

「各国の地域雇用開発」に関する研究 ワークショップ

平田 周一

(労働政策研究・研修機構主任研究員)

目次

- I はじめに
- II 日本における地域雇用の概況
- III OECD, EU における地域雇用政策
- IV 欧米各国における地域雇用政策
- V おわりに

I はじめに

近年、雇用動向の地域間格差が指摘されると同時に、地域ごとの、地域が主体となった雇用政策の可能性に関心が集まっている。そのようななか、平成 17 年 2 月 9、10 日の 2 日間、各国の地域雇用開発に関する研究ワークショップ（労働政策研究・研修機構（以下 JILPT）主催）が開かれた。本稿では、このワークショップについて簡単に紹介したい。

日本からは JILPT のメンバーのほかに樋口美雄慶應義塾大学教授が参加し論文を発表した。海外からは、OECD の地域経済雇用開発プログラム（Local Economic and Employment Development：以下 LEED と略称）の担当者、EU のヨーロッパ雇用戦略における雇用社会問題（Employment and Social Affair）の実務責任者、加えて、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、デンマーク、アメリカ、カナダ各国の研究者が参加した。いずれの参加者も、各国で行われている地域雇用政策に詳しく、多くは個々の政策の立案・運営に深くかかわっている。

II 日本における地域雇用の概況

会議は、慶應義塾大学の樋口美雄教授による基調報告から始まった。樋口教授は、かねてより日本の地域雇用政策に関心を寄せているが、この報告の中で、日本における地域雇用の現状について以下のような問題を指摘した。

- (1) 地域によって失業率、有効求人倍率の動向に大きな差がある。
- (2) 諸外国と比べ、日本では建設業従事者が全従業者に占める比率が高い。これは、日本における公共事業への依存度の高さを示している。
- (3) こうした背景の中で、1990 年代の不況下に地方圏における雇用の公共事業依存度が上昇したが、中央政府による公共事業費削減の傾向により、地域における雇用状況に格差が生じつつある。

これらの問題を踏まえた上で、地域ごとの内発的雇用創出策の必要性が述べられた。

また、2 日目の最後、全体討議の直前には JILPT の伊藤実、勇上和史両氏による報告が行われた。この報告の中では、日本における雇用状況の地域間格差の現状、地域雇用政策の推移、概況、さまざまな地域におけるケースなどが報告された。日本における地域間の雇用格差については、すでに、厚生労働省により、不況の下、海外移転が進んだ製造業が集積している地域および公共事業への依存度が高い地域において雇用情勢が深刻

になっていることが指摘されているが、1980年から2000年までの20年間の国勢調査の結果を都道府県別に分析した結果、こうした格差は、20年の間安定していた一方、1990年代にはすべての地域で雇用情勢が悪化したことから、その地域間格差は縮小に向かったこと、しかし、失業情勢が深刻化した90年代末、および景気回復期には、格差の縮小傾向の停滞あるいは拡大傾向が認められたことが報告された。さらに、構造開発特区における雇用開発、戦略的企業誘致、ベンチャー企業育成、既存産業集積地における再活性化、第3セクター産業の動向等、それぞれにおける実例が示されると共に、各地域で産業の活性化、地域雇用政策を立案、実行していく上での人材の重要性が強調された。

Ⅲ OECD, EUにおける地域雇用政策

会議の冒頭、樋口美雄氏に続いて、OECDのLEEDの実務を担当しているSylvain Giguère氏と、EUで地域雇用開発に携わっているRobert Strauss氏が、それぞれ報告を行った。OECDにおけるLEEDという組織は、1982年に創設された地域雇用プログラム(Local Employment Initiatives)が発展し、現在33カ国が参加している地域雇用開発を推進するためのプログラムである。LEEDが発展した背景として、過去20年の間に地域レベルにおける労働市場政策の重要性が認識されるようになり、地域の多様性が障害としてではなく、地域経済の競争力を高める戦略であると考えられるようになったためと報告された。

地域雇用を推進するアプローチとして、地域ガバナンスという概念が重視されている。ガバナンスという言葉は、一般的には、「社会が集団的にその問題を解決し、そのニーズを満たすための方法」とされているが、OECDでは、より実際的に、「市民社会や産業界とのパートナーシップの中で地域ニーズに合った形で政策を調整する方法」と定義し、産業界や市民社会が政府とともにパートナーとして参加し、総合的に地域開発を推進しようとしている。また、地域雇用推進において、地域における雇用や職業訓練の機会の増加、起業

家精神の育成、社会参加の活性化による新たな雇用機会の創出が重点課題とされている。

EUにおけるヨーロッパ雇用戦略は、開始当時から地域雇用政策を重視しており、OECDが地域雇用を重視するようになったのは、むしろ、EUの雇用戦略の影響が大きいと考えられる。地域雇用開発について、ヨーロッパ雇用戦略では、開始当時から完全に地域分権的な政策の立案と運営、EU加盟国の中央政府、各地域の行政機関、労働組合、経済団体、企業、および市民の積極的な参加を促すことを謳っている。EUのヨーロッパ雇用戦略の中で、雇用社会問題担当部門に属するRobert Strauss氏は、この点について、「欧州の関係機関は、失業と格闘するなかで早くも1984年には地方開発の可能性に気づいていた。しかし地方雇用の果たす役割が重要性を増したのは、欧州理事会が1993年に欧州委員会の『成長・競争力・雇用に関する白書(ドロール白書)』を承認した後であった」と述べている。

さらに、EUの雇用戦略における地域雇用開発の位置づけの変遷、EU加盟各国における地域開発の傾向についての報告が行われた。ヨーロッパ雇用戦略の影響により、EU加盟各国においても地域雇用政策の重要性は増大しており、ヨーロッパ雇用戦略の方針である地方分権化、さまざまな機関、一般市民を含んだ社会経済やパートナーシップの構築に対する支援の増加が進んでいる。また、OECDにおける政策と同様、ヨーロッパ雇用戦略でも起業家精神の奨励を謳っているが、地方レベルでの政策は、新規の小規模な事業を起こすことを奨励するのに適しており、特に、相当の発展を必要とする特定地域では、小規模企業に対する融資が受けられ、適切な規制と管理の枠組みがあり、起業家精神と革新に好意的な雰囲気がある。

このような、地域雇用政策に対して、欧州委員会は次のような役割を果たしている。

- ・ヨーロッパ雇用戦略に関する情報を地方の関係者に伝達し、同時に好事例の交換、政策目標の設定、専門家による評価を行う。
- ・ヨーロッパ雇用戦略の国別行動計画および、ヨーロッパ構造基金(European Structural Fund)が定める規則の実施のための支援とモニタリン

グ、加盟諸国における地域開発を推進するための地域雇用戦略の策定に対する支援。

- ・国の枠組みを越えるような地方雇用開発のための試験的な政策やプロジェクトに対する支援。
- ・地方雇用政策を策定したことによって得られた経験を加盟諸国に伝達し、また、ヨーロッパ雇用戦略にフィードバックする。
- ・加盟各国ごとに策定された地方雇用政策に参加を希望する地域の関係者を支援する。
- ・OECD、ILOなどの他の国際機関との協力を強化し、EUにおける教訓をEU非加盟国にも伝達する。

IV 欧米各国における地域雇用政策

ワークショップの1日目の午後、および2日目には、会議に参加した欧米各国からの報告が行われた。最後に、それらの中からいくつかを紹介しておく。

1 イギリス

イギリスから参加したIvan Turok氏は、グラスゴー大学の都市研究学部 (Department of Urban Studies) の教授である。イギリスの政策決定は、伝統的に中央集権的、トップダウン型であり、地域雇用政策についても同様のスタンスを取ってきた。近年、ヨーロッパ雇用戦略の影響もあり、地域雇用政策への関心が高まっているが、他のヨーロッパ諸国、EU加盟国と比較すると、やはり中央集権的である。最新の労働市場政策であるニューディールの中で、地方裁量の拡大導入が検討されているが、資源管理の権限委譲の度合いについては省庁間でばらつきがある。

地域間格差の縮小のため、イギリスで伝統的に行われてきた政策は、投資の移動を中央政府が主体となって誘導するというものであったが、こうしたアプローチは費用対効果の点や、企業が海外に流出する可能性等に関する懸念から、次第に縮小され、代わって地域の内発的な開発発展を重視する方向に変化している。こうした変化に伴い、イギリスでは、(1)地域政策と国家政策の関係の見直し、(2)労働力供給能力の地域差、特に、職

業能力と就業意欲に関する地域差の改善、(3)OECDやEUの政策に見られる重層的なガバナンスの概念を定着させる、といった問題が議論されている。

2 ドイツ

ドイツからは、ベルリン社会科学センターのHugh Mousley教授が参加した。イギリスと比べればドイツの政策決定は伝統的に地方分権的色彩が強い。しかし、東西ドイツ統合以来の旧東ドイツ地方の問題など、他のヨーロッパ地域とは異なる問題を抱えている。Mousley教授によると、ドイツ全体の失業率は9.9%であり、EU加盟国平均、OECD27カ国平均と比較して高い水準にある。

EU全体の平均失業率は、1990年代から現在に至るまで徐々に低下している。しかし、ドイツの失業率は、東西ドイツ統一の影響もあり、同時期に上昇し、1997年にピークを迎えた。また、旧西ドイツ地区の失業率が8.3%であるのに対し、旧東ドイツ地区の失業率は17%を超えている。また、旧西ドイツ地区の中においても、旧来の工業地帯である北部は高い失業率に苦しんでいる一方、南部の活力のある地域では失業率は比較的低いというような地域格差がある。

ドイツは連邦制をとっており、前述したように、州政府および450の地方公共団体(郡および市の行政府)の権限は大きく、それぞれ、地方の経済開発に対して責任を持っている。それぞれの地方行政府は、当該地域の産業界と労働組合の代表者と共同で経済開発に関する事業体を設立するのが一般的である。

一方、中央政府は一般的な労働市場政策を立案し、全国的な公共職業サービスを通じてこれを地方でも実施する。連邦職業サービスは連邦経済労働省の管轄下にある準独立行政機関であり、積極的な雇用対策の実施と失業給付の管理について責任を負う。先に述べたように、ドイツでは経済政策に関して地方自治体が大きな権限を持っている一方、連邦職業サービスは中央集権型の国家組織であった。ドイツにおける地方分権型への移行改革は、各地方自治体における公共職業サービスに

従来以上の自由裁量権を与えたことと、目的別に管理する新しい公共運営モデルを採用したことである。

3 デンマーク

デンマークからは、デンマークの一地方で実際に公共職業サービス業務に携わっている Jan Hendeliowitz 氏が報告を行った。

1994年、デンマークにおける失業率は12.3%であったが、2003年には5.5%にまで減少した。一方、雇用率（労働力率）は67.4%から75.1%にまで増加した。このような労働市場の急激な改善は、1994年に始まった労働市場改革によるものである。この改革の主な特徴は、労働市場協議会の地方分権化であり、これによって、労働市場プログラムを地域のニーズにあったものにしよとした。

デンマークの雇用政策の特徴は、「柔軟な労働市場」「手厚い失業手当によって提供されるセーフティネット」「積極的労働市場政策の範囲内での活性化と求人者の権利と義務」というものである。

まず、デンマークの労働市場は高い流動性を持っている。毎年、労働力人口の約30%が仕事を变えていると推定されている。このような高い移動率は、厳格な雇用保護よりも雇用創出を重視するというデンマークの雇用政策による裏づけがある。

雇用保護を重視しなくとも、雇用者に雇用不安を与えることなく高い移動率が保たれている背景には、手厚い失業保険と社会福祉制度がある。失業保険基金の加入者であった就業者の多くは、前職の賃金の90%までが給付される。ただし、こうした手厚い失業保険が求職意欲の阻害につながるよう、求職行動を頻繁にチェックする方法がとられている。

また、求職者はさまざまな職業訓練を提供する「活性化プログラム」に参加することが義務づけられている。活性化プログラムには職業指導、求職活動支援、公的機関もしくは民間企業での職業訓練等が含まれ、求職者の態度を受動的なものから能動的なものに変化させることを目的としている。

このように、デンマークでは過去10年の間に

雇用政策の改革が行われ、雇用状況の大幅な改善を示しており、柔軟かつ雇用不安の少ない状況を実現している。別の資料によると、ヨーロッパ雇用戦略の重要な戦略の一つである、従来の民間企業でもなく公共セクターでもない第3のシステムを活用することによって、多くの雇用がデンマークで創出されている。デンマークは、ヨーロッパ雇用戦略がその意図どおりに機能している好事例といえるだろう。

4 アメリカ

アメリカからは、ミシガン州にある W. E. アップジョン雇用研究所の Randall Eberts 氏とニューヨーク都市政策研究所の青山公三氏が報告を行った。

アメリカ合衆国は、本来、各州の大きな自治権を持っており、雇用開発政策の中には中小企業庁や労働省などの連邦政府の補助を受けているものもあるが、大部分の州で、それぞれ、独自の政策が施行されている。青山氏は、これらの中からいくつかの例を紹介した。カリフォルニア州では、全国的にも一つのモデルとして知られる研修プログラムを提供している。カリフォルニア州と同様に、メリーランド州でも「労働力の質的向上のためのパートナーシップ」等のプログラムにより雇用開発に大きな成果を上げている。ノースカロライナ州では、コミュニティカレッジを活用した労働力研修プログラムや州立大学と協力した企業家の養成プログラムを有している。そのほか、テキサス州、ジョージア州における雇用開発政策の詳細が紹介された。

これらの州の雇用状況はそれぞれ異なっており、そこで行われている政策も、それぞれ特色を持っている。しかし、これらの州における雇用開発政策は、1. 既存および新規従業員に対する研修プログラム、2. 新たな産業の育成、3. 強力な優遇措置による企業誘致の三つに大別される。この分類と関連して、Eberts 氏は地域経済開発戦略の区分を、〈第1波〉外部からの企業誘致、〈第2波〉既存企業の維持拡大、〈第3波〉産業クラスター進行のため地元資本を拡充、とする段階発展的な概念を紹介し、地方分権型の地域開発は第3

波の段階にあることを示した。

この区分は、戦略の目標以外にも、当該地域に与える効果、人的資源の活用の仕方、必要とされる地域内の基盤等の面でも、それぞれ異なっている。例えば、地域内の基盤について、第1波の段階ではインフラ整備などの物理的資源、第2波の段階では社会的資源および物理的資源、第3波の段階ではリーダーシップと質の高い環境開発が必要とされる。これらは前述した、公共事業に大きく依存しインフラ整備等にばかり力を入れてきた日本の従来の地域雇用政策に限界が訪れつつあるという樋口氏の指摘、現在、地域主体の雇用政策を推し進めるために、政策の立案、施行をリードする人材の育成が急務となっているという伊藤・勇上報告における指摘と対応している。

Eberts氏は、さらに、連邦政府と各州が共同して行っている中小企業開発起業家養成の例、ミシガン州経済開発公社 (Michigan Economic Development Corporation) 等の例を詳細に紹介した。いずれの場合も、地方自治体、民間団体、そのほかの非営利組織との間での強固なパートナーシップ作り、ネットワーク作りが重要視されており、同時に労働力の養成に重点が置かれている。

V おわりに

以上、地域雇用開発研究ワークショップで行われた報告について駆け足で紹介してきた。欧米諸国では、国、地域によって事情は異なるものの、それぞれ地域開発を推し進めようとしている。また、多くの国々で地方分権型の雇用政策の推進、あるいは地方分権型への移行が推し進められている。ヨーロッパ地域全体の競争力を高めることを目標とするヨーロッパ雇用戦略においては、地方分権型の地域雇用開発をその中心戦略としている。日本における地域労働市場の研究者のみならず地域雇用政策に携わるものにとっても意義のあるワークショップであったといえよう。

ひらた・しゅういち 労働政策研究・研修機構主任研究員。
最近の主な著作に“Clerical Work and Women’s Employment in Japan: Female Occupation Theory Revisited” in Leng Leng Thang and Wei-hsin Yu (eds.) *Old Challenges, New Strategies: Women, Work and Family in Contemporary Asia*, Brill Academic Publication, がある。社会学専攻。

※なおワークショップの詳細は単行書 (樋口美雄・シルベイン・ギグエル編『地域主体の雇用開発戦略——日本の現状と各国の挑戦』) として日本経済新聞社より刊行される予定である。