

地域における雇用創出類型と 雇用創出支援策

第1節 地域における雇用創出類型

1 雇用創出の現状

雇用創出という視点から地域雇用を見る場合、都道府県単位では大きすぎるという問題がある。労働力の供給サイドからは通勤圏という視点が重要であるが、通勤圏にも限界がある。市町村単位で調べると、地域によっては通勤圏という概念が成り立たないところが数多くある。都市部からはかなり離れた町村部で、鉄道などの公共交通機関もなく、一日数便のバスが通っているといった地域である。こうした地域は、過疎高齢化が進行しており、何らかの地域振興策を講じない限り、廃村というシナリオが現実化する可能性が高い。従って、通勤圏とともに市町村単位で地域雇用創出を検討する必要がある。

そこで、雇用創出を市町村単位で見ると、従業者数が増加している地域が、かなりあることが分かる。図表9-1は、2001年に対する2004年の従業者数の変化を市町村単位で調べ、増加率上位100位までを掲載している。なお、掲載してある市町村に関しては、近年大規模に進展した市町村合併以前のものであるため、現在の市町村とは異なるところがある。

増加数が100人以上の市町村についてみると、増加率第2位に625人増加した兵庫県三日月村が出てくる。三日月村の従業者数増加は、近隣にある播磨科学公園都市の一部が三日月村に属しており、公園都市の中心的施設である財団法人高輝度光科学研究センターの進出が主な要因である。同センターは、世界最大・最高性能の大型放射光施設（SPring-8）を有し、共同利用施設として国内外の研究者に開かれた共同利用施設となっており、この施設を中核として企業進出がはじまっている。

増加率第5位（3,005人増）の熊本県菊陽町と同第32位（1,219人）の熊本県合志町は、いずれもセミコンテクノパークの企業誘致に関連した従業者の増加で

図表9-1 市町村別民営事業所従業者数の増加率上位100位（2001年／2004年）

都道府県名	市町村名	増加率	増加数	都道府県名	市町村名	増加率	増加数
沖縄県	波名喜村	107.7	28	和歌山県	大塔村	14.5	108
兵庫県	三日月村	64.9	625	鹿児島県	十島村	14.5	11
長崎県	伊王島町	46.1	106	北海道	東神楽町	14.3	349
北海道	神恵内村	37.3	94	香川県	豊浜町	14.3	439
熊本県	菊陽町	37.1	3,005	富山県	大島町	14.0	581
岡山県	美甘村	32.0	93	長崎県	北有馬町	13.7	122
宮城県	富谷町	29.4	2,169	大分県	中津江村	13.7	46
鹿児島県	鹿島村	29.4	25	熊本県	球摩村	13.6	104
佐賀県	三根町	29.0	432	熊本県	嘉島村	13.5	564
福岡県	宮田町	27.5	2,426	岡山県	清音村	13.4	94
鹿児島県	里村	27.5	106	愛知県	春日町	13.3	886
千葉県	芝山町	27.2	1,498	山口県	東和町	13.2	166
長野県	美麻村	26.4	69	鹿児島県	高尾野町	13.1	397
北海道	虻田町	24.4	828	徳島県	上勝町	12.9	68
三重県	多気町	23.5	1,323	群馬県	粕川村	12.7	466
東京都	三宅支庁	21.5	29	兵庫県	東条町	12.4	469
埼玉県	大里町	19.9	400	秋田県	西目町	12.3	258
愛知県	富山村	19.7	14	宮城県	南方町	11.8	355
和歌山県	熊野川町	19.6	108	広島県	芸北町	11.8	142
埼玉県	玉川村	19.4	592	福岡県	大刀洗町	11.6	514
北海道	猿払村	19.2	253	福岡県	大平村	11.6	78
沖縄県	竹富町	19.0	270	愛知県	東浦町	11.4	1,447
三重県	鶯殿村	18.8	276	島根県	知夫村	11.2	19
熊本県	菊水町	18.7	509	群馬県	甘楽町	11.0	487
岐阜県	串原村	18.3	34	高知県	香北町	11.0	113
沖縄県	知念村	18.2	126	島根県	仁摩町	10.8	141
山梨県	小淵沢町	17.8	515	福岡県	新宮町	10.7	1,417
新潟県	粟島浦町	17.5	51	和歌山県	岩出町	10.6	881
福岡県	金田町	17.5	236	岐阜県	高根村	10.3	24
福岡県	宝珠山村	17.4	79	福岡県	新吉富村	10.3	170
愛知県	明日香村	17.3	213	愛知県	十四山村	10.2	351
熊本県	合志町	17.1	1,219	熊本県	七城町	10.1	213
長崎県	崎戸町	16.8	110	北海道	二セコ町	10.0	164
宮城県	五ヶ瀬町	16.8	132	岐阜県	岩村町	9.8	190
広島県	福富町	16.7	106	京都府	瑞穂町	9.7	163
沖縄県	宣野座村	16.7	202	福岡県	鞍手郡	9.5	1,993
岡山県	長船町	16.4	702	熊本県	旭志村	9.5	285
岐阜県	谷汲村	16.2	201	京都府	木津町	9.4	576
沖縄県	座間味村	16.2	63	群馬県	板倉町	9.3	439
愛知県	立田村	15.8	257	千葉県	陸沢町	9.3	157
岡山県	哲西町	15.6	110	千葉県	丸山町	9.3	98
沖縄県	具志頭村	15.4	192	鳥取県	大山町	9.3	143
福島県	葛尾村	15.3	37	山口県	小郡町	9.3	1,513
沖縄県	八重山郡	15.3	320	栃木県	岩舟町	9.1	620
岡山県	湯原町	14.9	184	熊本県	南小国町	8.8	176
愛媛県	瀬戸町	14.9	82	熊本県	菊池郡	8.7	4,099
千葉県	大栄町	14.7	784	茨城県	牛久市	8.3	1,651
長崎県	世知原町	14.7	141	埼玉県	江南町	8.2	448
愛知県	扶桑町	14.5	1,215	鹿児島県	吉田町	8.2	348
和歌山県	川辺町	14.5	252	秋田県	仙南村	8.1	150

資料出所：総務省「平成16年事業所・企業統計調査」

ある。セミコンテクノパークには、東京エレクトロン、ソニーセミコンダクタ九州といった半導体関連産業が進出してきている。最近においても、富士フィルム九州の進出が決定し、総投資額1,000億円を予定しているフラットパネルディスプレイ材料の生産拠点の建設が始まっている。

増加率第7位（2,169人増）の宮城県富谷町も、新富谷ガーデンシティなどへの企業誘致による従業者増である。増加率第10位（2,426人増）の福岡県宮田町は、トヨタ自動車が進出して関連部品企業の進出も活発化しており、新たな自動車産業集積地域となりつつある。増加率第15位（1,323人増）の三重県多岐町は、液晶関連のシャープ三重工場が立地している。

以上のように、2001年から2004年にかけて見られた市町村における従業者数の大幅な増加は、いずれも県による工業用地の造成・整備に伴う企業誘致によってもたらされたものである。北海道東神楽町のように、町が造成した工業用地に企業を誘致したケースもあるが、大半のケースは企業誘致活動のイニシアティブを全て県が有しており、市町村は結果的に大幅な従業者の増加が転がり込んできた、というのが実態である。従って、雇用創出規模の大きい企業誘致の成否は、県の企業誘致策の如何に左右されている。

他方、企業誘致を望めない都市部からかなり離れた市町村においても、従業者数の増加が認められる。徳島県上勝町や北海道ニセコ町がそのケースであるが、上勝町では町も出資している第三セクターが地域再生に取り組み、その成果が出始めている。ニセコ町においても、町も出資して観光業の株式会社を設立したり、道の駅で地域の農産物を直売するなどして、企業誘致ではなく地域の資源を有効に活用した内発的雇用創出に成功している。

2 雇用創出類型

地域における雇用創出は、雇用創出効果の大きい企業誘致から雇用創出効果は小さいが地域の資源を内発的に活用したコミュニティー・ビジネスまで、多様な形で進展している。具体例などの詳細は、別の報告書（「地域経済の再生と雇用創出支援策」）で紹介する予定であるが、地域雇用創出を類型化した概念図が図表9-2である。雇用創出の規模を縦軸に、雇用創出の速度を横軸にとっている。

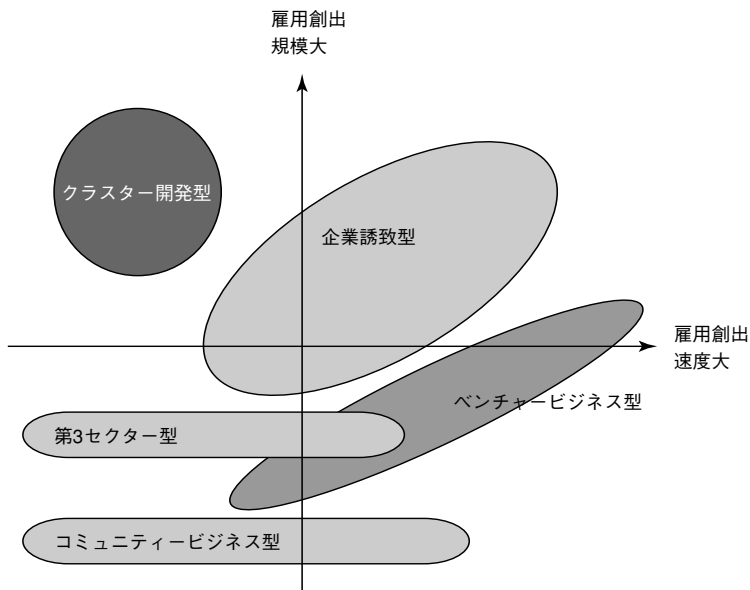
(1) 企業誘致型開発

第一の類型は、雇用創出の規模も大きく速度も速い「企業誘致型開発」である。従来の企業誘致は、工業用地を造成し、各種の優遇策を提示して、特定の産業や企業を対象を絞ることなく、間口の広い募集をするという方法が一般的であった。だが、最近の成功例の多くは、工業用地の特性を考慮して、誘致産業・企業の範囲を明確に特定化するという「戦略型企業誘致」の手法を駆使している。

代表例である三重県のケースをみると、「中央集権・官僚統治から地方分権・自治」を目指す当時の北川正恭知事が就任してから、県政の改革が急速に進展し、戦略的企業誘致による地域経済・雇用開発の構想が生まれた。「クリスタルパレー構想」である。

「クリスタルパレー構想」は、21世紀型成長産業の一つである液晶をはじめ

図表9-2 雇用創出の類型



とするフラットパネルディスプレイ（FPD）産業の集積を目指すものである。その中核をなすのが、液晶産業のリーディングカンパニーの座を占めつつあるシャープである。

既に県内に工場進出していたシャープは、事業領域の選択と集中といった経営戦略を推し進めるために、液晶事業に経営資源を集中することを表明していた。新鋭工場の建設構想も伝わってきたため、知事および県企業立地推進チームが、公式・非公式にシャープと交渉を重ねた結果、シャープの三重県への工場進出が決定した。

県企業立地推進チームがシャープをターゲットにしたのは、成長が期待される事業領域であること、既に県内に工場進出していること、奈良県天理市にある開発部門と三重県北部地域が、高速道路で繋がっているといった要因があった。また、シャープが要請した10万坪の平地、工業用水1万トン／日、用地造成期間1年という条件を満たす民間用地が、亀山市にあったことなどが幸いした。さらに、平成16年度から15年間に、同社に県から90億円、亀山市から45億円、合計で135億円の補助金を交付することになっている。シャープの雇用も拡大しているが、関連産業の進出によって、地域の雇用拡大は加速されつつある。

福岡県では、麻生渡知事のアイデアが、プロジェクトに色濃く反映されている。「西風を起こす」といったキャッチフレーズの下に、「産学官の連携によるふくおか発展戦略」が進められている。港湾等の輸出関連インフラや中国市場へのアクセスの良さ、豊富な若年労働力などを武器に、早くから自動車産業の誘致に熱心に取り組んできており、既に日産自動車、トヨタ自動車が組立工場を立地させている「自動車100万台生産拠点プロジェクト」、さらに「シリコンシーベルト福岡プロジェクト」が進展している。また、地域の大学などと連携して、「福岡バイオバレープロジェクト」、「福岡水素エネルギー戦略プロジェクト」などが進行している。さらに農業においても、イチゴの品種改良と香港等への輸出にも積極的に取り組んでいる。

沖縄県でも戦略的な企業誘致・産業育成が進展している。製造業の基盤がほとんどない沖縄県での雇用創出を期待されたのは、IT関連産業であった。1998年「マルチメディア・アイランド構想」を策定し、通信回線などのインフラ、

人材育成機関、各種の優遇措置を整備し、コールセンターを中心としたIT関連企業の誘致活動を展開し、雇用創出に成功している。

熊本県の企業誘致は、豊富な阿蘇の伏流水や消費地である東アジアにアクセスしやすい立地条件を考慮し、セミコンテクノパークを造成し、半導体関連産業に的を絞った企業誘致を展開している。大規模な雇用創出は、既に明らかにしたとおりである。

(2) 産業クラスター型開発

第二の類型は、雇用創出規模は大きい、雇用創出を実現するまでにかなりの時間を要するタイプの「産業クラスター型開発」である。葡萄の房を意味する「クラスター」の概念を提唱したのはM.Porterであり、地域に根ざした産学官の連携による技術開発と起業の促進を目的としている。

従来工場誘致型の開発とは異なり、地域での内発的な産業・雇用創出が期待され、経済産業省の「産業クラスター計画」と文部科学省の「知的クラスター創成事業」が進行している。これらの計画の大半は、先端分野の技術開発における国の重点4分野であるライフサイエンス（生命科学）、情報通信、環境、ナノテクノロジー（超微細技術）・材料に関連している。

「産業クラスター計画」においては、①質の高い経営・技術・販路などの情報が流通する「産学官の人的ネットワーク」の構築、②新たな製品・サービスの創出につながる「実用化技術開発支援」、③起業家育成施設など起業環境の整備を三位一体で進め、事業化後も販路開拓などの支援を効果的に実施することを計画している。ただし、産業クラスター型の産業・雇用創出は、その効果が現れるのにかなりの時間を要するようである。

こうしたなかで、「産業クラスター計画」の成果が出はじめた地域も、徐々にではあるが現れてきている。以前から電子・精密機械産業が集積していた東京周辺地域では、大学の移転などによって産学官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市町村が連携して推進する「首都圏活性化プロジェクト」がある。企業265社、大学、自治体が会員となり、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%と全国平均の3倍前後にまで達している。

また、産業クラスター開発に構造改革特区を結合させて地域開発に取り組む地域も現れている。兵庫県神戸市が進める「先端医療産業特区」が、その代表例である。産学連携によって高度医療技術の研究開発拠点を整備し、医療関連産業の集積による経済の活性化、市民福祉の向上、国際貢献を目指す「神戸医療産業都市構想」を加速させるために、知的クラスター創成事業実施地域に加えて、2003年4月には先端医療産業特区に認定された。

神戸市の先端医療産業特区では、国立大学教員が研究成果活用事業を勤務時間内に行うことが可能となり、国の試験研究施設の使用が容易になるとともに、特区内の研究機関が外国人研究者を受け入れる際に、在留許可期間の延長（3年→5年）、ベンチャー企業を起こすなどの活動範囲の拡大などが認められた。先端医療産業特区による規制緩和や理化学研究所の進出、神戸臨床研究情報センター、先端医療センターなどの中核施設の整備に伴って、医療関連企業89社が進出してきており、約1,700人の雇用創出が実現している。

（3）ベンチャービジネス型開発

戦略的企業誘致や産業クラスター型開発の雇用創出効果は非常に大きいですが、こうした大規模な企業誘致策は、地方自治体の財政力、空港や高速道路といったインフラ、労働力、工業用水といった資源などの制約から、どこでも実行できるわけではない。北川正恭前三重県知事が言う「身の丈に合った開発」が重要であり、地域雇用創出には戦略的企業誘致以外にも、いくつかの類型がある。

第三の類型は、「ベンチャービジネス型開発」である。このタイプは、雇用創出の速度は速いが、雇用創出規模はそれほど大きくない。ただし、将来的には大企業に成長する可能性もあり、全国的に地方自治体はその支援策を講じている。注目されるのは、衰退産業の代表のように思われている農業関連分野で、規制緩和を追い風にベンチャー企業が成長しはじめたことである。

店頭市場に上場した北海道旭川市のバイオベンチャーでイチゴの新種を開発したホープ社は、旭川市郊外の東神楽町に立地しているが、同町は第1章（第1-2-3表）の増加率第53位（349人増）にランクされている。また、上場をめざして秋田県で米ビジネスを展開する「大潟村あきたこまち生産者協会」は、従

業員が約200人にまで増加するなど、注目すべき企業が数多く誕生しはじめている。

地方自治体が周辺環境を整備し、内発的にベンチャー企業が誕生し、一定の地域的な集積に成功したケースとして、札幌のソフト産業がある。北海道のIT関連産業は、中心地である札幌市にその多くが集積しており、とりわけ札幌駅北口に技術力の高いアプリケーション開発企業が集積している。このため、この地域は「サッポロバレー」と呼ばれている。

サッポロバレーは、数社のコア企業とそこからスピニアウトした企業群によって支えられている。コア企業の形成史をみると、その母体となったのは、1976年に北海道大学工学部青木由直教授が立ち上げた「マイコン研究会」であった。サッポロバレーを形成するコア企業の経営者の多くは、マイコン研究会で学んだ学生達である。マイコン研究会で学んだ学生達は、その後ベンチャー企業を設立し、そこからスピニアウトした企業が、今日のサッポロバレーを形成している。

サッポロバレーの企業集積は、マイコン研究会から生まれたベンチャー企業を核として、その後いくつかのグループが重なり合って形成されている。1982年に北海道システムハウス協会と北海道ソフトウェア協会が設立され、1986年には札幌市が情報産業向けの工業団地「札幌テクノパーク」を造成した。テクノパークには、マイコン研究会で学んだ学生が1977年に設立したBUGやテクノバといった企業が、進出・立地している。

札幌テクノパークには、中核施設として「札幌エレクトロニクスセンター」が建設され、この施設を利用したプロジェクトや研究会を通じて、ITベンチャー企業経営者、技術者、大学教員、自治体関係者などの相互交流が進展した。札幌エレクトロニクスセンターを核とした相互交流の進展は、やがて地域密着型の任意団体であるNCF (Network Community Forum) の結成 (1996年) につながっている。NCFは、地域に密着した各種事業を立ち上げている。

サッポロバレーを形成しているIT関連産業の人的資源は、北海道大学と深くつながっている。コア企業の経営者は、マイコン研究会から育っており、その後の企業成長に伴って採用していった技術者の多くも、北海道大学の卒業生であった。卒業生は、新卒採用で入社する場合もあれば、東京などの大企業に就

職した後、30歳前後で札幌に戻って再就職するというUターン組もいる。さらに、最近では北海道とは縁のない東京などの出身者が、サッポロバレーの中核的企業が有する技術力や生活環境の良い札幌にあこがれて、就職するケースも増えている。

なお、サッポロバレーと非常に似通った形でITベンチャー企業が集積しはじめている地域がある。福岡県飯塚市であり、地元の九州工業大学の卒業生が、市民の出資によってITベンチャー企業の創業に成功している。市と大学、学生によるベンチャー企業、さらには札幌市にはなかった市民のベンチャー企業への出資といった地域連繫によって、IT企業の集積がはじまっている。

(4) 第三セクター型開発、コミュニティ・ビジネス型開発

第四の類型は、「第三セクター型開発」である。公的セクターと民間企業が共同出資・運営に当たるこのタイプの雇用創出は、かつてリゾート開発で大規模な第三セクターが全国に数多く設立されたが、その多くは多大な負債を背負って倒産・解散に追い込まれている。現状で着実に成果を上げている組織についてみると、地域の実情に適合させた開発計画が多く、それゆえ雇用創出にある程度の時間がかかるとともに、雇用創出規模もそれほど大きなものではない。

第五の類型は、「コミュニティ・ビジネス型開発」である。このタイプは、大都市圏から遠く離れた人口規模の小さな地方で発生しており、地元の資源を活用して小規模ではあるが収益の出るビジネスを展開している。このタイプの雇用創出は、ニセコ町のような第三セクター型と重なり合っており、華々しさはないが少子高齢化の進む日本の将来を考えると、非常に有効な地域雇用創出の手段である。

第三セクター型開発とコミュニティ・ビジネス型開発を同時に進めている事例として、徳島県上勝町のケースがある。図表9-1に示したように、上勝町は、人口2,000人余りの小都市としては、近年における従業者増加率が高い点が目立っている。その背景に、第三セクターによるコミュニティビジネスを通じた雇用創出がある。現在、同町には、宿泊・温泉施設（(株)かみかついっきゅう）、しいたけの製造・販売（(株)上勝バイオ）、町内木材の加工・販売（(株)もくさん）、国土調査・環境調査（(株)ウィンズ）、そして農産物販

売・観光案内等（(株) いろどり）を事業とする5つの第三セクターが運営されている。このうち、雇用（就業）機会の創出に最も大きな影響を与えているのが（株）いろどりである。

1999年に設立された（株）いろどりは、「つまもの」と呼ばれる料理の飾り付けなどに利用される葉っぱや花の生産・販売に関連したビジネスを展開している。葉っぱの生産は協力農家によって行われ、同社の役割は、主に情報の分析と提供、営業活動などである。売上高は、設立以来ほぼ一貫して増加し続けており、2005年には2億円を超えている。つまものビジネスに携わる労働者数は、06年7月1日現在で正規従業員3人、協力農家510人の計513人に及んでいる。町の人口が2,000人程度であることを考えると、つまものビジネスが地域の雇用（就業）に与えるインパクトの大きさがうかがえる。

（株）いろどりの成功要因の一つに、優秀なリーダーの存在がある。つまもの事業は、同社の副社長であり当時営農指導員であった横石知二氏の発案により、1986年に開始された。同氏は、自ら料亭に通うことにより、料理人のニーズにあった商品（葉っぱ）を研究するとともに、協力農家への知識の伝達と、品質向上を目的とした研修を行ってきた。こうした教育・研修が、事業の発展を通じて、「やっても無駄だ」という従来からの町民意識に変革を促した点も、後に続く同町の多角的な事業展開を後押ししている。

事業の成長要因では、協力農家のインセンティブ（金銭的誘因）を重視したシステムが注目される。いろどり事業では、オンデマンドでつまものを供給するため、農協が受けた注文を無線FAXによって協力農家に伝達するシステムを導入している。特に、高値で売れる緊急注文品を受注する権利は「早いもの勝ち」で決定されるため、協力農家間の競争意識を刺激するシステムといえる。

また、（株）いろどりが設立された後には、イントラネットシステムが整備され、出荷者の売上順位が確認できるようになっている。このように、一貫して協力農家間の競争を通じた事業の自律的発展が担保されてきた。

ただし、町内における人材不足から、経営に携わるマネージャー層の育成が今後の課題とされている。この点については、現在、I・Uターン者による後継者の確保と育成の試みが始められている。

第2節 地域雇用創出への支援政策

1 地方分権・自立化への政策転換

わが国の完全失業率は、1990年代前半まで1~2%台で安定的に推移してきたが、バブル経済崩壊後の長期不況過程で、95年3.2%、98年4.1%、2001年5.0%と短期間のうちに急上昇し、雇用情勢は深刻な状況に追い込まれていった。こうした深刻な不況過程で経済を下支えするために大規模な公共投資が行われ、90年代の公的固定資本形成の累計額は400兆円¹近くにも達した。

わが国の公的固定資本形成を、統計が取れる昭和30年以降の累計でみると、900兆円程度²に達している。経済成長が停滞して税収が落ち込んだ90年代に行われた大規模な公共投資が、昭和30年以降の投資総額の4割強を占めており、現在に至る財政危機を招く大きな原因となっているのは明らかである。

「日本列島改造論」（田中角栄著、1972年）に象徴される中央から地方への財政投入による「画一的」な大規模公共事業に依存する地域振興は、高速道路や新幹線、空港といったインフラがかなり整備されてきた1990年以降、経済の波及効果に関しては政策効果が小さくなってきている。

1990年代に行われた大規模な公共投資は、それに見合う経済成長と税収増が伴わなかったため、わが国の財政構造を危機的な状況に追い込む結果となった。国債に加えて特殊法人などの隠れ借金も含めた国・地方の負債は1,000兆円にも達すると見られており、従来型の大規模公共工事による地域産業・雇用創出は、実質的に困難になっている。国と地方の財源を再調整する「三位一体」の改革と並行して、産業・雇用政策も地方分権への方向転換を進めはじめている。

従来の代表的地域開発は、高速道路や新幹線、空港といった大規模な公共工事に加えて、70年代から80年代にかけて策定された工場再配置促進法や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。開発手法としては、中央が指針を示し、地方がそれを受けて画一的な計画を作って進める方式が多か

1 正確には、1990年から1999年までの公的固定資産形成の累計額は373兆円である。

2 現行系列は80年までしか遡及できないためそれ以前は68系列を使って計算した金額である。

った。工場用地の造成や大型リゾート施設の建設を促進するために、第三セクター（地方自治体と民間企業の共同出資組織）も数多く設立された。だが、バブル経済が崩壊したこと等によって、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直面している。

また、テクノポリス政策による地方へのハイテク企業の立地促進も、地方自治体の誘致活動が過熱する中で対象地域が26となって拡散したため、画一的な政策スタンスとも相まって、政策効果はそれほど大きなものにはならなかった。また、1980年代に高速道路網など社会的インフラの整備が進むに連れて製造業の地方への立地が進んだが、90年代になると中国などへの工場移転が急速に進んだため、雇用の「創出」から「喪失」へと歯車が逆回転している。こうしたことを反映して製造業の就業者数は大幅に減少しており、ピークであった1992年の1,569万人から2002年の1,222万人へと、実に347万人も減ってきている（総務省「労働力調査」）。

このように、1990年代までの地域開発政策においては、地方が補助金や税制上の優遇措置を得るため、政府が立案した基本方針を受けて画一的な計画を立案しがちとなった。それゆえ、地方からの開発計画は、地域特性のほとんどない極めて似通ったものが多かった。総合保養地域開発整備法によるリゾート開発はその典型とも言え、大規模リゾートに係る基本構想の策定に当たる都道府県の作業の下作業は、東京や大阪の大手開発会社とその多くを担当し、各地で建設または計画された施設の基本コンセプトは、極めて似通ったものが多かった。

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、画一的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した90年代になると、画一的政策の効果は著しく低下していった。実際、道路や港湾、空港といった社会資本ストックによる地域の生産効率の改善効果は、30年前と比較して半減している。他方、公共投資や社会保障給付などの政府活動による就業機会創出効果（雇用機会の政府依存度）は、90年代を通じて地方圏で相対的に拡大している。

さらに、こうした地域開発政策に加えて、地方交付税を介したハコモノ建設

も、地方自治体の財政難を助長し、地方を苦況に追いやっている。1988年に実施された竹下内閣の「ふるさと創生」事業は、全国約3,100の市町村に、一律1億円の地方交付税を配分するもので、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。

こうした「ばらまき行政」は、より大規模に行われた。自治省は88年に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を拡大し、自治体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た。さらに、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、いま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。

「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。

このように、中央から地方への「画一的」地域開発政策は、財政的にも政策効果からも、これまでの財政規模と政策手法を継続することが困難になってきている。こうしたことを背景として、バブル経済崩壊後の90年代における長期不況過程を経て、最近になって漸く地域産業・雇用開発政策も、画一的地域開発政策から地方分権型開発政策へと、戦略的に転換しはじめている。

2 地域雇用創出への支援策

地域再生にある程度成功した地域を調査すると、以下のような成功要因が認められる。①大規模再開発投資（ハコモノ建設）から脱却し「身の丈に合った」地域再生投資を行っている。②地域の衰退、廃村といったことから抜け出すとする地方自治体トップと職員の危機意識、それバネとした地域再生策の企画・実行力、トップのリーダーシップ、③地方自治体の情報公開と住民の意識改革・参加、④人材育成における産官学のネットワーク型協業などである。

(1) 地域の企画立案力強化支援策

地域雇用創出の即効薬としての機能を持つ企業誘致型や産業クラスター型の開発を行うには、何よりも地方自治体の企画立案力や実行力を高める必要がある。そのために必要なのは、自治体トップの政策構想力やリーダーシップを高める必要があるが、この点に関しては選挙で適切な人材を選ぶしかない。

地方自治体の職員に関しては、とりわけ住民の苦情処理に対応する仕事に追われる市町村の職員に、いきなり産業・雇用創出の企画・実行力を求めても無理というものである。産業・企業に関する情報収集や勉強の機会を用意するとともに、雇用創出の先進的自治体に出向させて、戦略的企業誘致の異文化体験をさせる必要がある。

現状では、多くの地方自治体は、企業誘致に際して地域の資源に合った産業や企業がどの分野かを、周到に検討するといったことはそれほどせずに、デジタル関連産業が成長産業であるとなると、一斉にそうした関連企業の誘致計画を作成するケースが多い。しかしながら、技術革新や市場競争の激しいデジタル関連産業は、企業の優劣が急速に現れるため、短期間での工場移転・閉鎖といった事態を招く可能性が高い。同じデジタル関連産業でも、完成品を組み立てるセットメーカーよりも、雇用創出規模は小さいが競争力のある部品産業を誘致する方が、地域にとっては安定的な雇用機会を確保することになり、より良い選択といえよう。

また、人口規模が小さい地域では、デジタル関連産業の成長企業よりも、地味ではあるが安定した企業活動が期待できる食料品関連産業の企業を誘致した方が、安定的な雇用機会が生まれる場合が多い。岩手県北上市は、ハイテク輸出産業の企業誘致以外に食料品関連産業の企業も誘致しており、これらの企業は、技術革新と景気変動に大きく左右されるハイテク輸出産業とは異なり、地域に安定した雇用機会を提供している。

さらに、より戦略的に企業誘致を進めるためには、大企業の下請け企業ではなく、事業内容の専門性や独自性が際立ち、自社製品の設計能力、生産設備の自主開発能力を備えた中小企業に的を絞ることが必要である。こうした企業は、特定の製品市場で高い市場占有率を握っており、いわばニッチ市場のオンリーワン企業といった性格を持っている。

こうした企業は、地域に製造業の集積がなくても、単独で進出してくる。しかも、単純労働力ではなく高技術や熟練技能を持った人材を必要とするため、地域に安定的な雇用機会を提供することになる。さらに、国内市場で優位性を確立しているため、中国などへの工場移転の必要性もなく、安定的かつ長期的な操業が期待できる。

現在、地方自治体の職員に対しては、市町村アカデミーなどで研修を行っているが、住民福祉などに関する研修が中心であり、企業誘致に関する実践力を身につけるには限界がある。戦略型企業誘致や産業クラスター型による開発、あるいはベンチャービジネス型、第三セクター型、コミュニティー・ビジネス型の開発に関する考え方や実践法を学ぶには、「地域再生塾」といった産業・雇用創出のプロセスを体系的に学ぶ機関の整備が必要である。

さらに、財政力の弱い自治体では、企業誘致の基盤整備や優遇策、更には内発的な地域開発を十分に整えることができない可能性が高く、財政支援策が必要である。その際、現在行われている市町村の地域雇用開発プランを検討して、実現可能性と波及効果に優先順位を付けて助成するという手法（地域提案型雇用創出促進事業）は、今後も強化・拡充していく必要がある。

(2) 地域連携型人材育成・紹介支援策

製造業の国内回帰傾向が強まっている最近の状況は、他方で愛知県に代表される既存の製造業集積地は、人手不足に悩まされはじめている。それゆえ、労働力が余剰な雇用情勢の厳しい地域での企業誘致成功の可能性が強まってきている。一般的に、企業誘致成功の決定打は、地方自治体の税制上の優遇措置や助成金のように思われているが、実際には余程の社会的インフラ上の弱点がない限り、進出先で優秀な労働力を確保できるかが重要な判断材料となる。

企業のニーズに適合した人材を供給するためには、地方自治体、学校や職業訓練機関、職業紹介機関などが連携して、人材の育成・紹介を行う必要がある。立地予定の産業や企業が必要としている人材を、地域で育成して供給するといったオーダーメイド型人材育成システムを整備するには、まず綿密なニーズ調査を行う必要がある。さらに、ニーズにあった教員と設備を用意し、迅速に一定の職業能力を修得した人材を企業に供給するシステムを整備する必要があ

る。

現状での地域における人材育成システムの主流は、企業ニーズをほとんど考慮しない訓練内容に基づいて、人材を養成してしまうやり方である。それゆえ、訓練を修了した卒業生は、訓練内容に適合した就職先を見つけれない場合が多い。企業ニーズに適合させた訓練内容にする必要がある。

人材育成システムを地域で整備する先進的事例として、イタリアが参考になる。イタリアの地域社会は、米国シリコンバレーのように海外から優秀な人材が流入するといったこととは無縁の閉鎖社会であり、多くの中小零細企業が濃密な人間関係を土台として、産業的なネットワークを形成している。ある意味で日本の地域社会と共通点が多い。

イタリアの地域産業振興における成功モデルとしては、ポローニャの包装機械産業が有名である。ポローニャの包装機械産業は、ポローニャ近郊に400社が集積している。戦後の発展は、戦前から存在していた2社から職人がスピノフし、次々と新会社を設立して産業集積を形成していった。従業員500人以上の企業は3社にすぎず、10人未満の職人企業が60%を占めている。

包装機械は、受注生産が中心であり、しかもニッチ市場であるため、製品を差別化して中小企業が参入しやすい構造となっている。受注生産中心の市場に適應するには、企業は設計から生産、さらにはセールスもできなければならない、同地方の企業は小零細企業でも、研究開発、生産に通じ、セールスエンジニアの役割も担えるプロジェクトイスタ（熟練の技術者）を多数抱えている。従って、地域に集積した包装機械産業を支えていくためには、プロジェクトイスタをいかに育成していくかが問われる。

イタリアでは中央政府による産業政策は、ほとんど機能していない。地域において企業家が中心となって、地方自治体を巻き込んだ産業支援体制を整備している。ポローニャのプロジェクトイスタの多くは、地元のアルディーニ・ヴァレリアーニ高校の卒業生である。同校は日本の高専にあたり、イタリアの多くの高校が国立であるのに対して市立である。また、地元のポローニャ大学も、技術と人材を供給している。

さらに、地元産業支援を目的としたERVET（エミリア・ロマーニャ州地域開発公社）、その傘下にDEMOセンター（自動機械普及サービスセンター）が

設立されている。また、中小企業の技術支援を目的としたASTER（エミリア・ロマーニャ州技術開発公社）も設置されている。これらに加えて、工業連盟、職人連盟、商工会議所、中小企業組合などが、それぞれ人材育成、技術開発・移転、市場情報の提供、コンサルタント業務などの支援サービスを提供している。なお、こうした産官学の協力支援体制が形成・機能している背景には、「カンパニリズム」と呼ばれる郷土主義があり、地縁・血縁を中心とした人間関係における強い信頼関係が存在している（岡本、1997年）。

日本においても、必要な人材を地域がいかに育成、供給していくかが問われている。産業や雇用に関連した組織や機関が、地域で連携して人材育成に努める必要がある。地方自治体、労働局、商工会議所、職業訓練機関、学校などが「地域産業・雇用創出連絡協議会」といった組織を形成し、有効かつ効率的に質の高い人材を育成・供給していくことが望まれる。

（3） 地域雇用支援策

地域格差が大きくなっている背景には、人口集積の大きい都市圏に若い労働力が流出してしまうという地域の苦悩がある。もちろん、雇用機会の乏しい地域では、大都市圏に若年労働力が流出することによって失業率を下げられるというメリットもあるが、長期的には若年労働力の流出が過疎高齢化を招き、地域を衰退させることになる。

昭和40年代の高度経済成長時代における積極的労働力政策の流れを汲んだ労働力流動化政策では、少子高齢化・過疎化の流れに対応できない。大都市圏とその周辺地域、地方中核都市とその周辺地域においては、地域外からの労働力の流入や通勤圏を単位とした地域労働市場の形成が可能であるが、それ以外の中小都市や農村、中山間地域では、現状のままだと過疎・高齢化の進展によって地域崩壊の可能性が高まってきている。こうした地域では、労働力の地域内定着対策や大都市圏からの労働力の流入政策を積極的に進めていく必要がある。幸いなことに、少子化時代の若年者の地元志向意識は高まってきていることに加えて、大都市圏に流出した団塊世代をはじめとした都市定住者の故郷回帰志向も強まってきている。

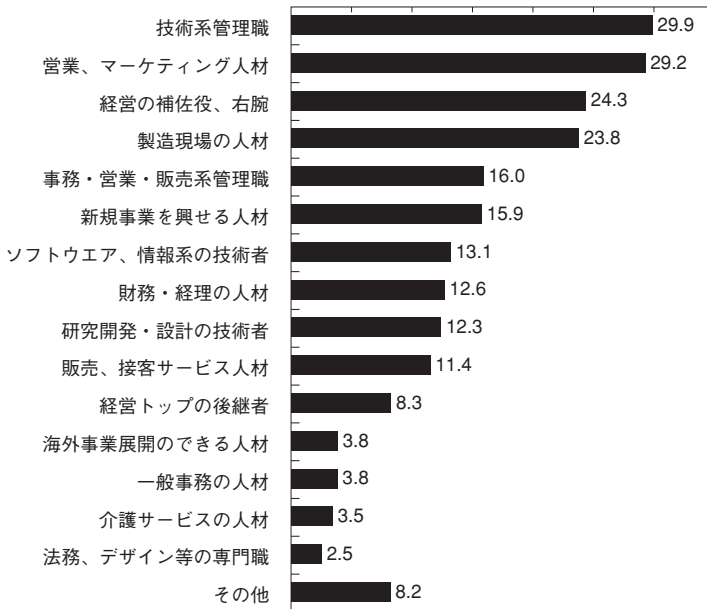
企業誘致に成功した地域では、進出企業が地元出身の若年者を正社員として

雇用することを促進させるような「地域若年労働力雇用助成金」といった支援策を講じる必要がある。

さらに、地方に立地する中小企業が求めている人材ニーズは、「経営の補佐役」、「技術者」、「マーケティング経験者」、「技能者」などであり、いずれも地方では集めにくい人材である（図表9-3）。幸いなことに、団塊世代の大量定年退職は、帰郷をはじめとしたUターン、Iターン、Jターンによる人材の流動化が起こる可能性があり、地方としては千載一遇のチャンスである。Iターン・Uターン人材採用企業への貸金助成策も必要であろう。

なお、大都市からの人材受け入れに際して問題となるのが住宅である。地方自治体が建設する受入住宅に対しては、助成金や無利子ないしは低利の融資制

図表9-3 地方の中小企業で不足している人材（複数回答）



資料出所：雇用情報センター「地域における中小企業の労働力需要と雇用管理の実態に関する調査研究報告書」（平成18年3月）

度を整備することも、検討に値すると思われる。こうした地域再生の対策に対しては、財政基盤の脆弱な地方自治体に国による財政支援が必要であるのは、言うまでもないことである。