

# 地域雇用政策と雇用創出の実態

伊藤 実

(労働政策研究・研修機構特任研究員)

小泉政権が行った政策は、景気回復をもたらすとともに、他方でそれまで安定的に推移してきた大都市圏と地方圏の格差を拡大させてしまった。疲弊する地方経済を立て直すために打ち出された政策は、地方分権化であった。だが、地方自治体が産業・雇用政策を自立的に企画・実行する経験は乏しく、国による支援策が不可欠である。こうした中で、約2割の市町村が2007年までの景気回復過程で雇用拡大に成功している。地域における雇用創出の手法は、企業誘致型開発、産業クラスター型開発、ベンチャービジネス型開発、第三セクター型開発、コミュニティー・ビジネス型開発に類型化することができる。なお、雇用状況が好調な地域と不振な地域の産業別就業構造を比較すると、前者は製造業の割合が、後者は建設や介護といった産業の割合が高くなっている。好調地域は企業誘致が、不振地域では国の公共政策が、大きく影響している。なお、製造業の誘致は、派遣労働者の増加が著しいといった雇用の質に関する問題を発生させている。他方、中山間地など企業誘致に適さない地域では、地域資源を活かした独創的な手法による産業・雇用創出に成功した市町村が現れてきている。今後の国の政策としては、地方自治体への成功事例の情報提供、産業・雇用創出策への財政支援などが必要である。

## 目次

### I 課題

#### II 雇用創出類型

#### III 産業別就業構造の地域間差異

#### IV 産業・雇用政策の地方分権化

## I 課題

1990年代まで安定的に推移してきた大都市圏と地方圏の成長率や失業率に関する格差は、小泉政権の誕生以降急激に拡大している。本稿の課題は、こうした状況下で地方圏での雇用創出が、どのように行われているのかといった実態を解明することである。

2000年以降の様相は、情報産業やサービス業が集積する東京圏、自動車産業を中心とした製造業が集積する名古屋圏など、大都市とその周辺地

域は経済活動が活況で、有効求人倍率も1倍を超えて人手不足の状況にあった。これに対して、北海道、東北、九州といった地方圏は、景気回復に伴う経済成長の恩恵に余り浴することなく経済・雇用情勢も停滞し、地域間格差が拡大していった。

だが、停滞著しい地方圏においても、都道府県単位ではなく市町村単位で地域の実態を詳細に分析すると、雇用創出を着実に進展させている地域が、少数ではあるが存在している。本稿は、こうした例外的な地域が、いかなる手法によって雇用創出を行っているのかを分析し、地域雇用政策の今後を展望するものである。なお、本稿の主な分析対象期間は、経済成長力を取り戻した2003年以降2008年前半までで、リーマンショックを契機とした2008年秋以降の不況期は、分析対象としていない。

## II 雇用創出類型

### 1 地域間格差の拡大

わが国の雇用成長率における地域間格差は、2000年頃までは安定的に推移してきたが<sup>1)</sup>、長期不況と財政悪化による公共事業の大幅削減という政策転換は、地域間格差を急速に拡大しはじめている<sup>2)</sup>。さらに、今後はこうした大都市圏と地方圏の成長率格差が拡大していくことが予測されている。日本経済研究センターの予測によれば、大都市圏は2007年度以降2%前後の経済成長を維持していくものと思われるのに対して、地方圏は2007年度の1.4%から徐々に成長率を低下させ、2020年度には0.5%にまで成長が鈍化することが予測されている<sup>3)</sup>。

だが、地域間格差の拡大が進行する2000年以降においても、都道府県レベルではなく市町村単位で分析すると、この間に雇用・就業者数を増加させている地域も存在している。総務省『事業所・企業統計調査』から2001年と2006年の従業者数の変化を市町村別に算出すると、増加・現状維持の市町村は544地域、23.4%を占めている。なお、増加・現状維持の市町村のうち現状維持は9市町村だけであり、大半は増加地域である<sup>4)</sup>。

このように、市町村レベルで見ると、地域における雇用創出の成功例がかなりの数存在しており、これらの地域の成功要因を抽出し、それらを参考にして多くの市町村が雇用創出に努力すれば、これまでの延長線上で予想される地域間格差の拡大を、少しは抑制できるのではないかと考えられる。

増加・現状維持の市町村の都道府県別分布を見ると、その割合が高いのは沖縄県(56.5%)、愛知県(52.8%)、滋賀県(48.4%)、埼玉県(47.5%)、三重県(41.7%)などであり、沖縄県を除いていずれも名古屋や東京といった大都市圏およびその周辺の地域で高くなっている。ただし、北海道や北東北、四国、九州においても10%から30%前後の市町村が増加・現状維持となっており、すべての市町村が減少したというのは福井県だけである。

### 2 雇用創出類型

従業者の増加がみられた地域の特性を調べると、大幅な増加がみられた地域は、その大半が県による工業用地の造成・整備に伴う企業誘致によってもたらされたものであった。ただし、中山間地も含めた人口規模の小さな地域でも、様々な形で雇用創出を行っている。雇用創出のパターンを類型化すると、以下のようにまとめられる。

地域雇用創出を類型化したのが図1であり、雇用創出の規模を縦軸に、雇用創出の速度を横軸にとっている。

#### 企業誘致型開発

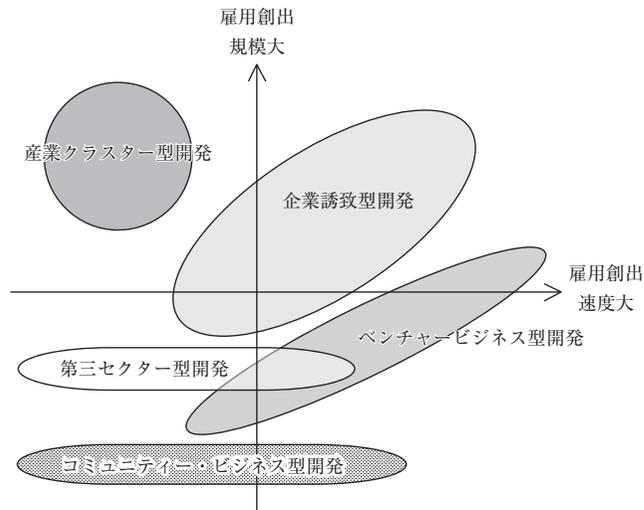
第一の類型は、雇用創出の規模も大きく速度も速い「企業誘致型開発」である。従来の企業誘致は、工業用地を造成し、各種の優遇策を提示して、特定の産業や企業を対象を絞ることなく、間口の広い募集をするという方法が一般的であった。だが、最近の成功例の多くは、工業用地の地理的特性を考慮して、誘致産業・企業の範囲を明確に特定化するという「戦略型企業誘致」の手法を駆使している。

代表例である三重県のケースをみると、「中央集権・官僚統治から地方分権・自治」を目指す当時の北川正恭知事が就任してから、県政の改革が急速に進展し、戦略的企業誘致による地域経済・雇用開発の構想が生まれた。「クリスタルバレー構想」がそれであり、21世紀型成長産業の一つである液晶をはじめとするフラットパネルディスプレイ(FPD)産業の集積を目指すものである。その中核をなすのが、液晶産業のリーディングカンパニーの座を占めつつあったシャープである。

県企業立地推進チームがシャープをターゲットにし、平成16年度から15年間に県から90億円、亀山市から45億円、合計で135億円の補助金を交付することになっている。派遣労働者が多いという問題もあるが、シャープや関連企業の進出によって、地域の雇用拡大が進展している。

製造業の基盤がほとんどない沖縄県では、雇用創出を期待されたのはIT関連産業であった。1998年「マルチメディア・アイランド構想」を策定し、通信回線などのインフラ、人材育成機関、

図1 雇用創出の類型



資料出所：伊藤（2007）

各種の優遇措置を整備し、コールセンターを中心としたIT関連企業の誘致活動を展開し、雇用創出に成功している。

熊本県の企業誘致は、豊富な阿蘇の伏流水や消費地である東アジアにアクセスしやすい立地条件を考慮し、セミコンテクノパークを造成し、半導体関連産業に的を絞った企業誘致を展開し、大規模な雇用創出に成功している。

### 産業クラスター型開発

第二の類型は、雇用創出規模は大きい、雇用創出を実現するまでかなりの時間を要するタイプの「産業クラスター型開発」である。葡萄の房を意味する「クラスター」の概念を提唱したのはM. Porterであり、地域に根ざした産学官の連携による技術開発と起業の促進を目的としている。

従来の工場誘致型の開発とは異なり、地域での内発的な産業・雇用創出が期待され、経済産業省の「産業クラスター計画」と文部科学省の「知的クラスター創成事業」が進行している。これらの計画の大半は、先端分野の技術開発における国の重点4分野であるライフサイエンス（生命科学）、情報通信、環境、ナノテクノロジー（超微細技術）・材料に関連している。

こうしたなかで、産業クラスター開発に構造改革特区を結合させて地域開発に取り組む地域も現れている。兵庫県神戸市が進める「先端医療産業

特区」が、その代表例である。産学連携によって高度医療技術の研究開発拠点を整備し、医療関連産業の集積による経済の活性化、市民福祉の向上、国際貢献を目指す「神戸医療産業都市構想」を加速させるために、知的クラスター創成事業実施地域に加えて、2003年4月には先端医療産業特区に認定された。理化学研究所の進出、神戸臨床研究情報センター、先端医療センターなどの中核施設の整備に伴って、医療関連企業の進出が相次いでいる。

### ベンチャービジネス型開発

戦略的企業誘致や産業クラスター型開発の雇用創出効果は非常に大きい、こうした大規模な企業誘致策は、地方自治体の財政力、空港や高速道路といったインフラ、労働力、工業用水といった資源などの制約から、どこでも実行できるわけではない。北川正恭前三重県知事が言う「身の丈にあった開発」が重要であり、地域雇用創出には戦略的企業誘致以外にも、いくつかの類型がある。

第三の類型は、「ベンチャービジネス型」である。このタイプは、雇用創出の速度は速いが、雇用創出規模はそれほど大きくない。ただし、将来的には大企業に成長する可能性もあり、全国的に地方自治体はその支援策を講じている。ベンチャー企業が誕生し、一定の地域的な集積に成功したケースとして、札幌駅北口を中心として技術力の高い

アプリケーション開発企業が集積しており、「サッポロバレー」と呼ばれている。

サッポロバレーは、数社のコア企業とそこからスピアウトした企業群によって支えられている。コア企業の形成史をみると、その母体となったのは、1976年に北海道大学工学部青木由直教授が立ち上げた「マイコン研究会」である。サッポロバレーを形成するコア企業の経営者の多くは、マイコン研究会で学んだ学生である。マイコン研究会で学んだ学生は、その後ベンチャー企業を設立し、そこからスピアウトした企業が、今日のサッポロバレーを形成している。

### 第三セクター型開発

第四の類型は、「第三セクター型開発」である。公的セクターと民間企業が共同出資・運営に当たるこのタイプの雇用創出は、かつてリゾート開発で大規模な第三セクターが全国に数多く設立されたが、その多くは多大な負債を背負って倒産・解散に追い込まれている。現状で着実に成果を上げている組織についてみると、地域の実情に適合させた開発計画が多く、それゆえ雇用創出にある程度の時間がかかるとともに、雇用創出規模もそれほど大きいものではない。

### コミュニティー・ビジネス型開発

第五の類型は、「コミュニティー・ビジネス型開発」である。このタイプは、大都市圏から遠く離れた人口規模の小さな地方で発生しており、地元の資源を活用して小規模ではあるが収益の出るビジネスを展開している。コミュニティー・ビジネス型開発の雇用創出は、第三セクター型と重なり合っており、華々しさはないが少子高齢化の進む日本の将来を考えると、非常に有効な地域雇用創出の手法である。

第三セクター型開発とコミュニティー・ビジネス型開発が結合したケースとしては、徳島県上勝町の「いろどり」が有名である。料理に添える葉を裏山から採取する作業を地域の高齢者に依頼し、大都市圏の料亭などに供給するという「葉っぱビジネス」を展開しているが、このビジネスモデルは、地域資源と高齢者を活用して雇用創出に成功した典型例である。

コミュニティー・ビジネスを市町村が支援する

というビジネスモデルは、直売所や道の駅といった販売ルートと生産者が結合することによって、農業の地域振興に成功する地域が相次いで現れてきている。高知県馬路村、愛媛県内子町、群馬県川場村などがその代表例である。

## Ⅲ 産業別就業構造の地域間差異

### 1 不振地域と好調地域の産業別就業構造

地域間雇用格差は、産業の地域的偏在によってもたらされているところが多い。地域の産業構造がどのように異なっているのかを検証した表1によれば、雇用失業情勢の厳しい不振地域と良好な好調地域の産業別従業者構成比（2004年、2006年）を比較すると、かなり大きな差が認められる。

なお、不振地域には、雇用情勢が特に厳しい地域である7地域（北海道、青森、秋田、高知、長崎、鹿児島、沖縄）を、好調地域には、東京や名古屋といった大都市圏を除いた10地域（群馬、栃木、静岡、岐阜、三重、富山、福井、岡山、広島、香川）を選んでいる。

まず、2006年について不振地域と好調地域の従業者構成比を比較すると、不振地域の構成比が高くなっている主な産業は、農林漁業（+0.7ポイント）、建設業（+1.7ポイント）、卸売・小売業（+1.9ポイント）、飲食店・宿泊業（+1.1ポイント）、医療・福祉（+3.1ポイント）などである。これに対して、好調地域の構成比が高くなっている産業は、製造業（+13.1ポイント）である。

さらに、2004年と比較すると、両地域とも建設業、製造業、卸売・小売業、飲食店・宿泊業などが割合を低下させ、反対に医療・福祉、教育・学習支援といった第三次産業の割合が上昇している。傾向としては、雇用増の推進役としての役割が、製造業から第三次産業に徐々に移行しているようである。

このように、従業者数から見た不振地域と好調地域の産業構造の違いは、主に製造業の比重の違いであるといっても過言ではない。雇用情勢の厳しい地域は、製造業の集積が弱い反面、卸売・小

表1 不振地域と好調地域の産業別従業者構成比

(単位：%)

		農林漁業	鉱業	建設業	製造業	電気・ガス・ 熱供給・ 水道業	情報通信業	運輸業	卸売・ 小売業
全国	2004年	0.4	0.1	8.4	19.1	0.4	2.7	5.4	23.5
	2006年	0.4	0.1	7.0	16.9	0.5	2.8	5.0	21.2
厳しい地域計	2004年	1.2	0.2	11.3	11.9	0.4	1.5	5.6	25.1
	2006年	1.2	0.1	9.1	10.1	0.5	1.6	4.9	21.9
良好な地域計	2004年	0.5	0.1	8.8	26.1	0.4	1.2	5.1	22.1
	2006年	0.5	0.1	7.4	23.2	0.5	1.3	4.8	20.0

		金融・ 保険業	不動産業	飲食店、 宿泊業	医療、福祉	教育、 学習支援	複合 サービス業	サービス業 (分類され ないもの)
全国	2004年	2.7	1.9	9.3	8.0	2.6	0.7	14.9
	2006年	2.5	1.8	8.3	9.5	5.0	1.2	14.8
厳しい地域計	2004年	2.8	1.6	9.9	10.5	2.1	1.3	14.7
	2006年	2.3	1.4	8.7	12.2	5.1	1.8	14.0
良好な地域計	2004年	2.4	1.2	8.4	7.6	2.0	0.9	13.1
	2006年	2.1	1.2	7.6	9.1	4.6	1.3	13.5

資料出所：総務省『平成19年事業所・企業統計調査』より作成。

売業、飲食店・宿泊業、サービス業といった第三次産業、さらには公共投資に関連した建設業、医療・介護保険に関連した医療・福祉といった政府依存型産業の占める割合が高くなっている。地方圏における雇用失業状況の地域格差をもたらしているのは、産業構造の側面から見ると、製造業の占める割合が高いか、第三次産業と政府依存型産業の占める割合が高いかの違いが、大きく影響している。

## 2 製造業の国内回帰と雇用創出

不振地域と好調地域の産業構造の違いは、主に製造業の比重によるものであることが明らかになったが、最近の製造業は国内回帰傾向が鮮明になってきている。日本の製造業は、1990年代に中国などへ急速に生産拠点を移転した結果、国内雇用が急速に減少し、いわゆる「空洞化」が懸念された。

実際、製造業の就業者数は1992年の1569万人をピークに減少傾向に転じ、2005年には1142万人にまで減少している。この間に、実に427万人も就業者が減少している。1990年代後半から急増した失業者の大半は、製造業から流出したと言っ

ても過言ではなからう。

しかしながら、技術革新の急速な進展や生産変動への迅速かつ柔軟な対応などを迫られた結果、最先端の製品やモデルチェンジを頻繁に繰り返すような製品は、国内で生産する傾向を強めてきている。また、海外の生産拠点で完成品に組み立てられている製品も、内部に装填される重要部品の多くは、日本で生産したものが送り込まれている。こうしたことから、技術革新やモデルチェンジサイクルが短期化すればするほど、そうした変化を直接受ける部品や製品は、日本国内で生産する可能性が高まってきている。

雇用者数は、2002年を底として増加傾向に転じているが、こうした動きを後押ししたのが、国内回帰を強める製造業である。総務省『労働力調査』によれば、1993年以降一貫して雇用を減少させてきた製造業も、景気回復と国内回帰によって、2005年10～12月期には増加に転じ、その後も増加傾向を維持している。産業別にみる限り、最近の雇用増は、これまで雇用の増加を牽引してきた医療・福祉、サービス業に製造業が加わったことが大きく影響している。生産拠点の海外移転

によって空洞化が懸念されていた製造業が、国内回帰をはじめたことによる雇用創出効果は、かなり大きなものとなっている。

製造業の国内回帰は、最近の工場立地件数の推移を見ると、明確に確認することができる。図2は、国内における工場の立地件数と雇用創出効果を見たものであるが、いずれも1992年以降減少していたが、2002年を底として増加傾向に転じている。特に、立地件数は増加傾向が顕著であり、大企業に続いて中小企業の工場立地が増加しているものと思われる。

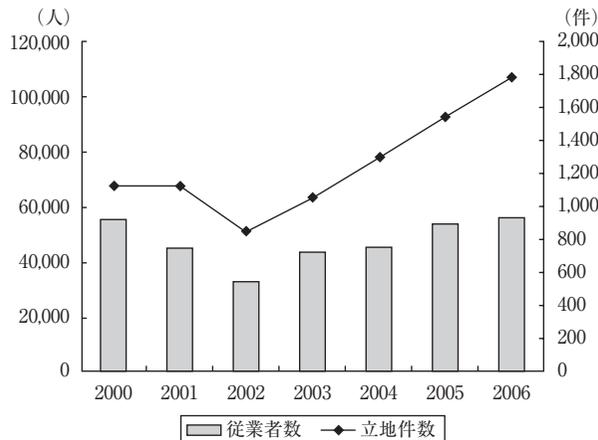
このように、雇用情勢の好転には、製造業の雇用創出効果が大きな役割を果たしている。だが、製造業を中分類で見ると、業種によって雇用創出効果が大きく異なっている。まず、最近の雇用予定従業者数と工場立地件数を業種別に見ると、雇用創出が最も大きかったのは食料品であり、次いで輸送用機械、一般機械、電子部品・デバイス、金属製品、電気機械などが続いている。他方、工場立地件数に関しては、雇用とは若干順位が異なっており、最も多いのは一般機械であり、次いで食料品、金属製品、輸送用機械、プラスチック製品などが続いている(図3)。

以上のように、最近の工場立地と雇用創出の状況をみると、食料品、輸送用機械、一般機械、金属製品は、件数及び雇用数が多い代表的な業種であり、雇用創出という面からは、地域が誘致候補

の最上位に位置づけても良い業種である。工場立地件数と雇用の両方が多いというのは、おそらく中小企業の進出が数多く含まれているものと思われるが、多様な業種、企業が混在しているというのは、不況に対する抵抗力が比較的強いということを示している。せっかく工場誘致しても、短時間で工場閉鎖・撤退するといった不安定な業種の企業をまとめて誘致すると、不況期にこうむる地域のダメージは、より大きなものとなる。

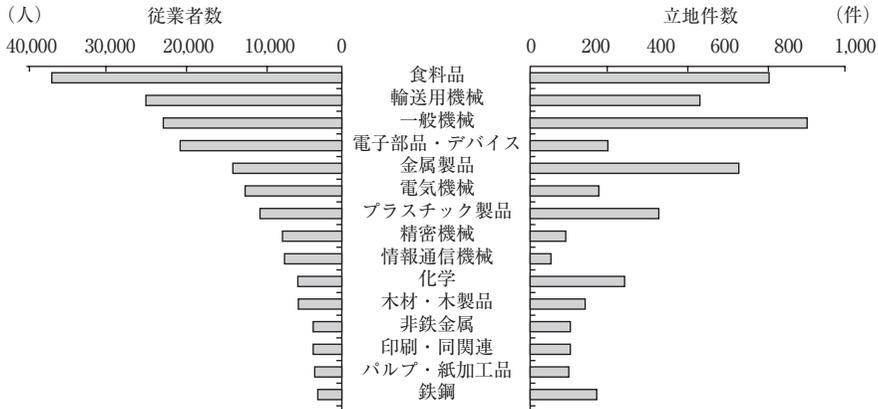
こうした不安定な性格を持った代表的な業種は、電子部品・デバイス、電気機械であろう。これらのエレクトロニクス産業は、韓国、台湾、中国といった強力な競争相手が存在しており、広範な製品領域で激しい価格競争に巻き込まれる可能性が高い。したがって、技術開発力やシェア(市場占有率)で優位な地位を占めている企業を除いて、生産の増加ほどには収益の増大をもたらさず、コストダウンに遅れた企業は、生産が増加しているにもかかわらず、大幅な赤字に追い込まれて、工場閉鎖・撤退といった事態に直面する可能性が高い。大企業の工場であっても、例外ではない。さらに、こうしたエレクトロニクス産業は、そもそも装置産業であることから、雇用創出効果は投資規模ほどには大きくない。地域が企業誘致を進める際には、地域特性と産業特性を考慮した戦略的企業誘致が不可欠である。

図2 工場立地件数と雇用予定従業者数の推移



資料出所：経済産業省『工場立地動向調査』より作成。

図3 産業別工場立地件数と雇用予定従業員数（2003～2006年）



資料出所：経済産業省『工場立地動向調査』より作成。

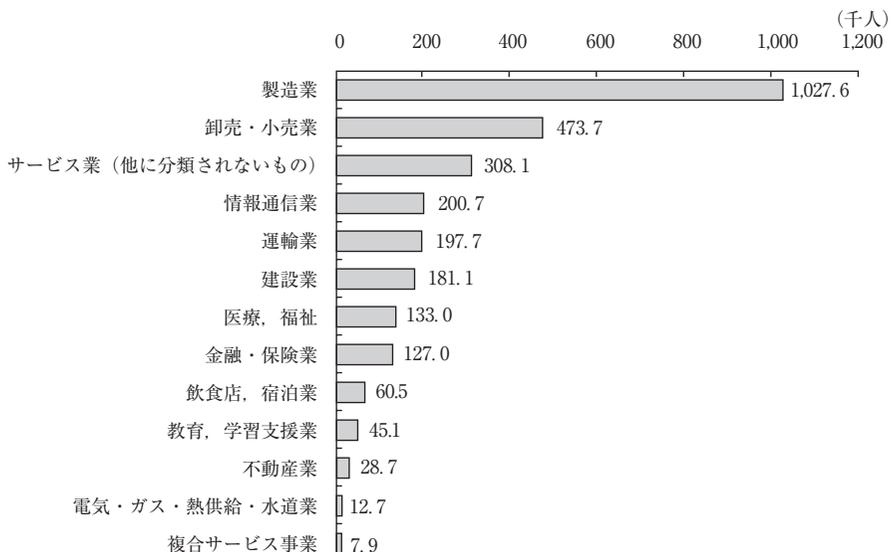
### 3 規制改革と雇用問題

こうしたエレクトロニクス産業を典型例とする雇用変動に関する危険性は、2008年秋以降の不況過程で、失業・社会問題として顕在化している。2003年以降の景気回復過程における製造業の雇用増は、かなりの部分が派遣労働者によるものであった。派遣労働者は、派遣元の派遣業者がサービス業に分類されるため、実際に働いている派遣先の業種が分かりにくい。総務省『平成18年

事業所・企業統計調査』は、受入れ先の業種を明らかにしている。これまで第三次産業を中心としていた派遣労働者の受入れ先は大きく変化し、製造業が最大の受入れ産業となっており、100万人を上回る派遣労働者を受け入れている（図4）。

これまで製造現場への派遣は禁止されていたが、2004年の労働者派遣法改正によって解禁されると、急速な生産拡大によって労働力不足に陥っていた製造業は、大量の派遣労働者を受け入れたのである。製造業の派遣労働者受入れ状況を業種別

図4 産業別受入派遣・下請従業員数（民間、平成18年）



資料出所：総務省『平成18年事業所・企業統計調査』より作成。

に細かく見ると、輸送用機械、一般機械、電子部品・デバイス、電気機械といった輸出型産業が、上位を独占している（図5）。

景気回復に伴う生産の拡大に対応して増員された労働者の多くは、正社員ではなく派遣労働者であった。筆者が調査した半導体装置の組立工場では、生産拡大がピークに達した時点の労働力構成は、正社員約1000人に対して派遣労働者1700人というものであった。また、地方圏で製造業が集積する地域の雇用増加実態をハローワークのデータで分析すると、新規求人が急増していた2007年の実態は、その60～70%は派遣労働者であり、正社員の求人は予想外に少ないものとなっていた。

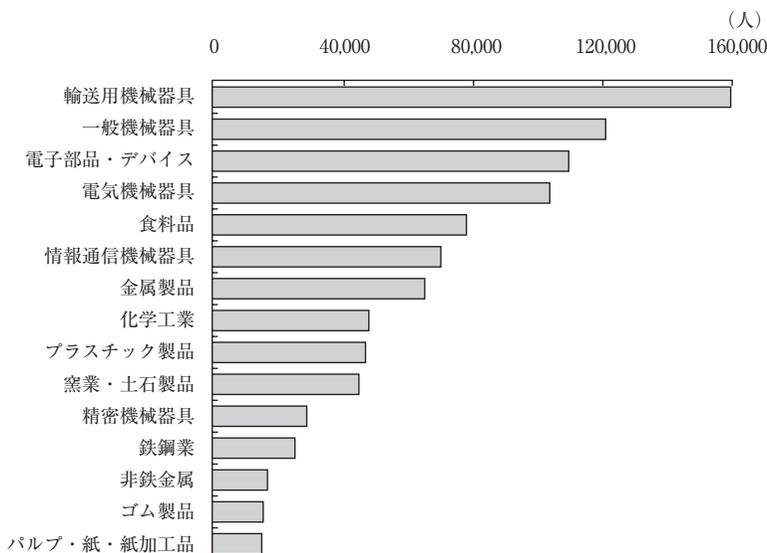
大量に配置された派遣労働者の多くは、工場が立地している地元労働市場圏では賄い切れず、全国から集められていた。こうした派遣労働者は、2008年秋に勃発したリーマンショックとそれに伴う深刻な不況過程で「派遣切り」に直面し、ホームレスといった想定外の問題まで顕在化させ、大量の失業者となって社会問題化したのである。労働市場の規制改革によって解禁された製造業派遣は、生産変動に対応しやすく、募集コストもそれほどかからず、企業にとっては使い勝手の極めて良い需給調整システムであった。

だが、余りにも使い勝手の良い需給調整システムは、企業が人材育成に努力せず労働者を使い捨てにするとした傾向を、結果として強めてしまった。こうした企業行動は、短期的な利益を追求するには適しているが、中長期的に企業の競争力を高めていくことに関しては、むしろ逆効果になることが多い。実際、製造業が集積する地方圏の企業を調査すると、興味深い経営実態が認められる。

すなわち、派遣労働者やアウトソーシングなど外部経営資源を多用していた事業所は、ほとんどが量産型工場であるためもあって、最近の不況によるダメージが深刻である。しかも、外部資源の多用化によって社内の技術・技能の蓄積が希薄化し、新技術や新製品の開発による事業再構築力が弱体化してしまっていた。これに対して、外部経営資源をそれほど多用化しなかった事業所は、技術や技能を社内に蓄積・温存しており、最近の不況下でも事業構造の再構築を着実に進めているところが多い。

さらに、派遣労働者の多くは、主に組立、検査、梱包などの工程に配置され、ほとんど技能を必要としない作業を担当させられたため、「派遣切り」によって失業すると再就職が極めて困難な状況に陥ってしまう。こうした社会経験は、労働市場に

図5 業種別受入派遣・下請従業者数（民営，平成18年）



資料出所：総務省『平成18年事業所・企業統計調査』より作成。

関する過度な規制改革が、中長期的な企業の競争力や人的資源の質向上に悪影響を及ぼす可能性があり、慎重な対応が必要であることを示唆している。

#### IV 産業・雇用政策の地方分権化

##### 1 地方分権一括法と小泉改革

日本における地域雇用創出支援策は、1980年代まで高度経済成長期に立案された中央政府主導型の政策が続いた。政策の具体的内容は、道路等の社会基盤整備を中心とした公共事業であった。だが、1990年代の不況対策によって、国と地方は巨額の財政赤字を抱え込むこととなり、従来型の公共事業による地域振興といった政策手段が採れなくなり、公共事業は急速に削減されつつある。

その結果、2003年以降の景気回復過程では、民間企業の活力が復活した大都市圏と公共事業に依存する地方圏の経済格差が、急速に拡大したのである。地域格差の拡大に直面した政府は、地域再生の政策手段として、それまでの中央政府主導型の画一的政策ではなく、地域が自立的に政策を立案・実行することによって地域振興を進めていくという、地方分権型の政策に転換してきている。

これまでの中央政府主導型の地域産業・雇用政策は、対象地域レベルにおいては、産業振興策と能力開発、職業紹介といった雇用政策が一体的に進められることは少なく、地域政策における各種施策の連携が課題となっていた。また、地方が補助金や税制上の優遇措置を受けるためには、中央政府が指定した詳細な規定に合わせた申請書を作成しなければならなかった。その結果、地域の特性を活かした政策や対策を立案・実行することが難しく、地域の自主性は余り生かすことができない仕組みになってしまっていた。

中央主導型の地域政策の行き詰まりを打開するため、2000年代に入って行政システムの地方分権化と、地域主体の産業・雇用政策への転換が進められることになった。その嚆矢となったのは、地方分権一括法（2000年）であった。地方分権一括法により、これまで地方自治体が国の出先機関として担ってきた機関委任事務制度が廃止され、

国と地方の役割分担を明確化するとともに、様々な事務については、国から都道府県、都道府県から市町村へと権限移譲が行われた。さらに、国と地方の財源を再調整する「三位一体」の改革（税源移譲、補助金削減、地方交付税見直し）と並行して、産業・雇用政策も地方分権へと方向転換していった。

こうした中で2001年に登場した小泉政権は、不良債権対策や規制緩和・撤廃といった構造改革政策を断行し、公共事業削減などによる財政再建の道を歩み始めた。さらに、大都市重視の政策転換を行い、2002年には大都市圏での工場立地を抑制する工場等制限法を廃止し、大都市の再開発を促す都市再生特別措置法を制定した。小泉政権の構造改革政策は、大企業を中心とした民間企業の不良債権、過剰設備、過剰雇用といった負の遺産の整理を進展させ、経営力の復活を促すことに成功した。

小泉改革によって2003年以降景気回復が鮮明化し、日本経済は再び成長力を取り戻したが、他方で公共工事を削減された地方圏の衰退が、急速に顕在化した。景気回復の恩恵は、企業集積が進展している大都市圏には顕著に現れたが、製造業の海外移転が進行するとともに産業構造の転換が遅れた地方圏は、公共事業削減による経済停滞の影響の方が大きく、景気回復の恩恵に余り浴することなく、地域格差が拡大している。

##### 2 地方分権型の地域産業・雇用政策

大都市圏と地方圏の格差拡大に直面した政府は、バラマキと言われた国主導の公共事業を削減する一方で、従来の国による画一的な地域政策から、各地域の実情やニーズに精通する都道府県や市町村が、自主的に企画・立案した計画に各種の支援策を講じるといった政策に転換してきている。

地方分権化の方針によって打ち出された主な産業政策としては、以下のようなものがある。2000年に経済産業省が打ち出し、翌年から実施されている「産業クラスター計画」は、内発型の地域経済活性化を実現しようという試みである。地域経済の再生には、地域において成長性ある新規分野を開拓する産業・企業の創出が必要という観点か

ら、世界市場を目指す企業を対象に、各地域における産官学の広域的な人的ネットワークの形成、地域の特性を活かした技術開発の推進、起業家育成施設（インキュベータ）の整備等を支援している。

地域の創意工夫による地域経済活性化の流れは、その後の構造改革特別区域法（2002年）や地域再生推進のためのプログラム（2003年）によって強化されている。構造改革特区は、従来型の財政措置ではなく、地方公共団体の自主的な提案に基づく地域を限定した規制の特例措置を導入することによって、地域経済の活性化を促そうというものである。

また、地域の再生を図るには、自主的な計画策定と同時に、産業・雇用政策の総合化が不可欠であるとして、2004年6月以降は市町村および都道府県が策定する「地域再生計画」の認定が始められた。再生の手段として財政措置はないが、各地域の特徴に応じた規制緩和や国からの権限移譲、各府省の支援策の利便性の向上が図られた。

雇用政策に関しては、2000年に成立した改正雇用対策法で、地方自治体による雇用政策を努力義務規定とし、雇用政策が歴史上初めて地方公共団体の政策として位置づけられた。行政システムの地方分権化を受けて、近年の地域雇用対策には、①地域のイニシアティブと、②地域の資源（強み）を活かした産業・雇用開発が強調されている。

地域雇用開発促進法は、自治体と連携した雇用開発への特化を目的として2001年に改正され、その地域指定方式も従来の国による指定から、都道府県による指定方式へと変更された。また、

2003年6月の職業安定法の改正では、これまで公共職業安定所が一括して行ってきた無料職業紹介事業に、地方公共団体の参入が可能となった。

こうした地方分権型の地域産業・雇用政策の具体的な施策は、表2にまとめたとおりであるが、省庁間の政策にかなりの重複があるなど、効率的な地方分権的な政策体系とはなっていないのが実態である。また、企業誘致を担っている都道府県の多くも、明確な産業政策に基づいて企業誘致策を行っているわけではなく、薄型テレビや自動車の大型工場の地方立地が実現すると、立地基盤の乏しい地域もそれに倣った企業誘致行動をすることが多い。さらに、これまで住民の生活福祉政策が中心であった市町村は、産業・雇用創出策にはほとんど経験がなく、地域の特色を生かした政策を立案する能力を、ほとんど持ち合わせていないというのが実態である。

こうした実態を前提とすれば、地方分権化は中央省庁の抵抗のみならず、地方の経験・能力不足といった問題にも対応する必要がある。地方の経験・能力不足に関しては、中央政府による支援策が不可欠である。筆者も地域雇用創造促進事業に参画しているが、当初レベルの低い企画書を提出してきた地方自治体も、何度か企画提案の経験を重ねると、見違えるほどレベルを向上させるところが現れてきている。地方の自主的な企画提案・実行システムを支援する政策と先進事例の交流機会を整備すれば、地方自治体の政策能力は確実に向上していくものと思われる。

以上のように、2000年以降、政策的に地方分権化を進めていることもあって、これまで国や都

表2 地方分権型の地域産業・雇用政策

年	地域産業政策	地域雇用政策
2000	地方分権一括法	雇用対策法改正
2001	産業クラスター計画	地域雇用開発等促進法の改正・改称
2002	構造改革特別区域法 工場等制限法などを廃止	
2003	地域再生推進のためのプログラム	職業安定法改正
2005	国土総合開発法を改正	地域提案型雇用創造促進事業 地域再生推進のためのプログラム 2005
2007	頑張る地方応援プログラム 企業立地促進法 中小企業地域資源活用促進法	地域雇用開発促進法の改正 地域雇用創造促進事業

道府県の仕事であると思われていた雇用創出の領域に、徐々にではあるが市町村も取り組み始めている。先行事例を調査した限りでは、地域において雇用創出を実現するには、5年から10年といった時間を要しており、国による支援策と市町村の取組みの両方において、粘り強い継続的な努力が必要である。地域に良好な雇用機会ができれば、若者の流出を抑制でき、UIJターンによる地方圏への人材回帰も促進することができ、そのことが地域再生に結びつくことになる。

- 1) 外館光則 (1999) 「日本における失業率の地域間格差とその持続性について」『一橋論叢』Vol. 122 No. 6。
- 2) 勇上和史 (2007) 「雇用失業情勢の都道府県間格差とその要因」『地域雇用創出の新潮流』(独)労働政策研究・研修機構。
- 3) 日本経済研究センター (2007) 『第34回日本経済中期予測 選択と集中を迫られる日本経済』。
- 4) 伊藤実 (2008) 「地域格差の拡大」『地方圏における雇用創出の研究』(独)労働政策研究・研修機構。

#### 参考文献

- 伊藤実 (2007) 「地域における雇用創出類型と雇用創出支援策」『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・研修機構。
- 伊藤実・金明中・清水希容子・永久寿夫・西澤正樹著 (2008)

- 『地域における雇用創出』雇用問題研究会。
- 梶山静六 (2000) 『破壊と創造——日本再興への提言』講談社。
- 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。
- 下平尾勲・伊東維年・柳井雅也編 (2006) 『地域産業の再生と雇用・人材』日本評論社。
- 神野直彦 (2002) 『地域再生の経済学』中央公論新社。
- (2004) 『自立した地域経済のデザイン』有斐閣。
- 西村清彦監修/御園慎一郎・大前孝太郎・服部敦編 (2007) 『地域再生システム論』東京大学出版会。
- 日本経済新聞社 (2007) 『地方崩壊 再生の道はあるか』日本経済新聞出版社。
- 樋口美雄, S・ジーゲル, 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。
- 本間義人 (2007) 『地域再生の条件』岩波新書。
- 松島克守・坂田一郎・濱本正明 (2005) 『クラスター形成による「地域新生のデザイン」』東大総研。
- 労働政策研究・研修機構 (2005) 『失業・就業の地域構造分析に関するマクロデータによる研究』。
- (2006) 『地域雇用創出の現状に関する研究』。
- (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。
- (2007) 『市町村における雇用問題への対応——地域雇用創出の枠組と課題』労働政策研究報告書No. 93。
- (2008) 『地方圏における雇用創出の研究』。

いとう・みのる 労働政策研究・研修機構特任研究員。最近の主な著作に『地域における雇用創出』(共著, 雇用問題研究会, 2008年)。産業・経営論専攻。