

第2章 地方圏における雇用機会と若年者定着の課題

—ヒアリング調査から—

1. 問題意識

本章では、地方圏におけるヒアリング調査の結果から、地域雇用と若年者の定着に関わる現状・課題を整理するとともに、地域における雇用創出・地域活性化の取組み、UIターン促進の取組みについて議論する。

序章で概観したとおり、産業の地域的偏在もあり、雇用情勢には地域間格差が大きく、地域雇用の課題も多様である。地域には、雇用機会の量が乏しいという問題があるばかりでなく、雇用の質に関わる様々な問題があることも無視できない。

こうした地域雇用の課題は、地域からの若年者流出にも関係していよう。進学に伴う地域移動が地方における若年流出の主要な部分を占める近年でも、地方圏が大都市圏（とりわけ東京）に比べて雇用機会の量・質が劣ることに、若年者が地方に定着・還流しない一因があるとされる。問題の所在を平易な言葉で述べるならば、「地方には仕事がないので帰らない」という話をどう考え、どう対処するかが求められているといえる¹。

本ヒアリング調査の焦点は、地域の雇用（創出）と若年者の地域定着との関係にある。このテーマにおける論点として、大きく次の2点を挙げたい。1点目は「地方では「仕事がない」ために若者が流出するのか」である。これは、地方でも企業の人手不足が言われる昨今の状況を鑑みれば、そうシンプルな答えが得られる問いではない。この点、「地方には仕事の選択肢が乏しい」という言い方がされることもあるが、「どのように乏しいのか」が問われなければならない。2点目は「若年層の地域定着・還流のために何が必要か」であり、雇用機会の面を含め、当事者のニーズがどこにあるのかを知ることである。これは今後の行政的支援のあり方にも関わる論点である。以上の点を議論するため、地方圏におけるヒアリング調査を企画・実施した。次節以降では、本調査研究におけるアプローチとヒアリング調査地域について説明した上で、地域雇用の現状と課題、地域の取組みの考察へと進みたい。

2. 本調査研究のアプローチ

まず本調査研究のアプローチから説明する。地域雇用の現状と課題を考察するにあたり、大きく次の2点に留意しつつ調査研究を行った。「地域」をどのような単位・類型で議論するかという点と、地域ごとの若年層の流出入をどう推測するかという点である。

¹ この点、序章でふれたように、時系列的な傾向に基づき若年者の「地元志向」「地元定着」も指摘される場所であるが、本章は過去と比べた変化を考察するものではなく、問いの立て方がやや異なる点に留意したい。本章は、近年でも地方圏において若年流出が問題と認識されている状態を重視して、その背景を検討するものである。

順番に説明したい。

（１）本章の議論における「地域単位」と「地域類型」

序章で概観したように、これまで地域雇用の現状把握に関してはマクロ的な指標（雇用情勢等）に基づき都道府県レベルの議論が多くなされてきた一方で²、雇用創出の取組みについてはミクロレベルでの取組事例（成功事例）の紹介が積み上げられてきた³。ただ、両者（課題と解決策）を結びつける視点が弱いことに加え、「どのような地域で若年者が定着・還流するのか」「地域の雇用機会はどう関わるのか」を問うには、両者のアプローチにはそれぞれ不足する点がある。そのため、若年層の地域定着を促すにあたっての地域雇用ならではの論点、議論すべき方向性がやや見えにくい状況ともなっていた。本章では、地域を議論するにあたって、その「分析単位」と「類型」に注意を払うことで、今後の議論のための一つの（仮説的）土台を提供することを試みる。

①議論する「地域の単位」

まず、地域の産業構造・就業構造を議論する際に、都道府県レベルで地域特性を比較検討するだけでは、よりミクロなレベルでの実態をつかみ損ねる懸念がある。小内(1996)は、もはや市町村の特質をモザイク的に組み合わせた形では都道府県の特質を捉えきれなくなっているとし、都道府県単位の分析のみでは地域社会変動の実相を十全には明らかにしえぬと論じる⁴。県レベルの特質は、人口の集中する県内中心都市の傾向を大きく反映するものであり、その他の地域については目配りが不足しがちになるのである。人口移動を議論する際にも、県間移動（大都市圏への集中など）とともに県内移動（県庁所在都市など規模の大きな都市への集中など）も無視できないことから、県レベルの比較検討のみでは地域の若年流出問題に十分答えられないだろう⁵。

さらには、「地元には仕事がないために若者が定着・還流しない」という地域関係者の問題意識と同じ水準で地域の状況を議論するには、都道府県レベルだとやや範囲が広すぎるくらいがある。ただ、市町村レベルでは居住地と従業地が多分に異なりうるという

² 周（2007）は、労働市場の地域区分について客観的な基準が開発されなかったため、ほぼすべての既存研究が、便宜上「地域」を行政単位である都道府県または地域ブロックに従って区分したものであると述べる。そして、行政区画は、現実の経済活動の地理的まとまりの範囲とはしばしば大きく乖離するとする。

³ 市町村レベルの成功事例もあるが、集落や商店街といったよりミクロなレベルでの取組み、キーパーソンに焦点を当てた事例紹介がなされることも多い。

⁴ その理由として、都道府県の性格が当該市町村間の不均等発展の結果、産業変動にともなう人口変動を介して人口集中傾向を強める一部の市町村のあり方に大きく左右されることを述べる。

⁵ 若年者の地域移動に関して、「地域からの流出」なのか「地元定着」なのかを議論するにあたって、都道府県レベル、地域ブロックレベルでの考察のみでは議論の材料としてやや不足するくらいがある。県内移動も含めて考察し、一律な結論を求めるのではなく、どういった地域で流出し、どういった地域で定着しているのかを地域特性（産業構造や都市レベル等）と関連付けて考察することが必要だろう。本章は全国的な傾向をみる調査設計をしていないため、この点は、暫定的な結論を示すにとどめ、今後の研究の仮説としたい。

別の問題があり、地域の雇用機会と居住地選択との関係は描きにくい。この点、加茂(1998)や周(2007)など、居住者の通勤範囲を考慮した圏域(=経済圏・生活圏)をベースとして地域労働市場を分析した研究が参考になる⁶。本稿も、「地域の雇用機会(労働市場)」を議論するための地域のレベルとしては、市町村レベルに居住者の通勤圏などを加えた地域単位が相対的に適すると考える。

②議論のための「地域類型」

地域雇用創出の取組みについて、これまで地域の取組事例(成功事例)が数多く紹介されてきた。個々の事例が他の地域の取組意欲を喚起する部分は多々あるものの、それらを個別にみただけでは政策的含意に限界があろう。本章では、この点、地域を暫定的に分類・整理した上で、類型ごとの地域雇用の状況・課題や取組みの方向の相違を議論する。これまで紹介されてきた地域の取組事例も、地域類型の中に位置づけなおす作業を行うことで、新たな含意をもたらす可能性がある。

では、地域の雇用機会と人口変動を議論する際に、地域をどう類型化することが有効だろうか。これまでの地域分類では、主に地域の人口規模や産業構成、人口の流動性等をもって分類が試みられてきた⁷。同時に、マクロ的観点からは、「都市」「農村」という概念類型を用いた地域社会に関する議論が積み上げられてきた。

「都市／農村」区分に対しては、全国的な都市化が進行する中、一次産業従事者が地域就業人口の多数派を占める意味での「農村」が乏しくなるなど、実質的な意味で「都市／農村」を区分することは困難になりつつある⁸。ただ、「基盤産業」として農林業が存在する地域は依然存在し⁹、土地利用の面で耕作地や山林の占める割合が高い地域も少なくない¹⁰。また、「都市」「農村」といった用語は、近年の文献でもそれぞれの地域にお

⁶ 加茂(1998)は、地域労働市場を分析する際の「分析単位地域」について、日常的な労働者の移動圏すなわち通勤圏とするのが適するとし、公共職業安定所の管轄区域が中心都市の通勤圏と一致する場合が多いという理由から、公共職業安定所管轄区域を分析単位としている。また、周(2007)は、金本・徳岡(2002)の設定した「都市雇用圏」を分析単位として、失業率・就業率の分布構造、地域間格差の動向を分析している。

⁷ 地域分類は、都市社会学や経済地理学などに研究の蓄積がある。倉沢(1969)、小内(1996)、森川(1998)など参照。

⁸ 山本(1998)は、過疎農山村といえども、家族の小・核家族化、職業の非農林業(非一次産業化)といった都市的傾向が現れているとし、現代の過疎地域では、少なくとも農業(ないし第一次産業)がマジョリティの職業とはいえないこと、過疎地域と全国の職業構成は基本的に同型化しており、そこにあるのは程度の差に過ぎないと論じる。

⁹ 保母(2013)は、「農林業は、かつて農村の基幹産業であったが、今では、土木建設業がいわば基幹産業になっている農村も少なくない」とし、「しかし、農村にとって農林業は、そのうえに加工産業や観光などの多様な産業と文化を花開かせる「基盤産業」であることに変わりはない」と述べる。

¹⁰ 例えば、農林水産省は、土地の利用態様などにより、宅地率の高い地域、耕地率の高い地域、林野率の高い地域等に類型化できるとし、旧市区町村(平成22年2月1日現在の市区町村の区域内に含まれる昭和25年2月1日現在の市区町村)ごとに「農業地域類型」を設定している(農林水産省「旧市区町村別農業地域類型」(平成25年3月28日改正)参照)。これによると、地域は「都市的地域」「平地農業地域」「中間農業地域」「山間農業地域」に区分でき、宅地率やDID面積割合が高いなどの特徴をもつ「都市的地域」

ける問題の所在を論じる際に一般に用いられている¹¹。何よりも、地域の雇用機会と人口移動との関係を議論するにあたり、「都市／農村」類型は、地域を相対的に位置づけるための有用な理論的尺度であろう¹²。例えば、同じ「地方圏」であっても、一定の人口規模・集積があり多様な産業集積のある地域（≒都市地域）と、人口規模が小さく一次産業が中心の地域（≒農村地域）とでは、直面している状況・課題や取組みの方向が大きく異なる可能性がある。地域を分析する際の基本的視覚として、その価値は依然失われていないと考えられる。

ここで、都市／農村の区分とともに、都市の中にも階層性が存在するという議論がなされてきた。例えば、人口移動は、東京圏への集中傾向とともに、地方中枢都市や各県の県庁所在地等に集中する傾向があり、一方で県内の中小都市や農村地域の人口減少が指摘されるなど、幾層もの階層構造を成している¹³。こうした人口移動傾向は、雇用機会の量・質に関する都市レベルの格差（階層差）を反映している部分であろう¹⁴。同時に、製造業集積都市とサービス業中心の都市など、都市の産業構造上の特徴にも留意が必要である¹⁵。さらには、国土の地帯構造への着目から、大都市圏という中心から離れた縁辺部の地域労働市場や若年流出問題を議論するものもある¹⁶。このように、雇用機会と人口移動との関連を問うには、東京圏と地方圏を対置させるのみでは十分でなく、「地方」の中にいくつもの層・類型があることに留意して検討する必要があるだろう。そして、先行研究からは、地域の労働市場に起因する若年流出の問題は、中小都市、産業集積に乏しい都市、国土の縁辺部に位置する都市などに特に顕著に現れることがうかがえる。

もうひとつ、本稿の考察では、居住者の通勤範囲から、郊外的な位置づけにある地域を区分したい¹⁷。都市近郊にあり中心都市への通勤者割合が高い地域は、通常「郊外」と

と、耕地率や林野率が高い地域である他の3類型（≒農村的な地域）とが区分できよう。

¹¹ 保母（2013）は、農林水産省「農業地域類型」を基に農山村の所在を確認し、特に「中間農業地域」「山間農業地域」を合わせた「中山間地域」における問題に焦点を当てている。他にも、山本（2013）や佐々木・川井田・萩原（2014）、藤波（2010）なども、「都市」や「農村」を意識的に研究対象とした例である。

¹² 人口の地域間移動の要因を巨視的に説明する際に用いられる「プル（pull）とプッシュ（push）の理論」では、「農村地域」は、相対的に就業の場が乏しいことで人口を送り出す地域として存在するのに対し、「都市地域」は、就業の場が豊富で周囲から人口を引きつける地域として存在する。大友（1997）参照。

¹³ 宮尾（1994）参照。

¹⁴ 磯田（1995）は、1980年代後半の人口移動パターンが、三大都市圏の中心都市や地方中枢都市など、一部の階層がより上位となる中心都市への人口集中に特徴づけられること、それが、「事業所サービス業」「金融・保険・不動産業」・卸売業などの都市の経済的高次機能の動向と関係が深く、サービス経済化の進展による中心都市の雇用吸収力の増大が関係していることを示す。

¹⁵ 太田（2007）の、有効求人倍率が高い地域で県外就職率が低いという結果は、製造業の集積とも関わろう。

¹⁶ 加茂（1998、2002）、岡橋（1990）、森川（1998）など。岡橋（1990）では、所得水準と財政を通じた受益・負担比率によって、都道府県間の関係を見ると、そこには大都市圏を中心とした格差構造がはっきり認められるとし、「三大都市圏」「地方中核都市と工業地域を擁する諸県」「その他の遠隔諸県」を区分する。ここでの「その他の遠隔諸県」（東北・山陰・四国・九州地方の一部）が縁辺部（岡橋は「周辺地域」として論じる）の所在を示そう。

¹⁷ 既存研究の地域分類においても、人口流動性などに基づいて郊外的位置づけの市町村を区分するものがある。ただ、郊外が、雇用機会と人口変動の観点から特異な位置にあることを議論したものは乏しい。

呼ばれる¹⁸。一般に「郊外」は中心都市に比べて地価が低く、中心都市で就業する者の居住地として発達してきた。特に家族を形成し子どもを育てる者（子育て世帯）が中心都市から郊外に移り住み、マイホームをもつ動きは広く見られてきた。郊外自治体は、宅地造成や住宅建設を進めることで中心都市に比べた住宅取得のしやすさを高めることに加え、子ども医療費助成など子育て支援の充実を図ることなどによって、近隣からの子育て世帯の呼び込みに成功しているところも少なくない¹⁹。

地域雇用と人口移動との関係を扱う本稿で、「郊外」を区分することの利点は2つある。まず、その市町村内に雇用機会が乏しい場合でも、近隣の都市部に通勤可能であれば、居住者の就業の場に関する問題は相対的に小さいだろう。特に農村地域においては、都市部に通勤可能か否かで顕著な違いがある可能性がある。また、農村地域では一般に人口減少が著しいとされるが、郊外的位置づけをもつ農村地域ならば人口面の様相が異なる可能性がある。こうした理由から、本章では、近隣都市への通勤割合を考慮し、一次産業の比重が高い農村地域を、近隣の都市部に通勤可能な地域／通勤可能でない地域に区分して考察したい²⁰。

③実証上の課題と戦略

以上を整理しよう。まず、地域雇用を議論する「分析単位」としては、居住者の通勤圏を考慮した生活圏・経済圏レベルが適する。そして、議論の土台となる「地域類型」としては、「都市」「農村」「郊外」といった地域類型、都市の中での階層性や産業構造をふまえた検討が必要と考えられる。ただ、こうしたアプローチに基づき実際の調査（ヒアリング調査）を行うにあたっては、実証上の課題もある。

まず、ヒアリング調査では、上記の地域単位の状況を聞き取るのに適した機関を見つけることは困難である。加茂（1998）は、この点、ハローワーク管轄区域を単位として分析（加茂の場合は量的分析）する方法を採用している。ハローワーク管轄区域を単位とした検討は、その地域一帯の労働市場を分析するのに有益である一方、居住者の通勤圏と合致しない場合もあり²¹、調査対象としてそれだけでは十分でない。

¹⁸ 若林（2007）は、郊外とは、単に都市の近郊のことではないとし、都市の近くであってもそこから人びとが通勤しない農村は、郊外とはいえないと述べる。

¹⁹ 増田編著（2014）において、若年女性の人口増加率の上位に挙げられている市町村では、郊外的位置づけ（「ベッドタウン型」）の市町村が多い。

²⁰ この点、徳野（2002）のいう「都市近郊の農村」「過疎農山村」類型、加来（1998）のいう「近郊農村型自治体」「孤立農村型自治体」類型に近いものがある。加来（1998）は、地域への出勤率（産業中心性）、地域外への出勤率（ベッドタウン性）、農業就業者比率（農村性）、人口増加率（都市性）をもとに宮崎県内市町村を類型化し、郡部の自治体であっても、都市と対比される農村といった単一の性格でくくられるのではなく、「近郊農村型」「孤立農村型」「都市一体型」「ベッドタウン型」の4類型からなることを示す。なお、「近郊農村型自治体」は、地域外への出勤率が高く、農業就業者比率が高い自治体であり、「孤立農村型自治体」は、農業就業者比率が高いが、地域外への出勤率は低い自治体という特色をもつ。類型の作り方で本稿の方法とは異なるが、参考となる区分である。

²¹ 都市部にあるハローワークが都市圏外にある農村地域も管轄している場合など。

こうした理由から、本ヒアリング調査の対象は主に市町村レベルの機関としつつ、聞き取りにおいては居住者の通勤圏もふまえた状況を聞き取るとともに、調査対象市町村を管轄するハローワーク・労働局への聞き取りを合わせて行うことで、より広域（≒労働市場圏）での地域の状況を把握するよう努めた。具体的には、ハローワークの聞き取りでは、直接の調査対象自治体の状況のみならず、その地域の中心都市の雇用情勢等を聞き取ることで、その地域一帯の状況を把握するよう心がけた。

もうひとつ、地域類型を実際のヒアリング地域に当てはめる際の課題がある。本章では、人口規模と産業構造、居住者の通勤範囲をもとにヒアリング地域（市町村）を上記の類型に分類して考察しようとするものである。ただ、市町村単位で「都市／農村」を区分することの困難も指摘され、現在は、行政的な区分よりも、人口集中地区（DID）をもって実質的な都市地域の所在を把握することが多い²²。

こうした実証上の問題がありながらも、市町村単位で見ても、一定の都市地域を含む自治体が直面する状況・課題と、都市地域をもたない自治体の状況・課題とは大きく異なるだろう。この理由から、本章の考察では、産業構造や人口規模を考慮し、実質的な都市地域（人口集中地区）を含む自治体を「都市部＝地方都市」、都市地域をもたず一次産業比率が高い自治体を「農村地域」と便宜上区分した²³。そして、農村地域に区分される自治体のうちでも、近隣の都市部に通勤可能なケースを別途区分し、「郊外的位置づけをあわせ持つ農村地域」とした。郊外的な位置づけにあてはまらない農村地域は「都市部から離れた農村地域」に分類した。

以上から、本稿では「地方都市」「都市部から離れた農村地域」「郊外的位置づけをあわせ持つ農村地域」という3つの地域類型を暫定的に設定し、それぞれの地域における地域雇用の現状・課題、取組みの方向について、その類似点と相違点を検討する。このアプローチにより、雇用機会と若年流出入に関わる状況・課題や取組みが、地理的な位置づけによって大きく異なる可能性があることを議論したい。

（2）若年層流出入の推測

本調査でもう一つの留意した点は、市町村レベルでの若年層流出入の推測である。転入・転出といった人口移動を捉えるには、「国勢調査：移動人口集計」や「住民基本台帳移動報告」といったマクロ統計も利用可能である。それぞれの公表統計には利点がある

²² 大友（1997）によると、かつては市部が都市地域、その他が農村地域に相当するとされていたが、市町村合併などを経て、周辺の農村地域を含めて市域を設定することが多くなり、市部が実質的な都市地域としての実態を示さなくなってきた。行政区域に基づいて都市と農村を区別することは困難な状況にある。

²³ なお、行政区域内に人口集中地区をもち本稿で「地方都市」に区分した自治体でも、過疎化が進行する実質的な「農村地域」を行政区域内に抱えるケースもみられる。特に市町村合併に伴う行政区域の広域化で、実質的な都市地域と農村地域の両方を含む自治体はより一般的になったと考えられる。こうした自治体は、抱える課題や対策も多様であり、ヒアリング事例に基づき個別に議論したい。

一方、活用上の限界もある²⁴。本稿ではその分析目的から、根本（2013）を参考に、「国勢調査」（各年）の年齢別人口を用い²⁵、市町村単位で年齢階層別の人口増減図を描くことで若年層の流出入の動きを推測する方法を採用した。この方法は、5年前の調査における1つ下の年齢階層の人口を差し引くことで、各年齢層の流入超過分を推測するものである。自然増減を考慮できないため高年齢層の傾向を読むには適さないが、若年層の流出入傾向を推測するには問題が少ないだろう²⁶。

ここで、東京都特別区部における人口増減図を時系列的に描いた図2-1をみよう²⁷。まず、各年とも「20～24歳」層で大幅な増加が見られる。この多くは大学進学等による流入と推測できる。また、時系列的に見たときの違いも大きい。「1990～1995年」では「25～29歳」以降の層で減少が見られ、東京23区外への一定の流出があったことをうかがわせるが、近年になるほど流出超過はなくなり、直近の「2005～2010年」では、40代まで増加傾向（流入超過傾向）が続いている。大学進学等で東京23区内に流入した若年層が卒業・就職後も東京23区内に滞留するとともに、その後の年齢層でも流入超過が続く様子が見える²⁸。こうした方法で地域における若年者の流出入傾向を推測し、地域の置かれている状況を検討する材料とした。次節では、ヒアリング調査地域について話を進めよう。

²⁴ まず、「住民基本台帳移動報告」は、各年（各月）での市町村レベルの移動（転入・転出）を把握可能であるが、年齢別の集計が行われていない点で、本稿の分析目的にはやや適しない。「国勢調査」は、10年おきに地域間移動を調査し、「移動人口集計」を公表している。これは、市町村レベルで、性別・年齢別に5年前時点からの転入・転出数を把握できる点で優れている。転入元の地域、転出先の地域も把握可能である。ただ、5年前時点の居住地を回顧式に尋ねる方法で把握しているため（2010年調査では2005年10月1日時点での居住地を回顧式に尋ねている）、回答者の記憶違い等による誤記入の可能性を排除できない。

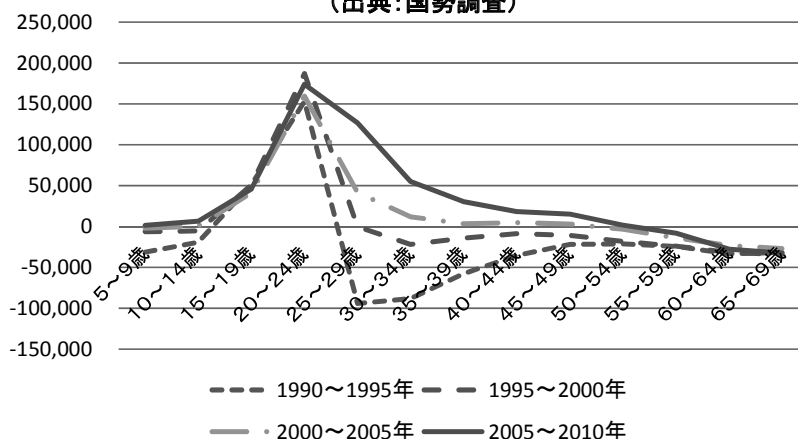
²⁵ 直近の傾向を推測するには「住民基本台帳」の数値をベースとした方が適するが、進学移動の際には住民票を移さないケースも多いとされることを考えると、「住民基本台帳」ベースでは若年層の地域移動の実態とややずれる可能性を排除できない。そのため、本稿では「国勢調査」データをベースに推測を行ったものである。

²⁶ なお、国勢調査の「移動人口集計」の数値と見比べた場合、年齢別の大きな増減傾向（グラフの形）には大きな違いはないものの、数値にはやや相違がみられた。高年齢層における差は、本稿で採用した「人口増減図」が自然減少を考慮できないことによる部分が大きいと考えられ、「移動人口集計」を用いる利点が高い。一方、若年層における数値の差は、「移動調査」が回顧式調査のため誤記入の可能性を排除できないこと、国外への転出者分の数値が加味されていないこと等による部分が大きいと推測できる。そのため、若年層の流出入傾向は、本稿の「人口増減図」のほうが若年流出入の実態により近いものとする。

²⁷ 1990年、1995年、2000年、2005年、2010年国勢調査を参照した。

²⁸ なお、この結果は地方圏へのUターンが減ったことを意味するとは限らない。23区外の多摩地域や埼玉・千葉・神奈川といった東京大都市圏の郊外に移り住む人が減少した、もしくは郊外から都心に移り住む人が増加したという側面も否定できないからだ。江崎（2006）によると、1990年代後半以降の首都圏都心地域の人口増加（都心回帰）は、バブル崩壊後の地価下落と分譲マンションなど供給物件の価格下落を背景として、戦後の首都圏において長らく継続してきた人口の郊外化の弱まりを意味するとされる。

図2-1. 東京都区部における年齢別人口増減—時系列—
(出典:国勢調査)



3. ヒアリング調査地域と聞き取りの対象

(1) ヒアリング調査地域

ヒアリング調査では、以上のアプローチに基づき地方圏より調査地域を選定した。なお、地方圏といっても、地方中枢都市（札幌市、仙台市、広島市、福岡市）は若年流出に関する状況が多分に異なることから²⁹、本調査対象から除外している。

その上で、まず地方都市と農村地域を比較する観点から、それぞれの類型に当てはまる地域を選ぶことに留意した。また、農村地域については、先に述べたように近隣の都市部へ通勤可能か否かで雇用機会や人口面で性格を大きく異にする可能性があることから、地域の中心都市への通勤者の割合をふまえ、近隣の都市部へ通勤圏にある地域とそうでない地域からそれぞれヒアリング地域を選ぶよう考慮した。

もっとも、実際には、上記の基本的視覚をふまつつも、雇用創出や地域活性化、若年者の地域定着に強い問題意識をもつ自治体、雇用創出・地域振興や移住・定住促進に積極的に取り組んでいる自治体に率先して話をうかがったことから、各自自治体が行っている施策にも注目すべきものが多い。本章は主に地域分類に位置づけなおした考察を行うものであるが、地域で行われている取組みもそれぞれ独自で優れたものであり、多くの政策的示唆をもたらすことを特記したい（資料編所収のヒアリング記録を参照のこと）。

ヒアリング地域名、地域の特徴、ヒアリング機関を表2-1に整理した。本調査は、大きく分けて8つの地域を対象としている。①北海道東神楽町・東川町（+旭川市の状況）、②石川県能美市（+小松市の状況）、③長野県岡谷市（+諏訪市の状況）、④鳥取県、鳥取県鳥取市、⑤高知県本山町・土佐町（+高知市の状況）、⑥長崎県小値賀町（+佐世保市の状況）、⑦宮崎県綾町（+宮崎市の状況）、⑧沖縄県、沖縄県うるま市である。

²⁹ 札幌市、仙台市、広島市、福岡市について年齢別の人口増減をみると、それぞれ「20～24歳」層を中心に大幅な流入が見られる点で東京都区部と共通している。こうした地方中枢都市は、教育機関の集積、雇用機会の集積があることで、東京圏等への流出問題は抱えながらも、広域から若年人口が集中するという側面もあわせ持ち、地方圏における若年流出問題を議論する本調査の問題関心とはやや異なることから、対象から除外したものである。

表2-1. ヒアリング調査地域一覧

地域名	地域の特徴	ヒアリング機関
北海道東神楽町、東川町 〔+旭川市〕	・人口は東神楽町9,292人、東川町7,859人で増加傾向 ・農業(稲作)が基幹産業。旭川市への通勤率も高い ・宅地造成、住宅建築支援、子育て支援、まちづくりの取組み	ハローワーク旭川 東神楽町役場(まちづくり推進課) 東川町役場(定住促進課)
石川県能美市 〔+小松市〕	・人口48,680人で増加傾向 ・製造業集積(生産用機械器具、繊維、電子部品・デバイスなど) ・「ワーク・イン・レジデンス制度」で、手に職を持つ人の移住促進に取り組む	ハローワーク小松 能美市役所(市民生活部地域振興課、産業建設部商工課) 「ワーク・イン・レジデンス制度」活用者〔個人〕
長野県岡谷市 〔+諏訪市〕	・人口52,841人、人口はやや減少傾向 ・精密加工の製造業集積。諏訪市など諏訪地域一帯が経済圏・生活圏 ・地元の中小製造業振興、Uターン促進で積極的な取組み	ハローワーク諏訪岡谷出張所 岡谷市役所(経済部産業振興戦略室、経済部工業振興課)
鳥取県 鳥取県鳥取市	・人口は、鳥取県588,667人、鳥取市197,449人で近年やや減少傾向 ・電子部品・デバイス関連の製造業が集積 ・企業の事業再編等による大量離職に際し、就業支援・雇用確保の取組み ・成長戦略の策定と雇用創出の中長期的取組み ・移住促進に積極的。子育て環境PR、移住支援メニュー充実	鳥取労働局 鳥取県庁(商工労働部雇用人材総室就業支援室、商工労働部雇用人材総室労働政策室、地域振興部とっとり暮らし支援課) 鳥取市役所(経済観光部経済・雇用戦略課、企画推進部中山間地域振興課)
高知県本山町、土佐町 〔+高知市〕	・高知県北部中央(嶺北地域)に位置し、林野率が高い中山間地域 ・人口は本山町4,103人、土佐町4,358人で人口減少傾向 ・農林業が基幹産業。活性化に取り組む ・移住促進に熱心。地域の移住者団体の活動も寄与	ハローワーク高知 本山町役場(まちづくり推進課) 土佐町役場(産業振興課) NPO法人れいはいく田舎暮らしネットワーク
長崎県小値賀町 〔+佐世保市〕	・長崎県五島列島の北端に位置する離島 ・人口2,849人で減少傾向 ・農業・漁業が基幹産業 ・観光、農業の振興策が若年者のUターンに寄与	ハローワーク佐世保 小値賀町役場(総務課) 小値賀町雇用創造協議会 おぢかアイランドツーリズム
宮崎県綾町 〔+宮崎市〕	・宮崎県中西部の中山間地域。農業が基幹産業 ・人口7,224人で大きな変動なし ・照葉樹林の保全、有機農業など長年の地域づくりに特徴 ・就農希望者、工芸家を中心に移住者多い	ハローワーク宮崎 綾町役場(企画財政課)
沖縄県 沖縄県うるま市	・人口は沖縄県1,392,818人、うるま市116,979人で増加傾向 ・雇用情勢厳しく、労働環境改善も課題 ・若年層が定着・流入。出身者の地元志向も強い ・うるま市に「沖縄IT津梁パーク」設置。雇用創出に取り組む	沖縄労働局 沖縄県庁(商工労働部労働政策課、商工労働部情報産業振興課、企画部地域・離島課) うるま市役所(経済部企業立地雇用推進課)

注①:人口は2010年国勢調査の数値に基づく

注②:〔+〇〇市〕とは、調査対象の自治体を管轄するハローワークでの聞き取りにおいて雇用情勢等を把握した、管轄区域内にある中心都市を指す

なお、本ヒアリング地域については、これまでの調査研究等で好事例として紹介されている地域も多い。簡単に紹介しておこう。まず、宮崎県綾町は、保母(2013)や木下(1997)で、自然生態系を生かした長年のまちづくりの取組みが紹介されている。高知県嶺北地域(土佐町・本山町など)における6次産業化の取組み、本山町における栽培米のブランド化は、関(2014)に紹介がある。長崎県小値賀町における観光振興の取組みについては、金丸(2009)や大社(2013)で紹介されている。長野県岡谷市における地域中小製造業の取組みと展開については、関・辻田(2001)に詳細な紹介がある。また、沖縄県における情報通信産業の発展、特に沖縄県うるま市に設置された「沖縄IT津梁パーク」の展開については関編(2012)で解説されている。なお、自治体の移住促進策は、近年、新聞・雑誌等によって特徴ある施策が多く紹介される状況にある。ヒアリング地域の中でも、例えば石川県能美市における「ワーク・イン・レジデンス制度」や、鳥取県鳥取市における手厚い移住促進メニューが紹介されている。このように、本調査地域は、既存文献や報道等によって好事例地域として紹介されている地域も多い。本調査は、こうした既知の情報をふまえつつも、雇用機会と若年者定着に焦点を合わせて地域の状況・課題や取組みを把握することの一つの特徴がある。そして、調査結果に基づ

き、類型的な再構成を通じて、地域の状況・課題や取組みについて考察しようと試みるものである。

（２）主なヒアリング内容とヒアリング先

ヒアリングの主な内容は、「a. 地域の産業・雇用機会と雇用情勢」「b. 雇用創出・地域活性化の取組み」「c. 地元出身者の地域移動とU I ターンの状態」「d. 移住定住促進の取組み」という、大きく4点に集約される。

「a. 地域の産業・雇用機会と雇用情勢」については、主に地域を管轄する労働局やハローワークに聞き取りを行った。なお、管轄ハローワークのヒアリングにあたっては、調査対象市町村の状況にとどまらず、当該ハローワークの管轄区域全体（特に地域の中心都市）の産業や雇用情勢の話をうかがった。例えば、北海道東神楽町・東川町を対象とするヒアリングの際には、同地域を管轄するハローワーク旭川に聞き取りを行い、東神楽町・東川町の状況のみならず、地域の中心都市である旭川市の状況についても話をうかがっている。同様の方法により、本調査対象地域の近隣都市である石川県小松市、長野県諏訪市、高知県高知市、長崎県佐世保市、宮崎県宮崎市についても、ハローワークでの聞き取りで雇用情勢等を把握した。結果、ヒアリングの直接の対象とした市町村の状況だけでなく、その地域の中心都市の状況、もしくは中心都市と調査対象市町村を含む地域一帯（＝労働市場圏）の状況を考察することが可能となっている。

「b. 雇用創出・地域活性化の取組み」については、主に地方自治体の産業・雇用担当部局に聞き取りを行った。「c. 地元出身者の地域移動とU I ターンの状態」「d. 移住定住促進の取組み」については、主に地方自治体の移住定住担当部局への聞き取りを行った。なお、地域の方の意見・問題意識を広く集める観点から、各機関・部局の所管業務の範囲を超えてお話をいただいた部分も多くあることに留意したい³⁰。

本章では、地域の特徴をふまえて類型に位置づけなおした考察を行うため、「国勢調査」（2010年）に基づき、各地域の人口規模³¹、産業構成、居住者の通勤範囲を表2-2に整理した。まず、人口規模や産業構造から、都市地域・農村地域を相対的に区分した。鳥取県鳥取市、沖縄県うるま市、長野県岡谷市、石川県能美市は、人口規模が相対的に大きく³²、産業構成でも第2次・第3次産業比率が高く多様な産業集積がうかがえることから、本稿では「都市部」に分類し、「地方都市」として扱う。ハローワークでの

³⁰ この点、本章の議論は、時に所管業務の範囲を超えて地域の実情をご教示いただいた地域関係者のお話に負うところが大きい。もちろん本章に残る誤りは執筆者の責任であるが、多大なご協力に対し、記して感謝の意を表したい。

³¹ 人口規模に関しては、実質的な都市の所在、規模を表す人口集中地区の人口（DID人口）も示している。

³² 市内に5000人以上の人口集中地区（DID）を含み、実質的な都市地域を有することから、自治体全体を便宜的に都市部と区分した。しかし、同一自治体の中には都市地域以外（＝農村的地域）も含まれることが往々にしてある。特に自治体合併によって広域化した自治体では、都市地域をもつ自治体が、同時に農村地域特有の問題（過疎等）を抱えている場合がある。ヒアリング事例に基づき個別に考察したい。

聞き取りで雇用情勢等を把握した、北海道旭川市、石川県小松市、長野県諏訪市、高知県高知市、長崎県佐世保市、宮崎県宮崎市も、地方都市として考察の対象とする³³。

表2-2. ヒアリング地域の人口規模と産業構造(出典:「国勢調査」2010年)

市区町村名	人口 (DID人口)	就業者 総数	第1次産 業比率	第2次産 業比率	第3次産 業比率	特記事項 (特徴的な産業)	他市町村 への通勤 割合	通勤割合が高い 近隣都市
【ヒアリング地域(市町村)】								
北海道東神楽町	9,292 (-)	3,480	24.7%	12.9%	59.9%	農業(24.6%)	55.9%	旭川市(47.2%)
北海道東川町	7,859 (-)	3,814	24.0%	24.6%	49.4%	農業(23.1%)	40.6%	旭川市(32.2%)
石川県能美市	48,680 (7,356)	22,170	2.3%	48.9%	46.7%	製造業(42.5%)	50.6%	小松市(20.3%)
長野県岡谷市	52,841 (43,677)	24,897	1.9%	43.4%	53.6%	製造業(36.1%)	33.9%	諏訪市(11.0%)
鳥取県鳥取市	197,449 (99,472)	102,661	5.2%	22.4%	64.5%	-	6.4%	-
高知県本山町	4,103 (-)	1,777	24.0%	14.5%	61.2%	農業(18.0%)、林業(6.0%)、建 設業(10.1%)、公務(8.4%)	31.3%	なし (高知市(6.1%))
高知県土佐町	4,358 (-)	2,181	24.0%	17.5%	58.0%	農業(19.7%)、林業(4.1%)	21.1%	なし (高知市(3.3%))
長崎県小値賀町	2,849 (-)	1,284	35.4%	9.6%	55.0%	農業(18.8%)、漁業(16.6%)、公 務(7.2%)	1.2%	なし (佐世保市(0.1%))
宮崎県綾町	7,224 (-)	3,204	29.1%	24.6%	45.3%	農業(27.9%)	37.8%	宮崎市(25.6%)
沖縄県うるま市	116,979 (57,375)	36,776	5.0%	20.5%	66.0%	建設業(14.1%)	43.5%	沖縄市(15.7%)
【上記ヒアリング地域の近隣都市】(※ヒアリング対象地域を管轄するハローワークにて雇用情勢等の聞き取りを行った地域)								
北海道旭川市	347,095 (319,717)	155,057	2.4%	16.7%	76.8%	-	6.0%	/
石川県小松市	108,433 (34,162)	56,553	2.0%	35.7%	58.5%	製造業(28.8%)	26.8%	
長野県諏訪市	51,200 (16,637)	29,336	2.8%	30.4%	63.9%	製造業(23.7%)	34.0%	
高知県高知市	343,393 (276,087)	151,700	2.9%	14.8%	77.7%	-	14.3%	
長崎県佐世保市	261,101 (152,951)	119,628	4.4%	17.9%	75.5%	-	9.6%	
宮崎県宮崎市	400,583 (276,902)	193,384	4.9%	15.5%	73.0%	-	7.3%	
全国計	128,057,352	59,611,311	4.0%	23.7%	66.5%			

注: 就業者総数、産業別の就業者比率は、従業地による15歳以上就業者数に基づく

一方、北海道東川町、北海道東神楽町、高知県土佐町、高知県本山町、長崎県小値賀町、宮崎県綾町は、人口規模が小さく第1次産業比率が相対的に高いことから、本稿では「農村地域」に分類した³⁴。なお、この「農村地域」のうちでも、近隣の都市部に通勤可能な地域かどうかで2つに区分した。「通勤割合が高い近隣都市」欄をみると、北海道

³³ 本稿が考察対象とする地方都市は、県内の中小都市クラスの都市、あるいは国土の縁辺部に位置する県庁所在都市クラスの都市といえ、結果を読む際に留意が必要である。

³⁴ もっとも、当該地域の第1次産業比率の水準を見るかぎり、第1次産業従事者が地域就業者の主要部分を占めているわけではない。ただ、相対的にみると他地域と比べて人口規模が小さく第1次産業比率が高いことに加え、土地の利用態様をみても(農林水産省「旧市区町村別農業地域類型」(平成25年3月28日改正)参照)、北海道東神楽町は「平地農業地域」、北海道東川町、長崎県小値賀町、宮崎県綾町は「中間農業地域」、高知県本山町、高知県土佐町は「山間農業地域」に区分され(土佐町は一部が「中間農業地域」に区分)、「都市的地域」に区分されている自治体はない。これらの状況を勘案し、本稿ではこれらの自治体を「農村地域」と分類するに妥当と判断した。

東神楽町、北海道東川町、宮崎県綾町は他の地域と比べて近隣の都市部（それぞれ旭川市と宮崎市）への通勤割合が高い。そのため、本稿では異なる位置づけとして扱い、「郊外的位置づけをあわせ持つ農村地域」という名称で分類した。近隣に都市部をもたない高知県土佐町、高知県本山町、長崎県小値賀町は、本章では「都市部から離れた農村地域」として考察する。

なお、聞き取りの対象は市町村レベルの自治体を中心としたが、2つの県（沖縄県・鳥取県）にも聞き取りを行った。これは、県の産業政策や移住促進策が市町村の施策と密接に関連する場合があるという理由による。まず、鳥取県は、県として移住促進に熱心であること、県内企業による大量離職に直面した際の雇用対策や中長期的な雇用創出策で県が大きな役割を果たしている点に特徴があり、聞き取りを行った。沖縄県に聞き取りを行った背景には、沖縄県の状況が県レベルにおいて際立った特徴をもっていることがある。端的に述べるならば、失業率が高いなど雇用情勢が厳しい状態にある一方、地方圏としては異例の人口増加・人口流入を続けているという、地域の雇用機会と人口との関係において「特異な位置づけ」にある地域であり³⁵、雇用労働担当部局と移住定住担当部局の両方に聞き取りを行った。

さらには、地域振興・移住促進の核となっているNPO等や、移住を経験した個人にも必要に応じてヒアリングを行っている。まず、地域振興や移住促進においては、自治体のみならず、NPO等の民間組織の果たす役割も大きい。また、移住者個人の観点も重要であり、ケース数は少ないが移住の経緯や現在の生活等について聞き取りを行った³⁶。

次節以降では「地方都市」「都市部から離れた農村地域」「郊外的位置づけをあわせ持つ農村地域」という3類型を暫定的に設定し、考察を進めたい³⁷。まず、対象地域における地域雇用の現状と課題から検討しよう。

4. ヒアリング地域における現状と課題

（1）地方都市における地域雇用の課題

まず、地方都市における地域雇用の現状と課題から検討する。結論から述べるならば、

³⁵ この点、那覇都市圏については、高い失業率の下での急激な人口増加と人口集中（都市化の進行）が、「過剰都市化」として研究の対象とされてきた。鈴木（1986）参照。

³⁶ なお、「NPO法人れいほく田舎暮らしネットワーク」と「おぢかアイランドツーリズム」のヒアリングにてご対応いただいたインフォーマントも移住者（Iターン者）であったことから、Iターンの経緯や生活について少々お話をうかがっている。

³⁷ 本稿の3類型は、地方の中心都市と郊外を区分する点で「都市雇用圏」（金本・徳岡（2002））の区分にも近いが、やや異なる。都市雇用圏は「中心都市」と「郊外」を設定するものであり、残余カテゴリーとして非都市雇用圏（≒農村地域）が区分される。例えば、本調査地域のうち石川県能美市と沖縄県うるま市は、2005年国勢調査に基づく都市雇用圏では「郊外」に区分される。それは近隣都市（それぞれ小松市と沖縄市）への通勤者割合が高いことなどによる。同区分に基づく、北海道東神楽町、東川町、宮崎県綾町も「郊外」という同様の区分に分類されるが、表2-2で人口規模や産業構成を見るかぎり、この2市と3町は大きく異なる。このことから、本稿の考察では、能美市とうるま市は「地方都市」に分類して考察した。

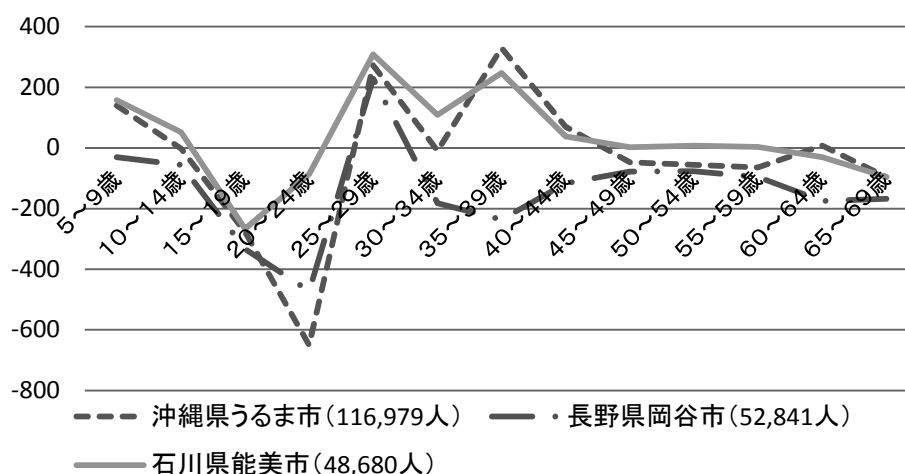
地方都市では、雇用機会の量というより質にかかわる課題を抱えており、とりわけ大卒者にふさわしい雇用の場が限られることから、進学で地域を離れた出身者のUターンが期待よりも少ないという課題を認識している。以下で詳しくみていきたい。

①ヒアリング地域について

ヒアリングを行った地域のうち「地方都市」にあたるのは、石川県能美市、長野県岡谷市、鳥取県鳥取市、沖縄県うるま市である。このうち、石川県能美市と長野県岡谷市は製造業集積地域という性格が強い³⁸（表2-2参照）。

地方都市は人口面でどのような特徴がみられるのか、人口増減図をみてみよう³⁹（図2-2）。ここでの特徴は、「15～19歳」「20～24歳」層で減少をみる一方、「25～29歳」層を中心に一定の増加が見られることにある⁴⁰。ここから、地元出身者が大学等進学を機に地域外に大幅に流出するものの⁴¹、新卒就職のタイミング等である程度のUターンがあることに加え、周辺町村から就業機会を求めて一定の人口流入があるものと推測される。

図2-2. 調査地域における2005-2010年の年齢別人口増減
—地方都市—
(出典:国勢調査)



②雇用機会の質の問題

一定の産業集積がある地方都市では、雇用機会の絶対量が不足するというよりも、むしろ求人企業と求職者の求める仕事との間でミスマッチが先鋭化していることが課題と

³⁸ 石川県能美市は、小松市に隣接し、輸送用機械大手コマツ関連の企業集積がみられること、繊維関係や電機電子関連の製造業も立地している。

³⁹ 図2-2では鳥取県鳥取市の結果は掲載していない。同一の図に掲載するには人口規模の違いが大きすぎることに加え、鳥取市ではリーマン・ショックや市内製造業の再編の影響が大きく、2005～2010年における人口変動は他の年に比べて極めて厳しい状況にあった。そのため、人口面から地域の位置づけを議論するには適さないと考えたためである。

⁴⁰ その後の年齢層の傾向は都市によって異なるが、これは郊外的位置づけの近隣市町村への人口流出がみられるかどうかなどによると考えられる。

⁴¹ 当該地域から通学できる大学が乏しいこともあるが、通える距離に大学がある場合でも、進学校の学生の進学先は、必ずしも「地元大学」ばかりにはならない。この点、石川県能美市などで言及された。

して認識されている⁴²。

まず、求人側では、人手不足の業種・職種が広がりを見せる。人手不足は、建設や介護福祉関係にとどまらず、販売やサービス関連の広範な職種・業種にまで人手不足がみられる地域もある⁴³。

人手不足の業種・職種がある一方で、求職者側に事務職希望が多くあって充足しないことが、もう一方の問題として挙げられる。求職者の事務職希望の背景には、土日休みを希望するなど平日・日中の勤務に対する強い希望があり、職種というより希望条件のミスマッチの部分が大きい⁴⁴。このように、求人・求職ミスマッチの背景には、賃金や労働時間など労働条件面の問題があり、「雇用の質」に課題の中心があるといえる。

なお、この人手不足とミスマッチの状況は、雇用情勢が厳しいとされる地域でも大きく変わらない。例えば、沖縄県は、有効求人倍率で見ると1倍を大きく下回り、完全失業率も高いが⁴⁵、都市部を中心に広範な人手不足が表れてきており、介護、看護、保育、建設、コールセンター、接客給仕などが人手不足分野となっている⁴⁶。雇用機会の絶対量が不足するというよりは強いミスマッチがある状況といえる。

③県外進学者のUターン不足と大卒者にふさわしい雇用の場の問題

まず、本調査対象とした地方都市では、進学・就職等を機にした若年層の流出について問題を認識しており、三大都市圏や近隣の地方中枢都市（札幌・福岡等）などへの流出が聞かれる点で共通していた⁴⁷。

若年者流出の背景として、ヒアリングでは、大卒者の雇用の場が限られる問題が指摘された。具体的には、製造業の集積地域では高卒就職の状況は良好であるものの、大卒者（特に文系）の就職の受け皿としては不十分といえる。例えば、製造業の集積地域である長野県岡谷市や石川県小松市・能美市では、地元高卒者（工業高校など）の就職状況が良好であることがうかがえた。一方、大学等進学で地元を離れた者のUターン就職

⁴² 特に現在では、地方圏においても、有効求人倍率が1倍を超える、もしくは1倍に近い状態にある地域が少なくない。また、総計として1倍を下回る場合でも、業種別・職種別にみると1倍を大きく超える業種・職種が少なくないことも背景にある。

⁴³ 例えば長野県の諏訪地域では、販売職やサービス職の求人倍率（パート除く常用）が高いことがミスマッチの中身としてある（ハローワーク諏訪岡谷出張所ヒアリング記録参照）。また、高知市でも、販売職の求人倍率が高く、人手不足が生じている（ハローワーク高知ヒアリング記録参照）。佐世保市でも、小売り・サービスの求人が地域の求人を引っ張っている（ハローワーク佐世保ヒアリング記録参照）。宮崎市では、医療福祉・介護関係、タクシー業界、建設業（土木技術者・建築技術者）に人手不足があらわれている（ハローワーク宮崎ヒアリング記録参照）。

⁴⁴ ハローワーク宮崎、ハローワーク諏訪岡谷出張所のヒアリング記録参照。

⁴⁵ 2014年11月の有効求人倍率は0.77倍で、完全失業率は5.2%。

⁴⁶ 沖縄労働局ヒアリング記録参照。

⁴⁷ 例えば石川県能美市では、進学を機とした金沢や関東・関西への移動があり、長野県岡谷市では進学先として関東が挙げられる。九州では福岡の存在が大きく、宮崎市では関西・関東と並んで福岡への進学が多いこと、長崎県佐世保市では就職先として愛知とともに福岡が挙げられる。また、旭川市では札幌市への移動の多さが言及された。詳細については各ヒアリング記録を参照のこと。

には不足を感じており、その背景として大卒者にふさわしい雇用の場が地元で乏しいことが挙げられた。

なお、製造業の集積が乏しい地域、地場産業の雇用吸収力が弱い地域では、高卒就職でも地域の外（県外など）に転出するケースが少なくない。例えば、宮崎県宮崎市では、高卒就職においても県外就職が少なくなく⁴⁸、県外で就職する理由として、地元には希望する働き口が乏しいことを挙げる。男性の高卒者の場合は製造業を希望することが多く、関東、関西、名古屋に出ることが多いという。長崎県佐世保市でも県外就職が少なくない状況が指摘された⁴⁹。

地元出身者がUターンしない理由として、地元企業の採用行動にも要因が求められる。つまり、地方の企業は中途採用（欠員補充）が主で、即戦力募集を行うケースも少なくない。加えて、新卒求人が出る時期が遅い場合もあり、結果として新卒就職のタイミングで戻れる雇用の受け皿に乏しい状況となっている⁵⁰。

学生の就職活動のやり方にも要因の一端がある。特に文系大卒者の就職活動では有名企業志向が強く、それが地方にUターン就職しない背景と認識されている。また、目先の労働条件を見比べてしまうと、地方の企業は大都市圏の企業にはどうしても劣るといふ点も指摘される。以上のような背景から、地方都市では、大学進学等で地元を離れた若者のUターン就職が少ないという課題を共通して認識している。

④課題の整理

地方都市の直面する状況・課題を整理したい。地方都市では、雇用機会の量の不足というより雇用機会の質に関わるミスマッチの課題を抱えており、企業の採用行動、学生の意識に関わる問題もあって大卒者の地元へのUターンが期待ほどには進まないという課題を抱えている⁵¹。

こうした地域雇用の課題は、地域社会にとってどう問題なのか。雇用機会の量が比較的豊富な都市部といえども、地元出身の大卒者がUターンしないことは、若年流出問題が無縁でないことを意味する。こうした地域の中核を担う人材の流出は、地域コミュニティの弱体化を招こう。この点、地方都市では中心市街地の空洞化問題や、高齢者など

⁴⁸ 2014年3月の高卒就職者944名のうち、県内557、県外387。ハローワーク宮崎ヒアリング記録参照。

⁴⁹ 佐世保市に特徴的な産業として造船業があるが、地元の工業高校卒は、造船業の関係では大量に採用しておらず、昔から愛知県など県外に人材を供給してきたという。ハローワーク佐世保ヒアリング記録参照。

⁵⁰ 例えば、旭川市の状況について、企業の内定時期が（大都市圏に比べて）遅く、地元に戻ってきたい人も帰ってこられない問題があったことが指摘される。その背景には、まず企業の中でその年に辞める人を調べて、辞める人がいる場合に欠員補充をするという考え方だったことがある。ハローワーク旭川のヒアリング記録参照。

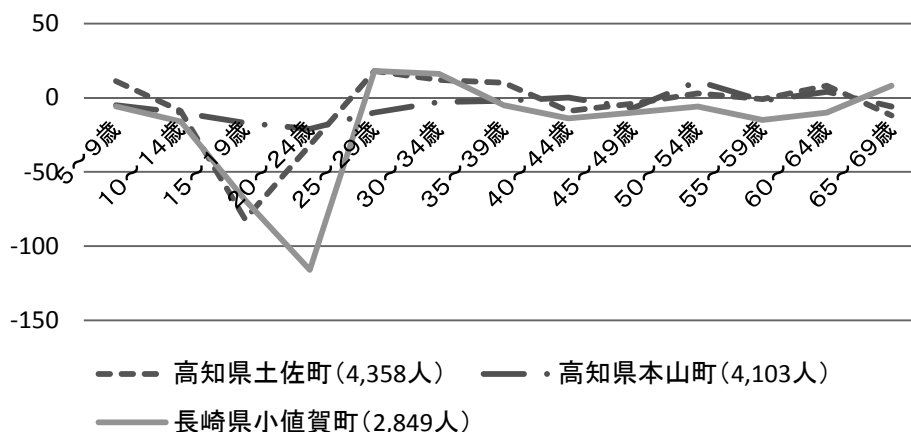
⁵¹ あくまで今回調査対象とした地方都市における状況の整理であり、対象地域からみて、地方の中小都市や国土の縁辺部に位置する都市にあてはまりがよいと考えられる。一方、地方中枢都市をはじめとする大都市や国土の中核地域に位置する都市では状況が異なる可能性がある。

の「買い物弱者」の問題などが指摘される場所である⁵²。地方都市が、人口面で大きな減少を見ていない場合であっても、周辺地域（農村地域等）からの一定の流入があることによる場合も多く、地域一帯の状況を考えるならば、地元出身者の域外（大都市圏などの県外や県庁所在都市）への労働力流出は課題と言えるだろう。

（２）都市部から離れた農村地域における地域雇用の課題

次に、農村地域、特に通勤可能な都市部をもたない農村地域の現状と課題を検討する。結論から述べるならば、この地域は都市部に比べて雇用機会の絶対量に関する問題が大きく、進学等で地元を離れた者が「帰りたくても帰れない」状況になりがちである。

図2-3. 調査地域における2005-2010年の年齢別人口増減
—都市部から離れた農村地域—
(出典:国勢調査)



①ヒアリング地域について

ヒアリングを行った地域のうち「都市部から離れた農村地域」にあたるのは、高知県本山町、高知県土佐町、長崎県小値賀町である。このうち、高知県の本山町と土佐町は隣接する関係にあり、ともに山林の占める割合が高い地域（中山間地域）である⁵³。高知市内へは車で約1時間の距離にあり、若干の通勤者はいるものの、基本的な生活圏・経済圏は両町を含む嶺北地域にあるといえる⁵⁴。長崎県小値賀町は五島列島の北端に位置する離島であり、近隣の都市部である佐世保からフェリーで約2時間半の距離にある。便数が限られていることもあり、佐世保市内は通勤圏になく、基本的な生活圏・経済圏は

⁵² なお、「地方都市」に区分される地域でも、実質的な都市部（人口集中地区）だけでなく、実質的な農村地域も抱える市も多い。例えば、市全体としては人口増加している石川県能美市は、市内の74の町内会のうち約6割の集落で30年前と比べて人口減少しており、とりわけ中山間地域では人口が加速度的に減少しているなど、人口減少は他人事ではないという問題意識をもっている。石川県能美市は、中心市街地空洞化といった都市地域特有の問題とともに、過疎化という農村地域的な問題も認識しているといえる。

⁵³ 農林水産省「農業地域類型」（平成25年3月28日改正）によると、高知県本山町と土佐町は山間農業地域にあたる（土佐町の一部は中間農業地域にあたる）。また、長崎県小値賀町は中間農業地域にあたる。

⁵⁴ 嶺北地域は、土佐町、本山町のほかに大豊町、大川村の3町1村からなる。

町内（島内）に限られる。

ここで、都市部から離れた農村地域の人口増減図をみると（図2-3）、「15～19歳」「20～24歳」での大幅な流出超過に特徴があり、「25～29歳」以上の年齢層でも流入超過がみられることは少ない。多くの地元出身者が進学・就職を機に流出するとともに、出身者のUターンが極めて乏しく、人口変動面では厳しい状況に置かれていることがうかがえる⁵⁵。

②雇用機会の量の問題

一次産業が大きな比重を占める農村地域においては、民間の事業所の数が限られ、雇用機会の量自体が乏しい。例えば、農業・林業が主要産業である高知県土佐町では、地域の雇用機会として、役場、農協、スーパーマーケット、建設会社、森林組合の作業班、農協出資の農業法人の現場、老人ホームなどの介護・福祉の仕事、病院などでの看護師の仕事があるくらいとし、民間の事業所が少ないことが課題と述べる。高知県本山町でも、若い人の就業先として、役場、森林組合、農協、病院が大きいとする。長崎県小値賀町でも同様の状態にある。このように、民間の事業所の数が限られ、雇用機会の量自体が乏しい状況は、若年者の流出にも大きく影を落としている。

③若年者が「帰りたくても帰れない」問題と一次産業の後継者問題

聞き取りを行った農村地域では、進学・就職等を機にした若年層の流出について、強い問題意識をもっていた。ヒアリング調査からは地方都市との流出程度の比較は十分にできないが、出身地域から通える進学先・就職先がより乏しいことを考えると状況はより深刻といえる。流出先は様々で、県内移動（県庁所在都市への移動等）もあるが、そればかりでなく広域（三大都市圏や地方中枢都市）への流出がうかがえた⁵⁶。

そして、地域における就業先の乏しさから、進学等で地元を離れた出身者が「帰りたくても帰れない」状況にある⁵⁷。地元出身者のUターンは、地方都市よりも一層厳しい状況といえる。加えて、地域の主要産業である一次産業（農業・漁業）は後継者不足の問題を抱えている。背景に一次産業が「もうからない」こと、親が子に後継ぎを勧めな

⁵⁵ もっとも、後に述べるように、本ヒアリング地域は、近年、地域活性化の熱心な取組みによって、移住者の流入がみられるなど人口変動面で比較的よい傾向がうかがえる地域である。人口増減図の示す状況は、過疎化に歯止めがかからない他の農村地域では更に厳しい可能性がある。当人口増減図は、この位置づけにある地域が、人口面で非常に厳しい状態におかれるという構造的な問題を示すためのものである。

⁵⁶ 例えば、高知県本山町では、高校卒業後に町を出る人が多いが、進学先は県内（高知市内）か関西が多い。高知県土佐町でも、地元の中学校を卒業後、高知市内の高校に進学するなど、半分くらいが町を出、加えて高卒後の流出もある。長崎県小値賀町でも、高校卒業とともに進学でも就職でもほとんどの人が島を出る。進学先は福岡が多く、長崎、関西、関東に行く人もいる。詳細はヒアリング記録を参照。

⁵⁷ 高知県土佐町では、「意識としては、地元に通じる場があったら地元に住みたい、帰ってきたいという若者は以前より増えてきているが、帰ってくる先、勤め先が限られる問題がある」という。長崎県小値賀町でも「若い人でも働く場があったら島で働きたいという気持ちがある」という。ヒアリング記録参照。

いことが指摘される。さらには、「地元には仕事がない」「農業・漁業はもうからない」という地元の人の意識も若者流出を加速させていることがうかがえた。例えば、長崎県小値賀町では、町の主要産業である漁業の後継者不足が深刻な課題と認識されているが、その背景には燃油高や魚価の低迷など「もうからない」ことが要因として認識され、そのために漁師が子どもに後を継ぐことをすすめないことが挙げられた⁵⁸。

④課題の整理

以上を整理したい。農村地域は、雇用機会の量に関わる問題が大きい。そして、地域の就業機会が乏しいことにより、進学等で地元を離れた者が「帰りたくても帰れない」状況にある。加えて、一次産業の担い手の高齢化と後継者が不足する問題も抱えている。また、「地元には仕事がない」「農業・漁業はもうからない」といった地元の人の意識（いわば「固定観念」ともいうべきもの）も若年流出のひとつの背景とされる⁵⁹。

こうした地域雇用の現状は、地域社会にどのような問題をもたらすであろうか。雇用機会の乏しさに起因する若年流出は、地域で進む少子高齢化をますます加速させ、地域コミュニティを危機的状況にさらすこともつながろう。この点、地域の危機感は強く、一次産業の振興や移住促進など様々な取り組みを行っている。第5節で検討したい。

（3）郊外的位置づけをあわせ持つ農村地域

一次産業の比重が高い農村地域であっても、近隣に通勤可能な都市がある場合は、地域雇用に関する状況が異なりうる。近隣の都市部に就業機会が一定程度あるからである。こうした地域は、「郊外」という地理的条件を兼ね備えていることで、自市町村内での雇用機会創出にそれほど固執しなくてよい状況にあるともいえる。

①ヒアリング地域について

本調査において該当する地域は、北海道東川町、東神楽町、宮崎県綾町である。3町の中心都市への通勤割合について表2-2をみると、一次産業の比重が高い農村地域という意味では長崎県小値賀町や高知県本山町、高知県土佐町と大きな違いはないものの、近隣都市（この場合、旭川市や宮崎市）への通勤率が高いことが特徴といえる⁶⁰。

この地域の人口増減図をみると（図2-4）、「20～24歳層」で落ち込みがみられる点

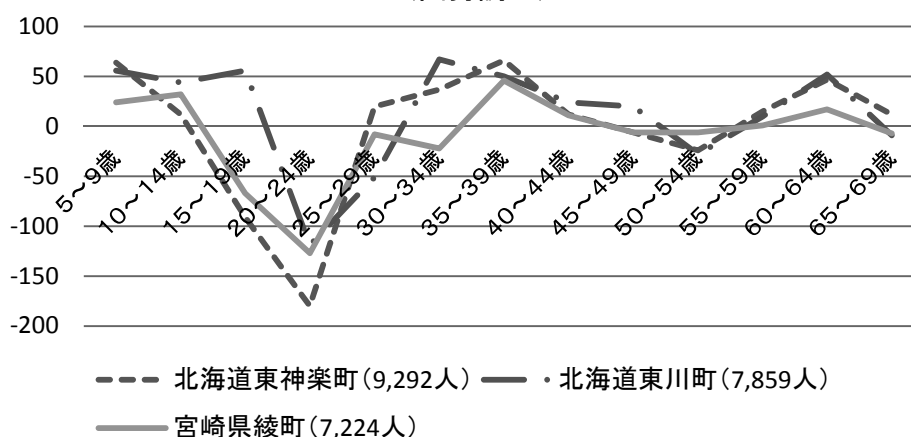
⁵⁸ 小値賀町総務課ヒアリング記録を参照。

⁵⁹ 高知県嶺北地域で活動する移住者団体であるNPO法人れいほく田舎暮らしネットワークは、「基本的には「田舎には仕事がない」という感覚で子どもを高知市内や県外に出す親御さんが多い」といい、「当団体は、「本当にそうなのか」ということをもう一度考えられるような意識に地元の人をしたいと考えている」と述べる。ヒアリング記録参照。

⁶⁰ 綾町では、宮崎市のほかに、製造業の工場が立地する近隣の国富町への通勤率も高く、それも合わせると町外への通勤率は3割を超える。

は、「地方都市」「都市部から離れた農村地域」と共通している。多くは進学に伴う人口流出とうかがえ、地方圏（地方中枢都市や大都市以外）の人口変動に共通するひとつの特徴といえる。ただ、30代層、子ども層（「5～9歳」「10～14歳」）に流入傾向がうかがえることも特徴である。これは子育て世帯の転入が多いという郊外的地域の特徴を示しているといえる。

図2-4. 調査地域における2005-2010年の年齢別人口増減
—郊外的位置づけを合わせ持つ農村地域—
(国勢調査)



②人口面の状況と課題

地方圏にあっても、人口面で増加基調にある郊外自治体においては、「人口減少」は目の前の課題とは必ずしもなっていない⁶¹。本ヒアリング地域のうちでも、北海道東神楽町は、人口増加基調が続いているとともに、15歳未満の年少人口比率が道内トップの数字である。北海道東川町、宮崎県綾町も同様に人口増加基調にあり、地域の課題は人口減少とは別のところにあるといえる⁶²。

ただ、この位置づけの地域にも雇用機会と地域人口に関わる課題がないわけではない。まず、雇用機会の面で中心都市の魅力が低下すれば、郊外地域が人口を呼び込もうにもおのずと限界が生じよう。

また、若年人口の増加は、近隣からの移り住みが多くを占めるものであり、地元出身者の定着・Uターンに課題を抱えている点で大きな違いはない。ヒアリング地域では共通して、進学・就職等を機とした若年層の流出とUターンの不足について課題を認識し

⁶¹ 東神楽町、東川町、綾町における人口面の状況が良好といえるのは、近隣に比較的大きな規模の都市（旭川市と宮崎市）をもつことも背景として考えられ、どのクラスの都市の郊外でも（例えば中小規模の都市の郊外でも）同様の状況がみられるかには結論を得ていない。更なる検討が必要となる。

⁶² 例えば、北海道東神楽町では、新しく転入してきた人の町内活動参加など、住民意識や地域コミュニティをどう維持していくかに課題を認識している。課題に対処するため、町の120周年記念誌を作成することや、町内7地区ごとに「まちづくり計画」を策定するなど、住民意識を高める取組みを行っている。

ていた⁶³。例えば、北海道東神楽町の人口は30代で増加しているが、地元出身者が戻ってきている、もしくは遠方から移住者が入ってきているというより、宅地造成等により近隣市町村からの流入層が多い部分が大きい。一方で、人口ピラミッドで20代の人が少ないという問題を認識している。町の人口トータルでは人口増加基調にある中、地元出身者のUターン問題はある意味「潜在化」していると言える。

(4) 地域における課題と雇用の位置（まとめ）

以上、ヒアリング地域を大まかに分類することで、地域雇用の状況・課題について整理・検討した。地方都市と農村地域とでは、雇用機会の量か質かで課題の重点が異なるものの、進学等で地元を離れた大卒者のUターンが進まないという課題認識では共通している。地元出身者が地域に戻らないことは地域コミュニティの弱体化に直結し、とりわけ人口減少が進む農村地域では過疎、限界集落といった地域コミュニティの危機にまで至る危険性がある⁶⁴。都市部でも地域コミュニティの弱体化は無縁ではない。なお、農村地域のうちでも近隣の都市部に通勤可能な地域では、やや状況が異なることもうかがえた。こうした郊外的位置づけをあわせ持つ地域では、雇用機会の面で近隣の都市部に依存する部分もある一方、居住地としての魅力を高めることによって近隣からの若年層の呼び込みに成功している自治体もある。この取組み自体は示唆の多いものであるが、一方、地域の中心都市における雇用機会の魅力が、郊外的地域を含む地域出身者の定着・Uターンに影響する面もある。郊外的位置づけの地域でも、地域雇用の問題と全く無縁ではないと言える。

5. 地域における対応—雇用創出とUターン促進の取組み—

(1) 地方都市における取組み

前節では地域雇用の状況・課題について検討を行った。それを受けて本節では、こうした課題を打開するための地域の取組みについて検討する。まず地方都市における取組みからみていきたい。

①雇用創出の取組み

まず、雇用機会の質に課題の中心がある地方都市においても、雇用創出の重要性が低

⁶³ 北海道東神楽町では、高校卒業後の進学先は札幌など大学が多数あるところに向かってしまい、大学に進学して地元を離れた者は、就職のタイミングではあまり戻ってこないという。宮崎県綾町でも、大学は子どもの学力に応じたところに進学するので宮崎とは限らず、大学・専門学校は福岡に進学することが多いという。県外に出た者は男女とも新卒就職のタイミングではUターンしないという。

⁶⁴ 県全体としては人口増加基調にある沖縄県においても、那覇など本島南部の都市部への人口集中（過密）の一方、本島北部の農村地域や離島などでは人口減少が進み、過疎化が問題とされている（沖縄県地域・離島課ヒアリング記録参照）。県という地域レベルで見れば人口増加傾向であっても、もう少しミクロレベルで地域をみると、県内の都市部と農村地域で人口変動について直面する状況が異なることを示している。

いわけではない。とりわけ製造業等の立地によって良質な雇用機会を創出することは地域において重要な位置を占め、企業誘致が地域にとって重要な雇用創出策となってきた。

雇用機会の量的創出は、雇用情勢の厳しい地域、もしくは地元企業の閉鎖・撤退等に伴う大量離職（＝雇用喪失）があった地域ではとりわけ喫緊の政策課題となる。例えば、沖縄県うるま市は、雇用失業情勢が厳しい地域であり、県が主導して情報通信関連産業の誘致を行うなど大規模な雇用創出策が行われてきた⁶⁵。また、鳥取県鳥取市は、2010年頃から市内立地企業の事業再編などによる製造業従事者（技術者など）の大量離職に見舞われ、県・市・労働局が連携して離職者支援を行うとともに、新たな雇用の受け皿を創出するための産業政策を積極的に進めてきた⁶⁶。県レベル（鳥取県）でも、緊急的な雇用創出に取り組むとともに、地域の強みを活かした成長分野を掲げ、やや長期的なスパンで県内産業を成長させる政策を推進している。

②就業支援の取組み

地方都市においては、雇用の受け皿を創ると同時に、ミスマッチという課題に対応するため、地域の雇用機会に求職者をどう結び付けるかという就業支援もきわめて重要になる。この点、地域の労働局やハローワークがマッチングの工夫や充実に取り組んでいる。例えば、求職者側に事務職希望が多くある背景には、子どもをもつ女性で就業時間帯や平日勤務の要望が強いといった事情があった。こうした事情をふまえ、求職者側のニーズを細かく聞き、それに合致する他の職業を勧めるなどの取組みが行われている⁶⁷。

同時に、求人側への働きかけも行われている。ひとつは、企業に正社員求人を出すよう促す取組みである⁶⁸。もうひとつは、求職者側の希望する就業時間帯に配慮した求人を出すよう促すことである。例えば、福祉関係の仕事は夜勤もあるが、少しでも休みを土日にするよう、求人側に働きかけている⁶⁹。業種によっては企業も人手不足を強く認識する状況にある中、求職者側のニーズに合致した求人を出してもらおうことが、企業の人手不足解消にとっても有効な方法と考えられている⁷⁰。

さらには、地元企業の雇用の質（賃金、労働時間、両立支援制度等）を改善することで地域の雇用機会の魅力を高めることも、労働政策上重要な課題といえる。例えば、沖縄県では若年者の早期離職率の高さが大きな課題とされるが、その背景には、若者の就

⁶⁵ うるま市経済部企業立地雇用推進課、沖縄県商工労働部情報産業振興課ヒアリング記録参照。

⁶⁶ 鳥取県商工労働部雇用人材総室就業支援室、鳥取市経済観光部経済・雇用戦略課ヒアリング記録参照。

⁶⁷ 沖縄労働局ヒアリング記録参照。ハローワーク宮崎でも、事務職以外の第2希望を聞き、サービス関係や福祉関係で土日休みの事業所の仕事を勧めるなどの取組みの話が聞かれた。

⁶⁸ 沖縄労働局ヒアリング記録参照。正社員求人確保の取組みは、ハローワーク高知でも言及があった。

⁶⁹ ハローワーク宮崎ヒアリング記録参照。求人側も人手不足なので、少しでも求人の中身を変えていこうという意識になっているという。沖縄労働局においても、企業に求職者側のニーズを伝えて、土日どちらかの休みの求人を出せないかなどの働きかけを行っている。

⁷⁰ 沖縄労働局ヒアリング記録参照。

業意識ばかりでなく、県内企業の労働環境も問題と認識されている。具体的には、観光関連産業などの小規模零細企業が多く、法令遵守や人材育成、休暇制度の整備面などに課題が多いと認識されている。こうした課題に対処し、行政では、労働条件を確保するために企業の知識・認識を啓発する取組みを行っている⁷¹。若年者の早期離職が依然大きな問題である中、こうした雇用の質改善に向けた施策も、企業の人手不足解消に有効であろう。

③若年者の地域定着・移住促進の取組み

先に見たように、地方都市では出身者のUターンが期待ほど多くないことを課題と認識していた。この点、Uターン就職フェア等を通じた地元企業の紹介や、地元就職奨励金などのUターン促進の取組みも行われている。同時に、職業相談を通じた細やかなマッチングも若者の地方就職支援として有効である。Iターンについても、「移住への憧れ」から「実際の移住」までのハードルは高く、きめ細やかな相談体制が大事である。この点、鳥取県鳥取市は、きめ細やかな相談体制による就職支援に取り組み、多くの移住実績を積み重ねている。鳥取市は移住に関する支援メニューが充実していることも大きい。移住希望者それぞれに専任の相談員がつき、仕事面を含め移住にともなう困難をひとつひとつ解決していくことで実現に向かって話が進められる点に大きな特長がある⁷²。

加えて、地域外に出た出身者等との人的ネットワークを（再）構築することも、注目すべき地域の取組みといえる。これには結局「縁のある人」しか呼び込めないという地域の問題意識が背後にある⁷³。例えば、長野県岡谷市では、岡谷市出身者など市に縁のある企業経営者等とのネットワークを再構築する地道な活動を通して、市内企業への発注や、若年者のIターン受入れにも効果がみられた⁷⁴。

地元へのUターン促進のためには、地元の子どもたちへの「早くからの意識付け」も重要である。長野県岡谷市は、製造業中心の地域であることから、文系大卒者の就職の受け皿が乏しく、県外進学者にUターン就職してもらうためには、就職活動を行うタイミングで情報提供するのでは限界があると認識している。そこで、小中学生の段階から、

⁷¹ 沖縄県商工労働部労働政策課のヒアリング記録参照。県では、福利厚生や健康管理がしっかりしており人材育成も行うなど従業員を大切にしている企業では社員の定着もよいのではと考えている。

⁷² 鳥取市中山間地域振興課ヒアリング記録を参照。「鳥取市はいろいろな移住促進策を行っているが、単発でやって効果が上がるものはない。トータル支援が大事で、そのコーディネートを相談員が行い、どんどん移住のハードルを下げ、取り払ってあげることが大事」という。

⁷³ 石川県能美市においても、徳島県神山町を参考に、IT事業者のサテライトオフィス誘致の取組みをしているが、現在までのところ誘致に苦労しているという。その理由は、企業の中で「なぜ（他ではなく）能美市なのか」という説明が立ちにくいからだと言う。この点、例えば社長が地元出身者であれば、オフィス開設の場所として選択される可能性が高まろう。そのため、「能美市に縁のある人を発掘したいと考えている」という。ヒアリング記録を参照。

⁷⁴ 「岡谷市の産業振興を考える懇談会」事業について、岡谷市経済部産業振興戦略室・工業振興課ヒアリング記録参照。

地元企業や製造業の魅力に触れさせ、将来の地元就職に結び付けるという取り組みを進めている⁷⁵。中長期的な形でしか成果としてあらわれない地道な取り組みであるが、問題の根本を見据え、解決に向けて動かそうという、地域の並々ならぬ熱意がうかがえる事例である。

④地域コミュニティ活性化の取り組み

このほか、地域コミュニティ活性化の取り組みも行われている。地方都市特有の課題として中心市街地の活性化があり、高齢化と過疎が進む農村地域ではコミュニティ維持が切迫した課題である。つまり、コミュニティ再生は地方都市・農村地域を問わず課題ともいえるが、この課題に対処する地域の取り組みを紹介したい。

地域コミュニティ再生のための一つの方策は、「手に職をもつ人」の呼び込みであろう。市内に人口集中地区と中山間地域の両方を抱える石川県能美市では、移住支援と起業支援を組み合わせた「ワーク・イン・レジデンス制度」を創設し、この課題に積極的に取り組んでいる。この制度の目的はコミュニティ再生にあり、起業家はそれ以外の人よりも地域に貢献できるという思いがある。実際、カフェや農業関係、地場産業である九谷焼陶芸作家などの起業家による制度活用があり、移住実績という意味での成果は想定以上と市では評価している。ただ、市の目指しているところはもっと先にある。つまり、大事なものは、移住してくるだけでなく、いかに地域コミュニティとつながるかを認識しており、今後移住者が地域とどれだけつながっていきけるか、地元住民の意識変化をもたらせるかに注視している。能美市の「ワーク・イン・レジデンス制度」は、単なる移住促進策に留まらず、地元の人々の意識変化などを含めた地域コミュニティの再生を狙っている点で、今後の展開が注目される取り組みである。

また、鳥取県鳥取市では、中心商店街にある空き店舗を活用して植物工場（「まちなか植物工場」）を設置した。そこでは、地元製造業を離職した技術者で、LED、電池の知識を持っている人を採用するなど、地域の資源を活かした雇用創出を実現するとともに、中心商店街の空洞化という地域課題の克服を図っている⁷⁶。

（２）農村地域における取り組み

①地場産業の活性化—6次産業化・ブランド化、担い手確保策等

次に農村地域での取り組みについて検討しよう。前節でみたように、農村地域では雇用機会の絶対量が乏しいという課題があった。そのため、取り組みの方向はまずは雇用機会

⁷⁵ 地元の小学生に地域の製造業企業の魅力に触れさせる「ものづくりフェア」や、地元中小企業の中学校への出張授業などの取り組みについて、岡谷市経済部産業振興戦略室・工業振興課ヒアリング記録参照。

⁷⁶ 実践型地域雇用創造事業「快適・環境都市 鳥取」における取り組みである。鳥取市経済観光部経済・雇用戦略課ヒアリング記録参照。

の量的創出に向けられる。ただ、条件不利地域ゆえに企業誘致は困難である。地域資源を活かした（内発的な）雇用創出が求められるゆえんである。特に、近隣に通勤可能な都市部をもたない農村地域では、内発的な雇用創出の必要性がきわめて高い。

本調査の事例地域においても、地域資源を活かした雇用創出の活発な取組みが見られた。例えば、長崎県小値賀町は、離島という地理的不利を抱える中、地元産の落花生を活用した商品開発や販路の拡大を進めており、今後は島内に加工場を建設することによって雇用の受け皿を拡大するという戦略を描いている⁷⁷。また、高知県本山町は、稲作には条件不利な中山間地域にある中、付加価値を付ける取組みとして始めた特別栽培米「土佐天空の郷」のブランド化が成功し、農家の所得向上を果たした⁷⁸。

地域の雇用創出の取組みは、若い人の雇用の受け皿も生み出している。長崎県小値賀町では、「おちかアイランドツーリズム」が中心となって民泊事業・古民家事業などの観光振興を進め、交流人口の大幅な拡大がもたらされるとともに、若い人の雇用の受け皿を作り出した。そして、観光の仕事にひきつけられた島外からの I ターン者流入が進むとともに、それまでほとんど見られなかった地元出身者が U ターンするという流れも作り出しつつある⁷⁹。

農村地域では、一次産業の後継者不足という課題も抱えている。これには、一次産業が「もうからない」ことが大きい。この点、一次産業で収入が確保できる地域では、後継者問題は深刻にならない可能性も示唆された。例えば、北海道東神楽町では、町内の農家は半分以上が専業で、農地の規模も大きく、収入面で安定しているという。そして、農家の後継者は、進学等でいったん外に出て帰ってくる人が多いという⁸⁰。

また、地域の主要産業における担い手確保と若年者の移住促進の両方を狙うものとして、地域外から就農希望者を受け入れることで担い手を確保しようという動きもみられる。例えば、長崎県小値賀町では、農業研修制度を設け、給与助成などを行っており、島外から比較的若い就農希望者の呼び込みに成功している⁸¹。

⁷⁷ 小値賀町雇用創造協議会ヒアリング記録を参照。厚生労働省「実践型地域雇用創造事業」を活用した地域活性化の取組みの好例といえる。

⁷⁸ ブランド化の成功には、地域の若手農家の問題意識を出発点とし、専門家の知恵も借りながら、栽培や出荷の際の基準を厳しく設定したことが寄与している。本山町ヒアリング記録参照。

⁷⁹ 具体的には、商店街でも U ターンで居酒屋・弁当屋などを起業する人が増えたという。これには、観光で外貨を稼ぐようになったことによる経済面の変化と意識変化が大きい。外に出た出身者は「島が経済的に元気になってきているのが目に見えてわかるので、帰ってきて生活していけると思えるようになった」こと、また、「U ターンの人を迎える島の人の意識が変わった」ことがある。おちかアイランドツーリズムヒアリング記録参照。

⁸⁰ 北海道東川町でも、農業後継者は帰ってくる人が多いという。宮崎県綾町でも、「農業の後継者は、会社の定年退職まで帰ってこない人もいるが、帰ってくる人はいったん外で就職して揉まれてから「やっぱり田舎がいい」などの理由で 20 代で帰ってくる人がみられる。農家の後継者問題や結婚問題は深刻な問題となっていない。キュウリなどのハウス栽培で生計を立てられるからではないか」という。

⁸¹ 小値賀町雇用創造協議会ヒアリング記録参照。なお、農業研修制度は、小値賀町担い手公社の事業である。

②移住者への期待

一次産業の比重が高い農村地域では、地元出身者のUターンが乏しいという課題を抱える。その背景には地元の雇用機会が限られ、「帰りたくても帰れない」状況があった。加えて、地元の人における「地元には仕事はない」「農業・漁業は儲からない」といった意識（固定観念）も若年流出を加速させている側面がうかがえた。

こうした局面を打開するため、地域では移住者（Iターン）に対する期待が比較的大きい。地元出身者が「帰りたくても帰れない」状況にあることもあるが、地域に「選んで入ってきた」移住者が、外からの視点で地域資源の魅力を再発見することが往々にしてあるからである。さらには、移住者が地域で起業することは、地元の人に「やっていける」ことを見せることで、地元の人々の意識変化につながる可能性がある⁸²。本調査の事例からも、長崎県小値賀町ではIターン者が観光振興の中心となっており、外からの視点で地域の隠れた魅力を再発見したことが地域活性化の起点のひとつとなっている。そして、交流人口が増え、地元経済が潤う中で、地元の人自身が地域の魅力を再発見することとなった。地元の意識変革は出身者のUターンを促すことにもつながっている⁸³。Iターンが、地元の意識変革を通じて、Uターンを導くという構図が垣間見られた。

実際、こうしたIターンにかける期待の大きさもあり、農村地域では東京・大阪などで開催される移住促進フェアに積極的に参加し、大都市圏からのIターン呼び込みを図る自治体も多い。そして、自治体のみならず地域の移住者団体等も移住促進に関わるケースも見られ、地域への移住定住を後押ししている。例えば、高知県の嶺北地域で活動する移住者団体である「NPO法人れいほく田舎暮らしネットワーク」は、移住希望者に対して丁寧な相談体制と移住後のフォローを提供し、移住者にとって大きな安心を提供している。農村地域への移住定住には不安や困難が少なくない中、こうしたフォローがあることは移住を大いに後押しする。実際、高知県への移住者のうち嶺北地域への移住が大きな割合を占めているが、この背景には当団体の活発な活動が寄与している部分が大きいと地域では認識されている。自治体が、同じ志を持った民間団体と連携することによって、移住促進で大きな効果を生むことがうかがえた。

（3）郊外的な農村地域における「まちづくり」の取組み

近隣の都市部に通勤可能な地域では、その地理的優位性によって近隣からの若年人口の呼び込みに成功しているケースも少なくない。これに加え、居住の魅力を高める「まちづくり」に取り組むことで広くアピールし、近隣からのみならず遠方からも若年層の移住促進に成功している自治体もみられる。本調査の事例もそれに該当するだろう。

例えば、宮崎県綾町は、照葉樹林の保全を起点とした50年にも及ぶまちづくりの取組

⁸² 「NPO法人れいほく田舎暮らしネットワーク」ヒアリング記録を参照。

⁸³ 「おちかアイランドツーリズム」ヒアリング記録参照。

みを継続しており、それを確立した住民自治が支えている。特に、近年では「ユネスコエコパーク」への登録や有機農業の取組みが注目されることも多く、就農希望者や、自然環境に惹かれた工芸家の移住の動きが続いている。

北海道東川町も「写真の町」としての取組みを長年にわたって続け、それに連なる事業のアイデアも豊富である。また、景観に配慮したまちづくりを行うなど、町の魅力を高めた結果、近隣・遠方問わず移住者を集め、町内でカフェ等の起業が相次いでいる。

こうした地域では、魅力的な「まちづくり」の取組みが広くアピールし、「魅力的な町」と認知されたからこそ、近隣からのみならず遠方からも移住者を呼び込めるものと推察される。ただ、事例からもわかるように、こうした取組みは決して一朝一夕に成し遂げられるものではない。移住者に「選ばれる」地域は、長年にわたる地道な「まちづくり」の成果といえる。

6. 議論

(1) 地域雇用の状況・課題と取組み—地理的位置づけによる相違

前節までの議論をふまえて論点を整理しよう。若年者が地方に定着・還流するには、その地域に就業機会があることがきわめて重要な条件である。ただ、地域の雇用機会と若年者の地域間移動との関係は、都道府県レベルの議論や、地理的条件への目配りを欠いた個々の事例研究ではいくぶん見えにくいものがあつた。この点、本稿では、人口規模と産業構造、居住者の通勤範囲をもとに、ヒアリング地域（市町村）を分類して考察を行った。具体的には、「地方都市」「都市部から離れた農村地域」「郊外的位置づけをあわせ持つ農村地域」という類型をもとに比較検討を行い、地域雇用の状況や抱えている課題、取組みの方向性が、地域の地理的位置づけや産業構造によって大きく異なる可能性があることを考察した⁸⁴。

⁸⁴ このたびの調査は調査事例の数にも限りがあることから、類型が網羅的でないなど、この整理には不十分な点も多い。今後の課題にするとともに、本章での整理は仮説的・暫定的なものとして提示したい。具体的な課題として、現時点では2点を認識している。1点目は「郊外」類型についてであり、地方圏における郊外といっても、一次産業中心の地域ばかりではないだろう。例えば、加来（1998）のいう「ベッドタウン型自治体」（市町村外への出勤率が高いが、農業就業者比率は高くない自治体）は、本稿の考察対象になっていない。2点目は、都市の中の多様性への目配りであり、本稿では製造業比率の高い都市とそうでない都市の違いを一部議論したものの、それだけでは足りず、都市規模や中心性など都市の中の階層性には考察が及んでいない。本章の考察は、地方の中小都市もしくは国土の縁辺部に位置する都市には比較的当てはまりがよいと考えられるが、地方中枢都市をはじめとした大都市などには当てはまらない部分も大きいと考えられる。地方都市の状況をより丁寧に整理することも今後の検討課題としたい。

図 2-5 事例地域における地域雇用の状況・課題と取組み
—地理的位置づけによる相違—



ヒアリング調査に基づき、「地域雇用の状況・課題」と「取組みの方向」について、地理的位置づけによる相違を暫定的に整理した（図 2-5）。

まず、地方都市においては⁸⁵、業種によっては人手不足が鮮明になる中、賃金・労働時間などの労働条件面の問題を背景とする雇用ミスマッチ（＝希望条件のミスマッチ）が問題化するなど、雇用機会の質に課題の中心がある。そして「希望する仕事がない」「大都市圏と比べて労働条件面（賃金等）で見劣りする」などの理由から、大学進学等で県外に流出した若者の U ターンが期待ほど進まないことに課題を認識している。なお、製造業の集積地域では、高卒就職の状況が良好であるものの、大卒者の地元就職・U ターンは十分ではなく、地域の製造業が必ずしも大卒者の雇用の受け皿となっていない。こうした課題に対処する取組みとしては、求人側・求職者側双方への働きかけによるマッチングの工夫と充実、雇用の質改善であり、同時に、地元出身者の U ターン促進のために相談体制の充実や情報発信・意識付けにも熱心に取り組んでいる。

都市部から離れた農村地域の場合、課題認識は大きく異なる。課題の中心は雇用機会の量の不足であり、公的機関や一次産業などの他に若い人の雇用の受け皿が乏しいことから、地元出身者は「帰りたくても帰れない」状況にある。雇用機会の創出が喫緊の課題であるが、企業誘致は望みにくく、大規模農業による効率化が難しい地域では、地元農産物のブランド化や 6 次産業化など、地域資源の再認識と活用によって局面を打開し

⁸⁵ 本章で考察対象とした地方都市は、県内の中小都市、もしくは県庁所在都市であっても国土の縁辺部に位置する都市であることに留意して結果を読む必要がある。

ようと取り組んでいる。また、地元の雇用機会の乏しさから出身者のUターンを望みにくく、Iターンへの期待も大きい。その地域に「選んで入ってくる」Iターン者の起業等によって地域の魅力が再発見されることは、地元の意識変革にもつながり、場合によってはUターンまで促せるなど、地域への貢献は小さくない。

農村地域にあっても、近隣に通勤可能な都市部がある場合は、状況がやや異なる。まず、近隣の都市部に一定の雇用機会が存在することから、市町村内での雇用機会創出にそれほど固執しなくてよい状況にある。人口面では近隣から子育て世代などの一定の流入が見られ、人口減少が目目の前の課題となっていない場合もあるが、地元出身者のUターンが多くない点は他の地域と同様の課題認識をもつ。こうした地域は、子育て支援など生活環境を充実させることで近隣からの人口の呼び込みを図っているが、魅力的なまちづくりを行い、広くアピールすることで、遠方から移住者をひきつける事例もみられる。新しい住民も少なくない中、コミュニティ意識の醸成にも取り組まれている。

なお、地方の都市部と農村地域では、雇用機会の量か質かで問題の重心が異なるものの、地域雇用に課題があることで出身者（特に大卒者）の地元定着・還流に困難を認識している点で共通する⁸⁶。つまり、雇用機会の絶対量が乏しい「農村地域」ばかりでなく、雇用機会が一定程度揃っている「地方都市」でも、若年者の地域定着・還流には課題を抱えている。背景には地方圏と大都市圏とで労働条件面に差があることが大きい。加えて、学生の就職活動の実態をふまえるならば地方に大手企業・有名企業が限られることも要因として無視できない。

こうした状況をふまえて地方に魅力ある雇用機会をどう創るのが問われている。もちろん企業誘致によって労働条件面で良質な雇用を創出することもひとつの方向だろう。ただ、上記の問題に加え、鳥取市の事例が示すように、企業誘致には撤退のリスクも見逃せないものがあり、企業誘致のあり方は、ひきつづき議論が必要な論点の1つと考えられる。一方、そもそも企業誘致を期待できない地域も少なくなく、地場産業の振興も重要な課題である。特に農村地域では、主要産業である一次産業活性化のアイデアが切に求められるところである。

（2）就業の場と居住の場との不一致－自治体単位で効果を測ることの困難

地域の雇用機会と人口移動との関係を考察する際に、難しい問題の1つは居住地選択に関わる。つまり、就業する場所と居住する場所が、市町村レベルでは多分に異なりうることである。

例えば、自治体（市町村）が地域の雇用機会の魅力をアピールして現役世代の呼び込

⁸⁶ なお、実際にどの程度の若者が地元定着、Uターンしているのかという点（程度）は、ヒアリング調査からは結論を得られない。同じ「戻らない」（という認識）でも地域によって程度の差はありと考えられる。特に都市部と農村地域とでは程度に違いがあろう。この点の解明は量的な分析が待たれるところである。

みに成功したとしても、そこで就業する人が同一市町村内に居住するとは限らない。これは自治体、特に雇用機会が比較的豊富な市町村が移住促進策を行うにあたっての課題としてどうしても残ろう。つまり、雇用機会の創出や移住促進を市町村レベルで行うのは、いわば近隣自治体の「ただ乗り」を防げず、施策に関わる費用対効果の観点からは課題となる。ヒアリング地域でも、長野県岡谷市や石川県能美市が居住地選択の問題を指摘していた。長野県岡谷市では、近隣市町村に居住して通勤する人もおり、移住促進の効果がみえない問題を認識する⁸⁷。居住地選択の問題は、産業が集積し就業機会の豊富な地方都市が移住促進を行う際には、抱えざるをえない問題と言えるかもしれない。

この点、郊外的位置づけの市町村では、雇用機会面では中心都市に依存する部分がありつつ、居住地域としての魅力を高めてきた点で、地域の雇用機会と人口移動との関係を考察する際に特異な位置にある。ただ、中心都市も含め地域の雇用機会の魅力が低下すれば、その郊外地域も影響を受けよう。地域の中心都市における雇用機会は、地域の居住地としての魅力にも大いに関係するといえる。郊外的位置づけの地域といえども、地域雇用の問題に無縁とは言えない。

さらには、移住促進策が行政単位のみで行われる場合、近隣市町村間での人口の取り合いになる危険性もある。例えば、子ども医療費助成など子育て支援を充実させること自体は望ましいが、周辺自治体間でより有利な条件を出しあつての人口争奪競争に終始するならば、自治体財政を圧迫するとともに、地域全体の利益にかなうものとも言い難い⁸⁸。つまり、近隣からの人口の奪い合いの一方、地域全体（生活の場と就労の場を含めた圏域）としてみると雇用機会がないと人は呼び込めない。より広域の単位で、共通の利益にかなう戦略を練る必要が生じるゆえんである。実際、前述の居住地選択問題を認識する長野県岡谷市では、近隣市町村と連携し、諏訪地域として UI ターン促進の取組みを行っている⁸⁹。このように、地域の雇用機会をどう創出するか、移住促進をどう行うかは、市町村という行政単位を超えて、より広域の地域全体・圏域で方向性・戦略を定め、連携して取り組む必要があるだろう。

もちろん県の役割も忘れてはならない。近年の移住促進の取組みにおいては、県が一定の役割を担うケースもある。例えば、鳥取県は、早くから県内市町村や民間団体と連携して移住促進の取組みを行ってきた。地元就職の奨励金などのサポートなどは市町村が行い、県は PR イベントなどで鳥取の魅力全般を売り込んでいくなどの活動を行って

⁸⁷ この点、「国勢調査」で岡谷市に関わる通勤移動をみると、「市外から岡谷市への通勤者」「岡谷市から市外への通勤者」という双方向の人の流れが多分にあり、近隣市町村と密接な相互依存関係にある。

⁸⁸ 近隣自治体間の競争ばかり加熱すると、ともすれば、地域全体の利益に反する「社会的ジレンマ」の状態をもたらしかねない。

⁸⁹ 「諏訪圏移住交流推進事業連絡会」の設置等。岡谷市経済部産業振興戦略室、工業振興課ヒアリング記録を参照。

いる⁹⁰。県は、「森のようちえん」など子育て環境を PR するイベントを活発に行うことなどによって鳥取県の魅力を高め、県全体として子育て世代の呼び込みに成功している。

（３）人口変動までのタイムラグ—雇用創出策の効果を短期的に測ることの困難

地域での雇用創出が若年人口の定着・還流をもたらすか、その効果を測る際の問題は、移住増加等の人口変動があくまで雇用創出の波及効果であることも関係しよう。つまり、地域が移住促進をも志向した雇用対策・雇用創出策を行ったとしても、人口変動面で実際の成果を計測できるのは一定期間の経過を待たなければならない⁹¹。その意味で、雇用創出策が人口変動に及ぼす効果の成功・失敗を短期的な指標で測ることには困難が付随すると言える。

むしろ、宮崎県綾町や北海道東川町の事例にみられるように、移住者呼び込みのひとつのカギは長年にわたる地道な地域づくりにあった。しかし、そうした取組みは一朝一夕に成し遂げられるものではないことも同時に認識すべきである。地域が人口増加という成果を手にするためには、短期的な視野での産業振興・地域振興では難しいことを裏付けると同時に、政策評価の面では困難な課題として残るだろう。

（４）地域におけるUターンへの期待とIターンの位置づけ

地域においては、地元出身の若者が地域に定着して就業すること、もしくは進学等で地元を離れた者がUターンすることへの期待が大きい。特に地方都市では、地元出身者の定着・Uターン促進のために就業支援等の取組みを熱心に行っている。本章でも、鳥取県鳥取市や長野県岡谷市、石川県能美市の取組みについて紹介したとおりである。

農村地域においてもUターンへの期待こそあるが、地元の雇用機会が乏しいために「帰りたくても帰れない」状況にあり、望みが薄いことを認識している。そうした事情もあり、農村地域では、外からの移住者（Iターン）への期待が高くなる。実際、農村地域では大都市圏での移住促進フェア等に参加して呼び込みを図るなど、大都市圏からのIターン促進に熱心な地域も多い。先述したように、Iターンが先行して地域活性化が進むことで、出身者の意識変革を経由してUターンを導く可能性もあるなど、地域への貢献は小さくない⁹²。

ただ、Iターンには地域雇用政策が関与する余地があまり大きくない可能性もある。大

⁹⁰ 鳥取県とっとり暮らし支援課ヒアリング記録参照。

⁹¹ ただ、景気の好転で地元の雇用情勢が改善（雇用機会が増加）することによってUターンが増える可能性はある。例えば、鳥取県では、近年Uターンの伸びが目立つとし、企業誘致の効果もあるが、地元企業の採用意欲が向上したことが大きく、仕事の面で帰りやすい環境になってきたことを背景に挙げる。鳥取県とっとり暮らし支援課ヒアリング記録参照。

⁹² 「IターンがUターンを刺激する」という小田切（2014）の知見と一致する。

都市圏から地方への I ターンの目的は生活環境が大きく⁹³、仕事面での魅力が移住を促すケースは稀といえるからである。逆に言うと、「地方には仕事が乏しいから I ターンが進まない」という命題はあまり成立しているとは言えず、I ターン促進のために地方での雇用創出という政策的目標を掲げることは難しい。

一方で、U ターンの促進には行政的支援が強く求められよう。地元の就業機会における選択肢の乏しさから U ターン就職を諦めているケースや、情報不足によるミスマッチ、地元企業の採用行動に関わる問題など、U ターンを阻害する要素が多いからである。もちろん地元志向や愛着といった心理的側面も無視できないものの、U ターンの状況には地域の雇用機会の量と質の問題がより直接に反映されており、地域雇用政策として取り組むべき課題を多く提示している。

⁹³ 例えば、自然豊かなところで暮らしたい、田舎で子育てをしたい、サーフィンをしたいなど。その場合、仕事は移住後に探すというケースも少なくない。