

## 地域産業政策の歴史を辿る

奥田 浩二

### はじめに

「地域産業政策の目的は、地域の産業の振興をはかることにある。」<sup>1)</sup> 地域の自立化が求められる今日、地域産業政策の重要性は増している。これからの地域産業政策を考える際、現状の把握や未来のビジョンはもちろん大切であるが、過去の状況（過去からの変化）を知ることも重要である。現在は過去の上に成り立っているからである。

本稿はそのための第一歩として、日本の社会や国土利用政策、産業政策、そして中小企業政策について、終戦から今日までのマクロ的な歴史を辿り、戦後 60 年の変化の大局を掴むことを目的とする。

### 1. 情報整理項目

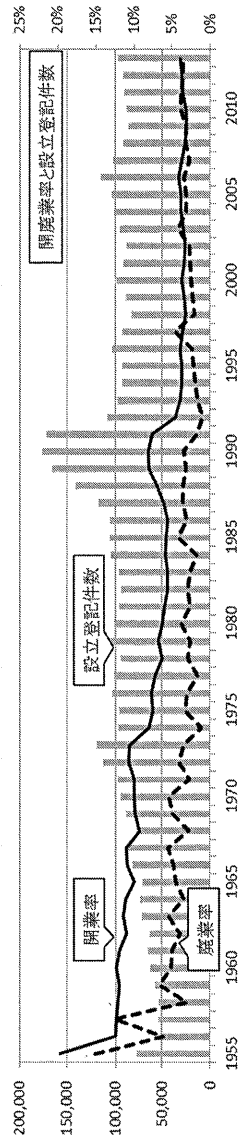
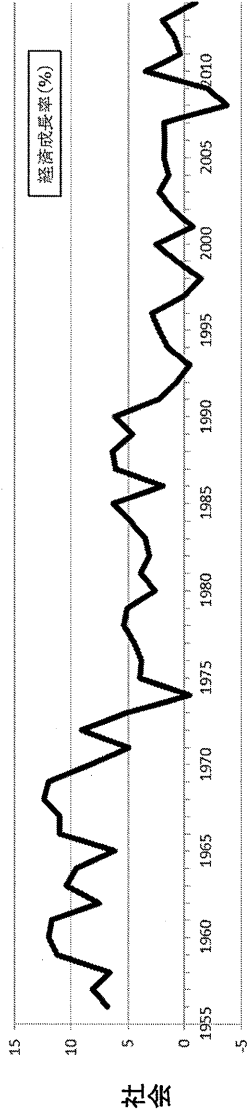
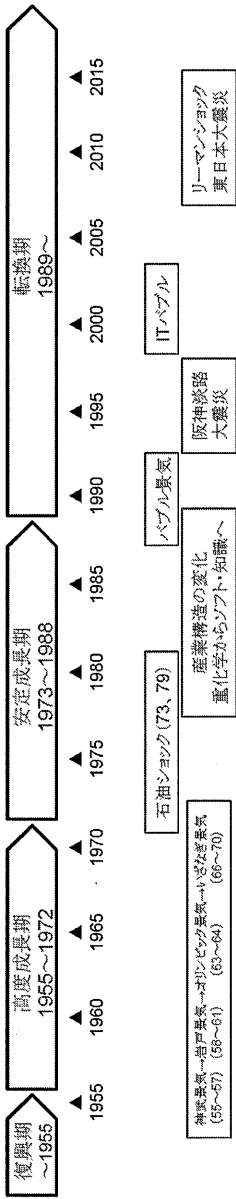
地域産業政策に関連する情報は多岐に亘る。本稿では以下の項目を選定し、その変化を追うこととする。

- ・マクロ的な社会変化に関する情報：定性項目として、大きな社会変化のトピックスをいくつか提示する。また、定量項目として、戦後の経済成長率<sup>2)</sup>と開廃業率・設立登記件数<sup>3)</sup>の変遷を示す。
- ・国土利用政策に関する情報：戦後からの復興や産業振興は国土利用計画と密接に関連している。そこで、全国総合開発計画（全総）から始まる国土利用の計画の変遷を示す。
- ・産業政策に関する情報：地域産業政策を考えるうえでの重要となる産業政策関連法の変遷を示す。
- ・中小企業に関する情報：地域活力の源泉である中小企業に関連する情報を中小企業関連法や中小企業白書から確認する。

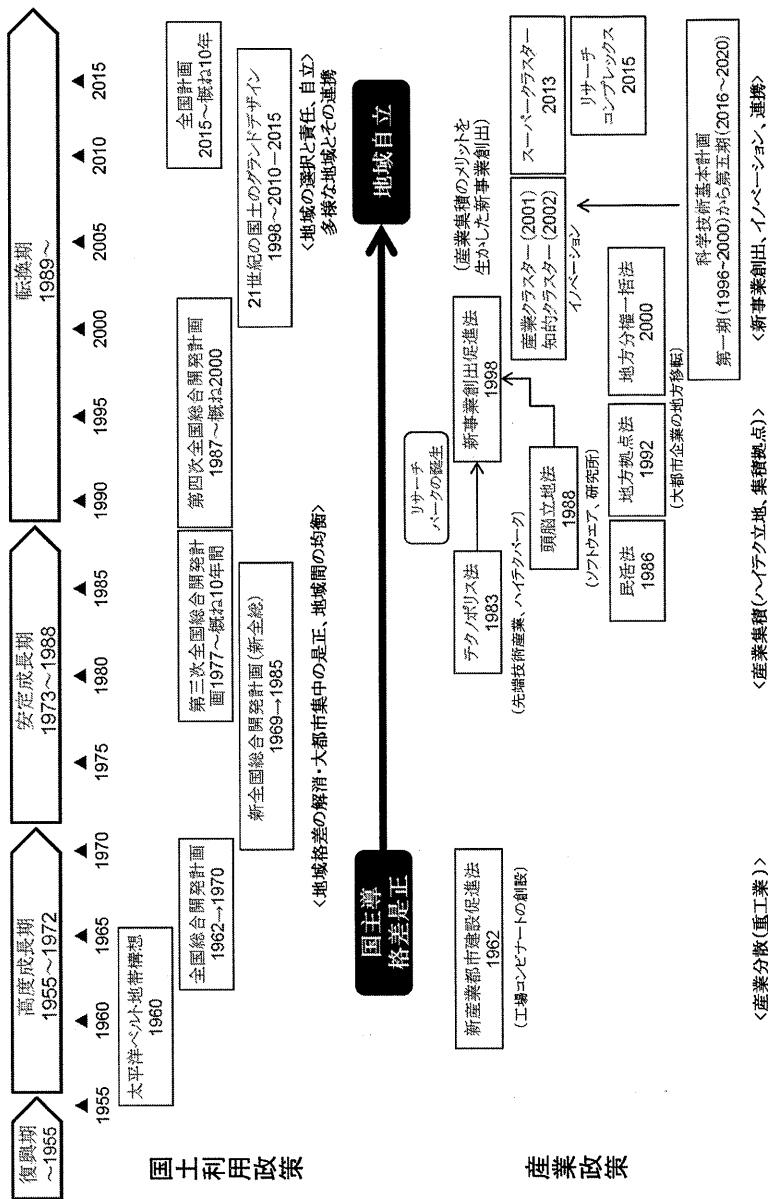
また、時代区分をいくつか設定した方が、変化の状況を掴みやすくなるので、清成(2009年)<sup>4)</sup>に基づき、「復興期(1945～1955年)」、「高度成長期(1955年～1972年)」、「安定成長期(1973年～88年)」、「転換期(1989年～現在)」に区分する。

上記に基づき執筆者が作成した全体の鳥瞰図表を次頁以降に示す。続いて、各項目別に概要を見ていく。

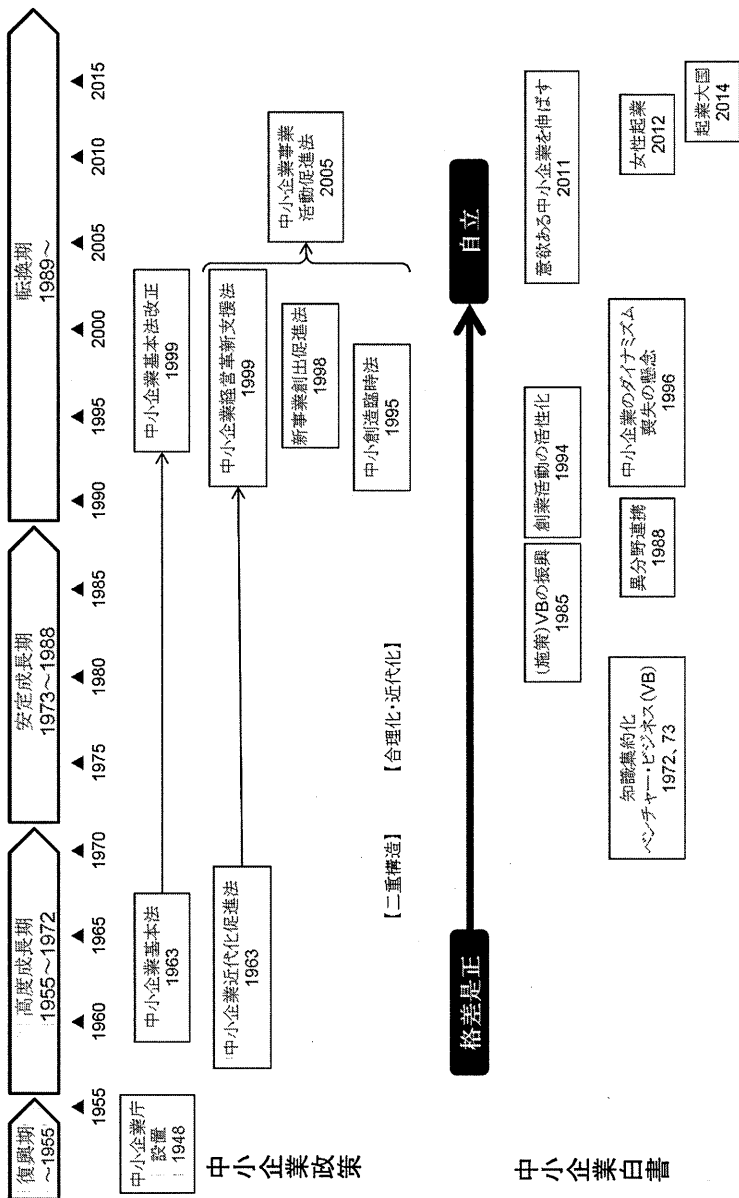
図表1 鳥瞰図(1)



図表2 鳥瞰図(2)



図表3 鳥瞰図(3)



## 2. 社会の変化

社会の変化については、簡単に振り返ることにとどめる。

終戦後、神武景気を皮切りに好景気が続き、10%前後の経済成長を実現する高度成長期となる。二度の石油ショックにより経済成長率は高度成長期から半減し、安定成長期となる。そして、1990年代初頭にバブルが崩壊するとゼロ成長の時代となる。

開業率については、中小企業政策のところでも述べるが、経済成長率と同傾向の動きとなっている。開業率が高い時代が戦後続くが、安定成長期に入ると開業率は低下し、廃業率との差が縮まってくる。そして、転換期に入ると開業率はほぼ同じ水準となる。

## 3. 国土利用政策・産業政策の変化

### (1) 国土利用政策の変化

国土利用政策の変化を全国総合開発計画の変遷から見てみよう。全国総合開発計画は、概ね10年程度の国土開発の理念や目標などを定めたものである。これまでに6つの全国総合開発計画が立案されている。各計画には、策定にあたっての背景や基本目標が述べられている。それらをまとめたものを図表4に示す。

図表4を見ると、三全総と四全総との間に一つの変化がうかがえる。三全総までは、(高度)経済成長を背景に、均衡な国土開発(地域間格差の是正)が中心である。全総の基本目標には「地域間の均衡ある発展」と明記されている。また、表には記載していないが、三全総では「国土の利用の均衡」<sup>5)</sup>の記述がある。

それらに代わって四全総から出てくるのが「多極分散」、「多軸」、「対流」という言葉である。これらが意味していることは地域の主体性の重視である。各計画の資料を見ると、四全総では、「地域の特性を生かしつつ地域整備を推進」<sup>6)</sup>という言葉があり、21世紀の国土のグランドデザインでは「多様な主体の参加と地域連携」<sup>7)</sup>、全国計画では「地域の自立性の尊重および国と地方公共団体との連携」、「特性に応じて自立的に発展する地域社会」という言葉が出てくる<sup>8)</sup>。

つまり、1980年代前半を境として、「国主導で地域間格差を是正」から、「地域が自立して発展していく」ことへの変化が確認できる。

図表 4 全国総合開発計画の変遷

計画名	背景と基本目標
全国総合開発計画 (全総) 1962年	背景 高度経済成長への移行 過大都市問題、所得格差の拡大 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想） 基本目標 地域間の均衡ある発展
新全国総合開発計画 (新全総) 1969年	背景 高度経済成長 人口、産業の大都市集中 情報化、国際化、技術革新の進展 基本目標 豊かな環境の創造
第三次全国総合開発計画 (三全総) 1977年	背景 安定経済成長 人口、産業の地方分散の兆し 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化 基本目標 人間居住の総合的環境の整備
第四次全国総合開発計画 (四全総) 1987年	背景 人口、諸機能の東京一極集中 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 本格的国際化の進展 基本目標 多極分散型国土の構築
21世紀の国土のグランドデザイン (グランドデザイン) 1998年	背景 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 人口減少・高齢化時代 高度情報化時代 基本目標 多軸型国土構造形成の基礎づくり
新たな国土形成計画 (全国計画) 2015年	背景 国土を取り巻く時代の潮流と課題（急激な人口減少、少子化、地域偏在、高齢化等） 国民の価値観の変化 国土空間の変化 基本目標 対流促進国土の形成

出典：①全総からグランドデザインまで、独立行政法人経済産業研究所ホームページ  
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/images/060501kaikaku-t2.pdf>  
 2017年2月7日アクセスによる。②新たな国土形成計画、国土交通省ホームページ  
<http://www.mlit.go.jp/common/001109414.pdf> 2017年2月7日アクセスによる。

## (2) 産業政策の変化

次に、産業政策の変化を主な法律から見ていこう。

新産業都市建設促進法(1962年)は、工場コンビナートの創設を促進するものである。同法の目的には「大都市における人口及び産業の過度の集中を防止し、並びに地域格差の是正を図り、「その地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進し、もって国土の均衡ある開発発展」に資することが記述されている<sup>9)</sup>。これは全総の目標と合致した内容である。神武景気以降の好景気を背景として、重工業を各地に興そうとする姿がうかがえる。その後、工場整備特別地域整備促進法(1964年)、工場再配置促進法(1972年)など同路線の法律が施行されていった。

変化が起こるのは、安定成長期に入った1980年代である。テクノポリス法(高度技術工業集積地域開発促進法 1983年)は、「高度技術に立脚した工業開発」<sup>10)</sup>を目的としており、先端技術産業やハイテクパークの建設を促進するものである。当時の社会変化である「産業構造の変化 重化学からソフト・知識へ」に対応している。テクノポリス法を契機として、施設の整備に民間活力を活用する民活法(民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法 1986年)やソフトウエア産業や研究所立地を促進する頭脳立地法(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)が施工された。なお、日本国内でリサーチパークが建設されたものこの時期である<sup>11)</sup>。この時期までは、「国土の均衡ある発展」が各法律の目的に記載されている。

1990年代に入ると次の変化が起こり、法律の目的に「地域の自立」という言葉がでてくる。大都市企業の地方移転を促進する地方拠点法(地域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)の目的には、「地域における創意工夫を生かしつつ」、「地方の自立的成長の促進」という文言が記載されている<sup>12)</sup>。そして、産業集積のメリットを生かした新事業創出を目指す新事業創出促進法(1998年)は、「地域産業の自律<sup>13)</sup>的發展を促す事業環境を整備する」ことを目的としている<sup>14)</sup>。本法では、地域拠点法までは存在していた「国土の均衡ある発展」という言葉は、目的には記載されていない。

2000年代に入るとクラスター戦略が出現する。クラスターとは、マイケル・ポーターの定義では、「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」のことであり、その「地理的な広がり、一都市のみの小さなものから、国全体、あるいは隣接数カ国のネットワークにまで及ぶ場合がある」ものである<sup>15)</sup>。

日本では、経済産業省による産業クラスター（2001年）、文部科学省による知的クラスター（2002年）政策が展開された。両方とも地域主導の政策である。国土利用政策同様、転換期に入ると、地域の独自性を重視する政策が中心となる。そのような展開を支えるものとして、地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が2000年に施行され、地方公共団体が、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担うこととなった。また、クラスター戦略は技術によるイノベーション創出を目指す性格もあり、国の科学技術基本計画とも関係している。なお、近年のスーパークラスタープログラム（2013年）<sup>16)</sup> やリサーチコンプレックス推進プログラム（2015年）<sup>17)</sup> では、各地域の枠組みを超え、より広範囲での連携が重視されている。ただし、これは、高度成長期や安定成長期のように国が主導的な立場をとって連携を進めるのではなく、各地域の自律的な連携を前提としたものである。

以上をまとめると、産業政策は、重工業を各地に分散させることを目的とする政策から、ハイテク機関や研究機関を集積する政策へ変化し、さらに事業創出やイノベーション、地域連携を重視する施策に変化してきた。この流れは、国主導から各地域主導への変化でもある。産業政策においても、各地域の自立が求められるようになった。

#### 4. 中小企業政策の変化

最後に、中小企業政策の変化を関連法と中小企業白書<sup>18)</sup>（以下、白書）の情報から見てみよう。

中小企業の育成と発展の役割を担う中小企業庁は終戦直後の1948年に設置された。そして、中小企業政策の要ともいえる中小企業基本法が1963年に制定される。この中小企業基本法の基本理念は「企業間における生産性等の「格差の是正」であり、「中小企業構造の高度化」と「事業活動の不利の是正」を柱に支援策が実行されていく<sup>19)</sup>。当時の中小企業についての認識は、大企業と格差があり（二重構造）、その格差を是正するために合理化や近代化が必要である、というものである。その目的のため、中小企業近代化促進法（1963年）などの関連法が施行されていった。なお、この時点（高度成長期）の開廃業率を見てみると10%近くあり、設立登記件数も右肩あがりの状況である。

白書を見てみると、当初は中小企業の近代化や合理化が中心である。最初の変化が現れるのが1972年、1973年頃である。知識集約化やベンチャービジネスという言葉がでてくる。ベンチャービジネスとは、今のベンチャー企業のことで、1970年代前半は、最初のベンチャーブームであった。ちなみに、日本で「ベンチャー」は2人の人間によ



て「発見・命名」された。一人は、国民金融公庫（当時）の清成忠男である。清成は、それまでの零細企業とは異なる、新しい企業群（革新的中小企業）が急増している状況を発見した。もう一人は、通商産業省中小企業庁調査2課長（当時）の佃近雄である。佃は、米国マサチューセッツ州のボストンを視察した際に研究開発型の中小企業が出現している状況を確認し「ベンチャービジネス」という言葉で日本に紹介した<sup>20)</sup>。

その後白書では、ベンチャービジネスの振興（1985年版）や異分野連携（1988年版）というトピックスが出てくる。

中小企業政策ならびに白書の内容に大きな変化が生じるのは、転換期、特に1990年代半ばからである。バブルがはじけ、阪神淡路大震災がおこった時期であり、経済成長はゼロ成長に突入、そして開業率と廃業率が接近（ときには逆転）する時期である。

白書から見ていくと、1994年版で初めて「創業」の章が立てられた。続いて、1996年版白書では、創業活動支援のための環境整備の必要性を主張するとともに「中小企業のダイナミズム喪失の懸念」についての記述が出現した。中小企業の活力を向上させる必要性を示すものである。そして、この時期以降打ち出させる政策は、中小企業全体を保護・支援するというものよりも、活力ある中小企業を伸ばしていくことを重視するものとなっていく。そして法律面では、中小企業の創造的事業活動の促進を行うために中小創造臨時法（中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法 1995年）や、産業政策と中小企業政策をつなぐ（兼ねる）新事業創出促進法（1998年）が施行された。そして、一大転機として中小企業基本法が1999年に改正される。新旧中小企業基本法を比較すると<sup>21)</sup>、旧基本法が、中小企業の不利の是正、格差の是正を目的としているのに対し、新基本法では、中小企業者の創意工夫を重視し、自主的な努力によって経営の革新及び創業を促進していくことを目的としている。言い換えれば、みずから頑張る中小企業の支援である。また中小企業に関する施策についても、旧基本法では、近代化や合理化、不利の補正などが中心であるのに対し、新基本法では経営の革新や総評の促進、経営基盤の強化、環境変化への対応を重視したものに変わっている（図表5参照）。そして、中小創造臨時法、新事業革新支援法、中小企業経営革新支援法は2005年に、「創業及び新たに設立された企業の事業活動の支援並びに中小企業の経営革新及び異分野の中小企業の連携による新事業分野開拓の支援を行うとともに、地域におけるこれらの活動に資する事業環境を整備すること等により、中小企業の新たな事業活動の促進を図」<sup>22)</sup>る中小企業新事業活動促進法（中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律 2005年）に統合される。本法における「中小企業の新たな事業活動」とは、①創業及び新た

に設立された起業の事業活動、②中小企業の経営革新、③異分野の中小企業の連携による新事業分野開拓（新連携）である<sup>23)</sup>。

図表5 中小企業施策の基本方針<sup>24)</sup>

新中小企業基本法	旧中小企業基本法
<p>一 中小企業者の経営の革新及び創業の促進並びに創造的な事業活動の促進を図ること。</p> <p>二 中小企業の経営資源の確保の円滑化を図ること、中小企業に関する取引の適正化を図ること等により、中小企業の経営基盤の強化を図ること。</p> <p>三 経済的社会的環境の変化に即応し、中小企業の経営の安定を図ること、事業の転換の円滑化を図ること等により、その変化への適応の円滑化を図ること。</p> <p>四 中小企業に対する資金の供給の円滑化及び中小企業の自己資本の充実を図ること。</p>	<p>一 近代化設備の導入等中小企業の設備の近代化を図ること。</p> <p>二 技術の研究開発の推進、技術者及び技能者の養成等によって中小企業の技術の向上を図ること。</p> <p>三 近代的経営管理方法の導入、経営管理者の能力の向上等によって中小企業の経営管理の合理化を図ること。</p> <p>四 中小企業の企業規模の適正化、事業の共同化、工場、店舗等の集団化、事業の転換及び小売商業における経営形態の近代化を図ること。</p> <p>五 中小企業の取引条件に関する不利を補正するように過度の競争の防止及び下請取引の適正化を図ること。</p> <p>六 中小企業が生産する物品の輸出の振興その他中小企業の供給する物品、役務等に対する需要の増進を図ること。</p> <p>七 中小企業者以外の者の事業活動の調整等によって中小企業の事業活動の機会に適正な確保を図ること。</p> <p>八 中小企業における労働関係の適正化及び従業員の福祉の向上を図るとともに、中小企業に必要なる労働力の確保を図ること。</p>

この後、白書では「意欲ある中小企業を伸ばす」(2011年版)、「女性起業」(2012年版)、「起業大国」(2014年版)など、中小企業の自立化や起業に関するテーマが頻発するようになる。また、近年では、政府が2013年6月14日に閣議決定した「日本再興戦略」<sup>25)</sup>において、中小企業・小規模事業者が地域経済を再生し、我が国の国際競争力を底上げすることを重要項目として掲げている。そして、その成果目標の一つとして開廃業率を米国・英国レベルの10%台を目指すことをあげるなど、新たな企業・事業の創出や成長を重要な柱の一つにしている。

以上をまとめると、中小企業政策は、大企業との格差是正やそのための合理化・近代化の促進から、中小企業の自立を重視した政策、つまり意欲ある中小企業を伸ばし、起業を活性化する政策へと変化してきた。

## おわりに

本稿では、終戦から今日までの歴史を社会、国土利用政策、産業政策、そして中小企業政策の観点から概観した。いずれも高度成長期には国主導のもとで格差是正を目的としていたものから、転換期の今日では地域や産業、企業が自立し、みずから生き抜いていくことを支援する政策、もしくは意欲ある地域や産業、企業を伸ばしていく政策へと変化してきた。すなわち、自ら未来を切り開き、発展する姿を構想する力が求められる時代の到来である。地域産業政策においては、地域独自の資源を活用しつつ(すなわち、地域らしさを活かしつつ)、地域と産業、企業の自立を共に達成できる政策を各地域が実現していかななくてはならない。今後は、そのような政策立案に資する事例分析を進めていく予定である。

## 注

- 1) 清成忠男『地域産業政策』、東京大学出版会、1986年、3ページ。
- 2) 国土交通省『国土交通白書』2013年版 7ページ、2016年版 9ページより作成。
- 3) 中小企業庁『中小企業白書』2016年版 592ページより作成。
- 4) 清成忠男『日本中小企業政策史』、有斐閣、2009年、294～295ページ。

同書では、巻末に「中小企業政策の歴史(法律の変遷)」を掲載している。本区分は、同書の区分を採用している。また、本稿の鳥瞰図は、この図表をヒントとして拡張したものである。

- 5) 独立行政法人経済産業研究所「表2 全国総合開発計画(概要)の比較」、独立行政法人経済産業研究所ホームページ  
(<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/images/060501kaikaku-t2.pdf> )、  
2017年2月7日アクセス。
- 6) 同上。
- 7) 同上。
- 8) 国土交通省「国土政策局では」、国土交通省ホームページ  
(<http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/index.html>)、2017年2月7日アクセス。
- 9) 総務省電子政府の総合窓口「新産業都市建設促進法」、電子政府の総合窓口ホームページ(<http://law.e-gov.go.jp/haishi/S37H0117.html>)、2017年2月7日アクセス。
- 10) 衆議院「高度技術工業集積地域開発促進法」、衆議院ホームページ  
([http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/09819830516035.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/09819830516035.htm) )、2017年2月7日アクセス。
- 11) 1989年に京都府の京都市リサーチパークと神奈川県のかながわサイエンスパークが開設した。京都市リサーチパークは国内唯一の民間事業者の運営によるリサーチパークである。
- 12) 総務省電子政府の総合窓口「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」、電子政府の総合窓口ホームページ  
(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H04/H04H0076.html>)、2017年2月7日アクセス。
- 13) 地域拠点法の「自立」、新事業創出促進法の「自律」という言葉は原文通りである。
- 14) 経済産業省「新事業創出促進法」、経済産業省ホームページ  
(<http://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/nintei/sinjigyohou.pdf>)、2017年2月7日アクセス。
- 15) マイケル・ポーター(竹内弘高訳)『競争戦略論Ⅱ』、ダイヤモンド社、1999年、70ページ。
- 16) 国立研究開発法人科学技術振興機構「スーパークラスタープログラム」、国立研究開発法人科学技術振興機構ホームページ(<http://www.jst.go.jp/super-c/>)、2017年2月7日アクセス。
- 17) 国立研究開発法人科学技術振興機構「リサーチコンプレックス推進プログラム」、国立研究開発法人科学技術振興機構ホームページ(<http://www.jst.go.jp/rc/>)、2017

年2月7日アクセス。

- 18) 中小企業庁『中小企業白書』各年版。
- 19) 中小企業庁「新旧中小企業基本法の比較」、中小企業庁ホームページ  
(<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/miraibukai/2012/download/0905Haifu-7.pdf>)、2017年2月7日アクセス。
- 20) 山崎泰央「日本における1970年代「ベンチャー・ビジネス」の展開」『イノベーション・マネジメント (法政大学) No.1』、2004年、139-157ページ
- 21) 「新旧中小企業基本法の比較」(既出)による。
- 22) 中小企業庁「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律逐条解説」、中小企業庁ホームページ  
([http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/shinpou/chikujou\\_kaisetu/index.htm](http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/shinpou/chikujou_kaisetu/index.htm))、2017年2月7日アクセス。
- 23) 同上。
- 24) 「新旧中小企業基本法の比較」(既出)による。
- 25) 「日本再興戦略」については下記参照  
「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」首相官邸ホームページ  
([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf))、2017年2月7日アクセス。