



労働政策研究報告書 No.102

サマリー 2008

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

地方圏における雇用創出の研究

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
伊藤 実	労働政策研究・研修機構統括研究員	第1、2、4、8章
渡邊 博頭	労働政策研究・研修機構主任研究員	第3章
大谷 剛	労働政策研究・研修機構研究員	第5章第1、2、3節 第7章
井川 静恵	帝塚山大学経済学部講師	第5章第4節
勇上 和史	神戸大学経済学部准教授	第6章

研究期間：平成19年4月～平成20年3月

1. 研究の目的と方法

本研究は、平成19～24年度に行われる予定のプロジェクト研究「雇用・失業の地域構造の変革要因に関する研究」の一環として行った地域ヒアリング調査の結果を中心としてとりまとめたものである。地方圏において雇用創出が確認された地域（都道府県及び市町村）を対象として、雇用創出の類型に着目しながら、雇用創出の実態について調査分析を行った。

また、地域産業・雇用政策の変遷を分析するとともに、2000年以降強まってきている地方分権化時代の雇用創出政策における国と市町村の役割についても検討した。

2. 調査結果の概要

(1) 地域格差の拡大

2002年以降鮮明化してきた地域間格差は、政策的な大転換をせずに現状のままで推移していくと、今後拡大していくことが予測される。日本経済研究センターの推計によれば、産業別付加価値額に基づいた大都市圏と地方圏の成長率格差は、今後2020年までの間に徐々に拡大していくとされている。

都道府県別に見ると、地方圏は全滅といった印象を受けるが、市町村別にみると従業者数が増加しているところもかなりある。全国では、増加・現状維持の市町村は544地域あり、全体の23.4%を占めている。都道府県単位で増加・現状維持の市町村を見ると、その割合が最も高いのは沖縄県（56.5%）、次いで愛知県（52.8%）、滋賀県（48.4%）、埼玉県（47.5%）、三重県（41.7%）となっている。沖縄県を除いて、いずれも名古屋や東京といった大都市圏

およびその周辺の地域で高くなっている。ただし、雇用情勢の厳しい北海道や北東北、四国、九州においても10%から30%前後の市町村が増加・現状維持となっており、全ての市町村が減少したというのは福井県だけである。

(2) 地域産業・雇用政策

中央主導型の地域政策の行き詰まりを打開するため、2000年以降、行政システムの地方分権化と、地域主体の産業・雇用政策への転換が進められることになった。その嚆矢となったのは、地方分権一括法（2000年）であった。

地方分権一括法により、これまで地方自治体が国の出先機関として担ってきた機関委任事務制度が廃止され、国と地方の役割分担を明確化するとともに、様々な事務については、国から都道府県、都道府県から市町村へと権限移譲が行われた。さらに、国と地方の財源を再調整する「三位一体」の改革（税源移譲、補助金削減、地方交付税見直し）と並行して、産業・雇用政策も地方分権へと方向転換している。

大都市圏と地方圏の格差拡大に直面した政府は、地域再生を重要な政策課題と位置付けはじめている。地域再生の政策としては、財政難からバラマキと言われた国主導の公共事業を削減する一方で、従来の国による画一的な地域政策から、各地域の実情やニーズに精通する都道府県や市町村が、自主的に企画・立案した計画に各種の支援策を講じることによって地域再生を進めていく、という政策に転換してきている。

最近の主な地方分権型の産業振興に関連した地域活性化政策としては、「頑張る地方応援プログラム」、「企業立地促進法」、「中小企業地域資源活用促進法」などがある。また、地域雇用政策としては、「地域提案型雇用創造促進事業」、「地域雇用創造促進事業」などがある。

こうした地方分権型の政策を進めていく上で問題となるのは、地方自治体の経験・人材不足である。産業・雇用創出に関しては、都道府県レベルでは経験と人材の蓄積がある程度進んでいるが、市町村レベルになると、大半のところはほとんど経験がなく、人材もいないというのが現状である。こうした現状を踏まえれば、地方分権型の政策において産業・雇用創出の政策効果を高めるためには、地方自治体に対する財政的支援とともに、人材を育成していく国の政策が必要である。

(3) 地域雇用戦略と自治体の課題

第I部第3章では、地域雇用創出を実施する上での自治体の機能について検討した。特に、雇用政策の主体が国から地域へと移っていく中、それぞれの地域固有の社会経済的な環境のもと、自治体による雇用創出の取組状況と今後の課題を取り上げた。

この章の構成は、既存の調査研究を本章の関心と関連づけて整理し（第2節）、独自に実施した調査結果を念頭に置きつつ、自治体が雇用創出に取り組む上でどのような点に留意すべきか（第3、4節）、自治体が地域雇用創出に取り組むことを困難にしている理由を整理し

た（第4、5節）。その上で、パッケージ事業の事例を通じた自治体の雇用創出の効果を仮説的に検討し（第5節）、最後に、本章の内容をまとめた上で今後の対応のあり方について考察している。

アンケート調査によって収集した数値データおよびドキュメント・データを分析した結果、地域資源を活用することで新事業を展開し、地域人材が育成される自治体は少数派であった。多数派の自治体が抱えている地域雇用創出の課題を整理すると、（1）産業構造などの地域の社会・経済的状況、人口構造などの要因に加えて、（2）財源の不足、およびそれと関連して（3）自治体の人材の不足、（4）雇用創出のノウハウ（とりわけ内発的雇用創出のノウハウ）の不足、さらに、（5）自治体の職業紹介に必要な求人・求職情報の不足という5つに整理することができる。

これらの課題に対して、国の地域雇用創造促進事業（パッケージ事業）を活用することが考えられる。これは従来の画一的な補助金とは異なる性格を有しており、①市町村が主体的に企画立案から実施まで進める事業であること、②複数の自治体が連携して取り組むことで、単独では雇用創出に取り組めない小規模の自治体にも効果が期待できること、③（人的資源を含めて）地域資源を活用していること、④需給両サイドに配慮した人材戦略を講じていること、⑤キーパーソンがイニシアティブを持って事業を牽引していること、といった共通点がある。ただ、地域雇用創造促進事業の効果の測定は、今後検証すべき課題として残されている。

今後、自治体の権限が強化される方向に向かうと思われるが、そうしたなかで、地域の特色を活かした雇用創出政策を企画立案、実施していくために、地域経営のキーパーソンの存在が不可欠である。キーパーソンに求められる要件は、調整能力やリーダーシップなどいくつか考えられるが、自治体におけるキーパーソン人材の役割と要件を明らかにし、そのような地域人材をどのようにして育成するのか、具体的に検討する必要がある。

（4）熊本県の産官学による戦略的企業誘致

熊本県は、空港の周辺に半導体関連産業の誘致に成功し、この地域における大幅な雇用創出に成功している。こうした半導体関連産業に的を絞った戦略的企業誘致は、1980年代後半の細川護熙知事時代に原型となる構想が打ち出され、その後もこの構想を発展させながら現在の企業集積を実現している。当初の構想をまとめる段階では外部の専門家の意見を活用し、中核となる企業の誘致に際しては、進出企業が求める人材を育成するために、県立技術短期大学校の講座を変更・新設し、企業から技術者と機械設備の提供を受けながら、若い人材の育成に努めている。

最近では、どこの県でも企業誘致に熱心であり、補助金の多寡を競うような傾向すらあるが、熊本県の補助金の上限は20億円であり、企業進出に果たす補助金のインパクトには、限界があることを示唆している。むしろ、熊本県に限らず、長期間にわたる熱心な企業誘致活動、

迅速かつ柔軟な企業への対応姿勢などが評価され、企業進出が実現している傾向が強い。

さらに、大都市圏での人手不足が顕在化してきており、企業が優秀な人材を求めて地方圏に進出する傾向が強まってきている。こうしたことを考慮すれば、補助金の多寡よりも企業が必要とする能力や資質を備えた人材を、地域がいかに育成しているかが問われる時代が来ている。

(5) 関西文化学術研究都市におけるクラスター型開発と雇用創出

第5章では、関西文化学術研究都市におけるクラスター型開発に雇用創出の側面から注目しつつ調査・分析を行った。クラスター型開発とそれに伴う雇用創出を実現するためには、いかなる方策が採られるべきかを検討することが目的である。調査・分析に当たっては、先行研究より得られた知見を十分に踏まえること、できるだけ具体的に議論を展開すること、要因と結果の関係性についても配慮することに留意した。

結果は以下の通りである。学研都市プロジェクトは多くの雇用機会を生み出しているが、その背後には、①国家プロジェクトとして認められたことにより財源が確保されたこと、②良好な外発的雇用創出が実現されていること、③地元経済団体の活躍がプロジェクトの良好な推進を支えていること、といった要因が潜んでいる。また、①と②の背景には、コーディネーターの存在に基づく諸組織間の効率的な分業・協働がある。本学術研究都市プロジェクトは、効率的な分業・協働により、「地元かつ民間」主導の国家的プロジェクトに成り得たのであり、また、良好な外発的雇用創出を実現しているといえる。

くわえて、学研都市プロジェクトに関連付ける形で実施されている京都府精華町(学研都市を構成する8市町のうちの一つ)での雇用政策も、着実な成果を上げつつある。その要因としては、①リーダーが存在すること、②目標が存在すること、③能力の高い自治体職員が存在すること、④雇用創出に係る部門が存在すること、⑤「営業」活動を展開していること、⑥誘致企業のフォローを実施していることがある。

最後に、これらの結果を踏まえ、クラスター型開発による地域雇用創出を実現するための方策も、試論的に検討されている。

(6) 神戸市における産業クラスター型地域雇用創出

神戸市の「神戸医療産業都市構想」(1999年)は、震災後の産業復興の取り組みを契機としており、今後の成長が見込まれる医療健康福祉産業に着目して生まれたものである。人口ポートアイランドにバイオメディカル・クラスターにおける中核施設整備とバイオ関連企業の誘致がすすめられている。

この計画の特徴は、構想の策定から具体化に至るまで、地域の産学官連携による推進体制が構築されていること、明確な事業戦略に基づいて大学コンソーシアム(共同事業体)が形成されていることである。

地域独自の取り組みとして始まったこの地域開発も、急速に国家プロジェクトとしての性格を強めてきている。こうした国によるハード面での整備が進められる一方で、地元金融機関のファンド設立による進出企業への支援、特区の活用による外国人研究者の受入れ促進などが進展している。また、神戸市による企業誘致も進められており、雇用創出は1,700人に達している。

これまでの産業集積は、外部からの企業誘致によって進められてきたが、最近では地元企業による医療用機器開発などのビジネス展開も始まり、内発的雇用創出の萌芽がみられる。さらに、「医療機器開発中核人材育成事業」などの人材育成も始まっている。こうした神戸市の試みは、クラスター型開発が本来持つとされている内発的地域開発への移行を示すものであり、地域の多様な主体の連携による長期的な地域開発の一つのモデルを提示している。

(7) コミュニティービジネスによる雇用創出－徳島県上勝町・株式会社いんどりを中心とした事例調査

第7章では、中山間地の孤立した小さな自治体における雇用創出を、コミュニティービジネスを利用することにより達成することはできないのかについて議論した。はじめに、孤立した小さな自治体が置かれた立場を概観し、これら地域における労働需要不足は深刻であることが、同時にそのような地域であっても、雇用創出に成功している自治体が存在する。

そこで、そのような自治体の中でも、コミュニティービジネスによる雇用創出に成功している自治体として高名な徳島県上勝町を、事例調査の対象として選定し議論を行った。結果は、以下のようなものであった。

同町における「つまもの」ビジネスの成功要因としては、有能なリーダーが存在すること、事業の自律的好循環が確保・促進されていること、さらには住民に対する教育がなされていることなどがある。事業を維持・発展させていく際に必要となる後継者候補としては、UターンやIターンによる移住者を活用していること、くわえて今後も活用していく方針である。また、上勝町役場が、明確なビジョンを持ってさまざまな事業に取り組んでいることも、地域再生に成功している理由である。このように、地域の資源を利用したコミュニティービジネスを行うことは、雇用創出のための有効な手段と成り得るものではあるが、そうするためにはさまざまな追加的措置が必要とされる。これらの結果を踏まえ、上勝町と同じような立場に置かれた自治体においても利用可能な雇用創出策とはいかなるものかが検討された。

(8) パッケージ事業における雇用創出

パッケージ事業を実施した北海道札幌市と石川県七尾市の事例を紹介している。札幌市では、中心に据えたコールセンターでの雇用創出が、目標値を若干下回るという結果になってしまった。これはコールセンターの雇用が、非正社員中心で交代制勤務がある、加えて仕事

内容が厳しいといった印象が強まった結果、若い女性を中心とした求職者に嫌われ、研修、就職ともに目標値を下回ってしまったということが影響している。誘致企業の雇用に関しては、量的な側面とともに質的な側面も慎重に検討する必要がある。

しかしながら、IT関連のソフト技術者に関する養成、就職に関しては、目標値を上回る実績を達成している。教育訓練の内容を企業と協議し、より実践的な内容に修正していったことが効果を発揮した。さらに、パッケージ事業を通じた産官学の連携も、地域振興の貴重な財産となっている。

少子高齢化、過疎化が急速に進む七尾市では、観光・食・ヘルスケアのネットワーク化による雇用創出事業に取り組むというユニークな試みを行っている。事業1年目を終了した限りでは、盛りたくさんの事業項目があることもあって、達成できた施策とそうでなかった施策との差が大きかった。とりわけ、事業の中心に据えていた「ヘルスツーリズム推進の人材育成事業」は、研修に関しては目標を大幅に上回ったが、就職に関しては大幅に下回ってしまった。コーディネーターの養成を1年という短期間で想定したこと自体が誤りであり、より長期的な育成が必要である。

これまで経験の乏しかった雇用創出事業に七尾市が取り組むこと自体が、七尾市にとっては貴重な経験となっており、札幌市と同様、行政と経済団体の連携を密にすることができたことは、今後の地域雇用創出にとって貴重な財産となっている。

地方分権化時代における国の雇用創出支援策は、主に市町村への支援を強化する必要がある。都道府県レベルでは、企業誘致のための土地造成や優遇策を実施する上で、財政的な原資をねん出することは可能であるが、市町村レベルでは原資も人材も乏しいというのが実態である。

こうした中で、現在、厚生労働省によって行われているパッケージ事業および新パッケージ事業は、市町村の企画案の中から雇用創出効果を達成できそうなものに資金助成を行うという政策を実施している。この事業は、雇用創出の経験に乏しかった地方自治体の職員に、雇用創出策の企画から実行までを独自に行う場を提供しており、市町村の担当者は政策立案・実行能力を着実に向上させている。

ただし、対象市町村は限られており、広く市町村職員等を対象とした雇用創出政策に関する教育訓練機関を整備する必要がある。また、現状の新パッケージ事業は、資金援助以外の支援策が不備であり、事業の途中、さらには事業終了後も、雇用創出に関する国によるコンサルタント機能を発揮できるような環境整備が必要である。

目次

まえがき

第I部 地域雇用創出の現状と政策

第1章 地域格差の拡大

- 第1節 労働力需給から見た地域特性
- 第2節 不振地域と好調地域の産業別雇用構造
- 第3節 製造業の国内回帰と雇用創出
- 第4節 地域間格差拡大の可能性
- 第2章 地域産業・雇用政策
 - 第1節 バブル経済崩壊後の不況対策
 - 第2節 地方分権一括法と小泉改革
 - 第3節 主な地方分権型地域産業・雇用政策
 - 第4節 地域提案型産業・雇用政策
 - 第5節 地域雇用創出における国の支援政策のあり方
- 第3章 地域雇用戦略と自治体の課題
 - 第1節 はじめに
 - 第2節 既存の研究の流れと確認したいこと
 - 第3節 自治体における雇用創出の現状と対応
 - 第4節 地域のリーダー、行政と雇用創出について
 - 第5節 雇用創出に関する都道府県と市町村の連携に関するケーススタディ
- 第Ⅱ部 地域雇用創出の事例
 - 第4章 熊本県の産官学による戦略的企業誘致
 - 第1節 雇用創出類型
 - 第2節 セミコン・フォレスト構想
 - 第3節 企業誘致に対する熊本県の組織的対応
 - 第4節 企業誘致への地域支援体制
 - 第5節 雇用創出の成果と課題
 - 第5章 関西文化学術研究都市におけるクラスター型開発と雇用創出
 - 第1節 はじめに
 - 第2節 先行研究
 - 第3節 学術研究都市プロジェクトとそれに関連した学研都市全体としての雇用創出
 - 第4節 精華町の取り組み
 - 第5節 結語
 - 第6章 神戸市における産業クラスター型地域雇用創出
 - 第1節 産業クラスターと地域政策
 - 第2節 神戸市におけるクラスター型開発
 - 第3節 小括
 - 第7章 コミュニティービジネスによる雇用創出—徳島県上勝町・株式会社いろどりを中心とした事例調査

- 第1節 はじめに
 - 第2節 孤立した小規模自治体の置かれた状況
 - 第3節 上勝町の概要
 - 第4節 事例調査の結果
 - 第5節 政策的議論
 - 第6節 結論
- 第8章 地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）における地域雇用創出
- 第1節 札幌市（先進性を活かしたニュービジネスの街、「さっぽろ」雇用創出計画）
 - 第2節 七尾市（観光・食・ヘルスケアのネットワーク化による雇用創出）

労働政策研究報告書 No.102 サマリー
地方圏における雇用創出の研究

発行年月日 2008年5月30日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

(販売) 研究調整部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2008 JILPT

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。

(URL:<http://www.jil.go.jp/>)