



労働政策研究報告書 No. 102

2008

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

地方圏における雇用創出の研究

労働政策研究・研修機構

地方圏における雇用創出の研究

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

我が国の経済は 2002 年を底として景気回復傾向が持続しているが、他方で大都市圏と地方圏の格差が拡大してきている。地方圏は、基幹産業の一つである建設業が財政再建による公共投資の削減によって不振に陥っており、景気回復の恩恵に余り浴することなく、地域経済全体が疲弊しているところが多い。

大都市圏と地方圏の格差拡大に対して、国の産業・雇用政策も新たな対応を試みている。国が決めた基準に基づいて全国一律に政策対応するというこれまでの中央政府主導型の画一的な地域政策から、地方が自ら企画立案した地域政策に国が税制や財政的な支援をするといった地方分権型の政策に変化してきている。

だが、地方分権型の政策は、初期段階においては地方圏内の地域格差を拡大させる可能性がある。企画立案力や政策実行力に長けた自治体とそうでないところでは、地域における経済・雇用情勢に、格差が顕在化することが予想される。つまり、大都市圏と地方圏に加えて、地方圏内の地域格差も拡大することが予想される。

こうした事態は、既に現実のものとなってきている。都道府県別に見ると雇用情勢が厳しい地域でも、市町村別に細かく見ると、従業者数が増加しているところが認められる。すなわち、都道府県といった広域圏で見ると雇用情勢が深刻でも、市町村といった地域雇用圏で見ると、従業者数が増加しているところが認められる。

地域雇用問題に関しては、2003 年からプロジェクト研究として取り組んできたが、昨年度までは主にマクロデータの分析を行ってきた。今年度からは多様な展開を見せる地域の実態分析を中心とした調査研究を行っており、本報告書はその第一弾としてとりまとめたいわば中間報告書といった性格のものである。

本報告書は、地域雇用創出といった観点から、地域を市町村単位で行ってきた調査結果の一部である。雇用創出に成功した地域のメカニズムを明らかにするとともに、地域再生における国の雇用政策の役割と地方自治体の政策のあり方を検討している。第Ⅰ部の政策論に関連した論考と第Ⅱ部の事例集から構成されている。

本報告書が、地域雇用の政策立案および地域再生に携わっている方々に、何らかの形で参考になれば幸いである。

2008 年 5 月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 稲 上 毅

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
伊藤 実	労働政策研究・研修機構統括研究員	第1、2、4、8章
渡邊 博頭	労働政策研究・研修機構主任研究員	第3章
大谷 剛	労働政策研究・研修機構研究員	第5章第1、2、3節 第7章
井川 静恵	帝塚山大学経済学部講師	第5章第4節
勇上 和史	神戸大学経済学部准教授	第6章

目 次

まえがき

第 I 部 地域雇用創出の現状と政策	1
第 1 章 地域格差の拡大	3
第 1 節 労働力需給から見た地域特性	3
第 2 節 不振地域と好調地域の産業別雇用構造	7
第 3 節 製造業の国内回帰と雇用創出	8
第 4 節 地域間格差拡大の可能性	12
第 2 章 地域産業・雇用政策	18
第 1 節 バブル経済崩壊後の不況対策	18
第 2 節 地方分権一括法と小泉改革	19
第 3 節 主な地方分権型地域産業・雇用政策	21
第 4 節 地域提案型産業・雇用政策	22
第 5 節 地域雇用創出における国の支援政策のあり方	33
第 3 章 地域雇用戦略と自治体の課題	39
第 1 節 はじめに	39
第 2 節 既存の研究の流れと確認したいこと	40
第 3 節 自治体における雇用創出の現状と対応	47
第 4 節 地域のリーダー、行政と雇用創出について	51
第 5 節 雇用創出に関する都道府県と市町村の連携に関するケーススタディ	59
第 II 部 地域雇用創出の事例	73
第 4 章 熊本県の産官学による戦略的企業誘致	75
第 1 節 雇用創出類型	75
第 2 節 セミコン・フォレスト構想	76
第 3 節 企業誘致に対する熊本県の組織的対応	79
第 4 節 企業誘致への地域支援体制	80
第 5 節 雇用創出の成果と課題	85

第5章 関西文化学術研究都市におけるクラスター型開発と雇用創出	91
第1節 はじめに	91
第2節 先行研究	94
第3節 学術研究都市プロジェクトとそれに関連した学研都市全体としての 雇用創出	97
第4節 精華町の取り組み	105
第5節 結語	110
第6章 神戸市における産業クラスター型地域雇用創出	114
第1節 産業クラスターと地域政策	114
第2節 神戸市におけるクラスター型開発	116
第3節 小括	119
第7章 コミュニティービジネスによる雇用創出－徳島県上勝町・株式会社いんどり を中心とした事例調査	121
第1節 はじめに	121
第2節 孤立した小規模自治体の置かれた状況	124
第3節 上勝町の概要	126
第4節 事例調査の結果	127
第5節 政策的議論	138
第6節 結論	139
第8章 地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）における地域雇用創出	142
第1節 札幌市（先進性を活かしたニュービジネスの街、「さっぽろ」雇用創出 計画）	142
第2節 七尾市（観光・食・ヘルスケアのネットワーク化による雇用創出）	148

第 I 部 地域雇用創出の現状と政策

第1章 地域格差の拡大

第1節 労働力需給から見た地域特性

小泉政権が行った構造改革政策や企業のリストラ策の進展によって、日本経済は2002年を底として景気回復軌道に復帰し、穏やかな経済成長を継続している。景気回復の鮮明化に伴って2003年以降は雇用者数も増加に転じ、以後増加数を年々拡大している。大幅に減少してきた高校新卒者の求人数も、2003年を底として増加に転じている（第1-1-1表）。

だが、こうした景気回復過程で顕在化したのが、地域格差の拡大である。景気回復の恩恵に浴しているのは、企業集積が進展している大都市圏とその周辺地域であり、地方圏の多くは景気回復の恩恵に浴することが余りなく、経済・雇用情勢は不振のままである。

1990年代までは、地方に対する政府の公共事業を中心とした財政支出によって、地域格差は拡大することなく安定的に推移してきた（労働政策研究・研修機構（2007年））。だが、巨額な財政赤字に直面した政府および地方自治体は、2000年以降になると財政支出を抑制せざるを得なくなり、公共事業も大幅に削減されていった。

公共事業による景気の下支えを失いはじめた地方圏の経済は、建設業依存の産業構造からの転換がなかなか進展していないこともあって、2003年以降の輸出と設備投資による景気回復の恩恵に余り浴することなく、大都市圏との格差を拡大してきている。地域格差の拡大は、完全失業率や有効求人倍率といった労働市場の指標に、明確に現れている。

全国平均で見た雇用・失業情勢は、景気回復の持続によって着実に改善してきており、2005年12月には有効求人倍率が1.03倍と1倍を超え、労働市場も人手不足の状況に転換している。だが、こうした全体的な労働市場の状況も、地域別にみると大きな格差が生じている。第1-1-1図は、都道府県別に2006年の完全失業率と有効求人倍率の関連を見たものであるが、雇用失業情勢に関して地域間格差が非常に大きいことが分かる。

完全失業率が低く有効求人倍率が高いという雇用情勢が良好な右上の領域に位置してい

第1-1-1表 雇用者数、高卒求人数の推移

年	雇用者数（万人）	高校新卒求人数（人）
2002	5,331	242,926
2003	5,335	218,604
2004	5,355	224,984
2005	5,393	258,050
2006	5,472	293,520

資料出所：総務省統計局「労働力調査」、厚生労働省「職業安定業務統計」より作成

るのは、愛知、東京、福井、三重、群馬、岐阜、栃木、岡山、富山、滋賀、静岡、石川、広島、香川、長野などである。

これに対して、完全失業率が高く有効求人倍率が低いという雇用情勢が厳しい左下の領域に位置しているのは、沖縄、青森、高知、北海道、長崎、秋田、鹿児島などである。

雇用情勢が最も良好な愛知と最も厳しい沖縄とを比較すると、完全失業率に関しては、愛知が2.8%であるのに対して、沖縄は7.7%であり、実に4.9ポイントの差が生じている。また、有効求人倍率に関しては、愛知が1.85倍であるのに対して、沖縄は0.46倍となっている。このように、両地域は、地域労働市場が著しい労働力不足と労働力過剰という正反対の状況に置かれている。

さらに、景気の底となった2002年と2006年の完全失業率と求人倍率の変化率を比較した第1-1-2図を見ると、地域間格差が拡大していることが分かる。全国平均で見ると、完全失業率が1.3ポイント、有効求人倍率が0.52ポイントそれぞれ改善されているが、都道府県別の変化率は、全国平均値から大きく拡散している。

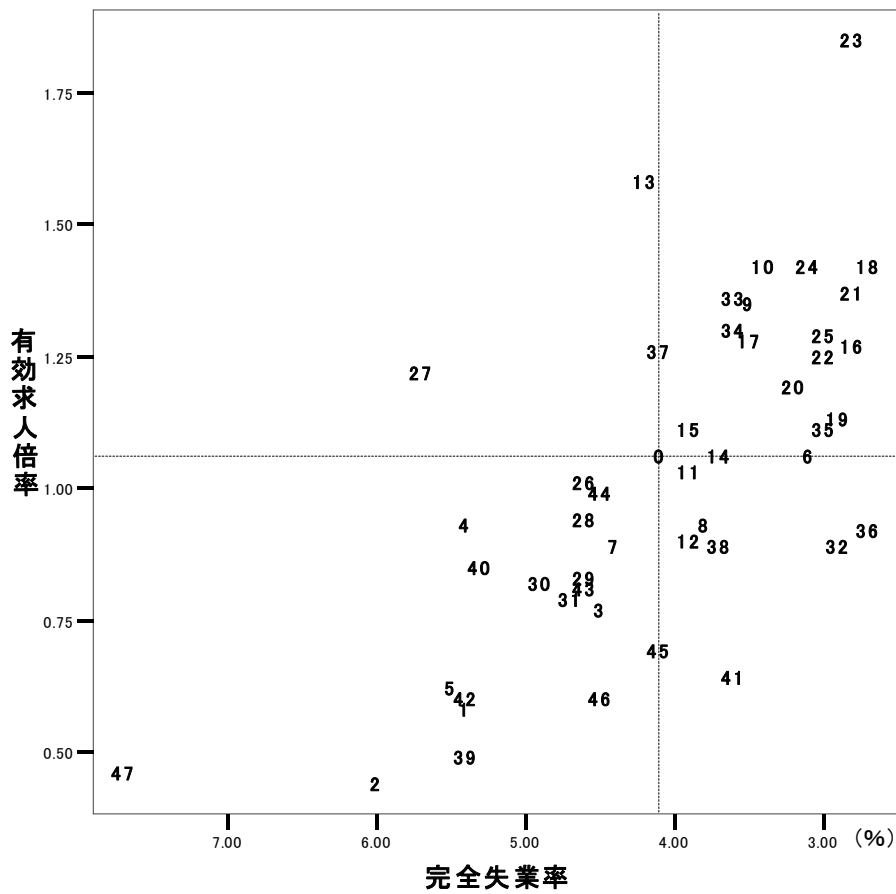
完全失業率、有効求人倍率ともに全国平均の改善率を上回っている右上のブロックには、東京、大阪、岐阜、埼玉などが位置している。また、有効求人倍率の改善が全国平均を上回っている左上のブロックには、愛知、三重、滋賀、群馬などが位置している。さらに、完全失業率の改善が全国平均を上回っている右下のブロックには、徳島、宮崎、兵庫などが位置している。このように、完全失業率と有効求人倍率の両方が改善している地域、あるいは片方が改善している地域は、主に大都市圏とその周辺地域である。

これに対して、完全失業率と求人倍率の改善が進んでいない左下のブロックには、鳥取、高知、青森、長崎、鹿児島、沖縄、北海道、島根、秋田などが位置している。特に、鳥取、高知に関しては、景気回復過程で完全失業率が改善するどころか悪化さえしている。

こうした格差の拡大傾向は、日本経済研究センター（2007）が、都道府県別の有効求人倍率について変動係数を計算した結果においても確認されており、都道府県間格差は2002年をボトムとして拡大している。

以上のように、中京・東海、北関東、北陸、山陽といった地域の雇用情勢はかなり好転してきているが、北海道、北東北、高知、九州の一部、沖縄といった地域は、雇用情勢がほとんど改善していない。2002年以降の景気回復過程で、雇用情勢に関する地域格差は、明らかに拡大してきている。こうした地域格差は、産業の地域的な偏在によってもたらされているところが大きい。

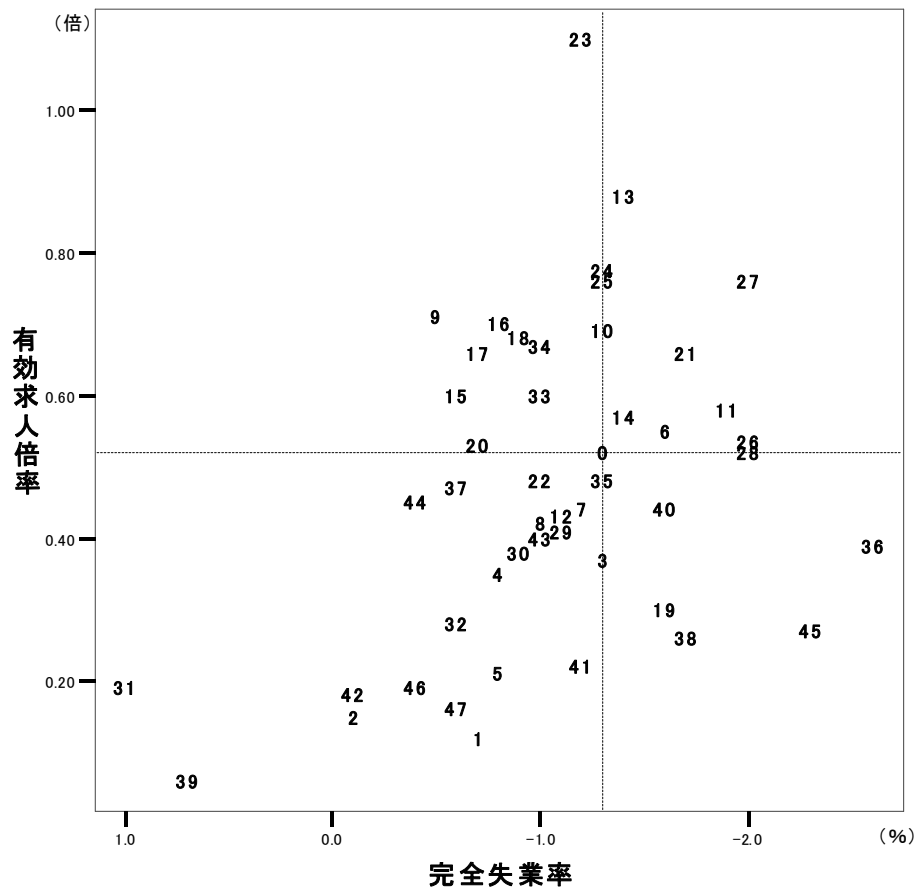
第1-1-1図 都道府県別有効求人倍率と完全失業率（2006年）



0 全国	16 富山県	32 島根県
1 北海道	17 石川県	33 岡山県
2 青森県	18 福井県	34 広島県
3 岩手県	19 山梨県	35 山口県
4 宮城県	20 長野県	36 徳島県
5 秋田県	21 岐阜県	37 香川県
6 山形県	22 静岡県	38 愛媛県
7 福島県	23 愛知県	39 高知県
8 茨城県	24 三重県	40 福岡県
9 栃木県	25 滋賀県	41 佐賀県
10 群馬県	26 京都府	42 長崎県
11 埼玉県	27 大阪府	43 熊本県
12 千葉県	28 兵庫県	44 大分県
13 東京都	29 奈良県	45 宮崎県
14 神奈川県	30 和歌山県	46 鹿児島県
15 新潟県	31 鳥取県	47 沖縄県

資料出所：厚生労働省「職業安定業務統計」、総務省総計局「労働力調査」より作成

第1-1-2図 都道府県別有効求人倍率と完全失業率の変化（2006年／2002年）



0 全国	16 富山県	32 島根県
1 北海道	17 石川県	33 岡山県
2 青森県	18 福井県	34 広島県
3 岩手県	19 山梨県	35 山口県
4 宮城県	20 長野県	36 徳島県
5 秋田県	21 岐阜県	37 香川県
6 山形県	22 静岡県	38 愛媛県
7 福島県	23 愛知県	39 高知県
8 茨城県	24 三重県	40 福岡県
9 栃木県	25 滋賀県	41 佐賀県
10 群馬県	26 京都府	42 長崎県
11 埼玉県	27 大阪府	43 熊本県
12 千葉県	28 兵庫県	44 大分県
13 東京都	29 奈良県	45 宮崎県
14 神奈川県	30 和歌山県	46 鹿児島県
15 新潟県	31 鳥取県	47 沖縄県

資料出所：図表1と同じ

第2節 不振地域と好調地域の産業別雇用構造

雇用失業情勢は大きな地域格差を内包しており、景気回復が広範囲に波及しているといった状況ではない。こうした地域格差は、産業の地域的偏在によってもたらされているところが多い。地域の産業構造がどのように異なっているのかを検証した第1-2-1表によれば、雇用失業情勢の厳しい不振地域と良好な好調地域の産業別従業者構成比（2004年、2006年）を比較すると、かなり大きな差が認められる。

なお、不振地域には、雇用情勢が特に厳しい地域である7地域（北海道、青森、秋田、高知、長崎、鹿児島、沖縄）を、好調地域には、東京や名古屋といった大都市圏を除いた10地域（群馬、栃木、静岡、岐阜、三重、富山、福井、岡山、広島、香川）を選んでいる。

まず、2006年について不振地域と好調地域の従業者構成比を比較すると、不振地域の構成比が高くなっている主な産業は、農林漁業（+0.7ポイント）、建設業（+1.7ポイント）、卸売・小売業（+1.9ポイント）、飲食店・宿泊業（+1.1ポイント）、医療・福祉（+3.1ポイント）などである。これに対して、好調地域の構成比が高くなっている産業は、製造業（+13.1ポイント）である。

さらに、2004年と比較すると、両地域とも建設業、製造業、卸売・小売業、飲食店・宿泊業などが割合を低下させ、反対に医療・福祉、教育・学習指導といった第三次産業の割合が上昇している。傾向としては、雇用増の推進役としての役割が、製造業から第三次産業に徐々に

第1-2-1表 不振地域と好調地域の産業別従業者構成比

(単位：%)

		農林漁業	鉱業	建設業	製造業	電気・ガス・ 熱供給・ 水道業	情報 通信業	運輸業	卸売・ 小売業
全国	2004年	0.4	0.1	8.4	19.1	0.4	2.7	5.4	23.5
	2006年	0.4	0.1	7.0	16.9	0.5	2.8	5.0	21.2
不振地域計	2004年	1.2	0.2	11.3	11.9	0.4	1.5	5.6	25.1
	2006年	1.2	0.1	9.1	10.1	0.5	1.6	4.9	21.9
好調地域計	2004年	0.5	0.1	8.8	26.1	0.4	1.2	5.1	22.1
	2006年	0.5	0.1	7.4	23.2	0.5	1.3	4.8	20.0

		金融・ 保険業	不動産業	飲食店、 宿泊業	医療、福祉	教育、 学習支援	複合 サービス業	サービス業 (分類され ないもの)
全国	2004年	2.7	1.9	9.3	8.0	2.6	0.7	14.9
	2006年	2.5	1.8	8.3	9.5	5.0	1.2	14.8
不振地域計	2004年	2.8	1.6	9.9	10.5	2.1	1.3	14.7
	2006年	2.3	1.4	8.7	12.2	5.1	1.8	14.0
好調地域計	2004年	2.4	1.2	8.4	7.6	2.0	0.9	13.1
	2006年	2.1	1.2	7.6	9.1	4.6	1.3	13.5

資料出所：総務省「平成19年事業所・企業統計調査」より作成

に移行しているようである。

このように、従業者数から見た不振地域と好調地域の産業構造の違いは、主に製造業の比重の違いであるといっても過言ではない。雇用情勢の厳しい地域は、製造業の集積が弱い反面、卸売・小売業、飲食店・宿泊業、サービス業といった第三次産業、さらには公共投資に関連した建設業、医療・介護保険に関連した医療・福祉といった政府依存型産業の占める割合が高くなっている。地方圏における雇用失業状況の地域格差をもたらしているのは、産業構造の側面から見る限り、製造業の占める割合が高いか、第三次産業と政府依存型産業の占める割合が高いかの違いが、大きく影響している。

第3節 製造業の国内回帰と雇用創出

不振地域と好調地域の産業構造の違いは、主に製造業の比重によるものであることが明らかになったが、最近の製造業は国内回帰傾向が鮮明になってきている。日本の製造業は、1990年代に中国などへ急速に生産拠点を移転した結果、国内雇用が急速に減少し、いわゆる「空洞化」が懸念された。

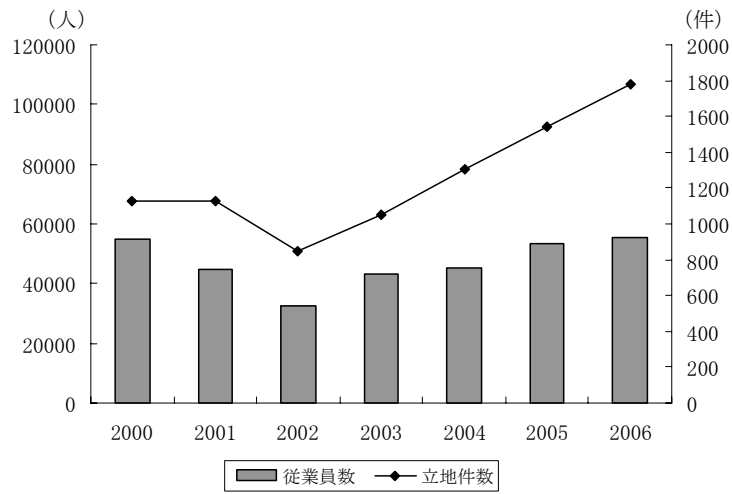
実際、製造業の就業者数は1992年の1,569万人をピークに減少傾向に転じ、2005年には1,142万人にまで減少している。この間に、実に427万人も就業者が減少している。1990年代後半から急増した失業者の大半は、製造業から流出したと言っても過言ではなからう。

しかしながら、技術革新の急速な進展や生産変動への迅速かつ柔軟な対応などを迫られた結果、最先端の製品やモデルチェンジを頻繁に繰り返すような製品は、国内で生産する傾向を強めてきている。また、海外の生産拠点で完成品に組み立てられている製品も、内部に装填される重要部品の多くは、日本で生産したものが送り込まれている。こうしたことから、技術革新やモデルチェンジサイクルが短期化すればするほど、そうした変化を直接受ける部品や製品は、日本国内で生産する可能性が高まってきている。

雇用者数は、既に明らかなように2002年を底として増加傾向に転じているが、こうした動きを後押ししたのが、国内回帰を強める製造業である。総務省「労働力調査」によれば、1993年以降一貫して雇用を減少させてきた製造業も、景気回復と国内回帰によって、2005年10～12月期には増加に転じ、その後も増加傾向を維持している。産業別にみる限り、最近の雇用増は、これまで雇用の増加を牽引してきた医療・福祉、サービス業に製造業が加わったことが大きく影響している。生産拠点の海外移転によって空洞化が懸念されていた製造業が、国内回帰をはじめたことによる雇用創出効果は、かなり大きなものとなっている。

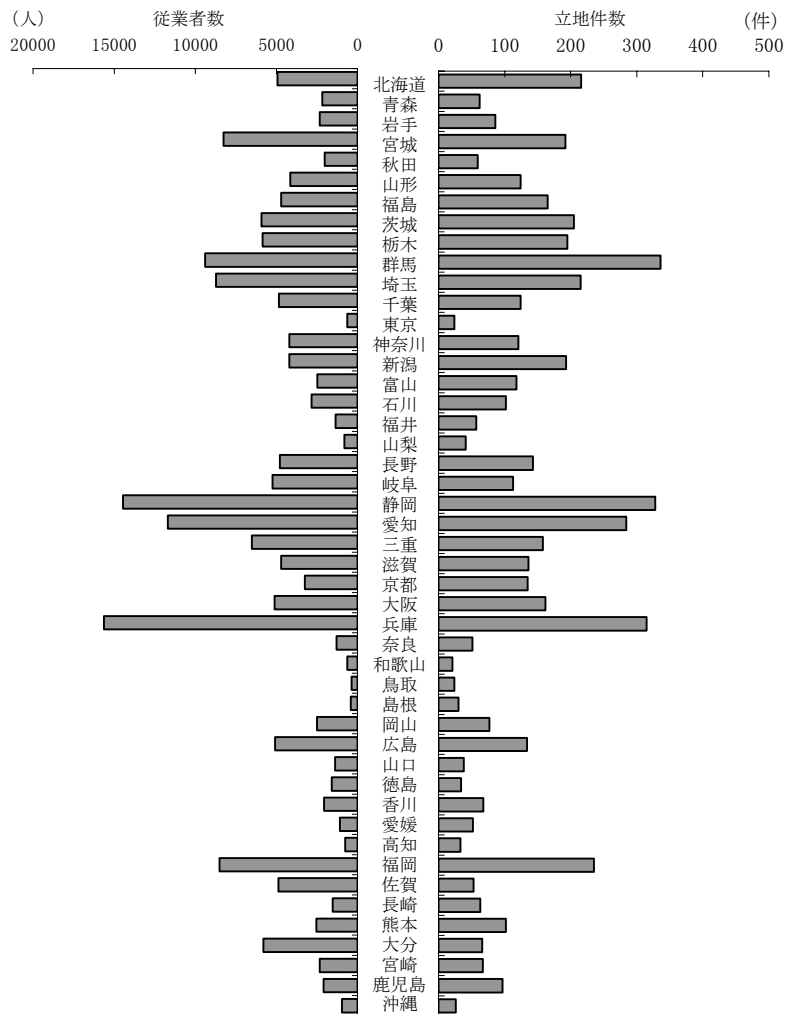
製造業の国内回帰は、最近の工場立地件数の推移を見ると、明確に確認することができる。第1-3-1図は、国内における工場の立地件数と雇用創出効果を見たものであるが、いずれも1992年以降減少していたが、2002年を底として増加傾向に転じている。特に、立地件数は増加傾向が顕著であり、大企業に続いて中小企業の工場立地が増加しているものと思わ

第1-3-1図 工場立地件数と雇用予定従業者数の推移



資料出所：経済産業省「工場立地動向調査」より作成

第1-3-2図 都道府県別工場立地件数と雇用予定従業者数（2003～2006年）



資料出所：経済産業省「工場立地動向調査」より作成

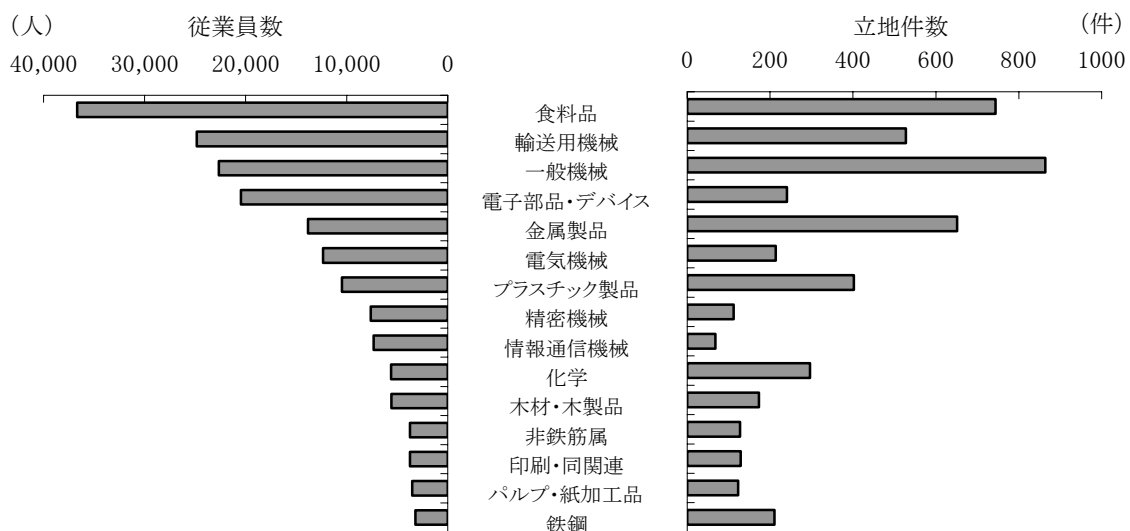
れる。

こうした製造業の国内回帰による工場・雇用増は、地域による差が大きい。第1-3-2図は、2003年から2006年にかけて立地した工場数と雇用予定従業者数の合計を都道府県別に見たものであるが、地域差がかなり大きいことが分かる。宮城、茨城、栃木、群馬、埼玉、静岡、愛知、兵庫、福岡といった地域における工場数と雇用予定従業者数の増加が、かなり大きくなっている。雇用情勢がやや厳しい兵庫、福岡を除いて、いずれの地域も雇用情勢が良好であり、工場誘致による雇用創出が、労働市場の需給改善に結び付いているものと思われる。

このように、最近の雇用情勢の好転には、製造業の雇用創出効果が、大きな役割を果たしている。だが、製造業を中分類で見ると、業種によって雇用創出効果が大きく異なっている。まず、最近の雇用予定従業者数と工場立地件数を業種別に見ると、雇用創出が最も大きかったのは食料品であり、次いで輸送用機械、一般機械、電子部品・デバイス、金属製品、電気機械などが続いている。他方、工場立地件数に関しては、雇用とは若干順位が異なっており、最も多いのは一般機械であり、次いで食料品、金属製品、プラスチック製品などが続いている（第1-3-3図）。

以上のように、最近の工場立地と雇用創出の状況をみると、食料品、輸送用機械、一般機械、金属製品は、件数及び雇用数が多い代表的な業種であり、雇用創出という面からは、地域が誘致候補の最上位に位置づけても良い業種である。工場立地件数と雇用の両方が多いというのは、おそらく中小企業の進出が数多く含まれているものと思われるが、多様な業種、企業が混在しているというのは、不況に対する抵抗力が比較的強いということを示している。せつかく工場誘致しても、短期間で工場閉鎖・撤退するといった不安定な業種の企業を

第1-3-3図 産業別工場立地件数と雇用予定従業者数（2003～2006年）



資料出所：経済産業省「工場立地動向調査」

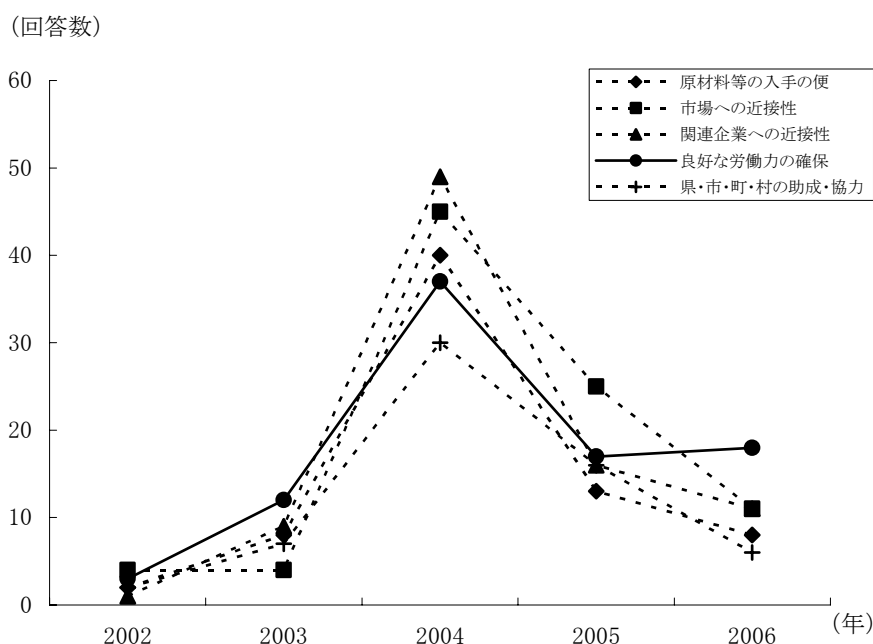
まとめて誘致すると、不況期にこうむる地域のダメージは、より大きなものとなる。

こうした不安定な性格を持った代表的な業種は、電子部品・デバイス、電気機械であろう。これらのエレクトロニクス産業は、韓国、台湾、中国といった強力な競争相手が存在しており、広範な製品領域で激しい価格競争に巻き込まれる可能性が高い。従って、技術開発力やシェア（市場占有率）で優位な地位を占めている企業を除いて、生産の増加ほどには収益の増大をもたらさず、コストダウンに遅れた企業は、生産が増加しているにもかかわらず、大幅な赤字に追い込まれて、工場閉鎖・撤退といった事態に直面する可能性が高い。大企業の工場であっても、例外ではない。さらに、こうしたエレクトロニクス産業は、そもそも装置産業であることから、雇用創出効果は投資規模ほどには大きくない。地域が企業誘致を進める際には、地域特性と産業特性を考慮した戦略的企業誘致が不可欠である。

ところで、増加傾向にある企業立地が、いかなる理由から行われているのかを見ると、興味深い傾向が強まってきている。第1-3-4図は、国内立地選定理由の推移を見たものであるが、回答企業数が大きく変動しているので回答数そのものの比較は意味がないが、回答数の順位に注目すると、これまで「関連企業への近接性」、「市場への近接性」といった項目が上位を占めていたが、2006年は「良好な労働力の確保」がトップに躍り出ている。

これまでの立地理由は、関連企業や市場に近いといったビジネスのネットワークの中に立地するといったものであったが、最近では労働力を求めて進出してくる企業が増加している。このことは、景気回復の恩恵に浴していない地方圏の不振地域にも、企業が進出してくる可

第1-3-4図 国内立地選定理由（複数回答）



資料出所：経済産業省「工場立地動向調査」より作成

能性が高まってきていることを示唆している。

第4節 地域間格差拡大の可能性

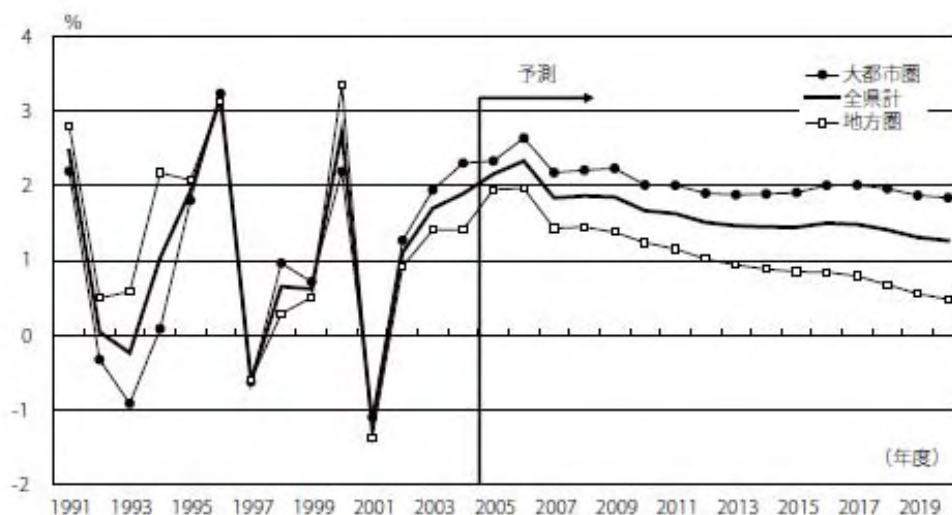
2002年以降鮮明化してきた地域間格差は、政策的な大転換をせずに現状のままで推移していくと、今後拡大していくことが予測されている。日本経済研究センターの推計によれば、産業別付加価値額に基づいた大都市圏と地方圏の成長率格差は、今後2020年までの間に徐々に拡大していくものと思われる。

第1-4-1図によれば、1990年代は公共事業の重点的な投下などで地方圏の成長が大都市圏を上回ることもあったが、2002年度以降は大都市圏の成長率が地方圏を上回っている。しかも、今後はこうした大都市圏と地方圏の成長率格差が、徐々に拡大していくものと思われる。

大都市圏は、2007年度以降、2%前後の経済成長を維持していくものと思われるのに対して、地方圏は2007年度の1.4%から徐々に成長率を低下させ、2020年度には0.5%にまで成長が鈍化することが予測されている。

また、地域間格差の将来を産業分布アプローチと生産関数アプローチで比較すると、いずれも格差が拡大するという結果になっている。しかも、前者の産業分布の方が、格差が大きくなるという推計結果となっている。

第1-4-1図 大都市圏と地方圏の成長率格差



(注) 大都市圏は東京都・埼玉県・神奈川県・千葉県、愛知県・三重県・岐阜県、大阪府・京都府・兵庫県。

(元資料) 内閣府『県民経済計算年報』により作成。

資料出所：日本経済研究センター「第34回日本経済中期予測 選択と集中を迫られる日本経済」2007年

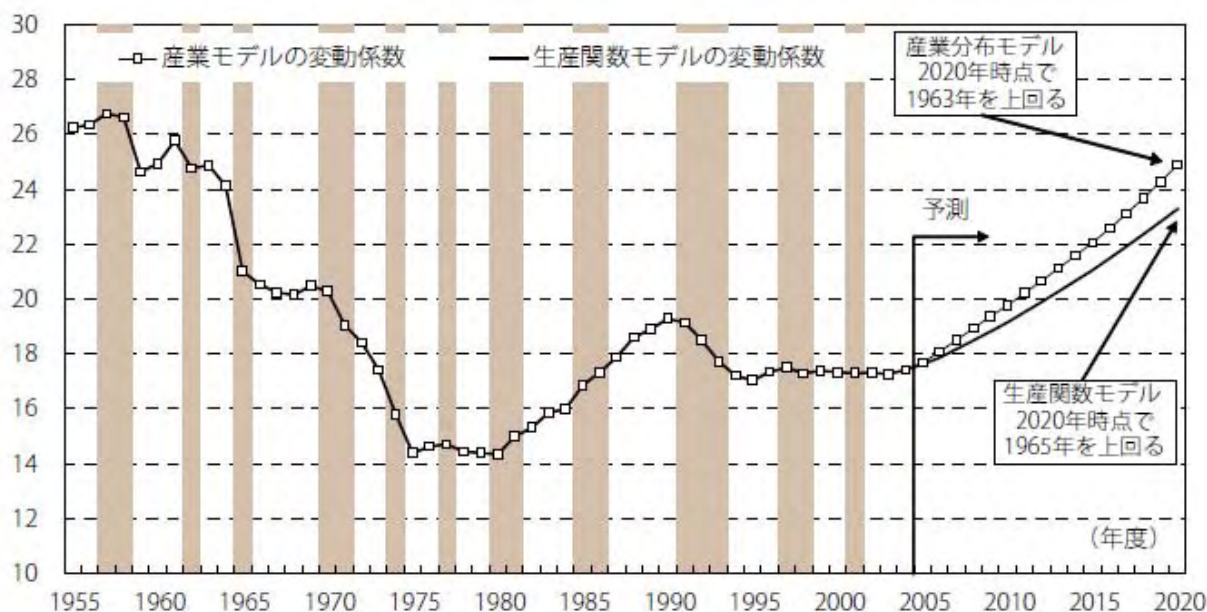
第 1-4-2 図によれば、人口と資本、生産性を考慮した生産関数モデルで試算した場合、地域間格差は、2020 年度には 1965 年度の水準まで上昇するものと思われる。都市部への人口流入による生産拡大、地方の人口減少・高齢化による低迷が複合的に影響して、地域間格差は拡大するものと思われる。

さらに、産業分布モデルで試算した地域間格差は、生産関数モデルの数値を上回り、2020 年度には 1963 年度の水準を超えるまで拡大すると予想される。産業分布の集約化は今後ますます進展し、東京圏は金融、情報通信、サービスといった第三次産業の集積が、中部圏は加工組立型産業の集積が進展し、高水準の経済成長が続くものと思われる。これに対して、地方圏は公共投資の削減や人口減少によって、低成長を余儀なくされるものと思われる。

このように、現状のままの産業集積や人口移動の傾向が続くと、地域間格差は拡大し続けることが予想される。従って、国や地方自治体は、こうした格差拡大の流れを緩和し、できれば格差を縮小していくような政策的対応を行う必要がある。すでに国の政策スタンスは、2000 年以降、地方分権化への政策転換を鮮明にしてきており、地域が自立的に地域再生のシナリオを企画立案し、実行していくという政策的な枠組みを整備しつつある。

ところで、都道府県別に見ると地方圏は全滅といった印象を受けるが、市町村別にみると従業者数が増加しているところもかなりある。第 1-4-1 表は、総務省「事業所・企業統計調

第 1-4-2 図 産業分布モデルと生産関数モデルによる地域間格差（変動係数）



(注) 1. 2000 年の消費者物価地域差指数で地域間の物価差を調節している。
2. 灰色部分は景気後退局面。

(元資料) 深尾・岳 (2000)、内閣府『県民経済計算年報』、総務省『国勢調査』『人口推計』、国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口』(2007 年 5 月推計) により作成。

資料出所：第 1-4-1 図と同じ

査」から2001年と2006年を比較した従業者数の変化を市町村別に算出し、増加・現状維持の市町村の割合を都道府県別にまとめたものである。

全国で見ると、増加・現状維持の市町村は544地域、23.4%を占めている。なお、増加・現状維持の市町村のうち、現状維持は9市町村だけである。都道府県単位で増加・現状維持の市町村を見ると、その割合が最も高いのは沖縄県(56.5%)、次いで愛知県(52.8%)、滋賀県(48.4%)、埼玉県(47.5%)、三重県(41.7%)となっている。沖縄県を除いて、いずれも名古屋や東京といった大都市圏およびその周辺の地域で高くなっている。ただし、北海道や北東北、四国、九州においても10%から30%前後の市町村が増加・現状維持となっており、全ての市町村が減少したというのは福井県だけである。

このように、都道府県単位では雇用情勢が厳しいところでも、市町村単位で見ると雇用が増加している地域もあり、地域全体が衰退しているというわけではない。従業者数が増加している市町村について、増加率上位100位までを掲載したのが第1-4-2表である。なお、掲載してある市町村に関しては、原則として近年大規模に進展した市町村合併後のものである。東京、名古屋、大阪といった大都市圏以外の地域について増加数が多い市町村を見ると、2位熊本県菊陽町、3位同嘉島町、4位宮城県富谷町、10位福岡県若宮町、11位京都府精華町といった順に確認することができる。これらの市町村は、主に県主導による工場誘致に成功した地域である。

熊本県菊陽町は17位同菊池郡とともに、半導体関連産業の誘致に成功した地域であり、京都府精華町は、国や都道府県が連携して大規模な研究開発型企業集積を進める地域であり、その詳細は第Ⅱ部で紹介している。また、24位三重県亀山町は、県と町合わせて135億円もの補助金を用意して誘致に成功したシャープの液晶テレビ工場立地による雇用増である。

自動車産業の誘致に成功した地域も、その雇用増加効果は大きなものとなっている。福岡県若宮町は、トヨタ自動車の九州工場が立地した地域(旧宮田町)を含んでおり、関連部品産業の立地が相次いでいる。こうした自動車関連産業の工場立地による雇用増加地域は、20位岩手県金ヶ崎町などがある。

以上のように、2001年から2006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、その大半が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。34位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、従業者数の増加している地域がある。100位以内ではないため第1-4-2表には掲載されていないが、第Ⅱ部でその詳細を紹介している徳島県上勝町は、山にある葉っぱを料理用の「つまもの」として商品化し、地域再生に成功している。また、ホタテ漁と酪農の活性化によって従業者数を増

第1-4-1表 従業者数増加・現状維持の市町村数（2001年/2006年）

	市町村数	増加・現状維持	
		市町村数	割合
全 国	2,326	544	23.4
北海道	204	19	9.3
青森県	48	3	6.3
岩手県	46	4	8.7
宮城県	51	12	23.5
秋田県	31	2	6.5
山形県	43	2	4.7
福島県	74	10	13.5
茨城県	51	10	19.6
栃木県	39	11	28.2
群馬県	46	13	28.3
埼玉県	80	38	47.5
千葉県	68	16	23.5
東京都	68	26	39.7
神奈川県	67	26	38.8
新潟県	45	4	8.9
富山県	17	1	5.9
石川県	25	5	20.0
福井県	24	0	0.0
山梨県	33	6	18.2
長野県	95	21	22.1
岐阜県	51	16	31.4
静岡県	51	11	21.6
愛知県	89	46	52.8
三重県	36	15	41.7
滋賀県	31	15	48.4
京都府	45	10	22.2
大阪府	72	10	13.9
兵庫県	58	15	27.6
奈良県	46	9	19.6
和歌山県	36	4	13.9
鳥取県	24	3	12.5
島根県	28	4	21.4
岡山県	41	8	19.5
広島県	36	11	30.6
山口県	27	1	3.7
徳島県	32	5	15.6
香川県	22	5	22.7
愛媛県	27	3	11.1
高知県	41	1	2.4
福岡県	97	36	37.1
佐賀県	30	9	30.0
長崎県	27	2	7.4
熊本県	58	18	32.8
大分県	21	4	19.0
宮崎県	39	15	38.5
鹿児島県	60	6	10.0
沖縄県	46	24	56.5

（注）増加・現状維持のうち現状維持は9市町村。

資料出所：総務省「事業所・企業統計調査」

加させている北海道最北に位置する猿払村など、いずれも企業誘致ではなく地域資源を有効に活用して内発的雇用創出に成功した事例である。

以上のように、市町村レベルで見ると、地域における雇用創出の成功例がかなりあり、これらの地域の成功要因を抽出し、それらを参考にして多くの市町村が雇用創出に努力すれば、これまでの延長線上で予想される地域間格差の拡大を、少しは抑制できるのではないかと考えられる。少子高齢化、大都市圏への人口集中といった社会動態をなすがままに受け入れていると、多くの市町村は廃村に追い込まれる可能性が高い。

幸いなことに最近の傾向として、地方圏の若年層に関しては、少子化を反映した親の意向も手伝って、地元定着志向が強まっている。さらに、工場の国内立地選定理由として、「良好な労働力の確保」がトップになってきており、雇用情勢の厳しい地方圏に工場が進出する可能性が高まってきている。地域に良好な雇用機会があれば、若年労働力の流出に歯止めをかけられるとともに、大都市圏に流出した人材を還流させることもできる。政策的には、こうした社会的傾向を現実のものとするように、後押しすることが必要である。

第1-4-2表 市町村別事業所従業者増加率上位100位(2001年/2006年)

(単位: %, 人)

	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
1	東京都	三宅支庁	541.4	1,202	51	東京都	渋谷区	12.4	54,639
2	熊本県	菊陽町	53.8	4,760	52	滋賀県	甲良町	12.4	349
3	熊本県	嘉島町	49.7	2,186	53	京都府	木津町	12.3	968
4	宮城県	富谷町	40.5	3,325	54	奈良県	三郷町	12.2	472
5	千葉県	印西市	36.9	5,721	55	福島県	葛尾村	12.1	44
6	佐賀県	東与賀町	34.9	518	56	奈良県	生駒市	12.1	2,817
7	沖縄県	宜野座村	33.8	523	57	沖縄県	石垣市	12.0	2,131
8	沖縄県	竹富町	33.8	582	58	鹿児島県	十島村	11.9	19
9	千葉県	芝山町	32.6	1,895	59	栃木県	岩舟町	11.8	847
10	福岡県	宮若市	32.3	4,278	60	島根県	八束郡	11.8	656
11	京都府	精華町	31.3	2,084	61	島根県	東出雲町	11.8	656
12	和歌山県	岩出市	31.3	3,096	62	東京都	港区	11.6	93,882
13	愛知県	常滑市	30.2	6,716	63	大阪府	泉南市	11.6	2,699
14	栃木県	芳賀町	29.0	4,882	64	鹿児島県	与論町	11.6	230
15	滋賀県	竜王町	26.0	2,041	65	大分県	杵築市	11.5	1,578
16	沖縄県	八重山郡	24.2	627	66	群馬県	甘楽町	11.4	545
17	熊本県	菊池郡	23.4	5,816	67	東京都	国分寺市	11.4	3,582
18	北海道	小清水町	22.4	441	68	岐阜県	可児郡	11.4	752
19	岩手県	胆沢郡	22.1	1,997	69	岐阜県	御嵩町	11.4	752
20	岩手県	金ヶ崎町	22.1	1,997	70	沖縄県	座間味村	11.3	62
21	北海道	京極町	19.6	329	71	福島県	鏡石町	11.0	524
22	奈良県	明日香村	18.5	299	72	東京都	江東区	11.0	29,008
23	東京都	利島村	18.1	35	73	愛知県	西加茂郡	11.0	3,026
24	三重県	亀山市	18.1	3,751	74	愛知県	三好町	11.0	3,026
25	沖縄県	渡名喜村	17.2	17	75	熊本県	合志市	11.0	1,916
26	群馬県	吉岡町	16.6	827	76	宮崎県	日之影町	10.9	177
27	埼玉県	和光市	16.6	3,882	77	茨城県	守谷市	10.8	1,885
28	北海道	神恵内村	16.3	60	78	愛知県	扶桑町	10.8	984
29	岐阜県	本巢市	16.2	2,356	79	広島県	安佐南区	10.8	6,122
30	埼玉県	滑川町	15.8	1,069	80	静岡県	裾野市	10.7	3,083
31	愛知県	東浦町	15.7	2,162	81	愛知県	西尾市	10.6	5,760
32	福岡県	粕屋町	15.7	2,525	82	埼玉県	鶴ヶ島市	10.5	2,323
33	沖縄県	豊見城市	15.6	2,172	83	熊本県	上益城郡	10.5	3,545
34	北海道	東神楽町	15.4	440	84	愛知県	安城市	10.4	9,022
35	神奈川県	青葉区	15.4	9,255	85	福岡県	篠栗町	10.4	782
36	佐賀県	鳥栖市	15.4	5,038	86	福岡県	宗像市	10.3	2,446
37	熊本県	益城町	15.0	1,878	87	沖縄県	沖縄市	10.3	4,591
38	愛知県	日進市	14.9	3,746	88	新潟県	刈羽郡	10.2	235
39	山梨県	忍野村	14.5	789	89	新潟県	刈羽村	10.2	235
40	福岡県	西区	14.5	6,179	90	鳥取県	日吉津村	10.2	226
41	愛知県	田原市	13.6	3,941	91	滋賀県	蒲生郡	10.1	2,164
42	愛知県	刈谷市	13.5	12,155	92	北海道	南幌町	10.0	262
43	奈良県	川西町	13.5	490	93	福島県	湯川村	10.0	91
44	岡山県	奈義町	13.5	373	94	長野県	南箕輪村	10.0	605
45	広島県	坂町	13.2	922	95	千葉県	緑区	9.9	2,436
46	奈良県	香芝市	12.9	1,948	96	埼玉県	鳩山町	9.8	390
47	沖縄県	読谷村	12.8	891	97	徳島県	北島町	9.6	741
48	宮城県	黒川郡	12.7	3,727	98	福島県	岩瀬郡	9.5	629
49	群馬県	昭和村	12.6	210	99	愛知県	大府市	9.5	3,790
50	岐阜県	可児市	12.5	4,982	100	広島県	東広島市	9.5	7,346

資料出所: 総務省「事業所・企業統計調査」より作成

第2章 地域産業・雇用政策

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った。それゆえ、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りにくくなり、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。

なお、戦後から1990年代までの地域産業・雇用政策の詳細に関しては、労働政策研究・研修機構『地域雇用政策と地域別従業者数の推移』資料シリーズ No.38（2008年）を参照していただきたい。また、本章も同資料シリーズを加筆・修正している。

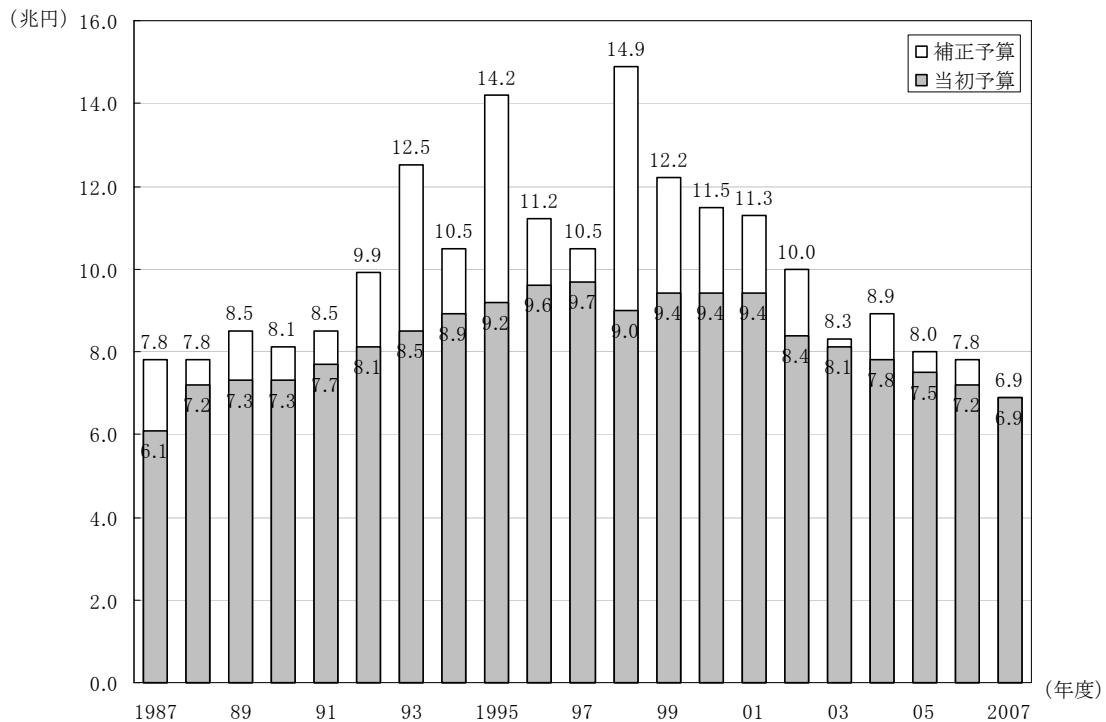
第1節 バブル経済崩壊後の不況対策

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（第2-1-1図）。

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

第2-1-1図 公共事業関係費予算の推移



資料出所：財務省資料

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い、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多くなってしまった。

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節 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なってしまった。結果的に、今回の景気回復は、大都市圏と地方圏の地域格差を拡大させている。

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。

第3節 主な地方分権型地域産業・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%に達しており、それは全国平均の3倍前後という水準である。

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、従来型の財政支援措置がなく、地方公共団体が自主的に提案した計画に基づいて、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、雇用政策の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。

第2-3-1表 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4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（第2-4-1表）。

第2-4-1表 「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	763	7.7%
② 地場産品発掘・ブランド化プロジェクト	797	38	759	935	9.4%
③ 少子化対策プロジェクト	1,485	36	1,449	1,560	15.7%
④ 企業立地促進プロジェクト	505	35	470	527	5.3%
⑤ 定住促進プロジェクト	541	21	520	560	5.6%
⑥ 観光振興・交流プロジェクト	1,127	49	1,078	1,321	13.3%
⑦ まちなか再生プロジェクト	691	18	673	779	7.9%
⑧ 若者自立支援プロジェクト	108	30	78	110	1.1%
⑨ 安心・安全なまちづくりプロジェクト	905	29	876	1,067	10.8%
⑩ 環境保全プロジェクト	894	35	859	1,070	10.8%
⑪ その他	796	41	755	1,221	12.3%
全体	2,983	64	2,919	9,913	100.0%

資料出所：総務省資料より作成

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、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、かなり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。

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（第 2-4-2 表、第 2-4-3 表）。

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。

第 2-4-2 表 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

第2-4-3表 企業立地促進法同意書交付を行った基本計画

第一号同意書交付を行った基本計画（平成19年7月30日）

都道府県名	集積区域	対象業種	企業立地目標(件)	新規雇用創出目標(人)	基本計画の概要
青森県	津軽地域(15市町村)	光技術、農工連携に関する産業等。	54	3,700	光ファイバー、光デバイス、光学用プリズムなど光技術関連企業の集積を一層推進する。また、農工連携による新産業の創出を目指す。
	県南・下北地域(17市町村)	環境・エネルギー関連、FPD等先端技術産業、情報サービス産業。	56	4,100	エコタウンプランの策定以来、廃棄物を排出しないゼロエミッションシステムが完成するなど、地域のポテンシャルを活かした環境・エネルギー関連企業の集積を目指す。またクリスタルバレイ構想に呼应し、研究機関、大学、高専で技術者育成に重点的に取り組む。
岩手県	北上川流域地域(9市町)	自動車、半導体、産業用機械産業。	60	4,000	県内製造品出荷額の65%を占める地域。金ヶ崎町に東北唯一の自動車組立工場(関東自動車工業(株)岩手工場)があり、地元企業の育成を図り、県内調達比率向上を目指す。
宮城県	仙南・仙台・大崎・栗原地域(15市町村)	高度電子技術産業関連(一般機械器具製造業、情報通信機器製造業、電子部品・デバイス製造業等)。	35	2,500	インキュベーション施設や東北大学と連携して推進。平成22年には半導体製造装置世界2位の東京エレクトロン(株)が30ha規模の立地を予定。
	仙南・仙台・大崎・栗原・登米・石巻地域(14市町村)	自動車関連産業。	50	2,500	県内や隣県に自動車関連企業が立地しており、一層の集積を目指す。宮城県としても、立地企業との関係を強化し、相談は1日以内に対応、3年間で2,000件の企業を訪問する計画。
秋田県	中央・南部地域(7市町)	電子・輸送機関連産業。	50	2,000	秋田県立大学本荘キャンパス及び秋田大学と連携し、地元研究開発型企業との技術連携などを一層推進する。TDK(株)が8月上旬に由利本荘市に新工場を着工予定。また岩手県に立地している関東自動車工業(株)岩手工場の関連企業の集積を目指す。
山形県	内陸地域(15市町)	超精密ものづくり産業(超精密技術、有機EL、自動車関連)。	88	2,240	素材から部品加工、最終製品に至る幅広い技術を擁する企業集積が特徴の地域であり、この強みを活かした計画。既存の工業団地等で工場立地法特例を活用予定。また、有機EL関連設備の整備にハード補助金を申請予定。
富山県	15市町村(山村地域等を除く)	IT関連製造業、医薬品関連製造業、機械・金属関連製造業。	90	2,000	全国第一号の地域産業活性化協議会を4月16日に立ち上げ。県内に幅広く分布している対象3業種に特化して推進。今後5年間で150件の企業立地(新增設)を目指す。
静岡県	浜松地域(浜松市1市)	輸送用機械、光電子関連産業。	160	3,670	浜松市単独に県が協力する計画。ホンダ、ヤマハ、スズキ、ヤマハ発動機、河合楽器等日本を代表する企業とオンリーワン技術を持つ中小・ベンチャー企業が集積している。今回、企業間連携を一層加速させ、産業集積の機能を強化する。
三重県	四日市(三泗)地域(4市町)	高度部材産業及びその関連産業(化学、石油製品、電気機械器具、電子部品・デバイス等)。	10	250	近年、コンビナートにおける汎用品の生産拠点は、国内外の他の拠点に移転する一方、高付加価値製品の生産拠点や研究開発拠点は集積しつつある。このような産業構造の転換をさらに加速させるため、核となるソリューションセンターの整備などを行う。
福岡県	41市町(県下66市町村中41市町を指定)	自動車、半導体、バイオ、ロボット関連産業。	650	20,000	既存の産業集積、インフラの整備等のポテンシャルを活かし、次世代成長産業や技術の育成を図る。県内165カ所において工場立地法特例を計画。
佐賀県	武雄・伊万里地域(2市)	自動車、造船、半導体関連産業	10	200	伊万里港(コンテナ取扱九州3位)を背景としたシリコンウエハー世界2位大手の製造拠点化。トヨタ九州など北部九州の自動車産業の集積。工業団地の新規造成も検討中。
合計	10県12計画		1,313	47,160	

第二号同意書交付を行った基本計画（平成19年10月17日）

都道府県名	集積区域	対象業種	企業立地目標(件)	新規雇用創出目標(人)	基本計画の概要
北海道	北見地域 (北見市1市)	食料品関連産業、情報通信産業、木材関連産業、機械・金属関連産業	10	120	18年度に策定した「北見地域産業振興ビジョン」に沿った計画。豊富な農林水産資源を活かした食料品産業、木材産業の集積形成や新産業の創出、コールセンターなどの誘致を行う。
岩手県	県北地域 (2市3町3村)	食産業、電子部品産業、輸送機器産業	11	250	近年、東北新幹線、東北縦貫自動車道が整備され、企業立地環境が飛躍的に向上した地域。地域の資源である食の関係をはじめ、電子部品製造企業や造船企業を核に関連企業の集積を目指す。
	盛岡広域地域 (2市5町1村)	IT・システム関連産業	50	2,250	ソフト系IT関連企業が152社立地している地域(盛岡は東北で仙台に次いで2番目の多さ)。これらの集積を活かしながら岩手県立大学、岩手大学など教育・研究機関と連携を深め、集積を一層推進する。
群馬県	24市町村	アナログ関連産業	175	6,550	デジタル制御の電機製品においても、情報・信号の入出力に係る部分(センサー、スピーカー等)はアナログ技術によって支えられている。本計画では、このアナログ技術に関連する産業分野において、集積を目指す。
	25市町村	健康科学産業	10	1,000	大学、医療機関、研究機関、行政等、健康科学産業関連機関の支援体制を強化し、「医療分野」と「ものづくり産業」の医工連携を進めることで、新産業の創出を図る。
群馬県	25市町村	基盤技術産業	250	8,760	自動車、情報家電など最終製品を支える基盤技術分野は、今後さらに発展する可能性がある分野にもかかわらず、人材や資金の確保が困難な状況にあるため、本計画により一層の強化を図る。
神奈川県	18市9町	IT/エレクトロニクス関連産業、バイオ関連産業、自動車関連産業	252	10,000	日産自動車、武田薬品工業、富士フィルムなど大手企業を中心とした既存の産業立地、高速道路などインフラ等のポテンシャルを活かした計画。
福井県	嶺北地域 (11市町)	自動車関連産業、化学工業・素材関連産業、健康長寿関連産業	94	2,820	中京地区の自動車メーカーに近いという優位性から自動車部品など企業立地を強力に推進する。また、豊かな自然を生かした食品・飲料、医薬品等の健康長寿関連産業の集積を活性化させる。
	嶺南地域 (8市町)	電子部品関連産業、健康長寿関連産業	31	930	低廉な電力供給が可能なおともあり電子部品・デバイス関連工場の集積が見られることから、一層集積を促進していく。
三重県	津地域(津市1市)	メカトロ技術活用関連産業	7	1,005	三重大学、三重県、津市などが連携して進めている「三重県メカトロ・ロボット研究会」を核に、知識集約型・研究開発型産業構造の構築を目指して、産学連携、産産連携の推進により、メカトロ要素技術を活用した新産業の創出、メカトロ技術活用関連産業の集積、企業誘致、既存集積企業の高付加価値化を図る。
京都府	京丹後地域 (京丹後1市)	繊維工業、機械金属加工工業	12	406	地場産業である絹織物業(丹後ちりめん)の高付加価値化及びエンジン部品製造を中心とした機械金属加工工業の一層の集積化を図る。
大阪府	吹田・茨木地域(2市)	バイオ・ライフサイエンス関連産業	29	700	地域には吹田地域及び国際文化公園都市「彩都(さいと)」を中心に大阪大学をはじめとする大学・研究機関が集積しており、その強みを活かした産業集積を図る。
兵庫県	神戸地域 (神戸市1市)	医療関連産業	138	895	神戸ポートアイランドⅡ期地区を中心とした計画。先端医療センター、理化学研究所をはじめとする11の中核的施設、100社を超える医療関連企業が集積しており、今後、ライフサイエンスクラスターの形成を加速させ、産業集積を目指す。
鳥取県	19市町村	電子・電機・液晶関連産業、自動車部品関連産業、繊維産業	50	2,494	鳥取県の「クリスタル・コリドール構想」というコンセプトと対応した戦略。また、自動車、繊維産業についても既存の産業集積を活かしつつ、鳥取自動車道開通(平成22年開通予定、姫路～鳥取)に合わせ、産業集積を図る。
長崎県	県北地域 (11市町)	輸送用機械産業、産業用機械・環境・エネルギー関連産業、情報通信関連産業	40	2,500	地域の基幹産業である造船業を通じて蓄積された高度加工組立技術や西九州自動車道の整備による交通アクセスの向上など、その強みを活かしながら産業集積を強力に推進する。
大分県	18市町村	自動車関連産業、素材型産業・造船関連産業、電子・電気・機械産業、食品関連産業	80	4,000	「おおいた産業活力創造戦略2007」に対応した計画。新日鐵、東芝、キヤノン、ダイハツなど進出企業を核に関連企業の集積等の一層進めていく。
合計	12道府県、16計画		1,239	44,680	

第三号同意書交付を行った基本計画（平成19年10月29日）

都道府県名	集積区域	対象業種	企業立地目標(件)	新規雇用創出目標(人)	基本計画の概要
北海道	苫小牧地域 (1市2町)	環境リサイクル関連産業、資源エネルギー関連産業、物流関連産業	15	386	苫小牧港、新千歳空港など陸海空の交通アクセスに恵まれた優れた立地環境を活かし、バイオエタノール生産などの資源エネルギー関連産業や環境リサイクル関連産業、苫小牧東港区への国際コンテナターミナルの整備等に合わせた物流関連産業の集積を目指す。
秋田県	県北地域 (6市4町1村)	資源リサイクル関連産業、医療関連産業	25	750	「秋田県北部エコタウン計画」で培った資源リサイクル技術、鉱物資源産業の集積、港湾、空港等の物流インフラを活用し、資源リサイクル産業の更なる集積を図る。また、既存の大規模医療機器・医薬品企業を中核とした関連産業集積、医工連携による医療機器産業の育成を図る。
	県北地域 (5市3町1村)	木材関連産業	25	500	当地域の主要産業である木材関連産業について、新たな木材建築構法や木材部材開発による高付加価値製品の開発、競争力のある商品開発等による既存企業の事業高度化を核とした木材産業の集積を図る。
岐阜県	岐阜地域 (6市3町)	ロボット関連産業、自動車・航空機関連産業、繊維関連産業、木製品関連産業	30	600	各務原市にあるテクノプラザはVR(バーチャルリアリティ)技術やロボット技術などの科学技術に関する新技術創出を目指している。産業団地であるテクノプラザ2期についても1期のコンセプトに合致した高度技術産業の集積を目指す。
岐阜県	西濃地域 (2市9町)	IT関連産業、電子・デバイス関連産業、輸送用機械関連産業、飲食料品関連産業	35	700	充実したネットワークインフラが整備されているソフトピアジャパンを核にIT系企業の集積を進めていく。また、飲食料関連産業では、高度加工など高付加価値化を目指す。
	中濃地域 (5市7町1村)	一般機械・輸送用機械関連産業、紙・木材加工関連産業、飲食料品関連産業	33	660	東海環状自動車道東廻りルートの開通により名古屋経済圏、関東・関西圏にもアクセスが容易になり、ジャストインタイムで部品供給ができることもあり一般機械・輸送用機械関連産業の集積を目指す。また、関の刃物、美濃和紙など地場産業についても、国際競争力の強化を図る。
	東濃地域 (5市)	自動車関連産業、電気機械関連産業、紙・段ボール関連産業、窯業関連産業	25	500	東海環状自動車道東廻りルートの開通により、立地環境は向上しており、自動車産業や電気機械産業の新規誘致を目指すとともに、地場産業である窯業や紙・段ボールの事業高度化を図る。
岐阜県	飛騨地域 (3市1村)	木製品関連産業、食料品関連産業、機械金属関連産業、医薬品関連産業	15	300	「飛騨の匠」と呼ばれる高度な木工技術者を輩出しており、既存立地企業の高度化を図る。医薬品メーカーの誘致を図るほか、「きれいな水」を活かした産業集積を図る。
滋賀県	野洲地域 (野洲市1市)	IT関連産業	5	5,000	IT分野の製造業を核にして、研究所など「マザーファクトリー」の立地促進を進め、川上から川下までの付加価値の高い産業集積地の形成を目指す。
大阪府	堺・高石地域 (2市)	エネルギー・素材製造関連産業、情報通信機器・電子部品産業、生活用品等製造関連産業	10(※)	500(※)	シャープ(株)の大型立地が予定されており、これを核に新たな産業集積の形成を図る。また大阪都市圏に位置し、大消費地を背景として日常生活用品製造業の既存集積の高度化も推進する。
高知県	高知県地域	機械金属関連産業、電子部品関連産業、エネルギー関連産業、食品産業、木材産業等	50	2,000	県を4つのゾーンに分け、それぞれに戦略を立てる。①リーディングゾーンでは先端技術開発、②機能部品等供給ゾーンでは、人材育成を図り、機能部品のメッカを目指す。③クリーンエネルギーゾーンでは、太陽光発電企業などの高度化、④地域資源供給ゾーンでは、森林資源の有効活用や四万十の一層のブランド化などを目指す。
佐賀県	佐賀市地域 (佐賀市1市)	自動車関連産業、食品関連産業	6	180	トヨタ自動車九州、日産自動車、ダイハツなどの生産体制増強にあわせて、自動車関連産業を集中的に誘致する。また、食品産業では、九州グリコ(株)、味の素(株)九州事業所などの既存集積を活かしつつ、高度化や新規立地を推進し、主要産業への育成を図る。
合計	7道府県 12計画		274	12,076	

(※) シャープ(株)の立地による企業立地、雇用効果については、不確定要素が大きく現時点で、協議会として想定できていないので加味していない。

第四号同意書交付を行った基本計画（平成19年12月20日）

都道府県名	集積区域	対象業種	企業立地目標(件)	新規雇用創出目標(人)	基本計画の概要
福島県	会津地域 (2市11町4村)	高度部材産業、高度情報サービス産業	20	1,000	電子部品・デバイス、医療、精密機械部品、輸送機械部品等の先端産業向けに高度な技術を必要とする部材産業の集積を図ると共に、高度情報サービス向け人材を輩出する会津大学、産業支援機関、人材育成機関、行政等が一体となって[新事業創出による未来創造型の産業集積]形成を目指す。
埼玉県	県北地域 (5市9町)	自動車関連産業、食品産業	37	1,300	埼玉県は、平成19年4月より全県で立地促進に取り組む「チャンスメーカー埼玉戦略」を実施中。県北地域においては、既存の集積がある自動車産業及び過去10年間で県内で最も立地の多かった食料品製造業について、集積の促進と活性化を図る。
	圏央道・外環道地域 (35市21町1村)	自動車関連産業、食品産業、流通加工業	123	4,250	県北地域と同様、県内主要産業である自動車関連産業、食品産業を対象としつつ、整備が進む圏央道・外環道等の交通インフラを強みとする流通加工業も対象分野に加え、集積の促進と活性化を目指す。
三重県	尾鷲地域 (尾鷲市1市)	海洋深層水関連産業、木材関連産業、宿泊関連産業	5	125	中京・関西地区唯一の海洋深層水供給基地であることから、海洋深層水関連産業の集積を図る。熊野古道など観光資源を活かした宿泊関連産業の集積を進めていく。また尾鷲ひのきを中心とした基盤産業である木材関連産業の集積を図る。これらは、国の関係地方支分局4省5局の連携支援により実現を図る。
滋賀県	長浜地域 (長浜市1市)	環境産業、バイオ産業、高度モノづくり産業	10	1,000	「滋賀県産業振興新指針」(平成15年3月)により重点分野と位置づけられた「環境」「健康福祉」「バイオ」「IT」について産業集積を図る。特にバイオ産業については、長浜バイオ大学、バイオビジネス創出研究会などと連携し、新事業創出に向けた活発な取組みを展開していく。
	竜王地域 (竜王町1町)	自動車関連産業	6	150	本地域にはダイハツ工業滋賀工場が立地し、マザーファクトリーとなっている。今後も自動車関連産業の新規立地や事業の高度化を促進し、川上から川下までの産業集積地を目指す。
兵庫県	たつの市・上郡町・佐用町地域 (1市2町)	ものづくり産業	26	910	大型放射光施設SPring-8等の知的資源を有する播磨科学公園都市は、ナノテクノロジークラスターとして位置付けられ、微細技術の創出を通じてものづくり産業を強化していく。また、本地域は鉄鋼、素材等の基礎産業、造船、電機等の加工組立型産業などが幅広く立地しており、播磨科学公園都市と連携し、更なるものづくり産業の集積を目指す。
島根県	8市9町	機械金属関連産業、IT関連産業、食品産業	60	3,800	既存立地している特殊鋼、農業機械に関連した集積の強化に加え、(株)出雲村田製作所、島根三洋電機(株)が増設工事を行っており、情報サービス業なども含めたIT分野での更なる活性化を目指す。さらに、地域資源を活用した食品関連産業についても新事業展開を推進する。
広島県	14市9町	自動車・輸送用機械関連産業、電気・電子関連産業、ものづくり基盤関連産業	2,200	42,000	広島県は、バランスのとれた多様で重層的な産業構造に特徴がある。基幹産業である「自動車・輸送用機械関連産業」及び「電気・電子関連産業」の集積強化を図るとともに、これらの産業の高度化・効率化を支える「ものづくり基盤関連産業」を支援産業の一つとして位置づけ、産業集積の促進を図っていく。
香川県	8市9町	ものづくり基盤技術産業、基礎素材型産業、食料品産業、先端的研究開発産業	100	2,000	ものづくり基盤技術産業、基礎素材型産業、食料品産業など既に集積が進む分野について一層の集積形成を図る。これらに加え、糖質バイオや微細構造デバイスなど先端的研究開発を活かした新たな事業展開を目指す。
佐賀県	神埼・三養基西部地域 (1市3町)	自動車関連産業、半導体関連産業、食品関連産業、産業用機械関連産業	17	425	北部九州はトヨタ自動車九州(株)、日産自動車(株)九州工場、ダイハツ九州(株)等の増産が進む中、関連企業の集積を目指す。このほか、半導体産業(佐賀エレクトロニクス(株)など)、食品産業(株)ヤクルトなど、産業用機械産業(ヤマシンフィルタ(株)など)について既存企業を核にした活性化に取り組んでいく。
長崎県	県央地域 (2市1町)	自動車関連産業、半導体、電機・電子部品関連産業、産業用機械・エネルギー関連産業	40	2,000	北部九州地域の自動車関連産業の裾野の広がりに加え、半導体(ソニーセミコンダクタ九州(株)など)、エネルギー(三菱重工(株)長崎造船所による太陽電池工場など)について既存企業を核にした活性化に取り組んでいく。
熊本県	13市20町2村	輸送用機械関連産業	60	6,000	北部九州地域の自動車関連産業の裾野の広がりに加え、本田技研工業(株)熊本製作所における二輪生産の集約を受けて、更なる自動車関連企業の誘致や地場産業の参入を強力に推進し、幅広い産業集積を推進する。
	14市20町3村	半導体関連産業	80	3,000	熊本県における半導体は1967年三菱電機(株)熊本第一工場の立地以来、40年の歴史がある。2003年から「熊本セミコンダクタ・フォレスト構想」を策定し、戦略産業と位置づけ推進しているおり、今後においても一層の集積・事業の高度化を推進する。
合計	11県 14計画		2,784	67,960	

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（第2-4-1図）。

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

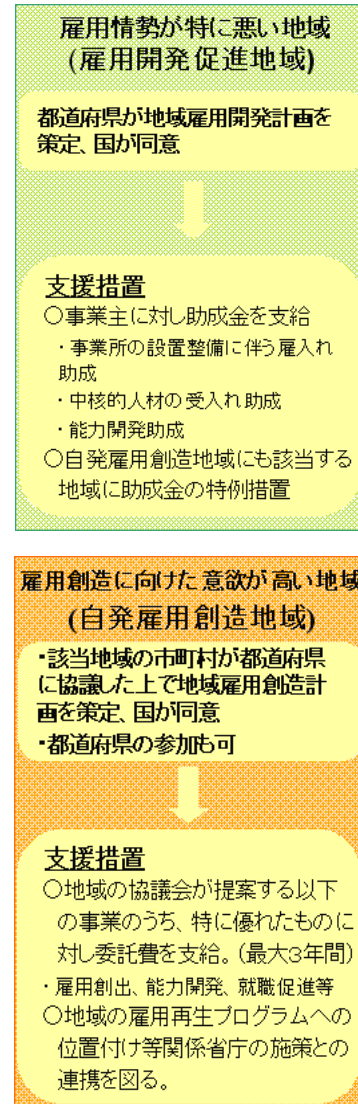
第2-4-1 図 改正地域雇用開発促進法による支援地域の再編

< 現 行 >

<p>雇用機会増大促進地域 (雇用情勢が厳しい地域)</p> <p>事業所の設置整備に伴う雇入れ助成</p>	<p>求職活動援助地域 (情報のミスマッチが存在する地域)</p> <p>地元事業主団体への委託事業</p>
<p>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)</p> <p>能力開発助成</p>	<p>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)</p> <p>高度技能労働者の受入れ助成</p>



< 改正後 >



資料出所：厚生労働省ホームページ

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（表2-4-4表）。

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

表 2-4-4 表 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

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、U I J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。

第5節 地域雇用創出における国の支援政策のあり方

1 産業・雇用創出における地方分権型政策の枠組み

これまで国の政策基準に沿う形で地方自治体が実施してきた地域産業・雇用政策も、地方分権一括法（2000年）を契機として地方分権の流れが鮮明化してきている。こうした地方分権時代における国と地方自治体の政策的な役割分担のあり方とは、どのようなものが考えられるのであろうか。

地方分権時代の理想は、財源も仕事もすべて地方自治体に委ねるという方策が考えられるが、そうしたことを可能とする人的資源が地方には充分蓄積されていない、というのが現実である。財政破綻した北海道夕張市や予備軍となっている青森県大鰐町、長野県大滝村といった地方自治体は、いずれも国の支援によってスキー場等の大規模公共施設を建設したが、甘い需要予測と厳しい利用実績によってもたらされた財政赤字に苦しめられている。

地方自治体が身の丈以上の公共投資が出来たのは、地域総合整備事業債などによる国の財政支援があったからである。それに加えて、地方自治体が地域の特性を考慮しない「金太郎飴」のような開発計画を立案・実行した結果、現状のような厳しい財政状況に追い込まれている。こうした過去の教訓を生かせば、地方は地域の特性を活かした地域再生計画を自らが作成し、実現性の高い範囲内で実行していくといった行政能力を必要とされている。

これに対して、国の政策としては、地域が自ら立案した地域再生計画を評価・助言するといったチェック機能とコンサルタント機能を発揮し、適切な規模の財政支援を行うことを求められている。既に、国と地方の財源を再調整する「三位一体」の改革が、不十分ではあるが進行している。さらに、地方自治体財政に対するチェック機能に関しては、地方財政健全化法が2008年度決算から適用されることになっており、「連結実質赤字比率」と「将来負担比率」が公表される。連結実質赤字比率は、第三セクターや地方公営事業における財政赤字も含めた地方自治体全体の財政赤字の公表である。将来負担比率は、一般会計の借入金（地方債）や同会計で将来支払う可能性が高い負担額の公表である。

このように、地方財政健全化法によって地方財政に関する透明性が高まるため、国によるチェック機能は強化され、北海道夕張市のような財政破綻には、より早い段階で対策が講じられるようになる。だが、国によるチェック機能の強化だけでは、地域再生は進められない。地域が自ら再生計画を立案し、そのプランを実行できるような仕組みが必要である。

既に明らかにしたように、産業・雇用政策に関しては、地方分権型の政策が動き始めてお

り、これまでのように国が作成した基準に当てはめた画一的な地域再生計画を立案・実行するのではなく、地域自らが地域の特性を活かした再生計画を立案し、それを実行するという政策的枠組みが整いつつある。

だが、こうした地方分権型の地域再生にとって障害となるのは、地方自治体の経験・人材不足である。都道府県レベルでは、地域振興策の経験が蓄積されているところもあるが、第3章で明らかなように、市町村レベルでは、大半の自治体が産業・雇用創出策に携わった経験がほとんど無く、そうしたことを担当できる人材の蓄積が極めて乏しいというのが現状である。

産業・雇用創出策に関する地方の人材不足という問題は、これまでの国と地方自治体の関係によって生み出されてきたものである。既に指摘したとおり、これまで地方自治体は、地域の実情に即した政策を自主的に立案・実行してきたのではなく、国の基準に合わせた政策を立案し、それに見合う地方交付税や補助金等を国から支給してもらい、各種の事業を実施するという仕組みの下で地域振興を行ってきた。こうした仕組みの下では、産業・雇用創出策に携わってきた都道府県レベルでも、地域産業振興に熱心に取り組んできた一部の自治体を除いて、多くの自治体は産業・雇用創出策に関する経験や人材の蓄積が、それほど厚いわけではない。

さらに、市町村に到っては、「頑張る地方応援プログラム」の現状や第3章での分析からも明らかなように、大半の自治体が生活・福祉関連の政策が中心で、産業・雇用創出策に関する経験や蓄積は、ほとんどないといっても過言ではない。

地域の政策立案・実行能力を高めるためには、国の政策としては、地域の産業・雇用創出計画とその政策効果について、評価ときめ細かな助言を行うといったチェック機能とコンサルタント機能を発揮し、適切な規模の財政支援を行うとともに、人的資源の乏しい地域に対して、人材育成を支援する仕組みを整備する必要がある。

2 地域雇用創出の成功事例と人的資源

本報告書の第Ⅱ部では、地域雇用創出に関する成功事例がいくつか紹介されているが、それらは国の手厚い支援によって政策が立案・実行されたわけではない。地域の衰退に対する危機意識を共有した人材グループが、地域の特性を活かしつつ実現可能性の高い計画を立案し、利用可能な政策手段を総動員して、粘り強く地域雇用創出に取り組んできた、というのが実態である。

大規模な企業誘致に成功した熊本県の事例は、漠然とした間口の広い企業誘致ではなく、半導体関連産業に的を絞った戦略的企業誘致のケースである。戦略的企業誘致は「セミコン・フォレスト構想」として具体化するが、そのルーツは1980年代の細川知事時代に、外部の専門家を集めた賢人会議に遡ることができる。「落雷・地震が少ない、電力・水が豊富」といった資源に着目して、半導体関連産業に的を絞った企業誘致活動を展開し、今日の企業集積、

雇用創出に成功している。細川知事に続く歴代の知事も、企業誘致には非常に熱心に取り組むとともに、企業誘致の最前線には通常のキャリア形成とは異なった異質な人材を配置している。

さらに、進出企業の要望に迅速かつ柔軟に対応した熊本県の姿勢も、重要な成功要因である。情報映像技術関連の人材を育成するために、県立技術短期大学校のカリキュラムを変更し、設備や講師に関してソニーから全面的な支援を得て企業進出に対応したことは、産官学の連携に関する成功例として、注目すべきケースといえよう。

本報告書には掲載していないが、数少ない市町村による企業誘致の成功例としては、岩手県北上市が有名である。北上市では、昭和40年代から企業誘致を市独自で企画して進めてきたが、当初は県も「成功するはずがない」ということで財政支援を全く行っていない。結局、市独自で地場の金融機関から融資を受けて土地開発の第三セクターを設立し、今日まで熱心に企業誘致活動を続けてきたことが、多くの企業の誘致に結実している。しかも、誘致企業の業種や企業規模は、特定の産業・規模に偏ることなく、幅広い業種・規模の企業誘致に成功している。このことが、結果的に不況に強い産業集積となっている。企業誘致の成功によって若者が地元に着くとともに、親の兼業農家を存続させることができるといった副次的効果も生まれ、地域の就業人口を増加させている。なお、現在では県も北上市の企業誘致に財政支援を行っている。

本報告書でもその詳細を報告している過疎・高齢化が急速に進行する中山間地の徳島県上勝町では、地域外から赴任してきた農協職員が、個人的な情熱を傾けて葉っぱビジネスを軌道に乗せ、現在では5つの第三セクターを中核とした地域再生に成功している。上勝町が活用した国の支援は、高齢者が扱いやすいパソコン機器とシステムの開発に経済産業省からの補助金を、温泉会館のボイラーにバイオマスチップを用いるために環境省から補助金を支給されただけである。地域特有の資源を活用した葉っぱビジネスは、あくまでも上勝町独自のアイデアであり、国からの支援も箱物行政とは全く異なる性格の補助金である。

これらの事例に対して、本報告書で取り上げている関西文化学術研究都市や神戸市のクラスター型地域開発は、特区や財政的支援など多様な国の支援策を利用している。県をまたぐ広域な地域開発や大規模な地域開発は、国の支援が不可欠である。しかしながら、国や地方自治体が置かれている財政事情を考慮すれば、今後こうした大規模開発がいくつも展開されるということは困難である。例外的な少数の地域開発は今後も行われるであろうが、広範囲に行われそうな地域開発のモデルとしては不向きである。

こうした中で注目されるのは、現在行われている地域提案型の産業・雇用創出策である。経済産業省が行っている企業立地促進法に基づく地域産業振興策、改正地域雇用開発促進法に基づく地域雇用創造推進事業による雇用創出が注目される。多くの県や大半の市町村は、これまで地域産業・雇用創出に関する経験・人材が不足しており、地域提案型のこれらの政策で自発的な地域振興策の立案・実行能力を高める必要がある。

本報告書では、地域雇用創造推進事業による雇用創出の事例として、北海道札幌市と石川県七尾市を紹介している。

札幌市のケースでは、コールセンターの誘致とそれに対する人材の育成・供給に大きな比重が置かれていたが、結果的にはコールセンターの仕事内容は人気がなく、結果として雇用創出の目標値を若干下回り、当初の政策目標を達成することができなかった。他方、IT関連企業への人材の育成・供給に関しては、企業の人材ニーズをきめ細かく研修内容に反映させ、行政と業界・企業が密接な連携をとった結果、雇用創出に成功している。コールセンターの雇用創出に関しては、既に専門家の間では雇用の質に問題があることが確認されており、そうした専門家によるコンサルタント機能を強化することが必要であった。他方、IT関連企業の雇用創出に関しては、他の自治体にも広く情報提供していく成功事例である。

七尾市のケースでは、市の人材不足などによって計画立案の過程で東京のシンクタンクの支援を仰ぎすぎたことが災いして、地域の実態を十分に考慮した計画内容となっていない側面があった。具体的には、地域の有名旅館に引っ張られ過ぎて、個別企業の雇用創出には成功したが、地域での幅広い雇用創出には結び付かなかった。やはり、地域の実情を知った人材が中心となって、計画の中核部分を立案することが必要である。ただし、こうしたことも地域雇用創出に経験の乏しい七尾市にとっては貴重な経験であり、今後は国によるチェック機能やコンサルタント機能を活用すれば、より効果的な地域再生策を立案・実行できるものと思われる。

3 地域雇用創出における国の支援策

地方分権化時代における国の雇用創出支援策は、新規雇用に対する賃金助成や創業支援といった企業に対する助成金政策といった短期的雇用創出政策に加えて、地方自治体が中長期的に地域雇用創出を持続させることのできる政策が必要である。

こうした中で、現在、厚生労働省によって行われているパッケージ事業および新パッケージ事業は、市町村が作成した企画案の中から雇用創出効果を達成できそうなものを選定し、その計画に資金助成を行うという政策を実施している。この事業は、雇用創出の経験に乏しかった地方自治体の職員に、雇用創出策の企画から実行までを独自に行う場を提供しており、市町村の担当者が政策立案・実行能力を向上させることに役立っている。

この事業では、3年間の事業を終了した後でも再度応募することが可能であり、また一度選に漏れた市町村が計画を練り直して再度応募することも可能となっている。こうした制度内容は、時間の経過と共に市町村担当者の能力向上に寄与しており、企画案における飛躍的な質の向上といったことが、しばしば認められる。

しかしながら、現状では雇用創出計画とその実施に対するチェック機能とコンサルタント機能が十分でなく、後者の機能を中心として今後強化していく必要がある。目標達成が困難になったときの打開策などについてのコンサルタント機能は、仕組みとして十分に行えるよ

うにはなっていない。これは経済産業省の政策についても、同じように言えることである。さらに、実際の雇用創出にはかなりの時間がかかるため、地域再生を確実なものにするためには、事業終了後も市町村に対するコンサルタント等の支援活動が必要である。

さらに、パッケージ事業および新パッケージ事業によって直接支援できる市町村の数には限りがあり、実施した事例の成功・失敗例を広く情報提供し、市町村の人材育成を促進・強化させることのできる専門家集団を組織するとともに、幅広く地方自治体が活用できる教育・研修機関の設置が必要である。さらに、厳しい財政事情から人員に余裕のない地方自治体に対して、効果的な研修を実施するためには、東京での中央研修以外に、少なくともブロック単位の研修機会を設ける必要がある。実際、当機構が地域雇用創出をテーマとした雇用職業研究会を2006年福岡で開催した際、九州・山陽地域から多くの自治体関係者が参加し、後に参加者の中からパッケージ事業に応募してきたケースもあった。また、「参加者を派遣できないのでビデオを見せて欲しい」といった依頼が自治体から寄せられるといったこともあった。

また、地域産業・雇用創出をより効果的に行うためには、地域での産官学の連携が不可欠である。地方自治体、業界団体、企業、ハローワーク、学校といった地域の産業・人材に関連する組織が協議会などを組織し、活発な情報交換や有機的な人材育成に関する連携を強化する必要がある。残念ながら、現状ではこうした地域での組織的連携はそれほど進展しているわけではなく、とりわけ産業と雇用の行政サイドにおける連携が弱いのが問題である。産業に関する通産局と雇用に関する労働局の連携が、職業紹介に関してのハローワークと市町村の連携が、現状では緊密にとられていない地域が大半である。

しかしながら、最近の新パッケージ事業の応募企画案の中には、企業促進法との関連を明示した雇用創出計画が見受けられるようになってきている。また、改正雇用対策法などによって、地方自治体も雇用政策に直接参加できるようになり、ハローワークとの連携を強化する地域が増え始めている。今回紹介した札幌市のパッケージ事業においても、地域での産官学の連携が、雇用創出を促進している。地方分権型政策と地域での産官学の連携強化は、密接不可分となってきている。

(参考文献)

- 梶山静六 (2000) 『破壊と創造 日本再興への提言』 講談社
- 神野直彦 (2002) 『地域再生の経済学』 中央公論新社
- 神野直彦 (2004) 『自立した地域経済のデザイン』 有斐閣
- 下平尾勲、伊東維年・柳井雅也 (2006) 『地域産業の再生と雇用・人材』 日本評論社
- 西村清彦 (2007) 『地域再生システム論』 東京大学出版会
- 日本経済新聞社 (2007) 『地方崩壊再生の道はあるか』 日本経済新聞出版社
- 橘川武郎・連合総合生活開発研究所編 (2005) 『地域からの経済再生』 有斐閣
- 樋口美雄、S・ジーゲル、労働政策研究・研修機構編 (2005) 『地域の雇用戦略』 日本経済新聞社、
- 本間義人 (2007) 『地域再生の条件』 岩波新書
- 松島克守・坂田一郎・濱本正明 (2005) 『地域新生のデザイン』 東大総研
- 労働政策研究・研修機構 (2007) 『地域雇用創出の新潮流』 プロジェクト研究シリーズ No.1
- 労働政策研究・研修機構 (2008) 『地域雇用政策と地域別従業者数の推移』 資料シリーズ No.38

第3章 地域雇用戦略と自治体の課題

第1節 はじめに

この章では、地域雇用創出を実施する上での自治体の役割について焦点を当てて検討を行う。雇用政策の主体が国から地域へと移っていく中、それぞれの地域固有の社会経済的な環境のもと、自治体による雇用創出の取組の現状そして今後の課題を確認したい、というのが本研究の問題関心である。

教科書的な考え方をすれば、地域の社会経済状況に違いがあれば失業の原因も異なると考えられる。失業の原因が異なれば求められる政策的対応も異なると考えられる。また、政策の位置づけについても、失業率が高いあるいは有効求人倍率が低い自治体では雇用問題の位置づけが高いと考えられるし、政策的緊急度も高いことが予想される。しかし、失業率や有効求人倍率の数値が同じ自治体であっても、何らかの雇用対策が講じられているところとそうでないところがあるとするならば、それを分ける要因は何なのかという疑問が浮かび上がる。

今後、自治体が主体的に雇用政策を実施することが期待される中、自治体において雇用創出に取り組むことができない理由は何か。個々の自治体では雇用問題に対応出来ないとすれば、隣接する複数の自治体で連携したり、都道府県と市町村とが連携したりすれば対応が可能なのか、さらに、国はどのような役割を果たすべきなのか¹。この章では、市町村が雇用創出策を実施する上での阻害要因を自治体の状況に基づいて検討したい。

本章の構成は以下の通りである。第2節では、既存の調査研究を本章の関心と関連づけて整理する。第3節ではこれまで実施してきた調査の枠組を念頭に置きつつ、自治体が雇用創出に取り組む上でどのような点に留意すべきかを検討する。第4節では、実際に自治体が地域雇用創出に取り組むことを困難にしている理由を整理する。第5節では、わずかなケースであるが、パッケージ事業の事例を通じた自治体の雇用創出の効果について整理した。その上で、本章の内容をまとめ、今後の対応のあり方について考察する。

後で述べるように、この章で取り上げた資料は、悉皆調査ではなく、任意回答のアンケート調査および聞き取り調査に基づいている。したがって、すべての都道府縣市町村についてデータが揃っているという訳ではない。また、資料の記述状況にも精粗がある。それ故、以下の分析は限られた資料に基づくケーススタディに近い性格を持つ。さらに、景況、市町村がおかれた環境は大きく変化していることに加え、アンケート回答者の異動によって情報の

¹ 労働政策研究・研修機構（2007a, b）では、既存の地域雇用創出への取組に関して印象論的な議論が多く、しかも好事例だけが中心となっており、全体像が把握できていないこと、既存の質的研究で指摘された論点が抽象的な議論にとどまり、量的データによって確認できるかどうか追試されていないこと、市町村長を対象とした調査を実施することにより、地域振興のビジョンづくりにも言及し、地域雇用戦略の現状を把握することを目的としていた。ただし、リーダーシップについては必ずしも明示的な検討を行っていない。

整合性がとれていない場合もある。そのため、改めて自治体を対象とした質問紙調査を実施し、分析を行う予定である。

第2節 既存の研究の流れと確認したいこと

1 既存の研究の流れ²

この節では既存の地域雇用対策の流れを概観する。国が実施してきた地域雇用対策の流れは、関連する産業政策を含め伊藤論文において検討されているので、本稿では必要最小限な範囲で取り上げることとする。これは、自治体における雇用対策への対応が過去の雇用対策がどのように行われてきたかと関連していると考えられるからである。

政策的枠組みの整備：第二次世界大戦後の日本における地域の雇用・失業対策の流れを概観した上で、高梨（1993）は政策的方法を次のように分類している。すなわち、①政府直営事業方式、②広域職業紹介政策方式、③民間企業活動活用方式の3つの方式である。

このうち、政府直営事業方式は政府の財政支出により公共事業を運営することにより再就職まで一時的に就業機会を提供する方式を指し、1950年代を中心に展開されたものである。この方式は中央政府が必要な経費補助を行い、全国の市町村が事業主体となって行われた。しかしながら、この方式による失業対策事業は長期滞留者を増加させたこと、事業の中心となった建設事業の効率性が低下したことなど、本来の政策目標を達成することができなくなってしまった。

広域職業紹介政策方式は、職業紹介制度を活用することによって労働供給が超過している地域から労働力不足地域へと労働移動を促進し、地域間の労働力配分を調整する制度を指し、1950年半ばから1960年代にとられた方式である。しかし、1970年代になると、人口移動の結果、地方の過疎化と都市部の過密化を招き、都市農村間の経済格差が広がったこと、農村地域の人口減少が進んだこと、地域間労働移動が停滞したことで政策効果に限界が見られるようになった。

さらに、民間企業活動活用方式は、雇用保険法（1974）に基づいて民間企業に解雇の抑制、雇用継続、さらに雇用創出を期待して政府から助成金その他の支援を行うもので、1970年代半ば以降展開された方式である。そして、地域雇用対策を体系立てた地域雇用開発等促進法が1987年に制定され、職業能力開発促進法も整備された。

地域雇用創出の重要性：以上のような流れを整理すると、地域における雇用政策が失業対策から雇用開発・雇用創出へと転換しており、その根底にある考えは地域間格差を縮小し「均衡ある発展」を目指すという考え方である。この点と関連して、地域間格差を縮小する方法として、八幡（1991）は、①財政による所得の再配分、②工場の地方立地、③地域の自立的

² 以下で取り上げる研究の用語法は原則として原典に沿うようにした。

な産業化があることを指摘する³。

これらの地域振興策のうち、財政政策は財政再建による制約と財政への過度の依存が地域の自助努力意欲を喪失させること、第2の工場誘致は地域側の都合だけで誘致が進むわけではないことから、地域の自立的な産業化を重要視するべきとする。その上で、地域の活性化を促進するための方策として内発的な地域振興を通じた地域雇用創出の重要性を指摘し、多様な地域類型に合わせた政策手段が必要になるとしている。

具体的な地域雇用開発を成功させる要因としては、①地域内循環により波及効果を最大化すること、②人材開発によって技術的な問題を解決すること、③マーケット・ニーズに合わせた市場性のある商品を開発すること、④事業の採算性の確保と官民の役割分担のあり方への配慮、さらに、これらの前提として、⑤地域ビジョンの策定と効率的な地域経営の展開を指摘している⁴。八幡の指摘と同じ趣旨の記述は他の研究においても繰り返されていることである。

1990年代から2000年代初頭の10年ほどの期間に、日本の失業率は急上昇する。これを受けて、緊急雇用対策や総合雇用対策などが打ち出された。国も、地域ニーズに応じた雇用対策として地域求職活動援助事業、緊急地域雇用創出特別交付金事業、地域雇用受皿事業特別奨励金、各種の就労支援事業、地域産業・雇用対策プログラムなどを実施した⁵。

その後、地域雇用対策は大きく変化している⁶。その1つは、政策主体のウエイトが国から自治体へと移り、日本全体の「均衡ある発展」から地域の状況に応じてそれぞれの特徴を活かした地域振興を実施することが求められるようになったことがある。地域における雇用創出もその中に位置づけられている。この背景には、不況が長期化する中、財政がさらに悪化し、財政による所得の再配分、公共事業の拡大で地方の雇用を支えることが一層難しくなっているという事情がある（樋口 2005）。

法制度の変化という点では、地方分権一括法（2000）により国と地方の役割分担を明確にし、自治体への権限委譲の方針が打ち出され、地域雇用対策も地域が主体となり、地域の状況を踏まえて、個々の地域の特徴を活かすようなものへと転換しつつある。また、改正雇用対策法（2000）、地域雇用についても地域雇用開発促進法（2001）が制定され、職業安定法の改正（2003）で自治体による雇用政策の実施が期待されている。そのために自治体においても職業紹介事業を実施することが可能となった。澤井（2003b）によれば、自治体に職業紹介事業の権限が与えられたことによって、自治体が責任を持って雇用政策を行うことができる

³ 八幡は工場の地方立地を中心に取り上げているが、サービス業、小売業の地方立地によっても雇用創出が可能であることは言うまでもない。例えば、コールセンターの地方立地や大型ショッピングセンターの地方立地によって雇用創出されることを想起されたい。

⁴ このうち、⑤の効果は労働政策研究・研修機構（2007a、2007b）を参照。

⁵ 国の対応の概略は、労働経済白書各年版を参照。なおこの記述は同（2003）による。

⁶ 以下の記述は伊藤・勇上（2005）341ページ以降による。また、樋口（2005）も参照。さらに、樋口・ジゲール（2005）の11～12ページの記述が調査結果を整理する上で参考になった。

こと⁷、都道府県と市町村の連携によって総合産業雇用対策に取り組む機会を作ることが可能になるとしている。特に先駆的事業を促進する誘導的事業に取り組むことで自治体として特色ある取り組みが可能となるという。

このような法制度の変更は自治体の雇用政策にどのような変化をもたらしたのであろうか。澤井によれば、地方分権一括法の施行以前は、雇用政策は国の行政、都道府県の行政として考えられてきたという。その結果、自治体とりわけ市町村では雇用をめぐる状況変化に対する問題意識も政策的関心は高くなかった⁸。しかし、改正雇用対策法（2000）により地方自治体における雇用施策の実施が努力義務とされたことで、地域の雇用状況に応じて自治体が裁量的に雇用政策を実施することが求められるようになった。さらに、改正雇用対策法（2007）によって、地域雇用開発促進法（2007）が改正され、対策の対象となる自治体が①雇用機会増大促進地域、②能力開発就職促進地域、③求職活動援助地域、④高度技能活用雇用安定地域という4つの地域類型であったものが、①雇用開発促進地域（雇用情勢が特に厳しい地域（都道府県）、②自発的雇用創造地域（雇用創造に向けた意欲が高い地域（市町村等）へと再編されている⁹。こうした地域類型の変更からわかるように、地域雇用創出においても「選択と集中」が意識されている。

2 地域雇用創出の事例研究

ところで、地域雇用創出の取組の効果を上げるためにどのような要件が求められるであろうか。この点について、地域雇用創出あるいは地域振興の先行調査・研究ではケーススタディが行われている。そこで取り上げられるのは、当然のことながら成功事例あるいは先進的な取組として注目された好事例地域である¹⁰。事例となっている地域を整理して産業政策、雇用創出を含む地域振興のポイントと思われるものを列挙すると第3-2-1表のようになる¹¹。

この表の表側には地域雇用創出の好事例に見られるポイントを、表頭には地域雇用創出の取組の中心となっている自治体の区別をとっている。比較的多く取り上げられた地域の事例を検討すると、次のような共通点が指摘できる。すなわち、

- ①地域外から企業を誘致することによる外発的な雇用創出とともに、地域資源を活用して地域活性化を図る「地域資源活用型」の内発的な雇用創出が注目されている。
- ②地域住民、地域企業関係者（その多くが中小企業、商店主）など、地域関係者が取組に加わっている事例が多い。換言すれば、地域関係者がステークホルダーとして取組の中

⁷ この点については佐口（2004）でも指摘されている。

⁸ 澤井（2003b）は雇用をめぐる状況変化として雇用の流動化と自治体の政策的対応の関係を論じている。

⁹ 中山・橋本（2006）は地域雇用政策あるいは地域雇用創出策の制度的枠組みの変遷を整理している。その中で後述の地域雇用創造事業の特徴を「民間企業の誘致が前提になっている」（同書95ページ）としているが、なぜこのような解釈が成り立つのか、同書から読み取ることはできない。

¹⁰ 敢えて例示することはしないが、一時期注目された取組にも時間の経過とともに期待したほどの効果が得られていない事例も見られる。

¹¹ 第3-2-1表は既存の調査研究で取り上げられた事例のポイントを行政区分別項目別に整理したもので、各セルの記述内容は行間で同じ地域の状況を表しているわけではない。

心になっているところが注目されている。

③自治体が果たしている役割は2つに分類される。1つは行政主導で雇用創出に取り組んでいるものであり、もう1つは、民間が主体となって雇用創出につながる地域活性化に取り組んでおり、行政は調整役あるいは裏方となってそれをサポートしているというものである。

④地域雇用創出に取り組む主体が民間、行政という二分法の枠組みを超え、第三セクター方式やNPOが一定の役割を果たしている。近年、第三セクター方式をとることによって生じる問題点が指摘されている一方で、NPOが地域活性化を通じて地域雇用創出に貢献している事例が多くなっている。ただし、NPOによる取組の効果は必ずしも明らかではない。

第3-2-1表 地域振興の事例の概要

	都道府県	市	町	村	連携
地域振興策の内容	・産業政策 (IT 関連、水産業)	・産業政策 (企業誘致、IT 関連、中小企業支援、商業) ・観光 (ツーリズム) ・再開発 ・教育	・産業政策 (林業、農業) ・観光 (ツーリズム)	・産業政策 (商業) ・農業振興 ・観光 (観光施設整備)	・観光 ・産業政策 (集積、家具)
地域資源の活用		・温泉 ・大学設置 ・景観、歴史的建造物 ・製造業	・林業 ・海産物 ・農産物 ・温泉	・農産物、同加工品	・歴史的景観
ステークホルダー	・民間企業 ・NPO ・大学 ・漁業協同組合	・市役所 ・市民ボランティア ・大学生、高校生 ・民間企業 ・経営者 ・経営者団体 ・NPO	・地域住民 ・農家 ・商店主 ・地元企業関係者 ・大学	・住民 ・農家	・住民ボランティア
官民の関係	・産学官連携 ・財団法人 ・第三セクター	・市民参加 ・財団法人 ・第三セクター ・行政職員派遣	・第三セクター ・民間企業		
地域人材の育成		・起業家育成 ・インターンシップ ・農業従事者育成 ・ボランティア育成 ・若年人材育成	・観光関連人材育成		・人材育成塾

第3-2-1表 地域振興の事例の概要（続き）

	都道府県	市	町	村	連携
キーパーソン、リーダーシップ		<ul style="list-style-type: none"> ・市長 ・市役所職員 ・商工会議所 ・企業経営者 ・コーディネーター（民間出身者、外部人材導入） ・JA ・NPO 	<ul style="list-style-type: none"> ・町長 ・役場職員 ・JA ・農業法人 	<ul style="list-style-type: none"> ・JA 	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会
外部人材活用		<ul style="list-style-type: none"> ・研究者 ・経営者 ・コーディネーター 		<ul style="list-style-type: none"> ・デザイナー活用 	
効果		<ul style="list-style-type: none"> ・観光客増加 ・起業数増加 	<ul style="list-style-type: none"> ・交流人口増加 ・UIターン増加 ・就業率上昇 		
その他		<ul style="list-style-type: none"> ・サテライトオフィス ・構造改革特区 ・補助金、資金融資活用 ・条例制定 ・TMO(Town Management Organization) 	<ul style="list-style-type: none"> ・道の駅活用 		<ul style="list-style-type: none"> ・補助金 ・企業間ネットワーク展開

注：労働政策研究・研修機構（2007b）から再構成して作成。原資料は同報告書を作成に当たって実施した文献展覧、聞き取り調査、アンケート調査による。

⑤地域における人材育成が取組の柱の1つになっている。ここでいう人材育成は、地域産業再生を担う企業における人材育成、地域振興を担う行政における人材育成だけに留まらず、地域を支える地域住民の育成にまで範囲が広がっていることが注目される。中でも、地域という視点を学校教育に取り込んでいる事例が注目される。

⑥地域で充足することができない外部人材を活用することによって地域内で充足することができない人材ニーズを満たしている地域が多い。

⑦地域での取組がどれだけの効果があったか、評価しているケースは少ない。

⑧上記の諸点と関連して、少数ながら社会的共通資本の役割を強調するケースがある¹²。といった共通点がある¹³。

¹² 社会的共通資本については本研究の視点として十分整理されていないので、機会を改めて検討したい。

¹³ 労働政策研究・研修機構（2007b）を参照。

3 地域における産業政策と雇用政策を結ぶもの

従来の地域雇用政策は「産業振興策に埋没する雇用開発や、対症療法としての雇用対策」（佐口（2004））であったとの批判がある。では、法制度の変更によって自治体における雇用政策に変化があったのであろうか¹⁴。実は、自治体全体でみると、期待されたほどに自治体の雇用政策に変化があったわけではない。依然として産業振興策（特に企業誘致）が地域振興策の中心にあることは変わらない。その理由は何か。

確かに雇用は生産の派生需要に位置づけられ、地域雇用政策と地域産業政策とが密接な関係にあることもまた事実である。地域産業政策と地域雇用政策を結びつけるものは、いうまでもなく生産要素である「労働力」すなわち人材である。産業政策においても地域における産業政策と地方自治体の人材政策について、鈴木（2004）は、地域の産業集積の実態に即した開発計画を作成し、地域の研究者・技術者を産学共同研究に組み込むコーディネート力を持った自治体職員の排出が必要であるとする。そのために、特定の行政課題に対する専門的知識を蓄積したスペシャリストの養成が不可避となる。また、関満博による一連の著作においても、地域における人材育成の重要性が指摘されている。たとえば、関・横山（2004）では、地域の連携とともに、地域産業振興をリードする人材と地域産業の担い手としての人材の重要性が説かれている¹⁵。

このように、雇用創出に取り組む上でも人材育成は重要なキーファクターに位置づけられる。地域人材の育成についてはこれまでも多数の事例研究が存在しているので、次にこの点について論点を整理する。

4 地域における人材育成

本稿の関心は、地域雇用創出に関する諸要因のなかでも政策主体のあり方に注がれているので、上記の人材のうち、リーダーの役割を果たすキーパーソンに議論を集中したい。地域のリーダー人材の重要性は関以外にも多くの機会に指摘されていることである。たとえば、樋口（2005）は、地方への財源の委譲が進み、自治体の権限が強化されることによって、政策を立案し、実施していく地域のリーダーが求められ、地域の人材戦略が必要となるとしている。そして、地域が主体的に雇用創出を行う上で意欲の高い人材を育成、配置するように雇用戦略を作成する必要性を指摘している。伊藤・勇上（2005）においても、自治体の長が強いリーダーシップをもち、自治体の職員が地域の特性にあった産業・雇用創出計画を企画立案することが重要になると述べている。その際、国・中央官庁の果たすべき役割として、企画立案力を高めるような教育・人材育成システムを整備・拡充することが指摘されている。

このように、地域雇用創出・地域振興を実施する上でリーダーシップを持ったキーパーソンが存在していることがポイントの1つとして指摘されており、そのため、地域においてリ

¹⁴ 市町村における雇用政策への取り組みの現状については労働政策研究・研修機構（2007a）を参照。

¹⁵ 関・横山（2004）、特に219～222ページ。

ーダーシップを持つ人材育成の必要性が説かれている¹⁶。

ところが、リーダーシップを持った人材がどのような人物なのか、具体的なキーパーソン像は明確ではない。新規に事業を行う場合、キーパーソンの存在が不可欠であるとしても、地域雇用創出に取り組む上でいったい誰がキーパーソンになるのであろうか。自治体の地域雇用創出に取り組む際のキーパーソンはどのような経歴、資質を備えているのであろうか。自治体の市町村長なのか、企業関係者なのか、住民なのか、キーパーソンの要件はあまり論じられてこなかった¹⁷。

こうした中、八幡（1990、1991）は地域振興における人材開発の重要性を指摘し、それとの関連でキーパーソン像がより具体的に論じられている¹⁸。それによれば、既存産業がないところに新たな産業を興そうとする場合には、

- ①事業化の初期段階で起業家、プランナー、企業家などリーダーシップを発揮する人材（既存の企業の経営者・予備軍、経営幹部経験のあるUターン者、行政の首長・行政幹部など）が求められ、
- ②事業化の方針が決まった段階でこれを技術的に具体化し、事業として展開していく人材（工場長や技術者、営業企画担当者など）に対するニーズが高まるとしている。これを担う人材を意識的に養成するために他地域、異業種、海外の企業などとの交流機会を通じて技術移転を進めることの重要性を指摘している。その上で、どのような経営方針を重視するかによって地域における人材開発の人材ニーズが異なると論じている。

また、八幡は中小企業セクターの雇用創出力に注目し、地域企業の経営者の役割期待に言及している¹⁹。まず、経営者の基本属性として学歴の違いを指摘する。すなわち、

- ①農業地域の経営者の学歴は大卒以上比率が低いが、大都市地域では高く、大都市周辺地域は両者の中間に位置する。最終学歴の差は学生時代の人的ネットワークをビジネスに活かすという点で大都市の高学歴経営者は有利である。
- ②農業地域や大都市周辺地域の経営者のうち、大都市での仕事経験があるものが経営している企業の売上高伸び率が大きい（両者の相関が高い）。つまり、大都市での仕事経験がある経営者の企業の方が、そうでない経営者の企業よりも売上高の伸びが大きく、企業の経営方針も積極的である。

¹⁶ このことは、リーダーシップを持ったキーパーソンがいれば雇用が創出されるということの意味するのではない。キーパーソンの存在は雇用創出への取組につながる傾向があるということの意味しているが、確実に雇用創出につながっている訳ではない。キーパーソンの存在は、地域が雇用創出策を実施していない状態から一歩踏み出す牽引力になるということの意味している。

¹⁷ 大森・卯月・北沢・小田切・辻（2004）では、リーダーとしての首長像を取り上げており、市町村長の果たすべき役割が論じられている。

¹⁸ 八幡の議論は民間企業のキーパーソンについて論じたものである。県や市町村といった自治体の役割を検討する本稿の課題とは関係ないように思われるかもしれない。しかし、地域振興が雇用創出に結びついた事例を見ると、必ずしもキーパーソンが行政関係者であるとは限らない。この点については、労働政策研究・研修機構（2007b）を参照。

¹⁹ 中小企業による雇用創出については、桑原（1987）、稲上・八幡（1999）、玄田（2004）の第7～第8章を参照。また、樋口（2001）は都市圏と地方圏の雇用創出・喪失の差を検討している。

③大都市経験の期間と企業のパフォーマンスの関係をみると、短期間でも外の空気を吸った経営者と中堅社員として働いて、ある程度職務経験を活かせるまでに経験を積んだ経営者の企業のパフォーマンスがよい。後者のグループについては、現場監督や下級管理者を経験し、少数の部下を使った経験があり、階層別研修などの機会から経営管理ノウハウについても勉強した経験があること、実務面でも部下を使って仕事を組織的に進める経験があることが企業パフォーマンスの差につながっている。

④Uターン者の採用についても、地場中小企業では人材養成余力に欠けるので、中堅人材の確保が外部人材との連携や一定のノウハウを備えて技術移転の担い手になるような人材の確保がその後の成長につながる。

以上のように、八幡の議論は地域企業の経営者像を整理したものであるが、地域振興あるいは「地域経営」という視点から見た場合にも類似点があるように思われる²⁰。

先ほどの第3-2-1表をみると、地域雇用創出のキーパーソンとなっているのは市長・町長、行政職員、企業経営者など、個人だけではなく、商工会議所、JA、自治体が設置した協議会、NPOなど集団の場合もあり、きわめて多様である。こうした事情もあってか、地域雇用創出という視点の事例研究では、リーダーシップを持ったキーパーソンの存在の重要性は指摘されていても、抽象的、印象論的な議論にとどまっているのかもしれない。また、人材育成の議論も職員研修のあり方について各論的に論じるにとどまっており、八幡の指摘ほど具体的なものになっていない²¹。

第3節 自治体における雇用創出の現状と対応

1 分析の視点

前節で見てきたように、法制度の変化の結果、自治体においても雇用創出に取り組むことが求められるようになった。では、「現場」での政策的対応はどうか。労働政策研究・研修機構（2006）（2007a、b）では、市町村が独自に雇用創出策を実施しているのか、実施している場合にはどのような施策を実施しているのか、施策を実施している市町村と実施していない市町村との違いは何か、主として自治体の取組体制という視点から検討を行った。

その際、第3-3-1図のような仮説的な地域雇用創出の枠組を設定した。この枠組では、雇用創出についてビジョンや計画をもつことによって雇用創出策（手段）の方向性の決定が決まる。また、雇用対策についてビジョンや計画を具体化するために、雇用創出策のとりまとめの担当部署が設置される。次に、雇用創出策のとりまとめの担当部署の設置は、専門知識を持った人材の存在によって可能となり、専門知識を持った人材の必要性は、雇用対策の

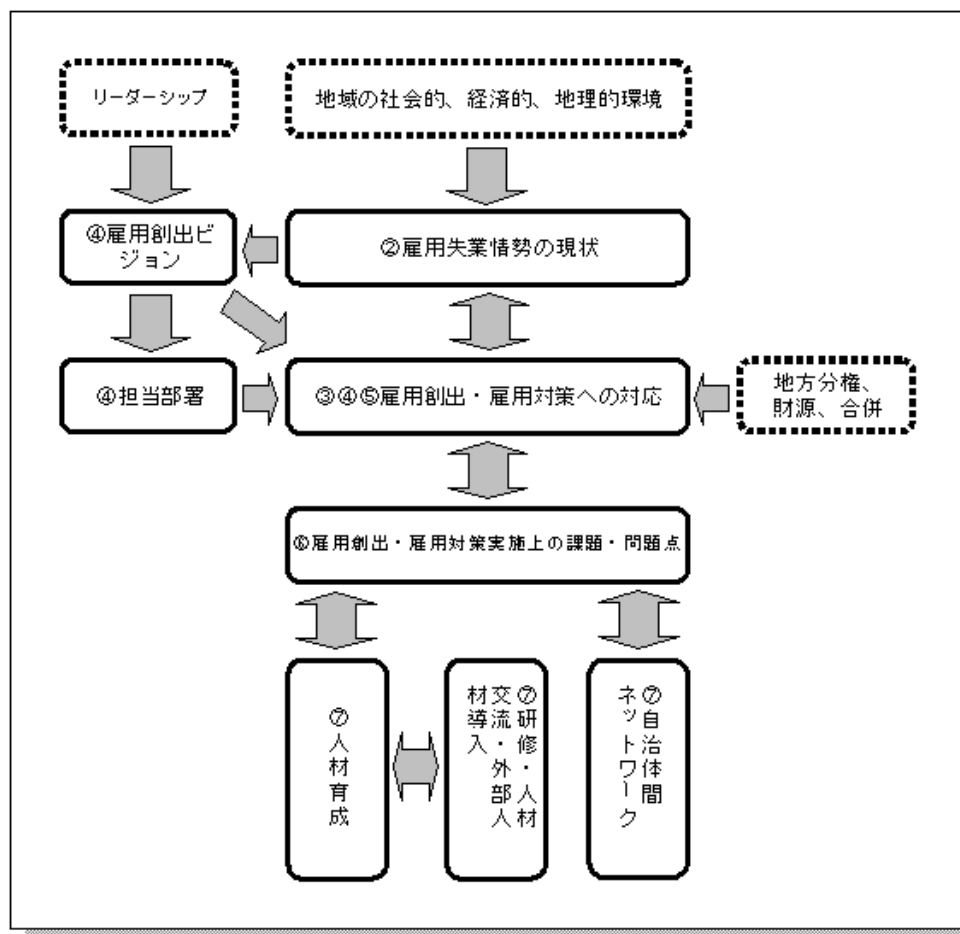
²⁰ 労働政策研究・研修機構（2006）では地域での人材育成の重要性とともに自治体、地域の代表的企業における外部人材の活用について調査している。ただし、調査項目は採用状況に限定している。

²¹ 関満博による一連の著作をはじめ地域振興に共通する論点の1つに（リーダー）人材の育成があげられている。

企画・立案、実施に関する研修ニーズを高める。また、自治体ではより幅広い人材を採用することによって多様な人材ニーズに対応し、それによって職員の刺激になり、人材の質を高めることにつながると考えられる。この図において、地域雇用創出に取り組むにあたり、市町村においても地域経済、地域雇用に関するビジョンづくりが必要であり、その際、リーダーシップをもってビジョンづくりにとりくむキーパーソンが地域にいるかどうかポイントになる。また、地域の特性を活かした産業・雇用政策を企画・立案する上でも、雇用問題担当者を含む政策担当者の人材育成が重要になる。

人口規模やその年齢構成、産業構造等、自治体ごとに特性は大きく異なる。すべての自治体を一律に考えるのではなく、地域特性によって、いくつかのタイプ別にわけて対応することが必要である。現実には産業ビジョンと雇用ビジョンがどのような関係にあるのか、必ずしも明確ではない。産業政策と雇用政策が密接不可分であるとすれば、産業ビジョンと雇用ビジョンとの両方を意識することが重要である。

第3-3-1図 仮説的な市町村における雇用創出の枠組



注：点線で囲んである部分は労働政策研究・研修機構（2007a、b）で検討されなかったことを表す。

この仮説的枠組の下、アンケート調査（以下、JIL-PT 調査と記述）および並行して実施した聞き取り調査に基づいて試論的に検証したのが労働政策研究・研修機構前掲書である²²。これらから記述統計的な観察結果を整理すると、以下のように整理することができる。すなわち、

- ①これまで実施された市町村レベルの雇用創出策は、地域外から企業を誘致することによる雇用創出策が多く、それ以外の雇用創出策（いわゆる内発的雇用創出）を実施した市町村はわずかである。
- ②前提となる独自の雇用創出のビジョン・計画を有している自治体、雇用創出担当部署（担当者）を設置している自治体は少数派である。
- ③自治体における専門性の高い人材育成については、財源不足や研修中の職員の代替要員が確保できないといった理由から行われていない。

では、雇用創出についてビジョンや担当部署を持たず、雇用創出策を実施していない（実施できない）「多数派」が抱える課題は何なのか。第3-3-1図は地域雇用創出の理想論であり、これを基準として地域を評価すれば多くの自治体の状況は問題が多いということになる。しかし、地域の現状、とりわけ地域独自の雇用創出策が行われない（実施できない）という実情にも目を向ける必要がある。

自治体が独自に雇用創出プランを作成する上で、一部の自治体では固有の地域雇用政策の萌芽は見られるものの、大半の自治体では地方自治体の担当者が政策の選択肢が広がっているとの認識を持っていない。これは佐口（2004）による指摘と整合的である。また、地域の状況を一番把握しているはずの市町村が、地域雇用政策の策定・実施において地方関係者を有効に組み込んでいない「多数派」の現状が浮かび上がってくる²³。さらに、地域雇用創出を含む地域づくりの理念（ビジョン）、それを具体化する手段が地方自治体に備わっていないのが現状である²⁴。

以上、政策主体としての自治体を念頭に置きつつ、地域雇用創出戦略の観点から既存の調査研究の流れを概観してきた。主な論点を整理すると、以下のようにまとめることができる。

- ①地域ビジョンの策定と効率的な地域経営の展開が前提となること、
- ②事業化の初期段階でリーダーシップを発揮する人材が必要であること、
- ③事業化の方針が決まった段階でこれを技術的に具体化し、事業として展開していく人材に対するニーズが高まるということ、また人材開発によって技術的な問題を解決すること、

²² アンケート調査は、全国の都道府県市町村を対象に実施した。アンケート調査票は都道府県知事票と雇用問題担当者票を自記式郵送法によって実施し、都道府県知事 31 票、都道府県の雇用問題担当者 28 票、市区町村長 1140 票、市区町村の雇用問題担当者 1519 票の回収があった。都道府県知事、市区町村長調査票の回答の中には代理回答が含まれている可能性がある。アンケート調査項目および結果の概略については労働政策研究・研修機構（2006）を参照のこと。また、労働政策研究・研修機構（2007a,b）では、アンケートから市町村だけを取り出し、地域雇用創出策の実施状況を中心に整理した。

²³ 以下の議論は佐口（2004）による。

²⁴ 佐口（2006）のほか、澤井（2003b）、中山・橋本（2006）では大阪府の取組事例が紹介されている。

④事業の採算性を確保し、官民の役割分担のあり方へ配慮すべきこと。地域における施策に企業がどれだけ参画できるか、効率・公正・持続性の観点から政策の対象をどこに絞り、その上で、どのような実施主体が政策を担うのが望ましいか、検討すること、

⑤従来の人的資本投資への支援、労働需要喚起のための企業への支援の他に、地域レベルでの労働市場での仲介組織に着目し、需給双方での効果的支援の促進といった条件が備わっていないなければならない、

⑥地域での政策・施策にハローワークが能動的かつ柔軟に関わっていくことが重要である、

⑦地域産業政策ではマーケット・ニーズに合わせた市場性のある商品を開発すること、地域内循環により波及効果を最大化すること、

である。ここで挙げたポイントのうちいくつかはこれまでも繰り返し指摘されてきたものもある。

2 資料の概要

上記の論点を念頭に置きつつ、自治体における雇用創出への取組の現状をみていくことにしたい。再び労働政策研究・研修機構（2007b）に戻ると、自治体における雇用問題への対応の仮説的枠組と現状との関係について検討した²⁵。そこで、まず、地域雇用政策における都道府県と市町村の関係について焦点を当てて調査結果を整理することにした。

都道府県知事、都道府県の雇用問題担当者、市町村長、市町村の雇用問題担当者の4種類のアンケート調査結果から、都道府県知事—都道府県の雇用問題担当者—市町村長—市町村の雇用問題担当者の関連を念頭に置いて総括表を作成し（巻末の第3-6-1表）、それ通して雇用創出における都道府県—市町村の課題を検討する。地域が雇用創出策を実施する条件についての数量的な傾向は既に整理しているので、以下では地域が雇用創出策を実施できない要因について、自由記述形式で回答された質的なデータに注目してドキュメント分析を行うことにする。多様な自治体が置かれた状況を把握するためには、形式的に統一されたアンケート調査に基づく数量的なデータの分析だけではなく、質的なデータで補完することが不可欠であると考えたからである。さらに、外発的雇用創出の1手段である企業誘致を実施するときに県と市町村が連携して取り組むことが考えられるが、地域雇用創出を考える際、内発的雇用創出につながる施策では、国、都道府県、市町村の役割が明確ではない。そこで、雇用創出における都道府県と市町村の役割分担、さらに国の役割は何かについても考えていくことにしたい。

²⁵ なお、この枠組は市町村の状況を念頭に置いたものであり、国、都道府県、市町村の関係については視野に入れていない。

第4節 地域のリーダー、行政と雇用創出について

地域のリーダーとして、知事あるいは市町村長は地域雇用創出についてどのように考えているのか。都道府県知事、市町村長、都道府県の雇用問題担当者、市町村の雇用問題担当者の回答をマッチングさせ、それに基づいて検討していくことにする²⁶。

1 知事

雇用問題の位置づけ：マッチング可能であった回答のうち、知事が雇用問題についてどのような考え方を持っているかを見ると、「最優先課題」という考え方をしている場合が13ケース、「複数の課題の中の1つ」という考え方をしている場合が10ケースである。

雇用問題を政策課題のなかでどう位置づけるかは、雇用状況が悪い地域ほど政策的優先度が高いことが予想されたが、雇用状況を表す指標として、都道府県別有効求人倍率、同完全失業率を取り上げて政策課題の位置づけとの関係を検討しても、統計的に有意な差はない²⁷。

地域雇用創出として重視するもの：地域雇用創出策のうち、地域外から企業を誘致するなどして雇用創出すること（以下、外発的雇用創出）を重視するか、あるいは地域内での新規起業やコミュニティ・ビジネス支援などを通じて雇用創出すること（以下、内発的雇用創出）を重視するか、あるいはこれら両方を重視するかについては、22ケースで「内発的雇用創出・外発的雇用創出の両方を重視する」としている。「その他」が1ケースとなっているが、これについても内容を確認すると、「①既存の産業をどう元気づけていくかという産業再生、②いかに新しい産業を創っていくかというベンチャー創出、③いかに元気な企業を引っ張ってくるかという誘致」としていることから、「内発的雇用創出・外発的雇用創出の両方を重視する」と概ね同じ方針であるととらえられる。

当然のことながら、1つの県の中でも市町村間で産業構造、就業構造、さらに産業組織に違いがある。地域の中心産業が第一次産業であったり、小零細規模企業が多かったりする場合、既存の企業において期待するような雇用はなかなか生まれにくい。新規起業による雇用創出の規模も小さい。このような状況では、かつては賃金コストが相対的に安いことをウリに企業誘致による雇用創出を行いがちであった。しかし、企業立地が国際化し、もはや（国内で）安い賃金コストというだけでは企業誘致することはできなくなってしまった。企業誘致による外発的な雇用創出に期待しがちであるが、現実にはそのような地域での企業誘致は必ずしも成功していない。このような状況では、内発的な雇用創出にウエイトを置くべきであり、都道府県レベルでは内発的雇用創出・外発的雇用創出の両方を重視するという回答するという結果になったと考えられる。

²⁶ マッチングが可能であったデータは、知事23県、県担当者16県、市町村長354、市町村担当者826である。知事、県担当者については数が少ないので、欠損値であっても分析対象とした。

²⁷ たとえば、A県では有効求人倍率は全国的にも低い、高齢化が進行し医療や介護を政策的優先度が高い場合は雇用問題の優先度は複数の課題の中の1つとして位置づけられている。

地域雇用創出を中心になって担うべき主体：知事の雇用創出に関する考え方で差が出たのは、地域雇用創出を国、都道府県、市区町村のいずれが担うのがよいかという点である。地域雇用創出を「国」が担うべきという回答はなかったが、「都道府県」という考えが8ケース、「市区町村」が2ケース、「その他」が14ケースとなっている。「その他」の回答の内容を見ると、「国、都道府県、市町村の協力」が6ケース、国・都道府県・市町村との3者という点は同じであるが、「・・・緊急地域雇用創出特別交付金事業のような国レベルの雇用の創出事業や新しい雇用確保の為の制度の創設等の施策は国が示すべき・・・(中略)・・・地域の特色のある産業の振興やサービスの提供といった地域の活力となる施策は国の支援も得ながら地方が積極に取り組むべき・・・」「国・市町村と連携の上、県が中心となって担うべき」との記述がそれぞれ1ケースあった。従って、「国、都道府県、市町村の協力」は8ケースと考えてよいだろう。また、「都道府県と市町村の協力」は2ケースである。

地域雇用創出をどこが担うべきかと回答理由を見ると、

- ①市区町村が主体となるべきという場合、「実効性のある雇用対策を実施するためには、それぞれの地域のニーズを踏まえ、地域に密着した事業を組み立てていくことが重要」、「雇用の場の確保は、産業の活性化を通して実現するものと考えている。また、その地域における産業政策の中心の実施主体は、国の施策を活用する場合においても地域の実情を踏まえた事業展開を行う必要があることから、地域に最も精通している市町村が担うことが適切と考える」としている。

これらの考え方の背景には、全国一律の施策ではなく、個々の自治体の状況に応じた雇用創出策を実施する上で、活用すべき地域の資源を含む自治体の状況を把握しているのは市区町村であり、それにもとづいて地域雇用創出策が講じられるべきと考えているようである。

しかしながら、政策の企画立案を市区町村単位で実施するとしても、自治体の規模、財源、職員数などの制約によって単独で雇用創出に取り組むことが困難である場合もある。そのような場合にどのように取り組むかが課題となろう。このような場合、たとえば、産業構造が同じであるとか、いくつかの市町村が雇用の波及効果を考慮し、通勤・通学圏にある自治体同士が連携して雇用創出に取り組むということも考えられる²⁸。しかし、知事の回答ではそうした回答はなかった。

- ②雇用創出に取り組む主体として都道府県を単位とするべきであるといっても市区町村との協力・連携なしに取り組むことはできないだろう。しかし、より広い行政単位として都道府県が雇用創出の主体となるべきであるという理由については、「・・・地域における雇用の場の確保を図るためには産業施策との連携が不可欠であることから、地域の産業施策の担い手たる地方公共団体が雇用の場の確保を図るべきと考える。また、雇

²⁸ 市町村間の連携による雇用創出への取り組みの例として、厚生労働省地域提案型雇用創造促進事業、地域雇用創造推進事業における連携の事例を挙げることができる。詳しくは厚生労働省のウェブページを参照。

用される者の立場で見た場合、通勤、生活圏の広がり等を考慮すると、市町村では狭いと考えられる」、「雇用の場を確保するには、地元産業の振興が不可欠の要件である。雇用創出の効果は、市町村単位にとどまらず、広域的なものとなる」、「地域の産業の特性や県内企業のニーズに対応した職業能力の開発を進めるとともに、求職者のニーズに応じた雇用機会の確保や求人・求職のマッチング支援など、きめ細かな取り組みを進める必要があると考える」、「雇用の場の創出の主な手法としての企業誘致、地域産業の振興については、全国一律に実施するのは困難と思われる。地域における県と市町村との関係においては一体となっていくべきものと考えているが、自治体の規模からみた場合、県が主たる役割を担う方が効果的と考える」、「・・・地域の事柄については、その地域にとってどういう状態が最適なのか、いわゆるローカルオプティマムとして、地域が責任を持つので任せて欲しいと思っている・・・」といった理由付けがなされている。これらの記述から明らかなように、都道府県を単位として雇用創出に取り組むべきという場合、市町村より広域的な施策の展開を想定しているようである。

もちろん「その他」の回答についても、「雇用の場の確保を図る施策は、①複数の市町村にまたがる場合が多いこと、②企業誘致や新事業創出など、県が主体となって取り組んでいる産業政策と密接不可分であることなどから、広域行政を担う都道府県が、地域の実情を熟知する市町村と連携しながら実施すべきであると考えている」とした上で、「都道府県と市区町村で協力して取り組むべき」といった意見があった。既に実施している雇用対策の取り組みとして、「地域の潜在力を活かして大きな産業を創出するというスタンスであり、企業誘致などの具体的な取組も県と市町村が共同で行っている。」といった記述もあった。

また、「地域の雇用の場の確保については、地方自治体が地域の特性を生かして、地域の実情に応じて自主的に創意工夫を行い産業振興・雇用の創出に取り組むべき・・・（中略）・・・しかし、地域の雇用情勢は全国的な経済・雇用情勢が反映されるため国の雇用支援が必要であり、この場合は国との協力が不可欠・・・」として、都道府県が主体的に雇用創出に取り組むが国との協力が不可欠とする意見がある。

- ③「その他」の回答のうち、多くが「国、都道府県、市町村の協力」としている。その理由として、「景気変動等による雇用情勢の変化への対応は、大局的観点から国が施策展開をすることが適している。しかし、地域性の高い個別的な雇用問題については、地方公共団体が主体的に施策展開できるような仕組みが必要である」、「雇用保険や雇用安定助成金など、全国統一的に実施すべき雇用対策は国において実施し、その他の雇用対策は、地域の実情に応じて、各地方自治体において実施すべきと考える。なお、求人・求職活動や企業活動は広域に渡るケースが多いため、現状では、地域の雇用対策は都道府県が行うべきと考える」、「・・・緊急地域雇用創出特別交付金事業のような国レベルの雇用の創出事業や新しい雇用確保の為の制度の創設等の施策は、国が示すべきことであ

ると考える。また、地域の特色のある産業の振興やサービスの提供といった地域の活力となる施策は、国の支援も得ながら地方が積極的に取り組むべきと考える」、「国が、職業紹介、雇用保険制度や各種助成制度など、全国共通の骨格的な制度運用を行う一方で、地方公共団体はこうした制度を踏まえて、地域の実情に応じたきめ細かい事業に取り組む必要がある。雇用対策法等にも規定されているように、国、都道府県、市町村が各々の立場から協力して取り組むべき」、「雇用の場の確保を図る施策は、全国レベルでの地域間格差を一定の範囲内で解消することなどを前提に国で取り組むべきものもあり、さらに、各地域の実情に応じたきめ細かな取り組みを、県、市町村により展開する必要もあるものとする」などがあげられる。

これらをまとめれば、法・制度上の枠組み、ナショナルミニマムやセーフティーネットについては国が主体となって整備し、地域毎に状況が異なる課題については都道府県が中心となって対応するべきと考えている自治体が多いといえよう。

さらに、具体的な内容に関する記述はなかったが、「雇用の場を確保するためには、全国統一的な助成金や奨励金などによる雇用支援施策と、地域の実情に応じた産業振興や企業誘致などを連携して行うことが必要である」という考えも国・都道府県・市区町村の協力で取り組むべきと解釈できよう。

以上、「国、都道府県、市町村の協力」について整理したが、国と地方自治体の役割が重複することなく、連携・協力をはかりながら雇用創出に取り組むのが望ましいとしている。

2 市町村長

次に、市町村長は地域雇用創出についての考えは、マッチング可能であったデータのうち、「最優先課題」という考え方を持っている場合が 97 ケース、「複数の課題の中の 1 つ」という考え方を持っている場合が 234 ケース、残りが「その他」が 23 ケースとなっている。また、どのような雇用創出策を重視するかという点については、「内発的雇用創出・外発的雇用創出の両方を重視する」が 193 ケース、内発的雇用重視が 81 ケース、外発的雇用重視が 70 ケースとなっている。

実際に地域で実施された雇用創出策をみると、都道府県・市町村問わず企業誘致に大きく偏っている。確かに地域外から企業誘致することによる外発的雇用創出はその効果が大きい²⁹。それゆえ、雇用創出策という場合、企業誘致の実施に結びつけられがちである。しかし、雇用創出をどのように位置づけ、どのような雇用創出方法を重視するのかという関連をみると、その関連性はあまり明確ではない³⁰。

²⁹ 労働政策研究・研修機構（2007a,b）は外発的雇用創出策と内発的雇用創出策を実施することによる民営事業所従業者数に対する効果を検討した。その結果、外発的雇用創出策は統計的に有意な正の効果が確認されたが、内発的雇用創出策については統計的に有意な効果を確認できなかった。

³⁰ 雇用創出策の位置づけと重視する雇用創出策についてコレスポネンス分析を行い、対称的正規化の配置を確認したが、両者の関係は明らかではなかった。なお、クロス集計表の調整済残差の値もすべて 2.0 以下で

政策的課題のなかで雇用創出を最優先と位置づけている自治体に注目すると、その理由は、「地域振興の発展のうえで、生活の基盤である安定した収入の確保は不可欠であり、多様化する職業意識と、無業者・フリーター等の若年者雇用対策、及び次世代の人材育成等雇用環境の充実と整備は緊急の課題であると認識しているため」、「雇用の場が少ないと若者が流出し、ますます高齢化が進み、地域内での活気がなくなってくるので、雇用の場をもうけ、若者を定住させることにより地域の振興に役立つものと考えている」といった記述がある。

しかし、複数の課題の中の1つと位置づける場合との違いは明確ではない。その多くが都道府県知事の回答でも同様の意見があったように、雇用が生産の派生需要をふまえ、「雇用問題は地域振興の重要な課題であることは間違いないものの、同等あるいは同等以上に重要な課題を抱えている」、「当面の地域振興施策としては、既存工業の振興や工業の導入及び、魅力ある商店街の形成などを柱に取り組みを進めており、雇用問題は、これらと平行して対処する課題として位置づけている」、「雇用問題と地域振興は表裏一体である。市では、中心市街地活性化や市域の産業・商業の発展、観光資源の活用などの商工施策と雇用施策を一体的に推進することで、雇用の確保・安定を図る」、「雇用を創出するためには企業誘致や地元産業の育成等を通じた地域経済の発展を図ることが重要であることから、雇用問題は地域振興と相まって解決すべきものと考えている」としている。

このように、市町村長においては、地域雇用創出政策は雇用政策単独で位置づけるのではなく、地域産業政策や教育（特に職業教育）などとの関連を明確に意識して実施すべきと考えられる。地域雇用創出に取り組むに当たり、外発的雇用創出であろうと、内発的雇用創出であろうと複数の政策課題が密接に関連していることに十分留意する必要がある³¹。

3 都道府県の雇用問題担当者

では、実際に雇用問題に取り組む担当者ほどのような考えを持っているのであろうか。知事データとマッチングが可能であった12ケースに基づいて見ていくことにする。

地域雇用創出に取り組むのにふさわしい主体としてあげられているのは、「国」が1ケース、「都道府県」が4ケース、「市区町村」が1ケース、「その他」が6ケースである。「その他」の具体的内容が記述してあるものを見ると、「国、都道府県、市区町村」が3ケース、「国、都道府県」が1ケースとなっている。県の雇用問題担当者では、雇用創出にふさわしい主体が必ずしも明確ではない。いくつかの理由が考えられるが、雇用創出の方法が1つではないということと関係あるように思われる。大規模の企業誘致によって雇用創出を考える場合と、1市町村の地場産業振興によって雇用創出を考える場合とでは、主体が異なるからかもしれない。

³¹ 特徴的な傾向を見いだすことは出来なかった。
この点はあらためて指摘するまでもなく、当然のことのように思われる。なお、人材ニーズをふまえた地域雇用創出の取組事例として、伊藤論文の北海道札幌市のITC人材育成を挙げておく。後述のA市の事例も参照。

次に、取り上げた自治体すべてで雇用創出のビジョンを持っているわけではない。ただし、産業政策についてのビジョンを持っている自治体は多い。ビジョンの有無と雇用創出の担当部署の有無との相関も必ずしも明確ではなく、都道府県で実施された施策の内容にも特徴があるわけではない。

このように、都道府県では産業政策と雇用創出の関連が明確でない。両者が体系だって整備されていないところに1つの課題があるように思われる。雇用創出のための施策が産業政策の延長上に位置づけられており、そのため、「企業を誘致すれば雇用の場が生まれるところまでは考えたが、どのような雇用が生まれるのか、雇用の質については考えていない」³²というコメントもあった。

一方、雇用創出に取り組む人材については、質、数に偏りがあるというところが多いものの、研修など人材育成まで対応出来ていないのが実態である。

(4) 市町村の雇用問題担当者

先にも記したように、市町村にも雇用問題に対応する役割が求められているものの、全体を見ると、独自の地域雇用創出に取り組んでいる自治体は少ない。「雇用対策法の改正により市町村においても独自の雇用施策を実施することになったが、雇用施策における国、都道府県、市町村の役割分担が明確になされていないため、効果的な対策を打つことが困難であることから、役割分担の明確化とそれに伴う財政措置が必要」といった意見や「雇用創出策担当者としての市町村においてそのような役割を果たすことができない」という自治体が多数存在し、その理由がいくつか指摘されている。

JIL-PT 調査に回答した市町村全体の雇用創出策実施上の課題として比較的多くあげられたものを見ると、①人材の不足（48市、62町、20村）、②財源（予算）不足（45市、45町、5村）、③情報の不足（43市、38町、6村）、④雇用創出を含む地域雇用対策のノウハウ不足（32市、37町、9村）となっている。さらに、⑤自治体がおかれている地理的・社会経済的な環境上の課題（正確には制約・限界）によって雇用創出に対応できないといった要因も挙げられている。これらの課題の現状について具体的に次のような指摘がある。

- ①**人材の不足**：「雇用行政を担当している課が、産業（工業）行政も併せもち、課長以下3名で対応している状況で・・・（中略）・・・より実効ある雇用創出施策を作り上げるためには、労働行政班と産業（工業）行政班とを再構築する必要がある・・・」、「雇用創出策を実施する上で、担当職員は他の業務との兼務職で、時間的制約があり、ノウハウの取得にも限界がある。また、求職情報等についても制約があり、事務的に汎雑である」といった記述からわかるように、地域における自治体人材に数量的制約があり、十分な

³² アンケート回答自治体からの聞き取りの際のコメント。

対応がとれないという課題がある。

- ②**財源（予算）不足**：人材の数が数量的に不足しているとすれば、増員することで対応することになる。しかし、人員の増員には財源が必要である。

また、「雇用施策は、国の経済産業施策の動向に大きく左右される。この為一自治体での雇用施策には限度がある。また、無料職業紹介権が自治体にも認められる様になったが、税財源の移譲がない中で雇用施策になかなか踏み出せない自治体も多い」、「国が実施する三位一体の改革の骨子である補助金削減、それに伴う税源移譲、さらには地方財政計画の歳出圧縮による地方交付税の減額等により、市町村が中心となって雇用創出策を充実させるのは財政的に厳しい状況にある」、「市が就職説明会や相談会を開催すれば政策上望ましいと思うが、職員では、情報不足で対応は困難。相談員の設置となると予算面、人選的にも困難であるので国なり県からの派遣があると開催も可能になると思う」という記述からわかるように、財源不足と人材の不足は複合的な課題となっていることが多い。

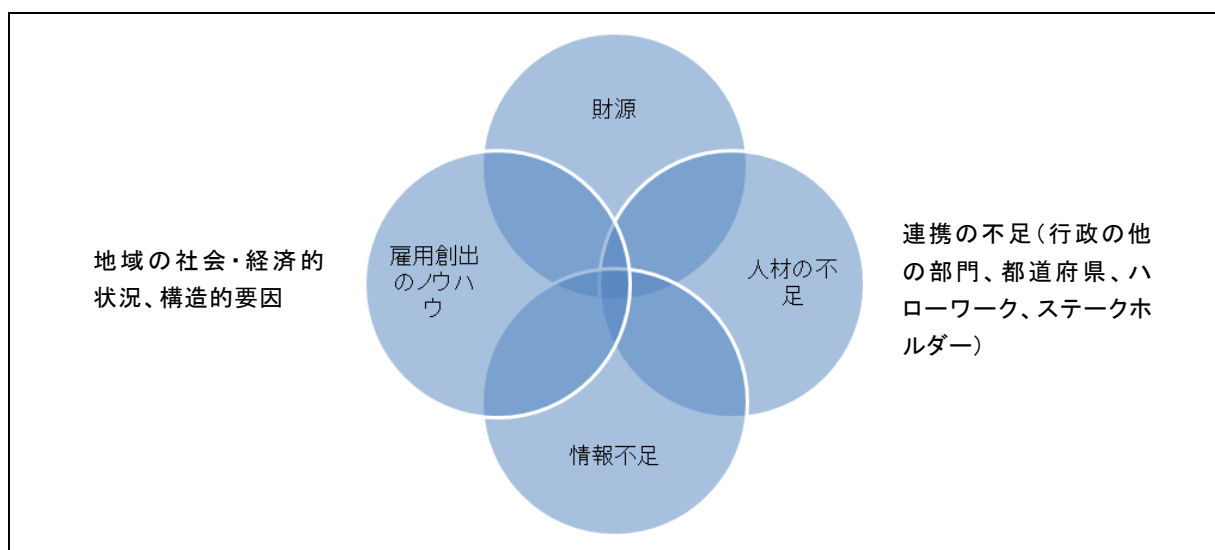
- ③**情報の不足および雇用創出のノウハウ不足**：自治体が地域雇用創出の課題として挙げたもう1つの課題は、情報を含めたノウハウの不足である。ここでいうノウハウには雇用創出そのものにどのように取り組めばよいのかといった全般的なノウハウと、創業支援など内発的雇用創出のノウハウ、自治体による職業紹介のノウハウのような具体的なものまで含まれている。たとえば、「特色のない地域性や、ノウハウ不足などから（雇用創出を）どう進めればよいかわからない」、「雇用創出策としては、今まで企業誘致しか実施していないためその他の施策についてのノウハウが無い」、「市区町村などの地方自治体には、雇用対策に対する専門的なノウハウの蓄積がない。職業安定法の改正により地方自治体において無料職業紹介事業を行うことができることになったが、人材や財政面も含め、容易に実施できる状況ではない」といったコメントが挙げられている。

とりわけ、雇用創出のノウハウ不足の中には、自治体で可能となった職業紹介事業への対応については、「職業安定法の改正により、市区町村でも職業紹介出来るよう緩和されたとはいえ、人材も含め雇用に対するノウハウについては持っていない」、「地方公共団体が届け出により無料職業紹介を行えるようになったが、求人開拓のノウハウがないため求人情報を十分に確保することが難しい。ハローワークから求人情報を電子媒体で提供してもらえるようになっているが、オンラインによるリアルタイム情報ではない」といった状況が指摘されている。

職業紹介についてはハローワークとの連携がとれていないので、求人・求職情報が無いという状況が垣間見られる。しかし、すべての自治体でハローワークとの連携がうまくいっていないわけではない。例えば、「地元ハローワークは、管内市町村行政との連携が良く、他地域に比べても、スムーズに雇用対策行政ができていると思う。従って、今後においては、こうしたハローワークのノウハウをいかに市町村へさらに浸透させる

ことができるかが課題」、「・・・ハローワーク職員と市職員がペアで新規学卒向けの求人開拓に出向いたり、新規学卒合同面接会、各高校単位での職業講演会などを実施し・・・フリーター対策としての1日セミナーなどを開催する・・・地元地域とハローワークの有機的な連携が、これからも望まれる・・・都道府県行政も、雇用対策がかなり行われているが、特に各地域県民局（振興事務所）が、管内の雇用対策についてハローワークと連携を充実させながら、さらなる主体性を発揮して欲しいと思う」との指摘がある。

第3-4-1図 地域の雇用創出の課題の構造



以上、自治体の立場から地域雇用創出を実施する上での課題は、(1) 産業構造などの地域の社会・経済的状況、人口構造など要因に加えて、(2) 財源の不足、およびそれと関連した(3) 人材の不足、(4) 雇用創出のノウハウ（とりわけ内発的雇用創出のノウハウ）の不足、さらに、(5) 自治体の職業紹介に必要な求人・求職情報の不足という5つに整理することができる³³。

地域が雇用創出に取り組む上での問題の1つに財源の問題がある。地域雇用創出の議論に限らず、財源の問題が大きな制約要因になっている。山重（2008）³⁴はこの点について以下のように論じている。すなわち、(1) 人口減少・高齢化が進展する市町村が合併しても財政基盤強化につながらず、住民に近い、機動性、きめ細やかな対応が失われる危険性があること、(2) 「役割に応じた財源を与える」から「税収に応じた役割を与える」へ移行するべきで、

³³ このほか、「役所内部で各産業振興担当、企業誘致担当、地域振興企画担当、労政担当の連携が不十分である」といった行政内の課題の指摘もあった。なお、自分たちで地域雇用を創出する「意識」の代理変数として地域雇用創出を中心となって担うべき主体として国、都道府県、市町村のいずれを選択したかで地域雇用創出の取組状況に違いがあるかを有意差検定をした。その結果、国、都道府県、市町村の選択肢間で統計的に有意な差はなかった。

³⁴ 山重（2008）を参照。

市町村が担うことができない役割は広域的な地域をカバーする地方政府が積極的に担い、多様な市町村をプールして多様性の程度が小さくなる都道府県に権限・責任・財源を委譲するのが望ましいこと、そして(3)地域間競争が国全体の調和に弊害(外部不経済)をもたらさないように制度設計することが国の役割であるとしている。その上で、政策的対応として、①都道府県(または道州)への権限・責任・財源委譲、②人口動態のアンバランスの結果、家族の変容(女性の社会進出)に社会が対応できていないことから「新たな家族・地域社会の創造支援」が重要であること、③地域に住む人々が地域の資源・力を活用し、自立のために地域特性を活かした産業を創造することを支援することが望ましいとして「新たな地域産業の創造支援」による「調和社会の創造」を提案している。

財政上の制約から、ある程度の選択と集中は不可避であると考えられる。では、具体的にどのように対応することが望ましいであろうか。

第5節 雇用創出に関する都道府県と市町村の連携に関するケーススタディ

以下では、雇用創出策を実施する際に解決すべき課題として指摘した点に対して、どのように取り組むべきかを考える。その際、これまでの議論で浮かび上がった課題、すなわち、①都道府県と市町村の連携、②人材の需給両サイドに配慮した人材戦略、③地域資源の活用、④自治体単独による取組の限界とその対応、⑤地域雇用創出におけるキーパーソンの存在という観点から事例を整理する。ここで取り上げるのはいずれも地域提案型雇用創造促進事業(パッケージ事業)による地域雇用創出の取組事例である³⁵。

1 総括表自治体 1: 都道府県と市町村の連携と人材戦略

①自治体の概略: A市は2006年に周辺3自治体と合併し、人口4万9000人となった。しかし、雇用情勢は県内でも非常に悪い地域に位置づけられ、2006年平均の有効求人倍率は0.42倍である。主な産業は農林水産業および農産品加工業(含畜産加工)、水産品加工業である。このほか、電子部品加工業がある。

②雇用状況: A市では過去5年間に企業の閉鎖・撤退が相次ぎ、公共事業の減少から建設業の業況も思わしくなかった。市内の建設業に対する業種転換支援策を実施したものの、成功していない。また、市による創業支援を実施しているが、成果は上がっていない。その結果、平成15年度から累計500人以上(正規雇用・非正規雇用の合計)の雇用が失われた。地場産業だけでは失われた雇用を相殺するだけの規模の雇用を創出することができず、外発的雇用創出が必要と考え、地域外から企業誘致を行うこととした。

しかし、自治体合併前を含め、過去10年間に同市に企業進出の実績はなく、担当者

³⁵ パッケージ事業については既に第1章、第2章および第II部の事例において詳細に取り上げる。

およびその周辺には企業誘致の経験がなかった。さらに、自治体独自の誘致企業に対する優遇策もなかった（平成 16 年時点）。

- ③**誘致制度の整備**：その後、市長が変わったことを機会に企業誘致に取り組むことになり、市議会にはかった上で誘致条例を作成した³⁶。同時に関東地域、東海地方、東北地方の企業を対象に誘致に関するアンケート調査を実施、その中の回答企業 1 社に絞って誘致活動を行った。この際、県の産業立地課と連携をとって 20 回以上企業訪問を繰り返した。そのうち半数は、副知事、市長のいずれかが同行して「誠意を見せた」とのことである。また、市有地では企業が求める条件を満たさなかったので、県に対して A 市内にある県有地への立地、誘致企業優遇策の拡大を働きかけた。A 市独自の誘致優遇策は、補助金・税制優遇措置（3 年間）であるが、金額はそれほど多くはない。
- ④**人材ニーズへの対応**：誘致にあたり、最大の課題は誘致施策の有無よりも企業が求める人材の確保であったということである。A 市内には誘致企業と同じ業種はなく、誘致企業が求める人材ニーズに対して 6 割程度しか確保できなかった（一時的な応援派遣を含む）。そこで、A 市ではハローワークと協力して資格取得のための講習会受講や技能習得のために他地域への派遣費用を補助、その中から誘致企業や関連会社に採用してもらった。その結果、市が把握している雇用創出人数は 3 年間で 200 人以上になるとのことである³⁷。
- ⑤A 市のように雇用情勢が非常に悪い場合、基礎自治体だけでは誘致などに対応できないので、県との連携は不可欠であり、また、どうしてもこの企業を誘致したかったので、県の条例を変更することが成功につながっている。県内でも雇用情勢が悪い地域であったので、県が積極的に動いてくれた。「雇用を含め、地域経済振興は国や県がやってくれると考える地域もあるが、そこを変えなければ地域経営はうまくいかない。雇用面、財政面等厳しいが、それだけに自分たちでできることを考えていく必要がある」。

2 総括表自治体 4：周辺自治体間の連携、ハローワークとの連携の事例

- ①**地域の概況**：事例で取り上げるのは、人口 13 万人の C 市、5.5 万人の D 市を中心とする 17 自治体である。人口はすべての自治体において減少傾向で推移している。産業は農林がメインで、中小零細規模の企業が多い。C 市には、医療用電子機器製造業、電子部品製造業、光学機器製造業があるほか、ベンチャー企業 18 社が立地している。
- ②**雇用状況**：大企業が立地している C 市では 2006 年の有効求人倍率は 0.78 倍だが、それ以外の自治体の平均は 0.62 倍である。もともと雇用の場がなく、高齢化率が高い。
- ③**これまでの雇用対策**：1999 年に緊急雇用対策を実施したが、この段階では地域間の連携

³⁶ 誘致に取り組むに当たり、同県内の B 市の取組を参考にしたとのことである。B 市の雇用創出については、労働政策研究・研修機構（2007b）を参照。

³⁷ A 市は利用可能な国の事業は県に相談していくつかピックアップし、その中から複数の人材育成関連の事業に応募、1 つが採用された。

した取組を意識しなかった。しかし、地域雇用機会増大促進支援事業（プラス事業）に取り組むに当たり、広域での連携を企画、地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）においても引き続き連携して取り組んだ。

- ④**自治体間連携、ハローワークとの連携**：平成の大合併前には 28 自治体が参加していた。労働局から市町村長に対して事業を周知することからスタートした。これは、市町村長からのトップダウンにつながる効果をねらったものである。その後、事業について説明会を実施、ハローワーク C、ハローワーク D が中心になり自治体から提出された企画案を調整した。事業は C 商工会議所が中心になってすすめ、2005 年に協議会を設置した。プラス事業を実施していたので、自治体が自ら地域雇用を担う基礎はできていた。また、観光や特産品など従来から関係地域に産業的共通基盤があり、高齢者施策でも連携していたので、比較的スムーズに事業を行うことができた。

さらに、すべての事業においてハローワークと連携を取り、求職者に対するカウンセリング、ミニセミナーを開催し、そこで協議会の事業（各種講習）の紹介も行った³⁸。

- ⑤**キーパーソン**：事業の中心になったのは C 商工会議所専務理事で、強いリーダーシップを持って事業に取り組んだ。同専務理事の元 C 市商工観光課長の経歴をもつ。協議会は各自治体の地域の産業・雇用の現場に精通した人（係長・主任クラス）を中心に構成し、事務局担当者も積極的に取り組んだことも貢献していた。協議会のメンバーは各自治体職員で構成されているが、実質的には C 商工会議所の職員が出向して取り組んだことが効果的に事業を進めることにつながったのではないかとのことである³⁹。

- ⑥**主な事業内容**：同地域の事業の中心は、ものづくり支援事業（地場産品関連）、公立大学の設置を背景とした人材育成支援事業（高度 IT 技術資格取得セミナーなど）、就業支援事業（ベンチャー企業創業支援セミナー等）である。

- ⑦**課題**：事業の期間が限られていることが課題。事業によって講習会等を開催し、創業支援を行ってもすぐに雇用創出に結びつくわけではない。場合によっては複数年にわたる支援策が必要で、関連事業がテイクオフした後軌道に乗るまでの支援が課題。また、事業の推進役となる中核人材の育成がポイントになる。パッケージ事業では C 商工会議所が中心になって連携を維持できたが、事業終了後はどのように取り組むか決まっていなるとのことである⁴⁰。さらに、観光関連の事業についてはグリーンツーリズム事業を実施したが、消費者ニーズが景観・歴史的建造物による観光から体験型の観光へとシフトしていることを考えると、リピーターの開発が今後の課題になる。

³⁸ なお、カウンセリングの効果は担当カウンセラーが把握している。

³⁹ 商工会議所主導で事業を進めたメリットは、利害関係者を取り込みやすかったことであり、「自治体中心では対応が難しかったのではないかとコメントしている。

⁴⁰ 本事例の事業は既に終了しているが、その後の状況は十分把握できていない。事業で創出された雇用の持続性を含めた検証は今後の課題である。

3 事例の整理

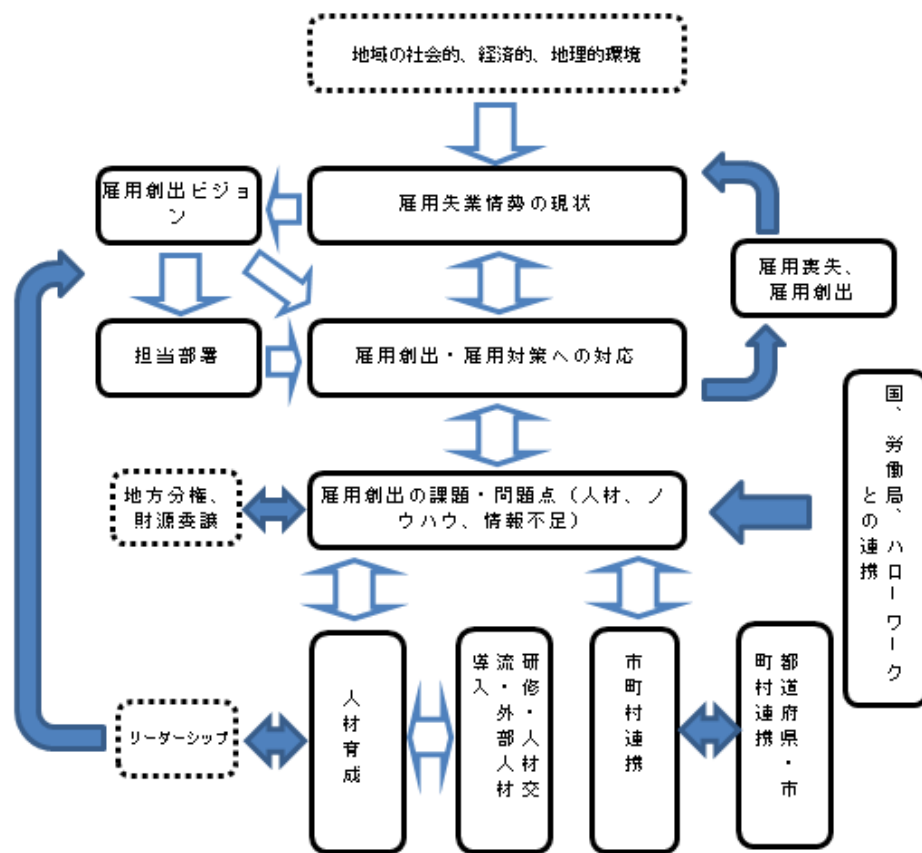
以上の事例において、雇用創出策を実施する際の課題がどのように克服されたかを整理する。まず、雇用創出策を実施する上で国の事業を活用することにより事業費を得ているが、従来の補助金とは異なる性格を有する点に注意しなければならない。

- ①**都道府県と市町村の連携**：A市の事例においてポイントとなるのは、誘致する企業がかなり具体化してからニーズへの対応を具体化したことである。特に、市を仲介して県が優遇措置や県有地利用について企業ニーズに対して柔軟に対応したことがプラスに作用している。誘致企業関係者は、A市の誘致活動が熱心であったことに加え、A市が専任の担当者を置き、ワンストップで対応したため、意思疎通がスムーズで対応が素早かったこともA市進出の決め手となったとコメントしている。
- ②**需給両サイドに配慮した人材戦略**：県による制度上の柔軟な対応に加え、誘致企業の人材ニーズに市が国の事業を活用して積極的に対応したことも効果的であったと思われる。地域企業のニーズに合うような人材育成を行うことは、佐口（2006）が指摘した需給双方での効果的支援の促進とも整合的である。
- ③**地域（人的）資源の活用**：A市の事例には企業誘致による外発的な雇用創出であるので、地域資源の活用という側面はあまり見られない。これに対して、C市・D市等の事業は、地域資源活用による内発的雇用創出の例である。農業・農産物加工品、伝統産品を活用した雇用創出は、外発的雇用創出に比べて雇用の規模は相対的に小さい。また、大学設置による人材育成もまた地域人材という資源を活用しているとも考えられる。地域人材の育成・活用支援という点からすると、この大学では起業を想定したカリキュラムを組んでおり、その結果、関係者・卒業者の起業比率は全国的にもかなり高い。
- ④**自治体単独による取組の限界とその対応**：C市・D市等の取組では全国的にも異例なほどの数の自治体の連携が行われている。中心になった自治体がC市・D市であることは既に述べたとおりである。10以上にのぼる自治体が連携したとき、自治体間で取組に温度差が生じても不思議ではない。実際、聞き取り調査時の印象は、C市・D市以外の町村は中心となっている2市に引っ張られているような印象もあった。雇用創出のための取組の内容には講習の開催など直接雇用に結びつかないものも含まれていた。しかし、5町村では従来ほとんど販売ルートがなかった首都圏向けに、この事業を通して農産物・農産物加工品を首都圏に向けて販売開始している。ある町の担当者によれば、首都圏での消費者ニーズを把握する効果もあったことを指摘している。この点は、八幡が指摘したマーケット・ニーズに合わせた市場性のある商品開発することに通じている。
- ⑤**地域雇用創出におけるキーパーソン**：A市の企業誘致ではリーダーシップをもったキーパーソンの存在は明確ではないが、市長の交替が契機となっている。しかし、C市・D市等の事例では、商工会議所専務理事がリーダーシップをもって取り組んだことが事業を進める上で効果的であったと考えられる。同時に、専務理事の「右腕」として働いた

協議会関係者の存在意義が評価できよう⁴¹。強いリーダーシップをもったキーパーソンだけでは地域雇用創出の取組は実行されないまま終わる可能性もある。

ここで取り上げた事例だけから考えると、すべての地域雇用創出の取組において同じようにキーパーソンが必要なわけではないのかもしれない。どのような状況でキーパーソンが必要で、どのような資質が求められ、地域雇用創出においてどのような効果を持つのか、この点については、今後検証していく必要があるだろう。

第3-5-1図 修正された地域雇用創出の枠組



注：白抜き矢印が仮説的枠組みから変更がなかった部分を、色塗りのある矢印が元の枠組みから修正された部分を表している。

それゆえ、地域雇用創出におけるキーパーソンに求められる要件は、①地域外からの企業誘致など外発的雇用創出を中心に取り組む場合、主体間（この場合、誘致企業と地域の2者間）の調整役的な役割を果たすことが出来る人材、②地域資源を活かした内発的な雇用創出を中心に取り組む場合で、創業者的な資質を備えた人材という、少なくとも2つあると考えられる。

⁴¹ 企業におけるいわゆる「右腕」の効果については佐藤・玄田（2003）の第3章を参照。地域の「経営」という視点に立てば、地方自治体についてもこのような「右腕」が必要であると考えられる。

しかし、地域経営者人材だけが優れていても、それだけで地域活性化ひいては地域雇用創出につながるわけではない。地域行政を担う人材の底上げが前提となる。しかしながら、人材の底上げは難しいように思われる。特に町村における人材不足は深刻である。地域行政の人材育成の重要性は認識されていても、厳しい財政制約の下、ギリギリの人数で複数の担当をこなしていることもあり、研修への参加などのような人材育成の機会はほとんどない。「町村では採用されたその日から第一線で働くことが求められている」のが現状である。

以上から、当初仮説的に設定された地域雇用創出の枠組（第3-3-1図）は、変更を加える必要がある（第3-5-1図）。当初設定された地域雇用創出の枠組は、地方自治体で地域雇用創出への取組がかなりの自治体で実施されていることを前提として設定されたものであったが、多くの市町村で雇用創出策は実施されていなかった。その理由としては、財源の問題と、そこから派生する人材の不足、雇用創出策の企画立案のノウハウの不足、情報の不足などが指摘されていた。

まず、地域雇用創出を考える上で、地域資源活用型の内発的雇用創出を重視するべきであることは既に見てきたとおりである。しかし、どのような地域資源をどのように活用するのか、多くの自治体ではそのノウハウを求めている。その際、マーケットのニーズに合致するような製品あるいはサービスを生み出す必要があり、新規の事業立ち上げが伴うことが多い。そうすると、新たな雇用を生み出すだけの規模のマーケットの需要に精通し、同時に地域資源を活用する技術をも持ち合わせた人材が必要となる。そこで、地域外の人材を活用し、地域内の人材の育成に努める必要がある。そうした意味で、この枠組の中で、人材の育成の必要性については大きな変更はない。こうした積み重ねによって地域雇用創出あるいは地域振興に取り組むリーダーシップを持ったキーパーソンの排出につながると考えられ、その経路が追加されている。

また、市町村が主体となって雇用創出に取り組む場合も、都道府県と連携することによって外発的雇用創出が円滑に進むことが事例から明らかにされている。そのため、市町村単独で雇用創出に取り組むのではなく、外発的雇用創出については、都道府県と連携が必要な場合もある。

では、国が果たすべき役割は何なのか。中長期的な地方分権の実現が本当の意味での地域雇用創出の前提となり、そのためには財源委譲が前提となることは言うまでもない。しかし、過渡期において、職業紹介を含む地域雇用創出の企画立案のノウハウを地方自治体に伝える必要がある。そのために、市町村職員だけではなく、ステークホルダーとしての企業や住民を巻き込んで取り組むような枠組作りを行うことが求められるよう。地域雇用創造バックアップ事業、地域提案型雇用創造促進事業、地域創業助成金からなる地域雇用創造促進事業は、地域雇用創出政策についてのインキュベータ機能としての試金石となると考えられる。

地域雇用創造促進事業の効果測定は今後の課題であるが、市町村のおかれた経済的・社会的環境と事業内容を考慮して、どのような条件で効果的に雇用が創出されたかを検証してい

く必要があろう。

参考文献

1. 伊藤欣士（1992）『地域雇用政策の新たなる展開』労働新聞社。
2. 伊藤実・勇上和史（2005）「日本における地域雇用政策の変遷と現状」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編（2005）所収。
3. 稲上毅・八幡成美編著（1999）『中小企業の競争力基盤と人的資源』文真堂。
4. 大森彌・卯月盛夫・北沢猛・小田切徳美・辻琢也（2004）『自立と協働によるまちづくり読本』ぎょうせい。
5. 桑原靖夫（1987）「産業・企業の盛衰と雇用」『日本労働協会雑誌』No.337、8月号。
6. 玄田有史（2004）『ジョブ・クリエーション』日本経済新聞社。
7. 厚生労働省『労働経済白書』各年版。
8. 佐口和郎（2004）「地域雇用政策とは何かーその必要性と可能性」神野直彦他編（2004）所収。
9. 佐口和郎（2006）「地域雇用政策の展開と課題」『地域政策研究』第34号。
10. 佐藤博樹・玄田有史（2003）『成長と人材』勁草書房。
11. 澤井勝（2003a）「自治体の雇用労働政策の新展開」『ガバナンス』第31号。
12. 澤井勝（2003b）「職業安定法改正と自治体の雇用労働政策」『自治体学研究』第87号。
13. 神野直彦他編（2004）『自立した地域経済のデザイン 生産と生活の公共空間』有斐閣。
14. 鈴木茂（2004）「地域産業転換を支える公共部門の役割」神野直彦他編（2004）所収。
15. 関満博・横山照康（2004）『地方小都市の産業振興戦略』新評論。
16. 高梨昌（1993）『これからの雇用政策の基調』日本労働研究機構。
17. 日本労働研究機構（1990）『構造調整と地域雇用の展望』日本労働研究機構。
18. 樋口美雄（2001）『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社。
19. 樋口美雄（2005）「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編（2005）所収。
20. 樋口美雄・S=ジゲール（2005）「経済開発と雇用創出するための地域ガバナンス」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編（2005）所収、
21. 樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究研修機構編（2005）『地域の雇用戦略』日本経済新聞社。
22. 樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著『人口減少社会の家族と地域』日本評論社。
23. 八幡成美（1990）「地域雇用開発と地域経営」、日本労働研究機構（1990）所収。
24. 八幡成美（1991）「地域雇用開発に関わる諸問題」『日本労働研究雑誌』No.377、4月号。
25. 山重慎二（2008）「地域社会の構造変化と政策的対応」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著『人口減少社会の家族と地域』日本評論社所収。

26. 中山徹・橋本理編著（2006）『新しい仕事づくりと地域再生』文理閣。
27. 労働政策研究・研修機構（2006）『自治体における雇用問題への対応の現状と課題』JIL-PT 調査シリーズ No.21。
28. 労働政策研究・研修機構（2007a）『地域雇用創出の新潮流』プロジェクト研究シリーズ No.1。
29. 労働政策研究・研修機構（2007b）『市町村における雇用問題への対応』労働政策報告書 No.93。

第3-6-1表 分析対象自治体の地域雇用創出戦略の概要

	1	2	3	4
都道府県				
知事 (雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 市区町村 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 都道府県 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 都道府県 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力
県担当者(雇用創出の主体、雇用創出策の実施状況、担当部署の有無、行政の人材・研修参加状況、ビジョンの有無)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 都道府県 ■ 企業誘致、創業支援、コミュニティ支援、市場での支援、その他 ■ ビジョンあり ■ 担当部署あり ■ 人材数質とも確保、研修参加あり ■ 民間からの人材登用あり 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 都道府県 ■ 企業誘致、創業支援、コミュニティ支援、市場での支援、その他 ■ ビジョンあり ■ 担当部署あり ■ 人材数質とも確保、研修参加あり ■ 民間からの人材登用あり 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 国、都道府県、市区町村の連携 ■ 企業誘致、工業団地整備、創業支援、インキュベータ、市場での支援、その他 ■ ビジョンなし ■ 担当部署なし ■ 人材数質確保
市町村長 (雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題(5)、複数課題の1つ(6) ■ 内発的雇用重視(4)、外発的雇用重視(1)、内発・外発同程度重視(6) ■ 国(5)、市区町村(5)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題(1)、複数課題の1つ(8) ■ 内発的雇用重視(1)、外発的雇用重視(2)、内発・外発同程度重視(6) ■ 国(5)、都道府県(2)、その他(2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数課題の1つ(2) ■ 内発・外発同程度重視(2) ■ 都道府県(1)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題(12)、複数課題の1つ(8) ■ 内発的雇用重視(1)、外発的雇用重視(6)、内発・外発同程度重視(14) ■ 国(11)、都道府県(2)、市区町村(2)、その他(5)
市町村担当者 (雇用状況とその原因、雇用創出ビジョンの有無、重視する戦略、雇用創出の主体、行政の人材、ネットワークの参加状況)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用不足(27) ■ もともと雇用機会なし(14)、企業の倒産・撤退など(12) ■ ビジョンなし(25) ■ 外発的雇用創出(17)、内発的雇用創出(9)、その他(16) ■ 国(16)、都道府県(2)、市町村(7) ■ 担当あり(19)、予定なし(6) ■ 人材数質不足(19) ■ ネットワークあれば参加(14)、すでにネットワーク参加(6) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用不足(14) ■ 雇用調整・採用控(9)、元々雇用機会なし(8) ■ ビジョンなし(19) ■ 雇用創出実施なし(9)、企業助成金(4) ■ 担当あり(9)、予定なし(7) ■ 人材数質不足(17) ■ ネットワークあれば参加(17) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用不足(27) ■ 雇用調整採用控(20)、企業の倒産・撤退など(15)もともと雇用機会なし(13) ■ ビジョンなし(22) ■ 外発的雇用創出(10)、内発的雇用創出(8)、施策なし(9) ■ 国(15)、都道府県(6)、市町村(3) ■ 担当あり(16)、予定なし(6) ■ 人材数質不足(15)、人材に偏り(11) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用不足(35) ■ 雇用調整採用控(30)、企業の倒産・撤退(16)もともと雇用機会なし(16)、公共事業縮小(14) ■ ビジョンなし(32) ■ 外発的雇用創出(16)、特になし(11) ■ 国(26) ■ 担当あり(29)、予定なし(7) ■ 人材数質不足(23)、人材偏り(12) ■ ネットワークあれば参加(28)

注：カッコ内の数値はアンケート回答自治体の度数。なお、都道府県担当者の空欄は回答がないか匿名回答であったかのいずれかである(以下、同じ)。

第3-6-1表 分析対象自治体の地域雇用創出戦略の概要（続き）

都道府県	5	6	7	8
<p>知事 （雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体）</p> <p>県担当者（雇用創出の主体、雇用創出策の実施状況、担当部署の有無、行政の人材・研修参加状況、ビジョンの有無）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ内発的・外発的を同じく重視 ■ 都道府県 <ul style="list-style-type: none"> ■ 都道府県 ■ 企業誘致、工業団地整備、創業支援、イキュベーション、コミュニティ支援、ビジネス ■ ビジョンなし ■ 担当部署あり、人材数質とも確保、研修なし ■ 必要に応じ民間から行政に人材登用 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 都道府県 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ その他 ■ 都道府県 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ内発的・外発的を同じく重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 <ul style="list-style-type: none"> ■ その他 ■ 企業誘致、創業支援、コミュニティ支援 ■ ビジョンなし ■ 担当部署なし、人材に偏り、研修なし ■ 必要に応じ民間から人材登用
<p>市町村長 （雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数課題の中の1つ(4) ■ 外発的雇用重視(3)、内発・外発同程度重視(1) ■ 国(3)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (3)、複数課題の中の1つ(6) ■ 内発的雇用重視(3)、外発的雇用重視(1)、内発・外発同程度重視(5) ■ 国(4)、都道府県(1)、市区町村(2)、その他(2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (4)、複数課題の中の1つ(3) ■ 外発的雇用重視(5)、内発・外発同程度重視(2) ■ 国(3)、都道府県(2)、市区町村(1)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数課題の中の1つ(9) ■ 内発的雇用重視(2)、外発的雇用重視(2)、内発・外発同程度重視(5) ■ 国(6)、都道府県(1)、市区町村(0)、その他(2)
<p>市町村担当者 （雇用状況とその原因、雇用創出ビジョンの有無、重視する戦略、雇用創出の主体、行政の人材、ネットワークの参加状況）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場の不足(11) ■ 雇用調整・採用控え (9) ■ ビジョンなし(15) ■ 外発的雇用創出(12)、その他(7)、施策なし(5) ■ 国(8)、都道府県(3)、市町村(4) ■ 担当あり(13) ■ 人材数質不足(8)、人材に偏り(5) ■ ネットワークあれば参加(14) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場の不足(18) ■ 雇用の場なし(12)、雇用調整・採用控え(10) ■ ビジョンなし(16) ■ 外発的雇用創出(4)、施策なし(10) ■ 国(9)、都道府県(7) ■ 担当あり(8)、予定なし(8) ■ 人材数質不足(14) ■ ネットワークあれば参加(10) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場の不足(10) ■ 雇用調整・採用控え(6)、雇用の場なし(5) ■ ビジョンなし(11) ■ 外発的雇用創出(7)、特になし(4) ■ 国(6)、都道府県(2)、市町村(2) ■ 担当あり(6)、予定なし(2) ■ 人材数質不足(7) ■ ネットワークあれば参加(7)、すでに参加(3) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場の不足(10) ■ 雇用調整・採用控え(8)、倒産・撤退(6) ■ ビジョンなし(12) ■ 外発的雇用創出(7)、その他(9)、内発的雇用創出(3) ■ 国(11) ■ 担当あり(8) ■ 人材数質不足(10) ■ ネットワークすでに参加(5)、あれば参加(5)

第3-6-1表 分析対象自治体の地域雇用創出戦略の概要（続き）

都道府県	9	10	11	12
<p>知事 （雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体）</p> <p>県担当者（雇用創出の主体、雇用創出策の実施状況、担当部署の有無、行政の人材・研修参加状況、ビジョンの有無）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 都道府県 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 <ul style="list-style-type: none"> ■ 都道府県 ■ 企業誘致、工業団地整備、創業支援、その他の施策 ■ 担当部署あり、人材数質とも確保、研修なし ■ ビジョンなし ■ 民から行政への人材活用なし
<p>市町村長 （雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題（1）、複数課題の中の1つ(3) ■ 内発的雇用重視(1)、内発・外発同程度重視(3) ■ 国(3)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数課題の中の1つ(2)、優先度は高くない(1) ■ 内発的雇用重視(1)、内発・外発同程度重視(2) ■ 国(1)、市区町村(1)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数課題の中の1つ(9) ■ 内発的雇用重視(1)、外発的雇用重視(2)、内発・外発同程度重視(6) ■ 国(4)、都道府県(1)、市区町村(2)、その他(2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題（1）、複数課題の中の1つ(18)、優先度高くない(1) ■ 内発的雇用重視(2)、外発的雇用重視(6)、内発・外発同程度重視(13) ■ 国(7)、都道府県(6)、市区町村(3)、その他(4)
<p>市町村担当者 （雇用状況とその原因、雇用創出ビジョンの有無、重視する戦略、雇用創出の主体、行政の人材、ネットワークの参加状況）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ ミスマッチ(6)、雇用の場不足(5)、需給バランス(4) ■ 雇用の場なし(4)、雇用調整・採用控え(4)、公共事業減少(3) ■ ビジョンなし(15) ■ 外発的雇用創出(7)、その他(5)、なし(5) ■ 国(7) ■ 担当あり(9)、予定なし(5) ■ 人材数質不足(9) ■ ネットワークあれば参加(8)、すでに参加(5) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(10)、需給バランス(6) ■ 雇用の場なし(7)、雇用調整・採用控え(6)、公共事業減(5) ■ ビジョンなし(16) ■ 施策なし(10)、内発的雇用創出(8)、外発的雇用創出(6) ■ 都道府県(7)、国(4) ■ 担当あり(4)、予定なし(8) ■ 人材数質不足(12) ■ ネットワークすでに参加(7)、参加しない(4) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(13)、ミスマッチ(6) ■ 雇用調整・採用控え(9)、雇用の場がない(6) ■ ビジョンなし(19) ■ 外発的雇用創出(13)、その他(8)、施策なし(7) ■ 国(15) ■ 担当あり(10)、予定なし(10) ■ 人材数質不足(13) ■ ネットワークあれば参加(7) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 需給バランス(13)、雇用の場不足(10)、ミスマッチ(9) ■ 雇用調整・採用控え(7) ■ ビジョンなし(31) ■ 施策なし(13)、外発的雇用創出(10)、内発的雇用創出(9) ■ 国(18)、市区町村(7)、都道府県(6) ■ 担当部署あり(17)、予定なし(13) ■ 人材数質不足(22)、人材に偏り(10) ■ ネットワークあれば参加(18)

第3-6-1表 分析対象自治体の地域雇用創出戦略の概要（続き）

	13	14	15	16
<p>都道府県</p>				
<p>知事 （雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じく重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力
<p>県担当者（雇用創出の主体、雇用創出策の実施状況、担当部署の有無、行政の人材・研修参加状況、ビジョンの有無）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ その他（記述なし） ■ 企業誘致、創業支援、コミュニティ、人材数質の他施策 ■ 雇用創出担当部署あり、人材数質確保、研修なし ■ ビジョンあり ■ 民間から行政へ人材定期採用あり 	<ul style="list-style-type: none"> ■ その他（記述なし） ■ 企業誘致、創業支援、コミュニティ、人材数質の他施策 ■ 雇用創出担当部署あり、人材数質確保、研修なし ■ ビジョンあり ■ 民間から行政へ人材定期採用あり 	<ul style="list-style-type: none"> ■ その他（記述なし） ■ 企業誘致、創業支援、コミュニティ、人材数質の他施策 ■ 雇用創出担当部署あり、人材数質確保、研修なし ■ ビジョンあり ■ 民間から行政へ人材定期採用あり 	<ul style="list-style-type: none"> ■ その他（記述なし） ■ 企業誘致、創業支援、コミュニティ、人材数質の他施策 ■ 雇用創出担当部署あり、人材数質確保、研修なし ■ ビジョンあり ■ 民間から行政へ人材定期採用あり
<p>市町村長 （雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数課題の中の1つ(4) ■ 内発的雇用重視(2)、外発的雇用重視(1) ■ 内発・外発同程度重視(1) ■ 国(2)、都道府県(1)、市区町村(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (3)、複数課題の中の1つ(2) ■ 内発的雇用重視(2)、外発的雇用重視(1) ■ 内発・外発同程度重視(1) ■ 国(2)、都道府県(1)、市区町村(1)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (5)、複数課題の中の1つ(6) ■ 内発的雇用重視(3)、内発・外発同程度重視(7)、その他(1) ■ 国(1)、都道府県(3)、市区町村(2)、その他(5) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (2)、複数課題の中の1つ(4) ■ 内発的雇用重視(2)、外発的雇用重視(1) ■ 内発・外発同程度重視(3) ■ 国(1)、都道府県(1)、市区町村(2)、その他(2)
<p>市町村担当者 （雇用状況とその原因、雇用創出ビジョンの有無、重視する戦略、雇用創出の主体、行政の人材、ネットワークの参加状況）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(5)、需給バランス(5) ■ 雇用の場なし(3)、雇用調整・採用控え(3)、倒産撤退(2) ■ ビジョンなし(12) ■ その他(6)、施策なし(6) ■ 国(6)、都道府県(4) ■ 担当部署あり(3)、予定なし(5) ■ 人材数質不足(8)、人材に偏り(3) ■ ネットワークあれば参加(5) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(7)、需給バランス(5) ■ 雇用調整・採用控え(4)、雇用の場なし(3) ■ ビジョンなし(12) ■ 施策なし(7)、外発的雇用創出(4) ■ 国(7)、民間(4) ■ 担当部署あり(5)、予定なし(8) ■ 人材数質不足(12) ■ ネットワークあれば参加(5) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(19) ■ 雇用の場なし(14)、雇用調整・採用控え(8) ■ ビジョンなし(20) ■ 外発的雇用創出(15)、施策なし(9) ■ 内発的雇用創出(8) ■ 国(15)、都道府県(6) ■ 人材数質不足(16) ■ ネットワークあれば参加(16) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(10) ■ 雇用の場不足(6)、雇用調整・採用控え(6) ■ ビジョンなし(14) ■ 外発的雇用創出(6)、施策なし(9) ■ 国(6)、民間(4) ■ 担当部署あり(4)、予定なし(5) ■ 人材数質不足(11) ■ ネットワークあれば参加(7)、すでに参加(3)

第3-6-1表 分析対象自治体の地域雇用創出戦略の概要（続き）

都道府県	17	18	19	20
<p>知事 (雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 都道府県
<p>県担当者（雇用創出の主体、雇用創出策の実施状況、担当部署の有無、行政の人材・研修参加状況、ビジョンの有無）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 国、県、市町村、民間が連携・協力 ■ 企業誘致、創業支援、イノベーション、コミュニティ支援 ■ 雇用創出担当あり、人材の数は不足、研修なし ■ ビジョンあり 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 基本的には国、地方自治体による地域の実態に則した対応必要 ■ 企業誘致、創業支援、その他施策 ■ 雇用創出担当あり、人材数質確保、研修なし ■ ビジョンあり ■ 民間から行政へ人材定期的に採用 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 国 ■ 企業誘致、工業団地整備、創業支援、イノベーション ■ 雇用創出担当あり、人材数質確保、研修なし ■ ビジョンあり ■ 民間から必要の応じて
<p>市町村長 (雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (1)、複数課題の中の1つ(5) ■ 内発的雇用重視(2)、外発的雇用重視(4) ■ 国(4)、都道府県(0)、市区町村(2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (1) ■ 外発的雇用重視(1) ■ 都道府県(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (1)、複数課題の中の1つ(6) ■ 内発的雇用重視(1)、外発的雇用重視(1)、内発・外発同程度重視(5) ■ 国(3)、都道府県(3)、市区町村(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題 (3)、複数課題の中の1つ(1) ■ 内発的雇用重視(1)、外発的雇用重視(2)、内発・外発同程度重視(1) ■ 国(2)、市区町村(1)、その他(1)
<p>市町村担当者 (雇用状況とその原因、雇用創出ビジョンの有無、重視する戦略、雇用創出の主体、行政の人材、ネットワークの参加状況)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(12)、需給がバランス(4) ■ 雇用の場が不足(8)、雇用調整・採用控え(7)、倒産・廃業(5) ■ ビジョンなし(13) ■ 外発的雇用創出(5)、内発的雇用創出(4)、施策なし(7) ■ 国(10)、市町村(4) ■ 担当部署あり(9)、予定なし(6) ■ 人材数質不足(12) ■ ネットワークあれば参加(8) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(9) ■ 雇用調整・採用控え(7)、雇用の場なし(6) ■ ビジョンなし(10) ■ 外発的雇用創出(3)、施策なし(5) ■ 国(5)、都道府県(5) ■ 担当部署あり(6)、予定なし(3) ■ 人材数質不足(6)、人材に偏り(5) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(11) ■ 雇用調整・採用控え(6)、雇用の場なし(5)、倒産・撤退(5) ■ ビジョンなし(12) ■ 外発的雇用創出(11)、内発的雇用創出(7)、施策なし(5) ■ 国(8)、都道府県(3)、市町村(3) ■ 担当部署あり(10)、予定なし(4) ■ 人材数質不足(9) ■ ネットワーク参加(4)、あれば参加(4) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(11) ■ 雇用の場なし(9)、公共事業減少(7) ■ ビジョンなし(9) ■ 外発的雇用創出(7)、その他(5)、内発的雇用創出(4) ■ 市町村(4)、国(3)、都道府県(2) ■ 担当部署あり(5)、予定なし(5) ■ 人材の質数不足(10)、人材に偏り(3) ■ ネットワークあれば参加(10)

第3-6-1表 分析対象自治体の地域雇用創出戦略の概要（続き）

都道府県	21	22	23
<p>知事 (雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の中の最優先課題 ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 都道府県中心で、国、市区町村で協力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 市区町村 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域振興の複数の課題の中の1つ ■ 内発的・外発的を同じくらい重視 ■ 国、都道府県、市区町村で協力
<p>県担当者(雇用創出の主体、雇用創出策の実施状況、担当部署の有無、行政の人材・研修参加状況、ビジョンの有無)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 都道府県 ■ 企業誘致、創業支援、インキュベータ、その他施策 ■ 雇用創出担当部署なし、人材の数字不足・研修あり ■ ビジョンなし ■ 必要に応じて民間から人材登用 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市区町村 ■ 企業誘致、インキュベータ、コミュニティビジネス支援、その他施策 ■ 雇用創出担当部署なし、人材数質とも不足、研修なし ■ ビジョンなし ■ 民間からの人材登用なし 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 国、都道府県 ■ 企業誘致、工業団地整備、創業支援、インキュベータ、コミュニティビジネス支援 ■ 雇用創出担当部署あり、研修なし ■ ビジョンあり ■ 必要に応じて民間から人材登用
<p>市町村長 (雇用の優先度、重視する戦略、雇用創出の主体)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題(3)、複数課題の中の1つ(2)、その他(1) ■ 内発的雇用重視(2)、外発的雇用重視(1)、内発・外発同程度重視(3) ■ 国(4)、市区町村(1)、その他(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数課題の中の1つ(2) ■ 内発的雇用重視(1)、内発・外発同程度重視(1) ■ その他(2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最優先課題(2)、複数課題の中の1つ(3) ■ 内発的雇用重視(2)、内発・外発同程度重視(3) ■ 国(2)、都道府県(1)、その他(2)
<p>市町村担当者 (雇用状況とその原因、雇用創出ビジョンの有無、重視する戦略、雇用創出の主体、行政の人材、ネットワークの参加状況)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場が不足(36) ■ 雇用調整・採用控え(31)、雇用の場なし(18)、撤退・倒産(13) ■ ビジョンなし(38) ■ 外発的雇用創出(18)、その他(13)、内発的雇用創出(10)、施策なし(14) ■ 国(19)、民間(9) ■ 担当部署あり(18)、予定なし(15) ■ 人材数質不足(29) ■ ネットワークあれば参加(20) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場が不足(10) ■ 雇用の場がない(7)、雇用調整・採用控え(6) ■ ビジョンなし(9) ■ 外発的雇用創出(3)、内発的雇用創出(4)、施策なし(5) ■ 都道府県(5)、国(4) ■ 担当部署あり(6) ■ 人材数質不足(7) ■ ネットワークあれば参加(4)、すでに参加(2) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用の場不足(7) ■ 雇用調整・採用控え(5)、雇用の場なし(3) ■ ビジョンなし(9) ■ 施策なし(8) ■ 担当部署予定なし(4) ■ 人材数質不足(7) ■ ネットワークあれば参加(3)

第Ⅱ部 地域雇用創出の事例

第4章 熊本県の産官学による戦略的企業誘致

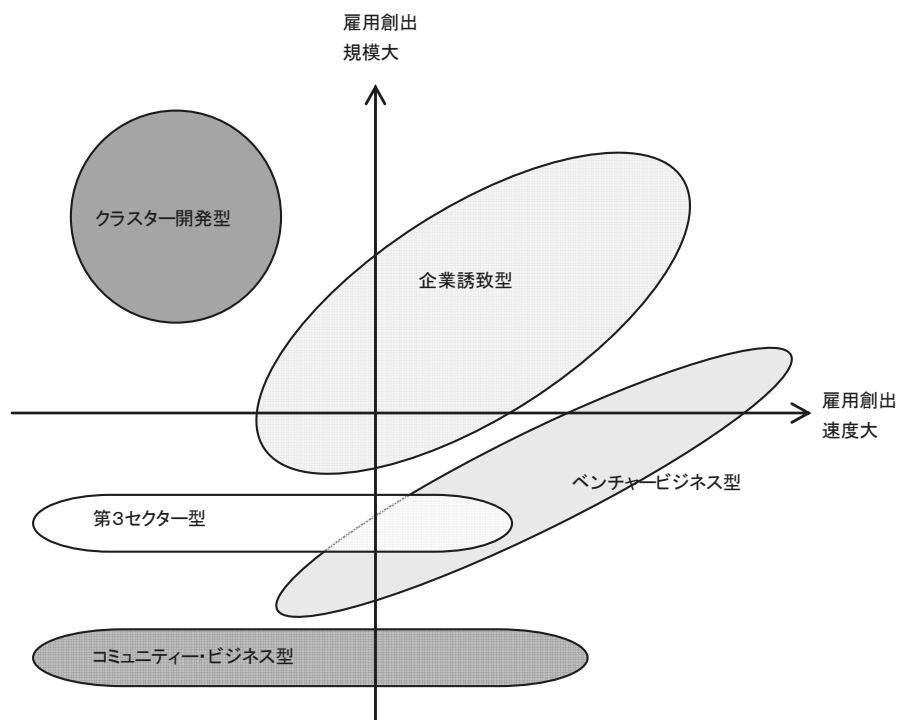
第1節 雇用創出類型

多様な形で進展する地方圏の雇用創出も、雇用創出の規模と速度に着目すると、いくつかの類型にまとめることができる。既に、プロジェクト研究シリーズNo.1『地域雇用創出の新潮流』でその概要を明らかにしているが、第4-1-1図のように、雇用創出の規模を縦軸に、雇用創出の速度を横軸にとると、雇用創出を5つのパターンに類型化することができる。

第1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。

第2の類型は、雇用創出規模は大きいですが、雇用創出を実現するまでにかかなりの時間を要する「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、関連する産業が集積することによって雇用創出を達成していく地域開発手法である。

第4-1-1図 雇用創出の類型



資料出所：伊藤実（2007）「地域における雇用創出類型と雇用創出支援策」労働政策研究・研修機構『地域雇用創出の新潮流』労働政策研究・研修機構

第3の類型は、「ベンチャービジネス型」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。

第4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の多くは、過大な投資を避けて地域の実情に適合させた開発計画を推進している。それゆえ、雇用創出にある程度の時間がかかるとともに、雇用創出規模そのものはそれほど大きいものではないが、地域へのインパクトは大きなものがある。

第5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、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2節 セミコン・フォレスト構想

1 企業誘致の軌跡

企業誘致型開発の事例としては、半導体関連産業の集積に成功した熊本県を取り上げた。農業県であった熊本県は、戦略的企業誘致によって半導体関連産業の集積に成功し、工場進出がもたらす雇用創出によって、深刻な状態にあった雇用情勢を改善させつつある。2002年と2006年を比較すると、完全失業率は5.6%から4.6%へ、有効求人倍率は0.41倍から0.81倍へ、それぞれ改善してきている。

こうした雇用情勢の改善をもたらした企業誘致の歴史を辿ると、東京オリンピックが開催された1964年の「新産業都市建設促進法」で不知火、有明地区などが指定されたことにはじまる。国の「全国総合開発計画」に基づいて、有明製鉄、日立造船などの重厚長大産業が進出し、1976年には本田技研工業が二輪車工場を操業開始した。他方、1965年以降、半導体工場の進出が相次ぎ、1967年には三菱電機が、1969年には日本電気が半導体工場を建設し、さらに関連産業の進出が相次いだ。こうして工場立地件数も、1972年には102件に達した。

1973年に勃発した石油危機以降、工場進出は停滞し、経済も低迷するなか、1982年、県は企業誘致推進本部を設置すると共に企業誘致対策室を新設した。さらに、東京・大阪事務所に企業誘致専任職員を配置し、企業への広報活動を強化した。

この時期に国の地域産業振興策として打ち出されたのが、「テクノポリス構想」である。1983年に「高度技術工業集積地域開発促進法」が制定され、産業構造の知識集約化と高付加価値化、地域開発における定住化を目標とした。1984年には全国で9地域が指定され、「熊本テ

クノポリス」もその一つであった。

熊本県ではテクノポリス建設を地域経済振興の重要施策と位置づけ、第1期テクノポリス計画として、応用機械産業、バイオテクノロジー、コンピュータ産業、情報システム産業の企業誘致を目指した。熊本空港の隣接地にテクノリサーチパークを建設、テクノポリスセンター、電子応用機械技術研究所などを整備した。

こうした基盤整備によって、富士通、日本電気アイシーマイコンシステム、NTT、オムロンなどが進出した。これらに並行して開発された生産拠点には、HOYA、東京エレクトロン九州、三井ハイテック、三菱熊本セミコンダクタなどが進出し、後の半導体産業集積の基礎となった。

さらに、1991年からの第2期テクノ計画では、「創業の場の形成」を基本目標に、地域企業に対する起業化支援策が、積極的に展開された。1997年からの第3期テクノ計画では、「新産業の創出と産業集積の高度化」として継承され、県内製造業の一大集積地を形成していった。圏域内の工業出荷額は、1980年の約5,000億円から、第3期終了の2000年には約3倍の1兆4,805億円に達している。

2 セミコン・フォレスト構想の誕生

バブル経済崩壊後の1990年代は、企業誘致件数も減少傾向に転じ、誘致活動そのものの見直しを迫られた。県では外部コンサルタントも交えて検討を重ねた結果、半導体関連企業の進出・集積が見られることに着目し、1996年度から半導体産業に狙いを定めることになった。米国シリコンバレー視察、更には九州のシリコンマップを作成した結果、九州における半導体関連産業の集積が、想像以上に進んでいることを知った。

新しい企業誘致戦略のコンセプトは、「セミコン・フォレスト構想」であった。熊本の豊かな自然の中で、半導体産業が森のように生い茂っていくイメージである。集積の起爆剤となる数社を「戦略的ターゲット企業」としてマークするとともに、サンフランシスコで開催された世界最大の半導体産業展「セミコン・ウエスト」に熊本県のブースを設けて、シリコンアイランド九州と熊本の「セミコン・フォレスト構想」を世界に発信した。

熊本県は、1960年代に大手企業の半導体製造工場が相次いで進出して以来、半導体関連産業が成長を続け、現在では日本有数の半導体製造拠点となっている。2002年には、熊本県の製造品出荷額2兆3,700億円の約2割を占める産業に成長しており、現在の熊本県のリーディング産業である。九州の半導体関連産業は、2000年には日本の3分の1、世界の8%を生産するまでに発展しており、自動車産業とともに九州の第二大産業となっている。熊本県は、九州の半導体産業の中核拠点として、九州の半導体関連生産量の約3割を担っており、既に世界でも有数の半導体製造拠点である。

このように、「セミコン・フォレスト構想」は、熊本県に縁のある官民の有識者によって構成された「熊本シリコン・クラスター形成推進会議」が2003年3月に策定した半導体産業

を主な対象とする産業戦略であり、熊本の半導体製造拠点をさらに強固なものにしようという狙いがある。

1997年から4年に及ぶ誘致活動の結果、2000年にソニーの半導体工場誘致に成功した。ソニーの誘致に続いて、セミコン・テクノパークには東京エレクトロンなどの企業進出が相次ぎ、産業集積が着実に進展している。県が半導体産業に重点を移した1997年度から2001年度までの誘致件数は60件に達しており、この内の32件が半導体関連産業である。

その後、2002年、2003年と企業誘致件数は大幅に減少したものの、2004年以降再び増加してきている。2005年には、富士フイルムが都築紡績の工場跡地に進出することが決定し、大型の工場誘致に成功している。2006年10月に操業を開始した富士フイルム九州の工場は、液晶パネル部材・偏光板保護フイルムの生産を行っている。2008年8月に全工場の生産ラインがフル操業に入り、年間出荷額が1,000億円を越す規模になる計画である。

3 自動車・太陽電池関連産業の新たな集積

最近の熊本県の企業誘致・産業集積は、半導体関連産業にとどまることなく、自動車や太陽電池などに拡がりはじめている。自動車産業に関しては、既に福岡県を中心とした北九州に工場進出・産業集積が進展しており、熊本県でも自動車関連産業の誘致に力を入れはじめている。

自動車関連産業に関しては、既に本田技研工業の熊本製作所が操業しているが、浜松製作所で生産していた中・大型二輪車の生産を、熊本製作所に移管・集約することを決定し、2008年1月の完成を目指して、設備拡張工事を行っている。また、トヨタ系自動車部品メーカーのアイシン九州も、大幅な設備増強に動いている。

こうした動きと連動して、県は「ものづくりフォレスト構想」の具体化を目的に、2005年9月に「熊本県自動車関連取引拡大推進協議会」を設立し、誘致企業と地場製造業の取引拡大を進めようとしている。だが、地場企業が実際に受注できるケースはかなり少なく、技術・価格・納期のハードルが高いことを実感させられている。そこで、自動車関連メーカーのOBをアドバイザーとして地元企業に派遣する制度を実施している。

さらに、世界的に環境問題が注目される中で、本田技研工業は太陽電池を生産する新会社ホンダソルテックを設立し、熊本製作所の敷地内に約70億円をかけて太陽電池の量産工場を建設しており、2007年内の稼働を計画している。また、富士電機システムズも、約70億円をかけて建設した太陽電池の工場が、2006年11月から稼働している。フイルム型アモルファス太陽電池を生産しており、将来的には200億円の製品出荷額を目指している。

このように、世界的に注目されるソーラ産業に着目し、熊本県は「ものづくりフォレスト構想」、「セミコン・フォレスト構想」、「バイオ・フォレスト構想」に次ぐ4つ目のフォレスト構想を目指した「熊本ソーラ産業振興戦略」を2006年に策定し、関連産業の出荷額を2010年度には600億円とする数値目標を掲げている。

第3節 企業誘致に対する熊本県の組織的対応

1 外部人材の活用

熊本県が企業誘致に成功した背景には、細川護熙知事時代（1983年～1991年）まで遡る必要がある。細川元知事は、外部の有識者を集めた賢人会議を設置し、そこでの議論を参考として県の産業政策を立案した。「知的興奮の場づくり」、「知の回廊」として研究開発型企業立地を推進したことが、現在の産業集積につながっている。また、「落雷が少ない、地震が少ない、電力・水が豊富」といった地理的立地のメリットから半導体企業の誘致に注目したことが、後の「セミコン・フォレスト構想」に結実している。

なお、賢人会議のメンバーに半導体技術の権威である大見忠弘東北大学教授が参画していたことが、その後の産業集積に大きなインパクトを与えた。外部人材の活用による影響の大きさを示唆している。

外部人材の活用のケースは最近も行われており、工業技術センターなど4研究機関を統合して2007年4月に発足した熊本県産業センターの所長に、東芝で主席技監を務めた柏木正弘氏を起用している。同氏は東芝退職後も、半導体製造装置で世界最大手のアプライドマテリアルズ社において技師長を勤めるなど、半導体研究の第一人者として活躍している。こうした人材を招聘できたことは、熊本県にとっては「大型人材の誘致」に成功したようなもので、県内の製造業にとって大きな支援材料となるであろう。

2 組織的対応力の強化

企業誘致進展の裏には、外部人材の活用と共に県の組織体制も着々と整備・拡充してきたことがある。特定の産業に狙いを定め、組織的に企業誘致活動を長期間持続させるためには、行政組織の対応力を強化・拡充する必要がある。

熊本県においても、1988年に小規模な企業誘致対策室を産業開発課に改組し、さらに1993年には企業立地課に拡充して現在に至っている。現在、半導体関連担当者4人、自動車関連担当者5人、工業団地造成担当者4人、管理職3人など計20数名が企業立地業務に従事している。

また、一連の産業振興策を推進するために、1992年には全国初の試みとして、県内の市町村、企業から会員を募り、企業誘致を促進する新組織として「熊本県企業誘致連絡協議会」を設立している。

さらに、行政手続きを一手に引き受けるワンストップセンターよりもきめ細かな企業サービスを提供できるように、個別企業を専門に担当する担当者制を導入している。個別企業の専門担当者は、立地・操業後も企業からの様々な相談に応じるなど、迅速な行政サービスを提供している。

これらの組織的対応に加えて、東京事務所に企業誘致専任職員を4～5名配置し、積極的

に企業へのアプローチを展開したことが、大きな成果に結び付いている。「セミコン・フォレスト構想」の半導体関連産業集積の嚆矢となったソニーの工場進出も、東京事務所の企業誘致担当者の活躍が、誘致実現に深く結び付いている。

企業が進出先を決める際には、ビジネスの継続性が保たれる条件の有無を最優先で検討し、その後に地方自治体の対応や優遇措置が検討されるのが一般的である。最終候補地は、道路や空港、港湾といったインフラで大きな差が付くというのは稀であり、僅差の中で自治体の迅速かつ柔軟な対応が問われる。技術革新と市場の変化が早くかつ大きい半導体といった製品分野では、投資決定と操業のタイミングによって、企業の利益は大きく左右される。熊本県の迅速かつ柔軟な対応が、競合した自治体よりも優れていたものと思われる。

なお、地方自治体の優遇措置が進出決定の重要な要因であるといった考え方が支配しているが、助成金を積み上げたからと言って企業が進出してくるものではない。優遇措置は、「ないよりもある方がよい」といった位置付けが正解のようである。ジャープの液晶テレビ工場誘致で有名になった三重県と亀山町の15年間で135億円という大型助成が有名であるが、熊本県の助成措置は、最高20億円である。

実際、富士フイルム九州株式会社の山口光男氏は、熊本県に企業を立地した理由として、「熊本県菊陽町に進出した理由ですが、増産を迫られている中で工場を建設し一日でも早く生産したいとの思いがありましたので、土地購入から工事着工までに時間を要さないことが重要でした。元々ここは紡績工場跡地で、開発の時間が比較的短くてすむこと、将来の工場拡張に対応できる広い土地が確保できることを重視しました。さらに、土壌の状態や、地盤の固さ、水量の確保、電力供給などを精査し、日本中の候補地の中からここに決定した訳です。もちろん、九州の真ん中でアジアや国内ユーザーへの交通アクセスが良いことや優秀な人材の確保が容易なこと、優遇措置なども大きなポイントになりました。」（「エポカル」2007年21号）と説明している。

また、アイシン九州株式会社代表取締役社長である加藤肇氏は、「物流費のかかる製品については、サテライト化という形で福岡のトヨタ九州の近くで造らないか、という提案が実際ありました。しかし、熊本にいる優秀な従業員が確保できるかというところがそうはいかない。距離的ハンディは十分克服できる、そのほうがはるかに高品質な製品が供給できるという結論に至り、お断りいたしました。従業員の雇用のしやすさ、質の良さは、ここ最大の強みですからね。企業は人なりですよ。」（「エポカル」2005年20号）と人材の重要性を強調している。

第4節 企業誘致への地域支援体制

1 人材供給における産官学の地域連携

1990年代に進展した中国などへの工場移転は、ローテク製品や組立工程などが中心であっ

たが、最近の製造業の国内回帰は、中国などへ移転した工場が再び日本に戻ってくるというのではなく、最先端のハイテク製品を生産する工場の新設が多い。従って、工場誘致に成功した地域は、単なる若年労働力が豊富であるというだけでは、企業の人材ニーズに応えることはできない。

熊本県では、ソニーの半導体工場が進出してきた時、ユニークな対応を行っている。半導体関連産業集積の嚆矢となったソニーの工場は、2001年11月にセミコン・テクノパーク内に立地し、デジタルカメラなどに使用される映像デバイス・CMOS（相補型金属酸化膜半導体）イメージセンサーの量産拠点である。世界トップシェアを占めるCCD（電荷結合素子）生産に加えて、低消費電力や多機能化を可能とするCMOSセンサーを増産し、映像デバイス市場でのビジネス拡大を目指している。

工場進出時、ソニーは情報映像技術の知識や経験を持った人材を求めてきたが、県内にはそうした最先端の技術を教えている教育機関がなかった。熊本県は、ソニーから教員と機材を提供してもらい、新たな学科を設置して対応するという、興味深い対応策を講じた。

企業のニーズに柔軟かつ迅速に対応するために白羽の矢が立てられたのが、県立技術短期大学校であった。同校は文部科学省管轄下の学校ではなく、厚生労働省管轄下の職業訓練校であったため、カリキュラムの変更を比較的短期間で行うことができる。しかも、セミコン・テクノパークに隣接しているという立地上の幸運があった。

熊本県立技術短期大学校は、産業構造変革の時代が求める優れた人材を育成するために、1997年設立された。高卒者を対象とした2年間の専門課程を設置している。基本理念は、「熊本県産業（特に製造業）の高度化、高付加価値化に対応できる、高度な技能および知識を兼ね備えた実践技術者を育成し、熊本県の経済社会の発展に寄与する」というものである。また、①地域産業に密着した人材育成機関、②地域産業界に開かれた大学校、③地域産業の技術の連携・交流に寄与することを、教育の目標にしている。

現在、精密機械技術科、機械制御技術科、電子情報技術科、情報通信技術科、情報映像技術科の5つの学科が運営されている。各学科の教育目標などの詳細は、第4-4-1表のとおりである。なお、同校は厚生労働省所管であるため、奨学金は技能者育成資金を利用することが可能であり、月額42,000～49,500円が支給される。

工場進出時に企業と連携を取ったのは、情報映像技術科である。ソニーからの映像関連人材育成の要請により設置され、ソニーからカリキュラムの支援や機材提供を受けるとともに、教員（常勤1名、非常勤3名）も派遣されている。同校の最近の就職状況は、第4-4-2表のとおりである。

就職先はソニーとその関連企業が主流であり、その他に情報関連企業（RKK、中央電子工業、平田機工など）にも就職している。ソニーの過去の採用数は年度平均2、3人程度であったが、2006年の3月卒に関しては、17名が採用されている。なお、卒業生の就職後の定着状況は良いようであり、1999年入社者の離職率が37%であったのと比較すると、2005年入

第4-4-1表 設置学科、教育内容、定員

学科名	教育目標	主な科目	定員
精密機械技術科	機械加工技術を基本として、機械設計製図、CAD/CAM/CAE及び精密加工関連基礎技術等を身につけた機械技術者を育成	自動車工学、材料力学、機械設計製図、精密機械製作、機械工学実験、CAD/CAM/CAE実習等	22名
機械制御技術科	機械制御技術を基本として、メカトロニクス機器や産業ロボットの制御も含めた生産ラインの設計・製作技術等を身につけた設計技術者を育成	機械運動学、機械設計製図、制御工学、メカトロ機構設計、システム設計、コンピュータ制御実習	22名
電子情報技術科	電子・電気回路の設計・製作技術を基本として、半導体デバイス・映像デバイスの製造関連技術や情報制御システムの構築技術等を身につけた電子技術者を育成	電気回路、電子回路、半導体工学、電子回路実験、プログラミング実習、マイコンプログラミング実習	22名
情報通信技術科	通信ネットワーク、デジタル通信、ブロードバンドネットワーク、光通信関連及びセキュリティなどの技術等を身につけ、ネットワークシステム構築にも対応できるIT技術者を育成	情報通信工学、プログラミング言語、ネットワーク設計、ブロードバンド実習、情報セキュリティ実習、ネットワークプログラミング実習	22名
情報映像技術科	コンピュータのソフトウェアの設計を基本として、情報システム構築、データベース及び画像・映像処理技術等を中心としたソフトウェア技術者を育成	プログラミング論、計算機工学、データベース、ネットワーク工学、映像システム技術、グラフィックス	22名

資料出所：熊本県立技術短期大学校ホームページ

第4-4-2表 就職状況

	就職希望者数	就職者数	就職率	進学等	卒業者数
卒業年度	A	B	B/A	C	B+C
2001	60	60	100%	12名	72名
2002	60	60	100%	6名	66名
2003	92	92	100%	7名	99名
2004	96	96	100%	12名	108名
2005	82	82	100%	8名	90名

資料出所：熊本県立技術短期大学校学校「熊本県立技術短期大学校学校案内」(2007)

社者は14%まで大きく低下している。

ソニー進出時の学校の対応にも見られるように、企業の人材ニーズに柔軟かつ迅速に対応している技術短期大学校の就職率は極めて高い。2001年以降の就職率を見ても、いずれの年度も100%とであり、就職希望者全員が就職している。

地方の職業訓練機関は、いまだに建設業を中心とした産業構造に対応した学科編成を残しているところが多い。これに対して、技術短期大学校の学科編成は、建設関連の学科はなく、いずれも今後の成長が見込まれるハイテク産業関連の学科となっている。就職率が100%になるのも当然である。

なお、熊本県には、大学10校、短大（熊本大学医学部に統合された熊本大学医療技術短

期大学部を除く) 3校、高専 2校がある。工科系の高校卒業者を含めると、卒業生総数の 23% が理工系である。熊本県に立地した多くの企業は、立地理由の一つとして、優秀な人材の確保が容易であることを挙げており、新卒者の供給が企業立地に重要な役割を果たしている。

2 企業支援態勢

学校からの人材供給以外では、以下のような機関が企業をサポートしている。各機関における企業支援体制は次とおりである。

① (財) くまもとテクノ産業財団

県内の産業界、学界、行政の三者が一体となって、中小企業をはじめとする県内事業者の研究開発を支援することなどにより、高度技術に立脚した産業開発を促進し、県民生活の安定向上と県経済界の均衡ある発展に資することを目的としている。技術開発、共同研究、人材育成、販路開拓、資金面など、技術・経営両面で事業化の各段階で、総合的に一貫して支援する体制を整え、創業、新分野進出や経営革新などにチャレンジする企業を支援している。

1985年4月には財団附属研究所として、県内企業の技術開発を支援するために、研究開発・技術指導などを行う目的で「電子応用機械技術研究所」が設立された。施設の中には貸研究室があり、ベンチャー企業の創出や新技術の開発を支援している。また、1999年4月には、産学行政連携による共同研究を推進する拠点として「くまもとテクノ産業財団共同研究棟」がオープンした。

② (財) 熊本県起業化支援センター

新規起業家や新分野進出企業を支援することにより、長期的視点に立って熊本県の発展を支えていく新産業・企業を興し、県内の雇用の確保と県民所得の向上を図ることを目的として、1996年1月に設立された。主な業務は、投資業務とコンサルティング業務であり、各業務の内容は次のとおりである。

投資業務

- ・株式の引受け：設立株式又は増資株式について、1件あたり1000万円を限度とし、かつ、筆頭株主にならない範囲で引き受ける。投資業務により引き受けた株式の保有期間は、原則として10年以内とし、この期間内に投資先企業と相談のうえ、引き受けた株式を処分する。
- ・新株予約権付転換社債の引受け：引受け限度額は、株式引受の場合と同じである。償還期間は原則として10年以内とし、また、利率は金利状況などを考慮して決定する。

コンサルティング業務

起業化のためのコンサルティング、経営・財務指導事業

③ 熊本大学地域共同研究センター

当センターは、科学技術の急速な発展への対応、社会への貢献、学術研究への有益な刺激の提供を目的に、熊本テクノ・リサーチパーク内に設置された。現在は大学と民間の垣根を

超え、熊本テクノポリスとの連携の下に、技術開発、情報交流の拠点として活用している。

④熊本県工業技術センター

当センターは、バイオテクノロジー、エレクトロニクス、新素材などの先端技術から公害防止、省エネルギー、生産管理といった身近な技術まで幅広い分野において、熊本の地域に根ざした研究開発や技術指導など多様な活動を通じて、地域企業の技術力向上の支援を行っている。地域企業と共に地域社会の発展に寄与する施設として、また、21世紀に向けた技術振興拠点として、人・環境・技術の調和を図りながら、その役割を果たしている。

3 補助金および優遇措置

熊本県は、県内に工場または研究所を新設、増設する企業に対して、補助金制度を設けている。投資額3億円以上、かつ雇用10人以上の場合、最高20億円までの補助金が支給される。なお、補助金額は、投下固定資産額と新規雇用者数によって決められる。補助金以外に、県税の免除、市町村ごとに固定資産税の優遇措置が講じられている。

有名なシャープの液晶テレビ工場誘致に関する三重県と亀山市の補助金135億円に比べればその規模は小さいが、そもそも熊本県は、補助金の金額によって企業誘致が決定されるとは考えていない。企業は補助金制度の有無や補助金額の多寡よりも、企業に対するサポート体制、県の対応（行政手続き）の速さ、インフラ整備への対応を、企業立地の重要な要素と考えていると認識している。

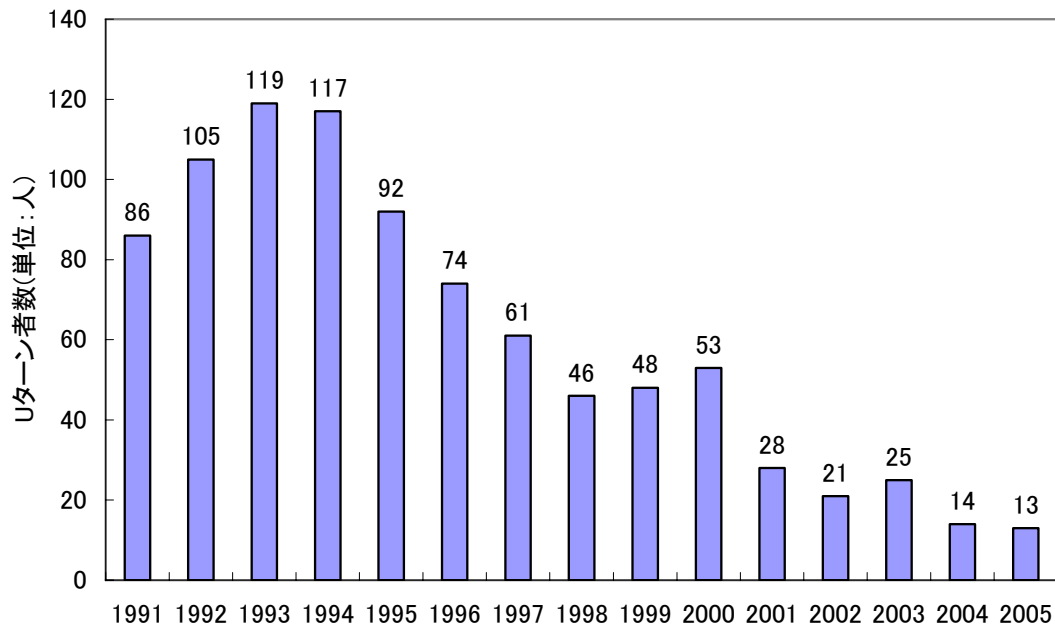
ただし、補助金額で進出を決める企業はほとんどないものの、他地域で補助金があるのに熊本県だけ補助金がないと企業を誘致しにくいという考えから、補助金制度を設けている。熊本県における具体的な補助金政策は、以下のとおりである。

- ・半導体、自動車、重点5分野関連業（新製造技術、環境、情報通信、医療・福祉、バイオテクノロジー関連）：補助金の限度額10億円
- ・特定分野研究開発業（半導体・重点5分野関連業で研究開発施設又は研究開発分野を設置するもの）：補助金の限度額1億円
- ・製造業（半導体・重点5分野関連業以外）：補助金の限度額5億円
- ・外資系企業（外資比率が50%を超える半導体・重点5分野関連業、特定分野研究開発業、一般製造業）：限度額1.5億円
- ・大規模投資企業（上記区分に関わるすべての企業）：限度額：20億円

4 Uターンアドバイザー制度

熊本県は、全国に先駆けて1984年から「Uターンアドバイザー制度」に取り組んでいる。県が熊本県内の各ハローワークと連携を取り、熊本で生活し、働きたいという県外在住者に就職支援すると共に、人材がほしいという県内企業に対して、人材確保の支援を行う公的なシステムである。窓口は東京の県事務所と熊本市の2か所に設けており、企業にとっては即

第4-4-1図 Uターン者数年度別就職決定実績



資料出所： 熊本県企業立地課(2006)「熊本県・企業立地のご案内」

戦力となる人材の受け入れを行っている。Uターンアドバイザー業務の主な内容は、①熊本県の雇用・労働市場情報などの提供、②UIターン希望者に対する職業に関するアドバイス、③職業安定所利用についての説明などである。

なお、第4-4-1図はUターン者の就職決定件数の推移を見たものであるが、1993年をピークとして減少しているが、実態としてUターン者が減少しているということではなく、統計の取り方に問題がある。すなわち、以前はUターン者の窓口が公的機関に統合されていたが、最近ではインターネットや民間職業紹介会社を介して就職するケースが増加しており、官庁関係の統計だけでは実態を把握できなくなっている。ソニーといった有名な県内立地企業が求人を出すと、多様な媒体を通じて求職者が殺到するといった状況があることを考慮すれば、進出立地件数の増加に伴って、UターンあるいはIターンによって熊本県に流入している人材は、確実に増加しているものと思われる。

第5節 雇用創出の成果と課題

1 雇用創出の成果

セミコン・フォレスト構想に代表される熊本県の企業誘致活動は、地域資源を活かせる産業に狙いを絞って誘致活動を組織的に展開するという戦略的企業誘致が功を奏し、雇用創出効果はかなりの実績を上げている。

まず、近年の熊本県における工場立地件数と雇用予定従業者数の推移を見ると、変動がか

なり大きくなっているが、1999年から2003年までの企業誘致低迷期を脱して、2004年以降は再び増加傾向に転じている（第4-5-1図）。

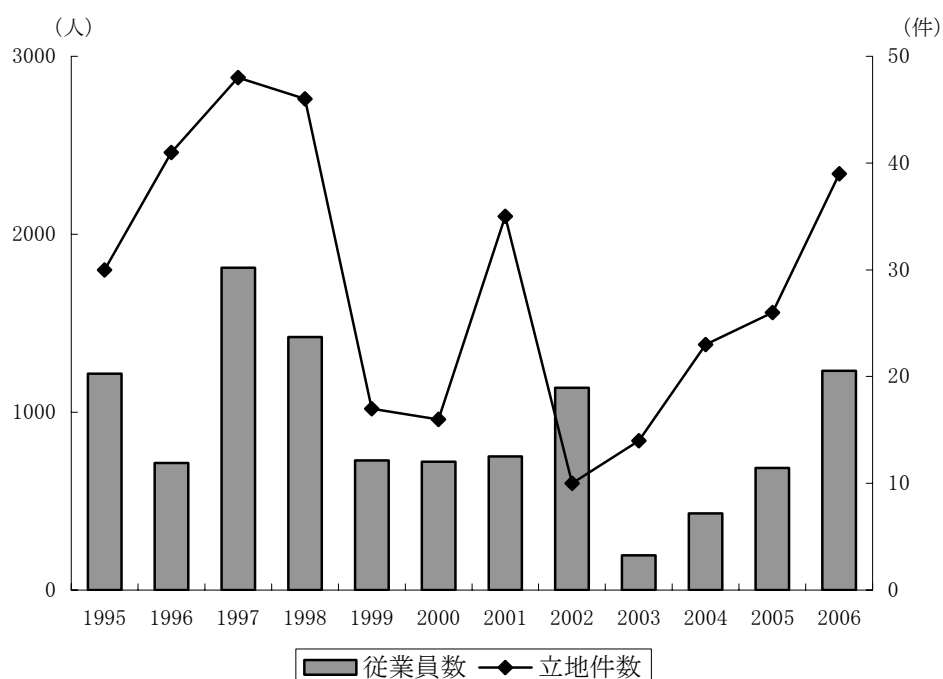
こうした企業誘致の増加が雇用創出効果をもたらし、景気が底を打った2002年から2006年にかけて、雇用情勢もかなり改善している。完全失業率は5.6%から4.6%へ、有効求人倍率は0.41倍から0.81倍へ、それぞれ改善している。

熊本県が最近発表した2006年度の県内企業立地件数は40件であり、総投資額約1,800億円、新規雇用総数は約2,500人となる見込である。業種別では、半導体関連産業が21件と約半数を占め、次いで二輪・自動車関連産業が10件、バイオ・食品関連産業が2件、コールセンターなどその他が7件となっている。県内集積が進展している半導体関連産業に加えて、北部九州地域に立地する自動車メーカーの増産をにらんだ部品メーカーの立地が増加してきている。

こうした誘致企業の県内波及効果は、第4-5-1表に見るよう大きなものとなっている。製造業の事業所数に関しては、1985年における県内事業所に占める誘致企業の割合は4.5%にしか過ぎず、2005年でも9.8%と1割以下にとどまっている。だが、事業所数の伸び率は、全県単位では70.8%にとどまっているが、誘致企業は153.0%にまで達している。

また、従業者数においても、誘致企業の占める割合は31.0%から43.1%にまで上昇しており、県全体の4割以上の雇用が誘致企業によって確保されている。雇用の伸び率も、誘致企業が119.3%であるのに対して、全県単位では85.9%にとどまっている。

第4-5-1図 熊本県における工場立地件数と雇用予定従業者数の推移



資料出所：経済産業省「工場立地動向調査」

第4-5-1表 製造業に占める誘致企業の割合

項目	1985年(昭和60)	2005年(平成17)	伸率	
事業所数 (製造業)	:誘致企業	168事業所	257事業所	153.0%
	:全県	3,715事業所	2,631事業所	70.8%
	:誘致企業割合	4.5%	9.8%	
従業者数	:誘致企業	34,755人	41,471人	119.3%
	:全県	111,912人	96,141人	85.9%
	:誘致企業割合	31.0%	43.1%	
製造品出荷額	:誘致企業	8,202億円	16,266億円	198.3%
	:全県	18,771億円	26,208億円	139.6%
	:誘致企業割合	43.6%	62.1%	

資料出所:「くまもと経済」2007年4月号

さらに、出荷額に至っては、誘致企業が占める割合は、43.6%から62.1%と6割強にまで上昇しており、伸び率に至っては198.3%と約2倍に達している。誘致企業の製品出荷額が大幅に伸びていることを示しており、県の経済に与えた誘致企業のインパクトは、非常に大きなものとなっている。

このように、県内製造業の成長力が穏やかなのに対して、誘致企業のインパクトは大きなものがあり、県内製造業の成長を引っ張っているといった状況にある。とりわけ、出荷額の伸びが著しくなっている。だが、従業者数の伸びは出荷額ほどではなく、誘致企業の中心が大手半導体関連産業といった装置産業であるため、出荷額の割には労働力を余り必要としないことが影響している。雇用創出という側面からは、装置産業的な事業所よりも相対的に労働力を多く必要とする中小機械関連企業の誘致に力を注ぐ必要があるのではないだろうか。その意味から最近見られる自動車関連部品メーカーの進出は、雇用の面からは期待されるどころである。

2 今後の課題

半導体産業をターゲットとした熊本県のこれまでの企業誘致は、県内における経済的インパクトや雇用創出効果から見て、かなり成功したケースである。だが、大手半導体企業の工場は、労働節約的な装置産業の特性ゆえに、雇用創出効果は出荷額の大きさに比べるとかなり小さい。さらに、半導体産業は、シリコンサイクルに象徴されるように、景気変動の幅が大きく、それに合わせて雇用量も大きく変動するという特徴がある。

こうした産業特性は、要員計画に柔軟性を持たせる必要があり、雇用調整を柔軟に行える非正社員の雇用を増加させることになる。実際、セミコン・テクノパークに立地する半導体関連装置を製造する東京エレクトロン九州の工場では、正社員が1,500人であるのに対して、請負社員は生産変動に合わせて1,000人から1,500人が勤務している。熊本労働局が行った2006年の試算結果によれば、県全体で求人2割弱が派遣・請負労働関係であり、人材派遣・請負会社が集中する熊本市内に限ると、その割合は約4割にまで上昇している。

こうした実態を考慮すると、特定産業に偏った企業誘致は、景気変動に対する抵抗力を弱めると共に、業種によっては雇用の質といった面で非正社員雇用を必要以上に拡大する結果になってしまう。半導体産業は、景気変動が大きい上に非正社員雇用の比重が大きいという産業特性を持っており、こうした産業への過度な依存体質は、地域経済の基盤を不安定にする可能性が高い。

幸いなことに、最近の熊本県への企業立地は、半導体産業に加えて労働集約的な性格を持つ自動車関連産業の進出が増えてきている。すそ野の広い自動車関連産業は、多様な部品メーカーや機械メーカーの進出が期待できるため、景気変動への抵抗力が高まると共に、雇用の質においても、熟練形成を重視した正社員・長期雇用の増加が期待できる。

さらに、装置産業と異なり機械産業は中小メーカーが多く、多様な中小企業が進出してくることが予想される。こうした企業の進出が増加してくると、中小企業への職業紹介・マッチング機能を高める必要がある。現状においても、ソニーのような有名大企業が求人を出せば、募集人員をはるかに上回る応募者が殺到するが、中小企業や社会的知名度が低い中堅・大企業が求人募集しても、応募者が極端に少ないか、全く来ないといった実態がある。

東証1部上場の大企業である東京エレクトロンでさえ、装置産業という一般の消費者と縁のない業界ゆえに、進出当時は学校の就職担当者に知名度が低いこともあって、地元の人材を採用するのに相当の苦勞をしている。それゆえ、現在でも求人広告は、ハローワーク、新聞広告（年末年始、盆の時期）、インターネット、就職フェア、UIターンフェアなど多角的に掲載している。なお、新聞広告はUターン希望者の親が目にする媒体であるため、積極的に活用している。応募者の応募理由は、給与の高低よりも「地元に戻る」、「安定している」といった回答が多く、情報提供の方法とタイミングさえ良ければ、UIターン者の増加余地は大きいように思われる。

こうした現状を考慮すると、今後誘致企業の多様化を図り、人材確保で苦しい立場に置かれる中小企業に対しては、県や労働局といった公的機関が有機的に連携して、情報提供の機会や就職面接会を増やす必要がある。熊本県の場合、少子高齢化が全国平均よりも10年速いペースで進んでおり、人材の県外流出も止まらないという状況に置かれている。第4-5-2表は、県外就職者の割合を見たものであるが、大卒者の54.8%、高専卒者の77.9%、高卒者の47.3%が、県外の企業に就職しており、多くの優秀な人材が県外に流出している。地元魅力的な雇用の機会を創出して人材の県外流出を抑制すると共に、高度な技能・技術、優れた経営感覚などを持った人材を、Uターン、Iターンさせる取組が必要である。

第4-5-2表 県内・外就職率の現況

県内工業系大学における就職状況			学歴別県内・外就職率			
	就職者数	割合(%)		大学	高専	高等学校
県内	313	29.8%	県内	45.2%	22.1%	52.7%
九州(県外)	280	26.6%	県外	54.8%	77.9%	47.3%
九州以外	458	43.6%				
合計	1051	100.0%	合計	100.0%	100.0%	100.0%

資料出所：熊本県企業立地課(2006)「熊本県・企業立地のご案内」と熊本県(2005)「熊本県ものづくりフォレスト構想」より作成

(参考文献)

- (株) 地域経済センター「くまもと経済」
熊本県企業誘致連絡協議会会報「エポカル」
熊本県商工観光労働部労働雇用課(2006)「熊本県労働行政プラン しごといきいき県民プラン」
熊本学園大学産業経営研究所編(2001)「熊本県産業経済の推移と展望」日本評論社

第5章 関西文化学術研究都市におけるクラスター型開発と雇用創出*

第1節 はじめに

本研究は、関西文化学術研究都市におけるクラスター型開発を雇用創出の側面から注目しつつ調査・分析するものである¹。関西文化学術研究都市とは、京都・大阪・奈良の3府県8市町（京都府の京田辺市、木津川市、精華町、大阪府の枚方市、四条畷市、交野市、奈良県の奈良市、生駒市）にまたがるエリアにおいて建設が進められている学研都市であり、クラスター型の開発手法を採用していることで知られている²。

学研都市の建設は、1978年の関西学術研究都市調査懇談会（奥田懇談会）により提唱され、1987年の関西文化学術研究都市建設促進法の施行により国家的プロジェクトとして開始、現在に至っている。当初は、「文化学術研究施設」³や「文化学術交流施設」⁴の集積が図られていたが、近年においては生産施設等の立地も認められることとなった。

学研都市プロジェクトを中心となって推進してきたのは、初期段階においては京都経済同友会代表幹事などを務めてきた河野卓男氏、それ以降においては財団法人関西文化学術研究都市推進機構⁵（以下では推進機構と呼ぶ）といえる。後に詳しく説明するように、河野氏は数多くの人脈を利用しつつ強力なリーダーシップやコーディネート能力を発揮することにより、学研都市プロジェクトを国家的プロジェクトにまで押し上げた人物である。一方、推進機構は、河野氏の役割を継承する形で地元経済団体や国・府県などと連携しつつ学研都市の建設に尽力している。

さて、第5-1-1表をご覧ください。ここには、『事業所・企業統計調査』（総務省統計局）のデータを利用して作成された、2001年から2006年にかけての市町村別従業員数成長率順位が50位まで示されている。これによると、学研都市の一員である精華町における成

* 本研究は、2007年11月30日に行われた財団法人関西文化学術研究都市推進機構およびけいはんな新産業創出・交流センターへのヒアリング調査、同年12月21日に行われた精華町役場へのヒアリング調査、それに2008年2月15日に行われた財団法人関西文化学術研究都市推進機構への2回目のヒアリング調査に主として基づいている。ヒアリング調査に応じて頂いた関係諸氏には、この場を借りて深く感謝申し上げる。また伊藤実氏、渡邊博頭氏ならびに所内研究会参加者（以上、労働政策研究・研修機構）からは、有益なコメントを頂いた。記して感謝の意を示したい。なお、本研究に残り得る誤りは筆者に帰するものである。

¹ 本学研都市プロジェクトの理念は、以下のとおりである。1.文化・学術・研究の新たな展開の拠点づくり。2.わが国及び世界の文化・学術・研究の発展及び国民経済の発展への寄与。3.未来を拓く知の創造都市の形成。これらから理解できるように、学研都市プロジェクトは単なる経済政策、雇用政策として行われているわけではない。本研究では、学研都市プロジェクトが持つさまざまな側面のうち、特に雇用創出について焦点を当てた研究を行うものである。それゆえ、学研都市プロジェクトのあらゆる側面を包括的に議論しようとするものではないことには、十分留意していただきたい。

² 京阪奈丘陵に位置することから、けいはんな学研都市という愛称もある。

³ 関西文化学術研究都市建設促進法によると、「主として文化の発展、学術の振興又は研究開発を目的とする施設（後略）」と定義されている。

⁴ 関西文化学術研究都市建設促進法によると、「文化の発展、学術の振興並びに研究開発に係る交流及び共同開発を推進するための施設（後略）」と定義されている。

⁵ 学研都市建設を推進するために設立された公益法人である。

第5-1-1表 市町村別従業員数成長率順位（2001-2006）

順位	県	市町村	従業員数(2006)	従業員数(2001)	従業員数成長率
1	熊本	菊陽町	13,610	8,850	53.785%
2	熊本	嘉島町	6,585	4,399	49.693%
3	宮城	富谷町	11,528	8,203	40.534%
4	千葉	印西市	21,231	15,510	36.886%
5	佐賀	東与賀町	2,002	1,484	34.906%
6	沖縄	宜野座村	2,069	1,546	33.829%
7	沖縄	竹富町	2,304	1,722	33.798%
8	千葉	芝山町	7,706	5,811	32.611%
9	福岡	宮若市	17,542	13,264	32.253%
10	和歌山	岩出市	12,977	9,881	31.333%
11	京都	精華町	8,748	6,664	31.273%
12	愛知	常滑市	28,966	22,250	30.184%
13	栃木	芳賀町	21,719	16,837	28.996%
14	滋賀	竜王町	9,903	7,862	25.960%
15	北海道	小清水町	2,411	1,970	22.386%
16	岩手	金ヶ崎町	11,022	9,025	22.127%
17	北海道	京極町	2,011	1,682	19.560%
18	奈良	明日香村	1,918	1,619	18.468%
19	東京	利島村	228	193	18.135%
20	三重	亀山市	24,492	20,741	18.085%
21	沖縄	渡名喜村	116	99	17.172%
22	埼玉	和光市	27,239	23,357	16.620%
23	群馬	吉岡町	5,804	4,977	16.616%
24	北海道	神恵内村	428	368	16.304%
25	岐阜	本巣市	16,919	14,563	16.178%
26	埼玉	滑川町	7,845	6,776	15.776%
27	愛知	東浦町	15,895	13,733	15.743%
28	福岡	粕屋町	18,606	16,081	15.702%
29	沖縄	豊見城市	16,058	13,886	15.642%
30	北海道	東神楽町	3,288	2,848	15.449%
31	佐賀	鳥栖市	37,827	32,789	15.365%
32	熊本	益城町	14,394	12,516	15.005%
33	愛知	日進市	28,842	25,096	14.927%
34	山梨	忍野村	6,219	5,430	14.530%
35	愛知	田原市	32,915	28,974	13.602%
36	愛知	刈谷市	102,178	90,023	13.502%
37	奈良	川西町	4,127	3,637	13.473%
38	岡山	奈義町	3,146	2,773	13.451%
39	広島	坂町	7,932	7,010	13.153%
40	奈良	香芝市	17,008	15,060	12.935%
41	沖縄	読谷村	7,878	6,987	12.752%
42	群馬	昭和村	1,882	1,672	12.560%
43	岐阜	可児市	44,821	39,839	12.505%
44	滋賀	甲良町	3,154	2,805	12.442%
45	京都	木津町	8,846	7,878	12.287%
46	奈良	三郷町	4,338	3,866	12.209%
47	奈良	生駒市	26,087	23,270	12.106%
48	福島	葛尾村	408	364	12.088%
49	沖縄	石垣市	19,896	17,765	11.995%
50	鹿児島	十島村	179	160	11.875%
	全国値				-2.278%

注) 関西文化学術研究都市に属する自治体には、網掛けがなされている。

長率は 31.273%であり、全市町村⁶中 11 位であることがわかる。我が国全体で見た成長率が -2.278%であることから、この数値がいかに良好なものであるかが理解できよう。また、同じく学研都市に属する木津町⁷と生駒市の成長率も、それぞれ 12.287% (45 位)、12.106% (47 位) とかなり良好なことが看取できる。また、ベスト 50 位以内には登場していても、学研都市に属する自治体には雇用創出状況が良好なところが多い。奈良市、京田辺市それに枚方市の成長率はそれぞれ 3.791% (219 位)、3.441% (232 位)、3.240% (245 位) であり、全国値を 5%以上上回っている。

以上からは、関西文化学術研究都市に属する自治体の多くでかなり良好な雇用創出が共通して実現されていることが確認できる。また、ここからは以下のことが示唆される。つまり、これら自治体における高い従業員数成長率は、関西文化学術研究都市プロジェクトの進捗によりもたらされたものではないかということである。このような理由により、本研究は、関西文化学術研究都市プロジェクトに注目する。

さて、上で述べたように学研都市プロジェクトを中心となって推し進めてきたのは初期段階においては河野氏、それ以降においては推進機構である。それゆえ本研究ではまず、文献調査や推進機構などへの聞き取り調査を行うことにより、学研都市プロジェクトやそれに関連した学研都市全体としての雇用創出がいかにやられてきたのかを検討することとする。

また補足的に、学研都市に属する市町のうちで最も従業員数成長率の高かった精華町に対しても、聞き取り調査を実施することとする。というのは、学研都市に属する市町における良好な雇用創出状況は、学研都市全体としての雇用創出のみに依存したものとは限らないためである。例えば、各市町が学研都市プロジェクトに関連付けた形で行っている雇用創出策によって、良好な雇用状況が実現されているといったことも考えられる⁸。

以上のような 2 つの聞き取り調査を通じ、学研都市プロジェクトに係る雇用創出について検討することが本研究の目的である。本研究の構成は以下になる。次節では、クラスター型（雇用）開発に関する先行研究や、市町村を含む地域における雇用創出全般に関する先行研究を概観する。第 3 節では、学研都市プロジェクトとそれに関連した学研都市全体としての雇用創出について検討する。第 4 節では、精華町が行っている雇用政策についても触れる。そして、第 5 節は結語であり、これまでの結果を踏まえて試論的に政策的な議論を試みる。

⁶ 1817 の市町村が存在した。なお、東京都三宅村は含まれていない。同村のデータが、2001 年については存在しなかったためである。

⁷ 木津町は、2007 年 3 月に山城町、加茂町と合併することにより木津川市となった。なお、木津川市のうち学研都市に属するエリアは旧木津町エリアのみである。

⁸ 市町村レベルの雇用創出策は、近年注目を集めている。なぜなら、これまで雇用創出策の策定・実施は主として国や都道府県によって担われてきた。しかしながら、2000 年に改正雇用対策法が施行されたこと、さらには 2003 年には職業安定法が改正されたことなどにより、市町村は自らの手で自らの地域における雇用創出策を策定・実施する必要に迫られることとなったためである。

第2節 先行研究

はじめにクラスター型（雇用）開発に関する先行研究を見ておきたい。クラスター型開発の提唱者である M. Porter は、Porter (1999) において、クラスターとは「特定の分野に属し、相互に関連した企業と機関からなる地理的に近接した集団」と定義している。またクラスター型開発により、企業、大学それに研究機関等の相互ネットワークを通じた技術革新や産業構造の高度化、さらには内発的な雇用創出が図られるとしている。

また横田 (2005) によると、Porter は経済産業大臣政務官との対談で、以下のような指摘も行っている。米国のバイオクラスターは雇用創出に関して速効性のある切り札とはならない。また、ハイテク産業のクラスターの雇用吸収力は低いため、地域の雇用戦略として考えるのならば流通業などのローテクも併せたパッケージとして振興すべきであると。

勇上 (2007)⁹は、医療産業クラスター型開発を進める神戸市を対象とした事例調査により、以下のような指摘を行った。産業クラスター計画¹⁰や知的クラスター創生事業¹¹といった現在進行中のクラスター政策には、新産業の重点育成という国レベルの産業・科学技術政策が色濃く反映されている¹²。よって、クラスター型開発の開始時点においては、研究機関を中心としたクラスターの中核機能ならびに関連企業を域外から誘致するという外発的な雇用創出の側面も認められる。クラスター型開発の本来の姿である内発的な雇用創出を実現するには、やや時間を要すると見られる。また、内発的な雇用創出を実現する上で重要となるのは、地域の既存企業への波及効果を高める取り組み¹³や、産学官連携をはじめとした様々な主体の連携である。

これら研究から看取できるのは、クラスター型雇用開発では最終的には内発的な雇用創出が実現され得るが、開始時点においては企業誘致に代表される外発的な雇用創出が必要とされる場合があるということである。また、内発的な雇用創出を実現するためには、関係組織間の連携が重要になるということである¹⁴。くわえて、ハイテク産業型クラスターの形成を指向する場合であっても、地域雇用対策を念頭におけば、ローテク産業をも織り交ぜるべきことが示唆される。

それでは次に、市町村を含む地域における雇用創出全般に関連した先行研究を概観する。これまでに、この種の調査・研究は数多くなされてきた。しかしながら、これらおのおのは

⁹ 勇上 (2007) は、第6章に掲載された論文の改訂前・未公開バージョンである。それゆえ、勇上 (2007) の内容については、第6章をご覧いただきたい。

¹⁰ 経済産業省により実施されている。

¹¹ 文部科学省により実施されている。

¹² 同様の指摘は、北嶋 (2006) においても見られる。

¹³ 同様の指摘は、長山 (2002) によっても指摘されている。

¹⁴ 山崎 (2005) も、組織間連携の重要性を指摘している。彼は、クラスターが通常の産業集積とは異なる点として、イノベーションを生み出す（生み出し得る）産業集積である点を指摘し、クラスターがイノベーションを生み出すためには量産工場の集積だけではなく、戦略の立案や研究開発などを行う拠点の集積や研究機関等の集積とそれらの相互交流が必要であると指摘した。この指摘からも、内発的な発展、延いては内発的な雇用創出のためには、関係組織間での連携が重要となることが看取できる。

独自の目的や関心を背景としてなされてきた側面が強いため、必ずしも系統立った研究の蓄積がなされてきたわけではないようにも思われる。それゆえ、ここでは近年における調査・研究とそこから得られた知見を整理し、その上で先行研究が共通して指摘する地域雇用創出成功要因を抽出することとしたい。これにより、先行研究より得られた知見を踏まえつつ、本研究でも検討すべき課題を明らかにすることができる。

佐口（2004）は、地域雇用政策の歴史的経緯を考察し、有効な地域雇用政策を実施していくためには、各地域は地域の現状を職安からの情報のみによって把握したり、政策策定にあたり中央のシンクタンクに依存したりするのではなく、独自の調査・研究・政策策定能力を有する戦略センターを設置することが重要であるなどと指摘した。

伊藤（2005）は、地方分権に伴う地域間格差拡大について議論し、自治体の長や職員などの企画・立案能力が高い自治体ほど、産業・雇用政策が良好に実施されていると指摘した。それゆえ、地方自治体職員の企画・立案能力を高めることを可能とするような教育・人材形成システムを整理・拡充していくことが重要であるとした¹⁵。

樋口（2005）は、公共投資に代表される従来型の地域雇用創出策を継続していくことが困難になってきた以上、新たな地域雇用創出策が必要であると指摘した。その上で、地域雇用創出を成功させるためには、リーダー的人材の育成・確保といった人材戦略が重要となることや、明確な目標を掲げた上で一貫性のある諸政策が実行されることが重要であるとした。

林（2006）は、地方分権に関する様々な議論を包括的に行い、内発型の地域振興のためにはイノベーター的なリーダーの存在が重要であることを指摘した。また、地域づくりを成功させるためには『地域の活動主体に地域づくりに関しての共通した認識を持たせること、そのためにも地域の個性を生かした「地域目標」と「地域づくり理念」を明確に提示し、PRする必要がある』¹⁶ことなども重要であると指摘している。

大谷（2007）¹⁷は、徳島県上勝町におけるコミュニティービジネスによる雇用創出状況を調査・分析し、同町における雇用創出成功要因として優れたリーダーが存在することや、事業に対して明確な問題意識や構想が存在することを指摘している。またI・Uターン者を活用することにより優秀な人材を確保しようとしていることも指摘している。

渡邊（2007）は、これまでの地域雇用研究における限界として以下の点を指摘した。「先行研究の多くは、地域において雇用創出に取り組む上での枠組みが抽象的なレベルで論じられているか、個別事例の紹介にとどまるものがほとんどである。また、枠組みの中にある「変数」間の関係はどのようになっているのかは検証されていない。」¹⁸

この点を踏まえ、彼は市区町村に対するアンケートより得られたデータを利用し、雇用創

¹⁵ 伊藤（2006）においても、地域における人材の育成および確保の重要性が指摘されている。

¹⁶ 林（2006）、p.269。

¹⁷ 大谷（2007）は、第7章に掲載された論文の改訂前・未公開バージョンである。それゆえ、大谷（2007）の内容については、第7章をご覧ください。

¹⁸ 渡邊（2007）、p.202。

出策の実施状況ならびに雇用創出量に対して影響を与える要因をパス解析により試論的に検討した。結果を要約すれば、以下ようになる。「雇用創出のビジョン・計画」や「雇用創出のとりまとめ部門」がある自治体ほど、直接的・間接的な効果を通じて、雇用創出策が実施される傾向にある。また、雇用創出策が実施されている自治体ほど雇用創出量は大きくなる。くわえて、「雇用対策研修への参加」や「他都道府県からの採用」を実施している自治体ほど、「雇用創出のとりまとめ部門」が設置されている可能性が高まる。

渡邊（2007）は、先行研究における限界を踏まえた上で雇用創出に影響を与える要因を抽出したものではあるが、先行研究と同様に雇用創出策の成否に影響を与え得る要因として、目標や理念（「雇用創出のビジョン・計画」）が存在すること、自治体職員に対する教育（「雇用対策研修への参加」）がなされていること、外部からの人材登用（「他都道府県からの採用」）がなされていること、それに戦略センター（「雇用創出とりまとめ部門」）が存在することを指摘した¹⁹。

さて、上で見てきた調査・研究より得られた知見を整理すれば、以下のようなことになると思われる。第1に、能力の高いリーダーやそれに類する者がいる地域では、雇用創出が良好に行われる傾向にある。第2に、目標や理念などが存在する地域ほど、雇用創出状況が良好であると考えられる。第3に、教育・研修によって自治体職員の雇用創出に係る能力を高めている地域や、外部からの人材登用によってこの種の能力の高い職員を確保している地域ほど、良好な雇用創出がなされる傾向にある。言い換えると、何らかの手段によって雇用創出に係る能力の高い自治体職員を確保している地域ほど雇用創出状況が良好であると思われる。第4に、地域の雇用創出を担当する部門・部署などがある自治体ほど、雇用創出が良好に行われていると考えられる。

3番目と4番目の指摘は、主として基礎自治体レベル、すなわち市町村レベルにおける雇用創出に関連したものと考えられる。というのは、都道府県ではこれまでも雇用創出策の策定・実施に携わってきたため、雇用政策に精通した職員は少なくとも一定程度は確保されているであろうし、雇用創出に係る部門・部署も存在すると考えられるためである。

以上、ここまではクラスター型（雇用）開発および地域雇用創出全般に関する先行研究を概観してきた。本研究では、これら研究から得られた知見を十分に踏まえつつ調査・分析を行うこととしたい。このような手続きを経ることは、事例研究の限界としてしばしば指摘される「結果の一般性が確保できていない」という問題を回避、あるいは少なくとも緩和することを可能にすると考えられる。

なお、地域雇用創出に関する議論には抽象的なものが多かったという前掲渡邊（2007）の指摘を踏まえ、本研究では、なるべく具体的に議論を展開することとしたい。また、変数間の関係が検証されてこなかったという指摘も踏まえ、要因と結果の関係性についても配慮し

¹⁹ 一方において、多くの先行研究によって指摘されてきた、リーダーの存在が雇用創出に与える影響については分析されていない。

つつ議論を展開したい。

それでは、次節ではまず、学研都市プロジェクトとそれに関連した学研都市全体としての雇用創出について検討する。果たして、学研都市プロジェクトは多くの雇用機会を生み出しているのだろうか。また、そうだとすれば、どのようにしてそれは実現されているのだろうか。

第3節 学術研究都市プロジェクトとそれに関連した学研都市全体としての雇用創出

ここでは、学研都市プロジェクトの推移を観察することにより目的に接近したい。学研都市プロジェクトは、先に触れたように1987年の関西文化学術研究都市建設促進法の施行により国家的プロジェクトとして本格的に開始されたわけであるが、そうなるまでにはいくつもの課題を克服せねばならなかった。そこで以下では、同法の施行までとそれ以降に分けて議論を行いたい。そして、最後にこれらの議論を踏まえた上で、明らかとなった点を整理したい。

1 関西文化学術研究都市建設促進法が施行されるまで

本項では、岡本編（1994）²⁰を主たる資料として議論を展開する²¹。学研都市プロジェクトが国家的なものとなる以前において、プロジェクトの立ち上げに尽力したキーパーソンが存在する。京都大学法学部出身で、株式会社ムーンバット社長、日本洋傘振興協議会会長さらには京都経済同友会代表幹事などを歴任した河野卓男氏である。彼は、友人であり当時第19代京都大学総長であった岡本義雄氏を通じ、第17代京都大学総長奥田東氏と知り合い、奥田氏を先頭に立てつつ経済界、学界、さらには政界や行政に働きかけることにより学研都市プロジェクトを国家的プロジェクトにまで押し上げていった人物である。

1976年、奥田氏は留学生受け入れのための大規模な研究農場用地について、河野氏に相談を持ちかけた。河野氏は当時、京都経済同友会で地域開発委員会を担当しており、京都府南部エリアを新たな経済活動拠点にすべきとの考えを持っていた。そこで彼は、奥田氏に同エリアに研究農場も含めた学研都市を建設してはどうかとの提案をした²²。この提案に奥田氏は全面的に賛成するとともに、中心となって学研都市構想を作成したのであった。この構想

²⁰ 以下で紹介する学研都市萌芽期を支えた主要人物らによって作成された、貴重な資料である。この資料が指摘するように、学研都市萌芽期における取り組み、すなわち河野氏が中心的役割を果たした取り組みについてはこれまで文章化されたり表面化したりすることが極めて少なかったといえる。試みに、Yahoo! Japanで「河野卓男」をキーワードとして検索してみたところ、ヒット数はわずか24件であった。

²¹ 残念ながら、河野氏は故人であるため、直接聞き取り調査を実施することはできなかった。なお、本項の記述は、推進機構への聞き取り調査とそこで頂いた資料にも基づいている。木津川市ホームページと株式会社けいはんなホームページも参考にした。

²² 河野氏の考えを要約すると、以下のようになる。東京遷都以来、京都への資本の集中はなくなり洛中における経済活動は鈍化した。この問題を解決するためには、新たな経済拠点が必要となる。そこで、大規模開発が困難な洛中ではなく、京都府南部エリアを新たな経済拠点として開発してはどうか。一方、奥田氏は、日本は自前の基礎科学を確立しないと応用技術も出てこないといった考えを持っていた。

では、産学官共同のイノベーションセンターの設置により、研究開発活動を通じた関西経済の復興や中小企業の再活性化を図ることがテーマとして盛り込まれていた²³。

構想を実現すべく、河野氏は関西経済界、特に関西経済連合会（以下では関経連と呼ぶ）²⁴への働きかけを行った。彼は、大事業たる学研都市プロジェクトを実現させるためには、京都経済界のみならず大阪を中心とした関西経済界全体の協力が必要不可欠であると考えていたのである。一方、奥田氏は近畿主要大学への働きかけを行った。また河野氏は、奥田氏と関経連会長の会見を実現させることにより経済界の賛意を取り付けたり、近畿出身の国会議員を通じた3府県知事などに対する学研都市プロジェクト了解工作を行ったり、国の理解を得るべく有力国会議員にも援助を依頼したりしたという。要するに、経済界、学界それに行政へと、さまざまな人脈を駆使しつつ強力なリーダーシップやコーディネート能力を発揮することにより構想の実現を働きかけたのである。

これら努力の結果、学研都市プロジェクトは、1978年の関西文化学術研究都市調査懇談会（奥田懇談会）において正式に提唱されることとなる。この懇談会は、学識経験者が国の関係機関、地方公共団体ならびに経済団体などの助言を受けつつ提言を取りまとめることを目的としたものであったが、ここでの提言を契機として、国や府は行動を開始することとなる。1979年、国土庁（当時）は近畿圏における「学術研究都市建設構想策定のための調査」を開始し、1982年には、調査結果を踏まえて、京都府のみならず大阪府および奈良県をも対象エリアとして想定した「京阪奈丘陵における学術研究都市の基本構想」を公表するに至る。また京都府は、1981年に「文化学術研究都市建設基本構想案」を作成している。

国土庁構想を受けて、大阪府および奈良県をも取り込んだかたちで、関西文化学術研究都市推進協議会が結成されることとなった。同協議会は、関経連会長、3府県知事それに学識経験者などから構成されるものである。これにより、3府県としての産学官体制が整備されることとなり、立地施設に係る事項や国への要請支援などについての統一的な取り組みが大きく推進されることとなった。

1986年には、推進機構が設立されることとなるが、これにより河野氏が果たしてきた役割、特に関係組織間のコーディネーターとしての役割は、同機構に委ねられてゆくこととなった。推進機構の会長と理事長には関経連の会長と副会長がそれぞれ就任したが、ここには、地元経済団体たる関経連の者を中心に据えれば行政の垣根を越えた活動が行いやすいという背景がある。行政の垣根を越えた活動ができれば、関西を一つにまとめ、共通した目標、すなわ

²³ 岡本編（1994）、p.14には以下のように示されている。「これら（学研都市構想：筆者挿入）の一環として産学官共同のイノベーションセンター設置構想ができる。基礎理論の創造と産業活性化に不可欠な基礎技術を生み出し、企業の応用技術を活活化して地盤沈下の関西経済をも活性化し、関西では比重の高い中小企業の再浮上をも促進できる学問研究の基地をつくるというのである。」。

²⁴ 関経連ホームページによると、関経連とは以下のような組織である。「主として関西一円において経済活動を展開している代表的企業、団体など約760余の会員で構成する総合経済団体です。関経連は戦後間もない1946年に設立され、以来半世紀にわたり、わが国経済の当面する重要課題を調査研究して、関西経済界の総意の表明とその実現を図り、それをもってわが国経済の発展に寄与することを目的に活動を続けています。」。

ち、学研都市プロジェクトを通じて関西全体の復興・発展に資するなどという目標に向かって邁進できるという狙いもあった。学研都市は3府県・8市町にまたがるために、この点は重要といえる。以降においても、推進機構の会長と理事長には関経連の会長と副会長が就任している。

なお、関経連の貢献はこれだけに留まらない。例えば、現在の推進機構職員19人中10人は、関経連の要請により民間企業から出向してきている者である²⁵。このような人的援助を受けることにより、推進機構は優秀な人材を確保できているといえる。また、出向者の人件費は出向元が支払っているために、この種の援助には金銭的援助という側面もある。関経連は他の金銭的援助によってもプロジェクトに貢献している。

1987年、学研都市プロジェクトは、関西文化学術研究都市建設促進法の施行によりついに国家的プロジェクトとして認められることとなる。同法では、国の役割として、学研都市建設のための資金を確保しなければならないことや、学研都市建設に必要な税制上の措置を講じなければならないことなどを定めている。これにより、学研都市プロジェクトは大きな財源を確保し、その実施を可能たらしめたといえる。別の見方をすると、国などの財政支援なくして壮大なクラスター型開発を実現することは困難ではなかったかと思われる²⁶。なお同法では、「文化学術研究施設」や「文化学術交流施設」の集積を図ることが記されているが、これはそもそも学研都市プロジェクトが研究活動を重視していたことが反映されたものといえる。

以上、ここまでは関西文化学術研究都市建設促進法が施行されるまでの動きについて見てきた。ここからは、河野氏の活躍により、産学官が効率的な分業・協働を行うことにより学研都市プロジェクトを実現へと大きく前進させ、さらには国家的プロジェクトにまで押し上げていった様が見て取れる。また、以下の点も看取できる。つまり、学研都市プロジェクトは、地元経済界や学界などの意見を集約することから発案され、それを国が援助する形でスタートした事業であるという点である。要するに、「地元かつ民間主導」の国家的プロジェクトなのである²⁷。以下で見るように、「地元かつ民間主導」という特徴は現在に至るまで保たれている。

2 関西文化学術研究都市建設促進法施行後²⁸

国家プロジェクトになって以降、学研都市における都市建設は本格的に進められることとなる。同時に、企業誘致活動も積極的に展開されるようになった。学研都市において集積が

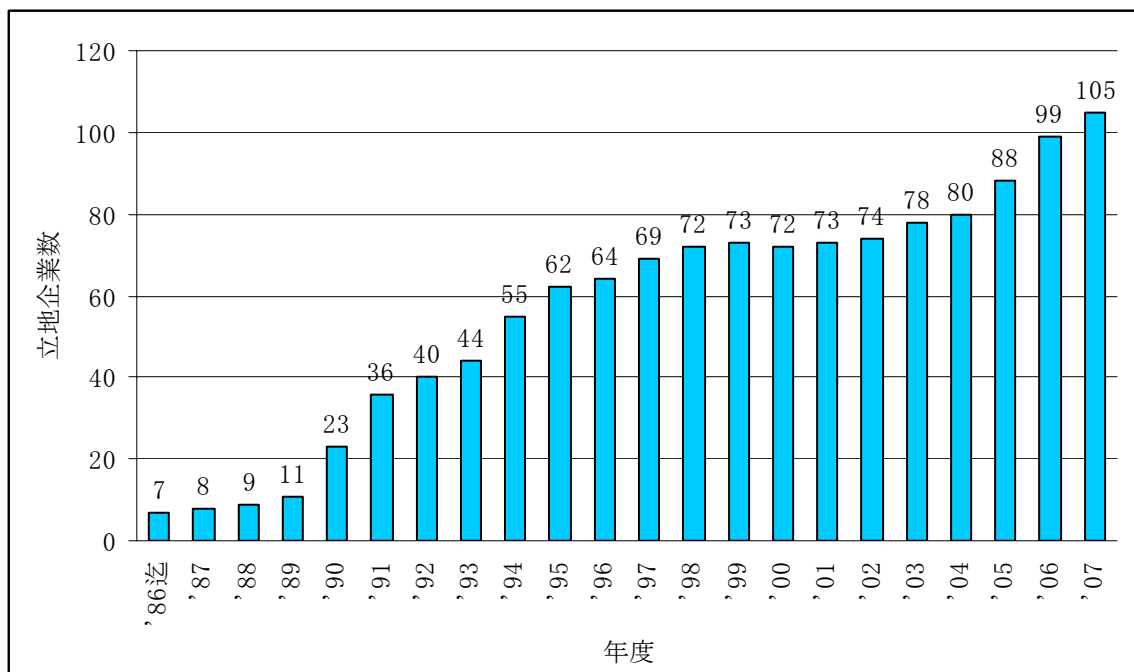
²⁵ 2008年2月15日現在。なお、推進機構の残りの職員9人は、府県からの出向者4人、独立行政法人都市再生機構からの出向者3人、それにプロパー職員2人から成る。

²⁶ 前掲伊藤（2007）は、産業クラスター型開発や戦略的企業誘致などの大規模な企業誘致策は、地方自治体の財政力、交通インフラ、労働力や資源の制約から、どこでも実行できるものではないと指摘している。

²⁷ 関経連がプロジェクトの推進に大きく貢献している点についても、民間主導ならではといえるだろう。

²⁸ 本項の記述は、推進機構およびけいはんな新産業創出・交流センターへの聞き取り調査、ならびにこれら組織より提供された資料に基づいている。

第5-3-1 図 学研都市における立地企業数の推移



目指される学術・研究に係る施設は、もともと学研都市内に存在する類のものではなかったため、必然的に誘致活動が必要とされたのである。

誘致活動の成果は、第5-3-1 図に示されている。ここには、1986 年度以前から 2007 年度²⁹における学研都市内立地企業数³⁰の推移が示されているが、平成不況期を除くと、立地企業数は一貫した増加傾向にあることがわかる。では、これら企業で働く者の数はどれくらいなのであろうか。

残念ながら、その全てについては把握されていない。ただ、そこで働く研究者の数については把握されている。第5-3-2 図にそれを示した。これによると、学研都市ではかなり多くの研究者が働いていることや、その数は一貫した増加傾向にあることなどが確認できる。では、これら良好な実績はいかようにして達成されてきたのであろうか。

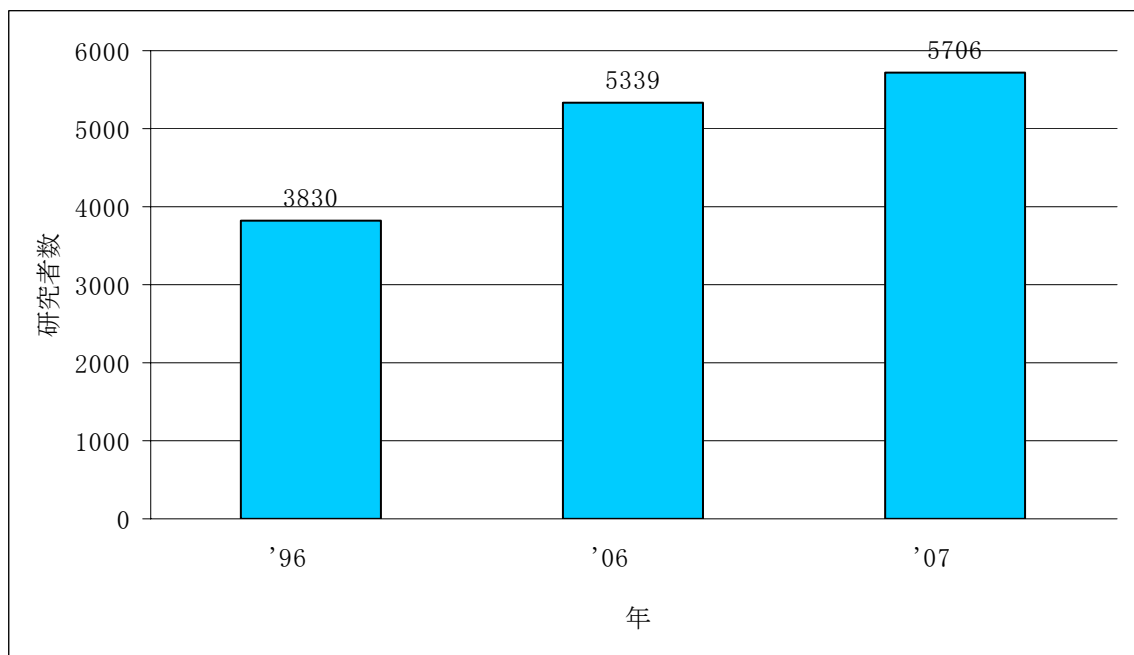
学研都市における誘致活動は、複数の主体によって行われている。まず、国や省庁の事業に関連した施設³¹や規模の大きな企業の誘致については、関経連や府県が主として実施している。一方、比較的小規模な企業の誘致については、主として府県や独立行政法人都市再生機構などのディベロッパーが所有する土地を売却するという形で行っている。また府県は、アンケート調査を実施することにより学研都市への進出が期待される企業を特定し、それら

²⁹ 厳密には、2007 年度については 10 月 1 日までの数値である。

³⁰ ここでいう立地企業数とは、誘致活動によって学研都市内に進出してきた企業数を意味している。

³¹ 全立地企業のうち、3 割程度である（2007 年時点）。つまり、残りの 7 割は民間企業である。この点は、同じ学研都市であっても、国の調査・研究機関を主として集積させている筑波研究学園都市とは大きく異なっているといえる。

第5-3-2 図 学研都市で働いている研究者数の推移



に対して「営業」を展開するという³²。要するに、こちらから学研都市への進出が考えられる企業に出向くことなどにより、進出してくれるよう能動的に働きかけるのである。

これらにくわえ、学研都市へ進出してきた企業に対しては、国の税制上・金融上の支援措置も用意されている。税制上の措置としては、法人税、事業所得税、不動産取得税それに固定資産税に係る優遇措置が挙げられる。金融上の措置としては、日本政策投資銀行等により長期低利の政策融資が受けられることが挙げられる。

また、2006年以降「文化学術研究施設」や「文化学術交流施設」といった学術・研究関連施設にくわえ、生産施設等の立地も認められることとなった。この背景には、進出を検討している企業、とりわけ中堅以下の企業では、学術・研究施設と生産施設を別々に所有しているケースは少なく、むしろ両方が一体となった施設を所有している場合がほとんどであるといった事情があった。この場合、生産施設の立地が認められていなければ進出したくともしようがない。

このような企業側の事情は、独立行政法人都市再生機構などのディベロッパーから推進機構へと寄せられ始めた。次いで、推進機構理事長や関係者さらには市町も生産施設の立地に同意・賛成したこともあり、立地企業の条件を定めている府県はこれらの意見に従い生産施設の立地をも許可することとなった。

学研都市における立地企業数の増加とそれに伴う雇用者数の増加は、以上のようなさまざまな取り組みによって実現されていることが理解できるであろう。これら取り組みの特徴と

³² ただ、現在のところ奈良県は「営業」をほとんど行っていないという。というのは、学研都市内の奈良県エリアにおける企業誘致用の土地の整備等が現在進行中であるためである。

しては、それぞれの組織がそれぞれに見合った役割を担いつつも、企業誘致という共通の目標に向かって協働しているということが指摘できる。さらには、綿密な組織間でのコーディネートがなされた上で、誘致活動が展開されていることも指摘できる。

さて、先行研究が指摘するように、クラスター型（雇用）開発においては内発的な雇用創出が期待される。よって、この種の雇用創出についても検討したい。内発的雇用創出の重要性については当初より認識されていたものの、立地企業数が増えてきた近年において特に注目されるようになってきていた。現在、推進機構理事長であり関経連副会長である立石義雄氏は、研究を産業に繋げていくことの必要性を指摘していた。この指摘を踏まえ、推進機構、関経連それに3府県が協議を重ねた結果、けいはんな新産業創出・交流センター（以下では交流センターと呼ぶこととする）が2005年に設立された。

交流センターは、関係機関や大学との連携体制の構築、学術研究の成果を新産業の創出に結び付けるための優れた研究成果の事業化、企業活動の環境整備、それに技術面・人材面での支援などの様々な取り組みを行うことを通じて内発的な雇用創出に取り組んでいる。また同センターは、2006年には関経連を母体とし新産業・ベンチャー支援に取り組んできたアイ・アイ・エス（新事業創出機構）と統合することにより、同機構のノウハウ等を引き継ぐことにより、一層の機能強化・事業体制の充実を図っている。

交流センターの活動内容からは、関連するさまざまな組織を結びつけることにより、研究から新たな産業を生み出そうとする努力が看取できるが、果たして内発的雇用創出はどの程度進んでいるのであろうか。上で触れたように、一定程度の企業集積が済み、それを踏まえた内発的雇用創出策が本格的に取り組まれ始めたのがごく最近ということもあり、現時点においてはさほど進んでいないといえる。学研都市プロジェクトにおいては、「孵化（インキュベーション）⇒助走期間⇒独立」³³といったプロセスを想定しているが、このプロセスを経て独立した企業は今のところほとんどないとのことである。今後、研究から事業化への流れを確立してくためには、研究シーズに関する目利きの存在が重要になると考えられる。そこで交流センターでは、企業OBの者にボランティアとして目利きになってもらい、彼らの長年に亘る知識・経験、幅広い人脈を生かしたコーディネート活動にも取り組み始めている。

以上からは、やはりクラスター型開発に伴う内発的雇用創出は一朝一夕に実現し得るものではなく、長い期間を必要とするということが示唆される³⁴。

さて、本項では関西文化学術研究都市建設促進法施行後における学研都市の歩みについて見てきた。次項では、これまでの議論を整理する。

³³ それぞれの段階にある企業を支援する施設が用意されている。

³⁴ 学研都市プロジェクトに関連する他の取り組みについても触れておく。2002年、学研都市で取り組まれているヒューマンエルキューブ事業が、文部科学省の知的クラスター創生事業として選定された。ヒューマンエルキューブ事業とは、科学技術・産業基盤・文化資産等の多様な集積を活かし、産学官連携で新事業の創出を目指すものである。また、2003年には、学研都市全域がけいはんな学研都市知的特区として構造改革特区に認定された。これらのことは、学研都市プロジェクトは、国が行っている事業を巧みに利用しつつ展開されていることを示唆している。

3 学研都市プロジェクトについてのまとめ

これまでの議論からは、学研都市におけるクラスター型開発は比較的順調に進展していること、延いては雇用創出も良好に行われていることが確認された。さらには、その背後に潜む要因についても述べられてきた。しかしながら、どのような要因によりどのような結果が生じたのかという関係性がこのままではやや漠としている。それゆえ以下では、まずこの点についての整理を試みる。第5-3-3図は、これまでの議論を要因と結果に注目して整理・要約したものである。

第1に、そもそも壮大なクラスター型開発が実施できたのは、学研都市プロジェクトが国家的プロジェクトとして認められたことにより、大きな財源を確保できたためだと指摘できる。また、構想から国家的プロジェクトへの移行を実現し得たのは、産学官連携による取り組み、すなわち効率的な分業・協働があったからこそといえる。さらには、産学官連携を実現できたのは、河野氏の多岐にわたる人脈、絶大なリーダーシップそれに高いコーディネート能力に因る部分が大きいといえる。地域雇用創出におけるリーダーの重要性については、先行研究でも指摘されてきた。

第2に、学研都市における良好な雇用創出状況は、外発的雇用創出によって支えられている。この外発的雇用創出を促しているのは、組織間での効率的な分業・協働である。さらには、効率的な分業・協働を可能としているのは、推進機構によるコーディネート活動であるといえる。前掲勇上（2007）は、内発的雇用創出を目指す際には、組織間の連携が重要であるとしたが、外発的雇用創出を行う際にも連携は大きな意味を持つことが示唆される。

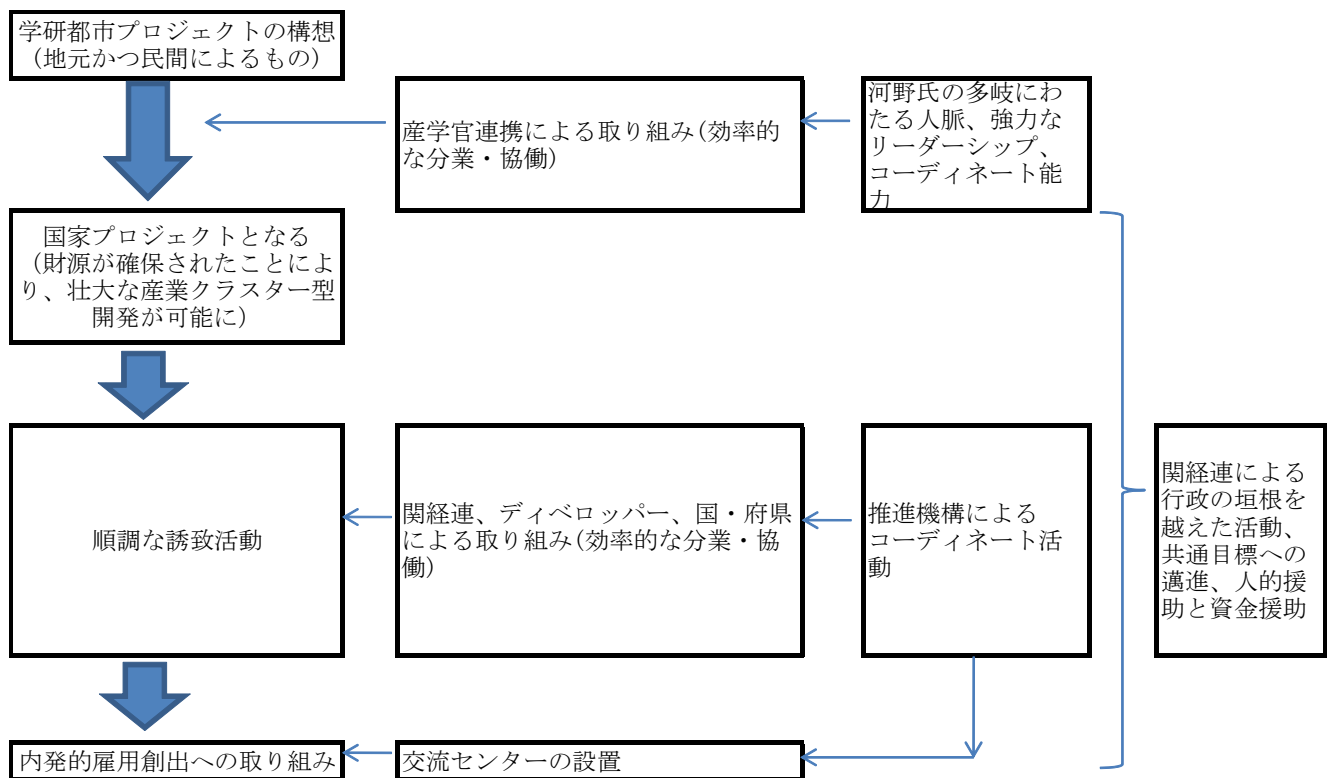
第3に、地元経済団体たる関経連の活躍は学研都市プロジェクト全体に対して有益な影響を与えている。具体的には、関経連の活躍により、行政の垣根を超えた活動ができていたり共通した目標に向かって邁進できていることが挙げられる。さらには、関経連による人的援助や資金援助もプロジェクトの推進に大きく貢献しているといえる。地域雇用創出を為す上での目標の重要性については、先行研究でも指摘されていた。

なお、第1の指摘に関連し、学研都市プロジェクトは国家的プロジェクトであるとはいえ、地元経済界や学界などの意見を集約することから発案され、それを国が援助する形でスタートし現在に至っている事業であるという点も見逃せない。要するに、「地元かつ民間主導」の国家的プロジェクトといえることから、十分に地域の実情を反映した上で実施されており、このことが良好な事業展開と雇用創出を支えているものと推察される。

以上、ここまではプロジェクトや雇用創出が順調に進展している要因についての整理・要約を行った。ここからは、先行研究が共通して指摘してきた雇用創出成功要因は学研都市プロジェクトにおいてもやはり重要であることが確認された。また、組織間での分業・協働とそれを可能にするコーディネーターの存在、さらには地元経済団体たる関経連の関与などが学研都市プロジェクトの順調な発展を支えていることも指摘された。

以下では、今後、学研都市プロジェクトが克服すべき課題についてまとめる。まず、クラ

第5-3-3図 学研都市プロジェクトの流れとプロジェクトを推進するメカニズム



スター型開発において期待される内発的雇用創出をいかにして促進するのかといったことが挙げられる。先に述べたように、現時点における雇用創出は外発的雇用創出に依存したものであるため、内発的雇用創出はほとんど実現されていない。ただし、組織間での意見調整を経て交流センターが近年設立されたことなどにより、内発的雇用創出は今後実現していくものと期待される。内発的雇用創出は早急には実現し得ないようであるが、このことは前掲勇上（2007）の指摘と整合的である。

他の課題としては、進出企業が求める人材をどのようにして確保するのかといったことが挙げられるという。人材確保ができるということは、進出を検討している企業が求める重要な要件といえるためである。学研都市内には、多くの大学が存在するが、これら学校の卒業生は東京などへの就職を希望するケースが多い。この種の課題を克服するために、教育委員会と連携して高校生に対する進路指導時に、就職先として学研都市内の企業を紹介してもらうなどの試みが開始されている。

また、学研都市で集積が図られている施設は、特定の産業に属したものに限定されているわけではないが、このことがメリットでもありデメリットでもあるという。要するに、多様な産業を集積させ得るという意味ではメリットといえるが、学研都市の特徴・セールスポイントをわかりづらくしているという意味ではデメリットといえるということである。

なお、学研都市の建設作業は、現在のところ4割程度しか済んでいない。それゆえ、今後も建設作業を推し進めていく必要があるといえる。

以上、本節では関西文化学術研究都市プロジェクトとそれに関連した雇用創出について見てきた。次節では、学研都市の一員である精華町における雇用創出策について検討する。

第4節 精華町の取り組み³⁵

本節では精華町の事例を取り上げる。精華町で実施されている雇用創出策は、主に学研都市プロジェクトに関連付けながら行われてきた。しかしながら、精華町は学研都市プロジェクトに受動的に組み込まれているわけではなく、特に近年は積極的に関与し始めている。たとえば、町長の平成18年度施政方針の中では「都市運営に地元自治体が積極的に取り組んでこそ、学研都市の実りを地元にもたらすことが可能」となることや、「本町の都市経営とはすなわち学研都市の積極的推進を図ることそのものではないかという認識」であることが明記されている。さらに平成19年度施政方針には「地元市町を含む、学研都市の新たな中核的機構づくりの検討」に「学研都市を活用したまちづくりをすすめるようとする地元自治体の参画は不可欠」として、これに積極的に関わっていきたいとしている³⁶。

1 経緯と実態

ここでは、精華町の雇用創出の経緯と実態を簡単にまとめる。経緯は大きく2つの局面に分けることができる。まず、第1の局面として、精華町では、2002年の精華町総合計画改訂により企業誘致を目指すこととなった。2004年4月には企業誘致に係る部門として農林商工課・産業振興係が発足し、ここで精華町企業立地助成制度並びにベンチャー企業助成制度が作成され（農林商工課は後に産業振興課と名称が変更）、同年10月には運用が開始された。

精華町企業立地助成制度とは、精華町または京都府等の誘致を受けて町内に進出した企業に対して最高9千万円を助成するものである。助成要件の1つとして、地元新規雇用者数を1人以上としている。助成金には事業場等設置助成金、雇用創出助成金、操業支援助成金の3種があり、それぞれ交付の上限が3千万円である。このうち「雇用創出助成金」とは、「1年以上継続して雇用した地元新規雇用者数」に応じて交付される助成金である。一方、ベンチャー企業助成制度とは、研究開発を志向するベンチャー企業等が進出する場合に最高120万円を助成する制度である。

次に、第2の局面として、2006年からは学術・研究施設のみならず、生産施設や、研究施設と生産施設が一体となった施設（以下では一体型企业と呼ぶ）等も進出可能となった。これに合わせ、企業誘致の取り組み、あるいは雇用創出推進施策についても新たな段階に入っている。

³⁵ 本節での議論は、精華町役場への聞き取り調査とその際に提供された資料に主として基づいている。

³⁶ 施政方針については精華町公式ホームページを参照。

第1節で精華町の従業員数成長率が全国11位であることに触れたが³⁷、従業員の雇用形態については、2005年までは、商業等におけるパートタイム労働者等の増加が中心であったと推測される。というのも、この時点では助成制度等を利用した生産施設等の進出はまだなく、正規社員の地元雇用は少なかったと考えられるからである。これに対して、2006年からは、生産施設や一体型施設が進出してきたために、正規社員の地元雇用が増えているといえる。

精華町には現在17企業が進出しているが、精華町立地企業の従業員数と雇用形態の実態については、第5-4-1表のようにまとめられる。まず、精華町立地企業の従業員数の変化をみれば、全体では2006年2月の300人から現在の638人に増加している³⁸。特に町内在住の従業員は70人から102人に増加している³⁹。また、あくまでも計画ではあるが、操業5年後には立地企業の従業員全体およびその内の町内在住者数はそれぞれ約2倍になる予定である。

第5-4-1表 精華町立地企業の従業員数と雇用形態

企業No.	業種	操業年月	従業員数						現在の従業員数 (事業所全体の雇用形態の内訳)		左記のうち 精華町内在住者	
			2006年2月		現在 ^(※)		操業5年後までの計画 ^(◆)					
			事業所全体	町内在住者	事業所全体	町内在住者	事業所全体	町内在住者	正規社員	パート・アルバイト等	正規社員	パート・アルバイト等
1	情報関連企業	2002年7月	31	1	50	1	50	1	50	0	1	0
2	製造業	2003年5月	105	37	88	32	88	32	55	33	4	28
3	製造業	2003年12月	37	1	40	2	40	2	38	2	2	0
4	情報関連企業	2004年1月	5	1	10	2	10	2	10 ^(*)	0	2 ^(*)	0
5	製造業	2004年4月	30	1	30	1	48	15	30 ^(*)	0	1	0
6	製造業	2006年1月	32	16	32	28	32	16	11	21	7	21
7	研究・計測業務	2006年3月	10	3	8	3	12	5	6	2	2	1
8	製造業	2006年4月	8	3	8	3	8	3	8	0	3	0
9	環境系サービス	2006年4月	10	1	10	1	25	10	10	0	1	0
10	情報関連企業	2006年5月	8	1	5	1	50	4	5	0	1	0
11	土木系サービス	2006年9月	3	2	3	2	3	2	3	0	2	0
12	製造業	2007年1月	8	2	5	2	13	3	4	1	1	1
13	情報関連企業	2007年2月	13	1	14	1	23	7	14	0	1	0
14	製造業	2007年4月	—	—	5	5	6	3	5	0	5	0
15	製造業	2007年7月	—	—	71 ^(※)	1 ^(※)	74	5	48 ^(※)	23 ^(※)	0	1
16	製造業	2007年7月	—	—	27 ^(※)	3 ^(※)	50	13	24 ^(※)	3 ^(※)	3	0
17	情報関連企業	2008年1月	—	—	232 ^(※)	14 ^(※)	232	14	196 ^(※)	36 ^(※)	14	0
18	製造業	2008年度操業予定	—	—	—	—	70	2				
19	製造業	2008年度操業予定	—	—	—	—	50	25				
20	製造業	2008年度操業予定	—	—	—	—	30	2				
21	製造業	2008年度操業予定	—	—	—	—	20	6				
22	印刷業	2008年度操業予定	—	—	—	—	28	24				
23	製造業	2008年度操業予定	—	—	—	—	7	2				
24	製造業	2008年度操業予定	—	—	—	—	15	9				
25	製造業	2008年度操業予定	—	—	—	—	84	6				
合計			300	70	638	102	1068	213	517	121	50	52

(※)…「現在」は2007年6月末時点。ただし、企業No.15、16、17の「現在の従業員数」は2008年2月1日現在。

(*)…No.4の企業およびNo.5の企業の精華町外在住従業員の雇用形態区分は不明であるが、精華町担当者に確認の上、正規社員として処理した。

(◆)…操業5年後までの計画は、2007年6月末現在において当初計画していた従業員数を超える場合は、「現在の従業員数」の人数をそのまま記載。

³⁷ ちなみに精華町では人口も一貫して増加しており、2002年の31263人から2006年には35202人に増加している。特に、2000年から2003年には人口の伸び率が日本一であった。また、世帯数も安定的に増加しており、たとえば、2002年の10239世帯から2006年には12019世帯に増加している。

³⁸ 第5-4-1表における「現在」の従業員数は、2007年7月以降に操業した3社(企業No.15、16、17)のみ2008年2月時点のデータ、その他の企業は2007年6月時点のデータである。仮に2007年7月以降に操業した3社を除いて、2007年6月時点で比較しても、308人に増加している。

³⁹ 2007年7月以降に操業した3社を除いて、2007年6月時点で比較しても、84人に増加している。

現在の従業員数について、雇用形態を正規社員と非正規社員（パート・アルバイト等）に分けてみる。正規社員は 517 人（内、精華町在住者は 50 人）、非正規社員は 121 人（内、町内在住者 52 人）となっている⁴⁰。

次に、操業年月から経年的変化を確認する。生産施設・一体型施設等も立地可能となった 2006 年前後に着目すると、製造業の誘致が雇用創出に好影響を与えていることがわかる⁴¹。製造業企業での雇用量は、他産業のそれと比較して多い傾向にあるためである。また、進出企業数が増加していることはもちろんであるが、特に精華町在住者の正規社員数が 10 人から 50 人へと 5 倍に増加している点が注目される。精華町内在住従業員数に占める正規社員数の割合は、2006 年より前の 26.3%から現在の 49.0%に増加している⁴²。

2 良好な雇用を生み出す要因

精華町の良好な雇用創出状況について、第 2 節で見たように、先行研究において指摘されてきた 4 つの要因に注目する。

(1) リーダー

まず、第 1 に、能力の高いリーダーやそれに類する者の存在である。職員の間には精華町におけるリーダーは町長であり、町長のリーダーシップが大きいとの共通認識があった。

企業誘致の第 1 の局面の精華町の課題意識としては、①学研都市といっても実態的にはベッドタウンといえる。それゆえ、町民の多くは町外に働きに出ていってしまっている。②主要な産業は農業のみである。③企業が進出してきても地元雇用は少ない（研究施設はあるが精華町の外部の人を雇っている）。④進出企業の従業員や精華町住民について、職場と住居が離れている者が多い、といったものが挙げられていた。

一方、前掲第 5-3-1 図に示したように、学研都市プロジェクトにおいては、平成不況期あたりに進出企業数が伸び悩み、施設用地が売れなくなるという問題が発生していた。結果、学研都市建設にあたっては、学術・研究施設のみを進出させるという学研都市プロジェクトでの元々の方針とは異なり、生産施設や一体型企業をも進出可能とすべきではないかとの議論が起こっていた。

このような状況のもと、やはり一体型企业等の進出が可能となることを切望していた精華町は、立地企業に関する条件変更を促すために、京都府との連携強化を試みた。京都府は推進機構や関経連と連携しつつ、誘致や土地整備に関する方針を決定していたためである。

⁴⁰ 企業 No.4 の従業員、および企業 No.5 の精華町外在住従業員の雇用形態区分は不明であるが、精華町担当者に確認の上、正規社員として処理した。仮に非正規社員として処理してもこの表における全体的な傾向は変わらない。

⁴¹ 生産施設・一体型施設は 2006 年から立地可能となったが、実態としてはそれ以前から誘致が行われていた。

⁴² 2006 年より前の精華町正規雇用従業員数は、「左記のうち精華町在住者」欄の企業 No.1 から No.5 における正規従業員数を足し合わせることで得られる。2006 年以降のそれについては、同欄の企業 No.6 から No.17 の正規従業員数を足し合わせることで得られる。

その京都府との連携強化において、精華町長のリーダーシップが発揮され、結果、2006年から生産施設や一体型企業の進出が可能となった（企業誘致の第2の局面）。町長は京都府と「直談判」を行うなど企業誘致に尽力したが、そもそも任期の1期目から土地利用を政策に掲げていたという⁴³。

また、町長以外のリーダーとして、産業振興課・課長の存在も重要とされた。産業振興課・課長は2004年に精華町助成制度が作成されたときの産業振興係・係長で、現場に精通していてフットワークも軽く、町内の様々な団体とネットワークを築いており、議会での説明も担当しているとのことであった。産業・雇用政策に関する現場レベルの実質的リーダーといえる。町長と振興課課長というリーダーが時機に応じた俊敏な行動を取っていることが窺える。

（2）目標・理念

第2に、目標や理念などの有無である。職員の間には、学研都市計画の推進に加え、財政破綻を回避しなくてはならない、税収を増やさなくてはならない、という共通の目標がある。精華町には2005年～2009年の5年間に関する「行財政改革の推進のための『改革プログラム』」も存在している。単なる義務感ではなく、共通の危機意識がベースとなって目標を見定めているがゆえに、職員各々が、誰が何をすべきかということを理解しているということであった。

（3）能力の高い職員

第3に、何らかの手段によって能力の高い自治体職員を確保しているかどうかである。教育・研修によって職員の能力を高める、あるいは外部からの人材登用によって能力の高い職員を確保しているといったことが妥当する。

この点について、精華町では役場全体が「人材不足であった」が、企業誘致に必要となる知識については個々人が勉強したり、役場内での勉強会を行ったりして習得した。その際には、京都府のやり方を参考にしており、特に職員の1人は、京都府商工部の職員と良好な関係を築き、必要とされるノウハウを蓄積したという。

なお、役場には国土交通省からの出向者が1名いるが、雇用創出施策に関する外部人材の登用制度はないとのことであった。

（4）担当部署

第4に、地域の雇用創出を担当する部門・部署の有無である。精華町においては事業部産業振興課が担当部署である。また、ヒアリング調査では総務部企画調整課の担当者からも話を聞くことができたが、セクションが異なっても連携が非常に良い。これは上述のよう

⁴³ 現在在任2期目。

に「財政破綻するかもしれない」という危機意識が有り、それを回避しようという共通目標があるためである。職場として団結しながら、かつ、各人がそれぞれの役割を果たしているとのことであった。

以上、先行研究で注目されていた4点については、精華町のケースについてもあてはまっていることが確認された。

さらに、上述の4点以外にも以下のような知見が得られた。

(5) 営業活動

まず、産業振興課職員による「営業活動」が挙げられる。これは主に2名で行っている。方法は、まず精華町周辺都市の中小企業にアンケートを行い、次いで、興味を示した企業に対して迅速に電話したり、訪問したりするというものである。

アンケートは、これまでに数回（2007年には2回）、累計2000社ほどに対して配布した。奈良県北部などの周辺地域にあり、あまり大手ではない「ものづくり」の企業が対象である。アンケートを配布したうち10%程度の企業から回答があり、直接会合を持つに至るのはこのうちの半分程度という。

これまでのところ、この方法により精華町単独で誘致できたのは2社である。ただし、営業活動は京都府やディベロッパーも行っており、これらとの協力を合わせれば数多くの誘致が実現されている。誘致企業との間で話し合いが進めば、京都府やディベロッパーとも連絡を取り合って共に動くということである。誘致を受けて進出する企業にとっても、種々の説明を何度も聞かずに済むというメリットがあり、これにより誘致がよりスピーディーに進むとの認識がある。

(6) 誘致企業のフォローについて

さらに、誘致企業に対するフォローが行われていた点も特徴的である。進出企業が抱える問題点などを聞き出したり、情報交換を行ったりするために、精華町の広報誌をあえて手渡しにするというやり方で毎月企業を訪問している。その上で、できることは直ちに対応するというを行っている。

これらは先行研究ではあまり言及されていない点で、精華町調査においてその重要性が明らかとなった。特に自治体の「営業活動」については、都道府県レベルではこれまでも行われていると考えられるが、市町村レベルでは、まだ実態があまり明らかにされていない。大阪府八尾市などでも行われていることが別の調査でも確認されており、精華町の営業活動は先駆的活動ではあるものの、必ずしも例外的というわけではないと考えられる。「市町村レベルの営業活動」は今後とも注目すべきと思われる。

3 精華町調査のまとめ

精華町では企業誘致の取り組みに加え、新たな雇用施策にも取り組み始めている。2007年度には京都府のJob caféに学研都市のコーナーを設けたり、地元ハローワークと協力して就職フェアを共同開催するなどの活動を行っている。2008年1月に「私のしごと館」で行われた精華町・木津川市・ハローワーク共催の就職フェアは1日の開催だったにもかかわらず約400人が参加する盛況ぶりであった。

企業からは「人が足りない」という話も出ており、精華町としても人材の育成・確保をより積極的に「やらなければならない」サイクルに入っているという。これら施策の重要性が認識され始めた背景には、近年進出が始まった生産施設や一体型企業の潜在的な雇用量の多さを、地元雇用に結び付けたいとの意図がある。

なお、前掲横田（2005）は、ハイテク産業のクラスターの雇用吸収力は低いため、地域の雇用戦略として考えるのならばローテク産業も併せたパッケージとして振興する必要があるとのPorterの指摘を紹介していたが、精華町での雇用創出の経緯からもこの指摘の妥当性が看取できよう。

精華町調査をまとめると、企業誘致策が企業進出につながり、多くの雇用を生み出し、そこからさらにさまざまな雇用施策が展開されるといったように、雇用状況とそれに対する自治体の取り組みが相互に発展していつている事例であるといえよう。無論、上述のとおり、人材の確保・育成などに関する取り組みはまだ始まったばかりであり、更なる充実が待たれる。

今後の課題としては、前節までで見たように、「文化学術研究」のための施設やそれによる都市建設を遵守していきたいという学研都市プロジェクト当初からの“理念”と、財政安定化や雇用創出のために生産施設・一体型施設の誘致を進めたいという“現実”とのフリクションを解消しつつ、いかに学研都市プロジェクトと関連付けながら企業誘致や雇用創出を進めていくかということがあげられよう。学研都市プロジェクトに関連する精華町の役割は今後もますます重要になると思われる。

第5節 結語

本研究は、関西文化学術研究都市におけるクラスター型開発を雇用創出に注目しつつ調査・分析してきた。調査・分析に当たっては、先行研究より得られた知見を十分に踏まえること、できるだけ具体的に議論を展開すること、それに要因と結果の関係性についても配慮することに留意した。結果であるが、学研都市プロジェクトは多くの雇用機会を生み出していること、またその背後にはこれまでに見てきたようなさまざまな要因が潜むことがわかった。くわえて、学研都市プロジェクトに関連付ける形で実施されている精華町での雇用政策も、着実な成果を上げつつあることが指摘された。

以下では、これまでに得られた知見を踏まえ、クラスター型開発による地域雇用創出を実現するための方策を試論的に検討してみたい。クラスター型開発を実施するためには、財源の確保が重要となることが指摘された。学研都市プロジェクトでは、国の支援を受けることにより財源が確保されていたが、現在進行中のクラスター型開発の多くも知的クラスター創生事業あるいは産業クラスター計画などの国が実施する事業からの支援を受けている。したがって、今後クラスター型開発に取り組もうとしている地域は、この種の事業を巧みに利用することにより財源の確保を図ることが肝要かと思われる。国などの支援なくして、小さな自治体が単独でクラスター型開発を実施することは困難といえる。

また、学研都市プロジェクトが順調に進捗している背景には、コーディネーターが存在することが指摘された。コーディネーターがいることにより、産学官といった組織間での連携が強化され、効率的な分業・協働がさまざまな場面において可能となっていたといえる。コーディネーターとしては、さまざまな関連組織の内実それぞれを十分に理解した者がふさわしいと思われる。学研都市プロジェクトでは、この役割を河野氏が当初務め、その後推進機構が継承した。このことは、河野氏のように優れた能力を持った人材が確保できない場合であっても、コーディネーターを確保し得ることを意味している。推進機構の現在の職員は、関経連、府県それに独立行政法人都市再生機構からの出向者などで構成されているが、このように関連組織から人材を集めていることが、推進機構のコーディネート能力の源となっているものと考えられる⁴⁴。

また、第4節では、学研都市プロジェクトにおいて本来集積を目指すべき企業と、精華町が地元雇用を増やしたいという立場から立地を期待する企業には違いがあることを述べた。クラスター政策では、ハイテク企業の集積が目指されるケースが多いと思われるため、地元雇用を増やしたい基礎自治体との間には、この種の問題が生じる場合が少なくないと思われる。このような問題をうまく調整することも、クラスター型開発を実行していく上での重要な課題といえよう。

学研都市プロジェクトの推移を見ればわかるように、クラスター型開発にはかなり長い時間が必要とされるようである。それゆえ、この種の開発を行おうとする場合には、短期的な成果が十分には期待できない可能性があることを承知しておくべきかと思われる。反面、開発が上手くいけば、かなりの量の雇用を創出することが可能といえる。

なお、クラスター型雇用開発のみならず、複数の地域をまたいだ雇用創出政策を実施する場合においては、行政の垣根を取り払うことや共通の目標に向かって共に邁進できるよう取り計らうことが重要と思われる。学研都市においては、関経連の活躍によりこれらのことが実現されていた。ここからは、地元経済団体など地域全体の利益に関心を持っている組織の協力を要請することが重要であると考えられる。また、学研都市プロジェクトは、「地元かつ

⁴⁴ 脚注 25 も参照されたい。

民間」主導であるがために地域の実情を十分に踏まえたものであるといえ、そのことが良好な事業展開に繋がっている可能性があることが推察された。この点も、様々な地域雇用政策を実施する上で注目すべきものといえるかもしれない⁴⁵。

本研究では、先行研究が共通して指摘する地域雇用創出成功要因にも留意しつつ調査・分析を行ってきた。結果、それらを含む様々な要因が、学研都市プロジェクトに伴う雇用創出を促進してきたことが確認された。ただ、ここでの結果のうちのいくつかは、学研都市プロジェクト1事例から得られたものであるため一般化できる保証はない。したがって今後は、事例調査を蓄積することによりそれら結果の頑健性が検討される必要があるといえよう。

また、本研究は要因と結果の関係性に留意しつつ議論を展開してきたが、未だそれが十分であるとはいえない。したがって、この点についても今後引き続き検討される必要があろう。さらには、精華町以外の学研都市に属する市町における雇用政策についても検討する必要がある。それにより、学研都市プロジェクトの全貌が鮮明になるためである。

<参考文献>

- 伊藤実（2005）「総論」『失業・就業の地域構造分析に関するマクロデータによる研究』労働政策研究報告書 no.31、2005、総論、労働政策研究・研修機構
- 伊藤実（2006）「地域雇用創出の支援策」『地域雇用創出の現状に関する研究』労働政策研究報告書 no.65、2006、第7章、労働政策研究研修機構
- 伊藤実（2007）「地域における雇用創出類型と雇用創出支援策」『地域雇用創出の新潮流—統計分析と実態調査から見えてくる地域の実態』第9章、労働政策研究・研修機構
- 大谷剛（2007）「コミュニティービジネスによる雇用創出—徳島県上勝町・株式会社いんどりを中心とした事例調査」未公開論文
- 岡本道雄編（1994）『河野卓男 - 学研都市と京都の未来』（株）地域計画建築研究所
- 北嶋守（2006）「中小製造業を軸にした日本版クラスターの実現に向けて - 地域産業イノベーション実態調査からの示唆 - 」『機械経済研究』no.37、pp.1-14
- 佐口和郎（2004）「地域雇用政策とは何か—その必要性と可能性」『新しい自治体の設計④自立した地域経済のデザイン—生産と生活の公共空間—』神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・荻谷剛彦・大沢真理編、第9章、有斐閣
- 長山宗広（2002）「地域における新産業創出・産学官連携・クラスター政策の実際—バイオ分野のケースを通じて、大学発ベンチャーと地域中小企業の発展可能性を探る—」『信金中金月報』2002年10月増刊号
- 林宜嗣（2006）「地域経済再生への道」『新・地方分権の経済学』第13章、日本評論社

⁴⁵ 近年の地域雇用創出においては、国が画一的な事業を各地域で実施する（させる）のではなく、地域の実情を踏まえた雇用政策を地域自身に提案させ、それを国が支援するといった形態も見られる。例えば、厚生労働省が実施している地域雇用創造推進事業（新パッケージ事業）がそれに当たる。

- 樋口美雄（2005）「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」樋口美雄・S=ジゲール・労働政策研究・研修機構編『地域の雇用戦略』第1章、日本経済新聞社
- Porter, E. Michael (1999) “On Competition”, Harvard University Business School Press, (竹内弘高訳『競争戦略論 I・II』、ダイヤモンド社)
- 山崎朗（2005）「産業クラスターの意義と現代的課題」『組織化学』vol.38, no.3、pp.4-14
- 横田裕子（2005）「バイオクラスターと雇用創出 - 産業と雇用の空洞化に関する国際比較研究報告を中心に - 」『Business Labor Trend』2005年4月号、労働政策研究・研修機構
- 勇上和史（2007）「産業クラスター型地域雇用創出」未公刊論文
- 渡邊博頭（2007）「市町村の雇用創出への取り組みと今後の課題」『地域雇用創出の新潮流 - 統計分析と実態調査から見える地域の実態』第8章、労働政策研究・研修機構

第6章 神戸市における産業クラスター型地域雇用創出

第1節 産業クラスターと地域政策

本章では、地域に集積する企業や研究機関等の連携・技術開発を通して、内発的な雇用創出を図ろうとする産業クラスター型地域雇用創出のケースである神戸市の試みを紹介する。地域の産業集積¹の持つイノベーション（技術革新）促進効果に着目するのが、「産業クラスター」の考え方である。クラスター論の提唱者であるマイケル・E・ポーターによれば²、クラスター（cluster）とは、「特定の分野に属し、相互に関連した企業と機関からなる地理的に近接した集団」と定義され、企業や大学、研究機関、金融機関等の相互交流とネットワークを通じて、技術革新や産業構造の高度化、内発的な雇用創出が図られる。

産業クラスターの考え方を取り入れて、2000年代以降、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」が進められている。これらは、政府の新産業創出・科学技術政策とも相俟って、ライフサイエンス（生命科学）、IT、環境、ナノテクノロジー（超微細技術）といった先端4分野に集中している。

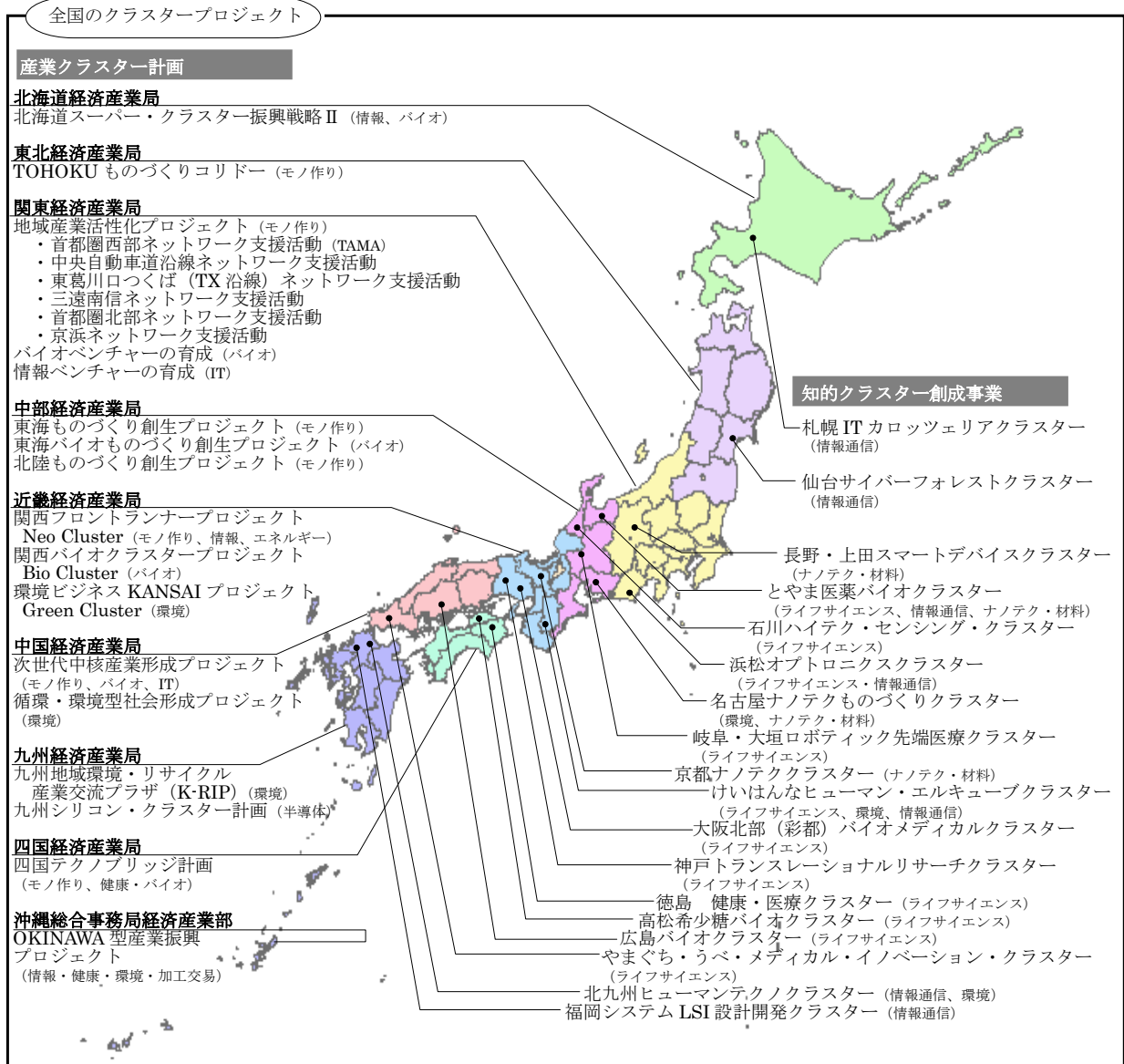
まず、「産業クラスター計画」（2001年度～）では、各地域において、経営者や技術者、研究者、資金提供者といった様々なクラスター構成員の人的ネットワーク形成を促し、ネットワークを苗床とした新事業展開や大学発ベンチャーの創出を目的としている。具体的には、①全国8箇所の経済産業局が結節点となった産学官ネットワーク形成（企業訪問、研究会・交流会・セミナー等開催、コーディネータによる交流連携促進など）、②技術開発等の推進（産学官共同研究、新規技術開発への補助金等による支援）、③インキュベーション機能強化（インキュベータ施設整備、インキュベーションマネージャー養成）、④商社等の連携による販路開拓支援、が実施されている。第6-1-1図に示すように、2005年12月末時点で、全国17の計画が進行中であり、地域の中堅・中小企業約9,800社、290校を超える大学の研究者等が参加している。

今ひとつが、「知的クラスター創成事業」（2002年度～）である。知的クラスターでは、地域において独自の技術シーズを有する大学をはじめとした公的研究機関等を核とし、地域内外から企業等も参画して構成される技術革新システムを形成することを目的としている。第6-1-1図に示すように、現在、全国18地域が同事業に選定され、①事業実施の司令塔となる「知的クラスター本部」の設置、②専門性を重視した科学技術コーディネータ（目利き）の配置や「弁理士」等のアドバイザーの活用、③大学の共同研究センター等における、企業ニーズを踏まえた、新技術シーズを生み出す産学官共同研究の実施、④研究成果の特許化及

¹ 伊丹・松島・橘川（1998）によれば、産業集積とは、「1つの比較的狭い地域に相互に関連の深い多くの企業が集積している状態」と定義される。産業集積の概念と機能については、清成・橋本（1997）、および伊丹・松島・橘川、前掲書を参照。

² Porter（1999）。

第 6-1-1 図 全国のクラスタープロジェクト



資料出所：経済産業省「産業クラスター計画ホームページ」<http://www.cluster.gr.jp/index.html> および文部科学省「知的クラスター創成事業ホームページ」http://www.mext.go.jp/a_menu/kagaku/chiiki/index.html より作成

び育成に係る研究開発の実施、⑤研究成果の発表等のためのフォーラム等の開催などの事業が実施されている。

このように「産業クラスター」では産学官の人的ネットワーク形成に、「知的クラスター」では地域の研究開発力の向上に重点が置かれているものの、両者は密接に関連している。そのため、両省および地方自治体からなる「地域クラスター協議会」や、両省の事業成果の合同報告会などを通じて、両計画の連携が図られている。

以上、現在進められているクラスター開発政策には、地域経済の活性化策と同時に、世界水準の新産業創出という国家戦略の側面が看取される。この点について、バイオ分野の産業

クラスターの詳細な実証分析を行った長山（2002）は、クラスター政策を本来の意図である地域の内発的な発展に結びつけるためには、地域特有の既存産業や中小企業への波及効果を促す地域政策がカギになると指摘する。次節では、バイオ産業クラスター形成の動きが活発化している神戸市の事例を取りあげ、クラスター型雇用創出策の実態と課題について考察する。

第2節 神戸市におけるクラスター型開発³

1 医療産業都市構想

神戸市におけるバイオクラスター形成の動きは、震災後の産業復興の取り組みに端を発する。既に震災直後から、市では、機械金属等の製造業の集積に加えて、産業面の「新たな柱」として今後の成長が見込まれる医療健康福祉産業に着目しており、それは1999年の「神戸医療産業都市構想」に結実する。同構想では、京阪神の大学・研究機関や製薬産業等の集積という関西圏のポテンシャルと、多様な技術シーズを持つ産業集積や交通インフラ等の神戸のポテンシャルを活かしながら、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、そして③医療関連産業の集積と既存産業の高度化が目的とされた。

なお、具体的な研究分野には、医療機器等の研究開発と医薬品等の臨床研究支援（治験）、再生医療等の臨床応用が挙げられ、基礎研究から臨床応用、産業化までの一体的な仕組み作りが目標とされた。以後、人工島であるポートアイランド（第2期）用地を中心に、研究開発・臨床研究支援やビジネス支援・インキュベーション、人材育成支援といったバイオメディカル・クラスターにおける中核施設整備とバイオ関連企業の誘致が進められている。

神戸市の取り組みの特徴の第1は、構想の策定から具体化に至るまで、地域の産学官連携による推進体制が構築されている点にある。まず、構想の大枠は、神戸市立中央市民病院院長（当時）の井村裕夫氏を座長とし、京阪神の大学医学部や地元医師会、商工会議所、県、市などから成る懇談会により方向付けられた。計画の具体化にあたっては、関西圏の大学・研究機関、企業等の産学官による「神戸医療産業都市構想研究会」（入会企業約360社）が設置され、医療機器の研究・開発や企業誘致・都市開発といったテーマ別に、ワーキンググループによる検討が進められている⁴。

第2の特徴は、明確な戦略の存在である。市では、構想策定直後の1999年度に米国10地域の医療産業クラスターの現地調査（「神戸医療産業集積形成調査」）を実施した。調査結果では、クラスター形成の共通の成功要因として、①産学官、金融機関、ベンチャーキャピタ

³ 本項の記述は、神戸市産業振興局に対する2回（2004年8月25日（水）および2006年7月14日（金））のヒアリング調査に基づく。ヒアリング協力者の方々に記して謝意を表したい。

⁴ ワーキンググループには、映像医学センターWG（医療機器の研究・開発）、臨床研究支援センターWG（地域医療機関と連携した治験体制検討）、都市インフラ整備WG（企業誘致・都市開発）、再生医学WG（再生医療等の臨床応用）、健康づくり支援システム検討委員会（市民の健康増進と健康関連産業の創出）などがある。

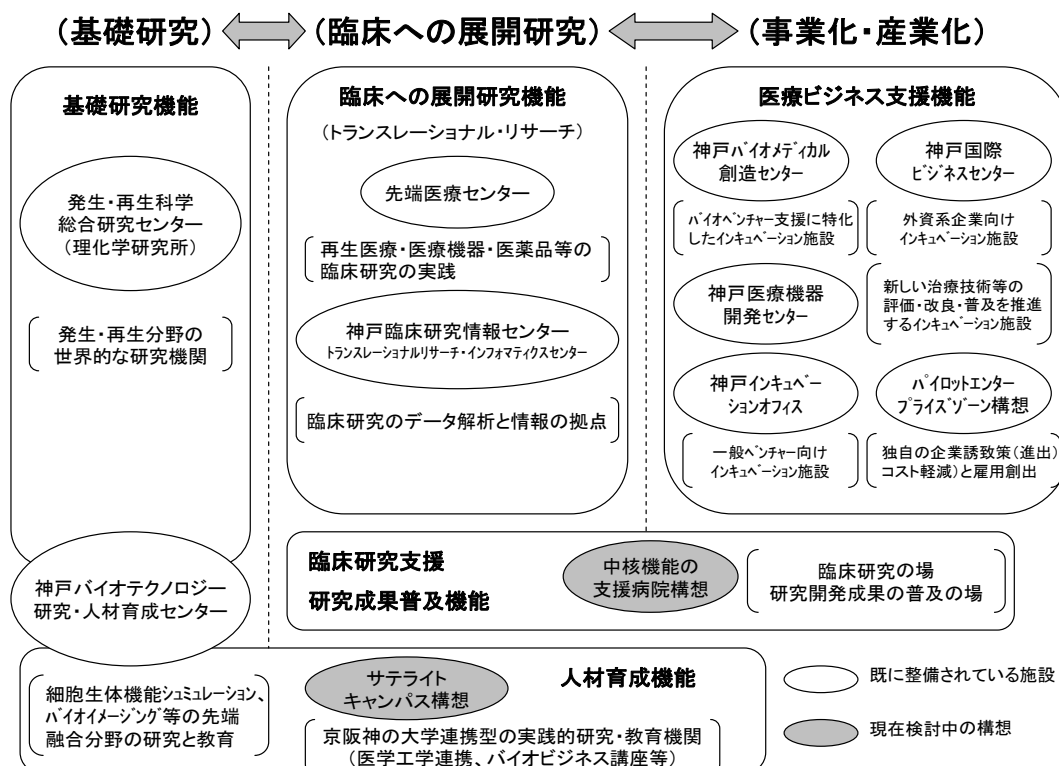
ル等の地域関係者全ての協力体制の構築、②地元の医療施設・研究施設の育成、積極的なマーケティング活動、③研究活動や輸送、通信ニーズに的確に対応する高品質なインフラ整備が挙げられており、これらを踏まえた「神戸医療産業都市構想のための戦略」では、大学・研究機関を中心として人材、研究、情報共有が機能する大学コンソーシアム（共同事業体）の形成や、ビジネス支援が強調されている。

2 クラスタ形成支援

地域独自の取り組みとして始まった「医療産業都市構想」は、国の震災復興特定事業（00年～）や都市再生プロジェクト（01年～）、そして文部科学省の知的クラスター創成事業（「関西広域クラスター」（神戸地域・大阪北部地域）：02年度～）に相次いで選定され、急速に国家プロジェクトとしての性格を強めている。

こうしたなか、第6-2-1図に示すように、基礎研究機能を担う理化学研究所の発生・再生科学総合研究センター、基礎から臨床応用までの橋渡しを行う先端医療センターや神戸臨床研究情報センター（TRI）、バイオベンチャー・研究成果の産業化を支援する神戸バイオメディカル創造センター（BMA）や神戸医療機器開発センター（MEDDEC）、そして人材育成機能の一翼を担う神戸バイオテクノロジー研究・人材育成センターなど、中核施設の整備が矢継ぎ早に進められてきた。

第6-2-1図 クラスタの中核機能設備



資料出所:神戸市産業振興局「神戸医療産業都市構想」説明資料（06.7）より筆者作成

国の事業を活用したハード面の整備が進められる一方で、地域独自のソフト面の施策も数多くみられる。地元金融機関が中心となって設立した「神戸バイオメディカルファンド」(01年3月～)による医療産業分野の神戸進出企業への支援や、「神戸ライフサイエンス IP ファンド」(04年6月～)による大学発バイオベンチャー設立支援などが代表例である⁵。さらに、2003年4月には第1回「構造改革特区」に認定され(「先端医療産業特区」)、特区内の研究機関による外国人研究者の受入促進など、規制緩和も積極的に活用されている⁶。

こうしたハード・ソフト両面の支援施策と同時に、神戸市では、積極的な企業誘致を進めており、2001年から2006年7月までの中核施設を中心とした進出企業は89社(うち外資系12社)、雇用者数は約1,700名に上る。なお、誘致対象が医療分野の製造業中心から、後に「健康」をキーワードとした幅広い産業に拡大されたこともあり、進出企業の業種は、創薬や医療機器研究開発から、医療食品製造や医療機関向けソフトウェア開発企業など多岐にわたっている。もちろん、都市間競争が激化する中で、企業誘致に際しては、賃貸料の補助や固定資産税の減免措置(エンタープライズゾーン条例)、定期・普通借地制度の創設や賃貸料の傾斜減額など、各種の優遇装置が講じられている。しかしながら神戸市では、今後も優遇策を競うのではなく、あくまでクラスターの中核機能を売りにした企業誘致を展開したいと考えている。

3 内発的発展に向けた取り組み

神戸市のバイオクラスター形成の試みは、関西圏のポテンシャルを活かしながらも、実質はゼロからの取り組みであった。自ずとこれまでの医療・健康産業の集積は域外からの企業誘致による外発的な雇用創出が中心となっている。しかし、集積内の様々な主体の相互関係を重視するクラスターの考え方、および域内全体の活性化を図る地域政策の観点からは、地域の内発的な発展に向けた取り組みが肝要となる。

神戸市においては、この点は「神戸医療産業都市構想」における「既存産業の高度化」として明確に意識されており、構想策定直後から、進出産業と地域の既存企業とを結びつける試みが進められている。

取り組みの端緒は、地元中小機械金属製造業から構成される神戸市機械金属工業会(会員企業310社:2006年7月末現在)が、1999年11月、会員有志32社(70社:2006年7月末現在)で「医療用機器開発研究会」を設立したことによる。「研究会」では、①特定テーマ(薬事法、特許等)の研修会・セミナー開催を通じた会員企業の資質向上、②医療用機器等の開発研究、そして③国内外の大学・外部団体との交流を通じた広報・情報収集などが実施されている。とりわけ医療用機器開発を巡っては、製品分野に応じて、医療用機器委員会、介護・

⁵ 06年7月現在の投資実績は、前者が延べ74社、後者は3社となっている。

⁶ 05年8月末までの特例措置の利用実績は、①在留期間の5年への延長措置が24件、②入国・在留審査等の手続きの優先処理が45件となっている。

健康機器委員会、周辺機器委員会がそれぞれ組織され、市の医療補助金等を活用しながら製品開発が進められてきた。また、製品開発と併せて、03年6月には、「研究会」参加者を中心とする40企業・個人の共同出資により神戸バイオメディクス（株）が設立された。同社は「研究会」と連携しつつ、医療機器開発に係る共同受注や販売業務を担うとともに、開発製品の薬事申請等に関するコンサル業務や特許出願や展示会への出展などのマーケティング業務も実施している。

こうした医療分野へのビジネス進出をサポートするのが、市や県、地元企業が出資して設立した先端医療振興財団における「クラスター推進センター」（05年度～）である。同センターでは、企画段階（医療機器サポートプラザでの相談・専門家等の紹介）から、試作品開発（神戸医療都市コンソーシアム事業化推進補助等による開発費補助）、製品化のためのブラッシュアップ（中小企業支援コーナーでの相談）、そして最終的な事業化支援（知的財産調査、市場調査、薬事申請支援等）まで、一貫した支援策が講じられている。

加えて、今後の動きとして興味深いのは、地域の産学連携により新分野に進出する人材の育成が意識され始めた点である。「医療機器開発中核人材育成事業」と名付けられたこの事業では、05年度から2年間かけて、市内の大学・研究機関や機械金属工業会等を含めた民間企業が連携して、医療福祉機器の開発・製造に必要な知識や技術、技能を習得するプログラムを開発する。プロジェクト終了後には、神戸大学大学院工学研究科で「医工連携コース」が、兵庫技術研修大学校で「医療機器開発コース（仮称）」が開講され、地元の中小・中堅企業の人材育成が始められる予定である。

以上、新たな産業集積に既存企業をも巻き込んで内発的発展を図ろうとする神戸市の試みは、機械金属関連を中心とした地元中小企業の医療分野への進出事例に、その成果が現れ始めている。今後は、医療機器の量産体制構築や路拡大、そして人材育成といった量的・質的な波及効果を高めることが、「地域産業の高度化」をも包摂するクラスター開発の課題といえよう。

第3節 小括

自治体による第2の雇用創出類型として、本節では日本におけるクラスター政策と自治体の取り組み事例を概観した。「産業クラスター計画」や「知的クラスター創成事業」といった現在進行中のクラスター政策には、新産業の重点育成という国レベルの産業・科学技術政策が色濃く反映されている。そのため、当初は、研究機関を中心としたクラスターの中核機能ならびに関連企業を域外から誘致するという、外発的な雇用創出の側面も認められる。

クラスター型雇用開発の本来の姿である内発的な雇用創出については、実現までにやや時間を要するとみられる。その際にポイントとなるのは、第1に、地域における様々な主体の連携である。既にみたように、現在のクラスター政策では、地域の研究機関を核とした産学

官連携が志向されている。事例としてとりあげた神戸市のケースでも、クラスター開発の計画策定や具現化に至るまで、地域の産学官から成る懇談会や研究会の一貫した参画がみられた。とりわけ、具体的なレベルでの域内連携が志向されている。また、より重要な点は、地域の既存企業への波及効果を高める取り組みであろう。新旧の産業集積を結びつけようとする神戸市の試みは、1つのモデルを提示しているといえる。

もちろん、地域の様々な主体の相互交流とネットワークを重視するクラスターの考え方は、本節でとりあげたハイテク産業にのみ適用される概念ではない。山崎（2005）が指摘するように、製造業の集積が乏しい地域では、農林水産業や観光業など、地域の強みに応じたクラスター開発を進めることが重要となるであろう。

参考文献

- 伊丹敬之・松島茂・橘川武郎（1998）『産業集積の本質－柔軟な分業・集積の本質』、有斐閣。
- 清成忠男・橋本寿朗（1997）『日本型産業集積の未来像』、日本経済新聞社。
- 長山宗広（2002）「地域における新産業創出・産学官連携・クラスター政策の実際－バイオ分野のケースを通じて、大学発ベンチャーと地域中小企業の発展可能性を探る－」、『信金中金月報』、2002年10月増刊号。
- 深尾京司・袁堂軍（2001）「日本の対外直接投資と空洞化」、RIETI Discussion Paper Series, 01-J-003。
- 山崎 朗（2005）「変容する日本型産業集積－イノベーティブクラスターへの変遷に向けて」、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－産業集積・イノベーション・雇用創出』、第5章、pp.129-157、有斐閣。
- Porter, E. Michael（1999）*On Competition*, Harvard University Business School Press,（竹内弘高訳『競争戦略論Ⅰ・Ⅱ』、ダイヤモンド社、1999）

第7章 コミュニティービジネスによる雇用創出*-徳島県上勝町・株式会社いろどりを中心とした事例調査

第1節 はじめに

近年、地方分権化が進展している。これにともない、各地域における雇用創出もまたその地域が自らの手で主体的に行うよう要求され始めている。この背景には、国の財政悪化により、公共事業などの手段によりもはや各地域における雇用を国が率先して創出していくことが困難となってきたという事情もある。

このような変化は、公共事業への依存度が高かった自治体にとっては深刻なものとなることだろう。とりわけ、大都市から遠く離れているなどの理由により、そこからの波及効果も望めないような小さな地方自治体においては、自ら雇用を創出できるのか否かということが今後死活問題にさえ発展しかねない。

そこで本研究では、このような地域における雇用創出のためにはいかなる政策が実施できるのかを、コミュニティービジネスによる雇用創出に注目しつつ、事例調査によって考察することとする。調査対象としたのは、徳島県上勝町における取り組みである。

先行研究を概観してみよう。伊藤（2006）は、地域における雇用創出のタイプを①企業誘致開発型、②産業クラスター型、③ベンチャービジネス型、④第3セクター型、それに⑤コミュニティービジネス型に分類し、それぞれの特徴をまとめている。

これによると、①や②は雇用創出効果は極めて大きいものの、財政力・インフラの整備状況・資源などの制約から、どの自治体においても実行できるわけではない一方、③～⑤は雇用創出効果自体は小さいものの、小さな自治体においても実行し得る政策であるという。そもそも小さな自治体の人口は多くはないことを想起すると、これら地域における雇用創出の手段として③～⑤の利用を考える価値はあるものと思われる。なお、⑤は④と重なっている場合が多いとも同研究は指摘している。

本研究の目的は、孤立した小さな地方自治体における雇用創出策を検討することである。それゆえ、これら地域においても実行し得る政策として、特に④や⑤に注目して分析を行っていくこととしたい。

さて、地方自治体における雇用創出やそれに関連した議論はこれまでも多数行われてきた。近年における研究を概観してみよう。伊藤（2005）は、地方分権化に伴う地域間格差の拡大を議論する中で、地方自治体の長や職員などの企画・立案能力が高い地域ほど、産業・雇用政策が良好に実施されていると指摘した。それゆえ、地方自治体の人材の企画・立案力

* 本研究を作成するにあたり勇上和史氏（神戸大学）、伊藤実氏それに渡邊博頭氏（以上、労働政策研究・研修機構）からは有益なアドバイスを頂いた。記して感謝の意を示したい。残り得る誤りは、筆者に帰するものである。

を高めることを可能とするような教育・人材形成システムを整備・拡充していくことが重要であるとした。

雇用能力開発機構・国際労働財団編（2005）は、コミュニティービジネスによる雇用創出に関する事例調査を行い、ビジネスが成功するか否かを決定する要因の一つとしてマネージャー層の能力が挙げられることを指摘している。

林（2006）は、地方分権に関する様々な議論を包括的に行い、内発型の地域振興にはイノベーター的なリーダーの存在が重要であることを指摘した。また、地域づくりを成功させるためには『地域の活動主体に地域づくりに関しての共通の認識を持たせること、そのためにも地域の個性を生かした「地域目標」と「地域づくり理念」を明確に提示し、PRする必要がある』¹ことなども重要であると指摘している²。

これらの調査・研究が共通して指摘しているのは、雇用創出やそれに係る事業・地域振興が成功するか否かは、能力の高いリーダーやそれに類する者がいるのかどうかに依存しているといったことである。

なお、孤立した小さな自治体においては、雇用創出を実施する上で必要となる人材の確保が困難なことが予想される。換言すると、上で述べたようなリーダーやそれに類する人材の確保が難しいと考えられる。この点に関して前掲伊藤（2006）は、望ましい人材を確保する手段として、UターンやIターンなどによる移住者を活用し得ることも指摘している³。

渡邊（2006）は、2004年に実施された市区町村に対するアンケートより得られたデータをもとに、パス解析によって雇用創出策の実施状況を検討した。結果は以下のとおりである。①雇用創出策に関するビジョン・計画がある自治体では、雇用創出策の実施状況が良好である。②雇用創出策に関するビジョン・計画がある自治体ではまた、雇用創出策を取りまとめる部署の設置率も高い。③雇用創出策を取りまとめる部署がある自治体では、雇用創出策の実施状況が良好である。④雇用対策研修への参加をしている自治体や他都道府県からの採用を実施している自治体では、雇用問題担当者の人材確保の状況が良好である。⑤雇用問題担当者の人材確保ができていない自治体では、雇用創出を取りまとめる部署の設置率が高い。

これら結果は、第7-1-1図のように要約される⁴。なお、ここでの「雇用創出に関するビジョン・計画」が有ることが重要との指摘は、前掲林（2006）の『地域の活動主体に地域づくりに関しての共通の認識を持たせること』が重要であるという指摘に対応するものと思わ

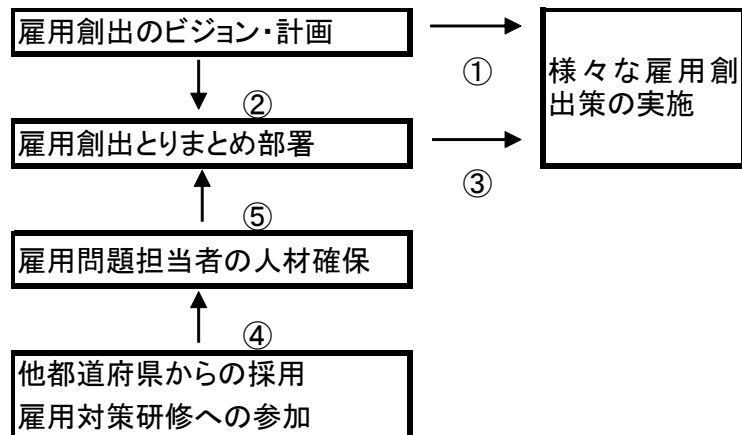
¹ 林（2006）、pp.269。

² その他の研究も挙げておく。佐口（2004）は、雇用政策に関する歴史を考察することなどにより、これまでの地域雇用政策は離職者への対応や雇用開発のいずれかに偏りがちであったとした上で、今後の地域雇用政策に関する留意点を指摘している。鈴木（2004）は、地方分権化が進む中、いかなる地域産業政策がなされるべきかを議論し、自治体職員の専門的能力を高めることが重要であることなどを指摘している。

³ 前掲の雇用能力開発機構・国際労働財団編（2005）もUターンやIターンなどによる移住者を労働力として活用し得ることを指摘している。ただここでの指摘は、彼らをリーダーなどとして活用するというよりもむしろ、そのもとで働く一般労働者として活用し得ることを強調したものである。

⁴ 渡邊（2006）、pp.60、第3-4-1図を簡略化したものである。

第7-1-1図 渡邊（2006）の結果概要



れる。また他都道府県からの採用を行っている自治体では、人材の確保状況が良好であるとの結果は、前掲伊藤（2005）が指摘するUターンやIターンによる移住者の利用とも関連していると思われる。

以上のように、渡邊（2006）は雇用創出策の実施状況に影響を与える要因を、統計的手法によって分析した研究として重要である⁵。しかしながらその反面、先行研究で指摘されてきたようなリーダー等の存在が雇用創出状況に与える影響が十分には分析されていない。

それゆえ本研究では、第7-1-1図に要約されたような結果に留意するとともに、リーダー等の存在が雇用創出に与える影響についても注意を払いつつ分析を行うものとする。なお、上に挙げた先行研究での指摘の多くは、主として地方自治体における雇用創出策や地域振興策に関連したものではあるが、コミュニティービジネスによる雇用創出や地域振興に直接関連したものではなかった。しかしながら、前掲伊藤（2006）が指摘するように、コミュニティービジネス型の雇用創出は第3セクター型のそれと重なる場合が多いこと、さらには、第3セクターは地方自治体によって運営されることを考慮すると、これら先行研究より得られた知見は本研究の分析においても活用されるべきといえよう。

ところで、本研究では孤立した小さな自治体における雇用創出に注目する。では、何を基準としてそのような自治体を特定できるであろうか。1つの方法としては、金本・徳岡（2002）に代表される都市雇用圏の概念を利用することが考えられる。

ここでその概念について簡単に触れておくと、それは、通勤率によって定義された、中心都市および中心都市と経済的・社会的に密接なつながりを持った周辺地域を意味している。都市雇用圏は、中心都市の人口集中地域（DID）の規模に応じて大都市雇用圏と小都市雇用圏に区別される。また、いずれの都市雇用圏にも属さない地域は非都市雇用圏とされる。このようにして全国は、大都市雇用圏、小都市雇用圏それに非都市雇用圏に分割されることとなる。以上からは、非都市雇用圏とは、他の地域との関連性が低い孤立した自治体であるこ

⁵ 言うまでもないことではあるが、事例調査等の手法を否定するものではない。

とがわかるだろう。また詳細な説明は省くが、分割プロセスを観察すれば明らかなように、非都市雇用圏の人口規模はおのずと小さなものとなる⁶。本研究ではこのような都市雇用圏の概念を利用することにより、孤立した小さな自治体を特定することとしたい。

さらには、本研究が分析対象とするのはコミュニティビジネスによる雇用創出であったことを想起すると、いかなるビジネスをもってコミュニティビジネスとするのかということにも言及しておく必要がある。ただし、前掲雇用能力開発機構・国際労働財団編（2005）が指摘するように、コミュニティビジネスに関する明確な定義が存在するわけではない。したがって、本研究では同研究で使用された定義に従い、コミュニティビジネスを選定することとした。その定義とは、①地域のニーズを充足し、②労働力を含めた地域の資源を活用し、③さまざまな形で公共的助成を利用するとしても基本的には自立的な営利または非営利の継続的な活動を行っている、という3つの条件のうち全てではないとしてもいくつかを満たすものがコミュニティビジネスであるというものである。

本研究の構成であるが、次節では、孤立した小規模自治体が置かれた状況をマクロデータを利用することにより概観する。第3節では、調査対象である上勝町の概要を説明する。第4節では、聞き取り調査の結果を示す。第5節では、政策的議論を行う。そして、第6節が結論となる。

第2節 孤立した小規模自治体の置かれた状況

ここでは、マクロデータを利用することにより、孤立した小規模自治体が置かれている現状を確認しておきたい。はじめに、雇用圏規模ごとに労働需要不足の状況を見てみよう。第7-2-1表と第7-2-2表をご覧頂きたい。これらの表は、2001年と2004年の職業安定所別・職業中分類別のデータを、雇用圏別・職業中分類別データに再編したものを利用することにより作成されたものである⁷。職安を雇用圏別に整理する際には、前掲の金本・徳岡（2002）の方法により作成された2000年基準都市雇用圏定義を利用した。この定義は、入手可能なものの中で最新のものである。また変数としては、常用労働者についての有効求人数と有効求職者数を利用した⁸。

これらの表からは、非都市雇用圏における労働需要不足割合（（有効求職者数-有効求人数）/有効求職者）は2001年で48.42%、2004年でも42.99%と他の雇用圏と比較して高いことが確認できる。また、2001年から2004年にかけての労働需要不足割合減少率を見ても、大都市雇用圏が-41.7%、小都市雇用圏が-21.2%それに非都市雇用圏が-11.5%と、非都市雇用圏で労働需要不足の改善が最も遅れていることもわかる。

⁶ より詳細な議論については、金本・徳岡（2002）をご覧いただきたい。

⁷ データのより詳しい説明については、同じデータを利用した大谷（2006）を参照されたし。

⁸ 職安データを利用しているがゆえに、職安を利用せずに求人・求職活動をしている者を捨象した議論であることには留意する必要がある。

第7-2-1表 雇用圏規模別労働需要不足割合（2001）

雇用圏規模	サンプルサイズ	平均値	標準偏差	最小値	最高値
大都市雇用圏	111	39.88%	0.164	0	0.771
小都市雇用圏	145	42.42%	0.181	0	0.786
非都市雇用圏	115	48.42%	0.196	0	0.876

第7-2-2表 雇用圏規模別労働需要不足割合（2004）

雇用圏規模	サンプルサイズ	平均値	標準偏差	最小値	最高値
大都市雇用圏	111	23.25%	0.206	0	0.728
小都市雇用圏	145	33.41%	0.225	0	0.805
非都市雇用圏	114	42.99%	0.213	0	0.928

第7-2-3表 従業員数成長率が最も高かった10の地方自治体（人口2000 - 5000人未満）

自治体名	順位	従業員数成長率	人口	県	所属する雇用圏
猿払村	1	19.20%	2958	北海道	非都市雇用圏
竹富町	2	19.00%	3889	沖縄	非都市雇用圏
鵜殿村	3	18.83%	4975	三重	新宮市雇用圏
北有馬町	4	13.72%	4387	長崎	非都市雇用圏
上勝町	5	12.90%	2198	徳島	非都市雇用圏
大平村	6	11.56%	4271	福岡	中津市雇用圏
新吉富村	7	10.30%	4219	福岡	中津市雇用圏
ニセコ町	8	9.98%	4603	北海道	非都市雇用圏
南小国町	9	8.77%	4920	熊本	非都市雇用圏
阿武町	10	6.11%	4425	山口	萩市雇用圏
全国計		-5.20%			

以上からは、現状においても、他の地域から孤立した小さな自治体における労働需要不足は深刻であることが確認できた。したがって、この点からも、これら地域における雇用創出策を検討することは重要な課題であるということが指摘できる。

ところで、このような自治体であっても、雇用創出に成功している自治体はあるのだろうか。仮にそのような自治体が存在するとすれば、そこでの取り組みに注目することによって、同様の状況にある自治体での雇用創出に役立つ政策を看取することができるかもしれない。

第7-2-3表には、2004年における人口⁹が2000人以上5000人未満の自治体のうちで、2001年から2004年にかけての従業員数成長率が最も高かった10の自治体が示されている。同表を作成するにあたっては、総務省統計局『平成16年事業所・企業統計調査』の民営事業所従業者数を利用した。これによると、非都市雇用圏、つまり孤立した小さな自治体であっても雇用創出に成功している自治体は存在することが分かる。例えば猿払村、竹富町、北有馬村それに上勝町などがそれに当たる。これら自治体においては、2001年から2004年の間に約12.90～19.20%の成長を遂げている。全国計の従業員数成長率は-5.2%であったことを

⁹ 住民基本台帳に基づく人口である。

考慮すると、これら自治体における従業員成長率はかなり大きいといえるだろう。

さてここまでは、マクロデータを利用することにより他の都市から孤立した自治体の労働需要不足の状況を概観してきた。また、そのような地域にありながら雇用創出に成功している自治体が存在することも確認した。以下では、上勝町における取り組み事例を調査することにより、コミュニティービジネスによる雇用創出の可能性を探ることとする。同町に特に注目する理由は、コミュニティービジネスによる雇用創出を積極的に行っていることが新聞・テレビなどの各種メディアによって取り上げられている反面、学術的・政策的な観点からは十分には調査・研究がなされていないというものである。

第3節 上勝町の概要¹⁰

ここでは、調査対象である上勝町の概要について整理しておきたい。上勝町は徳島県に所在し、徳島県庁から南西方向に40キロの場所に位置する。総面積は109.68平方キロメートルであり、うち85.4%が山林となっている。それゆえ地形は急峻であり、平坦部は溪谷流域にわずかばかりに存在する程度である。耕地は、この平坦部と山腹急傾斜面を階段状に利用した部分などに点在している。

次に人口であるが、その推移は第7-3-1図にまとめられている¹¹。また、人口成長率のグラフも付加されている。これによると昭和25年に6356人であった人口は、急速に減少し、昭和55年の段階で2918人にまで低下した。それ以降の人口減少は相対的には緩やかなものとはなったが、平成17年の時点で1955人にまで減少している。

人口構成の推移を見てみると、第7-3-2表が示すように、平成7年の時点から65歳以上の者が全人口に占める割合、つまり高齢化率が36.02%とかなり高い。この値は年を経るにつれて高まり、平成18年には47.08%にも達している¹²。平成12年および17年における日本全体の高齢化率と比較すると、上勝町における高齢化がいかに深刻なものであるかが理解できよう。それに対して、15歳未満人口および15歳以上65歳未満人口は、この間一貫して低下傾向にある。

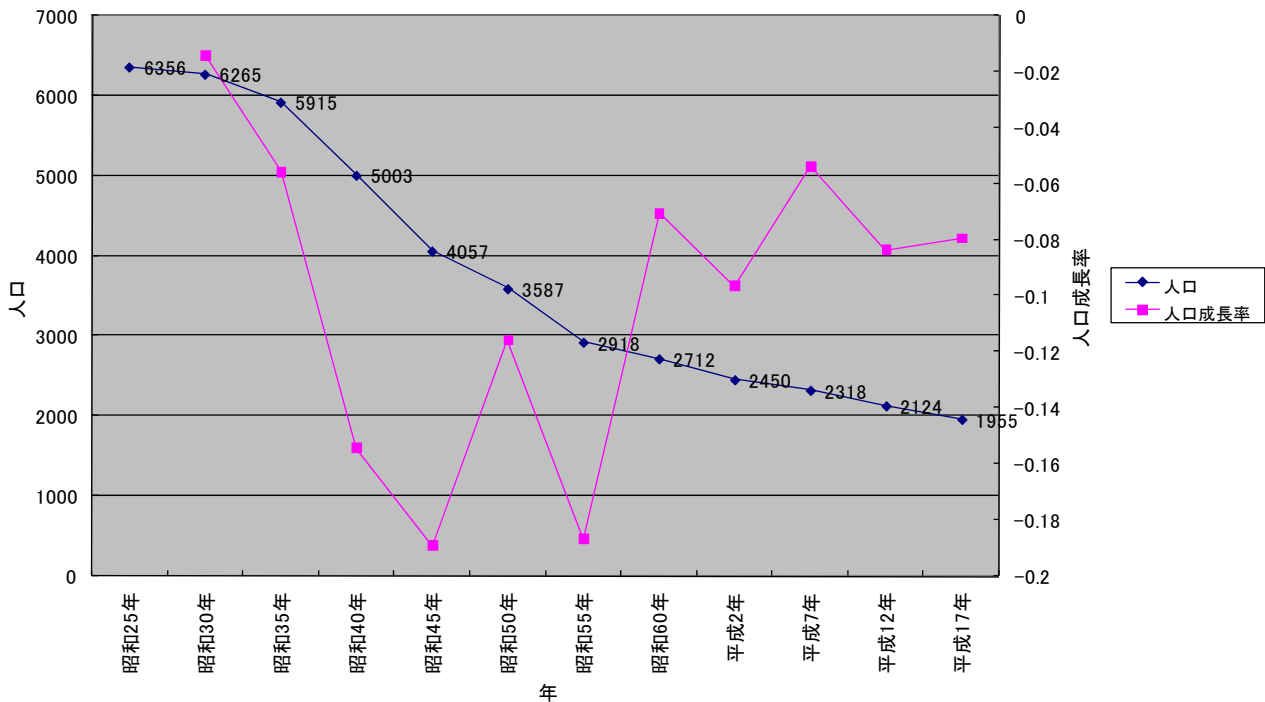
以上の概観からは、上勝町の置かれた地理的条件はかなり厳しいものであると指摘できるだろう。また、過疎と高齢化が同時に進行しているという実態も見て取れる。このような状況にありながら、先に見たように同町の従業員数成長率はかなり高いものであった。果たしてどのような施策により、このような実績を残すことができたのであろうか。各種メディアによると、地域の資源を有効活用したり、ITシステムを構築したりすることにより事業を展

¹⁰ 主として、上勝町役場（2006）を参考にした。

¹¹ 上勝町役場（2006）、pp.7の図「人口・世帯数の推移」を利用し作成した。

¹² 平成7年と12年の値は『国勢調査』から算出されている一方、平成18年の値は住民基本台帳より算出されている。

第7-3-1図 人口の推移



第7-3-2表 年齢別人口の推移

年齢層	平成7年	平成12年	平成18年
15歳未満	10.66%	9.13%	8.13%
15-65歳未満	53.32%	46.75%	44.79%
65歳以上(高齢化率)	36.02%	44.11%	47.08%
全国計高齢化率	14.50%	17.30%	

注)平成7年と12年の数値は『国勢調査』をもとに算出されたのに対して、平成18年の値は住民基本台帳をもとに計算された。

開したことが、同町成功の理由としてしばしば指摘されている¹³。ただし、これら以外にも成功要因は存在するものと思われる。以下ではこの点を探ってゆくものとする。このような手続きにより、たとえ置かれた立場が相当に困難な自治体であるとしても雇用を創出できる可能性があることを示したい。

第4節 事例調査の結果¹⁴

1 寒害からの脱却とつまもの事業の開始

ここでは、上勝町の辿ってきた歴史を追うことにより、本研究の目的に接近することとし

¹³ また農林水産省(2004)は、上勝町におけるつまもの事業の成功要因として上に示したものと同様の理由を挙げている。つまもの事業の詳細については、以下の本文中で詳しく見ていく。

¹⁴ 聞き取り調査は、2006年7月10日に上勝町役場産業課ならびに株式会社いりどりに対して行われた。またここでの結果は、前掲の上勝町役場(2006)および同役場提供資料にも依っている。くわえて立木編(2006)も参考にした。

たい。上勝町における、昭和 30 年代から 50 年代中頃までの主要産業はみかんの栽培であった。しかしながら、昭和 56 年の大寒波によりみかんは枯死、同町は栽培作物の変更を迫られることとなった。そこで新たに栽培されることとなったのが、ゆず・ゆこうなどの香酸柑橘類やホウレン草などの野菜であった。これら作物は、上勝町における気候・地理条件に適したものであったためである。このような栽培作物の変更は、当時上勝町農協・営農指導員であった横石知二氏と、町・農協・農業改良普及所で組織する農業指導者会の一丸となった尽力によるものだという。

横石氏は徳島市の出身で、徳島県農業大学校を卒業したのち昭和 54 年に上勝町農業共同組合（現 JA 東とくしま上勝支所）の営農指導員となった人物である。彼が上勝町に来た当時は、町外の者には上勝町のことは分からないのではないかといいた類の不安も寄せられたという。しかし、当時の上勝町長および農協組合長が『田舎のしがらみのない 20 歳の行動力に懸けようと、住民らを説得し、採用に踏み切った。』¹⁵のであった。横石氏らの努力により、上勝町の農産物売上高は昭和 56 年から 16 年間連続で増加することとなったのである。

このような農業振興策に尽力すると同時に、横石氏は上勝町のさらなる発展を目指し、今日「つまものビジネス」と称されるコミュニティービジネスを展開するに至る。つまものとは、料理の飾り付けなどに利用する葉っぱや花を意味している。このつまものを生産・販売することを彼は思いついたのである。コミュニティービジネスといえるのは、先に示した定義に当てはまるためである¹⁶。

今でこそこのビジネスは極めて順調と言えるものの、開始当初からそうあったわけではない。はじめは、儲かるわけがないとの批判も多く、たった 4 軒の農家がこのビジネスに協力してくれるに過ぎなかったという。しかしながらである。第 7-4-1 図に示されるように、つまもの事業での売上高は、概ね右肩上がりの成長を示したのである¹⁷。ではどのようにして、この事業を拡大することができたのであろうか。

第一に、横石氏が料亭などに自ら通うことにより、そこで求められているつまものの品質を徹底的に調査・研究したことが指摘できる。換言すると、徹底した市場調査を行ったのである。料理に使用するつまものには、大きさ、色、形などについて様々な厳しい条件がある。単に葉っぱを持っていけば、売れるというわけではない。この点を理解していなければ、つまもの事業は成功するはずはないと彼は指摘する。このような地道な努力を通じて、横石氏のつまものに関する知識は高められていったといえよう。

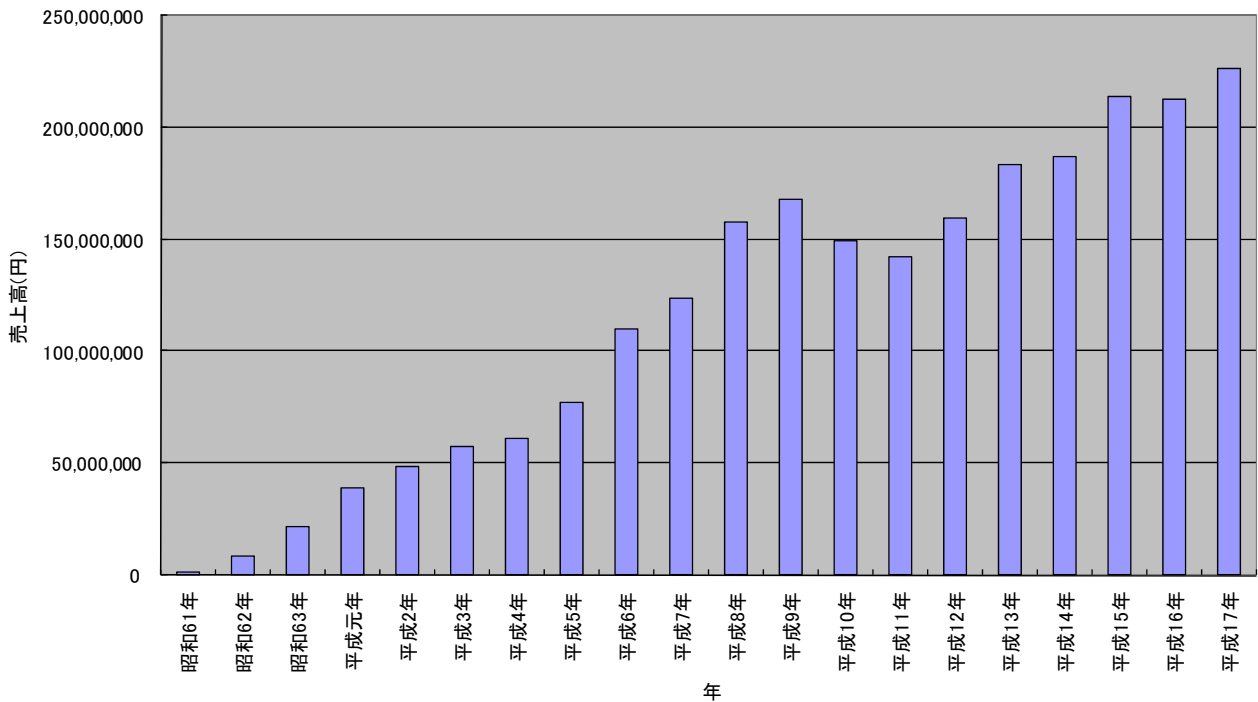
第二に、協力農家に対してつまものに関する教育・研修を行ったことが指摘できる。いく

¹⁵ 立木編（2006）、pp.150。

¹⁶ つまもの事業は、地域振興や雇用の場の確保といった地域のニーズに則して開始されたのであり、さらには地域の資源を有効活用したのものである。なお、事業の進展にともない後に第 3 セクター化されることとなるが、このことは、様々な形で公的援助を受けるといった要件も後に満たすものといえる。3 セクター化の経緯については、本文をご覧ください。

¹⁷ 立木編（2006）、pp.165 の資料より作成した。

第7-4-1図 つまもの事業における売上高の推移



ら横石氏のつまものに関する知識が高まったとしても、それを適切に協力農家に伝えることができなければつまもの事業の成功は望めない。なぜなら、実際につまものを生産・出荷するのは農家に他ならないためである。先述のように上勝町の高齢化率は極めて高いために、この事業に協力してくれる農家の人々の多くもまた高齢者であった。それゆえ横石氏は、売れる葉っぱの条件をわかりやすいイラストにすることなどにより、彼女らにつまものについての知識を伝達していったのである¹⁸。さらには、市場関係者や料理人を招いての勉強会、料亭への視察などに彼女らを参加させもした。以上のような教育・研修により、市場動向やそこでのニーズに対する彼女らの理解が深められたと指摘することができる。そしてそのことはまた、つまものの品質向上に貢献したといえる。

第三に、オンデマンドでつまものを供給できるシステムを構築したことが挙げられる。具体的には防災無線 FAX を利用し、協力農家に対して緊急注文を迅速に伝達するシステムを作り上げたのである¹⁹。このようなシステムの導入は、全ての協力農家が高値で売れる緊急注文を受けることを可能とするものであった。またこのことが、協力農家間での競争を生み出すことにも繋がったという。つまり無線 FAX システムの導入は、高付加価値商品の販売量の拡大に貢献しただけではなく、農家の人々の労働インセンティブを高めることにも結果として貢献したのである。

¹⁸ つまもの事業へ協力しているのは、主として高齢女性である。

¹⁹ このシステムは通産省(当時)の実証実験事業の公募に当選し、構築したものである。このシステムが導入される以前は、防災無線によるシステムを利用していた。

以上のような事業運営により、当初の上勝住民の予想とは反し、つまもの事業の売上高は順調に増加していくのであった。しかしながら、つまもの事業も壁にぶつかることとなる。前掲第7-4-1図を見ればわかるように、平成10年から12年の売上高が過去の水準を下回っている。これは、平成8年に横石氏が農協から町役場に転籍したことによるという。横石氏はこれまで、営業活動や農家の人々の労働意欲を刺激する役割を果たすなどしてきたが、その役割を十分に果たせる者がいなくなったためである。

2 株式会社いのだりの設立

そこで上勝町は、第3セクター・株式会社いのだりを平成11年に設立し、つまもの事業の現場におけるサポートを当社により行うこととしたのである。具体的には、市況分析、需要予測、販売戦略の検討さらには営業活動などが当社に与えられた仕事である。

また当社は、先に紹介した無線FAXシステムにくわえて、いのだりネットワークと呼ばれるITシステムを新たに構築・導入した。このシステムは、コンビニ業界大手・セブンイレブンのシステムを参考にして構築されたものであり、イントラネットにより株式会社いのだり、協力農家それに農協を結び付けている。第7-4-2図に、その概要が示されている²⁰。株式会社いのだりは、農協が収集した市況情報・出荷実績情報などをもとに、様々な分析を行う。このようにして得られた分析結果は、専用パソコンを通じて協力農家の人々に伝達される。農家の人々は、この情報をもとに自ら戦略的な生産・出荷を行うことが可能となる。そして実際の商品の受注、発注、集荷それに各市場への分荷などの作業は農協が行うというわけである。

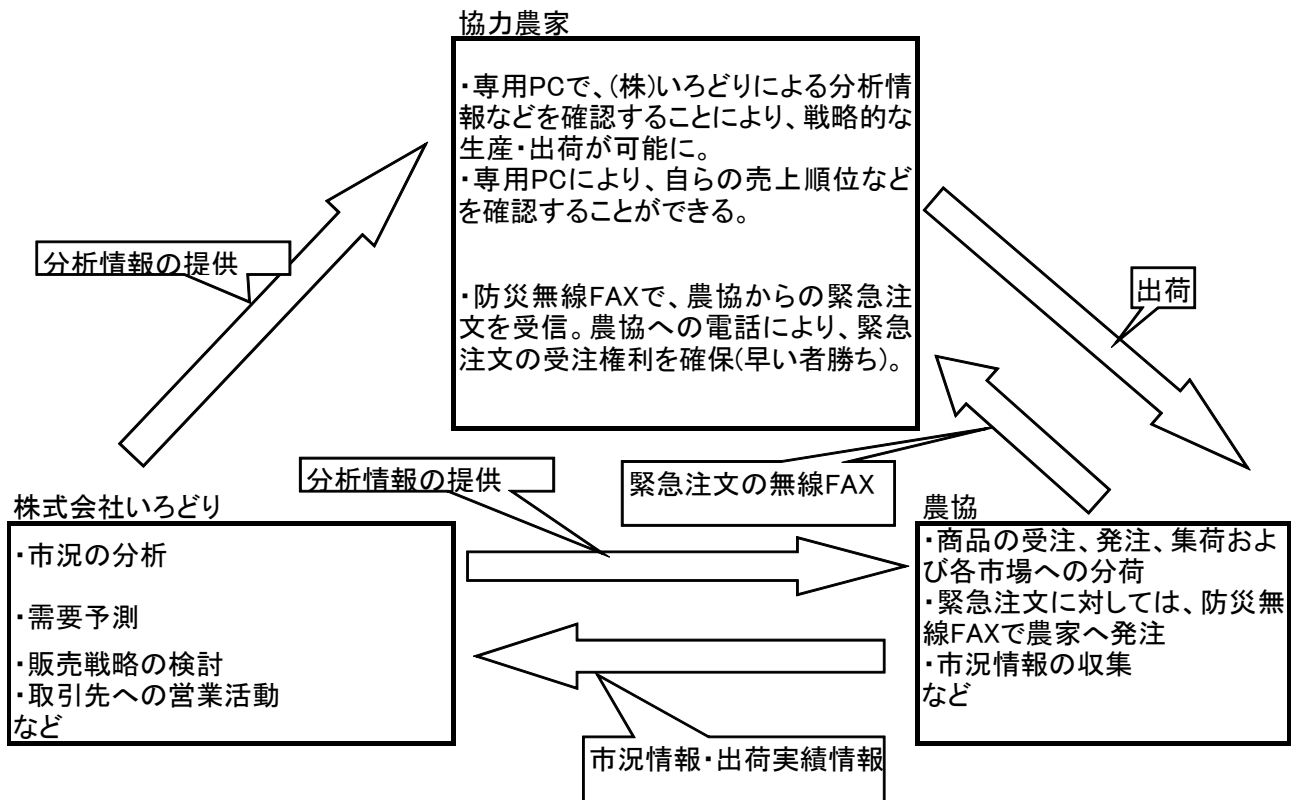
またこのシステムでは、協力農家は自分の売上や出荷者の中での売上順位を確認することも可能となっている。さらには、他者の商品と自分の商品の値段の差を確認することなどもできる。結果、競争原理がより一層強く機能し、彼女らの労働インセンティブがますます刺激されることになったという。

さて、以上のような考察から指摘されたもの以外にも、つまもの事業を成功へと導いた重要な要因が存在する。それは、協力農家の人々に対する教育・研修やつまもの事業の順調な発展を通じて、人々の意識が変化してきたということである。かつての上勝町では、人々のモラルは極めて低く「やっても無駄だ」というような風潮が蔓延していたという²¹。それが、教育・研修が開始され、つまもの事業が軌道に乗り始めてからは「やればできる」という意識に変化していったのである。実際、このような意識改革により、農家の人々のつまもの事業に対する取り組み方は改善していったという。横石氏も、「仕組みを変えて、人々の意識を変えてやるのがきわめて重要」と意識改革の重要性を強調している。

²⁰ 上勝町役場提供資料より作成した。

²¹ 例えば、かつての上勝町では、働くこともなく昼間から酒を飲む者も多数いたという。また苦しい生活の原因を、置かれた状況や他人のせいばかりにする者も少なくなかったという。

第7-4-2 図 いろいろネットワークの概要



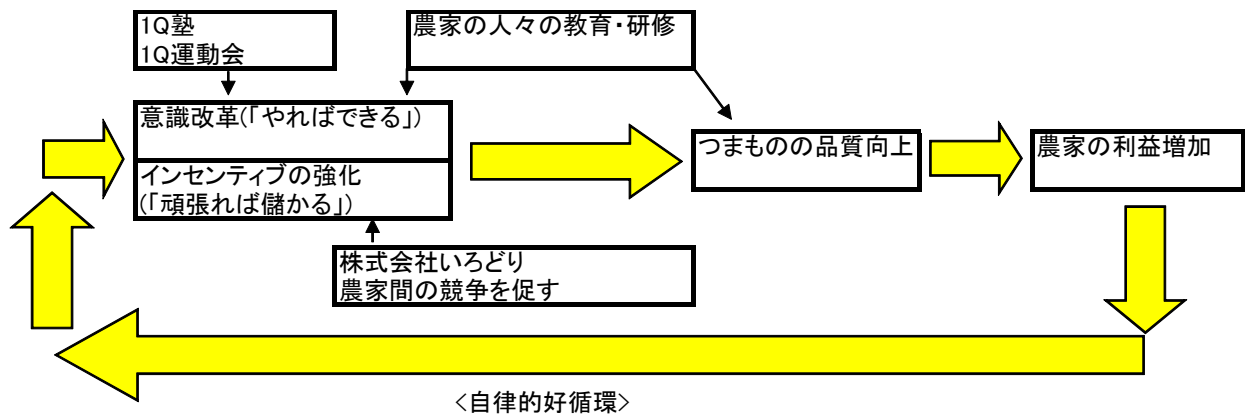
3 事業の自律的好循環の確保

以上のような意識改革や先に見たようなインセンティブの強化は、これまでは町役場や横石氏に頼る傾向が強かった人々を、自律的に働く方向に向かわせることに貢献したと考えることができるのかもしれない。

例えば近年においては、農家の人々は「見れば得をする」ので、株式会社いろいろの行った情報分析の結果を専用パソコンより積極的に入手している。「得をする情報」を入手した人々は、どのような葉っぱを、どの時期に、どれだけ収穫できれば効率的に儲けることができるのかといったことを主体的かつ戦略的に検討する。さらには、葉っぱの品質向上のための努力も惜しまない。上勝町における農家の人々が、こぞってこのような行動に出れば、同町から出荷されるつまものの質は高まるため、それへの需要も高まる。それゆえ上勝町は豊かになり、そのことがまた人々の意識を高め、さらにはインセンティブを刺激する。

以上の議論を、事業の自律性に注目して整理すると第7-4-3 図を描くことができる。影付き矢印の輪が、事業の自律性を表している。現在の上勝町には、このような自律的好循環が存在するのだと指摘することができよう。事業の自律性を確保することの重要性は、「リーダーが全てをやってあげるよりも、望ましいシステムを作ることの方が重要」という横石氏の言葉に端的に表れているように思われる。

第7-4-3図 事業の自律性とそれを支える諸制度・組織



4 自律性の補助装置

ところで第7-4-3図には、事業の自律性を示す輪から外れたところにも、好循環を補助する重要なシステムが示されていることがわかる。

まず、先にも触れたことであるが、農家への教育・研修は、事業の自律的な流れとは別に、農家の人々の意識を高めることやつまものの品質向上に貢献しているといえる。このような教育・研修は、つまもの事業が開始された当初のみならず、現在も継続して実施されている²²。また、株式会社いんどりが、いんどりネットワークによって農家間の競争を促進していることも先に述べた。同社は、自律的な流れをさらによくするための補助装置としても機能しているといえるだろう。

そしてもう一つ、1Q（いっきゅう）塾および1Q運動会と呼ばれるものの存在が指摘できる。これらは、上勝町で取り組まれている意識改革運動であり、前者が個人レベルでの意識改革を目指しているのに対して、後者は地域レベルでのそれを目指すとともに人材育成をも図ろうとしている。具体的な活動内容であるが、1Q塾では町職員、女性、高齢者などあらゆる人々を対象とし、現状の把握、問題点の整理などに関する様々な研修会を行っている。これにより、問題解決能力を中核とした人格の形成を目指している。1Q運動会は、「自分たちで考えて計画し、自分たちの欲求で事をすれば苦痛にならない」さらには「与えていくから、せえへん」という考えのもと、地域間で競い合って町づくり・人づくり（意識改革）²³を行っていかうとするものである²⁴。この運動では、上勝町は5つのブロックに分けられ、各地区において研修が実施される。

これら両活動は、必ずしもつまものビジネスを成功させるためだけに実施されているわけではない。しかしながら、意識改革がつまものビジネスの自律性を高めることに貢献してい

²² 例えば農協の一部会である彩部会では、さまざまな講習会・勉強会などを開催することにより、農家の人々の意識を高めると同時に技能形成を促進している。またこの他にも、料亭研修、市場の視察それに勉強会などが頻繁に行われている。

²³ 前掲上勝町役場（2006）、pp.27による。

²⁴ ここにも、競争原理の利用が見られる。

ることを考慮すると、これらもまたつまものビジネスの成功に貢献しているものと考えられる。

以上ここまでは、上勝町の歴史を辿ることにより、つまもの事業成功のプロセスを見てきた。これまでに、同町におけるつまもの事業成功の事例はさまざまなメディアにおいて取り上げられ、成功要因としては地元の資源を有効に使用したビジネスを展開したこと、換言するとコミュニティービジネスと呼ぶにふさわしい事業を展開したこと、さらにはITシステムを構築したことなどが指摘されてきた。このような指摘は、もちろん重要なものであるといえる。

しかしながらその一方において、意識改革やインセンティブの強化を基調とした自律性の確保の重要性については十分には触れられてこなかった。さらには、この好循環を補助する諸施策が並存することについても指摘されることはなかったように思われる。仮にコミュニティービジネスを展開し、ITシステムを構築するだけで雇用創出が可能であるのならば、全国津々浦々の小規模町村でも雇用創出に成功していてもよさそうなものである。しかしながら、先に見たように、これら自治体における労働需要不足の状況は平均的にみて深刻なものであった。

ここからは、地域の資源を有効利用することは雇用創出を行う上で確かに重要なポイントではあるものの、十分条件ではないということが示唆される。地域の資源を活用した上で、いかにして自律性を確保・補助するのかということが雇用創出を成功に導く一つのキーポイントであるかと思われる。本研究においては、上のような調査・分析を通じ、このことの重要性を指摘した²⁵。

5 雇用創出数

本研究の目的は、雇用創出に資する政策を調査・分析することであった。それゆえここでは、つまもの事業の成功によって果たしてどれだけの雇用機会が創出されたのかを確認しておきたい。

第7-4-4表をご覧ください。ここには、上勝町が運営する5つの第3セクターにおける雇用者数が雇用形態別に、また各第3セクターが行う事業への協力者数が職業別に示されている。株式会社いんどり以外については後に説明を行うので、ここでは同社の事業によって創出された雇用等について確認したい。

²⁵ 本研究のこのような指摘と関連するものとしては、新田（2005）や国保（2005）が挙げられる。前者は横石氏に対するインタビューにより、『「いんどりネットワークシステム」によって、スピーディーな情報伝達の仕組み、実力主義の評価制度、オープンでフラットな組織・・・といったものが実現され、そのことで「自らが考え、自らが動く」風土が生まれたということですね。』との指摘を行っている。後者もまた、いんどりネットワークシステムで特筆すべきなのは、競争を利用したことであると指摘している。しかしながら前者は、いんどりネットワークシステム以外にも、自律性を確保するためのさまざまなシステムが用意されていることには触れていない。後者は、競争の促進によって自律性が確保されるという点については十分には言及していない。

株式会社いそどりの雇用者数は3人であり、全てが正社員として雇用されている。雇用創出という面から考えると、その効果は小さいように思われる。しかしながら、同社の事業に協力する農家の人々の数は510人にも及ぶ。彼女らは、株式会社いそどりに直接雇用されている訳ではないので雇用者ではない。しかしながら、同社が行う事業に協力することによって仕事の機会を得ていることは事実である。ここからは、つまもの事業は雇用の場を増加させるだけでなく、協力農家に仕事の場を提供することによっても、上勝町の就業機会を拡大してきたと指摘することができる。

なお、協力農家のほとんどはつまもの以外の農産物生産にも従事している²⁶。よって、同社の事業により生み出された協力農家に対する就業機会とは、働く場が無かった者たちに職業を提供したものというよりもむしろ、これまでも職業に就いていた者たちに追加的な働き場所を提供したものと考えることができる。

しかしながらこのことは、つまもの事業によって創出された仕事が主たる生業とは成り得ないことを意味するものではない。というのは、この事業への協力者のうち、そこからの収入が最も多い者の年収は1000万円ほどにもなるためである。さらには、同事業への協力より得られた収入で、マンションを購入したり家を増改築したりする者もいるという。なお、株式会社いそどりの正社員については他の職業も兼業している者はいない。それゆえ、3人分の雇用機会については、働く場が無かった者たちに新たに職業を提供したものと考えられるだろう。

第7-4-4表 上勝町第3セクターの概要 平成18年7月1日現在

	(株)いそどり	(株)上勝バイオ	(株)かみかついきゅう	(株)ウインズ	(株)もくさん
創業年	平成11年	平成3年	平成3年	平成8年	平成8年
雇用者数					
正社員	3人	22人	23人	13人	13人
臨時社員		34人	12人		
臨時作業員				34人	
協力者数					
農家	510人	23人			
林家					272人
計(就業者数)	513人	56人	35人	47人	285人
業務内容	農作物の企画販売。情報システムソフトウェアの開発・販売。	椎茸人工ホダ木の生産販売。菌床椎茸の生産販売。	都市農村交流センター・月の宿、キャンプ場などの管理運営。	国土調査、一般測量、設計コンサルタント。	木材の加工販売など。

²⁶ 上勝町では昭和56年の寒害以来、天候不順などに基づいたリスクを軽減するために農産物の多品目化を押し進めてきた。それゆえ、一つの種類の農産物しか生産しないという農家はほとんどないという。

以上のように、つまもの事業の成功はかなり多くの就業機会を創出していることが確認された。上勝町の平成17年における人口が1955人であったことを想起すると、同事業は人口の約26%分に相当する仕事の間を生み出していることとなる。

6 つまもの事業における今後の課題-後継者・移住者

上勝町におけるつまもの事業にも、残された課題はある。先に見てきたように、以前においては横石氏が担っていた役割は株式会社いんどりに移行されてはいる。しかしながら、実質的には、彼がつまもの事業に関わる程度は未だ大きい。実際、現在の同社副社長は彼が勤めている。それゆえ、つまもの事業の今後のさらなる発展を目指すためには、彼の後継者を育成する必要があるだろう。換言すると、つまもの事業の経営に携わるマネージャー層の育成が肝要といえる。

このことを受け、株式会社いんどりでは後継者候補としてUターンやIターンによって移住してきた若者を採用・育成している。彼らを利用する理由は、以下のとおりである。第一に、移住してくる者は上勝町やそこでの環境をそもそも好んでいる者が多いため、モラルが高い。また、外部から来た者であるが故に、適応しようと町のために尽力する傾向もある。第二に、移住者の中には能力が高い者も多い。より具体的には、国立大学を卒業した者や外国語を話せるなど国際的な感覚を身に付けた者もいる。このような人材を、町内だけで十分に確保するのは難しいと予想される。

なお、同社のみならず上勝町役場においても移住者は活躍している。横石氏は、株式会社いんどり以外の第3セクターにおける後継者としても彼らを活用できるのではないかと指摘している。

ところで、移住者を活用することにくわえ、上勝町に元々いる人材を教育・訓練することにより、第3セクターのマネージャー等として活躍し得る能力を獲得させるという方法も考えられる。しかしながら、町の財政不足のためにそこまでの教育・訓練を行っていくことは困難であるとのことであった。

以上の議論からは、つまもの事業のいわば頭脳として働く労働者としては、移住者を活用していこうという考えがあることが確認された。この方法であれば、財政不足などにより地元の人材に高度な能力を身に付けさせるほどの教育・訓練までは実施できないような場合であっても、有能な人材を確保することが可能となる。また、そのような人材は大量に必要とされるわけではなく、事業の経営に関わるため高度の能力が必要とされる職場において特に必要とされるに過ぎない。それゆえ、多くの移住者が確保できない場合においては、彼らをこのような仕事に重点的に配置すればよいといえよう。

7 つまもの事業成功要因の整理

ここではつまもの事業の成功要因を整理するとともに、先行研究で指摘されていた雇用創

出やそれに関連した事業を成功させる上でのポイントが、同事業においても踏まえられているのかどうかを確認しておこう。

第一に、今日上勝町につまもの事業があるのは、横石知二氏が存在したからなのであり、さらには同事業の発展もまた、彼の強力なリーダーシップや行動力に支えられてきたものと考えられる。つまり、横石氏というリーダーがいたということを経験要因の一つとして指摘することができる。能力の高いリーダーがいるのか否かということが、雇用創出やそれに関連した事業の成否に影響を与えるということは、先行研究によっても指摘されていた。ここでの結果は、それら指摘の妥当性を確認したものといえよう。

第二に、意識改革やインセンティブの強化を基調とした事業の自律性の確保がなされていたことが指摘できる。意識改革を補助する装置としては、農家の人々の教育・研修、1Q塾・1Q運動会などの意識改革運動の存在が指摘された。労働インセンティブを高める補助装置としては、いそどりネットワークの存在が挙げられた。このような自律性の確保こそが、つまもの事業の重要な成功要因であることは従来指摘されてこなかった。

第三に、農家の人々の教育・研修は、上に挙げた経路とは別に、彼女らの能力を直接的に高めることによってもつまもの事業の成功に寄与したと指摘できる。このことおよび上に挙げた教育・研修の効果を踏まえると、リーダーやマネージャー層だけではなく一般的な労働者に対する教育もまた、雇用創出事業を成功させる上で重要である可能性が指摘できる。

第四に、上に挙げたもの以外の要因としては、横石氏により徹底したつまもの市場調査がなされたこと、緊急注文を受けるシステムを構築することにより、高付加価値商品の販売を促進したことなどが挙げられよう。また、各種メディアによって指摘されていたように、つまもの事業が地域資源を有効活用した事業であったということも成功要因の一つとして挙げることができるだろう。

なお、今後ともつまもの事業を維持・発展させていくために、株式会社いそどりではUターンやIターンなどによる移住者を後継者候補として採用・育成していた。さらには、今後ともこのような方針を採っていく考えがあることも明らかにされた。つまりは、マネージャー層たる人材の確保を外部からの導入によって行なっているのであり、また今後も行おうとしているのである。このことは、前掲渡邊（2006）の「他都道府県からの採用がある」と「雇用問題担当者の人材確保」ができていく確率が高まるという結果と対応するように思える。なお、このような形で移住者を活用し得ることは、前掲伊藤（2006）によっても示唆されていた。本研究では、上勝町においてそれが実際に行われていることを確認した。

以上、つまもの事業成功の要因を整理した。ここでの結果は、先行研究での指摘のうちの多くについて、その妥当性を支持するものであった。また、先行研究では十分に言及されることのなかった、自律性の確保の重要性や一般労働者への教育の大切さを指摘するものでもあった。

さて以下では、上勝町で行われているつまもの事業以外の活動についても、概観しておく

こととしたい。

8 上勝町役場ならびにその他の第3セクターにおける取り組みについて

ここまでは、上勝町の歴史を辿りながら主としてつまもの事業の発展を観察してきた。以下では、上勝町役場や他の第3セクターの取り組みについても簡単にではあるが紹介することとしたい。上勝町における雇用創出は、つまもの事業の成功のみによってもたらされているわけではないためである。

上勝町役場が中心となって取り組んでいる事業は数多く存在する。例えば、これまでに紹介してきた株式会社いろどりにくわえ、別に第3セクター4社の運営にも携わっている。さらにはごみリサイクル活動、二酸化炭素排出量削減のためのバイオマス事業、それに住民の交通手段を確保するための有償ボランティア輸送事業なども積極的に行っている。

これら事業に共通する点としては、各々が明確な問題意識や構想に基づいて運営されているということである。例えば、上勝町では地域活性化のための重要な施策として「次代を担う若者定住の推進策」を掲げている。そしてこの目的を達成するために、5つの第3セクター運営による、職場づくりが展開されているのである²⁷。

第3セクター5社の概要およびそこでの就業者数については、前掲第7-4-4表に示されている。ここからは、株式会社いろどり以外の第3セクターもまた、同町における就業機会の確保に貢献していることが看取できる。くわえて、地域の資源を有効活用した事業を展開していることも理解できるだろう。

これら第3セクターが生み出している合計就業機会は936人分とかなり多いものである。ただしこのことは、第3セクターの存在によりこの分だけ就業者数が純増していることを意味するものではない点には注意すべきである。なぜなら、先に示したように農家の協力者は兼業として各種事業に従事しているためであり、これと同様に林家の協力者もまたそうだからである。さらには、雇用者のうちの臨時作業員も兼業として各種事業に参加している。つまり、彼等に対する就業機会の拡大とは、働く場が無かった者たちに職業を提供したというよりもむしろ、これまでも職業に就いていた者たちに追加的な働き場所を提供したという側面が強いものと考えることができる。一方、第3セクターにおける雇用者のうち正社員と臨時社員については他の仕事にも従事しているわけではない。それゆえ雇用者数120人については、第3セクターが運営されることによる雇用純増分だと考えることができる。上勝町の平成17年における人口は先述のとおり1955人であるから、全人口の約6%にあたる雇用者数を純増していることとなる。

いずれにせよ、上勝町の第3セクターがかなり多くの就業機会を生み出していることには変わりない。上勝町の人口の48%ほどに相当する就業機会が、同町住民に提供されている計

²⁷ 前掲上勝町役場（2006）の冒頭部分に、同町の課題・構想・方針などが示されている。

算になる。

さて、以上のような概観からは、上勝町には明確な問題意識や構想が存在し、それを実現する手段として株式会社いんどりをはじめとする5つの第3セクターが存在していることがわかる。そしてこれら第3セクターが実際に就業機会を生み出しているのである。このような事実は、前掲渡邊（2006）が指摘する、「雇用創出のビジョン・計画」があると「雇用創出とりまとめ部署」がある確率が高まり、そのことはまた「様々な雇用政策の実施」に繋がるという指摘に対応するように思われる。さらには、前掲林（2006）の指摘とも関連するかと思われる。

なお、上勝町が受け入れた昭和60年から平成17年間の移住者数は、Uターン者数47、Iターン者数83とされている²⁸。つまり、合計130人もの移住者を受け入れていることとなる。上勝町の平成17年における人口は1955人であるから、およそ6.6%が移住者ということとなる²⁹。これらの事実は、上勝町における「次代を担う若者定住の推進策」が奏功していることを反映したものといえるのかもしれない。

第5節 政策的議論

ここまでは、つまもの事業を中心に上勝町における雇用創出の現状とその成功要因について議論してきた。本研究の目的は、孤立した小さな自治体におけるコミュニティービジネスによる雇用創出のあり方を追求することであった。それゆえ、上勝町での事例を分析することから得られた知見より、他の同様の地域においても利用可能な政策を導き出したい。

分析結果を踏まえると、雇用創出のためには、コミュニティービジネスの運営を担当する有能なリーダーが欠かせないといえる。リーダーたる人材は、自らの自治体内から確保してもよいし、外部から確保してもよい。ただ、孤立した小さな自治体においては、前者の方法によってこの種の人材を確保することは困難な場合もあり得ると思われる。だとすれば、UターンやIターンによる移住者を積極的にリーダーとして登用するという方法が現実的であるといえるのかもしれない。今後、豊かな経験や高い能力を備えた団塊の世代が定年を迎える。彼らをリーダーとして向かえるという手段も考えられよう³⁰。

次に、前掲第7-4-3図に描かれたような、事業の自律的好循環を作り上げることが重要だと指摘できる。このような循環を構築するためには、一般住民への教育・研修を通じた意識改革が重要となる。意識が変われば事業への取り組み方も改善すると考えられるためである。同時に、労働インセンティブを刺激することも重要である。換言すると、儲けと本人の努力を結び付けるような方法を利用することが重要である。もちろん、教育・訓練が一般労

²⁸ UターンやIターンしてきた者のうち、定住している者の数を示している。定住しなかった者までも含めると、Uターン者が56人、Iターン者が122人、合計178人にも及ぶ。

²⁹ より多くの移住者を受け入れていく上での課題としては、住宅不足の解消が挙げられるとのことである。

³⁰ 前掲伊藤（2006）も同様の指摘をしている。

働者の技能を直接的に上げるという効果も見逃せない。

以上のような施策により、事業を良好に展開していくことができれば、事業の自律的循環は構築されることとなる。このような好循環がひとたび構築されれば、意識改革やインセンティブの強化、それに技能形成は半ば自動的に促されるようになる。ただし、このような自律的システムとは別に、意識改革、インセンティブの強化それに技能形成を補助的に促す装置を構築することも重要といえるだろう。具体的には、一般労働者に対する継続的な教育・研修を行うことや、さらなるインセンティブの強化をもたらす施策を実行していくことなどが挙げられる。

以上からは、単に地域にある資源を活用した事業、つまりコミュニティービジネスを行えば容易に雇用創出ができるというわけではないことが理解できよう。既存の地域資源を活用することは重要ではあるが、そのことにくわえ数多くの適切な施策が実行されなければならないのである。この点を踏まえることなく、安直にコミュニティービジネスによる雇用創出を目指すのは危険ともいえよう。

また、地方自治体は明確なビジョンを持って様々な施策を実行していくことも重要であると思われる。何が問題で、それをどのように解決するのか、そのためにはどのような事業を行えばよいのかということをおおまかじめ熟考する必要があると言えるだろう。

なお、前掲国保（2005）がいうように、公的事业やそこから得られる利益には結果の公平性が重視される傾向がある。しかしながら、これを重視しすぎると競争が阻害される結果、事業の非効率性が顕著となってしまう恐れがある。上勝町のつまもの事業においては、機会の平等を保持しつつ、結果については本人の努力が反映されるようなシステムを構築することにより、平等性と効率性の両方の問題を克服していたと考えることができるのかもしれない。この点も、雇用創出を行う上での重要な視点となるだろう。

第6節 結論

本研究は、孤立した小さな自治体における雇用創出を、コミュニティービジネスを利用することにより達成することはできないのかについて議論してきた。はじめに、孤立した小さな自治体が置かれた立場を概観し、これら地域における労働需要不足は深刻であることが示唆された。しかしながら同時に、そのような地域であつても雇用創出に成功している自治体が存在することも指摘した。

そこで、そのような自治体の中でも、コミュニティービジネスによる雇用創出に成功している自治体として高名な徳島県上勝町を、事例調査の対象として選定し議論を行った。結果は、以下のようなものであった。

同町におけるつまものビジネス成功要因としては、有能なリーダーが存在すること、事業の自律的好循環が確保・促進されていること、さらには一般労働者に対する教育がなされて

いることなどが指摘された。事業を維持・発展させていく際に必要となる後継者候補としては、UターンやIターンによる移住者を活用していること、くわえて今後も活用していく方針であることが明らかにされた。また上勝町役場が、明確なビジョンを持ってさまざまな事業に取り組んでいることが、町として見た場合にも成功している理由として挙げられた。以上からは、地域の資源を利用したコミュニティービジネスを行うことは雇用創出のための有効な手段と成り得るものではあるが、そうするためにはさまざまな追加的措置が必要とされることが示唆された。

これらの結果を踏まえ、上勝町と同じような立場に置かれた自治体においても利用可能な雇用創出策とはいかなるものであるのかが検討された。

最後に、残された課題についても触れておきたい。本研究では、上勝町における取り組みの中でも、特につまもの事業に焦点を絞った調査・分析を行った。しかしながら、上でも触れたように、同町で運営されている事業はそれだけではない。それゆえ、株式会社いりどり以外の第3セクターに関しても、調査・分析を行っていく必要があるだろう。また上勝町以外にも、雇用創出に成功している孤立した小さな自治体は存在している。このような自治体においても、上勝町と同様の要因によって雇用創出に成功しているのかどうかを調査する必要もあるだろう。そうすることにより、ここで得られた結果の一般性を確認することが可能となるためである。

このような課題を1つずつクリアしていくことにより、過疎や高齢化に悩む自治体の雇用創出に資する確固たる政策を構築していくことが重要かと思われる。

<参考文献>

- 伊藤実 (2005) 「総論」『失業・就業の地域構造分析に関するマクロデータによる研究』労働政策研究報告書 no.31,2005,総論、労働政策研究・研修機構
- 伊藤実 (2006) 「地域雇用創出の支援策」『地域雇用創出の現状に関する研究』労働政策研究報告書 no.65, 2006, 第7章、労働政策研究・研修機構
- 大谷剛 (2006) 「職安における就職率・ミスマッチ・労働需要不足の推移—効率的な就職率改善のための政策的議論」労働政策研究報告書 no.65,2006『地域雇用創出の現状に関する研究』第4章、労働政策研究・研修機構
- 金本良嗣・徳岡一幸 (2002) 「日本の都市雇用圏設定基準」『応用地域学研究』no.7,pp.1-15
- 上勝町役場 (2006) 『いっきゅうと彩の里・かみかつ』上勝町役場
- 国保祥子 (2005) 「第18回山間の町を元気にした「葉っぱビジネス」-徳島県上勝町の「いりどり事業」にみる高齢者活性化-」日経デジタルコア・CAN フォーラム共同企画「地域情報化の現場から」所蔵レポート (<http://www.nikkei.co.jp/digitalcore/local/18/index.html>)
- 雇用能力開発機構・国際労働財団編 (2005) 『コミュニティー・ビジネスによる雇用創出に係る国内外の好事例』雇用能力開発機構、国際労働財団

- 佐口和郎（2004）「地域雇用政策とは何か-その必要性と可能性-」『自立した地域経済のデザイン-生産と生活の公共空間-』神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編、第9章、有斐閣
- 鈴木茂（2004）「地域産業転換を支える公共部門の役割」『自立した地域経済のデザイン-生産と生活の公共空間-』神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編、第6章、有斐閣
- 立木さとみ編（2006）『いろどり-おばあちゃんたちの葉っぱビジネス-』立木写真館
- 新田春子（2005）「里山の葉っぱが、おばあちゃんを人生の主役にした」Innovative One 所蔵インタビュー録（<http://www.innovative.jp/2005/0720.html>）
- 農林水産省（2004）『「立ち上がる農山漁村」選定案概要書』農林水産省
- 林宜嗣（2006）『新・地方分権の経済学』日本評論社
- 渡邊博頭（2006）「市町村における地域雇用問題への対応とその課題について：試論」『地域雇用創出の現状に関する研究』労働政策研究報告書 no.65, 2006, 第3章、労働政策研究・研修機構

第8章 地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）における地域雇用創出

本章では、これまでの雇用創出類型とは異なり、地域雇用創出に関する政策効果を直接検討するといった観点から地域分析を行う。分析対象となるのは、2005年度から行われている「地域提案型雇用創造促進事業」（パッケージ事業）による地域雇用創出の事例である。なお、同事業は2007年度からは「地域雇用創造推進事業」（新パッケージ事業）に受け継がれ、事業規模を拡大して行われている。

第1節 札幌市（先進性を活かしたニュービジネスの街、「さっぽろ」雇用創出計画）

札幌市は北海道内における経済・人口の一極集中が急速に進展しているが、北海道の厳しい雇用情勢を反映して、大都市圏とはいえ厳しい状況にある。札幌圏（札幌、札幌東、札幌北の3つのハローワーク（公共職業安定所）が管轄する地域）における2008年1月の有効求人倍率は0.49倍であり、全道の0.51倍よりも厳しい数字となっている。人口集中による労働力供給の圧力が高いため、有効求人倍率は全道よりも低くなっている。

こうした状況に対応して、札幌市は市独自で取り組んでいる地域活性化対策に加えて、「地域提案型雇用創造促進事業」（パッケージ事業）を活用して、経済の活性化と雇用機会の創出を目指すことになった。

1 事業計画の概要

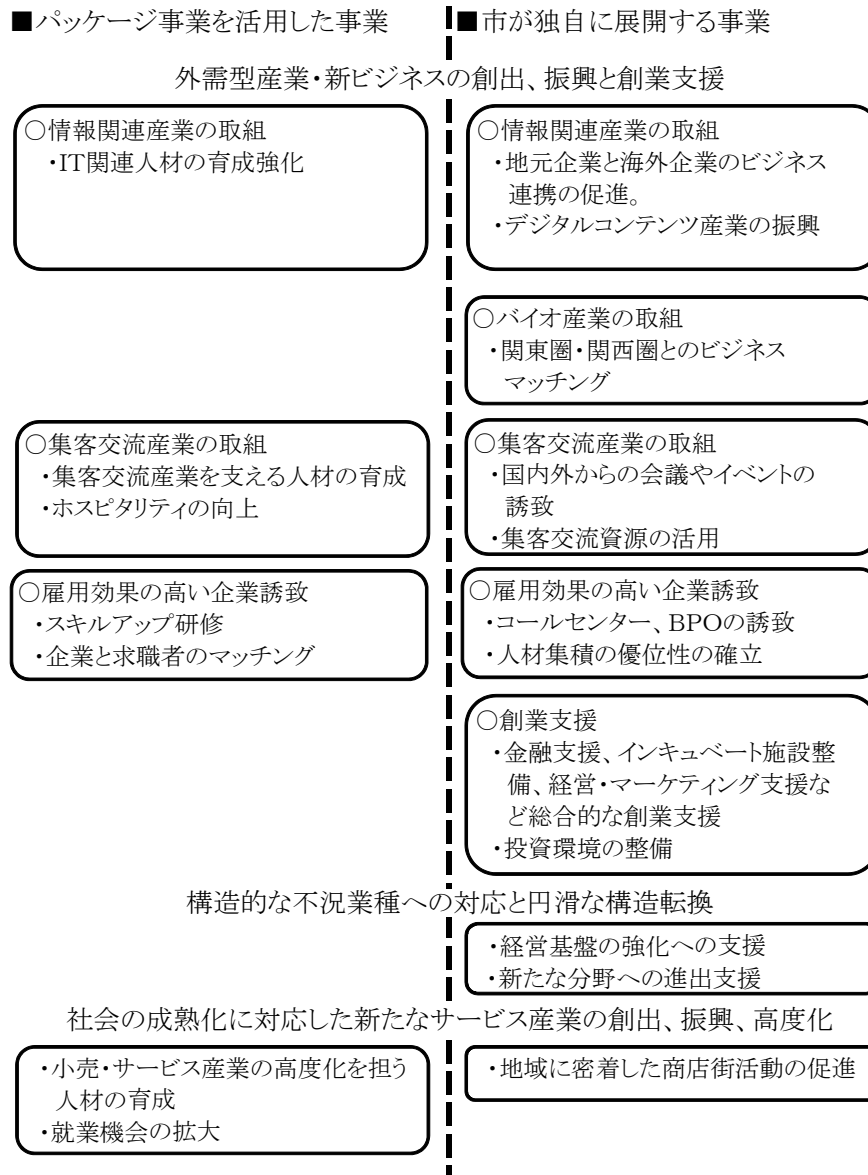
パッケージ事業の計画内容は、札幌市が独自に取り組んでいる事業との連携を重視している。札幌駅の周辺には、ソフト開発会社を中心とした情報関連産業が集積しており、「サッポロバレー」と呼ばれている。産業集積は、1976年、北海道大学内に誕生したマイコン研究会を源流としており、そこから育った学生が、主要な企業の経営者となっている。また、札幌市が各種の情報産業振興策を講じたことが、現在のような産業集積を実現する上で、大きな役割を果たしている。

こうした産業育成の経験がある札幌市が立案したパッケージ事業の計画は、市独自の事業と強い関連性を持たせている。それぞれの事業内容は、第8-1-1図に示してある。

まず、市独自の事業としては、サッポロバレーに集積しているソフト開発産業に加えて、デジタルコンテンツ産業やコールセンターといった幅広い情報関連産業の育成を目指している。さらに、サービス産業やバイオ産業の振興も計画している。パッケージ事業は、これらの産業振興計画に連動させて、人材の育成や雇用拡大を計画している。

パッケージ事業の具体的内容は、第8-1-1表に示したようになっている。まず、「外需型産業・新ビジネスの創出、振興に伴う雇用の創出」がある。具体的には①IT関連人材の育成、②集客交流産業を担う人材の充実、③外需型産業・新ビジネスから構成されている。

第 8-1-1 図 札幌市の地域再生計画



資料出所：札幌市資料

IT 関連人材の育成に関しては、①高度 IT 人材の育成、②3 次元 CAD オペレーターの育成、③IT 人材のセールススキルアップを計画している。このうち高度 IT 人材の育成に関しては、市内在住の IT 技術者を対象とした技術力向上セミナーに加えて、首都圏などから若年者を呼び寄せるためのインターンシップを実施するという計画になっている。また、ソフト開発技術者ばかりではなく、地元 IT 業界で不足しているセールススキルを持つ IT 人材の育成を計画している点は、注目すべきところである。集客交流産業を担う人材の充実に関しては、北海道を訪れる東アジアからの旅行者、とりわけ台湾、香港、中国からの旅行者が急増しており、そこに焦点を合わせた中国語観光コンシェルジェの人材育成は、なかなかユニークな計画である。

第 8-1-1 表 パッケージ事業の具体的内容

1 外需型産業・新ビジネスの創出、進行に伴う雇用の創出

(1) IT関連人材の育成	
①高度IT人材の育成	大手情報処理通信関連企業の開発拠点の札幌への誘致を前提に、各企業のニーズに即した高度IT技術者を育成する。また、地場情報通信関連企業の人材スキルアップ、札幌での就職を希望する首都圏の学生や若年求職者を対象としインターンシップ事業を実施し、雇用につなげていく。市内在住IT技術者が誘致企業に就職するための高度IT技術セミナーの開催 首都圏在住の新卒者及び若年者向けインターンシップの実施
②3次元CADオペレーターの育成	製造業関連設計業務の受注企業の集積を図るために、市内IT企業の技術者、学生等を対象に3次元CAD技術者(オペレーター・設計者)の講座を提供し人材育成を行う。
③IT人材のセールススキルアップ	地元IT業界において不足している、顧客業界の業種知識やセールススキルを持つIT人材を育成するために、ITを専攻する就職活動中の学生、若年失業者、IT企業において実務経験を有する失業者などを主な対象にスキルアッププログラムを展開し、高度で多様な顧客要求を満たす人材としてユーザー業界の情報システム部門への就職へと導く。
(2) 集客交流産業を担う人材の充実	
①海外観光客対応スタッフ養成研修	中国語観光コンシェルジェ人材育成講座、中国語研修講座の開催
②集客交流産業への就職をめざす人のための研修	観光学研修、サービスアップ研修等の開催
③合同就職面接会	上記研修受講者と集客交流産業(ホテル、百貨店、飲食店等)との合同就職面接会によるマッチング)
(3) ニュービジネスを支える人材の育成・強化	
①スキルアッププログラム	ブラッシュアップ研修:コールセンターでの勤務経験がある人や一定のスキルを有する人を対象に、より高度な知識・技術やコミュニケーションスキル等の習得をめざす研修を開催する。 スペシャル研修:コールセンターへの就職を希望する求職者向けITスキル、証券スキル、保険スキルの研修
②PR・マッチングプログラム	コールセンターへの就職に役立つ情報を、パンフレット、WEB、求職情報誌等により、求職者に広く情報提供していく。 コールセンターとの合同企業面接会を開催し、雇用に導く。
2 社会の成熟化に対応した新たなサービス産業の創出、振興、高度化	
(1) 小売・サービス産業の高度化を担う人材の育成	
①スキルアップ研修 ②合同就職面接会	コミュニケーションスキルや顧客満足度の高い接客などの研修を実施し、サービスの高度化や多様化に対応できる人材の育成を図るとともに、研修修了者と地元企業の合同就職面接会を開催し、就業機会の拡大を図っていく。

資料出所：札幌市資料

ニュービジネスを支える人材の育成・強化に関しては、コールセンターの誘致に伴った人材育成を目指している。コミュニケーションスキル、ITスキル、証券・保険スキルなどを向上させ、コールセンターの雇用増に対応していく計画である。

外需型産業・新ビジネス関連に加えて、「社会の成熟化に対応した新たなサービス産業の創出、振興、高度化」を盛り込んでいるが、具体的な内容は、小売・サービス産業の高度化を担う人材の育成となっている。ここでは、①スキルアップ研修と②合同就職面接会が計画されている。

以上が札幌市の企画したパッケージ事業の概要であるが、予算・実施規模から見て最も重視したのは、ニュービジネスを支える人材の育成・強化である。つまり、コールセンターの誘致に関連した人材育成が、札幌市のパッケージ事業の中核となっている。

2 事業の実施組織と実績

パッケージ事業を推進する組織は「さっぽろ雇用創造事業推進協議会」が担い、協議会は札幌市、札幌商工会議所、(財)さっぽろ産業振興財団、学識経験者から構成されている。なお、協議会の代表は札幌市長であり、事務局は札幌市経済局雇用推進部が担当している。

パッケージ事業は、平成 17 年 7 月に採択され、事業期間は平成 17 年度から 19 年度の 3 年間である。総事業費は、パッケージ事業の助成金 3 億円含んだ 5 億 12 百万円、雇用創出目標は 3,096 人となっている。

パッケージ事業の実施状況に関しては、まず、いかなる広告媒体を通じて市民が問合せ・申込をしてきたのかを見ると、多くの市民が目にする地下鉄広告・ポスターや新聞広告といった媒体の効果は小さく、新聞記事・プレスリリース、広報さっぽろ、Web（インターネット）の効果が大きいが分かる（第 8-1-2 表）。

一般的な広告は、多くの市民が目にするはずであるが、それに注目して具体的な問合せ・申込を行うといったこととの関連性は、比較的弱いということが分かる。これに対して、新聞等の記事や Web といった媒体は、興味のある市民が内容を読み、問合せ・申込をするといった具体的な行動に結び付くことが多いことを示している。公的部門が行う事業に関しては、広報普及が不十分であるという批判が多いが、伝統的な紙媒体の広告では、余り注目されないことを示唆している。

次に、パッケージ事業の実績を見ると、事業ごとの差が大きいが分かる。第 8-1-3 表によれば、研修実績に関しては、平成 17 年度が達成率 93.6%、同 18 年度が 139.3%となっており、ほぼ計画を達成しているが、事業別に見るとかなり大きな差が認められる。

最も変動が大きかったのは、「ニュービジネスを支える人材育成」であり、平成 17 年度の達成率が 67.6%と目標値をかなり下回ったのに対して、18 年度は 147.5%と目標値を大幅に上回っている。これに対して、「集客交流産業の人材育成」と「小売・サービス産業の人材育成」は、両年度とも研修受講者数が計画を大幅に上回っている。

第 8-1-2 表 パッケージ事業問合せ・申込者の利用広告媒体

新聞記事、プレスリリース	159 (件)	31.6 (%)
広報さっぽろ	115	22.9
インターネット関連	98	19.5
地下鉄広告/ポスター	41	8.2
新聞広告	31	6.2
その他(ハローワーク、ジョブカフェ、区役所等)	18	3.6
CLUE(無料職業紹介雑誌)	14	2.8
知人紹介	13	2.6
不明	12	2.4
JRポスター	2	0.4

(注) 問合せ・申込者は合計 503 件

資料出所：札幌市資料

第8-1-3表 パッケージ事業の目標値と実績

単位:人

区分 事業名		平成17年度					
		研修受講者指標			就業者指標		
		計画	3月末 実施	達成 率%	計画	3月末 実施	達成 率%
総計		3,095	2,897	93.6	917	774	84.4
1	外需型産業・新ビジネス関連	2,795	2,431	87.0	867	723	83.4
	(1)IT関連人材の育成	510	474	92.9	93	84	90.3
	(2)集客交流産業の人材育成	545	780	143.1	70	64	91.4
	(3)ニュービジネスを支える人材育成	1,740	1,177	67.6	704	575	81.7
2	新たなサービス業関連	300	466	155.3	50	51	102.0
	(1)小売・サービス産業の人材育成	300	466	155.3	50	51	102.0

区分 事業名		平成18年度					
		研修受講者指標			就業者指標		
		計画	3月末 実施	達成 率%	計画	3月末 実施	達成 率%
総計		3,295	4,591	139.3	1,035	944	91.2
1	外需型産業・新ビジネス関連	2,995	3,967	132.5	975	891	91.4
	(1)IT関連人材の育成	510	445	87.3	101	149	147.5
	(2)集客交流産業の人材育成	545	661	121.3	80	119	148.8
	(3)ニュービジネスを支える人材育成	1,940	2,861	147.5	794	623	78.5
2	新たなサービス業関連	300	624	208.0	60	53	88.3
	(1)小売・サービス産業の人材育成	300	624	208.0	60	53	88.3

資料出所：札幌市資料

さらに、雇用創出の実績について見ると、計画に対する全体の達成率は、平成17年度が84.4%、同18年度が91.2%となっており、計画をやや下回る結果となっている。ただし、個別の事業に関しては達成率の差が大きく、18年度は格差がより大きくなっている。

「IT関連人材の育成」（17年度90.3%、18年度147.5%）と「集客交流産業の人材育成」（同91.4%、148.8%）は、17年度は目標値を下回ったものの、18年度は大幅に上回る雇用創出を実現している。これに対して、「ニュービジネスを支える人材育成」（同81.7%、78.5%）は、両年度とも目標値をかなり下回っており、人数の上では最大の事業であったため、事業全体の達成率を引き下げるといった結果をもたらしてしまった。

なお、事業最終年である平成19年度は、平成19年12月末までの実績を見ると、研修受講者に関しては計画3,495人、実績2,276人、達成率65.1%、就業者に関しては計画1,144人、実績390人、達成率34.1%となっている。事業終了前ではあるが、これまでに就職した者は2,108人に達している。事業費3億円で雇用創出した1人当たりの経費は14.2万円という結果になっている。事業が終了した時点では就職者がこれよりも増えるため、実際の経費はこれよりも低くなるものと思われる。

ところで、就職先の内容は、IT企業、ホテル、百貨店、飲食店、飲食物品製造加工企業、

コールセンター、サービス産業など多岐に渡っていたが、事業目標を達成できなかった主な原因であるコールセンターへの就職に関しては、以下のような事情があった。

札幌市では、厳しい雇用情勢を改善するために、標準語を話す高学歴の若い労働力を集めやすい環境を活用して、コールセンターの誘致に取り組んできており、既に34社の誘致に成功している。だが、コールセンターの雇用実態は、契約社員等の非正社員が中心で、しかも賃金が安く、仕事内容が厳しい上に夜勤もあるということが周知されてくると、次第に人気がなくなったという事情があった。

ただし、コールセンターでも金融関係の企業は、金融・保険の比較的高度な知識が必要ということもあって、正社員中心の雇用なので人気はあったが、採用者数はそれほど多くなかった。札幌市の他にも沖縄県をはじめコールセンターの誘致に熱心な地域はあるが、いずれの地域でも短期間での雇用創出を実現することはできるが、雇用の質について問題も多いという共通した悩みを抱えている。金融関係のコールセンターを優先的に誘致するなど、雇用の量と共に質の改善に努める必要がある。

3 事業の評価および改善点、課題

市町村が自ら立案した雇用創出事業を国が支援するというこれまでにない政策手法を採ったパッケージ事業については、札幌市は以下のような評価点および改善点を指摘している。

まず、評価点としては、事業を運営する協議会事務局と研修事業者、関係業界、企業が、事業の初期段階から緊密に連携しながら、事業の目的や運営方法などについて共通認識を形成できたことによって、非常に効果的な事業を実施することができたことを指摘している。さらに、2年目以降は、研修参加者を雇用した企業の要望などを踏まえて、事業内容を修正・改善した結果、業界や企業のパッケージ事業に対する評価が高まったことを指摘している。

事業の実施過程で改善した主な内容は、単に専門的な知識や技術を身に付けるだけでは就職に結び付かないという反省から、企業側が求めるコミュニケーション能力などのヒューマンスキルの向上を研修内容に取り入れた。その結果、就職者数が大幅に上昇するという成果が見られた。また、研修参加者間の交流が生まれ、就職情報の交換や就職活動を互いに精神的に支え合うといったケースも見られた。こうしたケースは、高度IT人材育成事業に典型的に見られた。

高度IT人材育成事業では、3年間で約250名の研修生がIT企業に就職したが、研修生の多くは失業者やフリーター、パートタイマーといった不安定就業層であった。不安定な状況におかれていた彼らが、研修を通じて仲間意識の醸成、達成感、まともな職業人への変身といったことを、確かなものとして掴んでいったようである。

こうしたことを反映して、事業1年目には「未経験者がモノになるのか」といった地元企業の声もあったが、2年目、3年目と次第に受入れ企業も増え、「IT人材育成プログラムの卒業生は優秀で仕事もできる」といった評価を受けるようになった。実際、研修終了時に行わ

れる「ITベンダー資格試験」で、研修生は高い合格率を達成している。

研修生の就職先企業からは、「業界ニーズを踏まえた研修内容で即戦力として期待できる」といった高い評価を得ている。さらに、研修事業に参画したことをきっかけとして、IT企業が札幌市に進出するなど、企業誘致と雇用創出の両方において、パッケージ事業が地元へ貢献することができた。このことがパッケージ事業の最大の成果であった。

反省点や今後の課題としては、パッケージ事業の宣伝方法が、個別の事業PRが中心になってしまったことである。広報に関しては、事業全体を紹介する総合パンフレットを作成し、協議会のホームページを立ち上げることによって、事業PRや申込みの受付、就職調査などに活用することができれば、より多くの求職者、地元企業に周知させることができ、事業の効率的な運営に寄与したものと思われる。なお、札幌市としては、パッケージ事業で築いた行政と経済団体や業界との連携をより強化しながら、新パッケージ事業にも積極的に応募していきたいと考えている。

このように、札幌市はパッケージ事業に積極的に取り組み、IT関連企業の雇用創出に関しては、産官学の連携を緊密にとるとともに、企業の人材ニーズをきめ細かく吸い上げ、それを研修内容に反映させることによって、計画を上回る雇用創出に成功している。こうした取り組みは、他の自治体にも広く情報提供していく必要がある。

だが、パッケージ事業の中核的事業であったコールセンターの誘致とそれに対する人材の育成・供給に関しては、雇用創出の目標値を若干下回り、当初の政策目標を達成することができなかった。コールセンターの雇用に関しては、既に専門家の間では非正社員の雇用が大半であり、しかも苦情処理など仕事内容にストレスが多く、交代勤務などを伴う長時間労働が問題視されている。従って、専門家によるきめ細かなコンサルタント機能を強化することができれば、事前に事業内容を修正することができたものと思われる。こうしたコンサルタント機能や情報提供体制を強化することが、国の支援策として求められている。

第2節 七尾市（観光・食・ヘルスケアのネットワーク化による雇用創出）

能登半島に位置する石川県七尾市は、富山湾に面した風光明媚な海岸線を要し、カキ等の魚介類に恵まれた地域である。また、和倉温泉等の温泉資源にも恵まれているが、少子高齢化、過疎化が進行し、人口減少が著しいという厳しい環境に置かれている。観光産業は、来訪者がピーク時から4割も減少するという状況であり、水産加工業も市場競争激化に直面して、厳しい状況に置かれている。こうしたことから、事業所数、製品出荷額が大幅に減少しており、早急な地域活性化対策が求められている。

そこで平成18年度からパッケージ事業を活用して、雇用を促進させるための事業を展開することとなった。七尾市では、パッケージ事業の内容を「湯上がりビジョン」として申請し、承認・実施することとなった。事業期間は、平成18年7月から21年3月である。

1 産業・雇用状況と地域の課題

観光産業に関しては、ピーク時には160万人の観光客が来訪したが、平成17年度には95万人にまで減少し、これまでの枠組みに囚われない新たな観光のあり方を模索する必要がある。和倉温泉では、観光客の減少に伴って採用者数を減らしてはいるが、依然として採用意欲は強く、その割には求職者が少ないため、人材の採用に苦労している。こうした状況の背景には、長時間で重労働といった過去のイメージから来る温泉旅館に対する市民の誤解が根強く、市内での求人がほとんど充足しないという状況が存在している。

こうしたなかで、石川県の観光施策などと連動してスキューバダイビング・インストラクターなど新たなビジネスが、UIJターナー者によって創業されている。だが、これらの取り組みは単発的なものにとどまっており、産業として集積するほどには発展していない。

水産業、水産加工業に関しては、近隣の金沢市などとの競合によって、市場競争が激化している。こうした中で、水産加工業者などで、新規事業を模索しているが、ビジネスとして具体化するまでには至っていない。また、地産地消の取り組みと合わせて、地場産メニューや商品開発による流通拡大を検討する企業も現れてはいるが、地域雇用を拡大するという状況ではない。

医療などの先端産業に関しては、高齢化社会の進展に合わせて、ヘルスケア産業などにおいて、資格取得者に対する大量の求人が発生する可能性がある。だが、残念ながら資格取得が可能な専門学校が市内に立地していないといったことから、地元での人材供給が困難な状況にある。

以上のような産業・雇用状況を受けて、地場産業全体に共通していることは、ITを活用したマーケティングや営業の経験者に対する企業の雇用ニーズは高いが、残念ながら地域内には大学や短大、専門学校が立地していないため、人材の供給が困難なことである。それゆえ、地元で創業した企業が、人材不足から他地域に本社を移転させたケースも出ている。

こうしたことから、UIJターナー者への期待が強いが、七尾市の雇用情報を効果的に発信できていないため、現状では人材の還流が金沢市までで止まっている。また、企業誘致に関しても、七尾港の整備が進んでいないこと、金沢市まで陸路で2時間近く要するといったことが影響して、実現には至っていない。

地域活性化には、いくつかの課題がある。主なものとしては、「既存雇用のスキルアップ、マッチングの必要性」、「長期滞在化、温泉文化の演出」、「食のブランド化」の強化、「まちづくりの強化」などがある。これらの課題に対応して、行政の取組としては、「雇用創出・UIJターナー誘致」、「観光振興」、「地元製品の販路拡大・ブランド化」、「中小企業・NPO育成支援」、「企業誘致」などが検討された。

(財)電源地域振興センターの試算によれば、地産地消（地元食材調達率）を今の2割から5割へ引き上げると、雇用は114人増加し、県外客の宿泊日数が1日増加すると、雇用は619人増加する、という結果が出された。これらのことを受けて、七尾市では主要産業を観

光（サービス産業）、食（農林水産業、水産加工業）、医療（医療・福祉）が連携することで、相互に産業活性化と雇用創出を生み出すための戦略を策定し、「七尾市経済再生戦略プラン（平成 17 年度）」としてまとめられた。

2 パッケージ事業の内容

七尾市の新たな産業振興策の中心は、健康志向の旅行者をターゲットにした体質・生活習慣改善を目的とする「現代版湯治」としており、「七尾のヘルスツーリズム」を展開することであった。

「七尾のヘルスツーリズム」の定義は、①ターゲットの旅行者は健康管理を気にする現代人とし、②老舗の温泉の中長期滞在プログラムにより、③地域の新鮮な食材による健康志向のメニューを提供し、④自然を活用した運動などの健康増進プログラムを提供したりすることで、⑤生活習慣改善を目的とした新たな観光のスタイルを提案する、というものである。

ヘルスツーリズムの展開による産業への効果と発生する雇用の内容に関しては、第 8-2-1 表に示すとおりであるが、七尾市としては、「観光産業と地域産業の連携による雇用の創出」、「相互に地域産業が活性化」、「地元の働く場の創出、UIJ ターン化の促進」といった連関によって、七尾市の地域再生を狙っている。

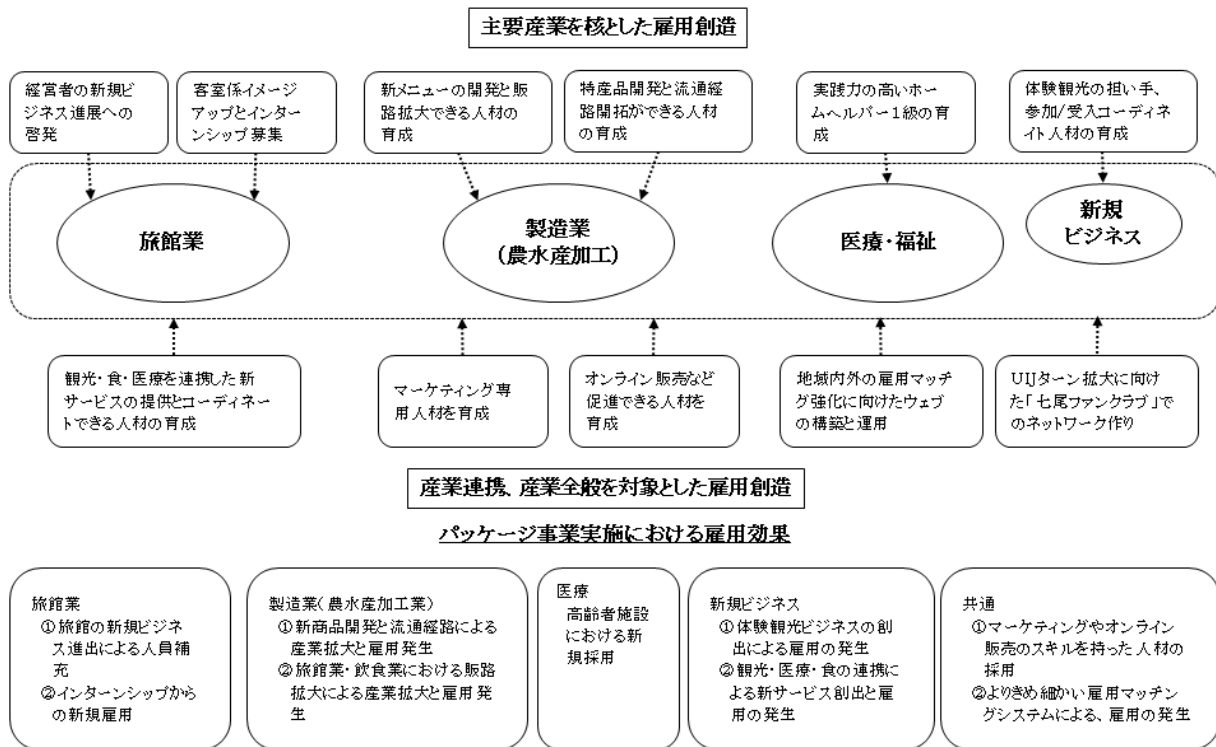
七尾市の新たな産業振興策と連携したパッケージ事業の展開は、第 8-2-1 図のように計画されている。旅館業、製造業（農水産加工）、医療・福祉、新規ビジネスのそれぞれについて、人材育成などを進めることを計画している。そして、パッケージ事業を実施したことによる雇用効果としては、以下のような内容が計画されている。

第 8-2-1 表 ヘルスツーリズムの展開による産業・雇用への影響

産 業	発生する雇用
観光産業	・ 宿泊施設の従業員 ・ マーケティングや IT 活用等の高度スキル従業員
農林水産業	・ 新たなメニューや特産品の開発ができるアドバイザー ・ マーケティングや IT 活用等の高度スキル従業員
ヘルスケア産業	・ ヘルスツーリズムのコーディネーター ・ ホームヘルパー
商店街	・ まちづくり専門家 ・ 新たなメニュー、特産品の開発ができる従業員
新規産業（体験観光）	・ 体験観光のインストラクターやコーディネーター

資料出所：七尾市資料

第8-2-1 図 雇用創造とパッケージ事業の展開



資料出所：七尾市資料

旅館業においては、①新規ビジネス進出による人員補充、②インターンシップからの新規採用が、計画されている。

製造業（農水産加工業）においては、①新商品開発と流通経路による産業拡大と雇用発生、②旅館業・飲食業における販路拡大による産業拡大と雇用発生が、計画されている。

医療においては、①高齢者施設における新規採用が、計画されている。

新規ビジネスに関しては、①体験観光ビジネスの創出による雇用の発生、②観光・医療・食の連携による新サービス創出と雇用の発生が、計画されている。

なお、全ての分野に共通しているのは、①マーケティングやオンライン販売のスキルを持った人材の採用、②よりきめ細かい雇用マッチングシステムによる雇用の発生が計画されている。

具体的なパッケージ事業の内容を示したのが、第8-2-2表である。事業内容は、(1)観光関連産業における就業マインド形成事業、(2)「食」と「温泉」が連携した「ヘルスツーリズム」推進の人材育成事業、(3)産業活性化人材の育成事業の3つの領域から構成されている。それぞれの事業は、10種類の人材育成に関連した研修や講座から構成されており、なかには⑩「UIJ ターン求職求人情報」の発信といったものまで含まれている。

研修内容を紹介すると、⑥「食・温泉・ヘルスケアの連携コーディネーター育成研修」では、まず集合研修（5日間）からはじまり、大学講師から医学（生活習慣病のメカニズム）、

第 8-2-2 表 七尾「湯上がりビジョン」における事業体系図

<p>観光関連産業における 就業マインド形成事業</p>	<p>①「女将のホスピタリティセミナー」の実施 ②「和倉で学ぶおもてなし術講座」の開講</p>
<p>「食」と「温泉」が 連携した「ヘルスツーリズム」 推進の人材育成事業</p>	<p>【「能登の温泉食」によるヘルスツーリズム推進人材の育成】 ③「能登の新しい味を創る！フードアドバイザー養成研修」の実施 （視察有く大分県湯布院＞） ④「能登料理研究会」の開催（視察有く大分県湯布院＞）</p> <p>【「食」と「温泉」の連携コーディネーター育成】 ⑤「体験観光コーディネーター&インストラクター養成研修」 （視察有く新潟県上越市安塚＞） ⑥「食・温泉・ヘルスケアの連携コーディネーター育成研修」の実施 （視察有く岩手県盛岡つなぎ温泉＞） ⑦「七尾版食と温泉ホームヘルパー養成講座」の実施</p>
<p>産業活性化人材の 育成事業</p>	<p>【観光特産品などにおけるIT活用とマーケティング経営塾の開催】 ⑧「マーケティング情報活用による経営塾」の開催 ⑨「インターネット販売促進講座」の開催</p> <p>【UIJターンなど雇用マッチングにおける強化および情報発信】 ⑩「雇用情報発掘員によるUIJターン求職求人情報の発掘」の実施 ⑪「UIJターン求職求人情報」の発信</p>

資料出所：七尾市資料

心理学（メンタル、睡眠管理）、栄養学（健康・ダイエット法）、温泉学（和倉温泉の効能理解）についての講義がある。次に派遣（2泊3日）があり、岩手県盛岡のつなぎ温泉を視察している。さらに、集合研修（2日間）、グループワーク（1日間）が実施される。この研修によって、既に35人の指導員が誕生している。

⑦「七尾版食と温泉のホームヘルパー養成講座」では、健康科学、運動生理学、ダイエットのそれぞれの分野から大学講師による集合研修（14日間）、通信教育（84時間）についての講義があり、加えて実習（13日間）、グループワーク（2日間）が行われる。対象者は、ホームヘルパー2級修了者および介護実務経験1年以上の者である。この講座によって、ホームヘルパー1級資格取得者が14人誕生している。

3 パッケージ事業の実績と課題

今回のパッケージ事業は、事業期間が約3年間、事業費は総額2億5千万円となっている。実施組織は、七尾市地域雇用創出協議会である。協議会は、会長が七尾市長、加盟団体は七尾市、商工会議所、商工会、観光協会、旅館協同組合、定置網振興会、農業協同組合、特別医療法人財団、スローライフ推進協議会、石川県商工労働部であり、行政と業界団体が幅広く参加している。

事業1年目の平成18年度の実績は、研修に関しては、全体の達成率が117.4%となっており、目標を上回ることができた。ただし、事業ごとのバラツキが大きく、「食と温泉が連携したヘルスツーリズム推進の人材育成事業」は、目標を大幅に上回っているが、「産業活性化

第8-2-3表 パッケージ事業の目標値と実績（平成18年度）

（単位：人）

	研 修			就 職		
	計 画	実 績	達成率%	計 画	実 績	達成率%
総 計	2,235	2,625	117.4	94	108	114.9
就業マインド形成事業	260	368	141.5	50	98	196
ヘルスツーリズム人材育成事業	270	1,214	449.6	24	3	12.5
産業活性化人材育成事業	1,705	1,043	61.2	20	7	35

資料出所：七尾市資料

人材の育成事業」は、逆に大幅に下回っている。

前者に関しては、各界著名人を講師に迎えた講演会を実施したことが、実績に繋がった。これに対して、後者のIT活用とマーケティング経営塾に関しては、個人の参加は多かったが企業の参加が少なかった。また、UIJ ターンに関しては、登録や問い合わせが若干来た程度に止まり、厳しい現状を再確認することになった。

就職に関しては、全体の達成率が114.9%となっており、目標を上回ることができた。ただし、就職に関しても事業ごとのバラツキが大きく、「観光関連産業における就業マインド形成事業」は目標を大幅に上回ったが、他の2つの事業は、逆に大幅に下回ってしまった（第8-2-3表）。

各事業の実施内容を見ると、「おもてなし術講座事業」は、企業、求職者双方に好評で、現在求められているスキルがそれほど難しいものではなく、あいさつができ、自分の思いを伝えること、相手の思いをくみ取ることといったコミュニケーション力が、「おもてなしの心」であることを再確認することができた。

「食と温泉が連携したヘルスツーリズム推進の人材育成事業」に関しては目標値を大幅に下回ってしまったが、コーディネーターの養成が1年くらいではできないことを痛感させられた。また、ホームヘルパーに関しては、次年度では2級取得講座も設けて、就職の増加に繋がりたいと考えている。「産業活性化人材の育成事業」も同様であり、マーケティング能力も、1回のコースを受講したくらいでは修得できないことを痛感させられた。

以上が七尾市のパッケージ事業実施1年目の結果であるが、計画案そのものはよく考えられたまとまりのあるものであるが、良くできたプランほど机上の空論といった落とし穴がある。実際、事業によっては思うような実績を上げられなかったものもあり、もともと雇用情勢の厳しい地域での事業展開なので、実態を考慮して事業そのものを再構成していく必要がある。

だが、七尾市は雇用創出事業に関する経験・人材不足を補うために、計画立案の過程で東京の大手シンクタンクの支援を仰いでいる。地域の実情に精通していないシンクタンクの支

援を仰いで作成された企画案は、ビジュアル化された見栄えのよいものとなっているが、地域の実情を十分に考慮した計画内容となっていない側面があった。ヘルスツーリズム推進のコーディネーターの養成期間が短すぎたことや、地域の有名旅館に引っ張られ過ぎて、個別企業の雇用創出には適しているものの、地域での幅広い雇用創出には結び付きにくいプランとなってしまうていた。地域の有名旅館は団体客を中心とした大型施設であるのに対して、他の多くの旅館は個人客に適した小規模の施設である。

こうした異なる性格の旅館には、それぞれに適した観光経営戦略が必要であり、雇用創出計画はこうした地域の実情を考慮して立案する必要がある。問題を内包したプランを修正するためには、やはりパッケージ事業の中にコンサルタント機能を強化する必要がある。地域雇用創出の経験が乏しい七尾市にとっては、問題を抱えていたとはいえパッケージ事業を自らが行うという経験は貴重であり、今後は国によるチェック機能やコンサルタント機能を活用すれば、より効果的な地域再生策を立案・実行できるものと思われる。

労働政策研究報告書 No. 102
地方圏における雇用創出の研究

発行年月日 2008年5月30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
研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104
(販売) 研究調整部成果普及課 TEL:03-5903-6263
FAX:03-5903-6115
印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2008 JILPT

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。
(URL:<http://www.jil.go.jp/>)