

市町村の雇用創出への 取組と今後の課題

第1節 はじめに

ここ数年、国と地方の関係が大きく変化している¹。地方分権一括法（2000年）により国と地方の役割分担を明確にし、自治体への権限委譲の方針が打ち出された。また、2006年には地方分権改革促進法が成立した。これによって人口と面積で配分額が決められる交付税制度、貸借対照表などの会計制度、そして、地域の自立を促し、がんばる地域を国が支援する体制が整えられることになる。さらに、道州制特区が設けられることになった。その結果、これまで以上に自立した地方経営が求められている。

地域の雇用政策もまた、ここ数年の間に大きく変化している。改正雇用対策法（2000年）、職業安定法の改正（2003年）によって自治体の手で雇用政策が実施されることが期待されるようになった。国と地方の役割分担を明確にし、自治体への権限委譲の方針が打ち出され、地域の雇用対策も地域が主体となり、地域の状況を踏まえ、各地の特徴を活かすものになるよう求められている。こうした背景には、不況が長期化したにもかかわらず、地域の雇用を下支えしてきた公共事業が、財政の悪化によって縮小されたという事情がある。

前章まで見てきたように、人口構造、産業構造、さらには財政力など様々な要因を背景に、雇用失業情勢には地域間格差がある。自治体における雇用失業情勢の認識にも違いがあるはずである。そうすると、自治体における雇用問題への対応にも違いがあることが予想される。基礎自治体である市町村が地域の雇用問題に対してどのように取り組んでおり、どのような課題を抱えているのか²。課題を解決するためにはどのような方策が必要なのか。この点を確認するために、市町村長および雇用問題担当者を対象として、地域レベルでの雇用

1 以下の記述は伊藤・勇上（2005）341ページ以降による。また、樋口（2005）も参照。

2 伊藤・勇上前掲書、331～332ページ。

問題への対応に関するアンケート調査を実施した³。このアンケート調査から浮かび上がる平均的な自治体における雇用問題への対応の現状は、次のような記述に集約できだろう。

「……人材も含め雇用に対するノウハウについては持っていない状況である。地区の雇用情報についても法制度の壁があったとはいえハローワーク等の国まかせにしていたのが事実であり、詳細な情報についても行政としての限界を感じていた。そのため人材についても施策についても不足している。従来国が行うものとの認識（中略）、必要性をも感じていなかった……」（アンケート調査の自由記述から引用）

つまり、市町村における雇用問題への対応の現状は雇用政策は国が行うもので、市町村が行う政策という認識がなかったこともあり、雇用問題への取組態勢が整っていないということになるだろう。こうした現状と地方分権が進んで地方に期待される役割との間にギャップがあり、それを埋めるために何が求められるのか。この章ではそれを検討していきたい。

議論のための材料として、ここでは労働政策研究・研修機構が実施したアンケート調査結果を取り上げることにする。以下の構成は次の通りである。第2節において、市町村が雇用問題に対応する際の課題として、既存の研究成果においてどのようなことが指摘されているのか確認する。第3節以降では、市町村における雇用失業情勢とその政策的対応の現状について検討する。市町村が

3 ここで取り上げたアンケート調査は、都道府県、市区町村を対象として、地域レベルでの雇用問題の認識と対応の状況について把握することを目的として実施した。本調査に先駆けて、2004年7月に事前調査を実施、調査票を修正した上で、2004年9～11月に本調査を実施した。調査は、全国47都道府県に対して都道府県知事用調査票、都道府県雇用問題担当者用調査票を、また、全国3171市区町村（2004年4月1日現在）に市区町村長用調査票、市町村雇用問題担当者用調査票をそれぞれ郵送により送付・回収した。なお、担当者調査については、自治体によって雇用問題を担当する部署が異なっているので、雇用問題担当者宛に送付し、転送してもらった。また、政令指定都市の区については雇用問題担当の部署がない場合もあるので、市レベルで回答してもらい、区レベルの回答については任意とした。回収数は、都道府県知事・市区町村長用調査票1171票（回収率36.9%）、都道府県・市町村雇用問題担当者用調査票1547票（回収率48.8%）である。

なお、ここで取り上げた地域レベルでの雇用問題への対応に関するアンケート調査結果の詳細な結果は、労働政策研究・研修機構(2006)『市町村における雇用問題への対応』調査シリーズNo. 21で整理しているので、本章では必要最低限において取り上げるにとどめる。

直面している雇用問題を市町村長はどうとらえ、どのような政策的対応を考えているのか。また、市町村が主体的に雇用問題に対応することが求められているが、市町村長はどのように考えているのか。さらに、市町村ではこれに対して、雇用政策の企画・立案・実施の状況がどうか、それがどのような要因によって影響されているのかを、アンケート調査のデータを利用して回帰分析を行う。第4節においては、市町村レベルで地域雇用問題に対応する際の課題の全体像を整理する。最後に、第5節において議論をまとめた上で、残された課題を述べる。

第2節 既存の研究成果と確認しなかったこと

そもそも地域レベルでの雇用政策とは何なのか。佐口（2004）は、この問題に対して必ずしも理解の共有がなされているわけではないとしている。その原因は、地域雇用問題の多様性に由来しているという⁴。すなわち、地域雇用問題は多様であるにもかかわらず、その政策的対応ということになると全国一律なものに近く、固有の意味での雇用政策の可能性が浮かばないというのである。

では、なぜそのような状況になったのか。各自治体や地域諸組織・住民の主体性が発揮されなかったところに問題があると佐口は指摘する。最近でこそ、自治体独自の雇用創出プランをもち、固有の地域雇用政策に取り組む事例が見られるものの、雇用問題担当者が政策の選択肢が広がっているとの認識を持っていないこと、また、住民と日常的に接しているにもかかわらず、地域雇用政策の策定・実施において地域を有効に組み込めていないこと、これらに問題があるというのである。同時に、市町村自治体においても地域雇用政策への対応は国や都道府県レベルで対応するものであるとの認識が持たれているようである。

その上で、今後求められる対応として、

(1) 雇用問題に自治体だけで対応するのではなく、NPOなどの公共性を帯びた民間組織を含めた諸組織の協力・協働によって対応することが有効であること、

4 以下の議論は、佐口（2004）特に1節、4節による。

(2) 自治体に密着した他の諸組織との協働関係を前提として、需要・供給両サイドへの目配りが重要で、きめ細かな対応が必要であること、

(3) 自治体が地域における雇用政策でリーダーシップを発揮し、公正で持続可能なシステムを実現すること、

(4) 地域雇用政策において、独自の調査・研究・政策策定能力を有する戦略センターの設置が必要であることが指摘されている。

樋口（2005）は、地域が主体的に雇用創出を行い、意欲の高い人材を育成・配置するように雇用戦略を作成する必要性を指摘している。地方への財源の委譲が進み、自治体の権限が強化されることによって、政策を立案し、実施していく地域のリーダーが求められる。地域活性化のためにはリーダー人材の育成が必要であり、地域の人材戦略が必要となる。そして、戦略を講じる上で目標を明確にし、主体が誰で、どう協力推進していくのか、目標実現のために作戦を講じ、効果の検証を通じて修正を施していかなければならないと論じている。

同様の指摘が佐口（2006）においても見られる。地域雇用政策の条件として、地方自治体が立案・執行の中心となり、結果の責任まで負うという点が明確であること、政策理念が明示され、それを実現するための一貫性と体系制を有した手段が備わっていること、経済政策や地域開発一般に解消されない固有の意義を有していること、すなわち、従来の人的資本投資への支援、労働需要喚起のための企業への支援の他に、地域レベルでの労働市場での仲介組織に着目し、需給双方での効果的支援の促進といった条件が備わっていなければならないとし、地域雇用政策の事例が紹介されている。

その際、地域における施策に企業がどれだけ参画できるか、効率・公正・持続性の観点から政策の対象をどこに絞り、どのような実施主体が政策を担うのが望ましいか、さらに、地域での政策・施策にハローワークが能動的かつ柔軟に関わっていくことが重要であるとしている⁵。

ところで、佐口の議論の出発点は、地域雇用政策が「産業振興策に埋没する雇用開発や、対症療法としての雇用対策」となりがちであるという点に求められる。では、地域産業政策において自治体に求められる役割と要件はどのよう

5 佐口の議論は大阪府の事例に基づいている。

なものなのか。鈴木（2004）は、次のように指摘する⁶。すなわち、地域における産業集積を前提として、地域産業政策を高度化し、地域の産業集積に対応した政策を立案するには、各自治体が産業集積に対応した産業政策を立案する必要がある。そのためには、自治体職員の専門的能力を高める必要がある。また、地域産業政策は地域の自然環境や既存の産業集積を所与として推進されるべきであり、時としてハイテク型産業の育成のような中央政府の戦略的な産業政策が地域産業政策の対象にならないこともある。また、産業集積は個別市町村あるいは数市町村の範囲で集積することがあるから、都道府県の産業政策と同時に市町村の産業政策が重要になる。したがって、地域産業政策を分権化することが不可欠である。そして、地域の産業集積の実態に即した開発計画を作成し、地域の研究者・技術者を産学共同研究に組み込むコーディネート力を持った自治体職員が必要である。そのためには、特定の行政課題に対する専門的知識を蓄積したスペシャリストの養成が不可避の課題となる。

ところで、地方自治体の人材育成の重要性については従来から様々な機会で見出されてきた。たとえば、日本経営協会（2004）では、地方分権の展開に伴う時代環境の変化のなかで、地方自治体における人材育成全般の課題を自治体を対象としたアンケート調査を通じて検討している。それによれば、今後重点的に育成しなければならない人材のタイプとして、専門家・スペシャリストであること、そして、必要性が増す能力として政策立案力が指摘されている。

中村（2004）では、地方分権が進み、分権化されたポリシーメーカーにふさわしい人事管理が必要であることが指摘されている。その上で、今後、市民の関心やニーズ、変化を探り、素早く対応する職員の育成が課題であるとして、スペシャリスト養成のためのキャリアを提言している。

稲継（2006）は、地方分権が進み、地方で取り組む行政課題が複雑・多様化していることから、今後、ポリシーメーカーには自らがまちづくりに取り組み、課題発見、課題解決能力、調査・政策立案能力などが必要だとして、限られた財政資源の中で質の高いポリシーメーカー人材を育成するための方策を検討している。

伊藤（2005）においても、雇用問題への取り組みの中で、企画立案力を高め

6 鈴木（2004）、特に2節、4節による。

るような教育・人材育成システムの整備・拡充が今後の国・中央官庁の果たすべき役割として指摘した上で⁷、自治体の長が強いリーダーシップをもち、自治体の職員が地域の特性にあった産業・雇用創出計画を企画立案することが重要になると述べている。

以上のように、既存の研究で指摘されてきた市町村における雇用創出に関する課題には、いくつかの共通点がある。しかし、先行研究の多くは、地域において雇用創出に取り組む上での枠組みが抽象的なレベルで論じられているか、個別事例の紹介にとどまるものがほとんどである。また、枠組みの中にある「変数」間の関係はどのようなになっているのかは検証されていない。

小論では、地域雇用戦略を通じて雇用創出に取り組むに際し、自治体の取組態勢をはじめとした諸要因が相互にどのような関係にあるのか、検討することにした。

第3節 地域における雇用政策への取組の現状

1 市町村が直面する社会経済環境

各自治体ではどのような課題を抱え、そして雇用問題への取り組みをどのように位置づけ、取り組んでいるのであろうか。

現在、市町村が置かれている社会・経済的な課題の第1に高齢化である。図表8-1は2000年国勢調査結果から65歳以上人口比率を利用して、市町村別に箱ひげ図に描いたものである。自治体区分によって高齢化比率が異なり、特に町村で高齢化比率が高くなっている⁸。言い換えると、市よりは町、町よりは村の方が高齢化の影響が深刻であると考えられる。

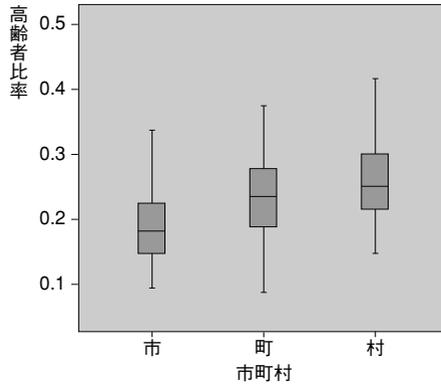
第2に、長期的な景気の低迷と国際競争の結果、地域雇用を支えてきた産業が衰退したことである。企業が倒産、廃業、撤退した結果、地域における雇用機会が失われている。

この点について、樋口（2001）は、都市圏と地方圏を分けて雇用創出率・喪

7 伊藤(2005)、8ページ。

8 分散分析の結果、市町村間に1%水準で有意な差があった ($p=0.000$)。

図表 8-1 市町村別高齢化比率の箱ひげ図



資料出所：国勢調査（2000年）。

失率を検討している。その結果、地方圏では建設業や医療サービスなど、財政支出と関連が深い分野で雇用が伸びていること、ITサービスなどは地方圏で伸びていないこと、そして、グローバル化を背景とした製造業の雇用削減が影響していると分析している⁹。また、佐々木（2006）においても同様の指摘がなされている¹⁰。

第3に、これと関連して、財政の制約から公共事業が減少した結果、雇用が減少している。もし、地方の雇用が財政支出の影響が大きい建設業やグローバル化の影響を受けやすい分野で支えられていたとするならば、その分野の雇用が失われているということは、当該地域における雇用の減少につながっている可能性がある。

事業所統計データを利用して、市町村別の建設業事業所数を1996年と2001年について比較してみると、建設業事業所の減少の平均はマイナス5%である。とりわけ、地方圏における減少比率が大きい。事業所数の減少比率を検定してみても、市町村間で有意な差がある。

この点について、樋口（2005）は、民間の建設投資の減少分を政府投資によって補填され、雇用面での受け皿が作られてきたが、これ以上の政府債務の増

9 樋口(2001)147ページ以降。

10 佐々木(2006)48ページ。

加が許される状況ではなくなったこともあり、公共投資関係費が削減された結果、建設業の雇用が減少し、地方における雇用の受け皿が失われたことを指摘している¹¹。

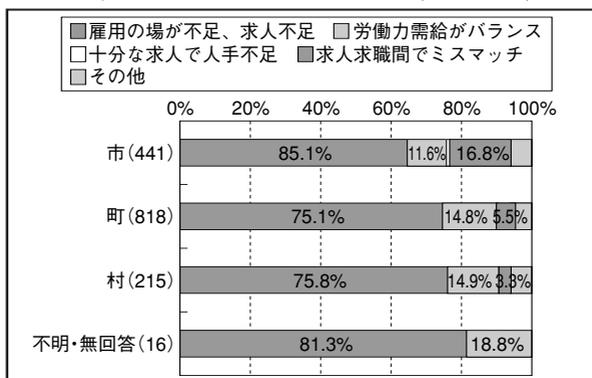
2 市町村の雇用状況：雇用の場の不足、雇用調整が求人不足に

上のような状況のもと、市町村の雇用状況はどのようになっているのであろうか。図表8-2は、自治体の雇用問題担当者が地域の雇用状況についてどのように評価しているかについて集計したものである。

この図をみると、「雇用の場が不足しており求職者に比して求人が少ない」という自治体が多く、労働需要がバランスしているあるいは人手不足である自治体は相対的に少ない。また、町村に比べて市の方が求人とのミスマッチがあるという比率が高い¹²。

では、各地域のこうした雇用環境を生んでいる原因は何なのであろうか。こ

図表 8-2 市町村の雇用状況（択一回答）



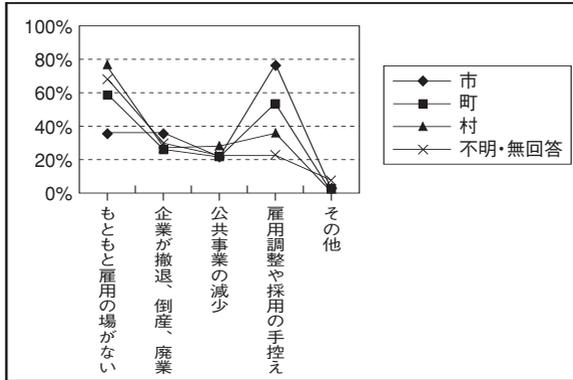
資料出所：労働政策研究・研修機構（2004）「市町村における雇用問題への対応に関する調査（雇用問題担当者調査）」

注：左軸項目の（ ）内の数値は回答自治体数である。

11 樋口(2005)26ページ。

12 ここでの雇用失業情勢の認識はあくまで回答者の主観によるものである。このアンケート調査は2004年に実施されたが、同年の全国の有効求人倍率は0.83倍となっている。雇用問題担当者の認識は当時の状況と概ね整合的であると思われる。なお、設問に対する回答は主観によるものであり、市町村では地域の雇用情勢を把握していないところも少なくないので、結果の解釈には注意が必要である。

図表 8-3 求人が少ない理由（複数回答）



資料出所：図表 8-2 に同じ。

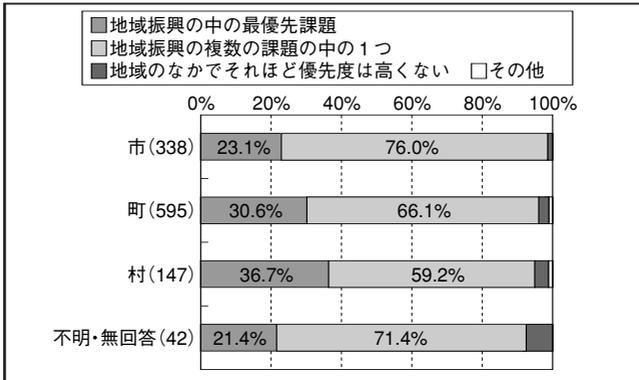
の点について集計した結果が図表8-3である。この図から、求人が少ない理由は市町村によって異なっていることがわかる。大まかな傾向をみると、市では既存企業の雇用調整を実施したことが求人不足につながっている傾向が強いものに対して、町村ではもともと雇用を生み出す機会が少ないことが、それぞれ求人不足につながっている傾向がある。

3 市町村での雇用問題の位置づけ：複数の政策課題のなかの1つ

このように、市町村では厳しい雇用失業情勢に直面しているところが多い。そうになると、市町村は何らかの対策を講じることを求められる。市町村で行なわれた施策を見ていく前に、市町村は雇用問題をどのように位置づけているのか確認しておく。図表8-4は、市町村長が政策課題の中で雇用問題をどのように位置づけているかを集計したものである。これを見ると、「雇用問題は地域振興に関する複数の課題の中の1つとして認識している」が多く、以下、「最優先課題であると認識している」、「それほど優先度が高い課題ではない」といった順になっている。また、雇用問題が最優先課題であるとする自治体の比率は、市より町、町よりも村で高い。

なお、政策課題として雇用問題のウェイトが高くないという場合、雇用情勢が好調であるという場合と、自治体の基幹産業が一次産業であるというように

図表 8-4 雇用問題の位置づけ（択一回答）



資料出所：労働政策研究・研修機構（2004）「市町村における雇用問題への対応に関する調査（市町村長調査）」

産業・就業構造要因から由来する場合もあるので、注意が必要である。

ところで雇用問題を政策課題の中でどのように位置づけるかは、地域の産業職業構造とも関係している。市町村が企業の撤退や閉鎖、それによる解雇といった出来事をより身近に感じ、その影響も目に見える情報として把握されているであろう。地域活性化の課題は複数あり、それらの課題が相互に関連しあっていることも上記の回答につながっていると思われる。地域に雇用の受け皿となるような企業がなければ、雇用機会を求めて人口が他の地域に流出していくことになる。それが地域の衰退につながるというように、地域がかかえる課題が相互に関連しあっている。

以上から、市町村では地域活性化という上位目標を達成するための手段として雇用創出政策や産業政策を位置づけ、個々に分けて対応しているわけではないようである。そのため、中心市街地活性化や地域の産業・商業の発展、観光資源の活用などの商工施策と雇用施策を一体的に推進することで、雇用の確保・安定を図っていると整理できよう。

4 内発的雇用創出か外発的雇用創出か

雇用問題をどのように位置づけるにせよ、今以上の雇用創出が必要であるという認識は多くの市町村で共通しているように思われる。そこで、どのような

方法で雇用創出をはかるのかという問題が浮かび上がってくる。この問に対して、3つの方法が考えられる。第1は、地場産業での雇用創出を重視する「内発的雇用創出」、第2は他の市町村から企業を誘致して雇用創出を重視する「外発的雇用創出」、さらに、どちらか一方に偏ることなく「内発的な雇用創出と外発的な雇用創出を同じ程度重視する」というものである。

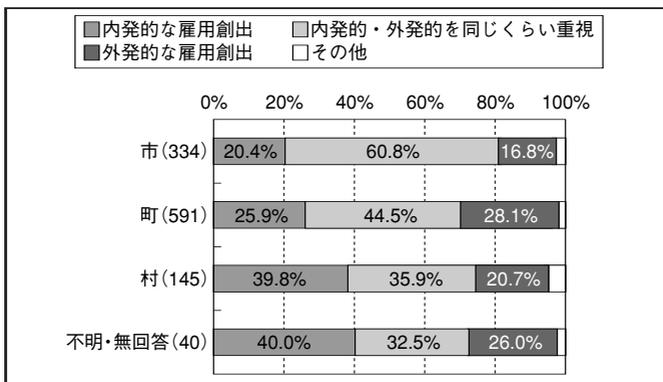
図表8-5は、雇用問題への対応として雇用創出をはかるとき、どのような方法を重視するかを集計したものである。市および町では「内発的・外発的を同等に重視」という回答が多いが、村では「内発的・外発的を同等に重視」と「内発的な雇用創出を重視」がほぼ同じ比率になっている。

市町村が重視する雇用創出施策をパターン化すれば、市では内発的雇用創出・外発的雇用創出同程度に重視しているところが多い。町では内発・外発両方を重視するところの比率が多く、内発的雇用創出を重視するところと外発的雇用創出を重視するところはほぼ同じ比率である。しかし、村と比較すると外発的雇用創出を重視するという比率が大きい。村では内発的雇用創出を重視するところが多い。

では、雇用創出を図るにあたり、外発的、内発的、あるいは両方を重視する理由は何なのだろうか。

まず、外発的雇用創出を重視する理由については、現在地域にある企業で雇

図表 8-5 雇用創出の方法として重視するもの（択一回答）



資料出所：図表 8-4 に同じ。

雇用創出を図ることに限界がある場合があげられる。すなわち、地域にある企業は中小規模が多く、多くの雇用創出を期待できないため、他の地域から企業誘致することで雇用創出を計るという理由付けの自治体が多い。企業誘致による雇用創出の問題点として、相対的に競争力がない地域産業と競合する場合、地域企業に及ぼすマイナスの影響を懸念する自治体や、誘致企業は撤退も早いのではないかと危惧する自治体があった。

一方、内発的な雇用創出を重視する場合、必ずしも積極的な理由から内発的な雇用を重視しているわけではない。市町村が地域外から戦略的に企業誘致を行うには、職員の専門的知識、インセンティブとなる制度的枠組、融資といった面での対応困難であることから内発的な雇用創出を重視するという事例や、町や村の自治体規模、地理的条件、財源、職員数、企業誘致に関するノウハウの不足、人口の制約等から外発的な雇用創出が困難であるという理由付けがされている。

内発・外発同じ程度重視する場合も、既存の地域の企業では活性化効果には限界があるので、優遇税制の活用や立地補助金を適用することなどによって、新規成長分野の企業を新たに誘致し、雇用創出を図るという自治体が多い。

いずれにせよ、自治体にはどのような雇用創出を重視するのかによって、それにふさわしい雇用創出施策を講じることが期待される。

5 小 括

以上、市町村が現在おかれている状況と、様々な雇用失業対策を講じる際の基本となる自治体における雇用問題の位置づけと対応の方向性を整理した。主な結果を整理すると、以下ようになる。

第1に、自治体における雇用問題は、地域振興のための複数の課題の1つとして位置づけられる場合が多い。しかし、市よりも町、村において雇用問題の高い優先度を与える自治体が多い。雇用の場を確保することは、人口の流出を防ぎ、地域振興をはかる上でも急務となっているからと考えられる。

第2に、雇用問題を解決するための具体的な戦略として、内発的な雇用創出と外発的な雇用創出との両方を同じ程度重視するというケースが多かった。しかし、市、町では内発的な雇用創出と外発的な雇用創出の両方を同じ程度重視する

というところが多いのに対して、村では、地理的な理由、高齢者比率が高いという人口の年齢構成上の理由から、内発的な雇用創出を重視せざるを得ないというところがほぼ同じ比率だけあった。

では、市町村ではどのような雇用創出策が行なわれてきたのか。また、それらの施策はどれだけの成果を上げており、自治体ではどのように評価しているのか。さらに、自治体が雇用創出策を実施するに当たりどのような課題を抱えているのか。次節ではこの点について検討する。

第4節 雇用創出策の実績：政策的対応の違い

地域によって異なる雇用失業情勢に対して、各自治体はこれまでどのように取り組んできたのであろうか。前節でみたような状況では、3つの政策的対応が考えられる。雇用機会を新たに創出すること、また、雇用調整を回避することや採用を拡大するような施策を講じること、そして、求職者に対する能力開発、職業紹介を通じて再就職を支援することである。

この節では、まず市町村ではどのような地域を目指すのかという地域ビジョンと雇用との関連から探っていく。次に、自治体、特に市町村では独自に雇用創出を含む雇用問題に取り組む態勢がどの程度整備されているのか、自治体における雇用創出策の実施態勢について見ていく。そして、自治体で雇用創出策を企画・立案・実施する場合、どこが部署が担当しているのか、担当者が置かれているのかどうかを確認する。さらに、最近の雇用創出策の実績としてどのような施策が講じられてきたのかを見ていく。

1 市町村における雇用創出策の実施状況

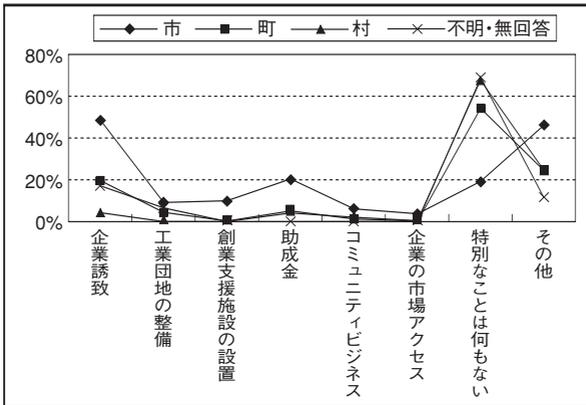
各地域でこれまでどのような雇用創出策を実施したのか、2003年度と2004年度にそれぞれで実施した施策を整理したのが図表8-6と図表8-7である。

2003年度に各自治体でとられた雇用創出策としては、企業誘致やそれを前提とした工業団地の整備といった外発的な施策が多い。一方、助成金や創業支援施設の設置、コミュニティビジネスの運営といった内発的な雇用創出施策を打ち出している自治体も少数ではあるが存在している。市町村別に見ると、市で

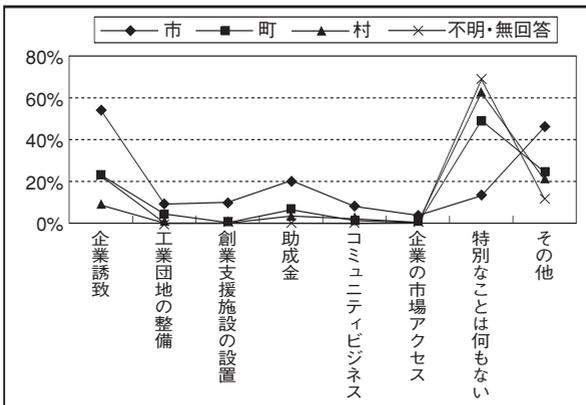
はいずれの施策についても相対的に実施比率が高い。施策の中でも企業誘致は半数以上の市において実施されており、また、各種の助成金も2割ほどの市が実施している。その他の施策の実施比率も市の方が相対的に高い¹³。

こうした雇用創出施策の実績は、2004年度についても傾向は概ね同じである。

図表 8-6 雇用創出策の実績（2003年、複数回答）



図表 8-7 雇用創出策の実績（2004年、複数回答）



資料出所：図表 8-2 に同じ。

13 2003年、2004年に実施されたその他の雇用創出策としては、他地域でのU・Iターンフェアの実施、地域の就職フェア（相談会）の開催、ジョブカフェの設置・運営などの実施比率が高い。

ここで注目すべきは、2003年度、2004年度ともに実施した雇用創出策が「特別なことは何もない」と回答した自治体が全体の5割以上に達することである。特に、町の5割以上、村の7割近くが「特別なことは何もない」と回答している。

一部の地域を除けば、市町村レベルで雇用問題への対応は遅れており、特に町村でその遅れが目立つ¹⁴。では、雇用創出策の実施状況に違いがあるのはなぜなのか。市町村におけるどのような要因がこうした違いにつながっているのであろうか。以下ではこの点について検討する。

2 雇用創出のビジョン：ビジョンがない市町村が多い

雇用を創出するための施策を実施するにあたり、まず、雇用創出の目標となるビジョンや計画を持っている自治体はどれだけあるのかを確認する。図表8-8は、市町村における雇用創出ビジョンの有無について集計した結果である。市町村では雇用創出についてのビジョンや計画が「ない」という回答が多く、特に町村では9割以上が「ない」と回答している。

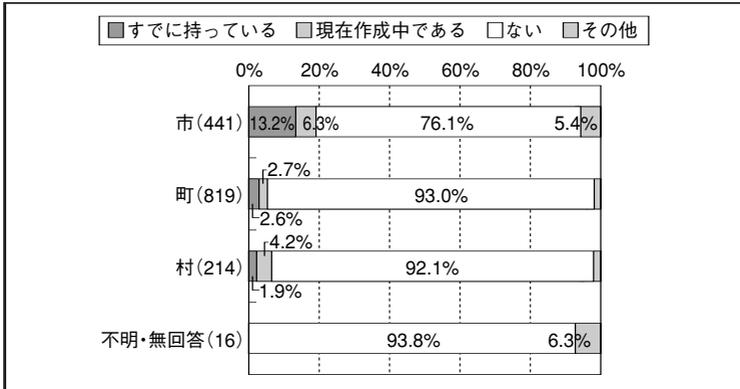
市町村長は内発的雇用創出か外発的雇用創出かという、雇用創出の方向性については考えているようであるが、それをビジョンや計画として具体化するにいたっていないように思われる。

次に、集計対象をビジョンや計画を既に持っている市町村に限定して、ビジョンや計画を作成する際、どのような点を重視したのか、作成の経緯、ビジョンづくりの構成メンバーについてみる。同時に、市町村長のリーダーシップ、自治体住民の参加という2点の状況について確認していく。

既存の研究においても地域振興を通じて雇用創出を図る上で、市町村長あるいは地域のキーパーソンがリーダーシップをもって取り組んでいるかどうか重要な役割を果たすことが指摘されている。しかし、リーダーシップだけでは

14 なお、企業誘致という場合、製造業工場や大型の商業施設以外にも、次のような事例がある。たとえば、工業団地内の土地をいったん売却したものの利用されないままになっていたのを、それを買い戻し、老人保健施設を誘致した結果、雇用創出に成功したケースもある。さらに、町が有する農業資源、観光資源を活用した第三セクターを設立し、150人以上の雇用を創出した事例、地域資源の林業を活かして川上から川下までのシステムを確立し、加工部門で150人程度の雇用を生んでいる事例、ペットボトル工場を建設した事例がある。

図表 8-8 市町村雇用創出についてのビジョン・計画の有無（択一回答）



資料出所：図表 8-2 図に同じ。

トップダウン型の地域振興と変わりない。ビジョンを作る上で地域住民の参加、コミュニティの貢献があることにより問題意識が共有化され、地域振興につながると思われる¹⁵。

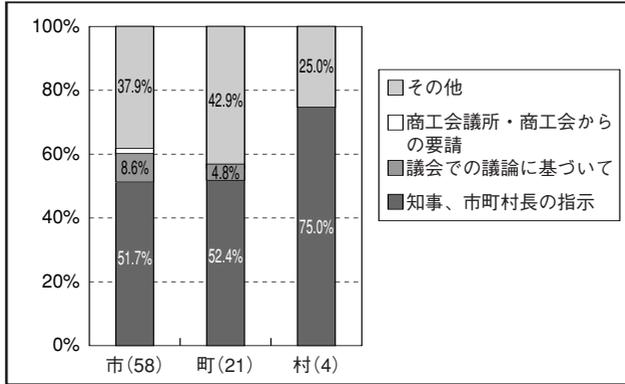
まず、雇用創出のビジョン・計画を作成した経緯を整理したものが図表8-9である。雇用創出についてビジョンや計画を持っている市・町の半数以上が市長、町長の指示となっている。村ではビジョンや計画を持っているところがわずか4ケースしかないが、そのうち3ケースが村長の指示によって作成している。ビジョン・計画を作成する上で自治体の長がリーダーシップを持って取り組んでいるかがポイントになると思われる。

次に、ビジョンや計画を実際に作成したのは誰か、メンバーとして誰が参加したのかが問われる。図表8-10によって、ビジョン・計画を作成する際に参加したメンバーを見ると、市町村長がビジョンづくりに参加した自治体が半数程度となっている。また、行政職員が参加した自治体は9割以上に達している。では、地域関係者の参加についてはどうか¹⁶。ビジョン・計画を持っている市で地域関係者が参画している比率は5割程度である。これに対して、町や村で

15 大住(2006)によれば、日本の自治体経営が機能しない理由としてトップマネジメントのビジョンや価値が明確でないことが指摘されている。

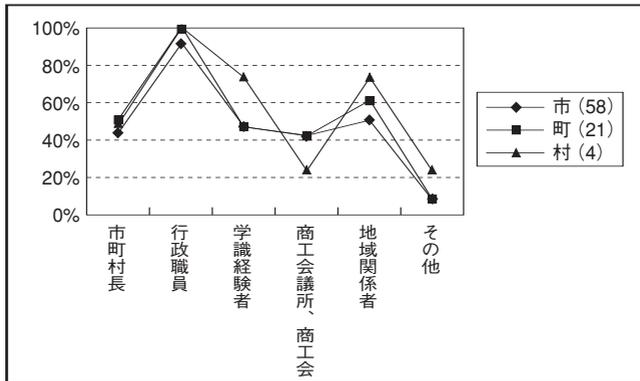
16 ここでいう「地域関係者」は、住民代表、NPO、オンブズマン、自治会長、町会長という回答が多かった。

図表 8-9 ビジョン作成の理由（択一回答）



資料出所：図表 8-2 図に同じ。

図表 8-10 ビジョン作成に参加したメンバー（複数回答）



資料出所：図表 8-2 に同じ。

はその割合が6割～7割となっており、相対的に地域関係者の参画している自治体が多い。町村の方が地域コミュニティとの距離が近く、また、自治体の規模からいっても参画が得やすいことが背景にあると思われる¹⁷。

17 なお、雇用創出に関するビジョンや計画作成する上での留意点については、「地域の活性化」、「地域の特徴を活かすこと」といった点を指摘する自治体が多かった。しかし、ここでいう「地域の活性化」が具体的にどのような内容なのか、必ずしも明確ではない。また、「地域の特長を活かすこと」については、地域の地理・自然環境上の特徴を活かすこと、地場産業の特徴を活かすことの2つに分けられる。

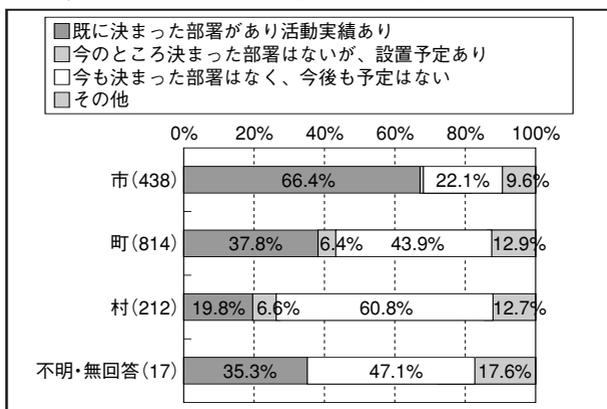
3 雇用創出政策の企画・立案態勢：雇用創出策のとりまとめ担当部署

雇用創出のビジョン・計画を持ったとしても、それを具体的な政策・施策として実施しなければ意味がない。そこで、地域のビジョンを実現するための態勢整備が必要になる。自治体では、こうした態勢が整備されているのであろうか。ここでは雇用創出策のとりまとめ担当部署（または担当者）の有無に対する回答結果によって確認してみる。図表8-11を見ると、市では雇用創出策のとりまとめ部署もしくは担当者が既にあり、活動実績があるという自治体が約7割で、決まった部署がなく、今後その予定がないというところは2割程度である。これに対して、町の4割、村の6割では決まった雇用創出策のとりまとめ部署（担当者）がなく、今後も予定がないと回答している。

具体的な雇用創出策のとりまとめ部署は、市町村いずれの自治体でも商工（観光）あるいは商工労働関連となっている事例が多い。これは、地域雇用の問題が地域産業振興と表裏の関係にあり、雇用創出もその延長上に位置づけられているからと考えられる。

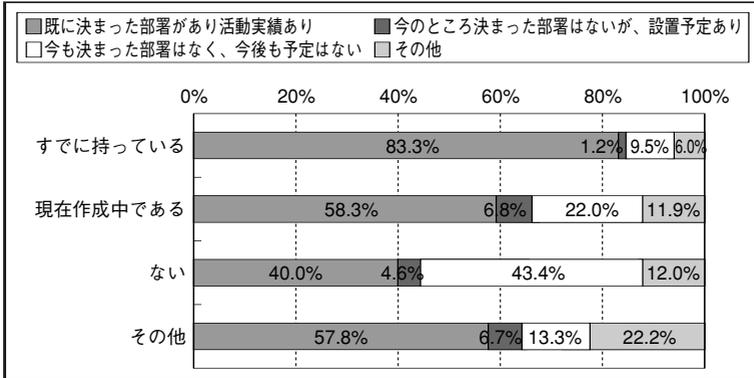
その他については、①部署はあるが活動実績がない、②市町村合併前で不明、③その他の記述に分けることができるが、①の部署はあるが活動実績なしとい

図表 8-11 市町村の雇用創出策とりまとめ部署



資料出所：図表 8-2 に同じ。

図表 8-12 雇用創出のビジョンの有無と雇用創出のとりまとめ部署の設置状況



資料出所：図表 8-2 に同じ。

う場合、その理由が問題になる¹⁸。

雇用創出のビジョン・計画がない場合、具体的な政策・施策を企画・立案する担当部署も設置されていないことが予想される。このことを確認するために、雇用創出のビジョンの有無と雇用創出のとりまとめ部署の設置状況との関係をクロス集計した結果が図表8-12である。雇用創出のビジョンを持っているという自治体の方が雇用創出のとりまとめ部署を設置している比率が高い傾向がある¹⁹。

4 小 括

これまでの議論をまとめると以下ようになる。

第1に、市町村間で雇用創出策の実施状況に差があり、とりわけ町村における対応の遅れが目立つ。

第2に、雇用創出に関するビジョンや計画をもっている自治体は、現在作成中というところを含めて1割程度にとどまる。大半の市町村では雇用創出のビジョンや計画を持っていなかった。地域のあるべき将来像が示されないのでは

18 なお、各都道府県に労働局が設置され、職業紹介事業が公共職業安定所を中心に展開されてきたことがこうした結果につながっている可能性もある。同様の問題が経済局についても起きているのか、この点についての確認は今後の課題としたい。

19 このクロス集計表について、独立性の検定を行ったところ、1%水準で統計的に有意であった。

るならば、適切な政策的対応を講じることが難しい。したがって、地域における雇用問題への取組は、必ずしも戦略的に構築されていないと考えられる。

第3に、すべての自治体において雇用創出についての企画から実施にいたるまでの態勢が整っているわけではない。町の4割、村の6割が雇用創出策のとりまとめ部署がなく、今後も設置する予定がない。町、村では取り組み態勢の整備が今後の課題となる。一方、既に担当部署がある場合、商工（観光）あるいは商工労働関連が担当となっている事例が多い。また、ビジョンや計画では、地域の活性化、地域の特性を活かすこと、ビジョンや計画の実行、数値目標の明示といった点に注意が払われている。

第4に、雇用創出ビジョンや計画作成に関わったメンバーをみると、行政職員はほぼすべての自治体に共通しているが、市町村長、学識経験者、地域関係者等の参加については自治体区分に関係なく5割程度となっている。なかでも地域関係者が参加している比率は、町村においては相対的に高いが、市では低い。雇用創出ビジョン・計画を作成する上で、地域の活性化や地域資源を活かすことに留意している反面、地域関係者が参加していない場合があり、その結果、ビジョンから導出される地域雇用政策が地域のものになっていない可能性がある。

また、市区町村長が地域の様々な課題の中で雇用問題をどのように位置づけるかを見た際、特に町村で最重要課題に位置づけるところが多かったにもかかわらず、具体的な取組が行われていない。

第5節 雇用創出への取り組み強化の必要性と課題

では、今後、自治体が雇用創出に取り組むにあたり、解決しなければならない問題としてどのようなことがあるのか。各自治体では、雇用創出への取り組みについて、今後どのように対応していこうとしているのか。この節ではこれらの点について整理していく。

1 雇用創出への取組強化の必要性

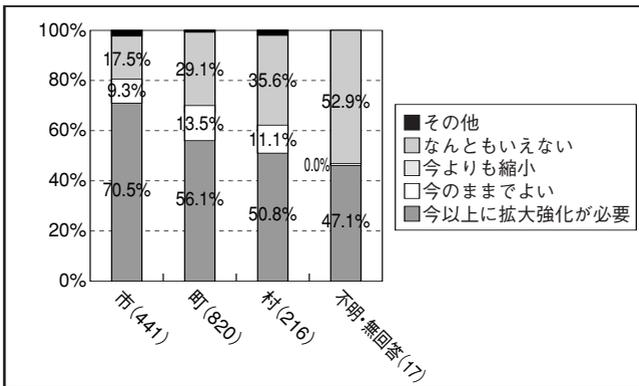
雇用創出への取組強化の必要性についてどのように考えているのであろう

か。地域間では雇用失業情勢が異なっているので、その深刻度によって雇用創出への取組姿勢が異なっていることが予想される。この点について各自治体はどのようにとらえているのであろうか。

図表8-13を「今以上に拡大強化が必要」という回答比率に注目すると、市ではその比率が高く、町、村では5割程度と相対的に比率が低い。その他の回答の記述内容を見ると、雇用創出の必要性それ自体は認めるが、財源や単独の自治体として取り組むことの限界など、いくつかの制約があるため、適切な対応が難しいという自治体が多い。

では、各自治体が雇用創出策を充実する上でどのような問題点や課題があるのか²⁰。市町村における記述内容で比較的多いものとしては、①人材の不足（48市、62町、20村の計130市町村）、②財源（予算）の不足（45市、45町、5村の計95市町村）、③情報の不足（43市、38町、6村の計87市町村）、④雇用創出をはじめとする雇用対策のノウハウ不足（32市、37町、9村の計78市町村）といったものが挙げられている²¹。

図表 8-13 雇用創出への取組強化の必要性



資料出所：図表 8-2 に同じ。

20 新建新聞社（2006）は774自治体を対象としたアンケートを実施している。それによれば、自治体に不足している資源として人的資源、基盤整備、意識、中心市街地、財政、観光資源、地域特性などをあげている自治体が多い（回答数の降順）。

21 ここでいう人材とは、自治体職員の人材という場合と、地域で雇用される（企業）人材という場合の両方が含まれている。また、情報という場合、求人や求職情報という場合と雇用創出の方法・ノウハウという両方に関連した記述が見られる。

もちろん、その他の課題を解決する必要がないというのではないが、地域が雇用創出に取り組む上で人材をいかにして育成・確保するかが重要な課題になっている。確かに、財源に制約があれば政策を企画・立案する職員の数にも不足が生じるであろうし、政策の実施のも支障が生じるかもしれない。しかし、公共部門の人数に制約があるならば、人材の質を高める施策を講じることで対応することも可能であろう。そこで、以下では、これらの問題のうち人材の不足および雇用創出を含む雇用対策のノウハウの不足に焦点をあて検討を行う。

2 雇用対策の企画立案担当者の人材確保の状況

最初に各自治体の雇用対策担当者の人材確保の状況を確認する。雇用対策の企画立案担当者の人材の確保の状況について、人数と人材の質にわけて整理した結果が図表8-14である。市町村レベルでは、「人材の数・質ともに確保されていない」という回答が多い。とりわけ町、村で人材の数・質ともに確保されていないという回答の比率が高くなっている²²。

人材を確保しているという自治体はどのようにして人材を確保し、また、人材を確保していない自治体ではどのようにして人材を確保する予定なのか。

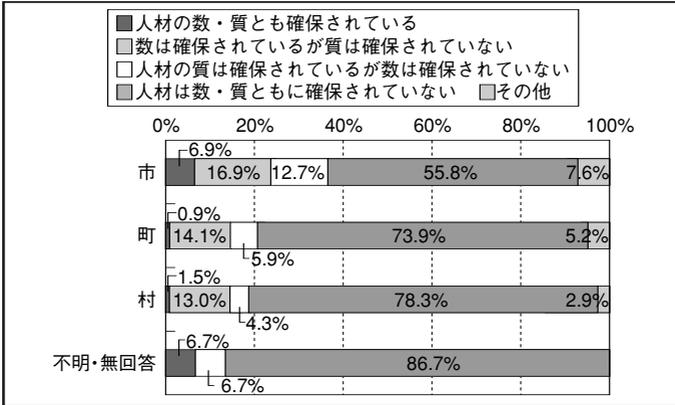
まず、「人材の数・人材の質ともに確保されている」と回答している自治体とそうでない自治体とが、それぞれ雇用対策担当者の人材を確保する方法としてどのような方法をとっているのだろうか。人材の量・質とも確保できている自治体では「役所内の他の部署から異動させて特別に研修を受けさせず、自己啓発させた」というところが多く、この傾向は、市町村間で変わりはない²³。

一方、「人材の数・人材の質ともに確保されていない」という自治体では、必要な人材を内部で育成するか、それが難しいならば、外部人材の活用することが考えられる。アンケート調査結果によれば、前者の方法を考えている自治体の割合は50%弱で、そのうち「役所内の他の部署から異動させて特別の研修を受けさせる」がおよそ1/4、「役所内の他の部署から異動させて特別の研修を

22 その他の回答の具体的な記述内容を見ると、雇用創出あるいは雇用問題の専任の人材ということでは確保されていないという記述が見られる。これは、雇用創出のとりまとめ担当部署の有無についてみた結果と関係している。また、雇用問題担当者を設置する余裕、必要がないとの指摘も見られる。このほか、市町村合併後に人員の確保について対応することを期待するという回答も見られる。

23 ただし、人材が確保できていると回答した自治体そのものが少ないので、注意が必要である。

図表 8-14 雇用対策の企画立案担当者の人材の確保の状況



資料出所：図表 8-2 に同じ。

受けさせずに自己啓発させる」が約2割等となっている。

しかし、4割を占める「その他」の回答の具体的な記述内容をみると、「確保の予定がない」「特に予定がない」といった記述が多い。また、雇用創出担当者まで手が回らないといった記述も見られる。このように、雇用問題担当については人材確保の目処が立っていない自治体が多い。いずれにしても、財源の制約から職員数の増加を望めない場合は、職員の人材の質を高めることが急務となろう。

さらに必要な人材を確保するには、外部からの採用も考えられる。その際、民間企業経験者や特定の業務や部署に限って外部からの採用を実施するなど、様々な形が考えられる。この点に関して、行政職員を他都道府県から中途採用を実施しているかどうかについてたずねた結果、市の3~4割の自治体が何らかの形で他の自治体からの中途採用を実施している。一方、町村では、他の都道府県出身者の中途採用を実施している比率が10%台となっている。他の都道府県出身者を行政職員として中途採用を実施していないし、今後もその予定がないという自治体の方がほとんどである²⁴。

外部からの採用実績がある自治体では、国や都道府県での関連業務経験者より民間企業での関連業務経験者から採用したという事例が多い。また、数は少

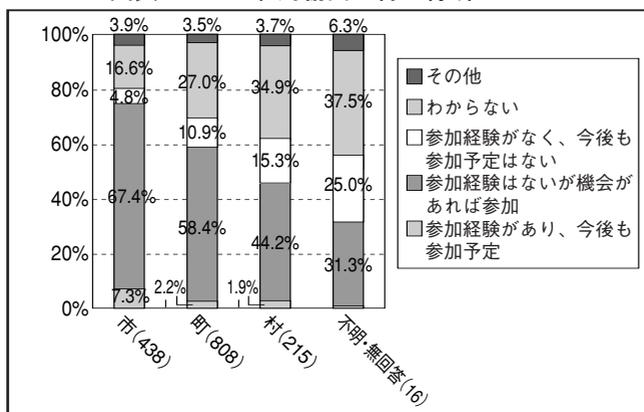
ないが、公募した自治体もある。なお、必要に応じて他の都道府県出身者を行政職員として採用しているという自治体をいくつか選び出して確認したところ、専門的な知識や能力を必要とする、特定の業務を対象に実施しているというケースがほとんどであった²⁵。

3 雇用創出を担う人材の育成

既に述べたように、人材確保の方法には大きく分けて2つの方法がある。1つは、現在の人材の質を高めることであり、もう1つは必要な人材を新たに採用することである。以下では各自治体がこれらの点についてどのように対応しているのかについて整理する。

まず、人材の質を高めるための方策について見ていくことにする。人材の質を高める方法の一つとして、雇用対策を企画・立案、実施する上で必要な知識や情報に関する研修に対するニーズはどれだけあるのか。図表8-15はその結果

図表8-15 雇用創出人材の育成ニーズ



資料出所：図表8-2と同じ。

- 24 他の都道府県出身者の中途採用をこれまでも実施していないし、今後も実施する予定がないという地域に理由は他の自治体出身者の場合、地域に定着するかどうかが不確実であること、財源等の関係から職員数を削減中であること、合併を予定しており方針が不明といった理由をあわせると、8割以上になる。
- 25 具体的には、観光関連、IT関連業務の経験者を行政職員として採用している事例や、地域の農林水産物のマーケティングを行うために商社経験者を採用した事例があった。なお、人数はほとんどのケースで1、2名であった。

である。

この図を見ると、市町村の区分を問わず、「すでに参加させたことがあり、今後も参加する予定である」という回答比率はわずかである。しかし、「これまで参加させていなかったが、今後そうした機会があれば参加させたい」とする人材育成ニーズは大きい。ただ、町・村では機会があれば研修に参加したいという回答の比率が相対的に小さくなっている²⁶。

「すでに参加させたことがあり、今後も参加する予定である」という自治体が研修内容をどのように評価しているのかを見ると、研修が「有益であった」と評価している自治体は市で多く、町・村では「どちらでもない」という評価が多い。具体的には、雇用政策関連の行政施策、内発的・外発的な雇用創出の方法、人的ネットワーク形成といった内容が評価されている²⁷。

4 地域雇用創出政策はどこが担うべきか：国や都道府県に期待

既にもたように、雇用創出についても自治体が独自で取り組むことが期待される。しかし、自治体がおかれた地理、人口、産業、財源などの諸要因によっては雇用創出に適切に対応ができないところもあるだろう。そうしたケースを含め、市町村では、雇用の場を確保する施策を担う主体として、国、都道府県、市区町村いずれがふさわしいと考えているのであろうか。図表8-16はその集計結果である。図には市町村それぞれ2本1組でグラフが構成され、上のグラフが市町村長の回答結果で、下のグラフが雇用問題担当者の回答結果である²⁸。

市町村長の回答をみると、「国」という回答の構成比が多い。村長の回答は「市町村」という回答と「国」という回答がほぼ同じ比率である。なお、その他の回答についての内容を見ると、その多くが国、都道府県、市区町村が連携して（共同して、一体となって等）取り組むべきであるというものであった。ここでは、市よりも町、町よりも村において市町村が中心となって雇用問題に

26 町、村では「わからない」という回答が多い。回答理由の多くは、調査回答者個人のレベルでは判断できないとしている。また、その他の回答について具体的な記述を見ると、職員が研修を受ける必要性は認めつつも、研修を受けさせるための財源がない、職員数が不足している中から研修に出す余裕がない、研修が有意義なものかどうかかわからないといったコメントが多かった。

27 総度数が少ないので、解釈は慎重を期す必要があるが、町村が求めている研修内容とは異なっている可能性がある。

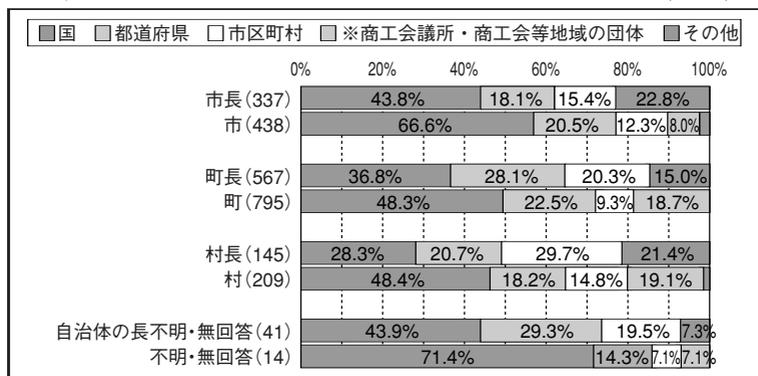
28 市町村長調査と雇用問題担当者調査の選択肢が異なっているため、厳密な比較は出来ない。

取り組むのがよいという回答の比率が高くなっている。

こうした結果になった理由として、国と回答した場合は、従来の雇用政策を踏襲して国が雇用問題に取り組むべきであること、市町村では財源やノウハウ、情報収集といった制約があるが、国であれば既にその態勢が整っているという理由にまとめることができる。都道府県で取り組みがふさわしいという場合の理由としては、雇用状況が各自治体間で大きな違いがあり、課題も千差万別であること、また、国が施策を立案しては、早急な地域別の対応が困難な場合もあることから、法的規制緩和、権限委譲等を行ない、特色のある、実効のある施策を都道府県ごとに立案、推進するべきとする回答や、市区町村を越えて通勤するという実態と、人口規模によっては雇用対策を実施できないことがあり、都市圏域（ブロック）として雇用対策を実施した方が効果的としている。さらに、市町村が担うべきという理由として、地域ごとに雇用対策における課題が異なるので、地域の特性や現状に合わせた施策を実施すべきであり、特に市町村レベルで困難な場合は、県や周辺市町村と連携を図り、協力して実施するのが望ましいとしている。

雇用問題に中心となって取り組んでいる雇用問題担当者も同じ考え方なのであろうか。図表8-16の下の横帯グラフがその結果である。市町村いずれも雇用問題への取り組みは国レベルでという回答が半数近くあるいはそれ以上に達す

図表 8-16 雇用政策に取り組むのにふさわしいところ（択一）



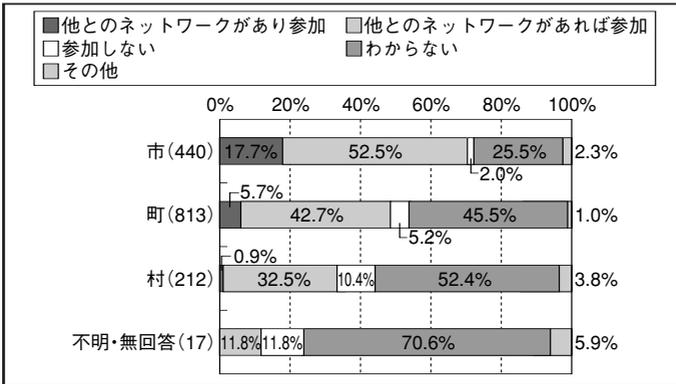
資料出所：労働政策研究研修機構（2004）「市町村における雇用問題への対応に関する調査（市町村長調査・雇用問題担当者調査）」

る。これは、市町村長の回答に比べると、雇用創出は国が行うべきという回答比率が10%ポイント以上高い²⁹。

自治体の規模、財源、人材不足等の理由から、雇用創出に単独で取り組むことが難しいという場合には、都道府県との縦のネットワークや周辺自治体と横のネットワークを形成して取り組むことも考えられる。そこで、自治体が既にネットワークを形成しているかどうか、もしネットワークがあるならば、どのようなネットワークなのか、具体的な活動内容は何か。現在はネットワークを形成していなくても今後の参加する意思はあるかどうか、アンケート結果を見ていくことにする。

まず、実際に市町村が連携して雇用創出に取り組んでいる事例はどれだけあるのだろうか。この点について整理した図表8-17を見ると、市レベルでは「他の自治体とのネットワークがあれば参加したい」という自治体が多い。これに対して、町レベルでは「他の自治体とのネットワークがあれば参加したい」という回答比率と「わからない」という回答比率が同じくらいであり、村レベルでは「わからない」という回答が半数以上あった³⁰。

図表 8-17 他の自治体とのネットワーク参加状況



資料出所：図表8-2に同じ。

29 「その他」の具体的内容は、市区町村長票と同じように、「国、都道府県、市町村の連携」という記述が多かった。

30 この点について、ほとんどがアンケート回答者個人のレベルではネットワークへの参加について判断できないという内容であった。

「すでに他の自治体とのネットワークがあり、参加している」という自治体について、ネットワークの具体的な内容を見ると、ネットワークの範囲は周辺自治体間、あるいは同一都道府県内の自治体、ハローワークの管轄内の自治体という場合が比較的多い。また、活動内容については、一部の自治体において企業誘致やインキュベータ事業に取り組んでいる事例もあるが、多くは情報交換、就職面接会・就職説明会の共同開催といったものになっている。

次に、他の自治体との連携に現在は参加していないが、他の自治体とのネットワークがあれば参加したいと回答した自治体がネットワークに期待するものをみると、「他の地域における取り組みの具体例」、「他の地域とした雇用創出策の実施」、「都道府県の雇用対策の具体例」等となっている。自治体区分別に見ても回答傾向は同様で、特に他の地域の取り組みについて、高い関心を持たれている。

5 小 括

以上、主要な結果を整理すると、次のようになる。

第1に、雇用対策を企画・立案し、実行していく上での課題として、雇用問題担当者の人材充足状況をたずねたところ、「人材の数・質ともに確保されていない」という自治体が2/3にのぼっており、雇用問題担当者の人材不足を指摘する自治体が多い。

第2に、雇用創出に取り組むふさわしい主体としては、市町村では、国が中心になって取り組むべきであるという回答が相対的に多い。その理由として、国がこれまで蓄積してきた資源（財政的基盤、人材、ノウハウ、ネットワークを含む）を活用できること、都道府県が中心になるべきという理由については、市町村の区分よりも広域的な対策が必要なこと、財源、人材、ノウハウの不足といった理由が挙げられている。市町村が行うべきという理由については、地域の特色や状況を把握していること等があげられている。

既に他の自治体とネットワークがある自治体は1割以下であるが、4割以上の自治体では他の自治体とのネットワークがあれば参加したいと考えている。そして自治体間のネットワークに対して、他の地域における取り組みの具体例の情報、他の地域と協力した雇用創出策の実施といったものが期待されている。

第6節 自治体における雇用創出取組の枠組

1 地域雇用創出のための取組の課題

冒頭の問題に戻って今後の地域雇用に対する自治体の対応を整理すると、今後の課題として以下の点について対応することが求められる。

第1に、地域経済、地域雇用に関するビジョンづくりである。雇用問題の重要性については自治体の長、雇用問題の担当者ともに認識している。しかし、どのような地域を作ろうとしているのか、明確なビジョンを持っている自治体は決して多くない。ここでは取り上げなかったが、都道府県レベルではビジョンづくりは進んでいるが、市町村レベルにおいてもそれが急務であると思われる。その際、地域にリーダーシップをもってビジョンづくりに当たる人材がいるか、それを支える人材がいるか、そして地域資源を活用し、問題意識の共有化を図るために住民との協働が実現されているかが重要になるだろう。

第2に、雇用問題担当者を含む政策担当者の人材育成が重要になるとと思われる。従来のようなジェネラリスト型人材育成だけでは限界があり、地域主導の地域活性化や雇用創出に取り組みに十分対応できていないように思われる。場合によってはスペシャリスト型の人材を育成したり、外部からの人材を導入したりするなどの対応が必要であると思われる。

第3に、雇用創出に関する自治体間のネットワーク形成も今後の課題の1つとなるだろう。地域の特色を活かしつつ地域主導で雇用創出に取り組むとしても、1つの自治体が単独で打ち出すことができる施策には限界がある。そこで、都道府県との連携、周辺の自治体との連携が必要になってくる。それによってネットワークを形成し、情報交換の場としても雇用対策に取り組むことが有益であると思われる。これらの点は、先行研究の指摘と概ね符合している。

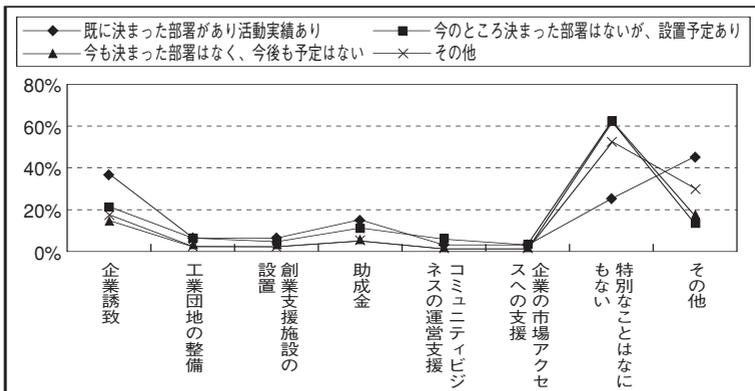
まず、地域雇用におけるビジョンや計画の策定が持つ効果に注目する。雇用対策についてビジョンや計画をもつことによって、雇用創出策が企画・立案される方針が決まり、雇用対策についてビジョンや計画を具体化するために、雇用創出策のとりまとめの担当部署が設置されると考えられる。

次に、雇用創出策のとりまとめの担当部署の設置は、専門知識を持った人材の存在によって可能となり、専門知識を持った人材の必要性は、雇用対策の企画・立案、実施に関する研修ニーズを高めると考えられる。さらに、専門知識を持った人材ニーズに対して、自治体内部で育成することによって対応するか、あるいは外部人材を導入することによって対応する。また、外部人材の導入は職員の刺激にもなり、人材の質を高めることにつながると考えられる。

これまでの議論では、地域において雇用創出に取り組む上での枠組みが抽象的なレベルで提示されている。しかし、枠組みの中にある「変数」間の関係はどのようなになっているのかは検証されていない。そこで、試論的に、地域雇用戦略を通じて雇用創出に取り組むに際し、自治体の取り組み態勢をはじめとした諸要因が相互にどのような関係にあるのか検討してみたい³¹。

図表8-18は、雇用創出のとりまとめ部署の設置状況と雇用創出施策の実施状況についてのクロス集計結果である。それぞれについて独立性の検定を行ったところ、2003年の施策については、企業誘致、創業支援施設の設置、助成金、その他の施策（それぞれ1%水準で有意）、コミュニティビジネスの運営支援

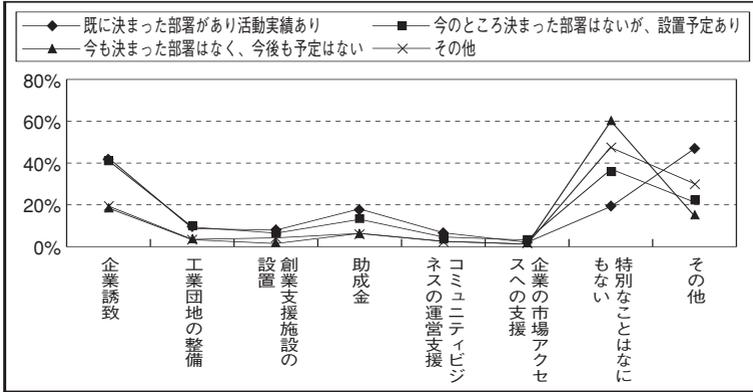
図表 8-18-1 雇用創出のとりまとめ部署の設置状況と雇用創出施策の実施状況(2003年)



資料出所：図表8-2に同じ。

31 以下の集計は、対象を市町村に限定して行った結果である。本来であれば、自治体区分、人口規模、産業構造、予算規模など、地域のおかれた諸要因をコントロールした上で検討するべきであるが、ここでは試論的に検討するにとどめる。

図表 8-18-2 雇用創出のとりまとめ部署の設置状況と雇用創出施策の実施状況(2004年)



資料出所：図表8-2に同じ。

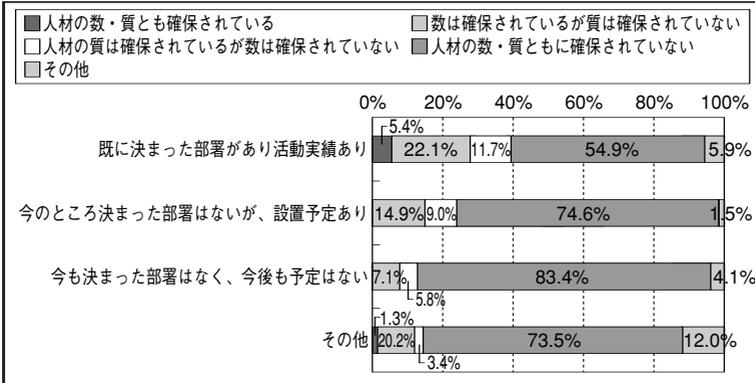
(5%水準で有意)、であった。また、特別なことは実施していないという回答についても1%水準で有意であった。

2004年について見ると、企業誘致、工業団地の整備、創業支援施設の設置、助成金、コミュニティビジネスの運営支援、その他の施策がいずれも1%水準で統計的に有意となっている。また、特別なことは実施していないという回答についても1%水準で有意となっている。したがって、地方自治体において、雇用創出策のとりまとめ部署が設置されている自治体の方が、何らかの雇用創出施策が実施され、雇用創出策のとりまとめ部署が設置されていない自治体の方が、特別な施策を実施しない傾向にある。

次に、図表8-19は、雇用創出策のとりまとめ部署の設置状況と雇用問題担当者の人材の確保の状況についてクロス集計した結果である。独立性の検定の結果、1%水準で有意であった。雇用創出策のとりまとめ部署があり、活動実績があるという自治体では、人材の数・質ともニーズが満たされているか、いずれか一方が満たされていないというところが多く、人材の質量ともに確保されていないという回答は相対的に少ない。一方、雇用創出とりまとめ部署(担当者)がなく、今後もその予定がないという場合、人材の数・質とも確保されていないと回答比率が高い。

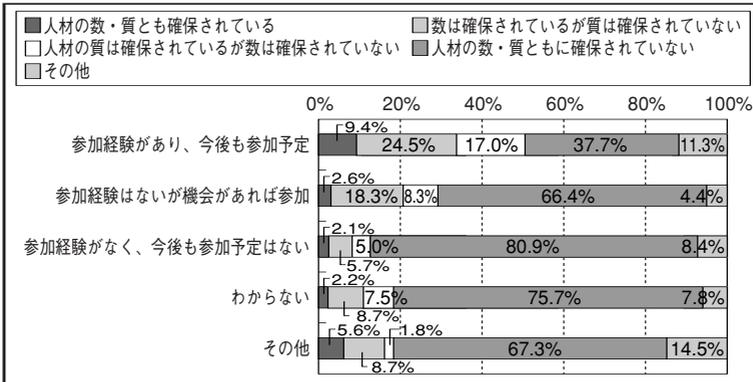
このように、雇用創出策のとりまとめ部署の設置状況によって雇用問題担当

図表 8-19 雇用創出のとりまとめ部署の設置状況と雇用問題担当者の人材の確保の状況



資料出所：図表 8-2 に同じ。

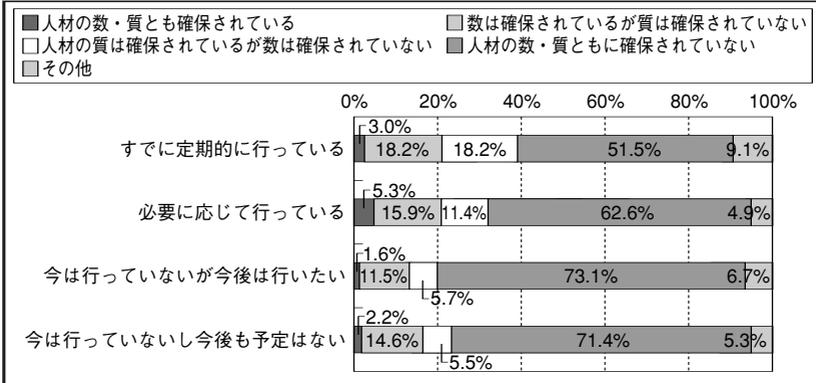
図表 8-20 研究への参加状況と雇用問題担当者の人材確保の状況



資料出所：図表 8-2 に同じ。

者の人材の確保の状況に違いがある可能性がある。当然ながらこの結果は、担当部署を設置するだけの職員数を確保できているところではある程度の自治体規模であると考えられるし、とりまとめ担当が設置されれば必ず人材の質・人数とも確保されるということの意味しているわけでもない。また、人材の質、人数が確保されていないのでとりまとめ担当がないことも考えられる。しかし、担当が設置されることによって業務をこなしながら人材が育成されるOJT効果

図表 8-21 他の都道府県からの行政職員の中途採用実施状況、雇用問題担当者の人材確保の状況



資料出所：図表8-2に同じ。

も期待できる。

図表8-20は、研修への参加状況と雇用問題担当者の人材確保の状況とのクロス集計結果である。独立性の検定を行ったところ、1%水準で有意となっている。これまでに研修に参加経験があり、今後も参加する意向を持つ自治体の方が、研修への参加経験がなく今後も参加予定がない自治体に比べて、人材が確保されているという比率が高い。特に、人材の数・質ともに確保されていないという回答に差が見られる。

図表8-21は、他の都道府県から行政職員として中途採用を実施しているかどうかと雇用問題担当者の人材確保の状況をクロス集計したものである。ここでも同様の傾向が見られる。人材の数・質ともに確保されていないという回答に注目すると、他の都道府県出身者を行政職員として中途採用している場合、その比率が相対的に低くなっている³²。

以上から、雇用対策についてビジョンや計画をもつことによって、雇用創出

32 なお、雇用創出策のとりまとめ部署が設置の状況と、雇用創出に中心となって取り組むのにふさわしい政策主体についての回答についてクロス集計してみると、とりまとめ部署が設置されている自治体の方が雇用創出に中心となって取り組むべき主体として国、都道府県と回答する比率が高かった。また、雇用創出についてのビジョンの有無と雇用創出に中心となって取り組むのにふさわしい政策主体についてクロス集計してみても同様の結果であった（いずれも1%未満水準で有意）。このことは、雇用創出が地域独自のものになっていない要因の1つにつながっている可能性がある。

策が企画・立案される方針が決まり、雇用対策についてビジョンや計画を具体化するために、雇用創出策のとりまとめの担当部署が設置されると考えられる。次に、雇用創出策のとりまとめの担当部署の設置によって様々な雇用対策が実施される。他方、雇用創出策のとりまとめの担当部署の設置は専門知識を持った人材の存在によって可能となり、専門知識を持った人材の必要性は、雇用対策の企画・立案、実施に関する研修ニーズを高めると考えられる。さらに、専門知識を持った人材ニーズに対して、自治体内部で育成することによって対応するか、あるいは外部人材を導入することによって対応する。また、外部人材の導入は職員の刺激になり、人材の質を高めることにつながると考えられる。

既に述べたように、各自治体がおかれた地理的環境、人口構成、産業構造、財政状況など経済的・社会的諸要因が大きく影響しているのはいうまでもない。しかし、それ以外にも自治体で政策を企画・立案、実施する際に、上で取り上げたような要因も同時に影響していると考えられる。

それゆえ、今後、地域雇用政策を考える上で地方自治体の果たす役割が大きくなるとすれば、地域におけるキーパーソン育成という意味でも、自治体（ポリシーメーカー）の人材育成が一層重要になってくると思われる。

2 雇用創出に関するビジョンや計画の有無と政策

以下では、自治体において雇用創出に関するビジョンや計画があるかどうかによって、実際に行われた雇用創出政策・施策にどのような効果があったかを検討してみる。雇用問題担当者調査の「これまでどのような雇用創出策を実施したか（複数回答）」という設問に対する回答結果を被説明変数として分析した結果が図表8-22である。説明変数には、上記の雇用創出に関するビジョンや計画の有無（「ビジョン・計画がある」を基準）、市を基準とした町ダミー、村ダミー、人口規模（人口3万人以上10万人未満をベース）³³を掲載してある。

ここで、ビジョンの有無と各政策の関係について注目すると、各セルの符号がプラスのときは、ビジョンがあるという自治体に比べて各政策を実施している自治体が多いことを、符号がマイナスの時は実施している自治体が少ないこ

33 人口規模のデータは、総務省自治行政局「住民基本台帳人口要覧」に基づいており、2003年の施策については2003年の、2004年の施策については2004年の数値を用いた。

とをあらわしている。

この表で、2003年度に実施した雇用創出政策について見ると、係数の符号がプラスになっているものが多く、雇用創出のビジョンを持っていないという自治体に比べてビジョンや計画を持っている自治体の方が各政策を実施している。統計的に有意となっているものは、「企業誘致」、「創業支援施設の設置」、「助成金」、「その他の施策」である。一方、ビジョンや計画を持っている自治体で、実施した施策が「特でない」については係数の符号が負で統計的に有意となっている。したがって、雇用創出のビジョンがない自治体に比べてある自治体自治体の方が政策を実施していないという回答が少ない。

また、市町村の区分による各政策の実施状況の違いをみると、ほとんどの係数の符号がマイナスとなっている。このことは、市レベルに比べると、町レベルおよび村レベルでは各政策が実施されていないことを意味している。しかし、統計的に有意となっているのは少ない。

人口区分による違いについて、例えば「企業誘致」を見ると、ベースとなった人口3万人以上10万人未満より小さな自治体については、係数の符号がマイナスとなっており、これより人口規模が大きな自治体では係数の符号がプラスとなっている。したがって、人口規模が「5千人未満」「5千人以上1万人未満」「1万人以上3万人未満」の自治体では企業誘致を実施した自治体が少なく、「10

図表 8-22 雇用創出政策の実施に対するビジョン・計画の効果 (2003年)

	企業誘致			工業団地の整備			創業支援施設設置			助成金			
	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	
ビジョン計画の有無(なしをベース)	0.514*	0.275	1.672	0.567	0.447	1.763	0.475*	0.447	2.118	0.797**	0.319	2.219	
市町村(市をベース)	町ダミー	-0.328	0.297	0.720	-0.021	0.566	0.979	-0.894	0.947	0.409	-0.692	0.451	0.500
	村ダミー	-1.558***	0.583	0.211	-0.109	1.000	0.898	-18.298	4744.413	0.000	-0.512	0.714	0.600
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千人未満	0.904**	0.479	0.405	0.981	0.983	0.375	1.144	1.419	3.140	-0.461	0.703	0.631
	5千～1万未満	-0.742**	0.36	0.476	-1.658*	0.897	0.191	0.651	1.220	1.917	-0.686	0.589	0.504
	1万～3万未満	-0.674**	0.298	0.523	-0.22	0.563	0.803	0.696	0.899	2.005	-0.415	0.446	0.661
	10万～30万未満	0.437**	0.238	1.548	0.526	0.412	1.692	2.326***	0.524	10.237	-0.075	0.321	0.928
	30万以上	0.472	0.399	1.603	0.008	0.790	1.008	0.823**	0.625	16.825	1.302***	0.426	3.675
定数	0.559***	0.232	0.512	-3.138***	0.497	0.043	-3.771***	0.687	0.023	-1.899***	0.353	0.150	
カイ2乗		89.093		16.189		73.539		260.072		48.933		534.795	
-2対数尤度		897.841		334.31		260.072		260.072		534.795		534.795	
決定係数		0.150		0.057		0.258		0.115		0.115		0.115	
	企業誘致			工業団地の整備			創業支援施設設置			助成金			
	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	
ビジョン計画の有無(なしをベース)	0.409	0.581	1.505	0.034	0.785	1.034	-1.298***	0.450	0.274	0.645***	0.271	1.908	
市町村(市をベース)	町ダミー	-1.001	0.745	0.368	-15.519	2425.019	0.000	0.643**	0.298	1.903	-0.410	0.284	0.661
	村ダミー	-0.991	1.062	0.913	-30.473	4752.862	0.000	1.151***	0.413	3.160	-0.516	0.419	0.597
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千人未満	0.836	1.111	2.308	-1.110	4811.619	30.329	0.852**	0.388	2.344	-0.485	0.403	0.616
	5千～1万未満	-16.750	3409.198	0.000	14.341	2425.019	1691823.13	0.549*	0.332	1.732	-0.016	0.326	0.984
	1万～3万未満	1.169	0.722	3.218	-15.173	2470.519	0.000	0.548*	0.293	1.730	-0.482*	0.284	0.618
	10万～30万未満	1.197**	0.540	3.302	1.320**	0.587	3.744	-0.430	0.316	0.661	0.182	0.237	1.176
	30万以上	0.092	1.110	1.096	0.461	1.137	1.586	-1.391*	0.758	0.249	-0.204	0.401	0.815
定数	-3.424***	0.686	0.033	-4.241***	0.984	0.014	-0.710**	0.255	0.491	-0.329	0.232	0.720	
カイ2乗		21.190		27.254		116.103		893.444		39.204		1014.356	
-2対数尤度		220.619		129.079		129.079		893.444		1014.356		1014.356	
決定係数		0.100		0.189		0.189		0.190		0.066		0.066	

注) 二項ロジスティック回帰による。***は1%、**は5%、*は10%水準で統計的に有意であることをあらわす。

図表 8-23 雇用創出政策の実施に対するビジョン・計画の効果（2004年）

		企業誘致			工業団地の整備			創業支援施設設置			助成金		
		係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)
ビジョン計画の有無 (なしをベース)	ビジョン・計画あり	0.514*	0.274	1.673	0.408	0.416	1.501	1.055**	0.417	2.871	0.784**	0.305	2.191
市町村(市をベース)	町ダミー	-0.378	0.281	0.685	0.489	0.479	0.630	-0.388	0.759	0.679	-0.577	0.410	0.562
	村ダミー	-0.833*	0.456	0.435	-0.744	1.156	0.476	-0.932	1.396	0.394	-0.638	0.671	0.528
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千人未満	-1.000**	0.434	0.368	-2.090*	1.131	0.124	0.619	1.142	1.855	-0.458	0.663	0.634
	5千~1万未満	-0.676**	0.341	0.416	-1.110*	0.587	0.330	-17.166	3412.579	0.000	-0.379	0.521	0.884
	1万~3万未満	-0.366	0.279	0.693	-0.786	0.492	0.456	0.614	0.740	1.847	-0.052	0.401	0.950
	10万~30万未満	0.138	0.237	1.148	0.596	0.366	1.815	1.963***	0.472	7.119	0.231	0.297	1.260
	30万以上	0.544	0.410	1.905	-0.211	0.778	0.810	3.093**	0.561	22.050	1.228***	0.422	3.415
	定数	-0.497**	0.238	0.608	-3.016***	0.429	0.049	-3.434***	0.524	0.032	-1.705***	0.332	0.182
	カイ2乗			74.760			22.920			88.593			42.697
	-2対数尤度			970.418			416.058			283.782			804.874
	決定係数			0.123			0.067			0.282			0.094
		企業誘致			工業団地の整備			創業支援施設設置			助成金		
		係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)
ビジョン計画の有無 (なしをベース)	ビジョン・計画あり	0.441	0.452	1.555	0.439	0.668	1.552	-1.431***	0.636	0.239	0.628***	0.273	1.874
市町村(市をベース)	町ダミー	-0.977	0.620	0.376	-15.648	2427.867	0.000	0.856***	0.324	2.353	-0.257	0.284	0.774
	村ダミー	-1.151	1.083	0.316	-30.545	4759.860	0.000	1.235**	0.429	3.438	-0.020	0.421	0.817
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千人未満	0.549	0.960	1.732	-1.110	4823.072	0.330	0.988**	0.400	2.632	-1.041**	0.419	0.353
	5千~1万未満	-1.244	1.187	0.286	14.360	2427.867	1723481.91	0.504	0.348	1.655	-0.204	0.324	0.816
	1万~3万未満	0.558	0.585	1.748	-15.420	2473.348	0.000	0.412	0.316	1.510	-0.750***	0.284	0.472
	10万~30万未満	0.379	0.440	1.460	1.105**	0.559	3.020	-0.043	0.336	0.958	0.187	0.237	1.208
	30万以上	1.308**	0.552	3.701	1.121	1.192	1.192	-0.913	0.764	0.401	-0.320	0.440	0.726
	定数	-2.950***	0.552	1.452	-3.899**	0.869	0.020	-1.244***	0.276	0.288	-0.041	0.234	0.980
	カイ2乗			23.578			27.808			105.108			52.888
	-2対数尤度			316.710			136.213			834.993			999.784
	決定係数			0.084			0.186			0.179			0.088

注) 二項ロジスティック回帰による。***は1%、**は5%、*は10%水準で統計的に有意であることをあらわす。

万人以上30万人未満」「30万人以上」の自治体では「企業誘致」を実施している自治体が多いことになる（ただし、「30万人以上」の自治体については統計的に有意でない。「創業支援施設の設置」に見られるように、一定以上の人口規模の自治体の方が政策・施策の実施している場合も見られる。

2004年度に実施した政策についてみると、2003年度と同じような傾向が観察される。「企業誘致」、「創業支援施設の設置」、「助成金」、「その他の施策」については、雇用創出のビジョンを持っていないという自治体に比べてビジョンを持っている自治体の方が何らかの施策が実施されている。「特別なことはない」という項目については、係数の符号がマイナスで統計的に有意であるので、ビジョンがある自治体の方がいない自治体に比べると、何も実施していないという回答は少ない。

また、市町村の区分による各政策の実施状況の違いをみると、いずれも係数の符号がマイナスとなっているものが多い。したがって、市に比べると、町および村では各政策を実施しているところが少ないことになる。ただし、統計的に有意なものは少ない。

一方、特別なことはないという回答についてみると、係数の符号がマイナスで統計的にも有意であるので、ビジョンがないという自治体に比べてビジョンがあるという自治体の方が少ないことになる。

自治体の区分について、「特別なことはなにもない」という項目は、係数の符号がプラスで統計的にも有意であるので、市に比べて町、村で雇用創出のために特別なことはなにも実施していないという回答が多い。

以上見てきたように、雇用創出についてのビジョン・計画をもつことは、雇用創出のための政策に対してプラスの効果を持つと考えられる。ビジョン・計画を持つこと以外に、雇用創出のための政策の実施状況を左右する要因は、どのようなものが考えられるだろうか。

3 雇用創出ビジョンと政策の実施体制の整備

地域のキーパーソンのリーダーシップだけで地域経済、地域雇用のビジョンや計画を作成し、具体的な政策を実施することは出来ない。ビジョンを具体化し、実施する部門が自治体の中にあるかどうかとも関係していると考えられる。そこで、ビジョンの有無と雇用創出のとりまとめを担当する部門（担当者）があるかどうかの関係を検討してみる³⁴。

雇用創出のビジョンの有無と雇用創出のとりまとめを担当する部門の関係を見ると、ビジョンをすでに持っているという自治体の8割では雇用創出策のとりまとめ担当部署があり、活動実績もある。これに対して、ビジョンや計画がない自治体では、雇用創出策のとりまとめ部署があり活動実績があるという回答の比率が約4割と相対的に小さい。

一方、ビジョンをすでに持っているという自治体では、雇用創出策のとりまとめ担当部署がないという回答がおよそ1割であるのに対して、ビジョンや計画がない自治体では、雇用創出策のとりまとめ部署がないという回答の比率が4割以上と相対的に大きい。以上のことを考慮して、雇用創出のビジョン・計画の有無が雇用創出策のとりまとめ部署の有無に及ぼす効果を検討してみる。

被説明変数は、雇用創出のとりまとめ担当部署の有無、説明変数は雇用創出策のビジョン・計画の有無、自治体区分、自治体の人口規模である。計算結果は図表8-24にまとめてある。これを見ると、係数の符号がプラスで、統計的に有意となっているから、ビジョンがない自治体に比べると、雇用創出のとりま

34 「その他」の記述内容のほとんどは、市町村合併の予定があるのでわからないというものであった。

図表 8-24 雇用創出策のとりまとめ部署の有無に対するビジョン・計画の効果

		実績のある部署あり			今はないが設置予定あり			その他		
		係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)
ビジョン計画の有無 (なしをベース)	ビジョン・計画あり	1.455***	0.449	0.233	-14.794	0.000	2660437.560	0.489	0.665	0.613
市町村(市をベース)	町ダミー	-0.831***	0.309	2.295	0.731	0.706	0.481	-0.177	0.466	0.704
	村ダミー	-1.603***	0.442	4.967	0.924	0.873	0.290	-0.901	0.636	2.462
人口(3万人以上10 万人未満をベース)	5千人未満	-0.346	0.425	1.413	-0.384	0.791	1.468	0.251	0.580	0.778
	5千~1万未満	-0.124	0.354	0.727	-0.872	0.749	2.392	0.097	0.512	0.908
	1万~3万未満	-0.129	0.311	1.138	-0.628	0.673	1.874	-0.159	0.469	1.172
	10万~30万未満	0.102	0.299	0.903	-0.147	0.868	1.158	0.456	0.426	0.634
	30万以上	0.665	0.570	0.514	0.882	1.207	0.414	-0.567	1.18	1.764
	定数	0.202	1.066		-16.561	2.247		-1.359	1.755	
	カイ2乗	107.504								
	-2対数尤度	157.339								
	決定係数	0.145								

注) 多項ロジスティック回帰による。***は1%、**は5%、*は10%水準で統計的に有意であることをあらわす。

とめ窓口がある自治体が多い。

次に、自治体区分による差を見ると、町ダミー、村ダミーの係数の符号がいずれもマイナスで、統計的に有意となっていることから、市に比べて町、村では雇用創出とりまとめ担当窓口が設置されていないことがわかる。なお、人口規模については、いずれも統計的に有意ではない。

4 雇用創出策とりまとめ部署があることの効果

では、雇用創出策のとりまとめ部署があることで、雇用創出政策の実施についてどのような効果を持つのであろうか。ここでは、どのような雇用創出策を実施したかという設問に対する回答結果を被説明変数として回帰分析を行なった。その結果が図表8-25である。説明変数には、とりまとめ担当部署の有無(「今も部署がなく、今後も設置の予定がない」を基準)、市を基準とした町ダミー、村ダミー、人口規模3万人以上10万人未満を基準とした人口規模ダミーをとってある。

2003年度に実施した施策については、既に部署があり、活動実績があるという自治体では、企業誘致、コミュニティビジネス支援、その他の施策で係数の符号がプラスで統計的に有意である。したがって、担当部署がない自治体に比べてこうした政策を実施した自治体が多い。

特別なことはなにもないという項目については、すでにとりまとめ担当部署

図表8-25 雇用創出策とりまとめ部署の有無と雇用創出策の実施状況（2003年）

雇用創出とりまとめ部署の有無（なしをベース）	とりまとめ部署あり	企業誘致			工業団地の整備			創業支援施設設置			助成金		
		係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)
市町村(市をベース)	町ダミー	-0.211	0.301	0.810	-0.120	0.585	0.886	-0.927	0.945	0.396	-0.801*	0.459	0.449
	村ダミー	-1.348**	0.587	0.260	-0.238	0.999	0.788	-18.229	4709.202	0.000	-0.554	0.721	0.575
	5千人未満	-0.847*	0.483	0.429	-0.968	0.975	0.380	1.135	1.418	3.110	-0.390	0.705	0.677
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千~1万未満	-0.704*	0.364	0.495	-1.835*	0.896	0.195	0.688	1.218	1.989	-0.615	0.595	0.541
	1万~3万未満	-0.622**	0.302	0.537	-0.213	0.583	0.808	0.715	0.890	2.044	-0.449	0.454	0.638
	10万~30万未満	0.471*	0.241	1.602	0.479	0.410	1.614	2.271***	0.619	9.689	-0.125	0.318	0.883
	30万以上	0.457	0.401	1.580	0.034	0.789	1.035	2.768***	0.621	15.928	1.262***	0.422	3.534
	定数	-1.060***	0.276	0.346	-3.033***	0.521	0.048	0.391***	0.702	0.022	-1.971***	0.495	0.139
	カイ2乗		97.576			14.838			71.380			0.385	
	-2対数尤度		880.204			335.177			261.780			531.725	
	決定係数		0.164			0.052			0.251			0.112	
雇用創出とりまとめ部署の有無（なしをベース）	とりまとめ部署あり	コミュニティビジネス支援			市場アクセス支援			特にない			その他		
		係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)
市町村(市をベース)	町ダミー	0.785*	0.459	2.193	-0.276	0.552	0.759	-0.989***	0.170	0.379	0.815***	0.160	0.722
	村ダミー	-0.889	0.747	0.411	-15.372	2424.327	0.000	0.522*	0.302	1.686	-0.325	0.287	0.854
	5千人未満	0.189	1.080	1.208	-30.326	4735.858	0.000	0.769**	0.418	2.158	-0.158	0.420	0.589
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千人未満	0.890	1.108	2.435	-1.162	4840.691	0.313	0.853**	0.393	2.248	-0.529	0.408	0.990
	5千~1万未満	-16.752	3371.093	0.000	14.355	2424.327	1714374.06	0.501	0.337	1.650	-0.010	0.329	0.824
	1万~3万未満	1.178	0.723	3.242	-14.983	2469.698	0.000	0.506*	0.379	1.658	-0.472*	0.286	1.099
	10万~30万未満	1.174**	0.538	3.238	1.494**	0.630	4.457	-0.497	0.321	2.608	0.095	0.240	0.715
	30万以上	0.005	1.110	1.005	0.678	1.166	1.962	-1.334*	0.761	0.263	-0.335	0.403	1.295
	定数	-3.857***	0.742	0.021	-4.138***	0.976	0.016	-0.268	0.276	0.765	-0.703***	0.254	0.495
	カイ2乗		23.642			26.785			132.264			58.988	
	-2対数尤度		217.877			121.578			869.971			993.959	
	決定係数		0.112			0.195			0.215			0.098	

注) 二項ロジスティック回帰による。***は1%、**は5%、*は10%水準で統計的に有意であることをあらわす。

があり、活動実績もある自治体については、係数の符号がマイナスで統計的に有意であるから、担当部署がない自治体に比べてなにも政策を実施していない自治体が少ない。

次に、町ダミー、村ダミーを見ると、ほとんどの係数の符号がマイナスであるので、市に比べて町、村では施策を実施していない自治体が多く、これはビジョンの有無と同様である。しかし、統計的に有意なものは少ない。

人口規模の効果を見ると、基準となった規模に比べてより大きな人口規模の自治体で、「企業誘致」、「創業支援施設の設置」、「助成金」「コミュニティビジネス支援」「市場アクセス支援」といった施策が実施されている。これに対して、基準より小さな規模の自治体の係数の符号を見ると、マイナスのものが多く、施策は実施されていないことになる。ただし、統計的に有意なものは少ない。

2004年に実施された政策についてとりまとめ部署の設置の効果を見ると、「企業誘致」、「助成金」「コミュニティビジネス支援」「その他の施策」で係数の符号がプラスで統計的に有意となっている（図表8-26）。したがって、担当

図表 8-26 雇用創出策とりまとめ部署の有無と雇用創出策の実施状況(2004年)

		企業誘致			工業団地の整備			創業支援施設設置			助成金		
		係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)
雇用創出とりまとめ部署の有無(なしをベース)	とりまとめ部署あり	0.700***	0.163	2.014	0.265	0.285	1.303	0.545	0.363	1.724	0.424*	0.230	1.528
市町村(市をベース)	町ダミー	-0.255	0.285	0.775	0.475	0.479	1.608	-0.459	0.755	0.632	-0.627	0.416	0.534
	村ダミー	-0.620	0.480	0.538	-0.727*	1.158	0.483	-0.870	1.389	0.419	-0.621	0.675	0.537
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千人未満	-0.934**	0.437	0.393	-2.070*	1.129	0.126	0.630	1.134	1.878	-0.375	0.664	0.687
	5千~1万未満	-0.852**	0.348	0.426	-1.095*	0.587	0.335	-17.114	3408.681	0.000	-0.303	0.528	0.738
	1万~3万未満	-0.341	0.283	0.711	-0.785	0.492	0.456	0.648	0.738	1.912	-0.051	0.407	0.951
	10万~30万未満	0.164	0.239	1.178	0.550	0.384	1.732	1.892***	0.464	6.634	0.212	0.298	1.236
	30万以上	0.822	0.413	1.863	-0.242	0.778	0.785	2.997***	0.551	20.024	1.205***	0.420	3.338
	定数	-0.910***	0.281	0.402	-3.101***	0.454	0.045	-3.479***	0.639	0.031	-0.834***	0.382	0.160
	カイ2乗		86.891			23.179			94.363			40.373	
	-2対数尤度		950.511			416.130			287.486			598.790	
	決定係数		0.143			0.068			0.270			0.090	

		コミュニティビジネス支援			市場アクセス支援			特にない			その他		
		係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)	係数	標準誤差	Exp(β)
雇用創出とりまとめ部署の有無(なしをベース)	とりまとめ部署あり	0.781**	0.375	2.141	-0.435	0.527	0.648	-1.285**	0.185	0.277	1.059***	0.164	2.884
市町村(市をベース)	町ダミー	-0.888	0.621	0.411	-15.633	2422.563	0.000	0.680**	0.333	1.973	-0.121	0.291	0.886
	村ダミー	-0.911	1.073	0.402	-30.508	4733.256	0.000	0.772*	0.439	2.164	1.054	0.431	1.166
人口(3万人以上10万人未満をベース)	5千人未満	0.604	0.951	1.830	-1.185	5757.394	0.306	0.980**	0.412	2.664	-1.048**	0.427	0.350
	5千~1万未満	-1.235	1.189	0.291	14.377	2422.563	1754148.97	0.468	0.359	1.596	-0.190	0.332	0.824
	1万~3万未満	0.5960	0.586	1.751	-16.256	2468.908	0.000	0.374	0.324	1.453	-0.780***	0.291	0.459
	10万~30万未満	0.345	0.439	1.412	1.216**	0.589	3.376	-0.110	0.344	0.896	0.128	0.243	1.135
	30万以上	1.230**	0.551	3.422	0.387*	1.144	1.472	-0.814	0.773	0.443	-0.490	0.408	0.613
	定数	-3.389***	0.579	0.034	-3.547***	0.926	0.029	-0.665**	0.299	0.514	-0.586**	0.258	0.558
	カイ2乗		27.215			27.259			140.677			61.023	
	-2対数尤度		311.611			128.909			791.193			980.263	
	決定係数		0.097			0.189			0.236			0.149	

注) 二項ロジスティック回帰による。***は1%、**は5%、*は10%水準で統計的に有意であることをあらわす。

部署がない自治体に比べてこうした政策を実施した自治体が多い。

ここでも特別なことはなにもないという項目については、符号がマイナスで統計的に有意であるので、担当部署がない自治体に比べると担当部署がある自治体ではなにも政策を実施していない自治体が少ない。

いずれにしても、雇用創出策のとりまとめ部署があることによって一部の政策・施策が実施されることに対してプラスの効果がある。このことは、当然のことのように思われるが、雇用創出が自治体レベルで取り組まれるべき状況においては、担当部署(あるいは担当者)を設けることが第一歩となると考えられる。

5 ポリシーメーカーの人材確保

自治体における雇用創出策の実施状況について見たとき、雇用創出についてのビジョンの有無や雇用創出策のとりまとめ部署の有無、自治体の区分によっても差があることを確認した。

しかしながら、雇用創出策の実施状況について、特別なことはなにもない、

という回答をよせた自治体では、雇用創出策の必要性を感じていないわけではない。4割以上の自治体において今以上に雇用創出への取り組みの強化が必要であると回答している。それにもかかわらず、政策や施策として実施されていないのはなぜであろうか。雇用創出に取り組む上で、財源の制約、自治体の規模の問題、人材の制約（質、人数）、ノウハウの欠如といった解決されなければならない課題があるというのである。行政の一層の効率的な運営が期待されている状況にあることを考えると、担当者の「数」を増加させるだけでは雇用創出への取り組みが充実するとは思われない。そうなると、雇用創出を含む、雇用対策の企画・立案・実施担当者の、「質」を中心とした人材の確保・育成が重要になると考えられる。そこで、各自治体での雇用創出を含む雇用問題担当者の人材育成の状況について、研修等を受けることによって人材の質を高める、あるいは外部から新たな人材を採用するといった方法によって対応することが考えられる。この点を考慮して、雇用問題担当者の人材確保の状況の要因について回帰分析してみた。

ここでは被説明変数として雇用対策担当者の人材確保の状況の回答結果を、

図表 8-27 雇用問題担当者の人材確保の状況と研修の効果

		雇用対策の企画立案実施担当者が人数・質ともに確保されている	雇用対策の企画立案実施担当者が人数・質いずれかが確保されている
これまで研修を受けており、今後も研修を継続する（基準）	これまで研修を受けていないが今後は実施	-1.409** (-0.566)	-1.804** (-0.423)
	これまでも研修は受けていないし、今後もその予定はない	-1.202** (-0.14)	-0.872** (-0.325)
市町村(市を基準)	町ダミー	-2.395*** (-0.559)	-0.518*** (-0.164)
	村ダミー	-1.640** (-0.768)	-0.638** (-0.265)
他道府県からの採用なし（規定数）	他道府県からの採用あり	-0.802** (-0.401)	-0.433** (-0.18)
定数		-0.263 (-0.578)	0.643* (-0.343)
サンプル数		965	
カイ2乗		77.386	
対数尤度		62.313	
疑似決定係数		0.057	

注) 多項ロジスティック回帰による。***は1%、**は5%、*は10%水準で統計的に有意であることであらわす。また、カッコ内の数値は標準誤差。

説明変数として研修の実施状況、他の都道府県からの採用、町ダメー・村ダメーとした。その結果が図表8-27である。

この表を見ると、研修への参加状況については、今も研修に参加していないし、今後もその予定はないという自治体、今は研修に参加していないが、今後は参加したいという自治体では、いずれも係数の符号がマイナスなので、既に研修に参加しているという自治体に比べて人材の数・質ともに確保されていないケースが多いことになる（ただし、これまでも研修を受けていないし今後もその予定はないという項目については統計的に有意ではない）。

さらに、他の都道府県からの採用を実施している場合に比べて、他の都道府県からの人材採用を実施していない場合、係数の符号がマイナスで有意となっているので、人材の数・質ともに確保されていないという回答が多いことになる。これは、採用する人材の出身地域を広げることによって自治体における人材の多様性につながり、人材の数・質の確保につながっているとも考えられる。さらに、町ダメー、村ダメーについてみると、町、村の係数の符号がいずれもマイナスで有意になっている。したがって、市に比べて町、村では人材の数、質ともに確保されていないという回答を選択しているケースが多い。

6 市町村における雇用問題への対応の全体像

以上、市町村が雇用問題に対してどのように対応しているのか、また、どのような課題があるのかについて整理してきた。あらためて個別の変数間の関係から全体的な構図をパス図として描くと、図表8-28のようになる³⁵。

まず、雇用創出に関するビジョンや計画につながり、それが2つの経路で雇用創出策の実施について効果を持つと考えられる³⁶。1つ目の経路は雇用創出策

35 パス解析を行うにあたり、多重共線性を回避するため、雇用創出策の実施状況を主成分分析（バリマックス回転、固有値1の基準）した。その結果、①外発的雇用創出政策（企業誘致と工業団地整備、累積寄与率14.286%）、②その他の政策（市場アクセス支援、その他の政策、助成金、累積寄与率28.571%）、③内発的雇用創出政策（創業支援施設整備・コミュニティ・ビジネス支援、累積寄与率42.852%）に集約された。次に、その各成分のスコアを説明変数としてパス解析を行った。

なお、ここでは政策の実施状況に注目したので、「特別なことはなにもない」という項目を除いて主成分分析を行った。「特別なことはなにもない」についてパス係数を計算すると、ビジョンや計画の有無については-0.121、雇用創出のとりまとめ担当部署の有無については-0.143でいずれも1%水準で有意である。また、両者の間接効果は0.017である。

を実施するかどうかの直接効果である。雇用創出に関するビジョンや計画があることによって何らかの雇用創出策が実施されることになる。もう1つの経路は、雇用創出についてのビジョンや計画を持つことによって、それを具体的に企画・立案・実施に移す雇用創出策のとりまとめ担当部署が設置されることになる。この部署が設置されることによって何らかの雇用創出策が実施される。このように、雇用創出に関するビジョンや計画を持つことによって担当部署が設置され、そこを通じてさまざまな雇用創出策を実施するという、間接効果があると考えられる。

一方、雇用創出策のとりまとめ部署が設置するためには、それを支える人材が市町村レベルで確保されていなければならない。市町村レベルにおいて人材の数と質が確保されることによってより専門性の高い担当者から構成される担当部署が設置され、雇用問題に対応することが可能になる³⁷。

では、人材確保の方法としてどのようなものがあるのか。この小論では2つの方法を採用上げた。すなわち、雇用創出に関する研修やセミナーを通じて能力開発や情報の収集・ノウハウの蓄積を方法と、もう1つは、必要に応じて外部から専門性の高い人材を採用したり、人材の交流を行ったりすることである。自治体独自で人材を育成するには時間がかかるので、その間の対応のために、

36 市町村が自ら主体となって雇用創出に取り組む姿勢がある地域では雇用創出について明確なビジョン・計画を持つことにつながると考えられる。これは、雇用創出に限らず、地域振興や町おこし全体についてもあてはまるだろう。今回の調査データの直接効果（ β 係数）は0.078（1%水準で有意）であった。

37 雇用創出のビジョン・計画を作成することが雇用創出策とりまとめ部門の設置を通じて雇用創出策の実施に影響を及ぼす間接効果の大きさを計算すると、外発的雇用創出政策については0.012、内発的雇用創出政策については0.001、その他の政策については0.028となっている。

なお、雇用創出のビジョン・計画を作成することが外発的雇用創出策の実施を通じて民間事業所従業員数増加率（2001-2004年）に影響を及ぼす間接効果の大きさは0.004、内発的雇用創出策が民間事業所従業員数増加率（2001-2004年）に影響を及ぼす間接効果は0.003、同じくその他の雇用創出政策の間接効果は0.007となっている。

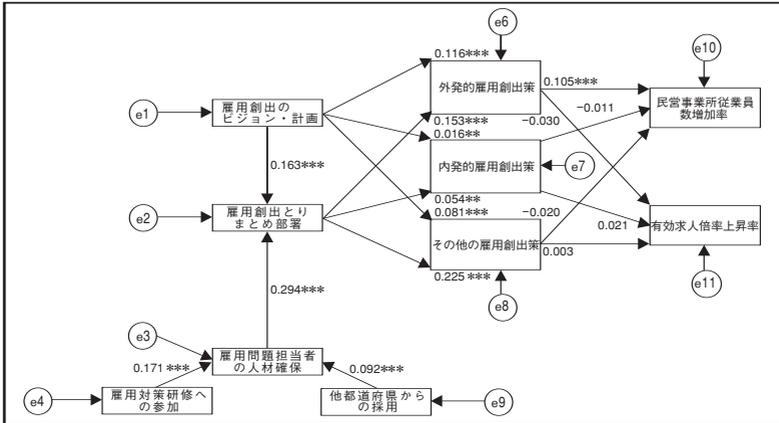
施策が雇用に及ぼす効果を試算してみると、外発的雇用創出策の実施（2003年）から民間事業所従業員数増加率への β 係数は0.105（1%で有意）、内発的雇用創出策が民間事業所従業員数増加率への β 係数は-0.030。その他の雇用創出政策から民間事業所従業員数増加率への β 係数は-0.020であった。

さらに、有効求人倍率に及ぼす効果については、いずれも統計的に有意ではなかった。

ただし、何らかの施策を実施したとしても、その効果があらわれるまでラグがあると考えられる。そのため、2003年以前に実施した企業誘致の効果があらわれた可能性は否定できない。

なお、市町村別民間事業所従業員数増加率のデータは労働政策研究・研修機構勇上研究員（当時）、市町村別有効求人倍率のデータは労働政策研究・研修機構周研究員によって作成されたものである。データの利用について、記して両研究員にお礼を申し上げます。

図表 8 - 28 市町村における雇用創出への取り組みと実施状況



注) 数値は標準化係数、eは誤差変数。また、パス係数に付した***は1%水準で、**は5%水準で、*は10%水準でそれぞれ有意であることをあらわす。

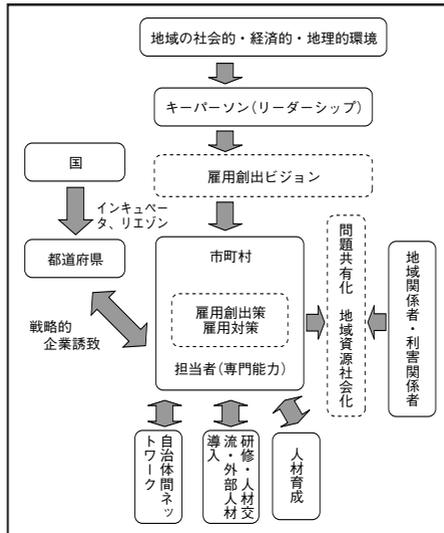
他の都道府県など、外部からの人材採用や人材交流を行うことによって、多様な人材を確保することができる。また、研修やセミナーを通じて人的なネットワークが広がる可能性もある。このように、より専門性の高い人材を育成することが今後の市町村における雇用問題への対応において重要になるとと思われる。

ところで、雇用創出のビジョン・計画の策定、雇用創出策の実施状況、自治体の人材育成、いずれにおいても市に比べて町、村では実施比率が低かった。現状では雇用問題に十分対応できていないが、自治体の合併を通じて新たに展開を行う予定であるという自治体も少なくなかった。確かに、財源、人口、自治体の職員数など、独自に雇用創出策を実施するには制約が多い。こうした事例が例外的に成功したものか、あるいは他にも同様の例があるのか、その効果が一時的なものかあるいは持続可能なものか、今後継続的に事例を収集する必要があると思われる。

第7節 むすびにかえて： 市町村の雇用創出で求められること

以上、この章では、地域雇用のビジョンづくり、ポリシーメーカーの人材育成が地域雇用対策とどのような関係にあるのかについて、アンケート調査結果を中心に整理した。主な論点を整理すると、雇用対策についてビジョンや計画をもつことによって、雇用創出策が実行され、また、雇用対策についてビジョンや計画を具体化するために、雇用創出策のとりまとめの担当部署が設置される。次に、雇用創出策のとりまとめの担当部署の設置は、専門知識を持った人材の存在によって可能となり、専門知識を持った人材の必要性は、雇用対策の企画・立案、実施に関する研修ニーズを高める。また、自治体ではより幅広い人材を採用することによって多様な人材ニーズに対応し、それによって職員の刺激になり、人材の質を高めることにつながると考えられる(図表8-29)。

図表 8-29 地域雇用創出の枠組み



今後の地域雇用創出に取り組むにあたり、市町村においても地域経済、地域雇用に関するビジョンづくりが必要であると考えられる。雇用問題の重要性については自治体の長、雇用問題の担当者ともに認識しているが、どのような地域をめざすのか、明確なビジョンづくりを行っている自治体はまだ少ない。都道府県レベルではビジョンづくりは進んでいるが、市町村レベルでもビジョンづくりが必要であると思われる。その際、リーダーシップをもってビジョンづくりにとりくむキーパーソンが地域にどうかどうかがポイントになる。また、地域の特性を活かした産業・雇用政策を企画・立案する上でも、雇用問題担当者を含む政策担当者の人材育成が重要になると思われる。その際、従来のようなジェネラリスト型人材育成だけでは限界があり、地域主導の地域活性化や雇用創出に取り組みに十分対応できていないように思われる。場合によってはスペシャリスト型の人材を育成したり、外部からの人材を導入したりするなどの対応が必要であると思われる。

地方自治体でも中核的な市とそれ以外の市町村とでは状況が異なるし、一律な対応を期待するのは現実的ではないと思われる。当然のことながら、人口規模やその年齢構成、産業構造等、自治体ごとに特性は大きく異なる。規模が小さいところは人材に乏しく、また、そういった地域では人口が高齢化しているところが少なくない。そういう地域に企業誘致を行い、外発的な雇用創出を行うのは事実上難しいと思われる。むしろ、内発的な雇用創出を中心とする政策を実施することが現実的な対応である。すべての自治体を一律に考えるのではなく、地域特性によって、いくつかのタイプ別にわけて対応することが必要である。

第2に、個々の市町村において、雇用についてのビジョンは産業政策、地域開発政策と密接に関係している。雇用は生産の派生需要と位置づけられることを想起すれば、地域産業政策のビジョンと地域雇用創出のビジョンとが不可分な関係にあると思われる。しかし、現実には産業ビジョンと雇用ビジョンがどのような関係にあるのか、必ずしも明確ではない。それゆえ、産業政策と雇用政策が密接不可分であることを考えると、産業ビジョンと雇用ビジョンとの両方を意識することが重要であると思われる。

第3に、市町村には雇用創出、雇用対策のメニューがあまりないといわれて

いる³⁸。市町村の雇用創出政策の実績をみると、実施された政策が地域特有の資源を活かすようなものになっていない。一方、雇用対策の人材がないという制約の下で、市町村レベルでどのような雇用対策が可能なのかを考えることも重要になる。雇用対策が産業政策、地域活性化政策と密接に関係があるとすれば、地域の内発的な雇用創出、あるいは外発的な雇用創出を行う際に、ポリシーメーカー内の人材をどう確保するのか、検討が必要である。

第4に、今後必要なポリシーメーカーの人材像として専門家、スペシャリストの必要性が指摘されている。雇用創出の企画・立案・実施のノウハウをもったスペシャリストに対するニーズが高いといっても、必ずしもそこだけに限定した専門家が求められているわけではない。しかし、専門的な知識が必要とされているのは事実である。そのために担当者に政策形成研修を受けさせている自治体もある。スペシャリストの育成という場合、市町村で育成できる可能な自治体がどれだけあるか、どこまで育成できるのか、外部人材の活用という場合にも現在のシステムの中でどこまで実現可能なのか、検討が必要であろう³⁹。

第5に、国、都道府県という縦のネットワークと、周辺市町村との横のネットワークを考えていく必要がある。その際、地域雇用創出に取り組む上で、国、都道府県、市区町村それぞれがどのような役割を果たすべきが明らかにされていないので、今後検討していく必要がある。

第6に、自治体では政策企画力、政策形成能力を高めることが求められている点が指摘されている。自治体における政策の企画・立案への取り組みの例として構造改革特区あるいは地域再生計画を取り上げると、短い募集期間中にアイデアを出せたかどうかは、自治体として何を行うべきか、企画力が問われたとも考えられる。これまでは、都道府県レベルと市町村レベルでは政策の企画力、政策形成の役割が異なっていた。しかし、今後は市町村レベルにもそれらが求められると考えられる。では、何をもって政策形成能力というのか検討

38 聞きとりでもこの点が指摘されている。また、アンケート調査において自治体が実施したその他の施策の例として緊急雇用創出基金事業、雇用奨励金、求職者・転職希望者向け・起業関連セミナー、ガイダンス、職業相談・カウンセリング、各種講習会の開催、インターンシップ、資金融資・融資斡旋を挙げる自治体が多い。

39 また、その際、人材が育つまでの期間は自治体あるいは地域の状況を熟知したシンクタンクの活用、充実も選択の1つかもかもしれない。さらに、外部に政策形成集団を作り、それを活用することも考えられる。

する必要がある。

こうしたなか、地域雇用創造バックアップ事業、地域提案型雇用創造促進事業、地域創業助成金からなる地域雇用創造促進事業の効果が注目される。

本稿で取り上げたアンケート調査でも市町村の課題として、雇用創出のビジョンや計画をつくり、それを具体化するノウハウや、情報、人材が不足している自治体を支援することが挙げられている。特に、地域が主体となって雇用創出に取り組むことから、地域資源を活用することに主眼がおかれる点、計画の作成から実施までのプロセスにおいて、各都道府県の労働局と市町村が連携して取り組むことによって縦のネットワークが生まれる点、隣接する市町村がいくつか共同で事業に取り組むことによって横のネットワークが生まれる点、さらに、他地域の取組についての事例・関連する情報を得ることが出来る点で、市町村のニーズにあっているなど、雇用創出政策についてのインキュベータ機能を有していると考えられる。

地域雇用創造促進事業の効果測定は今後の課題となるが、市町村のおかれた経済的・社会的環境と事業内容を考慮して、どのような条件で効果的に雇用が創出されたかを検証していく必要があるだろう。今後、自治体の権限が強化されると思われるが、そうしたなかで、地域の特色を活かした雇用創出政策を立案し、実施していくために、地域のリーダーが求められる。そのために、地域のリーダー人材の育成が急務であり、地域雇用戦略を講じる上でビジョン（目標）を明確にし、その実現のためにどのような政策・施策を講じるべきか、取り組むことが必要であろう。