

就業を通じた地域活性化策の特色と課題

- 自治体へのヒアリング調査から - †

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

研究員 勇上 和史

要旨

本稿では、地域自発型の活性化への取り組みとして、主に地域再生計画の実施自治体に焦点を当て、既存統計から計画策定の背景を探るとともに、事例調査を通じて各政策の特色と課題を整理した。その結果は以下の通りである。

第 1 に、近年の自治体の活性化策には、単なる工場誘致などの画一的、外発的な雇用創出に頼れないなかで、それぞれの克服すべき課題と、地域に賦存する資源を踏まえた地域「独自」の政策目標が選択され、新規起業や既存企業の雇用拡大といったいわば「内発的な」雇用創出が展望されている。その場合には、失業率の引き下げはもとより、人口や就業者の増加（もしくは減少の抑制）を通じた中長期的な活性化が目指されている。

第 2 に、産業横断的な活性化策を実施している自治体では、産学官や地元住民などの利害関係者（ステークホルダー）のネットワーク構築といったソフト面の施策と、支援施設の整備などのハード面の施策が相互補完的に進められている。これらは、地域経済における波及効果を拡大させるとともに、まちづくりの面でも住民参加を通じて地域の一体性を向上させる効果を持つものと考えられる。今後、こうしたソフト・ハード両面の施策の実施にあたっては、政策担当者の意識的な育成を通じた行政のコーディネート機能の強化と、既存の教育・訓練機関をも巻き込んだ、地域ニーズに応じた人材の育成、などが求められる。

---

† 本研究は、労働政策研究・研修機構における総合プロジェクト研究「失業の地域構造に関する研究」のサブテーマとして取り組まれた。ヒアリング調査は、岩本俊也（労働経済分析部門、前統括研究員）、伊藤実（同、統括研究員）ならびに遠藤彰（調査部、調査員）と勇上が実施した。ただし、本稿は筆者個人の責任で発表するものであり、独立行政法人 労働政策研究・研修機構としての見解を示すものではない。

就業を通じた地域活性化策の特色と課題  
- 自治体へのヒアリング調査から -

もくじ

- 1 はじめに
- 2 地域再生計画の諸類型
- 3 計画の背景と目的
- 4 事例調査の要約といくつかの視点
- 5 おわりに

## 1 はじめに

日本経済の回復基調を受けて、現在、雇用情勢にも改善が認められる。しかしながら厚生労働省（2004）によれば、そうした傾向は景気回復を牽引する輸出関連業種が集積する東海や南関東、北関東・甲信地方などで顕著なもの、その他の地域では改善が遅れるなど、回復の過程には地域間格差が認められる。

日本経済の回復基調を全国に浸透させるため、現在、政府は「地域再生」を重要な政策課題として掲げている。従来から様々な地域産業・雇用対策が講じられてきたが、近年の特徴は、従来型の中央政府による集権的、画一的な対策ではなく、地域の再生にあたっては、「地域が自ら考え、行動する。国はこれを支援する」というものであり<sup>1</sup>、地域の自主性と地域資源に応じた産業・雇用開発をその基本理念としている。再生の手段には新規の財政措置はないものの、各地域の特徴に応じた規制緩和や国からの権限委譲、各府省の支援策の利便性の向上が図られることとなっている。現在、市町村を中心として策定された「地域再生計画」は、2004年6月（第1回）に214件、そして12月には36件（変更除く）が認定され、計画が進行している<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 地域再生本部「地域再生に向けた取組みについて」（2003年11月26日）  
（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/siryou/torikumi.pdf>）

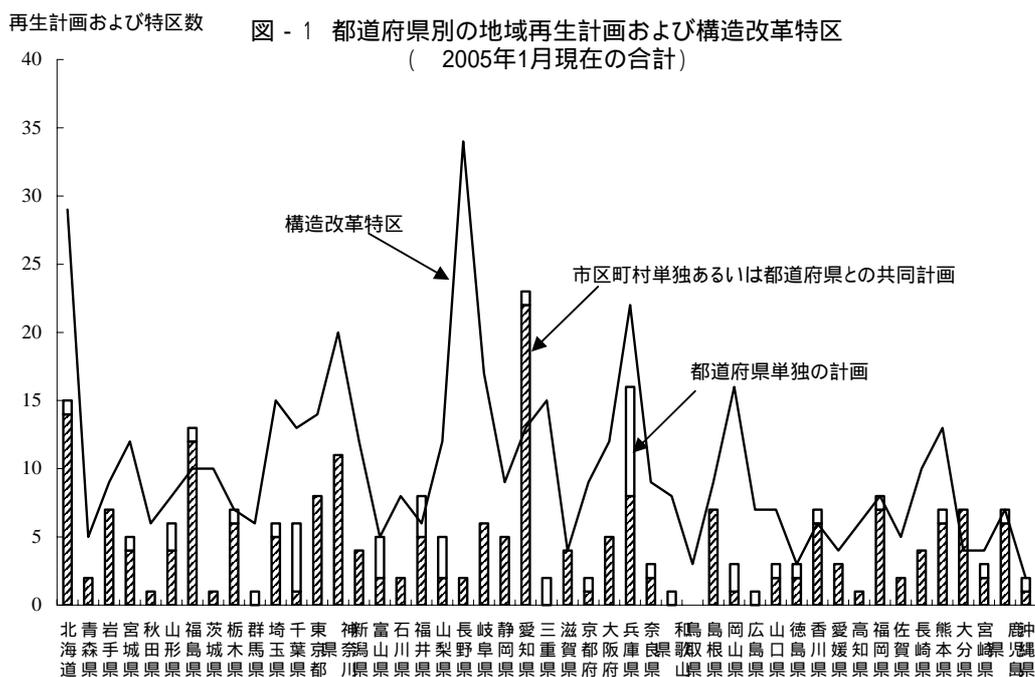
<sup>2</sup> 本稿執筆中の2005年2月15日、地域再生本部より新たな指針が提示された。「地域再生推進のためのプログラム2005」と題された新たなプログラムでは、地域自発型の再生への取り組みを促進するため、新たに制定される地域再生法（05年4月施行を予定）に基づいて再生計画認定制度を再構築するとともに、再生に資する民間プロジェクトに対する課税の特例や、地域再生基盤強化交付金（道路整備、汚水処理施設整備、港湾整備）の交付、公共施設転用手続きの一元化、迅速化など、法制度面の整備が図られる。また、05年度以降、再生計画と連携した施策が各省庁により創設・拡充される。例えば、厚生労働省では、「地域提案型雇用創造促進事業」（パッケージ事業）を創設し、地域の協議会が提案した雇用

本稿では、こうした地域自発型の「地域再生計画」について、その計画の背景と内容を整理するとともに、主に第1回認定に基づいて再生計画を実施している市町村を中心としたヒアリング調査により、そのビジョンと実施主体、ならびに実施過程について吟味する。

本稿の構成は以下の通りである。2では、まず、2004年に認定を受けた250件の地域再生計画のうち、特に市町村の計画について、計画分野別の認定状況を概観する。3では、計画主体となっている188の市町村の特徴について、計画分野別の人口動態や雇用情勢を把握し、計画策定の背景を検討するとともに、計画実施自治体のプロフィールをまとめる。4では、今回の事例調査を要約し、そのうえでそれぞれの計画における目標、推進体制、実施過程における特色と課題を整理する。最後に、5では、本稿の結果を要約するとともに、地域再生を進めるうえで調査事例から得られる政策的含意を提示する。

## 2 地域再生計画の諸類型

2003年12月に提案募集が始まった地域再生計画は、単に特定の事業を推進するため



資料出所:内閣府構造改革特区・地域再生担当室「構造改革特別区域計画の第6回認定及び地域再生計画の第2回認定について」(<http://www.kantei.go.jp/singi/kouzou2/kouhyou/041201/041201nintei.html>)より作成

対策事業をコンテスト方式で選出し、事業委託を行う。また、新たに認定された地域再生計画は、認定1年後より毎年、事後評価がなされる。なお、本稿で対象とした「従来の」再生計画は、引き続き効力を有するが、新設された支援措置を受けようとする場合は、(簡易な手続きを通じて)新たに計画認定を受ける必要がある(地域再生本部「地域再生推進のためのプログラム2005」

<http://www.kantei.go.jp/singi/tiikisaisei/dai6/siryou2.pdf>)

表 - 1 地域再生計画の類型

分野	計画数	実施自治体
住環境・コミュニティ再生	51	札幌市、滝川市、深川市、伊達市、北上市、稲川町、足利市、草加市、越谷市、千葉県、市川市、府中市、稲城市、川崎市、藤沢市、小田原市、富山市、山梨県、岐阜市、高山市(2)、多治見市、稲沢市、一宮市、津島市、碧南市、安城市、犬山市、小牧市、高浜市、大口町、大阪府・高槻市、兵庫県、兵庫県・西宮市、江津市・桜江町、加茂町、益田市、広島県、徳島県、池田町、高松市(2)、北九州市、福岡市、宇佐市、国分市、沖縄県。/岩倉市、蟹江町、小野市、葛城市
地場産業・中小企業活性化	20	北広島市、いわき市、栃木県、埼玉県、千葉県、新潟市、富山県、鯖江市、浜松市、豊田町、愛知県・豊橋市他3市町*、大津市*、堺市、兵庫県、伊丹市、内海町*、西条市、荒尾市。/川越市、久留米市
産業再生・産学連携・雇用創出	41	函館市、青森市、青森県・八戸市*、釜石市、宮城県、山形県*、鶴岡市*、会津若松市、福島県、群馬県、本庄市、川崎市*、富山県、福井県(2)、山梨県、新城市、三重県*、貝塚市、枚方市、八尾市、兵庫県(3)、海士町、岡山県、山口県・周南市*、高知県・大方町、福岡県、福岡県・福岡市他3市町、大牟田市*、佐賀県・伊万里市他6市町、島原市、西彼町、熊本県*、鹿児島県、与論町。/北海道、福井県、美浜町、名瀬市
都市農村交流・農林水産・バイオマス	37	美瑛町、平取町、遠野市*、大郷町、米山町、山形県、白沢村、天栄村、下郷町、会津坂下町、小野町、山方町、千葉県、相模原市*、三浦市、神奈川県・藤野町、新井市、福井県・大野市、福井県・上中町*、浅科村、豊橋市、竜王町、安曇川町、兵庫県、兵庫県・他3町*、岡山県、上勝町*、長崎市、大野町、須木村。/栗石町*、犬山市*、山梨県・伊吹町、猪名川町、秋穂町、久留米市、加世田市*
国際交流・観光	75	小樽市、登別市、利尻富士町、盛岡市、会津若松市、いわき市、宇都宮市、藤原町、那須町、塩原町、新座市、千葉県(2)、墨田区、厚木市、新潟市、矢尾町、富山県、小松市、福井県・福井市、山梨県*、山梨県・甲府市、山梨市*、飯山市、岐阜県・岐阜市、岐阜県・各務原市・川島町、静岡県・他11市町、静岡県・他9市町村*、小山町、愛知県、愛知県・他10市町、豊川市、新城市、三重県、京都府、兵庫県(2)、神戸市*、姫路市、平群町、和歌山県*、浜田市、西郷町・他3村、吉田村、香川県、土庄町、牟礼町、宇多津町、松山市*、北九州市、唐津市、対馬市*、熊本市、玉名市、本渡市、小国町、別府市、白杵町市、蒲江町、中津江村、宮崎県。/釧路市、千厩町、村山市、最上町、刈谷市、江南市、兵庫県他3市町、奈良県、倉敷市*、柳井市、豊後高田市、宮崎市、鹿屋市、平良市
文化、生涯学習	14	名寄市、大郷町、仙南地域広域行政事務組合、東京都北区、葛飾区、横浜市、川崎市、金沢市、東郷町、三好町、長岡京市、西条市。/長沼町、豊島区
生活福祉	12	広尾町、大蔵村、鮎川村、葛生町、八王子市、横須賀市、新潟市、菊水町*、中種子町。/新里村、福島県・安達町、杉並区
計	250	市町村単独(179件)、市町村共同(3件)、県単独(46件)、県・市町村共同(21件)

注:\*は関連特区がある計画。( )内は複数計画のケース。/より後は第2回認定の計画。

資料出所:内閣府構造改革特区・地域再生担当室 記者発表資料より作成

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/>

の構想ではなく、当該地域の地域再生のための**ビジョンに基づくもの**であること、**具体的な意義・目標及び具体的な実施事項**が掲げられ、当該意義・目標を達成するために当該具体的な実施事項が必要であることのほか、国による支援措置を受けることとなった場合には、その実現性が乏しくないこと、当該地域再生構想を実現することにより、**地域経済の活性化と地域雇用の創出に具体的な効果があること**を条件とし、行政サービスの民間開放や権限移譲、施策の利便性の向上、各種施策の集中・連携などの支援措置が講じられ

る。但し、規制緩和による経済活性化については、既に03年4月より構造改革特区構想が進められており、再生計画における支援措置からは除外されている。そのため、構造改革特区の指定地域が、規制緩和を利用しながら、再生計画を提出している例も多く認められる。

図-1は、2005年1月現在の地域再生計画および構造改革特区の認定件数を都道府県別に示したものである。なお、構造改革特区は2003年4月の第1回認定から04年12月の第6回認定まで累計で475件が、地域再生計画は2004年6月と12月の2回にわたって計250件が認定されている。地域再生本部で公表されている資料を見る限り、両計画とも実際に申請された計画のほとんどが認定されている。図-1をみると、地域再生計画については、おおむね市町村が提案主体であるケースが多く、都道府県単独による計画は合計で46件に留まっている。認定計画数は地域によって大きな差があり、愛知県(23件)、兵庫県(16件)、北海道(15件)、福島県(13件)、神奈川県(11件)の多さが目立つ一方、鳥取県(0件)を始めとする中国地方、あるいは北陸地方では再生計画が少ない。同様に構造改革特区の件数も地域によって異なっているが、長野県(34件)や岐阜県(17件)、岡山県(16件)などを除くと、おおむね構造改革特区の認定件数が多い都道府県ほど地域再生計画の認定件数も多い。

次に、分野別の再生計画の認定状況をみたものが表-1である。250の計画のうち、75件(30.0%)が、国際交流・観光の振興に係る計画であり、以下、住環境・コミュニティ再生(51件、20.4%)、産業再生・産学連携・雇用創出(41件、16.4%)、都市農村交流・農林水産・バイオマス(37件、14.8%)、地場産業・中小企業活性化(20件、8.0%)、文化、生涯学習(14件、5.6%)、生活福祉(12件、4.8%)となっている。

以下では、市町村単独、もしくは1つの市町村が都道府県と共同で計画を実施するケース(分野別の累計は188件、ただし同一分野で重複あり)について、計画策定前の社会的な背景を検討する。

### 3 計画の背景と目的

#### (1) 人口

表-2では、7分野の計画別に、対象となった188市区町村の人口分布を示している。まず、住環境・コミュニティ再生については、札幌市や岐阜市、福岡市といった県庁所在地から、各地域における中核都市の郊外まで幅広い市町村が含まれており、人口分布にも5万人未満から20万人以上まで広範な広がりが見られる。地場産業・中小企業活性化については、新潟市や浜松市、大津市、堺市、久留米市など20万人以上の地方中核都市のウェイトがやや大きくなっている。一方、産業再生・産学連携・雇用創出や都市農村交流・農林水産・バイオマス(以下、農村活性化策とする)、国際交流・観光(同、

表 - 2 分野別の市町村人口の分布（2000年）

分 野	2000年の常住人口				計	
	5万人未満	5～20万人	20万人以上	平均値(人)	%	市町村数
住環境・コミュニティ再生	31.0	31.0	38.1	260,277	100	42
地場産業・中小企業活性化	14.3	35.7	50.0	254,087	100	14
産業再生・産学連携・雇用創出	42.9	28.6	28.6	172,415	100	21
都市農村交流・農林水産・バイオマス	80.7	6.5	12.9	67,401	100	31
国際交流・観光	49.1	23.6	27.3	177,540	100	55
文化、生涯学習	38.5	15.4	46.2	490,638	100	13
生活福祉	66.7	0.0	33.3	170,446	100	12
Total	47.3	21.8	30.9	204,188	100	188

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

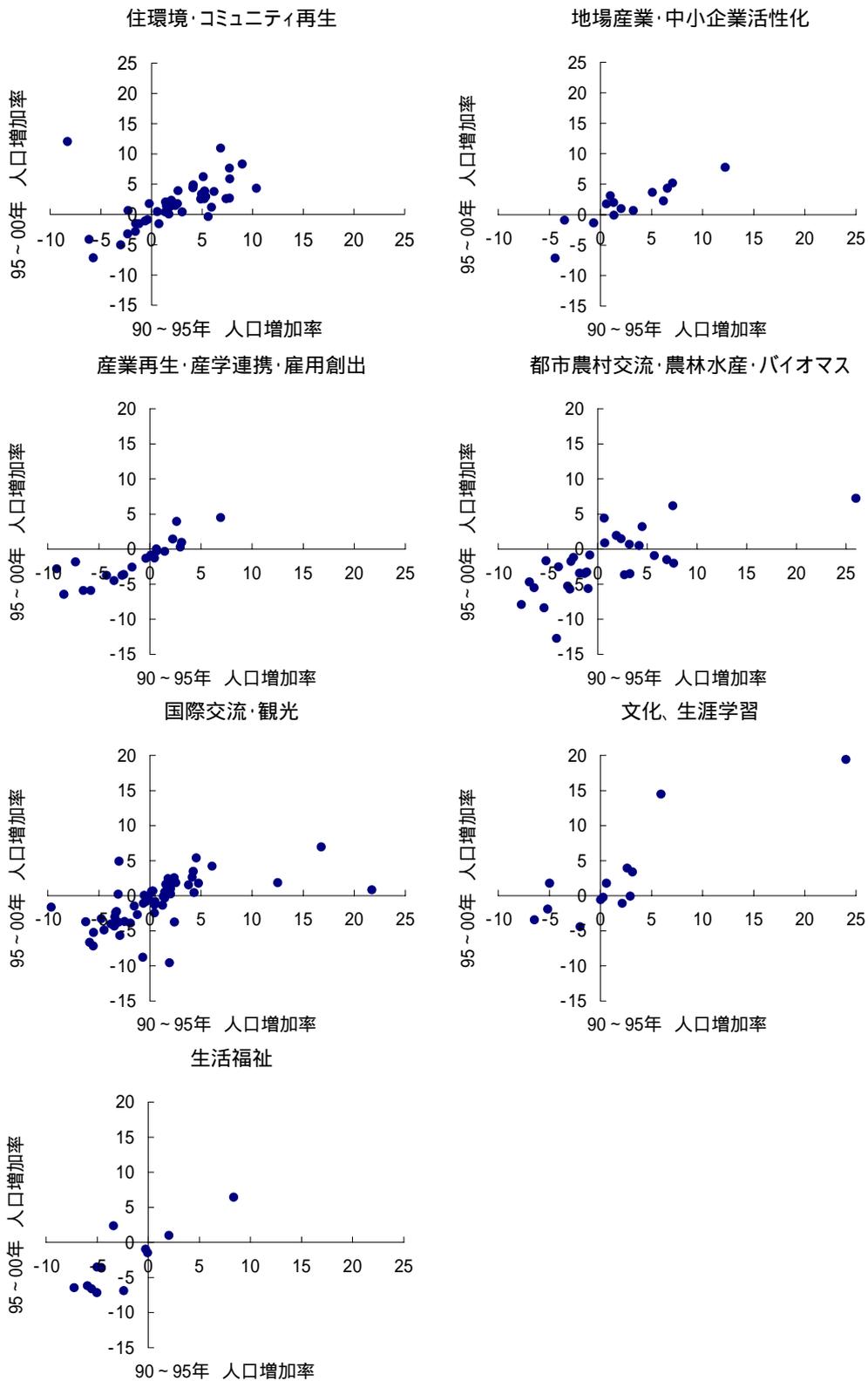
観光振興策とする)では、5万人未満の市町村の比率がやや高くなっている。特に農村活性化策については町村レベルでの計画が多いこともあり、およそ8割が人口5万人未満となっている。また地理的な分布の特徴として、農村活性化や観光などの実施自治体が北海道から九州地方まで広範囲にわたっているのに対して、産業再生に係る計画は北海道や東北、大阪、九州の都市が目立っている。残る文化・生涯学習と生活福祉については、実施自治体に東京都や神奈川県を中心市区と地方の小都市が混在していることから、人口規模も5万人未満と20万人以上に二分されている。

次いで、最近10年間の人口動向を分野別にみると(図-2)以下の特徴が確認できる。

第1に、の自治体では、90年代前半、後半ともに人口が伸びている地域が多く、座標の第1象限に位置するものが多い。特に、90年代後半に人口が増加した市町村の比率はで74%、で71%に及び、そのため平均人口成長率(単純平均)もが1.9%、が1.6%であり、全国平均の1.1%に比べて高くなっている。

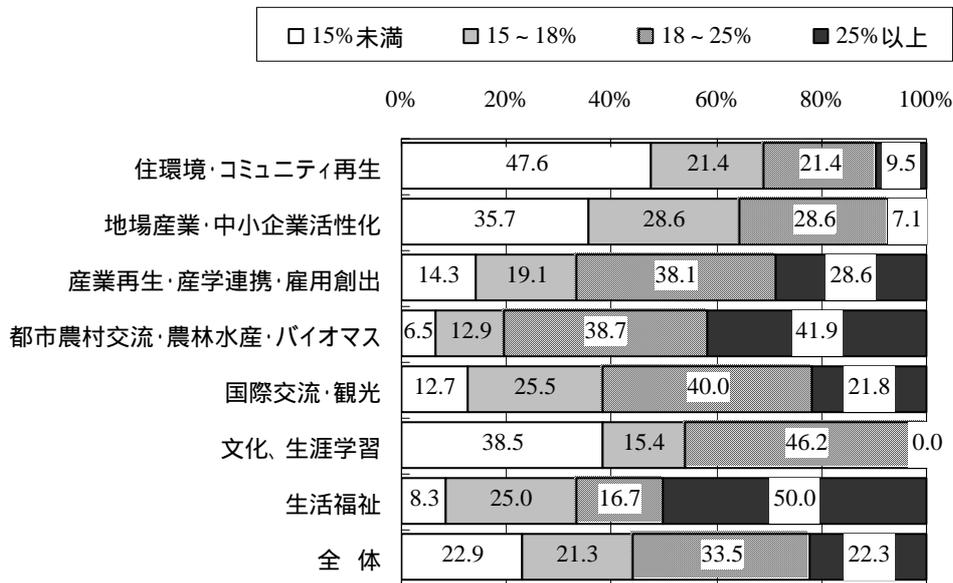
第2に、～では原点に集中する自治体が多く、人口の停滞もしくは減少傾向が強いことを物語っている。特に、～では90年代後半に人口が減少した地域が共に71%に達しており、市町村単純平均も-1.6%、-2.5%となっている。他方、～では90年代後半に人口が増加した自治体が半数近く(45%)あるものの増加率そのものは小さく、平均値も-0.9%とわずかに減少となっている。なお、90年代を通じた人口減少地域は、北海道では函館市(計画は、以下同じ)・小樽市( )・釧路市( )などが、東北では遠野市( )・釜石市( )北陸・甲信越では福井県大野市( )・長野県飯田市( )中国では島根県浜田市( )・山口県周南市( )そして北九州市( )・大牟田市( )などの九州地方

図 - 2 計画分野別にみた市町村の人口動態(1990～95年、95年～00年の変化率)



資料出所:総務省統計局「国勢調査」

図 - 3 高齢化率でみた市町村分布 (2000年)



注:高齢化率=市町村人口に占める65以上人口の比率  
資料出所:総務省統計局「国勢調査報告」

の市や町に多くなっている。逆に 90 年代を通じて人口が増加しているのは、人口規模の小さい町村を除くと、青森市（ ）や岩手県盛岡市（ ） 栃木県宇都宮市（ ） 埼玉県新座市（ ） 川崎市（ ） 相模原市（ ） 山梨市（ ） 愛知県の豊橋市（ ） 豊川市および江南市（共に ） 大阪府貝塚市（ ） 兵庫県猪名川町（ ） 愛媛県松山市（ ） など、地方中核都市とその近郊に限られている。

最後に、 については、東京都や神奈川県を中心市区と地方の小都市が混在していることから、ややばらつきが大きい。事実、両期間を通じて人口増加が見られるのは、東京都八王子市（計画は ） 神奈川県横浜市（ ）・川崎市（ ） 新潟市（ ） 愛知県東郷町・三好町（共に ） などといった大都市圏の郊外であり、逆に両期間とも減少しているのは北海道や九州に所在する人口 1 万人未満の町である<sup>3</sup>。

こうした人口動態の差異は、高齢化率の違いにも反映されている。図 - 3 から、2000 年時点の各市町村人口に占める 65 歳以上人口比率の分布をみると、90 年代後半でも人口増加地域が多い や では、全国平均の高齢化率（17.3%）を下回る市町村が 6 割以上に上っている。対して、人口が停滞あるいは減少傾向にある ~ の市町村で、全国の高齢化率を上回る地域が 6 割以上に及び、とりわけ農村活性化策を策定している市町村の 8 割

<sup>3</sup> 図 - 2 のグラフ上でやや特異な傾向を示している市町村について付言すると、 については、兵庫県西宮市が、震災の影響で 90 代前半は減少、後半に再び増加するという動きを示している。また 90 年代を通じて急激な人口増加を見せている自治体に、 の兵庫県猪名川町、 の愛知県三好町があり、共に近年、ベッドタウン化が進んだ郊外都市である。

で高齢化率が 18%以上であり、人口減少と高齢化問題を同時に抱えている状況が窺える。

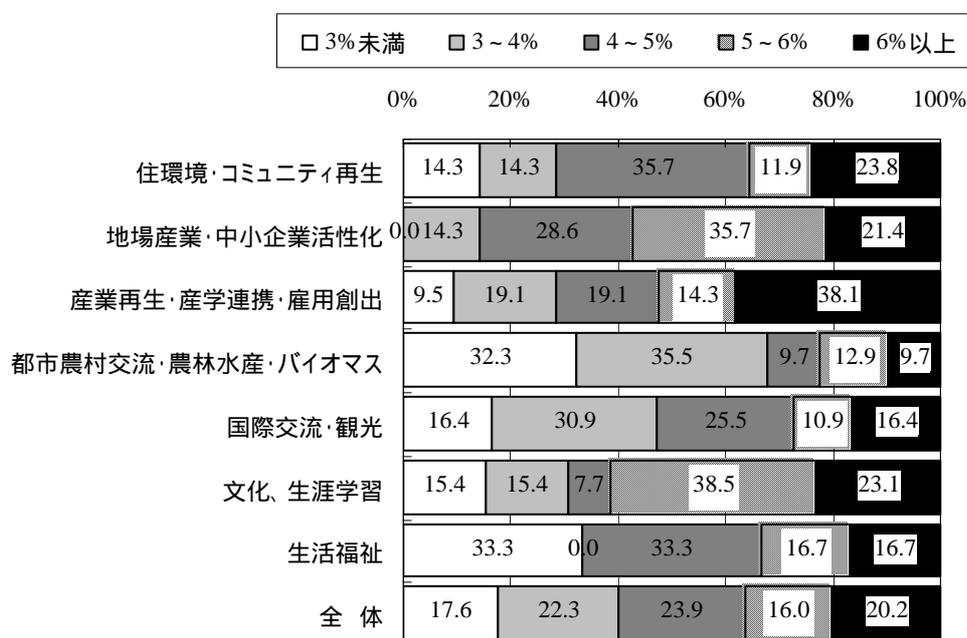
、 については、やはり、大都市部で高齢化率が低い一方、岩手県新里村（計画は 、高齢化率は 30.7%）、熊本県菊水町（同 、29.9%）といった山間地域において高齢化が深刻になっている。

## (2) 雇用失業情勢

次に、計画分野別に市町村の雇用失業情勢を検討しよう。図 - 4 では、完全失業率について、分野別に市町村の分布をみている。なお、計画策定自治体には市外への通勤率の高いベッドタウンなどが含まれているため、ここでは従業地ベースの完全失業率の試算値を用いている点に留意されたい<sup>4</sup>。

2000 年における全国平均の失業率が 4.7%であることを念頭に置きながら図をみると、 には、全国平均に近い 4~5%をピークとして比較的広範な分布がみられる（単純平均も 4.7%）。それに対して、 および の産業・雇用対策を計画している自治体では、失業率が 5%以上の自治体が 5 割超に及ぶなど、その背後にやはり失業情勢の厳しさが認められる（ の平均失業率は 5.3%、 は 5.1%）。特に失業率が高い自治体は、熊本県荒尾市（計画は 、失業率 9.1%）、大阪府貝塚市（同 、7.3%）・八尾市（ 、7.3%）、鹿児島県名瀬

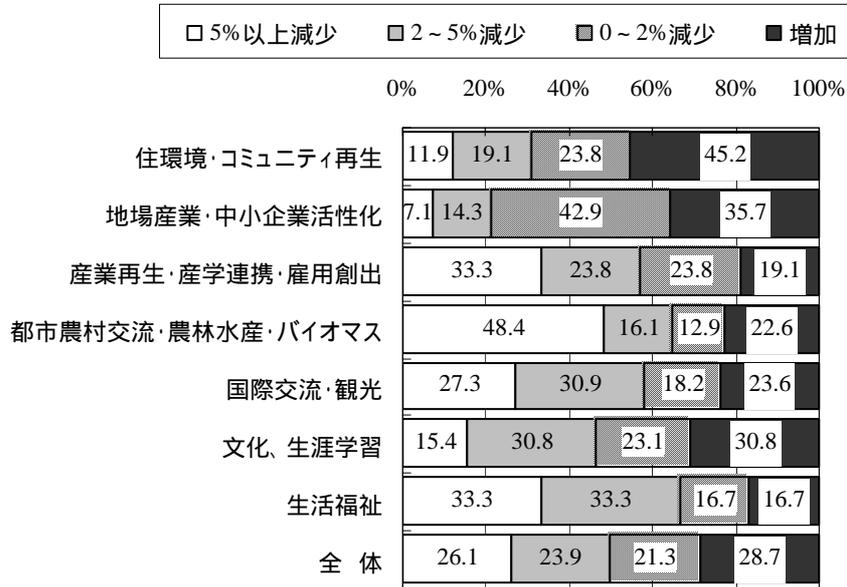
図 - 4 完全失業率(従業地ベース)の市町村分布(2000年)



資料出所:総務省統計局「国勢調査報告」

<sup>4</sup> 従業地ベースの完全失業率の試算値(%) = 常住地の完全失業者数 / (完全失業者数 + 従業地の就業者数) であり、各市町村域内の労働需要(就業者数)を反映した失業率とみなせる。

図 - 5 従業地の就業者伸び率の市町村分布(95～00年)



資料出所:総務省統計局「国勢調査報告」

市（、7.3%）、大阪府堺市（、7.1%）など大阪府下の自治体が目立つ。また、失業率が低い地域は、愛知県新城市（、3.0%）、福井県鯖江市（、3.2%）、美浜町（、3.2%）、静岡県浜松市（、3.4%）など、東海や北陸地方の都市に多い。

他方、農村活性化や観光振興などを実施している自治体（および）では、失業率が4%未満の市町村の比率が前者で68%、後者でも47%と半数近くになっており、比較的低失業率の自治体が多い点が対照的である（なお、およびは、やはり大都市(高失業地域)と地方の小都市(低失業地域)に二分されている）。

しかし、90年代後半の就業者の伸び率を見ると様相が変わる（図-5）。失業率の高い市町村の多いおよびのうち、では全国平均（1.8%の減少）以上に就業者が減少した市町村が少ないのに対して、の産業再生や雇用創出を計画している自治体ではその56%が90年代後半に2%以上の就業者数の減少を経験している。従って、雇用失業情勢の深刻な自治体が多いといえよう。同じく、やについても、全国平均以上に就業者が減少した自治体が目立つ。先の人口動態の結果を考慮すれば、こうした地域は、人口減少と高齢化のなかで就業者の減少が失業として顕在化することなく、地域経済の活力が失われているものと推察される。

以上の検討から、再生計画策定自治体の社会経済的な背景は、表-3のようにまとめられる。近年、公共投資が縮減されるなかで、各市町村は一律な地域開発を目指すのではなく、それぞれの地域が抱える課題に即した再生戦略を講じていると言えよう。その際、中長期的な地域活性化の課題としては、失業率の引き下げはもとより、人口や就業者の増加

表 - 3 再生計画策定自治体の平均的な特徴（まとめ）

	人口動態	高齢化	失業率	就業者の伸び
住環境・コミュニティ再生	増	低	平均	増
地場産業・中小企業活性化	増	低	高	平均
産業再生・産学連携・雇用創出	減	高	高	減
都市農村交流・農林水産・バイオマス	減	高	低	減
国際交流・観光	停滞	高	低	減
文化、生涯学習	大（増）	大（低）	大（高）	大（増）
生活福祉	小（減）	小（高）	小（低）	小（減）

注:大は大都市、小は中小都市を示す。

（もしくは減少の抑制）を通じた中長期的な活性化が注目されている。そして、そのための戦略として、コミュニティサービスや、既存地場産業の強化、新産業への産業構造転換、観光サービスの振興など、各地域が比較優位を有する（あるいは新たな地域拠点化を目指す）産業・雇用振興策が実施されている。

#### 4 事例調査の要約といくつかの視点

##### (1) 事例調査の対象と概要

以上の検討から、住環境・コミュニティ再生、地場産業・中小企業活性化、産業再生・産学官連携、農村活性化、国際交流・観光の5分野については、背景と目的との関係がかなり明確であり、また就業増を通じた地域活性化が目指されている。そこで本研究では、構造改革特区もしくは地域再生計画の認定を受けた7つの自治体、および自治体単独で雇用創出や産業活性化策を講じている2つの自治体を対象にヒアリング調査を実施した<sup>5</sup>。調査の概要は以下の通りである。

・調査対象（主な計画分野別。下線部は地域再生計画または構造改革特区認定自治体）

住環境・コミュニティ再生：北海道伊達市

地場産業・中小企業活性化：岩手県北上市、山形県長井市

産業再生・産学連携・雇用創出：岩手県釜石市、山形県鶴岡市、兵庫県神戸市、

<sup>5</sup> 岩手県北上市は、コミュニティ再生分野で地域再生計画を実施しているが、今回のききとりは主に市独自の産業・雇用対策に焦点を当てたため、再生計画については言及していない。

都市農村交流・農林水産・バイオマス：北海道美瑛町、岩手県遠野市

国際交流・観光：北海道登別市

- ・主なききとり事項：ア) 近年の雇用情勢と産業・雇用対策の概要、イ) 地域活性化計画策定の背景・ビジョン・目標・期間、ウ) 雇用創出の目標(量、質、期間)、エ) 計画実施過程における連携、オ) 外部支援および政府への要望
- ・調査期間：2004年7月～10月

## (2) 調査事例の要約

以下では、各自治体が実施している活性化策のうち、主要な施策について、上記の分野別に調査事例を要約する<sup>6</sup>。

### 住環境・コミュニティ再生

先の人口動態や就業者数の伸びを見ても、地域経済の状況は相対的に良好な地域が多くみられた。今回調査の対象である北海道伊達市は、北海道の他の市町村と同様に公共事業縮減の影響により雇用情勢の悪化がみられるものの、人口増やサービス化といった点では、この計画分野における市町村の特徴を代表している。

#### 【北海道伊達市】

##### ア) 地域の概況

札幌市南部の沿岸部に位置する伊達市(03年人口は約3万6千人)は、「北海道の湘南」とも呼ばれる海洋性の比較的温暖な気候の恩恵を受けて高齢者の市内移住が増加しており、91年～03年に2.8%の人口成長をみせるとともに、高齢化率は1990年の15.1%から2000年には22.6%に至るなど、人口増と高齢化が同時に進行している。また、90年代後半には老人介護施設の開設が相次いでおり、医療・福祉サービスの従事者が急増している。こうした社会経済情勢の変化を受けて、伊達市では、2002年より高齢者向け生活関連サービスの振興を通じた活性化策に着手し、2004年6月には地域再生計画「少子高齢社会に対応した豊かなまちづくり計画～伊達ウェルシーランド構想の実現を目指して～」の認定に至っている。

##### イ) 取り組みの経緯

高齢者向け生活関連サービスによるまちづくりの契機は、在京の民間研究会「生活産業情報懇談会」(委員長：島田晴雄慶応大学教授)が地域再生モデルの1つとして提案した「ウェルシータウン構想」であり、同懇談会の委員の1人が伊達市との関係が深いことから取り組みについての示唆を受け、02年1月には民間事業者が主体となった伊達市ウェル

<sup>6</sup> なお、本調査の調査事例の詳細については、労働政策研究・研修機構の調査シリーズ『就業を通じた地域活性化の取り組み - 地域再生計画を中心に - 』(近刊)にとりまとめられている。

シーランドプロジェクト研究会が発足した。

#### ウ) 実施主体

計画の実施主体は、ボランティア組織である「プロジェクト研究会」が担っている。同研究会は、創出される生活関連サービスの性質に応じて、地元建設・設備・不動産会社が主体となる「住宅流通部会」、IT 関連会社、学識者主体の「IT 部会」、福祉関係者、配食サービス会社主体の「生活支援サービス（福祉・サービス）部会」の 3 つの部会からなり、会員数は地元事業者を中心に 63 名で発足した。会員の呼びかけについては、会の趣旨に賛同する限りは特に制約は設けていないが、50 代以下の比較的若い層の参加を募っている。なお、伊達市は、事業実施はあくまで民間事業者が主体だという認識のもと、市としては各種サービスのニーズ調査や制度利用の情報提供といった間接的な支援を行っている。

#### エ) 目標と内容

プロジェクト研究会により以下の 3 種の事業について具体的な事業化の提案がなされている。第 1 に、高齢者向け住宅である「安心ハウス」サービスの提供である。「安心ハウス」は、単なる高齢者向け福祉施設ではなく、自宅としての居住性を確保したうえで、医療サービスや介護、配食サービス等、様々な高齢者向けサービスを組み合わせた「住宅」として定義されている。第 2 の取り組みとして、高齢者や交通不便地域に対する移動支援（ライフモビリティ）サービスが検討されている。具体的な形態は、各戸の事前予約による乗り合いであり、第 1 段階として市内東部での本運行が予定されている。第 3 のサービスとして、「安心ハウス」等の住宅流通、ならびに高齢者を含む生活情報の集約・提供の一元化（地域ポータルサイトの構築）が、研究会の IT 部会により提言されている。「ライフモビリティサービス」の試験実施中に確立した予約情報システムを活用し、IT を利用した高齢者生活支援システムの構築が現在進められている。

具体的な雇用創出効果については、まだ明らかとなっていないものの、伊達市では、高齢者向け住宅（安心ハウス）開発を通じて、医療や介護、交通、配食といった様々なサービスの創造が図られ、雇用の創出がもたらされるとしている。

#### 地場産業・中小企業活性化

人口動態や就業者の伸び、失業率からみた地域経済の現況は、に次いで良好な自治体が多く見受けられ、地方中核都市が多く含まれていることもあって、その産業構造はサービス業のウェイトがやや高い一方、製造業比率も 20%以上に上っている（計画実施市町村の平均値）。今回調査した岩手県北上市と山形県長井市は、共に製造業比率が 30%以上に及ぶ工業集積地域であり、その代表例とも捉えられるが、近年の雇用情勢と活性化に向けたアプローチの仕方においてやや対照的な事例となっている。

## 【岩手県北上市<sup>7</sup>】

### ア) 地域の概況

岩手県内陸部に位置する北上市（03年人口は約9万2千人）は、「交通の要衝」として戦後の早い段階から工業集積による地域経済発展が図られており、00年時点の製造業就業者比率は30.4%に上る。これらは、一般機器、金属機器、電気機器などを中心としながらも、食料品や衣服、プラスチック製品など多様な工業集積がみられる点が特徴である。地域の経済状況は相対的に良好であり、92～03年に人口は10.1%増加するとともに、就業者数は90年代後半も増加傾向にあり、失業率も（上昇傾向にあるとはいえ）00年時点で3.7%に止まっている。

### イ) 取り組みの経緯

1954年、旧北上市が誕生した際に、新市の初施策の1つとして工場誘致条例が制定された。以後、市長のリーダーシップにより迅速な判断と、専門部局（企業立地課）による積極的な誘致活動により工業集積が図られてきた。およそ50年間で、165社の誘致に成功し、うち133社が現在も同市内で操業中である。

### ウ) 実施主体

市では、従前より企業立地課による誘致活動を展開するとともに、最近では、市の主導のもと、新規起業支援や既存中小企業支援施設の整備、岩手大学金型技術センターの誘致などが実施されている。

### エ) 目標と内容

戦後の早い段階から、産業振興による雇用創出が図られている。バブル以前は市としての企業へのバックアップはなく、立地企業の性格もまた大量生産型であり、高卒者がすぐにできるほど、必要とされる技能レベルも低かった。しかしながら、円高の進行とそれに伴う工場の海外移転など経済環境が変化する中、北上市でも、食品やリサイクル産業など、海外移転のリスクの少ない新たな産業の誘致や各種の優遇措置が新設されるとともに、立地企業へのバックアップを通じた既存の工業集積の積極的な維持・発展策を進めている。これらは、（ ）ベンチャー育成や産業支援設備といったハード面の整備と同時に、（ ）岩手大学工学部との連携や同大学金型技術センターの誘致など、地域に賦存する知的基盤のネットワーク化を通じて、既存の集積基盤の高度化が目指されている。

## 【山形県長井市】

### ア) 地域の概況

山形県南部に位置する長井市（03年人口は約3万2千人）は、1980年代以降は全就業

<sup>7</sup> 北上市の工業集積の歩みとその特色については、加藤（2003）が参考になる。また、宇部（2001）は、岩手大学工学部有志による産学官連携の動きについて論じている。

者に占める製造業比率が30%を超えるなど、大手電気機器メーカーの企業城下町として発展してきた。しかし、1990年代以降は中心工場の韓国移転（94年）と株式譲渡（95年）を契機として、同市のものづくりは大きな曲がり角を迎えている。同市の失業率自体は、00年でも2.6%と良好な状態を保っているものの、91年から03年にかけて人口が5.5%も減少するとともに、製造業を中心に就業者数も減少傾向にある。

#### イ) 取り組みの経緯

企業城下町からの脱却に向けた取り組みの指針は、1994年に同市企画課のコーディネートにより設置された「産業立地指針策定委員会」による「検討のまとめ」（96年）に基づく。これにより、基盤技術の集積・高度化と、人材の育成・交流、ならびに現状把握のための企業調査の必要性が提案され、以後、産地診断の実施や、企業間ネットワークの構築、人材育成などの取り組みが進められている。

#### ウ) 実施主体

取り組みの出発点となった「産業立地指針策定委員会」は、長井市企画課が事務局となり、東京の大学教授をアドバイザーに、弱電関連の地元中小企業の社長やIT企業、銀行といった民間事業者が主体となって構成されている。以後も「工業振興検討委員会」（99年～00年）や「産業活性化会議」（01年～）といった地元民間事業者を中心に、産業振興策の検討と実施が進められている。

#### エ) 目標と内容

長井市では、1997年に実施した産地診断によって、同市の電気機械関連製造業には切研削など基盤技術を有する企業が少なくまた受発注関係での連携が弱いなど、従来の企業城下町に依存した構造が改めて認識され、主に2つの点から新たな産業振興を目指している。その第1が、企業間のネットワーク構築を通じた既存企業の技術力向上である。1999年以降、市内中小製造業をまとめる工業会の組織化・再編成が進められるとともに、行政のコーディネートによる企業間連携のサロン機能や人材育成、異業種連携モデル（技術研究会、共同開発等）、情報受発信（展示会参加等）が立案されている。

第2に、長井地域内の製造業事業者が主体となった組織により、次代のものづくりを担う長井工業高校の改革と、地元製造業の技術者育成が実施されている。工業高校改革については、特に「技能検定試験受験支援」により、これまで技能検定3級の合格者は29名に上り、取得者は県内外への就職を果たしている（機械加工関連の卒業生40名のほぼ8割は製造業に就職し、ほとんどが地元企業）。また、既存企業の人材育成についても、企業からの要望の高い技術者育成と経営能力の向上に重点を置いた研修やセミナーが実施されており、04年度からはロボット開発を通じた技術者育成に焦点が絞られている。

### 産業再生・産学連携・雇用創出

前節までに見たように、人口・就業者ともに減少している自治体が多く、失業情勢も最

も深刻となっている。今回調査した岩手県釜石市や山形県鶴岡市はいずれも人口の減少あるいは停滞地域であり、兵庫県神戸市（90年代の人口は微増）とともに製造業の衰退傾向が強い地域である<sup>8</sup>。

### 【岩手県釜石市<sup>9</sup>】

#### ア) 地域の概況

岩手県沿岸部のリアス式海岸を臨む釜石市（03年人口は約4万5千人）は、近代製鉄業発祥の地であるとともに、豊富な水揚げを誇る三陸漁場に恵まれ、かつては「鉄と魚と観光」で知られた市である。しかしながら、鉄鋼業の相次ぐ合理化と関連事業所の閉鎖、水産業の不振により、人口は1960年代の9万人余りから半減するなど地域経済の衰退が進んでいる。こうした傾向は近年も一貫しており、特に失業率（00年で5.5%）よりも90年代の就業者数の減少（90～00年:10.2%減）に端的に現れている。

#### イ) 取り組みの経緯

釜石市では、新日鐵の合理化が進む中、70年代以来、海洋バイオテクノロジーによる研究開発都市、企業誘致による産業構造の転換を進めてきたが、研究開発を通じた新事業の創出は進まず、またバブル崩壊以降には企業誘致も困難となっていた。転機は、2000年に策定された第5次釜石市総合計画「スクラムかまいし21プラン」であり、海洋バイオ研究の成果や、鉄の高温溶融技術といった地域に賦存する技術を用いながら、環境や健康産業といった「複合産業」の振興と雇用創出が新たな目標となった。これらは2004年6月の地域再生計画に受け継がれている。

#### ウ) 実施主体

総合計画策定後、市は既存のインフラ（産業トンネル等）を活用した産業基盤整備を進めるとともに、新日鐵による同社遊休地への企業誘致の推進、関連事業者の協同組合方式によるリサイクルやエネルギー供給の事業化を実施している。

#### エ) 目標と内容

「環境と産業が調和したまちづくり」を通じた地域経済の活性化と雇用創造を目標としている。具体的な事業はリサイクルと新エネルギー創出であり、産業分野は環境、健康にまたがった複合産業となっている。これに伴う循環資源やリサイクル商品の海上輸送による搬出入は、リサイクルポートの指定（04年3月）を受けた釜石港が担う。

具体的には、石炭や廃プラスチック、タイヤ、木質バイオマスなどによるバイオマス発

<sup>8</sup> 21世紀型の産業戦略と地域戦略が交錯しながら進められている、バイオクラスター形成計画の現状と課題を整理した長山（2002）は、神戸市や鶴岡市を始めとする事例分析を通じて、今後は、地域や中小企業への波及効果につながるソフト面の支援の重要性を指摘している。

<sup>9</sup> 一言・安田（1993）は、主に新日鐵との関係から、企業城下町としての釜石市の盛衰について論じている。

電事業と、 )自動車リサイクル、 )漁業系廃プラスチックリサイクル、 )新日鐵石炭火力発電所から発生する石炭灰ゼットサンドリサイクル(人口砂生産) )漁業系廃棄物の乾式メタン発酵による地域密着型バイオエネルギープラン、 )廃タイヤ処理によるナノカーボン生産、などのリサイクル事業が実施されている。こうした一連の環境事業の基礎技術には、新日鐵時代の鉄の高温溶融技術や発電事業、(株)海洋バイオテクノロジー研究所(90年設立)が特許を有する乾式メタン発酵技術などが用いられている。また、地元企業が、漁業系廃棄物から酵素分解によってサプリメントを抽出・加工を行うなど、「リサイクル」による新事業の創出が相次いでいる。

再生計画では、各種事業による直接的な雇用創出は最低で200名程度としているが、市では、その波及効果は3倍程度に及ぶと見込んでいる。

## 【山形県鶴岡市】

### ア) 地域の概況

山形県から秋田県の日本海側に広がる庄内平野の南部に位置する山形県鶴岡市(03年人口は約9万9千人)は、1970年代以降、工場誘致による産業都市として変貌を遂げており、90年の製造業就業者比率は25%に至っている。しかし、90年代には工場誘致が行き詰まるとともに製造業就業者も減少に転じており、人口・全就業者ともに90年代は微減、00年失業率は4.4%まで上昇するなど従来型の産業振興策には陰りが現れている。

### イ) 取り組みの経緯

1993年に隣接する酒田市を含めた庄内地方が「地方拠点都市地域」の指定を受けたのち、99年には同計画の変更により「鶴岡市北部地区サイエンスパーク構想」が追加された。以後、「鶴岡バイオキャンパス特区」(03年)、「鶴岡研究産業都市再生計画」(04年)の認定を受けている。

### ウ) 実施主体

産学官連携については、従来から鶴岡市内に立地する高等教育機関が地元民間企業との共同研究のコーディネートを始めるとともに、新たな専門研究機関の誘致(県、市)や今後のバイオ関連企業誘致の検討(県、市、民間事業者、商工団体)およびバイオサイエンスパークの整備(市)などを市が主導している。

### エ) 目標と内容

1999年に打ち出された「鶴岡市北部地区サイエンスパーク構想」により、バイオ分野を中心とした新産業の創出と市内産業の高度化を目標とし、以後、様々な教育・研究機関の誘致と連携体制の構築が図られている。

まず、鶴岡工業高等専門学校や山形大学農学部など、従来から鶴岡市内に立地する高等教育機関が、2001年前後より相次いで地元民間企業との共同研究の窓口を設けてコーディネートを始めるとともに、01年4月には県および市の働きかけにより、慶應義塾大学先端

生命化学研究所が鶴岡市中心部に開設されている。同研究所からは、特許をもとに大学発のバイオベンチャーが誕生しており、その技術は創薬や医療診断への応用が見込まれるなど、バイオ産業振興の起爆剤として期待されている。

以後、県、市および民間企業、商工団体が共同で、バイオ関連企業等の立地可能性調査と、庄内地域におけるバイオコンプレックス形成方策の検討が始められ、構造改革特区による規制緩和の活用（外国人研究者の受け入れ促進と在留申請の優先処理と山形大学農学部の実験施設の廉価使用の拡大等）や、地域再生計画におけるバイオサイエンスパーク（約22ha）の整備により、産学共同研究・インキュベーション施設の設置とバイオに関連する食品や創薬、医療関連企業の誘致を予定している。再生計画では、社会経済的な効果として、産学共同研究・インキュベーション施設に15事業所120人の研究者・技術者の雇用のほか、バイオサイエンスパーク内では、研究所5機関、バイオ関連企業20社、関連支援業務企業10社、その他生活関連企業5社の計40事業所が操業し、全体で約1,000名の新規雇用の創出を見込んでいる。

#### 【兵庫県神戸市】

##### ア) 地域の概況

兵庫県神戸市（03年人口は約151万6千人）は、95年1月の大震災により壊滅的な打撃を受けたが、04年11月には人口が震災前の水準を超えるなど、都市機能の再生と第3次産業を中心とした産業再生が進められている。しかし、従業地ベースの就業者は90年代を通じて減少するとともに、00年の失業率は6.4%と、政令指定都市では大阪市に次いで厳しい状況となっている。

##### イ) 取り組みの経緯

震災直後より、既存産業の復興事業とあわせて、今後の発展が見込まれる健康福祉産業の振興について具体的な検討が始められ、1998年以降、「神戸医療産業都市構想」による医療関連産業の集積が図られている。他方、雇用失業情勢の悪化を受けて、市で2002年3月に神戸市雇用対策本部を設置し、02年度～05年度の4年間において「2万人雇用創出計画」を策定し、市長公約とした。以後、計画目標の達成に向け、経済特区における規制緩和を利用しながら、観光などの既存産業の振興や、医療産業都市構想を通じた医療・福祉・環境などの成長産業の育成、企業誘致などが進められている。

##### ウ) 実施主体

市は県とも協力しながら、計画の策定と特区の認定などを進めるとともに、特に医療産業都市構想においては、大学医学部研究者や関係省庁を含めた懇談会・研究会による構想の検討、京阪神の製薬メーカーや地元中小企業が参加する4つのワーキンググループによる具現化、集積企業間の共同研究など、産学官連携の色彩を強めている。

## エ) 目標と内容

「2万人雇用創出計画」では、働く場の確保を市政の最重要課題としてとらえ、02年度～05年度の4年間で、( )商工業や集客・観光などの振興(6,500人) ( )企業誘致(6,000人) ( )医療、福祉、環境などの成長分野の産業育成(5,500人) ( )神戸空港や臨空型産業の集積(2,000人)による雇用創出が目指されている。

03年度以降は、4つの構造改革特区(先端医療産業特区、国際みなと経済特区、六甲有馬観光特区、大都市近郊農業特区)における規制緩和措置の活用や、地域再生計画(神戸観光再生計画)が併せて進められている。とりわけ、医療産業都市構想は特区とも関連しながら既に多くの実績をみており、先端医療センターや理化学研究所発生・再生科学総合研究センターなどの核となる研究機関・設備の設置(02年)と、医療関連企業66社(04年8月時点)の誘致などにより、約1,200名の雇用創出が図られている。またこうしたバイオクラスター形成にあたっては、既存の地元中小製造業者による医療関連分野への進出も始まっている。

雇用創出計画の過去2年間の実績は、02年度5,553人、03年度5,972人といずれも目標値以上の雇用創出が達成されており、とりわけ医療・福祉・環境分野での雇用創出が大きくなっている。

## 都市農村交流・農林水産・バイオマス

人口が減少する中で深刻な高齢化に直面している市町村が多く見受けられる。こうした人口動態を背景として、就業者数の減少が失業として顕在化することなく、地域経済の活力が失われている。また、産業別には農業就業者が多いものの、その就業者数も減少傾向にある。調査事例の北海道美瑛町や岩手県遠野市は、まさにその典型であろう。

### 【北海道美瑛町】

#### ア) 地域の概況

北海道のほぼ中央部に位置する美瑛町(03年人口は約1万2千人)は、畑作を中心に農業の就業者比率が35%を占める農村都市である。1990年代に入り、丘陵地帯に広がる大規模な畑作風景が「丘のまち」として全国的に有名となり、観光客入り込み数は年間120万人以上に及ぶなど、観光関連サービスを中心に活況を呈している。しかしながら1960年代以降の過疎化は90年代にも進行しており、91年～03年に人口は6.6%減少し、就業者数も90年～00年にサービス業以外の産業を中心に9.9%の減少をみせている。ただし、00年の失業率は3.5%と、他の農村都市と同様に、地域経済の深刻度が失業情勢には現れにくい構造となっている。

#### イ) 取り組みの経緯

現在に至る取り組みの契機は、美瑛町の自然風景を撮り続けた写真家のフォトギャラリー

ーが1988年にオープンし、「丘のまち」として全国から観光客が訪れるようになったことによる。90年代以降は隣接する富良野町とのセット観光が急増したものの、その多くは通過型で域内の経済効果は小さく、また農業事業者からは必ずしも歓迎されるものではなかった。やがて観光による地域活性化へと住民意識が変化し始めたことから、町では、1996年度からの「第三次美瑛町総合開発計画」において、基幹産業である農林業の活性化と観光関連産業の振興を打ち出し、さらに、04年6月の地域再生計画「美瑛町農業農村再生構想」により、ツーリズムの担い手育成や既存施設を利用した交流拠点の整備が行われている。

#### ウ) 実施主体

町が中心となって計画策定や制度利用の弾力化などが図られている一方で、90年代半ば以降、地元住民団体も観光ルートの開発や、体験型農業のメニュー開発と体験受入先の発掘、さらには独自の景観を生み出す赤麦栽培の復活などにより農村観光振興に取り組んでいる。また、04年3月にはNPO法人が設立され、農村体験の提案・実施によるグリーン（冬はホワイト）ツーリズムの推進が図られている。

#### エ) 目標と内容

交流人口の拡大と経済効果の拡大による地域の活性化が最大の目標であり、その際には農村風景の保全が不可欠であることから、特に農業事業者との連携を通じた観光振興が図られている。

まず、景観保全については、町民からの意見も踏まえて、03年3月に「美瑛町景観保全事業基金条例」が、また同年7月には「美瑛の美しい景観を守り育てる条例」が相次いで施行され、寄付による景観保全基金の設立と、無秩序な開発への一定の歯止めが掛けられている。他方、農村と観光の連携にあたっては、2000年代に入り農業体験型（ファームイン）の修学旅行生の受け入れや、主婦団体主催の日曜市場での産直販売などが始められている。以後、こうした個々の活動のネットワーク化が町主導で進められ、04年3月にNPO法人「びえい農観学園」が設立されている。同法人は、農家や宿泊業者、地元商工会などで構成され、前述の修学旅行受け入れ等における異業種連携、地域性のある食や体験メニューの開発、ガイド・インストラクター育成など、産業連携によるグリーンツーリズムの主要な担い手となっている。また、地域再生計画では、観光事業者による廃校等の有効活用を進めるとともに、厚生労働省の地域雇用機会増大支援事業を活用したツーリズムの担い手育成も実施される。

これらの施策の効果のうち、雇用創出については明確な目標設定がなされていない（ガイド職で10名程度）ものの、観光客の滞在時間の増大により、10%程度の域内消費の拡大が期待されている。

### 【岩手県遠野市】

## ア) 地域の概況

岩手県内陸部の遠野盆地に位置する遠野市(03年人口は約2万8千人)は、民話のふるさととして全国でも名高い農村都市である。しかしながら、全国の多くの農村と同様に人口減少が続いており、91年~03年に人口は6.3%、90年~00年に就業者数も5.6%減少しており、00年の高齢化率も26.9%と全国および岩手県の平均を大きく上回っている。ただし、高齢人口が多いために非労働力化傾向が強く、00年の失業率は2.2%と地域の深刻度が雇用情勢に現れにくい構造となっている。

## イ) 取り組みの経緯

遠野市では、2001年に策定された遠野市総合計画「遠野未来デザイン2010」により「躍動感にあふれ、物語が息づく永遠のふるさと、遠野」を謳い、2010年を目標年度としてとりわけ滞在型観光の振興を目指している。その具現化の始まりが、2003年に認定された構造改革特区「日本のふるさと再生特区」であり、さらに04年6月に認定された地域再生計画「日本のふるさと再生計画」によって取り組みの深化がなされている。

## ウ) 実施主体

遠野市は、規制緩和や再生計画などの制度的なアウトラインを整備するとともに、後述するツーリズム人材育成、IJUターンの受け入れ事業などは地元NPOが、地域発の総合的な起業育成・支援については、市民や地元商工会などが主体的に参加・運営を行っている。

## エ) 目標と内容

構造改革特区「日本のふるさと再生特区」では、滞在型観光の促進による交流人口の拡大と、農耕地の有効活用による田園風景の維持発展が目指されている。これらについては、  
( ) 規制緩和の特例措置により、農家民宿の開業や濁酒製造、農地の貸付や権利取得の弾力化などが図られるとともに、  
( ) 市のコーディネートのもと、地元NPO法人の運営により、農村起業化やツーリズム人材育成機関としての「東北ツーリズム大学」の開校、IJUターンの受け入れの促進などが実施されている。同時に、  
( ) 地域資源を活用した起業化支援が官民共同により進められており、既に起業事例も現れている。

地域再生計画「日本のふるさと再生計画」では、交流人口の拡大とさらなる起業を促進し、拡大する交流人口を定住化に結びつけることにより、人口減少の緩和を明確な目標としている。起業化については、市民や企業による寄付も含めた地域ファンドによる金融支援や起業前後のバックアップをシステム化するとともに、定住に向けたハード・ソフト両面の整備がボランティアを巻き込みながら進められている。こうした一連の取り組みにより、既に宿泊客数の増加や年間50名程度の雇用創出などの効果がみられており、さらに再生計画における起業化支援により、04年度は1件5名程度、05年度以降は3件15名程度の雇用創出を見込んでいる。

## 国際交流・観光

前節までの分析では、計画実施市町村に比較的人口規模が小さなものが多いことを反映し、人口減少・高齢化傾向が強い。また雇用失業情勢は、農村活性化を目指す自治体と同様、失業率は全国平均を下回る一方、就業者数も減少している。ただし就業者構成では、観光サービスを含めたサービス業中心である点が農村地域との違いである。

### 【北海道登別市】

#### ア) 地域の概況

北海道の太平洋岸に位置する登別市(03年人口は約5万5千人)は、温泉を始めとする自然資源に恵まれた北海道有数の観光地として発展してきた。近年は東アジアからの観光客の増加もあって観光客入り込み数は年間370万人前後に及んでおり、産業構造もサービス業や飲食店等の第3次産業が全就業者の過半数に達している。しかしながら、室蘭市に続く市南西部の工業地帯の衰退傾向が強く、90年代後半は、市内人口(94~03年:-4.7%)や就業者(95~00年:-7.4%)が減少するとともに、00年の失業率も5.9%と全国平均を上回っている。

#### イ) 取り組みの経緯

登別市を訪れる観光客は、道内を中心に年間300万人以上に達するものの温泉地などのいわゆる施設型観光であり、他産業との関連性の弱さが課題となっていた。市では、03年7月に道レベルで設立された「北海道生活産業創出協議会」にオブザーバーとして参加し、新しい観光モデルや、医療・福祉などの他産業との連携構築について検討を重ねて2004年6月の地域再生計画「産業クラスター」認定に至った。現在、新たな事業システムの開発、人材育成などを実施している。

#### ウ) 実施主体

計画策定後は、市主導のもと、クラスター形成事業を担う民間組織(クラスター統括事業者)の検討が進められ、05年1月には、地元民間企業(製造、ホテル、交通等)と病院、金融機関の代表者14名を発起人に、44団体1個人が加盟する「登別市産業クラスター形成協議会」が設立された。協議会では、観光通貨創出、地場サービス創出および新観光施設創出の3つの分科会に分かれ、それぞれの事業化の検討が始められている。

#### エ) 目標と内容

他産業との連携を通じて基幹産業である観光業の波及効果を拡大させることにより、雇用創出と経済活性化が目指されている。具体的には、先に述べた協議会が主体となり、( )市内の観光、社会教育、医療、商業施設などで共通で使える観光通貨(プリペイドカード)の発行・運営、( )観光客向け交通サービスとして、再生計画の支援措置を活用した乗り合いタクシーやコミュニティバスの充実と多様化、( )観光サービスと健康関連サービス、

高齢者ケアサービスを一体化させた高齢者マンションの建設等の新たな宿泊形態の確立などが進められている。同時に、観光を担う人材の育成にあたっては、厚生労働省の地域雇用機会増大促進支援事業を活用し、広域ツアーガイドの養成や東アジアからの観光客対応のための研修（HP作成等）、地場産品の首都圏への販路拡大などが実施されている。

直接的に想定される雇用創出効果は、支援事業などを通じて100名程度と小規模だが、観光客入り込み数の増加と他産業の活性化により、現時点の波及効果の推計値（生産波及効果1,200億円、雇用創出効果9,000人）を上回る効果が期待されている。

### （3）調査事例にみる特色

以上の事例から、自発型の地域再生を進める自治体の政策には、いくつかの特色が看取される。

第1に、今回の調査では、04年度に認定された地域再生計画の策定自治体を主な対象としたが、いずれの事例でも、現行の地域再生の取り組みは、既に1990年代半ば以降に策定された自治体の基本計画あるいは実際の施策に、その起源をみることができる。前節までにみたように、就業者の減少や失業者、高齢者の増加などの影響は、「顔の見える」行政単位である市町村にとって切迫した課題であり、同時に公共事業や企業誘致といった従来型の画一的な雇用創出を期待できないなかで、多くの自治体が独自性を模索したことが窺える。その意味では、中央政府から投げかけられた構造改革特区や地域再生計画構想は、既に具体的な施策を実施していた多くの自治体にとっては、規制緩和や権限委譲といった支援施策の活用を検討しながら、現行の各種施策の整理・統合化を行う契機として機能したといえる。

第2に、いずれの自治体の政策においても、単なる経済の活性化や働く場の創造を謳うのではなく、（現在、あるいは将来の）地域の「独自性」を明確化し、他地域との差別化を目指す姿勢が打ち出されている。それらには、一面では各自治体が直面する環境変化への対応という要素があり、遠野市や美瑛町にみられるように、農業と観光の関連性の深化を通じた地域活性化という類似のコンセプトもある。しかし同時に、ヒトや技術（産業）、自然といった地域特有の資源賦存（与件）に従って施策の狙いが異なるケースもある。例えば、製造業集積地として中小企業活性化を図っている2事例のうち、既に多様な工業集積を果たしている北上市は、なかでも強みを持つ金型関連の研究機関の誘致や研究開発施設の整備を通じた既存中小企業の知的基盤の向上を図る一方、かつての企業城下町として、基盤技術を有する企業が少ないなどの構造的な問題を持つ長井市では、企業間のヨコの連携構築による技術研究・受発注関係の拡大や、工業団体による工業高校改革・既存中小企業の人材育成などにより、既存企業全体の技術力の底上げを目指している。さらに、製造業の衰退傾向が強い3事例のうち、釜石市では、海洋バイオや鉄の溶融技術といった地域発の技術からリサイクルを中心とした環境・健康産業の振興が図られる一方で、鶴岡市や

神戸市では、バイオ・医薬関連の高等教育機関や研究所の立地を背景にバイオクラスター形成計画が進められている。やや単純化すると、克服すべき課題と地域に賦存する資源とが描くマトリクスのなかで、地域「独自」の政策目標が選択されているといえよう。

第3に、とりわけ産業横断的な活性化策において、具体的な事業の検討と運営に、地域の利害関係者（ステークホルダー）の参画が強く意識されている点が特徴的である。例えば、伊達市や美瑛町、遠野市、登別市といった再生計画の実施自治体では、関連する事業者や市民を中心としたボランティア組織やNPOが計画に前後して結成され、創出される事業分野ごとの分科会に事業化の検討・実施が任されている。この場合、自治体はコーディネーターに徹するケースが多く、結果として、地域における様々な市民活動団体や異業種のネットワーク化にもつながっている。とりわけ遠野市では、地元NPOが農村起業化支援やツーリズム人材育成を実施するとともに、遠野商工会が起業からフォローアップまでを総合的に行う「遠野ビジネス支援システム」を運営し、さらにそのファンドには地域住民や企業の寄付が募られるなど、地域が一体となった取り組みが進められている。

第4に、ネットワーク化というソフト面の施策と補完的に、産業横断的なハード面の整備が図られている。とりわけ、国立大学の実験設備を利用した産業支援や、（補助金で建てられた）既存公共施設の転用による農業観光振興のための交流拠点の整備などでは、規制緩和を利用した事例が多くみられる。

最後に、活性化策における雇用創出の形態は、新規起業による雇用創出、既存企業における雇用拡大、企業誘致による外発的雇用創出に分けられる。しかしながら、最も創出規模の大きいのは、バイオを中心とした新産業創出を目指す神戸市と鶴岡市のみであり（創出規模は神戸市1,200名（現在までの実績）、鶴岡市1,000名（計画後の見込み））、多くは関連産業への波及効果の拡大を通じた  $\text{①}$  に基づく雇用創出を目指している。しかし、 $\text{①}$  の効果は具体的な把握が困難であり、現段階で判明している雇用創出実績（あるいは見込み）も、直接把握しやすい  $\text{②}$  の起業による小規模なものに留まっている。各自治体ともに、短期的で結果の見えやすい外発的な創出に頼らず（頼れず）、中長期的に小規模な雇用機会を多数創出する、いわば「内発的な」雇用創出を目指しているといえる。

#### （4）いくつかの課題

先に述べた全般的な共通性には、他方で事例による濃淡がみられ、そこからいくつかの課題が指摘される。

第1に、今回の事例では、産業横断的なハード整備やソフト面での連携が図られているが、既存企業への波及効果の大きい「内発型」の雇用創出を図るには、関連事業者の連携をより一層進める必要がある。とりわけ、外発型の雇用創出を図る場合にも、単なる企業誘致とは一線を画すという意味で「内発性」の担保が重要となる。この点については、医療・健康産業による新産業創出を目指す神戸市の事例が参考になる。既に述べたように、

神戸市ではポートアイランドへの医薬関連企業の誘致による外発的な雇用創出を実現する一方で、機械金属を始めとする既存の中小製造業者が「医療用機器開発研究会」によって医療分野への進出を検討し、既に、販売会社である「神戸バイオメディクス(株)」を立ち上げるなど、誘致産業の裾野の拡大に向けた動きが現れている。

第2に、近年、自治体による人材育成支援が広がるなかで、今回のヒアリングでも多くの自治体において、若年者訓練などの雇用対策の実施例が聞かれた。また、地域活性化においても、ツーリズムの担い手育成(美瑛町、遠野市、登別市等)などの事例がみられた。しかしながら地域戦略のなかで、既存の教育機関や職業訓練機関を活用した例はほとんど認められない。唯一の事例である長井市では、市内の工業高校を「地域資源」と捉え、域内製造業30社からなる協議会が、学校と協同で技能検定試験の受験支援などの工業高校改革を行っている。これまで、技能検定3級の合格者(29名)は県内外への就職を果たすとともに、同校の機械加工関連の卒業生の多くが地元製造業に就職するなど、地元企業の人材力の向上が図られている。このように、人材の地元志向が高まるなか、今後は、既存の職業訓練機関等を活用し、地域ニーズに応じた地域密着型の人材育成が求められており、その際には、地域の労働行政、教育行政との連携が必要であろう。

最後に、今回調査では共通した情報は得られていないものの、釜石市などのヒアリング調査では、産学官連携におけるコーディネーター役として、比較的在籍期間が長く地元企業の技術や実状に精通した担当者が見受けられた。こうした地域政策における政策担当者の人材育成に関しては、関(2001)に紹介された東京都三鷹市の例がある。三鷹市では、市職員や市民、民間事業者などからなる自主研究会から具体的な提案がなされた施策については、提案者である若手職員が実質的な責任者となり、事業の見通しが立つまで異動させないという仕組みをとっている<sup>10</sup>。今後の自治体における地域政策が、民間企業や研究機関などとの連携を模索するものであれば、やや幅を持たせながらも専門性を志向したキャリア形成を行い、政策担当者の能力開発を行う必要があると思われる。

## 5 おわりに

本稿では、主に地域再生計画を策定している市町村に焦点を当て、2000年代以降の地方分権化のなかで、各自治体が進めている地域活性化策の特色と課題を考察した。本稿の分析から得られた結果と課題を整理すると以下ようになる。

第1に、188の市町村の分析からは、公共投資が縮減し、企業誘致が困難になるなかで、各市町村は一律な地域開発を目指すのではなく、それぞれの地域が抱える課題に即した再生戦略を講じていると言える。その際には、失業率の引き下げはもとより、人口や就業者

---

<sup>10</sup> 関(2001) pp.229-239。

の増加（もしくは減少の抑制）を通じた中長期的な活性化が注目されている。他方、事例調査によれば、同一の構造変化に直面している自治体のなかでも、ヒトや技術（産業）、自然といった地域特有の資源賦存（与件）によって対応が異なるケースがみられた。やや単純化すると、克服すべき課題と地域に賦存する資源とが描くマトリクスのなかで、地域「独自」の政策目標が選択されているといえる。

第2に、産業横断的な活性化策を実施している自治体では、産学官や地元住民などの利害関係者（ステークホルダー）のネットワーク構築といったソフト面の施策と、支援施設の整備などのハード面の施策が相互補完的に進められている。これらは、地域経済における波及効果を拡大させるとともに、まちづくりの面でも住民参加を通じて地域の一体性を向上させる効果を持つものと考えられる。今後、こうしたソフト・ハード両面の施策の実施にあたっては、政策担当者の意識的な育成を通じた行政のコーディネート機能の強化と、既存の教育・訓練機関も巻き込んだ、地域ニーズに応じた人材の育成、などが求められる。

最後に、各自治体ともに、短期的で結果の見えやすい外発的な創出に頼らず（頼れず）、中長期的に小規模な雇用機会を多数創出する、いわば「内発的な」雇用創出を目指している。

本稿でとりあげた自治体の地域活性化戦略は、域内連携の構築やハード面・制度面の整備を経て、現在、具体的な事業化の初期段階に達している事例が多い。その意味では、政策を通じた経済活性化や雇用創出の具体的な効果については、中長期的な観点からの検証が必要とされている。また、地域雇用創出をもたらす要因の検討にあたっては、就業者の増加などで既に実績を上げている自治体の事例を検討するという、本稿とは別のアプローチも必要であろう。これらについては、今後稿を改めて検討したい。

（参考文献）

宇部眞一（2001）「産学連携の模索」、関 満博・三谷陽造編『地域産業支援施設の新時代』、第8章、pp.184-212

加藤秀雄（2003）「岩手県北上市工業の現状と飛躍の条件」、加藤著『地域中小企業と産業集積 - 海外生産から国内回帰に向けて - 』、第4章、pp.133-170

厚生労働省（2004）『平成16年版 労働経済白書 - 雇用の質の充実を通じた豊かな生活の実現に向けた課題 - 』、ぎょうせい。

関 満博（2001）『地域産業の未来 - 21世紀中小企業の戦略 - 』、有斐閣

長山宗広（2002）「地域における新産業創出・産学官連携・クラスター政策の実際 - バイオ分野のケースを通じて、大学発ベンチャーと地域中小企業の発展可能性を探る - 」、『信金中金月報』、第1巻、第12号（2002年10月増刊号）

一言憲之・安田尚道（1993）『地域産業の再構築戦略』（叢書・原題の地域産業と企業）

新評論