

地域の強みを生かした雇用創出

特集

—動き出した自発的な「地域再生」—



©オリオンプレス

産業、技術、人材、観光資源、自然環境、文化、歴史などそれぞれの地域が有する資源や強みを有効活用しながら、地域経済の活性化と雇用の創造を図る取り組みが各地で動き出した。「自助と自立の精神」の下、地域の基幹的な産業の再生や事業転換、新規産業の創出などによる、地域再生のための政策のあり方を検討する。今回の特集は、各地域の特性を踏まえて、産業政策のあり方を含めた雇用・失業情勢の改善策を提言するJILPTのプロジェクト研究「失業の地域構造分析に関する研究」のこれまでの成果を中心に構成したもの。

地域雇用政策の現状と課題

JILPT研究員 勇上和史

1 はじめに

これまで、日本経済の構造変動が強く意識されるたびに、「地域」を単位とする経済活動がクローズアップされてきた。このことはとりもなおさず、日本の各地域に、産業構造に代表される就業機会ならびに労働力が偏在していることを意味しており、特に、高度成長期以後は、構造変化に晒された地域の需給バランスの調整が地域雇用対策の主要な課題となってきた。

しかし、近年の「地域」への注目は今まではとほやや様相を異にする。近年の特徴は、政府機能の地方分権化を背景として、従来の国による画一的な地域対策から、各地域の実情やニーズに精通する都道府県や市区町村といった地方政府によって自主的に立案された地域再生プランへと政策主体が変化しつつある点にある。

本稿では、これまでの地域経済・雇用対策に触れた後、近年の政策枠組みの変化とその概要を紹介し、今後の地域政策の方向性を議論する。

2 中央集権型地域政策の展開と限界

もとより一国の経済全体に関わる政策自体、各地域に様々な影響をもたらす。しかし、日本を含めた多くの先進諸国では、中央省庁の管理・運営により、伝統的に以下のような「地域政策」が実施されてきた（OECD 一九九〇）。

○特定指定地域に事業所を新・増設する企業に対する、補助金、課税免除、

助成金などのインセンティブ策
 ○指定地域に対する政府出資によるインフラ投資
 ○過密地域における新規建設および投資の抑制
 ○問題のある地域への国営産業の移転
 ○および政府庁舎の分散

労働力の地域的な不均衡を是正するための地域雇用対策は、当初、地方から都市部への積極的な労働力の流動化策として展開された。一九五〇年代半ばから六〇年代までの高度成長期は、労働移動を促進する施策が相次いで実施され、大都市圏の人口増加は六〇年代半ばにピークを迎えたものの、必然的に大都市における人口過密と地方の過疎化を生み、地域間の経済的格差の是正が課題となった。

安定成長長期以後、近年までの地域政策の基本理念は「地域経済の均衡ある発展」であり、就業機会が不足している地方圏に対しては、工場移転の優遇措置などを通じた労働需要移転策が進められるとともに、公共投資による社会資本整備が地域経済の生産性向上と、不況期の雇用創出を担ってきた^③。

しかし、「バブル経済」の崩壊以後の長期不況下で、従来型の地域政策には多くの限界が指摘されている。その第一は、地方圏において就業機会の創出を担ってきた工場分散の行き詰まりである。製造業の海外生産活動は、急速な円高を背景として既に八〇年代後半から活発化していたが、とりわけ九〇年代に入って、電機や輸送機器など従来の地方雇用の主な担い手であった加工組立型産業では、海外雇用を増やす一方、国内雇用の縮小が進んでいる

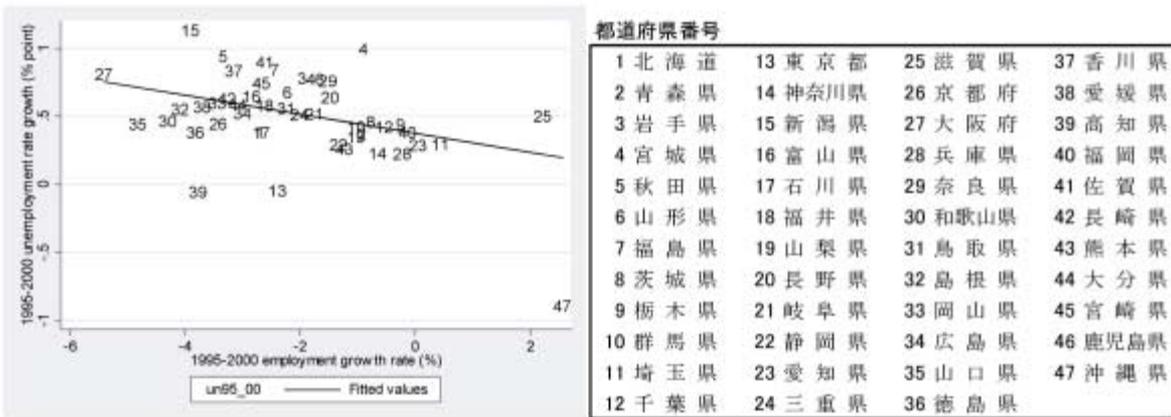
(深尾・袁 二〇〇一)。

第二は、公共事業による地域雇用創出の限界である。この点について樋口他(二〇〇三)は、九二年以降、都市圏と地方圏の一人あたり公共投資額の格差が拡大していることを確認したうえで、①道路や港湾空港といった社会資本ストックによる地域の生産効率の改善効果は、三〇年前に比べて半減していること、にもかかわらず、②公共投資や社会保障給付などの政府活動による就業機会創出効果(雇用機会の政府依存度)は、九〇年代を通じて地方圏で相対的に上昇したことを実証的に明らかにしている。しかし、九五年以降、国と地方を合わせた財政赤字は年間百兆円以上上っており、財政再建の上からも、これ以上公共投資に依存した雇用創出が困難となっている。

従来型の就業機会の創出が困難になる一方で、都道府県間の労働移動は九〇年以降、急激な減少をみせており^④、労働力の需給バランスの改善においてもはや積極的な流動化策に依拠することも困難となっている。事実、近年の地域別の失業率は、都道府県レベルでも労働市場圏レベルでも固定化がみられ(勇上(二〇〇四)、周(二〇〇五))、たとえ長期失業化しても、他地域へ移動して求職活動することも少ないことが示唆されている(篠崎 一〇〇四)。

こうした変化の中、九〇年代後半の各都道府県の雇用失業情勢は、図に示すように就業者の減少率が高い地域ほど失業率が上昇する傾向をみせており、地域間における就業機会の格差が、そのまま各地域における雇用問題を顕在化させる可能性が高まってきた。

図 都道府県別の就業者の伸び率と失業率の変化:1995~2000年



注:横軸は95年~00年の就業者の伸び率(%),縦軸は失業率の変化(%ポイント)
 なお、図中の直線は、最小絶対偏差(LAD)推定に基づく(異常値の影響を除くため)。
 資料出所:総務省統計局「国勢調査」

中央・地方政府の財政状況の悪化と
 国境を越えた地域間競争の加速により、

3 地域イニシアティブの 広がり

地方への公共投資による社会インフラの整備や、画一的な企業誘致策が困難となるなか、二〇〇〇年代に入って、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図られることとなった(表を参照)。

その嚆矢が二〇〇〇年に成立した「地方分権一括法」である。同法により、従来、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、国と地方の関係は従来の上下・主従の関係から対等・協力の関係に移行した(現在、国から地方への財源等の移譲が議論されている)。また、同年に成立した改正雇用対策法では、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付けられることとなった。こうした流れを受け、二〇〇三年六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ついて、地方公共団体の参入が可能となり、既に一五府県一九市町村において、若年者や失業者の就職支援が始められて

表 近年の地域政策

2000	地方分権一括法	国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務の廃止、権限委譲等。地方事務官制度廃止
	雇用対策法改正	地方公共団体による、地域の実情に応じた雇用施策の実施が努力義務に
2001	地域雇用開発等促進法の改正・改称	指定地域(労働需給のミスマッチ、および求人情報のミスマッチが認められる地域)の新設と既存の指定地域の整理。都道府県が地域を指定し、国が計画を同意
	産業クラスター計画	産学官の人的ネットワーク構築、新たな製品・サービスの創出につながる「実用化技術開発支援」、起業家育成支援施設など起業環境の整備
2002	構造改革特別区域法	特定区域における規制改革。地方公共団体が立案、国が認定
2003	地域再生推進のためのプログラム	市町村が中心となり地域再生計画を策定。国は、計画地域について規制緩和、権限委譲、各種施策の利便性向上等を図り支援する。
	職業安定法改正	地方自治体による無料の職業紹介事業が、厚生労働大臣への「届け出」で可能に
2005	地域再生推進のためのプログラム2005	法制度の再構築(地域再生法、課税の特例、交付金等)や、再生計画と連携した施策の推進、施策の評価の実施など

いる。

行政システムの地方分権化を受けて、近年の地域政策には、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。地域雇用開発等促進法(八八年施行)は、自治体と連携した雇用開発への特化を目的として二〇〇一年に改

われている。

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区(〇二年)や地域再生推進のためのプログラム(〇三年)によって決定的となっている。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

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。他方、同年に経済産業省が打ち出した「産業クラスター計画」は、大都市から地方への企業誘致による地域経済振興策が限界に達しつつある中で、各地域における人的ネットワークの形成を核としてイノベーションを創出する環境を整備し、それにより「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。現在、一九の地域指定がなされ、地域の経済産業局と中堅・中小企業(約五八〇〇社)、大学の研究者(二二〇校)との協力のもと、①産学官の人的ネットワークの構築、②地域の特性を活かした技術開発の支援、③起業家育成支援施設の整備などの施策が行



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。〇三年四月には、第一次認定(第一弾)として国際物流や産学連携による新産業創出、農業活性化など五七件が認定され、以後、〇四年二月の第六回認定まで新規認定計画の累計は四八四件に及んでいる。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、〇四年六月以降は市区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、既に累計で二五〇の再生計画が認定されている。当初は再生の手段として財政措置はとられていなかったが、最近示された新たな指針では、課税の特例措置や地域再生のための交付金などの財政措置が盛り込まれた。また〇五年以降の各省庁の施策は、地域再生計画と連携した施策が重点的に実施され

ることとなっている。

4 おわりに

以上、日本の地域政策は、中央から地方へ、画一的な枠組みから地域の実情に即した多様な政策へと流れを基調とし、政策の決定と遂行における制度的な枠組みが変更されつつある。そのなかで、例えば公表されている市区町村の地域再生計画をみると、いずれの自治体の政策においても、単なる経済の活性化や働く場の創造を謳うのではなく、(現在、あるいは将来の)地域の「独自性」を明確化し、他地域との差別化を目指す姿勢が打ち出されている。これらの自治体の数は未だ二〇〇前後に留まっているが、問題は数の多寡ではなく、市区町村自らが、地域の将来ビジョンを提示し、そのための「手段」として地域における就業機会の創出が意識され始めたことこそが、重要な変化であろう。

地域イニシアティブによる今後の地域政策の成否には、むしろ、国から地方への財源の移譲などのハード面での枠組みの変化も依然として必要であろう。しかし、一方で、地域の政策担当事者の能力開発による行政のコーディネート機能の強化や、産学官やNPO、地元住民といった地域の利害関係者(ステークホルダー)のネットワーク構築、そして地域ビジョンに即した人材育成支援など、地域のヒトに係る様々なソフト面の改革もまた重要であろう。こうした、いわば「地域経営」のノウハウについては既にいくつかの好事例が挙げられているが、地域自発型の

政策の評価も含め、今後とも課題の発掘が必要であろう。

〔注〕

1. 水野 (一九九二) および勇上 (二〇〇四) は、都道府県別の失業率について、産業構造あるいは労働力属性との間に有意な関係を見出ししている。

2. 本稿は、伊藤・勇上 (二〇〇五) を、本特集向けに加筆・修正したものである。

3. 戦後から近年までの地域雇用対策については、高梨 (一九八九) および大竹 (二〇〇三) に論じられている。

4. 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」による。なお、こうした県外移動の低下は、移動性向の高い若年層にも及んでいる。その要因として太田 (二〇〇四) は不況によって県外で良好な就業機会を得る可能性が低下した(移動コストが上昇した)点を指摘する。他方、樋口 (二〇〇四) は、少子化に伴う長男長女社会への移行と両親との近居化が背景にあると指摘する。

5. 例えば関 (二〇〇一) が、同書のエピソードで取り上げている東京都三鷹市の事例は、市町村主役の時代が予感されるなかで、地域政策の担い手育成の一つのモデルを示唆している。

【参考文献】

伊藤実・勇上和史 (二〇〇五) 「日本における地域雇用政策の変遷と現状」、平成一六年度「各国の地域雇用開発研究ワークショップ」(二〇〇五年二月九—一〇日、報告論文OECD (1990) "Supply and demand in regional labour markets: population growth, migration, participation, and earnings differentials," in Employment Outlook, Ch3, pp.77-103.

太田聰一 (二〇〇五) 「地域の中の若年雇用問題」労働政策研究・研修機構『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』第二章、近刊。

大竹文雄 (二〇〇三) 「日本の構造的失業対策」、『日本労働研究雑誌』No.516, pp.42-54

篠崎武久 (二〇〇四) 「日本の長期失業者について—時系列変化・特性・地域」『日本労働研究雑誌』No.528, pp.4-18

周燕飛 (二〇〇五) 「都市雇用圏からみた失業・就業率の地域的構造」労働政策研究・研修機構『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』第四章、近刊

関満博 (二〇〇一) 「地域産業の未来—一世紀中小企業の戦略—」有斐閣
高梨昌 (一九八九) 「新たな雇用政策の展開」労働行政研究所
樋口美雄 (二〇〇四) 「地方の失業率上昇の裏に若者の地元定着増加あり」『週刊ダイヤモンド』二〇〇四年三月二〇日号, p.25
樋口美雄・中島隆信・中東雅樹・日野健 (二〇〇三) 「財政支出の推移と地域雇用」、『フイナンシャルレビュー』No.67, pp.120-149
深尾京司・袁堂洞 (二〇〇一) 「日本の対外直接投資と空洞化」RIETI Discussion Paper Series, 01-J-003

水野朝夫 (一九九二) 「失業率の地域的構造とその決定因」、水野著『日本の失業行動』第八章、中央大学出版部
勇上和史 (二〇〇四) 「失業率の地域間格差の要因分析」労働政策研究・研修機構『雇用失業情勢の都道府県間格差に関する研究』第二章

＜プロフィール＞

勇上和史 (ゆうがみ かずふみ)

労働政策研究・研修機構研究員。主な著書・論文に『日本の所得格差をどうみるか—格差拡大の要因をさぐる』(労働政策レポートVol.3)、『国家公務員への入職行動の経済分析』(猪木武徳氏との共著)猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』第三章、東京大学出版会(二〇〇一)など多数。労働経済学専攻、経済学博士。

JILPT刊行物のご案内

データブック 国際労働比較2005

(定価: 1,575 円/税込み)

日本及び諸外国における労働経済の動向を把握するため、当機構が編集作成した国際比較資料集。34の「グラフとその説明」、150の「統計表」から構成されています。

＜目次＞

1. 経済・経営
2. 人口・労働力人口
3. 就業構造
4. 失業・失業保険・雇用調整
5. 国際労働移動・外国人労働者
6. 賃金・労働費用
7. 労働時間・労働時間制度
8. 労働組合・労使関係・労働災害
9. 教育・能力開発
10. 勤労者生活・その他 特集「購売力平価」



2004ユースフル労働統計—労働統計加工指標集

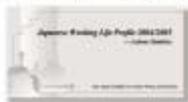
(定価: 1,575 円/税込み)

「労働統計加工指標」とは複数の労働統計の調査結果を素材にして、それらを組み合わせる新しい統計指標にしたものです。これまで政府の各種白書等で採用されたものの中から、あるいはそれをヒントとして自主開発したものを含め、今日でも有用と思われるものを選別し、取り上げています。雇用・労働に関する分野を大きく23のカテゴリーに分け、カテゴリーごとに関連する加工指標を整理しました。雇用・賃金等労働市場の動向を見るための資料として、ご活用ください。



Japanese Working Life Profile 2004/2005 — Labour Statistics

(定価: 1,050 円/税込み)



学校卒業から職業生活の終わりまで、日本の労働者の生活を、英訳した統計を使用してわかりやすく提示。統計はすべて公的なもので、労働市場、賃金、労働時間、労使関係、社会保障などを網羅しています。主な項目は日本語訳付き。

刊行物ご購入のお申し込み・お問い合わせ先

労働政策研究・研修機構
e-mail: book@jil.go.jp

広報部成果普及課
TEL: 03(5903)6263

FAX: 03(5903)6115