

# 第5章

川崎の産業政策と都市政策を考える



## 第5章 川崎の産業政策と都市政策を考える

### 第1節 川崎市における産業政策と都市政策の展開

川崎市産業振興財団副理事長

長岡大学教授 原田 誠 司

#### 目次

はじめに

- 1 「工都・川崎」の形成
- 2 企業誘致政策の全面展開—産業育成政策—
- 3 公害規制と工業立地規制の展開—都市規制政策—
- 4 メカトロポリス=研究開発都市をめざして—地域産業政策の開始—
- 5 グローバル競争時代と産業構造の大転換—地域産業政策の混迷—
- 6 21世紀のイノベーション都市をめざして—地域イノベーション政策へ—
- 7 地域イノベーション政策の発展に向けて

#### はじめに

川崎市は今、「工業都市」から「イノベーション都市」への大きな転換期にあります。川崎はわが国のなかでも「工業化による大都市形成」の1つの典型的な事例であり、産業育成、過集積にともなう外部不経済の発生、集積資源を活用した産業転換をこの100年間に経験しました。これにともない、自治体の政策も産業育成政策、都市公害規制政策、イノベーション政策と大きく変化してきました。ここでは、「工都・川崎」形成の産業政策を総括しつつ、「イノベーション都市・川崎」への将来政策を整理しておきたい。

#### 1 「工都・川崎」の形成

川崎市は、1889年（明治22年）に誕生した川崎町が1924年（大正13年）に市制に移行して誕生、戦中・戦後の混乱期を経て高度成長の波にのり、1972年（昭和47年）に政令指定都市になり、東京圏の大都市に発展した。この約120年間に、その人口は、川崎町時代の約8千人から、市制移行時に約5万人、戦前のピーク時（1940年）に約30万人、政令指定都市移行時に約100万人、そして2007年の現時点では約133万人へと急成長をとげた。川崎は明治時代の寒村から、今

や日本を代表する大都市に発展したのである。

こうした川崎市の発展は、「工都・川崎」と呼ばれたように、工業の発展による工場立地→従業員増→人口増加→というサイクルが働くことによりもたらされた。その経過と特徴をまず、概観しておこう。

川崎は、日露戦争後の1906年（明治39年）の横浜精糖（後の明治精糖）の立地を契機に、東京電気（後の東芝）、日本鋼管（後のJFE）、鈴木商店（後の味の素）など大工場が続々と立地し、戦前の段階で日本を代表する重化学工業—鉄鋼、化学、石油、造船、金属、機械、電機等—の一大集積拠点となる。戦災を経た高度成長期には、さらに石油化学や自動車、中小企業の大量創業も加わり、文字通り、日本工業の心臓部=京浜工業地帯の中核を形成する大工業都市へと発展する。しかし他方で、高度成長期のこの急速な重工業化は深刻な公害問題を発生させることになる。

川崎のこの70年にもおよぶ産業化=工業化は、非常に大きな特徴をもつ。なぜ、川崎に明治末期から重工業立地が進んだのだろうか。まず第1に、城東、城南地域（品川、太田区等）から始まった東京の工業化は工業用地不足に陥り、城南地域に多摩川を挟んで隣接した多摩川デルタ地帯=川崎地域が新たな工業適地として、選

扱されたことがあげられる。交通の便、水運の便など東京との近接性がまず優位な条件となった。

第2に、大工場として利用可能な用地面積確保が可能であったこと。当時の川崎地域臨海部は広大な低湿地であり、埋め立てれば適地は望みどおり拡大できた。浅草のりの産地であった大田区臨海部の漁業者は埋立てに反対したため、近代工業は川崎で発展することになる。この臨海部埋立てによる工業用地拡大は1913年に始まり、浅野総一郎らにより、高度成長期まで一環として継続される。

第3に重要なことは、立地したのは近代的大工場であったこと。例えば、富士紡績は約46ha（職工2,300人）、東京電気は約10ha（職工900人）、日本鋼管も約10ha（職工1,000人）という大規模工場であり、広大な用地を必要とした。以後川崎に立地した企業はいずれも日本産業を代表する大企業であった。これら大企業を中心に、戦時経済化の軍需工業化期と戦後の高度成長期に中小企業の大量創業が加わり、分厚い工業集積が形成される。

第4に、これら大工場は、最新技術を導入した最新鋭工場であったこと。東京電気はアメリカ、日本鋼管はドイツ、富士紡績はイギリスからそれぞれ、最新技術と機械設備を導入し、研究開発と新製品づくりの拠点となった。戦後の高度成長期にも欧米からの技術導入により最先端工場となった。川崎の工業はその発端から、高度成長期まで日本の製造業の先端を担ったのである。

第5に、臨海部と内陸部における特徴ある工業集積が形成されたこと。戦時中の軍需工業化の過程で内陸部への金属、機械、電機などの大工場が集積し、＜臨海部＝鉄鋼＋化学＋石油、内陸部＝金属＋機械＋電機＞という戦後の川崎市工業の地域集積構造の基礎を形成した。戦後は、これに自動車も臨海部、内陸部双方に加わる。

かくして、「工都・川崎」は、東京との隣接性、埋め立てによる広大な工業適地、近代的大工場立地、最先端技術・製品づくり、臨海・内陸部を貫く集積形成という5つの特徴＝優位性を持って形成される。

## 2 企業誘致政策の全面展開 —産業育成政策—

「工都・川崎」は、川崎地域の立地優位性だけで形成されたわけではない。

まず、工業誘致政策が当初から意識的に展開された。石井泰助町長時代の1912年（明治45年）に町議会で「工業誘致を百年の町是となす」と決議、工業誘致政策を町政発展の基本方針とした（道路、治水、水道が3大事業）。この企業誘致政策はその後も高度成長期まで、一貫として受け継がれる。農村地帯の成長戦略としては当然の政策であった。

第2に、民間から始められた臨海工業用地の造成である。これも高度成長期の石油コンビナート完成まで継続する。臨海部埋立てによる工業用地の拡大は、戦前には、浅野総一郎らにより1912年からの扇町（530ha）、1935年の池上町（93ha）などが進む。戦後は、東亜港湾(株)等の民間、神奈川県と川崎市（1956年「川崎港将来計画」）が共同して、臨海部埋立てを進める。その結果、2つの石油化学コンビナート（1960年の日本石油化学、1963年の東亜燃料工業）が完成し、さらに沖合の東扇島（日本鋼管）にも拡大する。

第3に、工業インフラの整備があげられる。インフラ整備は石井町長時代から始まるが、工業集積の広がり人口増大に対応するためには道路とともに、大量輸送手段である鉄道網整備は焦眉の課題であった。1926（大正15）～27（昭和2）年に、現在の東横線、小田急線さらに南武線（登戸－川崎間）が開通し、臨海－内陸部間の鉄道アクセスが形成される。1930年には、埋立地とのアクセスも可能になる（鶴見臨港鉄道の鶴見－扇町間）。戦後には、工業用水、川崎港、貨物鉄道などがさらに整備される。交通網等のインフラ整備は工業インフラであると同時に、生活インフラでもあり、都市拡大の基盤でもあった。

第4に、戦後の中小企業対策である。朝鮮特需を契機に日本経済は高度成長期に入るが、川崎では電機、自動車など加工組立系工業の急成長にともない、1950年代から中小企業の爆発的拡大による大企業との下請・外注システムが形成される。これに対応して、中小企業近代化政策が国の施策に先だって展開される。1952年には川崎市中小企業融資資金積立金条例が成立、

300以下の中小工業振興のための特別融資が始まる。1962年の国の中小企業基本法成立後は国の中小企業政策と相まって、より広く近代化施策が進められる。

以上から明らかに、川崎の高度成長期までの産業振興政策は、外部からの企業誘致政策を基本として、その条件整備（埋立てによる工業適地拡大、工業インフラ整備）が中心であった。政策の基本的性格は、産業を根付かせ、育成する産業育成政策であり、同時にそれは都市形成政策でもあった。高度成長期に入り中小企業近代化政策が加わる。

### 3 公害規制と工業立地規制の展開 —都市規制政策—

高度成長期の重工業化の急進展は、他方で、集積にともなう外部不経済を引き起こすことになる。1つは公害問題の深刻化であり、もう1つは過密・過疎問題であった。

1974年の石油危機を契機とする戦後最大の不況期まで、川崎市製造業の事業所数、従業者数、製造品出荷額等ともにほぼ一直線に伸び続ける。事業所数は1955年に767だったのが、1960年に1,524と2倍に増加、1969年に4,000を超え、1975年に5,000程度のピークをむかえる。従業者数も、1955年に約8万人だったのが、1960年には倍増して約17万人、1963年には20万人を超え、1969年にピーク（22.5万人）をうつ。製造品出荷額等は1955年以降、1974年まで文字通り青天井で伸び、1964年に1兆円、1970年に2兆円、1974年には3.6兆円に達する（ピークは1984年の約6.8兆円）。

こうした工業集積の急激な拡大は煙害、有毒ガス、地下水汲み上げによる地盤沈下など公害を発生させる。1960年代になると公害反対運動が拡大する。川崎市は、1960年に公害防止条例を制定し、全国に先駆けて公害発生源対策を講じる。だがこの年は、皮肉なことに川崎が誇る石油化学コンビナートが完成した年でもあり、1960年代はさらなる工業集積が拡大、ついに光化学スモッグの発生が日常となる。市民の健康が日常的に脅かされる現実を前に、川崎市は発生源対策をさらに強化し、1970年には日本鋼管等大工場と大気汚染防止協定を締結する。こうした行政による法的規制措置により、1970年代末には公害発生防止にほぼ成功する。公害問題

の解消は、ミクロ経済学では、課税（価格上昇による生産量削減）による外部不経済（無関係の他者にマイナスの影響を与えること）＝市場の失敗の解決という公共政策によるとされるが、現実には、こうした市場価格の変更では対応できず、公害発生源に対する直接的強制的規制以外のみ有効であることを示した。

しかし、20年間に及ぶ公害問題との戦いは、「公害のまち・川崎」のイメージを全国に広めることにもなり、その後の都市イメージの再生に大きなマイナス要因となる。

もう1つは、過密集積の解消問題である。「もはや戦後ではない」と言われた1955年に始まる急速な高度成長は、東京等大都市の過密集積－地方の過疎問題を表面化させた。工業等制限法と工場立地法が公布（1959年）され、大都市既存市街地への人口・産業の過集中防止と計画的市街地整備を図るため、大学及び工場の拡大制限（新增設500m<sup>2</sup>上限）と緑地率指定など工場環境整備基準の強化が図られることとなる。川崎市は1965年に対象地域に指定される。さらに、1972年には大都市部から地方への工場移転を目的にした工業再配置促進法が制定され、川崎市は移転促進地域に指定される。こうした工業制限3法の適用により、川崎市工業の規模拡大はほぼ不可能になる。同3法が廃止されたのは2004年であり、40年近くもこの規制は継続したことになる。

さて、こうした公害規制と国の工業制限3法（大都市部過密集積防止規制）は、重化学工業大工場の市外移転を促進する。1969年の東京製綱の茨城県への移転を契機に、ローカリゼーション＝生産機能の地方分散が始まる。1990年代初頭までに、移転工場数56（敷地面積1ha以上）、移転面積は約261haにものぼる。また、成長する中小企業は市内での用地拡大が困難になり、工場の市外移転もかなりの量にのぼったとみられる。なお、跡地は、工業用（中小企業団地）、公共用地（学校等）、流通系や業務系ビル等の利用が多くなっている。

だが、川崎で進んだより大きな変化は、大企業のグローバリゼーション＝海外直接生産拠点展開であった。大手電機企業（東芝、富士通、NEC等）は、1970年代に全国展開、1980年代に米欧・アジアへの直接投資による生産拠点のグローバル化を進める。これにともない、川崎市内工場の全国・世界分業システムのなかでの

新しい役割＝研究開発センター化が姿を現す一方、大工場の生産機能消滅による下請・系列関係の崩壊＝中小企業の自立化が強制されることになる。

以上から明らかなように、1960年代から1970年代の約20年間は、高度成長にともなう弊害＝公害と過集積の解決・解消のための都市規制政策が展開されたと言えよう。公害問題は川崎市の行政的強制により解決される（公害解決ノウハウの獲得）。過密＝過集積問題は国の生産機能移転政策によるが、真の要因はグローバルゼーションへの対応にあったとみておく必要がある（大企業工場の研究開発センター化、中小企業の自立化）。

#### 4 メカトロポリス＝研究開発都市をめざしてー地域産業政策の開始ー

1974～75年の第1次石油危機を契機にした日本経済の低成長時代への転換は、大きな発想の転換（量的成長から質の充実へ、中央から地方へ）を生む。この時代の転換意識を最も先導的に具体化したのが、神奈川県と川崎市であった。

##### （1）産懇提言の性格

＜地方の時代＞を提唱した長洲神奈川県政の産業政策は「頭脳センター構想」を打ち出すが、ほぼ同時期の1981年3月に、川崎市は『川崎市産業構造の課題と展望』（川崎市産業構造雇用問題懇談会提言＝産懇提言）を発表する。産懇提言は、神奈川県とともに自治体として初めて「産業政策」を位置づけ（それまでは「産業政策」は国の専売特許と国は自称していた）、川崎市の産業政策の基本的考え方を明確にした。

その特徴は第1に、「量から質への転換」の視点の提示である。高度成長時代への反省を踏まえ、市民総生産額・工業生産の拡大という「量」から、市民の生活環境整備・充実という「質」を高め、他方で多様な市民就業機会の創出を図る点に産業政策の目標を置いた。生活から産業を位置づけるという新しい観点が提示された。

第2に、「産業政策と都市政策の総合」の視点が提示されたこと。川崎市の臨海部－内陸部－丘陵部を合わせ持つという地理的特性に対する対応だけでなく、都市政策と一体でなければ産業政策が成り立たないという考え方である。住工混在の激化と工業の地方分散＝集積利益の破

壊という事態を解決するために提示された新しい発想である。

以上の2点は、地方の時代における自治体産業政策＝地域産業政策の基本的考え方として大いなる意義を持ち、現在に継続する。

##### （2）産懇提言の内容と展開

産懇提言は、川崎市の最大の課題を「重化学工業都市＝公害都市からの転換」に置き、とくに「公害都市・川崎」という都市イメージ転換を強調した。この認識は、上記の公害問題の悪戦苦闘を見れば、まったく正しいと言わなければならない。

そして、将来都市像に、「メカトロポリス＝研究開発都市」の形成を掲げ、「都市環境と調和した工業機能・地域の高度化」（工場ビル等）と「産業業務機能の集積・整備」の2つを基本施策として設定する。

メカトロポリスという用語は、石油危機後の1970年代後半から急速に進んでいたマイクロエレクトロニクス化＝ME化を大企業から中小製造業にも普及させ、より高度かつ競争力をもつ集積への転換を意図したものである。メカトロとは、メカ＝機械とトロ＝電子（ME化）の合体を意味するが、その後の全国的展開から振り返ると、ME化に取り組んだ機械系企業は競争力を高め成長したことが確認されており、「メカトロ」の提起はまさに正しい提起であったと言えよう。

さて、基本施策であるが、その1つである「都市環境と調和した工業機能・地域の高度化」は、工場ビル等により住工混在を解消し中小企業集積を市内に維持することをめざした。臨海部では、大工場跡地の中小企業用工業団地（金属加工・熱処理等基盤産業集約の大川町団地）への転換に成功するが、内陸部ではほとんど進まず、1980年代の地価高騰下で、住宅化の波が集積を浸食していくのが現実であった。

他方、もう1つの基本施策である「産業業務機能の集積・整備」であるが、これは一定の成果をあげる。1980年代末までに、マイコンシティ構想（研究開発型企業の集積。パート「完成、パート。は2005年度にようやく分譲完了）、ビジネスセンタービル構想（川崎駅西口堀川町再開発。川崎テクノピア計画で産業振興会館建設等）、かながわサイエンスパーク（KSP）構想（高津区溝口のインキュベーション拠点）はほぼ実現す

る。だが、人材育成や研究開発機能強化で最も期待された高度工業教育機関（工科系大学）の整備は、工業等制限3法の制約もあり、全く進まなかった。

### （3）産懇提言の意義

以上から、いくつか産懇提言の意義を確認することができる。

第1に、自治体が自ら産業政策の主体であると自己認識したことは政策観の画期的転換であったこと。＜地方の時代＞という認識の必然的結果ではあるが、それまで国だけが産業政策の主体であるとの認識を転換させたことの意義は大きい。地方分権－地方主権時代の21世紀には、この点をあらためて確認しておく必要がある。ただし、政策手段に制約のある自治体では（金融政策、財政政策、経済規制の限界）、競争条件の変更による産業内資源配分（産業組織政策）はほぼ困難であり、企業誘致・起業支援・企業競争力形成等による産業間資源配分（産業構造政策）が中心になる。つまり、自治体産業政策＝地域産業政策は、地域における産業競争力高度化がメインの産業政策であり、雇用・就業機会の確保が目的となる。

第2に、自治体の産業政策は都市政策と連携が不可欠なこと。「産業政策と都市政策の総合」の観点は、具体的には、地価上昇下における住宅化の圧力のなかでの工場跡地の活用方策と住工混在地区での中小工業集積の維持方策を指す。用途面から見れば、工業専用地域の縮小にどう歯止めをかけるかという問題である。前者の工場跡地活用は、用途変更による業務系集積形成（テクノピアやKSP）、工専維持による中小工業集積形成（大川町団地）などで一定に成功する。だが、後者の宅地化の圧力のなかでの中小企業集積の維持は、後継者問題や私有権制限の困難などで、有効な政策的な手段を見いだせないまま推移する。

### （4）サービス産業集積への視点

産懇提言が提起した「産業業務機能の集積・整備」は、産業構造面からみると、製造業＝ものづくり中心構造からサービス産業集積への方向を示すものであった。産懇提言の研究開発都市づくりを具体化するための調査（1983年『研究開発都市川崎への展望』）において、「川崎テクノプラザ」、「川崎市企業情報センター」、「川

崎市研究開発機構」、「川崎市エレクトロニクスカレッジ」などの研究開発支援機能の整備が提案され、前3者は、川崎市産業振興財団（1988年）の機能として実現する（「川崎エレクトロニクスカレッジ」の工科系大学構想は上記のように困難のまま）。こうした業務系機能整備に加えて、情報等産業関連サービス産業や生活文化関連サービス産業に関する実態調査が行われる。しかし、産懇提言の「生活から産業を位置づける」という観点からの生活文化関連サービス産業の振興は施策化に至らないまま推移する。

「メカトロポリス＝研究開発都市」の提起は、現在から見れば、脱「工都・川崎」の基本的政策＝地域産業政策の考え方・方向を提示するものであったが、一定の成果を生むにとどまったと言えそうだ。

## 5 グローバル競争時代と産業構造の大転換－地域産業政策の混迷－

産懇提言の具体化をめざした1980年代は後半のバブル景気に登りつめる時期であり、政策面でも、KSP建設や川崎市産業振興財団設立など前向きな事業に注力した「行け行けどんどん」の時代であったとも言える。だが、1990年のバブル景気崩壊にともない、1990年代は長期の不況と政策混迷の時代をむかえることになる。

### （1）産業構造の大転換－1990年代－

川崎市の産業構造は、1990年代に一大転換を開始する。その特徴を見ておこう。

2004年における川崎市の全産業の民営事業所数は、4.1万、同従業者数は約44.8万人であるが、バブル経済崩壊時で事業所数、従業者数ともピークであった1991年の事業所数は約4.6万、従業者数は約50.5万人であり、この13年間に、事業所数は約5千、従業者数は約5.7万人減少した。市内総生産額でも、1991年の産業（民間）の市内総生産額は約4.7兆円であったのが、2002年には約4.3兆円に減少する。川崎の事業所数、従業者数、生産額は1991年をピークにほぼ一貫して、減少・縮小傾向が続いてきたのである。

産業構造も大きく変化する。従業者数ベースで見ると、1991年では、製造業が33.9%を占め最も多く第2次産業は42.2%（建設業8.3%）にのぼり、第3次産業は57.8%（卸・小売業24.6%、サービス業21.8%）にとどまっていた。2004年には、

製造業は18.1%に激減し、サービス業が43.5%へと急増したため、第2次産業は25.5%へと大きく低下、第3次産業は74.5%（卸・小売業20.1%）へと大幅に増加した。川崎の産業構造は1990年代の長期経済停滞を経て、製造業中心からサービス産業中心へと大きく変貌をとげた。いわゆるサービス経済化が急速に進んだのである。こうしたサービス経済化の傾向は、所得統計でも確認できる。

## （2）ものづくりから情報・研究開発に転換

では、どのような変化が具体的に起こったのだろうか。

工業都市・川崎を支えた製造業は、急激な減少の一方、サービス産業へと大転換した。単純な産業空洞化ではなかったのである。

戦後日本の高度成長・工業化を主導した川崎の製造業は、臨海部の素材系（鉄鋼、化学、石油精製等）と内陸部の金属機械系（金属、一般機械、電気機械、輸送用機械、精密機械）が中心であった。1991年の川崎市製造業は事業所数3,215、従業者数134,945人、製造品出荷額等6.4兆円であったが、金属機械系（それぞれ2,220、90,864人、3.2兆円）が中心であった。ところが、2004年には、市全体の製造業は、事業所数1,776、従業者数55,627人、製造品出荷額等3.8兆円へと、各指標が40～60%も急減する。なぜか。中心の金属機械系がそれぞれ1,165、31,195人、1.2兆円へと減少したためである。

その最も大きな要因は、大きな位置を占めていた電気機械が大幅に減少したためだ。電気機械は、1991年には、事業所数は822、従業者数は50,761人、製造品出荷額等は1.6兆円で、製造業全体のそれぞれ25.6%、37.6%、24.6%と極めて大きな割合を占めていた。しかし、2004年には、事業所数は400で半減、従業者数は11,813人で5分の1に大幅減少、製造品出荷額等はわずか1,828億円で10分の1へと考えられないほど大幅減少した。大手電機企業がものづくりから撤退したためだ。

では、電気機械等の大手事業所は、どこに行ったのか。事業所・企業統計調査によれば、2004年の川崎市の事業所のうち、従業者「300人以上」の大規模事業所は108、従業者数は79,928人であるが、このうち製造業が事業所36、従業者30,560人で最も多い。しかし、情報サービス業も事業所17、従業者15,187人、学術・研究開発機

関がそれぞれ7、10,921人を数える。1991年と比べると、明らかに、20世紀末の時点で、電気機械の大規模事業所（富士通、東芝、NEC等）は、大規模ものづくり工場から大規模の先端研究開発機関・研究所や情報開発・サービスに大転換したのである。まさに、分厚い機械系製造業の集積を誇った川崎ならではの産業構造転換である。

その点は川崎市初の産業連関表（2000年表）に端的に表れている。川崎の域際収支は黒字（8,613億円）だが、黒字を支えるのは、石油・石炭製品（8,186億円）、化学製品（4,613億円）、鉄鋼（2,211億円）および教育・研究（3,770億円）、対事業所サービス（2,431億円）などである。川崎市の競争力の強い産業は、石油・化学・鉄鋼の素材系、情報サービス業（対事業所サービス）、学術研究機関（教育・研究）が中心になっていることが鮮明になる。反対に、商業や金融・保険は大幅な赤字であり、域外（東京等）の産業の吸引力が極めて強いことを示す。

## （3）新しい創業・起業の波

では、中小企業はどうか。大手電機機械の大工場がものづくりから撤退した90年代に、下請・系列関係はほぼ崩壊する。加えて、長期の経済停滞のなかで川崎の小規模製造企業は廃業等淘汰の波に洗われる一方、研究開発型に転換し全国に市場を拡大した中小製造企業は生き残り、川崎のものづくりを支える。同時にこの時期は、新しい創業・起業の波が次第に拡大した時期でもある。

バブル崩壊後の1990年代は、激しい企業の新陳代謝を引き起こすことになる。川崎市の1996～1999年の開業率は4.2%、廃業率は6.4%（全国は4.1%、5.9%）、2001～2004年の開業率は5.6%、廃業率は7.0%（全国は4.2%、6.4%）で、全国よりも開業率、廃業率ともに高い。東京等と同様、企業の新陳代謝が大きく進むという大都市部の特徴を示す。ここで注目すべきは、川崎の開業率が大幅アップし、21世紀に入り、川崎における創業・起業活動が非常に活発になったことだ。

企業・事業所統計や川崎市産業振興財団の調査によれば、情報通信系、製造系、医療・福祉系、専門等サービス業系、環境系、住宅系、教育・学習系など広範の創業・起業が拡大している。起業家像をみると、スピンアウト・シニア組（民間企業の技術や営業部門出身の40～50歳

代)の自己実現型・社会貢献型(知識経験・技術活用)が最も多く、ハイテクからローテクまでカバーする。

こうした新たな起業家の登場が可能になったのは、川崎が分厚い産業集積をもち、かつ大都市であることに依る。IT・製造系の起業家が多いのは、機械系、なかでも電機系集積の縮小・再編過程で会社時代につちかった技術や営業等のノウハウを活かしてスピアウトした技術者や営業専門家達が多いためであり、彼らは実現できなかった技術の事業化をめざし、また人的ネットワークを活かして新市場に乗り出した。これは、集積のメリットのおかげだ。他方で、住宅系、医療福祉系や環境系の起業家は、川崎という大都市における新たな社会的ニーズをとらえて、新市場を開拓した。いずれも新しい起業家の登場は、川崎の優位性を示すものであり、21世紀の新しい産業の方向を端的に指し示すと言えよう。

以上から、川崎市は、1990年代のグローバル競争下での長期停滞のなかで、産業構造の大転換(製造業からサービス産業へ)と企業の激しい新陳代謝を経験し、21世紀初頭によく、情報・研究開発産業の登場と新しい創業・起業の波の高まりを確認する。

#### (4) 地域産業政策の混迷—移行期—

さて、こうした1990年代における川崎市の産業政策は、非常に苦しい(成果がほとんど出ない)ものであったと言わざるを得ない。

川崎市は、1993年(平成5年)に初の「産業振興プラン」を策定する。このプランは産懇提言をうけつつ、バブル崩壊とグローバル経済化という新しい環境変化のもとでの川崎市産業の振興戦略を示すものであった。「21世紀の国際生活産業創造都市」をめざし、「市民生活を支援する産業の振興」、「高度研究開発・生産都市への展開」、「国際経済・技術交流の推進」の3つを施策の柱として掲げた。研究開発機能の強化をベースに、生活文化産業の振興と国際交流機能の形成をめざすものであった。

だが、実態経済面では上記のように不況の進行と事業所・従業者の減少が顕在化し、産業空洞化の進行が現実のものとなりつつあった。危機意識を持った企画財政局と経済局の若手職員中心に、1994年に「川崎ものづくり機能空洞化研究会」が組織される。その成果も含めて、

1997年10月に「かわさき21産業戦略アクションプログラム」が作成される。産業振興プランの枠組みのもとで、プランと実体経済の乖離をうめるプログラムであった。

このプログラムは、シリコンバレーの地域産業システムを念頭に置きつつ川崎の現実を踏まえて、グローバル情報ネットワークの形成、ものづくり中小企業の競争力強化、戦略的新産業群の育成、創業・起業の推進と産学ネットワーク形成(21世紀型大学含む)、コーディネーター機能の形成などを主要な施策とした。このプログラムは、いわゆるハコモノづくりではなく、中小企業の競争力を強化し、ベンチャー起業・新産業創出を可能にするソフトシステム(地域産業システム)づくりのプロジェクトであり、目に見える成果はすぐには確認できなかった。だが、政府のベンチャー育成政策への転換(1998年12月の新事業創出促進法による地域プラットフォームづくり、1999年の新中小企業基本法改定)を先取りする政策プランであり、その後のイノベーション政策への基礎となるものであったと言えよう。

## 6 21世紀のイノベーション都市をめざして—地域イノベーション政策へ—

世紀の変わり目の数年間(2000~2005年)は、川崎市の産業政策が地域イノベーション政策として新たな方向を形成する政策転換期となった。その核心は、21世紀にさらに加速する「グローバル経済化—知識基盤経済時代」において、大転換した産業構造のもとで、いかに国際的な競争力のある新たな産業集積を形成するかにあった。

主な歩みを列挙すれば、次の通りである。

- ・2000年3月 「新川崎・創造のもり基本構想」策定(川崎市)
- ・2000年7月 K2(ケイスクエア)タウンキャンパス(慶應義塾大学の先端科学研究室、新川崎地区)オープン
- ・2001年4月 川崎市産業振興財団が中核的支援機関に指定(地域プラットフォーム)、7月に新産業政策研究所を設立
- ・2001年10月 『知識経済とサイエンスパーク』(久保孝雄/原田誠司/川

- ・ 2003年1月 「科学を市民の手に－サイエンスシティ川崎をめざして－」提言を発表（サイエンスシティ川崎戦略会議、議長：吉川弘之）
- ・ 2003年2月 かわさき新産業創造センター＝K B I Cオープン（川崎市の公設インキュベータ、新川崎地区）
- ・ 2003年3月 「国際環境特区」認定。「川崎臨海部再生プログラム」を発表（川崎臨海部再生リエゾン研究会）。9月に、川崎臨海部再生リエゾン推進協議会（会長：東京大学教授 大西隆氏）がスタート
- ・ 2003年3月 『川崎市イノベーション白書』、『新産業政策研究かわさき』創刊号を発刊（新産業政策研究所）
- ・ 2003年4月 テクノハブイノベーション川崎（T H I N K）オープン（J F E都市開発(株)運営、臨海部）
- ・ 2004年7月 N P O法人 産業・環境創造リエゾンセンター設立（臨海部の大企業が参加）
- ・ 2004年10月 アジア起業家村がT H I N Kにオープン
- ・ 2005年3月 「川崎市新総合計画～川崎再生フロンティアプラン」、『かわさき産業振興プラン～国際知識創造発信都市をめざして～』および「川崎市科学技術振興指針」策定

### （1）新川崎地区に第2のサイエンスパーク形成－K S Pの再評価を通して－

アクションプログラムの具体化のなかでも、1998年から始まる川崎市職員のシリコンバレー派遣（3年間）による最先端情報の流入・発信は、庁内外に大きなインパクト与えるものであった。そうしたインパクトのなかで、2000年7月、新川崎地区にK<sup>2</sup>（ケイスクエア）キャンパスがオープンする。これを契機に、川崎市の産業政策は地域イノベーション政策への発展の道

を進むことになる。

このK<sup>2</sup>キャンパスの基本構想は、2000年3月に「新川崎・創造のもり基本構想」としてまとめられた。このキャンパスは川崎市が研究室を建設し安価に貸与する形で、研究型大学をめざす慶應義塾大学の先端科学研究所の集積を図った研究開発拠点である。現在では、先端の理工、情報、医学系の大学院レベルの教員の研究室で構成され、院生や助手を合わせて約200人の世界トップレベルの先端研究開発拠点となった。これに加えて、上記「基本構想」で提起したインキュベータが、2003年2月に、K<sup>2</sup>タウンキャンパスに隣接するエリアに、かわさき新産業創造センター＝K B I C（川崎市の公設インキュベータ。2006年段階で入居企業22社、研究室8で満室状態）としてオープンする。慶応大学教員が起こしたベンチャー企業も入居する。

こうして、わずか2年余りで、新川崎地区に、欧米型の大学中心のサイエンスパークの拠点が形成される。慶應義塾の先端技術シーズの事業化・ベンチャー起業の拠点ができたのである。これは、K S Pに次ぐ第2のサイエンスパークであり、K S Pが追求したサイエンスパークの理想型であったと言えよう。

この第2のサイエンスパークを実現させた政策要因は複雑だ。まず、何よりも、積年の念願であった理工系大学設置を追求してきた総合企画局・経済局による慶應義塾との粘り強い誘致交渉の成果があげられる。同時に、慶應義塾が世界で伍せる研究型大学への改革を進めていなければ、この誘致は成功しなかった。さらに、1999年6月に（株）ケイエスピーの社長を任期満了で退職した久保孝雄氏が川崎市産業振興財団の理事長に就任し、上記基本構想をまとめるとともに、K S Pの総括と再評価（『知識経済とサイエンスパーク』）から川崎の「サイエンスシティ」への発展を提示する。そして、2001年4月に、国の地域プラットフォーム事業がスタートし、川崎市産業振興財団が中核的支援機関に指定されることにより、インキュベータ＝K B I Cの建設が金融面（地域公団の投資）から容易になった。この4つの要因（行政の執念、大学改革、コンセプト、資金）が組み合わせることにより、新川崎地区のサイエンスパークが形成されたと言える。

\* K S P（かながわサイエンスパーク）モデルは、ベンチャー輩出、先端研究、技術移

転、人材育成などで先端的な成果をあげている。研究開発のKAST（2005年4月にKTFを統合）とインキュベータのケイエスピーから構成される。インキュベータ事業（ケイエスピー）では、20年間に、卒業企業175社、現入居企業78社、計253のベンチャーを育て、上場ベンチャーも4社にのぼる。旧KASTは、研究事業と技術者教育事業が主だが、研究事業では、出願特許707件、共同研究135件にのぼり、28件が実施許諾でリターンを得、KAST発ベンチャーも8社にのぼる（うち5社はケイエスピーのインキュベータに入居）。技術者教育も、最先端技術をテーマに年間30程度の講座を開設、これまで9千人を越える技術者を教育した。旧KTFは、試験計測サービス（地域の利用企業約5千社、3.3万件）、技術移転事業（成約423件）で大きな成果をあげ、神奈川県内大学のTLO（技術移転機関）の役割も果たす。

## （2）サイエンスシティ戦略と3つのサイエンスパーク都市へ

新川崎地区の第2のサイエンスパーク形成の時期は、サイエンスシティ戦略策定の時期と同時進行した時期でもあった。2001年春に、産学官連携の「サイエンスシティ川崎戦略会議」（議長：産業総合研究所理事長 吉川弘之氏）がスタート、1年半の検討を経て2003年1月に、提言「科学を市民の手に－サイエンスシティ川崎をめざして－」をまとめる。提言は、川崎市の都市像として「サイエンスシティ」建設を掲げ、その基本方向を示した。上記の産業構造の大転換を認識しつつ、より積極的に、200を越える民間研究所・企業内研究開発部門の集積と大都市間比較でも飛び抜けて多い研究者の存在をイノベーション・インフラとして確認し、その上に立ち、サイエンスパークの拡大・充実、ベンチャーの輩出、臨海部の再生、新しい生活文化産業の育成をめざした戦略プロジェクトを提示する。

この提言は、日本初のサイエンスパークである溝の口のKSPの延長上に、サイエンスシティを形成し、川崎市を日本だけでなくアジアにおけるイノベーション都市として発展させようとの明確な目標を打ち出す画期的な政策提言であった。

この提言をうけ、2003年4月には、臨海部に

民営（JFE都市開発（株）が経営）のビジネス・インキュベータである「テクノハブイノベーション川崎」THINK（2006年段階で、日本人ベンチャー16社）がオープンする。ケイエスピーのIM（インキュベーション・マネジャー）が起業家支援を行うとともに、同年10月には川崎市のアジア起業家村（アジアの起業家の日本進出の際のインキュベータ。2006年段階で7社入居）構想の拠点＝国際的インキュベータIBI（インターナショナル・ビジネス・インキュベータ）も加わり、さらにバイオ等ハイテク分野の研究開発・ベンチャー起業の拠点へと拡大している。

こうして、川崎市内には、KSP（溝の口地区）、K2・KBIC（新川崎地区）、THINK（臨海部）の3つのサイエンスパークが形成され、ベンチャー輩出をめざすイノベーション拠点として、成長・発展している。サイエンスシティへの道が見えてきたと言えよう。

## （3）国際環境特区形成による臨海部再生へ

さて、臨海部の再生も、サイエンスシティ戦略会議の提言に加え、阿部孝夫市長（2001年10月就任）の公約である「国際環境特別区」構想のもとで、従来のエコタウン構想の枠を越えて、急速に進む。

まず、都市再生面では、基幹的広域防災拠点の整備とゴミゼロ都市への再構築（2001年6月）、国際交流・物流機能の強化（2001年8月、2004年2月に「神奈川口構想に関する協議会」に発展）、ゲノム科学の国際拠点形成（2002年7月）が国から都市再生プロジェクトとして認められ、基盤面では、塩浜周辺と浜川崎駅周辺地域が都市再生緊急整備地域の指定を受ける。また、産業再生をめざして、2003年5月に2つの構造改革特区（「国際環境特区」と「国際臨空産業・物流特区」）の認定を受け、環境・エネルギー等の新産業・研究開発拠点の形成、環境技術のアジアへの移転などをめざす。

こうした行政側の動きに対応して、臨海部の鉄鋼、化学等大手企業を主体とし臨海部の再生を目指した産学官連携の「川崎臨海部再生リエゾン研究会」（2001年6月設立）が「川崎臨海部再生プログラム」を策定（2003年3月）、実施組織として「川崎臨海部再生リエゾン推進協議会」が設立され（2003年9月）、精力的な活動を展開している。

こうした臨海部再生事業は、政策面の大きな進化をみせる。まずコンセプト面で、アメリカ・ピッツバーグとは異なり、重化学工業集積を残しながら「環境」を全面に押し出して、新しい産業競争力と都市の再構築をめざす世界初の壮大なプロジェクトであること。立地する鉄鋼・化学・石油等素材系大企業工場をゼロエミッション（廃棄物ゼロ）・ネットワークで結びつけ、環境負荷ゼロ・低コストの素材産業集積として再生し、国際的競争力を再構築する。第2に、これら大企業工場が持つ高度な研究開発力を結集して、環境科学技術のメッカを形成し、廃棄物の再利用の段階から素材段階から廃棄物を出さないものづくりの技術とシステムの確立をめざすこと。川崎市立の環境科学総合研究所も集積し、その一翼を担う。第3に、臨海部の企業自身がこのプロジェクトの推進主体になっていること。上記の「リエゾン協議会」に加えて、NPO法人 産業・環境創造リエゾンセンターが設立され（2004年7月）、精力的に調査研究を開始している。

臨海部大企業工場は、景気回復もあり活力を取りもどしているが、国際競争力再構築の政策面からみると、国の特区指定を一步越えた仕組みづくりが必要である。つまり、「臨海部再生プログラム」で提案された「日本版TIFシステム」（Tax Increment Financing＝開発等の受益地域内から開発にともなう固定資産税の増収分を自治体の開発用債券の償還財源とする制度）の実現である。川崎臨海部等（川崎区・幸区）が毎年納める約6000億円の国税（県税は600億円、市税は1200億円）の基金化による、臨海部インフラ整備（川崎アプローチ線の鉄道と幹線道路）の制度である。国がこうした国税活用の制度化ができるかが試される。

#### （4）福祉・環境・文化等生活文化産業振興の開始

さて、21世紀の新産業として成長を開始した医療・福祉、環境・リサイクル、文化などの生活文化産業の振興についても、2005年度を初年度とする「川崎市新総合計画（川崎再生フロンティアプラン）」を柱に、新たな政策展開が始まっている。

まず、福祉産業であるが、福祉産業研究会を開催しつつ、福祉産業創出ネットワークの形成をめざして、福祉機器の逆見本市（調達資材見本市）等を通じて、川崎らしい福祉機器や福祉

システムの開発を進めている。また、環境産業に振興については、市内企業の環境技術や環境製品の調査研究を進めつつ、2005年に「環境産業フォーラム」を設立、環境産業の振興を始める。このフォーラムは、環境技術を有する77社を含む多くの企業、大学、研究機関等が参加し、情報発信を行い、共同研究、技術開発やグリーン購入・調達、販路拡大などを支援する場である。

さらに、生活文化関連産業に関しては、生活産業懇談会の開催や「現代ガラス工芸展」、クラシック音楽ホール・ミューザ川崎のオープンを契機にした「音楽のまちづくり」を通じた音楽文化の担い手の育成、さらに、映像文化の振興などを着実に進める。そして、こうした生活文化産業を支えるNPOなどのコミュニティビジネスの拡大支援に力を注ぐ。

今後は、医療・福祉、環境、文化等各分野の新しいクラスター形成への共同を積み重ね、21世紀の産業としての確立へと導くことが大きな課題となる。

#### （5）コーディネート機能とネットワークの形成－川崎市産業振興財団－

川崎市産業振興財団（川崎市100%出資の財団法人）は、2001年の地域プラットフォーム事業の開始以来、その政策推進・コーディネート機能を充実させてきた。主な事業は、インキュベータKBICの運営、ビジネスプラン・コンテスト、産学連携による中小企業競争力の強化、マネジャー制による中小企業の相談・支援、人材育成、情報提供、産業政策研究などである。

ビジネスプラン・コンテスト（「かわさき起業家選抜ビジネス・アイデアシーズ市場」）は2001年度に開始され、市内外から応募されるビジネス・アイデアを審査、表彰し（川崎市長賞「かわさき起業家大賞」等）、インセンティブ（開業資金、低利融資、KBIC・KSPへの優先入居等）を与えるコンテストである。このコンテストは、5年間の応募者総数が1,180件にもなっており、市域をはるかに越え、東京圏、全国に広がった。＜ベンチャー育成都市・川崎＞のイメージを広め、起業風土の形成に大いに貢献したと言えよう。ベンチャー育成の社会的基盤を広げ、KBICやケイエスピーのインキュベータに有望なベンチャーを広く集めるシステムも創り出しつつある。

また、市内中小製造業の技術・製品開発力を高めるための産学連携推進事業も効果を上げている。2004年度から開始された「試作開発促進プロジェクト」は、企業から大学への試作支援の促進に焦点を絞り、中小製造業の技術力、研究開発力のアップを図ることをめざす。2005年度には、参加企業17社、連携大学等15機関に達し、「農業用福祉車両の開発」（東京農業大学）等7つの試作プロジェクトが進行している。中小企業と大学の信頼関係づくりが進み、新製品開発のネットワークが形成されつつある。

財団はこうしたベンチャー育成や中小企業の競争力強化等の事業を通して産学官のネットワークを拡大・充実しつつ、他方で、3つのサイエンスパーク間の緊密なネットワークを深化させるコーディネーター役も担う。川崎におけるイノベーション・ネットワーク、地域イノベーションシステム形成の核となりうるか、これが今後の課題と言えよう。

## 7 地域イノベーション政策の発展に向けて

すでに明らかなように、川崎市の産業集積は、これまでの素材系と機械系を中心にしたものづくりに特化した集積から、IT等ハイテク技術を活用したものづくりから情報ソフトまでのハイテク産業群、生活の豊かさ・快適さを支え創造する多様なサービス産業群が成長・発展する新しい大都市型集積へと転換しつつある。

この転換過程は一言で、川崎の特徴を活かした新しいイノベーションのプロセスが始まったことを意味する。地域産業政策は、多様な産業の成長をうながすイノベーション政策としてリニューアルされる必要がある。

\*ここでいう「イノベーション」とは、「顧客に新しい満足を提供すること」（ドラッカー）を柱に、その具体的あり方として、「新しい商品・サービスの提供／新しい生産方法・

提供方法／新しい原材料等／新しい市場／新しい組織」（シュンペーター）を指すとしておく。したがって、地域イノベーション政策とは、地域の諸資源を活用してこれらのイノベーションを誘導・促進する自治体の政策を指す。

川崎市の現状は、3つのサイエンスパークの発展・連携の追求、臨海部再生の開始そして生活文化産業の育成という段階にあり、トータルなイノベーション政策の構築はこれからの大きな課題である。なかでも、臨海部の国際環境特区としての再生と、最近のキャノン、パイオニア、日本ゼオン等大手企業の研究所立地により厚みを増す圧倒的研究開発機能集積を活かしたベンチャー起業・新産業創造、という2つの課題への取組は、21世紀のイノベーション都市にとって最重要のポイントである。それは、バルミサーノ・レポートの言う「イノベーション・ホット・スポット」の形成でもあり、世界・アジアのなかでの川崎のコアコンピタンス（競争力）を左右する。川崎・多摩川イノベーション・バレーK T I Vの形成（『続・川崎元気企業』日本評論社、2006年）もそこにかかる。

そのためには、多様なアイデア・知恵を集約できる、ヨコ型・ボトムアップ型の政策形成・推進ネットワークの形成（企業、専門家、行政、大学、インキュベータ、シンクタンク、NPO等の参加）が不可欠と思われる。知識社会の政策づくりプラットフォームをめざして。

\*参考文献について－文中に記載した書籍以外の川崎市の諸文献は、『新産業政策研究かわさき』第1～4号（2003年3月から毎年3月刊）（川崎市産業振興財団新産業政策研究所 発行）を参照されたい。掲載論文等のタイトルは、<http://www.kawasaki-net.ne.jp> で確認できます。



## 第2節 自治体の産業政策－地域クラスターの構築に向けて－

専修大学名誉教授 鶴田俊正

### 目次

#### ■はじめに

1. 産業政策とは何か
2. 産業政策は万能か
3. 地域経済発展の原動力
4. 自治体（川崎市）の新・産業政策の目標と手段
5. 地域キャパシティの拡充・強化と地域クラスターの構築

#### ■はじめに

「産業政策」という概念はさまざまな使い方をされているが、大まかには“経済の潜在的供給力を高め、技術を発展させ、産業の発展を促進し、流動性と構造的適応力を改善するための政策”と定義できる。

地域の産業政策は自ずと国の産業政策とは異なった次元を持つことが不可欠となる。地域の産業政策は地域産業の潜在的能力を絶えず高め、いつの時代においても一国経済の比較優位産業が当該地域に立地し、地域社会の担い手達に雇用と所得機会を確保していくことが最優先の課題となる。今日における比較優位産業は高い技術・技能が集積している産業であり、このことは地域社会の中に優れた人的資源が豊富に存在していることを前提とし、これらの人々が特定地域に住んでみたいという強い意欲を持つことが重要なポイントとなる。

とすれば、地域の産業政策は、狭い観点から産業の誘致・推進を構想するだけでなく、街をどのように創るかといった都市政策、人をどのように育てるのかといった教育政策、福祉政策などと融合化することが重要である。産業と生活のためのさまざまなクラスターを総合的に形成していくことが長期的な観点から構想・実践される必要がある。産業政策のなかに教育政策、都市政策、福祉政策などを埋め込み、融合させ、広い視点から政策を考えることが地域クラスターの形成に不可欠である。このような産業政策を新・産業政策と呼ぶことにする。

#### 1. 産業政策とは何か

伝統的な産業政策は、産業構造政策・産業組織政策・競争政策の総称と理解されているが、地方自治体の場合には必ずしもそうとは言えない。－国経済全体の場合と地方経済との場合では政策目標・政策手段を異にし、－国経済では整合的・合理的な政策であっても、それを地域経済に下ろしてきた場合には必ずしも整合的・合理的と言えない場合が多々ある。

「合成の誤謬」というコンセプトが示すように、個々の経済主体にとって合理的と思われることでも経済全体をとってみれば必ずしも合理的とならないケースが存在するのと同じように、「逆合成の誤謬」、つまり経済全体をとってみれば整合的・合理的となるケースでも個々の経済主体・地域経済にとっては整合的・合理的とならないケースは実に多く存在する。

地域社会と産業との関係は単純ではない。特定の産業が地域に根付いていることは地域社会にさまざまな社会的分業の輪が広がっていることを意味しており、多くの人はこの社会的分業によって生活を営み、生活の社会的な積み重ねを通して地域社会に固有の文化・伝統・生活慣習が築かれているといえる。

－国経済の場合には合理性を有していても地域経済では必ずしも合理的といえないケースは以下の事例から明らかである。たとえば今、A国がX財に特化するのと同時にY財をB国からの輸入に依存すると仮定する。A国のある地域がY財の生産拠点であれば、Y財の生産に携わってきた生産者の社会的分業はこの結果崩壊す

る。人々の生活の佇まいを前提とすると、比較生産費上、X財との交換によってY財を他国から輸入することが望ましいとは簡単に言えない。

Y財の生産者がX財の生産ネットワークの中に組み込まれ、新たな所得と雇用機会とを確保できるのであればまだしも、X財とY財との生産の代替性が乏しい場合には、Y財の生産者がX財の生産ネットワークの一翼を担うことも不可能となり、産業構造の転換過程で人々は地域間の異動を覚悟しなければならないケースが起こってくる。人間心理として“故郷”を捨てて新しい社会に異動するには少なからず抵抗がある。

このように、地域の産業政策は自ずと国の産業政策とは異なったディメンションを持つことが不可欠となる。地域の産業政策は地域産業の潜在的な能力を絶えず高め、いつの時代においても一国経済の比較優位産業が当該地域に立地し、地域社会の担い手達に雇用と所得機会を確保していくことが最優先の課題である。今日における比較優位産業は高い技術・技能が集積している産業だが、このことは地域社会の中に優れた人的資源が豊富に存在していることを前提とし、これらの人々が特定地域に住んでみたいという強い意欲を持つことが重要なポイントとなる。

このように考えると地域の産業政策は、狭い観点から産業の誘致・推進を構想するのではなく、街をどのように創るかといった都市政策、人をどのように育てるかといった教育政策、福祉政策などと融合化することが実際の政策を実践していく上では重要であるといえる。産業と生活のためのさまざまなクラスターを総合的に形成していくことが長期的な観点から構想・実践される必要がある。

## 2. 産業政策は万能か

政府が経済活動になんらかの関与をするにしても、闇雲な介入は経済活動を損なう恐れがある。介入にはある一定のルールが必要である。

地域の産業政策を考える場合、市場機構をどのように考えるかが重要である。

第1に、市場機構は円滑な経済活動を推進するための手段であり、市場機構をどのように活用するかは政策に左右される。市場機構というのは、ある経済政策なりある種の経済活動を推進するための手段・道具であって、それをどの

ように活用するかは政策次第である。市場機構はあくまで手段であり、それをどのように活用するかは全く地方自治体なり地方政府の知恵である。

第2に、長期・動学的な世界ではどのような経済社会を作り出すかという方向性を市場機構が明示しているわけではなく、経済社会の変化の方向は経済システムではなく政治・行政システムに依存している。今日に経済体制が混合経済システムと呼ばれるのはこのような意味においてである。中央政府も地方自治体も混合経済システムであるので、将来の経済社会のモデルやビジョンをはっきり示し、そしてその方向に向かって市場を活用しながら政策を進めていく必要がある。

第3に、政治・行政システムによる価値判断は、市場機構の働きを促進する一方、市場機構の過剰な反応を抑制することが必要である（一例としてインフレ制御）。伝統的に価値判断論争があり、新古典派的な立場に立てば価値判断を避け、市場に資源配分・所得配分を委ねた方がいい成果と結びつくという考え方がある一方、他方では、政府による価値判断を積極的に容認する立場がある。やはり、経済政策を立案し、経済社会の方向性を明示するためには、政治・行政システムにおける価値判断を大前提とせざるを得ないと考える。

第4に、産業政策の機能は市場システムの働きを補完するに止まり、決して万能ではない。産業政策が機能していれば十分だというわけではなく、限界を認識しておくことが必要となる。一時期中国・韓国でも“産業政策を展開すればすべて良し”という考え方があったが、産業政策はあくまでも市場システムを補完する役割を持っているだけである。産業政策は万能ではないということを十分認識しておく必要がある。

第5に、地域社会をどのように構築するかという命題は市場機構が責めを負うのではなく自治体の政策に依存する。自治体自身がどういう目標を持って地域社会を作るかということは絶えず意識されていなくてはならない。

## 3. 地域経済発展の原動力

では、地域経済がどのようなメカニズムで動いているのか。どういう産業政策・都市政策・教育政策等を行えば、地域にとってダイナミック

な産業活動が実現できるのだろうか。

川崎市を含めて経済の先進地域ではかなりサービス経済化しているが、地域にとって“ものづくり、そのための研究開発”は依然として極めて重要である。雇用面で見ると、全体の約60%がサービス産業に従事しているため、“ものづくり・開発”ではなくサービス産業を中心にすればという発想も出てくるが、そうではなく経済活動の基礎は“ものづくり・開発”である。産業構造の迂回生産化・多段階化の原動力は“ものづくり・開発”であり、“ものづくり・開発”業の関連産業に対する波及効果・誘発効果は極めて大きいものがあるという認識をもつことが重要である。

経済活動とはいくつかの要素を複合して行われる。川崎市でも安定的な経済発展を考える上では、“ものづくり・開発”などの物財部門をかなり意識しながら、この物財部門が活性化するような仕組みを絶えず導入しなければならない。産業構造の迂回生産化・多段階化の経済効果としては、雇用機会が拡大され、1人あたり産出額が増加し、生産性も上昇する。その結果として人的資源が蓄積され、産業交代、地域間の構造変動がおこってくる。

これまで行われた産業交代の定型としては、国全体でも地域でも同じで、農業→軽工業→重工業、素材型産業→加工型産業、→知識集約型産業・知識産業（ハイテク産業・先端技術産業）というものであった。

しかし、地域経済は地域の経済活動が独立して営まれているわけではなく、周辺の地域と分業関係が形成されている。国際社会のなかでも同様である。特定地域での地域経済は、他の地域との国際社会との2重の分業構造の中で活動している。

地域と地域の間や、国際社会との間に防波堤は造れないし、また、地域と地域との間に為替市場もないため、地域経済はストレートに他の地域の影響を受けている。いわば、地域経済はマーケット・メカニズムにさらされており、したがって、マーケット・メカニズムをうまく活用しながら経済活動の変化の方向をしっかりと認識したところに政策的な手をうつ必要がある。

地域間のネットワーク・国際間のネットワークの形成は、“売る力”と“買う力”を培養することに尽きる。日本経済の戦後の50数年間を振り返っても、1950年代ぐらいまでは“売る力”

も“買う力”もなかったのが、産業化を推進するなかで、“売る力”が飛躍的に向上し、輸出能力が高くなり、それに伴い日本の購買力も高くなってきた。

特に日本の場合は、物的資源がなく、資源は人的資源だけである。そのなかで“売る力”と“買う力”をずっと長い時間をかけて作りだしてきた結果が今日の日本経済といえる。地域経済においても、地域の“売る力”と“買う力”をいかに高めるかによって地域の経済発展は規定されるといえる。このポイントは“人”である。

#### 4. 自治体（川崎市）の新・産業政策の目標と手段

1950年代、日本は産業保護政策を行っていた。波打ち際のところで、輸入制限政策をとったり、高率関税を課したりして輸入をシャットアウトする一方、国内では育成政策をとり、産業の発展を政策的に推進してきた。1950年～1960年代は輸出代替政策と輸入代替政策が展開された。このような政策は国独自のものであり、地域の場合に“売る力”と“買う力”とを培養するための、国がもっているような政策手段は持っていない。前述したように地域はマーケット・メカニズムにさらされているので、そのなかで、いかにして“売る力”と“買う力”とを培養していくかということが課題になる。

産業政策の目標として、しばしば次の4つが挙げられる。

- ①先端技術産業コンプレックスあるいは研究開発産業コンプレックスの形成
- ②人的資源の蓄積および育成→教育力の強化
- ③地域クラスターの構築
- ④良好な雇用機会、高い所得機会の確保

まず、先端技術産業コンプレックス、研究開発産業コンプレックスを創出する必要がある。これを作りだしていく知恵が、様々な政策の融合となる。特に人的資源を蓄積、育成していくことは、その地域の発展に結びつくので、教育力の強化が必要になってくる。この場合、働く人たちに対して地域がどのような教育プログラムを提供できるか、また、いかにしてその地域の教育力を高めることができるか、この2つの視点が重要となる。

地域のなかで広い意味の教育政策を展開する

ことで、産業活動を補完していくことが必要である。換言すれば、地域クラスターの構築になる。経済産業省の坂田一郎氏は、「岩波講座都市の再生を考える〈第4巻〉都市経済と産業再生」(岩波書店)の中でクラスターを、「共通の制度、文化、プロトコルと帰属意識によって支えられた、地理的に近接して立地する企業、大学、研究機関、公的機関などからなる新しいコミュニティ」と定義している。いわば企業、大学ないしは研究機関、公的機関などによって共同で働く場所として、新しいコミュニティを作る必要があるということである。地域クラスターの構築に成功すれば、その地域は良好な雇用機会、高い所得機会を確保できるはずである。

自治体が持っている政策手段は限られているが、複合的な政策の複合的な効果を見直していくことがポイントとなる。

自治体が活用できる政策手段は、①財政・税制→インフラ整備・産業誘致、②金融→低利融資・ベンチャーキャピタルの育成、③都市計画・土地政策の展開、④長期計画などである。

自治体が活用できる最もポピュラーな政策手段は財政や税制である。財政でインフラの整備をし、税制を活用して産業誘致をしたりできる。金融については、例えば県の財政が補助金をだして、低利の融資することも可能である。また、これからは自治体がベンチャーキャピタルを運営することもあるかとも思える。

都市計画、土地政策は地域クラスターを構築する上で、重要な役割を持ってくと同時に、自治体が作成する長期計画は、地域をどのように創造していくかという計画で、自治体の構成員に将来の発展する道筋を提供する仕事であり極めて重要な位置づけといえる。ソフトの産業政策とも言える。

しかし、クラスター形成という観点から自治体が構想すべきことは伝統的な産業政策、教育政策、都市政策、福祉政策の融合を考えることである。

## 5. 地域キャパシティの拡充・強化と地域クラスターの構築

地域キャパシティの構成要素は、①良好な住環境の形成、②地域教育力の拡充、③都市アメニティの強化、④地域文化の再発見と再構成、⑤福祉力の強化と大学資源の有効活用などの5

つで構成される。

第1の良好な住環境の整備の意義は、誰でもが住みたくなる住環境を作り出すことである。これにより、産業活動の根幹を支える人的資源を地域の中に埋め込むことができる。

また、地域によりそれぞれの特性・個性があり、地域に合ったアメニティを強化する必要がある。特に住環境の構成要素1つ1つを丹念に精査しながら、長期的な視点から町づくりに取り組むことは重要である。民主主義社会であり、日本のように高度に発展した社会で、地域のなかに市民が憩える公園のような大きな公共空間を確保することは難しい事業であるが、難しいからこそ地方自治体が挑戦すべき大きな目標でもある。

地域文化の再発見と再構成については、地域にはそれぞれ文化の特徴があり、それらを地域の中にきっちりと埋め込んでいくことが重要と考える。

地域の産業化を考える場合、優れた人材がこの地域に住みたいと思わせるには、福祉力の強化も必要である。日経新聞に、全国の病院のランキングが発表されていたが、このように医療機関の情報が、地域住民に適切に提供されることが必要である。

大学資源の有効活用としては、大学にはアカデミックなものだけではなく、スポーツなどいろいろな分野の資源がある。地域市民の健康を確保するために大学のスポーツ分野を持っている所と協力しあいながら、大学の持っている資源を有効活用することが、地域全体の福祉力の強化にも繋がるのと考えられる。

地域の中にきっちりした産業を埋め込むためには、まず人材を育成する必要がある。そこに着目すると、地方自治体で、地域大学院構想・大学院コンプレックスの形成に取り組むことを検討してみてもどうか。

川崎市を念頭において考えると、①アントレプレナーシップの育成、②企業人・産業人の再教育、いわゆるサテライト・キャンパスによる既存大学院の文系・理系の講座の再編成と有効活用、③オン・キャンパス・エデュケーションとオフ・キャンパス・エデュケーションの展開、④産学連携による新技術開発とKSPの機能強化などが思い浮かぶ。

川崎市には、専修大学、明治大学を初めとし、市内・周辺にいくつもの有力大学がある。それ

らの大学のカリキュラムや講座を集めて有効に組み合わせれば、地域のなかで新しい教育カリキュラムができる。アメリカでは、すでに1980年代に20か30位のアメリカ全土の大学から講座をピックアップし、プログラムにそって講座群を再構成して1つのカリキュラムに作り上げ、希望者にCATVを使いオフ・キャンパス教育を行っている事例があった。

川崎でも教育プログラムを作り、パスワードでクローズして、希望者のみに開示し、地域の産業人の再教育として活用できる筈である。オフ・キャンパス・エデュケーションの具体的展開である。また、例えば川崎市内のアクセスの便利な場所にサテライト・キャンパスを作り、そこにさまざまな大学から適任者に講義に来てもらい講座を開くこともできる。こちらはオン・キャンパス・エデュケーションの展開イメージである。KSPの機能を強化し産業との有機的関係を強化することも可能と思われる。

具体的提案として川崎市の地域キャパシティ・ファンドの創設の可能性を挙げておきたい。これは地域キャパシティを拡充、強化するプロセスで、活用できる政策手段としては、財政、

税制、金融などがある。財政の場合、単年度主義になり、その都度市議会で議論・決議しなくてはならないので、地域キャパシティ・ファンドを別に作り、少し自由度をもってファンドを活用しながら、例えば空き地があれば市が購入し、地域の空間として活用していくなどができるようにすると良い。

スウェーデンのストックホルムは市が戦前から時間をかけて市内の土地を購入し、その土地を市の政策に従って再開発している。これにより非常に住環境に優れた地域が作られている。川崎市でも地域キャパシティ・ファンドを作り有効活用しながら、地域キャパシティを強化推進していけないだろうか。新・産業政策の中に教育政策、都市政策、福祉政策などを埋め込み、すぐれた人的資源が蓄積されるような地域社会をつくり出すことにこそ、地域経済発展の解があるといえる。

#### <参考文献>

「岩波講座都市の再生を考える〈第4巻〉都市経済と産業再生」(岩波書店、2004年)