

(要約)

グローバル化する社会における地方政府の政策選択
— 地方分権改革後における都道府県の産業政策指向 —

北川 雅敏

第1章 はじめに

1990年代以降、我が国の地方を取り巻く社会経済環境はグローバル化が急速に進み、一方で政府間関係が地方分権改革によって大きく変化した。こうした社会経済環境の変化は、地方政府の政策選択にどのような影響を与えたのだろうか。本論文は、こうした環境変化に晒された地方政府のうち、とりわけその影響が大きかった都道府県に焦点をあてて、1990年から2015年の政策選択の実態を明らかにすることを目的とする。

地方政府の政策選択に対するグローバル化の影響を真正面から論じた研究はほとんどなく、地方分権改革の帰結も十分な関心が寄せられてきたとは言いがたい。また、これまで一括りに「地方政府」と取り扱われてきた都道府県と市町村それぞれの役割や立ち位置を意識した政策選択分析が必要となっている。本論文は、行政学上のこれらの空白を埋める試みである。

金銭リソースと人的リソースを指標とした政策分野間および地方政府間の比較から、1990年代以降の地方政府は社会保障分野に政策リソースを割かれ、他分野への配分ができなくなっていることが明らかになった。そうした状態にあって都道府県、市町村いずれもが商工費の政策シェアを確保するとともに、商工部門の人的政策シェアも増やしていた。とりわけ都道府県は、市町村に比べてその傾注が2015年時点においても強い。それでは、「1990年代以降の都道府県は、市町村に比べて、なぜ産業政策を指向しているのか」、これが第1のリサーチ・クエスションとなる。

都道府県の組織を眺めると、決算統計や定員管理調査の分類とは異なり、「商工」の文字が意外に少ない。そこで組織名の変化を観察すると、都道府県の組織名から「商工」が消え、「産業」や「経済」といった用語が目立つようになっていく。「1990年代以降の都道府県における産業政策は、どのような取組内容となっているのか。その変化の要因は何か」、これが第2のリサーチ・クエスションとなる。

第2章 先行研究からの理論的検討

第1の問いに関する先行研究からの説明可能性を検討する。政策選択を中央地方関係から説明するものとして、垂直的行政統制モデルや水平的政治競争モデルがあるが、地方分権改革によって中央地方関係が変化したことから伝統的な説明が困難になっている。また、地方政府間関係からの説明では、産業政策の中には横並びを拒否する取組もあり、動的相互依存モデルが成り立たない分野がある。近年、地方政府内部の政治的側面に注目した研究が盛んになっており、地方政治要因の文脈依存的効果論、相互作用モデルなどを提唱した主要な研究の知見を総括すると、1990年代以降は、党派性モデルの当てはまりが悪くなっており、知事の政策選好に重点が移ったとしている。しかし、これらも知事の政策選好が産業政策であるのかまでは明らかにしていない。本論文はグローバル化や地方分権といった外部環境に要因を求めることによって、地方政府の政策選択をより包括的に説明できると考える。この点、ポール・ピーターソンの「都市の限界」モデルからは、地方政府が産業政策を指向していることは説明できる。しかし、このモデルによっても、1990年代以降の我が国において、開発政策の中でも産業政策をなぜ都道府県は指向するのかという点と、産業政策への傾注がなぜ市町村よりも都道府県で強いのかという点は説明できないところに限界がある。もともと、都道府県は「企業のエグジット」を防ぐべく産業政策を指向しているという仮説と、「中間・広域」と「基礎」という都道府県と市町村それぞれの「特長」を考慮に入れた分析が必要となることが導き出される。

政治行政学以外の先行研究も見ておくと、経済地理学では地方政府が企業誘致を行う理由を整理しているが、なぜ市町村よりも都道府県の方が産業政策に傾注しているのかまでは説明されない。また、中小企業政策論では1990年代に見られた新しい現象として、地方自治体が独自に産業政策を策定しはじめたことを挙げ、その背景には空洞化の進展とその対策としての内発的産業振興があると指摘するものもある。しかし、空洞化のみで市町村より都道府県の方が産業政策を指向し

ていることを説明できない。

第2の問いに関しては、チャーマーズ・ジョンソンの『通産省と日本の奇跡』を嚆矢として産業政策が議論されたが、これらはいずれも対象が国の産業政策であった。国の産業政策は産業を単位として行われ、産業構造を変えることを目的とする政策体系であった。産業政策を実施できるのは国であり、地方政府が産業政策の主体となることは伝統的な意味においてはなかった。しかし、「1980年代になると、産業構造の変化と経済のグローバル化によって、国内の製造業等(重厚長大産業)の行き詰まりと海外移転が進み、製造業をより高度化して国際競争力を確保するとともに、情報、環境、バイオなど新しい成長産業(軽薄短小型産業)を強化する必要がある」との説明が行政学教科書でも見られるようになる。国の産業政策は産業(部門)間の資源配分を変えることを目的としていたが、地域産業政策の場合、産業構造の転換によって一部の地域や既存産業の衰退を容認するような政策とはなっておらず、中小企業を中心とする域内既存産業(企業)の保護が主な目的であった。商工政策と地域産業政策との違いについても整理すると、「商工政策」が「地域産業」を対象とする「(保護)政策」の色彩が強かったのに対して、「地域産業政策」は「地域」を対象とした「産業(振興、育成)政策」であるということになる。

第3章 構造特長仮説

2つのリサーチ・クエスチョンを包括的に説明することができる仮説として「構造特長仮説」を提示する。この仮説は「地方政府の政策選択は、社会経済構造によって規定されつつも、その構造の中で、地方政府は自らの特長を最も発揮できる政策分野を戦略的に指向する」と説明するものである。地方政府の政策選択を説明する要因となるのは、「社会経済構造」と地方政府の「特長」である。「社会経済構造」に関しては、グローバル化の進展と、それに伴う「企業のエグジット」の影響を市町村以上に敏感に感じる都道府県は、市町村より産業政策に傾注している」と仮定する。そして、グローバル化による政策ニーズの変化に対応するために、地方政府は「商工政策」から「産業政策」へと政策内容を変容させていると考える。地方政府の「特長」については、一連の地方分権改革によって地方政府の間関係が変化し、地方政府自身の規模、能力、役割が変化する中で、その特長を最も効果的に生かすことができる政策分野を地方政府は戦略的に選択している」と仮定する。そして、広義の地方分権改革によって中間政府としての役割が低下する中で、広域政府の役割にレーゾン・デートルを見出そうとした都道府県にとって、産業政策はその広域性や組織規模を発揮できる政策分野であるとともに、地方分権改革後であっても中央政府のコントロールが残る中で、産業政策は比較的自律性を発揮しやすい政策分野だったと考える。言い換えるならば、「社会経済構造」要因は社会経済環境から地方政府の政策選択への影響を見るものであり、「政策ニーズ」によって規定される側面を観察するものである。「特長」要因は、いかにも地方政府としての特長を発揮して自らの存在意義を見出そうとしているのかという視点であり、地方政府の「戦略的ポジショニング」からのアプローチである。「社会経済構造」と都道府県の「特長」という2つ要因は、「社会経済構造」要因としての〈グローバル〉－〈ローカル〉軸と、都道府県の「特長」要因としての〈中間政府〉－〈広域政府〉軸のマトリックスとして考えられる。

第4章 「社会経済構造」の変化と政策指向への影響

本章では、構造特長仮説のうち「社会経済構造」要因について、グローバル化の進展と企業のエグジットの増加を事実として確認するとともに、企業のエグジットと都道府県商工費に係る政策シェアとの関係を回帰分析することにより、社会経済構造要因の変化が都道府県の産業政策指向にどの程度影響を与えているのかを実証する。

日本の対外直接投資残高の推移、製造業の海外現地生産比率とそれを行う企業の割合を見ても確実に海外に生産が移っている。では、こうした企業の海外投資が増えた影響は地域にどのように表れているのかを「企業のエグジット」という観点から検証すると、1991年から2014年の期間において全ての都道府県で非農業部門の民営事業所数が減少していた。

それでは、「企業のエグジット」は都道府県の産業政策指向をどの程度説明するのだろうか。各都道府県の商工費に係る政策シェアを従属変数として、民営事業

それでは三重県において産業政策は、総合計画上どのような位置を与えられてきたのか。北川県政から鈴木県政までの3代の総合計画を比較して分かることは、北川県政では戦略的な産業振興を掲げて技術の高度化や高度情報化といった技術対応を意識していたこと、野呂県政では雇用・就労環境を意識しているが、鈴木県政になると明らかにグローバル化を意識した政策が前面に出ている。

次に、『第二次行動計画』の施策と基本事業のレベルまで下りて産業政策取組を觀察すると、社会経済環境の変化に伴いグローバル化の影響が強くなり意識され、グローバル競争の中で産業振興を行うためには高度な技術やサービスを産官学の連携のもとで開発するとともに、それらを産業振興に繋げる戦略を立案して、国内外のネットワークに乗せて営業やマッチングを行うことが必要であると考えられている。三重県の政策体系(政策-施策-基本事業)上は明らかにグローバル化が意識されており、グローバル化に対応するために必要な取組は「ネットワーク」、「知識・人材」を活かした取組であることになる。

それでは産業政策の実施体制、手段はどうなっているのだろうか。組織編成から觀察すると、商工政策から産業政策への転換が1990年代に図られ、2000年代、とりわけ鈴木県政になってからはグローバル化に伴う国際競争を意識した組織体制にシフトしているが、いずれの時代にも社会経済環境の変化を敏感に察知して、毎年のように組織を変化させていた。

どのような事務事業が行われているのかを1990年度の商工労働部と2015年度の雇用経済部の事務分掌を比較して見ると、1990年度は部名も「商工労働部」であり、各課の名前にも商工が冠されていた。これが2015年度になると商工は「農商工等の連携促進」との表記の中で見られるだけになり、振興の対象は「ものづくり産業」、「科学技術」、「サービス産業」、「食の産業」とより幅広く、セグメントも具体的になっている。対象領域の拡大と三重県の戦略思考が窺える。

企業誘致補助制度の変化を通して三重県はどのようにターゲット産業を捉え、自らの長所を生かそうとしたのかを検証すると、まず目に付くのが産業集積補助金の廃止にみられる補助金の金額競争からの撤退である。他方、マイレージ制度の導入によって従前はあまり眼中になかった県内操業済み企業の再投資支援へ舵を切ったことは大きな特徴と言える。これは、明らかに「誘致」からエグジティブ防止のための「誘置」への転換である。さらに、「誘致」のターゲット産業を拡大していることも觀察できた。従前は、基幹産業のように既存の主要産業に係る製造業(工場)の誘致が中心であったが、これが成長産業やサービス業にも補助対象が拡大されていた。近年、三重県も補助金額の拡大競争から距離を置き始めているが、それでも現行制度の最大補助額は30億円である。地方財政が厳しい中で、こうした金額の補助金を用意するには地方政府に一定の予算規模が必要となり、財政規模の小さい基礎自治体では補助金を用意することが困難である。

次に人的リソースの育成・活用を見ると、スペシャリストコース制度を創設して内部人材の中長期的育成を図る一方で、「みえ産業振興戦略」アドバイザリーボードや外資系企業誘致アドバイザリーボードといった会議体によって外部人材を活用するだけでなく、三重県外資系企業誘致専門官、外資系企業誘致アシスタント・コーディネーター、そして三重県営業本部総括本部員兼営業部長という形で外部人材を取り込んでいる。こうした人材を活用して実施されているのは「営業」であり、職員は活発に企業等との接触を試み、ネットワークを構築し、情報の発信を促している。また、その手法は企業訪問だけではなく、セミナーや商談会の開催、展示会への出展といったイベントに多くの自治体が積極的になっている。

知事が産業政策に関心を持ち、積極的に情報発信をしようとしていることは、定例記者会見から見取れる。そして、記者会見の項目にはイベントとともに知事の海外訪問関連の発表が多数含まれている。グローバル化する経済にあって「営業」の対象は海外にも広がっており、ネットワークも国内に限らず諸外国・地域との関係も必要となっている。このようにグローバル競争を見据えた産業政策の活動範囲が拡大してくると、大部分の市町村にとっては単独で取り組むことが困難であるか、少なくとも非効率となる。ネットワークの拡大には活動量が必要となることから一定数の人員が求められるとともに、海外の政府や企業を含めた相手方に地方政府を認識してもらうためには、ある程度の存在感・認知度や組織規模が必要となるからである。また、企業誘致の提案やマッチングに際しても、いかに多くの魅力的な選択肢を持っていかれるかがカギとなるが、ここにも組織や活動の規模が必要となり、ここに広域自治体として都道府県が特長を発揮できる理由がある。

ネットワークという意味では、知事の定例記者会見の産業政策関連項目の中に協定や覚書の締結が多数含まれている。2018年11月現在、三重県では包括協定と個別協定併せて320本が結ばれており、知事部局に限っても266本ある。包括協定の3分の2が雇用経済部に係るものであり、多くの包括協定が県側からすれば産業政策の一環であることになる。また、雇用経済部の個別協定24本のうち18本は海外の政府や団体との産業連携に関するものであることから、グローバル化に伴って海外とも積極的にパートナーシップを構築していることになる。

本節の最後に「権限」リソースからも産業政策取組の実態にアプローチしておく。ここでは「権限」に止まらず、「信用」や「ブランド」などのいわゆる無体財産も重要であると考えられることから、権限リソースを幅広く政府としての権威・信用に基づくものと考えて、「ソフトパワー」と呼ぶこととする。三重県でもこれまで27件の構造改革特区申請を行っている。また、国の規制緩和を待たず、地方政府としてその権限内で可能な規制を緩和する動きも見せており、半導体工場増設に向けて「法律の範囲内で可能な10項目の「規制緩和」に取り組んで」といった報道もある。販路拡大のためのマッチング・イベントも頻りに開催されているが、こうしたイベントは中小・零細企業では個別に作ることに難しい大企業とのビジネスチャンスを県が地方政府としての信用力を活かして構築し、門戸を開くものであり、地方政府としての信用力や権威を活用した取組である。また、中小企業の優れた経営モデルを表彰する「三重のおもてなし経営企業選」が行われているが、これも県が表彰することにより県内中小企業の認知度を向上させる事業と言え、地方政府としての信用力を活用した産業政策取組の1つとなる。さらには、「三重ブランド」、「地物一番」、「みえの安心食材」、「三重のおもてなし経営企業選」といった認定制度があり、ロゴマークの使用を認めることにより信用を付与し、差別化を図っている。補助制度が金銭リソースの欠乏に伴い減る中で、信用やブランドによって企業を支援する取組は今後重要性が増すと考えられる。地方政府が本来有する権限や信用は、今後、地方政府にとって一層有力な政策リソースとなり得るものであり、そのことに地方政府も気付きつつある。

第7章 まとめ

本論文は2つのリサーチ・クエスションの解明を通して、1990年から2015年までの我が国地方政府の政策選択の実態を明らかにする試みであった。各章の分析を通じて、1990年以降の都道府県は、社会経済構造が変化の中で、広義の地方分権改革の影響を受けながら、自らの存在価値を広域政府に見出して戦略的に政策選択をした結果、産業政策を指向していることが明らかになった。

最後に、残された研究課題と今後の地方行政への示唆をする。本論文は、広域地方政府の政策選択について「構造特長仮説」というフレームによって説明する試みをした。そして、少なくとも、我が国の広域政府が基礎自治体より産業政策への指向を強めていることを実証したが、諸外国での適応可能性は今後の研究が待たれることとなる。また、都道府県を国・都道府県・市町村という府間関係の枠組みにおいて考察してきたが、都道府県間の政策選択の差異までを明らかにしたわけではない。マクロ的な政策選択論とミクロ的な政策選択論をどのように結び合わせるのかという統合の作業が残されている。そして、その際には、地方政府内の官僚制を無視することはできない。企業との連携やネットワークを通じた情報収集、営業が必要となる産業政策分野においては、地方政府職員の役割を過小評価すると本質を見失う危険性がある。産業政策は他の政策分野とは異なり、金銭リソースへの依存が少なく、「ソフトパワー」の活用が重要な分野である。そうした、ソフトパワーの中心となる情報を蓄積しているのは主に職員であることから、この職員の役割を無視して産業政策を論じることはできない。

都道府県が産業政策を指向する中で、県によっては「営業」を冠した組織を立ち上げ、積極的に産業振興にコミットする姿勢が見られるようになってきている。地域の持続可能性、そして地方政府としての組織の存続いずれを考えたとしても地域経済を活性化し、産業を振興し、財源を確保することは地方政府にとって必要不可欠であり、合理的な選択である。しかし同時に、「公平・公正」が基本的な価値観であったはずの地方政府が「営業」を行うようになり、あらゆる手段を用いて財源を確保しようとしている今日、こうした政府の「ビジネス化」がどこまで許されるのか。政府の根本的な価値観とのせめぎ合いが問題となってくる。都道府県の政策選択は構造特長仮説から説明できたとしても、その選択が政府の本質から正しいのかという答えまでは得られていない。