

## 序章 問題の所在

### 第1節 地域における雇用面・人口面の課題

#### 1. 地域における人口流出の問題性

わが国では、少子高齢化の進展で本格的な人口減少社会が到来しつつある。そうした中、就業人口の面では、産業界の人手不足が顕在化しており、就業人口対策が求められる状況にある。

目の前の人手不足への対応策としては、就業人口を確保するために、限られた人的資源をいかに活用するかがまず挙げられる。例えば、女性活躍の推進、高齢者就業促進、非正社員の正社員転換などの方策がこれに当たるだろう。人工知能（AI）などの活用による生産性向上策も、中長期的な意味で有効な人手不足対策になりうると考えられる。

ただ、「地域」という観点で人口減少問題、就業人口対策を考えると、上記の問題認識や方策では不足する部分がある。まず、人口減少の問題は、全国的な規模でみれば専ら少子高齢化の進行（自然減）で説明されるが、より細分化した個々の地域のレベルでみれば、地域からの人口流出（社会減）のインパクトを無視できないからだ。そして、就業人口対策としては、少子化対策等が必要であることはもちろん、それに加えて、地域からの人口流出抑制策、もしくは人口の呼び込み策も重要な方策になってくる。

なお、「地域からの人口流出」という問題について、そのインパクトや性格は、地域の位置づけによって大きく異なることに留意する必要がある。例えば、同じ地方圏でも、政令指定都市は、地域ブロックの中心都市であり、東京・大阪等への人口流出こそあるものの、同時に、地域ブロック内の広範な地域から就業人口を集め、軒並み社会増（転入超過）となっている。また、県庁所在地など県の中心都市も、政令指定都市ほどではないにせよ、大学や企業・官公庁の集積があることもあり、県内各地から生産年齢人口を呼び込み、社会増を続けている地域も多い<sup>1</sup>。

これに対し、地方の多くの中小都市、もしくは都市部から離れた地域にとって、若者を中心とした人口流出は切実な問題となっている。そうした地域にとって人口流出は、経済活動などの地域の活力をますます失わせると同時に、急速に進む高齢化と合わせ、地域コミュニティの存立危機ももたらしている。これまでも、農村地域では、一次産業の担い手確保の問題や、地域コミュニティ維持が危機に陥った状況が「過疎」「限界集落」といった言葉で問題提起されてきた<sup>2</sup>。地方都市においても、「空き家問題」や中心商店街の空洞化が提起されるように、地域経済や地域コミュニティ弱体化の問題と無縁ではない。さらには、人口減少に

<sup>1</sup> 既存研究でも、宮尾（1994）等、都市の階層的ネットワークの重要性が増す中で、地方中枢都市の成長が加速するとともに、各県内の中心都市への一極集中が進んだことが指摘される（pp.262-263）。

<sup>2</sup> 小田切（2009）、大野（2008）、保母（2013）など参照。

よる地域コミュニティの弱体化は、地元住民の地域に対する誇りや愛着を失わせる意味でも深刻な問題となっている<sup>3</sup>。

## 2. 地域からの人口流出の背景—既存研究から

ここで、地域からの人材流出の背景について、既存研究を簡単に整理しよう。地方圏から大都市圏へ若年者が流出する背景として、これまで高等教育機関（大学等）の地理的偏在や、雇用機会の地域間格差が議論されてきた。

まず、若年者流出の背景には、大学など高等教育機関の地理的偏在など、教育機会の地域差が大きいとされる。佐々木（2006）は、「学校基本調査」データを用いて大学教育機会の地域間格差を収容力と進学率の二水準で指標化して検討した。そして、制度的な大学教育機会に東京圏、大阪圏・名古屋圏、その他地域という地域間格差があることを示すとともに、1990年以降、男女とも、全国的な進学率伸長の割に非三大都市圏地域の教育機会は拡大しておらず、地域間格差は拡大傾向にあることを論じている<sup>4</sup>。

このような地域間格差の存在から、近年の地域移動は、就職に伴う移動というより大学等への進学に伴う移動という側面が強いが、地方圏における若年者の定着・還流を考える上で、地域の雇用機会は重要な条件と言える。地元で雇用機会が乏しいと、進学を機に転出した若者のUターンが進まないと考えられるためである<sup>5</sup>。

既存研究でも、高卒者の県外就職や大卒者のUターン不足など、雇用機会の地域差に起因する若年者流出が指摘される場所である。太田（2007）は、都道府県別にみると、高卒者の県外就職率と高卒新卒求人倍率とが極めてはっきりとした負の相関関係にあるとし、新卒労働市場の需給が芳しくない地域では積極的に県外就職が行われていることを指摘する<sup>6</sup>。また、同書は、時系列的にみても、県外就職率は高卒求人倍率が高いときには上昇し、低いときには低下するという特性をもつことを示している。

こうした雇用機会の「量」に関する地域差に加え、雇用機会の「質」に地域差があることで人材流出が引き起こされている面もある。この点、地域間の賃金格差との関係で、低賃金地域から高賃金地域への労働力移動が行われることが検証されてきた<sup>7</sup>。なお、既存研究では地域間の賃金格差に焦点が当たりがちだったが、雇用機会の質に関する地域差は賃金格差だ

<sup>3</sup> 小田切（2009）は、農山村、特に中山間地域で3つの空洞化（「人の空洞化」「土地の空洞化」「むらの空洞化」）が進んでいるとした上で、この3つの空洞化と並行して、地域住民がそこに住み続ける意味や誇りを見失いつつあるという「誇りの空洞化」が深層で進んでいると指摘する。

<sup>4</sup> 朴澤（2016）も、大学進学行動の地域差を、地方圏の中を区分した上（「外縁地方」「中間地方」）、大学進学費用、大学進学便益（地域における学歴別賃金格差）、学卒労働市場などの観点から考察している。

<sup>5</sup> 雇用政策研究会（2015）では、若者が地元（Uターンを含む）就職を希望しない理由として、志望する企業がないことを挙げる者が多いことを示し、魅力ある中小企業等が埋もれている場合にはこうした企業の求人開拓やPRをしていくことも重要であるが、こうした取組みとあわせて、地域に新たに良質な雇用に創出していく必要もあると指摘する。

<sup>6</sup> 同書 p.86 参照。

<sup>7</sup> Tabuchi（1988）など。

けではないだろう。地域に立地する企業の業種や規模の違い、就ける職種の違いといった構造的な地域差（地域労働市場の違い）は、働く者にとって、仕事のやりがいや魅力の違いなどとして現れ、個々の就業選択が人口移動を引き起こしていると考えられるからだ<sup>8</sup>。

また、研究の蓄積には乏しいが、生活環境の地域差も、若年者の地域間移動を促す要因のひとつと考えられる<sup>9</sup>。交通・買い物環境等に関する利便性、娯楽の乏しさなど、若年者にとって生活の場としての魅力の乏しいことが、地方からの流出につながっていることは、これまでも聞かれてきたからだ<sup>10</sup>。

本資料シリーズの第1章では、上記の問題意識をふまえ、地方の中小都市もしくは都市部から離れた地域を主な検討対象として、地域からの人材流出の問題とその背景にある雇用機会・生活環境の地域差について検討する。

### 3. 地域雇用の課題はどこにあるか

ここで、地域雇用に関する問題の所在をあらためて確認しよう。近年の雇用情勢の特徴について、都道府県別の有効求人倍率の推移をみることから始めたい（図表序-1）。同図表は、有効求人倍率が高い地域（東京都・福井県・愛知県・岡山県・群馬県）と、有効求人倍率が低い地域（北海道・青森県・秋田県・高知県・長崎県・宮崎県・鹿児島県・沖縄県）について、2000年以降の有効求人倍率の推移を示したものである。これをみると、まず2000年代半ばの景気拡大期には、前者の地域における有効求人倍率が大幅に上昇した一方、後者の地域では有効求人倍率の上昇がみられず、雇用機会の量の側面からみても地域間格差が拡大したことが見てとれる。その後、2008年のリーマンショックを機に景気が急激に落ち込み、前者の県でも求人倍率が急落したことから、数値上は地域間格差が縮小した。東日本大震災を経て、近年の景気拡大期についてみると、2000年代半ばとは状況が一変していることが見てとれる。前者の県において求人倍率がふたたび上昇している点は同様であるが、注目すべきは、後者の県においても求人倍率が上昇し、全国の大半の地域において有効求人倍率が1倍を超える状況にあることである<sup>11</sup>。つまり、近年の特徴は全国的な人手不足傾向であり、

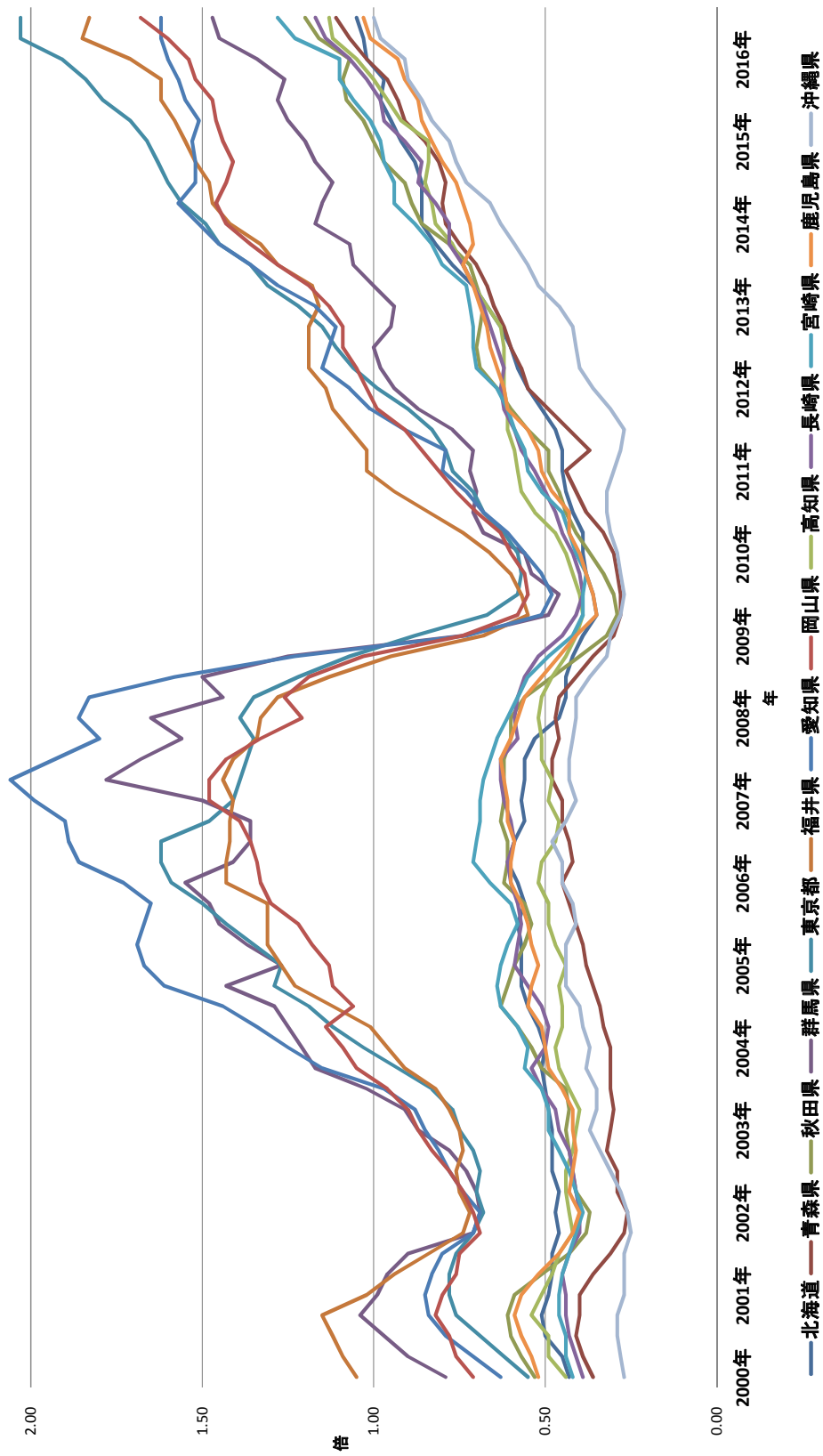
<sup>8</sup> この点、堀（2016）が、高卒就職（県外就職等）の検討に際し、地域の高卒労働市場を重要な要素としていることが参考になる。特に、「地域の労働市場の状況がよい大都市部（類型1）」、「製造業が集積し、高卒者に対する人材ニーズがあるなど、地域の労働市場の状況がよい地域（類型2）」に対し、「サービス業中心で地域における人材需要が弱く、地域移動が多い地域（類型3）」、「製造業が残っているが求人が不足し、地域移動が多い地域（類型4）」という地域類型を設定し、地域の労働市場構造と就職指導の類型、実際の地域移動（県外就職）との関連をみる視点は、本資料シリーズにおけるヒアリング事例の検討にもいかされている。

<sup>9</sup> 地域の生活環境に関しては、轡田（2015）の調査結果が参考になる。同調査は、広島県の若者を対象に、都市部（安芸郡府中町）と周辺地域（三次市）を対比させて、生活、仕事、地域に対する評価を調べた点で貴重な記録である。結果、周辺地域では、交通の便などに対する評価が相対的に低いことに加え、「車で1～2時間ほどの広域と試験まで商圈に収めた拠点都市型のショッピングモールの存在感の大きさ」（p.19）などが示されている。また、地域定住意識も、都市部と周辺地域では差が見られる。

<sup>10</sup> 労働政策研究・研修機構（2015a）（2016）所収のヒアリング記録参照。

<sup>11</sup> 都道府県のレベルでみると、2016年10月現在、有効求人倍率が最も低い北海道でも1.08倍であり、全ての都道府県で1倍を超えている。

図表序-1. 有効求人倍率の推移(都道府県別)  
(出典:厚生労働省「職業安定業務統計」)



数値的には、雇用情勢の「良い地域」「悪い地域」といった二極化傾向が見られるわけではない。

こうした近年の雇用情勢の特徴は、地域雇用に関する「問題の捉え方」に転換を迫っている。つまり、2000年代半ばの時期においては、「雇用機会の地域間格差」が明白に存在しており、地方に対する雇用対策は、その根拠を数値上の格差解消に持つことができた。加えて、有効求人倍率の数値からは地方における雇用機会不足が明白だったことから、地域間格差の解消と合わせ、地方における雇用創出策が、数値上の根拠を持ちえた時代であったと言える。

これに対して近年の状況はどうであろうか。先に述べたように、近年は地方でも有効求人倍率が1倍を超え、数値上は人手不足の状態にある。加えて、地域間格差は解消してはいないものの、従来みられた「二極化」のような問題性はうかがえない。こうした状況では、地方の雇用機会不足を補う施策が数値上の根拠を持ちにくいことに加え、地域間格差の解消も、上記数値だけでは緊急の対策を求める根拠とはなりにくい。

では、近年の雇用情勢下で、地域雇用の問題は解消されたのだろうか。そう結論を下すのは早計である。雇用機会は、有効求人倍率で表される量的側面ばかりでなく、「どのような仕事があるのか」といった質的側面によっても議論されるべきものだからだ。そして、こうした側面に関しては、地域雇用はいまだ多くの問題を抱えていると見るべきであろう。それは、先にふれた人材流出にも大いに関係している。この点、まずは有効求人倍率に代表される数値上の変化の中身を検討し、地域における雇用機会の質の議論に進みたい。

まずあらためて確認すべきは、有効求人倍率が表す状況が、求人数・求職者数の量的バランスであることである。雇用情勢の状況・変化を読む際には求人数の状況や変化に目が行きがちであるが、分母となる求職者数にも変化が生じていることに留意したい。少子高齢化に加え生産年齢人口の流出も続く地域では、この求職者数の減少が著しい。この点、特に地方の中小都市、都市部から離れた地域では人口流出が著しいことが思い起こされよう。つまり、こうした地域において、求職者の減少が求人倍率上昇の大きな背景にあることにまず留意したい。

加えて、求人側の状況についても注意すべき点がある。先にみた有効求人倍率の数値は、業種・職種等を均した合計値であり、全国的にみて、例えば業種別・職種別にみた場合に、大きな不均衡が見て取れる。これは「求人・求職のミスマッチ」として表される現象であるが、地域ではこのミスマッチが様々な形で先鋭化している。例えば、求職者側からは事務職希望などが多い反面、個々の地域内でサービス等を提供する「域内市場産業<sup>12)</sup>」（医療・福祉

<sup>12)</sup> 「域内市場産業」については中村（2014）参照（特に pp.60-63）。中村は、まち（地域）の外（にいる需要者）を主たる販売市場とした産業を「域外市場産業」と呼び、農林漁業、鉱業、製造業、宿泊業、広域の運輸業などが該当すると述べる。これに対し、地域内で発生する様々な需要に応じて財やサービスを生産する産業を「域内市場産業」と呼び、建設業、小売業、対個人サービス、公共的サービス、公務、金融・保険業（支店・営業所）、不動産業などが該当するとする。域外市場産業は、地域経済成長の原動力で所得の源泉となることから、基盤産業とも呼ばれる。黒田・田淵・中村（2008）も参照。

や小売業、建設業、運輸業など)では求人が充足せず、深刻な人手不足に陥っており、合計の数値はそうした特定の業種・職種の状況を反映している部分が多い。「雇用機会の質」という観点からみると、賃金水準など労働条件面で求職者の希望に合致しない求人が少なくないのみならず、業種・職種などの面でも、仕事の選択肢が相対的に限られる状況にある。つまり、数値上は求人が多く出ているように見えながら、求職者が希望する求人は思いのほか少ないとすることができるだろう。

こうした地域の雇用情勢は、人の移動にも影響を及ぼしうる。既存研究からも、高学歴者など階層的地位の高い個人ほど地域移動傾向が強いことが示されている<sup>13</sup>。地域に良質な雇用機会が乏しいと、移動可能性の高い「いい人材」ほど、好条件を求めて大都市に流出してしまう。

そうした人材流出は、地域の人手不足を加速させることはもちろん、地域の基盤産業をはじめとした地域経済の停滞をもたらそう。そして、こうした地域の基盤産業の停滞は、企業の人材需要の低下となって跳ね返る。具体的には、正社員をはじめとした質の高い求人が生じにくいこと、そもそも企業の定期採用意欲が低くなることなどが考えられる。地域に良質な雇用機会が乏しいならば、ますますの人材流出が引き起こされよう。このように、地域の経済環境は、雇用機会の量・質の問題、人材流出を介した負の循環に陥るリスクを抱えているとも言えるのである。

では、以上の問題状況に地域はどのように対処することが望まれるのか。第1章以降で検討する前に、次節でこれまでの議論の簡単なレビューを示したい。

## 第2節 問題への対応策—これまでの議論

### 1. 企業誘致による雇用創出策をめぐって

まず、地域雇用創出の方法論から整理する。地域の雇用創出にあたっては、企業誘致をどう評価するかがひとつの論点である。企業誘致をめぐっては、既存研究で、雇用拡大の規模・スピードの面で優れるという評価がされている<sup>14</sup>。実際、自治体では、税制の優遇措置等、企業誘致をめぐる方策が雇用創出策の中心を占めてきた<sup>15</sup>。一方、企業誘致にはいくつかの問題も指摘されている。具体的には、まず、利益流出の問題が指摘される。末端の生産工程

---

<sup>13</sup>進学時の地域移動は多大な金銭的負担を伴うものであり、地域移動の可否には親の社会経済的地位による格差が存在することも指摘されてきた。例えば、林(2002)は、地方出身者において、父職別に高等教育進学率とそれに占める就学移動率を検討し、父職が専門・管理という上層ホワイトカラーにおいて就学移動率およびそれを含めた高等進学率が高くなっていることを示す。

<sup>14</sup>伊藤(2008)におけるpp.29-31参照。

<sup>15</sup>労働政策研究・研修機構(2012)では、地方自治体が2008年度から2010年度の3年間に行った雇用創出策についてアンケート調査をもとに整理している。同調査結果をみると、都道府県の雇用創出策では、およそ9割の自治体で企業誘致が実施されている(p.23)。また、市町村でみると、半数弱の自治体で企業誘致が実施されている(p.24)。

を担う工場を誘致した場合、利益は本社に還流し、地元には還流しにくい<sup>16</sup>。また、域外から企業を誘致しても、その取引先がどこなのかによって地域への経済効果は大きく左右される<sup>17</sup>。さらに、認識すべきは撤退のリスクである。特に電機・電子関連の製造業においては、企業の事業再編のスピードが早く、それに伴い地域に立地する工場の閉鎖・撤退が度々引き起こされている。そして、工場の閉鎖・撤退の際に地域や被雇用者が被るダメージは甚大なものがある。具体的には、遠方の工場への配置転換を余儀なくされ、受け入れられない場合は離職を余儀なくされる。また、離職しても、これまでのスキル・経験を活かした再就職先が容易に見つかるわけではない。こうした大量離職の問題に対し、地域では緊急の雇用対策が講じられてきた<sup>18</sup>。さらに、撤退企業の被雇用者ばかりでなく、その企業と取引関係にある地場の企業にとっても、経営上被る被害は小さくないだろう。こうした問題・リスクを考えると、中長期的な地域の経済発展にとって企業誘致の評価は難しいものとなる。

もっとも、企業誘致が望みにくい地域も少なくないことにも留意すべきである。産業基盤のある都市部や幹線道路沿いなどの立地上の優位性がある場合は、企業誘致が有力な産業政策・雇用創出策になりうるが、都市部から離れ、交通の便が悪い地域など、地理的条件の不利な地域の場合、企業誘致はそもそも望みにくく、他の方法で雇用創出を図る必要がある。

## 2. 地場産業の振興等による雇用創出策

地域の外から企業等を誘致する以外にも、地域にある地場産業の振興、新たな産業基盤の創出などによって、雇用の場を拡大する方向が考えられる。

まず、製造業等の地元企業が集積する地域（中小都市等）の場合、企業の事業革新を促す、もしくは販路拡大などによって事業規模を拡大していくことが効果的な雇用創出策となろう。企業の売上げが伸びれば、人材の採用意欲を喚起すると考えられるためである。なお、こうした地元企業の振興による雇用創出は、中長期的に見れば高い雇用創出効果を見込める一方で、企業誘致に比べ、成果を得るまでの時間がかかる面もあろう<sup>19</sup>。

これに対し、一次産業が中心で地場の企業集積が乏しい地域の場合、同様の方策は望みに

<sup>16</sup> 岡田（2005）は、技術先端型分工場が地域に立地した場合の波及効果は、本社への利益移転構造があるために限られると指摘している（pp.118-123）。

<sup>17</sup> 中村（2014）参照。中村によると、県外から誘致してきた企業は、これまでの取引相手を継続することが通常のので、そのことを考えないで企業誘致の効果を予測すると、企業誘致の効果は過大に推計されるとする（pp.22-24）。

<sup>18</sup> 労働政策研究・研修機構（2015a）には、鳥取市に立地していた企業（三洋電機コンシューマエレクトロニクス）の事業再編の影響による大量離職の発生と、これに対する緊急の雇用対策（労働局・県・市）についての事例が紹介されている（pp.98-103, pp.109-111）。

<sup>19</sup> 山本（2010）では、エコノミックガーデニングという言葉で、「地元企業が成長する環境をつくる」政策（p.59）が検討されている。エコノミックガーデニングでは、企業への支援において、情報提供や経営者に対するメンタリング（指導や助言）など、経営戦略やマーケティング手法に関するアイデアに対する投資を重視している（p.71）。なお、同書では、アメリカのコロラド州リトルトン市において、エコノミックガーデニングを実施したことにより、1990年から2005年までの間で、雇用数が14,907人から35,163人へと136%増加し、この期間の売上税収入は680万ドルから1960万ドルに増加した例が紹介されている（p.67）。

くい。そうした地域の場合、例えば、地域の一次産品等を活かした加工品を開発し、域外へ販売することによって、一次産品のままの販売よりも付加価値をつけ、地域の経済規模を拡大することが、雇用創出への道筋として描かれよう。また、十分活かしきれていない地域の観光資源を活用し、観光プランを開発することで、域外から観光客を呼び込む方策も考えられる。

これらに加え、創業希望者への支援も忘れてはならない。自営業等の起業はすぐには雇用増加にはつながらないかもしれないが、起業が進むことは地域の活力につながり、将来的な雇用拡大も見込めるだろう。

なお、雇用を増やすためには、求人企業等に働きかけるのみでは十分でない。求職者側に対するアプローチも必要である。特に、必要なスキルが不足して就職に結びついていない場合があるならば、求職者に向け、スキルや就業意欲の向上を図る取組みが有用だろう。そして、求人側・求職者側双方に戦略的にアプローチした上で、両者のニーズをふまえてマッチングの機会を設けるならば、効果的・効率的な就職促進につながるであろう。

### 3. 人口還流に向けての方策

本資料シリーズの第3章では、雇用の観点を重視しつつ、人口還流の可能性を検討する。近年、地域に若年者が定着・還流（UIJ ターン<sup>20</sup>）するための取組みが国全体の政策課題となっている<sup>21</sup>。もっとも、大都市圏への人口移動は近年に始まったことではないが、先に述べたように、高齢化が進む中で若年者流出に歯止めがかからないことで、人口減少が急速に進み、地域社会の存立危機が目の前の課題として意識されるようになったと言えるだろう。

地方出身者のUターン移動に関しては、時系列的傾向のほか、移動者の属性や移動タイミング・理由などの研究がなされてきた。まず、長期時系列的に見れば、若い世代ほどUターン率が高まっている<sup>22</sup>。また、長子ほどUターン率が高いこと、Uターン者は親との同居率が高いことなど、Uターンには家庭の事情が大きく反映されることが指摘されてきた<sup>23</sup>。さらには、出身市町村へのUターン率には地域による違いもあり、就業の場が限られる地域の

<sup>20</sup> 「Uターン」とは、生まれ育った故郷から進学や就職を機に都会へ移住した後、再び生まれ育った故郷に移住すること。「Iターン」とは、生まれ育った故郷から進学や就職を機に故郷にはない要素を求めて、故郷とは別の地域に移住すること。「Jターン」とは、生まれ育った故郷から進学や就職を機に都会へ移住した後、故郷にほど近い地方都市に移住すること。一般社団法人移住・交流推進機構 HP を参照。

(<https://www.iju-join.jp/feature/guide/003/02.html>)。

<sup>21</sup> 政府の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、わが国全体、とりわけ地方で進行する人口減少と、それにとまなう地域経済縮小という問題が示される。

<sup>22</sup> 江崎（2007）、労働政策研究・研修機構（2015b）等。例えば、労働政策研究・研修機構（2015b）では、国立社会保障・人口問題研究所「第7回人口移動調査」（2011）の結果の分析から、若い世代の男性を中心に、地方から都市への移動、特に高卒層での就職時流出、大卒層での進学時流出が減少傾向にあることを示す。

<sup>23</sup> 林（2002）でも、長子のUターン率が非長子と比べて高いこと、Uターン者のうち半数近くが親と同居していることが示され、「Uターン移動とは、機会の相対的不足による出身地から流出させる力と、出身家庭からの要請（親との同居や家業継承）による完全流出を引き止める力が拮抗した結果生じた産物といえる」（p.138）と論じられる。



出身者ではUターン率も低い<sup>24</sup>。Uターンのタイミングについては、多くのUターンは最初の就職後数年以内といった早期に行われやすいという結果が示されている<sup>25</sup>。Uターンの際の障害についてみるならば、自分に合った職種の不足や収入の低下など、仕事にまつわる様々な難点が大きな障害とされる<sup>26</sup>。

なお、Uターンの詳細な中身（タイミング・年齢・理由等）に関する既存研究は、特定地域での調査から得られたものが多かったが<sup>27</sup>、全国の地方圏を広く対象にした調査結果である労働政策研究・研修機構（2016）をみても、Uターンのタイミングや理由などについて既存研究と大きく異なる結果を得ている<sup>28</sup>。

地方では、自治体等を中心に、地域活性化やUIターン促進のための特徴的な取組みが数多くなされている<sup>29</sup>。転居費用の助成、住宅補助から子育て支援まで、金銭的支援のメニューは近年ますます充実してきているといえる。ただ、それだけに各地域で差がなくなってきたとも言え、自治体財政との兼ね合いもあり、金銭的支援の他にUIターンを促進・支援する方策が求められている。

ここで、上記の金銭的支援を短期的な移住促進・支援策と言うならば、求められているのは、中長期的にUIターンを促す仕掛けづくりと言えるだろう。この点、地域への愛着は重要な要素であり、各地域では愛着をいかに高めるかに知恵が絞られている。加えて、地域に働く場があること、知っていることも重要である。「働く場がないと帰ってこられない」のは当然であるが、加えて、地元企業がよく知られていないことでUターンが進まないということが聞かれるからである<sup>30</sup>。後者は、地元企業をいかに知ってもらうかの取組みが各地で行われている。地域に魅力ある雇用機会があること、地域の雇用機会を知っていることは、人材還流、特に出身者のUターンを左右するといえるのである。

#### 4. 関連する国の政策—雇用機会の創出、地方就職の促進・支援—

国（厚生労働省）による地域雇用対策では、雇用情勢が厳しい地域における雇用創造の取

<sup>24</sup> 江崎（2007）は、「第5回人口移動調査」のデータから、地方圏各県からいったん他県に転出した者のうち、出身市町村に帰還した者の割合を「出身地Uターン率」、他の市町村に帰還した者の割合を「Jターン率」とし、出身地類型間で比較したところ、男女とも「Jターン率」は出身地域類型間の差が小さいものの、「出身地Uターン率」は、「県庁所在地」「一般市」「町」に比べて「村」が明らかに低い水準になっていることを示す。

<sup>25</sup> 江崎・荒井・川口（2000）は、「就職後3年以内に帰還者数のピークを持っているなど比較的早い段階における「Uターン」が大勢であり、就職後10年以上が経過し、ライフステージの進行により世帯規模が拡大した後の帰還はきわめて例外的である」（p.90）とする。江崎・山口・松山（2007）も参照。

<sup>26</sup> 江崎・荒井・川口（2000）参照。

<sup>27</sup> 前述の江崎・荒井・川口（2000）も、長野県および宮崎県出身者の事例として結果を提示している。これは、出身者の詳細な地域移動調査を行う場合に、サンプル抽出のため高校の同窓会名簿などを活用する機会が多いことからくる。

<sup>28</sup> 労働政策研究・研修機構（2016）では、大都市出身者の地方移住（Iターン）についても検討したが（pp.31-44）、本資料シリーズでは積極的に議論しない。

<sup>29</sup> 労働政策研究・研修機構（2015a）（2016）では、こうした地域の雇用創出、UIターン促進の取組みについて、ヒアリング調査をもとに検討した。

<sup>30</sup> 労働政策研究・研修機構（2015a）参照。

組みを支援してきた<sup>31</sup>。地域が主体となる雇用対策の代表例は、2005年度から開始された地域提案型雇用創造促進事業（旧パッケージ事業）である。事業のスキームは、まず地域において関係者が協議会を構成し、その地域の創意・工夫に基づいて策定された事業の提案をコンテスト方式で選抜して委託するものである。旧パッケージ事業のスキームは、現在の実践型地域雇用創造事業にまで受け継がれ<sup>32</sup>、地域における雇用創出や就業支援の面で着実な効果を示してきた。なお、2015年度以後同事業は、地域が直面する課題に即応するため、雇用機会が不足している地域のほか、人口減少等に伴い構造的な雇用課題を抱える地域も支援対象となっている<sup>33</sup>。

地域雇用創出とともに UIJ ターンの促進・支援策も講じられてきた。まず、UIJ ターンなどにより地方で働くことを希望する人を支援するため、ハローワークの全国ネットワークを活用した職業相談、広域職業紹介のほか、大都市圏のハローワークに地方就職支援コーナーを設置し、専門の相談員による情報提供や職業相談、広域職業紹介を行っている。これに加え、2015年7月より、地方への就職を就職活動のひとつの選択肢として普及させるとともに、地方への就職を希望する学生などを支援するため、「地方人材還流促進事業（LO活プロジェクト）」を実施するなど<sup>34</sup>、地方自治体と連携した大都市から地方への人材還流も政策的に推進されている。

### 第3節 本資料シリーズの論点と各章の構成

本章の最後に、地域雇用、UIJ ターンに関するこれまでの調査研究の経過と、本資料シリーズの論点及び各章の構成について述べておきたい。

当調査研究は、地域からの若者流出等、若年期の地域移動の実態とそれに関わる雇用機会の問題を把握すること、地域における雇用創出、UIJ ターン促進の取組みを検討することを

<sup>31</sup> 地域雇用開発促進法に基づく支援として、国は2つの地域類型に該当する地域に対して支援してきた。ひとつは、雇用開発促進地域（雇用情勢が特に悪い地域）への支援であり、地域雇用開発奨励金の支給がなされている。もうひとつは、自発雇用創造地域（雇用創造に向けた意欲が高い地域）への支援であり、実践型地域雇用創造事業が行われている。このほか、雇用情勢が厳しい都道府県への支援として戦略産業雇用創造プロジェクトが、悪化する雇用失業情勢を踏まえた雇用創出基金に基づく事業が行われるなど、地域の雇用情勢を踏まえたきめ細かな対策がなされてきた。

<sup>32</sup> 実践型地域雇用創造事業は、雇用機会が不足している地域における自発的な雇用創造の取組みを支援する趣旨をもつ。具体的には、地方公共団体の産業振興施策や各府省の地域再生関連施策等との連携の下に、地域の協議会が提案した雇用対策に係る事業構想の中から、コンテスト方式により「雇用創造効果が高いと認められるもの」や「波及的に地域の雇用機会を増大させる効果が高く、地域の産業及び経済の活性化等に資すると認められるもの」を選抜し、当該協議会に対し事業の実施を委託するものである。

<sup>33</sup> 実践型地域雇用創造事業の対象地域は、次の①②のいずれかに該当する地域である。①最近3年間（平均）又は最近1年間の地域の有効求人倍率が全国平均（1を超える場合には1.067未満である場合には0.67）以下であること。②最近3年間又は1年間の有効求人倍率が1未満であって、最近5年間で人口が全国平均以上に減少している地域。

<sup>34</sup> 具体的には、東京に設置されている「移住・交流情報ガーデン」や地方自治体などから地方への移住情報などを収集し、WebサイトやSNS上で提供する取組み、また、東京圏と近畿圏の大学の学生などに対して、セミナーや個別相談会などを行い、地方への就職を希望する人材を掘り起こし、ハローワークの全国ネットワークを活用した地方の求人とのマッチングにつなげていく取組みを行っている。

柱に進めてきた。これまでの成果物として、労働政策研究・研修機構（2015a）では、地域ヒアリング調査に基づき、地域雇用・人材流出に関わる課題と取組みについて、地域類型に基づいて検討を行った。続く労働政策研究・研修機構（2016）では、主にアンケート調査結果に基づき、地域からの転出、Uターンの中身等について把握するとともに、移住促進に積極的に取り組む地域のヒアリング調査から、U・Jターンの促進・支援のあり方に対してインプリケーションを得た。

こうした調査研究をふまえ、本資料シリーズでは、大きく3つの論点について考察する。1点目は、地域人材流出に関わる課題の整理であり、特に雇用機会の地域差がどう関わるのかを検討する。2点目は、地域雇用創出に向けた取組みとその効果に関わる。具体的には、雇用創出に向けて地域でどのような取組みが実践され、何を成果として得ているかを検討し、雇用創出を進めるにあたってのカギ、課題を整理する。3点目は、希望者のニーズに即した人材還流を進める方策の検討である。効果的な人材還流促進・支援策のためには、ニーズの所在、ターゲットを明確にして進める必要がある。具体的な各章概要は以下のとおりである。

第1章では、地域人材流出に関わる課題の中身について、アンケート調査分析とヒアリング調査結果をもとに検討する。地域人材流出の背景には、教育機会の地域間格差も大いに関わるが、雇用機会の地域差、生活環境の地域差も無視できない。本章では、雇用機会、生活機会についてどのような地域差があるのかを、まずアンケート調査の分析から検討し、若者流出の背景を探る。加えて、地方圏でのヒアリング調査結果から、若者流出に関し、地域では具体的にどのような要因が認識されているのかを確認する。両者の結果を合わせ、地域からの人材流出に関わる雇用機会と生活環境の地域差について結論を得る。

第2章では、地域の雇用創出の取組みについて、ヒアリング調査をもとに議論する。具体的には、厚生労働省委託「実践型地域雇用創造事業」を活用した各地域の雇用創出の実践とその成果について検討する<sup>35</sup>。そして、地域の取組みを進めるにあたってカギとなる事柄、および持続的な雇用創出に向けて地域が抱える課題を議論する中で、今後の地域雇用創出の進め方に対する示唆を得る。

第3章では、地域への人材還流をめぐる議論を行う。具体的には、地方出身者のUターン移動に焦点を当て、大卒者のUターン就職の背景について検討するとともに、出身県外居住者のUターン希望の規定要因について分析し、今後の地域のU（J）ターン促進策への示唆を得る。

終章では、本資料シリーズで得られた分析結果をまとめ、結論を示すとともに、政策的インプリケーションを述べる。

---

<sup>35</sup> 個別事例についてのヒアリング記録は資料編にまとめた。