



地域づくりのための産業政策

糸乗 貞喜

(ワンポイント・ナウ 1995.6)

- 1 地域産業

産業振興は役場にとって意味がない？

15年ほど以前に、ある町の総合計画づくりの仕事をさせていただいた時、「産業振興のことをいろいろ言われますが、役場にとっては面倒なだけで意味はないんですよ」と、担当の企画課長さんに言われて面食らったことがある。その町は人口3万人ぐらいで、地方都市の周辺部に位置し、人口は微増で、ひょっとするとベッドタウン化して人口が増加するのか、人口減へ向かうのが微妙な状況にあった。不安定の原因は農業の衰退の中で、それに代わる就業の場がなく、通勤に依存していたからである。この町の交通条件なら、工場の立地も可能と思えば工業用地の提案をしたことから、上記のような話になったのだと思う。

当の課長さんは、全くの親切心で言われたのである。つまり苦勞して工業用地をつくり、企業誘致をしても固定資産税などの税収は増えるかもしれないが、その分は交付税が減ってしまう。そのことを知らないのではないかと思ひ、私にそれを教えようとしたものであった。

私の考えは、ベッドタウンとしてやっていけるほどの母都市の力はないし、何らかの自立するための手だてが、10～20年後のことを考えたら必要だということで、税収を細かく考えたものではなかった。

どこの市町村でも、首長さんや幹部職員のすべてといってよいほどが、交付税額を気にしている。ということは、人口（国勢調査）を気にしているということでもある（交付税額は、ほとんど人口に対応するといってもよい）。昼間の職場が増えてにぎやかになって、街は発展するかも知れないが、役場にとっては面倒なことが増えるだけで、財政収入には貢献しない。

したがって、人口が横ばいもしくは激増という状況では、産業振興を考える市役所や町役場はほとんどないといってよい。人口が目立って

減って（交付税も減るので）、財政規模が小さくなり、役所が使える予算も減るということが起ると産業政策がやかましくなる。

大阪市はずっと以前は320万人余であったが、今は250万人を切ってしまっている。私が調べ始めたのは1973年頃のことであるが、構造的な人口減少がすでに1963年頃に始まっていた。しかし、「人口減少」が問題になりだした（問題として認識される）のは1973年頃のことであって、対策が必要だということが合意されて一部対策が打たれ始めるのが1978年頃であった。

福岡市の場合でも5年前には、「都心部の人口空洞化が起こっている」と言っても、「福岡は東京や大阪とは違うんだ」といって市役所で問題にしてもらえなかった。たしかに統計にはそれほど現れていなかった。国勢調査にしても、統計というものは過去の記録でしかなく、現実が現れはじめた時点では、それほど顕著な数値が統計に出るわけではない。まして数値の発表は数年遅れになっているのが普通である。

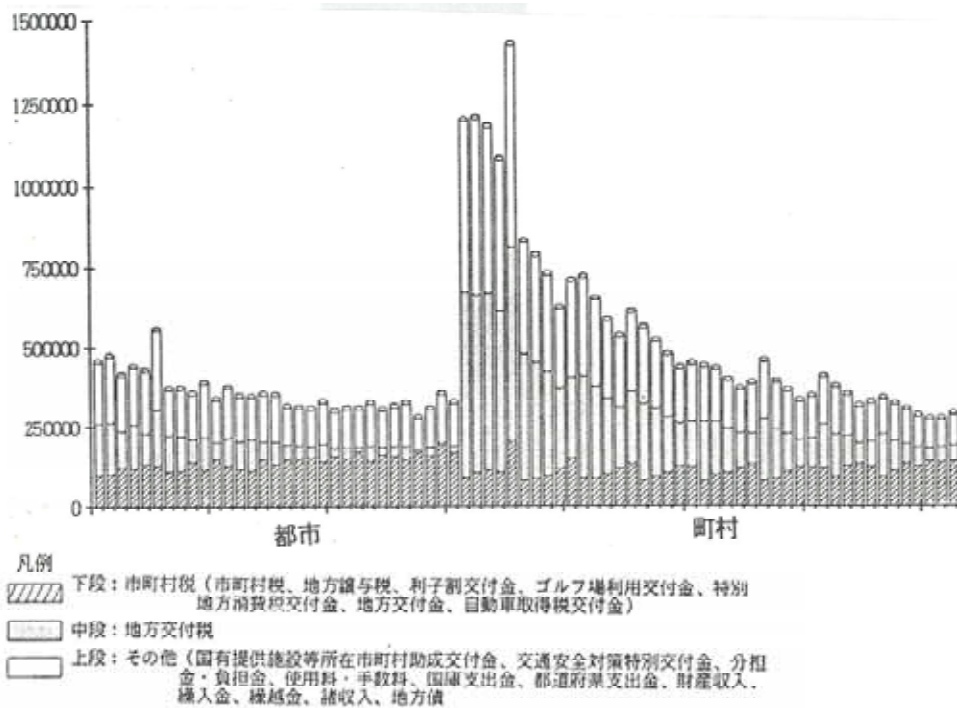
したがって、現実起きてしまっている問題が一般に認識されるのは数年後のことである。

社会問題に対するわれわれのズレについては、次のことが言えると思う。

- ・起こっている問題が一般に認識されるまでに7～10年
- ・その問題に対して、対応策が決まるまでに5～7年
- ・対策の効果が少しでも現れるまでに5～7年

地方にしても、大都市にしても、人口が急減したからといって、気がつくまでのズレや適切な対応等が見つかるまでのズレがあるわけで、地域に起こってしまった問題に立ち向かって効果が出るまでには、うまくいって20年の歳月がかかるということになる。

問題に気がついたときには、すでにかなり出遅



注）図の左側は、類似団体の都市の類型、右側は町村の類型を示している。

図表2 住民一人当たりの歳入の状況（資料：「類似団体市町村財政指数」平成6年3月）

れているということである。

今年（1995年）の2月は、阪神大震災によって神戸を離れた人が大阪へ転入したので、人口が1,263人増えたということが新聞で報道されていた。

税の再配分比率の見直し論が必ず起こり、市町村の財政構造は一層硬直化する

これも叱られた話をしてみる。ある県の職員の方と地域づくりの話をしていたとき、「今後、働く人の比率が下がると税収入不足が起こるかもしれないし、そうなると地方への配分にも影響が出るでしょうね」といったところ、今まで和やかに話が進んでいたのに、急に立腹させてしまった。

「地方配分を減らすなどということは絶対許せない。大体そんなことを考えることや言うことがよくない」といって嫌われ、以後話し相手にもなってもらえなくなった。許し難いようなことに、仮にも気がつくということが、人間の態度としてよくないというような意味だった。しかし現実には進行している。

阪神大震災後の新聞記事には、「人口1人当たりの累積投資額を比べると、大都市圏に薄く、地方圏に厚い傾向が見られる」とか「国と地方自治体の社会資本投資（行政投資）を地域別に見ると、地方に厚く、首都圏や近畿、中部など大都市圏に

薄い」（日経新聞'95.2.3及び2.22）と書かれている。この記事は公共投資依存を続けてきた過疎地にとっては大変なことを意味している。

私は大震災という形でこんな考えが出てくると思ったことはないが、いずれ見直し論が出てくるし、地方は交付税依存、公共投資依存から脱却しなければならないときがくると考えていた。その時考えていた理由は、大都市の都心部は過疎地と負けにくいくらい高齢社会であり、人口もかなり多いので、今後日本全体が高齢化して、納税人口が減っていく過程で「都市への配分を増やすべきだ」という主張が、選挙の票の圧力も含めて表面化する、と考えていたからである。

ものごとの対策というものは量（例えば高齢者の人数の多さ）に対して行われるのであって、比率に対して行われることはない。高齢比率がいくら高くても、人数が少なければ問題は少ないとみなされる。私の予想では、「2～3年後の予算編成時に問題となりだし、少し配分を変えるという変化が起こり、選挙法が変わったことによる都市側への議員配分が増え出すと、福祉財源問題と相まって、税や公共事業などの地方への重点配分が急速に解消され出す」というものであった。ところが、阪神大震災が、それを一層加速させるかも知れないのである。

市町村財政収入は、市町村税収など、地方交付税、国県等の支出金と借入金（起債）からなっているが、は常にあるわけではないので、現実の収入は前二者とみてよい。図表2はその全国的状況を示したものであるが、全国の都市の場合は、税収と交付税が一人当たり20万円から25万円の間になっている。町村については65万円から20万円くらいの散らばりとなっており、大きな差がついている。

また、現実の収入ではないといっても、役所を通して、その土地で支出される国県などの支出金や起債は、どの市町村も30～40%くらいを占めており、市町村税と交付税の多いところほど、国県などの支出金を導入しやすいことを示している。

では、本当に産業振興をすることは意味がないかということ、そうではない。二つの意味で極めて大きな意味がある。

一つは、「交付税で平準化されるから、税収の役割は小さい」という状況はそう長く続かないといえるからである。現在、交付税が多く配分されているのは地方の過疎山村等であるが、大都市の都心部でも高齢化などによって、大幅な行政需要増が発生しつつある。大都市での高齢化の影響は、対象人口が多いので一層深刻である。

大都市では、戦後、地方から都市へ向かった第一期の人たち（ベビーブーム世代の一回り上の世代で、昭和一桁などともいわれている）が高齢期にさしかかっている。このような状況の中で、大都市の税収を地方へ配分するには、人々を納得させるそれなりの理由が必要になっている。

国民的合意の得られる所得移転は、今後も続けられる。極端な例を挙げると、200海里の漁業水域を守るために、島が沈んでしまわないような工事をした例があったが、例え無人島であっても、その島が日本の領土であるかぎり、膨大な漁業水域をもたらす。もっと一般的にいっても、水源涵

養林を保全するなど、大都市の水問題から見ても重視される。しかし、ほとんど人や車の通らない道路や、受益者の少ない漁港などといった建設業のためだけの工事のような仕事は、今後厳しくなると予想しなければならない。

この交付税を含む所得配分などの変化は、選挙制度の転換で都市部の国会議員が相対的に増えるということや、都市防災への感心の高まりなどを通して加速されることとなる。

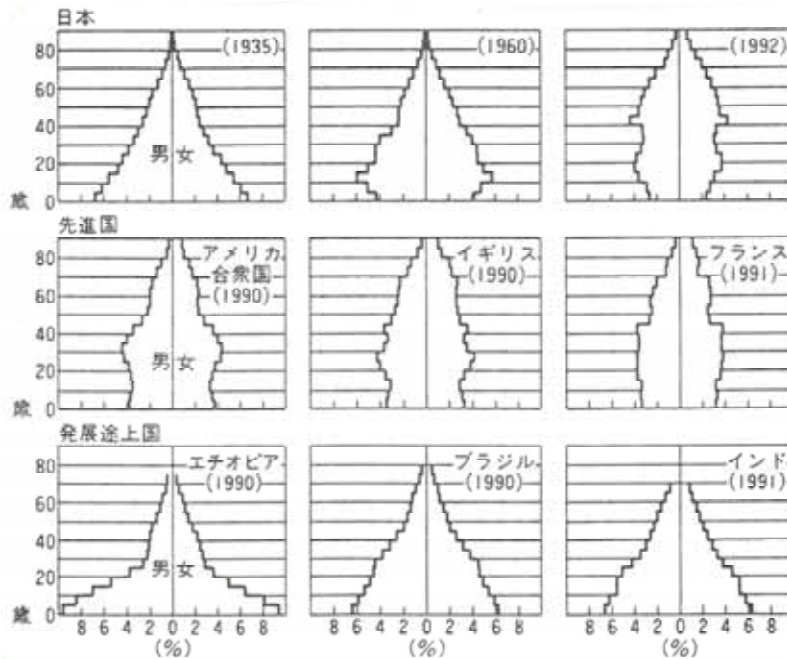
産業振興の更に重要な意義は、働く場を増やし、人口を定着させ、地域に活力をもたらすことである。

地方の人口構成は、昔は出生率が高かったのでピラミッド型であったが、現在はヒョウタン型（あるいはツリガネ型）になっている。日本のどこの地域でも、人口を維持させようと思ったら（人口増を見込んだ計画をたてまえとして作る市町村が多いが、実現させるための計画もなしに印刷物としてだけ作るのはい意味がない）、ツリガネ型を指向する以外に道はない。

ツリガネ型の人口構造になるためには、各々の年齢層がほぼ同数ということでもある。それは地域間の人口移動がほとんどない社会ということでもある（社会増減がない）。それを実現するには、定着に必要なだけの雇用を確保することが必要である。

地域産業振興の原則は“あるもの生かす”

役所の財政収入の立場ばかり強調する町があるかと思えば、一方では「工場誘致」一本槍のところもある。しかし、土地を安くする、従業員は役所が責任をもって集める、税金を負ける、補助金を出す、などといった無理に無理を重ねて、工場を引っ張ってきても、一寸不況になると無理を重ねたところから先に撤退を始める。これはオイルショックの頃から常に繰り返されてきたことである。



図表3 各国の年齢階級別人口構成(資料:「1994/95日本国勢図会」)

(男子)

単位:人、%

	昭和16~20年生	昭和21~25年生	昭和26~30年生	昭和31~35年生	昭和36~40年生	昭和41~45年生	昭和46~50年生	昭和51~55年生
10~14歳	830 100%	1,010 100%	876 100%	746 100%	638 100%	598 100%	703 100%	537 100%
15~19歳	710 86%	819 81%	699 80%	557 75%	504 79%	472 79%	540 77%	
20~24歳	400 48%	447 44%	390 43%	371 50%	269 42%	221 37%		
25~29歳	455 56%	541 54%	490 56%	443 59%	334 52%			
30~34歳	474 57%	558 55%	510 58%	458 61%				
35~39歳	464 56%	556 55%	472 54%					
40~44歳	458 55%	520 52%						
45~49歳	437 53%							

・ 男子のみの人口定着についてみると、小・中学生の人数(つまり、生まれた時の子供数)は、非常に差があるが、成人後の町の残存人口は一定化する傾向にある。
 ・ 例えば、昭和16~20年生まれの10~14歳人口は830人、昭和31~35年生まれの同人口は746人であるが、1990年の人口は前者が437人(45~49歳)、後者が458人(30~34歳)となっている。

図表4 ある町の人口定着状況(男子のみ)(資料:「国勢調査」)

その理由ははっきりしている。無理を重ねて誘致するという事は、そこに進出する工場にとって立地条件が良くないということの証明でもある。

企業は「朝令暮改を宗とす」くらいに意志決定を急がねばならないし、撤退する工場が増えるというようなことを少なくしたいので、条件の悪いところを急いでやめることになる。

「若年男子雇用型」という言葉が流行っている

が、これほど矛盾した話はない。つまり、こういう地域は、若年男子の労働力が全く不足しているのが通例である。地元の側は、「若い人がいないから、若い人を雇う工場がほしい」のだが、工場は安心して進出することができない。いきおい、中高年・女子雇用型というタイプの工場になる。それでもまだ従業員が集まる場所は良い方である。

結局、無理がそれほど通るものではない。

離島の漁協が養殖漁業に失敗して、倒産寸前だという話を聞いた。これも無理な工場誘致と同じような意味を持っている。

産業立地には、資源立地、労働力立地、市場立地の3つのパターンがあるとされているが、養殖漁業はどのパターンなのかということである。魚を飼育する段階は、仮に飼料が現地で捕れるならば原料資源立地型で、飼育した魚を売るという立場からすると市場立地型である。倒産しかかっている漁協の養殖漁業は、聞いたところでは、イワシなどの飼料は都市の仲買市場を通して買っているということであった。商品の傷みややすい養殖漁業というものは、「大都市近郊市場立地型産業」だということになる。離島で大都市型産業をやるなどということは、本来狂気の沙汰である。変わったことをすることが「アイデアがある」ことだといった、非常識な雰囲気がある。産業振興などということは、平々凡々たる常識に

忠実であるべきものと思う。

最近の産業はモノづくりまでも含めてサービス化しているので、一層「市場立地化」が進んでいる。図表5は3つの立地要因を考えて分離してみたものであるが、こまかく考えると、もっと市場立地の方へシフトすると思う。

産業が超過疎地におしかけて来た例もある

地域づくりは「2本柱と3原則」などといって、あちこちで話している。

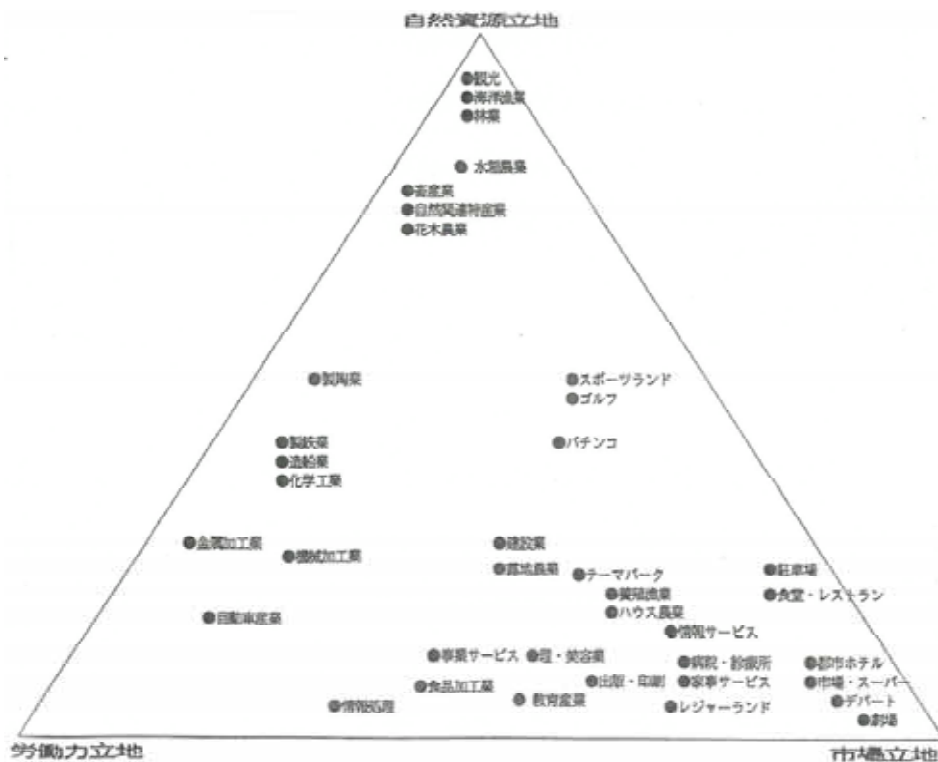
2本柱とは、“にぎわい(あそびや文化)”と“産業”のことで、3原則は、それらを成立させる要因のことであり、それは、あるもの生かす、つながりつける(ネットワークをつくる)、新規導入する、の3点である。どこに行っても、とにかく導入ばかり考えているが、現地の条件を無視して無理を重ねても、うまくいかないことはすでに述べた。

“あるもの生かす”といっても、生かし方の問題がある。それが“つながりつける”ということ



図表1 2010年高齢世帯が3割に(1995.5.4 毎日新聞)

- ・厚生省「都道府県別世帯数の将来推計」によると、埼玉、千葉、神奈川の3県の高齢世帯数は1990年から20年間で3倍以上も増加。
- ・全世界に占める高齢者世帯数は、全国平均で29.5%となる。



図表5 産業立地のパターン

に関わってくる。そのネットワークづくりにかかわって、産業がおしかけて来た事例を紹介する。

15年ほど前、ある県で人口が最も少なく（3000人弱）、交通条件が最も悪い町の、地場産業づくりのお手伝いをさせていただいたことがある。

交通条件がひどくて、もちろん鉄道はなく、道路は行く手に1000メートルを超す山があって行き止まりである。一応県道が峠を越えて隣県へ通じていることになっているが、犬道とも言えぬ状態で、もちろん犬も人間も通れない。ここで「あせってもしょうがない。“あるもの生かす”でやってみましょう」と言ってみたが、「そんなこと言っても、うちの町には何にもないですよ」という返事が返ってきた。

そこで考えたのがネットワーク論であった。何も無いといっても、この町から出ていった人はたくさんいる。その人たちに渡りをつけようということである。

「ふるさと会員制度」というものは、聞くところによると、大体の相場が決まっていた。初年度は、役所も力を入れるし、新聞や週刊誌などにも売り込んで、「安くて、新鮮な、ふるさとの品々を届けます」という宣伝にのって、一応300人くらいが会員になる。第2年度には「1～2万円も振り込んでも、それほどうまいものが来るわけ

もなし、かえって割高だし、義理があるわけでもない」ということで、150人くらいに減る。3年目には一層ギリ貧になって30～50人くらいになってしまうので、地元も「損ばかりだ」と言い出して、なんとなくやめてしまうという話であった。

そこで、この町ではこのような失敗をしないために、次のような方針をとった。

町民から紹介があった人に「集落の皆さんの紹介で……」と書いてDMを送る。

町とつながりのある人（例えば私の紹介）の推薦で「氏の……」と書いて送る。

新聞や週刊誌など、一過性になりやすい媒体は使わない。

送る品物は、つまらないように見えても、絶対に地元のもののみとする。間に合わせで他地区のものを入れたりしない。

現在は核家族化や単身世帯が進んでいるので、5kgのミカンとか、5kgのモチなどといった「量で安いから得だ」と感じさせるようなことは絶対にしない。量は常に少な目にしておく。宅配便の運賃が割高なようでも、余るほど送ると主婦はひどく損をしたように思う。

送る品物で儲けることは絶対にしない。これは、本来「身内ようになってもらう人を増やしたい」ということが目的なのであるから、この会

員制度によるふるさと産品送りは一種の手紙である。手紙の中身については、相手方から金をいただいている分に対応し、その他の経費は一種のDM代と考える。つまり「手紙の郵送料を相手に請求しながら出す人はいない」ということである。この結果、送料などの経費は損をすることになるが、相手方には「いいものを送ってくれる」と言って、喜んでもらえることになった。

赤字は役所で負担する。地域に人が来てくれて、にぎわいや産業振興になればよいので、そのために効果のある損をするのが役場の仕事である。役場は、結果として地元の人たちが儲ければ役割を果たしたことになる。

よく「来町者には民宿を割引、産品を割引」などという例が多いが、それを見て行く気になる人はまずいない。町をセールスする営業活動の一環として行い、「町に親しみを感じていただく」をねらいとする。

会員には、町の広報誌はもちろん、四季折々の案内なども送るようにし、町との心のつながりができるようにする。

こんな考え方で、“ふるさと会員制度”に取り組んだ。初年度は300弱の会員だったが、それでも「はずかしいことに、本当に送る産品がない」と言いながら、竹を割っただけの足踏みを入れたりしながら（15,000円で）、一応3回送ることができた。

その間に面白いことがあった。「さんの紹介で……」と書いてDMを送ったので、入会してもらって第1回の品物が届いたとき、会員の人はすぐにさんにお礼の電話を入れた。ところが、

さんは名簿を役場に出しただけで具体的な活動は何もせずに、礼の電話が入って驚くことになった。会員制度の進み具合を知っている人は、一部のボランティアしかいなかったのである。

つまり、名簿以外何にも知らなかった町民が、都市側の知人から感謝されて何もしないわけにはいかなかった。こんなことが町内でたくさん起こったので評判にもなり、一層町内で取り組みが進み出した。これらの結果、5～6年後には500～600人にもなり、「もう手が回りませんので断ってもいいでしょうかね」という相談までするようになった。

こんなエピソードもあった。一度餡入りの蓬餅を送ってきたことがある。これが傷んでいた。町はおわびのハガキをすぐ出し、私もあわてて自分の紹介した人々に電話を入れたりしたが、その中で面白かったのは「今時、腐るようなものを送ってくれているんですね」と逆に感心する人もいた。腐ったものを送るのは良くないが、防腐剤を入れたようなものを送っているのではないことが知られることとなった。しかしまずいことでもあるので、餡入りはやめようと申し入れた。

このふるさと会員制度は、一例に過ぎないが、とにかく各方面とのネットワークを強化することに取り組んだ。

その頃、大都市近郊で5万人近い人口を持つ町から「町民の家」を建てさせてくれないかという申込みがあった。「産業が押しかけてきた」というのはこのことである。

この申込みの経過は、大体このようなことである。申し込んだ町は全く山のない町で、小中学生のためにも何とか「山の家」のようなものが欲しいと考えていたので、町長さん方が集まる席でそんなことを言っていた。そのとき、別の町長さんが「あの町なら喜んでそのことを叶えてくれるでしょう」といって我が町の名前を出してくれたということである。つまり直接宣伝が届くことがなくても、コネがなくても、努力していると誰かが見ていてくれて、幸運が舞い込むというような、波及効果さえ起こることがある。

産業のタイプ	仕入	生産	販売	消費	波及
a 出 稼 (でかせぎ)	x	x	x		x
b-1 農林漁業 (内需型)					
b-2 農林漁業 (外販型)			x	x	
c-1 農産物加工 (土産型)				x	
c-2 農産物加工 (外販型)			x	x	
d-1 工 業 (原料立地型)				x	
d-2 工 業 (市場立地型)	x				
d-3 工 業 (労働力立地型)	x				
e-1 商 業 (卸売)	x	x		x	
e-2 商 業 (小売)	x	x			
f-1 サービス業 (生活関連)					
f-2 サービス業 (観光関連)					
g-1 飲 食 業 (内部サービス型)					
g-2 飲 食 業 (観光型)					
h-1 建 設 業 (一般土木型)	x				
h-2 建 設 業 (地元住宅型)					

図表6 地域の立場からみた産業分類

あれやこれやで、当時2万人余の来町客であったのが、「10年後10万人」という目標を超えて5倍の14~15万人になった。産業としてみても、第1位の粗利を稼ぐ仕事になっている。

ハコモノ・土木工事型地域政策から、ソフトで稼ぐ地域づくりへ

これはある漁村で聞いた話であるが、「10余戸の村(集落)で、10数億円も漁港の改修にかけたということだが、地元にとっては土木事業の意味はあっても、漁業にそれほど効果があるとは思えない」といわれていた。この町では建設業の就業者の比率が、全国平均の3.5倍くらいになっている。こういうことは、はじめに述べたように、今後急速に減らざるをえない。

この投資というものを、もうひとつ別の視点で考えてみたい。

最近、投資の生産誘発効果を取り上げられることが多い。これは、その地域(国)で、他の投資を抑制することなく追加投資が行われた場合、その波及効果がどれくらいあるかを考えてみようということである。離島や漁村などでは、第一次投資(投資は購買となるので消費を意味する)が売った人の所得となり、また消費(投資)となるという形で、生産が誘発されるとしても、その漁村内に波及することは少ない。波及効果は域内調達率が高いほど、地域の産業を活性化することになる。

そういうことを念頭において、“地域の立場からみた産業分類”を考えてみた(図表6)。これは一応の見当で地域との問題の深さと域内波及を考えたものである。上記のような離島などの場合に立地しうる産業は、a、b-2、c-2、d-1、f-2、g-2、hなどである。建設業は原材料、半製品の

仕入れや、生産のための技術(賃金)なども大都市依存が大きく、残念ながら地域内波及も少ないとみられる。おそらく、地元で仕入れ、地元の人のサービスを買っていただき(サービスの生産・販売)、地元で消費していただくような観光産業などは一番都合がよいことになる。

地域づくりについての土木型発想から、地域の文化(伝統・歴史・食べものなど)を大切にするとソフト型産業への振興が必要であろう。ここで一言つけ加えると、「今大変困っているんだから即効性のある土木工事でないといかんのだ。ソフトなどというのは地域の実情がわかっていない人々の言い草だ」という意見がすぐ出てくるのだが、はじめに述べたように、長期間かけて起こり、さらに放置してきた問題については、即効だけねらうのは無理だということである。腰をすえた施策をとらないと解決しない。

地域の企業精神を高めて、起業家を応援し、柔構造の産業構造へ

私が今まで各地を回って感じたことは、工業都市は、町でも役所でもサービスや気配りに欠けるということである。その中でも、単一業種の城下町と言われるようなところは、とくにひどい。町の構造自体がハードであるし、面白味もない。それにひきかえ、いろいろな業種で競っているところは町にも活気があるし、サービス精神が旺盛である。

投資についても、今後土建業などの公共事業やハコモノだけの投資でなく、仕事づくりに対する投資が大切なのではないかと思う。

投資のタイプを考えてみると、前記の離島などでの土建投資は、その金が直ちに近くの大都市や東京へ流れてしまう。一方地域産品づくりへの投資であれば、それほどうまく儲からなくても、地域内波及という点では地元の為になっているかもしれない。一般に道路建設などをした場合、一応

通れる道路ができる人々は失敗だとは言わない。しかし仮に、10億円の投資をしても3億円の便益や波及効果さえも生んでいないかもしれない。ところが、物産館や特産加工場などの場合は、長期にわたってうまく運営されないと成功したとは評価されないが、仮に5年で行き詰まっても、道路投資より継続的な雇用などの大きい効果を地元にもたらすことが多いのである。つまり、ハード投資は、一過性のものであるが、事業投資は地元で何度も回転し、投資効果が何倍にもなる。

起業ということは、地元にとって真に便利なものである。一応投資の性格を考えるために比較してみる。

仮に道路や町民会館に10億を投資すると、その投資効果は一過性であり、次年度からは維持費という支出が発生する。一方それを投下資本として会社をつくれれば（一人当たり300万円程度の資本装備とする）、300人雇用ができる。企業というものは全額を自己資本でまかなうことはなく、借入金も含めて投資をまかなうので（資本金の3倍程度とすれば）、少なく見ても3倍の1,000人の雇用ができることになる。そしてこの企業は、一般的には毎年給与を払いながら利益を出して資本蓄積を行う。

初期の投資の域内生産誘発効果は、それが工場であろうと、民宿であろうと、町民会館であろうと差はないと考えられるので、年々生産を続けて給料を払いながら増殖するという活動がオマケとなって地域にもたらされる。

少々の失敗には寛容となって、多様な業種が立地する、柔構造の地域づくりを進めてほしい。