

地方の産業政策と地域経済の活性化

深澤映司

目次

はじめに	1 地域経済の活性化に向けたもう1つの潮流
I 企業誘致を通じた地域経済活性化	2 北海道内の自治体による取り組み
1 補助金方式に基づく企業誘致策の拡大	3 「自立型」・「付加価値創造型」の活性化策の意義
2 企業誘致策の効果を巡る論点	4 「自立型」・「付加価値創造型」の活性化策に関連した留意点
3 過去の教訓を活かした戦略の必要性	おわりに
II 「自立」と「付加価値の創造」を重視した地域経済活性化	

はじめに

国内の各地域の景気は、平成14年以降、おおむね回復の方向に向かいつつある。しかし、今回の景気回復局面は、過去のそれと比べ、地域間の回復テンポのばらつきが大きい点に特徴がある⁽¹⁾。

事実、北海道など一部の地域では、平成17年に入っても、景気が弱含みの状況が続いている⁽²⁾。こうした地域経済の動向には、国や地方の財政状況悪化を主因とした公共事業関係費の削減等の構造的要因が少なからぬ影響を及ぼしているとの見方が、一般的である。国レベルの構造改革路線が、今後中長期的にも維持される公算が大きいなかで、これらの地域に対する逆風もまた当面止みそうにない。

一方、景気が比較的順調に回復しつつある地域も、回復の原動力を加工組立型製造業（電子部品・デバイス工業、輸送機械工業等）などへの外需に依存している度合いが強く⁽³⁾、国際経済情勢の先行きが不透明である点などを勘案すると、回復の素地は必ずしも磐石であるとは言い難い。

さらに、1990年代から、日本経済を長きにわたり低迷させる一因となった、バブル期以降のいわゆる「負の遺産」の処理も、個々の地域レベルでは、終止符が打たれたとは言い切れない面がある。例えば、地域金融機関が抱えている地元の中小企業向けの不良債権は、その抜本処

(1) 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）『地域の経済2004—地域経済とグローバル化—』2004.11, pp.63-65.

(2) 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）『地域経済動向』（2005年8月29日）<<http://www5.cao.go.jp/keizai3/2005/0829chiiki/gaikyou.pdf>>

(3) 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）前掲注（1）, pp.68-69.

理がむしろこれから本格化するとの見方がある⁽⁴⁾。また、各地域における自治体関連企業（地方公社、第三セクター等）の破綻が、金融と財政の両サイドから地域経済に悪影響をもたらす可能性について、警鐘を鳴らす向きも見られる⁽⁵⁾。

このように、いずれの地域を巡っても、将来を視野に入れると、先行きを手放しで楽観視するのは難しい。国内で少子高齢化という成長制約要因が重く押し掛かってくるだけに、この先、一段と厳しい経済状況が各地域を待ち構えている可能性も否定できないであろう。そうしたなか、経済環境の好転をただ待ち続けるのではなく、経済活性化に向けた施策に率先して取り組み、難局を自力で乗り切っていけるだけの経済的な勢いを今のうちに形成しておくことが、個々の地域にとって、重要な課題となりつつある。

事実、全国の少なからぬ地方自治体が、政府が示す「国から地方へ」という方針に呼応する形で、地域経済の活性化に向けた取り組みに力を注ぎ始めている。そのような施策の流れは、大きく2つに分けられよう。1つは、大企業の工場など、域外の経済・経営資源を域内へと誘導することにより、地域経済を発展させていく上での原動力にしようとする試みである。もう1つは、地域固有の経済・経営資源を活用することを通じて、新たな付加価値の創造を目指す試みである。

本稿では、これら2つの潮流に焦点を合わせることにより、各地方が今日取り組んでいる地域経済の活性化に向けた施策の実態を浮き彫りにするとともに、そうした取り組みのなかで地方が現在直面しているとみられる問題や課題について明らかにする。

I 企業誘致を通じた地域経済活性化

1 補助金方式に基づく企業誘致策の拡大

最初に、全国各地で展開されつつある企業誘致策について見てみよう。

平成16年1月、三重県が同県亀山市に誘致したシャープの大型液晶工場が稼働を開始した。この工場を巡る三重県の取り組みは、全国的にも大いに注目を集めた。県は同工場の誘致と同じタイミングで県内進出企業を対象にした大型の補助金制度を導入し、シャープに対しては、亀山市と合わせて総額135億円もの補助金を交付することを決めたからである。このような三重県の取り組みを契機として、全国の自治体の間に、独自の助成措置を設けて企業や工場を誘致しようとする動きが、急拡大することとなった。

例えば、神奈川県では、工場や本社の移転に関わる投資額の10%（最大で80億円）を企業に助成する制度（施設整備等助成制度）が、平成16年に設けられている。千葉県も、企業立地を促進するため、最大で50億円を企業に支出できる補助金制度（企業立地補助制度）を、平成17年度から始動させた⁽⁶⁾。これらに対して、神奈川県内の横浜市、横須賀市、小田原市等が市内に進出する企業を対象に独自に導入しているのは、固定資産税や都市計画税の減免措置である⁽⁷⁾。そ

(4) 「地域金融は今 / 手探りの再生 (1) / 不良債権との苦闘続く」『日本経済新聞』2005.6.15.

(5) 篠塚悟「レジャー・リゾート、地域開発型中心に倒産予備軍、破綻状態が顕在化」『週刊金融財政事情』54 (27), 2003.7.14, pp.16-19.

(6) 「国内回帰～自治体の企業誘致作戦 / 人、モノ、カネ、情報駆使 魅力をアピール」『日刊工業新聞』2005.9.29.

(7) 「税軽減で京浜臨海部に事業所 / 3年で200社強が新增設 / 3600人分の雇用創出」『日本経済新聞』2004.7.28.

表1 全国の自治体による企業誘致の試み

	自治体数	
		構成比 (単位：%)
進出企業を対象とした用地・建物の取得に対する補助金・助成金	55	90.2
知事など首長によるトップセールスの展開	52	85.2
進出企業を対象とした設備購入に対する補助金・助成金	51	83.6
進出企業を対象とした低利融資制度	49	80.3
進出企業に対する税金の軽減	40	65.6
進出企業を対象とした雇用者に対する補助金・助成金	35	57.4
工業団地の割賦分譲	32	52.5
工業団地のリース制度	30	49.2
工業団地の定期借地権制度	28	45.9
工業団地の用地価格の引き下げ	26	42.6
企業誘致に協力した個人や法人に対する成功報酬制度	21	34.4
建築確認申請など各種手続きの迅速化や簡略化など	15	24.6
企業誘致の推進を目的とした構造改革特区	14	23.0
工業団地の用途を変更し製造業以外の立地を可能にする	11	18.0
立地支援企業への助成など	9	14.8
進出企業を対象とした利子補給制度	3	4.9

(出典) 日経産業消費研究所「都道府県・政令指定都市の企業誘致に関する調査」『日経グローバル』No.37, 2005.10.3, pp.18-31より作成。

(注) 1. 調査対象は、47都道府県と14政令指定都市。
2. 2005年8月末現在で実施中の企業誘致策（複数回答）。

のほか、工業用地を巡る分譲価格の引き下げ（秋田県）やリース制の導入（山口県）といった形で、企業の進出を後押ししようとしている自治体もある⁽⁸⁾。

このように、各自治体が企業誘致を実現するために近年導入している手法は、必ずしも一様ではない。ただ、47都道府県と14政令指定都市を対象とした調査の結果（表1）からもうかがえるように、ほとんどの自治体が、域内進出企業に投資額の一定割合を補助金として交付する制度を設け、企業誘致の呼び水にしようとしている。したがって、全国各地の自治体の間で現在繰り広げられているのは、主に補助金方式に基づく企業誘致合戦だと言えよう。

2 企業誘致策の効果を巡る論点

(1) 経済的インセンティブの付与と企業進出との因果関係

補助金の交付を通じて企業を誘致する政策は、地域経済の活性化という目標と照らし合わせた場合、全ての自治体にとって望ましいものであると言えるだろうか。この点については、次の3つの点で、その妥当性を疑問視する声がある。

第一は、経済的インセンティブの付与と企業進出との因果関係に関する疑問である。

補助金を用いた企業誘致策の本質は、設備投資減税の場合とほぼ同じであると考えられる。投資を行った企業に投資額の一定割合だけ補助金を支払う政策は、投資額の一定割合を税額控除する場合と同様に、その企業の資本コスト（企業が資本を調達する際にかかるコスト）を低下さ

(8) 「特集 都道府県・政令市調査「拡充相次ぐ企業誘致策」」『日経グローバル』No.37, 2005.10. 3 pp.18-31.

せることを通じて、設備投資の拡大を促す要因になる⁽⁹⁾。

しかしながら、補助金や減税といった財政面の優遇措置は、企業が新規の投資を行うかどうかを判断する際に参考とする複数の要因のうちの1つに過ぎない。すなわち、企業が地域を跨いで設備投資を行う場合の意思決定は、実際には、資本コスト以外の要因からも無視することのできない影響を受ける。具体的には、人材確保の難易度、交通アクセスの良否、販売拠点や原材料調達先への距離などの条件が、資本コストに勝るとも劣らない重要な判断材料となり得る⁽¹⁰⁾。これらの条件で恵まれない地域ほど、そこに進出して生産活動を行う企業が負担を余儀なくされる取引上の費用が大きくなるからである。

このような見方は、日本政策投資銀行が平成16年11月に行った「設備投資行動等に関する意識調査」⁽¹¹⁾の結果からも裏付けられる(表2)。わが国のメーカーが国内に新規立地や進出を行う場合、立地先の選定に際して最も重視している項目(3つまでの複数回答可)は、「地域資源(用地・労働力等)」(回答社数構成比59%)であり、この後に「交通アクセスの利便性」(同47%)、「既往の拠点等との近接性」(同45%)といった項目が続いている。そうしたなか、「国・自治体からの充実した公的支援」という項目は第5位であり、回答企業数の割合は17%に過ぎない。

もしも、ある地域に進出することに伴う取引費用の増加分が、自治体から補助金を支給されることによる資本コストの減少分を上回ると見込まれるならば、そのような地域にわざわざ進出する企業は、現れないであろう。

ちなみに、経済的インセンティブの付与を通じた企業誘致策が有効であるかどうかは、米国では、1990年代を中心に議論が行われたものの、その有効性を疑問視する向きも少なくなかったようである。例えば、全米知事会は、企業誘致とインセンティブの関係について調査・分析

表2 企業が国内立地先の選定に際して最も重視している項目

(単位：%)

	全産業		
	製造業	非製造業	
交通アクセスの利便性	48	47	48
地域資源(用地・労働力等)	40	59	24
既往の拠点等との近接性	37	45	31
当該地域における製品・サービス需要	41	27	53
国・自治体からの充実した公的支援	15	17	14
連携・協力可能な大学・研究機関	2	2	1
支援サービス業の充実	4	3	5
良質な住環境の存在	6	2	9
その他	8	9	7

(出典) 日本政策投資銀行「2004・2005年度設備投資計画調査報告(2004年11月調査)」『調査』No.73, 2005.1.より作成。

(注) 1. 対象は、資本金10億円以上の企業。
2. 複数回答のため、各項目の合計は全体と一致しない。

(9) 井堀利宏『財政(第2版)』(現代経済学入門)岩波書店,2001,pp.137-140.

(10) 例えば、三重県によるシャープ亀山工場の誘致について、同県企業立地室の藤本和弘室長は、補助金がシャープによる用地選定のポイントになったとは考えていないと述べている。また、シャープの三坂重雄副社長も、亀山市を選択した最大の理由として、「既存の開発・生産拠点に近い」点を挙げている(「特集 47都道府県調査・主要製造業調査「過熱する自治体の企業誘致合戦」」『日経グローバル』No.12, 2004.9.20, pp.19-20.)。

(11) 「2004・2005年度設備投資計画調査報告(2004年11月調査)」『調査』No.73, 2005.1, p.105.

した報告書のなかで、インセンティブの提供は、雇用機会の増加には直ちに結び付かず、企業が新たな工場等を建設する際の決定的な要因にもなっていない、との見方を示しているという⁽¹²⁾。

(2) 税収増加分による補助金回収の可能性

第二の疑問は、自治体が域内に進出してきた企業に対して支払った補助金を、その後の地方税収の増加で取り戻すことができるという見方の妥当性についてである。

特定企業の進出がもたらす地方税収の増加が、現在価値のベースで見ると、その企業に対する補助金交付額を上回ると見込まれるのであれば、納税者にとって追加的な税負担は生じないから、自治体はその施策を行うことも正当化されよう。事実、「特定企業への補助金の交付は住民負担の増大につながる」といった地方議員等からの批判に対して、自治体当局は、「補助金分は、企業誘致に成功した際の税収増で十分に回収できる」と反論しているケースが多いようである⁽¹³⁾。ところが、そうした想定通りに事が運ぶかどうかは、将来のことであるだけに、不確実性が否めない。

そもそも、将来の地方税収増加額を現在の価値に引き直して把握するためには、企業の進出後に毎年度の地方税収がどのような経路を描いて変化するかに関する的確な予想が欠かせないであろう。そうしたなか、多くの自治体が企業誘致策に関連して行っているのは、地域産業連関表に基づく試算であるとみられる(図1)。産業連関表は、一定の需要が生じた場合に、生産の増加が異なる産業間でどのように波及するかを分析する手段である。ただ、「波及の中断」⁽¹⁴⁾の可能性など、技術面の制約から、それをを用いた試算の精度は必ずしも高くはないと考えられる⁽¹⁵⁾。特に、域外から進出してきた大企業が生産活動の担い手となる場合、移入による需要の漏れや域外からの雇用などの傾向が、地元企業による生産の場合よりも強くなる公算が大きい⁽¹⁶⁾が、このような条件を産業連関表による試算の過程で織り込むのは、容易でない。

したがって、補助金として交付した金額を地方税収の増加で取り戻すのが実際には困難であるにも関わらず、企業誘致を目的とした補助金の交付が安易に行われてしまうことが懸念される⁽¹⁷⁾。その場合のツケは、いずれ個々の納税者へと回されるだけに、看過できない問題である。

(3) 地域固有の経済・経営資源への目配りの重要性

第三に、産業政策論的な観点からの疑問もある。すなわち、経済的インセンティブの付与等を通じて、ある地域に特定の企業を誘致できたとしても、そのことを地域全体の持続的な産業発展へと結び付けていけるといふ展望がなければ、意味がないとの批判である⁽¹⁸⁾。

(12) 財団法人自治体国際化協会「アメリカの州・地方政府の経済政策—6州の企業誘致策を中心に—」(1996.11), pp.84-87.<http://clair.or.jp/j/forum/c_report/cr125m.html>

(13) 「首都圏の産業基盤意識 / 神奈川県知事に企業誘致を聞く / 外資向け見本市共催など」『日本経済新聞』2005.1.20.

(14) 製品需要の増加に直面した企業が、在庫をはき出すだけで増産を行わない場合に、その企業に対して原材料・部品等を供給する企業への生産増の波及効果が寸断されてしまう現象。

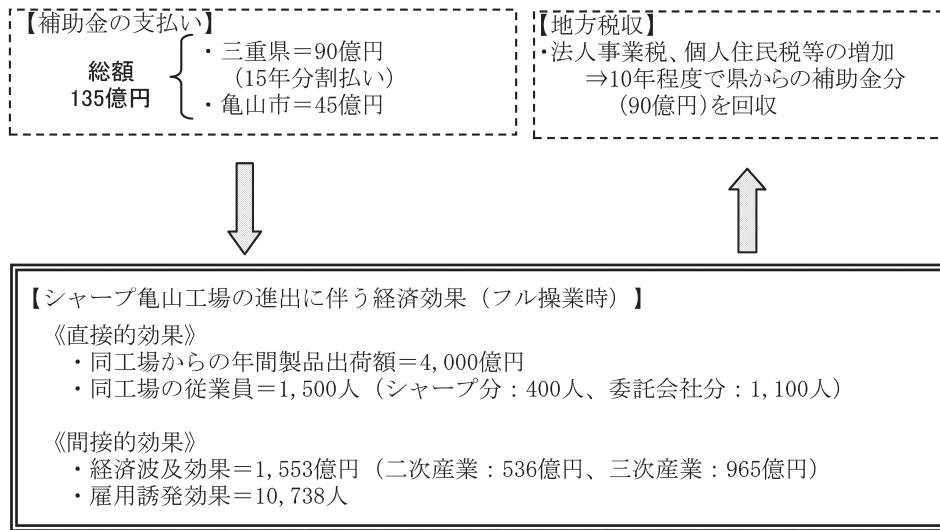
(15) 土居英二ほか編著『はじめよう 地域産業連関分析』日本評論社, 1996, pp.233-234.

(16) 柴田弘捷「企業進出と地域変容—SHARP 亀山工場の建設・稼働と三重県亀山市—」『専修大学社会科学研究所月報』No.495・496, 2004.10.20pp.58-60.

(17) 前掲注 (10), p.18.

(18) 「激化する企業誘致合戦 / 自治体の動きを迫る⑦ / ポテンシャル生かし産業集積戦略を推進」『日刊工業新聞』2003.2.13.

図1 企業誘致策の効果に関する試算の例（三重県）



（出典）柴田弘捷「企業進出と地域変容」『専修大学社会科学研究所月報』No.495・496, 2004.10.20, pp.53-67、「特集 47都道府県調査・主要製造業調査 過熱する自治体の企業誘致合戦」『日経グローバル』No.12, 2004.9.20, pp.4-25より作成。
 （注）三重県企業立地推進チームによる「三重県産業連関表」を用いた試算の結果。

地域における産業の発展を息の長いものにしていくためには、他の地域から進出してきた企業が、単独で生産活動を展開するだけでは十分でない。進出企業を中核として、地域固有の経済・経営資源（中小企業、起業家等）どうしが有機的に結合し合うなかで、対外的な競争力を誇る産業集積地が域内に形成されることが欠かせない⁽¹⁹⁾。今日では、そうした経済的な底力を育むような環境づくりこそが、国や自治体などの公的セクターが担うべき重要な役割であるとの考え方が支配的になりつつある。ここ数年、経済産業省が、「産業クラスター政策」と称して、産学官の人的ネットワーク構築や、技術開発支援、インキュベーション（起業家育成）施設の整備等に向けた取り組みを全国各地で展開しているのは、まさにこのような考え方からだと考えられよう⁽²⁰⁾。

三重県による補助金を用いた工場誘致は、同県内に液晶産業の一大集積地を形成するという戦略（いわゆる「クリスタル・バレー構想」）を背景としており、現地の状況からは、当初の狙いが着実に達成されつつある様子が窺える（表3）。したがって、三重県の例は、自治体による企業誘致策が地域の産業政策として成功を取めたケースとして、一定の評価ができよう⁽²¹⁾。しかし、全ての自治体が、地域の特性等を十分に踏まえた上で、将来における地域産業全体の姿を見据えつつ企業誘致策に取り組んでいるのかどうかは、必ずしも明確でない。

3 過去の教訓を活かした戦略の必要性

地方に大企業の工場等を誘致して当該地域の経済発展の原動力にしようとする試みは、高度

(19) 石倉洋子ほか「日本の産業クラスター戦略に向けて」石倉洋子ほか『日本の産業クラスター戦略：地域における競争優位の確立』有斐閣, 2003, pp.263-284.

(20) 経済産業省「産業クラスター計画（地域再生・産業集積計画）について」（平成15年1月31日）<<http://www.meti.go.jp/topic/data/e20308aj.html>>

(21) 内田俊宏「『三重クリスタルバレー』はなぜ成功したか」『エコノミスト』3269号, 2004.6.15, pp.86-89.

表3 三重県内における液晶関連企業の集積状況

	企業数計				
		液晶ディスプレイの製造	液晶ディスプレイの材料	液晶製造・製品組立関連	物流
四日市市	6	1	5	0	0
伊勢市	4	3	1	0	0
松阪市	4	0	1	3	0
上野市	2	0	2	0	0
名張市	1	0	0	1	0
亀山市	2	0	2	0	0
熊野市	1	0	1	0	0
久居市	1	0	1	0	0
員弁郡	2	0	2	0	0
三重郡	1	0	1	0	0
鈴鹿郡	2	0	1	1	0
安芸郡	1	1	0	0	0
一志郡	1	0	0	1	0
飯南郡	1	1	0	0	0
多気郡	10	2	3	2	2
度会郡	2	2	0	0	0
阿山郡	1	0	0	1	0
志摩郡	9	7	2	0	0
北牟婁郡	1	0	0	1	0
合計	52	17	22	10	2

(出典) 先浦宏紀「三重県の産業集積と地域経済活性化」三重銀総研『調査レポート』2003.1, pp.6-12 <http://www.miebank.co.jp/mir/chousa/200301_cl.pdf>より作成。

(注) 1. 「液晶ディスプレイの材料」の具体的内容は、ガラス基盤、フィルム、バックライト、液晶・薬品・ガス等。

2. シャープ(株)の三重工場と亀山工場は対象から除いている。

成長期以降のわが国でしばしば行われてきた。しかし、それらのなかには、明らかに失敗に終わったとみられるものも少なくない。

典型的な失敗例として、苫小牧東部開発プロジェクトがあげられる。これは、北海道内の同地域に造成した広大な工業用地に大企業の工場を誘致することにより、大規模工業基地を建設しようとした国家的プロジェクトである。昭和46年にプロジェクトが始動し、昭和57年から企業誘致が図られたものの、日本の製造業の主役が重厚長大型でなくなったことなども裏目に出て、企業の誘致実績は、当初の計画を大きく下回って推移してきた⁽²²⁾。平成11年にはプロジェクトを推進してきた第三セクター「苫小牧東部開発株式会社」が、約1,700億円の負債を抱えた状態で破綻(特別清算)を余儀なくされた⁽²³⁾。その後も、同地域へと進出する企業には手厚い優遇措置(道や苫小牧市による各種の助成制度)が用意されている⁽²⁴⁾ものの、北海道経済の活性化という面で注目されるような実績は、依然あがっていない⁽²⁵⁾。

企業誘致策は、必ずしも地域経済の活性化に結び付くとは限らず、また、失敗した場合の損

(22) 中田一男「過去最大の3セク破綻招く 環境激変で需要なくなった」『日経ビジネス』1006号, 1999.9.6, pp.149-151.

(23) 「苫小牧東部開発、特別清算を申請。史上最大の第三セクター倒産」『日刊工業新聞』1999.9.30.

(24) 「苫小牧東部地域の各種優遇措置」<<http://www.pref.hokkaido.jp/keizai/kz-krtkt/contents/yuugusoti.html>>

(25) 「検証 道産不良債権現場から(下) 苫小牧東部開発—『1兆円の釣り堀』に」『日本経済新聞』2003.7.18.

失も小さくないというのが、過去の経験から得られる教訓だと言えよう。

II 「自立」と「付加価値の創造」を重視した地域経済活性化

1 地域経済の活性化に向けたもう1つの潮流

自治体間で企業誘致合戦が繰り広げられるなかで、新たな投資を検討していた企業が、特定の地域を投資先として選ぶということは、別の地域への投資を見送ることでもある。競争を勝ち抜いた地域が経済的な利益を享受できても、その裏側には、期待通りに利益を得ることのできなかつた地域が存在することになる。このように、企業誘致合戦には、地域間での付加価値の奪い合いという側面がある。国民経済的な観点からは、それぞれの地域が新たな付加価値を産み出していくことの方が、より重要であるとの見方もあり得よう。付加価値創出のための具体的な方法としては、地元固有の資源を非効率的な用途から転換したり、起業を促進すること等が考えられる⁽²⁶⁾。

事実、企業誘致策ほどには目立たないものの、今日では、国や大企業に対して過度に依存することなく、地域内の付加価値を自力で増やそうとする自治体の試みも、全国各地に拡がりつつある。そして、そのような地道な試みは、国が近年新たに設けた枠組みの下で推し進められているケースが多い。

具体的には、個々の自治体が自発的に行う地域経済活性化への取り組みに国が各種の支援を与える「地域再生計画」の枠組みや、国が特定地域に限定して規制の緩和を認める「構造改革特区」の枠組みがあげられよう。また、国が産学官の人的ネットワーク構築や技術開発等への支援を通じて地域内の産業集積を促す「産業クラスター政策」の枠組みも、見落としはなるまい。多くの自治体が、これらの枠組みを適宜組み合わせることで活用することにより、地域経済を活性化しようとしている。

2 北海道内の自治体による取り組み

ここで、他の地域と比べ依然厳しい経済情勢が続いている北海道における自治体の取り組みを紹介しよう。

北海道の産業構造は、一次産業と建設業、そして観光産業の比重が全国平均と比べ大きい点を、これまで大きな特徴としてきた。ところが、これらの産業のうち建設業は、公共事業関係費がここ数年大幅に削減されていることなどから、厳しい逆風にさらされている。このような状況の下で、道内には、地域の優位性を将来に向けて発揮できる産業として一次産業と観光産業に着目し、民間とも連携しつつ、経済の活性化に向けた戦略を打ち出している市町村が少なくない。

例えば、函館市では、平成15年3月に打ち出された「国際水産・海洋都市構想」に基づく産学官のプロジェクトが動き始めている⁽²⁷⁾。これは、同市の地理的な特性を活かしつつ、水産や海洋に関連した学術・研究機関を市内に誘致し、ひいては水産業や観光産業などの振興に結

(26) 赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』有斐閣, 2005, p.199.

(27) 『町を歩けば水族館』に『国際水産・海洋都市構想』決める一函館 / 北海道『毎日新聞』2003.3.26.

び付けようとするものである。同構想のなかで想定されている市の役割は、構造改革特区（国の研究施設の廉価使用等）や地域再生計画の枠組みを活用して、学術・研究機関を市内に誘致するための前提となるインフラ（土地、研究施設等）を提供したり、その整備を進めることである。

また、全国的にも名高い温泉地を抱えている登別市には、基幹産業である観光産業とそれ以外の産業（農業、漁業、医療・福祉産業等）との連携を深めることにより、市全域を1つの観光経済圏として機能させることを目指すプロジェクト（「産業クラスター形成計画」）がある⁽²⁸⁾。この計画は、平成16年6月に国から地域再生計画としての認定を受けており、それにより、観光客向け交通サービスに関連した規制緩和等が同市内で実現している。

これらに対して、都市部の札幌市では、ITやバイオテクノロジーに関連したベンチャー企業の活動を政策面で支援する動きが、盛んである。同市は、いわゆる「サッポロバレー」の伝統や、北海道大学等の研究拠点の立地を活かす形で、国や道とも連携をとりつつ、起業や産学連携の促進に力点を置いた施策を展開している。具体的には、経済産業省の北海道経済産業局が「情報産業クラスター」と「バイオ産業クラスター」の形成を目指して平成13年度から推進している「北海道スーパー・クラスター振興戦略」に、道内の市町村としては唯一協力している⁽²⁹⁾。そのほか、同市自らが「さっぽろベンチャー創出特区」として名乗りを上げることにより、研究開発促進のための規制緩和措置（外国人研究者の受入れ促進、国の試験研究施設の使用手続きの迅速化等）の適用を受けてきたことなども、見落とせない⁽³⁰⁾。

このように、北海道全体として見ると、地域の特性を活かした伝統的な産業の振興と、先端分野における新興企業の育成とが、同時並行的に進められている。しかも、両者を別々の動きと捉えるのではなく、後者（先端分野の新興企業）の成長が前者（伝統的産業）の振興を図っていく上での起爆剤となることを期待する向きも見られる⁽³¹⁾。

3 「自立型」・「付加価値創造型」の活性化策の意義

従来の北海道における地域経済活性化策と言え、公共事業等の官公需を経済振興の呼び水と位置づけていたことから端的にうかがえるように、「中央依存型」・「利益誘導型」の傾向がきわめて強かった。しかし今日では、過去の失敗に基づく反省からか、「自立型」・「付加価値創造型」への政策転換が徐々に図られているように見受けられる。

「自立」と「付加価値の創造」に重きを置いた地域経済活性化策は、北海道のみならず、全国各地で拡がりつつある。この背景には、そうした施策の経済的な意義が広く認識され始めるなかで、地方自身も、その流れにあらがうことが難しくなってきたことがあろう。

「自立型」・「付加価値創造型」の施策のメリットとは、何であろうか。

中央からの自立とは、個々の地域が経済を活性化するための政策手段を自由に選択すると同

(28) 「産業クラスター形成計画―北海道登別市 / 新たな観光モデル構築 / 環境・健康・福祉など 新産業創造に挑戦」『日刊工業新聞』2004.8.10.

(29) 北海道経済産業局「北海道スーパー・クラスター振興戦略Ⅱ」<http://www.hkd.meti.go.jp/hokii/s_cluster/index.htm>

(30) 札幌市「札幌市の構造改革特区と地域再生」<<http://www.city.sapporo.jp/kikaku/tokku/torikumi.html>>

(31) 例えば、北海道で地域産業の振興に取り組んでいる松田一敬氏（北海道ベンチャーキャピタル（株）代表取締役社長）は、これまで北海道が不得手としてきた付加価値の創造を通じた外貨獲得のモデルをIT分野で創出していくことこそが、北海道の従来型産業（農水産物、加工食品、観光）による外貨獲得活動を後押しすることにも結び付く、との見方を示している（松田一敬「サッポロバレーへの期待とITカロッツェリア構想」『地域開発』474号、2004.3、pp.5-8）。

時に、その結果について、自ら責任を負わなければならないことを意味している。こうした構図の下では、失敗しても国が何とかしてくれるといった甘えが許されないことから、各自治体は、創意工夫を凝らして政策の実効性を高めるように動機付けられる。経済学の言葉を借りて言えば、国による事後的な救済への期待が事前の段階において地方のインセンティブを歪めてしまうという失敗⁽³²⁾が、避けられるのである。

しかも、別の地域が獲得する可能性があった付加価値を奪い取るのではなく、それぞれの地域により新たな「付加価値の創造」が目指されるということは、複数の地域の間でプラスサムのゲームが行われることを意味している。したがって、個々の地域経済にとってはもちろんのこと、日本経済全体の観点からも、大きなメリットが期待できることになる。

4 「自立型」・「付加価値創造型」の活性化策に関連した留意点

(1) 補助金への依存がもたらす失敗

もっとも、個々の自治体が「自立型」・「付加価値創造型」の施策を通じて地域経済の活性化を目指す際には、その実効性を高めるために注意を払わなければならない点もあろう。以下では、そのような留意点として考えられるものを、最近の論調等に基づき、いくつか指摘する。

第一は、現行の地域再生計画の枠組みのなかに、国から自治体への補助金の交付を予定した制度が盛り込まれていることについてである。「地域再生基盤強化交付金」が、それに当たる(表4)。同交付金は、これまで省庁ごとに縦割りで設けられていた複数の補助金をテーマ別に一本化した上で、内閣府に一括計上したものである。個々の自治体は、地域再生のための計画を国に申請してその内容が認定されれば、道路、汚水処理、港湾の各分野について国から交付金を受け取ることができる⁽³³⁾。

政府は、平成15年10月に地域再生本部を創設して、地域再生計画の認定を開始した。その直後には、規制緩和や権限委譲などの財政出動を伴わない手法で国が各自治体の取り組みを支援することが、暗黙の前提とされていた⁽³⁴⁾。しかし、平成17年に入り、同交付金の新設等を盛り込んだ「地域再生法」(平成17年法律第24号)が制定され、自治体による地域再生を目指した政策対応の一部を、国が資金面で援助することが可能になったのである。

同交付金は、一定の目的の範囲内であれば自治体による弾力的な使用が認められているという点で、補助対象の基準や要件などが細かく規定された狭義の補助金よりも、自治体にとって使い勝手がよくなるよう一定の工夫が施されている。ただ、使途が決まった国から地方への財政移転だから、補助金の一種であることには変わりがない⁽³⁵⁾。

国から地方への補助金は、国が自治体による特定の公共サービスの供給を促したい場合などには有用な政策手段であるものの、その副作用も見落とせない。例えば、自治体の事業費の一部が補助金で賄われた場合、地域住民がコスト意識を希薄化させ、費用対効果を度外視した非効率的な財政支出であってもそれを許容してしまうことが懸念される(いわゆる「財政錯覚」)⁽³⁶⁾。

(32) このような失敗は、経済学で「動学的不整合性」または「時間的不整合性」と呼ばれているものである。この点についての詳細は、土居丈朗「動学的不整合性の教え」『三菱信託調査情報』282号, 2004.11, pp.15-22. を参照されたい。

(33) 内閣府・農林水産省・国土交通省・環境省「地域再生基盤強化交付金の概要(未定稿)」(平成17年4月) <<http://www.pref.oita.jp/10500/saisei/pdf/koufukin.pdf>>

(34) 「地域再生本部、自治体の要望集め支援、基本指針決定 一財政出動に頼らず」『日本経済新聞』2003.12.19, 夕刊。

(35) 「補助金削減、各省ゼロ回答 / 三位一体改革 / 国と地方 隔たり埋まらず」『日本経済新聞』2005.10.18.

(36) 赤井ほか 前掲書, p.93.

表4 「地域再生基盤強化交付金」の仕組み

交付金の名称（平成17年度予算）	対象施設
道整備交付金（270億円）	市町村道（県代行含む）、広域農道、林道
汚水処理施設整備交付金（490億円）	公共下水道、浄化槽、集落排水（漁業・農業）
港整備交付金（50億円）	港湾施設（地方港湾）、漁港施設（第1種漁港）

【ポイント】

- (1) 省庁の壁を越えて一本化した3種類のテーマ別交付金を内閣府に一括計上。
- (2) 内閣府が、地方公共団体の地域再生計画を、例えば5年分まとめて認定。
- (3) 地方公共団体の判断で「年度間の事業量変更」「他の類似事業への充当」が可能。
- (4) 交付金交付に係る事務手続きは、省庁が連携し一体的に実施。

（出典）内閣府・農林水産省・国土交通省・環境省「地域再生基盤強化交付金の概要（未定稿）」
 （平成17年4月）<<http://www.pref.oita.jp/10500/saisei/pdf/koufukin.pdf>>等より作成。

また、自治体間に補助金獲得のための競争（レント・シーキング活動）が広がることで、個々の自治体が、地域経済の活性化に向けて創意工夫を凝らすインセンティブを低下させるかもしれない⁽³⁷⁾。あるいは、補助金に支えられた「ハコもの」中心の財政支出の下では、地元企業による経営革新や生産性向上への取り組みが疎かになったり、市場から退出すべき企業が淘汰されずに温存されたりする恐れがある⁽³⁸⁾。このように、自治体が地域経済の活性化に取り組む過程で国から補助金を受けることには、政策目標そのものの実現可能性を減殺してしまうリスクと隣り合わせの面があると考えられる。

振り返れば、旧自治省が1990年代を中心として取り組んできた施策に、「ふるさとづくり事業」というものがあった（図2）。これは、竹下政権下で昭和63年に開始された「ふるさと創生事業」を引き継ぎ、自治体が地域の活性化に関連した公共施設（体育館、公園、コンサートホール等）を建設する際に、その単独事業費のかなりの部分を国が手当てするという内容であった。具体的には、同事業費のうち15%分が当該年度に国からの地方交付税交付金で手当てされる上に、75%分は、とりあえず自治体側が地方債（地域総合整備事業債）を発行して調達するものの、その元利償還費の一定割合（30～55%）が、後年度に地方交付税交付金でまかなわれるという手はずになっていた⁽³⁹⁾。ちなみに、この枠組みを巡っては、自治体による無駄な「ハコもの」の建設に拍車をかけているとの批判が後を絶たず⁽⁴⁰⁾、同事業は、平成13年度いっばいで廃止されている⁽⁴¹⁾。

今日の「地域再生基盤強化交付金」が、こうした過去の失敗の繰り返しに繋がることを避けるため、同交付金を新設した政府の側に、安易なばら撒き政策に陥ることのないよう、厳格な運営が求められることは言うまでもない。それと同時に、自治体の側にも、同交付金を地域経済の活性化に繋げていくための具体的な戦略等について、住民等への説明責任を果たすことが求められよう。

(37) 同上, p.195.

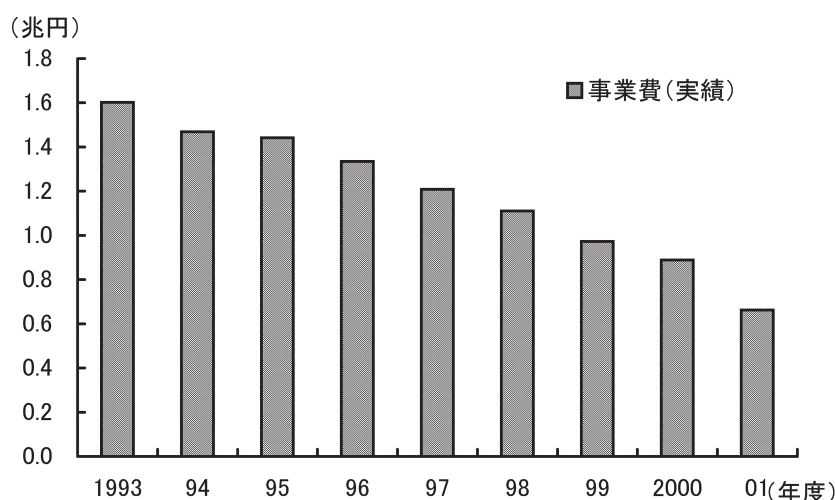
(38) 内藤哲「なぜ？大阪の高失業率 過剰な公共事業が産業構造転換の芽を摘む」『週刊東洋経済』5781号, 2002.9.14, pp.110-111.

(39) 総務省「ふるさとづくり事業」<<http://www.soumu.go.jp/dukuri.html>>

(40) 「まだやっていた！『ふるさと創生1億円』の現場」『週刊ダイヤモンド』3846号, 2000.8.5, pp.104-108.

(41) 『第155回国会衆議院総務委員会議録』第1号 平成14年10月29日。

図2 ふるさとづくり事業の事業費の推移



(出典) 古本顕光「ふるさとづくり事業について(平成11年度)」『住民行政の窓』No.209, 2000.4, pp.25-42.、総務省自治政策課「実績評価書」(平成14年5月) <http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/pdf/020830_2_b18.pdf>より作成。

(注) 対象は、ハード事業のみ。

(2) 特区における規制緩和の限界

第二に留意すべき点は、構造改革特区における規制の緩和を地域経済の活性化へと結び付けようとした場合に、その地域が直面するとみられる問題である。この問題は、構造改革特区制度が地域を限定した規制緩和の実験としての性格を色濃く持ち合わせており、その実験が成功を取めた場合には、同様の規制緩和措置が日本全国に拡充される可能性が大きいことと、深い関係がある(表5)。

一般に、経済的規制の緩和が実体経済にプラス効果をもたらす理由としては、規制が取り払われることを通じて、新しい技術やビジネスの創出が促進されるほか、企業間競争の活発化から財やサービスの価格が低下し、消費者の実質的な購買力が増すとともに新たな需要が生じるというメカニズムが考えられる⁽⁴²⁾。このように、規制緩和には、財源の手当てを特段必要としない景気浮揚策としての側面があることから、1990年代以降における国の経済対策のなかにも、しばしば盛り込まれてきたという経緯がある⁽⁴³⁾。

構造改革特区で経済的な規制が緩和される場合にも、基本的には同様のメカニズムを通じて、その地域の実体経済にプラス効果が及ぶと考えられる。ただし、その地域独自の経済活性化策としての効果は、一時的なものにとどまる可能性があるだろう。なぜならば、特区において限定的に認められていた規制緩和措置が全国へと拡充された段階で、その地域は他の地域と比べた優位性を失うからである。この問題は、地域経済の持続的な発展を支えられるような産業集積が当該地域内で十分に形成されないうちに、規制の緩和が全国展開されてしまったような場合、とくに深刻さを増すと考えられる⁽⁴⁴⁾。特区に指定された地域は、本来であれば、他の地域に

(42) 中谷巖「規制緩和の経済効果」『Business review』42(1), 1994.8, pp.1-10.

(43) 例えば、政府が平成9年11月18日に発表した「21世紀を切りひらく緊急経済対策」<<http://www5.cao.go.jp/j-j/doc/1997taisaku11-18-j-j.html>>では、「今求められる経済対策」として、「規制緩和を中心とした経済構造改革の大胆な断行」があげられている。

(44) 横山直「構造改革特区を通じた規制改革と産業の集積に関する一考察」(平成14年2月)(景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー DP/02-3), pp.26, 29 内閣府経済社会総合研究所<<http://www5.cao.go.jp/keizai3/discussion-paper/dp023.pdf>>

表5 構造改革特区から全国に拡充された規制緩和の例

時 期	例評価対象となった特	特全国措置開の数決まった	具体例
2004年度上期	38	26	<ul style="list-style-type: none"> ・土地開発公社の所有する造成地の賃貸事業 ・農家民宿における簡易な消防用設備等の容認事業 ・外国人研究者受入れ促進事業 ・国有施設等の廉価使用の拡大による研究交流促進事業 ・官民共同窓口の設置による職業紹介事業
2004年度下期	33	20	<ul style="list-style-type: none"> ・外国人情報処理技術者受入れ促進事業 ・地方公共団体又は農地保有合理化法人による農地又は採草放牧地の特定法人への貸付け事業 ・農業生産法人の行う農業関連事業の拡大事業 ・特定製造事業所における試験研究施設の変更公示手続簡素化事業 ・外国人研修生受入れによる人材育成促進事業
2005年度上期	16	7	<ul style="list-style-type: none"> ・中心市街地における商業の活性化事業 ・地域活性化のための空き家情報提供等の推奨事業 ・国立・国定公園における自然を活用した催しの容易化事業 ・再生利用認定制度対象廃棄物拡大事業（廃ゴムタイヤの鉄鋼製品の原材料としての利用に係るもの） ・児童福祉施設における調理業務担当者派遣受入れ事業

(出典) 構造改革特別区域推進本部「特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針」
 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/>> より作成。

先駆けて規制が取り払われたことに伴う「先行者利得」を獲得すべき立場にあるものの、実際には、その機会を失う恐れがあるのである。

このように考えると、構造改革特区の枠組みが単独でもたらす経済的効果に過大な期待を抱くのは、早計であろう。特区は、地域経済の活性化に向けて各地域が利用し得る複数の政策手段のうちあくまで1つであり、他の政策手段と上手く組み合わせて活用されることにより、初めてその真価を発揮すると考えるべきである⁽⁴⁵⁾。

(3) 「地域内経済循環」の重視と「自給自足」経済論の峻別

自治体が「自立型」・「付加価値創造型」の活性化策に取り組む場合の留意点として第三に指摘できるのは、「地域内経済循環」の考え方についてである。

地域固有の資源を効率的に使用したり、新たな企業や産業を地域内で創出することは、地域再生の第一歩として位置づけられるものの、それだけでは、地域経済の持続的発展への道筋を固める上で、十分とは言えないであろう。政策の実施主体である自治体が、地域内におけるモノ・カネ・ヒトの流れを的確に把握し、新たに産み出される付加価値のうち域内に分配される部分の割合をどのように高めていくかも、重要なポイントになってくるからである。すなわち、地域からの所得の漏出を最小限に抑えるとともに、地域外からの所得の流入をできるだけ大き

(45) 古川彰「動き出した構造改革特区—地域経済活性化の視点から」『産業立地』498号, 2003.8, pp.8-11.

くすることにより、新しい企業や産業による生産活動の域内波及効果を高めていくという姿勢が求められる⁽⁴⁶⁾。

このような「地域内経済循環」を重視した考え方は、地域経済の活性化を成功へと導くための秘訣として、関係者の間で近年注目を集めつつある。岡山県赤坂町のように、実際にこの考え方に沿って経済の活性化に取り組み、すでに一定の成功を取めた事例も現れている⁽⁴⁷⁾。そうしたなか、平成16年版の『通商白書』も、同町による取り組みを始めとした先駆的な事例を紹介するとともに、「地域内経済循環」の視点に基づく地域経済活性化の意義を強調している⁽⁴⁸⁾（表6）。

ただし、「地域内経済循環」に重きを置く考え方は、いわゆる「自給自足」経済論とは一線を画している。確かに、単純な自給自足に徹すれば、域外への所得流出は生じないが、そのことは、当該地域の経済発展を中長期的に持続可能なものとしていく上で、むしろ有害であると考えられる。地域内で需要者と供給者の互助的な関係が過度に強まると、域内で生産された製品の対外競争力が低下し、ひいては域際収支が悪化を余儀なくされる公算が大きいからである⁽⁴⁹⁾。これに対して、「地域内経済循環」重視の考え方は、地域内において調達が困難な生産要素（労働力、資本）は思い切って域外から移入することで、生産コストを引き下げ一方、地域内で生産した高付加価値製品を域外に対して積極的に売り込むことにより、域際収支を改善に向かわせるという姿勢を基本としている⁽⁵⁰⁾。政策当局は、両者を混同することなく、地元の企業や産業の競争力を向上するため、真に有効な戦略を打ち出すべきであろう。

表6 「地域内経済循環」を重視した取り組みの事例

事例名	岡山県赤坂町の取り組み	飯田・下伊那経済自立化研究会議の取り組み
取り組みの内容	<p>従来型の地域経済活性化策の効果が小さかった原因を定量的に解明し、その結果を踏まえた施策に取り組むことにより、一定の成果をあげた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・同町の製造業は、「地域外調達・地域外販売」型であり、地域経済への波及効果が小さい。 ・一方、同町の農業は、「地域内調達・地域外販売」型であり、製造業よりも地域経済への波及効果が大きい。 ・こうした認識に基づき、農業（とくに米）を町の基盤産業と位置づけ、付加価値を更に高める工夫（炊飯加工事業）を展開。 	<p>地域で産み出される所得が住民の必要所得額に満たないことを明らかにした上で、その対策の必要性を指摘。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・域内産業（農業、林業、工業、観光業）が生み出す所得に公的事業からの波及所得を加えても、地域住民の必要所得額には達しない。 ・先行き公的事業からの所得の減少が予想されるなか、産業起因所得を大きく増やすことが必要。 ・対策としては、製造業や農林業が域外から獲得した外貨について、域内における循環を高めることの重要性が指摘されている。
関連した報告書等	岡山県赤坂町・三井物産・さくら総合研究所 「岡山県赤坂町における地域経済循環構造の定量的把握の枠組みとそれに基づく概算」	飯田・下伊那経済自立化研究会議 「飯田・下伊那経済自立化研究の中間報告書」

（出典）経済産業省『通商白書』（平成16年版）2004.6, pp.127-130より作成。

(46) 中村良平「経済教室 / 地域の経済循環把握を / 振興策検討に必要 / 産業別の波及効果を認識」『日本経済新聞』2004.7.22.

(47) 同上

(48) 経済産業省『通商白書』（平成16年版），2004.6, pp.127-135.

(49) 土居丈朗「域際収支からみた地域再生に関する一考察」『三菱信託調査情報』284号，2005.1, pp.15-23.

(50) 同上, p.23.

おわりに

戦後の我が国における地域産業政策の軌跡を振り返ると、国が全国各地の経済をあまねく発展させて一定の経済水準へと引き上げる責務を負うことが、国と地方の間で暗黙の了解事項とされてきた感がある⁽⁵¹⁾。しかし、国や自治体の財政状況が極度に悪化し、マクロ経済の成長を抑える可能性が大きい少子高齢化も着実に進展しつつある今日、過去のような全国一律型の政策対応に限界があることは、もはや明白である。これからは、それぞれの地域が他の地域との間で前向きな競争を繰り広げるなかで、自らの内生的な経済発展を図っていかざるを得ない⁽⁵²⁾。その結果、地域間の経済格差が拡大に向かうことがあっても、ある程度はそれを容認しなければならないであろう。そして、そのような時代において国に課される役割は、基本的には、地域間の競争が円滑に行われるような環境の整備を政策面で後押しすることに限られよう⁽⁵³⁾。

「地方の時代」⁽⁵⁴⁾ というスローガンは、元をたどれば1970年代末の我が国で考案され流行したものであり⁽⁵⁵⁾、その言葉自体に目新しさがあるわけではない⁽⁵⁶⁾。ただし、今回唱えられている「地方の時代」は、地方の自己責任という側面を色濃く打ち出している点で、過去のものとは性格を異にしているとも考えられる。成功すれば経済的な利益を享受できるものの、失敗しても国からの救いの手に多くを期待できないことから、各地域は、地域経済の活性化に向けた施策に否が応でも真剣な姿勢で取り組まざるを得ない⁽⁵⁷⁾。

それだけに、個々の自治体が、国から提供された制度的枠組みの意義と限界を十分に見極めつつ、実効性の高い地域経済活性化策を打ち出すとともに、それを着実に実行していけるかどうか問われている。

(ふかさわ えいじ 経済産業課)

(51) 川村雅人「「全総」廃止で始まる地方の「勝ち組」「負け組」」『エコノミスト』3751号, 2005.4.12, pp.52-54.

(52) 林宜嗣「経済教室 / 地方分権と道州制 (上) / 地域の集積力を高める / 権限・財源の受け皿 / 自立型経済転換に不可欠」『日本経済新聞』2003.10.9.

(53) 「大機小機 / 世代の自立」『日本経済新聞』2005.1.28.

(54) 「Editorials 年頭社説 各紙が発信・地方の時代」『時事解説』10849号, 2001.1.30, pp.10-13.

(55) 「知事たちの闘い：地方分権は進んだか / 3 日本の宿題 新段階へ発言と行動」『毎日新聞』2005.3.7.

(56) 1990年代初頭までの「地方の時代」を巡る議論等については、国立国会図書館調査及び立法考査局編『新地方の時代：主体的地域づくりの動向と課題 (総合実地調査報告書)』紀伊国屋書店, 1993. を参照。

(57) 赤井ほか 前掲書, p.195.