

新しい環境条件下における地域産業政策

山崎, 朗
九州大学大学院経済学研究院

<https://doi.org/10.15017/3753>

出版情報：経済學研究. 70 (4/5), pp.355-370, 2004-04-30. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：



新しい環境条件下における地域産業政策

山 崎 朗

1 問題の所在

2000年以降、国・地方自治体による公共事業総額の長期的な削減傾向と大都市圏への相対的な集中化、農作物輸入の増大と今後のFTA交渉の進展や担い手の高齢化による農業の存立基盤のさらなる解体、グローバル化の進展による「産業空洞化」に伴う中小企業の倒産・廃業の増大、サービス化・ソフト化の進展による人口・事業所サービス業・本社機能の東京一極集中の再燃など、地方経済は多くの課題が同時発生するという困難な状況に直面している。さらに日本の人口は2006年(2004年という説も始めている)から減少するという戦後一度も経験したことのない、新しい社会環境が出現する。現在国土審議会で検討中の国土計画は、2050年に日本の人口が1億人になること前提とした将来の地域・国土構造の理想形について議論している最中である。

本論文では、このような新しい環境条件変化を、(1)モビリティの高度化、(2)産業構造の高度化、(3)人口の減少・人口構造の高齢化・小児化、(4)知識経済化の進展、(5)グローバル化の進展という5つの観点から再整理し、それらの展開方向に検討を加え、その検討に基づき、今後の地方圏における公共事業と地域産業政策の望ましいあり方(機能主義と発展主義)について論じることにした。

2 5つの環境条件

2.1 モビリティの高度化

物流・人流・情報流の革新は、産業構造、企業形態、取引形態、物流・コミュニケーション形態および政府・自治体の役割を根本的に変化させる要因として機能してきた¹⁾。

「モビリティ(移動性)の高度化」とは、移動時間の短縮、移動コストの低下、移動のリスク低減と移動範囲の拡大を意味している。モビリティの高度化は、企業立地・資材調達・販売マーケットに関する選択をより広いエリアにおいて行うことを可能にする。その結果、企業立地上魅力的な地点は、世界中から投資が集中することによって、短時間で国際的な産業集積地へと変身する。その反対に、輸送費・移動費の高さという「空間障壁」に保護されてきた伝統的な産業集積地には、その逆のメカニズムが作用し、短期間に産業集積が解体する危機にさらされる。ハイ・モビリティ時代において、地域発展の視点から産業空洞化を阻止するには、生産拠点として魅力的な事業環境を創出すること(最適地点への変化)によって、産業集積を促

1) ここで使用する「モビリティ」という用語は、人、物、情報の空間移動を指している。

進する、あるいは解体を阻止しなければならない。地方に立地した部分的な生産工程を担う工場が閉鎖・縮小され、低賃金のアジア諸国に移転していく、いわゆる「産業空洞化」は、資本や設備の海外移転の一つの形態であり、まさに設備・機械・プラントそしてそこで使用される原料・部品、さらにはその工場で生産される製品の「モビリティ（移動性）の高度化」によって、経営戦略上の立地選択肢が飛躍的に増大したことによってもたらされている空間的な現象である。この現象は今後加速することはあっても、後退することはない。

経済発展の過程において、人・物のモビリティを支える手段は、蒸気船、蒸気機関車、自転車、人力車、馬車からバイク、乗用車、トラック、バス、新幹線、航空機へと高速化してきた。情報のモビリティについていえば、郵便、ラジオ、電話からテレビ、インターネット、携帯電話、衛星放送へと進化してきた。

モビリティを促進する手段を製造する産業群は、その時代を牽引する「基軸産業」となる。その発展は関連する製造業群と多様なサービス業を生み出し、あるいはそれまでの製造業やサービス業のイノベーションを促進してきた。自動車産業についていえば、ガラス、鉄鋼、石油精製、ゴム、ロボットなどの関連産業と自動車教習所、自動車販売店、自動車修理工場、自動車部品販売店、ガソリンスタンド、自動車免許に関わる公的・私的サービス業、損害保険といったサービス業、さらには自動車を活用した郊外ショッピングセンターなどに影響が及ぶ。政府・自治体は、自動車交通を促進するために、一般道、高速道路、橋、トンネルなどの公共事業を推進してきた²⁾。

モビリティの高度化は、貨物のコンテナ化、

ICTタグの活用、航空貨物量の増大、インターネット、携帯電話の信頼性・利用エリア・機能向上などにより、今後さらに加速すると予測される。とくに、情報の移動については、情報のデジタル化と携帯パソコン、PDA、携帯電話を利用したインターネットの活用によって、情報の受発信速度は、光速に近づき、しかも大量の情報を世界のどこにいても交換可能となる。

物の空間移動では、デジタル情報の空間移動のように、低コストでかつ劇的に移動速度を上昇させる技術革新は誕生していない。物の移動手段のなかで、現在もっとも高速な移動手段は航空機である。航空輸送は高コストであるにもかかわらず、高速・広域輸送手段としての役割が着実に高まっている。現在、貿易額でいえば、日本最大の貿易港は港湾を含めても、成田空港となっている。2001年の九州最大の貿易港は、福岡空港である（貿易額）。当初航空貨物は、軽薄短小のハイテク製品に限られていたが、いまでは鉄鋼製品、衣料品、農作物など多様な商品が航空機で運ばれている。

海運においては、容器サイズがグローバルスタンダードとなったコンテナ化が進展している。コンテナ船の大型化、高速化が進み、国際港湾ネットワークのなかで、大量のコンテナが世界各地により速く、確実に輸送されるようになっている。また、保冷・冷凍コンテナといった輸送技術の革新によって、以前は海外からの輸入が難しいと考えられていた生鮮野菜、果物も日本に大量に輸入されるようになっている。

このようにモビリティの高度化によって、空間障壁は低下し、競争の範囲は世界的に拡大

2) 詳細は、山崎朗・玉田洋編『IT革命とモバイルの経済学』東洋経済新報社、2000年。

し、競争が激化している。モビリティの高度化は、地域の交通、通信条件を改善するという恩恵をもたらす一方で、これまで空間障壁によって保護されてきた地域を、世界競争の場へと移行させる。

モビリティの高度化は、地域経済にとって諸刃の剣である。生産性の低い産業は、これまで高い輸送費や輸送時間の間に失われる鮮度といった空間障壁で、保護されてきた。その保護膜はいまや極限まで薄くなっている。一方、モビリティの高度化を地域産業の高度化に活用するならば、地域の「産業空洞化」を抑制し、産業集積を維持、場合によっては促進させることも不可能ではない。

2.2 産業構造の高度化

経済発展にともなって、産業構造が農業から工業、そして商業およびサービス業へとシフトするという経験則は、ペティによって17世紀末に発見され、20世紀に入ってから先進各国で統計的に実証されてきた経験法則である。21世紀においても、先進国においては、やはりこの経験則が貫徹すると思われる。つまり、今後日本国内において雇用比率、生産比率を高めるのは、第3次産業のみになるであろう。製造業における「産業空洞化」が問題視されるようになってきているが、経済発展によって製造業の比率が低下することは、あらゆる先進国において生じている現象である。全産業に占める製造業比率の低下を、すべて「産業空洞化」に帰することは適当ではない。

日本の第1次産業の就業者比率は、1975年の13.8%から、90年には7.1%にまで低下した。2000年には5.0%にまで低下している。今後、

産業構造の高度化、農業における後継者不足、中国を始めとする海外からの農作物輸入の増大を考えると、日本の第1次産業の就業者数、就業者比率は、さらに低下すると考えざるをえない。

ちなみに、ヨーロッパの主要国の農林漁業における就業者比率(2000年)は、イギリス0.9%、ドイツ1.6%、フランス1.4%、イタリア3.0%である³⁾。イギリス、イタリア以外の国は、農作物の自給率が100%を越えている食料輸出国であるにもかかわらず、食料自給率が約4割(カロリーベース)の日本よりも農林漁業就業者比率は低くなっている。日本農業の国際競争力の低さと日本とアジアの近接性を考慮すると、日本の第1次産業の就業者比率は、農作物の輸入自由化によって、最終的にはイギリスの水準以下になると考えざるをえない。仮に1%にまで低下すれば、第1次産業就業者数は、現在の1/5にまで減少することになる。

日本の第2次産業は、第1次石油危機以降、電機・電子、自動車を中心として、きわめて強い国際競争力を有していた。そのため、日本の第2次産業就業者比率は、第1次産業のように劇的には低下していないが、近年低下傾向にある。日本の第2次産業就業者比率は、1980年から90年にかけてほぼ33%の水準を維持していたものの、2000年には3割を割り込み、29.5%にまで低下した。日本の長期的な不況に加え、世界的IT不況、中国の生産大国化によって、これまで国際競争力が強いとされてきた日本の製造業も、電機・電子関連の大企業を中心にリストラを本格化している。第2次産業のなかでも

3) 日本労働研究機構『データブック 国際労働比較 2003』日本労働研究機構、2002年、p.80から算出。

製造業に限定していえば、就業者数は、1990年の1,464万人から2000年には1,223万人へ、全産業に占める比率は、23.7%から19.4%に低下している。第2次産業に含まれる建設業は、住宅建設の減少、公共事業削減による企業淘汰・再編が本格化することも考えられるため、建設業と製造業から構成される第2次産業の就業者比率は、今後さらに低下していくであろう。

したがって、第2次産業の雇用者数を維持するという施策は、産業構造の高度化という歴史的方向性からみれば実現不可能な施策であるといわざるをえない。国内で今後、産業のウエイトを高めるのは、第3次産業のみとなる。第3次産業は、対人サービスのように海外移転しにくい特質をもっており（コールセンターについては、賃金の安い中国への移転も具体化している）、医療、福祉、環境、観光、コンベンション、ファッション、デザイン、エンタテインメントは、先進国の洗練されたマーケットにおいて新しいビジネスモデルが生み出される分野である。

高い成長可能性を有する企業、産業は、第3次産業のなかからより多く生まれてくることになる。特に、情報化、知識経済化の進展によって、専門的知識を有する個人がビジネスの分野で重要な役割を担うようになる。会計士、弁護士、デザイナーなどの専門サービス業が増加し、個人ベースの頭脳労働によって企業間取引を補完するというビジネスモデルも増加するにちがいない。製造業、商業、まちづくりなどにエンタテインメントやアートが組み合わさり、新しいビジネスを生み出す可能性もある。

農業については、産業構造の高度化、国際競争の激化にともなって、就業者比率が低下していくことは避けられないものの、高付加価値型

農業や加工部門・流通部門との関係（さつまいもと焼酎・ケーキ・スイートポテト、麦と焼酎、うなぎと蒲焼、養豚とハムや角煮など）を深めたクラスター型産業への進化によって、一部地域では、農業を核とした関連産業によって活性化を図ることは不可能ではない。

しかし、それはあくまでも一部の例外地域、例外的農作物についていえることである。すでに指摘してきたように、国民経済および地域経済をマクロ的に捉えた場合、第1次産業、第2次産業の雇用者比率は低下する（すでに実数として減少している）ため、やはり地域のなかにどれだけサービス業を抱え込めるかが、地域の将来を決定するという厳然たる事実は存在しているのである。これまで労働集約的かつ生産性が低いとみられてきた第3次産業を先進国型産業と捉え直し、都市型サービス業を中心にして新しい地域発展のモデルを構想する必要がある。農村地域では、観光業とインターネットを活用した新しいサービス業を戦略産業としなければならない。

2.3 人口減少および人口構造の高齢化・少子化

国の国土計画や県・自治体の総合計画および経済団体が策定する地域計画、将来構想は、国、地域の将来人口が増加することを前提として作成されてきた。しかし、日本の総人口は、2006年をピークに減少に転じ、2050年には約1億人、21世紀末には約5,000万人にまで減少すると予想されている。近年の出生率の低下傾向からみて、人口減少社会への移行時期は2004年からという予測も出されている。今後人口減少速度も速まるにちがいない。出生率の低下によ

る人口減少は、同時に社会の高齢化をもたらす。全国の高齢化率は、1995年の14.6%から2010年には23.9%に上昇すると推定されているが、この比率もさらに高くなる可能性が高い。

首都圏でさえ、人口減少と人口構成の高齢化を避けることはできない。地方の人口減少のテンポ、高齢化率の上昇は、大都市圏とは比較にならない。農山村、地方小都市、かつての重厚長大産業の企業城下町、旧産炭地は、大幅な人口減少ときわめて高い水準の高齢化率に直面する。しかも、モビリティの高度化と産業構造の高度化という潮流を重ね合わせると、国際空港、国際港湾から離れたこうした地域の活性化はきわめて困難となる。

増大する医療、介護ニーズの負担をまかなうための税収を確保するためにも、地域社会の産業活力をどのようにして維持すべきか。過疎化が進展し、将来大幅な人口減少が予想されるエリアに対して、今後どのような社会資本をどの程度整備していくべきなのか。高齢化のスピードが速い地方は、全国に先駆けてこの困難な問題に直面する。

2.4 知識経済化の進展

資本主義は、資本を有する株主や株式会社が経済運営の中核に位置する経済活動の総称である。しかし、近年の議論では、資本、労働、土地という生産の3要素に加え、「知識」がより重要になると指摘され始めている⁴⁾。

資本主義的産業の代表である鉄鋼業、石油精製業、自動車産業では、設備投資額が巨額とな

り、設備投資額の大きさが参入障壁として作用する。しかし、デザイン産業、ソフトウェア産業では、パソコン程度の設備投資でも十分なケースもあり、設備投資は参入障壁とはなりにくい。デザイン開発、ソフトウェア開発、設計にとっては、設備の問題よりも開発能力の高い人材確保が鍵となる。

知識経済とは、資本ではなく新しいアイデア、イノベーションを生み出す知識がビジネスのコアとなる経済を意味する。知識資本主義時代の経営スタイルは、ナレッジマネジメントへ、地域経営は、学習地域の創造へと転換していかねばならない。

知識経済化は、日本的経営にとって「知識労働者のマネジメント」というきわめて困難なテーマを突きつけている。デザイナー、設計者、研究者、弁護士、会計士、コンサルタント、ソフト開発技術者、システムエンジニアなどの知識労働者の価値は、マーケットによって評価されるようになっており、企業内の年功賃金制度とはマッチしない。企業活動において、ナレッジ活用場面が拡大し、多様な知識が一時的に必要とされるようになると、自社内であらゆるタイプの知識労働者を抱え込む経営手法は、コスト的に高つくようになる。そのため、大企業であっても多くの知識企業との間でアウトソーシング契約を結ぶ必要性が高まる。

知識経済では、個人に蓄積された「暗黙知」に依存する部分が高く、その結果、企業に雇用されるのではなく、知識労働者が自ら起業化（フリーエージェント化）するチャンスは広がっていく。このような知識型企業は、通常中小企業であるが、知識の蓄積、知識創造の水準において、その分野の大企業を凌駕することも珍しくはない。よって、知識型企業は、大企業

4) アラン・バートン＝ジョーンズ（野中郁次郎監訳、有賀裕子訳）『知識資本主義』日本経済新聞社、2001年。

対中小企業といった垂直的關係に固定化されることはない。

知識経済化は当然大企業においても進展するが、知識経済化の基礎には、コンサルタント、会計士、弁護士、ソフト技術者、システムエンジニアなどの専門的知識労働者が存在し、それらの専門的知識労働者は、知識労働、生活の場として、多様なサービス業が集積した都市や都心を志向する傾向が強い（芸術系、ソフト開発系の知識労働では、郊外のリゾートオフィスを志向するケースもあるが、主流は都心立地である）。

また、知識経済化の進展は、優秀な知識労働者のスピンアウトの可能性を高めるため、企業内研修による従業員の知識レベルアップは、企業にとって得策とは言えなくなる。知識経済化を支える社会システムとしては、地域内における研修・学習環境の整備が必要となるのである。

2.5 グローバリゼーションの進展

すでに指摘したように、モビリティの高度化は、取引の場を世界に拡大する。今後制度面、通貨面での統合が本格化すれば、多くの産業において世界的競争が行われるようになる。ごく最近まで腐敗しにくい穀物や一部の果物を例外として、多くの農作物は、鮮度低下、腐敗、病虫害などの問題があり、輸入は困難であった。しかしながら、冷蔵コンテナの開発、コンテナ船のスピードアップと大型化による輸送コスト低減、航空貨物の活用、検疫体制の強化によって、海外からあらゆる野菜、果物が輸入されるようになってきている。この流れは、自由貿易協定の締結や、農作物の輸入関税の圧縮によって、

さらに強まることはあっても弱まることは考えにくい。

産業構造の高度化は、一国の経済発展のメカニズムの過程で生じる産業間のシフト現象であるが、第1次産業についていえば、産業構造の高度化の要因よりも、海外との貿易による輸入増加に強く影響を受けるようになってきている⁵⁾。日本の農業は、平野部が少ないという自然地理的制約もあり、大規模化による国際競争力強化には限界がある。日本の農業就業者数は、さらに減少する。その結果、高齢化の進展も加わり、日本の農山村の人口も急速に減少するであろう。中山間地の活性化策は、一部のブランド観光地を除くと困難となり、農村地域での福祉・介護問題も深刻化するであろう。

グローバリゼーションは、インターネット、デジタル化の流れによって、小企業といえども世界的企業へと飛躍させる作用も併せ持っている。また、日本企業、アメリカ企業、韓国企業、中国企業といった国籍による企業区分は意味をもたなくなる。日本企業の多国籍企業化も単独での国際化ではなく、日産自動車、ルノーとルノーサムソン（韓国）あるいは三洋とハイアール（中国）、ソニーとサムソン電子（韓国）との液晶事業提携に代表されるように、「グローバル企業」としての多国籍化が進展すると考えられる。

今後のグローバリゼーションにおいて、もっとも注目されるのは、中国の動向である。その人口規模と急速な工業化、輸出大国化（2001年で世界第7位）、経済成長によって、世界貿易、投資の中心は中国となる可能性が高い。ユニク

5) 第2次産業（製造業）についても、「産業空洞化」といわれているように、海外との関係によって構造転換が促進される部分が高まっている。

ロモデルとして注目された「中国で生産し、日本に輸入する」というビジネスモデルも、今後さらに活発化するであろう。

グローバル化の本流は、アジアにおいてはまちがいなく「チャイナ化」である。日本企業の中国への投資拡大、国際競争力のない国内産業の空洞化、中国からの輸入増加と同時に輸出競争力のある産業にとっては、中国マーケットは新たな巨大市場としての魅力を増すことになる。

今後の発展戦略の選択肢は、輸出競争力のある産業へのシフト、知識経済化への対応による新しいアイデア、イノベーション、製品の創造に限定されている。地域経済の観点からいえば、クラスター戦略となる。

3 地方における社会資本整備：3つの視点

3.1 機能主義への転換

「産業空洞化」は、製造業の国際競争力の喪失によって引き起こされる現象であるが、「地方における産業空洞化」としては、公共事業削減によって引き起こされる「建設・土木産業空洞化」の影響の方が大きい可能性がある。国、地方自治体の財政が逼迫し、公共事業の投資効率が低下するなかで、今後の地方圏における社会資本整備を考える場合、次の3つの視点が重要になる。

第1は、公共投資のコスト削減・効率化およびソフトとハードの組み合わせによって、現在の社会資本をより効率的・機能的に活用する「機能主義」の視点である。第2は、前節で論じてきたような社会経済環境に対応しつつ、地域のアドバンテージを高める地域への重点投資

という「発展戦略」の視点、第3は、知識経済化とグローバル化の潮流に対応するための港湾、空港、通信といった、海外とつながる社会資本整備の「国際戦略」の視点である。

これまで地方は、国に依存せざるをえない財政システムの影響もあり、大型プロジェクトを地方に誘致し、公共事業によって経済を活性化し、地域の雇用を確保しようと努めてきた。公共投資が地方の産業発展に一定の効果を発揮したことは事実であるが、各県、各市町村に高次の社会資本を整備したため、利用度の低い社会資本が増加しており、社会資本整備のコスト・ベネフィットの数値は、低下傾向にある。公共事業による雇用確保、地方の建設・土木業のための仕事確保という側面が強まっている。

省庁ごとの縦割りの公共事業が行われていることもあり、ニーズ、効果の乏しい社会資本整備や地方の実情に合わない画一的プロジェクトが実施され、整備コスト、料金も高くなっている。

これから先は、今ある社会資本をどのように有効に活用し、機能を高めつつ利用コストを引き下げていくのか、新しい社会資本の整備コストをいかに引き下げるのかという「機能主義」に発想を転換していく必要がある。

新規の社会資本整備については、整備コストを引き下げ、費用対効果をどのように向上させるかが課題であり、地方が真剣に取り組まなければならない課題である。公共工事の絞り込み、工事手法の見直しによって、地方の公共事業総額は減少することになる。しかし、地価の下落と公共事業のコスト削減の相乗効果によって、事業そのものを推進することは可能である。コストと便益の関係からみて、地方の公共投資には、100%の機能を満たしていなくても、

一定水準の「機能」を満たしていれば良いという考え方を導入する必要がある。

具体的にいえば、ブロードバンド網の整備には、光ファイバーケーブル網の整備以外にも、ADSL、CATVインターネット、無線インターネット、電力線インターネットなどの選択肢がある。光ファイバーのような超高速インターネットでなくとも、一定の「機能」を満たすことはできる。大型機ではなく、中小型機の活用によって便数を増加させ、空港の運用時間を延長すれば、空港の機能と能力は拡大する。鉄道では、新幹線と在来線の相互乗り入れを可能とするフリーゲージトレイン（軌間可変電車）の導入によって、高速走行という「機能」を実現できる。高速道路について言えば、片道1車線で整備したり、高速道路と一般道を組み合わせることで、高速走行という「機能」をある程度満たすことができる。交通量の少ない地方の一般道では、走行速度を60kmから引き上げるといった「ソフト」な規制緩和で走行速度という「機能」を高めることもできる。水害対策では、ダム建設に頼るのではなく、ハザードマップの作成、情報ネットワークの整備による情報提供、住民のライフスタイルの変更も、ダム建設に代わる有効な災害対策となりうる。港湾については、日本の港湾の1バース当たり取扱量は、アジアの主要港湾よりもかなり少ないため（専用バースの存在も影響している）、利用時間、利用効率を上げることによって、新たなコンテナ埠頭建設を抑制できる。

地方の国際化への対応として、羽田空港の再国際化を要望することなども機能主義的な考え方である。地方空港から欧米に直行便を飛ばすことは不可能に近い。しかし、羽田空港に欧米便が参入すれば、国内便との接続は容易にな

り、地方から欧米へのアクセスも飛躍的に改善される。地方の公共事業のみに関心を持つのではなく、国内・国際が連結した大都市圏の社会資本整備を要求することも、広い意味では地方の社会資本整備の一環ということができる。

地方がこれから国に対して要求すべきことは、雇用確保のための高コスト社会資本整備ではない。機能を重視した、選択的な社会資本整備と利用コストの削減である。規制緩和やハブ・アンド・スポークのようなソフトな施策の組み合わせによって、同じハードであっても、機能が高まるような工夫を積み重ねていく必要がある。このことが、地方のモビリティ水準を高め、低社会コストで機能的といった地方経済発展の環境条件を形成する。

3.2 社会政策から発展戦略へ

わが国の地域政策や産業政策は、地方圏では特に過疎地域への配慮や衰退産業の保護を重視してきた。地域政策や産業政策そのものが社会政策的側面を強く有しており、指定地域、施策メニューが制約されてきた。しかしながら、衰退産業を保護するという社会政策的な施策では、地域の持続的発展にはほとんど貢献しない。

このような社会政策に重点をおいた地域戦略が、地方の競争力強化を阻害すると同時に、地方の高コスト体質を生み出したことは否定できない。炭鉱や産炭地域の雇用を守るために、割高な国内炭を保護し、それを国内の電力会社に強制的に購入させることによって、地方の雇用は確かに一定程度かつある期間守られた。しかし、永遠に守り続けることはできないのである。しかも、日本の電力料金は割高となり、そ

の結果、製造業の生産コストを上昇させ、産業空洞化の遠因となった。グローバルスタンダードからみて割高な高速道路の利用料金、港湾の岸壁使用料、空港の着陸料などは、日本の産業の競争力を低下させる要因である。こうした高コスト体質を改善しなければ、産業空洞化の傾向を和らげることもできない。

地方は、古い産業、伝統的産業を国際競争から保護するという施策から脱却し、発展ポテンシャルの高い産業、地域を発展させるという「発展戦略」へと転換しなければならない。

3.3 国際戦略の視点

IT革命の進展、WTO・地域経済統合・自由貿易協定の拡大などにより、人、物、情報、資金が国境を越えて移動するグローバル化の時代が到来している。グローバル化は、貿易・投資の自由化を促進し、市場経済化や規制緩和を世界のすみずみにまで浸透させる。

このようななかで、国際競争力を維持し、活力を高めていくためには、国際的に競争力のある地域産業の育成とそれを支える国際的な社会資本（港湾、空港、国際的情報ネットワーク）の整備が必要である。単に量産工場が立地している、廃棄物処分場が存在しているというだけでは十分ではなく、大学、研究機関とネットワークを形成しながら、新しい技術、イノベーションの創造を行う知識産業化を目指さなければならない。

グローバル化の進展によって、これまで内向きであった国内の会計制度・商法、貿易ルールは、世界ルールへと収斂しつつある。個々人に求められるスキルも、高度化、国際化

することになる。したがって大学は、ビジネススクール、ロースクールのような高度職業人教育の担い手とならなければならない。大学が地域、企業、個人に対して、どれだけ柔軟かつ高度なスキルに関する教育体制を提供できるかが、地域の経済発展に大きく影響する。

海運においては、コンテナ化が進んでいる。コンテナ船の大型化が進み、国際的な物流ネットワークのもとで、大量のコンテナ貨物がより速くより確実に世界中に輸送されるようになった。また、保冷・冷凍コンテナによる輸送技術の革新などによって、以前は海外からの輸入が難しいと考えられていた生野菜や果物などが大量に日本に輸入されるようになってきている。

これまで日本の港湾物流は、輸出主導の工業港湾を中心としてきたが、近年輸入貨物が増えたこともあり、都心に近い東京港、名古屋港、大阪港、博多港へコンテナ貨物が集まりつつある。

3.4 競争力を高めるビジネス環境の創造

これまでの延長線上での社会資本整備が困難となるなかで、産業空洞化を緩和しつつ、地域産業の競争力の強化を図らなければならない。そのためには、すでに述べてきた「機能主義」の考え方が有効となる。特に、ビジネス環境の創造という側面から言えば、新しい社会資本の整備よりも既存の社会資本の利用コスト低減の方が有効だといえる。

九州の社会資本整備を全国との対比でみると、地方圏のなかでは唯一人口比よりも行政投資額の比率が低いエリアとなっている。その意味では、北海道のように過度に公共事業に依存した地域ではない。ただ、行政投資の中身をみ

ると、国土保全、農林分野への行政投資比率が全国的にみても高い一方で、道路、新幹線、生活関連基盤（下水道、公園）への投資が相対的に少なくなっている。つまり、行政投資総額も人口比に比較すると低く、かつ内容的には第1次産業地域への重点投資になっているという問題を抱えている。未来を志向した発展戦略としての投資が少ないのである。

高速道路の利用料金は、アメリカ、ドイツが基本的に無料であるのに対して、日本は有料である。しかし、有料制をとっているフランス、イタリアと比較しても、日本の通行料金の水準は、2～3倍の水準となっている。空港の着陸料は、成田空港にジャンボ機が着陸する場合、94.8万円であり、韓国の仁川空港の3倍、イギリスのヒースロー空港の10倍である。日本の港湾利用料金も対岸の釜山港の約2倍の水準になる。価格低下が進み始めた、国際電話の利用料金もいまだ国によっては高い地域も残されている。

空港、港湾の国際競争力は、その利用料金のみによって決まるものではなく、後背圏の産業集積、施設、物流業者の能力などにも依存する。だが、これほどの格差を温存したままでは、国内外の利用者は、日本国内のインフラの利用を敬遠し、その結果として「産業空洞化」をさらに加速することになりかねない。インフラの「機能」を高めつつ、低料金で高度なサービスが享受できるシステムへと転換する必要がある。

今後の社会資本整備およびその運営では、民間のノウハウ、資金を活用し、地域ニーズに適した運営を行うための体制を構築しなければならない。とくに、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）は、民間の資金、

ノウハウを活用し、効率的に社会資本を整備する手法であり、今後積極的に導入することが考えられる。PFIは、設計から建設、維持管理、運営まで民間が一括して行うため、民間の創意工夫が反映されやすく、厳格なコスト管理のもとで、コストを削減する効果も期待できる。PFIが導入できない公共事業であっても、公設民営化や業務の民間へのアウトソーシング化によって、民間活力を導入することが望ましい。

4 「産業空洞化」時代の地域産業政策

4.1 ミクロ経済政策⁶⁾

地域における生活水準を維持、拡大するためには、地域の企業の生産性と競争力を上昇させていかなければならない。生産性の上昇は、生産コスト低減という効率化のみを意味しない。むしろ先進国型産業として、高い賃金水準を維持できる高付加価値製品、サービスへのシフトによる生産性上昇が求められる。

部品の独立性を高めたモジュール化、コンピュータを組み込んだ工作機械の登場によって、生産システムの海外移転は容易になった。いまや低コスト生産は、先進国の製造装置をアジア、特に中国に持ち込み、低賃金の労働力と組み合わせることによって、簡単に実現できる。部品のモジュール化と製造装置の移転が同時に作用している家電、コンピュータ産業では、量産型生産は、急速にアジア、特に中国に

6) ミクロ経済政策という用語は、2002年12月4日、経済産業省で開催された産業クラスター研究会の報告でマイケル・ポーター（ハーバード大学教授）が使用した用語である。

移転している。アジアへの製造業のシフトは、賃金水準格差の存在や国際物流コストの低減（空間克服コストの低減）だけが背景となっているのではない。モジュール化を含む生産システムの変化によっても加速されている。

製造業分野だけでなく、農業分野においても、今後F T Aの進展が予想されるなど、本格的市場開放が避けられなくなっている。関税、輸入制限によって保護されてきた国際競争力のない農業を主力産業とする地域では、農業の国際競争力強化、あるいは農業から他の産業へのシフトが求められる。観光分野においては、中国などのアジア諸国の経済成長、所得上昇によって、海外からの観光客増加が期待されるものの、地域間の観光客誘致競争は激しくなることが予想される。

生産システムの変化、あらゆる分野での国際化、その結果生じるグローバルな地域間競争の激化、変化には、公共事業の増加、公定歩合の引き下げといったマクロ経済政策では対応できない。地域、企業、農業、製造業、サービス業の競争力を強化するためのミクロ経済政策、つまり地域産業政策が求められているのである。

また、地方分権化が進めば、独自の財源の確保がきわめて重要となる。地方財政、地方自治の強化という観点からも、地域産業の生産性上昇、競争力強化を避けて通ることはできなくなってくる。

ミクロ経済政策を政府主導で行うことは適切ではない。なぜなら、企業・産業の状況は地域的にさまざまであり、全国一律の施策は必ずしも有効とはいえないからである。たとえば、経済産業省（旧通産省）による地域産業政策は、地域指定が行われたことを除けば、全国一律の産業立地政策であり、同一の業種を対象とし

て、しかも同時期に、同様の政策手段によって企業誘致しようとする政策であった⁷⁾。このような産業立地政策が地方での雇用確保、企業の生産コスト削減に効果的であったことは否定しえない。だが、同時期に、同業種を対象とした全国一律の施策は、指定地域間の激しい競争をもたらし、地域間の広域的連携は阻害されてきた。さらに産業空洞化対策、企業の競争力強化、イノベーションの活発化とその商業化を促進するには、これまでのような工場の地方分散政策だけでは不十分である。

ミクロ経済政策は、全国一律の地域産業政策を意味するのではなく、歴史的に形成されてきた地域の産業集積・産業構造および地理的特性、地域の資源や地域の競争優位性を活用した、個性的な地域産業政策を意味する。個性的な地域の創造は、地域のブランド化である。生産性の上昇は、コスト削減のような効率化だけではなく、より高付加価値の製品、サービスへとシフトするという意味を含んでいる。「他の地域、アジア地域では生産できない製品、サービスを供給する」ことが、先進国におけるミクロ経済政策の究極の目的となる。地域の特性を十分認識して行う政策であるということは、施策の対象を製造業に限定する必要はない。観光、商業、サービス業はもちろんのこと、場合によっては農業を対象とすることもできる。

4.2 戦略産業におけるクラスター化

「クラスター」は、語源的にはぶどうの房を意味するが、わかりやすくいえばクラスターと

7) 産業立地政策の展開については、阿部和俊・山崎朗『日本の地域構造と地域政策』古今書院、2004年近刊第4章を参照。

は、産業の生態系である。生産工程、使用する原材料、製品特性によって分類されるこれまでの標準的産業分類とは異質な、包括的な産業概念である。

クラスターの構成要素には、その産業に原料、部品、サービス、人材、情報を供給する企業、ロジスティクス企業、大学、研究機関、各種団体、地方自治体などが含まれている。

産業、企業の競争力は、企業内部からのみもたらされるわけではない。産業クラスターの総合力も、企業の競争力、生産性、イノベーション力に組織外部から影響を与える。

焼酎やさつまいも洋菓子の製造、販売、物流、マーケティングを含む、さつまいも関連産業全体(さつまいもクラスター)の生産性、イノベーションの促進政策などもクラスター戦略となりうる。

産業の集積は、生産性の上昇に影響を与える。規模の経済性、関連企業の集積による物流コスト、取引コスト、在庫コストの低下がもたらされる。このような「集積の利益」については、古くからドイツの社会学者であるウエーバーの工業立地論、イギリスの古典経済学の大家であるマーシャルの外部経済論において論じられてきた。同業種、異業種がある限られた地域に集積することでコスト的な利益がもたらされ、規模の経済性と近接性の利益(物流コスト、在庫コスト、情報コストの削減)が生まれる。

だが、現在注目されているのは、生産現場(オペレーション)における集積の利益ではない。生産現場レベルにおける集積の利益は、消滅したわけではないが、生産コストの低減という観点からいえば、距離の近接性からもたらされる物流上のコスト削減効果よりも、中国で生産することによるコスト削減効果の方がはるかに

大きい。

それに対して、イノベーションを促進する集積効果は、先進国の新しい産業集積機能として注目を浴びるようになってきている。ウエーバーやマーシャルの時代にはまったく考慮されなかった、新しいアイデア、ソフトウェア、サービス、製品を生み出す地域的基盤としての産業集積、すなわちクラスターが注目されるようになってきている。

クラスター戦略は、必ずしも先端的なシリコンバレーモデルをそのまま模倣することではない。全体最適化のために、地域の主要産業のサプライチェーン全体の実情を把握し、その問題点、課題点を抽出し、その改善のために地域に存在する知的資源、場合によっては人材の誘致や外部の知的資源を活用する発展的・競争的システムの構築である。

豊かな生態系とは、多様性の存在である。相互に関連する食物連鎖の多様性の存在である。生態系は全体として有機的に機能している。産業、企業とても同じである。企業1社だけ単独で経済活動を行うことはできない。企業を取り囲む環境条件の良し悪しも企業の生産性向上、イノベーション力に大きく影響する。

生態系を構成する植物群、動物群は、仲良しクラブを形成しているわけではない。相互に補完関係を持ちつつも、同じ種のなかで、さらには異なる種間での激しい生存競争を内包している。クラスター発展の戦略も仲良しクラブとしての業界団体や共同研究の場を設けることではない。地域に集積した産業クラスターの生産性を高め、イノベーションを生み出すための阻害要因を発見し、除去する(連携を促進することだけでなく、相互に競争を促進すること)ことが戦略の柱となる。

事業環境整備においても、意識転換が求められている。地方では、雇用確保策として公共事業が活用されてきたが、必要度の低い公共事業が増加し、その効果を疑問視する声が強くなっている。

クラスター戦略は、地域自立のための産業発展戦略であり、公共事業依存体質からの脱却戦略でもある。しかも、前節で論じてきたように、ビジネス環境の改善という視点からすれば、新規投資よりもむしろその利用コスト引き下げの効果が大きい。高速道路、岸壁使用料、空港の着陸料、電力、ガス、工業用水、通信料金の引き下げこそが、クラスター戦略の環境条件整備として議論されなければならない。サプライチェーンのボトルネックは、日本の事業環境そのもののなかにも存在しているからである。

すなわち、社会資本整備の雇用効果ではなく、社会資本の機能を重視することである。機能主義への転換は、公共事業依存体質からの脱却と産業クラスターの事業環境整備という二重の意味を有している。

4.3 クラスター戦略のモデル

マサチューセッツ州の医療機器クラスターは、400社の関連企業と3万9,000人の雇用を生み出している。だが、これまでの産業分類では、医療機器製造に関連していたとしても、プラスチック部品を製造していればプラスチック加工業、電子部品を製造していれば電子機器製造業などに分類されてしまう。そのため、生態系としての医療機器産業システムの全体を認識、認知、把握、評価し、医療機器産業を全体として発展させる戦略を打ち立てることができ

なかった。

マサチューセッツ州の医療機器クラスター関連企業の多くは、自分たちが医療機器クラスターの構成員であることすらほとんど意識しておらず、医療機器産業の発展のための協力関係についても無関心であった。しかし、医療機器産業クラスターが発見され、重要性が認識されることによって、「マスメディク」という横断的な業界団体が設立された。医療機器クラスターの発展のための戦略を政府、大学と共同して行う体制が構築されたのである⁸⁾。ナレッジマネジメントを実行できる場の形成は、クラスターにおけるイノベーション促進のための戦略であり、幅広い関連産業を含む関係性の認識は、サプライチェーンマネジメントを実行するための地域的な場の形成であると言い換えることもできる。もちろん、共同研究開発や資材調達 は地域内で自己完結するものではなく、世界に広がるネットワークであるが、そのコアとなる部分が地域内に存在しているかどうか、将来の地域、企業、クラスター発展を占う鍵となる。

クラスターの事例としてもっとも頻繁に引用されるのは、アメリカのシリコンバレーやニューヨークのシリコンアレーである。デンマークの医薬品（とくにインシュリン）、オランダの花産業、イタリアの繊維、靴産業などもクラスターの事例としてよく取り上げられる。このような世界的な先端的産業集積、歴史と伝統に培われたブランド化した産業集積の事例を持ち出せば、地域の現実とのギャップを前にして、そのような先進事例に倣うことは不可能ではないのかと思わせることになりかねない。世

8) 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.77。

界的に注目されている産業集積には、歴史的偶然と地域の特殊事情が色濃く反映されており、模倣できない要素があまりにも多いのである。

クラスター戦略とは、先進的モデル地域をコピーする戦略ではない。個性的な産業地域を形成すること、他の地域との間に差異を確立することである。クラスター戦略とは、どのような地域、どのような産業にも応用できる、全体最適を求める戦略であるが、それを実現するための活動、手法はそれぞれ異なるのである。シリコンバレーをモデルにする必要も、シリコンバレーで行われている政策を導入する必要もない。まねたところで、シリコンバレーで生じたような、好循環の集積化メカニズムが作動するわけでもない。

シリコンバレーに調査団を派遣するよりも、自らの地域の産業集積の現状と取引ネットワークをサプライチェーンの観点から詳細に検討し、その制約条件を見つけだし、解決していくことの方が重要である。

ハイテク産業だけが、クラスター戦略の対象産業となるわけではない。ポーターがよく取り上げるカリフォルニア州のワイン産業や日本政策投資銀行の藻谷浩介氏が調査したワシントン州のりんご産業⁹⁾など、農業関連産業においても、それらを支えるワイン工房、ジュース工場、苗木供給者、輸出業者、農薬、肥料の生産者、農業機械生産者、バイオテクノロジー研究者などを含めた広い意味での産業の生産性と技術革新力という観点から捉えることは可能である。そうすることで、これまで農家に重点を置いた農業政策も、幅広い関連産業、大学、団体

を含む包括的なクラスター戦略へと転換していくことができる。

病院食、健康食品、高齢化社会用の新しい加工食品の開発をサプライチェーン全体として一体的に進めていくことが重要である。このような先進的試みに成功すれば、アジアの先端的モデルとなるであろう。大学との協力によって、国際会議や国際的研究会を開催し、地域のブランド化を図ることも重要である。大学の農学部、医学部の教育・研究内容の大幅な変更等も求められよう。

日本の農業政策は、農地改良、ダム建設、干拓事業に膨大な資金を投入してきた。このような無駄な事業の予算と人的資源を食品クラスター戦略、バイオクラスター戦略へと振り向けるべきである。ただし、このような幅広い視野を有し、さまざまな協力関係を組むためには、農業の事業主体として一定の規模がやはり必要である。

観光産業やコンベンション産業についていえば、航空会社、鉄道会社、バス会社、地下鉄、タクシー業界、ホテル、大学、研究所、会議の内容に直接関連する企業群、コンベンションセンター、通訳をはじめとする関連サポート産業、レストラン、劇場、地方自治体、地元財界などが一体となって情報共有し、共同で情報を発信し、誘致活動、アフターコンベンション用のイベント、観光ルートの設定などで全体最適化を目指す必要がある。このような観光客、参加者の立場に立った全体最適化の模索こそが、クラスター戦略なのである。特に知識経済化の時代には、コンベンション、セミナー、打合せなどの新しい「観光」需要が生み出される。このような需要を獲得するには、これまでの観光客誘致とは異なる、地域ブランド戦略と全体最

9) 藻谷浩介「りんごクラスターの日米比較」山崎朗編『クラスター戦略』有斐閣、2002年参照。

適化のビジョンとその実現のための行動が求められる。

小さな温泉地として有名になった湯布院や黒川温泉の戦略は、やはり全体最適の戦略であった。これまでの観光旅館の戦略は、できるだけお客を外に出さずに、自分の旅館のなかで食事、カラオケ、ゲーム、卓球、買い物をさせることであった。観光産業全体から言えば、まさに部分最適戦略である。このような部分最適化が観光地の魅力という全体最適をもたらさなかったことは言うまでもない。

地方圏における製造業のクラスター化には、一定の産業集積水準、関連産業との関連からして、県境を越える広域的なエリアが設定される必要がある。しかし、アメリカの州のような広域的行政組織が存在していないため、県単位の部分最適を目的とした各県政策を超越した広域的クラスター戦略の構築は容易ではない。

地方の産業集積では、関連産業がまだまだ十分に育っていないため、古典的な産業集積の利益（コスト削減）も実現されていない。広域的なエリア設定とコスト削減は対立する概念であり、その調和もまた、地方圏の産業クラスター独自の課題である。

その反対に、コンテンツ産業などは、秋葉原駅、渋谷駅、札幌駅、博多駅などの狭いエリアに集中立地しており、職住近接のフェイス・ツウ・フェイスのコミュニケーションゾーンという狭い地域がクラスターのエリアとなる。狭いエリアの場合、クラスター促進のための組織設立や自治体との協力、地域ブランドの確立は比較的容易である。

クラスター化は、関連素材、部品、サービス供給における新しい事業者の誕生、成長という産業の下部構造の強化と研究開発、デザイン、

設計、意思決定部門の集積と地域内のネットワーク化という上部構造の強化に区分できる。

今後の課題は、生産段階でいえば、アジアのクラスターとの競争関係のなかで、一定の集積水準を質的に向上させつつ維持できるのかどうか、アジアの企業との取引にまで手を伸ばす地場の中堅企業がどの程度育つか否かに移っている。

より長期的観点から言えば、産業の頭脳部分の集積と活性化が重要となることは論を待たない。頭脳なき生産拠点集積からイノベーション地域への飛躍は、製造部門の集積、ネットワーク化よりも格段の努力を必要とする。まさに大学を核にした、地域の資源と頭脳のベクトルの統一が求められる。

地方には、工学部、理学部、農学部、医学部を有する国立大学が多く立地している。国立大学の独立行政法人化および学部・大学院の再編は、地方に集積する頭脳の有効活用、優秀な研究者の誘致を可能とするであろう。特に地方のクラスター戦略には、大学の再編と活用をメニューに加える必要がある。

地方自治体における理科系出身者は、公共事業推進のため、工学部の土木、建築と農学部出身者が中心であり、肝心の電気、電子、機械系、バイオ関係の修士課程出身者はほとんどいない。MBA取得者も少ない。また、実業界からの途中採用も限られている。大学、自治体、企業、民間団体が知識・情報・ビジョンを共有するネットワークは、これまでのような委員会、センターのような間接型や接点型でなく、民間人を大学教員、客員教授として採用したり、大学教員を民間企業の社外取締役として採用したり、公務員として民間からの途中採用を増加させるような、相互内部浸透型に転換していか

ければならない。

情報処理、コンテンツ産業は、全国的にみても都心集中型立地を特性としている。だが、傾向的には、近年小都市への分散傾向にある。IT産業は、設備投資が少なく、また中小企業として活動できる分野も多く、知識産業として成長も期待されるため、地方自治体の地域産業政策の対象となりやすい業種である。また、関連業種としてデータセンター、コールセンターの立地も地方分散している。さらに、自宅勤務の形態であるSOHOなども広がりを見せており、地方圏における新しい雇用形態として注目できる¹⁰⁾。

4.4 総合的な地域産業政策の確立に向けて

すでに述べてきたように、地域の実情、個性を活かした地域産業政策が求められており、一般的な正解は存在しない。大都市圏の通勤都市として、工業ではなく、住宅、商業機能に特化する地域産業政策や、農業、環境産業、物流、観光などを地域産業政策の対象として設定する地域もあるであろう。

その場合、いくつかの条件を考慮しておく必要がある。最初に指摘しておいたように、地理的条件、交通条件の優位性についての正しい認

識である。次に、地域産業政策は、従来の産業政策という側面だけでなく、その産業で働く人たちのための魅力的な街づくりも含まれている点である。産業政策が産業、企業を対象とする時代から、知識労働者を吸引する政策へのシフトが始まっている。ソフト開発などについては、魅力ある都市と集積との関連が指摘されている。

地方自治体も、広域的地域の優位性について正しい認識を持つ必要がある。地域産業政策は、ミクロ経済政策であるが、市町村という地理的範囲では完結するとは限らず、むしろ広域的な産業集積のなかでふさわしいポジション獲得競争という性格が強い。そのためには、市町村という枠組みを超えた広域経済圏の優位性と、将来の発展方向性に対する正しい認識が、地域産業政策立案の前提条件でなければならない。

繰り返しになるが、地域産業政策は、競争力を喪失しつつある産業を保護する政策ではない。生産性を高め、新しい技術、製品、サービスを生み出すことによって、企業、地域の競争力を高める政策である。

[九州大学大学院経済学研究院 教授]

10) 日本の産業クラスターおよび産業クラスター計画については、石倉・藤田・前田・金井・山崎共著『日本の産業クラスター戦略』有斐閣、2003年を参照。