

第1章 総論

第1節 はじめにー「地方分権」から「地域主権」へー

地域雇用対策の主体が国から地方自治体へと移り、地域の雇用対策は大きく変化している。法制度面では地方分権一括法（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た。「地方分権」との関連で、「道州制」の導入も検討された。しかし、「道州制」導入に関連する議論の中で、雇用失業情勢に地域間格差があることは指摘されているものの、地域雇用のあり方、地域雇用創出の取組みについては必ずしも十分な議論はなかったように思われる¹。

一方、雇用政策に関しては、改正雇用対策法（2000年）、職業安定法の改正（2003年）、さらに、改正雇用対策法（2007年）によって自治体が主体的に雇用政策に取り組む際の支援が行われることになった。こうした法制度の下、地域の雇用対策は地域が主体となり、地域の資源や特徴を活かすようなものへと転換していった。

2008年夏の総選挙で政権が交代し、分権改革についても前政権がすすめてきた「地方分権」から「地域主権」へと変わった²。この「地域主権」では、基礎的自治体（市町村）を重視した分権改革が推進され、地域主権国家の樹立をめざすとされている。地域主権国家の母体は基礎的自治体で、基礎的自治体が担えない事務事業は広域自治体（当分の間現在の都道府県）が担い、広域自治体が担えない事務事業は国が担う、という「補完性の原理」に基づいて改革が進められる。当面の5～10年間は地域主権国家の礎を築く期間とされている。

国から地方へ権限を委譲するという発想から、地方が主役という発想に変化することになる。地域主権の下ではこれまで以上に市町村が果たす役割が重要になる。

この報告書で市町村に注目するのは、上記のような地域雇用対策の流れの中、地域固有の資源や特色を把握しているのは市町村であり、地方分権から地域主権へと分権改革が変わっていく中で市町村が雇用問題、とりわけ雇用創出に果たす役割が一層重要になると考えたからである³⁴⁵。

¹ たとえば、地方制度調査会(2006)『道州制の在り方に関する答申について』、内閣官房道州制ビジョン懇談会(2008)『道州制ビジョン懇談会中間報告』などを参照。

² 以下、民主党政策集 (<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/04.html>) による。

³ 東京新聞 2010年1月4日の朝刊の逢坂誠二首相補佐官のインタビュー記事によれば、これまでの「地方分権」の発想は中央から地方へ権限を分け与える発想であったが、今後は地方が主役でという考え方の「地域主権」に変わり、基礎自治体である市町村が重視されるとのことである。その際、国は地域の活動をサポートし、考え方を変えるきっかけづくりをする役割を果たすことであるという。

⁴ 市町村への権限委譲が必ずしも適切でないとする議論もある。これについては、たとえば、山重慎二(2008)「地域社会の構造変化と政策的対応」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著『人口減少社会の家族と地域』日本評論社、第12章を参照。

⁵ この報告書ではアンケート調査によって得た資料を分析しているが、調査対象とした市、東京23区、町、村をあわせて「市町村」と表記し、アンケート調査以外の表記も「市町村」で統一した。

第2節 先行調査研究の流れ⁶

1 地域雇用の動向

自治体における地域雇用政策への取組みを議論するに先立ち、地域の雇用状況がどのように推移してきたのか、2004年以降の国の白書に基づいて見ていくことにする⁷。なお、ほとんどの白書では地域の単位が地域ブロックまたは都道府県となっている。

この期間は日本経済全体で見れば好況期にあった。厚生労働省(2004)『平成16年労働経済白書』は、雇用状況が回復基調にある中、地域間の雇用回復のテンポが異なっているため、完全失業率と有効求人倍率の地域間のばらつきが拡大していると指摘している。この期間の景気回復は輸出の好調さに支えられており、なかでも機械関連、情報化関連分野が景気を牽引していた。輸送用機械器具製造業が集中する東海地域、電子部品・デバイス製造業が集中する南関東および北関東・甲信、情報サービス・調査業が集中する南関東で雇用状況が改善している。一方、公共投資が大きく減少した東北地方では雇用失業情勢の改善が遅れている⁸。こうした見方は『平成17年労働経済白書』も同じである。さらに、内閣府『地域の経済2004』においても完全失業率は多くの地域で改善し、有効求人倍率もすべての地域で上昇するなど、総じて雇用状況が改善に向かっていること、しかし、改善の動きには地域によって差があるとしている⁹。内閣府(2006)『平成18年版経済財政白書』では完全失業率を指標として地域ブロック別に比較した結果、いずれの地域でも改善の動きは見られるが、その状況にばらつきが見られること、労働力の年齢構成や労働移動をみると、若年人口比率が高い地域ほど失業率が高いこと、地域間労働移動は小さく、地域の失業率に影響を与えるほどではないことを指摘している。

地域の雇用の下支えになっているのは中小企業であるが、この点について中小企業庁(2008)『中小企業白書2008年版』では中小企業の開廃業の状況に焦点を当て、都道府県間で開業率にばらつきがあり、開業率の高さと廃業率の高さに正の相関関係があること、都道府県庁所在地ではその他の市町村よりも開業率が高い傾向にあることを見いだしている。

内閣府(2007)『地域の経済2007』によれば、変動係数で見た有効求人倍率の地域間格差が拡大していること、労働移動の状況をみると、雇用状況が悪い地域から南関東、東海などへの転出が目立っていること、製造業比率が高い地域では入超傾向にあることを指摘している。

2007年後半から景気は後退局面にはいるが、雇用状況にも変化が見られる。厚生労働省(2008)『平成20年労働経済白書』によれば、南関東では有効求人倍率が2006年度には大幅

⁶ この節と次節は労働政策研究・研修機構(2008)『地方圏における雇用創出の研究』労働政策研究報告書 No.102に基づいている。

⁷ それ以前の地域の雇用失業情勢の動向については、労働政策研究・研修機構(2004)『雇用失業情勢の都道府県間格差に関する研究』労働政策報告書 No.9、特に第1章、第2章を参照。

⁸ 厚生労働省(2004)『平成16年労働経済白書』23ページ以降。以下、労働経済白書の地域経済の分析は基本的に地域ブロック単位の分析である。

⁹ 内閣府(2004)『地域の経済2004』第2部第1章。

に上昇したが、2007年には大きく低下しているといったように、2007年第二四半期以降、地域間の雇用指標の動きに変化が見られる。内閣府（2008）『地域の経済 2008』においてもほとんどの地域で有効求人倍率が低下しており、とりわけ有効求人倍率が高かった東海、北陸、南関東ほど低下幅が大きいことが指摘されている。

2008年秋以降、日本経済は世界同時不況と呼ばれる状況に陥り、景気後退が雇用に及ぼす影響はより鮮明になっている。この点について厚生労働省（2009）『平成21年労働経済白書』は、外需によって製造業が雇用の牽引力になるというこれまでの動きが見られなくなったことが雇用状況の悪化につながったとしている。同書によれば、こうした動きは非正規労働者の雇止めの動きに明確にあらわれているとして、非正規労働者の雇止めは産業別では製造業で、地域別では東海、北関東・甲信など製造業集積地で多いことを指摘している¹⁰。

このように、地域経済は長期的な景気回復の後、急激な景気後退を経験し、特にこれまで景気の牽引役の産業が集積し、雇用状況も好調に推移していた地域ほど深刻な状況に陥っていた。

2 これまでの地域雇用政策の流れ

日本の地域雇用政策の大きな流れは、失業対策から雇用開発・雇用創出へと移っている。地域雇用政策の考え方を大きくさかのぼると、その根底には地域間格差を縮小させ、「均衡ある発展」を目指すという考え方があった。第二次世界大戦後の日本における地域の雇用・失業対策は、①政府直営事業方式（失業対策事業など）、②広域職業紹介政策方式（職業紹介制度活用による地域間労働力配分の調整など）、③民間企業活動活用方式（雇用保険法(1974)による解雇抑制、雇用継続、雇用創出など）の3つの方式に分類できる（日本労働研究機構(1990)、高梨(1993、1995)）¹¹。その後、1987年に地域雇用開発等促進法と職業能力開発促進法が制定され、地域雇用対策が体系立てられた。

バブル崩壊後、1990年代から2000年代初頭の10年間に日本の失業率は急上昇した。そのため、国による緊急雇用対策や総合雇用対策などが打ち出され、地域求職活動援助事業、緊急地域雇用創出特別交付金事業、地域雇用受皿事業特別奨励金、各種の就労支援事業、地域産業・雇用対策プログラムなどが実施された¹²。その後、財政状況の悪化を背景に地域雇用対策のありかたは大きく変化している¹³。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ている。また、

¹⁰ 厚生労働省『平成21年労働経済白書』28ページ以降。

¹¹ 日本労働研究機構(1990)『構造調整と地域雇用の展望』日本労働研究機構。高梨昌(1993)『これからの雇用政策の基調』日本労働研究機構、また、高梨昌(1995)『改訂版新たな雇用政策の展開』労務行政研究所の総論を参照。

¹² 厚生労働省(2003)『労働経済白書』による。

¹³ 以下の記述は樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究・研修機構編(2005)『地域の雇用戦略』日本経済新聞社の伊藤・勇上論文による。また、同書の樋口論文、樋口・ジゲール論文も参照。

改正雇用対策法（2000年）、地域雇用開発促進法（2001）が制定され、職業安定法の改正（2003年）で自治体においても職業紹介事業を実施することが可能となり、自治体による雇用政策の実施が期待されている。さらに、改正雇用対策法（2007年）に基づき、地域雇用開発促進法（2007）が改正されたことで、対策の対象となる自治体が①雇用機会増大促進地域、②能力開発就職促進地域、③求職活動援助地域、④高度技能活用雇用安定地域という4つの地域類型が、①雇用開発促進地域（雇用情勢が特に厳しい地域（都道府県）、②自発的雇用創造地域（雇用創造に向けた意欲が高い地域（市町村等）へと再編されている。地域雇用創出においても「選択と集中」が意識されている。

こうした地域雇用失業情勢の変化に伴って、地域の取組みにも変化が見られる。前掲の内閣府『地域の経済』の2004年版ではグローバル化への対応として、業種を問わずブランド化・差別化を図ることの重要性を指摘し、卓越した技術力と柔軟な発想力を持つ人材が不可欠であるとしている。また、単に情報提供や相談窓口の開設だけではなく、自治体が地域企業の営業に取り組んで、地域ぐるみのブランド化を図っている地域の取組み事例を紹介している。

地域雇用政策の具体的な政策手段は企業誘致が中心である。近年の白書等を見ると、内閣府（2005）『地域の経済 2005』では、工場誘致と自治体の補助金の効果を分析している。それによれば、補助金額の高低と工場立地件数の増加との間の関係は確認できないが、補助金設置以降に工場立地件数が増加しており、雇用への効果もあるものの全体としてはサービス業が雇用を牽引していること、さらに、コールセンターの地方進出が進んでおり、そうした場合に創出される雇用形態はパート・アルバイトが多いことを見いだしている。また、内閣府（2007）『地域の経済 2007』では、観光、医療・福祉、製造業（モノ作り）と地域活性化との関連に焦点を当てており、工場誘致は雇用確保、税収確保、地場産業育成というメリットがある反面、撤退のリスクもあり、いかにして工場を地域に根付かせるかがポイントになると指摘している。

一方、企業誘致以外の雇用創出の取組みとして、厚生労働省（2006）『平成18年労働経済白書』等では、雇用失業情勢の改善が遅れている地域（北海道、青森県、秋田県、高知県、長崎県、鹿児島県、沖縄県の7道県）への政策的対応として、地域の雇用創造に自主的に取り組む市町村等の取組みを促進・支援する「地域雇用創造支援事業」等の重点的実施、地方公共団体、経済界、国の地方支部局等による「地域雇用戦略会議」を開催し、市町村の連携強化、地方自治体・国の施策の有効な組合せが検討されていることが紹介されている¹⁴。

さらに、内閣府（2008）『地域の経済 2008』では地域経済活性化の動きを結輪力（地域資源の連携）、地際力（地域外への輸出の拡大と交流人口の増加）、住民力（住民・民間団体主体の公的サービス提供）という3つに類型化し、これによって地域コミュニティの衰退を防ぐことを提言している。

¹⁴ 厚生労働省(2006)『平成18年労働経済白書』29～32ページ。

3 地域産業政策と地域雇用政策の関係

澤井（2003a）によれば、地方分権一括法施行以前は、雇用政策は国の行政、都道府県の行政が担うものと考えられてきた。そのため、自治体とりわけ市町村では雇用をめぐる状況変化に対する問題意識も政策的関心は高くなかった¹⁵。上記のように、法制度の変更はあったものの自治体における取組みの変化は小さく、依然として産業振興策（特に企業誘致）が地域振興策の中心になっている。

いうまでもなく、雇用は生産の派生需要に位置づけられ、地域雇用政策と地域産業政策とが密接な関係にある。地域産業政策と地域雇用政策を結びつけるものも生産要素である「労働力」すなわち人材である。地域における人材育成の重要性について、関・横山（2004）では地域の連携とともに、地域産業振興をリードする人材と地域産業の担い手としての人材の重要性が説かれている¹⁶。

では、地域雇用政策としてどのような方法が適切なのであろうか。八幡（1991）¹⁷は、地域間格差を縮小する方法のうち、①財政政策は財政再建による制約と財政への過度の依存が地域の自助努力意欲を喪失させること、②工場誘致は地域側の都合だけで誘致が進むわけではないこと、したがって、③地域の自立的な産業化を重要視するべきで、地域の活性化を促進するための方策として内発的な地域振興を通じた地域雇用創出の重要性と多様な地域類型に合わせた政策手段が必要であると指摘している。さらに、地域雇用開発の成功要因として、①地域ビジョンの策定と効率的な地域経営の展開①地域内循環により波及効果を最大化すること、②技術的な問題を解決するために人材開発をおこなうこと、③マーケット・ニーズに合わせた市場性のある商品を開発すること、④事業の採算性の確保と官民の役割分担のあり方への配慮、を指摘している¹⁸。

一方、これまでの地域雇用政策のあり方に対して、佐口（2004）は従来の地域雇用政策について「産業振興策に埋没する雇用開発や、対症療法としての雇用対策」となりがちであったと批判的である¹⁹。佐口によれば、1990年代までの国による地域における雇用政策は不況地域における雇用機会の欠如を補うことであり、産業振興と連動した雇用奨励への助成や離職者の吸収措置が主な手段で、地域の主体性が発揮されるものではなかった。2001年の法改正では国が指定していた地域を都道府県が指定するようになり、指定される地域が雇用機会

¹⁵ 澤井勝(2003a)「職業安定法改正と自治体の雇用労働政策」『自治体学研究』第87号では雇用をめぐる状況変化として雇用の流動化と自治体の政策的対応の関係を論じている。澤井勝(2003b)「自治体の雇用労働政策の新展開」『ガバナンス』第31号も参照。

¹⁶ 関満博・横山照康(2004)『地方小都市の産業振興戦略』新評論、特に219～222ページ。

¹⁷ 八幡は工場の地方立地に限定して取り上げているが、サービス業、小売業の地方立地によっても雇用創出は可能である（八幡成美(1991)「地域雇用開発に関わる諸問題」『日本労働研究雑誌』No.377、4月号）。例えば、コールセンターや大型ショッピングセンターの地方立地によって雇用創出されることを想起されたい。

¹⁸ これらの効果については労働政策研究・研修機構(2007)『地域雇用創出の新潮流』プロジェクト研究シリーズNo.1。を参照。

¹⁹ 以下は佐口和郎(2004)「地域雇用政策とは何かーその必要性と可能性」神野直彦他編(2004)『自立した地域経済のデザイン 生産と生活の公共空間』有斐閣所収の記述による。佐口和郎(2006)「地域雇用政策の展開と課題」『地域政策研究』第34号も参照のこと。

増大促進地域、高度技能活用雇用安定地域、能力開発就職促進地域、求職活動援助地域に再編された。しかし、結局は自治体や地域諸組織・住民の主体性が発揮されていなかったという。その上で、地域における雇用政策では、住民との近接性を生かしつつ、生活上の必要、求人・求職情報を収集し、住民が主体となって実施していくことが重要であるとしている。

なお、日本総合研究所（2008）では、自治体経営に関するアンケート調査にもとづいて、自治体の「戦略」「組織」「マーケティング」に関する都道府県と市町村の比較を中心に検討を行っている²⁰。

4 地域雇用創出の事例研究

日本の地域雇用創出あるいは地域振興の先行調査・研究では多くのケーススタディが行われている²¹。それらは成功事例、先進的な取組みの事例である。これまでのケーススタディのポイントを整理すると、

- (1) 地域資源を活用して地域活性化を図る「地域資源活用型」の内発的な雇用創出が注目されている。
- (2) 行政関係者、企業関係者、住民などの地域関係者が利害関係者（ステークホルダー）として雇用創出や地域活性化の中心になっているところが注目されている。
- (3) 行政主導で雇用創出に取り組んでいるものと民間が主体となっている場合が多いが、民間、行政という二分法を超え、第三セクター方式やNPOが果たす役割も重要になっている。しかし、第三セクター方式の問題点も明らかにされている。
- (4) 企業、行政だけではなく地域住民まで人材育成の範囲が広がっている。
- (5) 外部人材を活用することによって地域内で充足することができない人材ニーズを満たしている。
- (6) 地域での取組みの効果が評価されているケースは少ない。

といったことが明らかにされている²²²³。

5 地域における人材育成

地域のリーダー人材の重要性は多くの機会に指摘されている（樋口・ジゲール(2005)²⁴、関

²⁰ 日本総合研究所(2008)『自治体マネジメントに関するアンケート調査』
(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/houkoku.html>) による。

²¹ 代表的なケーススタディは関満博による地域産業政策に関する一連の業績であるが、橘川武郎・連合総合生活開発研究所編(2005)『地域からの経済再生』有斐閣や下平尾勲・伊藤維年・柳井雅也編著(2006)『地域産業の再生と雇用・人材』など地域雇用に焦点を当てた研究も増えている。

²² 社会的共通資本の存在の効果を指摘する研究もあるが、現段階では十分整理されていないと思われるので、この報告書では機会を改めて検討したい。

²³ 労働政策研究・研修機構(2007)『地域雇用創出の新潮流』プロジェクト研究シリーズ No. 1 を参照。

²⁴ このことは、リーダーシップを持ったキーパーソンがいれば雇用が創出されるということの意味しない。キーパーソンの存在は雇用創出への取組みにつながる傾向があるということの意味しているが、確実に雇用創出につながっている訳ではない。言い換えれば、キーパーソンの存在は、地域が雇用創出策を実施していない状態から一歩踏み出すきっかけになるということである。

(2005)²⁵)。これまで蓄積されてきた多数の事例研究を総合すれば、地域雇用創出のキーパーソンは市長・町長、行政職員、企業経営者など、個人だけではなく、商工会議所、JA、自治体が設置した協議会、NPOなどのような集団の場合もあり、きわめて多様である。しかし、全体としては、リーダーシップを持ったキーパーソンの重要性を指摘していても、抽象的、印象論的な議論にとどまっている場合が多く、キーパーソン人材の育成について具体的に言及している場合は少ない。また、人材育成の議論も行政の職員研修のあり方について論じるものが多い。

八幡前掲論文では一步踏み込んだ議論をしており、既存産業がないところに新たな産業を興そうとする場合には、①事業化の初期段階で起業家、プランナー、企業家などリーダーシップを発揮する人材（既存の企業の経営者・予備軍、経営幹部経験のあるUターン者、行政の首長・行政幹部など）が求められ、②事業化の方針が決まった段階でこれを技術的に具体化し、事業として展開していく人材（工場長や技術者、営業企画担当者など）に対するニーズが高まるとしている。その上で、これを担う人材を意識的に養成するために他地域、異業種、海外の企業などとの交流機会を通じて技術移転を進めることの重要性を指摘している。その上で、どのような経営方針を重視するかによって人材開発のニーズが異なると論じている。また、関西情報・産業活性化センター（2007）『地域の人材形成と地域再生に関する調査研究』では、地域活性化のためのキーパーソン、キーパーソンを支える組織やネットワークのあり方と事例が紹介されている²⁶。

第3節 前回（2004年）の調査結果の概要

1 分析の視点と調査研究の方法

労働政策研究・研修機構では2004年に全国のすべての自治体を対象に地域雇用創出政策についてアンケート調査を実施した。この調査では、これまで雇用創出についての情報の蓄積が少ない市町村に注目した。国の財政が悪化し、公共事業によって地方の雇用を支えることが難しくなっていること、雇用創出に取り組む主体のウエイトが国から地方へと移りつつあることを背景として、自治体では雇用創出にどのように取り組んでいるのか。同じ雇用状況に直面した市町村でも、適切な雇用創出策が講じられている市町村と施策が講じられていない市町村があるとするならば、それを分ける要因は何なのか。さらに、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、といった点に問題関心があった²⁷。

²⁵ 関満博(2005)『現場主義の人材育成法』筑摩書房をはじめ、地域振興に共通する論点の1つに（リーダー）人材の育成があげられている。

²⁶ 財団法人関西情報・産業活性化センター(2007)『地域の人材形成と地域再生に関する調査研究』(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/houkoku.html>)を参照。

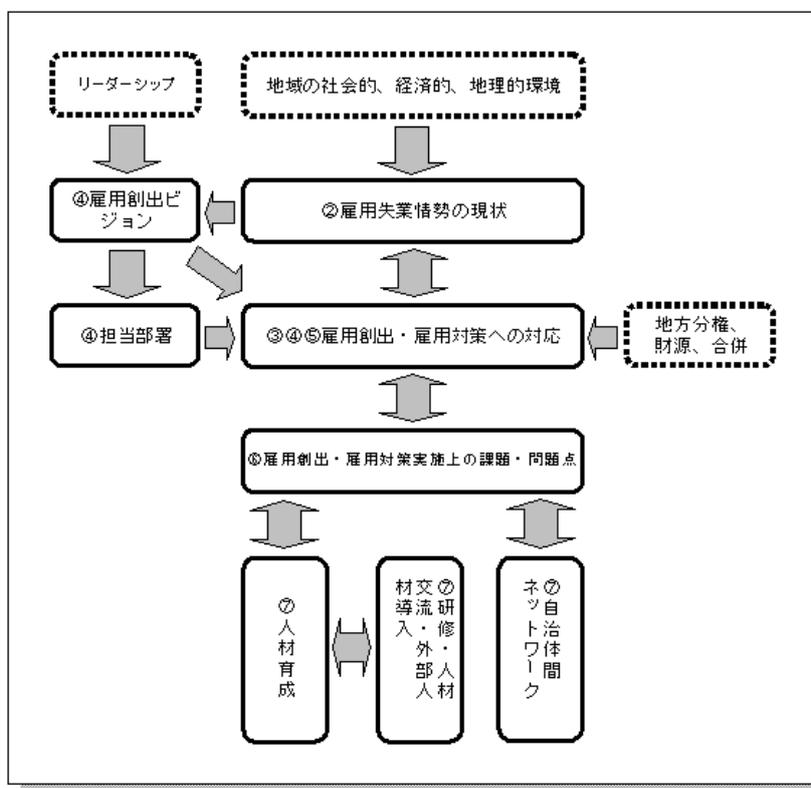
²⁷ 問題意識の背景について、樋口美雄(2005)「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究・研修機構編前掲書所収の記述を参照。

上述のように、既存の地域雇用に関する研究には好事例の紹介が多く、自治体の全体像が把握できていないこと、既存の事例研究で指摘された点が量的データにおいても再確認できるかどうか追試されていないこと、さらに、市町村長を対象とした調査を実施して、地域振興のビジョンやリーダーシップとの関連についても検討し、地域雇用戦略の現状と課題を把握すること、こうしたことも調査研究の動機につながっている。

アンケート調査は、都道府県知事・市町村長を対象としたアンケート調査と、都道府県・市町村の雇用問題担当者を対象としたアンケート調査の合計4種類の調査を実施した。リサーチデザインとして、第1-1図のような仮説的な地域雇用創出の枠組みを設定した。

この図の左上から、地方自治体が雇用創出についてビジョンや計画をもつことによって雇用創出策（手段）の方向性が決まる。雇用創出についてビジョンや計画を具体的な施策に移すために雇用創出策のとりまとめの担当部署が設置される。雇用創出策のとりまとめの担当部署が設置されれば、専門知識を持った人材が求められ、雇用創出の企画・立案、実施に関する研修ニーズを高める。同時に、自治体ではより幅広い人材を採用することによって多様な人材ニーズに対応し、それによって職員の人材の質を高めることにつながる。ただ、この図は地域雇用創出政策の理想論的であり、これを基準として地域を評価した場合、多くの自治体では取組みが不十分であるという結果になる可能性がある（実際、アンケート結果はそ

第1-1図 仮説的な市町村における雇用創出の枠組



注：点線で囲んである部分は労働政策研究・研修機構（2007）では検討しなかったもの。

うであった)。地方自治体が独自に雇用創出策を実施できていないという実情にも目を向けるのはそのためである。この仮説的枠組の下、調査を実施した²⁸。以下、結果を概観していく。

2 地域振興における雇用問題の位置づけと政策

各自治体の長が雇用問題をどのように位置づけているかについてみると、全体的な傾向として、市町村では「地域振興の複数の課題の中の1つ」と位置づけているところが多い。そのために、市や町に比べて村では地域内の起業における雇用創出を重視する内発的な雇用創出を重視するという比率が高い。これは、企業誘致など外発的な雇用創出をしたくても土地が確保できないという地理的上の制約、誘致した企業で働く人材がいないなどの理由による。そのため、内発的な雇用創出に重点をおく地域が多い。一方、既に企業誘致に成功し、産業基盤が出来上がっている地域や地域の企業だけでは雇用創出が期待できない場合、外発的な雇用創出を重視する傾向がある。

しかし、ビジョン・計画をもっている自治体は、市では13%、町村では3%以下で、どのようにして雇用創出をするのか、ビジョンや計画が「ない」自治体が多い²⁹。また、地域産業政策の計画はあるが、雇用創出数の目標や産業政策と雇用創出政策との関係は明確でない。

3 自治体における雇用創出策のとりまとめ担当部署

次に、自治体で雇用創出策の取組み態勢の状況を見る。市では雇用創出策のとりまとめ部署が既にあり、活動実績があるという自治体が多いのに対して、町の4割、村では6割が今も決まった部署がなく、今後も予定がない。とりまとめ部署（担当者）がある市町村とそうでない市町村との違いは、雇用創出に関するビジョン・計画の有無がとりまとめ部署の有無に関係しており、自治体が雇用創出に取り組む態勢の整備状況と関係すると考えられる。

自治体に求められるのは、ビジョン・計画を具体化し雇用を生み出す仕組みをつくり、具体化することが今後の市町村に期待される³⁰。

4 雇用創出策の実施状況とその要因

地方自治体ではどのような雇用創出策が実施されているのか。2003年度に実施した施策では「企業誘致」、「起業への助成金」、「その他」が多かった。しかし、「特別なことは何もない」と回答した自治体が町の5割以上、村の7割近くにのぼる。雇用創出策の実施状況を決める

²⁸ アンケート調査は、全国の都道府県市町村を対象に実施した。アンケート調査票は都道府県知事票と雇用問題担当者票を自記式郵送法によって実施し、都道府県知事 31 票、都道府県の雇用問題担当者 28 票、市町村長 1140 票、市町村の雇用問題担当者 1519 票の回収があった。なお、都道府県知事、市町村長調査票の回答の中には代理回答が含まれている可能性があるため、慎重な解釈が必要である。

²⁹ しかし、雇用創出のビジョンや計画がないからといって地域で雇用創出に取り組む必要がないと考えているわけではない。市町村長は雇用創出に市町村で取り組むのがよいと思っているが、それをどのように取り組み、実現していくか、ビジョン・計画として具体化できていないのではないかと考えられる。

³⁰ 日本労働研究機構（1997）『不況地域の構造転換』、調査研究報告書 No.85、8～9ページの記述を参照。

要因として、雇用問題が最優先であるという自治体の方が、「企業誘致」、「工業団地の整備」、「その他の施策」といった施策を実施していると考えられる。「雇用創出のビジョン・計画もっている」という変数については、「企業誘致」「企業助成金」「その他の施策」を実施する効果を持つと考えられる。

こうした傾向は、2004年でも確認できる。市町村の区分、人口規模、サービス業比率といった要因に加え、雇用創出についてどのように考えるのか、また、自治体の取組み態勢（雇用創出策のとりまとめ窓口があることで代理）も雇用創出策の実施状況に対してある程度の効果を持っている。これは改めて指摘するまでもなく、当然のことである。雇用創出が自治体レベルで取り組まれるべき状況においては、担当部署（あるいは担当者）を設けることが第一歩となると考えられる³¹。

さらに、雇用創出策の1つとして、構造改革特区を利用した雇用創出の効果に注目したアンケート調査を2006年に実施した³²。この施策の政策効果を見ると、「効果あり」という自治体が全体の4分の1で、特区を実施した自治体と実施していない自治体を比較しても政策効果は主観的評価でも客観的評価でも確認されなかった。このことから、構造改革特区のような規制の特例措置を活用する政策手法だけでは十分に機能する訳ではなく、自治体独自の雇用創出策と関連づけて活用することが求められる。

5 地域雇用創出の課題と取組み

今後の雇用創出への取組については、市、町、村の順で雇用創出への取組み強化が必要であるという比率が高い。また、自治体が考える地域雇用創出を実施する上での課題としては、①産業構造などの地域の社会・経済的状況、人口構造など要因に加えて、②財源の不足、③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、⑤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³³。

市町村職員の人材に限定し、雇用創出の企画立案担当者の人数と人材の質の確保の状況を被説明変数として多項ロジスティック回帰分析を行ったところ、人材の数・質ともに確保されている場合には雇用創出ビジョンがあること、担当部署による活動実績があることが有意に正の効果がある。しかし、人数か人材の質のどちらかが不足している自治体では担当部署の活動実績だけが有意に正の効果がある。また、必要な人材の数・質を確保できている自治体、または人材の数、質いずれか一方が確保できている自治体では職員の研修の実施が有意

³¹ 構造改革特区による規制の特例措置や地域再生計画の認定が注目されているが、市のうち構造改革特区を申請しているところが24%、地域再生計画を申請しているところがおよそ14%である。一方、町、村では構造改革特区、地域再生計画とも申請している自治体は調査時点ではほとんどなかった。構造改革特区の雇用創出効果の検証については労働政策研究・研修機構(2007)『地域雇用創出の新潮流』プロジェクト研究シリーズ No. 1の勇上論文および本報告書の第7章を参照。

³² アンケート調査の概要については、労働政策研究・研修機構編(2007)『地域雇用創出の新潮流』プロジェクト研究シリーズ No.1の第7章を参照。

³³ このほか、「役所内部で各産業振興担当、企業誘致担当、地域振興企画担当、労政担当の連携が不十分である」といった行政内の課題の指摘もあった。

に正の効果がある。

6 地域雇用創出のインキュベーション政策

市町村が雇用創出に取り組む際の課題として、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と情報の不足、人材の不足といった点が挙げられる。これらの課題に対応する施策の1つとして、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をとりあげた³⁴。この政策では地域が主体となって地域資源を活用することに主眼がおかれること、計画の作成から実施までの過程において労働局、ハローワーク、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こと、場合によっては隣接する市町村が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こと、さらに、他地域の取組み事例・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そった施策を企画できることなど、地域雇用創出政策を実施する上でのインキュベータ機能を果たすことがと期待される。しかし、この事業の効果は必ずしも明確ではなかった³⁵。

第4節 今回（2008年）の調査の概要

1 調査の方法

前回（2004年）調査では市町村が雇用創出に取り組みはじめて間もなかったこと、そのため、施策の効果が明らかではなかったこと、そして、市町村合併が進行中であり、合併後に雇用創出のビジョンの作成や具体的な取組みの企画・立案、実施について検討する予定、あるいは合併直後で現在検討中という回答が少なくなかった。合併が一段落し、ある程度の期間が経過した時点で改めて以下の点について調査することとした。すなわち、①市町村ではどのような地域雇用戦略のビジョンを持っているのか、それを具体化するためにどのような方法を重視するのか。②市町村では雇用創出のためにどのような施策を実施しているのか。雇用は生産の派生需要であるから、企業誘致や創業など地域産業政策、観光や特産品の広報・普及まで範囲を広げて調べた。③市町村では雇用創出に取り組む上でどのような課題を抱えているのか。市町村が雇用創出を実施するために、国や都道府県にはどのような支援が求められているのか。④国が都道府県や市町村の雇用創出を支援する施策はどのような効果があったのか。具体的な施策として構造改革特区計画による規制緩和の効果と地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）および地域雇用創造推進事業（新パッケージ事業）を取り上げてその効果を分析した。

調査方法は前回調査を踏襲し、アンケート調査を実施した。調査は①都道府県知事調査、

³⁴ これらの施策については、厚生労働省のホームページ

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou/index.html>) を参照のこと。

³⁵ このほか、内閣府「地域社会雇用創造事業」(<http://www5.cao.go.jp/keizai1/koyou/files/jisshiyouryou.pdf>) などの取組みが注目される。

②都道府県の雇用問題担当者調査、③市町村長調査、④市町村の雇用問題担当者調査の4種類から構成される。区については東京23区を対象を限定して調査を実施した。③市町村長調査と④市町村の雇用問題担当者調査は、2008年10月1日現在の市町村をもとに調査を実施した。

調査票は①都道府県知事調査および③市町村長調査は本人宛に発送、②都道府県の雇用問題担当者調査および④市町村の雇用問題担当者調査は自治体の雇用問題担当者宛に発送した。自治体に雇用問題担当部署（担当者）がない場合、関連する部署（担当者）に回答を依頼した。調査項目が雇用問題担当部署（担当者）だけでは回答できない場合、該当する複数の部署に回答してもらった。

2 調査項目

各調査の調査項目は、

- (1) 都道府県知事調査：地域振興と地域雇用創出についてどのようなビジョンを持っているのか、そのビジョンを具体化するための地域雇用戦略はどのようなものか、雇用創出における国と地方自治体はどのような役割をはたすのが望ましいかといった点を中心に構成。
- (2) 都道府県雇用問題担当者調査：雇用状況の変動、雇用創出計画の有無、独自に企画、実施した雇用創出策の概要と課題、地域再生計画の概要と効果、構造改革特区計画の概要と効果。
- (3) 市町村長調査：都道府県知事調査に準じた内容で、地域振興と地域雇用創出についてどのようなビジョンを持っているのか、そのビジョンを具体化するための地域雇用戦略はどのようなものか、雇用創出における国と地方自治体はどのような役割をはたすのが望ましいかといった点を中心に構成。
- (4) 市町村雇用問題担当者調査：雇用状況の変動、雇用創出計画の有無、独自に企画、実施した雇用創出策の概要と課題、地域再生計画の概要と効果、構造改革特区計画の概要と効果、（新）パッケージ事業の概要と評価。

を確認するように構成した。なお、各調査の調査項目は第1-1表の通りである。

3 調査期間

2008年9月15日～9月30日。

第 1-1 表 調査項目の概略

都道府県知事調査	都道府県の雇用問題担当者調査	
問 1 地域振興の中での雇用創出の位置づけ	問 1 3年前と比較した雇用情勢	問 10 認定された特例措置の適用内容
問 2 雇用創出のために重視する方法。	問 2 雇用創出のビジョンや計画の有無	問 11 特区計画の現状
問 3 雇用創出の取組み	問 3 独自に企画、実施した雇用創出策	問 12 特区計画によって期待した雇用への効果
問 4 地域雇用創出に取り組む上での国、都道府県、市町村の役割	問 4 他の都道府県と協力して取り組んだ雇用創出策	問 13 特区計画実施のための取組み
問 5 地域雇用創出に取り組む上で国に期待すること	問 5 雇用創出の取組みで国に期待すること	問 14 特区計画に関連する雇用創出策
自由記述	問 6 地域振興、産業政策、雇用政策で活用した国の制度	問 15 特区計画の効果
	問 7 雇用創出に取り組む際の課題	問 16 特区計画の効果に対する評価
	問 8 地域再生計画の認定状況	問 17 特区計画の今後の効果の見込み
	問 9 産業・雇用関連の構造改革特区計画の認定状況	自由記述

第 1-1 表 調査項目の概略（続き）

市町村長調査	市町村の雇用問題担当者調査	
問 1 地域振興の中での雇用創出の位置づけ	問 1 3年前と比較した雇用情勢	問 17 特区計画に関連する雇用創出策
問 2 雇用創出のために重視する方法	問 2 雇用指標の変化	問 18 特区計画の効果
問 3 雇用創出の取組み	問 3 市町村合併の有無	問 19 特区計画の効果に対する評価
問 4 地域雇用創出に取り組む上での国、都道府県、市町村の役割	問 4 独自の雇用創出策	問 20 特区計画の今後の効果見込み
問 5 地域雇用創出に取り組む上で国に期待すること	問 5 他の市町村と協力して取り組んだ雇用創出策	問 21 (新)パッケージ事業の申請、採択
自由記述	問 6 国、都道府県と協力して取り組んだ雇用創出の事業	問 22 (新)パッケージ事業の採択年次と事業名
	問 7 地域振興、産業政策、雇用政策で活用した国の事業	問 23 (新)パッケージ事業の申請経緯
	問 8 地域雇用創出の取組みで国に期待すること	問 24 (新)パッケージ事業企画で重視した点
	問 9 雇用創出の中心的な人物	問 25 (新)パッケージ事業以前の独自の雇用創出策
	問 10 雇用創出に取り組む上での課題	問 26 (新)パッケージ事業企画の参考例
	問 11 地域再生計画の認定状況	問 27 (新)パッケージ事業での外部人材の活用
	問 12 産業・雇用関連の構造改革特区計画の認定状況	問 28 (新)パッケージ事業の雇用効果
	問 13 認定された特例措置の適用内容	問 29 (新)パッケージ事業の副次的効果
	問 14 特区計画の現状	問 30 (新)パッケージ事業の評価
	問 15 特区計画によって期待した雇用への効果	問 31 (新)パッケージ事業で創出された雇用の持続性
	問 16 特区計画実施のための取組み	自由記述

4 発送数と回収数

各調査の発送数、回収数、回収率は第 1-2 表の通りである³⁶。

第 1-2 表 調査票の発送数、回数数、回収率

	都道府県知事 調査	都道府県 雇用問題担当者調査	市町村長 調査	市町村 雇用問題担当者調査
①発送数	47	47	1810	1810
②回収数	30	33	661	851
③回収率 (②÷①)×100	63.8%	70.2%	36.5%	47.0%

第 5 節 この報告書の構成

この報告書は第 1-2 図に挙げた項目で構成した。①～⑨は報告書の章に対応している。片方向の矢印は因果関係を、双方向の矢印は相互に関連することをそれぞれ表す。

この図に示したように、本報告書は以下のような構成になっている。

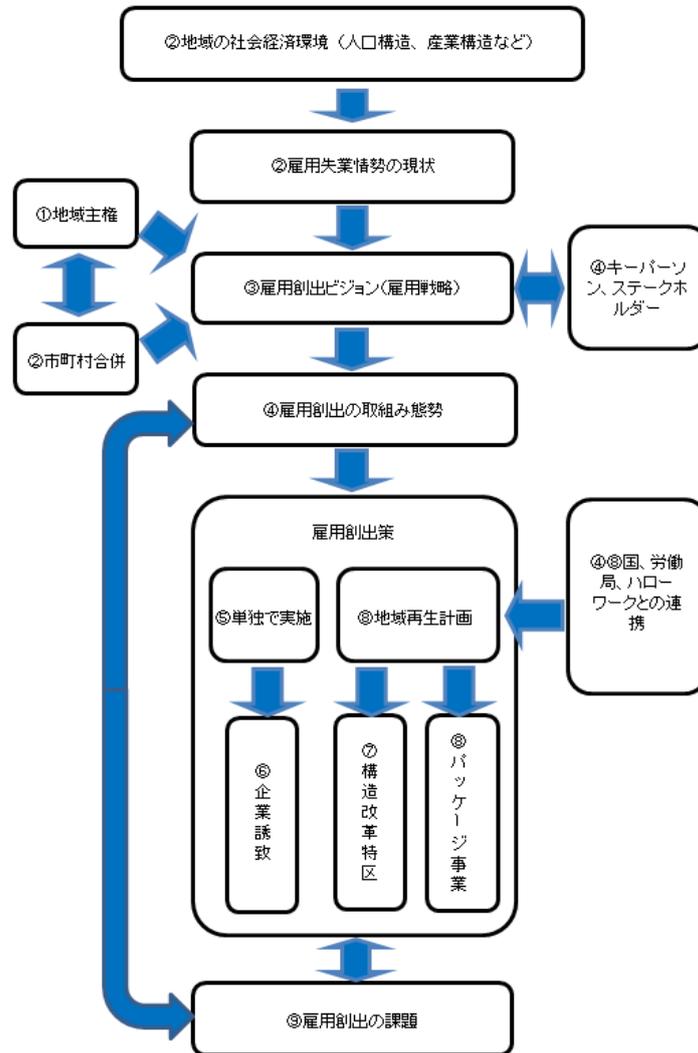
第 2 章では分析対象となる市町村の基本属性を概観する。アンケート調査に回答した自治体の平均的なイメージは、人口規模が 7 万人弱、3 分の 1 の市町村がいわゆる平成の大合併で合併を経験した。人口構成は全国平均とほぼ同じであるが、市よりも町、村で高齢化が進んでいる。就業者数から見た産業構造も全国平均と変わりはない。第一次産業従業者比率は市よりも町、村の方が高く、第二次産業従業者比率数は市と町でほぼ同じ、村で低い。第三次産業従業者比率は市で高く、町、村で低い。雇用情勢の動向は、改善した自治体が 15%、不変が 37%、悪化が 40%となっている。雇用情勢が悪化している自治体ではその理由として、地域の企業規模が小さく雇用の受け皿になり得ないこと、企業の撤退や倒産、公共事業の減少で雇用機会が失われていることを挙げている。

第 3 章では、地域の雇用状況をふまえて市町村がどのような雇用戦略を持っているのか検討し、市町村の雇用戦略の類型化を試みた。前回の調査では雇用戦略のビジョンを持っていない自治体が多かった。しかし、平成の大合併後の市町村長選挙において、マニフェストの中に雇用創出を掲げたところも多いだろう。

そこで、改めて市町村がどのような雇用戦略のビジョンを持っているのか確認した。その際、市町村の雇用戦略については雇用創出の政策的な位置づけ、どのような雇用創出を重視するのか、戦略的産業は何か、そして、雇用創出に中心になって取り組む主体としてふさわしいのはどこか、といった観点から、市町村の雇用戦略を第 1-3 表のように 3 つに類型化した。

³⁶ 他の調査に比べて市町村長調査の回収率が低いのは、調査実施時期が議会開催の時期と重複していたためだと思われる。

第 1-2 図 分析の流れ



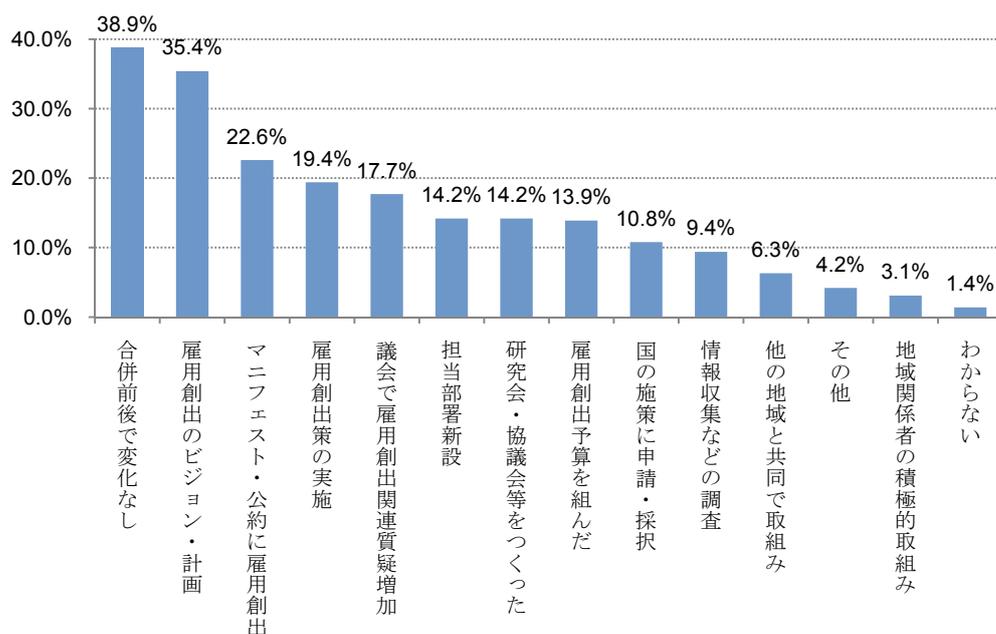
この雇用戦略によって市町村の雇用創出への取組み態勢や具体的な雇用創出策の企画・立案が行われる。第 4 章では市町村がどのような態勢で雇用創出に取り組んでいるのかを概観した。雇用創出に取り組むにあたり、合併が 1 つの契機になっている。合併を経験した市町村のうち、合併を契機に雇用戦略のビジョンを新たに作った自治体が 35%、合併を契機に新たに雇用創出に取り組みはじめた自治体が 20%、雇用創出の担当部署を新設したという自治体が 15%となっている。しかし、合併を経験した市町村の 40%近くでは雇用創出への取組みに変わりはない (第 1-3 図)。さらに、市町村長アンケートのデータと市町村の雇用問題担当者アンケートのデータからマッチングデータを作成し、雇用戦略のビジョンとの関係を検討した。

第 5 章から第 8 章では市町村の雇用創出策の実績と効果を扱っている。ここでいう雇用創出策は、企業誘致、就業支援、地域特産品のマーケティング支援など、通常より幅広い取組みを対象としている。

第1-3表 市町村の雇用戦略の類型

	雇用創出の位置づけ	雇用創出で重視する方法	雇用創出を中心になって取り組むべきところ	戦略的産業
タイプ1	複数課題の中の1つと考えているところが多い。	外発的雇用創出重視を重視するところが多い。	都道府県中心で雇用創出と考えているところが多い。	製造業での雇用創出に期待しているところが多い。
タイプ2	最重要課題と考えているところが多い。	内発・外発両方重視するところが多い。	市町村中心で雇用創出と考えているところが多い。	卸売・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信の雇用創出に期待するところが多い。
タイプ3	複数課題の中の1つと考えているところが多い。	内発的雇用創出重視を重視するところが多い。	国中心で雇用創出と考えているところが多い。	製造業、建設業、農林水産業に期待するところが多い。

第1-3図 市町村合併による雇用創出の取組みの変化

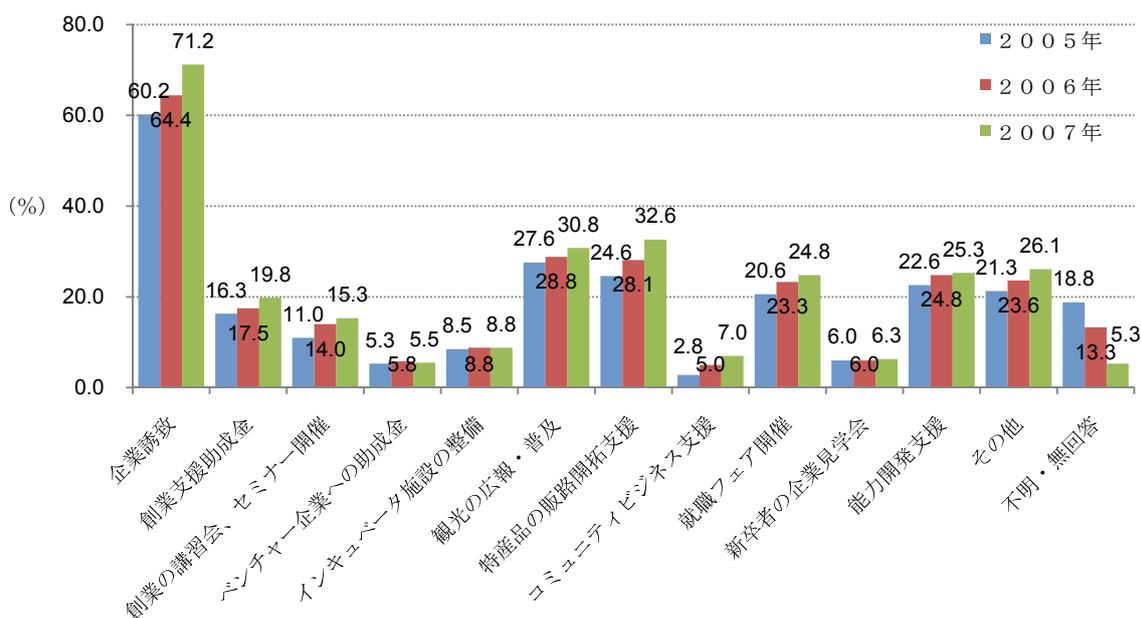


第5章では市町村が独自に実施した雇用創出策があるのか、あるのならばどのような雇用創出策を実施したのか。こうした点について整理した。その結果、アンケート回答自治体のうち独自の雇用創出策を実施したところは約47%、雇用創出策の内容では企業誘致が多く、ほかに観光・特産品の普及、マーケティング支援、各種就業支援が比較的多い。また、雇用創出に取り組む自治体の比率は高くなっているものの、企業誘致以外の雇用創出策の実施比率は高くても30%程度である。

さらに、回帰分析によって企業が雇用創出策を実施しているかどうかは、市町村の区分や雇用戦略のあり方によって決まっていることが確認された。

自治体が独自に実施した雇用創出策の効果はどうであったのか。アンケート調査結果を見る限り、様々な雇用創出策を実施している自治体では「雇用状況が改善している」という回答比率が高いが、因果関係は明らかではない。また、独自の雇用創出策に対する自治体の主観的評価は、企業誘致のような外発的雇用創出施策は肯定的ではあるが、その評価は他の施策に比べて低い。

第1-4図 市町村による雇用創出策の内容（複数回答）



世界同時不況までの数年間、自治体間の企業誘致競争が過熱し、その様子は「企業誘致ブーム」と呼ばれるほどであった。産業集積地の自治体だけではなく、雇用機会に乏しい自治体でも様々な優遇策を講じ、地元への企業立地を求めた。なかでも電気・電子部品製造業企業や製品の裾野が広い自動車関連製造業の地方立地は公共事業に代わる雇用創出策として期待された。今回のアンケート調査でも雇用創出策の中で最も実施比率が高かったのが企業誘致である。第6章では企業誘致を取り上げ、市町村の取組みの状況や誘致実績、その効果について検討した。

企業誘致を実施した自治体における平均誘致件数は7.3社である。自治体が講じた誘致企業施策が誘致企業数に及ぼす効果を分散分析した結果、製造業特化係数（産業集積の代理変数）が有意であったほか、雇用戦略を前提として「企業訪問」など積極的な働きかけをした自治体の方が自治体のウェブで進出企業を募集するといった不特定多数の対象に向けた情報発信より、誘致企業数が有意に多いことが確認された。なお、「助成金・補助金、奨励金」など立地企業に対する優遇措置の有無による誘致企業数の差は確認できなかった。

第7章では構造改革特区の雇用創出効果をより厳密に検討した。アンケート調査によれば、

産業・雇用関連の特区のみを実施している自治体は回答市町村の1%程度に過ぎず、特区のみならず、自治体独自の雇用創出施策や国の地域再生計画も含めて地域雇用対策に取り組んでいる自治体が相対的に多い。実証分析の結果、地域の雇用情勢が比較的良好な自治体ほど特区を活用し、地域再生計画は雇用情勢の厳しい自治体が実施する確率が高いという違いはあるものの、いずれも財政力の低い自治体が国の制度に参加しており、さらに雇用創出に関する市町村長のリーダーシップや自治体職員のコミットメントも、自主的な施策の実施確率を有意に高めている。地域の雇用情勢や財政力などの観察可能な要因を一定とすると、独自の雇用創出策を持ち得ない自治体が、構造改革特区や地域再生といった国の制度を活用して地域雇用対策を講じていることが示唆された。

第2に、特区実施自治体に対する2006年と2008年の2時点のアンケート調査を用いた分析から、企業誘致策や新規開業・創業支援、地域の産学官連携の構築など、特区計画を補完する独自の雇用創出策を実施している自治体ほど、認定後の取組の継続を通じて、自治体が認識する特区の雇用創出効果が高まること示された。規制緩和策のみでは持続的な雇用効果が見込めないことを示唆しているものと思われる。

以上の結果から、地域雇用創出策として構造改革特区制度を評価した場合、これまでの特区制度への参加構造は、結果として雇用効果に結びつきにくいものであったことを示している。財政措置を伴った雇用創出策を補完的に用いることが求められているといえる。2005年度以降は、課税の特例措置や交付金の支給といった財政措置が講じられるようになっており、雇用面の施策の効果を高めるよう政策変更が行われたとも考えられ、地域に実情にあった規制緩和策をこれらの施策と組み合わせて活用することが求められているといえる。

第8章では地方再生計画と地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）および地域雇用創造推進事業（新パッケージ事業）を取り上げた。雇用状況が悪い地域を対象として企画のコンテスト方式で支援策するパッケージ事業は、さまざまな機会で指摘された自治体の主体的な取組みを重視する雇用創出策に近い。

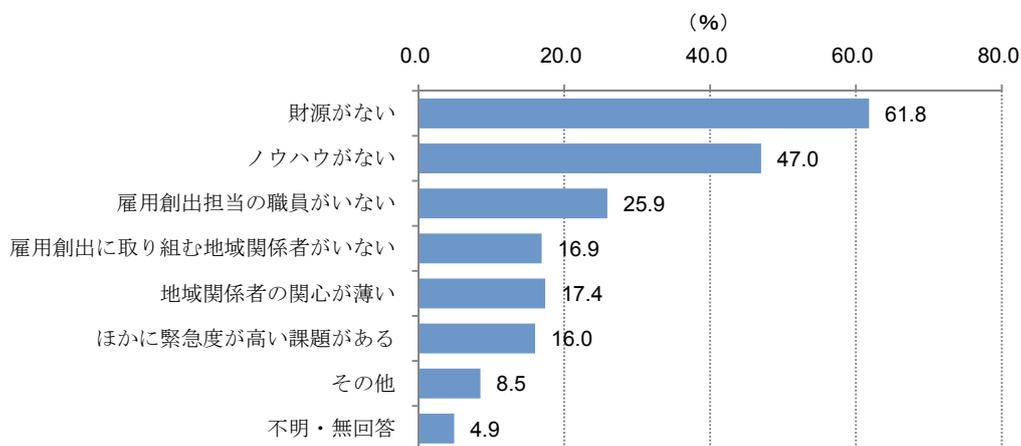
では、この事業を実施した自治体ではどのような効果があったのか。前回の調査においてもこの点を取り上げたが、事業開始後間もなかったこともあり、その成果は明らかにできなかった。今回の調査では、（新）パッケージ事業の効果を雇用創出効果だけではなく、自治体における雇用創出策の企画立案力のインキュベータ効果やネットワーク形成効果を含む複数の側面から接近した。

まず、回答自治体の20%が地域再生計画に申請認定され、9%がパッケージ事業または新パッケージ事業に申請・認定されていた。パッケージ事業に申請・認定された自治体は3つの雇用戦略類型のうちタイプ2（雇用創出が最重要課題で、内発・外発両方重視し、卸売・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信等の分野での雇用創出を市町村中心で取り組む）の市町村の構成比が高く、この施策の趣旨と整合的である。採択自治体では農林水産業、飲食店・宿泊業を戦略的産業とする比率が高いことから、地域資源を活かした雇用創出

をめざしていると考えられる。さらに、パッケージ業に採択された自治体ではそうでない自治体に比べて雇用戦略がより具体化されている。(新)パッケージ業に対する自治体による評価を決める要因を回帰分析した結果、「雇用創出策ノウハウの蓄積」、「雇用創出・人材育成」の成果が上がるほどパッケージ事業の評価も高くなる。また、内発的雇用創出を重視する場合、市町村中心で雇用創出を行うという場合および都道府県が中心になって雇用創出を行うという場合もパッケージ事業の評価が高い。

第9章では市町村が雇用創出に取り組む上での課題について検討する。前回の調査でも今回の調査でも市町村が雇用創出に取り組む上での課題は財源問題、ノウハウ不足、人材不足である(第1-5図)。

第1-5図 雇用創出に取り組む上での課題(複数回答、N=851)



これらの要因が独自の雇用創出策の実施状況とどのような関係にあるか検討すると、「地域人材の不足」、「財源不足」の課題を抱えている市町村では独自の雇用創出を実施していない。また、独自の雇用創出策を実施している自治体ほど「雇用創出のノウハウ不足」を課題として指摘している。自治体が抱える課題は自治体の取り組み状況によって異なっており、地域における雇用創出に取り組む前に人材不足に対応し、雇用創出策に取り組んだ後にも雇用創出のノウハウを提供しつつ地域人材の育成を継続するような支援が必要である。

以上からわかるように、この報告書は市町村による雇用創出の取り組みの現状と今後の課題を俯瞰する試みである。市町村の雇用創出の個別の成功事例や好事例の紹介ではない。そうした事例は既に多数の蓄積があるので、そちらに譲ることにする。

なお、この報告書では、基礎自治体関係者および地域の利害関係者も読者にはいることを想定し、主に記述統計的な手法と探査的な方法で分析するようにした³⁷。

³⁷ データを分析するにあたり、適切な理論モデルを考え、それを踏まえた分析を行うことが望ましいが、市町村が中心となって雇用創出に取り組むことを描く適切な理論的な枠組みを見つけることはできなかった。本文に記載したように、探査的な接近法を採ったのはそのためである。

第2章 調査回答自治体の概略

第1節 はじめに

本章では、この報告書で分析の対象とするアンケート調査に回答した市町村のプロフィールを記述統計的な方法で概観する。ここで取り上げる項目は、人口規模、人口の年齢構成、産業構造、就業構造、雇用状況、財政の状況、そして市町村合併の有無である。

なお、第1章で記述したように、この報告書で取り扱っているアンケート調査には市町村のプロフィールに関する設問項目が含まれていない。そこで、以下では様々な統計調査で得られた公表資料をあわせて利用した。アンケート調査で得られた資料とそれ以外の資料との間で調査時点を可能な限りそろえるようにしたが、いくつかの資料ではアンケート調査と異なっている場合がある。

第2節 調査回答自治体の概略

1 人口規模と年齢構成

第2-1表は2008年の住民基本台帳に基づく全市町村の人口の基本統計量とアンケート調査に回答した市町村の人口の基本統計量である。全市町村についてみると、平均値は70202.3人である。これに対して、アンケート調査に回答した市町村についてみると、平均値が68462.0人で、やや小さい。

第2-1表 市町村人口の基本統計量（単位：人）

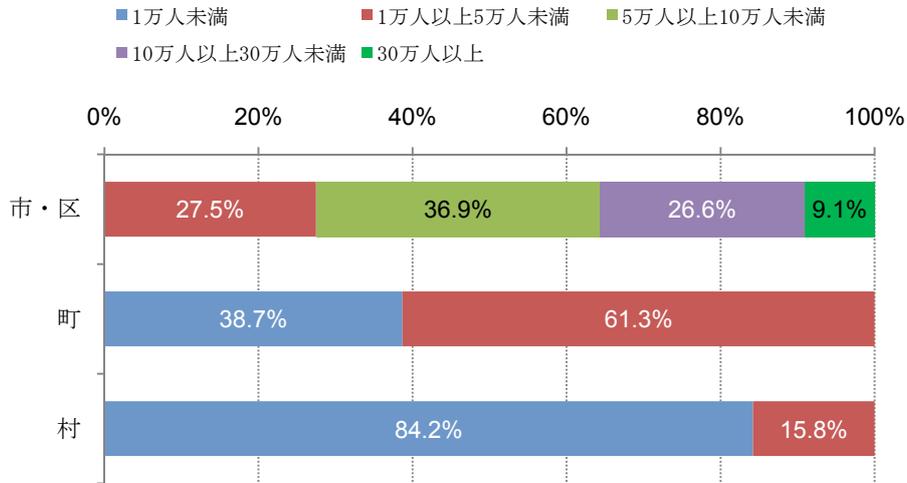
	全市町村	アンケート回答市町村
最小値	173.0	660.0
最大値	3585785.0	1880138.0
平均値	70202.3	68462.0
標準偏差	0.0	0.0
度数	1810	850

資料出所：2008年住民基本台帳による。

第2-1図は、アンケート調査に回答した市町村別の人口規模の分布である。構成比を見ると、市・区では「5万人以上10万人未満」(36.9%)、町では「1万人以上5万人未満」(61.3%)、村では「1万人未満」(84.2%)がそれぞれ最も多い。

人口の年齢構成を見る。ここではやや古い2005年国勢調査を用いて市町村別の年齢階層別人口構成を見ることにする。第2-2表は年齢階層として「14歳以下」「15-64歳」「65歳以上」の3つに区分し、年齢階層別人口構成比の記述統計を全市町村とアンケート調査回答市町村について整理したものである。

第 2-1 図 調査対象市町村の人口規模



資料出所：第 2-1 表と同じ。 $\chi^2=486.857$ 、 $p<0.000$ 。

全市町村とアンケート調査回答市町村を比較すると、調査回答市町村の方がわずかながら人口構成が若いものの、大きな違いはない。

第 2-2 表 調査対象市町村の年齢階層別人口比率の基本統計量（単位：％）

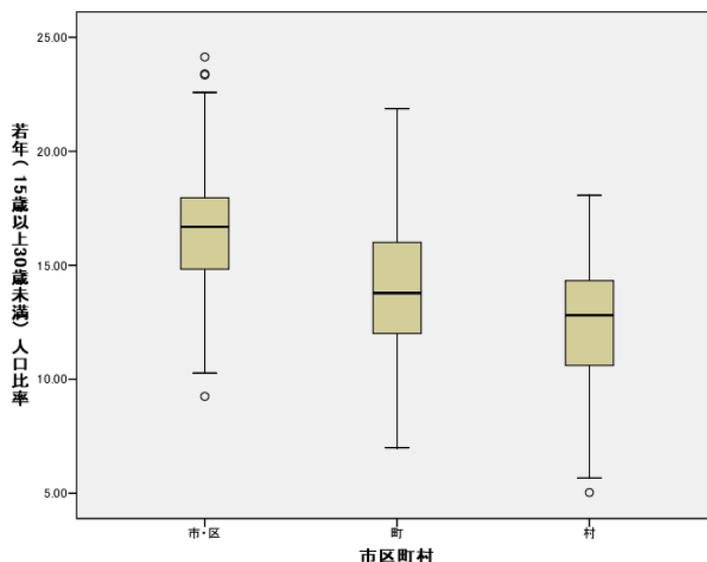
	全市町村			アンケート回答市町村		
	14 歳以下人口	15-64 歳人口	65 歳以上人口	14 歳以下人口	15-64 歳人口	65 歳以上人口
最小値	5.2	40.9	8.5	6.7	40.9	8.5
最大値	22.7	76.9	53.4	22.7	76.9	52.4
平均値	13.5	61.5	25.0	13.6	61.6	24.9
標準偏差	2.1	5.8	7.0	2.0	5.6	6.8
度数	1809	1809	1809	849	849	849

資料出所：総務省「2005年国勢調査」による。

次に、15歳～64歳までの生産年齢人口のうち、30歳未満を若年人口として、その比率に注目する。アンケート調査回答市町村間で若年人口の人口構成が異なるかどうか見る。第2-2図はアンケート回答市町村の若年人口比率の箱ひげ図である³⁸。図の縦軸は若年人口比率、横軸方向に市町村の区別をとっている。箱の中の中央値の位置を見ると、町では下方向にずれているので、若年人口比率が低い方向に偏って分布していることがわかる。市・区では弱件人口比率が高く、町、村では低い（1%水準で有意差あり）。

³⁸ 箱ひげ図の中に引かれた横線は中央値、箱の縦の大きさは 25%点と 75%点を、箱から上方向と下方向に描かれた線からはずれたところに描かれた○は箱の大きさから 1.5～3 倍以上離れた外れ値を表す。

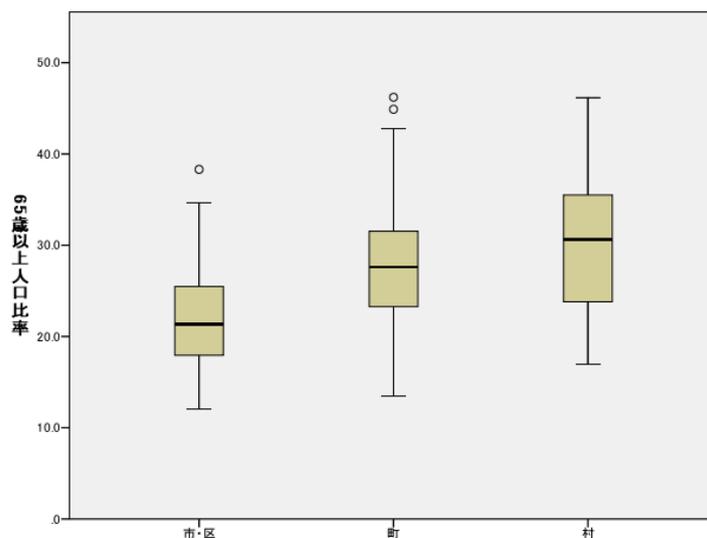
第2-2図 市町村別若年人口比率の箱ひげ図



資料出所：総務省「2005年国勢調査」による。

さらに、65歳以上比率に注目し、アンケート調査回答市町村間で人口構成が異なるかどうか見る。第2-3図はアンケート回答市町村の65歳以上人口比率の箱ひげ図である。図の縦軸は65歳以上人口比率、横軸方向に市町村の区別をとっている。箱の中の中央値の位置を見ると、村では上方向にずれているので、65歳以上比率が高い方向に偏って分布していることがわかる。市・区では町、村ほど高齢化が進んでいなく、町と村とを比較すると、村の方が高齢化している（5%水準で有意差あり）。

第2-3図 市町村別65歳以上人口比率の箱ひげ図



資料出所：総務省「2005年国勢調査」による。

2 就業率

第2-3表は就業率の基本統計量である。標準偏差からわかるように、全市町村の数値に比べてアンケート調査に回答した市町村の散らばりが小さいものの、平均値を見ると全市町村と今回のアンケート調査に回答した市町村とでは大きな違いはない。

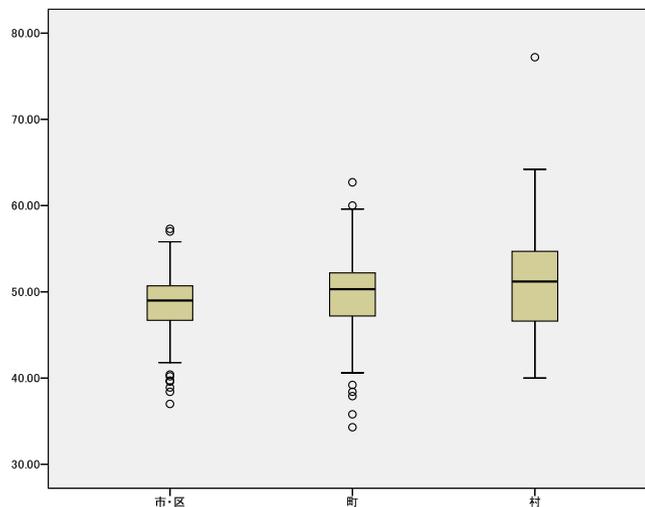
第2-4図はアンケートに回答した市町村について就業率の箱ひげ図である。市・区では就業率が狭い範囲に分布しているが、町、村では分布の範囲が広い。また、就業率の平均値を見ると、市・区よりも町の方が、町よりも村の方が高い（5%水準で有意）。

第 2-3 表 就業率の基本統計量（単位：％）

	全市町村	アンケート回答市町村
最小値	31.80	34.30
最大値	77.20	68.80
平均値	49.23	49.41
標準偏差	4.13	4.01
度数	1688	788

資料出所：総務省「2005年国勢調査」による。

第2-4図 アンケート回答市町村の就業率の箱ひげ図



資料出所：総務省「2005年国勢調査」による。

3 民営事業所従業者数

第 2-4 表は 2006 年の事業所・企業統計に基づく全市町村の民営事業所従業者数の基本統計量とアンケート調査に回答した市町村の民営事業所従業者数の基本統計量である。全市町村についてみると、平均値は 29864.4 人である。これに対して、アンケート調査に回答した市町村についてみると、平均値は 27408.5 人で、調査対象市町村の方がわずかながら従業者

数が少ない。

第 2-4 表 調査対象市町村の民営事業所従業者数（単位：人）

	全市町村	アンケート回答市町村
最小値	55	127
最大値	2121613	780524
平均値	29864.39	27408.47
標準偏差	94585.87	61944.79
度数	1807	848

資料出所：総務省 2006 年事業所・企業統計による。市町村合併をした自治体についてはそれらの自治体の平均値を用いた。

4 就業者数から見た産業構造

市町村の産業構造の特徴をより明確にするために、ここでは全産業の従業者数に占める各産業の従業者数の比率に注目する。その基本統計量を整理したものが第 2-5 表である。ここでは第一次産、第二次産業、第三次産業についての数値を掲載した。全市町村とアンケート対象市町村を比較すると、大きな違いはない。

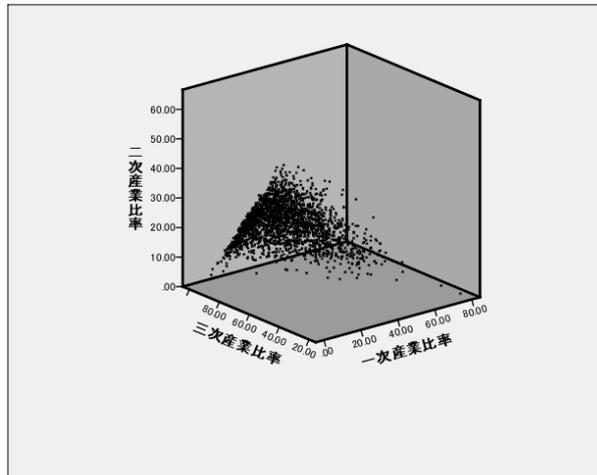
第 2-5 図は 3 つの産業の従業者数構成の関係を把握するために、3 次元空間に各産業の従業者構成比をプロットしたものである。この図から、第一次産業従業者比率、第二次産業従業者比率、第三次産業従業者比率は相互に負の相関関係にあることが観察される。相関係数を計算すると、第一次産業従業者比率と第二次産業従業者比率は-0.393、第一次産業従業者比率と第三次産業従業者比率は-0.673、第二次産業従業者比率と第三次産業従業者比率は-0.412であった（いずれも 1 %水準で有意）。

第 2-5 表 市町村別産業別従業者構成比率の基本統計量（単位：%）

	全市町村			アンケート回答市町村		
	第一次産業	第二次産業	第三次産業	第一次産業	第二次産業	第三次産業
最小値	0.10	1.30	20.50	0.10	1.30	20.50
最大値	77.90	52.90	93.00	77.90	52.90	91.10
平均値	12.44	27.92	58.87	12.26	28.25	58.72
標準偏差	10.781%	8.34	10.28	10.75	8.53	10.30
度数	1688			788		

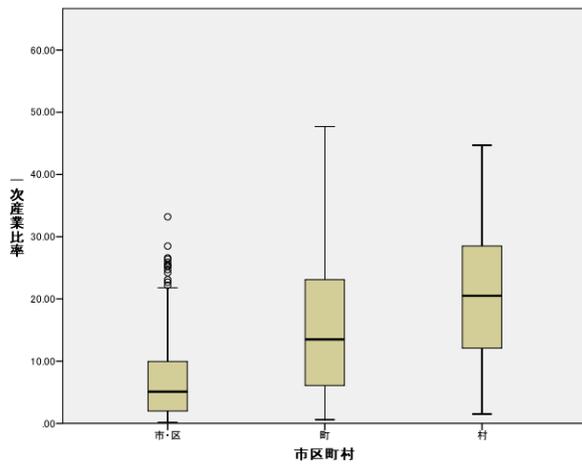
資料出所：総務省 2005 年国勢調査による。

第 2-5 図 調査対象市町村の各産業の従業者比率の関係

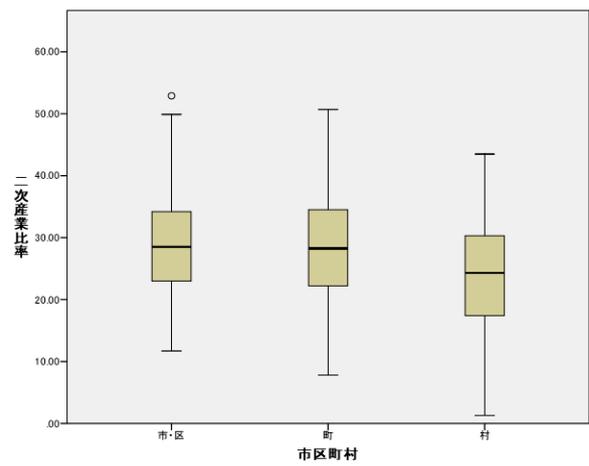


第2-6図 市町村別産業別従業者構成比の箱ひげ図

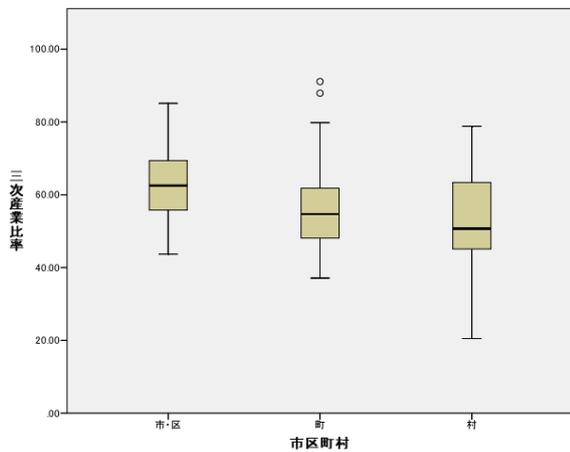
第一次産業従業者比率



第二次産業従業者比率



第三次産業従業者比率



第2-6図は、アンケート調査回答市町村の産業別従業者数構成比を箱ひげ図に描いたものである。第一次産業従業者比率を見ると、市・区では構成比が10%以下と低いのに対して、町、村では構成比が高く、町の中央値は10%台半ば、村の中央値は20%以上に達する。第二次産業従業者比率については、市・区、町の中央値は30%近いが、村では20%台半ばである。第三次産業従業者比率は、市・区で60%以上であるが、町、村では50%台である。

5 完全失業率

第 2-6 表は 2000 年の国勢調査に基づく全市町村の完全失業率の基本統計量とアンケート調査に回答した市町村の完全失業率の基本統計量である。2005 年国勢調査を利用することができないので、統計数値としては古いが、2000 年調査を用いることにした。

全市町村の失業率の平均値が 5.5%であるのに対して、アンケート調査に回答した市町村についてみると、平均値は 5.4%で、ほぼ同じであった。

第 2-6 表 調査対象市町村の完全失業率（単位：％）

	全市町村	アンケート回答市町村
最小値	0.00	1.50
最大値	19.40	19.40
平均値	5.53	5.44
標準偏差	2.07	2.00
度数	1809	849

資料出所：2000 年国勢調査による。市町村合併をした自治体についてはそれらの自治体の平均値を用いた。

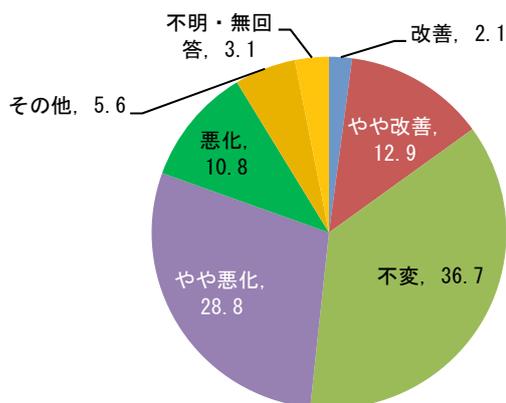
6 市町村が見た雇用情勢

アンケート調査に回答した市町村の雇用情勢を見ていく。以下では市町村の雇用情勢が 3 年前と比較してどのように変化したのか、「改善した」などの 5 段階での評価に「その他」を加えた選択肢から択一回答してもらった³⁹。回答結果を見ると、「3 年前と変わりはない」が 36.7%と最も多く、以下、「やや悪化した」が 28.8%、「やや改善した」が 12.9%等となっている（第 2-7 図）。

第 2-7 表は市町村別の回答結果である。市町村別に特徴的な回答傾向があるかどうか調整済残差の絶対値が 2 以上を規準として、市・区では「やや改善した」という回答が多く、「やや悪化した」という回答が少ない。町では「やや改善した」という回答が少ないが、「悪化した」という回答が多いという特徴が見られる。村については特徴的な回答傾向は見られない。

³⁹ 本来であれば、3 年前の雇用状況と現在の雇用状況を合わせて回答してもらおうべきところであるが、回答が煩雑になるのでここでは設問・回答を単純化した。

第2-7図 3年前と比較した雇用情勢 (N=851)



第2-7表 市町村別3年前と比較した雇用情勢 (N=824)

		雇用情勢の変化						
		改善	やや改善	不変	やや悪化	悪化	その他	合計
市・区	度数	12	69	141	120	32	23	397
	(%)	3.0%	17.4%	35.5%	30.2%	8.1%	5.8%	100.0%
	調整済残差	1.6	3.3	-1.3	0.4	-2.7	0	
町	度数	5	32	145	107	51	22	362
	(%)	1.4%	8.8%	40.1%	29.6%	14.1%	6.1%	100.0%
	調整済残差	-1.4	-3.4	1.1	0.0	2.4	0.3	
村	度数	1	9	26	17	9	3	65
	(%)	1.5%	13.8%	40.0%	26.2%	13.8%	4.6%	100.0%
	調整済残差	-0.4	0.1	0.4	-0.6	0.7	-0.4	
合計	度数	18	110	312	244	92	48	824
	(%)	2.2%	13.3%	37.9%	29.6%	11.2%	5.8%	100.0%

注： $\chi^2=21.078$ 、 $p<0.05$ 。

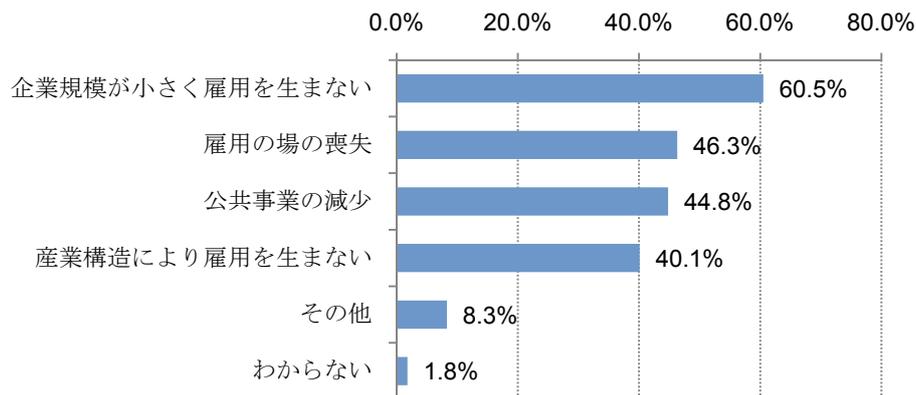
第2-8表 人口規模別3年前と比較した雇用情勢 (N=824)

		雇用情勢の変化						
		改善	やや改善	不変	やや悪化	悪化	その他	合計
1万人未満	度数	1	15	72	61	42	7	198
	(%)	0.5%	7.6%	36.4%	30.8%	21.2%	3.5%	100.0%
	調整済残差	-1.9	-2.7	-0.5	0.4	5.2	-1.6	
1万人以上5万人未満	度数	5	42	147	100	29	19	342
	(%)	1.5%	12.3%	43.0%	29.2%	8.5%	5.6%	100.0%
	調整済残差	-1.2	-0.8	2.6	-0.2	-2.1	-0.3	
5万人以上10万人未満	度数	4	23	54	40	10	12	143
	(%)	2.8%	16.1%	37.8%	28.0%	7.0%	8.4%	100.0%
	調整済残差	0.6	1.1	0	-0.5	-1.7	1.4	
10万人以上30万人未満	度数	7	24	29	29	8	10	107
	(%)	6.5%	22.4%	27.1%	27.1%	7.5%	9.3%	100.0%
	調整済残差	3.3	3	-2.5	-0.6	-1.3	1.7	
30万人以上	度数	1	6	10	14	3	0	34
	(%)	2.9%	17.6%	29.4%	41.2%	8.8%	0.0%	100.0%
	調整済残差	0.3	0.8	-1	1.5	-0.4	-1.5	
合計	度数	18	110	312	244	92	48	824
	(%)	2.2%	13.3%	37.9%	29.6%	11.2%	5.8%	100.0%

注： $\chi^2=66.039$ 、 $p<0.000$ 。

同様に、人口規模別に雇用情勢の変化を集計した結果が第 2-8 表である。調整済み残差から、「人口 1 万人未満」の市町村で悪化が多く、「1 万人以上 5 万人未満」の市町村では不変、「10 万人以上 30 万人未満」の市町村では「改善」または「やや改善」が多いという特徴がある。

第 2-8 図 雇用情勢が改善しない理由（複数回答、N=337）



この設問で観察期間とした時期は、マクロ経済的には景気が回復ないし横ばいに推移したといわれていた。しかし、この時期に雇用情勢が「やや悪化した」「悪化した」という自治体が 4 割以上ある。これらの地域ではどのような要因によって雇用情勢が悪化したのであろうか。「地域の産業構造の特徴（第一次産業が中心など）から、もともと雇用を生み出す場が少ない」など 6 項目から複数回答してもらった（第 2-8 図）。

回答結果を見ると、「地域にある企業・事業所の規模が小さいなどの理由から雇用を生み出す場が少ない」が 60.5%で最も多く、以下、「企業の倒産、撤退・閉鎖、事業の再編によって地域の雇用の場がなくなった」が 46.3%、「公共事業の減少によって雇用機会がなくなった」が 44.8%、「地域の産業構造の特徴（第一次産業が中心など）から、もともと雇用を生み出す場が少ない」が 40.1%の順に多い。

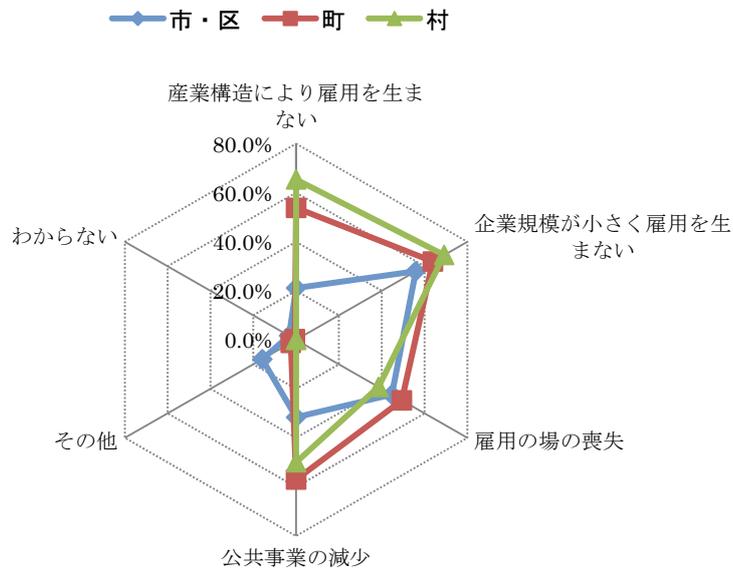
このように、マクロ経済的に景気が改善していたとしても、地域の産業構造上の特徴、事業所の規模の特徴から地域の雇用状況を改善ほどの効果につなげていない⁴⁰。

次に、市町村別の雇用情勢に関する回答結果を見ていく。まず、各項目の市町村別集計結果について χ^2 検定を行ったところ、「地域の産業構造の特徴（第一次産業が中心など）から、もともと雇用を生み出す場が少ない」（ $\chi^2=42.291$, $p<0.000$ ）、「公共事業の減少によって雇用機会がなくなった」（ $\chi^2=20.464$, $p<0.000$ ）、「その他」（ $\chi^2=20.388$, $p<0.000$ ）については統計的に有意であったが、それ以外の「地域にある企業・事業所の規模が小さいなどの

⁴⁰ アンケート調査の選択肢には含めなかったが、2002 年以降の景気を支えてきた輸出関連産業との取引がなければ、雇用への波及効果は小さいので、企業の取引構造も関係していることも考えられる。

理由から雇用を生み出す場が少ない」($\chi^2=2.937$ 、n.s.)、「企業の倒産、撤退・閉鎖、事業の再編によって地域の雇用の場がなくなった」($\chi^2=1.387$ 、n.s.)、「わからない」($\chi^2=3.630$ 、n.s.)は有意でなかった。

第 2-9 図 市町村別改善しない理由（複数回答）



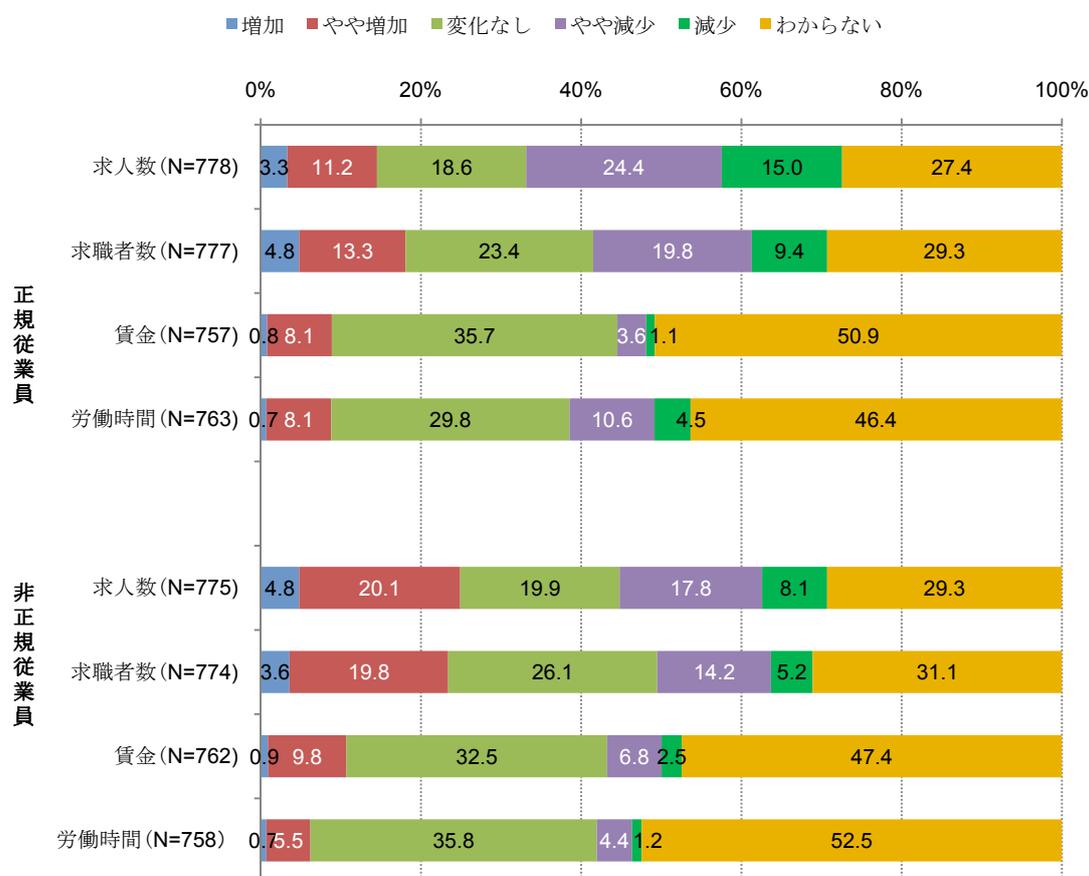
第 2-9 図は市町村別の回答結果をレーダーチャートに描いたものである。上記の検定結果からもわかるように、雇用が悪化している要因には市町村に共通している要因と異なる要因がある。市町村で共通しているのは、「地域の企業の規模が小さいので雇用創出の場の拡大が期待できない」、「企業や事業所の撤退、閉鎖、倒産などにより雇用の場が失われた」といった点である。一方、町村では「産業構造上の理由から雇用創出が困難である」、「公共事業の減少が雇用消失につながった」といった点を指摘する自治体の比率が高いが、市・区では相対的に比率が低い。

改めて言うまでもなく、雇用状況が悪化しているという現象は同じでも、その要因は異なっており、それぞれの要因に応じた政策的対応が必要となる。

ところで、具体的な雇用情勢の指標は、3年前と比べてどのように変化しているのか。正規従業員、非正規従業員それぞれの求人数、求職者数、賃金、労働時間について「増加」から「減少」を5段階で、これに「その他」を加えた6項目から択一回答してもらった(第 2-10 図)⁴¹。

⁴¹ 雇用指標の動向を把握していない市町村が多いので、ここでは詳細な検討は行わない。なお、前回のアンケート調査で地域の雇用失業情勢をどのようにして把握しているかという問に対して、「特に把握していない」という市町村が 22.5%あった。この点については、労働政策研究・研修機構(2006)『地方自治体における雇用問題への対応と課題』JIL-PT 調査シリーズ No.21、11 ページを参照。

第 2-10 図 3 年前と比較した雇用指標の変化



回答結果を見ると、正規従業員については求人数、求職者数ともに「減少している」という地域の比率が「増加している」という地域の比率を上回っている。特に求人数の減少がかなり大きい⁴²。

賃金は増加という地域が減少という地域をわずかに上回っており、また、労働時間は減少という地域が増加という地域をわずかに上回っていた。

非正規従業員については、いずれの指標についても増加している地域と減少している地域がほぼ同数あり、全体として明確な特徴を見いだすことはできない。なお、非正規従業員についても賃金、労働時間の増減が「わからない」という地域が4割以上あるので、ここでも一般化するには注意が必要であろう。

正規従業員、非正規従業員ともに回答傾向を明確にするために、ディフュージョン・インデックス (DI) を計算した (第 2-8 表)。正規従業員についてみると、賃金以外のいずれの指標も符号がマイナスで減少傾向にある。非正規従業員についてみると、求人数以外の符号がプラスで増加傾向にあるものの、その程度は強くない⁴³。

⁴² DI= (「増加」の比率+「やや増加」の比率) - (「やや減少」+「減少」) で計算した。

⁴³ ここで取り上げた正規従業員および非正規従業員の雇用指標が市町村の雇用指標として信頼できるかどうか、

第 2-8 表 3 年前と比較した雇用指標の変化のディフュージョン・インデックス

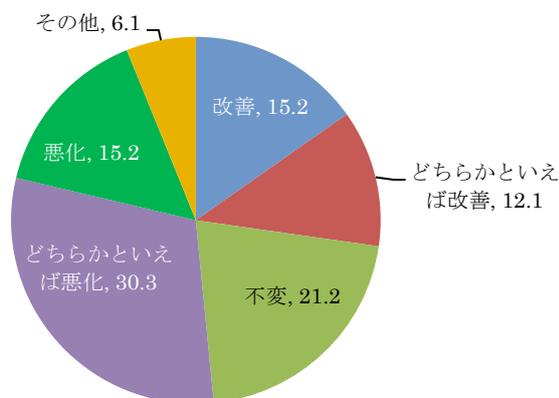
	正規従業員	非正規従業員
求人数	-24.9	-1.0
求職者数	-11.1	4.0
賃金	4.2	1.4
労働時間	-6.3	0.6

7 都道府県単位で見た市町村の雇用情勢

市町村の雇用情勢についての情報を補完するために、都道府県単位で見た雇用情勢を見ていく。市町村と同じく、都道府県に対して3年前と比較した雇用情勢を「改善している」から「悪化している」までの5段階で評価してもらった（第 2-11 図）⁴⁴。

回答結果を見ると、「どちらかといえば悪化している」という回答が 30.3%で最も多く、以下、「3年前と変わりはない」が 21.2%、「改善している」と「悪化している」がともに 15.2%となっている。

第 2-11 図 3 年前と比較した都道府県の雇用情勢 (N=33)



回答が主観的なものであることに注意しなければならないが、強いてイメージをまとめれば、雇用情勢が3年前と比べて改善している自治体が 27%に対して、悪化している自治体が 45%となっており、悪化している自治体の方が 20%ポイント近く多い。

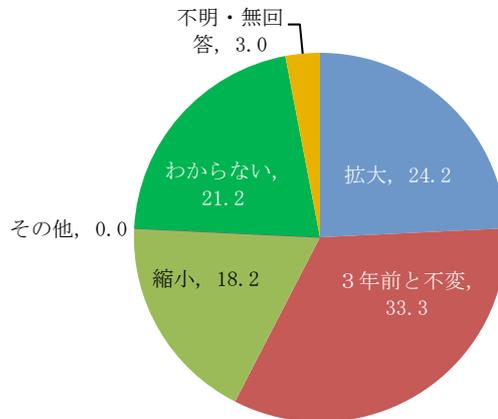
1つの都道府県の中には雇用情勢が改善している市町村と雇用情勢が悪化している市町村が併存している可能性がある。市町村間の雇用情勢の格差の動向にはどのような動きがあるのであろうか。そこで、各都道府県の市町村の雇用情勢の差が拡大しているのか、縮小し

クロンバックの α 係数を計算してみた。計算にあたり、「わからない」という回答を除外した。8項目の平均値は3に近い。また、正規従業員、非正規従業員の求人数、求職数の標準偏差は1前後であったが、賃金と労働時間については0.6~0.7と低かった。8項目から推計された α 係数は0.800で内部一貫性がある。参考までに各項目が削除された場合の α 係数を計算したが、いずれの項目についても0.800より小さかった。

⁴⁴ 雇用情勢に関する数値指標を利用することも考えられるが、ここでは主観的な評価を求めた。

ているのか、たずねてみた（第 2-12 図）。

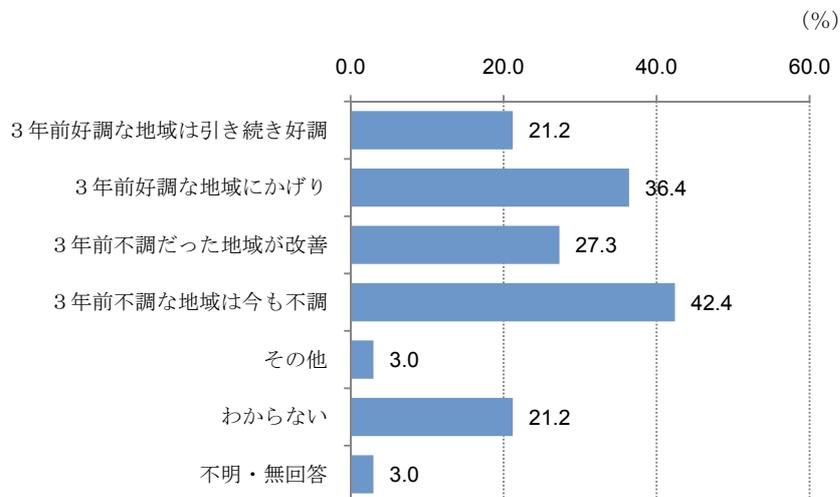
第 2-12 図 3 年前と比較した都道府県内の市町村の雇用情勢の差（N=33）



回答結果を見ると、「市町村間の雇用情勢の差は 3 年前と変わらない」という回答が 33.3%で最も多く、以下、「市町村間の雇用情勢の差が拡大している」が 24.2%、「市町村間の雇用情勢の差が縮小している」が 18.2%などとなっている。全体としてみると、市町村間の雇用情勢の差が拡大していると回答している都道府県が多い。

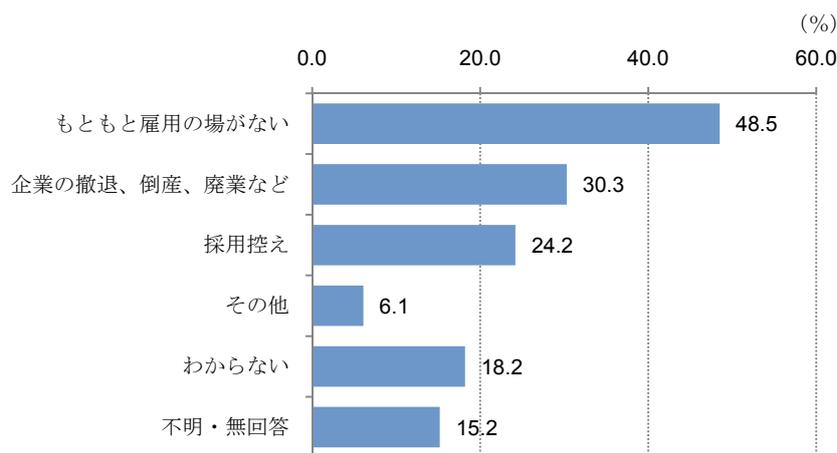
次に、3 年前に雇用情勢が好調であった地域、不調であった地域が調査時点でどのように変化しているのか、たずねてみた（第 2-13 図）。ここでは 4 パターンを想定してみた。すなわち、3 年前に好調だった市町村については、①現在も好調を維持している、②現在は悪化している、そして、3 年前に不調だった市町村については、③現在は改善している、④現在も不調であるというパターンである。

第 2-13 図 3 年前と比較した都道府県内市町村の雇用状況の変化（2 つまでの複数回答）



都道府県の回答結果（2つまでの複数回答）を見ると、「3年前に雇用情勢が不調だった地域は現在も不調である」という回答が42.4%で最も多く、「3年前に好調だった地域でかげりが見えている」が36.4%、「3年前に雇用情勢が不調だった地域で改善が見られる」が27.3%などとなっている。都道府県の中には構造的に雇用状況が悪い地域が存在していることが改めて確認できる。

第 2-14 図 雇用情勢が改善していない理由（複数回答）



雇用情勢が改善していない市町村について、その理由をたずねてみた（第 2-14 図）。

回答結果をみると、「もともと雇用を生み出す場がない」が48.5%で最も多く、以下、「企業の撤退、倒産、廃業などにより雇用の場がなくなった」が30.3%、「採用を控える企業が多い」が24.2%等となっている。

したがって、都道府県の雇用政策の課題としては、雇用を生む機会がないことへの対応、雇用が消失したことへの対応、そして、企業の採用を促進することに整理できる。

8 財政の状況

雇用問題を扱う際、市町村の財政の状況について議論されることは決して多くはなかった。しかし、市町村が独自に雇用創出に取り組むことを考えれば、財政との関連は決して無視できないと思われる⁴⁵。実際、前回のアンケート調査で市町村が雇用創出に取り組む上での課題として財源の不足が指摘されている⁴⁶。そこで、アンケートに回答した自治体の財政状況を見ておくことにする。ここで取り上げる指標は、財政力指数、実質収支比率、経常収支比

⁴⁵ データを分析する上でも分散不均一の問題とも関連する。

⁴⁶ この点については、労働政策研究・研修機構(2006)『地方自治体における雇用問題への対応の現状と課題』JILPT 調査シリーズ No.21、163 ページ以降、労働政策研究・研修機構(2007)『市町村における雇用問題への対応』労働政策研究報告書 No.93、107 ページを参照。また、地方財政学の研究として林宜嗣(2006)『新・地方分権の経済学』日本評論社の第 7 章、第 12 章、第 13 章が有益である（ただし、地域雇用との関連が明示的に取り上げられているわけではない）。

率である（第 2-9 表）⁴⁷。

財政力指数の平均値は全市町村よりもアンケート調査に回答した市町村の方がわずかに大きく、財源に余裕がある。データの散らばりについても全市町村よりもアンケートに回答した市町村の方が小さい。

実質収支比率の平均値は全市町村もアンケート回答自治体もプラスなので、実質収支は黒字であるが、全市町村の方がアンケート調査回答市町村よりも平均値が低い。これは、標準偏差の大きさからわかるように、実質収支比率が低い市町村が含まれていることによると考えられる。

第 2-9 表 市町村の財政の基本統計量（単位：％。ただし、財政力指数を除く）

	全市町村			アンケート回答市町村		
	財政力指数	実質収支比率	経常収支比率	財政力指数	実質収支比率	経常収支比率
最小値	0.5	-791.1	43.1	0.8	-9.8	59.1
最大値	2.78	30.5	126.7	1.92	29.4	113.0
平均値	0.54	4.48	89.65	0.54	4.97	89.64
標準偏差	0.32	19.19	7.55	0.31	3.37	6.95
度数	1784	1784	1807	840	840	849

資料出所：総務省資料により作成。

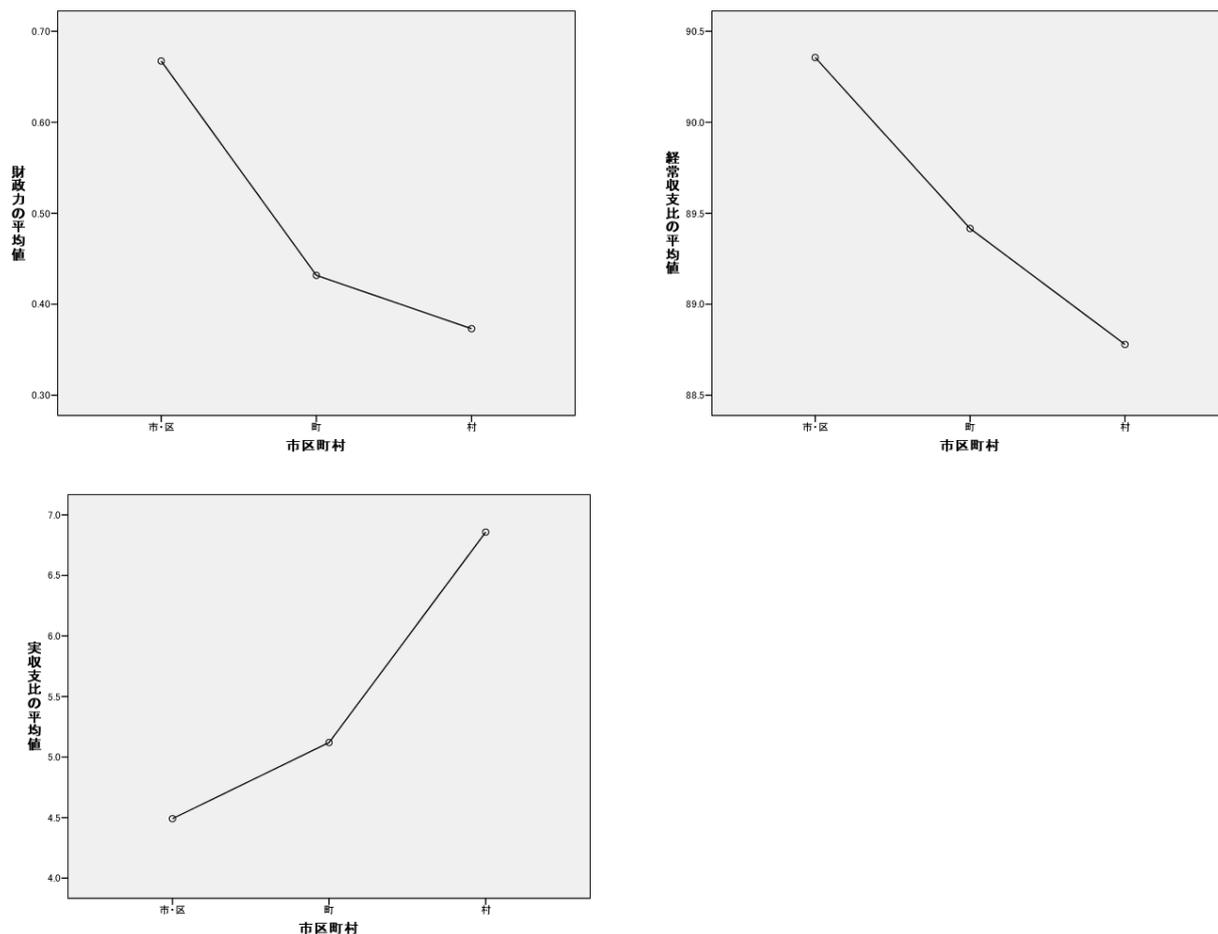
経常収支比率の平均値は全市町村もアンケート回答市町村も差はなく、全体的には硬直化は同じであるが、アンケート調査回答市町村の方が散らばりは小さい。

市町村間で財政力、実質収支比率、経常収支比率の平均値の差があるかどうか分散分析を行った。第 2-15 図はその結果をプロットしたものである。財政力については有意差がある（ $F=62.756$ 、 $p<0.000$ ）。多重比較の結果、市・区と町、市区と村は有意差があるが、町と村では有意差がなかった。市区の方が町村に比べ財源に余裕があることになる。

経常収支比率にも有意差がある（ $F=10.689$ 、 $p<0.000$ ）。多重比較の結果、市区と町、市区と村、町と村に有意差があった。市区の数値の方が高いので、財政の硬直化が進んでいることになる。実質収支比率については市町村間で有意差がなかった（ $F=2.083$ 、n.s.）が、全体としては市町村いずれも正数である。

⁴⁷ 総務省のホームページ（<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card-1.html>）の定義によれば、①財政力指数は、地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕がある。②実質収支比率は、実質収支の標準財政規模（臨時財政対策債発行可能額を含む。）に対する割合。実質収支比率が正数の場合は実質収支の黒字、負数の場合は赤字を示す。③経常収支比率は、地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）、減税補てん債及び臨時財政対策債の合計額に占める割合。この指標は経常的経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見るものであり、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

第 2-15 図 市町村間の財政力、経常収支比率、実質収支比率の平均値の差の検定結果



なお、参考として目的別歳出額のうち労働費、農林水産費、商工費の基本統計量をコメントなしに掲載しておく（第 2-10 表）⁴⁸。

第 2-10 表 目的別歳出額（2006 年度）の基本統計量（単位：千円）

	全市町村			アンケート回答市町村		
	労働費	農林水産費	商工費	労働費	農林水産費	商工費
最小値	1	3	29468	1	3	35510
最大値	5588353	12913972	92393698	3211895	12913975	86396899
平均値	182508	1166556	1848456	182829.34	1189527.20	1556357.18
標準偏差	379261.7	1294448	7486542	348114.23	1311922.25	5774062.52
度数	735	786	797	373	400	405

⁴⁸ 市町村合併などにより 2006 年度以前の目的別歳出額が把握できない自治体があった。

第4節 市町村合併の有無

第2-11表は1999年以降の全国の市町村数の推移と市町村合併に関連する法制度の変更点である。いわゆる「平成の大合併」によって全国の市町村数は大幅に減少しており、過去10年の市町村数の推移を見ると、全国の市町村数は6割程度まで減少していること、町および村の数は減少しているのに対して、市の数は増加している

アンケート調査に回答した市町村のうち、合併を経験したところはどれだけあるのか⁴⁹。過去5年間の市町村合併の有無について択一回答してもらった。第2-15図はその集計結果である。この図を見ると、アンケート調査に回答した851市町村のうち、「合併した」という市町村が34.2%、「合併しない」が64.7%となっている（不明・無回答が1.1%）。

第2-11表 市町村数の推移

年月	市	町	村	計	法制度の変更
1999年4月	671	1990	568	3229	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行
2002年4月	675	1981	562	3218	地方自治法等の一部を改正する法律一部施行
2004年5月	695	1872	533	3100	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行
2005年4月	739	1317	339	2395	市町村の合併の特例等に関する法律施行
2006年3月	777	846	198	1821	市町村の合併の特例に関する法律経過措置終了
2010年3月 (見込み)	786	757	187	1730	平成22年1月12日時点の見込み

資料出所：総務省のウェブ資料（<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>）から一部抜粋。

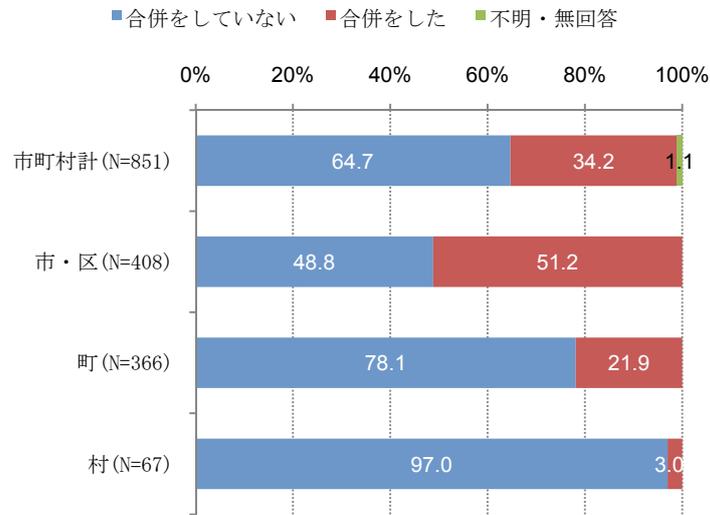
市町村別に見ると、市・区では半数以上が合併を経験しているのに対して、合併を経験した町は21.9%、村は3.0%となっている⁵⁰。市と町村、町村どうしが合併して市となったところが多い。

以上、この報告書で分析の対象とするアンケート調査に回答した市町村の概要を見た。ここで取り上げたのは、人口規模、人口の年齢構成、産業構造、就業構造、雇用状況、財政状況そして市町村合併の有無といった変数である。これらの変数の一部は、第3章以降でアンケート調査データを分析する際にコントロール変数として用いることにする。

⁴⁹ 地域雇用創出に関するアンケート調査の質問として市町村合併の有無は異質に感じられるかもしれない。しかし、市町村合併を契機に市町村長が雇用創出をマニフェストに掲げたり、役所内の組織体制が変更されたりすることから、この質問を設けた。

⁵⁰ χ^2 検定の結果、有意であった（ $\chi^2=105.690$ 、 $p<0.000$ ）。

第 2-15 図 アンケート調査回答市町村の過去 5 年間の市町村合併の有無



注：市町村計には不明・無回答が含まれているので、市町村別の数値とは一致しない。