

OECD 地域雇用開発、分権化、ガバナンスと政府の役割

「地方の開発」を進めるうえで重要なのは、労働市場政策と経済開発をうまく連携させることである。その相乗効果から地域社会に利益がもたらされることになる。OECD（経済協力開発機構）は、地域プロジェクトと中央政府の役割について、世界各地の取り組みの成功・失敗事例から学び、各国の制度的枠組みにあった地域開発のあり方を検討し、国際協調の必要性を探っている。（注）



OECDの会合

1. ガバナンス概念による分析手法

地域での経済開発、雇用開発の推進のためには、地域に密着した政策を策定し、柔軟な対応によって政策と政策目標値を調整したうえで、相乗効果を生み出さなければならぬ。その問題の所在や解決策の発見については、地域の現場に期待されるところが大きい。地域（現場）には、新しい手法や行動様式、組織等を生み出す力がある。

これは単に新たな事業を行うだけでなく、重点は地域開発戦略のあり方に置かれるべきであることを意味する。地域政策や事業の管理に柔軟性を持たせることで、経済・社会開発のチャンスが拡大することも意味する。これらは一般的に「ガバナンス」という用語で説明される。OECDは、「ガバナンス」について、「市民社会や産業界とのパートナーシップの中で、地域ニーズにあった形で政策を調整する方法」と定義している。

つまり、政府や産業界、市民社会が総合的なアプローチで地域開発を推進し、成果をあげるための要因を、関係機関のよりよい協力関係の構築においている。また、異なる政策分野で実施される事業間の対立を減少させること

が、長期的にみた場合、政策効果を挙げる要因になるという認識は高い。

2. 地域ガバナンスの雇用への影響

各政策分野における産業界など各界や市民社会の代表者との協議を通じて、経済開発戦略や社会参加事業を連携させ、地域の状況に応じた調整を行うことは、全体の相乗効果を増す。さらに、長期的には労働市場でも雇用拡大といった成果が期待できる。

「ガバナンス」が効果を発揮する点とで、たとえば労働政策における地域的特色を具体的に把握し、地域の労働市場のニーズに政策をマッチさせることが容易となる。また、経済団体、労働組合、地方公共団体も職業訓練、職業紹介、再雇用支援等の公共職業安定事業を補足するサービスを提供していることから、これらの連携による共同運営が可能となる。既存のインフラやその不足する部分については、地方自治体等が提供するサービスも考慮に入れて実施することが可能となる。加えて、急速に変化する企業のニーズに沿った人材育成や職業訓練の実施と、地域投資の調整を行うことで、労働市場の効率性は高まる。その結果、OECD諸国が現在、重要課題と認識してい

る低技能労働者の技能向上をはかることが可能になるとみている。

以上のように、地域ガバナンスと労働市場の政策効果には一定の関係があることから、近年雇用問題の解決にパートナーシップを取り入れたより総合的な手法が採用されるようになってきている。

3. ガバナンスをより有効にするために

〔1〕パートナーシップによるガバナンス向上のための戦略
職業紹介事業の立案と導入における他の機関（経済開発機関、地方自治体、経営者団体、地域市民団体等）の関係を通じた決定は、雇用・労働政策当局の政策遂行能力に好影響を及ぼす。

このため、地域特有の問題解決に関して、四半世紀ほど前からパートナーシップが注目されてきた。北米、英国、アイルランドなどでは具体的な成功を治める事例もあらわれてきている。九九年以降は、欧州連合（EU）が地域間格差を縮小する手段としてパートナーシップを雇用および開発のためのプロジェクトとして採用してきた。このベースとなる「地域雇用協定」はパートナーシップモデルとして予算化され、EU諸国のいくつかの国々が採用している。

OECDが、一九九九年から二〇〇三年までに行った調査によると、①地

域の優先課題に応じたパートナシップの公的政策への導入がすべて調査対象国で促進されている②パートナシップは公共政策と地域の取り組みを融合させることで地域の取り組みを推進する③パートナシップは公的政策の目的をより地域ニーズに合ったものとするのに効果的である——などの数多くの事例が示されている。

一方、効果的なパートナシップを阻害する要因としては、①国家と地域の政策目標の乖離②地域の経済・雇用開発に関する公的政策の柔軟性の欠如③パートナシップ参加組織、地域社会、議員、有権者との説明責任の欠如④パートナシップ参加組織、団体が存続のためだけにプロセス主義に陥っていること——などが同調査で指摘されている。

OECDは「パートナシップによるガバナンス向上のための戦略」として、①中央レベルで政策目標に一貫性を持たせること②パートナシップの戦略的枠組みを関係組織、団体のニーズに対応させること③パートナシッ

プの説明責任を強化すること④公的政策の運用により柔軟性を持たせること——の四点を提唱している。

〔2〕労働市場政策の分権化

中央に対する分権化は政策運用の柔軟性を高めるといわれている。分権化による改革の評価は、サービス供給が効率的か、また意思決定における説明責任を果たしているかのほか、政策の運用面における柔軟性がどの程度増したかという基準で判断される。政策運用の柔軟性を高めることで、中央集権的な職業紹介事業だけでなく解決の難しい低技能者、低収入労働者、片親世帯等の複雑な問題や障壁を抱える人々の問題にも対応できる。しかし一方で、分権化は、柔軟性と説明責任という点で課題を残しているとも指摘される。この問題を解決するために、米国やカナダのような移民型分権化とフランス、スウェーデン、英国に代表される総合型分権化の二つのタイプを検討することが重要である。柔軟性と説明責任を両立させることはきわめて難しい課題

である。各政府は、柔軟性と説明責任がトレードオフの関係にあることを認識して、パートナシップを生かすつつ、独自のモデルを開発することが要求される。

〔3〕サービス供給体制の再構築

政策実施における、サービス供給のあり方に対する各国政府の関心は高い。近年は、効率性向上とコスト削減などの見地から、職業紹介事業の民営化、社会的プログラムにおけるNGOへの外部委託など、公共部門以外の組織、団体が関与するケースが多い。

サービステ体制の再構築の課題は、地域ガバナンスに及ぼす影響が明らかにされていない点にある。持続性と民営化への依存はサービス供給の効率化につながる可能性を持つ一方で、協力よりも競争が重視され、常に分裂の危機をはらむことになる。

オーストラリア、フランス、英国、米国では、地域支援ネットワークが政府機関と連携し構築されている「ワンストップセンター」などに代表される。

こうした社会的一体性をもった取り組みが注目され、課題の解決を助けている。さまざまな組織のスタッフが連携し、サービス供給を行うことで、支援策が調整され、利用者との関係が強化され、ガバナンスも強化される。ここに、サービステ体制再構築の課題解決に向けた糸口を見出すことができる。

*本稿は、労働政策研究・研修機構が二月九日～十日の両日開催した「各国の地域雇用開発研究ワークショップ」におけるシルバイン・ジグレOECD L E E Dプログラム次長の講演をもとに作成した。

〔注〕

「OECD L E E Dプログラム」(地域経済雇用開発プログラム)は、一九八二年一三カ国の参加で、OECD内に創設されたILEE(地域雇用プログラム)を母体としている。九四年にLEEDとして改編され、現在三三カ国の加盟のもと、独自の手法で地域開発の継続的モニタリング評価、公共部門の政策を補足する地域開発支援への取り組み、パートナシップ分析、自治体との関係の構築を進めている。

(国際研究部)

EU 欧州雇用戦略の地方側面

EUでは、一九九七年に欧州雇用戦略を開始して以降、地方の側面が重視され、地域開発の進展がみられた。

加盟国は雇用ガイドライン(注1)に基づき、毎年、国別雇用行動計画(N A P s)(注2)を策定しEUに提出する。これは、総括と計画からなる。この各国報告を分析し、合同雇用報告注

3)が作成され、欧州委員会と理事会の承認を受ける。合同報告には、各国行動計画の分析に基づき、助言・勧告、具体的政策提案が盛り込まれている。

雇用ガイドラインは、加盟国に地方・地域アプローチの統合、全ての関係者の関与を促している。各国のソーシヤルパートナーにも積極的な努力を求め

ている。具体的な国別雇用行動計画に基づき、フィンランド、ポルトガル、イギリスは、地域行動計画(R A P s)を策定し、ギリシャ、フランス、アイランド、スウェーデンは、地方行動計画(L A P s)を整備した。

二〇〇四年の国別雇用行動計画では、地方当局(地方自治体、地方公共職業

安定所および地方社会保障機関)が大きな役割を果たし、雇用の改善に寄与したと分析されている。ポルトランド、スロバキアなど、新規加盟国の多くでは、労働市場政策を分権化する傾向がみられた。

社会経済機関(協同組合、相互保険、協会、財団法人、地域社会組織)が地方開発の重要な要因であると位置づけられるようになり、ギリシャ、スウェーデン、フランス、ベルギーにおいては、雇用創出のためこれらに対する財

政支援が行われている。

地方レベルのパートナーシップとして、ソーシャルパートナーや公共職業安定所が地方戦略の策定・実施に参加することが多くなり、地方・地域労働市場において具体的かつ重要な役割を担うようになってきている。

欧州委員会は、加盟国における地方開発への総合的アプローチを促進するため、地方雇用戦略の策定に関するモニタリングおよび財政支援を行っている。しかし、近年は、厳しい財政事情を反映して、パイロット・プロジェクトが縮減の方向にある。かわりに各国の経験の共有化に力を入れており、地方開発フォーラムなどを開催している。

地方雇用戦略の展開

EUでは、域内地域間の経済的社会的な不均衡の是正・拡大予防を目的に構造政策（地域政策）を実施しており、その予算はEU予算の三分の一を占めている。構造政策には、構造基金、結束基金、欧州投資銀行による融資の三つの手段がある。構造政策の中核的段階は構造基金であり、地域間格差是正のための欧州委員会から加盟国への補助金（二〇〇〇年～二〇〇六年の予算

総額一九五〇億ユーロ）として活用されている。構造基金には、目的別に、

欧州地域開発基金（ERDF）、欧州社会基金（ESF）など四つの基金がある。構造基金の実施スキームには、優先目的分野において加盟国が提案した地域開発計画を欧州委員会が採択する「優先目的分野（加盟国イニシアティブ）」（構造基金予算の約九四％）、欧州全域に係る共通の問題に対応するために四つのイニシアティブを設定し、欧州委員会が定めたガイドラインに基づいて加盟国が開発計画を提案する「共同体イニシアティブ」（同約五％）などがある。加盟国イニシアティブは、①後進地域の開発と構造調整の促進（構造基金全体の約七一％）②構造的困難に直面する地域の経済的・社会的転換の支援（同約一一％）③教育、訓練及び雇用の改善・近代化の支援（同約一二％）の三つの目的に基づいて、加盟国の各地域を単位とする各種プロジェクトに対して実施される。共同体イニシアティブの一つであるEQUALプログラムは、労働市場の差別・不均等撤廃を目的としており、二〇〇〇年から二〇〇六年にかけて二八億ユーロが投入される。

欧州雇用戦略および欧州社会基金の重要なテーマに男女平等の推進がある。そのため、欧州社会基金規則においても地方イニシアティブの支援に女性の労働市場参入を促進する対策を含めるよう規定されている。

地方雇用戦略の開発においては、地方、地域、国、共同体各レベルの政策立案者間の連携を促進することが重要である。欧州委員会は、社会経済機関を含む地方・地域開発の成功事例に関する情報を加盟国で交換するため、①IDEEプロジェクト（注5）の導入（二〇〇三年一月）②一六カ国語による地域雇用開発ハンドブックの出版③指標設定の促進（ベンチマーキング）——などの活動を進めている。

欧州雇用戦略は、より多くの良質な雇用を創出するための確立された手段に成長してきている。加盟国レベルにおいても、雇用ガイドラインは、国別雇用行動計画、EU及び各国の融資支援に基づく首尾一貫した雇用戦略に反映されている。地域・地方レベルにおいては、地方関係者が、男女平等の推進、社会参加の促進などに関して重要な役割を果たしてきた。地方の要因は、欧州雇用タスクフォース（注4）の四

つの優先課題である①労働者と企業の適応能力②より多くの人々の労働市場への参加③人的資源及び生涯学習への効果的な投資の拡大④より良い統治に基づく効果的な改革の断行の実行に際し、重要な役割を果たしつつある。

*本稿の内容は、労働政策研究・研修機構が二月九～一〇日に開催した「各国の地域雇用開発研究ワークショップ」におけるロバート・シュトラウス・欧州委員会雇用社会問題総局A2課長の講演をもとに構成した。

〔注〕

1. 毎年欧州委員会が策定し欧州理事会によって採択される加盟国の雇用政策の優先事項を示したガイドライン。
2. 雇用ガイドラインに基づき全加盟国が策定する年次行動計画。
3. 加盟国が策定した国別行動計画を、欧州委員会と欧州理事会が検証して取りまとめた共同雇用報告。
4. 二〇〇三年春の欧州理事会の要請に基づいて設置されたコック元オランダ首相を座長とする専門委員会。リスボン戦略の進捗状況を検証した報告書を二〇〇四年秋に発表。
5. 地方・地域雇用開発に関する成功事例の収集、情報交換、普及を促進するため、欧州委員会が開発したプロジェクト。成功事例を紹介するためのセミナーなどを実施。

（国際研究部 大島秀之）

英国 権限委譲進む地域雇用政策

英国の雇用経済政策は、他の先進国と比較して、伝統的に中央集権的要素が強い。中央政府が「トップダウン」型で政策の方向性と詳細な運用の双方を決定する仕組みだ。これは英国の政

策が、生産性向上、技術革新、人的資源開発、貧困撲滅、社会的公平・平等の是正など様々な目標に取り組んでおり、その政策領域が広範囲に及ぶためだといわれる。しかし、都市部の

高失業の構造や地域間格差の拡大などの問題から、最近では、地域・地方の雇用政策への関心が高まりを見せている。

各政権下における地方行政の変遷

日本国憲法のように上位法による地方自治の保証規定のない英国においては、政権毎に地方行政制度が大きく変わるというところは珍しいことではない。まず、各政権下の地方行政との関わりを概観してみよう。

一九七九年に発足したサッチャー首

相率いる保守党政権は、当時「英国病」と言われ、老大国と言われる状況にあった英国経済の引き締め立て直しのために、公共部門に対しても競争原理の導入を行い、合理化を追求したことで知られる。中央においては、中央省庁の事業実施部門を政策立案部門から切り離すエージェンシー化を行い、地方においては同様の狙いで「CCT」という略称で知られる強制競争入札制度を導入するなど、徹底した合理化策を推し進めた。地方自治体の構造改革にまで発展した一連のこうした施策は、地方行政の簡素合理化を実現した一方で、地方の自主性・主体性を発揮し得る行財政基盤を損なうといった結果も招いた。また、地方の関係者と十分な協議や合意を経ずに進めた政府の強引な手法は、地方政府に大きな不満を残すこととなる。

替わって登場したブレア労働党は、「地方自治の充実による民主主義の強化」を重要な選挙公約の一つに掲げ、政権就任直後から地方自治に関する新たな施策を次々と打ち出した。まず、英国を構成するイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの四地域のうち、スコットランドとウェールズに対して国の権限を一部移譲するという提案を行う。歴史的な経緯や住民意識、生活実態などを背景にしたこの分権案は、両地域にそれぞれ議会と執行部を設置、地域に関わる事柄はそれぞれの地域政府が独自に判断・決定できるようにするというものであった。わが国で推進中の分権政策が、住民に身近な地方自治体に、できる限り国の権限を移譲しようとしているの

に対して、英国の分権政策は国と地方自治体の中間段階に機関を設け、そこに国の権限を移譲しようという点で大きく異なる。これは、現在欧州で大きな潮流の一つになっている「地域主義 (regionalism)」に沿ったものと言える。

ブレア政権下では、地域開発庁 (RDAs: Regional Development Agencies) の設立に象徴される地域組織への分権化が見られるようになってきている。さらに中央政府と地方政府とをつなぐ中間支援機関「パートナーシップ」(注1) の存在の高まりや民間資金の活用など、地域雇用政策の運用主体も多様化している。このような中央と地域の中間に位置する「パートナーシップ」を利用した主要な政策としては、「コミュニティ・ニューデール」があげられる。

コミュニティ・ニューデール (New Deal for Communities)

荒廃地域における住宅、健康、失業などについて、地域間格差を資金投資によって解消しようとする一〇年間の再生プログラム。一九九八年に第一ラウンド (一七地域)、一九九九年には第二ラウンド (二二地域) が認定され、現在三九の地域がカバーされている。同プログラムでは、地域に基盤を置く公的機関、企業、市民で構成される組織である「パートナーシップ」が中心的な機能を果たしており補助金の交付対象でもある。「パートナーシップ」は、契約、インセンティブ、規制を組み合わせることで、問題解決に非常に革新的なアプローチを取り、精

力的に開発機会を追求する。さらに、より広範囲な公共・民間投資の決定に影響を及ぼす技術的専門知識と交渉スキルが備われば、この種の組織は地域変革のための価値ある触媒となる。さらに広い地域で地元の利益を提唱することも可能である。

雇用政策 における地域の重要性

地域雇用政策の最も基本的な論理的根拠は、「地理的要因が経済プロセスに影響を与え得る、すなわち地域性または場所が非常に重要」という考えに基づく。これはネガティブな例示からたどると解りやすい。例えば、地場産業の衰退が原因となって失業、貧困、環境悪化、投資家への信頼低下が起きると、居住、労働、投資の場を自由に選ぶことが可能な労働者の一部は、選択的に他の地域に移住するといった行動をとる。負の決定は互いに強化し合い、各個人のインフラ向上のインセンティブを低下させ、資産価値を損ない、投資引き揚げや衰退が始まり、地域において負のスパイラルが始まる。そして、こうした負の循環を阻止するところに、公的介入の必要性が生じる。

それでは逆に、地域の関係性がポジティブで互恵的なものとなるパターンとはどういふものか。例えば、企業の集中によって企業間で建設的な相互作用が生まれ、外部経済の規模及び多角化が促進されたとする。多くの企業が共に同一地域に共生することによって、利用可能な機会が増え、企業が晒されるリスクは低減するだろう。地域規模の拡大と企業の近接性は、労働コストやビジネスサービスクストを削減し、

経営・労働者の技術または生産技術の改善を通じて利用効率をさらに向上させる。また、インフラの共有が進むため個々の企業を超えて利益が拡大し、地域経済の生産性が全体的に改善され、成長率が上昇するというパターンだ。過去五年間で英国政府は都市・地域に対する概念を「問題の発信元」から「有効な経済機会を提供する発信元」へと転換させてきた。政府は集積経済の効果に関心を払い、革新的で高度な技術に基づく高価値・知識集約的生産やサービスを有する都市・地域を国家経済のエンジンとみなすようになってくる。この中核をなすのが、企業及び大学等関連機関の「知識の集積」であり、これがさらに投資や才能を引き寄せ、地域の技術や収益を高め、飛躍的な成長を実現する。これは技術革新、制度的学習、創造的なアイデアの交換が最も効果的に行われるとされる、都市・地域レベルで組織された産業クラスターにおいて明らかである。最近の政府報告によると、「都市・地域には先進知識集約型経済の生産性要因が集中している」(注2) とされている。

様々な地域雇用政策

通常、雇用政策は、労働力の供給改善または労働力の需要拡大のいずれかの観点に従い分類されるが、近年英国政府は、労働力需要よりも労働力供給に照準を合わせた政策にシフトしてきている。これは、比較的貧しい地域においては、高失業率と経済不況が職不足というよりはむしろ技能不足や求職意欲と関連していると推測されていることに基づく。人々にさらに熱心に求

職活動に取り組みことを奨励したり、雇用可能性の向上を模索する様々なプログラムが実施されているが、以下、労働力供給型または需要型のいずれかに類型化し、いくつかのプログラムの概要を紹介する。

労働力供給型

①個人アドバイザーおよびガイダンス
正式認定された失業者や、非経済活動者を対象とし、就労を目的とした個人へのアプローチは「ニューディール政策」の主要部分。その理念は「Work First(まず就職を)」である。つまり、まずは人々に仕事を見つけてあげることが先決であり、その後、就業継続にあたって彼らが直面する障壁に取り組みという段階に進む。少なくとも短期的に見るとこのアプローチは、失業の削減にとって職業訓練や就労体験よりも低コストであることが証明されている。

②基礎技能訓練
読み・書き・計算・コミュニケーション能力といった基礎的な技能訓練を通して、労働者が変動する労働市場に対応できるエンプロイアビリティの向上を目指す。通常、基礎技能開発は、数週間または数カ月の短期個人開発コースで実施される。

③就労体験
参加者に一定期間の臨時就労体験を提供する。また、雇用者に対しては、信頼できる作業習慣や規律正しさを証明することが目的。就職先が決まらない参加者に対しては、チャリティ(ボランティア)部門または環境プログラムなど様々な就労体験のオプションを提供している。期間は最大で6カ月。

労働力需要型

①起業支援

仕事のアドバイザーや職業訓練、社内指導教育やカウンセリング、小口の財政援助、事業所またはインキュベーターへの助成など、支援形態は様々。また、小・中・高等学校、大学などと連携し、起業家育成プログラムも実施している。また、失業者または貧困地域の居住者に対しては、「自らの手で職を創る」という選択肢を提供する目的で追加的支援が実施される。

②現行事業の開発

既存企業の成長・発展の支援を焦点とする。投資資本、製品やプロセス改善のための技術的アドバイザー、事業計画・マーケティングに関するコンサルティングなどを通して、地域基盤の貢献する可能性を秘めた中小企業を支援する。

③事業インフラ支援

企業集団および制度的基盤に対する事業インフラ(研究開発機関、職業訓練機関など)の支援。近年、産業界が注目を集めている。関連・支援企業のクラスターは、発想および革新の移転を促進し、サプライヤーを惹きつけ、創造的才能や外部投資家を誘致するとされている。

【注】

1. 地域再生プログラムの多くがパートナーシップによるもの。EUにおける欧州地域開発基金(European Regional Development Fund)においてもパートナーシップの設立が義務付けられている。
2. Cooke and Morgan, 1998; Porter, 1998, ODP, 2003, p1

(国際研究部 淀川京子)

フランス 中央集権から自主的動きも

「中央集権国家の代表格」とまで言われてきたフランスにおいては、雇用もまた「国家的な問題」とされ、雇用政策は、「中央政府の基本的な義務」と考えられてきた。その背景には、「いかなる地域や経済分野に身をおこうとも、権利は平等に享受されるべき」という考え方が存在する。さらに、雇用問題では「国際競争力の維持・強化」という課題に重点が置かれてきたこともあり、「地域雇用」という概念そのものもあまり一般的ではない。

の深刻化に伴い、雇用政策における地方の重要性の認識も高まりをみせ、地方における雇用計画の支援策も発表された。例えば、「地方と地域雇用イニシアティブ」、「長期失業者のための低賃金パートタイム」、「地域雇用イニシアティブのための特別基金」、「社会参加のための地方自治体による計画」、「教育訓練のための地域計画(注2)」などが代表的である。最近では、「新サービス・青年雇用プログラム」、「ワークシェアリングの普及」、「地域財政援助」、「産業クラスターの創設」といった新たな手段も開発されている。

特に、一九九七年に開始された「新サービス・青年雇用プログラム」は、非常に興味深い。このプログラムは、雇用への補助金という原理で運営される伝統的な施策であるが、それまで充足されなかったニーズにこたえる、新しい活動・就労を創出した。対象は、一六歳から三〇歳未満の青年失業者。対象者には最低賃金が支払われ、対象者の国民保険料は国が賄う。プログラム終了後には継続的な社会参加が実現できるように、対象者は特定の職業訓練を受けなければならない。当初の目標は、公共部門及び関連部

門で三五万人、民間部門で三五万人の合計七〇万人の雇用創出。利潤追求を第一とする民間部門は、プログラム開始当初から参加しなかったが、公共部門では、目標の三五万人の雇用が創出された(注3)。基本的に、五年間の労働契約期間だが、契約途中で一般雇用を確保して、当プログラムから退出する者も多いとされる。また、期間終了後には、対象者の三分の二が常勤の職に就いている。

この施策は、中央集権的であり、厳密には地域雇用制度と呼ぶことはできない。しかし、実施にあたり、地方公共職業安定所(LPEES)と地方政府が協同で、新たなニーズについての調査や問題を解決してきた。創出された雇用も大半が身近なサービス業であり、

地域及び政府、団体が主体となつて創出したものである。こうした点から、二〇〇二年の「雇用のための国家行動計画（NAPPE）」では、当プログラムの雇用政策の地方化の先陣を切るものとして紹介された。なお、当プログラムは、二〇〇二年一二月末をもって終了する予定であったが、二〇〇八年末までの継続が決定している。

雇用政策において、未だ中央集権的要素が強く残るフランスだが、近年、

EU拡大を背景に、国境を越えた地域間での競争関係が生じており、地方サイドからも国に依存しない「地域の自主的な動き」が出てきている。こうしたなか、地域雇用開発のあり方についても、議論は今後も活発化していくことが予想される。

【注】
1. この背景には、国の財政事情の悪化から地方を優遇した税源配分がとれなくなり、財政赤字の縮小と国民負担の抑制が歴代政権

にとつて重要な課題となつていたことがある。
2. 雇用は中央政府の管轄であると考えられてきたフランスにおいて、地方分権化政策が推進されても、地方当局（地方、県、市町村）には雇用に関する直接的な権限はほとんどない。しかし、職業訓練は例外的に、地方への権利委譲が行われた（成人については一九八二年、若者については一九九四年）。
3. 公共部門での雇用は七〇%（多くは教育省、地方自治体の保健・福祉局や、住宅・環境局、警察、そして国鉄等）の公企業、他はアソシエーション（スポーツ・余暇・文化関連、保健・福祉領域）。

米州政府・地方自治体の経済開発政策の現状

各州政府及びその他の地方自治体がメインアクターとなつて取り組む米国の地域経済開発政策は、税制優遇措置、職業訓練、インフラ助成——など地域によって多種多様で、その数も五〇〇〇以上存在する。年間の資金規模は約三〇〇億ドル。労働者一人当たりの支出でみると年間二一三ドル、米国GDP比では〇・二%を占める。業種別では、雇用喪失が深刻な製造業を対象とするものが大半だ。連邦政府は、窮乏地域、ブラウン・フィールド（汚染が存在するなどの理由で再利用できない産業・商業地域）、あるいは小規模事業に対する一部助成を行うのみで、基本的には、各州・地方自治体レベルの個別の経済開発政策を支援するかたちで関与しているに過ぎない。

経済開発政策の主たる目的は、①各州・自治体経済レベルにおける製造業の主要素（人的資本、物的資本、知的資本、物的インフラ、社会資本へのア

クセスなど）の拡充及び競争力強化②

市場・政策の失敗に対処するための介入——。前者については、雇用創出・雇用基盤の確保、所得の上昇、税基盤の改善、経済基盤の多様性向上などが具体的なゴールとなる。このうち各州政府・自治体や企業が最優先事項に位置づけているのは、雇用創出だ。米国の失業解消には、地元労働者の雇用吸収力の確保が不可欠であるにもかかわらず、地域労働市場で創出される新たな雇用の五分の四が、地元労働者ではなく、新しく当該地域に流入した労働者に吸収される実態がある。そのため、従来は雇用・労働力開発と経済開発の間に明確な線引きがあったが、現在では、経済開発政策を担う各アクターが、雇用関連制度、教育制度などとのリンクを強化を重要視している。一方、後者の市場・政策の失敗に対処するための介入は、①不十分な労働者訓練②生産性向上に必要な情報の欠如③研究

開発の遅れ④公的インフラ未整備⑤不十分な事業資本注入⑥硬直な事業規制及び法人税制⑦衰退地域をターゲットにした活性化政策の欠如——などへの対応が具体的なターゲットとなる。

州及び地方自治体の経済開発政策のプロセスは、一般に三つの波に分類され、各波に応じて、政策・戦略内容の中身が異なる（表1）。第一波・第二波では、供給サイド向けの政策を中心に据え、各州・地方自治体で事業を行う企業を対象に、コスト削減インセンティブとなる税制優遇措置、各種助成金制度を導入している。第一波では、特に製造業に従事する域外の企業誘致がターゲットとなるのに対し、第二波では、既存企業の事業拡大が助成対象となる。第三波では、需要サイド向け政策に重点をシフトし、産業クラスター振興のための地元資本拡充を目指す。もっとも、このプロセスは段階的にシフトするのではなく、進展プロセス

なお、アソシエーションについては、労働政策研究・研修機構のHP「フランスのNPO」
(http://www.jil.go.jp/foreign/abor_system/2004_8/france_01.htm) を参照のこと。

【参考】
『失業の社会学—フランスにおける失業との闘い—』（ディディエ・ドマジエール著／留民子訳 法律文化社、二〇〇二年）
（国際研究部 町田敦子）



ミシガン州デトロイト市

に依つて重点をシフトし、政策を複合化するものだ。例えば、第三波においては、第一波、第二波の各種政策と第三波の政策を組み合わせ、同時進行で実施している。

供給側へのプログラム

次に、経済開発政策の柱である供給サイドをターゲットにした税制優遇措置及びその他の助成金制度と、需要サ

表1：経済開発戦略のプロセス

項目	第一波	第二波	第三波
目標	外部企業の誘致	既存企業の維持・拡大	産業クラスター振興のための地元資本拡充
事業展開の利点	外部企業を誘致するための優遇	全企業に対する税制優遇措置及び助成金などのインセンティブ提供	地域協力の促進
対象企業	外部企業	全地元企業の支援	企業間の良好な関係構築のための環境整備
人的資源	地元失業者に対する雇用創出	訓練プログラムの開発	事業構築のための労働者訓練の活用
地域内の基盤	物的資源	社会的・物的資源	リーダーシップの構築と質の高い環境開発

出典：Blakely Edward J., and Ted K. Bradshaw (2002). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice* (3rd edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

イドをターゲットとした各種プログラムの詳細をみてみよう。まず、州政府及びその他の自治体税制に関連する税制優遇措置のうち、最も一般的なのは税額控除制度。投資、新規雇用、棚卸資産税、電力・ガス消費税、州レベルの所得税などが控除対象となり、経済開発政策の約六割が同制度を盛り込んでいる。これに次いで普及度が高いのは、全体に占める割合は二五%と少ないが、免税措置。製造機械・設備といった法人物品購入や電力・ガスなどの消費税免除が中心だ。この他、地方自治体によっては、減税措置を講じている場合がある。このうち、最も税負担軽減インセンティブが大きいのは減税措置で、製造機械・設備に対する消費税免除、新規雇用税控除の順となつて

いる。税負担の軽減率は九%から三六%と幅がある。

税制優遇措置以外の企業に対する助成制度は、直接的な財政支援と間接的助成とに分かれる。直接的財政支援は、①補助金②貸付金③株式投資④貸付保険／融資保証——など。一方、間接的助成制度には、①労働者教育・訓練②市場開発（インフラ整備など）③生産工程の近代化④技術移転・商業化（インキュベーター）⑤コミュニティカレッジ、大学、訓練施設など地元組織への補助金・貸付金の拠出——などがある。このうち最大規模を誇るのはインフラ整備と訓練に対する助成だ。なお、供給サイド向けプログラムのなかで企業側のメリットが最も大きいのは減税制度であるが、それを除けば、税制優遇制度以外の助成制度によるメリットが一般的に大きいといわれる。

需要側へのプログラム

他方、ビジネス環境の向上を目指す需要サイド向けのプログラムは、①起業促進②小規模事業の設立支援③研究開発助成④労働者訓練⑤産学技術移転の促進⑥企業と地元ステークホルダー

とのネットワーク構築⑦ベンチャー・キャピタルの調達——など多岐に及ぶ。これらのプログラムは、経済開発プロセスでは第三波に属するもので、ネットワーク作り、サービスの一元化、企業ニーズへの対応、民間企業の積極的な関与、労働力育成をターゲットとしている。このなかで、近年ビジネス環境整備の担い手として注目を集めているのが「クラスター」。クラスターとは、「類似かつ補完的な各種関連産業企業が地理的に集中し、機能統一を目指す地域」と定義され、同一クラスター内の企業は、特定のインフラ、特定技能を有する労働者、サプライヤーやサプライチェーン、大学・研究センターやベンチャー・キャピタルへのアクセス、良好なビジネス環境と質の高いライフスタイルを共有できる。

最近では、州政府・地方自治体は、特定のクラスターや産業に焦点をあて、関連民間団体やNGOとのローカルレベルのパートナーシップ構築によるヨコの連携強化を重んじている。パートナーシップ構築の代表例は、①オハイオ州クリブランド市西部地域の住民企業、労働者が一九八八年に設立した西部産業維持拡大ネットワーク（WIRENet）②労使のイニシアチブで一九九三年に設立したウイスコンシン州地域研究パートナーシップ（WRTP）③ミシガン州地域雇用パートナーシップ——など様々。パートナーシップ構築に関しては、連邦政府も、一九九八年労働力投資法に基づく労働力開発制度を通じて貢献している。同制度は、州及びその他の地方自治体の労働力投資関連委員の大半を民間企業の

代表者に委託することにより、民間企業の積極的な労働力開発への参加を促すもの。現時点で、約六〇〇もの労働力投資委員会が存在し、①地元企業、社会団体、教育機関、労働団体などとの連携による連邦・州レベルの各種プログラムの実施・管理②各関連アクター・団体間の調整役としてのリーダーシップの発揮とパートナーシップ強化③政府機関やNGOとの連携による契約ベースのサービス提供——などを担っている。パートナーシップの活用は、企業ニーズに対応した総合的なサービス提供を可能とするのみならず、限られた資金の有効利用をも促進する。今後のパートナーシップ効率化に欠かせない視点は、指導者育成を含むキャパシティ・ビルディングの強化及び客観的な評価の実施だという。

こうした多様な地域経済開発イニシアチブの問題点として指摘されるのは、①助成金の不足②既存の資源の無駄遣い（既に地域への進出が確定している企業への補助金支出など）、③助成金をめぐる各州の競争激化による、非効率な資金分配——など。改善には、最近活発化しているパートナーシップの活用を土台として、情報提供の徹底化、各プログラムの精緻なコスト・ベネフィット分析——などを通じたポトム・アップ型解決策の模索が必要となる。

（国際研究部）