

第1章 調査で確認したかったことと調査の概要

1 はじめに

この章では、調査研究を進める上で持っていた問題意識を記述する。

地域雇用対策の主体が国から地方自治体へと移っていくにしたがって、地域の雇用対策は大きく変化している。法制度面でも地方分権一括法(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るようになり、改正雇用対策法(2000年)、職業安定法の改正(2003年)、さらに、改正雇用対策法(2007年)によって自治体が主体的に雇用政策に取り組む際の支援が行われることになった。このように、地域の雇用対策は地域が主体となり、地域の状況を踏まえて、各地の特徴を活かすようなものへと転換しつつある。

こうした制度や政策面の変化をふまえ、地域雇用に関する研究の視点も徐々に変化している。従来の地域雇用に関する研究では地域を限定したケーススタディが多く行われてきた。これに対して、われわれが地域雇用の研究を開始した時、自治体、とりわけ市区町村が雇用政策でどのような役割を果たすべきか、国はどのような役割を果たしていけばいいかという、ポリシー・メーカーの視点から地域雇用を検討することに関心があった。こうした問題関心に近い研究としてわれわれが取り上げたのが佐口(2004)¹である。佐口の議論は、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」となりがちであることから出発する。そもそも地域レベルでの雇用政策とは何かという問に対して、地域雇用問題は多様であるにもかかわらず、これまで政策的対応は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批判している。こうした背景には、地域雇用問題が多様であることに加え、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いう事情があると指摘している。

雇用が生産の派生需要であることから、地域雇用政策と地域産業政策とが密接な関係にあることは否定しがたい事実である。したがって、地域雇用政策を考える上で地域産業政策を分離して議論するのは現実的とはいえない。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。この点についてわれわれが目にしたのが鈴木(2004)²の議論である。それによれば、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り、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、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。

¹ 佐口和郎(2004)「地域雇用政策とは何かーその必要性と可能性ー」神野・森田・大西・植田・荻谷・大沢編『自立した地域経済のデザイン』有斐閣、第9章。なお、同(2006)「地域雇用政策の展開と課題」『地域政策研究』No.34、28-39 ページも参照。

² 鈴木茂(2004)「地域産業転換を支える公共部門の役割」神野・森田・大西・植田・荻谷・大沢編『自立した地域経済のデザイン』有斐閣、第6章。

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排出が求められる。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避の課題となる。

以上のような先行研究を踏まえて、労働政策研究・研修機構(2007)³では、今後雇用政策の中心的な役割を果たすことが期待される自治体では、現在の雇用・失業情勢をどのように認識し、どのような対策を講じているのか、また、地域雇用の主体が国から地方へと移っていることに各自治体ではどのように取り組み、どのような課題を抱えているのかについて検討を行った。しかし、調査時点でいわゆる「平成の大合併」が進行中であったこと、そして、自治体が雇用創出に取り組みはじめたばかりで、その効果はまだわからなかった。それゆえ、時間において自治体による雇用政策の現状と効果を改めて検討する必要があると考え、この調査研究を実施した。

2 調査の概要

(1) 調査の方法

上記の目的のために、アンケート調査を実施した。アンケート調査は①都道府県知事調査、②都道府県の雇用問題担当者調査、③市区町村長調査、④市区町村の雇用問題担当者調査の4種類の調査から構成される。このうち区については東京23区を対象を限定して調査を実施した。また、③市区町村長調査と④市区町村の雇用問題担当者調査は、2008年10月1日現在の市区町村をもとに調査を実施した。

調査票は①都道府県知事調査および③市区町村長調査は本人宛に発送、②都道府県の雇用問題担当者調査および④市区町村の雇用問題担当者調査は自治体の雇用問題担当者宛に発送した。②および④の調査については雇用問題担当部署(担当者)がない場合は関連する部署(担当者)に回答してもらった。

なお、調査項目が雇用問題担当部署(担当者)だけでは回答できない場合もあるので、複数の該当する部署に回答してもらった。

(2) 調査項目

各調査の調査項目は、

- ①都道府県知事調査：地域振興と地域雇用創出についてどのようなビジョンを持っているのか、そのビジョンを具体化するための地域雇用戦略はどのようなものか、雇用創出に

³ 労働政策研究・研修機構(2007)『地域雇用創出の新潮流』労働政策研究・研修機構。

における国と地方自治体はどのような役割をはたすのが望ましいかといった点を中心に構成。

②都道府県雇用問題担当者調査：雇用状況の変動、雇用創出計画の有無、独自に企画、実施した雇用創出策の概要と課題、地域再生計画の概要と効果、構造改革特区計画の概要と効果。

③市区町村長調査：都道府県知事調査に準じた内容で、地域振興と地域雇用創出についてどのようなビジョンを持っているのか、そのビジョンを具体化するための地域雇用戦略はどのようなものか、雇用創出における国と地方自治体はどのような役割をはたすのが望ましいかといった点を中心に構成。

④市区町村雇用問題担当者調査：雇用状況の変動、雇用創出計画の有無、独自に企画、実施した雇用創出策の概要と課題、地域再生計画の概要と効果、構造改革特区計画の概要と効果、(新)パッケージ事業の概要と評価。

を確認するように構成した。なお、各調査の調査項目は第1-1表の通りであるが、質問・選択肢の詳細は巻末の参考資料の調査票を参照されたい。

(3) 調査時期

2008年9月15日～9月30日。

(4) 発送数と回収数

各調査の発送数、回収数、回収率は第1-2表の通りである。

第1-2表 調査票の発送数、回数数、回収率

	都道府県知事調査	都道府県の雇用問題担当者調査	市区町村長調査	市区町村の雇用問題担当者調査
①発送数	47	47	1810	1810
②回収数	30	33	661	851
③回収率 (②÷①)×100	63.8%	70.2%	36.5% ⁴	47.0%

⁴ 他の調査に比べて市区町村長調査の回収率が低いのは、調査実施時期が議会開催の時期と重複していたためだと思われる。

第1-1表 調査項目の概略

都道府県知事調査	都道府県の雇用問題担当者調査	市区町村長調査	市区町村の雇用問題担当者調査
<p>問1 地域振興の中での雇用創出の位置づけ</p> <p>問2 雇用創出のために重視する方法</p> <p>問3 雇用創出の取り組み</p> <p>問4 地域雇用創出に取り組む上での国、都道府県、市区町村の役割</p> <p>問5 地域雇用創出に取り組む上での国に期待すること</p> <p>自由記述</p>	<p>問1 3年前と比較した雇用情勢</p> <p>問2 雇用創出のビジョンや計画の有無</p> <p>問3 独自に企画、実施した雇用創出策</p> <p>問4 他の都道府県と協力して取り組んだ雇用創出策</p> <p>問5 地域雇用創出の取り組みで国に期待すること</p> <p>問6 地域振興、産業政策、雇用政策で活用した国の制度</p> <p>問7 雇用創出に取り組む上での課題</p> <p>問8 地域再生計画の認定状況</p> <p>問9 産業・雇用関連の構造改革特区計画の認定状況</p> <p>問10 認定された特例措置の適用内容</p> <p>問11 特区計画の現状</p> <p>問12 特区計画によって期待した雇用への効果</p> <p>問13 特区計画実施のための取り組み</p> <p>問14 特区計画に関連する雇用創出策</p> <p>問15 特区計画の効果</p> <p>問16 特区計画の効果に対する評価</p>	<p>問1 地域振興の中での雇用創出の位置づけ</p> <p>問2 雇用創出のために重視する方法</p> <p>問3 雇用創出の取り組み</p> <p>問4 地域雇用創出に取り組む上での国、都道府県、市区町村の役割</p> <p>問5 地域雇用創出に取り組む上での国に期待すること</p> <p>自由記述</p>	<p>問1 3年前と比較した雇用情勢</p> <p>問2 雇用指標の変化</p> <p>問3 市町村合併の有無</p> <p>問4 独自の雇用創出策</p> <p>問5 他の市区町村と協力して取り組んだ雇用創出策</p> <p>問6 国、都道府県と協力して取り組んだ雇用創出の事業</p> <p>問7 地域振興、産業政策、雇用政策で活用した国の事業</p> <p>問8 地域雇用創出の取り組みで国に期待すること</p> <p>問9 雇用創出の中心的人物</p> <p>問10 雇用創出に取り組む上での課題</p> <p>問11 地域再生計画の認定状況</p> <p>問12 産業・雇用関連の構造改革特区計画の認定状況</p> <p>問13 認定された特例措置の適用内容</p> <p>問14 特区計画の現状</p> <p>問15 特区計画によって期待した雇用への効果</p> <p>問16 特区計画実施のための取り組み</p>

第1-1表 調査項目の概略(続き)

都道府県知事調査	都道府県の雇用問題担当者調査	市区町村長調査	市区町村の雇用問題担当者調査
	<p>問17 特区計画の今後の効果の見込み 自由記述</p>		<p>問17 特区計画に関連する雇用創出策 問18 特区計画の効果 問19 特区計画の効果に対する評価 問20 特区計画の今後の効果見込み 問21 (新)パッケージ事業の申請、採択 問22 (新)パッケージ事業の採択年次 と事業名 問23 (新)パッケージ事業の申請経緯 問24 (新)パッケージ事業企画で重視 した点 問25 (新)パッケージ事業以前の独自の 雇用創出策 問26 (新)パッケージ事業企画の参考 例 問27 (新)パッケージ事業での外部人 材の活用 問28 (新)パッケージ事業の雇用効果 問29 (新)パッケージ事業の副次的効 果 問30 (新)パッケージ事業の評価 問31 (新)パッケージ事業で創出され た雇用の持続性 自由記述</p>