

地域産業政策の再編

I 地域産業政策再編の背景

- 1 「国民国家」の相対化と「地域」の役割の増大
- 2 工業社会型産業構造、地域構造の再編
- 3 分権改革の進展と地方自治の可能性
- 4 台頭する市民活動組織・NPO
- 5 地域政策推進主体の再編

世紀末の20余年間に、米ソ冷戦の終結、ソ連体制の崩壊、米国の一極化、グローバリズムのうねり、欧州統合の深化、東アジアとくに中国経済の躍進、IT(情報技術)革命の激震、地球環境の危機など、世界構造を揺るがす激動が続いてきたが、日本の戦略的対応はきわめて鈍く、世界の新しい現実から大きく立ち遅れてきた。「失われた10年」はその象徴であり、日本社会を担う閉塞感はここに淵源がある。この世界的構造変動は日本社会の構造にもインパクトを与えており、自治体の戦略課題にもさまざまな再編を迫っている。これにどう対応するかが、新世紀初頭における自治体の切実な課題となっている。ここでは、地域産業政策に焦点を当てて、再編の背景と課題について考えてみる。

1 「国民国家」の相対化と「地域」の役割の増大

第1は、グローバリズムの進展による国民国家の相対的機能低下に伴って、地域が「国家の中の地域」から「世界の中の地域」に再編成され、ボーダーレス時代の地域政策の主体として新たな自己形成を求められるようになってきたことである。

1978年7月、分権型社会をめざして「地方の時代」を提唱した長洲神奈川県知事(当時)は、全国自治体に呼び掛けたシンポジウムの基調演説で次のように述べた。「「国家」を唯一絶対と考えている限り、現代文明の問題は解けなくなった。・・・「国家」は依然有力ではあるが、万能ではなくなった。それは一方では〔人類的課題に対しては〕小さすぎ、他方では〔地域的課題に対しては〕大きすぎる。政治、経済、文化のあらゆる面で〔現代文明の課題を解くために〕地域や地方が改めて新鮮な意味とイメージを持ってクローズアップされ始めている。(1)」

確かに、80年前後に始まり、89年の東西冷戦の終結によって奔流と化したグローバリズムの波は、既存の世界構造を劇的に変化させながら、全世界を包み込み、国民国家の機能を変容させつつ、「世界-国家-地方」関係の再構成を迫るインパクトをもたらしている。

国民国家の機能の1つは、マクロ政策による国民経済の管理、運営にあるが、国民経済の総和としての「世界経済」から、国民経済がグローバルで緊密な相互依存の網の目で結ばれる「グローバル経済」へ移行するにつれて、経済、金融、産業政策などにおける国民国家の機能は、著しく相対化されることになった(2)。欧州連合(EU)、北米自由貿易協定(NAFTA)、ASEAN自由貿易地域(AFTA)などに見られる国境をこえた経済のブロック化は、経済的主権の部分的移譲を含む国民経済統合への試みでもある。

国民経済は地域経済の総和でもあるが、グローバル経済下の「大競争」の中で、地域が直接世界市場での競争にさらされるようになり、全国一律、画一の国家主導型地域産業政策がしだいに有効性を失い、地域は国家依存から脱却して地域産業政策の主体としての自覚を高め、内発的発展の道を模索し始めた。80年前後からいくつかの道府県で始まった地域産業政策づくりが、今や政令指定都市はもとより中小都市を中心に基礎自治体にも広がってきており、産業政策における分権化が進展しつつある。

ここで注目すべきことは、より自主性・自立性を増した「地域」が、ボーダーレス経済のなかで国境をこえた地域間の協力関係を発展させる可能性が生まれていることだ。日本海沿岸自治体が推進する環日本海経済圏、韓国や中国沿海部と連携を深める九州、東アジアとの地域間交流を重ね、サイエンスパークのネットワーク形成を進める神奈川など、外国自治体との姉妹提携を経済、技術協力へ発展させている自治体が増えている。海外でも、5大湖周辺の米、加自治体の連携、独、仏、伊、西の4自治体による「欧州のエンジン」結成、中、韓による環渤海経済圏、シリコンバレー(米国)、新竹(台湾)、バンガロール(インド)間の「デジタル連邦」ないし「テクノ・コミュニティ」の形成などがある(3)。これを「ハンザ同盟」型都市連合と呼ぶ人もいる(4)。

2 工業社会型産業構造、地域構造の再編

第2は、ポスト工業社会＝知識・情報社会への移行に伴って、日本の「経済大国」化を牽引してきた工業社会型産業構造、地域構造＝都市構造が再編成過程に入ったことである。

70年代の2度にわたる石油危機を契機に、高度経済成長の時代が終わるとともに、70年代後半から80年代にかけて産業構造と地域構造の両面に地殻変動とも呼ぶべき構造変化が始まった。高度成長をリードしてきた臨海型重化学工業が急速に衰退し始める一方、60年代以降の新しい成長の原動力だった内陸型の電気機器、自動車産業などもしだいに成長力を低下させてきた。代わって成長を遂げ始めたのが電子工業、新素材、バイオなど、いわゆる先端技術(ハイテク)産業と呼ばれる知識・技術集約型産業であった。

こうした大規模な構造変化が起こってきた要因は、第1に、情報革命を中心とする技術革新の進展とこれに伴う経済の情報化、ソフト化、サービス化など、ポスト工業社会＝知識・情報社会への移行に伴う経済体質の変化であり、第2に、資源・エネルギーや環境問題からの経済活動への制約の増大、モノ離れや環境保護優先といった消費者の価値観やニーズの変化などによって産業活動を

取り巻く環境が変化し、大量生産-大量消費-大量廃棄といった従来の生活様式と、これを支えてきた産業構造が大きく揺らぎ始めたことだ。3つ目は、NIES(新興工業経済群)が先行し、ASEAN(東南アジア諸国連合)が続き、中国につながる東アジア諸国の目覚ましい経済発展や、冷戦の終結とソ連体制の崩壊による旧共産圏の市場経済への移行などによって地球規模の大競争時代が到来し、分業体制のグローバルな再編成が急ピッチで進み始めたことだ。

急激な円高に加速されて重化学工業がしだいに国際競争力を失うだけでなく、電気機器、自動車など、量産型加工組立産業も、製造コスト削減のため生産拠点を次々に海外に移し始めた。こうして、製造業のいくつかの分野、たとえば鉄鋼、造船、家庭用電機製品、電子機器・部品、衣料品、日用品などでは、アジア諸国から追い上げられ、撤退、縮小または生産拠点のアジアへの移転を余儀なくされるようになった。

2000年度の製造業の海外生産比率は15%近く、海外進出企業ベースでは35%に達している。とくに家電製品ではこの比率はさらに高くなる(カラーTV82%、VTR56%、ステレオ86%など)。96年に初めて日本企業の海外生産額(47.4兆円)が輸出額(44.7兆円)を上回ったが、その後も拡大傾向にある(5)。この結果、とりわけ製造業の「空洞化」の危機が深まった。

こうした産業構造の激動の中で、企業は生き残りをかけて必死にリストラチャリング(事業の再構築)を進め、工場の閉鎖・縮小、海外移転などに踏み切る企業が続出したが、重化学工業や大型工場の城下町的都市のいくつかは、これらの産業の衰退によって地域崩壊の危険にさらされるようになった。地域もまた生き残りをかけて工業社会型地域構造の再編に向けた「地域再生」を厳しく求められるようになった。

3 分権改革の進展と地方自治の可能性

欧州や東アジアの分権改革の潮流に合流するかのようになり、日本でも2000年4月1日、地方分権推進一括法(475の法律)が施行され、長い間、地方自治体の悲願であった分権型社会に向けて大きな一歩を踏み出すことになった。もちろん、今回の分権改革は、国と都道府県間の権限配分、財源配分など、かなり不徹底な点があり、多くの課題を残しているが、しかし、自治体側の取り組みいかんでは、国と地方自治体のあり方を根本から変える可能性を持った大きな改革であることは間違いない。

今回の改革で、明治以来100年以上続いてきた中央集権体制の象徴でもある国の機関委任事務、つまり国が地方を縛りつけてきた制度が全面的に廃止された。地方は「国の出先機関」で、国家権力の末端機構という従来の位置づけが根本から変わることになった。とくに都道府県の事務の8割が機関委任事務だったので、都道府県の役割は大きく変わっていく。知事や市町村長は「国の機関」の立場から解放され、市町村は国や県からのこまごまとした指揮、監督から解放される。

また今回の改革を通じて、国と都道府県、市町村の関係も従来の上下関係、主従関係から対等、平等の関係に変わり、指揮、命令に代わって協調と協力の関係に移っていく。このことは、自治体

とりわけ基礎自治体である市町村の自主性、自立性が飛躍的に高まることを意味している。分権改革の狙いはまさにここにあるわけで、それぞれの地域が自主的、主体的に地域づくりに取り組み、地域特性を生かした地域の発展を図っていくことができる。これによって、産業政策を含む地域政策の主体としての地方自治体の役割は飛躍的に高まる。

4 台頭する市民活動組織・NPO

「現在、世界のいたるところで、地球規模の「非営利革命」が進行中である。市場や政府との境界領域において、組織化された民間活動のめざましい興隆がみられる。」NPO 大国であるアメリカの NPO は、政府補助の削減や組織の官僚化などで活動の転機を迎えているが、すでに 153 万団体で総雇用者の 10.8%を占める 1590 万人を雇用、2000 億ドルの事業規模を実現しており、米国経済の不可欠のセクターになっている(6)。シリコンバレーの繁栄と活力を支える要因の 1 つが JV : SVN (Joint Venture Silicon Valley Network) などの NPO の活躍であることは広く知られている。

日本でも、95 年 1 月の阪神・淡路大震災に際し、数万人のボランティアが目覚ましい救援活動を展開したのを機に、NPO 活動の重要性がクローズアップされ、98 年 3 月には、こうした背景を受けて議員立法による「特定非営利活動促進法」(通称 NPO 法)が成立した。税制や分野の特定など課題は残されているが、2001 年 9 月現在、4850 団体が NPO 法人として認証を受け、活動を開始している(内閣府調査)。社団・財団法人、学校法人、福祉・医療法人、などを含む広義 NPO で見れば、95 年時点でもすでに非農業雇用者の 4.6%に当たる 284 万人の雇用と、GDP の 4.5%を占める 22 兆円の経済規模を実現している(7)。

市民活動団体が行う狭義の NPO 活動は、一方では町内会、自治会、社会福祉団体など官製型、行政補完型市民活動の流れを汲み、他方では 60 年代の高度成長期に、全国に激発した環境・公害問題などをテーマとする抗議・要求型市民運動の流れをも汲んでいる。

しかし、70 年代までのこうした市民活動と、80 年代以降とくに 90 年代に台頭してきた NPO 活動との間にはいくつかの違いがある。最大の違いは、行政からのサービス拡大の要求や行政補完活動ではなく、行政と並ぶ独立したセクターとして、行政による平等、画一のサービスや民間企業の営利活動では対応しきれない分野の社会的・公共的サービスを自ら開拓し、供給しようとする点だ。さらに自立した市民の自己実現をめざすボランティア精神に支えられた活動であり、市民社会の成熟の反映であるとともに、市民個々人のボランティアなイニシアチブによって市民社会を 21 世紀型に再構築していく可能性をもはらんでいる。

また、これまでの NPO は、主に環境、福祉、教育、街づくり、国際協力などの分野で草の根市民の奉仕活動を中心に進められてきたが、NPO 法成立とともに法人絡を取得し、これらの活動をコミュニティ・ビジネスとして再構成しようとする動きが高まっており、すでに「神奈川ワーカーズ・コレクティブ」では 73 団体に 5239 人が参加し、30 億円以上の総事業高(2001 年 10 月現在)をだしており、地域における雇用創出や経済価値を生み出すビジネス NPO への動きの 1 つとして注目され

ている(全国では神奈川を含め 472 団体、1 万 2150 人)。

今後の NPO 活動、とくにビジネス NPO を考えるうえで、次の指摘に耳を傾ける必要がある。

「日本における 1 番大きな障壁は、チャリティー、NPO、営利事業の違いが正確に理解されていないことです。米国の NPO は、事業の中身としては営利事業に近いと思います。ただしそこで得られる利益が、公共への貢献に使われるところが異なります。日本の NPO は公共性が強制されすぎて、どうしてもチャリティーの色彩が強くなっているのが現状です。・・・米国では、NPO の利益が公共に還元され、配当されずに活動に再投資されるため、利益が非課税となります。・・・:行政の重要な役割は、地域の住民、企業などの民間経済主体の意向、何を求めているのかを、最終的に 1 つに束ねることだと思います。押さえつけるだけの行政ならいらない(8)。

5 地域政策推進主体の再編

かつて、地域政策なかんづく地域産業政策の主体は中央政府であり、地方は国の全国画一、一律の政策を地域で具体化する役割に限定されていた。神奈川県が全国の自治体に先駆けて、神奈川の産業構造を資本集約型から知識・技術集約型に転換させようとする「頭脳センター構想」を地域産業戦略として提案したのが 78 年、さらにこれを受けて、①産業の総合化(I-III 次産業)、②政策の総合化(環境、都市政策など)、③県内各地域の総合化、による「かながわの総合産業政策」として地域産業政策を策定したのが 82 年であるが、当時はまだ、県が産業政策の主体になることについて、国や県庁内に強い抵抗があった。

しかし、当時の神奈川県は県民福祉の基盤である雇用と所得確保の条件整備に責任をもつ地方政府として、福祉の源泉である産業振興のための政策をもつのは当然の責務と考え、内外の抵抗を排して独自の産業政策の策定に取り組んだが、今ではほとんどの府県が産業政策を策定し、これを推進するセクションを設置している。最近では政令指定都市はもとより、地方中小都市を中心に基礎自治体にまで広がっていることはすでに見た。ただし、分権改革が不徹底で財源、権限が不十分のため有効な政策が打ち出し難いこと、産業政策を企画、推進する人材が十分育っておらず、いぜん国の産業政策の下請けに留まっている自治体が多いことも事実である。

さらに、前項とも関連するが、今後ますます多くの NPO や市民起業家がコミュニティ・ビジネスを展開するようになれば、これを有力なコミュニティ産業として位置づける必要が生じてくるし、地域の多様な主体が産業政策の主体としての役割を果たすようになっていく。事業主体も民間(企業、NPO など)単独、民間主導・行政協力、行政主導・民間協力、行政単独など多様なケースが考えられる。こうして、NPO(米国では国や地域の政策決定に大きな影響力を持つ)、企業、市民起業家、地方自治体、国など、地域産業政策の推進主体が多様化し、市民イニシアチブ、民間イニシアチブが強まることによって「経済と地域社会が一体化した「新しい経済コミュニティ」が生まれ(9)」、これが 21 世紀の大きなトレンドになる可能性がある。ここでの自治体の重要な役割は、地域における研究開発力や伝統技術・ノウハウなどの多様なシーズとニーズをコーディネートする機能であ

り、このため企業 OB の活用など、民間人材の大胆な登用が必要になる。企業もまた地域への閉鎖性を打破し、法人市民としてコミュニティ活動に参画していくべきだ。