



研究ノート

# 産業立地政策、地域産業政策の歴史的展開

—浜松にみるテクノポリスとクラスターの近接性について—

【その1】<sup>1)</sup>

ほそや ゆうじ  
細谷 祐二

財団法人 日本立地センター 特別客員研究員<sup>2)</sup>

## 1. はじめに

静岡県浜松市及びその周辺地域（以下、「浜松地域」という。）は、現行地域産業・科学技術政策の2つの柱である経済産業省の「産業クラスター計画」と文部科学省の「知的クラスター創生事業」の対象地域となっている。しかも地域の関係者の強力なイニシアティブの下で活発な活動が行われており、全国的にみて先進事例といえることができる。一方、1980年代に全国的に展開された「テクノポリス政策」においても、浜松地域は熊本地域などと並んで、成功事例あるいは優等生としてしばしば紹介される。

クラスターとテクノポリスという国の二つの政策体系の間にはおよそ20年の時間差が存在するが、浜松の関係者と話をしているとタイムスリップのような奇妙な感覚に捉えられる。なぜなら浜松地域の特徴的な取り組みは、20年前も今も「異業種交流」という業種を異にする中小企業による相互協調・協力のスキームをベースにし、それに大学などの「学」、大企業、地元金融機関、商工会議所などの「産」、そして市や県などの「官」がサポートをするという仕組みである。しかもクラスター計画の推進役は、実際にテクノポリスに関わっていた方々も少なくない。国の政策は、その背景にある哲学・思想、重点の置き方、施策メニューの内容、さらに個別の施策の名称やその運用はさまざまに変遷してきているが、浜松地域の

産学官は常に連携を取りつつ、国の施策を積極的かつ巧みに活用してきたといえることができる。なぜ国から見た場合と地域から見た場合とで、このような非対称が生じるのか。それは浜松地域の固有な特徴を反映しているのであろうか、それとも他の地域にも共通してみられることなのだろうか。

別言すれば、地域の経済・産業に関連する戦後の政策については、思想的にも政策体系としても大きな転換があったというのが定説であり、経済産業省もこれまで基本的にその立場をとっている。果たしてそれは正しいのであろうか。正しいとすれば本当に変わったのはどこであり、逆に変わらずに底流に流れている基本政策のようなものが果たして存在するのであろうか。この自らの疑問に答える試論が、この小稿である。

## 2. 戦後の地域関連政策の変遷

まず、議論の前提となる第二次世界大戦後の通商産業省、経済産業省の地域関連政策の変遷を概観しておこう<sup>3)</sup>。

### 1) 復興期から高度成長期にかけての重化学工業の基盤整備の時代（終戦～1960年代末）

1950年代半ばまでの戦後復興期と高度成長期初期の50年代後半は、限られた資源の集中投下による生産回復を図る観点から、戦前からの四大工業地帯を中心とする臨海部における港湾の建設、

1) 本稿の作成に当たり、(財)日本立地センターの新事業支援部長の梶川義実氏に貴重なコメントを、同センター立地総合研究所主任研究員の林聖子氏には文献の紹介をいただいた。記して感謝申し上げる。

2) 経済産業省経済産業政策局地域経済産業グループ地域政策研究官。

3) ここでは、通商産業政策史といった先行研究や文献に残された過去の関係者の証言などを参考に整理を行った。もちろん資料の選択、引用の仕方などに筆者の恣意が働いており、解釈に関わる部分は筆者の個人的理解が基本になっている。しかし、できるだけバランスよく総合的に捉えるように努め、現状における通説的理解を反映したものとなっていると考える。

鉄道の再整備、用地・用水の確保などインフラの整備が重要課題であった。そのため、通商産業省（以下、「通産省」という。）は、1952年の「企業合理化促進法」などを根拠に産業界のニーズを吸い上げ建設省や運輸省のインフラ整備計画に反映させるとともに、工業用水道整備を自ら行った。

1959年の「太平洋ベルト地帯構想」は、60年に池田内閣の下で打ち出される「国民所得倍増計画」と一体に構想され、その実現に必要な用地、用水、道路、港湾などの産業基盤整備を行う目的で、既成の工業地帯の中間地域を集中的に開発する構想であった。しかし、大都市圏と地方圏の地域間所得格差が顕在化する中、地方圏側の反発を受け、太平洋ベルト地帯構想は見直しを余儀なくされ、62年の「全国総合開発計画」ではいわゆる「拠点開発方式」が打ち出される。

この第一次全総計画を「契機として、産業立地政策は、産業の適正配置を前面に打ち出し、地方における多様性のある産業拠点整備や大都市圏からの工場移転、地方分散政策という『国土の均衡ある発展』へと軸足を移すことになる（濱田（1998））。これを受け、1962年の「新産業都市建設促進法（新産法）」で大都市圏から離れた15地区、64年の「工業整備特別地域整備促進法」（議員立法）で大都市圏に近い立地条件に優れた6地区が指定される。このいわゆる「新産・工特」は、臨海コンビナート整備といえる鹿島、水島、岡山、大分などで成果を生み出すことになったが、所得倍増計画の受け皿となる工業基盤整備を目的とし、インフラ整備により素材型の大規模事業所を呼び込むという国主導の産業立地政策であったとされる<sup>4)</sup>。この流れは、69年の「新全国総合開発計画（新全総）」を受けた、苫小牧東部、むつ小川原などの大規模工業基地開発構想につながる<sup>5)</sup>。

## 2) 工業再配置、テクノポリス、頭脳立地など最適な産業立地推進の時代（1970年代～90年代半ば）

1960年代末になるといくつかの環境変化が明らかとなる。公害問題の激化、地域間格差の拡大、米余り・減反政策による農村問題の顕在化、そして加工組立型産業の台頭である。特に、最後の点は、臨海部の過密地域から広い土地と女子労働など豊富な労働力を求めて内陸立地が進むという新たな動きをもたらすという意味で重要である。

こうした中、1971年には「農村地域工業導入促進法（農工法）」が制定される。しかし、「通産省は農工法による一村一工場的な工業団地整備では、加工組立型業種の立地の受け皿として不十分であるとの認識から独自の構想を模索しており、アメリカのインダストリアルパークをモデルとした都市機能を含めた工業団地開発の推進を掲げ、25万都市構想としてとりまとめた。」とされる（産業立地研究会（1997））。それが、田中角栄通商産業大臣の就任により72年の「工業再配置促進法（工配法）」として結実する。

一連の工業再配置政策は、1) 規制を通じた大都市地域（移転促進地域）からの工場の追い出しと補助金などインセンティブの付与による地方（誘導地域）への誘導をセットにしていた、2) 工業再配置・産炭地域振興公団を設置し米国のインダストリアルパークをモデルに中核的工業団地を内陸部に次々整備していった、3) 中核的工業団地と居住地域をセットにした25万都市の建設（新25万都市構想）とこれらと大都市圏を高速移動・輸送網のネットワークで結ぶという「日本列島改造論」の一大プロジェクトの一環として構想されたという特徴を有している。その後、1973年の第1次オイルショックによる激しい環境変化により当初の構想は大きな変更を余儀なく

4) 戦後の国土政策の当事者の証言である下河辺淳(1994)によれば、新産法は、国が計画する直轄型の開発行政でなく、都道府県が申請して国が指定するという地元中心型行政の第一歩であった。また、①県の計画申請の段階では国の担当者に十分知見が無く、むしろ県の「生え抜きのプランナーの猛猛な連中」とのやりとりを通じて国の担当者が鍛えられたこと、②法の実施段階になると国の財政に依存するため、国から県の担当部長に外向することが県から求められ、以降中央省庁からの外向が拡大することなど興味深い話が語られている。

5) これとの関係で、濱田(1998)は、その後の工業再配置政策も含め「国土の均衡ある発展」に基づく産業立地政策における分散政策は、公害など大都市集中に伴う負の側面への対応のみ強調される傾向があるが、「臨海コンビナート整備は、海岸線という自然条件に制約され、三大都市圏では開発余地がなくなったため、新たな成長を求めて、分散政策を採用したというモーメントが大きかったように思われる。」と指摘している。

されるが、新25万都市構想はのちのテクノポリス構想につながることになる<sup>6)</sup>。

テクノポリス構想に至る背景について濱田(1998)は、「第1次石油ショックを契機に我が国は安定成長期に移行し、産業構造は重厚長大から軽薄短小へと変化した。産業政策の目標も加工組立型産業を念頭に置いた『知識集約化』がかかげられ、国土政策からは、産業の分散ばかりでなく、地方での快適な生活を実現する定住圏構想が提唱され、通産省の80年代ビジョンにおいて、テクノポリス構想が提示されるに至った」としている。また、その政策的意義について「既存の都市機能や学術研究機能等の集積を活用し、産業支援機関の設立等を通じ、ハイテク産業の地方圏における集積形成を目指したものである<sup>7)</sup>」としている。ここで既存の都市とは、(新都市で人口4、5万人の)テクノポリスと隣接する(既存の人口20万人から30万人<sup>8)</sup>の)母都市を指し、この母都市の提供するさまざまな都市機能を活用してテクノポリスの「産・学・住の一体化した『まち』」は完成される(佐瀬(1980)①)<sup>9)</sup>。産業支援機関とは各指定地域に設けられたテクノポリス開発機構である。

テクノポリス構想は、地域を指定して税制の恩典などのインセンティブを付与することによりハイテク産業の集積形成を目指すものである<sup>10)</sup>。また、指定地域から大都市圏が除かれており、高度

成長期以降の「国土の均衡ある発展」の考え方に基づく大都市地域から地方への分散を促す「産業立地政策」であったといえることができる。

しかし、新産・工特が国の国土利用の方針を反映し国の資金によりインフラを整備する政策であったのに対し、同じ拠点開発方式といわれるテクノポリスは「国主導のプロジェクトでなく、地域経済の自立的発展のための地域主導のプロジェクトである。」(財)日本立地センター(1982)①といわれる。この点に関連して和田(1996)は、「新産・工特につづく一種の拠点開発方式といえるが、公共投資への依存は少なく、むしろ既存に産業資源が集積していることが地域指定の要件であり、また地方自治体の自助努力に依存するところが大きくなっている。また追加的支援機能の集積もハードよりソフト型に重点がおかれていた。」と指摘している。

地方自治体の強い要請で、1983年に「高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法)」は制定される。こうした自治体の積極姿勢の背景には、「各地域が財政制約下での公共事業の停滞等により財政依存型経済からの脱却を求める必要性に迫られていたこと」があると通商産業政策史(1995)は述べている(p.295)。また、当初通産省は全国でごく少数のテクノポリスを作る発想であったが<sup>11)</sup>、自治体の熱意もあって最終的に26の地域が指定される。この結果、その中身も

- 
- 6) 通商産業政策史(1995)は、「オイルショック以降、新25万都市構想はいつしか棚上げされた形になったが、…エレクトロニクス等の先端技術工業が登場するや、それと組んだテクノポリスを構想せしめる一つの基礎となった、といっていてよいであろう。」(p.256)としている。
- 7) テクノポリス基本構想調査総合報告書(財)日本立地センター(1982)①によるテクノポリスの定義は、「地域の文化・伝統と豊かな自然に先端技術産業の活力を導入し、『産』(先端技術産業群)、『学』(学術研究機関・試験研究機関)、『住』(潤いのある快適な生活環境)が調和した「まちづくり」を実現することにより、産業構造の知識集約化と高付加価値化の目標(創造技術立国)と21世紀へ向けての地域開発の目標(定住構想)を同時に達成しようとする戦略である。」となっている。
- 8) 最初期の検討段階である1980年7月に発表された「テクノポリス'90建設構想委員会報告書」(以下、「80年委員会報告書」という。)では、「20万人程度を越えると都市施設に多様性が出てくることを踏まえ」たとされている((財)日本立地センター(1999) p.5)。
- 9) 80年委員会報告書は「テクノポリス構想の特性として産学住の一体化した『まち』に加え、既存の地方の中心的な都市集積を活用した母都市との連携、人間生活の場としての潤いのあるまちづくり」という考え方を提示した((財)日本立地センター(1999) p.5)。当時、担当課長であった高橋(1986)は、母都市は、既存の都市機能を活用することを「借景」に例えた委員長の石井威望東京大学教授の発想だとしている。
- 10) テクノポリス支援施策ツールは、2つに大別され、地域に進出する企業を対象とする①新增設工業用機械等の特別償却、②試験研究用設備に係る固定資産税の一部免除、③政府系金融機関による低利融資などが一つである。もう一つは、①テクノポリス開発機構が行う債務保証、研修・指導、調査研究、研究開発、研究開発助成の事業の実施に必要な基金の造成に対する産業再配置促進費補助金の交付、②開発機構に対する民間企業の負担金支出の損金算入の特例、③開発機構の研究開発や研修のための施設整備に対するNTT無利子融資などを通じた中核的推進機関の活動支援である。
- 11) 80年委員会報告書では、「テクノポリスは、全国で国家的なシンボル事業として1ヵ所の建設」と記されていたという((財)日本立地センター(1999) p.5)。

地域の特徴を反映した幅のあるものとなる<sup>12)</sup>。

テクノポリスについて、本稿全体のテーマと関連して重要なのは、「導入」型か「内発」型か、すなわち先端産業を外から導入することと地域に元々ある企業のポテンシャルを生かすこととの関係をどう考えるかという論点である。通商産業政策史（通商産業省（1995））によると、法律策定段階では、「高度技術に立脚した工業開発は、地域内既存産業の技術高度化と高度技術工業の地域への導入の両者により達成することを明確にしていること」が特に留意されたとしている。対象地域の要件を規定するテクノポリス法第3条は、第3号で「その地域に高度技術の開発を行い、又はこれを製品の開発若しくは生産に利用する企業に成長する可能性のある企業が相当数存在すること。」を挙げている。通産省の法令解説である藤田（1983）によると「『相当数』というのは、高度技術に立脚した工業開発の対象として、他の地域に波及効果をおよぼすことが可能な程度の企業数をいうが、当該地域の工業の現状等によりその数は異なるものであり、一概にいえないと考える。」としている。その後、各県の開発計画に基づき地域指定の審査を行う際、「導入」と「内発」の両要素が備わっていることの確認が行われた。しかし、浜松地域など一部の例外を除いては、当初の産業集積が既存の工業地域に比べ少ない地域が多く、結果として外部からの導入、すなわち誘致に重点が置かれる地域が多数を占めることになった<sup>13)</sup>。

1980年代以降、経済のソフト化・サービス化の進展が強く意識されるようになり、研究開発、デザイン、ソフトウェアといった産業の頭脳部分に関連する産業基盤整備が必要であるとされた。86年のいわゆる民法法に基づき「リサーチ・コア整備事業」が進められ、ついで89年には「地域経済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（頭脳立地法）」が制定され、ソフトウェア、デザイン、エンジニアリング事業など8業種が指定され大都市地域から地方への分散が意図された。92年には「地方拠点都市の整備及び産業業務施設の立地促進に関する法律（地方拠点法）」ができ、オフィス機能の地方分散を図る「オフィシャルカディア構想」が進められる。しかし、特定の地域を指定する拠点開発方式により大都市地域からの分散を図る産業立地政策は、これを最後として現在に至る。なお、頭脳立地法や地方拠点法の背景には東京一極集中の弊害やバブルによる大都市地域の地価高騰もあった。

### 3) 産業空洞化の防止と新事業創出のための地域産業政策の時代（1990年代後半）

テクノポリス法が制定されて間もない1985年9月、G5の蔵相・中央銀行総裁によりいわゆる「プラザ合意」が行われ、これを受けた外国為替市場への協調介入を契機に円高が急速に進行する。この結果、ASEAN諸国向けを中心に家電など加工組立型産業の対外直接投資が進んだ。また、それ以前の80年代前半に貿易収支不均衡が拡大し激しい貿易摩擦に直面した自動車産業は、80年代半ば以降先進国での海外現地生産を本格化させる。

1990年代になるとバブルの崩壊により国内経済は長期低迷期に突入する。一方、グローバル化やIT化の進展は世界市場におけるメガコンペティションの時代をもたらし、日本の高コスト構造が強く意識され、規制緩和など経済構造改革を通じた企業がより活動しやすい環境の整備が重要課題となる。しかし90年代を通して中国などへの生産拠点の移転は着実に進展し、いわゆる産業空洞化の懸念が高まり、大都市の地域経済の疲弊も意識されるようになる。

12) 例えば、大分県の場合、全県が指定対象地域となった。当時の平松知事はこれを「広域点在型」と呼び、一定の面積に工場が集中すると土地高、労働力不足、環境悪化など弊害が生じる、むしろ県内各地域にバランスよく立地させた方が各地域にメリットが分与されるという理由を挙げている（平松(1984)）。

13) 関連して参考になるのは、OECDの日本調査団を迎えて行われたシンポジウムのパネルディスカッションにおける佐貫利雄帝京大学教授の基調説明である（石井威望他(1984)）。佐貫教授は前職である日本開発銀行設備投資研究所次長としてテクノポリス構想の初期から関与していた。佐貫教授はこの中で、テクノポリスの地域開発が、①先端技術産業の外部からの導入、②既存地元中小企業の先端技術化（地場企業への技術移転）、③研究所の立地、④ソフト機能（関連サービス）の立地と4つの段階を経て進んでいくとの考えを示している。

そのため90年代も半ばを過ぎると、それまでの「国土の均衡ある発展」の哲学に基づく大都市地域からの産業や機能の分散をめざす産業立地政策は大きく見直され、大都市地域も含めて日本の各地域が有している既存の地域資源を活用して競争力強化、地域活性化を図ること、すなわち地域は「地域（産業）の自律的発展」を図ることにより、日本経済全体に貢献することが求められるようになる。これは「産業立地政策」から「地域産業政策」へのパラダイム変化であるとの指摘がなされる（和田（1996）、濱田（1998））。

こうした流れの中で、1997年には、「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法（産業集積活性化法）」が制定され、製造業の競争力を支える金型などの基盤技術を有する中小企業が多数集積する大田区や東大阪といった既存の集積地域を活性化するため、中小企業の研究開発、新商品開発、販路開拓などを支援するとともに、都道府県などが行う研究機器の整備、貸工場の設置などを補助することになった。法第1条（目的）では、「特定産業集積の有する機能…の活性化を促進する措置を講ずることにより、地域産業の自律的発展の基盤の強化を図り」と「地域産業の自律的発展」という文言が用いられている。

また、翌1998年には、大都市地域を含む都市における中心市街地の空洞化に対処するため、「中心市街地の活性化に関する法律（中心市街地活性化法）」も制定された。

さらに開業率の著しい低下、開・廃業率の逆転、米国との間で拡大するパフォーマンスの差に対し

強い危機感が生まれ、一方で日本の人材、技術力のポテンシャルは未だ十分にあるとの認識から、それらを顕在化させ、新たな企業、事業、産業を創出するため、1999年に「新事業創出促進法」が制定される。

この法律が、97年のベンチャー企業に対するエンジェル税制の創設、98年のベンチャーファンド組成に係る「中小企業等投資事業有限責任組合契約に関する法律」や「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律」（通称TLO法）の制定、99年の「産業活力再生特別措置法」に基づく政府の委託研究開発の成果の委託先企業への帰属を認める日本版バイ・ドール法の実施、「中小企業経営革新支援法」による中小企業のイノベーション創出の支援などこの時期にとられた一連の制度改革や支援施策の流れの中で出てきたことは十分認識すべきである。新事業創出促進法は、①創業者に対する直接支援（ストックオプションの特例など）、②政府研究開発費の中小ベンチャー企業への重点投下（日本版SBIR）、③地域産業資源を活用した事業環境整備の3本柱からなる。地域産業政策に当たるのが③である。法律第1条（目的）において「地域の産業資源を有効に活用して地域産業の自律的発展を促す事業環境を整備する措置を講ずることにより、活力ある経済社会を構築していくことを目的とする。」と明記された。また、この新事業創出促進法の施行によりテクノポリス法、頭脳立地法は廃止される<sup>14)</sup> <sup>15)</sup>。のちに経済産業省は産業クラスター研究会報告書で産業集積活性化法と新事

14) テクノポリスの計画期間は1期(83～90年)、2期(91～95年)、3期(96～2000年)と関連する新たな法律や施策と連携する形で展開し、テクノポリス開発機構の役割も拡充・変質していく。根岸(1998)によれば、テクノポリス法廃止直前の時点で、テクノポリス開発機構が、科学技術庁の地域研究開発促進拠点支援(RSP)事業やベンチャー企業など地域産業創出支援事業の中心機関として、「テクノポリス圏域のみを対象とした事業から全県にわたった事業を展開するため、全県をカバーする財団への移行」が進んでいたことを伝えている。

15) 新事業創出促進法はそれまでに蓄積された地域資源の活用を前提としており、テクノポリス法などによって進んだ地方集積が生かされるという意味において、継続性があると当時の政策立案者は考えていた。新事業創出促進法の法案策定に当たった通産省立地公害局立地政策課濱田隆道課長と担当者がまとめた島田(1999)では、「各地域には、さまざまな産業集積があるが、…いかにしてその特色を最大限に活用するか、そこに創意工夫が求められる」として、「本書が提案する“産業創出の地域構想”の基本的考え方がそこにあるとしている。さらに、今後活用可能な集積として、大田区、東大阪地域、多摩地域など自然発生的な集積に加え、テクノポリス政策を活用し集積や新事業創出が進んだ地域として宇都宮市、岩手県北上市、熊本市、浜松市などを具体的に例示している。もう一つ、この文献で注目されるのは、高い世界市場シェアを誇るグローバル・ニッチ・トップ企業が各地域に多数存在し集積からこうした企業が生まれたことを強調した上で、こうした企業を続々と生み出すことを地域プラットフォーム事業のアウトプットとして想定している点である。これは後述する、世紀が改まってから新しい地域関連政策として構想される「地域戦略プロジェクト」や「産業クラスター計画」につながる考え方である。

業創出促進法の目的に言及し、「地域産業振興に係る国の役割は間接的な環境整備を行うものと位置づけられることになった」（経済産業省（2005））としており、新産・工特以来40年弱続けられてきた「国が適正と考える産業の地理的配置に企業を誘導する政策」がこの時点で転換されることになった。

新事業創出促進法の施策の中心をなすのが「地域プラットフォーム事業」である。都道府県、政令市が設置する中核的支援機関が関係機関と連携して、新事業創出を図る観点から研究開発、商品開発、生産、販売に至る全ての段階において事業者を総合的に支援する仕組みをプラットフォームといい、これをワンストップサービスの形で提供する体制が構築された。地域プラットフォーム事業の主な内容は、技術開発支援、技術移転、インキュベーション施設の入居者などへの経営支援、販路拡大、資金調達支援、人材育成と多岐にわたり、国はこれら事業に1/2補助を行う。また、この時期、地域振興整備公団を通じ、あるいは都道府県などに補助してインキュベーション施設を全国各地に整備することも活発に進められた<sup>16)</sup>。

さらに、1999年6月には、「企業の新事業創出に向けた取り組みに対し、適切な支援を行う総合的な支援体制（地域プラットフォーム）の構築を目指すとともに、それを構成する支援機関、自治体、関係省庁等や海外の連携機関との連携を図り、新事業創出を促進」することを目的に、日本新事業支援機関協議会（JANBO）が設立され、中核的支援機関などを会員とする全国組織として国の支援の下、顕彰事業（JANBO Awards）、（財）日本立地センターに協力して「インキュベーション・マネジャー養成研修」など各種事業が進められる。

#### 4) 競争力強化とイノベーション創出のための産業クラスター政策の時代（2001年以降）

2001年1月に中央省庁が再編され、通産省が経済産業省に変わるとともに、本省の地域関係部局を再編し9つの地域経済産業局とともに地域経済産業グループが発足する。この新しい組織が担う地域関連政策のあり方については組織発足前から内部で検討が進められた。その中から生まれてきたのが現在の「産業クラスター計画」である<sup>17)</sup>。

今井（2005）にあるとおり、政策立案当初の名称は「地域戦略プロジェクト」（以下、「戦略プロジェクト」という。）であった。当時、関東通商産業局は、のちのTAMAプロジェクトの対象となる埼玉県、東京都、神奈川県西部地域に、高い密度で集積する製品開発能力を有するものづくり中小企業に着目し、こうした優れたポテンシャルのある企業に局の職員が直接訪問しそのニーズを把握し、技術開発などの政策資源の利用を促し、さらに国際的に通用する競争力のある企業に発展する手助けをするという取り組みを始めていた。戦略プロジェクトとは、これを先進事例として、全国的に展開するというものであった。

TAMAプロジェクトについては、児玉（2005、2008）に詳しいが、関東通商産業局（が三都県などの協力を得てまとめた調査報告書）（1997）で、この地域に製品開発型中小企業が高密度で分布し、大学、大企業研究所など技術集積のポテンシャルも高いことを指摘し、地域の産学あるいは産産の連携を呼びかけたことに端を発する。その後、1999年に任意団体「TAMA産業活性化協議会」が設置され、2001年には社団法人化され「TAMA産業活性化協会」となり、関係者の注力により産学官のネットワークが急速に形成、発展する。

16) インキュベーション施設は、経済産業省が（財）日本立地センターに委託して行った調査により開設時点を追うことができる（林（2002）、経済産業省地域経済産業グループ（2007））。これによると、テクノポリス法が制定された1983年から始まり89年までに4施設、90～94年に9施設、95～99年に17施設、2000年以降急増し、2000年9施設、01年30施設、02年27施設、03年41施設、04年24施設、05年12施設、06年12施設となっている。

17) 筆者は1999年から2001年にかけて近畿通商産業局及び近畿経済産業局の担当部長（産業企画部長）として、産業クラスター計画の構想段階の企画立案に参画した。産業クラスター計画の立案過程については政策担当責任者の執筆である今井（2005）に詳しく、筆者が関わった部分についても概ね正確な記述がなされている。しかし、細部については一種ニュアンスの違いを感じる部分も存在する。逆に、以下の記述は筆者の個人的経験を反映しており、当時の同僚とも見方が異なっている部分も存在しよう。現行政策であり、歴史になっていないという制約もある。産業クラスター計画については、評価を含め改めて詳しく論考する機会が将来できることと考えている。なお、本稿全体についてもあくまで筆者の個人的見解であり、（財）日本立地センター、あるいは経済産業省のものではないことを断っておきたい。

戦略プロジェクトの立案の背景には、1990年代後半に顕在化した日本の構造問題、すなわち急速な高齢化、グローバルな競争の激化、産業の空洞化・地域経済の疲弊などがあった。特に意識されたのは、①高齢化による年金・医療支出の増大が財政を一層悪化させ、地域活性化の財源が確保できなくなるおそれ、②こうした財政負担を賄うための長期持続的な成長の必要性、③既存産業の成熟化と次世代産業出現の遅れなどであった。

ここから、2つの大きな政策目標が生まれる。すなわち、地域資源を生かし、①世界に通用する国際競争力を有する産業・企業を創出すること、②新商品、新技術が継続的に生み出される環境の整備を図ることである。戦略プロジェクトと呼ばれた頃は①の目標が色濃く出ていたが、その後産業クラスター計画に軌道修正されていく過程で、②の目標、すなわち「産学官のネットワークを通じイノベーションを継続的に生み出していく仕組みとしての産業クラスター形成」が重視されるようになる<sup>18) 19)</sup>。しかし、産業クラスター計画と名称が確定し活動が本格化し、さらに今日に至るまで、経済産業省内のベストプラクティスから帰納的に生み出された施策として、地域の経済産業局の職員が結節点 (node) となって地域の多様なプレイヤーと協力しながら進めていく方式は一貫して変わっていない。

施策体系としての「産業クラスター計画」は、当初3本柱が中心であった。すなわち①産学官のネットワークの構築、②地域のポテンシャルを生

かした産学共同の技術開発の促進、③クラスターに期待されるインキュベーション機能の創出・強化である。その後、会員中小企業のニーズも踏まえて、④販路開拓、⑤地域金融機関との連携、⑥人材の育成・確保が明確な形で加えられる。①、④、⑤及び⑥については、クラスターの個別プロジェクトの推進機関や協力機関に対するソフト事業補助、②については地域新生コンソーシアム研究開発事業や中小企業庁の新連携事業などの活用、③については地域振興整備公団・中小企業基盤整備機構による大学連携型インキュベーション施設の整備など<sup>20)</sup>が施策ツールとなる。もちろん②と③の施策ツールは産業クラスター計画のために特別に用意されたものではなく、地域の経済産業局が結節点となって関係者に施策の利用を勧める際に主要な対象としてきたということである。

2001年からはじまった産業クラスター計画第1期においては全国で19プロジェクトが選定され、その評価を踏まえた06年からの第2期では新規も含め18プロジェクトに再編され、現在に至っている。

また、文部科学省においては、地域の大学など研究機関が保有する技術シーズを核に産学によるさまざまな研究開発活動を支援することによりクラスター形成につなげていく地域科学技術振興施策が2002年から進められている。これは、より規模が大きく高度な研究開発要素を有するプロジェクトで全国的に数を絞り込んだ「知的クラスター創成事業」と各地域の技術ポテンシャルを生か

18) こうした軌道修正は2001年の当初からはじまり、産業クラスター計画の進展とともに進んだ。初期の変更の過程は今井(2005)に克明に記されている。この中で、2001年4月の時点で、政策の骨格を示す内部資料に「新規産業・企業が自律的に創出されるような新たな産業集積の形成を図る。」という文言が追加されたとしている。

19) 戦略プロジェクトと一般的な意味でのクラスターの形成を促進する政策との大きな違いは、前者が少なくとも思想的には一定の地理的範囲を前提としていないということである。もちろんTAMAのように高密度に支援の対象となりうる企業が分布していた方が局の職員がアプローチしやすく、結果的にこうした地域が施策の主な対象になったであろう。筆者も東大阪市を対象となりうる企業が数多く存在することは当時具体的に承知していた。しかし、手狭になった工場を近隣地域に移すことはよくあり、東大阪の場合、生駒山地の向こう側の奈良県に移転する企業が少なくない。我々はこれを「しみ出し」と呼んでいるが、戦略プロジェクトではこうした企業も対象になりうる。現在の産業クラスター計画は戦略プロジェクトのこうした要素を引き継いでいるため、必ずしも対象地域が明確化されていないプロジェクトが多い。一方、一般的な意味でのクラスター政策はマーシャルタイプの同一産業の集積でも都市的な異業種を多数含む集積でも、一定の地理的範囲を対象とする。これが、一般的な意味でのクラスター政策と異なる印象を産業クラスター計画が第三者に与える一つの背景になっていると考えられる。

20) 産業クラスター計画では、その開始以前に設立された既存インキュベーション施設を有効に活用することも進められている。経済産業省地域経済産業グループ(2006)では、産業クラスター計画におけるインキュベーション施設の役割として、①イノベティブな企業の創業促進、②クラスター研究成果の事業化の受け皿機能、③事業化に向けた経営支援ネットワークの提供、④産学官交流の拠点を挙げ、連携の一層の強化が必要としている。

した「都市エリア産学官連携事業」で構成される。産業クラスター計画は早い時期から知的クラスター創成事業などとの連携を進め、両者の相乗効果によるクラスター形成の促進を目指している<sup>21)</sup>。

産業クラスター計画は、地域の経済産業局が中心となって推進することもあって、広く局の管内全体や都道府県境をまたぐ地域を対象としている。また異なる局のプロジェクト相互間の広域連携、さらに外国のクラスター関係機関との国際連携も第2期において積極的に進められている。

一方、文部科学省の知的クラスター創成事業、都市エリア産学官連携事業も活用して、都道府県などの自治体を中心となって新事業創出やクラスター形成を図る独自の取り組みが全国各地で進められている。その際、新事業創出促進法に基づく地域プラットフォーム事業の中核的支援機関が担い手になっていることも少なくない<sup>22)</sup>。産業クラスター研究会報告書（経済産業省（2005））では、「産業クラスターの形成を推進するためには、産業クラスター計画プロジェクトが地域の内発的な取組と連動し、コアとなるクラスター形成を図ることが必要である。」と連携の必要性を強調している。このため、現在、産業クラスター計画の個別プロジェクトにおいて中核的支援機関の一部を協力機関と位置付けるとともに、全ての中核的支援機関を含む関係機関を会員とし産業クラスター形成・地域イノベーションの促進を目的とする全国的な連携ネットワークの形成が進められている<sup>23)</sup>。

通産省、経済産業省の地域関連政策の変遷をみ

る本節の最後に、産業クラスター計画以外の現行の地域関連施策について触れておこう。まず、このところ地域と関連の深い中小企業施策が次々と展開されている。2005年に「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律（中小企業新事業活動促進法）」が制定され、異業種連携による新事業展開を支援する「新連携事業」がスタートする。地域のプレイヤー間の連携を地域の経済産業局が認定し支援する制度で、産業クラスター計画参加企業の利用も多い。ついで、07年に「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律（中小企業地域資源活用促進法）」ができ、地域の強みである産地の技術、農林水産物、観光資源などの地域資源を活用した新商品の開発を支援することとなった。さらに、08年には「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律（農商工連携促進法）」が制定され、商工業者と農林漁業者が連携して行う新商品開発を支援することとなった。これらはいずれも地域の広い意味での資源を活用した新商品開発などを通じて地域活性化を図ることを目的としている。

一方、日本企業の国内回帰の動きなどを反映して2002年以降増加基調に転じた国内の新規企業立地を促進し、地域の雇用創出、地域産業の活性化を図るため、07年「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律（企業立地促進法）」が制定された。この法律は、地域の強みを生かして企業立地を促進させ

21) 産業クラスター計画のもう一つの特徴は、経済産業省内だけでなく国（他省庁）、地方自治体の利用可能な政策資源を全て活用するという方針を当初から明確にしていることである。地域経済産業局の職員が結節点として果たす役割の一つには、こうした利用可能な政策資源の所在を関係者に知らせ利用を促すことも含まれている。

22) 地域プラットフォーム事業の中核的支援機関は、中小企業指導法を衣替えした中小企業支援法が2000年5月に施行された際、中小企業政策である中小企業・創業支援のワンストップサービス事業を行ういわゆる三類型の中小企業支援センターのうちの「県センター」としても位置付けられることになる。県センターの事業と地域プラットフォームの中核的支援機関の事業は重なる部分も多く、同組織は次第に中小企業政策の一端を担う組織としての性格が強まることとなる。そして、新事業創出促進法は05年4月をもって廃止され「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」へ統合されるが、中核的支援機関は法律上「地域産業資源を活用して行う環境整備」の節に規定され、以前とほぼ同じ位置付けが与えられる。しかし、地域プラットフォーム事業に対する国からの補助は、三位一体改革の一環として地方自治体に税源移譲され、平成17（2005）年度限りで終了することとなる。

23) 地域プラットフォーム事業と産業クラスター計画の関係については、清川(2005)を参照。筆者清川寛氏は地域経済産業グループ成立前に通産省大臣官房地方課長として戦略プロジェクトの企画立案に当たり、新組織成立後は地域経済産業グループ立地環境整備課長として産業クラスター計画と新事業創出促進法に基づく地域プラットフォーム事業の両施策の所管課長となる。この文献の中で、県域を越える広域的部分を国が産業クラスター計画として直接担い、「単県内（地域）における新産業育成には、このPF（「地域プラットフォーム」のこと；筆者注）に期待するところ大であった。」と産業クラスター計画初期時点の担当課長としての考えを述べている。



るというコンセプトの下、地方自治体が商工団体、大学などを含めて構成する地域産業活性化協議会の検討に基づいて定める基本計画に国が同意を与え支援するというスキームとなっている。翌08年には、農商工連携促進法とともに農商工連携を促進する観点から、農林水産関連産業の企業立地に手厚く対応する改正が行われた。

(以下、次号)

#### <参考文献>

- 青木, 誠一. (1983), 「OECD工業委員会 研究・技術および地域政策部会に参加して」, 『産業立地』 3月号 pp.47 ~ 55, (財)日本立地センター.
- 石井, 威望他. (1984), 「パネルディスカッション 技術、研究と地域開発」, シンポジウム/テクノポリスを考えるー欧米と日本の地域開発ー, 『産業立地』 9月号 pp.36 ~ 59, (財)日本立地センター.
- 今井, 康夫. (2005), 「産業政策としての産業クラスター計画ー産業クラスター計画の立案過程」, 『産業クラスターと地域経済』 第7章, 二神恭一、西川太郎編著, 八千代出版.
- 関東通商産業局. (1997), 『広域多摩地域の開発型産業集積に関する調査報告』.
- 清川, 寛. (2005), 「新事業創出促進法の6年」, JANBO Review No.7 pp.15 ~ 16, 日本新事業支援機関協議会.
- 経済産業省. (2005), 『産業クラスター研究会報告書』.
- 経済産業省地域経済産業グループ. (2006), 『産業クラスター計画におけるビジネス・インキュベーションの役割調査報告書』.
- 経済産業省地域経済産業グループ. (2007), 『平成18年度ビジネス・インキュベータ基礎調査報告書』.
- 児玉, 俊洋. (2005), 「産業クラスター形成における製品開発型中小企業の役割ーTAMA (技術先進首都圏地域) に関する実証分析に基づいてー」, RIETI Discussion Paper 05-j-026.
- 児玉, 俊洋. (2008), 「わが国における産業クラスターの概念と製品開発型中小企業」, 『経営システム』 Vol.18 No. 2 pp.62 ~ 69, (社)日本経営工学会.
- (財)日本立地センター. (1982) ①, 『テクノポリス基本構想調査総合報告書』.
- (財)日本立地センター. (1982) ②, 「特集・テクノポリス基本構想」, 『産業立地』 7月号pp.4 ~ 64, (財)日本立地センター.
- (財)日本立地センター. (1993), 「工業再配置促進法20周年記念特集」, 『産業立地』 2月号pp.1 ~ 40, (財)日本立地センター.
- (財)日本立地センター. (1999), 『テクノポリス・頭脳立地構想推進の歩み』.
- 佐瀬, 正敬. (1980) ①, 「先端技術を中核とした街づくりをめざしてーテクノポリス建設構想ー上」, 『産業立地』 8月号pp.4 ~ 8, (財)日本立地センター.
- 佐瀬, 正敬. (1980) ②, 「先端技術を中核とした街づくりをめざしてーテクノポリス建設構想ー下」, 『産業立地』 9月号pp.4 ~ 8, (財)日本立地センター.

- 佐瀬, 正敬. (1982), 「テクノポリス 生い立ちの記」, 『産業立地』 9月号pp.6 ~ 11, (財)日本立地センター.
- 産業立地研究会. (1997), 「戦後日本の産業立地政策の展開①ー戦後から高度成長期を中心にー」, 『産業立地』 7月号pp.33 ~ 37, (財)日本立地センター.
- 産業立地研究会. (1997), 「戦後日本の産業立地政策の展開②ー産業機能の高度化と産業立地政策ー」, 『産業立地』 8月号pp.26 ~ 29, (財)日本立地センター.
- 静岡県. (1981), 「浜松地域テクノポリス」, 『産業立地』 8月号pp.16 ~ 17, (財)日本立地センター.
- 島田, 晴雄編著. (1999), 『産業創出の地域構想』, 東洋経済新報社.
- 下河辺, 淳. (1994), 『戦後国土計画への証言』, 日本経済評論社.
- 瀬川, 久志. (1988), 「テクノポリスの政策形成と現状」, 『先端技術産業と地域開発ー地域経済の空洞化と浜松テクノポリスー』 (第Ⅲ章浜松地域テクノポリス政策の展開過程 1), 御茶ノ水書房.
- 関, 満博, 大野二郎編著. (1999), 『サイエンスパークと地域産業』, 新評論.
- 高橋, 達直. (1986), 「テクノポリスの誕生」, 『産業立地』 4月号p.1, (財)日本立地センター.
- 竹内, 章悟. (2006), 「テクノポリス構想発案の時代的背景とその後の推移」, 東洋大学『国際地域学研究』 第9号, pp.83 ~ 92.
- タツノ, シェリダン. (1988), 『テクノポリス戦略』, K Kダイナミックセラーズ.
- 通商産業省. (1995), 『通商産業政策史 第15巻』, 通商産業調査会.
- 通商産業省立地政策課. (1999), 「新事業創出促進法の概要」, 『産業立地』 3月号pp.23 ~ 31, (財)日本立地センター.
- 根岸, 裕孝. (1998), 「テクノポリス開発機構の今後の事業展開の方向性」, 『産業立地』 10月号pp.19 ~ 28, (財)日本立地センター.
- 濱田, 隆道. (1998), 「地域経済政策の新たな展開 (1)」, 『産業立地』 11月号pp.24 ~ 30, (財)日本立地センター.
- 浜松市商工部商工課. (2001), 「浜松地域テクノポリス計画を振り返って」, 『産業立地』 1月号pp.19 ~ 24, (財)日本立地センター.
- 林, 聖子. (2002), 「わが国におけるビジネス・インキュベーションの現況」, JANBO Review Vol.1-1 No.1 pp.10 ~ 15, 日本新事業支援機関協議会.
- 平松, 守彦. (1984), 「地域産業の活性化とテクノポリス」, シンポジウム/テクノポリスを考えるー欧米と日本の地域開発ー, 『産業立地』 9月号pp.18 ~ 27, (財)日本立地センター.
- 藤田, 義文. (1983), 「高度技術工業集積地域開発促進法 (いわゆるテクノポリス法) の概要」, 『産業立地』 7月号pp.22 ~ 33, (財)日本立地センター.
- 村田, 喜代治. (1983), 「テクノポリスの形成と条件」, 『産業立地』 11月号pp.6 ~ 19, (財)日本立地センター.
- 山田, 穎二. (1997), 「浜松テクノポリスのつぎのステージをコーディネートする」, 『産業立地』 7月号pp.2 ~ 3, (財)日本立地センター.
- 和田, 正武. (1996), 「産業立地政策のパラダイム変化ー産業立地政策から地域産業政策へー」, 『産業立地』 3月号pp.4 ~ 14, (財)日本立地センター.