

人口減少時代の地域戦略と建設業の向かうべき方向

地方創生と建設業

北海道大学公共政策大学院特任教授

小磯 修二

●Text : Shuji koiso

はじめに

近年地方創生が大きな政策テーマとなってきた。その背景にあるのは、人口減少時代に真剣に向き合っていかなければならないという危機感だ。人口減少問題は、実は数十年前から警鐘を鳴らされてきたテーマであるが、これまでは、ややもすれば将来の世代が解決してくれるだろうと先送りされてきた感が否めない。しかし、今や逃げるができない課題だ。人口減少による経済需要の減退、市場の縮小に建設業はどのように立ち向かっていけばいいのか。すぐに解を示すことはできない難しい命題だが、避けられないテーマとなってきた。

本稿では、人口減少時代に建設業はどのように生き残り、新たな成長、発展の道を目指していくべきか、その向かうべき方向について、地方創生をめぐる政策の動きや議論を振り返りながら考察していきたい。

1 地方創生の嵐

地方創生が大きな関心事になってきたのは、2014年の夏以降である。9月には政府内に地方創生を推進するための「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、年末には50年後の人口を1億人に維持していくという長期ビジョンとそれを実現するための具体的な政策目標を掲げた総合戦略が策定された。それを受けて、政府は全国の都道府県や市町村に対して、将来の人口推計作業に基づく「人口ビジョン」、さらにそれを実現していくための施策と目標を盛り込んだ5カ年計画である地方版「総合戦略」の策定を2015年度中に行うように指示したのである。この背景にはア

ベノミクス政策の効果が、大都市地域に限定されているのではないかという地方からの不満に対して、当時統一地方選挙を控えた政府与党が、地方への経済波及展開を目指すローカル・アベノミクスとして、地方創生を打ち出してきたことがある。「まち・ひと・しごと創生」という新鮮な言葉や、石破茂担当大臣らの政治メッセージが加わったこともあって、当初は大きな関心が寄せられ、本格的な一括交付金や政府機能の移転などの実現に期待も高まっていた。しかしながら、現実には、限られた時間内で人口ビジョンや地方版総合戦略の策定を求められるなど国からの厳しい注文が多く、次第に自治体では戸惑いや不安が出てくるようになった。国からの支援施策も期待はずれで、昨年度末に各自治体が総合戦略の策定を終えると、地方創生に対する関心も急速に低下してきている状況にあるようだ。

一方で、各地域において人口減少問題に真剣に向き合っていかなければならないという機運は着実に醸成されてきているように感じる。もともと地方創生の契機となったのは、2014年5月に日本創成会議により発表された、全国で半数近い市町村が消滅の可能性があるというレポートだ。北海道でも8割の市町村が消滅する可能性がある対象になるということで、大きな反響を呼んだ。それまで真正面からの政策議論が先送りされてきた中で、日本創成会議による、出生率の低い東京圏への若い女性の人口流入が、深刻な人口減少の長期的な負のスパイラルを生み出しているという問題提起は、人口問題に対して新たに地域政策としての対応を迫るものであった。

しかしながら、その処方箋は誰かが書いてくれるものではない。解決の道筋を探るのは、それぞれの地域であり、地域が自ら考え責任を持って実践しなければならない。地方創生の本来の意義はそこにある。ここでの地域は、地方自治体だけでなく、経済団体や民間企業、住民も含めて、自らの知恵で創生に向けたシナリオを練り上げていくという覚悟が必要だ。建設業に関わる人たちに

とつても、人口減少時代において建設業がどのような方向を目指していけばいいのか、自分たちの問題として真剣に考えていく時期にきているといえる。

2 国土強靱化と地方創生

私は、北海道をはじめ、いくつかの市町の人口ビジョンや総合戦略づくりに関わってきたが、総合戦略の議論で少し気になる点があった。それは、どちらかという社会資本整備の視点が弱いことだ。人口減少対策である以上、戦略議論については子育ての支援や移住政策などソフトな政策が中心になるが、施設整備との連携に欠けるソフト施策だけでは、地方でその効果を十分発揮できない場合も多い。しかしながら、地方創生のための交付金については施設整備への用途は厳しく制限されており、まちづくりの基盤整備には使いづらい。また、ハンディのある地方の隠れた資源や力を発現させていく産業戦略のためには、社会資本整備政策との連携が必要である。ソフトな経営、管理などの仕組みも含めて、社会資本整備政策のあり方をしっかり検討していくことが欠かせない。

この問題は、国の政策体制に起因していると思われる。わが国においては東日本大震災の教訓を受けて、各地域において大規模な自然災害に備えてハードとソフトを組み合わせた国土強靱化政策をどのように展開していくかが大きなテーマとなってきた。地方創生を進めていく上でも、安全・安心な地域社会づくりに向けた国土強靱化は大きな政策の柱である。政府が2014年6月に策定した国土強靱化基本計画では、進展する東京一極集中からの脱却を基本方針として掲げているが、その理念はまさに地方創生と一致するものだ。しかしながら、国土強靱化政策と地方創生とは、国の政策議論では別々に切り離されて進められている状況があり、これは大変残念なことだ。本来の地方の創生とは、一極集中型の国土構造

や社会経済システムを根本から見直し、非常時にも耐久力を備えた地域の社会構造やシステムに変革を促すための新たな地域政策の提案であるべきだ。少なくとも地方の立場からは、国土強靱化と地方創生は、両輪の政策として連携しながら進めていくことが必要である。自然災害に備えた持続的で強靱な地域づくりの知恵が組み込まれることで、地方創生の政策も一層力強いものになってこよう。

北海道においては、全国でいち早く地方版国土強靱化計画の策定に取り組み、2015年3月に「北海道強靱化計画」が策定されている。私も有識者懇談会の座長として検討に参加したが、この計画において特筆される建設業に関する施策がある。それは、強靱化のための施策プログラムの「迅速な復旧・復興等」の政策項目の一つに、「災害対応に不可欠な建設業との連携」を掲げたことだ。そこでは、災害発生時の応急対策を効果的に実施するため、専門的な技術を有し地域事情に精通する建設業の役割を明記するとともに、強靱化の推進に不可欠な建設業の振興がうたわれている。建設業に携わる人々は、このような政策上の位置付けをしっかりと自覚しながら、その役割を發揮していくことが大切であろう。

3 人口減少時代の地域経済戦略

ところで、地方が人口減少問題に向き合っていくために最も避けなければいけない大切なことがある。それは、「消滅」や「減少」、さらに「限界」などの言葉から、将来への喪失感、あきらめの意識が強く醸成され、委縮することによって経済活動の意欲を低下させてしまうことだ。経済活動の源は、将来に向けた投資や快適な生活、欲求実現のための消費をしっかりと行うことである。人口減少の時代こそ、冷静に地域の将来に向けた洞察力を働かせながら、前向きな経済活動の意欲を持つことを自覚して行動することが必要となる。

これまでは、地域の活性化や地域政策の目標は人口が増えることであり、その時代が長く続いた。もちろん、産業政策、雇用政策に裏打ちされた政策の結果としての目標値であれば意味はある。しかし、いつの間にか「人口増」そのものが目標とされてきたのである。現実には、多くの場合は自然増に支えられた人口増であった。いわば目標が虚像であったのだ。それが人口減少という現実の中で到達不能になり、目標を見失い混乱している状況にある。

それでは、地域が目指すべき目標とは何だろうか。人生の目標とは、一人ひとりが、健康で幸せに、充足感を持って生活を送ることであろう。地域の目標とは、その地域に暮らす一人ひとりが、安定した所得と雇用に支えられて、充足感を持って、将来への夢を抱きながら幸せな生活を送る環境条件を整えていくことであろう。そこでは、地域住民一人ひとりの所得を生み出し、雇用機会を提供していく、地域独自の産業戦略、雇用戦略が大切な政策となる。

もちろん地域全体の人口が減少していくことは、地域経済全体の活動量の低下と経済需要の減少をもたらす。それだけに、一人当たりの労働生産性を高めて、地域全体の経済需要の低下を食い止めていく取り組みが欠かせない。例えば、北海道経済をモデルにしたマクロ計量分析で、就業者が減っても生産性向上によってマクロな経済成長がプラスになるという興味深い推計^{*1}も示されている。先ほども述べたように、怖いのは、前向きな消費と投資意欲が委縮して起きる負の連鎖であり、意欲を持って地域全体で経済力を高めていく努力によって生産性を向上させていけば、プラス成長も可能なのだ。

もちろん地域の経済力を自力で高めていくことは大変難しい命題である。これまでは地域経済が衰退すれば、政府の産業政策や景気対策で救済してもらい、困れば国に頼むという構造が長く続いてきた。さらに自治体財政も困窮してきている中で、どうやって地域が自立していったら

※1 (北海道経済のマクロモデル) 推計

2020年度の北海道経済の予測について、就業者の伸びが年率1割で減少しても、これまで通りの一人当たり生産額の伸びがあれば、実質総生産はプラスになるという試算(北海道開発局開発計画課による簡易な計量経済予測モデルを使った推計。2015年9月)がある。

いいのか。どうやって地域が自らの力で経済力を高めていくのか。その処方箋は、実はよく分からないというのが正直なところであろう。必要なことは対処療法的な施策の寄せ集めではなく、しっかりと地域の体質を強化する、持続的な経済成長力を高めていく戦略を体系的に構築していくことである。

地域の経済成長力とは、経済的な付加価値を生み出す総合的な力である。すなわち地域資源を活用し、製品化し、販売していく企業力であるとともに、得た財を地域に再還元し、域内での需要を創出していく力でもある。また、それを支える良質な雇用力や消費者としての地域住民の力が加わって、好循環を生み出していくという成長の構造を作り上げていくことである。

特に重要なのは、外からお金を稼ぐ力を高めるとともに、稼いだお金を地域の中でしっかり循環させて付加価値を高めていくという二つのバランスを取りながら、経済力を高めていくという発想と視点である。いわば稼ぐ力と域内連関力を相互に強めていくことで、地域が一体となって安定した経済構造を作り上げることができる。それが、持続的な地域経済の体質強化につながるのである。これまでの地域産業政策は、ややもすれば外から稼ぐことに軸足が置かれていた。しかし、地域経済の中で、モノやお金、さらにサービスを含めて地域内での循環を高めていくことを意識することが大切だ。もちろん、これは自給自足を目指すものではなく、緊張感を持って地域内の生産者に向きあう姿勢を持つことで、地域産業の競争力を高め、結果として稼ぐ力を向上させていくというものである。

4 建設産業の方向 —外から稼ぐ産業へ—

それでは、このような経済戦略の方向について、建設業の立場からどのようにアプローチしていけばいいのだろうか。具体的に掘り下げていきたい。

まず基本的な方向の一つである、建設業が「外から稼ぐ力」を高めていくための具体的な方策と

しては、①政府による公共投資を増やして外からの公共事業資金を獲得していく、②域外や海外でのマーケットの建設受注を増やしていく、③地域にとって今後有望な稼ぐ産業である、食分野、観光分野への進出を図る、④域外、海外からの直接投資を呼び込むことなどが考えられる。

①の政府の公共投資の拡大については、国の財政政策や経済政策に強く影響を受けることから、個々の企業が直接取り組めるものではないが、地域の建設業協会や経済団体、自治体などを通じて、公共投資政策の必要性について実情を踏まえて主張していくことが大切である。特に、建設業は地域の経済、雇用を持続的に支えてきている実態がある。この役割を発信するとともに、公共投資政策の重要性を訴えていくことが必要だ。

②の視点で、特に海外市場への展開については、地域の建設業にとっても将来に向けた重要なテーマである。人口減少による国内需要の減少に対応していくためには、海外への市場、特に成長可能性の大きいアジアの途上国などとは、様々な機会を通じて交流を深めていくことが必要であろう。もちろん、地方の建設業が海外展開していくことは容易なことではないが、近年ではODA^{※2}を活用した地方の中小企業の海外展開に向けた支援事業なども進められており、それらの施策を契機に使う、海外市場の現場を経験し、現地情報の収集や人脈を形成していく手法もある。

③の視点では、まず観光産業への関心を高めていくことが重要である。観光は、人口減少時代の中で経済需要の縮小を食い止めることができる、外から稼ぐ力を持った産業であり、その期待は大きい。近年のインバウンド（外国人来訪客）は地域経済にとっても大きな波及効果をもたらしてきている。また、ホテルやコンドミニアムなどの観光施設への投資も増えてきている。もともと観光が地方の活性化の中で戦略的産業であるという認識は、先進国において共通のものである。地方が有する自然や歴史、文化などの観光資源は、地域固有の「動かせない資源」であり、観光者

※2 ODA

Official Development Assistance（政府開発援助）の略。開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動のこと。

がわざわざそこまで足を運んでこななければいけないからだ。そこでは、地方の遠隔性がハンディにならない、それどころかわざわざ遠くから来ることで、滞在期間も長くなり、魅力ある消費機会を提供していけば消費額も増えるのである。地方にとって大切なことは、それらの観光客による消費を地域の産業がしっかり受け止めていく地域産業構造を作り上げていくことだ。そこでは、建設業の役割も重要だ。違和感があるかもしれないが、建設業も観光産業といえるのだ。実は明確に産業区分された「観光産業」というものはなく、観光者の消費を直接、間接に受け止める産業を観光産業ととらえれば、ホテルや旅館、土産店、運輸業などの観光事業者だけでなく、農業、水産業から商業まで地域の幅広い産業に経済効果が波及している。建設業も観光関連施設の新・改築、設備更新などの波及があるほか、最近では海外からの大規模な直接投資による観光リゾート関連の建設需要も増えてきており、まさに観光産業なのである。

④の視点は、このような動きに関連するもので、地域に密着した建設業の強みを生かしながら、積極的に観光資源の提案や地元地域との調整役として、また、デベロッパーとして参画していくことが考えられる。地域に精通した地元の建設業が介在することで、より多くの域外や海外からの直接投資をもたらすことになり、地域経済の成長にもつながる。今後海外からの直接投資は増えてくるだろうが、それら呼び込む地元側のパートナー企業として建設業の役割は大きいように思う。

5 建設業の方向 一連関力の強化と域内需要の創出へ

次に、地域経済の中で、モノやお金、さらにサービスも含めた地域内での循環を高めていく方向について、建設業がどのように関与、寄与できるのかを考えていきたい。人口減少時代は、地域内の産業相互の連関力を高めていくことで、地域全体の経済力を高めていくという、いわば地域の内発的なエネルギーで地域発展を目指していくこと

がより大切となる。その観点から見れば、建設業は域内連関力が高いという産業特性があり、その特性を生かしていくことが大事だ。

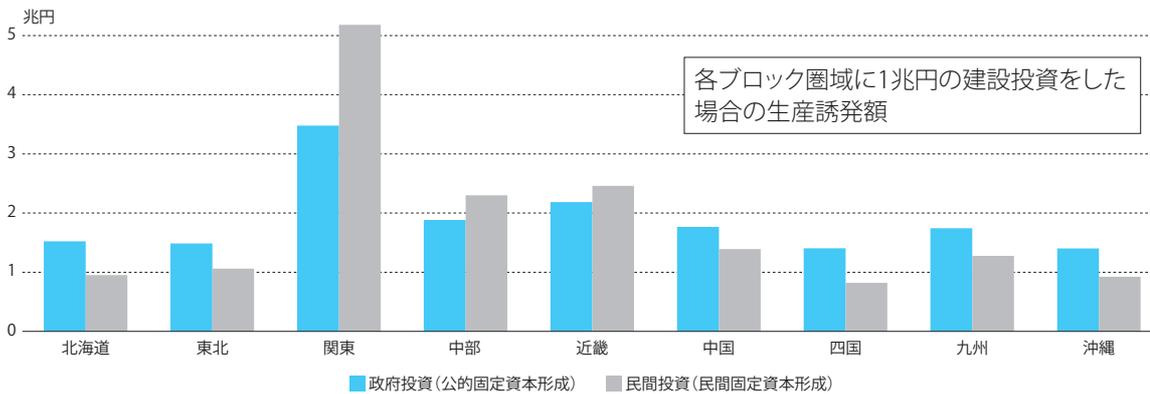
建設投資が発生すると、それは直接的な建設業の生産を生み出すだけでなく、生産活動に必要な中間財やサービスを供給する幅広い産業の生産活動を誘発していく。具体的には、セメント・セメント製品、金属製品、製材・木製品、鋼材、家具・装備品、事業所サービス、道路輸送、プラスチック製品、ガラス製品、金融・保険、不動産、商業など非常に幅の広い産業部門への誘発をもたらし、ほぼ建設業の生産額の倍近い生産誘発効果が生み出されている。最近では、経済のグローバル化によって、輸入誘発と呼ばれる海外への漏出の割合が高くなり、国内での生産誘発効果が低減してきている傾向にある。国内における経済効果という視点で見ると生産誘発効果が大きくても、それが輸入材の購入に充てられてしまえば、その効果は海外に漏れてしまう。しかし、建設業は、輸入誘発係数は約0.09と低く、製造業が2割を超しているのに比べて半分以下となっている。人口減少時代における地域の経済対策や経済活性化戦略としては、建設業の域内連関力の強みを生かして、建設投資によって経済需要創出を効果的に高めていく方向が重要である。その際に、留意しなければいけないことがある。建設業は輸入誘発は低いが、図-1にあるように、地方の建設投資の誘発効果が東京圏など大都市地域に漏出する割合が高いのである。今後は他地域に委ねている生産を自地域で賄うなど、域内での調達度合いを高めていくことが必要である。

次に、域内での建設需要の創造に向けては、これまで政府部門が担ってきた公的活動分野のアウトソーシングの受け皿としての展開も大切な方向である。公的活動に民の力を生かすPFI^{※3}への取り組みは、すでに1990年代末から法的枠組みが整えられてきた。十分に定着するまでには時間がかかっているが、これまでの検証を踏まえて、2011年に改正PFI法が施行され、コンセッション

※3 PFI

Private Finance Initiativeの略で、民間の資金や経営管理のノウハウを活用して社会資本を整備する手法のこと。

図-1 地方から大都市圏に流入する建設投資の生産誘発効果



※『平成17年（2005年）建設部門地域間産業連関表』（国土交通省）より作成

方式^{*4}の導入などにより、運営する権限を民間事業者に委ねる方式、いわば包括的に経営を任せられる方向に移行してきている。例えば、北海道では複数空港の一括民間委託に向けた検討が進められており、地域の建設業にとっても大切なテーマである。

また、地方の建設業にとっては、地方自治法に基づく指定管理者制度^{*5}の活用も公的分野への展開にとって重要な方向である。2003年に指定管理者制度がスタートして、10年以上が経過したが、導入は着実に進んできており、指定管理の期間もより長期になるなど安定的な見通しで活動ができる状況が出てきている。もともと地方自治体の業務には、潜在的に民間事業者が担える部門が幅広くある。これまでは、法令等の制度上の制約が多かったのだが、今後は民営化の動きが加速してくることが予想され、地域の建設業としては、受け身でなく積極的に提案していく姿勢が必要であろう。一方で、自治体の側も安易に経費節減の手段としてとらえるのではなく、長い目で地域の産業を育てていくという産業政策の視野を持つことが必要である。

6 人手不足問題と生産性の向上

最後に、建設業がかかえる人手不足問題について、

人口減少時代にどのように向き合っていけばいいのかについて考えていきたい。

建設業の動向を長期的にみると、戦後一貫して建設業就業者は拡大を続け、バブル崩壊後も経済対策などで拡張を続けて1997年にピークを迎えるが、その後は一転して減少していく。近時の公共投資の復調により建設業の業況は改善するのだが、建設業就業者の増加にはつながらず、一層人手不足感が強まって、将来の担い手の確保も含めて建設業の将来に向けた構造的な課題となってきた。

2010年の国勢調査で建設業の年齢別構成比をみると、他の産業に比べて55～59歳層、60～64歳層での構成比が際立って大きい。高度成長期に若くして建設業に入職したこれらの世代が、順次引退過程にあることが、建設業就業者の減少の大きな要因となっている。今後若年者の建設業比率が高まらなければ、建設業就業者は加速的に減少していくことになる。建設業従事者の技能を次の世代に着実に継承し、安定して人材を確保、育成していくためにも、若年層、中壮年層、高齢層のバランスを保つことが建設業の安定的な成長にとって欠かせない。

歴史的にみると、高度成長期以降に建設業の若手就業が伸びた時期がある。バブル崩壊後の経済対策が講じられた時期である。そこでは賃

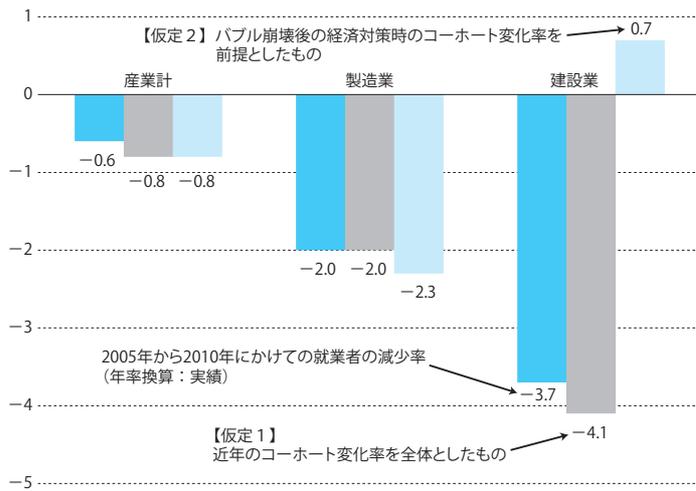
※4 コンセッション方式

ある特定の地理的範囲や事業範囲において、事業者が免許や契約によって独占的な営業権を与えられた上で事業を行う方式のこと。

※5 指定管理者制度

地方自治体が所管する公の施設について、管理や運営を民間事業者を含む法人やその他の団体に委託することができる制度。

図-2 バブル崩壊後の経済対策時(1990~95)の就業変化率を前提にすると建設業の就業者数は増加する



※国勢調査による、コーホート(同時出生集団)の時系列変化に二つの仮定(近年とバブル崩壊後)において、2010年から2015年にかけての変化率を推計(厚生労働省「労働市場分析レポート第33号、2014年5月」より作成)

金の伸びが高く、若年者の入職が拡大して、中高年層でも離職の抑制や引退の繰り延べがみられた。仮にこのような動きを広めることができれば、高齢者比率が高い現在の年齢構成を前提としても、建設業の緩やかな拡大を見込むことができるという試算が国からも示されている(図-2)。思い切った賃金、労働条件の改善に向けた施策を講じていく必要性を感じる。

一方で、人口減少時代においては、限られた就業者で一人当たりの生産性を向上させながら産業の生産力を高めていくことが必要となる。建設業にとっては就労環境の改善とともに、生産性の向上をどこまで図っていくかも大切な命題である。建設業は、技術継承などの面から他産業に比べて雇用調整が難しく建設投資が減少すると生産性が低下していく傾向にある。さらに、屋外、単品、受注生産であることが、生産性の向上を難しくしている面がある。また、よく指摘されるのが、下請け構造の重層化によって間接部門の比率が上昇し、生産効率が低下しているという構造問題であるが、どこまで生産性の減少要因になっているかの十分な分析はなされていない。大切なこと

は、建設業の特質を踏まえた上で、より効率的な生産管理(工事管理)を進めていく姿勢であろう。受注があれば経営が成り立つ時代ではなく、より安く、質の高い成果を生み出していく市場経済での競争意識を持ちながら経営を進めていくことが、結果として生産性の向上につながるという意識を持つことだろう。

産業の進展にとって、生産性の向上とそれを支えるイノベーションは不可欠である。イノベーションは、技術革新と訳されることが多いが、技術だけでなく、創造的な視点、新しい結びつき、人材の新たな活用など、日々の創意工夫から生まれる取り組みの積み重ねでもある。建設業の魅力創出に向けた一人ひとりの前向きな意識が、人口減少時代における建設業の成長につながっていくことになるだろう。

<参考文献等>

- ・小磯修二『地域とともに生きる建設業』(中西出版、2014年8月)
- ・小磯修二・関口麻奈美『地域とともに生きる建設業Ⅱ～北からの挑戦～』(中西出版、2015年9月)
- ・小磯修二「地域政策の歴史的文脈と地方創生」(『都市問題』第106巻第7号、2015年7月)
- ・「北海道強靱化計画」(北海道、2015年3月)
- ・「建設産業と雇用の動向に関する長期分析」(厚生労働省、2014年5月)

PROFILE

小磯 修二 (こいそ しゅうじ)

前釧路公立大学学長。地域政策研究の分野において、実践的な研究プロジェクトを数多く実施。中央アジア地域等で国際貢献活動にも従事。専門は地域開発政策、地域経済。最近の著書に『地方が輝くために』(2013)、『地域とともに生きる建設業』(2014)、『地域とともに生きる建設業Ⅱ～北からの挑戦～』(2015)など。