

## 序 調査研究の目的と概要

### 1 調査研究の目的と方法

本報告書は、プロジェクト研究の一環として実施している調査研究の中間報告であり、昨年度とりまとめた労働政策研究報告書 No.31「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」（2005年5月）に続くものである。

前回の報告書では、最近20年間のマクロデータを分析した限りでは、各地域の雇用失業情勢は、景気変動を繰り返しながらもその格差の水準は安定的に推移しており、相対的な格差は縮小したものの絶対的な格差はさほど縮小していないことを指摘し、従って、地域間格差の構造的な存在が示唆されるとした。

だが、日本経済は、バブル経済崩壊後の長期かつ深刻な不況を克服し、漸く2002年以降経済成長率もプラスに転じ、持続的な経済成長を達成している。企業収益も回復傾向を鮮明にしてきており、最近では過去最高益を更新する企業が相次いでいる。こうした経済の好転を反映して、労働市場においても2002年（完全失業者359万人、完全失業率5.4%）の最悪期を脱し、雇用情勢は好転してきており、2005年12月には有効求人倍率が1.03倍と1倍を超えてきている。

しかしながら、こうした経済・雇用情勢の好転は、主に大都市圏とその周辺で進展しており、地方圏では厳しい状況が続くという、二極化の様相を呈している。前回の報告書が詳しく分析しているが、2000年頃までは地方圏も公共事業に下支えられて、大都市圏との格差は安定的に推移していた。だが、長期不況による財政の悪化は、公共事業を大幅に削減するという政策転換を余儀なくした。公共事業による下支え機能が弱まる中で進展している最近の景気回復は、民間企業による産業・雇用創出が進展している地域と進展していない地域との格差を、急速に拡大しはじめている。

本報告書は、近年顕在化してきている地域間格差を、雇用創出という側面から分析することを目的としている。マクロデータに関しては、「事業所・企業統計調査」の2004年調査結果が公表され、都道府県別及び市町村別の分析が可能となったため、産業・雇用創出の実態に関する地域分析を試みている。

さらに、全国のハローワーク（公共職業安定所）の求人・求職データについて、2001年と2004年の二時点を比較分析することによって、地域レベルでの求人と求職のミスマッチに関する分析を試みている。

こうしたマクロデータの分析と並行して、都道府県および市町村レベルでのヒアリング調査を行った。産業・雇用創出に比較的成功的な地域と、ほとんど進展していない地域とを比較し、地域での企業誘致などによる雇用創出が、いかなる行政組織・人材によって企画立案され、どのように実行されているのか、政策効果はどの程度出ている

のか、といったことの分析を試みた。さらに、ヒアリング調査結果の一般的妥当性を確認するために、市町村に対するアンケート調査を実施した。

しかしながら、マクロデータの公開が最近であったこともあって、都道府県や市町村単位での調査と分析は不十分であり、近年の変化の兆候を概括的に分析したといったところに留まっている。従って、本報告書の性格は、プロジェクト研究の最終報告書に向けた準備作業といった性格を有している。

## 2 調査研究の概要

### (1) 地域雇用創出の現状

地域間格差の現状を、都道府県別有効求人倍率の分布（2002年／2005年）から比較すると、求人と求職が均衡する1倍を大幅に上回ってきているのが、愛知県（0.75倍→1.64倍）、群馬県（0.73倍→1.39倍）、東京都（0.70倍→1.38倍）、三重県（0.66倍→1.37倍）、福井県（0.74倍→1.30倍）などである。これらのグループに次いで有効求人倍率が高まっているのが、栃木県、岡山県、香川県、広島県、岐阜県、富山県、静岡県、山口県などである。

これに対して、低い有効求人倍率で停滞しているのが、青森県（0.29倍→0.40倍）、沖縄県（0.30倍→0.43倍）、高知県（0.43倍→0.47倍）、鹿児島県（0.41倍→0.54倍）、秋田県（0.41倍→0.56倍）、北海道（0.47倍→0.57倍）、長崎県（0.42倍→0.58倍）、岩手県（0.40倍→0.59倍）、宮崎県（0.42倍→0.61倍）、佐賀県（0.42倍→0.63倍）などである。これらの地域が、有効求人倍率からみて景気回復の弱い地域となっている。

以上のように、有効求人倍率から見た地域の雇用情勢は、愛知県を筆頭に景気回復の恩恵に浴して上昇している地域がある一方で、青森県、沖縄県や高知県など、景気回復の兆しがほとんど現れていない地域もあり、地域間格差が拡大してきている。

ところで、雇用創出という観点から地域雇用を見る場合、都道府県単位では大きすぎるといえる問題がある。労働力の供給サイドからは通勤圏という観点が重要であり、雇用創出も市町村単位で見の方が、より現実的である。そこで、従業者数の変化（「事業所・企業統計調査」2001年／2004年）を市町村単位で見ると、増加数が500人以上で増加率の高い市町村としては、増加率第2位の兵庫県三日月村、同第5位の熊本県菊陽町、同第7位の宮城県富谷町、同第10位の福岡県宮田町、同第15位の三重県多岐町などがある。

これらの従業者数の大幅な増加が見られた市町村は、いずれも県による工業用地の造成・整備に伴う企業誘致によっている。企業誘致活動のイニシアティブは全て県にあるといっても過言ではなく、市町村には結果的に大幅な従業者の増加が転がり込んできた、というのが実態である。従って、工場誘致による雇用創出の成否は、県の企業誘致策の

出来不出来に左右されている。

## （２）地域雇用創出の要因分析

地域雇用問題の改善にあたっては、各地域におけるミスマッチ解消策と同時に、地域における雇用開発が重要である。第２章では、近年の都道府県別従業者数の変化について、データ及びヒアリング調査の結果から就業者数増加要因の析出を試みた。その結果は次のように要約される。

第１に、1990年代後半以降の民営事業所の従業者数について、都道府県別の伸び率と全国の伸び率との差を要因分解すると、全国の産業動向から乖離した動きを示す部分である「地域独自要因」の水準のばらつきが一貫して上昇していることがわかった。つまり、先行研究が指摘するように、地域の雇用成長率は単なる各地域の産業シェアの反映ではないこと、とりわけ近年ほど、自然資源や地理的な位置、インフラや労働力の質の差などによって生じる地域独自の雇用成長率の格差が大きくなっていることを示している。

第２に、基盤産業別に従業者数の変化率を分析した結果、製造業集積地域では、特化型・独占型の集積形態における雇用変動リスクが大きくなっている一方、製造業集積が厚い地域ほど地域独自の雇用の伸びが認められた。製造業の健闘が目立つ滋賀県の事例では、地の利や自然・文化的条件という従来からの「優位性」や大学・研究機関の誘致を通じた産学官連携の強化を背景とした既存集積の維持や工業立地の多様化の進展が、同県の雇用を下支えしたことが明らかとなっており、生産の海外展開が進む中、製造業集積自治体にとっては従来の外発型雇用の内在化（地域拠点化）を図ることが重要となっていることを示している。

第３に、サービス業集積地域では、サービス業への特化傾向が強い地域ほど、全国の従業者動向を反映した「産業構造要因」による従業者数の伸びが大きいことが示された。また、サービス業の裾野の広がり（相対的特化度）についても、成長型サービス業の集積が著しい東京都を除いた場合には、製造業と同様、特定のサービス業に偏った特化型・独占型の集積形態において雇用減少リスクが大きいことが示された。情報通信サービス業の積極的な誘致を展開している沖縄県の事例では、域内需要への対応にとどまらない移出型サービス業による雇用機会の創出においても、中長期的には、地域の既存産業との関連性や地域の人材の質的向上を見据えた施策がより重要となっていることが示唆された。

ただし、本章の結論の妥当性を高めるうえで残された課題は多い。滋賀県および沖縄県の事例で示された製造業の集積維持、ならびにサービス業における誘致や育成施策についてより事例を蓄積する必要がある。また、近年では地域における雇用の伸びが必ずしも失業率の低下を意味しておらず、今後は創出された「雇用の質」に関する分析が必

要である。さらに、本章がとりあげた 2 県は共に人口増加率の上位県であり、サービス業を始めとして潜在的な域内需要が伸びた地域である。既に多くの地域では人口減少が現実となっており、今後は、従業者数が減少した地域の要因と地域政策のあり方について改めて検討したい。

### （３）市町村における地域雇用問題への対応とその課題

第 3 章では、地域雇用対策の主体が国から地方へと移りつつあるなかで、各自治体では雇用問題へどのような取組みをしているのか、またどのような課題を抱えているのかについて調査した。具体的には、市区町村の雇用問題担当者を対象として「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」を実施した。アンケート調査結果によれば、自治体における雇用問題への対応状況には差が大きく、特に町、村において雇用対策が実施されていないところが多いことが明らかにされた。

同章では、アンケート調査のデータを使い、市町村において雇用創出政策・施策ビジョン・計画の有無、自治体の取組み態勢、政策・施策の実施状況、ポリシーメーカーの人材ニーズの関係について、回帰分析とパス解析によって検討した。

その結果、地方の自治体が雇用創出に取り組むにあたり、どのような地域をめざすのか、どのような雇用創出を行うのか、といった具体的なビジョンや計画が作成されていること、さらに、雇用創出のための担当部署（担当者）が設置されていること、自治体における人材ニーズが満たされているといったことが影響していることが判明した。他方、研修を実施している自治体や、他の都道府県から積極的に人材の採用を行うことによって人材の育成に取り組んでいる自治体では、相対的に人材ニーズが満たされているところが多い。

今後、自治体の権限が強化されると思われるが、そうしたなかで、地域の特色を活かした雇用創出政策を立案し、実施していくためには、地域のリーダーが求められている。そのためには、地域のリーダー人材を育成していくことが急務であり、リーダーの下で地域雇用戦略のビジョン（目標）を明確にし、その実現のためにどのような政策・施策を講じるべきかを明確にすることが必要であろう。

### （４）職安における就職率・ミスマッチ・労働需要不足の推移

第 4 章では、2001 年および 2004 年の職安別・職業中分類別データを雇用圏別・職業中分類別データに再編した上で、効率的な就職率改善のためにはどのような形で求人数や求職者数の増加がなされるべきかを議論した。

具体的な分析であるが、まず両年における各雇用圏の求職者を、就職できた部分、職業間ミスマッチによって就職できなかった部分、その他ミスマッチによって就職できなかった部分、それに労働需要不足によって就職できなかった部分に分解した。その上で

2001年から2004年にかけての有効求人倍率、就職率、それにミスマッチ割合の変化の方向やその程度を求め、結果を雇用圏間で比較した。それによると、有効求人倍率が同じように上昇した場合であっても、雇用圏間で有効求人倍率、就職率、それにミスマッチ割合の推移の組み合わせが異なることを確認した。

次に、このような結果が生じた原因を探るべく、有効求人数や有効求職者数と職業間ミスマッチの関係およびその他ミスマッチの関係がそれぞれ分析された。前者の分析からは、一般的に言って有効求人倍率が1倍未満の区間で上昇するときにおいては、職業間ミスマッチ割合も増加すること、また1倍より大きい区間で上昇するときには、その割合は低下することが示された。有効求人倍率が上昇するときの職業間ミスマッチ割合の推移の仕方が雇用圏間で異なっていた原因は、このようなメカニズムに大きく依存している可能性が高いことが示された。

後者に関する分析からは、有効求人倍率が1倍未満の区間において上昇するときにはその他ミスマッチ割合も増加し、1倍より大きい区間において上昇するときにはその割合は増加することもあれば低下することもあることが示された。このことが、有効求人倍率とその他ミスマッチ割合の推移の仕方が雇用圏間で異なっていた要因のうちの一つである可能性が指摘された。

以上のような分析を通じて得られた知見を利用し、最後に効率的な就職率改善のためにはどのような求人・求職を増加させるべきなのかが議論された。これによると景気が悪いときには、求人数・求職者数増により就職率の改善を達成すること自体は可能であるものの、それらは同時に職業間ミスマッチ割合やその他ミスマッチ割合などを増やしてしまう可能性が高いことが確認された。

一方、景気がよいときには、有効求人倍率が1倍以上の職業における求人数を増加させることにより、また条件付きながら、有効求人倍率が1倍未満の職業における求人数やそれが1より大きい職業における求職者数を増加させることにより、他の要素を改善させつつ就職率を引き上げることが、理論的には可能であることが示唆された。

このような結果は、景気が悪いときにこそ効率的な就職率の改善が望まれるにも関わらず、そのようなときにこそ、それが困難である可能性を示唆するものといえる。

ただ次善の策として、効率的でなくとも就職率を改善しさえすればよいとすれば、求人数や求職者数の増加によって、それは達成可能であることも示された。その際、求人数・求職者数の成長が、就職件数の成長に結び付きやすいような職業のそれらを増加させると、なお望ましい結果が得られることも指摘された。このような職業は、エコノメトリクスによる分析を通じて特定された。

最後に、上で述べられたような策とは別に、職業訓練などにより様々な職業の有効求人数・有効求職者数の成長が、その職業の就職件数の上昇に結び付く程度を高めるような政策の重要性も指摘された。このような政策は、効率的に就職率を改善するための余

地等を拡大する。

### （５）公的職業紹介機能における地域特性

1997年の職業安定法施行規則の改正を機に、公共職業安定所の無料職業紹介業務の利用率やそのマッチング効率性について、チェックの目が一層厳しくなっている。民間職業紹介事業の拡大や、無料職業紹介の民間委託も一部行われている中、公共職安の無料職業紹介が果たして重要ではなくなったのであろうか。周知のように、人口や事業所集積の少ない地方圏においては、公共職安の職業紹介が依然として中心的地位にある地域も少なくないと考えられる。また、効率的で精度の高いマッチング・システムが、すでに公共職安を中心に構築されていて、民間職業紹介事業者の参入余地の小さい地域も少なくないはずである。

第5章では、統計データを中心に、規制緩和前後における公的職業紹介機能の変化やその地域特性を明らかにすることによって、公共職安の現状および今後のあるべき姿を検討してみた。本研究により得られた主な結果は、以下の通りである。

第1に、規制緩和後においても、公的職業紹介の高い利用率が維持されている。具体的には、2003年現在では約4割の失業者が公的職業紹介を最も重要な求職手段としてあげており、規制緩和前よりむしろ増加している。また、公的職業紹介により入職した者も、2003年では全入職者の22.5%を占めており、規制緩和前の1996年より3.1%ポイントも増えている。

第2に、「入職」経路としての職安利用率が「求職」経路としての職安利用率より低いのは、対象者の違いや失業給付の関係によるものであり、必ずしも職安による求職方法が他よりも劣っているからではないと考えられる。

第3に、就職率と充足率の高さで職安のマッチング効率性を測った場合に、概ね地方圏（とくに北海道や岩手県等の積雪寒冷地）の職安のマッチング効率性が高く、大都市圏（とくに首都圏と中京圏）の職安のマッチング効率性が低い。また、充足率と就職率の高さ順で都道府県を並べると、充足率と就職率が共に上位にあるのは、北海道、岩手県、石川県および新潟県である。一方、充足率と就職率が共に低い順位にあるのは、首都圏の4都県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）と中京圏の愛知県である。

最後に、職安のマッチング効率性への地方独自の取組みの効果をみたところ、確認されなかったが、有効求人倍率や失業率といったマクロの雇用環境、入職者人口における学歴層、年齢層の分布および入職先企業の産業分類の特徴が、マッチング効率性に有意な影響を与えていることが明らかになった。

以上の分析結果からは、公的職業紹介機能が今後も大幅に後退することがないことが示唆される。IT化や情報システムの整備により、民間の職業紹介事業との間で補完的、協力的関係が今後むしろ強化される可能性が高く、公共職安の利用率が今後も高い水準

を維持し、一層高くなることも考えられる。また、職安のマッチング効率性における地域間格差は確認されたものの、その大半はマクロの雇用環境や地域の人口構造、産業構造に起因するものであり、地方の独自の取組みによるものは少ない。個別の職安による独自の努力要因の効果を、どのように評価すべきかについては、より厳密な検証が必要となるであろう。

## (6) EUにおける地域雇用政策

第6章では、欧米における地域雇用政策の中でも、地域分権的な雇用政策を推し進めているヨーロッパ連合(EU)のヨーロッパ雇用戦略(European Employment Strategy)に注目した。ヨーロッパの雇用状況は、1970年代後半以降、長い間、低迷が続いていたが、1997年にEUが中心となって、加盟国の雇用状況の改善、発展を図るためのヨーロッパ雇用戦略が開始された。

ヨーロッパ雇用戦略の特徴は、第一に、地方分権型の政策をとっていることである。各地域に独特の事情、ニーズを考慮し、地域の主体性を重視した雇用政策である。同時に、地域の資源の活用が重視されている。このために、「第3のシステム」という新しい概念が導入されている。第3のシステムとは、従来の行政でもなく、企業でもない新しい団体、組織であり、こうした組織が、環境、福祉、個人サービス、情報の面で、固有なニーズを持つ地域の様々な分野に関わることによって、直接的、間接的に雇用が創出されることが期待されている。

第二の特徴は、第3のシステムの活用とも関係しているが、製造業の雇用吸収力に依存した労働市場からの脱却を試み、第三次産業、特に情報産業、福祉、教育、サービスなどの新しい分野での雇用創出に重点が置かれている点である。現在、日本の各地域で行われている雇用創出政策の多くは、製造業企業を誘致すること、あるいは、そのためのインフラの整備である。製造業企業の誘致は、伝統的な雇用創出政策の代表的なものであり、現状では、地域経済の活性化に重要な意味を持っている。しかし、地域によっては製造業の誘致が難しいところもあり、製造業企業を誘致できた地域、できなかった地域との間で雇用状況に格差が生じている。

平成不況、あるいはITバブル崩壊の例にあったように、景気の変動によって、工場や事業所が廃止される危険性もある。また、1980年代後半から1990年代にかけて起きた、いわゆる産業の空洞化の結果、製造業企業において、多くの雇用を創出することが期待される労働集約的な部分は他のアジア諸国に移ってしまい、製造業企業を誘致できたとしても、かつてのように多くの雇用を見込むことができないという事情もあり、製造業以外の分野における雇用創出は、今後の重要な課題であり。このように、様々な意味で、ヨーロッパ雇用戦略は、今後の日本の地域雇用政策に対して参考となろう。

## (7) 地域雇用創出の支援策

地域における雇用創出は、雇用創出効果の大きい企業誘致から雇用創出効果は小さいが地域の資源を内発的に活用したコミュニティー・ビジネスまで、多様な形で進展している。雇用創出の規模と速度から類型化すると、第一の類型は、規模も大きく速度も速い「企業誘致型開発」である。

第二の類型は、雇用創出規模は大きいですが、雇用創出を実現するまでにかなりの時間を要する「産業クラスター型開発」である。産学官が協力してブドウの房（クラスター）のように関連産業を地域に集積させる開発手法である。

第三の類型は、「ベンチャービジネス型開発」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。注目されるのは、衰退産業の代表のように思われている農業関連分野で、規制緩和を追い風にベンチャー企業が成長しはじめたことである。

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、過去において多くの経営破綻を経験しているのだが、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。

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。

現在進められている地方分権化の政策は、何らかの支援策を講じない限り、産業・雇用における地域間格差を、急速に拡大させる可能性が高い。地域における産業・雇用創出を押し進めるには、雇用創出類型に対応した支援策が必要である。