

## Industrial Policy and Cluster Program

山崎, 朗  
九州大学大学院経済学研究院

<https://doi.org/10.15017/3718>

---

出版情報 : 経済学研究. 70 (1), pp.43-53, 2003-09-30. Society of Political Economy, Kyushu University  
バージョン :  
権利関係 :



# 産業政策とクラスター計画

山 崎 朗

## 1. これまでの地域産業政策の特色と限界

### (1) 産業政策と地域産業政策の時間差

新製品、新技術開発を国家レベルで支援・促進する産業政策と特定地域の経済発展やその地域での雇用確保を最大の課題としてきた地域産業政策は、相互に一定の関連を有している。しかし、その両者の間には、研究・開発・試作から生産に至る時間的ラグに対応した、政策実施のタイムラグが存在してきた。

通産省（現経済産業省）を中心とする産業政策がすべて新製品、新技術開発を促進する政策であったわけではない。ここで典型的事例として述べようとしている産業政策と地域産業政策との関係が、すべての企業、業種、製品についてあてはまるわけではない。地方に開発拠点のある大企業や、研究開発力の高い地方本社の企業も存在しているからである。

だが、主要製造業企業の本社が首都・東京に集中している日本における典型的なパターンとしては、本社のある東京の近傍に立地している首都圏の研究所・開発型工場で研究・開発が行われ（半導体、コンピュータのように産業政策が競合企業間の共同研究を首都圏で促進したケースもある）、開発に成功した新製品については、まず首都圏で試作品が製造される。この

段階において、東京都大田区などの中小企業は、断片的情報に分断されてはいるものの最新の製品情報を得、その初期段階の試作・生産に参加できる。さらに後の本格的量産工場と比較すると小規模ではあるが、最初の量産化も首都圏内で行われることが多かった。量産化に向けて、素材メーカー、部品メーカーの研究開発も連鎖的に行われる。製造装置メーカーやプラントメーカーは、新製品を製造するための生産システムを現実化するために、製造装置、プラントの技術を開発し、現実に工場に設置・稼働させ、それらの能力・機能を確認し、問題がある場合には調整等を行うことになる。

関西系メーカーの東京への本社移転も、戦後一貫して進んできている。この典型的パターンは、首都圏（一都三県）の工場数や東京都大田区の中小製造業事業所数が80年代以降減少していたにもかかわらず、90年代までは強まりこそすれ、弱まってはいない。

製造装置が標準化し、量産工場の生産規模が拡大し、将来の事業展開において、土地、建物、工業用水、労働力に制約が見込まれるようになると、それらの制約条件が少ない地方圏への工場立地が始動する。地域産業政策が発動されるのは、ここから先の段階である。

きわめて単純化すれば、産業政策は、新製品の開発・試作段階の支援・促進を担当し、地域

産業政策は、量産工場の地方立地に関する支援・促進を担当してきたと整理することができる<sup>1)</sup>。地方分散を志向してきた企業（中堅企業や大企業が多い）および地方圏で立地する工場の規模、業種は、時代によって変化してきた。だが、「工場地方分散」の基本的特質は、上記の共通性（量産段階における量産を目的とする工場の立地）が貫徹していたと一般化することは、あながちまちがいはないように思われる<sup>2)</sup>。

## (2)地域産業政策の3層構造

工場の地方立地誘導という「産業立地政策」を骨格としてきた地域産業政策<sup>3)</sup>は、各時代における、地方への立地展開の可能性の高い量産型工場の地方立地を促進することを主目的としてきた。近年、工場立地件数が急激に減少するようになってからは、ソフトウェアやオフィスの地方分散も地域産業政策の対象とされるようになってきている。

地域産業政策には、地域間所得格差の是正、

地方圏での雇用の確保、首都圏の過密の是正、最適な工場立地の促進といった多様な目的が内包されていた。そのうえ政策主体が多岐にわたり、地域指定において一定の全国バランスを考慮する各省庁（国）と地域指定を受けたい県、指定地域の市町村という政策主体の3層構造に、誘致対象となる企業（製造コストや物流コストを最小化するという合理的立地の追求を主目的とする）が加わり、地域産業政策の目的を多様化・複雑化させてきた。企業の生産活動を空間的な配置の観点から政策的に支援するという産業政策的目的（生産コストの削減、企業の国際競争力の強化）は、地域間格差の是正という、時に対立する理念との間で妥協・調整・修正・変質を余儀なくされてきた。その結果、政治的配慮・政治的圧力から企業立地がほとんど見込めない地域も各種立地政策の指定地域に指定され、大規模、中規模の工業団地を整備し、工業用水を確保し、道路、港湾等の社会資本整備を重点的に行うといったケースも過去にはみられたのである。

## (3)産業立地政策としての地域産業政策の限界

これまで述べてきた量産型工場誘致を柱とする地域産業政策は、通産省のみならず、農水省でも実施されてきた。新産業都市、大規模工業基地、農村地域工業等導入促進、工業再配置計画、テクノポリス計画、頭脳立地法、特定地域工業集積活性化促進法、オフィسالカディア計画など、地方分散の対象となる工場や機能は時代とともに変化・高度化しつつも、産業立地政策は、企業の合理的配置の追求と地域間格差の是正という、時に対立する目的の同時達成を大目標として実施されてきた。

企業立地の可能性に乏しい指定地域は、地域

- 1) 産業政策の定義には諸説あり、産業インフラの整備、中小企業政策、産業組織政策（独占禁止政策、競争促進政策、企業合併の推進）、設備投資促進政策（設備の加速度償却）、衰退産業や構造不況業種に対する保護（ソフトランディング）なども含まれるが、ここではクラスター計画との関連で、イノベーションの促進、研究開発の推進を産業政策と位置づけている。
- 2) たとえば、地方の時代と呼ばれた1969年から1977年の間に、地方圏で増加した工場は、従業員数で20人から29人、30人から99人の規模の工場であった。産業中分類でいえば、1955年と1990年の比較では、電気機械、衣服および身廻品は地方で相対的に増加率が高く、金属製品、一般機械、出版・印刷は大都市圏での増加率の方が地方圏の増加率を上回った（山崎朗『産業集積と立地分析』大明堂、1999年、第5章を参照）。
- 3) 近年は地域産業政策もベンチャー企業育成、新事業支援へとシフトしているが、それまでは産業立地政策、産炭地振興政策、農村地域工業等導入などを柱としてきた。

指定されていない地域と比較すれば、相対的に公共投資面で一時的には利益を得た。とくに初期の地域産業政策は、公共事業の配分で有利となったことは否めない（近年はそれほどではない）。計画の想定通りには企業立地が進まなかった苫小牧東部のような地域では、工業用地が売れ残り、工業用水、港湾等の必要性の低い公共事業が、長期的には地方財政を圧迫する要因となっていることも否定できない。

地域指定され、企業立地が促進された地域は、工場が建設され、操業を始めると、その地域の人口と対比して多くの労働者が一時的に雇用され、さらに他の地域からの人口流入が見られた地域もある。だが、地方の量産工場では、長期的な産業構造の高度化、プロダクトサイクルの変化にともなう需要の減少、工場内での機械化の進展、海外（近年では中国）への工場移転が本格化すると、雇用のリストラが始まる。地域指定されることによって得られた利益は、製品の高度化に対応できない工場の場合には、時間的に限られたものにすぎなかった。しかも、工場の閉鎖、生産縮小段階では、雇用の減少、人口の流出、地域間所得格差の拡大という逆のメカニズムが働き、他に雇用の場が少ない地域では、構造的な失業問題をもたらすことになる。

産業構造の高度化、企業の生産活動の高度化、新製品開発にしたがって、地方で展開される産業立地政策も時代とともに「高度化」されてきた。だが、新しい業種、機能を対象とする新しい立地政策では、以前とはまったく異なる立地条件（たとえば、臨海部の港湾近接地域や農村地域から内陸部の空港近接地域や都市地域へ）を有する新しい地域が指定を受けることが多い。したがって、新しい産業立地政策が、過

去の指定地域を重複指定し、その指定地域の産業構造の高度化を推進するといったケースは、まったくないわけではないものの、その例は多くはない。仮に重複指定がなされたとしても、企業は地方におけるミクロ的地域内の産業集積を嫌う傾向（すでに地価、賃金水準が相対的に高くなっており、地域内で労働力を調達することが容易でない）があり、同一地域内において産業構造転換が促進されるとはかぎらない。立地する企業側からすれば、雇用量と賃金水準が立地決定の大きな要因であり、一定程度開発され、ある程度工場集積が進んだ地域は、新規立地しようとする企業にとっては逆に魅力のない地域なのである。

要するに、産業立地政策の地域指定を受けたにもかかわらず企業立地が進まなかった地域も、地域指定を受けて企業立地が進んだ地域も、長期的観点からいえば、地域の経済構造を高度化し、雇用を長期的に維持・拡大することにはあまり成功していないのである。

もともと地方に立地展開する工場は、地方圏の低い地価（および広くまとまった土地）と相対的低賃金に牽かれて立地している。したがって、指定地域に工場が集積し地価、賃金の上昇が始まると、逆に指定地域への工場立地は低調となる。指定地域は、時間の経過とともに、指定対象業種の立地件数が減少していくという産業構造の高度化要因によって中期的な制約を受けるだけにとどまらず、立地促進そのものが内包している矛盾、すなわち、地価、賃金を上昇させる「産業集積」という立地条件の悪化（地域魅力の喪失）によって、成長は中期的にも制約されていた。労働力人口の限られた地方都市圏であればあるほど、これらの制約条件はいち早く作動し始める。つまり、指定地域を狭く設

定すれば、指定地域の成果を高めるための政策的立地誘導は、逆に企業にとっての地域魅力をますます喪失させるという自己矛盾を内包していた。

地域をミクロ的にみれば、特定業種の量産工場の本格稼働によって、十年間程度急速に発展する地域が各地に移動しながら点在している。しかし、マクロ的にみれば、人口、とくに知識労働者階層ほど首都圏へ流出し、地方の研究開発能力や地場企業の国際競争力の欠如という現実から脱却することはできなかつたのである。

#### (4)進化の遺伝子の必要性

このような構造的問題の根底には、地方に立地展開した工場には自ら成長、発展、進化するという遺伝子が埋め込まれていないケースが多かつたという問題がある。とくに、高度経済成長長期初期に低賃金労働力を求めて地方展開した、縫製業や単純な労働集約的電子部品組立工程はその典型例である。それらの工場は、地方圏でもとくに離島や農村に立地展開したが、その多くはいまでは閉鎖・撤退し、生産拠点は中国、東南アジアに移っている。

広大な土地（いまや首都圏の臨海部にもある）、安い地価（首都圏近郊の地価も下落している）、豊富な水資源（地方圏であればどこでも余っている）、低賃金（地方圏といえども中国と比較すれば、二十倍近く高い高賃金である）という立地条件は、グローバルな生産配置へのシフトとデフレ下の長期不況によって、立地牽引力としての有効性を喪失した。しかも、国内に量産型工場を立地しようとする製造業企業は激減している。これまでのような、標準的量産工場を地方に立地させるという産業立地政策では、地方圏の雇用を確保することすら、きわめ

て困難となっている。

## 2. クラスタ戦略への転換

### (1)クラスタの広域性

クラスタ戦略を提唱したハーバード大学のマイケル・ポーターは、クラスタ戦略の策定にあたって、地域をできるだけ広域的に設定することの重要性を繰り返し指摘している。そのもっとも重要な理由は、地域を狭く限定してしまえば、地域内の産業集積は量的・質的にきわめて限られたレベルと認識される可能性があり、また近隣に立地している研究水準の高い研究大学やイノベーションの促進に貢献する研究機関等の存在が見過ごされるケースがあるからである。

日本においては、地方への工場立地展開が、お互い磁石のプラス極同士のように地域労働力市場を棲み分けながら、地域内で分散立地するという「分散型分散」立地を特徴としてきた。そのため製造業に関する産業クラスタ地域は、ポーターの想定以上に広域的に設定せざるをえないケースも出てくるであろう。「分散型分散」立地によって、地域集積は地域内の各地にミクロ的に点在しているのであるが、個々の地域の集積水準は当然低く、関連産業の厚みも薄い。しかし、これらを広域的に捉え直せば、クラスタ戦略を策定するに足る、一定の産業集積水準および幅広い関連産業、関連大学、研究機関を含む地域となる。

産業クラスタの地域エリアの設定については、厳密な定義は存在しない。マイケル・ポーターは、半径200マイル程度の都市圏を念頭においているようであるが、もちろん必ずそうでなければならないというわけではない。ミネソ

タ大学のアン・マークセンが批判するように、クラスター概念は、産業の範囲、地理的範囲ともに「ファジー」である。だが、もともと地域概念は、通勤圏のような定義をもってしても、曖昧（10%通勤圏なのか5%通勤圏なのかなど）とならざるをえない。万人が納得する地域設定を一義的に決定することは不可能である。

産業も明確に規定することは不可能に近い。工業統計表の産業中分類などの規定からもわかるように、複数の産業の製品を製造している事業所も主な製品をもとに特定の産業に分類されてしまっている。また、産業クラスターにどのような関連業種まで含めるのかは、その国、地域、コアとなる産業の特性をもとに、「戦略的に設定すべき課題である<sup>4)</sup>。産業クラスターは、厳密な学術的定義ではない。産業クラスターの地域エリアと含まれる関連産業は、各地域の産業集積の個性と地域の戦略を反映することになるのである。

この意味からすれば、成功している他の地域を過度に理想化すること（戦略の模倣）は、好ましい戦略ではない。クラスター戦略の策定には、まず広域的な観点から地域内の産業集積の現状と課題を詳細に調査、検討することから始めなければならない。あるべき理想像から計画を策定することは避けなければならない。地域の産業クラスターの課題を抽出し、産業クラスター全体の生産性とイノベーション力を高める戦略を独自に構築することが好ましい。近年のクラスターや産業集積の議論が、シリコンバ

レーへの関心の高まりから活発化したことは事実であるが、シリコンバレーをモデルとする必要はない。シリコンバレーと比較することで萎縮する必要もなく、シリコンバレーと同質な地域になる必要もないのである<sup>5)</sup>。

産業立地政策を柱としてきた地域産業政策が、クラスター計画へと転換せざるをえない背景には、先端産業においては、一定の集積水準の確保のため、対象エリアの拡大（複数の県を含む）が必要になっているというほかに、次のような背景があると考えられる。まず、第一に、地方圏への新規工場立地件数の絶対数が減少し、地域産業政策の方向性が、新規工場の誘致から既存工場の機能の高度化、国際競争力強化へとシフトしていることである。第二に、誘致対象が工場から研究開発・デザイン・設計部門、さらには本社機能、ベンチャー企業、高度人材教育機関へと高度化していることである。つまり、これからの地域産業政策は、地方に立地展開している拠点に対して、長期的にその地域に存在し、進化していくための遺伝子を埋め込む作業でなければならないのである。

広域的にエリアを設定するということには、同業種の集積水準を高めるという目的と同時に、関連する多様な業種をクラスターとして取り込むという視点を内包している。クラスターの特質は、関連する業種を包摂するという点にある。とくに地方圏では、すでに指摘したよう

4) 加藤和暢(2000)「M.ポーター」矢田俊文・松原宏編著『現代経済地理学』ミネルヴァ書房がクラスター論に対する批判についても興味深いサーベイをしている。

5) David Rosenberg [2002]の*Cloning Silicon Valley*, Reutersでは、日本の事例は取り上げられていないが、いかにシリコンバレーを模倣することが困難であるかを論じている。また、東一眞『シリコンバレーのつくり方』中公新書ラクレもシリコンバレーではなく、地方都市のオースティンを中心に議論している。日本の地方の産業クラスターについては、オースティンやフィラデルフィア、ピッツバーグなどのアメリカの地方都市の方が参考になるように思われる。

に、多様な産業を含めるため、産業クラスターのエリアを拡大する必要がある。素材、部品、部品、製造装置製造業、装置の保守点検サービス、ソフトウェア業、輸出業者（商社等）、物流業者、大学、研究機関、行政など、製造、その他の関連サービス業および研究開発機関などの地域内サプライチェーンおよび知のチェーンが産業クラスターである。これらの機能を全体的として効率的に活用し（リージョナル・サプライチェーン・マネジメント：RSCM）、さらにはこれらの機能が全体的として高度化するメカニズムを創出する（イノベーションの促進のための地域イノベーションシステム：RIS）ことで、産業クラスター全体の国際競争力を高め、また産業クラスター参加者である企業のイノベーション力を向上させることが、クラスター計画の政策目標となる。

興味深いことに、クラスター計画は、これまで素材、部品、ソフトウェアなどの特定業種に対象を限定してさまざまな指定地域で実施されてきた各種産業立地政策によって、各地に点在することになった各種生産・開発機能（ミニ集積）を「産業クラスター」という広域的かつ関連産業とのネットワークといった観点から、再統合するという側面を有していると考えられることのできる。これまでの歴史的な産業立地政策の蓄積により、多くの財団や民間組織がすでに地域内に存在しており、それらの統合やネットワーク化が可能なのである。これまでの地域産業政策を批判することよりも、それらの成果を広域的な地域内でさらに有効に活用することをクラスター戦略の柱とすべきであろう。

## (2) 社会政策から発展戦略へ

これまでの地域産業政策では、「地域間格差

の是正」という理念が拡大解釈され、本来産業政策の一部であるはずの地域産業政策が「社会政策」として実施されてきた経緯がある。産業政策の対象は、あくまでも企業が対象であり、地域はその企業の生産活動の場にすぎない。地域産業政策の目的は、その場（空間）をより効率的な企業の生産活動の場、さらにはイノベティブな活動を促進するような空間へ転換していくことである。その結果として、地域間格差が是正される場合もある。企業に最終的な立地決定権がある以上、グローバル立地展開が進んでいる現代においては、条件不利地域に企業を強制的に立地させるという施策は有効に機能しない。過度の補助金で立地を拘束することは、地域間の補助金競争を引き起こすだけであり、好ましくない。産業クラスターの活性化のために、補助金、税の減免を多用すべきではない。

クラスター計画は、広域に立地している関連企業群の生産・物流・取引・経営・研究開発環境を、より優れた地域環境へと発展させていく政策である。成功すればもちろん地域間格差の是正につながるわけであるが、地域間格差を是正するために、立地条件の不利な地域に工場を補助金等で誘導することが本来の目的ではない。また、市町村、県単位というミクロな地域間の格差の是正は、政策の目的とはならない。

優れた生産・物流・経営・研究開発の環境とは、ただ単に、広大かつ低価格の工業用地が整備されている、あるいは高速交通体系が整備されているということだけを意味しているわけではない。いまや日本国内では、工業用地、工業用水の必要性はきわめて低くなっている。だが、高速交通体系の整備は、産業集積をより広域的、機能的、国際的にするために必要なものもある。ただ、クラスター計画における社会資

本整備は、新産業都市や大規模工業基地で実施されたような指定地域内における道路網の整備、高速道路のインターチェンジの新設といった限られた地域、限られた社会資本整備に限定されない。クラスターの国際競争力向上のためには、国際空港、国際港湾が必要となることは論を待たないが、広域的なクラスター地域全体のなかで、最適な配置とそれらの国際的社会資本へのアクセスを検討すれば良い。地域内のアクセス水準の向上も、地域全体の視点および費用対効果の観点から考慮しなければならない。高度な人材の定住促進という意味では、教育政策、都市政策との関連も重要である。魅力ある地域づくりや都市づくりが、間接的に産業クラスターの高度化を促進するからである。産業クラスター戦略は、ポーターが指摘するように長期の地域戦略であり、産業政策と教育政策、都市計画との関係も深い。

クラスター計画が地域レベルにおける「産業政策」であるということは、さらに二つの意味を持っているということにほかならない。クラスター計画の第一義の目的は、「地域間格差の是正」ではなく、産業クラスターにおける産業競争力の強化であるということである。言い換えれば、これまでの地域産業政策の理念として強く反映されてきた「社会政策」的な視点ではなく、発展的な視点が重要となるということである。産業立地政策の地域指定は、初期の産業立地政策を別とすれば、国が直接指定するのではなく、県が指定地域を決め、国が了承するというスタイルと取ってきた（国の指導がまったくなかったということではないと思われるが）。

県内にもさまざまな地域間格差があり、県にとってはそれらの格差を是正することが重要な政治的課題となる。たとえば、政令指定都市

（百万都市）が二つある福岡県にとっては、これらの都市以外の地域への関心が高くなることは自然であった。したがって、九州ブロック圏内でもっとも成長力の高い福岡市は、テクノポリス、頭脳立地、FAZ、リサーチコア、産業集積活性化促進法、オフィスアルカディア計画の段階までは、ほとんど国の産業立地政策の地域指定を受けなかった（受けられなかった）。包括的な地域指定を行った工業再配置計画においても、福岡市は指定除外地域となっており、そのことが、九州大学新キャンパス隣接型リサーチパーク建設構想などにおいて、足枷として作用している。各種産業立地政策から除外されてきた福岡市では、リサーチパーク構想を実現するための適当な国の政策的支援枠組みが、存在しないからである。

九州通産局（現九州経済産業局）は、独自の政策を企画・立案・執行する機関ではない。ブロック単位で国の産業立地政策をあくまでも間接的に推進・支援する機関である。したがって、国の地域指定を受けていない地域で、独自の政策を遂行することはできない。しかも、経済産業局は、産業立地政策推進のための独自の予算をもたず、地域を指定する権限すら有していないのである（政策主体の四層構造の問題）。

福岡市は、一人当たり所得水準が九州ブロック圏内で最も高く、学術研究機関が集積しており、しかも人口増加数が、九州ブロック圏内で最大である。そのため、地域産業政策実施段階では、福岡市を地域指定しないことも、政策目的の一つ（福岡一極集中の是正）であると受け取られてきた。

クラスター計画においては、地方圏におけるもっとも発展可能性の高い地域を排除してはならない。むしろ、積極的に活用すべきである。



福岡県では、テクノポリスは、久留米地区（鳥栖地域との共同指定）、頭脳立地、FAZは、北九州市、リサーチコアは飯塚市が指定を受けている。しかし、知識経済化の時代においては、大学、空港、都市の重要性が高まるため、札幌、仙台、広島、福岡といった地方中枢都市をより積極的に活用しなければならない。福岡市もようやくシリコンクラスター計画を受け、福岡市内への研究開発型半導体企業の誘致に乗り出した。福岡県もシリコンシーベルト計画の一環として、福岡市、北九州市で高度人材教育を行うようになっていく。

もう一点確認しておかねばならないことは、クラスター計画は地方による、地方のための計画ではないという点である。国が地方を財政的に支援できなくなったために、地方が自立のための産業活性化計画を策定し、自ら孤軍奮闘するための計画ではない。

アメリカのバイオクラスターの形成においては、年間3兆円近い研究資金を有するNIHが地方の大学を中心に研究資金を配分し、その結果として、ボストン、サンフランシスコ、シリコンバレー、ピッツバーグなどにバイオクラスターが形成され始めている。ナショナルイノベーションシステム（NIS）を支える地域的な拠点として、地方圏が機能しうるかが問われているのであり、市町村が独自に産業振興を行う、一村一品運動の産業版がクラスター計画というわけではない。油木氏も指摘しているように、「シリコンバレーのハイテクベンチャー企業の場合、その技術競争力の鍵は大学からの高度な技術情報である。そして大学が技術情報の宝庫となったのは、アメリカ政府が研究開発のスポンサーとして、巨額の資金を提供してきたからである。つまりアメリカという国の重要な特徴

（政府が研究開発の大スポンサー）があつてこそ、シリコンバレーは生まれたのである」<sup>6)</sup>。

クラスター計画は、産業政策の空間版（地域版）である。もともとクラスターとは、地域概念というよりも産業概念として捉えるべき概念である。○○地域クラスターではなく、○○産業クラスターが□□地域に存在しているということなのである。○○産業クラスターは、集積水準、関連産業、技術水準、企業間相互交流レベルにおいて地域ごとに差異があることはあらためていうまでもない。

九州が半導体クラスター計画を策定したから、東北地方は半導体以外の産業クラスター計画を策定しなければならないということではない。地域の産業集積の量と質を重視すれば、九州と東北では、それぞれ特色ある独自の半導体クラスター計画が策定されうはずである。もはやテクノポリス計画のように、同時に、同業種の工場誘致を巡って競争する時代ではない。

現実には、関東地域こそが日本最大の半導体クラスターを有する地域であり、本来は、関東地方においても、半導体クラスター計画を策定することが望ましい。関東地方では、ノート型パソコン、デジタルカメラ、携帯電話、バイオ、医薬品など数十の産業クラスターが抽出されるはずである。関東では、多摩地域がクラスター計画に指定されてはいるものの、「多摩」は地域名であり、産業名ではない。日本のクラスター計画は、関東地方以外の地域の振興政策という、これまでの地域産業政策の残像を完全に払拭しきれておらず、地域産業政策への完全脱皮に成功しているとはいいがたい。産業政策と地

6) 油木清明『技術立国再び』NTT出版、2000年、p.109。

域産業政策（クラスター計画）は、空間範囲と産業の範囲が異なるものの、タイムラグをできるだけ圧縮し、地域のイノベーション能力の向上と日本全体の産業競争力の向上が連動していることを正しく認識しなければならない。

### 3. 日本のクラスター計画の課題

#### (1) 県間競争の弊害

日本におけるクラスター計画の課題の一つは、やはりいまだに残る県間の競争・対立意識である。テクノポリス計画では、九州はすべての県で地域指定を受けた（福岡県・佐賀県は久留米・鳥栖地域として1地域）。同時に、すべての県でテクノポリスに指定された結果、隣県は、1980年代の立地誘致対象であった電子部品、とくに半導体工場の誘致をめぐっては、競争相手であり、その結果、県間で相互の連携や重要な情報交換はほとんど行われてこなかった<sup>7)</sup>。結果的には、すでに指摘してきたように、労働力、土地、工業用水の問題および各県の競争的誘致活動によって、半導体工場は、特定の県に集中・集積することはなく、各県の空港隣接地に「分散型分散」立地していった。その意味では、一方的勝者も一方的敗者も存在していないのであるが、各県単位や各テクノポリス単位でみれば、産業集積というには、あまりにも貧弱すぎるのである。

しかし、九州のテクノポリス地域全体、あるいは九州全域として捉えれば、量的には、世界的なレベルでの半導体工場の集積地となる。つ

7) 九州地域の産業立地促進のための協議会があり、筆者は10年ほど前に講演し、懇親会にも参加したことがあるが、各県の担当者が、他県の動向を知るために、お互いに意見交換するのではなく、筆者に個別に質問するという奇妙な体験をしたことがある。

まり、地方圏のクラスター計画では、ポーターが念頭においている半径200マイル程度の広域的なエリアの設定が求められるケースもある。福岡から鹿児島までは、直線距離でほぼ200kmであり、九州縦貫自動車道の完成や今後の九州新幹線の開業を前提とすれば、九州全域というエリアの設定は、それほど無理な設定とはいえない（福岡から直線距離で200kmといえれば、広島県や対岸の韓国・釜山市が含まれる）。

その場合の問題は、地域産業政策の地域における担い手はやはり県であり、県の第一の関心は、自県内に企業が立地し、自県内の企業が国際競争力を高めることにあるということである。州政府のような広域的自治政府が存在せず、市町村のエリアが狭い日本においては、政策の担い手が3層構造になっている（地方の経済産業局を加えると4層構造）という構造問題によって、政策の統合・連携が難しく、また相互の意思疎通や政策調整がきわめて困難である（どの県も本社機能や研究開発機能が自県に立地することを切望している）ことは否めない事実である。

広域的なエリア設定とクラスター戦略の間には、問題も存在している。広域的にエリアを拡大すればするほど、エリア内に多様な産業クラスターが存在し、その量的水準も高まるのであるが、あまりにも広域的にエリアを設定したのでは、日常的な情報交換等は困難となり、含まれる政策主体（地方自治体）も増大してしまう。したがって、地方圏の産業クラスターにおいて無限にエリアを拡大できない以上、大都市圏の産業クラスターと比較して、関連産業や関連機関の多様性は限定されざるをえない。

産業集積水準が関東、関西、中部地域に比べて極端に低い地方圏においてクラスター戦略を

立案しようとするれば、観光、農業<sup>8)</sup>などの狭域的な地場産業型クラスターを別とすると、広域的なエリアを設定することになろう。高速交通体系の整備によって広域的なエリアをカバーできないことはない(たとえば、鹿児島新幹線が開通すれば博多-鹿児島間が一時間程度となる)。だが、地方では、魅力ある集積水準とエリアの広域性というトレードオフは、先端技術の産業クラスター計画策定にあたっての悩ましい問題であることはまちがいない。産業集積水準が低く、高速交通体系の整備が遅れたエリアでは、先端技術の産業クラスターに固執することなく、狭いエリアにおける、地域の特性を踏まえた農業、食品、地場産業、伝統産業、観光、医療・福祉のクラスター計画を策定することが望ましい。

## (2)東京一極集中型地域構造という制約

二点目は、先進国のなかでは、もっとも首都への一極集中が進んでいるという地域構造である。製造業企業の本社、研究所の首都圏集中は、地方における量産型工場の「分散型分散」立地の裏返しである。このような極端な頭脳部分の東京圏一極集中構造のなかで、地方の頭脳拠点化、進化遺伝子の植付けは、容易なことではない。また、短期間で実現できるものでもない。マイケル・ポーターも、クラスター戦略は

長期の戦略であり、一定の成果が得られるまでには時間がかかると論じているが、アメリカのように研究大学、本社機能の分散が進んでいない日本では、さらに時間がかかる(またその成果も限定される)ことを覚悟しておかねばならない。地方のクラスターがアメリカのような自立性の高い産業クラスター(ボストンの医療機器クラスターやシリコンバレーのITクラスター)となることは、もともと無理だと認識しておくべきであろう。つまり、地方のクラスター計画によってベンチャー企業が続々と輩出し、それらが世界的大企業に成長するというシリコンバレー的なシナリオは、基本的にはありえないと理解しておく必要がある。日本の地方におけるクラスターの課題は、東京の本社、研究所と濃密なネットワークを形成し、開発と生産とのタイムラグを短縮し、できれば国際取引やイノベーションの一端を確実に担えるよう、個々のプレイヤーの実力をアップすることである。

マイケル・ポーターは、「先進国においても、経済活動が少数の地域に集中する可能性はある。その顕著な例が日本で、工業出荷額の50%近くが東京と大阪に集中している。これは地方のインフラストラクチャーの不備というよりも、中央政府が強力で競争に介入しがちであり、政策・制度の点でも中央偏重であるためである。日本の例は、こうした経済地理パターンが先進国にとってもいかに大きな非効率や生産性の犠牲を招くかを明確に示している。自国の経済地理パターンをどう変えていくかは、日本が直面する大きな政策課題となっている」<sup>9)</sup>と

8) 農業についても、九州の焼酎クラスター(筆者がアドバイザーを務めた九州・山口経済団体連合会の40周年記念の九州ビジョンで取り上げている)は、大分県、宮崎県、鹿児島県といった広域的なエリアを設定しなければならず、原料生産と焼酎生産、エリア外への物流とマーケティング、大学との共同研究、ブランド化、新製品開発など、一村一品運動的なエリアと対象では、焼酎産業の競争力を高めることはできない。焼酎クラスターは、マイケル・ポーターがよく取り上げているカリフォルニアのワイン・クラスターにヒントを得たものである。

9) マイケル・E・ポーター(竹内弘高訳)『競争戦略論 II』ダイヤモンド社、1999年、p.119。

日本の経済地理構造の問題を指摘している。

だが、この構造を、短期的に劇的に修正することはもはや不可能である。また、アメリカのボストン、シリコンバレー、サンフランシスコエリアの産業集積をイメージすることは、日本の地方圏における産業クラスター計画にとって弊害にこそなれ、好ましいことではない。

さらにいえば、首都圏、関西圏の産業クラスターの現状を詳細に調査して、いまだ行われていない戦略を策定することも、日本産業の競争力向上にとっては必要である。クラスター戦略は、首都圏や関西圏においてもイノベーションを促進する地域環境整備として重要だからである。

### (3)省庁間の関係

日本のクラスター計画の課題として、省庁間の縦割り行政を指摘しておく必要がある。いまや成長産業と期待されている情報産業、環境産業、バイオ・医薬・医療サービス産業は、鉄鋼、石油化学、家電のように経済産業省単独で管轄されている産業ではない。これらの先端産業において、地域的には産業クラスターを形成し、良好な生産環境・イノベーション環境を創出することが産業政策体系のなかでの地域産業政策の役割である。そのためにこれらの新しい先端

産業では、経済産業省以外の省庁との協力体制がきわめて重要となっている。とくに文部科学省の役割が重要である。文部科学省も知的クラスター計画を実施しているが、これらの各種施策も地域の生産環境・イノベーション環境の形成という視点から総合的に政策調整されることが望ましい。

アメリカのバイオ産業の育成には、アメリカ最大の研究機関であるNIH（国立衛生研究所）が間接的に関与している。東京大学のロバート・ケネラー教授（元NIH所属）によると、NIHは、年間約3兆年の研究資金を全国の大学、研究所に配分している。徹底したピアレビューによって、研究資金は配分されており、直接ベンチャー企業等に配分されることはないが、間接的にはベンチャー企業の設立に貢献している。地域間でこのような巨大な研究資金をめぐって競争が行われており、しかも研究資金は毎年増額されている。NIHのような統合された研究機関が存在することによって、アメリカのバイオ研究は、効率的かつスピーディに行われている（大型研究プロジェクトの研究成果は、24時間以内に公表することが義務づけられている<sup>10)</sup>。

[九州大学大学院経済学研究院教授]

10) 2003年5月8日、東京大学のロバート・ケネラー教授を招いたクラスターモデル研究会（日本政策投資銀行主催：主査は筆者）での報告内容に基づいている。