

# 雇用創出のビジョンづくり、ポリシューメーカーの人材育成、自治体間ネットワークが課題

## 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から

JILPT主任研究員 渡邊 博 題

### 1 はじめに

ここ数年の間に地域の雇用対策は大きく変化している。すなわち、地方分権一括法（二〇〇〇年）により国と地方の役割分担を明確にし、自治体への権限委譲の方針が打ち出され、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、各地の特徴を活かすようなものへと転換しつつある。こうした変化の背景には、不況が長期化したにもかかわらず、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、各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む、どのような課題を抱えているのであろうか。

以下では、このような問題意識のもとにJILPTが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（都道府県知事・市区町村長

調査、都道府県・市区町村雇用問題担当者調査）の結果の概要を整理していくことにする。

### 2 「雇用の場が少ない」自治体が7割

各自治体では地元・周辺地域の雇用・失業情勢をどのようにみているのか、



回答してもらった（第1図）。回答結果を見ると、「雇用の場が不足しており求職者に比して求人が少ない」が七〇・九％で最も多い。以下、「おおむね労働力需給のバランスがとれている」が二三・四％、「求人は十分あり、求職者も多いが、求人・求職者間でミスマッチがあり、就職できない者が多い」が八・九％等となっている。

また、現在の雇用・失業情勢の動向を五年前と比較すると、「いくらか悪化」が二九・〇％、「大きな変化なし」が二八・六％という回答が多い。

いずれも主観的な回答なので解釈には注意を要するであろうが、「雇用の場が少ない」という自治体が七割に達しており、また、五年前に比べて雇用・失業情勢が改善した地域の数は少なく、横ばいあるいは悪化したとみている地域の方がやや多い。

「雇用の場が不足しており求職者に比して求人が少ない」という自治体では、なぜ雇用の場が不足しているのか、その主な理由を複数回答でたずねた（第2図）。「景気の低迷の長期化で雇用調整する企業や採用を控える企業が多い」

が五七・六％、「もともと地域内や周辺地域に雇用の場がない」が五六・九％、「地域内や周辺地域にあった企業が撤退、倒産・廃業などした結果、雇用の場がなくなった」が三〇・五％、「公共事業の減少によって雇用の場がなくなった」が二四・五％等となっている。

この結果から、雇用の場の不足、求人不足の理由には、もともと地域に雇用の場がなかったケースと既存の雇用機会が失われたケースという二つの理由に分けることができる。

さらに、雇用状況の厳しさはどの年齢層に影響しているかを回答してもらった（第3図）。その結果、「年齢層に関係なく全体的にきびしい」という回答が五四・六％と半数以上を占める。以下、「四〇歳台から五〇歳台」の一八・〇％、「二〇歳代後半から三〇歳台」の一・二・一％といった結果になっている。

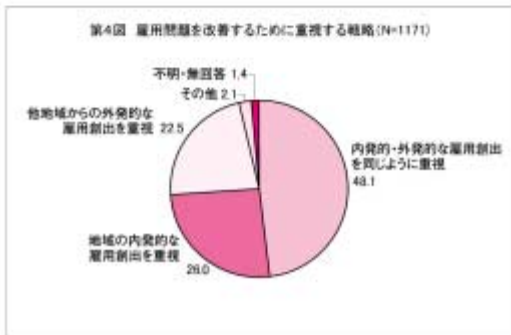
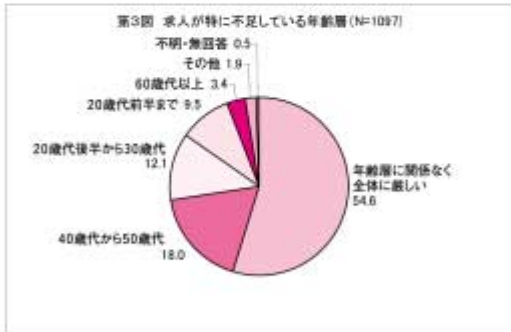
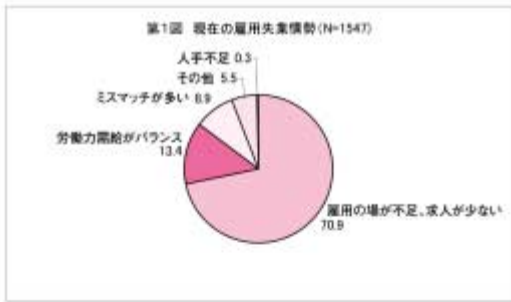
### 3 雇用問題への自治体の取り組み

（1）自治体の長は雇用問題をどのよ

うに位置づけているのか

各自自治体の長が今後の地域振興において雇用問題をどのように位置づけているのか。雇用問題の位置づけについてたずねてみたところ、「雇用問題は地域振興に関する複数の回答のひとつとして認識している」が六七・七%と最も多く、以下、「最優先課題であると認識している」の二八・九%、「それほど優先度が高い課題ではない」が二・六%等となっている。

次に、地域の雇用問題を解決するためにどのような戦略を重視しているのかをたずねた。第4図をみると、「内発的な雇用創出と外発的な雇用創出を同じ程度重視する」が四八・一%で最も多く、以下、「地域内の産業を活性化するなど、内発的な雇用創出を重視する」が二六・〇%、「他の地域からの企業誘致など外発的な雇用創出を重視する」が二二・五%等となっている。



もともと地域内に雇用の場がないという地域がかなりの数に上ったこととあわせて考えると、一地域の内発的な雇用創出だけで雇用問題に取り組みことは難しく、外発的な雇用創出に頼らざるを得ないと考える自治体の長が多いと思われる。

一方、自治体の雇用問題担当者ほどそのような考えをもっているであろうか。まず、各自自治体が雇用創出への取り組みの方向性をどのように考えているのかをたずねてみたところ、およそ六割の自治体で雇用創出の取り組みを「今以上に拡大強化する必要がある」としている。

さらに、「今以上に拡大強化する必要がある」と回答した自治体のうち九割が「雇用創出への取り組み拡大が」「地域活性化のために必要がある」としており、また、三割以上が「雇用失業情勢が改善しないから」としている。

以上から、雇用問題に対する基本的

な認識としては、自治体の長の多くが、雇用問題を重要な課題として認識しており、また、雇用問題の担当者も雇用創出への取り組みを拡大させることが必要であると考えていることがわかる。では、雇用対策としてどのような方針であるかというと、一地域だけの内発的な雇用創出だけで雇用問題に取り組むことは難しく、外発的な雇用創出が必要という考える自治体の長が多い。

(2)自治体ではどのようなビジョンや計画をもって雇用対策に臨んでいるのか

地域雇用対策に取り組むにあたって、雇用創出についてビジョンや計画を持っている自治体はどれだけあるかをたずねてみた。回答結果を見ると、雇用創出についてのビジョンや計画を「すでに持っている」という自治体は六・六%にすぎない。これに「現在作成中である」という自治体の四・一%を加えても一割程度の自治体しかビジョン

や計画づくりに取り組んでいない。

次に、既に雇用創出に関するビジョンや計画を有している自治体を対象に、ビジョンや計画を作成する際、どのような点を重視したのかをたずねた(第5図)。最も多いのは「地域の活性化」で八二・四%、以下、「地域の特長を活かすこと」の四五・一%、「ビジョンや計画の実行可能性」の三五・三%等となっている。ここで回答が多かった「地域の活性化」や「地域の特徴を活かすこと」といった点は、地域が主体となって雇用問題に取り組むという方針を反映したものと考えられる。

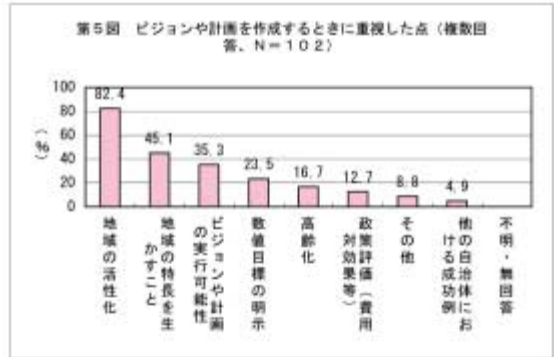
ところで、政策評価の際の指標として数値目標を明示することが多くなっている。今回のアンケートに回答した自治体のうち、地域雇用のビジョンや計画を作成する際に数値目標を明示することを重視した自治体は二三・五%となっている。また、第5図の項目とは別に、ビジョンや計画を作成する際に数値目標が含まれているという自治体は三四・三%となっている。

以上から、雇用問題が重要で早急に取り組みが必要であることは認識されているが、どのような地域作りをめざすのか、その中で雇用創出をどのように位置づけ、具体的にどのような対策をとるかというビジョンをもっている自治体はまだ少ないということがわかる。この点に雇用問題への取り組みの第一の課題があるように思われる。

各自自治体でビジョンや計画を作成する際、具体的な数値目標、政策評価(費用対効果)を含めることも重要になると思われる。

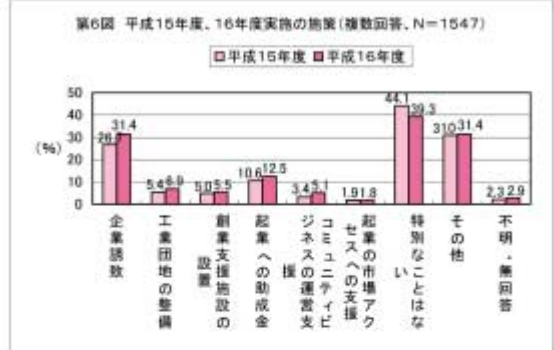
(3) 自治体ではどのような雇用創出策が実施されているのか

各地域ではこれまでどのような雇用創出策を実施したのか、今後どのような雇用創出策を実施を予定しているのか、平成一五年度と一六年度実施（実施予定を含む）の施策について回答してもらった（第5図）。



まず、平成一五年度に実施した施策の中で多かった施策は、「企業誘致」二六・七%、「企業への助成金」一〇・六%のほか「その他」の施策が三一・〇%あった。平成一六年度に実施予定（実施中）の雇用創出策については、「企業誘致」が三一・四%、「企業への助成金」二二・五%のほか「その他」が三一・四%等となっている。

このように、平成一五年度、一六年度ともに企業誘致やそれを前提とした工業団地の整備といった外発的な雇用創出策に依存して自治体が多い。しかし、起業への助成金や創業支援施設の



設置、コミュニティビジネスの運営支援といった内発的な雇用創出策を打ち出している自治体も数%〜一〇%強にとどまっている。

一方、平成一五年度、一六年度ともに四割程度の自治体が「特別なことは何もない」と回答している。こうした自治体には規模の小さい町村が少なくない。そのような場合、単独で雇用創出に取り組むには限界があるので、このような結果になったと思われる。

(4) 構造改革特区、地域再生計画の認定申請、認定の状況

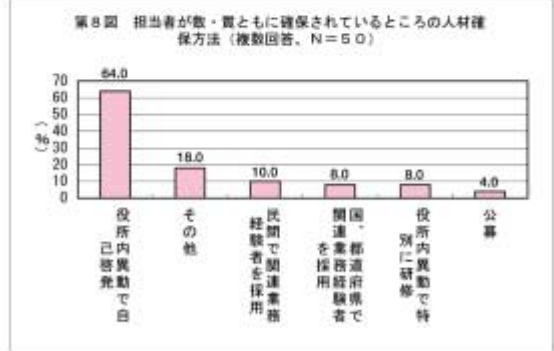
地域の特性を活かし、独自の施策を通じて地域経済の活性化という方針を具体化するための方策として、構造改革特区による規制の特例措置や地域再生計画の認定が注目されている。調査に回答した自治体では構造改革特区や地域再生計画の認定を申請し、認定したものがどれだけあるのかたずねてみ



た。

その結果、構造改革特区の認定を申請、認定されたものが「ある」という自治体が二・四%、地域再生計画の認定を申請、認定されたものが「ある」という自治体が七・二%となっている。では、構造改革特区、地域再生計画の効果をどのように評価しているのか、それぞれについて回答してもらった。構造改革特区については「まだわからない」という回答が半数を占めているものの、「ほぼ期待通りの効果があった」が二七・一%と「期待していたより効果は小さかった」の三一・一%を上回っている。一方、地域再生計画については「まだわからない」という回答が四分の三以上あり、評価は確定していない。

構造改革特区や地域再生計画の評価については、施策の実施後あまり時間が経過していなかった時点で調査したこともあり、今後も継続して情報を蓄



積していく必要があると思われる。

4 地域雇用対策 実施上の課題

以下では、自治体が地域雇用対策を実施する上でどのような課題があるのかを見ていく。

(1) 雇用問題担当者の人材不足

調査では雇用対策を企画・立案し、実行していく上での課題を具体的に記述してもらったが、その中のひとつに、雇用問題担当者の人材不足を指摘する自治体が多かった。

実際、雇用問題担当者の人材充足状況をたずねたところ、「人材の数・質ともに確保されていない」という自治体が六五・五%にのぼり、次いで「人材の数は確保されているが人材の質は確保されていない」という自治体が三一・九%となっている（第7図）。



しているかについては、自治体の人材育成が定期的な異動を背景としたジェネラリスト型であることを挙げるところがあった。つまり、最近のように、地域主体で雇用創出に取り組もうとしても、ノウハウや事例を含む情報を把握しているスペシャリスト型の担当者がいないことが、「人材不足」とする自治体が三分の二にのぼるという回答結果につながっていると考えられる。

第7図を見ると、わずかではあるが、「人材の数・人材の質ともに確保されている」と回答した自治体がある。そのような自治体ではどのようにして雇用対策の企画立案実施担当者の人材を確保したのかたずねてみた(第8図)。

その結果を見ると、「役所内の他の部署から異動させて特別に研修を受けさせず、自己啓発させた」というところが六四・〇％で最も多かった。したがって、雇用問題担当者の人材が確保されているという場合も、必ずしも従来と異なった方法で確保したというわけではない。

一方、「人材の数・人材の質ともに確保されていない」という自治体ではどのようにして人材を確保する予定なのか(第9図)。調査への回答結果を見ると、「役所内の他の部署から異動させて特別の研修を受けさせる」が二二・五％、「役所内の他の部署から異動させて特別の研修を受けさせずに自己啓発させる」が二〇・四％などとなっている。

しかし、回答で最も多かったのは「その他」の四二・六％である。内容をみると、「確保の予定がない」「特に予定がない」など、雇用問題担当者の人

材確保の目処が立っていない自治体が多い<sup>⑤</sup>。

## (2) 求められる雇用創出策についてのネットワークづくり

上で見たように、雇用問題担当者の人材を確保できていないとする自治体が多い。また、雇用創出への取り組みについても、ひとつの自治体が単独で打ち出すことができる施策にも限界がある。そこで、他の自治体とネットワークをつくり、場合によっては雇用対策に取り組むことも考えられよう。

では、既に他の自治体とネットワークがある自治体はどれだけあるのか。その結果、「すでに他の自治体とのネットワークがあり、参加している」という自治体は八・三％にとどまっている。しかし、「他の自治体とのネットワークがあれば参加したい」という自治体が四三・七％ある。

その際、自治体のネットワークに期待するものとしては、「他の地域における取り組みの具体例」が八七・六％、「他の地域と協力した雇用創出策の実施」が五九・九％、「都道府県の雇用対策の具体例」が四八・八％等といった回答が多い。

以上から、自治体間のネットワークに対する潜在的ニーズは高いように思われる。そして、情報収集だけではなく他の地域と共同で雇用創出に取り組むことを期待する自治体も半数あり、雇用創出に関する自治体間のネットワークづくりも今後の課題のひとつとなるだろう。

## まとめ

アンケート調査の概要を整理すると、次のようになる。

(1) 「雇用の場が少ない」という自治体が七割に達しており、また、五年前に比べて雇用・失業情勢が改善した地域は少なく、悪化した地域の方が多い。こうした背景には、もともと地域に雇用の場がなかったこと、既存の雇用機会が失われたことという二つの理由が多い。

(2) 雇用問題に対する基本的な認識としては、自治体の長の多くが、雇用問題を重要な課題として認識しており、また、雇用問題の担当者も雇用創出への取り組みを拡大させることが必要であると考えていることがわかる。では、雇用対策としてどのような方針であるかという点、一地域だけの内発的な雇用創出だけで雇用問題に取り組むことは難しく、外発的な雇用創出が必要と考える自治体の長が多い。

(3) 地域雇用対策に取り組むにあたって、雇用創出についてのビジョンや計画を持っている自治体は一割程度の自治体にとどまる。また、ビジョンや計画を作成する際、具体的な数値目標、政策評価(費用対効果)が含まれているケースはまだ少ない。

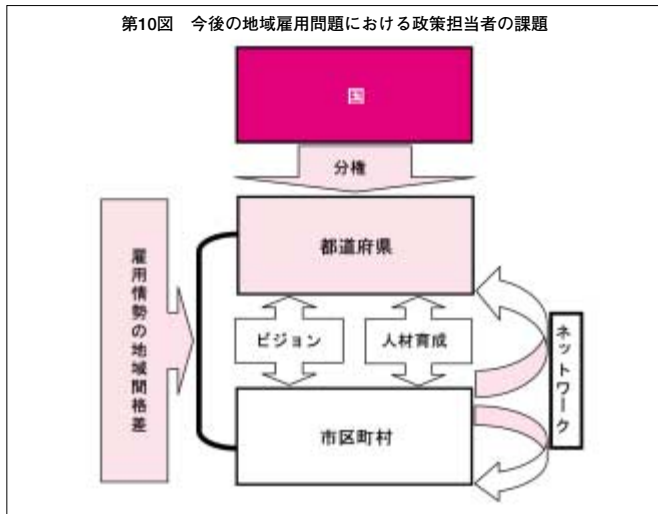
(4) 平成一五～一六年度に各自治体を実施した雇用創出策では企業誘致やそれを前提とした工業団地の整備といった施策が多い。起業のための助成金や創業支援施設の設置、コミュニテ

ィビジネスの運営支援といった内発的な雇用創出策を打ち出している自治体はそれほど多くない。また、構造改革特区の認定を申請、認定されたものが「ある」という自治体が一割強、地域再生計画の認定を申請、認定されたものがある自治体は一割未満にとどまる。四割の自治体では雇用創出策として「特別なことは何もない」としており、雇用問題への具体的な取組にも地域によって差がある。

(5) 雇用対策を企画・立案し、実行していく上での課題として、雇用問題担当者が、「人材の数・質ともに確保されていない」という自治体が三分の二にのぼっており、雇用問題担当者の人材不足を指摘する自治体が多い。

(6) 既に他の自治体とネットワークがある自治体は、一割以下であるが、

第10図 今後の地域雇用問題における政策担当者の課題



四割以上の自治体では他の自治体とのネットワークがあれば参加したいと考えている。自治体間のネットワークに対して、他の地域における取り組みの具体例の情報、他の地域と協力した雇用創出策の実施といったものが期待されている。

さて、冒頭の問題に戻って考えると、今回のアンケート調査から今後の地域雇用に関して次のような課題があると思われる(第10図)。

第一に、地域経済、地域雇用に関するビジョンづくりである。今回の調査結果を見ても雇用問題の重要性については自治体の長、雇用問題の担当者ともに認識されているが、どのような地域をめざすのか、明確なビジョンづくりを行っている自治体はまだ少ない。都道府県レベルではビジョンづくりは進んでいるが、市町村レベルでもビジョンづくりを急ぐ必要があると思われる



る。

第二に、雇用問題担当者を含む政策担当者の人材育成が重要になると思われる。従来のようなジェネラリスト型人材育成では限界があり、地域主導の地域活性化や雇用創出の取り組みに十分対応できていないように思われる。場合によってはスペシャリスト型の人材を育成したり、外部からの人材を導入したりするなどの対応も考えられる。

第三に、地域の特色を活かす地域主導で雇用創出に取り組みつつも、ひとつの自治体が単独で打ち出す施策に限界があり、周辺の自治体と共同で雇用創出の取り組み方が効果的な場合もあるだろう。さらに、情報交換の場としても他の自治体とネットワークをつくり、雇用対策に取り組むことが有益であると思われる。このように、雇用創出に関する自治体間のネットワークづくりも今後の課題のひとつとなるだろう。

以上から、今後の地域雇用を考える上で「ビジョン作成」、「ポリシーマーカーの人材育成」、「地域間ネットワークづくり」の三つがキーワードになるだろう。

〔注〕

1. ここで取り上げたアンケート調査は、都道府県、市区町村を対象として、地域レベルでの雇用問題の認識と対応の状況について把握することを目的として実施した。

本調査に先駆けて、二〇〇四年七月に事前調査を実施、調査票を修正した上で、二〇〇四年九月一〇月に本調査を実施した。本調査は、全国四七都道府県に対して都道府県知事用調査票、都道府県雇用問題担当者用調査票を、また、全国三二一市区町村(二〇〇四年四月一日現在)に市区町村長用調査票、市町村雇用問題担当者用調査票をそれぞれ郵送により送付・回収した。

なお、担当者調査については、自治体によって雇用問題を担当する部署が異なっているため、雇用問題担当者宛に送付し、転送してもらった。また、政令指定都市の区については雇用問題担当の部署がない場合もあるので、市レベルで回答してもらい、区レベルの回答については任意とした。

回収数は、都道府県知事・市区町村長用調査票一一七一票(回収率三六・九%)、都道府県・市町村雇用問題担当者用調査票一五四七票(回収率四八・八%)である。

なお、ここで取り上げる集計は一次集計結果で、都道府県、市区町村別の集計等は別の機会に報告の予定である。

2. 七割の自治体で雇用の場が少ないという回答をしていたにもかかわらず、今以上に雇用創出への取り組みを拡大する必要があるという自治体は六割にとどまっている。この点について、自治体の合併を控え、明確な方針を打ち出すことができないと追記してあった自治体が多い。

3. このほか、雇用創出について各自治体の議会ですでに議論されているのかとたず

ねてみた。その結果を見ると、「二、三年前と同じ」という自治体が四四・一%で最も多く、「二、三年前に比べて多くなった」という自治体は二五・〇%であった。それに対して、「二、三年前も今もほとんどない」という自治体が二二・二%、「二、三年前に比べて減少」も五・九%あった。「二、三年前」の議会における議論が多かったのか少ないのかかわからないが、少なくとも四分の一の自治体の議会では雇用創出について関心が持たれていることになる。

4.すでに雇用創出に関するビジョンや計画を持っている自治体は二〇二であったが、そのビジョンや計画をいつ作成したのかをたずねた。この結果を見ると、ここ二、三年で作成した自治体が六割以上、それ以前に作成した自治体が二割程度となっている。また、一〇二自治体では雇用創出に関するビジョンや計画を作成した理由について、半数の自治体が「知事や市区町村長からの指示」と回答している。さらに、ビジョンや計画をフォローアップする予定がある自治体は四三・一%で、見直しの時期は半数以上の自治体が平成一六年、一七年、一八年の三年以内と回答している。

5. 行政職員の人材確保の方法として、他の都道府県からの中途採用を実施しているかどうか尋ねたところ、「すでに定期的に行っている」という自治体は二・四%、「必要に応じて行っている」という自治体は一七・一%となっており、何らかの形で他の都道府県から行政職員の中途採用を行っている自治体は二割にとどまっている。最も多い回答は「今も行っていないし、今後行う予定はない」という自治体で六五・〇%にのぼる。

＜プロフィール＞

渡邊博顕(わたなべ ひろあき)

労働政策研究・研修機構主任研究員。

最近の主な著作に「外国人労働者問題の現状把握と今後の対応に関する研究」

(労働政策研究報告書No.14、労働政策研究・研修機構、二〇〇四年)。