

第3章 市町村における地域雇用戦略のビジョンとその類型

第1節 はじめに

この章では市町村における地域雇用戦略について検討する。樋口（2005）によれば、地域雇用戦略を講じる上で、目標を明確化し、誰が主体となって取り組むのか、どのように協力連携するのか、さらに目標実現の時期を決め、どのような作戦を講じるのかといった点を具体的に明示することが必要となる⁵¹。

前回調査ではこうした地域雇用戦略のビジョンや計画を持つ市町村は5%にとどまっている。その後、市町村長選挙ではマニフェストを掲げることが多くなった⁵²。マニフェストの1つとして雇用創出を掲げている場合もあろうし、それともなまって市町村で地域雇用創出のビジョンや計画を作成したところもあろう。前回調査時点のように多くの自治体が地域雇用戦略のビジョンや計画を持っていないという状況は変わったのか、それとも何も変わりはないのか。もし、地域雇用戦略のビジョンや計画を持っている場合、どのような地域雇用戦略のビジョンや計画を持っているのか。地域雇用戦略のビジョンは、個々の市町村によって異なっているはずなので、何らかの視点がなければ整理することが困難になる。そこで、今回のアンケート調査では3つの視点を設定した。すなわち、

- (1) 地域雇用創出を自治体の政策課題の中でどのように位置づけているのか。
- (2) 地域雇用創出でどのような方法で雇用創出することを重視するのか。
- (3) 地域雇用創出に取り組む上での戦略的産業はなにか。
- (4) 地域雇用創出に中心となって取り組むのが望ましいのは、国、都道府県、市町村のいずれか。

という4点である。大まかにいえば、(1)は地域雇用創出の重要度あるいは優先度で、(2)と(3)は地域雇用創出の具体性、(4)は地域雇用創出の取組みの自立度として読み替えることができるだろう。こうした4つの視点に基づいて地域雇用戦略のビジョンを整理し、類型化を試みるのが本章の課題である。

第2節 地域雇用創出の位置づけ

市町村では様々な課題の中で地域雇用創出をどのように位置づけているのであろうか。基礎自治体のリーダーである市町村長はさまざまな地域振興策の中で雇用創出をどのように位置づけているのか、「地域の雇用創出を最優先課題に位置づけて取り組んでいる」等から択一回答してもらった。

回答結果を見ると、「地域の雇用創出を複数の課題のなかの1つとして取り組んでいる」

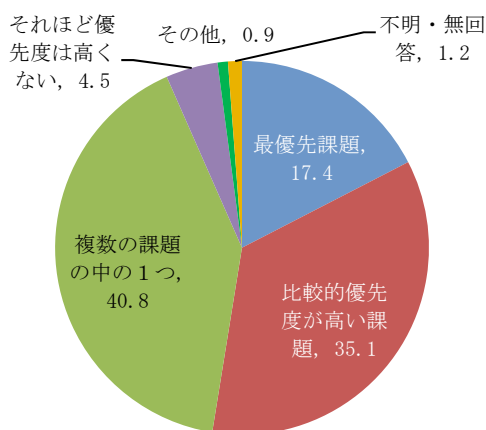
⁵¹ 樋口美雄(2005)「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」樋口・ジゲール他『地域の雇用戦略』日本経済新聞社、第1章の41～42ページを参照。

⁵² 「マニフェスト」という用語は既に社会的に定着していると思われるので、そのまま用いることにした。

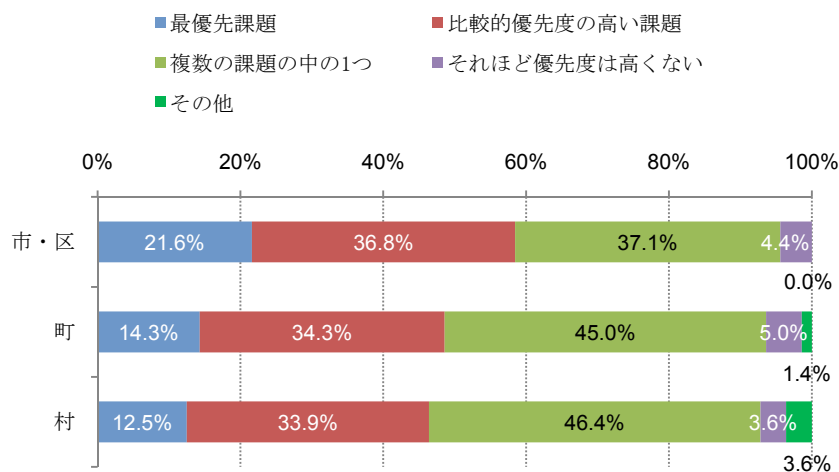
が 40.8%で最も多く、以下、「地域の雇用創出を比較的優先度の高い課題として取り組んでいる」(35.1%)、「地域の雇用創出を最優先課題に位置づけて取り組んでいる」(17.1%) 等という順であった。

都道府県知事調査では選択されなかった「地域の雇用創出はそれほど優先度が高い課題ではない」と「その他」という回答もわずかに含まれている。しかし、半数以上の市町村長が雇用創出を自治体の政策の中でも高い優先度で取り組んでいる。

第 3-1 図 雇用創出政策の位置づけ (N=661)



第 3-2 図 市町村別雇用創出政策の位置づけ

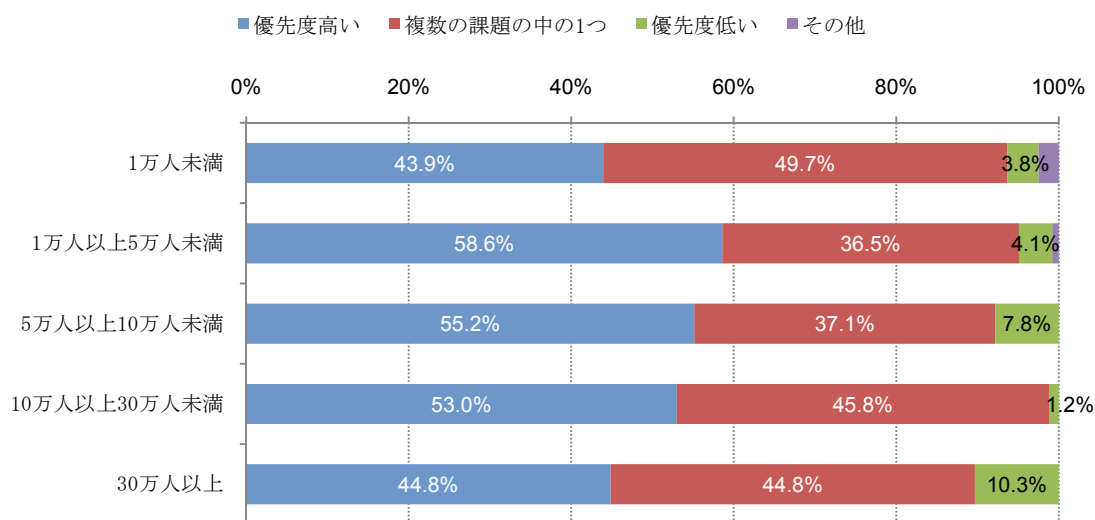


注： $\chi^2=16.504$ 、 $p<0.05$ 。

市町村別の回答結果を見ると、市・区で雇用創出の政策的優先度が高いとする回答が相対的に多く、「複数課題の中の1つ」、「その他」という回答が少ないこと、町、村では政策的優先度が高いとする回答が少ないこと、そして、村では「その他」とする回答が相対的に多い(第 3-2 図)。

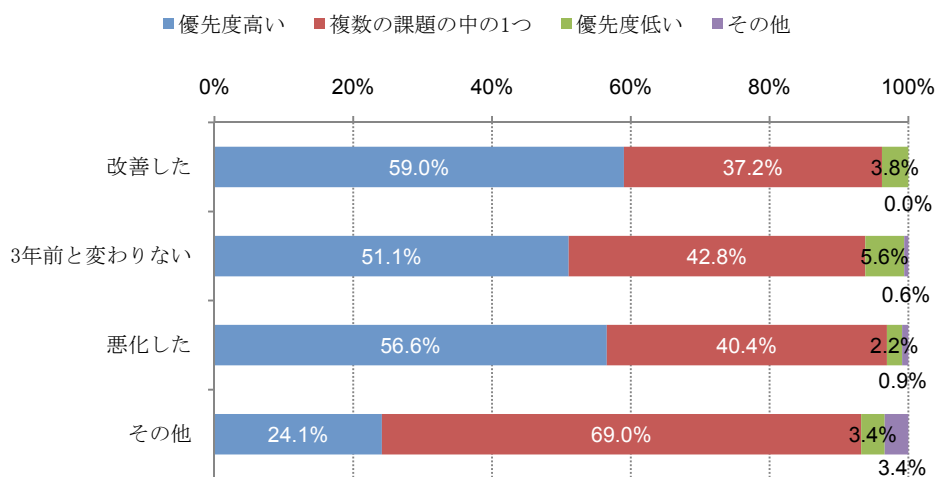
人口規模とクロス集計した結果が第 3-3 図である。傾向をわかりやすくするために、「最優先課題である」と「比較的優先度が高い」を合わせて集計した。人口規模によって統計的に有意差がある。特徴的な点としては、人口 1 万人未満の自治体では「優先度が高い」が少なく、「複数課題の中の 1 つ」が多い。また、人口 1 万人以上 5 万人未満、5 万人以上 10 万人未満では「優先度が高い」が多く、「複数課題の一つ」が少ない。

第 3-3 図 人口規模と雇用創出の政策的優先度の関係 (SA、N=651)



注： $\chi^2=23.331$ 、 $p<0.05$ 。

第 3-4 図 マッチングデータによる雇用状況の変化と雇用創出策の位置づけの関係 (N=515)



注： $\chi^2=17.802$ 、 $p<0.05$ 。

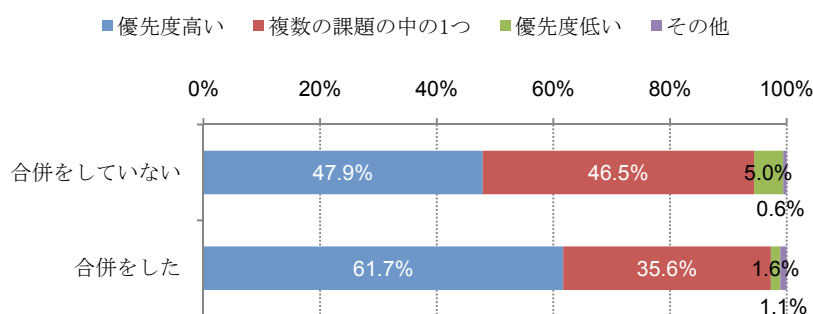
雇用創出政策の位置づけは地域の雇用失業情勢によっても異なると考えられる。そこで、雇用創出策の位置づけと雇用状況の関連を確認するために、これらの変数をクロス集計して

みた。

雇用創出策の位置づけは市町村長票の設問であるが、雇用状況の変化は市町村の雇用問題担当者票の設問である。そこで、2つのデータファイルをマッチングして集計した。集計にあたり、雇用創出の位置づけについては、「最優先課題」と「比較的優先度の高い課題」をまとめて「優先度が高い」とし、雇用情勢の変化については「改善した」と「どちらかといえど改善した」をまとめて「改善した」、「どちらかといえど悪化した」と「悪化した」をまとめて「悪化した」として集計した⁵³。集計結果を図示したのが第3-4図である。統計的に有意であるが、調整済み残差を見ても雇用状況と雇用創出策の位置づけは明確な違いはなかった⁵⁴。

雇用創出策をどのように位置づけるかは、市町村合併とも関係がある。第3-5図は市町村長票と担当者票とのマッチングデータによる市町村合併と雇用創出策の位置づけのクロス集計結果である。

第3-5図 マッチングデータによる市町村合併の有無と雇用創出策の位置づけ (N=528)



注： $\chi^2=11.737$ 、 $p<0.01$ 。

合併していない市町村では雇用創出を「優先度が高い」としているところと「複数課題の1つである」という比率がほぼ同じである。これに対して、合併をした市町村では「優先度が高い」ところの方が「複数課題の1つである」ところより25%ポイント大きい。調整済み残差を見ても、合併をした市町村の方が合併をしていない市町村に比べて雇用創出の政策的位置づけの優先度が高い傾向がある。

第3節 雇用創出のために重視する方法

市町村長は雇用創出のためにどのような方法を重視しているのだろうか。アンケート調査では内発的雇用創出と外発的雇用創出のいずれを重視しているのか、たずねた(第3-6図)。

⁵³ 選択肢をまとめないで集計しても結果が統計的に有意である。

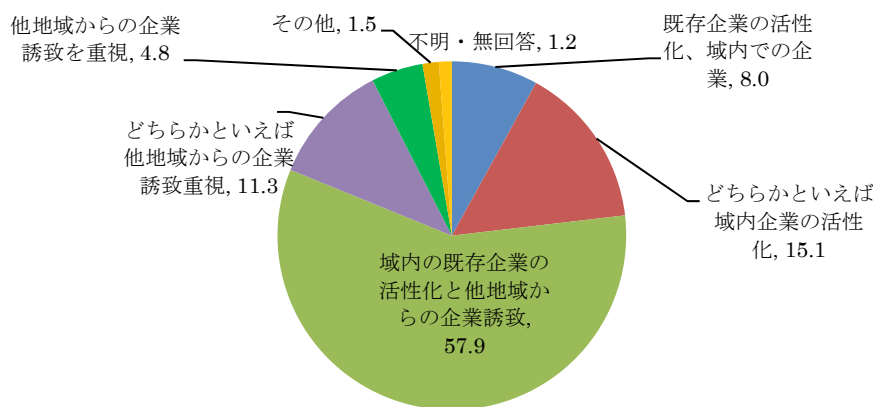
⁵⁴ こうした結果になった要因として、マッチングデータによる集計であること、雇用状況の判断が回答者の主観によるものであることなどが考えられる。

回答結果を見ると、「地域内の既存企業の活性化や地域内での創業による雇用創出と他の地域から企業を誘致することによる雇用創出を同じく重視する」が 57.9%と最も多く、「どちらかといえば地域内の既存企業の活性化や地域内での企業による雇用創出を重視する」が 15.1%、「どちらかといえば他の地域から企業を誘致することによる雇用創出を重視する」が 11.3%であった。都道府県知事調査とは異なり、「地域内の既存企業の活性化や地域内での起業による雇用創出を重視する」(8.0%)、「他の地域から企業を誘致することによる雇用創出を重視する」(4.8%)、「その他」(1.5%)が含まれる点が特徴的である⁵⁵⁵⁶。

第 3-7 図は市町村別集計結果である。全体的には内発的雇用創出・外発的雇用創出両方重視という回答が多く、特に市区で多い。町村では内発的雇用創出と外発的雇用創出いずれか一方を重視するというところが相対的に多い。

第 3-8 図は重視する地域雇用創出の方法を人口規模別に集計した結果である。人口規模によって統計的に有意な差がある。調整済み残差から特徴的な回答としては、人口 1 万人未満では内発的雇用創出が多く内発・外発両方重視は少ないこと、1 万人以上 5 万人未満では内発的雇用創出重視が少なく外発的雇用創出重視が多いこと、5 万人以上 10 万人未満、10 万人以上 30 万人未満、30 万人以上の規模では内発・外発両方重視が多いことが特徴的である。

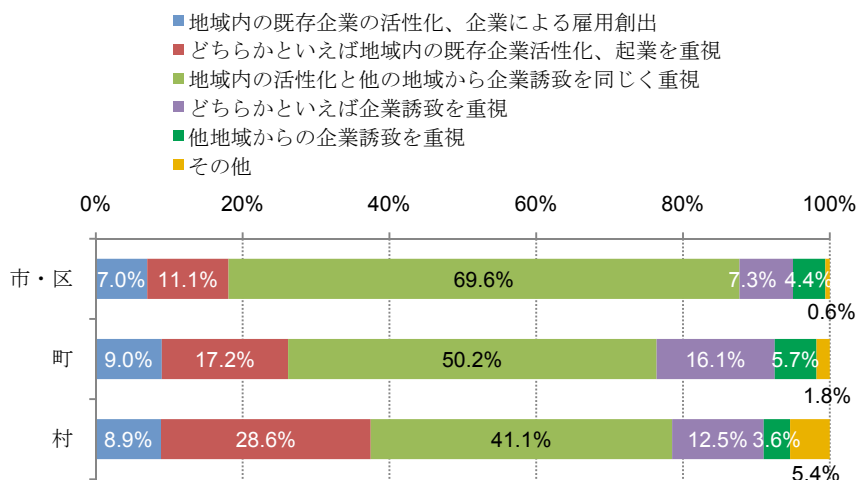
第 3-6 図 雇用創出のために重視する方法 (N=661)



⁵⁵ 同時に実施した都道府県知事調査ではこれらの項目の該当者はなかった。

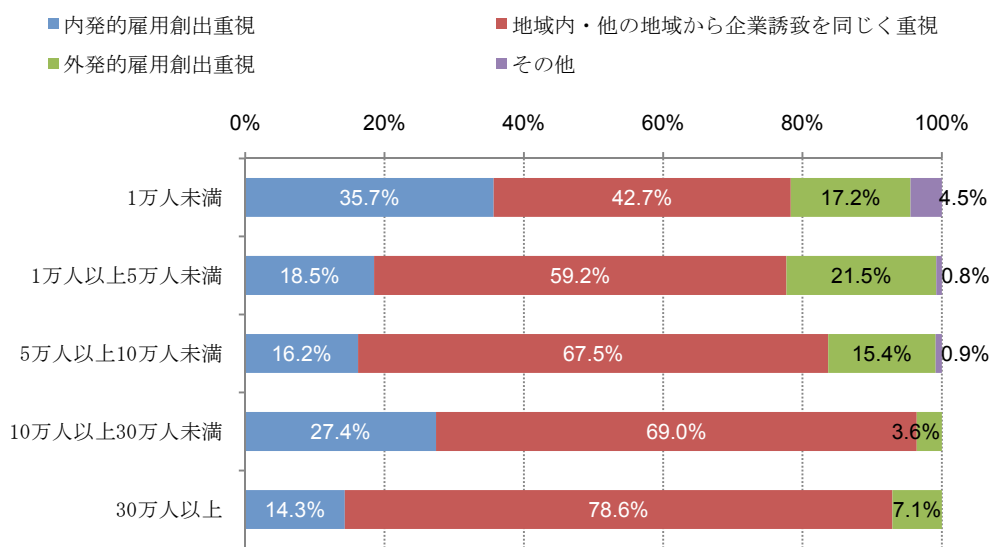
⁵⁶ 以下、この報告書では「地域内の既存企業の活性化や地域内での起業による雇用創出を重視する」と「どちらかといえば地域内の既存企業の活性化や地域内での企業による雇用創出を重視する」をあわせて「内発的雇用創出重視」、「他の地域から企業を誘致することによる雇用創出を重視する」と「どちらかといえば他の地域から企業を誘致することによる雇用創出を重視する」をあわせて「外発的雇用創出重視」、「地域内の既存企業の活性化や地域内での創業による雇用創出と他の地域から企業を誘致することによる雇用創出を同じく重視する」を「内発・外発両方重視」と記述する。

第 3-7 図 市町村別雇用創出のために重視する方法



注： $\chi^2=42.452$ 、 $p<0.000$ 。

第 3-8 図 人口規模別雇用創出に重視する方法



注： $\chi^2=54.983$ 、 $p<0.000$ 。

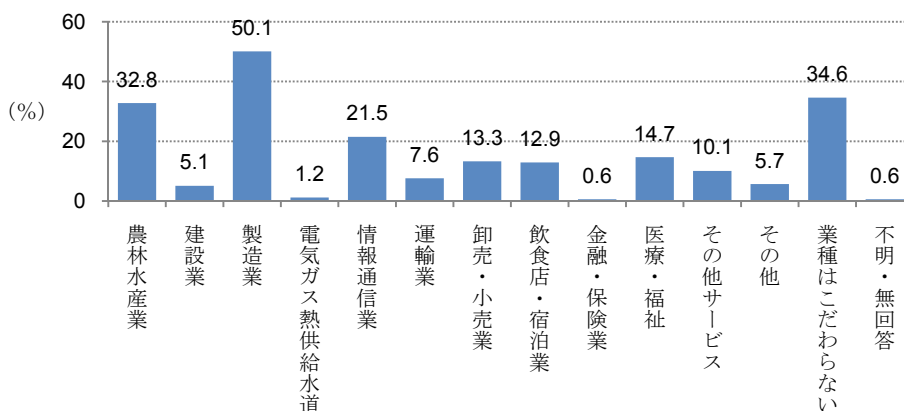
第 4 節 戦略的産業

内発的雇用創出、外発的雇用創出いずれを重視するにしても、雇用創出に取り組むにあたり、どのような産業での雇用創出を目指すのか、戦略的産業としてどのような産業を想定しているのであろうかたずねてみた。

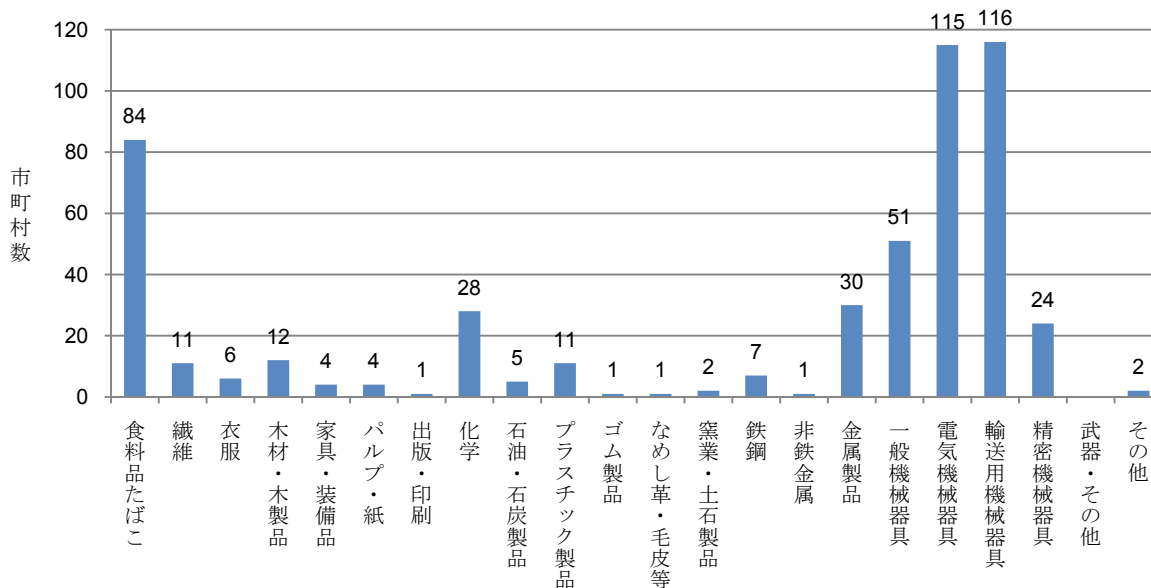
第 3-9 図の回答結果を見ると、「製造業」での雇用創出を目指すというところが 50.1%で最も多く、以下、「農林水産業」が 32.8%、「情報通信業」の 21.5%などとなっている。しかし、「業種はこだわらない」という回答も 34.6%あった。

紙幅の都合上、都道府県知事調査結果については取り上げないが、都道府県知事調査でも市町村長調査でも製造業を雇用創出の戦略産業と位置づけている点は同じである。しかし、市町村長調査では農林水産業を戦略産業の1つに位置づけている自治体が全体の1/3で、「業種にはこだわらない」という回答も1/3ある⁵⁷。

第3-9図 雇用創出を目指す戦略的産業（複数回答、N=661）



第3-10図 戦略的産業の製造業内訳（複数回答、縦軸は度数）



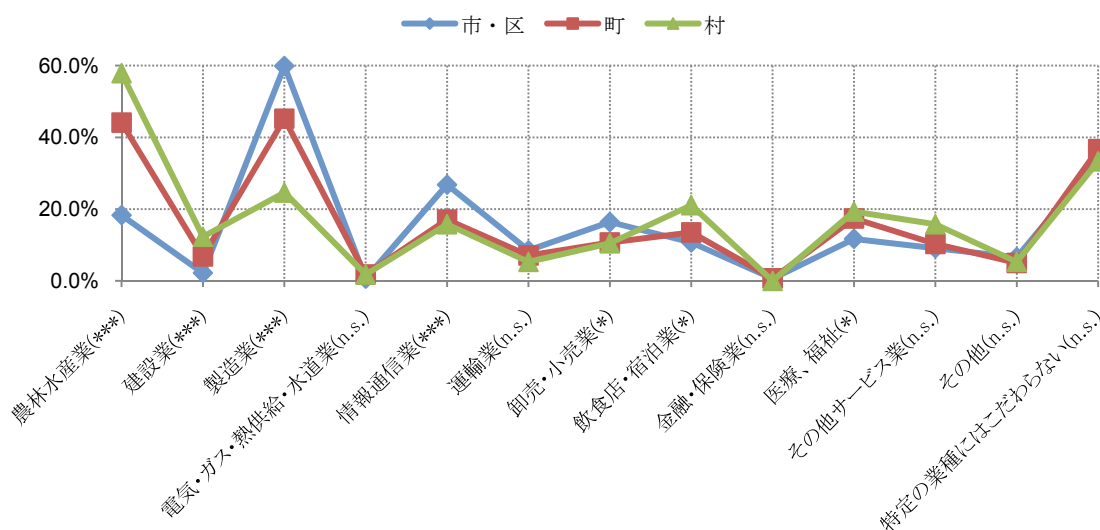
注：調査票に記入された業種を分類のうえ、集計した。具体的な業種の記入がなかった市町村も多かったため、度数の集計結果を示した。

⁵⁷ この点については、労働政策研究・研修機構(2009)『地方自治体における雇用創出への取組みに関する調査』JILPT 資料シリーズ No.60、8ページ参照。なお、業種にこだわってられないほど地域の雇用情勢が悪化しているという回答も含まれていると考えられるので、戦略的業種が明確にされていないからといって一概に批判は出来ない。

次に、製造業での雇用創出をめざすという自治体では、具体的にどのような業種を考えているのか記述してもらった。製造業中分類別に集計したのが第3-10図である。この図から、自動車など輸送用機械器具、電子部品など電気機械器具、食料品、一般機械器具が多いことがわかる⁵⁸。このうち、食料品については、農林水産業を戦略的産業としてあげている市町村が多いことと関連する。地域の中心的産業が農林水産業である場合、それだけでは雇用創出につながりにくい。しかし、農林水産業で生産された農水産物の加工や食品を生産することによって雇用創出に結びつけることができるからである。

雇用創出の戦略的産業を市町村別に集計すると、傾向が異なっている（第3-11図）。市区では製造業、情報通信業、卸売・小売業、町では農林水産業、製造業、情報通信、医療、福祉が、村では農林水産業、製造業、飲食・宿泊業、医療、福祉といった業種がそれぞれ多い傾向がある。大まかに言えば、市は製造業を核として情報通信や三次産業での雇用創出を、村は農林水産業や観光資源を活かした飲食店・宿泊業での雇用創出を、町は市と村の間という位置づけになるろう。

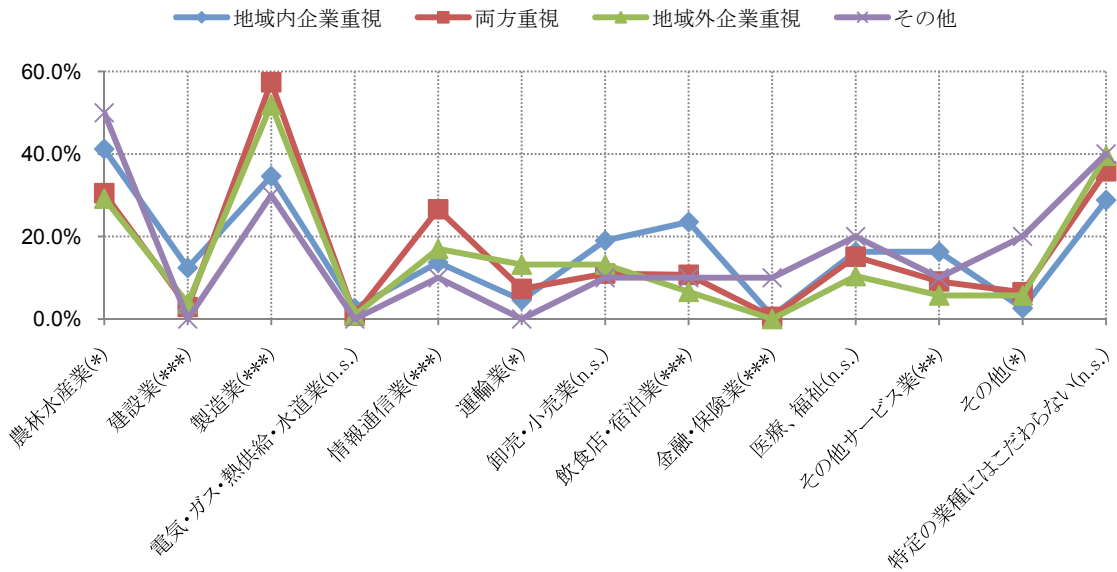
第3-11図 市町村別戦略的産業（複数回答）



注) ()内は χ^2 検定結果を表し、(***)が1%、(**)が5%、(*)が10%水準で有意であることを、(n.s.)は有意でないことを表す。

⁵⁸ 自治体の実際の産業構造と記入された産業が必ずしも整合的とは限らない。

第3-12図 雇用創出類型別戦略的産業（複数回答）



注) ()内は χ^2 検定結果を表し、(***)が1%、(**)が5%、(*)が10%水準で有意であることを、(n.s.)は有意でないことを表す。

さらに、雇用創出策と戦略的産業とはどのような関係にあるのか。このことを検討するためにクロス集計を行った（第3-12図）。内発的雇用創出を重視する場合、戦略的産業として農林水産業、建設業、卸売・小売業、飲食店・宿泊業、その他サービス業が選ばれている。また、域内企業・域外から企業誘致両方重視の場合は戦略的産業として農林水産、製造業、情報通信業などが多い。さらに、域外からの企業誘致重視の場合、戦略的産業として製造業が多いが、農林水産業も選ばれている。

市町村がどのような産業を戦略的産業にしているのか、何らかの類型はあるのであろうか。このことを確認するために、戦略的産業の回答結果を因子分析してみた。戦略的産業の類型化にあたっては主因子法（固有値1、バリマックス回転）によって4因子を抽出した。第1因子は製造業、運輸業からなる因子（累積寄与率14.294%）、第2因子は建設業、農林水産業からなる因子（累積寄与率28.340%）、第3因子は卸売・小売業、その他の業種、飲食店・宿泊業からなる因子（累積寄与率41.298%）、第4因子は医療、福祉、情報通信業からなる因子（累積寄与率53.691%）である。なお、ここにあげなかった業種は因子スコアの数値から判断して除外した。

ここから戦略的産業によって自治体は4つに類型化できる。1つは、製造業、運輸業を戦略的産業とする自治体、2つめは農林水産業、建設業を戦略的産業とする自治体のグループ、3つめは卸売・小売業、その他の業種、飲食店・宿泊業を戦略的産業とする自治体のグループ、そして4つめは情報通信業、医療、福祉を戦略的産業とする自治体のグループである。

第4節 雇用創出の取組みの中心

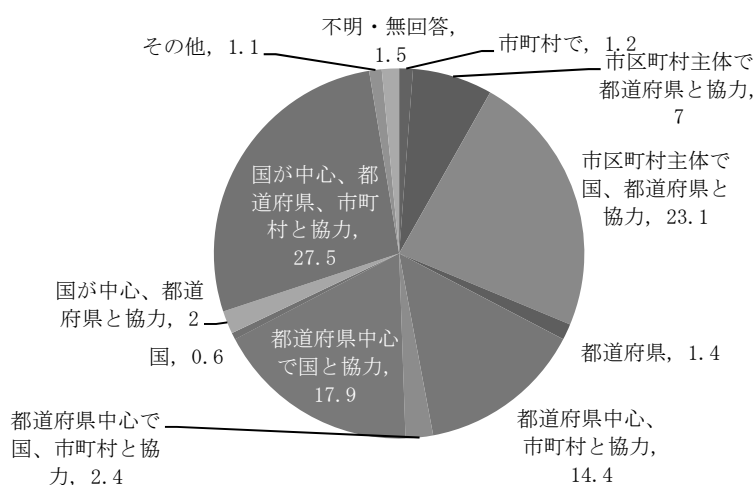
では、地域雇用創出に取り組むに当たり、国、都道府県、市町村が、どのような体制で取り組むのがよいと考えているのであろうか。第1章で取り上げたように、最近の論調は国主導の下で地域雇用対策が行われることに対して消極的である。実際に雇用創出に取り組む市町村はどのように考えているのであろうか。自治体自らが雇用創出に取り組むべきであると考えている場合とそうでない場合とでは雇用創出への取り組み姿勢が異なっていると思われる。

この点を確認するために、雇用創出の主体となって取り組むのは国、都道府県、市町村のどこがよいと考えるのか、11のパターンから択一回答してもらった（第3-13図）。

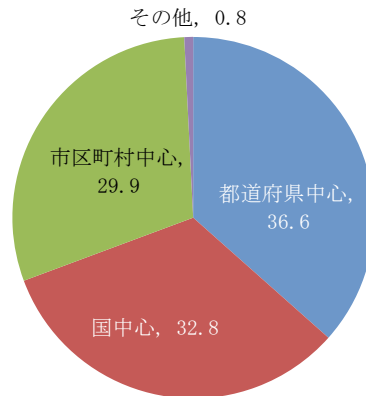
回答結果を見ると、「国が中心となり、都道府県、市町村と協力して地域雇用に取り組むのが望ましい」という回答が27.5%で最も多く、以下、「市町村が中心となり、国、都道府県と協力して地域雇用創出に取り組むのが望ましい」という回答が23.1%、「都道府県が中心となり、国と協力して地域雇用創出に取り組むのが望ましい」が17.9%、「都道府県が中心となり、市町村と協力して地域雇用創出に取り組むのが望ましい」が14.4%などとなっている。

雇用創出に取り組む上で中心になるのがふさわしい主体が「国」「都道府県」「市町村」がいずれかにまとめて再集計した結果が第3-14図である。これを見ると、「都道府県中心」が36.8%、「国中心」が32.8%、「市町村中心」が29.9%となっており、3つの項目間の差はそれほど大きくはない。

第3-13図 地域雇用創出における国、都道府県、市町村の役割（N=661）



第 3-14 図 雇用創出に取り組む上で中心になるのがふさわしい主体（項目をまとめて再掲）

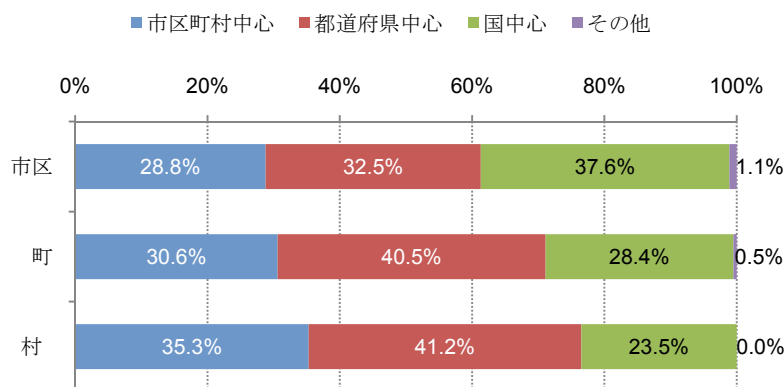


前回調査においても同様の質問を行っているので、2つの調査結果を比較してみる⁵⁹。前回調査では「国」という回答が 32.8%、「都道府県」が 25.1%、「市町村」が 19.9%、「その他」が 19.6%となっている。これに対して、今回の調査では「その他」が減少し、「都道府県」が 11.5%ポイント、「市町村」が 10.0%ポイント、それぞれ増加し、「国」については同じ構成比であった⁶⁰。

このように、地域雇用創出に取り組んでいく上で、都道府県や市町村が主体となっていくのが望ましいという考えが徐々に広がっている。

さらに、市町村別集計結果が第 3-15 図である。調整済み残差から、市区長からの回答において雇用創出が「国中心」、町村では「都道府県中心」で行われるべきだという回答が多い。

第 3-14 図 市町村別中心となって雇用創出策に取り組むべきところ



注： $\chi^2=8.000$ 、n.s.。

⁵⁹ 前回調査では「雇用の場の確保を中心になって担うべきところ」として、国、都道府県、市町村、その他から択一回答を求めた。

⁶⁰ 前回調査では「その他」の具体的内容として、「国、都道府県、市町村が協力して取り組むべき」というように複数のポリシーメーカーが協力して取り組むという回答が含まれていた。

第 3-1 表 市町村別雇用創出の政策の位置づけと中心となって雇用創出策に取り組むべきところ

市・町村			国、都道府県、市区町村の役割				合計
			市区町村中心	都道府県中心	国中心	その他	
市区	雇用創出の位置づけ	優先度高い	34.4%	33.1%	32.5%		100.0%
		複数の課題の中の1つ	20.2%	29.8%	48.1%	1.9%	100.0%
		優先度低い	25.0%	50.0%	12.5%	12.5%	100.0%
	合計		28.6%	32.3%	37.9%	1.1%	100.0%
町村	雇用創出の位置づけ	優先度高い	43.4%	38.5%	18.0%		100.0%
		複数の課題の中の1つ	19.3%	43.7%	36.1%	.8%	100.0%
		優先度低い	30.0%	30.0%	40.0%		100.0%
		その他	25.0%	25.0%	50.0%		100.0%
	合計		31.4%	40.4%	27.8%	.4%	100.0%

注：市区についての $\chi^2=22.527$ 、 $p<0.01$ 、町村についての $\chi^2=21.690$ 、 $p<0.01$ 。

こうした結果になった理由を確認するために、他の変数との関係を検討してみた。その結果、雇用創出策の政策課題の位置づけと関連している。第 3-1 表は、雇用創出の政策の位置づけと中心となって雇用創出策に取り組むべきところの回答結果を市町村別に集計したものである。村の度数が小さいので、ここでは市区と町村とに分けて集計した。

調整済み残差から、市町村とも雇用創出の優先度が低い場合は国や都道府県に雇用政策の中心的役割を期待している傾向がある。これに対して、雇用創出の政策的優先度が高い場合、市町村ともに自分たちが雇用創出の中心になるという回答が多い。

そのように考える理由は何なのか、具体的に記述してもらった。やや冗長な感はあるが、原文のまま引用する。まず、市町村が主体となって雇用創出に取り組むべきと考える根拠として、次のような理由が記述されている。

- 地域の特性に応じた就業支援策を実施することで、雇用格差の縮小を図るべきである。
- 市民と身近にある行政機関であるため、市町村で力を入れるべき。
- 地域の課題、現状を把握できていることから。

また、市町村中心ではあるが都道府県や国の支援が必要という自治体が多く、その理由として、次のような理由が挙げられている。

- 経済活動のグローバル化が進む中で、激化する国際競争や地域間競争を勝ち抜いていくためには、一市町村ではなく地域（経済圏）での取組みがより効果的であると考え。地域の特性・自主性・主体性により、地域が中心になり県の全面的な支援、国の協力により雇用創出を含む地域づくりを進めるべきと考える。
- どのような地域活性化策もすべては現場第 1 主義の中で進めるべきであり、市町村がその中心的役割を果たすべきと考えるが、総合的視点、財政力の点から、国や都道府県と一体となった取組みをすることが成果をつくり出せると思う。
- 雇用対策は住民の最も高い要望であり、市町村の機動力を活かした迅速な取組みを求める声は大きい。しかし、現在、新規採用を除く全ての雇用は、その制度上、国の職業

安定所（ハローワーク）を経由するシステムとなっており、ハローワークと市町村の関係も部分的な情報提供にとどまっている。ハローワークの所有する情報を市町村も共有し、雇用対策に取り組むことが望ましい。

- 経済状況、雇用状況、地域ニーズは各市町村により千差万別である。その地域にあった雇用対策は行政が地元経済界と連携を図り、取り組んでいく事が重要である。一方、法規則など、県・国とも協力を図るべき点もあり、国・県・市が一体となって地域雇用創出に取り組むべきと考える。

次に、都道府県が主体となって雇用創出に取り組むべきという根拠として、次のような理由が記述されている。

- 市町村によって広域的な中での位置付けや、公共交通機関や道路状況に差があり、通勤圏内の距離にも地域内格差がある。そのような条件下で全体のバランスをとるためには、ある程度市町村を超えた広いエリアでの取り組みが必要であり、それができるのは県であると思われる。
- 市町村単位では雇用の需給調整に限界があるため、通勤圏を考慮し、都道府県レベルでの調整が望ましいと考える。
- 雇用を生み出す企業を誘致する、または起業を促すためには、用地、アクセス、労働力の3点が重要であり、用地及び労働力の確保は市町村が行っていくべきですが、アクセス整備や市町村間の利害調整において県が担う役割は大きいものと考えています。
- 小さな市町村では雇用問題担当も無い役所もあると思うので、県が中心となって市町村と協力し、企業誘致等（規模は関係なく）の活動を積極的に行ってほしい。
- それぞれの市町村が持ち合わせている都市機能や地域の特性を反映させた施策が求められていることや、交通網の発達による、通勤圏や商圏の拡大を勘案すると、市町村単独のエリアではなく、ある程度の広域レベルでの企業誘致・産業創出に対するビジョンの構築が不可欠であると考え。一方、国レベルでの財政的な支援や制度等の整備は必要ではあるが、全国画一的な取り組みや支援策のみでは、地域の実状・特性にあわせた有機かつ効果的な施策の立案が難しいことなどを鑑みた場合、地域間雇用格差に対応するためには都道府県を中心とし、国、市町村が協力をする形で、雇用創出に取り組むのが望ましいと考える。

さらに、国が主体となって雇用創出に取り組むべきという根拠として、次のような理由が記述されている。

- 当市においては継続的に雇用政策を実施していくために必要な財源やノウハウ、雇用政策に精通する人材が十分ではないという状況があり、市が独自に雇用政策に取り組んでいくことは難しいものとする。よって、これまで雇用政策の中核を担ってきた国が中心となり、都道府県・市町村との連携を図りながら雇用創出の取り組みを進めていくことが望ましい。

- 地域の雇用情勢は、全国的な景気変動の影響を受けるところが大きい。したがって、大局的な観点から、緊急の雇用創出のための国レベルの事業や、雇用の安定確保のための助成制度のようなものは国が行うべきである。一方、地域性の高い個別的な雇用対策については、県や市が国による支援を受けながら施策展開すべきである。国・県・市のそれぞれの役割が重複しないよう、連携して地域の雇用創出に取り組むべきであると考えらる。
- 地域間の雇用格差に対応するには、国策で対応することが適当である。都道府県、市町村が中心となって地域雇用創出に取り組んでも地域格差是正にあまり期待できないものと思われる。完全なる格差解消は国であっても困難であると思うが、少なくとも県単位での全国平均化に近づけるためのインフラ計画を策定し、実施団体への財政支援をすることによって、多少は格差解消への布石になるものと思われる。
- 本来は、各市町村中心となって地域の実情に即した独自の雇用創出に取り組むべきであるが、労働に関する事業所の監督や各種手続・届出等の主な権限は国に集約されており、権限を有さない市町村においては雇用の実態を把握することが困難な面もある。こうした現状から、国の権限が及ぶ範囲では国が主導的に施策を展開するのが望ましい。ただし、都道府県、市町村においても国との連携により情報やノウハウの共有化を図るとともに、地域の実情や特性を踏まえ、各種の産業振興策等と連動した雇用対策を講じるべきと考える。
- 地方では、専門的なスタッフが不足しているため、十分な対応ができない。国として、雇用格差の是正のための施策を、都道府県、市町村と協力して、地方の状況を踏えた方針により取り組む必要があると考える。

やや恣意的になるが、これらの意見をまとめると、市町村が中心になって雇用創出に取り組むべきとする根拠としては、市町村が地域の状況、地域資源についての情報を持っていること、都道府県が中心になって雇用創出に取り組むべきとする根拠としては、市町村単独では企業誘致やインフラ整備に取り組むには限界があるので、広域的な観点から都道府県が中心になるべきであること、そして国が雇用創出の中心になるべきとする根拠は、財源制約、雇用情報、就業支援など国が持つ既存の情報や組織を活用して雇用の地域間格差に取り組むべきとしている。

市町村、都道府県、国のどこかが単独で雇用創出に取り組むのではなく、三者の連携が必要であるという点は多くの意見に共通している。

第5節 市町村の雇用戦略の類型

以上、市町村長が雇用創出についてどのように考えているのかを見てきた。これまで取り上げた資料に基づいて、自治体の雇用戦略を類型化する。

類型化にあたり、アンケート調査の雇用創出の位置づけ 雇用創出で重視する方法 雇用

創出を中心になって取り組むべきところ、戦略的産業に関する回答結果を利用して、市町村をクラスター分析した。分析にあたり、データをz得点で標準化し、Wald法、ユークリッド距離によってクラスター化した。

その結果、市町村の雇用戦略は以下の3つに類型化された（第3-2表）⁶¹。すなわち、

タイプ1：雇用創出を複数課題の中の1つに位置づけ、雇用創出で企業誘致などの外発的雇用創出を重視、都道府県が雇用創出の中心になって取り組むべきであると考え、製造業を戦略的産業とするような市町村。

タイプ2：雇用創出の位置づけを最重要課題に位置づけ、雇用創出で内発的雇用創出と外発的雇用創出の両方を重視、市町村が雇用創出の中心になって取り組むべきであると考え、卸売・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信を戦略的産業とするような市町村。

タイプ3：雇用創出の位置づけが複数課題の中の1つに位置づけ、雇用創出では内発的雇用創出を重視し、国が雇用創出の中心になって取り組むべきであると考え、製造業、建設業、農林水産業を戦略的産業とするような市町村。

の3タイプである。

第3-2表 市町村の雇用戦略の類型

	雇用創出の位置づけ	雇用創出で重視する方法	雇用創出を中心になって取り組むべきところ	戦略的産業
タイプ1 (全体の65.7%)	複数課題の中の1つと考えているところが多い。	外発的雇用創出重視を重視するところが多い。	都道府県中心で雇用創出と考えているところが多い。	製造業での雇用創出に期待するところが多い。
タイプ2 (全体の29.2%)	最重要課題と考えているところが多い。	内発・外発両方重視するところが多い。	市町村中心で雇用創出と考えているところが多い。	卸売・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信に期待するところが多い。
タイプ3 (全体の5.1%)	複数課題の中の1つと考えているところが多い。	内発的雇用創出重視を重視するところが多い。	国中心で雇用創出と考えているところが多い。	製造業、建設業、農林水産業に期待するところが多い。

それぞれのタイプにどれだけの市町村数が分布しているかを見ると、全市町村の65.7%がタイプ1に類型化される。そして、市の73.2%、町の61.7%、村の42.3%の雇用戦略がこの類型である。タイプ2は全市町村の29.2%で、市の24.5%、町の31.6%、村の44.2%がこの雇用戦略の類型である。タイプ3に該当する市町村は全体の5.1%で、市の2.1%、町の6.8%、村

⁶¹ 雇用創出の位置づけに関する質問に対して「優先度は低い」という回答があったが、相対度数が少ないこともありこの表には含まれていない。ここで行った市町村の雇用戦略の分類は、雇用創出の位置づけ、雇用創出で重視する方法、雇用創出を中心になって取り組むべきところ、戦略的産業という4つの指標を総合した分類で、表頭の個々の項目に関する記述は相対的なものである。

の13.5%がこの類型である。

集計表の調整済み残差から、タイプ1は、市に多く、村では少ない雇用戦略の類型である。また、タイプ2およびタイプ3は市で少なく、村で多い雇用戦略の類型である。町の雇用戦略の傾向は明確ではない。

第6節 小括

以上、本章では市町村の雇用戦略について概観してきた。主な論点は次のように整理できよう。

- (1) 市町村が抱える政策課題の中における雇用創出の位置づけは複数の政策課題の中の1つあるいは比較的優先度の高い政策課題として位置づけられる。合併を経験した市町村の方が雇用創出の優先度を高くしている傾向がある。
- (2) 雇用創出するために重視する方法として、地域内の既存企業の活性化（内発的雇用創出）と他の地域からの企業誘致（外発的雇用創出）の両方を重視する市町村が6割近い。市町村別に見ると、市では内発・外発両方重視する傾向にあり、村では内発的雇用創出を重視する傾向がある。
- (3) 雇用創出への取組みにあたり、製造業を戦略的産業にする市町村が50%に達する。製造業以外の産業では、農林水産業が33%、情報通信業が22%等となっている。一方、明確な戦略的産業を定めていない市町村も35%ある。

製造業の具体的な業種は、輸送用機械器具、電気機械器具がほぼ同数で圧倒的に多く、これに食料品たばこが続いている。市町村別に見ると、市では製造業、情報通信業、卸売・小売業を、町では農林水産業、製造業、医療、福祉を、村では農林水産業、医療、福祉、飲食・宿泊業を戦略的産業と位置づけている。

- (4) 雇用創出の中心的役割をどこが担うべきかについては、国、都道府県、「都道府県」が中心となって雇用創出に取り組むべきと考えている市町村が37%、「国」が中心となって取り組むべきと考えている市町村が33%、「市町村」が中心となって取り組むべきと考えている市町村が30%と考え方の違いは数%である。前回の調査に比べて市町村が中心になって取り組むべきという考えが10%ポイント増加している。

- (5) 市町村の雇用戦略は、

- ①タイプ1（全市町村の65.7%）：雇用創出を複数課題の中の1つに位置づけ、企業誘致などの外発的雇用創出を重視、都道府県が雇用創出の中心になって取り組むべきであると考え、製造業を戦略的産業とする市町村、
- ②タイプ2（全市町村の29.2%）：雇用創出を最重要課題に位置づけ、内発的雇用創出と外発的雇用創出の両方を重視、市町村が雇用創出の中心になって取り組むべきであると考え、卸売・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信を戦略的産業とす

る市町村、

- ③タイプ3（全市町村の5.1%）：雇用創出を複数課題の中の1つに位置づけ、内発的雇用創出を重視、国が雇用創出の中心になって取り組むべきであると考え、製造業、建設業、農林水産業を戦略的産業とする市町村、
の3つに類型化される。

第4章 市町村における雇用創出への取組み態勢

第1節 はじめに

市町村における雇用創出の取組み方は一律ではなく多様になるはずである。その背景には人口構造、産業構造、企業や事業所の規模、雇用状況などの経済環境とともに、自治体のリーダーである市町村長が考える産業政策、雇用政策の在り方も関係がある。いささか矛盾するが、第3章では市町村の雇用戦略のビジョンについて概観した上で、類型化を試みた。この章では、雇用創出ビジョンを実現するために市町村ではどのような態勢をとっているのか、そして、どのような取組みを行っているのか、という点についてアンケート調査結果を見ていく。本章では雇用創出の施策を実施するための態勢に重点を置き、具体的な雇用創出の施策の内容については次章で取り上げる。

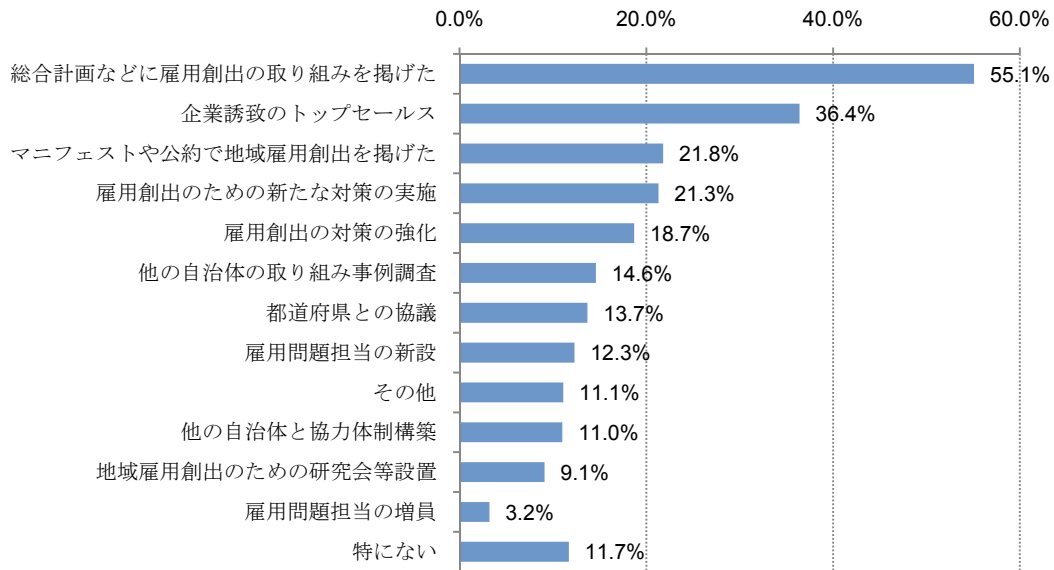
本章の構成は以下の通りである。第2節では市町村の雇用創出の取組みの状況をみる。現状では市町村の雇用創出の取組みは計画段階の自治体が多く、施策を実行している自治体は2割程度である。第3節では、地域雇用創出に中心となって取り組んでいる人材をみる。市町村長や自治体関係者以外に雇用創出のキーパーソンがいるのか、キーパーソンとなる人材をどのように育成していくのかという、地域の人材育成とも関連している。第4節では、市町村間、市町村と都道府県、市町村と国といった連携について取り上げる。市町村のなかには財源や人材、ノウハウなどの資源が不足しているところが少なくない。それを補完するために連携して雇用創出に取り組むことが有効となることも考えられる。また、複数の市町村が連携して広域で雇用創出に取り組む方が効率的な場合もあろう。そこで、連携の状況についてみていく。

第2節 地域雇用創出の取組み

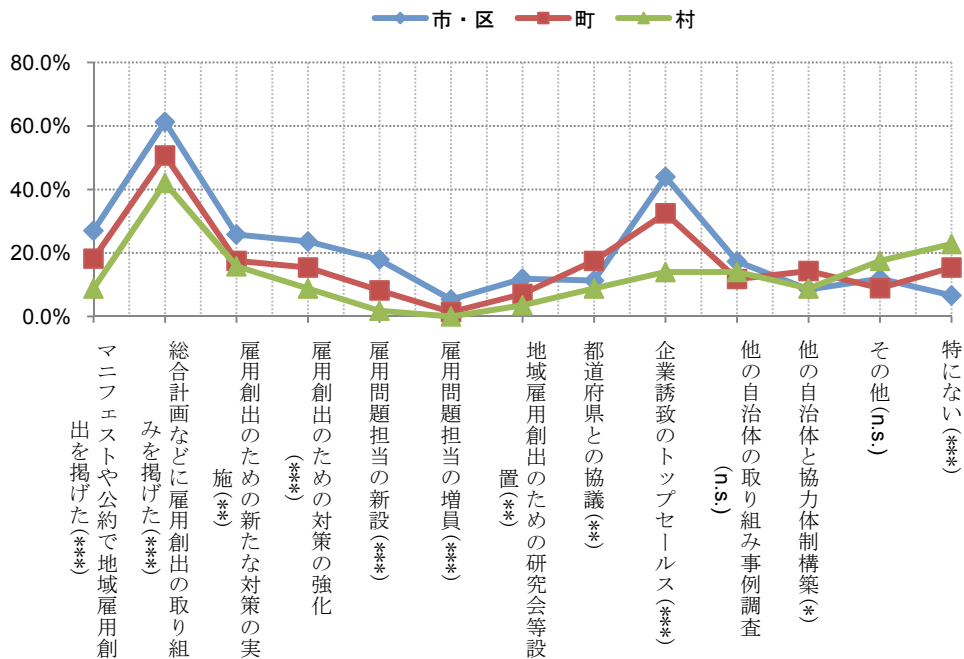
市町村の雇用創出の取組みの状況はどうか、複数回答形式でたずねた。第4-1図はその結果である。回答結果を見ると、「総合計画などに雇用創出の取組みを掲げた」が55.1%で最も多く、以下、「企業誘致のトップセールス」が36.4%、「マニフェストや公約で地域雇用創出を掲げた」が21.8%、「雇用創出のための新たな対策の実施」が21.3%といったものが多い。

これを市町村別に集計したのが第4-2図である。取組み内容の全体傾向を見ると、雇用創出の計画立案段階の取組みが多く、今後、計画を実行に移すことが期待される。また、雇用問題担当（者）の新設、増員など市町村が雇用創出策を実施するための態勢整備に取り組んでいる市町村の比率は必ずしも高くはない。これらの取組みが財政支出の拡大につながる可能性があることも関係していると思われる。このほか、雇用創出の取組みが「特になし」という自治体は市区よりも町村に多い。

第4-1図 雇用創出の取組みの状況（複数回答、N=657）



第4-2図 市町村別雇用創出の取組みの状況（複数回答）



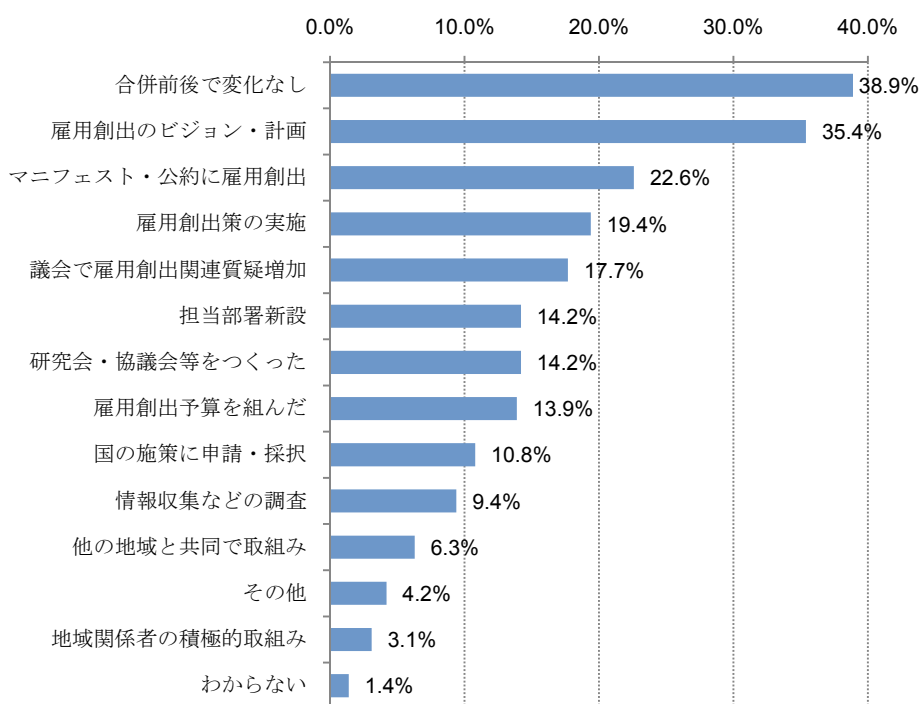
注) ()内は市町村×各取組みの χ^2 検定結果を表し、(***)が1%、(**)が5%、(*)が10%水準で有意であることを、(n.s.)は有意でないことを表す。

ところで、平成の大合併によって市町村合併を経験した自治体が多い。市町村合併をした自治体では、合併前後で雇用創出について何らかの変化があったのであろうか⁶²。

⁶² 雇用創出策を何も実施していなかったA自治体の担当者が合併後に雇用創出策を実施した場合、新規に雇用創

アンケート調査に回答した851市町村のうち、過去5年間に合併をした自治体は291自治体（34.2%）である。これらの合併を経験した市町村に対して、市町村合併後の雇用創出の取り組み状況の変化を尋ねたところ、「合併前後で変化がない」という回答が38.9%で最も多かった。これと「わからない」（1.4%）を除いた6割の自治体では合併後に雇用創出の取り組みに変化があったことになる（第4-3図）。

第4-3図 市町村合併による雇用創出の取り組みの変化（複数回答、N=291）



雇用創出の取り組みに変化があった自治体では具体的にどのような変化があったのか。再び第4-3図の回答結果を見ると、「雇用創出のビジョンや計画を作成した」が35.4%で最も多く、以下、「マニフェスト・公約に雇用創出を掲げた」が22.6%、「雇用創出策の実施」が19.4%などとなっている⁶³。

第4-4図は合併後の雇用創出への取り組みの変化を市町村別に集計した結果である。市町村間で差があるかどうか検討すると、「雇用創出策の実施」だけが有意な差があった⁶⁴。町村よりも市で合併後に雇用創出策を実施している比率が高い。

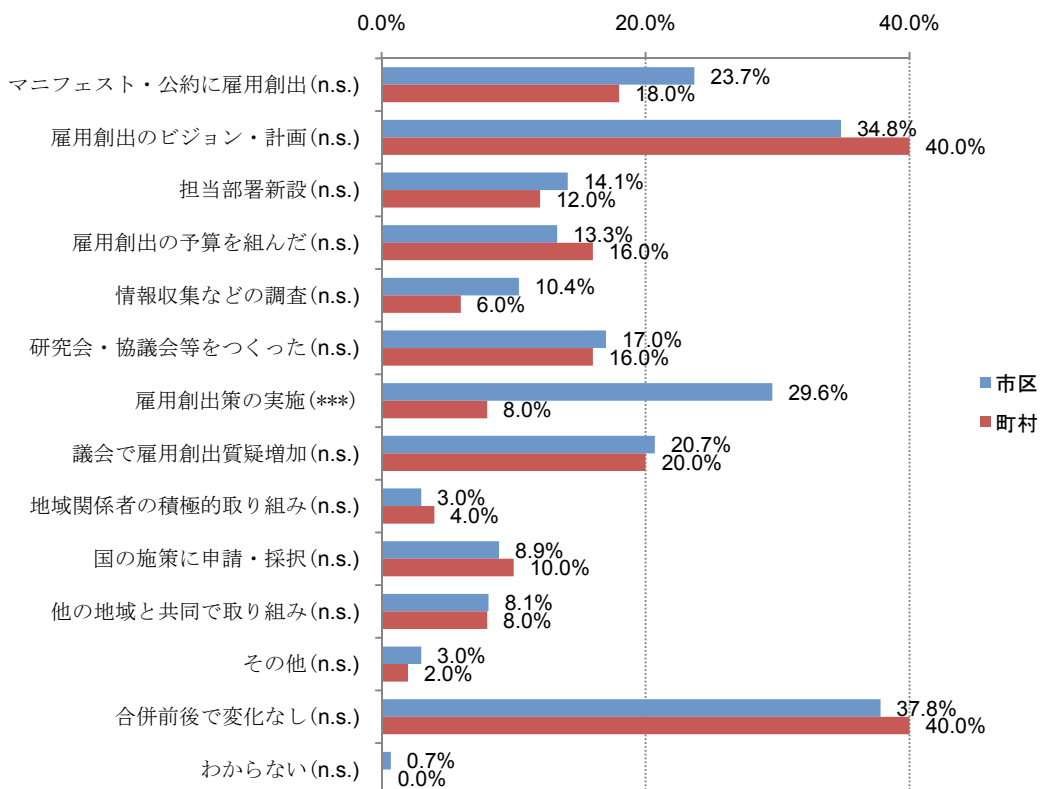
出策を実施したと回答するが、既に雇用創出策を実施していたB自治体の担当者が合併した場合、合併後、新規に雇用創出策を実施したとは回答しないだろう。このように、回答者によって回答結果が異なる可能性がある。

⁶³ 「マニフェスト・公約に雇用創出を掲げた」という項目は本来ならば市町村長に対する質問項目であるが、調査票設計段階で市町村長票の回収が少ない場合を想定して担当者調査票の選択肢に含めた。

⁶⁴ 合併を経験した市町村数を考慮して、ここでは市・区と町・村に分けて集計した。

市町村合併をしたかどうか以外にも、それぞれの市町村がおかれた雇用失業状況や雇用創出策の優先度の方が重要であるとも考えられる。この点を確認するために、市町村長の雇用創出策の位置づけ、雇用問題担当者の雇用失業情勢の変化についての認識とクロス集計してみた。

第4-4図 市町村別合併による雇用創出の取組みの変化（複数回答、N=291）

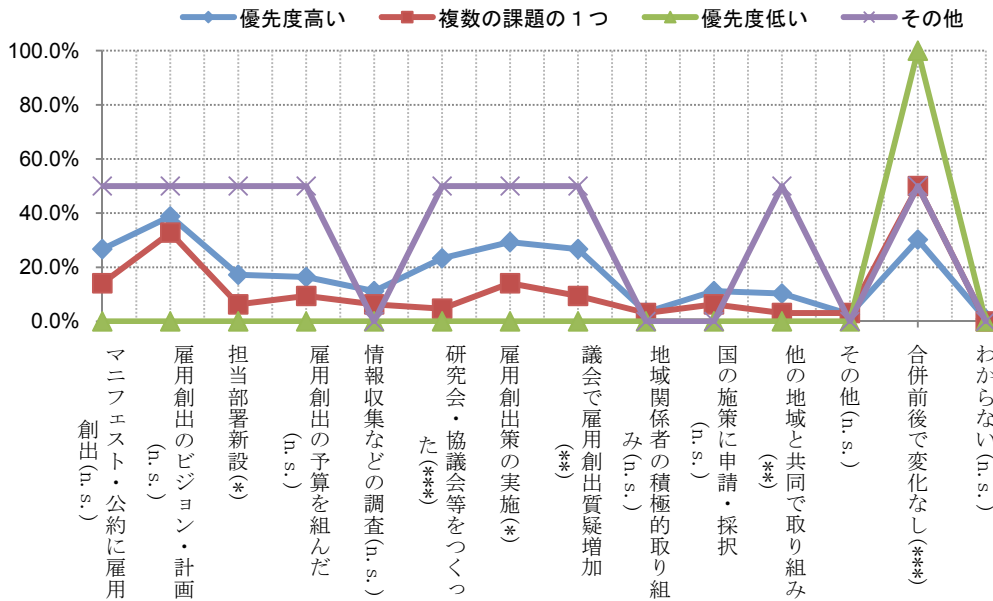


注) ()内は市町村×各項目の χ^2 検定結果で、(***)が1%水準で有意であることを、(n.s.)は有意でないことを表す。

第4-5図は雇用創出策の位置づけと市町村合併後の雇用創出の取り組み状況の変化のクロス集計結果である。「雇用創出策の優先度が低い」という場合は合併前後の変化はない。「複数の課題の中の1つ」という自治体に比べて「雇用創出の優先度が高い」という自治体では、合併後に雇用創出に取り組んでいる比率が高い。しかし、実際に雇用創出を実施しているという自治体は約30%である。

なお、雇用失業情勢が合併後の取り組みに及ぼす効果を検討したが、いずれの項目も有意な結果が得られなかった。

第4-5図 雇用創出の優先度と合併後の取り組み状況



注) ()内は市町村×各取り組みの χ^2 検定結果で、(***)が1%、(**)が5%、(*)が10%水準で有意であることを、(n.s.)は有意でないことを表す。

第3節 雇用創出のキーパーソン

地域の雇用創出の取り組みにリーダー人材、キーパーソン人材の果たす役割が大きいことが予想されるが、前回の調査では明確に検証したわけではなかった。そこで、現在、雇用創出に取り組むに当たり中心となって行動しているのは誰なのか。アンケート調査では「市町村長」など11の項目から複数回答してもらった(第4-6図)。

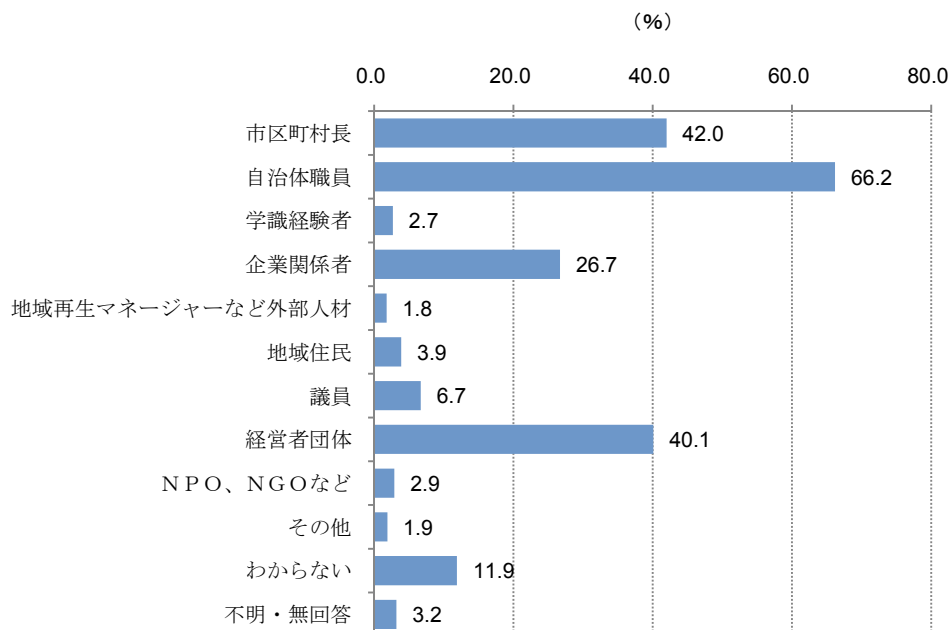
回答結果を見ると、「自治体の職員」が66.2%で最も多く、以下、「市町村長」の42.0%、「商工会議所、商工会などの経営者団体」の40.1%等となっている。この結果を見ると、地域雇用創出は依然として行政が中心になって取り組んでいる印象が持たれる。また、財政制約のためもあってか、外部人材を活用している市町村が非常に少ない⁶⁵。

これを市町村別に集計した結果が第4-7図である。市や町に比べて村からの回答傾向がやや異なっている。村において雇用創出に取り組む人材が不足していること、また、第一次産業などが産業の中心であり、雇用を生み出す企業が不足していることが関連していると思われる⁶⁶。

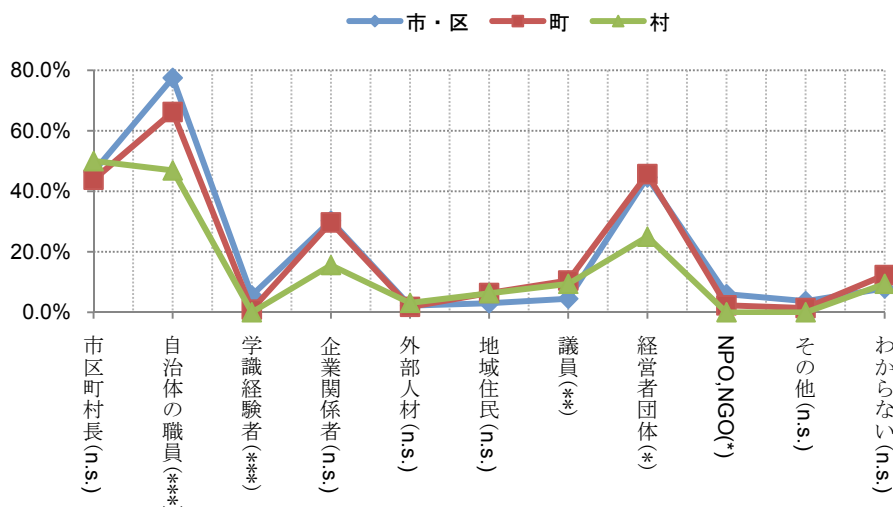
⁶⁵ コンサルティングなど民間の外部人材を活用して企業誘致に取り組んでいる事例がいくつかある。財政的支援を伴う外部人材活用の施策例として、「地域再生マネージャー」を挙げることができる。これは、市町村の地域再生を目的とする取組の推進のために市町村が「地域再生マネージャー」を選定し、関連業務にかかる経費の一部を助成するものである。詳しくは財団法人地域総合整備財団(通称ふるさと財団)のホームページ(http://www.furusato-zaidan.or.jp/navi_05/1194621305406.html)を参照のこと。

⁶⁶ 第2章の雇用状況が悪化した理由についての市町村別集計結果(第2-9図)を参照。

第 4-6 図 自治体が雇用創出に取り組む上で中心となって行動している人（複数回答、N=851）



第 4-7 図 市町村別自治体が雇用創出に取り組む上で中心となって行動している人(複数回答、N=851)



注) ()内は市町村×中心になっている人の χ^2 検定結果を表し、(***)が1%、(**)が5%、(*)が10%水準で有意であることを、(n.s.)は有意でないことを表す。

第 4-7 図からわかるように、雇用創出の取組みの中心は自治体職員が中心であり、その他の利害関係者の参加は相対的に少ない。村では NPO などを活用することが少ないが、雇用創出のノウハウを持った NPO もあるので、これらを活用するべきであろう。

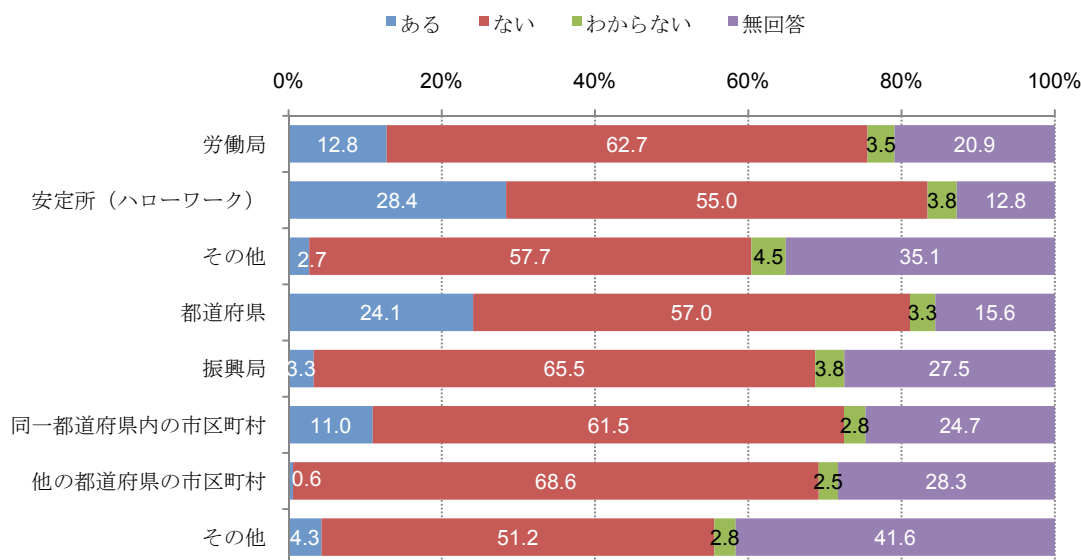
今後、地域雇用創出に取り組む上で、自治体関係者だけではなく、企業関係者、地域住民、NPO などを地域の利害関係者として巻き込んで地域雇用創出に取り組んでいくことが求められる。

第4節 自治体、都道府県、国の機関との連携

合併が進んだとはいえ、規模が小さい自治体では単独で雇用創出に取り組むことが困難である。また、共通の課題を抱える自治体、労働市場圏が同じ自治体、産業集積を考慮し、連携して雇用創出に取り組む方が効果的な場合もあろう。さらに、市町村が公共職業安定所（ハローワーク）と連携して求人情報を提供することでより効果的な就業支援につながると考えられる。では、実際にこのような連携がどれだけ行われているのか、以下では市町村が雇用創出に取り組む際に他のポリシーメーカーとの連携の状況をみていく。

まず、連携の実績の有無について確認する。アンケート調査に回答した851の自治体のうち、他のポリシーメーカーとの連携の実績が「ある」という自治体は21.0%にとどまり、「ない」という自治体が74.9%と圧倒的に多い。

第4-8図 雇用創出における連携の状況（複数回答、N=851）



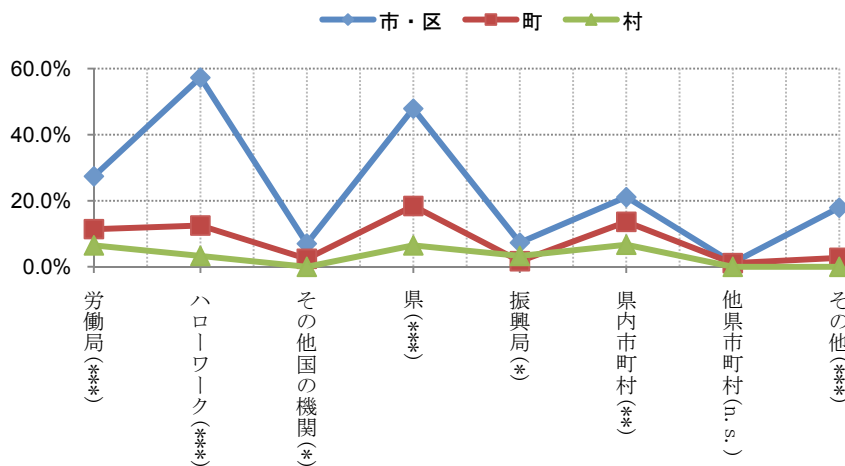
「連携して取り組んでいる」という場合、市町村間で横の連携をしている場合もあるだろうし、国の機関や都道府県の機関と縦の連携をしている場合もあろう。そこで、どこと連携を行っているか尋ねてみた。その際、国については「労働局」、「公共職業安定所（ハローワーク）」、「その他」、都道府県については「都道府県」、「振興局」、「同じ都道府県内の市町村」、「他の都道府県の市町村」「その他」に分けて連携の有無を複数回答してもらった⁶⁷。第4-8図がその集計結果である。

この図から、地域雇用創出に連携して取り組んでいるのは国の機関では「安定所（ハローワーク）」の28.4%、「都道府県」の24.1%が比較的多い。

⁶⁷ 選択肢の中に「他都道府県の市町村」が含まれているが、都道府県が異なっても連携して産業政策や観光政策などに取り組んでいる事例があることからこの選択肢を加えた。

第 4-9 図は市町村別の集計結果である。この図を見ると、市区では「労働局」、「ハローワーク」、「都道府県」、「都道府県内市町村」、「その他」との連携が相対的に多い。町、村では国、都道府県、市町村との連携は市区ほど多くはないが、10%程度の町で県、県内市町村、労働局、ハローワークとの連携が行われている⁶⁸。村の連携の状況はいずれも 10%以下である。

第 4-9 図 市町村別雇用創出取り組みにおける連携の状況



注) ()内は市町村×各連携先の χ^2 検定結果を表し、(***)が1%、(**)が5%、(*)が10%水準で有意であることを、(n.s.)は有意でないことを表す。

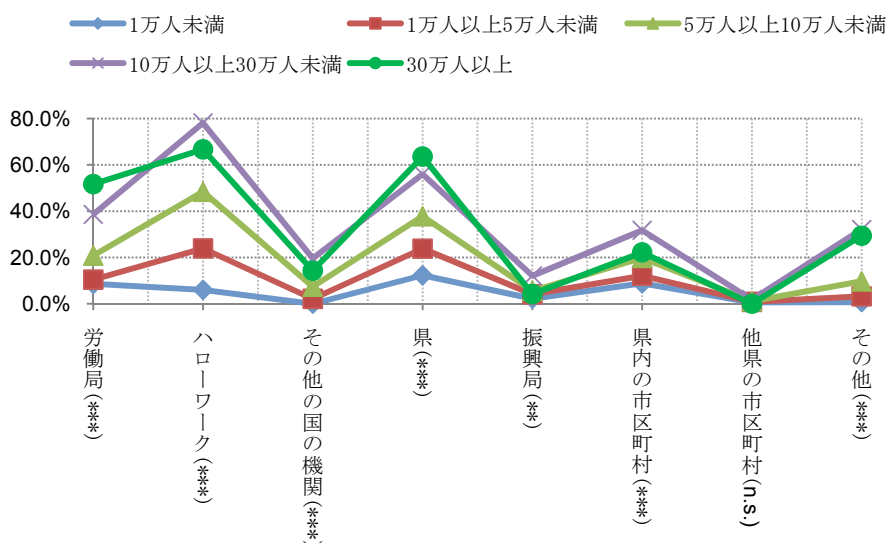
さらに、第 4-10 図は人口規模別の集計結果である。連携は人口 10 万人前後が 1 つの目安になっている。調整済み残差から、人口が 10 万人以上の自治体では国の機関、都道府県、同一都道府県内の市町村との連携が多い傾向がある。このように、雇用創出への取り組みにおける連携が行われるかどうかは、自治体の規模に依存する⁶⁹。人口規模が大きい自治体ほど労働局、ハローワーク、県、県内の他の市町村など様々な連携が行われている。

予算規模や行政職員の人数、地域の利害関係者の分布といった制限がある自治体では、それを補完するために国、都道府県、他の市町村と連携して雇用創出に取り組むことができないか検討するべきであろう。

⁶⁸ 自治体が無料職業紹介を行う際の連携が含まれている。職業安定法第 33 条の 4 により厚生労働大臣に届け出ることにより地方公共団体が自らの施策に関する業務に附帯して無料職業紹介事業ができる。厚生労働省資料によれば、2009 年度末までに地方公共団体 196 団体が無料職業紹介事業を届け出ている。内訳は 36 道府県、1 区、43 市、23 町、3 村、1 組合である (2008 年度は 107 団体であった)。なお、厚生労働省のウェブ <http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/jukyu/syukai/dl/10.pdf> も参照。

⁶⁹ 雇用創出の位置づけ、重視する雇用創出、雇用創出の中心となるべきところといった項目についてクロス集計した。しかし、いずれの集計においても有意な項目はなかった。さらに、雇用戦略の類型とのクロス集計も有意差があった項目はなかった。

第 4-10 図 人口規模別雇用創出取り組みにおける連携の状況



第 5 節 国の事業を活用した雇用創出の実績

財源に制約があり、雇用創出に取り組むことができない自治体が、国の事業を通じて雇用創出につなげることが考えられる。アンケート調査では過去 3 年間に実施した雇用創出を目的として国の施策を活用したことがあるかどうか、たずねてみた⁷⁰。集計結果を見ると、「活用したことがある」という自治体が 15.5%、「活用したことがない」という自治体が 80.4% となっている。

国のどのような事業を活用して雇用創出につなげたのか、具体的に記入したものを整理したのが第 4-1 表である。以下、記載された事業をコメントなしに列挙する。

第 6 節 小括

本章では第 4 章で検討した雇用戦略を受けて、市町村における雇用戦略の取組み態勢について概観してきた。主な論点は次のように整理できよう。

- (1) 55%の市町村が総合計画に雇用創出の取組みを掲げるなど従来に比べて雇用創出の取組みを政策課題として明示する市町村が増加している。しかし、雇用創出のための具体的な態勢はまだ未整備のところが多い。

⁷⁰ ここでいう「雇用創出を目的として」とは、地域振興、産業政策、就業支援などを含む広義の雇用創出を考えている。

第4-1表 国の事業で雇用創出につながったもの

省庁名 (五十音順)	施策名 (順不同)	
経済産業省	企業立地促進法(4) 電源地域産業育成支援事業(3) 電源地域産業資源機能強化事業補助金 電源地域新事業支援施設等整備費補助金 電源地域産業再配置促進費補助金 電源地域振興指導事業 電源過疎地域等企業立地促進事業補助金 電源地域振興センター研修事業 資源循環型地域産業推進事業補助金 中小小売商業高度化事業 中小商業活性化総合支援事業(2) 中小企業経営資源強化対策費補助金 中小企業活性化支援事業	広域的新事業支援ネットワーク拠点重点強化事業 外国企業誘致地域支援事業 小規模事業経営支援事業 広域市町村圏産業振興ビジョン調査モデル事業(2) 少子高齢化対応中小商業活性化施設設備費補助金 中心市街地活性化基本計画 エコタウン事業 伝統的工芸品産業支援補助金 ジョブカフェモデル事業 産業立地促進条例 ハイドロバレー計画開発促進調査
厚生労働省	地域提案型雇用創造促進事業 (パッケージ事業) (28) 地域雇用創造推進事業 (新パッケージ事業) (20) 地域創業助成金制度(12) 通年雇用促進支援事業(3) ヤングキャリアナビゲーション事業(2) 地域雇用創造バックアップ事業(2)	パートバンク相談事業、中高年齢者職業相談事業 若年労働者のキャリア形成支援・相談事業 地域職業相談室事業 中小企業福祉事業 (中小企業勤労者総合福祉推進事業) 地域雇用機会増大促進支援事業 中小企業総合福祉推進事業
国土交通省	まちづくり交付金(11) 地域再生等担い手育成支援調査事業 汚水処理施設整備事業 みなと振興交付金事業	地域づくりインターンシップ事業 地域振興アドバイザー派遣制度 観光ルネサンス補助制度 歴史街道整備事業 市街地再開発事業

(2) 市町村合併をきっかけに雇用創出の取組みが始まった市町村が多い。市町村合併をした市町村のうち6割が何らかの雇用創出のための取組みに取りかかっている。しかし、実際に雇用創出策を実施した市町村は20%ほどである。

(3) 雇用創出の取組みの中心になっているのは行政職員、市町村長、経営者団体、企業関係者などである。NPO や地域住民などの地域の利害関係者の参加はほとんどない。財源の制約によって行政職員が増員できないようなことになると、雇用創出の取組みが進まなくなる可能性もある。

(4) 市町村が他の市町村、都道府県、国の機関などと連携することで、ポリシーメーカー間の補完性を高める可能性がある。実際に連携の実績がある市町村は21%である。連携の実績は市町村の人口規模(概ね人口10万人程度)が目安となっており、主な連携の相手は、「公共職業安定所(ハローワーク)」が28%、「都道府県」が24%などとなっている。

第4-1表 国の事業で雇用創出につながったもの（続き）

省庁名 (五十音順)	施策名（順不同）	
総務省	頑張る地方応援プログラム(3) 地域再生マネージャー事業(3) 地域力創造アドバイザー事業	再チャレンジ・コミュニティカレッジ 地域情報通信基盤整備推進交付金事業 地域統合整備資金貸付事業
内閣府	地域再生計画	
農林水産省	農山漁村地域力発掘支援モデル事業 強い林産・木材産業づくり交付金事業 資源リサイクル畜産環境整備事業 森林保全特別対策事業 地域水産物供給基盤整備事業 農山漁村活性化プログラム支援交付金 道整備交付金事業 都市と農山漁村の新たな共生・対流システム の構築に関する調査 担い手施策（集落営農確立事業）	元気な地域づくり交付金事業 アグリチャレンジャー支援 特定農山村地域活動支援事業 やすらぎ空間整備事業 地域バイオマス活利用交付金事業 北部地域園芸農業活性化事業 農林漁業振興事業 北部振興策(3)
文部科学省	都市エリア産学官連携促進事業 科学技術振興調整費「地域再生人材創出拠点 の形成」プログラム	現代G P 事業

注：アンケートに記載されたものを整理した。（ ）内の数値は記載のあった自治体数を表す。