

## 経済のグローバル化と自治体の地域産業政策

鈴木 誠

### Economic Globalization and Regional Industries Policy of Local Government

Makoto Suzuki

**要約**：本稿では、現代を2つの概念に基づく「復興の時代」と位置づけ、復興の課題に対する地域政策の一つとして、地方自治体の地域産業政策の理念と方法を提案する。復興とは2つの事態からの復興を意味する。第1は、2011年3月11日の東日本大震災からの復興である。甚大な被害を被った岩手県・宮城県の沿岸地域と原発災害下の福島県は、依然復興途上にある。また、3県は同じ被災地域であっても、市町村間や産業規模間、さらに福島の場合は放射性物質による汚染レベルで、人々の生活再建と雇用に関わる産業の復興状況等に大きな格差を生んでいる。被災地域の課題を住民相互で協議し、住民合意を得ながら市町村単位で被災者個々の生活再建、近隣コミュニティの再生、雇用の機会と条件の改善、食と農漁業との関係の再生、除染による環境再生など、復興計画を通じた課題の克服が急がれている。

第2の復興とは、欧米から新興国へと直接投資の舞台を移し加速する経済のグローバル化とそれに伴う地域経済問題の打開を意味する。わが国の経済のグローバル化は、日本の少子高齢化・人口減少化による消費市場及び労働力市場の縮小を所与の前提として、安価で大量の労働力が供給可能で、可処分所得の上昇による消費力も向上し、ODA等によるインフラ整備と国内法制度の整備が進みつつある新興国等への政府及び企業の海外直接投資推進政策を柱とする。21世紀に入り円高の進行とともに海外直接投資が急増し、進出企業は大きく成長を遂げ内部留保残高を高めながら、利益の本社還元によって、法人利益の東京一極集中が続いてきた。だが、経済のグローバル化の成果は、必ずしも雇用者報酬の増大や雇用条件の安定化に直結せず、海外進出を理由に企業の撤退や事業規模の縮小を続けてきた地方都市では若者の不安定就労、就労機会の不均等化、地域産業の空洞化といった様々な地域経済問題に直面している。

円高が続く今日、製造業・非製造業、大企業・中小企業を問わず、グローバル化は拡大基調にあり、さらに海外法人の利益を近隣諸国への企業活動拡大に向け再投資するなど「完全現地主義化」が強まる中で、日本国内の地方都市、地方都市内の地域社会と住民生活は、どうなっていくのだろうか。本稿では、経済のグローバル化に伴う地域課題を踏まえ、グローバル化に翻弄されない自治体の地域産業政策の課題と方法等について言及する。

**キーワード**：グローバル化、震災復興、地域経済循環、海外直接投資、地域産業政策

#### はじめに

今、私たちは「復興の時代」を生きている。復興の時代の意味を考えてみよう。第1に挙げなければ

ならないのが、2011年3月11日に発生した東日本大震災からの復興である。わが国の観測史上最大規模の地震は15,872名の死者、2,769名の行方不明、6,114名の負傷者、2,303名の震災関連死を生んだ。そし

て、現在も約32万7千名の被災者が仮設住宅等での生活を余儀なくされている<sup>1)</sup>。失われた尊い命は取り戻せない。しかし、震災によって仕事や家族との平穏な暮らしや近隣住民と互酬関係を失った人々が、被災前の仕事や暮らしとともに被災前の地域社会を取り戻していくことは可能である。それは被災者の権利でもある。

人々の暮らしが消えた地域や国土は、これまでも国鉄民営化後の地方鉄道沿線地域や積極的産業調整策として閉炭された鉱山都市、過疎山村等の荒廃の様子の中に認められてきた。その結果は災害に弱い国土への変貌である。それだけに被災地の人々が被災前の生活や雇用・産業活動を取り戻し、市町村行政を回復させることは国土保全の観点からも極めて重要な意味を持つ。したがって、同じ国土に暮らす私たちは、被災者が日々の暮らしと生業の回復によって未来への希望を描き、夢の実現に向けて働き、学び、故郷の再生を成し遂げていけるよう寄り添いながら「復興の時代」を共に生きていかなければならない。

第2は、グローバル経済に翻弄される中で、地域を担う人々の生活と中小企業活動を回復させる時代という意味を持つ。1970年代半ば以降の輸送機械・電気機械など製造業大手による集中豪雨型輸出に端を発する日米貿易摩擦のもとで本格化する経済のグローバル化が、21世紀以降、その舞台を先進国から新興国へと急速に拡大する傾向にある。産業界では、少子化・高齢化による国内市場の縮小を所与の前提として、製造業だけでなく非製造業も、大企業とともに中小企業も、新興国市場を新たな生産市場、さらに巨大な消費市場と見込み、企業活動の現地主義化を推し進めている。海外で成功と成長を遂げたとする日本企業が急増する一方で、その利益が賃金や雇用条件の改善となって還元されない事態が長く続いている。後述するが、これは先進国の中では特に日本社会において顕著に見られる事態である。大都市圏、地方都市圏や農山漁村等の地域経済は「デフレの罨」に直面し、物価の下落の恩恵を日

常生活に取り込むことを許されないほどの就業機会の不安定化や低賃金が固定化され、仕事を求める人々の流動化、さらに生活保護の急増を招いている。

人々が経済のグローバル化に翻弄され、生き辛いと感じ未来に向けて希望を見いだせない現代社会を、日々の生活の単位である家庭や地域から、誰もが希望を持って暮らし、自らの役割と社会への役立ちを実感できる社会へ変革していくことが急務となっている。その時代が、もう一つの「復興の時代」を意味する。

では、誰がどのようにして「復興の時代」の課題を改善解決していくことができるのだろうか。本稿では、その中核的担い手とその役割を基礎自治体である市町村行政に求めることにした。自治体は、住民一人ひとりの復興課題を住民と向き合いながら捉え行動できる主体である。2000年の地方分権一括法の施行以後、多くの市町村では条例制定権を活用し、グローバル経済のインパクトを受けながらその影響を分析し、地域の中で住民生活や企業活動、地域コミュニティや自然環境の再生産をめざし、地域社会の再建に取り組んできた。少子高齢化や人口減少化、経済のグローバル化や震災からの創造的復興を所与のものとするのではなく、少子化・過疎化を食い止め、人々の食生活と国内外の農林水産との関係、農山漁村と都市との関係、さらに人間と自然との共生を築き直し、地域経済の再構築と国土や自然の保全を図るための地域政策が展望されている。

本稿では、この地域政策を「復興の時代を地域から築き、誰もが暮らし続けたいと思える地域社会の実現に向けて地域経済の形成に取り組む」ための地方自治体による地域産業政策として捉え、その諸条件を明らかにする。

そこで、はじめに経済のグローバル化が地域に与えてきた影響を概観し、次に復興の時代を築くために必要な地域産業政策の原則並びに政策条件を、モデル事例の分析を踏まえながら提起する。

1) 死者、行方不明、負傷者は2012年10月31日現在の警察庁・復興庁調べ。震災関連死は9月30日現在、避難者等の数値は復興庁発表資料を参照。

## 1. 経済のグローバル化と地域社会・地域経済

「経済成長は、日本経済の発展と国民生活の安定に欠かすことのできない政策目標である」とする主張は、戦後の政権与党、中央省庁並びに産業界が三つ巴となって施策の目標に掲げてきたことでよく知られている。米国に代表される先進資本主義諸国の消費市場に依拠した輸出政策によって達成されたわが国の経済成長であったが、その結果は1970年代半ばから1980年代初頭にかけての自動車・家電製品・半導体など特定産業分野の集中豪雨型製品輸出と日本の貿易黒字を生み出した。米国の対日貿易赤字の比率を顧みると、1981年の70.8%をピークに、その後5年間平均で見ても1991-95年で48.4%を占め、米国の対日貿易収支の悪化を顕在化し、日米間の貿易摩擦の引き金ともなっていた。

他方、日本の自動車等の輸出産業の成長と日本の貿易黒字額の累積は、1975年から79年にかけて為替相場の円高を加速させたことから（1ドル300円程から220円程へ）、輸出製品の部品生産を担うなど下請系列取引中小製造業の裾野が極めて広い自動車や

家電産業等では、多数の日本人労働者の賃金水準や非輸出型産業である農林水産物の価格に対して発注元親企業や取引関連企業などから割高感が示されるようになった。

1981年以降になると米国の対日貿易赤字の割合がピークに達し、日米貿易摩擦がいよいよ無視できない国家間の通商問題へと発展していく。ここに日本型の経済成長モデル（外需依存・輸出主導型産業構造に基づく福祉社会の実現＝トリックル・ダウン効果の最大限化）の見直しが求められ、大手製造業など輸出型産業による生産輸出調整が義務づけられるだけでなく、集中豪雨型輸出の停止とともに国内のあらゆる市場を海外資本に対して迅速に開放する要求となってあらわれてきた。

それとともに政府の経済政策も、貿易摩擦の回避に向け、日本企業のグローバル投資と現地生産化を一層積極的に支援する経済政策へと転換させていった。すなわち、日米貿易の不均衡是正の観点に立ち、集中豪雨型輸出を引き起こした製造業の海外直接投資の促進と現地雇用・現地調達及び販売の拡大の促進などである。海外直接投資は、当初こそ米国

表 1. 業種別海外生産比率の推移

単位：%

	2000年度	2003年度	2006年度	2009年度	00-09増加率
製造業合計	11.8	15.6	18.1	17.2	45.8
食料品	2.7	4.9	4.2	4.7	74.1
繊維	8.0	8.4	9.0	6.2	▲ 22.5
木材紙パ	3.8	3.8	4.7	3.7	▲ 2.6
化学	11.8	13.6	17.9	15.1	28.0
石油・石炭	1.4	1.6	4.4	1.6	14.3
窯業・土石	8.1	5.3	12.0	11.6	43.2
鉄鋼	14.0	9.4	10.6	10.7	▲ 23.6
非鉄金属	9.4	7.9	10.3	17.9	90.4
金属製品	1.6	1.6	2.6	2.8	75.0
はん用機械	-	-	-	21.2	-
生産用機械	-	-	-	8.0	-
業務用機械	-	-	-	12.9	-
一般機械	10.8	10.7	14.3	-	-
電気機械	18.2	23.4	11.8	13.0	-
情報通信機械	上記に含む	上記に含む	34.0	26.1	-
輸送機械	23.7	32.6	37.8	39.3	65.8
精密機械	11.2	12.8	8.9	-	-
その他	4.6	6.0	9.7	8.7	89.1

(備考) 国内全法人ベースの海外生産比率＝現地法人（製造業）売上高／（現地法人）

（製造業）売上高＋国内法人（製造業）売上高）×100

出典：経済産業省「第40回我が国企業の海外事業活動（平成21年度実績）」を加工集計、原典は財務省「法人企業統計」

など先進国の巨大消費市場に向けられてきたが、次第に労働力が先進国に比べ安価で、かつ将来は巨大な消費市場へと変貌することが期待された新興国市場へとシフトし、保険・金融、小売サービスなど非製造業の割合も急速に高め、全産業分野での投資を拡大させていった。

表1は製造業の海外生産比率である。2000年代には輸送機械・情報通信機械・はん用機械等を中心に海外生産比率の割合を高めている。それとともに現地法人の製品販売先や部品調達先など取引関係にも大きな変化がもたらされた。すなわち、北米や欧州での現地生産販売比率と北米、欧州、アジアから日本への販売比率＝逆輸入比率が低下し、アジア、特

に中国など大消費市場での販売が急増していることがわかる。

しかも、現地法人の部品等の調達先も、日本からの調達を減らす一方、各地域内での自給率を著しく高めている。特にアジアではその傾向が強いことがわかる。その結果、2005-2009年の5年間の収益状況を表2を見ると、2008年のリーマンショック前では全産業が経常利益を高め、経常利益率は国内よりも現地法人のそれが2倍以上も高くなり、その結果、2009年度の内部留保残高は全産業で18兆1,275億円にも達している。

海外直接投資の動機も、表3の通り、当初の良質で安価な労働力があることや日系企業の進出実績が

表2. 現地法人の収益と利益処分の状況

	2005年度	2007年度	2009年度	05-07増減率	07-09増減率	05年=100の際の 2009年度指数
①現地法人の経常利益 (100億円)						
全産業	761	1135	701	49	▲ 38	92
製造業	395	552	353	40	▲ 36	89
非製造業	366	583	348	59	▲ 40	95
②現地法人地域別経常利益 (100億円)	—	—	—	—	—	—
北米	241	240	104	▲ 0	▲ 57	43
アジア	250	381	367	52	▲ 4	147
ヨーロッパ	94	167	47	78	▲ 72	50
③現地法人の経常利益率 (%)						
全産業	4	5	4	17	▲ 10	105
製造業	5	5	5	8	▲ 8	100
非製造業	4	5	4	27	▲ 15	108
*国内法人の経常利益率 (%)	—	—	—	—	—	—
全産業	3	3	2	0	▲ 32	68
製造業	5	5	2	2	▲ 53	48
非製造業	3	3	2	▲ 4	▲ 15	82
④現地法人の当期純利益 (100億円)						
全産業	515	773	471	50	▲ 39	91
製造業	273	419	243	53	▲ 42	89
非製造業	242	354	229	46	▲ 35	95
⑤現地法人全産業の内部留保等 (兆円)	—	—	—	—	—	—
当期内部留保額	2	4	2	57	▲ 50	78
内部留保残高	13	20	18	61	▲ 11	144
⑥2009年度内部留保額 (億円)						
全産業	—	—	18,425	—	—	—
製造業	—	—	4,505	—	—	—
非製造業	—	—	13,920	—	—	—
⑦2009年度内部留保残高 (億円)						
全産業	—	—	181,275	—	—	—
製造業	—	—	79,837	—	—	—
非製造業	—	—	101,438	—	—	—

(備考) 売上高経常利益率＝経常利益率／売上高×100、当期内部留保額＝当期純損益－配当金

内部留保残高＝自己資本－資本金－資本準備金。出典は経済産業省「第40回、我が国企業の海外事業活動（平成21年度実績）」を加工集計。尚、原典は財務省「法人企業統計」による。

表3. 製造業現地法人への投資決定ポイント（上位4項目の場合）

単位：%

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	04-09増減
①現地の製品需要が旺盛又は今後の需要が見込まれる	61.2	53.9	66.3	63.8	65.1	68.1	11.3
②良質で安価な労働力が確保できる	46.7	29.4	34.5	29.8	29.6	26.2	▲ 43.9
③納入先を含む、他の日系企業の進出実績がある	41.0	27.1	31.9	31.3	27.2	25.6	▲ 37.6
④進出先近隣三国で製品需要が旺盛又は今後の拡大が見込まれる	18.2	19.1	21.7	21.6	21.7	22.5	23.6

（備考）調査の対象は本社企業。

2009年度に新規投資、または追加投資を行った企業に対して、投資を決定した際のポイントについて、該当する項目を3項目まで選んだものを集計。

構成比は、回答企業総数に対する該当項目の回答企業数の比率。

経済産業省「第40回我が国企業の海外事業活動（平成21年度実績）」を加工集計して作成。

あるという点から、旺盛な新興国内の製品需要の高まりと今後への期待、さらに進出国の近隣諸国での経済成長による需要急増への対応に変化し、今や日本企業は「生産のフルセット現地主義化」の段階を見据えている。

以上見たような、欧米や中国等などへの海外直接投資の急増は、1985年のプラザ合意によって加速したものである。プラザ合意は、レーガン政権下で膨張した双子の赤字（財政赤字と貿易赤字）の削減と双子の赤字に起因する国際通貨ドルの暴落を回避する目的で、為替相場を「円安ドル高から円高ドル安」へと政策転換させた対米協調型経済政策である。その結果、欧米市場の外需に依存して国際競争力を高めてきた日本の自動車・電機など輸出産業は海外子会社の設立と生産を徐々に拡大するとともに、これまで国内総生産への寄与度と雇用吸収力が極めて大きかった国内地方生産工場を縮小あるいは閉鎖・撤退させ、事業部や子会社体制の再編縮小、大規模な雇用調整を実施した。

製造業の海外生産比率は、バブル経済崩壊後の1992年以降、右肩上がりであり、特に貿易摩擦の原因業種である自動車の現地生産比率は、2004年には48.2%、2007年には初めて海外生産額が国内生産額を上回り50.6%に達した。この割合はその後もし上昇し、2010年には57.8%に達している。

ところで、1986年の前川リポートは、欧米市場へ

の集中豪雨型輸出によって日米貿易摩擦の要因となってきた自動車や電機など外需依存型産業が主導する日本の経済構造の見直しも提唱し、日本市場の規制緩和と市場開放（公共事業も含む）、海外資本の国内直接投資の促進、公定歩合の引下げと市中金利の引下げによる超低金利政策を導入し、内需主導型経済構造への大転換を経済政策に強く求めていった。

一連の貿易摩擦の軽減と内需主導型経済への転換は、地域経済に対して、下記の面で影響を及ぼすこととなった。その主な点のみを整理しておこう<sup>2)</sup>。

第1は、急激な規制緩和（1998年には規制緩和推進3カ年計画策定）によって、実需のない巨大地域開発プロジェクトを計画し、余剰化する民間資金を全国各地へ分散させ、内需拡大の起爆剤とした。大都市圏では、日本プロジェクト産業協議会の提案や日米構造協議・日米建設協議での公約による都心再開、東京湾横断道路、関西新国際空港、本四連絡橋等の建設や、中部新国際空港構想策定等が着手された。また、農山漁村では土地利用規制の緩和や自治体の優遇税制、金融緩和を誘い水にして、民間資本と自治体が合同出資し株式会社化した第3セクターによって、長期滞在型リゾート開発事業等が構想・計画化され、一部は実施に移された。都市でも農村でも一連の実需のない開発構想は、余剰化していた民間資本を投機的利用につなげ、内需拡大をめ

2) 岡田知弘「現代日本の地域経済と地域問題」同上、P89-94 岡田知弘編（2011）『第3版・国際化時代の地域経済学』有斐閣

ぞす官民一体の「上から」の地域産業政策として多くが着手されていった。

その結果、大都市圏では過剰資金が再開発需要を当て込み土地売買に投入され、土地投機を生み出し、土地や住宅を奪われる住民の都心流出と都心地域の空洞化を拡大した。他方、農山漁村地域では、自然海浜、保安林等の林野が規制緩和によって開発対象となり、リゾート開発構想が計画化され着手されていった。だが、3セクの多くが経営難となり、不良資産を生み、開発自治体の財政悪化と農林漁業など地場産業の衰退、農山漁村など地域社会からの人口流出等を招くことになった<sup>3)</sup>。

第2は、農林水産物の輸入自由化による農山漁村社会への影響である。農林水産業はもともと非輸出型産業であり、貿易摩擦とは無関係な食料自給産業・国土保全産業である。しかし、貿易黒字と円高に伴う製品の割高感も手伝い、市場開放の対象に差し出されてきた。その結果、内外価格差の著しい農産物の輸入促進と市場メカニズムを活用した構造政策の徹底が具体化された。牛肉・オレンジは輸入自由化され、ガット・ウルグアイ・ラウンドの妥結によりミニマム・アクセス米の輸入も開始されることになった。1995年にはコメの輸入に伴って新食糧法が食糧管理法にとって替わり、農業保護政策は根本的に見直され、農産物・食料品の輸入品目と輸入額は急増し、日本を世界最大の食料純輸入国（食料自給率低水準国）へと姿を変えさせていったのである。

第3は、中小企業や地場産業が集積する地域社会への影響である。日本の製品輸入額は1986年から90年にかけて倍増したが、これは円高ドル安への為替操作や海外直接投資で生産機能を海外に移転させた大企業からの逆輸入品とNIES諸国からの輸入品が急増したことによる。

問題は、表4の通り、中小企業性製品の輸入伸び率が企業性製品の伸び率を大幅に上回り、特に食料品、繊維・繊維製品分野での輸入増加と国内市場

表4. 規模別輸入額・輸出額の動向 単位：億円

	2005年	2007年	2009年	2011年
輸入額				
中小企業性製品	155,098	175,210	138,185	151,230
大企業性製品	124,085	95,227	98,833	130,136
輸出額				
中小企業性製品	88,920	101,235	71,135	93,512
大企業性製品	275,409	336,857	200,496	227,323
対ドル円相場	110.16	117.76	93.54	79.81

(備考) 原資料は、経済産業省「工業統計表」、財務省「貿易統計」。

中小企業性製品（大企業性製品）とは、日本標準産業分類細分類で中小事業所（大企業所）の出荷額が70%（1999年基準）を占めるものをいう。

中小企業庁編「2012年度中小企業白書」より作成。

への輸入浸透度が深まったことである。そのため、例えば繊維産地、陶磁器産地、食器産地等では、安価な輸入製品との間で価格競争に追い込まれ、市場の縮小による事業者の倒産・廃業、事業者数や就業者数の激減と産業集積力の脆弱化、地域経済活動の低迷、自治体財政の悪化など悪循環をもたらすようになった<sup>4)</sup>。

1980年代半ば以降、日本経済のグローバル化はますます深化し、海外生産比率が上昇の一方で、大都市圏以外の地方における地域経済で就業者の受け皿を為してきた中小製造業や農林水産業が逆輸入製品との価格競争に敗れてきた。その結果、事業所数と就業者数は著しく減少し、地方で生まれ生活を続ける機会・生活の再生産条件を人々から奪い、不安定ではあるが雇用機会のある大都市へ若者を流出させてきた。

大都市に比べ、地方であればあるほど事業所数・就業者数・付加価値額面で中小企業の占める割合が高くなる。その中小企業が大部分を占める医療・福祉分野では、製造業で失われた雇用を安定した雇用条件の下で吸収することは果たせず、結果として生産と消費の両面で停滞する地域経済の構造化・固定化を生み出している。

3) 鈴木誠「地域開発政策の検証」同上、P197

4) 工業製品の状況を見ると、1980年を基準にした場合、1997年の大企業性製品の輸入は2.8倍なのに対し、中小企業性製品は3.2倍に増加している。『平成11年度版中小企業白書』

## 2. 今, なぜ地域経済政策を問い直すのか

### 2-1. 混迷する地域社会

1992年以降の実質 GDP 成長率は1-2%の低成長で推移する一方で、製造業の海外直接投資比率は急伸し、図1の通り、2005年以降日本の経常収支の黒字は所得収支が貿易収支を上回る形で生み出してきた。所得収支の黒字は、海外生産比率を高める日本企業が内部留保を生み、配当金として国内への還流させてきた結果である。

2009年4月以降、この仕組みを使った海外利益の国内還流が加速することになった。その最大の要因が2009年4月以降自社の海外子会社から受け取る配当を原則非課税とする「外国子会社配当益金不算入制度」の導入である。これは、一定の海外の子会社から還流された配当を原則、日本の親会社で課税対象としないことにより、日本国内に還流させる仕組みである。この結果、国内に還流した配当は、2008年の2.4兆円から2009年には3兆円と約2割強の増加を実現している。

だが、注意すべきは、海外進出企業の利益の還流先である。海外子会社の利益が本社に吸引されていく場合、その利益はまず企業本社が集積している東京など首都圏に向かうことになる。企業の国内生産による利益率よりも海外子会社からの配当の増加率

が高まり、本社に集まる利益が大きくなれば法人税収も増えて自主財源比率は高まっていく。本社が集積する東京など首都圏は財政自立度を向上させていくことができる。しかし、本社が少ないことに加え、海外への工場流出や国内工場の再編が進む地方では、雇用の機会と税源を失い定住条件を悪化させることはあっても、グローバル経済の果実である利益の還元は少ない。

さらに、「海外子会社の利益は国内の本社に還流される」といった経済のグローバル化政策の推進根拠自体が失われかけていることにも注意が必要である。財務省・日銀がまとめている「国際収支統計」では、海外現地法人の内部留保を示す「再投資収益」が2012年1月から10月までの月平均で1665億円と、前年(2011年)の月平均より60%も増え、リーマンショック後の2009年以来4年ぶりの高水準となり、国内の本社に還流したお金を示す「配当金・配分済視点収益」が1,997億円で、前年を下回ることになった。これは、部品や原材料の現地調達が進んでいることが一因で、国際協力銀行が海外現地法人を多く持つ企業に2012年の夏実施したアンケート調査でも、現地調達比率を引き上げると回答した企業は65%に達し、中期的に日本からの調達を減らすと答えた企業の割合は52.4%に及んだ。つまり、海外で得た利益は国内に還流させず、そのまま海外での

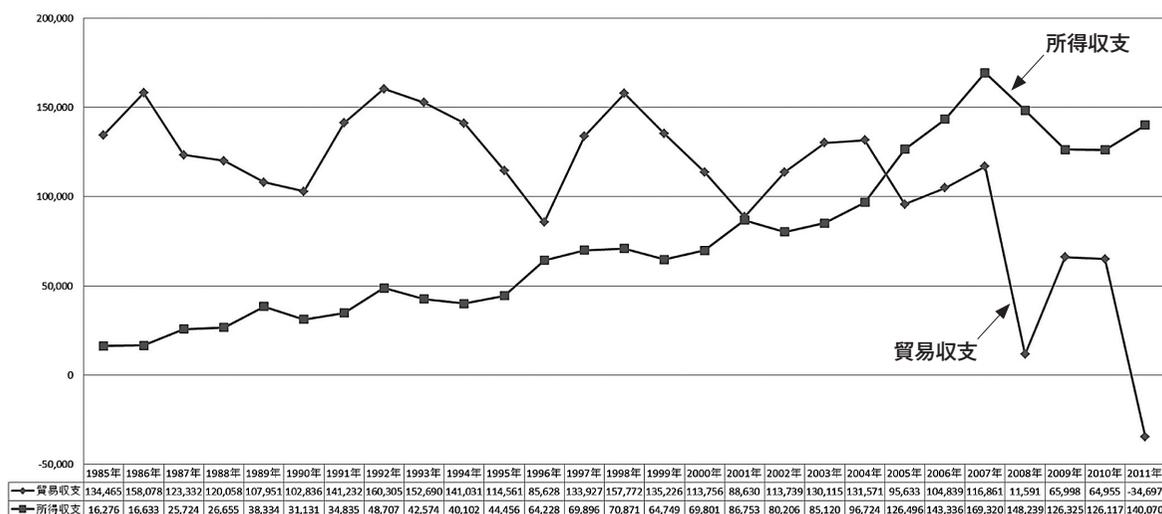


図1. 貿易収支と所得収支 (単位: 億円)  
(備考) 財務省「国際収支」より作成

現地調達や技術開発、人材育成等に回される傾向がますます強まっているのである。

法人所得のみでなく、雇用者報酬でも影響は大きい。表5は、一人当たりの県民所得のうちの雇用者

表5. 2009年度、都道府県別の雇用者報酬、法人所得の比較

	一人当り雇用者報酬	東京100	内国法人の所得金額	東京100	構成比 (%)
北海道	4,523	72	530,820	4	1.8
青森県	3,752	60	78,205	1	0.3
岩手県	3,782	60	67,061	0	0.2
宮城県	4,457	71	180,327	1	0.6
秋田県	3,396	54	52,601	0	0.2
山形県	3,703	59	70,249	1	0.2
福島県	4,002	64	147,604	1	0.5
茨城県	4,374	70	252,694	2	0.9
栃木県	4,551	72	144,464	1	0.5
群馬県	4,475	71	332,392	2	1.1
埼玉県	4,779	76	548,089	4	1.9
千葉県	4,740	75	544,631	4	1.9
東京都	6,285	100	13,658,348	100	46.8
神奈川県	5,192	83	921,918	7	3.2
新潟県	4,046	64	258,266	2	0.9
富山県	4,278	68	152,384	1	0.5
石川県	3,970	63	113,798	1	0.4
福井県	4,056	65	95,466	1	0.3
山梨県	4,386	70	99,903	1	0.3
長野県	4,394	70	181,968	1	0.6
岐阜県	4,095	65	214,048	2	0.7
静岡県	4,062	65	444,331	3	1.5
愛知県	4,528	72	1,868,045	14	6.4
三重県	4,391	70	174,068	1	0.6
滋賀県	4,110	65	195,261	1	0.7
京都府	4,495	72	715,637	5	2.5
大阪府	5,405	86	3,211,773	24	11.0
兵庫県	4,771	76	728,803	5	2.5
奈良県	4,794	76	77,926	1	0.3
和歌山県	4,440	71	75,087	1	0.3
鳥取県	3,837	61	35,238	0	0.1
島根県	4,017	64	55,228	0	0.2
岡山県	4,481	71	262,272	2	0.9
広島県	4,502	72	440,826	3	1.5
山口県	4,137	66	249,066	2	0.9
徳島県	4,035	64	67,494	0	0.2
香川県	4,508	72	120,355	1	0.4
愛媛県	3,683	59	276,073	2	0.9
高知県	4,426	70	45,177	0	0.2
福岡県	4,493	71	663,708	5	2.3
佐賀県	3,642	58	90,404	1	0.3
長崎県	3,844	61	122,130	1	0.4
熊本県	4,094	65	125,911	1	0.4
大分県	4,034	64	125,573	1	0.4
宮崎県	3,591	57	72,283	1	0.2
鹿児島県	3,752	60	130,615	1	0.4
沖縄県	3,811	61	162,348	1	0.6
全県計	4,674	74	29,180,871	214	100.0

(備考) 単位は、一人当たりの雇用者報酬は1,000円、法人所得金額は100万円。

内閣府編「2009年度版、県民経済年報」財務省「国税庁直接税統計情報」より作成。

表6. 1世帯当たりの預貯金残高に見る地域間格差

	1世帯当たり 預貯金残高(円)	左記に同じ	1世帯当たり 預貯金残高の増減	1世帯当たりの 預貯金残高格差(東京100)	左記に同じ
	2007年3月末	2012年3月末	2007-2012年度	2007年3月末	2012年3月末
全国	10,287,514	10,412,397	124883	72	65
北海道	6,290,802	6,271,407	▲ 19395	44	39
青森県	7,052,880	7,118,200	65320	49	44
岩手県	8,406,050	8,904,101	498051	59	55
宮城県	8,745,390	9,773,779	1028389	61	61
秋田県	8,348,182	8,432,185	84003	58	53
山形県	9,566,173	9,808,799	242626	67	61
福島県	7,922,036	8,514,631	592595	55	53
茨城県	10,541,430	10,422,133	▲ 119297	73	65
栃木県	10,775,323	10,412,178	▲ 363145	75	65
群馬県	9,987,883	9,668,187	▲ 319696	70	60
埼玉県	9,925,344	9,901,212	▲ 24132	69	62
千葉県	10,469,893	10,723,427	253534	73	67
東京都	14,360,577	16,050,341	1689764	100	100
神奈川県	9,789,864	9,874,786	84922	68	62
新潟県	10,324,036	10,175,610	▲ 148426	72	63
富山県	12,244,318	12,275,432	31114	85	76
石川県	10,491,405	10,304,495	▲ 186910	73	64
福井県	12,594,588	12,025,769	▲ 568819	88	75
山梨県	9,279,368	9,117,092	▲ 162276	65	57
長野県	9,703,558	9,295,622	▲ 407936	68	58
岐阜県	10,194,692	9,821,871	▲ 372821	71	61
静岡県	9,366,728	9,044,794	▲ 321934	65	56
愛知県	10,889,445	10,637,381	▲ 252064	76	66
三重県	11,420,774	11,175,622	▲ 245152	80	70
滋賀県	11,098,117	10,734,753	▲ 363364	77	67
京都府	10,009,840	9,578,751	▲ 431089	70	60
大阪府	12,530,676	12,208,862	▲ 321814	87	76
兵庫県	9,872,331	9,945,027	72696	69	62
奈良県	13,229,869	12,603,144	▲ 626725	92	79
和歌山県	11,163,857	10,668,928	▲ 494929	78	66
鳥取県	9,866,177	9,792,808	▲ 73369	69	61
島根県	8,904,610	8,860,469	▲ 44141	62	55
岡山県	10,314,038	10,021,495	▲ 292543	72	62
広島県	9,623,958	9,495,241	▲ 128717	67	59
山口県	9,273,992	9,526,247	252255	65	59
徳島県	13,721,447	13,444,537	▲ 276910	96	84
香川県	12,408,063	12,281,801	▲ 126262	86	77
愛媛県	9,725,943	9,592,569	▲ 133374	68	60
高知県	8,296,556	7,787,470	▲ 509086	58	49
福岡県	8,750,188	8,721,333	▲ 28855	61	54
佐賀県	8,739,520	8,275,492	▲ 464028	61	52
長崎県	8,063,471	7,870,512	▲ 192959	56	49
熊本県	8,261,847	8,152,497	▲ 109350	58	51
大分県	7,926,765	7,737,855	▲ 188910	55	48
宮崎県	5,638,668	5,701,579	62911	39	36
鹿児島県	6,234,616	6,181,233	▲ 53383	43	39
沖縄県	5,309,299	5,617,504	308205	37	35

(備考) 世帯数は、各年3月末の住民基本台帳の数値を示す。

預金は国内の都市銀行及び地方銀行の預金合算数値を示し、信用金庫等の「その他」の金融機関の預金は含めない。  
東洋経済新報社「2012年度地域経済総覧」「2013年度地域経済総覧」より作成。

尚、原資料は日本銀行、信金中央金庫、ゆうちょ銀行等の発表資料による。

報酬を47都道府県で比較したものである。東京を100とした場合、神奈川、埼玉、千葉など首都3県、愛知・三重など東海2県、大阪、兵庫、奈良、京都など関西2府2県が70台から80台、それ以外の県は非常に低く、報酬格差が歴然としている。さらに、企業の法人課税所得を同様に見ると、東京対地方という格差が歴然としていることに驚かされる。先にも述べた通り、海外企業の利益は、企業本社が集積する東京など一部の大都市に集中し、所得の地域間格差を生み出してきているのである。

東京に比べ、所得による分配が少ない地方では、個人の預貯金も削減させている。一世帯当たりの預貯金など貯蓄格差の実態を見ておこう。表6は、都道府県における一世帯当たりの預貯金額を比較したものである。2007-2012年間に1世帯当たりの預貯

金が増えたのは東京を中心に東北各県（特に宮城）において顕著である以外は、大部分の府県で減らしている。また、地域間の貯蓄格差を見ても、一世帯当たりの預貯金額が最高の東京は最少の沖縄に比べ、同期間に2.7倍から約3倍に差を広げている。所得や貯蓄から見た地方の生活基盤は弱体化しつつある。

所得や貯蓄の地域間格差が広がる背景には、就業構造にも課題がある。表7によれば、2005-2011年間の労働力人口の地域別動向に大きな変化はなく、労働力人口の61.4%が南関東以外の地域に分散しているにもかかわらず、同期間に就業者数が増加したのは南関東のみで、他地域ではすべて減少していることがわかる。

就業率の低下は東北で6.6%、四国で5.1%、北陸

表7. 労働力、就業者数、完全失業者数、就業率、完全失業率の地域別動向 単位：万人、%

	労働力人口と構成比						就業者数			
	2005年度	構成比	2010年度	構成比	2011年度	構成比	2005年度	2010年度	2011年度	05-11年度 増加率
全国	6,650	100.0	6,590	100.0	6,545	100.0	6,356	6,257	6,244	▲ 1.8
北海道	281	4.2	274	4.2	271	4.1	266	260	257	▲ 3.4
東北	498	7.5	476	7.2	468	7.2	473	450	442	▲ 6.6
南関東	1,840	27.7	1,887	28.6	1,880	28.7	1,760	1,790	1,793	1.9
北関東・甲信	541	8.1	529	8.0	525	8.0	521	504	503	▲ 3.5
北陸	299	4.5	287	4.4	285	4.4	288	275	275	▲ 4.5
東海	811	12.2	808	12.3	801	12.2	784	775	771	▲ 1.7
近畿	1,041	15.7	1,023	15.5	1,016	15.5	987	962	965	▲ 2.2
中国	395	5.9	385	5.8	378	5.8	380	369	374	▲ 1.6
四国	207	3.1	198	3.0	197	3.0	198	188	188	▲ 5.1
九州・沖縄	738	11.1	725	11.0	725	11.1	699	684	687	▲ 1.7
	完全失業者数				就業率			完全失業率		
	2005年度	2010年度	2011年度	05-11年度 増加率	2005年度	2010年度	2011年度	2005年度	2010年度	2011年度
全国	294	334	300	2.0	57.7	56.6	56.5	4.4	5.1	4.6
北海道	15	14	14	▲ 6.7	54.2	53.8	53.3	5.3	5.1	5.2
東北	25	27	25	0.0	56.7	55.4	54.8	5.0	5.7	5.3
南関東	80	96	86	7.5	59.1	58.3	58.3	4.3	5.1	4.6
北関東・甲信	20	25	23	15.0	60.0	58.4	58.4	3.7	4.7	4.4
北陸	10	12	11	10.0	60.0	58.3	58.4	3.3	4.2	3.9
東海	26	33	30	15.4	61.3	59.5	59.3	3.1	4.1	3.7
近畿	54	60	51	▲ 5.6	55.0	53.5	53.7	5.2	5.9	5.0
中国	15	16	14	▲ 6.7	57.4	56.4	55.8	3.8	4.2	3.7
四国	9	9	9	0.0	55.8	54.3	54.5	4.3	4.5	4.6
九州・沖縄	39	41	38	▲ 2.6	55.4	54.8	55.0	5.3	5.7	5.2

(備考) 労働力調査では、2011年3月11日に発生した東日本大震災の影響により岩手県、宮城県及び福島県で調査実施が一時的困難となった。

ここに掲載した、2011年の< >内の数値は補完的に推計した値（2005年国勢調査基準）である。

【参考】 <http://www.stat.go.jp/data/roudou/120424/index.htm>

表8. 産業別に見た就業者数の動向

単位: 万人, %

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2005-2010年 増減数	2005-2010年 増減率
総数	6,356	6,382	6,412	6,385	6,282	6,257	▲ 99	▲ 2
農業, 林業	259	250	251	245	242	234	▲ 25	▲ 10
漁業	23	22	21	23	20	18	▲ 5	▲ 22
鉱業, 採石業, 砂利採取業	3	3	4	3	3	3	0	0
建設業	568	559	552	537	517	498	▲ 70	▲ 12
製造業	1,142	1,161	1,165	1,144	1,073	1,049	▲ 93	▲ 8
電気・ガス・熱供給・水道業	35	36	33	32	34	34	▲ 1	▲ 3
情報通信業	175	180	192	189	193	196	21	12
運輸業, 郵便業	320	180	192	189	193	196	▲ 124	▲ 39
卸売業, 小売業	1,084	1,075	1,077	1,067	1,055	1,057	▲ 27	▲ 2
金融業・保険業	157	155	156	164	165	163	6	4
不動産業, 物品賃貸業	101	107	113	111	110	110	9	9
学術研究, 専門・技術サービス業	207	204	198	200	195	198	▲ 9	▲ 4
宿泊業, 飲食サービス業	381	374	380	373	380	387	6	2
生活関連サービス業, 娯楽業	238	242	233	236	241	239	1	0
教育, 学習支援業	281	282	279	283	287	288	7	2
医療, 福祉	553	571	579	598	621	653	100	18
複合サービス事業	76	75	71	56	52	45	▲ 31	▲ 41
サービス業 (他に分類されない)	447	467	478	485	463	455	8	2
公務 (他に分類されるものを除く)	229	222	227	223	222	220	▲ 9	▲ 4

(備考) <http://www.stat.go.jp/data/roudou/120424/index.htm>

で4.5%, 北海道で3.4%と高い減少率を示している。同地域は, 2002年以降, 1億円以上の補助金を投じて企業誘致を積極的に行ってきた地域である。だが, 誘致した企業のうち, 10年以内に撤退や事業規模を縮小した製造業が多数立地していた地域でもある<sup>5)</sup>。同地域から大手製造業が撤退等を続けた背景には, 円高やアジア新興国との競争がある。それによって国内から海外へと生産を現地主義に切り替える企業が増加したことや, 地方分工場から国内母工場へと生産を集約した企業が増えたこと, さらに誘致企業の撤退や事業縮小再編で下請中小企業群との取引を減らしたこと等が, 地方都市の製造業就業者の減少に影響を与えている。

さらに, 公共事業抑制による建設業就業者の減少, 地場産業ともいえる農林水産業・加工業での就業者数の減少も挙げられる。表7の完全失業率の地

域別動向によれば, 多くの労働力を抱えながら就業者数が減少傾向にある地方では完全失業率も高い傾向にあり, 人々が希望通りに就業できない状況に置かれていることがうかがえる。

表8は, 産業別の就業者数の動向である。2005-2010年間の就業者数を見ると, 地方を中心に運輸・郵便業をはじめ製造業, 建設業, 卸・小売業などで就業者を大幅に減らしても, 医療・福祉による就業者数の増加では吸収できていないことが明らかであり, 結果として99万人の就業者減に至っている。

大都市でも東京都墨田区や大田区, 大阪府東大阪市など従業員数4人以下の中小零細製造業が集積する大都市地域であっても, 親企業の海外進出に伴う取引停止や下請発注価格の大幅削減などにより仕事量を減らす傾向にある。それが従業員数の削減・事業所の倒産を誘発し, 地域経済を脆弱なものにして

5) 朝日新聞社が2012年2月から3月にかけて47都道府県に対して行ったアンケート結果による。「朝日新聞」2012年3月19日付

表9. 先進6カ国の中で賃金低下が著しい日本（製造業の全雇用者数）

	2008年 (a)	日本=100の場合の 国家間格差	2009年 (b)	日本=100の場合の 国家間格差	2010年 (c)	日本=100の場合の 国家間格差
日本	103.7	100	102.7	100	101.4	100
イギリス	139.3	134	142.1	138	143.9	142
イタリア	137.4	132	141.9	138	145.9	144
ドイツ	119.4	115	121.0	118	121.5	120
フランス	124.5	120	127.2	124	129.5	128
米国	126.3	122	130.7	127	132.2	130

(備考) (a), (b), (c) は2000年を100とした場合の指数を指す。

『世界国勢図会』2012年より作成。

いる<sup>6)</sup>。

経済のグローバル化は、大都市から農山村に至る多様な地域において雇用や所得を喪失させる傾向にある。それは様々な地域で民間及び地方自治体による再投資が減り、雇用と所得を再生産する民間や自治体など公民の地域管理条件が失われてきていることを意味する。

## 2-2. デフレ構造下の地域経済

経済のグローバル化によって、日本経済の再生を目指すという政府の「日本再生戦略」では、地域経済は衰退するばかりではなかろうか。正規雇用下で働く人々でも、雇用者報酬の要である賃金の伸び悩みや削減が依然続いている。この状態は、人々に生活防衛のために節約志向による安価な商品やサービスの選択を促し、商品等の単価を下落させ、人口減少による売上数量の伸び悩み要因も加わって、小売・卸売業をはじめ就業構造の要となる企業の収益を減少基調に向かわせている。

企業が設備を維持し利益を生みだし所得分配に至るには、あらゆるコストの削減を優先することになる。ここで人件費はコストと見なされ削減対象となる。人件費の削減による賃金の減少は家計所得を減少させ、そのため人々はさらに低価格志向を高めざるを得ず、企業もコスト削減姿勢を再び強め賃金を

減らすなど、地域経済の悪循環の構図（デフレ構造）を定着させている<sup>7)</sup>。

問題は、この構図の要因とも言える「物価と賃金の下落基調」が先進国の中で日本のみ、10年以上にわたり続いているという点である。表9は経済のグローバル化が加速した期間の賃金の先進国比較であるが、欧米は賃金が上昇局面にあるにもかかわらず、日本だけ下落基調にある。1960年から2007年までの労働分配率の推移を見ても、労働分配率は過去6度の低下過程（＝景気拡張過程）があるが、2001-2005年間の期間は最大の労働分配率の下落値（-4.2%）と雇用者報酬の下落値（-3.9%）を経験した。つまり、景気が上昇し企業は利益を生みながら、利益は賃金に反映されてこなかったのである<sup>8)</sup>。

物価も10年余り下落局面にあるが、その間でも2005-2007年頃は、円安による輸出急増で上場企業が史上最高益を記録した時期である。その時期にこそデフレ脱却の可能性はあったと言える。賃上げを行うのに十分な利益水準を企業は確保していたにもかかわらず、労働分配率が大きく下落して賃金が伸びなかった。たとえ、新興国との競争激化を理由に経営者側が賃上げを渋ったからであっても、また労働組合も将来の業績悪化時の人員削減に備えて内部留保の積み上げを容認したからであっても、地域経済のデフレ構造と疲弊を深化させたことには変わりはない。

6) 山田伸顕「グローバル展開に活路を見出す大田区モノづくり産業」伊藤正直、藤井史朗（2011）『グローバル化・金融危機・地域再生』日本経済評論社、P210-P213

7) 山田久「賃金デフレの罫からの脱却には労働市場改革が必要」『エコノミスト』毎日新聞、2012年11月20日、P25

8) 厚生労働省編（2009年）『平成21年度版、労働経済白書』P254、尚、原資料は内閣府「国民経済計算」並びに財務省「法人企業統計調査」による。

ない<sup>9)</sup>。

まずはグローバル化の果実を内部留保してきたグローバル企業が、業績回復と収益性の向上を賃金として雇用者報酬に反映し、生活の基本を為す国内農林水産物の消費向上や住宅・福祉等へ人々が再投資できる諸条件を形成する責務があると言えよう。

そうしなければ、早晩デフレ経済下で地域の産業基盤が空洞化し、人口の再生産は困難となり、住民の流出は加速するに違いない。それ故に、経済のグローバル化に翻弄され続けてきた経済社会を脱し、人々が一人ひとり人間らしい生活と労働を通じて地域社会の安定を図れるような地域政策の再設計も急がれる。その主体こそ、地域の経済社会課題を熟知した地域住民を中心に中小企業、協同組合、NPO、地方自治体など多様な地域経済の担い手である。

地域の多様な担い手が、地域課題を調べ共有しながら協力連携し、年齢や障害の有無に関係なく地域の多様な人材の活用を図り、地域資源を活用した地産商品やサービスの開発・販売を通じた地域産業の振興を促進し、雇用の形成や所得の向上、移住・定住者の増加と地域消費の拡大等に結びつけていくことが期待されている。つまり、地域経済循環の構造を再生産していける地域主体間の協働による地域産業政策の構想と展開が待たれている。その際、地域経済の循環は、特定の市町村内に閉じられた循環ではなく、人々の生活圏の拡大等に伴い地方農山漁村の生産市場と地方都市や大都市の消費市場、大都市内部の近郊農家と新興住宅地区を結ぶ開放的・広域的な循環が中心となる。異業種や同業種の中小企業間での取引や技術力向上を伴う協同組合・協議会の設立、それに伴う新たな市場の開拓に結び付くものでもあることも期待されている。

2004年以降日本の人口は減少に転じ、今後の日本

は、先進国の中でも比類のない早さで高齢社会を向かえる。それは、大手の製造業やサービス業にとっては消費市場と労働市場の両面において利益を生まず、魅力のない社会構造として扱われ、新たな設備投資を伴わず雇用も減らし、意思決定組織など従来からの本社機能も含めた完全現地体制などに移行する動機ともなっている<sup>10)</sup>。海外で生産した製品を同国内や近隣諸国の消費市場で販売し、その利益を本社のある東京に吸収せず海外市場で再投資し、企業の成長と多国籍化を促進する構図と言えよう。

円高の容認と個別・地域間貿易自由化協定(EPA や TPP などの経済構造調整政策)への協調が進めば、安全を重視する都市部の消費者・消費団体とともに成長してきた地方中山間地域や都市近郊の生産農家・協同組合の生産基盤は価格競争に洗われ、良好な生産・雇用条件を失い、都市と農村の共生、都市と農村の国土保全機能などを喪失しかねないであろう。

地域経済の発展と企業の成長が、もはや別ものとなり、グローバル企業の国際分業構造と東京の世界都市化のみが進展する状況のもとでは、地方都市や農山村では、安定した正規雇用の機会を失い、職業・職場を求める若者たちが地元を離れ、パートやアルバイトなど不安定就労や外国人研修生に依存した安価な労働力に依存した就業構造の固定化を招いていく。それは地域経済の劣化やコミュニティによる地域共同管理機能の崩壊につながり、決して放置するわけにはいかない<sup>11)</sup>。

こうした現状や趨勢が顕在化しながらも、経済のグローバル化や経済構造改革に一定の社会的規制をかけるべきであるという政府の姿勢はどこにも見当たらない。既述のように、それらに翻弄されず、住民が生活の安心を得られ、将来に希望を持ち、自ら

9) 山田久, 前掲書, P26

10) トヨタ自動車は海外で販売する車を対象に開発機能を現地に移す。まず米国で現地技術者が全面的に開発下乗用車を2012年内に販売する。同様の手法を中国などにも段階的に広げ、日本に集中する開発機能を世界の主要市場に移し、現地のニーズを取り込むグローバル経営を加速させる。「日本経済新聞」2012年4月6日付

11) 高齢化が進む日本は、もはや市場として縮小し、製造業が利益を上げる環境でなくなっている。外で生産した製品を海外で販売し、利益を日本に持ち込むための装置になることが日本の製造業には必要である、との指摘は日本経団連などの多国籍化した大企業経営者の共通認識となっている。入交昭一郎「製造業から見た日本と世界」『朝日新聞』2011年12月24日付。

の生活の質的向上のために職業を選び、自然と共生し、必要な教育や文化サービスが得られる社会を、国の制度・政策に従属するだけでなく、地域から築き上げていくための地域政策づくりの挑戦も始まっている。従来は国の産業政策に従属しながら地域経済を展望してきた市町村や都道府県が、その立場を見直し、むしろ積極的に地域の雇用や経済活動を守り、中小企業、地元産業団体、協同組合、消費者団体等とともに地域の課題を協議・検証し、自覚的に雇用と所得、環境と文化を守るための地域自治的な地域経済政策に着手する地方自治体が存在感を増している。

地域の多様な主体が協働し、人々が人間的な暮らしを維持又は回復を遂げていくには、住民が働き、収入を得て自らが求める生活の幅を広げていける地域社会と地域経済を再生産していかななくてはならない。その場合の地域とは、単なる空間や場所という意味ではないことにも注意が必要である。むしろ私たちにとっての「地域」とは、個人や家族が人間らしい暮らしを実現していくために必要なもっとも基底的な空間という積極的で自覚的な意味を持つ。地域とは住民と住民、住民と自治体、住民と産業が協働し、住民の生きがい、質の高い共同の生活環境や労働環境、自然との共生関係を生み出していくための基礎的な場所をも意味する。

現代社会の地域をこのように定義すれば、この地域に共生し成り立つ「地域産業」とは、上記で述べてきたような生活と経済を乖離させ、経済の成長が生活の豊かさに結びつかない産業活動を展開する企業や産業団体を意味することはない。自然と人間の健全な物質代謝を地球レベルや地域レベルで破壊し、さらに雇用破壊によって住民の生命や築き上げてきた生活環境を結果として否定するような産業を意味するものでもない。

私たちが構想し多様な地域の主体の協働によって実現を目指す地域産業とは、(1) 雇用を通じて働く者の生きがいや人間としての尊厳を大切に作る産業、(2) 安定した雇用契約を通して、働く者が能力を発揮し、潜在能力の発現に努力し、家族や地域の絆づくり（地域コミュニティ活動）を積極的に支える産業、(3) 地域固有の原材料や労働力を優先し

て使い、製品やサービスの販売を通じて生まれた利益を所得・納税・取引などの形で地元の住民・自治体・関連事業所に還流し、経済活動を通じた資金の地域内循環を、持続的に形成する産業、(4) 自然との物質代謝・物質循環を重視し、環境負荷の低減化に取り組む産業、(5) 国内外並びに都市と農村の生産と消費が常に互いのニーズを把握し、生産と消費の信頼関係を構築しながら海外と日本、日本国内の都市と農村の共生と再生産を担っていく産業、等を経営理念に据えた地域経済主体として定義することができる。

ただし、地域産業は、地域条件によっては民間事業者以外であることもある。特に、民間事業者の立地が少ない農山漁村では、雇用や所得を守り、環境や文化の保全に中心的な役割を担ってきた市町村（三セクを含む）、農協・漁協・森林組合・商工会・商工会議所、中小企業団体、生活協同組合等が地域産業として、地域経済を担うこともあり得る。また、地域産業が上記の機能を果たすための地域産業活動の仕方も多様である。市町村域を超えて、さらに国境を越えて産業活動を展開し、相互の地域問題の解決と人間的な暮らしの実現に取り組むことの重要性が増している。国内の農山漁村地域の生産系協同組合と都市地域の生活協同組合との「協同組合間提携」「産消提携」事業、新興国や発展途上国で人権保護、貧困克服、環境保護を目的に生産活動をする NGO・NPO・生産組合と日本の NGO・NPO・生活組合との「フェアトレード」も、地域産業主体間の自治と協働に基づく地域経済ネットワーク（広域的な地域経済循環事業）であり、グローバル経済時代の地域産業課題として重要になっている。

### 3. 住民、中小企業、自治体の協働による 地域産業政策

特に21世紀に入り、地域社会は、経済のグローバル化による様々な負の影響を受け、人々が生活し辛い状態に直面している。

例えば、農山漁村を抱える地域や地方都市は、人口減少・高齢化が市町村合併後の小中学校の統廃合によって子供を持つ世代の市外・県外流出で加速

し、地域コミュニティの共同管理能力が著しく低下した地域や集落を抱えている。高度な技術教育を受けた若者たちが地元に残り仕事に就くための職場が、海外生産比率を高める大企業の影響を受けて倒産・廃業・合理化する中小企業の増加によって減少し、市町村合併や農協・森林組合の合併による就業機会の減少がそれに追い打ちをかけ、人々の定住条件を悪化させている。

雇用・賃金・職種や教育・医療等の面で定住条件を失う地域では、年少人口や20代、30代の人口再生産が可能な住民の流出を生じている。人口が地域で再生産されない状況では、次第に個々の生活や地域コミュニティ活動の維持、労働を通じた自然への働きかけも弱くなり、地域単位での国土保全機能も低下させることにつながっていく。人生設計の困難な不安定で劣悪な労働条件や雇用環境が増えれば、独り暮らしを選択せざるを得ない若者や中高年齢者が増え、地域での住民相互の互酬関係も断絶し、無縁社会の広がりすら危惧される。

だが、この危惧は現実のものとなりつつある。既にわが国では、人生や仕事に希望を失った人々の自死（自殺者）が毎年増加し、1998年以降、大都市や地方を問わず全国で毎年3万人以上の人々が自ら尊い命を絶っている。この悲しい現実が、1998年以來14年もの長期にわたって続いているのである<sup>12)</sup>。

私たちは、この現実から、まずはグローバル経済を主導する産業活動やそれを推進する国・地方の経済政策が、人々の暮らしや生活基盤の充実に結びついてこなかった事実を直視しなければならないであろう。その上で、人々が生きがいを失った社会を、生きがいを持って暮らし続けられる地域社会に転換していける地域産業の育成と産業活動の支援、地域産業活動を通じた地域経済の実現に取り組んでいかなければならない。

経済のグローバル化に翻弄されてきた時代の克服が急がれる。一人ひとりの住民が希望を持って生活を続けていける雇用条件や労働環境を築き、それと共に個人や家族の異常を察知し手を差し出せる温か

い近隣コミュニティの自治力を築かなくてはならない。それには、従来のように地域政策の主導権を国任せにするのではなく、住民、地元産業団体、地域住民組織やNPO、さらに市町村など地域の課題をもっともよく知り、課題解決のために持続的に協力・連携可能な多様な主体が協働し、自治力を高め、地域課題と向き合いながらその解決を図る持続可能な地域政策の実現が望まれる。

以下、そのモデル的事例を取り上げ、「復興の時代」に求められる地域産業政策の諸条件を考察しておこう。

### 3-1. 地域内分権と自治に基づく集落単位の地域産業振興活動

初めに取り上げるのは、人間生活の基本となる「安全な食」の生産、流通、消費を基本とした食料・農業・農村振興一体型の地域づくりを目標とする地域内分権型の自治体地域産業政策である。

農林漁業地域を抱える地方都市の中には、自然の物質循環を維持しながら安全な食料生産体制を築き、都市内の流通と消費の拡大、地域ブランド開発と域外・国外の消費市場を包摂しながら地域経済の循環構造を形成する地域産業政策を試みる自治体が生み出されている。そこでは、住民のための安全な食料の生産と流通・消費を、地域内の農地と生産者・協同組合・消費者団体・教育機関との連携のもとで取り組み、食料自給率の向上と環境保全との両立を図る事業が中心となる。その理念、仕組み、推進体制など一連の政策体系の根幹をなしてきたのが、グローバル経済や人口減少に翻弄されない地域産業政策づくりのための自治体の条例制定であり、条例に依拠した計画的な地域産業政策の展開である。

そのモデル事例の一つを、小規模な集落営農や市街化区域の農業を含め地域農業全体の振興を軸とする自治体の地域産業政策に求めることができる。1999年制定の食料・農業・農村基本法を活用した自治体地域産業政策である。

旧法である農業基本法（1999年廃止）は、農業の

12) 警察庁生活安全局生活安全企画課「平成22年度中における自殺の概要資料」平成23年3月。

発展と農業従事者の地位向上を国の農業政策の目標に置き、自治体農政を「国の施策に準じる」立場として扱ってきた。ところが、同法に代わって制定された食料・農業・農村基本法では、その目的を農業生産の振興から「食料の安定供給の確保」「多面的機能の発揮」「農業の持続的な発展」「農村の振興」「水産業及び林業への配慮」へと広げ、その具体的実施に向けて自治体農政の役割を強く求めるようになった。同法第8条では「地方公共団体は、基本理念の通り、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と述べ、自治体農政の責務を明文化したのである。

第8条を法的根拠とし、農業を基盤とし、地域内分権と地域自治の理念に基づく地域産業政策に踏み出したのが、新潟県上越市である。上越市は全国の自治体に先駆けて2000年に食料・農業・農村基本条例を制定した。同条例では農業重視にとどまらず、市内の食料自給率向上、物質循環を重視した環境保全型農業の推進、地場産業として持続的な発展を展望できる農業経営の追求、農業・農村と都市の消費が連携する広域連携型地域経済の形成を地域農政の方針として明文化し、2001年「上越市食料・農業・農村基本計画」を策定している。

同計画の目標は、農業資源を活かした「農業がひかりかがやくまちじょうえつ」（豊かな食と自然を活かした産業の育つまち）という地域農政の実現にある。その地域農政では上越市の将来像を「農業都市」と定め、自治体が都市的機能のみに純化するのではなく、自治体内の農村的機能とも両立し、安全な食料生産を産業としても自立させることで自然環境と調和した都市を実現できるとしている。農業関係者だけでなく家庭菜園を楽しむ都市生活者や食育を重視する教育機関とも連携し、「地域全体で農業を支えていく」ことを宣言し、成果を生み出している点に注目したい。

上越市の集落間営農の振興は、この宣言を具体化

していくための主要施策である。上越市は2005年に周辺13町村と合併し21万人の人口規模を持つ都市となった。それとともに、2009年には地方自治法の一般制度としての地域自治区を旧上越市内15地区、旧町村単位13地区の合計28地区に設け、地域自治区を構成する地域協議会を市の諮問機関としてだけでなく、地域固有の課題であっても住民自らが協議し全市の政策に反映できるよう自主的審議機関として重視し、住民の地域自治活動による地域内分権体制を構築してきた<sup>13)</sup>。

合併により編入した13地区には中山間地域が多いことから集落営農の振興とともに、集落間連携による中山間地域農業全体の振興を図ることが、編入地区の地域協議会の重大な関心事であり、地域自治活動と集落衰退防止の観点からも重要な課題と位置づけられている。集落間連携は旧町村単位での連携組織、複数集落で連携する組織など実に多様である。ただし、農業は自治会・町内会や区等の住民組織による地域共同管理のもとで成り立ち、主体は住民組織の地域単位となる集落にある。そうした認識に立ち、集落を地域農業の基本としながら、現実には高齢化と担い手不足が加速する中で土地利用や農業機械・施設の共同利用等の課題もあることから、集落間に「横串」をさす必要性も検討されてきた。そこで、集落間に横串をさし、集落間連携による地域自治活動と、農業・農村の維持発展を図るために設置されたのが上越市の「地域マネジメント組織連絡会議」である。

同会議は2011年2月に設立され、集落間の情報交換、共同による取組活動や農地の利用調整等をめぐる集落間・旧町村間・旧町村域と旧上越市域との連携、農業生産の担い手育成と営農体制の整備（新規就農者の確保、法人化、機械の共同利用）、地域資源を活用した農産加工・6次産業化等に着手しはじめている。合併後の上越市が直面してきた都市地域と連携した地域農政の展開は、自治体内や自治体外の消費市場との間に新たな地域経済循環の形成を進め、地域経済を土台とした集落自治活動・地域自治

13) 池田浩「上越市における地域協議会の実際と可能性」西村茂編（2011）『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、P47-68

活動・自治体外との住民交流・ネットワーク経済の可能性を引き出している<sup>14)</sup>。

岐阜県恵那市も、上越市と同様に地域自治区を単位に都市内分権を進め、地域自治区内の地域協議会とまちづくり実行組織が、集落を基本とする中山間地域振興に対し意欲的に地域産業活動を展開している自治体である。

恵那市は、2004年10月25日に1市5町村で合併し、改正地方自治法205条5に基づき市内に13の地域自治区を設置した。恵那市の特徴は、13地域自治区ごとに行政の出先機関である地域協議会とは別に、自治会をはじめとする各種地域住民団体が結集した「まちづくり実行組織」を設け、地域協議会と連携し、行政固有の全市的課題を除く地域住民の生活課題の解決に向けた地域活動に取り組んでいる点にある。その一つ、中野方地域協議会と連携し、地域課題の解決に取り組む中野方まちづくり委員会の地域活動も、中山間地域の住民自治振興策のモデル事例と言える。

中野方地域自治区には、地域協議会と連携したまちづくり実行組織「中野方まちづくり委員会」がある。同委員会は、地域協議会委員と町内の各種住民団体の構成員から組織され、中野方地域が目指す固有の地域ビジョンを策定し、その実現に向けて棚田・里山部会、伝統文化部会、健康福祉部会、観光振興部会、農業振興部会の5部会を組織している。多数の地元住民はそれら部会の運営と事業に参加し、さらに中野方地域以外の恵那市民や、名古屋など都市部の人々の参加も図りながら、地域づくり事業に取り組んでいる。

様々な中野方地域のまちづくり事業の中で、特に注目したいのが、農業振興部会の地域産業政策である。同委員会では、5年間の地域ビジョンを掲げ、都市内分権による地域自治活動を推進するために人口割・均等割で毎年給付される「地域づくり補助金」等を活用し、農業振興部会による生産販売事業

や交流事業、地域貢献事業を実践してきた。農業振興同部会では、販売事業の収益によって就業機会のない地元女性のために雇用拡大を図る一方、棚田百選にも選ばれた棚田を活用した棚田米や純米酒など地域ブランド製品の開発、休耕地を再利用した無農薬野菜の加工販売、地元小学校の給食用食材の生産供給等で実績をあげてきている。

地域自治区という限られた地域で住民が協働し、安定的かつ継続的な地域産業政策へと高めていくために、同部会では農事組合法人を設立し、「地元野菜の販売、食事処の経営、野菜加工場の運用、学校給食の提供、休耕地を借りた新規野菜生産」に取り組んでいる。同事業を通じ、常時60名程の集落に暮らす女性を雇用し、集落内の農地の耕作放棄を抑制し、農村女性の雇用拡大と賃金保障、地域内自給率の向上、地産地消の拡大、都市の消費者との間の交流活動の拡大に繋げるなど、広域的な経済循環構造を築きつつある<sup>15)</sup>。

愛媛県今治市は、1999年の国の食料・農業・農村基本法が品目横断的経営安定対策を打ち出すなど経営規模拡大策を農業の担い手育成の柱に据えていることへ危惧をいだき、「有機農業の振興」「地産地消の推進」「食育の推進」を3本柱とした自治体農政を地域産業政策として2006年9月制定の「今治市食と農のまちづくり条例」に基づき取り組んできた自治体である。

同条例を制定する以前から、今治市は、地元農産物の地域内循環による地域経済の確立など農業を活かした独自の地域産業政策の導入と浸透で注目を集めてきた都市である。その政策の原点は、1983年の学校給食調理場の自校化と学校給食への地元有機農産物の導入、地元食材の地元使用、以上の実績を踏まえた1988年市による「食糧の安全性と安定供給体制を確立する都市宣言」にまでさかのぼる。

同市では2005年1月に12市町村との広域合併を遂げ、農漁業・加工業を主とした産業地域を新たに包

14) 笹川肇、布施良之「『農業がひかりかがやくまち』をめざす－新潟県上越市農政の骨格」中嶋信編著(2011)『自治体農政の新展開』自治体研究社、P20-35

15) 鈴木誠「恵那市地域自治区における住民自治活動の評価と展望」西村茂編(2011)『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、P177-182

撰したことにより、1988年の同宣言の策定に関わった農業団体、商工団体、消費者団体、PTA等から要請を受け、旧今治市の地域農政の指針でもあった都市宣言を、編入旧町村域も含めた新市の宣言として扱うことを決め、同年12月新市議会で議決し、新今治市の地域産業政策の目標に掲げた。同市では、農林水産業の振興ビジョンを描き、この都市宣言を着実に実行していくために、2007年の9月議会で「今治市食と農のまちづくり条例」を全会一致で可決成立させた。

この条例は、食と農林水産業を基軸とした地域経済を構築するため、「地産地消の推進」「食育の推進」「有機農業の振興」を柱とした市の責務、市民や農林水産業者、食品関連事業者の役割を明示し、諸施策を推進するための特別法である。同市では、先の上越市と同様、家庭菜園などで安全な農作物を生産し自給に活かそうとする市民も農業生産者とともに「安全な農業」の担い手と位置づけ、安全な地域農業の振興を全市的観点から推進するため助成活動も行ってきた。

同条例の意義は、次の9点にある。すなわち、①「食料の安全性と安定供給体制を確立する都市宣言」(2005年新市議会議決)の実効性を担保、②「地産地消の推進」「食育の推進」「有機農業の振興」における「市の責務」と「市民、農林水産業者、食品関連事業者の役割」を明確にし、今治市のまちづくりを食と農の振興で推進していくことを明文化、③「地産地消の推進」「食育の推進」「有機農業の振興」を3本柱にまちづくりの基本理念を構築、④本来は法律に準拠して地産地消・食育・有機農業・地域農林水産業・遺伝子組み換え作物栽培規制等をばらばらに制定するところを、一本の条例にまとめ、地産地消推進計画、食育推進基本計画、地域農林水産業振興基本計画、有機農業推進基本計画を総合的に推進し、全庁的対応の促進と庁内セクショナリズムを排除、⑤有機農業の推進、有機農産物や特別栽培農産物の消費拡大を明示し、有機農業に対する姿勢を宣言し、市から国や県の有機農業政策をバックアップ、⑥市町村で初めて遺伝子組み換え作物の栽培に罰則付きの規制を導入し、交雑・混入の防止、種苗法による権利侵害の防止、栽培に伴う住民トラブル

の回避、市内での遺伝子組み換え作物の栽培の抑止効果を期待、⑦基本計画に品目別自給目標を明示し、地域農業全体の振興を有機農業に向けて図る方向性を明示、⑧認定農業者、エコファーマーはもちろん、安全な作物を生産するために耕作する者を全て地域農業の担い手と位置づけ、施策や助成の対象とする、⑨市民主体の「食と農のまちづくり委員会」を諮問機関としての審議機能だけでなく、施策の実施主体となって、まちづくり運動を展開できるように設置、等である。

この9原則を着実に実行することで、地域の農林水産業者に消費者の顔が見える位置で安全な品質の農産物生産を促し、市民や子どもたちには今治産農産物の消費を優先してもらいながら、農林水産業と市民との間に食と経済の循環を確立し、安全な食生活と雇用と所得の維持安定を図ろうとしている。

この条例に基づく地域農政の成果は、着実に生まれつつある。その一例が、今治市の学校給食に見られる。今日では、学校給食に用いられる野菜と果物の重量割合を見ると、市内産がほぼ40%の割合で使用されており、市内で自給できない農産物を、今治市以外の県内他市町村20%、県外市町村40%の割合で補っている。また、学校給食の食材の約1割が、市内産の有機農産物で占められ、その割合を今後は徐々に高める方向で模索が始まっている。

今治市が「地産地消の推進」「食育の推進」「有機農業の振興」を地域農政の3本柱に据えて、同条例に基づく推進計画を展開する背景には、地産地消による学校給食事業が、学校卒業後に市が進める地域農政を理解し、生産・流通・消費のいずれかに参画し、地域づくりを担う人材の形成に、大きく貢献していることにもよる。

市町村合併前の旧今治市時代の2003年2月、市では「26歳の市民を対象に食材選択アンケート」を実施し、同市が地産地消の給食を始めて5年目の1988年に小学校3年生だった世代から、同市の地域農政の成果が読み取れる結果が得られた。すなわち、同市の学校給食を食べて育った若者たちの方が、そうでない同世代の若者たちよりも食に対して望ましい消費行動を取っていることが明らかとなった。特に、大人になってからも地元産の食材を求めようと

する行動が、市外の12%に比べて同市の給食を食べた若者たちの方が約2倍と高く、積極的に地元農産物や有機農産物など付加価値の高い安全な食材を購入しているという結果が得られたのである<sup>16)</sup>。

経済のグローバル化にともない地域の消費市場にも価格競争力に勝る輸入農作物や加工品が浸透するなかで、価格競争に翻弄される農水産業や消費生活の時代を脱し、安全な農林水産物の生産と流通・消費を図り、土地の遊休化防止と安全な土地利用促進、地域生産者の所得保障、地域ブランド化を全市的に取り組み重要性を、今治市の地域産業政策から学ぶことができる。国が推進した市町村合併では、疲弊する自治体や地域経済の実態が数多く紹介される中で、上越市、恵那市、今治市の事例は、合併による弊害を予測し、弊害を生み出さない地域づくりを都市内分権とそれに基づく地域産業の起業や育成支援、雇用と所得保障、高付加価値ブランド商品の開発と広域連携による消費市場の形成など包括的な地域産業政策の展開事例として注目に値しよう。

### 3-2. 中小企業振興条例を根拠とした地域経済の再生への挑戦

国内の中小企業では、特に2000年以降の円高による大企業の海外進出、逆輸入製品との価格競争を受けて、取引量の減少・取引価格の引き下げと低収益性による経営難を露呈する事業所が急増している。それに労働力不足や後継者難が追い打ちをかけ、倒産・廃業に至るケースも増えている。中小企業の衰退は、地域内の民間事業者各々の減少に留まらず、人口の再生産にも寄与する若い世代の就業を困難にし、定住条件を失わせ、人口の社会減と自然減を招き、生活保護世帯の増加や地域コミュニティの空洞化に至る深刻な地域問題へとつながるという認識も広がっている。

したがって、こうした地域課題と向き合い、経済のグローバル化や国の経済構造調整政策などに翻弄されることのない地域経済の再生をめざす地方自治体も増えている。それは、中小企業振興条例や地域

経済振興条例に基づく地域産業政策の展開となってあらわれている。

自治体による中小企業振興策や地域経済振興策のモデルと言われるのが東京都墨田区の地域産業政策である。東京都墨田区では1979年に独自の地域経済振興策の出発点として中小企業振興条例を制定した。墨田区は、戦後復興期から1960年代の高度成長期まで、都内で最大の中小製造企業集積地域であった。ところが、70年代の2度に及ぶ石油危機の影響で中小企業（特に従業員5人以下の零細製造業）への発注が激減するとともに後継者難が加わり、小規模ながら高度な技術と異業種が集積し横請け等の共同受注の仕組みも抱え成長してきた区経済は、倒産や廃業の連鎖に直面し、ものづくりの文化や技術の消失に向かうこととなった。

墨田区の条例制定は、こうした事態の中で取り組まれた区独自の地域産業政策であった。

では、墨田区の中小企業振興条例の意義はどこにあったのか。それは次の3点に集約することができる。第1は、自治体が独自に中小企業の振興に取り組む事例が少ない時代状況の中で、自治体独自の判断によって地域固有の文化や高齢技術者・職人の雇用・技術力を支える中小企業の振興策に取り組んだこと。第2に、制定を目指した条例の中身づくりのために、まず自治体職員が区内の中小企業を訪問調査し、経営状態や事業の振興に必要な行政施策を探り、生産現場と地域づくりに役立つ条例の中身に仕上げていったこと。第3に、専門家・地域中小企業経営者等との情報共有や政策協議を進めるための推進体制（産業振興会議と呼ぶ）を庁内に設置し、既存の中小企業の経営革新や起業に役立つ支援体制を整備したこと、などを挙げることができる。

「条例、実態調査、振興会議」の3点セットが、墨田区の中小企業振興を進めていく基本を為し、現在も墨田区が中小企業振興のモデル自治体と称される理由である。

特に、1977年から79年にかけて、区内9,000以上の事業所を対象に、係長級職員約180人が取り組ん

16) 安井孝「食と農のまちづくり条例による地域の活性化」『平成19年度、自治体農政総合研究会報告書』

だ墨田区内全商工事業所の経営実態調査は、条例制定の確信となり、その後、墨田区の地域ブランドを積極的に押し出すハード・ソフト両面での仕組みづくりや、区内商工業と区域外のビジネスとのマッチング、技術力の底上げを図るための基本情報・データベースともなる重要な政策過程であった。その上で、中小企業振興策の推進体制となる「産業振興会議」の提言は、得られた中小企業経営者からの情報をもとに、「すみだ中小企業センター」（1986年）の開設へと結実させていく力となる。それは、小規模零細企業では導入が難しかった高性能機器を区で導入し、事業者に対して低料金で利用を促すことによって技術力と製品の付加価値を地域全体で底上げする拠点機能を担った。拠点機能はセンター常駐の専門家が区内中小企業への巡回相談をしながら、事業者カルテを作成し中小企業のデータベースを作成（センター開設前2年かけて約9,600社の製造業・卸売業の企業台帳も整備）して、企業台帳として定期的にデータ更新しながら技術情報や取引商談用の企業ガイド（冊子）へと仕上げることによっても発揮されてきた。こうしたビジネスマッチング機能は、今日でも自治体の地域産業政策として高い完成度を形成するに至っている。

産業振興会議から生まれた施策は以上に留まらず、ものづくりのイメージアップ戦略「3M運動」を生み、産業振興を超えて墨田区全体のまちづくりへ広がっていったことでも知られている。「3M運動」とは、地域イメージを高めることによって産業振興と地域活性化を同時に実現するという視点を持った地域づくり戦略と言える。具体的には「小さな博物館（ミュージアム）運動」「モデルショップ運動（現在は工房ショップ）」「マイスター運動」という3つのMの事業を展開していくことを意味する。

産業振興会議委員からの提案である「真の活性化は墨田という都市がアイデンティティ（主体性）を取り戻すことによって実現される。そのためには墨田区の特長、風土、歴史、伝統を考え、それを未来

にどのように成長させていくべきかを考えていく必要がある」という指摘は、自治体の地域産業政策の基本理念になりえると言っても過言ではなからう。墨田区では、3つのMと神社仏閣などの史跡との接続、食の老舗を巡るガイドツアーとの接続等を区の観光協会が実施し、産業観光として5次産業化による地域づくりへと発展させる新たな試みにも挑戦している。民間旅行会社と連携し、地方からの修学旅行生を対象に「工場マイスター」によるものづくり体験を組み込むなどして、集積力が弱くなってきた区内中小企業を観光など異業種との交流に繋ぎ合わせることで、墨田区内に新たな産業観光交流ビジネスの可能性を探る試みにもつなげている<sup>17)</sup>。

墨田区の中小企業振興策は、従来の中小製造業の雇用・技術の維持と高度化を、緻密な現状分析を通じて域外市場とのマッチングを図り振興する施策である。それとともに、技術や製品、人材を地域資源として活用し、観光資源としての価値を付与しながら交流人口の誘導、観光産業としての可能性へと広げ、墨田区地域産業構造の転換を地域自治的なまちづくりの観点から推し進めている点に注目したい。

中小企業振興条例の制定という初期の墨田区における中小企業振興策は、その後、全国の地方自治体でモデルと位置づけられ、2010年までに67の自治体で中小企業振興条例が制定されるに至っている。墨田区地域産業政策が、中小企業振興条例や地域経済振興条例として高く評価を受け、同類の施策に取り組む自治体が急増したのは2000年に入ってからである。そこには1999年の中小企業基本法の改正があったことも無視できない点である。

改正前の基本法では、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるよう努めなければならない」と規定され、事実上、地方は、国が施策を考えて、それを実行する役割に留められていた。だが、同法が抜本的に改正され、中小企業の振興はそれぞれの都道府県や市町村の特性を踏まえ、市民や中小企業と協働しながら施策を策定し、実行しなければ

17) 高野裕次「条例に魂を入れてきた墨田区の商工観光行政」岡田知弘編著（2011）『中小企業振興条例で地域をつくる』自治体研究社、P88-91

ならないと改められた。折しも、小泉自民党政権による大胆な規制改革と円高を契機に海外直接投資を加速する大企業が急増し、産業の空洞化や製品の逆輸入により地域経済の要である中小企業の経営悪化と地域経済の疲弊が顕著する時期でもあった。

こうした危機感を背景に、中小企業の集積する自治体では、中小企業振興条例の制定と条例に基づく推進計画の策定、推進体制の設置による恒常的な中小企業の振興と墨田区同様、産業振興を超えた地域づくりを展開するようになった。

北海道下川町では、2007年に中小企業振興基本条例を制定し、町内に拠点を置く中小企業が新事業の創出、後継者育成など「地域特性に適した新事業」を展開する際、地元地域金融機関による融資の斡旋や資金貸付、損失補償等、中小企業が求める支援策を、積極的に展開する自治体として注目されている。今日では森林組合、製材業など林業・林産業者との異業種交流・連携を通じて、町内の豊富な地域資源である森林を活用した木質バイオマスエネルギーの生産と町内活用による循環型地域社会を構想し、「エネルギーの地産地消による新たな地域産業構造と雇用の形成」に向けた地域産業政策に着手している。

2011年には「下川型環境共生型モデル住宅」の導入や、同年町内の42%の公共施設で木質ボイラーによる暖房を得るなど自然エネルギーの自給システムを構築し、新たな事業分野の開拓によって地元雇用の増大などを実現している<sup>18)</sup>。同町では、住民主権に基づく町政を推進するために、自治体の憲法といわれる「自治基本条例」も制定し、同条例が謳う「町民主権」を理念として、中小企業振興策、林業振興策、エネルギーの地産地消戦略など、自律的な地域産業構造と住民・中小企業・行政が協働した地域づくりが展開されつつある。

円高・デフレの浸透と人口減少を理由に、海外市場の優位性を強調し、「子どもが親を育てる」という例えを持ち出し、海外生産の利益・配当によって

国内母工場の技術革新と技術力の向上、人材育成を図ることが、わが国の経済政策・中小企業政策に残された選択肢であるという主張が、声高に叫ばれるようになってきている<sup>19)</sup>。

だが、自動車産業や家電産業は、海外消費市場やその近隣諸国に立地し、部品の生産・調達をも海外で賄い、組立・販売・技術革新や人材育成まで総合的・包括的な現地主義化を推進している。それは利益・配当が国内に還流する時代の終わりを意味し、経済と生活が完全に分離し、国土を保全し暮らしを再生産する経済活動が、地域から姿を消していく「経済砂漠」の時代を意味している。

人間らしい暮らしを展望する上で必要な「あらゆる生活財とサービス、そのための雇用、人々の互酬性、地域共同管理能力、自然の健全な物質循環」が持続的に保たれていくための地域産業政策を、「復興の時代」を迎えた今、自治体を核に地域の多様な協働のもとで形成・展開していかななくてはならない。

## おわりに

### －復興の時代における地域産業政策の原則とは－

最後に、もう一度、冒頭で述べた東日本大震災の被災地の復興状況を確認しておきたい。被災地の人々は、現在「復興格差」という事態に直面し生きている。復興格差とは、震災や原発事故からの復旧復興過程において、「被災者の住宅整備・雇用労働・地域コミュニティ・文化活動・学校教育・産業活動・自治体運営・自然環境と郷土への愛着と誇り」等の面で被災前の状態に回復しつつあるかそれに近い状態にある自治体や自治体内の地区がある一方で、そうした面での復旧復興の進展が著しく遅れるか、まったく進展を見ない状態の自治体や自治体内の地区が、同時並行して生まれている状態を指す。

「津波被災地、原発地域等を除き、内陸部を中心

18) 大友詔雄 (2012) 『自然エネルギーが生み出す地域の雇用』自治体研究社, P169-179

19) 松島大輔 (2012) 『空洞化のウソー日本企業の「現地化」戦略ー』講談社現代新書, に詳しい。

にサプライチェーン寸断の問題は概ね解消され、鉱工業生産はほぼ震災前の水準まで回復。沿岸部では、大手企業が順次生産を再開する一方、中小企業は水産・食品加工などの業種で生産再開に時間がかかっている」(経産省東北経済局、2012年4月)との指摘は、復興格差を部分的に言い当てているに過ぎない。沿岸の町村を中心に「復興特需」の中で不安定な雇用条件下での建設業や製造業の求人が増える一方で、被災地内の都市生活者との間で信頼関係を築きながら津波被害で生産に着手できない都市近郊の生産農家や協同組合、放射能の風評被害で取引を失った水産・食品加工産業界、設備の損傷と労働力を失い再開困難な中小零細製造業、帰還困難者が多く顧客を失い事業の縮小や廃業を選択せざるを得ない小売・サービス業が多く、人々が生活や生業の見通しを立てられない状況を含みながら国の復旧復興事業は進捗しているように見える。しかし、被災者の心情に即して見るならば、生活復興は依然として進んでいない。そうした中で失業手当の給付が切れた人々、応急仮設住宅からの退去を半年後に控える人々、原発事故の警戒区域のために故郷での生活再建の見通しを得られない人々、除染作業の遅延や健康被害への心配から家族離散を余儀なくされる人々が多く生まれている。こうした現実が、被災地での暮らしの復興と展望を一層実感のないものになっている。

被災地は今も、「①避難生活者には、被災前の地域社会での日常生活のリズム、生きがい、近隣の互助関係を絶たれ、原発被災地では賠償格差で地域コミュニティが分断された状態(特定避難勧奨地点指定の有無が原因)、②農林水産業者には安全な食料生産の農地、漁場、水、空気など環境と地域内外の消費者との関係が絶たれた状態(首都圏・関西圏では「3県産米は価格に関係なく買わない」(H23度米の消費者評価)という風評被害が浸透)、③中小企業には、地域外との取引、商品・サービスの需要者、生産手段(工場、機械)、技術力・開発力を消失した状態(二重債務不安で廃業)」に直面したままである。

この厳しい事態を踏まえるならば、今後、被災地の復興を進めるには、経済のグローバル化が影響

し、復興途上の地域経済が再び疲弊することがないようにするのが国の経済政策として何より重要であろう。既に復興を遂げたといわれるサプライチェーンの大規模生産工場ではなく、復興の見通しが依然として立たない沿岸地域の中小企業や零細事業所、協同組合事業こそ、地域から国土を保全し被災地域のコミュニティの復興にも寄与していく地場の産業主体である。その観点が抜け落ちたTPP導入論などグローバル経済政策は、復興の途上にある地域経済の再生にとって重大な脅威となろう。

そうした認識に立ちながら、自治体には、地域の課題を地域の多様な産業主体の協働によって克服し、国土・地域の保全と雇用・所得の形成に寄与する自立的な地域産業政策を打ち立てることが期待されている。その経験は、常に自然災害に直面しながら地域づくりに取り組まなくてはならない日本各地の自治体にとって、普遍的な政策課題ともなる。

経済のグローバル化や少子高齢化・人口減少を所与の地域課題とせず、また自然災害に直面することを想定した復興原則を包含した、新たな地域産業政策の視点が、復興格差が生まれる被災地域の今後を考えた場合、重要となるのではなからうか。その場合の復興原則には、次の6つの原則を挙げることができる。

すなわち、①被災を直接原因とする以外に、被災後の復旧復興過程での犠牲者、二次災害など復興災害を生み出さない「人命最優先の原則」、②被災者生活再建支援法による国の住宅再建支援の限界を補う地域独自の生活支援制度の導入など「柔軟性の原則」、③災害救助を応急的な事業にとどめず、今後の被災者の生活再建につなげていく「生活再建継承の原則」、④政府・産業界が提唱する「活力ある日本の再生によって復興をはたす」という論理ではなく、生活と雇用が被災地の地道な協議と合意のもとで再生され、地域経済を立て直していくことを自治体・政府が責任を持つ「行政責任の原則」、⑤被災者に最も身近な市町村の役割を重視し、地域内で経済活動を続ける努力とそれを補完する県、国の責務を明示した「自治体基本責務の原則」、⑥被災者の生命、健康を保障するため住民、コミュニティ、中小企業者(協同組合、地域金融を含む)、大企業、

医療福祉・教育機関, 行政の役割を明示した「被災者中心の原則」, である<sup>20)</sup>。

この6原則と既述の先駆的な中小企業や農山村振興をめぐる自治体の条例, 推進計画, 推進体制の経験を踏まえた「災害復興基本条例」(試案)と基本計画の策定による地域経済の再生が展望される必要があると考えられる。

既に繰り返し述べたように, 2000年の地方分権一括法を受け, 地方自治体, 特に市町村では条例制定権を積極的に活用し, 地域経済振興のための条例づくりと条例に基づく地域経済振興施策に取り組んできた。中山間地域の自治体では, 地場産業である農林水産業や地域資源である景観・伝統文化・人材を活用し, 地域経済振興条例の制定と施策に着手し, 一定の成果を生み出している。既述の上越市の食料・農業・農村基本条例, 今治市の食と農のまちづくり条例はそのモデル事例である。また, 大都市や地方都市の市区でも, 様々な業種におよぶ中小企業の振興に着手し, 事業の維持のみでなく, 観光交流や環境保全にも投資環境を広げ, 雇用や所得の拡大を目指した地域経済振興策に着手してきた。墨田区や北海道下川町の中小企業振興基本条例もその代表例である。

これは, 自治体が地域経済振興関連の条例を制定することによって, 地域経済の中で再投資を担う農林業や中小企業の活性化を図り, 市区町村エリアを中心としながらも周辺地域に及ぶ広域的な地域の活性化に結びつけていこうとする自治体の地域産業政策と言い換えることができる。条例の制定はもちろん自治体によるが, 制定に至る運動の輪には中小企業団体, 商工会議所・商工会, 農協や森林組合, NPO法人, 消費者団体や住民など地域の多様な主体の参加と協働関係の構築が必要であることは言うまでもない。

もちろん, 地域の自治と協働の運動を通じて条例や計画を制定しても, それだけで地域経済が再生するわけではない。墨田区の経験が教えるように, 現場主義に立つ自治体職員が核となって, 地域の多様

な主体を巻き込み, 協働の関係を築きながら地域産業振興策や中小企業振興策に着手し, 効果的な施策へと改善しなくてはならない。墨田区中小企業振興基本条例の制定に先立って行った製造業実態調査では, 区職員が街へ出ていき実態調査を行ったことが伝説のように伝わっている。地域産業施策や中小企業施策の行動指針は現場主義, つまり住民生活, 農林漁業や中小企業の現場を見て, 住民や雇用者, 事業者と共通の認識に立つことが政策づくりと地域づくりの展望を図る上で基本となろう。課題は現場にあり, 信頼関係を築くのも現場にある。

しかし, 現場主義は意識的に現場に出向く機会をつくり, 現場でつかんだものを施策の中に組み込んでいくといった明確な目的がなければ続かない。つまり, 自分が暮らし働く地域の経済が, どのような特質や個性をもち, どのような課題をいつ頃から抱え, 課題を放置した場合, 地域が如何なる方向へと向かい衰退してしまうのか, また対策を立て行動に移すことで如何なる地域展望が開けるのか等を, 追求しなければならない。

地域産業政策が効果を生み出すには, 事業者や行政のみの協働ではなく, 既述の通り住民・消費者の協力や協働の仕組みがなくてはならない。住民の多くは, 市区町村内や近隣に立地する中小企業で働きながら, 自治会・町内会やPTAなど地域の親睦的住民組織に属して活動し, 防犯・防災・公害監視・無縁防止など地域の課題解決的コミュニティ活動の担い手, 住民自治の主役を演じている。

「復興の時代」の地域産業政策は, 既に指摘した災害復興基本条例(素案)の6原則を政策理念に内包しながら, 以上で述べた地域の多様な主体との政策協働を図りつつ, グローバル化に翻弄されない地域社会の形成に向けて取り組まれなくてはならない。

受稿: 2012年12月13日

受理: 2013年1月24日

20) 6原則の考え方は, 津久井進(2012)『大災害と法』岩波新書, 関西学院大学(2010)「災害復興基本法試案」提案, 市町村の地域経済再生の視点から試案示す岡田知弘「復興基本条例」提案等を参考としている。

