就業促進政策相關經驗及做法。研修計畫內容如下：

- （一） 就業促進政策及失業對策之研究。
- （二） 公共職業安定所組織及架構之研究。
- （三） 雇用保險法之研究。
- （四） 開拓就業機會之研究。

本次研修之目的期望藉由日本經驗作為建構本國就業服務體系及就業服務政策之參考。

貳、研修經過

本次研修係由日本海外職業訓練協會（Overseas Vocational Training Association，OVTA）做為日本的委外單位。該機構係於1982年由日本政府與21個民間團體及67家企業捐資成立的。成立目的是為因應日本企業海外事業的發展，培訓到國外擔任指導工作的人才或接受外國研修人員至日本進修等，以滿足培育國際化人才等各種需求。

該機構根據本申請之研修主題，安排為期26天（91年7月8日至91年8月2日）的研修課程及參訪行程，具體內容如下：

研 修 計 劃				
月	日	禮 拜	上 午	下 午
	8	一		13:05 抵達日本成田機場 (BR-2198) 在 OVTA登記住宿
	9	二	10:00 開幕式(OVTA 4027 教室) 11:00 OVTA理事長會見	14:00 說明會(OVTA 4027教 室)
	10	三	08:30 出發(向新宿坐電 車移動) 10:00-12:00 上課"大戰 以後的僱用政策的概要變遷 "	14:00-16:00 上課(繼續) 16:00- 向OVTA回歸
	11	四	9:30-12:30 上課"僱用 保險制度的摘要"	13:30-16:00 上課"日本型 僱用常規"
	12	五	10:30 - 12:00 出發(向 橫濱坐電車移動)	14:00-15:30 訪問僱用能力 開發機構本部 15:30 - 由橫濱市向OVTA回 歸
	13	六	蒐集及整理資料	
	14	天	蒐集及整理資料	
	15	一	9:30 出發(坐電車移動) 10:00-12:00 參觀千葉公 共職業安定所	13:30-1600 上課"公共職業 安定所的機能"
	16	二	10:00-12:30 上課"為就 業機會的擴大-從私營企業 的觀點-"	蒐集及整理資料
	17	三	9:30-12:30 上課"為企業 的活性化及僱用開發的支援 "	13:30 出發(坐車移動) 14:00-16:00 參觀僱用能力 開發機構千葉中心
	18	四	9:30-12:30 上課"日本的 職業能力開發的概要"	13:30 出發(坐車移動) 14:00-16:00 參觀千葉職業 能力開發促進中心
七	19	五	9:50 出發(走路) 10:00-12:00 參觀高度職 業能力開發促進中心	13:00 出發(向田町坐電車移 動) 14:30-16:30 參觀起業新 分野展開支援中心
	20	六	蒐集及整理資料	

月	21	天	蒐集及整理資料	
	22	一	19:30 - 12:00 上課"為Career開發的支援"	13:00 出發(向錦絲町坐電車移動) 14:00-16:00 參觀生涯能力開發促進中心
	23	二	9:15 出發(走路) 9:30-12:30 上課"殘疾者的僱用對策"	13:50 出發(走路) 14:00-16:00 參觀障害者職業綜合中心
	24	三	9:30-12:30 上課"高年齡者的僱用開發"	13:30 出發(坐電車移動) 14:00-16:30 參觀新日輕船橋工場(私營企業)
	25	四	8:30 出發(向大手町坐電車移動) 9:30-12:00 上課"對政府僱用政策期待"	(12:30-13:30 向上石神井移動) 14:00-16:30 上課"企業實施的僱用管理的現況"
	26	五	8:30 出發(向秋葉原坐電車移動) 10:00-12:00 參觀產業僱用安定中心	蒐集及整理資料
	27	六	蒐集及整理資料	
	28	天	蒐集及整理資料	
	29	一	蒐集及整理資料	13:30-16:00 上課"日本的僱用對策"
	30	二	8:30 出發(向新宿坐電車移動) 10:00-12:00 上課"僱用開發的現況及課題"	13:00-16:00 上課(繼續)
	31	三	蒐集及整理資料	
八	1	四	閉幕式 評價會 (OVTA 4027教室)	就業服務資訊系統簡介及操作說明
月	2	五	(自由行動)	16:00 向成田機場出發 20:00 起飛(BR-2195)

參、日本戰後的社經變遷與就業政策

一、前言

日本自明治維新接受西風起，即積極發展經濟厚植國力，惟自二次世界大戰至今，因戰後之凋敝及隨後之經社環境急遽變遷，就業政策亦做適時之因應與調整，茲以日本戰後的經社變遷與就業政策概要說明，並以我國之現況提議供參。

二、日本自二次大戰迄今之經社變遷與就業政策

(一) 第一期 (1945~1960 年) — 戰後復甦期

1. 環境背景：二次大戰後，海外派駐人員與軍人烽擁回國，戰災受傷者眾，大城市嚴重受損，人口散居農村，失業人口 159 萬 (1946 年當時總人口 7,575 萬)，工時不足之低度就業人口 628 萬。
2. 政策特徵：制定緊急僱用對策事業因應，政府創立緊急事業吸納海外回國者及失業者從事回復國土利用之工作，如整修橋梁、道路，重建損毀建物等。(日本於 1947 年制定失業保險法)
3. 政策目的：戰後失業者眾，政策目的在於吸納失業勞工從事回復國土利用之工作，藉此減緩失業現象，以穩定社會民心，所從事之工作均以不具技術性之体力工為主。
4. 政策後遺症：此一緊急對策雖解決了部分失業問題，但因工作內容單純不需技術性，使得失業勞工長期滯留該工作，又因工會、議員強力維護此一對策，雖政策任務已結束，惟仍耗費數十年處理其延續問題，日本政府深以此一政策自我警惕與避免重蹈覆轍。

(二) 第二期 (1960~1975) — 經濟起飛期

1. 環境背景：

- (1) 南、北韓爆發戰爭(1950~1953)使得「朝鮮特需」持續需求, 因該項特需, 增加全國 10%的就業機會。
- (2) 隨經濟發展與變遷, 積極發展鋼鐵、造船等產業；另諸多產業相繼沒落而產生結構性失業問題, 煤礦工為顯例。

2. 對策：

- (1) 因應經濟成長與發展制定降低勞工流動性的對策, 以勞工穩定工作為政策目標, 例如為使鄉村人口移動至都市工作, 同時搭配勞工住宅政策, 以解決遷移勞工之居住問題。
- (2) 針對沒落衰退產業(如礦業、紡織業、美軍撤退等)的失業勞工加強技職訓練及各式協助就業措施。
- (3) 在支援經濟成長的前題下, 全力制定各項勞動政策。

(三) 第三期(1975~1990 年)－經濟穩定期

1. 環境背景: 此一時期經濟成長趨於穩定, 但某些特別產業仍蓬勃發展, 如汽車產業、電器產業等, 維持經濟穩定為此一時期之主要任務。

2. 因應對策

- (1) 配合經濟景氣循環制定各項對策, 期以降低景氣循環之波幅。
- (2) 制定雇用保險法(1975)以積極的就業服務及職業訓練措施取代消極的失業保險。
- (3) 維持企業內的僱用, 並以 OJT 計劃性的成長訓練留才, 長期僱用。
- (4) 雇用安定的實施－維持企業內僱用, 但職務經常輪動調換則為此一時期之特色。

(四) 第四期(1990~迄今)－泡沫經濟的破滅與力圖振作

1. 環境現況

- (1)產業空洞化:全球化的經濟競爭下，企業為求降低成本，紛紛外移，或在國外製造零組件國內組裝，外移趨勢方興未艾，就業機會大量減少，失業勞工驟增。
- (2)政府減少公共建設投資，致使建築、土木及相關產業萎縮，勞動需求減少(去年減少 35 萬就業機會)，就業市場雪上加霜。
- (3)金融危機：1996~2002 年計有 164 家金融機構倒閉，2001 年銀行不良債權金額高達¥11.7 兆(占 GDP 的 2.3%)，現正執行之金融改革，官方預估將有近 60 萬之相關勞工失業(民間估計則有 100~200 萬勞工失業)。
- (4)邊際消費傾向持續降低:平均每戶家庭負債超過儲蓄¥420 萬(2000 年)，高額的子女教育費、房屋貸款、生活費及對未來經濟情況的高度不確定感，致使一般民眾節衣縮食，邊際消費傾向降低，產生國內有效需求不足的乘數效果，景氣更難復甦，就業機會益形減少。
- (5)高齡化社會及低出生率的影響：2001 年 65 歲以上人口占總人口的比率為 17.9%，再因低出生率，預估 2015 年高齡人口將達 25.2%，使得生產勞動人口持續減少，經濟活力降低，社會保險無力負擔，預算產生排擠效應。

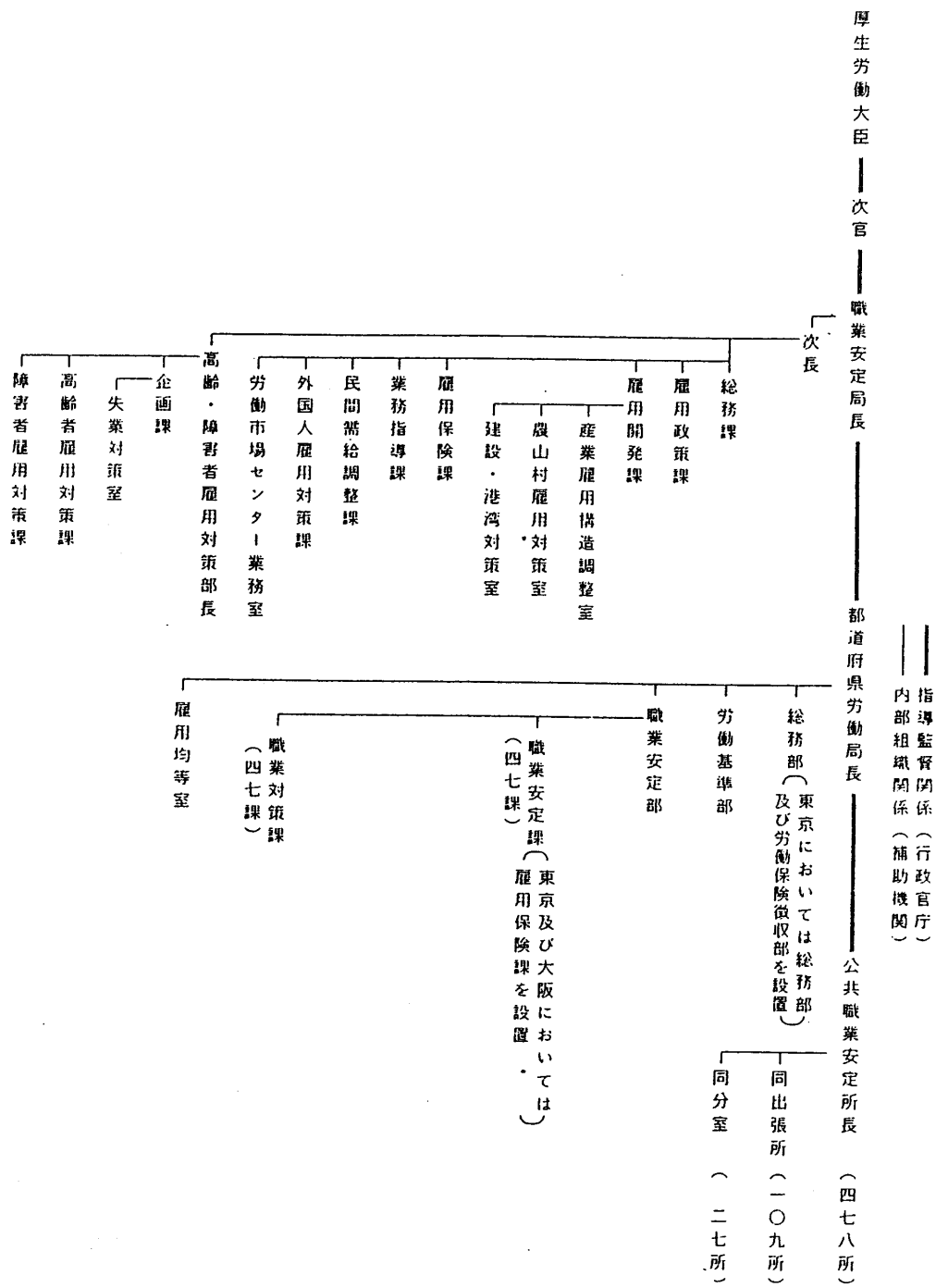
以上情況的錯綜交互影響，使得日本的經濟成長率自 1997 年的 2.02%持續下降：1998 年的 1.2%、1999 年的 0.8%、2000 年的 0.3%；失業率持續上升：自 1997 年的 3.4%、1998 年的 4.1%、2000 年的 4.7%、2001 年的 5%、2002 年 6 月更高達 5.4%，求供倍數則降至 0.53 倍。

2. 因應對策

- (1)造創高附加價值產品，增強國際競爭能力，以確保就業機會。
- (2)鼓勵創造內需異質化商品及服務，協助個人創業開發小眾市場以創造就業機會。

- (3)依經社環境變遷之需要，發展環境產業、福利福祉產業、照護產業等，以增加就業機會。
- (4)法規鬆綁以創造更多的商機及汰換不良體質之事業體：針對電訊通訊事業、電力事業等寡占市場予以開放自由化，以創造競爭環境與活化市場機能；另對交通事業及金融事業法規鬆綁，不再統一交通費率及利率自由化，藉以創造商機及汰除不良金融、債券事業。
- (5)對中小企業的各种協助
- A. 對中小企業有關新商品、新技術、市場調查、行銷技術及人才培育等提供各種資訊及給予各種協助。
 - B. 對創業者給予各種補助金，協助其創業。
 - C. 對創業者創業時之資金貸款給予信用保證。
 - D. 對中小企業創業時之諮詢顧問、僱用勞工及必要訓練費用給予各種補助。
- 以上之補助或協助創業之目的，為協助勞工之穩定就業或創業，以解決個人之失業問題，並於創業後增加勞工之僱用效益。
- (6)強化職業訓練的積極展開：自中央(高技術培訓)至地方(基礎技術培訓及區域就業市場需要)的職業訓練並結合學校及民間企業等的資源，以擴大職訓的質與量，以肆應快速的經濟變化及就業市場的需要；並極度重視在職訓練之強化，以預防結構性失業之發生。
- (7)協助勞工認識就業市場，培養職涯規劃能力，以自我啟發，充實職能，俾以對應經濟環境之變化，期以迅速再就業或避免失業之發生。
- (8)公共職業安定所全國網路連線建制，強化媒合功能並與各機構之緊密聯繫與配合。公共職業安定所積極協助勞工再就業，惟如需深度諮商及接受職業訓練時則推介至各雇用·能力開發機構(中心)或職業訓練中心進行諮商及參加職業

日本就業服務行政組織概要圖



訓練。

- (9)活化民間就業服務：以民間之活力與機動力強化就業市場之資訊流暢，減低摩擦性失業之發生，另私立就業服務機構可在公共職業安定所內設置人員，隨時推介勞工與急需求才雇主之面談媒合。
- (10)靈活運用各種僱用型態：為有效運用二度就業婦女及高齡者之勞動力並降低雇主僱用之勞動成本，靈活運用部分工時及勞力派遣型態，以創造就業機會及增強企業競爭能力。
- (11)倡導勞工自我職能之開發與訓練，以因應勞動市場之需求，對各種職訓給予補助。
- (12)針對高失業地區，在緊急僱用對策措施下，依地方需要，創造臨時性工作機會，以降低失業衝擊，穩定社會民心。

三、日本就業服務行政組織、特殊公法人(雇用、能力開發機構)的爭議及僱用慣行的打破及影響

(一)日本就業服務行政組織的爭議

1、行政組織：

- (1)中央厚生勞動省下設職業安定局。
- (2)各都道府縣(地方)分設勞動局(四十七局)，直屬中央。
- (3)各都道府縣勞動局依地域、人口、產業，再分設公共職業安定所(478所)、同出張所(109所)、同分室(27所)，全國共計六一四所。

2、公共職業安定所直隸中央或改屬地方之爭議

沖澗、北海道等地方政府，因地方產業結構隨經濟變遷而產生高失業率現象，地方政府在此壓力下，要求就業服務改屬地方(因其認為直屬中央下，其政策及作為無法積極、適切改善失業問題)，依地方需求自訂相關措施及服務，有效改善失業問題。

3、直隸中央或改屬地方之評議

(1)直隸中央之優點：中央統籌平衡運用各項資源以符地方之需要，並依地方狀況充實就業服務所需人力，普遍而言，較能掌握地區就業市場之變動，其服務亦較專業。其缺點則為與地方政府之隔閡，政策之執行與配合事項不易獲得積極合作，無法發揮相加相乘服務效果。

(2)歸屬地方之優點：可依地方需要自定各項就業措施以因應就業市場之變動，較能符合實際需要。其缺點則為各地方政府資源不一，無法平衡有效運用各項資源，且就業服務人力尚需視地方政府之人力狀況配屬，勢將影響就業服務之穩定與運作，另亦較無法專業(如需定期赴議會，處理各項請託、爭議等，可能淪為如工商登記課之櫃檯文書服務)。

4、爭議解決：地方勞動局、公共職業安定所加強與都府道縣地方政府之聯繫協調(兩機關人員亦互相調動)，共同努力合作，致力促進就業，平息爭議。

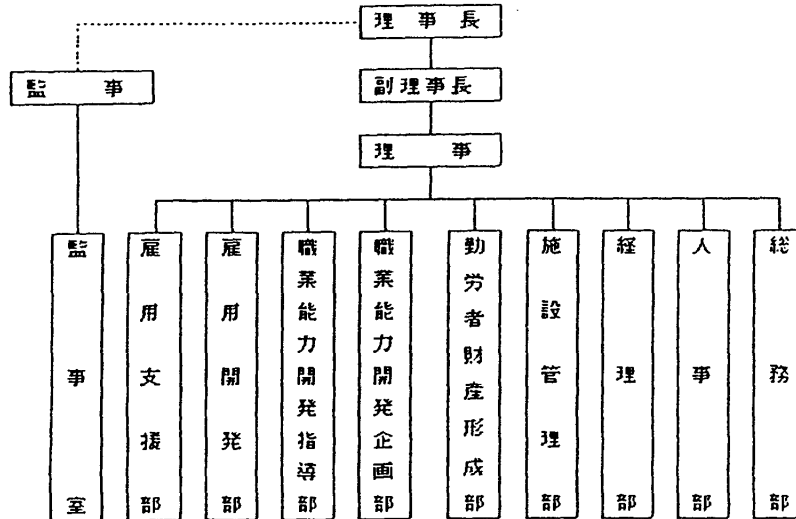
(二)、特殊公法人(雇用、能力開發機構)的爭議

1、設立依據：依據1999年通過之「雇用能力開發機構法」。

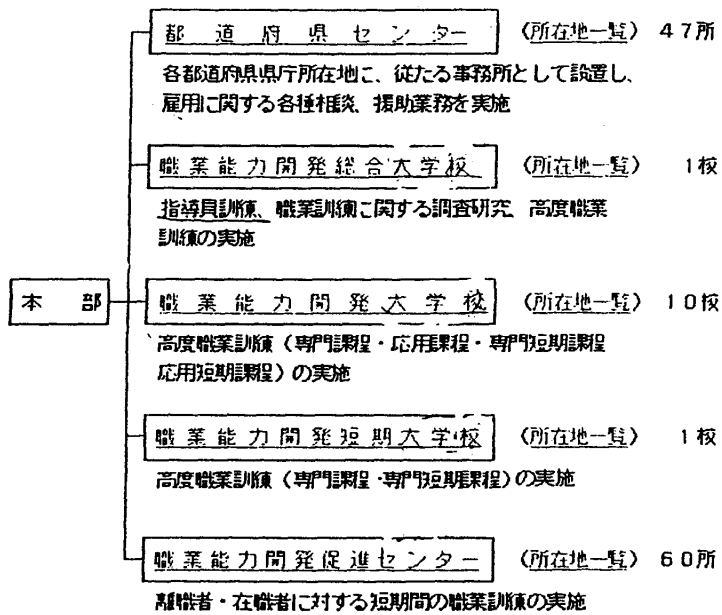
2、組織結構：於勞動省下成立特殊公法人——「雇用、能力開發機構」，組織員額約4,700人，分支機構約120個。

日本雇用、能力開発機構組織概要圖

本部組織図(9部1室)



地方組織図



3、主要業務：

- (1)雇用開發業務。
- (2)能力開發業務。
- (3)勞工財產形成促進業務。

4、經費來源：全部為國家預算。

- 5、特殊公法人的爭議：特殊公法人——「雇用、能力開發機構」，依其設立之特殊目的，執行特殊任務，惟其編制員額及預算龐大，且厚生勞動省之退休官員轉任者眾，在機關精減的原則下，屢遭非議，目前日本類似之特殊公法人約有 160 餘個，且多有投資不當虧損連連之情形，目前所有特殊公法人之存廢皆在檢討廢除之議。

(三)、日本雇用慣行(長期僱用)之打破與影響

1、長期僱用之形成(美國譯為終身僱用)

- (1)企業徵募畢業青年入社，並自基層做起，年功序列，逐步爬昇。
- (2)企業實施 OJT 訓練，培養訓練員工技術及融入企業文化。
- (3)企業以大家長責任善盡雇主照顧義務，勞工責善盡職責與忠誠義務，長期賣力付出。
- (4)人事管理不以解僱為手段。
- (5)自戰後的經濟高度發展與穩定成長，使得企業得以支付薪酬(薪資、家屬津貼、退休金等)形成長期僱用之習慣。

- 2、僱用習慣的變遷：由於國際化競爭、貨幣升值、企業產品年限縮短、勞動成本較亞洲其他國家高出甚多，如鋼鐵、造船、電器、半導體等產業即無法與其他國家競爭而關廠或辛苦競爭，而減少正式職員(長期僱用)人數，其基層勞力以外包、人力派遣、部分工時及不簽約勞工代替，高級勞動力則以定期契約購買，僅留核心人力為正式人員，期

以降低勞動成本增強競爭力。

3、僱用習慣改變之影響

- (1) 長期僱用下，企業負擔了絕大部分的技術訓練，此習慣之改變，技術訓練勢必需由公部門加速填補及勞工自覺充實技能。
- (2) 人力派遣、部分工時已占就業形態約 25%，其勞動權益深受影響，勞動條件與正式人員差幅甚大。
- (3) 年輕人無法循往例進入企業逐步接受技術訓練充實技能，年輕一代之趨勢甚至不願進入正規之大型企業上班，而較喜歡從事例如部分工時等之餐飲、量販、零售等服務業(約 200 萬人)，日本政府年輕人認為如無法進入正規企業，則技能無法按部就班養成，十年後，除可能造成技術斷層之憂慮外，該等勞工將成為社會問題。
- (4) 退休金每月攤給及年功敘薪改採能力給薪之形成趨勢；另教育訓練為勞工自己的責任，應自行學習。

四、心得與結論

日本的經濟發展軌跡，相關勞動、就業政策與衍生問題，我國亦步亦趨，時至今日，在全球化國際競爭壓力下，其變動更加快速複雜，檢視我國現況與參考日本相關因應措施，茲提下列建議供參：

- (一) 依經社變遷之需要，積極開發照護、家事服務、老人福利、托兒育嬰等產業，以創造更多元之就業機會。
- (二) 個別發展異質性商品與服務，協助個人創業，減輕失業問題。
- (三) 輔導中小企業自產品研發、資訊收集、管理教導、資金融貸等的協助，增強其競爭力，以確保就業市場眾多就業機會之提供。
- (四) 就業服務全國網路連線系統的建制與強化，以暢通就業市場資訊。
- (五) 就業服務中心應積極開發就業機會，強化服務品質，發揮促進

就業之媒合功能。

- (六) 諮詢人員專業的建立與職能評估工具、職業分析的建制與電腦化作業，並將開發之職能評估工具提供民間使用。
- (七) 職業訓練的強化與分工分層合作，以促進再就業及預防失業的發生。
- (八) 教育、教導勞工生涯規劃及自我能力開發，以適應就業市場的快速變化。
- (九) 人力派遣及部分工時工作型態已為僱用趨勢，應儘早予以法制化，以保障勞工權益。
- (十) 緊急僱用有其必要，惟應有效管理彰顯成效且應視需要收放自如，避免淪為失業之依靠。
- (十一) 對過去經濟發展中，成功的經驗(如中小企業的努力、勞工的勤奮刻苦、政府菁英的規劃等)應予確認，並恢復、加強勞雇倫理共同為事業努力奮鬥，增強競爭生存能力，共存共榮。

肆、日本現行的就業服務體系與就業政策

一、前言

就業服務措施常隨勞動市場變動而作適時的調整，日本近年來由於泡沫化經濟及全球化競爭，造成產業外移，加上高齡化、少子化及年青者工作價值觀的改變，就業服務面臨空前的困境，茲將日本勞動市場面臨問題、因應措施及公立就業服務機構服務概況說明如后。

二、勞動市場面臨問題

（一）產業外移及產業空洞化

日本近十年來在泡沫經濟下，自 1996-2001 年產業減少 5.5%，又因國內工資昂貴，在全球化競爭下產業不得不外移，至 2002 年外移海外比率佔 12%，形成產業空洞化，國內工作機會減少，失業率不斷升高，2002 年 5 月失業率 5.3%。

（二）高齡化、少子化

1995 年 65 歲以上人口 14.5%，至 2002 年 65 歲以上人口 17.9%，高齡化急速上升，加上年輕一代的日本人為使生活品質提升、女性自我意識抬頭及不想結婚，造成生產率逐年降低，1930 年女性平均生產率 4.71 人，2001 年 1.36 人，2002 年 1.33 人，由於此人口結構現象，就業服務工作更困難且造成許多社會問題。

（三）終身雇用制度的崩潰

日本原來為終身雇用制度，企業自行培訓人才且不會資遣員工，但因全球經濟不景氣加上泡沫經濟影響，企業無法負荷龐大人事成本，開始資遣員工，造成失業情況更加嚴重。

（四）全球化競爭

日本原來以品質好、銷路好自居，但隨著工資高漲，無法與全球化競爭。

（五）工作價值觀的改變

日本年輕一代不喜歡固定工作稱之為「Freeter」，因此無法培養技術，而且他們對企業缺乏忠誠度及向心力，造成企業經營困難。

（六）年金給付延後

目前日本的退休年齡是 60 歲，但是近來領取年金將逐漸延至 65 歲，因此造成許多高齡者必需找工作，而經濟不景氣加上是高齡者，造成輔導就業更加困難。

三、公共職業安定所的概況：

日本公共職業安定所即是我國公立就業服務中心（站），是屬於厚生勞動省下的都道府縣勞動局所設的，全國計有四七八所。本次研習是參觀千葉市公共職業安定所，其概況如下：

- （一）其面積計有近二千平方公尺，非常寬廣舒適，計有資訊自助區、等待區、職業相談櫃檯、雇用開發（雇主服務）櫃檯、雇用保險（勞工保險、失業給付）櫃檯等，資訊自助區擺設二十多台電腦，方便求職者查詢各種就業相關資訊，等待區擺設許多椅子讓求職者等待及休息，另有簡報室能集合申領雇用保險者向其說明請領的規定。

（二）主要服務內容分三部分：

1. 職業相談：透過簡單就業諮詢協助求職者找工作，由於就業資訊網的建置，所以求職者如果確定職業目標就可直接在自助區查詢列印就業機會，再由櫃台服務人員協助與雇主聯

絡，確定並約定面談日期，如此避免求職者白跑且可與雇主建立良好關係。

2. 雇用開發：受理廠商求才登記、產業雇用情報收集整理分析，開拓工作機會，及結合民間就業機構及人力派遣公司提供就業機會，另外對雇主雇用指導及協助雇主申請相關給付金(如雇用獎助金等)。
3. 雇用保險：雇用保險的加、退保、變更、異動等及雇用保險給付之辦理。

(三) 服務流程：

1. 一般求職者一直接至就業資訊區，利用就業資訊網尋找工作或透過職業相談櫃台經簡單諮詢後協助尋找工作，如需加強技能或職業目標不明確，推介至雇用能力開發中心或生涯能力開發促進中心參加職業訓練或職能評估、生涯規劃等輔導。
2. 請領雇用保險者一至職業相談部的服務台檢查文件及資格是否符合，後至職業相談櫃台經簡單諮詢後協助尋找工作，如無法找到工作則至二樓雇用保險給付課請領給付。

(四) 服務成果：

以去年平成十三年統計，求才人數 155,723 人(部分工時 47,427 人)，求職人數 292,679 人(部分工時 48,774 人)，求供倍率 0.53(部分工時 0.97)，介紹件數 56,777 件(部分工時 11,340 件)，就職件數 9,337 件(部分工時 2,784 件)，推介就業率約佔 20%(其中部分工時佔 20%)；其中高齡者求職人數 92,147 人約佔求職者 32%；領取雇用保險給付 138,283 人。

四、其他相關就業服務資源

日本就業服務工作除公共職業安定所辦理就業諮詢、求職求才服務及雇用保險給付外，另有下列相關機構均共同辦理就業服務工作，其組織、經費及人力的充沛，可供我國參考。茲將相關機構概述如下：

(一) 厚生勞動省勞動研究機構

主要對勞動政策及雇用政策作研究，提供政府作政策規劃的參考。

(二) 雇用能力開發機構

根據 1999 年通過之「雇用能力開發機構法」，厚生勞動省下成立特殊法人——「雇用能力開發機構」，其两大主軸為 1、雇用開發—雇用機會的創造、增加及雇用品質向上；2、能力開發—職業能力開發及提升。

有下列分支機構：

1. 雇用能力開發中心四十七所—每一都道府縣有一所。

其主要工作分兩大主軸，一為雇用開發：主要針對雇主給予協助，達到雇用安定、創出工作機會、增進勞工福祉（有雇用管理相談、中小企業雇用人才助成金、融資制度、對雇主雇用改善計畫及各種訊息提供及指導），二為能力開發：主要為提升勞工的就業能力使穩定適性就業（對個人個別就業諮商及提供職能評估作診斷分析並提供職訓訊息及管道、職業訓練辦理）。

2. 生涯能力開發促進中心一所

全國唯一管理、事務職的職業訓練機構（大部分為白領階層，少部分為藍領階層），包括在職人員的進修訓練及離轉職的就業訓練，另進行管理及事務有關之職業能力的研究及調查。

3. 職業能力開發促進中心五十八所

即我國之公共職業訓練中心，針對離職轉職者提供六個月職訓、對在職者提供 12 至 60 小時短期能力提升訓練、對企業

自辦訓練提供設施場地、辦理國際合作訓練。

4. 高度職業能力開發促進中心一所

全國唯一尖端技術的職訓機構，辦理尖端技術之職業訓練是其五十八所職業能力開發促進中心所無法相比的技術，將辦理之課程及相關經驗提供職業能力開發促進中心參考，主要以在職的中堅技術者為主，課程為二至五天短期課程，近來有少部分離轉職訓練最長六個月。

5. 職業能力開發總合大學校一所

全國唯一專辦培養職訓師及職訓師在職訓練的學校。

6. 職業能力開發大學校十所

相當於我國的四年制技術學院。

7. 職業能力開發短期大學校一所

相當於我國的二年制專科學校。

8. 起業新分野展開支援中心一所

主要為支援新事業主，對新創業者提供生涯能力評估、情報提供、公開講座及交流會、起業家養成、技術課題解決。

(三) 財團法人高齡者雇用開發協會

1978 年設立，其經費主要來自雇用保險三事業，針對事業主提供繼續雇用高齡者的推進及再就業支援（含各種助成金、能力開發、再就職援助、雇用環境整備融資、高齡者創業助成金）。

(四) 財團法人障害者雇用促進協會

1971 年設立，主要業務為促進障害者雇用及職業安定，有未定額雇用繳納金、超額雇用獎勵金、促進雇用助成金、障害者職業總合中心（負責調查研究、資料收集提供、職場適應養成研修）、障害者復健中心。

(五) 財團法人產業雇用安定中心

1987 年設立，主要支援在職者能穩定就業不要失業，因此在企業與企業間作媒合，亦即積極掌握及開拓求才機會，當企業欲資遣員工時予以協助出向（即調至他企業工作，但還是屬原公司員工且原公司需負擔薪資的差額）、移籍、轉職，此中心目前有近一五〇人。

（六）財團法人千葉市產業振興財團

2001 年 4 月成立，原屬千葉行政組織，依據法令改為財團法人，屬官方組織，主要業務為促進傳統產業的革新經營、開創新事業的協助（含低價提供創業場所）、協助企業辦理融資借款及提供諮詢及資訊。

（七）財團法人日本經濟團體連合會

為企業雇主組成，主要為從事業主立場向政府提供勞動政策有關建言且與政府對話。

五、日本目前就業服務因應措施

（一）建立資訊互連網

就業服務工作要能成功，必須隨時掌握工作機會且資訊要能普及流通，因此由厚生勞動省建置全國資訊互連網（www.job-net.jp），2002 年初更與民間人力銀行結合，亦即開放民間人力銀行及派遣業者自願加入此系統，擴大求才資訊的流通及普及。

（二）重視個人就業諮詢

日本近年亦發現一個人要能穩定就業及要提供有效長遠的就業服務工作，一定要重視就業諮詢，唯有透過與求職者一對一的諮詢，才能真正瞭解其需求、能力，才能提供其真正需要及適性的職業或職訓，避免職訓資源的浪費及能達到穩定就業，因

此日本已由生涯能力開發中心開發職務分析及職能評估系統，且積極培訓諮詢人才作職能評估及職涯輔導。

（三）加強雇主開發政策

日本在雇用保險中有三事業費用，乃是提供給雇主有關雇用安定、能力開發、雇用福祉的經費，對雇主照顧非常積極，中小企業勞動力確保法中對個別中小企業者雇用人事費用、雇用管理費用、教育訓練費用、高度人才雇用費用、雇用環境改善等皆可申請助成金，希望藉此讓雇主能穩定雇用。

（四）高齡者雇用政策

由於日本高齡化人口不斷增加，因此財團法人高齡者雇用開發協會，辦理雇用高齡者的推進及再就業支援，並有各種獎勵雇用高齡者的措施，如對事業主有繼續雇用高齡者獎勵金、職業適應助成金、雇用環境整備融資、雇用創出特別獎勵金及高齡者再就業的給付金等，以增進高齡者雇用機會。

（五）產業雇用安定政策

成立財團法人產業雇用安定中心，在企業與企業間作媒合，亦即積極掌握及開拓求才機會，辦理在職者能穩定就業不要失業，當企業欲資遣員工時予以協助出向（即調至他企業工作，但還是屬原公司員工且原公司需負擔薪資的差額）、移籍、轉職，以達穩定就業。

（六）加強職業訓練

技能的培養、提升，才能提供產業所需人才及確保穩定就業，日本在人力培訓方面有完整的職業訓練體系且非常普及，不但教育體制有各級職業訓練學校，雇用能力開發機構亦有各類職業訓練中心，如職業能力開發大學校、職業能力開發短期大學

校、職業能力開發促進中心、高度職業能力開發促進中心等，體系完整。

（七）IT (Information Technique) 普及使用

由於資訊化及網路普及，日本的就業資訊已建立全國資訊互連網，為使每位國民皆會使用 IT，因此各訓練單位提供國民免費學習 IT 的機會。

五、心得與結論

（一）軟硬體設施非常完備

工欲善其事必先利其器，日本公共職業安定所及相關就業服務機構的場地都非常寬敞舒適且設備完善，資訊互連網能查詢就業機會、適性測驗及職能評估工具的完備、職業訓練中心的設施完備及普及等均是我國值得參考學習的。

（二）重視雇主開發政策

在經濟不景氣且失業率不斷升高下，欲創造就業機會及使雇主穩定雇用，必需政府重視雇主，運用各種有利雇主的政策來協助雇主，日本對雇主非常重視，有各種協助雇主的政策，如中小企業勞動力確保法、成立財團法人產業雇用安定中心協助雇主轉換員工、各種獎勵雇用高齡者的措施等，我國亦有一些獎勵雇主的措施，但似乎不足。

（三）重視職業能力開發

日本在人力培訓方面有完整的職業訓練體系且非常普及，投資非常多的財力物力，而且提供職業訓練前先諮商及作適性測驗，避免浪費時間及資源，適性訓練才能提高就業率，因此如何能作有效的適性訓練且建全及普及職業訓練體系，是我國需加強的。

（四）重視研究及開發新方法

厚生勞動省勞動研究機構對勞動政策及雇用政策作研究，提供給日本政府參考，而生涯能力開發促進中心有職業能力的研究及調查（有職能評估工具），日本對勞動政策的研究及相關工具開發的重視是值得學習的。

（五）重視諮詢工作

日本近年非常重視就業諮詢，透過與求職者一對一的諮詢，才能真正瞭解其需求、能力，才能提供其真正需要及適性的職業或職訓，避免職訓資源的浪費及能達到穩定就業，因此日本已由生涯能力開發中心開發職務分析及職能評估系統，且積極培訓諮詢人才作職能評估及職涯輔導，我國就業服務三合一已開始重視諮詢工作，但是缺乏適性測驗及職能評估工具。

（六）有太多不同組織及就業政策缺乏整合

日本相關就業服務機構非常多，但彼此間沒有一套整合機制及系統，可能造成資源的浪費，因此目前日本對其組織正重新調整中，而且日本的就業政策非常繁雜，許多失業者及雇主未必能瞭解及利用，值得檢討。

伍、日本的雇用保險制度

一、日本雇用保險制度概要

日本戰後城市損毀民生凋敝百廢待興，失業人口激增，為救濟失業人口之基本生活，於 1947 年制定失業保險法，其後隨經濟復甦與快速成長，從配合經濟、人力資源發展及預防失業的觀點，於 1975 年改為「雇用保險法」，除公務員外，受僱勞工皆在保險之列，失業者依年資及年齡的不同，可領取失業前薪資的 60%-80% 的補助，最長可達 360 天，相關財源由勞、雇依規定比率負擔，並由政府提撥相對資金供整體運用。該保險由失業給付及三事業二大支柱建構，概述如下：

（一）失業等給付（含下列四個項目）

1. 求職者給付

- (1) 一般求職給付(基本津貼、研習技能津貼、研習時膳宿津貼、傷病不將就業時之生活津貼)
- (2) 高齡求職給付(高齡求職者給付金)
- (3) 短期雇用特例求職者給付(特例-時金)
- (4) 日雇勞動求職者給付(日雇勞動求職者給付金)

2. 就職促進給付(再就職津貼、常用就職準備金、移轉費、廣域求職活動費)

3. 教育訓練給付金

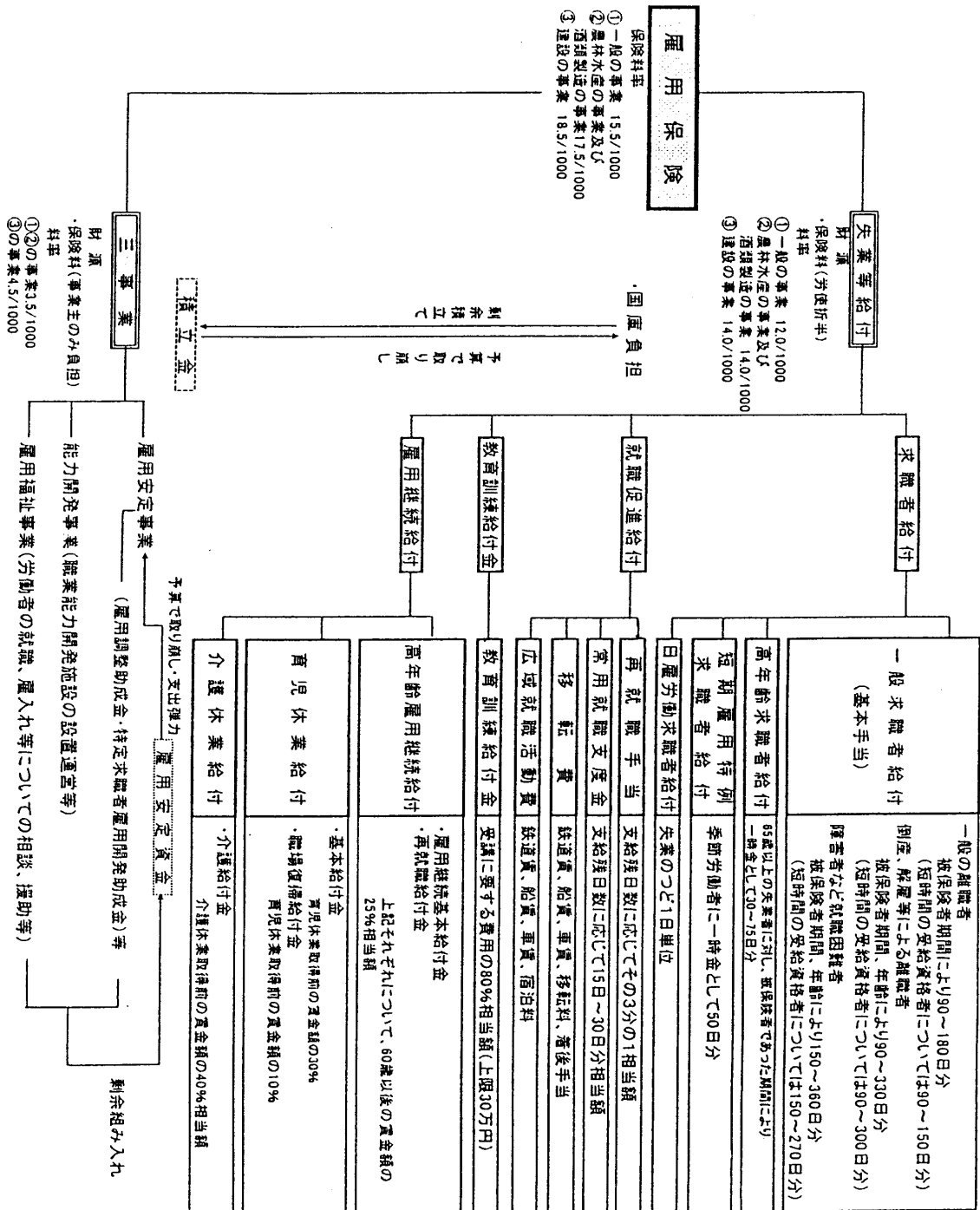
4. 雇用繼續給付

- (1) 高齡雇用繼續給付
- (2) 育兒休業給付
- (3) 介護休業給付

（二）三事業

- 1. 雇用安定事業(雇用調整助成金、特定求職者雇用開發助成金等)

日本雇用保険制度概要図



2. 能力開發事業(職業能力開發的設置營運等)
3. 雇用福祉事業(勞工之就職、有關雇用之詢問與援助等)

二、失業給付的實施

(一) 給付資格

1. 一年內需有六個月加保及工作資歷始符合給付資格(每月需超過十四個工作日始予計算有效月)
2. 部分工作時間則為二年內需有六個月加保及工作資歷(每月需超過十一個工作日,並以 1/2 個月計算有效月)

(二) 給付條件

具有工作能力及工作意願目前處於失業狀態並至公共職業安定所求職登記、申請，二十八日內仍未獲工作者，經認定給付。

(三) 給付標準

申請者前六個月平均薪資的 60%-80%，薪資愈低者，成數愈高。

(四) 給付期限

依被保險人工作性質、投保年資、失業原因及年齡，分別給予 90~360 日之失業給付。

詳細給付情形如下：

1. 一般離職者(退休年齡或自願離職者)

被保險者區分 (不分年齡)	保 險 年 資			
	未滿五年	五至十年	十至二十年	二十年以上者
一般被保險者	90 日	120 日	150 日	180 日
短期工作被保險者	90 日	90 日	120 日	150 日

2. 關廠歇業、業務緊縮等非自願性失業勞工

年 齡 資	保 險 年 資				
	未滿一年	一年以上 未滿五年	五年以上 未滿十年	十年以上 未滿廿年	廿年以上
未滿 30 歲	90 日 (90 日)	90 日 (90 日)	120 日 (90 日)	180 日 (150 日)	- (-)
30~45 歲	90 日 (90 日)	90 日 (90 日)	180 日 (150 日)	210 日 (180 日)	240 日 (210 日)
45~60 歲	90 日 (90 日)	180 日 (180 日)	240 日 (210 日)	270 日 (240 日)	330 日 (300 日)
60~65 歲	90 日 (90 日)	150 日 (150 日)	180 日 (150 日)	210 日 (180 日)	240 日 (210 日)

註:括弧()內容係表示短時間工作被保險者之給付天數

3. 身心障礙者等就職困難者

一般被保險者			短時間工作被保險者		
	未滿一年	一年以上		未滿一年	一年以上
未滿 45 歲	150 日	300 日	未滿 45 歲	150 日	240 日
45~65 歲	150 日	360 日	45~65 歲	150 日	270 日

三、雇用保險的費率及徵收方式：

- (一) 雇用保險的保費包括失業給付及三事業二項，失業給付費率依事業別採經驗費率，一般事業為投保薪資的 12/1000，雇主、勞工各負擔 6/1000；農林水產、清酒製造業及建設事業則為 14/1000，勞、雇各負 7/1000。三事業部分，被保險人不需負擔，雇主則依前述事業別中之一般事業及農林水產業、清酒製造業均負擔 3.5/1000；建設事業則為 4.5/1000。詳如下表列示：

雇用保險費率

費率別 總合費率	事業別	失業給付		三事業	
		雇主負擔	勞工負擔	雇主負擔	勞工負擔
15.5/1000	一般事業	6/1000	6/1000	3.5/1000	-
17.5/1000	農林水產 清酒製造	7/1000	7/1000	3.5/1000	-
18.5/1000	建設事業	7/1000	7/1000	4.5/1000	-

（二）徵收方式

1. 日本的會計年度自四月一日起至隔年三月卅一日止，雇主計算全年應繳保費(含雇主本身及勞工部分)後，應於五月廿日前預繳全年保費至勞動保險局，雇主嗣後再按月向勞工扣抵代繳部分。
2. 新創事業則於設立後 45 天內依前述方式繳交。

四、 雇用保險的現況

（一）強化職業訓練為獲得高素質人力資源，促進再就業及預防失業的最有效途徑，亦為雇用保險精神之所在，目前日本全國在雇用保險之下，全力展開符合就業市場及未來所需的各式長、短期職訓，並教導職涯規劃及技能自我充實觀念，期有效提升人力素質以配合經濟轉型並降低失業人口。

（二）公共職業安定所每日受理大量的失業給付申請案件及各式繁雜的津貼、獎助申請，人力上左支右絀，整體上無法提供較精緻細膩的諮詢服務，影響就業服務品質。

（三）保險基金即將用罄：由於失業率不斷攀高（九十年全年失業率為 5%，九十一年五、六月份失業率均為 5.4%，失業人口 375 萬人），前雇用保險累積之基金快速遞減，1996 會計年度尚有累計結餘至 4.27 兆，預估 2002 年僅剩 0.14 兆。目前面臨基金不足之極大壓力，調整保費研議多時，預計今年(2002)底將調漲為 14/1000(目前為 12/1000)。詳情如下表：

失業給付及其相關事項收支情形表

單位：千億元

會計年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (預算 計劃)	2002 (預算 計劃)
收入	18,413	19,423	17,397	17,317	16,239	24,244	23,125
保費收入	12,650	12,923	12,929	12,335	12,164	18,839	18,336
政府提撥	3,273	4,388	3,078	4,012	3,354	4,884	4,489
支出	21,358	23,203	27,018	27,806	26,660	27,701	26,675
失業給付	17,952	19,326	22,739	23,257	21,764	19,950	17,219
盈虧	-2,945	-3,780	-9,621	- 10,489	- 10,421	-3,457	-3,550
累積剩餘	42,755	38,975	29,354	18,865	8,444	4,987	1,437

五、心得與結論：

日本雇用保險實務可資借鏡學習之處：

(一) 雇主守法、配合：

1. 每年五月廿日依僱用人數及適用費率自行繳納保費，鮮少拒繳及延遲繳納而損及勞工權益及制度運作之情事。
2. 雇主依勞工服務年資、天數、離職事由，確實開具離職證明書，勞工憑持申請失業給付，因此並無勞雇勾串申領或勞工自行切結申請等浮濫不實之弊端。

(二) 失業給付雖為勞工權益主張，惟日本勞工視失業為可恥不名譽之事，失業後即積極尋職，鮮少坐領完失業給付後再尋職之心態，其制度運作及基金運用較能順利運行。

- (三) 勞工加、退保及異動均在公共職業安定所辦理（亦可順道辦理求才）失業給付查核所需資料，安定所均可透過網路連線查詢核對，失業給付申請、認定過程中，不會發生勞工資料不實而無法查核之情形，亦不易發生申請人與受理承辦人員相互爭執情形。
- (四) 全面強化就業服務與職業訓練功能，兩機關（構）密切聯繫配合，致力促進失業勞工再就業及預防失業。

陸、日本就業機會開拓的作法

一、前言

雖然創造就業機會應以民間為基本，但為因應高失業率的情況，日本政府推出臨時的應急措施，即由政府部門直接大規模提供就業機會來紓緩失業問題，主要有二個時期：第一時期為「緊急失業對策事業」，第二時期為「緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫、「新的緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫。

二、緊急失業對策事業

（一）背景說明

為第二次世界大戰剛結束（1945 年大戰剛結束），日本慘敗，所有產業設施徹底破壞，龐大的失業人口（主要為因戰爭對產業造成的破壞所產生的失業者、海外從軍的軍人返國），民生物資極度缺乏，物價飛漲，工資卻不成比例的低廉。而戰後進駐日本的聯軍，及其政府最關心的便是使日本回復到戰前的社會狀況，即儘量增加就業機會，提昇人民的生活水準。但在前五年，這兩項目標都因通貨膨脹而無力達成。

（二）辦理方式

日本政府提出「緊急失業對策事業」，由政府編列預算提供公部門之工作機會，提供失業者一個暫時性的工作，對象則完全不設限，只要是失業者即可。當時日本因戰爭因素造成國土荒廢，因此所釋放之工作機會大部份為道路整修之工作。此一對策因沒有技能之要求，且工作內容簡單，工資非常低廉，一天之工資為 240 日圓，因此而從事此項工作之工人稱為「二四工」，成為當時最具象徵性之話題。

(三) 實施成效

緊急失業對策事業之政策目的原為提供一臨時性之工作機會安置失業者，以暫時解決失業者生活上之困境，並期待在適當時機輔導其轉業。然而此政策執行時卻遭遇工作人員養成依賴公部門之工作機會，造成工作人員滯留，因此大部分的工作人員並沒有轉業成功，且此政策造成日本政府財政上極大之負擔，日本政府遂於 1971 年起大幅縮減參加此計畫工作人員之相關權利及福利措施，方使得參加之人數逐年降低，另值得一提的是日本政府為輔導參與此計畫之工作人員轉業花了 60 年的時間。下表為自 1950 年至 1963 年之統計數據，由統計數據可知當時依賴由公家機關提供短期救濟性的工作機會之人數佔失業之人口數最高峰時曾達 50%，詳如下表：

「緊急失業對策事業」僱用人數及其佔失業人數比例一覽表

年代	失業人數(千人)	「緊急失業對策事業」 僱用人數(千人)	「緊急失業對策事業」僱用人數佔失業人數比例(%)
1950	440	128	29
1951	390	149	38
1952	470	153	33
1953	330	161	49
1954	670	186	28
1955	760	182	24
1956	710	187	26
1957	590	181	31
1958	630	206	33
1959	690	213	31
1960	500	201	40
1961	440	219	50
1962	400	201	50
1963	400	189	47

註：1. 日本 1946 年人口數為 75,750 千人

2. 資料來源：厚生勞動省勞動研究機構

三、「新的緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫

(一) 背景說明

1. 「緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫：平成十一年，失業率創新高峰，為因應就業情勢相當嚴峻，非自願性失業者急速增加之情況，日本政府於平成十一年八月起，由中央政府編列預算，補助都道府縣辦理「緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫：實施重點為以政府直接創造就業機會，所從事的事業主要著重於能創造出高就業機會數之事業為主；實施方式則為由各都道府縣則依據各地區之實際情況，訂定該區域之整體性發展計畫，各個地方的公共團體則依照自己的創意實施對應符合區域需求的事業。該計畫自平成十一年八月起實施至平成十三年底為止，合計提供了 30 萬個就業機會。
2. 「新的緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫：因日本經濟持續不景氣，失業率仍持續居高不下，日本政府再於平成十四年起推出「新的緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫，除仍著重於能創造出高就業機會數之事業外，參予計畫之工作人員主要從事的是新的公共服務事業，例如教學輔助者、森林作業員、警察支援人員等等國家獎勵辦理的事業（包括教育、文化、環境、治安、防災、福祉、保育、地域振興等領域），本項計畫另一個重要特色為將民間企業、NPO 等組織納入共同參與之單位，預計創造出超過 50 萬人的就業機會。

(二) 政策說帖內容

1、必要性

(1) 依照國民及社會需求的妥當性

嚴重的雇用情勢一直持續存在（所謂嚴重的雇用情勢是指完全失業率 5% 以上，此失業率為目前之最高水準），因

構造改革的正式化，失業的狀況將持續，產生許多失業者，因此創造就業機會將是日本政府重要的課題之一。然而在嚴厲的經濟情況之下，民間主導的就業機會的創造需要一段時間，在如此的情況之下，政府部門必須有臨時應急的措施，如提供緊急的臨時就業機會，有其社會需求性。

(2) 公益性

可安定失業者失業期間的生活，同時凝聚地方公共團體的創意，實施其企劃之事業，因而提供符合地區實情的公共服務而具有很高的公益性。

(3) 官民的任務分擔

就業機會的產出雖然原本應該是民間的工作，但因面臨現今嚴格的雇用情勢而推出臨時的應急措施，使得國家與地方的公共團體在公有的部門創造出可行的、臨時的雇用機會，此外因藉由地方公共團體委託民間企業等執行計畫的機會，創造民間企業雇用失業者之效益。

(4) 國家和地方的任務分攤

以國家而言，除了需確保財源及計畫結構的可行性外，並須負責提供政府獎勵事業的例子、確認計畫之落實，而地方公共團體方面則需依各地區之需求提出規劃，並負責計畫之實施。

(5) 民營化以及外部委託的認可

當地方公共團體實施個別的計畫之際，可以委託民間企業、NPO、中高齡就業輔導中心等單位辦理。

(6) 計畫的急迫性

本計畫為因應嚴厲的雇用情勢，因此有急迫性的需要。

2、有效性

(1) 到目前實施的效果以及今後預見的成效

現行的「緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫（平成十一年八月起實施至平成十三年底）創造出約 30 萬人的

雇用機會，而「新的緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫（平成十四年起實施至平成十六年底）將因其所設計的條件創造出更高的雇用的效果，預計於平成十六年底將創造出超過 50 萬人的就業機會，且因計畫內容之多樣性，預計將產生多樣化的效果。

（2）預期發生效果的時間

只要有關地方公共團體的計畫實施後，立即有就業機會之產生。

3、效率性

本計畫為臨時應急之措施：創造公部門臨時緊急之僱用機會，為使辦法具有即刻性及適當性，在分工上由國家籌措財源及建立制度，地方公共團體則依據各地區的需求凝聚創意、提出計畫，並以委託民間企業為主。另為了使計畫能創造出高的雇用效果，都道府縣所提之計畫必須符合下規定：

（1）以都道府縣整體計畫中，事業費中人事費用約佔約總計畫經費八成以上。

（2）都道府縣整體計畫中，須符合失業者比例的設立原則，即需雇用超過四分之三的失業者為計劃工作人員，另都道府縣所作成之計畫需送請國家審核後並公佈之，以確保計畫能落實。

4、其他

為使本計畫能提供多數失業者之僱用機會，僱用期間以不超過六個月為原則。

（三）預算來源及補助方式

1、預算：3,500 億日圓。

2、補助客觀標準：由中央政府依據各都道府縣之勞動力人口、求職者人數、非第三次產業從業者的比例、完全失業率等指標為基準，作為補助各都道府縣額度之依據。

3、基金的形成方式：都道府縣基金的來源全部依賴中央政府的補助。

4、補助期間：至平成 16 年（西元 2004 年）為止（共三年）。

（四）、工作內容

公部門釋放出來就業機會的工作內容為都道府縣及市區町村的公共服務工作，此公共服務之工作內容包括提供加值性之公共服務、公部門專案性的臨時需求、做為臨時性之補充人力等。

1、都道府縣實施之事業包括（包括委託辦理及由公部門直接辦理之事項）

（1）國家獎勵辦理的事業（包括教育、文化、環境、治安、防災、福祉、保育、地域振興等領域。）

（2）可創造出高就業機會數之事業。（註：以都道府縣整體計畫而言，人事費用需佔約總計畫經費八成以上，而且其中可雇用超過四分之三的失業者為計畫工作人員。）

（3）雇用期間：以不超過六個月為原則（如計畫內容更新時則以延長一次為限）

（4）辦理之單位如為民間企業、高齡人才中心等單位，則以委託的方式辦理為原則。

2、市區町村實施之事業包括（包括委託辦理及由公部門直接辦理之事項）

市區町村如辦理符合上述要件之事業時，可直接向都道府縣提出申請，如計畫都道府縣認可時，所需經費則由都道府縣全額補助。

（五）、計畫的審查及考核

1、都道府縣必需每年研提通盤性之年度事業計畫，向中央政府提出申請，申請經由國家認可時，則由都道府縣公佈計

畫之內容。

- 2、都道府縣必需每年向中央政府提出計畫之實施成果報告，並公佈之。

(六) 預計成果：計畫實施期間預計提供超過五十萬個就業機會。

(七) 國家獎勵辦理的事業內容說明

因第一次政府部門大規模直接提供就業機會時已將大多數之人力投入道路建設之工作，造成修建之道路過多，甚至包括利用率不高之道路，形成經費之浪費，遭致日本國內之抨擊聲浪，因此本次特別排除土木、建設等公共事業。其主要內容如下：

1、教育、文化

- (1) 由學校攬入社會經歷豐富的人士擔任教學輔助者，辦理學科、文化藝術活動、自然體驗活動等教學活動，以充實教育之事業。
- (2) 利用學校於夜間或週末開放的時間，提供學生服務與體驗活動等，以提供更多樣化學習機會的事業。
- (3) 善用整理人員辦理振興地區文化之歷史資料、挖掘古物等的事業。

2、環境

- (1) 聘用森林作業員，強化鄰近森林之整頓，包括環境保護、自然資源再生等的事業。
- (2) 將廢棄物放置場所明確標示出來，做成垃圾場位置標示圖，進而將減少垃圾放置地點的事業。
- (3) 改善都市地區環境，如廢屋的去除、綠地管理、美化海岸、河川、湖沼觀光點等，以形成良好之景觀之事業。

3、治安、防災

- (1) 聘用警察支援人員，監視違規停車，進而負責指導有關馬路交通安全相關教育，以保障地區性交通安全的事業。
- (2) 調查有關小型建築物之防火、防災相關事宜，以提升地區防災安全的事業。
- (3) 聘用設施管理員，加強碼頭的巡邏及遊艇放置對策的事業。

4、福祉、保育

- (1) 聘用協同者辦理提升身心障礙者工作能力以及身心障礙者工作場所的改善的事業。
- (2) 善用幼教人士、具有教學經驗及育兒經驗的人士至托兒所等幼兒及親子聚集場所，給予育兒服務以及提升幼稚園的事業。

5、地域振興

- (1) 提升地區民眾 IT (Information Technique) 能力的事業。
- (2) 因應 2002 年世界盃足球賽等特別之機會，振興地區性觀光的事業。
- (3) 聘用地區情報員，作為非營利組織活動情報之蒐集與發布支援的相關事業。

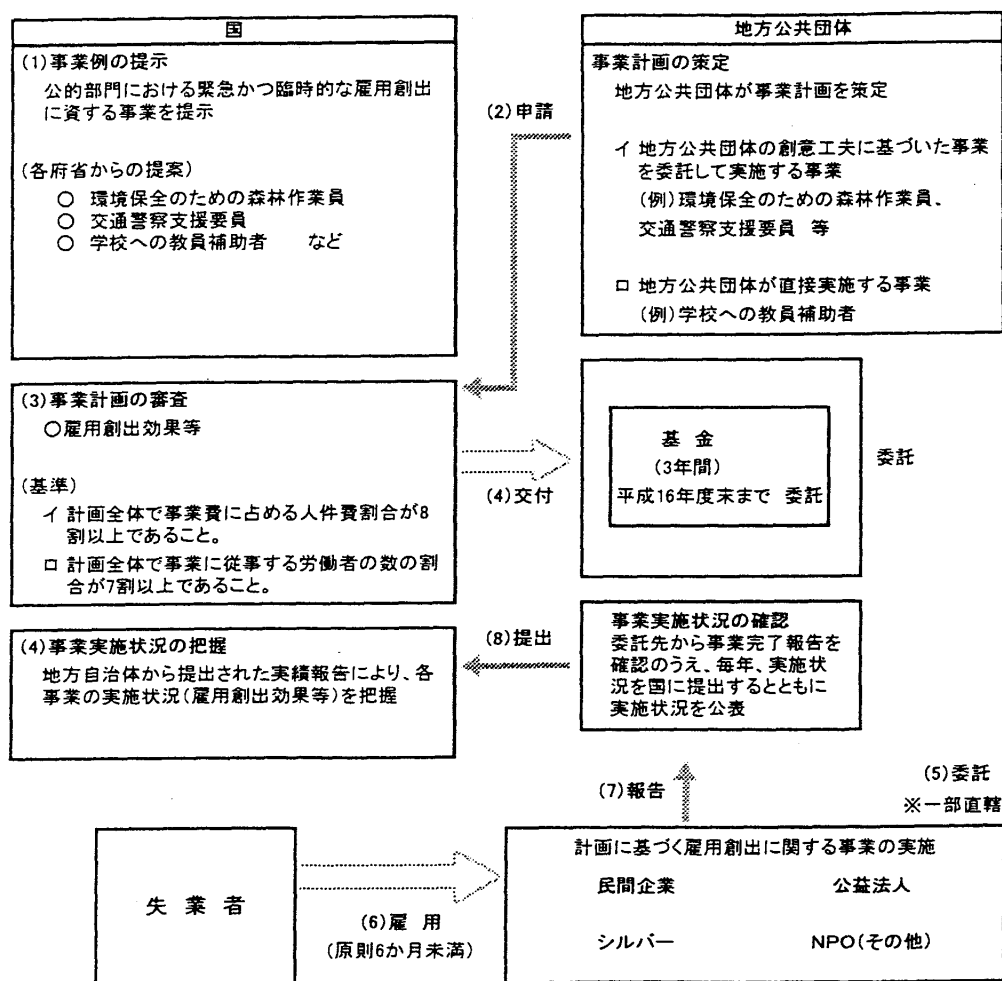
(八) 作業流程圖

トピックス

TOP HOME

【緊急地域雇用創出特別交付金事業】

緊急地域雇用創出特別交付金事業のスキーム



平成14年度 事業一覧表

四、其他專案性僱用獎助津貼計畫：「緊急雇用創出特別獎勵金」制度

（一）說明

厚生勞動省在平成十一年一月創設出「緊急雇用創出特別獎勵金」，主要作為雇用活性化總合計畫之一環，此獎勵金之內容類似我國之現行實施之僱用獎助津貼，其主要內容為全國各地以及沖繩縣完全失業率只要達到本計畫發放標準之情況時，凡雇主雇用由公共職業安定所或民營介紹所所推介 45 歲以上至未滿 60 歲之非自願性失業者、公共職業訓練中心之受訓者，每名給付 30 萬日圓之獎勵金，申請方式為向公司所在地的都道府縣的高年齡者僱用開發協會申請。

（二）本計畫發放標準

原實施期間平成 13 年 8 月 29 日至平成 14 年 3 月 1 日的發放標準為單月失業率超過 5%。茲因平成 14 年 1 月之全國失業率已達 5.3%，因此實施期間再度延長，自平成 14 年 3 月 2 日起自平成 14 年 7 月勞動力調查結果公佈日期為止的六個月期間。

（三）「緊急雇用創出特別獎勵金」計畫內容

1. 支付對象：事業主凡雇用由公共職業安定所或民營介紹所所推介之工作人員必須具有下列之一條件：

(1) 45 歲以上至未滿 60 歲之非自願性失業者

(2) 45 歲以上至未滿 60 歲公共職業訓練中心之受訓者

2. 給付額度：凡雇主每僱用符合條件者一人，給付雇主 30 萬日圓。

3. 發放條件：

(1)全國發放的條件

全國單月完全失業率達 5% 以上的情況

(2)地區性發放的條件

地區性連續二季的完全失業率超過 5.4% 以上的情況

(3)沖繩縣發放的條件

沖繩縣符合地區性發放的條件，比照辦理。

4. 發放期間：

滿足前項發放條件之完全失業率公布日之隔天起六個月內(至六個月後勞動力調查公布日止)

失業率參考值：

100%						
13 年	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月
	4.9	4.7	4.7	4.8	4.9	4.9
	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
	5.0	5.0	5.3	5.4	5.5	5.6
14 年	1 月					
	5.3					

資料來源：總務省統計局「勞動力調查」

5. 規模：

(1)計畫期間：

(2)預算來源：僱用保險法之基金

(3)預算：600 億日圓

五、心得與結論

我國近年來在產業結構快速調整下，傳統勞力密集製造業所佔比例持續下降，結構性失業問題日趨嚴重，且失業者多為中高齡者、低學歷失業者，再就業不易。雖然就業機會的產出原本應該是民間的工作，但因民間主導的就業機會的創造需要一段時間，在失業率居高不下的情況之下，政府部門必須有臨時應急的措施，因此由政府部門來主導開發就業機會，有很高的社會需求性。

以政府的資源，創造就業機會，最典型的例子是歐盟借重第三部門介於公、私部門之調和，由於不以營利為目的，第三系統組織較之於營利組織更能發揮照顧社會弱勢團體之精神，使其不至於被社會所排除孤立。在具體的作法上，歐盟之第三系統實驗計畫結合區域與就業政策，積極從地方的角度出發，藉由生活與環境的開發，提升地方生活的品質。透過地方非營利組織，歐盟鼓勵全方位發覺地方上尚未被滿足的需求，進而將所開發的工作機會與地方經濟結構調整所產生失業人口相媒合。這種作法除了帶動地方生活與產業環境的開發之外，亦一併解決地方的失業問題。

日本政府在面臨失業率創新高峰，非自願性失業者急速增加之情況，亦同樣提出臨時應急的措施：由中央政府編列預算來主導開發就業機會，如平成十一年八月起實施至平成十三年底推出「緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫，提供了 30 萬個就業機會。因日本經濟持續不景氣，失業率仍持續居高不下，日本政府再於平成十四年起推出「新的緊急地區雇用機會創出特別補助金」計畫，該計畫之預算額度為 3,500 億日圓，預計於平成十六年底將創造出超過 50 萬人的就業機會。

本會於九十年二月一日起實施「永續就業工程計畫」，即是

以政府資源，來直接創造就業機會。該計畫係參考歐盟發展公部門與私部門以外的第三系統降低失業率之作法，主要以提供失業者，尤其中高齡者、低學歷失業者之臨時性工作機會，每人每月最高收入為一七、六二〇元，最長九個月，希望培養失業者再就業能力，創造在地就業環境與就業機會，以適度紓緩失業問題。因九十一年起失業率緩降，景氣逐漸復甦，為協助失業者慢慢重返正常職場，於九十一年六月一日起實施「多元就業開發方案」，亦以建構企業、民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，提供、輔導、獎助多元就業管道，培養失業者就業能力、紓緩失業者之生活壓力，並協助其迅速再就業。

面對失業率持續不斷攀升的時期，就業機會的開發為本會重要的工作之一，由前面所述，不論是歐盟的經驗，或是日本的做法，開發就業機會必定是與地方需求作緊密的結合，地方回饋的機制有其必要性，建議未來應加強與地方雙向溝通。此外就業開發計畫未來的主體（執行單位）應著重於企業？或民間團體？或政府部門？或整合企業、民間團體、政府部門各方資源的方式？亦或其他的可能資源？辦理的方式是否可考慮由縣市政府或公立就業服務機構依據各地區之實際情況，訂定該區域之整體性發展計畫，各個地方的公共團體則依照自己的創意實施對應符合區域需求的事業？或由縣市政府研提旗艦式的大型計畫統籌辦理？或是配合各部會於地方所實施的產業發展計畫？或有其他的可能性？計畫內容是否應做設限朝特定產業，如照顧服務產業、觀光產業、環境保護等，避免散彈打鳥，以收巨觀的成效？建議可做為未來政策思考的參考方向。

以政府資源，來直接創造就業機會，應視為短期性的應變措施，長期而言，基於就業市場的主流在企業界，未來建議仍應著重於加強與雇主的合作關係，與企業一同開發可能之工作機會，除可減少雇主的僱用成本，亦可增加失業者之就業機會，促進其

就業。