

第3章 市町村における地域雇用問題への対応とその課題について ： 試論

第1節 はじめに

ここ数年の間に地域の雇用対策は大きく変化している。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、自治体へ権限を委譲する方針が打ち出され、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ようなものへと転換しつつある。こうした変化の背景には、不況が長期化したにもかかわらず、財政が悪化することにより、かつてのように公共事業の拡大で地方の雇用を支えることが難しくなってきたという事情もある。雇用対策の主体が国から地方へと移りつつあるなかで、各自治体では雇用問題に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¹⁹。この点を確認するために、市区町村長および市区町村の雇用問題担当者を対象として、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を実施した²⁰。調査結果の主な点をまとめると、以下のようになる。

- (1) 現在の雇用失業情勢については、「雇用の場が少ない」という自治体が7割に達している。また、5年前に比べて雇用・失業情勢が悪化した地域の方が多く、改善した地域は少ない。こうした背景には、もともと地域に雇用の場がなかったこと、既存の雇用機会が失われたことという2つの理由が多い。
- (2) 雇用問題についての基本的な認識として、市町村長の多くが、雇用問題を重要な課題として認識しており、また、雇用問題の担当者も雇用創出への取り組みを拡大させることが必要であると考えている。

さらに、雇用対策としてどのような方針をもっているのかについては、一地域だけで内発的な雇用創出のみで雇用問題に取り組むことは難しく、外発的な雇用創出が必要という考える市町村長が多い。しかし、企業誘致のような外発的な雇用創出策を実施したいにもかかわらず、過疎化によってそれがままならないという地域も多い。

¹⁹ 伊藤実・勇上和史(2005)、331～332 ページ。

²⁰ 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、調査シリーズ No.21 で整理しているので、この小論では必要最低限において取り上げるにとどめた。

(3) 地域雇用対策に取り組むにあたって、雇用創出についてビジョンや計画を持っている自治体は1割程度にとどまる。都道府県レベルではビジョンや計画をもっているところが6割以上あるが、市レベルでは13%、町村レベルでは2%程度にとどまる。また、ビジョンや計画を作成する際、具体的な数値目標、政策評価（費用対効果）が含まれているケースはまだ少ない。

(4) 2003～2004年度に市町村が実施した雇用創出策では、企業誘致や工業団地の整備といった外発的な雇用創出策が多い。それに対して、起業への助成金や創業支援施設の設定、コミュニティ・ビジネスの運営支援といった内発的な雇用創出策を打ち出している自治体はそれほど多くない。

また、構造改革特区の認定を申請し、認定されたものが「ある」という市町村が1割強、地域再生計画の認定を申請、認定されたものがある市町村は1割未満であった。

一方、4割の市町村では雇用創出策として「特別なことは何もない」と回答している。特に、町村レベルでは雇用創出策として「特別なことは何もない」という自治体が半数以上あった。このように、雇用問題への具体的な取組には地域によって差がある。

(5) 雇用対策を企画・立案、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」という市町村が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ところが多い。

(6) 既に他の自治体との間で「横の」ネットワークを形成している市町村は1割以下である。しかし、4割以上の市町村では他の市町村とのネットワークがあれば参加したいと考えている。その際、ネットワークを通じて、他の地域における取り組みの具体例の情報収集、他の地域と協力した雇用創出策の実施といった機能が期待されている。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、市町村が単独で打ち出すことができる施策に限界がある。そこで、都道府県との縦のネットワークと周辺の市町村との横のネットワークを形成して、雇用創出の取り組む方が効率的な場合もあろう。さらに、情報交換の場としても他の自治体とネットワークをつくり、雇用対策に取り組むことも有益であると思われる。このように、雇用創出に関する自治体間のネットワークづくりが必要になる。

このアンケート調査から浮かび上がる自治体における雇用問題への対応の現状は、次のような文章に集約できると思われる。

「……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ネット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）

今後、地域雇用政策を中心となって担うべき自治体において、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はどのように位置づけられるのか。この小論では、上記のアンケートのデータを利用して、この問題を検討してみたい。

以下の構成は次の通りである。第2節において、市町村レベルで地域雇用問題に対応する際の課題としてどのようなものがあるのかを関連分野の業績を基に整理する。第3節では、市町村における雇用政策の企画・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パス解析によって整理する。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 これまでに指摘されてきた自治体における地域雇用問題への対応の課題

地域レベルでの雇用政策とは何か。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、その原因が地域雇用問題の多様性にあることを指摘している²¹。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。それは、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からである。最近でこそ、自治体独自の雇用創出プランにおいて固有の地域雇用政策の萌芽は見られるものの、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・実施において市町村を有効に組み込めていないというのが実態である。同時に、先に引用したように、市町村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、佐口は、

- (1) 雇用問題が多様になっていることから、雇用問題に対して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、
- (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あり、きめ細かな対応が必要であること、

²¹ 以下の議論は、佐口和郎(2004)による。

(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、

という留意点を指摘している。

また、樋口（2005）では、地域が主体的に雇用創出を行い、必要となる意欲の高い人材を育成し、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。すなわち、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。しかし、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いう。

同様の指摘が佐口（2006）においても見られる。そこでは、地域雇用政策という場合の条件として、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性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、大阪府を中心に実施された主体の連携によって実施された地域雇用政策が紹介されている。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、その上で、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²²。

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」となりがちであることが佐口の議論の出発点となっていた。では、地域産業政策における自治体の役割はどのようなものなのか。この点について、鈴木（2004）は、次のように指摘する²³。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、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、産業集積が個別市町村あるいは数市町村の範囲で集積することから、今後は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

²² ただし、佐口は大阪府以外の国および市町村の施策についてあまりふれられていない。

²³ 鈴木茂(2004)。

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の輩出が求められる。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欠となる。

ところで、これまでも自治体における雇用問題に対する対応については地方の人材育成の重要性がしばしば指摘されてきた。自治体における人材育成の重要性については、たとえば、日本経営協会（2004）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調べている。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。

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されている²⁴。そして、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になっているのかは検証されていない。そこで、この小論では、地域雇用戦略を通じて雇用創出に取り組む際に、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、第3節以降において検討したい。

第3節 自治体における雇用問題とその対応

1 仮説

第2節において見たように、自治体において雇用創出にどのように対応するかということを考えてみると、いくつかの課題がある。こうした指摘は市町村レベルにおいてもあてはまると考えられる。しかし、個々の自治体の実情を考えたとき、すべての市町村が上記の課題に対応可能であるとは限らない。とりわけ、人口規模が小さく、それゆえ自治体の職員数が少ない町、村レベルでは雇用問題への対応それ自体が難しいこともある。この節では、地域において雇用問題に対応する上で、どこにどのような課題があるのか、アンケート調査のデータを利用して検討することにする。その際、次のような仮説を設定する。

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である。ここでは、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

²⁴ 伊藤実(2005)、8ページ。

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なり、人材の質を高めることにつながると考えられる。

以上の仮説について、回帰分析を行って確認する。

2 データと基本統計量

以下の分析で用いるデータは、労働政策研究・研修機構が実施した「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」の知事・市区町村長票、雇用問題担当者票の個票データである。

データの記述統計等については第3-3-1表のようになっている。さらに、このアンケート調査票では各自治体の経済・社会データを収集していない。そこで、必要に応じて市区町村別データをマッチングさせて利用している。これらの記述統計についても第3-3-1表に示した。

3 雇用創出に関するビジョンや計画の有無が政策・施策に及ぼす効果

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。

まず、自治体レベルで雇用創出に関するビジョンや計画を持っているかどうかについて検討する。第3-3-2表は、雇用問題担当者調査（問14）「貴自治体では、雇用創出に関するビジョンや計画をお持ちですか（択一）」に対する回答の集計結果である。

この表を見ると、雇用創出に関するビジョンを持っている市町村の比率は全体の6%弱であり、非常に小さいことがわかる。とりわけ、町・村レベルではビジョンや計画を持っていない自治体の比率が9割以上となっている。

次に、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、雇用創出政策・施策の実施状況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票（問4）「貴自治体ではこれまでどのような雇用創出策を実施しましたか（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第3-3-3表である。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、村ダミーを掲載してある。

第3-3-1表 データの概要

変数名	データの概要	回答	変換	基本統計量				
				平均	標準偏差	最小値	最大値	サンプル数
雇用創出策 (2003年)	企業誘致	企業誘致を実施=1、実施しない=0		0.26	0.436	0	1	1486
	工業団地の整備	工業団地の整備を実施=1、実施しない=0		0.05	0.212	0	1	1486
	創業支援施設の設置	創業支援施設の設置を実施=1、実施しない=0		0.04	0.189	0	1	1486
	起業への助成金	企業への助成金を実施=1、実施しない=0		0.09	0.291	0	1	1486
	コミュニティ・ビジネスの運営支援	コミュニティ・ビジネスの運営支援を実施=1、実施しない=0		0.02	0.156	0	1	1486
	共同受注システムの構築等企業の市場アクセスへの支援	共同受注システムの構築等企業の市場アクセスへの支援を実施=1、実施しない=0		0.01	0.112	0	1	1486
	その他	その他の施策を実施した=1、実施しない=0		0.31	0.461	0	1	1486
	特別なことはなにもない	特別な施策を実施していない=1、実施した=0		0.45	0.498	0	1	1486
雇用創出策 (2004年)	企業誘致	企業誘致を実施=1、実施しない=0		0.30	0.460	0	1	1486
	工業団地の整備	工業団地の整備を実施=1、実施しない=0		0.06	0.245	0	1	1486
	創業支援施設の設置	創業支援施設の設置を実施=1、実施しない=0		0.04	0.200	0	1	1486

3-3-1 表 データの概要 (続き)

変数名	データの概要	回答	変換	基本統計量				
				平均	標準偏差	最小値	最大値	サンプル数
雇用創出策 (2004年)	起業への助成金	企業への助成金を0.04実施=1、実施しない=0		0.11	0.318	0	1	1486
	コミュニティ・ビジネスの運営支援	コミュニティ・ビジネスの運営支援を実施=1、実施しない=0		0.04	0.200	0	1	1486
	共同受注システムの構築等企業の市場アクセスへの支援	共同受注システムの構築等企業の市場アクセスへの支援を実施=1、実施しない=0		0.01	0.112	0	1	1486
	その他	その他の施策を実施した=1、実施しない=0		0.31	0.462	0	1	1486
	特別なことはなにもない	特別な施策を実施していない=1、実施した=0		0.40	0.490	0	1	1486
構造改革特区・地域再生計画	構造改革特区	構造改革特区を申請した=1、構造改革特区を申請していない=2、構造改革特区を申請したが認定されなかった=3、わからない=4、その他=5	申請した=2、申請したが認定されなかった=1、申請していない=0、わからない、その他を除いて集計	0.26	0.659	0	2	1372
	地域再生計画	地域再生計画を申請した=1、地域再生計画を申請していない=2、地域再生計画を申請したが認定されなかった、わからない=4、その他=5	申請した=2、申請したが認定されなかった=1、申請していない=0、わからない、その他を除いて集計	0.14	0.501	0	2	1316
雇用創出への取り組み	雇用創出への取り組みを強化する必要の有無	今以上に拡大強化の必要あり=1、今のままでよい=2、今よりも縮小する=3、何ともいえない=4、その他=5	今以上に拡大強化の必要あり=2、今のままでよい=1、今よりも縮小する=0、何ともいえない、その他を除いて集計	1.83	0.389	0	2	1058

第3—3—1表 データの概要（続き）

変数名	データの概要	回答	変換	基本統計量				
				平均	標準偏差	最小値	最大値	サンプル数
議会での質問・議論	議会での雇用創出についての質問・議論の機会	2, 3年前より増加＝1、2, 3年前と同じくらい＝2、2, 3年前に比べて減少＝3、2, 3年前と今もほとんどない＝4、その他＝5	2, 3年前より増加＝3、2, 3年前と同じくらい＝2、2, 3年前に比べて減少＝1、2, 3年前と今もほとんどない＝0、その他を除いて集計	1.73	1.079	0	3	1477
雇用創出策のとりまとめ担当部署	雇用創出策のとりまとめ担当部署	雇用創出策のとりまとめ部署が既にあり、活動実績がある＝1、今のところ部署はないが設置の予定＝2、今も部署はなく設置の予定もない＝3、その他＝4	雇用創出策のとりまとめ部署が既にあり、活動実績がある＝2、今のところ部署はないが設置の予定＝1、今も部署はなく設置の予定もない＝0、その他を除き集計	1.04	0.973	0	2	1289
雇用対策企画立案実施担当者の人材	雇用対策企画立案実施担当者の人材が確保されているか	雇用対策の企画立案実施担当者の人材の数・質ともに確保されている＝1、数は確保・質は確保されていない＝2、質は確保・数は確保されていない＝3、数。質ともに確保されていない＝4、その他＝5	雇用対策の企画立案実施担当者の人材の数・質ともに確保されている＝2、数は確保・質は確保されていない＝1、数。質ともに確保されていない＝0、その他を除いて集計	0.30	0.518	0	2	1347
雇用対策に関する研修ニーズ	雇用対策を企画・立案、実施する上で必要な知識・情報の研修に参加するか	既に参加させたことがあり、今後も参加する予定＝1、これまで参加していないが、今後は参加したい＝2、これまでも今後参加しない予定＝3、わからない＝4、その他＝5	既に参加させたことがあり、今後も参加する予定＝2、これまで参加していないが、今後は参加したい＝1、これまでも今後参加しない予定＝0、わからない、その他を除いて集計	0.92	0.426	0	2	1041

第3-3-1表 データの概要（続き）

変数名	データの概要	回答	変換	基本統計量				
				平均	標準偏差	最小値	最大値	サンプル数
雇用創出策についての他の自治体とのネットワーク	雇用創出策についての他の自治体とのネットワーク参加を希望するか	既に他の自治体とのネットワークがあり参加している=1、ネットワークがあれば参加する=2、参加しない=3、わからない=4、その他=5	既に他の自治体とのネットワークがあり参加している=2、ネットワークがあれば参加する=1、参加しない=0、わからない、その他を除いて集計	1.06	0.482	0	2	845
雇用創出に関するビジョンや計画	雇用創出に関するビジョンや計画を持っているか	すでに持っている=1、現在作成中である=2、ない=3、その他=5	すでに持っている=2、現在作成中である=1、ない=0、その他を除いて集計	0.16	0.496	0	2	1430
他の都道府県からの行正職員の中途採用	他の都道府県からの行正職員の中途採用を実施しているか	すでに定期的に行っている=1、必要に応じて行っている=2、今は行っていないが、今後は行いたい=3、今も今後も行わない=4	すでに定期的に行っている=3、必要に応じて行っている=2、今は行っていないが、今後は行いたい=1、今も今後も行わない=0	0.51	0.872	0	3	1362
自治体区分		市		29.7%	0.456	0	1	1486
		町		55.6%	0.497	0	1	
		村		14.7%	0.354	0	1	
ハーシューマン・ハーフィンダール指数				0.06	0.93	0.303	0.130	1472

第3-3-1表 データの概要（続き）

変数名	データの概要	基本統計量				
		平均	標準偏差	最小値	最大値	サンプル数
産業大分類別就業者構成比による特化係数	農林水産業	.88	.770	.00	4.60	1472
	鉱業	.98	2.101	.00	31.33	
	建設業	.97	.312	.27	3.41	
	製造業	1.03	.485	.07	2.84	
	電気・ガス・水道・熱供給	.99	1.233	.00	20.53	
	運輸・通信	1.12	0.487	.31	3.46	
	卸売・小売・飲食店	1.05	.263	.28	2.01	
	金融・保険業	1.12	.562	.00	3.67	
	不動産業	1.14	1.172	.00	8.55	
	サービス業	1.01	.217	.47	2.45	
	公務	.95	.491	.33	5.49	
	分類不能	1.20	1.797	.00	10.02	

第3-3-2表 雇用創出に関するビジョンや計画の有無

			雇用創出に関するビジョンや計画の有無				合計
			すでに持っている	現在作成中である	ない	その他	
市	市	度数	57	27	331	24	439
		行%	13.0%	6.2%	75.4%	5.5%	100.0%
町	町	度数	21	22	762	14	819
		行%	2.6%	2.7%	93.0%	1.7%	100.0%
村	村	度数	4	9	197	4	214
		行%	1.9%	4.2%	92.1%	1.9%	100.0%
合計	合計	度数	82	58	1290	42	1472
		行%	5.6%	3.9%	87.6%	2.9%	100.0%

ビジョンの有無と各政策の関係を見ると、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比率が高いことを、符号がマイナスの時は実施比率が低いこ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、係数の符号がマイナスになっているセルが多く、雇用創出のビジョンを持っているという自治体に比べて各政策が実施されていないことわかる。ただ、統計的に有意となっている項が少ない。

第3-3-3表 雇用創出政策の実施に対するビジョン・計画の効果

2003年度の施策		企業誘致	工業団地の整備	創業支援施設の設置	起業への助成金	コミュニティビジネス運営支援	市場アクセスへの支援	特別なことはなにもない	その他
ビジョン・計画の有無(ビジョン・計画ありを基準)	ビジョン・計画を作成中	-0.476* (0.249)	-0.737* (0.381)	-1.048*** (0.370)	-0.808*** (0.287)	-0.368 (0.565)	0.148 (0.770)	1.646*** (0.389)	-0.829*** (0.240)
	ビジョン・計画なし	-0.669* (0.396)	-0.393 (0.530)	-19.089 (5054.359)	-0.854*** (0.512)	0.266 (0.791)	0.028 (1.246)	1.485*** (0.481)	-0.558 (0.359)
市町村(市を基準)	町ダミー	-1.305*** (0.137)	-0.884*** (0.268)	-1.832*** (0.358)	-1.406*** (0.208)	-1.318*** (0.402)	-2.799*** (0.758)	1.454*** (0.145)	-0.864*** (0.132)
	村ダミー	-3.079*** (0.375)	-2.204*** (0.735)	-2.169*** (0.736)	-1.468*** (0.351)	-0.665 (0.515)	-18.006 (2773.42)	1.935*** (0.193)	-0.965*** (0.1959)
定数		0.322 (0.236)	-1.741*** (0.343)	-1.419*** (0.322)	-0.740*** (0.262)	-2.725*** (0.517)	-3.338** (0.719)	-2.912*** (0.392)	0.519** (0.231)
サンプル数		1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430
カイ2乗		188.373	29.277	58.257	73.658	14.783	29.780	202.773	76.157
対数尤度		1421.003	511.672	357.314	806.780	314.059	163.459	1767.793	1674.291
擬似決定係数		0.183	0.064	0.153	0.109	0.050	0.163	0.177	0.073

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。また、カッコ内の数値は標準誤差。特化係数、人口規模ダミーは省略。

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、符号がマイナスで統計的に有意となっている係数が多い。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。

一方、雇用創出のために「特別なことはなにもない」という回答についてみると、係数の符号がプラスで統計的にも有意であるので、ビジョンがあるという自治体に比べてビジョンを作成中、ビジョンがないという自治体の方が多いことがわかる。また、自治体の区分でも、係数の符号がプラスで統計的にも有意であるので、市レベルに比べて町レベル、村レベルで、雇用創出のために「特別なことはなにもない」という回答が多いことがわかる。

第3-3-3表 雇用創出政策の実施に対するビジョン・計画の効果（続き）

2004年度の施策		企業誘致	工業団地の整備	創業支援施設の設置	起業への助成金	コミュニティビジネス運営支援	市場アクセスへの支援	特別なことはなにもない	その他
ビジョン・計画の有無（ビジョン・計画ありを基準）	ビジョン・計画を作成中	-0.513** (0.247)	-0.395 (0.386)	-1.225*** (0.354)	-0.844*** (0.273)	-0.572 (0.417)	-0.290 (0.655)	1.734*** (0.441)	-0.794*** (0.241)
	ビジョン・計画なし	-0.492 (0.378)	0.133 (0.563)	-0.445 (0.570)	-0.446 (0.356)	0.324 (0.580)	-0.382 (1.178)	1.054* (0.545)	-0.318 (0.356)
市町村（市を基準）	町ダミー	-1.271*** (0.132)	-0.568** (0.234)	-1.931*** (0.3352)	-1.092*** (0.183)	-1.308*** (0.304)	-3.504*** (1.1036)	1.589*** (0.158)	-0.899*** (0.131)
	村ダミー	-2.381*** (0.261)	-1.959*** (0.607)	-2.997*** (1.018)	-1.604*** (0.348)	-1.259** (0.491)	-18.013 (2773.21)	2.129*** (0.201)	-1.081*** (0.197)
定数		0.574** (0.237)	-1.917*** (0.358)	-1.212*** (0.103)	-0.591*** (0.251)	1.955*** (0.377)	-2.903*** (0.593)	-3.335*** (0.447)	0.534** (0.231)
サンプル数		1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430
カイ2乗		174.224	22.768	74.562	70.031	31.567	36.171	217.823	84.819
対数尤度		1569.446	638.406	398.104	944.608	460.136	157.104	1711.751	1677.236
擬似決定係数		0.163	0.043	0.181	0.094	0.075	0.198	0.191	0.081

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。また、カッコ内の数値は標準誤差。特化係数、人口規模ダミーは省略。

2004年度に実施した政策についてみると、2003年度と同じように、係数の符号がマイナスになっているセルが多く、雇用創出のビジョンを持っているという自治体に比べて各政策が実施されていない。企業誘致、創業支援施設の設置、起業への助成金、その他の施策については、ビジョン・計画を作成中という自治体で符号がマイナスで統計的に有意となっているのに対して、ビジョン・計画がないという自治体については、「特別なことはなにもない」という項目以外は統計的に有意ではない。

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、市場へのアクセス支援について村ダミーが有意でなかった他は、いずれも符号がマイナスで統計的に有意となっている係数が多い。したがって、市に比べると、町および村では各政策が実施されていないことを意味している。

一方、「特別なことはなにもない」という回答についてみると、係数の符号がプラスで

統計的にも有意であるので、ビジョンがあるという自治体に比べてビジョンを作成中、あるいはビジョンがないという自治体の方が多いことになる。

また、自治体の区分についても、「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、雇用創出のために実施した施策は「特別なことはなにもない」という回答が多いことがわかる。

さらに、ビジョンの有無と構造改革特区の申請状況、地域再生計画の申請状況の違いとの関係はどうであろうか。第3-3-4表は、地域経済、地域雇用に関するビジョンの有無と構造改革特区、地域再生計画の申請状況について、同様の計算を行った結果である。

この結果を見ると、ビジョンの有無と構造改革特区の申請状況については係数が統計的に有意となっていない。しかし、自治体区分についてはいずれも統計的に有意となっている。すなわち、市レベルに比べて町レベル、村レベルでは構造改革特区の申請・認可の件数が少ない。

地域再生計画については、ビジョン・計画を作成中という自治体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ので、ビジョン・計画があるという自治体に比べ

第3-3-4表 雇用創出政策の実施に対するビジョン・計画の効果

2004年度の施策		構造改革特区の申請状況	地域再生計画の申請状況
ビジョン・計画の有無 (ビジョン・計画ありを基準)	ビジョン・計画を作成中	-0.041 (0.314)	-1.174*** (0.320)
	ビジョン・計画なし	0.370 (0.457)	-0.761 (0.553)
市町村(市を基準)	町ダミー	-1.609*** (0.195)	-1.395*** (0.267)
	村ダミー	-1.531*** (0.311)	-1.804*** (0.531)
定数		-1.168*** (0.293)	-1.024*** (0.281)
サンプル数		1430	1430
カイ2乗		87.146	61.394
対数尤度		902.633	549.725
擬似決定係数		0.118	0.121

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。また、カッコ内の数値は標準誤差。特化係数、人口規模ダミーは省略。

てビジョン・計画を作成中という自治体では地域再生計画の申請が少ない。

また、自治体区分については、いずれも係数の符号が負で、統計的に有意であるので、市に比べて町、村では地域再生計画の申請・認可の件数が少ないことがわかる。

では、地域経済、地域雇用に関するビジョンを既に持っている自治体はどのような理由からビジョンをもつようになったのか。「ビジョンがある」という 82 の自治体を対象として、ビジョンをもつようになった理由の回答結果を見ると、半数以上の自治体では自治体の長の指示でビジョンを作成していた。すなわち、「自治体の長の指示」という回答が 52.4%で最も多く、以下、「議会での議論に基づいて」が 7.3%、「商工会議所・商工会からの要望」が 1.2%、「その他」が 39.0%という結果になっている²⁵。このように、地域経済、地域雇用に関するビジョンをもっているかどうかは、自治体の長がどのような自治体づくりをしようとしているのかを示し、そのためにどのような施策を講じるべきかを明確にする、リーダーシップにも依存していると考えられる²⁶。

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。しかし、雇用創出のための政策の実施状況を左右する要因は、ビジョン・計画を持つこと以外にどのようなものが考えられ、それはどのような効果を持つのであろうか。

4 雇用創出ビジョンと政策の実施体制の整備

自治体の長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に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があるかどうかの関係を検討してみる²⁷。

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有無との関係を見ると、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。

²⁵ 「その他」の記述内容としては、「都道府県からの要請」、「雇用開発協会の要請」、「地域住民・企業・商店等からの要望」、「自治体の総合計画の 1 つとして作成」、「地域活性化協議会での議論に基づいて」、「コンサルタントからの発案」といった内容が記載されていた。

²⁶ 残念ながら、ここで取り上げたアンケート調査では、自治体の長のリーダーシップに該当する変数がとられていない。そのため、自治体の長のリーダーシップがどのような効果を持つかについては、機会を改めて検討することとしたい。

²⁷ 「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。

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、自治体区分である²⁸。計算結果は第3-3-5表にまとめてある。

これを見ると、とりまとめ窓口の有無はビジョンの有無と関連していることがわかる。すなわち、係数の符号はいずれもマイナスで統計的に有意となっているから、ビジョンが既にあるという自治体に比べると、現在作成中、ビジョンがないという自治体の方が雇用創出のとりまとめ窓口がない自治体が多い。

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少ないことがわかる。

第3-3-5表 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

2004年度の施策		雇用創出のとりまとめ部署の有無
ビジョン・計画の有無 (ビジョン・計画ありを 基準)	ビジョン・計画を作成中	-1.617*** (0.310)
	ビジョン・計画なし	-0.903** (0.415)
市町村(市を基準)	町ダミー	-0.975*** (0.129)
	村ダミー	-1.868*** (0.204)
定数		2.019*** (0.308)
サンプル数		1430
カイ2乗		178.353
対数尤度		1774.847
擬似決定係数		0.157

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。また、カッコ内の数値は標準誤差。特化係数、人口規模ダミーは省略。

²⁸ 説明変数には自治体の人口規模を用いているが、記載は省略した。

5 雇用創出策とりまとめ窓口があることの効果

雇用創出策のとりまとめ窓口があることで、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。これまでと同じ様に、自治体において雇用創出策とりまとめ担当部署があるかどうかによって、雇用創出政策・施策の実施状況にどのような効果があったかを検討してみる。ここでは、雇用問題担当者調査票（問4）「貴自治体ではこれまでどのような雇用創出策を実施しましたか（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。その結果が第3-3-6表である。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、村ダミーを掲載してある²⁹。

第3-3-6表 雇用創出策とりまとめ担当部署の有無と雇用創出策の実施状況

2003年度の施策		企業誘致	工業団地の整備	創業支援施設の設置	起業への助成金	コミュニティビジネス運営支援	市場アクセスへの支援	特別なことはなにもない	その他
雇用創出策とりまとめ担当部署の有無（担当部署がなく今後も予定なしを基準）	今は部署はないが設置予定	0.601* (0.330)	0.639 (0.572)	0.649 (0.795)	0.653 (0.474)	0.785 (0.798)	1.333 (1.187)	-0.008 (0.279)	-0.415 (0.395)
	既に部署があり活動実績あり	0.760*** (0.151)	0.053 (0.293)	0.626* (0.364)	0.626*** (0.228)	0.558 (0.423)	0.486 (0.664)	-1.290*** (0.132)	1.123*** (0.141)
市町村（市を基準）	町ダミー	-1.164*** (0.143)	-1.160*** (0.282)	-1.951*** (0.370)	-1.382*** (0.214)	-1.407*** (0.416)	-2.518*** (0.782)	1.427*** (0.159)	-0.815*** (0.140)
	村ダミー	-2.889*** (0.404)	-3.025*** (1.027)	-2.096*** (0.749)	-1.511*** (0.297)	-0.760 (0.587)	-17.767 (2923.183)	1.693*** (0.215)	-0.715*** (0.220)
定数		-0.620*** (0.154)	-2.266*** (0.278)	-2.656*** (0.345)	-1.818*** (0.223)	-3.281*** (0.413)	-3.717*** (0.611)	-0.732*** (0.158)	-0.898*** (0.151)
サンプル数		1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430
カイ2乗		199.975	33.488	54.879	77.134	18.783	25.006	289.166	153.724
対数尤度		1293.560	475.631	387.192	765.753	302.697	147.244	1478.598	1441.372
擬似決定係数		0.209	0.079	0.144	0.121	0.066	0.154	0.269	0.158

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。また、カッコ内の数値は標準誤差。特化係数、人口規模ダミーは省略。

²⁹ 人口規模ダミーは省略。

第3-3-6表 雇用創出策とりまとめ担当部署の有無と雇用創出策の実施状況(続き)

2004年度の施策		企業誘致	工業団地の整備	創業支援施設の設置	起業への助成金	コミュニティビジネス運営支援	市場アクセスへの支援	特別なことはなにもない	その他
雇用創出策とりまとめ担当部署の有無(担当部署がなく今後も予定なしを基準)	今のところ部署はないが設置予定	1.307*** (0.282)	1.030** (0.454)	1.007 (0.820)	0.803 (0.439)	-0.461 (1.044)	1.116 (1.166)	-1.024*** (0.274)	0.431 (0.324)
	既に決まった部署があり、活動実績あり	0.787*** (0.142)	0.443* (0.260)	1.074*** (0.404)	0.777*** (0.208)	0.580* (0.326)	-0.001 (0.600)	-1.557*** (0.138)	1.420*** (0.146)
市町村(市を基準)	町ダミー	-1.205*** (0.139)	-0.724*** (0.237)	-2.227*** (0.398)	-1.001*** (0.188)	-1.265*** (0.310)	-3.412*** (1.053)	1.462*** (0.173)	-0.710*** (0.141)
	村ダミー	-2.086*** (0.268)	-1.946*** (0.616)	-2.055*** (0.748)	-1.418*** (0.375)	-1.235** (0.556)	-18.063 (2933.706)	1.711*** (0.223)	-0.664*** (0.224)
定数		-0.383** (0.148)	-2.390*** (0.261)	-2.909*** (0.388)	-1.833*** (0.210)	-2.716*** (0.321)	-3.270*** (0.523)	-0.852*** (0.168)	-1.143*** (0.157)
サンプル数		1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430	1430
カイ2乗		198.151	30.753	75.420	71.858	32.573	30.388	314.678	178.694
対数尤度		1420.202	616.746	385.373	887.224	440.514	141.862	1406.906	1429.00
擬似決定係数		0.191	0.060	0.189	0.103	0.081	0.186	0.294	0.182

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。また、カッコ内の数値は標準誤差。特化係数、人口規模ダミーは省略。

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、起業への助成金、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。また、今は担当部署がないが設置予定があるという自治体では、企業誘致だけが係数の符号がプラスで、10%水準で有意となっている。したがって、担当部署がない自治体に比べて企業誘致を実施した自治体が多い。それ以外の項目は統計的に有意ではない。

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。

町ダミー、村ダミーを見ると、いずれも符号がマイナスであるので、市に比べて実施

している自治体が少ないことがわかる。これは、ビジョンの有無と同様である。

2004年度に実施された政策についての計算結果を見ると、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、工業団地の整備、創業支援施設の設置、起業への助成金、企業の市場アクセスへの支援、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。したがって、担当部署がない自治体に比べてこれらの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なにも政策を実施していない自治体が少ない。

自治体区分については、市レベルに比べて町レベル、村レベルでは各係数の符号がマイナス統計的に有意であるので、市レベルに比べて雇用創出策を実施していない傾向にある。また、特別なことは実施していないという項目については係数がプラスで、統計的に有意となっている。

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何らかの政策が実施される。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。

以上から、雇用創出についてのビジョンの有無、雇用創出とりまとめ担当部署の設置状況が雇用創出策の実施状況に対して効果を持っていると考えられる。

6 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。第3-3-7表は2003年度に雇用創出策を実施しなかった自治体が今後の雇用創出の取り組みの必要性をどのように感じているかを自治体区分別に集計した結果である。また、第3-3-8表は2004年度に雇用創出策を実施しなかった自治体について同じ集計をした結果である。

いずれの結果を見ても、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。アンケート調査の自由記述をみると、雇用創出に取り組む上での課題・問題点として以下のような点が指摘されている。

第3-3-7表 雇用創出の取り組みの必要性
(2003年度に雇用創出策を実施しなかった自治体)

			雇用創出への取り組み強化の必要性					合計
			今以上に拡大強化が必要	今のままでよい	今よりも縮小	なんともいえない	その他	
市	市	度数	44	10	0	28	0	82
		行%	53.7%	12.2%	.0%	34.1%	.0%	100.0%
町	町	度数	218	65	0	154	3	440
		行%	49.5%	14.8%	.0%	35.0%	.7%	100.0%
村	村	度数	62	15	1	58	4	140
		行%	44.3%	10.7%	.7%	41.4%	2.9%	100.0%
合計	合計	度数	324	90	1	240	7	662
		行%	48.9%	13.6%	.2%	36.3%	1.1%	100.0%

第3-3-8表 雇用創出の取り組みの必要性
(2004年度に雇用創出策を実施しない自治体)

			雇用創出への取り組み強化の必要性					合計
			今以上に拡大強化が必要	今のままでよい	今よりも縮小	なんともいえない	その他	
市	市	度数	28	8	0	24	1	61
		行%	45.9%	13.1%	.0%	39.3%	1.6%	100.0%
町	町	度数	177	65	0	150	3	395
		行%	44.8%	16.5%	.0%	38.0%	.8%	100.0%
村	村	度数	54	15	1	56	4	130
		行%	41.5%	11.5%	.8%	43.1%	3.1%	100.0%
合計	合計	度数	259	88	1	230	8	586
		行%	44.2%	15.0%	.2%	39.2%	1.4%	100.0%

- ・ 「財政難により企画立案実施担当者の配置は困難」
- ・ 「職員削減に取り組んでいる中、小規模自治体では、人的余裕がない」
- ・ 「雇用対策担当は専門職として位置づけられておらず、確保の予定なし。又、財政難が壁になっている」
- ・ 「目前に合併問題などを控え、どの部署も業務量が増え、内容も多岐に渡っている。

- それに対して、人材は不足しており、じっくり腰をすえて取り組む余裕もない」
- 「財政難であるため雇用創出策の充実を図るノウハウや人材の確保が困難である」

すなわち、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。このうち、財源、自治体の規模については、合併を予定しており、今後の展開に期待するという自治体が、とりわけ町、村で多かった。

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組みが充実するとは思われない。そうすると、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検討してみる。

まず、雇用問題担当者の人材確保の状況を確認する。第3-3-9表は、雇用問題担当者の人材確保の状況について市町村別にクロス集計した結果である。この表を見ると、7割以上の自治体において雇用問題担当者の人材の数、質ともに確保されていないと回答している。特に、町、村では雇用対策担当者の人材の確保が重要な課題であることがうかがわれる。

第3-3-9表 雇用対策の企画立案実施担当者の人材確保の状況

			雇用対策の企画立案実施担当者の 人材確保の状況			合計
			人材の数・質 ともに確保さ れていない	数が質いづれ かが確保され ていない	人材の和・ 質とも確保 されている	
市町村	市	度数	240	127	30	397
		行%	60.5%	32.0%	7.6%	100.0%
	町	度数	584	158	7	749
		行%	78.0%	21.1%	.9%	100.0%
	村	度数	162	36	3	201
		行%	80.6%	17.9%	1.5%	100.0%
合計		度数	986	321	40	1347
		行%	73.2%	23.8%	3.0%	100.0%

注) 調査票の元の質問は、「人材の数・質ともに確保されている」「人材の数は確保されているが、人材の質は確保されていない」「人材の質は確保されているが、数は確保されていない」「人材の数・質とも確保されていない」「その他」から択一回答する様式である。ここでは、「人材の数は確保されているが、人材の質は確保されていない」「人材の質は確保されているが、数は確保されていない」をあわせて集計した結果を記載した。

では、今後人材をどのように確保しようとしているのか。この問に対しては、役所内の他の部署から異動させて特別に研修させたという回答が24.2%、役所内の他の部署から異動させ自己啓発させるという回答が21.5%となっている。しかし、最も多かったのは、「その他」に記された「確保の予定がない」という回答で、全体の40%以上に達している。

人材の確保の予定がないとしても、そのままにしておくことはできない。そこで、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問題担当者の人材確保の状況の回答結果を、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、町ダミー・村ダミーとした。その結果が第3-3-10表である。

第3-3-10表 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ない
これまで研修を受けており、 今後も研修を継続する(基準)	これまでは研修を受けていないが 今後は実施	-1.409** (0.566)	-1.804*** (0.423)
	これまでも研修を受けていないし 今後もその予定はない	-1.202 (0.140)	-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)
他都道府県からの採用なし (基準)	他都道府県からの採用あり	-0.802** (0.401)	-0.433** (0.180)
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	
擬似決定係数		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をあらわす。また、カッコ内の数値は標準誤差。特化係数、人口規模ダミーは省略。

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考えられる。

さらに、町ダミー、村ダミーについてみると、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。この点は、クロス集計表で確認したとおりである。

第4節 市町村における雇用問題への対応の課題に関する変数間の関係の試論的検討

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アンケート調査結果を中心に整理してきた。

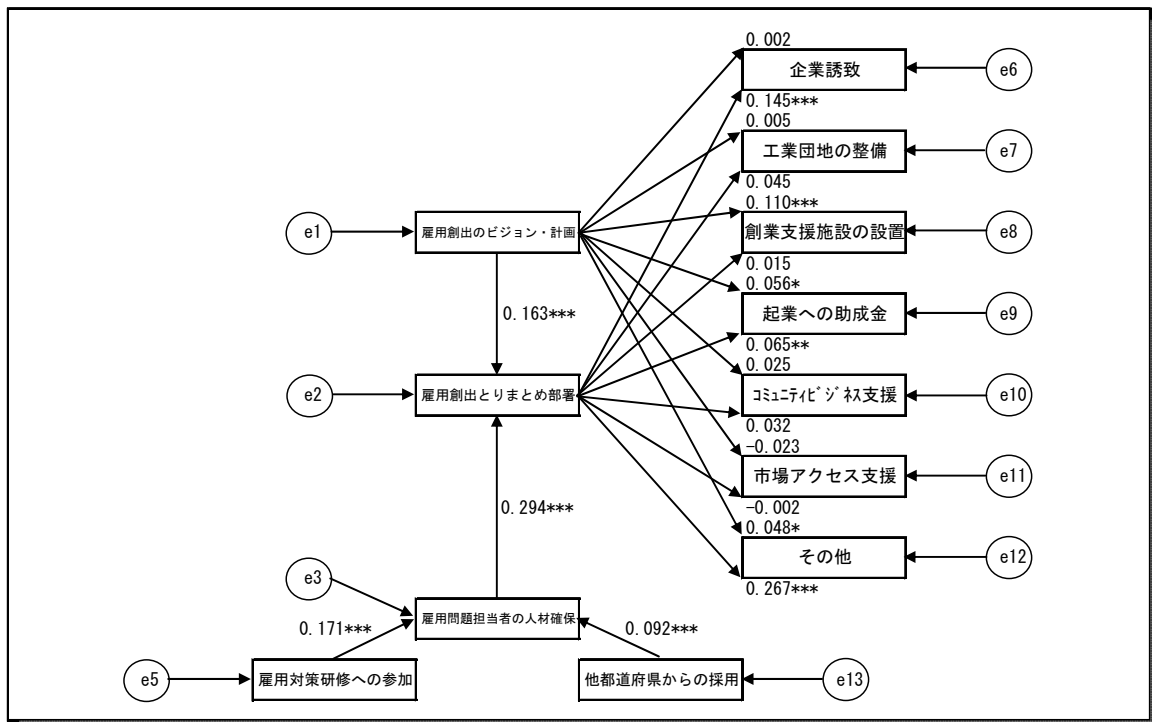
個別の変数間の関係から全体的な構図をパス図として描くと、第3-4-1図のようになる³⁰。

まず、市町村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は、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。1つ目の経路は雇用創出策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

³⁰ パス解析を行うにあたり、雇用創出策の実施状況については、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)した結果、7成分(①「企業の市場へのアクセス支援」(累積寄与率13.169%)、②「起業への助成金」(同26.285%)、③「その他の施策」(同39.137%)、④「企業誘致」(同51.696%)、⑤「コミュニティ・ビジネス支援」(同63.714%)、⑥「工業団地の整備」(同75.242%)、⑦「創業支援施設の設置」(同87.020%)に集約された。次に、その各成分のスコアをデータとして利用してパス解析を行った。それ以外のデータについては第1-1表を参照。

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。

第3-4-1図 市町村における雇用創出策の実施状況と対応の課題



注) 数値は標準化係数、 e_i は誤差変数。また、矢印に付した***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。

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されるためには、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³¹。

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つの方法を取り上げた。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・ノウハウの蓄積を図る方法と、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、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

³¹ 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、企業誘致については0.024、工業団地の整備については0.007、創業支援施設の設置については0.002、起業への助成金については0.011、コミュニティビジネス支援については0.005、市場アクセス支援は0.000、その他の施策については0.044となっている。

によって、多様な人材を確保することも考えられる。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思われる。

ところで、第3節において、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。

しかしながら、町や村レベルでは雇用創出や自治体の人材育成を行うことは不可能なのであろうか。本報告書の第7章において取り上げられているN町の事例を見ると、必ずしもそうとはいえないと思われる。よく知られたように、N町は5000人以下の規模であるが、町長の強いリーダーシップのもと、様々な施策を実施した実績がある³²。また、それまで実施していなかった自治体職員の研修への参加や、都道府県との人材の交流、外部からの人材の採用などにより、その中から町長のリーダーシップを支えるキーパーソンを育成している。さらに、施策を実施するにあたり、当該企業のキーパーソンをうまく取り込むことによって、施策を実効あるものに行っている³³。

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かは今後継続的に事例を収集する必要があると思われる。

第5節 残された課題

この小論では、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。その概略を述べると、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。

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

³² 以上のように考えると、自治体の長にリーダーシップがあるかどうか雇用創出のビジョン・計画の有無、雇用創出策のとりまとめ部署の有無、雇用創出策の実施状況にプラスの効果を持っているとも考えられる。ただし、今回のアンケート調査データでは、自治体の長のリーダーシップに関する設問を設けていないので、パス解析に組み込むことはしなかった。

³³ こうしたスタイルは、既に地域産業政策の好事例あるいは取り組み事例として様々な機会に紹介されているものと共通した点がある。たとえば、関(2002、2004)を参照。

するビジョンづくりが必要であると考えられる。既述したように、雇用問題の重要性については自治体の長、雇用問題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いるかどうかポイントになる。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への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なのではないかと思われる。

最後に、本調査研究を進める上で今後取り組むべきいくつかの課題を整理しておく。第1に、少子高齢化を考えたとき、地方自治体でも中核的な市とそれ以外の市町村とは状況が異なるし、一律な対応を期待するのは難しい。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がいない。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。すべての自治体を一律に考えるのではなく、いくつかのタイプ別にわけて議論することが必要である。特に、市町村レベルで雇用対策を考えるとき、どの程度の規模の市町村を想定するかが重要になると思われる。

第2に、個々の市町村レベルでビジョンをもつにあたり、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。これは第2節において引用した関連する文献にも言及されていることである。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が、現実には産業ビジョンと雇用ビジョンがどのように結びついているかは必ずしも明らかではない。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。

同時に、ビジョン・計画の企画・立案と政策の実施にはリスクを伴うが、自治体においてもリスクテイク、リスクマネジメントが伴うことに留意する必要がある。

第3に、アンケート調査と並行して実施した聞きとり調査によれば、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の指摘がある³⁴。そうしたなかで雇用創出に成

³⁴ 既出のN町長からの聞きとりでもこの点が指摘されている。また、アンケート調査で自治体が発行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。

功した事例についてはここでは取り上げなかった。既述のように、町や村レベルで雇用創出に成功している事例も存在する。それらの事例では、なぜ雇用創出に成功したのかを検討する必要がある。それには小論で取り上げたようなアンケート調査よりも事例を丹念に渉猟し、積み重ねていく必要があるだろう。

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。上記のように、雇用対策は産業政策、地域活性化政策と密接に関係があるので、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、ポリシーメーカーの人材をどう確保するのか、検討が必要である。

第4に、これと関連して、先行調査、事例のヒアリング結果によれば、今後必要なポリシーメーカーの人材像として専門家、スペシャリストが上げられていた。では、ポリシーメーカーに求められる専門性、あるいは専門家とは具体的にどのようなものであろうか。自治体におけるスペシャリストとは、税、技術関連、土木、専門職として募集する保育関係などが該当すると考えられ、市町村レベルでのスペシャリストとは、ジェネラリストに対するスペシャリストという相対的な位置づけであると考えられる。したがって、雇用創出の企画・立案・実施の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、相対的な位置づけであるにしても、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、検討することが必要であろう³⁵。

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。しかし、地域雇用創出に取り組む上で、国、都道府県、市区町村それぞれの行政組織がどのような役割を果たすべきかは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、募集期間が短期間であったが、その期間で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する必要がある。

最後に、アンケート調査は市町村合併が多く実施されているなかで実施したこともあ

³⁵ 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、充実は選択の1つかもされない。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。

り、回答に「合併後に検討・対応」という記述が見られた。特に町村からの回答でそうした回答が多かった。それゆえ、雇用問題における市町村合併の効果を今後検討する必要があると思われる。

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。

参考文献

- ① 安部孝夫(1998)『政策形成と地域経営』学陽書房。
- ② 伊藤実(2005)「総論」労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No.31 失業・就業の地域構造分析に関するマクロデータによる研究』所収。
- ③ 伊藤実・勇上和史(2005)「日本における地域雇用政策の変遷と現状」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究・研修機構編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社所収。
- ④ 稲継裕昭(2003)「パブリック・セクターの変容」神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2003)所収。
- ⑤ 大森彌・卯月盛夫・北沢猛・小田切徳美・辻琢也(2004)『自立と協働によるまちづくり読本』ぎょうせい。
- ⑥ 佐口和郎(2004)「地域雇用政策とは何か」神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2004)所収。
- ⑦ 佐口和郎(2006)「地域雇用政策の展開と課題」『地域政策研究』第34号、28～39ページ。
- ⑧ 新藤宗幸(2004)『概説日本の公共政策』東京大学出版会。
- ⑨ 神野直彦(2002)『地域再生の経済学』中央公論新社。
- ⑩ 神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2004)『新しい自治体の設計④自立した地域経済のデザイン』有斐閣。
- ⑪ 鈴木茂(2004)「地域産業転換を支える公共部門の役割」神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2004)所収。
- ⑫ 関満博(2002)『現場主義の知的生産法』筑摩書房。
- ⑬ 関満博(2004)「モノづくり復権への新たな戦略展開」神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2004)所収。
- ⑭ 日本経営協会(2004)『人材白書』。
- ⑮ 樋口美雄(2005)「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究・研修機構編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社所収。

- ⑯ 御園慎一郎(2006)「構造改革特区と地域再生－その意義と系譜－」『地域政策研究』第34号、7～16ページ。
- ⑰ 森田朗・神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2003)『新しい自治体の設計① 分権と自治体のデザイン』有斐閣。

追記：校正段階で下記の文献を知った。特に第12～13章がここで取りあげた内容と関連している。

林 宜嗣(2006)『新・地方分権の経済学』日本評論社。