

JILPT 調査シリーズ

No.8

2005年6月

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～

The Japan Institute
for
Labour Policy and Training

独立行政法人 労働政策研究・研修機構



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～

独立行政法人 **労働政策研究・研修機構**

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

我が国の景気や雇用失業情勢は、全国的にみると改善が進んでいるものの、一部の地域では回復が遅れるなど、依然として地域間に格差がみられる。政府は2003年末、地域の自発的な取り組みを支援する「地域再生計画」を開始した。「地域再生」とは、地域が有する様々な資源や強み（地域産業、技術、人材、文化、歴史、観光資源、自然環境など）を、地域自らの知恵と工夫で最大限に活用し、地域経済の活性化と雇用創出をめざすもので、「国から地方へ」、「官から民へ」の構造改革の流れを加速させる取り組みである。再生計画は、意欲ある地域の自発的な取り組みを、国が既存の制度を有効活用して支援するもので、従来型の中央主導の画一的施策とは異なっている。

本調査は、こうした地域再生計画を中心に、地域活性化に向けた各地の自発的な取り組みの特徴と課題を明らかにすることを目的としており、本稿では地域活性化に取り組む自治体の最前線の事例を紹介している。

ご多忙のなか、ヒアリングに応じていただいた地方自治体の担当者を始め、調査にご協力いただいた皆様には心から御礼を申し上げます次第である。

本調査シリーズが、地域活性化を検討する際、少しでも参考になれば幸甚である。

2005年6月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

理事長 小 野 旭

執筆担当者

氏名	所属
<small>ゆうがみ かずふみ</small> 勇上 和史	労働政策研究・研修機構労働経済分析 研究員
<small>えんどう あきら</small> 遠藤 彰	労働政策研究・研修機構調査部 調査員

目 次

第1章 調査の概要	1
1. 調査背景	1
2. 調査目的	1
3. 調査期間	1
4. 調査対象地域	2
5. 調査項目	2
第2章 調査結果の概要	3
第1節 事例調査の概要	3
第2節 地域活性化策の特色と課題	8
第3章 調査結果	9
住環境・コミュニティー再生	
第1節 北海道伊達市	9
地場産業・中小企業活性化	
第2節 岩手県北上市	15
第3節 山形県長井市	21
産業再生・産学連携・雇用創出	
第4節 岩手県釜石市	25
第5節 山形県鶴岡市	30
第6節 兵庫県神戸市	36
都市農村交流・農林水産・バイオマス	
第7節 北海道美瑛町	42
第8節 岩手県遠野市	48
国際交流・観光	
第9節 北海道登別市	54
資 料	59

第1章 調査の概要

第1章 調査の概要

1. 調査背景

企業業績の回復に伴い、我が国経済には明るい兆しがみられるものの、一部の地域では改善が遅れるなど依然として地域間に格差がみられる。従来から格差是正に向けた各種措置が講じられてはいるものの、そのほとんどが全国一律型で、地域の実情やニーズを踏まえた施策とはなっていなかった。中央主導の画一的施策に陰りがみえるなか、意欲ある自治体では地域構成要員（地元企業、商工会議所、NPO、住民など）と連携した自発的な地域活性化策が動きはじめている。

地域が主体性をもった取り組みが各地で展開されるなか、政府は「地域が自ら考え、行動する。国はこれを支援する」という「地域再生計画」を開始した。再生計画は、「国から地方へ」「官から民へ」の構造改革の流れを加速させ、地域自らの知恵と工夫で①地域経済活性化②地域雇用の創出——を実現するもので、これまでの全国一律の施策と異なり、意欲ある地域の自発的取り組みを支援するものとなっている（※1）。計画開始に伴い、内閣の地域再生本部には、これまで独自の施策を進めてきた自治体から計画の申請が相次いで寄せられた。第1回認定（2004年6月）では214件、第2回（同年12月）は36件が認定され、合計250件（2004年時点）の地域再生計画が全国各地で展開されている（※2）。

当機構では、地域再生計画を策定している地域を中心に、自発的な地域活性化に向けた取り組みを進める9つの自治体で聞き取り調査を実施した。本稿では、調査を実施した自治体の最前線の事例を紹介するとともに、その特徴について述べる。

2. 調査目的

政府が進める「地域再生計画」を中心に、地域活性化に向けた各地の自発的な取り組みの特徴と課題を整理することを目的とする。

3. 調査期間

2004年7月～2004年10月

（※1）支援措置としては、国から地方への権限委譲、行政サービスの民間開放、省庁別施策の連携を通じた利便性向上などがある。なお、05年施行の「地域再生法」に盛り込まれた新たな支援措置（①課税特例②地域再生基盤強化交付金の交付③補助対象財産の転用承認手続特例）を受ける場合には、再生計画の新たな認定が必要となる。

（※2）第3回認定（2005年3月）では新たに28の地域再生計画が認定され、累計278件となっている。

4. 調査対象地域（表1参照）

次の5分野・9地域でヒアリング調査を実施。

- ア) 住環境・コミュニティー再生：①北海道伊達市
- イ) 地場産業・中小企業活性化：②岩手県北上市、③山形県長井市
- ウ) 産業再生・産学連携：④岩手県釜石市、⑤山形県鶴岡市、⑥兵庫県神戸市
- エ) 都市農村交流・農林水産：⑦北海道美瑛町、⑧岩手県遠野市
- オ) 国際交流・観光：⑨北海道登別市

表1－調査対象地域一覧

再生類型	都道府県	自治体	地域活性化に向けた施策
住環境・コミュニティー再生	北海道	伊達市	「少子高齢化社会に対応した豊かなまちづくり計画」
地場産業・中小企業活性化策	岩手県	北上市	企業誘致策(※1)
	山形県	長井市	人材育成を軸とした産業振興策(※2)
産業再生・産学連携・雇用創出	岩手県	釜石市	「スクラム21『チャレンジ・エコ』かまいしルネサンス計画」
	山形県	鶴岡市	「鶴岡研究産業都市再生計画」
	兵庫県	神戸市	医療産業都市構想(※3)
都市農村交流・農林水産・バイオマス	北海道	美瑛町	「美瑛町農業農村再生構想」
	岩手県	遠野市	「日本のふるさと再生計画」
国際交流・観光	北海道	登別市	「産業クラスター形成計画」

5. 調査項目

- ア) 地域の概況（人口動態・産業構造・労働力状態等）
- イ) 産業振興策・雇用対策
- ウ) 「地域再生計画」策定の経緯・目標・実施主体・措置内容
- エ) 雇用創出の目標（量・質・期間）
- オ) 今後の課題

(※1) 北上市は、地域再生計画（「北上コミュニティーカンパニー計画」）を実施しているが、本調査では市の産業振興策に焦点をあてたため、本稿では再生計画の一部を述べるにとどまる。

(※2) 長井市は地域再生計画を実施していない。

(※3) 神戸市は再生計画を実施しているが、調査では「医療産業都市構想」に力点を置いたため、本稿では触れない。

第2章 調査結果の概要

第2章 調査結果の概要

第1節 事例調査の概要

○住環境・コミュニティー再生分野

【調査地域】 ・北海道伊達市
【特徴】 ・定年退職者の移住など、増加する高齢者に対応したまちづくりを民間主導で展開する。 ・高齢者向け福祉住宅の開発や外出促進のための乗合タクシー導入などを進める。
【概要】 北海道伊達市は室蘭市の西隣に位置する人口約3万6千人の地方都市である。「北の湘南」と呼ばれる比較的温暖な気候を背景に、道内の定年退職者を中心とする移住者が増加し、高齢化率が高まった。そこで地元企業を中心とするボランティア組織は02年、高齢者が安心して住めるまちづくりをめざす「伊達ウェルシーランド構想」の検討を開始した。04年に認定された地域再生計画「少子高齢化社会に対応した豊かなまちづくり計画」は、これまで検討を進めてきた施策を具体的に実現するもので、医療・介護・配食などのサービスを供給する高齢者向け都市型住宅（「伊達版安心ハウス」）や、高齢者の外出を促進する乗合タクシーなどの事業を展開する。

○地場産業・中小企業活性化分野

【調査地域】 ・岩手県北上市
【特徴】 ・戦後の早い段階から自治体主導で工場誘致策を展開し、東北の製造業一大拠点を築く。 ・単なる工場誘致にとどまらず、立地企業の維持・発展のための総合支援策を展開する。
【概要】 岩手県内陸部に位置する北上市（人口約9万2千人）は、古くから交通の要衝として発展し、戦後の早い段階から工場誘致条例を制定するなど、市主導で工場集積が進められてきた。90年代以降の経済環境の変化に対しては、食品やリサイクルなど海外移転リスクの少ない産業の誘致を図るとともに、産学連携による技術開発力向上策など既存誘致企業への育成・支援策も展開する。市の積極的な取り組みにより、これまで165社の誘致に成功し、既存立地企業への支援策も功を奏し、そのほとんど（133社）が現在も操業を続けている。

○地場産業・中小企業活性化分野

【調査地域】 ・山形県長井市
【特徴】 ・東芝長井工場売却後の企業城下町の産業構造の模索。 ・地元企業の連携強化と人材育成を柱とする産業振興策を展開する。
【概要】 長井市は、山形県内陸部に位置する人口約3万2千人の地方都市である。古くからものづくりが盛んで、大正期までは繊維のまちとして栄えてきたものの、1942年の東芝長井工場設立後は大手製造業の企業城下町として発展を遂げた。1980年代の国際競争激化に伴い市内製造業の海外移転が始まり、90年代に東芝長井工場がライバル企業（日本ケミコン）に売却されたことで、地元製造業は大きな曲がり角に直面した。そこで市は、これまで親企業傘下で培った基盤技術を高める人材育成策と、共同受発注推進のための企業間連携強化を柱とする産業振興策を進める。併せて市は、地元製造業の技術力を結集した「ロボット」を長井の新たなシンボルと位置付け、新たな市のイメージ戦略も展開する。

○産業再生・産学連携・雇用創出分野

【調査地域】 ・岩手県釜石市
【特徴】 ・新日鐵衰退後、重厚長大産業から産業構造の転換を進める。 ・リサイクルと新エネルギーを柱とする環境共生事業を展開する。
【概要】 岩手県釜石市は、近代製鉄業発祥の地として知られるとともに、水産業のまちとしても栄えてきた。新日鐵を中心に発展を遂げてきたものの、鉄鋼不況に伴う合理化や相次ぐ高炉閉鎖などで基幹産業は衰退した。最盛期の1963年には約9万2千人あった人口も、2000年にはほぼ半減の約4万5千人にまで落ち込むなど、地域経済は衰退の一途をたどっている。市は2000年、「第5次釜石市総合計画」を策定し、「環境」を軸に、鉄にかわる新たな産業の創出・育成を進めた。2004年に認定された地域再生計画は、水産加工廃棄物からアミノ酸を抽出するリサイクル事業や、木質バイオマスを主燃料とする発電事業など、これまで進めてきた環境共生事業を具体的に加速させるもので、先進技術と地域資源を活用した取り組みとして今後の展開に期待が寄せられる。

○産業再生・産学連携・雇用創出分野

【調査地域】 ・山形県鶴岡市
【特徴】 ・工場誘致により農村から産業都市へ発展を遂げたが、産業空洞化で基幹産業は頭打ち。 ・産学官連携でまち全体をバイオキャンパスとみなす研究産業都市化に乗り出す。
【概要】 山形県鶴岡市は庄内平野の南部に位置する人口約10万人の地方都市である。かつては農業中心の田園都市であったものの、70年代の工場誘致により、製造業を中心とする産業都市へ転換を遂げた。90年代に入り生産拠点の海外移転が進むなか、基幹産業である製造業は頭打ちとなった。従来型の工場誘致政策が行き詰まりをむかえるなか、市はバイオを軸とする新たな産業振興策を展開した。03年4月に認定された「鶴岡バイオキャンパス特区」では、まち全体をバイオキャンパスとみなし、バイオ研究の振興と産業化が進められた。04年に認定された地域再生計画は、これまでバイオ特区で進めてきた取り組みを加速・深化させるもので、研究・産業・生活が一体となったまちづくりをめざすものとなっている。市の取り組みは、東北におけるバイオの一大集積地形成を視野に入れたもので、従来型の工場誘致と異なる新たな産業振興策としてその行方が注目される。

○産業再生・産学連携・雇用創出分野

【調査地域】 ・兵庫県神戸市
【特徴】 ・震災後、既存産業の復興と同時に、新たな雇用の受け皿となる産業の創出を模索。 ・将来の成長が見込める医療・福祉分野の集積を図る「神戸医療産業都市構想」を進める。
【概要】 神戸市は人口約151万人の政令指定都市である。1995年の阪神・淡路大震災の後、既存産業の復興とともに、将来の成長が予測される医療・福祉関連企業の集積をはかる「神戸医療産業都市構想」を開始した。同構想は、次世代医療システムの構築を通じた医療サービスの向上と、医療関連産業集積を通じた既存産業の高度化をめざすもので、神戸市を中心に医療関連機関や地元国立大学などの産学官連携で進められている。市は2003年に構造改革特区（「先端医療産業特区」）の認定を受け、大学教員の活動範囲拡大（研究関連起業）や外国人研究者の在留許可期間延長（3年から5年）などの規制緩和を通じた医療産業都市化を進めており、関西全体のライフサイエンス分野におけるスーパークラスター形成も視野に入れた取り組みを展開している。

○都市農村交流・農林水産・バイオマス分野

【調査地域】 ・北海道美瑛町
【特徴】 ・農業と観光業の振興を通じたまちづくりを進める。 ・過疎化で廃校となった小学校を観光拠点に転用し、交流人口のさらなる拡大をねらう。
【概要】 北海道美瑛町は農業を中心に発展を遂げてきたものの、域内の美しい農村景観を展示した写真館開設を機に、1990年代に入り観光客が急増した。交流人口増加に伴い、基幹産業である農業の活性化と同時に観光業の振興が図られ、1996年に策定した「第3次美瑛町総合開発計画」では、「丘のまちびえい」を軸に、優れた自然や特徴ある風景をいかしたまちづくりが進められた。2003年には、自治体・地元企業・地域住民などが一体となって景観を保全することを目的とする「美瑛の美しい景観を守り育てる条例」が施行された。2004年に認定された地域再生計画（「美瑛町農業農村再生構想」）は、廃校舎を観光施設に転用し農業と観光の連携強化を通じたグリーンツーリズムを進めるもので、地域資源を活かした取り組みとして今後の展開に期待が寄せられる。

○都市農村交流・農林水産・バイオマス分野

【調査地域】 ・岩手県遠野市
【特徴】 ・民話の息づく農村都市の性格をいかした地域活性化策を進める。 ・地元企業・商工会議所・NPO法人・住民など地域が一体となった取り組みが特色。
【概要】 岩手県の内陸部に位置する遠野市は、人口約2万8千人の農村都市である。柳田国男の『遠野物語』でその名を全国に知られ、農山村の原風景をいかした「日本のふるさと」を柱とするまちづくりを進めてきた。「伝承園」（1984年開設）や「遠野ふるさと村」（1996年）など交流拠点を整備したものの、訪れる人のほとんどは日帰り客で、地域経済に与える社会経済的効果は限定的なものであった。そこで市は2001年、「遠野未来デザイン2010」を策定し、滞在型観光を促進した。2003年に認定された「日本のふるさと再生特区」では、農家民宿が振る舞う「どぶろく」効果もあり宿泊客が急増した。2004年認定の地域再生計画は、これまでの流れを深化させるもので、交流人口拡大と同時に、定住促進も視野にいれた取り組みとなっている。

○国際観光・交流分野

【調査地域】

・北海道登別市

【特徴】

- ・温泉街を中心に観光業で発展してきたものの、他産業への波及効果の弱さが課題となる。
- ・観光業を軸に市内全域を1つの経済圏として捉える「産業クラスター」形成をめざす。

【概要】

登別市（人口約5万5千人）は、室蘭市の東隣に位置し、年間約350万人の観光客が訪れる北海道を代表する観光地として発展してきた。一般に観光業は裾野が広く、関連産業への経済効果が大きいといわれるものの、登別市の場合は、観光地（温泉街）と市街地の関連が薄く、波及効果の弱さが問題となっていた。そこで市は、観光を軸に商工業や農林水産業が有機的に結びついた産業構造をめざす地域再生計画「産業クラスター形成計画」を実施する。同計画は、登別を訪れる観光客が市内全域をフィールドに、プリペイド型電子マネーを使用し、地場の多様な業者から自らの選択したサービスを楽しむ長期滞在型観光をモデルとするもので、地域資源（温泉地）をいかした取り組みとして注目が寄せられる。

第2節 地域活性化策の特色と課題

事例調査を通じて、地域活性化に向けた各地の自発的な取り組みには、事例により濃淡があるものの、単純化するといくつかの共通した特色が浮かび上がってきた。

第1は、各地で実施されている「地域再生計画」は、これまで取り組んできた施策の延長線上に位置するという点である。岩手県遠野市の地域再生計画は、市の総合計画「遠野未来デザイン2010」の流れを受け継ぐもので、釜石市は「第5次釜石市総合計画」、北海道美瑛町では「第3次美瑛町総合開発計画」を源流としており、自治体が進める地域再生計画の内容は、いずれも90年代から00年代前半にかけて策定された行政計画を起点としており、危機意識をバネに自力で地域活性化をめざす動きが、「地域再生計画」により加速・深化したのともいえる。

第2は、地域活性化に向けた自発的な取り組みは、地元企業・商工会・NPO・住民など民間主導で進められている点である。北海道伊達市では、地元企業や青年会議所の若手・中堅層を主軸とする民間ボランティア組織が高齢者に対応したまちづくりを進めており、岩手県遠野市では地元NPO法人（「遠野山・里・暮らしネットワーク」）が農家民宿や農村レストランの起業化促進、さらには遠野ツーリズムを担う人材育成をすすめる「東北ツーリズム大学」を開校するなど、各地で民間が主体となった取り組みが展開されている。

第3は、地域資源を最大限にいかした内発的振興策が進められている点である。日本各地には多様な地域資源（地場産業、技術、人材、観光資源、自然、文化、歴史など）が存在し、地域を取り巻く環境は様々である。こうしたなか、自発的な地域活性化策を進める自治体では、地域固有の資源をいかした内発的振興策を進めており、北海道美瑛町では地域最大の資源である「美しい農村風景」を軸にまちづくりが進められ、登別市では観光地（登別温泉やカルルス温泉など）を軸に市内全域をひとつの経済圏とみなす産業クラスター形成が計画されるなど、自発的な地域活性化を進める自治体では、地域の持つ強み（内部資源）を十分に活かした取り組みが展開されている。

自発的な地域活性化策に向けた取り組みには上記のような共通性が確認される一方で、ひとつの課題も明らかとなった。それは自治体内部の政策担当者の育成の問題である。一般に自治体では3年を目途に人事異動が行われるが、調査を実施した岩手県釜石市では、在籍期間が10年と比較的長期にわたり、地元企業の実情に精通している行政担当者が産学官連携のコーディネーター役として活躍していた。これは他の地域には見られなかった事例であり、今後、地域活性化策に取り組む自治体においては、従来の短期・画一的なローテーション人事ではなく、「行政のキーマン」を育成する長期的視点に立った人事施策が必要になるものと思われる。

第3章 調査結果

第3章 調査結果

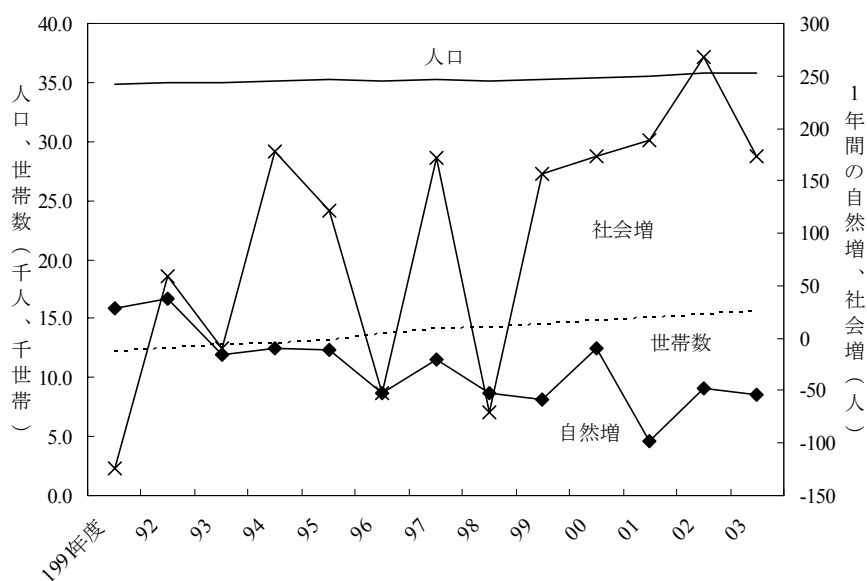
第1節 北海道伊達市

1. はじめに

伊達市は、札幌市南部の沿岸部に位置する胆振西部（豊浦町、虻田町、伊達市、洞爺村、壮瞥町、大滝村）の中核都市として古くから鉄道および道路交通の要衝となっており、また、「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、近年は高齢者の市内移住が増加するなど特徴的な性格を有している。本節で紹介する地域再生計画も、こうした同市を取り巻く環境変化への取り組みの一環としてなされている。以下ではまず、伊達市の産業、人口動向ならびに雇用概況に触れたのち、同市が掲げる地域再生計画の目標とそのプロセスについてのヒアリング結果をとりまとめる。

2. 地域の概況

第3-1-1図 伊達市の人口



資料出所: 総務省行政局「住民基本台帳人口要覧」

1990年代の伊達市の人口動態をみると、人口は、91年の34,900人から03年の35,864人へ、世帯数は12,264世帯から15,600世帯へと増加傾向にある。とりわけ、90年代後半は、冬でも比較的温暖な気候を求めて定年後の高齢者の移住が増加しており、年間150人以上の社会増に反映されている。結果として、伊達市の高齢化は急速に進んでおり、65歳以上の高齢人口比率は、1990年の15.1%から2000年には22.6%に至っている。

伊達市の産業構造は、農業を中心とする第1次産業、ならびに近年増加傾向にある卸売・

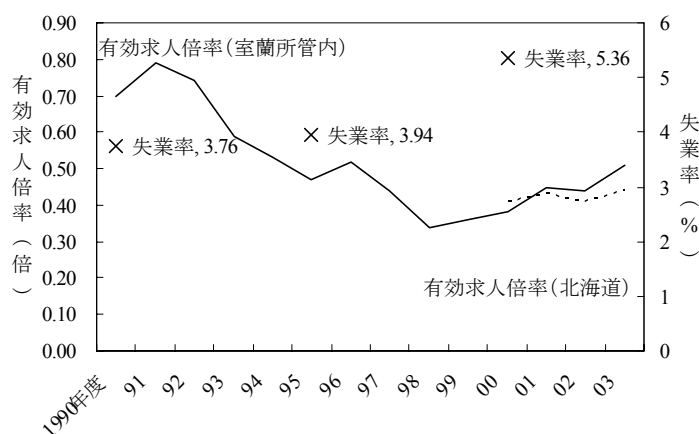
小売、サービス業といった第3次産業が中心となっている。農業は、はくさい、ねぎ、キャベツを代表に70種の栽培品目を誇る野菜栽培が中心であり、道央圏への野菜供給基地となっている。

第3-1-2図 伊達市の産業別就業者構成比

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	14.0	13.6	12.0	10.6	9.1
林業	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1
漁業	3.0	2.8	2.7	2.2	1.9
鉱業	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
建設業	14.0	13.4	13.0	13.9	12.5
製造業	10.7	9.2	11.2	9.7	9.2
電気・ガス・熱供給・水道業	1.3	1.2	1.1	1.0	1.1
運輸・通信業	8.7	7.6	6.1	5.7	5.2
卸売・小売業	21.2	21.0	19.6	20.4	19.8
金融・保険業	2.4	2.7	2.6	2.5	2.1
不動産業	0.5	0.4	0.4	0.4	0.6
サービス業	20.4	23.9	27.3	29.9	34.0
公務	3.1	3.6	3.5	3.3	3.7
総数	100%	100%	100%	100%	100%
	15,348人	15,132人	15,931人	16,611人	16,246人

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

第3-1-3図 1990年代以降の雇用情勢



資料出所:室蘭公共職業安定所資料、総務省統計局「国勢調査」

第3次産業のなかでは、サービス業の伸びが目立つ。北海道のなかでも、冬の根雪が少なく比較的温暖な気候であることから、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。

他方で、90年代後半以降は、公共事業縮小の影響もあり、建設業と製造業の中心となっている窯業・土石業の就業者数の減少が続いている。結果として、90年代後半の雇用失業情勢の悪化が著しく、伊達市の失業率は、95年の3.9%から00年は5.4%へと急激に悪化している。

3. 地域振興施策

(1) 産業振興策および雇用対策

伊達市では、特に雇用に焦点を当てた行政施策は行っておらず、産業振興策が実質的な雇用対策と考えられている。

現在、伊達市の産業振興策としては、伊達市中小企業振興条例に基づく中小企業者および中小企業団体向けの事業助成、融資が実施されている。中小企業者に対する事業助成の対象は、施設の高度化や商店街近代化、店舗・工場等の移転、地場製品の研究・開発事業への助成等であり、中小企業団体向けには、団体の組織化や講習会開催等に関する助成が行われている。融資に関しては、中小企業者の運転・設備投資資金に対する一般融資が中心である。その他、工業団地の土地購入や商店街近代化、店舗改善融資があるものの、1998年度以降の融資実績はほとんどない。事実、地域振興促進補助金を活用した中小企業工業団地（長和工業団地：24.19ha（工業地域19.08ha））も整備されているが、8区画の工業用地のうち3区画が未分譲に留まっている。

商業振興の一環である中心市街地の活性化について、商工会議所が主体となったTMO（Town Management Organization）構想により人材育成や整備事業が行われているものの、商店街同士を結びつけるような取り組みが弱い点が現在の課題となっている。

(2) 地域再生計画

①経緯

伊達市は人口約3万6千人で、積雪寒冷地の北海道にあつては、四季を通じて比較的温暖（年平均： $+9^{\circ}\text{C}$ ）な気候特性を有している。農業や水産業を中心とした第1次産業を中心に発展を遂げてきたものの、胆振西部地区の中核都市として鉄道・交通の要衝となっていたことから中心部に医療・福祉施設や金融機関などが立地し、現在ではサービス業を中心とする第3次産業が主要な産業となっている。温暖な気候や生活関連施設が集積していることなどから、定年退職者を中心に高齢者の転入が増え、同市の高齢人口（65歳以上）割合は95年の18.6%（全国平均14.5%）から00年には22.6%（同17.3%）と急激な上昇を見せている。高齢者予備軍（50歳以上）を加えると、市の人口の半数以上が50歳以上となり、高齢者に対応したまちづくりが急務となっていた。

まちづくりの契機となったのは、(株)NTTデータ経営研究所が立ち上げた「生活産業情報懇談会」（委員長：島田晴雄慶応大学教授）が地域再生モデルとして提案した「ウェルシータウン構想」（既存の制度を有効活用し、民間主体で少子高齢化に対応するもの）であった。懇談会の委員のひとりが伊達市とつながりが深く、市の進めるまちづくりに示唆を与え2002年1月、民間主体のボランティア組織「伊達ウェルシーランド構想プロジェクト研究会」（以下、「プロジェクト研究会」）が発足した。研究会は2年かけて、市民のニーズに対応した住環境

の事業モデルの提案(安心ハウス・優良田園住宅)、新しい交通システムの実証実験・検証(ライフモビリティサービス)、それを支えるIT基盤の構築に取り組んだほか、配食などの生活・福祉サービス、健康サービス等の研究をするなど、増え続ける高齢者の生活を支援する新産業創出の検討を進めてきた。

伊達市が内閣に申請し認定を受けた地域再生計画「少子高齢化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～」は、02年から検討を進めてきた構想を実現させるためのもので、住民の足だけでなく買い物代行などの付加価値サービスも加えた新交通システム(ライフモビリティ)や、多様な住環境を提供する伊達版安心ハウス・優良田園住宅の建設などを民間事業者が主体となって実施するものである。伊達市の地域再生計画は地元民間企業や青年会議所などあくまで民間が主体となって実施される点に特徴があり、市は調査を通じた情報提供などにその役割をとどめている。

②目的及び内容

伊達市は定年退職者を中心に市外からの移住者が増加し、高齢化率(22.6%)は全国平均(17.3%)や北海道平均(18.2%)より高くなっている。伊達市が申請した地域再生計画「少子高齢化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～」は、増え続ける高齢者に対応して、新たな生活産業創造を通じたまちづくりを進めることを目的としている。具体的には、①伊達市近郊のみならず、北海道ひいては全国各地から高齢者が生活してみたいと思える魅力あるまち②新たなサービスの導入により、コミュニティービジネスなど雇用を創出し、女性や若者が働きがいのあるまち③働く人たちが住み続けたいと思う安心・安全のまち—を柱に少子高齢社会対応型の地域再生をめざしている。

再生計画では、民間主体の「プロジェクト研究会」が事業化に向けて検討を進めてきた3部門(住宅流通部門、IT部門、生活支援サービス部門)を軸に、大きく3種の事業が具体化されている。

第1に、高齢者向け都市型住宅である「伊達版安心ハウス」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、中心市街地の再開発と連携させ、交通至便であるまちなかでの事業化に向けて、現在、民間事業者主体による7階建て住宅建設の検討が進められている。市では今後、都市再生モデルの構築のため、不動産会社や個人を対象とした「住み替えニーズ調査」の実施も計画している。

第2に、郊外における居住ニーズに対応した伊達版優良田園住宅の提供である。優良田園住宅は、自然に恵まれたゆとりある住空間・遊空間を背景に、資源循環社会を目指しており、田園住宅居住者が排出する生ゴミを利用し、「堆肥センター」で有機肥料を製造し、生産された肥料を使用し農産物を育成する「市民農園」設置の検討を進めている。農園では、農業指導員が耕作支援し、農耕具の貸出などを予定しており、収穫された農産物は高齢者給食への

活用を中心に「地産地消」をめざしている。伊達版優良田園住宅の取り組みは、資源循環のみならず、集会所や交流施設などのコミュニティーセンターの設置、長期不在時の資産管理業務など土地・建物の維持管理業務、さらには移転住宅の提供など住宅住み替え支援も進める。

第3の取り組みとして、高齢者や交通不便地域の住民に対する移動支援（ライフモビリティ）サービスの提供である。市が実施した「基礎調査」における自動車利用の高さは同時に、高齢時の移動の困難さを示唆しており、追加して行われた「ライフモビリティ基礎調査」からは、タクシー料金の半額程度であれば日常の足として利用者のニーズが高いことが明らかとなった。市では「ライフモビリティ連絡協議会」を設置して運行事業者との検討を行うとともに「プロジェクト研究会」での研究を踏まえ、2003年9月～10月と2004年1月～3月にかけて、市の委託により市内タクシー会社2社による市内東部地域限定の実証実験を行った。その結果、実験期間中に利用者が増加するとともに、利用者アンケートからは「外出が増えた」とする回答が2割にのぼるなど、外出促進効果が確認されている。具体的な形態は、各戸の事前予約による乗り合い（1台4人～5人）であり、1日に20回程度の運行、料金はタクシー料金の1/4～1/2程度を目処に現在事業者との委託交渉を行っている。

また、地域再生計画推進の中核部隊である民間ボランティア主体の「豊かなまち創出協議会」を支援する「特定地域プロジェクトチーム」の設置をはじめ、「市民農園で生産された農作物の販売が可能な範囲の明確化」や「コミュニティバス、乗合タクシーの許可に関する基準の弾力化等」、また「開発許可制度の市街化調整区域での弾力的な運用の情報提供」の支援措置が実施される。

③効果

伊達市の地域再生計画は、高齢化に対応したまちづくりを進め、まちなか居住推進や、定住促進を図るもので、2008年に総人口4万人（現人口35,042万人）、総世帯数17,200世帯（13,843世帯）を目指している。

また交通不便地域における新交通システム（ライフモビリティ）の提供、ITを活用した情報の集約・提供の一元化、さらには関連した各種健康サービス（コンシェルジュ、パワーリハビリなど）など新産業創造による雇用創出効果や、医療・介護費の抑制、中心市街地の活性化効果にも期待が寄せられている。

再生計画は04年から08年までの4年を計画期間としており、実施から間もないこともあり現段階での具体的な社会・経済効果は未知数となっている。

4. 小括

伊達市では、「北の湘南」と呼ばれる冬でも温暖な気候を背景として、近年、高齢者福祉施設の増加と同時に、高齢者の定年後の移住が増加しており、高齢化社会に対応した新たなまちづくりが課題となっていた。現在進行中の地域再生計画では、こうした市を取り巻く環境

変化への対応として、交通や医療・介護といった分野で新たなサービスを開発し、高齢者が住みやすく、人々が働きやすいまちづくりを展望している。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、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。

また計画の当初から、地元の民間事業者を中心とする「プロジェクト研究会」や、企業、商工会議所、信用金庫などで組織される「協議会」が計画の進行にあたっている。プロジェクトの推進にあたっては、市の役割を調査や情報提供などに留め、各種の事業化はあくまで民間が主体となって進められている。伊達市では、地域再生の取り組みは自発性と継続性が重要であるとの認識から、事業化が本格化する2004年以降も、民間主導の計画実施を後押ししていく。

第2節 岩手県北上市

1. はじめに

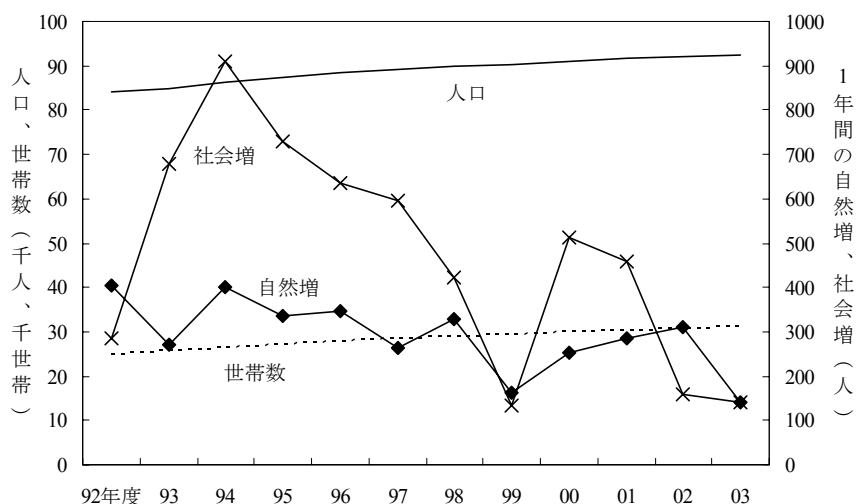
岩手県内陸部の北上盆地の中程に位置する北上市は、古くから街道筋の宿場町として栄えた地域である。現代でも、東北本線や北上線、東北新幹線（1982年開業）を始めとする鉄道網、ならびに東北自動車道（1977年開通）や秋田自動車道（1997年開通）などの高速道路が市内を縦貫し、「交通の要衝」として発展している。また、戦後の早い段階から、工業集積による地域経済発展が図られており、近年においても、経済環境の変化に対応しながら多様な集積が見られる点で特徴的な地域である。本節では、主に近年の地域振興策について同市の取り組みを紹介し、工業集積地における自治体の地域政策について考察する。

2. 地域の概況

北上市の人口は、1970年の6万8千人から次第に増加し、2003年には9万2千人となっており、盛岡市に次ぐ県内第2の都市となっている（第3-2-1図）。毎年为社会増、自然増は、90年代末にはやや規模が縮小しているものの、依然転入超過・人口増の状態が続いており、95年～00年の人口増加率が北東北3県で最も高くなるなど、相対的には旺盛な人口成長がみられる。ただし、91年4月に隣接する和賀郡和賀町、江釣子村と合併したこともあり、高齢人口割合は、1990年の13.4%から2000年には18.4%へ上昇するなど、高齢化の進行も認められる。

後に見るように、戦後の早い段階から工場誘致に取り組んだ歴史を持つため、同市の産業

第3-2-1図 北上市の人口



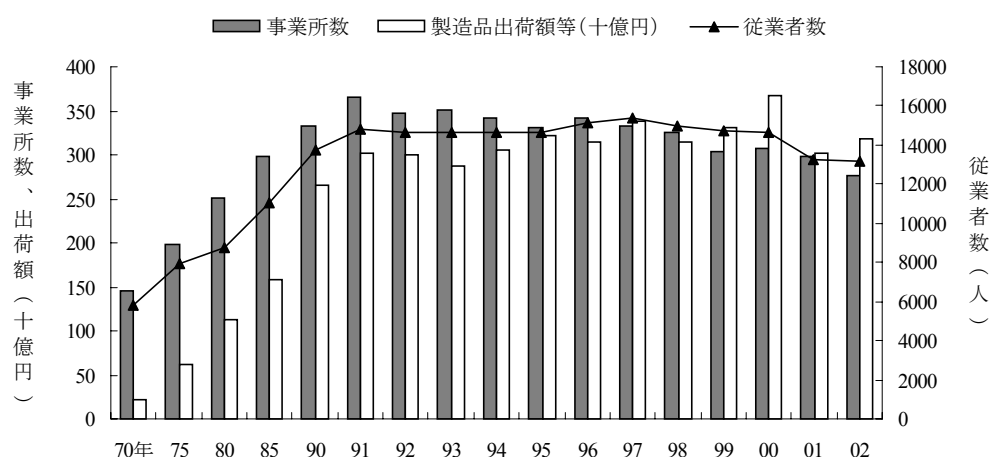
資料出所: 総務省行政局「住民基本台帳人口要覧」

第3-2-2表 北上市の産業構造

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	18.3	17.1	13.7	11.7	9.7
林業	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1
漁業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
鉱業	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
建設業	10.2	8.0	7.9	10.9	10.5
製造業	21.1	25.8	30.3	31.0	30.4
電気・ガス・熱供給・水道業	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5
運輸・通信業	6.8	5.9	5.0	4.6	4.9
卸売・小売業	19.8	18.8	17.9	17.3	18.1
金融・保険業	1.8	2.1	2.0	1.7	1.7
不動産業	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4
サービス業	17.8	18.4	19.3	19.5	21.6
公務	2.7	2.7	2.4	2.3	2.2
総数(%、人)	100 28,050	100 29,461	100 31,235	100 48,145	100 49,651

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

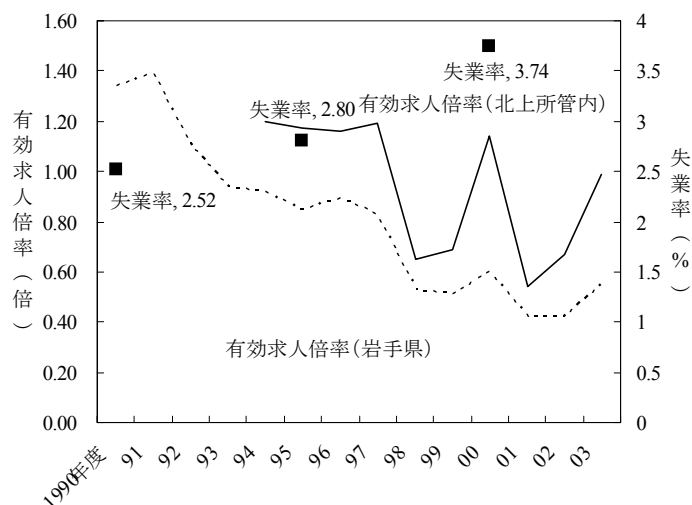
第3-2-3図 北上市における工業の動向



資料出所:経済産業省経済産業政策局「工業統計調査」

構造も極めて製造業に傾斜した特徴を有する。第3-2-2表で、市町村合併後の95年および00年の製造業比率をみても、共に30%を超えている。01年の工業統計表より、その内訳をみると、事業所数では一般機器、金属機器、電気機器などで全体の40%前後を占めるほか、食品や衣服、プラスチック製品など多様な工業集積がみられる。他方、製造品出荷額等では電気機器が39%と最も多くを占め、以下、輸送機器11%、鉄鋼10%、一般機器10%、金属5%など機械金属関連業種が全体のおよそ8割に及んでいる。

第3-2-4図 1990年代以降の雇用情勢



注:有効求人倍率は、新規学卒を除く一般・パートの原数値
資料出所:北上公共職業安定所資料、総務省統計局「国勢調査」

しかし、こうした同市の工業集積もまた、バブル崩壊後の経済環境の変化を受け、近年は停滞もしくは縮小傾向をみせている。第3-2-3図に示すように、工業の事業所数は91年(351事業所)、従業者数は97年(15,418人)をピークとして減少しており、出荷額でも00年(3,187億円)以降、低下しつつある。

第3-2-4図をみると、1997年以降は00年を除き、有効求人倍率は1倍を下回って推移しており、90年代後半の工業集積の陰りは、堅調に推移してきた雇用情勢にも少なからず影響を及ぼしている。なお、04年7月の1.04倍以降は、製造業の求人の伸びもあり毎月の求人倍率が1倍を維持しているが、求人職種にミスマッチがあり、事務系求人が不足している一方で、生産現場なかでも製造業の請負や派遣が未充足の傾向にある。両形態で製造業求人の約半数を占めるなど、安定的な雇用機会については求人が回復したとはいええない情勢となっている。なお、高卒者については02年までは就職率100%(300~400人程度)であり、北上安定所管内が約半数、県内就職率は80%前後と、地元への就職志向が高い。

3. 地域再生施策

(1) 雇用対策

北上市では、後述する工業を中心とした産業活性化策が雇用創出をもたらすことから、実質的な雇用施策として考えられている。しかしながら、90年代末の雇用情勢の悪化を受け、北上市雇用対策協議会により、新規高卒者の就職支援などを中心とした雇用対策も実施されている。具体的には、新規学卒者の就職支援事業として、2003年~2004年にかけて、①「高校生のためのジョブフェア」(企業説明会)、②未内定者のための就職準備講習と企業との面談会、③就職準備セミナー(生徒、父母)、④2年生を対象とした地域企業の見学会、などを

実施している。しかし、北上市内の高卒者の離職率が、就職後3年間で48%という調査結果もあり、市では「高校3年生での対策では遅いのではないか」とも感じている。高卒者の離職理由には、本人都合に加えて企業の人材育成の不十分さに起因するものもあるが、高卒者は「まじめだが、言われたいことはやらない」傾向があり、雇用対策においても、より積極的な就業意識の醸成が必要とされている。

(2) 企業誘致と育成・支援

北上市の工業誘致の歴史は古く、1954年4月に和賀郡黒沢尻町、飯豊村、二子村、更木村、鬼柳村、胆沢郡相去村、江刺郡福岡村の合併により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ている。1961年には、市単独で北上市開発公社が設立され、工業団地の整備を開始するとともに、その後の東北縦貫道の開通（1977年）と東北新幹線北上駅の開業（1982年）といった社会インフラ整備を活用した工業誘致が進められてきた。

工業団地は、現在、市保有が8つ、第3セクター所有が1つ、産業業務団地が1つとなっている（第3-2-5表参照）。ただし、このうち南部工業団地は工業用水の整備が課題となっており、1996年からの第3期の分譲が進んでおらず、分譲率が低くなっている。

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。近年においても、企業立地課を中心に誘致の可能性がある大企業への企業訪問を続けているが、最近では、食料品製造やリサイクル等の環境産業の進出が目立ってきており、東北における一大拠点となりつつある。

第3-2-5表 工業団地および誘導地域別立地企業数等

区分	団地面積	工業用地面積	分譲率	工業団地及び誘導地域への立地	誘致企業数	撤退等を除いた誘致企業数	操業企業数	地域指定			
								農村	再配置	工場立地	集積
団地名	(ha)	(ha)	(%)	(社)	(社)	(社)	(社)				
北上工業団地	127	112.7	100	28	35	26	28	○	○		○
北上南部工業団地	197.9	130.2	46.6	41	44	37	35	○	○	○	○
北上流通基地	94.1	63.9	83.9	70	24	21	92		○		○
飯豊西部中小企業団地	19.7	14.5	100	21	8	7	19		○		○
村崎野西部工業団地	21.3	21.3	100	9	7	4	9		○		○
北上機械鉄工業団地	6.9	6.9	100	21	2	1	21		○		○
和賀川東部工業団地	18.3	18.3	100	6	4	3	6		○		○
後藤野工業団地	90.4	80.3	98	15	11	11	13		○	○	
堅川目工業団地	27.4	17.7	100	16	8	4	16		○		
北上産業業務団地	36.9	24.9	24.9	4	4	4	2				
和賀仙人工業集積				4	5	4	4				
その他				11	13	11	11				
計	639.9	480.7	79.6	246	165	133	256				

注:地域指定における「農村」は農村地域工業等導入促進法による工業等導入地区を、「再配置」は、工業再配置促進法に基づく特別誘導地域あるいは特例工業団地を、「工場立地」は、工場立地法に基づく工場適地を、「集積」は、地域産業集積活性化法に基づく北上川流域指定を受けていることを示す。

資料出所:北上市商工部商工課「北上市工業振興計画概要版」および、同企業立地課「Industrial City KITAKAMI」より作成

工場誘致を始めた当初は、市としての起業へのバックアップはなく、また立地企業の性格は、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、誘致に際しては各種の優遇措置が講じられている。現在、未分譲の南部工業団地への誘致に際しては、地元に住民票がある人を雇用する場合の補助金（限度額3億円）や、新規立地企業の設備投資への固定資産税相当分の3年間補助などの優遇措置を設けられている。

バブル崩壊後の工業振興策のいまひとつの特徴は、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・発展策の推進である。1992年に施行された「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」（いわゆる地方拠点法）により、同市が「北上地方拠点都市地域」に指定されたのを受け、1994年には、北上産業業務団地（「オフィスアルカディア北上」）の中核施設として、一般の貸事務所はもとより、SOHOオフィスやインキュベーション施設を備えた「北上オフィスプラザ」を設置し、ベンチャー育成に着手している。さらに、1999年には、地域産業集積活性化法に基づく「北上川流域基盤的技術産業集積活性化計画」の主要プロジェクトとして、オフィスプラザ内に総工費6.9億円（国の補助3億円）で基盤技術支援センターを開設し、中小工場向けの支援にも乗り出している。同センターには、例えば北日本では北上市にしかないといわれる三次元座標測定機など、中小企業では購入が困難な高価な測定機器を市が購入し、設置されている。こうした測定器の利用回数は初年度の440回から近年は900回前後へと倍増しており、その利用ニーズの高さが伺える。測定器の利用料金について、市は「日本一安いのではないか」としているが、こうしたサービスの提供が、やがて法人税や地元雇用により市に還元されると考えている。また、同センターでは経営技術セミナーや測定機器操作・活用講習会、コンサルタントによる生産現場の改善指導といった製造業向けの人材育成事業も実施されている。02年度は252回、延べ1,020人、03年度は143回、延べ741人の参加があり、とりわけ従業員規模100人前後の中小企業在職者の参加が目立っている。

こうしたハード面の整備と同時に、産学連携による技術開発力の向上策も図られている。まず、岩手大学工学部の有志により、産学官交流を目的に2000年に設立された岩手大学ネットワークシステム（INS）は現在、会員数が1,000人を超えており、北上市内の地元中小企業でも大学との産学連携が行われている。さらに、市内に金型関係の企業34社が集積していることから、こうした集積の高度化を図る工学系の大学が欲しいという市民の思いがあった。02年に市町村による国立大学への寄付が可能となったのを受け、2003年に5月に、全国でも初となる自治体の寄付によって、北上オフィスプラザ内に岩手大学金型技術センターを誘致している。誘致に際して、市はスタッフの人件費として5年間、1億4千万円の寄付を行っている。同センターでは、金型技術研究を進めると共に専門技術者を育成し、その成果を地域の産業に提供することを考えている。

(3) 産業面以外のまちづくりについて

はじめに見たように、北上市では1991年の合併以降、全体として人口は増加傾向にあるものの、市街地の周辺地域では高齢化と過疎化が進行しており、その対応策が課題となっている。2004年6月に認定された同市の地域再生計画「北上市コミュニティーカンパニー計画」では、「地域が元気になる」をキーワードに、①地域における有償運送や、②地域イントラネットの整備、③一地域一観光、の推進を目的としている。

①については、近年の路線バスの廃止を受けた地域住民の足について、NPO等によるボランティア（有償）輸送により、1) 過疎地の輸送と2) 福祉の輸送体制構築が目指されている。また、②は、国土交通省の支援措置を通じて、既存のケーブルテレビ2社の統合とイントラ未整備地区の解消を図るものである。③では、国土交通省の「観光カリスマ」等のコンセプトを援用し、観光や民俗芸能の宝庫に向けて、市の観光協会が中心となって人づくりを進めることとしている。

4. 小括

1954年の旧北上市誕生以来、同市では、市単独事業による工業団地整備を進めるとともに、その後の交通インフラの整備も活かし、金属機械関連業種を中心に幅広い製造業の誘致と集積を果たしてきた。同市の取り組みは、当初より市長のリーダーシップのもと、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の展開に支えられてきたとえている。1990年代以降の経済環境の変化のなかでは、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について誘致が図られるとともに、既存の誘致企業へ積極的なサポートも展開されている。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。こうした北上市の「誘致後」の取り組みは、誘致型の工業集積地域における今後の産業・雇用政策において、重要な示唆を与えている。

第3節 山形県長井市

1. はじめに

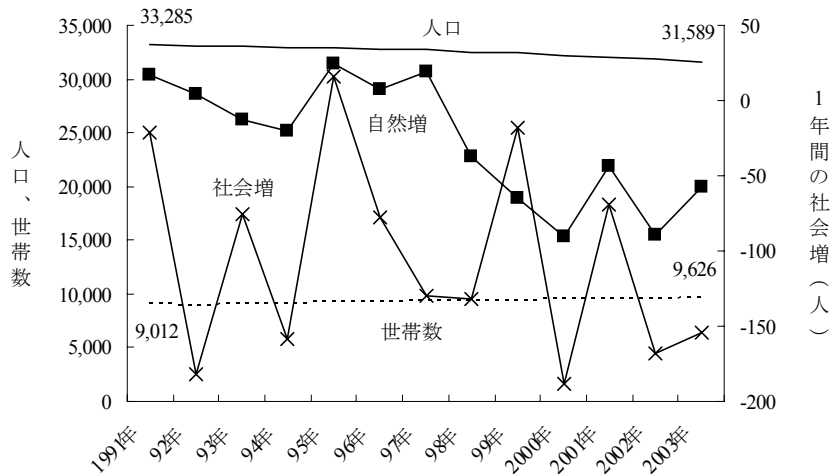
山形県南部の置賜地域（米沢市、長井市、南陽市、高畠町、川西町、小国町、白鷹町、飯豊町）に位置する長井市は、近隣1町5カ村の合併により1954年に誕生した田園都市である。従来の農業中心から製造業中心へとその性格を変えてきたが、1990年代以降は、市内中心企業の株式譲渡など、同市のものでづくりは大きな曲がり角を迎えている。ここでは、地域の概況について触れた後、主に90年代半ば以降の産業振興策の経過とその特色について、ヒアリング結果をとりまとめる。

2. 地域の概況

国勢調査によると、長井市の人口は1954年の新市誕生時点の3万6千人余りから近年までおおむね減少傾向にある。とりわけ1980年代は3万3千人余りで推移していたのに対して、90年代の人口減が目立っている。第3-3-1図より、最近10年余りの推移をみても、核家族化の影響で世帯数こそ増えているものの、90年代後半の社会減の増加により、人口は3万1千人まで減少している。こうした人口減少の背景には、同時期における就業者数の減少があるものと思われる。

長井市の産業構造は、農業を別にすると戦前は繊維製品を中心としていたが、1941年の大手電気機器メーカーの工場進出以降は中心企業による企業城下町として電子機械産業の集積が進んできた。事実、第3-3-2表より同市の産業構造の推移をみると、農業の就業者比率が急激に低下する一方で、製造業比率は80年代以降30%を超えており、農村都市から工業中心都市へと大きく変貌を遂げたことがわかる。製造業の主力は、中心企業系のコンデンサ製

第3-3-1図 1990年代の人口推移



資料出所:総務省行政局「住民基本台帳人口要覧」

第3-3-2表 長井市の産業構造

	1965年	70年	75年	80年	85年	90年	95年	00年
農業	46.2%	37.0%	28.6%	21.5%	17.7%	14.1%	10.6%	9.3%
林業	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
漁業	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
鉱業	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.3
建設業	5.9	6.8	8.3	10.5	9.5	10.2	12.3	13.1
製造業	15.7	20.6	23.9	27.1	32.1	33.5	31.5	31.1
電気・ガス・熱供給・水道業	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
運輸・通信業	3.0	2.9	3.1	3.2	3.0	2.8	2.9	3.2
卸売・小売業	12.7	14.0	15.7	17.0	15.6	15.8	16.6	16.0
金融・保険業	1.3	1.3	1.5	1.6	1.8	1.8	1.8	1.8
不動産業	-	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
サービス業	11.2	13.4	14.6	15.0	16.2	17.3	19.5	20.6
公務(他に分類されないもの)	2.9	2.9	3.2	3.2	3.1	3.3	3.5	3.6
就業者総数(%, 人)	100 17,149	100 18,181	100 16,945	100 17,617	100 17,802	100 18,142	100 17,481	100 16,893

資料出所：総務省統計局「国勢調査」

造企業を中心とする弱電関係であり、その他、金属機械の集積が目立っている。ところが企業城下町としての発展は、中心工場の韓国への海外シフトによる人員削減（1994年）ならびに工場の株式譲渡（95年）に至って、大きな危機を迎えている。90年代における製造業就業者数は、ピーク時（90年）の6,070人から00年には5,258人へと、非農林漁業では最も大きな減少をみせている。こうした市内製造業を取り巻く急激な環境変化に対応すべく、中小製造業のネットワーク化や各種の人材育成策が図られている。この点は後述する。

90年代以降の市内製造業の衰退は、同市の雇用情勢にも如実に反映されている（第3-3-3表）。就業者総数が1990年をピークに減少しているのにあわせて、失業者数も増加しつつあり、完全失業率は90年の0.65%から00年には2.59%へと急激に悪化している。失業率の水準そのものは全国に比して高くないものの、この10年間で労働力率も大きく低下しており、雇用情勢の悪化は観察される水準以上に深刻となっている。

第3-3-3表 長井市の雇用情勢

	1980年	85年	90年	95年	2000年
15歳以上人口	26,422	26,805	27,258	27,328	27,161
労働力人口	17,824	18,093	18,260	17,879	17,342
就業者	17,617	17,802	18,142	17,481	16,893
完全失業者	207	291	118	398	449
非労働力人口	8,580	8,703	8,984	9,437	9,812
完全失業率	1.16%	1.61%	0.65%	2.23%	2.59%
労働力率	67.46%	67.50%	66.99%	65.42%	63.85%

資料出所：総務省統計局「国勢調査」

3. 新たな産業振興と人材育成

(1) 経緯

上述のように、弱電関係の企業城下町として発展してきた長井市の製造業は、中心企業の海外展開と株式譲渡という事態を受け、90年代半ば以降、ポスト城下町の産業構造を模索している。その嚆矢が、1994年に設置された「産業立地指針策定委員会」である。同委員会は、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、今後の長井市の産業振興について検討が重ねられた。96年に出された「検討のまとめ」では、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た。ついで、「検討のまとめ」を受けて97年に実施された産地診断（「地域特定産業経営構造改善事業」）でも、長井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、以後、1) 単一の製造分野から多様なものづくり分野への対応、2) 労働集約型産業における生産管理手法等の研究、3) 機械加工等のものづくり基盤の強化、4) 企業間ネットワークの形成といった課題に取り組んでいる。なお、産業振興の検討については、以後も「工業振興検討委員会」（99年～00年）、「産業活性化会議」（01年～）に引き継がれている。

(2) 企業間連携の構築

まず、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についての取り組みについては、市内中小製造業をまとめる任意団体「長井工業会」の発足（99年）や、製造業データベースの作成開始（00年）など市内製造業の現状把握と連携創出を継続的に図っている。また02年には、工業団体の連携が進められ、翌年には「西置賜工業会」が発足するとともに、行政のコーディネートによって、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。具体的には、長井市は、商工会議所や西置賜工業会が実施するものづくり人材育成（経営者研修ならびに技術者育成）を支援するとともに、域内技術移転のための商談会について山形県とともに補助を行っている。

(3) 人材育成

長井市では、既存企業の発展と今後の新たな企業誘致を展望するうえでは、地元の技術力・人材力が鍵になるとしており、とりわけものづくり人材の育成に注力している。それらは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に大別される。1962年に開校した長井工業高校は、94年に普通科高校との統廃合問題が取り沙汰されたのを機に、OBである地元製造企業社長を中心に存続に向けた改革が始められた。市では98年に県の技能振興拠点都市育成事業（厚生労働省の地域人材育成総合プロジェクト）として、長井地域内の製造業30社からなる「NAGAI次世代マイスター育成協議会」を立ち上げ、会員企業の人材

育成とともに工業高校との協調事業として、「技能検定試験受験支援」や学生の活動がPRできる産業祭の開催等を実施し、工業高校の知名度の向上と在学中の技術レベルの向上に取り組んでいる。これまで、技能検定3級の合格者は29人に上っており、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人のほぼ8割は製造業に就職し、ほとんどが地元企業）。県外就職者でも、最近では長男長女が中心でUターンが多いことから、市では中長期的な地元人材の育成に資すると考えている。事実、同工業高校卒業生が多く勤務している東京の機械メーカーは、従業員のUターンを契機に長井市に工場を移転するなど、人材が牽引する予期せぬ「誘致」も図られている。

既存企業の人材育成については、まず、「NAGAI次世代マイスター育成協議会」事業において1) 会員企業の若手や中堅社員を対象とした「マイスター塾」（座学と企業訪問・工業展等）、2) 財務管理や労務管理等の実務セミナー、3) 経営者や関係機関との討論会（トップフォーラム）、4) ISO認証取得のための担当者養成などが実施された。その後、03年度からは、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「ものづくり伝承塾」が商工会議所を主体となって始められ、04年度からは「西置賜製造業強化事業」として特に技術者育成に焦点が絞られている。技術者の育成にあたって、同事業では「ロボット開発」に着目しており、製造業者や長井工業高校等の有志が開発スタッフとなり、素材やメカの基礎研究から基礎設計、試作等を経たモックアップ製作までを「ものづくり伝承塾」が行い、本設計、製作、完成に至る製作を地場産業センターのプロジェクトで実施する。長井市がロボット開発に参入する意義には、1) 今後のロボット市場の拡大に向けた経験値の蓄積、2) 多様な加工メーカーの集積という地域特性により、設計から素材加工まで広い波及効果が見込まれること、3) 福祉、環境等の地域ニーズに直結する製品づくりであること、そして4) 市のイメージアップ、が挙げられている。

4. 小括

製造業中心の企業城下町として発展をみた長井市は、現在、ポスト城下町に向けた様々な取り組みを進めている。新たな産業振興策を検討するにあたって、同市では地元の資源（技術、人材）の把握と問題の洗い出しを行っており、その結果が「企業連携の推進」と「人材育成」であった。これらは、90年代後半以降、工業団体の連携や工業高校の改革、地元人材の育成事業につながっており、現在進められているロボット開発事業はその象徴となっている。また、これらが市のコーディネートのもと、地元企業が中心となって推進されてきたことが特徴的であろう。

初めにみたように、同市の人口や就業者数は減少を続けており、こうした改革の明確な効果は現れてはいない。しかしながら、企業城下町で蓄積された資源を活かしながら、人材育成やロボット開発などに注力する長井市の取り組みは、特色ある地域産業振興策として注目に値するだろう。

第4節 岩手県釜石市

1. はじめに

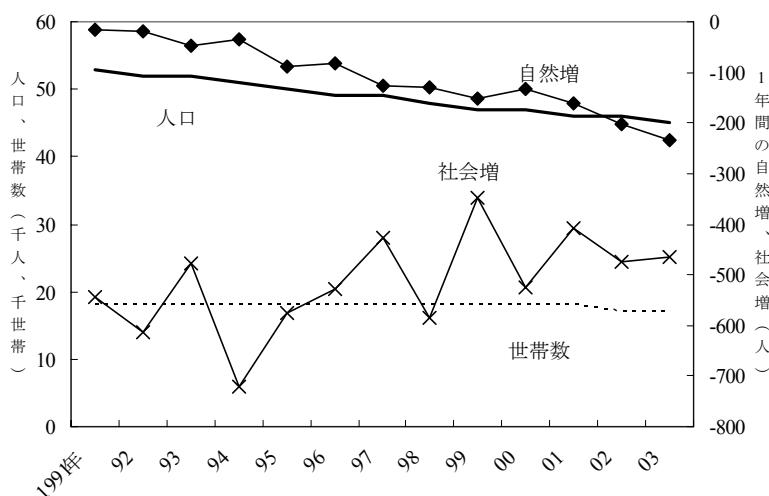
岩手県東南部の陸中海岸国立公園のほぼ中央に位置する釜石市は、近代製鉄所発祥の地として知られる。新日鐵を中心に「鉄のまち」として発展をしてきたものの、鉄鋼不況に伴う合理化や相次ぐ高炉閉鎖により製造業は衰退の一途をたどった。基幹産業の衰退に伴い、ピーク時の1963年には約9万2千人あった人口が、2000年にはほぼ半減の約4万5千人にまで落ち込むなど、地域経済は疲弊の色を強めている。こうした状況下、市は2000年に「第5次釜石市総合計画」（「スクラムかまいし21プラン」）を策定し、リサイクル事業や風力発電など環境と産業が調和したまちづくりを進めた。2004年認定の地域再生計画「スクラム21『チャレンジ・エコ』」では、リサイクルと新エネルギーを柱とする環境共生事業が計画され、従来の重厚長大型からの産業構造の転換をはかる取り組みとしてその行方が注目される。

2. 地域の概況

釜石市の人口は、1963年の92,123人をピークに減少を続けている。70年代後半から始まった新日鐵(株)釜石製鐵所の合理化や高炉休止、さらには関連企業の縮小・撤退などから市の人口は減少を続けており、2003年は45,357人と最盛期からほぼ半減するなど、人口減少には歯止めがかかっていない。

人口動態については、90年代後半から少子高齢化の進展により毎年100人以上の自然減が続いており、社会減については、この10年でみても毎年三桁の減少が続き、転出超過となっている。

第3-4-1 釜石市の人口



東北有数の工業都市として発展してきた釜石市は、かつては製鉄を中心とした第2次産業が盛んであったものの、中心企業である新日鐵の相次ぐ合理化に伴いその比率は低下している。一方、卸売・小売業やサービス業を中心とする第3次産業の割合が近年高まっており、サービス業は25.6%（2000年）と全産業の中で最も就業者割合が高くなっている。また、世界有数の三陸漁場の拠点としてかつては水産業が盛んであったものの、世界的な漁業規制に伴う水産業不振で、2004年では水揚量が15,274ト、水揚額が3,705百万円と80年代中頃の半分以下にまで落ち込み、水産業の従事者割合は5%台にまで低下している。

第3-4-2表 釜石市の産業構造

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	3.1	3.3	3.1	2.7	2.1
林業	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4
漁業	6.9	6.3	6.6	6.6	5.5
鉱業	1.4	1.2	0.8	0.6	0.2
建設業	12.3	9.8	10.7	11.6	12.0
製造業	20.9	20.9	19.9	20.9	21.6
電気・ガス・熱供給・水道業	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7
運輸・通信業	7.6	7.2	6.8	6.1	5.6
卸売・小売業	22.2	21.8	21.5	20.8	19.6
金融・保険業	2.2	2.6	2.7	2.3	2.2
不動産業	0.2	0.2	0.6	0.4	0.4
サービス業	19.1	22.0	22.4	23.0	25.6
公務	2.8	3.3	3.6	3.9	4.2
総数(%、人)	100.0 29,354	100.0 26,690	100.0 23,850	100.0 23,605	100.0 21,422

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

釜石市の就業者数は一貫して減少傾向を示している。この20年でみても2000年は21,422人と、80年(29,354人)から3割程度落ち込み、地域経済の衰退が進んでいることがうかがえる。一方、失業率については、90年に5.3%を記録したあとは横ばいで推移し、00年は高齢化の進展による非労働力人口の増加などから、95年より0.3ポイント改善の5.0%となっている。

第3-4-3表 労働力状態

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
15歳以上人口	50,449	47,717	43,396	42,149	40,410
労働力人口	30,474	28,102	25,196	24,935	22,543
就業者	29,354	26,690	23,850	23,605	21,422
完全失業者	1,120	1,412	1,346	1,330	1,121
非労働力人口	19,865	19,577	18,170	17,191	17,857
完全失業率	3.7%	5.0%	5.3%	5.3%	5.0%

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

3. 地域振興施策

(1) 雇用対策

釜石市では、80年代の新日鐵の合理化、90年代の製造業の海外移転、さらには近年の公共事業の削減等により、雇用環境を取り巻く状況は一段と厳しさを増していた。市は雇用確保をはかるため2002年2月、「釜石市総合雇用対策」を策定し、地域の実情に応じた措置を講じた。雇用対策は、①雇用の創出②労働移動の円滑化③セーフティーネットの充実④雇用創出のための産業支援——を柱に国・岩手県・関係機関と連携を取りながら進められた。常用・臨時含め200人近い新規雇用が創出されるなど一定の成果があがったものの、ワークシェアリングやU・Iターン事業では効果が限定的で見直しが必要であることが明らかとなり、今後は地場産業育成や福祉などサービス産業支援策に軸足を置いた雇用対策を進めることになった。そこで市はこれまで進めてきた雇用対策に産業支援策を盛り込んだ「新総合雇用対策」を2004年2月に策定した。新たに策定された雇用対策は、計画期間が2004年度からの3カ年で、目標として、①有効求人倍率は岩手県平均を上回ること、②計画期間中に国・県の事業をふくめ500人の雇用を創出すること——を掲げている。措置される内容は、産業支援策と雇用対策に大別できる。

産業支援策は①企業・産業の再生②新産業・新規事業の創出③企業誘致の展開④保健・福祉サービスの充実——からなっている。①の企業・産業の再生は既存の企業・産業の再生に取り組むもので、地元中小企業への資金融資や経営革新支援、また空洞化が進行した中心市街地の活性化をはかる取り組みを進める。②の新産業・新規事業の創出については、中小企業者の新たな起業や新規事業の創設に貸金等の助成を行い雇用創出をはかり、併せて地元国立大学の研究シーズを活用した産学官連携を進め新規事業の創出を支援するものである。③の企業誘致活動の展開について、市は「環境と産業が調和したまちづくり」を進める立場から、製造業のみならず環境・港湾物流関連などの地域の特性に応じた幅広い産業分野での企業誘致を展開し、立地推進のため助成制度などの優遇策を講じる。④の保健・福祉サービスの拡充は、老人福祉施設や障害者福祉施設の計画的な整備の促進を通じて、介護・福祉従事者の雇用を創出するものである。

一方、雇用対策については、①国の緊急地域雇用創出特別基金事業による雇用創出策、②求人情報の提供を通じた労働移動の円滑化（雇用のマッチング支援）、③給付金など各種助成制度の周知によるセーフティーネットの維持・拡大——を柱とするもので、基本的には2002年の「総合雇用対策」の流れを受け継ぐものとなっている。

釜石市の新総合雇用対策は従来の雇用施策に、地域の実情に応じた産業支援策を盛り込んだもので、雇用対策法改正に伴い地域密着型の施策が求められるなか、雇用対策における地方自治体の役割を高める取り組みとして今後の展開が期待される。

(2) 地域再生計画

①経緯

釜石市は2000年6月、「人・技術・環境」と「交流」を重視する視点からまちづくりをすすめる「第5次釜石総合計画」（「スクラムかまいし21プラン」）を策定し、①にぎわいと活力ある産業が展開するまち②すべての人に優しい快適なまち③創造性豊かな人を育てるまち——を基本目標とする施策を展開した。重点事業としては、環境を軸に地域の産業・文化・歴史・自然など釜石をひとつの博物館にとらえ地域づくり・ひとづくりを進める「エコ・ミュージアム形成プロジェクト」、またリサイクルポートである釜石港の防波堤・公共埠頭を整備し、港へのアクセスを容易にする高速交通網を促進し海陸一体となった複合輸送体制を進める「物流拠点形成プロジェクト」、地域の海洋資源をいかしたバイオ技術に関する研究を実施する「海洋開発プロジェクト」がある。

市の取り組みは、環境を軸に、これまで鉄の歴史で培った「人・技術・産業基盤」を活用する施策となっている。この環境共生型の施策を加速・深化させるため市は2004年、リサイクルと新エネルギーを柱とする地域再生計画「スクラム21『チャレンジ・エコ』」を実施している。

②目的及び内容

百年を超える鉄の歴史をもつ釜石では、「人・技術・産業基盤」といった既存の「ものづくり資源」を活用し、資源循環型社会に対応した新産業を創出することで、地域の再生をはかる取り組みを進めている。市の地域再生計画「スクラム21『チャレンジ・エコ』」は、行政のコーディネートのもと、地元国立大学（岩手大学等）や市民との連携を通じて、民間企業の活用により「環境と産業が調和したまちづくり」を推進し、①地域経済の活性化②雇用創出——を図ることを目的としている。

釜石市の地域再生プランは「リサイクル（エコタウン・リサイクルポート）」と「新エネルギー」の2つの分野に大別される。

第1の「リサイクル」については、地域資源と先端技術を融合した環境対応型の新産業創出を通じた地域活性化策を進め、エコタウンとリサイクルポートを事業の柱と位置付けている。

第2の「新エネルギー」は、バイオマス資源の有効活用をはかるもので、石炭と廃プラスチック、タイヤ、さらには新エネルギー源である木質バイオマスなどの複数の燃料によるバイオマス発電事業に向けた取り組みを加速する。

具体的な支援措置の内容は4つに分類できる。第1は「特定地域プロジェクトチーム」の設置である。第2は、「エコタウン事業の補助採択の要件緩和」である。釜石市は04年より協同組合「マリンテック釜石」が実施主体となった水産加工廃棄物リサイクル事業を進めている。廃コンブや廃ワカメ、廃魚などから酵素・微生物分解方式を用いてアミノ酸、多糖類などを抽出・生産して、医薬品や健康補助食品など機能性食品の添用原料とする事業を展開し、地

域資源をいかしたりサイクル事業を推進する。

第3は「エコツーリズムに対する支援」であり、地域の豊かな自然とのふれあいを通じて環境問題に対する共通意識の醸成を図り、エコツーリズムに関する先進的な事例等の情報提供支援を受けながら市と地域民間団体の連携を通じて循環型地域社会の構築を目指すものである。具体的には、市内全域を環境博物館（エコミュージアム）に見立て、農山漁村での各種体験事業を柱に、鉄の歴史・文化体験やエコツアー推進員の養成などを実施し、地域の自然と既存施設（鉄の高炉跡など）の融合をめざした取り組みとなっている。

第4は「バイオマスタウン（仮称）の実現に向けた取り組み」である。近年、木質系バイオマスや廃プラスチック適正処理の要求が高まりつつあるなか、「循環型社会形成推進基本法」や「いわて資源循環型廃棄物処理構想」など廃棄物適正処理の方向性が示されている。市の取り組みは、廃棄物（木質系バイオマス・廃タイヤ・廃プラスチック）を主燃料とする多種混焼による発電を通じて、東北電力に電気を供給（売電）し、資源循環型社会の構築に寄与するものである。発電燃料の60%以上が廃棄物で占められ、発電効率も36%に達し「新エネルギー利用等に関する計画の認定基準」の要件を満たし、今後の大規模・効率的発電事業のモデルケースとなる可能性を秘めている。

③社会経済的効果

地域再生計画で実施される事業は、釜石港臨海部の未利用地を利用するものが多いことから、土地の有効活用効果があり、加えてリサイクルポート計画における釜石港の貨物量（2004年3万4千ト）については、2008年には58万5千ト程度に達する見込みで、海上輸送の活性化にも期待が高まる。雇用創出効果については、廃タイヤナノカーボンリサイクル事業（50人）、IPP石炭火力発電所（40人）、サーマルリサイクル発電事業（40人）など、総計192人の新規雇用に想定するが、市では波及効果はその3倍程度にまで及ぶものと見ている。

4. 小括

東北有数の工業都市として発展を遂げた釜石市は、鉄鋼不況による合理化や相次ぐ高炉閉鎖などで地域経済は衰退の一途をたどった。「鉄」に代わる新たな産業の創出・育成が求められるなか、市は「環境」を軸に、鉄の歴史で培った人材・技術・産業基盤を活かした産業創出策を展開している。

2004年に認定された地域再生計画では、水産加工廃棄物からアミノ酸を抽出するリサイクル事業や、木質バイオマスを主燃料とする発電事業など、地域資源をいかした環境共生事業が予定されている。こうした市の取り組みは、従来からの重厚長大型からの産業構造の転換をはかるもので、21世紀の資源循環型社会に対応した先進的な取り組みとして今後の展開に注目が寄せられる。

第5節 山形県鶴岡市

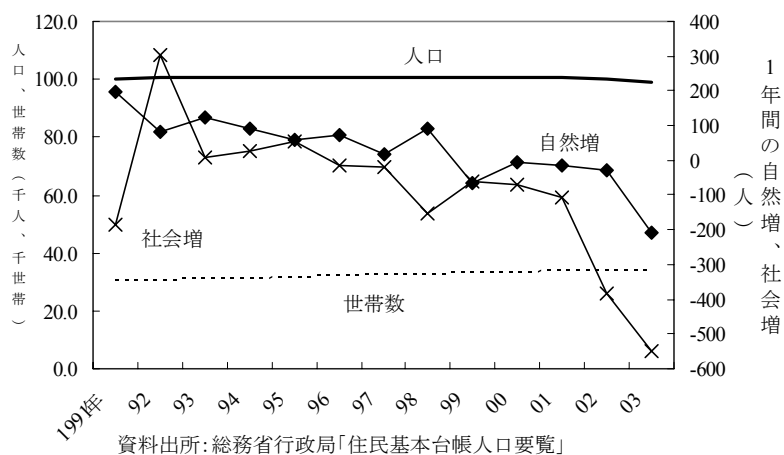
1. はじめに

鶴岡市は、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し、かつては庄内藩の城下町として栄えた人口約10万人の地方都市である。これまでの農業中心の田園都市から、工場誘致の推進による産業都市として変貌を遂げており、また、1993年の地方拠点都市の第1次指定を受けた都市基盤整備も進められている。本節で取り上げる地域再生計画は、従来型の工場誘致とは異なる新たな産業振興策として位置づけられており、地方都市による中長期的な産業政策の1つとしてその行方が注目されている。

2. 地域の概況

鶴岡市の人口は、1965年に9万人を、1985年に10万人を突破した後は、安定的に推移している。90年代以降の人口も約10万人となっているが（第3-5-1図）、2000年以降は、年間400人～500人程度の社会減があり、10万人を下回って減少傾向にある。こうしたなか、生産年齢人口割合は1980年以降減少傾向にあり、また65歳以上の高齢人口比が2000年以降20%を超えて増加するなど、人口動態が停滞するなかで高齢化が確実に進行している。

第3-5-1図 鶴岡市の人口



1970年代以降、鶴岡市では相次いで工業団地が整備されており、農業から製造業中心の産業構造へと転換を遂げている（第3-5-2表）。しかし一方で、製造業就業者数は1990年の12,723人をピークに2000年の11,478人まで減少しつつあり、90年代の工場誘致が行き詰まるなど、従来型の産業振興策には陰りが現れている。

第3-5-2表 鶴岡市の産業構造

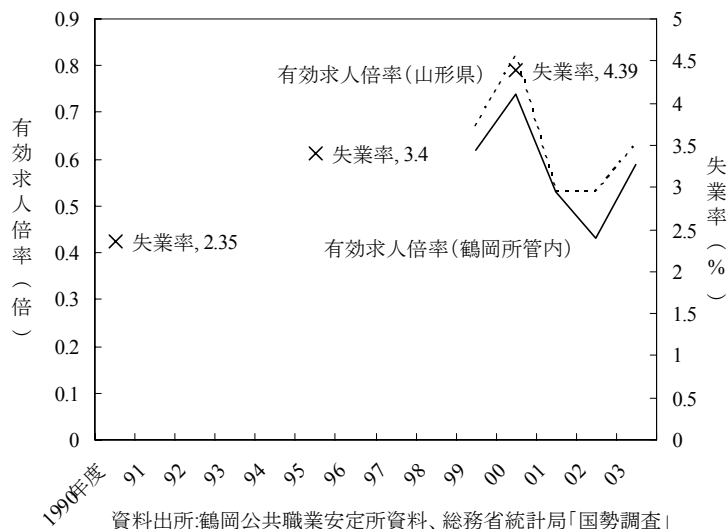
	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	12.0	10.8	8.9	7.2	6.4
林業	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1
漁業	1.5	1.3	0.8	0.6	0.5
鉱業	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
建設業	11.4	9.5	9.3	11.0	11.0
製造業	17.9	21.8	25.0	23.1	22.7
電気・ガス・熱供給・水道業	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6
運輸・通信業	4.9	4.6	4.2	4.3	4.0
卸売・小売業	23.1	22.6	21.3	21.4	21.4
金融・保険業	2.9	3.1	3.0	2.9	2.8
不動産業	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
サービス業	21.6	21.8	23.0	25.0	26.7
公務	3.3	3.4	3.2	3.3	3.3
総数(%、人)	100 49,455	100 49,717	100 50,975	100 51,829	100 50,586

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

鶴岡市の製造業について、2002年の工業統計調査よりその概要をみると、その中心は、「電子部品・デバイス」であり、従業者数では全体の約22%、出荷額では約32%を占める。また、一般機器、電気機器、輸送機器を合わせた機械関連業種で、製造業従業者の約58%、出荷額では約72%を占めるに至っている。1990年代を通じて、全製造事業所数、従業者数が減少するなかで、逆に機械工業への特化傾向が高まっており、同市の基幹産業となっていることがわかる。

1990年代後半の雇用失業情勢は（第3-5-3図）、有効求人倍率、失業率ともに90年代後半の悪化のほどさが目立つ。鶴岡公共職業安定所管内の有効求人倍率は、2003年5月には過去最低の0.41倍へと急激に低下している。それ以降はやや持ち直し傾向にあり、2004年7月時点で

第3-5-3図 1990年代以降の雇用情勢



は、0.75倍へと大きく改善したものの、依然、山形県の平均値を下回った状況が続いている。結果として、失業率の上昇も著しく、2000年時点では、全国平均（4.7%）に近い水準に達している。

3. 地域再生施策

(1) 工場誘致策

第3-5-4表 工業団地の概況 *1

名称	工期	面積 (ha)	立地企業数	うち県外資本企業	従業員総数
鶴岡鉄工団地	1970.1～ 1971.4	16.8	15	4	359 *2
鶴岡中央工業団地	1971.10～ 1974.3	62.4	18	14	3,520 *2
鶴岡東工業団地	1974.4～ 1988.3	25.6	32	12	1,389 *2
鶴岡西工業団地	1990.12～ 1992.7	15.2	11	4	522
鶴岡大山工業団地	1996.12～ 1998.9	28.5	5	5	393

注*1:2003年3月31日現在の状況。*2:従業員数不明を除く。

出所:鶴岡市産業部商工課「鶴岡の工業団地」より作成

鶴岡市では、1970年代以降、市内5カ所に工業団地を整備し、機械関連産業を中心とした工場誘致を進めてきた。順にその特色をみていこう。市内最初の工業団地である「鶴岡鉄工団地」は、鶴岡市が事業主体となって1970年代初めに整備され、県内の機械・金属部品関連を中心に100人未満の工場が立地している。ほぼ同時期に造成された「鶴岡中央工業団地」は農工団地指定を受けて山形県が事業主体となった工業団地であり、その規模も全工業団地中最大である。とりわけ、ICおよびLSI工場を有する山形日本電機株の雇用者数が約1,200人に上っている。また、同工業団地では、立地18社中14社が県外資本であり、県外からの誘致企業が大半を占めている。残る3つの工業団地は、第3セクターである(財)鶴岡市開発公社が事業主体となり、1970年代半ばから90年代末にかけて相次いで整備された。鶴岡東および西工業団地は、地元企業の立地も目立っており、その結果、機械関連業種から、食料品や繊維まで立地する産業の幅は広い。バブル崩壊後に造成された鶴岡大山工業団地は、電子部品製造を中心に県外企業の誘致が進められているものの、工業用地の分譲が遅れていることから、現在、市では土地のリース制度を創設し、さらなる誘致を進めている。

(2) 産学官連携を通じた起業の促進策

工場誘致による産業振興策は、1999年3月の「庄内地方拠点都市地域基本計画」の変更により「鶴岡市北部地区サイエンスパーク構想」の追加を受けて、大きな転機を迎える。同構想は、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明確な目標とし、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、2000年12月には鶴岡工業高等専門学校に地域共同テクノセンターが完成し、民間企業との共同研究や受託研究、技術相談や試験・検査等について、民間企業とのコーディネーションを行っている。同様に、2001年に10月に設置された山形大学農学部地域連携推進室においても、共同研究のコーディネーションが開始されるなど、従来より市内に立地する高等教育機関との産学連携の動きが強まっている。

「鶴岡市北部地区サイエンスパーク構想」の推進に向けた最大の契機は、2001年4月に県と市の働きかけにより、鶴岡市中心部に慶應義塾大学先端生命科学研究所が開設されたことである。同研究所は、コンピューターを用いた代謝プロセスの解析と有用な微生物の研究を進め、2002年8月には「陰イオン性化合物の分離分析及び装置」に関する特許を取得している。こうした成功を受けて、同年には、県、市および民間企業、商工団体が共同で「庄内バイオコンプレックス形成推進事業」として、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、2003年4月の構造改革特区「鶴岡バイオキャンパス特区」の認定に至っている。

こうしたバイオを中心とした新規産業の創出計画に合わせて、2003年1月には、JR鶴岡駅前に(財)庄内産業振興センターの運営するインキュベーション施設が開設され、現在、5社の入居をみている。なかでも、同年7月に設立し、同施設に入居している「ヒューマン・メタボローム・テクノロジーズ社(HMT社)」は、慶應義塾大学発のバイオベンチャー企業であり、その技術は創薬や医療診断への応用が期待されるなど、バイオ産業振興の起爆剤として期待されている。

(3) 地域再生計画

①経緯

鶴岡市は70年代の工場誘致以降、製造業を中心とする産業都市として発展を遂げきたものの、産業の空洞化などで製造業従事者が減少し、基幹産業は頭打ちとなっていた。工場誘致の従来型産業育成策が行き詰まりをみせるなか、市は93年の「サイエンスパーク構想」を機に、バイオ分野を軸とした研究産業都市づくりに乗り出した。慶應義塾大学先端生命科学研究所(01年4月設立)開設を機に、事業化が進展し2003年4月には、構造改革特区「鶴岡バイオキャンパス特区」に認定された。特区では、バイオ関連の研究・産業・学習交流の3つのプログラムが展開され、まち全体をバイオキャンパスとみなし、大学・企業・市民・行政が一

体となった研究産業都市づくりをめざすものである。特区の認定を機に、山形大学農学部との産学連携推進や、ベンチャー企業の設立など、研究産業都市化は目覚ましい成果をあげた。鶴岡市が申請した地域再生計画（2004年6月認定）は、こうしたバイオ特区で進めてきた取り組みの一層の深化をはかることで、地域経済の活性化と雇用創出をめざすものである。

②目的及び内容

鶴岡市には現在、慶応義塾大学先端生命科学研究所や山形大学農学部、鶴岡工業高等専門学校などが立地し、2005年4月には東北公益文科大学大学院の開設も予定されている。市が申請した地域再生計画「鶴岡研究産業都市再生計画」は、高等教育機関の集積を活用し、研究の一層の振興を図り、ネットワーク社会における特色ある研究産業都市づくりを目的としている。研究地区と産業地区と生活地区が複合し一体となったまちづくりを進めることで、研究者や先端産業従事者の快適で利便性の高い活動環境を創出し、相互交流を推進することで、次世代を担う研究開発や産業創出を促進し、持続的に成長する研究産業都市をめざしていく。

地域再生計画においては鶴岡北部地区に、①研究②生活③産業分野で構成される「鶴岡北部サイエンス&テクノロジータウン」区域（約44ha）を創設し、バイオを核とした研究産業都市化を進めるものである。①の研究区域（バイオサイエンスパーク・約22ha）には、既に開設されている慶応義塾大学先端生命科学研究所バイオリボ棟を中心に、産学共同研究・インキュベーション施設（仮称）や地域交流施設を整備し、バイオ関連企業の集積を図る。また、2004年に開園した市民学習農園では、農作物の耕作体験や学習交流を通じて、農業やバイオに対する理解を深め、人づくり・地域づくりを進める。②の生活地区（リビングゾーン・7ha）には、先端研究開発に従事する研究員や関連企業の従業員など、域内に住む人々の需要に応じた買い物、医療、福祉、教育など日常生活を支える機能を有する質の高い生活地区（リビングゾーン）の整備を進める。生活地区の開発は、民間主導で実施されるものの、周辺に設置する施設の配置や環境配慮型の緑地整備などは市が整備する。③の産業地区（鶴岡西工業団地・約15ha）は、1990年12月から1992年7月にかけて造成された工業団地で、11の企業が立地し、530人程の従業員が先端産業に従事している。工業団地には、精密超小型モーターをはじめ電子機器、精密機械部品、さらには地場産業でもある絹織物など多様なメーカーが、先端技術を駆使し、環境配慮型の工場で付加価値の高い製品を生産している。工業団地では、生産地と居住地が隣接し一体となったまちづくりも進めており、就業者の生活利便性確保にも努めている。

併せて、地域再生のための「特定地域プロジェクトチーム」を設置し、「市民農園で生産された農産物の販売が可能な範囲の明確化」、「まちづくり交付金の創出」の支援措置を利用した事業が予定されている。

③効果

鶴岡市は1970年代の工場誘致を契機に、農業から製造業中心の産業構造に転換を遂げたものの、その後、製造業従事者が減少するなど従来型の産業振興策は行き詰まりを迎えていた。

市は産学連携による研究開発の促進や職業能力開発などを通じて、バイオ分野の研究・開発を進め、新たな産業創出を通じた研究産業都市づくりを進めている。研究産業都市づくりを通じて、世界的に優秀な研究者や技術者が地域に定着することで、次世代を担う人的基盤の形成効果、さらにはバイオ学習機会の増加により知識社会の基盤形成が期待できる。

新規雇用に関しては、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事業所が創業し、約1,000人の雇用創出が見込まれる。

4. 小括

近年の経済環境の変化と人口の伸び悩みのなか、鶴岡市は、機械関連を中心に大規模な工場誘致を進めるという従来型の政策から、東北におけるバイオ産業の一大集積地の形成という、地域の独自性を明確にする戦略を打ち出している。市では、工業高専や山形大学農学部といった既存の高等教育機関との連携を強化するとともに、慶應義塾大学先端生命科学研究soという地域の「核」となる研究機関の誘致に成功し、その支援体制を充実させている。

こうした先端産業の育成・支援策の雇用創出効果は、初期の時点では従来の工場誘致に比べ小規模なものであり、また、そもそも研究者や技術者の地域での供給は困難なことから、現時点では、新規雇用にはなかなか結びついていない。しかしながら、地域再生計画で明らかにされた「バイオサイエンスパーク構想」では、バイオ関連企業の誘致による雇用創出効果が期待されているとともに、中長期的な効果として、新規産業の創造と集積を通じた、鶴岡市の基幹産業の転換が目指されているといえる。

第6節 兵庫県神戸市

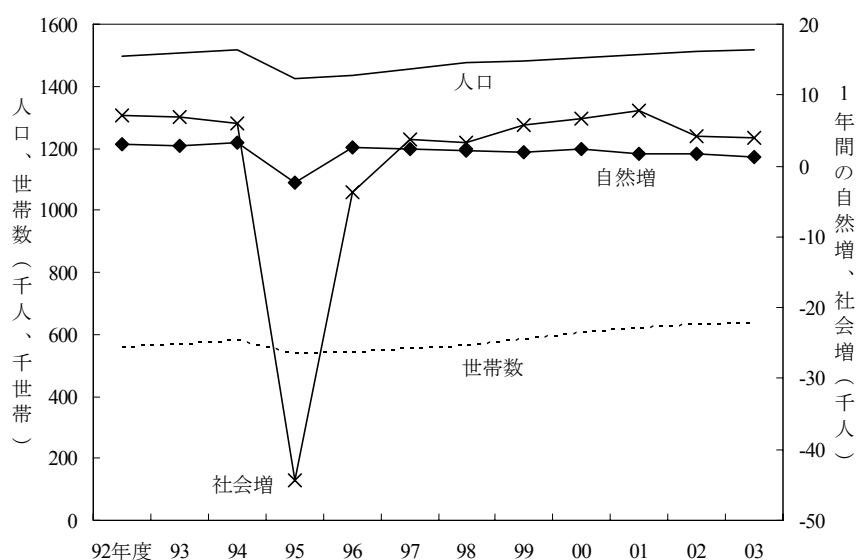
1. はじめに

神戸市は、人口約151万人（2003年）の政令指令都市である。市は1995年の阪神淡路大震災の後、既存産業の復興とともに、21世紀に成長の見込める医療・福祉産業の集積をはかる「神戸医療産業都市構想」を推進している。同構想は、次世代医療システムの構築を通じた医療サービスの向上と、医療関連産業集積を通じた既存産業の高度化をめざすもので、神戸市を中心に医療関連機関や地元国立大学などの産学官連携が進められている。こうした流れは2003年認定の構造改革特区（「先端医療産業特区」）にも受け継がれ、大学教員の活動範囲拡大（研究関連起業）や外国人研究者の在留許可期間延長（3年から5年へ）など規制緩和を通じた医療産業都市化が展開されている。

同時に市は、震災直後から高止まりしている失業率を改善するため「2万人の雇用創出計画」を策定し雇用対策に取り組んでいる。同計画は、医療・福祉分野や、商工業・観光業などの分野で、2万人（4年間）の雇用を生み出すもので、市政の最重要課題の1つとして位置付けられ、医療産業都市構想と連携して進められている。

2. 地域の概況

第3-6-1図 神戸市の人口



資料出所：総務省行政局「住民基本台帳人口要覧」

神戸市の人口をこの10年でみてみると、91年（約148万人）から94年（約151万人）までは毎年1万人程度人口が増加していたものの、95年の阪神・淡路大震災で一気に10万人近く減少し、96年は約142万人まで落ち込んだ。その後、災害復興住宅の供給や、官民一体となった経済復興により市の人口は回復基調をたどり、2004年は約152万人と、震災前の人口（151万人）

を10年ぶりに上回った。世帯数も人口と同様、95年の震災時に大きく減少したものの、03年で約63万世帯と緩やかな増加傾向を示している。

人口動態についてみると、自然増については、震災前は毎年3,000人程度増加していたものの、震災で2,500人(95年)もの自然減となり、その後は回復の動きが見られるものの、少子高齢化に伴う出生者の減少により、増加幅は年々縮小している。一方、社会増については、震災前は毎年7,000人程度の伸びが続いていたものの、震災で4万4千人の大幅減を記録した。翌年(96年)も社会減(-3,800人)が続いたものの、その後回復傾向を示し、増加幅は漸次拡大した。01年(7,748人)には震災前の7千人台にまで戻したものの、ここ数年は4千人台と伸びが鈍化している。

第3-6-2表 神戸市の産業別就業者構成比

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	1.4	1.2	0.9	0.9	0.8
林業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
漁業	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
鉱業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
建設業	8.0	7.4	7.9	9.4	8.3
製造業	22.1	21.2	20.2	17.8	15.9
電気・ガス・熱供給・水道業	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
運輸・通信業	10.5	9.6	8.7	8.6	8.4
卸売・小売業	28.0	28.5	27.3	25.7	26.7
金融・保険業	3.7	3.7	3.8	3.7	3.2
不動産業	1.3	1.4	1.9	1.9	2.0
サービス業	19.9	22.2	24.8	27.4	30.3
公務	3.9	3.7	3.5	3.5	3.5
総数	100%	100%	100%	100%	100%
	600,818人	625,405人	676,441人	654,263人	673,157人

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

神戸市は、「みなと」の発展とともに製造業を中心に栄えてきた。しかし、生産拠点の海外移転や、震災による被害などで、製造業の就業者数は減少を続け、2000年には15.9% (104,268人) にまで低下するなど、2次産業の比率は低下している。一方、サービス業は増加傾向を示しており、1980年には2割弱 (約12万人) にとどまっていたものの、2000年には3割超 (約20万人) と、20年で約8万人の就業者が増加した。また、卸売・小売業については、1980年代は全産業で就業者数が最も多かったものの、震災で2万人減少し、その後回復基調をたどるものの、2000年で約17万5千人と震災前の水準 (約17万7千人) には達していない。

第3-6-3表 神戸市の労働力状態

	単位:人				
	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
15歳以上人口	1,054,347	1,120,390	1,209,710	1,199,199	1,285,440
労働力人口	625,331	658,182	703,918	702,563	719,002
就業者	600,818	625,405	676,441	654,263	673,157
完全失業者	24,513	32,777	27,477	48,300	45,845
非労働力人口	427,468	457,229	489,196	486,028	527,214
完全失業率	3.9%	4.9%	3.9%	6.8%	6.3%

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

市の労働力状態をこの20年でみると、労働力人口、就業者数ともに、震災時（95年）に一時落ち込んだものの、その後回復基調をたどっている。一方、完全失業者数は、震災による離職・解雇などで95年に大幅増（2万人増）となり、その後も4万人台で推移し、失業率も6%台で高止まりするなど、市を取り巻く雇用環境は厳しい状況に置かれている。

3. 市の取り組み

(1) 雇用対策

神戸市は厳しい雇用情勢に対応するため、国の「緊急地域雇用創出特別交付金」（02～04年度）を活用し、6カ月未満という限られた雇用期間ながら、次の職を得るまでの短期のつなぎとなる雇用創出事業を中心に、雇用対策を展開してきた。労働行政はその大部分を国が担い、市などの地方自治体が直接関与できる領域は限られている。しかし、神戸市は先にも触れたように雇用情勢の厳しさから、独自の雇用対策にも乗り出した。

市は2002年、「2万人の雇用創出計画」を策定し、4年間で2万人の「働く場」を確保する地域密着型の雇用対策に取り組んだ。同計画は、①商工業や集客・観光などの振興、②企業誘致、③医療・福祉・環境など成長分野の産業育成、④神戸空港や臨空型産業の集積——を通じて雇用の場を確保するもので、市の雇用施策の中心をなすものとなっている。①の「商工業や集客・観光などの振興」については、個性的な魅力溢れる商店・小売市場づくりや、観光都市としての魅力向上を基本に、新規事業・開拓分野に取り組むベンチャー企業や、コミュニティービジネス分野での起業、さらには繁忙期における農業分野での就農などにより6,500人（4年間）の雇用創出をめざす取り組みである。②の「企業誘致」は、神戸複合産業団地やポートアイランド（第2期）地区に、新産業や成長産業を誘致することで雇用の創出を図るもので、「神戸起業ゾーン」による税の減免をはじめ、事業用定期借地制度の導入、外資系企業を対象とするオフィス賃貸料の補助（三宮・元町地区）など、企業が進出しやすい環境整備を進めている。「誘致」に伴う雇用創出効果は、4年間で6,000人を見込み、雇用創出のみならず、既存企業との連携強化も視野に入れた取り組みとなっている。③は、将来の成長が見込める「医療・福祉・環境」の分野において雇用創出を進める取り組みである。「医療」分野では、後述する「神戸医療産業都市構想」を推進することで、先端医療技術の研究開発

の基盤を整備し、国内外の医療関連企業の集積を通じた雇用創出を図るものとなっている。

「福祉」分野の雇用創出は、2002年2月に市が策定した「“こうべ”の市民福祉総合計画2010」に基づくもので、在宅・施設サービスなどの拡充を通じた雇用創出を目指し、世帯の小規模化など地域社会の変化に対応した取り組みとなっている。「環境」分野では、環境調和型の産業・技術の導入・育成をめざす「エコテック21構想」に基づくもので、ポートアイランド（第2期）や神戸複合産業団地のリサイクル拠点化を通じた雇用創出をねらいとしている。併せて、市では環境対応型のエコタウンまちづくり事業を進めており、「環境」関連施策の総合的展開による雇用創出もめざしている。④の「神戸空港や臨空型産業の集積」については、2005年度開港予定の「神戸空港」施設内に、飲食、物販、旅行代理店など空港関連会社の入店を通じた雇用創出をねらいとするもので、併せて空港周辺の臨空型産業（フォーワーダー、ケータリングなど）の集積による雇用創出も視野にしている。

市の「2万人の雇用創出計画」は4年間で2万人の雇用を生み出す取り組みで、実施初年度の02年度は企業誘致を中心に4,500人の雇用創出を目標として掲げた。市の産業振興局が取りまとめた実績（02年度）では、①商工業や集客・観光などの振興で1,907人（目標1,500人）、②の企業誘致で1,559人（同1,700人）、③医療・福祉・環境分野で2,087人（同1,300人）——と目標（4,500人）を23.4%上回る5,553人の雇用創出に成功した。また2003年度も実績（5,972人）が目標（4,500人）を32.7%上回り、2004年度（上半期分）においても順調に推移した模様で、市の進める雇用創出策は目標到達（2万人雇用創出）が視界に入ってきている。

（2）神戸医療産業都市構想

①経緯

阪神・淡路大震災（1995年1月）で壊滅的な被害を受けた神戸市は、既存産業の復興を進めると同時に、新たな雇用の受け皿となる産業の創出を模索していた。少子高齢化の進展で医療・福祉分野への期待が高まるなか、市は「第4次神戸市基本計画」（1997年10月）を策定し、「WHO神戸センター」を軸に、医療・福祉・保健産業の振興をはじめた。翌98年には、次世代医療システムの構築を通じた医療サービスの向上と、医療関連産業の集積及び既存産業の高度化をめざす「医療産業都市構想」を公表した。市は、医療産業都市構想を具体的に検討するため井村裕夫氏（神戸市中央市民病院院長）を座長とする「神戸医療産業都市構想懇談会」（以下、「懇談会」）を設置した。「懇談会」は、京都・大阪・神戸大学の医学部長、国立循環器病センター総長、神戸市医師会会長、兵庫県庁幹部らの委員で構成され、厚生省・通商産業省（当時）もオブザーバーとして参加した。「懇談会」では、今後我が国が積極的に取り組む医療分野、産学官連携における市の役割、さらに共同研究の実用化などについて3回の検討を加えられた。その結果、「医療産業都市構想」を進めるにあたっての、4つの基本的な方針が示された。第1点目は、医療関連産業の集積に不可欠となる臨床試験を行う中核医療機関の設置である。第2は、地域医療機関との連携と市民への高度な医療サービスの提供、

第3は産学官連携と起業の支援、第4は、これらの機能を通じた新産業の創出と地域既存産業への波及である。市は、「懇談会」が示した基本方針をふまえ、医療関連機関、大学、研究機関、市民などと協力のうえ、「医療産業都市構想」を策定した。

②内容

市が1998年から進めている「神戸医療産業都市構想」は、①次世代医療システムの構築、②医療サービス水準と市民福祉の向上、③医療関連産業の集積と既存産業の高度化——を目的に、ポートアイランド2期地区に、先端医療研究の基盤を整備し、内外の医療関連機関が集積することで地域経済の活性化を進める取り組みとなっている。具体的には、①「先端医療センター」などの中核施設の整備、②新事業創出促進法に基づく「地域プラットフォーム事業」推進、③独自施策による産業化の促進——に分類される。①の「先端医療センター」は、「医療産業都市構想」の中核的役割を担う施設で、医薬品・医療機器等の研究開発、臨床研究支援などを進める機関で、医療関連企業と大学の研究者による共同研究の事業化推進とともに、地域医療機関（神戸市中央市民病院）との連携を通じた市民医療水準の向上も目指している。②は、メディカルエンジニア（ME）連携講座の運営、バイオインフォマティクス専門家養成講座の開港、再生医療の最新動向セミナーなどを開催する。③では、医療分野（バイオ・医療・介護・健康など）に特化した「神戸バイオメディカルファンド」（2001年1月）や、医療を軸に新素材や新製品の開発に取り組む地元中小企業を支援する「医療分野等研究開発費補助制度」などの独自施策を通じた産業化の促進に取り組む。

併せて市は、「医療産業都市構想」と連携した関連施策にも取り組み、産学官連携で医療・福祉・介護分野のロボット開発を推進し、地元中小企業のものづくり技術高度化を目指す「神戸ロボットテクノロジー構想」や、すべての人がそれぞれの価値観・技術レベルに応じてスポーツを楽しみ健康づくりを進める「アスリートタウン構想」も実施している。

（3）「先端医療産業特区」

神戸市は「医療産業都市構想」を加速するため2003年4月、構造改革特区（「先端医療産業特区」）の認定を受けた。市が進める「特区」は、特定地域（ポートアイランド及び神戸大学）で、①産学連携によるトランスレーショナル・リサーチ（橋渡し研究）の推進、②ライフサイエンス（生命科学）に関する研究・教育機関の集積促進、③バイオベンチャー育成支援——を実施するもので、これまでの市の取り組みの延長線上に位置する施策である。「特区」では、①大学教員の活動範囲拡大（研究関連ベンチャー企業の創業）、②外国人研究者受け入れの際の在留許可期間延長（3年から5年へ）、③試験・研究施設の使用目的弾力化——などの規制緩和措置を導入するとともに、神戸エンタープライズゾーン条例、パイロットエンタープライズゾーン（医療関連機関に10年間土地貸付料の免除）創設など神戸市独自の施策も実施する。取り組みによる社会経済的効果は、産学連携のトランスレーショナル・リサーチによる研究成果の事業化、バイオベンチャーなどの医療関連産業の集積を通じた国際競争力強化、

ライフサイエンス分野の交流促進による国際拠点化などがあげられ、中核施設整備後の2008年には1,700人の雇用創出、320億円の生産誘発額を見込んでいる。市が進める「先端医療産業特区」は、これまでの市の取り組み（「医療産業都市構想」）を加速・深化させるもので、大阪北部の彩都構想や播磨科学公園都市との連携によるスーパークラスター（研究開発から事業化・産業化までを行う教育・研究機関や産業の広域的集積）形成も視野にいたった取り組みとなっている。

4. 小括

神戸市が進める「医療産業都市構想」は、高齢化に伴い将来の成長性が見込める医療・福祉・健康分野の産業集積を通じた地域活性化をめざす取り組みであり、地域資源（医療関連機関の集積や陸・海・空の高度交通網）をいかした産学官連携（医療関連企業、神戸市、地元大学医学部）の取り組みとなっている点にその特色がある。

医療・福祉関連産業は今後、急成長（1996年約38兆円→2010年91兆円）が見込まれ、神戸空港が開設される2005年度は、さらなる医療産業都市化の進展が予測される。市の取り組みは、関西全域のライフサイエンス分野における広域的集積も視野に入れたもので、少子高齢化が進むなか、今後の展開に期待が寄せられる。

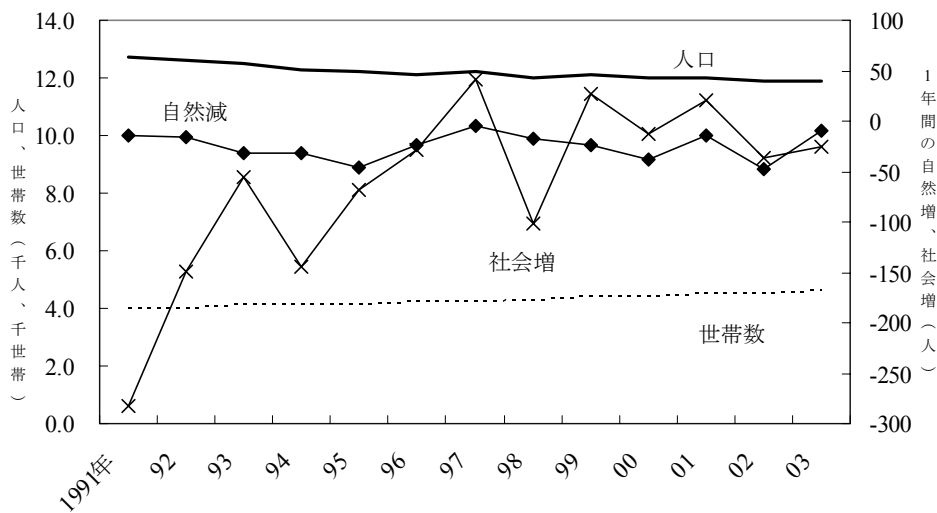
第7節 北海道美瑛町

1. はじめに

北海道美瑛町は、道内第2の都市である旭川市とテレビドラマ「北の国から」で知られる富良野市の間に位置し、これまで農業を中心に発展を遂げてきた。1987年に美瑛の美しい農村風景を展示した写真ギャラリーの開設により、その名が全国に知られ、年間約120万人の観光客が訪れるようになった。そこで町は、基幹産業である農業の活性化とともに、観光業の振興を進め、1996年に策定した「第3次美瑛町総合開発計画」では、「丘のまちびえい」の優れた自然や特色ある風景をいかしたまちづくりを進めた。この流れは2004年に認定された地域再生計画「美瑛町農業農村再生構想」にも受け継がれ、過疎化で廃校となった小学校を観光施設に転用するなど、グリーンツーリズムを軸とした交流人口拡大の取り組みを計画している。以下では、美瑛町の地域の概況に触れたのち、近年のまちづくり施策と地域再生計画について述べる。

2. 地域の概況

第3-7-1図 美瑛町の人口



資料出所: 総務省行政局「住民基本台帳人口要覧」

「住民基本台帳人口要覧」でこの10年の美瑛町の人口動態(第3-7-1図)をみると、人口は1991年(12,777人)から緩やかな減少を続け、2003年には約800人減の11,939人と、一貫して減少傾向を示している。一方、世帯数は、緩やかに増加し、1991年は約4千世帯あったものが、2003年には15%増の4千6百世帯にまで上昇している。人口動態についてみてみると、1990年代前半は若年者の市外流出が続き、社会減(転入-転出)が三桁に達していたものの、その後「美しい農村風景」に憧れ移り住む人もあらわれ、03年では25人の社会減にとどまっている。対する自然増(出生-死亡)は、この10年を通じて一定のマイナス・レンジ(10人~

第3-7-2表 美瑛町の産業構造

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	17.8	17.4	15.9	14.9	13.0
林業	1.1	0.9	0.7	0.7	0.6
漁業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
鉱業	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
建設業	5.6	4.8	5.0	5.5	4.4
製造業	3.9	3.8	3.8	3.5	3.1
電気・ガス業等	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
運輸・通信業	2.2	2.0	2.0	1.9	2.2
卸売・小売業	6.2	6.5	6.0	5.6	5.7
金融・保険業	0.5	0.6	0.4	0.5	0.3
不動産業	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
サービス業	8.6	7.8	8.4	9.9	10.2
公務	1.8	1.7	1.8	2.0	1.8
総数(%、人)	100 8,007	100 7,459	100 6,985	100 6,803	100 6,188

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

50人) 内で推移し、安定した動きをみせている。

美瑛町の産業構造(第3-7-2表)をみると、基幹産業は農業で、同分野での就業者数(2000年)は1,941人(13.0%)と最も多くなっている。次いで観光を軸とするサービス産業(1,515人)が多く、以下、卸売・小売業(845人)、建設業(663人)が続く。就業者数はこの20年間、一環した減少傾向を示し、2000年は6,188人と80年(8,007人)から2割強減少している。

第3-7-3表 美瑛町の労働力状態

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
15歳以上人口	11,710	11,298	10,680	10,473	10,455
労働力人口	8,105	7,616	7,114	6,963	6,412
就業者	8,007	7,459	6,985	6,803	6,188
完全失業者	98	157	129	160	224
非労働力人口	3,601	3,682	3,560	3,507	4,029
完全失業率	1.20%	2.06%	1.81%	2.29%	3.49%

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

美瑛町の労働力人口は、高齢・過疎化に伴い減少を続けている。一方、完全失業者数はこの20年間で大幅に増加し、2000年は224人と80年(98人)からほぼ倍増している。労働力人口が減少するなか、美瑛町では完全失業者が増加し、失業率は上昇している。

3. 地域活性化策

(1) まちづくり

農業を中心に発展を遂げきた美瑛町では、1987年の写真ギャラリー開設に伴い観光客が増加した。交流人口拡大に伴い、まちは農業分野とともに、観光業の振興を通じた地域活性化策を進めた。1996年に策定された「第3次美瑛町総合開発計画」は、「丘のまちびえい」を基軸に、優れた自然や特色ある風土をいかしたまちづくりを進めるものであり、①「丘のまちびえい」にふさわしい田園都市環境の創造②活力ある農林業の確立③商業と観光の振興④健康でふれあい豊かな福祉社会の創造⑤活力に満ちた長寿社会の創造⑥地域に根ざした生涯学習の創造⑦心と体を育み、国際化・情報化に対応した教育文化の創造——を目標に掲げている。具体的には、まちの最大の資源である「美しい農村風景」保全のために、稜線を阻害する施設計画の規制や、電気・電話線などの地中化、また、基幹産業である農業活性化のための次世代営農者育成や大規模農業（集団営農や法人化）の推進、さらには宿泊施設整備を通じた滞在型観光の促進など、農業と観光業の振興を中心に、幅広いまちづくりを進める施策となっている。

取り組みの一環として2000年より、官民協働で「丘のまちびえい」の景観保全に関する検討が進められ、町民アンケート実施（2001年）など3年の検討期間を経て2003年7月、「美瑛の美しい景観を守り育てる条例」が施行された。本条例は、美瑛の農村景観を地域最大の資源と位置付け、自治体・地元業者・住民が一体となってまちの景観を保全することを目的とするもので、同時施行された「住み良いまち美瑛をみんなでつくる条例」とともに、まちづくり施策の基本となるものである。

(2) 地域再生計画

①経緯

北海道では本州の食料基地としての役割を担う大規模経営農業が推進され、美瑛町においても域内農家の努力により大規模効率化が押し進められてきた。まちの基幹産業である農業は、畑作中心に発展してきたものの、①経営不振による離農②後継者不足③新規就農の条件の難しさ——など美瑛を取り巻く農業環境は厳しさを増していた。1955年には2,400戸あった農家戸数は2003年には4分の1にあたる600戸程度まで減少した。戸数減少にともない、農用地総面積約13,500haの約1割にあたる1,500haが耕作放棄地となり、町の観光資源である「丘のまち」の維持・発展に障害となるおそれが出てきた。美瑛の美しい農村風景は、農業の発展・継続によって成り立つもので、そのためには基幹産業である農業の活性化が必要であることが明らかとなった。

また、丘のまち美瑛には、美しい農村風景を目的に年間約120万人の観光客が訪れるものの、そのほとんどが通過型で、地域に与える経済効果は限定的なものであった。農業者にとって

は、観光客の路上駐車が大型コンバインの通行の妨げとなったり、写真撮影のため畑に入り込み農作物を踏むなど、観光客増加は喜ばしいことばかりではなかった。観光客増加に伴う課題が顕在化する一方、農産物直売所を開設する農家が現れるなど、基幹産業の農業と観光業を連携させて地域を活性化する動きも見られた。このような状況下、首都圏からの修学旅行を機に、都会育ちの子供に農業を経験してもらおう「農業体験型修学旅行」の受け入れを開始した。体験型修学旅行では、通常の観光とは異なり、地元の文化・歴史や産業を理解するためのプログラムが必要となる。プログラム開発のため、町の各種団体に組織した「美瑛町農村活性化交流促進事業実行委員会」は、農作業や農産物加工体験などのメニュー開発や受け入れ先開拓を進めた。この体験型修学旅行生受け入れを軸に、美瑛町では、農村滞在型余暇活動であるグリーンツーリズムを推進する動きが強まり2004年3月、NPO法人「びえい農観学園」が設立された。同法人は、農業と観光が一体となった取り組みを進める組織で、美瑛の地域活性化の中核組織になるものと期待が寄せられている。こうした農業活性化と観光業の振興の流れを加速・深化させるため美瑛町は2004年6月、地域再生計画「美瑛町農業農村再生構想」をスタートした。

②目的及び内容

美瑛町の地域再生計画は、①現存する施設等の活用により農村の魅力を発信する②都市との交流による地域経済活性化事業を推進する——の2点を基本方針とする。

支援措置としては、公共施設の転用による貸付が中心で、人口減少に伴い廃校となった小学校の有効利用策を打ち出している。

美瑛町では、先に述べたように農家戸数の落ち込みによる集落住民の減少が顕著となり、少子化が加速化している。かつては14あった小学校も2004年度には10校に減り、2年後の2006年には半減（7校）する予定である。そこで町は地元の廃校（3校）を業者に貸し付け自然体験や農産物加工ができる観光拠点として整備を進める。

第1の俵真布小学校では、校舎をアウトドア観光事業者の活動拠点施設として有効活用する事業を展開する。現在想定している事業内容は、自然散策、ツリークライミング、犬ぞり、スノーシューなどで、地域の豊かな自然を活かしたメニューとなっている。事業実施希望者は、インターネットなどで公募し、内容を審査のうえ、選抜する。業者への校舎貸付は2006年度からを予定し、事業実施に伴い校舎のリフォームが必要な場合は、事業の継続性などを検討したうえで、地域活性化債を活用し改修する。

第2は西美小学校で実施するもので、押し花やパズル・ミュージアムなど、新たな観光資源の開発を進めるもので、特にパズル・ミュージアムでは世界各国のパズル展示とパズル遊びの機能を持った観光施設を目指しており、屋外には地域の豊かな自然を利用した「緑の迷路」なども企画され、家族で楽しめる観光拠点開発の目的で貸付を実施する。

第3は置杵牛小学校で実施する農産物加工事業の展開である。町は、域内で活動する農産物

加工製造グループに廃校を貸与し、「乳製品」「味噌」「ジュース」などの農産物加工品の製造・販売の支援を通じた地域の食文化育成を推進する。併せて同小学校では、美瑛の郷土資料を保管・展示する「郷土資料館」としての利用の検討も進められ、郷土資料の保管庫としての役割も担う予定である。

地域再生計画における支援措置としては、上記の公共施設（廃校小学校）の転用と同時に、都市と農村の共生・対流に関する施策の連携強化が図られている。美瑛町の農村風景は、日本を代表する美しい農村景観であり、写真家前田真三氏による美瑛の風景写真が全国に紹介されたことで、87年以降は観光客が増加した。年間約120万人が訪れる美瑛は、その美しい景観や交流人口規模からもグリーンツーリズム（農村滞在型余暇活動）を行う基盤が整備されている地域といえる。グリーンツーリズムは、地域再生をめざす自治体側と、サービスを受ける側の双方からの視点が重要で、農業を軸に観光や交通など様々な分野での連携が必要となる取り組みである。国が進めるツーリズム関連施策も、所管官庁が多岐にわたり複雑な様相を呈しているものの、再生計画実施に伴う支援措置（「施策の連携強化」）により総合的なツーリズム推進が図られている。具体的には、①農業と観光業の連携強化②体験（滞在）型観光の推進③小規模な農畜産物加工品製造所の存続支援④農産物直販所など魅力ある農村地域の創造に対する支援⑤若い世代に対する農村理解の普及事業（体験型修学旅行）⑥地産地消運動の推進⑦スローフード運動の推進⑧グリーンツーリズム事業に必要な施設整備⑨グリーンツーリズム推進団体などへの支援⑩美しい農村景観の保全——などの各施策の連携強化を通じた地域活性化の取り組みをめざしている。

③実施主体

再生計画を柱とする地域活性化策は、町が中心となって実施しているものの、地元住民が中心となる取り組みも芽生え始めている。そのひとつが2004年3月に設立した「NPO法人びえい農観学園」である。同法人では、農村体験の募集・実施を柱に、グリーンツーリズムの推進による地域おこしをめざしており、民間主体の取り組みを加速する組織として期待が寄せられている。

④社会経済的効果

地域再生計画に伴う効果としては、観光入込客数の増加に伴う経済的効果があげられる。美瑛町に訪れる観光客（年間約120万人）の3分の2が、6月から9月のグリーンシーズンに集中し、その多くは日帰り客となっている。美瑛を訪れる人は、展望公園で農村風景を眺めるなど、農村ドライブが中心となり、車から降りて町内に滞在する時間は食事も含め平均1.5時間程度と推測されている。そこで町は、農業体験施設や土産物屋など観光拠点を整備し、滞在時間延長に伴う消費拡大策に取り組む。日帰り観光客の平均消費金額（交通費、お土産・飲食代）は4,000円程度にとどまるものの、廃校舎を中心とした観光拠点整備による滞在時間延長により、1.5倍の6,000円程度への支出増加を見込む。また、体験メニュー充実により宿泊客増加も見込まれ、「観光客入り込み調査」（2000年）で約2,400百万円あった経済効果は、再

生計画実施により約1割増の2,640百万円程度までの伸びが期待できる。また、計画実施は基幹産業である農業の生産額向上にも寄与する。国民の「食の安全」に対する関心が高まり、農産物の「安心・安全」志向が強まるなか、町は域内農産物の信頼度向上に取り組んでいる。小規模であるものの、質の高い農産物加工品の支援を通じて、生産地・美瑛に対する信頼を高める取り組みを展開する。具体的には、地域農産物のブランド化と地域全体のイメージアップによる相乗効果で、約12,500百万円（2003年）の農業粗生産額を5年後には8%増の13,500百万円程度にまで増加させることを見込む。

雇用効果については、ガイドの育成や、体験事業におけるプログラム開発要員など、計画実施にともない10人程度の新規雇用が期待できる。

4. 小括

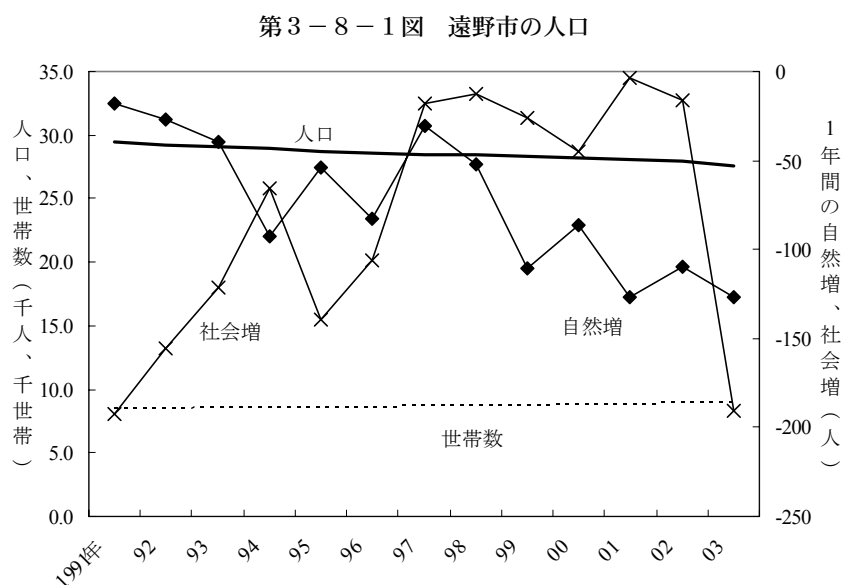
農業を中心に発展を遂げてきた美瑛町は、1987年の写真ギャラリー開設を機に、「丘のまちびえい」としてその名を全国に知られ、年間約120万人の観光客が訪れるようになった。交流人口の増加に伴い、まちは農業の活性化と同時に、観光業の振興を図るまちづくりを進めてきた。美瑛町が進める地域再生計画は、過疎化で廃校となった小学校の校舎を再利用し、地域の豊かな自然を活かした体験型観光を促進するなど、グリーンツーリズムを軸に据えた事業が計画されている。地域活性化に向けた動きは、現段階では行政（町）が中心となって進められているものの、近年では地元NPO法人など、地域住民が主体となって取り組む気運が高まっている。美瑛町の地域活性化に向けた取り組みは、既存の地域資源（美しい農村風景や豊かな自然）を最大限に活かした点に特徴があり、内発的振興策を模索する全国の農山村地区にひとつのモデルを提示したものともいえる。

第8節 岩手県遠野市

1. はじめに

岩手県内陸部の遠野盆地に位置する遠野市は、1954年12月に近隣1町7カ村が合併して誕生し、2004年で市制50周年を迎えた。人口約2万8千人の農村都市であり、農村に語り継がれてきた民話を紹介した柳田國男の『遠野物語』により、民話のふるさととして全国でも名高い。本節で紹介する地域再生計画「日本のふるさと再生計画」は、民話の息づく農村都市としての性格を活かし、交流人口の拡大と定住化の促進により地域活性化を図ろうとする試みとして注目されている。

2. 地域の概況



資料出所:総務省行政局「住民基本台帳人口要覧」

まず、1990年代以降の市内人口の趨勢をみると（第3-8-1図）、91年の29,415人から03年の27,573人にかけて減少傾向が続いている。とりわけ90年代前半には、若年人口の流出による社会減が過疎化・高齢化を進めており、2000年時点の老齢人口割合は26.9%と、全国および岩手県の平均を大きく上回っている。

遠野市の基幹産業は、農業および畜産業を中心とした第1次産業である（第3-8-2表）。ただし、農家数は1965年の4,046世帯をピークに2000年の2,027世帯まで専業、兼業を問わず大きく減少を続けており、休田、休畑も増加傾向にある。農作物の中心は水稻だが、その他に野菜（レタス、りんご、だいこん）、たばこ、ホップなどの生産が盛んである。他方、畜産業は肉用牛、豚の飼養が中心となっている。

第3-8-2表 遠野市の産業構造

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	34.2	36.6	30.5	25.6	22.3
林業	3.3	2.8	2.3	2.1	1.8
漁業	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1
鉱業	1.0	0.8	0.3	0.4	0.4
建設業	12.9	9.4	11.3	14.3	15.8
製造業	12.1	14.1	17.0	16.5	16.5
電気・ガス業等	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
運輸・通信業	4.8	3.9	3.7	3.7	3.3
卸売・小売業	13.2	13.0	13.8	14.3	13.4
金融・保険業	1.1	1.2	1.4	1.2	1.3
不動産業	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
サービス業	13.6	14.9	15.8	17.9	21.1
公務	3.3	2.8	3.2	3.4	3.6
総数(%、人)	100 16,703	100 16,305	100 15,803	100 15,181	100 14,917

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

最近20年における就業者数の減少は、農業および林業従事者の減少に起因しており、製造業従事者は1990年の2,679人から微減、サービス業従事者は増加傾向にあり、2000年は3,151人と農業従事者数に迫っている。製造業の中心は従業者数、付加価値額ともに一般機械、電気機械業種が中心となっている。

遠野市では、先に見たように人口そのものが減少しているため、就業者数の減少が直接雇用情勢の悪化として現れていない。第3-8-3表によれば、完全失業率は2000年時点でも約2.2%と極めて低く留まっている。高齢人口が多いために非労働力化傾向が強く、失業が顕在化しにくい構造になっていると思われる。

第3-8-3表 労働力状態

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
15歳以上人口	24,438	24,197	23,609	23,569	23,804
労働力人口	17,076	16,793	16,147	15,607	15,428
就業者	16,703	16,305	15,803	15,181	14,917
完全失業者	373	488	344	426	511
非労働力人口	7,334	7,372	7,428	7,955	8,373
完全失業率	1.53%	2.02%	1.46%	1.81%	2.15%

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

3. 地域再生への取り組み

(1) まちづくりの基本姿勢

農林業を基幹産業とする遠野市では、従前より、典型的な農山村の原風景を守りつつ「日本のふるさと」の維持・発展をまちづくりの基調としてきた。とりわけ、都市からの交流人口の増大を図るため、民話や民具制作を体験できる「伝承園」（1984年開設）や「遠野ふるさと村」（1996年開業）、あるいは馬産地としての特徴を活かした「遠野馬の里」（1998年開業）の設置など、交流拠点施設の整備を進めている。

こうした取り組みにより、遠野市内への観光客入込数は増加傾向にあるものの、その9割は依然、日帰り客であり、滞在型の観光の促進が課題となっている。また、先に見たように人口の減少にも歯止めがかからず、農業従事者の高齢化により耕作放棄地の増加と農村景観の保持が懸念されるなど、従来型の活性化策の強化が課題となっていた。

2001年に策定された遠野市総合計画・第3次基本構想「遠野未来デザイン2010」は、2010年を目標年度として「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、とりわけ滞在型観光の振興を目指している。その具現化の嚆矢が、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」における取り組みである。

(2) 構造改革特区「日本のふるさと再生特区」

2003年11月に認定された「日本のふるさと再生特区」では、滞在型観光の促進と、田園風景の維持発展のための農耕地の有効活用において、以下の4つの特例措置が認定された。それらは①農家民宿の開業促進のための消防法の特例措置（簡易な消防用設備等の容認）、②農村地域におけるツーリズムの特徴の1つとして、特定農業者の自家製米による濁酒製造事業の容認（酒税法の最低製造数量基準の緩和）、③市等による農地・放牧地の特定法人への貸付事業の容認、④農地の権利取得の下限面積要件の弾力化を通じた農地利用の促進、である。

このうち、①、②は、滞在型観光を見据えた交流人口拡大策に直結しており、2003年度中に、農家民宿1軒が自家精米による濁酒の製造・販売に至っている。また、100年ぶりの濁酒製造の解禁という話題性もあって各種メディアに取りあげられ、特区認定後の2004年3月の観光客数は前年同月比50%増の125,242人へと急増するとともに、前年まで減少傾向にあった宿泊客数も2003年度は62,511人と前年度比10%の伸びを示し、課題であった滞在型観光に大きな効果をもたらした。また、③および④による農地の貸付および権利取得の緩和措置は、休耕地の活用による田園景観の維持と同時に、公共事業の減少による建設業労働力の受け皿としても機能しており、既に遠野建設工業㈱への貸付による新規就農も実現している。

規制緩和措置に合わせて、様々な交流人口拡大策が提案されている。なかでも、農村らしさを活かしたグリーンツーリズムは「遠野ツーリズム」と名付けられ、従来型の団体による施設を中心としたルート観光から、少人数制のふれあいを重視した自由な観光が提唱されて

いる。2004年に市に設置された遠野ツーリズム推進室がコーディネート機能を担いながら、地元のNPO法人（遠野山・里・暮らしネットワーク）が運営主体となって、以下の4つの事業を実施している。①ホームステイやワーキングホリデーの誘致を通じた農村起業化（農家民宿、農家レストラン）の推進、②ツーリズムを担う人材育成機関としての「東北ツーリズム大学」の開校、③自動車運転免許合宿と遠野ツーリズムを融合させた「遠野ドライビングスクール」の開設、④I J Uターンの受け入れの促進、などである。このうち、東北ツーリズム大学は、農村体験型の既存施設である「遠野ふるさと村」を拠点として、地元の語り部、学芸員やNPO、県外の大学教授を講師に迎え、ツーリズムの理論と実習、体験等を通じてツーリズム人材の育成と地域間ネットワークの創造を目的としている。学科は、具体的な地域活性化や事業化に向けた実践的な講義を行う、「ツーリズム・マネジメント学科」と、体験を中心とした「ツーリズム・エンタテインメント学科」に分かれており、各学科とも定員30人、3日間の講義が行われる。2004年7月下旬に第1回講座が実施され、東北地方を中心としながらも、北海道から九州まで31人の参加があった。今後も10月、1月、3月と年度内4回の開講を予定している。

加えて、交流人口の拡大とともに、ふるさと再生特区で提示されたいま一つの大きな目標は、地域資源を活用した起業化の促進である。既に市では、官民の連携により、新たな産業、新しいスタイルのベンチャービジネスやコミュニティービジネスを生み出すことを目的として、2003年4月に遠野市総合産業振興センターを立ち上げ、事業化の検討と迅速な実現を図る体制を整備してきた。この総合産業振興センター起業化第1号の企業として、遠野産玄米を主力とした発芽玄米を製造・販売する(株)遠野ファイン・フーズが操業を開始している。また、総合産業振興センターが事務局となって市民各層約50人から成る「遠野市が元気になる幹事会」が組織され、市民ボランティアによる358の事業プロジェクトの提案を検討し、うち17本について市民向けの公開発表会を開催するなど、市民を巻き込んだ起業化プロジェクトが進行している。これらは、首都圏への遠野ブランド居酒屋出店プロジェクトや、地元産の新たな酒の造成・販売プロジェクトなど、地場産品に密着した事業から、小型水力発電や、廃棄物処理システムの構築といった環境に関する事業など多岐にわたっている。

しかしながら、創業・起業段階での資金調達や、創業後のフォローアップが課題として指摘され、後述する地域再生計画では、総合的なビジネス支援システムの整備が図られることになった。

（3）地域再生計画

①経緯

遠野市は1977年に「遠野市総合計画」を策定して典型的な農山村の風景を守りつつ「日本のふるさと」を維持・発展させていくまちづくりを始めた。南部曲がり家を再現して遠野の民俗を伝える伝承園（1984年）をはじめとする観光拠点を整備し、交流人口増加に努めた。

拠点整備が進み遠野を訪れる人は増えたものの、①交流人口（観光客）の9割は日帰り客②まちづくりを進める一方で高齢化が進み耕作放棄地が増加——という2つの課題が浮き彫りとなり、市はこれらの課題に対応するため2001年、①滞在型観光の促進②農山村風景の維持——を目的とする行政計画「遠野未来デザイン2010」を策定した。本計画は「永遠のふるさと」の創造と継承を基本理念してまちづくりを進めるもので、具体的取り組みの1つとして2003年6月、「どぶろく特区」（特定農業者の一定数量の濁酒容認措置）を柱とする構造改革特区の認定を受けた。市は特区で認定を受けた緩和措置策（①消防法②酒税法③農地法の緩和措置）を加速させ、交流人口拡大を通じて定住促進を進めるため、地域再生本部に「日本のふるさと再生計画」を申請した。

②目的及び手段

遠野市が2004年6月に認定を受けた地域再生計画「日本のふるさと再生計画」は、①構造改革特区（「日本のふるさと再生特区」）で進めてきた取り組みを加速・深化させる②交流人口のさらなる拡大を通じた定住の促進——を目的とするもので、計画期間として2006年までの3年間を予定している。

再生計画で講じられる支援措置は4つあり、最初の措置は「エコツーリズムに対する支援」である。遠野市は従来から少人数でふれあい重視の「遠野ツーリズム」を軸に、都市と農村との交流を進めてきた。「遠野ツーリズム」は、農村滞在型余暇活動であるグリーンツーリズムに地域固有の資源をいかしたエコツーリズムを加えたもので、滞在型観光促進のための有力な手段の1つとして位置付けられている。市は環境省からエコツーリズムの「推進マニュアル」やエコツアーの情報提供支援を受け、早池峰国定公園に代表される地域の豊かな自然環境のフィールド調査を行い、エコツーリズムの自然体験メニューを整備し、地域住民を観光ガイドとして育成するなど、遠野の地域資源を有効活用した取り組みを進める。

2番目の支援措置は、「良好な景観形成の推進」である。遠野市は豊かな自然に恵まれ、『遠野物語』に代表されるように民話の息づく里としてその名を全国に知れられている。地域の最大の資源である典型的な農山村風景は、近年の産業構造の変化などに伴いその一部が失われかけており、遠野にとって景観維持は喫緊の課題となっている。そこで市は、先人から受け継いできた自然と文化を良好な状態で次世代に引き継ぐため、「景観条例」を定め遠野の最大の資源である農山村風景の保全をはかる措置を講じる。

第3は、「地域再生マネージャー制度の導入等」である。遠野市は地域産業を活性化させ官民一体で起業を支援するため2003年4月、「遠野市総合産業振興センター」を設立した。地域が一体となった起業支援のなかで、市民有志による「遠野の産業を元気にする委員会・幹事会」が立ち上がり、市民から提案のあった起業化プロジェクトの事業化を推進する。起業に伴う資金調達については市が6割、地元企業などが4割出資する「遠野元気ファンド」（1億円）を設立し、地域密着型の金融支援体制の整備を進める。併せて、外部コンサルタントの助言・指導も受けながら、遠野商工会に起業化指導のノウハウを蓄積し「地域再生マネージャー」

としての育成にも取り組む。

第4の措置は「まちづくり交付金の創設」である。市の地域再生計画「日本のふるさと再生計画」は特区の取り組みを加速・深化させるとともに、交流人口拡大を通じた定住促進をその目的の1つとしている。市はまちづくり交付金を利用して、交流人口拡大を通じた遠野の魅力発信を進め、定住促進のための環境整備をはじめ。遠野ツーリズムを通じて遠野を好きになり、将来住んでみたいと思えるまちづくりを進め、昔ながらの農家家屋の分譲や、地場産品を利用した遠野らしい公営住宅整備にも取り組む。

③社会経済的効果

遠野市が進めてきたまちづくりの効果について、2003年度の実績をみてみよう。まず、滞在型観光（宿泊客数）については、既に述べたように、前年までの減少傾向から反転して増加しており、「濁酒特区」の効果が如実に表れている。他方、新規雇用は、①建設業を含む2社の新規就農により6人、②遠野ツーリズムと融合させた自動車学校での雇用が20人程度、③産直センターでの新規雇用11人、そして④総合産業振興センターの起業化第1号の企業（発芽玄米の製造・販売）での雇用が13人となっており、1年間に約50人の雇用創出があった。規制緩和を利用した雇用創出は04年度以降も継続すると予想されており、さらに再生計画における「遠野元気ファンド」を通じて、04年度は1件5人程度、05年度以降は3件15人程度の雇用創出が見込まれている。

4. 小括

遠野市は地域資源をいかしたまちづくりを進め、一定の社会経済効果を生み出すことに成功した。市の取り組みは市役所・地元企業・商工会議所・NPO法人・地域住民など地域が一体となって進められているものの、事業の運営はあくまで民間が主体となって展開されており、行政の役割は事業のコーディネートをするなど限定的なものにとどまっている点に特徴を有する。また、工場誘致など外部の資源に頼るのではなく、地域の資源（農山村風景・地元の人材）を最大限活用している点にも特徴がみられ、交流人口の拡大についても単なる観光客の増大ではなく、定住化を視野に入れた施策を進め、小規模だが質を重視した取り組みを進めており、構造改革特区・地域再生計画を軸に進められる遠野のまちづくりは今後の進展に期待が寄せられる。

第9節 北海道登別市

1. はじめに

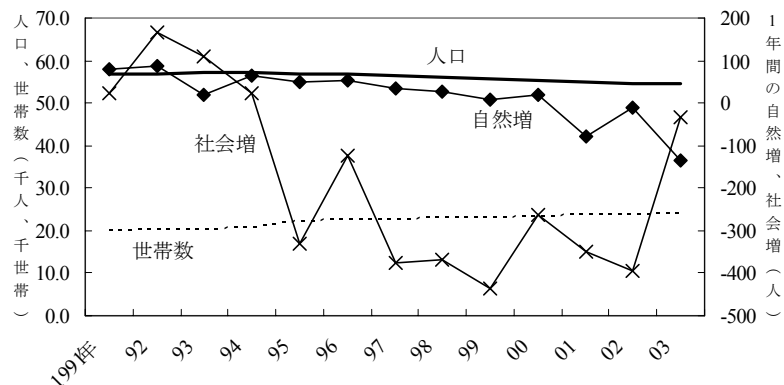
北海道登別市は室蘭市の東隣に位置する人口約5万5千人の観光都市であり、年間約350万人の観光客が訪れる北海道を代表する観光地として発展を遂げてきた。基幹産業である観光業は裾野が広く、関連産業への経済効果が大きいといわれるものの、同市では他産業への波及効果が弱く課題となっていた。市では、観光業を軸に商工業や農林水産業が有機的に結びついた登別型の産業構造の形成をめざす地域再生計画「登別市産業クラスター形成計画」を申請し2004年6月、地域再生本部で認定を受けた。地域再生計画は①新たな観光モデルの構築②市全域における経済効果の享受③生活産業などの新たな産業の創出——を柱に、プリペイド型電子マネー発行などの3つのプロジェクト実施を通じた産業クラスターの形成をめざしている。以下、登別市の地域の概況に触れたのち、地域再生計画の目標とプロセスについてのヒアリング結果をとりまとめる。

2. 地域の概況

登別市の人口は、1983年の59,481人をピークに減少に転じており、1990年代の動向をみても、その傾向に変わりない（第3-9-1図）。とりわけ、90年代半ば以降、社会減が年間300人～400人に達しており、2003年度の人口は54,503人となっている。人口構成では、1990年代に生産年齢人口が減少する一方、高齢人口が増加したため、65歳以上の高齢人口割合は20.3%（2000年）と高齢化が進行している。

産業構造は、観光地としての特色を反映して、卸売・小売業やサービス業といった第3次産業が中心となっている（第3-9-2表）。いまひとつの特色として、建設業従事者数の多さが目立つが、公共事業削減の影響により、90年代後半以降は事業所数、従業者数ともに減少傾向にある。また製造業の中心は、食品、金属製品製造業、窯業・土石製品製造業などとなっ

第3-9-1図 登別市の人口



資料出所:総務省行政局「住民基本台帳人口要覧」

第3-9-2表 登別市の産業構造

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農業	1.0	0.9	0.8	0.7	0.5
林業	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
漁業	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5
鉱業	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1
建設業	15.1	14.4	12.9	13.9	14.1
製造業	18.5	15.3	14.7	14.1	12.3
電気・ガス・熱供給・水道業	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7
運輸・通信業	9.1	8.4	8.3	7.5	7.0
卸売・小売業	20.6	23.0	22.7	22.2	21.8
金融・保険業	2.1	2.9	2.8	2.6	2.3
不動産業	0.4	0.4	0.3	0.5	0.5
サービス業	24.3	26.7	29.9	31.6	34.1
公務	6.9	6.3	5.7	5.5	6.0
総数(%、人)	100 23,562	100 23,523	100 23,561	100 26,108	100 24,167

資料出所:総務省統計局「国勢調査」

第3-9-3表 観光客入込数の推移

単位:人

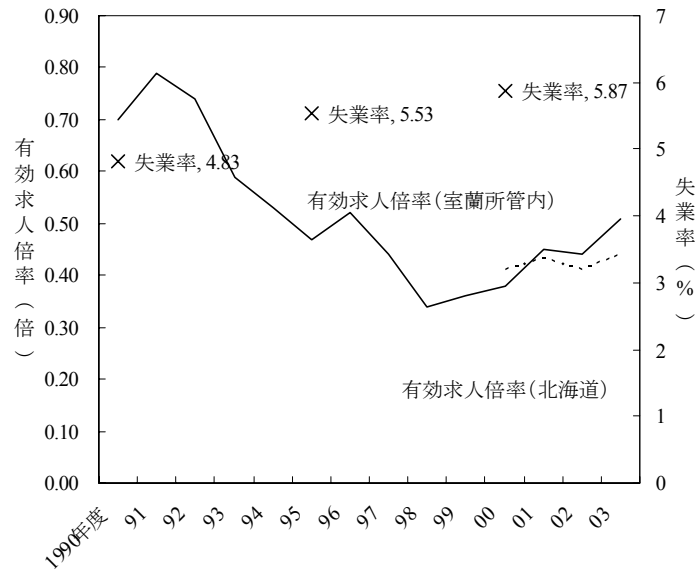
	観光客入込数			左記の内訳		宿泊客延数
	計	道外客	道内客	日帰り客数	宿泊客実数	
1998年度	3,439,857	1,303,261	2,136,596	1,874,846	1,565,011	1,576,451
1999年度	3,449,277	1,410,091	2,039,186	1,878,071	1,571,206	1,584,094
2000年度	3,219,527	918,546	2,300,981	1,742,526	1,477,001	1,493,387
2001年度	3,708,806	1,363,599	2,345,207	2,068,362	1,640,444	1,661,302
2002年度	3,694,046	1,190,131	2,503,915	2,139,753	1,554,293	1,572,781

資料出所:登別市観光室資料より作成

ているが、窯業・土石関係は建設業不振の影響を受けて、やはり90年代末以降縮小傾向にある。

基幹産業である観光産業の趨勢について、90年代末以降の観光客入込数の推移をみると(第3-9-3表)、2000年度にやや落ち込みをみせたものの、趨勢的には増加傾向にあり、2002年度は約370万人となっている。内訳では、依然として道内からの観光客を中心としており、また宿泊客数は伸び悩んでいる。ただし、90年代末以降の趨勢は海外からの観光客の増加によって下支えされており、海外からの宿泊客数(実数)は、98年度の34,470人から、02年度は69,427人とほぼ倍増している。国別には、台湾(ほぼ半数)、韓国、香港といったアジア地域で9割以上を占めているが、欧米ではアメリカからの宿泊客数が目立っている。

第3-9-4図 1990年代以降の雇用情勢



資料出所:室蘭公共職業安定所資料、総務省統計局「国勢調査」

1990年代の雇用失業情勢について、登別市、室蘭市、伊達市等を管轄地域とする室蘭公共職業安定所管内の状況を見ると、地域の中核都市である室蘭市における鉄鋼業の衰退を反映し、既に90年代初頭より有効求人倍率は1倍を下回っていたが、情勢はさらに悪化し、1998年には0.34倍と過去最悪を更新している。2000年代に入り、やや持ち直しをみせているものの、2003年度平均は0.51倍と北海道平均をわずかに上回る程度に留まっている。登別市の失業率もまた、90年の4.8%から全国平均より高い水準で推移しており、2000年時点では5.9%となっている。

3. 地域再生への取り組み

(1) 地域再生の経緯

登別市は、豊富な湯量をほこる登別温泉と山間の静かな国民保養温泉地であるカルルス温泉を中心に、地獄谷・大湯沼などの自然資源や、登別伊達時代村など4つのテーマパークが立地し、北海道を代表する観光地として発展してきた。観光業は関連産業への経済効果が大きいといわれるものの、登別市では波及効果の弱さが課題となっていた。そこで市は、観光業を軸に商工・農林水産業を有機的に結びつけ新たな産業構造の形成をめざす地域再生計画「登別産業クラスター形成計画」(2004年6月認定)を策定した。

(2) 地域再生の目的及び手段

登別市の地域再生計画は、①新たな観光モデルの構築②市全域における経済効果の享受③生活産業などの新たな産業創出——を柱に、支援措置を活用したプリペイドカード型電子マネー発行など3つのプロジェクト実施を通じた産業クラスターの形成をめざしている。

①の新たな観光モデルの構築は、団体旅行から個人へと観光ニーズが移り変わるなか、時代の変化に対応した体験型・選択型・保養型・長期滞在型の新しい観光モデルを打ち出すことをめざす。②の市全域における経済効果の享受は、年間約350万人訪れる観光客を消費主体として捉え、向かい合うための仕組みを構築することをめざす。③の生活産業などの新たな産業創出は、基幹産業である観光業を軸に、環境、健康、福祉、医療、文化、歴史などの分野と連携した新たな産業の創出をめざす。

登別市の地域再生計画は、以上の3つを大きな柱に、各種プロジェクト実施を通じて計画実現が図られる。具体的には、以下の3つのプロジェクトを実施する。

第1は、プリペイド型電子マネーの発行とクラスター統括事業者の設立プロジェクトである。市内加盟店で利用できるプリペイド型電子マネーの導入により、登別市を訪れる観光客を、温泉地（登別温泉やカルルス温泉）や既存のテーマパーク（のぼりべつクマ牧場、ユーカラの里、登別マリパークニクス）といった観光施設だけでなく、市内中心部に引き入れることを目指す。また、カードの発行・換金だけでなく、地域観光コンシェルジュ業務や地場中小企業に対する融資を行う機関としてクラスター統括事業者の設立を図る。この第1のプロジェクト実施にあたっては、①クラスター統括事業者に対する出資方法②観光通貨の発行・流通システムの開発③地場中小企業への融資システム構築——に課題があることから、地域再生計画の支援措置である「特定プロジェクトチーム」の設置により検討を行う。

第2のプロジェクトは地場サービスの充実と多様化で、市内にある地場業者を重要な観光資源と位置づけ、観光客への多様なサービスを展開するものである。具体的には、①観光客の自由な域内移動を可能とするコミュニティバスや乗合タクシーの充実と多様化②環境やエネルギーへの関心の高まりに対応し、市設置の自然体験施設「ふおれすと鉱山」のエコパーク化③「広域雇用創出クラスター担い手育成事業」におけるエコツアーガイド養成——を実施する。①については再生計画の支援措置である「コミュニティバス、乗合タクシーの許可に関する基準の弾力化等」と「観光客向けタクシー等タクシーの運賃・料金の多様化を実現するための環境整備」を活用し実施する。②は市の「環境・エネルギーの体験学習施設としての『ふおれすと鉱山』学べるエコパーク事業」を受け実施する。③は、従来からの計画を2004年5月から「地域雇用機会増大促進支援事業」（いわゆるプラス事業）として実施するものであり、ア）登別・白老広域ツアーガイド養成研修等、イ）観光を担う人材育成事業（英語、中国語、韓国語のHP作成講座、PC研修）、ウ）地場産品（例：たらこ）の首都圏における販路拡大等を主な内容としている。なお、プラス事業を通じた雇用創出効果としては、ツアーガイドの創業による雇用創出（約20人）や、その他起業化や事業拡大、観光との連携による

雇用創出（約75人）を見込んでいる。

第3は、新たな宿泊形態の確立を目指すプロジェクトである。地域再生計画「登別市産業クラスター形成計画」は、観光客が市内全域をフィールドに、プリペイドカード型電子マネーを使用し、地場の多様な加盟店業者から、自らの好みに応じたサービスを選択し、体験・保養する長期滞在型観光モデルを提案しており、実現のためには宿泊施設の協力などにより、新たな宿泊形態を確立する必要がある。市は、観光サービスを軸に健康関連サービス、高齢者ケアサービスを一体化させた施設として、登別温泉地区の国立病院跡地にPFI（民間の資金を活用した公共施設の運営）による「高齢者マンション」の建設を進めている。これにより観光と福祉・健康サービス産業のクラスター形成を図るとしている。

（3）効果

地域再生計画の実施が登別市に及ぼす社会経済的効果については、『北海道観光の概要』（1999年版）から推計すると、生産波及効果は約1,200億円、雇用創出効果は約9,000人が見込まれる。また、観光を軸として環境・福祉・健康・医療・交通との連携により、観光入込客数の増加や新産業の創出が期待できる。また、観光客向けサービスの向上で、地域住民サービスの量的・質的拡大が期待でき、社会的効果も大きいものと思われる。

現時点における直接的な雇用創出効果は小規模に留まっているものの、4年間の再生計画実施で①クラスター統括事業の設立により5人から10人程度②プラス事業の実施により95人程度（エコツアーガイド事業創設で約20人、人材育成で75人）——の雇用創出効果が見込まれている。

4. 小括

登別市はこれまで、温泉をはじめとする豊かな自然に恵まれた観光都市として発展を遂げてきたが、観光地と市街地との関連が薄く、また、他産業との連携も薄いことから、波及効果の弱さが課題となっていた。市が打ち立てた新たな「産業クラスター形成計画」は、市全域をひとつの観光経済圏として機能させることを目指して、ツーリズムの担い手育成や観光客向けの交通サービスの提供といった観光業の振興と、市内商業地の発展・地場産品等の地域らしさをもった新規起業の有機的な連携を展望している。また、生活関連サービスの創造を目指す北海道の取り組みとも呼応し、高齢者福祉と観光、健康サービスを融合した新たなサービス形態をも模索している。

これらの計画は、市が中心となって進められており、観光業界などを巻き込んだ民間の協議会との連携を図っているものの、事業の推進体制の構築に向けた動きは途上にあるといえる。現時点における直接的な雇用創出は小規模に留まっているものの、観光客の増加と、関連業界への波及による中長期的な雇用創出効果には期待が寄せられる。

資 料

資料

(1) 調査対象統計一覧

図1－調査対象統計一覧

番号	都道府県	自治体	95年人口	00年人口	95年就業者	00年就業者	就業者伸び率	95年失業率	00年失業率
1	北海道	伊達市	56,892	54,757	18,638	17,530	-5.9	7.6	7.9
2	岩手県	北上市	87,969	91,281	51,631	53,944	4.5	2.6	3.4
3	山形県	長井市	32,727	31,987	18,997	18,416	-3.1	2.1	2.4
4	岩手県	釜石市	49,447	46,521	25,708	23,285	-9.4	4.9	4.6
5	山形県	鶴岡市	100,538	100,559	56,370	55,314	-1.9	3.1	4.0
6	兵庫県	神戸市	1,422,563	1,492,143	702,209	701,954	0.0	6.4	6.1
7	北海道	美瑛町	12,106	11,902	6,938	6,372	-8.2	2.3	3.4
8	岩手県	遠野市	28,172	27,681	14,677	14,800	0.8	2.8	3.3
9	北海道	登別市	56,892	54,757	18,638	17,530	-5.9	7.6	7.9

資料出所：総務省統計局「国勢調査」

(2) 地域再生計画 分野別認定状況

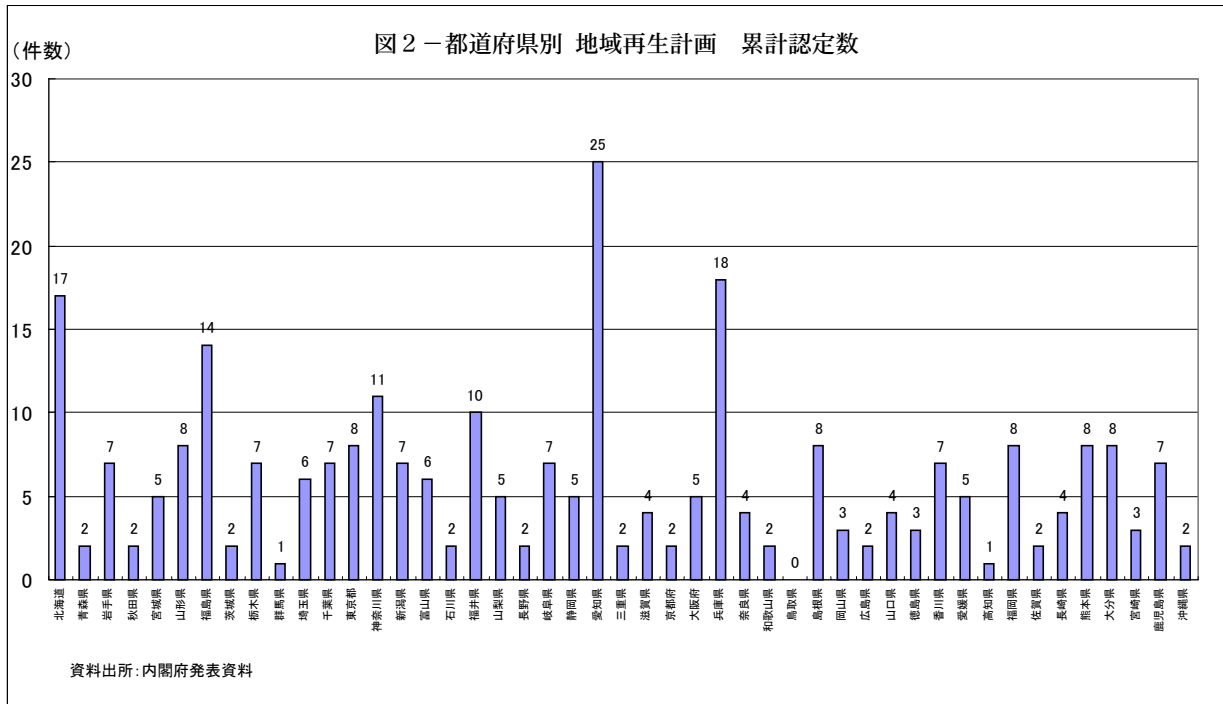
表1－地域再生計画 分野別認定状況

再生類型	第1回認定	第2回認定	第3回認定	合計
住環境・コミュニティー再生	47	4	4	55
地場産業・中小企業活性化	18	2	3	23
産業再生・産学連携・雇用創出	37	4	5	46
都市農村交流・農林水産・バイオマス	30	7	11	48
国際交流・観光	61	14	3	78
文化・生涯学習	12	2	1	15
生活福祉	9	3	1	13
合計	214	36	28	278

資料出所：内閣地域再生本部HPより。

※第1回認定は2004年6月、第2回は2004年12月、第3回は2005年3月に実施。

(3) 地域再生計画 都道府県別 累計認定数



※最も申請が多いのは愛知県（25件）で、兵庫県（18件）、北海道（17件）、福島県（14県）が続く。

JILPT 調査シリーズ No.8

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～

発行年月日 2005年6月20日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 労働経済分析 TEL 03-5991-5175

調査部 TEL 03-5903-6289

印刷・製本 株式会社コンポーズ・ユニ

©2005