

第1章 調査の目的と概要

1 問題意識

この章では、アンケート調査を実施する際に持っていた問題意識を記述する。

ここ数年の間に地域の雇用対策は大きく変化している¹。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、自治体へ権限を委譲する方針が打ち出され、地域の雇用対策も、地域が主体となり、地域の状況を踏まえて、各地の特徴を活かすようなものへと転換しつつある。また、改正雇用対策法（2000年）、職業安定法の改正（2003年）によって、自治体の手によって、雇用政策が実施されることが期待されるようになった。

このように政策主体が国から自治体へと変化していった背景には、不況が長期化し、財政が悪化することにより、かつてのように公共事業の拡大で地方の雇用を支えることが難しくなってきたという事情もある。

ところで、地域雇用政策を考えると、地域レベルでの雇用政策とは何か問われなければならない。この問題に対して、佐口(2004)は必ずしも理解の共有がなされているわけではないとして、その原因が地域雇用問題の多様性にあることを指摘している²。すなわち、地域雇用問題は多様であるにもかかわらず、その政策的対応ということになると全国一律なものに近く、固有の意味での雇用政策の可能性が浮かばないというのである。では、なぜそのような状況になったのか。それは、各自治体や地域諸組織・住民の主体性が発揮されなかったからである。最近でこそ、自治体独自の雇用創出プランにおいて固有の地域雇用政策の萌芽は見られるものの、雇用問題担当者が、政策の選択肢が広がっているとの認識を持っていないこと、また、住民と日常的に接しているにもかかわらず、市町村を地域雇用政策の策定・実施において有効に組み込めていないというのが実態である。同時に、市町村においても地域雇用政策への対応は国や都道府県レベルで対応するものであるとの認識が持たれているようである。その上で、佐口は、(1)雇用問題が多様になっていることから、雇用問題に対して自治体だけで対応するのではなく、NPOなどの公共性を帯びた民間組織を含めた諸組織の協力・協働によって対応することが有効であること、(2)自治体に密着した他の諸組織との協働関係を前提として、需要・供給両サイドへの目配りが重要であり、きめ細かな対応が必要であること、(3)自治体が地域における雇用政策でリーダーシップを発揮し、公正で持続可能なシステムを実現すること、(4)地域雇用政策において、独自の調査・研究・政策策定能力を有する戦略センターの設置が必要であること、という留意点を指摘している。

¹ 以下の記述は伊藤実・勇上和史(2005)「日本における地域雇用政策の変遷と現状」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社所収、341ページ以降による。また、樋口美雄「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編前掲書所収も参照。さらに、樋口美雄・S=ジゲール「経済開発と雇用創出するための地域ガバナンス」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編前掲書所収、11～12ページの記述が、調査結果を整理する上で参考になった。

² 以下は、佐口和郎(2004)「地域雇用政策とは何か—その必要性と可能性」神野直彦他編『自立した地域経済のデザイン 生産と生活の公共空間』有斐閣所収による。

地域雇用政策が「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」となりがちであることが佐口の議論の出発点となっていた。そうした傾向の是非から離れて、地域雇用政策と地域産業政策とが密接な関係にあることは否定しがたい事実である。では、地域産業政策における自治体の役割はどのようなものなのか。この点について、鈴木(2004)は、次のように指摘する³。すなわち、地域における産業集積を前提として、地域産業政策を高度化し、地域の産業集積に対応した政策を立案するには、各自治体が産業集積に対応した産業政策を立案する必要があり、そのために、自治体職員の専門的能力を高める必要がある。また、地域産業政策は地域の自然環境や既存の産業集積を所与として推進されるべきであり、時としてハイテク型産業の育成のような中央政府の戦略的な産業政策が地域産業政策の対象にならないこともある。また、産業の集積は個別市町村あるいは数市町村の範囲で集積することから、今後は都道府県の産業政策と同時に市町村の産業政策が重要になる。したがって、地域産業政策を分権化することが不可欠である。そして、地域の産業集積の実態に即した開発計画を作成し、地域の研究者・技術者を産学共同研究に組み込むコーディネート力を持った自治体職員の輩出が求められる。そのためには、特定の行政課題に対する専門的知識を蓄積したスペシャリストの養成が不可欠となる。

この調査シリーズでは、以上のような指摘を踏まえて、今後雇用政策の中心的な役割を果たす地域の自治体では現在の雇用・失業情勢をどのように認識し、どのような対策を講じているのか、また、地域雇用の主体が国から地方へと移っていることに各自治体ではどのように取り組み、どのような課題を抱えているのかについて、都道府県知事・市区町村長および都道府県・市区町村の雇用問題担当者を対象に実施した地域レベルでの雇用問題への対応に関するアンケート調査結果を整理していく。

2 調査の概要

2.1 調査の目的

全国の都道府県、市区町村を対象に地域レベルでの雇用問題の認識と対応の状況、今後の課題を把握することを目的としてアンケート調査を実施した。

2.2 調査の方法

2004年4月1日現在の都道府県と市区町村3171に対して、2種類の調査票(都道府県知事・市区町村長用調査票、都道府県・市町村雇用問題担当者用調査票)を用意し、郵送法によって調査した。

2.3 調査項目

³ 鈴木茂(2004)「地域産業転換を支える公共部門の役割」神野直彦他編前掲書所収。

2. 3 調査項目

都道府県知事・市区町村長用調査票、都道府県・市町村雇用問題担当者用調査票の調査項目は第1-1表の通り。なお、調査項目の詳細については、参考資料の調査票を参照されたい。

第1-1表 調査項目の概要

①都道府県知事、市区町村長調査票	②雇用問題担当者調査票
問1. 今後の地域振興の中での雇用問題の位置付け 問2. 地域の雇用問題を改善するために重視する戦略 問3. 雇用の場を確保図る施策を中心になって担うべきところ	問1. 現在の雇用失業情勢 問2. 5年前・現在の現状、1年後・5年後の見通し 問3. 雇用失業情勢の把握について 問4. 平成15年度に実施した施策、平成16年度以降実施予定の施策 問5. 雇用創出策を充実する上での課題 問6. 構造改革特区・地域再生計画の申請・認定 問7. 雇用創出の取り組みに最もふさわしいところ 問8. 雇用創出への取り組み強化の必要性 問9. 雇用創出についての質問や議論の機会 問10. 雇用創出策のとりまとめを担当する部署 問11. 雇用対策の企画立案実施担当者の確保 問12. 雇用対策についての研修への職員の参加 問13. 他の自治体とのネットワークについて 問14. 雇用創出に関するビジョンや計画 問15. 地元以外の人材の活用 問16. 地元以外の人材活用の充実について 問17. 他の都道府県からの行政職員の中途採用

2. 4 回収数および回収票の内訳

(1)都道府県知事・市区町村長用調査票 1171票（回収率36.9%）

(2)都道府県・市町村雇用問題担当者用調査票 1547票（回収率48.8%）

(3)回収票の内訳

回収した調査票の内訳を第1-2表に示す。なお、都道府県知事・市区町村長票については、都道府県知事・市区町村長の代理による回答と思われる調査票を含んでいる。

第1-2表 回収表の内訳

	都道府県知事、市区町村長票	雇用問題担当者票
都道府県	31(2.6%)	28(1.8%)
市	340(29.0%)	443(28.6%)
区	14(1.2%)	14(0.9%)
町	596(50.9%)	826(53.4%)
村	148(12.6%)	219(14.2%)
不明	42(3.6%)	17(1.1%)
合計	1171(100.0%)	1547(100.0%)

注) カッコ内は各調査回収数の構成比である。

3 分析の枠組みと章立て構成

以下の章で、調査結果を概観していくことにする。その際、調査票の設問の順を並べかえて、以下のように構成し直した(第1-1図)。

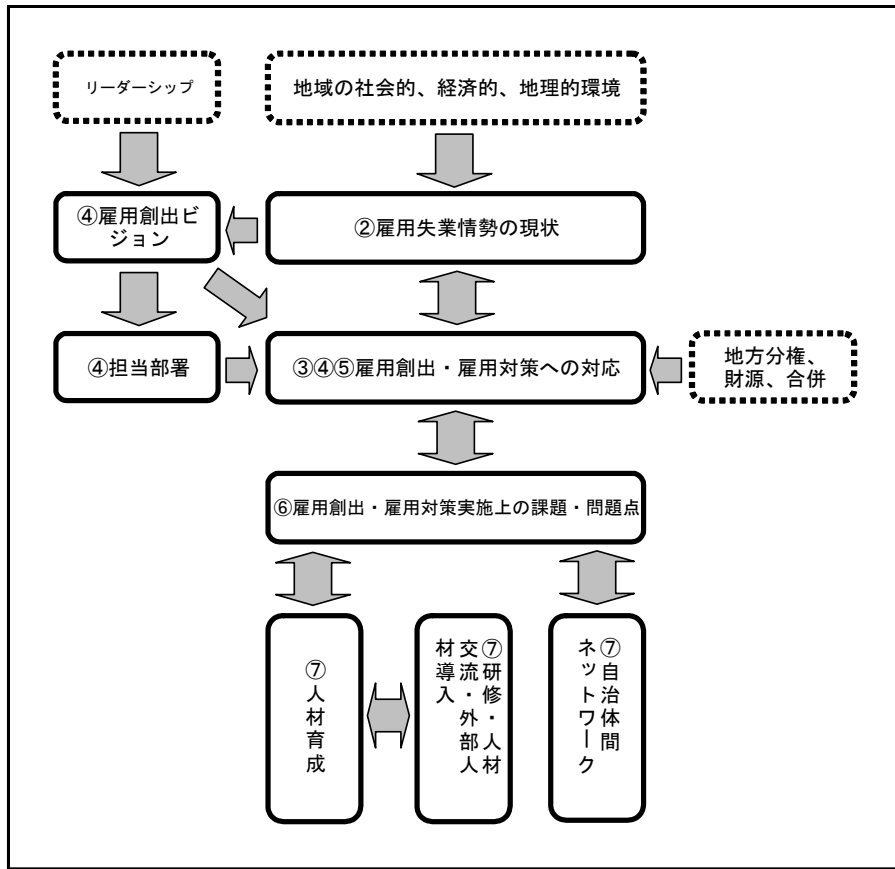
まず、第2章では、各自治体の雇用・失業情勢の現状を確認する。なお、ここでいう雇用・失業情勢は、後述するように、完全失業率や有効求人倍率といった指標と必ずしも一致するとは限らない。あわせて、アンケートの記述によって各自治体がどのような経済的・社会的・地理的な環境にあるのかについてもふれる。

第3章から第5章において、自治体で実施された雇用創出策にはどのようなものがあるのか、自治体における雇用創出策への取り組み状況と取り組み態勢を概観する。また、ここでは構造改革特区や地域再生計画の申請・認定状況も見ることとする。

その上で、第6章と第7章では、雇用創出策を実施する上での課題や問題点を検討する。それを受けて、ポリシーメーカーの人材育成について焦点をあてる。自治体が独自に雇用創出に取り組む際、必要な人材が確保されているのか、もし確保されているとすれば、それはどのようにして確保されたのか。人材が確保されていないとすれば、今後どのようにして確保するつもりなのか。人材を確保する際には、自治体内部の人材を育成する方法と外部から必要な人材を調達する方法が考えられる。ここでは、前者との関連で研修に対するニーズを、後者との関連で他の都道府県出身者を行政職員として中途採用しているかどうか検討した。

なお、この調査では、各自治体における雇用創出についての考えやこれまでに実施した雇用失業対策について、具体的に記述してもらった項目を多く設けている。調査への回答に際して、具体的な自治体名を明かすことのないよう求める自治体が400近くあった。そのため、記述内容を引用する際には都道府県名、市町村名を匿名扱いにすることとした。また、具体的な記述を掲載する際には、紙幅の都合上内容を損ねない程度に要約あるいは割愛した部分がある。

第1-1図 取り上げるテーマと章立て構成



注) 上の図の番号は本調査シリーズの該当する章の番号を意味する。