

## 序章 問題意識、研究方法および概要

### 1 問題意識

ここ数年の間に地域雇用対策をめぐる環境は大きく変化している<sup>1</sup>。変化の1つとして、政策主体のウエイトが国から自治体へと移っていることを挙げることができる。この背景には、不況が長期化する中、財政が悪化したため、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いるという事情がある。

政策主体が国から地方へと移る背景にある法制度の整備に目を向けると、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、地域雇用対策も地域が主体となり、地域の状況を踏まえて、個々の地域の特徴を活かすようなものへと転換しつつある。また、改正雇用対策法（2000年）、職業安定法の改正（2003年）によって自治体の手によって雇用政策が実施されるよう期待されている。

地域間では人口、地理、産業構造、財政規模など、地理的・社会経済的環境は異なっており、雇用状況も異なる。たとえば、地域の単位として市町村に注目し、2000年国勢調査結果から完全失業率を計算すると、全市町村の完全失業率の平均値は4.1%である。しかし、データの散らばりを見ると、0.0%から18.1%まで幅広く分布し、自治体間の差は非常に大きいことがわかる<sup>2</sup>。市町村が失業対策を講じるとしても、失業率が18%の市町村と0%に近い市町村とでは政策的対応も異なり、政策課題としての重要性も異なるはずである。また、失業の原因も地域によって異なると考えられる。失業率が5%であったとしても、失業の原因が需要不足要因による場合と摩擦的・構造的要因による場合とでは政策的対応も異なるはずである。

雇用政策の主体が国から地域へと移っていく中、大きく異なる雇用状況に直面した市町村が、雇用問題にどう取り組んでいるのか確認したい、というのが本研究の問題関心である。

失業率が高い市町村では政策課題の中でも雇用問題の位置づけが高いはずだし、政策的緊急度も高いことが予想される。また、市町村が置かれた社会・経済状況は異なれば、失業の原因も異なるはずだし、原因に基づく政策的対応が採られているはずである。しかし、同じ雇用状況に直面した市町村のうち、適切な雇用対策が講じられている市町村と講じられていない市町村がある

<sup>1</sup> 以下の記述は伊藤実・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、341ページ以降による。また、樋口美雄「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前掲書所収も参照。さらに、樋口美雄・S=ジゲール「経済開発と雇用創出するための地域ガバナンス」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編前掲書所収、11～12ページの記述が、調査結果を整理する上で参考になった。

<sup>2</sup> 厚生労働省『平成19年労働経済白書』において地域の雇用状況は全国を10ブロックに分けて分析しているが、ブロック間の失業率は3%台から5%台に分布しており、市町村間の失業率格差に比べて小さい。

とするならば、それを分ける要因は何なのか。さらに、今後、市町村が主体的に雇用政策を進めることが期待される中、どのような課題があるのか。こうした点を確認することが本研究を行うこととした。

ところで、本研究では地域の単位として市町村に注目している。これは、第1に、上述のように雇用政策の主体が国から地域へと移っていることに市町村がどのように対応しているのか、その状況を把握したかったこと、第2に、地域雇用に関する研究は、マクロから見た失業分析に比べると相対的に研究の蓄積が少ない。特に市町村に注目した分析は統計データの利用の制約もあり、一部のケーススタディを覗けば相対的に少ない。そこで、従来の議論に不足していた市町村の雇用政策への取り組みの全体像を把握したかったこと。第3に、地域ブロック単位、あるいは都道府県単位の分析はいくつか行われてきたが、そこでは把握しきれなかったいわばミクロの地域間格差の情報を把握したかったからである。

## 2 調査研究の方法

研究の方法としてアンケート調査を実施した。これは、

(1)これまでの研究が質的調査、しかも好事例が中心となっており、全体像が把握できていないこと、

(2)既存の質的研究で指摘された諸ポイントが、量的データにおいても再確認できるかどうか追試したかったこと、

(3)市町村長を対象とした調査を実施することにより、地域振興のビジョンやリーダーシップについても言及し、地域雇用戦略の現状を把握したかったこと、  
という理由による。

具体的には2種類のアンケート調査を実施した。1つは、都道府県知事・市区町村長を対象としたアンケート調査であり、もう1つはおよび都道府県・市区町村の雇用問題担当者を対象としたアンケート調査である<sup>3</sup>。なお、アンケート調査による定型的な質問・回答では個別の市町村の詳細な情報を把握しきれない可能性があったので、自由記述欄を多めに設定することによりそれを補完するよう努めた。

特徴的な自治体については、市町村、企業、および個人を対象とした聞き取り調査をアンケート調査と併せて実施した。

---

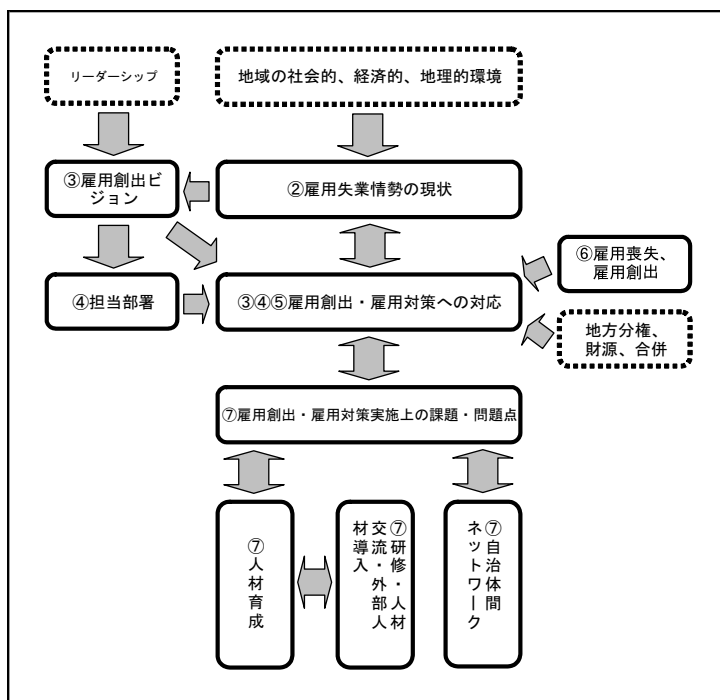
<sup>3</sup> 2つのアンケート調査の概要および調査票を巻末に掲載している。なお、アンケート調査結果の単純集計、自由記述については労働政策研究・研修機構(2006)を参照のこと。

### 3 報告書の問題構成

以下の章立て構成は、序－1図のようになっている（序－1図）。まず、第1章において、既存の調査研究の流れを整理する。その上で、第2章で市町村の雇用状況の現状を確認する。よく知られたように、利用可能な市町村別のデータは限られている。たとえば、人口や完全失業率などは2000年国勢調査データに基づいており、アンケート調査の実査とずれがある。そのため、ここでの検討の一部は参考とするにとどめる。なお、必要最低限の範囲で、アンケートの記述によって各自治体がどのような経済的・社会的・地理的な環境にあるのかについてもふれる。

第3章では市町村の雇用創出戦略にかかわるビジョンについて検討し、続く第4章では雇用創出策への取り組み状況と組織態勢を概観する。第5章と第6章では、これまで実施された雇用創出策にはどのようなものがあるのか、構造改革特区や地域再生計画の申請・認定状況と併せて見ることにする。また、企業の倒産や撤退といった雇用喪失にはどのように対応してきたのかについて事例を整理している。第7章では雇用創出策を実施する上での課題や問題点を検討する。とりわけ、自治体が独自に雇用創出に取り組む際、必要な人材が確保されているのか、こうした、ポリシーメーカーの人材育成について焦点をあてる。終章では、これまでの議論を総括し、地域雇用戦略のための課題を整理する。

序－1図 取り上げる論点と章立て構成



注：○で囲んだ数値は関連する章をあらわし、点線はこの報告書で扱えなかった論点をあらわす。

## 4 各章の概要

この報告書は、全8章で構成される。ここで、第1章以下の概要について記述しておく。

第1章では既存の研究を概観している。第一次石油危機以降の産業政策、地域雇用政策の流れを簡単に見た上で、その問題点を確認する。地域雇用問題は多様であるが、政策的対応は全国一律なものに近い。これは、各自治体や住民の主体性が発揮されなかったからである。第1章の後半では、事例研究に目を向ける。先行調査・研究で取り上げられた事例の多くは成功事例あるいは先進的な取組として注目される地域であるが、そうした地域では何が成功につながっているのか。地域雇用問題を幅広く考えて、雇用創出に直接・間接に結びつく地域振興（いわゆる「まちおこし」「まちづくり」）を含めて取り上げて、検討した。

第2章では、アンケート調査に回答した市町村の雇用状況を記述統計的に整理した。アンケート調査では雇用失業指標の回答を求めている。そのため、国勢調査などの統計資料を用いて市町村の雇用状況を確認した。この報告書の問題関心は、市町村の雇用状況がどのようになっているかということより市町村がどのように取り組んでいるかということにある。したがって、ここでは3章以下の分析で必要最小限度の情報にとどめる。

第3章では、市町村が地域の雇用状況をどのように認識しているのか、市町村長は様々な政策課題の中で雇用問題をどのように位置づけているのかについて整理する。地域での雇用状況については、雇用の場が不足しており、求職者に比べて企業の求人が少ないという自治体が多い。とりわけ、町、村では労働需要の不足が深刻である。雇用の場が不足している理由について因子分析を行った結果、「リストラ因子」と「地域の構造要因因子」に整理することができる。また、市では企業の雇用調整による影響が指摘されているのに対して、町・村の多くでは、もともと雇用の場がないことを指摘する自治体が多い。

一方、市町村長の考えによれば、自治体における雇用問題の位置づけは、地域振興のための複数の課題の1つとして位置づけられる場合が多い。そして、具体的に雇用問題を解決するための戦略として、市、町では内発的雇用創出と外発的雇用創出の両方を同じ程度重視するというところが多かったが、村では、地理的な理由、高齢者比率が高いといった理由等から企業誘致は困難で、内発的な雇用創出を重視する（せざるを得ない）という点が特徴的である。雇用創出に取り組むふさわしい主体として、市町村では、国が中心になって取り組むべきであるという回答が相対的に多い。

雇用創出についても自治体が積極的に取り組んでいくことが求められる。そうした政策ニーズに対して、市町村が独自に雇用問題に取り組む態勢がどれだけ整っているのか、どのような課題

を抱えているのか。続く第4章以降では、これらの点を検討していきたい。

市町村がどのようなビジョン・計画を持って雇用創出に取り組むにしても、それを実現するためにさまざまな施策を企画立案し、実行しなければならない。そのための態勢が整っているどうか、第4章では、この点について検討していくことにする。その結果、多くの市町村では雇用創出についての企画から実施にいたるまでの態勢が整っているわけではないこと、特に、町、村といった区分では取り組み態勢の整備が今後の課題となることを指摘する。

では、雇用創出策の実施状況はどうであろうか。取り組み態勢と同様、自治体の区分によって実施状況に違いがあるのだろうか。第5章ではこの点について検討する。ここでは雇用創出策をやや幅広くとらえて、雇用機会を創出する産業政策、能力開発、求職者に対する支援なども「その他」の施策として把握した。自治体におけるこれまでの雇用問題への対応の実績を見ると、企業誘致、企業誘致を前提とした工業団地の整備など、外発的な雇用創出策が多い。しかし、起業への助成金や創業支援施設の設置など内発的な雇用創出施策を打ち出している自治体も存在している。一方、特別な施策を実施していないと回答した自治体が町村を中心に4割以上あった。構造改革特区や地域再生計画を申請・認定された自体は、特に、町村では申請する自治体が少ない。特区や再生計画を申請認可された自治体における効果を見ると、雇用創出効果については明確な回答が得られなかった。

第6章では、2002年以降に発生した企業の倒産、閉鎖・撤退、雇用創出に対して、自治体がどのように対処したかに関する事例を扱う。大企業のリストラが地域に及ぼした影響に関する情報は新聞記事をはじめとして枚挙に暇がない。それらに屋上屋を架すのをさけるため、ここでは規模の小さな自治体で雇用喪失あるいは雇用創出に取り組んだ事例を取り上げた。その一部は第1章でも表形式で整理しておいた。市町村では企業誘致にしても企業のリストラにしても経験や情報の蓄積が少ないので、具体的な対応策は早期に県と連携して取り組むことが重要である。雇用創出では誘致企業がある程度以上の規模である場合は、県との連携を採りつつ誘致を進めることが成功につながることを示唆される。

第7章では、自治体が雇用創出に取り組むにあたり、どのような課題、解決しなければならない問題があるのかについて検討した。市町村から指摘された課題としては、人材の不足、財源（予算）の不足、情報の不足、雇用創出・雇用対策のノウハウ不足に集約できる。

終章では、全体を総括し、調査研究上残された課題を整理する。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、地域雇用に関するビジョンづくりが必要であると考えられる。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のポイントになる。

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。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。すべての自治体を一律に考えるのではなく、地域特性によって、いくつかのタイプ別に合わせて対応することが必要である。現実には産業ビジョンと雇用ビジョンがどのような関係にあるのか、必ずしも明確ではない。産業政策と雇用政策が密接不可分であるとすれば、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。

市町村の雇用創出、雇用対策のメニューが限られていると言われるが、市町村で実施された政策が地域特有の資源を活かすようなものになっていない。雇用対策が産業政策、地域活性化政策と密接に関係があるとすれば、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、ポリシーメーカー内の人材をどう確保するのか、とりわけ専門家、スペシャリストの必要性が指摘されている。

さらに、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。その際、地域雇用創出に取り組む上で、国、都道府県、市区町村それぞれがどのような役割を果たすべきか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。

こうしたなか、地域雇用創造バックアップ事業、地域提案型雇用創造促進事業、地域創業助成金からなる地域雇用創造促進事業の効果が注目される。市町村の課題として、雇用創出のビジョンや計画をつくり、それを具体化するノウハウや、情報、人材が不足している自治体を支援することが挙げられている。特に、地域が主体となって雇用創出に取り組むことから、地域資源を活用することに主眼がおかれる点、計画の作成から実施までのプロセスにおいて、各都道府県の労働局と市町村が連携して取り組むことによって縦のネットワークが生まれる点、隣接する市町村がいくつか共同で事業に取り組むことによって横のネットワークが生まれる点、さらに、他地域の取組についての事例・関連する情報を得ることが出来る点で、市町村のニーズにあっているなど、雇用創出政策についてのインキュベータ機能を有していると考えられる。