

国際市場に向けた地域産業政策 に関する調査研究

令和5年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

国際市場に向けた地域産業政策 に関する調査研究

令和5年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

はじめに

従来から存在する人口減少や少子高齢化等の構造的な問題に加え、令和2年以降は新型コロナウイルス感染症拡大に伴う人の往来や外出機会の減少等により、一層消費が低迷し、地域経済は大きく落ち込みました。

一方、地域を見渡すと、それぞれの地域特性や独自技術等を活かした魅力的な地域産品が数多く存在しています。それらの地域産品の中には、「Made In Japan」として世界に通用する品質・ブランド力を持つものも多く、それらの地域産業を国際市場に対して幅広く展開し、地域経済等の活性化を図っていくことが、地域が活力を取り戻し、地方創生につながる一助となると考えております。

昨今の円安環境という追い風を受け、国が「JAPANブランド育成支援等事業」「新規輸出1万者支援プログラム」等の各種支援策を推進するなか、地方でも、自治体と事業者の公民連携による地域産業の国際展開の取組が進められています。

そこで、本調査研究では、計5回の研究会を通じて、学識経験者による専門的見地に立った報告及び自治体の政策担当者による具体的事例報告と、それらの報告に対する意見交換を重ね、国際市場に向けた地域産業政策の方向性や可能性等についての調査・検討を行いました。

本調査研究の企画及び実施に当たりましては、調査研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本調査研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方公共団体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和5年3月

一般財団法人 地方自治研究機構
理事長 井上 源三

目次

はじめに

一般財団法人 地方自治研究機構 理事長 井上 源三

序章

調査研究の概要

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭	1
1 調査研究の背景・目的	3
2 調査研究の流れ	3
3 本調査研究報告書の概要	5

第1章

自治体の国際的な地域産業政策

—計画、実施体制と国際的な自治体連携—

追手門学院大学 地域創造学部 教授 藤原 直樹	9
はじめに	11
1 自治体の国際戦略	12
2 自治体の海外拠点と 国際的な都市間ネットワーク	21
3 今後の国際的な地域産業政策の展開とその課題	24
おわりに	27

第2章

自治体の国際関係部門の組織と人材育成

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道	29
はじめに	31
1 自治体における「国際化」業務の変化	31
2 国際関係業務を担当する組織の変化	33
3 グローバル人材の育成	39
おわりに	44

第3章

自治体の国際市場に向けた地域産業政策の方向性

—地方創生の視点から考える—

東洋大学 経済学部 教授 井上 武史	47
はじめに	49
1 地方創生の契機となった「地方消滅論」から	49
2 国の地方創生政策から	54
3 地方創生で提起された「循環」と 国際市場に向けた地域産業政策	60
おわりに	63
補論 RESAS の地域経済循環図における 「地域経済循環率」の概念に関する留意点	64

第4章

地域産品輸出促進に果たす地方自治体の役割

～山形県酒田市の日本酒輸出を事例として

酒田市 副市長 矢口 明子	67
はじめに	69
1 山形県酒田市の概要	70
2 酒田市の国際戦略	72
3 酒田市における日本酒輸出促進の取組み	76
4 日本酒輸出の成功要因と行政の役割	81
おわりに	83

第5章

地域産業に係る政策選択の背景と富山県の実例

富山県 地方創生局

参事・ワンチームとやま推進室市町村支援課長

滑川 哲宏	85
はじめに	87
1 決算統計での自治体の産業政策と 政策選択の背景	88
2 富山県の概況	94
3 富山県における国際的な地域産業政策	96
おわりに	105

第6章

福井県における国際市場の獲得に向けた政策の変遷

福井県 産業労働部 産業政策課長 荒木 一男

はじめに	111
1 21世紀初頭における二つのパラダイムの変化	112
2 福井県における国際市場の獲得に向けた 政策への動き	113
おわりに	124

第7章

地方都市における国際市場に向けた地域産業政策の可能性 ～コロナ禍の克服とJIAMの活用～

和歌山市 産業部 産業政策課 高垣 秀康	129
はじめに	131
1 和歌山市の概要と産業の特徴	132
2 和歌山市の国際的な地域産業政策	134
3 国際的な地域産業政策を担う職員の育成と JIAMの活用	142
おわりに	147

調査研究委員会名簿	149
-----------	-----

序 章

調査研究の概要

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭

序 章 調査研究の概要

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭

1 調査研究の背景・目的

地域における産業は、その地域の雇用や観光等にも結び付くなど、地域経済の循環において重要な役割を果たしている。また、地域の文化、シビックプライドを支えるといった側面も有しており、これら地域の産業を次の世代へ継承・発展させ、活性化を図る必要がある。

そのため、多くの自治体で地方創生の推進に向けた施策に取り組んできたが、その成功例を見つけるのは難しくなっている。他方、インバウンドをターゲットとした取り組みをして観光収入が増えていた地域でもコロナ禍で苦戦を強いられている。国内市場が縮小していく中で、地域が生き残る一つの手段は、国際市場に打って出ることである。

本調査研究（「国際市場に向けた地域産業政策に関する調査研究」）では、グローバル競争環境下において、地方自治体が公民連携プラットフォームを構築し、場合によっては行政管轄を越えた連携を武器としつつ、国際的な地域産業政策を通じた地域再生を進めることの可能性について検討することとした。地域における産業政策の国際展開について、いくつかの自治体の政策担当者から事例報告をして頂くとともに、実務に精通した学者から、専門的な立場での報告をしてもらったうえで、今後の国際市場に向けた地域産業政策の可能性について議論し、地域の新たな産業政策の推進に寄与することを目的とするものである。

2 調査研究の流れ

本調査研究では、5回の研究会を実施し、報告いただいた委員に各章を執筆していただいた。

まず、第1回の研究会では、委員長から全体的な調査研究の趣旨や方法について総論的な説明を行った後、全体を見据えた話として、藤原直樹・追手門学院大学地域創造学部教授から報告をいただいた。藤原委員は、大阪市役所に19年間勤務し、4人の市長のもとで、都市プロモーション、海外プロモーション、臨海部の開発、特区、都市再生緊急整備地域における企業との連携に関する事業について関わった。そうした業務のなかで、自分の問題意識を高め、研究者に転じて大阪市立大学博士（商学）学位をとった。博士論文は、2018年に『グローバル化時代の地方自治体産業政策』（追手門学院大学出版会）として公刊されている。また、2021年には藤原直樹編著『地域創造の国際戦略－地方と海外がつながるレジリエントな社会の構築』（学芸出版社）を共同研究者とともに出版し、当該研究分野では新進気鋭の学者である¹。

藤原委員からは、「自治体の国際的な地域産業政策－計画、実施体制と国際的な自治体連携－」として、本調査研究の屋台骨となる情報をお話いただいた。その後、各委員から活発な質問が出て、藤原委員との

間の活発なやりとりが続いた。

第2回から第4回は、各回2人ずつの委員からの報告のあと、意見交換を行った。各回の報告者と内容は図表序-1の通りである。報告内容はおおむね、本研究報告書に掲載された論文に意見交換も踏まえて反映されている。

なお、第3回研究会は、委員の一人である矢口明子酒田市副市長のおられる酒田市役所の会議室を提供いただくとともに、研究会には担当の職員が多数参加いただいている。会場をお貸しくださった酒田市役所様及び出席いただいた職員の方々に感謝を申し上げる次第である。

図表 序-1 研究会各回のテーマ及び実施状況

委員会	日時/場所	テーマ	報告者/討論者
第1回	2022年5月16日 全国町村会館	自治体の国際的な地域産業政策 － 計画、実施体制と国際的な自治体連携 －	藤原直樹委員
		意見交換	全委員
第2回	2022年7月22日 全国都市会館	国際市場に向けた産業政策(福井県)	荒木一男委員
		国際的な産業政策を成功に導く職員の育成	高垣秀康委員
		意見交換	全委員
第3回	2022年9月1日～2日 酒田市役所	地方自治体における国際関係組織の変化と人材育成の実態	大谷基道委員
		国際市場に向けた地域産業政策(酒田市)	矢口明子委員
		意見交換	全委員
第4回	2022年11月21日 全国町村会館	自治体の国際市場に向けた地域産業政策の方向性 － 地方創生の視点から考える －	井上武史委員
		財政運営における自治体の産業政策と富山県の国際産業振興施策事例	滑川哲宏委員
		意見交換	全委員
第5回	2023年1月16日 全国町村会館	執筆者全員から各章の報告	藤原委員、荒木委員、高垣委員、大谷委員、矢口委員、井上委員、滑川委員
		各章に対して事前に割り当てられた2人のコメンテーターからのコメント及び応答。 他の委員からの質疑応答。	上記委員相互
		総括討議	全委員

1 日本が国家会員として加盟しているEROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration : 「行政に関するアジア・太平洋地域機関」。そのうち地方行政センターは日本の総務省自治大学校に置かれている) の2019年度の年に1度のEROPA会議への派遣に際し、地方行政センターから「EROPA会議論文発表者奨励金」の助成を受けた。そして、フィリピンマニラで開催されたEROPA会議で発表された論文(「Administrative Reform for Sustainable Public Water Services in Japan」)は、総会・閉会式にて、当該年度のベストペーパーに与えられるカルロス・ラモス賞を受賞している。 https://www.soumu.go.jp/main_content/000665701.pdf p.5.

③ 本調査研究報告書の概要

まず、第1章の藤原論文では、自治体の国際的な地域産業政策の展開とその論点について、グローバル化の推進、アジア経済の急速な発展、少子高齢化による日本の市場縮小、情報技術の発展、SNSなど個人による情報発信手段の普及、国境を越える電子商取引による輸出入の簡素化といった社会経済環境の変化に合わせて、自治体がどのような地域産業政策を実施できるか、政策推進のための組織や組織運営はどうあるべきかについて具体的な事例もふんだんに交えながら考察している。筆者自身の問題意識として少子高齢化、グローバル化、知識経済化の3つをあげている。少子高齢化で縮小している国内市場に代わる大きくて急成長している世界でも有望な市場が日本から飛行機で半日以内のところに存在しており、その需要を取り込むことが必要だとする。また、グローバル化の観点からは、拡大するアジア経済の需要取込みに加えて、近年では影響力が強くなったSNSを活用した個人の情報発信力の強化、越境ECの普及拡大により、地方から海外へと「直接取引」ができるようになったことを指摘する。そして知識経済化の観点からは、固有の文化や歴史からなる地域資源を生かして新たなアイデアやビジネスモデル、ライフスタイル、ストーリーのあるモノやサービスを情報発信し提供できるようになったことをあげる。自治体間の国際的なつながり・ネットワークは公共財であって、それが存在することで、民間活動の取引にかかるコストが削減できるような社会基盤であるとも指摘している。

第2章の大谷論文は、自治体における国際関係業務の変遷を概観したうえで、国際関係業務を担当する組織がどのように変化したのか、さらには、それを担うグローバル人材の育成がどのように行われているかについて論じている。自治体の国際関係業務は、姉妹都市交流やJETプログラムなどによって「地域の国際化」を目指す国際交流から、自治体が持つノウハウを活用して発展途上国を支援しようとする国際協力、外国人住民との共生を目指す多文化共生、さらには、地域産品の販路拡大や外国人観光客の誘致をはじめとする経済交流へと、その範囲を拡大してきた。自治体組織においても、2000年頃までは、国際交流課、文化国際課など国際交流・協力を担当する部署が太宗を占めていたのに対し、最近では、「国際」等の語を冠する課室の属する部局が企画、産業、観光系にまで拡大している。ちなみに海外事務所は独自事務所、機関等派遣、業務委託の3パターンがあるが、業務委託等が全体の3分の2を占めており、費用をかけずに海外拠点を増やす傾向がみられるという。国際関係業務を担うグローバル人材の育成について、従前は外国語能力があるなど国際親善的な活動ができればよいと考えられていたが、自治体の国際関係業務の変化により、求められる能力に変化がみられる。論文では、国際的な視野、バランス感覚など新たな能力も必要とされることをいくつかの自治体の事例を紹介して指摘している。そしてこのような人材は、主に海外派遣研修や国際関係実務などによって育成が図られているとする。

第3章の井上論文は、地方創生が地域政策の大きな潮流となっている点に着目し、国際市場に向けた地域産業政策の現状と今後の方向性について、地方創生の文脈から論じている。日本創生会議のいわゆる「地方消滅論」では、「東京＝グローバル経済圏」「地方圏＝ローカル経済圏」という対立構造のような図式が提起されたことで、地方圏では国際市場に向けた地域産業政策が後景に退いた。他方で、国の地方

創生政策では基本的な枠組みを維持しながらも、国際市場に向けた地域産業政策の可能性も幅広く示されていることを本論文は紹介している。第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)では、国際市場に向けた地域産業政策について、東京はグローバル経済圏のなかで国際都市としての機能強化を図ること、地方圏では「域外から稼ぐ」だけでなく「循環」を打ち出して地域経済構造を強固にする発想が組み込まれているとする。この「循環」に着目した地域経済構造の構築の提起は地方消滅論にはない特徴であり、しかもこれまでの地域産業政策では前面に出ていなかったものだと著者は指摘する。最後に、地方創生で提起された「循環」と国際市場に向けた地域産業政策について述べ、循環の概念は国際市場に向けた地域産業政策の幅を広げる契機となりうることを示している。

第4章の矢口論文は、酒田市の国際戦略、つまり海外の需要を取り込むための様々な取組みを概観する。外国人誘致戦略としての外航クルーズ船の酒田港への誘致、米、果樹(メロンと柿)そして冬に花を咲かせる山形県特産の桜「啓翁桜」等の花きなど農産物の海外販路開拓について紹介される。そのうえで、特に日本酒輸出に焦点を当て、日本酒輸出促進に酒田市がどのような役割を果たしたのか、またどのような役割を期待されたのかを、主に、日本酒の輸出に取り組む市内の酒造会社へのインタビューを通して明らかにしている。酒田市は国の地方創生施策が始まった2015年以降、積極的に日本酒輸出促進の取組みをしてきている。酒田市は市長等を団長とする使節団をイタリア、ロシア、中国など海外各国に送り現地で日本酒のPRをしたり、各国の卸業者・バイヤーを酒田へ招聘し日本酒のPRをしたりすることによって、市内酒造会社がそれらの国々への輸出のきっかけを作った。酒田市が今後期待される役割として、単発ではなく継続的な受注につながる海外の販売網を紹介すること、酒田港からの輸出を増やすのに有効であると考えられる混載の呼びかけ・調整を酒田市をはじめとする行政機関が行うことを指摘し、それらを行政機関が積極的に行うべきとしている。

第5章の滑川論文は、まず決算統計に依拠して、一般財源ベースの目的別歳出の推移を紹介したうえで、自治体によって費目別の状況が相当に異なることを紹介する。本調査研究のテーマである地域産業政策は「行政サービスの客体が自律的に活動を行う経済分野であること」が大きな特徴である。消防費や衛生費・教育費に代表される住民生活に密着した直接的な行政サービスや地域社会基盤の整備などとは本質的に異なる。また、経済活動は自治体区域を超えて行われ、自治体は行政サービスの客体たる労働力と資本の移動をコントロールできないほか、対象となる分野が多種多様で注力すべき分野の選択も容易ではない。そこで、政策の優先順位付けと選択にも多様性が見られること、そこに至る前段階として地域固有の課題の的確な把握と優先度の判定、そして住民や議会の合意形成が不可欠であることが指摘される。データでは、財政力指数と産業関係費歳出割合との間に負の相関関係が見出された。財政力低位団体ほど産業の維持や奨励的な施策への直接的な財源投入が大きい可能性を示唆しているという。これらの財政的な分析のあと、国際展開による地域産業の存続・再生について、伝統工芸、農林水産業、観光の3つの分野について詳述している。さらに、国際展開による新たな挑戦として、スタートアップ支援についても取り上げている。

第6章の荒木論文は、福井県における国際市場の獲得に向けた政策が、1950年代以降どのように展

開されてきたのかを振り返るとともに、特に2000年以降、どのように変化してきたのかを俯瞰している。福井県においては、中小企業が全体の99%以上を占め、地域産業政策の対象が自ずと中小企業になる。1963年の中小企業基本法は弱者である中小企業のうち格差の大きい業種を指定し、全体で中小企業の近代化を促進しようとした。だが1999年の新基本法は中小企業を日本経済の基盤を形成しているものとして捉え、創業や経営革新など個別企業の支援を行おうとするものへとパラダイムを変化させている。福井県でもそれと軌を一にした政策を打ってきた。終戦直後から、繊維製品の輸出に向けて海外への販路開拓を施策として展開していた。繊維産業が福井県の鉱工業生産額の約4割を占めた時期もあったが、福井の繊維産業のビジネスモデルは、賃織という下請ビジネスであり、製造事業者の多くにとっては市場の動向に興味関心を持たなくても安定的な商売が可能だった。しかし、上記のパラダイム転換を受け、福井県でも2004年の東アジア・マーケット開拓戦略プランを策定し、国際市場の獲得に向けた政策を特別のプランとしてまとめ上げ、支援の対象を業界からやる気のある個別企業に転換した経緯などについて紹介している。

第7章の高垣論文は、地方都市のひとつの事例として和歌山市の国際的地域産業政策を紹介しながら、コロナ禍がいかに組織とその政策に影響を及ぼしたかについて述べる。和歌山市では2017年度から始まった現行の長期総合計画に、「国際交流の推進」の項目において、初めて友好親善等の視点だけでなく、産業振興や観光振興の視点を加えた「国際戦略の推進」施策を盛り込んだ。「第2期和歌山市まち・ひと・しごと創生総合戦略」にも、第1期にはなかった「国際戦略の推進」を長期総合計画とほぼ同じ内容で盛り込んでいる。そのうえで、「新技術の活用と海外展開の支援による産業振興」と称した地域再生計画を立て、海外展開・販路拡大の積極的支援に取り組むこととしている。ただ、それを担うべき国際交流課の担当職員が減員されて3人態勢になっていることや、予算が減少していること、庁内連携がスムーズでないことなどから、その国際戦略の推進がなかなか進めにくい状況が報告されている。それを打開するために担当職員一人ひとりの資質向上が不可欠だとし、その育成の手法として、国際的な産業政策を導く職員の育成をする必要があるが和歌山市の規模は独自研修は難しく、JIAM(全国市町村国際文化研修所)を活用することが有意義だと指摘し、他分野においても全国規模で提供されている研修の受講が有用だとする。

第1章

自治体の国際的な地域産業政策 —計画、実施体制と国際的な自治体連携—

追手門学院大学 地域創造学部 教授 藤原 直樹

自治体の国際的な地域産業政策 —計画、実施体制と国際的な自治体連携—

追手門学院大学 地域創造学部 教授 藤原 直樹

はじめに

新型コロナウイルスの流行は、人類共通の体験として国や地域の社会経済、人々の生活スタイルに大きな影響を与えた。感染防止のための行動規制が高まるなかでテレワークやワーケーションが注目されるようになり、人や企業の集中する首都圏から離れた地方都市にあっても、それぞれの地域特性に応じて生活することの価値が以前よりも認められるようになった。本章においては、このような社会環境のなかで自治体を中心となって地方と海外とを接続することで地域産業の活性化をめざす国際的な地域産業政策について論じる¹。

まず、問題意識として「グローバル化」「少子高齢化」「知識経済化」の3点を指摘する。今日の社会においてヒト、モノ、カネ、情報の国境を越える流動性は拡大の傾向にある。新型コロナウイルスの感染拡大により人の国際移動が極めて難しい時期が続いたとはいえ永続的なものではない。2021年の世界の国際観光客数は2019年比で72%減少し、訪日外国人旅行者数は99.2%減少した（観光経済新聞2022年2月20日）。しかし、グローバルなモノの移動は2020年度で2019年比7%減に留まっている（ジェトロ世界貿易投資報告2021年版）。次に少子高齢化について厚生省の人口動態統計によれば、2021年度の出生数は約81万人となっており、国が統計を開始した1899年以降で最も少なく、最も多かった1949年約270万人の3分の1以下で、国立社会保障・人口問題研究所が2017年に公表した予測値を8年上回るペースで少子化が進んでいる。さらに、知識経済化については、工場などで大量生産されるモノから、IT技術の発達により無形資産であるサービスや情報、知識に関する経済活動から生まれる価値が拡大している（諸富2010）。

そこで本章では、上記のようなグローバル化、少子高齢化、知識経済化という社会経済の変化のなかで地域が持続可能な発展を確保するための自治体政策・マネジメントについて、「国際的な地域産業政策」を鍵概念として検討する。これから第1節にて国際戦略の制定状況と取り組み事例について、第2節では自治体の海外拠点と国際的な都市間ネットワークについて述べる。第3節では国際的な地域産業政策を展開するための課題を論じる。

¹ 地方と海外の接続については、「東京＝グローバル経済圏」「地方圏＝ローカル経済圏」の地方消滅論に関する本報告書第3章（井上担当）も参照されたい。

1 自治体の国際戦略

(1) 自治体国際戦略の内容と現状

自治体の国際政策(国際業務)において、従来から想定される事業は国際交流であり姉妹都市との交流事業の実施が主となるものであった。1955年に日本初の姉妹都市提携として、長崎市と米国・セントポール市との交流が始まり、その後拡大して日本の892自治体が1,788の姉妹都市提携を行っている(2022年10月現在)²。自治体による国際交流事業の内容としては、行政間の政策情報の共有や行政職員の人的交流、青少年交流、文化交流といった事業を中心に実施されてきた。それが2000年以降ニューパブリックマネジメントの考え方が行政運営に導入されるにしたがい、定量的な事業評価を求める動きが高まるなか、国際交流をはじめ国際政策の実施において、これまで以上に政策・事業実施における、比較的短期で費用対効果の説明を求められるようになった。その結果、自治体の国際政策は海外とより実利的な交流、すなわち、その地域にとって具体的に経済的なメリットがあるような交流が求められている³。

本章では自治体の国際戦略を「自治体が設ける行政計画であり、その地域が海外とどのような関係性を築きたいか、決意を表明するとともに、その方針と具体的な施策のメニューを記すもの」と定義する。例えば、みやぎ国際戦略プラン、山形県国際経済戦略、静岡県地域外交基本方針、あいち国際戦略プラン、佐賀県国際戦略、大分県海外戦略、札幌市国際戦略プラン、横浜市国際戦略、浜松市国際戦略プラン、熊本市国際戦略といった自治体の国際分野に特化した行政計画が策定されている。

自治体の総合計画のなかに国際政策に関する内容が記載されている場合もあれば、上記のように単独の行政計画として策定されている場合もある。ただし、ここで「計画」と「戦略」の違いについては着目しておきたい。「計画」は「なんらかの物事を行うための方法や手順」と定義でき、自らの将来目標などを定めるなど自己完結するものであるのに対し、「戦略」は、なんらかの相手があって、その存在や将来の動向を想定して当事者がどのように行動するかという、競争的な視点が含まれている。

自治体の公共サービスは、そのほとんどが地域住民を対象とし独占的に供給されるものであり、競争相手はいない。一方で、ビジネスやその集合としての産業は、企業や国を単位として競争的であり、絶対的ではなく相対的な財やサービスの内容で優劣が決定される。当事者がどれだけ能力を高めても、競争相手がそれ以上に高めていけば相対的に劣位となる。これより、それぞれの地域が、その地域資源を生かしてグローバルな都市間競争の中で地域をどのように経営していくのかという問題意識の見えるものが国際戦略である。

多くの自治体の国際戦略の内容は「外需の獲得」「外需の呼び込み」「人材育成」と大きく3つの柱に分類できる。第1の「外需の獲得」は地域産品の海外販路開拓⁴や地場中小企業の海外展開など、海外市場

² 自治体国際化協会「自治体間交流」に基づく。

<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/index.html> (2022年10月16日閲覧)

³ 自治体の「国際化」施策の経過について本報告書第2章(大谷担当)も参照されたい。

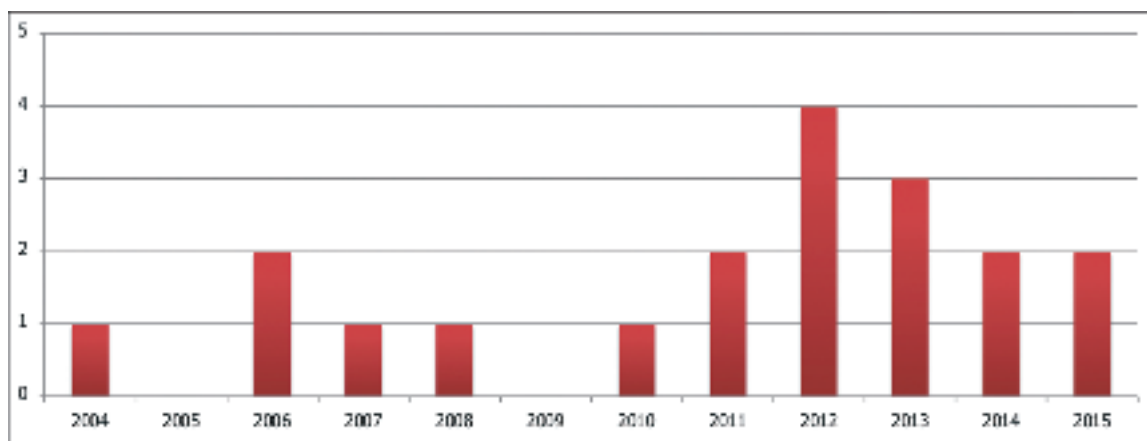
⁴ ここにおいて「販路開拓」とは企業や産業組合による個別の取り組みであり、その結果として地域経済の観点から地域産品の「輸出」が増加すると考えている。

に向けて地域資源を活用したり、企業や大学といった地域のアクターを支援したりする（外需を取りに行く）ものである。第2の「外需の呼び込み」は、観光客のような形で外国人を地域に呼び込むことで消費の増加をめざすものであり、さらには外国人の労働力や新たな視点が直接的また間接的に地域経済の発展に貢献することを期待するものである。第3の人材育成は、上記第1・2の目的を達成するために自治体職員や地域で事業に関わる人々、さらには外国人も含めて人材育成を含めるものである。

このような3つの柱に合わせて、欧州や北米、アジアなど異なる文化・商習慣の市場に向けて、どのような地域産品を輸出するかといった「地域・国別」の戦略、そして海外販路開拓であれば農作物や工芸品、あるいはそれぞれの産品（日本酒、海産物、フルーツなど個別品目）ごとの細分化された戦略が想定される。アジア戦略、国際観光戦略、輸出戦略など、自治体国際戦略は名称や内容はそれぞれ異なり、取りまとめられた資料のボリューム感も数頁から資料編も含めて100頁近くのものもある。

藤原ほか（2017）では、広域自治体の過半数と政令指定都市の75%が、海外との交流を地域活性化につなげる国際戦略を策定しており、そのような自治体は増加傾向にあることを示した。また、自治体の国際戦略の制定時期をみると、2004年の兵庫県から、2006年の宮城県・石川県、2007年の岐阜県、2008年の愛知県のように散発的に制定されていたところが、2010年以降において増加している（図表 1-1）。少子高齢化により長期的な日本の人口は減少傾向であるのに対し、中国をはじめとするアジアにおける人口と所得の増加が際立つようになってきたのが、2008年のリーマンショック後の2010年から2011年ぐらいである。世界的な経済不況の影響を受けた地方の諸都市が、毎年10%近くの経済成長を続ける中国をはじめとするアジアの成長を、地域の発展に取り込みたいという危機感を有し、自治体も地域経済を維持発展させるためには、これまでのように国内だけを意識するのではなく、海外との関係性において自らの地域の強みを打ち出す国際戦略を制定する必要があると考えはじめたのが、この時期であるといえる⁵。

図表 1-1 自治体による国際戦略の制定時期



出所：藤原ほか（2017）I-3頁 図-1

⁵ 各地の自治体による国際戦略制定状況や内容の詳細は藤原（2021a）を参照されたい。

(2) 佐賀県国際戦略の展開

自治体が国際戦略として取り組む事業として佐賀県は2011年に佐賀県国際戦略「世界とつながる佐賀県行動計画」を策定し、それを2015年に「佐賀県国際ビジョン」と改定した。そこでは、佐賀県が注力すべき国際関係の取り組みとして、海外からの外国人観光客の誘致、佐賀空港へのローコストキャリア誘致（春秋航空、ティーウェイ航空、タイガー航空）⁶、地域産品の海外販路開拓、オリンピック・パラリンピックの各国選手団キャンプ誘致と交流事業とされている。

佐賀県は有田焼創業400年記念事業の一環として、2013年に在日本オランダ王国大使館と「クリエイティブ産業の交流に関する協定」を締結し、オランダのデザイナーを地域に呼び込み、有田焼の職人と交流し新しい商品を開発するプロジェクトを進めた。有田焼16の窯元・商社と8か国16組のデザイナーが協業した新ブランド「2016/」のコーヒーマグカップや皿などを、2016年4月にイタリア・ミラノで開催された世界最大規模のデザイン展示会「ミラノサローネ」やフランス・パリの世界最大級のデザイン見本市メゾン・エ・オブジェに県の費用で出品して、比較的高価格帯となる欧州市場に日本の伝統技術を用いた日用品として販売した。それまでの有田焼の商品販路は、旅館などへの法人向け販売が多かったが、個人向けの新たな商流と販路開拓のきっかけとなる取り組みである。

国際見本市とは「商品・サービス・情報などを展示、宣伝するためのイベント（ただし、フリーマーケットや路上販売は含まない）」、数日間などの短期間、テーマに関連する企業や研究機関などが特定の場所に集まり、商談等を行うものである。展示会・商談会への出展支援が、自治体の中小企業に対する国際化支援施策として最も利用されているとされる。自治体の産業振興部局は、地元産業の特徴に合わせて国内外の様々なテーマの国際見本市に出展する。県名を冠したブースを設けることもあれば、商品やイメージを打ち出す場合もある。

図表 1-2は、2020年のメゾン・エ・オブジェ国際見本市における自治体の展示ブースの写真であるが、それぞれの自治体が地域の伝統工芸品や加工技術を生かした商品を展示している。国内外の様々なバイヤー、インテリアデザイナーが見本市を訪れており、それらの影響力のある人たちに地域の産品をプロモーションする。例えば、徳島県であれば「藍」をテーマに青色の美しさを強調したブースづくりをしていた。自治体ブースには複数の中小企業が参加し、自治体はそのブース使用料の半額程度を助成したり、企業概要や商品・技術を英語で紹介するパンフレット・ホームページ作成を補助したりしている。日本貿易振興機構（ジェトロ）が展示会場の一角を丸ごと借り上げる巨大なジャパンプースに自治体として参加することもある。同見本市では、日本ブースとして固まってPRするよりも、それぞれの商品の機能を強く打ち出したほうが現地の人に伝わりやすいという理由により、ジェトロの支援は受けているもの

6 ローコストキャリア（格安航空会社）とは、各国を代表するような手厚いサービスを提供する航空会社に対して、座席間の間隔が狭かったり、提供するサービスを限定する代わりに比較的安全な航空運賃で運輸サービスを提供する航空会社である。自治体の国際経済担当部門では、地域の空港にこのようなLCCを誘致する取り組みを重視しているところがある。2022年8月に実施した自治体のシンガポール事務所インタビュー調査においても、現在の最重点取り組みはコロナ禍によって途絶えたLCCの地元空港への就航の復活と話す職員があった。

の、あえて企業や団体ごとに別々のブースでの商品展示を行っていた⁷。

図表 1-2 自治体による国際見本市出展(フランス・パリ)



出所：筆者撮影(2020年1月)

佐賀県のその他の取り組みとしては、ジェトロ佐賀などと連携した日本酒の海外販路開拓支援事業として、ヨーロッパからバイヤーを招聘するほか、パリで開催される「サロン・デュ・サケ」見本市に出展した。同県鹿島市の富久千代酒造「鍋島 大吟醸」は英国ロンドンで開催される「インターナショナル・ワイン・チャレンジ」でチャンピオン・サケに選出された。外国人観光客誘致の取り組みとして自治体主導で設けられた佐賀フィルムコミッションでは、海外の映画・ドラマ撮影を誘致する取り組みが実施されている。地域と一体となった映像作品づくり支援や、映像を通じた県の情報発信とともに、映画やドラマづくりに地元の方が参加し楽しんでもらうことで、改めて佐賀の良さを再認識し、新たな魅力の掘り起こしにつながるようしている。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大前ではあるが、フィルムコミッションのタイ映画やドラマのロケ誘致により、映画「タイムライン」(2014年)やドラマ「きもの秘伝」(15年)のロケ地となった祐徳稲荷神社にはタイ人観光客が急増し、境内に飾られた絵馬の書き込みがほとんどタイ語になった時期もあった。タイ人観光客の県内宿泊者数は2013年に延べ370人だったが、14年は1,540人、15年は4,590人と急増した。神社ではおみくじを6カ国語に翻訳、社を塗り替え、門前商店街の店舗は観光客向けに着物の着付けや写真撮影サービスを始めた⁸。新型コロナウイルス感染拡大後は、このような外国人観光客の入国はほぼ無くなったと思われるが、2021年3月に現地調査した際には日本語と英語で神道について説明するサイネージや自動両替機を確認できた(図表 1-3)。このように外国人観光客が増加したことで、地域がそれに適応した受け入れ態勢を整備していることがわかる。

⁷ 国際見本市を活用した海外販路開拓については、藤原(2021c)を参照されたい。

⁸ 東洋経済ONLINE「佐賀の祐徳稲荷、ロケ誘致効果でタイ人急増」
<https://toyokeizai.net/articles/-/152653>(2022年11月22日閲覧)

図表 1-3 佐賀県鹿島市祐徳稲荷神社での国際対応



出所：筆者撮影（2021年3月）

（3）国際的な地域産業政策の多様な取り組み

前小節では、佐賀県の事例を詳細に見てきたが、国際的な地域産業政策は様々な取り組みが想定できる⁹。大分県では別府市とともに誘致した立命館アジア太平洋大学の学生のうち約半数が留学生である。別府市周辺には3,000人近くの留学生がいることから、県が主体となって「おおいた留学生ビジネスセンター」を整備し、それらの学生が卒業後も引き続き地元企業に就職する機会を高めるためのインターンシップや学生と企業とのマッチングの実施、留学生による起業を支援することでそれらの留学生が卒業後も地域に住み続けることを促進している。こうして外国人も含めた人々が多様な生き方を実現できるような社会づくりを進めているといえる¹⁰。なお、このような外国人の起業支援は日本のみでなく海外の諸都市においても実施されており、スペイン・バルセロナ、ドイツ・ベルリン、フィンランド・ヘルシンキなどにおいて、多様な経験を有する外国人（留学生）の起業支援により新産業を創出し、地域経済を活性化させようとする取り組みが行われている。福岡県福岡市はグローバル創業特区として外国人が日本において起業する場所としての環境（エコシステム）を整備し、世界の創業支援組織と連携し、世界中から連続起業家（シリアルアントレプレナー）を呼び寄せようとしている。

北九州市は環境国際戦略という行政計画を策定しており、「都市インフラのまるごと輸出」というコンセプトのもと環境と海外を結びつけて取り組んでいる。アジアの諸都市は急速に経済発展しており、人口密集や工業化に伴う様々な都市問題に直面している。それはかつての日本が経験してきたような問題でもあることから、日本が行ってきた問題解決方法を情報・技術提供するとともに、アジアの諸地域が日本仕様の社会基盤施設を導入することで、現在、日本においてそのようなサービスを担っている地域の

⁹ 広域自治体による国際戦略の取り組みについて、本報告書第5章（滑川担当）は富山県の、第6章（荒木担当）は福井県の詳細な事例検討となっている。

¹⁰ 大分県別府地域における留学生支援政策の詳細については、藤原（2022a）を参照されたい。

中小企業に新たなビジネスチャンスが生まれることをめざす取り組みを国際協力機構（JICA）等と連携して行っている。海外諸都市への技術支援、あるいは都市問題解決支援を行うための公民連携組織として、市では「海外水ビジネス推進協議会」を設置し、市の上下水道局と関連の民間企業などと一緒に、相手国のニーズを把握して解決策を提案し、地元地域の発展に活用する仕組みづくりを行っている。このようなアジアに向けた上下水道・環境インフラの海外展開のための官民連携組織は大阪市や横浜市でも設立されている¹¹。

自治体の組織編成から、その自治体がどのような政策分野を重視し、また政策体系として関連づけて考えているかがわかる。自治体において国際政策を実施する部署は一般的に国際課といった名称で、政策企画担当部局の中に国際担当を設置する場合がある。国際経済担当や国際観光担当といった形で事業ごとに区分したうえで国際業務を所管する場合もある。横浜市は、組織づくりの点で国際局という国際関係の専門部局を2015年4月に設けており、上位の職制組織といえる局で国際を冠する組織を編成するところに、国際関係の政策を重視しているところがわかる¹²。横浜市では地域の中小企業の海外展開支援として、それらの企業がベトナムなどのアジア都市において生産拠点となる工場を新設する際に現地情報の提供や補助金の形で支援している。海外に地元企業の生産工場ができることは国内工場の縮小であり、地元雇用や生産の減少といった産業空洞化を招くという批判がかつてはあった。しかし、この政策では地元の中小企業がアジアに生産工場を設け、その生産性と競争力を高めて発展することで、事業収益や雇用の点でも地元経済に好影響をもたらすと肯定的に捉えて自治体が支援している。なお、同様の取り組みは東京都太田区でも実施されている。

従来型の姉妹都市関係の行政・文化交流に実利的な交流を加えていく観点として、和歌山市はアメリカのベーカーズフィールド市、カナダのリッチモンド市の二つの町との姉妹都市交流において、和歌山市を中心とする様々な地域の物産を展示即売するフェアを現地のスーパーで開催している。このような取り組みは、それぞれの地方政府のつながりから姉妹都市のスーパー事業者を紹介してもらって実現するビジネスや地域情報の発信につながるものである。さらに、北海道の東川町は町営の日本語学校を運営し、外国人の中長期滞在人口を増加させるとともに、将来的にはそのような学校の卒業生が介護人材として地域に定住するような仕組みを構築している。長崎県五島市や鳥取県鳥取市においても日本語学校を設置・誘致支援し、ベトナムからの青年を教育して地元を中心とする進学や中小企業への人材紹介を進めている¹³。

地域産品の海外市場開拓に向けた事例として、英国ロンドンにジャパンハウスという外務省が設置した日本文化発信施設がある。これは高級百貨店やブティックが集まるケンジントンストリートに立地

11 ドイツでは大都市自治体が出資した株式会社形態の上下水道事業会社が、近隣都市のほか外国都市の上下水道事業を受託するような事例がある。自治体による上下水道事業の海外展開については藤原（2018）第4章「国際的な政府間関係構築による地域産業政策」を参照されたい。

12 国際関係業務を担当する組織について本報告書第2章（大谷担当）を参照されたい。

13 自治体による日本語学校設置運営支援の詳細については藤原（2022b）を参照されたい。

しており、1階はセレクトショップ、2階は日本食レストラン、地下1階はギャラリー、シアターとライブラリーがある。2022年には半年間「飛騨の匠、伝統は未来を拓く」と題した特別展が催され、11月には岐阜県および高山市役所が関わって飛騨の木工職人によるデモンストレーションが行われた(図表1-4)。ショールームのような機能を有する施設であるが、日本酒やナイフ、食器、木工製品といった地域産品を紹介する際には、その商品機能・性能だけで購入を促すようなアプローチを採用しない。どのような歴史を有する技術で、どのような材料を使って、どのような見識と経験を有する職人がどのような工法で製作するかといった、生産過程のストーリーを丁寧に発信して商品に意味付けを行うことで、プレミアムあるいはグローバルラグジュアリーといわれる中高価格帯の市場にふさわしいものとして位置付けている¹⁴。

図表 1-4 ロンドン・ジャパンハウスの展示と飛騨の職人による木工デモンストレーション



出所：筆者撮影(2022年11月)

新型コロナウイルス感染症の感染拡大後では、国境を越える電子商取引(Electronic Commerce: EC)へのニーズが高まっている。個人や地方の小さな商店でも、アマゾンなどのグローバルな流通プラットフォームを通じて低コストで世界各地と輸出入することができるようになっている。自治体がこのような越境ECサイトに地場産品を出展・拡大し、YouTubeやInstagramなどのソーシャルメディアで多くのフォロワーを有するインフルエンサーが実際の商品を体験している動画を放映する「ライブコマース」の展開といった、これまでにないツールを活用した海外に向けた販路開拓の取り組みが進められている。福井県では、地元の地方銀行と連携して地域の中小企業の産品を中国のECサイトに出品し、静岡県ではフィリピンで有名な日本人インフルエンサーを活用して、地域の魅力を発信し動画閲覧回数を伸ばしている。

国際的な地域産業政策におけるソフト面の取り組みを中心に事例紹介してきたが、地域産品の輸出に

14 2022年11月にジャパンハウスで実施した筆者によるインタビュー調査に基づく。

向けたハード整備も国際的な地域産業政策の一つである。岩手県では、世界で認められた衛生管理の手法であるHACCP規制に対応した食肉の加工場がある。仙台や山形などで肉牛を米国等に輸出しようとしたとき、認証を取得するため岩手県紫波町の工場まで肉牛を輸送しなければならない。この食肉加工場を経営する株式会社いわちくは、1961年に岩手県が設立した岩手畜産公社株式会社を基として、国・岩手県・県内市町村・団体からの増資により業務を拡大し、2009年からはシンガポールへの輸出を開始するなど事業展開を進めてきた。同工場の周辺地域には食肉加工品の物流施設が多く立地しており、このような輸出支援機能を有する加工工場を設置することにより、生産・加工・出荷のビジネスプロセスに地域経済を参画させ、地域における産業集積を高めることができる¹⁵。

また、千葉県成田市役所では、成田空港に隣接する公設地方卸売市場で徹底した衛生管理や、生産・輸送・消費の過程で途切れることなく低温に保つ物流方式であるコールドチェーン設備、新たな加工需要に対応した加工施設を整備することで、「世界に日本の農水産物等の美味しさと食文化を提供し、輸出拡大を通じて日本の農水産業の発展に貢献する」「成田空港を活用した日本産農水産物等の『輸出ビジネス集積拠点(モノ・商売・技術のハブ)』を形成するとともに、インバウンド需要を取り込み、市場全体を活性化する」としている¹⁶。このように海外の規制に応じた加工工場や、魚介類や生鮮食料品の鮮度を保つ機能を有する市場設備など、地域産品の輸出に向けたハード整備も国際的な地域産業政策として有効である。

(4) 自治体の国際的な地域産業政策の多様性

これまで見てきた様々な自治体の取組事例からいえることとして、国際的な地域産業政策により地域経済を活性化するためには、地域資源を生かして海外需要をどのように獲得するか、あるいは呼び込むのかを戦略的に検討し、地域に何らかの経済的メリットをもたらすシステムをつくることが重要である¹⁷。

それは最初に掲げた少子高齢化、グローバル化、知識経済化の3つの問題意識に沿って検討すると、第1に日本市場の縮小に対しては、それに代わる大きくて急成長している世界でも有望な市場が日本から飛行機で半日以内のところに存在しており、その需要を取り込むことである。さらには、若いアジアの人々が日本で学び働くという国際的な人の移動を、若年人口が減少する日本の特に地方都市において「外国籍住民」として期待する視点がある。ここには地域社会の維持のために多文化共生政策を推進して外国人も住みやすいまちづくりが必要になっているともいえる。

第2のグローバル化の観点からは、拡大するアジア経済の需要取込みに加えて、近年では影響力が大手メディアにも劣らなくなりつつあるソーシャルメディアを活用した個人の情報発信力の強化、越境ECの普及拡大により、これまで国際部門が東京にあり、東京を通じて海外とのモノや情報のやり取りを

¹⁵ 株式会社いわちくウェブサイト及び2022年3月に筆者が行った紫波町でのインタビュー調査に基づく。
<https://iwachiku.co.jp/about/history.html> (2022年12月4日閲覧)

¹⁶ 成田市公設地方卸売市場経営戦略(令和3年度~令和12年度)4・6頁に基づく。

¹⁷ 本報告書第3章(井上担当)では地域経済循環の観点から自治体による地域産業政策の方向性を示している。

していた流れが、地方から海外へと「直接取引」ができるようになったこと。そして第3の知識経済化の観点からは、固有の文化や歴史からなる地域資源を生かして新たなアイデアやビジネスモデル、ライフスタイル、ストーリーのあるモノやサービスを情報発信し提供できるようになったことである。

ここに至っては地方からの国際戦略というアプローチにより、大都市だけでなく、人口10万人の都市、あるいは数千人の自治体でも事例で見たように様々なことができるということを指摘したい。比較的小規模の自治体であっても、2021年オリンピック・パラリンピックにおける外国選手団のホストタウンになったように国際化に取り組むこともできる。寛容性をもつ都市は住みやすい都市であり、多くの人が集まってくる。外国人や性の多様性などに寛容な地域には様々なアイデアを持つ人が集まりイノベーションが生まれるとされる(フロリダ2008)。既存の国際交流の取り組みをはじめ、規模にかかわらずそれぞれの地域において国際戦略としてできることを行うことが望ましい。なお、世界からみれば、日本の地方都市の人口でも一定の存在感を有することができる。例えば大阪府の人口は880万人でスウェーデンの全人口に近い。アイルランドの首都はダブリンであるが、その人口は54万人で、第2の都市コークは12万人になる。日本の人口10万人の地方都市でも欧州の国では2番目に大きい都市になる場合もある。

図表 1-5 自治体規模別国際戦略施策



出所：藤原(2018)23頁 図-1・3

図表 1-5は自治体が採用することのできる国際戦略施策を自治体の規模(都道府県・政令指定都市、県庁所在地・中核市、その他市町村)によって分類したものである¹⁸。外国人観光客誘致は全ての規模の自治体においてできるが、都道府県や政令指定都市のような都市機能の集中や一定の産業規模が認められるところであれば、企業等の会議(Meeting)、企業等の行う報奨・研修旅行(インセンティブ旅行)

¹⁸ 本報告書第7章(高垣担当)は人口約35万人の中核市、第4章(矢口担当)は人口10万人規模の自治体による国際戦略の取り組みに関する詳細な事例研究となっている。

(Incentive Travel)、国際機関・団体、学会等が行う国際会議 (Convention)、展示会・見本市、イベント (Exhibition/Event) の頭文字を使った MICE 誘致であるとか、最先端技術の開発と集積を高める産業政策、外資系企業誘致 (日本の本部となる拠点や、第2進出ともいわれる支店・工場といった機能の誘致)、地場の中小企業による海外展開の支援や、大学を卒業して専門知識を有し知識産業と関わる高度人材と呼ばれるような人々の誘致、世界の様々な地域で連続して起業するような人々を誘致している。もう一方で、比較的小規模の自治体でも、観光まちづくりやロケーション (映画・ドラマの撮影場所) 誘致といった手法で外国人観光客を呼び込むもの、農産物や工芸品の海外販路開拓などは、ジェットロや日本政府観光局といった国の機関による支援を受けて実施でき、東川町の事例でみたように外国籍住民を誘致するための日本語学校整備のような取り組みも人口8千人ぐらいの町から行われている¹⁹。

2 自治体の海外拠点と国際的な都市間ネットワーク

(1) 自治体の海外拠点

本節においては、自治体が国際戦略を進めるための組織や人材育成、都市間連携について述べる。自治体が国際戦略を行うために自治体海外拠点が設けられている。日本国を代表する外交機関として大使館や領事館が世界各国・都市に配置されているが、自治体の海外拠点 (海外事務所) はそれぞれの地域を代表する事務所として、情報収集、交流促進、人材育成といった機能を果たす、自治体版の大使館・領事館といえる。その機能は基本的に次の4点に整理できる。

- (1) 海外管轄地域の行政や経済などに関する情報収集・提供
- (2) 情報の発信 (地域物産の販売促進、観光客・企業等誘致促進など)
- (3) 外都市等との教育・文化交流 (姉妹・友好都市交流の支援として学生の相互派遣、姉妹校交流、文化・芸術作品の交流など)
- (4) 海外との経済交流促進・地域の企業による海外事業活動支援 (販売促進、ビジネスマッチング・経済ミッションの派遣・受け入れ支援など)

また、自治体の海外拠点は、以上掲げた業務のほか、現地での人的ネットワークづくり、自治体トップの海外出張の際の調整業務、地域企業の海外見本市出展支援、自治体が所管する港や空港の利用促進 (ポートセールス・エアポートセールス)、日本語教育の支援、自治体職員の国際感覚・語学力の育成など多様な業務を担っている。さらに地方公務員の国際人材育成という観点では自治体国際化協会、日本貿易振興機構、日本政府観光局、外務省の在外公館への職員派遣のほか海外自治体との人事交流が行われている。

自治体が海外拠点を設置する目的は、第1に経済交流促進を期待してのものであり、第2に姉妹・友好

19 自治体規模別国際戦略施策で掲示されている取り組みは、国際関係政策の実利的な成果を要請されるようになった結果としての「自治体国際政策2.0」といえる施策パッケージである。一方で、既存の姉妹都市交流を中心とする「自治体国際政策1.0」も引き続き自治体として取り組む必要がある。

都市交流を中心とする文化・社会交流および経済交流を目的とした拠点展開がされている。そして、人材育成のみを目的とする拠点は非常にまれである。立地先としては中国の上海や韓国のソウルなど、特定の国や都市への集中が見られ、多くの海外拠点の立地が集中する都市は、基本的にその国の首都であり、最も大きな経済都市である²⁰。

自治体の海外拠点の運営形態としては大きく3通りあり、第1に「単独事務所」といわれる設置と運営、職員ともに自治体が直営で行うもの、第2に「共同事務所」といわれるいくつかの自治体や、自治体と地方銀行等の共同で設置されるもの、第3に、企業や個人に業務委託を行うことによって運営されるものがある。日本で早くに自治体海外拠点が設置されたのは1958年の大阪市による米国シカゴ事務所の設置であり、その後1961年に神戸市が姉妹都市提携を行っている米国シアトル市の協力を受けて、同市との友好親善と経済交流事業の拠点として事務所を開設した。今日にいたるまで自治体海外拠点は増加しているが、運営形態としては業務委託が増加している。例えば、自治体の海外向け観光誘致プロモーションを現地において行う「観光レップ(レップはRepresentativeの略称)」や、中小企業の海外展開として現地において工業団地や通訳サービスなどを紹介するサービスであり、「ベトナムデスク」といった形で自治体が特定の企業サービス会社と契約している。

単独事務所のなかには、自治体職員が派遣されて「1人事務所」と呼ばれる組織内事務所を設置している場合がある。例えば、自治体国際化協会シンガポール事務所の中には長野県事務所が、日本貿易振興機構シンガポール事務所の中には神奈川県と石川県の事務所がある。このような1人事務所のメリットは管理業務を派遣先に代行してもらうことで、派遣職員が国際交流・ビジネス支援業務そのものに集中でき、単独事務所を設立するよりも経済的であることが大きい。しかしながら、例えば日本貿易振興機構への派遣であれば経済交流に特化した事業を行う必要があるなど、派遣先組織の目的に自治体事務所の業務内容を合わせる必要があり、自治体の総合事務所として行政・文化交流、青少年交流も行いたい場合には動きにくくなる場合がある。そこで、自治体が海外に拠点整備する際の初期段階では上記のような国関係機関の海外事務所内に1人事務所として設置するものの、数年後に独立事務所を開設するような場合もある。

自治体が海外で単独事務所を運営するためには、オフィスの賃借・清掃管理契約、現地スタッフの雇用、各種支払手続など様々な事務処理が必要となる。自治体からの派遣職員である所長(概ね自治体の課長級で係長級であることもある。通常、自治体が直接海外に事務所を設置することができないので、自治体の産業振興関係の外郭団体に出向し、外郭団体職員の身分で駐在する)の約3割からそれ以上の勤務時間が事務所の契約や現地スタッフの勤務管理に時間を取られ、職員の人件費や生活に係る付加コストを考えると効率的な人的資源の使い方とは言えない場合もある。

自治体海外事務所は、東京都の石原慎太郎知事(1999 - 2012年)がニューヨークやパリなどの海外事務所を閉鎖したことを契機として、全国的に運営方法の見直しが広がった。大阪市は橋下徹市長(2011

20 自治体海外事務所に関する研究の詳細については藤原(2018)第3章を参照されたい。

年 - 2015年)のもと世界4都市(パリ、シンガポール、シカゴ、上海)に有していた海外事務所のうち3つを2012年に廃止し、残る上海事務所を大阪府上海事務所と統合し、大阪政府上海事務所として運営している。こうして2000年代以降に自治体の海外事務所は自治体の財政難や短期的な成果を求める運営のなかで削減されるところもあった。しかしながら2018年には横浜市がニューヨークに米州事務所を、2019年には沖縄県がソウルに単独事務所を新たに設置するなどの事例もある。以上をまとめると過去60年間の自治体による海外拠点整備について、運営形態は「直営から業務委託や共同設置(官民連携)」、機能は「あらゆる業務を行う代表事務所から観光、企業支援などへ特化」、立地場所は「欧米からアジアへ」といった流れはあるものの、何らかの形の国際拠点は増加しており、それぞれの自治体の国際戦略に合わせて多様化しているといえる²¹。

(2) 国際的な都市間ネットワーク

自治体の国際政策は主として海外の姉妹都市交流を中心に事業実施されてきた。「姉妹都市」の定義は、両首長による提携書があることになっており、一対一の関係である。前述のように日本の自治体による姉妹都市の数は1700以上あり、広域自治体や指定都市では複数の姉妹都市と交流している自治体もある。近年、自治体の国際都市ネットワークは複数の参加都市からなる国際的な自治体ネットワークに参加したり、そのようなネットワークを主催したりする取組が多くなっている。例えば、持続可能性をめざす自治体協議会、ユネスコ創造都市ネットワーク、世界大都市気候先導グループといった、特定の政策テーマを意識した国際的なネットワークに多くの自治体に参加している。

このような国際多都市ネットワークに自治体に参加する理由として大きく3つ考えられる。第1に「政策情報の共有」であり、世界の各都市の優れた政策の取り組みについて効率的に情報収集することである。世界の多くの自治体において抱えている都市問題は類似しており、最先端の問題解決の手法を相互に学びあうことができる。それぞれの地域にはそれぞれの個別事情があり、事例の報告書や動画といった公開情報だけでは、他都市の政策を横展開する際の参考にならない場合がある。担当者間の対面の意見交換でのみ伝達するような、どのようにして政策的な合意形成を行ったか、事業実施にあたってどこまで行政が行い、どこからを民間や各種団体と役割分担したか、その際の仕様書はどのようなものであったかなど、比較的現場実務に近い情報が極めて重要なこともある。国際多都市ネットワークに参加して人的ネットワークを構築することで、業務遂行にかかる暗黙知レベルのノウハウを個別に問い合わせることもできる。

第2に「地域ブランドの構築」であり、国際多都市ネットワークに参加することで、その自治体が進取の気性に富んだ自治体であり、ネットワークに参加している海外の諸都市と同レベルであることを、世界の人々に情報発信し都市ブランドを維持・向上する機能がある。地域を世界に対して情報発信してい

21 自治体の海外拠点の動向については、自治体国際化協会が毎年調査している。自治体の海外拠点の状況については本報告書第2章(大谷執筆)第2節も参照されたい。

くためには多くの公的資金と労力、時間といった政策資源が必要だが、ネットワークに参画することによって他国における参加都市とほぼ同格のレベルの都市として世界で認知されることもあり、効率的な国際プロモーションの手法といえる。

第3に「マッチングの効率化」であり、前述のとおり自治体の国際政策は実利的になっており、その成果はそれぞれの地域間をつなぐプロジェクトをどれだけ生み出すことになりつつある。多都市ネットワークでは参加者が多いことから政策情報の収集や交流プロジェクトの創出にかかるマッチング成功の可能性も高まり、継続して参加することで多くの参加都市とより協力的な関係を構築できるメリットがある。国際多都市ネットワークの場合はプラットフォームであり、自治体のみならず地域の企業や大学といった高等教育機関、NPOなどの団体も参加し、「環境」「歴史保全」「地域ブランド」「防災」「スマートシティ」といった目的を絞った形で関係者が集まることで、情報共有とプロジェクト創出をめざす効率的なマッチングを期待するところになっている。

③ 今後の国際的な地域産業政策の展開とその課題

(1) 政策の意義と進捗管理におけるトップのリーダーシップ

本節では自治体マネジメントの視点から、行政の機能や役割として国際的な地域産業政策を考えていく。自治体間の国際的なつながり・ネットワークは公共財であって、それが存在することで、民間活動の取引にかかるコストが削減できるような社会基盤である。これは公共事業として整備される道路のようなものであり、それが存在することによって両地域の人々がそれぞれ行き来することを容易にし、地域と地域の交流を促進させる。しかしながら、国民健康保険、保育所や介護サービスなどの各種福祉事業、公教育、水道や下水道といった自治体の多くの所管事務と異なり、国際的な地域産業政策は法定業務ではないことから、自治体によってその取組姿勢は多様となる。

そこで国際的な地域産業政策の安定的な実施にあたっては自治体トップのリーダーシップが求められ、担当者レベルの職員からのボトムアップによる政策立案・施行は難しい。例えば首長が交代すると新しい方針により関係業務がなくなる、担当者も異動させられるということが往々にしてある。特に、ニューパブリックマネジメントの考え方のもと、国際的な地域産業政策の政策評価として「商談件数や外国人観光客はどれだけ増えたか」「地域製品の売上は前年度比でいくら増加したか」「今後5年間で自立できる事業か」といった目標数値にこだわる進捗管理を行うと、継続が難しくなる場合が多い。このような事業を自治体における政策形成過程でボトムアップに議論を積み上げていくと、どうしても合意形成に時間がかかり当初予算としても不十分となり、結局成果があがらないので、それ以上の展開は行わないという結果になることがある²²。

²² 財政力の低い自治体ほど地域経済対策への住民ニーズが高い一方で、国際的な地域産業政策は「実験的政策」であるため、よりステークホルダーの合意形成が課題であることについて、本報告書第5章(滑川担当)を参照されたい。

現在、欧州における地域産業政策においてしばしば参照される理論が「スマートスペシャリゼーション戦略(Smart Specialization Strategy)」である。これは、地域が比較優位を持つテーマにより特化し、一方で幅広く協調することにより、経済活動・イノベーションの効率を上げ、地域のイノベーション主導による成長を実現しようとする政策思想である。都市と田舎の間にある中間的な地域や、ある程度の中心地を持つ小規模自治体こそ、スマートスペシャリゼーション戦略が効果的な地域であるとされる。スマートスペシャリゼーション戦略では、地域が複数の活動に地域の政策資源を投資するとともに、数年おきにその投資効果について評価し、重点的な活動の入れ替えをすることで、政策資源の効率的な活用をめざす²³。こうした特化した目的に政策資源を投入する判断には知事・市長など首長のリーダーシップが必要となる。

一方で、どのような分野に特化するかといった調査・分析や、実際に特化する分野を決定したのちに、どのような事業を立案し運営していくかについてはボトムアップの政策形成が必要となる。課長や係長に優れたアイデアや行動力を有する職員が求められ、そのような職員の組織内部における人材育成や、外郭団体などを通じて確保する仕組みを構築することが求められる。

(2) 政策を担う職員に求められる能力と人材育成

国際的な地域産業政策の事業実施において自治体職員に求められる能力は、国内外の経済や地域産業の現状を理解したうえで地域の成長可能性がある分野の分析、国内外の政府機関や民間企業との調整(一定の英語能力や異文化に対する許容性が求められることもある)、支援事業の立案、事業実施のための業務委託も含めた自治体内部規程に基づく事務処理である。日本と外国では仕事の進め方も大きく異なる。イベント開催を例にあげると日本はかなり早い段階から詳細スケジュールについてきめ細かく想定し準備するが、外国ではイベント実施日直前に一気に調整して仕上げていくなど業務遂行の時間感覚に違いがあり、国際的な事業において綿密に準備したい日本側の上司と、なかなか動きの遅い海外のカウンターパートとの調整に担当者が神経をすり減らす場合も多くある。

このような職員は第2節でも述べた海外事務所での勤務や自治体国際化協会、全国市町村国際文化研修所(JIAM)等への派遣等によって育成されうる²⁴。上記のような能力は法制執務や議会折衝といった公務員特殊業務よりも、一般職業能力に近い他企業においても応用可能なスキルである。せっかく育った自治体の国際人材が、その有する能力と全く関係のない部署に配属されて職務へのモチベーションを失い転職する場合もある。専門技能を高めた人材が引き続き自治体において意義を感じながら仕事ができる環境をどのように構築するかが課題である。

なお、欧米豪州や中国の自治体では職員の人事管理もジョブ型で運営がされており、同期入庁といっ

²³ スマートスペシャリゼーションの詳細については藤原(2018)第6章Ⅱ「EUにおけるスマートスペシャリゼーション」を参照されたい。

²⁴ 基礎自治体職員の国際分野研修(JIAM)について本報告書第7章(高垣担当)も参照されたい。

た概念がなく専門職として何十年も同一職場で仕事し、昇任する際には他の自治体の国際業務に転職していくといった場合がある。日本であれば自治体職員で採用年次と職階が同じであれば給与は同等レベルと想定されるが、上海市役所では例えば福祉部門と国際部門とで専門性に依り職員給料が大きく異なる人事運用がなされている。国際的な地域産業政策のみならず、デジタル技術を活用した業務改善推進などの取り組みと共通するが、どのようにして専門性や意欲を有する職員を確保し、活用していくかが組織上の課題である²⁵。

(3) 地域産業政策における「平等性」の確保

国際的な取り組みのみならず地域産業政策の実施にあたっては公平性の原則から、地域内の事業者をできるだけ幅広く支援するような事業計画を採用することが多い。地域内の企業すべてが海外展開に取り組むことは通常想定できず、企業間によって意欲と能力に大きな差があり、積極的な政策を実施しにくい場合がある。自治体が地域産品の海外販路開拓を支援しようと啓発活動を行い支援制度を整えても、地元企業から「国内で売れているから、わざわざ海外までいく必要はない」「うまくやっている企業があれば、それに続いていきたいが、自ら切り開いていこうとは思わない」「自分の代で廃業するから、これ以上成長しなくてよい」といった意見があり、政策事業として成立しない場合もある。

自治体による地域産業政策は成長戦略であることから、支援サービスを供給する自治体に対し、政策対象としての企業が持つ企業家精神が不可欠となる。海外販路開拓に挑戦してみたいが「なにから始めて良いかわからない」「国際見本市に出展するのははじめてで不安だ」「海外の取引先をどのように探すといいかわからない」といった問題意識を抱える企業経営者に対して、それぞれ情報提供、出展支援や商談会を開催することで政策的に支援する。

そこで中小企業支援政策における全体支援から個別支援への流れにもあるように、地域において可能であるならば、海外展開に興味があり海外見本市で自社商品を出展したいと取り組む企業を公募し、応募者が多数の場合はどのような商品を販売する予定なのか、申請資料を参考に応募者の本気度を測り選考するなどにより個別支援を行う、ただし特定の企業への支援は3年を限度にするといった平等性を意識しつつ意欲ある経営者を支援する取り組みが必要となる²⁶。

(4) 国際的な地域産業政策に積極的な自治体の4つの特徴

本節のまとめとして、国際的な地域産業政策に積極的な自治体に共通する特徴として、「トップのリーダーシップ」「スーパー公務員」「民間のコア企業」「チャレンジできる自治体風土」の4点を指摘してまとめる。前述したように地域課題として国際的な地域産業政策に取り組む必要性を認めただけで、首長がリーダーシップを持って実施する方針を示す。具体的な事業案の作成とその施行は中堅職員の能力に

²⁵ 自治体におけるグローバル人材の育成について本報告書第2章(大谷担当)も参照されたい。

²⁶ 中小企業政策としての国際的な地域産業政策のあり方について本報告書第6章(荒木担当)も参照されたい。

かかっている。このような自治体では一般的に求められている以上に担当業務にコミットメントし、自治体や地域内外にネットワークを広げるスーパー公務員といえるような職員が係長から課長ぐらいの職階に存在する。また、地域産業政策の対象となる民間企業に一つないいくつかのコア企業が存在し、それらの企業が行政の動きにくい分野でスピード感を持って、ある種の公共的なリーダーシップを発揮することで、全体として地域の能力向上に貢献する²⁷。

最後にチャレンジできる風土として、このような地域産業政策は行政の無謬性を高く求めているは実施できない。1・2年といった短期的には数値などのわかりやすい形で政策効果が明らかにならない場合もあり、スピード感を持って事業を行うためには事務的なミスなども生じる場合がある。挑戦することを肯定するような職場(地域)風土のなかで、職員も心理的安全性を保ちながら新しい業務に取り組めることが望ましい。

例えば、佐賀県唐津市は「グローバルな化粧品産業の生産拠点」として自らの地域の可能性を見出し、フランスの化粧品産業クラスターと連携して、化粧品産業の地域への集積を目指す産業政策を2013年から実施している。コア企業から自治体にもたらされたフランスとの連携に関するアイデアを受け入れ、ほとんど関連企業がないなかで化粧品産業に将来を見出すという起業家的発見を行い、佐賀県庁、唐津市役所および地理的に隣接する玄海町役場が連携して、ジャパン・コスメティックセンターという、自治体が設置する外郭団体としては踏み込んだ名称の推進団体を設立するような取り組みを行っている²⁸。

おわりに

本章では自治体の国際的な地域産業政策の展開とその論点について、グローバル化の推進、アジア経済の急速な発展、少子高齢化による日本の市場縮小、情報技術の発展、ソーシャルメディアなど個人による情報発信手段の普及、国境を越える電子商取引による輸出入の簡素化といった社会経済環境の変化に合わせて、自治体がどのような地域産業政策を実施できるか、政策推進のための組織や組織運営はどうあるべきかについて考察してきた。近年の新型コロナウイルス感染症の世界的感染拡大とそれによる国際的な人流の途絶、中長期的な財政の悪化やニューパブリックマネジメントのもとで自治体による国際政策は変容しており、本章では自治体による新しい取り組みに特に重点を置いて説明してきた。

しかしながら、既存の姉妹都市を中心とする行政・文化、青少年の国際交流親善も無くなるわけではないことを指摘しておきたい。自治体による国際的な姉妹都市交流の意義は、国を主体とする国際外交と異なる国境を越えた市民と市民の交流による世界平和として捉えられてきた²⁹。人々が観光やビジネスで相互に往来し共感を得られることは、今後の国際紛争を退け地球環境保全を意識した生活の革新につ

²⁷ 国際的な地域産業政策実施における自治体とコア企業との連携について、本報告書第4章(矢口担当)では酒田市酒造会社の事例が紹介されている。

²⁸ 唐津市における化粧品産業集積の取り組みの詳細については、藤原(2021b)を参照されたい。

²⁹ 自治体による姉妹都市交流の意義や現状、経過について佐藤(2011)、毛受(2018)が詳しい。

ながる。2022年になって東ヨーロッパや東アジア地域で地域紛争が生じ、あるいは緊張の高まりが目立つところ、改めて伝統的な姉妹都市交流の意義も見直されるべきである。

外国の学生が国際交流員や英語補助教員として日本各地の自治体で勤務する機会を提供する外国青年招致事業(The Japan Exchange and Teaching Programme)も、外国の高度人材と日本の地方を結びつけるきっかけとなっている。東京以外の日本を外国人青年に知ってもらうことで、日本に愛着を感じてもらい、その人々を通じた日本の情報発信ができるこの取り組みは、知日派の人的ネットワークという貴重な資産を形成している。

グローバル化が今後も進んでいくなかで、国際的な観点も含めた地域の発展可能性の検討を、規模にかかわらず多くの自治体が当事者意識を持って検討することにより、地方が直接海外と接続し、それにより日本の様々な地域で住民がより選択肢の多い仕事や生き方に近づけるような日本の地方創生を願いたい。

【参考文献】

佐藤智子(2011)『自治体の姉妹都市交流』明石書店。

藤原直樹(2018)『グローバル化時代の地方自治体産業政策』追手門学院大学出版会。

藤原直樹(2021a)「自治体国際戦略による地域イノベーション」藤原直樹編『地域創造の国際戦略』学芸出版社10-28頁。

藤原直樹(2021b)「地方からの国際産業クラスター展開-佐賀県唐津市」藤原直樹編『地域創造の国際戦略』学芸出版社45-62頁。

藤原直樹(2021c)「国際見本市と地域活性化戦略」梅村仁編『実践から学ぶ地域活性化』同友館138-152頁。

藤原直樹(2022a)「地方都市における留学生の起業環境整備政策の現状と課題」『国際公共経済研究』第33号47-56頁。

藤原直樹(2022b)「自治体による日本語学校運営・立地支援施策の展開-地方における人口減対策としての外国人誘致-」『地方自治研究』第37巻2号31-42頁。

藤原直樹・梅村仁・井上智之(2017)「自治体国際戦略による地域経済活性化の可能性に関する研究」『日本計画行政学会関西支部年報』第36号I-1-I-7。

毛受敏浩(2018)『姉妹都市の挑戦-国際交流は外交を超えるか』明石書店。

諸富徹(2010)『地域再生の新戦略』中央公論新社。

リチャード・フロリダ(訳)井口典夫(2008)『クリエイティブ都市論—創造性は居心地のよい場所を求める』ダイヤモンド社。

第2章

自治体の国際関係部門の組織と人材育成

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道

自治体の国際関係部門の組織と人材育成

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道

はじめに

かつて自治体の国際関係業務といえば、諸外国との姉妹都市交流が思い浮かぶ程度であった。しかし近年は、グローバル化の進展により、自治体の国際関係業務も大きく変化してきている。増加する外国人住民への対応はもちろん、地域産品の海外販路拡大、外国人観光客や国際会議等の誘致、地方空港への国際線誘致など海外との経済交流に力を入れる自治体も目立つようになった。遂行すべき業務が変われば、それを担う組織や人材のあり方も大きく変わるはずであるが、それらは実際にどのように変化したのか。

本章では、まず自治体における国際関係業務の変遷を概観する。そのうえで、国際関係業務を担当する組織がどのように変化したのか、都道府県の国際関係組織を経年比較することなどによりその変化を示す。さらに、それらの業務を遂行するために必要なグローバル人材の育成がどのように行われているのか、自治体の先進的な取り組みや海外派遣経験者の活用状況を示すとともに、そのあるべき姿を考察する。

1 自治体における「国際化」業務の変化

(1) 自治体による「国際化」施策のはじまり

「国際化」という言葉は、1960年代頃に主に経済的な国際進出の文脈で使われ始めたとされる。ただし、この頃は一般の住民にとって国際社会はまだ遙か遠い存在であり、自治体もほとんど関与していなかった。しかしその後、通信・放送技術や交通輸送技術の発達に伴い、国際社会は徐々に身近な存在になっていく。

1980年代に入ると、日本は世界第2位の経済力を背景にして国際社会での地位向上を目指すようになり、国際化の必要性が広く認知されるようになった。それまで自治体の国際業務といえば姉妹都市交流程度であったが¹、国際化推進の主体として期待されるようになり、自治省（現総務省）も「地域の国際化」を推進し始めた。

同省は、1987年に「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」を発出して自治体の国際交流施策の方向性を示し、翌1988年には「国際交流のまちづくりのための指針」を発出して自治体の国際化施策を積極的に支援する姿勢を明らかにした。この1988年には、地域の国際化を一層推進するため、自治体の共同組織として財団法人自治体国際化協会（CLAIR）も設立された。

さらに同省は、1989年に「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を発出し、各都道府県及び政令

1 自治体の姉妹都市交流については、本報告書第1章（藤原担当）も参照されたい。

指定都市に総合的かつ計画的な地域の国際交流施策推進のため同大綱の策定を促した。この指針では、大綱の中に各地域の国際交流の中核となる地域国際化協会を明示することとされていたため、各都道府県及び政令指定都市は国際化推進を目的とする公益法人（いわゆる国際交流協会）を設立し、地域国際化協会に認定した。

この頃に開始された代表的な事業に「語学指導等を行う外国青年招致事業(JETプログラム)」がある。今では世界最大規模の人的交流プログラムとして知られるこの事業によって、多くの外国青年が外国語教育や国際交流活動に従事するために来日し、地域の国際化に大きな役割を果たすようになった(大谷, 2021, pp.77- 8)。

(2) 国際交流から国際協力、そして多文化共生へ

1990年代に入ると、バブル景気による税収増に支えられ、国際化推進の流れはより一層加速した。1993年には、地方財政計画上に国際化推進対策経費が初めて認められた。また、国際化に対応可能な市町村職員の育成を図るため、全国市町村国際文化研修所(JIAM)が開設された。1980年代後半に始まり、この頃もまだ続いていた海外との姉妹都市締結ブームに象徴されるように、この頃の国際化といえは国際交流のことであった。

1993年、外務省がODA政策への自治体の活用を提唱した。また、1995年には自治省が「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を発出して「国際交流から国際協力へ」の方向性を示すとともに、この年を「自治体国際協力元年」と位置づけた。これにより、国際交流と国際協力の2つが自治体の国際化施策の柱と認識されるようになった。

自治体の強みは、地域の総合経営主体として蓄積してきた文化、産業、地域振興等に係る多様な技術・ノウハウを活用できる点にある。自治体の国際協力事業は、研修生の受入や専門家の派遣など、発展途上国の人材育成への協力や技術支援が中心となっている。

2000年代になると、国際化の対象分野はさらなる広がりを見せる。外国人の定住化が進むと、従来の外国人支援の視点を超えて、国籍や民族の違いを超えた「多文化共生の地域づくり」を進める必要性が高まっていった。2006年、総務省は「多文化共生の推進に関する研究会報告書」において、外国人住民を生活者・地域住民として認識し、地域で必要とされる具体的取組を提言した。ここに、自治体の国際化施策の第3の柱として「多文化共生」が認識されるに至った(大谷, 2021, pp.77- 8)。

(3) 国際親善から経済交流へ

2000年代からは、国際親善を目的とするものが中心であった国際化施策に、経済交流を目的とするものが見られるようになった。2006年には、外務省が地方連携推進室を設置し、輸出促進等の支援、国際会議誘致の支援、訪日する外国要人の訪問促進など、自治体の国際化施策の支援を開始している。また、2010年にはCLAIRに経済交流課が設置され、訪日観光客誘致や地域産品の海外販路開拓の機会を

提供するとともに、情報発信、ノウハウの提供を行い、自治体の海外における経済活動を支援するようになった。現在では、自治体が海外で行う地域製品の販路開拓や海外観光客の誘致などに対する経費助成や、海外プロモーションについて専門知識を有するプロモーションアドバイザーを、希望する自治体に派遣するなどの支援策を展開している。

近年は海外への進出だけでなく、外国人観光客を地元呼び込むインバウンド観光の促進にも自治体は力を注ぐようになってきている。2003年には国土交通省がビジット・ジャパン・キャンペーンを開始し、当時520万人だった訪日外国人旅行者数を2010年までに1,000万人とする目標が立てられた。2007年には、国土交通省航空局から「アジア・ゲートウェイ構想」を踏まえた通知が発出され、外国航空会社による地方空港への路線開設や増便等の自由化が進められた。これにより、自治体による地方空港間の国際線獲得競争(主にLCC)が激しくなっていった²。さらに2008年には、国土交通省航空局及び観光庁から、国際チャーター便の利用促進施策の推進に係る通知が発出された。

2016年、観光庁が「明日の日本を支える観光ビジョン」を策定し、訪日外国人旅行者数の目標を、2020年に4,000万人、2030年には6,000万人に設定した。2020年に予定されていた東京オリンピックに向け、2018年には3,000万人を突破するなど順調にその数を伸ばしていたが、2020年からの新型コロナウイルス感染症の流行により、現在は大きく後退した状況にある。

2 国際関係業務を担当する組織の変化

(1) 近年の変化

前節で見たように、自治体の国際関係業務は、姉妹都市交流やJETプログラムなどによって「地域の国際化」を目指す国際交流から、自治体が持つノウハウを活用して発展途上国を支援しようとする国際協力、外国人住民との共生を目指す多文化共生、さらには、地域製品の販路拡大や外国人観光客の誘致をはじめとする経済交流へと、その範囲を拡大してきた。

では、それに対応するため自治体の組織はどのように変化してきたのだろうか。都道府県において「国際」あるいはそれに類する語(以下、「国際等の語」という)を冠する課・室以上の組織について、一般社団法人地方行財政調査会の調査結果をもとに2000年度と2021年度の状況を比較したのが図表 2-1である。

2000年頃といえば、自治体が国際的な経済交流に力を入れる前であり、まだ親善目的の国際交流・協力が中心の時代であった。この時点では、国際等の語を冠する課室は、国際交流・協力に関する業務を担当する組織にほぼ限定されており、部局で言えば、総務、県民、生活、文化などの系統がほとんどである。その名称を見ても、国際交流課、文化国際課、あるいは単に国際課など、交流・親善を担当する部署であることが一目瞭然であった。また、紙幅の関係で割愛したが、係レベルにまで目を向けても、「国際経済」な

² 国際線誘致に係る自治体の具体的な活動については、長谷知治ほか(2014)、遠藤伸明(2021)を参照されたい。

第2章 自治体の国際関係部門の組織と人材育成

図表 2-1 都道府県における「国際」等の語を冠する組織一覧(課・室以上)

	2000年度	2021年度
北海道	総務部国際課	総合政策部国際局国際課 経済部経済企画局国際経済課
青森県	環境生活部国際交流課	観光国際戦略局国際経済課
岩手県	生活環境部文化国際課	ふるさと振興部国際室
宮城県	環境生活部国際交流課	経済商工観光部国際政策課 経済商工観光部国際ビジネス推進室
秋田県	生活文化部国際交流課	企画振興部国際課
山形県	-	みらい企画創造部国際人材活躍・コンベンション誘致推進課 観光文化スポーツ部精神文化・インバウンドプロモーション室
福島県	総務部国際課	生活環境部生活環境総室国際課
茨城県	生活環境部国際交流課	営業戦略部グローバルビジネス支援チーム 営業戦略部国際渉外チーム 営業戦略部国際観光課
栃木県	生活環境部国際交流課	産業労働観光部国際課
群馬県	総務部国際課	知事戦略部地域外交課
埼玉県	総合政策部国際課 国体・国際スポーツ大会局バスケットボール国際大会室長グループ	県民生活部国際課
千葉県	環境生活部文化国際課	総合企画部国際課
東京都	生活文化局国際部国際化推進課 生活文化局国際部外事課	政策企画局外務部
神奈川県	県民部国際課	国際文化観光局国際課 産業労働局産業部企業誘致・国際ビジネス課
新潟県	企画調整部国際交流課 商工労働部国際経済課	知事政策局国際課 観光局国際観光推進課
富山県	総務部国際課	生活環境文化部国際課
石川県	県民文化局国際課	観光戦略推進部国際観光課 観光戦略推進部国際交流課
福井県	県民生活部国際課	交流文化部国際観光室 産業労働部国際経済課
山梨県	企画部国際課	知事政策局国際戦略グループ
長野県	総務部国際課	企画振興部松本空港利活用・国際化推進室 企画振興部国際交流課 観光部国際観光推進室
岐阜県	地域県民部国際課 地域県民部国際ネットワーク大学構想推進室 地域県民部国際健康保養地整備室	商工労働部観光国際局国際交流課
静岡県	企画部国際園芸博推進室 生活・文化部国際室 商工労働部産業国際室	知事直轄地域外交課
愛知県	県民生活部国際課 国際博推進局	政策企画部国際課 県民文化局国際芸術祭推進室 経済産業局ロボット国際大会推進室 観光コンベンション部国際観光コンベンション課 観光コンベンション部国際展示場室
三重県	生活部国際課	雇用経済部国際戦略課
滋賀県	総務部国際課	総合企画部国際課
京都府	知事公室国際課	知事直轄国際課
大阪府	企画調整部国際課	府民文化部国際課 商工労働部国際ビジネス・企業誘致課
兵庫県	産業労働部国際局国際政策課 産業労働部国際局国際交流課 産業労働部国際局国際経済課	産業労働部国際局国際交流課 産業労働部国際局国際経済課
奈良県	企画部国際課	総務部国際課
和歌山県	知事直轄文化国際課	企画部企画政策局国際課
鳥取県	総務部国際課	交流人口拡大本部観光交流局国際観光誘客課
島根県	総務部国際課	環境生活部文化国際課 商工労働部国際観光推進室
岡山県	企画振興部国際課	県民生活部国際課
広島県	総務企画部国際交流課	地域政策局国際課
山口県	企画振興部国際課	観光スポーツ文化部インバウンド推進室 観光スポーツ文化部国際課

	2000年度	2021年度
徳島県	環境生活部生活文化国際総室	-
香川県	総務部国際交流課	政策部瀬戸内国際芸術祭推進課 総務部国際課 交流推進部国際観光推進室
愛媛県	県民環境部国際交流課	観光スポーツ文化部観光国際課
高知県	文化環境部国際交流課	文化生活スポーツ部国際交流課 観光振興部国際観光課
福岡県	生活労働部国際交流課 商工部国際経済観光課	企画・地域振興部国際局国際政策課
佐賀県	企画県民部国際交流課	地域交流部国際課
長崎県	企画部国際課	文化観光国際部国際観光推進室 文化観光国際部国際課
熊本県	環境生活部国際課	-
大分県	企画文化部国際交流課	企画振興部国際政策課
宮崎県	総務部国際課	-
鹿児島県	総務部国際交流課	観光・文化スポーツ部国際交流課
沖縄県	文化環境部文化国際局国際交流課	-

注1)「国際」のほか、「外事」、「外交」、「外務」、「グローバル」、「インバウンド」もそれに類する語としてピックアップした。

注2) 国際等の語を含む課室が見当たらない場合は「-」と表記。なお、その場合であっても、係レベルであれば国際等の語を含む組織が存在する可能性がある。

出所：地方行財政調査会「都道府県の行政組織・所掌事務および職員数調べ」（2000年4月1日現在及び2021年7月1日現在）をもとに筆者作成

ど交流・協力以外の国際業務を名称に冠しているものは、ごく一部の団体に見られるだけであった。

これに対し、約20年後の2021年度になると、国際等の語を冠する課室の属する部局が企画、産業、観光系にまで拡大している。課室レベルの組織名称を見ても、国際人材活躍・コンベンション誘致推進課（山形県）、グローバルビジネス支援チーム（茨城県）、企業誘致・国際ビジネス課（神奈川県）、国際観光誘客課（鳥取県）、インバウンド推進室（山口県）、国際観光推進室（香川県、長崎県）など海外との経済交流を担当すると思しき名称の組織が多数誕生している。

逆に、かつてのように県民、文化系の部局に属し、国際交流・国際協力のみを担当する課室は減少傾向にある。2000年度も2021年度も多数存在している「国際課」についても、かつてのように総務、県民、生活、文化系の部局ではなく、企画、産業、観光系の部局に変わっている。例えば、岩手県では国際室という名称を使っているが、ふるさと振興部内に置かれており、地域振興の一環としての国際という位置づけであることがわかる。また、宮城県には国際政策課があるが、これも経済商工観光部にあり、経済面での国際政策を担っていることがうかがえる。

このように、2000年度においては、国際等の語を冠する課室は国際交流・国際協力のような国際親善的な分野にのみ存在していたが、2021年度には経済系の分野にまで拡大してきているのである。

なお、このような変化は市町村でも見受けられる。各市町村の組織をざっと見てみると、例えば、政令指定都市でも、経済局商工観光部観光国際課（さいたま市）、観光文化交流局観光交流部国際交流課（名古屋市）、経済戦略局国際担当（大阪市）などの組織が存在する。また、政令指定都市以外の市においても、観光部国際観光課（函館市）、地方創生部観光・国際交流課（市原市）、飛騨高山プロモーション戦略部海外戦略課（高山市）、観光部国際観光課（松江市）、産業経済部観光・国際交流課（松山市）などの組織が存

在する。なお、町村においては、国際等の語を冠する課室はさほど見当たらない。係レベルにまで下げても同様である。これは単独で課室や係とするほど国際関係業務が多くないためであると思われるが、国際関係業務そのものは企画系の課室が所掌していることが多いようである³。

(2) 茨城県の例

(1) で見たような変化はほとんどの都道府県で見られるが、特に顕著な例の1つが茨城県である。同県は、2018年度の組織改正で、企業誘致、企業等の海外展開支援、観光誘客、県産品販路拡大、港湾の利用促進などの施策推進を図るための営業活動を専属で担う「営業戦略部」を設置した。当時、部局レベルでこのような組織を設置していた都道府県は他になかったという(茨城県2018)。

さらに、2020年度の組織改正では、県民生活環境部国際交流課を廃止して国際交流・協力業務を営業戦略部に移管し、都市間交流等にとどまらず、経済交流の足掛かりをつくるための組織として「国際渉外チーム」を営業戦略部に設置した。また、観光・インバウンド業務との一体化を進め、茨城空港の就航路線の拡充や利用促進のさらなる強化、県内周遊の増加を図るため、政策企画部空港対策課を営業戦略部に移管した(茨城県2020)。

図表 2-2は、2022年4月現在の営業戦略部の組織図である。このうち、国際関係業務を主に担う課・チームの事務分掌は以下のとおりとなっている(茨城県営業戦略部2022)。

○グローバルビジネス支援チーム

企業等の海外における展開の支援に関すること。

○農産物輸出促進チーム

農林水産物等の輸出の促進に関すること。

○国際渉外チーム

国際戦略及び国際交流施策の企画、調整及び推進に関すること。

対日投資の県内への誘致に関すること。

国際交流協会の指導に関すること。

○国際観光課

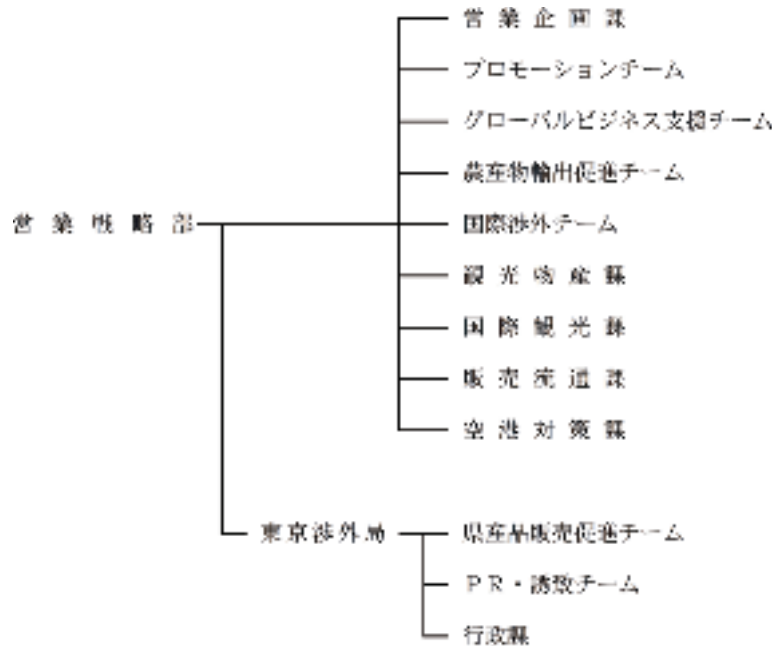
国際観光の推進に関すること。

通訳案内士法(昭和24年法律第210号)の施行に関すること。

物産の海外販路拡大に関すること(グローバルビジネス支援チーム及び農産物輸出促進チームの所管に係るものを除く)。

³ 例えば、鹿児島県内24町村の国際関係業務を所掌する課は、企画課(6)、企画観光課(4)、企画財政課(3)などとなっている。また、愛知県内16町村の国際関係業務を所掌する課は、企画課(3)、企画政策課(2)、企画財政課(2)などとなっている。

図表 2-2 茨城県営業戦略部組織図(2022年4月現在)



出所：茨城県営業戦略部(2022)

このように、茨城県営業戦略部は、海外との経済交流を含む県の経済面における対外的な活動を集約した組織となっている。国際交流・協力業務が移管され、経済交流の足掛かりのための活動と整理されたことから、同県の国際業務は完全に経済交流にシフトしたことがわかる。

(3)自治体の海外拠点の状況⁴

自治体が国際関係業務を遂行するにあたり、現地での活動の拠点となるのが海外事務所等の海外拠点である。CLAIRの調査によると、2021年9月現在で、69自治体が25の国と地域で267の海外拠点を設置している(図表 2-3)。

地域別で見ると、アジアが中心で、特に中国が全体の3割を占める。かつて姉妹都市交流が自治体の国際関係業務の中心であった時代は、欧米がその中心であったのに比べると、経済交流など、より実利的な方向へシフトしていることがここにも表れていると考えられよう。

また、設置形態としては、独自事務所(職員を派遣し、独立して設置)、機関等派遣(職員を派遣し、JETROなどの公的機関内のスペースで派遣元業務に従事)、業務委託等(職員を派遣せず、現地在住者や現地企業などと業務委託契約)の3パターンがあり、業務委託等が全体の3分の2を占める。自治体の海外拠点数はこの10年で急増しており(図表 2-4)、なるべくコストをかけずに海外拠点を増やそうとしていることがうかがえる。

⁴自治体の海外拠点については、本報告書第1章(藤原担当)も参照されたい。

図表 2-3 自治体の海外拠点一覧(2021年9月末現在)

	国・地域	設置自治体数	拠点数			
			計	独自事務所	機関等派遣	業務委託等
1	中国	53	77	36	9	32
2	台湾	24	26	4		22
3	韓国	21	22	10	3	9
4	タイ	18	22	2	2	18
5	米国	15	21	4	2	15
6	シンガポール	14	16	4	4	8
7	ベトナム	13	14			14
8	フランス	9	10	1		9
9	ドイツ	7	8	1		7
10	インド	4	6	1		5
11	インドネシア	6	6			6
12	オーストラリア	5	5	1		4
13	ロシア	4	4	2		2
14	英国	3	4			4
15	マレーシア	4	4			4
16	香港	3	3			3
17	イタリア	3	3			3
18	ミャンマー	3	3		1	2
19	メキシコ	2	3			3
20	カンボジア	2	2			2
21	フィリピン	2	2			2
22	カナダ	2	2			2
23	ブラジル	2	2	1		1
24	スペイン	1	1	0		1
25	オーストリア	1	1	0		1
	合計	(69)	267	67	21	179

- 注1) 対象は、全都道府県、政令指定都市、中核市、特例市及び海外拠点を設置していることを自治体国際化協会が把握していたその他の自治体。
- 注2) 海外活動拠点とは、「名義、形式の如何を問わず、実質的に各自治体の指揮命令の下に、当該自治体の事務を行うもの」を指す。
- 注3) 複数自治体による共同運営事務所は、自治体ごとにカウント。複数国地域にまたがる拠点は、国ごとにカウント。

出所：自治体国際化協会「自治体の海外拠点一覧(令和3年9月末現在)」を一部改変

図表 2-4 自治体の海外拠点数の推移

	国・地域	2011年度	2016年度	2021年度
1	中国	59	63	77
2	台湾	4	20	26
3	韓国	19	23	22
4	タイ	3	17	22
5	米国	17	13	21
6	シンガポール	6	20	16
7	ベトナム	3	9	14
8	フランス	6	5	10
9	ドイツ	3	5	8
10	インド	2	6	6
11	インドネシア	1	5	6
12	オーストラリア	3	3	5
13	ロシア	2	4	4
14	英国	2	3	4
15	マレーシア	0	1	4
16	香港	7	12	3
17	イタリア	3	4	3
18	ミャンマー	0	3	3
19	メキシコ	1	2	3
20	カンボジア	0	2	2
21	フィリピン	0	2	2
22	カナダ	1	3	2
23	ブラジル	2	2	2
24	スペイン	1	1	1
25	オーストリア	1	1	1
26	アラブ首長国連邦	0	1	0
27	トルコ	0	1	0
	合計	146	231	267

出所：自治体国際化協会「自治体の海外拠点一覧」各年版をもとに筆者作成

③ グローバル人材の育成

(1) 1999年時点における育成の状況

前節で見たように、自治体の国際関係業務を担う組織は拡大傾向にあるが、それを支えるべき人材にはどのような資質・能力が求められるのだろうか。やや古いが、1999年に自治研修協会が実施した自治体アンケート調査の結果は、図表 2-5のとおりである。

これによれば、国際化時代に適切に対応するための必要な能力として、最も多いのが「外国語の能力」、次に多いのが「異なる風俗習慣・宗教など異文化・価値観の相違についての理解」、3番目に多いのが「外国人への人権尊重などへの関心と理解力」となっており、国際親善、特に多文化理解（当時は異文化理解）に関する業務を念頭に置いたような認識であった。少なくともこの当時は、国際化に必要な能力というと、国際親善的な活動ができれば良いといった程度のもので理解されていたようである。

当時の能力育成の方法は、自前の研修施設・カリキュラムで行うほか、自治大学校・JIAMへの派遣や、自己啓発の支援が中心であった。また、海外派遣研修の必要性も当時から認識されていた。経費や人繰りの面から、短期の派遣研修が中心であったが、CLAIRやJETRO等への派遣や海外の自治体・研究機関等への派遣など、長期派遣も行われていた。ただし、海外に長期派遣しても、国際事情の理解、異文化の理解などを図ることが中心で、経済交流に用いるようなノウハウの蓄積については、あまりケアされていなかった（自治研修協会2000）。

図表 2-5 国際化時代に適切に対応するために必要な資質・能力(1999年)

	都道府県	指定市	県庁所在地	20万人以上	特別区	町村	東京都	全体
1) 外国語の能力	44	11	30	44	18	41	32	220
	32.6%	31.7%	83.3%	83.3%	78.3%	87.2%	38.8%	86.6%
2) 外国人の人権尊重などへの関心と理解力	24	11	23	31	19	16	13	137
	51.1%	31.7%	63.8%	68.5%	82.8%	34.0%	36.1%	63.8%
3) 異なる風俗習慣・宗教など異文化・価値観の相違についての理解	37	10	32	50	16	28	27	210
	78.7%	83.3%	83.8%	84.3%	69.8%	59.6%	75.0%	78.7%
4) 舞土の歴史・日本文化についての概見	14	2	11	18	3	12	12	67
	29.8%	16.7%	30.6%	24.5%	19.8%	25.5%	38.3%	28.4%
5) 国際的な取り決め、関係国内法規など仕事に関するグローバルな基準ないし手続き等についての業務上の知識または経験	30	3	3	21	4	15	17	89
	63.0%	25.0%	25.6%	39.8%	17.4%	31.9%	47.2%	39.0%
6) 環境保護など地方行政に関係する諸外国の事情、国際的な動きなどグローバルな知識ないし関心	22	4	12	18	7	12	8	83
	46.0%	33.3%	33.3%	34.3%	30.4%	25.5%	22.2%	32.7%
7) その他	8	0	1	1	0	0	0	5
	6.4%	0.0%	2.8%	1.8%	0.0%	0.0%	0.0%	2.0%

出所：自治研修協会(2000)

(2) 近年の育成の状況

グローバル人材の育成に力を入れている自治体の1つに兵庫県が挙げられる。同県では、「グローバル人材」とは、①海外事情に一定の見識を有し、世界の動きに常に関心を払っていること、②日本人としての常識と礼節に満ち、多文化共生への理解をもっていること、③協調性とバランス感覚をもち、創意工夫して業務に励む、模範的職員であること、の3要素を兼ね備えた人材であると定義している。そのうえで、特定のキャリアパスまでではないものの、国内外、長期・短期を取り混ぜた様々な研修プログラムを用意し、その育成に積極的に取り組んでいる(図表 2-6)。

図表 2-6 兵庫県のグローバル人材育成研修体系



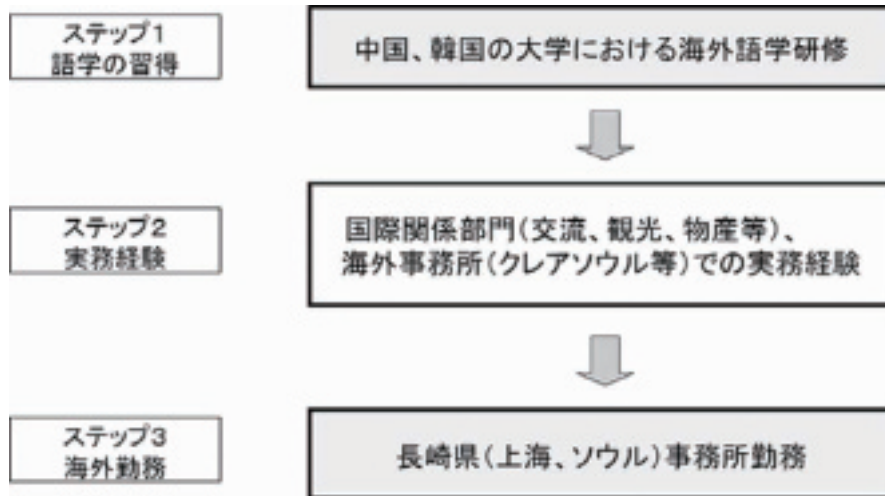
出所：兵庫県産業労働部国際局国際交流課(2013)

長崎県では、段階別に育成手法を用意してグローバル人材の育成を図っている。最初に海外に派遣して語学を習得させ、次に国際関係部門や他機関の海外事務所で実務経験を積ませる。そして最終的には、長崎県の海外事務所でそれまでに培った能力を発揮していくという流れを明確に打ち出している(図表 2-7)。

海外への留学ならぬ「留職」という人材育成手法を導入する自治体も現れた。2018年、つくば市では、発展途上国で社会課題解決に挑む海外の団体に職員を3か月間派遣し、その業務に従事させる研修を実施した。これは、特定非営利活動法人クロスフィールズの「留職プログラム」を活用したもので、自治体としては全国初の取り組みであるという(つくば市2019)。

このプログラムに派遣された職員は2名で、1名はインドで障害者の雇用支援に取り組む社会的企業

図表 2-7 長崎県のグローバル人材育成フロー



出所：長崎県企画振興部文化観光物産局アジア・国際政策課（2013）

に、もう1名はインドネシアで農村部のコミュニティ開発を支援するNGOに派遣され、当該企業・団体の業務に従事した。派遣費用は1人当たり約370万円であった（朝日新聞デジタル2019年2月5日付）。テーマの設定次第では、海外との取引ノウハウなども学ぶことも可能であると思われることから、海外との経済交流の即戦力人材の育成に向けて、今後の活用が注目されることである。

ところで、海外研修などどのように企画したら良いか見当もつかないという自治体もあるだろう。そういった自治体は、総務省、CLAIR及びJIAMの支援の下、自治体が海外に職員を派遣するプログラムを活用するのも一手である。これは「地方公務員海外派遣プログラム」と呼ばれ、各自治体が、創意工夫に基づき、総務省等の支援を受けながら、自主的に国際的な人材を育成することを実現しようとするものである。多様化する自治体のグローバル人材育成のニーズに対応するため、研修内容を自治体と派遣職員の創意工夫に委ね、自治体の意向に沿った研修が可能になっている（図表 2-8）。

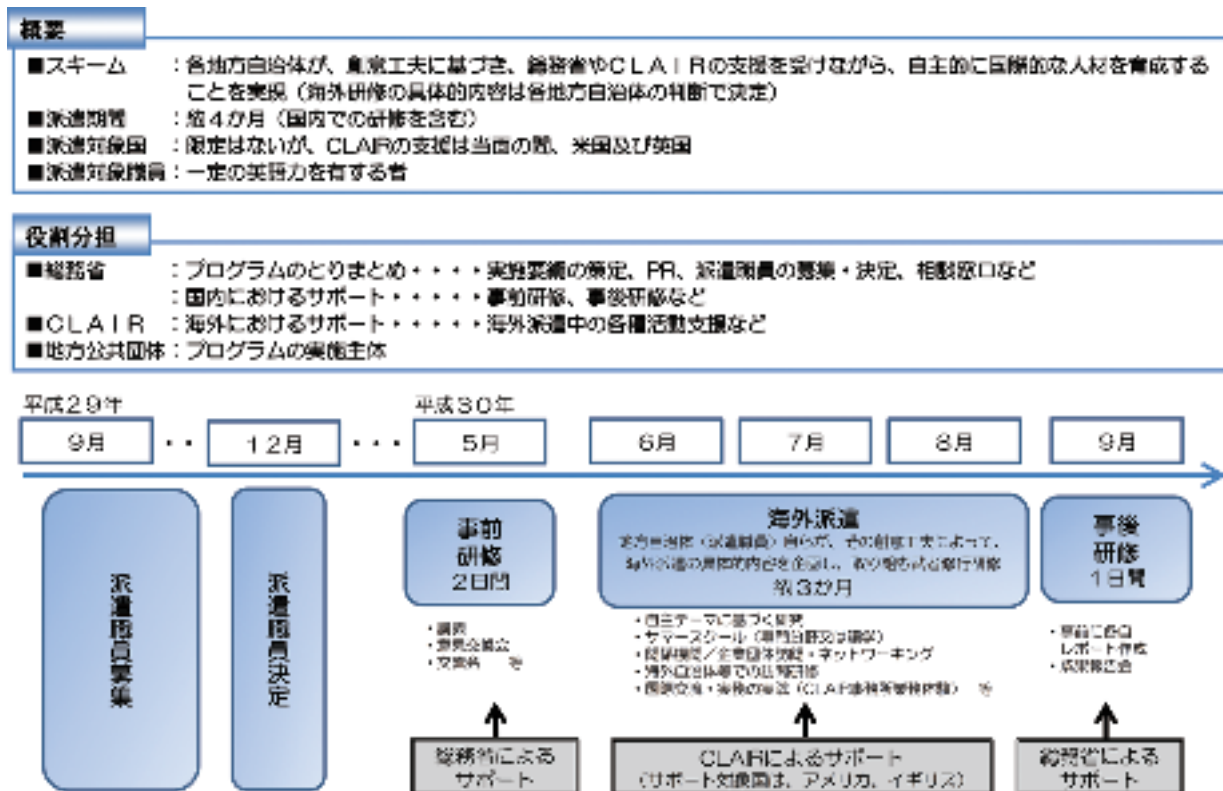
（3）海外へ長期派遣された職員の活用状況

（2）で見たように、近年、自治体で国際関係業務を担う人材には、かつてのような外国語の能力や異文化への理解のみならず、より実践的な知識・ノウハウが求められており、その涵養には海外での実務経験が有効と考えられているようである。

ところで、各自治体は、多大なコストをかけて海外に長期派遣して育成したグローバル人材を、その後どのように活用しているのだろうか。ここでは、都道府県から海外に長期派遣された職員が、帰任後にどのような所属に配置されているのかを見てみたい。

その前に、各都道府県が職員を海外に何人派遣しているのかを確認しておこう。図表 2-9は、2022年7月1日現在で、各都道府県がCLAIRやJETROなどの国際関係団体に職員を何人派遣しているかを整理したものである。これによれば、CLAIRが40名で最多、それに次いで多いのがJETRO21名、

図表 2-8 地方公務員海外派遣プログラムの概要



出所：総務省資料「地方公共団体における国際交流について」（平成30年7月13日）

JNTOとJICAが各3名となっている。

これらの派遣先団体のうち、派遣者数が最多であったCLAIRについて、海外事務所から2007年度に帰任した職員と2012年度に帰任した職員がその後どこに配属されたのかを整理したのが図表 2-10である⁵。

2007年度帰任組については、帰任後15年を経ても国際関係の部署に全く配属されていない者がいる一方で、国際関係の部署に何度も配属されている者もいた。国際関係の部署に配属された者の割合は、帰任者21名のうち帰任1年目：9名(43%)、帰任5年目：5名(24%)、帰任10年目：5名(24%)、帰任15年目：3名(14%)となっている。

これに対し、2012年度帰任組のうち国際関係の部署に配属された者の割合は、帰任者19名のうち帰任1年目：11名(58%)、帰任5年目：6名(32%)、帰任10年目：3名(16%)となっている。2007年度帰任組よりも国際関係の部署に配属される者の割合が総じて高く、グローバル人材を育成しようという意図がより強うかがえる⁶。

⁵ 海外との経済交流であれば、CLAIRよりもJETROやJNTOの方がより深く関与しているものと思われるが、ここでは、派遣者が最も多く、また、帰任後の配属データの入手が可能であったCLAIRを取り上げている。

⁶ 本来であれば2007年度帰任組及び2012年度帰任組のみを取り上げるのではなく、データを手に入れた2007年度以降の帰任者すべてについて全数調査を行えばより信頼性が高まるが、時間の制約等により今回はそこまで至ることができなかった。これについては今後の課題としたい。

図表 2-9 都道府県から全国レベルの国際関係団体等への派遣状況(2022年7月1日現在、単位:人)

	自治体国際化協会 CLAIR	日本貿易振興機構 JETRO	国際観光振興機構 JNTO	国際協力機構 JICA	その他 (海外の団体等)
北海道					
青森県					
岩手県					
宮城県		1			
秋田県	1				
山形県					
福島県	1	2			
茨城県		5			
栃木県	1	2			
群馬県		1			
埼玉県	2	1			
千葉県		1		1	
東京都					
神奈川県					
新潟県		1			中国観光協会(1)、中国観光大学(1)
富山県	1	1			
石川県	1				
福井県	1				
山梨県					
長野県	2		1		
岐阜県	2				
静岡県					
愛知県					
三重県			1	1	日本台湾交流協会(1)
滋賀県	1	1			
京都府					
大阪府					
兵庫県	1			1	
奈良県	1				
和歌山県	3	1	1		シンガポール工科大学(1)
鳥取県	6				
島根県					
岡山県	1				
広島県					
山口県	1				
徳島県	1	1			
香川県	1				
愛媛県	3				日本台湾交流協会(2)
高知県					
福岡県					
佐賀県	1				
長崎県	2				
熊本県					
大分県					
宮崎県	3	1			
鹿児島県	3	2			
沖縄県					
計	40	21	3	3	

出所:「都道府県・政令市の人事交流調査」『日経グローバル』No. 442、32-34頁をもとに筆者作成

帰任者一人ひとりの異動パターンを見てみると、国際関係の職場で働く人材を育成する意図を明確に持って派遣した自治体(東京都、島根県、長崎県など)と、総合的な人材育成として幅広い視野の涵養、幅広い知識・教養の獲得等のために派遣した自治体(滋賀県、鳥取県、千葉市、銚子市、鴻巣市、恵庭市など)が存在することが臆気ながら浮かび上がってくる。前者は都道府県に多く、後者は一般市に多く見られる傾向がうかがえる。これは、都道府県の方が職員数が多く、専門分野を絞った活用や人事ローテーションが可能なのに対し、一般市の場合は職員数が比較的に少ないため、様々なことに対応できるような人材が職員として求められているためと推察される。

図表 2-10 CLAIR海外事務所から帰任後の配属先

(2007年度帰任者)

2006年度 派遣先事務所	派遣元 自治体名	2007年度 (帰任1年目)	2011年度 (帰任5年目)	2016年度 (帰任10年目)	2021年度 (帰任15年目)
ニューヨーク	北海道	国際課	秘書課	国際課	政策局
	宮城県	港湾課	選管事務局	国際経済・交流課	医療政策課
	島根県	産業振興課	文化国際課	山陰インバウンド機構	国際観光推進室
	沖縄県	基地対策課	東京事務所付	秘書課	交流推進課
	千葉市	企画課	交通政策課	企業立地室	業務改革推進課
ロンドン	滋賀県	健康推進課	自治振興課	企画調整課	企画調整課
	銚子市	産業振興課	農産課	議会事務局	企画財政課
	川崎市	都市計画課	交通政策室	-	-
	神戸市	神戸港埠頭公社	みなと振興部振興課	先端医療振興財団	-
パリ	栃木県	観光交流課	観光交流課	-	-
	山梨県	国際課	産業支援課	果樹六次産業振興課	産業技術短期大学校
	福岡市	国際部	(退職)	(退職)	(退職)
シンガポール	奈良県	工業支援課	(退職)	(退職)	(退職)
	宮古市	総務課	林業課	観光港湾課	生涯学習課
ソウル	静岡県	企画部(国際戦略総括)	国際課	伊豆半島ジオパーク推進協議会事務局	-
	鳥取県	経済政策課	県政推進課	東部福祉保健事務所	東部県税事務所
	島根県	北東アジア地域自治体連合事務局派遣	貿易推進支援室	文化国際課	なごや情報センター
	鹿児島県	観光課	始良・伊佐地域振興局総務企画課	人権同和对策課	-
	松山市	国際文化振興課	学校教育課	坂の上の雲ミュージアム事務所	観光・国際交流課
シドニー	徳島県	健康増進課	にぎわいづくり課	-	-
	鴻巣市	くらし支援課	福祉課	国保年金課	都市計画課

(2012年度帰任者)

2011年度 派遣先事務所	派遣元 自治体名	2012年度 (帰任1年目)	2016年度 (帰任5年目)	2021年度 (帰任10年目)
ニューヨーク	東京都	外務部	オリパラ組織委員会	外務部
	新潟県	港湾振興課	港湾振興課	農業総務課
	堺市	ASEAN交流推進室	-	-
ロンドン	静岡県	地域外交課	秘書課	-
	岐阜県	人づくり文化課	岐阜県国際交流センター	-
	神戸市	神戸国際観光コンベンション協会	まちづくり課	-
パリ	富岡市	富岡製糸場課	富岡製糸場戦略課	-
	京都市	国際化推進室	自転車政策推進室	地域リハビリテーション推進センター
シンガポール	長野県	国際観光推進室	国際観光推進室	人権・男女共同参画課
	宮崎県	-	医療薬務課	-
	鹿児島県	国際交流課	河川課	-
	仙台市	-	産業振興課	-
ソウル	福島県	国際課	県産品振興戦略課	双葉町派遣
	富山県	-	人事課	大連事務所
	愛媛県	国際交流課	国体競技式典課	原子力安全対策課
	長崎県	アジア・国際戦略課	CLAIRソウル事務所駐在員	国際課
	宮崎市	景観課	景観課	-
シドニー	恵庭市	政策調整課	企画・広報課	子ども家庭課
	栗原市	-	社会教育課	教育総務課

注)「-」は職員録に記載なし。黄色は国際関係と思しき部署。

出所：自治体国際化協会『職員録』(各年版)をもとに筆者作成

おわりに

自治体の国際関係業務は、国際交流から国際協力、多文化共生、さらには経済交流にまで広がってきた。それに伴い、国際関係を所掌する組織が置かれるのも、総務・県民・生活・文化系の部局から、企画・産業・観光系の部局に変化してきた。

このような国際関係業務を担う人材については、主に海外派遣研修や国際関係実務などによって育成が図られている。長期の海外派遣を終えて帰任した者の配置状況を見てみると、国際関係の職場で働く人材を育成する意図が明確な自治体と、総合的な人材育成を進めようとする自治体で、帰任後の人事配

置に大きな差があることがうかがえる。

人口減少局面にある日本において、これまでと同じような経済規模を保とうとするなら、海外に目を向けざるを得ない。各自治体は、今後さらに諸外国との経済交流に注力するようになるであろう。そして経済交流が深化すれば、より専門的な人材が必要になる。今後は、専ら国際関係業務に従事する人材を育成するための研修や人事ローテーションを整備・確立していくことが求められる。

その際には、中長期的な視野に立って、計画的に育成することが肝要である。何のためにどのような研修を課し、研修終了後はどのような業務に就くことが予定されているのかが明確に示されていれば、職員もそれなりの心構えを持って研修に励むことができる。それが曖昧だと、研修終了後に期待どおりのパフォーマンスを発揮できない、研修終了後の人事配置に不満を抱いて辞職する、といった事態が起きかねない。

人材育成にはそれなりのコストがかかる。コストをかけた職員には、できるだけ良いパフォーマンスをできるだけ長く発揮してもらいたい。人材の育成を進めるにあたっては、研修効果を最大にするため、研修(人材育成)とその後の配置をトータルに考えていくことが不可欠なのである⁷。

【参考文献】

- 茨城県(2018)「平成30年度組織改正について」。
- 茨城県(2020)「令和2年度組織改正について」。
- 茨城県営業戦略部(2022)『令和4年度営業戦略部事務事業概要』。
- 稲継裕昭・大谷基道(2021)『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい。
- 遠藤信明(2021)「わが国地方自治体における外国航空会社等を対象としたエアポートセールスへの取り組みと影響：アンケート調査からの分析」『交通学研究』第64号、67-74頁。
- 大谷基道(2021)「第1編第5章 国際化社会」公職研編集部編『必携自治体職員ハンドブック[第5次改訂版]』公職研、71-85頁。
- 自治研修協会(2000)「国際化時代に生きる地方公務員に求められる資質と能力に関する調査研究」自治研修協会。
- 自治体国際化協会(2007～2021)『職員録』(各年版)自治体国際化協会。
- 杉谷愛・丹生清輝(2010)「地方空港における国際路線・旅客の推移と現状」(国土技術政策総合研究所資料No.603)。
- つくば市(2019)「自治体初の『留職プログラム』参加者による海外派遣研修 報告会を開催」(2019年1月24日記者発表資料)。
- 長崎県企画振興部文化観光物産局アジア・国際政策課(2013)「『アジア・国際戦略』の推進を最重要課題として」『自治体国際化フォーラム』2013年12月号。
- 長谷知治ほか(2014)『LCCの参入効果分析に関する調査研究』(国土交通政策研究第118号)国土交通政策研究所。
- 兵庫県産業労働部国際局国際交流課(2013)「明日へとつなぐグローバル人材育成への取り組み」『自治体国際化フォーラム』2013年12月号。
- 朝日新聞デジタル「つくば市職員が海外研修の成果を報告」(2019年2月5日)。

⁷ 人事をトータルで考えることの重要性については、稲継・大谷(2021)を参照されたい。

第3章

自治体の国際市場に向けた地域産業政策の方向性 —地方創生の視点から考える—

東洋大学 経済学部 教授 **井上 武史**

自治体の国際市場に向けた地域産業政策の方向性 —地方創生の視点から考える—

東洋大学 経済学部 教授 井上 武史

はじめに

本章は、地方創生が地域政策の大きな潮流となっている昨今の情勢に着目し、国際市場に向けた地域産業政策の現状と今後の方向性について、地方創生の文脈から論じるものである。その背景は、地方創生のなかで国際市場に向けた地域産業政策が必ずしも十分に位置づけられていないのではないかと筆者が感じたことである。とりわけ、地方圏において国際市場に向けた地域産業政策の重要性が、現状では必ずしも適切に認識されていないのではないだろうか。本章では、この点を地方創生に関連する政策や資料等から明らかにするとともに、新たに提起されている「循環」の概念を用いて国際市場に向けた地域産業政策のあり方を考えることとしたい。

本章の構成は次のとおりである。次の第1節では、地方創生の契機となった日本創生会議の「地方消滅論」から、国際市場に向けた地域産業政策がどのように位置づけられているかを捉える。地方消滅論では、「東京＝グローバル経済圏」と「地方圏＝ローカル経済圏」という対立構造のような図式が提起されたことで、地方圏では国際市場に向けた地域産業政策が前面から退いたことを述べる。

続く第2節では、国の地方創生政策から国際市場に向けた地域産業政策に関連する項目を整理する。基本的には地方消滅論と同様の構図に基づいているものの、地方圏でも国際市場に向けた地域産業政策への可能性が多様に示されていることを述べる。同時に、地域経済の「循環」が注目されていることを指摘する。

最後の第3節では、地域経済の「循環」について概要を示し、国際市場に向けた地域産業政策が循環の概念を組み込むことでどのような方向性が見えてくるかを述べる。循環の視点によって国際市場に向けた地域産業政策も多様な方策が考えられることを踏まえ、今後のあり方を論じる。

なお、補論として地域経済の循環とともに提起された「地域経済循環率」という指標について、国際市場に向けた地域産業政策のあり方とやや異なる方向性を持っている点を指摘した。

1 地方創生の契機となった「地方消滅論」から

地方創生の契機となったのは、日本創成会議（座長：増田寛也）が提起した「ストップ少子化・地方元気戦略」にあるとされる。その内容を分かりやすく紹介した増田氏による『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減－』（中公新書、2014年）では、市町村の約半分が消滅の危機にあるとの警告を発して世間に大きく注目され、その後の地方創生に結び付いたとされている。なぜ半分もの市町村が消滅するのか、本当に消滅するのかについては賛否両論が巻き起こったけれども（本章では説明を省略する）、地方創生が

全国の都道府県や市町村で地域政策の大きな柱として現在まで進められてきたことを考えれば、日本創成会議の提起したこと（以降、「地方消滅論」と略記する）の枠組みは地方創生への展開を媒介として地域のさまざまな政策分野に強力な影響を与えていると言える。

それは、国際市場に向けた地域産業政策についても例外ではない。そこで、本節では地方消滅論が国際市場に向けた地域産業政策をどのように描いているのかを探ることにしたい。

(1) 地方消滅論の基本的枠組み：「東京＝グローバル経済圏」「地方圏＝ローカル経済圏」

同戦略の大まかな構成は次のとおりである。

- ストップ少子化戦略：国民の希望出生率の実現
- 地方元気戦略：東京一極集中に歯止めをかける
- 女性・人材活躍戦略：女性や高齢者、海外人材の活躍

実は、同戦略には自治体の国際市場に向けた地域産業政策について直接触れているところは存在しない。だが、増田『地方消滅』には該当する部分があるので、同戦略にもそのような枠組みが存在していると見ることができる。そこで、増田『地方消滅』から該当する部分を抽出することで、地方消滅論における自治体の国際市場に向けた地域産業政策の枠組みを探ることにしたい。

増田『地方消滅』の第3章「東京一極集中に歯止めをかける」では、経済圏がグローバル経済圏とローカル経済圏の2つに分けられる、としている。グローバル経済圏とは、「グローバルな競争に晒され、拠点配置、投資行動、人員採用などにおいてグローバルな視点で考えざるをえない事業者が属する経済圏」（増田,2014,p.60）のことである。一方、ローカル経済圏とは、「基本的には地域の顧客の需要に応じてネットワーク的なサービスの提供が求められる事業者が属する経済圏」（同上）のことである。

日本国内の経済環境はこの両者に分化し、そのうえで共存していく方向に変化するのではないかと述べている。そして、人口減少が進むなかで、地方圏の多くは「ローカル経済圏」を形成していくと想定されている。中心的な事業者としては、医療・福祉、バス、水道、教育などが考えられるという。このことは、地方圏の経済についてはグローバル化よりもローカル化が重視されていることを意味しているであろう。したがって、自治体の国際市場に向けた地域産業政策は、地方圏においては少なくとも政策の前面には出てこないことになるのである。

ただし、これは「守りの姿勢」であり、それだけでは十分ではない、とも述べている。すなわち、地方圏が「攻められる分野」についての視点がまったくないわけではなく、次のような指摘も見られる。

- 地域固有のブランドで勝負できる地域資源として、農林水産物や加工品、ファッション、観光などの分野には相当のポテンシャルがある（増田前掲書,p.61）。
- 地域金融が地域経済に果たす役割の1つとして、地域経済の成長の担い手である「グローバル・ニッチ・トップ企業」（狭い分野で世界的なシェアを獲得している企業のこと）やベンチャー企業に対する資金の供給を実現する（増田前掲書,p.63より抜粋）¹。

- 海外では「和食」に対する関心は高く、農林水産業は輸出が期待できる分野である（増田前掲書,p.65）。

確かに上記のような指摘も見られるので、地方圏がグローバル経済圏のなかで創生を図ることがまったく想定されていないわけではない。とはいえ、これらは地域の固有性がグローバルな競争力を持ちうる一部の分野と地域に限定されており、地方圏の基本的なあり方としてはローカル経済圏のなかでグローバル化の可能性が捉えられていると言えるだろう。

一方、東京は地方圏とは対照的に国際都市への方向性が明確に示されている。そもそも地方消滅を回避するための重要な手段が東京一極集中の是正であり、若年層が大学への進学や就職の際に地方圏から東京へ移動（地方圏にとっては流出）することで地方圏の人口減少に歯止めがかからないことをいかに抑制するかがポイントであった。したがって、地方圏と東京はいわば対極の関係にあると言っても過言ではないのである。

同書第3章では、次のように書かれている（増田前掲書,p.66）。

東京圏は、世界有数の国際都市として、地方中核都市と補完的な関係を構築していくことを指向すべきである。日本は労働力を補完する観点から、外国人受け入れを進める必要がある。ただし、単純労働力としてではなく、高度な技術を持った人材に主眼を置くべきである。東京圏はそうした海外の人材や資源を大胆に誘致し、世界の多様性を積極的に受け入れるベースとなるのである。

（2）なぜ地方消滅論では「地方圏＝ローカル経済圏」とされたのか

確かに、地方圏から東京への人口流出を抑制することは東京から見れば発展の基盤が損なわれることも意味するから、東京にとってはデメリットである。したがって、東京は地方圏から若年層を受け入れることが困難になれば、これまでとは異なる方向性で発展を模索することが必要となる。その意味で、東京が外国人の受け入れを進めることには一定の合理性があると言える。さらに、多国籍企業の拠点や輸送におけるハブ機能の立地などをめぐって、東京は日本の首都として欧米やアジアの巨大都市とのグローバルな大都市間競争に巻き込まれる立場でもある。そのため、東京が高度な技術を外国人の受け入れによって競争力を高めることも重要であろう。

とはいえ、こうした東京のあり方が地方圏との共存の方向性を過度に限定し、地方圏のローカル経済圏としての位置づけを強めている面もあるのではないだろうか。これには2つの要因があると考えられる。すなわち、地方消滅論では東京一極集中の是正が地方消滅を回避するための方策であるとともに日本消滅を回避するためにも必要だと捉えられているのである。

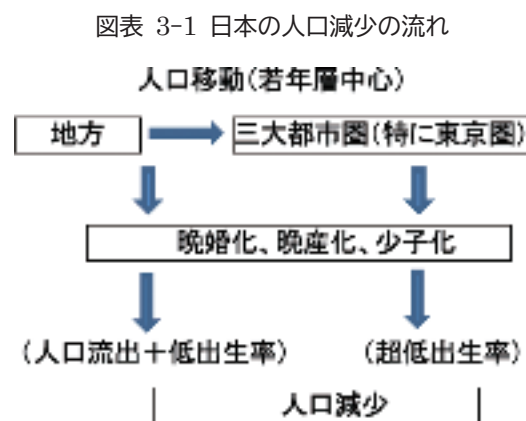
前者についてはすでに述べたので後者だけを述べる。若年層にとって、大都市圏は結婚し子どもを産

1 なお、経済産業省は「2020年版グローバルニッチトップ企業100選」を下記のとおり公表している（2022年10月14日確認）。

https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/gnt100/index.html

み育てる環境としては必ずしも望ましいものではない。つまり、「大都市への『若者流入』が大規模に進んだため、日本全体の人口減少に拍車をかける結果となったのである」(増田前掲書,p.22,図表 3-1 参照)。

このことから、若年層の移動による東京一極集中は地方消滅のみならず日本消滅にも連なる国家存亡の危機をもたらしかねない。そこで、東京一極集中を是正するために地方圏に若年層を残す形で地方消滅さらには日本消滅の回避を図るという枠組みが前面に打ち出されることとなり、その結果「東京＝グローバル経済圏」「地方圏＝ローカル経済圏」という対極的な図式と役割分担の構築が規定されたのであろう。端的に言えば、「東京一極集中の是正＝地方の人材流出抑制」から連想される「東京vs地方圏」の構図が、「グローバルとローカル」の分担によって拍車がかかっているように見えるのである。こうしたことが背景となって、地方圏におけるグローバル経済圏の構築があまり想定されていないのではないだろうか。



出所：増田(2014) p. 22 より抜粋

(3) 地方消滅論における地方圏の具体的姿－国際市場に向けた地域産業政策の位置づけを中心に

では、地方圏は消滅を回避するために、どのような姿が具体的に描かれているのであろうか。それは、増田『地方消滅』の第6章「地域が活きる6モデル」として、次のように示されている。

- ①産業誘致型
- ②ベッドタウン型
- ③学園都市型
- ④コンパクトシティ型
- ⑤公共財主導型
- ⑥産業開発型

とりわけ、⑥の産業開発型は「どの自治体も目指したいモデル」(増田前掲書,p.133)として提唱されている。すなわち、地域の特徴ある資源を活かした産業振興を実現し、雇用の拡大や住民の定着を実現するものである。「自立型」といってもよい。

なお、産業開発型の事例として、次の自治体が挙げられている（増田前掲書, pp.133 - 139より抜粋）。

- 秋田県大潟村（農業）：県内で唯一、消滅可能性都市に該当しなかった。大規模農業を活かして独立独歩による農業の産業化に成功し、後継ぎ問題も無縁である。
- 福井県鯖江市（中小製造業）：眼鏡関連の産業が盛んで、激しいグローバル化の波にもまれつつも、絶えず立ち向かうチャレンジ精神で市独自の産業を底堅いものになっている。
- 北海道ニセコ町（観光）：世界でも有数のパウダースノーで外国人観光客が集まり、今や通年型の世界的一大リゾート地に変貌を遂げている。
- 岡山県真庭市（林業）：エネルギー革命の最先端にある。木質バイオマス発電が行われ、バイオマス関連の研究・人材育成拠点も設立された。

上記の自治体のなかにもグローバルな競争環境で産業振興を図っているケースは見られる。とりわけ福井県鯖江市は眼鏡産地として国内で90%以上のシェアを誇るだけでなく、イタリアや中国と並ぶ大産地であり、特に素材や機能の面で強みを発揮している。また、北海道ニセコ町は世界的リゾート地として多くの外国人が訪れ、外国資本のホテル建設が進められている。このような事例も確かに存在するのだが、やはり大多数の自治体から見ればきわめて例外的なケースであり、地方消滅を回避するための方策として国際市場に向けた地域産業政策への大きな期待が示されているとは言えないだろう。

（4）本節の総括

以上の点を総括すれば、地域政策における大きな潮流として地方創生が各地で進められているが、その発端となった日本創成会議の「ストップ少子化・地方元気戦略」や増田『地方消滅』には、本章のテーマである国際市場に向けた地域産業政策の面では「東京＝グローバル経済圏」「地方圏＝ローカル経済圏」という枠組みのなかで地方圏の主要な政策としては後方に位置づけられているのではないだろうか。

この点を、地域産業政策の大きな流れで捉えてみることにしたい。今から半世紀以上もさかのぼるが、高度経済成長期には各地で企業誘致による工業化とそれに伴う急激な経済成長が進んだ。全国総合開発計画では「地域間の均衡ある発展」が提唱され、いわゆる加工貿易（原料を輸入し、材料や製品に加工して輸出する形で工業を振興する形態）によって地域の発展が追求された。すなわち、工業化とグローバル化は一体のものとして地域の発展をもたらすものであった。したがって、高度経済成長期には国際市場に向けた地域産業政策が地域政策の中心であった、とも言えるだろう。

その後、石油ショック以降の安定成長期からアジア諸国における急激な工業化の展開を経て、国内の工場は縮小もしくは海外への移転などを経験した。それは「産業の空洞化」という形となって地方圏の経済も危機を迎えたのである。ただ、これらの動向は同時にアジア経済の発展を国内に取り込む契機となることも注目された。すなわち、アジアを低コスト・大量生産の製造拠点として位置づけるとともに、国内工場は高付加価値で技術やノウハウの蓄積・発展を担うといった形で分業構造を構築することで、地域経済の高度化を伴う発展を模索していったのである。このことは、情勢の変化を踏まえた国際市場

に向けた地域産業政策の進展と捉えることができるだろう。

このような流れのなかで地方消滅論を捉えると、アジア諸国が発展を続ける一方で、日本では人口減少や少子高齢化がさらに続いていることから、地方消滅論が提起されて地方創生が模索されるようになった。確かに、消滅の危機に瀕している地方圏が消滅を回避するためには、国際市場に向けた地域産業政策を展開する以前に地域経済の基礎をまず強固にする必要があるかもしれない。とはいえ、地方消滅論において地方圏がローカル経済圏と位置づけられ、国際市場に向けた地域産業政策が後退しているとすれば、地方圏にとってはこれまでの潮流から離れることで発展の機会を失う可能性もないとは言い切れないのである。

② 国の地方創生政策から

次に、国が進めている地方創生政策において、国際市場に向けた地域産業政策がどのように位置づけられているか把握することにしたい。日本創生会議の「ストップ少子化・地方元気戦略」や増田『地方消滅』は地方創生の契機となったものの、地方創生政策そのものではない。そこで、政策として現在も国と地方を挙げて進められている地方創生政策の具体的内容をあらためて確認し、そのなかで国際市場に向けた地域産業政策がどのように位置づけられているかを把握することも不可欠である。結論を先に述べると、国の地方創生政策では地方消滅論と基本的には同じ枠組みを持ちながらも、国際市場に向けた地域産業政策にもさまざまな可能性を見出していることが浮かび上がる。また、循環の概念を導入した点も注目される。

(1) 「人口ビジョン」と「総合戦略」

国の地方創生政策は「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して—」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の2つで構成されている（以下、それぞれ「人口ビジョン」「総合戦略」と略記する）。人口ビジョンは長期における人口の想定であり、出生率の向上と東京一極集中の是正によって人口減少を抑制することを打ち出している。すなわち、若い世代の希望が実現すると出生率は1.8程度に向上し、人口減少に歯止めがかかると2060年に1億人程度の人口が確保されるとしている。一方、総合戦略はビジョンを実現するための今後5年間の具体的施策を示したものである。取り組みの結果として達成すべき水準をKPI (Key Performance Indicator、重要業績評価指標) として定めている。

基本的には国も地方もこの2つに基づいて地方創生を進めている。国の地方創生策における人口ビジョンの概要と総合戦略の全体像は、図表 3-2のとおりである。

(2) 総合戦略における、国際市場に向けた地域産業政策の取り組み

そこで、本節では国の「総合戦略」で国際市場に向けた地域産業政策がどのように位置づけられている

図表 3-2 地方創生「人口ビジョン」の概要と「総合戦略」の全体像

「人口ビジョン」の概要

- 社人研の推計によると、2060年の総人口は約9,300万人まで減少。
- 仮に合計特殊出生率が上昇すると、2060年は約1億人の人口を確保。長期的にも約9,000万人で概ね安定的に推移すると推計（2030年に1.8程度、2040年に2.07程度となった場合）。
- 仮に合計特殊出生率の向上が5年遅くなると、将来の定常人口が約300万人少なくなると推計

「総合戦略」の全体像



出所：まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）及び第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（概要）

かを把握することにしたい。第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2020改訂版）では、国際市場に向けた地域産業政策について、関連する取り組みが以下のとおり列挙されている。

本論 第2期における地方創生

第1章 地方創生の目指すべき将来

- 東京圏についても、人口の一極集中やそれに伴う弊害を是正しつつも、集積のメリットや、それによるイノベーションの創出機会を最大限に活かせるような環境づくりを進め、グローバル競争におけるプレゼンスを高めていく (p.31)。

第2章 第2期における施策の方向性

【基本目標1】稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする

- 地域企業の生産性を全般的に引き上げる必要があり、技術開発、IT投資や販路開拓等への支援を強力に推進する。その上で、地域の特色・強みを活かした産業の振興や企業の競争力強化を図り、

効果的に域外から稼ぎ、効率的に域内で富を循環させる地域経済構造を構築する。具体的には、製造業、農業、観光業など、それぞれの地域が強みを有する産業を見定め、設備投資等における集中的な支援を行うとともに、地域の産業・企業と地方大学との連携等を中心に継続的な地域発のイノベーションの創出等に取り組む(p.38)。

これらの記述から注目されることは、東京はグローバル経済圏のなかで国際都市としての機能強化を図ること、地方圏では「域外から稼ぐ²」だけでなく「循環」を打ち出して地域経済構造を強固にする発想が組み込まれていることである。

前者については地方消滅論と同じ立場であるが、後者は地方消滅論にはなかったもので注目される。これまで地方圏における地域産業政策は、企業誘致や公共事業の実施などが中心であった。これらは域外から生産や投資を呼び込むものであるかもしれないが、原材料の購入が域外から行われたり地元の建設業が大手ゼネコンの下請けとして参画したりするなど、域内での循環を実現するための経済活動は必ずしも十分ではなかった。すなわち、循環の過程で域外に付加価値が流出したために、域内への経済波及効果が必ずしも大きくならなかったのである。上記の「効率的に域内で富を循環させる地域経済構造を構築する」という姿勢は、これまでの取り組みに対する課題を踏まえつつ、域外から稼ぐ構造をより強固なものにするという意欲の表れとして捉えることができるだろう。この点は次節であらためて取り上げることにはしたい。

引き続き、国の「総合戦略」から国際市場に向けた地域産業政策に関連する項目を抽出していく。

1-1 地域の特性に応じた、生産性が高く、稼ぐ地域の実現

(1) 地域資源・産業を活かした地域の競争力強化

② 地域経済を牽引する企業に対する集中的な支援

地域の中堅・中小企業の中から、潜在的な成長力の高い企業として選定する地域未来牽引企業及び地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律(平成19年法律第40号)に基づく承認地域経済牽引事業者を中心として、それらが海外需要を獲得し、あるいは、地域資源を活用して付加価値を創出できるよう、関係省庁が連携し、中小企業支援施策、デジタル技術を活用した生産性向上、商品・サービスの高付加価値化や海外展開を支援する施策等により、重点的に支援する。

また、生産拠点の海外集中度が高く、我が国にとって戦略的に重要な製品・部素材等について、国内投資促進事業等により、生産拠点等の建物の新增設や設備の導入を支援し、国内におけるサプライチェーンの強靱化を推進する(pp.39-40)。

③ 農林水産業の成長産業化

拡大する世界の食市場等の需要を取り込むため、農林水産物・食品の輸出拡大を推進する(p.40)。

④ 地域の魅力のブランド化と海外の力の取り込み

~~~~~  
<sup>2</sup>ただし、ここでは「域外＝海外」というわけではなく、国際市場を直接想定しているものではない。

(地域資源を活用した事業の創出・成長促進と担い手の育成・確保支援)

日本の各地域には、まだ十分に知られていない農産品や工芸品、伝統、歴史、景観などの魅力あふれる地域資源が数多く眠っている。その地域にしかない唯一無二の優れた地域資源を磨き上げ、消費者への訴求力を高めることで、海外市場を含めた販路開拓を進め、地域に付加価値をもたらすことが重要である。

(海外成長市場の地方創生への取り込み)

地域を支える企業には、国際的にも通用する強みを有するものが多く、経済連携協定の締結などの事業環境の整備が進む中、その潜在的な力を発揮できる事業機会が拡大している。地方創生の観点からは、地域企業が国際競争力を高め、その強みを活かした製品・農林水産品・サービスを直接海外市場に展開し、旺盛な海外需要を取り込むことで地域に富をもたらすことが期待されている。特に、日本各地の地域資源を活用した産業は、富裕層から一般的な消費者層まで欧米・アジア諸国の幅広い消費者に対する訴求力が高いことを踏まえ、販路開拓やブランド化等の支援を行うことが重要である。このため、農林水産業や伝統工芸品産業等と観光業の戦略的連携を進め、海外市場を見据えた商品・サービス開発や効果的なマーケティング、海外展開を図る地域の中堅・中小企業に対する総合的な支援を行うことで、地元産品の輸出を通じた海外市場開拓と訪日外国人の拡大・地方への誘客によるインバウンド需要の獲得という好循環を創出する。

また、海外から日本への直接投資残高は増加傾向にあり、高まる海外からの投資ニーズを捉えるべく、地方公共団体においても、海外の優れた企業を誘致することで地方経済の活性化を目指す動きが生まれている。このような状況を踏まえ、独立行政法人日本貿易振興機構(JETRO)と連携しつつ、地方公共団体が行う投資誘致活動を支援する。日本企業と外国企業との協業・M&Aによるイノベーションの果実を国内に環流するため、国内外に支援拠点を整備する(pp.40-41)。

これらの施策から読み取れることは、競争力のある産業は国際市場を積極的に攻める姿勢を打ち出している、ということである。これは、第1章で取り上げた地方消滅論と共通しているように見えるが、微妙にニュアンスが異なると思われる点がある。

すなわち、地方消滅論では地方圏がローカル経済圏の枠組みのなかで国際市場に向けた地域産業政策の可能性を模索しているのに対して、国の地方創生(総合戦略)では幅広い範囲で国際市場に向けた地域産業政策の可能性を見出しているように見える。また、国際市場の側からも地方創生の可能性に言及しているものもある。とりわけ、欧米・アジア諸国の幅広いニーズがあることを指摘するとともに、海外の企業誘致に言及している点が注目される。これも地方消滅論にはなかった視点であろう。最後に、外国人観光客の誘致等に向けた言及も以下のとおり言及されている。

**【基本目標4】ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる**

**4-1 活力を生み、安心な生活を実現する環境の確保**

**(1) 質の高い暮らしのためのまちの機能の充実**

**③国際競争力強化による魅力的な都市の形成**

地方経済のコアとなる都市は、その他の都市に比べ様々な機能やサービスが集積しているため、地方経済を牽引することにより、活力を維持・発展させるとともに、その高度な都市機能を周辺の都市・地域に提供する役割が期待される。また、グローバル化が急速に進展する中で、我が国が世界レベルの競争力を保つことができるよう、職住近接のニーズ等に対応した複合型開発等の優良な民間都市開発事業の推進等による都市の国際競争力の強化等に取り組み、世界と直結して成長し、国際都市として機能する都市の形成を進めることが必要である(p.70)。

## (2) 地域資源を活かした個性あふれる地域の形成

### ② 観光地域づくり

観光と宿泊が一体となった流れをつくり、滞在中の消費喚起を促進し、域内消費額の拡大を図るとともに、訪日外国人旅行者がストレスなく快適に観光を満喫できる環境を整備するため、キャッシュレス対応、多言語対応や無料Wi-Fi整備などの受入環境整備を推進する(p.72)

上記の記述からは、地方圏における経済のコアとなる都市の国際競争力強化が期待されている。これも地方消滅論には直接的には見出されなかったものであり、総合戦略でも異色の記述に見える。だが、必ずしもそうではなく、むしろ地方消滅論との共通点として捉える必要があるだろう。なぜならば、地方消滅論では東京一極集中を是正するために、地方圏において防衛・反転線を構築できる国土構造を提案しているからである。すなわち、「広域の地域ブロックごとに、人口減少を防ぎつつ、各地域が自らの多様な力を振り絞って独自の再生産構造を作る」(増田前掲書,p.48) ことが必要であり、防衛・反転線となる都市の数には限りがあるため「最後の『踏ん張り所』として、広域ブロック単位の『地方中核都市』が重要な意味を持つてくる」(増田前掲書,pp.49-50)と述べている。地方中核都市は三大都市圏ほどではないが県庁所在地よりも大規模な都市を想定しており、それだけの大都市には一定のグローバル性が求められるのは、ある意味で地方圏にもミニ東京のような機能を部分的に取り入れることによって東京「一極」集中ではなく、地方圏にも「数極」集中となる構造を取り入れざるを得ない、ということなのである。したがって、地方圏にもグローバル化の要素を取り入れることは、東京一極集中の是正の延長線上にあるものと言えるだろう。

最後に、観光地域づくりの記述からは地方創生の方策として観光への期待がやはり高く、地方圏がグローバルな視点で攻めることのできる分野であることがうかがえる。これは地方消滅論でも指摘されたものである。

## (3) 本節の総括

以上から、国際市場に向けた地域産業政策を地方創生から捉えて浮かび上がったことを総括したい。次の3点が指摘される。

第1に、「東京＝グローバル経済圏」「地方圏＝ローカル経済圏」という構図が基本的に維持されている



ことである。つまり、国の地方創生政策においても地方消滅論の図式は残っていると言える。地方創生の大きな目標として東京一極集中の是正があり、地方圏が全体として持続していくためには、やはり地方圏で共通する強みを発揮していく必要があり、そのためには地方圏をローカル経済圏として位置づけることがまず必要になるからであろう。

第2に、「循環」に着目した地域経済構造の構築が提起されていることである。これは地方消滅論にはない特徴であり、しかもこれまでの地域産業政策では前面に出ていなかったものである。しかし、地方圏がローカル経済圏として今後、持続可能性を高めていくには循環を意識せざるをえないし、循環の視点はこれまでの地域産業政策の課題でもあった。そこで、地方創生のなかで循環を打ち出した点は大きな特徴と言えるだろう。

第3に、地方消滅論に比べると、地方圏の可能性として幅広い点が提起されていることである。地方消滅論は、端的に言えば「選択と集中」が重視されているように思われる。それが、「東京＝グローバル経済圏」「地方圏＝ローカル経済圏」という単純な図式をきわめて明確なものにして、その結果、国際市場に向けた地域産業政策が背景に退いていた遠因ともなったと考えられる。これに対して、国の地方創生における総合戦略では、むしろ「総花的」「総力戦」のニュアンスが出ている。これは行政機関が策定する計画ではよくあることであり、宿命とさえ言えるかもしれない。ここで「総花的」というのは否定的なイメージで論じられることが一般的だが、国の総合戦略は地方自治体が策定する総合戦略を導く役割も求められている。そのため、国があらゆる方向性を示す必要があるのかもしれない。こうしたことから、国の地方創生政策では地方消滅論とは異なる方向性が出ているのであろう<sup>3</sup>。

これらを一言でまとめるならば、国の地方創生政策では国際市場に向けた地域産業政策を「ローカル経済圏」の枠組みを維持しながらも、国際市場への展開が期待される分野の可能性を広く捉えるとともに、「循環」を組み込むことで効果を高めることも加えて地方創生の実現をめざす、という形をとっていると言えるだろう。つまり、国の地方創生政策は、基本的には地方消滅論と同じ構図を持ちながらも、国際市場に向けた地域産業政策にも幅広い可能性を見出して積極的な推進を目指しているのである。

なお、地方消滅論や国の地方創生政策を踏まえて、地方自治体における具体策は実際どうなっているのか。個々の自治体の取り組みは本報告に先進的な事例が紹介されているので参照されたいが、全体的には「地方圏＝ローカル経済圏」という単純な図式によって国際市場に向けた地域産業政策が後退している印象は見られない。その意味では、自治体は地方創生を推進しつつも自らの状況に応じて国際市場に向けた地域産業政策を積極的に進めることに躊躇しているわけではないだろう。とはいえ、地方創生に関連する多様な政策分野に視界を広げてみると、従来の取り組みに劇的な変化が見られたという印象も薄い。端的に言えば、自治体の地方創生政策は良い意味でも悪い意味でも地方創生以前の方向性から必ずしも顕著な転換が生じているわけではないとも言える。地方創生政策は効果の発現に数十年を要する長期的な取り組みであり、試行錯誤と検証を経た見直しの積み重ねで進められるであろう。その意味

3 ただし、自治体が国の総合戦略を踏まえて自らの戦略をどのように描くのかは、総花的で良いとは限らない。

では、国際市場に向けた地域産業政策も今後の地方創生の動向変化を見極めつつ、地域の特性や課題に応じて積極的かつ柔軟に進めていく必要があると言える。

### ③ 地方創生で提起された「循環」と国際市場に向けた地域産業政策

前節で述べたように、地方創生では地域経済に「循環」という重要なキーワードが組み込まれた。そこで、本節ではこの「循環」の概念について紹介し、「循環」を通じて国際市場に向けた地域産業政策がどのような方向性を目指していく必要があるのか述べることにしたい。

#### (1) 循環を把握するための「地域経済循環図」

まず、循環について国から提供されている2つの「ツール」を紹介する。1つは、RESAS(Regional Economy Society Analyzing System、地域経済分析システム)である。これは、地方創生を情報面で支援するツールとして、人口や産業構造、観光など地域経済の主要データを多面的に分析し、地図や図表として容易な操作で表示することが可能なものである。EBPM(Evidence Based Policy Making、証拠に基づく政策形成)の必要性が高まるなかで、EBPMによって地方創生の政策の質を高め、効果を測定するための非常に貴重かつ手軽なツールである。

RESASでは、「循環」の構造を「地域経済循環図」という形で提供している。これは既存のデータを活用して算出された結果が表示されるものである。RESASでは、地域経済の循環について次のように説明している(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地域経済循環マップの概要」、カギカッコは引用者による)。

①地域内企業の経済活動を通じて「生産」された付加価値は、②労働者や企業の所得として「分配」され、③消費や投資として「支出」されて、再び地域内企業に還流する。このいずれかの過程で地域外にお金が出た場合、地域経済が縮小する可能性があるため、上記の地域経済の循環を把握し、どこに課題があるのかを分析する必要がある。

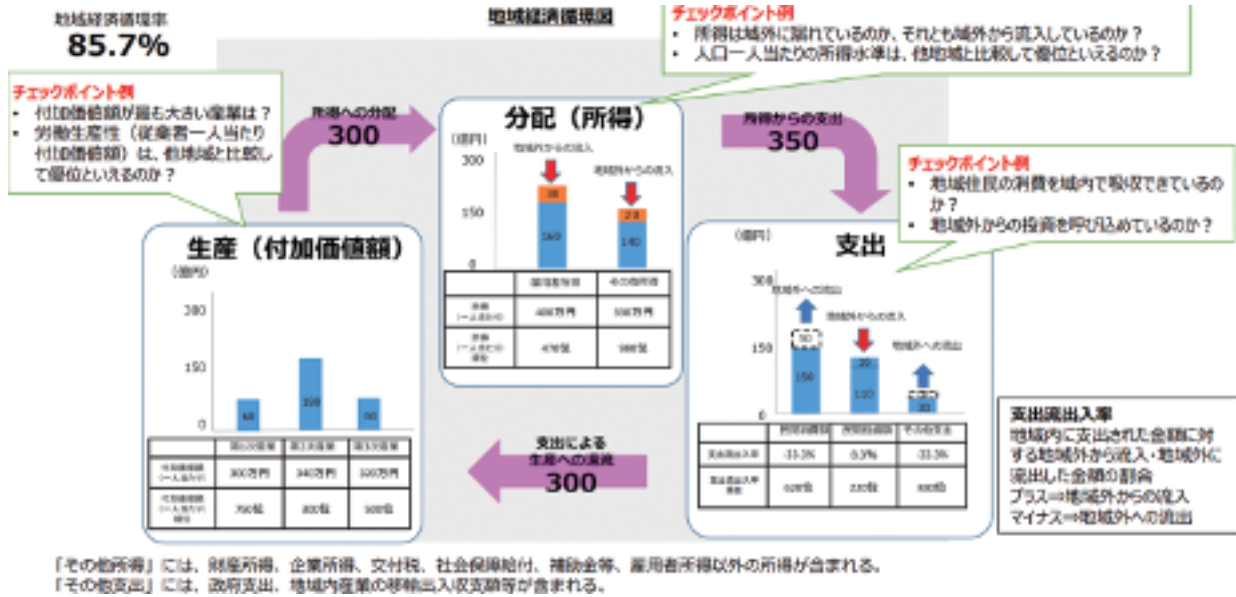
このように、地域経済の循環は生産→分配→支出→生産…という形で循環する。流出については後で詳しく説明したい。

もう1つのツールとして、環境省「地域経済循環分析ツール」を紹介する。これは、RESASの地域経済循環をより詳細に調べることができるものであり、表示される数値もRESASと共通である。これも分析したい地域を選択するだけで、循環構造に加えて産業分類別の生産額や雇用者所得、石油・ガスなどのエネルギーに使用している額、域際収支など、経済の特徴が一目で分かる。

ここで、地域経済循環図を実際に見てみよう。図表 3-3はRESASによる表示であり、図表 3-4は地域経済循環分析ツールによる表示である。先ほど述べた「生産」「分配」「支出」がそれぞれいくつかの要素に分かれるとともに、「分配」「支出」では、要素ごとに「流入」もしくは「流出」の大きさが示されている。

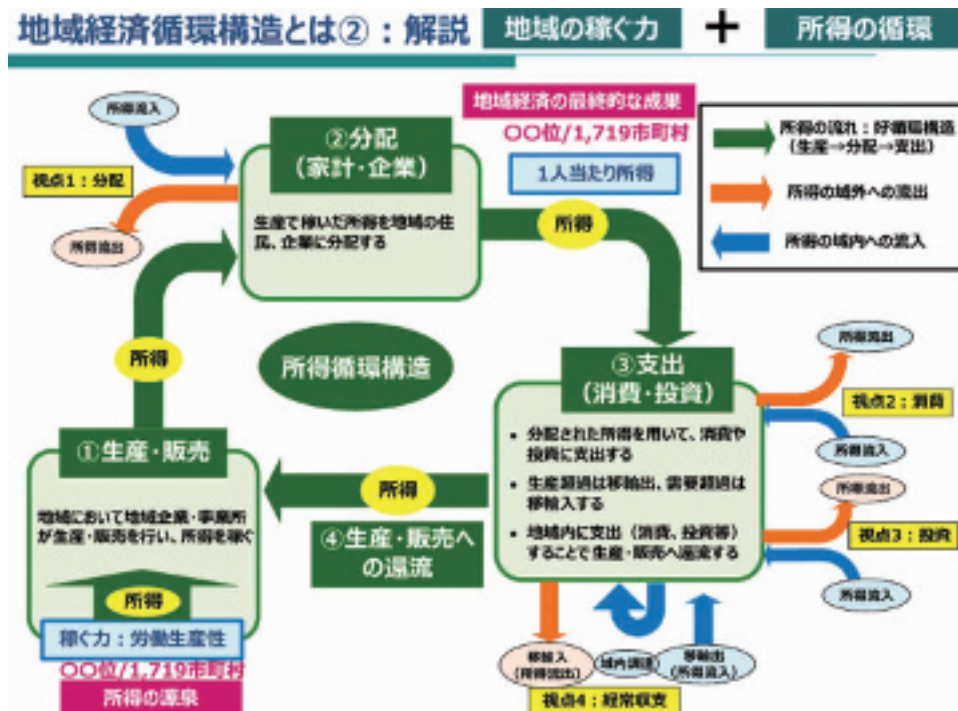
例えば、分配の段階では雇用者所得とその他所得のそれぞれで流入・流出が生じる。すなわち、生産段

図表 3-3 RESASによる地域経済循環図の説明



出所：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地域経済循環マップの概要」

図表 3-4 環境省 地域経済循環分析ツールによる地域経済循環図の説明



出所：地域経済循環分析各年版地域経済循環分析自動作成ツール手引き基本編（操作マニュアル）

階で創出された付加価値が従業員（雇用者所得）や企業の利潤（その他所得）等に分配されたり、税として納付されたものが国や県を通じて各地に交付税や補助金（その他所得）として分配されたり、さらには高齢者が受け取る年金の形（その他所得）で分配されたりする。

雇用者所得の流入と流出は、従業員の勤務先と居住地の自治体が異なる場合に生じる。すなわち、勤務

先で得た給料を居住地のある自宅に持ち帰ることによって、勤務先のある地域では雇用者所得が居住地に流出することとなり、それを居住地のある地域から見れば雇用者所得が流入することになる。また、その他所得では、企業の支店や工場が生み出した利潤等が本社に移転する場合、支店や工場のある地域から見れば分配が流出し、本社のある地域から見れば流入することになる。また、財政や年金による分配の移動は、国の収入となったものが地方圏に交付・支給されるため、多くの地方圏では流入となり、東京では流出となるだろう。それぞれの要素で流入と流出いずれも発生するが、地域経済循環図では両者を差し引いた純流入額として表示されている（流出超過の場合はマイナス）。

次に、支出の面では、まず民間消費額は人々の生活における消費の大きさを表す。居住地に持ち帰った所得を使って大都市のデパートやショッピングモール等で買い物をすれば、居住地に分配された所得が大都市に流出し、これを大都市から見れば流入することになる。観光も同様に、訪問地で消費された場合は居住地から所得が流出し、訪問地から見れば流入する。そして、民間投資額やその他支出では、企業が設備投資や原材料購入などを発注する地域に支出すれば企業に分配された所得が流出し、受注した企業の所在地から見れば流入することになる。域外の企業からの受注は移出、域外の企業への発注は移入となり、両者の差引によって純移出のプラス・マイナス（域際収支）が計算される。

## （2）循環の概念から見た、国際市場に向けた地域産業政策の方向性

上記のように、生産→分配→支出→生産…という地域経済循環のなかで、分配と支出における流入と流出が発生する。そして、循環を拡大するためには生産を大きくしたり、分配や支出における流入を増やしたりすることがポイントになる。このことを本章のテーマとなる国際市場に向けた地域産業政策から捉えるならば、次のような方策が有効となるだろう。

まず、「支出」「生産」を増加するための方策である。国際市場へ商品やサービスを販売することは、域内の産業で創出される付加価値額を増やす。例えば、域外からの設備投資の受注や域外への原材料・製品の販売は、民間投資額とその他支出における流入を増やす。その結果、生産の段階でも流入した分だけ増えることになり、創出される付加価値が拡大する。あるいは、インバウンド観光を促進することは域外からの支出を取り込むことで民間消費額の流入を増やし、それが生産の増加に伴って創出される付加価値額も拡大させることになる。

これらは、域内産業の輸出を促進するのであり、国際市場に向けた地域産業政策の軸と言えるだろう<sup>4</sup>。

次に、「分配」を増加するための方策である。それは、域内の産業で創出された付加価値のうち、域内での分配をできるだけ増やすことが所得の流出を抑えることになる。具体的に言えば、多くの雇用者が域内に暮らすことによって給料の流出を防ぐとともに、本社機能が域内にあることで利益の流出を防ぐことができる。

国際市場に向けた地域産業政策の観点からは、国際市場に焦点を当てた従業員（外国人を含む）を域内

~~~~~  
⁴ これらが国内の他地域に対するものであれば、域内産業の移出を促進する。

の居住を前提に雇用することや、国際市場向けの事業を行う企業の本社が域内に存在することが該当するだろう。これらの点は国際市場に向けた地域産業政策として必ずしも注目されてこなかった。しかしながら、循環の概念はこれらもその1つに含まれ、対策の幅を広げうることを示唆しているのである。

分配の側面は、これまでの地域産業政策でも前面に出ることが少なかったように思われる。なぜならば、道路や鉄道など交通体系の拡充によって人々や企業の行動範囲が拡大し、自治体の境界を超えた通勤・通学や企業間取引が日常的に行われるようになったからである。また、この点にはメリットもあり、地域間交流による多様性や選択肢の拡大により生活環境や経済活動をより豊かにする。それが、地方創生を機に循環が注目されるようになり、その構造が可視化されたことによって、分配面での取り組みとして域内の従業員居住や産業振興にも光を当てることができる。つまり、分配への注目によって地域産業政策の幅が広がったと考えられる。その結果、国際市場に向けた地域産業政策のあり方も同様の広がり期待される。

さらに、循環の概念はローカル経済圏とグローバル経済圏の垣根も下げる役割を果たしうるだろう。なぜならば、循環における流入と流出は、特に国境を意識するものではないため、国内（ローカル経済圏）であろうと国外（グローバル経済圏）であろうと無差別に「域外」として経済活動の流入を意識できるようになるからである。それは、生産（＝支出）の側面で特に顕著である。国の地方創生政策でも、国際市場に向けた地域産業政策が多様に提示されているが、それらは生産を増やす要素である。さらに、循環の概念は国際市場に向けた地域産業政策のハードルを下げる役割を果たすであろう。筆者は、「生産」の面だけでなく「分配」「支出」でも、循環の概念によって国際市場に向けた地域産業政策の可能性がより広がることを期待している。

（3）本節の総括と結論

以上をまとめると、循環の概念は国際市場に向けた地域産業政策の幅を広げる役割を果たしうると言えるだろう。高度経済成長期から地方圏は国際市場を意識した地域産業政策を推進してきた。それが、地方消滅論では後退したように見え、国の地方創生政策でも多様な可能性が示されているとはいえ基本的な枠組みは維持されている。確かに、地方創生を進めるうえで東京一極集中の是正は必要である。しかしながら、そのことが「地方圏＝ローカル経済圏」という枠組みを強固なものにしているとすれば、地方圏の可能性を制約してしまう側面も否定できない。しかし、そうしたなかで循環の考え方がRESASに組み込まれたことは、地方創生にもグローバル経済圏における地方圏の可能性を引き出すきっかけになりうるのであり、そうすることが必要なのではないだろうか。

おわりに

本章では、地方創生が地域政策の大きな潮流となっている昨今の情勢に着目し、国際市場に向けた地域産業政策の現状と今後の方向性について、地方創生の文脈から論じた。地方消滅論では、地方圏がロー

カル経済圏と位置づけられたことによって国際市場に向けた地域産業政策の可能性が制約されたこと、国の地方創生政策では基本的な枠組みを維持しながら国際市場に向けた地域産業政策の可能性も幅広く示されたこと、そのなかで組み込まれた循環の概念がそれをさらに広げる契機となりうることを示した。

グローバル化は東京圏であろうと地方圏であろうと関係なく進む。だからこそグローバル化なのではないだろうか。そうしたなかで、東京だけがグローバル経済圏での発展を模索することは得策とは言えない。確かに東京一極集中を是正することは東京にも新たな対応を迫ることになるから、その意味でグローバル経済圏における国際都市としての役割は東京に課せられた大きな課題であるだろう。しかし、果たしてそれは東京一極集中を是正する要素となりうるだろうか。むしろ、新たな東京の人口吸収力が生まれて、ますます地方圏からの人口移動すなわち東京一極集中を加速させる可能性さえ生じかねない。

したがって、地方圏にもグローバル経済圏における可能性を積極的に引き出して自らの発展の道を模索することが、結局のところ東京一極集中の是正にもつながるのではないか。その意味では、地方圏こそ国際市場に向けた地域産業政策に力を入れて取り組む必要があるとさえ言えるかもしれないのである。地域政策の軸となっている地方創生において、国際市場に向けた地域産業政策がより政策としての重要性を高めていくことが求められる。

補論 RESASの地域経済循環図における「地域経済循環率」の概念に関する留意点

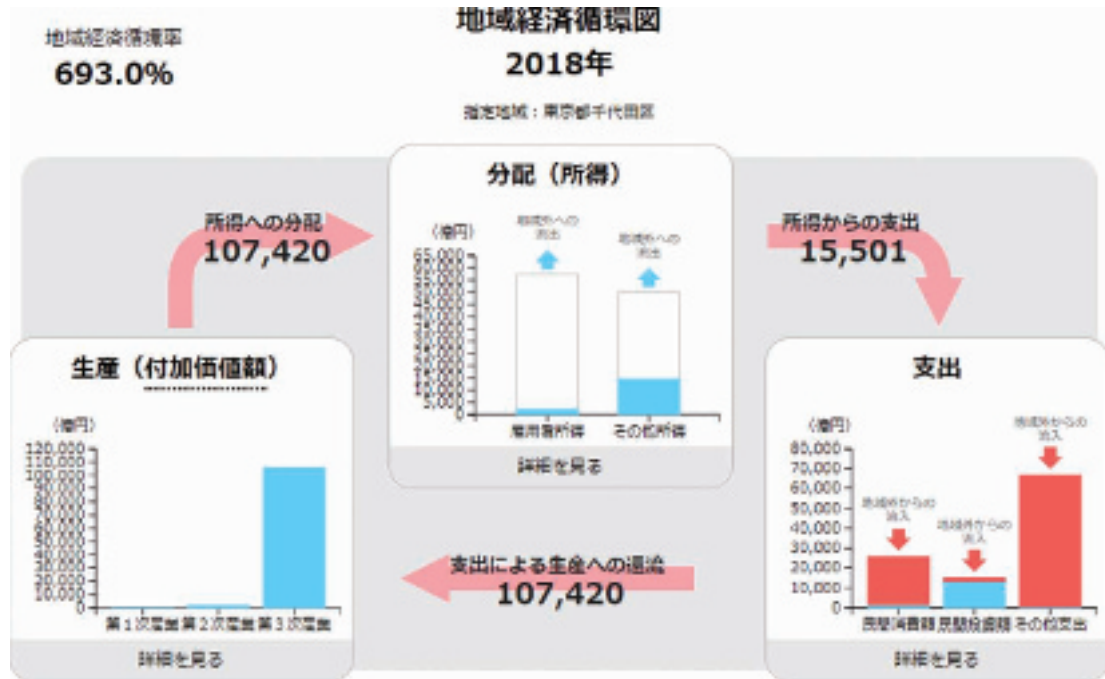
RESASの地域経済循環図には「地域経済循環率」という数値が表示されている。これは地域経済の自立度を測るものとされ、下記の式で算出される。

$$\text{地域経済循環率} = \text{生産(付加価値額)} \div \text{分配(所得)}$$

例えば、東京都千代田区の地域経済循環率は693.0%（2018年）で、福井県永平寺町は69.7%（同）である（図表 3-5、3-6 参照）。両自治体間の地域経済循環率には10倍もの顕著な開きがある。計算式から、生産が分配を上回れば地域経済循環率は100%を超え、下回れば100%に達しない。このような違いが生じる要因は、まず分配の段階における流出入の大きさがある。千代田区は雇用者所得もその他所得もほとんど流出している。すなわち、分配の段階で循環が構築されていないのである。対照的に、永平寺町はいずれも流入が大きい。すなわち、分配の段階で循環が強化されていることになる。分配は地域経済循環率の分母に当たることから、その大小が地域経済循環率すなわち自立度を大きく左右する。流出が大きい（流入が大きい）ほど分母は小さく（大きく）なり、その結果、地域経済循環率が上昇（低下）する。端的に言えば、分配の段階では流出が大きいほど自立度が高い、という形になっているのである。

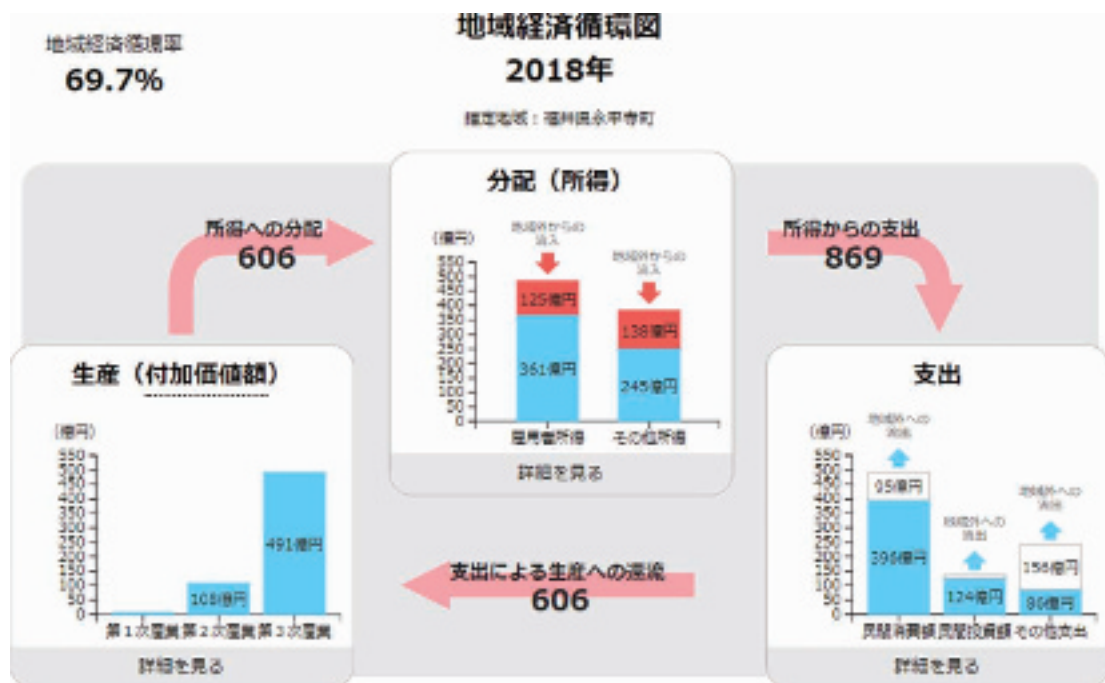
次に、支出の段階では千代田区はいずれも流入が大きいのに対して、永平寺町は流出が大きい。その結果、生産の規模も千代田区は流入の分だけ大きくなり、永平寺町では流出の分だけ小さくなる。つまり、支出（＝生産）の段階では千代田区の循環が拡大するのに対して、永平寺町では循環が縮小していること

図表 3-5 東京都千代田区の地域経済循環図と地域経済循環率



出所：RESAS 地域経済分析システム

図表 3-6 福井県永平寺町の地域経済循環図と地域経済循環率



出所：RESAS 地域経済分析システム

になる。支出（＝生産）は地域経済循環率の分子に当たるから、やはりその大小が地域経済循環率すなわち自立度を大きく左右する。流入が大きい（流出が大きい）ほど分子は大きく（小さく）なり、その結果、地域経済循環率が上昇（低下）する。端的に言えば、支出（＝生産）分配の段階では流入が大きいほど自立

度が高い、という形になっているのである。

直感的には、地域経済の循環はどの段階でも流入が大きくなるほど拡大するので好ましいと考えられる。しかしながら、地域経済循環図では分配でも支出でも流入によって循環が強化されることで自立をもたらす、とは必ずしも考えられていない。つまり、地域経済循環率の計算式では、分配では流出が大きいほど自立度が高くなることになるので、直感とは逆なのである。

分配の流出は、次のような場合に生じる。雇用者所得は従業員の居住地が域外にあることによって流出し、その他所得は交付税・補助金や年金が域外に再分配されたりすれば流出する。これは、東京など大都市圏の状況に該当するだろう。とりわけ、千代田区は巨大企業や中央省庁が集積するとともに、居住している人口は非常に少ない。だから、分配での流出が大きく地域経済循環率が高くなるのである。逆に、過疎化や少子・高齢化が急速に進む地方圏では企業が立地せず居住地として存続するとともに、交付税・補助金や年金で自治体財政や人々の暮らしが成り立ってきた。したがって、地方圏は域外の企業による分配や所得からの再分配という流入に「依存」していることを表しており、たとえ流入していても自立しているとは言い難い。だから、地方圏の状況は地域経済循環率を下げる要因として捉えられているのであろう。

したがって、地域経済循環率を向上させる方策としては分配の段階における流入の縮小、裏返せば流出の増加が必要となってくる。そのためには、域内に企業を立地するとともに従業員の居住地を域外に移転させること、税収の増加を図って交付税・補助金や年金に依存しないことが求められる。このように、地域経済循環率とは、必ずしも循環を強化することによって高まるものではない。いずれが正しいというものではないが、地域経済循環率は本論で述べた循環の概念とややニュアンスが異なることに注意が必要である。

【参考文献】

- 環境省『地域経済循環分析ツール』2022年
- 日本創成会議『ストップ少子化・地方元気戦略』2014年
- 増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中公新書、2014年
- まち・ひと・しごと創生本部『まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して—』2014年
- まち・ひと・しごと創生本部『地域経済循環マップの概要』2015年
- まち・ひと・しごと創生本部『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)』2020年

第4章

地域産品輸出促進に果たす地方自治体の役割 ～山形県酒田市の日本酒輸出を事例として

酒田市 副市長 矢口 明子

地域産品輸出促進に果たす地方自治体の役割 ～山形県酒田市の日本酒輸出を事例として

酒田市 副市長 矢口 明子

はじめに

日本の人口減少が進み、国内の需要、特に消費力が低下する中、海外の需要と直接つながることにより生き残りを図ろうとする日本企業が増えている。特に、人口減少が急速に進み地域の購買力が落ちている地方都市では、地域の外の需要を取り込み財・サービスを販売していくことが地域経済・産業の発展に欠かせない。そのため、地方都市の生き残り戦略として、多くの地方自治体がそのような企業の海外戦略を支援している。国においても、人口減少抑制を主眼とするまち・ひと・しごと創生総合戦略とそれに基づく各種の地方創生交付金において、そのような自治体の動きを後押ししている。

海外の需要を取り込む戦略としては、外国から日本を訪問する人を増やし日本での消費額を増やす「外国人観光客誘致」や外国に居る人や企業に対して日本で作られた産品を販売する「地域産品の輸出」などがある。これまで地方自治体は、それらの動きを様々な形で支援してきたが、自治体の動きは具体的にどのような成果をもたらしたのであるだろうか。資本主義社会においては、そもそも企業は自助努力で利益を伸ばしていくのが基本であり、行政の支援を受けなくとも利益を伸ばしている企業もたくさんある。そのような中で、自治体の動きは企業の利益向上にどのような役割を果たしたのであるだろうか。自治体の行った支援と企業の側が望んでいた支援との間に「ギャップ」はなかったのだろうか。

これらの疑問に答えるために、本章では山形県酒田市における日本酒輸出の取組みに焦点を当てる。山形県酒田市は、日本海に面する人口約9万7千人の地方都市である。人口減少・少子高齢化が進む中、地域の経済を維持し市民の経済生活を守るため、酒田市では「外国人観光客誘致」や「地域産品の輸出」を様々な形で促進してきた。特に、日本酒の輸出には、地方創生交付金を活用するなどして力を入れてきた。日本酒は、海外での和食の人気の高まりとともに需要が伸びてきただけでなく、フランス料理やイタリア料理など各国の食にも合う酒として近年需要が高まってきている日本の地域産品である。そのため、多くの自治体が地元企業の日本酒輸出を支援してきた。山形県庄内平野に位置する酒田市は庄内米の産地であり、鳥海山の湧水にも恵まれた地域であることから、日本酒はまさに地域の資源を活かした地域産品そのものである。酒田市には多くの酒造会社があり、日本酒を海外に輸出している。

そこで、本章では、酒田市の国際戦略、すなわち海外の需要を取り込むための様々な取組みを概観した上で、特に日本酒輸出に焦点を当て、日本酒輸出促進に酒田市がどのような役割を果たしたのか、またどのような役割を期待されているのかを、主に日本酒の輸出に取り組む市内の酒造会社のインタビューを通して明らかにする。それにより、地域産品輸出促進に果たす自治体の役割の一事例を提示することを目的とする。

1 山形県酒田市の概要

山形県酒田市は、山形県の日本海側、最上川河口の庄内平野に位置する自治体である（図表 4-1 参照）。面積は約 602km²で、2005年11月に旧酒田市、旧八幡町、旧平田町、旧松山町が対等合併し、現在の酒田市が誕生した。北隣の山形県遊佐町と秋田県の県境にそびえる「出羽富士」鳥海山を市内の至るところから眺望することができる自然景観の美しいまちである。NHK連続テレビ小説「おしん」や米アカデミー賞受賞映画「おくりびと」の舞台となった地域としても知られる¹。2022年11月30日現在の人口は97,509人で年々減少しており、高齢化率（65歳以上人口割合）は37.1%で年々上昇している²。2022年11月30日現在、生産年齢人口（15～64歳）は53.1%、年少人口（14歳未満）は9.8%であり、ともに減少傾向である³。

令和2年国勢調査によれば、就業者数50,286人（2020年10月1日現在）のうち、4,205人（8.4%）が第1次産業に、12,962人（25.8%）が第2次産業に、33,119人（65.8%）が第3次産業に従事している（酒田市企画部企画調整課，2022）。第1次産業では、農業の大きさを示す農業産出額が214.6億円（2020年）、林業の大きさを示す木材素材生産量が51,139m³（2020年度）、漁業の大きさを示す水揚げ金額が16.67億円（2020年度）である（酒田市農林水産部，2022）。農業産出額の47.8%は米であり、次いで野菜24.1%、畜産20.0%、果実3.7%である（酒田市農林水産部，2022）。「つや姫」誕生の地として米づくりが主力であるが、高収入が見込める園芸作物等への転換が叫ばれており、野菜や果実も生産されている。また、後述するように豚肉の産地としても名高い。漁業は、酒田港に加え、山形県唯一の離島である飛島の勝浦港から水揚げがある。その大半はスルメイカであるが、2021年度以降は国際情勢や気候変動等の影響によりスルメイカを含め漁獲量は大きく減少した（酒田市農林水産部，2022；山形新聞2023年1月18日）。

第2次産業では、製造品出荷額等が2,417億円（2019年）である（酒田市企画部企画調整課，2022）。東北エプソン株式会社や三元豚・金華豚で知られる株式会社平田牧場の本社のほか、花王株式会社の酒田工場がある。第3次産業では、東北電力株式会社の100%子会社である酒田共同火力発電株式会社や、日本海総合病院を運営する地方独立行政法人山形県酒田市病院機構がある。酒田共同火力発電は石炭火力発電所であり、酒田市経済に与える影響力の大きい企業であるため、カーボンニュートラルの動向は酒田市にとって重大な問題となっている。石炭火力発電だけでなく、木質バイオマス発電、陸上風力発電、太陽光発電、小水力発電、廃棄物発電（ゴミ焼却施設）、消化ガス発電（下水道）などが市内で稼働しており、多様な電源が集積する地域となっている。日本海総合病院は、県立病院と市立病院を統合し地方独立行政法人化した成功事例として注目されている⁴。

¹最近では映画「アイ アム まきもと」の舞台にもなった。

²酒田市住民基本台帳資料（酒田市公式HP）。

³酒田市住民基本台帳資料（酒田市公式HP）。

⁴『財界』編集部（2015）『公立病院改革のさきがけ 日本海総合病院の挑戦』（財界研究所）など日本海総合病院に関するたくさんの書籍が出版されている。

図表 4-1 山形県酒田市の位置と交通網



出所：山形県HP及び酒田市HP

物流・人流のルートとなる道路、鉄道、空港、港の状況は次のとおりである（図表 4-1 参照）。まず、道路については、日本海沿岸東北自動車道と山形自動車道⁵の二つの高速道路が通っているが、どちらも未開通区間がある。国道は、7号線（縦軸）と47号線（横軸）が走っているが、特に最上川沿いを走る47号線は狭隘で冬期間は積雪も多いため、石巻－新庄－酒田間に高規格道路の建設が進められている。高速道路と高規格道路の全線開通が遅れていることが、酒田市への企業の立地や物流に悪影響を与えているとされる。

鉄道は、JR酒田駅があり、新潟駅・青森駅を結ぶ羽越本線と新庄駅・酒田駅を結ぶ陸羽西線⁶が通っている。山形新幹線は新庄駅止まりであり、酒田駅に新幹線は通っていない。

空港は、庄内空港があり、羽田空港－庄内空港に1日4往復の便がある⁷。

港は、酒田港がある。酒田港は、古くから日本海沿岸や内陸河川交通の要衝として最上川河口に発達してきた港である。特に、江戸時代に開拓された西廻り航路は「北前船」の航路として知られた。第二次世

⁵ 山形自動車道は、鶴岡ジャンクションで日本海沿岸東北自動車道に接続している。

⁶ 正確には、陸羽西線は新庄駅から余目駅までで、余目駅から酒田駅までは羽越本線である。なお、47号線の高規格道路の建設工事の関係で、2022年12月現在、陸羽西線はバス代行輸送となっている。

⁷ 2023年1月17日、全日本空輸株式会社は「2023年3月26日～5月31日と10月1日～28日に、5便往復運航する」ことを発表した（山形新聞2023年1月18日）。

界大戦後は、港湾法による重要港湾に指定されている。1993年には国・県・酒田市が“プロスパーポートさかた”ポートセールス協議会を設立して定期コンテナ航路の誘致に乗り出し、1995年に釜山港との定期コンテナ航路が実現した。2022年現在では週3便が運航しており、コンテナ貨物の取扱量は2017年の28,365TEUがピークとなった⁸。ただし、山形県内企業が輸出入をする場合、東京港・横浜港・成田空港の利用が多く、酒田港の利用はそれほど進んでいない(図表4-2参照)。酒田地域⁹の企業が輸出入や移出入時に酒田港を利用しない理由としては、「製品(または原材料)が船舶輸送に適していない」「製品(原材料)の配送(調達)ロットが小規模」「輸送に時間がかかりすぎる」「配送先(調達先)が港湾に近接していない」「輸送頻度が少なすぎる」「(積み替えを含む)物流コストが割高」「天候条件等により輸送が不安定」などが挙げられている(総務大臣官房企画課政策室, 2016, p.61)。県庁所在地のある県内陸部と日本海側の酒田港を結ぶ国道47号線の高規格道路化が、県内企業による酒田港の利用を促進するためにも求められている。

2 酒田市の国際戦略

山形県は、2011年に「山形県国際経済戦略」を策定し、2015年には海外との交流・取引の拡大による産業の安定的発展を目的とした「山形県国際戦略」を策定した。2020年2月には国際関係施策を推進するための基本指針として「第2次山形県国際戦略」を策定している。酒田市では山形県のような国際戦略は策定していないが、1979年の旧ソ連・ジェレズノゴルスクイリムスキー市との姉妹都市盟約締結以降、姉妹都市等との国際交流¹⁰を中心に国際関係施策を展開してきた。また、近年では2015年10月に「酒田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し「インバウンドへの取組強化」や「農林水産物の海外輸出の促進」を明記するなど、市内・国内の急激な人口減少を背景に海外の需要を地域経済に取り込むことを目的とした国際関係施策を進めてきている¹¹。

藤原(2021, p.23)は、地方が海外と直接つながることによる地域イノベーションの取組みを、「観光」「産業」「人材育成」の3分野に分け、①都道府県および政令指定都市、②人口20万人以上の県庁所在地および中核市、③それ以下の人口規模の自治体、のそれぞれの規模の自治体毎にどのような取組みが見られるかを整理している。酒田市が該当する「③それ以下の人口規模の自治体」では、観光分野の取組みとして「外国人観光客誘致」「観光まちづくり・ロケ誘致」、産業分野の取組みとして「地域産品(農産物・工芸品)海外販路開拓」、人材育成分野の取組みとして「外国籍住民誘致」が行われているとしている。

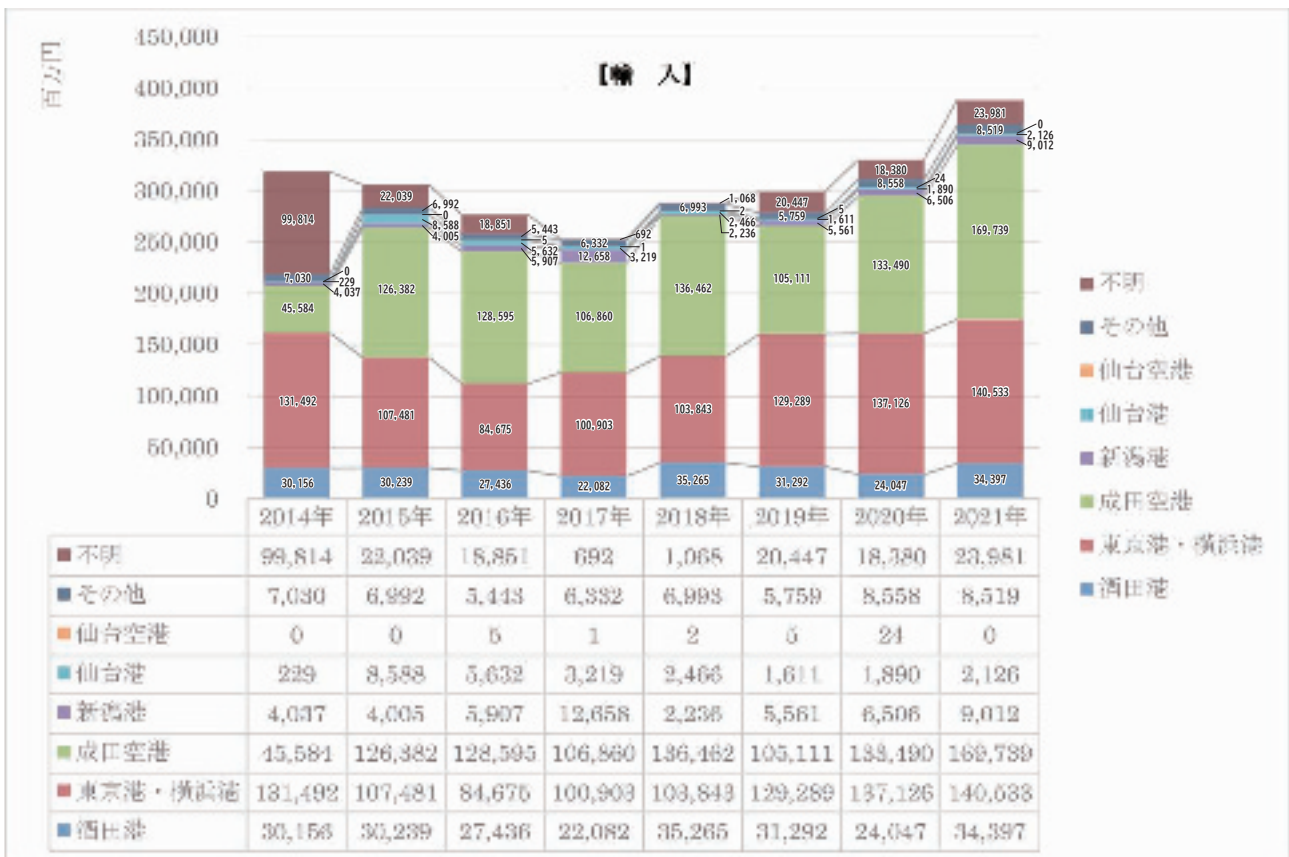
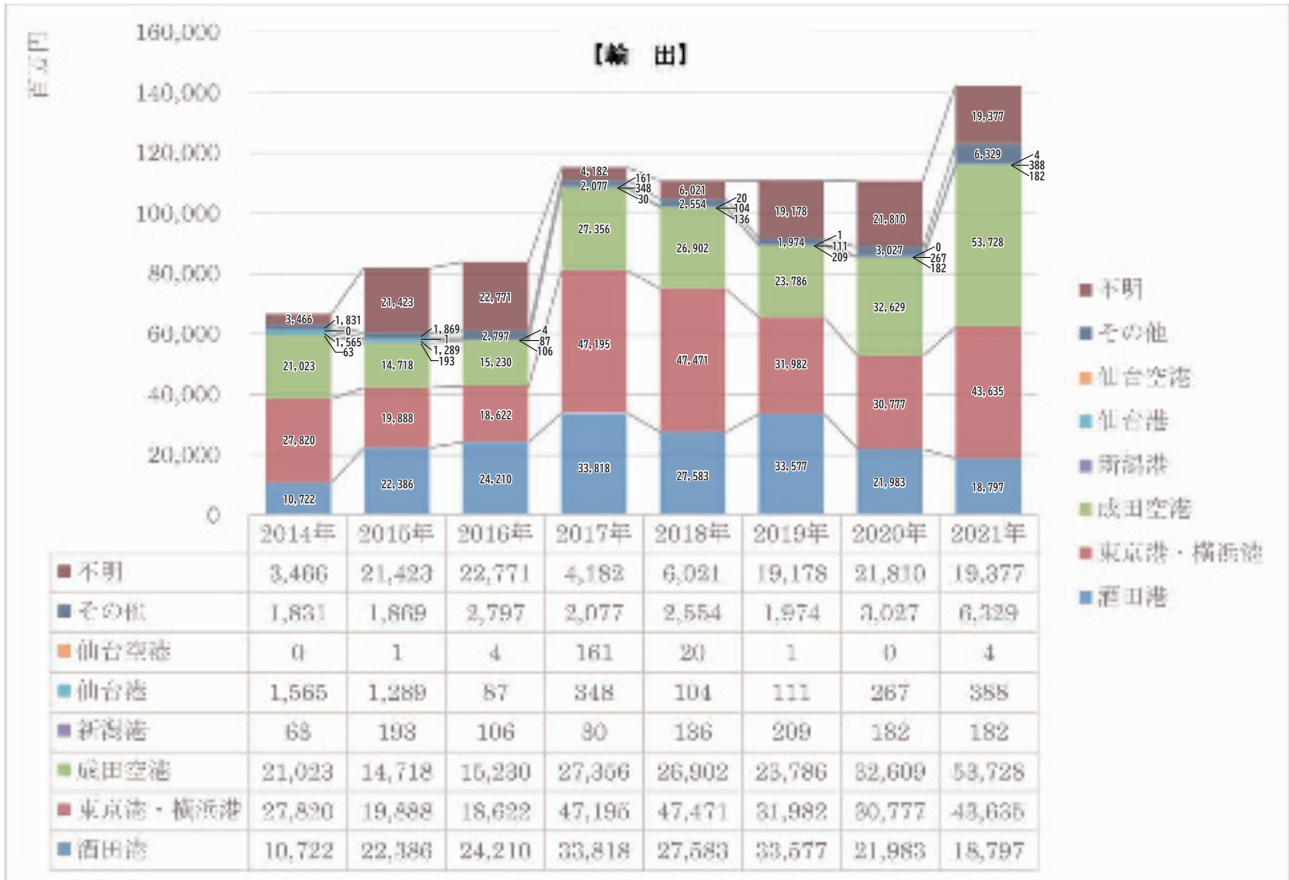
⁸ “プロスパーポートさかた”ポートセールス協議会HP。

⁹ 酒田市のほか、隣接する遊佐町・庄内町・三川町。

¹⁰ 酒田市は、ジェレズノゴルスクイリムスキー市(ロシア)以降、唐山市(中国)、デラウェア市(アメリカ)と姉妹都市・友好都市の盟約を締結したほか、東京オリンピック・パラリンピック2020に際してはニュージーランドのホストタウン及び共生社会ホストタウンとして登録された。

¹¹ 2020年2月に策定した「第2期(2020年度～2024年度)酒田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても、「クルーズ船の寄港誘致」や「農産物・農産加工品の海外への販売促進」を明記している。

図表 4-2 山形県内企業の利用港湾・空港



出所：山形県貿易実態調査（貿易実績を有する可能性のある県内企業を対象としたアンケート調査）より作成

そこで、以下では酒田市が主に取り組んできた「外国人観光客誘致」と「地域産品海外販路開拓」に焦点を当て、民間主導ではなく酒田市が大きく関わって進めてきた取組みを中心に概観する。

(1) 外国人観光客誘致

酒田市内への外国人観光客誘致については、民間主導の取組み¹²も見られるが、行政が主導して進めてきた取組みとして外航クルーズ船の酒田港への誘致がある。

酒田港には以前から国内クルーズ船が寄港していたが、外航クルーズ船の酒田港への寄港は実現していなかった。2016年3月に策定された「酒田市中長期観光戦略」において、外国人観光客の誘致施策の一つとして「外航クルーズ船の誘致に取り組む」ことが明記された。2016年4月には国土交通省・山形県・酒田市による“プロスパーポートさかた”ポートセールス協議会に外航クルーズ船誘致部会が設置された。そして、2017年8月に「コスタ・ネオロマンチカ」が酒田港に寄港し、外航クルーズ船の初寄港が実現した。2017年度に1件、2018年度に3件、2019年度に5件の外航クルーズ船が寄港したが、2020年度以降は新型コロナウイルス感染症の拡大により1件も寄港していない¹³(図表 4-3参照)。酒田港に寄港した外航クルーズ船の経済効果については様々な推計¹⁴があるが、例えば初めての外航クルーズ船であったコスタ・ネオロマンチカでは、乗客による酒田市内消費額は約4,256万円であったという推計がある(三木他, 2018)。酒田市による外航クルーズ船誘致事業費は約1,936万円(職員人件費を含む)であったから、効果が費用を上回っていると結論づけている(三木他, 2018)¹⁵。

図表 4-3 酒田港への外航クルーズ船寄港実績

年度	船名・寄港回数
2017年度	コスタ・ネオロマンチカ(スタンダード、定員1578名)1回
2018年度	ダイヤモンド・プリンセス(プレミアム、定員2706名)2回 コスタ・ネオロマンチカ(スタンダード、定員1578名)1回
2019年度	ダイヤモンド・プリンセス(プレミアム、定員2706名)4回 MSC スブレンディダ(スタンダード、定員3274)1回
2020年度～2022年度	無し

*2022年11月現在

出所：酒田市商工港湾課提供資料

¹² 酒田市内のホテル経営者が代表理事を務める「一般社団法人みちのくインパウンド推進協議会」では、東北6県の観光事業者が連携して、タイの富裕層の東北への誘客に取り組んでいる。

¹³ 2023年度には6件(2022年12月7日現在)の外航クルーズ船寄港が予定されている(山形新聞2022年12月7日)。

¹⁴ 2017年度の経済効果に関する三木他(2018)のほか、2018年度の経済効果については計1億3,800万円(推計)であったという“プロスパーポートさかた”ポートセールス協議会による発表などがある。

¹⁵ 外航クルーズ船の誘致には県や国の費用もかかっているし、効果は市外にも及んでいる。それらの費用・効果を含めれば推計結果が異なることも考えられる。

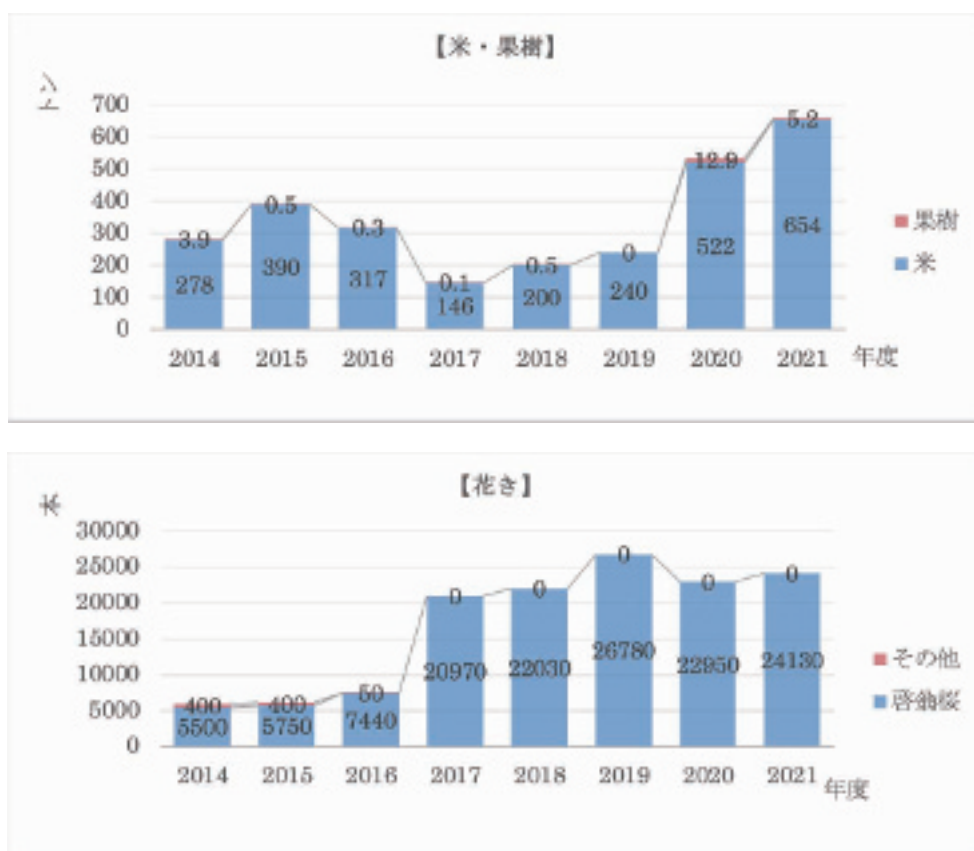
(2) 農産物の海外販路開拓

海外販路開拓についても農業・商工業事業者自らが行うことが基本であるが、特に酒田市が関わって海外販路開拓を進めてきた主な地域産品としては「農産物」と「日本酒」が挙げられる。日本酒については本章のテーマとして次節以降で取り上げるので、ここでは農産物の海外販路開拓について概観する。

酒田市では、酒田市が市内の2つの農協（庄内みどり農協、酒田市袖浦農協）等農業関係団体とともに2018年4月に策定した「酒田市の農業の方向性」に基づき、農業産出額の増加を目指した農政を推進している。海外輸出の拡充・強化についても、「酒田市の農業の方向性」の一つの柱として進められてきた。2021年度現在、酒田市から輸出されている農産物の主な品目は、米、果樹、花きである¹⁶。

米は、庄内みどり農協が香港・台湾へ輸出しているほか、株式会社南東北クボタが玄米を香港・シンガポールへ輸出し現地法人で精米している。果樹は、メロンと柿が主要品目であり、庄内みどり農協と酒田市袖浦農協が香港へ輸出している。花きは、山形県特産の啓翁桜¹⁷が主要品目であり、庄内みどり農協がベトナム・香港へ輸出している。2021年度の輸出量は、米が654トン、果樹が5.2トン、花きが24,130本であった（酒田市農林水産部,2022）（図表 4-4 参照）。

図表 4-4 酒田市における農産物の輸出量



出所：酒田市農林水産部「酒田市の農林水産業」（令和4年6月）

¹⁶ 以下の記述は、「酒田市の農林水産業」（酒田市農林水産部）をはじめとする酒田市農政課提供資料による。

¹⁷ 冬に花を咲かせる桜であり、山形県が出荷量全国第一位である（山形県HP「啓翁桜」より）。

農協や民間企業によるこれらの動きを酒田市では次のとおり支援してきた。まず、米については、中国への輸出を実現するのに精米工場（山形県天童市）と燻蒸倉庫（酒田港）の指定・登録を中国から受ける必要があるため、そのための交渉が国・県・市などの行政機関に課せられてきた役割であった。2022年12月現在、未だ指定・登録は得られていない。

また、果樹と花きについては、酒田市は農協等関係機関と協議会を作り、現地でのプロモーション活動や現地へのテスト輸送を支援してきた。具体的には、2011年10月に山形県がロシアのハバロフスクで開催した商談会に庄内みどり農協が参加した際、現地のバイヤーが啓翁桜に興味を示したことから、酒田市は庄内みどり農協とともに「花き輸出検討協議会」を設立した。花き輸出検討協議会では、ハバロフスクやウラジオストクで啓翁桜のプロモーション活動を行った。

2015年4月には、輸出品目の増加や構成員の拡充など体制を強化するため、花き輸出検討協議会は酒田地区農産物輸出推進協議会に組織改編された。酒田地区農産物輸出推進協議会では、啓翁桜に加え、庄内柿の輸出支援に力を入れた。啓翁桜については、ロシアのサンクトペテルブルグに場所を変更しプロモーション活動を行ってきたが、植物検疫でカイガラムシが確認されたため、その後、プロモーションの場所をロシアからベトナムなどアジア諸国へ変更している。また、庄内柿については、輸出先を拡大するためシンガポールやタイへのテスト輸送を行っている。

3 酒田市における日本酒輸出促進の取組み

本節では、国の地方創生施策が始まった2015年以降の酒田市における日本酒輸出促進の取組みを、酒田市という行政機関の側と市内酒造会社の側からそれぞれ整理する。酒田市内には7つの酒造会社があるが、本節では酒田市による輸出促進の取組みに参加した1社と特に関わりのなかった1社をそれぞれ取り上げる。

なお、日本酒は、山形県がその販路開拓に力を入れている地域産品の一つである。山形県産の日本酒は2016年12月に、地理的表示（GI：Geographical Indication）¹⁸「山形」の指定を受けている。これは、日本酒が都道府県単位でGIの指定を受けた初めての事例であった。また、2018年5月には、世界最大級の日本酒品評会であるインターナショナル・ワイン・チャレンジ（International Wine Challenge: IWC）日本酒部門の審査会が山形市で開催された。以後、山形県は「日本一の美酒県」¹⁹を名乗り、山形県産酒の国内外への販路開拓に努めている。

¹⁸ その地域ならではの自然的、人文的、社会的な要因の中で育まれてきた品質、社会的評価等の特性を有する産品の名称を、地域の知的財産として保護する制度（農林水産省HPより）。

¹⁹ 「日本一美酒県山形ファンクラブ」のホームページが開設されている（<https://bisyuken-yamagata.club>）。

(1) 酒田市の取組み²⁰

① イタリア

2015年10月にイタリアで開催されたミラノ国際博覧会に山形県が出展した際、山形県産酒の輸出を手がける山形県酒類卸株式会社が、現地で日本人が社長を務める日本酒輸入業者と知り合ったことをきっかけに、酒田市内の酒造会社を含む山形県内の酒造会社からイタリアへの日本酒の輸出が始まった。

酒田市では、県酒類卸株式会社を通じた上記輸出に加え酒田産日本酒の輸出をさらに促進するため、2016年度に国の地方創生加速化交付金²¹を活用した経済交流事業を実施した。具体的には、日本・イタリア交流150周年を記念して酒田市出身の写真家・土門拳の写真展がローマのアラパチス美術館で開催されるのに合わせて、酒田市長を団長とする酒田市・山形県国際経済交流使節団が現地を訪問し酒田産の日本酒や食材等のPRを行うとともに、ミラノ国際博覧会で知り合った上記日本酒輸入業者をはじめとする現地事業者を酒田へ招聘し日本酒を中心としたPRを行う事業であった。イタリアへの使節団には、県酒類卸株式会社の取締役のほか、市内の酒造会社社長も参加していた。また、イタリアの事業者の酒田招聘では、県酒類卸株式会社と酒田市内の複数の酒造会社が参加するレセプションの開催や、市内の複数の酒造会社の視察も行われた。当該事業を通して、市内の酒造会社7社のうち3社のイタリア向け輸出が増加した(酒田市, 2017)。

② ロシア

2018年2月には、総務省の委託事業「ロシアとの自治体間交流の促進事業」²²の採択を受け、また外務省の「ロシアにおける日本年」の事業認定も受けながら、酒田市長を団長とする使節団がロシアのサンクトペテルブルグを訪問し、交流事業を行った。サンクトペテルブルグとは、酒田地区農産物輸出推進協議会(前述)が啓翁桜のPRを2016年3月²³に開始したことから、つながりが生まれていたものである。交流事業の中心は、啓翁桜のPRに加え、酒田市に古くから伝わるひな人形や「傘福」と呼ばれるつるしびなのエルミタージュ美術館での展示であったが、レセプションでは酒田産日本酒も振る舞った。

2019年5月には、「ロシアにおける日本年」の最後の大型事業である在サンクトペテルブルグ総領事館主催の「日露地域交流フェスティバル」に参加するため、酒田市副市長を団長とする使節団がサンクトペテルブルグを訪問した。使節団には、県酒類卸株式会社の取締役やイタリアへの使節団の一員であった酒田市内の酒造会社の社長も参加しており、現地のビジネスセミナーや商談会で日本酒をPRした。

20 本項の記述は、主に酒田市企画調整課・商工港湾課提供資料及び酒田市HP「酒田市の交流事業(国際・国内)」についてによる。

21 「日・伊国交150周年記念山形・酒田の食と文化の発信事業」として3,680万円が国から交付された。

22 2017年度から5か年の事業であったが、総務省からの委託料500万円は初年度のみの交付であった。

23 3月8日の「国際女性デー」に合わせて行っていたが、既述したように現在では終了している。

③中国

酒田港が江戸時代から明治時代にかけて北前船の寄港地であったことから、酒田市は「北前船寄港地・船主集落」をテーマとして文化庁の日本遺産の認定を受けている。2019年5月に中国・大連で一般社団法人北前船交流拡大機構が開催する北前船寄港地フォーラムに参加した後、酒田市長を団長とする使節団は、酒田市の友好都市である中国・唐山市を訪問した。その際、同月に開設された唐山市の京唐港と酒田港を結ぶ新航路の活用による酒田産日本酒の輸出について意見交換が行われた。同年8月上旬には、唐山市で輸入品ショッピングモール等を経営する唐山神鷹科技有限公司という企業の社長を含む視察団が酒田市を訪問し、市内の酒造会社を複数視察した。8月下旬には、視察を受けた市内酒造会社社長を団長とする酒田産品輸出促進唐山市訪問団が唐山市の唐山神鷹科技有限公司を訪問し、酒田産品の輸出について協議した。団長の市内酒造会社社長は、2016年のイタリアへの使節団や2019年のロシアへの使節団にも参加していた人物であった。そして、同年9月、酒田港と京唐港を結ぶ新規コンテナ航路を利用して、同社の日本酒が輸出された。

(2) 酒造会社の取組み

①菊勇株式会社

菊勇株式会社(代表取締役社長：佐藤剛宏氏)は、1973年に設立され、2022年現在社員数10名の酒造会社である。社長は、既述したように2016年の酒田市長を団長とするイタリアへの使節団と2019年の酒田市副市長を団長とするロシアへの使節団に参加するとともに、2020年8月の中国への訪問団では団長を務めた人物である。イタリアの事業者や中国の企業が酒田を訪問した際には、自社への視察も受け入れてきた。以下では、同社の輸出について、社長へのインタビューをもとに整理する²⁴。

菊勇株式会社では、2011年に世界最大級の日本酒品評会であるインターナショナル・ワイン・チャレンジ(IWC)日本酒部門でカテゴリー毎の最高位であるトロフィー賞を受賞したのを機に輸出を開始した。現在では、イギリス、アメリカ、イタリア、中国、香港に輸出しており、輸出は総売上の概ね10%程度を占めている。

イギリスへの輸出は、IWCの表彰式でロンドンへ行ったことをきっかけに様々な仲介事業者を紹介されたことから始まった。現在も1～2か月に一度くらい注文が来る。

アメリカへの輸出は、ジェトロ(JETRO：日本貿易振興機構)の商談会に参加したのがきっかけだった。アメリカはマーケットが大きく中国のような難しさもないので、輸出を一番拡大したい国だが、日本酒を含むアジア商品を扱い日本語ができるような卸業者は既に多くの日本酒会社と取引があり、菊勇の販売だけを伸ばしてもらうことはできない。日本酒をこれまで扱ってこなかった後発の卸業者と独占販売契約を結んでも、後発なので販売量が伸びない。本当は、バドワイザーを扱っているようなアメリカの普通の卸業者に扱ってもらいたい。現地で購入してもらえらる可能性があるで紹介されたレストランに行

24 2022年11月21日、菊勇株式会社代表取締役社長佐藤剛宏氏インタビューより。

き食事をして、店長と話がしたいと言って片言の英語で社長自ら営業しているが、一日何食も食べられるわけではなく限界がある。

イタリアへの輸出は、2016年に酒田市使節団の一員としてローマへ行ったことがきっかけで始まった。ローマでのレセプションに参加していたバイヤーから注文が来て、梅酒や日本酒を何度か輸出した。現在は県酒類卸株式会社の声かけにより、梅酒を輸出している。

中国への輸出は、2019年に唐山神鷹科技有限公司の社長が菊勇を視察し、その後菊勇社長を団長とする訪問団が唐山市を訪問したことがきっかけで、始まった。酒田港から20フィートコンテナで輸出しており、2020年、2022年とこれまでに計3回輸出した²⁵。酒田港から輸出しているのは中国だけで、他の国へは卸業者の都合により他の港等から輸出されていると思う。

香港への輸出は、突然メールで注文が来た。当地のカタログに菊勇の日本酒が載っていたとのことだった。

なお、ロシアには輸出していないが、酒田市副市長を団長とする使節団の一員としてサンクトペテルブルグを訪問した際に知り合った日本人とは、帰国後も交流があった。国際情勢が好転した暁には、輸出を実現できればと考えている。

ジェットロ等を通して何度も商談会に参加してきたが、たまたま商談会で出会った卸業者・バイヤーと取引をするだけで、なかなか恒常的な注文につながらないのが悩みである。そこで、行政には、例えば現地の日本大使館主催のレセプション・商談会などで、現地の普通の卸業者・バイヤーを紹介してもらえようような支援をして頂けたらありがたい。また、酒田港からの日本酒輸出に関しては、一つの企業でコンテナをいっぱいにするのは大変なので、行政が様々な企業の混載を調整してくれたら、酒田港からの輸出に取り組む企業も増えるのではないかと。ただし、単価が安いものは採算がとれず足が速いものは傷むので、それらのものの船舶輸送は難しいと言われる。庄内には質の高い農水産物・食材が多いが、生鮮食料品を酒田港から輸出するのは難しいのかもしれない。

2022年11月現在では円安だが、ドルが一番高く、その他の通貨はドルと円の上に位置する感じである。ドル以外の通貨に対してはそれほど円安ではないので、輸出のインセンティブにはあまりなっていない。そういう意味からも、アメリカへの輸出が一番メリットがある。

②株式会社オードヴィ庄内

株式会社オードヴィ庄内(代表取締役：佐藤晴之氏)は、1875年(明治8年)に創業した、2022年現在社員数10名の酒造会社である。オードヴィとはフランス語で「生命の水」という意味であり、敷地内に湧く「鳥海山の伏流水」を使って「清泉川(きよいずみがわ)」という日本酒を製造していることから、1993年の株式会社化を機に社名を「佐藤酒造場」から変更した。以下では、同社の輸出について、社長及

²⁵ 2019年には新航路活用に対して、また2020年には中国国内での陸送に対して、酒田港湾振興会(事務局：酒田市商工港湾課)からそれぞれ15万円、10万円の補助金が交付された。

び事業推進本部長へのインタビューをもとに整理する²⁶。

株式会社オードヴィ庄内では、2017年に初めてイタリアへ輸出したのを皮切りに、現在ではヨーロッパ各国（イタリア・ドイツ・スイス・スペイン等）に加え、アメリカ・カナダ、そして中国・シンガポールへ輸出している。2022年は中国の「ゼロコロナ政策」の影響等により中国への輸出が止まってしまったが、2021年では総売上の約19%にまで輸出が伸びた。大半は中国への輸出である。輸出が伸びたおかげで、会社の総売上も伸びてきている。

ヨーロッパ、アメリカ、カナダへは、県酒類卸株式会社を通して輸出している。2017年にイタリアへ輸出したのが最初だったが、県酒類卸株式会社がイタリアへ輸出を始めたのは、山形県の2015年ミラノ国際博覧会出展と2016年の酒田市の経済交流事業を通じて現地の日本酒卸業者と取引を始めたのがきっかけだったと聞いている。

2020年に社長の声かけで現在の事業推進本部長が入社してから、県酒類卸株式会社に頼ることなく独自で輸出先を探し始めた。それが、中国とシンガポールである。一番力を入れたことは、ウェブサイトを一新し、SNSを活用した宣伝を始めたことである。「クラウドファンディングで特別な酒を造る」というプロジェクトも実施した。地元で収穫された新米を使って「オードヴィ・ヌーボー」と銘打った新酒を造り、地元の東北公益文科大学の日本酒同好会の学生にラベルをデザインしてもらうプロジェクトも毎年実施している。そうしているうちに、バイヤーの方から「取引したい」「輸出したい」という連絡が来るようになった。うまく行かなかったこともあるが、あきらめずにやり続けることが大事である。例えば、「OEMで750mlを300本」というような注文が来る。そのような小さな注文は大企業では対応できないので、そういった注文をオードヴィ庄内が受けるのである。大学生がラベルをデザインしている「オードヴィ・ヌーボー」も毎年売れ行き好調である。

中国への輸出は、中国人同士でないと様々な交渉が難しく進まないもので、任せられる中国人を苦労して探した。その人は、日本に留学し卒業後にそのまま日本で中国専門商社を立ち上げた、日本語のできる中国人である。同社を通じて、中国への輸出を大きく増やすことができた。

シンガポールへの輸出は、同国内での販売網を持つ日本人と知り合ったことをきっかけに、2022年10月から始まった。オードヴィ庄内にとっては、初めての酒田港からの輸出となった。きっかけとなった日本人は日本の総合商社出身で、日本の地方中小生産者の輸出拡大を目指す専門商社を立ち上げた人だった。同社は複雑な貿易手続きや価格交渉などを代行するだけでなく、①海外の買主との継続取引につなげる、②出荷した商品の状況を「見える化」し生産者にフィードバックする、③他社商品との混載により小ロットでも輸出ができるようにする、ことをミッションとしており、中小生産者の輸出に際してこれまで障壁となってきたことを克服することを目指していた。2022年10月の輸出に際しても、オードヴィ庄内を通じて庄内地域の複数の酒造会社や農業生産法人、食品製造会社に声をかけ、庄内産

26 2022年12月2日、株式会社オードヴィ庄内代表取締役佐藤晴之氏及び事業推進本部執行役員本部長佐藤寿郎氏のインタビューより。

の各種日本酒、ブランド米「つや姫」、酒の肴・ご飯のお供となる食品を混載して輸出することができた。2022年度は新型コロナウイルス感染症拡大の影響を背景にした農林水産省の「輸出物流構築緊急対策事業」の採択を受けたモデル実証事業だったが、2023年度以降はシンガポールをはじめ各国への継続的輸出につなげていく構想²⁷を持っている。

酒造会社による日本酒の輸出は、これまで地元の酒問屋に任せきりというのが一般的であった。しかし、そのようなやり方では、輸出した酒が輸出先でどのように評価されているのか、フィードバックがないためわからず、今後の出荷本数等について計画が立てにくい。実際、毎年どこかの国に輸出するが、ほとんどリピートにはつながっていない現状があった。

そこで、ウェブサイトやSNSで自社の日本酒を積極的に情報発信して、オードヴィ庄内の日本酒を輸出したいというバイヤー・卸業者と直接つながることにした。また、海外各国で確実な販売網を持つ専門商社とつながることにしたのである。

酒田市には、例えば海外にいる酒田市出身者を酒田市のアンバサダーに任命するなどして、現地の流通の情報を市内酒造会社に提供してもらえたらありがたいと思う。

4 日本酒輸出の成功要因と行政の役割

本節では、前節で見た酒田市の取組みと市内酒造会社2社の取組みから、2社に共通する日本酒輸出の成功要因を抽出する。ここで言う成功要因とは、両社が輸出を拡大できた要因は何か、逆に拡大に苦勞しているのは何が障壁となっているのか、また輸出の拡大に必要と考えられることは何か、ということである。そして、市内酒造会社が輸出を拡大するに際して行政機関、特に酒田市はどのような役割を果たしたのか、あるいは果たせなかったのかを整理する。

(1) 成功要因

日本酒輸出の成功要因の一つ目は、輸出元の酒造会社が、輸出先の各国で販売網を持つ商社・卸業者・バイヤー等と直接つながることである。なぜなら、現地で販路を持つ事業者とつながらなければ、継続的な販売にはなりにくいからである。

例えば、菊勇株式会社では、中国・唐山で輸入品ショッピングモール等を経営する中国企業とつながったことから、中国への継続的輸出を実現することができた。また、アメリカへの輸出を拡大するためには、バドワイザーを扱っているような普通の卸業者とつながらないと難しいと考えている。なぜなら、商談会等でたまたま出会った事業者と取引しても恒常的な注文にはつながりにくいからである。そして、株式会社オードヴィ庄内では、SNSを使って中国等へ輸出するバイヤーと直接つながることや、中国や

²⁷「動く総合商社」とも位置づけられた北前船を復活させる構想として、「シン北前航路輸出促進協議会」を立ち上げる構想である。

シンガポールに確固たる販売網を持つ専門商社とつながることにより、輸出を拡大することができた。

ただし、現地で販売網を持つ商社・卸業者・バイヤーとつながったきっかけは、各社それぞれである。菊勇株式会社では、酒田市が主導した中国・唐山との交流に社長が関わったことをきっかけに、現地で販売網を持つ中国企業とつながることができた。一方、株式会社オードヴィ庄内では、自力で中国とシンガポールにそれぞれ販路を持つバイヤーや専門商社とつながり、それらの国々への輸出を開始した。「行政によるきっかけづくり」は輸出を拡大するための必要条件²⁸ではないことに留意が必要である。

日本酒輸出の成功要因の二つ目は、酒造会社内に、輸出に強い熱意を持つ人物がいることである。例えば、菊勇株式会社では社長自らが海外に何度も足を運ぶとともに、海外からの視察も数多く受け入れながら、輸出を拡大していた。また、株式会社オードヴィ庄内では、社長の深い理解の下で事業推進本部長が輸出に必要な諸環境を整え、中国への輸出を拡大し、シンガポールをはじめとする他国への継続的輸出につなげる足がかりをつかんでいた。

以上の二つの要因をまとめると、各酒造会社内に輸出に強い熱意を持つ人物が居て、彼(彼女)が自らの努力や行政の事業への積極的参加により海外各国で販路を持つ事業者とつながるようになることが、日本酒輸出が成功するための要因であると整理することができよう。

(2) 行政の役割

日本酒輸出の成功要因が、酒造会社が海外に販売網を持つ事業者とつながることだとするならば、行政機関の役割はそれを支援することであろう。行政機関には国や県など様々なものがあるが、本章では、特に酒田市の役割に焦点を当てて考察する。酒田市は、市内の酒造会社が海外各国で販売網を持つ事業者とつながることができるよう、適切な支援ができたのであろうか。

酒田市による支援は、主に海外へ市長や副市長を団長とする使節団を派遣し、現地のレセプション等で市内酒造会社の日本酒をPRしたことであったが、それらの支援は第一に、市内酒造会社が海外へ輸出を開始するきっかけとなっていた。例えば、菊勇株式会社のイタリアへの輸出は、酒田市使節団によるローマでのレセプションに参加していた現地バイヤーから注文を受けて始まったものであった。

第二に、使節団の派遣と現地でのPRをきっかけに、市内・県内の事業者が海外各国で販売網を持つ事業者と直接つながることができた場合には、継続的な輸出が実現していた。例えば、菊勇株式会社・株式会社オードヴィ庄内ともにイタリアへの輸出は、2022年現在、県酒類卸株式会社の声かけにより行われているが、これは県酒類卸株式会社が2015年の県のミラノ国際博覧会出展や2016年の酒田市使節団に参加し現地の卸業者と取引を始めたことから、始まったものであった。また、繰り返しになるが、菊勇株式会社の中国・唐山への輸出は、酒田市長を団長とする使節団が酒田市の友好都市である唐山市を訪

28 例えば、楯の川酒造株式会社も25ヶ国以上に輸出し売上げの約25%を輸出が占める(日本経済新聞2022年7月14日東北版)酒田市内の酒造会社であるが、酒田市によるイタリア・ロシア・中国訪問の取組み等には関わることなく、自力で輸出を拡大している。

問した際に現地の企業と出会ったことをきっかけに、始まったものであった。ミラノ国際博覧会へは県知事が参加し、ローマや唐山への使節団には酒田市長が団長として参加していたが、もしもこれらが民間企業のみによる交流であったとしたなら、イタリアや中国の事業者との取引は始まっていたであろうか。始まっていたかもしれないが、県知事や市長が参加していたことが、相手国の企業の山形県内・酒田市内企業への信用度を高め、スムーズな輸出契約の締結につながったことは十分に考えられよう。

おわりに

本章では、山形県酒田市内の酒造会社2社の事例から、日本酒の輸出に成功した要因を抽出した上で、それらの成功に酒田市が何らかの役割を果たしたのか、また果たしたのであればどのような役割を果たしたのかを整理した。その結果、酒田市による海外使節団の派遣と現地での日本酒のPRは、市内酒造会社が現地で販売網を持つ事業者とつながって輸出を拡大するのに一定の役割を果たしたことが、明らかとなった。

最後に、酒田市内の酒造会社が日本酒の輸出をさらに拡大していくために、酒田市をはじめとする行政機関に期待される今後の課題を2点挙げて、本章の結びに代えたい。

第一に、行政機関は、日本酒輸出の成功要因である「酒造会社が海外に販売網を持つ事業者とつながること」に焦点を当てた支援策をより効率的・効果的に行うことである。例えば、酒田市によるこれまでの取組みについて言えば、酒田市使節団が海外で行った活動にはひな人形の展示など日本酒のPR以外のものも含まれているし、使節団の海外派遣以外にも酒田市は支援策²⁹を実施してきた。もしも日本酒の輸出拡大を主目的とするのであれば、酒田市はこれまで行ってきた様々な活動や支援策の中身を精査し、今後は「市内酒造会社が海外で恒常的な販売網を持つ事業者とつながること」を目的とした支援策に焦点を絞って実施することが望まれる。

具体的に、菊勇株式会社からは、アメリカでバドワイザーを扱っているような現地の普通の事業者を日本大使館主催のレセプション等で紹介してもらえたらありがたいという提案があった。また、株式会社オードヴィ庄内からは、現地に住んでいる酒田市出身者を酒田市のアンバサダーとして任命し、現地の流通の情報を酒田市内の酒造会社に提供してもらえたらありがたいという提案があった。「市内企業の利益拡大を後押しすることにより、地域の経済と市民の生活を守っていく」ことを政策目的とする酒田市としては、2社の具体的提案の有効性や実現可能性も含め、どのような支援が適切であるかを検討していくことが期待される。その際、繰り返しになるが、行政の支援がなくとも自力で販路を開拓している酒造会社もあることから、行政の支援はどの程度まで必要であるのか、また支援の費用対効果をどのように考えるのかは、重要な検討課題である。

第二に、特に酒田港からの輸出を拡大するためには、コンテナへの混載が有効だと考えられており、行

29 例えば、菊勇株式会社による唐山への輸出に際して、補助金を交付している（脚注25参照）。

政機関にはその呼びかけや調整を行う役割が期待されている。菊勇株式会社は混載の調整を行政機関に期待していたが、株式会社オードヴィ庄内では混載の調整を事業推進本部長自らが行っていた。本来、コンテナへの混載の呼びかけや調整は、誰が行うべきものなのであろうか。

酒造会社にとって、コンテナへの混載は輸出を拡大するための一つの選択肢であり、それによって輸出が拡大するのであれば利用するという性質のものである。一方で、県や市などの行政機関にとっては、コンテナ混載を含む様々な形で県内・市内の企業の利益向上を後押しすることによって地域の経済と住民の生活を守ることが政策目的となる。特に酒田港を管轄する山形県にとっては、酒田港の有効活用により県内に様々なメリットをもたらすことが政策目的となる。つまり、コンテナ混載の呼びかけ・調整は、本来県を初めとする行政機関が行うべきものであると考えられる。

2022年現在、“プロスパーポートさかた”ポートセールス協議会(事務局：山形県)と酒田港湾振興会(事務局：酒田市)では酒田港を利用する荷主に対する助成金制度³⁰を設けているが、そのような「予算上の措置」だけではなく、混載の呼びかけ・調整といった「公務員による行動」がこれまで以上に期待されていると言えよう。

【参考文献】

- 酒田市(2015)「酒田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」。
- 酒田市(2016)「酒田市中長期観光戦略 新酒田物語～広めよう!“酒田自慢” 増やそう!“酒田ファン”」。
- 酒田市(2017)「平成28年度酒田市歳入歳出決算 主要な施策の成果報告書」。
- 酒田市(2020)「第2期(2020年度～2024年度)酒田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」。
- 酒田市企画部企画調整課(2022)「酒田データファイル2022」。
- 酒田市農業再生協議会(2018)「酒田市の農業の方向性～夢があり、儲かる農業で豊かなまち～」。
- 酒田市農林水産部(2022)「酒田市の農林水産業」。
- 総務省大臣官房企画課政策室(総務大臣補佐官室)(2016)『地域における基盤産業強化のための調査(酒田市：港湾を活かした製造業の強化)』。
- 高木美咲(2019)「酒田港の現状と課題－製造業分野の物流への活用を中心に－」東京大学教養学部人文地理学教室『酒田市の産業と社会(人文地理学野外実習報告シリーズNo.46)』。
- 藤原直樹編著(2021)『地域創造の国際戦略～地方と海外がつながるレジリエントな社会の構築』学芸出版社。
- “プロスパーポートさかた”ポートセールス協議会(2022)「山形県酒田港(Port of Sakata)2022」。
- 三木潤一・松尾慎太郎・小嶋健太・川崎雄二郎(2018)「地方公共団体における行財政健全化に向けた事務事業評価指標の検討」(平成29年度酒田市大学まちづくり地域政策形成事業)。
- 山形県(2016－2022)「山形県貿易実態調査(平成26年版～令和3年版)」。
- 山形県(2020)「第2次山形県国際戦略」。

³⁰ “プロスパーポートさかた”ポートセールス協議会HP。

第5章

地域産業に係る政策選択の背景と富山県の実例

富山県 地方創生局 参事・ワンチームとやま推進室市町村支援課長 **滑川 哲宏**

地域産業に係る政策選択の背景と富山県の実例

富山県 地方創生局 参事・ワンチームとやま推進室市町村支援課長 滑川 哲宏

はじめに

地方公共団体は、「住民の福祉の増進」を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。この具現化に向けては、地域住民の多種多様なニーズに的確に応え、限られた人的・財政的資源を効率的に配分し、全体最適を求めていくために、政策の優先順位付けと選択が恒常的に繰り返される。その過程においては、首長のリーダーシップや政策決定方針はもちろん、そこに至る前段階として地域固有の課題の的確な把握と優先度の判定、そして住民とその代表機関たる議会の合意形成が不可欠である。

自治体を実施する様々な公的サービスのなかで、本調査研究のテーマである産業政策は「行政サービスの客体が自律的に活動を行う経済分野であること」が大きな特徴である。自治体の産業政策は主に住民の所得向上や雇用確保などを目的とするが、対象となる経済活動が自律的であるが故に、必ずしも自治体の意図どおりの成果には結びつかない。また、経済活動は自治体区域を越えて行われ、自治体は行政サービスの客体たる労働力と資本の区域内外への移動をコントロールできない(佐藤、2002、p40)。消費税や衛生費・教育費に代表される住民生活に密着した直接的な行政サービスや、公的部門が独占的に行う地域社会基盤の整備などは本質的に異なるのである。さらに、自治体は通例、経済活動の多種多様な業態全てに十分な施策を実施する財政力は持ち合わせていないため、注力すべき分野の選択が必要となるが、その絞り込みは容易なことではない。

また、国際化関連政策に関しては、在外事務所の設置や専門人材養成等を行う自治体も増えてきたものの、限られた人員のなかでの人材育成や定期的な人事異動、実務経験の不足等により¹、組織内部での政策決定に必要な専門知識は十分とは言えない。個別の施策は、自治体国際化協会や日本貿易振興機構など関連団体の支援を受けてなんとか実施することができても、「よく分からない」「成功の確信を持っていない」リスクを乗り越えて、的確な政策完遂に至る判断力も十分に涵養されてはいない。その結果、これまで自治体により実行された産業政策や国際化関連政策については、根拠が薄く楽観的な見通しによる過去の過大な投資が、財政運営上の重荷になっている例も少なくない。

人口減少が続く社会環境において、限りある人的・財政的資源を効率的に活用し、住民福祉の増進を実現していくためには、自治体は実効性ある施策を主体的に展開するための資質を涵養しつつ、上記のような各々のさまざまな特性を乗り越え、地域住民の共感を得ていくという意識を持ち続けなければならない。

¹ 国際関連業務に係る人材育成については本報告書第2章(大谷執筆)及び第7章(高垣執筆)も参照されたい。

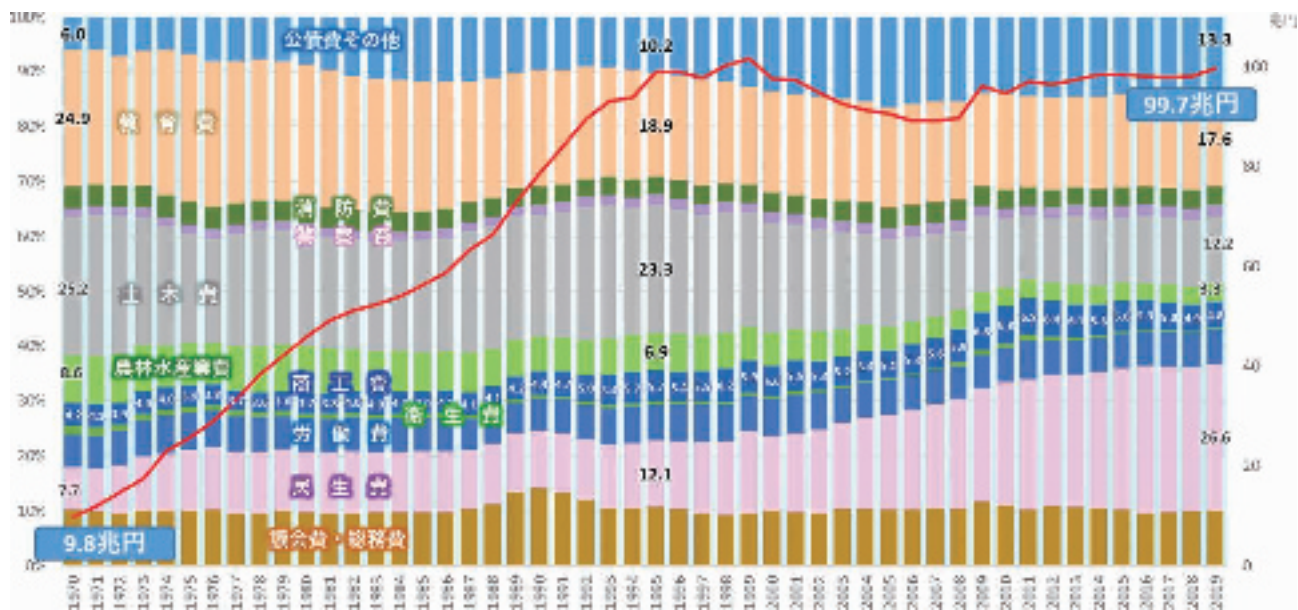
自治体運営においての意思決定は、その具現化のための財政支出に象徴的に表れる。その意思決定の背景には、住民のニーズに基づいた優先度の判定と、議会・住民との共感や合意形成があるはずであり、逆に言えば、その支出の傾向から自治体の置かれた状況や政策決定過程の背景が推測できる。そこで本章では、まずは決算統計の全国データから自治体の産業政策全般²に係る政策選択の背景を考察し、続いて富山県での具体的実例を紹介していきたい。

1 決算統計での自治体の産業政策と政策選択の背景

(1) 目的別歳出の推移

まず、地方財政全体の推移について半世紀を俯瞰する。図表 5-1 は、決算統計での都道府県・市町村純計の目的別歳出決算の推移である。決算総額は50年間で9.8兆円から99.7兆円へと約10倍に増加しており、その内訳についても社会状況や世相等を反映した経年変化がみられる。

図表 5-1 目的別歳出決算の構成比(都道府県・市町村純計)



出所：総務省「地方財政白書」から作成

戦後の地方歳出について、構成内訳の大まかな流れを概説すると、(1)戦後期(昭和20～30年代)：国家機構の整備や道路橋りょう・港湾施設・空港施設の整備など基礎的経済基盤の形成(2)昭和後期(昭和40～60年代)：都市計画や防災事業、環境政策、教育施設・文化施設の整備など(3)平成以降：医療・介護や社会保障関係の充実へと移行している。

そのなかで、経済政策である商工費は概ね5%前後であり、割合に大きな変化はないが、ここには側面

²「国際的な産業政策」についての定量的な統計値に関しては、特別交付税の算定項目に「国際化関連施策」があるが、統計データは公表されていない。

的ながら重要な産業政策である社会資本整備は含まれていない。道路や港湾・空港など社会基盤を形成する公共事業関係費は、主に土木費と農林水産費から成るが、両費目は平成初期まで歳出全体の3分の1を占め、高水準で推移している。

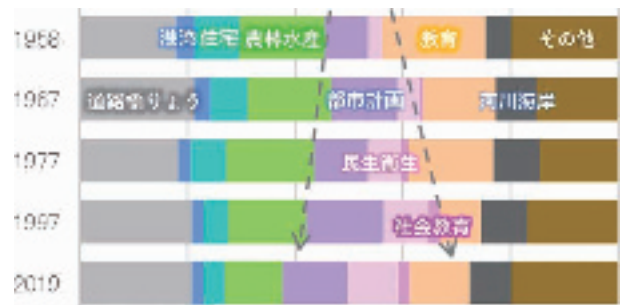
なお、その社会資本整備については、半世紀の間に質的な変化を遂げている。図表 5-2.1 は、旧経済企画庁が示している公共投資の投資乗数の推移を示したものである。1967年には、1単位の政府支出に対し、3年後にはGDPが5.01単位増加するものと見込まれているが、1996年にはそれが1.24まで縮小している。これは、経済成長に伴い投資効率が逡減し、期待する経済効果が得られなくなることを示唆している。また、図表5-2.2は普通建設事業費（補助・単独）決算の内訳の推移だが、高度経済成長期から平成期にかけては構成が大きく変化していることが分かる。

図表 5-2.1 旧経済企画庁の経済モデルによる投資乗数

	(公表年)	1年目	2年目	3年目
パイロットモデル	(1967)	2.17	4.27	5.01
パイロットモデルSP-15	(1974)	2.27	4.77	4.42
パイロットモデルSP-18	(1977)	1.34	2.32	2.77
計量委員会 8次	(1989)	1.18	1.5	1.56
計量委員会 10次	(1996)	1.3	1.45	1.24

出所：猿山澄夫「マクロモデルからみた財政政策の効果～「政府政支出乗数」に関する整理と考察」より

図表 5-2.2 普通建設事業費決算（純計）の推移



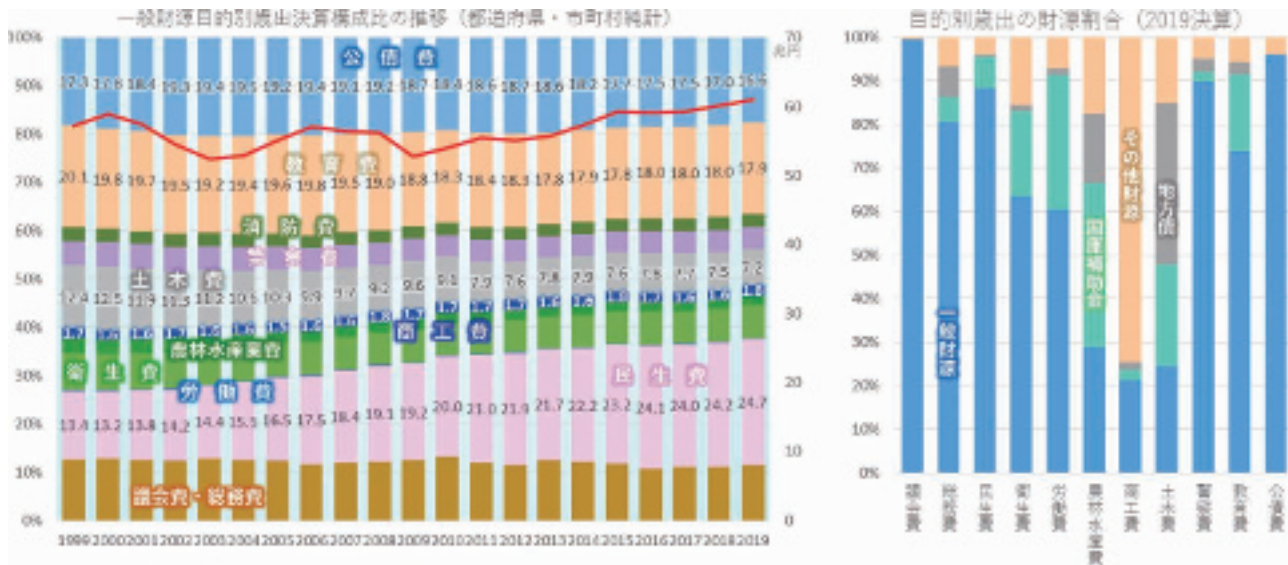
出所：総務省「地方財政白書」から作成

高度経済成長期において地方自治体は争って地域開発に乗り出した。新産業都市の陳情合戦はもとより、さまざまな国家プロジェクトの指定を巡って争奪戦を繰り広げたほか、企業誘致条例や優遇税制により開発政策を進め、固定資産税や法人関係税などの地方税収の増加を期待した（北山、1999、p178）。その結果、住民の生活水準は向上し、経済的満足度が高まる一方で、四大公害事件に代表される公害問題などあちこちでひずみを生んだ。「資本や労働力の都市集中は、公害や都市問題とならんで伝統的な地域共同体の破壊が進むことで福祉ニーズも顕在化させた」のである（佐藤、1999、p79）。地域住民のニーズが生活環境の向上や社会福祉の充実にシフトするなかで、住民に近い公的サービスを担う自治体においては、それらを最重要課題とする革新系の首長が誕生した。このような過程において、自治体の政策もより住民生活に寄り添ったものへと変化し、公共投資も都市計画や防災、社会教育といった住民福祉に重点を置いたもの（図表 5-2.2）に変化したものと考えられている。

（2）一般財源ベースの目的別歳出

次に、図表 5-3 の一般財源ベースでの目的別歳出決算を見てみると、商工費は総じて2%弱、土木費・農林水産業費は10%前後となっており、図表 5-1 の総額での割合と大きく異なっている。これは目的別によって財源構成に大きな差異があるためであり、図表 5-3 右表を見ると土木費・農林水産費は地方債

図表 5-3 目的別一般財源歳出決算の推移と財源内訳



と国庫補助金が、商工費はその他財源が7割近くを占めている。

一般的に、国庫補助金は国施策との協調や追従、地方債は受益と負担の世代間分担、一般財源は現世代への最も直接的な公的資源の投入といった性質がある。「その他財源」は使用料収入など様々な態様があるが、商工費のそれは貸付金元利収入、つまり各自治体が有する融資制度に係る金融機関への預託金が大半を占めていると考えられる。これは冒頭に述べた他の分野との性質の違いから、いわゆる「真水投入」（直接的な財源の消費）ではなく、側面支援の色合いが強いことを示している。

使途が特定されない一般財源は、その性質上、各自治体の意思が最も強く現れる財源である。予算編成では、一般財源をどの分野にどの程度充当していくかという判断が最も重要視される。その一般財源の大宗を占めるのは地方税と地方交付税だが、地方交付税の積算では、各自治体の財政需要を合理的に測定するために「基準財政需要額」が算定される。基準財政需要額は、各自治体の個別事情や独自判断に基づいて行う財政支出の実態ではなく、「自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準における財政需要」を算出したものとされている。

基準財政需要額については、個別算定経費を決算の目的別経費とほぼ同じ分類に区分することができる。そこで、各々の値と決算値（一般財源ベース）を比べたものが図表 5-4.1 である³。

決算での一般財源は、地方交付税算定時に基準財政需要額の算定外となっている留保財源対応分も含めた一般財源総額の歳出であるため、総じて決算値は基準財政需要額より一定程度大きくなっている。ただし、基準財政需要額と決算の比率も、目的別によってかなり異なっていることが分かる（折れ線グラフ）。このような差異がある要因は、実際の需要算定が包括算定経費で対応されている部分があることも念頭に置きつつ、主に次の2つが考えられる。

³ 2020年度以降は新型コロナの影響を強く受けるため、各値は2019年度のものとしている。

図表 5-4.1 基準財政需要額と決算一般財源との関係(都道府県計)。



以下出所：総務省「令和元年度普通交付税の算定結果」「地方財政状況調査」から作成

- A) 基準財政需要額の算定時点で算入割合に差がある(または包括算定経費対応分が大きい)
- B) 基準財政需要算定に関わらず、自治体が意図的に財源を投入している

基準財政需要額に優先的に算入されるかどうかの基準は、「①水準内であるか②法令による義務付けが強いのか、自治体の責務として定着しているか③普遍的な財政需要か④補助事業の一般財源充当分(裏負担分)であるか、国策との整合性が強いのか」である(小西、2012、p37 - 39)。実際、①と②の要素が強い教育費や民生費・衛生費⁴では、基準財政需要額と決算額は比較的近接している一方、義務的度合いが低く裁量性が高い商工費では、両値は大きく乖離している。

一方、一般財源は用途が特定されない裁量性の高い財源であるため、基準財政需要額算入の有無に関わらず、その実際の用途には自治体の個別事情や独自判断がより強く反映される。図表 5-4.1は全国値であるため、A)の要素が濃く表れているが、個々の団体においてはB)の要素が強く表れると考えられる。それを表したのが下記の図表である。

図表 5-4.2 富山県の実例



図表 5-4.3 A団体の例



⁴ 衛生費は基準財政需要額と決算額が逆転しているが、これは「国民健康保険事業費」が需要算定では衛生費に、決算統計では民生費に計上されているためである。

図表 5-4.2は富山県の事例である。図表 5-4.1に比べ、公債費での需要算入額／決算の乖離が大きい一方、民生費ではその乖離は逆に小さく、総務費では需要／決算がほぼ同額レベルとなっている。これは、急流河川が多く防災関連の社会資本投資量が多いことや北陸新幹線の地元負担金の影響（公債費）、県民所得が高く生活保護率が全国一小さいこと（民生費）、地勢がコンパクトで地方分庁舎が少なく組織もスリム化が進んでいること（総務費）など、富山県固有の事情が背景にあると推察される。図表 5-4.3は他の都道府県団体の例だが、警察費や土木費、商工費などにおいて全国値とも富山県とも傾向が違うことが分かる。

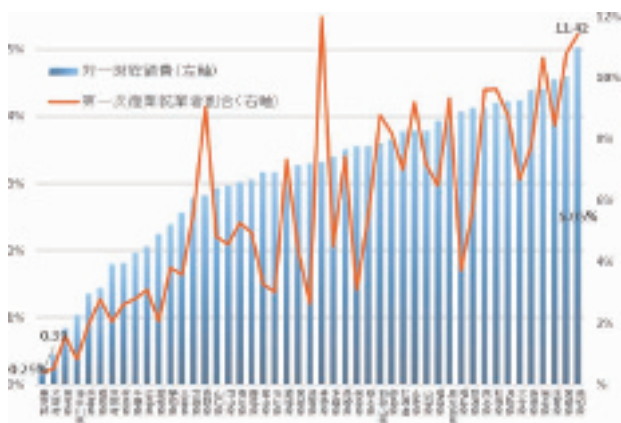
このように、費目ごとの一般財源の注力度合いは、自治体の個別事情とそれに伴う政策選択によって大きく異なっている。そこで、この一般財源投入率から、各自治体の政策決定に至る住民ニーズの傾向や背景などが推察できないか、さまざまなデータから考察した。

図表 5-5.1は、都道府県ごとの一般財源総額に占める農林水産業費と、相関関係にあると思われる値を示したものである。棒グラフは農林水産業費割合を昇順で並べたものであり、折れ線グラフは第一次産業就業者割合である。2つの値は概ね正の相関関係にあることが分かる。また、図表 5-5.2は同様に警察費の一般財源投入割合と人口あたりの刑法犯認知件数を示したもので、ここにも緩やかな正の相関関係が窺がえる。

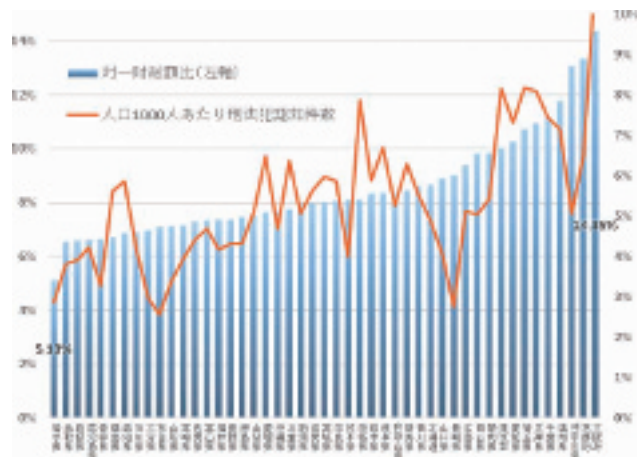
これは、農林水産費では政策の受益者数に応じた行政サービスへの施策ニーズが、警察費では治安状況に対する住民ニーズが他の費目より相対的に強く、それに各自治体が応えて公的資源を配分しているものと推察できる⁵。

本調査研究のテーマである産業関係費については、受益者数である第2次産業就業者割合や事業者数などは、いずれも相関関係が見られなかった。そのなかで、相関関係が垣間見えたものを示したものが図表 5-5.3である。棒グラフは商工費＋農林水産費の割合を昇順で並べたものであり、折れ線グラフは「財政力指数」である。緩やかな負の相関関係が窺がえる。これは、財政力低位団体ほど相対的に税収が低く、

図表 5-5.1 農林水産業一般財源と第一次産業就業者率

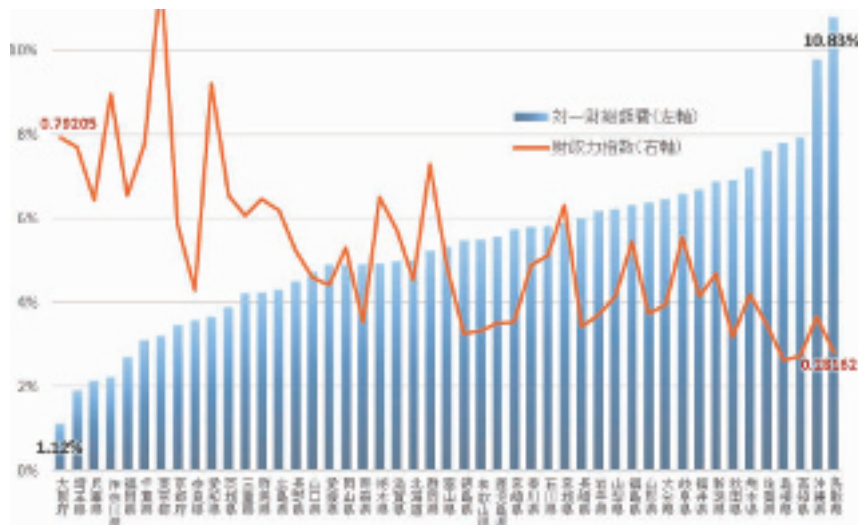


図表 5-5.2 警察費一般財源と刑法犯認知件数率

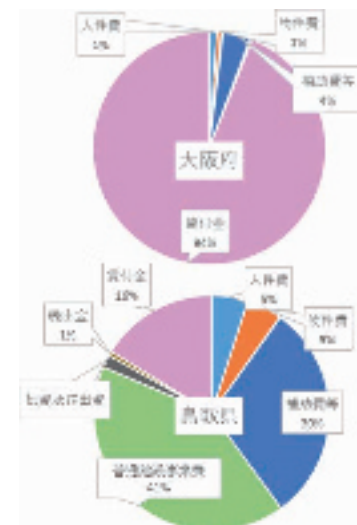


⁵ これはあくまで住民ニーズに応じた結果としての「相関関係」であり、受益者の数が多いことや刑法犯が多いことを直接的理由とした「因果関係」ではないことに留意が必要である。

図表 5-5.3 産業関係費(農林水産+商工)一般財源と財政力指数



図表 5-5.4 商工費の性質別内訳



地域経済対策への住民ニーズが高いこと、また間接的にはあるが自治体運営の観点からも税源の涵養を図る必要性が高いことなどから、他の分野に比し相対的に産業の維持や奨励的な施策への直接的な財源投入が大きい可能性を示唆している。

なお、最も一般財源投入率が低い大阪府と最も高い鳥取県について、商工費の性質別内訳を示したものが右のグラフである。左の大阪府は圧倒的に貸付金が多く、旺盛な経済力を背景とした側面支援の傾向が強いこと、右の鳥取県は地域経済振興のために様々な施策が実施されていることが窺える⁶。一般的に商工費で多額の一般財源が充当されるのは、企業誘致のための立地助成金(性質別では「補助費等」または「普通建設事業費」)や、商工団体等への補助である小規模事業指導費補助金、商品開発・販路開拓奨励金(いずれも性質別では「補助費等」)、工業研究所運営費等(性質別では「人件費」「物件費」または「補助費等」)だが、いずれの費目も相応の割合を占めていることが分かる。

また、地方政府の政策選択においては、P.E. ピーターソンによる「都市の限界」論が知られている。「地方政府が地域の利益極大化を目指すとき、最力点を置く政策は福祉などの再分配政策ではなく、地方税を負担する土地所有者の資産活用を高め、資本と高付加価値を生み出す専門労働者を呼び込んで地域全体の経済的利益を拡大する「開発政策」となっていく」とするものである(佐藤、1999、p72)。この論は、いわゆる「福祉の磁石」⁷と合わせて説明される。福祉関係費である民生費一般財源においては財政力指数には明確な相関関係はみられなかったが、産業関係費では、自治体の財政行動はこの論を一定程度裏付けているものと考えられる。

以上のように、基本的にはどの費目においても、その自治体固有の事情や住民ニーズがあり、それに応

⁶ 商工費の性質別内訳では、制度融資が預託方式(その他財源)か利子補給方式(一般財源)かで財源内訳が大きく異なることに留意が必要である。

⁷ 福祉政策は、高所得者には負担が大きく低所得者には受益が大きいため、高所得者を反発させ低所得者を引き付ける、とするもの。地方政府が高水準の再分配政策を続ければ、「足による投票」によりこの人口移動が進み、地方政府の財政は破綻する、とされる。(曾我、2019、p116)

じた政策が展開されている。そこで、国内市場よりさらにリスクが高く知見も少ない「実験的政策」である国際市場での産業振興について、自治体はどのような行政サービスが期待されるのかを、富山県を事例に考察してまいりたい。

② 富山県の概況

(1) 富山県の地勢

富山県は本州中央部の日本海側の中心に位置し、東西には北陸新幹線と北陸自動車道、南北にはJR高山線と東海北陸自動車道・能越自動車道が走るなど、東西南北の各県・地域を結ぶ要所にあり、三大都市圏はもとより日本全国各地からの交通利便性の高い位置にある。

また、自然植生度が本州一となる豊かな自然と、そこから生み出される豊潤な水資源により、大正時代から豊富な水と低廉な電力を活用した化学や紡績産業が立地し、戦後は、新産業都市構想を背景に、ファスナーとアルミ建材で有名な企業や産業用ロボットを製造する企業など、金属や機械産業の高度技術産業群の集積が進んだ。近年、これらの古くからの企業が電子材料分野で新たに事業が展開されるとともに、新たな企業立地も進むなど、電子部品・デバイス・電子材料産業も盛んであり、現在、日本海側でトップクラスの工業集積を形成している。さらに、古くから「くすりの富山」として知られ、2019年の医薬品生産金額は全国4位の約7,000億円、人口あたりの医薬品生産金額・製造所数・従業者数はいずれも全国1位の数値となっており、県内には100を超える製造所と容器・包装・印刷などの周辺産業が集積している。

こうしたことから、県内総生産は約4.9兆円（うち製造業が約3.7兆円、北陸全体の約43%）を占め、第2次産業の就業人口割合が33.2%（全国1位）の工業県となっている。

暮らしの面では、持ち家率、生活保護の少なさ、火災発生率、道路整備率が、いずれも全国1位となっており、また、県民所得（全国7位）、女性の就業率（全国4位）が高いことなどから、民間調査による「全国都道府県幸福度ランキング」では、全国4位の評価を受けている。第2次産業就業人口割合は持ち家率や住宅延べ床面積と正の相関関係、生活保護受給者割合と負の相関関係があり、産業構造が住民の豊かな暮らしの背景となっていることが窺がえる。

(2) 国際的観点からの富山県と社会資本整備

図表5-6は富山県が作成している「環日本海・東アジア諸国図」、通称「逆さ地図」である。このような視点から見ると、日本という国は単なる島国ではなく、大きな湖のような日本海を抱えたアジアの一部であり、古からこの大きな湖の沿岸が相互に交流してきたことが想起され、また、その中心部分に富山県があることが分かる。富山県では、この立地を生かして環日本海地域での国際交流拠点を目指した施策を展開してきた。

富山県は対岸諸国と複数の定期航路で結ばれており、その拠点となっているのが伏木富山港である。

図表 5-6 環日本海・東アジア諸国図と取引の状況



富山県の港は、本州のほぼ中央で能登半島に庇護され風波の影響を受けにくい地理的条件などから、奈良時代には既に港として利用され、江戸時代には北前船の寄港地として栄えてきた。この伏木富山港は、伏木地区、新湊地区、富山地区の3地区からなっているが、いずれも明治期以降に近代的港湾としての大規模な整備が施されており、特に新湊地区の富山新港はもともとあった広大な潟(放生津潟)を開削・掘削し、1968年に開港したものである。また、併せて背後地での工場立地も進められた。

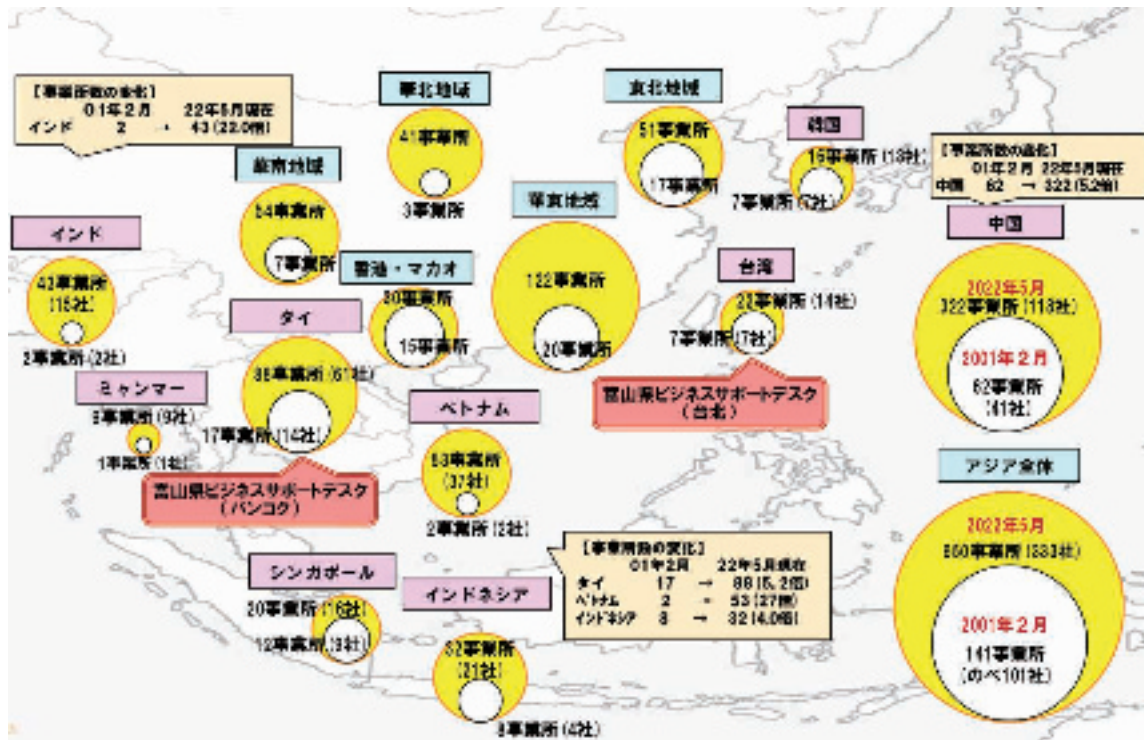
伏木富山港は、国際海上貨物輸送網の拠点として、1986年には「特定重要港湾」に、2011年には本州の日本海側では2港の「国際拠点港湾」に指定。さらに、同年11月には、日本海側の「総合的拠点港」に加えて、国際海上コンテナ、国際フェリー・国際RORO船、外航クルーズ(背後観光地クルーズ)の「機能別拠点港」に選定されている。

輸出入の相手国については、いずれも立地状況から北東アジア地域が主要を占めており、近年は東南アジアからの輸入が増えている。取扱品目については、輸入は非鉄金属や木材チップ、石炭など、主に背後地の工場向けの原料や燃料が多く、輸出ではロシア向けの自動車、アルミなど非鉄合金、ファスナーなどが多くなっている。

富山空港は、富山県の管理空港として神通川河川敷に設置、1963年に公共用飛行場として供用が開始された。その後、空港施設の改良と拡充を進め、1984年にはジェット機が就航したほか、国際線ターミナルを整備により1993年からは国際定期便が就航。最多就航時には国内は東京はじめ6地域、国外は日本海対岸諸国の4地域と定期便が就航していた(現在はコロナ禍により一部運休中)。

こうした社会資本整備を背景に県内企業の海外進出も進んでおり、2021年時点での進出拠点数は809となっている。地域別では、東アジアや東南アジアなどが多く、近年はタイ、ベトナムなど東南アジア地域が急増している。

図表 5-7 富山県企業の海外への進出状況



③ 富山県における国際的な地域産業政策

(1) 富山県の国際関連施策と県組織

次に、このような地勢や産業発展の状況を念頭に置きつつ、富山県における国際的な地域産業政策の実例をお示ししたい。

まず、富山県で国際関連施策の経緯と県組織の変遷についてである。自治体による国際化政策（産業政策を含む）については、戦後から時系列で概略すると以下のように分類できる⁸。

- ① 港湾や空港など、基礎的産業基盤としての社会資本整備期（高度成長期）
- ② 自治体レベルでの「国際交流」の萌芽と友好提携の増加（1980年代）
- ③ 実質的な交流である「国際協力」や地域性の加味など、国際交流の深化（1990年代）
- ④ 国際航路や航空路の開設などによる人・モノの交流の普遍化（2000年代）
- ⑤ 三位一体改革やリーマンショック、ニュー・パブリック・マネジメントの動きなどによる事業の再構築（2010年前後）
- ⑥ 住民ニーズに沿った形での実益的な国際化施策への多角化・分業化（2010年代以降）

図表 5-8は富山県の国際関連施策と関係する県組織の変遷である。上記分類に沿って特徴的なものを挙げると、

- ①：富山新港など港湾施設の整備、富山空港の供用開始

⁸ 国際関連部門の組織については本報告書第2章（大谷執筆）も参照されたい。

図表 5-8 富山県の国際関連施策と県組織の変遷

社会背景／富山県の国際化関連施策	(国際交流)	(観光)	(貿易)	(産業振興)	(農林水産物)	(社会資本)
1950	総務部国際課	観光課				
1960	60 富山所産建設工事単工 63 富山空港供用開始	観光課				港湾課
1970	68 富山所産（代本富山所産地区）開港	観光課				
1980	84 中国遼寧省友好協定 85 プラジリサンパウロ州 * 89 富山県国際協カプラン	観光課				
1990	90 富山県環日本海交通振興構想 91 アメリカオレゴン州広域連携 93 富山空港国際ビル増工・ソウル開港 94 富山県国際協カプラン 98 富山・大連提携協定	観光課				港湾課 観光課
2000	(00 国際立県プラン策定) 02 北東アジア経済交流ニエス市開港 04-06 三社一社の改革 05 富山・上海定期航空便 08 リーマンショック、09 民主党政権誕生	観光課				港湾課
2010	10 富山県観光振興戦略プラン 10 富山県農林水産物等輸出促進協議会 12 富山・台北提携協定 19 富山県農林水産物等輸出拡大方針	観光課				港湾課 観光課
2020	22 富山県農林水産物等輸出拡大方針 22 伝統工芸文化継承・広域プログラム	観光課				港湾課 観光課

- ②：海外自治体との友好提携、「国際課」の設置、「富山県国際立県プラン」の策定
- ③：「富山県国際協カプラン」の策定、「日本海政策課」「環日本海貿易交流センター」の設置
- ④：東アジア各国との国際定期航空便の就航、「立地通商課」の設置
- ⑤：組織の整理統合、事務の再配分
- ⑥：「国際観光班（課）」「地域産業活性化班」「市場戦略推進班（課）」の設置

となっており、さまざまな社会情勢の変化に伴い、「国際化」の位置づけが移り変わっていること（国際課の所管部局の変遷に注目されたい）、政策を担う県組織の細分化が進んだことなどが窺がえる。また、既存組織も班係単位での再編により新たな課題にきめ細かく対応しているほか、1980年代以降の友好提携協定先とも、時代に応じて交流内容を深化させている。

(2) 海外進出の側面支援

2019年に発生した新型コロナウイルス感染症の感染拡大とその長期化により、県内企業の海外活動は大きく制限された。2021年には関係諸国も含めてワクチン接種が進み、正常な経済活動が再開されつつあったなかで、富山県では、近年進出ニーズの高かったベトナムをはじめとする海外への県内企業進出・展開の意向を迅速に把握し、必要な海外展開支援策の検討に活用するため、海外で事業を展開している県内製造業30社を対象にヒアリング調査を実施し、海外進出の背景や理由、新型コロナの影響や課題、今後の事業方針、さらには海外での経済活動において県や公的機関に期待する支援策等を詳細に調べた⁹。図表 5-9は、この調査から、特に富山県から進出が多い中国とタイについて、調査結果を抽出してお示したものである。

⁹ 富山県(2021)「県内企業海外展開実態調査 調査報告書」(株)ジェック経営コンサルタント)

図表 5-9.1 富山県企業の海外進出の背景、理由

企業	中国に進出した経緯	タイプ
A社（繊維） 90年代に進出	進出の経緯は、日本国内で取引のある顧客が中国へ進出し、その顧客から中国での取引についても要望されたため。	取引先追従
C社（プラスチック） 90年代に進出	取引先メーカーの生産拠点が海外に進出した際に、自社の生産量を保持することを目的として中国に進出。国内で製造するよりコストを削減できることも理由の一つ。	取引先追従 コスト削減
E社（非鉄金属） 90年代に進出	取引先の欧州メーカーが設立した現地工場に対し、現地で生産・販売することが中国進出目的の8割を占める。また、現地で部品を製造して、日本に安く輸入することを考えた一面もある	取引先追従 コスト削減
企業	タイに進出した経緯	タイプ
B社（金属） 10年代に進出	当初は、日本国内生産の製造原価を下げるため、タイから部品を安価に安定的に調達できるよう、高社感をもつ現地法人を設立。タイ国内の日系企業に対しても販売を行っていた。その後、顧客からの要望もあり、現地に工場を設立した。	販路開拓 コスト削減
E社（電子部品） 10年代に進出	当社業界では最終メーカーが部品を製造・販売する地域を指定しており、1次サプライヤーが工場を設立した地域に、当社のような2次（部品）サプライヤーも呼ばれたという形。	取引先追従
F社（電子部品） 90年代	国内での取引先から声をかけていただき、サプライヤーとして進出した。	取引先追従

図表 5-9.2 海外ビジネスでの課題、県に期待する支援策

企業	期待する支援策	タイプ
B社（電気機械）	現地での相談の窓口となる公的なサポートデスクがあると非常に助かる。コロナ禍で今後の現地政府の方針が見えないため、政府からの情報を取得するための支援があるとよい。	サポートデスクの設置
F社（金属製品）	県の海外視察に関しては、取引先のいない国に進出する場合、国の雰囲気や日系企業の視察、現地駐在員の話を聞けるため非常にありがたかったので、今後も機会があれば利用したい。	訪問団派遣
H社（輸送用機械）	海外でのマッチング（従来であれば展示会）の機会があればよい。	販路拡大支援
K社（プラスチック）	国ごとに異なる取扱い基準（認証制度）等をアドバイスしてくれる制度や、調査会社を紹介してもらえる仕組みがあるとよい。	各国制度の情報提供
Q社（非鉄金属）	販路拡大するうえで、取引先候補企業を紹介していただくと非常に助かる。また商談会などの取引の場をセッティングしていただくとありがたい。	販路拡大支援
R社（非鉄金属）	海外進出当初に、F社手法にのっとった現地調査を新世紀産業機構に支援してもらった。工場団地と契約を結ぶまでに色々アドバイスをいただき、非常に助かったので、そういった方向での支援を期待したい	アドバイザーによるレポート

まず、海外進出の背景や理由については、両地域ともに「取引先追従」「コスト削減」「販路開拓」が多かった。特に、いずれの地域も県内企業の元受けとなる国内の大企業が既に進出しており、最終メーカーからサプライヤーまで関連企業も同様に進出していることを背景に、取引先からの要望や当該取引先へのさらなる販路開拓を目指して進出したケースが多く見受けられた。

また、課題としては、中国は「許認可関係の手続き」「法令解釈」「現地当局とのやりとり」の他、「資金回収の困難さ」などが挙げられ、タイは「国からの支援不足」「現地社員の定着」「政治の不安定さ」などが挙げられている。

今後の事業展開にあたっては「グローバル人材の不足」「為替リスク」「資金問題」を挙げ、公的機関に期待する支援策は「現地拠点の支援（相談窓口の設置、情報提供）」「訪問団の派遣」「販路開拓の支援」「金融支援」などとなっている。

こういったニーズに応えるものとして、富山県では、伏木富山湾など社会資本整備が概ね完了し対岸

地域との交流意識が高まった1993年に「富山県環日本海貿易交流センター（現在はアジア経済交流センター）」を開設、海外ビジネス経験豊富な民間企業出身のアドバイザーを配置し、貿易・投資・法律等のコンサルティングサービスにより、企業の海外進出や販路開拓をサポートしている。また、2004年には友好提携先である中国遼寧省の大連市に「富山県大連事務所」（職員常駐）を、ロシア（2010.5）、タイ（2012.12）、台湾（2013.1）、ベトナム（2022.10）には「ビジネスサポートデスク」を設置し、経済観光を中心に様々な交流を支援している。さらに、アジア各国の産業関係省と経済交流に関する覚書を締結したほか、過去からの友好提携都市との間でも改めて経済交流の協定を結び、友好交流を実務交流に深化させ、経済訪問団の派遣や商談会などを実施するとともに、国内でも定期的に国際見本市を開催するなど、海外進出企業への多面的な支援に努めている。

（3）国際展開による地域産業の存続・再生

コロナ禍は、住民の生活や働き方、価値観などに不可逆的な変化をもたらした。神野（2002）は、「歴史には、構造が維持されている『時代（ピリオド）』と、従前の社会構造が崩れて新しい構造が生まれる『画期（エポック）』がある」（p5）とするが、今はこの『画期』にあることは疑いが無い。構造の変革期は、従来構造のなかで行き詰っていた者にとっては大いなる好機になりうる。そこで、次は国内市場の縮小等により存続の危機に直面している地域産業について、地域のニーズやステークホルダーの意思を汲み取りながら、反転攻勢の形で新たに国際市場に挑戦している事例をいくつか紹介する。

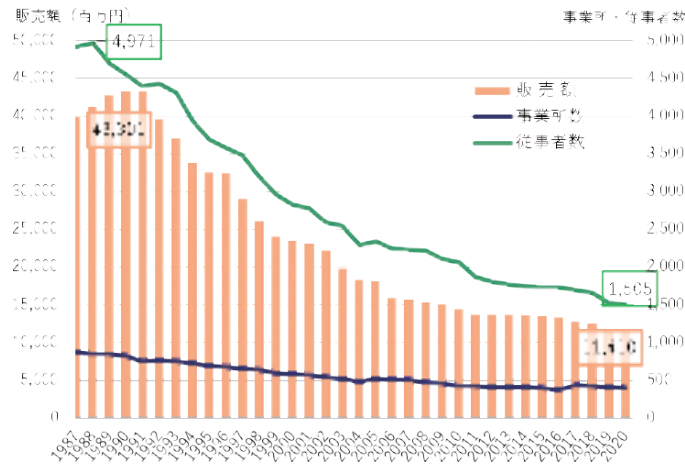
①伝統工芸

富山県は、日本海側屈指のものづくり県であり、その源流には伝統的な技術・技法の存在が挙げられる。国指定の伝統的工芸品には高岡銅器、井波彫刻、高岡漆器、庄川挽物木地、越中和紙、越中福岡の菅笠の6品目が選ばれ、その全てが伝統文化都市である高岡市周辺に集中している。しかしながら、伝統工芸品は売上減少により全国的にも存続が危惧される状況にあり、富山県もその例外ではない。図表5-10は富山県の伝統工芸品の販売額等を示したもののだが、販売額は1990年の433億円をピークに2020年には114億円と3割以下まで減少、事業所数は1987年の868から2020年は339と半減、従事者数も1988年の4,971人から2020年の1,505人まで減少するなど、産業活動としての維持継続が難しい状況となっている。

伝統工芸の多くは、農林水産業など地場産業とともに地域を支えてきた歴史そのものであり、祭事など地域の暮らしとも密接に関わる固有の文化である。また、高度な手工業的技術は、一度失われると再生が難しいことから、以前から存続への支援が強く求められてきた。

一方、伝統工芸衰退の背景には、景気の動向や安価な輸入品の増加等のみならず、国民の生活様式や消費意識の変化、少子高齢化社会のなかでの前近代的な雇用形態による後継者育成、独特な流通・収益構造など多くの複合的な要因があるとされており、長く衰退傾向にあったにも関わらず有効な対策が打てな

図表 5-10 富山県伝統的工芸品の販売額等の推移



出所：販売額等調査（富山県地域産業支援課調べ）

い状況が続いてきた。

そこで、富山県では、伝統工芸振興のための課題を深堀し、具体的な未来像や解決策を引き出すため、2021年に伝統工芸事業者、関係団体、支援機関等のステークホルダーからなる「KOGEIミライ会議」を設置。異業種からの視点も取り入れながら、解決すべき項目ごとに課題の洗い出しと目指すべき未来像、市場の現状分析を踏まえた解決策などについての検討を重ね、2022年に「伝統工芸文化継承・産業プロ

図表 5-11 伝統工芸文化継承・産業プログラム

伝統工芸文化継承・産業振興プログラム			令和4年3月8日 KOGEIミライ会議	
区分	現状・課題	支援策	未来像	
		R4	R5	R6
Ⅰ 技術継承・人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ・事業所数 562:868 → R2:289 ・従業者数 568:4971人 → R2:1,505人 ・企画力・販売力向上の人材育成が弱い。 ・弟子入り前のショートプログラムがない。 ・技術が高産で習得まで時間がかかる。 ・職環境が今の時代に対応していない。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 本地事業者等の企画・採集力の向上 <ul style="list-style-type: none"> ・新ブランドの企画立案 ・異業種ニーズ調査 ・企業家のエンゲージ ◆ 試作品の開発 ◆ 連携企業等の確保 ◆ 専門家による助言 ◆ プロモーションの実現 (広報CM、SNS、展示会、販路開拓) ◆ 伝統工芸品や職人の魅力発信 (動画配信)、若年層の体験機会の確保 ◆ 高度な技術・技法の後世への継承 (「伝統工芸の匠」による少人数指導) ◆ 産業技術センター等の先端技術の活用による一歩工程の効率化 	<ul style="list-style-type: none"> ・職人希望者や後継者が増加 ・企画・採集力、プロモーション力が高い ・伝統工芸事業者や異業種・異分野の事業者が連携 	
Ⅱ 参入、競争環境、新分野	<ul style="list-style-type: none"> ・販売額 R2:438億円 → R2:114億円 ・消費者ニーズに合った商品開発が不十分 ・異業種・異分野への進出の動きあり ・専門分野の人材とのネットワーク不足 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 企業・産地組合等が連携した新ブランドの創出 <ul style="list-style-type: none"> ・新ブランドの企画立案 ・異業種ニーズ調査 ・企業家のエンゲージ ◆ 試作品の開発 ◆ 連携企業等の確保 ◆ 専門家による助言 ◆ プロモーションの実現 (広報CM、SNS、展示会、販路開拓) ◆ 事業者や産地組合が連携し新商品開発の資金的支援(補助金) ◆ 総合デザインセンター等による技術的・専門的助言、共同研究 	<ul style="list-style-type: none"> ・消費者ニーズに合った商品やブランドを開発し、売上が向上 ・異業種との連携や異分野への進出が進んでいる 	
Ⅲ 参入、海外展開、輸出促進	<ul style="list-style-type: none"> ・記念品・贈答品需要の低迷 ・新たな販売チャネルの獲得が必要 ・ECサイトの開発が伸びている。 ・EC市場参入へのノウハウが不足 ・海外展開へのノウハウが不足 ・伝統工芸の魅力発信が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 大都市でのマッチング支援や、首都圏バイヤーとのネットワークの構築 ◆ EC市場参入のためのセミナー開催、オンラインコンテンツの制作支援 ◆ 海外市場(中国等)での販路展開 <ul style="list-style-type: none"> ・MLMモデルでの販路(食品や酒類、服飾) ・中国バイヤーとの商談会 ・越境EC(通販参入向け、日本商品情報)での「とよま産」特設サイトでの販路 ・展示会の開催 ・海外バイヤー向け ・大手ECサイトでの販路開拓への進出支援 ・大手ECサイトへの販路開拓 ◆ 伝統工芸品や職人の動画配信や、海外インフルエンサーによる配信 ◆ 国内外での見本市への出展支援や、伝統工芸品の開催 	<ul style="list-style-type: none"> ・実店舗、ECサイト、海外市場など多様な販路先と獲得 ・特に市場規模が大きい店舗・サイトで販売 ・国内外の消費者が認知し愛用 	

グラム」を策定した。

同プログラムは大きく分けて(1)人材育成・技術継承、人材確保等(2)新商品開発(3)販路開拓・魅力発信の三章から成っているが、特に販路開拓については、海外展開や輸出促進に注力することを挙げている。

富山県の伝統工芸品は、これまで国内向けの販売がほとんどで輸出割合は販売額全体の3%程度に留まっていた。人口減少に伴い縮小を続ける国内市場の一方で、インターネットの普及や日本への旅行などで接触する機会が増えたこともあり、独特の質感や生活様式を強く感じさせる造形など、伝統工芸品は日本の文化を象徴する製品として評価が高まりつつあり、富山県内の鋳物メーカーには海外直営店を設置する例も現れ始めていた。

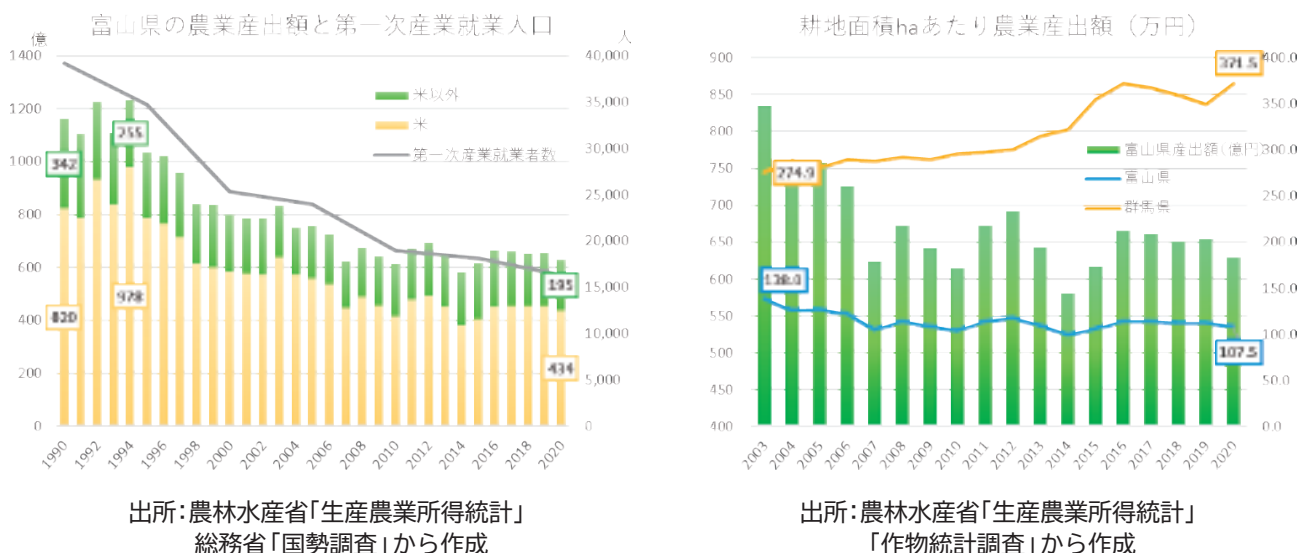
そのため、富山県では以前から取り組んできた海外展開の試行や支援を強化することとし、中国北京において、県産食品や地酒等とも組み合わせた伝統工芸品の展示販売や現地バイヤーとの商談会等を行うPR展示販売会を開始したほか、越境ECサイトに県内工芸品を動画でPRする紹介専門ページを開設。併せて、国内外の展示会・見本市への出展や市場調査、新商品開発等の経費への助成などにより、事業者の活動を支援することとしている。

②農林水産物の輸出

富山県は日本海側有数の米どころとして伝統的に稲作中心の農業が営まれており、全国トップクラスの水田率の高さ(95.3%)にもそれが表れている。また、深海まで深く切り込んだ富山湾は、立山連峰から流れ込む栄養分豊かな日本海固有水(深層水)と対馬暖流水の複数層からなっており、日本海全体で採れる魚種の7割にも及び約500種という多くの魚種に恵まれている。

一方で、米の需要減少や米価低迷、都市化の進展に伴う農林水産業離れなどから、富山県の農林水産業の生産額は1990年代をピークに減少を続け、農業従事者数も減少の一途を辿ってきた。また、前述のとおり第2次産業就業者が多いことから兼業農家率が高く、ほ場の大規模化や機械化を進めてきたとこ

図表 5-12



この新たなプロジェクトでは、基本方針として

- i) 富山の特性である米や水産物に拘らず、意欲ある事業者による幅広い品目の輸出に
 - ii) 品目を横断した事業者間の情報交換・連携を促進するための組織を形成
 - iii) 流通過程に着目し、地域商社を中心とした「輸出プラットフォーム」で商流開拓を促進
 - iv) 輸出ルートの創設や拡大の契機となる「リーディング・プロジェクト」で顧客開拓を支援
- の4項目が掲げられている。

2022年度から開始されたこのプロジェクトでは、まず、輸出に関心や拡大意欲のある事業者や県内全市町村、支援機関などから成る「とやま輸出コミュニティ」が6月に発足。143者が参画(12月時点)し、意見交換や支援施策などさまざまな情報共有を行うとともに、海外マーケットや輸出規制等について学ぶセミナーを開催するなど、活発な活動を開始した。また、輸出実績が乏しいなかで新たな顧客を開拓するため、冷凍食品等小ロット品種の混載でのコンテナ輸出を試行的に実施し、現地での試食会を通じてマーケットインによる商品選定を進めている。さらに、小ロット品種での商流をつくるためには、これらをまとめて輸出につなげる地域商社が必要なため、候補となる事業者と生産者、物流事業者などによる検討を進め、8月には3社を選定。日本貿易振興機構とも連携し、輸出先国の規制情報の提供や販売促進活動等の支援を行うとともに、生産者・事業者の商品開発等を伴走支援し、「輸出プラットフォーム」としての実績を積み上げていくこととしている。

③観光振興

観光産業は、旅館・ホテルや交通機関に留まらず、レストランや娯楽施設、小売業、農林水産業、付随するサービス業なども関係するなど裾野が広く、その観光消費は地域経済に大きく波及し、地域における雇用機会の創出等にとっても重要な地域産業である。

新型コロナ感染拡大前には、外国人観光客によるいわゆる爆買いやオーバーツーリズムなどが報じられていたため、観光は成長市場のイメージが強いが、図表5-14のとおり、国内の観光消費額ベースでは、1993年の約39兆円から2011年の約23兆円へとピーク時の約6割まで減少しており、全体としては縮小傾向にあった。その背景には、人口減少とそれに伴う国内の余暇市場の縮小(1996年：91兆円→2016年：71兆円)、団体旅行から個人旅行へのシフトや日帰り化に伴う宿泊旅行実施率の低下(2004年：65.4%→2019年：53.6%)などが挙げられている。

一方で、外国からの観光客入込数は、2000年代前半で年間約700万人に留まっており、年間8,000万人を受け入れているフランスなどに比べ潜在的な増加の余地が見込まれた。また、アジア圏の経済成長などにより世界レベルでは旅行者数の拡大が想定されたことなどから、国においても観光ビザの緩和や積極的な海外プロモーションなどにより訪日外国人の受け入れ増加に乗り出し、2018年には年間3,000万人を超えるまで規模が拡大した。

富山県の主要観光地である立山黒部アルペンルートにおいても、1991年には年間150万人だった入

図表 5-14 観光消費額の推移



出所：観光庁「旅行・観光産業の経済効果に関する調査研究」より作成

込数が2004年には年間100万人を割り込むまで逡減したものの、2012年の台湾との航空路開設を契機に海外客が約3割を占めるまでに増加し、近年は全体で概ね年間100万人の入込数を保っていた。

しかしながら、2021年からの新型コロナの感染拡大により、観光業界は大打撃を受けた。外国からの需要は皆減、国内観光についても散発的に続く感染拡大と対峙しながら、大幅に縮小した需要と向き合っていかなければならない状況にある。

こういった状況の下、2022年4月に「第3次富山県観光戦略プラン」を策定。基本目標を「選ばれ続ける観光地～幸せな旅と暮らしを富山県から～」、施策の柱を(1)新たな時代の観光への対応(2)持続可能な観光地域づくり(3)ターゲットに応じた戦略的なプロモーションとしたうえで、海外誘客の推進にも力を入れることとしている。具体的には、

- 海外への個人旅行者に届く効果的な情報発信(専用観光情報サイトリニューアルなど)
- 近隣県等との連携によるプロモーションや広域周遊の促進
- 旅行単価の高い欧米豪等の富裕層など新規市場の開拓

などに取り組むこととし、2022年11月には早速、ロンドンで観光PRや現地旅行会社との商談会、伝統工芸等の展示販売等を実施したところである。

また、自然志向や個人旅行化の加速化といったコロナ禍後の旅行トレンドの変化などを踏まえ、市町村とも連携して地域固有の資源の活用をさらに進めるために、前述の「ワンチームとやま」連携推進本部会議の2023年度連携推進項目に「観光再始動に向けた受入体制整備」を設定し、「世界で最も美しい湾

クラブ」に加盟する富山湾や、宇奈月温泉から黒部ダムまでの関西電力物資輸送ルート「黒部宇奈月キャニオンルート」の旅行商品化など、付加価値の高い滞在コンテンツの造成等に取り組むこととしている。

④スタートアップ支援

これまで、市場の縮小のなかで国際市場に踏み出している事例をお示してきたが、次は先駆的政策として新たな分野へ意欲的に踏み出していく事例をお示したい。

富山県では、経済社会構造が大きく変わるなか、さらなる発展に向けたビジョンや戦略を策定するため、2021年2月に「富山県成長戦略会議」を設置、第一線で活躍する実業家や専門家による検討会や県民とのオープンセッション等を経て、2022年2月に「富山県成長戦略」を策定。この戦略では、GDPといったこれまでの経済指標では「豊かさ」や「幸せ」を実感しにくかったことを踏まえ、経済的な豊かさに加えて身体的、精神的、社会的にも満たされた「ウェルビーイング」の向上を中核に据え、新しい産業政策や人材育成に取り組むこととした。戦略は6つの柱からなるが、そのなかに「スタートアップ支援戦略」を置いている。

富山県は一定程度発展した製造業が多数の反面、新規開業率が低く、2010年代以降の上場企業数も1桁、大学発ベンチャーも全国最下位となっており、次世代の地域経済を牽引する新しい企業が生まれていないことが課題となっていた。そのため、スタートアップの核となる突き抜けた人材や意欲ある人材が起業に挑戦し、県内でのびのびと活動しやすい環境整備を進め、次世代の価値を生む人材のロールモデルの創出とエコシステム構築を目指すこととした。

具体的には、活躍が期待される起業家への専門家派遣等集中支援など、関係団体や民間企業とも連携し従来の起業支援から大きく踏み込んだ取組みのほか、起業の基盤として移住促進住宅と一体となった創業支援センター「SCOP TOYAMA」を開設した。

とりわけ、その一環として、国際友好提携先との交流においても、スタートアップ支援に繋がる経済交流や人的交流を盛り込んだ。富山県の友好提携先であるアメリカオレゴン州の州都ポートランドは、テクノロジー産業のコミュニティが急速に成長しており、「シリコンフォレスト」と呼ばれるほど全米でも有数の起業家が多い都市である。そのため、2022年8月の友好提携記念訪問団の派遣に際しては、今後の経済交流等に関する覚書の締結に加え、同行した県内経済団体とともに、起業・ビジネスの関係者との意見交換や起業支援の先進的取組みなどを視察。10月にはオレゴン州からの訪問を受け、県内経済界との意見交換などを行ったほか、2023年2月には、県内大学生等をポートランドに派遣し、起業・ビジネス研修を実施することとしている。

おわりに

新型コロナとの3年間の闘いを経て、2023年度以降の予算編成においては、大きな社会変動を契機に不可逆的な経費膨張が起こるいわゆる「転位効果」が、多くの自治体の課題となるだろう。前項で紹介し

た富山県の事例も一部は新型コロナの特例的な財源を活用しているが、国の「経済財政運営と改革の基本方針2022」（骨太の方針）では、「感染収束後に地方財政の歳出は平時に戻す」とされている。「これまでの延長線上にない世界」のなかで、自治体はますます難しい政策の優先順位付けと選択が迫られる。

本章の全体を通じてのテーマは、地域固有の事情と住民ニーズから導き出される自治体の政策決定である。前項では、存続の危機に直面した地場産業の国際展開の事例を挙げたが、これらはいずれもその背景に、限られた税財源や人的資源を投入する十分な必要性和強い住民ニーズ、関係者の共通理解があると考えられる分野であった。

また、国際分野への挑戦を地域の活力再生に繋げた全国の成功事例は、そのいずれもが、社会環境の構造的変化に伴う需要激変の中で、自治体を含む関係者が切迫感と課題解決に向けた意識を共有し、強い覚悟を持って、自らリスクが高い国際市場に踏み出していった事例である。

金山（2003）は、「自治体は資源制約が強まると、事業実施に際して、使用すると消滅してしまう『消滅資源』から、使用しても再生・複製が可能な『不滅資源』を重視するようになる」とし、「政策決定過程への参画による同意調達は、住民同意という『不滅資源』による事業推進である」とする（p185）。本調査研究のテーマである「国際的な地域産業政策」の展開にあたっては、人口減少や限られた財源という制約のなかでの地域産業の再生・活性化という命題において、住民やステークホルダーとの対話により、その意思やニーズを丁寧に把握することが最も重要となるだろう。自治体運営においてはその硬直性故に、政策目的を達成する手段であるはずの事業が逆に目的化してしまう事例がよく生じるので、まずは目指すビジョンを明確にして関係者と認識を共有する。そのうえで、政策決定過程に留まらず事業実施の各段階においても、住民・関係者との対話と同意調達という『不滅資源』による事業の推進が、成功に至る鍵となるだろう。（その際には、国際化に踏み出した草創期に比べると飛躍的に向上した情報化社会の中で、自治体自らの政策形成能力の向上も求められる。）

また、本章でご紹介した伝統工芸や農林水産物の維持・再生等は全国に共通した課題であり、具体的施策の実施にあたっては、広域で連携し効率的に取組みを進めることも可能である。自治体はその性質上、自分の地域の課題解決を最優先するため、時に利害関係が対立する経済分野での広域連携は容易ではないが、この分野においても、個々の態様の違いにも配慮しながら関係者の目的意識を共有しつつ、連携した取組みを進められることに期待したい。

【参考文献】

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎 第3版』有斐閣ブックス
金井利之（2003）「自治の資源とその管理」森田朗・大西隆・植田和弘・神野直彦・苅谷剛彦・大沢真理編『分権と自治のデザイン』有斐閣、pp.179-207
北山俊哉（1999）「比較の中の日本の地方政府—ソフトな予算制約下での地方政府の利益」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか 地方自治篇』木鐸社、pp167-191
小西砂千夫（2012）『地方財政のヒミツ』ぎょうせい

佐藤満(1999)「地方分権と福祉政策－「融合型」中央地方関係の意義」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか 地方自治篇』木鐸社、pp69-87

猿山純夫(2010)「マクロモデルからみた財政政策の効果～「政府支出乗数」に関する整理と考察」『経済のプリズム』第79号

神野直彦(2002)『地域再生の経済学』中公新書

曾我謙悟(1994)『アメリカの都市政治・政府間関係－P.E. ピーターソンの所論を中心に－』東京大学都市行政研究会研究叢書

曾我謙悟(2019)『日本の地方政府』中公新書

富山県『富山県職員録』(各年版)

富山県『とやまの国際交流』(各年版)

第6章

福井県における国際市場の獲得に向けた政策の変遷

福井県 産業労働部 産業政策課長 荒木 一男

第6章

福井県における国際市場の獲得に向けた
政策の変遷

福井県 産業労働部 産業政策課長 荒木 一男

はじめに

本章は、福井県における国際市場の獲得に向けた政策が、1950年代以降どのように展開されてきたのかをまず振り返るとともに、特に2000年以降は、産業・経済振興に関する行政計画に着目しながらどのように変化してきたのか、また、こうした政策はどのように意味づけられるのかを俯瞰することが目的である。ここで、「国際市場の獲得に向けた政策」とは、単に貿易の振興に関するだけでなく、「海外の特定の国やエリアに対し、県内企業の製品や地元県産品の販路開拓などの意図をもって行う経済的な国際交流政策」とする。また、直近20年間に特に焦点をあてる理由は、福井県との距離が近い日本海側沿岸諸国の経済成長が著しく、福井県の貿易主要国や主要な輸出品目に大きな変化が生じてきた時期であり、国際的な経済交流環境が比較的短い期間で変化し、福井県の国際市場の獲得に向けた政策も短期間で変化したのではないかと考えられることが背景にある。

福井県は、日本海側にあり、日本列島の中心部に位置する。古代には、アジア大陸との交流における日本の玄関口として栄えた。当時は季節風や海流を利用して航海をしており、福井県は、我が国を目指して朝鮮半島や中国を出国した船が最も到着しやすい場所であったことが窺える。多くの渡来人が訪れ、その結果、様々な先端技術がこの地に蓄積し、ヤマト王権にも通ずる有力豪族を育む地となっていた。奈良時代には、渡来人を迎える迎賓館として松原客館が敦賀に設置され、平安時代にも海外からの要人の玄関口として多くの唐人や栄人を受け入れていた。

近代には、福井県は絹織物の主要産地となり活況を呈した。明治時代中期の1890年代には、絹織物は我が国の輸出において全体の10%以上の額を占めるようになるなど主要な品目になり、福井県は、特に羽二重の重要な産地となった。1903年、福井県は、絹織物生産額で全国トップとなる。大正時代も織物産地として栄え、その後も人絹、合織と主力を変えながら発展し続けた。

このように、明治時代から輸出に適した主要産業を有した福井県が、戦後、どのように国際市場の獲得に向けた政策を進めてきたのだろうか。本調査研究において大谷が執筆した「第2章 自治体の国際関係部門の組織と人材育成」が考察する上での一つのメルクマールになる。

大谷を要約すると、「国際化」という言葉は、1960年頃に主に経済的な国際進出の文脈で使われ始めたときれる。ただし、この頃は、一般の住民にとって国際社会はまだ遥か遠い存在であり、自治体もほとんど関与していなかった。1980年代に入ると、日本は世界第2位の経済力を背景にして国際社会での地域向上を目指すようになり、自治体は国際化推進の主体として期待されるようになった。自治省は、1987年に、「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」を発出して自治体の国際交流施策の方向性を示すなど積極的に支援する姿勢を明らかにした。1990年代に入ると国際化推進の流れはより一層

加速し国際化とは国際交流のこととなった。2000年代に入ると、国際化の対象分野はさらなる広がりを見せ、自治体の国際化施策は、国際交流と国際協力、多文化共生の3つの柱で構成されるようになる。また、同じく2000年代になると、国際親善を目的とするものが中心であった国際化施策に、経済交流を目的とするものが見られるようになり、外務省も、輸出促進等の支援、国際会議誘致の支援、訪日する外国要人の訪問促進など自治体の国際化施策の支援を開始している。2010年には、CLAIR（財団法人自治体国際化協会）において、自治体が海外で行う地域産品の販路開拓や海外観光客の誘客などに対する経費助成、海外プロモーションについて専門知識を有するプロモーションアドバイザーの自治体派遣などの支援策を展開している。（本調査研究p.31－33）。本章における「国際市場の獲得に向けた政策」は、海外の特定の国やエリアに対し、県内企業の製品等の販路開拓の意図を持って行う経済的な国際交流政策であるから、大谷に沿えば、2000年以降に始まったと考えるのが妥当である。こうした我が国全体における自治体の経済的な国際交流の大きな変化の視点を参考にしながら、福井県における国際市場の獲得に向けた政策の変化を明らかにしていく。

① 21世紀初頭における二つのパラダイムの変化

国際市場の獲得に向けた政策の展開を振り返るとき、21世紀初頭に生じた二つのパラダイムの変化を念頭におく必要がある。一つは中小企業政策であり、一つは地方分権である。中小企業政策に着目するのは、福井県の企業の99%は中小企業であり、地域産業政策の対象が自ずと中小企業になるからであり、地方分権に着目するのは、自治体の政策における自由裁量が増えれば、自治体が自らの特性を活かして特徴ある地域産業政策を展開できるからである。そこで、この二つのパラダイムの変化を、福井県の国際市場の獲得に向けた政策の動きを概観する前に確認する。

（1）中小企業政策の変化

松島（2014）は、戦後の国の中小企業政策については、3つのエポックがあり、それは、1948年の中小企業設置法の成立、1963年の中小企業基本法（以下「旧基本法」という。）の成立、1999年の中小企業基本法の改正（以下「新基本法」という。）であるとしている（p. 4－5）。松島は、「第一の中小企業庁の設立は、戦後復興期の厳しい制約条件のもとで、個々の中小企業を対象として経営の合理化、技術の向上を図ることを目的とするものであり、第二の旧基本法に基づく政策は、開放経済体制への移行期に、中小企業性の高い業種を対象として設備を近代化し、業種全体の生産性の向上を図ることによって、二重構造¹を解消し、日本経済の体質を強化することを目的とするもの、第三の新基本法に基づく政策は、日本経済の成熟期に、再び個々の中小企業を対象として多様で活力のある中小企業群の創出を図ることを目的とする」とする（p.11－12）。ここで特に基本法の制定時に着目すると中小企業政策に関する大きな転換

1 ここていう二重構造とは、賃金の面で大きな格差のある近代的大企業と前近代的中小企業が国の中に併存しているというを示す言葉であり、1957年の経済白書が指摘している。

がみえる。端的に言えば、中小企業について、旧基本法は、大企業との対比で「弱者」と捉え、格差の大きい業種を指定し、業種全体で中小企業の近代化を促進しようとするものであるのに対し、新基本法は、多様な事業の分野において特色ある事業活動を行うとともに多様な就業機会を提供し、我が国経済の基盤を形成しているものとして捉え、創業や経営革新など個別企業の成長を促進しようとするものである。さらに言えば、旧基本法に基づく中小企業政策は、大企業との格差是正が目標であり外延であったが、新基本法は、中小企業のやる気に応じて支援を続けることができる点で無限に広がっている。こうしたパラダイムの変化は、国際市場の獲得に向けた政策の展開にも大きく影響していると考えられる。

(2) 地方分権の進展

地方分権については、衆参両院での「地方分権の推進に関する決議」(1994年)から始まり、いわゆる地方分権一括法(1999年)の成立により、機関委任事務の廃止など第一次改革が実現した。国と地方の関係を上下から対等の関係に変化させる第一歩であった。その後、財源に関する新たな制度確立に向けて、2001年に三位一体の改革が始まり、国庫補助金の縮減、税源移譲、地方交付税の削減等が実現した。このような中で、地方においては首長によるマニフェスト政治が生まれた。マニフェストとは、首長立候補者が任期に行う政策について、「いつまでにどの程度行うのか」を財源の裏付けの観点から明確化したものである。これは、地方分権の進展の中で、首長が国の意向にとらわれずに自ら自治体政策を語るができるようになった表れであると考えられる。同時に、マニフェスト政治は、自治体の経営的側面をクローズアップし、ニュー・パブリック・マネジメントなど「行政経営」と呼ばれる手法の拡大につながった。

また、経済産業省の地域産業振興にかかる政策においても、自治体を通さず、直接民間事業者に補助金を直接交付する仕組みが生まれた。全国知事会等でも議論になったいわゆる「空飛ぶ補助金」である。こうした動きは、自治体の地域産業政策の立案において、国の資金をあてにできないという気運を高め、従来の国の政策への追従から、自治体が地域の特性に応じて独自に立案する政策への転換を強めた。国際市場の獲得に向けた政策立案についても、自治体の産業の特色に応じた事業展開を容易にしたのである。

② 福井県における国際市場の獲得に向けた政策への動き

先に、国際市場の獲得に向けた政策の展開を振り返る前提として21世紀初頭の二つのパラダイムの動きに着目した。こうした変化とともに先の大谷の論考を念頭に置き、本章では、まず、戦後から1990年代までの貿易などによる産業振興の状況を振り返るとともに、2000年以降の産業・経済振興計画に着目しながら福井県における国際市場の獲得に向けた政策を見ていく。

(1) 地場産業に立脚した輸出振興から海外事務所による企業立地等の支援へ(戦後～1990年代)

① 繊維製品の輸出振興を中心とした施策展開(1950～70年代)

戦後、我が国で貿易が再開されたのは1947年である。福井県編(1995)によると、当時の貿易のスタイルは、来日したバイヤーが主要都市に設立された日本貿易館・同地方分館や地方団体の設立した見本展示所で見本を選び、貿易庁の設定するドル建て価格を前提としてバイヤーと見本取扱業者との商談が成立すると、貿易庁とバイヤーの間で正式の売買契約を締結する。貿易公団は業者との間で売買契約書または加工委託書を取り交わし、その後公団が製品を買い上げまたは引き取り、船積みを指示するというものであった(第三章第三節)。この仕組みに基づき絹織物の貿易公団委託製織が始まり、これにより原糸が地域に割り当てられ、この原糸を福井県織物工業協同組合がさらに事業者に分け、全体として所定の期日までに公団から委託を受けている量を完成させるという、国の統制と業界主導による貿易が始まる。福井県は、こうした繊維貿易を振興するため、47年には、大阪貿易連絡事務所を開設し、翌年には大阪のそごう百貨店内の駐留米軍のOSAKA-PXで「福井シルク展とシルクショー」を開催するなどの活動を行うとともに、49年には、東京方面での販路開拓を目指し東京貿易連絡所を設置している(第四章第二節)。当時の売込み先は、米国やポンドの通貨圏が主力であった。

当時の福井県の産業政策は、通商産業省の繊維行政に対し、基幹産業である繊維業界の利益の代弁者となることとともに、販売能力・技術開発能力が不足する業界に対して販路開拓・商談あっせん、および技術研究・指導を行うことであった(第四章第二節)。この頃の福井県の所掌事務をみると、51年度には貿易を所掌する担当課は、商工課と繊維課であった(図表 6-1)。両課の貿易に関する具体的な業務としては、当時の資料が残っていないため明らかではないものの、ここまでの分析から、貿易による取引に生ずる様々な摩擦を減らすための政府への要望や貿易連絡所の運営、繊維関係の展示会出展等の販路開拓であったと推測される。また、当時の福井県の繊維産業は、羽二重に代表される絹織物生産から人絹織物生産への変化の過渡期であり、また、人絹織物の生産普及に伴う賃織生産というビジネスモデルへの転換期であった²。

60年代、繊維産業はナイロンやポリエステルなど合成繊維を用いた織物の産出が主力となった。この過程では、原糸メーカーによる系列化が進んでいる。貿易に関する所管は商工課の業務を引き継いでいた通商観光課と繊維課にあり、全体として大きな変化はない。

70年、貿易に関する事務は、通商観光課の業務を引き継いでいた商政指導課に一本化された。同年の福井県の輸出の状況を見ると、合成繊維織物やメリヤス編織物などの織物関係の輸出(611億円)が全体(713億円)の86%を占める。主な輸出の相手国としては、米国が最も多く、次に英国の影響が強い香港やシンガポールが主力であった。この頃、韓国においては、織物生産額が急激に伸び、かつ、我が国より低価格ということもあり輸出も大きく拡大しており、福井県の業界は、ポリエステル異型糸や混織糸等を用いた高付加価値な織物生産に着手している。繊維関係が主要な輸出品目となっている中で、金額を大

2 賃織生産とは、原糸メーカーから糸を預かり、加工して納入し、その加工賃を受け取るという下請けビジネスのことである。社団法人福井県繊維協会50年史によると、1951年に初めて開始され、1954年には全生産額に占める賃織割合が5割に達した。

きく伸ばし始めていたのが眼鏡枠である。米国・カナダ向けが好調で、輸出総額が68年から70年の間に1.9倍(384億円から713億円)に増える中で、眼鏡枠は2.4倍(8億円から19億円)となっている。

ここで、75年度の貿易関係に関する県(商工労働部)の施策をみてみよう(図表6-2)。「貿易に関する事項」を所管するのは商政指導課を引き継いだ中小企業課である。主な施策としては、モスクワで開催された「モスクワ・日本ファッション展」への参加となっている。先に述べたように、繊維においては、新しい高付加価値織物の生産に着手しており、韓国との競争に勝つためにも、海外への販路開拓が非常に重要になっていた。このため、70年代には北米や西欧への市場調査団の派遣のほか、東南アジア、中東などへの見本市の開催を業界とともに多数行っている。75年の輸出額(1203億円)をみると、その90.1%(1085億円)が繊維関連品目となっており、当時繊維がいかに福井県の産業振興のうえで重要であったかがわかる。

次に80年度をみてみよう。「貿易に関する事項」を所管するのは引き続き中小企業課である。国内で行われる国際見本市に業界が出展する場合の助成や貿易関係団体の負担金を中心となっている。また、繊維課では、シンガポールで開催される見本市への出展のほか、アメリカ市場の実態調査などを行っている。同年の輸出額(1937億円)をみると、全体の85.1%(1649億円)が繊維関連品目となっている。

こうしてみると、50年代から70年代にかけて、福井県では繊維産業が主要な輸出項目であり、県も繊維の海外への販路開拓等に注力していることがわかる。

②海外事務所の運営開始(1980～90年代)

「経済力を背景に国際社会における地位向上を目指す文脈での「国際化」が本県で見られるのは、大谷の論考に同じく1980年代である。85年、福井県生活文化課に、国際交流の企画・総合調整を行う「国際交流室」が誕生した。概ね自治省が「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針」を示した時期に符合する。91年には「国際交流課」を設置し、国際交流の基盤整備や国際交流に係る調査および研究など業務を拡大している。この「基盤整備」は、自治省の指針に盛り込まれている「基盤づくり」のことを指すと考えられ、国の動きにも概ね沿っている。国際交流課は、その後、国際課、国際政策課と名称を変え、2003年度まで存続している。福井県においては、こうした「国際化」の動きのほか、より本格的な経済交流につながる動きも80年代に出てきている。海外事務所の設置である。以下、海外事務所の設置とその所管課についてみていく。

85年、福井県は、当時の最大の貿易相手国がアメリカであったことを背景にニューヨーク事務所を開設した。担当課は中小企業課である。その後、91年、香港にも事務所を設置した。当時福井県の第二位の輸出相手であり、特に繊維について多くの取引を行い、県内企業の進出が相次いでいた地域であった。93年には、中小企業課を引き継いだ商工振興課に貿易振興係を新設する。この係は95年に国際経済係に名称を変更し、「国際経済に関すること」を所掌することとなった。この所掌事項は、欧州の産業経済情報の収集を目的としたミラノ事務所の開設準備・交渉業務を念頭においている。福井県は、97年、ミラノ事務

所を開設し、さらに99年に上海事務所を設置し、4海外事務所体制となった。主な業務は、ニューヨーク事務所やミラノ事務所については、貿易関係情報の収集および提供、市場動向調査、県産品の紹介・宣伝および引合い斡旋など販路開拓に関するものであった。一方、香港事務所や上海事務所は、ニューヨークやミラノ事務所と同じ業務に企業立地の支援が加わっていた。

ここで、貿易等に関する県(商工労働部)の施策をみてみよう。香港事務所を設立した95年度の状況(図表6-2)は、多くは商工振興課の事業で、海外事務所の運営、地域経済の国際化に向けた情報収集(地域経済国際化推進事業)、福井県と対岸地域を結ぶコンテナ船等の就航促進(対岸貿易促進事業)、中国東北地方への産業視察団の派遣(海外経済交流調査事業)などとなっている。また、工業技術課や繊維振興課の事業として、福井県の主要産業である眼鏡の海外での出展事業への支援、香港で開催する展示会への繊維事業者の出展補助などを行っている。特に眼鏡の海外での出展事業支援は、1990年にスタートしたものであり、これまで繊維産業を中心として実施していた海外での販路開拓は、眼鏡産業についても対象に加え、ミラノ事務所の開設により、より充実したということが大きな特徴の一つと言えよう。

次に、99年の輸出の状況をみてみよう。輸出額は、84年に過去最高の2,467億円に達したが、それ以降は減少傾向に転じ、99年には1,935億円となっている。繊維関係の輸出額に占める割合は、84年は85.2%であったが96年に初めて50%を切り、99年には42.4%にまでシェアを減らしている。また、福井県の貿易相手国のトップは、96年に米国から中国に変わっている。90年代後半は、福井県の貿易の構造に大きな変化が生じた時期であるといえることができる。

このような状況を背景として、当時、福井県は、今後の経済の国際化政策の方向をどのように考えていたのかをみていく。これについては、98年に策定した「福井産業活性化プログラム」が参考になる。このプログラムは、2010年を目標年次とするもので、福井県のめざす産業社会の将来像や産業活性化策の基本方向および具体策等を提示している。産業活性化策の展開方向を「産業活性化プロジェクト」としてまとめ、その中に3つの展開方向を示している。それぞれ、「展開方向1 技術・知識の高度化」、「展開方向2 創造性豊かな人材の育成」、「展開方向3 多彩な交流・連携の促進」となっており、展開方向1は5つ、展開方向2は2つ、展開方向3は3つの個別プロジェクトで構成されている。このうち展開方向3の中に「国際経済交流推進プロジェクト」がある。この中で、今後展開すべきこととして「国際的な産業活動の推進」と「環日本海経済交流の促進」の二つを示し、長期的取組みが必要な事項として、前者は「海外主要地域における情報収集・提供体制の整備」と「産業留学制度の創設」が、後者は「環日本海経済交流ネットワークの確立」と「敦賀港輸入促進地域(FAZ)構想の推進」がある。これらはいずれも、福井県が積極的に国際市場を開拓するというよりも、海外に進出する企業の支援体制の強化と環日本海諸国との経済ミッションの派遣・受入れや実務者・技術者の人的・技術的交流などとなっている。福井県としての目標等の設定はなく、全体としては業界の海外進出や経済交流という自主的な取組みを側面的に支援するものになっていた。

図表 6-1 国際関係業務を所要する担当課の変遷

	1951	1965	1970	1975	1980	1985	1991	1995
貿易・通商 国際的販路開拓	商工課 繊維課	通商観光課 繊維課	商政指導課 繊維課	商工労働部中小企業課 商工労働部繊維課			商工労働部商工振興課 商工労働部繊維振興課	商工労働部商工振興課 商工労働部工業技術課 商工労働部繊維振興課
国際交流	—	—	—	—	—	県民生活部生活文化課	県民生活部国際交流課	県民生活部国際交流課
インバウンド	—	—	—	—	—	—	—	—

	2000	2004	2006	2009	2011	2015	2016	2019
貿易・通商 国際的販路開拓	商工労働部商工政策課	商工労働部企業立地・ マーケット戦略課	商工労働部国際・マーケッ ト戦略課	観光営業部国際・マーケッ ト戦略課	産業労働部産業政策課		産業労働部国際経済課	
国際交流	県民生活部国際課	国際政策課			観光営業部観光振興課			
インバウンド	—	—	—	—	観光営業部広域誘客課			

参考：福井県『福井県職員録』

(2) 経済交流へ(2000年以降)

経済交流の時代が福井県に本格的に到来したのは大谷の論考と同じく2000年代の初頭である。00年度からは、県庁各課に存在した係がグループと名称を変え、国際経済や貿易に関することは、商工振興課から業務を引き継いだ商工政策課の国際経済グループが主担当となった。00年度の施策については、概ね95年度の枠組みを引き継いでいる(図表 6-2)。

次に、00年度の輸出の状況をみる。輸出額は1,872億円で、うち42.6%に当たる797億円が繊維関係であった。輸出額に占める繊維関係製品の割合は98年以降50%を下回るようになってきている。このほかは、機械類・電気機器等が20.6%(386億円)、眼鏡フレームなど光学機器・精密機器・楽器等が19.9%(372億円)、化学工業の生産品が9.8%(182億円)となっている。

03年、福井県は、マニフェストを掲げた知事選立候補者が当選したことにより、このマニフェストとの整合性をとった政策の企画・立案を行うこととなった³。特に産業振興に関しては、マニフェストにおいて、「15000人の雇用創出」、「5000の新規創業」、「東アジア・マーケット開拓戦略の策定と実施」、「県海外事務所機能の再構築と上海事務所の充実強化」、「大胆な企業誘致の展開」等がうたわれ、知事の公約であるこれらの項目をどのように施策にしていかが大きな議論となった。このような中で、03年度に誕生したのが企業立地・マーケット戦略課である(図表 6-1)。商工政策課が所管していた「国際経済に関すること」と「貿易の振興に関すること」は、企業立地・マーケット戦略課が所管することとなり、この課

³ この知事の任期中は、マニフェストに基づき政策を立案・実行しており、一般的に総合計画と呼ばれるような福井県としての長期計画は策定していない。

内には、これらの業務を担当する国際経済・マーケット戦略グループが誕生した。一方、海外事務所に関することは、国際交流を担当する国際政策課の所管となり、福井県は、海外事務所に、経済交流よりも国際交流としての役割を求めた。

企業立地・マーケット戦略課が早速取り掛かったのは「東アジア・マーケット開拓戦略プラン」の策定(2004年3月)である。

①東アジア・マーケット開拓戦略プラン(2004年)

中国が世界の工場から巨大消費地に転換する機をとらえ、福井県の主要産業である繊維・眼鏡を中国に売り込むための計画として策定した。この計画には、三つの特徴がある。

一つ目は、中国をマーケットとして明確に捉えたプランであるということである。02年度の福井県の輸出相手国の1位は中国であり、また、香港も4位であった。ただし、米国も2位の輸出相手国であり、マーケットとしては重要な位置づけである中で、特に中国をマーケットとして明確に位置付けた計画を策定したことは、福井県が政策資源の投入について選択と集中で行うことを大胆に示したと言える。

二つ目は、業界団体支援から個別企業支援へと明確に舵を切ったことである。例えば、図表 6-2の80年度および85年度事業にある輸出見本市への出展については、業界団体を支援するものであった。しかし、このプランでは、個別企業やグループが自ら企画して開催する個別展示商談会活動を支援対象にし、特に繊維や眼鏡産業に属する企業の応援を打ち出している。

三つ目は、顧客を「中国立地企業」、「販路開拓挑戦企業」「販路開拓期待企業」の3つのセグメントに分けて施策を立案したところである。「中国立地企業」に対しては、海外事務所を通じた現地相談支援、「販路開拓挑戦企業」に対しては、見本市等への出展支援と海外事務所を通じた商談情報の提供、「販路開拓期待企業」に対しては、情報提供を行っていくとした。

こうした中国シフトを強める中で、福井県は、04年3月に、ニューヨーク事務所とミラノ事務所を閉鎖している。

②新版東アジア・マーケット開拓戦略プラン(2007年)

東アジア・マーケット開拓戦略プラン策定の翌年度の05年の輸出の状況を見ると、さらに繊維の比率が下がっている。総額は1,956億円で、機械類・電気機器等が34.5%(674億円)を占め、繊維関係(32.4%(634億円))を上回った。光学機器・精密機器・楽器等は12.4%(242億円)と2000年と比較すると停滞したが、化学工業の生産品が11.4%(222億円)と徐々に伸び始めている。

ところで、世界、とりわけアジアの経済情勢をみると、02年のシンガポールを皮切りに、東アジア諸国等と我が国の間で、経済連携協定(EPA)の締結に向けた動きが生じており、また、中国では、ビジネスリスクが高まるという状況が進みつつあった。

このような中、福井県には、国際・マーケット戦略課が06年度に誕生した。企業立地・マーケット戦

略課のマーケット戦略グループが国際交流部門と統合され、国際政策の担当課が一つになった(図表6-1)。海外事務所も、この課の所管となっている。そして、この課が中心となって、06年度末に策定したのが新版東アジア・マーケット開拓戦略プランである。この計画には三つの特徴がある。

一つ目は、対象エリアを中国から東アジア全体に広げたことである。中国、韓国、台湾、ASEAN諸国、そしてインドをマーケット開拓すべき地域として捉えた。

二つ目は、対象業種が前回のプランでは主に繊維・眼鏡であったが、これに機械・電気機器、化学、農産物を加えたことである。先に述べた輸出の変化への対応である。

三つ目は、ビジネスリスクへの対応を、マーケット開拓における重要テーマとして位置付けたことである。

04年度の最初のプランは、策定のための検討会議において、総花的ではなく対象地域や業種を絞り、やるべきことをはっきり明記すべきとの発言が出るなど、より民間の経営戦略的なアプローチで策定が進んだ。新版は、前回プランの認知が高まるなど県内企業に東アジアをマーケットとして捉える動きが広がる中で、対象業種・企業が拡がり、その結果対象エリアも拡大し、さらにより戦術的で実務的な部分かなり盛り込まれたものといえよう。

③経済新戦略(2010年)

福井県は、東アジア・マーケット開拓戦略プランにより、中国や東アジアへの販路開拓に関する事業を強化した。08年度の施策をみると、東アジア海外事務所機能強化事業や東アジア販路開拓支援促進事業など東アジアの冠をつけた事業が並んでおり、これらは、香港事務所や上海事務所にビジネスコーディネーターや法律専門家などの支援人材の強化を行うものとなっている。

08年度は、いわゆるリーマンショックと呼ばれる世界的な金融・経済危機が生じた。福井県の貿易にも大きな影響があり、輸出額は、07年度の2,058億円から、08年度には1,971億円、09年度には1,607億円と落ち込んだ。

ところで、09年度、福井県は観光営業部を設置した。観光営業部には、誘客を行う観光振興課、ブランド発信を行うブランド営業課、定住促進を行うふるさと営業課とともに、産業労働部にあった国際・マーケット戦略課を置いた。観光営業部は、福井を内外に売り込んでいくという営業的機能を持っており、国際・マーケット戦略課は、前年と所管事務に大きな変化はないが、海外諸国のマーケットに福井産品を売り込むことや海外展開をする企業を丁寧に支援することがより重要な業務となった。08年度に生じたリーマンショックを契機に、よりアジアへの着目が強まり、業績が落ち込んだ中小企業の成長を促す取組みとして実施したのである。

このような中で、2010年にまとめられたのが経済新戦略である。福井県は、この戦略の策定を検討する委員会に対し、8つの戦略の検討を提示した。その一つが「アジア市場への販売戦略」である。「アジア市場への販売戦略」に着目したのは、主要地域の消費支出の世界シェアでアジアが伸びていること、福井

県の輸出相手国が90年代よりも一層アジアにシフトしたことなどからである。こうしてみると、この経済新戦略における国際市場の獲得に向けた産業政策は、同じ背景を前提とした東アジア・マーケット開拓戦略プランの延長と考えてよい。福井県は、この経済新戦略に、「アジアでのビジネス力の強化」を盛り込んだ。具体的内容は次の二つである。

一つ目は『「チーム福井」アジアビジネス拡大プロジェクト』である。3つの施策でできており、まず「企業の進出段階に応じた支援プログラムの提供」がある。これは、アジア進出の検討段階から進出後までを4段階に分け、各々にきめ細やかに支援しようとするものである。次に、「台湾ネットワークの活用」がある。経済団体同士の提携やミッション相互派遣を通じて人的コネクションを県として形成していこうというものである。最後には「福井貿易促進機構（仮称）の創設」がある。これは、企業の進出段階に応じた支援プログラムと台湾ネットワークの活用を実施する基盤である。セグメント別に顧客となる事業者を分け、支援の方法を盛り込んでいるなど東アジア・マーケット開拓戦略プランの考え方を継承している。このプロジェクトでは、2020年までに、アジア向け輸出額を倍増するとの目標を設定した。

二つ目は、「アジア交流ゲート『敦賀港・福井港』活性化プロジェクト」である。当時、福井県では、関西から京都北部経由で敦賀までを結ぶ舞鶴若狭自動車道と、福井から岐阜西濃地域北部を通ることにより福井県奥越地方から名古屋までの時間距離を短縮する中部縦貫自動車道の工事が進んでおり、これらの完成の暁には、敦賀港や福井港が、日本海側の他港湾と比較して関西・中京圏からの距離が近くなるという優位性が期待できた。こうしたことから、中国をはじめ韓国やロシアとの多角的な航路の実現と中国東北部など開発が進む地域との海外経済交流を促進しようとするこのプロジェクトが新たに盛り込まれたのである。

このころの輸出の状況のみをみよう。10年の輸出額は09年度からやや盛り返し1,855億円となった。繊維関係は23.4%（433億円）と引き続き減少傾向が続いており、一方、化学工業の生産品が16.6%（308億円）、プラスチックおよびゴムが6.8%（126億円）と増加している。そのほかは、機器類、電気機器等の29.6%（548億円）、光学機器等は12.0%（223億円）であった。

④経済新戦略（2015年）

先に述べたとおり、2009年から国際・マーケット戦略課は、観光営業部の中で営業的機能を重視した取組みを行ってきた。しかしながら、2011年には課が解体し、国際経済に関する情報収集・提供、貿易の振興、国際的な販路開拓等に関する業務が産業政策課に、国際化に関する施策の企画や国際交流については観光振興課国際室に業務が分かれた。産業政策課に業務の一部を移管した理由については、「中小企業を中心にアジアあるいは中国などへの進出のバックアップを全面的に行う必要がある」「県内の中小企業を全面的に、部分的でではなくてきめ細やかに応援しながら新しい分野に拡大できるようにバックアップ・・・」と述べており⁴、国際産業政策は、営業的政策でなく、中小企業支援の一環としての政策という観点で再度捉え直しを行ったものとする。

⁴平成23年予算特別委員会での鈴木宏紀委員の質問に対する西川一誠知事の答弁（2011年7月7日）

海外事務所の設置においても変化があった。成長著しい東南アジアの需要を取り込むため、福井県は、香港事務所を廃止し、バンコクビジネスサポートセンターを設置した。販路開拓や企業進出といった趣旨だけでなくインバウンドの促進という観点からも東南アジアは有望な市場であると考えたのである。一方で、香港については上海事務所のエリアとし、香港事務所を廃止するなど、県全体としては海外事務所を増やさず、より効率的に国際市場の獲得に向けた機能の充実を図った。

このような中で新たに誕生したのが経済新戦略(改訂版)である。

このプランでは、三つの基本戦略を設定し、基本戦略1については特に3つの戦略を設け、このうちの一つを「国内外の需要を積極的に取り取り込む」戦略と位置づけた。また、この戦略には、4つの個別プロジェクトを設け、その一つに県内企業の海外展開を位置付けた。

この経済新戦略の特徴は、日本酒や食品・伝統工芸品など成約件数は多くないが、中間・富裕層が興味関心を持つ商品の販路開拓に重点を置くこととしたことである。バンコクビジネスセンターと上海事務所を活用し、地酒や食品など比較的規模の小さい商談に対してもきめ細やかに支援するとともに、台湾、タイ、シンガポールを中心に旅行代理店向け商談会の開催や報奨旅行・教育旅行の働きかけにより誘客活動を強化することも盛り込まれた。この取組みの所管は、産業政策課、観光振興課に関するものである。国際マーケット・戦略課は解体したものの、売込みという営業的な活動が色濃く残っているものであると言えよう。

また、明確な目標数値も設けた。アジア向け輸出額を2015年の1,631億円から2020年には2,300億円とするとともに、アジア進出企業の現地売上額を現在の1.5倍にすることとした。

当時の輸出の状況をみてみよう。15年度の輸出額は1,959億円で、うち機械類・電気機器等が全体の28.7%(562億円)をしめる。続いて繊維関係が22.8%(447億円)であり、化学工業が16.2%(318億円)、卑金属および製品が11.5%(225億円)、光学機器等が10.1%(197億円)、プラスチックおよびゴムが9.1%(179億円)となっている。

⑤経済新戦略(2019)

今回の改訂は、人口減少や高齢化により福井県内の経済活動の縮小が懸念される中で、産業の持続的発展を推し進めるといふ地方創生の観点が前面に出ている。この経済新戦略の「1 福井県経済新戦略見直しの考え方」には、「これからは、労働者一人ひとりが生み出す付加価値を引き上げることが必要であり、このためには従来の産業の生産性向上に加え、新しいビジネスの創出や海外からの需要の取り込みが必要である」と記載されている。

この経済新戦略の特徴は、これまで海外との取引を行ったことのない小規模企業についても支援の対象となったことである。中国向け越境ECサイトに福井産品のプラットフォームを設置することを盛り込んだ。また、この経済新戦略では、2015年度版と同様、海外からの誘客強化のための売込み策と海外人材の呼び込み機能強化を記載しており、インバウンドと海外産業人材や留学生の確保についても引き続き

き重要な課題としていた。

輸出額の状況をみてみよう。19年の輸出額は2,080億円で、うち機械類・電気機器等が32.4% (545億円)、繊維が22.4% (375億円)、化学工業の生産品が14.7% (246億円)、プラスチックおよびゴムが12.3% (206億円)、光学機器等は11.6% (195億円)、卑金属および製品が6.7% (139億円)となっている。

経済新戦略策定後の20年度の事業をみてみよう。東アジアや東南アジアとともに、フランスへの販路開拓支援の事業がある。繊維や眼鏡、越前焼等の工芸品を中心に欧州への売込みを強化する策である。海外の販路開拓の対象エリアがさらに拡大している。

図表 6-2 国際市場の獲得に向けた福井県の政策

(1975年度)		
担当課	事業名	予算額(千円)
商工振興課	1975モスクワ・日本ファッション展への参加等	23,116
合 計		23,116
(1980年度)		
担当課	事業名	予算額(千円)
商工振興課	輸出見本市への参加	3,589
	貿易の促進(団体負担金)	5,140
	対岸貿易の促進	12,528
繊維課	市場開拓等事業 (繊維海外市場調査補助、海外見本市補助等)	9,000
合 計		30,257
(1985年度)		
担当課	事業名	予算額(千円)
商工振興課	輸出見本市への参加	4,253
	貿易の促進(団体負担金)	21,949
	対岸貿易の促進	4,680
繊維課	市場開拓等事業 海外見本市の開催および市場調査	4,000
合 計		34,882
(1990年度)		
担当課	事業名	予算額(千円)
商工振興課	県ニューヨーク事務所運営事業	58,444
	輸出見本市への参加	4,426
	貿易の促進(団体負担金)	8,953
	対岸貿易の促進	2,921
工業技術課	海外販路市場開拓推進事業	8,424
繊維課	海外繊維フェア事業補助金	6,000
	繊維製品輸出振興対策事業補助金	3,000
合 計		92,168
(1995年度)		
担当課	事業名	予算額(千円)
商工振興課	福井県ニューヨーク事務所運営事業	57,385
	福井県香港事務所運営事業	26,257
	地域経済国際化推進事業	10,150
	輸出見本市参加事業	3,739
	貿易促進事業	9,342
	対外貿易促進事業	14,364
	海外経済交流調査事業	5,917
	ロシア沿海地方研修生受入事業	2,034
	外国人研修生受入事業	9,557
	工業技術課	海外販路市場開拓推進事業
繊維振興課	海外繊維フェア事業補助金	7,000
	繊維製品輸出振興対策事業補助金	4,000
合 計		158,499

(2000年度)

担当課	事業名	予算額(千円)
商工振興課	県ニューヨーク事務所運営事業	40,292
	県香港事務所運営事業	32,284
	県ミラノ事務所運営事業	32,039
	県上海事務所運営事業	21,415
	海外経済情報網整備事業	357
	貿易促進事業	17,261
	地域経済交流促進事業	187
	対岸貿易促進振興事業	30,915
	中国浙江省経済交流促進支援事業	1,350
	日韓フェスティバル出展事業	3,172
	ジャパンフェスティバル2002出展事業	1,500
工業技術課	海外販路市場開拓推進事業	8,754
繊維振興課	海外繊維フェア事業補助金	7,000
	繊維製品輸出振興対策事業補助金	4,000
合 計		200,526

(2002年度)

担当課	事業名	予算額(千円)
産業政策課	県ニューヨーク事務所運営事業	40,292
	県香港事務所運営事業	32,284
	県ミラノ事務所運営事業	32,039
	県上海事務所運営事業	21,415
	海外経済情報網整備事業	357
	貿易促進事業	17,261
	地域経済交流促進事業	187
	対岸貿易振興事業	30,915
	中国浙江省経済交流促進事業	1,350
	日韓フェスティバル出展事業	3,172
	ジャパンフェスティバル2002出展事業	1,500
地域産業・技術振興課	海外販路市場開拓推進事業	4,800
		3,982
繊維・ファッション振興課	市場開拓事業	10,600
合 計		200,154

(2007年度)

担当課	事業名	予算額(千円)
地域産業・ 技術振興課	繊維産業自主企画海外商展会支援事業	7,581
	海外販路市場開拓推進事業	4,000
	眼鏡産業中国マーケット開拓支援事業	1,000
国際・マーケット 戦略課	貿易促進事業	14,561
	中国経済交流促進支援事業	1,200
	海外事務所運営事業	50,976
	東アジア海外事務所機能強化事業	4,713
	東アジア販路開拓事業	8,778
合 計		92,809

(2015年度)

担当課	事業名	予算額(千円)
産業政策課	ふくい貿易促進機構運営事業	56,102
	ふくいバンコクビジネスサポートセンター運営事業	26,164
地域産業・ 技術振興課	海外販路販路獲得フォローアップ事業	4,900
	「ふくいの工芸品・食」商展会・フェスタ開催事業	3,982
	産地ブランド向上支援事業	4,000
合 計		95,148

第6章 福井県における国際市場の獲得に向けた政策の変遷

(2020年度)

担当課	事業名	予算額(千円)
産業政策課	ミッション型海外事務所によるフランス販路開拓支援事業	8,495
	ふくい貿易促進機構運営事業	31,168
	ふくいパンコタビジネスサポートセンター運営事業	36,105
	県産品の輸出拡大事業	11,608
	中国における福井プロモーション強化事業	6,416
産業技術課	海外販路販路獲得フォローアップ事業	4,000
合 計		97,792

※2010年度は国際・マーケット戦略課は観光営業部であるため、当該事業概要には事業項目がない。

出所：商工労働部事業概要

図表 6-3 2000年以降の福井県の国際産業政策の変遷

	東アジア・マーケット開拓戦略プラン (2004)	東アジア・マーケット開拓戦略プラン (2007)	経済新戦略 (2010)	経済新戦略 (2015)	経済新戦略 (2019)
特徴	ターゲット(市場・顧客)の明確化	ターゲット(市場・顧客)の拡大 戦略から戦術へ	施策の細分化 (よりきめ細やかな対応)	ターゲット(顧客)の拡大 (多くの既存輸出企業が対象) インバウンド施策の追加	ターゲット(顧客)の創造 (県内企業の輸出促進) インバウンド施策の充実 ブランド発信強化
対象市場	中国	中国・韓国・台湾・ASEAN諸国	中国・韓国・台湾・ASEAN諸国	中国・韓国・台湾・ASEAN諸国	中国・韓国・台湾・ASEAN諸国
対象産業 対象分野	繊維・眼鏡 業界支援から個別企業支援へ	繊維・眼鏡・機械・電機・化学 農産物	繊維・眼鏡・機械・電機・化学 農産物	酒・食品・伝統工芸品の追加	介護・美容・メンテナンス・清掃等 の追加
対象企業	中国立地企業 販路開拓挑戦企業 販路開拓期待企業	大企業・中堅企業	大企業・中堅企業	小規模輸出企業 (既存対象に追加)	輸出実績のない小規模企業 (既存対象に追加)
施策 (特徴的なもの)	中国等の展示商談会に合わせた 企業のPR活動やマッチング支援等	ビジネスリスクへの対応	進出段階別の支援プログラム 敦賀港・福井港の活性化	小さな商談への対応策 東南アジア等からの誘客策	越境EC施策

おわりに

ここまで、1950年代から2010年代までを振り返り、福井県における国際市場の獲得に向けた政策がどのように展開されてきたのかについて、特に2000年代以降は産業・経済振興に関する行政計画に着目しながら確認してきた。ここまですべてをまとめてみよう。

(1) 戦後直後からの国際市場の獲得に向けた政策の展開

振り返ると、福井県は、戦後直後から、繊維製品の輸出に向けて海外への販路開拓を施策として展開しており、国際市場の獲得に向けた政策を講じている。その意味では、大谷の言う経済交流の端緒が戦後すぐに生じていたものということができよう。先に述べたとおり、福井の繊維産業のビジネスモデルは、賃織という下請ビジネスであり、製造事業者の多くにとっては市場の動向に興味関心を持たなくても安定

的な商売が可能であった。それでも繊維産業は、一時期は福井県の鉱工業生産額の約4割を占めるなど（1946年）、重要な産業であり、かつ、輸出においても大きな地位を占めていたために、福井県は、県内の業界団体（組合等）を支援し、海外への販路開拓を積極的に推し進めたと推察される。この販路開拓は、業界を通じた支援であり、当時の中小企業政策のパラダイムに沿っている。90年以降は、日本製品の眼鏡フレームの約95%を産出する地場産業についても国際市場の獲得に向けた政策の展開を開始した。

（2）業界支援から個別企業支援へ

福井県は、2004年の東アジア・マーケット開拓戦略プランを策定した。国際市場の獲得に向けた産業政策を計画としてまとめ上げたものとして注目できる。この計画では、支援の対象を業界から個別企業に転換していくことを明記している。これは、我が国の中小企業政策の転換とも関連している。東アジア・マーケット開拓戦略プランは、福井県の国際市場の獲得という産業政策において、この中小企業政策の転換に呼応し、やる気のある個別企業を応援するという明確な意思を示した計画と言えよう。

（3）対象業種や対象エリアの拡大へ

東アジア・マーケット開拓戦略プランを策定した2004年から最新の経済新戦略を策定した2019年までの15年の間に、支援対象となる産業は繊維・眼鏡産業から、製造業・農林水産業・サービスにまで拡がり、エリアも中国一国から東南アジアまでが対象となった。2020年度には、福井県は民間企業への業務委託方式でパリ事務所を開設している。

東アジア・マーケット開拓戦略プランは、ターゲットを明確化するなど、より民間の経営戦略に準じたアプローチに基づき策定している。福井県行財政構造改革プログラム（2004）は、地方分権改革の中での行財政構造改革の進め方として「行政経営」に着目し、ニュー・パブリック・マネジメントに基づくマネジメントシステムを構築するとしており（p.25）、選択と集中でまとめあげたこのプランは、地方分権改革の流れに基づいた計画といえることができる。

その後、新版東アジア・マーケット開拓戦略プランや経済新戦略の策定のたびに、対象業種や対象エリアは拡大に向かう。一つは、新基本法に基づき、やる気のある個別企業支援に舵を切ったことにより、業界として組織化された産業から業界団体のない企業などについても支援できる政策基盤ができたこと、もう一つは、地方分権改革により自治体に独自政策を推し進めることができる政策基盤ができたことが要因であろう。今後は、対象業種や対象エリアに加え、支援方法についても拡大していくことが考えられる。

以上、福井県の国際市場の獲得に向けた政策の変遷についてみてきたが、こうしてみると、今後の国際市場の獲得に向けた政策を実践するうえで、どこまでを守備範囲とすべきかという行政の外延が課題となる。

国際市場の獲得に向けた産業政策は地域産業政策の一部である。では、地域産業政策とは何だろうか。河藤(2008)は、「地域産業政策」とは何かという基本的な点について理解をするためには、「産業政策」と「地域政策」についての理解がまず必要となるとする。そして、「中小企業政策」との関係も重要であり、これら3つの重要な要素の相互関係のなかで「地域産業政策」という概念が具体的な姿を見せてくるとする(p.11)。では、「産業政策」とは何か。伝統的には、市場の失敗に対する政策的介入であるとする⁵。具体的には、独占の排除、幼稚産業の育成、研究開発・技術進歩の奨励などである。旧基本法の理念に近いと考える。次に、河藤(2008)は、「地域政策」とは、まちづくり、環境、文化、市民活動など多岐の分野について、住民の福祉向上という共通目的のために横断的・総合的に取り組まれるものであるとする(p.11)。「中小企業政策」については、先に述べたとおりである。

地域産業政策が学術的にこのような三つの概念の集合体とすると、産業政策の概念は、実務上は中小企業政策における旧基本法の概念に近く、地域産業政策の理論的背景がまだ固まっていないようにみえる。さらに国際市場の獲得に向けた産業政策は、この三つの概念に「国際政策」が関わってくる。この関わりは、例えば国際市場の獲得に向けた産業政策は、中小企業政策担当部門が行うのか国際政策担当部門が行うのかなど、自治体の組織のあり方にも影響が出てくる。今後、理論面での多くの議論が望まれる。

さらに政策能力の向上も必要である。清成(1986)は、自治体の地域産業政策の策定ノウハウについて、総じて蓄積不足は否めないとする(p.6)。この指摘は、1980年代のものであり、その後の地方分権改革の推進により、自治体の政策形成能力も向上しつつある。しかしながら、それでも地域独自の産業政策を立案しようとする際の問題点として、梅村(2019)は、①「公」である自治体が「産業」という分野のどの範囲までを政策の対象とすべきかの判断が難しいこと、②独自政策を施行する際の財源のほとんどが一般財源となり、財政状況が切迫する自治体にとって財源確保は難しいこと、③自治体における産業分野を所管する職員数が元々少ないことから、産業に精通している職員の育成に課題があること、を指摘しており(p.10-11)、清成の指摘は、今なお有効であると考えられる。本章におけるここまでの議論によって、地域産業政策は、国の産業政策や中小企業政策における制度的な文脈と、地域のニーズや政策資源の配分可能性のバランスの中で意思決定できると考える。このことを参考に、特に国際市場の獲得に向けた産業政策の展開において具体的にどこまでを領域として実施していくのかを検討しようとするとなりに難しい。

例えば、この便益を誰が受けるのかを吟味したとき、自治体に存在する企業のうちのどれほどが対象となるのかという視点が重要になる。次に、その支援方法として、例えば販路開拓という国際市場の開拓に向けた産業政策による展開が正しいかという課題がある。企業がどの地域にどのような販路を持つかの戦術を策定できる人材の育成や、競争優位性の高い技術の開発といったものに政策資源を投入するほ

5 産業構造審議会でも検討中の「経済産業政策の新機軸」においても、現在の経済産業政策の理念的根拠として「市場の失敗」の是正、幼稚産業の保護が記載されている。

うが、結果的に企業の国際市場の開拓につながり、企業経営における付加価値の向上につながるという考え方もできる。国際市場の獲得に向けた産業政策をどのように定義し、どれだけの政策資源を投入していくかは、各自治体の政策立案の現場で、また、政策立案担当部局と財政担当部局が予算折衝の場で切磋琢磨し、多くの議論を重ね実践しているところである。それに加えて、研究者や現場の政策担当者等が加わり新たな知見を見出していくことも必要である。その意味では、本調査研究の意義もある。こうした取組みが今後さらに進んでいくことを期待したい。

【参考文献】

- 梅村仁(2019)『自治体産業政策の新展開—産業集積の活用とまちづくり的手法—』ミネルヴァ書房
- 河藤佳彦(2008)『地域産業政策の新展開—地域経済の自立と再生に向けて—』文眞堂
- 清成忠男(1986)『地域産業政策』東京大学出版会
- 経済企画庁編(1957)『年次経済報告』
- 経済産業省(2021)『経済産業政策の新機軸—新たな産業政策への挑戦—』
- 社団法人福井県繊維協会(2000)『五十年史』
- 高田亮爾(2009)「中小企業政策の歴史と課題(Ⅰ)」流通科学大学論文集—流通・経営編—第22巻第1号41—60頁
- 土田誠(1985)『織物ふくい戦後史』福井新聞社
- 長谷川秀男(1998)『地域産業政策』日本経済評論社
- 福井県『福井県職員録』(各年版)
- 福井県(2004)『福井県行財政構造改革プログラム』
- 福井県経済新戦略検討会議(2010)『福井経済新戦略』福井県
- 福井県経済新戦略推進本部(2015)『福井経済新戦略(改訂版)』福井県
- 福井県経済新戦略推進本部(2019)『福井経済新戦略』福井県
- 福井県産業労働部(2002)(2007)(2015)(2020)『産業労働部事業概要』福井県
- 福井県商工労働部(1975～2000)『商工労働部事業概要』福井県
- 福井県(2007)『新版 東アジア・マーケット開拓戦略プラン—成長する東アジア市場でのビジネス展開—』
- 福井県(2004)『東アジア・マーケット開拓戦略プラン—中国市場での販路開拓—』
- 福井県編(1998)『図説福井県史』福井県
- 福井県編(1994)『福井県史 通史編5(近現代一)』福井県
- 福井県編(1995)『福井県史 通史編6(近現代二)』福井県
- 福井県・日本貿易振興会・福井県貿易振興協議会(1970～2010)『福井県の貿易』福井県・ジェトロ福井貿易情報センター・福井県貿易振興協議会
- 福井県・日本貿易振興会・福井県貿易振興協議会(2011～2020)『福井県の貿易』ジェトロ福井貿易情報センター
- 松島茂「中小企業政策の変遷と今後の課題」『日本労働研究雑誌』649号4—13頁

第7章

地方都市における国際市場に向けた地域産業政策の可能性 ～コロナ禍の克服とJIAMの活用～

和歌山市 産業部 産業政策課 **高垣 秀康**

地方都市における国際市場に向けた地域産業政策の可能性 ～コロナ禍の克服とJIAMの活用～

和歌山市 産業部 産業政策課 高垣 秀康

はじめに

基礎自治体にとって、国際市場に向けた地域産業政策（以下「国際的地域産業政策」という。）は、空間的領域をはるかに超える事業である。それゆえ、人的にも金銭的にも負担が大きい。

藤原（2018）は、国際的地域産業政策の柱となる産業クラスターの地理的範囲としては市町村レベルでは小さいと指摘（p 9）し、「国際見本市への出展」や「上下水道事業の海外展開」（水ビジネス）は都道府県レベルの広域自治体や比較的余力のある大都市自治体が一般的であると述べている（p74、p98）。指定都市や特別区を除く基礎自治体においては、国際的地域産業政策の実施に困難が伴うことを示しているといえる。

他方、藤原編（2019）は、佐賀県唐津市の事例を挙げ、人口100万人の大都市に比して不利と想定される小規模の自治体においても、戦略的な取組によって地域の競争力を高めることで、国際的地域産業政策による経済的・社会的イノベーションの創出は可能であるともしている（p61）。

企業にとって、立地場所によって得られる恩恵に差が生じることは、市場原理に基づく資本主義社会において公平ではない。人口減少に伴う国内市場の寡少が問題となるのは、全国どこでも同じである。都市の規模に係る問題を放置しておけば、自治体間格差はますます広がってしまう。大都市以外の基礎自治体、特に地方都市（本章では中核市から人口約10万人以上の都市を想定することとする。）レベルの自治体は、格差を埋める努力が必要である。

かといって、地方都市が、予算額や人員数で大都市と張り合うことは不可能である。加えて、国際的地域産業政策は、多くの地方都市にとって知識やノウハウの蓄積がない新分野であると言ってよい。また、2020年に始まった新型コロナウイルス禍は、国際施策をさらに困難なものとし、行政が内包する問題を浮き彫りにしている。

このような環境において、政策成果の最大化を図るためには、「ヒト・モノ・カネ・情報」の限られた経営資源のうち、コントロール可能な「ヒト」の質を底上げするしかない。地方都市にとって、大都市と対等に渡り合える専門性と国際性を備えた職員の育成こそが、自治体間競争下における国際的地域産業政策の実施にあたって優先的に取り組むべき方策である。

本章では、筆者が勤務する和歌山市の国際的地域産業政策を地方都市の一事例として紹介しながら、コロナ禍がいかに組織や事業に影響を及ぼしたかについて述べる。加えて、アフターコロナの時代に向け、専門性・国際性を備えた職員育成の効果的な方法として全国市町村国際文化研修所（JIAM）の活用について考察する。

1 和歌山市の概要と産業の特徴

(1) 和歌山市の概要

和歌山市は和歌山県の北部、大阪府との府県境に位置する(図表 7-1)。市域は東西約29 km、南北約17 km、総面積は208.85km²で、人口は約35万人と県全体の人口(約90万人)の約4割が集中する県庁所在地である。1997年4月に中核市に移行し、県内における政治・経済・文化の中心的役割を担ってきた。

江戸時代は、徳川御三家の一つとして栄え、幕末には約9万人の人口を擁する全国8位の近世都市であった。明治期には、いち早く1889年に市制施行し、綿ネル、捺染、木工、皮革などが地場産業として発達した。

戦後は、軍需工場から転換した鉄鋼、化学などの重化学工業を中心とした産業が発展し、軽工業中心の旧来型地場産業との二極に特化した産業構造が形成された。この時期は人口も増加を続け、1980年代半ばには40万人を超え、ぶらくり丁と呼ばれる繁華街を中心に賑わいの絶えない街となった。

図表 7-1 和歌山市の位置とシンボルの和歌山城



出所：筆者撮影

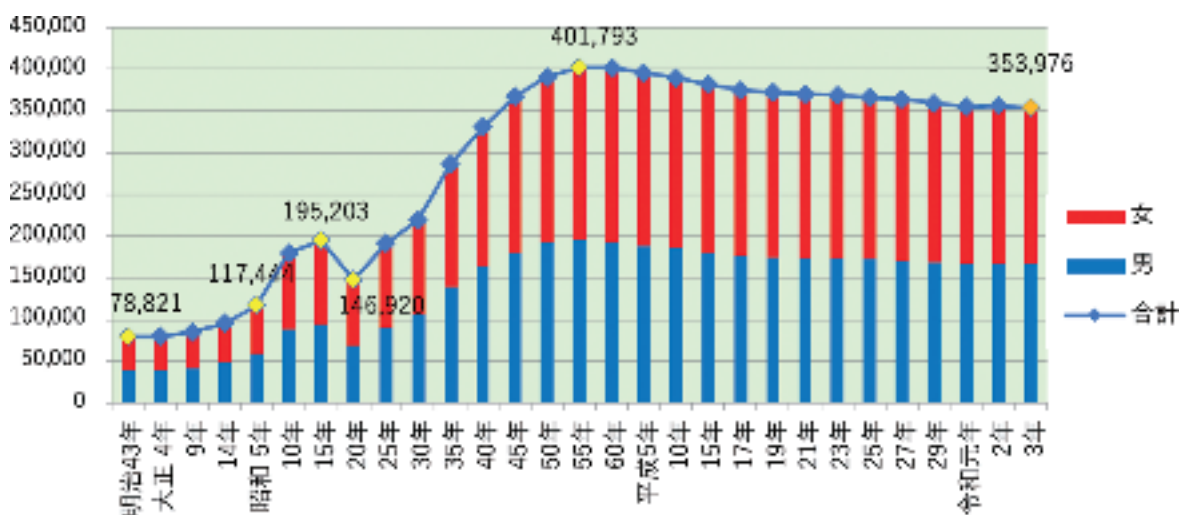
ところが、その後人口は急激に減少する。少子化による自然減だけでなく、進学就職時における若者の市外転出等による社会減が、全国平均を上回るスピードで進んでいった。

これを食い止めるため、市は2010年代半ばから大学や企業の誘致をはじめ、中心市街地の再開発、立地適正化計画に基づく「多極型のコンパクトなまちづくり」、子育て施策の充実等の対応策を矢継ぎ早に講じることとなる。その結果、2019年には若者の転出抑制や子育て世帯の流入などにより¹(小澤、2021、p12)、45年ぶりに社会増となるなど一定の成果を挙げたかに見えた。

1 小澤(2021)は、2017年～2020年における20代～40代の子育て世代の社会減が大きく改善していることや、「まちなか」の小中学校の児童数増加のデータを示し、「まちなかでの教育環境向上施策が子育て世代をはじめとするまちなか居住の促進に寄与」したとも述べている(p12)。

しかし、その後コロナ禍の影響等も相まって、2020年には再び社会減に転じ、現在も人口の減少に歯止めはかかっていない(図表 7-2)。国立社会保障・人口問題研究所の推計(2018)によると、和歌山市の人口は、2040年には308,663人、2045年には296,577人と30万人を割り込む予想となっている。

図表 7-2 和歌山市の人口推移

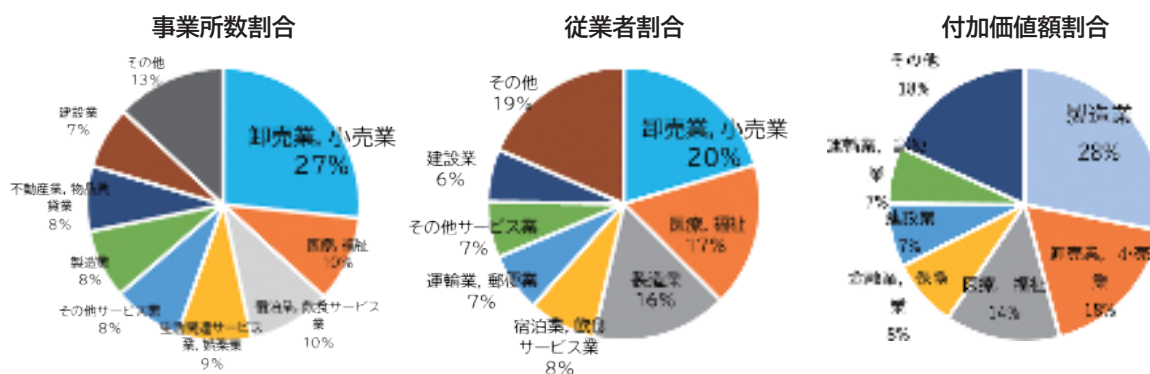


出所：和歌山市「令和4年度わかやまし産業ファイル」(2022)

(2) 和歌山市の産業

現在の和歌山市の産業は、事業所数や従業者数で卸売業・小売業等の第3次産業の比率が高いものの、付加価値額では製造業の占める割合が最も高い。域外から資金を稼ぐ製造業と、雇用を創出し日常生活に密着する卸売業・小売業が、市の経済を支える構造となっている(図表 7-3)。

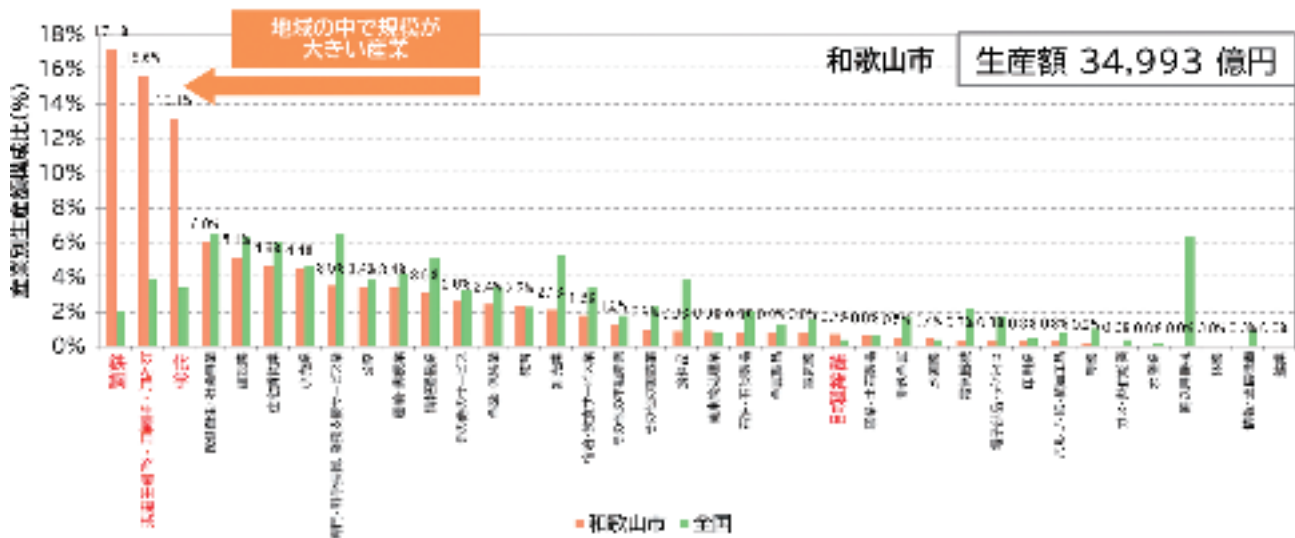
図表 7-3 和歌山市の産業割合



出所：平成28年経済センサス活動調査

産業別生産額構成比を見ても、製造業は、鉄鋼、はん用・生産用・産業用機械、化学の規模が突出して全国平均を上回っており、市内の付加価値の多くを生み出している。他方、製造業以外の業種は、大半が全国平均を下回っており、製造業に傾斜した都市であるといえる(図表 7-4)。

図表 7-4 産業別生産額構成比



出所：地域経済循環分析用データ(2018年)(環境省) <https://www.env.go.jp/policy/circulation/index.html> を加工して作成

一方、製造業の中でも、戦前からの地場産業である繊維・木材・皮革などは、生産設備の老朽化、若年労働力・技能労働力の低下による後継者不足で厳しい経営を余儀なくされている。これについて、2016年に策定された和歌山市産業振興ビジョンは、「地場産業は、基礎素材・中間財生産のウェイトが大きいため、完成品に比べて十分な付加価値や認知度が得られていない」と分析している(和歌山市、2016、p32)。

また、同ビジョンでは、和歌山市における産業全体の弱みとして「開業率の低さ」や「サービス産業(小売業等)の労働生産性の低さ」を挙げ、10年間の計画期間を立てて、「創業支援」、「サービス産業の生産性向上」、「農林水産業の6次産業化の促進」、「観光資源の創出」など今後の産業振興策の方向性を示している。国際的地域産業政策については、海外での知名度向上のための「自社ブランドの創出」、「販路開拓支援」のほか、「外国人への誘客活動の強化」に取り組むと言及している。

なお、同ビジョンは、策定にあたって有識者や地元企業経営者による産業戦略会議を4回にわたり開き、その議論の内容を反映させたものとなっている²。

2 和歌山市の国際的地域産業政策

(1) 和歌山市における国際施策の変遷

戦後の自治体国際施策は、1950年代の都市間交流に始まると言われる。米大統領・アイゼンハワー(在位1953～61)が提唱した市民外交による国家構想によって、50年代後半から姉妹都市提携が各地で進んだ³。

² 産業戦略会議の委員には、地元出身の元官僚や地元企業の代表取締役、有識者(デービッドアトキンソン氏(小西美術工藝社)など)が就いている。また、初回開催時には富山和彦氏((株)経営共創基盤)による基調講演が開かれた。

³ 日米姉妹都市協会 HP (<https://jussca.org/about-jussca/>) 2022年12月14日閲覧

和歌山市も、1961年に米国カリフォルニア州のベイカースフィールド市と最初の姉妹都市提携を結んだ。日本の海岸都市と締結を決めたベイカースフィールド市から商社を通じて和歌山市に照会があったことがきっかけである。

その後、海外との往来が身近になり、全国的に米国以外の地域とも締結の動きが進む。和歌山市は、カナダのリッチモンド市(1973年)、韓国濟州市(1987年)と姉妹都市提携を結んだほか、中国山東省の濟南市(1983年)とは友好都市提携を結んでいる(図表 7-5)。

また、姉妹都市・友好都市以外にも、台湾・台北市と「和歌山市と台北市との交流促進に関する覚書」を締結(2017年)したほか、近年は市内にある雑賀崎(さいかざき)地区と景観が似ているという縁で、イタリアアマルフィ市とも積極的な交流を行っている。

各都市とは、首長や議会議員だけではなく、教育・文化・スポーツ等に関わる各団体の往来を通じて、長年交流を続けてきた。しかし、施策の観点から見ると、そのほとんどが友好親善の域を超えるものではなく、互いの経済メリットを念頭に入れた戦略的な交流(国際的地域産業政策)は、まだ始めて日が浅いというのが実情である。

図表 7-5 和歌山市の姉妹都市・友好都市

都市名	国名	人口	面積	姉妹・友好都市締結年
ベイカースフィールド	米国	389,007人	387.9 km ²	1961年 7月 14日
リッチモンド	カナダ	222,945人	129.606 km ²	1973年 3月 31日
濟南	中国	8,908,700人	10,244 km ²	1983年 1月 14日
濟州	韓国	507,652人	978.7 km ²	1987年 11月 12日

出所：和歌山国際姉妹都市親善協会「We Are Friends」(2021)を基に筆者作成

(2) 長期総合計画と国際戦略の推進

和歌山市の国際的地域産業政策の本格実施は、長期総合計画が契機となっている。2017年度から始まった現行の第5次長期総合計画における政策「国際交流の推進」の項目において、友好親善の視点だけでなく、産業振興や観光振興の視点を加えた施策「国際戦略の推進」を初めて盛り込んだ(図表 7-6)。2020年に予定されていた東京五輪の開催を呼び水に、関西国際空港に近い地の利を生かして海外の活力を取り込み、市の経済成長に繋げていこうという意図を反映したものである。

「取組方針1 国際戦略の策定」は、産業まちづくり局(当時)内に立ち上げた「国際戦略ワーキングチーム」を幹部職員グループと担当職員グループに分けて作業が行われた。担当職員グループによる企業や金融機関、各種団体への聴き取り、空港・税関等に対する調査、そして幹部職員グループによる検討を経て、最終的に「姉妹都市、友好都市を含む都市間交流の推進」、「外国人観光客の誘客拡大」、「産業の海外展開」の3本を国際戦略の柱に据えた。

「取組方針2 海外展開の促進」は、当初産業政策課産業政策班が暫定的に各課の関連事業に係る進捗状況などを管理していたが、2019年に専門組織として国際交流課に国際戦略班を新設。以降国際戦略の

図表 7-6 長期総合計画における「国際戦略の推進」

分野別目標 1 安定した雇用を生み出す産業が元気なまち 施策 1-5-2 国際戦略の推進		政策 1-5 国際交流の推進	
めざす 10年後の姿	海外において和歌山市の魅力や地場産品が国際的に評価され、市内産業の発展や経済の活性化につながっている。		
取組方針 1 国際戦略の策定	ものづくり産業や農林水産物、加工品、海外誘客など、分野別にターゲットとなる国・地域を定めた国際戦略を策定します。		
取組方針 2 海外展開の促進	関係機関との連携を強化し、企業等の国際競争力のある商品づくり、販路拡大、人材育成を支援するとともに、本市の魅力や海外に積極的に発信し、観光誘客や地場産品の輸出拡大を図ります。		
まちづくり指標		基準値 (H27年度)	目標値 (H38年度)
主な販売先を「海外」としている市内製造業の割合		1.5%	2.6%
観光消費額 (外国人)		2,932 百万円	8,277 百万円

出所：和歌山市「第5次和歌山市長期総合計画」を基に筆者作成

3本柱を基に同班が中心となって各課と連携しながら事業を推進している。

なお、2020年に策定された「第2期和歌山市まち・ひと・しごと創生総合戦略」にも、第1期にはなかった「国際戦略の推進」を長期総合計画とほぼ同じ内容で盛り込み、それに合わせて「新技術の活用と海外展開の支援による産業振興」と称した地域再生計画を立てている。

同計画では、現状の課題として「海外の需要を取り込むことにより収益増加につながるにもかかわらず、海外展開のきっかけがない、資金面で問題がある等の理由でその機会を逃している。その結果、市内の多くの優れた製品や地場産品が海外から十分な評価を得るには至っていない。また、海外との接点が少ないために、自社の商品が海外の消費者にとってどの程度の需要があるのか把握できていないという問題もある」と指摘している(p1)。

そのうえで、海外展開・販路拡大の積極的支援に取り組むこととし、その成果目標を次のとおり掲げた(図表 7-7)。

図表 7-7 地域再生計画におけるKPI

KPI	事業開始前 (現時点)	2020年度 増加分	2021年度 増加分	2022年度 増加分	KPI増加分 の累計
本市の支援を通じて新たに海外販路開拓をし、売上を増加させた企業数(件)	0	4	5	6	15

出所：和歌山市「地域再生計画」(2020)

(3) 国際的地域産業政策の取組

長期総合計画の「取組方針 2 海外展開の促進」において、国際戦略 3本柱のうち国際的地域産業政策にあたる「外国人観光客の誘客拡大」、「産業の海外展開」として取り組んでいる事業には、次のようなものがある(図表 7-8)。

図表 7-8 和歌山市の主な国際的地域産業政策

項目	取組の概要
外国人観光客の誘客拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・ターゲティングに基づく観光誘客 ・クルーズ船誘致及びおもてなしの実施 ・多言語観光ウェブサイトの充実 ・交流都市との関係を活かした観光誘客
産業の海外展開	<ul style="list-style-type: none"> ・交流都市との関係を活かした海外展開・販路拡大支援 ・海外展開向けの費用補助（ビジネスチャンスの創出支援） ・関係機関と連携した輸出支援 ・国際戦略専門員の活用 ・地域産品や優れた技術の周知支援 中央卸売市場の国際化 <ul style="list-style-type: none"> ・中央卸売市場海外販路開拓支援（勉強会・商談会） ・JETRO 輸出プロモータの支援 ・海外でのテスト販売と市場水産物のPR

出所：和歌山市広報資料等を基に筆者作成

各事業の概要は次のとおりである。

①クルーズ船誘致及びおもてなしの実施

市内には、国際拠点港湾である和歌山下津港がある。「国際戦略の推進」以降では、2019年に例年入港していた「ばしふいっくびいなす」に加えて、初めて「ダイヤモンド・プリンセス」が寄港した。

当日は、中央卸売市場による販売・せり体験や、和歌山城でのイベント開催、合気道演武等を含む市民の見送りなど「おもてなし」が行われた。

しかし、2020年以降は、コロナ禍の影響でクルーズ船の入港はない。

②多言語観光ウェブサイトの充実

「my secret wakayama」というウェブサイトを運営し、市内の観光名所やグルメ、宿泊情報などを多言語で提供している。周辺市町村とも連携し、市外コンテンツの紹介も行うなど充実に努めている。

③交流都市との関係を活かした観光誘客・海外展開・販路拡大支援

「国際戦略の推進」以後、姉妹・友好都市等の交流都市との関わりについて、物産・観光のPRや市産品の販路開拓を目的とした経済的観点を取り入れた。不確実性の大きい新たな都市とではなく、インクリメンタリズム（漸増主義）による政策決定により、実績ある都市との経済交流の道を選んだ。

具体的には、これまで次のような商談会の開催やブース出展を行っている（図表 7-9）。

姉妹都市のうち、リッチモンド市が経済交流の中心となっているのは、リッチモンドの商圏が大きいことが理由である。隣接するバンクーバーは、カナダ最大の商業都市であり、日本からの移民も多いことから、日本製品に対する関心も高くなっている。商談会に参加した日本酒メーカーの商品は、現地でも人気が出て販路も拡大しているという。

一方、2022年の台北では、事業者は参加せず、国際交流課の職員が市内各事業所を訪問し、企業から提供を受けた物産を持参して、ブース出展した。帰国した職員のフィードバックを受けた事業者からは、次

図表 7-9 和歌山市が開催・参加した主な商談会等

年月	内容	成果
2019年 2月	リッチモンド市で第1回和歌山市産品商談会開催	2社商談成立
2019年 10月	リッチモンド市で第2回和歌山市産品商談会開催	1社商談成立
2022年 12月	台北市の「配州庵創建記念事業」にブース出展	5社の商品の展示・ 飲食等によるPR実施

出所：和歌山市国際交流課への聴取を基に筆者作成

年度以降の事業継続要望や新たな出品希望に加え、「アジア圏への展開意欲が高揚した」といった好意的な意見が多かったという。担当職員の活動が直接成果に結びついた好事例と言える。

④海外展開向けの費用補助

2017年度から「和歌山市ビジネスチャンス創出支援補助金」という名称で実施している。補助金はいくつかの種類に分かれるが、海外販路開拓事業に係るものは、中小企業者が国内・海外及びオンライン見本市等に自社製品を出展する場合に、補助対象経費の半額（上限額70万円）を交付するものがある。

近年は、コロナ禍の影響で見本市自体が中止されるケースが相次ぎ、海外販路開拓事業の補助は少ない（年間1件程度）。コロナ前は約5件の申請があった。それでも国内販路開拓事業に比べるとその数は少ない。

⑤関係機関と連携した輸出支援

2017年度に「トライアル輸出」を目的に、『農水産物・食品輸出セミナー&相談会』を日本政策金融公庫和歌山支店と共催で開催した。11社が参加し、同公庫と提携する商社とのマッチングを図る商談会も開いている。

また、中長期的な海外販路開拓や外国資本の呼び込みをにらみ、ジェトロ和歌山貿易情報センターに対する負担金（年160万円）を毎年支出している。

⑥国際戦略専門員の配置

英語が堪能な貿易アドバイザーの資格を持つ会計年度任用職員を2018年に採用し、国際交流課に配属した。以来、業務知識を活用して、市内企業の海外展開の掘り起こしや、姉妹都市であるリッチモンド市などの相手先と、折衝・交渉などを行っている。

⑦地域産品や優れた技術の周知支援

「チャレンジ新商品認定事業」として、市内の中小企業者（法人・個人）が開発した新商品のうち、優れたものを市が認定し、PR等の支援を行っている。毎年5件（5商品）程度の認定を行っており、ブランド化による販路開拓を後押ししている。

⑧中央卸売市場の国際化

中央卸売市場は、市が開設する市場である。2018年に、ジェットロ和歌山、関西・食・輸出推進事業協同組合と連携し、農水産物・食品等の輸出に意欲のある事業者を対象としたセミナーや輸出相談会を開いた。

また、場内事業者向けに輸出チャレンジ補助金制度を策定し、新たな販路の開拓に取り組んでいるほか、2021年には、ドン・キホーテ等を運営するPPIHグループの民間団体であるPPIC(パン・パシフィック・インターナショナルクラブ)と連携して、市内の卸売、仲卸事業者とともに、海外4地域(タイ、シンガポール、香港、台湾)でのテスト販売と市場水産物のPRを行っている。

(4) コロナ禍と国際的地域産業政策への影響

「国際戦略の推進」に取り組み始めた2017年から2019年にかけて、和歌山市の国際的地域産業政策は、地方都市としては意欲的に展開されたと言える。

しかし、2020年以降、活動が大幅に鈍化している。図表 7-10と図表 7-11は、国際化推進事業の事務事業評価と施策評価の内容であるが、施策評価では、管理部門が全て「あまり進んでいない」と評価しているほか、国際戦略の推進に関しては、所管部すら進んでいないとしている。また、図表 7-7で示したKPIも達成できていない。

図表 7-10 国際化推進事業・事務事業評価(2021年度)

	指標	単位		H30	R1	R2
活動指標	姉妹都市等での物産・観光PRなどの回数	回	目標値	3	4	4
			実績値	3	4	0
			達成度 (%)	100%	100%	0%
成果指標	姉妹・友好都市及び交流がある都市に輸出できた事業者数(累計)	社	目標値	1	3	3
			実績値	1	2	2
			達成度 (%)	100%	66%	66%

出所：和歌山市「令和3年度事務事業チェックシート」

図表 7-11 施策評価(2021年度)

No.	施策名	一次評価 (所管部)	二次評価 (管理部門)
①	観光客受入体制の整備	B	C
②	観光客の誘致	B	C
③	国際交流の推進	B	C
④	国際戦略の推進	C	C

出所：和歌山市「令和3年度和歌山市行政評価報告書」p 4

このような事態に陥った大きな要因は、何と言ってもコロナ禍である。その影響が、直接的・間接的に国際的地域産業政策の停滞を招いた。商談会は軒並み延期となり、インバウンドも激減した。世界中が混乱する中、市においても全庁的に臨時・緊急業務の対応に追われた。

このことはやむを得ないものとして、アフターコロナの時代が到来したときに、いかにこれらの事業を再興・発展させることができるかが今後の課題である。しかし、現状を客観的に見ると、コロナ前と同等あるいはそれ以上の国際的地域産業政策を実行するには、以下に示す行政特有の高いハードルを乗り越えていかなければならない。

①職員数の減少

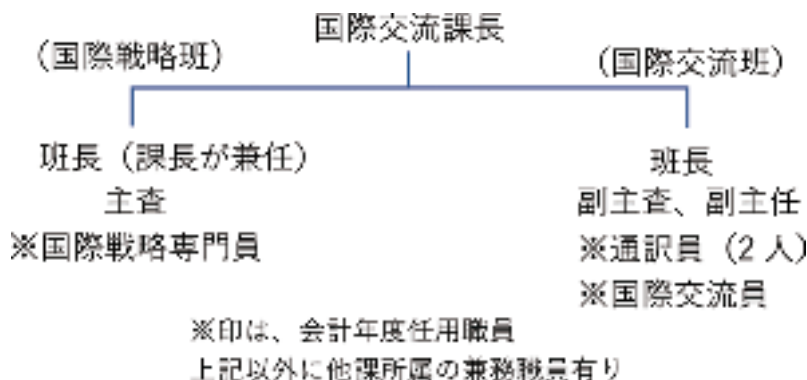
コロナ禍の間に、業務減少を理由として国際交流課の職員は削減された。コロナ前から実質正規職員3人が減員となり、国際戦略を担う職員は、課長を含めて正規職員2人と会計年度任用職員1人の3人となった(図表 7-12)。

市全体の職員数も行財政改革実施計画の履行によって減少を続けており、2010年と比較すると、約1割にあたる350人が削減されている(図表 7-13)。民間企業で言えば、製造業の大企業1社が撤退したレベルの雇用消失である⁴。

さらに、2021～2022年度は、コロナ対応に係る保健所業務やマイナンバーカード取得業務の応援が日常的に入り、本来業務の遂行もままならない状態であった。いわゆる冗長性のない組織の脆さが表れた事態が生じていたといえる。

しかし、職員数の合理化・効率化の流れはアフターコロナの時代も変わりそうにない。一旦減員された国際交流課の職員も、国際戦略に対する選択集中の強い政治意思が再び示されなければ、増員は難しい。今後は現体制を所与として最善を尽くす策を考えていかなければならないであろう。

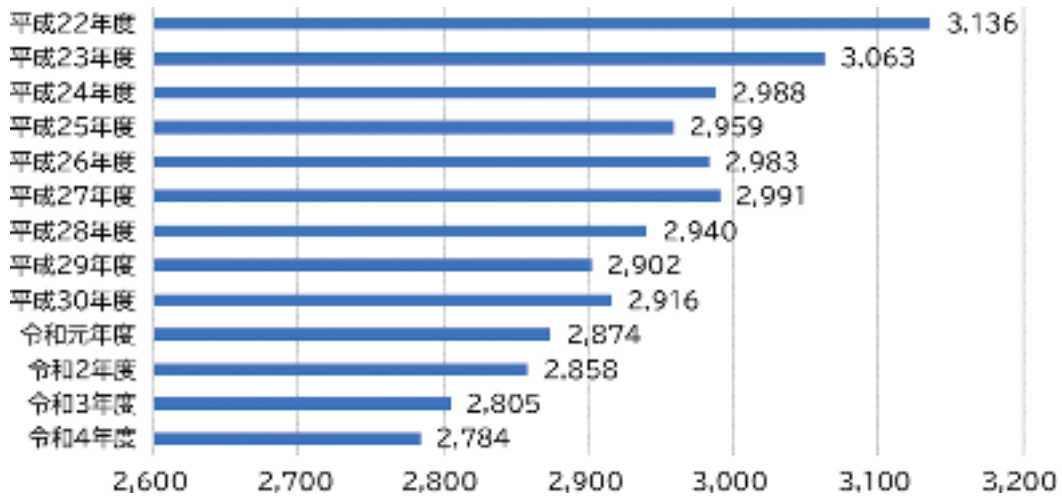
図表 7-12 国際交流課の体制(2022年度)



出所：筆者作成

⁴ 中小企業基本法の定義では、製造業の場合、常時雇用300人以下が中小企業の定義の一つとなっている。また、同期間に和歌山県庁も700人以上職員が減少しており、あわせると1,000人以上の雇用減となっている。

図表 7-13 職員数(正規職員+再任用フルタイム)の状況



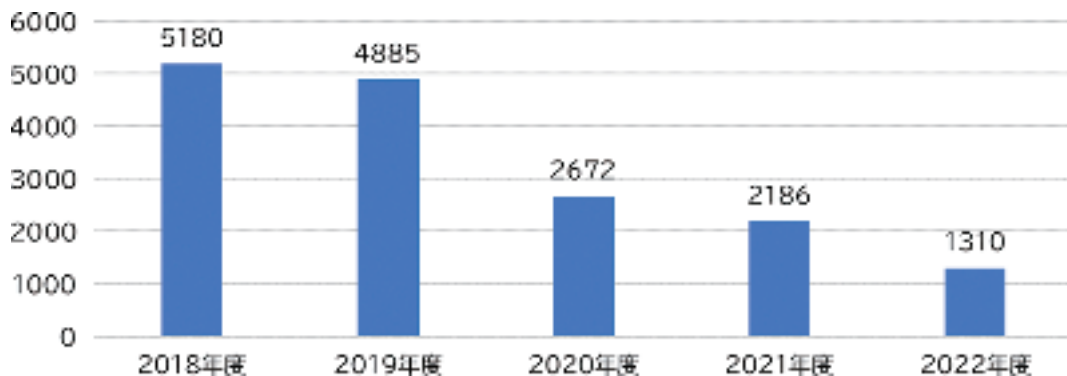
出所：和歌山市 「人事行政の運営等の状況の公表」

②予算の減少

和歌山市の財政状況は決して良好ではない。社会保障費のさらなる増加や老朽化施設の更新、公共施設の整備に伴う市債の償還等への多額の支出が今後見込まれており、毎年歳出予算にシーリングを設定して歳出抑制を図っている状況である。コロナ禍の影響で対面による商談会の中止が続いた国際化推進事業(販路拡大支援事業)は、この間に予算が約1/4に減少した(図表 7-14)。2(3)③で前述した商談会等の相手先が、当初のリッチモンド市から2022年は台北市に変わったのも予算上の制約によるところが大きい。

予算額について、原課が増額を要求する場合は、局内において同額以上の他経費削減が求められる。加えて、国際化推進事業は、一般市民にとって短期的な直接効果を感じにくい事業である。したがって、今後限られた財源を優先的に充当し、予算額をコロナ前の水準に戻すことは並大抵ではない。さらなるコストパフォーマンスを上げる工夫が、(その余地があるかどうかは別として)職員には求められることになる。

図表 7-14 国際化推進事業の予算額推移



出所：和歌山市 各年度予算、事務事業評価ほかを基に筆者作成

③セクショナリズム

3(3)「国際的地域産業政策の取組」で示した各事業は、国際交流課国際戦略班で一元的に実施するのではなく、同班の指揮管理のもと、商工振興課や観光課、中央卸売市場などの各所管課が担っている。

各事業単体を取り出すと、確かに所管課が実施することにより、専門性を高めることができる。しかし、国際的地域産業政策のほとんどが組織横断的なものであるため、セクショナリズムによる負の側面の表出も否めない。

展示会やブース出展に際しても、他部門から情報が得られなかったため、渡航する国際交流課職員が、自ら企業を訪問して聴き取りを行ったり、観光PRに必要な情報収集や製品の調達を行ったりするという非効率な事象が生じていたという。関係各課にはそれぞれ国際戦略担当職員が配置されているが、あくまで兼務であるため、特にコロナ禍以降、どうしても多忙な本職が優先されることになったのが一因のようである。

この点、和歌山県庁では、長年蓄積された経験を基に、関係各課の連携がスムーズにとられている⁵。例えば、国際課が新たな商談会や見本市の情報を庁内に提供すると、食品流通課や企業振興課といった各所管課が即座に所管事業の関連団体や企業に案内し、参加を促す。そして、その結果は速やかに国際課にフィードバックされるという。これにより、国際課は自ら調査する手間を省けるだけでなく、専門部署が推薦する適格性ある企業の参加を可能にしている。

和歌山市においても、このように事業が順調に進んでいる他団体の知識やスキームを参考にする(学ぶ)相互参照(伊藤2002)の機会を設けることができれば、それを関係課で共有することによって、コロナ禍においても効率的に政策遂行できる体制の構築ができていたのではないかと考える。

以上、和歌山市を例にコロナ禍の影響による課題を挙げたが、他の地方都市においても同様の課題を抱える自治体は少なくないと思料される。今後ますます重要性が高まる国際的地域産業政策の遂行には、担当職員の資質向上とその機会の提供が不可欠であり、人材育成の必要性が従来にも増して高まっていると言える。

③ 国際的地域産業政策を担う職員の育成とJIAMの活用

(1) 地方都市における担当職員の育成

梅村(2019)は、地域独自の産業政策を立案しようとする際の問題点の一つとして、「自治体における産業分野を所管する職員数が元々少ないことから、産業に精通している職員の育成に課題がある」とし、「自治体の現場での政策立案上の大きな障害となっており、体制の構築が急がれる」と述べている(p11)。

河藤(2019)も、「地域産業政策の有効性を高めるためには、中心的な役割を担う市町村がその意義や方法

⁵ 和歌山市国際交流課の聴取による。共同で業務遂行する中でこのスキームに気づき感心したとのことである。

について熟知している必要があるため、産業政策の担い手人材（政策人材）確保が重要な課題となる」（pp66～67）とし、自身の市役所経験を基に「政策人材の育成の必要性を実感した」と述懐している（p67）。その上で、人材育成方法として「実践経験が豊かな専門家や実務家の知見を研修などにより得る方法」を挙げている（p67）⁶。

職場外研修については、稲継（2009）が、「日常業務では習得できない知識・情報を得ることができる」、「そこに集まる集団の中で、新たな人的交流が行われ、それがその後の役所人生の財産になる」とその利点を論じている（p74）。

国際的地域産業政策を実施する地方都市にとって、実務を担う職員を自団体で育てるには制約が多く、時間もかかり過ぎる。他の分野と異なり、組織内に知識やノウハウの蓄積がないため、専ら自らの業務体験による習得しか術がないからである。かといって、前述した国際戦略推進員のような専門人材を何人も外部調達することは、現実的でない。

また、首長以下、よほど強力なコンセンサスがない限り、外部の専門家・実務家を招聘して担当職員数人のために研修会を庁内で開くことは、費用対効果が低すぎるため不可能である。一定期間、職員を自治体国際化協会（CLAIR）や日本貿易振興機構（JETRO）等の外部機関に派遣する方法も考えられるが、属人的になりがちなことや、年単位の長期間にわたって職場を離れることになることから、余力のない今の地方都市現場では実施が難しい。実際、和歌山市も過去にはCLAIRに職員を派遣していたが、約10年前を最後に打ち切っている⁷。

以上を踏まえると、最も現実的かつ実践的であるのが、他団体の担当者と一堂に会して学ぶ職場外研修の機会の活用である。国際的地域産業政策に関して言えば、基礎自治体の国際分野の研修において長い実績を誇る全国市町村国際文化研修所（JIAM）への受講者派遣が有効である。楠本（2012）も、国際事務を遂行する職員にはグローバル・リテラシー（国際対応能力）が求められると説いたうえで、JIAMの研修に派遣することが「グローバル・リテラシー育成に効果がある」と述べている（p97）。

（2）JIAM研修と自治体の活用状況

JIAMは、主に全国の基礎自治体における首長、議会議員、職員を対象に職場外研修を実施する研修所である。地域の国際化機運の高まりを受け、「市町村職員の国際化対応能力を向上させるための専門的研修を行う機関」として1993年に開講した。場所は滋賀県大津市にあり、研修棟のほか、食堂や売店を備えた約300人が宿泊できる厚生棟などが備わる。現在は、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会の4団体で設立された（公財）全国市町村研修財団が管理運営している。

⁶ 河藤は、もう一つ実効性の高い人材育成方法として、「産業振興会議」の活用を挙げている。

⁷ CLAIRだけでなく、和歌山市は近年、従来行っていた中央省庁への派遣もほとんど行っていない。自治大学のカリキュラムの短縮化などの動きを見ると、和歌山市に限らず長期派遣は人員削減等により全国的に困難な傾向にあると思われる。

図表 7-15



出所：筆者撮影

2022年のJIAMの研修体系は図表 7-16のとおりである。研修期間は最短2日間から最長17日間で、原則として宿泊研修にて実施されている。全国規模の広域研修機関である強みを生かし、各界の専門家、実務家を招いた質の高いカリキュラムを提供している。

図表 7-16 令和4年度のJIAMにおける研修コース

研修区分	主な研修
海外研修（11日間～14日間）	自治体の海外戦略、グローバルな視点で地域経営を学ぶ、持続可能なまちづくり
国際文化研修（2日間～17日間）	グリーンリカバリーと地域の産業政策、海外への魅力的な情報発信、海外の事例から学ぶ都市政策、SDGsと地域づくりの新たな視点、多文化共生の実践コース、国際消防救助隊セミナー
公共政策技法研修（3日間）	提案を実現するための技法、自治体職員のためのデータ分析の基本、自治体職員のための行動経済学
政策・実務研修（2日間～17日間）	定年延長とこれからの人事制度を考える、これからの自治体人材マネジメント、自治体におけるDXの推進、自治体の中小企業支援、地域ブランドの育成と保護、地域が稼ぐ観光戦略
幹部職員等研修（2日間～5日間）	管理職のためのクライシス・コミュニケーション、シニアマネジャー研修、中堅職員リーダー研修
市町村長・議員等研修（2日間～5日間）	市町村長特別セミナー「地域経営塾」、トップマネジメントセミナー、市町村議会議員特別セミナー

出所：令和4年度「JIAMパンフレット」を基に筆者作成

国際関連の研修は、「海外研修」（定員約15～20人）と「国際文化研修」（同30～200人）（以下、両者を合わせて「国際文化系研修」という。）に分類されており、自治体職員だけでなく、協力交流研修員やJETプログラム参加者を対象とするコースも含まれる。

国際文化系研修は、これまで時局の変化に応じて、随時内容の見直しが行われてきた。開講当初は、Aコースと呼ばれる3ヶ月間の研修をメインに、「国際化理解」、「専門実務」、「自国文化・自国理解」、「地域事情」、

「語学研修」、「海外研修」など、国際親善を担う職員に特化したカリキュラムが組まれていた。しかし、その後外国人住民の増加に伴い「多文化共生」をテーマとした研修が加わり、さらに近年は世界的潮流の地域に与える影響の広がりを受けて、多方面における行政課題に対応できる人材の育成に重点をおいた研修も実施されている。国際的地域産業政策に関する研修も、図表 7-17 のとおり 2010 年度から開始されている。

図表 7-17 JIAMで実施された国際的地域産業政策に関する研修

研修名	実施年度	備考
海外へ売り込め！地域資源を活用した海外市場開拓セミナー	2010年度～ 2011年度	事実上 JIAM 初の国際的地域産業政策に係る研修。
海外へ売り込め！地域資源を活用した国際観光戦略	2012年度～ 2016年度	地域資源を活用した海外市場開拓セミナーを改訂。2つに分けテーマを純化。
海外へ売り込め！地域資源を活用した海外販路開拓～農林水産物と地場産品～	2012年度～ 2016年度	地域資源を活用した海外市場開拓セミナーを改訂。2つに分けテーマを純化。
世界を視野に、勝ち抜く自治体の国際戦略	2015年度	グローバル化を戦略的に施策に取り入れ、地域の活性化を図ることを目指した政策形成研修。受講者少なく半年度で終了。
インバウンドによる地域経済の活性化	2017年度～ 2019年度	「海外へ売り込め！地域資源を活用した国際観光戦略」を改訂。2020年度から政策・実務研修「地域が稼ぐ観光戦略」で観光全般を取り上げることとし、インバウンドも統合。
世界が注目するわがまちの資源～隠れた地域資源の発掘と海外展開～	2017年度	「海外へ売り込め！地域資源を活用した海外販路開拓～農林水産物と地場産品～」を改訂。一次産品から地域資源を対象を拡大。
農林水産物の海外販路開拓	2018年度	「世界が注目するわがまちの資源～隠れた地域資源の発掘と海外展開～」を改訂し、再び一次産品をテーマとした。受講者が伸びず廃止。
海外への魅力的な情報発信	2017年度～	各国の文化・習慣の違いにも着目するマーケティング手法に特化した研修。2018～2019年度は休止。2020年度から再開。コロナ禍と時期が重なり、受講者数は減少。
自治体の海外戦略～活力あるアジアとの地域間交流促進～（国内+海外）	2017年度～	自治体国際化協会（CLAIR）と共催。アジアの主要都市（台湾、ベトナム、シンガポール）を訪問し、実地で学ぶ海外研修。

出所：JIAMでの聞き取りを基に筆者作成

最初に実施された国際的地域産業政策に関する研修は、「海外へ売り込め！地域資源を活用した海外市場開拓セミナー」（2010年）である。JIAMでの聞き取りでは、「自治体や関係団体から海外販路開拓やインバウンド誘致の方法を初歩から学ぶ研修の開催要望があった」ことを受けての開始であったという。この時点で、現場からは一定のニーズがあったことを窺わせる。同研修は、その後「海外販路開拓」と「インバウンド」に分化し、それぞれが定員を上回る受講者数を数えた。

国際的地域産業政策の研修を担当する複数の職員の話では、受講者の参加動機は、「知識取得」や「課題解決」、そして相互参照を期待したものと考えられる「他団体職員との情報交換」が大半を占めているという。また、研修実施後における評価も良好で、受講者の反応だけでなく職場の上司からも、受講者が「知識取得の内容を業務に織り込んでいる」、「自信を持つようになった」、「積極的になった」、「業務の引き出しが増えた」といった好意的意見が寄せられているとの話である。

上司の生の言葉としてこのような表現が出るのは、事実として研修が日常業務や政策実行にプラスに

働き、人材育成に刺激を与えているためであると考えられる。国際的地域産業政策の知識やノウハウがない地方都市にとって、非常に有益な研修であることを示す証左であると言える。

JIAMの特長は、国からの幹部職員、財団職員と自治体からの派遣職員が、研修内容やその実施方法（座学で行うか、ワーク形式で行うかなど）を車座で議論する「企画評価会」にて研修のPDCAサイクルを回しているところにある。企画に関しては、過去の受講者の感想やアンケート結果だけでなく、上述のように受講者が職場に戻った後の行動変容に関する調査結果、国の動向などを基に、各職員がそれぞれのバックグラウンドを活かして多方面から分析を重ねることによって、研修カリキュラムが作成されていく。

このため、ニーズが小さかったり、評価が低かったりする研修は短期間で終了することもある。他方、現場からの提案や一定の裏打ちされたニーズを察知すれば、前例のない野心的な研修が行われることも少なくない。新規研修の創設や統廃合が頻繁にあるのは、その現れである。

当然ながら、最終的な研修計画は、学識経験者や有識者で構成される「教科問題懇談会」にて改めて研修内容、講師選定など、研修に係る重要事項の調査検討が行われ、その提言を踏まえて決定される。

このような過程を経て実施されるJIAMの研修は、洗練されたカリキュラムのもと、高度な知識を容易に取得できるよう配慮された「外れの少ない研修」といえる。また、自治体単体で行われる市内研修とは異なり、JIAMの研修で席を並べる受講者は、他の自治体の同業者である。前述したように人的交流が継続すれば、役所人生の財産となるが、それだけではなく、事後の情報交換により担当分野の専門的な学び（相互参照）も期待できる。これは、自治体内部では得がたい効果であると言える。

研修費も食費を除くと1,300円/日という低い設定に抑えられており、財源に乏しい自治体でも参加しやすい。国際的地域産業政策に携わる職員の育成には、最もコストパフォーマンスの高い手段の一つとなるであろう。

ただし、あえて国際的地域産業政策に係る研修の観点から課題を挙げれば、対象コースがまだまだ少ない。これは、政策実務系研修と同様に、受講者数の大小が研修の存続廃止の判断の一つとなっていることに起因していると考えられる。

グローバル化が進展しているとはいえ、国際関連の業務に携わる部署は、地方都市の組織内部でいえば、まだその数はほんの一握りである。したがって、受講者数の著しい増加は見込めない。図表 7-18は、JIAM開設以後の受講者推移であるが、政策実務系研修は導入以後、受講者が飛躍的に増加しているのに対し、国際文化系研修はほぼ横ばいであることがわかる。従来から国際施策に取り組む体力を備える政令指定都市や、外国人住民が多く居住する市区町村を除き、JIAMが研修対象とする市町村は、いまだ国際施策が発展途上の段階であることを示している。

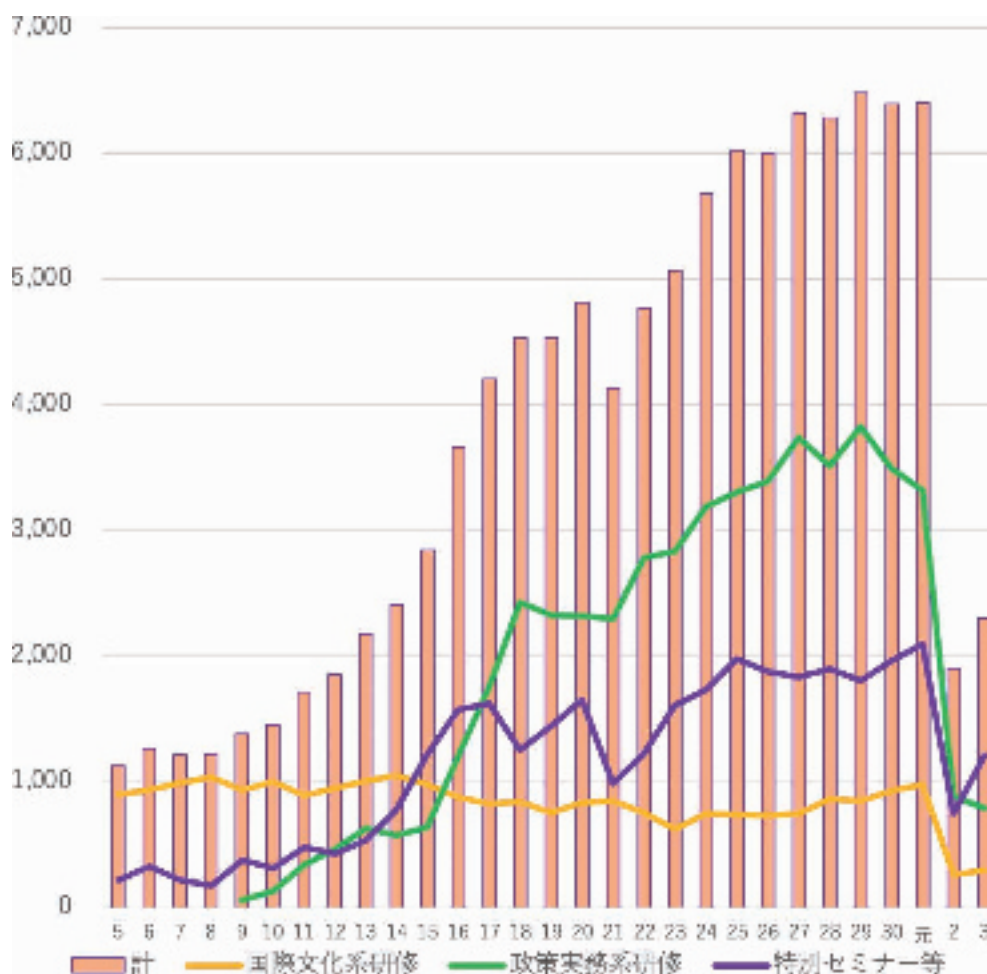
しかし、今後国際化がさらに進むと想定される中で、図表 7-17で掲げた研修のうち、すでに廃止されたものが不必要になったとは言えないのではないかと。国際文化系研修など受講者層が限定されるものは、受講者数といった表面上の要素よりも、カークパトリックのアプローチと呼ばれる受講者の反応や

習熟度、事後成果等の面に重点を置いた研修評価が望まれる。

また、JIAMは一部の例外を除き宿泊型の対面研修が前提となっている。年単位・月単位という長期間でないとはいえ、その間受講する職員は職場を離れざるを得ず、特に小規模自治体にとっては参加しづらい。コロナ禍の影響によって、そういった傾向はさらに強くなっている。

今後は、より参加しやすいオンライン開催やオンデマンドによる配信(稲継・大谷(2021)p37)のほか、地方での開催(「巡回セミナー」の再開)などを期待したい。

図表 7-18 JIAMの受講者推移



出所：令和4年度「JIAMパンフレット」

おわりに

国内市場の縮小に対応するため、地方都市においても、最も身近な行政主体として国際的地域産業政策が求められており、コロナ禍を乗り越え、その適正実施に向けた課題解決が必要であることを職員の育成という観点から述べてきた。

地方都市に限らず、現在自治体は合理化・効率化によって経営資源は限界に近いところまで絞られている。こうした状況においても政策レベルを維持向上させていくには、担当職員の専門知識の習得と能力向

上が欠かせない。JIAMという広域研修機関を活用することによって、ノウハウや実績に基づく経験値が少ない地方都市においても、担当職員の育成が可能となる。

本章で説いた職員育成の必要性とその手法は、国際的地域産業政策以外の行政分野においても、JIAMだけでなく総務省自治大学校や市町村職員中央研修所(JAMP)も活用することによって、同じ論理で職員の資質向上を図ることができると思う。

今回は、職員の育成に絞って話を展開したが、国際的地域産業政策がより良く実行されるには、その後担当職員がどう行動すればよいか、組織間連携をどのように取っていけばよいか、人員や予算がこのまま所与として放置しておいてよいのかまでは触れられなかった。今後の研究に向けた抱負としていきたい。

【参考文献】

- 伊藤修一郎(2002)「自治体政策過程と情報—『社会情報』の視点からの再構成の試み—」『群馬大学社会情報学部研究論集』第9巻、pp83-92 群馬大学
- 稲継裕昭(2009)『現場直言！自治体の人材育成』学陽書房
- 稲継裕昭＝大谷基道(2021)『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい
- 梅村仁(2019)『自治体産業政策の新展開』ミネルヴァ書房
- 小澤悠(2021)「和歌山市の人口とまちづくり」『経済情報2021年9月号』pp9-13 紀陽銀行
- 河藤佳彦(2019)『市民参加による自治体産業政策』同友館
- 楠本利夫(2012)『自治体国際政策論』公人の友社
- 藤原直樹(2018)『グローバル化時代の地方自治体産業政策』追手門学院大学出版会
- 藤原直樹編(2019)『地域創造の国際戦略』[藤原] pp45-62 学芸出版社
- 和歌山市(2016)『和歌山市産業振興ビジョン』
- 和歌山市(2020)『地域再生計画』(新技術の活用と海外展開の支援による産業振興)

調査研究委員会名簿

令和4年度自治体マネジメント研究会
「国際市場に向けた地域産業政策に関する調査研究」
研究会名簿

委員長

稲継 裕昭 早稲田大学 政治経済学術院 教授

委員

井上 武史 東洋大学 経済学部 教授

大谷 基道 獨協大学 法学部 教授

藤原 直樹 追手門学院大学 地域創造学部 教授

荒木 一男 福井県 産業労働部 産業政策課長

高垣 秀康 和歌山市 産業部 産業政策課

滑川 哲宏 富山県 地方創生局 参事・ワンチームとやま推進室市町村支援課長

矢口 明子 酒田市 副市長(令和4年12月31日付で副市長を退任)

西中 隆 総務省 自治行政局 地域政策課長

廣澤 英治 一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

事務局

日向 和史 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長

浦船 利幸 一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長

今村 真二 一般財団法人 地方自治研究機構 主任研究員

柳川 侑輝 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

植田 暁子 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

(順不同・敬称略)

国際市場に向けた地域産業政策に関する調査研究

—令和5年3月発行—

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座7-14-16 太陽銀座ビル2階

TEL 03-5148-0661 (代表)

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。