

第三章 政策イノベーションと戦略プロジェクト

第一節 雇用・産業・科学技術を貫く政策

● 自前の政策づくりへ三つの動機

1. 深刻化する雇用問題
2. 商工行政の革新—産業政策と科学技術政策の結合

● 地域からの科学技術振興

● 経済格差を拡大する科学技術格差—EU の例

3. 地方を「政策」の主体へ

● 大学院大学としての神奈川科学技術アカデミー（KAST）

第二章で見たように、長洲県政は多くの分野で政策イノベーションを進めましたが、ここでは長洲さんが最も力を入れた政策の一つである産業政策と科学技術政策について、なぜ政策イノベーションを進めなければならなかったのか、それはどのように進められたのか、さらに、その政策実現のため構想された戦略プロジェクト（かながわサイエンスパーク）への集中的な取り組みなどについて述べてみたいと思います。

また、併せて、長洲さんがグローバル化時代における自治体の国際貢献の一環として構想した戦略プロジェクトである「湘南国際村」、さらに日米安保という国際条約にからむ米軍家族住宅建設の問題をめぐって、国と基礎自治体（逗子市）の間に生じたきびしい対立の狭間で、広域自治体としての県の役割を果たすべく苦闘された「池子問題」をめぐる長洲さんの考えと行動についても述べておきたいと思います。これもまた、基礎自治体、広域自治体、国との政府間関係を考えるうえで戦略性をもった問題だったからです。

第一節 雇用・産業・科学技術を貫く政策

● 自前の政策づくりへ三つの動機

神奈川県は、都道府県のなかでは最も早い時期（七八年）に産業政策と科学技術政策に取り組みましたが、その主な動機は次の三点に要約できると思います。

第一は、二度のオイルショックを契機とする高度成長から低成長への転換に伴う構造調整のなかで、雇用問題が深刻化していましたが、これにどう対応するかという課題に直面したことです。

第二は、高度成長を支えてきた重化学工業を中心とする製造業が高度成長の終焉とともに衰退し始め、脱高度成長、脱工業社会に向けた産業構造の地殻変動が始まりましたが、これにどう対応するかという問題が起こってきたことです。

第三は、こうして生じてきた新たな地域課題に対応するには、政策づくりをすべて国任せにしてきたこれまでの県行政のあり方を変え、国からおりてくる全国画一の政策にただ従うのではなく、自らが政策主体となって、当面する地域課題に取り組む自前の政策づくりをする必要に迫られてきたことです。

1. 深刻化する雇用問題

まず、雇用問題から言いますと、現在、日本経済は九〇年代以降一〇年余り続いた長期低迷を経て、いくらか明るさをとり戻しつつありますが、雇用問題はいぜん深刻です。失業率の全国平均は四・七％（〇五年二月）で、〇三年の過去最悪記録の五・五％より改善しましたが、非正規雇用の増加が主で、若年層の失業率はいぜん一〇％近く、不安定雇用のフリーターも四一七万人に達するなど憂慮すべき状況が続いています。神奈川県は全国平均をやや上回る数字となっていますが、実は七〇年代から八〇年代にかけても、今と似たような状況がありました。二度のオイルショックを経て、高度経済成長から低成長ないしはゼロ成長へという非常に大きな屈折がありまして、京浜工業地帯では鉄鋼、造船、石油化学など重化学工業を中心に構造調整が進行し、工場閉鎖、操業短縮、工場の地方または海外移転があい次ぎ、産業の「空洞化」によって雇用問題が深刻になっていました。

また、当時は高校生の急増期で、県では「高校百校建設計画」に基づき、毎年平均一〇校という非常なハイペースで高校を建設していました。しかし、すぐに出てきた問題は「この生徒たちが数年後に社会に出るとき、果たして職場を確保できるだろうか」という問題でした。さらに、女性の社会参加も拡大の一途をたどっていましたし、いぜん人口急増県でもありましたから雇用問題への大きな危惧を感じていたわけです。

雇用対策は基本的には国の責任とされていましたが、県民の強い関心の的でもあり、また、雇用と所得は県民福祉の基盤でもありますから、急増する就業希望者の雇用の受け皿をどのように創り出すのか、知事を中心に対応について検討を重ねた結果、京浜工業地帯などの重厚長大産業の衰退は避けられないので、これにかえて知識・技術集約型産業を興していくがい道はないと考えました。そこで長洲さんは七八年五月に「頭脳センター構想」を旗印にかかげ、神奈川の産業構造をハイテク産業中心により高度化していこう、そのため、神奈川を日本とアジアの科学技術と研究開発のセンターにしていこう、という「アジア・テクノハブ構想」を提唱したのです。つまり、「工業県神奈川」から「研究開発県神奈川」、「知識経済県神奈川」、「アジア・テクノハブ神奈川」への大転換を呼びかけたのです。

2. 商工行政の革新—産業政策と科学技術政策の結合

この戦略構想に基づき、八〇年八月、学識者や経済界など各界代表を委員に産業政策協議会が、翌年に総合産業政策委員会が発足し、「頭脳センター構想」の具体化のための政策を練り上げていきました。その結果、八二年一二月、府県レベルでは全国初の「Ⅰ次からⅢ次までの産業相互間の総合化」「都市政策、環境政策など他の分野の政策との総合化」「市町村など各地域プロジェクトとの総合化」を目指す「総合産業政策」ができあがりました。なぜ「総合」なのか、ですが、たとえば、それまで県は産業政策の主体として位置づけられていなかったため、産業政策と他の分野の政策—環境政策、都市計画、住宅政策、福祉政策などとの整合性がとりにくいという問題がありました。公害問題や住工混在問題など、さまざまな形で産業活動と市民生活の間にトラブルが発生しやすい状況が続いたことが、「政策の総合化」への大きな動機でした。

この「総合産業政策」は、さらに八五年のプラザ合意後の急激な円高と産業構造の急転換、グローバル化、ボーダーレス化の進展に伴う新たな課題に対応するため改定され、二一世紀の産業社会の

ヴィジョンを明らかにした「かながわ新産業プラン」（八九年）に発展しました。

ここで強調しておきたいことは、冒頭述べた第二の課題になりますが、産業構造の高度化—重化学工業の衰退とこれに代わるハイテク産業の成長、研究開発機能の集積という新しい状況に対応するためには、つまり、知識・技術集約型産業構造への転換を支援、促進するためには、県の商工行政そのものを革新しなければならなくなったことです。従来の中小企業対策を中心とする工業振興、工業立県をめざすものから、科学技術の振興を組み込んだ産業政策、科学技術立県をめざす産業政策への転換を図らなければならなくなったのです。つまり、県としては産業政策と同時に体系的な科学技術政策を確立し、産業政策と表裏一体のものとして推進していかなければならなくなってきたのです。こうして県は科学技術政策に取り組むことになったのですが、これも県庁始まっていらいのことでした。

このため、七八年五月に学識者を迎えて科学技術懇話会を発足させ、七九年四月に企画部計画室に「科学技術班」を置き、地域における科学技術振興に関するさまざまな課題についての調査・研究を行ったうえで、八六年七月に科学技術政策委員会を発足させました。翌年一〇月、この委員会の答申を受け、八八年六月に知事直属の科学技術会議が設置されました。さらに九〇年四月にはこの科学技術会議で科学技術政策大綱が策定され、県としての科学技術政策が初めて体系化されたのです。県庁内にも科学技術政策推進のためのセクションとして八八年四月に科学技術政策準備室が設けられ、九〇年六月から科学技術政策室となり、政策の執行体制も整えられました。

後に触れる一五の県立試験研究機関は、戦後復興期から高度成長期まで、中小企業や農林漁業など地域の産業活動から生じる技術的課題解決のため大きな役割を果たしてきましたが、科学技術の急速な進歩や産業構造の転換など社会経済情勢の大きな変化のなかで抜本的な改革を余儀なくされていきました。そこで八七年の科学技術政策委員会の答申の提言を受けて、「試験所から研究所へ」の目標をかかげ、地域に密着した科学技術の拠点として研究機能の強化をめざす再編・整備に取り組みました。その結果、環境系の環境科学センター、保健医療系の健康科学センター、農業系の農業総合研究所、工業系の産業技術総合研究所など八つの研究機関に統合、リニューアルされ、研究機能の充実が図られました（総事業費六五〇億円）。

こうした一連の動きは他の府県にも広がり始めたため、九二年の「科学技術白書」には「科学技術の地域展開」というサブタイトルがつけられ、特別な「章」が設けられるまでになりました。こうした流れが九五年の「科学技術基本法」という国の基本戦略にも反映され、地域における科学技術の振興が「地方自治体の責務」の一つとして位置づけられるまでになりました。したがって、地域における科学技術振興の全国的な広がりの流れをつくる上で神奈川はパイオニアの役割を果たしたことになります※。

※ 「神奈川県が、わが国の地域科学技術の振興に果たしてきた役割はきわめて大きい。とりわけ、政策科学的にみて地域科学技術政策の策定に向けた理論的枠組みを初めて明らかにし、その後のわが国地域科学技術政策策定に基本的方向を示してきたことは高く評価されよう」（権田金治東海大政策科学研究センター長「神奈川と科学技術」 『自治体学研究』八一号、二〇〇〇年）

●地域からの科学技術振興

神奈川だけでなく、八〇-九〇年代にかけて都道府県を中心に科学技術政策に力を入れる自治体が増えてきましたが、これは日本の科学技術行政の歴史のなかでも注目すべき新しい動向でした。自治体で科学技術政策への取り組みが盛んになってきた背景には、すでに触れたように産業構造の大きな変化がありました。産業活動への資源・環境面からの制約、国民ニーズの変化、情報革命の進展といった背景に加えて、韓国、台湾、ASEAN（東南アジア諸国連合）、中国など東アジア諸国の急速な工業化に伴う国際分業体制の再編成—経済のグローバル化が構造変化を加速してきました。高度成長を支えてきた重厚長大産業が軒並み構造不況に見舞われ、次いで量産型加工組み立て産業にもしだいに陰りが生じ、これに代わって知識・技術集約型産業—ハイテク産業へのシフトが始まりました。

こうした構造変化は、地域経済や自治体経営にも大きなインパクトを与え、構造変化に対応できず苦境に立たされる自治体が数多くみられました。さらに、その後の円高や中国経済の躍進が生産機能の海外流出に拍車をかけ、既成工業地帯はもとより国の工業再配置計画で首都圏などからの工場誘致に成功し、地域振興を図ってきた自治体にも大きな打撃を与えました。自治体にとって住民の雇用と所得の源泉である産業の振興はきわめて切実な課題ですが、急速に進展する国際分業の再編成による工場の海外移転が進むなかでは、これまでのような工場誘致—工業振興による地域活性化という方策だけでは不十分になってきたのです。

このため、いくつかの府県が科学技術の振興による地域活性化をめざしてさまざまな方策を模索し始めました。こうした努力を通して、製造業自体をより高度化して比較優位を確保する一方、研究開発能力を高めて情報、環境、バイオ、ナノテク、福祉・医療関連産業など、二一世紀の新しい成長産業の育成、強化を図ろうとしました。このように、自治体の新たな地域活性化戦略においては、産業振興と科学技術振興とが密接に連携ないし結合しながら推進され始めたのです。

●経済格差を拡大する科学技術格差—EUの例

これに関連して海外の動きを見ておきますと、八〇年代から九〇年代にかけて、科学技術振興による地域活性化という課題は、欧米諸国でも共通のようでした。たとえば、当時のEU（欧州連合）委員会によれば、加盟国間の経済格差は欧州中央部と周辺諸国で概ね数倍程度であるが、知的資源の集積状況では概ね八割近くが中央部に集中しており、周辺諸国との格差は二〇ないし三〇倍以上になり、このまま放置すれば、将来、経済格差がさらに拡大するおそれがあるとして、科学技術の格差縮小が大きな政策課題になっていました。

このように、地域における科学技術の振興が先進国共通の政策課題になってきたのですが、どのような環境、条件が整えばそれが可能なのか、また、科学技術の振興がどのようなメカニズムで地域振興につながるのか、については、当時なお未解明な部分が多かったのです。県議会からも「工場誘致に比べ、研究所誘致は地域振興にならないのではないか」という指摘が繰り返されました。

そこで、県商工部で実態調査をし、科学技術系研究所と製造業事業所（工場）とを比較したところ、①雇用誘発効果で0.122対0.050、②一事業所当たり従業員数で235人対103人、③県内総生産誘発効果で0.801対0.468と、いずれにおいても地域経済振興について、研究所の方が製造業事業所（工場）より二倍ないしそれ以上の効果を挙げていることが明らかになりました（神奈川県商工部「頭脳センター構想と神奈川の産業構造の変化」九四年）が、こうした実

証的説明が今後も必要だと思います。

たとえばこういう問題もあります。川崎の中原区に一万人以上の従業員がいる某大手電機メーカーの事業所がありますが、ある年、この事業所は研究開発が中心でモノをつくっていないということで「工業統計」から外され、中原区の工業出荷額がガタ減りしたことがあります。では、ここの研究開発活動で生産される新しい価値はどこにカウントされるのか、県や市に聞いたのですが、納得できる説明がなかった。ここをハッキリさせないと、研究所が増えるほど産業が衰退する数字がでてきてしまうのです。

いずれにせよ、神奈川県は雇用問題への危機感から発し、雇用の受け皿としての産業構造の変革と高度化、そのための科学技術の振興という「雇用—産業—科学技術」を貫く体系的な政策づくりを目指したのです。

3. 地方を「政策」の主体へ

もう一つ、第三の課題ですが、長洲さんが全国に提唱した「地方の時代」という考え方も背景にありました。この問題提起は、先進国へのキャッチアップにはきわめて有効だった集権型システムが、ポスト高度成長期にさまざまな分野で矛盾と軋轢をみせ始めた時期でしたので、大きな反響を呼びました。

当時はまだ、政策づくりは国の仕事であり、県はその実施機関だという考え方が強かった(たしかに当時の県庁では「対策」という言葉は多く使われていたが、「政策」という言葉はあまり使われていなかった)のですが、八百万の人口を擁し、日本最大の工業地帯の一つを持つ神奈川県が、地域の産業や経済の振興について独自の政策を持っていないのは県民に対して無責任ではないかと考え、県民生活に関連の深い分野で、地域の特性をふまえた独自の政策展開を図ろうと努力し始めたのです。事実、当時の商工部幹部は国からの差し金もあって、産業政策づくりに否定的ないし消極的でしたので、人事上の措置によって実務体制の再構築から始めなければなりませんでした。

ただし、自前の政策づくりを始めるにあたって、いくつかの困難がありました。一つは長い間の集権体制のなかで、職員が政策づくりは未経験ないし不慣れであったため、政策型思考や政策形成能力を高める人材育成と並行しつつ作業を進めざるを得なかったこと。第二に、地方は政策主体でなかったため、有効な政策手段を持たず、産業政策といっても政策手段の裏付けの乏しい産業ビジョン—地域産業の望ましい方向や目標を整理、体系化したもの一域を出ないものになりがちだったこと。第三は、企業の側も国からの情報や政策を重視し、経営方針に生かす努力をしますが、自治体の政策にはほとんど関心を示さない状況が続いていた(大企業の多い川崎市などはその典型で、産業ビジョンは描けても、有効な産業政策はつくれず、つくっても実行されない例が多かった)。たしかに、当時の通産省(MITI)には鉄鋼、化学、機械など業種別のセクションがあったので、企業はもっぱらその情報と政策を頼りにしていました。中小企業は補助金と融資で自治体を頼っていましたが、それ以上に親企業の動向が最大の関心事だったのです。

こうした状況が少しずつ変わりだし、八〇年代に入って自治体が地域産業政策づくりに動き始めましたが、それは何よりも全国画一の国の産業政策が次々に不調に終わり、国の政策に頼っているだけでは地域経済振興はできない、内発的な発展の道を探らなければならないという、地方の差し迫

った事情が生じてきたこと、第二に、企業の側も経済のグローバル化や知識経済時代に入って、個別企業を超えて地域の競争力が問われてきていること、そのため地域の持つ経営資源、アメニティ資源の重要性を理解するようになり、地域問題に関心を持つようになってきたことなどです。

科学技術政策も同じで、これももっぱら国の仕事と考えられていました。当時、県には工業、農業、畜産、水産、林業など一五の試験所ないし試験場（技術者・研究者七〇〇名）がありましたが、技術の指導や改良、普及が主な仕事で、科学技術の振興が目的ではありませんでした。しかし、長洲さんは、国レベルでしか行えない宇宙、海洋、原子力、高度な基礎科学といった分野は別として、地域経済振興のために、あるいは県民の健康と福祉を向上させるなどの地域課題を解くために、科学技術の振興は県として取り組まなければならない重要な仕事の一つだと考えたわけです。「地方の時代」の提唱者だった長洲さんは、地方自治体が自主性、自立性を強めていくには、政策面での国への委任、依存をなくし、独自の政策形成能力を高めていくことが不可欠の課題だとの考えを強く抱いていました。

こうした経緯を経て、産業政策と科学技術政策の結合を目指す戦略プロジェクトとしてスタートさせたのが、別章で詳しく触れますが、日本で最初のサイエンスパークである「かながわサイエンスパーク」であり、その中核三機関としての（株）ケイエスピー（「かながわサイエンスパーク」の運営会社でインキュベーター事業を担当）、神奈川科学技術アカデミー（KAST＝大学院レベルの研究・教育機関）、神奈川高度技術支援財団（KTF＝試験・計測、技術移転機関）の三者連携による「KSP システム」だと思っています。

●大学院大学としての神奈川科学技術アカデミー（KAST）

もう一つつけ加えますと、長洲さんは高校生の就職問題とともに、県内の高校生がなかなか県内の大学に入学できないという「大学問題」にも頭を痛めていました。当時、県内の高校生の入学を優先する「県立大学設立」の声が議会を中心に盛り上がっていましたが、これに対して長洲さんは「横浜国大、市大もあり、慶応、明治など有力な私立大学も県内に続々キャンパスを移しており、これからも誘致する。県立大学をつくる積極的な意味がどれだけあるだろうか」と考えました。当時の都立大学の年間運営費が200億円近いというデータもあり、財政的なゆとりがなかったことも確かです。

同時に長洲さんは「頭脳センター構想」をすすめるには「高度な研究と教育を行う大学院大学のような機関なら意味があるのではないか」という考え方を持っていました。そんな考え方が、「科学技術推進のための方策について」という答申に盛り込まれていた神奈川科学技術アカデミー（KAST）創設構想と結びついたのでと思います。長洲さんの頭の中では、KASTは「県立大学院大学」のような存在であり、神奈川を科学技術と研究開発のメッカにしていくために何をすればよいのかを真剣に考え、そこでたどりついたのが「かながわサイエンスパーク」であり、知的創造拠点としての神奈川科学技術アカデミー（KAST）だったといえるのではないのでしょうか。

県の科学技術政策の策定にあたっては、斎藤新六さん（元東京工業大学長 故人）はじめ大勢の学者・専門家の皆さんに大変お世話になりました。とくに斎藤先生は科学技術懇話会座長をはじめ、科学技術政策委員会、科学技術会議の初代議長を歴任され、さらにKAST初代理事長として神奈川県科学技術振興体制の確立および推進の中心的な役割を担っていただきました。また、中村秀一郎

さん（専修大学、後に多摩大学長）には産業政策の策定にあたって中心的役割を果たして頂いたのみならず、斎藤先生ともぴったり息が合い、「かながわサイエンスパーク」の建設や KAST 創設という新しいチャレンジを推進して下さいました。

ところで、すでに触れたように、KAST の創設は八七年一〇月の科学技術政策委員会の知事への答申「科学技術推進のための方策について」のなかで提案されたものですが、当時、県庁内部で二つの議論が行われました。ひとつは、KAST を公益法人としてスタートさせるにあたり、知的創造性をどう発揮させていくのか、自由度の高い研究体制をつくっていくためにどうしたらいいかという議論。もうひとつは、県立試験研究機関の再編成で旧工業試験所を母体に生まれた産業技術総合研究所（産総研）との住み分けをどうするかという議論でした。そうしたなかで流動研究体制や、研究者の期限つき採用、研究費の高額設定、といった当時としては思い切った研究システムが構想され、KAST は基礎研究優先、産総研は応用技術を中心とするという大まかな位置づけの下で、KAST は八九年七月、財団法人としてスタートを切ったのでした。

今後を展望すると、二一世紀に入って、これからますます知識社会、情報社会への移行が本格化していきます。科学技術が産業を創る時代が始まっています。最近では企業経営でもナレッジ・マネジメントや特許戦略などが重視されています。つまり、二一世紀は知識経済（ナレッジ・エコノミー）の本格化に伴って、知的資産の創造、集積、活用が経済において決定的な意味を持つ時代に入っていきます。すぐれた研究者、技術者、研究所などの知的ストックが最大の資本であり、資源になる時代が始まっているので、大学や研究所と並んで KAST のような開かれた知的創造センターの役割はますます大きくなっていくでしょう。

（[第二節 神奈川サイエンスパーク（KSP）の挑戦]は「4、知識経済時代とサイエンスパーク」に掲載