

第 1 章 中央政府主導型の地域産業・雇用政策

第 1 節 地域産業政策の変遷

日本における地域雇用創出支援策は、1980 年代まで高度経済成長期に立案された中央政府主導型の政策が続いた。政策の具体的内容は、道路等の社会基盤整備を中心とした公共事業であった。だが、1990 年代の不況対策によって、国と地方は巨額の財政赤字を抱え込むこととなり、従来型の公共事業による地域振興といった政策手段が採れなくなり、公共事業は急速に削減されつつある。

その結果、2003 年以降の景気回復過程では、民間企業の活力が復活した大都市圏と公共事業に依存する地方圏の経済格差が、急速に拡大しつつある。地域格差の拡大に直面した政府は、地域再生の政策手段として、これまでの中央政府主導型の画一的政策ではなく、地域が自立的に政策を立案・実行することによって地域振興を進めていくという、地方分権型の政策に転換してきている。

1 「国土の均衡ある発展」による分散化政策

政策転換を迫られるまでの地域産業政策の変遷を概観すると、大都市圏への集積から地方への分散を、ほぼ一貫して進めてきたことが分かる。第 2 次大戦の混乱期を経て、1965 年からはじまった高度経済成長期には、東京・名古屋・大阪の 3 大都市圏を結ぶ太平洋ベルト地帯に、重化学工業の集積が急速に進展した。こうした産業振興策に合わせて、労働政策も地方から大都市への労働力移動を促進させ、3 大都市圏への人口流入は、1960 年代には年間 100 万人を超えるまでに達した。だが、こうした大規模な大都市圏への労働力の移動は、大都市における人口過密と地方の過疎問題を発生させ、地域間経済格差の是正が政策課題となった。

1969 年に策定された新全国総合開発計画では、「国土の均衡ある発展」を政策理念として、大都市圏に集中する企業の地方分散を推進した。これを受けて地域間格差の是正策も、地方圏への労働需要移転策へと変化し、1970 年代に相次いで打ち出された対策では、大都市圏から農村地域や工業集積の少ない指定地域への工場移転に対して優遇措置が講じられ、工場の地方立地が促進された。

企業の地方分散を目的とした産業政策は、工業等制限法（1959 年）によって首都・近畿圏での工場・大学の新增設を制限するとともに、新産業都市建設促進法（1962 年）、工業再配置促進法（1972 年）によって、まず重化学産業の地方移転が進められた。そして、テクノポリス法（1983 年）では、リサーチパークを全国 26 地域に造成し、加工組立型産業を中心としたハイテク産業の地方立地を後押しした。さらに、1988 年には多極分散型国土形成促進法を制定すると共に頭脳立地法を制定し、ソフトウェア産業や研究開発部門の地方分散立地を促進さ

せようとした。

工業再配置促進法による工場の地方分散は、政策効果としては目標をかなり達成したといえるが、テクノポリス法は政策効果がそれほど大きなものにはならなかった。対象が26地域と拡散したことや政策が画一的だったことなどが相まって、企業の集積がそれほど進まなかった。大学や研究機関による研究開発のインフラ整備は進展したが、当時のハイテク企業には、地方立地の余裕がまだなかったため、結果として企業進出は思いの外鈍かった。

さらに、頭脳立地法に関しては、政策効果は非常に小さいものに終わってしまった。企業が主に担当する技術・製品開発は、顧客情報が大都市圏に集中するため、結果的に基礎研究を担当する中央研究所などを除いて、研究開発部門やソフトウェア産業は、大都市圏に集積してしまった。

2 「ばらまき行政」の原型

ところで、頭脳立地法が制定された1980年代後半は、バブル景気によって日本経済が異常な状況に突き進み、地域経済を活性化させる本来の産業政策とはほど遠い地域振興策が、相次いで打ち出された。その典型が1987年に制定された総合保養地域整備法(リゾート開発法)によるものであった。同法は、長期滞在型の保養地域を全国に40ヵ所以上を地域指定したが、後にその多くが経営破綻している。

リゾート開発法においては、都道府県が策定し、国の承認を受けた計画に基づいて整備されるリゾート施設に対して、国および地方公共団体が開発の許可を弾力的に行い、税制上の支援、政府系金融機関の融資を行うなど、様々な優遇措置を受けられるといったメリットを与えた。

だが、開発計画の策定から建設までを、国が指定した規格に合わせる必要があったこと、地方自治体には大規模なリゾート開発の企画力や実行力が乏しかったことなどによって、多くの開発計画は大手開発業者に依存することになった。その結果、地域特性のない画一的なリゾート施設が出来上がり、「金太郎飴」の開発といった批判が浴びせられることになった。

これらの施設の開発と運営は、第三セクター(地方自治体と民間企業の共同出資組織)によって行われたが、バブル経済の崩壊によって、事業計画の根幹をなす需要予測が大幅に狂い、90年代の不況過程で経営難が顕在化し、多くの第三セクターが施設の閉鎖や倒産に追い込まれた。その象徴は、同法による指定第1号となった宮崎県のシーガイアであった。

リゾート開発法は、地域振興にはほとんど寄与せず、重い負債を地域に残す結果となったが、自治省が1988年に行った地域の大型公共事業を促進する地域総合整備事業債の対象事業拡大も、同じような結果を招いた。自治体が手がけるハコモノ建設の総事業費のうち約75%がこの地方債でまかなわれ、元利返済の最大55%が、地方交付税によって補填された。この制度は2002年度に廃止されたが、2004年度末の未償還残高は8兆8,700億円に達し、未だ

に地方自治体に財政難をもたらしている。最近、財政破綻した北海道夕張市は、その典型例である。

こうした「ばらまき行政」の極みは、1988年に実施された竹下内閣の「ふるさと創生」事業であった。全国約3,100の市町村に一律1億円の地方交付税を配分し、人口が187人と全国で最も少なかった伊豆諸島青ヶ島村も対象となった。この事業の財源は、87年度に生じた地方交付税余剰金であった。

「ふるさと創生」事業は、「自ら考え自ら実践する地域づくり」という方針に基づいて実施されたが、竹下内閣で自治相を務めた梶山静六氏は、この事業を『みずから考え、みずからおこなう』という“習慣”に地方は欠けていた」と自著で述懐している。

図表1 地域産業・雇用政策の変遷

年	地域産業政策	地域雇用政策
1959	工業等制限法	
1960		職業安定法および失業保険法改正
1962	新産業都市建設促進法	
1966		雇用対策法
1969	新全国総合開発計画を策定	
1970	過疎地域対策緊急措置法	
1971	農村地域工業導入促進法	
1972	工業再配置促進法	
1974		雇用保険法
1977		雇用保険法改正 特定不況業種離職者臨時措置法
1978		特定地域中小企業対策臨時措置法、 特定不況地域離職者臨時措置法
1979		地域雇用開発委員会の設置
1982		地域雇用開発推進事業
1983	テクノポリス法	特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法
1986		一連の緊急地域雇用対策
1987	総合保養地域整備法	
1988	頭脳立地法 多極分散型国土形成促進法	地域雇用開発等促進法
1991		地域雇用開発等促進法の改正
1997	地域産業集積活性化法	地域雇用開発等促進法の改正
1998-2000		5回にわたる緊急雇用対策

第2節 地域雇用政策の変遷

1 労働力流動化政策

1980年代までに講じられた地域雇用対策には、大きく二つの流れがあった。一つは、労働力の地域的な不均衡を是正するための対策であり、1950年代半ばから60年代に、積極的な労働力の流動化策として推進された。具体的には、広域職業紹介制度の整備（1960年）や労働移動に関する給付金（雇用対策法（1966年））が設けられ、エネルギー革命に見舞われた炭鉱離職者や雇用機会が不足している地方圏の労働力は、高度経済成長を背景に旺盛な労働需要がある大都市圏に吸収されていった。

その結果、地方圏から東京・大阪・名古屋の3大都市圏への人口流入は、60年代には年間100万人を超えるなど、大都市圏の人口増加は60年代半ばにピークを迎えた。こうした労働移動は、大都市における人口過密と地方における過疎の問題を生み、地域間の経済格差の是正が政策課題となった。

1969年に策定された「新全国総合開発計画」では、過疎・過密の解消のために国土利用の均衡化が基本目標とされ、それを受けて地域間格差の是正策も、地方圏への労働需要移転策へと変化する。1970年代に相次いで打ち出された対策では、大都市圏から農村地域や工業集積の少ない指定地域への工場移転に対して優遇措置が講じられ、工場の地方立地が促進された。これにより、1970年代半ばには、都市部への人口移動が年間30万人程度にまで減少するとともに、県民所得の地域間格差も縮小し、地方圏における人口の定住化が進行した。

2 緊急雇用対策

地域雇用対策のいま一つの流れは、1974年の第1次オイルショック以降における安定成長期以後の施策であり、特定地域に発生する大量の離職者への緊急雇用対策として特徴付けられる。雇用情勢の悪化が続くなかで1974年に成立した雇用保険法は、企業の雇用維持に対する助成制度を設け、1977年の改正時には失業予防策としての性格を強めた。

他方、景気後退が長期化する中で、造船、非鉄、石油化学等の構造不況業種やそれらが集積する構造不況地域では、大量の離職者の発生が懸念されたことから、1977年から78年にかけて相次いで時限立法が成立し、公共職業安定所管轄区域をベースとした指定地域における職業紹介や職業訓練の特別措置、失業給付の延長、雇用維持・事業転換への助成・給付、さらに公共事業への就労が図られた。こうした一時的な離職者対策は、第2次石油危機（1979年）や1980年代半ばの円高不況時にも引き継がれた。

経済成長が鈍化した安定成長期に入ると、地方への労働需要の移転・分散が減少するとともに、定住化志向の高まりによって労働移動も沈静化したことから、雇用機会の不足する地

域において、安定的な雇用機会を「創出」することが新たな課題として浮上した。こうした情勢変化を受けて、1980年代以降の地域雇用対策は、不況業種および不況地域の離職者に対する一時的な対策から次第に中長期的な雇用開発政策へと変化していった。

3 中長期的な雇用開発政策

1982年から1986年まで実施された「地域雇用開発推進事業」では、特定不況地域を中心としたモデル地域を指定し、市町村、公共職業安定所、職業訓練校、労使団体の代表から構成される地域雇用推進会議が、雇用開発の指針を策定した。特に、指定地域に事業所を新・増設し、労働者を雇い入れる企業に対して助成を手厚くした。

また、この時期には、テクノポリス構想（1983年）や産業頭脳立地構想（1988年）による地方産業の振興が図られたが、こうした流れを受けて1988年に成立した「地域雇用開発等促進法」は、従来の時限立法による地域雇用対策とは異なり、恒久法による中長期的な雇用開発を目指すものであった。

同法による指定地域は、これまでの地域指定を雇用開発促進地域（雇用機会の不足が深刻な地域）、特定雇用開発促進地域（不況業種が集積して雇用開発と失業の予防・再就職支援を強化すべき地域）、緊急雇用安定地域（雇用情勢が急速に悪化し失業の予防・再就職支援が急務な地域）の3種類に統合・整理した。また、地域雇用創出を行う企業に対する地域雇用開発助成金制度が、その中心的内容であった。

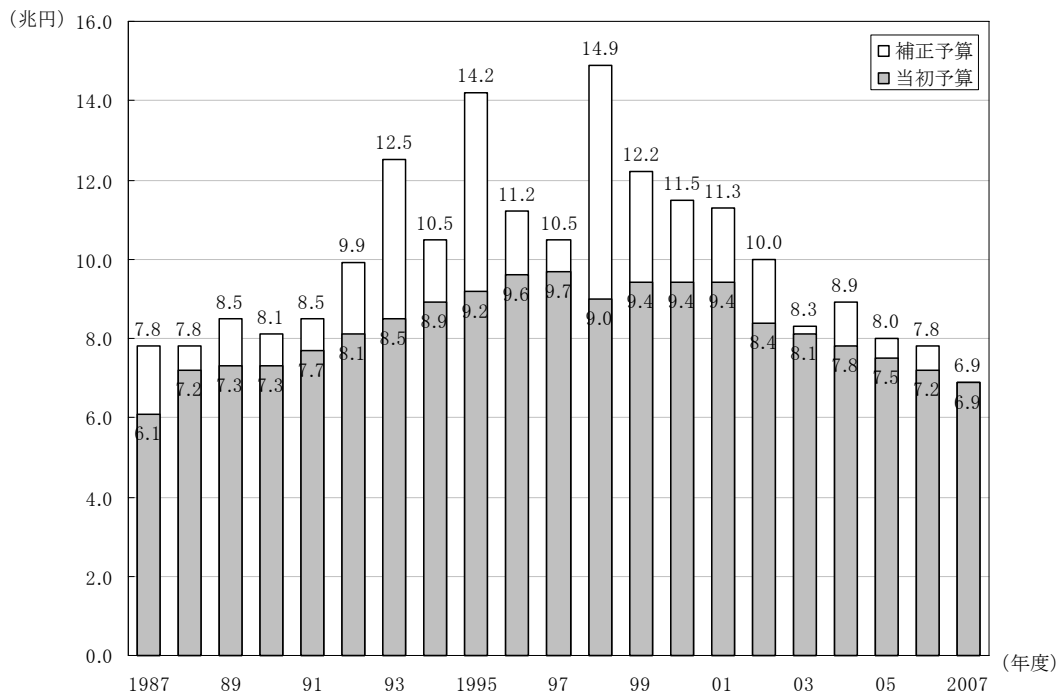
これ以降、バブル景気における人材流出地域の指定（1991年）、産業空洞化の進展を背景とした高度技能者を擁する製造業の集積地の指定（1997年）などにより、地域指定の数次に渉る改正がなされた。

4 バブル経済崩壊後の不況対策

1980年代末のバブル経済が崩壊すると、日本の経済は深刻な不況に陥ってしまった。不況対策として打ち出されたのは大規模な公共事業であり、1990年代の公的固定資本形成の累計額は400兆円近くにも達した。1990年代に行われた大規模な公共投資は、1955年以降の投資総額の実に4割強を占めるまでの規模に達したが、それに見合う経済成長と税収増が伴わなかったため、財政を危機的な状況に追い込む結果となった。財政危機に対応して、1999年以降、公共事業関係費予算は急速に削減され、2006年度には全体規模が7.8兆円となり、ピークの1998年14.9兆円の52.4%とほぼ半分にまで減少している（図表2）。

こうした公共事業の削減は、地方の雇用情勢を悪化させ、失業者を急増させる結果となった。さらに、円高に伴う中国などへの工場移転が急速に進んだため、地方は製造業の空洞化に直面することになり、製造業の就業者数も大幅に減少していった。ピークであった1992

図表 2 公共事業関係費予算の推移



資料出所：財務省資料

年には1,569万人いた製造業の就業者が、2002年には1,222万人へと、実に347万人も減少したのである。こうした就業者の大幅減によって、1990年には完全失業者が134万人、完全失業率が2.1%であったのが、2002年には359万人、5.4%にまで悪化してしまった（総務省「労働力調査」）。

バブル経済崩壊による不良債権や資産デフレ、過剰雇用といった深刻な問題を抱え込んだ上に、世界経済が中国の市場経済化によるグローバル化を急展開させたことによって、日本の不況は一層深刻化した。だが、産業政策に関しては、1988年の頭脳立地法から1997年の地域産業集積活性化法まで10年間近い空白期間があり、新たな産業振興策を打ち出せなかった。地域雇用政策も、緊急雇用対策を次々と打ち出したが、いずれも緊急避難的な政策で、短期的にはともかく中長期的な政策効果は、ほとんど無いという結果に終わってしまった。

このように、1990年代までの地域開発政策は、公共事業による画一的な地域振興政策が中心であり、地方自治体が補助金や税制上の優遇措置を得るには、中央政府が作成した規格に適合するように、計画案を作成する必要があった。このため、地域開発計画は、地域の特性をほとんど考慮しない画一的なものになってしまった。それゆえ、地域開発そのものが、リゾート開発法に代表される地域特性のほとんどない極めて似通ったものが増えてしまった。

地域の社会的インフラ整備が不十分であった70年代までは、公共事業による画一的な地域振興政策も比較的大きな政策効果が認められたが、ハード面の社会的インフラ整備が進展し、産業構造の転換が急速に進展する90年代になると、その政策効果は著しく低下していった。

第2章 地方分権化の地域産業・雇用政策

第1節 地方分権化政策への転換

1 地方分権一括法と小泉改革

これまでの中央政府主導型の地域産業・雇用政策は、都市から地方への労働需要の移転、あるいは低開発地域における産業開発と雇用創出という点で類似の政策スタンスを有していたものの、対象地域レベルにおいては、産業振興策と能力開発、職業紹介といった雇用政策が、一体として進められることは少なく、地域政策における各種施策の連携が課題となっていた。

また、地方が補助金や税制上の優遇措置を受けるためには、中央政府による詳細な規定に合わせた申請書を作成しなければならず、結果的に地域の特性を活かした政策や対策を立案・実行することが難しく、地域の自主性はほとんど生かすことができない仕組みになっていた。1980年代に行われた地域雇用開発推進事業における地域雇用推進会議の構想は、地方分権施策の萌芽であったが、こうした行政手続きの制約が災いして、本来の地方分権の機能を発揮することができなかった。

中央主導型の地域政策の行き詰まりを打開するため、2000年代に入って行政システムの地方分権化と、地域主体の産業・雇用政策への転換が進められることになった。その嚆矢となったのは、地方分権一括法（2000年）であった。

地方分権一括法により、これまで地方自治体が国の出先機関として担ってきた機関委任事務制度が廃止され、国と地方の役割分担を明確化するとともに、様々な事務について、国から都道府県、都道府県から市町村へと権限移譲が行われた。さらに、国と地方の財源を再調整する「三位一体」の改革（税源移譲、補助金削減、地方交付税見直し）と並行して、産業・雇用政策も地方分権へと方向転換していった。

こうした中で、2001年に登場した小泉政権は、不良債権対策や規制緩和・撤廃といった構造改革政策を断行し、公共事業削減などによる財政再建の道を歩み始めた。さらに、大都市重視の政策転換を行い、2002年には大都市圏での工場立地を抑制する工場等制限法を廃止し、大都市の再開発を促す都市再生特別措置法を制定した。

小泉政権の構造改革政策は、金融システムを安定化させ、大企業を中心とした民間企業の不良債権、過剰設備、過剰雇用といった負の遺産の整理を進展させ、経営力の復活を促すことに成功した。こうした民間企業の復活による設備投資や輸出の拡大によって、2003年以降景気回復が鮮明化し、日本経済は再び成長力を取り戻している。

だが、景気回復の恩恵は、大企業が集積する大都市圏には顕著に現れたが、製造業の海外移転が進行するとともに産業構造の転換が余り進まなかった地方圏は、東京や名古屋の周辺

地域を除いて、公共事業削減による経済停滞の影響の方が大きく、景気回復の恩恵に余り浴することなく地域格差が拡大している。

こうした大都市圏と地方圏の格差拡大に直面した政府は、地域再生を重要な政策課題と位置付けはじめている。地域再生の政策としては、財政難からバラマキと言われた国主導の公共事業を削減する一方で、従来の国による画一的な地域政策から、各地域の実情やニーズに精通する都道府県や市町村が、自主的に企画・立案した計画に、各種の支援策を講じることによって地域再生を進めていく、という政策に転換してきている。

2 主な地域産業・雇用政策

地方分権化の方針によって打ち出された主な産業政策としては、以下のようなものがある。まず、2000年に経済産業省が打ち出し、翌年から実施されている「産業クラスター計画」がある。同計画は、地域経済の再生には地域において成長性ある新規分野を開拓する産業・企業の創出が必要という観点から、世界市場を目指す企業を対象に、各地域における産官学の広域的な人的ネットワークを形成し、地域の特性を活かした技術開発の推進、起業家育成施設（インキュベータ）の整備等によって、内発型の地域経済活性化を実現しようという試みである。

現在、第Ⅱ期クラスター計画（2006～2010年）を推進しており、第Ⅰ期の全国19プロジェクトを17プロジェクトに再編し、新事業に挑戦する地域の中堅・中小企業約10,700社、約290校を超える大学、高専が連携し、プロジェクトを展開している。

先行事例としては、電子・精密機械産業が集積している東京周辺地域がある。同地域では、大学の移転などによって産官学の連携がとりやすくなった環境を活用して、東京都多摩地区、神奈川県中央部、埼玉県南西部の1都2県74市町村が連携して「首都圏活性化プロジェクト」を推進している。産官学の交流、ネットワークの形成が飛躍的に進展し、ネットワークを構成する企業に対する技術開発支援において、高い事業化成功率となっている。

産官学のネットワークには、265企業、27大学、3公設研究所等が参加している。産業機械、電子機器、通信機器・部品、ソフトウェアの研究開発を進めており、会員企業が開発した技術の商品化（事業化）成功率は約50%であり、全国平均の3倍前後にまで達している。

地域の創意工夫による地域経済活性化の流れは、その後の構造改革特別区域法（2002年～）や地域再生推進のためのプログラム（2003年～）によって強化されている。構造改革特区は、従来型の財政措置ではなく、地方公共団体の自主的な提案に基づいて、地域を限定して規制を緩和・撤廃した特例措置を導入することによって、地域経済の活性化を促そうというものである。2003年4月には、第1次認定（第1弾）として国際物流や産学連携による新産業創出、農業活性化など57件が認定され、以後、2007年3月末までに564件が認定されている。

また、地域の再生を図るには、自主的な計画策定と同時に、産業・雇用政策の総合化が不

可欠であるとして、2004年6月以降は市町村および都道府県が策定する「地域再生計画」の認定が始められた。再生の手段としての財政措置はないが、各地域の特徴に応じた規制緩和や国からの権限移譲、各府省の支援策の利便性の向上が図られた。既に累計で250の再生計画が認定されている。

さらに、2005年には国土総合開発法が改正され、今後10年間の国土づくりの指針となる国土形成計画が策定された。これまでの全国総合開発計画（全総）が、中央主導のバラマキ型公共事業を招いたという反省から、国土形成計画では全国計画と広域地方計画の二本立てになり、広域地方計画の策定には自治体も参加することになった。

雇用政策に関しては、2000年に成立した改正雇用対策法で、地方自治体による雇用政策を努力義務規定とし、雇用政策が歴史上初めて地方公共団体の政策として位置付けられた。行政システムの地方分権化を受けて、近年の地域雇用対策には、①地域のイニシアティブ、②地域の資源（強み）を活かした産業・雇用開発が強調されている。地域雇用開発等促進法は、自治体と連携した雇用開発への特化を目的として2001年に改正され、その地域指定方式も従来の国による指定から、都道府県による指定方式へと変更された。

地域政策における主体の変化を受けて、雇用政策も分権化が進められている。2003年6月の職業安定法の改正では、これまで公共職業安定所が一括して行ってきた無料職業紹介事業について、地方公共団体の参入が可能となった。具体的には、厚生労働大臣への届け出により、①福祉サービスの利用者の支援に関する施策、②企業立地の促進に関する施策、③地域内の住民福祉の増進に関する施策、④産業経済の発展等に関する施策に付帯する業務について、無料の職業紹介事業を行うことができることとなった。

これまでに、京都府（若年就業支援）、山口県（Uターン就職支援）、神奈川県藤沢市（再就職支援）、大阪府和泉市（就職困難者及び企業誘致の人材確保のための職業斡旋）などで、職業紹介が始められている。

図表3 地方分権型の地域産業・雇用政策

年	地域産業政策	地域雇用政策
2000	地方分権一括法	雇用対策法改正
2001	産業クラスター計画	地域雇用開発等促進法の改正・改称
2002	構造改革特別区域法 工業等制限法などを廃止	
2003	地域再生推進のためのプログラム	職業安定法改正
2005	国土総合開発法を改正	地域提案型雇用創造促進事業 地域再生推進のためのプログラム2005
2007	頑張る地方応援プログラム 企業立地促進法 中小企業地域資源活用促進法	地域雇用開発促進法の改正 地域雇用創造促進事業

第2節 地域提案型産業・雇用政策

最近の地方分権型政策は、地域の企画立案機能を重視する方向に進んでいる。産業振興に関連した地域活性化政策としては、「頑張る地方応援プログラム」、「企業立地促進法」、「中小企業地域資源活用促進法」などがある。また、地域雇用政策としては、「地域提案型雇用創造促進事業」および「地域雇用創造促進事業」などがある。

1 頑張る地方応援プログラム

総務省の「頑張る地方応援プログラム」は、地方独自のプロジェクトを企画・実行しようとする地方自治体に対して、地方交付税等による支援措置を講じるものである。プロジェクトの内容は、以下のとおりである。

- | | |
|---------------|--------------|
| ①地域経営改革 | ⑥観光振興・交流 |
| ②地場産品発掘・ブランド化 | ⑦まちなか再生 |
| ③少子化対策 | ⑧若者自立支援 |
| ④企業立地促進 | ⑨安心・安全なまちづくり |
| ⑤定住促進 | ⑩環境保全 |

具体的な支援措置は、地方交付税による支援措置として3,000億円程度（平成19年度2,700億円程度）を予定している。内訳は、市町村がプロジェクトに取り組むための経費について特別交付税措置500億円程度（3年間）、「頑張りの成果」を交付税の算定に反映（2,200億円程度）、企業立地促進に係わる特別交付税措置300億円程度となっている。

「頑張りの成果」における成果指標としては、以下のようなものが示されている。なお、成果指標の算定に当たっては、条件が不利な地域に対しては、地域の状況に配慮することになっている。

- | | |
|---------|-------------|
| ①行政改革指標 | ⑥転入者人口 |
| ②農業産出額 | ⑦小売業年間商品販売額 |
| ③製造品出荷額 | ⑧若年者就業率 |
| ④事業所数 | ⑨ごみ処理量 |
| ⑤出生率 | |

2007年度の第1次募集で1,181団体が、同第2次募集では1,802団体が応募しており、全地方自治体に占める応募団体の割合は、第1次が63.0%、第2次が96.2%となっている。全国の市町村の9割以上が応募しているというのが現状であるが、応募内容を見ると、以下のような傾向が認められる。

まず、最も応募数（プロジェクト件数）が多いのは「少子化対策プロジェクト」（1,560件）であり、次いで「観光振興・交流プロジェクト」（1,321件）、「環境保全プロジェクト」（1,070件）、「安心・安全なまちづくりプロジェクト」（1,067件）、「地場産品発掘・ブランド化プロジェクト」（935件）の順になっている。他方、応募数が少なかったのは、「若者自立支援プロジェクト」（110件）、「企業立地促進プロジェクト」（527件）、「定住促進プロジェクト」（560件）などである（図表4）。

市町村からの提案から伺えることは、過疎化を反映して少子化対策への関心が非常に高いことである。また、観光や交流に対する関心も高いが、雇用に関連した若者自立支援や企業立地促進に関する関心は、それほど高くない。つまり、市町村は雇用に関連した対策は、都道府県や国がやるといった意識が強いこと、あるいは企業誘致がそもそも困難な地理的条件を前提にしているといった意識が強いことを示唆している。ただし、応募数が比較的多かった地場産品発掘・ブランド化に関しては、成功すれば地域内に雇用の場を増やす可能性がある。

ところで、「頑張る地方応援プログラム」は、地方が提案してくるといった分権型の政策スタンスを採ってはいるが、全国の市町村の9割以上が応募しているという状況を考慮すれば、これまでのバラマキ型の政策スタンスを踏襲してしまう可能性がある。悪平等な承認ではなくメリハリをつけた交付税の配分によって、成功事例を増やして漸次普及させていくといった工夫が必要であろう。

図表4 「頑張る地方応援プログラム」のプロジェクト応募実績
（平成19年度1・2次募集合計）

	団 体 数		プロジェクト件数	
	都道府県	市区町村		構成比
① 地域経営改革プロジェクト	671	24	647	7.7%
② 地場産品発掘・ブランド化プロジェクト	797	38	759	9.4%
③ 少子化対策プロジェクト	1,485	36	1,449	15.7%
④ 企業立地促進プロジェクト	505	35	470	5.3%
⑤ 定住促進プロジェクト	541	21	520	5.6%
⑥ 観光振興・交流プロジェクト435	1,127	49	1,078	13.3%
⑦ まちなか再生プロジェクト	691	18	673	7.9%
⑧ 若者自立支援プロジェクト	108	30	78	1.1%
⑨ 安心・安全なまちづくりプロジェクト	905	29	876	10.8%
⑩ 環境保全プロジェクト	894	35	859	10.8%
⑪ その他	796	41	755	12.3%
全体	2,983	64	2,919	100.0%

資料出所：総務省資料より作成

2 企業立地促進法

経済産業省が行っている地域産業政策としては、「企業立地促進法」による地域活性化策がある。2007年6月に施行された企業立地促進法は、地域による主体的かつ計画的な企業立地促進等の取り組みを支援し、地域経済の自立的発展の基盤を強化することを目的としている。

同法による支援策の流れは、まず国が策定する「基本方針」に基づき、都道府県と市町村が「地域産業活性化協議会」での協議を経て「基本計画」を作成し、主務大臣に協議して同意を得ることができる。同意を得た基本計画に基づいて実施する事業については、一定の支援措置が受けられる。また、事業者が企業立地または事業高度化を行う場合、それぞれ「企業立地計画」、「事業高度化計画」を作成し、都道府県知事に対して承認申請をすることができ、計画に基づいて各種支援措置が受けられる。なお、2007年度の予算額は44億円、事業規模ベースでは69億円となっている。

具体的な支援措置としては、以下のようなものがある。

- ①地域産業活性化協議会活動支援事業（21.3億円）：産業立地支援事業として企業誘致などの専門家を活用する際の経費補助、人材養成等支援事業として地域の人材養成・セミナーのプログラム作成費・研修費用などの補助、立地産業人材育成支援事業として新規立地企業の研修費用などを補助
- ②地域企業立地促進等共用施設整備費補助金（20.1億円）：共同利用の貸工場、貸事業場、人材育成施設、物流施設などを整備する事業者へ補助
- ③電源地域産業資源機能強化事業等補助金（16.0億円）：電源地域において研究開発施設、貸工場、研究機器などを整備する事業を補助
- ④工場立地法の特別措置：工場の緑地面積率について、国の基準（20%）を市町村が条例で1%以上20%未満の範囲で設定可能
- ⑤農地転用の迅速化
- ⑥技術開発支援（37.7億円）：大学等の技術シーズを活用した産学官共同研究体制（コンソーシアム）などによる研究開発支援
- ⑦企業立地促進税制：計画に沿った設備投資を行う事業者は、特別償却の活用が可能（機械などが15%、建物などが8%）

なお、地域の企業立地に関しては、他省の施策とも連携している。国土交通省の広域的な地域活性化法に基づく施策（企業立地促進に必要なインフラ整備に対する交付金制度）、厚生労働省の地域雇用開発促進法に基づく施策（市町村による地域雇用創造計画に対する委託費）、地方交付税に対する特別措置（地方税減免に対する減収補填措置、立地企業支援のための経費に対する特別交付税措置）に基づく施策などである。

2007年度に企業立地促進法で承認された計画は、企業立地目標としては合計で2,826件、新規雇用創出目標としては合計で103,916人となっている（図表5）。

図表5 企業立地促進法による企業立地、新規雇用創出目標（2007年度）

	集積区域	企業立地 目標（件）	新規雇用創出 目標（人）
第1号同意基本計画	10県12計画	1,313	47,160
第2号同意基本計画	12道府県16計画	1,239	44,680
第3号同意基本計画	7道府県12計画	274	12,076

資料出所：経済産業省資料より作成

以上が企業立地促進法による地域産業政策の概要であるが、40計画に対して予算額が44億円、事業規模ベースで69億円という支援措置は、いかにも力不足といった観を拭えない。この政策は、都道府県に企業誘致政策を立案させるきっかけにはなるが、かつてのテクノポリス法と同じような結果になる可能性が高い。やはり、対象地域をある程度限定し、成功事例を先行させる必要がある。

3 中小企業地域資源活用促進法

企業立地促進法の他に、2007年6月に施行された中小企業地域資源活用促進法に基づく施策がある。中小企業地域資源活用促進法は、各地域の「強み」である地域資源（産地の技術、地域の農林水産品、観光資源）を活用した中小企業の新商品・新サービスの開発・市場化を総合的に支援することを目的とし、地域によって景気回復にばらつきのある中で、地域産業発展の核となる新事業を、5年間で1,000創出することを目指している。2007年度予算に101.3億円の関係予算を計上している。

具体的に見ると、支援のポイントとしては、①地域の「強み」となる地域資源を地域主導で掘り起こす取り組みを支援、②マーケティング、ブランド戦略に精通した人材・仕掛人を紹介、③産学官連携、農工連携など従来の垣根を超えて地域の力を結集、④首都圏など大都市、更には海外市場を視野に入れた展開、⑤関係6省（総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、経済産業省）の協力体制を整備などである。

同法による支援策の流れは、まず国が「基本方針」を策定し、都道府県が「基本構想」を策定して地域資源を指定、国が認定すると中小企業が「地域資源活用事業計画」を作成し、国の地方支部局が認定する。これを受けて具体的な支援措置がとられる。

支援措置の内容は、①試作品開発等に対する補助金（設備投資減税、政府系金融機関による低利融資、信用保証枠の拡大、投資育成株式会社法に係わる特例、食品流通構造改善促進機構の債務保証等）、②専門家によるアドバイス等、③中小企業基盤整備機構、JETRO、国際観光振興機構による販路拡大支援などである。

中小企業地域資源活用促進法に基づく第1回目の認定件数は153件、その内訳は、農林水

産物を活用したもの 57 件、鉱工業品およびその生産技術を活用したもの 81 件、観光資源を活用したもの 15 件となっている。

4 地域雇用創造政策

厚生労働省では、2007 年に地域雇用開発促進法を改正し、従来の 4 つの地域類型を 2 つに再編し、地域格差の是正をより強力に進めようとしている。これまで地域再生を進めるために、以下のような 4 つの地域類型を定めていた。

- ①雇用機会増大促進地域：雇用情勢が厳しい地域、事業所の設置整備に伴う雇入れ助成
- ②求職活動援助地域：求人・求職情報のミスマッチが存在する地域、地元の事業主団体への委託事業
- ③能力開発就職促進地域：能力のミスマッチが存在する地域、能力開発助成
- ④高度技能活用雇用安定地域：高度技能労働者を雇用する事業所が集積する地域、高度技能労働者の受け入れ助成

これに対して、改正地域雇用開発促進法では、これらの 4 つの地域類型を以下の 2 つに再編している。

①雇用開発促進地域（雇用情勢が特に悪い地域）

都道府県が地域雇用開発計画を策定し、国が同意すると支援措置を受けられる。支援措置の内容は、事業主に対し助成金を支給（事業所の設置整備に伴う雇入れ助成、中核的人材の受入れ助成、能力開発助成）、自発雇用創造地域にも該当する地域に助成金の特例措置

②自発雇用創造地域（雇用創造に向けた意欲が高い地域）

該当地域の市町村が都道府県に協議した上で地域雇用創造計画を策定し、国が同意すると支援措置を受けられる。なお、都道府県の参加も可能である。支援措置の内容は、以下のとおりである。地域の協議会が提案する雇用創出、能力開発、就職促進等の事業のうち、特に優れたものに対し委託費を支給する（最大 3 年間）。地域の雇用再生プログラムへの位置付け等関係省庁の施策との連携を図る。なお、2007 年度の予算規模は 115 億円である。

改正地域雇用開発促進法に基づいて実施されている「地域雇用創造推進事業」は、2005 年度から行われている「地域提案型雇用創造促進事業」を受け継ぐものであり、「新パッケージ事業」と呼ばれている。この事業は、自発的に雇用創造に取り組む市町村などの地域雇用創造協議会が提案した計画について、雇用機会の創出、地域求職者への能力開発や情報提供・相談などの事業の中から、有識者から構成される委員会で選考されるコンテスト方式により雇用創造効果が高い計画を選抜し、その事業の実施を委託するものである。選定された事業に対しては、最大 3 年間に渡り助成金が支給される。

事業の対象となった市町村は、2005年度が66地域、2006年度が101地域、2007年度が67地域となっている。また、2005年度、2006年度における雇用創出規模は、合計で27,659人となっている（図表6）。

図表6 地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）の概要

	地域数	雇用創出（人）	助成金（万円）
2005年度	66	11,444	650,169
2006年度	101	16,215	683,622
2007年度	67		276,442

（注）2007年度は新パッケージ事業分を含んでいない。

資料出所：厚生労働省職業安定局地域雇用対策室資料

地域提案型のパッケージ事業は、雇用創造に関して市町村自らが企画立案、実行する政策で、事業計画そのものが厚生労働省のスタッフ以外の専門家によって審査・選別されるという仕組みになっている。こうしたことから、この事業はバラマキ政策に陥ることなく市町村に雇用創造の経験を積ませるといった機能を発揮することができるが、問題は3年の支援期間が終了した後、事業を継続することができるかという問題である。

政策効果を高めるためには、事業終了後においても、市町村のスタッフが経験交流や情報交換できる機会を設けたり、専門家を派遣することができるような措置を追加する必要がある。

以上のように、2000年以降、政策的に地方分権化を進めていることもあって、これまで国や都道府県の仕事であると思われていた雇用創出の領域に、徐々にではあるが市町村も取り組み始めている。先行事例を調査した限りでは、地域において雇用創出を実現するには、5年から10年間といった時間を要しており、支援策と市町村の取組の両方において、粘り強い継続的な努力が必要である。地域に良好な雇用機会ができれば、若者の流出を抑制でき、UIターンによる人材の故郷回帰も促進することができ、そのことが地域再生に結びつくことになる。

(参考文献)

- 梶山静六『破壊と創造 日本再興への提言』講談社、2000年
- 神野直彦『地域再生の経済学』中央公論新社、2002年
- 神野直彦『自立した地域経済のデザイン』有斐閣、2004年
- 下平尾勲、伊東維年・柳井雅也『地域産業の再生と雇用・人材』日本評論社、2006年
- 西村清彦『地域再生システム論』東京大学出版会、2007年
- 日本経済新聞社『地方崩壊再生の道はあるか』日本経済新聞出版社、2007年
- 橘川武郎・連合総合生活開発研究所編『地域からの経済再生』有斐閣、2005年
- 樋口美雄、S・ジーゲル、労働政策研究・研修機構編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社、
2005年
- 本間義人『地域再生の条件』岩波新書、2007年
- 松島克守・坂田一郎・濱本正明『地域新生のデザイン』東大総研、2005年
- 労働政策研究・研修機構『地域雇用創出の新潮流』2007年