

# 自治研報

かながわ

1988

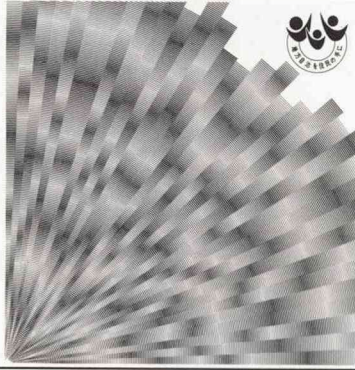
8

No.15 (通算79) 地域産業政策に向けた府県政策の課題(1)



社団法人 神奈川県地方自治研究センター





## もくじ \* \* \* CONTENTS

### 地域産業政策に向けた府県政策の課題(1)

専任研究員 佐藤孝治

はじめに .....	1
<b>1. 産業構造調整下の地域経済と地方自治体の役割</b>	
(1) 産業構造調整下の地域経済の現状と経済対策 .....	3
(2) 地域経済に果たす地方自治体の役割 .....	4
<b>2. 産業政策における国と地方の役割分担</b>	
(1) 産業政策の概念と効率性・公平性の視点 .....	6
(2) 戦後産業政策の段階的発展 .....	8
(3) 産業政策における国と地方の役割分担 .....	9
(4) 地域産業政策の展開と「政府間関係」論の視点.....	11
(5) 国と府県の産業政策体系の見直し .....	14
資料1 経済審議会「地域・産業部会報告」 .....	19
2 地域の活性化のための地方行財政のあり方(抄)...	23
3 『地方行政活性化への条件と戦略』提言(抄) ...	25
4 産業リストラクチャリングに、 より柔軟な対処と適切な誘導を！ .....	26

# 地域産業政策に向けた府県政策の課題(1)

専任研究員 佐藤孝治

## はじめに

産業構造調整下において、地方自治体の手による地域産業政策の確立は緊急の課題のひとつとなっている。高度成長期の地方自治体と違って所有論的な観点に立つ所得の再分配的な政策の追求のみによっては、今日の地域経済が直面している様々な課題への対応はできないのではないか。テクノポリスなどの全国一律的な大規模国家プロジェクトの効用の低下がいわれてすでに久しいが、このことは資源配分の点で集権的なシステムの限界を示したものであると考えられる。資源配分の点で分権化のシステムを検討するということは、今日の地域経済に伴った諸問題を解決していく政策を考える上で避けて通れない課題である。このことによって地方自治体の役割には、一定の変化がもたらされることを想起する必要がある、また、公的部門の機能という点からは資源の効率的利用のために地方自治体がどのような役割、機能を持ち得るのかを具体的に検討することが必要になっている

のである。

地域産業政策の確立ということは、資源配分の効率性や問題の広域性という点から都道府県にとってすぐれて今日的な課題になっているのである。筆者は、今日の産業構造調整のもとで地方自治体、特に都道府県（以下では府県と総称）の役割が変化してきており、地域経済との関連で府県の役割はクローズアップされてきていると考えている。今日、地域経済上の様々な課題の解決を考える場合に、最も深刻な問題のひとつは、府県と国（中央政府）との政策上のミスマッチではないだろうか。このことは、産業政策の国と地方の役割分担を考える場合、政府間関係のあり方をも考える視点が必要になっているということを示唆している。

産業政策の分権化を達成するためには、その推進主体となる地方自治体、とりわけ府県の行財政基盤の強化を図ることが前提となる。その場合、国と地方を通じる行財政システム全般についての地方分権化の方向での見直しが必要となるのである。経済同友会が86年5月に発表した報告書『地域の活性化のための地方行財政のあり方—地方自主権の拡大と地域経営の確立』では、このような問題意識について戦後中央集

権体制の評価と関連させて次のように展開していることは注目に値するものである。

『…石油危機を契機とする高度成長から安定成長への移行に伴って、それまで一貫して縮小してきた地域間の所得水準格差が再び拡大に転じるなど、地域経済を取り巻く環境は急激に変化しつつある。しかし、その原因が財政事情の悪化による公共事業の抑制にあるのみならず、情報化、国際化といった新しい経済社会環境の変化の中で、大都市から地方への産業の分散が困難になりつつあることを考えれば、今後ともこれまでのような仕組みと政策によっていわゆる地域間の格差を是正し、国全体として活力ある経済社会を建設することができるかどうかは疑問である。

以上でみてきたように、地域間格差の縮小による中央集権システムの役割の相対的低下、および地域を取り巻く環境変化を踏まえて、地域の自立的発展を目指すための新しい地域活性化対策と、それを支える新しい地方行財政制度を確立する必要がある。』

このように経済同友会の報告書は、地域経済の活性化に果たす地方自治体の役割を重視して、地方分権化に向けた改革の重要性を強調している。府県の役割については、『今後ますます重要となる活性化の主体として地域の産業政策を担う必要がある』として積極的な位置付けがなされており、府県制度を議論する場合にしばしば指摘されているような『中間団体』的な位置付けをしていないという点に留意しておく必要がある。

また、日本経済調査協議会が本年9月8日、『地方行政活性化への条件と戦略』と題する提言をまとめ、地方行政を活性化するためには、地方分権を進めることによって地方行財政の自発的効率性の向上を図るべきだとして、国の権

限の地方への委譲を主張した。財界調査機関として、地方民活・内需拡大を展望しつつそれを支える地方行財政制度のあり方を本格的に検討したもので、これは地方の自治権拡充、地域振興の要求を踏まえたものであるために、今後の国・地方をめぐる行財政制度改革論議の動向に複雑な影響を与えるとみられる。その中で地方分権化の効果について、『今や、地方自治体、地方経済界、国の地方出先機関の衆知を結集して、地方活性化への道が求められている。そのためには、何よりもまず関係地方行政機関への行政権限の委譲が不可欠である。地方分権化の推進は、長期的に見て、地方における政治、行政、経済、文化諸活動の活性化に寄与すると考えられるからである。』ということの基本認識として明らかにしている。

(参考 『地方行政活性化への条件と戦略』の提言：①地方の自主性向上とそのための権限委譲、②特定補助金のブロック化、③補助金の逆立替制度の活用、④地方債発行の弾力化、⑤効率性を実現する予算制度、⑥地方自治体の行政能力向上、⑦地方自治体の自己統制、⑧地方の側からの地域開発計画、⑨広域行政処理体制の整備、⑩政令指定都市指定基準の緩和)

ここでは、府県などが中心となって展開する地域経済の活性化政策を地域産業政策を考える場合の対象とすることにするが、本稿の主たる目的は、府県レベルの地域産業政策のあり方を分権的な政策を確立するという視点から検討することである。府県が地域産業政策の確立の中でどのような役割、機能を持ち得るのかということを明らかにするためには、様々な角度からの検討が必要であるが、筆者は今後の地域産業政策の課題を明らかにするために、(1)産業構造調整下の地域経済と地方自治体の役割、(2)産業政策における国と地方の役割分担、(3)地域産業

政策確立のための政策上の課題、(4)地域産業政策の推進と資金調達、(5)情報通信基盤の整備と地域産業政策の役割、(6)米国の州政府の地域産業政策をどうみるか、などの諸点について数回に分けて問題提起をしてみたいと考えている。

## 1. 産業構造調整下の地域経済と 地方自治体の役割

### (1) 産業構造調整下の 地域経済の現状と経済政策

85年9月のプラザ合意以降の大幅な円高傾向の定着の下で、日本経済はドラスチックな産業構造の調整を迫られた。そのことは、特に素材型、重厚長大型といわれる鉄鋼、石油精製、石油化学、造船などの産業において著しかった。産業構造調整が進む過程で繊維、雑貨などの輸出産地だけでなく、九州や北海道などの石炭、鉄鋼、造船などの産業に依拠してきた地域や企業城下町では、失業の増加や人口の流出などによって地域社会の基本的な維持すら困難になってきているところが現れるなど、雇用、企業経営、地域経済等の面で深刻なひずみが生じている。そのことは、電気、自動車などの輸出型成長産業によって支えられてきた地域も例外ではなくなっている。東京湾を中心とした地域の鉄鋼、石油化学などの重厚長大企業の転進戦略は、産業構造調整のもとで地域社会の崩壊の危機に直面している地方とは異なった形態であるが、大規模に産業構造調整が進行しつつあることの深刻な状況を端的に示した事例である。

これらの地域経済を巻き込んだ摩擦は、経済や産業の成熟化・高度化という長期的な産業構造変化の道筋が円高などによって加速化された

ことが基本的な原因である。その点で、現在進行しつつある産業構造の変化には、経済企画庁の『21世紀の基本戦略』でも指摘しているように、2つの側面があることに留意する必要がある。第一は、エレクトロニクスを中心とする技術革新と経済の成熟化による長期的な変化という側面である。第二は、80年代前半の円安から現在の円高へという国際条件の急速な変化の下で、遅れていた産業構造の変化が加速し、雇用や設備の面で調整を迫られているという側面である。

このような産業構造調整に伴って生じる地域経済に関する困難さは回避することができるものではなく、むしろ構造転換を円滑に推進するための政策形成をこそ目指す必要があるのはいうまでもない。そのためには、まず外需依存から内需主導への政策転換が必要となるのである。従来の日本経済の回復は、輸出の伸び（外需）に主導されるケースが多かった。輸出主導型の景気回復は、電機、自動車などの輸出急増製品に絡んだ製造業の生産の伸びに支えられ、これが市況の反転を誘発して広い範囲の関連産業の生産活動を活発化し、これを契機に労働者の所得を伸ばして経済全般に上昇ムードを波及するというメカニズムを働かせるが、内需主導型の回復は金融緩和、金利低下を進めつつ、かつ財政支出を大きく拡大するという流れとなる。

内需拡大を財政に過度に依存することは、財政収支を悪化させる可能性があるという議論は無視できないものであるが、ここで強調しておかなければならない点は、財政の積極的な役割を明示しない内需拡大論は空論に等しいものであるばかりでなく、危険でもあるということである。今日、日本経済の回復を論じる場合、『日本が自らの経済をうまく運営して世界経済の機関車役の一端を担いつつ、国際的に要請されて

いる構造転換をいかに進めるかということに責任を負わなければならない』(注1)という指摘は総論的に間違っただけではないが、一方で「有効な内需拡大政策のない構造転換論や市場解放論は、雇用不安を激化させることにしかない」と考えられるのである(注2)。

構造調整過程における内需拡大は、国際的にみても立ち遅れている社会資本の整備や労働時間の短縮など国民生活の質を画期的に向上させることを基本的に目指すものでなければならないということには、今日、大筋の合意ができていられると思われるが、雇用問題や地域的な課題に対応するためには、内需拡大による中成長を確保するとともに、きめの細かい総合的な雇用対策を実施することや技術革新の振興、新規サービス産業の育成・振興などにより新しい産業分野を開拓する施策を展開することが緊急の課題となっているのである。これらの課題の実現ということを考えた場合、地域経済の活性化に果たす地方自治体、とりわけ府県の役割というものは、これまで以上に大きなものになると考えられる。

---

## (2) 地域経済に果たす地方自治体の役割

---

地域経済の活性化に向けた府県の役割や課題を検討する場合、戦後日本の地方自治体の役割について言及しておく必要があるだろう。戦後日本の社会において、新憲法下の新たな地方自治制度は徐々に定着してきたが、政治と生活の安定に果たした地方自治体の役割は、非常に大きなものであった。国民がまがりなりにも安定した市民生活を享受できたのは、国だけの努力によるのではなく、「国と地方自治体との協調関係を基軸として、自治体が地域の政府として数々の政策実験を繰り返した」(注3)からで

あり、特に70年代までの革新自治体は、シビルミニマムという高い都市政策の理念をかかげ、環境保護、福祉、自治などの面で一定の成果をあげてきた。1980年代には『地方の時代』が開幕されようとしているとの認識を生むまでに成長した戦後の地方自治制度のもとでの成果は、『政府間関係』集団の提言によれば、①地方における政治の発見、②地域格差の是正、③政策の先行、④計画行政と総合行政の主体に成長、⑤参加と公開のしくみの創設、ということに要約されている(注4)。

60年代から70年代半ばまでの地方自治体は、戦後地方自治制度の理念の具体化という面だけでなく、福祉や生活分野などを中心とした分配機能(すなわち所得の再分配)を充実させるという面で重要な役割を果たしてきた。高度成長期の都市問題や環境問題などが激化する中で、革新自治体が増加した理由のひとつは、シビルミニマムという理念のもとで住民の要求や選択にいち早く反応し、都市政策面で効果的な対応を進めたことがある。いわば、政策面で国に先行した政策を推進することができたのである。たとえば、社会保障をみると、児童手当の創設、老人医療の無料化などの政策で自治体は先導性を発揮した。これは、地方自治体に政策形成能力が成長してきたことを裏付けるものであった。

これを別の表現でいえば、高度成長期の革新自治体は、その当時の消費者の選択(地域住民の選択)に最も適合した都市政策を掲げ、効果的に実践することができたが故に、消費者としての地域住民の支持を得ることができたのである。しかし、オイルショック以後、社会構造や産業構造の転換が進むとともに、低成長への移行、財政危機(財源の圧縮)、地方自治の地方行政化などの要因によって福祉や生活など所得

の再分配を強調した政策を続けることは事実上困難になってしまった。しかも、第二次臨調の行革論議の中で、『新々中央集権』への動きが顕著になり、地方自治の否認、地方自治の画一化、負担の転嫁などが強まったことにより事態は一変し、革新自治体の急速な後退が生じたのである。

高度成長期に成立したシビルミニマムという都市政策の理念や所得の再分配に果たす地方自治体の役割は、今日でも積極的に評価され、再分配機能を充実させるという視点は依然として地方自治体の政策的な理念の中心におかれるべきものであるが、地方自治体の役割を産業構造の転換、情報化などが進行する中で、高度成長期と同じように固定的にとらえておくことは少なからず問題になるであろう。たとえば、東京圏へ金融・情報機能が集中する中で、東京圏への人口、都市機能の一極集中が生み出す歪みへの対応として政策的には一極集中構造の是正や地方分権化が必要となるが、国際金融センターや首都圏改造をどうするのかということについては、府県の役割をある程度再検討する中からしか有効な政策は生まれてこないのではないかと。これまで地方自治体には、一般的にいて、低利融資、減税などによる地域の中小企業対策的な政策はあったが、産業構造調整などへ対応するための産業政策については具体的な政策を持ち得なかったのである。このような意味からも、地域経済の活性化を進めるために政策の有効性ということは真剣に論じられる必要があるのである。

今日でもたとえば「開発」か「生活」か、あるいは「地域経済の活性化」か「福祉」かという二者択一を迫る形で政策が提起されるとしたならば、政策提起のあり方としては少なからず問題を持つものであると考えられるし、政策決

定者の二者択一型の選択は、地域社会にとっても不幸な結果をもたらすものになる可能性がある。今日までの地方自治体や革新政党のこのような政策上の課題への対応は十分ではなく、全体的な産業構造調整、あるいは国際化、情報化にどう対応するのかということについての批判だけでなく、具体的な政策提示が求められている。

そのため、地域経済の深刻な構造変化の中でこれまでのとすれば二者択一型の政策選択に陥りやすい発想からの転換が必要になっているのである。『計画主体あるいは政策主体としての自治体は狭義の産業政策を他の政策、たとえば都市政策、福祉政策、環境政策などと切り離してしまうのではなく、それらを地域計画の中に統合していくという視点を持たなければならない。それは、たんなる産業開発、経済開発といったものではなく、地域の生活のあり方全体に責任を（持つものである必要がある）。その意味で地域の経済という概念は、地域の産業と地域の生活を適切に結びあわせていく方法論を示唆するものでなければならないだろう』（注5）。

公的部門の機能という観点からすると、地方自治体、特に府県には所得の再分配だけでなく、地域経済の活性化のために資源配分の面でも政策上の役割を担うことが期待されるようになってきている。すなわち、資源配分の分権化ということが大きな課題となるが、資源の効率的利用について分権的な方向で検討することになれば、自ずから府県の果たす役割は重要な意味を持つことになるのである。

産業構造調整にもなって生じてきた地域経済を支える基盤の急速な弱体化の進行、地域経済の現状をみると、これらはマクロレベルの問題として、国の経済政策、産業政策にとっての課題であるとともに、地域の経済社会が深刻な

影響を受けるが故に、地域の主体としての地方自治体にとっても地域政策の課題として早急に対応することが求められている問題であり、地方の経済政策あるいは地域産業政策の確立が求められているものである。

産業政策の分権化が必要な理由としては、①地方の時代を経済的側面から裏打ちできること、②地域政策と産業政策の結合が図られること、③社会環境の変化に対応できること、などが挙げられる（注6）だろう。しかし、産業政策の分権化を達成するためには、その推進主体となる地方自治体、とりわけ府県の行財政基盤の強化を図ることが前提となるが、その場合、国と地方を通じる行財政システム全般についての地方分権化の方向での見直しが必要となるのである。産業構造調整の過程のもとで、地方自治体における地域経済活性化のための様々な政策的な手段や対応は、このような視点から検討される必要がある。

注1. 小林實、「『民活』が景気拡大を持続させる一円高克服のバイタリティーを内需拡大に」、エコノミスト87年10月6日号、P14。

2. 正村公宏、「62年度予算案は路線転換に失敗した」、エコノミスト87年1月20日号、P43。

3. 新藤宗幸、「政治さらに分権化へ」、読売新聞87年1月8日付夕刊。

4. 『政府間関係』研究集団、「地方の時代の発展のために一危機にあたって新たな『地方の活力』をもとめる」、1983年4月1日。

5. 正村公宏、「地方の時代と地域の経済」、季刊自治体学研究No.12、1982年春。

6. 山崎征男、「地域経済と分権的産業政策」、季刊自治体学研究No.12、1982年春。

6 地域産業政策に向けた府県政策の課題

## 2. 産業政策における

### 国と地方の役割分担

#### (1) 産業政策の概念と効率性・公平性の視点

社会経済環境の変化や産業構造調整が地域経済へ大きな影響を与える中で、地方自治体にとって地域経済の自立が不可避の政策課題となっている。このような状況のもとにおいて、地方自治体、特に府県の地域経済開発や基盤整備などにおける役割は一層重要になっており、地方自治体独自の産業政策を地域経営や地方分権の視点などを踏まえながら推進していくことが求められている。

その場合、地域経済の動向や実態についての分析、総合的かつ体系的な政策の立案、行財政基盤の強化による政策実施体制の確立などとともに、国と地方との間における産業政策をめぐる役割分担を明らかにすることが重要な課題になると考えられる。ここでは、産業政策における国と地方の役割分担を主に検討することにしたいが、まず戦後日本の産業政策の概念やその段階的な発展などについて整理することから始めよう。

産業政策とは、一般的には政府の様々な産業活動に対する介入の程度と範囲を政策として明らかにするものであるといわれている。これをより厳密に言えば、「競争的市場メカニズムの作動様式になんらかの機能障害が存在するとき、産業間の資源配分を変更したり、特定産業内の産業組織に介入することによって、一国の経済厚生水準を高めようとする政府の政策」（注-1）、あるいは「特定産業の保護・育成、構



造改善、企業救済などを通じて、経済発展や経済近代化の促進、産業構造の高度化、国際競争力の強化、技術革新の促進、衰退産業の再活性化、雇用の確保、地域経済の均衡的発展などの経済・社会目的を達成するために、政府が個々の産業もしくは企業の活動に干渉し、生産物市場や生産要素市場に介入する政策」（注－２）として概念規定することができる。

これらの考え方を要約すると、産業政策とは、なんらかの意味における市場の失敗が生じる時、市場メカニズムを補完して経済厚生水準を改善することを目的として、産業活動に裁量的に介入する政府政策（公共政策）ということができるだろう。このような概念規定では、競争的市場メカニズムへの政府の介入を、資源配分に関する「市場の失敗」が存在する場合で、しかも政策的介入によって一国の「経済厚生」を改善し得る時のみ原理的に正当化できるものとみなしている点にその特色が明らかになっている。

市場の失敗に対処するための政策的介入を産業政策とする見方では、地域政策や所得再分配政策などはほとんど対象とされていず、市場機構の欠陥を補うことが産業政策の基本的な役割であるととらえられている。しかし、これらの考え方は、産業政策を経済の供給サイドに直接的に介入することにより、資源配分（生産）の効率性を改善する政策とのみ理解する考え方とは明らかに異なったものであり、経済厚生改善という概念には資源配分の効率性の視点だけでなく、成果分配の公平性の視点が含まれていると考えられる。

今日までの産業政策の段階的な発展をみると、具体的な政策手段の実行が効率性と公平性の対立を生む傾向を持ったものであることをみいだすのはそれほど困難なことではない。それだけ

に成果分配の公平性は、産業政策を分析する場合には特に強調される必要のある視点である。この点は、産業政策の実行が、資源配分の効率性と成果分配の公平性との対立をいかに解消するのかという課題に直面せざるを得ないことを示している。産業政策の経済分析を進めるためには、①様々なタイプの産業政策を要請する市場の失敗の源泉を特徴付けること、②それらの政策を遂行する上でどの政策手段を適用するのが適切か、あるいは経済厚生に適用可能な諸政策手段が及ぼす影響の程度と方向に即してランク付けること、などが課題として検討される必要があるだろう（注－３）。

産業政策は、マクロ経済政策の観点から経済成長や安定化のために、金融政策や財政政策と並ぶ重要な政策手段となっている。産業政策には、広い意味での産業に対する補助金、関税、税制優遇措置などの助成政策から、経済成長の総合的戦略の一環として将来有望な目標産業を設定する政府の計画策定まで含めることができる。しかし、産業政策は「伝統的なマクロ政策とは違って、目的と手段の関係がそれほど明確ではなく、経済の発展段階、自然的・歴史的条件、国際環境、政治・経済情勢等の違いによって、発想、内容、形態も変わり、国、時代によって実態にかなりの差異がある」ことも明らかである（注－４）。その点で、産業政策の内容を整理して、次のような分類をすることは産業政策のあり方を考える上で有益である。

第一は、産業への資源配分に関する政策で、①産業一般のインフラストラクチャー（基盤）に関わる政策、②産業間の資源配分に関わる政策、によって構成されるものである。

第二は、個々の産業の組織に関する政策で、①各分野ごとの内部組織に関連する政策（産業再編成・集約化・操短・生産及び投資の調整等）、

②横断的な産業組織政策としての中小企業政策、  
によって構成されるものである（注－５）。

## (2) 戦後産業政策の段階的發展

日本の産業政策は、経済の発展や国際環境が  
変化するに伴って、大きく変化してきたことは  
いうまでもない。戦後の産業政策は、鶴田俊正  
著「戦後日本の産業政策」によれば、約10年毎  
に区分できる3つの局面を経て今日存在する  
産業政策に到達したものであると考えられる  
（注－６）。

第一の局面は50年代であったが、産業政策の  
目標は産業化をいかに促進するかの一点におかれ、この目標を実現するために、産業保護政策  
の実施と同時に、財政政策、租税政策、金融政策、産業組織政策など可能な限りの政策手段を  
動員して産業育成政策を実施し、産業化を推し  
進めていた時期である。具体的には、輸入割当  
制、外資導入・技術導入の許可制、開銀融資、  
租税特別措置などの強力な政策介入の手段によ  
って、産業化の促進が行われた。その意味で、  
第二次大戦後から60年代中頃までの産業政策  
は、保護主義的な産業政策として特徴付けるこ  
とができる。

第二の局面は60年代であり、この時期の産業  
政策は、貿易自由化と対内直接投資の自由化と  
を実施し、日本経済を国際経済秩序に適応させ  
るための国際化を図り、同時に、国際化に対応  
できる産業体制の整備が目標とされた。この段  
階になると、日本経済の完全雇用への転換と産  
業構造の重化学工業化とが実現し、基幹産業の  
国際競争力も強化され、輸出産業として発展し  
始めていたため、産業の育成・強化という目標  
自体が有効性を失い始めていただけでなく、政府  
主導型の体制整備という産業政策の目標も多

くの産業の利益とは必ずしも一致しなくなっ  
ていたといえる。むしろ60年代後半には、  
産業公害の顕在化、寡占的産業の「市場支  
配」など産業の巨大化に伴う弊害が現れ、産業  
政策の目標の転換が大きな課題として登場して  
きたのである。

第三の局面は70年代であり、産業政策のなし  
崩しの転換が行われた時期であるといえるこ  
とができる。70年代は、①独禁政策、環境政策など  
のルール型の規制政策によって価格機構の枠組  
みを整えること、②貿易摩擦に伴う国際間の調  
整と国内における産業調整、という国内外の2  
つの側面における調整が主題となった時期で  
ある。いわば、70年代以降の産業政策は、農業  
や金融・保険業を別にすると、保護主義的な性  
格を払拭して、自由貿易・開放市場経済の原則  
の方向へ動き始めたのである。

高度成長期の産業政策は、重化学工業化・国  
際競争力の強化を通じての高度成長の実現や  
GATT・OECD加盟等による開放経済体制  
への移行という「積極的・能動的」な政策を中  
心としていたが、石油危機以降の産業政策はコ  
ンピュータ、IC、航空機等の一部の産業への  
育成・強化政策を除いて、公害等の「成長の代  
価」への対応、国際通貨危機に伴って発生した  
国内・国際的な調整という「受動的・消極的」  
な政策を中心とするに至ったとみることができ  
る（注－７）。

石油危機以降の産業政策は、①ビジョンの提  
示及びそれに基づく行政、②長期不況産業の産  
業調整、③貿易摩擦に対する国際間調整、④総  
合エネルギー対策、⑤先端技術分野の技術開発  
助成および同産業の育成、⑥公害規制、⑦中小  
企業対策、をその主要な政策としているが、70  
年代以降、産業政策の手段として重要性を増し  
たのが「ビジョン」の提示である。「ビジョン」

は産業構造や国際関係の変化の方向について政府による民間企業への情報提供機能や企業行動を政府の政策目標の方向に誘導する役割を持っている。この点は、補助金、低利融資、税制等の政策手段を駆使した「ハードな産業政策」から、産業構造変化の方向や先端技術開発の動向などについての情報提供による民間企業の誘導を中心とする「ソフトな産業政策」を重視する方向へ産業政策の転換が起こったことを示すものである（注－８）。このことは、通産省の政策が特定の産業の保護育成に重点を置いた「殖産興業」的産業政策から、わが国が先進工業国の仲間入りをした段階における経済政策の一環としての産業政策へと質的に変化してきたことの表れでもある。

戦後の産業政策の段階的な発展をみると、日本の産業政策には、基本的に２つの大きな特徴があることがわかる。第一の特徴は、日本の産業政策がすぐれて産業構造政策的であり、将来の比較優位産業の先取り方式の性格を持っていることである。第二の特徴は、官民協調方式と呼ばれるように、政府と民間企業や事業者団体との間の緊密な情報交換や話し合い、企業間の時宜を得た競争と協調の作用によって、最小のコストで最大の効果をあげようとする組織作りと実行面の巧みさがあることである（注－９）。

産業構造政策は、長期的な構造変化に伴う不確実性を克服し、計画目標を与えるために、企業や労働者の長期的な期待形成に大きな影響を与える可能性を持っているものである。指針的な経済計画や産業構造ビジョンは、この役割を果たすものであり、通産省の高度先端技術の開発推進や先端技術産業に対する助成策などはこの大きな政策の枠組みの中で行われている。これに対して、構造不況産業対策は、現実の深刻な事態の進展の中から出てきたものであり、そ

れだけ救済的かつ対症療法的な政策の色合いを持ったものである。構造不況産業対策は、短期の調整援助、雇用政策・社会政策・地域政策上の必要を理由に正当化されうるものであるが、いたずらに非効率な限界企業を救済・温存し、衰退産業を保護する政策になってしまう可能性を持っている点に留意する必要がある。

---

### (3) 産業政策における国と地方の役割分担

---

80年代から90年代にかけて産業政策として取り組まなければいけない課題は多様であり、今日の産業政策は、①市場メカニズムが作動する分野では、市場メカニズムに資源配分を基本的に委ねていくこと、政府介入は市場メカニズムが全く作動しないか、あるいは微弱にしか作動しない場合に限って行われるべきであること、②市場メカニズムが円滑に働くような制度的枠組みを作ること、③国（中央政府）と地方自治体の役割分担を明確にしていくこと、が基本になると考えられる（注－10）。その中でも国と地方の役割分担ということは、今日の地域経済に伴った諸問題を解決していくための政策を形成していく上でも早急に具体化されなければいけない点である

産業政策の国と地方の役割分担を明確にすることは、産業政策の分権化を図ることと同義でもあり、それは戦後日本の産業政策を特徴付けた国による統制的・誘導的な政策がすでに限界にきていると考えられるために当然の方向である。このような集権的な政策は、政策目標が「産業化の促進」という点で単一化され、単一化された目標を追求するという条件のもとでのみ有効であり得たと考えられる。しかし、戦後の産業政策の変遷をみると、産業化の促進という単一目標から、国内・国際的な調整、公害規制

などにみられるように、政策目標が多元化してきたことも明らかであり、また、産業政策の選択原理も資源配分の「効率性」という単一の原理を追求できた時代から、資源配分の「効率性」と成果分配の「公平性（公正）」という選択原理の多軸化した時代になってきたのである。政策目標の多元化と選択原理の多軸化が避け難いものになっているとするならば、伝統的な産業政策の枠組みの中で諸課題へ対応することには自ずと限界があると考えられ、地域産業政策を展開する必要性が認められるのである（注-11）。

地域産業政策の展開に向けて国と地方の役割分担を検討する場合、地域産業政策が現行の地方自治制度の下でどの程度可能であるのか、あるいは実効性の高い地域産業政策を展開するためには地方自治制度についてどのような見直しを持つべきであるか、などの点について明らかにすることが大事であるが、国（中央政府）の産業政策と地方自治体の産業政策（地域産業政策）との関係を公的部門の機能などの面からも整理する必要が生まれている。

戦後の産業政策は、通産省の統制的・誘導的な政策により国際的にも広く知られたものであり、重化学工業化と輸出の拡大という効率性原理に基づく政策目標を背景に進められてきた。だが、今日では政策目標が多元化するとともに、資源配分の効率性と成果分配の公平性という選択原理の多軸化が生じたことによって、国（通産省）主導の産業政策だけではもはや国民経済上の様々な課題への対応が困難になり、政策の有効性が問われる状況も生まれている。その一つの動きを産業構造の知識集約化への対応の中に見ることができる。

しかし、産業構造調整への対応能力の点で地域的な格差があることも厳然とした事実であり、国（中央政府）の総合的な調整機能などの意義

は確認しておくべきである。我が国の経済体制は市場を枢軸としつつも、その不足した面を政府が補完するという意味での混合経済体制になっているが、混合経済体制のもとで政府が果たすべき役割としては、①資源配分機能の補完、②経済の安定、③所得再分配に大きく分類することができる。このような視点から国の役割と機能をみると、第一に、長期的な展望に基づいて、経済社会の『効率性』と『公平性』とのバランスを取り、経済社会の大枠をデザインすること、第二に、相互主義の観点から国際間の調整を図ること、第三に、地域間の資源配分、所得分配及び地方自治体間の調整をすることなど（注-12）があり、国は依然としてマクロレベルの政策で大きな役割や機能を担っているのである。

このように国の役割と機能を明確にした上で、産業政策における国と地方、特に府県の役割分担を検討していく必要があるが、地域の活性化を図る視点から現行の地方行財政制度を見直し、地方自治体が地域において期待される役割を果たし得るような新しい制度を確立することは、既に経済同友会や日本経済調査協議会の報告などによっても明らかになっているように、一つの動かし難い方向になっていると考えられる。集権的な公共投資としての大規模国家プロジェクトの効能の低下がいわれて久しいが、府県などが主導した地域の活性化政策や地域産業政策の展開が雇用対策などの点でも新たな効果を持つ可能性があることに注目していくべきだろう。

しかも、産業構造の調整や転換とは地域の産業化の問題でもあり、地域の経済社会をデザインする場合の計画の主体は国ではなく地方である。そこでは、マクロレベルの経済政策や産業政策と、地方レベルの地域産業政策や雇用対策



の有機的な結合が必要とされるが、地域経済の潜在力をいかに再組織化するかということは、地方自治体、特に府県が担っていくべき課題である。国は、全国的な統一性、総合性を必要とする標準行政を行うことがその基本的な役割の一つであるが、地域経済の活性化を図る上で資源配分の効率性と成果分配の公平性という二つの視点から、特に府県間の調整ということにその機能を移行していくことが必要になっているのではないか。産業化の計画の主体を地方に移すことに伴って、現在ある様々な制度上の制約を除去することや財源、権限、人材の再配分などを検討することが必要になるが、これらは産業政策の分権化ということだけに留まらず、地方への権限と責任の委譲を基本とした本来の意味における国と地方の協力関係の確立を進める上でも考慮されなければならない大きな課題であり、このことを捨象して地域経済の自立的発展の道を模索することなどは不可能ではないかと思われる。

---

#### (4) 地域産業政策の展開と 「政府間関係」論の視点

---

わが国の産業構造調整、社会構造の変化や国際経済の動向などは、地域経済にも多大な影響を与えており、今日では地域振興のための重要な戦略として地域経済活性化策の推進が緊要な課題となっている。産業構造のソフト化に対応して地方自治体がこれまでの生産設備主体の企業誘致戦略を転換して、研究開発型企業などを誘致してソフト主導型の頭脳集約拠点・工業団地を建設しようとする動き（たとえば、札幌テクノパークやかながわサイエンスパークなど）が各地に広がっていることは注目すべきものであり、今後インキュベーター設備を配置、これを核として周囲に研究開発型企業などを張り付

け、ソフト主導型のハイテク産業を定着させる動きが地域経済活性化の中心になっていくとみられる。

これらの動きに対して、国の省庁では地域経済活性化策を支援するための低利融資や税制優遇措置などによる取り組みを始めている。たとえば、通産省が明らかにした「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（頭脳立地法）案」によれば、産業の頭脳部分を地域に集積、産業を高度化させることが地域経済の生き残り策になると位置付け、都道府県は「集積促進計画」を作成、国の承認が得られれば、①地域振興整備公団による業務用地「産業支援団地」の造成や、研修・研究開発施設「産業支援基盤施設」への出資、②ソフトウェアや情報処理サービスなどの特定事業を行う者に対する債務保証、③税制上の優遇措置、などの特典が受けられるというもので、63年度予算案に事業化を盛り込んでいる。

また、自治省では、59年度から広域市町村圏を単位にこれまでに96地域（839市町村）を地域経済活性化策の指定地域にして、地方債や地方交付税を活用し、地域産業構造の高度化や伝統的地場産業の振興などを図ってきたが、地域経済対策に関する調査研究委員会（座長清成忠男法大経営学部教授）を設置して、社会経済の構造的変化に対応した新しい地域経済対策を作る方針を固めた。具体的には、これまでの地域経済活性化策を分析、評価するとともに、最近の地域経済を取りまく社会経済情勢の変化から今後の地域経済対策の基本方向を探り、産業のハイテク化やソフト化に応じて、第3次産業の地方への展開に向けた具体策を64年度から実施することが検討されている（注-13）。

産業構造調整などが地域経済に大きな影響を与える中で、地方自治体の側からも国の側から

も様々な地域経済活性化策や支援策を具体化する動きが出てきている。地域の個性を活かした地域経済の活性化への取り組みを進める上で、地方自治体の役割は極めて大きく、地域の実情に応じた活性化を促進するために、地方自治体の役割を見直し、国からの思い切った権限委譲などが必要である。しかし、現在の地方自治体には様々な制度上の制約があり、産業政策に関する国と地方の役割分担についても、一部の事例を除いてまだほとんど検討されたことがないのが実態である。

地域経済に伴った諸問題を解決するためには、地方自治体が計画的かつ総合的な地域づくりを推進する必要がある。地方自治体の政策的機能を高めるためにも、産業政策に関する国と地方との役割分担を明らかにして、地域の創意工夫を生かせないなどの問題点がある国主導型の政策の欠点や制度上の不備を是正することが求められている。

産業政策の役割分担とは、資源配分の効率性と成果分配の公正という観点から、これまでの国主導で進められてきた産業政策のあり方を再検討し、地方自治体（特に府県）の役割を産業構造調整や地域の産業化などのプロセスの中で明確に位置付けることによって、国と地方との関係を分権的な視点により是正することである。そのことは、地方への分権化と国の関与のあり方の改革を意味するが、産業政策を国と府県などの間の「政府間関係」のあり方を問う問題として位置付ける必要もある。

「政府間関係」論の概念には、「調整型の中央地方関係」の確立を求める考え方が基本としてあるが、産業政策を「政府間関係」論の視点から検討することは、地域経済活性化策のあり方の具体的な見直しを考える上だけでなく、府県制度の位置付けなどに関する論議にとっても

有益なものになると考える。

（経済企画庁の「21世紀への基本戦略」では、国と地方の役割分担について社会資本整備との関連で、次のように述べている。「地域における社会資本整備は、第一義的には地方公共団体が主体的に進めていくべきであり、国は計画作り等の面でこれを支援したり、社会資本の効果が及ぶ範囲等に応じて適切な負担を行うべきである。また、今後は、生活の質的向上の観点から住民の日常生活と深く係りのある領域における社会資本整備が求められ、この観点から、地方公共団体の社会資本整備における役割は一層重要となる。このためには、地方公共団体がその主体性を十分発揮できるよう、財政の充実強化、国の関与を最小限にとどめることが必要である。」）

このような視点による国と地方との関係についての見直しを行うことをせずに、地域経済活性化策を推進させるならば、それは地域の自立的発展をめざす動きとは本質的に異なったものになり、いたずらに国の政策に追随するだけの結果を生む可能性を持っている。そのことは、かつての「新産都市」や「テクノポリス」などの具体的な事例を出すまでもなく、今日までの国と地方との関係を考えるだけでも明らかなことである。

地域経済活性化策や地域産業政策を「政府間関係」論の概念に基づいて検討するプロセスでは、国の権限の地方自治体への委譲や地方自治体に対する国の関与（許認可）の廃止などが当然にも具体的な形で検討される必要があることはいうまでもない。本稿では、許認可権限については本題から外れるために検討しないが、「政府間関係」論については、国と地方の役割分担との係りにおいて、多少整理する必要があると考える。

ここでは、「政府間関係」論を西尾勝東大教授の「『政府間関係』概念の由来・構成・意義」や「政府間関係」研究集団のアピール「地方の時代の発展のために一危機にあたって新たな『地方の活力』をもとめる」の内容により若干整理して、産業政策に関する国と地方との役割分担を考える上での参考としたい（注-14）。

政府間関係をとらえる概念として、これまでも「地方制度」、「国・地方関係」、「中央・地方関係」などがあったが、新たに「政府間関係」概念をあえて提起しようとした問題意識として次の3点を踏まえておくべきことが指摘されている。

第一に、「政府間関係」概念は、米国の連邦・州・地方という異レベルの政府がそれぞれに自律的な政治単位であることを前提にしながら、これらの政府間に協力的な相互依存関係を形成していかなければならないという考え方を概念化した“intergovernmental relations”を継承しており、その「政府間関係」は「対等な政府間の協力的な相互依存関係」である。すなわち、それぞれの政府に自律性を認める以上、「政府間関係」の課題は「統制」ではなく「調整」であり、調整の方法は「通達」ではなく「協議」ないし「交渉」である。自治体が国政に参加していくために、自治体の側でその意志を調整し統合していくメカニズムを確立しなければならないのである。

第二に、政府間の仕事の分担は「事務」配分の問題ではなく「権限」配分の問題であると考えべきである。「政府間関係」概念は、各レベルの政府が自給自足的分割割拠する状態を創出しようとしているのではなく、政府間の調整の必要が増大すると想定しているのである。

第三に、これからの日本の政府間関係は政府間の税源配分と財政調整のあり方を焦点にして

変動していくであろうために、今後の「政府間関係」論は特に財政論と行政論、管理論と行政論の統合に努めなければならない。

このような考え方に基づいて「政府間関係」概念は提起されているが、その概念に期待される効果のうちで最も重要なものとして指摘されている点は、改革の対象を自治体レベルから国レベルにまず拡大することである。すなわち、「『政府間関係』論は地方自治を擁護し発展させるためだけの枠組」としてのみ意味があるのではなく、「自治体が自らを革新するとともに、国をも含めた国民社会の政治構造の全体についてその再編構想を提起するための概念」（注-15）として考えられている。そこでは「政府間関係」論は、調整型の中央地方関係を志向するものであり、国と地方との関係を総体的にとらえて改革の構想を示すための概念として積極的な位置付けがされている。

「政府間関係」研究集団のアピールでは、第3章「今後の課題—『政府間関係』の確立」の中で、今後の日本が直面するであろう①国際的な協調と平和維持、②産業構造の再編成と安定成長の達成、③新しい財政調整ルールの確立、④高齢型社会への移行に対応した社会制度の創造、という四つの主要課題に対処する上で、いかなる中央地方関係がふさわしいのかという点に触れて、これらの主要課題は、地方分権の推進を要請する性質を持っていることが強調されている。そして、地域経済との関連では、「産業構造の再編のためにも、知識集約型の中小企業を中核にした地域産業政策の創造が必要であり、これには『民間の活力』にもまして『地方の活力』が重要になる」ことが指摘され、これらの課題に対応するために、「市区町村、都道府県、国との密接な調整を可能にするような中央地方関係を確立」する必要があることが明

らかにされている(注-16)。

産業政策を「政府間関係」論の視点から検討することによって、国と地方との関係の枠の中で産業政策を体系的に位置付け直すことが必要になる。具体的には、産業政策を国による統制的で中央集権的な政策としてとらえるこれまでの考え方を修正して、国と地方との間を対等な関係として位置付けた上で、国と地方との間での調整や協議に基づいた政策として産業政策を再編成することが求められることになる。また、そのことによって、産業政策は優れて政府間の調整の必要性が増大する課題となり、税源配分や財政調整のあり方だけでなく、資源配分のあり方をも問うものとして考えることが必要になる。

「政府間関係」の概念を産業政策論に導入することによって、国と地方との間での産業政策の分権化や国の関与の是正を進めるための理論的な根拠が補強されることはいうまでもない。それと同時に、調整型の国と地方との関係のもとでの「地方の活力」を重視した地域経済の活性化のための枠組みを示すことができるだけでなく、国民経済のあり方に係る問題を含めた従来の国主導の産業政策を改革するための構想を示すための積極的な政策上の概念として位置付けることも可能になるのではないかと考える。

---

#### (5) 国と府県の産業政策体系の見直し

---

産業振興を図るための政策の企画、立案などは、国に集中する傾向があり、国は経済運営や産業振興のための長期的な指針や基本方針を作り、それによって具体的な規制、干渉、促進及び助成などの措置(手段)をとっている。国の政策は全国画一的な形態で実施されてきたのが実態であるが、地方自治体の側が国の制度を活用

するとともに補完的な産業政策を独自に展開する場合もある。しかし、「その地域の産業を全体的にとらえるのではなく、農林水産業や中小企業を中心に生産性の低い産業や地域性の高い産業分野を中心に政策が進められてきた傾向が強く、地域経済の確立をめざす観点からの政策は不在であった」(注-17)という指摘は、地域経済の活性化のための様々な試みが行われている今日でも、多くの地方自治体にとってそれほど条件が変わっていないのではないかと考える。

これまでの地方自治体の中小企業対策や地場産業の保護・育成策などの政策によっては、今日の産業構造調整、国際化や情報化の進展などの変化に必ずしも十分に対応できなくなっており、地方自治体、特に府県が地域経済を活性化させるプロセスでどのような役割、機能を持ち得るのかということを明らかにする必要性が生まれている。その場合、地域政策の主体である地方自治体を中心とした行政が産業振興で果たす役割を検討することが求められるが、行政の役割としては、「秩序ある産業活動と住民の生活活動との調和をはかるためのルールづくりと規制を行い、産業活動と住民生活の基盤である道路、鉄道、公園、水、住宅、福祉、医療などに係る基盤整備や施設整備及び条件整備を推進すること」がある(注-18)。このためにも、行政の役割を重視するとともに、国と地方の役割分担が論議される必要があるのである。

神奈川県では、国と府県の産業政策の体系について、県サイドの視点から県が産業政策にどのような政策手段を持ちうるのか、どのような手段を欠いているかを把握するため、調査検討を行った結果を「国と県の産業政策の体系—県からみたネガ・ポジリスト」(81年11月)という報告にまとめた。同報告は、産業政策関連



第1表 地方からみた産業政策のネガ・ポジリスト

ネガティブ（国の政策）		ポジティブ（地方の政策）
<p>（各産業共通）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○法令の企画、立案</li> <li>○法令その他制度（補助金等の財政制度、税制度、金融制度、許認可等の行政制度等）の企画、立案</li> <li>○全国計画の作成</li> <li>○（制度の適用される）地域指定（特に地域開発立法関係）</li> <li>○全国的な規制基準</li> <li>○大規模な開発行為の規制</li> <li>○事業の許可（特に、特定の製造業、運輸業等）</li> <li>○鉱業権等の権益の設定</li> <li>○公共料金等公定価格の決定（公共料金、米等の農産物の統制価格、経済異常の生活関連物資の標準価格等）</li> </ul>	<p>↔</p> <p>↔</p> <p>↗</p> <p>↘</p> <p>↔</p> <p>↘</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法令の施行</li> <li>○国の制度の施行</li> <li>○地域計画の作成</li> <li>○（国が定めない場合の）地域指定（公害関係法等については、地方の権限あり）</li> <li>○地域的な（上乘せ、横出し等の）規制基準（特に公害関係法にあり）</li> <li>○（一定規模以下の）開発行為の規制</li> <li>○（法令で定める範囲での）事業の許可</li> </ul>
<p>（農 業）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○国家的な統制許認可（主要食糧の買入れ売渡し価格の決定、主要食糧の割当て・配給の規制、肥料・農薬・種苗の検査又は登録、生糸販売業の許可等）</li> <li>○大規模又は特定事業の実施（国営土地改良事業、農業共済再保険事業等）</li> <li>○地方団体等に対する助成</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○生産政策（土地改良事業、農業改良普及事業、植物防疫、地方保全対策、畜産・園芸の振興等）</li> <li>○構造政策（農業構造改善事業の助成・指導、農業経営者の育成確保等）</li> <li>○流通対策            ○金融対策</li> <li>○農業団体の指導、監督</li> </ul>
<p>（林 業）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○基本的計画の作成（森林資源基本計画、全国森林計画、治山計画等）</li> <li>○国有林の管理経営</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域的計画の作成（地域森林計画等）</li> <li>○保安林の整備・管理、治山事業</li> <li>○林業の振興・指導</li> </ul>
<p>（水 産 業）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○遠洋漁業の調整・取締り</li> <li>○漁港の指定</li> <li>○漁船の建造等の許可</li> <li>○保険・金融</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○沿岸漁業及び内水面漁業の調整</li> <li>○漁港の修築、維持管理</li> <li>○漁船の建造等の許可・登録    ○漁業振興</li> <li>○水産業協同組合の指導・監督</li> </ul>
<p>（商 工 業）…二次、三次をまとめる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○貿易管理(外国為替、外国貿易の管理等)</li> <li>○産業の構造改善（特定繊維工業の設備近代化等）</li> <li>○商工業の合理化と中小企業の振興（合理化促進の指導・あっせん・助成、独占禁止、中小企業対策）</li> <li>○資源の開発、保安（石炭・電力等の資源開発、電気・ガス事業の規制、鉱山保安等）</li> <li>○科学技術の試験研究（工業技術院等で実施）</li> <li>○観光(観光振興、自然公園、文化財保護)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○中小企業振興</li> <li>○地域内の産業・貿易振興</li> <li>○保安行政</li> <li>○計量行政</li> <li>○観光行政</li> </ul>

(注)表中↔印は対応する事柄を示す

の府県の権限とその限界を検討したものであるが、神奈川県総合産業政策委員会による「かながわの総合産業政策」（82年12月）を策定するための前段作業として県職員によるワーキング・グループの手によって作成された。

この報告は、地域産業政策のあり方や国と府県との役割分担について非常に示唆に富んだ内容を持っており、今日の産業構造調整下での地域経済の活性化や地域産業政策の展開を考える上でも評価される必要があるものである。その中では、①産業(業態)別、政策機能別に、国と府県の持っている産業政策の手段の対比、②国と地方の関係において、地域経済を展開する上で改善した方がよい事例(許認可に限定)、③今後の神奈川県における産業政策の展開の方向、について検討が加えられている。

同報告の産業政策について県からみた「ネガ・ポジリスト」は、産業別に主要な政策の内容、手段、機能の概要をみたもので、国と地方の役割分担の観点で、地方からみて産業政策においてできること(ポジティブなこと)、できないこと(ネガティブなこと)が整理されてある。筆者は、今日の環境のもとでは、この内容をさらに検討し、発展させる必要性が高まっていると考えている(表参照)。ここで同報告書の内容に基づいて、国と府県の産業政策の概要及び今後の展望などを整理してみることにしたい(注-19)。

#### ①国の産業政策

日本の産業政策を法律的に具体化し、体系付けた産業関係法の体系におけるひとつの特徴は、まず、政府に経済運営の長期的な指針や国策の基本方針を与え、これに基づいて具体的に政府による規制、干渉、促進、助成等の法規を整備する考え方である。通商産業政策の分野に限っていえば、産業構造の高度化の達成という産業政策の発想を基本法のような形で法律的に示したものはなく、政府の作成する一連の経済計画がこの役割を果たしている。

わが国の政策手段体系を整理すると、まず領域毎に基本法の制定あるいはこれと同様の役割を果たす政府の経済計画に基づき、規制、干渉、促進、助成など、その内容となるべき事項や実現手段が決定され、さらにそのための行財政制度、行財政措置が整備されるという形態をとる。これらの行財政制度(措置)を手段別に列挙するなら、1)公共投資(産業基盤整備等)、2)租税対策、3)補助金政策、4)金融政策、5)為替・貿易政策、6)独占禁止政策、7)マンパワー政策、8)環境政策、9)許認可等を通ずる権力的な規制、10)非権力的な行政指導、などがあげられる。これらの手段が組み合わされて、国の産業政策は遂行されている。

②県の産業政策

県レベルの産業政策は、多くは国と県の協調により実施されており、また地方自治体が独自の施策として行う分野もある。具体的には、個別法の制定、全国計画の策定、補助制度の整備等により当該分野の基本的枠組みを国が設定し、県は県域計画の策定、国の補助制度に対する協調的補助、許認可、事業の直接実施などにより政策を推進している。地方自治体の産業行政は、その地域の産業を一般的にとらえるのではなく、従来は、農林水産業、中小企業の分野に重点が置かれてきた。農林水産業、中小企業の分野では、国の政策に依存しない県のオリジナルな施策も各種講じられている。

#### ②県の産業政策

これら県レベルで展開される主要な産業政策を政策機能別にみると、1)税財政金融、2)産業基盤整備(生産基盤整備、土地利用、

3)公共投資(産業基盤整備等)、4)金融政策、5)為替・貿易政策、6)独占禁止政策、7)マンパワー政策、8)環境政策、9)許認可等を通ずる権力的な規制、10)非権力的な行政指導、などがあげられる。これらの手段が組み合わされて、国の産業政策は遂行されている。

交通)、3)環境、4)雇用、5)物価、6)エネルギー、などの分野に及んでいる。

### ③今日の産業政策の実態と今後の展望

産業政策について、産業構造政策などの行政の基本的方向付けと、それを実現するための許認可などの行政手段並びに補助・融資・税制などに係る制度の企画立案は、ほぼ国に集中し、具体的財源も一次的には国に大きなウェイトがある。しかし、行政の対象である産業は、その基盤たる自然条件や経済条件の異なるのに応じ、地域により特色を持っている。したがって、地方自治体の産業政策は、国の画一的制度を利用しながら、あるいは独自の施策を補完しながら、地域特性に応じた行政を行うよう努めている。

地方自治体の産業政策を着実に推進するためには、都市政策、環境政策などとの調整、総合化が不可欠である。その意味で、地方自治体は今後産業政策の幅を広げるとともに、総合化の方向が要請される。その実践にあたって、一定の限界は持ちつつも、具体的かつ総合的な地域施策は、諸制度を総合的に運用できる府県において、相当程度のことが可能であると考えられる。

前述した「ネガ・ポジリスト」では、国が有している産業政策に係りのある許認可などについて改善すべき具体的事例として、工業制限三法において地方の地域実情を反映した関与権を強化することや、特定地域の都市計画、公有水面埋立などの産業基盤整備に係ることについて基幹的な計画、主要な事業が大臣の許認可となっているが、地域性の高い事業であるので国の制限を緩和することなど、16の事例を取り上げている。このような許認可権限の改廃などは、産業政策における分権化をより具体的に進

めるために、今日その必要性はさらに大きくなっている。

具体的かつ総合的な産業政策や地域政策を展開するために、府県に相当程度のことが可能であるという「国と県の産業政策の体系…」で示された認識の正確さは、「かながわの総合産業政策」の策定や事業の具体化の中で検証されてきたが、産業政策における国と地方との役割分担を行うためには、その推進主体としての地方自治体の行財政基盤の強化を図らなければならない。これは、産業政策の分権化を進める上での前提条件でもあるが、国と地方を通じる行財政システム全般について、地方分権化の方向での見直しが必要であることはいうまでもない。今後地域経済の活性化を進めるためには、解決すべき課題は多いが、地域産業政策の推進のための条件整備として、地方税財政制度の改善による地方の自主財源の強化や許認可などに係る行政システムの改善が必要となっているのである。

その意味で、経済同友会の報告書「地域の活性化のための地方行財政のあり方—地方自主権の拡大と地域経営の確立」(86年5月)や日本経済調査協議会の提言「地方行政活性化への条件と戦略」(87年9月)などが、地域経済の活性化に果たす地方自治体の役割を重視して地域経営の確立や地方分権化に向けた改革の重要性を強調し、国と地方の関係の見直しや制度の具体的改革の方法として、分権化と国の関与の是正、地方の行財政自主権の拡大、財源配分の改革などを提起している点は、中曽根流の臨調行革路線で示された方向とは違う地方自治体についての考え方を示すものとして留意する必要があるだろう。特に、地域経営の主体として積極的に府県を位置付ける方向は、議論の余地があるが、少なくとも府県制度に関する「中間団体」的な

位置付けによる議論とは異質のものであり、検討に値するものである。(続く)

(本稿は、雑誌『北海道自治研究』のために執筆中のもので、87年11月号、88年2月号、4月号に掲載した分を同誌の御好意により転載したものである。)

- 注1. 鈴村興太郎「日本の産業政策—経済分析」(やさしい経済学シリーズ)、『日本経済新聞』、85年10月11日から16日までを参照。
2. 上野裕也「産業政策の役割と限界」、『週聞東洋経済臨時増刊—近代経済学シリーズ』、84年12月13日、137頁。
3. 前掲、鈴村「日本の産業政策—経済分析」。
4. 前掲、上野「産業政策の役割と限界」、138頁。
5. 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴村興太郎編『日本の産業政策』所収小宮論文「序章」、東京大学出版会、84年12月、3頁から4頁。
6. 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』、日本経済新聞社、82年2月、277頁から278頁。
7. 前掲、小宮他編『日本の産業政策』所収の植草益論文「第3章石油危機以降」、82頁から83頁。
8. 同上。
9. 前掲、上野「産業政策の役割と限界」、139頁から145頁までを参照。

10. 前掲、鶴田『戦後日本の産業政策』、282頁から283頁。
11. 同上、283頁から284頁。
12. 同上、284頁。
13. 日本経済新聞「研究開発型団地づくり加速—地域活性化の中心に」、88年1月8日朝刊。朝日新聞「税優遇措置などなど盛る—地域産業高度化へ法案」、同年2月9日夕刊。同「多局分散型推進—新たな経済政策—自治省が調査研究委」、同年3月15日朝刊などを参照。
14. 「政府間関係」研究集団、「地方の時代の発展のために—危機にあたって新たな地方の活力を求めろ」、83年4月1日(『季刊自治体学研究』第17、83年夏所収)。西尾勝、「『政府間関係』概念の由来・構成・意義」、『季刊自治体学研究』第17号、83年夏。
15. 同上、西尾論文、6頁。
16. 前掲、「政府間関係」研究集団、41頁。
17. 安室三郎、「地域経済をめぐる論点」、『季刊自治体学研究』第12号、82年夏、51頁。
18. 同上、51頁。
19. 神奈川県総合産業政策調査研究ワーキング・グループ、「国と県の産業政策の体系—県からみたネガ・ポジリスト」、81年11月(『季刊自治体学研究』第12号、82年夏所収)。



「地域・産業部会報告」

I 産業構造と

地域経済社会に関する基本認識

- (1) 産業構造調整の方向
- (2) 就業構造の変化
- (3) 産業構造調整の円滑化
- (4) 地域の活性化の必要性

II 産業構造調整円滑化のための方策

- (1) 規制緩和等による競争の促進
- (2) 経済の情報化、国際化、サービス化に対応した市場体制の構築
- (3) 新規産業創出等による産業構造調整の円滑化
- (4) 研究開発の重視
- (5) 国際化時代にふさわしい農政の推進
- (6) 森林・林業、水産業の親展開

III 地域経済社会の

均衡ある発展のための方策

1. 均衡のとれた地域経済社会実現のための基本方向

- (1) 地方イニシアティブによる地域の活性化
- (2) 中枢都市を核とした広域経済圏の戦略的な育成
- (3) 地方公共団体の行財政基盤の強化等
- (4) 広域経済圏の交通・通信網の整備
- (5) 通信料金・航空運賃の低廉化
- (6) 広域経済圏の国際化

2. 新たな地域産業政策への転換

(1) 地域内発型の産業振興

経済のサービス化、国際化が進展する中で、工場誘致のみに依存した地域産業の振興は困難になりつつある。

現在東京を核とする広域経済圏が展開しつつあるが、これは東京の都市型産業を核としながら高速交通網と情報通信網の整備に支えられて成立した産業ネットワークであり、広域経済圏の展開はこのネットワークが及ぶ範囲に限定さ

れている。

他方、東京を核とする産業ネットワークの及ばない地域は、工場誘致のみに依存した地域産業の振興は困難になりつつある。これは、これまでのような製造業の大きな伸びが困難になっていることに加えて、誘致の中心であった工場が海外現地生産と直接競合する関係となる場合が多くなっているためである。

したがって、今後の地域産業の振興に際しては、地域の活動の本拠を有する地域内発型の都市型産業や中小企業等の地場産業の活性化に焦点を置くべきである。これと併せて、ソフトウェア業等の地方展開を促進することも重要である。

(2) 研究開発機能、人材の育成を中心とした地域産業政策

東京圏以外の地域でも、中枢都市の都市型産業を核とする産業ネットワークの広域経済圏全体の活性化の鍵を握っているとみられる。このような産業の高度化に対応するためには、地域において整備が遅れている研究開発機能や情報・人材などの高度な産業基盤の整備に重点を置くと同時に、地域の実態を把握している地方公共団体の果たす役割を向上させる新たな地域産業政策への転換を図る必要がある。

〈地域における研究開発機能の整備〉

研究開発はそれ自体が高度な雇用の場を提供する成長産業であると同時に、地域内発型企業等への技術移転を通じてその成長を支援する中核的な産業基盤でもある。このため、それぞれの地域が特色を持った研究開発機能の集積拠点を形成することが重要である。

東北インテリジェント・コスモス構想をはじめとする地域主導型の研究開発拠点形成への取り組みが始まっている。これらを支援するため、国際的に通用する水準を持つ公的研究機関等を設立するとともに、これらの機関を中核として民間研究機関等の立地促進策を推進し研究機能の集積を高める。それに併せて拠点地域における高速交通網や情報通信網の重点整備、さらには各種リゾート、レジャー施設を含む魅力ある生活環境の整備などの総合的な支援策を講じる。

また、地域の中核となる大学や国立研究所の

研究資源を利用するため、地域の産学官の連携による基礎的研究開発への資金投入を強化するとともに、地域での共同研究を促進する前述したような第三セクターの研究開発法人などに対する出資の充実等を推進する。

その際、地域における研究者の連携を広域的に活かすため、地方公共団体と国の協力などを通じた研究者個人のネットワークづくりが重要である。このため、第三セクターの活用等により当該地域の産学官の研究者の交流を促進し、研究シーズの発掘、開発、実用化の促進、受託研究の斡旋、人材育成等も行う複合的な活動の場を提供するとともに、外国の研究者の受入態を整備する。また、大学の研究機能を高めるため、任期制の採用等により大学内部での競争条件を整備することも重要である。

さらに、高度研究開発拠点の研究成果等をもとに地域内発型企業の応用開発研究を推進し、地域の技術基盤を高度化するため、公的研究機関との連携を図りつつ解放型試験施設等の整備を推進する。

#### ＜地域における人材育成＞

産業の高度化に対応した地域活性化を図るためには、地域単位で人材育成に取り組んでいく必要がある。このためには、研究者を育成する大学院の充実、地方公共団体等が中心となる人材育成センターの創設や留学制度の活用等が重要である。特にソフトウェア関係の人材に対する急速な需要拡大に対応して、公設民営方式等により地方公共団体が積極的に支援する形での専門学校の活用が重要である。また、地域における人材育成の拠点となる大学の活性化自体も重要である。そのためには、大学設置基準の緩和等により、内外の教育機関の新規参入を促進し、大学間の競争を高めることが有効と考えられる。

また第一次、第二次産業に従事している労働者の他産業への職業転換を円滑に進めるためには公的職業訓練事業の活性化、企業等への委託訓練の活用等により新たな産業構造に対応した職業能力を開発していく必要がある。

#### (3) 地域における新規産業の振興

広域経済圏の内部における様々な都市レベルでもそれぞれの集積に応じた都市型産業の発展が見込まれるとともに、都市以外でも各地域の特性に応じてイベント、リゾート等の発展が見込まれ、これらの新たな需要に対応した地域産業政策面からの対応が必要である。

地域の産業振興においては、地域内発型の企業の活性化が重要である。その際、地域における企業家活動を通じて、企業の新分野への進出、高付加価値製品の開発等の革新を促すことに力が注がれるべきである。

このような革新的、創造的な企業群の出現は、広く地域の活性化につながり、革新の成果と革新を行う力とが地域に蓄積したとき、地域は内発型の産業構造を有することになる。

企業活動家の活性化を推進する方策として、インキュベーションの活用が有効である。インキュベーションは独創的な発想の企業化を目的に、創業段階にある未熟な企業に対して、場所・資金・人材や経営コンサルティング等のビジネス・サービスを提供し、企業を独り立ちさせる事業である。採算に乗りにくい事業であるため、公的部門による出資等の支援が必要である。その際、民間企業の持つ人材・情報ネットワーク等の経営資源と公的部門が持つ研究施設、人材育成施設、不確実性の高い創業期の企業に対する融資・信用保証等の提供を含む各種の企業助成機能を有機的に組み合わせる仕組み作りが重視されるべきである。

また、既存企業の革新を推進する方策としては、異業種交流と融合化（中小企業の互いの異なる経営資源を組み合わせ、新製品の共同開発や新規サービス事業の創出に発展させること）が有効である。そのためには交流の「場」の提供から、開発・事業化段階まで極め細やかな支援が必要である。新製品開発等の革新については画期的な新規性を持つものや先端技術の応用など高水準のものから小さな創意工夫に至るまで多様な形態がある。また、地域の技術や資源の特色や実情も多様である。これらに柔軟に対応して支援していくためには、地域に密着した官民の諸機関がイニシアティブを一層発揮していくことが重要である。さらに、人材育成、技術力・情報力の強化等により企業の革新能力の向上を図ることが重要である。

#### ＜構造不況地域対策＞

地域内発型の企業育成は構造不況地域においても不可欠である。特に企業城下町は業種的広がりや欠いている場合が多いため、地域外との連携によって、地域の技術や資源を活用する方策が必要になる。

一方、その地域においては大企業には、豊富な経営資源の蓄積がある。これを地域における新規産業の創出に活かすために地方公共団体と大企業との間の積極的な協力が望まれる。

また、急激な構造調整を迫られている地域については特例的な規制緩和、負担軽減等により、地域の活性化を図ることも考えられる。例えば物流基地としての振興のためのフリー・トレード・ゾーンの創設等が検討される必要がある。

#### (4) 農山漁村の活性化と産業おこし

農山漁村地域においては、交通・情報通信網等の整備により、広域・重層的な地域経済圏の形成に対応した計画的な産業導入や、地方都市との融和・一体化を進め、雇用基盤の充実を図っていく必要がある。

また、消費者の自然志向、多様化・個性化志向の高まり等を背景に、これに答え得る税・サービス市場が拡大する可能性が高い。このような流れのなかで、農山漁村地域の経済活動を活性化する観点から、地域農林水産業の発展を図りつつ、製造業、流通業、サービス業等との連携強化により他産業分野の高度技術、経営ノウハウ、資本力等経営資源を活用することを検討すべきである。このため、農山漁村側においてもこれに積極的に対応できる人材の育成等に取り組んでいく必要がある。

### 3. 魅力ある地域作りのための方策

#### (1) 文化を基盤とした地域づくり

魅力ある地域社会を形成するためには、模倣ではなく地域独自の多様な文化を基礎とした地域に対する誇りが持てる環境づくりが重要である。このため、地域での文化基盤の充実に対する地方公共団体の果たす役割は大きく、各地域がそれぞれの特色に基づき役割分担する形での個性化、多様化を推進していくことが重要である。

#### (2) 魅力ある都市づくり

近年の都市化の進展を背景として、都市の有する諸機能が地域の活力の充実に果たす役割が増大しており、今後の国際化、高度情報化等の進展によりその傾向は一層強まることが予想される。すなわち、豊かな居住環境の整備、高次都市機能の集積等を通じた魅力ある都市づくりが、その都市だけでなく広域経済圏全域における、豊かな生活の実現や地域振興のために重要な意味を持ち、地方都市への人材定着の要因の一つとなるものと考えられる。

このため、都市を生産の場としてのみならず、多様な消費が行われる人間性豊かな活力ある生活の場、文化の拠点として、地域の特性を活か

した魅力あるまちづくりのための都市のランドデザインを構築する必要がある。

地方での生活を魅力あるものとするためには、高速交通網の整備等による高次都市サービスの提供、高度情報通信網の整備、放送の普及・充実等による東京との情報格差の解消とともに、地域の情報受発機能の向上を図ることにより、地域間相互の交流を進めることが重要な課題と考えられる。

また、魅力ある都市環境整備により居住条件を向上させ人々の活力を高めることが必要である。このためには、地域の特色を活かした都市再開発等による都市の顔としての中心市街地の総合的・一体的整備や快適な都市活動を可能とする都市基盤施設、教育、医療施設等の充実に努める必要がある。

さらに、水と緑の豊かな潤いのある都市空間の形成に配慮する必要がある。特に、良好な街並は文化のかおり、快適性等の外部効果を有していることから、土地利用制度の一層の活用等により周辺環境と十分調和した美観を有する街づくりに努める必要がある。この際、これらの快適な都市生活を営む基盤として自然とも調和した良好な住環境とゆとりある居住空間を備えた良質な住宅の建設が必要である。

また、高度の文化、芸術や多様なスポーツ活動に身近に親しめる環境づくりのほか各種イベントの実施、商業活動の振興等による都市内部での人的交流の場の確保等も必要である。

#### (3) 農山漁村の定住条件の整備と都市との交流の促進

国土面積の大部分を占める農山漁村は広い意味での国民生活環境をなしており、その機能の発揮の上からも、定住条件を整備し、地域社会の活力を維持・増進していくことが重要である。このため、生産・雇用基盤の充実を図るとともに、立ち遅れている基礎的な生活環境施設を整備することが不可欠である。また、都市の有する諸機能の便益享受の円滑化を進める必要がある。

さらに、リゾート地域の整備や地域の特性を活かした産業振興等により地域の魅力を高め、都市との交流を促進し、都市住民に農山漁村のゆとりと安らぎが、農山漁村に都市の活力がもたらされるような新たな相互依存関係の構築を目指すべきである。

#### 4. 「東京問題」への対応

##### (1) 国際金融・情報センターとしての役割

東京は、単にわが国経済の中心としてだけではなく、世界的な金融・情報センターとしての機能も分担している。

このため、東京がこのような役割を十分に果たすことができるよう国際化に対応した交通・通信基盤の整備を推進するとともに、オフィスビルなどの各種施設及び生活基盤の整備に当たって国際的な業務活動や外国人の生活が円滑に行われるように十分配慮する必要がある。特に、臨海部の埋立地等の活用に当たっては、テレポート等の高度情報通信基地の整備とともに職住接近と快適な水辺環境を有した新たな市街地の形成を図る必要がある。

また、金融・資本取引の自由化を推進し金融活動の活発化を図ることによりニューヨーク、ロンドンと並ぶ条件を東京市場に整備し、東京の国際金融都市機能の充実に努める必要がある。

##### (2) 東京圏の居住環境の整備

こうした中で、現在、東京圏の高次都市機能の一極集中と人口の再集中を背景として、居住環境の悪化、交通混雑、水需給の逼迫等の弊害が生じている。これは東京圏に居住する国民の生活の質の向上を妨げるばかりでなく、国際金融、情報等を始めとする東京の世界都市としての機能充実の阻害要因ともなっている。

東京圏の居住条件の改善を図るためには、土地問題の解決が再重要課題である。

このため、第1に宅地供給対策を推進する必要がある。そのため、企業所有の低未利用地等の活用、国有地の公的主体による良質な住宅建設等への活用、公有水面埋立地の活用、市街化区域内の農地の宅地化促進、優良なプロジェクトに対するスポット的な容積率見直し等による既成市街地の再開発、大量輸送交通機関の整備等による新市街地の計画的開発等を進める必要がある。第2に投機的な土地取引の適正化の推進が必要である。第3に土地の有効利用のための税制の活用を検討する必要がある。

また、これらの土地対策と併せて住宅対策等の推進が必要である。そのため、第1に税制、金融上の措置の一層の拡充、強化により住宅取得能力の向上を図る必要がある。第2に、都市部における集合住宅を主体とする民間良質住宅の供給促進及び公的住宅の積極的建設が必要である。第3に、居住水準の向上を住みかえ等により効率的に進めるため既存住宅ストックの

有効活用が必要である。第4に、複数住宅居住等多様化、高度化するニーズに対応する必要がある。第5に、生活関連社会資本を整備することにより生活環境の質の向上を図る必要がある。

##### (3) 業務核都市の育成・整備と都心部の整備

さらに、東京圏全体として、住宅・土地問題、交通問題等の諸問題に対応するとともに、都市機能の向上を図るため、都心部の整備を進めつつ、周辺部に複数の核と圏域を有する地域構造を構築する必要がある。

このため、東京中心部においては副都心の整備等による多心型の構造の形成を図る必要がある。また、周辺の地域においては複数の業務核都市を育成・整備し、それぞれの特性を踏まえながら諸機能の集積を高めることにより、これらを核とした圏域の中で、職住接近と良好な居住環境の確保を図る必要がある。

この場合、業務核都市間及び都心部との交流を円滑にし、相互の連携強化を図るため、道路・鉄道網の環状・放射状の整備・情報通信網の整備等が必要である。

##### (4) 東京圏一極集中の是正

しかしながら、東京圏一極集中の問題は、これまでに述べたような居住環境の整備のための種々の施策や業務核都市の育成・整備策等によっては抜本的な解決は望み得ない。また、東京圏一極集中により、自然災害に対する脆弱性が高まっている。さらに、地域における文化の多様性が失われ、わが国経済社会全体の活力が低下することも懸念される。

したがって、基本的には東京からの諸機能の思い切った分散が必要である。このため、当面、国の機関等については東京都区部からの移転を進めるとともに、今後新たな東京都区部への立地についてはその必要性を十分検討し抑制する方向で対応することが必要である。

また、より抜本的には長期的視点に立って東京に現存する行政機能等の思い切った地方移転を行うことが必要であると考えられる。そのため、幅広く国民的規模での議論を尽くしつつ、東京からの行政機能の地方移転の計画について検討を急ぐ必要がある。また、これと併せて立法機能についても地方への移転計画の検討が望まれる。



## 地域の活性化のための地方行財政のあり方(抄)

### Ⅲ 地域の活性化のための地方行財政の改革

#### 1. 国と地方の関係の見直し

これまでに見てきたように、今後の地域の個性を活かした自助努力による地域経済の活性化への取り組みにおいては地方自治体の果たすべき役割には極めて大きなものがある。しかし、自治体がそうした役割を担うに際しては現在は様々な制度上の制約がある。地域の活性化を図る視点から現行の地方行財政制度を見直し、自治体が地域において期待される役割を果たしうるような新しい制度を確立することが必要である。

##### (1) 国と地方の協力関係の確立

従来の中央集権システムにおける国と地方の関係は国がもっぱら政策を立案・決定し、その指導と監督の下に地方に実施を委ねるといった形で、いわば意思決定・執行のタテの流れになっていたといえよう。しかし、そもそも国と地方の関係は国民福祉の向上という共通の目的のために役割と責任を分担するという対等な主体としての協力関係になければならない。しかるに、国は地方に対して、地方は国に対して強い不信任を抱いており、この相互不振が国と地方の協力関係の確立を妨げている。

地方側においては行政能力の充実、高額の給与・退職金の是正など、自らの努力によって、信頼の回復に努めるべきことはいうまでもないが、全国的に基礎的な行政サービスのレベルが達成され、また今後は地域の自主性、独自性に基づく行政の充実が必要とされることに鑑み、この際、思い切って地方に任せることが必要である。その場合に重要なことは、権限と責任を一体として地方へ移し、国と地方の協力関係の中での相互の責任を明確にすることである。

##### (2) 国と地方の機能分担

わが国の行政においては一つの事務が国と県と市町村という三段階に分かれており、重複の無駄・非効率を生んでいるとともに、責任主体を不明確なものにしている。国と地方の間のみならず、地方においても県と市町村という二重構造が存在することが問題をより複雑なものにしている。それぞれの特性に応じて機能を純化し、一つの事務は一段階の行政で完結することを基本とすべきである。

国の役割は全国的には統一性、総合性を必要とする標準行政に限定されなければならない。県と市町村については、市町村は住民に最も身近な基礎的自治体として対人行政に専念し、一方県は今後ますます重要となる活性化の主体として地域の産業政策を担う必要がある。

##### (3) 国の地方に対するデレギュレーション

現在の地方行財政制度においては、その規模も事情も異なる 3,000以上の極めて多様な自治体を画一的に取り扱っている。また、国は様々な制度、法令、通達、指導要綱などによって自治体の自主性を制約している。こうしたことが本来多様であるべき地方の個性の発揮を抑制し、さらには自治体の地域の行政ニーズへの対応を阻害しているといえよう。

したがって、地域の自主性、独自性の発揮を促し、ひいては多様で活力のある地域経済を形成していくためには、地方行財政制度のデレギュレーションが必要である。

##### (4) 機能分担に見合う財源配分

国と地方の関係見直しに当たっては、その機能分担に見合う財源の配分が必要である。この点に関して、現行制度では、地方は限られた地方税源と財源配分によって機関委託事務、その他の処理を委ねられており、地方の裁量の範囲は少なく、その反面で地方の財政責任は限定されたものになっているといえよう。したがって、地方は財源不足が発生すればもっぱら国にその補填を求めるシステムになっているともいえる。

今後の財源配分においては、地方の自主性を拡大し、自助努力へのインセンティブを付与する一方、地方に相応の財政責任をもたせるべきである。

#### 2. 制度の具体的改革

##### (1) 分権化と国の関与の是正

今日、地方自治体は計画的かつ総合的な地域作りを推進することが求められているが、そのためには自治体が地域の事情に応じた活性化のために必要な行政分野について自主性と責任をもって総合的に処理できるだけの機能を有することが不可欠である。そのためには自治体に対して地域的な多様性を許容し、促進する方向での思い切った権限委譲が必要である。

具体的には、都市計画や建築規制などの都市環境の整備、道路管理などの交通体系の整備、生活環境の整備、工場立地の指導監督などの地域産業の振興などに関する権限を地方に委譲すべきである。

また、機関委任事務、補助金、必置規制・配置基準などにおける国の行き過ぎた関与を是正し、地方の自主性、総合性、効率性を尊重しなければならない。とりわけ補助金については手続きの簡素化はもちろん、国のタテ割り行政に伴って類似の事業が重複するといった無駄を排除するため極力統合・メニュー化を推進すべきである。一方、必置規制・配置基準については必置規制は任意設置、共同設置の方向に弾力化し、配置基準は職員の兼務を認めるなど、地域の事情に応じた工夫の余地を設ける必要がある。

## (2) 地方の行財政自主権の拡大

全国的にみて基礎的な行政サービスのレベルを達成した今日、画一的な地方行財政制度を見直し、地方自治の組織と運営についての規制緩和と弾力化を図るべきである。

まず、その用途が特定されている補助金については、当面は、統合・メニュー化を図りつつ、将来の課題としては一定の基準を設けて総額を交付し、その用途は地方に委ねるといった交付金制度への改革を検討する必要がある。また、地方債については、臨時措置としての財源対策債の縮減を図る一方、各地域の活性化のための資金調達手段として積極的に活用していくべきであり、当初当分の間とされて依然続いている起債の許可制度を抜本的に見直す必要がある。

また、地方への権限委譲に際しては、行政能力の異なる自治体を画一的に扱うことは適当ではない。地域性、行政能力、規模などに応じて段階的に権限を委譲するべきである。この点に関連して、政令指定都市制度の弾力化を図ることを提案したい。人口50万人以上の都市は地方自治法の規定通り直ちに政令指定都市に移行するとともに、将来的には全ての県庁所在地に適用することを検討する必要がある。

## (3) 広域行政

生活様式の変化、交通・通信手段の発達などによって住民の日常生活圏は著しく拡大しており、これに対応した広域行政の必要性はますます高まっている。また、広域行政効率化のためにも積極的に推進する必要がある。

まず、現在ごみ処理や下水処理事業などについて行われている隣接自治体間の共同処理方式

や事務委託方式を、文化センターやスポーツ施設などの箱モノ行政の分野においても積極的に採用し、隣接自治体間での行政機能の相互分担とネットワーク化を推進することによって行政の効率化と実質的なサービスの向上を図るべきである。

そうした上で、行政広域化の次の段階として、市町村合併を推進する必要があると考える。

## (4) 自治体経営への民間活力の導入

厳しい財政事情の下で行政サービスの充実をはかるためには、自治体の運営においても効率性を重視する必要がある、地域における民間活力の積極的な活用をはからなければならない。特に、地域における民間活力の活用は単に効率の向上につながるのみならず、地域の企業、住民が自治体運営に参加することによって自治意識を高め、地域ぐるみの自助努力を通じて活力の高揚につながることを期待される。

具体的には、業務の民間委託、民業化を進めるべきであり、施設や業務の直営、専任の職員の配置を義務付けている制度は、早急にこれを見直すべきである。

また民間資金の活用については、コミュニティ・ボンドにより住民が直接出資することも考えられる。

## (5) 財源配分

地方団体の財源は地方税に加えて、地方譲与税、税源の遍在に対する財源保障と財源調整の制度である地方交付税、さらには国庫支出金、地方債によってまかなわれている。

補助金、地方債については既に触れたところであるが、それ以外の地方税、地方交付税について当面考えられる改革は次の通りである。

まず、地方税については現在検討が進められている税制の抜本的改革の一環として国税と一体的に検討されるべきであるが、例えば住民の選択と負担の関係を明確にし、自治意識を高める意味で、今後最も行政需要の増大が予想される基礎的自治体としての市町村の税収が地方税に占めるウエイトは若干高まってもよいと考える。

また、地方交付税については、その税率は税制の抜本的改革、さらには補助金の整理・合理化と合わせて検討する必要があるが、現行の三税基準は景気変動による税収の増減が大きく、ややもすると地方財政の膨張を助長しているきらいがある。地方の財政責任を明確化するため、例えば国税総税収基準に改めるなどの改革が必要である。

**提言1 地方の自主性向上とそのための権限委譲**

▼地方の活性化と行政の効率化を計るために、土地利用、地域産業政策、福祉関連の権限を中心に、行政権限や業務をできるだけ地方自治体に委譲すべきである。これは、わが国の政治・行政・経済の今後の展開における最優先的政策課題である。

首都にある中央諸官庁は主として政策企画を担当し、それに伴う行政実施事務は、その内容に則して、都道府県及び市町村と国の地方(ブロック)出先機関に委譲すべきである。また、可能なものは民間への業務委託も積極的に進めるべきである。

**提言2 特定補助金のブロック化**

▼地方自治体の自主的財政責任を強化するため、特定補助金を従来のカテゴリー・グラント(注1)から、地方の裁量的余地の大きい、同系列の補助項目を包括した、ブロックグラント(注2)にすべきである。

**提言3 補助金の逆立替制度の活用**

▼国が補助金交付の対象とする事業の中には、緊急性、効率性あるいは総合性等が特に必要とされる事業がある。そのような事業の場合は、補助金の逆立替制度を活用すべきである。

補助金の逆立替制度とは、国の補助措置に先立って、地方債の発行により事業資金を賄い、事後的に国の補助金によってその元利支払を確実にするというものである。

**提言4 地方債発行の弾力化**

▼地方自治体の金融資本市場における資金調達については、国が、財務状況等一定の包括的基準を設け、起債を自由化すべきである。

**提言5 効率性を実現する予算制度**

▼地方行財制の運営にあたって、費用意識を高め、権利の乱用を抑えるべきである。

その効果的な方法として、経済効率性を中心に据えた予算編成方法が取り入れられるべきである。ZBB(ゼロベース予算)(注1)等がこの手段として有効と考えられる。

また、長期的視点に立った財政運営が行われるべきである。

**提言6 地方自治体の行政能力向上**

▼地方自治体は、国から、権限委譲に対応し、

かつ、地域の経済・社会の変化に対して、自らの創意を發揮できるように、その企画能力、行政事務処理能力を向上させねばならない。

そのためには、職員の資質を高め、労働能率を改善するよう努力しなければならない。この方法として、国内外での職員研修機会を増やすことも効果的である。

また、行政事務の効率化、住民サービスの向上、企画能力の向上のため、情報システムを中心とした、行政の資本装備を高めるべきである。

**提言7 地方自治体の自己統制**

▼地方自治体は、住民や国の信頼を得て、分権化の負託に応えるため、中央からの権限委譲の拡大に伴い、自己統制を一層強化すべきである。

そのためには、内部観察制度や、外部監視を容易にする情報公開制度を整備・充実させねばならない。また、第三者的監視システムであり、改正を行うべき事項の指摘も行う、オンブズマン制度(注1)の活用も行うべきである。

**提言8 地方の側からの地域開発計画**

▼地方自治体は、計画段階から、地元民間部門の積極的参加と協力を求め自らの創意・工夫と責任による地域開発計画を立案実行すべきである。そして地域の個性を生かした比較優位を作り出すべきである。

そのためには、政府資金及び民間資金の有効活用の方途を検討し、地域における経済、文化活動を活性化させるべきである。そして、首都圏に欠けているもの、不十分なもの等を充実・整備し、地域の発展を図るべきである。

**提言9 広域行政処理体制の整備**

▼地方行政の広域化に対応して、地方行政の広域処理体制を整えるべきである。特に、都道府県間の広域行政処理体制の整備が急務である。

当面の措置としては、関係府県、国のブロック単位の出先機関、ブロック毎の民間経済連合体(含調査機関)、大学等の協力体制を作るべきである。そして、共通の関心ある問題毎に協議会を作り、各種の企画や調整を実施するべきである。

そのために、国の側においても、地方における諸問題は地方で対処できるよう、地方（ブロック）出先機関への実質的権限委譲を積極的に進めるべきである。

#### 提言10 政令指定都市指定基準の緩和

▼人口50万人以上の都市で、行政能力のある都市については、政令指定都市に指定すべき

である。現行法規では、政令指定都市に指定されうる都市の人口上の要件を、50万人以上としているが、自治省の方針により、100万人以上の都市でなければ指定されていない。これを改め、法令の定め通りに人口50万人以上の都市を、指定都市指定の対象とすべきである。

### ＜資料＞4 アピール

## 産業リストラクチャリングにより柔軟な対処と適切な指導を！

—臨海部等に広大な敷地をもつ企業の事業用土地の転換について—

産業・都市構造転換研究会

1988年7月  
幹事代表：(財)建設経済研究

### まえがき

東京都圏、阪神圏のような大都市圏においては、その臨海部埋立地・工場跡地の都市的土地利用への転換を、地方部において工場跡地の有効利用を促進する手立てが、行政及び企業の両者の視点から重要な課題となっている。

例えば東京は、わが国の社会経済の国際化、情報化が進展する中で大きく変質し、かつ、拡大しようとしている。その舞台は、広大な公有地を含む利用可能性の大きなウォーターフロント臨海部であり、その有効利用が今後の東京圏の都市形成を方向づけることが予想される。

東京都臨海部は、明治近代化以降つい先頃まで近代産業の場として、また、国際交易のセンターとして活用され、京浜工業地帯、京葉工業地帯は、長い間わが国重厚長大産業の最大の拠点として機能してきた。東京湾は、全域12万ヘクタールの水域であり、その沿岸域は1都2県、延長百数十キロに渡り、既埋立面積は2～3万ヘクタールと東京都区部の半分に及び、そのうち約1万ヘクタールが工業用地として活用されている。また、既に埋め立てられているもののその用途が決定されていない公有地は、2千ヘクタール以上にも及び、東京圏の変貌に伴って、新たな都市機能を発揮することが期待されている。

この東京湾臨海部においては、東京圏の機能の変化に伴い、従来の土地利用の大きな転換がはじまっている。既に横浜においてはみなとみらい21、千葉においては幕張メッセという大規模な市街地の形成が都市計画の視点から、公共の手によって行われており、さらに、東京都も13号埋立地等の臨海部の用地を従来の港湾機能より転換し、ここにテレポートを含む業務市街地や大量の住宅建設の用地にすべく臨海部副都

心計画を決定し、東京圏の都市展開に新たな方向を打ち出している。既成市街地の再開発には限界があり、東京圏の適切な都市形成のためには、膨大な用地を有し、開発ポテンシャルが大きいこの臨海部の開発が公共の立場からも必然の動きとなっている。

一方、かつてこの地を重要な工業生産基地としていた重厚長大産業は、産業構造の変革、企業立地の海外進出、港湾流通機能の低下等により、臨海部工業用地の必要性が薄れ、また、企業経営の多角化のために、自らの工場用地の集約合理化、縮小、さらには都市的土地利用の転換を模索し始めている。

戦後40年、わが国経済社会の大きな変革とともに、東京湾臨海部の土地利用・都市機能のあり方にも大きな変化のときが現われており、この臨海部の土地の有効活用は、都市計画等の行政の立場からも、臨海部に土地を所有する企業の立場にとってもきわめて重要かつ必要なことであり、この点においては都市行政と産業・企業の利害は一致するものである。

一方、国土計画としては、東京圏への一極集中が批判され、多極分散型国土構造をつくるために地方の振興・活性化対策がいっそう求められるようになってきている。とりわけ、鉄鋼、造船等の産業が地域社会経済の基礎となっており、その不振は地域経済に大きな支障を与えている現状から、企業都市の存続が求められているにもかかわらず、企業は経営合理化から地方の工場操業を停止し、工場を撤退する動きも強くなってきている。

地方においては、行政にとってはこのような企業の動向を抑えるとともに、万一操業が停止された工場については、その跡地を何とかして地域の振興に役立てて雇用の場を創出するとともに、企業においても経営上工場跡地の経済価値

を維持し、発揮させることが求められている。  
本研究会は、このような手立てについて、臨海部の土地を保有する企業、それを促進するノウハウを持つデベロッパーなど民間企業の立場にあるメンバーによって構成されるものであるが、その立場に立って、いかに円滑に土地利用の転換を進めることができるかというシステム方法について、考えてみようとするものである。また、企業の利害のみにとらわれず公共の視点に立ってその妥当性をみるために、中立的な立場での財団法人建設経済研究所がメンバーに加わり、アピールの作成に当たるものである。

### ■事業再構築を迫られている背景は

高度成長期、わが国の産業は大部分の分野で一律に成長を遂げた時代であったが、最近のアジアNIEs 諸国の追い上げ、貿易摩擦・円高の進展といった国際経済環境の変化、一方で所得水準の上昇に伴う消費者ニーズの多様化、サービス化の進展といった形での国内経済構造の変化は、日本の産業に大きな転換をもたらし、今後も続いていくと見込まれる。新たに成長が期待される分野、成熟期を迎えている分野、一方構造不況の中で縮小均衡にある分野、競争力を失って衰退の一途を辿る分野というように、産業分野毎に明暗が分かれ混在している状況にある。

とくに重厚長大型の産業はこのような変化の波を正面から被り、事業再構築を迫られている。

### ■事業再構築の過程で事業用土地の位置づけが いかに変わってきたか

事業構成の再構築（リストラクチャリング）は、中・長期的な観点から企業の安定的成長を求めて経営の多角化や脱本業化を進めることである。具体的には事業・製品ミックスの変更、事業の総合・再編・撤退、特定事業部門の分離独立、成長事業分野の新規事業化、他企業の吸収・合併などの形で企業は行動する。

各企業はそれぞれの経営資源と経営状況に応じた事業再構築の方針を打ち出しているが、これに対応して遊休地も含めた事業用土地の位置づけもそれぞれ異なったものになっている。既に、次の4通りに分類される。

#### ① 大都市圏の都市ビジネス用地

- ② 地域開発ビジネス用地
- ③ 研究開発のための用地
- ④ 生産拠点として強化、高度利用する用地

### ■多様化した事業用地の再活用に柔軟な姿勢で 理解と支援を

事業再構築により企業の生き残りを図る中で、事業用土地の位置づけを改めて見直し、再活用する方向に、先述のような4タイプがある。各タイプ毎に状況と課題の理解を求め、要望や提案を行っていききたい。

## I 大都市圏の事業用土地で都市ビジネス

とくに東京湾臨海部を中心に、従来生産基地として使用していた大都市圏の事業用地を活用して、商業ビル、業務ビル等を建設する都市開発事業、マンション等を建設する住宅開発事業、海洋リゾート施設等を建設するレジャー開発事業及びこれをすべて含む総合開発事業などの構想や計画が次々に打ち出され、一部では既の実現したものもある。

とりわけ現在の首都圏においては、これら都市ビジネスのビジネスチャンスが非常に大きく、事業として成立可能性が高いと考えられているため、その他の企業のものも含めたこの種の構想・計画は目白押しの状態である。

しかし、これらのプロジェクトを実現させる為には、企業自体および企業と行政との関係において以下のような点が課題としてまとめられる。

### <課題>

- ① 都市のビジネスは都市計画の視点から市場が方向づけられるが、市場の現状見直しについて、的確な方向性を見出し難いこと。
- ② 事業多角化の一環で製造業等の異業種が自ら都市ビジネスに取り組むのが特徴であるが、これに相応しい内部の人材が不足し、情報・資料等の蓄積も乏しく、事業展開への足かせとなっていること。
- ③ 敷地のまとまりなどから共同開発が望ましい場合でも企業個々の事情があり調整が難しいこと。
- ④ 国の縦割り行政が、組織が大きい大都市

ほど強く反映している。例えば港湾局、都市計画局、経済局、企画調整局などのように調整すべき部局は多くなるが、一本化した窓口がないこと、さらに時には部局によって見解が異なる場合があること。

- ⑤ 都市計画で工業専用地域、工業地域に指定されている用地はとくに用途規制や建築規制が厳しい。企業が事業内容を転換すると言っても、土地の用途変更が認められるのはなかなか難しく、また可能な場合でも変更には時間がかかること。
- ⑥ 開発の規模に比例して、インフラ、アクセスの整備に自治体の協力がさらに一層必要となること。
- ⑦ 実際問題、臨海部が注目を浴びているのは、たまたま既成市街地の地価が異常に高騰したからであり、地価の動向や需要如何によっては、事業化に失敗があり得ること。これらの点について、次のような提案や要望を行いたい。

#### <提案、要望>

- ① 都市的ビジネスの方向について、とくに臨海部の土地利用について行政による見直し、位置づけを行うこと。
- ② 行政と企業が開発について緩和あるいは強化すべき条件を自由に話しあえる、正式なネゴシエーションの場を設けること。
- ③ アーバン・リストラ制度（再開発地区計画制度）のように、開発規模が大きいものは区域を指定して用途変更、建築規制、インフラ整備等を総合的かつ柔軟に検討する制度の創設は非常に意義がある。このような緩やかで、柔軟性をもたせた考え方の施策をさらに一層拡大すると同時に、許認可手続を簡略化し、運用にあたっては迅速に対処してもらうこと。
- ④ インフラ整備の費用は基本的には公共によるべきものである。しかしやむを得ず負担が求められるときは十分に個別の実情を加味した受容できる内容の個別ルールであること。
- ⑤ 人材育成という面で、短期的には民間都市開発について国の補助、融資等の助成制度をより理解しやすく利用し易いように啓蒙して欲しいこと、中長期的には数多くの大学に不動産学科、不動産開発・事業経営学科、不動産金融学科などのコースを開設して、専門の人材を育成すること。

## Ⅱ 事業用土地で地域開発ビジネス

大都市圏以外では事業用土地の遊休化、敷地内の部分遊休化がさらに一層進展している。一般的に地方ほど事業用地のロットが大きい、生産規模、雇用力、敷地面積等の面で従前と同等の産業で代替するのは現状では非常に難しい。従って企業は遊休地を利用し、レジャー分野あるいは養殖等の1.5次産業分野など地域開発ビジネスの企画・事業化の検討を実施しているが、市場規模の狭さ、地方での遊休地保有負担の相対的な軽さなどから、今一つ軌道に乗っているとは言い難い。

むしろ、特に企業城下町と言われるところでは、地域経済への影響を懸念する地方自治体からこれらの事業化を強く働きかけられている面がある。

このように、集客力、購買力などマーケットが大きい大都市圏を除くと、遊休地を利用する地域開発ビジネスはかなり厳しい状況であるため、難しい課題が山積みだが、基本的に次のようにまとめられる。

#### <課題>

- ① 採算性も考えると、地域開発ビジネスのメニューが乏しいこと。
- ② 遊休地の規模が大きいほど、用地全体を活用するプロジェクトの展開が1企業の手には負えなくなること。
- ③ 例えば、本格的なレジャー事業にはかなりの設備投資と長い回収期間が必要であるが、合理化、事業再構築を進めている企業にはこのような投資余力がないこと。
- ④ 企業によっては余剰人員あるいは解雇従業員を吸収できる事業であることがひとつの大きな制約となること。

これに対して以下のような提案や要望を行いたい。

#### <提案要望>

- ① とくに大規模な遊休地については、地方自治体の産業と町づくりが一体化したグラウンドビジョンの中で、土地保有企業、公共、第3者企業によるプロジェクトの分担、用途地域指定の問題などを解決するシステムを、特定の地域だけを対象とした制度だけにとどまらず、さらに拡大、一般化すること。
- ② 大都市圏と地方では跡地のもつポテン

シャルに格差がありすぎるので、地域経済振興の為に、遊休地を活用した地域開発ビジネスに対し、金融面をはじめとするインセンティブをさらに拡大、強化すること。

- ③ 地方の大規模遊休地を政策的な公共の活用の為の用地として考慮すること。

### Ⅲ 研究開発機能への転換

又、大都市圏とくに首都圏の事業所では、従来からあった生産施設を廃止・移転して、替りに研究技術開発施設、試作試験施設を設置するケースが増えている。周辺の市街化の進展により操業に色々と制約を受けるようになった状況と、一方で東京など大都市に集積してくる先端技術や新しい研究開発成果の情報、市場のニーズに関する情報及びそれらの情報の交流の迅速に対応することが必要となった状況が、この動きの背景にある。

このような研究技術開発施設、試作施設、試験設備等へと事業所の用途を転換する動きは今後も続くと予想されるが、生産施設とは性格がかなり異なるので、各用途地域での建築規制、緑地率のとり方等立地規制などの面で別途取扱を要望するものである。

### Ⅳ 生産拠点として強化

一方で、大都市圏の生産拠点は大規模市場への近接性、優秀な下請企業郡の集積などから工業生産にとって魅力が十分にあるということで、既存事業所をさらに高度利用し、生産力を増強するという企業郡もある。

大都市圏の既存事業所を継続して生産拠点として活用する考えの企業にとって色々と課題はあるが、整理すると既ね次のようになろう。

#### <課題>

- ① 設備や施設を更新して生産能力を増強しようとする、工場3法の規定では現状の生産施設面積の水準を確保できなくなること。とくに製品の種類が多くなって生産施設の種類の多くなると、さらに有効率が下がること。
- ② 従って、老朽化した工場をそのまま活用したり、老朽化して使用されなくなった工場建物を残存させる状況になっているが、これらが美観的にも工場地帯のイメージをさらに悪化させる結果になっていること。

- ③ とくに周辺の遊休地が都市開発、レジャー開発等により新しい用途に一新されると②のギャップが一層極立ってくると同時に、事業所の機密保持という点と係わってくる。

- ④ 一般的に大都市圏の事業所は高付加価値の製品を製造・生産していると言えるので業績が良く、従業員を大都市圏にシフトする結果になっているが、彼等の社宅の確保が難しくなりつつあること。

- ⑤ それでは大都市圏の事業所を全面移転という考えもでてくるが、従業員の移動や熟練工確保等の労務問題、一般に土地と施設・設備の規模が大きい重厚長大型産業にとって現在の事業環境では移転に伴う設備投資の余力がない問題などから、現状では不可能であること。

これに対応して、次のような提案・要望をおこなうものである。

#### <提案、要望>

- ① 公害対策も含めた環境保全について、企業はこれを軽視しては企業として存立が許されない時代であり、責任をもって自主的に万全の措置を講ずる。これを前提に工場3法の規制緩和や運用が認められること。
- ② 工業地域内の生産継続地区と用途転換地区の間に、両者の融合と調和を図る為の適正なリエゾンの形成を誘導すること、相当広い用地の場合には、工場機能と用途転換土地利用が当分の間共存できる形での運用規制を行うこと。
- ③ 事業所の全面移転に対して、代替用地の確保、金融面の支援などでさらに強いインセンティブが設けられること。
- ④ そのほか、事業所内遊休地に従業員用住宅の建設が認められること。

#### ■さらには産業と都市を一体化した政策への期待

事業用土地の用途が、生産事業から都市ビジネス、地域開発ビジネスへ、事業転換する場面は、産業振興と都市整備という2つの主要行政目標がある意味で交差する部分である。

これらを踏まえ、以下のような産業と都市とが一体化した政策の展開を望むものである。



## 1. 全体を通じた全体構想ランドデザインの作成

東京湾臨海部を例にとると、既にスタートしたプロジェクトの他に数多くのプロジェクトが構想され、発表されている。正確にその数、内容は把握できないが、当研究会の調査によれば、事業施行面積で 8,500ヘクタール、東京都区部でも 3,500ヘクタールとなっている。

これらのプロジェクトは、既に計画が決定され、事業化に着手しているものから、単に構想にすぎないものまで、千差万別である。また、自己の所有地の利用という企業の経営ベースのものから、他人の土地に勝手に画を書いているというアイデアまである。

百花繚乱のような状況であり、これらのプロジェクトは、それぞれ競争関係に立って、価格のメカニズムに従って、優劣が決まるというものでは必ずしもない。土地利用が相互に干渉し、量的に立地に限界がある以上、都市計画や将来の需要を見通して、全体の市場を方向づけるプラン、ランドデザインが求められる。個々の企業は、その全体構想の中で自らのプロジェクトの位置付けを評価できるものである。例えば、業務地域オフィス重要ひとつみても、政府の見通しは、東京都区部で昭和75年まで必要とされる床面積は 1,600ヘクタールから 1,900ヘクタールとされている。

しかし、供給をみれば、既に地上げされている土地において事務所床面積の供給は 2,000ヘクタール近く、三菱地所の丸の内開発計画において 1,200ヘクタールの供給が可能であるという、これだけで需要を上回ることになる。当研究所が仮に試算した所によれば、例えば臨海部でまとまったごく一部分 2,500ヘクタールを前提に、様々な供給可能性をみると、土地利用如何では、ここに2万ヘクタール以上の床面積の供給が可能であり、これらの需要を大きく上回るものである。

東京臨海部の関係自治体は、この乱立状態のプロジェクトに調和と秩序を与えるため、まとまりのある地域毎に全体の構想を示していくべきである。

民間企業がこれから臨海部の有効利用を進めるためにせよ、需給の見通しを自らのリスクで立てることは、不安であり、また有効な情報もない。暗中模索の中で容易にスタートすることはできないものと思われる。

このように地域のプライオリティーを明確にして、臨海部全体に対して、土地利用について

のランドデザインを行政の責任において示す必要がある。その場合ランドデザインが企業の意志決定の参考になるものでなければならぬ。

## 2. 円滑な土地利用転換の為に事業用土地の都市的位置づけを明確化

土地利用の有効活用を進めるためには、何より土地利用を規制するシステムが、全体の方向づけに従って、円滑に機能しなければならない。それだけでなく、臨海部の用地を規制するシステムは複雑であり、また主として既成市街地化を対象とするシステムが上手にフィットしない場合もある。

(都市計画と臨港地区)

都市計画と臨港地区の間の調整を図るべきである。形式上は、相互に協議して、転換するシステムについて所要の行政通達が行われているが、それぞれの行政を主体としたもので、現場での迅速な調整は仲々進まない。何らかの権限を一元化するシステムの構築を図るべきである。

(用途地域の変更)

臨海部は従来の工場用地という性格上、大部分が工業専用地域かつ臨港地区であり、住宅立地やオフィス立地は全く認められていない。街区も大きくまた、公共施設の密度は薄く、そのままでは土地利用の転換は容易ではない。その大きさからして、対象全域を一挙に転換することは困難であることから、逐次転換していくこと、時限的に混在を容認するグレイゾーンの弾力的な土地利用のシステムを導入することが求められる。

建築基準法第12条の地区計画は、主として既成市街化の密集地域、土地所有者数の比較的多い場所に適用され、全員の同意と公共施設の創出により、容積率の割増、有効利用を促進するシステムであり、必ずしも膨大でかつ土地所有者が少ない臨海部は適用されがたい。臨海部においても一定規模以上で、複数の土地所有者によって一体的に開発が促進されるプロジェクトについては地区計画的なシステムの導入が考えられる。

工場用地の都市的土地利用への転換の過程として企業の研究開発施設など中間的利用に供されることが予想されるが、建築基準法上研究開発施設の取扱は必ずしも明確ではない。臨海部埋立地については、過程的な土地利用グレイゾーンを認めることとして、研究開発施設が立地できるようにすることが必要である。

### 3. 道路その他の公共施設の整備

土地利用計画と基幹的公共施設（道路、公園等）は、一体的に計画され、事業化されることが必要とされる。臨海部埋立地は単位当たり面積が広大で、かつ、単一所有者に帰属するために、都市的土地利用計画に対応する公共施設が不足している。

土地利用計画の策定とともに、全体計画に沿い、周辺地域も配慮した公共施設の計画を可及的すみやかに都市計画として決定する必要がある。

公共施設の事業については、その本来の施設の管理者の費用負担が基本であるが、埋立地開発の特性からして、公共と企業（土地所有者）との間の負担の分担あるいは費用の立替え等の方式が色々と考えられ、この点に関するルールの整備を行うべきである。

### 産業・都市構造転換研究会メンバー

- 石川島播磨重工業株式会社  
大阪瓦斯株式会社  
幹事 鹿島建設株式会社  
川崎重工業株式会社  
川崎製鉄株式会社  
株式会社神戸製鋼所  
コスモ石油株式会社(コスモ開発株式会社)  
昭和シェル石油株式会社  
昭和電工株式会社  
新日本製鐵株式会社  
住友重機械工業株式会社  
幹事 株式会社竹中工務店  
東京瓦斯株式会社  
東京電力株式会社  
日本鋼管株式会社  
幹事 株式会社日本長期信用銀行  
幹事 三井不動産株式会社  
(以上50音順)  
幹事 兼 事務局 財団法人 建設経済研究所

(尚、本研究会の運営に当たっては建設省大臣官房民間活力企画室等の担当官の協力を得た。)

1988年 8月 25日

## 自治研かながわ月報 第15号(1988年8月号, 通算79号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター  
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円  
〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F  
☎ 045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199  
振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

### 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000円、賛助会員月 500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (251)9721へご連絡ください。

### 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価450円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。