

産業政策の課題と展望（上） —地域産業政策の展開と内発性重視の視点

樋口 一 清

はじめに

近年の我が国の産業政策をめぐる環境変化は、これまでの産業政策の理念、方法論自体に基本的な見直しを迫るものとなっている。産業構造審議会の21世紀経済産業政策ビジョンの掲げる『競争力ある多参画社会』実現のためには、既存の産業政策の枠組みを超え、①マクロ、ミクロの経済全般に影響を与える政策や②個別の企業レベル、NPO、個人を対象とする政策の展開が不可欠であるとされる。こうした新しい「経済産業政策」の成否の重要なポイントの一つと考えられるのが、地域レベルでの内発性重視の視点である。多参画社会を支える高齢者、女性の「参加」やNPOのボランティア活動等々は、主に地域をフィールドとしている。他方、これまでの個別産業政策に代わる有力な政策手法として産学連携を軸に地域企業のイノベーションを支援する仕組みが注目されつつある。このような産業政策の新たな潮流は、地域からの内発的な発展のエネルギーを生み出していくと考えられる。

経済産業省の「地域経済産業政策」¹はこうした背景から誕生したものであるが、地方分権の進展の下で地域の内発的発展を求める限り、政策の担い手としての経済産業省の役割は限定的かつ経過的なものとならざるを得ず、政策の理念そのものにある種の緊張関係を内包していると言わざるを得ない。「地域産業政策」の実

施主体については、地域関係者の内発的取り組みを直接支援するという意味において地方自治体が中心的な役割を担うべきものと考えられており、その点では、地域を軸とした国の産業政策の理念、方法論の再構築には限界があると見られる。他方、資源配分、所得分配等に関する全国的、あるいは普遍的な視点を欠いた地域の内発的発展論が、我が国の現実の経済的な政策の方法論として機能するかどうかという論点も見逃せない。

また、地域産業政策を含めた新たな「経済産業政策」に関しては、従来の個別産業や貿易を分析対象とした産業政策に関する経済理論は必ずしも有効ではないことも留意すべきである。前掲のビジョンでは「個人の生涯にわたる自己実現のための政策」を主張するが、これを具体化するためには、政策の理論面でも新たな枠組みを必要としていると考えられる。以下、新たな地域産業政策の内容をふまえつつ、産業政策の当面する課題について考察することとしたい。

第1章 産業政策をめぐる環境変化

1. 21世紀ビジョンにみる産業政策の今日的課題

昨年（2001年）1月、政府の省庁再編に伴い、「通商産業省」は「経済産業省」に改組されることとなった。この改組は単なる名称の変更にとどまらず、同省の行政目的、行政手法、行政

1 経済産業省では「地域経済産業政策」との名称を用いているが、本稿では、原則として産業政策の一分野という意味で、一般的な名称である「地域産業政策」の語を用いる。清成忠男（1986）のように米国やドイツの州レベル等の産学連携を中

心とした政策や我が国地方自治体による「地域」を対象とした商工行政を「地域産業政策」とする例も見られるが、本稿では国による「地域」を対象とした政策の体系を含めて「地域産業政策」と呼ぶこととしたい。

組織等についての大幅な改革を伴うものであった。産業政策を遂行する行政機関の抜本的な改組は、我が国の産業政策の役割や位置づけ自体についても大幅な修正を迫ることとなる可能性を有している。本稿は経済産業省発足後、約1年半が経過した今日の時点において、新たな行政組織である経済産業省の行う政策について、これまでの産業政策と対比しつつ改めて検証を試みたものである。

今日の産業政策の理念、政策の基本的方向を把握するに当たって、有力な手がかりとなるのは、産業構造審議会（及びその前身としての産業構造調査会、以下、単に「産業構造審議会」と記す。）により策定された産業政策に関するビジョンである。これまで産業構造審議会においては、1960年代以降、おおむね10年に一度、各界の有識者の意見を集約しつつ、通商産業省の中長期的な政策目標や政策の方向を提示してきた（表1参照）。このいわゆる『通商産業政策ビジョン』は、産業構造審議会における審議の過程において経済界等、各界の代表で構成される審議会委員と当事者である通商産業省との間で十分な意見交換・合意形成を行った上策定されていることもあり、その後の行政サイドでの具体的な政策への取り組みに反映されることが多い。小宮隆太郎（1999）は、この事実注目し、通商産業省のビジョンが「①企業や消費者に対する将来の経済・産業全体の見通しを示すものであり、②作成にあたっては経済界・消費者・有識者と事務局としての通産省の間に、緊密な情報交換や意見交換が行われ、また③通産省の今後講じるべき産業政策の大枠を示している」（10頁-13頁）ことからビジョンの提示が「産業政策にとって最も有力な政策手段の一つと考えられるようになった」（同書10頁）としている。さらに小宮（1999）はビジョン作成過程における上記②の役割を高く評価し、「日本の産業政策のシステムを一種の情報交換のシステムと考えるならば、産業政策の個々の具体的措置が民間企業に及ぼす直接的効果よりも、「ビジョン」作成と提示の過程で行われる

産業関係者との意見と情報の交換こそ、おそらく「ビジョン」の持つ最も大きな誘導効果であろう。」（同書15頁-16頁）としている。

産業政策に関する直近のビジョンとしては、平成12年3月に産業構造審議会が提言した「競争力ある多参画社会の形成に向けて」と題するビジョンが挙げられる。同ビジョンでは21世紀の経済社会を展望しつつ、新たに発足する経済産業省の取り組むべき課題として①経済システムの競争力強化②多参画社会の形成の二点を指摘し、この二つの『政策の基本座標軸』が好循環していくことにより自立的に持続可能な経済を作り出していく必要があるとしている（図1参照）。前者の「経済システムの競争力強化」に関しては、「市場の地球規模での一体化、アジア諸国の台頭の中では、絶えざる創造的技術革新、起業等によって牽引される国際的にも競争力ある供給基盤の維持・形成が求められる。」とし、(i) 経済構造改革等の加速、(ii) 国際秩序形成への主体的参画、(iii) 環境調和型経済社会の実現、(iv) 技術革新システムの刷新等の政策分野について重点的な取り組みを行うとしている。また、後者の「多参画社会の形成」に関しては、「国民一人一人の多様な価値観の実現要求の高まり、少子高齢化の進展の中では、高齢者も含め、個々人が自らの希望と能力を活かせる多様な就業・社会参画機会が幅広く創出され、生涯にわたって自己実現できる社会の形成が求められる。」とし、(i) 高齢者・女性の就業・社会参画機会の創出 (ii) 人材育成 (iii) 魅力ある地域社会の形成等の政策分野の重要性を強調している。

このビジョンが策定された時期に、政府の省庁再編の準備が進められ、翌平成13年1月には通商産業省に代えて、経済産業省がスタートすることとなった。経済産業省発足時に公表された同省のミッション²においては、上記のビジョンをふまえ、「○産業のみならず経済社会システム全体を視野に入れる、○内外経済融合の

2 経済産業省ホームページに記載。

中で国内・国際一体の政策運営を行う、○高齢者、NPO、地域など多様な価値観を反映する、○新しい経済社会を切り開くイノベーションを促進する、○地球環境問題や少子高齢化問題を解決する」の5点を掲げ、「企業、地域、個人、NPOなどの多様な主体が、持ち得る能力と可能性を最大限に発揮できるように、経済社会システムを支える制度や技術基盤を整備し、内外の情報を提供することにより、わが国の経済活力の向上を実現」するとしている。

これまで、通商産業省時代の産業政策は、前述の通商産業政策ビジョンの40年間の推移からも明らかのように、経済の繁栄と国民生活の豊かさという目標を、主として個別産業に関する政策及び通商政策を通じて実現しようとするものであった。しかしながら経済産業省においては、産業政策の範囲を「産業から経済全般に拡大」するとともに、政策の客体に、「個別の企業、個人、NPO等」を加え、より広い政策対象に対する総合的な取り組みを目指している。とりわけ、少子高齢化社会の到来をふまえた「多参画社会の実現」という政策目標は、これまでの産業政策の概念を大きく変更するものとなっている。

2. 新たな産業政策の意味するもの

(1) 多参画社会の実現と地域

産業政策において「多参画社会」を目指す背景には、①今後わが国の少子高齢化が急速に進展し、労働力人口の減少、高齢者比率の高まり、社会保障費の急増等が見込まれること、②国民の物質的豊かさが充足され、心の豊かさを求めて多様な価値観実現要求が高まっていくと予想されること、③情報化の進展により年齢・時間・距離的制約が補完され、在宅勤務、NPO等、多様な形態での就業・社会参画の可能性が拡大すると見込まれることなどの社会変化が指摘されている。21世紀ビジョンにおいては、こうした社会的変化をふまえ、新たな多参画社会の姿を次の3点に集約している。すなわち①高齢者を含め就業率の高い我が国の特質にも合

った、満足感の高い、安心できる日本らしい社会、②少数の勝者と多数の敗者の社会ではなく、公正な格差を許容しつつ皆が勝者となり得る社会、③過度に安全ネットに依存しなくて済むという意味で、国民負担の少ない効率的社会の諸点である。

多参画社会の実現のためには、少子高齢化が進み、経済活力の低下が懸念される地域社会への具体的な政策対応のあり方が特に重要であると考えられる。ビジョンにおいては、地域社会をフィールドとして個別の企業、個人、NPO等がその能力を十分に発揮できるような環境整備の必要性が強調されている。これまでも地域振興は産業政策の1項目であったが、それは主として国土の均衡ある発展という理念に導かれるものにとどまっていた。経済産業省の新たな政策においては、従来の地域振興という枠組みを超えて我が国経済社会全体の基本的な活力を維持・発展させるために、地域社会とそこで役割を果たす個別の企業、個人、NPO等の存在に着目し、マクロ的な視点からの大胆な政策資源の再配分を伴う新たな政策展開を図ろうとしているのである。

(2) NPOの役割への期待

さらに、新たな産業政策においては、今後の地域レベルの活動においてNPOが大きな役割を果たしていくとした上で、「NPOの活動を社会が評価する多面的な管理（ガバナンス）の仕組みの導入、個々人の自発的な社会・地域貢献を将来に「蓄積」した関係者と「交換」したりできる「地域通貨」利用の検討、などが必要である。」としている。

このビジョンでの問題提起を受け、NPO活動については、産業構造審議会の中に新たにNPO部会が設けられ、先般（平成14年5月）、『『新しい公益』の実現に向けて』と題する中間とりまとめが公表されている。同部会はまず「経済社会が成熟し、価値観が多様化する中で、何が公益であるかを判断し、公益の具体的な内容を確定することが難しくなっている。したがって行政が一元的に公益を判断し、実施するも

のでなくなり、行政、企業、NPOや個人が対等な立場に立って、それぞれの多様な価値観をベースとして、多元的に公益を企画立案・実施する時代に入っていると考えられる。このような公益実現の手法を「新しい公益」の多元的な提供として捉えることとしたい。」とした上で、産業政策におけるNPOの役割について以下のような指摘を行っている。

すなわち産業政策との関係において、NPOには①経済主体としてのNPO②政策提案者としてのNPO③政策推進主体としてのNPOの3つの役割が想定されるとする。経済主体としてのNPOに関しては、①生活密着型サービス産業の担い手、②地域経済を活性化する主体、③小規模事業者との相互作用等の諸側面での中長期的な経済活性化への効果が期待されている。

また、政策推進主体としてのNPOに関しては、①コミュニティビジネス振興②中小企業政策（中小企業の連携支援、まちづくり、地域通貨など）③起業支援、④産業技術政策（基礎的研究のコーディネート、技術移転、公的機関との連携など）⑤環境・エネルギー政策について具体的な役割を担うことが期待されている。

(3)全国総合開発計画の考え方

以上のように新しい産業政策においては、地域をフィールドとしてNPO等の新たな経済主体が役割を果たすための環境整備等の分野での政策のあり方が注目されている。こうした新たな政策の方向性については、産業政策という立場からだけでなく、国土政策、地域政策の理念の中でも、全国総合開発計画という形で明確に位置づけがなされていることも見逃せない。平成10年3月に閣議決定された全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立促進と美しい国土の創造—」（以下、「全総」と言う。）では、国土軸構想のもとで、「参加と連携」による国土づくりを行い、計画の実現を図るとしている。すなわち「各地域において個性的で魅力的な地域づくりを実現するためには、地域住民、ボランティア、団体、民間企業等の多様な主体による地域づくりを全面的に展

開していくことが求められる。このような多様な主体の参加は、従来の行政では十分対応しきれなかった分野を補完するのみならず、多様な要請に対応するきめ細かなサービスの提供とその質の向上を可能とする。・・・（中略）・・・質の高い自立的な地域社会を形成していくためには、既存の行政単位の枠を超えた広域的な発想が重要であり、関連する地域の主体的な取り組みとしての連携による施策の展開が求められる。（傍点、筆者）」（全総20頁）

さらに全総では、産業の展開に関する施策のあり方として、知的資本の充実や新規産業の創出、新分野への事業展開を促進する環境整備を通じて、「地域の内部から自立的に新しい産業の展開を促す「産業創出の風土」を醸成することが必要である。」（同書77頁）としている。

「参加と連携」「産業創出の風土」という言葉に代表される全総の考え方は、産業政策による地域に関する具体的な政策展開を促す背景となる理念を明らかにしたという意味において重要であると考えられる。

(4)経済産業省発足に伴う行政組織の見直し

上記のような産業政策をめぐる環境変化に応じて、産業政策の実施を担う行政組織の面でも、経済産業省の発足に伴い大幅な変更が行われている（図2参照）。その中でも、特に注目されるのが、個別業種（業界）を主たる対象としたいわゆる原局行政が縮小され、「地域経済産業政策」に関する大規模な行政組織が新たに設けられた点である。

これまで、全国各地域における通商産業省の出先機関として、8つの地方通商産業局が設けられていたが、これらの行政機関は電力、ガス、鉱業関係の許認可や大規模小売店舗法の運用、中小企業関係予算の自治体への配分など、通商産業省の各行政分野のブロック単位の実施機関としての性格が強かった。各通商産業局長は独立の行政機関の長として事務次官の指示を受けて業務を実施しており、本省行政との関係は制度的には個別の政策の実施の面での関係に限定されていた。

経済産業省の発足に伴い、本省の個別産業政策を担う原局行政が整理統合され、新たに局長級の地域経済産業審議官が設けられると共に、同審議官を補佐する部局として「官房審議官、四課二室³」の体制が発足している。地域経済産業審議官は、「地域経済産業政策」の責任者として、地方通商産業局を衣替えした地方経済産業局と連携を取りつつ、政策の企画立案、実施に責任を負っており、また、各地域からの分野別の経済産業政策への要望を調整し、本省の行政に反映する役割を期待されている。

このように行政組織においては、産業政策の一分野としての地域産業政策を重点的に推進していく体制がすでに明確化されており、21世紀ビジョンの趣旨をふまえた地域における産業政策の具体化に向けての取り組みが開始されていると言えよう。⁴

3. 「産業政策」の定義を巡って

新たな産業政策の実態を分析する前に、産業政策の定義について検討しておく必要があると考えられる。今日における産業政策の実態がこれまでの産業政策の理念や方法から著しく乖離しているとすれば、産業政策自体の定義を今日の政策の実態を踏まえて見直すか、新たな政策の実態にふさわしい用語、例えば経済産業省が用いている「経済産業政策」あるいは、より政策の実態に近い表現として「産業社会政策」等の別の言葉を使うべきであるという議論も成り立つ。こうした用語の定義の問題について詳しくは稿を改めて論ずることとするが、議論の前提として従来の産業政策に関する代表的な見解をいくつか引用しておきたい。

①産業政策による産業への介入が経済政策としての一般性を持ち得ないとの立場；「ここで

強いて筆者に産業政策の定義を求められたとするならば、やむをえず「多少の皮肉をこめて」次のように答えざるを得ない。すなわち、産業政策とは通産省が行う政策である。」(貝塚、1973、167頁)

②産業政策に「市場の失敗」を補完する機能を認める立場；「競争的市場機構の持つ欠陥—市場の失敗—のために「自由競争によっては資源配分あるいは所得分配上なんらかの問題が発生するときに、当該経済の厚生水準を高めるために実施される政策である。しかもそのような政策目的を、産業ないし部門間の資源配分または個別産業の産業組織に介入することによって達成しようとする政策の総体」(伊藤、清野、奥野、鈴木、1988、8頁)

③「市場の失敗」に限らず、所得分配の公平性や政治問題、社会問題への対応など、市場機構を通じての解決がそもそも期待されていないような事態を含める立場。「市場の限界 (limitations of market mechanism) に対応して、何らかの公共目的のために産業に介入する政策の総体」(後藤、元江、1990、8頁)

これらの定義を比較すると、②の定義は経済学的な普遍性はあるものの、中小企業対策や地域政策は直接の対象として想定されておらず、現実の政策において地域政策やこれと関連する中小企業政策が重視されている今日の状況にはなじみにくい面もある。

個人やNPOが重要な役割を果たすこととなる多参画社会の形成に関する政策をも含めた定義としては、③の定義の主張が考えられるが、実効ある多参画社会に関する政策の全体像は現時点では必ずしも体系的に明らかにされておらず、これらの政策が経済学の範疇からみて普遍性、一般性を持つものとならなかった場合には、

3 地域経済産業政策課、立地環境整備課、産業施設課、地域技術課、地域産業振興室、地方調整室の四課二室。(従来は地方通商産業局との連絡調整事務を行う地方課一課のみの体制。)職員数は、上記の本省部局及び各経済産業局を合わせた「地域経済産業グループ」全体で約2300名。

4 産業政策の中での地域産業政策のウエイトを行政

組織の規模以外の指標で明らかにすることは技術的に困難な面があるが、地域経済産業グループがスタートさせた産業クラスター計画(後述)では、全国で3800の中堅・中小企業及び200の大学がクラスターに直接参加しており、参加企業の売上高の総計は12兆円(全製造業の約1%)に及ぶと推計されている。

定義それ自体が有効性を失い、結局、経済産業省の行う政策という意味で①の立場に近づくこともあり得る。新たな産業政策の定義については、いずれにしても経済産業省により「競争力ある多参画社会を目指す政策」に関して実績が積み重ねられ、政策としての熟度が高まった時点で判断すべきものと考えられる。

第2章 地域産業政策の展開

1. 産業政策と地域概念

地域を対象とした産業政策としては、「産業立地政策」がこれまで我が国の経済発展の下で大きな役割を担ってきた。1960年代、1970年代の産業立地政策の特徴は、大都市圏に過度に集中した重化学工業等の産業集積を是正し、国土の均衡ある発展を図る観点から地方圏に新たな産業集積を拡大していこうとするものであった。こうした観点から1960年代には新産業都市建設促進法（1962年）や工業整備特別地域整備促進法（1964年）が制定されたほか、1970年代には、工業再配置促進法（1972年）により、工業の地方への移転・分散が図られた。1980年代から1990年代前半にかけては、地方における知識集約化産業の拠点開発が推進された。テクノポリス法（高度工業集積地域開発促進法、1983年）、頭脳立地法（地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律、1988年）、地方拠点法（地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律、1992年）に基づいてそれぞれハイテク製造業、産業サービス業、オフィス機能の地方拠点への集積が進められている。

1990年代後半には産業の空洞化への対応を図る観点から、既存産業集積や商店街を活性化するため、地域産業集積法（1997年）、中心市街地整備改善活性化法（1998年）が制定されたほか、新事業創出促進法（1998年）により、日本版SBI Rや創業支援の仕組みの整備、都道府県単位の支援体制の整備が行われた。

これらの産業立地政策は、我が国経済の競争力の強化と国土の均衡ある発展の観点から、基

本的には、全国レベルでの工業再配置、拠点開発をめざす政策として展開されて来ている。1980年代以降、地方分権の進展に伴い、政策の実施主体は地方自治体を中心としたものへと移行しつつあるが、産業立地政策としての枠組みが国を中心とした普遍性の高いものであることには変わりがないと言えよう。（ただし、1990年代の後半に至り、産業立地政策は地方分権の進展の下で急速にその性格を変化させていることに留意する必要がある。産業構造審議会地域経済部会は1999年、「新しい地域経済の姿」と題する報告書を公表しているが、同報告書においては、これまでの「工業再配置、工業団地整備等による事業環境整備や企業立地に関する規制的手段」を中心とした「産業立地政策」に代えて「地域固有の産業資源を活用した地域の内発的・自立的発展に向けた地域経済の振興」（傍点筆者）を目指す「地域産業政策」が提唱されている。）

21世紀ビジョンの指摘する多参画社会の形成を実現するためには、従来の産業立地政策の発想を超えた、地域主体の政策体系を構築することが求められる。すなわち新しい政策の領域は、前述の産業構造審議会地域経済部会報告書（1999）にも指摘されるように、全国一律の事業展開にはなじみにくく、個々の地域⁵に密着し、地域特性に応じた内発的な取り組みの掘り下げを必要とする可能性が高い。経済産業省の「地域経済産業政策」においては、こうした観点をふまえ、1990年代末の我が国の産業立地政策及び中小企業政策、産業技術政策等、関連諸施策の見直しの方向をさらに発展させ、従来の政策とは異なる視点を盛り込んだ政策メニューが展開されている。

5 「地域」の範囲については、住民自身がその生活と発展との形を自ら決定できる範囲という考え方から、従来住民が直接参加可能な比較的狭い単位を想定することが多かった。経済産業省の「地域経済産業政策」においては県域を越えるような事業についても、当事者間のコミュニケーションの密度等を考慮して「地域」の用語が使用されている。

2. 地域産業政策の現状

(1) 地域におけるイノベーションの推進のための政策～産業クラスター計画

M. ポーター (1998) によれば、クラスターとは、「ある特定の分野に属し、相互に関連した、企業と機関からなる地理的に近接した集団である。……たいていの場合は、最終製品あるいはサービスを生み出す企業、専門的な投入資源・部品・機器・サービスの供給業者、金融機関、関連産業に属する企業といった要素で構成される。また、クラスターには、下流産業（流通チャンネルや顧客）に属する企業や補完製品メーカー、専門インフラストラクチャーの提供者、専門的な訓練・教育・情報・研究・技術支援を提供する政府その他の機関（大学、シンクタンク、職業訓練機関など）、規格制定団体が含まれる場合も多い。クラスターに大きな影響を与える政府機関も、クラスターの一部と考えてよいだろう。最後に、多くのクラスターには、業界団体その他、クラスターのメンバーを支援する民間部門の団体が含まれている。」とされている。(199頁-200頁〔訳書70頁])

経済産業省の産業クラスター計画（地域再生・産業集積計画）においては、地域経済の再生のため、上記のクラスターの形成を通じて成長性ある新規分野を開拓する産業・企業の創出を図り、地域におけるイノベーションめざすこととしている。このため、①産学官の広域的な人的ネットワークの形成の促進、②地域の特性を活かした技術開発の支援（大学等の技術シーズを活用した産学官共同研究体制（コンソーシアム）による研究開発など）、③起業家育成施設（インキュベータ）・起業環境の整備の三つの施策を集中的に実施することとしている。この産業クラスター計画に関しては、現時点までに、各経済産業局が地方自治体と共働⁶して、全国で19のプロジェクトを推進しており、400

億円を超える予算が集中的に投入されている⁷。

クラスターの形成は、地域の内発的な発展と密接な関連があると考えられる。この点はクラスターが経済的効果を生むプロセスから明らかになる。「クラスターに属することによって生じる、企業の一体感、コミュニティ感覚、そして単独の団体という狭い限定を超えた市民としての責任は、クラスター理論によればそのまま経済的価値につながるのである。……交流の繰り返しや地域・都市内の相互依存の感覚を通じて育まれた、信頼や組織相互の浸透によるメリットは、明らかにクラスター内部の交流の潤滑油となりそれが生産性を高めイノベーションを加速し、新規事業の形成をもたらす。」(M. ポーター, 1998, 166頁〔訳書106頁])

良く知られるように、サクセニアン (1994) は、シリコンバレーとホストンのルート128沿線の二つの先端技術の産業集積を比較しつつ、前者が急速に発展し、後者が停滞している理由を「地域産業システム」の特性の違いに見出そうと試みている。サクセニアンは、シリコンバレーでは、独立した企業の集積であるルート128沿線とは異なり、起業家やエンジニアの間でのインフォーマルな人的ネットワークが形成され、これが新しいイノベーション（地域的経済発展）を支える重要な鍵となったとしている。

すなわち、シリコンバレーのケースでは、起業家やエンジニアの自主的、主体的活動を前提としたインフォーマルな人的ネットワークの形成がIT分野の業態の特性とも組み合わせられて、「企業ではなく地域」その職業ネットワークをベースにした柔軟な産業システムを築いていったのである。この新たな地域産業システムの形成が、起業家による地域の内発的発展やそれに基づくイノベーションを生み出す要因となっていると考えられるのである。クラスターの形成をイノベーションにつなげていくためには、シリコンバレーモデルに見られるような起

6 経済産業省発表資料（平成14年9月）の表現。

7 平成15年度概算要求額425億円、うち305億円が地域の特性を活かした技術開発への支援関係経費。

文部科学省の「知的クラスター創成事業」においても、平成14年度、全国10クラスターを選定。（1地域当たり、5年間で25億円程度の事業を想定。）

業家やエンジニアのインフォーマルな交流を軸とした内発的プロセスの創出のための環境整備が重要であると考えられる。

(2) 多参画社会の形成をめざす政策

①この面では九州経済産業局及び関東経済産業局の取り組みが先行している。地方経済産業局が地域の特性、ニーズをふまえ、独自の取り組みを展開し始めたことは経済産業省の行政の新しいあり方を示すものとして興味深い。

九州経済産業局においては、経済産業省の21世紀ビジョンとは別個に有識者からなる委員会⁸を設け、2001年3月「ヒューマン・エコノミー九州への挑戦」と題する独自のビジョンをとりまとめている。同ビジョンでは九州経済社会の発展方向の道筋として、

(イ) ものづくりの強みを活かした知識産業拠点をめざすこと (ロ) 環黄海地域交流等、アジア交流の深化と共生をめざすことと並んで (ハ) コミュニティビジネス等を活用した多参画型の新たな地域づくりを行うことが提唱されている。さらに、これを具体化するため2002年3月、「多参画型の地域づくり・コミュニティビジネス運動の新たな展開」と題する調査報告がとりまとめられ⁹、九州各地でのコミュニティビジネス・キャラバンの開催や九州コミュニティビジネス情報交流プラザの創設へ向けた取り組み等、啓発普及運動や各地域の取り組みに関する財政面での支援が行われている。

関東経済産業局においては、「コミュニティビジネス・NPO活動推進室」が設置され、『コミュニティビジネスを活用し、コミュニティの再生と地域経済の活性化を同時に達成する新しい地域づくりの手法を確立し普及させる』との観点から、様々な取り組みが行われている。本年度は、コミュニティビジネス・インターミディアリー（中間支援組織）構築推進プロジェ

クトがスタートしたほか、九州経済産業局と同様、各種調査や普及啓発活動、財政面での支援等が行われている。

②他方、経済産業省本省においては、前述のように産業構造審議会にNPO部会が設けられ、多参画社会を支えるNPOについての支援のあり方や政策的な位置づけが検討されている。また、中小企業、商業、環境エネルギー等の分野では、既存の支援制度が活用されている他、本年度から新たに市民活動活性化モデル事業（市民ベンチャー事業）がスタートし、まちづくり、生涯教育等の多様なサービスを行う女性・高齢者の市民活動団体への支援が行われている。

これらの事業は地方自治体の行うNPOやボランティアの支援活動等とも連携を取りつつ展開されており、経済産業省及び経済産業局の役割は、モデル事業の展開、法制・税制・資金面等での環境整備に主眼が置かれたものとなっている。

(3) 国際的な地域間交流

経済産業省の発足と前後して各経済産業局においては、独自の国際的な地域間交流政策がスタートしている。このような例としては、環黄海経済圏プロジェクト（九州経済産業局）、環日本海経済圏プロジェクト（関東・中部・近畿経済産業局）、ロシア・サハリン州との経済交流（北海道経済産業局）などが挙げられる。環黄海経済圏プロジェクトを例にとると、これまでの10年以上にわたる環黄海地域の民間経済関係者の交流、環黄海10都市会議¹⁰などの積み重ねを背景として、2001年3月、九州及び韓国、中国の官民関係者による第一回環黄海経済・技術交流会議が開催されるに至った。同会議においては (i) 「環黄海経済圏」を形成していくことが、環黄海の各地域ひいてはアジアの経済発展にとって重要であること。そのため、(ii) 各国の

8 九州経済産業政策懇談会（座長；矢田 俊文 九州大学副学長）

9 コミュニティビジネス懇談会（委員長；今里 滋 九州大学大学院教授）

10 環黄海10都市会議；北九州市、福岡市、下関市、

天津市、大連市、青島市、威海市、煙台市、釜山市、仁川市の10都市（94年に6都市で始まり、10都市に拡大。）で構成。国際物流、環境問題等の都市問題をテーマに地域間交流を推進。

政府機関は、環黄海地域における地域間経済交流に関する支援体制等の環境整備を図ることなどが合意され、局地経済圏をめざす具体的な取り組みが開始されることとなった。これらの経済交流プロジェクトは、いずれも草の根的な地域間経済交流への動きが、自治体レベル、そして地域全体の取り組みへと発展したものであり、国の通商政策を地域別に推進するものではない。

深尾、細谷(1999)は国際産業政策を国際経済政策の産業政策的側面としての「旧来の国際産業政策」と経済のグローバル化に伴う国内産業政策の外延的拡大に基づく「新しい国際産業政策」に分類している。後者は「特定の地域における経済の相互依存関係の深化が進むことによって、それまで閉じた経済単位であった一つの「国」の範囲を対象としていた「産業政策」が、より広い地理的範囲を対象とした政策に外延的に拡大する可能性がでてきたこと」に起因するものであり、こうした国際産業政策の典型例として次の5つが挙げられている。

- (i) 二国間ではなく一定の地域に属する複数国と互恵の観点から行う輸入制限的措置の軽減・撤廃の働きかけ、自国企業の海外事業活動の円滑化のための働きかけ
- (ii) 地域内の基準認証、規制、知的財産制度等のハーモナイゼーションの働きかけ
- (iii) 対外経済協力の一環としての地域内の産業関連インフラの整備
- (iv) 地域を一体として捉え経済安全保障の観点から行うエネルギー分野等の協力
- (v) 自国企業が地域全体に環境負荷をかけているという観点からの環境分野の協力

上記の地域間の国際的な経済交流の事例は、この新しい国際産業政策の範疇に属する地域ベースの政策として分類することができる。地域

の企業の活動範囲が広がる、多くの企業にとって、海外進出や海外との取引が重要な位置を占めるようになった今日の状況においては、地域産業政策も地域企業のボーダレスな活動を対象としたものとならざるを得ないのである。また、国境を越えた産業集積(クラスター)の可能性についても念頭におく必要があると言えよう。

環黄海経済圏プロジェクトにおいては深尾・細谷の指摘する5つの典型例のうち、地域間の政策になじむものが検討の対象とされ、具体的な取り組みが開始されている。¹¹具体的な検討項目は以下の通り。

- (i) 九州の港湾等の優遇措置や規制緩和措置と中国、韓国両国の関連制度とのハーモナイゼーションをめざす「平成の出島構想」¹²を推進。
- (ii) 環黄海地域の物流拠点をめざして24時間供用の北九州港・響灘ハブポートの整備に着手。
- (iii) 環黄海地域の環境協力についての共同研究プロジェクトを推進。
- (iv) インターネットを活用した、環黄海地域の中小企業を受発注のマッチングのためのシステムの開発を九州と韓国の間で具体化。

3. 地域産業政策の特質

上記のような経済産業省の地域産業政策に見られる基本的な特質を検討してみよう。

①まず、指摘できるのは、地域産業政策の持つ「内発性重視」の視点である。クラスターの形成は地域企業の生産性とその成長を阻む制約を排除し、その内発的な発展環境を整備するものと考えられる。その意味でクラスター推進政策は従来の地方自治体の企業誘致政策とは一線を画するものとなっていて¹³。また、コミュニテ

11 九州経済界の一部には、日韓FTAの構想推進に際して、九州と釜山等、隣接地域の間で先行的な自由貿易地域を設けてはどうかとの意見も出されている。

12 環黄海地域の港湾(及び港湾と一体的に整備される産業集積地区)の利用に係る優遇措置を各国間で相互適用する構想。

13 ただし、クラスターの理論では「外国企業はクラスターの外部効果と生産性を向上させるものとして、排除される存在ではないとされる。(M. ポーター、1998年、249頁〔訳書174頁])問題は企業誘致そのものにあるのではなく、行過ぎた企業誘致の横行や誘致企業間の依存体質であると考えられる。

イビジネスは個人の自己実現の追求，コミュニティの再生を同時にめざしていくものであり，内発性の視点が欠かせない。さらに地域間の国際交流も地域の内発的な発展の道筋から生まれて来たものである。

ここに言う内発性の意味については次章で改めて検討するが，いずれにしても地域産業政策として展開されている政策群の基底には内発性重視の視点があることに留意しておかねばならない。②ところで，地域産業政策が内発性重視の視点を含んでいるということは，他方において政策の実施主体を経済産業省（国）が担うべきかどうかという点で論議が残る。地域の内発的な発展を支援する政策の実施主体は，本来，地方自治体が担うべきと考えるのが自然であろう。前述の産業構造審議会報告書（1999）では，地域産業政策においては地域が主体となるべきであり，国の役割はあくまでも補完的なものにとどまるとしている。また，新たな地域産業政策として挙げた（イ）多参画型社会の形成のためのコミュニティの取り組み，（ロ）地域産業のイノベーション，（ハ）国際的な地域間交流の推進のいずれの事例についても，地域関係者の主体的取り組みが基本であり，行政は地域レベルのものも含め，個別の参加者として位置づけられることとなる。その意味でこれらの事例に関わる政策において国の果たすべき役割は直接的には浮かび上がってこない。

では，何故，今日，経済産業省は部分的にせよ政策の実施主体としての役割を担わざるを得ないのであろうか。それは，今日の地方分権化の流れがいくつかの基本的問題点を解決しないままに推進されていることと深く関わっている。

島田晴雄（1999年）はこれまでの制度，すなわち我が国の中央集権時代の地方行政制度には自発性や自立心あるいは資源の効率的活用へのインセンティブを育てないシステム的原因があるとし，以下の3点を指摘する。（40頁-45頁）

（i）地方交付税が自立発展のインセンティブを抑制して来たこと。

の大半を占める社会保障，教育，公共工事などの支出方法が国の一律の基準で決められており，各自治体に創意工夫の余地はほとんどないこと。）

（iii）自治体の非効率な行政規模の問題。（行政規模が小さく区切られ過ぎているため，個々の市町村の行政能力が乏しくならざるを得ないこと。）

こうした制約のもとでは，自治体に地域発展に関する責務をすべて押し付けても地域産業政策はうまく機能しない可能性が高い。従来，清成（1986）はじめ，多くの論者により自治体を中心とした内発的な地域産業政策の重要性が指摘されて来たが，我が国の場合，その成果は部分的なものにとどまっており，産業立地政策や中小企業政策の実施機関としての機能を越えた自治体の役割は，現実には必ずしも一般的なものとはなっていない。また，NPOや個人の参画する事業の推進，クラスター形成，国際産業政策の展開等の行政分野はこれまで自治体のみならず国もほとんど実際には手がけたことのない新たな行政分野であり，調査，モデル事業の実施，行政手法に関する関係者への啓発普及など，いわば「水先案内人」的機能を必要としていることも考慮すべきであろう。

このような事情から，地域産業政策に関しては，自治体独自の取り組みに加え，当面，経済産業省（経済産業局）が自治体との連携の下で役割を担っていくという形での政策プロセスが重要な意味を持つこととなったのである。

③今日の国主導の地域産業政策を考える際のもう一つの重要なポイントは，中小企業政策や産業技術政策等，地域を対象とした他の政策との連携の強化である。これまで，工業立地政策として展開されてきた地域産業施策と格差是正を基本目標の一つとする中小企業政策や主に国家的な技術開発プロジェクトを推進してきた産業技術政策の関連性は比較的希薄であった¹⁴が，

14 ただし、1990年代後半においては、地域産業集積活性化法（1997年）のように工業立地政策と中小企業政策を統合した政策体系も出現している。

新しい産業政策の展開の中で、これらの政策は相互に深く関連する政策群として位置づけられている。

中小企業政策については、中小企業基本法改正（1999年）により格差是正に代えて創業や経営革新を支援する体制が整備されつつある¹⁵。また、新たな政策体系の中では、地方分権の進展に伴って、地方自治体が主体となって、（画一的な事業を行うのではなく）地域の実情を踏まえた中小企業政策を実施して行くべきとの基本的方向が明確化されている¹⁶。

さらに、地域産業政策と新たな中小企業政策の連携を強化する観点から、地域産業政策に基づく都道府県レベルの中核的支援機関として整備された「地域プラットフォーム」と全国に中小企業の経営支援のためのセンターを設置する中小企業支援体制整備事業の予算が統合され、自治体を主体として、地域の特性をふまえつつ地域企業のイノベーションを推進するための一元的支援体制が確立しつつある。

また、産業技術政策¹⁷においては、近年、国家レベルの産学官プロジェクトのみならず、大学を軸とした地域レベルでの産学官連携施策が重視されており¹⁸、とりわけ前述の産業クラスター計画においては、大学等の技術シーズや知見を活用した産学官共同体制（コンソーシアム）による研究開発をクラスター形成のコアとして重点的に支援することとしている¹⁹。米国や欧州諸国の例から、我が国においても大学に『イノベーションのプラットフォーム』としての機能

を期待する声も高まりつつあり²⁰、2001年には、経済産業省は「大学発ベンチャー、三年一千社構想」（いわゆる「平沼プラン」）を発表している。

第3章 地域産業政策と内発性重視の視点

1. 内発的発展の意味

これまで、地域を対象とする政策に関しては、しばしば内発性の重視、内発的・自律的発展という表現が使われてきた²¹。産業政策の分野においても、前出の清成（1986）や産業構造審議会報告書（1999）に見られるように、地域の内発的発展や内発性の重視が重要であるとの指摘がしばしばなされている。こうした考え方は21世紀ビジョンにおいても踏襲されており、「地域経済は、・・・高齢社会対応型へとその産業構造を変革し、これにより、雇用機会を創出しつつ、内発的・自律的発展の途を拓く可能性を強く示している。」との表現で内発性の重視が強調されている。

この内発性という表現は論者によりその意味するものが大きく異なっている。ここでは、内発性ないし内発的発展論の系譜を詳しく論ずることは避けるが、社会学者タルコット・パーソンズ（1961）はendogenous development（内発的発展）とexogenous development（外発的発展）を先発国と、先発国の近代化モデルを利用して短期間に近代化を成し遂げた後発国の発展類型として分類している。また、鶴見和子（1996）は、内発的発展とは「西欧をモデルと

15 中小企業基本法の改正に伴い、中小企業庁の行政組織も改められ、小規模企業部が廃止された。

16 中小企業政策審議会答申（1999年9月）

17 産業技術政策に限らず、前出の全総（1998）においても「地域内の産学連携・協力の強化」を地域における「産業創出の風土」を醸成するための基本的な手段として位置づけており、地域レベルの産学連携への取り組みは文部科学省等を含め、政府を挙げた政策として推進されている。

18 経済産業省発足に伴い、行政組織面でも「大学連携推進課」が新設されている。

19 平成15年度委託費概算要求額 120.6億円（平成14年度当初予算額 87.7億円）

20 坂田・藤末・延原（2001）は大学の役割として

「①基幹機能としての高度な基礎研究と高等教育、②研究成果の民間企業への移転、③テクノロジー・インキュベータ（企業家に対する総合的ビジネス支援を提供する機関）の活動に関する経営・技術面での助言、④サテライトパークの運営、⑤SBD Cプログラム（中小企業育成センター）その他のビジネス支援活動への参画、⑥企業家育成のための教育」の6点を指摘している

21 前出の全総（1998）では、「参加と連携」による国土づくりにより、「質の高い自立的な地域社会を形成」することを目標に掲げており、そのために、「地域の内部から自律的に新しい産業の展開を促す「産業創出の風土」を醸成することが必要である」と指摘している

する近代化論がもたらす様々な弊害を癒し、あるいは予防するための社会変化の過程である」(22頁)と定義している。これらの定義は内発性の概念を厳格に捉えており、社会学的観点からは有用と考えられるが、産業政策との関連において経済発展の形態を考察する際には限界があると言わざるを得ない。

前出の鶴見(1996)は政策的関与のある内発的發展モデルについて、次のように論ずる。

「第二は、政策の一環としての内発的發展である。特定の地域の住民が、その地域の自然生態系と文化伝統にもとづいて創り出す地域發展の仕法を、政府または地方自治体が、その政策の中に取り入れる場合である。日本の高度經濟成長期に、過疎化した農村を活性化するために、地域の住民が、自発的に工夫したムラおこし運動を、県の政策として取り入れた場合がある。大分県の一村一品運動は、その顕著な例である。・・・(中略)・・・政策としての内発的發展という表現は、矛盾をはらんでいる。地域住民の内発性と、政策に伴う強制力の緊張関係が、多かれ少なかれ存続しないかぎり、内発的發展とはいえない。たとえ政策として取り入れられた場合でも、それが内発的發展でありつづけるためには、社会運動の側面がたえず存続することが要件となる。」(27頁)

鶴見に政策関与型の内発的發展モデルとして引用された一村一品運動に関して、その提唱者である平松守彦 大分県知事は鶴見の考え方を引用しつつ『ここでいう内発的發展は、欧米型の科学技術による近代化モデルを絶対化する考え方でなく、「それぞれの地域の人々がそれぞれの自然的生態系に適合し、それぞれの伝統と文化遺産に基づいて自主的に自律的に地域を發展させてゆく方式」(鶴見和子「内発的發展論の原型」)である。ハイテク企業等の誘致による地域活性化を外発的發展とすれば、地域に内

在する資源、文化を掘りおこし、環境を保全し、地域活性につなげる手法は内発的發展と呼べる。』²²としている。

この一村一品運動は、昭和59年、中小企業庁によって商工会の「村おこし事業」として全国展開されることとなった。村おこし事業の事業目的は「地域の未利用資源、観光資源等を活用した新たな特産品開発、観光開発等を行い、内発的な産業おこしによる小規模事業者の新たな事業機会の創出や、地域經濟社会の活性化、自立化に寄与すること」(中小企業庁小規模事業対策の重点、各年版)であるとされており、今日にいたるまで、我が国の小規模企業対策の基本的な施策の一つとして全国の商工会・商工会議所、都道府県商工会連合会によって継続的に実施されて来ている。また、大分県の一村一品運動自体はアジア諸国にも普及し始めている。この面から見れば、鶴見の内発的發展に関する概念整理は現実的な妥当性を有しているようにも見える。

ただ、鶴見は内発的發展モデルを「その地域の自然生態系と文化伝統にもとづいて創り出す地域發展の仕法」(傍点、筆者)に限っている。²³一村一品や村おこしは、その大半が農産品等の第一次産業分野の産品であり、確かに鶴見の概念整理に沿うものであるが、現実の地域振興においては、第二次産業や第三次産業の分野での地域関係者の自主的、主体的取り組みの事例も多いと考えられる。こうした第二次、第三次産業分野での取り組みに関する評価を抜きにして内発的發展を捉えようとする、地域の經濟發展の全体像や産業政策との関わりを見逃すこともとなり兼ねない。清成(1986)は、この点をふまえ、例えば、ハイテク産業においても「他力依存では限界がある。地域經濟の活性化をはかろうとするならば、地域の人々が主体的に行動しなければならない」(115頁)としている。

22 平松守彦「ひらまつもりひこの分権文化論 第18話「一村一宝」の心」(讀賣新聞、2000. 10. 20)

23 鶴見がめざす到達点、「アニミズムの倫理と内発的發展の精神」(鶴見(1996)あとがき、314頁)

とプロテスタンティズムないしピューリタニズムの間にある現実の多様性に目を向ける必要があるのではなかろうか。

2. 潜在能力アプローチの視点

これまでの様々な地域振興の事例を念頭におくと、地域の内発的経済発展のモデルにおいて重視すべき基本的要素は、地域関係者の主体的取り組みの実現のメカニズムであると考えられる。地域の資源や人材、地域の特性を生かす形での発展シナリオを地域の企業や個人、NPO等がみずから描き出すことが可能となる社会的条件が与えられることにより、地域の発展の潜在的エネルギーが解放されることとなる。前述したサクセニアン産業集積に関する分析からも明らかなように、こうした取り組みは、地域の自然や文化に触発されるだけでなく、クラスターのような幅広い人的ネットワークの中からも生まれる可能性が高い。内発性の意味を社会学的な考察の範囲に限定せず、内発性をもたらすメカニズムを明らかにすることにより地域の経済発展のダイナミズムを分析することが可能になると考えられるのである。

A. センは「潜在能力アプローチ」を用いて自由を生かすことのできる「主体的条件」を経済学の分析対象としている。センによれば、福祉水準について考慮すべきは、実質所得や（主観的な指標である）効用ではなく、「機能」とこれを達成する「潜在能力」であるとされる。同じ財を与えられても、財の「特性」(characteristics)から「人が行いうること、なりうるもの」(「機能」(functionings))は、個人の主体的条件如何で大きく異なる。「潜在能力」(capability)とは選択可能な「機能」の集合であり、人が福祉を実現する自由度を表現していると考えられる。センは、「自由」に、手段としての役割を超えた内在的価値を認め、潜在能力集合から同じ「機能」の選択肢を選んだ場合にも、他の選択肢が選択可能な場合とそうでない場合には潜在能力の評価が異なるとしている。センはこのことから実質所得や効用に代えて、福祉における基本的な潜在能力の平等を提唱している。

地域の内発的発展に関しても、潜在能力アプローチを参考にして発展への主体的条件を明ら

かにしていくことが有効であると考えられる。この主体的条件をふまえ、地域の経済環境をどの程度、主体的・内発的に利用できるかという能力が問われることとなる。内発的発展の概念は自力で発展を遂げているという漠然としたものにとどめるべきではなく、あるいは、先発国の近代化モデルとは異なら独自の発展モデルを生み出すことに限定すべきではないと考えられる。個々の地域の内発的発展への取り組みが地域毎の主体的条件を踏まえた資源配分、所得分配のルールと組み合わせることにより、地域に関する政策的な方法論が明らかになる。その意味で、今後の国や自治体による「地域産業政策」に普遍的な意義を認めるとするならば、「様々な地域の、多様な主体の内発的取り組みを政策レベルで客観化していくこと」が重要であり、そのための共通の尺度として潜在能力アプローチが有効であると考えられる。(地域の内発的発展と潜在能力アプローチの関係については稿を改めて議論を展開したい)

3. 新しい産業政策モデル提示の可能性

今日、地域に関わる産業政策の役割は、産業のインフラの供給や開発拠点の整備といったハード面の事業の実施から、地域の内発的発展のための環境整備あるいは、発展のプロセスそのもののコーディネートといったソフト面の政策へと移行しつつある。従来は、事業予算の配分額が政策実施の目安とされて来たが、多参画社会の形成による個人の生涯にわたる自己実現をめざすこととなれば、こうした基準が有効でないケースも多いと予想される。さらに政策の客体についても、個別企業、NPO、個人等さまざまな主体が想定される。これらの主体との関わりを市場を通じてコーディネートし、評価するだけでは、有効な政策とはなり得ないことも明らかである。地域産業政策が直面するこのような状況の変化は、政策の手法や政策の評価基準を根本から変化させる可能性を有している。潜在能力アプローチは、前述の「主体的な取り組みの、政策レベルでの客観化」のプロセスを

通じて、こうした変化の下での産業政策の新たな意味づけや政策規範を明らかにする役割を担うことが期待される。

これまでも地域産業政策の新しい政策手法の先駆けとなるような政策がいくつか実施されて来ている。その一つは前述した「一村一品運動」である。一村一品運動のスタートに当たって、平松大分県知事は「どの村が何を一品に選ぶかは、自分達のリスク（危険）とカウント（勘定）でやってもらいましょう」と宣言した（平松，1990，33頁）。大分県は、あくまでも地域の自主自立の精神を基本として、従来のように事業そのものを補助せず運動を側面から応援する方式を採用したのである。一村一品運動の本質は、地域毎の主体的な取り組みの動機づけに止まるもので、各地域の主体的条件に応じた政策資源の配分や所得配分といった要素は含まれていないが、県内各市町村の特産品開発という、比較的、関係者にとって共通の要素の多い分野での試みであったことから、一定の成果をもたらしたとも考えられる。

一村一品運動から一歩進んで、各地域の主体的条件に応じた政策資源の配分に踏み込んだ事例としては、「エコタウン」事業も注目に値する。同事業は1997年にスタートし、これまでに全国で16の地域が、環境産業を生かした新しい街づくりの先進事例として、経済産業省及び環境省（旧厚生省）の承認を受けている。（図3参照）このエコタウンの街づくりの手法は、地域ごとに異なっている。全国のそれぞれの地域で、その地域の特性を生かし、企業、行政、住民、NPO等が協力して、新しい街づくりの構想を展開している。

例えば、北九州市では総合環境コンビナートや実証研究エリアが設けられ、我が国でも最先端のリサイクルへの取り組みが行われている。

この北九州エコタウン等の活動を支えるインフォーマルな九州の産学官関係者の交流組織として、K-RIP（九州地域環境・リサイクル産業交流プラザ）がある。同組織の会員数は445（企業274社・学術95人・個人54人・自治体等22団体）（平成14年9月現在）に及んでおり、前述の経済産業省の産業クラスター計画の19のプロジェクトのひとつともなっている。

川崎エコタウンでは、中小企業13社が組合を設立し、地域関係者の協力の下、デンマーク・カルンボーのIndustrial Symbiosis Project（工業共生プロジェクト）を参考に、日本鋼管の工場跡地に大規模なゼロエミッション工業団地を建設中である。²⁴

他方、2001年に承認された水俣エコタウンでは、ごみの23種類の分別収集や幼稚園版ISOから旅館版ISOまで町ぐるみでの水俣版環境ISOへの取り組みなど、市民、企業、行政が一体となって新しい街づくりが行われている。ごみの分別収集拠点「もやい直し」²⁵の一環として市民の交流の場ともなっている。また、「生活工房」と名づけられたリサイクル産業団地においては、ビンのリユース・リサイクル、し尿等を原料とした肥料製造施設等、市民生活に密着した環境産業が立地している点にも特徴がある。

飯田エコタウンでは、環境産業公園や天竜峡エコバレープロジェクトといった環境ゾーンでの街づくりと並んで、地域ぐるみ環境ISO研究会（企業28社及び飯田市で構成）を中心に飯田版環境ISOの普及をめざす「南信州いいむす21」プロジェクト²⁶が推進されている。

以上のように、エコタウン事業では地域ごとの個性豊かな取り組みを尊重しつつ、状況に応じて、資金面、技術面、ソフト面等について必要なだけ支援を行っていく。事業の実施主体は

24 拙稿「ゼロエミッション企業団地の提案」（月刊地球環境、第28巻76頁-79頁、1997）

25 「もやい直し」とは、元々は、小船が台風などで流されないように、寄せ集めてしっかり結び直すことを意味する言葉だが、ここでは、水俣病によ

り、非難、中傷、反目など、乱れてしまった心の社会の絆を取り戻す（内面社会を再構築する）ことを指す。（吉井正澄 水俣市長「離礁」（1997）146頁より）

26 日本計画行政学会第7回計画賞最優秀賞受賞

エコタウンに参加した企業、市民、NPOおよび自治体の関係者である。ここでは、前述した「地域の主体的取り組みの、政策レベルでの客観化」のプロセスがプロジェクトの選定に当たり、部分的ではあるが機能していることが窺える。こうした手法は、クラスターの形成、コミュニティビジネスの推進などの今後の地域産業政策の展開においても、一つの重要な先例となると思われる。(政府が、目下、推進している「構造改革特区」構想も「モデル的な規制緩和」を単なる非金銭的なインセンティブの拡大(規制緩和による手続コストの削減等)ととらえず、潜在能力集合の拡大を通じた地域の内発的な発展のための主体的条件の確立へとつなげていくことができれば、この政策手法が地域産業政策の手段として一定の意義を持つ可能性があると考えられる。)

結びにかえて

新しい地域産業政策を成功させるポイントは、地域の政策主体の確立である。ここにいう政策主体は地方自治体だけではなく、NPO等も含む概念である。

系列、下請といった我が国のタテ社会的構造が変化し、ITを軸にした新たな地域発展モデルが模索される中で、地域産業政策とその担い手についても、改めてそのあり方が問われている。産学連携によるクラスターの育成、国境を超えた局地経済圏の形成、あるいは既成の市場経済システムの枠を超えたコミュニティビジネスや地域通貨等の新たな試みは、本来的には地域単位の行政やNPO、すなわち上述の「地域の政策主体」が直接、その実現を目指すべきものである。

ただ、現状においては、広域的な地域行政やNPOの受け皿が必ずしも十分には整備されておらず、予算やスタッフも限られている。また、多くの自治体では、依然として企業誘致や従来型の商工行政が大きなウエイトを占めている。しかるに、我が国経済の再生を図るためには、新たな地域発展モデルによる地域経済の再生は

重要なステップであると考えられる。こうした状況をふまえ、経済産業省の地域産業政策に関する機能の強化が意図されたのである。

他方、「多参画社会」という新しい未知の座標軸のもとでは、こうした広域的、全国的な政策スキームの存在なしに「地域の主体的取り組みの、政策レベルでの客観化」を行うことは困難であることにも留意する必要がある。政策資源の配分プロセスが客観性を有しないケースや市場機能だけに頼るケースでは、多参画社会をめざす主体的取り組みが、地域間の格差を却って拡大し、「個人の生涯にわたる自己実現」という政策目標が空文化してしまうことも想定されるのである。

地域産業政策において、もう一つ重要なポイントと考えられるのは大学の役割である。清成・岡本(2000)は大学が「地域に責任を持つ政策集団」となる必要があり、「今後における大学の存立基盤を確保するための方策の一つは、単なる地域貢献にとどまらず、大学が地域形成の核になることである。」(162頁)として大学自体の存立にとって、地域との関係が重要なことを強調している。今日、大学が自らの存立基盤を改革しつつ、地域の政策主体の一翼を担い、地域のイノベーションをリードしていくことが強く期待されているのである。

地域産業政策は公共事業やいわゆる「ハコモノ」行政の制約を超えて、地域を再生する新たな政策手段として機能することを期待されている。それが可能となるためには、地域発展への主体的条件を明らかにし、政策主体を含めて、内発的発展を促進するような取り組み体制を早急に確立していく必要があると考える。また、こうした新たな産業政策分野の確立は、個別産業や貿易に関する伝統的な産業政策の枠組みそれ自体をも問い直す可能性を有していると考えられる。

* * *

「一國經濟の恢復策として各種の術策を談ずるもの世間其人に乏しからず、蓋し奇策あらん妙計あらん。然れども町村の經濟調和して其実

力を増進するに非らずんば到底一國經濟の恢復を望み得べきにあらず。」（前田正名、明治31

年12月、第六回全国実業大会報告²⁷⁾

27 前田正名は、我が国産業政策の確立期にあって、「移植大工業」中心主義を批判し、生涯を通じてひたすら地方産業（「町村の経済」）振興を求め続けた異色の存在であった。前田が「興業意見」未定稿（原案）において松方デフレによる地方産業の窮状についての問題指摘を行い、修正を余儀なくされたのは有名なエピソードである。その意味で、前田は「地域産業政策実践の先駆者」と呼ぶにふ

さわしい人物であると考えられる。（ただし、前田の提唱した「町村是」に関する柳田国男の批判からも明らかなように、その政策手法自体は不十分なものに止まっていた。）第六回全国実業大会は「布衣（ほい）の宰相」とも呼ばれた前田が、自らの役割を見直し、全国八区実業区大会・全国連合大会から府県実業会へと産業運動の重点を移行させた時期に当たる。

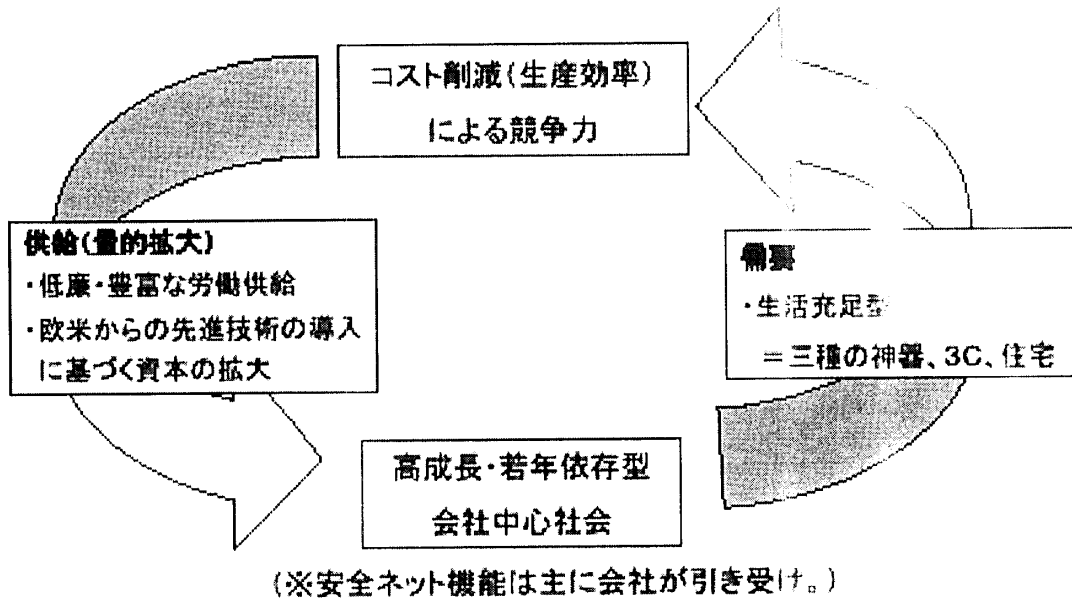
表1 通商産業政策ビジョンの推移

年代	主な理念	通産政策の目標	政策の方向
60年代	重化学工業化	1. 国際経済体制への適応 2. 産業構造の高度化	①基礎物資の安定供給 ②国際競争力の強化 ③外資導入を巡る摩擦防止 ④中小企業の二重構造の解消 ⑤軽工業品高度化による輸出拡大
70年代	知識集約化	1. 人間性豊かな生活の確保 2. 国際社会の平和と発展への積極的寄与 3. 国民の創造力の活力維持	①重化学工業から知識集約化へ ②公害、保安問題に関する社会的要請との調和 ③国際協調の必要性 ④産業技術の無公害化・安全化 ⑤知識集約化のため産業技術
80年代	創造的知識集約化	1. 経済大国としての国際社会への貢献 2. 資源小国の制約克服 3. 活力とゆとりの両立	①経済安全保障の重視 ②エネルギー安全保障と脱石油社会への準備 ③技術立国への道 ④生活の質向上 ⑤地域社会と産業の相互依存
90年代	地球時代の人間的価値の創造	1. 国際社会への貢献と自己改革の推進 2. ゆとりと豊かさのある生活の実現 3. 長期的な経済発展基盤の確保	①国際経済の新秩序構築とその推進 ②国内制度・慣行の国際的調和 ③東西問題への対応、地球環境対策 ④消費者利益の重視 ⑤東京一極集中の是正、地域振興 ⑥労働力の安定供給
21世紀	競争力ある多参画社会	1. 経済システムの競争力強化 2. 多参画社会の形成 3. 上記1.（供給面）2.（需要面）の政策軸をもとにした経済システムの新たな好循環	①国際競争下での経済ルール・システムの構築 ②「開放・連携」型技術革新システムによる独創的技術の創出 ③情報化のルール・環境の整備 ④世界に先駆ける環境調和型経済社会のモデル提示 ⑤アジア経済との一体化の深化 ⑥高齢者・NPO参画型の社会システムの設計 ⑦創造性・専門性・国際性を高める人材育成 ⑧魅力ある自立した地域社会の形成 ⑨少子化対応への環境整備 ⑩セーフティーネットの確立と再挑戦の支援

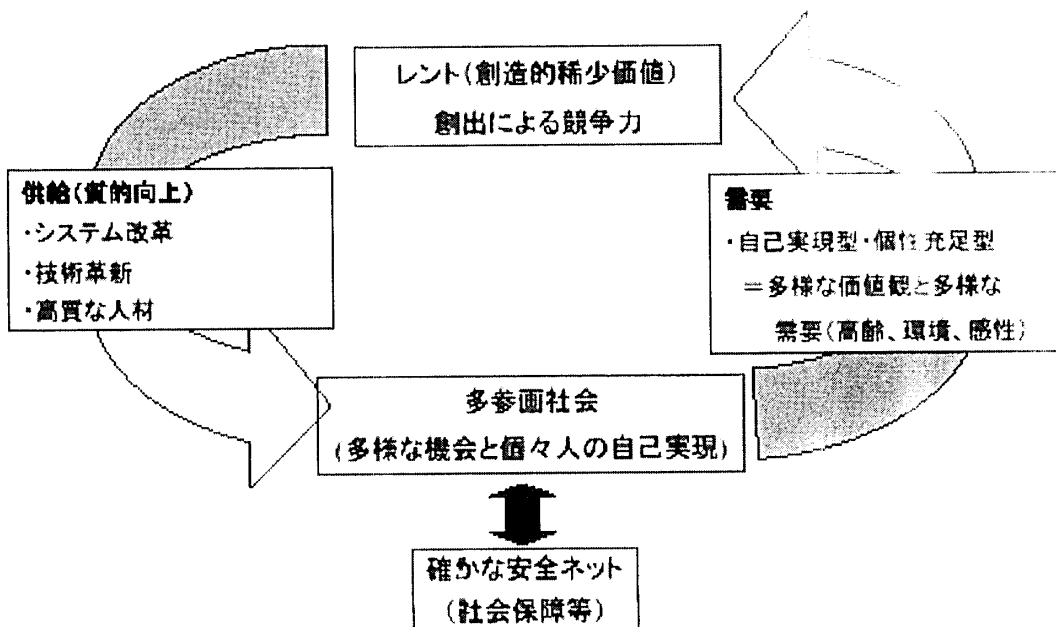
（出典）通商産業政策ビジョン各年代版及び21世紀経済産業政策ビジョン等から作成

図1 21世紀経済産業政策ビジョンの描く新たな経済社会システム

1. 戦後日本の経済社会システムの好循環

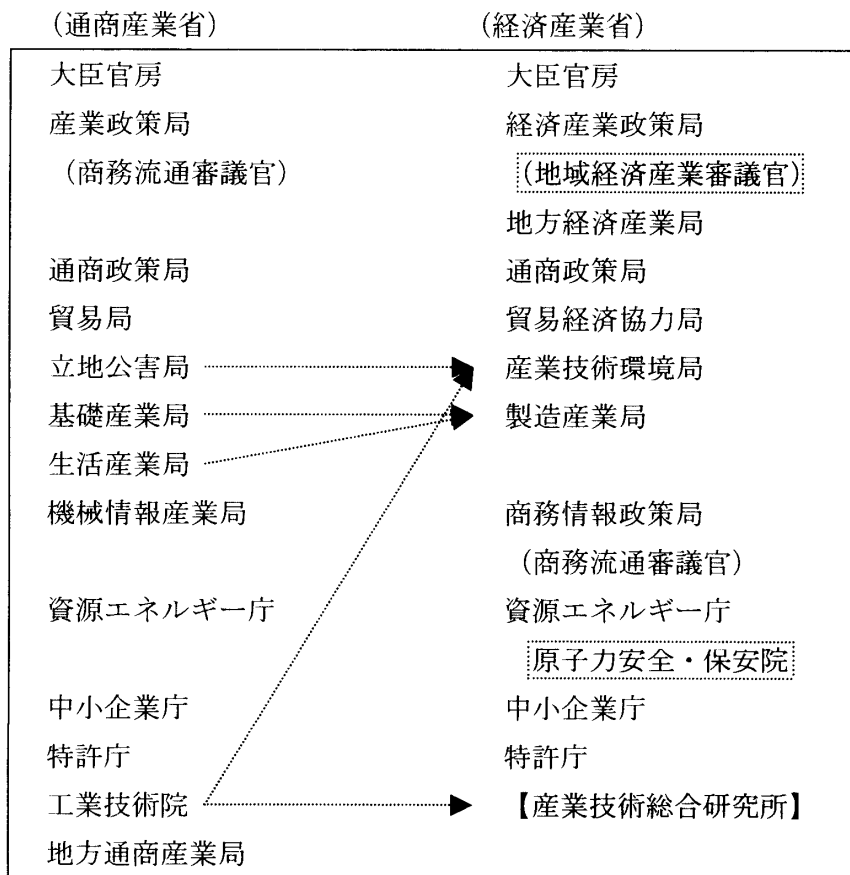


2. 21世紀に目指すべき経済社会システムの新たな好循環



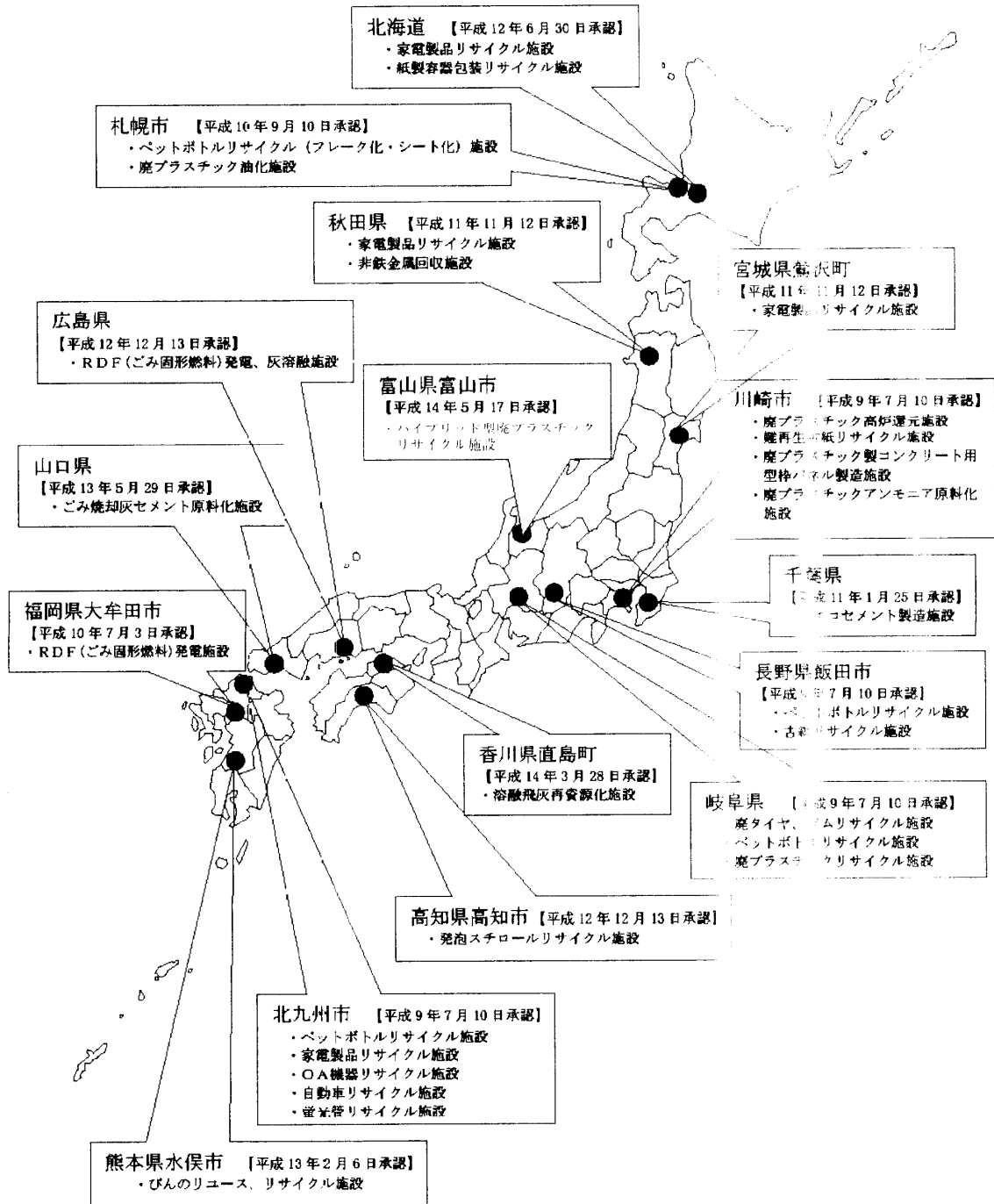
(出典) 21世紀経済産業政策ビジョンより作成。

図2 通商産業省と経済産業省の行政組織比較



注； は新設、 は独立行政法人

図3 エコタウン事業の承認地域一覧 (平成14年10月現在; 全国16地域)



(出典) 経済産業省資料

（参考文献）

- 伊藤元重，清野一治，奥野正寛，鈴木興太郎（1988）「産業政策の経済分析」（東京大学出版会）
- 伊藤正昭（2000）「改訂版地域産業論」（学文社）
- 貝塚啓明（1973）「経済政策の課題」（東京大学出版会）
- 清成忠男，岡本義行（2000）「地域における大学の役割」（日本経済評論社）
- 清成忠男（1986）「地域産業政策」（東京大学出版会）
- 後藤文廣，入江一友（1990）「産業政策の理論的基礎」（通商産業研究所 研究シリーズ5）
- 小宮隆太郎（1999）「日本の産業・貿易の経済分析」（東洋経済新報社）
- 島田晴雄（1999）「産業創出の地域構想」（東洋経済新報社）
- 坂田一郎，藤末健三，延原誠市（2001）「大学からの新規ビジネス創出と地域経済再生」（経済産業調査会）
- 鶴見和子（1996）「内発的発展論の展開」（筑摩書房）
- 中込正樹（1999）「フラクタル社会の経済学」（創文社）
- 平松守彦（1990）「地方からの発想」（岩波新書）
- 深尾京司，細谷祐二（1999）「国際産業政策と多国籍企業」（経済研究第50巻1号）54頁～67頁（一橋大学経済研究所）
- 通商産業省大臣官房企画室監修（2000）「競争力ある多参画社会—21世紀経済産業政策のビジョン」（通商産業調査会）
- 経済産業省九州経済産業局編（2001）「ヒューマン・エコノミー九州への挑戦」（経済産業調査会）
- 経済産業省九州経済産業局（2002）「九州地域におけるコミュニティビジネス調査報告書」
- 国土庁編（1998）全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立促進と美しい国土の創造—」
- 産業構造審議会NPO部会中間とりまとめ（2002）「『新しい公益』の実現に向けて」
- Porter, M. E. (1998), *On Competition*, Harvard Business School Press. (竹内弘高訳, 「競争戦略論II」ダイヤモンド社, 1999)
- Saxenian, A.(1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route128*. Cambridge:Harvard Univesity Press.
(大前研一訳「現代の二都物語」, 講談社, 1995)
- Sen, A. K. (1973), *On Economic Inequality*. Clarendon Press, Oxford.
(鈴木興太郎, 須賀晃一訳, 「不平等の経済学(拡大版)」, 東洋経済新報社, 2000)
- Sen, A. K. (1985), *Commodities and Capabilities*. Amsterdam, Elsevier.
(鈴木興太郎訳, 「福祉の経済学—財と潜在能力」岩波書店, 1988)