

研究指導 石光 真 教授

地方自治体における雇用創造への取り組み

藤元 彩

1. 研究動機・目的

国から地方へ権限委譲が進むにつれて市町村が雇用問題、雇用創出に果たす役割が重要になってきている。そこで地方自治体がどのように雇用創造への取り組みを行っているのかということに疑問を持ったため、本研究に至った。

また、2008年秋の経済危機の影響で雇用情勢は急激に悪化した。それを受けて、地方自治体がどのような雇用対策を行ったのかということについても疑問を持った。

研究目的は現在地方自治体の行っている雇用対策について調査し、地方においてどのような雇用対策が望ましいのかを考察することである。

2. 地域雇用対策の変遷

2-1. 1960年代から2000年にかけての地域雇用対策

まず1960年代の雇用政策では、地域間の雇用の流動化が政策目標になっていた。具体的には、主にエネルギー革命に対応した炭鉱離職者への対策が行われた。60年代後半以降は高度成長の歪みの是正として、均衡ある発展という目標の下に工場の地方進出を促すための雇用政策が作られた。そして、70年代後半になると、不況地域・不況産業への対応策としての政策が展開されるようになった。具体的には、公共事業の展開による離職者の吸収と離職者を雇い入れた企業への助成措置である。このように、地域を対象とした雇用対策は基本的に国が行ってきたため、体系性を欠くものであった。80年代は内需拡大の軸にした日本経済の構造転換が主張され、地域雇用開発促進法が制定された。これは現在も国による地域を対象とした雇用対策の基本的な枠組みとして継続している。しかし実際は日本的雇用システムにより雇用が確保されていたため、法律の必要性はなかった。

2-2. 2000年以降の地域雇用対策

2000年の雇用対策法の改定により、地方自治体は地域の実情に応じた雇用対策に対して努力義務を負うことになった。また、都道府県に新しく指定された地域ごとの雇用計画の策定を促す、改定地域雇用対策促進法が01年から施行された。しかし、多くの地方自治体では独自の雇用政策の体系化にむけて努力しているとはいえない状況であった。その中で、05年から地域提案型雇用創造促進事業(07年からは新パッケージ事業)が開始された。これは地域において諸機関・組織が協議会を構成し、創意・工夫をこらした事業内容を策定し、その案をコンテスト形式で選抜するものである。これは従来から「強制」される形での地域雇用対策からの脱皮を図る意味がこめられていると考えられる。また、08年から地方の元気再生事業が始まり、地域の住民や民間団体の創意工夫を起点にしたプロジェクトの支援を行っている。これは地域産業政策も地方分権の流れを取り入れ始めたことの反映である。地方自治体やNPO組織等が国の政策を有効に使える事例が増え、固有の事情に即した雇用政策を持つ地方自治体が現れ始めたことで、地域雇用対策をめぐる状況は従来とは大きく異なっている。

2-3. 2008年秋以降における雇用対策

そうした状況の中、経済危機に伴う雇用危機が発生した。緊急の雇用対策においては、国の政策が再び前面に登場することとなった。地域づくり、産業振興と結びついた地域での雇用対策は直接の雇用効果は大きくなく、中期的な効果を期待するものが多いからである。まず雇用維持対策として雇用調整助成金(事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、従業員を解雇せずに休業や教育訓練・出向などで雇用を維持した場合に、賃金の2/3~4/5を助成するもの)による措置がとられた。雇用調整助成金は1974年以来存続している典型的な

雇用維持制度であるが、2008年12月以降利用対象が大幅に拡大された。しかし、助成の条件を大幅に緩和した結果、利用が急激に拡大し、2010年度末には財源不足となる恐れも出てきている。また、各地域における雇用機会創出のため、国は都道府県に「ふるさと雇用再生特別交付金」(2500億円)、「緊急雇用創出事業」(1500億円)の基金を創出した。環境や教育等に関する事業も見られるが、大量に雇用を吸収するのは河川・森林整備等の事業である。そこで働いた労働者にとっては次のキャリアにつながるスキルを身につけるのは難しい。これらの助成金や事業を、地方自治体での独自の対応に結びつけていくことが課題となっている。

3. 地域における雇用創出

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ものなど多様な形で進展している。ここでは事例とともに分類を行った。

3-1. 企業誘致型雇用創出

地方自治体が取り組む雇用創出政策の中で、最も大規模で雇用創出規模が大きいのがこの企業誘致型である。特徴としては外部から企業誘致をするために、企業に対して補助金の支出、工場建設用地の無料譲渡、税の優遇等を行うという外発的な雇用創出策である。しかし、地方自治体の財政力、空港や高速道路といったインフラ、労働力、工業用水といった資源などの制約があるためどこでも企業誘致が実行できるわけではない。

事例

三重県亀山市...クリスタルバレー、シリコンバレー、メディカルバレーの三つの構想を核にした関連産業立地を展開。シャープが亀山市に大型液晶テレビ貫工場を建設したことで雇用が拡大したが、関連産業の進出によって地域の雇用拡大はさらに加速した。

島根県斐川町...富士通や村田製作所などの誘致に成功しており、地方小都市としてはもっとも成功しているといえる。最近では企業化支援貸工場による

起業家へのサービス提供なども行っている。国内大手企業が効率化の観点から生産拠点を海外に移転する動きが顕著に見られ始めた頃からは、企業誘致型の戦略から、企業誘致 + 内発型の振興策に移行した。

3-2. 地域内資源活用型雇用創出

地域の資源を内発的に活用して、小規模ではあるが収益の出るビジネスを展開しているのがこの形である。この雇用創出は地域の実情に適合させた開発計画が多いため、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くはない。しかし、少子高齢化の進む日本の将来を考えると有効な地域雇用創出の手段だと考えられる。

事例

滋賀県長浜市...市内に存在する内部資源(観光資源、関西に近いという地理的条件など)を効果的に活用し、第三セクター黒壁を中心にガラス工芸によるまちづくりを行って、大阪・京都からの「安・近・短」志向の日帰り観光客の獲得という、外部の市場からの需要呼び込みに成功した。

北海道ニセコ町...地域資源(豊富な積雪・パウダースノーなどの自然資源、景観資源等)を生かすためにニセコ町50%、町民120人が50%出資して、株式会社ニセコリゾート観光協会を設立。現在国内外から多くの観光客を獲得している。

3-3. 産業クラスター型雇用創出

これは地域に根ざした産学官の連携によって技術開発と起業の促進を図り、地域での内発的な産業・雇用創出を目指す形である。経済産業省の「産業クラスター計画」と文部科学省の「知的クラスター創成事業」が元になっている。これらの計画の大半は、先端分野の技術開発における国の重点4分野である生命科学、情報通信、環境、ナノテクノロジー(超微細技術)に関連している。この形は、雇用創出規模は大きい雇用創出を実現するまでにかなりの時間を要する。

事例

兵庫県神戸市...先端医療産業特区制定による規制

緩和や理化学研究所の進出、神戸臨床研究情報センター、先端医療センターなどの中核施設の整備に伴って、医療関連企業 89 社が進出してきており、約 1700 人の雇用創出(2006 年)が実現している。

4. 地域雇用創出を実現する上での課題

ここでは事例や文献等を調査した結果、地方自治体が雇用を創出する上で課題となると思われる点を挙げていきたい。

諸組織との連携

佐口(2010)は、地域の雇用政策を評価する場合には「諸組織の連携という視角が不可欠となる。これまでにない諸組織の深い連携は、その実現の可能性を切り開く要素となる」と述べている。諸組織の連携については企業と地方自治体の連携、地方自治体・企業と学校の連携、隣接する市町村同士の連携などさまざまなものが挙げられる。しかし、こうした連携が十分に機能する事例は多くはない。連携は、地域の技術力の向上や人材育成に必要不可欠である。

人材育成

諸組織の連携を含めた地域での戦略を立案し実行していくためには、それを担う人材の存在が必要となる。そして企業間や従来交流がなかった組織間の新しい形での連携を実現していくには、対象のニーズの把握能力や、組織能力が必要である。具体的には、経営能力を持つ地方自治体職員、意欲的な経営者といった担い手が不可欠である。そして、その担い手を支える人材も必要になってくるだろう。これらの担い手は地元からの調達に限らず、一度都会に出て地元へ戻ってきた U ターン層、元々他地域に住んでいて転居してきた I ターン層も有力な人材になる可能性がある。

財政力

財政力の弱い自治体では、企業誘致の基盤の整備や優遇措置、または内発的な地域開発が十分にできない可能性が高い。そのため、雇用創造のための補助金や、助成金の整備や拡大などの財政支援を国が行って

いく必要がある。

雇用創出ノウハウ

雇用創出ノウハウ不足は、雇用創出策に取り組み始めた後に出てくる問題である。雇用創出のノウハウの情報提供、雇用創出に関する成功事例についての情報提供といった国の支援が必要であると考えられる。

5. 福島県の雇用創出対策について

福島県は、これまで最重点施策として企業誘致を進めてきた。企業誘致に関しては、がんばる企業・立地促進補助金や福島県企業立地資金貸付制度などを設け全国でも上位の優遇制度や受け入れ態勢を整えている。これまで自動車メーカーのデンソー(田村市、三春町)や食品メーカーの味覚糖(白河市)などの誘致に成功しており、福島県の年間工場立地件数は平成元年以降 2267 件(2009 年)にのぼる。2014 年に白河市に工場を新設する三菱ガス化学は「敷地をすべて利用すれば 1000 人を越える雇用が創出できる¹⁾」としている。

企業誘致は雇用創出効果が大きい上に地方自治体の財政を支える事業税・住民税が増加するといったメリットがあるが、デメリットもある。具体的には 雇用者の多くが地域外からの雇用や非正規雇用、外国人であり地域の正規雇用に結びつかない。巨大工場の進出は、中小零細企業の倒産・閉鎖等を招く場合がある。特定の企業や産業への過度の依存が、景気循環や産業構造の変化への対応力を弱めてしまう。地方自治体の歳入が特定企業や産業の動向に左右され変動しやすくなる、といったことが考えられる。

その他にも、福島県は地域雇用開発計画を策定したり、地方雇用創造推進事業(新パッケージ事業)を実施したりしてきた。主に実施されていることは、就職・創業セミナーやイベントなどである。それらは確実な就職を約束するものではない上、新パッケージ事業は 2010 年度で終了してしまうため長期的な雇用創出には繋がらない。また金融危機を受けて、2008 年度より福島県ふる

¹⁾三菱ガス化学、福島県と立地協定 最大 1000 人雇用検討。日本経済新聞 2011 年 1 月 22 日掲載

さと雇用再生特別基金と、福島県緊急雇用創出基金の二つの基金(総額 227 億円)を創設し、この基金を活用して雇用創出に向けた様々な事業を県及び市町で行ってきた。しかしあくまでも一時的な雇用に過ぎないため、雇用期間終了後における再雇用についても検討するよようにということを県は言っているが、また失業者に戻ってしまう人も出てくる。また、福島県には 2010 年時点で国から地域産業資源活用事業改革の認定を受けた事業が 14 ある。これらの事業はまだ発展途上であり、これらの事業が拡大すれば雇用創出が可能になると考えられる。私はこれらの点から、福島県は外発的な振興策である企業誘致型雇用創出と、内発的な振興策である地域資源活用型雇用創出をあわせて積極的に行っていく必要があると考える。

また、福島県は2009年度、地域中核産学官連携拠点に選ばれた。地域中核産学官連携拠点とは「地域の特長や強みを活かし、地域産業の競争力強化や新産業創出による産業構造改革などを目指して産学官連携活動が行われる拠点」のことである。概要は以下のとおりである。

拠点名:ふくしま次世代医療産業集積クラスター

産:福島県医療福祉機器研究会

学:日本大学、福島県立医科大学、福島大学、会津大学

官:福島県

うつくしま次世代医療産業集積プロジェクトの目的は、医療技術の向上医療機器産業に貢献できる医療機器設計・製造産業クラスターの形成である。そして県内における医療関連企業の集積を進め、新しいビジネスを生み出すことが求められている。具体的には、医療現場のニーズを収集・改良・開発 全国の企業や大学と県内中小企業のマッチングを実施 大学の技術を使った研究・開発 中小企業に対する事業化支援 中小企業への薬事法の許認可の支援 中小企業への販路拡大支援、というプランが組まれている。このような産学官連携は産業振興だけでなく、大学などからの良質な人材確保につながる。これはかなりの期間を要するが産業クラスター型雇用創出に繋がる可能性があるのではないかと考えられる。

6. 終わりに

地域をめぐる政策の流れは国から地域主権へと変わり、市町村が果たす役割が重要視されてきている。これまでは、都道府県レベルと市町村レベルでは政策の企画力や政策の形成力が異なっていた。しかし、今後は市町村レベルにもそれらが求められ、自治体では一層政策企画力、政策形成能力を高めることが求められる。どのような地域を目指すのか明確なビジョン作りを行っている自治体はまだ少ない。地方自治体は規模も財政力も全国一律ではない。したがって、地域特性によってどのような形の雇用対策が合っているのかを考え、雇用政策を作成していくことが求められる。

7. 参考文献・URL

- [1] 橘川武郎・篠崎恵美子『地域再生 あなたが主役だ 農商工連携と雇用創出』日本経済評論社 (2010)
- [2] 佐口和郎『事例に学ぶ地域雇用再生～経済危機を超えて～』ぎょうせい(2010)
- [3] 関満博・小川正博編『21世紀の地域産業振興戦略』新評社(2000)
- [4] 労働政策研究・研修機構編『地域雇用創出の新潮流 統計分析と実態調査から見えてくる地域の実態』(2007)
- [5]福島県ホームページ
<http://wwwcms.pref.fukushima.jp/>
- [6]福島県企業立地ガイド
<http://www4.pref.fukushima.jp/investment/index.html>
- [7]うつくしま次世代医療産業集積プロジェクト
<http://fuku-semi.jp/iryuu-pj/index.html>

ⁱ 文部科学省ホームページ
(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/06/1269989.htm)より