

第2節 自治体の産業政策－地域クラスターの構築に向けて－

専修大学名誉教授 鶴 田 俊 正

目 次

■はじめに

1. 産業政策とは何か
2. 産業政策は万能か
3. 地域経済発展の原動力
4. 自治体（川崎市）の新・産業政策の目標と手段
5. 地域キャパシティの拡充・強化と地域クラスターの構築

■はじめに

「産業政策」という概念はさまざまな使い方をされているが、大まかには“経済の潜在的供給力を高め、技術を発展させ、産業の発展を促進し、流動性と構造的適応力を改善するための政策”と定義できる。

地域の産業政策は自ずと国の産業政策とは異なったデイメンションを持つことが不可欠となる。地域の産業政策は地域産業の潜在的能力を絶えず高め、いつの時代においても一国経済の比較優位産業が当該地域に立地し、地域社会の担い手達に雇用と所得機会を確保していくことが最優先の課題となる。今日における比較優位産業は高い技術・技能が集積している産業であり、このことは地域社会の中に優れた人的資源が豊富に存在していることを前提とし、これらの人々が特定地域に住んでみたいという強い意欲を持つことが重要なポイントとなる。

とすれば、地域の産業政策は、狭い観点から産業の誘致・推進を構想するだけでなく、街をどのように創るかといった都市政策、人をどのように育てるのかといった教育政策、福祉政策などと融合化することが重要である。産業と生活のためのさまざまなクラスターを総合的に形成していくことが長期的な観点から構想・実践される必要がある。産業政策のなかに教育政策、都市政策、福祉政策などを埋め込み、融合させ、広い視点から政策を考えることが地域クラスターの形成に不可欠である。このような産業政策を新・産業政策と呼ぶことにする。

1. 産業政策とは何か

伝統的な産業政策は、産業構造政策・産業組織政策・競争政策の総称と理解されているが、地方自治体の場合には必ずしもそうとは言えない。－国経済全体の場合と地方経済との場合では政策目標・政策手段を異にし、－国経済では整合的・合理的な政策であっても、それを地域経済に下ろしてきた場合には必ずしも整合的・合理的と言えない場合が多々ある。

「合成の誤謬」というコンセプトが示すように、個々の経済主体にとって合理的と思われることでも経済全体をとってみれば必ずしも合理的とならないケースが存在するのと同じように、「逆合成の誤謬」、つまり経済全体をとってみれば整合的・合理的となるケースでも個々の経済主体・地域経済にとっては整合的・合理的とならないケースは実に多く存在する。

地域社会と産業との関係は単純ではない。特定の産業が地域に根付いていることは地域社会にさまざまな社会的分業の輪が広がっていることを意味しており、多くの人はこの社会的分業によって生活を営み、生活の社会的な積み重ねを通して地域社会に固有の文化・伝統・生活慣習が築かれているといえる。

一国経済の場合には合理性を有していても地域経済では必ずしも合理的といえないケースは以下の事例から明らかである。たとえば今、A国がX財に特化するのと同時にY財をB国からの輸入に依存すると仮定する。A国のある地域がY財の生産拠点であれば、Y財の生産に携わってきた生産者の社会的分業はこの結果崩壊す

る。人々の生活の佇まいを前提とすると、比較生産費上、X財との交換によってY財を他国から輸入することが望ましいとは簡単に言えない。

Y財の生産者がX財の生産ネットワークの中に組み込まれ、新たな所得と雇用機会とを確保できるのであればまだしも、X財とY財との生産の代替性が乏しい場合には、Y財の生産者がX財の生産ネットワークの一翼を担うことも不可能となり、産業構造の転換過程で人々は地域間の異動を覚悟しなければならないケースが起こってくる。人間心理として“故郷”を捨てて新しい社会に異動するには少なからず抵抗がある。

このように、地域の産業政策は自ずと国の産業政策とは異なったディメンションを持つことが不可欠となる。地域の産業政策は地域産業の潜在的能力を絶えず高め、いつの時代においても一国経済の比較優位産業が当該地域に立地し、地域社会の担い手達に雇用と所得機会を確保していくことが最優先の課題である。今日における比較優位産業は高い技術・技能が集積している産業だが、このことは地域社会の中に優れた人的資源が豊富に存在していることを前提とし、これらの人々が特定地域に住んでみたいという強い意欲を持つことが重要なポイントとなる。

このように考えると地域の産業政策は、狭い観点から産業の誘致・推進を構想するのではなく、街をどのように創るかといった都市政策、人をどのように育てるかといった教育政策、福祉政策などと融合化することが実際の政策を実践していく上では重要であるといえる。産業と生活のためのさまざまなクラスターを総合的に形成していくことが長期的な観点から構想・実践される必要がある。

2. 産業政策は万能か

政府が経済活動になんらかの関与をするにしても、闇雲な介入は経済活動を損なう恐れがある。介入にはある一定のルールが必要である。

地域の産業政策を考える場合、市場機構をどのように考えるかが重要である。

第1に、市場機構は円滑な経済活動を推進するための手段であり、市場機構をどのように活用するかは政策に左右される。市場機構というのは、ある経済政策なりある種の経済活動を推進するための手段・道具であって、それをどの

ように活用するかは政策次第である。市場機構はあくまで手段であり、それをどのように活用するかは全く地方自治体なり地方政府の知恵である。

第2に、長期・動学的な世界ではどのような経済社会を作り出すかという方向性を市場機構が明示しているわけではなく、経済社会の変化の方向は経済システムではなく政治・行政システムに依存している。今日に経済体制が混合経済システムと呼ばれるのはこのような意味においてである。中央政府も地方自治体も混合経済システムであるので、将来の経済社会のモデルやビジョンをはっきり示し、そしてその方向に向かって市場を活用しながら政策を進めていく必要がある。

第3に、政治・行政システムによる価値判断は、市場機構の働きを促進する一方、市場機構の過剰な反応を抑制することが必要である（一例としてインフレ制御）。伝統的に価値判断論争があり、新古典派的な立場に立てば価値判断を避け、市場に資源配分・所得分配を委ねた方がいい成果と結びつくという考え方がある一方、他方では、政府による価値判断を積極的に容認する立場がある。やはり、経済政策を立案し、経済社会の方向性を明示するためには、政治・行政システムにおける価値判断を大前提とせざるを得ない考える。

第4に、産業政策の機能は市場システムの働きを補完するに止まり、決して万能ではない。産業政策が機能していれば十分だというわけではなく、限界を認識しておくことが必要となる。一時期中国・韓国でも“産業政策を展開すればすべて良し”という考え方があったが、産業政策はあくまでも市場システムを補完する役割を持っているだけである。産業政策は万能ではないということを十分認識しておく必要がある。

第5に、地域社会をどのように構築するかという命題は市場機構が責めを負うのではなく自治体の政策に依存する。自治体自身がどういう目標を持って地域社会を作るかということは絶えず意識されていなくてはならない。

3. 地域経済発展の原動力

では、地域経済がどういうメカニズムで動いているのか。どういう産業政策・都市政策・教育政策等を行えば、地域にとってダイナミック

な産業活動が実現できるのだろうか。

川崎市を含めて経済の先進地域ではかなりサービス経済化しているが、地域にとって“ものづくり・そのための研究開発”は依然として極めて重要である。雇用面で見ると、全体の約60%がサービス産業に従事しているので、“ものづくり・開発”ではなくサービス産業を中心にすればという発想も出てくるが、そうではなく経済活動の基礎は“ものづくり・開発”である。産業構造の迂回生産化・多段階化の原動力は“ものづくり・開発”であり、“ものづくり・開発”業の関連産業に対する波及効果・誘発効果は極めて大きいものがあるという認識をもつことが重要である。

経済活動とはいくつかの要素を複合して行われる。川崎市でも安定的な経済発展を考える上では、“ものづくり・開発”などの物財部門をかなり意識しながら、この物財部門が活性化するような仕組みを絶えず導入しなければならない。産業構造の迂回生産化・多段階化の経済効果としては、雇用機会が拡大され、1人あたり産出額が増加し、生産性も上昇する。その結果として人的資源が蓄積され、産業交代、地域間の構造変動がおこってくる。

これまで行われた産業交代の定型としては、国全体でも地域でも同じで、農業→軽工業→重工業、素材型産業→加工型産業、→知識集約型産業・知識産業（ハイテク産業・先端技術産業）というものであった。

しかし、地域経済は地域の経済活動が独立して営まれているわけではなく、周辺の地域と分業関係が形成されている。国際社会のなかでも同様である。特定地域での地域経済は、他の地域との国際社会との2重の分業構造の中で活動している。

地域と地域の間や、国際社会との間に防波堤は造れないし、また、地域と地域との間に為替市場もないため、地域経済はストレートに他の地域の影響を受けている。いわば、地域経済はマーケット・メカニズムにさらされており、したがって、マーケット・メカニズムをうまく活用しながら経済活動の変化の方向をしっかりと認識したところに政策的な手をうつ必要がある。

地域間のネットワーク・国際間のネットワークの形成は、“売る力”と“買う力”を培養することに尽きる。日本経済の戦後の50数年間を振り返っても、1950年代ぐらいまでは“売る力”

も“買う力”もなかったのが、産業化を推進するなかで、“売る力”が飛躍的に向上し、輸出能力が高くなり、それに伴い日本の購買力も高くなってきた。

特に日本の場合は、物的資源がなく、資源は人的資源だけである。そのなかで“売る力”と“買う力”をずっと長い時間をかけて作りだしてきた結果が今日の日本経済といえる。地域経済においても、地域の“売る力”と“買う力”をいかに高めるかによって地域の経済発展は規定されるといえる。このポイントは“人”である。

4. 自治体（川崎市）の新・産業政策の目標と手段

1950年代、日本は産業保護政策を行っていた。波打ち際のところで、輸入制限政策をとったり、高率関税を課したりして輸入をシャットアウトする一方、国内では育成政策をとり、産業の発展を政策的に推進してきた。1950年～1960年代は輸出代替政策と輸入代替政策が展開された。このような政策は国独自のものであり、地域の場合に“売る力”と“買う力”とを培養するための、国がもっているような政策手段は持っていない。前述したように地域はマーケット・メカニズムにさらされているので、そのなかで、いかにして“売る力”と“買う力”とを培養していくかということが課題になる。

産業政策の目標として、しばしば次の4つが挙げられる。

- ①先端技術産業コンプレックスあるいは研究開発産業コンプレックスの形成
- ②人的資源の蓄積および育成→教育力の強化
- ③地域クラスターの構築
- ④良好な雇用機会、高い所得機会の確保

まず、先端技術産業コンプレックス、研究開発産業コンプレックスを創出する必要がある。これを作りだしていく知恵が、様々な政策の融合となる。特に人的資源を蓄積、育成していくことは、その地域の発展に結びつくので、教育力の強化が必要になってくる。この場合、働く人たちに対して地域がどのような教育プログラムを提供できるか、また、いかにしてその地域の教育力を高めることができるか、この2つの視点が重要となる。

地域のなかで広い意味の教育政策を展開する

ことで、産業活動を補完していくことが必要である。換言すれば、地域クラスターの構築になる。経済産業省の坂田一郎氏は、「岩波講座都市の再生を考える〈第4巻〉都市経済と産業再生」（岩波書店）の中でクラスターを、「共通の制度、文化、プロトコルと帰属意識によって支えられた、地理的に近接して立地する企業、大学、研究機関、公的機関などからなる新しいコミュニティ」と定義している。いわば企業、大学ないしは研究機関、公的機関などによって共同で働く場所として、新しいコミュニティを作る必要があるということである。地域クラスターの構築に成功すれば、その地域は良好な雇用機会、高い所得機会を確保できるはずである。

自治体が持っている政策手段は限られているが、複合的な政策の複合的な効果を見直していくことがポイントとなる。

自治体が活用できる政策手段は、①財政・税制→インフラ整備・産業誘致、②金融→低利融資・ベンチャーキャピタルの育成、③都市計画・土地政策の展開、④長期計画などである。

自治体が活用できる最もポピュラーな政策手段は財政や税制である。財政でインフラの整備をし、税制を活用して産業誘致をしたりできる。金融については、例えば県の財政が補助金をだして、低利の融資することも可能である。また、これからは自治体がベンチャーキャピタルを運営することもあるかとも思える。

都市計画、土地政策は地域クラスターを構築する上で、重要な役割を持ってくと同時に、自治体で作成する長期計画は、地域をどのように創造していくかという計画で、自治体の構成員に将来の発展する道筋を提供する仕事であり極めて重要な位置づけといえる。ソフトの産業政策とも言える。

しかし、クラスター形成という観点から自治体が構想すべきことは伝統的な産業政策、教育政策、都市政策、福祉政策の融合を考えることである。

5. 地域キャパシティの拡充・強化と地域クラスターの構築

地域キャパシティの構成要素は、①良好な住環境の形成、②地域教育力の拡充、③都市アメニティの強化、④地域文化の再発見と再構成、⑤福祉力の強化と大学資源の有効活用などの5

つで構成される。

第1の良好な住環境の整備の意義は、誰でもが住みたくなる住環境を作り出すことである。これにより、産業活動の根幹を支える人的資源を地域の中に埋め込むことができる。

また、地域によりそれぞれの特性・個性があり、地域に合ったアメニティを強化する必要がある。特に住環境の構成要素1つ1つを丹念に精査しながら、長期的な視点から町づくりに取り組むことは重要である。民主主義社会であり、日本のように高度に発展した社会で、地域のなかに市民が憩える公園のような大きな公共空間を確保することは難しい事業であるが、難しいからこそ地方自治体が挑戦すべき大きな目標でもある。

地域文化の再発見と再構成については、地域にはそれぞれ文化の特徴があり、それらを地域の中にきっちりと埋め込んでいくことが重要と考える。

地域の産業化を考える場合、優れた人材がこの地域に住みたいと思わせるには、福祉力の強化も必要である。日経新聞に、全国の病院のランキングが発表されていたが、このように医療機関の情報が、地域住民に適切に提供されることが必要である。

大学資源の有効活用としては、大学にはアカデミックなものだけではなく、スポーツなどいろいろな分野の資源がある。地域市民の健康を確保するために大学のスポーツ分野を持っている所と協力しあいながら、大学の持っている資源を有効活用することが、地域全体の福祉力の強化にも繋がるのと考えられる。

地域の中にきっちりした産業を埋め込むためには、まず人材を育成する必要がある。そこに着目すると、地方自治体で、地域大学院構想・大学院コンプレックスの形成に取り組むことを検討してみてもはどうだろうか。

川崎市を念頭において考えると、①アントレプレナーシップの育成、②企業人・産業人の再教育、いわゆるサテライト・キャンパスによる既存大学院の文系・理系の講座の再編成と有効活用、③オン・キャンパス・エデュケーションとオフ・キャンパス・エデュケーションの展開、④産学連携による新技術開発とK S Pの機能強化などが思い浮かぶ。

川崎市には、専修大学、明治大学を初めとし、市内・周辺にいくつもの有力大学がある。それ

らの大学のカリキュラムや講座を集めて有効に組み合わせれば、地域のなかで新しい教育カリキュラムができる。アメリカでは、すでに1980年代に20か30位のアメリカ全土の大学から講座をピックアップし、プログラムにそって講座群を再構成して1つのカリキュラムに作り上げ、希望者にCATVを使いオフ・キャンパス教育を行っている事例があった。

川崎でも教育プログラムを作り、パスワードでクローズして、希望者のみに開示し、地域の産業人の再教育として活用できる筈である。オフ・キャンパス・エデュケーションの具体的展開である。また、例えば川崎市内のアクセスの便利な場所にサテライト・キャンパスを作り、そこにさまざまな大学から適任者に講義に来てもらい講座を開くこともできる。こちらはオン・キャンパス・エデュケーションの展開イメージである。KSPの機能を強化し産業との有機的関係を強化することも可能と思われる。

具体的提案として川崎市の地域キャパシティ・ファンドの創設の可能性を挙げておきたい。これは地域キャパシティを拡充、強化するプロセスで、活用できる政策手段としては、財政、

税制、金融などがある。財政の場合、単年度主義になり、その都度市議会で議論・決議しなくてはならないので、地域キャパシティ・ファンドを別に作り、少し自由度をもってファンドを活用しながら、例えば空き地があれば市が購入し、地域の空間として活用していくなどができるようにすると良い。

スウェーデンのストックホルムは市が戦前から時間をかけて市内の土地を購入し、その土地を市の政策に従って再開発している。これにより非常に住環境に優れた地域が作られている。川崎市でも地域キャパシティ・ファンドを作り有効活用しながら、地域キャパシティを強化推進していけないだろうか。新・産業政策の中に教育政策、都市政策、福祉政策などを埋め込み、すぐれた人的資源が蓄積されるような地域社会をつくり出すことにこそ、地域経済発展の解があるといえる。

＜参考文献＞

「岩波講座都市の再生を考える〈第4巻〉都市経済と産業再生」(岩波書店、2004年)