

# 雇用を創る計画を作る

## —改正地域雇用開発促進法と地方自治体の 雇用創出プログラム形成過程の問題点—\*

紺 屋 博 昭

- 1 はじめに
- 2 法が定める地方の雇用創出
- 3 雇用創出の計画を作る
- 4 問題点 —計画を誘導する人、創る人、そして計画を通じて雇用される人—
- 5 おわりに

### 1 はじめに

「地域雇用開発促進法に基づく以下案件について意見を伺いたく地方労働審議会長に諮問します」。労働局長が進み出て諮問の書面を地方労働審議会長に手交する。マスコミ取材のフラッシュが光ったりはしない。残念だが夕方のローカルニュースの一カットや地方紙地方版スペースを満たすほどのニュースバリューはない。

...

「それでは特に異議も出ない様ですから原案の通り認めるということで答申しようと思います」。会長がそう発言すると、審議会事務局がすでに用意してあった(!) 答申書面を会長に渡し、進み出てきた労働局長に会長がその書面を読み上げた後、手交する。

...

諮問から答申までの時間はほんのわずか。事前に資料が送付されているとはいえ資料の補足や解説が充分ある訳でもなく、内容を理解するのは極めて難しい。意見の出しようがないのが実態である。だが何も意見を出さないと委員としての使命が疑われる。委員たちは企業内部等で重要な地位にあり、書類を精査し問題を指摘する実務能力に長けている。だからこういう質問を出す。「ぱっと見ましたところ計画文書中に雇用創出アウトプット指標とかアウトカム指標とかいう用語があり

---

\* 本稿は平成15年度文部省科学研究費補助金若手研究(A)「労働市場法制／雇用政策法制の統制手法に関する構造解明」(H15－H17課題番号15683002：研究代表者 紺屋博昭)と、平成18年度文部科学省科学研究費補助金若手研究(A)「就業支援行政におけるワンストップサービスの展開と法政策的課題」(H18－H20 課題番号18683001：研究代表者 紺屋博昭)に基づく研究成果の一部である。

ます。わかりにくいです。一体なんですか?」。もちろん説明が事務局からすぐに与えられる。公労使構成による審議会委員の何名が理解できただろうか。別に諮問案件の適否を左右するものではないけれど。

一連のプロトコールというか形式的手続は、地域雇用開発促進法が改められたことにより、地方自治体が策定した地域雇用創造計画について労働局長が諮問し、地方労働審議会が(本来は)審議した上で答申するプロセスである。法の下で地方自治体等が雇用創出を試みる計画を立案しこれを実施する。雇用が成就すれば人件費について国費助成が与えられる。雇用創出の効果が大きい事業を担う実施団体に委託費を国が支給する。地方自治体が策定した雇用創出計画は、年度末の地方労働審議会への付議を無事に経たうえて厚生労働大臣の同意事項となり、国の支援措置の実施に向け手続がなお進む。

では地方自治体はどのような雇用創出のアイデアを提案したのか。計上予算は。効果は。その根拠は。前年までの実績などは。誰がアイデアの中身をチェックしどう修正したのか。地方で創られた雇用機会、誰がどう得るものと想定されているか。雇用の中身はどんなものか。正社員雇用なのか、単発のアルバイトを含む大風呂敷の大量雇用プランか。法に従って創られた雇用創出計画なのだろうが、事前審査と実施した事業成果への評価の手続面にも不明な点は多々ある。

内輪の話(書き手の学界の話)をすれば雇用創出の手続法の紹介研究は蚊帳の外の話。自治体の雇用政策形成過程を勉強する労働法学の研究者は少ないと思われる<sup>1</sup>。現場レベルの雇用政策法はわからないことが多すぎる。耳目が集まるものでもない。学界の中央では労働市場法や雇用政策法の機能役割に関する全体的な研究が重要視され、最先端の評価を受けているのに。

そんな訳で本稿は、青森地方労働審議会における審議会委員の経験を通じて得た知見をもとに、これまでの雇用政策に関する法制度の展開と地方行政の関与の変遷を踏まえた上で、地域雇用開発促進法の改正点をまとめ、地方自治体が計画する雇用創出事業を具体例を交えて紹介し、その事業実施に関連する雇用政策法制上の問題点を提起するものである。

---

<sup>1</sup> 労働経済を中心とする観点からは以下報告書が参考になる。労働政策研究・研修機構『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』労働政策研究報告書No.93(労働政策研究・研修機構、2007年)、同『地域雇用創出の現状に関する研究』労働政策研究報告書No.65(労働政策研究・研修機構、2006年)、島田晴雄『「雇用を創る」構造改革』(日本経済新聞社、2004年)、大竹文雄「日本の構造的失業対策」『日本労働研究雑誌』No.516(2003年)42頁以下。また行政学ないし行政分析の研究としてさしあたり以下資料が参考になる。佐口和郎「地域雇用政策の展開と課題」『地域政策研究』(2006年)28頁以下、伊藤実＝勇上和史「日本における地域雇用政策の変遷と現状」樋口美雄＝S.ジューゲル他編『地域の雇用戦略』(日本経済新聞社、2005年)所収331頁以下、「特集 自治体の雇用労働政策の新展開」『ガバナンス』第31巻(2003年)19頁以下各論文。

## 2 法が定める地方の雇用創出

雇用機会の創出を地方自治体が構想し実施する。単純明快なこの仕組みの根拠を探し、根本を理解するには意外に手間が掛かる。いったい雇用創出や雇用機会の提供はいつから地方の仕事になったのか。それは本来国の仕事ではなかったか。長く遠回りになるけれども雇用政策の法制度の変遷を順を追って確認しよう<sup>2</sup>。

### (1) 国による雇用政策の実施と雇用創出の方法

憲法が定める勤労権に基づいて国は労働市場の整備と雇用機会の確保に努めてきた。第二次世界大戦終了後の復員、救済そして大量失業への対策として、国は職業安定法(1947年)、失業保険法(1947年)、緊急失業対策法(1949年)等を整えた。これらが雇用政策法の萌芽である旨、説明される。ただ失業後の事後的な生活支援の性格と公共事業への吸収は「消極的」雇用政策だと分析されている。なお労働政策、労働力政策という言い方もある<sup>3</sup>。雇用政策との使い分け方は不明だ。

1950年代に入り重化学工業を中心にした経済復興の兆しが見え始めると、いわゆる四大工業地帯等において労働力が不足する事態に陥った。国は労働力の地域間配分に取り組んだ。公共職業安定所による職業紹介の国家独占を修正するべく職業安定法は1949年に改められており、学校に職業紹介機能の一部を譲って地方農村部を中心に金の卵と呼ばれた新規中卒者らの進路を確保し、集団就職の便宜を図った<sup>4</sup>。これが広域職業紹介政策であり、前との対比で「積極的」労働力需給調整策と解されている。事前対処的で、労働力創出的な対策が積極的といわれるのである。職業訓練法(1958年)により公共職業訓練所が設置され、技能労働者の訓練体制と技能検定の体制が整えられた。これも能力開発という名の労働力生産であり、積極的雇用政策である。

国はエネルギー転換策により石炭産業を縮小させ、産炭地域における大量失業者を発生させた。そこで炭鉱離職者臨時措置法(1959年)を立法施行し、炭鉱離職者緊急就労事業対策としてインフラ整備の公共事業に必要な労働力となるよう失業者を誘導したほか、先の手法である広域職業紹介や特別の職業訓練の実施に取り組み、離職者への再就職手当や移転手当の支給、移動先の住宅給

<sup>2</sup> 雇用政策の関連法制の展開についてはさしあたり以下の文献を参照のこと。菅野和夫『労働法(第8版)』(弘文堂、2008年)36頁以下、同『新・雇用社会の法(補訂版)』(有斐閣、2004年)78頁以下、中野郁男「わが国労働市場政策の軌跡と展望」日本労働法学会編『講座21世紀の労働法第2巻労働市場の機構とルール』(有斐閣、2000年)所収138頁以下、独立行政法人労働政策研究・研修機構(松淵厚樹執筆担当)『戦後雇用政策の概観と1990年代以降の政策の転換(JILPTシリーズNo.5)』(独立行政法人労働政策研究・研修機構、2005年)7頁以下。

<sup>3</sup> たとえば高梨昌「雇用政策」『ジュリスト』第1073号(1995年)197頁以下。

<sup>4</sup> 中野・前掲注2)142頁以下が詳しい。職業安定法施行から2年後の1947年には労働大臣に届出することで学校の無料職業紹介が可能になったほか、公共職業安定所は学校と協力して職業指導し就職を斡旋し、あるいは学校に就職斡旋業務の一部を委託できるようになった。現行職業安定法第33条の2各項、第26条各項、第27条等に残る規定である。大学の就職部や高等学校の進路指導部は当然、場合によっては中学校に届く求人票のナゾは、戦前の職業紹介法とこの改正による新規学卒者の労働力確保策の名残といえる。

付等の措置を講じた。この手法は駐留軍関係離職者等臨時措置法（1959年）を通じて米軍基地の撤退・縮小により生じた失業者にも用いられた。

こうして国は求職者の就労能力に応じて職業を紹介する適格紹介と、求職者の居住地域内の求人を紹介する居住地紹介の両原則から離れ、構造的失業に対して転職インセンティブと支援資金を与えて他産業への移動と吸収を図る積極的雇用政策を促進した。地方は、中央の主導により労働市場における労働力供給地としての役割を期待されることとなった。といって地方自治体の出る幕はこの頃まだない。1960年には職業安定法改正により全産業での広域職業紹介政策が始まり、翌61年には雇用促進事業団法が施行される。なお雇用促進事業団の前身は炭鉱離職者援護会で、離転職者への給付事務手続を担当していた。後身はあの雇用・能力開発機構だ。

国は高度成長を契機に加速する労働力需給のアンバランスに対応し、国民経済のために労働力を有効活用するべく、1966年に雇用対策法を制定した。同法はそれまでの雇用政策関連各法の上位法として位置づけられ、翌1967年から始まった大臣告示による雇用対策基本計画の根拠法にもなっている<sup>5</sup>。雇用対策基本計画は、時の経済計画の内容と整合するよう作られた。そうなると雇用政策は国の社会経済の重要部分として、諸政策との総合一体性がますます求められることになった。

以降、雇用対策法の下で改正職業訓練法（1969年）、中高年齢者雇用促進特別措置法（1971年）が立法化される。雇用対策法も1973年に改正を受けて60歳定年制の一般目標化と特定の中高年齢労働者の再就職促進等の施策を規定した。この時期の経済計画となる経済社会基本計画は、国民福祉の充実が目的の一つになっている。高度成長が終わり、国は社会資本整備や社会保険制度の充実に着手し、福祉型経済を目指したのである。

オイルショックは100万人の失業者を生み出し、企業はなお新規採用停止や一時帰休等の処遇策を実施した。国は失業保険法を改め雇用保険法を制定し（1974年）、雇用調整給付金等の仕組みを整えた。一時帰休させる従業員の休業手当の相当割合を国が企業に補助するこの給付制度により、雇用安定と失業防止の積極施策が継続して実施された。同法は77年に改正され雇用改善事業メニューをさらに増やす。能力開発事業、雇用福祉事業をあわせ、3事業による失業防止事前対策を本格化した。

国はその後特定不況業種離職者臨時措置法（1977年）、特定不況地域離職者臨時措置法（1978年）を通じ、これまでの積極的雇用政策を続ける。再び安定成長経済となった1980年代からは、短時間労働者の処遇改善と雇用保険財政安定化のための立法（改正雇用保険法、1984年）、人材派遣の一部

<sup>5</sup> たとえば最初の雇用対策基本計画（1967年～71年）では完全雇用の地固め、第2次のそれ（1973年～）ではゆとりある充実した職業生活、定年延長と60歳迄雇用が主要政策課題となった。この時期の日本型雇用システムすなわち長期継続の従業員処遇と整合するものと分析されよう。他方第6次の計画あたりで構造調整期における雇用安定の確保が提示されるようになり、第8次雇用対策基本計画では失業なき労働移動の実現が第一に掲げられ、つまり転職支援と労働市場の流動活性と安定が課題の一つとなっていくという。この問題を高年齢者雇用政策との関連で分析したものとして、濱口桂一郎「高齢者雇用政策における内部労働市場と外部労働市場」『季刊労働法』第204号（2004年）174頁以下を参照のこと。

制度化のための立法（労働者派遣法、1985年）、生涯を通じた職業能力開発のための立法（職業能力開発促進法、同年）高年齢者の雇用延長のための立法（高年齢者雇用安定法、1986年）等を確認できる。以降、労働者保護と積極的雇用政策の両目的を持つ個別の立法が多出し、法政策の具体化が図られることになる<sup>6</sup>。

ざっと国の雇用政策の法制度の変遷を確認した。国が地方ないし地域自体に着目した雇用対策に取り組もうとしたのは特定不況地域離職者臨時措置法の頃である。だがこれは指定地の離職者に対する金銭的助成であり、新規の雇用創出のレベルではない。

## （2）国から地域／地方へ－雇用創出の計画主体が変わる？－

地域において雇用創出が具体化するのには、1987年の地域雇用開発等促進法以降であろう。同法は円高下の経済変動と構造不況の影響を受け雇用情勢が厳しくなった地域にて、国政レベルにおいて要因類型別に対策を講じることを謳った。同法にも緊急雇用安定地域の指定と、地域内事業主に対する雇用調整助成金の適用、地域内離職者に対する雇用保険延長給付、特定求職者雇用開発助成金の適用と職業訓練の機動的実施等プログラムが備わる。

だが同法が10年前の臨時措置法と異なる点は「30万人雇用開発プログラム」の実施にある。総額1,133億円規模の予算を投じ、まず地域雇用開発助成金制度を新設し、企業に対して地域求職者の雇い入れと雇用機会拡大のための諸費用に助成を行う。次に出向、再就職斡旋、休業期間、雇入れに関する助成率を引き上げる。さらに不況業種事業主が各種学校や企業等に労働者の職業転換訓練を委託する際の賃金助成や委託先助成にあたる。これら諸々の助成により、職業能力開発と失業なき産業間労働移動すなわち雇用開発を実施する。翌1988年には「産業・地域・高齢者プロジェクト」が始まったが、こちらは特定不況業種雇用安定法を改正施行し、支援地域内の雇用の成就について主に高年齢者を中心とする高率の助成制度を用意するものだ。同年の雇用対策基本計画（第6次）は構造調整期の雇用安定確保とゆとりある職業生活の実現、経済計画は地域経済社会の均衡ある発展が主要課題となっている。産業間地域間の労働力移動、企業における高年齢者雇用延長、そして地域における雇用開発という各種雇用政策が総花的に実施されたといえる。

さて、国が主導して指定地域の企業を中心に雇用創出を刺激し、そのための費用を助成する手法を容れた地域雇用開発等促進法は1997年に一部改正され、高い技能労働が集まる地域にてこれを有効活用する助成制度を加えた。2001年には地域指定方法と内容が整理され、雇用開発の計画は都道府県が地域の事情に応じて作成し、国がこれに同意して助成を与える方法に変わった。法律名も地域雇用開発促進法に変わった。雇用創出の仕事は少しずつ地方の仕事に変わった。同法の助成メニューが変わったわけではない。事業進出と雇入れへの助成、職業訓練助成、就職援助団体への委

<sup>6</sup> こうした法政策を労働条件法政策、労働人権法政策という観点で分析するものとして、濱口桂一郎『労働法政策』（ミネルヴァ書房、2004年）29頁以下参照。



託助成、そして高度の技能をもつ求職者の雇入れ助成、といった従来のメニューを指定地域内で組み合わせ、都道府県が雇用開発の計画を作るのである。

あわせて2001年には緊急地域雇用特別交付金制度が本格的に実施にされた。1999年からの雇用対策基本計画（第9次）は、国と地方公共団体による臨時応急の雇用・就業機会の創出を定めた。国は自ら民間事業者に委託し、例えば法令予算等のデジタル情報化を進めることで雇用創出の具体例を出した。地方は交付金制度を使って雇用創出に取り組むことになった。国が都道府県に下ろす交付金で、都道府県は事業基金を形成し、都道府県あるいは市町村が直接、あるいは民間事業者やNPO等への委託を通じて、教育、文化、福祉、環境等の領域にて6ヶ月以内の雇用創出を計画し交付金を事業人件費等に充てるのである。街路公園の整備からITリテラシー獲得を目的にしたPC教室の開設まで、都道府県あるいは市町村の緊急雇用のアイデアは多岐に亘った。

国は1999年から翌2000年まで約1,300億円、2001年からは緊急地域雇用創出特別交付金と字句を違えて約3,500億円と上積補正分の予算を投じた。緊急地域雇用事業は国の推奨事業例を参考にするとか事業計画が国すなわち労働局に確認・公表されるといった点で地方にとって縛りがある。だが、計画、実行、そして事後評価の主体は地方自治体だ。短期雇用の創出は消極的雇用政策で昔の失対事業と同じではないかという批判は出なかった。なぜか。

地方が雇用開発に取り組むべきことは、地方分権一括法（2000年）による国との関係の変化が背景にあり、雇用対策法の改正時（2001年）にそれが明文の義務となった<sup>7</sup>。努力義務規定の効能の検討は止そう。地方が非正規の短期雇用を創る。その消極策への非難より、権限委譲の機運を得た地方発の雇用創出の機会の享受をまずは歓迎したというところだろう。

21世紀に至り、雇用対策法、雇用対策基本計画のみならず、地方行政が得る雇用創出のプランニング機会の提供が国から続く。経産省による産業クラスター計画、構造改革特別区域法、地域再生推進のためのプログラム、同2005等々。官邸が主導するのか、省庁横断で雇用開発に取り組むのか、厚労省が担当するのかもうよくわからない。ともかく国が地方の関与スキームを創造する。地方はロールプレイヤーのごとく、様々な関与スキームと事業情報を漏らさず集め、雇用創出の計画を国に提出して実施判断と予算投下を待つ。

2005年スタートの地域雇用創造支援事業のひとつに、地域提案型雇用創造促進事業がある。別名パッケージ事業<sup>8</sup>。中に入っているのは地方で計画した雇用開発メニューだ。雇用創出、職業能力

<sup>7</sup> 雇用対策法（平成11年法律第87号）第3条の2の規定は「地方公共団体は、国の施策と相まつて、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」だった。同条は2007年改正（平成19年法律第79号）にて同法第5条となり、規定振りは変わらず残された。

<sup>8</sup> 地域雇用の制度と問題点を指摘するものとして以下資料が参考になる。遠藤彰「地域雇用政策の現状と問題」『ビジネス・レーパー・トレンド』2007年2月号（2007年）12頁以下、勇上和史「地域雇用政策の現状と課題」『ビジネス・レーパー・トレンド』2005年4月号（2005年）2頁以下。木村隆之「雇用政策の展開」『経済論叢』第173巻第1号（2004年）90頁以下も参照。

開発、そして就業情報提供・相談メニュー等。地方でこれを実施したいという総合プランを国に提示する。地方の自発的な仕事であり国が地方毎に割当するのではない。直近の求人倍率などを意識しつつ実施に当たって様々な制約がある。行政と地元経済団体とが協議し組織を作る必要もある。地域再生と自発的雇用の具体的アイデアを入れたプランは国のコンテストの対象となり、無事これを通して上限2億円の支援が与えられる。実施期間は3年間で中間評価がある。3年経過以降の国の面倒見はない。結構ハードだ。雇用は地方が創る。しかし長期支援はない。といって失対事業の内容レベルではダメなのである。

### (3) 雇用対策法および地域雇用開発促進法の改正

雇用対策法は国の雇用対策のリストである。同時に雇用対策基本計画の根拠である。国の雇用政策の方向性を雇用対策法が示す。

だが時代は変わった。国が一律に展開する雇用政策よりも、地域の実情に応じた具体的秘策が求められる時代だという。国の対策リストは少々時代遅れに思える。政府の経済計画はなくなり2002年以降は「改革と展望」という年度計画に変わった。雇用対策基本計画との連動性は消失した。国の主導による国土総合的な労働力調整と創生の機能は既に現実にはそぐわないということか。ともかく国と地方における雇用政策の役割分担について考えを正す。他省プロジェクト等との整合も図る。内閣府地域再生本部の「地域再生計画」との関連付けが要請されている。

厚生労働省は2006年9月末、国の対策リストの補充拡張すなわち女性、若年者、障害者、外国人、そして地域の雇用促進と安定を掲げた雇用対策法改正案の検討を担当審議会レベルで始めた<sup>9</sup>。同省は、これまでの雇用対策法における国と地方公共団体との連携規定のみでは、今後の雇用対策の地方展開に障りが生じるかもしれないと考えていた<sup>10</sup>。そこで「雇用機会が不足している地域にお

<sup>9</sup> 同省における審議会等の審議経過については、「厚生労働省HP 審議会、研究会等」〈<http://www.mhlw.go.jp/shingi/index.html>〉掲載の下部ディレクトリ各審議会情報および議事録等を参照のこと。2006年8月24日の労働政策審議会職業安定分科会と、同年9月27日の同雇用対策基本問題部会のあたりから雇用対策法等の改正議論が始められ2007年1月末まで審議は続いた。

この雇用対策法の改正経緯については、真先剛史「人口減少化における雇用政策～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案～」『立法と調査』第267号（2007年）44頁以下、柳澤武「新しい雇用対策法制－人口減少社会における年齢差別の禁止－」『季刊労働法』第218号（2007年）110頁、川口俊徳「法令解説 人口減少下における就業の促進－青少年の応募機会の拡大、募集・採用に係る年齢制限の禁止の義務化等－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」『時の法令』第1797号（2007年）6頁、渡部昌平「省令等で明らかになった改正雇用対策法の実務 募集・採用時の年齢制限の原則禁止と外国人雇用状況の届出義務化への対応」『ビジネスガイド』第661号（2007年）18頁を参照のこと。同法改正のトピックは雇用対策法が禁止する求人募集の年齢制限禁止規定だった故、レビューの注目はそこに集まる。拙稿「雇用対策法の意義と問題点－若年者らの就業促進および雇用機会の確保と募集採用時の年齢制限の禁止－」『日本労働法学会誌』第111号（2008年）130頁以下も。

<sup>10</sup> 連携規定とは雇用対策法（平成11年法律第87号）第27条「国及び地方公共団体は、国の行う職業指導及び職業紹介の事業等と地方公共団体の講ずる雇用に関する施策が密接な関連の下に円滑かつ効果的に実施されるように相互に連絡し、及び協力するものとする」のこと。改正法（平成19年法律第79号）により現行第31条となる。

ける雇用の促進」を改正法の対策メニューに掲げ、国の施策を明示して地方行政との連携を図る。

地域雇用開発促進法も改正し、雇用対策基本計画を廃止する。地域ごとの雇用の実情に合致するよう従来の地域指定類型を再編し、重点的に支援する。新しい指定地域毎に地方行政が雇用創出の計画を策定し、国に提出して同意を得て助成支援を求め、雇用対策を実施する。再編後の〈雇用開発促進地域〉では都道府県が、〈雇用創出促進地域〉(のちに自発雇用創造地域)は市町村等が計画を作ることとする。国は地方向けの雇用政策を全部引きあげる訳ではない。雇用対策基本計画に代わる大臣の全国指針と、都道府県労働局長が定める地方の雇用施策の実施方針を制度化する。地域の実情に合わせた雇用施策を、地方の各労働局長が都道府県知事の意見を聞いて定める。労働局長は国の役人に他ならない。もちろんここで制度化されるのは職業安定業務を中心とする雇用施策だ。

厚労省の法改正スキームはこの問題を審議する部会、分科会でほとんど維持され、2007年1月に労働政策審議会長に回り、その後2月には両法改正案は国会へ上程された。衆院厚生労働委員会で対案となる民主党議員提出の雇用基本法案(雇用対策基本計画の存続等を内容とするもの)等と一括審議され、4月末には同委員会および衆議院本会議を通過、続けて参議院厚生労働委員会および本会議を6月初めに通過、両法案は可決成立となった<sup>11</sup>。なお参議院では附帯決議を受け、機動的な雇用対策の実施と他の産業政策との整合、それに地方公共団体との連携についての注文がついた<sup>12</sup>。その後、2007年6月下旬から再び労働政策審議会職業安定分科会と同雇用対策基本問題部会にて大臣指針等の具体化について検討が進められ、改正法は2007年8月4日から施行となった。

---

厚生労働省労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会第24回議事録(厚生労働省職業安定局総務課長生田正之氏の発言等)(available at <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/10/txt/s1024-2.txt>)を参照のこと。

- <sup>11</sup> 雇用対策関連法案と年齢制限規定の審議に関して、衆議院厚生労働委員会および同本会議については「衆議院 HP 会議録」([http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaigiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm))、参議院厚生労働委員会および同本会議の審議内容については「国会会議録検索システム」HP(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)を参照のこと。ところで4月18日の衆議院厚生労働委員会にて次のやりとりがある。

政府参考人 高橋満氏(厚生労働省職業安定局長) 地方方針の策定のプロセスの中でのさまざまな関係者からの意見の拝聴と申しますか、意見を聞く場ということですが、今申し上げましたように、地方方針策定に当たりましては都道府県知事から意見を伺うということにいたしておりますが、同時に地域の関係者の意見というものも幅広く伺っていくということも大変大事な視点でございます。そういうことによって地域における円滑かつ効果的な雇用対策の展開も図れるということございまして、私どもとしては、各都道府県労働局に地方労働審議会という公労使三者構成の審議会が設置をされておりますので、こうした地方労働審議会にも諮りながら御議論いただくことを十分考えていきたいというふうに思っております。(後略)

園田康博委員(民主党) 地方労働審議会でございますけれども、先ほど局長から、そういったところへも諮っていきいたいというお話がありました。確かにそういうプロセスを踏むことは大切であろうというふうに思うわけですが、実際にその地方労働審議会というものが機能しているかどうかというところは、やはりこれはつぶさに見ておいた方がいいのかなというふうに思っております。一概に全部否定するわけではありませんが、年一回あるいは二回ほどやって後は全く開かれていないというような状況も、局長、実はあるということも私は少し伺っておるところでございます、実際にその地方労働審議会がしっかりと機能しているかどうかということも含めて、これからそのような地方指針をつくって知事から聞くだけではなくて、ちゃんと審議会にも聞く。それでその審議会もちゃんと開かれているかどうかというのもの、あわせて、指導と言ったら強い言い方になるかもしれませんが、実態をきちっと把握した上で、実際に本当にその指針がきちっと機能していくかどうかというものもあわせて考えておいた方がいいのかなというふうに私は思っております。これは指摘だけにとどめておきたいというふうに思います。

- <sup>12</sup> 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案に対する附帯決議



さて、新法の下で地方の雇用政策は誰が執り行くとされたのか。どうやら国と地方が様々なレベルで協力連携しながら分担するというのが答えのようだ。知事の意見を聞き、地方方針を都道府県労働局で作る。法に基づき方針に従い地方が雇用創出の計画案を出す。

国の主導面と支配性が完全に払拭されたかどうかかわからない。厚生労働省は国と地方との関係を法律で明らかにし、国の仕事の根拠を整えて組織固めをしたいのかもしれない。国は地域再生計画の連動諸策として両法の改正を位置づけるものの、地方の雇用政策は、雇用開発や雇用創出という地方の自発性の名の下、国の方針に沿う仕事を地方行政が引き受ける側面を残している。

次節で具体的なプロセスを追おう。

### 3 雇用創出の計画を作る

新しい雇用対策法は国の施策の一つとして地域雇用対策を掲げ、これに関連して地方公共団体との連携を規定する<sup>13</sup>。同法施行規則は都道府県労働局長が職業紹介事業や雇用施策について方針を定めるに当たり、都道府県知事の意見を聞くことで密接な関係による効果的な事業運営を図ること

<sup>13</sup> 雇用対策法（改正：平成19年法律第79号）第4条、第31条、および同法施行規則第13条。なお新しい国の雇用対策リストすなわち第4条第1項各号の規定ぶりは次の通り（第11号を太字にした）。

第四条 国は、第一条第一項の目的を達成するため、前条に規定する基本的理念に従つて、次に掲げる事項について、必要な施策を総合的に講じなければならない。

一 各人がその有する能力に適合する職業に就くことをあつせんするため、及び産業の必要とする労働力を充足するため、職業指導及び職業紹介に関する施策を充実すること。

二 各人がその有する能力に適し、かつ、技術の進歩、産業構造の変動等に即応した技能及びこれに関する知識を習得し、これらにふさわしい評価を受けることを促進するため、職業訓練及び職業能力検定に関する施策を充実すること。

三 就職が困難な者の就職を容易にし、かつ、労働力の需給の不均衡を是正するため、労働者の職業の転換、地域間の移動、職場への適応等を援助するために必要な施策を充実すること。

四 事業規模の縮小等（事業規模若しくは事業活動の縮小又は事業の転換若しくは廃止をいう。以下同じ。）の際に、失業を予防するとともに、離職を余儀なくされる労働者の円滑な再就職を促進するために必要な施策を充実すること。

五 女性の職業の安定を図るため、妊娠、出産又は育児を理由として休業又は退職した女性の雇用の継続又は円滑な再就職の促進、母子家庭の母及び寡婦の雇用の促進その他の女性の就業を促進するために必要な施策を充実すること。

六 青少年の職業の安定を図るため、職業についての青少年の関心と理解を深めるとともに、雇用管理の改善の促進、実践的な職業能力の開発及び向上の促進その他の青少年の雇用の促進するために必要な施策を充実すること。

七 高年齢者の職業の安定を図るため、定年の引上げ、継続雇用制度の導入等の円滑な実施の促進、再就職の促進、多様な就業機会の確保その他の高年齢者がその年齢にかかわらずその意欲及び能力に応じて就業することができるようにするために必要な施策を充実すること。

八 障害者の職業の安定を図るため、雇用の促進、職業リハビリテーションの推進その他の障害者がその職業生活において自立することを促進するために必要な施策を充実すること。

九 不安定な雇用状態の是正を図るため、雇用形態及び就業形態の改善等を促進するために必要な施策を充実すること。

十 高度の専門的な知識又は技術を有する外国人（日本の国籍を有しない者をいう。以下この条において同じ。）の我が国における就業を促進するとともに、労働に従事することを目的として在留する外国人について、適切な雇用機会の確保が図られるようにするため、雇用管理の改善の促進及び離職した場合の再就職の促進を図るために必要な施策を充実すること。

十一 地域的な雇用構造の改善を図るため、雇用機会が不足している地域における労働者の雇用の促進するために必要な施策を充実すること。

十二 前各号に掲げるもののほか、職業の安定、産業の必要とする労働力の確保等に資する雇用管理の改善の促進その他の労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにするために必要な施策を充実すること。

を定めている。

労働局長つまり都道府県の労働局は、どのような雇用施策を構想し地方の事業方針として掲げるのか。例えば青森労働局は青森県との連名で「平成20年度青森県労働施策事業方針」を発表している。うち地域雇用対策については、雇用改善に向けた意欲ある地域等への支援として、県や市町村と連携した新パッケージ事業等の活用促進と取組支援、地域再生中小企業操業助成金等の活用を通じた事業主支援等を挙げている。では労働局は県や市町村に雇用創出に関連する事業の提案を打診したり、助成金活用に関共同ノルマを定めたりするのだろうか。それとも労働局がおおむね策定し終わった方針について、補足情報や付帯意見の提供を県に依頼するようなソフトな意見聴取なのか。

法の根拠とは別に、都道府県労働局と都道府県の雇用・労政セクションは連絡を密にすることが多い。労働局にて事業方針の構図が整えば、連絡会議や対策会議の会合を通じて都道府県に伝えられる。都道府県は県政運営上、雇用と労働に関する政策があり諸施策を持つ。それらとの調整と整合について意見を提示し、その結果事業方針の内容に修正がもたらされる。担当者レベルでの連携により事業方針が出来上がると理解できる。そこでは国＝労働局の施策と地方＝都道府県の施策という分離ないし対立の構図は意識されないという。数値目標は前年までの達成率等を鑑みつつ実現可能な水準を定める。目標達成についての押し付け等はない。そのあと法の手続に従い都道府県知事に意見聴取の手続が図られるのだという。知事は意見を伝えるが、その内容は担当者レベルで織り込まれ了解済みの事項。多くの労働局と都道府県は、こうして地方の事業方針を策定する。どちらかといえば雇用創出の具体的計画を定めるというより、国＝労働局の事業施策を確認するといった手続だ。

次に新しい地域雇用開発促進法について。同法によって上記の事業方針とは別の都道府県労働局と関係都道府県等の役割分担が必要になる。しかも事業方針より具体的な計画が必要になる。

地域雇用開発促進法は2つの地域に重点支援を置く【図1】<sup>14</sup>。雇用開発促進地域と自発雇用創出地域である<sup>15</sup>。再編を受けて法定されたこの2地域のうち前者は雇用情勢がかなり厳しい地域。自然的経済的社会的に一体となる地域。ハローワークの管轄区域が原則となる。有効求人倍率が全国平均よりかなり低く、労働力人口に対する求職者割合が全国平均以上である地域。都道府県が地域の雇用創出計画を策定し、国が同意する<sup>16</sup>。同意地域では国の雇用関連助成金を得ることができる。後者は複数を可とする市町村。有効求人倍率が全国平均以下で、市町村の雇用創造意欲が高い地

---

2 国は、前項に規定する施策及びこれに関連する施策を講ずるに際しては、国民経済の健全な発展、それに即応する企業経営の基盤の改善、地域振興等の諸施策と相まって、雇用機会の着実な増大及び地域間における就業機会等の不均衡の是正を図るとともに、労働者がその有する能力を有効に発揮することの妨げとなつていない雇用慣行の是正を期するように配慮しなければならない。

(後略)

<sup>14</sup> 厚生労働省「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の改正について」(available at <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other16/index.html>> )。

<sup>15</sup> 地域雇用開発促進法(改正：平成19年6月8日法律第79号)第2条第2項および第3項。

<sup>16</sup> 同法第5条。

図1 改正地域雇用開発促進法と2つの地域類型

### 地域雇用開発促進法の見直し

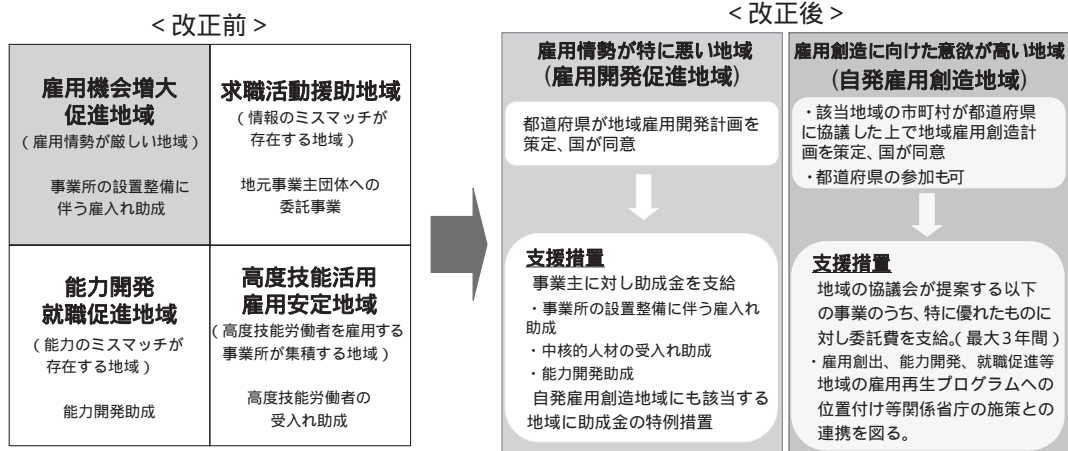
地域差を是正するため、雇用情勢が特に悪い地域と、雇用創造に向けた意欲が高い地域に支援を重点化

・ 現在の4つの地域類型を2つに再編

- ・ 雇用情勢が特に悪い地域
- ・ 雇用創造に向けた意欲が高い地域

事業主に対して助成金を支給

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)



域。つまり市町村が区域、目標、方策を定め、都道府県や地元の経済団体等を含めた地域雇用創造協議会を通じ地域雇用創造推進事業の提案を図り、手続を経て事業委託費の支援を受けることができる<sup>17</sup>。これら2地域の指定の細部規定は厚生労働大臣が「地域雇用開発指針」で明らかにする<sup>18</sup>。

雇用開発促進地域は実際どのように決まるのか。北海道、青森県は全域。岩手県はおよそ久慈、二戸、宮古、釜石、大船渡といったほぼ沿岸部と内陸の花巻で県域のおよそ半分。秋田県では27.1%域となる秋田中央地域だ<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 同法第6条。

<sup>18</sup> 同法第4条、平成19年8月3日厚生労働省告示第271号。

<sup>19</sup> 都道府県の策定する地域雇用開発計画の一例として、以下資料を参照のこと。北海道「北海道地域雇用開発計画(全域版)」(available at <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/52762E8B-1790-479E-BB1C-32E9CA7F705B/0/zenchiikikeikaku.pdf>)、青森県「青森県津軽地域雇用開発計画」(available at <http://www.aomori-job.net/others/pdf.asp?name=pdf1>)、同「青森県県南・下期他地域雇用開発計画」(available at <http://www.aomori-job.net/others/pdf.asp?name=pdf2>)、岩手県「花巻地域雇用開発計画」(available at <http://www.pref.iwate.jp/~hp0407/employment/koyoutaisakusokusin/1-1.pdf>)、同「大船渡・釜石・宮古地域雇用開発計画」(available at <http://www.pref.iwate.jp/~hp0407/employment/koyoutaisakusokusin/1-2.pdf>)、同「久慈・二戸地域雇用開発計画」(available at <http://www.pref.iwate.jp/~hp0407/employment/koyoutaisakusokusin/1-3.pdf>)、秋田県「秋田県中央地域雇用開発計画」(available at <http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1190175240502/files/cyuuouchiiki.pdf>)。これら資料が公開されているのは、地域雇用開発促進法第5条第6項の公表義務によるものである。

指定地域はその前提として最近の有効求人倍率が低く、求人数が多いことが条件になる。数字を持つのは都道府県労働局。先述の事業方針のケースと同じく担当者レベルでの情報提供により地域の実勢が判明する。

策定主体は都道府県であるから、都道府県の雇用関連の諸施策との兼ね合いを考える。雇用創出は域内の産業形成や企業誘致と高い相関がある。企業立地促進法の成立・施行により市町村等と都道府県は共同で基本計画を策定するよう求められている<sup>20</sup>。こうした産業施策と連動した地域指定に取り組む自治体もある。北海道と北東北がどう地域を指定し国の同意を得たのか、他の産業施策と照らし合わせると興味深い結果が見え隠れする。

都道府県の策定する「地域雇用開発計画」は、国の同意により指定地域（同意地域）となることで、域内の事業所設置・整備や求職者雇入れへの助成制度が適用される。助成金を下ろす地域を都道府県が決める。助成金の名目と支給要件の詳細はここでは省こう。助成金の支給実務は労働局とあの外郭団体が扱う。だが都道府県は他所の仕事をわざわざ引き受けているとは思っていない。国の同意が得られれば国費で事業助成が可能になるのだから地方にとって損はない。

計画には、法の定めにより地域の労働力の需給状況や雇用動向、雇用や助成予定事業所の目標値、雇用開発を促進する都道府県の関連政策等を掲げなくてはいけない<sup>21</sup>。これまた先述の担当者レベルでの意見交換や情報提供によって基本数値等と関連諸施策が共有される。関係する市町村長の意見聴取義務もある<sup>22</sup>。これは自治体間の文書のやり取りを通じて問題ないことが確認される程度のものだという。

次に自発雇用創造地域の決まり方について。同地域はその名の通り地域の特性を生かして重点的に雇用を創造する市町村を指す<sup>23</sup>。「地域雇用創造計画」を作って名乗り出るのが市町村等、同意するのが厚生労働大臣という地方と国の関係構図は「地域雇用開発計画」と同じだ。正確な定義は過去3年と最近1年の有効求人倍率が全国平均以下の地域が自発雇用創造地域なのだが<sup>24</sup>、それは計画を提案し同意を求める市町村の要件でもある。

市町村は短期間で簡単に「地域雇用創造計画」を作れるものなのか。場合によってはコンテストにかけられる内容を含むこの計画案に、都道府県労働局はどの程度手を差し伸べることが可能か。

地域雇用開発促進法案の成立と関連規定の整備に先立ち、国は地方公共団体に雇用創出事業案の提出を促してきた。先述のパッケージ事業は同法施行後「新パッケージ事業」に変わる。市町村に

---

<sup>20</sup> 企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律（平成19年5月11日法律第40号）第5条。国が策定する基本方針に基づき、都道府県と市町村が「地域産業活性化協議会」での協議を経て基本計画を作成する。国が同意すれば立地進出する事業主等に助成があるほか、地域自治体にも税制面で優遇措置がある。

<sup>21</sup> 同法第5条第2項。

<sup>22</sup> 同法第5条第3項。

<sup>23</sup> 同法第6条第1項。

<sup>24</sup> 同法第2条第3項。



とって全く新しい取り組みを投げかけられた訳ではない。パッケージ事業はもともと国の地方分権と地域再生スキームに連動するものだ。なお新パッケージ事業の提案がすなわち地域雇用創造計画ではなく、地域雇用開発助成金の特例を求め企業誘致の便宜を図ろうとする内容の地域雇用創造計画でも構わない。新パッケージ事業を入れるなら、詳細なマニュアルに従い事業計画のそのものほか都道府県労働局に地域雇用創造計画、内閣府に地域再生計画を提出する必要がある<sup>25</sup>。なかなかメンドウだ。

このマニュアルには雇用創出の手掛かりが掲げられている。雇用拡大メニューなら事業主向けの雇用機会拡大のための取組として人材確保や労務管理の研修・相談、事業所拡大のための中核的ないし専門的人材の誘致・確保、成功事例セミナーと経営相談の開催、人材育成メニューなら地域求職者向けの能力開発や人材育成として職場体験講習、地域の中核的人材を育成するための国内外留学、企業研修、中小企業の戦略的人材のための専門研修、そして就職促進メニューなら地域求職者やU・Iターン就職希望者への情報提供、相談、就職相談コーナーの設置等々。

促す実際の仕事は都道府県の労働局が担当する。この仕事も地域再生バックアップ事業の一環だ。都道府県労働局内に設置された「地域雇用戦略チーム」が市町村に無料で出向き、担当者に新パッケージ事業の策定について情報を提供し、時には市町村の自主性を損なわない程度でアイデアを共同で練る。求人事業所が少なく産業に乏しい地方の市町村で雇用創出を可能にする事業提案は難しいが、地域の特産物や観光資源、それに流行りの（もう古い）IT技術の展開等を視野に入れた人材開発と雇用創出のアイデアがベースになる。

例えば海に面した村では「海のめぐみと山の幸を活用した産業振興と雇用創出プラン」と題して農林水産業体験観光インストラクター養成、体験観光ノウハウ習得研修、産品加工スタッフ高度技能養成事業、観光従事者ホスピタリティアップ事業、地域事業者ホームページ作成研修事業などが地域雇用創造推進事業としてまとめられる。都道府県内にて中核をなす都市ならば商工政策と連動させて「新技術産業と観光振興による雇用創出プラン」と題し、特産商品開発マーケティング事業、農産物ITタグ化情報関連人材育成事業、野菜工場推進事業、観光コンシェルジュ養成事業などを挙げることになる。これら事業は、行政と地元経済団体の混成部隊が「地域雇用創出協議会」となり議論の上でまとめられた形をとる。国の同意が得られれば同協議会が事業受託団体となる。

事業を列挙しても具体性がなければコンテストを通らない。3年のスパンで毎年何名の雇用創出が見込まれるかを提示する必要がある。最近の国の評価方法は、やった実績とともに出てきた効果も重んじる。雇用創出について言えば、ある人材育成研修事業に何人の参加を見込むかがアウトプット指標となる。地域求職者〇名、在職者〇名という具合だ。そして研修事業に参加させた実績だけでなく、参加者がその後就職して研修の効果を発揮しているかどうかアウトカム指標とな

<sup>25</sup> 厚生労働省職業安定局地域雇用対策室「地域雇用創造推進事業について」（2008年）（available at 〈<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou/newpackage/dl/bosyu-02.pdf>〉）。

る。パッケージ事業では提案にあたり雇用創出のアウトカム指標の提示を義務付けられている。研修事業の受講者の〇パーセントが就職するとの指標設定となる【図2】。研修事業担当企業と採用担当企業の事業者間連携が重要になる。先の協議会の別の機能役割が推測できる。

こうして地域再生と雇用創出の組み合わせで事業提案の内容が整う。あわせて地域雇用創出計画を策定し、都道府県の労働局に提示して厚生労働大臣の同意を取り付ける。この計画は法律等に規定されている<sup>26</sup>。区域、労働力の需給状況その他動向、雇用創出を含む事業目標、重点分野、地域雇用創造協議会、その他の雇用開発促進策、期間を掲げた計画を策定する。

協議会に付して議を経る手続、都道府県の意見聴取手続等が別に規定されているが、行政実務の範囲でクリアされている<sup>27</sup>。地方労働審議会への諮問答申を経ると、地域雇用創出計画は国に提出されることになる<sup>28</sup>。さらに手続を経て厚生労働大臣の同意が得られれば「自発雇用創造地域」となり、なおかつ新パッケージ事業に対する審査の結果コンテストを通過すれば、地域雇用創出協議会にパッケージ事業の委託費が下りる。委託費は年間最大2億円。雇用の状況が思わしくない全国8道県では年間最大2億5千万円の増額委託費が交付される。ただ新パッケージ事業は最長3年の期間で年度ごとに評価が入る。先のアウトプット、アウトカム指標の達成率が低ければ指導の対象

図2 市町村が作成する新パッケージ事業企画案におけるアウトカム指標  
常用雇用とそれ以外の目標を立て、あとで評価の対象となる。

アウトカム指標の内訳					
	ア ウ ト カ ム				アウトカム指標 設定の根拠
	平成20年度	平成21年度	平成22年度	合 計	
人材育成 ニュー 元特産品流 販売促進事	7人	7人	7人	21人	受講した地域求職者のうち、地域重点分野の飲食料品産業等に雇用または飲食料品産業等の個人事業主となる。これは、人材育成研修の効果により、率23.0%の倍の就職率を見込める。
	常雇 0人	常雇 0人	常雇 0人	常雇 0人	
	常雇以外 5人	常雇以外 5人	常雇以外 5人	常雇以外 15人	
ソフトウェア開発 育成事業	2人	2人	2人	6人	受講した地域求職者のうち、地域重点分野の情報サービス・電子部品・デバイス製造業等に雇用される。これは、人材育成の効果によるもので、常用雇28.1%を上回る。
	常雇 7人	常雇 7人	常雇 7人	常雇 21人	
	常雇以外 0人	常雇以外 0人	常雇以外 0人	常雇以外 0人	
CAM技術者 育成事業	7人	7人	7人	21人	受講者の60%以上が進出される地域重点分野にカールセンター等に雇用される。進出を大きく上回っているが、受の多くに研修後の就職が見込まれるため、当該アウトカムを設定した。
	常雇 7人	常雇 7人	常雇 7人	常雇 21人	
	常雇以外 0人	常雇以外 0人	常雇以外 0人	常雇以外 0人	
カールセンター 育成事業	20人	30人	40人	90人	受講者の33%が地域重点の宿泊業(ホテル)に雇用され、研修の効果が大きい。ため、
	常雇 10人	常雇 10人	常雇 20人	常雇 40人	
	常雇以外 10人	常雇以外 20人	常雇以外 20人	常雇以外 50人	
ホテル従業員 育成セミナー	0人	0人	0人	0人	
	常雇 5人	常雇 10人	常雇 10人	常雇 25人	
	常雇以外 0人	常雇以外 0人	常雇以外 0人	常雇以外 0人	

<sup>26</sup> 同法第6条第2項各号。

<sup>27</sup> 同法第6条第3項および第4項本文。

<sup>28</sup> 同法第6条第6項。

となり、基準に満たない場合は中止もありうる。平成19年度末まで新旧あわせた同事業の実施地域は全国104箇所<sup>29</sup>にのぼる。

地方における雇用創出の計画はこうして作られ、実行に移される。

#### 4 問題点 ―計画を誘導する人、創る人、そして計画を通じて雇用される人―

判明したのは地方の雇用創出に関する国の誘導と、地方行政の雇用創出の今風の取り組みである。ここにどんな問題があるか。

事業を誘導する国―ここでは厚生労働省は、地方自治体に対して提案戦略を持っている。都道府県の労働局は様々な支援事業メニューを地方自治体に宣伝し、雇用創出の計画に援用するよう働きかける。先述の新パッケージ事業を宣伝する都道府県労働局の地域雇用戦略チームは、自ら持つ事業者求人実績や管轄市町村の求職者動向等をベースに、管轄する市町村の長期基本計画等を読み込んで、地域の実情を理解した上で市町村に事業メニューを売り込む。市町村は三位一体改革の影響を受けており、雇用対策に十分な予算を取れない現状を戦略チームは承知の上だ。新パッケージ事業は労働保険特別会計雇用勘定にて行われる。とりあえず潤沢な資金(?)にて事業展開できるアピールが市町村に届く。地域雇用戦略チームは新パッケージ事業のほか自省の企業誘致助成メニュー等を加え、さらに他省庁が扱う助成事業メニューも当然把握して総合的なたたみかけを行う。

働きかけを受ける市町村は対応を余儀なくされている。すでに指摘されているように、市町村は地域雇用対策が非常に重要だと認識しているが、その対応力に限界を抱えている<sup>29</sup>。スタッフ不足、企画力不足、実現力の支障、地元経済団体との協調の有無、その他いろいろな問題が分析されている。問題の解決には時間がかかる。市町村が企業の誘致戦略を採るか、新パッケージ事業で小規模の雇用創出を試行するのかで、対処策はがらりと変わる。片田舎へ企業誘致が突如実現する可能性は少なく、乏しい観光資源しか保有していない場合、対応は消極的にならざるを得ない。雇用創出より別の農村活性化事業などに担当スタッフを振り向けた自治体もあろう。地方の中規模都市の周辺に位置する市町村は労働力を中規模都市に供出する一定の住民人口を無視できない。勤めを辞めさせて農産物や観光資源を生かした域内創業および雇用に振り向けるのは現実的でない。

それでも積極的に地方自治体が雇用創出に取り組み、新パッケージ事業の計画を立てるとしよう。小さな所帯の町村では、財政や企画の担当職員が、他の担当部局の職員等と相談しながら策を練ることになる。大都市では企画、財政、労政、農政、観光その他の職員が、持ちうる情報と雇用創出のアイデアをぶつけ、事業内容を地域再生と合わせて考えることになる。

地域雇用の創出類型についてはすでに手掛かりが与えられている<sup>30</sup>。企業誘致モデルを除けば

<sup>29</sup> 前掲注1)・労働政策研究・研修機構(2007年)88頁以下、同(2006年)232頁以下。

<sup>30</sup> 前掲注1)・労働政策研究・研修機構(2006年)227頁以下。

「産業クラスター型開発」「ベンチャービジネス型開発」「第三セクター型開発」「コミュニティビジネス型開発」を挙げられるという。うち「産業クラスター型開発」は中核産業を基盤とした周辺技術産業の集積による雇用創出モデルである。産学官連携や工業団地形成等が必要で、投入される産業人材には高度な技能が求められる。地方町村単独で取り組むには壮大なモデルに他ならない。雇用対策のみならず、企業立地と誘致の専門知識が求められる。地方町村に雇用と企業連絡の総合部局を設置し、対応できる企画政策力があるだろうか。

となれば残るは3つ。「第三セクター型開発」は地場産品開発やリゾート観光開発等で公的セクターと民間企業が共同出資し運営に取り組むものを手掛かりとした雇用創出モデルである。現実には第三セクターに関係した地方公共団体の投資回収は破綻しているケースが多く、このモデルでは言葉通り「地域再生計画」の一環として特産物開発や販売、観光資源の付加価値増出のための人材育成を事業の中核に据え、創出と再生により償還を目指すことになる。負債との関係で財政技術的な支障が当然予想される。第三セクターが好況なら可能性は広がる。

「ベンチャービジネス型開発」「コミュニティビジネス型開発」は地方の市町村に最も親和性があるものとして注目される。アグリビジネス、バイオビジネスといったハイテックな創業から地場産品の通販事業まで、農漁山村に広く創業と雇用の事業可能性をもたらす。問題は小規模かつ内発的な創業スタイルを主とするものだから、雇用創出の規模が小さいものととどまりかねないという点である。創出アウトカムが1や2だと効果に乏しいとの評価を免れないのである。内的自発的創業を、研修や技能講習を通じて果たして外的な助成を通じて刺激し促進できるのかという根源的な問題もある。ただ両類型は企業立地等の産業政策とは若干距離があるから、兼ね合いをあまり考えずに実行に移せるメリットは否定できない。

市町村は上記類型以外の雇用創出モデルをもちろん模索している。「成功事例後追いモデル」が最も現実的だが、地域オリジナリティがなければダメだと苦言が届く。地方の苦悩は続く。

ある市では、新パッケージ事業に応募の雇用創出アウトカム指標について、その設定根拠、つまり「雇用を達成できる確実な見込みは何か？」の記述内容に悩んでいる。「雇用促進協議会のメンバーを通じて地元企業に今後3年間で何人雇用できるか打診します。たいていの答えは『0人』です。甘い見通しでいいなら『景気がよくなれば何人でも雇おう』という答えからどんぶり勘定を書き記すことはできますけどね。アウトカム指標は達成度について厳格に審査されますから下手なことは書けません」。実は雇用保険勘定であるものの、雇用保険被保険者資格を発生させる正規雇用または短時間雇用等の届出事実を職業安定行政が追求し、厚生労働省と事業評価の第三者委員会がアウトカム指標達成度と照らし合わせるものではない。現在の仕組みでは、雇用創出のアウトカムは創出事業を担当する協議会が参加者ないし就業者に配布するアンケート紙の回収で積算する。そして常用雇用以外の雇用創出実績でも目くじらを立てられることはない。目的の一つが地域再生であるから、その限りで自発的な地域活性と雇用創出モデルが得られれば政策に適うとの判断である。だから提案レベルではそれほど厳密に就職実績を見積もる必要はなく、現実妥当な根拠が言え



ればよい。いっぽう市町村自治体は、常用雇用それも正規雇用がなるべく持続する事業実態が望ましいと考えている。しかし正規雇用を創出する最適解が地方に見つかりにくいのは事実である。

協議会の構成も問題がないわけではない。旧パッケージ事業や別省庁の事業をきっかけにした協議会が設立用意されている場合は、協議会メンバーをすんなり参集させることができる。初めての協議会立ち上げなら、市町村担当者は相当調整に頭を悩ますことになるという。協議会として事業を引き受けられるか、内部に思惑の違いはないか、協議会参加の企業はどれだけ事業目的を理解し、雇用引き受けに取り組むか、市町村の担当者は気が気でないという。他方で、こうした集会は県や労働局がある程度お膳立てをしてくれるから問題ではないとするところもある。

地域雇用開発促進法は一つの市町村のみを対象に自発的取組を求めるものではない。組み合わせや都道府県との連携事業モデルでも歓迎すべきところである。ただし現在の解釈では、都道府県が構想し関係市町村を採り込む新パッケージ事業は受付不可能であるという。法律が出来ても運用通達に問題がある一例といえる。いまパッケージ事業を実施している市町村は、周辺市町村を含めて事業規模を広げる際、一旦中止のうえ最初から計画をやり直す必要がある。ということは、これから取り組む市町村は同じく今後取組みを余儀なくされている市町村としか連携できないことになり、後発の立場で広域連動の雇用創出アイデアを考え抜かなければならない。

## 5 おわりに

地方雇用対策に携わる国は、都道府県と市町村に具体的なアイデアを募り計画を作らせ、予算支援の面で雇用創出に取り組む。雇用対策法および地域雇用開発促進法の2007年改正を通じて国と地方自治体の雇用対策の役割分担はより明確になった。両法はサンセットではなく、雇用対策法は終局を規定せず今後の対策リストを明示する。地域雇用開発促進法は重点対策地域を規定し、効果的な予算配分を計る基盤を整えた。関連する他省庁の立法の効果も加わる。

しかし法の下に展開される事業には期間の定めがある。新パッケージ事業は3年ものだ。国はショートスパンでの地域再生を促し雇用創出を期待する。雇用は生ものであり歳月かけて開拓するものでない。仕事を探す人であふれている地方では雇用がすぐに創出され提供される必要がある。問題は国の事業期間の定めが雇用される労働者の期間や内容そのものにどう影響するかである。

人件費助成が途絶える前に再生を果たし、自力で操業運営できる事業所の可能性について、法とその下部に位置づけられる各種事業メニューは詳しい自主的検討を果たしてこなかった。もっともこれは行政のすべての雇用助成政策、あるいは産業助成策に言えることである。

国のほうは次々と事業メニューを開発し地方に展開を図る。地域にて雇用創造は構想するものの実現と達成を思いあぐねているケースには「地域雇用創造効果測定事業」を提供する。事業の試行実施と調査研究を民間委託し、先行実施経過を参考にさせるというものだ。「地方再生中小企業創業助成金制度」も2008年から実施する。

助成よしとしよう。

地方で出した雇用創出のアイデアが支援のもとに色々実行され雇用が実現する。だが、その雇用は食べるだけの賃金を就業者に保証するレベルのものかどうか慎重に考察する必要がある。社会保険料を払い、諸税を納め、なお生活に投資することを持続させるレベルのものを検討するのである。重点地域の雇用水準は総じて低く、地方の事業所における労働契約の内容に問題があることは多くが知るところ。雇用安定の労働市場政策と労働条件の向上に関する諸策は分離したまま連動しないのかもしれない。ならば国に委ねられ雇用を創る地方自治体は、地域住民の生活実態を見ながら雇用創出とその持続、そして内容の充実を容れて計画を作り実践する必要がある。

助成雇用の実態を調査研究するのは研究機関の側の今後の重要な責務となろう。その手の雇用は果たしてどの程度持続し将来に発展したかという追跡である。初期人件費助成政策の批判的再検討とでも言うものか。なお本稿は法改正に前後して事業展開と雇用創出に関するすべての助成金政策に言及し検討を加えたものではない。一部効果の検討は別領域の経済研究や行政評価・政策評価の組上に既にあるようだ。法律学による政策評価の手法開発は今後の重要課題である<sup>31</sup>。

もっと踏み込んで言えば法律学は手続的審査のほか、政策形成への関与を深めるべきかもしれない。労働と社会保障に関する法律学の研究者は、国の雇用保険事業と求職者の職業能力開発や事業主の雇入れ助成との関連に関心を寄せる。だが、雇用保険勘定による国の最近の事業展開を追いかける者は少ない。労働市場法や雇用政策法は政策形成と手続に問題を見出してこなかった。産学官の連携の必要性をここで声高に唱えるつもりはないが、政策形成過程と雇用・労働法学の接点を見据えた取り組みが求められる。そういう観点で雇用創出の計画と効果を事前にチェックするのが冒頭の審議会等にて学識経験者や企業実務家ら、そして労使当事者らにも本来期待されている役割なのだろう。

市町村を中心とする地方の自治体等にとって、雇用を創る計画を担当することは依然苦勞が多いものと思われるが、好機を活かした雇用の再生創出に関するこれからの先駆的かつ豊かな仕事ぶりをいっそう期待したい。<sup>\*</sup>

(こんや ひろあき)

<sup>31</sup> 一例として日本労働研究機構『実践的な労働政策評価のあり方、手法を求めて－高齢者雇用就業政策を題材として－（調査研究報告書No.160）』（2003年）141頁以下（野川忍執筆部分）参照。

<sup>\*</sup> 本稿の作成にあたっては都道府県労働局、都道府県、それに市町村の雇用創出に関係する多数の担当者にヒアリングを実施し、情報提供の協力を仰いだ。記して御礼と感謝を申し上げたい。