

# 「地域雇用政策」概念の変遷： 地域開発政策と雇用政策の接近の過程

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 神崎, 淳子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/29491">http://hdl.handle.net/2297/29491</a>

# 「地域雇用政策」概念の変遷 —地域開発政策と雇用政策の接近の過程—

人間社会環境研究科 人間社会環境学専攻

神崎 淳子

## Transforming Concept of Regional Employment Policy : A Research on Change of the Post-war Japan's Regional Development and Employment Policy

KANZAKI Junko

### 要旨

2000年の地方分権一括法施行以降、地域をめぐる雇用政策は大きく変化をしてきている。これまで国家が行ってきた雇用や産業、地域開発に関わる政策を、地域が計画主体としての役割を果たし、産業や雇用・就業機会を創出することが求められるようになってきている。特に、2005年の国土形成計画法への改正や地域再生法施行により、地域の雇用政策と地域開発政策が大きく近接し、地域再生という目的のために両政策の一部は連携して実施されることが制度として求められるようになった。

2000年以降のこれらの両政策近接化の動きは地方分権化に伴う法制度の変更により急速に顕在化した。地域を政策主体や手段とすることや両政策の近接化を目指す試みは、戦後の国土計画等の開発政策と雇用政策の中にも段階的に制度として盛り込まれてきたものであった。本稿では、従来は特定の産業や地域に対して実施されていた雇用政策を「地域」という単位で統合した1987年地域雇用開発等促進法の制定の意義と、地方分権一括法の実施を受けて同法が改正改称された2001年について注目し、それぞれの時期にどのような政策の変更がされたかをその背景も含めて整理することを試みた。具体的には1987年の法制定と2001年の改正の2つの時期を区分として用いて、1945～1986年、1987年～2000年、2001年以降の3つの時期の地域開発、産業政策と雇用政策を観察した。そこから、1945～1986年には日本の戦後経済成長の達成を目標とした拠点開発方式による産業政策と労働力流動化の雇用政策方針がみられ、1987年～2000年には国際競争が産業構造変化をもたらし雇用失業対策が行われる中で、1987年に農村地域を含む「地域」を単位として雇用政策を検討する法律が制定された。一方、産業政策はリゾート開発法にみられるような従来型の国家レベルの計画による地域開発が行われていた。そして、2001年以降、地方分権化の過程から地域開発政策と雇用政策の接近が制度化されたのである。

このような変化の一方で、国土総合開発法により戦後以降の地域の均衡発展という理念が転換し、地域雇用政策の実施においても地域再生法にもとづく地域再生計画の認定を受けることが条件化され選別的となっている事にも注意を持って検討した。

### キーワード

地域雇用政策, 地方分権改革, 地域雇用開発促進法

## Abstract

This paper traces the evolutionary change in Japan's regional development and employment policy in the post-war period, during which policy-making for regional development and employment was considered a central government function. Japan's central government designated key regions for national economic growth. It placed strategically important industrial plants in these regions while promoting movement of manpower to these regions.

The Promotion of Job Opportunities in Certain Regions Act of 1987 was the first step toward decentralization. The act considered a region as the unit of job creation, although it maintained that the central government planned and implemented regional development. The next step toward decentralization was taken by the Comprehensive Decentralization Law of 2000 and the revision of the Promotion of Job Opportunities in Certain Regions Act in 2001, which considered regional organizations such as local governments and various types of associations as primary agencies for regional development and job creation.

The concept of a decentralized regional development and job creation policy was clarified in the Local Revitalization Act and the National Spatial Planning Act of 2005. However, the central government still retains the authority to approve the regional development and employment plans proposed by local authorities.

## Key Words

regional development, employment policy, decentralization

## はじめに

近年、雇用問題に関わる政策や研究において地域という単位への関心が高まってきている。戦後以降、地域開発政策は、国家が行う「地域」単位の政策分野として登場しており第一から第四までの全国総合開発計画やその後の「21世紀のグランドデザイン」は、地域を対象とした国家による国土計画であった。同様に、雇用政策も日本国憲法第二十七条「労働の権利・義務」との関わりから国家がその責任を担っていた。そして、両政策は国家の官僚的機構の中で、長い間各々の担当省庁により運営されていた。しかし、2000年以降、国土計画としての地域開発と雇用対策という二つの流れを持って実行されていた地域への雇用創出の取り組みが急速に接近した。2005年の地域再生法施行以降は、両者の取り組みが地域という単位の

中で連携することが政策的に求められたことから、地域雇用政策という概念が重要性を帯びてくることになった。

本稿では、戦後から現在までの地域開発と雇用政策の歴史的な政策形成の流れを整理し、両者の接近の過程を整理するものである。特に雇用政策において、地域が雇用政策の対象から実施主体、さらに計画策定主体として変化した過程も併せて歴史的経緯の中で確認する。この2点の整理をもとに、時期ごとにそれぞれの政策の意義や目的、主体とその役割を対比させて、現在の地域雇用政策がどのように形成されたのか、その連続性と転換点、課題を論じることを試みたい。

その際、本稿では戦後～1987年、1987年～2000年、2001年以降の3つの時期区分を設けて地域開発の歴史と雇用政策の動向を見る。時期区分の方法としては、1987年の地域雇用開発等促進法（以

下、1987年法)と2001年の地域雇用開発促進法<sup>1)</sup>の改正・改称時の二つの時期に注目した。地域雇用開発促進法は従来の地域における雇用、就業機会創出に関わる施策を統合する形で1978年法に恒久法として登場し、2001年に当時の地域主権改革の流れの中で改正・改称された。この法律は地域雇用に関する唯一の法であり、地域雇用施策の根拠法である点から、地域雇用の課題を考える際に注目されるべき対象と言える。特に、2001年の改正・改称については、2000年4月の地方分権改革一括法施行、2001年1月の労働行政組織再編による厚生労働省の発足、2001年の雇用対策法改正<sup>2)</sup>といった労働行政の変化の流れの中で、雇用政策と地域の関係が改めて見直されたことを反映したものであり、地域雇用に関する転換点と考えられる。地域雇用開発促進法は、地域雇用政策に対する時代的な影響を受けて成立、改正・改称がなされており、地域や時代が地域雇用に関してどのような課題をもったかを知る手がかりとして本稿では注目して取り上げた。

本稿の構成は以下の通りである。まず1章では地域開発と雇用政策に対する既存研究を整理する。特に、2000年以降の近年の地域雇用政策に関わる既存研究をもとに、地域開発政策と雇用政策の両分野における地域雇用政策に関わる議論を整理し、研究上の課題を上げる。2章では戦前から1987年法施行までの期間を、戦後から高度成長期と高度成長期以降から1987年までの2つの時期区分を設けて地域開発と雇用政策の両面から整理する。3章では1987年法を中心に当時の地域開発政策や雇用政策の課題とその対応を示し、4章では2000年以降の「地域」の政策主体への転換と地域雇用政策との関わりについて整理する。さらに、

4章では「地域雇用」の現代における意味を検討し、1章の議論を踏まえながら本稿の論点を総括する。

## 第1章 地域雇用と地域開発に関わる先行研究

以下では、特に2000年以降の研究を中心に地域雇用と地域開発に関する先行研究の整理を行う。まず、地域雇用政策における地域の位置づけと近年の地域雇用に関する研究を整理し、地域雇用政策がどのような政策課題に対して用いられるかを見る。次に、地域開発という場合の「地域」の意味について、国土計画や現在の地方分権論、国土開発法を取り上げながら検討し、既存研究における地域開発の評価について紹介をする。

### (1) 雇用政策論における研究

地域雇用とは何かについて検討を行うために、雇用政策への地域の役割に関する研究を取り上げる。地域雇用に関する研究や政策は、1980年代初頭からEUやOECDの研究を中心に行われていた。そこでは、地域内労働市場の関係諸主体が地域の産業や雇用を自立的な計画策定の意義が調査された。1990年代に両機関から出された報告書<sup>3)</sup>においては、労働市場政策改革や雇用課題への労働者団体、経営者団体等の関係諸主体の参加による調整と、そこから作られる地域雇用戦略の重要性が評価されている。

一方、日本において雇用・労働分野において戦後の民社化とともに作られた福祉国家的な国家の役割りと関わって、いわゆる日本型雇用システムと伴に、福祉政策の一部を代替するものと位置付

<sup>1)</sup> 1987年3月31日に制定された地域雇用開発等促進法は、2001年10月1日に地域雇用開発促進法に改正・改称された。

<sup>2)</sup> 「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるよう努めなければならない。」(雇用対策法第一章第五条)と記され、このときより地方公共団体の雇用課題改善への努力義務が求められるようになった。

<sup>3)</sup> OECD, *OECD 1994 Job Study: Facts, Analysis, Strategies*, OECD Publications, 1994. OECD, *Local Management for More Effective Employment Policies.*, 1998. European Commission, *Adapting and promoting the Social Dialogue at Community Level.*, 1998. (平田, 2005) より。

けられ、労働法体系に基づく国家レベルの労働行政組織により担われていた。そのような国と地域との関係性の転換点で、2000年施行の地方分権一括法であった。雇用に関しては、2001年に改正雇用対策法の制定により、地方自治体による雇用政策を努力義務規定として初めて位置づけられたことが変化として挙げられる。

これまでの日本における失業問題や地域労働市場の問題を扱う研究では、大竹 [2003] 等多くの場合、地域雇用は産業開発の従属変数として位置づけられていた。そのため、地域産業構造の変化への対応や失業課題への対応といった産業政策や失業対策事業などに焦点化しがちであった。つまり、地域産業構造は地域開発や国土計画、産業政策の課題であり、その中で起きる失業や労働市場の問題として失業対策事業や公共事業による雇用吸収が課題となったのである。ここでは多様な地域を持つ、それぞれに固有の課題として雇用政策を考えるとという視点での検討は近年注目されはじめたものである。

近年、地方分権論や地域経済や社会を政策課題とする研究が発表されている。ここでは、地域雇用をめぐる2つの研究の流れを紹介する。

第一の潮流は、労働政策研究・研修機構によるプロジェクト研究にみられる日本型地域雇用戦略の成立に向けた研究である。樋口 [2005] は、これまでの地域雇用が政府や企業等の外発型雇用創出に依存したものであり、現状では財政支出の削減やグローバル経済化により雇用創出は厳しさを増し、少子高齢化により全国的な労働力の流動化も難しくなったと分析している。そのため、地域が雇用戦略を持ち、内発型雇用創出を行うことが必要であると述べている (15-44頁)。また、伊藤・勇上 [2005] は地域の産業・雇用の変化が中央集権的で画一的な行政システムに適合しなくなっているという理由を地域雇用が必要とされる理由として挙げている。そして、地域ごとの産業・雇用政策と、地域の企画・立案力が今後必要とされると述べている (331-357頁)。地域戦略の視点から実証的な研究を行っている伊藤他 [2005] は、

市町村単位の従業者数の調査から雇用創出傾向を類型化し、地域課題と雇用創出策の体系化を試みている。その後、伊藤 [2008] は複数の地域を事例とした産業振興策と雇用創出のパターンを実証的に類型化する研究が行われている。そしてそこから、地理的に不利な地方圏での雇用機会の確保には多様な手法が求められ、地域の実情に応じたやり方の工夫が必要であることを指摘している。また、勇上 [2005]、渡邊 [2009] は、地域再生計画と地域雇用開発との関係を研究対象としている。勇上 [2010] では、自治体向けアンケート結果等から具体的な政策評価を行い、地域雇用創出に取り組む自治体ごとの対応力の差が存在することを指摘している。

第二の地域雇用をめぐる潮流として、佐口 [2004] [2006] [2010] を中心とする地域雇用政策の研究をあげる。ここでの地域雇用は、20世紀型福祉の終焉を背景とした生活圏での生活保障の必要から述べられている。大阪で行った現地調査の結果をもとに、地域の雇用政策が生活保護を受けているなどの課題を抱える労働者の支援に収斂したことを実証的に示した調査研究等がある。佐口 [2010] では、地域雇用問題を、経済・社会を含む生活圏の問題として捉え、生活レベルの範囲である地域がその枠組となることの意義を積極的な評価として述べている。また、地域雇用政策についての定義に関する言及も行っており、以下の3点を指摘している。1、地方自治体が計画の主体となること、2、政策理念が明示されていること、地域開発や経済計画では達成されない固有の意義を持つものであることを挙げている。

このように、地域雇用には地域経済や産業と関わる成長戦略としての立場からアプローチするものと、社会保障的な立場からのアプローチがある。しかし、両者は反目するものではなく、むしろ従来からの雇用政策の中で共存するものである。そして、政治的な傾向により、どちらかの性格がより強調される形でこれらの政策目的が地域雇用政策の中で現れている。

## (2) 地域開発論・地域経済論での研究動向

つぎに、地域開発論の分野について既存研究を整理する。最初に、開発の対象となる「地域」について若干の検討を行う。地域という政策対象がどのような範囲であるかという論点については、複数の見解がある。

戦後の政策上に見られた地域開発は、国土計画や高度技術工業集積地域開発促進法のように、太平洋ベルト地帯や臨海工業地域など、国家が経済や産業の成長のための投資対象として見た単位であった。このような流れの転換点として、2005年に施行された地域再生法が挙げられる。同法では、地域再生計画の計画作成主体として地方公共団体（都道府県、特別区を含む市町村）又は一部事務組合若しくは広域連合等といった、組織化された単位を地域主体として挙げている。また、市民に向けて、地域という範囲の主体として地域住民とボランティア・地縁組織・地方公共団体・民間企業・NPO等を挙げている。その背景には、地方行財政改革の動きと合わせて、地域がガバナンスや政策形成の単位としてたびたび取り上げられ、自治の範囲としての地域という捉え方があらわれたことも指摘できるであろう。以上のように、地域という対象の捉え方が政策上でも変化をしてきている。

地域では、それぞれ産業や中心的企業の立地、国内外の市場との関係、高齢化等の人口構成の課題、過疎地域問題等それぞれ個々に特有の課題をもつ。先にも見たとおり、従来、地域開発は国民経済成長や社会統合のための国の政策であった。近年の地域間の格差が顕在化・拡大化しつつある状況と補完性の原理を用いた地域固有の課題への対応、地方行財政改革などを理由として、2000年に地方分権一括法が施行された。しかし、この変化の一つの側面として、地域の自立が求められ、「選択と集中」や広域市町村合併や道州制の議論にみられるように、新自由主義的な政策論調のなかで国土の均衡発展という社会統合的な地域課題が後退してきたともいえる点については注意が必要である。こうした流れの中で、2005年4月に地

域再生法が施行され、2005年7月に国土総合開発法が国土形成計画法へと改正された。

地域政策について、国家が行う地域政策への評価の議論と地域の成長・発展課題に対する政策主体としての議論の2つの地域研究の論点をここでは紹介する。前者は、戦後日本の国土計画の目的に関する論点として議論されている。中村[2006]は、地域経済学の立場からは戦後日本の国土計画について「戦後の自由主義的な経済体制のもとでも引き続き重用されてきたという戦後日本の国土政策・国土計画をめぐる特殊性」と「地域政策における資本蓄積政策と社会改良政策の関連」を国土総合開発法に基づく国土計画が持っていたと指摘している。次に、高山[2009]は経済地理学の立場から、地域問題が「経済の地域構造変動や地域的不均等発展の課題」（295頁）であり、地域を対象とした政策を地域政策と呼んだうえで、それらは「20世紀までは、地域格差是正が建前にせよ地域政策の中核にすえられた」（295頁）ために存在していたと指摘している。両者は異なるアプローチであるが、従来の地域政策が国土均衡発展を達成することを、それが建前ではあっても国レベルの目的としてあったという見解については共通して述べている点である。

後者における議論は、地域が持つ経済や産業構造の多様性、また地域の集積構造に着目し、地域を成長や発展の単位や生活、福祉の単位として評価するものである。地域経済構造と労働力や技能の集積、スキル形成も含めて地域労働市場に関する研究が盛んに行われている。また、地域の生活圏としての機能から、コミュニティ機能や生活保障を地域政策の対象とする研究がある。鈴木[2006]は地域経済学における地域の自立性認識に依拠しつつコミュニティや共同体を念頭に置く生活圏を自治の単位と捉えている。神野[2010]では、財政学分野から「人間の生活の包括的機能」を持つ場として地域社会を捉える視角、生活者の視点から生活経営論を考える生活経済学の視角が示される。

地域開発の対象となる地域については、対象と

なる地域の範囲や規定方法、対象が持つ機能についてどのように捉えるかが、地域研究の重要な話題の一つとなっている。

## 第2章 地域雇用政策の歴史的展開 (1945年～1987年)

本章では、地域雇用に関わる初めての恒久法である1987年地域雇用開発等促進法の制定までの地域開発と地域雇用の取り組みを整理する。しかし、この間には高度成長期、オイルショック等大きな地域開発、雇用政策の転換点を含む。そのため、ここでは戦後から高度経済成長期とオイルショックの時期以降から1987年法までと時代の転換を意識しながら、地域開発と地域雇用開発について述べる事とする。

### (1) 戦後～1987年法以前の地域開発

戦後から地域雇用開発等促進法が制定された1987年までの地域開発・国土計画の展開について観察する。1946年の復興国土計画以降、1950年の国土総合開発法制定に見られるように、戦後の地域開発は「国土の自然的条件、経済、社会、文化等の施策の総合的見地から、国土を総合的に利用、開発、保全し、並びに産業立地の適正を図り、あわせて社会福祉の向上に資すること」を目的とし、国家主導型の産業開発と社会福祉を実現するためのものであった。国土計画として最初に取り組まれた特定地域総合開発計画は、後進地域における多目的巨大ダム等に見られる資源開発型地域開発であった。これは、拠点地域の経済成長を支える電力供給のための整備であった。その後の、1960年の国民所得倍增計画や1962年の全国総合開発計画では、国土計画は資本蓄積促進の産業政策から、地域間格差の是正と社会改良を目指すものへ政策の重点が移った時期であった。しかし、実際には、資本蓄積のために重化学工業化による経済発展戦略を選択し、太平洋ベルト地帯における拠点地域や特定地域への国家による集中的な社会資本投資と企業の実備投資が行われていた。

一方、拠点地域、特定地域以外の地域開発の流れを見ると、農山村地域への対策として、1961年に農業基本法が制定され、農家所得の向上と農業生産の効率化を目指し自立経営の育成を目的とする農業振興策がとられた。一方で、1965年の山村振興法を以降、つぎつぎに条件不利地域を対象とする振興法が制定された。これら地域の不均衡は正のために、この時期道路整備や農地改革事業が相次いで行われ、結果として農業過剰人口の職業転換が進み、工業等他産業への就業と農家の賃労働兼業への転換が行われた。

1960年代の後期以降、都市と農村の地域間不均衡発展の課題は、都市圏への工場や労働力人口の過剰な集積による過密や公害問題、その裏面である農村地域の過疎、特に若年労働力の離農課題として顕在化するようになった。不均衡発展の課題に対し、農村では農村工業導入のための工業誘致と、道路や生活環境の整備のための公共事業が地域開発として行われていた。

1969年には新全国総合開発計画（2全総）が発表された。首都圏機能の強化、大都市圏の機械工業集積、地方圏の中核管理機能中継基地としての整備を行い、遠隔地の素材型巨大工業基地、生活圈というそれぞれの地域を、有機的国土形成のための全国高速交通通信体系で結ぶことが計画された。この2全総は、産業開発と社会福祉の実現を課題として計画されたが、実際には、国民経済成長のための中央集権的な国土計画であり、拠点開発型の地域開発であった。一方、人口流出が続く産業立地が困難な条件不利地域や過疎地域への対応として過疎地域自立促進特別措置法が1970年に施行された。しかし、内容は、社会資本整備のための公共事業の実施等の従来の条件不利地域対策の方法を踏襲したものであった。

1970年に入ると、「東京一極型有機的垂直的国土構造」を計画していた2全総の成果が議論され、関西経済の地盤沈下と工業都市における公害問題、地方圏への労働集約的工業の進出といった状況が明らかになっていた。また、農村への影響という視点で見ると、工場立地の地方分散の結果

として、地方圏の産業構造は製造業等の第2次産業へとシフトし、農家の兼業化、世帯内での多就業化が進んだ。その結果として、一時期ではあったが、1970年代は「地方の時代」と呼ばれ地域間の所得格差の縮小やUターン等の人口の定住化など国土計画が成功し、地域間の不均衡問題は解決の兆しが見えた時期でもあった。

1977年には「定住圏構想」と「田園都市」を特徴とした3全総が発表された。3全総では、地方における定住環境の総合的整備を行うことにより、人口や工業の分散による地域間の不均等発展の是正を目指すものであり、国土計画の中に、定住圏内で雇用機会を開発する視点が課題として盛り込まれていた。しかし、実際には3全総による地域経済は工業団地の整備や道路整備など公共事業に偏重するものとなり、当初の目的を達成することにはつながらなかった。さらに、1980年代以降円高が進むなかで地方へ進出した労働集約的な機械等末端工業が国外への工場を移し地域経済の衰退をもたらした。

以上のように、戦後以降、地域は国家による国土開発政策の下で、経済政策や産業政策の実施単位として捉えられていた。1970年代後期には、高度経済成長やオイルショックによる経済状況の変更の中で国土計画の目的が経済成長から国土の均衡発展、地域生活者の生活維持へと変化が見られていた。そして、グローバル化による工場撤退により、再び地域の経済、産業、雇用に厳しさが見られる中で、1987年に地域雇用開発等促進法が施行された。しかし、あくまで地域は国家レベルの国土計画の中に組み込まれる存在とされていた。

## (2) 戦後の雇用失業問題への地域的対応

ここでは、戦後から高度経済成長期の時期とオイルショック以降のそれぞれの時期についてどのように地域雇用政策が登場したのかを政策の施行

を中心に見る。この時期の特徴は、国家レベルで対応する問題として特定地域における大量失業という雇用課題が出現したことで、離職者の地域間移動、労働市場の流動化政策の連携という手段がとられたことの2点である。

特定地域課題としての失業問題への対応という課題は、1955年以降、進駐軍の撤退に伴う大量失業の発生予想と対策の必要性への議論から現れた。駐留軍等に経済や雇用を依存する地域において、一時期に経済基盤も就業機会も失う事態となることから緊急の対応が迫られる課題であった。1955年に、職業安定局長は各都道府県知事向けに「駐留軍労務者の大量解雇に伴う就業対策について」(通牒)を発して対策を要請した。その翌年には駐留軍、国連軍等関係労務者の離職対策として、応急救済措置的な失業救済政策等各事業と構造的課題に応えるための地区産業の振興という総合的対策が作られていた。この、1954年からの3年間は緊縮政策による失業者増大への対応として体系的な雇用失業対策が整えられた時期であったと言われている<sup>4)</sup>。

離職者の地域間移動、全国的な労働市場における需給調整が進められる契機は、炭鉱地域の課題の中から現れた。石炭鉱業合理化臨時措置法による低効率鉱山の買い上げ閉鎖等が政策的に進められ、炭鉱地域においても駐留軍問題同様に大量失業の課題が生まれていた。当初、産業効率化の対象となっていた製塩業等とともに、1956年に「石炭鉱業、塩業および駐留軍、国連軍関係失業者多発地帯対策について」の対応が閣議決定され、さらに1959年には炭鉱離職者臨時措置法が制定された。この時期の対策は主に、職業訓練や緊急就労対策事業の実施、各種給付金の実施など失業対策を中心とするものであった。しかし、炭鉱離職者対策として、炭鉱産業の衰退による同地域内での就業機会の減少、炭鉱労働者の職業能力形成の間

<sup>4)</sup>「単に失業対策事業における事業内容の高度化、公共事業における失業者吸収力の強化にとどまらず、たとえば昭和三〇年決定された「経済自立五カ年計画」には、第一章で述べたように、雇用政策として、雇用対策の強化、中小企業の強化による雇用の吸収、労働市場の合理化と雇用の質的向上、社会保障の強化、家族計画の普及徹底、移民等の方策を取り上げている。」(江下, 1957, 121-122頁)

題から居住地原則に基づく職業紹介では失業の改善につながらず、従来の失業対策では不十分であることが明らかとなった。そのため、1959年の炭鉱離職者臨時措置法（第3条）により、職業安定法の居住地紹介原則の例外として居住地外の職業紹介を受けることを可能とした。これを機に、広域職業紹介が行われ、雇用吸収に困難を抱える地域の失業者を旺盛な労働力需要のある他地域に移動させることが失業対策として行われるようになった。

1960年には職業安定法の一部が改正<sup>5)</sup>され、広域職業紹介による、全国的労働市場における労働需給調整の手法は、炭鉱離職者など特定地域の失業課題だけでなく、一般的な地域と労働者にも適応されるようになった。前述のように、この時期の地域経済政策では農村過剰人口の職業転換が求められていたのだが、これにより、一般労働者が職業安定機関を通じて地域間を移動した就職をするようになった。特に、地方の新規学卒者に対しては、大都市圏への就職促進のため全国及び地域ブロック別需給調整会議が設置された。

さらに、1966年には雇用対策法が制定され、求職・求人指導や職業訓練教育等の基本方針を定めて、計画的な労働力需給調整とそのための労働力移動を推し進める労働市場づくりを行うことが方向性として示された。そして、この基本方針に基づき、1967年に完全雇用への地固めを課題とした積極的雇用政策の推進をめざす第一次雇用対策基本計画がたてられた。この計画では、労働力の流動化と積極的労働市場政策のいっそうの展開という目標が示されている。

次に、オイルショック以降の雇用課題について見る。この時期、地域や産業間における労働力需要の不均衡が表面化した。地域間の労働需要の不均衡の中では、工場立地の地域的な偏りと地方圏

の失業者の高齢化が問題となっていた。つまり、雇用政策は主に工業地域や都市における産業間の労働市場流動化策と、もうひとつ中高年層を中心とする失業者が多い地域での失業対策という大きく二つの対策が必要とされるようになっていた。

この時期の特徴的な雇用対応策としては、以下の4つの対応がみられる。第1に、1974年の雇用保険法の制定にみられる、雇用機会の増大や職業訓練による労働者の能力向上等を行い職業の安定と失業の回避を目指す方針である。この雇用保険法では、雇用保険の対象の拡大と、雇用改善事業、能力開発事業、雇用福祉事業の3事業の整備が行われた。第2に、産業構造そのものに課題を抱え、景気や事業経営、離職者対策に課題を抱える地域に対して、1972年に施行された工業再配置法に見られるような、地域への直接的な生産資源の再分配の対策である。第3に、雇用関係の維持を助成する方針である。これは、1977年に雇用保険法が改正され、景気変動による事業活動の縮小や事業転換をする必要のある事業主に対して、雇用の安定を確保する雇用安定事業が追加された。具体的には、1978年には「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」による事業者支援、「特定不況地域離職者臨時措置法」による労働者への失業保障が5年間の時限立法として施行され、一時的ではあるが政策効果をもった。さらに、第4として、「地域雇用開発」の取り組みが挙げられる。1987年法の前進となる取り組みとして、1978年に労働省に雇用開発委員会が設置され、同時に地方にも「地方開発委員会」が5か所設置された。1982年に地域雇用開発推進事業など地域ごとの課題に注目する雇用開発の取り組みが行われた。

特に、ここでは地域雇用開発推進事業に注目しておきたい。これは、1987年の地域雇用開発等促進法のベースとなっていると考えられるためであ

<sup>5)</sup> 1959年11月、自民党が「職業安定法及び失業保険法の一部改正する法律案」を国会に提出し、翌1960年4月1日から施行された。これにより、職業安定法19条の2として広域職業紹介に関する規定が新設され、労働大臣は多数の求職者が居住する地域について、それらの求職者がその地域では就職が困難と認める場合には求職者が他の地域で就職するための職業紹介に関する計画を策定し、関係職業安定機関に対して、当該計画に基づき広域にわたる職業紹介活動を命じる」ことになった。（労働省職業安定局編、1990）。

る。特に重要なのは、市町村単位の雇用開発に関する調整組織として地域雇用開発推進会議が設置された点である。この会議は、実施地域の市町村や、公共職業安定所、職業訓練校、労使団体等の代表から構成されていた。そして、公共職業安定所単位で取り上げるモデル地区の雇用課題に対して計画をつくり実施を行うものであった。具体的には、会議で決められた地域雇用開発基本方針に沿った事業を行う民間の企業等に対して助成や援助をする内容となっていた。この事業への評価は、「雇用失業情勢、特定不況地域、市町村等の協力体制などを勘案して、地域レベルでの経済・産業政策と雇用政策との連動によって地域の雇用開発を促進しようとするものであり、直接には雇用開発給付金による雇用開発の促進をはかろうとするもの」（法政大学大原社会問題研究所、1983、485頁）であった。この事業の指定地域は「例外なく特定不況地域であり、応急対策的」（同上書、485頁）という指摘もあるが、この地域関係者による協議方式は、その後の地域雇用対策の中でも継承されている。また、従来の地域雇用対策事業が不況産業等集積する多くの都市地域を対象としていたことに対し、この事業では事業実地のモデル地区の中に、「一般型」と「農村型」の枠組みをつくり雇用政策の中で農村の雇用課題を取り上げている点も指摘しておきたい。

### (3) 小括 地域開発・雇用政策と地域の関係性

雇用政策と地域開発政策の双方において、戦後からここまで見てきた中で「地域」は、あくまで生活問題や経済問題の出現単位であったと考えられる。国土総合開発法以降、戦後の地域開発は、国土計画を通じて産業配置の再分配、失業者多発地域への労働移動、雇用維持対策、経済開発が難しい条件不利地域等へは公共投資による所得再分配という構図で行われた。そして、地域間不均衡に対しては、社会資本整備と工場の再配置による産業移転を目指す政策がとられた。これらの施策が行われる「地域」は、国土の中でさまざまな計画の実施対象としての位置づけであった。

一方で、雇用政策は失業対策事業と労働市場の流動化、雇用機会創出という政策の手法や目的を組み合わせながら制度化していた。具体的には、特定地域や不況産業の失業者の増大に対して給付金支給と広域職業紹介、職業訓練、労働力移動を拡大させる雇用需給調整の動きが中心であった。それが、1970年代末には不況地域の雇用創出という点で、雇用政策の立場は地域開発との近接を模索し始めていた。

そのような中で、1982年から86年まで実施された地域雇用開発推進事業は特定不況地域を中心としたモデル地域を指定し、市町村、公共職業安定所、職業訓練校、労使団体の代表らが協議会を設けて計画を策定する方式をとっていた。これは、1977年の3全総の定住圏構想にもみられる都市と地方との不均衡是正との議論の盛り上がりも背景にあったと考えられる。

## 第3章 地域雇用等開発促進法の施行と地域雇用の発展（1987年～2000年）

本章では、オイルショック以降から地方分権一括法の施行が行われた2000年までの地域開発と雇用政策をそれぞれ整理する。特に、地域開発についてはこの期間に行われた4全総が、これまでの国からの産業配置策から地域に計画策定を求めるようになった点に注目する。また、1977年に地域雇用開発等促進法と同時期の雇用政策についても併せて確認をする。

### (1) オイルショック以降の地域開発

1980年代は、日本の貿易黒字拡大による貿易摩擦回避のための対外投資拡大と、新自由主義的な議論による民活路線が進んだ時代であった。一方、地域経済は産業構造の変化や国際競争の中で、1970年代半ば以降から工場立地件数の総数の減少、さらに新規の工場立地が関東圏、南東北圏、東海圏等に地域的に偏在する、といった問題を抱えていた。特に、農村地域においては、女子労働集約的な産業としての農村工場誘致が行われてい

たが、それら工場が経済変動下では工場閉鎖・休止等の調整機能を優先的に担わされていた。そして、これらの結果として、労働力需給や失業率の地域間格差は拡大する傾向を強めていた。さらに、1985年以降の大幅な円高の進展を背景とする経済構造調整により、機械等輸出産業を中心とする特定産地の不況が深刻となり、全国的な雇用状況も悪化していた。

このような状況の中で策定された1987年の第四次全国総合開発計画（4全総）では、都市を軸とする知識・サービス産業基盤づくりと「世界都市」東京の戦略的な発展が目指された。他に、1987年には総合保養地整備法（リゾート開発法）や関西文化学術研究都市建設促進法、1988年・1989年のふるさと創生事業といった地域開発関連の法律や事業が相次いで行われている。また、4全総の計画を促進するための1988年には多極分散型国土開発促進法、知識産業型の経済開発計画となる頭脳立地法（地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積促進に関する法律）も制定された。しかし実際には、大学・研究機関、企業の集積を政策的に創りイノベーション創出を試みたがネットワーク形成の強みを生み出せず、4全総は多極分散型の国土を生む事が出来なかった。そして、バブル経済の中で地方都市開発やリゾート開発等へと政策の方向性が変化していく事となった。

その後、1990年代の日本経済は、バブルの崩壊と長期的な不況、製造業の国外流出が進んだ。1990年代初期にかけての地域開発の特徴は、地方の拠点となる都市部地域への産業・企業立地の促進という方向性であった。1992年に地方拠点都市の形成や地方の自立的成長の促進及び国土の均衡ある発展を目的とした地方拠点法（地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律）等が出された。地方拠点法においては、先端産業の集積を呼び、オフィス機能の地方展開を図ることを目的とし、製造業やサービス産業等の既存産業基盤を持たない人口規模が小さな都市に対して有効な雇用開発手段となることを期待されていた。しかし、1990年以降の産業再編の動き

の中で、コスト削減や人員整理、製造業の国外進出が進み、地域の産業や雇用は一層厳しい状況となった。

## (2) 地域レベルの雇用政策の始まり

地域雇用開発等促進法が出された1980年代後半は、先にみたように円高不況や産業構造転換、それに伴う地方を中心とした多数の離職者の存在が、深刻な社会問題となった時期であった。また、輸出型産地、構造不況業種産地、国鉄の分割・民営化に伴う多くの余剰人員の削減、炭鉱地域問題など失業に至る背景も多様となり失業問題が複雑化していた。一方で、この間新規求人倍率は堅調に0.9～1倍で推移しており、1985年には1.4倍となるなど労働市場や産業の課題だけでなく、労働者個人の属性などにより雇用失業状態が異なる状況にあり、求められる対応も複雑化していた時期であった。

このような中で、地方の雇用改善や東京一極集中の是正、国際化への対応のため、1987年3月31日に地域雇用開発等促進法が施行された。これにより、「地域が各々の視点に立った雇用開発を行い、地域労働市場をどのように作るか」ということに地域内の諸主体の参加の意義を制度として認めている。

しかし、1988年には日本経済はバブル経済に入り、全体的な雇用情勢が改善し、地域雇用開発等促進法制定時の地域雇用課題とは異なる状況が生まれた。新たな雇用課題となったのは、産業・地域・高齢者というそれぞれの課題を持つ労働者であった。これは、特定不況業種雇用安定法を改正し、産業間・地域間・年齢間のミスマッチによる失業者の雇用を高率の雇用助成金を用意する内容となっていた。さらに、同年6月には構造調整期において雇用の安定を確保し、これを基盤としたゆとりある職業生活の実現を目指すことを計画課題とする第6次雇用対策基本計画が策定された。ここでは、一時期な大量失業の発生を生む事態を避ける事や、職業開発訓練などによる職業転換の誘導などにより、雇用安定を目指すことが内容に

盛り込まれていた。

### (3) 地域雇用開発等促進法の概要

本項では、初めて地域雇用という課題を恒久的に扱う法として制定された1987年の地域雇用開発等促進法成立の歴史的な意義を確認する。また、2001年以降の地方分権改革の中で地域雇用開発促進法が改正されたことの意義をみるため、次章の改正法との比較材料として制度の概要を整理する。

地域雇用開発等促進法は、企業城下町（室蘭・釜石等）等の特定不況業種の集積地域において、地域全体の産業や雇用を衰退させ、構造不況地域問題となっている課題に対応するものであった。このため、地域雇用開発等促進法は、特に構造不況業種である鉄鋼、造船、非鉄金属などの重厚長大産業の構造不況業種を抱える地域を助成の対象としていた。その内容には、地域雇用開発助成金を用いた事業継続による雇用維持を支援する一方で、「地域の雇用の実態に応じ、雇用機会の創出を含む雇用対策を実施」（労働省編、1988、179頁）すること等を示すとともに、雇用情勢の特に深刻な地域に対しては「公共事業の重点的配分」（同上書、208頁）を行うことを別途盛り込むものとなっていた。

地域雇用開発等促進法の特徴として、以下の3つが挙げられる。第1にこれまでの地域関連雇用対策が時限立法であったが、恒久法となっていること。第2に、従来の地域雇用対策の対象とされた地域を整理体系化し、①雇用開発促進地域（求職者が多数居住し、雇用機会が不足している地域）、②特定雇用開発促進地域（①のうち、産業構造の変化等により雇用状況が悪化している地域）、③緊急雇用安定地域（経済的事情の著しい変化により雇用状況が急速に悪化、もしくは悪化の恐れがある地域）に分類し、それぞれの対策計画を設けたこと。第3は、地域関係者との関わりのために地域雇用開発促進地域に地域雇用協議会を設けるよう指示をしていることである。

地域雇用開発等促進法では、地域ぐるみで課題

に取り組むための地域雇用開発協議会に地域雇用開発促進事業の実施を委託する方式を採った。この地域雇用開発促進協議会は、都道府県単位で作られており、各都道府県が策定した地域開発諸施策と連携した雇用開発を促進することが効果的であるとの狙いによるものである。そして、地域おこしから個別企業の事業相談まで、地域の雇用創出に関わる諸事業に関わっていった。さらに、指定地域ごとに市町村、公共職業安定所、公共職業訓練校等の関係行政機関、労使団体等をメンバーとする地域雇用開発会議を設置し、都道府県が決めた計画に沿って諸事業を実施した。

同法は地方公共団体等地域関係者の主体的な努力を促し、これを援助・助成することを基本としている。そのための枠組みとして、労働大臣が地域雇用開発指針を制定し、それに基づき都道府県が雇用開発促進地域ごとに地域雇用開発計画を策定する方法がとられる。また、都道府県レベルによる計画策定時には①労働力の需給状況その他雇用の動向に関する事項、②地域雇用開発の目標に関する事項、③地域雇用開発のための方策に関する事項、を盛り込むことが定められている。施策の実施については、先の3つに分類された市町村等が地域雇用開発会議をつくり実施した。法整備当初には、諸事業実施のための助成制度として、雇い入れ助成と費用助成の両方を組み込んだ1133億円規模の予算を投じた地域雇用開発助成金（地域雇用奨励金、地域雇用特別奨励金、地域雇用移転給付金）を創設して運用していた。

その後、1987年を底とする景気の回復により雇用失業情勢が大きく改善し、多くの地域がリゾート開発等により好況を経験した。しかし、全体的な失業率の改善の動きの一方で依然失業率の改善が遅い地域があり、また雇用機会不足から若年者の人口流出が止まらない地域があった。これらの状況を受けて、1991年に地域雇用開発等促進法は改正され、人材育成や地域雇用構造の改善へ重点が移されるようになった。

#### (4) 小括 1987年法の意義

この1987年法の意義について、伍賀 [1990] では3つの特徴が挙げられている。第1は、「地域」において雇用機会の開発や創出を目指そうとしている事、第2にこれまでの政府による公的就労事業ではなく、地域雇用開発等促進法が地域雇用機会を作る事を目的とし、雇用機会を作る企業への助成を行う事、第3に4全総による地方のリゾート開発を行う企業への資本提供を可能とし制度を補完する機能も持っている事。以上の特徴を評価して、地域間の格差是正のために政策対象として「地域」が注目されたと指摘している。実際には、国への助成を申請するための要件が決められており、地域の計画策定における自由は小さかったが、地域が計画段階から登場している点は、1987年法の意義として挙げられる点と言えるだろう。ただし、県レベルの協議会が定める方針に基づく実施主体であり、自らの居住する地域の課題を雇用結び付けるための制度形成の場ではなかった。

もう一点、この1987年の地域雇用開発促進法が持つ意義として、筆者は第一次産業を中心とする農村地域についても雇用政策の対象として法制度化した点を挙げる。これまで、農村地域の雇用問題について地域雇用開発委員会や地域雇用開発推進事業の中で、モデル地区を設けて取組が行われて来ている。1987年法はこれらの活動の成果を活かし、全国的に一般化する意義を持っていたと筆者は考える。これまで、特定の不況産業や業種の労働者や集積地など都市や工業地域を対象としていた雇用政策が、農村も含む地域の対策となった点で1987年法以降は当該一般化の一つの契機と言える。実際には、国の計画に基づいた雇用計画で県レベルの地域雇用開発協議会が地域雇用開発事業を実施しており、各市町村レベルの地域雇用開

発会議が主体的に地域雇用開発をするための自由度は高くはなかったものの、次章にのべる2000年以降の「地域雇用開発」の草創期として位置づける事ができよう。

## 第4章 地方分権一括法以降の地域雇用政策の動向（2000年以降）

本章では2000年の地方分権一括法施行以降の地域雇用の動向に注目する。特に、2001年の地域雇用開発促進法への改称・改正と2005年の改正について地域に関わる雇用政策全体や政治的動向との関わりを観察する。その上で、2001年、2005年の地域雇用開発促進法の改正の概要を整理し、既存の評価を踏まえてその意義を明らかにする。

### (1) 地方分権時代の地域経済開発の動き

1990年代の後半は、バブル崩壊後の長い景気低迷により雇用機会不足と失業の増加が課題となっていた時期であった。1998年に「21世紀のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造」が国交省から出され、多軸型国土構造の形成を基本目標とする21世紀の国土開発と産業構造の計画が出された。この中では、「参加と連携」が取り上げられていた。2000年に地方分権一括法が施行され、国による自治体への関与の制限と補完性原則による事務配分原則が示され、新たな地方自治の制度が作られた。さらに、2001年からは新自由主義的な小泉内閣が成立し、「官から民へ」、「三位一体の改革」をスローガンとした構造改革が行われた。

また、2003年には地域経済の活性化と地域雇用の創造を地域の視点から行う事を目的に、地域再生本部が内閣に設置された。2003年設置当時、地域再生本部は地域の持続可能性、自助と自立<sup>6)</sup>に

<sup>6)</sup> 「『国から地方へ』、『官から民へ』という構造改革の流れをより強化し、「持続可能な地域再生」を実現することが重要である。……、「自助と自立の精神」の下、それぞれの地域の特性や住民のニーズなどを踏まえながら、自ら「知恵と工夫の競争による活性化」を図ることにより、地域経済の活性化と地域雇用の創造を実現することが重要である」首相官邸「地域再生推進のための基本指針」平成15年12月19日地域再生本部決定 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tuikisaisei/kettei/031219sisin.html> (2011.1.17) 一部抜粋。

より地域を活性化させることを目的としていた。上記構造改革を通じて地方の疲弊が強まったことを背景に2005年には地域再生法が施行され、市町村、もしくは地域が自ら連携するブロック単位における「地域再生計画」を策定し、それに基づく各種助成を受けて地域開発を行う方式が取られるようになった。この地域再生法は、地域が自主・自立的に行う「地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生」を総合的に行うためのものであり、政府による地域再生基本方針の策定、地方公共団体による地域再生計画の作成及びその内閣総理大臣による認定、当該認定を受けた地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置を行う枠組をつくり、その運用組織として地域再生本部を設置した。

さらに、2005年7月には国土総合開発法が国土形成計画法となり、開発主義的な従来の国土計画から、国土の保全管理に重点を移し、地方分権的国土計画への変更が行われた。つまり、全国というこれまでの国民経済を単位とした国土利用の構造から、個々の地域ごとの地域計画へという転換が図られたのである。

以上のように、2000年以降の国土計画は当初、これまでの全国総合開発計画同様の大規模開発プロジェクト型の開発計画を取っていた。しかし、地方分権一括法以降、国土計画的な大規模開発への批判が強まるなか、「集中と選択」の議論とともに自己責任を求める地方分権論や道州制の台頭の中で地域開発政策も転換を迫られたといえる。また、企業の国外流出の影響もあり国家の役割の国際的活動へのシフトが2000年以降の特徴であるという指摘もある（中村、2006）。

## (2) 地方分権一括法移行の雇用政策の動向

地方分権一括法にかかわる雇用政策の動向としては、2000年4月1日より都道府県労働局が設置されたことがあげられる。これまで個別に都道府県レベルの機関を設置していた職業安定、労働基準、女性・少年の各部門の機関が地方労働局として統合された。2001年には、「経済社会の変化に対応する円滑な再就職を促進するための雇用対策法の一部を改正する等の法律案」が出され、雇用対策法の改正、地域雇用開発等促進法の一部改正、改称が行われた<sup>7)</sup>。また、2001年には厚生労働省は経済産業省と協働して「地域産業・雇用対策プログラム」を策定した。その中には地域雇用施策と地域産業、中小企業との連携が盛り込まれていた。

このような地方分権にかかわる雇用政策の動向がある一方で、この間には国家レベルの失業対策として就業支援のための失業対策事業も行われてきた。1998年4月に小渕政権は「経済総合対策」を出し、その中で「緊急雇用開発プログラム」による雇用創出への取組みが実施された。さらに、2001年と2002年には続けて緊急地域雇用特別交付金事業が実施された。この事業は、民間企業、NPO等に教育・文化、福祉、環境・リサイクル事業等の分野における新規事業に対し、都道府県又は市町村が委託する仕組みであった。この取組みは、2005年以降に地域活性化のための事業計画と雇用創出について、地域がそのシーズを見つけ出す背景となる取組みであったと評価できる。

雇用対策事業の終了による失業者の増加への懸念から、2005年に後継事業として「地域提案型雇用創造促進事業」が出された。この事業は、次節

<sup>7)</sup>「改正の内容について、一部を紹介すると、雇用対策法改正は、第5条では、「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講じるように努めなければならない。」（平成13法35・旧3条の2繰下）と明記され、地方自治体にも雇用施策を実施する努力義務が課されている。これにより、国や都道府県と地域の自主性、創意工夫を活かし、雇用の課題に取り組む主体としての役割を地域が持つことになった。地域雇用開発促進法の改正では、地域の主体性を生かしつつ地域雇用開発をはかる観点から、地域区分を整理し、地域区分について都道府県が策定する計画に厚生労働大臣が同意し、国が援助することを規定した。援助の内容としては、事業主への助成と政府からの委託による企業説明会の開催などが行われた。

の地域再生計画に基づいた事業となっており、雇用創出計画を各地域協議会が策定し、雇用創出効果が高いと思われる事業をコンテスト方式で選抜し、地方公共団体が事業委託をする形式がとられた。また、2007年には、雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律が施行された。一方で、この間特定不況業種等関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法が廃止された。

以上のように2000年以降、地域雇用開発においても失業対策事業においても雇用機会となる事業を地域が選択することが求められるようになった。さらに、2005年以降は、地域開発と連携する地域雇用開発の計画主体としても地域の役割が求められるようになった。しかし、戦後以降雇用政策の責任主体は国家であったため、特に地域雇用創出が必要とされる構造不況地域や過疎地域では雇用創出の機会となる産業や主体が不在であるという課題も明らかになっている。そこで、事項では2001年法と2007年法を中心にしながら、地域開発と地域雇用開発に対する地域への要求の変化を見ていくことにする。

### (3) 地域雇用開発促進法改正（2001年改称・改正、2007年改正）の概要

2001年に地域雇用開発促進法が改称・改正された。1987年の地域雇用開発促進法制定以降、2回の改正が間にあり、その後、2000年の地方分権一括法との関連で雇用分野においても地方分権を推進することを目的として、2001年に改正改称が行われた<sup>8)</sup>。労働省の厚生労働省への再編など制度や運営体制について大きな変化がこの時期みられ、2001年8月に雇用ミスマッチ対策解消や新たな雇用創出について厚生労働省と経済産業省が地域産業雇用対策プログラムを策定し、両省庁間の

政策を事業レベルで連携させる取り組みを行った。また、後に詳しくみるが、地域開発促進法の改正と関係して2005年からは地域雇用創造支援事業が実施され、同事業の実施対象者の要件として地域再生計画を立てていることが求められるようになるなど、他政策間や事業間における連携が求められた。

2001年時の改正の内容として、旧法からの大きな変更点は以下の2点である。1つ目は、開発地域の指定方式の変更である。従来の法では国が政令によって指定した対象地域の中から雇用開発計画を策定していた方式から、都道府県が雇用開発計画を策定し、その計画を国が同意するという方式に改めた。2つ目に、地域類型の変更である。1987年法では3つの地域類型であったものを再編し、新たに労働力需給のミスマッチが発生している地域という類型を加えて4類型<sup>9)</sup>を設けた事が挙げられる。雇用失業情勢における雇用機会の地域格差、総量的な雇用機会不足地域、労働力需給のミスマッチが発生している地域など地域ごとの雇用課題が多様化したことが変更の理由とされている。

さらに、2007年にも地域雇用開発促進法は改正されている。改正の理由としては、雇用情勢の特に厳しい地域や雇用創出に積極的な地域に対して助成・支援を重点的に行う必要があるとされたためである。この改正による変更は、地域類型の4類型から2類型への再編である。地域雇用については雇用情勢の特に厳しい地域（雇用開発促進地域）及び雇用創造に向けた市町村等の意欲が高い地域（自発雇用創造地域）に支援を重点化する等の改正を行い、「地域雇用創造推進事業」が実施された。雇用開発促進地域では事業主に対して助成金を支給し雇用創出をはかり、一方の自発雇用創

<sup>8)</sup> この法改正を、厚生労働白書では「国と都道府県の役割が明確化され、国と都道府県が相互に連携、協力し、地域の自主性、創意工夫を活かすとともに、都道府県独自の産業施策や地域振興策等との整合性を一層図りながら効果的な地域雇用開発を推進することが重要」（厚生労働省監修、2001、174頁）と説明している。

<sup>9)</sup> 地域雇用開発促進法では、地域を以下の4つに区分しており①雇用機会増大促進地域（雇用情勢が厳しい地域）、②能力開発就職促進地域（能力のミスマッチが存在する地域）、③高度技能活用雇用安定地域（高度技能労働者を雇用する事業所が集積する地域）、④求職活動援助地域（情報のミスマッチが存在する地域）がある。

造地域では地方自治体と実施主体、地域の各機関等が参加する協議会を立ち上げ、雇用創出、能力開発、就職促進等の事業計画を策定し、事業委託を行うことになった。

更に詳しく見ると、①雇用開発促進地域（雇用情勢が特に悪い地域）は、ハローワークの範囲を基本とした「自然的経済的社会的一体性」をもつ地域区分とし、事業主に対する雇用調整助成金を支給した。②自発雇用創造地域（雇用創出に向けた意欲が高い地域）は、自治体単位（複数市町村、県の参加可）による地域の協議会（市町村、経済団体等で構成）に事業を委託（委託費を支給）する内容である。特に、②の自発雇用創造地域については、地域再生法に基づく地域再生計画を地域が策定し、内閣府の地域再生本部が認定をしていることが条件の一つとなっている点が大きな変更点といえる。これにより、地域雇用に関わる取り組みは、省庁横断型組織である地域再生本部によって認定される地域再生計画と厚生労働省による地域雇用創造のための事業が連携することが求められる事になった。2000年以降、省庁間の連携についての新たな取り組みが見られるようになったが、これまで国土計画の従属的な扱いであった雇用の課題が、2007年の地域雇用開発促進法改正で経済、産業等と連携して解決する課題としての位置付けを持ったことは、この時期の特徴の1つである。

そして、2000年以降の地域雇用開発に関わる変化について先に挙げた遠藤 [2007]、勇上 [2005]等は、地域主導の雇用開発・雇用創出への移行と評価している。また、佐口 [2010] は2000年の改正について、改正時点においては、自治体には独自の雇用政策の体系化を始めたとは言えない状況であったが、一部の地域からは地方自治体からの雇用創出策がだされるようになっていたことを評価している。以上のように、2000年の地方自治体の雇用政策に関わる努力義務の明文化をきっかけに、地域主権による雇用創出の取組が徐々に始まったという評価が見られることも、特徴といえる。

このように、2001年の法改正以降、その後の失業対策事業も含めて、地域の自治体や関係者が地域開発や産業政策的な事業と連携しながら地域雇用、就業機会の創出を計画するように制度の変更が進んでいるといえる。さらに、2005年には地域再生法のもとで地域再生計画を提出することが求められ、2007年改正では、自発雇用創造地域については地域再生計画に基づく地域雇用開発事業計画が要求されることが明文化された。つまり、地域再生法の目的とその取り組みの中で、地域開発政策と雇用開発政策が連携し合う関係になったことを意味していると考えられる。

## 第5章 結語

戦後以降、日本の雇用政策は労働力の流動化策や公共事業や産業の再分配による雇用創出、雇用調整助成金による労働者の雇用維持対策、政府による失業対策事業といった手法を、成長産業や景気との関わりや、失業者の抱える条件等により変化させながら展開していた。2005年の地域再生法により地域再生の目的の下で、雇用政策と地域開発が連携するような仕組みが示された。そして、戦後以降の地域開発と雇用政策を整理した中から、その両者の接近により地域がより主体的な役割を果たしたことと、双方の政策において従来の政策を補完する形で変化してきたことがわかった。

地域は雇用政策のなかで実施対象から実施主体、雇用開発計画の策定主体に変化し、さらに、2000年以降、地域の自立という言葉と共に市町村単位の自治体による地域の事業課題の発見とそれに伴う雇用創出が期待されるなど、地域雇用に関わる状況はめまぐるしく変化している。そして、現在では地域の自立を求める政策方針のなかで、地域雇用政策に関して、政策効果が高いと思われる事業を提案し、コンテスト方式で選ばれた事業を実施するまでにその役割を変えてきているのである。同時に、地域雇用開発協議会の設置や、地域再生法を用いた地域の再生課題の支援など、地

域が自ら支援措置を必要としている事を表明することが事業対象となる要件とする点も大きな変化である。

この地域単位による事業課題発見という手法は、2008年以降の「緊急雇用対策事業」や「ふるさと雇用創造事業」にも見られている。これらは、地域主権改革の中で地域が計画主体として実質的な役割を担うようになったためと考えられる。さらに、地域再生計画策定においては、地域再生という目的の下で地域の産業や経済、雇用政策が連携するために、地域の各課題を統合した総合的な計画づくりの経験を積むことになった。

一方で、今後の地域における産業のあり方として、雇用関係に限らない地域住民の生活を維持するための就業や、生活レベルのサービスを外部化することから生み出す雇用関係により、産業を生み出すという道筋も考えられる。その際には、地域は、就業や雇用の機会を見つけ、共通の合意形成により産業化していく場となると考えられる。生活レベルの課題を発見する場としての地域の役割に期待がもたれる。特に、介護人材は既に新成長戦略等でも人材育成に向けた取り組みが計画されており、今後の地域雇用を生む産業とみられる分野である。地域レベルで就業や雇用を考える際経済基盤や過疎高齢化に悩む条件不利地域に住み続ける権利とどのように両立させるかが今後の地域雇用政策の課題となると考えられる。

## 参考文献

- 安藤誠一 [2008] 「日本の地域政策 - 集権的国土政策から分権的地域政策へ」中村剛治郎編『基本ケースで学ぶ地域経済学』, 有斐閣。
- 伊藤実他編 [2008] 『地域における雇用創造～未来を地域再生のための処方箋～』社団法人雇用問題研究会。
- 伊藤実 [2004] 『日本の地域産業・雇用創出の現状 - 3つの成功モデルを中心として』, 法政大学イノベーション・マネジメント研究センター。
- 伊藤実・勇上和史 [2005] 「日本における地域雇用政策の変遷と現状」樋口美雄他編『地域の雇用戦略 - 7カ国の経験に学ぶ「地方の取り組み」-』, 日本経済新聞社。
- 江下孝 [1957] 『完全雇用 : 問題と政策』, 労働法令協会。
- 遠藤彰 [2007] 「地域雇用政策の現状と課題 - 地域雇用開発促進法の改正の動きを踏まえ -」『ビジネス・レーパー・トレンド』2月号, 日本労働研究機構。
- 大竹文雄 [2003] 「日本の構造的失業対策」『日本労働研究雑誌』no. 516, 日本労働研究機構。
- 厚生労働省監修 [2001] 『平成14年版厚生労働白書 - 現役世代の将来像 - 経済的側面を中心として -』, ぎょうせい。
- 伍賀一道 [1990] 「労働市場政策における「地域」の問題」『金沢大学経済学部論集』第10集2号, 金沢大学経済学部。
- 佐口和郎 [2004] 「地域雇用政策とは何か」神野直彦他編『自立した地域のデザイン』(講座新しい自治体の設計4), 有斐閣。
- 佐口和郎 [2006] 「地域雇用政策の展開と課題」『地域政策研究』34号, 地方自治研究機構。
- 佐口和郎編 [2010] 『事例に学ぶ地域雇用再生～経済危機を超えて～』, ぎょうせい。
- 神野直彦, 高橋伸彰編 [2010] 『脱成長の地域再生』NTT出版。
- 鈴木誠 [2006] 「生活圏から見た国土計画のあり方」『地域経済学研究』第16号, 日本地域経済学会。
- 鈴木誠 [2010] 「地域政策の課題と方法」『地域経済』第29集, 岐阜経済大学地域経済研究所。
- 征矢紀臣著 [1998] 『詳解地域雇用開発等促進法』, 労務行政研究所。
- 高山英樹 [2010] 「第1章 基金事業の政策目的と制度設計の変遷」『都市調査報告 自治体の就労支援 - そのあり方に関する総合的研究 -』15号, 財団法人東京市政調査会。
- 高山正樹 [2009] 「均衡発展政策から地域再生の地域政策への課題 (<特集>地域政策の分岐点 - 21世紀の地域政策のあり方をめぐって -)」, 『経済地理学年報』第55集4号, 経済地理学会。
- 竹内章悟 [2006] 「テクノポリス構想発案の時代的背景とその後の推移」『国際地域学研究』9号, 東洋大学国際地域学部。
- 中村剛治郎 [2004] 『地域経済学』, 有斐閣。
- 中村剛治郎 [2006] 「戦後日本の国土政策の総括と展望 - 国土計画の論理と批判の論理, 両者の限界を超えて」『地域経済学研究』16号。
- 樋口美雄編 [2005] 『地域の雇用戦略 - 7カ国の経験に学ぶ「地方の取り組み」-』日本経済新聞社。
- 平田周一 [2005] 「EUにおける地域雇用政策」『JILPT

- Discussion Paper 05-012』, 日本労働研究機構。  
法政大学大原社会問題研究所『日本労働年鑑』第54集  
1984年版, 労働旬報社, 1983年。
- 松永裕巳 [2005] 「公共投資と地域問題」, 『地域構造  
論の軌跡と展望』, ミネルヴァ書房。
- 勇上和史 [2005] 「地域雇用政策の現状と課題」『ビジ  
ネス・レーパー・トレンド』4月号, 日本労働研  
究機構。
- 勇上和史・遠藤彰 [2010] 「市町村における地域雇用  
戦略と雇用創出の取り組み」『労働政策研究報告』  
119号, 労働政策研究・研修機構。
- 労働省職業安定局編 [1987] 『地域雇用開発をめざし  
て: 地域雇用開発助成金活用の仕方』, 労働法令  
協会。
- 労働省編 [1988] 『昭和62年版労働白書—経済構造調  
整と労働経済の課題—』, ぎょうせい。
- 労働省職業安定局国鉄・地域雇用対策室 [1990], 『地  
域雇用対策入門』 労務行政研究所。
- 渡邊博頭 [2007] 「市町村における雇用問題への対応  
—地域雇用創出の枠組みと課題—」『労働政策研  
究報告』93号, 労働政策研究・研修機構。
- 渡邊博頭 [2009] 「地方自治体における雇用創出への  
取り組みに関する調査」『JILPT調査シリーズ』60  
号, 労働政策研究・研修機構。