

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)

# 日本就業機會開發作法

出國人員：

行政院勞工委員會職業訓練局  
就業輔導組科長  
張恒裕

行政院勞工委員會職業訓練局  
高雄區就業服務中心專員  
吳美玲

行政院勞工委員會職業訓練局  
台南區就業服務中心課長  
傅傳智

行政院勞工委員會職業訓練局  
基隆區就業服務中心課員  
葉昭容

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

出國期間：92年7月22日至8月15日

B6/  
C09205547

系統識別號:C09205547

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數: 54 含附件: 否

報告名稱:

日本就業機會開發之作法

主辦機關:

行政院勞工委員會職業訓練局

聯絡人/電話:

黃恩莉/85902625

出國人員:

葉昭容	行政院勞工委員會職業訓練局	基隆區就業服務中心	課員
傅傳智	行政院勞工委員會職業訓練局	台南區就業服務中心	課長
吳美玲	行政院勞工委員會職業訓練局	高雄區就業服務中心	專員
張恆裕	行政院勞工委員會職業訓練局	就業輔導組	科長

出國類別: 研究

出國地區: 日本

出國期間: 民國 92 年 07 月 22 日 - 民國 92 年 08 月 15 日

報告日期: 民國 92 年 12 月 30 日

分類號/目: B6/人口與就業 B6/人口與就業

關鍵詞: 就業機會開發

內容摘要: 基於我國失業率由89年的2.99%，升至90年的4.57%，如何因應劇升的失業率，成為政府最重要的施政挑戰，日本企業主大量使用勞動派遣業者提供之人力之就業市場發展等作法極值我國參考。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

## 摘要

本次研修的目的係基於我國失業率由 89 年的 2.99%，升至 90 年的 4.57%，如何因應遽升的失業率，成為政府最重要的施政挑戰，日本是先進國家，歷經十餘年的泡沫經濟，日本勞動省整體性「緊急僱用對策」及其相關之配套措施之作法；就業機會開發計畫（例如「緊急地區僱用機會創出特別補助計畫」）政策規劃模式；如何開發難以推介就業族群工作機會之作法；就業服務機構如何建立與雇主合作關係；各項僱用獎助津貼之補助方式；日本企業主大量使用勞動派遣業者提供之人力之就業市場發展等均極值我國參考。

本次研修發現日本的經驗在就業機會開發政策方面包括：以政府資源創造就業機會是短期應急的措施；政府儘量以委外方式活化民間市場；重視針對不同雇主設計獎助僱用措施；靈活運用各種僱用型態；就業服務充分運用 IT 技術；積極扶植民間企業或團體做為支援的助手，受理窗口除直屬勞動局係設於各地都道府縣分支機構及公共職業安定所外、尚有許多外圍團體；獎助津貼手續應力求簡便；僱用獎助津貼需防制作假情形；設立專責機構協動企業人力調整。在推動公共服務方面，包括：公共服務工作機會有持續推動必要；工作項目宜以提升生活品質，且宜有旗艦計畫；依地區人口與失業狀況分配經費；公共服務工作人事費以外之其他經費比例應合理提高；用人單位有部分自由用人彈性；薪資設定應更有彈性優先順序要鎖定最需要幫忙的特定對象，登記人員需經就業性向或就業諮詢過濾；適用對象年齡下限應合理放寬；臨時工作要搭配教育訓練，培養一技之長等。

# 日本就業機會開發作法

目次	頁次
壹、研修目的與過程	1
貳、日本就業機會開發體系	5
參、就業機會開發的方向	9
肆、獎勵企業僱用措施	19
伍、因應失業緊急對策及其配套措施	25
陸、勞動派遣服務業的發展	34
柒、鼓勵創業及民間非營利團體的就業開發	46
捌、結論與建議	49

## 壹、研修目的與經過

### 一、研修目的

我國自 89 年受以美國為首的網路經濟泡沫影響，以電子業為主的國際貿易大幅下降，經濟動能劇降，經濟成長率甚至為台灣戰後以來最嚴重的負 2.2% 衰退。民間就業隨之受到衝擊，失業率由 89 年的 2.99%，升至 90 年的 4.57%。如何因應遽升的失業率，成為政府最重要的施政挑戰。

面對類似短期遽升失業問題的挑戰，緣於政府因應 921 大地震自 88 年 9 月 28 日起實施「以工代賑」(同年 10 月 26 日修訂為「整合版以工代賑」)，90 年 10 月 2 改為計畫型的「重建大軍」，自 90 年 2 月進一步將災區經驗及國外因應失業的作法，繼而推動「永續就業工程計畫」，91 年 6 月持續推動「多元就業開發方案」，91 年 12 月 18 日「公共服務擴大就業計畫」以及 92 年 5 月「多元就業開發方案-民間團體就業擴展計畫」，然上述種種政策在國內仍屬邊作邊學，亟需汲取其他國家之相關經驗及作法。

日本自 1990 年十餘年之泡沫經驗，經濟成長幾無表現，失業率也逐步攀升，1998 年升至 4.1%，2001 年更升至 5.0%，日本曾經也是高經濟成長率、低失業率的國家，過去十年面臨的困境與其因應措施，值得我國參考。另，我國自今年起推動之「公共服務擴大就業計畫」，日本自 1999 年日本政府不得已情況，亦開始實施類似公共服務措施—由中央政府編列預算來主導開發就業機會之「緊急地區僱用機會創出特別補助計畫」及「新的緊急地區僱用機會創出特別補助計畫」，2002 年又開始第二階段。

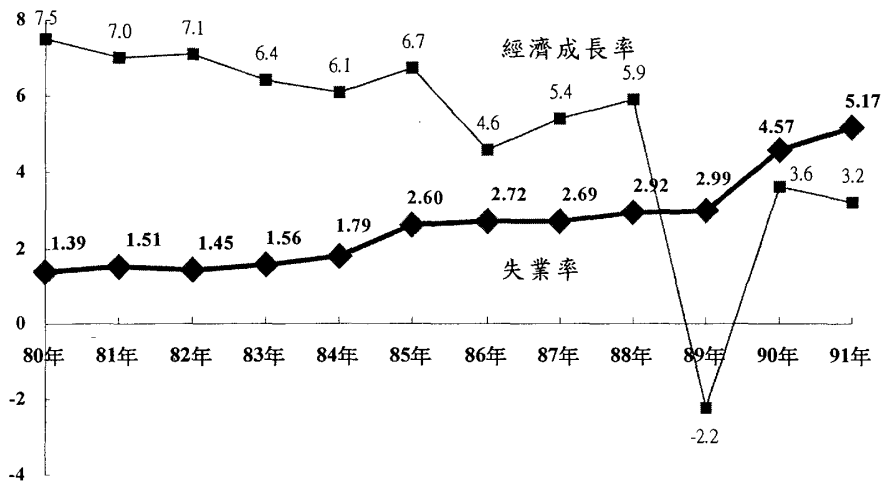
緣此，此次研修方向如下：

- 1、勞動省整體性「緊急僱用對策」及其相關之配套措施之作法。
- 2、就業機會開發計畫(例如「緊急地區僱用機會創出特別補助計畫」)政策規劃模式。
- 3、如何開發難以推介就業族群工作機會的作法。
- 4、就業服務機構如何建立與雇主合作關係探討。

5、各項僱用獎助津貼之補助方式。

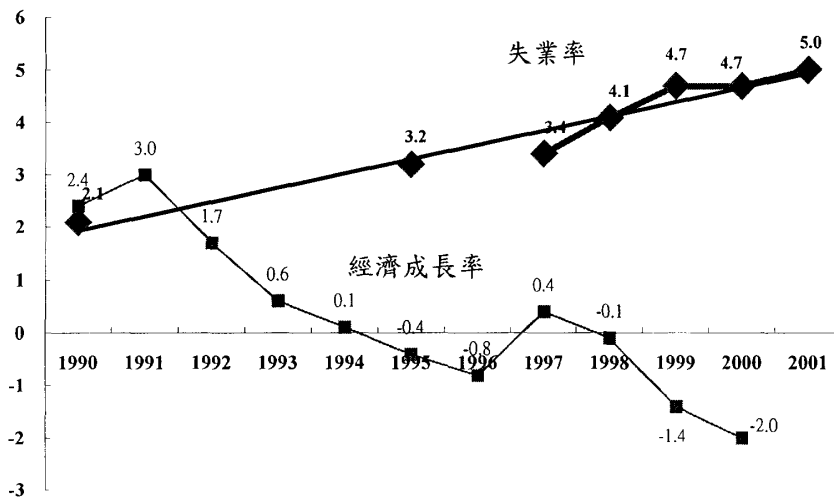
6、因日本平均工資極高，為降低雇主之僱用成本，日本企業主大量使用勞動派遣業者提供之人力。

我國近十年來經濟成長率與失業率變化



資料來源：統計數字摘自行政院主計處網站，[www.dgbas.gov.tw](http://www.dgbas.gov.tw)。

日本經濟成長率與失業率變化



資料來源：統計數字摘自總務省統計局網站，[www.stat.go.jp](http://www.stat.go.jp)。

## 二、研修經過

本次研修係委由日本海外職業訓練協會（Overseas Vocational Training Association, OVTA）安排課程。該機構係於1982年由日本政府邀請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協助開發中國家職業訓練、協助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、以及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等等。

該機構根據本申請之研修主題，安排為期25天（92年7月22日至92年8月15日）的研修課程及參訪行程，日方所提供研修課程表如下：

### 研修課程表 Course Program

#### Measures for Employment Opportunity Development in Japan

Date		Subjects, Contents and Activities		Hotel
		a.m.(10:00-12:30)	p.m.(13:30-16:00)	
22-Jul	Tue		Arrival at Japan (Narita Airport)	OVTA
23-Jul	Wed	Briefing & Meeting	"Employment Policy and Recent Trends in Employment Situation" by MHLW	OVTA
24-Jul	Thu	"Emergency Employment Measures & the validity" by MHLW	"Outline of Employment Insurance & the Revision" by Chiba Labour Relations Bureau	OVTA
25-Jul	Fri		Study Visit to Iidabashi Public Employment Security Office"	OVTA
26-Jul	Sat			OVTA
27-Jul	Sun			OVTA
28-Jul	Mon	"Career Consulting & Human Resources Development by EHDO"	"Outline of various subsidies for Employment Assistance" by EHDO	OVTA
29-Jul	Tue	"Recent Situation in Regional Employment Development" by Prof. Yahata	Study Visit to Industrial Employment Stabilization Center of Japan	Tokyo
30-Jul	Wed	(move to Hamamatsu city)	Study Visit to YAMAHA Co., Ltd.	Hamamatsu
31-Jul	Thu	Study Visit to Shizuoka Labour Relations Bureau	(move to Kohfu city)	Kohfu

Date		Subjects, Contents and Activities		Hotel
		a.m.(10:00-12:30)	p.m.(13:30-16:00)	
1-Aug	Fri	Study Visit to Tokyo Electron AT Co.,Ltd	Study Visit to Yamanashi Labour Relations Bureau	Kohfu
2-Aug	Sat	(go back to Tokyo)		Tokyo
3-Aug	Sun			Tokyo
4-Aug	Mon	(move to Ohfuna)	Study Visit to Shonan Industrial Technique Center (Worker Dispatching & Replacement)	Tokyo
5-Aug	Tue	"Present Situation & Prospect of Worker Dispatching System" by Prof. Sano	Study Visit to Recruit Ablic Co.Ltd. (Replacement & Recruit)	OVTA
6-Aug	Wed	"Present Situations of Employment Measures for Labourer" by Mr. Tatsui, National Labour Union	"Merit & Demerit of Changes in Employment System" by Prof. Shimoda	OVTA
7-Aug	Thu	Study Visit to Chiba Center, EHDO (Public Employment Supporting Facility)	Study Visit to Chiba Industry Promotion Foundation (Public Venture Supporting Facility)	OVTA
8-Aug	Fri	Study Visit to Ability Garden, EHDO (Public HRD Facility)	"Prospect of Employment" by Nippon Keidanren (Organizaision of the Management)	OVTA
9-Aug	Sat			OVTA
10-Aug	Sun			OVTA
11-Aug	Mon	Study Visit to Japan Labour Dispatching Association (Organization of the companies)	Study Visit to Entrepreneur Support Center (Public Venture Supporting Facility)	OVTA
12-Aug	Tue	(move to Tokyo)	"Problems & Prospect of Employment Policy" by Prof. Kameyama	OVTA
13-Aug	Wed	(Data Collection)		OVTA
14-Aug	Thu	Evaluation & Closing Session		OVTA
15-Aug	Fri	Going back to Taiwan		



## 貳、日本就業機會開發體系

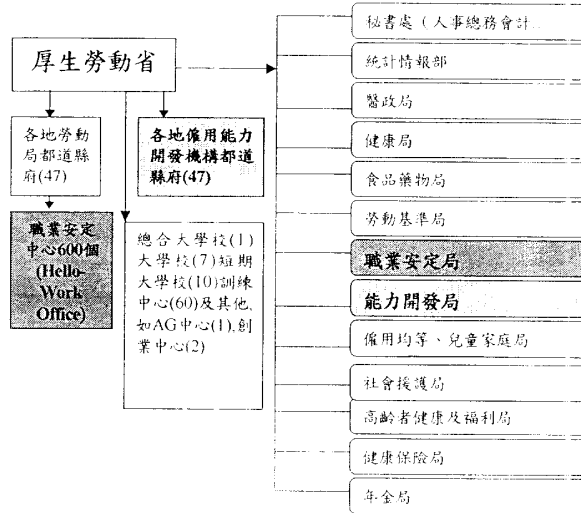
日本近年來陷入泡沫經濟破滅後的經濟衰退期，在國內面臨景氣的低迷、通貨緊縮的危機及金融業整頓、加速不良債權處理、倒閉關廠導致僱用情勢惡化的難題。因此，日本政府僱用對策優先的課題在僱用維持、創出，配合政府緊急對策、僱用保險的調整修正、職業介紹機能的強化...等必要措施。要瞭解日本就業機會機會工作，必先瞭解日本制度面體系的運作架構：

日本主管勞動的中央組織早年為內務省，1938年才從內務省另外分出獨立的厚生省，1947年厚生省另外又分出獨立的勞動省，同年，內務省裁撤，直到2001年1月6日厚生省與勞動省合併，至此，日本人從出生到死亡的種種公共政策都歸在一個部會管理。

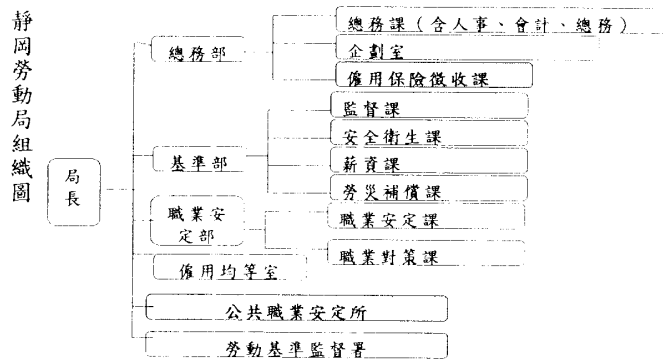
在厚生勞動省下跟就業開發最有關的兩種單位，一個是職業安定局（Employment Security Bureau），另一個是能力開發局（Human Resources Development Bureau）。不過在中央，厚生勞動省基本上屬政策制定，政府相關部門就業機會開發執行面主要的兩大部門，一是公共職業安定所，一是僱用能力開發機構。僱用能力開發局負責職業訓練，而職業安定局的主要業務職掌包括：失業給付、職業介紹、就業諮詢、雇主求才服務，以及提供各種就業獎助等等。

有關公共職業安定所的隸屬關係，在2000年之前公共職業安定所的人員、薪資雖均係委中央支付，但委託都道縣府承辦及管理，地方政府沒有人事權，但協調時有爭議，故修法改由厚生勞動省下設都道縣府勞動局直接監導管理。

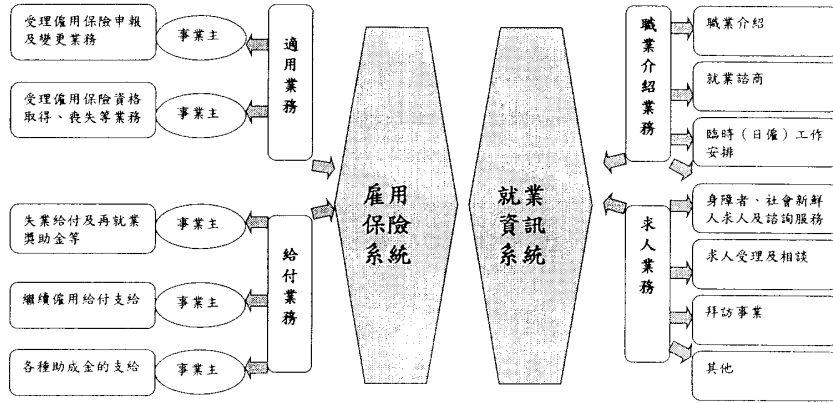
## 厚生勞動省組織架構圖



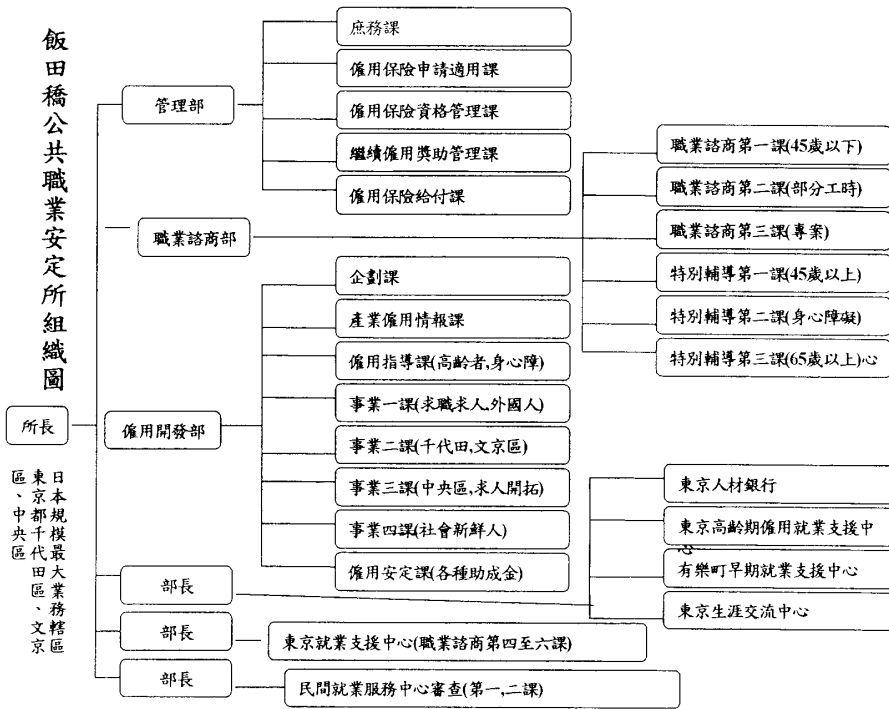
## 都道縣府勞動局



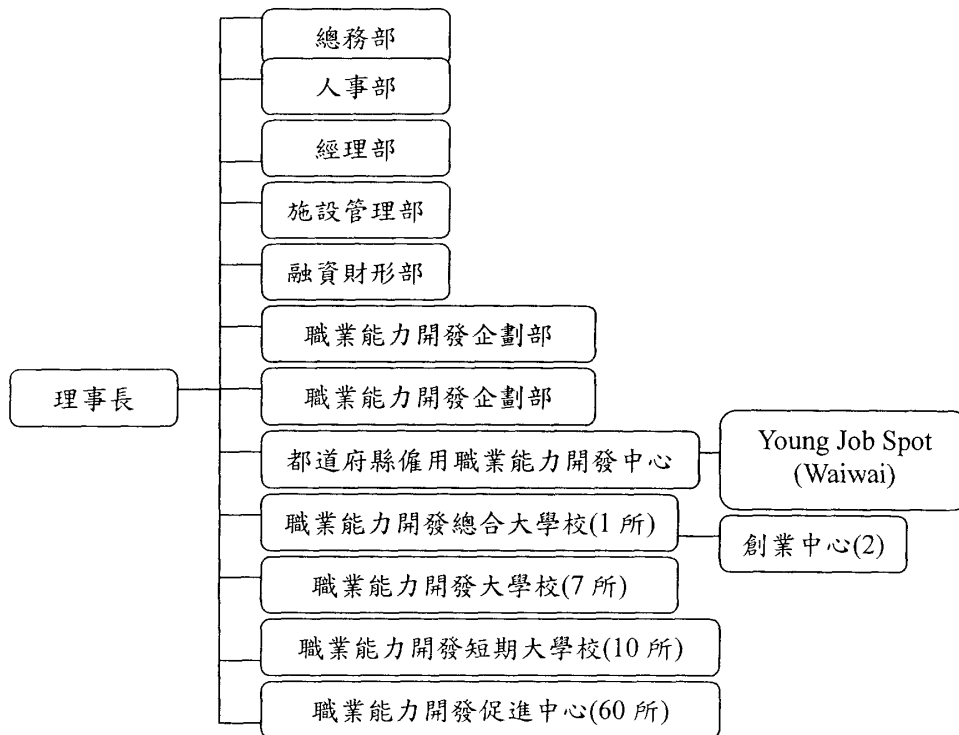
## 職業安定所的角色



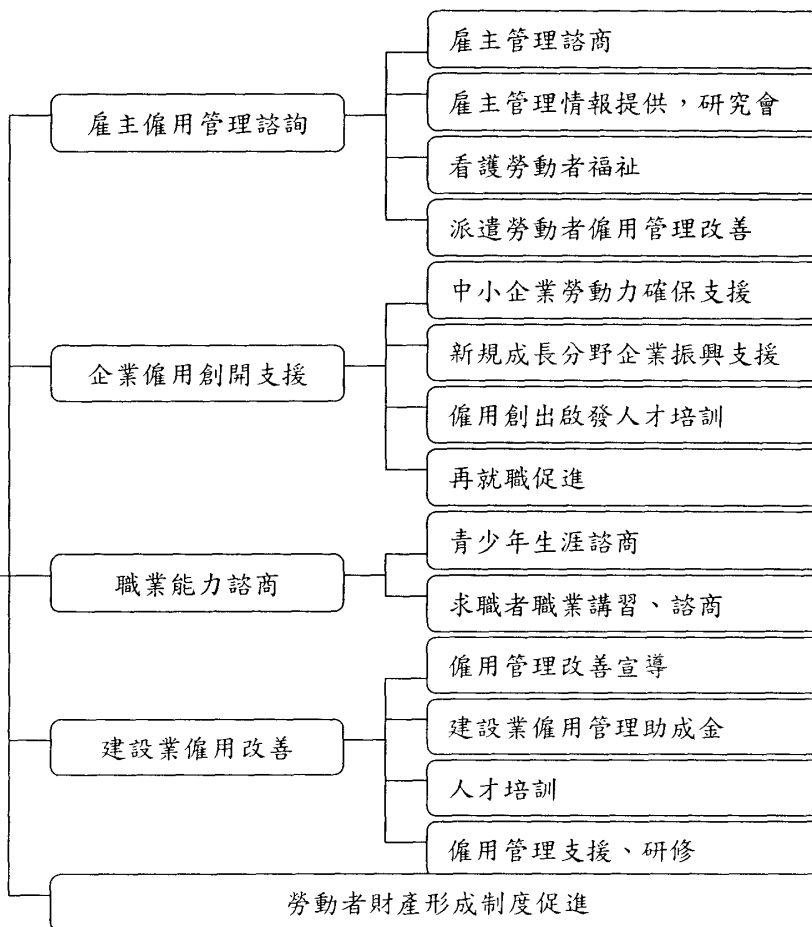
## 公共職業安定所



僱用能力開發機構組織圖



千葉縣僱用能力開發中心主要業務



## 參、就業機會開發的方向

### 一、日本政府促進就業對策

2003 年 5 月日本的失業率高達 5.4%，求供倍數為 0.61。日本的失業率雖較歐美多數國家為低，但過去 12 年，失業率不斷的攀升，然而部分歐美國家的失業率是下降的。

日本的失業率在青少年以及中高齡族群相對嚴重。青少年失業率高的原因，包括：

- 1．青少年能力不足；
- 2．企業求才減少；
- 3．青少年工作觀念改變，越來越多的青少年觀念改變，不願從事領固定的薪資的工作，日本稱其青少年這種工作型態為自由工作者 (Freeter)，日本年齡為 15-30 歲間自由工作者約 2 百萬人。
- 4．日本家庭少子化，青少年不急需找工作。

因應青少年失業率的問題，日本政府的對策包括：

- 1．試行僱用制度：政府提供企業僱用 15 至 30 歲失業者每人每月 5 萬日元補助，三個月。這個試行僱用政策也適用於中高齡者、單親者、以及被解僱失業者。
- 2．青少年就業中心 (Young Work Plaza)，政府設置專門為青少年職業介紹的就業服務中心。

至於中高齡失業率高的原因，除了經濟不景氣外，尚包括：

- 1．高齡化社會，中高齡的工作意願高，求職者人數增加；
- 2．勞工 60 歲強迫退休制度。

政府的因應對策，除了獎助僱用外，尚包括獎勵雇主提高退休年齡至 65 歲退休，同時呼籲雇主求才不要限定年齡上限，以提高中高齡者的就業機會。

日本政府 1998 年以前，或者說是 90 年代失業率尚低時期的就業政策是穩定僱用關係，1998 年以後則是在創造就業機會，在其他公共投資及經濟政策無效後，厚生勞動省也採取公共服務方式，提供短期工作機會。(參見表)

近年來日本因應不景氣之緊急就業開發對策

年/月	名稱	預算	簡介	備註
1998/4 平成 10 年	緊急僱用開發計畫	495 億日元	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 僱用調整獎助津貼</li> <li>— 特定求職者僱用開發獎助津貼</li> </ul>	總合經濟對策，預算規模 16 兆日元
1998 年 11 月	僱用活性化總計畫	1 兆日元 (15 個月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 僱用安定、僱用開發、勞動移動支援，預計提供 1 百萬個工作機會（創設中小企業僱用創出人才確保獎助津貼、緊急僱用創出特別補助、中高齡者勞動移動支援特別金）</li> </ul>	緊急經濟對策，預算規模 17 兆餘日元
1999 年 6 月	緊急僱用對策	3,299 億日元	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 中高齡非自願性失業者，提供 70 萬工作機會包括：                             <ul style="list-style-type: none"> <li>— 新設僱用或增僱特別獎助津貼，補助雇主僱用 30-60 歲非自願性失業者，補助一次 70 萬日元。</li> <li>— 中高齡勞動轉移特別獎助津貼</li> <li>— <u>創設緊急地域僱用特別交付金</u></li> </ul> </li> </ul>	
1999 年 11 月	經濟新生對策之僱用對策	1 兆日元 (15 個月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 中小企業創業支援等僱用開發、安定、大規模組織再造受影響地域之僱用開發對策（包括：創設中小企業地域僱用創出特別補助、特定地域或下包企業僱用開發特別獎助津貼）</li> </ul>	經濟新生對策，預算 18 兆餘日元
2000 年 5 月	消除結構不均衡之		<ul style="list-style-type: none"> <li>— 成長產業人才培養及提供就業機會，預計提供 35</li> </ul>	

年/月	名稱	預算	簡介	備註
	緊急僱用對策		萬工作機會 (IT 產業人才訓練及培育、提供就業成長地區就業開發特別獎勵)	
2000 年 10 月	日本新發展政策下之僱用對策		<ul style="list-style-type: none"> <li>— IT 革命下之僱用對策 (因應 IT 產業發展之人才培育、中高齡者試用對策以消除結構不均衡)</li> <li>— 僱用開發安全網 (包括: 緊急僱用創出特別補助、延長新設、增僱就業特別獎助津貼、中高齡白領工作離職者 IT 相關技能再訓練及人才養成、僱用保險法修訂調整措施、就業對策法修正案排入 151 回國會。</li> </ul>	日本新發展政策預算 11 兆日元
2001 年 4 月	緊急經濟對策之僱用對策		<ul style="list-style-type: none"> <li>— 新創產業就業安定, 包括: <ul style="list-style-type: none"> <li>— 創造新就業機會</li> <li>— 消除僱用之結構不均衡, 包括強化消除結構不均衡之公私部門合作及個人能力開發。</li> <li>— 建置就業安全網, 包括創設緊急地域就業開發基金、擴充訓練延長給付制度、設置自營業者失業生活資金貸款</li> </ul> </li> <li>— 擴充就業安全網, 包括:</li> </ul>	
2001 年 9 月	總合僱用對策	8,771 億日元		
2002 年 10 月	加速改革下總合對			

年/月	名稱	預算	簡介	備註
	策之僱用對策		<ul style="list-style-type: none"> <li>一 因應加速處理不良債權之對策，設置不良債權處理就業支援特別獎助津貼基金</li> <li>一 地域中高齡僱用事業特別獎助金</li> <li>一 修訂僱用保險制度</li> <li>一 強化離職失業者之照顧</li> <li>一 就業多樣化型態因應對策</li> <li>一 設置產業再生・僱用對策戰略本部</li> </ul>	
2002年12月	加速改革下總合對策之僱用對策	5,130億日元	<ul style="list-style-type: none"> <li>一 強化經濟、社會構造改變的就業安全網，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>一 擴充不良債權處理就業支援特別獎助津貼基金</li> <li>一 設置提早再就業者特別獎助津貼</li> <li>一 設置提早再就業輔導員支援制度</li> <li>一 開創新就業機會及就業安定，包括創設地域僱用事業特別獎助津貼、設置創業獎助津貼、work-sharing 僱用之活用等。</li> </ul> </li> <li>一 強化困難工作環境之特別支援</li> <li>一 強化失業者之諮詢輔導</li> </ul>	

說明：日本政府的預算年度為日曆年4月1日至隔年3月31日止。



## 二、日本經團連的就業對策建議

日本經濟團體聯合會（Japan Business Federation，Nippon Keidanren，簡稱經團連），於2002年5月合併日本經營者聯合會，是日本最重要的民間經濟團體聯合會。經團連設有勞動事務部門，專司勞動事務議題之處理，除了參加勞動政策審議會（日本勞、資、政代表組成政策協調會）外，每年定期出版勞動經濟年報，並不定期提出勞動政策建言。

在目前厚生勞動省推動的37種獎助僱用中，經團連認為試用獎助津貼不錯，可以降低資方試用期的人事成本，鼓勵企業多開放機會給失業者嘗試，促進失業者回到一般職場。另，經團連針對就業政策所提建言，尚包括：

- 1．強化就業安全網：根據2002年12月4日勞、資、政三方會議所達成共識，政府將自2002年度預備金及2003年預算增撥就業相關經費，而勞、資兩方都將全力支持，包括：雇主將儘量留在員工，不裁員；政府將改善僱用保險之運用，並提供企業更多支援，以支持企業留在員工。政府對求職者，將提供更多誘因。
- 2．強調青少年及中高齡者之就業措施：家庭、學校及企業均應加強青少年工作職業倫理教育及技能訓練。對於中高齡者，尤其團塊世代者，如何避免大量失業潮，提升中高齡者技能，以維持其生產力，並提升其工作意願等。同時，提供更有彈性的退休及年金制度，使想退休的人能順利緩步離開職場(soft landing)。
- 3．更彈性的 Work-sharing 制度：因應不景氣，應授權資方在經得勞方同意下，採用降低工時，工作分享的方式，來降低成本並留住員工。
- 4．開創新的產業及新的就業機會：經團連主張開發與生活相關產業，尤其是鼓勵中小企業及創業。
- 5．引進國外投資及 NPO 部門開創就業機會：提供良好的投資環境，包括改善公司經營管理方式，政府改善公共建設及降

低公共設備成本，藉以吸引外資投資，創造就業機會。此外，各國 NPO 扮演政與民間重要橋樑角色，日本這個部分還有很大發展空間，也可提供就業機會。

6. 修改不合宜的勞動法規，勞動市場自由化，促進勞動移動：以勞基法為例，正常工時 40 小時，超過正常工時雇主要支付每小時 1.5 倍薪資，其實應該對管理階層、專技人員以及業務員等白領工作者免除此項限制。

日本經團連 2001 年 5 月向政府所提建議創造 530 萬就業計畫

單位：萬人

產業	範例	目前就業數	估計五年後就業	估計新增就業
個人與家庭服務業	家事服務、健康管理、車輛分享	515	710	195
成人教育	終生學習、進修教育、強化職業訓練	25	45	20
工商服務	資訊服務、後勤支援、勞動派遣	215	305	90
住宅相關服務	房屋估價、房屋買賣、裝潢維修	75	130	55
兒童照顧	育兒、親子樂園、兒童才藝補習	55	90	35
老人照顧	看護及設施、醫療服務	50	100	50
健康服務	各式健康服務	290	345	55
法律服務	法律諮商及相關服務	35	55	20
環境服務	垃圾處理、環境維持	25	35	10
合計		1,285	1,815	530

日本經團連 2001 年 10 月向政府所提建議緊急僱用對策

目標	對策
2002 年至 2004 年會計年度公務預算提撥緊急地域僱用創出特別補助提高至 1 兆日元實施 3 年	<p>※提高緊急地域僱用創出特別補助 7 千億日元，實施 3 年期，提供 1 百萬短期工作機會。</p> <p>※中央政府相關獎助津貼等 3 千億日元 3 年用來提高就業媒合及設置教育訓練基金(2500 億日元 3 年)</p>

目標	對策
企業維持與創造 就業	※擴展服務業就業 #住宅服務業 #資訊與通訊業 #環境服務業 #健康服務業 #派遣服務及委託服務業
	※就業多元化 #緊急應變工作分享制 #不同就業型能的工作分享制
	※修改不合理勞動法規 #廢除臨時工作仲介管制 #定期契約可彈性至 1-5 年 #放寬勞動裁量制度
	※促進 SOHO 及 NPO 工作
	※推廣試行僱用及實習制度
強化就業能力	※職業訓練課程重新調整
	※支持大學研究所作進修訓練教育
	※支持青少年就業適性教育
僱用保險改革	※提供福利給真正需要的人 #減少自願離職者福利 #加強檢討審查僱用保險三事業成效 #將公務人員納入僱用保險，促進私立學校教職員適用

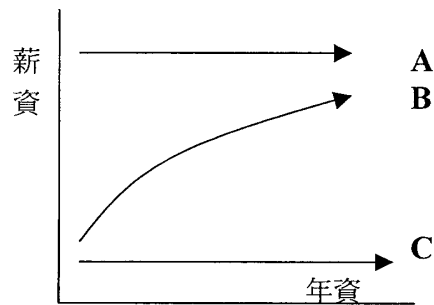
### 三、日本總工會的建議

日本勞動組合總連合會有 700 萬會員，是日本最大的工會組織，目前也自行經營勞動派遣業務。因非正規就業者增加，目前正研議開放非正規就業者也可參加。

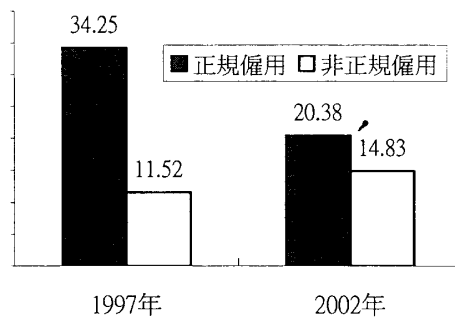
根據日本勞動組合總連合會人員分析，日本的就業型態，以薪資與年資的關係，可以分為三種類型，A 型是高級專門技術人員或管理人員，B 型是日本終身僱用制，C 型是低階非技術或臨時性人員。B 型人員的薪資，隨著在職訓練(OJT)，以及年資而增加。在職訓練的技術可以分為兩種，一種是特定公司專門技術，一種是一般公司也可以運用的一般技術。終身僱用制度對日本很重要，是因為公司僱用一

個人，將隨著他的年資與技術的成長，而給付他更多的薪資，這種終身僱用型態或稱年功制薪資制度。

但是日本經歷長期不景氣後，不僅失業率高，終身僱用型態也受到挑戰，許多年青年找到工作，許多中年人因公司倒閉而找不到工作，根據日本勞動組合總連合會（Japanese Trade Union Confederation, JTUC-RENGO）的調查，現在日本公司工作機會減少，職員超時加班，在職訓練機會減少，而且薪資制度比較強調短期的表現及業績。但是這種終身僱用型態減少的同時，增加的不是 A 型的僱用，而是 C 型的僱用。



此外,日本近五年正規僱用就業減少 3.87 百萬人，而非正規僱用就業增加 3.31 百萬人。非正規僱用占所就業比率在 1990 年初只有 20%，到了 1997 年為 23.2%，但 2002 年攀升為 30.4%。在非正規僱用中，女性占 70.3%，使得女性就業者中有 50.6% 為非正規僱用。根據 2000 年的調查，女性部分時間工作的工資僅為全時工作的 74.1%，若以年為基礎，比率更降為 65.7%。



日本勞動組合總連合會人員認為這種發展的原因來自三方面因素，一是企業降低成本的壓力，長期人力資本的投資轉為短期資金的投資，成本控制由彈性不大的人事費改為彈性比較大的外包或派遣人力的業務費。二是政府的政策，也配合作「結構的改革」，許多不利人力資源移動的法規被修改或廢除，使非正規僱用比率增加，將勞動派遣的定期契約年限由1至3年改為3至5年。包括今(2003)年修訂勞動派遣法，增加製造業也可以使用勞動派遣，而且。第三個因素是IT技術的發展、全球化經濟，尤其是開發中國家如中國加入大量製造的經濟市場，使得日本經濟必須轉型。但是全球化競爭是價格的競爭，非品質的競爭，品質的關鍵在於勞動力，在於人。

日本產業的發展，過去成長的經驗，每一階段都有一個主要的產業帶動經濟成長，如早期的紡織業，到鋼鐵造船業，到家電業，以至於電機汽車業等，但目前還看不到新的火車頭產業在那裡。日本勞動組合總連合會認知此一發展趨勢，希望政府能維持合理的工作條件。同時，呼籲各界要建立一套跨公司的人力資源評價體系，使人力資源的移動能銜接。

日本勞動組合總連合會人員對於厚生勞動省各項僱用獎助看法，認為有七成的企業沒有獎助也會僱用員工，因此多半沒有實效，對於試用制度比較肯定，不過有兩點建議：

1. 要提供獎助給有繼續僱用可能的事業比較好。
2. 最好在事業繼續僱用後才發獎助比較好。

對於「緊急地域僱用創出特別補助計畫」，日本勞動組合總連合會人員亦只看是臨時性工作，甚至，有部分都道府縣把加班費縮短，

配合提供臨時僱用工作機會，不過有總比沒有好，仍建議政府：

- 1．六個月期限應延長為1年。
- 2．獎助津貼事業用在那裡要交待，地方政府要作評價，而且要作新的事業，不是作舊事業。
- 3．臨時工作要搭配教育訓練，培養一技之長。
- 4．適用對象要鎖定最需要幫忙的特定對象。

## 肆、獎勵企業僱用措施

要瞭解日本獎勵企業僱用獎助津貼的方式，必先瞭解日本僱用制度與型態與變化，茲歸納如下：

- 一、日本型的終身僱用制度已鬆動：進入時薪資不高，技能靠 OJT，薪資會隨年資增加。技能又分 1、汎用（普通技能）2、企業獨用，日本僱用型態以此居多，年功制按年資升遷。配套措施重點在人才培訓。但日本僱用制度目前正面臨轉捩期。終身僱用制度開始在鬆動、勞動力流動化愈來愈多。
- 二、人事與薪資結構逐漸彈性化：人事組織編制的進用調整，獲利高時正規社員維持固定、增加外注員工（派遣人力、勞務委外）。此亦是不景氣下，日本勞動市場的新趨勢。另有委外員工受承包公司管理命令。重要部分的研發涉及重要 KNOW-HOW 仍由正規員工在做。公司不願訓練自己的人才，改由外面引進僱用。未來企業採在必要時期保留必要人才情況下，派遣人員會增加。非正規的職員所佔的比例有上升的趨勢。日本身正規僱用在 1997 年到巔峰、2002 年開始下坡，期間非典型僱用增加 331 萬人。人事管理制度則採：成果主義型報酬制度，依各人成績、成果訂報酬。其中包括扮演角色發揮的功能及工作能力表現。

由於失業問題嚴重，原因諸多，並非短期可立即改善，而解決之道，在日本產業界及勞動者之間亦出現不同聲音（對立）；產業界傾向只保留核心人員，其他員工在解僱前先訓練以方便其再至其他企業再就業或以 SOHO 方式自行創業；勞動者則堅持勞動權不應被漠視。日本厚生勞動省係綜合此雙方意見形成新政策。僱用開發支援措施：共 37 項（詳如附表）。

## 日本僱用獎助簡介

2003年度版對事業主的僱用獎助津貼 (37種)
■ 厚生勞動省
■ 都道府縣勞動局,1種,介護僱用管理支援助成金
■ Hello Work (公共職業安定所) 11種,僱用調整助成金,特定求職者僱用開發助成金,試用...
■ 都道府縣,1種,中小企業人材培育事業助成金
■ (社) 僱用、能力開發機構,8種,事業形成,中小企業(人材確保,僱用管理,基層人材,僱用創出)...
■ (社) 日本障礙者僱用促進協會,1種,僱用後障礙者繼續僱用助成金
■ (財) 高齡者僱用開發協會,8種,繼續僱用,僱用中高齡非自願性離職者...
■ (財) 介護勞動安定中心,3種,介護僱用管理支援,介護能力開發,介護福利
■ (財) 21世紀職業財團,2種,設置對育兒照顧的的僱用安定....
■ (財) 產業僱用安定中心,2種,僱用受不良債權影響離職者,設立法人促進地方發展之事業主

2002年12月6日制定「獨立行政法人高齡・障害者僱用支援機構法」，將合併「日本障害者僱用促進協會」與「高年齡者僱用開發協會」，成立「獨立行政法人高齡・障害者僱用支援機構」，都道府縣名稱為僱用開發協會（名稱中央政府尚未核定）。

各項獎勵或補助津貼確實應與時俱進，且有其時代背景。日本厚生勞動省制定各項政策時，依屬性交付不同的承辦單位(窗口)受理。茲針對研修期間日方提及較具特色或成效者之獎助津貼舉其要項說明如下：

- 一、僱用調整獎助津貼、特定對象求職者僱用開發獎助津貼：目的在穩定就業並開發人力資源。以山梨縣勞動局為例，各項僱用獎助金即以特定求職者僱用開發獎助津貼較有成效。而僱用調整獎助津貼則是一預防解雇制度，係針對有意裁員企業，鼓勵其不要解雇員工，維持僱用，暫時停職期間的員工薪資補助。【中小企業補助 1/3、大企業補助 1/4】。受理窗口為公共職業安定所。
- 二、中小企業的僱用創出、人才確保等獎助津貼：當初是為支援中小企業創業，惟是否迎合國內所需未定或具國際競爭力，成效目前仍持保留。本措施特色：從僱用對策及經濟對策雙管齊下。補助重點在：【1】往新領域發展中小企業【2】新創業的中小企業用



人薪水的補助。過去日本靠重機械、化工等帶動發展，近來因生產活動相繼移至薪資較低地區，因此，日本大企業已不能再吸收這些失業人口。需靠有朝氣的中小企業或個人創業來增加僱用。自 1999 年開始 EHDO 即有補助制度鼓勵。受理窗口為各都道府縣的僱用・能力開發機構。

- 三、新規成長領域僱用創出特別獎助津貼：補助成長領域產業雇主催用 30-60 歲者符條件、非自願性離職者。【成長領域；訂出 15 個】。於 1999 年提出，至 2001 年又再擴充及延長，成為緊急經濟對策配套僱用對策的重要一環。受理窗口為各都道府縣的財團法人高齡者僱用開發協會。
- 四、緊急僱用創出特別獎助津貼：針對失業率達 5% 以上等僱用情勢惡化的地區而實施。針對僱用 45-60 歲非自願性離職的求職者的雇主予以補助。受理窗口為各都道府縣的財團法人高齡者僱用開發協會。
- 五、試行僱用獎助津貼：政府針對雇主僱用就職困難者，在一定期間試行僱用予以補助，透過職場業務的學習、讓未就業者增強正規僱用的實務能力的開發，同時增進勞雇雙方瞭解，早期進入職場再就業，同時實現僱用機會開發的目的。受理窗口為公共職業安定所。
- 六、不良債權處理就業支援特別獎助津貼：係平成十四年（2002）十二月起，配合日本金融業呆帳處理改革加速的全面綜合對策的僱用獎助津貼，包括為因應受不良債權處理影響而離職者的再就業支援等，推出的」。受理窗口為財團法人產業僱用安定中心及各都道府縣的財團法人高齡者僱用開發協會。
- 七、高齡者（60 至 65 歲）繼續僱用促進獎助津貼：訂有中高年齡者等僱用安定獎助津貼，以獎勵企業延長僱用或進用移籍中高年齡者等員工至 65 歲為止。受理窗口為各都道府縣的財團法人高齡者僱用開發協會。可領取的金額，依引用的制度內容、高齡者僱用人數、繼續僱用期間（最長五年），金額如下。

(單位：萬日幣)

制度內容	①退休年齡延長 為 61 歲~64 歲等	②退休年齡延長 為 65 歲以上等	③退休年齡延長等以 外的繼續僱用制度
繼續僱用期間	1~4 年	5 年	1~5 年
高齡者僱用人數			
3 人~24 人	75 X 1~4 年	90 X 1~5 年	60 X 1~5 年
25 人~74 人	150 X 1~4 年	180 X 1~5 年	120 X 1~5 年
75 人~124 人	185 X 1~4 年	220 X 1~5 年	150 X 1~5 年
125 人~	250 X 1~4 年	300 X 1~5 年	200 X 1~5 年

※ 設置①與③的制度時，①的相關支付結束後，③的相關支付，於到達 65 歲為止的期間支付。

※ ②包括未規定退休年齡者，

※ 60 歲以上未滿 65 歲的高齡者為高齡者僱用人數之對象。

八、不失業勞動移動僱用獎助津貼：針對支援不失業的勞動移動，提供新雇主每年每人 30 至 60 萬日元補助。這項補助要僱用滿三個月後才可申請，另該事業六個月內不能有解僱員工的情形為必要條件。

僱用獎助直接提供在企業，不只是雇主單方成本的降低，更重要的是協助失業者儘早回歸一般職場，培養自立技能。僱用獎助津貼並非萬靈丹，日本民間曾做過調查發現，有 70% 比例的雇主表示，未有此獎助津貼仍會繼續僱用。日本在企業獎助津貼推行成效上因申領手續繁雜，對中小企業的是一項阻礙（需委託社會勞務士等代辦），而撥款速度過慢（約需半年）又是緩不濟急，此均對政策的推行造成負面影響。

日本厚生勞動省體系各種僱用獎助津貼目錄(www.mhlw.go.jp/topics/seido/etc/antei/index.htm)

[支付對象※]

【給付金名】(【 】為給付金總名稱、( )為給付金內的項目)※整理代表性的要件。

僱用之維持等	1. 僱用調整獎助津貼 2. 繼續僱用就業固定促進獎助津貼(繼續僱用制度獎助津貼;多數繼續僱用獎助津貼) 3. 障礙者僱用繼續獎助津貼(中途障礙者作業設施設置等獎助津貼;重度中途障礙者等職場支援獎助津貼)
新僱用等	4. 特定求職者僱用開發獎助津貼(特定就職困難者僱用開發獎助津貼;緊急就職支援者僱用開發獎助津貼) 5. 地區僱用開發促金獎助津貼(地區僱用促進獎助津貼;地區僱用促進特別獎助津貼;地區高度人才確保獎助津貼) 6. 沖繩青年僱用開發獎助津貼(沖繩青年僱用獎助津貼;沖繩青年等僱用特別獎助津貼) 7. 常年僱用安定獎助津貼(常年僱用獎助津貼;冬季期間僱用安定獎助津貼;冬季期間技能講習給付金) 8. 新型、成長領域僱用創造特別獎助津貼(新型、成長領域僱用獎助津貼;新型、成長領域能力開發獎助津貼) 9. 緊急僱用創造特別獎助津貼
試用	10. 試用特別獎助津貼
再就職支援等	11. 離職前長期休業獎助津貼 12. 【勞動流動獎助津貼】勞動流動支援獎助津貼(求職活動等支援給付金;再就職支援給付金;勞動流動支援體制統整獎助津貼;就業固定講習支援給付金) 13. 【勞動流動獎助津貼】在職者求職活動支援獎助津貼(求職活動支援給付金;再就職支援公司活用給付金;再就職支援體系統整獎助津貼;在職求職高齡者等採用給付金)
創業	14. 【自立就業支援獎助津貼】領取資格者創業支援獎助津貼 15. 【自立就業支援獎助津貼】高齡者共同就業機會創造獎助津貼 16. 地區僱用拖盤事業特別獎助津貼
不良債權處理之影響 離職者的再就職支援等	17. 不良債權處理就業支援特別獎助津貼 18. 實踐性教育訓練特別獎助津貼(職場體驗講習實施獎助津貼;職業訓練實施獎勵金)
能力開發等	19. 職場適應訓練費 20. 事業形成促進獎助津貼(訓練給付金;職業能力開發休假給付金(地區人才高度化能力開發獎助津貼);長期教育訓練休假制度導入獎助津貼;職業能力評價推進給付金;事業諮詢推進給付金)
中小企業各種給付金	21. 中小企業人材確保推進事業獎助津貼 22. 中小企業僱用管理改善獎助津貼 23. 中小企業基層人材確保獎助津貼 24. 中小企業僱用創出等能力開發獎助津貼 25. 中小企業人材培育事業獎助津貼 26. 中小企業短時間勞動者僱用管理改善等獎助津貼
介護勞動者之僱用 管理改善等	27. 【介護僱用管理支援獎助津貼】(介護基層人材確保獎助津貼) 28. 【介護僱用管理支援獎助津貼】(介護僱用管理獎助津貼) 29. 介護能力開發給付金 30. 介護福利獎助津貼(介護優待票制度)
育兒、介護勞動者之 僱用管理改善等	31. 育兒、看顧僱用安定獎助津貼(育兒休業取得促進獎助津貼;育兒休業替代人員等獎助津貼;育兒、介護費用獎助津貼;事業所內托兒設施獎助津貼;育兒並重支援獎助津貼;看護休假制度導入獎助津貼) 32. 育兒、介護休業者回歸職場計畫實施獎助津貼
建築勞動者之僱用改善等	33. 建築事業勞動者流通支援獎助津貼 34. 建築僱用改善獎助津貼
高齡者之流動派赴等	35. 流動高齡者僱用安定獎助津貼
看護人員之僱用管理	36. 看護人員等僱用管理進修獎助津貼
小規模事業主適用之保險	37. 小規模事業被保險人福利獎助津貼

【關於辦理機構】請洽詢鄰近機構。

安·····公共職業安定所(Hello Work)局·····都道府縣勞動局 職業安定部門 都道府縣·····都道府縣  
高·····(財)高齡者僱用開發協會 看·····(財)介護勞動安定中心 21·····21世紀職業財團

中小企業事業主	
零售業(包含飲食店)·····	資本或出資金額在5,000萬日幣以下,或是平時僱用勞動者人數在50人以下
服務業·····	資本或出資金額在5,000萬日幣以下,或是平時僱用勞動者人數在100人以下
批發業·····	資本或出資金額在1億日幣以下,或是平時僱用勞動者人數在100人以下
其他行業·····	資本或出資金額在3億日幣以下,或是平時僱用勞動者人數在300人以下

○對於藉欺瞞或其他不正當的行為領取或有意領取給付金之事業主、超過申請期限後申請之事業主、與不符合各獎助津貼規定支付條件之事業主，將不支付獎助津貼。此外，所有已支付之獎助津貼均可要求歸還。

(2003年6月1日起。)

【辦理機構】	【支付對象之事業主等】
安 高 障	伴隨事業活動縮小進行僱用調整之事業主 到達退休年齡者進行僱用延長之事業主 事業主僱用後成為障礙者的勞動者設置繼續僱用措施之事業主
安 高	新僱用高齡者、障礙者等就業特別困難者或緊急就職支援者之事業主 在必須增加僱用機率的地區設置、整備事業所，僱用求職者之事業主或在高度技能人才密集地區內僱用高度技能勞動者之事業主 謀求季節勞動者僱用安定之事業主 僱用非自發性離職者或進行職業訓練的新型、成長領域之事業主 在僱用情勢特別嚴苛的地區，僱用中高年非自發性離職者之事業主
安	短期內試用中高齡或青年等特定求職者加以僱用之事業主
安 高	不得不離職的勞動者設置再就職援助措施之事業主 高齡者等設置再就職援助措施之事業主
安 高 產	僱用保險的領取資格者創業成立法人等之事業主 高齡者共同創業成立法人之事業主 設立法人進行對地區有貢獻事業之事業主
產、高	直接僱用、試用受不良債權處理影響而離職者之事業主，或自行創業之離職者 受不良債權處理影響而離職者進行職場體驗講習，或實施職業訓練之事業主
安 僱	對於讓僱用保險領取資格者接受職業訓練之事業主 對於讓勞動者接受職業訓練之事業主
僱 都道府縣 21	對於改善僱用管理，以確保勞動力，並創造良好僱用機會之事業主 對於實施改善短時間勞動者的僱用管理等相關措施，可成為其他事業主典範之中小企業事業主
局 看	進行改善介護勞動者的僱用管理等之事業主
21	設置對育兒、照護工作勞動者的僱用安定之措施的事業主 為防止育兒休業者或介護休業者在休假過後對於職場適應能力或職業技術能力下降，進行相關補救措施之事業主
僱	不得已而必須離職之建築事業勞動者，加以僱用並對其舉行教育訓練之事業主 力圖改善建築勞動者的僱用措施之事業主
高	僱用企業團體內未經歷失業的高年齡者之事業主
安	提供看護人員等僱用管理者僱用管理進修課程之事業主
僱	接受小規模事業的事業主委託，對僱用之勞動者進行僱用保險之被保險人的相關事務處理之勞動保險事務組合

職業能力開發主管課 僱・・・僱用、能力開發機構 都道府縣中心 障・・・日本障礙者僱用促進協會  
地方事務所 產・・・(財)產業僱用安定中心 地方事務所

本文中未標明為「(影本)」的書面文件，即為正本。

此外，伴隨給付金支付所進行的調查等，將要求出示書面文件之正本以進行確認，請先行了解。

## 伍、因應失業緊急對策及其配套措施

### 一、日本戰後緊急失業對策

日本歷經二次世界大戰後民生凋敝，海外派駐人員與軍人蜂擁回國，受傷者眾多，大城市嚴重受損，人口散居農村，民生物資極度缺乏，物價飛漲，工資低廉，龐大失業人口增加至 159 萬（1946 年總人口 7575 萬、工時不足之低度就業人口 628 萬）。制定緊急失業對策因應，由政府編列預算，提供公部門之工作機會，吸納海外回國者及失業者，從事回復國土利用之工作，如：整修橋樑、道路、重建損毀建築物等。

這項政策是為了提供一臨時性之工作機會，暫時解決失業者生活上之困境，所從事之工作均不具技術性之體力工為主，藉此減緩失業現象，穩定社會民生，並期待在適當時機輔導失業者轉業。

但是，此一緊急失業對策事業，雖然解決部分失業問題，但本應為臨時性工作，惟因當時沒有工作期限之限制且工作內容單純不具技術性，造成工作人員滯留不容易轉業，這些工作人員並組織工會向政府施壓，雖政策任務已結束，日本政府仍花了 50 幾年的時間，才自然而然解決這批人的僱用問題。此後日本政府極力避免以自辦事業提供工作機會，以免重蹈覆轍，並自我警惕。

### 二、緊急地區僱用創出特別補助計畫

1999 年失業率創新高峰，非自願性失業勞工急速增加，日本政府在不得已情況下又由中央政府編列預算，補助都道府縣辦理「緊急地區僱用創出特別補助計畫」。

這項計畫由各都道府縣依據各區之實際情況，訂定該地區整體性發展計畫，所從事的事業著重於能創造高的就業機會數之事業為主，大多數將人力投入道路建設之工作，如土木、建築等公共事業。這項計畫，補助期間為 1999 年至 2001 年（三年），共執行 2000 億日元，共提供 30 萬個臨時工作機會。由於各項計畫中事業費比例太大，使給失業者薪資人事費成本太少，使失業民眾未能廣為受惠。

### 三、新的緊急地區僱用創出特別補助計畫

因日本經濟持續不景氣，失業率仍居高不下，日本政府再推出「新的緊急地區僱用創出特別補助計畫」。仍著重於能創造出高就業機會數之事業外，參與計畫之工作人員主要從事的是新的公共服務事業，包括教育、文化、環境、治安、防災、福祉、保育、地域振興等，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，包括利用率不高之道路等，形成經費之浪費，因此本次特別排除土木、建築等公共事業。

這項計畫總經費及作法摘要如下：

- (一)總經費：日本中央政府於 2001 年 10 月追加預算 3500 億日元，12 月撥付地方政府完竣，2002 年 1 月開始實施，2003 年 2 月再追加 800 億日元（其中 400 億日元用為補助中小企業僱用穩定及擴大就業機會，另 400 億日元才是公共服務工作），目前合計 4300 億元。
- (二)補助標準：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比例及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。
- (三)經費比例限制：各計畫人事費占 80%以上，新僱用失業者占 75%；人事費占 70%以上，新僱用失業者占 85%。
- (四)補助期間：2002 年 1 月至 2005 年 3 月止（共計三年）。
- (五)工作期限：原則上六個月為一期，除了少數工作，如：教師或看護等，可延長至一年；但沒有限制一個人最多參加幾期。
- (六)勞資關係：沒有排除任何法規，適用勞基法、僱用保險法…。
- (七)計畫的審查及考核
  - 1、各都道府縣必需每年研提整體性之年度事業計畫，向中央政府提出申請；申請經由中央政府審核通過後，都道府縣須將年度計畫對外公佈，提供當地地區資訊。
  - 2、各都道府縣必需每年向中央政府提出計畫之僱用創出效果暨實施成效。

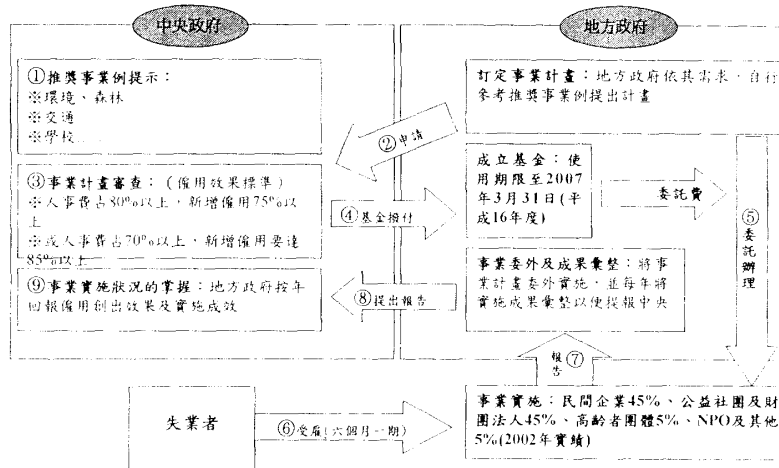
3、計畫主辦單位暨審查單位皆為 47 個都道府縣，而厚生勞動省（中央）只審查經費運用比例原則。

(八)參與團體：民營化及外部委託的認可，如：委託民間企業 50%、公益社團及財團法人 40%、NPO5%、高齡者人才中心 5%。

(九)優先進用指標：中央未規定，由地方政府適其需求自行決定。

(十)預期成效：計畫實施期間預計提供超過 60 萬個就業機會。

「緊急地域僱用創出特別交付金」事業流程圖



根據日本 2002 年（平成十四年度）專案計畫的具體之實行案例，茲摘錄例舉樣態如下，以供參考：

(一)[環境]

【平成十四年度核准之新計畫案】

a、國家公園及海岸線清潔計畫案（石川縣）

對於國家海岸線的漂流物如（生活廢棄物、漂浮木、漁具、寶麗龍、塑膠品等）對於海岸線之污染、影響海水

浴場所之美觀以及為害旅客安全，新增景觀保育工作人員負責海岸線的清潔打掃工作、美化及保護海岸工作等之需求。(計畫預估僱用 35 人、預算 2000 萬日元)

b、減少使用 PET 塑膠容器等的容器包裝廢棄物計畫案(青森縣)

對於被收集集中之 PET 塑膠容器等的容器包裝廢棄物進行分類、壓縮、網綁及垃圾資源回收等工作並宣導促進產業升級減少使用 PET 塑膠容器。(計畫預估僱用 10 人、預算 720 萬日元)

c、改善猴子危害對策計畫案(新瀉縣)

由於境內野生猴子危害，擬進行猴害之調查如出沒區域及受災程度、猴群數量、被害狀況之事實調查、作為今後的農作物如何預防受災、計畫因應對策擬定使用之材料如何同時兼顧農產生產及生態保育共存，以防止災害之擴大。(計畫預估僱用 8 人、預算 1000 萬日元)

【平成十三年度核准之計畫延續案】

d、「綠的事業僱用計畫」(和歌山縣)

如何提升森林的公共利益機能，持續進行綠化，廣植闊葉樹木進行森林保育整治工作，世界遺產之登錄如「熊野古道」周邊設施進行割草美化工作、森林作業員調節森林生態，森林瞭望員以防止森林火災。(計畫預估僱用 380 人、預算 64300 萬日元)

e、記錄測繪不法廢棄物之分佈地圖及移除計畫案(群馬縣)

擬定產業廢棄物的不法棄置防治對策，對於已被不法廢棄物堆置之場所進行調查繪製地圖、評估廢棄物之堆棄量、同時雇工進行整理及撤除清理工作。(計畫預估僱用 8 人、預算 620 萬日元)

(二)[教育、文化]

【平成十四年度核准之新計畫案】



a、國小校園課後開放計畫案（愛知縣）

為因應兒童於學校放學後活動空間不足及部分因家長工作需求，未能及時返家之學童輔導，擬開放校園，將增加設置教育指導員進行輔導及利用高低年級間相互交流提供，讓學童增加學習自主性及社會性之生活教育。（計畫預估僱用 8 人、預算 760 萬日元）

b、縣立圖書館之館藏資訊拓展計畫案（千葉縣）

提供縣民瞭解縣立圖書館之館藏資訊，透過網路資訊提供各種資訊服務、各種服務之資料庫建立整理，並藉由提升使用者上網查詢之方便性間接提升縣民之電腦使用率。（計畫預估僱用 104 人、預算 9400 萬日元）

【平成十三年度核准之計畫延續案】

c、學校生活指導支援人力配置計畫案（青森縣）

對於境內在養護學校求學之自閉症學童、學習障礙兒童、注意力障礙及過動異常（ADHA）學童之特別保育將聘專業指導員進行學習指導、日常生活的指導、自立活動的指導及特別輔助教育設備之規劃設置需求調查等工作。（計畫預估僱用 10 人、預算 2100 萬日元）

d、古物之保存及整理計畫案（福島縣）

藉由增加整理作業員對古物了解、出土遺跡古物之年代考就、種類分類、接合、復原，並提供民眾參觀閱覽及解說等工作。

（計畫預估僱用 18 人、預算 2100 萬日元）

e、運動指導員配置計畫案（群馬縣）

縣立運動中心配置運動指導員，希望讓使用者能有安全運動之場所及正確運動之觀念，藉由運動指導員使來運動之縣民均能擁有正確之運動方法及安全運動空間及喜歡運動之興趣。

（計畫預估僱用 6 人、預算 490 萬日元）

### (三)[地域振興]

#### 【平成十四年度核准之新計畫案】

##### a、利用竹子以提升海岸潮間帶的保育計畫案（大分縣）

在海岸乾瀉區及潮間帶，進行蛤類等二枚貝類的保育工作，期培養出更多蛤蠣類生物、利用長節竹增加貝類養殖的產量如同利用人工漁礁增加漁類產能、同時對於森林的砍伐、搬運、漁類加工廠及非法侵占等進行管理及規劃。（計畫預估僱用 80 人、預算 4300 萬日元）

##### b、支援現在旅日巴西人之生活諮詢計畫案（岐阜縣）

目前居住於縣內的外籍人士以巴西人居多，所以對於他們之生活支援，擬於日系巴西人居住的區鎮村為出發，以新增日籍的諮詢人員協助生活輔導方式，進行翻譯以促進現住民與他們之間的生活互動減少因語言引起的生活不便。（計畫預估僱用 8 人、預算 1700 萬日元）

##### c、農業經營革新支援勞動派遣計畫案（山形縣）

對於日漸困難的農業經理、農業經營管理、如何利用 IT 資訊科技 (Information Technique) 之技術來進行經營管理電腦化、如何引發對農業經營有興趣者的人投入協助目前之農業經營者、農會或農協等單位之投入農業經營管理使農業發展更進一步革新。（計畫預估僱用 22 人、預算 5000 萬日元）

##### d、利用舉辦世界盃足球賽大會之契機推廣觀光資訊計畫案（兵庫縣）

利用舉辦世界盃足球賽大會之契機，對於來參觀之國際觀光客之情報資訊提供，如何促進縣民與觀光客之互動交流活動設計及如何營運支援活動。（計畫預估僱用 8 人、預算 750 萬日元）

#### 【平成十三年度核准之計畫延續案】

##### e、徵才活動之開拓等推進計畫案（千葉縣）

對於徵才活動，配置就業促進員以配合開拓工商經濟團體

之需求、進行企業單位之訪視了解企業之用人僱用計劃、其需求動向之掌握、與徵才對象的配合互動，各企業主對國內各縣市政府所實施公共計劃之贊助制度意見調查、僱用的維持、繼續實行的依賴程度。(計畫預估僱用 100 人、預算 16800 萬日元)

#### (四)[福祉、保育]

##### 【平成十四年度核准之新計畫案】

##### a、高齡者居住環境關懷計劃之基礎調查案(北海道)

對於高齡化社會經由多角化查詢調查，企圖尋找出符合高齡者福利之住宅需求，相關資訊如公共設施之配合情形，及適合高齡者居住環境之需求檢討，配合縣市政府之福利造鎮計劃將可以創造出良好之就業機會。(計畫預估僱用 10 人、預算 640 萬日元)

##### b、福利設施之普及化、住宅修改諮詢顧問配置計劃案(岩手縣)

推廣在宅看護以照料高齡者、提供高齡者居家看護所需之福利用具如浴室把手、防滑地磚鋪設等等有關住宅修改諮詢服務，並提供追蹤查詢改善成效以提供改進方案，提供各類福利用具適當之使用法以利民眾使用，檢討住宅改善計劃之成效及一般修改重點統計、手續等等作成建議事項。(計畫預估僱用 4 人、預算 860 萬日元)

##### c、幼稚園托育保育計畫案(大分縣)

由於社會狀態變遷，一般婦女進入社會工作，於一般保育時間終了未達工作下班間之托育問題，經由保育計劃推廣員之工作，希望引入對幼兒教育有興趣人員如志工等，繼續幫忙進行幼兒保育工作。(計畫預估僱用 10 人、預算 880 萬日元)

##### 【平成十三年度核准之計畫延續案】

##### d、小規模之身心障礙者職業訓練安定營運基礎計劃案(青森

縣)

對縣內的身心障礙者進行小規模之職業訓練如和服、洋服之剪裁工作訓練、花卉栽培園藝訓練、電腦操作訓練，設立專門訓練指導員，藉由專業訓練提昇身心障礙者之工作技能並輔導其就業，間接穩定營運基礎，提昇製造成品的製造水平。(計畫預估僱用 34 人、預算 3200 萬日元)

- e、看護保險事業計劃及高齡者實際需求調查計畫案(東京都)  
為了充分掌握看護事業營運期間之看護保險需求量，特別看護人員之需求量調查，對看護者及被看護者所提供之保險是否充足。以及看護者與被看護者間之滿意度調查，以提供往後有需求者之參考目前之實施現況。(計畫預估僱用 4 人、預算 220 萬日元)

#### (五)[治安、防災]

##### 【平成十四年度核准之新計畫案】

- a、青少年健全養成巡邏活動計畫案(福岡縣)  
委託專業巡邏指導員於縣境內巡邏，對於青少年深夜未歸之行為，經常聚會場所現狀之掌握、警察、地方政府、學校間之相互合作以防止青少年不當行為之發生。(計畫預估僱用 120 人、預算 6350 萬日元)
- b、對於行動不便者穿越十字路口之障礙消除計畫案(北海道)  
冬季期間，部分車道人行道路面結凍影響行人安全，對於如何照顧老人小孩或行動不便者提供安全之行道空間，尤其是平面人行穿越道十字路口無障礙設施之改善新建工程，藉由安全巡邏人員進行設置需求之調查進而改善。(計畫預估僱用 11 人、預算 350 萬日元)
- c、因應狂牛病所需補助作業人員計畫案(秋田縣)  
為減輕境內的畜牧場所及檢查場所工作人員面對狂牛病的風險，擬增加補助作業人員並增加狂牛病篩選檢查人員之身體健康檢查，增加工作環境之消毒工作，以人多工作

迅速方式避免染病之機會。(計畫預估僱用 4 人、預算 440 萬日元)

**【平成十三年度核准之計畫延續案】**

- d、防止自行車或機車任意放置影響市容觀瞻案（愛知縣）  
委託支援人員進行街道巡邏任務，對於有任意放置意圖者進行勸說，設立公用停車空間誘導民眾使用，於放置地點進行整理以利觀瞻，確保車站周邊有良好整潔的生活環境。(計畫預估僱用 64 人、預算 8000 萬日元)
- e、加強宣導防火防災安全觀念（宮城縣）  
設立防災支援人員，對鄉鎮區或小型社區居民進行迷你消防訓練，對於各區簡易消防設施進行檢查以普及大眾防災觀念，指導民眾如何居家自主性防災防火管理。(計畫預估僱用 18 人、預算 1900 萬日元)

## 陸、勞動派遣服務業的發展

### 一、勞動派遣事業之興起

日本戰後於 1947 年訂立「職業安定法」，依該法規定禁止民間從事勞動派遣及職業介紹工作，職業介紹為職業安定所之工作職掌。1967 年（昭和 42 年）美國企業（律師事務所）引進派遣制度，當初僅依民法承攬關係加以規範，直至 1985 年（昭和 60 年）制定勞動派遣法；隨著經濟起飛，勞動市場服務及民間職業介紹公司跟著發達，縱使在泡沫經濟之後，產業經營困難，尤須依賴勞動派遣之補充人力。自 1999 年迄今，勞動派遣事業等勞動市場服務業，有增無減，成為日本當今產業界人力補充之得力助手。

以往日本之勞動習慣是終身僱用制，認為在一家公司做一輩子是一種美德，剛引進派遣制度之初不易被社會所接受，隨著價值觀多樣化的轉變，而逐漸否定以前的想法。

70 年代日本實施辦公室自動化，當時很少人會操作電腦，企業主為推動辦公室自動化需求引進電腦相關設備，而委請別的公司（人才公司）派遣員工至該公司操作電腦。擁有電腦操作技能者，容易被僱用而派遣至需要辦公室自動化的公司工作，當時派遣法制尚未建立，人力之推介仍受到職業安定法的影響，禁止雇主強制勞工派到別的公司工作收取不法利益（抽頭）之強制勞動。對於勞動省之禁止措施，總務省時有責難，因此勞動省不得不研提因應措施。

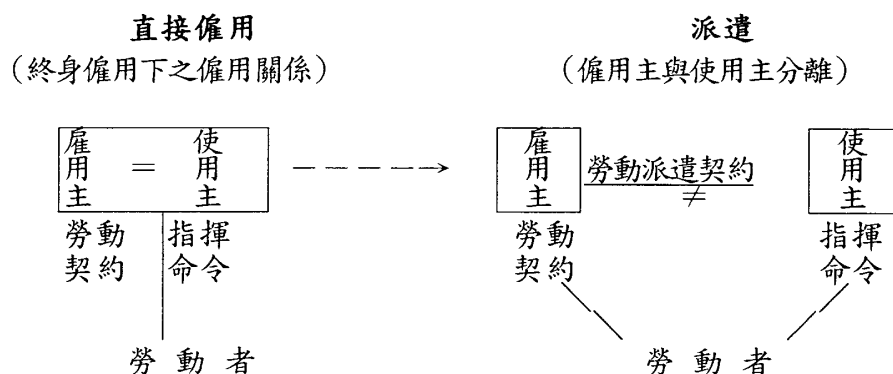
勞動派遣事業法，1985 年通過法制化，當時係因應業主辦公室自動化之需求而制定，因此適用範圍亦限制在 PC 職類之操作工作。當初 PC 職類中大部份是操作 operator 及操作 CAD 人員。

隨著產業結構之變化、技術革新，女性進入職場越來越多，且高學歷化，價值觀亦多樣化，追求福利社會之指標已逐漸形成；再加上受到 ILO 第 181 號條約影響，活用民間資源之採用等因素，日本政府為了緩和嚴峻的僱用環境，對派遣動力供需不得不做正面的調整。

### 二、勞動派遣法制

為了禁止強制勞動、中間榨取，實現僱用型態之民主化之職業安

定法第 44 條，禁止勞動者供應事業成立。在 1985 年公佈並於次年 7 月正式實施之「勞動派遣法」從禁止之勞動者供給事業者中抽離為合法化，使僱用主與使用主分離。



至於「勞動派遣法」中，對派遣之類別及適用範圍及工作期限如下：

#### (一) 派遣事業種類

- 1、特定勞動派遣事業：因該類型契約對勞動者較有保障，審核亦較寬鬆，只要申報即可，為常用型契約。是派遣公司自己正規之常用勞動者，是公司認定之人才，工作期限長。因為是常用勞動者，合約沒有期限。
- 2、一般勞動派遣事業：為登錄型之契約工，臨時登記而派遣出工，一般以女性較多。其營業要件，需經厚生勞動省核准。該項申請之計畫中只要有一位是屬有期限者，整個計畫用人就屬此類型。

#### (二) 適用範圍：(第四條第一項)

因體力工在自由競爭之勞動市場易受到榨取，因此規定除了下列業務外，其他事業勞動者可以適用派遣：

- 1、港灣運送業務、建設業務、警備業務。
- 2、物品製造業務(物之熔融、鑄造、組立、洗淨製造工程作業)，已修訂於 2004 年 3 月開放。
- 3、醫療關係業務(醫師、齒科醫師、看護師等業務)。

4、人事勞務管理關係業務（弁護士、司法書士、社會保險勞務士等業務）

(三)派遣工作之提供及期限

1、原則上：1年時間＋不可更新。

原派遣事業所依其他派遣事業別之同一業務而言，繼續一年的時間。

a、派遣事業之場所的判斷基準

場所的獨立性＋以經營單位作為獨立性＋在施設下的持續性。

b、業務的同一性的判斷基準

需要更新，而繼續擔任之勞動派遣契約而言，所規定從事業務的場合組織的最小單位（課、係、班）：指揮命令的主體和客體的組合。

c、連續一年的判斷基準

消除時期的基準（經過一年以後）3個月以內的空白期間，超過3個月的空白期間

2、例外：（派遣期間：最長3年時間）

a、依政令規定的26項業務

1	鋼索的開發	14	建築物清掃
2	機械設計	15	建築設備運轉
3	播放機器操作	16	受付、案內、停車場管理
4	播放節目等演出	17	研究開發
5	事務用機器操作	18	事業的實施體制的企劃、立案
6	通譯、翻譯、速記	19	書籍的制作、編輯
7	秘書	20	廣告設計
8	檔案整理員	21	內部協調者
9	調查	22	播音員主播
10	財務處理	23	OA教學主管
11	貿易、國內取引	24	廣播行銷管理
12	展示	25	銷售工程師
13	添乘（隨車人員）	26	播送節目時的大道具及道具



- b、有一定期限 Project 型之業務（派遣期間：最長 3 年）
- c、產休、育兒休假產業之代替業務（派遣期間：最長 2 年）
- 3、特例：有關臨時的特例措施法律（2002 年 1 月 1 日施行）  
中高齡者（45 歲以上）之派遣勞動者，派遣期間以 3 年為限，並自 2005 年 3 月 31 日起有效（3 年內時限立法）

### 三、勞動派遣實施情形

依厚生勞動者（平成 14 年 12 月 26 日）發表之統計資料顯示（詳參見附表）：

- (一)派遣勞動者人數約 175 萬人（比前年度增加 26.1%），常用換算派遣勞動者數約 61 萬人（比前年度增加 14.0%）
  - 1、一般勞動派遣事業常用僱用勞動者 157450 人（比前年度增加 14.6%）登錄者勞動者 1449352 人（比前年度增加 30.2%）（常用僱用以外勞動者）313535 人（比前年度增加 18.7%）
  - 2、特定勞動派遣事業常用僱用勞動者 141111 人（比前年度增加 4.2%）
- (二)勞動派遣公司受理件數 35 萬件（比前年度增加 17.9%）
  - 1、一般勞動派遣件數 319,924 件（比前年度增加 18.8%）
  - 2、特定勞動派遣件數 25,918 件（比前年度增加 8.5%）
- (三)年間營業額總額 1 兆 9462 億日圓（比前年度增加 16.4%）
  - 1、一般勞動派遣事業 1 兆 5606 億日圓（比前年度增加 21.5%）
  - 2、特定勞動派遣事業 3,856 億日圓（比前年度減 0.4%）
- (四)派遣費用（以每天八小時換算）-付給派遣公司
  - 1、一般勞動派遣事業-16321 日圓
  - 2、特定勞動派遣事業-24544 日圓

日本目前大部份之企業進用正規新人少，對中高齡者亦相繼被迫離職（薪資越高，就易被遣退或減薪），企業為維持正常的營運，勢

必削減用人費用，不再長期投資培訓人才，而重視短期間即能用之現實利益。對於不足的人數要求即向派遣事業調度。日本政府因應景氣市場之需，對派遣事業種類，範圍逐年大幅放寬；在普遍景氣不佳中，勞動派遣卻逆勢成長，對日本企業之填補人力影響深大。

#### 四、勞動派遣與仲介公司運作

##### (一)湘南技術株式會社（勞動派遣）實例

1. 公司概要：1974年12月設立，資本額6300萬日圓。事業經營內容：勞動派遣—特定勞動派遣，包括：1、機械設計。2、電氣設計。3、CAD人才。4、機器裝置之組立等。

2. 社員：180名，男性145人，女性35人其中145名50歲未滿。50~60歲28人，60歲7人，平均35歲。

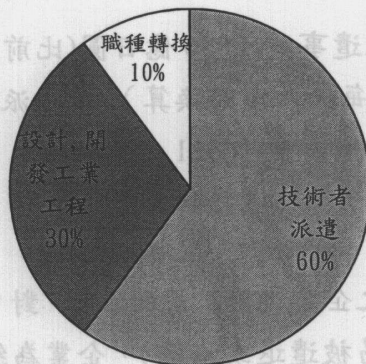
3. 企業理念與經營項目：支援企業滿足客戶需求；實現失業者勞動移動不致失業，收容大企業剩餘人力，予以參加訓練後派列期他公司，其事業具體內容：

(1)技術者派遣事業（特定勞動派遣）60%→收容不景氣下剩餘人力（裁員對象）或收容大企業剩餘人員，成為公司的人員後再派至其他公司。（人事方面支援大企業）

(2)程式設計開發之委託訓練事業30%

(3)職種轉換事業10%：原公司（依賴企業）將多餘之員工轉至湘南技術公司予以教育訓練後，派遣到新企業（支援企業）或回原公司或獨立營業。

湘南技術（勞動派遣）公司三大事業



1999年~2000年7月，該公司職種轉換事業實績：有十家公司之委託，共有125名員工加入該公司，合約為1~3年，薪資由公司付。在參加訓練後，有3人辭職，自己想回原公司有16人，被公司請回去有15人，受雇湘南公司者91人（後來這些人中因擁有深層訓練專長，又有50人被原公司請回去）。

有關該公司訓練實態，據該公司表示：

1. 由職業安定所依僱用能力開發機構登記之CAD訓練有25位失業者參加，訓練後就職率約80~90%。
2. 民間企業CAD委託訓練（2次元、3次元CAD/製圖）資格訓練及檢定合格率30%（全國平均30%）以教育訓練支付金參加訓練者，其費用可退80%，但以20萬日圓為上限。

當天參加訓練者63~28歲，這種不失業之勞動移動（職種轉換）的模式，全日本僅此一家。其特色：

1. 被資遣人員有機會參加訓練，不會一下子失業。
2. 受理訓練單位（湘南）把人員訓練後，可派遣至外單位而有收入。
3. 訓練後的派遣，有僱用獎助津貼補助原單位。

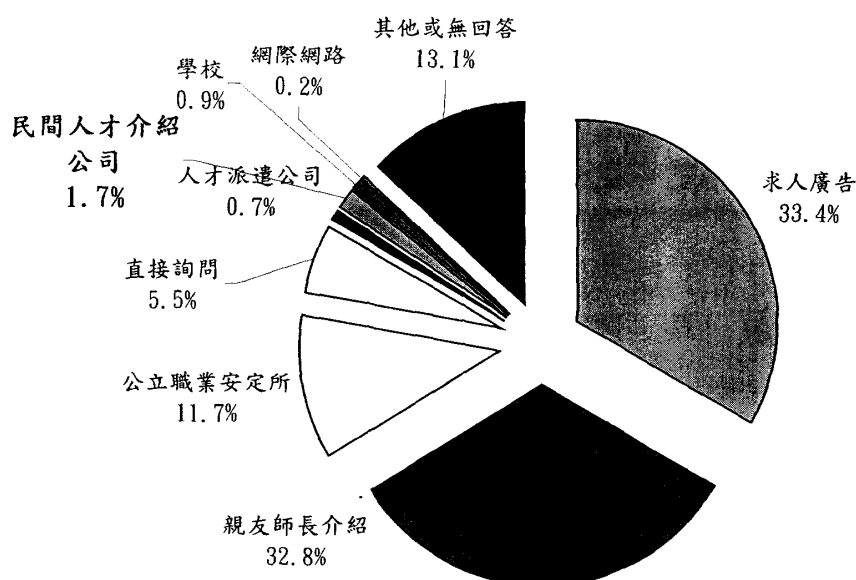
## **(二) 勞動仲介公司 RECRUIT ABLIC Inc 實例**

1. 公司概要：該公司1977年11月28日成立，資本額6億4335萬日圓，從業員工530人。2003年3月營業額136億92百萬日圓，職業介紹實績9558名。
2. 事業領域：
  - (1) 勞動仲介事業：針對20~30歲之年清人就業之介紹，佔業務之90%。
  - (2) 中高齡再就職支援事業：對於在大公司退辭再就業之輔導，輔導就業對象約50歲左右者。
  - (3) 高階層轉進支援事業：目前由子公司辦理。
  - (4) I-company 短期在職進修訓練：今年五月開辦，一期12小

時，收費 3 萬日圓，對象 20 歲左右之年青人。

(5)年間轉職：2003 年，日本就業數約 6200 萬人，希望轉職者約 600 萬人，轉職成功者約 320 萬人，其中白領階級約 19 萬人，利用 RECTRUIT 轉職者約 3 萬 5000 人。年間轉職中，年青人（25~34 歲）轉職者增加。而且隨著年輕人希望轉職者逐年增加，市場逐年擴大。根據該公司調查，詢問首都圈 13,085 名受訪者，有 17.1% 的人知道人材介紹公司，因此將來還有很大的發展空間。

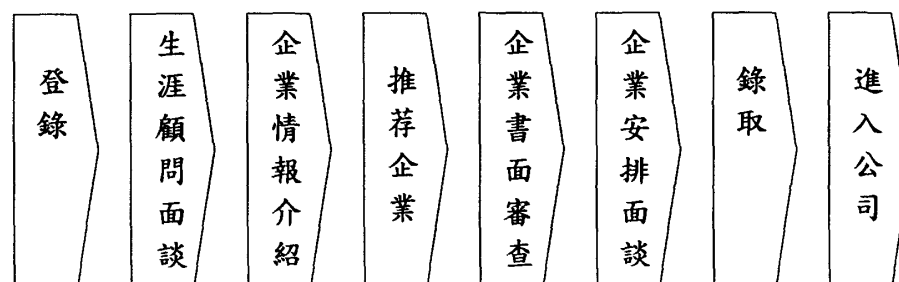
東京都附近近五年有轉職經驗者轉職的途徑



(6)職業介紹：2002 年，該公司年間登記求職者 42,000 名，活動求人數約 2 萬 8,000 名，求供倍數約 0.5。依登記年層，25 歲以下 6%、26~30 歲 39%、31~35 歲 29%、36~40 歲 15%、41 歲以上者 11%。依轉職決定年齡層分佈（決定者人數 8500 名），25 歲以下 5%、26~30 歲 46%、31~35 歲 30%、36~40 歲 12%、41 歲以上 7%（以上轉職人員 70% 是在職人員，非離職者。）轉職種類，技術與非技術各半。

在求人企業界中，I T 通信 23%，電氣、電子、半導體 10%，流通食品 17%，機械化學素材 19%，高社 6%，建設不動產 6%，金融 6%，其他 4%（以 3500 家公司分析）

### Ablic 公司求職推介流程



(7)再就職支援事業：本事業 95 年成立，2000 年展開，這是支援中高齡者再就業之事業部，針對中高齡之就業會儘量設法找到工作，該事業特徵：

- a、求人情報開拓、收集。
- b、求人情報之提供。
- c、求人情報之鮮度。(活用)

求人企業職種，電氣、機械化學 28%，營業販賣 24%，場長生產管理，資材購買 19%，總務、經理、人事、事務 6%，建築士林 4%，企業經營管理 2%(2003 年 3 月)。40~44 歲 9%，45~49 歲 11%，50~54 歲 31%、55~59 歲 34%，60 歲以上 1% (2003 年 3 月)。

就轉進之企業規模，在 20 人以下 9%，20~49 人 18%，50~149 人 31%，150~499 人 23%，500~999 人 8%，1000 人以上 11%，可見是安置在中小企業較多。

(8)I-company 事業：針對 20 歲左右青少年做短期進修（12 小時），一期訓練費 3.5 萬日圓，課程內容：人性管理、自我控制等課程。在今年 5 月才開課，學生願花錢進修，預計

今年度要訓練 1000 人。RECRUIT 公司資本額高達 136 億多，從業員 530 人之中將近 200 人前往企業開拓工作機會，他們有業績目標，一達成目標，就張貼海報公告，戰鬥力極強，其辦公場地，在本社部份（東京都平代田區）係我國就服中心的三倍~四倍的面積，只做求職求才業務，工作人員很快就可以進入狀況。該公司人性化的服務：調查服務滿足度高，包括：

- a、係全國第一個取得隱私保護標誌的公司，重視個人隱私資料保密。
- b、人員晤談都事先安排妥當，諮商室約三十間，被安排諮商人員空間都經過特別隱密設計。
- c、成立 36.5 度 C 委員會，表示貼心的關懷，強調會聽取求職者心中之祈盼

#### 五、勞動派遣業發展趨勢

(一)日本全國有 380 萬失業人口，沒有引進外勞，國內勞動力供需由公立職業安定所與民間人力公司分工合作，民間公司會依政府所訂規範依循市場機制，選擇最有利的區塊開發，例如：RECRUIT 公司 90%做 20~30 歲年輕人之就業推介；8%做 50 歲以上高齡者再就業支援事業。因此對組織健全之民間人力公司；在年度設定服務指標下，配合相關獎助措施，可委以更多的服務項目，例如：就業機會開發之分享及中高齡再就業之支援事項。

(二)勞動派遣公司將勞工派至需求公司（求人單位）時，就業之管理由求人單位負責，但責任之管理則仍由業主（勞動派遣公司），在日本訂立有派遣法加以規範人力供給及人力需求雙方之權責（雖有時會發生權責不明之事實，在所難免），如不立法，任由民間勞動派遣公司自由競爭之結果，以日本的經驗專家認為受害的還是勞工。

日本在去年度接受派遣之勞工有 175 萬人，比前年增加

26.11%，勞動派遣對就業服務影響甚大，這種派遣式的就業服務今後仍會增長之趨勢。我國目前尚未訂定勞動派遣法，但目前民間公司從事派遣事業者，正處戰國時代、波濤洶湧，這個潮流已無法抵擋，為讓業者有法依循，宜速訂定派遣法規加以規範，將從事派遣之行業，派遣公司與用人單位權責、派遣時間等規範，並對派遣加以輔導管理。這對我國官、民合作推動就業服務將是另一個旅程碑。

(三)勞動仲介與派遣業市場與公立就業服務機構就業服務的區隔日益明顯：公立就業服務機構從事就業推介，沒有收取費用，但民間勞動仲介公司及勞動派遣業者則有。免費的推介就業與民間有費用之職業介紹，兩者合作是很困難，究其原因，包括：

- 1、個人資訊問題：將求才、求職資料流入民間會產生社會問題。
- 2、公立就業服務機構登記之資料是否正確，把有問題資料上網公開，將會產生品管之問題。

但是在公立就業服務機構與民間勞動仲介及派遣公司看似競合的關係中，其實也有合作的空間，包括：

- 1、依各就業服務中心轄區慎選民間人力團體，做為指定推介就業媒合單位，負責政策指標之推介支援工作。
- 2、對於設備規模較具完備者，鼓勵其參與辦理短期（6個月內）訓練，並負責訓練學員之就業推介任務，達到訓用合一之目標。

派遣事業數

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
一般	2,070	2,105	2,354	2,632	3,026	3,352	4,023	4,728
特定	6,688	6,914	7,165	6,627	6,985	6,326	6,307	6,843
合計	8,758	9,019	9,519	9,259	10,011	9,678	10,330	11,571

派遣事業中有實績數

一般労働派遣事業			特定労働派遣事業		
事業數 ①	有實績數 ②	②/①	事業數 ③	有實績數 ④	④/③
4,728	3,845	81.3%	6,843	3,779	55.2%

派遣事業人力

		1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
一般	常用僱用數①	68,883	73,087	82,886	93,957	72,885	112,856	137,392	157,450
	登録數 ②	437,000	469,339	572,421	695,045	749,635	892,234	1,113,521	1,449,352
特定	常用僱用數③	69,996	69,630	68,941	66,328	72,754	62,859	135,451	141,111
合計	①+②+③	575,879	612,056	724,248	855,330	895,274	1,067,949	1,386,364	1,747,913

派遣件數

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
一般	150,039	158,838	198,197	256,606	240,186	241,819	269,321	319,924
特定	21,023	22,990	23,688	22,675	44,860	22,620	23,896	25,918
合計	171,062	181,828	221,885	279,281	285,046	264,439	293,217	345,842

派遣事業營業額

(單位:億日元)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
一般	5,449	6,269	7,751	9,368	10,704	10,821	12,847	15,606
特定	3,870	3,903	4,076	3,967	5,002	3,784	3,870	3,856
合計	9,319	10,172	11,827	13,335	15,706	14,605	16,717	19,462



派遣勞動前六大職類

派遣人力六大類別	一般	特定	合計	一般	特定	合計
	人數			所占%		
小計	326,063	49,310	375,373	84.5	83.8	84.4
事務機操作	184,954	9,664	194,618	48.0	16.4	43.8
財務處理	50,623	1,091	51,714	13.1	1.9	11.6
檔案整理	33,929	825	34,754	8.8	1.4	7.8
文書制作	32,128	948	33,076	8.3	1.6	7.4
軟體設計	11,932	19,409	31,341	3.1	33	7.1
機械設計	12,497	17,373	29,870	3.2	29.5	6.7

## 柒、鼓勵創業及民間非營利團體的就業開發

### 一、民間非營利團體的發展

1998 年 12 月訂定特定非營利活動促進法，日本民間非營利組織，NPO，一般不包括政府成立的社團法人及財團法人。每月以近 400 家增加，至 2003 年 4 月已有 11,030 家。

日本政府原已成立非常多的社團法人及財團法人，依賴政府龐大的預算支應，不過被民間批評為安置政府退休人員及政府官僚的一部分且效率不彰。一般民間部分不視其為真正的民間非營利團體，日本民間非營利團體目前推動的理想為市民的公共社會，但是卻遭遇數項困境，包括：企業逃稅天地，企業退休人員酬庸陋習，以及非營利限制的財務困難—尤其是不景氣時代，政府與民間捐款減少，NPO 有志難伸。因此，日本雖是已開發國家，但民間非營利團體的發展，可以說才剛要開始，近幾年已有 NPO 支援中心（協會）串聯中，對就業機會的開發仍不可知。不過，日本政府已要求政府捐助的社團法人及財團法人於平成十七年（兩年後）起必須自籌 30% 的財源，並將逐步分階段提高比例，此一力量，或許也是民間非營利團體發展的契機之一。

### 二、鼓勵創業

#### （一）從勞動者能力開發鼓勵創業

日本勞政體系為鼓勵創業，成立起業·新分野展開支援中心（簡稱創業支援中心，The Entrepreneur Support Center）。創業支援中心成立於 2002 年 1 月，是職業能力開發總合大學校下機構（厚生勞動省下僱用·能力開發機構之訓練學校）。目前有 10 名正式員工，以及兼職 31 名創業諮詢顧問（專業技術師 22 名、中小企業診斷師 6 名、會計師 1 名、專業代理師 1 名、以及一名律師）。

創業支援中心五大事業，包括：

1. 提供諮詢：包括：一般性諮詢（一般創業、能力開發、技術以及獎助津貼等）以及專門性諮商（創業專門諮商、技術專門諮商，以及各種證照諮商等）

2. 情報提供：包括圖書閱覽、網際網路查詢、以及創業事例、創業 know-how 的錄影帶及 DVD 等的閱覽。
3. 公開講座與交流會：總合大學研究 know-how 的出版品提供，以及辦理年度課程等。
4. 創業家培育：辦理相關課程。
5. 技術課題的解決：總合大學技術共同研究。

創業支援中心創業支援中心今年預計 4 梯次 51 種課程 1,140 人次訓練，每種課程 12 小時至 36 小時，包括創業入門系列 25 種課程、創業演練系列 10 種課程、各業專案系列 9 種課程、以創業支援中心經營革新課程 7 種課程。創業支援中心。

創業支援中心所提供服務都是免費的，而且適用對象不限，創業支援中心不直接提供創業資金或其他補助，只是純粹諮詢性質。

2002 年 4 月至 2003 年 6 月到創業支援中心諮詢計 1,837 人，其中創業事例 56 例，創業比率並不高，據該中心金城圭一副所長表示根據聯合國資料，日本是調查 49 個國家或地區中創業比率第 47 名的國家，日本的創業精神不普遍，據其瞭解，日本民族性對於創業保守，尤其是如果創業不成，倒閉，其信用可能一輩子不好，再也借不到錢。根據其 2003 年 3 月針對 31 個創業事例所作調查，創業產業別，包括：軟體開發 2 件、電腦系統企劃 3 件、網路顧客防護系統 1 件、體力測定機製造販賣 1 件、有泳運動器材進口 1 件、看護用品販賣 2 件、顧問服務業 5 件、出版 1 件、增進健康業 2 件、勞動派遣業 1 件、小件貨物運輸業 1 件、小型販賣業 6 件、飲食業 2 件、看護業 1 件、教育業 2 件。

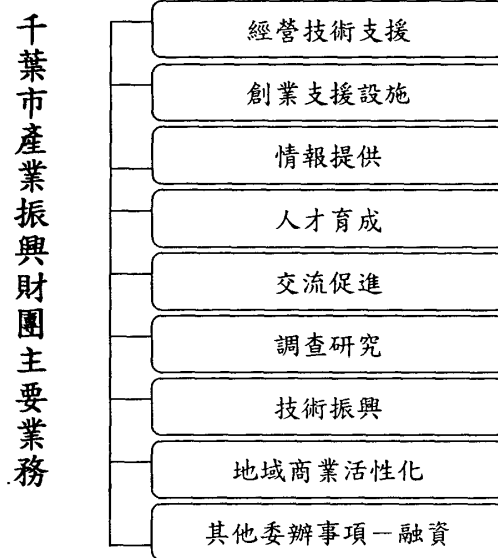
## (二)以資金及租金面鼓勵創業

除了勞政體系從從勞動者能力開發鼓勵創業外，日本經濟產業省體系，亦以資金面、技術面及租金面等鼓勵創業，以日本千葉縣千葉市產業振興財團為例，該財團是經濟產業省主管各都道府縣產業振興財團之一，是根據中小企業支援法所設立財團法人。千葉市政府目前撥付 150 億日元基金可供企業貸款，全國只有 13 個市有類似基金可

供貨款，千葉是融一補助利息之城市，但因不景氣，貸款者不多。貸款最高限度，16,000 百萬日元（其中一半為設備費），最長 5 年（設備可延至 12 年）利息 1 年以內 2.3%，1 年以後 2.7%，千葉市補貼其中 1.4%。

據該財團表示，該財團有關創業支援設施方面：提供創業者十分之一於市價租金之場地，可租三年。

但，有關創業成長比例，據該財團表示創業成功比率僅約百分之一。因此，此一模式，在日本並不普遍，事實上，這正也反映日本低利現象，創業不易等正處於長期找尋新產業發展不得之隱憂。



## 捌、結論與建議

### 一、就業機會開發政策方面

，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)以政府資源創造就業機會是短期應急的措施：我國近年來因結構性失業問題日趨嚴重，且失業者大多為中高齡者、低學歷失業者，再就業不易，使失業率於 91 年創新高為 5.35%；而在失業率居高不下的情況下，政府部門必須有臨時應急的措施，即由政府部門提供短期臨時性工作機會，來紓解失業者生活的壓力與恐懼，是有其必要性的，如 92 年推出 200 億元公共服務擴大就業方案暨中小企業就業方案等，截至 92 年 8 月底，已有 23 萬人登記（中高齡者佔 13 萬人），已錄取 7 萬多人；但如何讓中高齡失業者，求職的心態與技能跟著產業結構轉型，雖緊急僱用有其必要性，惟應有效管理彰顯成效，以避免淪為失業之依靠，用「以工代賑」的觀念，培養失業者對工作先求「有」再求「好」的信念，是需要政府部門與失業者大家一起努力的。
- (二)以委外方式活化民間：透過第三部門（非營利組織），積極從地方的角度出發，藉由生活與環境的開發，提升地方生活品質，帶動地方生活與產業環境的開發外，也解決地方的失業問題；如 90 年實施「永續就業工程計畫」暨 91 年「多元就業開發方案」等，皆是創造在地就業環境與就業機會，培養失業者再就業能力，紓緩失業帶來的危機與壓力；現 92 年再推出「多元就業開發方案—民間團體就業擴展計畫」，即是建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，透過民間團體研提具創意性、地方性及發展性之計畫，引導失業者參與民間團體工作，重建工作自信心，紓緩其生活壓力；但如何鼓勵民間團體參與及扶植，增加誘因並消除本位主義等，是政府未來政策的方向。
- (三)重視針對不同雇主獎助僱用政策：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僱用，政府必須重視雇主，因就業市場的主流仍在企業界，應著重加強與雇主合作的關係，運用各種有利雇主的政策來協助雇主；在日本就有 37 種僱用獎

助津貼，在我國亦有一些獎助津貼，如就業促進津貼—僱用獎助津貼、振興傳統產業僱用獎助津貼、多元就業開發方案—僱用獎助津貼等，但仍未及日本運用之廣泛與多樣。

(四)靈活運用各種僱用型態：為有效運用二度就業婦女及中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動派遣型態，以創造就業機會及增強企業競爭力，已為僱用趨勢，應儘早予以法制化，以保障勞工權益。

(五)IT (Information Technique) 普及使用：工欲善其事必先利其器，日本的就業資訊已建立全國資訊互連網 (www.job-net.jp)，使每位國民皆會使用 IT；就業服務工作要能成功，必需隨時掌握工作機會，因此日本厚生勞動省更與民間人力銀行結合，開放民間人力銀行及派遣業者加入此系統，擴大求才資訊的流通及普及等，均是我國值得參考學習的。

(六)日本政府為促進失業者再就業，積極扶植民間企業或團體做為支援的助手：我國在預算員額不能增加之壓力之下，新增業務隨著嚴峻的外在產業萎縮而不斷的擴充，於是有就業促進員、就業服務員、個案管理員...等等臨時人員，這些人員既年青又有活力，為著他們的生涯規劃，有必要讓他們成立組織（如就業促進協會等），在未來遭裁撤時，他們可以組織的名義承包政府委託相關計畫，或將他們成為派遣公司的一員，直接派遣至局及所屬各就業服務機構，由派遣公司予以相關薪資及離職金等福利條件，這種做法正符合政府長期培訓人力穩定就業之基本方針。

(七)日本厚生勞動省獎助津貼的各項政策，受理窗口除直屬勞動局係設於各地都道府縣分支機構及公共職業安定所外、尚有許多外圍團體：如經特別立法的特殊法人 EHDO、財團法人產業僱用安定中心、高年齡者僱用開發協會...等直接承辦受理勞動省獎助津貼的申請業務，並配合宣導、舉辦說明會及提供雇主申請諮詢等。是一大特色，與國內受理窗口多僅限公立就業服務中心，大有不同。如何適度借助民間力量及資源挹注，就政策推行服務品質包括深度、廣度及人力運用專業角度而言，確是有可供借鏡參考之

處。

- (八)獎助津貼手續應力求簡便：日本在企業僱用獎助津貼推行成效上因申領手續繁雜，對中小企業申領是一項阻礙，需委託社會勞務士等代辦，而撥款速度過慢，因屬事後補助，且手續約需半年，企業頗有怨言。未來國內在申請流程及各項表格填報上，應力求簡化。
- (九)僱用獎助津貼需防制作假情形：日本獎助津貼種類繁多，近年來不景氣，民間空頭公司放假請領津貼實有發生，是為近年日本政府常被批評的弱點。目前國內在獎助上係採定額補助，易發生工資低於基本工資而以獎助津貼代替薪資給予情事發生。在日本因獎助津貼額係依薪資比例 1/3 或 1/4 予以補助，所以少見台灣勞動市場上雇主故意壓低工資的情況。建議國內可改採薪資比例制為補助標準，或可降低類似弊端。
- (十)設立專責機構協同企業人力調整：日本政府設有公益財團法人產業僱用安定中心，幫忙在職中有意調往、遷移、轉職的求職人、及針對企業多餘的人力需向外調或人力不足的企業的作人才推介媒合，突顯對「不失業的勞動移動」重視，這種預防失業作法應是建構就業安全網時，積極思考的方向。

## 二、推動公共服務方面

- (一)公共服務工作機會有持續推動必要：日本面對長期不景氣與失業率持續攀高，雖然日本各界對戰後政府自辦事業提供就業機會尾大不掉前車之鑑引以為戒，但認為公共服務提供短期與救濟性工作機會是不得不實施最後措施之一。雖然，相對日本 375 萬失業者，一年 20 萬的臨時工作，只有我國 51 萬失業者一年 8.9 萬公服規模的 1/3，但公共服務仍有紓緩失業率的效果。
- (二)工作項目宜以提升生活品質，且宜有旗艦計畫：日本例舉建議森林、環境、教育、看護等為主要推動項目，而日本經團連則建議以內需產業，提升生活品質以及協助工商發展的服務業為範圍來推動公共服務。公共服務工作，受限於人力素質及經費多屬勞動成本，不宜從事生產，直以勞力密集提升生活品質服務業為主，

且宜有旗艦計畫，才易有具體成效。又如南韓實施四大事業（資訊化、生產性、支援服務淨化環境工作）與 91 個細部工作（戶籍電腦化、國土公園化等），其中生產性是最受質疑的部分。

(三)依地區人口與失業狀況分配經費：日本政府依 47 個都道府縣勞動力人口、求供倍數、失業率等分配經費，可避免提供臨時工作機會與失業狀況不一致。這正是今年我國推動公共服務工作，由中央各部會研提計畫，而中央各部會並未充分依各縣市失業狀況，以及登記公共服務求職需求，以致一方面部分縣市，尤其是鄉鎮工作機會相對較多，甚至找不到人，影響執行部會績效；而另一方面，部分縣市求職者太多，工作機會甚至只有 1/5，很多求職者長期等待仍沒有工作機會，抱怨連連。

(四)應部分授權地方政府使用，提高地方與基層的向心力：日本政府依 47 個都道府縣勞動力人口、求供倍數、失業率等分配經費，一次將經費完成撥付地方成立基金，執行三年，由地方政府自行研提計畫。中央只提供例舉工作項目，事前審查人事經費比例原則，以及事後每年審查執行報告等，地方政府沒有不配合的理由。而我國今年實施的公共服務計畫，係由中央部會研提，雖然有部分部會彙整地方政府需求，但很多地方政府或基層反應，係被強迫分配名額，地方政府或基層配合度不高，使執行的績效受影響，甚至平時督考都不理想，媒體及輿論常以此為題作負面報導。

(五)儘量委託民間部門執行：日本幾全委外，民間企業 45%、公益社團及財團法人 45%、高齡者團體 5%、NPO 及其他 5%。雖然，經訪視部分地區，如靜岡縣 2002 年提供 3,400 個工作機會，委託單位有後續留用的只有 48 人，而山梨縣 2002 年提供 1,500 個工作機會，委託單位有後續留用的只有 40 人。但，畢竟，委託民間執行，除了提供失業者臨時工作之外，還可以直接提供民間部門一個業務，刺激民間需求。另外，把失業者放到民間部門工作，可以使失業者不至與就業市場常態—民間部門脫勾，較不會養成長期依賴政府的提供臨時工作，或者養成所謂「不做事、吃



大鍋飯公務員惡息」。

- (六)公共服務工作人事費以外之其他經費比例應合理提高：日本公共服務總經費運用比例標準：人事費占 80%以上，新僱失業者需占 75%以上；人事費占 70%以上，新僱失業者需占 85%。而南韓公共服務資財費等的工作業務費的使用限度，按各工作施行機關的類別，可以動用在總預算的 30%以內。相對我國暫行條例人事費必須占 85%以上，工作執行的其他經費比例偏低，執行績效受限，如果要委外執行，因廠商幾無利可圖，多數單位都有招標困難，廠商執行亦多感困難，其他經費比例實有提高必要。
- (七)用人單位有部分自由用人彈性：承上，日本公共服務總經費運用人事費占 80%以上，新僱失業者需占 75%；人事費占 70%以上，新僱失業者需占 85%。而今年日本新增公共服務 800 億預算中之 400 億預算中小企業人力維持（不裁員）計畫，補助 50 人以下中小企業，經費運用規定為：新僱失業者最少 1 人(或 1/10 以上)六個月以上人事費必須占 50%以上(因也要提供中小企業其他經費使用)。相對我國百分之百由公共就業服務機構推介，用人單位只有遴選，這也是我國公共服務計畫之中小企業人力協助計畫實施初期不影響的原因之一。換言之，考量用人單位有部分自由用人是今後公共服務推動順利的重要設計之一。
- (八)薪資設定應更有彈性：日本公共服務工作薪資依市場價格各異，沒有限制。反觀，我國目前類似南韓只有三級薪資，約合市場價格六成的設計，對於部分部會設計技能較高計畫，以至於計畫較艱苦，或希另聘管理規劃人員等，因薪資太低找人不易；或者地區差異，如一樣是環境清潔工作，台北市公服人員薪資相對其正常僱用人員薪資偏低，相對台北的所得消費亦偏低，人員流動率高，找人不易；但另一方面，在部分鄉間，卻有民間餐飲業者陳情，因臨時工登記公共服務，而找不到臨時人員。建議薪資可依地區及計畫放大目前的 800 至 1000 元的彈性。
- (九)優先順序要鎖定最需要幫忙的特定對象，登記人員需經就業性向或就業諮詢過濾：日本政府完成授權地方政府自訂優先順序，日

本勞動組合連合會即建議日本政府應鎖定最需要幫忙的特象。南韓參與資格是按照年齡別以及是否領取年金、失業救濟金、有無定期所得等條件審核，然後接受申請。在接受申請以後，考慮財產是否為家長、扶養家族人數、年齡、殘障人士等因素甄選、推介。我國已有六大優先推介指標，但是因為對於失業者之經濟狀況，無法如南韓以所得稅資料來勾稽，部分經濟狀況差，需扶養家屬，但學歷或其他條件不好的登記者尚無法被精確地優先推介。此外，因為公共服務開放登記，難免吸引非勞動力進入就業市場，因此，登記人員需經就業性向或就業諮詢過濾，是今後繼續推動公共服務時必需加強的配套措施。

(十)適用對象年齡下限應合理放寬：日本公共服務適用對象沒有年齡限制，而南韓適用對象為以年滿 18 歲以上，60 歲以下求職登記有案的失業者，相對我國 30 歲至 65 歲，我國適用對象條件較嚴，造成我國目前公共服務對於需電腦能力的工作執行困難。建議，部分工作可開放年齡下限。

(十一)臨時工作要搭配教育訓練，培養一技之長：日本勞、資、政、學以及輿論各界對公共服務臨時工作性質共識很高，對其持續就業可能性亦不抱不理性看法。但是，日本勞動組合連合會建議日本政府臨時工作要搭配教育訓練，培養一技之長。公共服務績效既然不是首要目標，那末，如何在經濟景氣無法短期回升，而臨時工作結束後工作者能較快回到一般職場，教育訓練顯然是很重要的配套措施，而且日本很重視工作態度與職場倫理（據訪談，日本中高齡以上均視失業為可恥，工作意願強且認真學習，重視工作精神）等教育，不僅列為一般學校的重要課程，職場上亦為各界重視，這樣的心態與方法，有助於正確認識公共服務及求職者迅速回到一般職場。