

# 若者の地域定着・還流のための「働く場」の問題 —地方圏における課題と取組み

JILPT研究員 高見 具広

## 1 はじめに

わが国全体でみると雇用情勢の改善傾向が続いているものの、その水準にはなお地域差が残っている。こうした中、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されるなど、「地方創生」が国全体の重要な政策課題となっている。そこでは、地方における人口減少とその一因をなしている地域からの若年者流出が問題視され、若者の地元定着や大都市圏からのUIターン促進が推進課題のひとつとされる。

もっとも、地方から大都市圏への人口移動は近年に始まったことではない。近年の問題は、地方からの若年者流出が続く中、地域人口の減少傾向に歯止めがかからないこと、人口構成の少子高齢化が急速に進むことで、地域社会の存立危機が目の前の課題として意識されるようになったものと特徴付けられよう。

現在地方では、自治体などを中心に、地域活性化やUIターン促進の積極的な取組みがなされている。その際、大きな問題のひとつは、地域の就業機会である。つまり、地方からの若年者流出には、地元「働く場」がないことがひとつの要因とされ、若者が地域に定着していけるための「仕事づくり」が求められている。

JILPTは、地域雇用や若年者定着の現状、地域の雇用創出やUIターン促進の取組みを把握するため、ヒアリング調査を実施している。調査は、地方圏<sup>(注1)</sup>に位置する地域（主に市町村レベル）を調査対象とし、雇用創出や地域活性化、若年者のUIターンに強い問題意識をもつ自治体の担当部局に聞き取りを行った。あわせて、その地域を管轄する労働局・ハローワークにも雇用情勢等について聞くとともに、地域振興・移住促進の核となっているNPO等や個人にもヒアリングを行っている。本稿では、これまでに得られた知見を紹介したい<sup>(注2)</sup>。

## 2 若年層流出に関わる就業機会の問題—地方都市と農村地域の違い

ヒアリング調査からは、若者の定着・UIターンにあたっての「働く場」の問題が、同じ地方圏であっても決して一緒ではないことがうかがえた。例えば、一定の人口規模と産業をもつ地方都市と、都市部から離れた地域（農村地域）では、課題の中身が大きく異なり、雇用創出や若年者定着に向けた取組みも別のものとなる。つまり、「働く場」の問題が若者の流出をもたらしているという課題認識は共通するものの、課題の具体的中身は大きく異なる。端的に述べるならば、地方都市では、東京をはじめとする大都市と比べてときに賃金水準で差があるなど、若い人の就業希望と折り合わないこと、地元企業が十分知られていないことに課題の中心がある。一方、都市部から離れるほど、Uターン就職の受け皿（量）自体が不足する問題が大きく、出身者は帰りたくても帰れない状況にある。以下で詳しく検討していきたい。

## 3 地方都市における課題と取組み

### (1) 「若者の希望に合う仕事」「地元企業の認知」の不足

まず、地方都市（主に中小都市）の状況・課題について検討しよう<sup>(注3)</sup>。地方都市においては、多様な業種・職種で人手不足が鮮明になる中、賃金・労働時間などの労働条件面で求人と求職者の希望が折り合わない雇用ミスマッチ（＝希望条件のミスマッチ）が顕在化している。地方の中小都市では、大都市と比べて賃金水準が低い面があるが、問題はそれだけではない。地方では、東京など大都市と比べて事務職等のオフィス勤務の仕事に限られ<sup>(注4)</sup>、医療福祉・介護や飲食店など、夕方・夜間の勤務や土日勤務をとまなう仕事のウェイトも大きくなる。就業時間帯の面でも、若い人の就業希望と折り合わないという課題がある<sup>(注5)</sup>。

そして、「希望する仕事がない」「大都市圏と比べて労働条件面（賃金等）で見劣りする」などの理由から、大学進学等で県外に流出した若者のUターンが進まない<sup>(注6)</sup>。それは、地域に製造業が立地していれば解消できるような問題ではない。製造業の集積地域では、高卒就職の状況は良好な場合が多いものの、地域の製造業は、大卒者（特に文系）の雇用の受け皿には必ずしもなっていない面がある。

もっとも、大学生（特に文系）の就職活動において有名企業志向・高収入志向が強いことも、地元へUターン就職が進まない背景として指摘される。地方においても、特定の分野で競争力のある企業が少なくないが、中小企業である場合は特に、一般的な知名度が低い場合も少なくない。そして、本人やその親が地元企業をよく知らないことで、新卒就職時の選択肢に拳がらず、大企業・有名企業志向と相まって、Uターン就職の選択肢を自ら狭めてしまっているのである。

## （2）就業希望とのすり合わせと情報発信

地方都市では、こうした課題に対処するため、労働条件の改善に取り組むとともに、地元企業に関する情報発信、地元の人への意識付けに熱心に取り組んでいる。

若者の希望に合う就業機会といっても、賃金面の大都市との格差は、立地企業の規模や業種が大きく異なることから、完全になくすことは困難である。せめて、正社員としての雇用の受け皿を増やすことが、若者の就業希望に近づくために必要不可欠であり、正社員の雇用創出が各地で取り組まれている。一方、就業時間帯の面では、需給のマッチングを担うハローワークが、求人企業側に求職者の希望を伝え、求職者の希望する就業時間帯に配慮した求人を出すよう細やかな調整を行っている<sup>(注7)</sup>。こうした地道なすり合わせは、若者が地方で働くための可能性を広げていよう。

それとともに、地元企業が知られていないという課題に対処することも必要だ。具体的には、本人（学生）やその親に地元企業をPRし、Uターン就職の選択肢として知ってもらうことである。これに関し、長野県岡谷市の取組みを紹介しよう<sup>(注8)</sup>。岡谷市は、精密加工の製造業が集積する地域として知られる。同市の取組みの特徴は、地元企業の情報発信と意識付けにある。例えば、大卒Uターン者の採用を希望する製造業等の地元企業に市・商工会議所の職員が同行して大学

（工業系の大学中心）を訪問し、挨拶とともに求人票を置いてくる地道な活動を行っている。これがターゲットへの直接的なPRとするならば、より中長期的な働きかけによっても地元就職に方向付けている。そのひとつは、地元企業の魅力や製造業の楽しさを伝える、中学校での地元企業の出張授業である。もうひとつは、地元企業の出展による「ものづくりフェア」開催（毎年）であり、授業の一環での小学生の見学、焼入れやハンダ付けなどの体験を通じて、地元の産業に触れさせている。こうした意識付けは、将来的な地元就職に結びつくような就業希望を育てていく意味で、長期的な「すり合わせ」を行っているとも言える。

## 4 都市部から離れた地域における課題と取組み

### （1）Uターン就職の受け皿不足

都市部から離れた地域（農村地域）の場合、課題の中心は雇用機会の量の不足にある。つまり、都市部から離れるほど、Uターン就職の受け皿となる雇用機会のヴァリエーションは極端に乏しくなる。民間の事業所が少ないことから、公的機関や一次産業、医療福祉関係などの他に若い人の雇用の受け皿が乏しく<sup>(注9)</sup>、若者流出にも大きく影を落としている。また、新卒者対象の正社員求人がそもそも少ないことに加え、正社員の賃金水準も、若者が将来を見据えた生活設計を立てられる水準にない場合が多い。このため、出身者は就職のタイミングで「帰りたいけども帰れない」状況にあるといえる<sup>(注10)</sup>。

### （2）雇用創出とUターンへの期待

こうした地域では雇用機会の創出が喫緊の課題であるが、地理的な条件が不利なため製造業等の企業誘致は困難であり、地元農産物のブランド化や6次産業化、観光振興など、地域資源の再認識と活用によって局面を打開しようと取り組んでいる。

また、農村地域の人口減少対策では、地元出身者のUターンに期待しつつも、先に述べた地元の就業機会の乏しさから、望みが薄いことを認識している。そうした事情もあり、外からの移住者（Uターン）に期待する部分も大きい。

ここで、長崎県小値賀町の事例を紹介しよう。小値賀町は、佐世保からフェリーで約2時間半の距離にある離島である。島内での若者の雇用機会は、役場、農

協・漁協、福祉関係くらいにとどまる。そのため、高校卒業後にほとんどの若者が島を出て、なかなか帰ってこないという。「地元には仕事がない」「一次産業はもうからない」といった地元の人の意識も若者流出を加速させる状況にある(注11)。

こうした中、同町では、地域資源を活かした取組みで、少しずつ状況を打開しつつある。ひとつは、地元産の落花生を活用して様々な商品を開発し、販路拡大を進めており、今後島内に加工場を建設することによって雇用の受け皿を拡大するという戦略を描く。小値賀町は、観光の特徴ある取組みでも注目を集めつつある。地域ぐるみで民泊事業・古民家事業などの観光振興を進め、交流人口の大幅な拡大をもたらすとともに、若者の雇用の受け皿を作り出した。実際、観光の仕事にひきつけられた島外からのIターン者流入が進むとともに、それまでほとんど見られなかった地元出身者のUターンも刺激している。この背景には、経済面の変化とともに、島が外から注目を浴びようになったことによる地元の人々の意識面の変化(島の魅力の再発見)も大きい。なお、小値賀町では、Iターン者が観光振興の中心を担っており、外からの視点で地域の隠れた魅力を再発見したことが地域活性化のひとつの起点となっている。その地域に「選んで入ってくる」Iターン者は、地域の魅力の再発見をもたらし、地域活性化の起爆剤にもなりうるのである。

## 5 都市近郊の郊外市町村—雇用・人口面で特異な位置づけ

近隣に通勤可能な都市部がある場合は、たとえ一次産業が中心の地域でも、都市部から離れた地域とは様相が異なる。まず、近隣の都市部に一定の雇用機会が存在することで、市町村内での雇用機会創出にそれほど固執しなくてよい面がある。人口面では近隣から子育て世帯などの流入が見られ、人口減少が目前の課題となっていない場合もあるが、地元出身者のUターンが少ない点は他の地域と同様の課題をもつ(注12)。トータルの人口増加の中、出身者のUターン問題は、いわば潜在しているといえる。

こうした地域は、子育て支援など生活環境を充実させることで近隣からの人口の呼び込みを図っているが、魅力的なまちづくりを行い、広くアピールすることで遠方から移住者をひきつける事例もみられる。

例えば、宮崎県綾町は、町内産業の中心は農業にあるが、宮崎市郊外に位置し、宮崎市内への通勤者も多い。人口は近年やや増加傾向にある。綾町は、照葉樹林の保全を基盤とした50年来のまちづくりに特徴があり、住民の意識も共有されている。その後、有機農業振興、ユネスコエコパーク登録、歴史伝統文化イベント、スポーツ振興など多岐にわたる取組みを行って町の魅力を高めてきた。こうした「まちづくり」の魅力が、有機農業などの就農希望者や工芸家など、遠方から移住者をひきつける要因ともなっている。

## 6 まとめ

若年者が地方で定住するには、その地域に就業機会があることがきわめて重要な条件である。ただ、地域雇用や若年者定着に関わる状況や課題、雇用創出やUIターン促進に関わる地域の取組みは、同じ地方圏であっても全く一様のものではない。例えば、「地方都市」「都市近郊の郊外地域」「都市部から離れた地域」では、若者の定着・還流のための就業機会の問題と取組みが大きく異なることが、ヒアリング調査からうかがえた(図)。

「地方都市(主に中小都市)」においては、賃金水準で大都市と格差があるとともに、就業時間帯が夜間や土日にかかるなど、若い人の就業希望と折り合わない仕事も多い。加えて、地元企業が十分知られていないこともあり、県外進学者のUターンが進まない課題を抱える。そのため、若者の就業希望に合うよう求人条件を工夫し、マッチングを図るとともに、地元企業を知ってもらうための取組みを通じて、Uターン促進を図っている。

これに対し、「都市部から離れた地域」では地域雇用の課題が異なる。課題の中心はUターンの受け皿不足にあり、若者が将来まで見据えた生活設計を立てられる仕事に乏しいことである。そのため、出身者は「帰りたくても帰れない」状態にある。「地元には仕事がない」といった地域住民の意識も若者流出を加速させている。雇用機会の創出が切に求められるが、大規模な企業誘致は望みにくく、農産物や観光等、地域資源を活かした雇用創出に取り組む。人口減少対策や地域活性化の点で、Iターンにける期待も大きい。

「都市近郊の郊外地域」の状況は、上記二つの地域とはまた異なる。近隣の都市部に通勤可能なことから

図 若者の定着・還流のための「働く場」の問題と取組み  
—地域の位置づけによる相違—



地域内の雇用創出に固執しなくてもよい状況にあり、地価等の条件が良い場合は人口流入を見込める場合もある。子育て支援など生活環境を充実させて近隣から人口を呼び込むとともに、地域資源を活かした「まちづくり」を行うことで遠方からの移住者をひきつける例もみられる。



地方から大都市圏へ若年者が流出する背景として、これまで高等教育機関(大学等)の地理的偏在や、雇用機会の地域間格差が議論されてきた。近年の地域移動は、就職に伴う移動というより大学等への進学に伴う移動という側面が強いが、地方での若者の定着・還流を促す上で、魅力ある就労の場が地域にあることは重要な条件と言える。

雇用情勢の全国的な改善傾向が続く今日では、外見上は、雇用機会の絶対量が不足しているという状況には必ずしもない。しかし、若者のUターンを受け入れるための就業機会としては、地域でその希望条件に合う受け皿が不足し、Uターンが進まない背景をなしている。たしかに、地方では、大企業が相対的に乏しいこともあり大都市部との賃金差を完全に克服することは困難である。しかし、一定の雇用の質が確保されるならば、住環境など生活面の優位性や、通勤の負担が軽いことなど、地方だからこそ実現できる「働きやすさ」と「仕事のやりがい」のバランスも含め、大都市での働き方のオルタナティブとして十分アピールできると考えられる。

[注]

- ここで地方(圏)とは、三大都市圏(首都圏・近畿圏・中京圏)以外の地域を指す。
- 調査結果の詳細は、JILPT資料シリーズNo.151「地域における雇用機会と就業行動」として2015年5月に公表されている。本稿はそのヒアリング結果を紹介するものであり、詳細は同書を参照されたい。事例における状況は、ヒアリング当時のものである。なお、刊行後の継続的な調査や検討によって、資料シリーズNo.151での説明とは若干異なる部分がある。
- 本ヒアリング調査では、「地方都市」といっても、地方中枢都市や県庁所在都市などの大都市ではなく、主に県内の中小都市クラスを主な対象としている。
- それは、企業本社など中枢管理機能が東京など大都市に集中していることを背景にもとう。
- とりわけ女性において事務職志望が多く存在するが、これは主に就業時間帯の面での希望(平日・日中勤務希望)を反映している。子育て中の女性だけでなく、若い人に広くみられ、求人・求職のミスマッチを引き起こしている。

- 他にも、地元企業の採用方針が欠員補充のため中途採用が主であること、新卒求人が出る時期が遅いことなど、企業の採用行動に関わる問題も関係する。
- 同時に、事務職希望が多い求職者側にも、事務職を希望する理由を詳しく聞き、希望条件に合う中で(事務職以外にも)選択肢を広げてもらい働きかけをして、マッチングを図っている。
- 岡谷市経済部産業振興戦略室、経済部工業振興課のヒアリング記録より。
- 例えば、ヒアリングを行った高知県土佐町では、地域の雇用機会として、役場、農協、スーパーマーケット、建設会社、森林組合の作業班、農協出資の農業法人の現場、老人ホームなどの介護・福祉の仕事、病院などでの看護師の仕事があるくらいという。
- 前述の高知県土佐町では、「意識としては、地元で働ける場があったら地元に住みたい、帰ってきたいという若者は以前より増えてきているが、帰ってくる先、勤め先に限られる問題がある」という。
- 小値賀町では、町の主要産業である漁業の後継者不足が深刻な課題と認識されているが、その背景には燃油高や魚価の低迷など「もうからない」ことが要因として認識され、そのために漁師が子どもに跡を継ぐことをすすめないという。
- 例えば、北海道旭川市近郊に位置する東神楽町は、近隣からの人口流入で、人口増加を続け、15歳未満の年少人口比率が道内一になっている。一方、出身者の就職時Uターンは少なく、人口ピラミッドで20代が少ないという課題を認識している。

【参考文献】

労働政策研究・研修機構(2015)「地域における雇用機会と就業行動」JILPT資料シリーズNo.151。

## プロフィール

### 高見具広(たかみ・ともひろ)

JILPT研究員

東京大学大学院人文社会系研究科を経て、2013年JILPT入職。産業・労働社会学を専門とし、地域雇用、労働時間、ワーク・ライフ・バランスなどを研究している。最近の主な成果として、「地域における雇用機会と就業行動」(JILPT資料シリーズNo.151、共著)がある。