

特集 I : 第24回厚生政策セミナー「人口減少時代における地域政策の諸課題と今後の方向性」

## 地域産業政策のあり方と地域の未来

松 原 宏\*

地域経済の基礎理論である経済基盤説は、基盤産業と非基盤産業との産業連関や消費支出を通じた域内所得循環によって、地域経済が発展していくとしてきた。ヨーロッパの経済地理学者たちは、基盤産業の多様化に注目し、「関連多様性」と「非関連多様性」と地域成長との関係を検討している。

日本の工業地域の事例をみても、基盤産業やその担い手企業の交代をどう扱うか、時間的変化あるいはまた市町村合併による空間的变化を踏まえた経済基盤説をどのように展開するか、こうした点の検討が求められよう。

日本の産業立地政策では、特定の産業に焦点を当てた立地政策が打たれてきたが、2017年からの「地域未来投資促進法」では、製造業に限らず幅広い事業を支援することになった。特定産業の誘致や産学官連携を柱にした従来の地域産業政策から多様な産業や機能の複合化、域内循環から広域連携へと政策の視野を拡げていくことが重要となる。

### I. はじめに

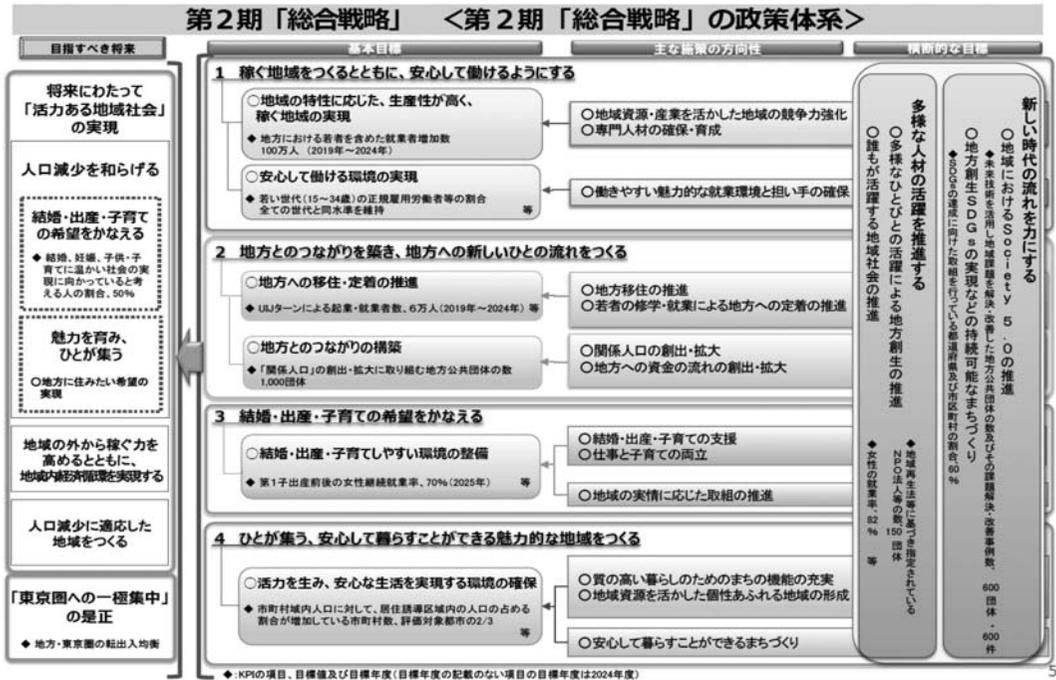
2014年9月に設置された「まち・ひと・しごと創生本部」による地方創生は、2019年に5年目を迎えた。2019年には、第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定に関する有識者会議、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定に向けたKPI検討会など、多くの会議が開催され、12月には第2期の「長期ビジョン」と「総合戦略」が閣議決定された。

第2期「総合戦略」の政策体系をみると、4つの基本目標は、第1期とほぼ同じ内容だが、主な施策の方向性に関しては、地域の競争力強化、専門人材の確保・育成、関係人口の創出・拡大といった新たな事項が登場した(図1)。第1期と大きく異なるのは、Society5.0やSDGsといった「新しい時代の流れを力にする」、「多様な人材の活躍を推進する」という分野横断的な目標が掲げられた点である。

---

\* 東京大学大学院総合文化研究科

図1 第2期「総合戦略」の政策体系



出所：まち・ひと・しごと創生基本方針2020概要（令和2年7月）

ところで、目指すべき将来については、引き続き「東京圏への一極集中の是正」が掲げられ、「将来にわたって『活力ある地域社会』を実現する」という大きな目標の下で、「地域の外から稼ぐ力を高めるとともに、地域内経済循環を実現する」という地域経済の方向性が新たに示された。第1期の目標は、国全体の成長率のみであったので、第2期では、地域経済についてかなり踏み込んだ内容になっている。

ただし、地域経済のあり方については、地域外との経済循環を活発にするなど、別の方向性も考えられ、必ずしも1つの方向性のみがあるようには思われない。そこで本稿では、「地域の外から稼ぐ力」や「地域内経済循環」のもとになっている地域経済理論である経済基盤説について、ヨーロッパでの最近の議論を紹介するとともに、日本の工業地域を事例に取り上げ、新たに考慮すべき点を指摘し、今後の地域産業政策のあり方を考えることにしたい。

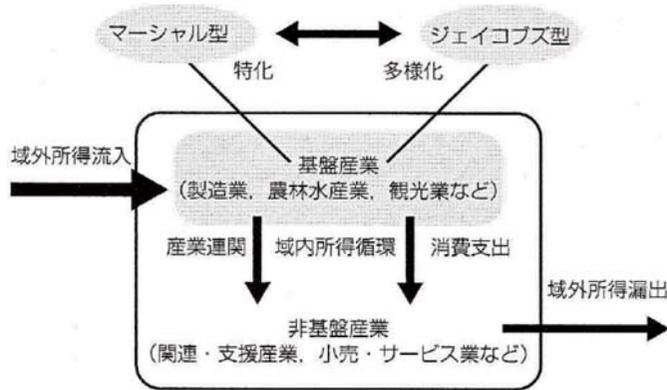
## II. 地域経済理論における基盤産業をめぐる議論

地域経済を構成する産業部門は多様であるが、大きく基盤産業（basic industry）と非基盤産業（nonbasic industry）とに区分することができる（図2）。地域経済を支える産業は基盤産業とよばれ、これは域外へ生産物を移出し、域外から所得を得てくる産業をさ

す。こうした基盤産業は、当該地域に特化した農林水産業や工業、他地域からの観光客の流入により存立している観光業などからなっている。これに対し、域内での所得循環により成立している非基盤産業は、域内住民の消費によって成立している商業・サービス業が主となっている。

地域経済の存立構造に関する基礎理論として知られる経済基盤説（移出ベース理論）は、前述の「外から稼ぐ」、「域内循環」という表現につながるように、地域経済成長の源は、域外から所得を得てくる基盤産業にあり、そうした基盤産業と非基盤産業との産業連関や消費支出を通じた域内所得循環によって、地域経済が発展していくとするものである。なお、地域経済を牽引する基盤産業のあり方をめぐっては、特定産業に特化すべきか（「マーシャル型」）、それとも産業の多様化を進めていくべきか（「ジェイコブズ型」）、といった議論もなされてきている（松原 2014）。

図2 経済基盤説と基盤産業の類型



筆者作成.

ところで、ヨーロッパでは最近、進化経済地理学を唱える研究者らにより、特定産業への特化よりもむしろ、地域産業の多様化に関する議論が活発になされている。そこでは、必要とされる技術や知識がある程度類似した産業が多数存在する「関連多様性」(related variety) と、多様な産業が存在していてもそれら産業間の技術的関連性が低い「非関連多様性」(unrelated variety) とを、産業中分類と細分類との散らばり方をもとに指標化し、「関連多様性」が高いと知識のスピルオーバーを促進し、イノベーションにつながる、「非関連多様性」が高いと不況などの外的ショックを吸収する効果があるのではないかと、といった仮説を検証したり、それぞれの多様性が地域の成長にどう関わるかを検討している (Frenken et al. 2007, Boschma and Frenken 2012など)。

また、Boschma et al. (2017) は、地域多様性の理論を深めるために、進化経済地理学の成果を整理するとともに、「寄せ集め」(bricolage) によるニッチ分野の開拓を通じた経路創造など、「非関連多様性」の意義に注目している。その上で、地域多様化に向かう

過程を、地域産業の関連がみられるか否か、地域産業部門が既存のものかニッチか、といった組合せをもとに、「複製」(replication)、「移植」(transplantation)、「外適応」(exaptation)、「激変」(saltation)の4つに類型化している。

たとえば、農業に特化していたデンマークの地域が風力タービンの生産という非関連ニッチに多様化する場合もあれば(非関連でニッチ・激変)、ICTに特化したシリコンバレーが自動運転に関するニッチを創造する(関連でニッチ・外適応)といった変化がある。

こうした進化経済地理学の研究と地域イノベーションシステムの研究とを結合しようとする研究も登場してきている。Tripple et al. (2018)は、進化経済地理学が、内生的で企業主導の経路発展に傾斜している点を批判し、既存産業が多様化する経路分岐(path branching)と新産業が登場する経路創造(path creation)から成る地域産業の経路発展(path development)を、外生的で多様な主体の役割を合わせて検討することが重要であると主張する。その上で、制度的厚みと産業構成が異なる3種の地域イノベーションシステム(①多様な産業集積からなる大都市圏や先端技術地域、②特定産業に特化した古くからの工業地域、③天然資源が豊富な周辺地域)からいくつかの事例を取り上げ、新産業創出における地域内と地域外との相補性、外部からの知識の誘引(attraction)と吸収能力(absorptive capacity)に関わるローカル、非ローカル組織の役割や政策のあり方を論じている。

このように、ヨーロッパの進化経済地理学や地域イノベーションの研究者の間では、地域産業のあり方は多様であり、しかも地域の内部よりも外部に地域発展の契機を求める傾向が強くなってきているように思われる。こうした議論が、日本の地域経済や地域産業政策のあり方を考えていく上で、どのような意義をもつかについては、「関連多様性」や「非関連多様性」の指標を用いた実証分析の蓄積(與倉 2019)とともに、理論的な検討も求められよう。一地域中心の経済基盤説の枠組みについての検討も必要だと思われるが、この点については、日本の地域の事例を取り上げる際に留意することにした。

### Ⅲ. 日本の地域産業の現実と経済基盤説

#### 1. 山形県酒田市と鶴岡市の事例

筆者は、2015年からRESAS(地域経済分析システム)の専門委員として、毎年のように、地方自治体の政策立案ワークショップに参加している。以下では、2015年にかがった山形県酒田市を取り上げ、隣の鶴岡市との比較も交えながら、地域の基盤産業の変化と経済基盤説との関連について、検討することにした。

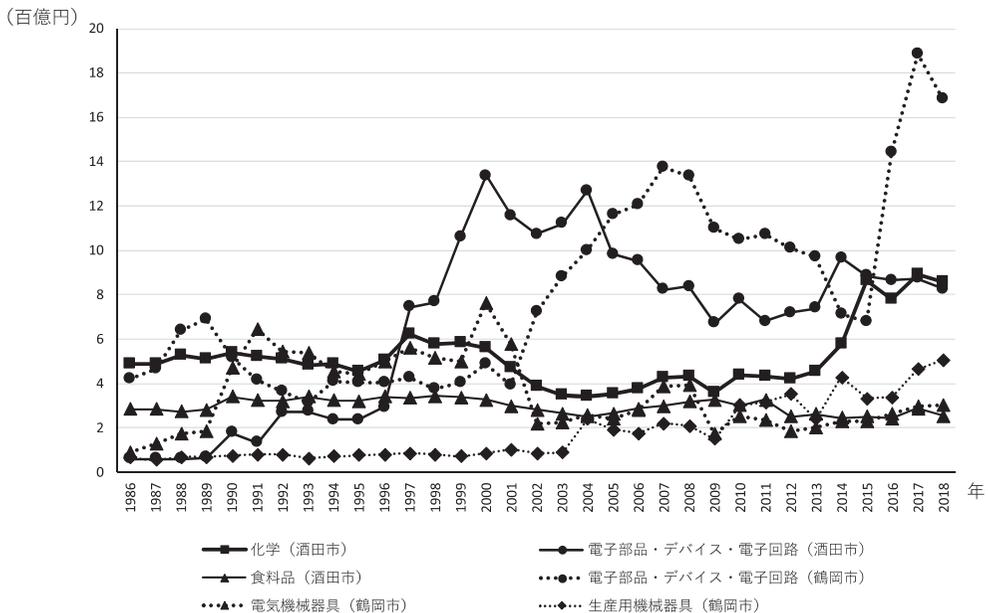
山形県酒田市と鶴岡市は、庄内地方の2つの中心都市(人口は酒田市が10万人、鶴岡市が13万人)で、酒田市は江戸時代の西廻り航路で栄えた「商都」で、鶴岡市は庄内藩酒井家の城下町で、両市の歴史的な性格は異なっている。地域の従来からの基盤産業は、庄内平野の農業であるが、1970年代以降は、両市ともに、本社が東京などの域外にある大手企業の生産拠点が地域経済を牽引する「分工場経済」として特徴づけられる。このことは、工

場の閉鎖や他企業への譲渡などの意思決定が、域外で行われることを意味するとともに、基盤産業の本社が域内にないので、生産された製品を販売して得られた所得がそのまま地域にもたらされるのではないことを示している。

図3は、両市の上位3業種（2018年）について、製造品出荷額等の推移を示したものである。酒田市の業種別の製造品出荷額等の推移をみると、1990年代前半までは、化学工業、非鉄金属製造業、食料品製造業が中心であったが、1990年代後半から電子部品・デバイス・電子回路製造業の出荷額が急増したものの、2000年代後半になると減少するなど、変化が著しい。これに対し、2010年代になると化学工業の出荷額が大きく伸び、2018年時点は両者がほぼ拮抗するようになっている。

こうした変化は、東北エプソンと花王酒田工場の生産動向によるものといえる。エプソンの生産子会社として1985年に設立された庄内電子工業（現在の東北エプソン株式会社）は、域外所得を得てくるうえで、重要な工場であったが、半導体産業をめぐるグローバル競争の中で、かつてのような地位を維持するのが難しくなった。とはいえ、プリンタヘッドのような製品については、依然として国際競争力があるので、その部分では、基盤産業の一角をなしているといえる。なお、長野県塩尻市でのRESASのワークショップでは、エプソンの広岡事業所を訪問したことがあるが、研究開発拠点として規模拡大がなされていた。経済基盤説では、産業と所得の移転や循環を軸に議論が展開されるが、生産拠点から研究開発拠点への機能変化や知識や技術の移転という新たな観点の導入も、地域によっては重要になってくると思われる。

図3 酒田市と鶴岡市における主要業種の製造品出荷額等の推移



出所：「工業統計表」各年版より筆者作成。

ところで、花王の酒田工場は、石鹼の原料の油脂を求めて当地に立地した旧東京工場に次ぐ古い工場である。ただし、首都圏市場から遠いこともあって、洗剤などの量産型の製品には不向きで、紙を扱う製品が中心になっていた。そうした技術の蓄積が活かされて、その後、紙おむつの生産で優位性を発揮し、しかも紙おむつの中国や東南アジアでの需要の伸びに酒田港からの港湾物流の効率化により対応でき、国内の立地制約を克服している。さらに花王の場合で興味深いのは、生産子会社ではなく、花王本体の工場となっているため、給与水準が変わらず、東京からのUターンを中途採用で多数雇用したとのことである。庄内地方から東京に出て行った若者は多いが、こうした動きを反転させる上で、こうした企業の動向は注目すべき事例といえよう。

再び図3に戻り、鶴岡市における出荷額の推移をみると、電子部品・デバイス・電子回路製造業と電気機械器具製造業が中心であったが、2000年代に入り、電気機械器具製造業が出荷額を減らす一方で、電子部品・デバイス・電子回路製造業が大幅な伸びをみせ、その後2010年代前半には減少、後半には急増するという、めまぐるしい変化をたどってきている。

こうした変化は、日本電気（NEC）鶴岡工場での大型の設備投資とその後のソニーへの譲渡、ソニーによる生産の増強によるものといえる。鶴岡工場は、1960年代に日本電気の生産子会社として設立された山形日本電気の鶴岡工場として1976年に設けられた。技術力が評価され、2003年には親会社のNECエレクトロニクスの投資により、最新鋭の量産設備が設けられた。これにより、出荷額を大きく伸ばしてきていたが、リーマンショック後の半導体産業の再編のなかで、2010年にはNECエレクトロニクスとルネサステクノロジとの経営統合により、NECグループから離脱し、その後のルネサスの生産体制見直しにより、鶴岡工場が閉鎖されるとの発表がなされた。

経済基盤説では、基盤産業の成長をもとに組み立てられているために、工場閉鎖によって基盤産業が危機的状況に陥った場合の地域経済全体への影響がどのようになるか、といった点については、改めて検討する必要があると思われる。ただし、最先端のクリーンルームを備えた鶴岡工場の場合は、閉鎖をまぬがれ、従業員も含めて、生産設備がソニーに譲渡され、2014年には操業を開始、2015年には設備投資もなされ、現在はソニーセミコンダクタマニュファクチャリング株式会社の山形テクノロジーセンターとして、CMOSイメージセンサーの生産拠点になっている。この製品は、デジタルカメラやスマートフォンなどには不可欠で、ソニーの世界シェアは高く、これまでは神奈川県厚木を研究開発拠点とし、鹿児島、長崎、熊本と九州に生産拠点を展開していた。地震などのリスク回避の意味合いもあるように思われるが、こうした生産のネットワークを考慮した基盤産業の議論も必要であろう。なお、日本海岸を北上して秋田県に入ると、当地を発祥の地とするTDKの工場群が立地している。より早期に建設され、従来からの製品を担当していた鶴岡東工場は、ルネサスからTDKに譲渡され、同社の生産子会社の工場になっている。

鶴岡ではまた、慶應義塾大学先端生命科学研究所が設けられ、大学発ベンチャーが育ってきている。地域の基盤産業の新たな担い手として、大学の果たす役割に注目していくこ

とも課題といえよう。

しかも、酒田・鶴岡の両市を個別に扱うのではなく、一体的な圏域として取り上げるとすると、図3の出荷額の線の交錯状況が示しているように、基盤産業を担う産業・企業の関係の変化によって、地域経済は著しい変化を遂げてきたといえる。こうした基盤産業のダイナミズムを踏まえた理論と政策の対応が求められている。さらに、2015年に国土交通省の委員会の成果としてまとめられた『圏域を牽引する中枢都市圏と周辺都市圏のあり方検討調査報告書』（三菱総合研究所）にあるように、両市の多面的な産業・機能・施設を広域的な圏域の中で位置づけ、相互の連関を意識的に形成・強化し、地域の未来を構想し、実現に近づけていくことも重要であろう。

## 2. 新潟県上越市の事例

2019年には、RESASの政策立案ワークショップで、新潟県上越市にうかがった。上越市は、人口19万人、内陸の城下町の高田市と日本海に面する港町の直江津市が1971年に合併し、さらに2005年に周辺の町や村を合併して、巨大な市域を有する市となった。図4は、旧市町村を示しつつ、業種別、従業員数別の工場分布図を示したものである。上越市では、「ものづくりデータベース」を作成し、独自に企業ヒアリングを実施し、主要取引先を明らかにし、こうしたデータをもとに、市内製造業の成り立ち相関図と企業相関図を作成している。

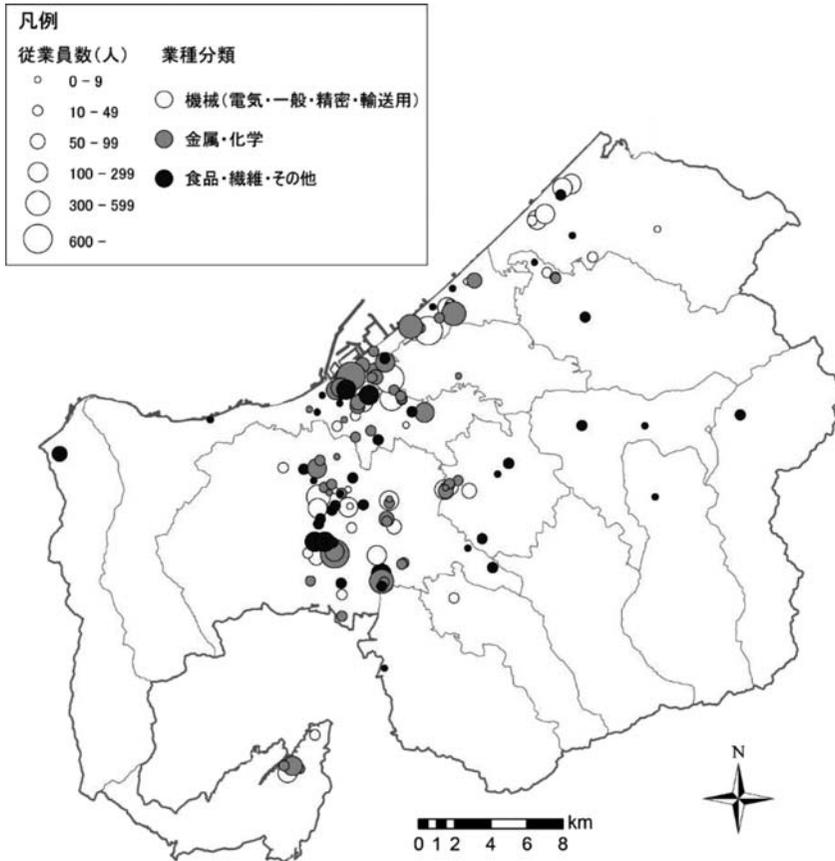
成り立ち相関図によると、「主に地の利（港・鉄道）や雪等を由来とした地域特性を背景に長い歴史、多様な『技術軌道』を経て発展」、「特に、大正から昭和にかけて、地元電力会社が次々と開発した関川の水力発電の余剰電力対策として、創業・誘致が進んだことに起因」との説明がある。

雪から何本もの矢印が引かれているが、1つは「冬の手仕事としてのバテンレース」に向けられ、これが1909年創業の有沢製作所や1916年創業のホシノ工業、1943年創業のウエカツ工業などの細幅織物を起源とする高田の企業群を生み出すことになる。このうちホシノ工業は、細幅織物で蓄積してきた「技術軌道」を転換して、シートベルトの製造企業として知られている。もう1つは、雪から水、水から水力に線が引かれ、余剰電力対策として、1920年に旧中郷村で二本木工場の操業を始めた日本曹達や1926年創業の信越窒素肥料（現在の信越化学）などの企業の生み出し、直江津の化学や金属の工場群を形成していく。また、廉価な電力は、柏崎の理研ピストンリング起源の企業群を旧柿崎町に立地させることになる。

こうした何本もの線で示される歴史的系譜を有する工場は、かつてはそれぞれの行政圏域におさまっていたが、合併により1つの市の一部に組み込まれた格好になり、上越市としては、基盤産業が結果的に多様になった。そうした傾向は、製造品出荷額等の推移にも表れており、2000年代以降化学工業の伸びが著しいものの、それ以外の複数の業種が横並びの状況となっている。もっとも、これらの多様な産業をいかにとらえ、一体的な産業政策をどのように採っていくかが今後の課題になっている。経済基盤説は、一地域中心の理

論であり、市町村合併などによって、当該地域の空間的拡がりが増加した場合に、域外と域内との関係、基盤産業と非基盤産業との関係をどのように考えるか、こうした点についても新たな検討が必要になると思われる。

図4 上越市における業種別規模別工場の分布



出所：上越市提供資料より鎌倉夏来作成。

#### IV. おわりに—地域産業政策の課題—

以上、地域経済に関する経済基盤説を中心に、基盤産業の多様性に関する最近の欧米での議論を紹介するとともに、日本の地域経済の事例をもとに、基盤産業の交代と空間的枠組みの変化を踏まえた留意点をみてきた。最後に、経済基盤説と日本の産業立地政策との関係を検討し、地域産業政策のあり方について、述べておくことにしたい。

日本の産業立地政策の歴史を回顧すると（松原・鎌倉，2020）、1960年代の「新産業都

市」や「工業整備特別地域」においては、臨海コンビナートへの鉄鋼、石油精製、石油化学などの重化学工業の立地に重点が置かれ、1980年代の「テクノポリス」においては、IC産業（集積回路）、コンピュータ産業、ファインケミカルズなどの先端技術産業の地方立地が目標とされた。また、1997年からの「地域産業集積活性化法」では、とりわけ「基盤的技術産業集積（A集積）」において、金型製造や鋳鍛造などの基盤的技術の高度化事業が重視され、広域京浜地域や大阪府中央地域など大都市圏内の集積地域も含まれ、これまでの地方重視の政策転換の兆しがみられるようになった。

21世紀に入り、産業立地政策は、地方分散政策から地域経済の自立と国際競争力のある新産業の創造、産業集積を柱にした政策に重点が移されるようになるが、2001年からの「産業クラスター」計画では、各地方ブロックで、半導体やバイオなどの産業を選択して、産学官の協議会をつくり、研究会やマッチングなどを行った。また、2007年からの「企業立地促進法」では、国が地域指定を行うトップダウンではなく、地方公共団体が集積区域と集積業種、成果目標などを定めた基本計画を作り、それを国が同意するというボトムアップの政策が採られた。そのため、同意された基本計画は、2016年10月時点で191計画と多くなり、輸送用機械などのように、同一業種に多くの「集積区域」が名乗りを挙げ、日本列島の広い範囲が覆われる事態になった。

このように、地域指定や業種選定の絞り込みが日本では十分になされず、数が多くなる傾向があるものの、これまでの産業立地政策では、ターゲットとする業種が明確に定められていた。しかしながら、「企業立地促進法」に代わって制定された2017年からの「地域未来投資促進法」では、これまでの集積業種や集積区域の指定をなくし、製造業のみならずサービス業等の非製造業を含む幅広い事業主体による「地域経済牽引事業」を支援する方向性が示された。

2020年6月26日時点で同意された基本計画は245にのぼった。促進する分野ごとの内訳は、成長ものづくりが195件、観光・スポーツ・文化・まちづくりが135件、農林水産・地域商社が94件、第4次産業革命が87件となっていた。しかしながら、現状では、「点」としての工場の増設や設備投資が中心で、「点」を「線」でつなぎ、「面」にしていくような動きは、あまりみられない。問題は、個々別々の「地域経済牽引事業」をどのように関連づけて、地域全体の発展につなげていくかということである。「基本計画」や「連携支援計画」に個々の事業を位置づけ、意図的に牽引事業の波及効果を大きくするような産業連関効果などの地域波及効果を大きくするような方向づけが必要になるだろう。新しい産業立地政策は、地域経済の基盤産業のとらえ方に変更を迫るものといえ、ここでも経済基盤説の理論を発展させ、特定産業の誘致や産学官連携を柱にした従来の地域産業政策から多様な産業や機能の複合化、域内循環から広域連携へと政策の視野を拡げていくことが重要となる。

## 参照文献

松原宏編 (2014) 『地域経済論入門』 古今書院.

松原宏・鎌倉夏来 (2020) 『工場の経済地理学 改訂新版』 原書房.

與倉豊 (2019) 「九州の産業集積と地域イノベーション」『不動産研究』第61巻3号, pp.1-11.

Boschma, R. and Frenken, K. (2012) "Technological relatedness and regional branching." In Bathelt, N., Feldman, M.P. and Kogler, D.F. *Beyond Territory: Dynamic Geographies of Knowledge Creation, Diffusion and Innovation*, London: Routledge: 64-81.

Boschma, R., Coenen, L., Frenken, K., and Truffer, B. (2017) "Towards a Theory of Regional Diversification: Combining Insights from Evolutionary Economic Geography and Transition Studies," *Regional Studies*, Vol.51, pp.31-45.

Frenken, K., Van Oort, F. and Verburg, T. (2007) "Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth," *Regional Studies*, Vol.41, pp.685-697.

Tripple, M., Grillitsch, M. and Isaksen A. (2018) "Exogenous Sources of Regional Industrial Change: Attraction and Absorption of non-local Knowledge for New Path Development," *Progress in Human Geography*, Vol.42, pp.687-705.

# New Perspectives on Regional Industrial Policy and a Future Regional Society

MATSUBARA Hiroshi

The Headquarter for the Promotion of Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan was established in 2014. New policies for the next five years were announced in 2019, and the aims for regional economies were shown based on Economic Base Theory in a broad strategic view. In this paper, the author attempts to clarify new points of view on Economic Base Theory, introducing recent discussions of European economic geographers and analyzing changes in Japanese regional economy and industrial location policies.

Economic Base Theory, as a basic theory on regional economies, tries to explain regional economic development through intra-regional income circulation by industrial linkage and consumer spending.

European economic geographers have introduced new concepts such as related variety and unrelated variety since the early 2000s. They have analyzed the relationships between such new indicators and regional performance or regional innovation.

Two case studies on changes in Japanese regional economy in Sakata and Tsuruoka, Yamagata Prefecture and in Joetsu, Niigata Prefecture indicate that it is necessary to consider the dynamic transformation of basic industries and change of spatial units by merging local municipalities.

Japanese industrial location policies historically designated specialized industry. in order to attract enterprises and develop industry-university-government collaborations. However, the newest location policies implemented since 2017 have widened various industries and functions including non-manufacturing industries. It is important to enlarge policy perspectives from industrial specialization to diversification and from intra-regional circulation to wide area cooperation.