



労働政策研究報告書 No.119

サマリー 2010

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

市町村における
地域雇用戦略と雇用創出の取組み

労働政策研究・研修機構

執筆者（所属）、執筆箇所（氏名の五十音順、所属は執筆当時のもの）

ゆうがみ かずふみ
勇上 和史（神戸大学大学院経済学研究科 准教授）

第7章

わたなべ ひろあき
渡邊 博顕（独立行政法人労働政策研究・研修機構労働経済分析研究担当 副統括研究員）

第1章～第6章、第8章、第9章

概要

本報告書は市町村における雇用創出への取組みの状況とその効果や課題についてアンケート調査を実施し、そのデータを分析した結果を取りまとめたもので、市町村による雇用創出の取組みの現状と今後の課題を俯瞰する試みである。

分析には市町村長を対象に実施したアンケート調査結果と市町村の雇用問題担当者を対象に実施したアンケート調査結果、これらから作成したマッチングデータを用いている。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から雇用戦略のビジョンを類型化し、それが独自に企画、実施した雇用創出策の概要、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とどのような関係にあるのかを分析した。

1. 本研究の問題意識

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。こうした流れの下、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に伴い、分権改革についても「地方分権」から「地域主権」へと変わった。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り、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と思われる。

一方、雇用政策の流れについては、地域が地域雇用対策の主体となり、地域の状況を踏まえて、個々の地域の特徴を活かすようなものへと転換しつつある。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¹。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いうのが佐口の主張である。

こうした議論を踏まえて、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。

2. 研究の方法

（1）調査方法

調査方法はアンケート調査を実施した。調査は①都道府県知事調査、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。

¹ 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。

(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。

(3) 調査期間

2008年9月15日～9月30日。

(4) 発送数と回収数

各調査の発送数、回収数、回収率は第1表の通りである。

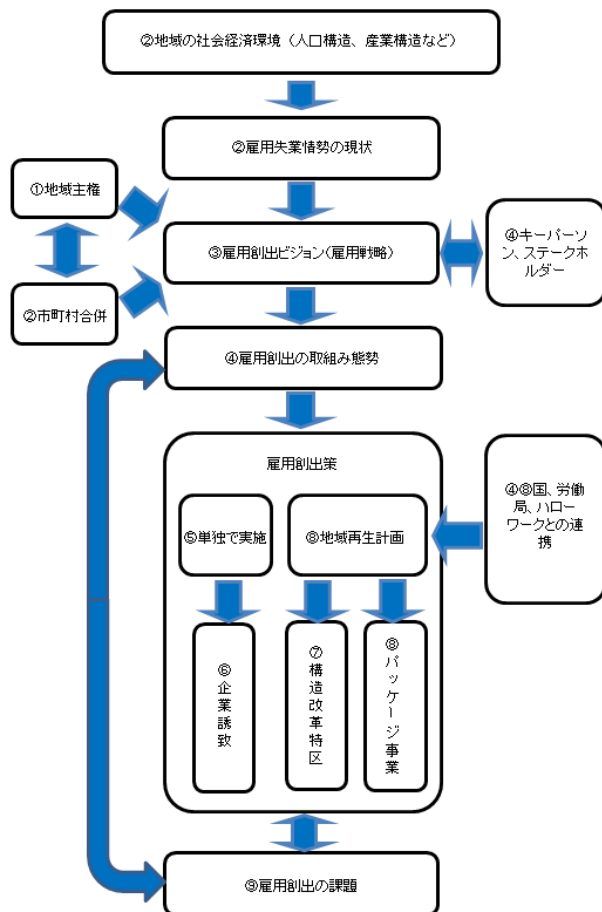
第1表 調査票の発送数、回数数、回収率

	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%

3. 報告書の構成と概要

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、第1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。

第1図 分析の流れ



第1章「総論」ではこれまでの研究流れの展望と調査研究の方法を述べた。

第2章「調査回答自治体の概略」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2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はほぼ同じ、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「市町村における地域雇用戦略のビジョンとその類型」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2表のように3つに類型化した。

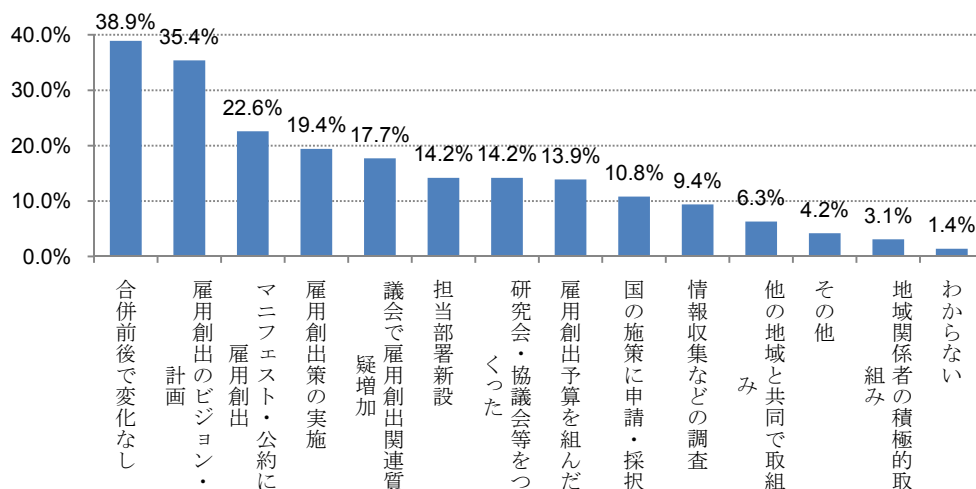
この雇用戦略によって市町村の雇用創出への取り組み態勢や具体的な雇用創出策の企画・立案が行われる。

第2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。

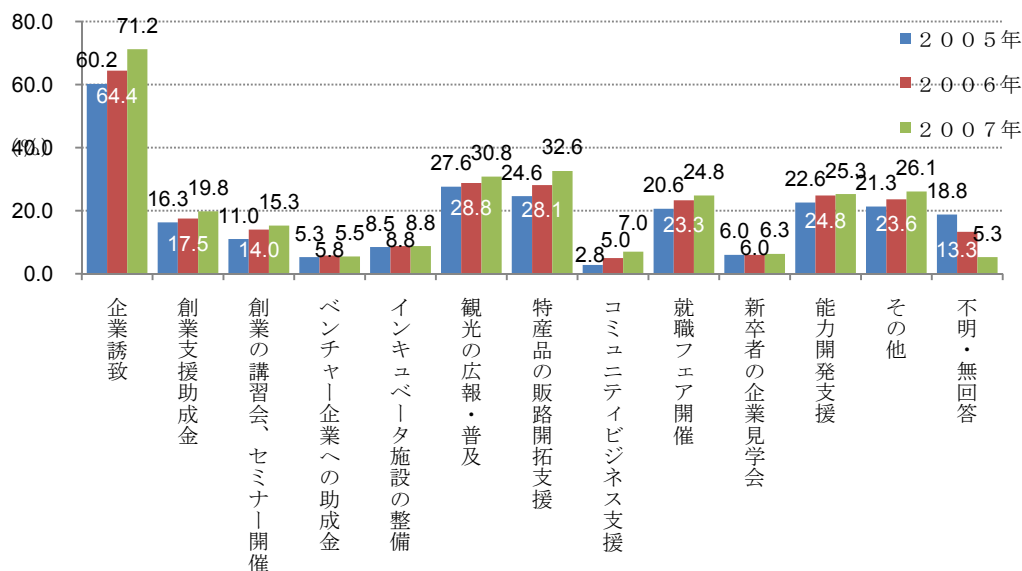
第4章「市町村における雇用創出への取り組み態勢」では市町村がどのような態勢で雇用創出に取り組んでいるのかを概観した。雇用創出に取り組むにあたり、合併が1つの契機になっている。合併を経験した市町村のうち、合併を契機に雇用戦略のビジョンを新たに作った自治体が35%、合併を契機に新たに雇用創出に取り組みはじめた自治体が20%、雇用創出の担当部署を新設したという自治体が15%となっている。しかし、合併を経験した市町村の40%近くでは雇用創出への取り組みに変わりはない(第2図)。さらに、市町村長アンケートのデータと市町村の雇用問題担当者アンケートのデータからマッチングデータを作成し、雇用戦略のビジョンとの関係を検討した。

第2図 市町村合併による雇用創出の取組みの変化



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3図 市町村による雇用創出策の内容（複数回答）



第5章「市町村が実施した雇用創出策」では市町村が独自に雇用創出策を実施しているのか、実施しているのなら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（第3図）。さらに、回帰分析によって自治体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。

では、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6章「企業誘致による雇用創出」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。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。

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「雇用対策としての構造改革特区—参加と成果の考察」では構造改革特区の雇用創出効果を厳密に検討した。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の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。

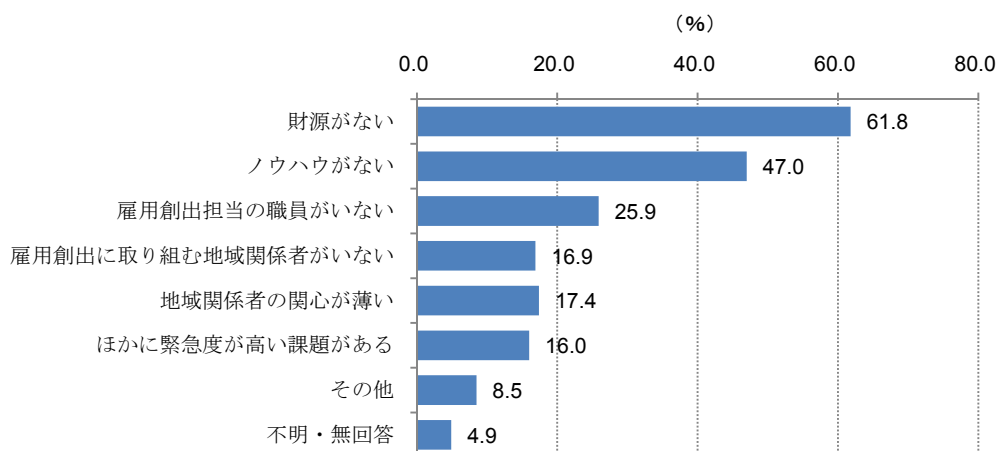
第8章「地域再生計画とパッケージ事業の雇用創出効果の分析」では地域再生計画と地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）および地域雇用創造推進事業（新パッケージ事業）を取り上げた。雇用状況が悪い地域を対象として企画のコンテスト方式で支援策するパッケージ事業は、さまざまな機会で指摘された自治体の主体的な取組みを重視する雇用創出策に近い。

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つの雇用戦略タイプのうちタイプ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「市町村における雇用創出の課題」では市町村が雇用創出に取り組む上での課題とこの報告書で取り上げたについて検討する。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4図）。

第4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。

4. 目次

- 第1章 総論
- 第2章 調査回答自治体の概略
- 第3章 市町村における地域雇用戦略のビジョンとその類型
- 第4章 市町村における雇用創出への取り組み態勢
- 第5章 市町村が実施した雇用創出策
- 第6章 企業誘致による雇用創出
- 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9章 市町村における雇用創出の課題

5. 参考文献

- 伊藤実・勇上和史(2005)「日本における地域雇用政策の変遷と現状」樋口美雄・S・ジゲール・労働政策研究・研修機構編『地域の雇用戦略—七カ国の経験に学ぶ“地方の取り組み”』第12章, pp. 331-357。
- 小野達也(2003)「構造改革特区が日本の経済・社会を活性化する条件—社会実験としての構造改革特区」、富士通総研経済研究所『政策レポート』、No. 177。

- 岳 希明(2000)「工場立地選択の決定要因」『日本経済研究』, 41, pp. 92-109。
- 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。
- 佐口和郎(2004)「地域雇用政策とは何か」神野直彦他編『自立した地域経済のデザイン』有斐閣。
- 鈴木 亘(2004)「構造改革特区をどのように評価すべきかープログラム政策評価の計量手法からの考察ー」『会計検査研究』、No. 30、pp. 145-157。
- 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。
- 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。
- 勇上和史(2007)「規制緩和を活用した雇用創出ー構造改革特区の効果」労働政策研究・研修機構編『地域雇用創出の新潮流ー統計分析と実態調査から見える地域の実態』, 第7章, pp. 165-196。
- 勇上和史(2008)「地域自発型雇用創出施策とその評価ー構造改革特区の雇用効果」平成 20 年度関西労働研究会夏合宿報告論文(2008 年 9 月 4 日)。
- URL:<http://www.kiser.or.jp/ja/others/backno/2008/10/20.html>
- 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。

労働政策研究報告書 No.119 サマリー
市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み

発行年月日 2010年 4月 30日
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23
(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104
(販売) 研究調整部成果普及課 TEL:03-5903-6263
FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2010 JILPT

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)