

総論 調査研究の目的と分析結果の概要

第1節 調査研究の目的と方法

わが国の完全失業率は、1990年代初めまで1～2%台で安定的に推移してきたが、1990年代バブル経済崩壊後の長期不況過程で急上昇し、2002年には5.4%、2003年には5.3%と過去最悪の水準にまで上昇した。

90年代の深刻な不況過程で経済を下支えするために大規模な公共投資が行われ、90年代の公的固定資本形成の累計額は400兆円¹近くにも達した。わが国の公的固定資本形成を、統計を取れる昭和30年以降の累計で見ると900兆円程度²に達しており、経済成長が停滞して税収が落ち込んだ90年代において行われた大規模な公共投資が、現在に至る財政危機を招く大きな原因となった。

「日本列島改造論」（田中角栄著、1972年）に象徴されるような中央から地方への財政投入による「画一的な」大規模公共事業に依存する地域振興は、1990年以降とくに政策効果が小さくなってきている。さらに、特殊法人などの隠れ借金も含めた国・地方の負債は1,000兆円にも達しており、従来型の大規模公共工事による地域産業・雇用創出は、実質的に困難になっている。国と地方の財源を再調整する「三位一体」の改革と並行して、産業・雇用政策も地方分権への方向転換を進めはじめている。

従来の地域開発は、70年代から80年代にかけて策定された工場再配置促進法や総合保養地域整備法に代表されるような中央が指針を示し、地方がそれを受けて画一的な計画を作って進める方式が多かった。工場用地の造成や大型リゾート施設の建設を促進するために、第三セクター（地方自治体と民間企業の共同出資組織）も数多く設立された。だが、バブル経済が崩壊したこと等によって、事業計画の根幹をなす需要予測が大幅に狂い、90年代の不況過程で経営難が顕在化し、多くの第三セクターが施設の閉鎖や倒産に直面している。

また、テクノポリス政策による地方へのハイテク企業の立地促進も、地方自治体の誘致活動が過熱する中で対象地域が26となって拡散したため、画一的な政策スタンスとも相まって、政策効果はそれほど大きなものにはならなかった。また、1980年代に高速道路網など社会的インフラの整備が進むに連れて製造業の地方への立地が進んだが、90年代になると中国などへの工場移転が急速に進んだため、雇用の「創出」から「喪失」へと歯車が逆回転している。こうしたことを反映して製造業の就業者数は大幅に減少しており、ピークであった1992年の1,569万人から2002年の1,222万人へと、実に347万人も減ってきている（総務省「労働力調査」）。

このように、1990年代までの地域産業・雇用開発政策においては、地方が補助金や税制上の優遇措置を得るため、政府が立案した基本方針を受けて画一的な計画を立案しがちとなっ

¹ 正確には、1990年から1999年までの公的固定資産形成の累計額は373兆円である。

² 現行系列は1980年までしか遡及できないためそれ以前は68系列を使って計算した金額である。

た。それゆえ、地方からの開発計画は、地域特性のほとんどない極めて似通ったものも多かった。総合保養地域整備法によるリゾート開発はその典型とも言え、大規模リゾートに係る基本構想の策定に当たる都道府県の作業の下作業は、東京や大阪の大手開発会社が多く担当し、各地で建設または計画された施設の基本コンセプトには極めて似通ったものが多いと言われる。

地域の社会的インフラの整備が不十分であった 70 年代までは、画一的政策も比較的大きな政策効果が認められたが、ハード面の社会的インフラ整備が進展し、産業構造の転換が急速に進展する 90 年代になると、画一的政策の効果は著しく低下していった。実際、道路や港湾、空港といった社会資本ストックによる地域の生産効率の改善効果は、30 年前と比較して半減している。また、公共投資や社会保障給付などの政府活動による就業機会創出効果（雇用機会の政府依存度）は、90 年代を通じて地方圏で相対的に拡大している。

このように、中央から地方への「画一的」地域開発政策は、財政的にもその政策効果からも、これまでの財政規模と政策手法を継続することが困難になってきている。こうしたことを背景として、バブル経済崩壊後の 90 年代における長期不況過程を経て、最近になって漸く地域産業・雇用開発政策も、画一的地域開発政策から地方分権型開発政策へと戦略的に転換しはじめている。

しかしながら、地域雇用創出に関する実態分析や政策研究は、これまで余り行われていない。現状では、それぞれの地域が手探りで政策を立案して実行するといった状況にある。こうした現状を踏まえ、当機構では、地域雇用に関するプロジェクト研究を平成 15 年度からはじめたところである。この調査研究は、まず既存のマクロデータを分析し、失業・就業の地域構造がどのように変化しているのかを明らかにすることからはじめた。

本報告書は、マクロデータの分析結果をまとめたものであり、地域雇用創出策のあり方を検討するために必要な基礎的なデータを蓄積することを目的としている。失業・就業の地域構造分析は、①雇用を通じた地域活性化の視点から、失業率のみならず就業率や無業率の動向にも注目する、②行政上の地域区分に留まらず、労働市場の実態に即した地域区分によって失業・就業構造を分析し、地域間格差の決定要因を探る、③地域の若年失業問題や産業間・地域間の移動コストが地域の失業率に及ぼす影響を分析する、といった視点から行われた。

なお、今回行ったマクロデータの分析は、引き続き行われる地域雇用創出策に関する実態調査の前段をなすものであり、今後行われる実態調査の結果と統合して、地域産業・雇用開発政策の具体像を、政策論として展開する計画である。

第 2 節 分析結果の概要

1 失業と就業の都道府県間格差の要因分析

地域別に集計された公表統計をみる限り、各地域の雇用失業情勢は景気による変動を繰り返しながらも、その格差の水準は安定的に推移していることから、地域間格差の構造的な存

在が示唆される。第1章では、都道府県別の失業率ならびに無業率について、性別や年齢といった人口属性、学歴や産業構造といった労働需給に係わる属性をコントロールした地域間格差を計測するとともに、その格差を産み出す要因を基本的な手法に基づいて検討した。分析の結果は次のように要約される。

第1に、属性をコントロールしない失業率の都道府県間格差は、最近20年間で、相対的な格差は縮小したものの絶対的な格差はさほど縮小していない。他方、無業率については、その平均値が上昇する中で格差は縮小傾向にあるものの、90年代後半では、失業率との相関が高まっており、失業情勢の悪化による求職意欲喪失効果が確認できる。

第2に、地域に起因する失業率の格差は、労働力人口属性や学歴に加えて、産業構造を考慮した場合、一部の地域を除いて目立った差は認められなくなる。しかし、近年の不況下では、地域別の実質賃金コストの格差、ならびに需要減退の地域差による失業率の格差拡大も示唆されている。

第3に、失業率と同様に、無業率のばらつきについても、性・年齢といった人口属性による説明力が高く、地域属性の説明力は低い。また、性・年齢・学歴を考慮した無業率の都道府県間格差は、こうした要因をコントロールした後の失業率格差との（正の）相関が強く、失業率が高い（あるいは10年間で上昇した）地域ほど、求職意欲喪失効果が大きいことが確認された。

最後に、求職意欲喪失効果は、好況期の1990年では「学生」や「家事」、「その他」といったカテゴリーにかかわらない全般的な無業化を意味していたのに対して、2000年では若年層について「その他」の無業者を相対的に増加させている。また、10年間でコントロール後の失業率が上昇した地域ほどそうした傾向が強まっているなど、労働市場状況が悪化した地域における若年層のNEET化要因の1つになっているものと思われる。

本章で見出された、様々な属性をコントロールした地域間失業率格差が大きく縮小するという事実は、逆に、各地域に賦存する労働力や産業を、独自性をもって上手く活用している地域が少ないことを意味している。とりわけ、北海道や東北の一部の県、大阪、和歌山、島根、高知および九州各県などのように、実際の失業率に比べて、コントロール後の失業率が低下する地域では、工場誘致等の製造業への傾斜が容易ではない現状を考えれば、サービス産業等の第3次産業における雇用開発と定着策の促進により、既存の労働力の活用を進めるとともに、求人・求職のミスマッチの解消を図る必要がある。現在、「構造改革特区」や「地域再生計画」など、地域の実情に即した産業・雇用政策が始められており、その雇用創出効果について、個別の事例に即した検証が必要である。

2 地域の中の若年雇用問題

急速に進行した若年者の就業環境悪化に対応して、日本においても若年雇用問題の経済学的研究が蓄積されつつある。とくに、若年者が直面する労働市場環境の影響について関心が

高まっている。そのような市場環境のひとつに、「地域」がある。若者の就業環境や彼らの意識のあり方は、地域によって大きく異なると言われている。もしもそれが正しいならば、日本全国に一律な若年雇用対策よりもむしろ、地域の特性を十分に考慮した政策が求められることになる。よって、若年雇用問題の地域特性を抽出することは、政策的観点からも重要な課題であるといえる。第2章では、地域が抱える若年雇用問題について、以下のような問いに答えようとしている。

- ①地域別の若年失業率は、どの程度異なり、何によって影響を受けているのか？
- ②若年者の地域間移動は、若年失業にどのような効果をもたらすか？
- ③若年失業率、地域間移動、離職性向等はどのように関連しているか？
- ④若年無業者の就業意識は地域毎にどのように異なっているのか？
- ⑤これらの結果からどのような政策が導き出されるか？

まず、『就業構造基本調査』の都道府県別15～24歳の失業率（男女計）を比較してみた結果、若年失業率のトップは、沖縄の20.8%で、それに四国4県の高知(18.8%)、愛媛(16.3%)、徳島(15.5%)、香川(14.3%)が続く。また、大阪を中心とする関西や、福岡をはじめとする九州も高失業に見舞われている。その一方で、山形、群馬、福井の各県では若年失業率が6%を割り込んでいる。このような大きな地域間の若年失業率格差が生じる原因のひとつは、若年者の就業機会が地域によってかなり異なることである。

仕事のない地域から仕事のある地域への移動、すなわち県外就職が増えれば、県内失業率が低下するわけであり、純流出率が地域失業率に抑制的に働き、県外就職は地域間の若年失業率格差を平準化させる。その際、純流出率に最も強い影響を与えているのは新卒求人倍率であり、求人倍率の低い県からの流出、高い県への流入が明確に確認される。つまり、求人倍率の低下は失業率を引き上げるが、間接効果として純流出を促進するために、失業率の上昇が抑制されることを意味する。

県外への労働移動が活発であれば、県外就職によって失業率上昇が抑制されたが、県外就職が難しくなるとともに、少子化による親の扶養力向上などによって地元志向が高まってきている最近の状況は、若年失業率の地域間格差を拡大させる可能性がある。そして、若年者の就業意識の地域間格差も大きく、このことが地域における若年者の雇用問題をさらに深刻化させる可能性がある。

すなわち、就業意識の地域間格差は、いくつかの基本的な経済変数によってかなりの程度説明され、仕事が多いほど（新卒求人倍率）、家計が豊かであるほど（世帯所得）、第三次産業が多い地域ほど、若年者の非正規社員志向が強まり、「急いで仕事に就く必要はない」と感じる傾向が強く、それだけ就職の選択幅が広いことを示している。このことは逆に、これらの経済的状況が厳しい地方ほど、無業者の状況は深刻かつ厳しい状況にあることを示唆している。

分析結果は、若年雇用問題は地域特性に応じて多様であることを示しており、雇用政策も

これまでの全国一律的なものから、地域の特性を反映させた地方分権化の方向に転換させる必要がある。その際に鍵となるのが「地域適合性」と「参加」である。前者は、若年労働者に対する訓練は、地域労働市場に密着したものの方が成果を挙げやすいということであり、後者は、地域の行政担当者、事業主団体、教育関係者のみならず、雇用政策のターゲットとなっている若者たちや、彼らを支える地域社会までも巻き込んだ活動を行うことで、政策効果を高めようとするものである。

3 地域別データによる部門間移動仮説の検証

第3章では、構造的失業の一側面を説明する仮説として「部門間移動仮説」を取り上げ、労働者の地域内産業間移動および地域間・産業間移動が、経済全体の失業に及ぼす影響を定量的に分析する。部門間移動仮説とは、部門間における労働需要のバラツキがある場合に、労働者が労働需要の低い部門から高い部門に移動する過程で生じる継続的なミスマッチによって失業変動を説明する仮説である。Lilien(1982)を嚆矢として、これまで部門間移動仮説に基づく様々な分析が行われており、そこで上記の部門間移動を表わす指標として Lilien 指標が用いられてきた。ただ過去の先行研究でも指摘されているように、Lilien 指標は様々な問題点を孕んでいる。

その一つは、景気に対する感応度が部門間で異なる場合には上記の指標は景気変動に左右されることから、純粋なミスマッチの効果を捉えることが出来ない、という問題である。もう一つの問題点は、Lilien 指標においては、ある部門から他の部門への移動コスト（技能が通用する度合い）が対称なケースと非対称なケースとを識別できないという点である。本章では、従来型の Lilien 指標の計算に加えて、特に後者の非対称な部門間移動コストを考慮した Lilien 指標の作成を試み、失業率に及ぼす影響について比較を試みる。

ここでは雇用者数のデータとして、厚生労働省『雇用動向調査』における地域（京阪神圏：兵庫、大阪、京都、南関東圏：埼玉、千葉、東京、神奈川）別、産業大分類別の労働者数、入職者数、離職者数を用いた。

まず産業間・地域間移動コストの推定として、産業別・地域別離職者数が同一地域の異なる産業、また異なる地域の入職者数に及ぼす効果を検証したところ、各地域について産業ごと、地域ごとに異なる影響を及ぼしていることがわかった。そこで得た推定値をもとに、地域ごとに新たに定義した Lilien 指標を作成し、失業率との関係を検証したところ、兵庫県や東京都、千葉県では、各県内における産業間移動および各県が属する経済圏の他地域からの移動の（非対称的な）難易度が、全体の失業率を高める要因となっており、さらに移動の難易度も時間と共に変化しているということが分かった。

上記の推定結果から得られる政策的インプリケーションは以下の通りである。まず上記の結果から、地域によって産業間・地域間移動コストが失業率に及ぼす影響が異なるという推論が可能であり、ここから望ましい雇用政策のあり方が地域によって異なるという提言を導

き出すことが出来る。例えば東京と大阪を比較した場合、東京においては、都内の産業間移動および他県からの労働力移動における難易度の変化を考慮した職業訓練等の施策が失業率を下げる上で重要であるのに対して、大阪においてはその重要性は相対的に小さいという推論が可能である（ただし大阪の場合、部門間移動の難易度が高まることによって労働力の非労働力化がより大きくなるという解釈も可能であり、この点はさらなる分析を要する）。またそのような施策をどの程度行うべきか、という点については、離職者における年齢分布の違いなどを考慮した移動コストの変化に注意する必要があるという点が重要な提言として挙げられる。

4 都市雇用圏からみた失業率と就業率の地域構造

第4章は、通常の行政単位ではなく通勤や雇用の実態に照らしたうえで定義された「都市雇用圏」をベースに、地域間の失業率・就業率の分布、格差の大きさおよびその格差を引き起こしたさまざまな要因について分析してみた。また、本章の特色は、パネルデータを用いた統計解析のほか、地理情報システム（GIS）を用いて地図上で地域の失業率・就業率を比較・分析したことにある。なお、本研究により得られた結果は主に以下の通りである。

第1に、地図情報によると、低（高）失業率地域の隣接エリアに低（高）失業率地域が多いことから、失業率における空間的相関が確認されている。また、就業率においても、失業率ほど顕著ではないものの、一定の空間的相関がある。したがって、ある一定地域における雇用改善は、近隣地域にも波及する効果が期待できる。すなわち、高失業率の市区町村が集中している地域においては、その中心部にあるいくつかの都市を重点対象とした雇用対策を実施すれば、その周辺の市区町村の失業率にも改善がみられるであろう。

第2に、失業率マップと就業率マップを重ね合わせて比較すると、高失業率地域が同時に低就業率地域であって、逆に低失業率地域が同時に高就業率地域であることが分かった。失業率と就業率におけるこのような負の相関関係は、地図上だけではなく回帰分析の結果によっても支持されている。すなわち、失業率と就業率が連動していて、失業率が低下すると就業率が上がり、逆に失業率が高くなると就業率が下がるのである。そのため、「失業率の引き下げ」と「就業率の向上」とが、競合する政策目標ではないことが分かる。

第3に、統計分析の結果によると、失業率は時間的自己相関（持続性）があり、失業率の現時点の水準は、過去の水準に強く依存している。これは就業率についても同様である。つまり、地域の雇用情勢は、人口構造や産業構造など、短期間には変えられない要因に強く依存していると考えられる。したがって、失業率や就業率に短期間で劇的な改善を期待するのは難しく、失業対策は、1年、2年ではなく10年、20年といった長いプランを持って構築されるべきものと考えられる。

第4に、失業率における絶対的な格差が過去の20年間（1980～2000年）において拡大しているものの、相対的な格差は縮小傾向にある。したがって、相対的な格差でいえば、多く

の人々がイメージしたように失業率の地域間格差が急激に拡大したわけではないのである。一方、就業率の地域間格差は、1980年から2000年までの間に、失業率のように拡大または縮小といったはっきりしたトレンドを持っていないのである。

第5に、都市雇用圏別のパネルデータを用いた推計では、地域の失業率および就業率は、人口構造要因と産業構造要因の影響を同時に受けている。とくに若年労働人口の割合、高年齢労働人口の割合、女性労働力の割合といった人口構造要因や、サービス業従事者の割合といった産業要因、労働参加率は、地域の失業率に有意な影響を与えている。そのため、地域の雇用失業対策を講じる際に、人口構造要因と産業構造要因の中から、まず変えやすいものから着手するという方策が検討されるべきである。

第3節 今後の課題

1 地域分権化による格差拡大の可能性

失業・就業の地域構造に関するマクロデータ分析の結果は、地域格差が過去10～20年間かなり固定的に推移してきたことを示唆している。これは公共工事などを通じた中央から地方への財政投入による雇用創出効果が発揮されたこと、雇用機会の少ない地域から多い地域への労働移動（若年労働力を中心として県外就職）によって、失業率の上昇が抑制されたことを示唆している。

だが、中央から地方への画一的地域開発政策は、財政的にも政策手法的にもこれまでのやり方を継続することは困難になってきており、2000年に成立した地方分権一括法が象徴的に示すように、地方分権化の方向に政策スタンスを急速に転換しはじめている。また、これまで失業率の地域格差の拡大を抑制してきた都道府県間の労働移動も、少子化による親元・地元志向の強まりによって、90年以降急激な減少をみせている。県外就職によって失業率の上昇を抑制してきた就業機会の乏しい地域は、自ら地元で雇用創出する必要性が高まってきている。

こうした地方分権の流れに沿って、財政構造改革においては「三位一体の改革」が、地域産業振興においては「内発型」の地域経済活性化が、地域雇用創出においては地方自治体と連携した雇用開発が行われはじめており、地域がそれぞれの地域特性を活かした政策を企画立案し、実行するという方向に転換しはじめている。地域分権化による産業・雇用政策は、それぞれの地域が地域特性を活かした身の丈にあった開発を進めていくということをしている。

だが、これまで中央が示した地域産業・雇用開発政策の枠組みに合わせた政策を立案してきた地方自治体が、いきなり地域の独自性を明確にした政策を企画立案し、実行するという能力や実行力を備えているとは思われない。実際、「構造改革特区」や「地域再生計画」などにおいて、地域の独自性を明確に打ち出すことができた自治体は、200前後に留まっているというのが実態である。地域再生本部がめざす、地域の自立的な企画立案・実行を通じ

た地域経済活性化と地域雇用創出、持続可能な地域再生の実現という地方分権のシナリオは、結果的に地域格差をより拡大する可能性を持っている。

実際、最近の有効求人倍率を見ると、地域格差が拡大してきている。2005年1月の有効求人倍率を地域別に比較すると、東海（1.35倍）、北関東・甲信（1.07倍）、南関東（1.02倍）、中国（1.03倍）では1倍台が続いているのに対して、北海道、東北、四国、九州は1倍に届かないまま推移している。1倍を上回っている地域は、生産拠点が集積するとともに、サービス業や情報通信産業が成長してきている。これに対して、1倍を下回る地域では、公共工事への依存体質から抜けきれないとともに、産業基盤が脆弱なまま現在に至っている。

2 地域での人材育成

地域格差が拡大する主な原因の一つに、地域における企画・構想力格差、つまり人材格差の問題がある。中央集権的な画一的産業・雇用政策は、地方は中央官庁が示した規格に合った計画を立案すれば良いわけであって、企画・立案能力による差は、それほど明確には現れない構造になっていた。事実、1980年から2000年間の地域間格差を推計した結果によれば、雇用・失業格差はその間ほとんど安定的に推移している。

だが、地方分権化によって地域の企画・立案力が問われはじめると、格差が拡大する可能性をはらんでいる。実際、最近の雇用・失業に関するいくつかの指標は、地域間格差が拡大しはじめたことを示唆している。東京と大阪の差、三重県や沖縄県の雇用者増ないしは就業者増は、地方自治体のリーダーの指導力によって、かなり影響されているように思われる。

すなわち、一時期同じ芸能人が知事を務めた東京と大阪を比べると、後任の知事に明らかな差があるように思われる。東京は大物政治家が知事になり、政策においても知事の強いリーダーシップが発揮されており、単なる集積のメリットを超えた構造改革が進展しているといえよう。これに対して、大阪は行政出身者が知事になっており、東京よりも知事のリーダーシップは、かなり弱いようである。また、産業構造の転換も遅れており、東京に比べてIT産業など専門的サービス産業の集積も弱い。また、関西空港の停滞に象徴されるように、インフラの再整備においても、東京より遅れていることは明らかである。

産業・雇用創出が進展している県として三重県、沖縄県があるが、両県とも知事のリーダーシップが、活性化に大きく影響している。いずれも特定の産業や企業にターゲットを絞り込む戦略的企業誘致の政策を実践しており、比較的短時間で企業誘致とそれに伴う雇用創出を実現している。リーダーシップのある知事の下では、県や市町村の職員が、地域の特性にあった産業・雇用創出計画を真剣に立案し、財政的にも可能な範囲で計画を実践に移すという努力が続けられている。

今後、こうした企画・立案力および実行力のある地域と乏しい地域では、大きな格差が生じる可能性が高い。国や中央官庁がやらなければならないのは、財政資金を画一的に地方に移転することではなく、地方の人材が企画・立案力を高められる教育・人材育成システムを、

いかに整備・拡充していくかということである。

地域産業・雇用開発政策に関連した研究プロジェクトの今後の課題は、地域分権化がもたらす格差拡大を阻止できる政策のあり方を、地域特性を考慮して検討することである。地域特性を考慮した産業・雇用政策によって、実際に雇用創出効果を確認できた個別の事例を調査・検討し、新たな政策の企画立案、実行のあり方を描くことが、次の課題である。