

第7章 雇用対策としての構造改革特区—参加と成果の考察

第1節 はじめに

本章の目的は、地域が主体となり、規制緩和を手段とした雇用施策の実施とその成果について考察することにある。

1999年に成立した地方分権一括法および改正雇用対策法により、国と地方の役割分担が明確化されるとともに、地方公共団体による雇用施策の実施が努力義務とされた。以後、日本の地域政策の基調は、各地域の実情に応じた施策を、地域の労働市場の問題に直面する当事者である都道府県や市町村が主体となって実施する形に変化をみせている。不況地域における雇用開発を主眼とする地域雇用開発促進法の改正（2001年）により、地域指定の権限は国から都道府県に委譲されるとともに、無料職業紹介事業への地方自治体の参入（職安法改正、2003年）に加え、構造改革特区（2003年～）や地域再生計画（同）、および地域提案型雇用創造促進事業（2005年度～）など、地方自治体による各種の地域産業・雇用対策メニューが相次いで導入されている⁹⁷。

2000年代に導入された一連の地域政策の嚆矢が、本章が注目する構造改革特区である。これは、「地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により、地域特性に応じた規制の特例を導入する特定地域」⁹⁸を導入して地域経済の活性化を図る試みであり、従来、全国一律に適用されてきた各種の規制を、地域限定で緩和するという政策の手段面に加え、その提案を地域自らが行うという点にそのユニークさがある。2003年4～5月の第1回認定以後、2009年3月の第19回認定に至るまで累計で1,077件の特区計画が認定された。このうち、内閣府の分類による国際物流や産学連携、産業活性化、IT、農業、都市農村交流、環境・新エネルギーそして国際交流・観光といった、地域の産業活性化や雇用創出に関連するとみられる計画は累計で448件ののぼり、認定計画全体の41.6%を占めている（2008年度末現在）。なお構造改革特区制度には、ここで注目する地域政策としての側面とともに、全国的な規制改革を促進するという目的がある。特区における規制の特例措置は、一定の期間を経て特段の問題が生じていないと判断されるものについては速やかに全国展開を推進していくこととされ、規制緩和の全国展開等によって認定が取り消された計画は2008年度末までに714件に上る。したがって2008年度末時点で存続している計画数は363件であるが⁹⁹、本章では、認定取消済を含めた特区計画を分析対象とする。

構造改革特区に関する本章の分析の視点は、主に以下の2点である。

第1に、特区制度への地域の自主的な参加要因を検討する。分析の対象となる産業・雇用

⁹⁷ 戦後日本の地域雇用政策の変遷と2000年代以降の政策基調の変化については、伊藤・勇上（2005）を参照されたい。

⁹⁸ 構造改革特区推進本部「構造改革特区推進のための基本方針」（2002年9月20日）。

⁹⁹ 以上は、内閣府構造改革特区担当室「第19回認定 記者発表資料」（添付資料）による。
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/090327/keikakunintei.html>

関連の特區は、いわば地域を限定した市場ルールの変更（緩和）により、潜在的な企業や労働者に対して地域労働市場への参入を促そうとするものである。財政措置を伴う施策と比べると、金銭的インセンティブに直接影響を及ぼす手段をもたないため、予測される政策効果は不確実であるものの、少なくとも施策実施の直接的コストは小さいだろう。さらに今回の特區制度のユニークさとして小野（2003）が挙げるように、認定から特區実現までのスピードが早いこと、内閣府と市町村が連携を図ること、あるいは特區に係る省庁通達を禁じていることなどは、特區制度への参加意欲を高めるものと考えられる。

しかし先に述べたように、地域における企業の生産活動や労働市場に関連するとみられる特區計画は累計でも400件余りであり、制度への参加割合は高くはないといえる。もちろん、特區において講じられる規制の特例措置のうち、利用したいもの、あるいは地域の実情に合うメニューがないこともその要因として考えられる。しかし従来、雇用対策は国や都道府県の役割であり、雇用対策法の改正後も、市町村の多くが地域雇用対策の意欲や企画力そして財政力を持ち合わせていないこともその背景にあるのではないか。事実、全国の市町村を対象とした独自のアンケート調査を用いて地域における雇用政策の取組状況を検証した渡邊（2007）によれば、特區制度開始後の2004年時点で、町や村ではその9割以上が地域レベルの「雇用創出のビジョンや計画」を持っておらず、市でもその割合は約76%に上る。そこで本章では、特區計画の申請や認定と、他の自発的な雇用関連施策の実施状況を関連づけながら、今回の特區制度への市町村の自主的な参加要因について検討する。

第2に、認定特區において、規制緩和策が地域レベルの雇用に及ぼす影響について考察する。一般に政策評価分析では、施策の実施・参加の外生性が担保される状況や計量的手法を利用したうえで、施策の目的や理論的に想定される客観的な成果指標に対する施策の因果的効果の識別が研究上の目的とされる。例えば、指定地域における地域活性化策の定量的な評価については、アメリカにおけるエンタープライズ・ゾーン（State Enterprise Zone、以下EZ）に関する一連の研究がある¹⁰⁰。これは1980年代初頭以降、州政府レベルの不況地域対策として実施されてきたもので、州指定地域に立地する企業に対して税の軽減や助成金の支給、一部の規制緩和措置が講じられる。実証研究の結果明らかになってきたことは、EZの効果が地域により（Papke, 1994; Boarnet and Bogart, 1996）あるいは成果指標により評価が異なる点である。とりわけEZは、地域レベルの雇用創出と雇用消失を相殺した純雇用効果にはほとん

¹⁰⁰ Wilder and Rubin (1996)は、アメリカにおける州主導型エンタープライズ・ゾーンについて、政策論争のポイントを整理するとともに政策効果（雇用効果、投資効果および政策費用）に関する実証分析を包括的にサーベイしている。なお、日本における地域指定型の産業・雇用対策の評価について、岳（2000）は、「低開発地域工業開発促進法」や「新産業都市建設促進法」、「工業再配置促進法」といった地域開発制度が1969年から93年の都道府県別の企業立地にプラスの効果をもたらしたことを明らかにしている。一方、1990年代後半以降では、「テクノポリス法」や「集積促進地域」などの政府の企業誘致施策は、上場企業事業所の地域レベルの存続に何ら影響をもたないことが示されている（松浦, 2004）。ただし日本の既存研究は、地域政策の評価そのものを主眼としたものではない。優遇措置の指定地域と非指定地域の成果指標の差が、全観察期間を通じた平均的な成果の差（difference estimator）なのか、政策上の地域指定を受ける前の状況を区別した平均的な成果の差の差（difference in differences estimator）なのかが判然としない。

ど効果をもたないものの(Greenbaum and Engberg, 2000; Bondonio and Engberge, 2002)、新規開業事業所の数やその雇用拡大には正の効果を、既存事業所の雇用拡大には負の効果を持つことが明らかにされている (Greenbaum and Engberg, 2004)。

一方、構造改革特区に関する本章の分析では、その成果指標の選定に限界がある。産業・雇用関連特区のターゲットは製造業のみならず、情報通信業や農業、観光業など産業大分類にみても多様であるにもかかわらず、次節以降で使用するアンケート調査において特区認定自治体数は 87 に過ぎず、詳細な産業別の分析ができない。また公表されている構造改革特区計画の資料に基づいて、主に製造業の振興を目的とした特区に絞って企業誘致や研究開発者の利便性向上に関する規制緩和策の純雇用効果を検証した勇上 (2008) は、公表統計の制約から、市町村別の雇用創出や雇用消失に関する施策効果の検証が不可能であると指摘している¹⁰¹。

そこで本章では、施策の成果指標としてアンケート調査による特区実施自治体の主観的評価を採用する。特区非実施地域を比較対象としていないため、規制緩和策の政策評価とは異なるが、規制緩和策を地域レベルの雇用創出に結びつける上で何がポイントなるのかを検討することが主な目的である。ただし、「認識」に基づく成果指標について、Wilder and Rubin(1996)は、政策担当者は(1)域内の雇用が伸びた場合に当該施策に関連づける、(2)雇用消失を無視する、つまり純雇用効果ではなく粗雇用効果(新規の雇用創出)について答える、(3)域内の雇用維持について過大評価する、などにより偏りが生じる可能性を指摘している。またこれは、施策実施に関する政策主体の満足度とも言える指標であり、主体によって満足の基準が異なるという問題もある(鈴木, 2004)。指標に関するこれらの問題に部分的に対処するため、本章では、2006 年および 2008 年の 2 回にわたって実施された特区認定自治体のアンケート調査データを用いて、2 時点間の比較を行うとともに、(サンプルサイズの制約はあるものの) 2 時点でマッチ可能な特区計画に関する自治体の評価の変化の分析を通して、特区実施自治体の主観的成果の決定要因を検証する。

本章の構成は以下の通りである。つづく第 2 節では、特区制度への参加について他の自主的な雇用施策の実施との関連を探る。第 3 節では、特区の主観的な成果を分けると考えられる特区制度の運営上の取組み状況について、アンケート調査の結果を概観する。第 4 節では、地域レベルの「雇用の伸び・雇用創出」に関する特区の主観的な成果に着目し、地域限定の規制緩和の内容や継続期間、自治体独自の取組が成果に与える効果を検証する。第 5 節では本章の結果を要約し、地域雇用対策として今回の構造改革特区制度がどのように位置づけら

¹⁰¹ 勇上(2008)では、総務省「事業所・企業統計調査」の市町村別、産業大分類別民営事業所従業者数を成果指標に採用し、特区非実施地域を比較グループとして、製造業関連特区の雇用効果を検証した。その結果、研究開発人材の活用や施設・土地利用に関する規制緩和措置は、域内の製造業雇用に何ら影響を持たないとしている。ただしこの分析には、(1)「規制の特例措置が適用された」自治体における特区の平均的效果であり、特区非適用自治体も含めた母集団全体の特区の平均的效果とは一致しないこと、(2)雇用ストックの変化に対する効果にとどまり、公表データの制約から雇用創出や雇用消失といった雇用フローの効果を検証していないこと、などの課題が残されている。

れるのかについて、その政策的含意を述べる。

第2節 特区制度への参加の構造

以下では、2008年9月に労働政策研究・研修機構が全国の都道府県および市町村の雇用問題担当者に実施した「雇用の地域間格差とその対応に関するアンケート調査」の個票データを用いる。アンケート調査の概要については、本報告書第2章を参照されたい。

調査では、現在もしくは過去に産業・雇用関連¹⁰²の構造改革特区計画を認定されたか、あるいは申請したことがあるかどうか（「市町村票」問12、「都道府県票」問9）を尋ねている。その結果が第7-2-1表である。

第7-2-1表 回答自治体別の特区制度への参加状況

単位：%

	特区の認定を受けたことがある	特区を申請したことはあるが一度も認定されなかった	特区を申請したことがない	その他	無回答	合計(N)
県	44.7	-	25.5	-	29.8	100 (47)
市	12.9	1.5	81.8	0.5	3.4	100 (412)
町	3.0	1.1	93.2	0.6	2.2	100 (366)
村	2.8	2.8	87.5	1.4	5.6	100 (72)

注：市には東京23区含む

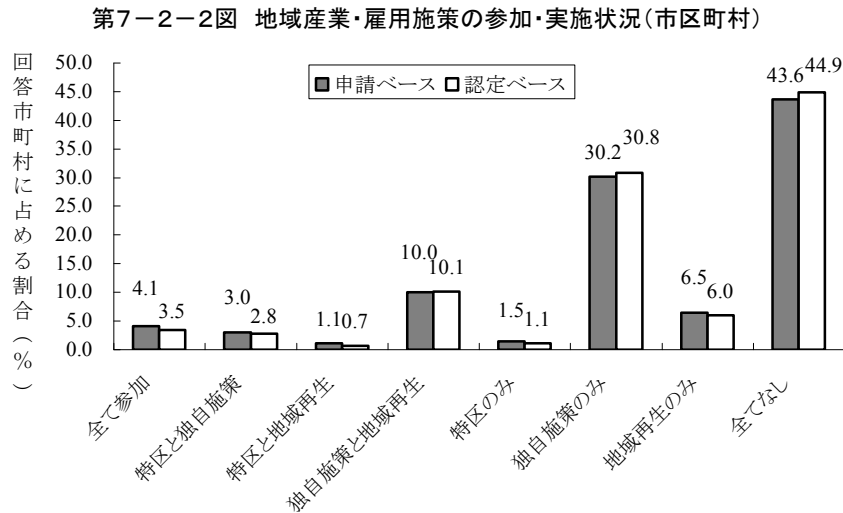
都道府県では無回答の割合が高い点（29.8%）に留意が必要だが、全体の約半数（44.7%）が産業・雇用関連特区の認定を受けている（受けたことがある）。一方、市町村レベルでは特区の認定割合は低い。市レベルでも全体の1割強（12.9%）に過ぎず、町や村レベルでは約3%に過ぎない（それぞれ3.0%、村2.8%）。申請したことはあるが認定されたことがない自治体をあわせても、特区制度への参加割合は市の14.4%、町の4.1%、村の5.6%にとどまる。

では、特区制度と同様に、施策の実施が地方自治体の裁量に委ねられている他の施策の参加や実施状況はどうか。今回のアンケート調査では、全ての自治体に対して、2005年から2008年の自治体独自に企画・実施した雇用創出施策があるかどうか（問4）と、2004年度以降に開始された地域再生計画の申請または認定状況（問11）を尋ねている。前者は特区制度（2003年度開始）よりやや時期は遅いものの、いずれも2000年代半ば以降の自主的な地域産業・雇用施策の実施状況を示すものと見なせるだろう¹⁰³。そこで、市町村（850自治体）の回答に

¹⁰² 調査票では、産業・雇用関連の特区を「農業や観光、小売業や製造業等の地域産業支に資する産業政策や、能力開発・求職者に対する支援等の雇用創出などに関連した特区計画」と定義し、認定取消済の計画を含めた実施状況を尋ねている。ただし、明らかな誤解による回答（国の他の地域振興策や都道府県独自の特区制度）や、地域への雇用効果を企図したものではないと判断される保育や教育、交通安全に関する規制緩和策を活用した特区などの7自治体の回答は、特区の認定件数から除外し、「その他」の回答とした。

¹⁰³ 以上に加えて、市町村調査では問7において、2005年～2008年に地域振興、産業政策、雇用政策で「国の事業を活用したことがあるかどうか」を、また問21では、2005年度にスタートした厚生労働省の「地域提案型雇用創造促進事業」（パッケージ事業）または「地域提案型雇用創造推進事業」（新パッケージ事業）の参

限って、特区と独自の雇用施策および地域再生計画の実施状況をみたものが、第7-2-2図である。



注: 特区および地域再生計画の実施について、申請ベースとは、認定の有無を問わず申請したことがある場合を、認定ベースとは、計画を認定された場合を示す。
 数値は3つの間のいずれかについて無回答のケースを除く、811市区町村に占める割合。

ここでは3種の施策の実施（申請または認定ベース）の有無をみており、全部で8種類の組み合わせがある。最も多いのは、独自の雇用創出策はもとより特区や地域再生計画の申請も行わなかったパターンであり、回答市町村の43.6%を占める。ただし、この比率は町や村で高く（順に60.6%、74.2%）、市では低い（23.7%）。逆に「独自の雇用創出策の実施のみ」は全体では30.2%だが、市レベルの41.9%に対して町や村ではそれぞれ20.7%と9.7%と低い。自主的な雇用創出策の実施には、人材や財政力の面から市と町村との間に大きな格差があることを示唆する。一方、特区の実施については、特区と地域再生計画の組合せや特区単独実施との回答が低く、他の2つ手段も同時に利用するケース（申請ベースで4.1%）や自治体独自の雇用創出策と併用するケース（同、3.0%）が相対的に高い。各手段が同一の政策目的のもとで利用されているかどうかは定かではないものの¹⁰⁴、少なくとも地域雇用対策として規制緩和のみを用いる自治体は限られているといえる。

3種の施策の実施は、あくまで市町村の自主性と裁量に委ねられている。したがって、施策の企画・申請と実施は、その需要（地域の雇用機会や失業情勢）に加えて、政策の企画・立案や運営にかかる間接的、直接的なコストの負担能力の差異にも規定されるだろう。特に後者は、自治体の財政力や質的・量的な政策人材の充実度の差異として理解できる。さらに

加状況を尋ねている。ただし、国の事業活用（問7）の回答には（新）パッケージ事業の活用との重複があること、また（新）パッケージ事業への応募は、地域再生計画の認定が条件となっていることなどの理由により、これらの2つの設問を用いなかった。

¹⁰⁴ 特区と関連づけた他の雇用施策の実施状況とその効果は第3節および第4節で考察する。

それらの要因を一定としても、施策の立案に関与する市町村長や自治体職員がどの程度地域の雇用対策に熱心かも、自主的な取組の有無に影響を及ぼすと考えられる。

そこで、それぞれの施策を実施するかどうかは、各地域の労働市場の状況や、自治体の財力と人的資源に代理されるコスト負担能力に依存するという仮説を検証する。先に見たように、各施策はそれぞれが単独で実施されるというよりは補完的に利用される傾向があるため、3種の施策の実施や参加の決定において誤差項の相関を仮定する以下のような3変量プロビットモデル (trivariate probit model) を推計する。

$$\begin{aligned} y_{im}^* &= \beta_m' X_{im} + \varepsilon_{im}, \quad m=1,2,3 \\ y_{im} &= 1 \text{ if } y_{im}^* > 0 \quad \text{and } 0 \text{ otherwise} \end{aligned} \quad (1)$$

ただし y_{im}^* は潜在変数であり、自治体 i が 3 種の施策それぞれ ($m=1,2,3$) を実施した場合に、期待される施策の効果 (住民の効用や税収の増加等) とそのコスト負担を比較考量した結果を表す。実際には各施策を実施したかどうかを示す変数のみが観察される。また X_{im} および β_m は各施策の実施に影響を及ぼす説明変数ベクトルとそのパラメータを示す。ここで誤差項 ε_{im} は、

$$\begin{pmatrix} \varepsilon_{i1} \\ \varepsilon_{i2} \\ \varepsilon_{i3} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0 \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix}, \begin{pmatrix} 1 & \rho_{12} & \rho_{13} \\ \rho_{21} & 1 & \rho_{23} \\ \rho_{31} & \rho_{32} & 1 \end{pmatrix} \quad (2)$$

であり、平均が 0、対角成分が 1 で非対角成分がそれぞれの相関係数からなる分散共分散行列を持つ 3 変量正規分布に従う。

パラメータ β と相関行列の推定には最尤法を用いる。尤度関数の最大化にあたっては多変量正規分布の密度関数の多重積分の計算が困難とされてきたが、ここでは Greene(2003)において推奨されている Geweke-Hajivassiliou-Keane (GHK)シミュレーターを用いた推計を行う¹⁰⁵。

推計に用いる変数は次の通りである。被説明変数は、産業・雇用関連の特区、独自の雇用創出策ならびに地域再生計画のそれぞれについて、施策を実施した場合に 1、それ以外の場合に 0 をとるダミー変数である。ただし特区と地域再生計画は、第 7-2-1 表と同様に申請ベースと認定ベースに分けて推計する。説明変数には、まず回答自治体の都市区分 (人口 10 万人以上の中都市以上の市とそれ未満の市、および町・村の 3 区分) を用いる。地域の雇用施策の需要を表す変数として、厚生労働省「職業安定業務統計」の安定所別管轄地域を手がかりに市町村別に計算した有効求人倍率を用いる¹⁰⁶。地域の財政力には、総務省「市町村別決算状況調」に基づいて自治体別の財政力指数を使用する¹⁰⁷。政策主体の人的資源の量的

¹⁰⁵ Greene (2003), Appendix E5.6 を参照。また、3 変量プロビットにおける GHK シミュレーターを用いた推計については、Cappellari and Stephan (2003)を参照していただきたい。

¹⁰⁶ 安定所別の管轄自治体区分のデータは周燕飛氏 (労働政策研究・研修機構) の労に負っている。記して感謝したい。

¹⁰⁷ 財政力指数とは、基準財政需要額に対する市税等の基準財政収入額の比であり、指数が高いほど財政基盤が強いことを表す。ただし東京特別区は集計対象に含まれていない。また指数は過去 2 年間の数値を含めた 3

な側面を表す変数には、同じく「市町村別決算状況調」より住民 1000 人当たりの自治体一般職員数を導入する。政策の担い手の「質」に関する変数は通常は観察が難しいが、本アンケート調査の問 9 では「自治体が雇用創出に取り組む上で中心となって行動している人物」を複数回答で尋ねているので、このうち「市町村長」と答えるかどうか、および「自治体の職員」と答えるかどうかをそれぞれ「首長ダミー」、「自治体職員ダミー」として用いる。なお、被説明変数が 2003 年以降の施策の実施状況であるため、求人倍率や財政力、人材の量に関する変数は 2001 年の数値を用いた。推計に用いたサンプルの記述統計量は第 7-2-3 表に示している。

第7-2-3表 記述統計量

変数	平均	標準偏差	最小値	最大値	サンプルサイズ
特区認定†	0.079	0.271	0	1	781
特区申請†	0.095	0.293	0	1	781
独自雇用創出策†	0.471	0.499	0	1	781
地域再生計画認定†	0.207	0.406	0	1	781
地域再生計画申請†	0.222	0.416	0	1	781
市(人口10万人以上)†	0.164	0.370	0	1	781
市(人口10万人未満)†	0.316	0.465	0	1	781
町・村†	0.520	0.500	0	1	781
有効求人倍率(2001年)	0.554	0.220	0.16	2.50	781
財政力指数(2001年度)	0.475	0.277	0.06	2.11	781
人口1000人当たり一般職員数(2001年度)	11.032	5.475	3.91	41.26	781
首長†	0.433	0.496	0	1	781
自治体職員†	0.689	0.463	0	1	781

注: †は、当該カテゴリに当てはまる場合に1、当てはまらない場合に0をとるダミー変数。

推計結果は第 7-2-4 表の通りである¹⁰⁸。特区および地域再生計画の実施状況を認定ベースで定義したモデルの結果（モデル(1)）をみると、いずれの施策についても、やはり町や村に比べて市の実施確率が高い。有効求人倍率のパラメータは、特区の実施では正で有意、地域再生計画の実施では負で有意である。特区は、地域労働市場が比較的良好な自治体が雇用の維持・拡大を企図して規制緩和を活用しているのに対して、地域再生計画は、停滞した地域経済を立て直すための取り組みであることが示唆される。しかし、両計画ともに財政力指数のパラメータは負で有意であり、財政力の弱い自治体が国の制度を活用している点で共通する。

一方、自治体職員数の量的な充実度に関する結果の解釈は自明ではない。人口 1000 人当たりの一般職員数のパラメータの符号は、特区と地域再生計画について正（後者のみ有意）、自治体独自の雇用創出策の実施について負で有意である。この結果は別途自治体別の人口を導入しても変わりはない。人口 1000 人当たり職員数は自治体人口の増加とともに逡減する傾

カ年平均であるため、2000 年代に入って合併を経験した自治体については旧市町村の過去の数値を合算した上で 3 カ年平均を算出した。

¹⁰⁸ 自治体の財政力指数と人口 1000 人当たり一般職員数は相関が強く（相関係数は-0.527）、同時に推計に用いるとパラメータが不安定になったため、それぞれ別個に用いて推計した。

第7-2-4表 地域自発型の産業・雇用施策の実施状況(3変量プロビットモデル)

	モデル(1) 認定ベース				モデル(2) 申請ベース			
	(1-1)		(1-2)		(2-1)		(2-2)	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
1. 特区実施 = 1, それ以外 = 0								
市(人口10万人以上)	1.352	(.222) **	1.104	(.200) **	1.167	(.202) **	1.035	(.195) **
市(人口10万人未満)	.735	(.182) **	.628	(.185) **	.628	(.163) **	.605	(.172) **
有効求人倍率	.611	(.241) *	.490	(.237) *	.416	(.233) †	.253	(.230)
財政力指数	-.751	(.346) *			-.729	(.312) *		
人口1000人当たり一般職員数			.006	(.013)			.021	(.014)
首長ダミー	.448	(.144) **	.487	(.144) **	.489	(.138) **	.521	(.137) **
自治体職員ダミー	.076	(.177)	.116	(.178)	.081	(.160)	.109	(.161)
定数項	-2.287	(.251) **	-2.595	(.287) **	-2.002	(.238) **	-2.481	(.288) **
2. 独自の雇用創出施策実施 = 1, それ以外 = 0								
市(人口10万人以上)	1.475	(.168) **	1.175	(.169) **	1.476	(.168) **	1.176	(.169) **
市(人口10万人未満)	1.050	(.114) **	.837	(.117) **	1.051	(.114) **	.838	(.117) **
有効求人倍率	.156	(.243)	.339	(.296)	.156	(.243)	.339	(.297)
財政力指数	.084	(.205)			.083	(.206)		
人口1000人当たり一般職員数			-.062	(.014) **			-.062	(.014) **
首長ダミー	.228	(.103) *	.265	(.105) *	.231	(.103) *	.267	(.105) *
自治体職員ダミー	.864	(.0118) **	.899	(.122) **	.866	(.118) **	.901	(.123) **
定数項	-1.487	(.195) **	-815	(.250) **	-1.489	(.195) **	-821	(.250) **
3. 地域再生計画実施 = 1, それ以外 = 0								
市(人口10万人以上)	.870	(.193) **	.782	(.158) **	.864	(.188) **	.754	(.157) **
市(人口10万人未満)	.588	(.135) **	.590	(.130) **	.546	(.132) **	.532	(.127) **
有効求人倍率	-.481	(.291) †	-.633	(.290) *	-.535	(.281) †	-.689	(.282) *
財政力指数	-.691	(.319) *			-.688	(.302) *		
人口1000人当たり一般職員数			.025	(.011) *			.022	(.010) *
首長ダミー	.277	(.108) *	.301	(.108) **	.325	(.107) **	.348	(.107) **
自治体職員ダミー	.319	(.126) *	.341	(.127) *	.179	(.122)	.202	(.122) †
定数項	-.963	(.221) **	-1.490	(.245) **	-.783	(.211) **	-1.264	(.234) **
rho21	.153	(.093) †	.175	(.090) †	.150	(.087) †	.182	(.085) *
rho31	.381	(.079) **	.394	(.076) **	.399	(.074) **	.408	(.072) **
rho32	.193	(.071) **	.233	(.071) **	.201	(.070) **	.236	(.070) **
尤度比検定: rho21 = rho31 = rho32 = 0	chi2(3)=27.395**		chi2(3)=32.349**		chi2(3)= 32.934**		chi2(3)=37.718**	
対数尤度	-954.929		-944.551		-998.782		-988.430	
サンプルサイズ	781		781		781		781	

注: カッコ内は分散不均一に頑健な標準誤差。

特区および地域再生計画の実施については、モデル(1)では認定されたことがある場合を1、それ以外を0とし、モデル(2)では、認定の有無を問わず申請したことがある場合を1、それ以外を0としている。

首長ダミーおよび自治体職員ダミーは、それぞれ雇用創出の中心人物であるとの回答を1、それ以外を0としている。

**、*、†はそれぞれ、1%、5%、10%の水準で帰無仮説を棄却できることを示す。

向が観察されるが、人口10万人で7人前後に達した後はほぼ一定となることから、対人口職員比率はむしろ経常経費(人件費)負担の大きさを示す指標であり、人口規模が大きいほど、あるいは人口を一定とすれば職員比率が低いほど経常経費が相対的に低く、独自の雇用創出策を実施する財政的余力を持ち合わせていると解釈できる。他方で、特区や地域再生計画などの国の制度利用は、やはり財政的余力の小さい自治体を中心であることを示している。

首長ダミーや自治体職員ダミーのパラメータの符号は全ての施策について正である。とりわけ特区の実施は、市町村長が雇用創出に中心的に取り組んでいる場合のみ正で有意である。他の説明変数と異なってアンケート調査時点の評価であるため、逆の因果関係の可能性も残されているが、首長や職員が雇用創出に熱心な自治体ほど雇用創出の担当部門や独自のビジョンを持ち、これらの雇用施策に自発的に取り組んでいる可能性を示唆している。以上の結

果は、特区と地域再生計画の実施を申請ベースで定義した場合でも変わらない(モデル(2))。

最後に、3つの施策の実施状況の相関係数(ρ)をみると、いずれの組合せも正で統計的に有意であり、また尤度比検定の結果から、各施策の実施決定が全て独立であるとする帰無仮説も1%水準で棄却される。ただし、特区と自治体独自の雇用創出施策の相関係数(ρ_{21})が低く、特区と地域再生計画の相関係数(ρ_{31})が高い。財政力の制約もあり、特に町村レベルでは独自の雇用創出策を実施することは難しいため、こうした自治体ほど特区や地域再生計画といった国の制度を補完的に利用していることを示している。

以上から、2000年代前半以降におけるこれらの地域雇用施策への取組は、地域の労働市場の需給状況や財政力によって異なるものの、これらの与件を一定とすれば、政策主体の雇用創出への取組意欲に依存することを示唆している。また財政力が低く独自の雇用施策の実施が困難な自治体では、構造改革特区や地域再生計画といった国の制度を補完的に活用し、地域の実情に即した雇用対策を講じているものと考えられる。

第3節 特区計画の内容と運用

1 計画のプロフィール

次節において特区の主観的効果を考察する前に、本節では産業・雇用関連の特区計画の概要とその運用実態についてアンケート調査の結果を概観する。以下では、特区の認定を受けた87の自治体(都道府県、市町村)の、主要な1つの計画に関する回答結果をみる。

第7-3-1表は、特区において適用される規制の特例措置の特徴に応じて、計画の分野の分布をみたものである。産学連携・人材関連特区は、産業支援のうち研究者の活用や人材の育成といった人材に関する規制の特例措置を活用するものである。対して、産業誘致関連特区では、公的に整備された施設や土地の利用といったハード面の規制緩和が活用されている。一方、町村レベルで実施される傾向が強いのが、「どぶろく特区」に代表される農村の観光振興や、農業への新規参入促進に関する規制緩和策である。

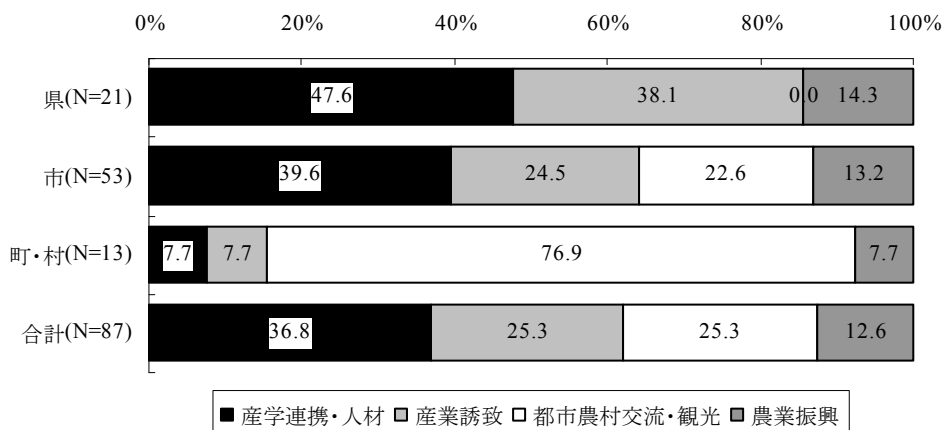
第7-3-1表 特区の計画分野と特例措置

計画分野	主な特例措置の内容	回答数
産学連携・人材	国立大学教員の兼業緩和、外国人研究者受け入れ促進、IT講座試験の免除、官民共同職業紹介等	32
産業誘致	土地開発公社造成地の賃貸容認、工業移転促進地域からの除外、重量物輸送効率化事業、中心商業地への大型店の誘導等	22
都市農村交流・観光	農家民宿の要件緩和、農家民宿等の濁酒製造容認、国立・国定公園の観光活用等	22
農業振興	株式会社等の農業経営参入、農地取得後の下限面積要件緩和	11

この点は、第7-3-2図に示した自治体別の計画分野からも確認できる。町村の回答の8割以上は都市・農村交流関連特区や農業振興特区であり、一方、都道府県や市レベルでは、研究開発や企業誘致の促進を企図した産学連携・人材関連特区や産業誘致関連特区の回答が60%以上にのぼっている。

特区の認定時期別では（第7-3-3表）、産学連携・人材関連や産業誘致関連は、2005年6月の第5回認定までが過半数を占める一方、農業や観光関連は比較的最近の計画についての回答も多い。内閣府の資料によれば¹⁰⁹、「産学連携関連」や「産業活性化関連」の特区は、アンケートの調査時点である2008年9月までの累計109件のうち、第5回認定までが約63%（67件）を占める一方、「都市農村交流関連」や「農業関連」のそれは51%にとどまる。サンプルサイズは小さいものの、自治体の主要な計画1つに関する本章の回答結果もおおむね全体の傾向に準じているといえる。

第7-3-2図 自治体別の計画分野



第7-3-3表 計画の認定時期

	単位: %							合計(N)
	2003年4月～8月	03年9月～04年8月	04年9月～05年8月	05年9月～06年8月	06年9月～07年8月	07年9月～08年8月		
産学連携・人材	25.0	25.0	15.6	21.9	12.5	-	100	(32)
産業誘致	50.0	31.8	4.5	-	9.1	4.5	100	(22)
都市農村交流・観光	13.6	13.6	22.7	13.6	4.5	31.8	100	(22)
農業振興	36.4	27.3	27.3	9.1	-	-	100	(11)
合計	29.9	24.1	16.1	12.6	8.0	9.2	100	(87)

しかし全ての特区計画が現在も存続しているわけではない。2005年7月以降、産学連携・人材関連分野における「官民共同職業紹介」や、産業誘致関連の「土地開発公社造成地の賃貸容認」、農業振興特区の多くで活用されている「株式会社等の農業経営参入の容認」などが

¹⁰⁹ 前掲、内閣府構造改革特区担当室「第19回認定 記者発表資料」。

相次いで全国展開された。その結果、第7-3-4表にみるように、2008年8月末時点で全部又は一部の特例措置が継続中の特区は47.1%に過ぎない。特に、農業振興関連や産学連携・人材関連の特区に認定取消が多い。

特例措置が全国化された後も引き続き規制緩和を活用できるものの、地域限定という魅力は失われる。そこで、認定取消済の計画については特例措置の全国化までの期間を、現在も継続中の特区は認定から2008年8月までの期間をとり、地域限定の特例措置の継続期間をみたものが、第7-3-5表である。全体の平均は約2.5年であり、このうち産業誘致関連や産学連携・人材関連特区にかかる特例措置の継続期間が長く、農業振興関連のそれが短い。

第7-3-4表 規制の特例措置および計画の継続状況

単位:%

	全ての特例措置が継続中	一部の特例措置が全国展開	全国展開により計画取消	合計(N)	
産学連携・人材	28.1	9.4	62.5	100	(32)
産業誘致	27.3	18.2	54.5	100	(22)
都市農村交流・観光	81.8	4.5	13.6	100	(22)
農業振興	-	-	100.0	100	(11)
合計	37.9	9.2	52.9	100	(87)

第7-3-5表 特例措置の継続期間

単位:%

	1年未満	1~2年未満	2~3年未満	3~4年未満	4年以上	合計(N)		平均値(月)	標準偏差(月)
	産学連携・人材	-	31.3	37.5	25.0	6.3	100	(32)	30.1
産業誘致	4.5	36.4	9.1	18.2	31.8	100	(22)	36.5	20.7
都市農村交流・観光	31.8	13.6	18.2	18.2	18.2	100	(22)	26.1	20.9
農業振興	27.3	36.4	36.4	-	-	100	(11)	20.8	8.1
合計	12.6	28.7	25.3	18.4	14.9	100	(87)	29.5	17.7

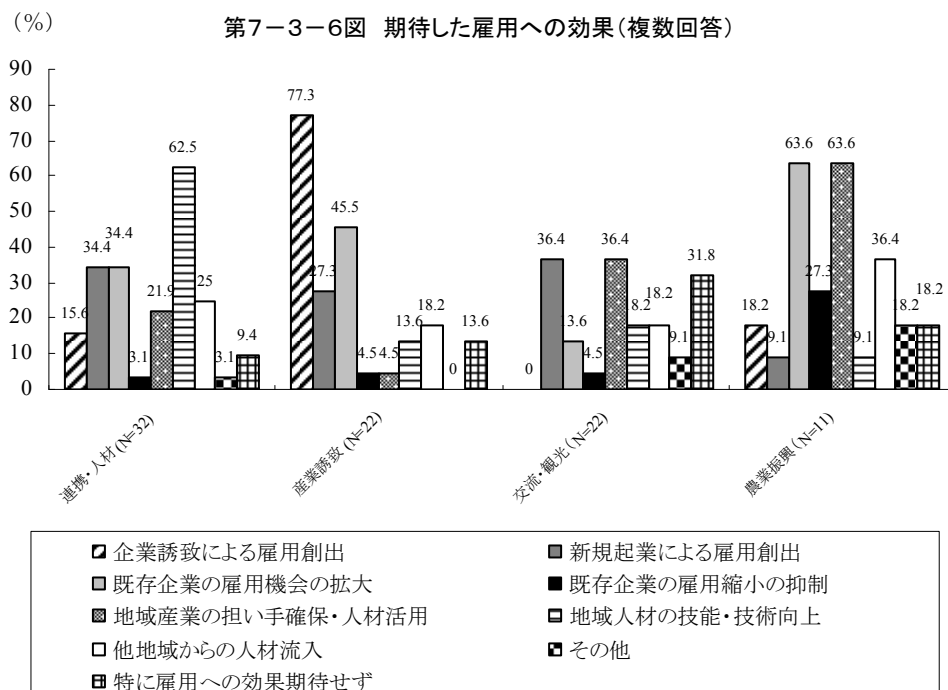
注: 特例措置が継続中の計画は、2008年8月までの期間

2 特区の目的と意図

次に、計画分野別の特区への期待と計画の運営上の取組について調査結果を紹介する。

規制緩和策が地域レベルの雇用に与える効果の期待は、特区計画の特徴に応じて異なっている。第7-3-6図をみると、まず、「特に雇用への直接的な効果を期待していなかった」比率は、都市農村交流・観光分野で31.8%とやや高いものの、他の3つの分野では10~20%程度にとどまっており、特区策定時に何らかの雇用への効果の期待があることがわかる。期待の具体的な内容について、人材の活用や育成に関する規制緩和を利用した産学連携・人材

関連特区では、やはり地域の人的資源の質的向上（地域人材の技能・技術の向上）への期待が最も高く、また産学官の連携を通じた新規起業による雇用拡大も企図されている。対して、施設・土地利用に関する規制緩和策は、企業誘致による雇用創出（77.3%）に期待が集中している。農業や観光関連では、農家民宿等の新規起業による期待もみられるものの、むしろ、衰退する地域農業を下支えする効果（地域産業の担い手確保・人材活用）の期待が高いとみられる。なお、雇用への効果を期待している場合、約7割前後が対象となる産業を特定化している。自由記入欄からその具体的な内容を見ると、観光や農業については関連産業が挙げられているほか、産学連携・人材関連では医療機器や医薬品製造業、IT産業といった先端分野が挙げられており、既存産業の記入が多い産業誘致関連特区とはやや異なっている。



第7-3-7表 雇用への効果のねらいとする産業の有無と具体例

計画分野	ねらいとする産業あり	具体例
産学連携・人材 (N=28)	60.7%	医療機器・医薬品製造業、情報通信業等
産業誘致 (N=19)	68.4%	製造業、物流業、エネルギー関連産業、環境・リサイクル産業、大規模小売業等
都市農村交流・観光 (N=14)	85.7%	観光サービス(民宿、レストラン)、農業
農業振興 (N=9)	66.7%	農業、建設業

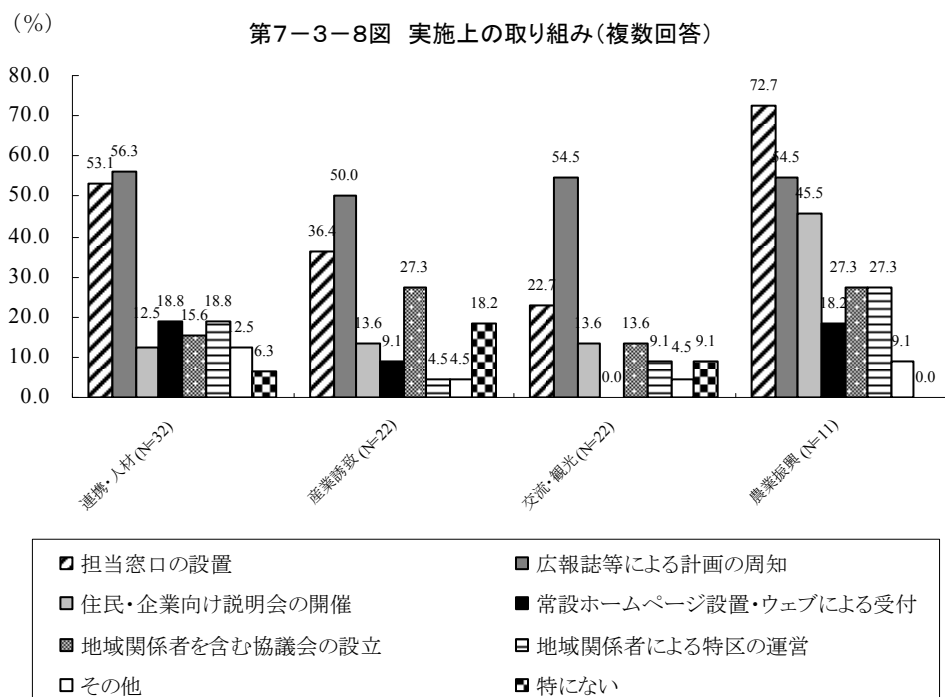
注: 雇用への効果期待なし15件および設問への無回答2件を除く

3 規制の特例措置の運用と取り組み

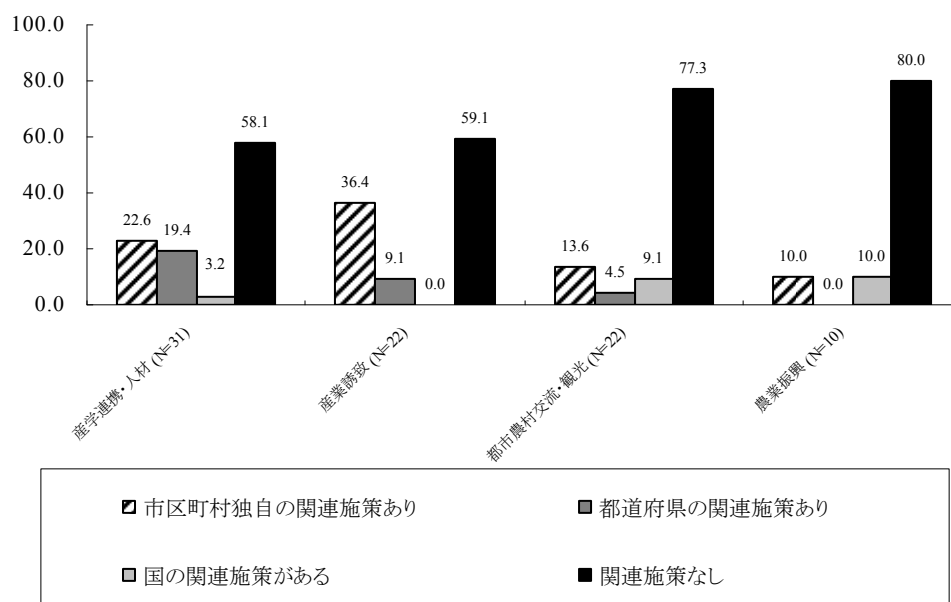
アンケート調査では、特区が認定された後の自治体の取り組みとして、広報や具体的な運営体制の構築といった計画の運営上の工夫のほか、認定された特区計画に関連する他の産業・雇用関連施策の実施状況について尋ねている。

運営上の取り組み状況をみると（第7-3-8図）、「特にない」とする比率は、回答自治体全体の9.2%に過ぎず、認定後に何らかの工夫を行っている自治体が多い。具体的な取り組みの中心は、「広報誌等による計画の周知」や「特区担当窓口の設置」であり、とりわけ、計画分野にかかわらず過半数の特区が専門の担当窓口を設けている。また、「地域関係者を含む協議会の設立」や「地域関係者による特区の運営」の実施率は、両者を併せると30%前後となっており、企業や大学、地域住民といった規制の特例措置が適用される対象者を巻き込んだ活動もみられる。

しかし、特区で実現した規制緩和策を補完するような関連施策の実施は、少数の自治体に限られている。アンケート調査では、地域の雇用機会を創出する産業政策や能力開発、求職者に対する支援を総称して「雇用創出施策」と呼び、認定された特区に関連する施策の実施状況を尋ねている。その結果をみると（第7-3-9図）、「関連施策なし」は回答自治体の過半数を占める。ただし、新産業の創出や企業誘致を企図した特区では、主に、市町村独自の関連施策を実施しているケースもみられる（産学連携・人材関連特区の22.6%、産業誘致関連特区の36.4%）。



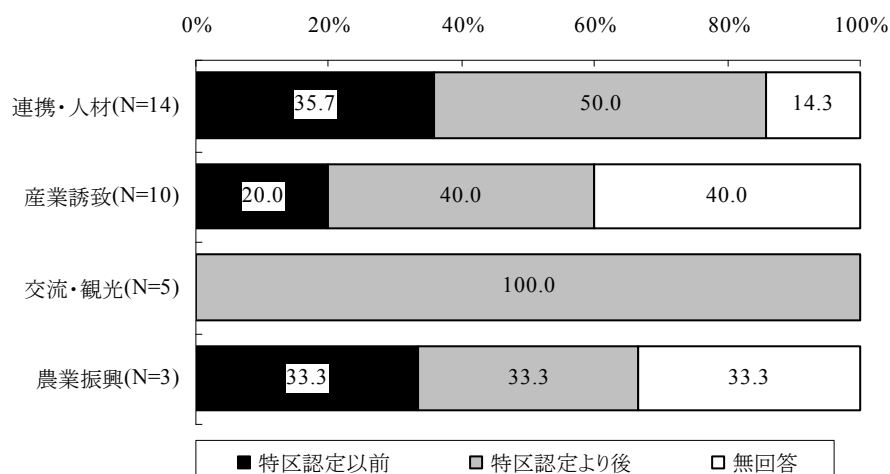
第7-3-9図 特区関連の雇用創出施策の有無(複数回答)



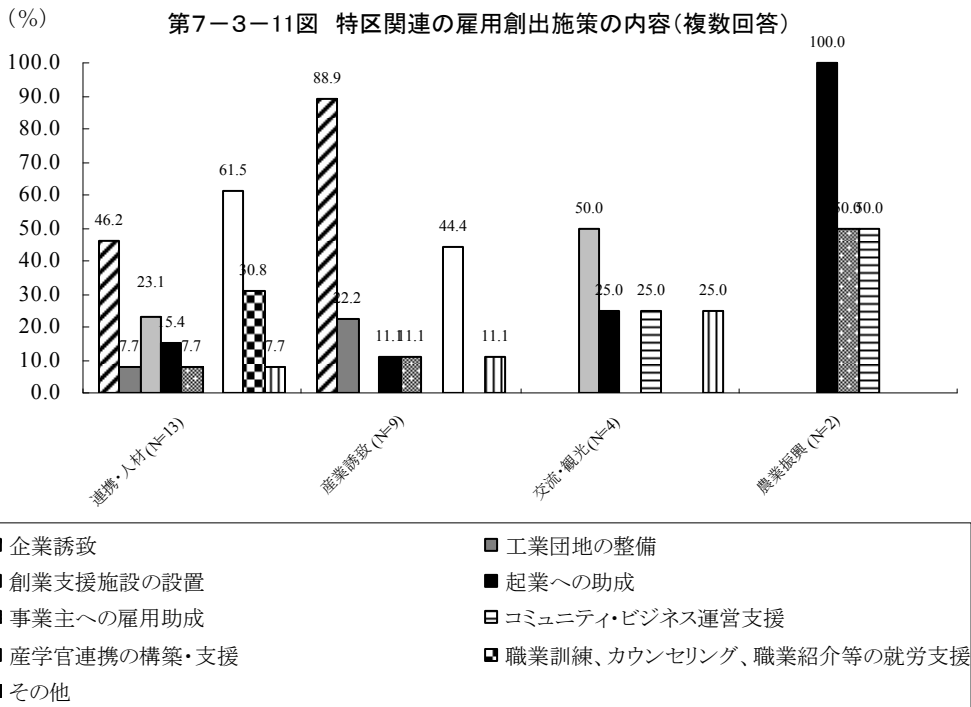
注: 設問への無回答2件を除く。

以下、サンプルサイズが小さくなるが、関連施策の内容をみる。まず、関連施策の実施時期は(第7-3-10図)、特区認定前よりは認定後に実施しているケースが相対的に多い。具体的な施策については(第7-3-11図)、農業や観光産業を対象とする特区では、農業参入の支援や観光関連施設の設置による創業支援などが挙げられる一方、非農林業を対象とする特区では、企業誘致策や工業団地・インキュベーション施設の整備などのハード面の施策とともに、産学官のネットワーク構築といったソフト面の支援策も挙げられている。

第7-3-10図 特区関連の雇用創出施策の開始時期



注: 関連施策なし55件を除く。



このように、87の特区実施自治体の回答結果によれば、産業・雇用関連の特区実施の意図や運用は計画により異なっていることが示されている。すなわち、地域限定の特例措置の内容に応じて、対象とする業種やその雇用面の効果への期待が異なっており、特例措置の継続期間にも差異がある。また運用上の取り組みでは、多くの自治体が広報活動や自治体の運営体制の構築を進めているものの、地域関係者を巻き込んだ施策の運用や、特区と補完的な雇用創出施策の実施状況は一部の自治体に限られている。そこで次節では、規制の特例措置の内容や期間とともに、これらの運用上の取組の有無が認定後の施策の主観的效果に及ぼす影響を検証する。

第4節 特区の主観的成果の決定要因

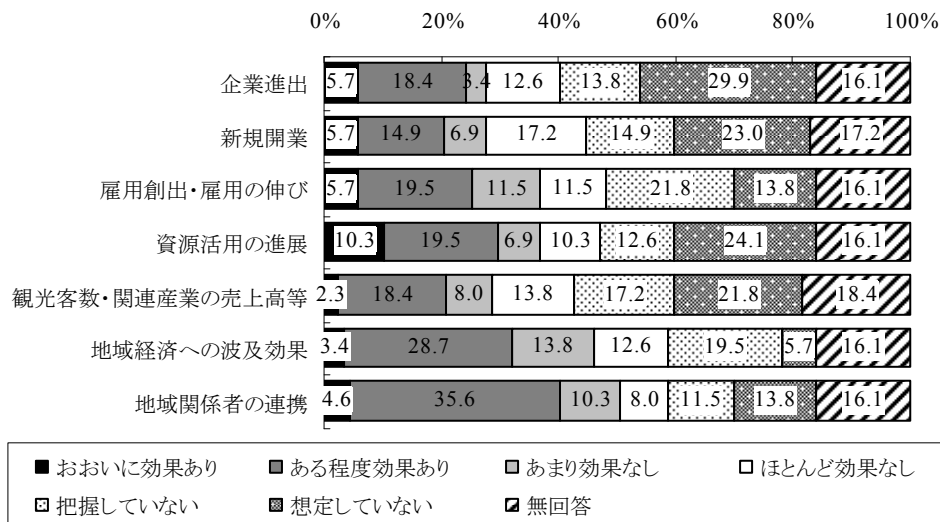
1 現時点までの効果、満足度と今後の見込み

前節でみたように、特区に期待される雇用面の効果は、計画の目的と講じられる規制緩和措置の内容に応じて異なっている。アンケート調査では、企業進出数や雇用の伸びといった複数の指標について各自治体に「効果の程度」を尋ねており、本章では、この特区実施自治体における主観的評価を成果指標として採用する。特区未実施地域との比較がなく、また客観的な成果指標ではないため、規制緩和策の平均的な雇用効果を検証したものではないものの、今回の構造改革特区を実施した自治体にとって、産業・雇用面のどの点で特区が有益であったかを考察することが分析上の目的である。

第7-4-1図では、規制緩和策が適用された地域への「企業進出」や「新規開業」、「雇

用創出・雇用の伸び」、人材や土地利用等の「資源活用の進展」、「観光客数や関連産業の売上高」、「地域経済への波及効果」そして「地域関係者の連携」の7項目について、特区計画による効果を尋ねた結果である（市町村票問 18、都道府県票問 15）。効果の程度は、「おおいに効果あり」から「ほとんど効果なし」まで4段階で尋ねており、また、効果を「把握していない」および「想定していない」とする選択肢も設けている。

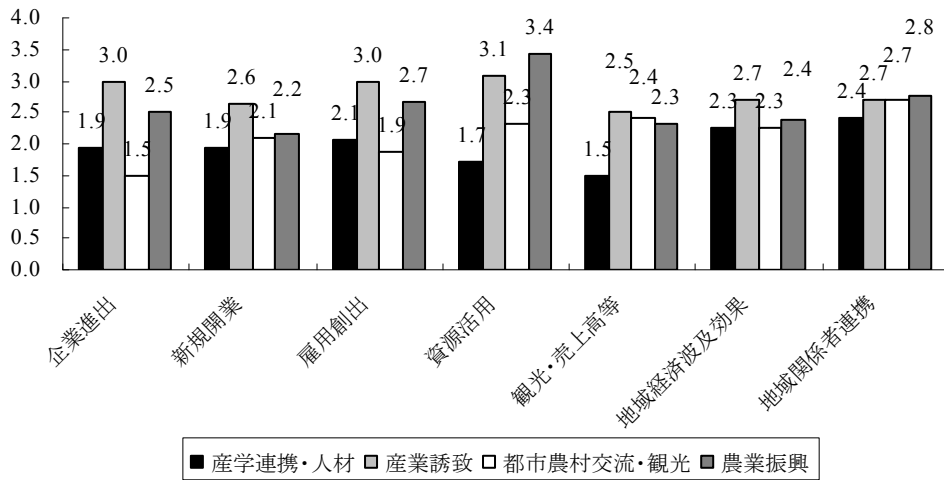
第7-4-1図 現時点までの特区の主観的効果(いずれもN=87)



図から、効果あり（おおいに効果あり＋ある程度効果あり）の比率は「地域関係者の連携」が約40%と最も高く、「地域経済への波及効果」（32.1%）や「資源活用の進展」（29.8%）についても積極的な評価が回答自治体の約1/3を占める。他方、効果なし（あまり効果なし＋ほとんど効果なし）は、いずれの成果指標でも20%前後にとどまる。効果の有無を明確に表明した回答によれば、域内の新規開業や観光客数・関連産業の売上高等を除き、他の評価項目では、効果ありが効果なしを上回っていることがわかる。ただし、効果を把握していないまたは想定していないとする自治体が約25%～44%あり、そもそも計画分野により雇用への効果の期待も異なることから、計画分野別に評価をみる必要がある。

第7-4-2図は、おおいに効果あり（4点）からほとんど効果なし（1点）までの4段階の評価を得点化したうえで、計画分野別、評価項目別の平均評価得点をみたものである。計算上、2.5点より高ければ積極的な評価のウェイトが高いことを示している。計画分野別の評価結果はほぼ二分されている。産学連携・人材関連や都市農村交流・観光関連の特区では、ほぼ全ての項目の評価点が2.5点を下回っており、積極的な評価が相対的に低い。対して、産業誘致関連特区では、土地や人材等の資源活用を始めとして企業進出や雇用創出への積極的な評価が高く、また農業振興特区でも土地資源の活用や域内の連携、企業進出について平均的な評価が高い。

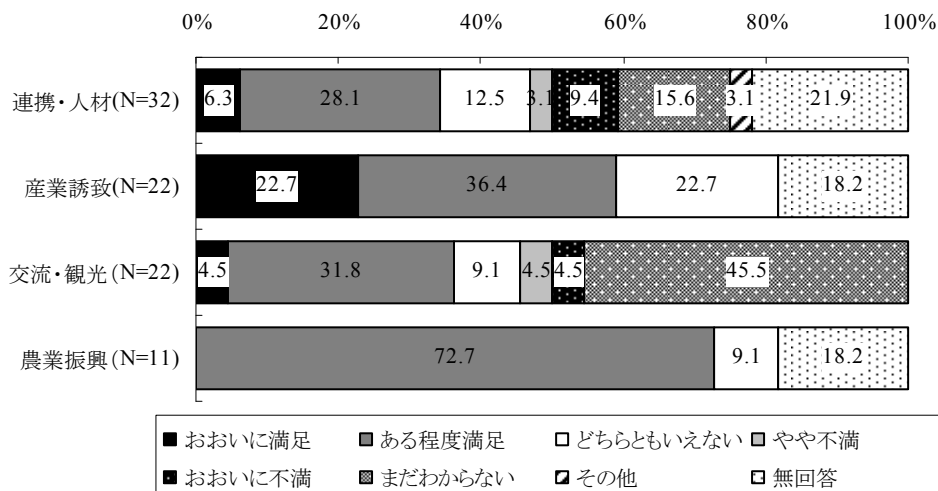
第7-4-2図 評価項目別、分野別の特区の主観的効果(平均点)



注: 評価得点は、おおいに効果あり(4点)、ある程度効果あり(3点)、あまり効果なし(2点)、ほとんど効果なし(1点)の平均点。把握していない、および、想定していないを除く。

雇用創出効果について表れた計画分野ごとの評価の差は、特区の効果に関する総合的な満足度の差に反映されている。第7-4-3図は、「認定された特区計画の現時点までの効果の全体的な評価」(市町村票問19、都道府県票問16)を尋ねた結果である。効果への満足(おおいに満足+ある程度満足)の比率は、産業誘致関連特区や農業振興特区で約60%~70%と高い一方、産学連携・人材関連や都市農村交流・観光関連特区では、満足の比率が相対的に低く、また不満足(やや不満+おおいに不満)との回答が1割程度(それぞれ12.5%、9.0%)ある。

第7-4-3図 現時点までの特区の効果についての総評



第7-4-4表は、評価を保留したケースも含めて、今回の特区計画の効果に満足していない理由を複数回答で尋ねた結果である。明確な不満足の説明があった産学連携・人材関連

や都市農村交流・観光関連特区では「その他」の回答が最も高いものの、その具体的な記入をみると、「特区の認定から日が浅く効果が現れるまで時間を要する」との趣旨の回答が6件、「効果を把握してない」とする回答が5件あった。すなわち、計画の周知や特例措置の利用促進に向けた取組を含めて認定から雇用効果の発現まではラグがあり、調査時点までの特区の継続期間の長さが満足度を分ける一つの要因といえる。なお、地域限定の特例措置の継続に関する不満意見（「特例措置の全国展開のタイミングが早過ぎるから」）は、34の回答自治体のうち3件に過ぎない。多くの自治体は、全国展開後も含めた取り組みの継続が、（各自治体が期待する）特区の効果を決定づけると認識しているといえる。

第7-4-4表 現時点までの効果に満足していない理由(複数回答)

単位:%

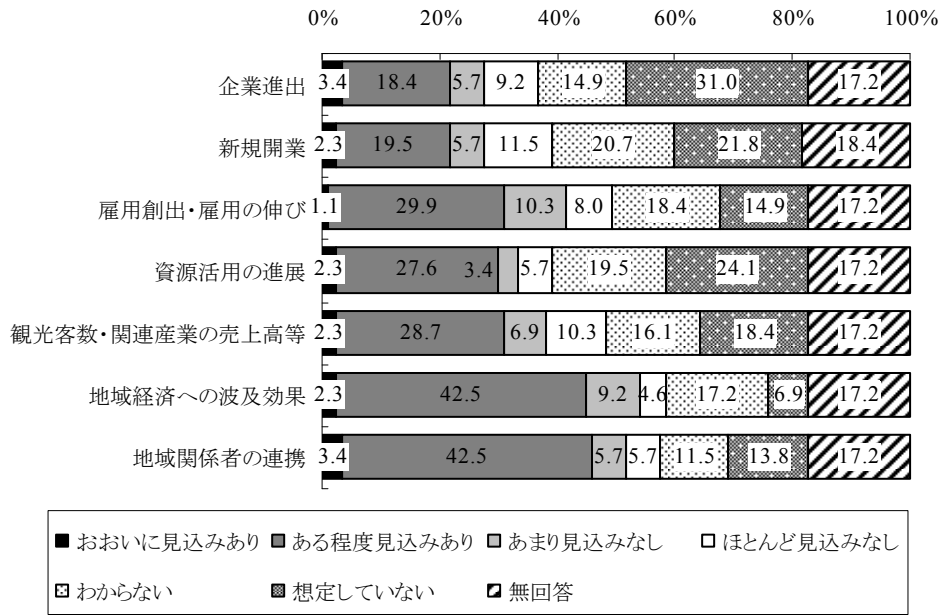
	計画周知や関係者の利害調整に時間を要するから	計画に関わるハード面の整備に時間がかかるから	財政措置等の補完的な施策がないから	同じような特区が多いから	特例措置の全国展開のタイミングが早過ぎるから	特例措置の利用が煩雑だから	認定された特例措置では規制緩和が不十分だから	関連する他の規制の特例措置が認定されないから	その他	無回答	合計(N)	
産学連携・人材	14.3	-	14.3	7.1	14.3	-	-	-	50.0	7.1	100	(14)
産業誘致	-	-	40.0	40.0	20.0	-	-	-	40.0	-	100	(5)
都市農村交流・観光	14.3	14.3	14.3	-	0.0	21.4	7.1	7.1	35.7	14.3	100	(14)
農業振興	100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	100	(1)
Total	14.7	8.8	17.6	8.8	8.8	8.8	2.9	2.9	41.2	8.8	100	(34)

注:総合的評価の無回答13件および効果に満足している40件を除く。

今後の効果への期待に関する結果は、この推論を裏付ける。第7-4-5図は、先の7項目について、今後の効果の見込みを尋ねた結果である（市町村票問20、都道府県票問17）。効果の見込みあり（おおいに見込みがある＋ある程度見込みがある）の比率を、現時点の効果ありの比率と比較すると、現時点の評価を下回ったのは「企業進出」の見通しのみであり（現時点が24.1%、今後が21.8%）、「地域経済への波及効果」（＋12.7ポイント）や「観光客数・関連産業の売上高等」（＋10.3ポイント）、「雇用創出・雇用の伸び」（＋5.8ポイント）については、「効果の見込みあり」が現時点の「効果あり」の比率より高く、今後の効果の発現や上昇が期待されている¹¹⁰。

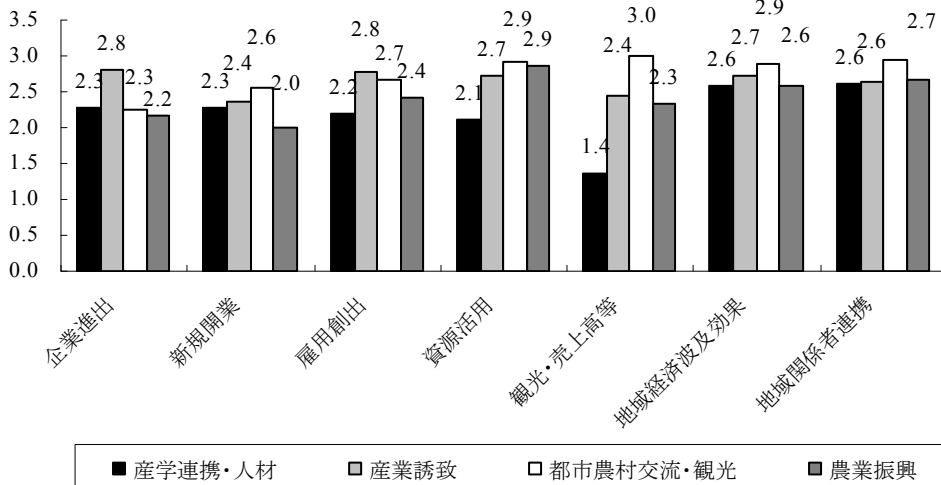
¹¹⁰ あわせて、現時点の「効果なし」の比率と比べると、今後の「効果の見込みなし」の比率は全ての項目について低下しており、規制緩和と措置の利用促進と雇用効果の発現・向上に時間を要する（と認識されている）ことが示されている。

第7-4-5図 今後の効果に関する見込み(いずれもN=87)



計画分野別には(第7-4-6図)、特にそれぞれの特区が主眼とする効果について、期待や見込みが上昇していることがわかる。現時点および今後の見込みの評価得点が最も低い産学連携・人材関連特区についてみても、「企業進出」や「新規開業」の効果は現時点の1.9点から2.3点に、「雇用創出」効果も2.1点から2.2点に上昇している。また、都市農村交流・観光関連特区では、土地利用等の「資源活用」や「観光客数・関連産業の売上高等」の効果の見込みが、農業振興特区でも農業への「企業進出」の見込みが上昇している。ただし、現時点の主観的効果が最も高かった産業誘致関連の特区では、全項目の評価得点がやや低下している。企業誘致を企図した計画については、規制緩和措置だけでは持続的な効果が見込めないことも示唆している。

第7-4-6図 評価項目別、分野別の特区の今後の効果(平均点)



注: 評価得点は、おおに見込みあり(4点)、ある程度見込みあり(3点)、あまり見込みなし(2点)、ほとんど見込みなし(1点)の平均点。わからない、および、想定していないを除く。

2 主観的な雇用効果の決定要因

調査時点までの主観的な効果を見る限り、特区の成果として実施主体が評価しているのは地域関係者の連携や波及効果といった間接的な効果に限られており、雇用への直接的な効果を積極的に評価する自治体は全体の1/4程度にとどまる。では、どのような場合に実施主体が満足する効果が得られるのだろうか。以下では、調査時点までの雇用創出に関する主観的な効果を成果指標として、その成否を分ける要因を検証する。

ここでは、地域内の雇用創出・雇用の伸びに対する特区の効果について、「おおいに効果あり」または「ある程度効果あり」とする回答を1、それ以外を0とするプロビットモデルを推計する（設問無回答のみサンプルから除外）。本来は、効果を「把握していない」および「想定していない」とする回答を区別して推計することも考えられるが、推計に用いるサンプルサイズが極めて小さいため、これらの回答と効果なし（あまり効果なし、ほとんど効果なし）をともに0に含める¹¹¹。被説明変数は主観的な評価に基づくものであるものの、明確な雇用創出効果を決定づける要因を検証することが推計の目的である。

第7-4-7表 雇用に関する主観的な効果の決定要因(プロビットモデル)
被説明変数: 雇用創出・雇用の伸びに効果あり=1, それ以外=0

	モデル(1)			モデル(2)		
	係数	標準誤差	限界効果	係数	標準誤差	限界効果
計画分野(リファレンス:交流・観光)						
産学連携・人材	.180	(.786)	.040	-.050	(.815)	-.011
産業誘致	1.577	(.871) †	.478	1.550	(.837) †	.480
農業振興	1.426	(.849) †	.460	1.631	(.829) *	.544
回答自治体(リファレンス:町・村)						
県	-1.331	(.971)	-.157	-1.215	(.932)	-.161
市	-.791	(.815)	-.205	-.647	(.774)	-.170
認定後の経過月数	.040	(.016) **	.009			
特例措置継続月数				.033	(.014) *	.008
全国展開済みダミー	.142	(.500)	.031	.987	(.552) †	.227
運営上の取組あり	1.027	(1.082)	.130	1.154	(1.092)	.146
関連施策(リファレンス:施策なし)						
認定前に施策あり	2.295	(.587) **	.737	2.248	(.574) **	.730
認定後に施策あり	1.525	(.496) **	.448	1.701	(.501) **	.519
定数項	-3.349	(.789) **		-3.057	(.721) **	
対数尤度		-23.465			-23.970	
サンプルサイズ		68			68	

注: カッコ内は分散不均一に頑健な標準誤差。

限界効果とは、他の説明変数を平均値で固定したうえで、当該変数の1単位(ダミー変数の場合は0から1に)変化した場合の、主観的な効果の変化を示す。

**、*、†はそれぞれ、1%、5%、10%の水準で帰無仮説を棄却できることを示す。

出所: 労働政策研究・研修機構「雇用の地域間格差とその対応に関するアンケート調査」(2008年9月実施)より筆者推計

¹¹¹ ただし後に第7-4-10表で示すように、特区実施自治体のみを対象に2006年に行われたアンケート調査と今回のアンケート調査の両方についてマッチング可能な特区計画の実施自治体の回答をみると、特に「想定していない」とする回答は2時点間でほぼ一致しない。したがってこれらの回答と、効果に関する明確な評価の回答を区別すべきかどうかは自明ではない。

先に見たように、計画分野や認定後の時間によって主観的な成果指標が異なる点を考慮するため、主観的な雇用創出効果に影響を及ぼす要因には4種の計画分野を表すダミー変数と、認定後から2008年8月までの特区の継続月数、および規制の特例措置の継続月数と全国展開済み（認定取消）ダミーを用いる。さらに前節でみたように、特区計画の運用上の取り組みの有無や計画に関連する独自の雇用創出施策の有無も、特区の成果に影響を及ぼすものと考えられる。そこで、計画の広報や担当窓口の設置等の何らかの運用上の取り組みを行っている場合を1、何の取り組みも実施していない場合を0とする取組ダミーと、特区に関連する独自の雇用創出施策の有無を表す3種のダミー（特区前から関連施策あり、特区後に関連施策あり、関連施策なし）を用いる。

推計結果から（第7-4-7表）、都市農村交流・観光関連分野に比べて、産業誘致や農業振興関連特区ほど、雇用創出効果ありとする確率が高い。また計画の継続期間のパラメータはいずれも正で統計的に有意である。他の説明変数を平均値で固定した時の継続期間の限界効果をみると、継続期間が1ヶ月上昇した時の雇用創出効果（効果ありの確率の上昇）は認定後の継続期間が約9%、特例措置の継続期間が約8%であり、また全国展開ダミーも正で10%水準で統計的に有意である。計画分野や時間の効果は、いずれも前節の考察と一致した結果であるものの、とりわけ特区の（主観的）効果の発現は、特例措置の全国展開後も含めた認定後の取組期間に依存するという点が重要であろう。

さらに興味深い結果として、特区に関連した雇用創出施策がない自治体に比べ、関連施策を補完的に講じている自治体の方が特区の効果ありとする確率が高く、その取組が早いほど効果が高いことが示されている。結果の解釈としては、自治体独自の施策が雇用創出を実現するまでに時間がかかること、あるいは、特区以前から独自の雇用創出策を実施していた自治体ほど、観察されない雇用創出の意欲や企画力あるいは財政力などが高く、そうした自治体ほど独自の施策と補完的な規制緩和措置を申請・運用し、成果を上げているとも考えられる。

3 推計結果の頑健性のテスト

ここで推計に用いた成果指標はあくまで調査時点の主観的な評価であり、また実施主体により評価の水準が異なる可能性も残されている。そのため以下の2点について、推計結果の頑健性をチェックする。

第1に、特区の主観的な雇用創出効果に影響を及ぼす要因が、調査時点に関わらず一貫したものであるかどうかを確認する。ここでは、2005年7月の第8回認定の産業・雇用関連特区を対象に、2006年9月に労働政策研究・研修機構が実施した「構造改革特区の雇用への影響に関する調査」の個票データを用いる¹¹²。なお、特例措置の内容に基づく計画分野の区分

¹¹² 内閣府の分類に基づき、「農業」や「農村都市交流」、「産学連携」、「産業活性化」、「IT関連」の特区を中心に250件の計画を選定し、計画を実施している368の自治体の特区担当部門に調査票を送付した。回収数は計

を含めて、被説明変数ならびに説明変数の定義は先の推計モデルと同一である。

変数に欠損値のない246の自治体のデータを用いて、2006年8月末時点の特区の（主観的な）雇用創出効果を推計した結果が第7-4-8表である。限界効果の水準は異なるものの、規制緩和策の全国展開後も含めて認定後の継続期間が長いほど主観的效果が高まること、さらに独自の雇用創出策がない自治体に比べて、特区認定前から特区と補完的な施策を実施している自治体ほど主観的效果が高いという点は、第7-4-7表で示した推計結果に一致している。主観的な雇用創出効果を高める上で、特区の取組の継続とともに、補完的な施策の実施が鍵になるとする先の結論は頑健であるといえる。

第7-4-8表 2006年9月調査を用いた主観的效果の推計結果(プロビットモデル)
被説明変数: 雇用創出・雇用の伸びに効果あり=1, それ以外=0

	モデル(1)			モデル(2)		
	係数	標準誤差	限界効果	係数	標準誤差	限界効果
計画分野(リファレンス: 交流・観光)						
産学連携・人材	-.471	(.318)	-.124	-.358	(.321)	-.098
産業誘致	.678	(.319) *	.227	.738	(.312) *	.252
農業振興	.228	(.294)	.227	.258	(.296)	.078
回答自治体(リファレンス: 町・村)						
県	-.273	(.314)	-.076	-.244	(.308)	-.069
市	-.166	(.283)	-.048	-.172	(.278)	-.051
認定後の経過月数	.051	(.013) **	.015			
特例措置継続月数				.044	(.013) **	.013
全国展開済みダミー	.103	(.239)	.030	.506	(.265) †	.147
運営上の取組あり	.740	(.387) †	.165	.731	(.386) *	.166
関連施策(リファレンス: 施策なし)						
認定前に施策あり	.846	(.271) **	.289	.838	(.267) **	.288
認定後に施策あり	.586	(.247) **	.194	.608	(.250) *	.204
定数項	-2.393	(.507) **		-2.229	(.512) **	
対数尤度		-114.901			-117.435	
サンプルサイズ		246			246	

注: 第7-4-7表に同じ。

出所: 労働政策研究・研修機構「構造改革特区の雇用への影響に関する調査」(2006年9月実施)より筆者推計

第7-4-9表 特区の雇用創出効果に関する主観的評価の変化

2006年8月末時点の評価	2008年8月末時点の評価						計
	おおいに効果あり	ある程度効果あり	あまり効果なし	ほとんど効果なし	把握せず	想定せず	
おおいに効果あり	2	1	-	-	-	-	3
ある程度効果あり	2	3	2	2	2	-	11
あまり効果なし	-	-	2	-	1	1	4
ほとんど効果なし	-	1	-	2	2	-	5
把握せず	-	1	1	-	5	1	8
想定せず	-	2	0	1	-	1	4
合計	4	8	5	5	10	3	35

注: 数値は、2006年調査および2008年調査ともにマッチング可能であった35自治体の回答数。

画単位で192件、実施自治体単位で259件であり、回収率はそれぞれ76.8%、70.4%である。アンケート調査の概要と計画分野別の記述統計については勇上(2007)を参照されたい。

第2に、回答者による評価基準の違いを除去したうえで、上記の結論が妥当するかどうかをチェックする。2006年8月末時点の効果を尋ねた前回調査の回答自治体のうち、今回の2008年8月末時点の効果についても同一の特区内に関して回答が得られた自治体は35件であった。第7-4-9表は、同一回答自治体の2時点の主観的效果をマトリクスで示している。

2006年の評価を基準として2年後の評価の変化をみると、過去に「おおいに効果あり」とした4つの自治体のみ評価に変化がない。「ある程度効果あり」とした11件では、評価が上昇した自治体が2件、低下した自治体が4件、効果を「把握していない」と回答した自治体が2件であり、主観的效果が低下した自治体が多い。一方、「あまり効果なし」あるいは「効果なし」とした9件の自治体のうち、2年後に効果が上昇した自治体は1件にとどまる。なお、前回調査で効果を「把握していない」とした8つの自治体については、今回も5件が同じ回答をしておりその一致率が高いものの、効果を「想定していない」とする回答の2時点間の一致率は25%（4件中1件）に過ぎない。「想定していない」とする回答には、特区の雇用効果を少なくとも積極的に評価していないというニュアンスが含まれている可能性がある。

そこで、特区の雇用効果の回答を「効果あり」（「おおいに効果あり」＋「ある程度効果あり」）と「それ以外」に大きく二分すると、2年間で「効果あり」から「それ以外」に変化した自治体が6件、「それ以外」から「効果あり」に変化した自治体が3件、回答に変化のない自治体が25件であり、やはり「効果あり」の回答が増える傾向は認められない。同一主体の評価基準の違いを除去した効果の変化をみる限り、特区認定後の期間の経過（2年間）は、必ずしも主観的效果の上昇に結びついていない。

また、先にみたような特区の主観的效果に影響を与える要因の「変化」が、2年間の効果の「変化」に及ぼす影響も確認されなかった。すなわち、2006年9月以降に初めて特区の認定取消（特例措置の全国展開）を受けたかどうかや、運営上の何らかの取組に着手したかどうか、特区と補完的な雇用創出施策を初めて実施したかどうかは、いずれも主観的效果の変化に何ら影響を持たなかった¹¹³。また、特区の属性（計画分野）や回答者の属性（回答自治体ダミー）による効果の変化の差も確認されなかった。

第7-4-10表 関連施策の有無と主観的評価の変化

特区に関連する施策	雇用創出効果の評価の変化			計
	評価低下	評価不変	評価上昇	
特区前に関連施策あり	0	3	3	6
特区後に関連施策あり	1	8	0	9
関連施策なし	5	14	1	20
合計	6	25	4	35

注：第7-4-9表と同じ。

¹¹³ 2時点の評価を「効果あり」と「それ以外」に二分し、2年間で「効果あり」から「それ以外」に変化した場合を「低下」、回答が変化しなかった場合を「一定」、「それ以外」から「効果あり」に変化した場合を「上昇」と定義して順序プロビットモデルを用いて推計した。その結果、説明変数の変化はすべて主観的效果の変化に有意な影響を持たなかった。

ただし、特区と補完的な施策の実施状況についてのみ、効果の変化との関連が示唆された。第7-4-10表をみると、認定された特区に関連した雇用創出施策がないケースでは、効果が低下（「効果あり」から「それ以外」の回答に変化）した自治体が相対的に多い一方、特区以前からの独自施策と規制緩和策を組み合わせる実施しているケースでは、効果が上昇（「それ以外」から「効果あり」の回答に変化）した自治体が相対的に多い。なお、特区以前から自治体独自の施策を実施し、かつ過去2年間で効果が上昇した特区には、企業誘致策と土地開発公社の造成地の賃貸事業の緩和と組み合わせたものや、農業起業支援策と農地取得規制の緩和を活用したもの、産学官連携支援と外国人研究者の在留に関する規制緩和措置を組み合わせたものがあり、必ずしも企業誘致型の特区に限定されている訳ではなかった。

このように、2006年および2008年の各時点におけるクロスセクション分析では、認定後の特区の取組の継続が地域内の雇用創出に対する規制緩和措置の効果を高めることが示されていたものの、パネルデータが示す結果からは、これは特区制度開始後の比較的早い段階で計画を認定された自治体ほど雇用効果を高く評価するという、自治体による評価基準の違いを反映した結果であることが示唆される。しかし回答主体の評価基準の違いを除去しても、特区で講じられた規制緩和策と補完的な雇用創出施策を実施している場合には、その取組の継続とともに効果が高まること、逆に規制緩和措置のみでは時間の経過によって効果が低下することも併せて示されている。もとより企業誘致や観光業の活性化といった特区計画の目的によって計画当初からの雇用効果への期待は異なるものの、特区制度を雇用創出策として活用するためには、やはり新規開業・創業支援や企業誘致、地域市場の主体間の連携支援といった補完的な支援策の実施が重要であり、それらを継続的に講じることが規制緩和措置の利用促進とそれを通じた雇用創出をもたらしていると考えられる。

第5節 おわりに

本章では、地域の実情に即した規制の緩和措置を地域自らが立案・運用するという構造改革特区制度が、どのような自治体によって活用され、それが地域の雇用にどのような効果を及ぼしたのかについて、独自のアンケート調査に基づいて考察した。その結果は次のようにまとめられる。

第1に、2000年代半ば以降の他の自主的な雇用施策の実施状況と関連づけながら、自治体による特区制度への参加要因を検証した。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。実証分析の結果から、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高確率で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ことが明らかとなった。ただし、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、自治体の自前の雇用対策の実施と国の施策への参加の相関は低く、2種の国の制度への参加の相関が高いことも示されており、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、地域の雇用創出効果を高めるような規制緩和策の運用方法について検証した。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。これは、自治体による評価基準の異質性によらない頑健な結果であり、さらに特区計画に関連する雇用創出策を持たない自治体では2時点間の主観的効果が低下していることから、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。規制の緩和策は確かに安価な政策手段であり、独自の雇用創出策を持ち得ない自治体が特区や地域再生等の国の制度を活用している側面があるものの、それだけでは持続的な雇用創出効果を期待することは難しく、やはり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。構造改革特区制度以後の自治体による企画競争型の地域政策においても、当初は規制の特例のみを手段としてきたが、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る。今後は、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。

最後に、特区の雇用効果についていくつかの留保を付しておきたい。本章では、アンケート調査における自治体の主観的な雇用創出効果を成果指標として採用した。しかし、市町村別、産業別の従業者数という客観的な成果指標を用いた勇上(2008)では、雇用のストックについて特区実施自治体に固有の雇用の伸びは観察されていない。また、Wilder and Rubin (1996)によれば、政策主体の認識に基づく評価は、域内の雇用ストックの変化よりは新規の雇用創出のみに基づく傾向がある。本章で指摘した特区の効果とはストックの変化を示す純雇用効果ではなく、あくまでフローの粗雇用効果に過ぎない可能性がある。

また、2006年調査および2008年調査ともに、特区の実施期間はちょうど景気の回復期にあたっており、主観的効果の変化が景気循環の影響を受けている可能性が否定できない。規制緩和策の政策効果の検証にあたっては、やはり客観的な成果指標を用いて、特区の非適用地域との比較を行う必要がある。ただし、現状では市町村別に詳細な産業分類別のフローの雇用量を示す公表データがないため、代替的な成果指標を検討する必要があるだろう。これは今後に残された課題である。

第8章 地域再生計画とパッケージ事業の雇用創出効果の分析

第1節 はじめに

国による地方振興としてさまざまな事業が展開されているが、本章では、その中から地域再生計画、それと関連するパッケージ事業、新パッケージ事業を取り上げて、市町村の取組みとこれらの施策の効果を検討する。

先に見たように、必ずしもすべての市町村が独自に雇用創出策に取り組むことができる訳ではない。このような場合、国が何らかの支援をすることによって、自治体がもつ地域資源を活かした地域雇用創出への取組みにつながる可能性がある。また、既に独雇用創出に取り組んでいる市町村でも国の支援によって施策が実効あるものになるかもしれない。財源をはじめとして様々な制約を抱える市町村に対して、国がどのような役割を果たすべきか。地域再生計画とパッケージ事業の事例を通して、検討して行くことにする。

以下では雇用創出の観点から市町村における地域再生計画の申請・採択状況について概観する。その後、(新)パッケージ事業を取り上げ、市町村の申請・採択状況、取組み態勢、事業の効果、効果に対する評価、創出された雇用の持続性などを検討する。

第2節 地域再生計画と雇用創出

この節では地域再生計画について取り上げる。地域再生計画は、地方公共団体が地域住民や民間事業者と一体となって、自主的・自立的な取組みによって地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生¹¹⁴を目的としている。これまでの経緯を簡単に見ると、2003年に地域再生本部が設置され、地域再生プログラムに基づく地域再生計画が認定された。また、この取組みを強化するために、2005年に地域再生法が制定された。さらに、2007年には地域活性化関係の都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部、中心市街地活性化本部が「地域活性化統合本部会合」として合同で開催されることとなった。

地域再生法にもとづく措置としては、課税特例、地域再生基盤強化交付金、補助対象施設の転用の承認手続の特例、地域再生支援利子補給金が定められているほか、地域再生総合プログラムによっていくつかの施策が設けられている。雇用関連の施策としては、地域雇用創出推進事業の実施、地域雇用戦略チーム、地域若者サポートステーション事業などの支援がある。

関西情報・産業活性化センター(2006)では認定された自治体による地域再生計画の評価が検討されている¹¹⁵。そこではアンケート調査と聞き取り調査結果から、地域再生計画の認定

¹¹⁴ 以下の記述は、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/>、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html>に基づいている。

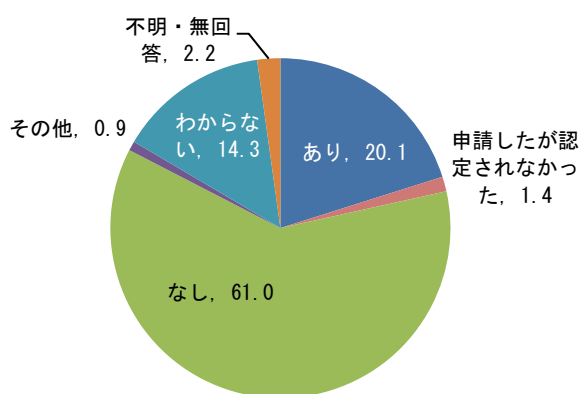
¹¹⁵ 財団法人関西情報・産業活性化センター(2006)『地域再生計画認定制度等の事後評価に関する報告書』

基準については肯定的な自治体が多く、支援措置に大きな問題はないが、交付金のメリットが調査時点で明確になっていないこと、事務負担の軽減が課題であることなどが指摘されている。

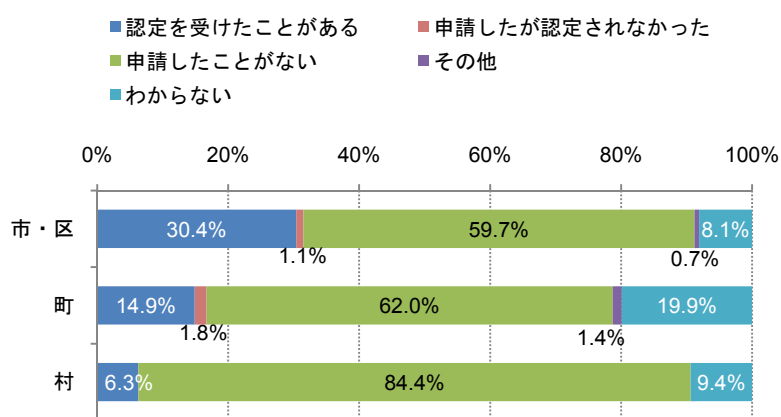
では、アンケート調査に回答した市町村のうち地域再生計画に認定された自治体はどれくらいあるのでしょうか。地域再生計画への取り組み態勢には、縣市町村共同、市町村共同、市町村単独といったやり方が考えられるが、地域再生計画の認定状況について、「認定を受けていたことがある（取消済を含む）」など5項目から択一回答してもらった。

第8-1図はその集計結果である。アンケート調査に回答した851自治体の20.1%の市町村が地域再生計画の認定を受けたことがあった。

第8-1図 地域再生計画の認定状況 (N=851)



第8-2図 市町村別地域再生計画の申請・認定状況 (N=526)



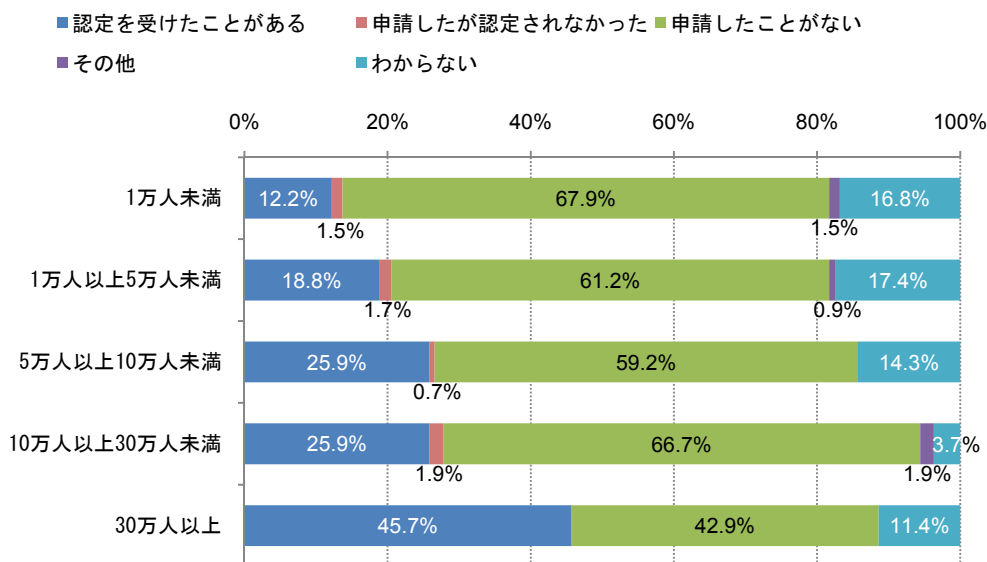
注： $\chi^2=34.996$ 、 $p<0.000$ 。

(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/houkoku.html>) による。

第 8-2 図は市町村別の集計結果である。調整済み残差から、市区では「認定を受けたことがある」が多く、「わからない」が少ない傾向にあり、また、町では「認定を受けたことがない」が少なく「わからない」が多い傾向にあり、さらに、村は「認定を受けたことがある」が少なく、「申請したことがない」が多い傾向にある。

また、第 8-3 図は人口規模別の集計結果である。調整済み残差から、「人口 1 万人未満」で「認定を受けたことがある」が少なく、「人口 10 万人以上 30 万人未満」で「わからない」が多く、「人口 30 万人以上」では「認定を受けたことがある」が多く「申請したことがない」が少ない傾向にあることがわかる。

第 8-3 図 人口規模別地域再生計画の申請・認定状況 (N=526)



注： $\chi^2=41.326$ 、 $p<0.000$ 。

地域再生計画の認定について、市町村の雇用創出についての考え方の効果を見るために回帰分析を行った。被説明変数は地域再生計画に認定されたかどうか（地域再生計画に認定された=1、されていない=0）、説明変数は、雇用創出策の優先度（雇用創出の優先度が低いをベース）、重視する雇用創出の類型（外発的雇用創出をベース）、雇用創出に取り組む上で中心になるべきところ（国をベース）、市町村（町村をベース）、市町村合併の有無（合併しない=0、合併した=1）、製造業特化係数、サービス業特化係数とした。推計結果が第 8-1 表の上のパネルである。式 1 の計算結果は、雇用戦略のビジョンを構成する項目を説明変数にした式で、式 2 は雇用戦略のビジョンを構成する項目から作成した雇用戦略の類型を説明変数にした式である。

第 8-1 表の下のパネルは、市ダミーの代わりに人口 30 万人以上をベースとした人口規模を説明変数にした計算結果で、式 3 の計算結果は雇用戦略のビジョンを構成する項目を説明

変数にした式で、式4は雇用戦略のビジョンを構成する項目から作成した雇用戦略の類型を説明変数にした式である¹¹⁶。いずれも二項ロジスティック回帰による。

第8-1表 地域再生計画認定についての二項ロジスティック回帰分析の結果

説明変数	被説明変数：地域再生計画に採択=1、採択されなかった=0								
	式1				式2				
	B	標準誤差	Wald	Exp(B)	B	標準誤差	Wald	Exp(B)	
雇用創出の優先度(優先度低いをベース)	複数課題の1つ	0.680	1.111	0.374	1.373				
	最重要課題	1.311	1.107	1.402	3.708				
内発的雇用創出重視度(外発的雇用創出をベース)	両方重視	0.546	0.410	1.775	1.726				
	内発的雇用創出重視	0.620	0.454	1.860	1.858				
雇用創出策の自立度(国中心をベース)	都道府県中心	-0.065	0.297	0.049	0.937				
	市町村中心	0.364	0.299	1.479	1.439				
戦略的産業	製造・運輸重視	-0.267**	0.133	4.016	0.766				
	建設、農水重視	0.355***	0.123	8.373	1.427				
	卸小売、飲食宿泊重視	-0.165	0.127	1.638	0.848				
	医療福祉、情報通信重視	0.131	0.125	1.105	1.140				
雇用戦略類型(タイプ3をベース)	タイプ1					-1.217	0.476	6.54	0.286
	タイプ2					-0.701	0.489	2.056	0.496
市ダミー	1.016***	0.325	9.786	2.762	0.824*	0.29	8.063	2.279	
市町村合併ダミー	-0.259	0.258	1.007	0.772	-0.455**	0.245	3.46	0.634	
製造業特化係数	0.059	0.100	0.352	1.061	0.036	0.094	0.143	1.036	
サービス業特化係数	0.058	0.059	0.911	1.058	0.066	0.058	1.306	1.068	
定数	-3.309***	1.209	7.491	0.037	-0.432	0.485	0.792	0.649	
サンプル数			435				435		
-2対数尤度			439.125				462.042		
Nagelkerke R2			0.181				0.111		

説明変数	被説明変数：地域再生計画に採択=1、採択されなかった=0								
	式3				式4				
		標準誤差	Wald	Exp(B)	B	標準誤差	Wald	Exp(B)	
雇用創出の優先度(優先度低いをベース)	複数課題の1つ	0.328	1.114	0.55	2.284				
	最重要課題	1.461	1.108	1.738	4.31				
内発的雇用創出重視度(外発的雇用創出をベース)	両方重視	0.645	0.414	2.42	1.906				
	内発的雇用創出重視	0.765	0.466	2.698	2.15				
雇用創出策の自立度(国中心をベース)	都道府県中心	-0.078	0.3	0.067	0.925				
	市町村中心	0.397	0.302	1.733	1.488				
戦略的産業	製造・運輸重視	-0.284**	0.136	4.374	0.752				
	建設、農水重視	0.399***	0.13	9.43	1.49				
	卸小売、飲食宿泊重視	-0.157	0.123	1.473	0.855				
	医療福祉、情報通信重視	0.105	0.125	0.698	1.11				
雇用戦略類型(タイプ3をベース)	タイプ1					-1.254**	0.489	6.576	0.285
	タイプ2					-0.75	0.498	2.266	0.472
人口1万人未満	-2.113**	0.914	5.373	0.12	-1.578*	0.837	3.55	0.206	
人口1万人以上3万人未満	-1.520*	0.844	3.239	0.219	-1.142	0.789	2.032	0.319	
人口3万人以上5万人未満	-1.481*	0.843	3.086	0.227	-1.28	0.793	2.609	0.278	
人口5万人以上10万人未満	-0.526	0.768	0.469	0.591	-0.478	0.729	0.429	0.62	
人口10万人以上30万人未満	-0.979	0.697	1.97	0.376	-0.86	0.661	1.697	0.423	
市町村合併ダミー	-0.342	0.284	1.631	0.71	-0.570**	0.247	5.316	0.565	
製造業特化係数	0.018	0.112	0.027	1.019	0.017	0.106	0.026	1.017	
サービス業特化係数	0.032	0.064	0.254	1.033	0.043	0.061	0.484	1.044	
定数	-1.593	1.412	1.273	0.203	1.208	0.902	1.794	3.347	
サンプル数			435				435		
-2対数尤度			436.011				461.145		
Nagelkerke R2			0.190				0.114		

注：セルの数値は左から係数、標準誤差、Wald、EXP(B)、係数に付した***が1%、**が5%、*が10%水準で有意であることを表す。

式1を見ると、雇用戦略のビジョンについては戦略的産業が製造業、運輸業の符号がマイナスで有意、建設業、農林水産業の場合は符号がプラスで有意となっている。したがって、

¹¹⁶ 雇用状況を説明変数に加えた式も計算したが、すべて有意ではなかった。

戦略的産業が製造業、運輸業の自治体では地域再生計画に認定されていないのに対して、建設業、農林水産業の自治体では地域再生計画に認定されていることになる。また、市ダミーの符号がプラスで有意なので、町村に比べて市の方が地域再生計画に認定されている。

式2を見ると、雇用戦略類型はいずれも符号がマイナスであるが、有意ではない。市ダミーがプラスで有意なのは式1と同じであるが、式2では市町村合併ダミーがマイナスで有意となっており、市町村合併をした自治体の方が地域再生計画に認定されていないことになる¹¹⁷。

人口規模を説明変数とした式3を見ると、式1と同じく雇用戦略のビジョンについては戦略的産業が製造業、運輸業の符号がマイナスで有意、建設業、農林水産業の場合は符号がプラスで有意となっている。したがって、戦略的産業が製造業、運輸業の自治体では地域再生計画に認定されていないのに対して、建設業、農林水産業の自治体では地域再生計画に認定されている。人口規模をあらゆる変数を見ると、人口30万人以上の市をベースとして、1万人未満、1万人以上3万人未満、3万人以上5万人未満の3つの変数の符号がマイナスで有意となっているので、人口規模の小さい自治体では地域再生計画に認定されていない。

式4では、雇用戦略の類型がタイプ3（雇用創出が複数課題の中の1つで、製造業、建設業、農林水産業などの内発的雇用創出を国中心で進めるのがよいとする考え）をベースとして、タイプ1（雇用創出が複数課題の中の1つで、製造業を中心に外発的雇用創出を都道府県中心で進めるのがよいとする考え）、タイプ2（雇用創出が最重要課題で、卸売・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信などサービス業中心に内発・外発両方の雇用創出を市町村中心で進めるのがよいとする考え）ともに符号がマイナスであるが、タイプ1だけが有意である。したがって、タイプ3の雇用戦略の場合に比べてタイプ1の雇用戦略の場合は地域再生計画に認定されていない。人口30万人以上の市をベースとして、人口規模はいずれも符号がマイナスであるが、1万人未満だけが有意である。式2と同様に市町村合併ダミーがマイナスで有意となっており、市町村合併をした自治体の方が地域再生計画に認定されていない。

このように、地域再生計画の認定状況は、戦略的産業が製造業ではなく地域資源を活用する農林水産業などであることが正の効果を持ち、また、人口規模が小さい場合は認定されない負の効果を持つ。

第3節 地域再生計画の雇用創出効果に対する評価

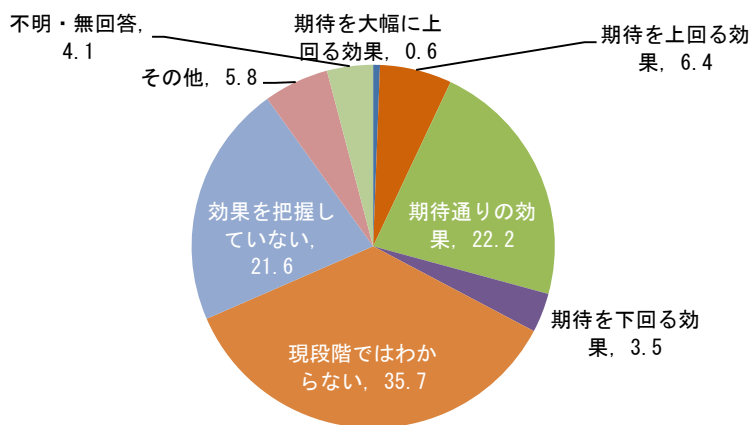
地域再生計画の個別の事業についてどれだけの雇用創出効果があったのか。アンケート調査では2004年度から2008年度までの期間において延べ252事業について事業名の記入があった。このうち、雇用創出人数が記入された60件について集計した。その結果、1事業あたり140.3人の雇用創出実績があった（標準偏差232.68）。

¹¹⁷ これは、合併した時期にもよると思われる。

こうした雇用創出の実績を踏まえ、アンケート調査では地域再生計画の認定を受けた市町村による地域再生計画の雇用創出効果の評価を、「期待を大幅に上回る効果があった」など8項目から択一回答してもらった¹¹⁸。

第8-4図が集計結果である。効果を把握している市町村については「ほぼ期待通りの効果があった」が22.2%、以下、「期待を上回る効果があった」が6.4%、「期待を下回る効果があった」が3.5%となっている。一方、35.7%の自治体が「現段階で効果はわからない」とし、これに「効果を把握していない」という市町村も21.6%ある。このように、2割以上の市町村が地域再生計画の雇用創出効果を把握していないし、3割以上の市町村では効果がわからないと回答しているため、地域再生計画の雇用創出効果の評価には注意が必要である。

第8-4図 地域再生計画による雇用創出の評価 (N=171)



なお、事業内容やどのような条件の下で地域再生計画の雇用創出効果が期待を上回るのか幾通りか検討したが、条件による有意な傾向を見いだすことはできなかった。

第4節 パッケージ事業による雇用創出の取組み

1 パッケージ事業の実施状況

第7章で取り上げた構造改革特区計画とともに、地域雇用創出のための施策から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）を取り上げる（以下、パッケージ事業と新パッケージ事業を合わせて（新）パッケージ事業と記述する）。以下では、地域雇用創出施策としてのこれらの事業の概要について検討していくことにする¹¹⁹。

¹¹⁸ アンケート調査実施後、内閣府社会経済総合研究所(2006)『地域再生計画認定制度等の事後評価に関する調査報告書』研究会報告書等 No.17を知った。第3章に記載された地域再生計画による「自治体のインキュベータ機能」の視点は後出のパッケージ事業の分析に通じるものがある。

¹¹⁹ パッケージ事業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.html>) を参照。

パッケージ事業の対象となり地域は、次のような要件を満たさなければならない。すなわち、

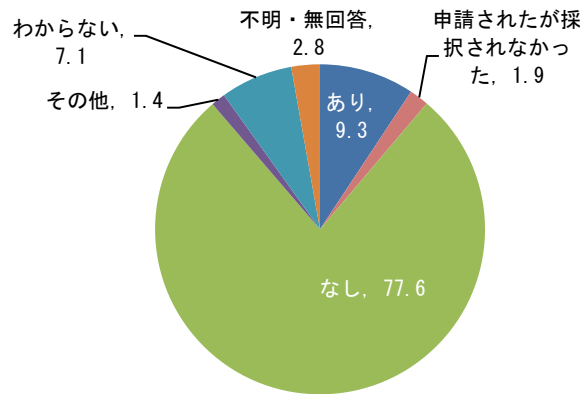
(1)地域雇用開発促進法（昭和 62 年法律第 23 号）に規定する同意自発雇用創造地域（※）であること。※同意自発雇用創造地域とは地域雇用開発促進法第 2 条に規定する自発雇用創造地域（以下の(ア)から(ウ)のいずれにも該当する地域）で、当該地域の市町村等が単独又は共同してパッケージ事業の実施を盛り込んだ同法第 6 条に規定する地域雇用創造計画を策定し、同条の規定に基づく厚生労働大臣の同意を得ている又は得る予定としている地域」をいう。(ア) 1 又は複数の市町村(特別区を含み、指定市における行政区単位は除く。)であること。2 以上の市町村の区域とするときは、原則として隣接した市町村からなる区域であること。(イ) その地域内に居住する求職者の総数に比し相当程度に雇用機会が不足しているため、当該求職者がその地域内において就職することが困難な状況にあり、その状況が相当程度にわたり継続することが見込まれること。(最近 3 年間及び最近 1 年間における当該地域を管轄する公共職業安定所(ハローワーク)の一般又は常用有効求人倍率の月平均値が、それぞれ当該期間における全国の月平均値（当該月平均値が 1.00 倍以上の場合は 1.00 倍）以下であること。)(ウ) 地域内の市町村、当該地域をその区域に含む都道府県、当該地域の事業主団体その他の地域の関係者が、その地域の特性を生かして重点的に雇用機会の創出を図る事業の分野及び当該分野における創意工夫を生かした雇用機会の創出(以下「雇用の創造」という。)の方策について検討するための協議会(以下「地域雇用創造協議会」という。)を設置しており、かつ、当該市町村が雇用の創造に資する措置を自ら講じ、又は講ずることとしていること。

(2)パッケージ事業の実施を盛り込んだ地域再生法(平成 17 年法律第 24 号)に規定する地域再生計画を策定し、同法の規定に基づく内閣総理大臣の認定(変更申請に係る認定を含む。)を得ている又は得る予定としている地域であること。
である。

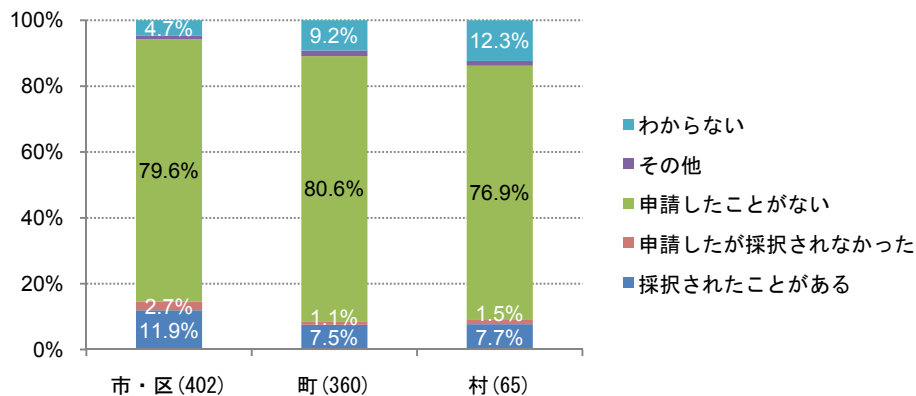
アンケート調査に回答した市町村のうち、こうした要件を満たし、パッケージ事業または新パッケージ事業に採択されたことがあるところがどれだけあるのか確認したところ、9.3%の自治体が「(新)パッケージ事業に採択されたことがある(継続中も含む)」と回答している(第 8-5 図)。

第 8-6 図によって市町村別の違いを見ると、パッケージ事業の申請・採択自治体の内訳は、市が多く、町、村は少ない。また、第 8-7 図によって人口規模別の違いを見ると、30 万人以上では 23%、1 万人から 30 万人規模では各カテゴリーとも 10%程度、人口 1 万人未満では 7%弱が(新)パッケージ事業に採択されたことがある。

第 8-5 図 (新) パッケージ事業への申請、採択状況 (N=851)



第 8-6 図 市町村別(新)パッケージ事業の申請、採択状況 (N=827)

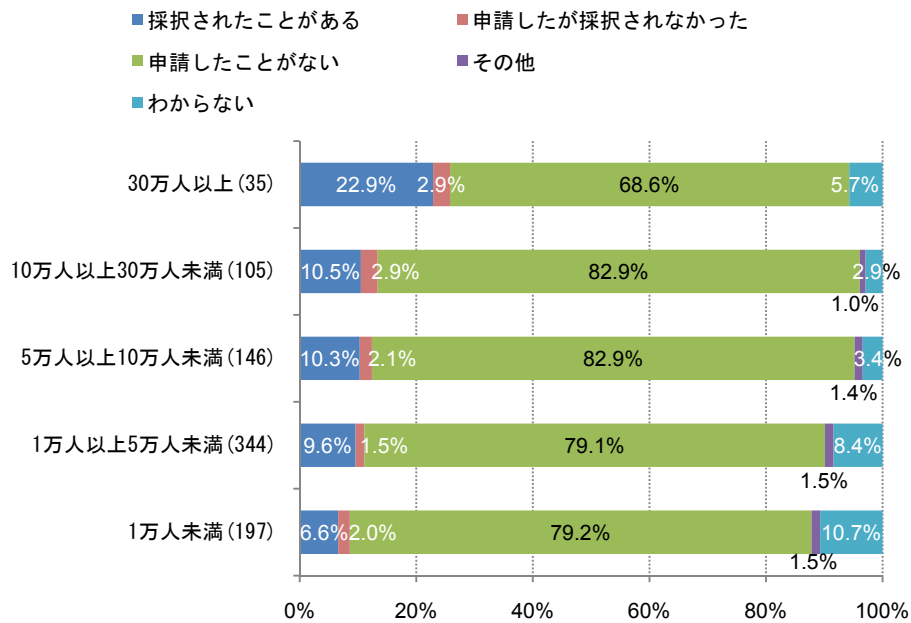


注： $\chi^2=15.213$ 、 $p<0.100$

市町村長に考える雇用創出のビジョンとの関連を見ると、雇用創出の位置づけ別、重視する雇用創出の方法別、雇用創出の中心となるべきところ別に集計してみた(第 8-8 図)。その結果、雇用創出の位置づけに有意差があり、内発的雇用創出を重視している自治体で(新)パッケージ事業に申請・採択された比率が高くなっているが、他はいずれについても統計的な有意差はなかった。

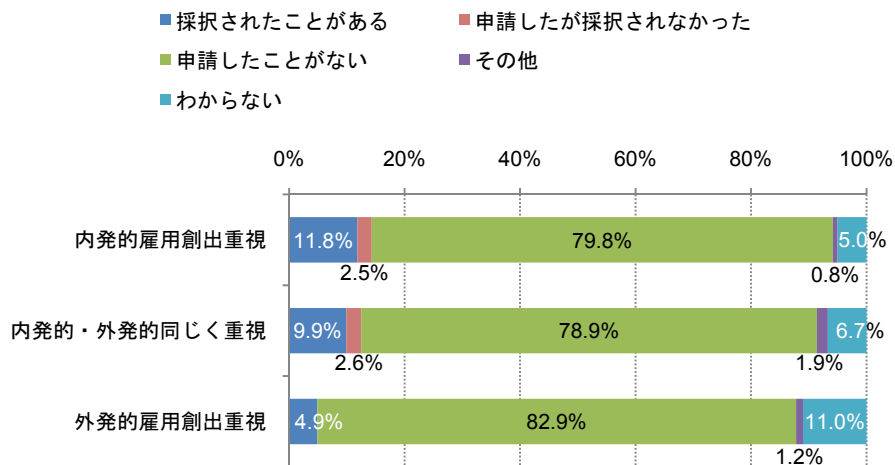
市町村という行政単位や人口規模の区分が政策の企画・立案力とどれだけ関連があるのか必ずしも明確ではないが、第 5 章の政策の実施状況などを考え合わせると、自治体における政策の企画・立案、実行力の向上が今後の課題となるように思われる。これは、「平成の大合併」によって誕生した市についても同じで、権限、財源が確保されたとしてもそれを活かすような政策の企画・立案力、実行力を育てるようリードすることも、国が果たすべき重要な役割の 1 つであると思われる。

第 8-7 図 人口規模別(新)パッケージ事業の申請、採択状況 (N=827)



注： $\chi^2=20.613$ 、n.s.

第 8-8 図 雇用創出の位置づけ別(新)パッケージ事業の申請、採択状況

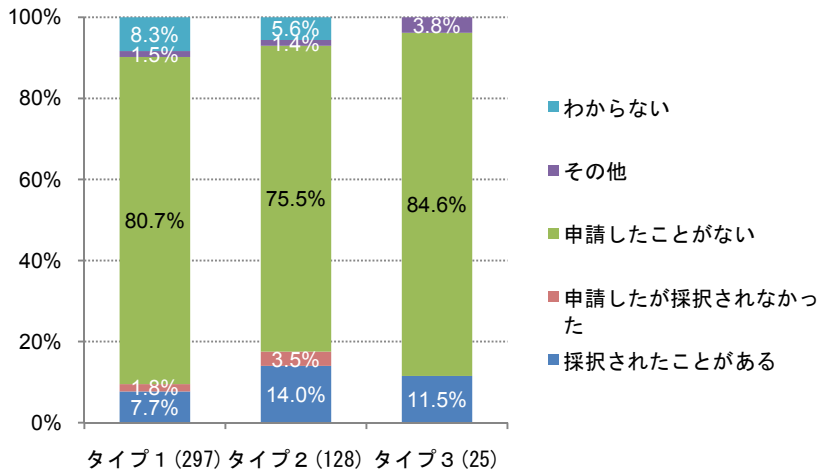


注： $\chi^2=20.961$ 、 $p<0.01$.

第 8-9 図は雇用戦略類型と(新)パッケージ事業への申請・採択状況についてのクロス集計結果である。この図から、タイプ間で有意差はない。しかし、調整済み残差を見ると、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相対的に高い。(新)パッケージ事業の申請・採択には雇用状況が厳しいなど一定の条件を満たす必要があるため、雇用創出の重要性を高く位置づけている自治体で申請・認定の比率が

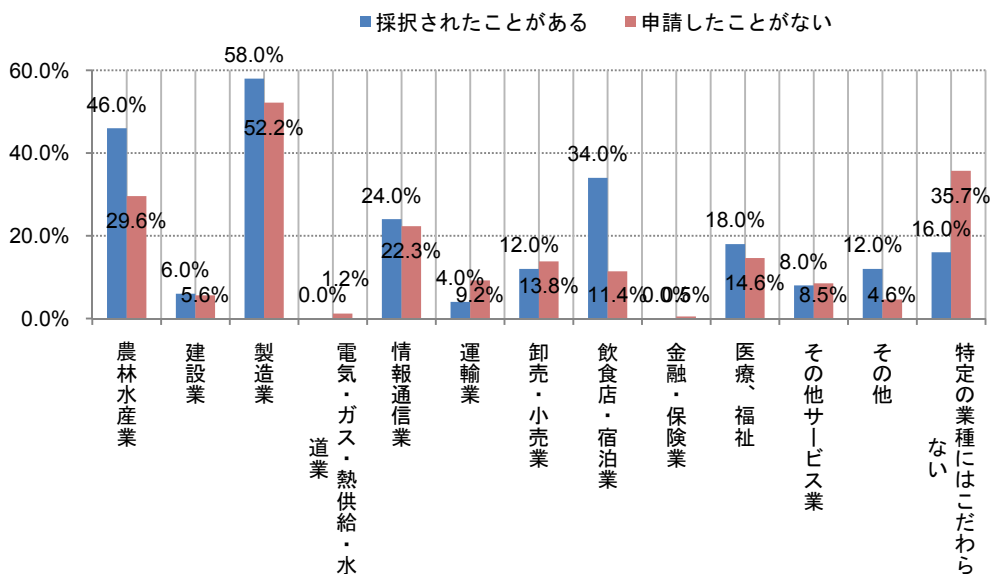
高いことは整合的である。

第 8-9 図 雇用戦略類型とパッケージ事業の採択状況の関係 (N=450)



注： $\chi^2=4.386$ 、n.s。

第 8-9 図 (新)パッケージ業の採択の有無と戦略的産業の関係

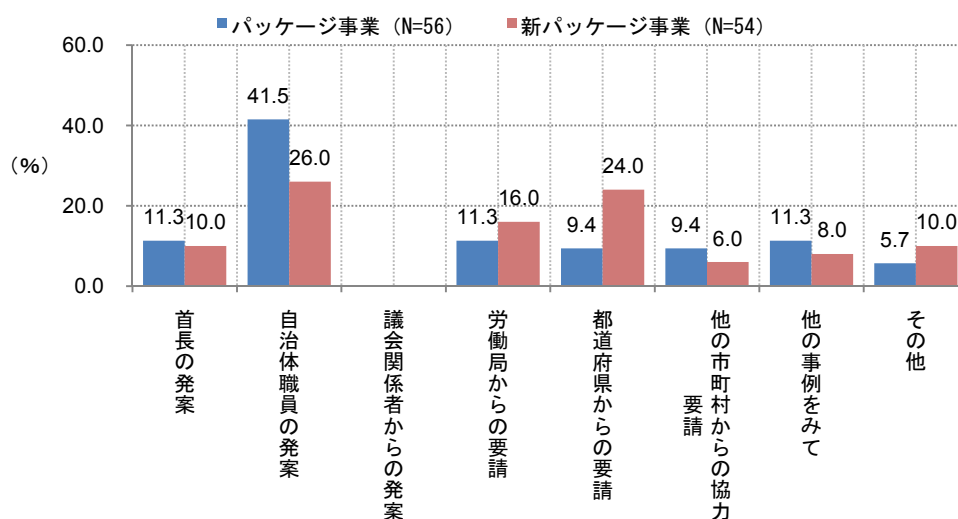


パッケージ事業に採択された市町村とそうでない市町村ではどのような産業を戦略的産業にしているか傾向が異なっている。第 8-9 図はパッケージ事業に採択の有無別の戦略的産業を集計した結果である。この図から、パッケージ事業に採択されたか否かにかかわらず、製造業を戦略的産業とする市町村が多いこと、パッケージ業に採択された市町村では農林水産業、飲食店・宿泊業を戦略的産業とする比率が相対的に高いことがわかる。地域資源を活かした雇用創出をめざすことが農林水産業、飲食店・宿泊業を戦略的産業と位置づけている

と考えられる。さらに、パッケージ業に採択された市町村では戦略的産業がないことを意味する「特定の業種にこだわらない」という回答比率が相対的に低く、雇用戦略がより具体化していると思われる。

では、(新)パッケージ事業に申請、採択されたことがある市町村では、どのような経緯から申請したのであろうか。「市町村の発案」など8項目から択一回答してもらった(第8-10図)。

第8-10図 パッケージ事業および新パッケージ事業の申請経緯



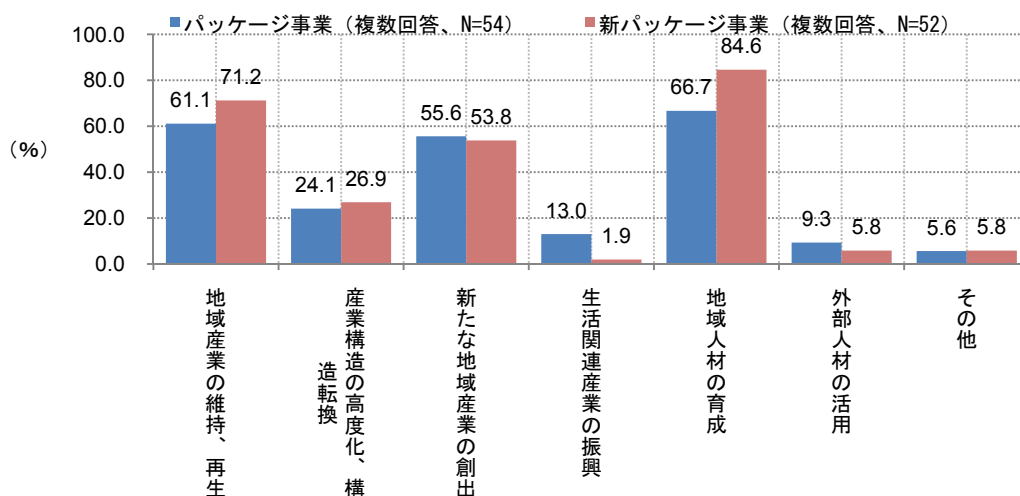
回答結果を見ると、パッケージ事業と新パッケージ事業とでは申請の経緯がやや異なっている。パッケージ事業については「自治体職員の発案」が41.5%で最も多かった。これに対して、新パッケージ事業については「自治体職員の発案」が26.0%とパッケージ事業に比べて15.5%ポイント減少している。それに代わって、「都道府県からの要請」が24.0%とパッケージ事業に比べて14.6%ポイント多く、労働局からの要請もパッケージ事業に比べて4.7%ポイント多い¹²⁰。

2 (新)パッケージ事業への取組み

(新)パッケージ事業の申請にあたり、自治体はどのような点を重視したのか。アンケート調査で、「地域産業の維持、再生」など7項目から複数回答してもらった。

¹²⁰ この点については、地方分権による都道府県主導の効果が関係しているとも考えられるが、詳しい検討は今後の課題としたい。

第 8-11 図 パッケージ事業および新パッケージ事業を企画する上で重視した点



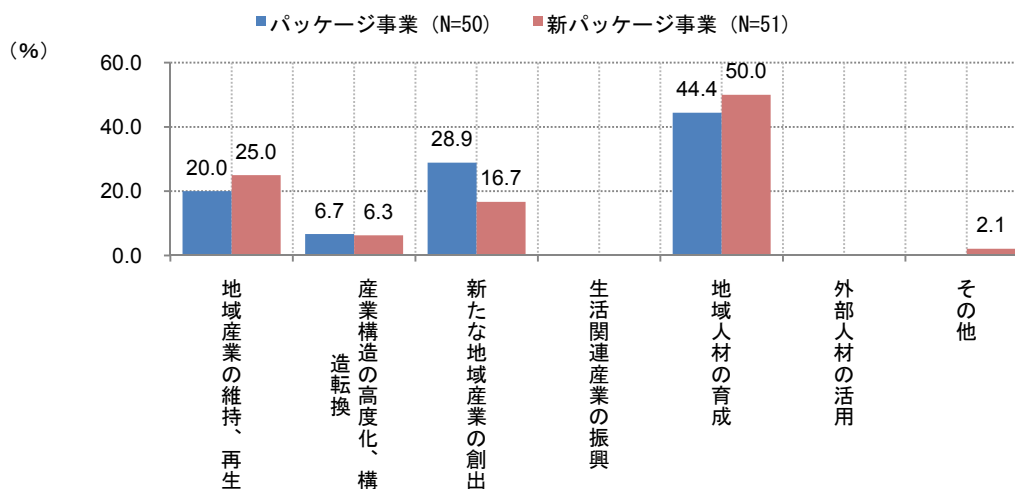
第 8-11 図は企画上の留意点をパッケージ事業・新パッケージ事業別に集計した結果である。パッケージ事業では「地域人材の育成」が 66.7%で最も多く、以下、「地域産業の維持、再生」が 61.1%、「新たな地域産業の創出」が 55.6%などとなっている。新パッケージ事業でも、「地域人材の育成」が 84.6%で最も多く、以下、「地域産業の維持、再生」が 71.2%、「新たな地域産業の創出」が 53.8%などとなっている。また、新パッケージ事業では「生活関連産業の振興」が 11.1%ポイント少ない。パッケージ事業と新パッケージ事業とでは企画上重視した点は同じであるが、人材育成や地域産業の特色をより重視するようにシフトしている。

なお、最も重視した点を択一回答してもらった結果が第 8-12 図である。パッケージ事業、新パッケージ事業とも「地域人材の育成」が最も多い。

ところで、市町村が（新）パッケージ事業に申請・認可される前に独自に雇用創出策を展開するなど、政策的基盤があったのであろうか。もし既に政策的基盤があったとすれば、（新）パッケージ事業をより円滑に進めることができるかもしれない。アンケート調査ではこの点についてたずねてみた。回答結果を見ると、96 自治体のうち、27.4%が独自の雇用創出策を実施していた自治体は 27.4%であった。したがって、7 割以上の自治体が（新）パッケージ事業によって雇用創出にはじめて取り組んだということになる。

では、はじめて雇用創出に取り組む自治体では、まったく白紙の状態から独自の雇用創出策の企画・立案をしたのか、あるいは、他の自治体の取り組みを参考にして政策を企画・立案したのであろうか。もし、自分の地域と環境や課題が共通していれば、それを参考に事業を企画することも考えられる。そこで、（新）パッケージ事業を企画する上で他の事例を参考にしたかどうか尋ねてみた。回答結果を見ると、96 自治体のうち 31 自治体（32.6%）が他の自治体の取り組みを参考にして企画を作成していた。

第 8-12 図 パッケージ事業および新パッケージ事業を企画する上でもっとも重視した点



さらに、(新)パッケージ事業の企画で参考にした主要な取組み事例または地域を具体的に記述してもらった結果、23 の自治体から回答があった。記述された内容を整理すると、

①同じ都道府県内の自治体 17 自治体（記述があった自治体の 73.9%）、

②他の都道府県の自治体 6 自治体（同 26.0%）

の 2 つに分類できる。また、①②ともに具体的な事業内容は同じまたは類似している。

参考にした取組み事例または地域の情報の入手経路については、同じ都道府県内の自治体に関する情報は労働局（または厚生労働省）のホームページにある（新）パッケージ事業に関する資料によって情報を得たとコメントしている。

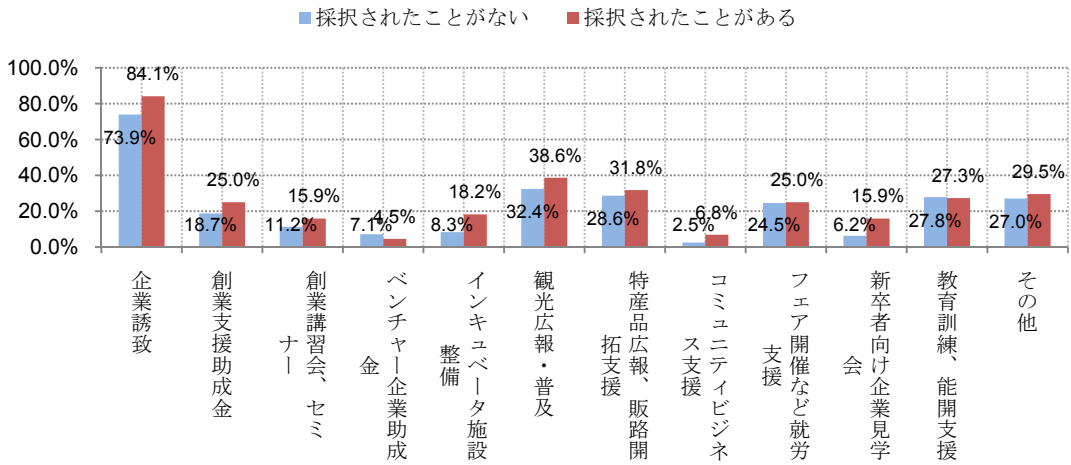
これに対して、他の都道府県の自治体を参考にしたという場合、同じ事業を展開し成功した自治体について（新）パッケージ事業関連のセミナー、インターネットなどで情報収集したと回答している。なお、参考にした事例が他の都道府県の自治体という場合、視察など独自に情報収集したのは 6 自治体中 2 自治体であった。

3 他の雇用創出策との関係

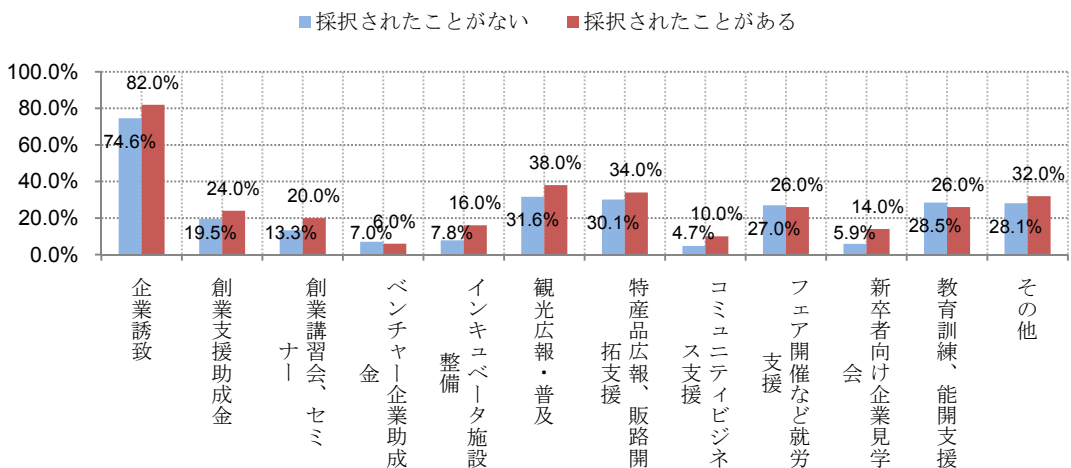
上記のように、（新）パッケージ事業に採択される前に独自の雇用創出策を実施していた自治体が 3 割以下で、7 割以上の自治体が（新）パッケージ事業によって雇用創出にはじめて取り組んだということであった。では、（新）パッケージ業の採択されたことのある自治体と採択されたことのない自治体とでは独自の雇用創出策の実施状況に差があるのだろうか。このことを確認するために、（新）パッケージ事業の採択経験の有無と雇用創出策の実施状況をクロス集計してみた。第 8-13 図～第 8-15 図がその結果である。

この図を見ると、ベンチャー企業助成金、教育訓練・能力開発の 2 つの施策を除けば、（新）パッケージ事業に採択されたことがある自治体の方が採択されたことがない自治体に比べて雇用創出策の実施比率が高い。

第 8-13 図 (新) パッケージ事業の採択状況と 2005 年の雇用創出策の実施状況の関係



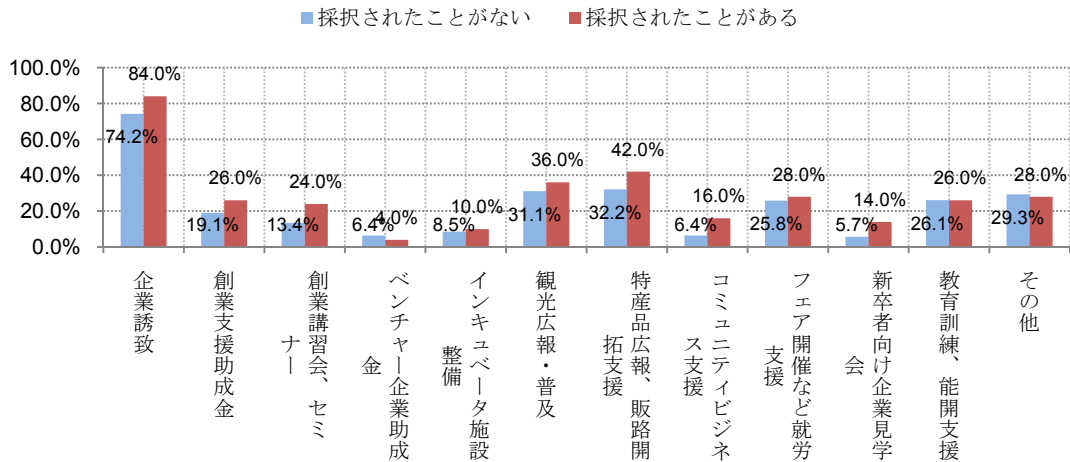
第 8-14 図 (新) パッケージ事業の採択状況と 2006 年の雇用創出策の実施状況の関係



また、3年間で実施比率が高まっている施策とそうでない施策がある。「創業講習会、セミナー」については、(新)パッケージ事業に採択された自治体、採択されていない自治体ともに実施比率が上昇している。

しかし、(新)パッケージ事業に採択された自治体の実施比率が8.1%ポイント上昇しているのに対して、採択されていない自治体は2.2%ポイントの上昇である。同様に、「特産品広報、販路開拓支援」「コミュニティビジネス支援」も(新)パッケージ事業に採択された自治体の実施比率の上昇率が大きい。一方、「インキュベータ施設整備」については、(新)パッケージ事業に採択されていない自治体の実施比率が2006年を除いてほぼ横ばいであるのに対して、採択された自治体では18.2%から10.0%へと8.2%ポイント下落している。こうした状況は、(新)パッケージ事業が重視する「地域産業の維持、再生」、「新たな地域産業の創出」のための施策と考えられる。

第 8-15 図 (新) パッケージ事業の採択状況と 2007 年の雇用創出策の実施状況の関係



ただ、(新) パッケージ事業が重視する「地域人材の育成」との関連でいえば、「教育訓練、能力開発支援」が(新) パッケージ事業に採択されているかいないかとの関係性が見られない。したがって、(新) パッケージ事業の中で地域人材の育成にどのように取り組むかが今後の課題になると考えられる。

4 パッケージ事業に取り組むための人材

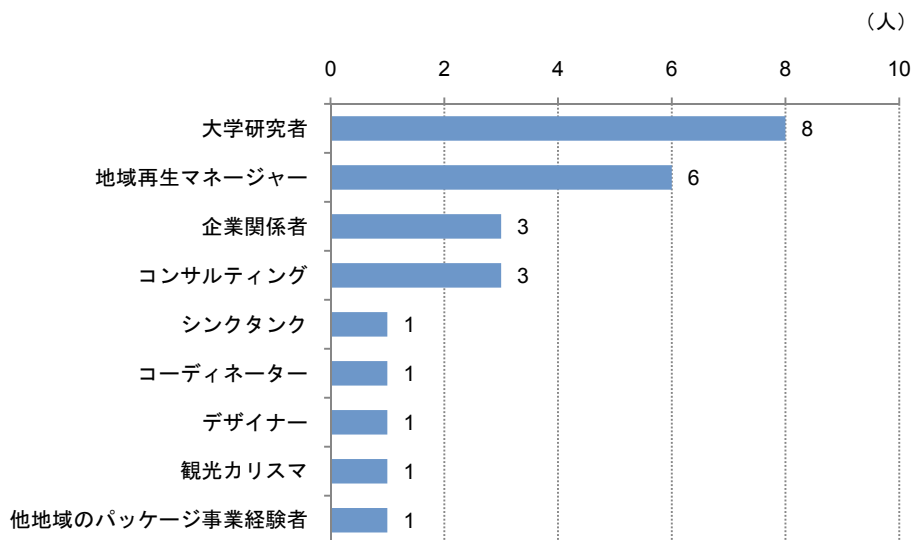
市町村が雇用創出に取り組むにあたり、行政職員の人材不足が課題として指摘されている¹²¹。自治体の人材が不足している要因として、自治体が抱える業務と職員数のバランスがとれていないこと、それを解決するためには職員の数を増員するか、人材の質を高めることによって対応することが考えられる。前回調査では、市町村の雇用対策担当者の人材確保の状況について尋ねたところ、人材の数・質とも確保されていると回答した自治体は、市で 6.9%、町で 0.9%、村で 1.4%であった。また、人材の数・質とも確保されていないという自治体は、市で 55.8%、町で 73.9%、村で 78.3%に達する。なお、職員に対する研修を実施している自治体では、そうでない自治体に比べて人材の数または人材の質の少なくとも 1つが確保できている。しかし、これらの問題への対応は困難であるとする自治体が 4 割以上あった。財源の制約などにより新規採用による増員や外部研修を実施することが困難であるとするれば、現在の職員が対応するか、内部で人材育成することになる。そのほか、外部人材を活用することによって雇用創出に取り組む人材を補完することが有効であるとの指摘がある¹²²。この点

¹²¹ この点については、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、108 ページ以降を参照。

¹²² 外部人材の活用がすべて成功しているわけではない。最近の外部人材の活用事例をみると、かつてのリゾート開発やテーマパークのように、地域外からの投資によって需要を生み出し、派生需要として雇用創出につながるのではなく、社会的起業家的な手法で地域の資源を活用する事業を興し、雇用創出につなげている事例が目立っている。こうした手法では個々の雇用創出の規模は小さいが、それを積み重ね、持続可能な地

を確認するために、(新)パッケージ事業を実施する際に外部人材を活用したかどうか尋ねてみた。

第 8-16 図 パッケージ事業で活用した外部人材(自由記述による複数回答)



注：アンケート調査票の記述に基づいて集計、整理した。なお、「他のパッケージ事業経験者」がどのような立場なのか明らかではなかったため、そのまま記載した。

回答結果は、(新)パッケージ事業に採択された 95 市町村のうち 34.4%の自治体が外部人材を活用していた。一口に外部人材の活用といっても、様々な外部人材がいるが、どのような人材を活用したのか、具体的に記述してもらい、それを整理したのが第 8-16 図である。これを見ると、外部人材として大学研究者、地域再生マネージャーが比較的多く活用されている¹²³。

5 パッケージ事業の効果に対する評価

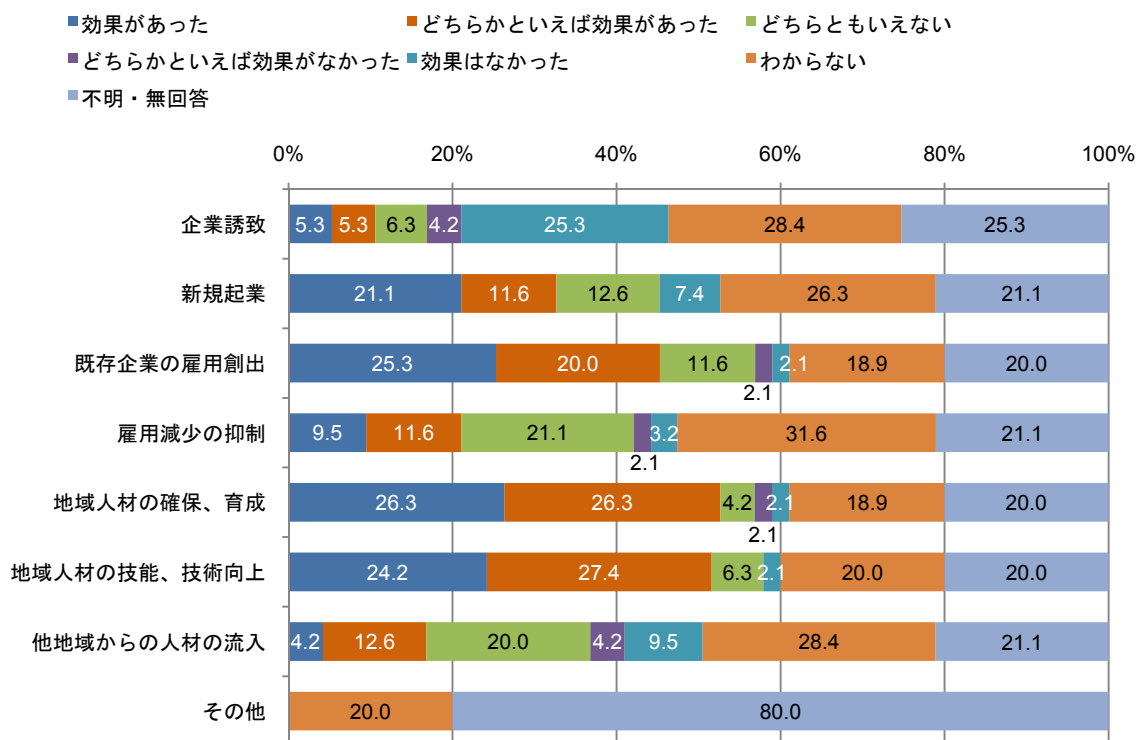
さて、(新)パッケージ事業の効果について自治体ではどのように評価しているであろうか。(1)雇用創出での評価、(2)雇用創出以外での評価という 2つの面から検討した。

雇用創出に関する評価については、「地域外からの企業誘致による雇用創出効果」など 8 項目について、「効果があった」から「効果はなかった」など 7 段階に「わからない」を加えた項目から択一回答してもらった。第 8-17 図はその集計結果である。

域の活性化につなげている。なお、海外の事例として、米国における NMSC の活動を挙げておく。

¹²³ 市町村が地域再生にかかわる取り組みを行う際、具体的・実務的ノウハウなどを有する企業又は人材を「地域再生マネージャー」として選定し、業務を委託することで、地域再生を行っていく手法。なお、地域再生マネージャー事業については、財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）のホームページ (http://www.furusato-zaidan.or.jp/navi_05/1194621305406.html) を参照。

第 8-17 図 パッケージ事業および新パッケージ事業の雇用創出への効果 (N=96)



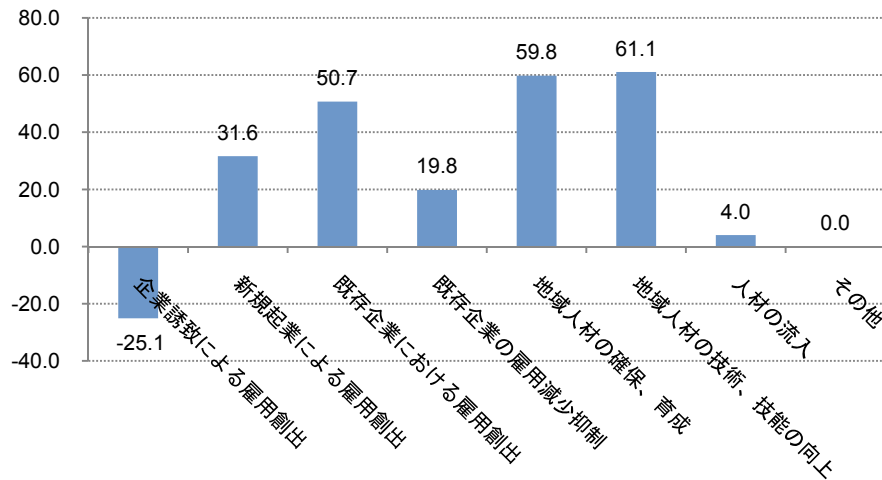
この図を見ると、「わからない」や無回答が多いので、評価が確定している回答に限定し、傾向をわかりやすくするためにディフュージョンインデックス (DI) を計算した (第 8-18 図)¹²⁴。DI がプラスで数値が大きい「地域人材の技能・技術の向上」「地域人材の確保・育成」「既存企業における雇用創出」については肯定的な評価傾向が強いのにに対して、DI がマイナスの「地域外からの企業誘致による雇用創出」は否定的な評価傾向になっている¹²⁵。

(新)パッケージ事業については、雇用に対する効果だけではなく、市町村の政策企画立案力についてのインキュベータ効果もあると考えられる。そこで、(新)パッケージ事業によって雇用創出効果のほかにどのような効果があったか、「雇用創出の企画・立案のノウハウ蓄積」など 11 項目について「効果があった」から「効果はなかった」など 7 段階に「わからない」を加えた項目から択一回答してもらった (第 8-19 図)。

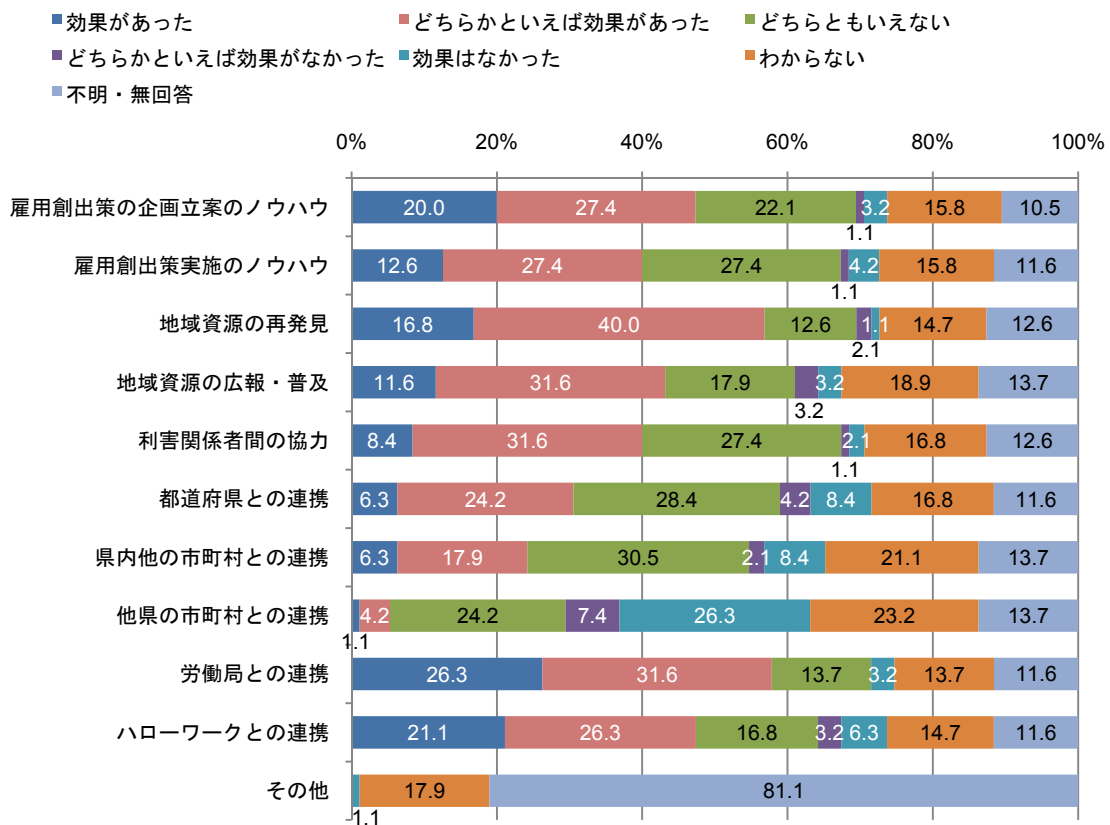
¹²⁴ DI は、「効果があった」の比率と「どちらかといえば効果があった」の比率の合計から「どちらかといえば効果がなかった」の比率と「効果はなかった」の比率の合計を引いて求めた。

¹²⁵ 本来ならば、(新)パッケージ事業の個別の事業内容を加味して検討するべきであるが、ここでは行っていないので、評価の解釈には注意が必要である。また、企業誘致については「企業立地促進法」との関連を検討する必要があると思われるが、アンケート調査ではこの点について割愛せざるを得なかったため、別の機会でも検討したい。

第 8-18 図 パッケージ事業および新パッケージ事業による雇用創出への効果の DI

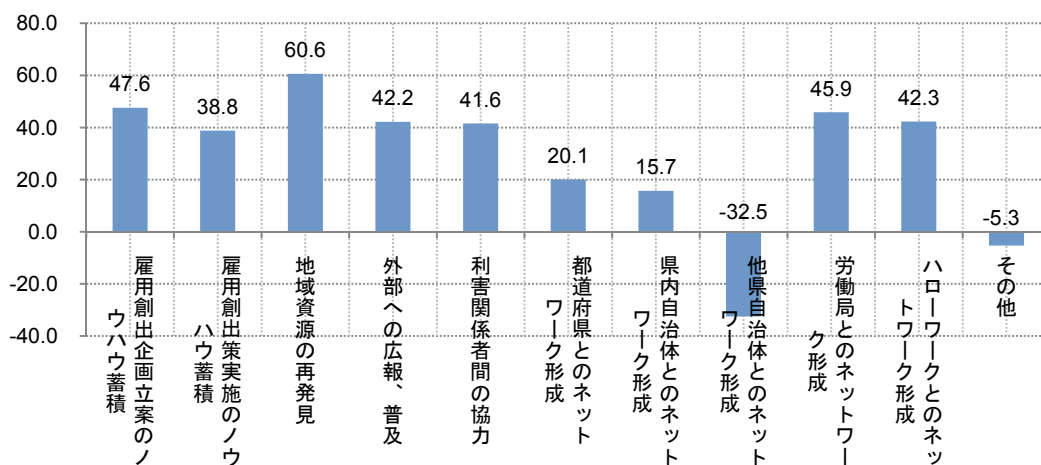


第 8-19 図 パッケージ事業および新パッケージ事業の雇用創出以外の効果 (N=96)



これについても回答傾向をわかりやすく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 8-20 図)。他の都道府県の自治体とのネットワーク形成を除いて全体として肯定的な回答となっている。特に「地域が持つ資源の再発見」「雇用創出策の企画・立案のノウハウ蓄積」「労働局とのネットワーク形成」についてはプラスの数値で値が大きく、肯定的な傾向が強い。

第 8-20 図 パッケージ事業および新パッケージ事業による雇用創出以外への効果の DI



これに対して、「他の都道府県自治体とのネットワーク形成」はDIがマイナスなので、否定的な傾向が強い¹²⁶。そのほか、「都道府県とのネットワーク形成」「同一都道府県内自治体とのネットワーク形成」については肯定的な回答傾向ではあるが、その程度は相対的に小さい。

6 創出された雇用の持続性

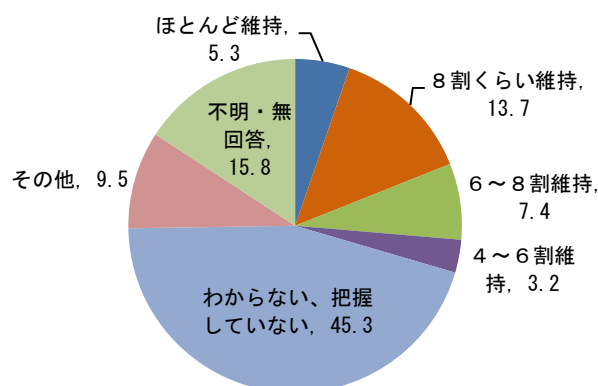
(新)パッケージ事業で創出された雇用は事業終了後も維持されているのであろうか。出来るだけ持続性の高い雇用を創出することも雇用創出の重要なポイントになると思われる。そこで、雇用の安定性について「ほとんどの雇用が維持されている」など8項目から択一回答してもらった。第8-21図はその集計結果である。

この図を見ると、「8割くらいの雇用が維持されている」が13.7%、「6～8割の雇用が維持されている」が7.4%等となっている。しかし、45.3%が「わからない、把握していない」など、6割の自治体で(新)パッケージ事業によって創出された雇用の持続性について情報を持ち合わせていない。それゆえ、今後、(新)パッケージ事業によって創出された雇用の持続性を継続的に調査することによって政策効果を検証していくことが必要であろう。

なお、雇用の持続性の高さを決める要因について他の変数との関係を検討した。しかし、パッケージ事業の事業内容、採択年、地域の産業構造、人口規模、雇用状況、雇用戦略などいずれの要因も有意ではなかった。

¹²⁶ 既にふれたように、パッケージ事業の企画・立案段階で他の自治体の事例を参考にする場合があることを想定してこの選択肢を設けた。

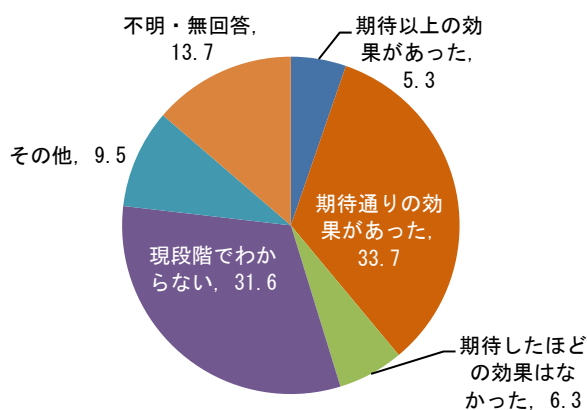
第 8-21 図 (新) パッケージ事業で創出された雇用の持続性 (N=96)



7 (新) パッケージ事業の成果の評価

以上をふまえて、(新) パッケージ事業に採択された自治体ではその成果をどのように評価しているのでしょうか。アンケート調査では「期待以上の雇用創出効果があった」など5件法で回答してもらった。第 8-22 図はその集計結果である。

第 8-22 図 パッケージ事業および新パッケージ事業の成果の評価 (N=96)



この図を見ると、「期待通りの効果があった」が 33.7%と最も多く、「期待以上の効果があった」という回答を合わせると、およそ 4 割の自治体が(新)パッケージ事業が一定以上の効果があったと評価している。しかし、「現段階ではわからない」とする回答が 31.6%あるなど、5 割近い自治体から評価が得られていない。

次に、パッケージ事業の評価がどのような要因で決まるのか、特に雇用創出での効果と雇用創出以外での効果などとの関係に注目して検討した。

まず、雇用創出での効果と雇用創出以外での効果計 19 項目について信頼性分析を行った。第一段階で計算されたクロンバックの α 係数=0.968 を規準に項目を精査した。ここで雇用創

出の「その他」の効果、雇用創出面以外の「都道府県とのネットワーク形成」「その他」の効果を除いた。この結果、クロンバックの α 係数は0.970となった。

次に、(新)パッケージ事業による雇用創出での効果、雇用創出以外での効果が多重共線関係にあるとを考慮して、主成分分析にもとづいて合成変数を作成した。エカマックス回転、固有値1の規準で4成分が抽出された。第1成分は、「雇用創出の企画立案のノウハウ蓄積」「外部への広報、普及」「雇用創出策実施のノウハウ蓄積」「地域資源の再発見」「利害関係者の協力」で構成される「雇用創出ノウハウの蓄積」成分である(累積寄与率24.962%)。第2成分は、「既存企業における雇用創出」「地域人材の確保、育成」「地域人材の技術、技能の向上」「既存企業の雇用減少抑制」「人材の流入」「新規起業による雇用創出」「企業誘致による雇用創出」で構成される「雇用創出・人材育成」成分である(寄与率24.771%)。第3成分は、「ハローワークとのネットワーク形成」「労働局とのネットワーク形成」で構成される「労働局・ハローワークとの連携」成分である(寄与率16.079%)。第4成分は、「同一都道府県内市町村とのネットワーク形成」「他の都道府県内市町村とのネットワーク形成」で構成される「自治体間ネットワーク形成」成分である(寄与率14.203%)。

(新)パッケージ事業の成果の総合的評価を被説明変数として回帰分析を行った。総合的評価のうち、無回答を除き、「期待を上回る効果であった」および「期待通りの効果であった」をあわせて「期待以上の効果であった」=1、それ以外の回答を0とした。また、説明変数は、主成分分析の4成分のスコア、(新)パッケージ事業の採択年次を説明変数として順序ロジット分析を行った。第8-3表は推計結果である。

主成分分析によって作成された合成変数のうち、「雇用創出策ノウハウの蓄積」成分、「雇用創出・人材育成」成分、「労働局・ハローワークとの連携」成分はいずれも符号がプラスで統計的に有意である。したがって、いずれの成分もパッケージ事業の評価を高める効果を持っている。「自治体間ネットワーク形成」成分は符号がマイナスで、パッケージ事業の評価に対してマイナスの効果を持つが、統計的に有意ではない。

第8-3表 (新)パッケージ事業の総合的評価を決める要因(順序ロジット)

説明変数		被説明変数：期待以上の効果=1、それ以外=0			
		B	標準誤差	Wald	有意確率
関値	0	-0.669	0.478	1.925	
(新)パッケージ事業の雇用創出効果因子	「雇用創出ノウハウの蓄積」成分	2.196	0.656	10.594	***
	「雇用創出・人材育成」成分	1.097	0.492	4.449	**
	「労働局・ハローワークとの連携」成分	0.897	0.509	2.770	*
	「自治体間ネットワーク形成」成分	-0.264	0.968	0.514	
サンプル数		70			
χ^2		40.714			
-2対数尤度		56.098			
擬似R2		0.589			

注：有意確率の記号は、***が1%、**が5%、*が10%水準で有意であることを表す。

したがって、自治体による（新）パッケージ事業の成果に対する評価は、雇用創出の人数などの実績だけではなく、雇用創出策の企画・立案、実施のノウハウ、労働局やハローワークとのネットワーク形成といった要因も考慮されている¹²⁷。

パッケージ事業の申請可能な地域は有効求人倍率など雇用状況について一定の条件を満たす地域であるから、もともと雇用が生み出され難い環境にある。さらに、7割以上が独自の雇用創出策の企画・立案、実施した経験がない。各地の事業内容が異なるので、政策効果の評価をする場合もどのような評価基準を利用すべきか判断が難しい。施策の事後的評価にあたっては、短期的な効果だけを評価対象とするのではなく、中長期的な効果についても考慮する必要がある。政策効果を適切に評価するためにも、それぞれの自治体の情報を蓄積し、あわせて適切な評価方法を検討していく必要がある。

8 主観的評価が高いパッケージ事業の特徴

以上、回帰分析によって(新)パッケージ事業の主観的評価を決める要因を検討した。「期待以上の効果があった」という5ケースの特徴を検討する。このうち、ケース5はパッケージ事業開始直後に採択された自治体である。

まず、自治体の概要を見ると、3年前に比べた雇用情勢は「悪化した」というケースの方が多い。しかし、ケース3は求人・求職ともに増加しており、特に正規従業員の求人が増加していることが注目される。

市町村合併経験の有無については3ケースが合併を経験している。ケース3についても観察期間の直前に合併している。

では、雇用戦略類型についてはどうか。タイプ1が2ケース、タイプ2が1ケースである。市町村長アンケートには回答していないが、ケース3およびケース4からの聞き取り調査によれば、いずれもタイプ2に分類されると思われる。したがって、タイプ2が多い。ケース1とケース5の戦略的産業は製造業であり、具体的にはケース1の自治体では地域の農産物を利用した食品製造、ケース5も地域の農産物を加工して生産される工業製品製造である。ケース2、3、4の戦略的産業は小売店、飲食店、宿泊業など観光や地域の特産物の製造・販売が戦略的産業になっている。

また、パッケージ事業を通じて多様な雇用創出策に取り組みようになってきている。ケース1、3、4では、地域の特産品のマーケティング力の育成・強化に力を入れている点である。

¹²⁷ 紙幅の都合上掲載しなかったが、パッケージ事業の雇用創出に関する項目だけを主成分分析すると「地域人材育成・雇用創出」成分と「企業誘致、人材流入」成分が抽出される。これらを説明変数に、本文と同じく（新）パッケージ事業の成果の評価を被説明変数にして順序ロジット分析すると、「地域人材育成・雇用創出」成分だけがプラスで有意となる。ただし、疑似R2の数値は0.511になる。

第 8-4 表 (新)パッケージ事業の総合的評価が高かったケースの概要

	ケース 1	ケース 2	ケース 3	ケース 4	ケース 5
人口規模	10-30 万人	5-10 万人	5-10 万人	5-10 万人	10-30 万人
雇用状況	悪化	悪化	改善	改善	悪化
求人・求職状況	求人減少、 求職増加	求人減少、 求職増加	求人増加、求職 増加（正規、非 正規とも）	わからない	求人減少、 求職増加
合併経験	なし	あり	なし	あり	あり
雇用戦略類型	タイプ 1 ¹²⁸	タイプ 2	— (タイプ 2)	— (タイプ 2)	タイプ 1
雇用創出取り組みの 課題	財源	財源		財源	財源、職員、地 域関係者、地域 関係者の関心
パッケージ事業以前 の独自の雇用創出策	あり	あり	なし	なし	なし
参考にした事例	あり	あり	なし (※本文参照)	あり	なし
パッケージ事業で中 心になって取り組ん だ人材	市町村職員、 企業関係者、 経営者団体	市町村職員、 企業関係者、 経営者団体	市町村職員	市町村職員、企 業関係者、外部 人材、地域住民	市町村職員、経 営者団体
外部人材の活用	あり	あり	あり	あり	なし
国の機関との連携	あり	あり	あり	あり	なし

注：セルの—はアンケートで無回答であったことをあらわす。

これらのケースのうち、「雇用創出のノウハウがない」とする地域はなかった。パッケージ事業に採択されたことによる効果と考えられる。これと関連して、パッケージ事業以前には独自の雇用創出策がなかったケースでも、パッケージ事業に採択されてから雇用創出策の取り組みが本格化している。ケース 5 についてはパッケージ事業以外の独自の雇用創出策について回答がなかった。

参考事例の有無については、「あり」というケースが多い。ケース 3 についてもパッケージ事業を企画・立案する上で直接参考にはしていないが、過去に実績のある外部人材を活用し、同じノウハウを用いて取り組んでいる。

また、取組み態勢については、ケース 5 で外部人材が活用されていないが、他の 4 ケースでは外部人材が活用されている。アンケート調査に回答した自治体のうち、(新)パッケージ事業で「外部人材を活用した」という市町村が 5 ケースのうち 4 ケースある。しかし、パッ

¹²⁸ 雇用戦略類型タイプ 1 は、複数課題の中の 1 つ外発的雇用創出重視、都道府県中心、戦略的産業は製造業である。雇用戦略類型タイプ 2 は最重要課題、内発・外発雇用創出両方重視、市町村中心で取組み、戦略的産業は卸売・小売業、飲食店・宿泊業などである。

パッケージ事業に取り組むにあたり外部人材だけに依存しているわけではない。中心になるのはあくまで自治体の職員と企業関係者などの利害関係者である。

ケース5では外部人材の活用がなく国の機関との連携も円滑に進んでいない。

以上から、パッケージ事業が「期待以上の雇用創出効果があった」と評価している自治体に共通している点をまとめると、次のようになろう。すなわち、事業の特性上、就業支援を含む雇用創出への取組みを円滑に進めるためにハローワークなど国の組織との連携を前提として、

- ①どのケースでも地域資源活用型の戦略的産業を持っているが、その資源を活かすためのマーケティング力の育成を伴っていること。
- ②パッケージ事業は雇用創出の取組みをはじめの契機になる。企業誘致一辺倒の外発的地域雇用創出から内発的雇用創出にもつながる。しかし、ケース5に見られるように、パッケージ事業そのものは肯定的に評価されても、自治体がその後継続して独自の施策に取り組まなければ雇用創出にはつながらない。
- ③パッケージ事業に取り組む上で他の地域の事例を参考にしたり、外部人材を活用したりすることが有効である。ノウハウを参考にして、それを自分たちの独自の地域資源を活かした雇用創出につなげることが重要である。取組みの中心になるのも外部人材ではなく行政職員を含む地域関係者である。

という点に整理できる。

第5節 小括

以上、この章の議論をまとめると、以下のようになる。

(1) アンケート調査に回答した851市町村のうち20%の市町村が地域再生計画の認定を受けており、地域再生計画による雇用創出は1事業あたり約140人となっている。こうした雇用創出の実績を踏まえ、30%近い市町村が地域再生計画の雇用創出効果について肯定的に評価をしている。しかし、50%以上の市町村が地域再生計画の雇用創出効果を把握していないか効果がわからないかと回答している。

(2) アンケート調査に回答した市町村のうち、パッケージ事業または新パッケージ事業に採択されたことがあるところは10%以下であった。雇用戦略のビジョンとの関連を見ると、内発的雇用創出を重視している自治体で(新)パッケージ事業に申請・採択された比率が高い。戦略的産業については、パッケージ業に採択された市町村では農林水産業、飲食店・宿泊業を戦略的産業とする比率が相対的に高い。

7割以上の自治体が(新)パッケージ事業によって雇用創出にはじめて取り組んでいる。事業の企画に当たり、30%以上の市町村が他の自治体の取組みを参考にして企画を作成していた。また、大学研究者、地域再生マネージャーなどの外部人材を活用していた市町村も30%

以上あった。

(新)パッケージ事業の効果は、雇用創出面では「地域人材の技能・技術の向上」「地域人材の確保、育成」「既存企業における雇用創出」については肯定的な評価傾向が非常に強いのに対して、「地域外からの企業誘致による雇用創出」は否定的な評価傾向である。雇用創出以外では、「地域が持つ資源の再発見」「雇用創出策の企画・立案のノウハウ蓄積」「労働局とのネットワーク形成」といった点で肯定的な評価傾向が強い。

このように、(新)パッケージ事業の評価は「雇用創出策ノウハウの蓄積」と「雇用創出・人材育成」の2つの要素によって決まる。また、雇用戦略についても内発的雇用創出を重視する場合、市町村中心や都道府県など地域が中心になって雇用創出を行うべきという場合の評価が高い。

パッケージ事業を特に高い効果があったという市町村を見ると、地域資源活用型の戦略的産業を持ち、その資源を活かすためのマーケティング力の育成を伴っていること、雇用創出の取り組みをはじめの契機になっていること、他の地域の事例を参考にしたり、外部人材を活用したりすることが有効であるといった共通点が見られた。