

## 研究論文

# 自治体産業政策の政策的価値観の変化

—— 福井県の長期計画および経済戦略の変遷にみる ——

Changes in the Policy Values of Local Government Industrial Policy  
— Focusing on Transition in Fukui Prefecture's Long-Term Plan and Economic Strategy —

山田 賢一\*

はじめに ～研究の趣旨～

- I. 長期構想とマニフェストにみる産業政策
- II. 国の産業政策と自治体政策
- III. まとめ

本研究は、産業政策、中小企業振興策について、福井県と国の動きを整理し、自治体産業政策の背景にある価値観の変化を明らかにする。分析の観点として、①国土政策や国の中小企業政策に即した政策から、「自治体の独自政策へ」の変化、②業界支援から「個別企業に対する直接支援へ」の変化を掲げる。

①の国の政策から自治体の独自政策への変化は、中央志向の20世紀型の政策的価値観から地方分権に伴う21世紀型の政策的価値観への変化とすることができる。工業の再配置や地域振興立法など、自治体が国の政策に組み込まれた形での従来の政策手法が行き詰まり、自治体は、地方分権、マニフェスト政治によって独自政策に向かった。一方、国は、自治体を經由せず、商工団体等を通じて直接企業に補助金を交付する政策を強化するなど、政策立案、執行の両面で、自治体と国の関係が希薄になっている。

しかしながら、現実には、国の研究開発助成やものづくり支援については、公設試験研究機関や産業振興財団等のサポートが大きな役割を果たしており、また、地域コミュニティや住民の生活を支える社会政策的な中小企業政策については、自治体が、よりよく地域や中小企業の実態を捉えることができる。国と自治体は、相互の政策的運動を再構築する必要がある。

②については、横割り一律の施策が「業種別近代化政策」に進化し、さらに、業種を問わない「個別企業支援政策」へと変遷した。そこに、「私企業への公費投入」に「公益性」を認めるという、価値変化を見出す。その際、例えば、活力ある企業の応援が我が国の産業全体の活力をもたらすというような「全体の公益性」が示され、加えて、機会を平等に提供するという「公平性」が「公益性」を補強した。この点に関連して、アウトプット、アウトカムの指標をつくり成果を検証することが行われたが、リアリティある指標の設定が困難であり、有効な手立てとなっていない。公益性の議論を深めるにあたっては、(イ)グローバルな競争環境を踏まえた中で、産業が国の存立基盤であるという視点、(ロ)地域の企業は、地域コミュニティの維持など公的機能を持つという視点、(ハ)財政規律の視点など、必要性、持続可能性を含めた多面的な視点での考察が必要である。

60年代以降の福井県と国の産業政策の歩みを概観する中で、産業政策の変化の中に、社会経済情勢に応じた「政策的価値変化」があることが示唆される。

**キーワード：**産業政策、地域振興、自治体政策、福井県、長期構想、マニフェスト

\* 福井県立大学

## はじめに ～研究の趣旨～

本研究は、福井県における産業政策、中小企業振興策について、国の動きと併せて経年的にサーベイすることにより、地方自治体(以下で、「自治体」は「地方自治体」をいう。)の産業政策に政策的価値観の変化を見出そうとするものである。政策的価値観は、政策の目的・効果をどう設定・評価するかの基準となる。その変化を次の観点から考察する。

まず、自治体が国土政策や国の中小企業政策に即して政策を行おうとする考え方から、「自治体の独自政策へ」と転換していく変化がある。それは、我が国の産業全体を対象とする国策の一端を担うという考え方から、地域固有の産業構造や業界の課題に対応する政策への変化でもある。さらに、国と自治体共通のものとして、「個別企業に対する直接支援」への変化がある。この変化には、「私企業への公費投入の公益性」に関する重要な価値変化がある。特に、地域産業政策には、雇用やコミュニティ維持等の社会政策的な目的と効果を見出すことができる。

これらの変化は、世界と日本の経済情勢、地方分権、マニフェスト政治などが複合的に作用した結果といえるが、とりわけ、戦後の高度経済成長期における輸出型産業構造から、今日までの、海外への工場移転、世界的なサプライチェーンの形成、海外(特にアジア)マーケットの飛躍的な拡大といったグローバル化の進展によるところが大きいと考えられる。

地域産業政策に関する研究には、優れた論考があるが、多くは、日本全体の地方産業政策論、あるいは、特定地域あるいは特定の地

場産業のケーススタディに関するものである。本稿により、自治体から見た産業政策という観点から、いくばくかの材料を加えることができれば幸いである<sup>1</sup>。

## I. 長期構想とマニフェストにみる産業政策

### 1. 福井県における長期構想

福井県の長期構想の中から、概ね10年ごとに、1960年代、70年代、80年代、1990年、2000年前後のものを取り上げる。(昭和39(1964)年4月)福井県総合開発計画(改定版)、(昭和47(1972)年3月)福井県長期構想、(昭和58(1983)年10月)第四次福井県長期構想、(平成元(1989)年1月)福井県新長期構想「ふくい21世紀ビジョン」、(平成9(1997)年12月)福井県新長期構想(改訂版)「福井21世紀へのビジョン」の5つである。(以後、「1964総合開発計画」など、西暦と計画名により表記する。また、マニフェストおよび経済戦略も同様とし、必要に応じ年月表記する。)

これらの長期構想は、「国土総合開発法」に位置付けられた地方計画<sup>2</sup>である。条例で設置された附属機関である「総合開発審議会」に諮問、答申を受けて策定された。各界の代表者で構成される審議会の下には、専門分野ごとの部会が設けられ、さらに、地域別の意見交換会等が開催されている。記載は網羅的で、県政全般、県民生活の全分野にわたる記述がなされる<sup>3</sup>。

## 2. 福井県における知事マニフェストと個別計画

平成15(2003)年4月、統一地方選挙の行われた年が、マニフェスト元年とされる。以後、4回の福井県知事選挙で当選した西川一誠候補は、マニフェストとして、平成15(2003)年に「福井元気宣言」、平成19(2007)年に「福井新元気宣言」、平成23(2011)年に「福井新々元気宣言」、平成27(2015)年に「福井ふるさと元気宣言」を示した。これらは、当選直後に招集した、いわゆる組織県議会における「県政の指針とする」旨の所信表明によって「行政計画になった」というのが当時の整理であった。伝統的な長期構想については、「社会の変化のスピードが速く、長期構想は機能しない」として、マニフェスト＝県政の指針とし、個別の分野ごとの計画を策定して政策を進める方式をとった<sup>4</sup>。

一方で、「長期的な視点が重要であることは否定しない」として、「長期構想」ではなく、県庁内部の中堅・若手職員による「ふくい2030年の姿」を平成17(2005)年3月に作成し、「県政の道しるべ」と位置付けた。しかし、あくまで「長期構想、長期計画は役に立たない」との姿勢を維持した。

こうした中で策定された産業分野の4つの個別計画を見る。初当選後の平成15(2003)年12月に策定された「福井県経済社会活性化プラン」、平成22(2010)年12月の「福井経済新戦略」、平成27(2015)年4月の「福井経済新戦略(平成27年4月改訂)」、平成31(2019)年3月の「福井経済新戦略(平成31年3月改訂)」である。現職知事としての後ろの3つの戦略は、いずれも選挙の前後に、マニフェスト作成プロセスと一体化して策定

された。これらに限らず、現職知事のマニフェストには、在任中に策定された様々なレベルの計画の政策あるいはそのアイデアが記載される<sup>5</sup>。

本来、マニフェストには期限と財源が不可欠の要素であるとされた。上記のマニフェストには、いずれも、150億円あるいは200億円の政策推進枠の財源を行財政改革により生み出し、マニフェストの実現に充てるとされているが、県政上のウェイトは必ずしも高くない<sup>6</sup>。

平成17(2005)年には、「国土総合開発法」が「国土形成計画法」に改正され、地方計画は圏域ごとの広域計画として国(国土交通大臣、実態としては地方機関)が策定することになった。当時、実質的には、国の計画に沿って県が計画をつくる、という考え方は、既になくなっていたが、法律的にも、国の計画をもとに都道府県計画をつくるという構造が解消された。国土形成計画法に基づく広域地方計画策定のための協議会に参加する自治体は、自分たちが要望している国のプロジェクトが盛り込まれるかどうか、が関心事であった。策定後は、県の内部で話題となることも、あまりなかったのである。

## 3. 福井県における産業政策の変遷

知事の交代のタイミングとその県政スタイルの変化の観点から、大きく「長期構想・前期」(1960～80年代)、「長期構想・後期」(1980年代後半～2002年)、マニフェスト期(2003年～)の3つの時期に分類して、産業政策の変化を追うこととする。

通商産業政策史編纂委員会編(2013)<sup>7</sup>で

は、中小企業政策について、政策基盤形成期（昭和30（1955）年～昭和45（1970）年、調整政策展開期（昭和46（1971）年～昭和59（1984）年、政策転換期（昭和60（1985）年～平成6（1994）年）、新政策期（平成7（1995）年～平成17（2005）年）に分類している。これは、世界と日本の経済を取り巻く動きに応じて、法律や税制、予算によってつくられた毎年度の政策を事後的に整理したものである。策定のタイミングとの関係もあり、上の長期構想等の3つの時期とは合致しないが、様々な立法措置やこれによる国の政策の変化の記載を自治体政策との関連で引用、参考とする。なお、平成18（2006）年以降については、国の政策との連動性が薄れていることから、国の政策の変遷の中で整理を行うこととしたい。

#### (1) 「長期構想・前期」（1960～80年代）の産業政策

1964福井県総合開発計画（改定版）、1972福井県長期構想、1983第四次福井県長期構想を「長期構想・前期」とする。昭和37（1962）年に初めての「全国総合開発計画」（以下、「全総」という。）が策定され、昭和44（1969）年に「新全国総合開発計画」（以下、「新全総」という。）、昭和52（1977）年に「第三次全国総合開発計画」（以下、「三全総」という。）が策定されているが、それぞれ、2～3年後の福井県の長期構想へつながっている。特に、1970年代までは、県の長期構想の策定において、国の全国総合開発計画との連動を強く意識している時期と言えるだろう。

##### ① 1964福井県総合開発計画（改定版）（昭

和39（1964）年4月策定 北栄三知事 目標年次：昭和45（1970）年度）には、「福井空港の建設、北陸自動車道の法制化、原子力発電所の着工、日本横断運河の政府予算化、奥越大電源開発着工、国民会館の建設、東尋坊と敦賀の大温泉の誕生等々、福井国体の内定、北陸自動車道、原子力大発電、日本横断大運河の夢の実現を決意」と、全総の開発思想が満ちている。大規模プロジェクトを「夢の実現」とする言葉に、時代の空気を感じる。

通商産業政策史編纂委員会編（2013）は、この時期の国の中小企業政策を、「政策基盤形成期」（昭和30（1955）年～昭和45（1970）年）としており、その内容は次のように要約できる。

高度成長の過程で中小企業と大企業の格差が顕在化した二重構造は日本経済のゆがみであり、その是正は中小企業の地位向上のみならず、国際競争力の強化や産業構造の高度化のためにも不可欠と認識された。

昭和38（1963）年に「中小企業基本法」が制定され、①中小企業構造の高度化、②事業活動の不利の補正（過度の競争の防止、下請取引の適正化等）、③小規模企業対策、④金融、税制の4本の政策を柱とした。また、貿易自由化等が、商品別、業種別を実施されたので、商品や業種に着目したきめ細かな対策が必要であるとの考え方から「業種別近代化政策」が推進された。それまでの「横割り一律型」の施策から脱し、業種業態に応じた施策のベストミックスの追求する、「当時としては画期的」なものであった。

これに先立つ昭和31（1956）年に「中小企業振興資金助成法」が制定され、都道府県を通じて設備近代化資金融資が行われた。昭

和38（1963）年改正により、「中小企業高度化資金貸付制度」が創設され、昭和41（1966）年に設備貸与制度が加わっている。

昭和35（1960）年には、「商工会等の組織に関する法律」の制定と共に、経営指導を行う「経営改善普及事業」が始まった。組織化政策は、金融、指導と並ぶ戦後復興期における中小企業政策の柱であり、事業協同組合等が設立され、高度化資金による共同化、集団化事業の推進母体となった。昭和38（1963）年に「中小企業指導法」が制定され、経営管理の合理化・技術力強化のための診断指導体制が整備された。

中小企業対策費は昭和30（1955）年度の3億37百万円から昭和45（1970）年度の367億15百万円まで、16年間で実に100倍に増大した。まさに、中小企業政策の体系化と基盤の形成が行われた時代であった、ということである。

1964福井県総合開発計画（改訂版）の産業政策を見てみよう。第4部「工鉱業」の「総論」には、「当面、かつての世界的な繊維王国の面目を再び取り戻す」とあり、その次に、業種ごとの項目が、「繊維工業」、「機械金属工業」、「化学工業」、「紙パルプ工業」、「木材工業」、「窯業土石工業」、「特産工業」と並ぶ。「繊維工業」の項では、「技術の振興（指導研究機関の強化拡充、繊維技術者・技能者の養成所の設置等）」、「設備近代化の推進（合繊転換の設備革新、設備近代化資金の拡充）、適正規模化の確立（中小企業の協業化の促進、業種別適正規模の集団化の促進）」などが記載される。まさに、「業種別政策」のスタイルである。当時の予算<sup>8</sup>を見ると、「繊維産業構造改善」、「各種貸付金の金融対策」、「国内

外の見本市等への出展費用などの市場開拓」、「商工団体、中小企業団体中央会への補助など指導育成」、「工業試験場の整備費や研究費など試験研究」が主なものである。対象としての「業種別」、手法としての「金融、指導、組織化」という中小企業基本法に基づく国の基本政策に即したものとなっている。

② 1972福井県長期構想（昭和47年（1972年）3月策定 中川平太夫知事 目標年次：昭和60年度）は、「経済社会の大型化、国際化、情報化、都市化にいかに対処し、人間性豊かな社会」をつくりあげていくかがテーマとされている。昭和44（1969）年の新全総と昭和45（1970）年5月の「新経済社会発展計画」を策定の背景として述べているが、新全総の計画の目標は「人間のための豊かな環境を創造」となり、全総の「地域の均衡ある発展」と比べると、工業再配置の思想は後退している。

一方で、この時期の国の中小企業政策について、通商産業政策史編纂委員会編（2013）では、「調整政策展開期」（昭和46（1971）年～昭和59（1984）年）とする。1970年代からプラザ合意（昭和60（1985）年）まで、世界規模での相次ぐ経済危機と円高、東アジア諸国の急速な工業化など、短期間のうちに内外環境の厳しい変化が生じ、中小企業の適応が困難となった時期である。変動相場制への移行、急激な円高の進行は、輸出型産地をはじめ中小企業に大きな打撃を与え、さらに、昭和48（1973）年10月に第1次石油危機が発生し、トイレットペーパー・パニックや灯油の大幅値上げなど国民生活にも大きな影響を及ぼした。

中小企業は、円高と石油危機によるコスト

上昇に開発途上国との競争激化も加わって、厳しい経営に直面する。国は、総合経済対策、円高緊急対策などの中小企業対策の強化に取り組んだ。昭和46（1971）年度に「小企業等経営改善貸付制度（マル経資金）」が創設。設備近代化資金・設備貸与事業のための補助や診断指導、技術対策、組織化のための中小企業団体中央会補助等も増額された。

急激な円高の進む中で策定された1972福井県長期構想であるが、第7章「産業の振興」の2「工業の方向」(1)「工業構造の革新」の項では、「繊維工業」、「機械工業」、「化学工業」、「プラスチック成型加工業」、「木材、食料品、窯業等の地場産業」、「眼鏡枠、漆器、和紙、打刃物等の特産工業」と業種項目が並ぶ。「繊維工業」の項には、「長繊維織物の特化から脱皮して、編み物への進出、ファッション化、情報化を促進、織布、染色、縫製、デザイン、流通を一体化したシステム化」とあり、また、それぞれの業種についても、経営力、市場開拓力、技術開発力など、円高の中で、業種ごとに体質強化を図ることが中心課題とされている。

同時に、「中小工業の高度化」の表題の下に、「業種横断」の内容が拡大する。「中小企業は、今後次のような施策を積極的に推進する必要がある」として、「共同化、協業化の推進」、「構造改善の推進と下請取引の適正化」、「設備の近代化」、「生産性の向上」、「商品のデザイン、新製品の開発」、「融資制度の拡充」、「経営指導の強化」とある。「施策の推進」の主語が「中小企業」となっていることにも注目される。これらは、業界や企業が「自らやるべきこと」であり、県の役割は、業界の近代化、構造改善を指導、誘導すること、との基本スタンス

であることの証であろう。

同時に、農村地域の工業開発や福井臨海工業地帯、内陸工業団地の造成など「工業用地の確保、工業用水の開発」などが記載される。ここには、新全総や田中角栄首相の「日本列島改造論」の考え方が見て取れる。

昭和48（1973）年度予算から、個別の事業を拾ってみると、「工鉦業の振興」には、「貸付金、利子補給、組合補助金、基金への出捐金、繊維工業試験場の改築費や研究費などの繊維産業構造改善事業の推進」、「貸付金、基金への出捐金などの機械工業の高度化」、「工業試験場、窯業試験場の試験研究費」がある。「中小企業の振興」としては、「経営指導の強化」、「診断事業」、「高度化資金、設備近代化資金や、さまざまな貸付金」が用意されている。地場産業や中小企業の構造改善に向けた「金融、指導」が主要な政策手法であり、引き続き、国の中小企業政策の考え方に沿ったものとなっている。

③ 1983第四次福井県長期構想（昭和58（1983）年10月策定 中川平太夫知事 目標年次：昭和65（1990）年度）では、「高度経済成長から安定経済成長への移行、情報化社会の進展、工業の地方分散の低迷、科学技術の急速な発展、サービス経済化等の質的変容」を捉え、「文化の時代、国際化の時代、地方の時代」だとしている。

この長期構想は、三全総の見直しの途中に、四全総を待たずに策定された。「国においては、近年の社会経済情勢の変化に対応するとともに、21世紀へ至る超長期的な展望の上で、昭和58（1983）年8月、新しい経済計画である「1980年代経済社会の展望と

指針」が策定されたこと」を策定の背景として述べている。国土計画は開発のフロンティアを失い、三全総においても、「開発プロジェクト」は、「人間居住の総合的環境」へと完全に置き換わっている。上の「工業の地方分散の低迷」という言葉からも、従来の国土開発、工業再配置への期待が薄れていることが見て取れる。一方で、「文化のふるさとづくり」という県独自のビジョンが掲げられた。

1983第四次福井県長期構想の産業政策には、「工業の振興」として、業種別政策の「前に」、円高などの市場競争環境の激化に対応するための横断的な項目が記載されるようになる。これは、「業種別近代化政策」以前の「横断的一律政策」に戻ったのではなく、国の業種別政策よりも踏み込んで、個々の企業の直面する状況に応じた、業種にかかわらず「個別企業支援政策」を展開するようになったと捉える必要がある。グローバルな競争環境の激化によって、自治体は、目の前の中小企業を支援する新たな政策を必要とするようになっていくのである。

具体的には、「技術開発の推進」として「共同研究プロジェクト、企業への技術開発助成」が、「企業体質の強化」として「県制度融資・金融補完制度の充実」、「経営相談・診断指導事業の強化」、「協業化、共同化など組織化を促進」、「組合等の運営指導の強化」などがある。従来の「金融、指導、組織化」という国の基本政策を維持しつつ、平等に門戸を開く「支援体制の充実」ではあるが、研究開発、技術開発支援という形で独自の個別企業支援へ踏み出す萌芽を見出すことができる。

業種別の項目の中でも、個別企業支援の内容を多く含むようになる。「繊維産業」の構

造改善事業は、最大の繊維業界対策であったが、同時に、「異業種、異工程が連携した企業グループを核に差別化商品づくり」、「自動化、ロボット化等の先端技術の導入」、「ファッション化対策事業（新商品開発力の強化、高付加価値商品の開発体制を確立）」、「新分野進出（カーシートや土木資材など産業資材分野への進出促進）」など、企業が、それぞれに取り組む新規事業への支援という形が出てきている。「眼鏡産業」においても、「産地体制の整備と流通機構の近代化」といった業界対策と併せて、「新商品開発」、「デザインの開発」など、業種項目の中に個別企業支援が混在し始める。

昭和60（1985）年度予算は、制度融資、設備近代化資金、様々な業種ごとの貸し付けなどの金融支援のウエイトが依然として大きいように見えるが、「ベンチャービジネス育成補助事業」が登場していることが注目される。

## (2) 「長期構想・後期」（1980年代後半～2002年）の産業政策

1989福井県新長期構想、1997福井県新長期構想（改訂版）を「長期構想・後期」と位置付ける。これらにおいては、国内の分散、再配置という内政的な課題よりも、世界の中の地方、グローバル経済の中の地域経済、個々の企業をいかに自立的に発展させるという視点が強くなる。

① 1989福井県新長期構想（平成元（1989）年1月策定 栗田幸雄知事 目標年次：平成12（2000）年度）では、「急速な高齢化、高学歴化、技術革新、高度情報化、経済のソフト化・サービ

ス化、国際化の進展、貿易摩擦の増大やN I E Sの追い上げ、経済変動、資源・エネルギー問題、人口問題、都市問題」への対応が課題として示される。「構想策定の趣旨」の中で、多極分散型国土の形成、交流ネットワーク構想という昭和62（1987）年の第四次全国総合開発計画と翌昭和63（1988）年の経済運営5か年計画を受け、「国の動向に的確に対応することが必要」としているものの、高速交通体系の整備などに関心は向かい、県の産業政策には、結びついていない。産業に関する問題意識の基本は、昭和60（1985）年のプラザ合意に象徴されるグローバリゼーションの本格化に伴い、地域経済が世界経済と直接向き合うことになったということである。

通商産業政策史編纂委員会編（2013）では、政策転換期（昭和60（1985）年～平成6（1994）年）とされるこの時期は、1970年代までの輸出主導型経済から「内需振興」型経済へとかが切られ、また、厳しい円高不況と超金融緩和の大型景気、その後の不況へと経済が大きく揺れ動いた。政策手法的には技術支援、融合化等、新しい芽が出てきた時代でもあった。中小企業の技術支援が金融面・税制面で強化され、異業種交流による新商品・新事業の創出が促進された。また、円高に対応して、特定地域における事業転換等の支援、中小企業集積の構造変化を図る臨時措置法が制定された。業種別対策の手詰まりを打開し、「地域を対象とする政策」が本格化してきたとも言える。

1989福井県新長期構想における産業政策についても、こうした日本経済と国の中小企業政策を反映している。そして、政治的な必要としての「業界対策」は残るが、業種を問

わない「横断的な個別企業支援」がさらに強化され、産業政策の中核となっていく。例えば、技術開発、デザイン力の向上、国際化支援などが、支援項目となり、「活力ある企業の育成」、「企業の技術開発に対する助成」という文言で、直接的な企業支援が表明されている。弱い中小企業を守り、救済するというよりも、技術開発を中心に、地域のリーダーとなるような企業を育て、それによって地域全体の産業の活力を生み出そうとする考え方が強くなっている。ただし、各種金融対策の充実、経営相談、診断指導體制の強化などは、引き続き、ベーシックな手法となっている。

業種別項目を見ても、「繊維産業」の「企画提案型企業の育成、垂直・水平両面での連携・グループ化による中核企業を育成」や、「機械産業」の「技術開発のための助成制度の充実」、あるいは「眼鏡産業」の「表面処理技術・金型技術等の応用技術の開発推進、新分野の開拓、レンズ生産など関連分野への進出」など、業界の項目の中に個別企業支援が示されている。

平成元年度予算を見ると、従来からの制度融資、近代化貸付金などが主要な事業であるが、工業技術センター整備事業、産業振興財団への出捐金は、独自の地域産業支援に向けた長期構想の具体化である。そして、「デザインパイロット事業」や「繊維産業フロンティア企業育成事業補助金」、「伝統的工芸品産業イノベーター育成支援事業補助金」が、個別企業を支援する補助金として予算化されている<sup>9</sup>。

② 1997福井県新長期構想（改訂版）（平成9（1997）年12月策定 栗田幸雄知事 目標年次：平成



成22(2010)年度)は、「経済のグローバル化の進展、地球規模まで広がった環境問題、高度情報化の著しい進展、少子化・高齢化の進行、価値観・ライフスタイルの多様化、地方分権・規制緩和等地方自治を取り巻く流れ」という状況認識のもとに策定されている。

1998年には、最後の第五次全国総合開発計画が策定され、平成20(2008)年には、全総に代わって国土形成計画がつけられたが、県の産業政策との連動という側面はあまりない。

国の中小企業対策は、新政策期(平成7(1995)年～平成17(2005)年)となる。バブル崩壊以降の長期不況とその中での大震災への対応、企業のリストラと行財政改革、金融改革が同時並行的に進み、グローバル化とIT革命が進んで、それまでの技術革新の進展や需要構造の変化等とともに中小企業に新たな適応を迫った時期であった。地方の企業も、よりローコストの海外生産拠点、海外マーケットを求める。国も、産業の地方分散よりも、世界と競う都市の強化という考えが強くなる。

平成7(1995)年に「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」が制定され、創業・新規事業創出を支援が始まり、その後、創業期のベンチャー等に対する支援の強化が行われた。平成10(1998)年には、個人による創業等を支援するとともに中小企業の新技術利用事業を促進する「新事業創出促進法」(日本版SBIIR)、中小企業経営革新支援法が制定され、それが平成17(2005)年の「新事業活動促進法」へと発展する。

平成11(1999)年には、「中小企業基本法」が改正される。この新しい基本法は、それま

での「非近代的な中小企業構造を克服する」という格差是正の視点から、「多様で活力ある中小企業こそが我が国経済の発展と活力の源泉であり、中小企業の自助努力を正面から支援する」というように、大きく理念が転換し、政策もこれに伴い変化したのである。

1997福井県長期構想では、個別企業支援の考え方がさらに拡大、充実した。キーワードは、「科学技術」、「デザイン」、「情報化」である。これらについては、具体的な政策が先行しており、長期構想がその後を追う形になった。まず、「新産業の創出」の項の「科学技術創造基盤の整備」である。そこには、「県内企業が取り組む新技術や新製品開発に関する創造的技術開発活動を支援、ベンチャー支援、県内中小企業の研究開発成果を基にした商品開発、販路開拓の支援」とある。福井県科学技術振興指針がつけられ、従来の工業技術の研究開発が、科学技術という視点からも捉え直されていた。また、「デザイン立県をめざす総合的なデザイン力の向上」の項では、「デザインセンターの整備」のほかに、「最終製品の生産・販売が可能な企業の育成、企業が行うデザイン開発の指導や研究への支援、デザインを有効に活用する先導的な企業を育成」とある。また、「企業の情報化への支援、情報産業の育成のためのインキュベーションルームや技術開発室の利用促進」は、進んでいた情報産業団地やその中核施設となる産業情報センターの整備のプロジェクトの一環であった。さらに、「新分野に進出する企業の活動を支援するため資金・技術面での助成」など、いずれを見ても、個別企業支援は当然のものとなっている。

これらに続いて、「繊維産業」、「機械産業」、

「眼鏡産業」, 「化学・プラスチック産業」, 「伝統工芸品産業」, 「建設産業, 窯業・土石製品」, 「食品産業」, 「家具・建具産業」と, 業種項目も, これまで通り登場している。ただし, その内容は, 業種横断的な政策の充実と裏腹に, 産地組合等が行う需要開拓・人材育成・新製品開発, 商品開発・販路開拓の取組みへの支援など, 一般的な項目が多く, 業界別支援の考え方は, もはや, 産業政策の中核ではなくなっていると言えよう。

平成10(1998)年度の予算を見てみる。平成6(1994)年度からスタートしていた「中小企業への独創的技術開発への補助」, 「中小企業者が新分野進出のための技術開発および商品開発への補助」, 平成7(1995)年度に始まった「研究開発等の事業計画の認定を受けた企業への技術改善補助」が予算化されている。翌年の平成11(1999)年度には, 「繊維関連中小企業者が行う新商品開発, 販路開拓等への助成」が新規事業として盛り込まれ, 企業への直接支援が拡大していることがわかる。

### (3) 「マニフェスト期」(平成15(2003)年～令和元(2019)年)の産業政策

この時期については, 2003福井元気宣言, 2007福井新元気宣言, 2011福井新々元気宣言, 2015ふくいふるさと元気宣言の4つのマニフェストと2003.12福井県経済社会活性化プラン, 2010.12福井経済新戦略, 2015.4福井経済新戦略(平成27年4月改訂), 2019.3福井経済新戦略(平成31年3月改訂)における産業政策の考え方を見る。この期間, 東北大震災, リーマンショックなどが, 地域経済に大きな影響を与えるが, 全体としては, 一

層のグローバルな競争激化の中で, 個々の企業がどう生き残るのか, 地域の雇用と暮らしをいかに維持するのかが, 最大の課題となる。

#### ① 2003・3マニフェストと2003・12福井県経済社会活性化プラン

平成15(2003)年3月の西川一誠候補のマニフェスト「福井元気宣言」は「経済社会活性化戦略会議の設置, 戦略構想を年内に策定」としている。当選後, 経済社会活性化戦略会議が設置され, その提言に基づいて, 同年12月に福井県経済社会活性化プランが策定された。

マニフェストそのものには, 雇用や創業に関する数値目標があるが, 具体的な内容はあまり含まれておらず, 福井県経済社会活性化プランに全面的に委ねられた形である。ちなみに, このマニフェストには「福井県政府」という言葉が使われ, 国の政策に追随する発想を排する姿勢が明示されている。

福井県経済社会活性化プランは, 県内企業への個別支援の考え方が中心であり, 「県内企業が中心となって行う様々な領域の産学官共同研究に県が補助」, 「世界に通用する高い技術を持ったエクセレント企業群を育成」, 「産学官共同研究の成果や特許等を活用し, 事業化に取り組む県内企業を県が支援」, 「県内外の意欲ある人材による県内での創業を強力に支援」, 「県内企業がデザイナーと共同で取り組む新商品開発を県が支援」といった記載が並ぶ。支援内容は, 共同研究, 技術指導, 商品開発, 販路拡大のサポートである。一方, 業種への言及は, 「繊維関連産業の下請け体質からの脱却」とあるのみである。

なお, 平成16(2004)年7月に発生した福

井豪雨災害への対応として、鯖江市河和田地区の漆器企業、越前市の和紙企業への生産設備や材料の損害回復のための助成が予算化された。企業集積、産地は、まさに地域の生活を成立させているものであり、したがって、産業政策というよりも、コミュニティの維持という社会政策の面から、県費による助成を正当化する論理があると考えられた。

## ② 2006・12経済社会活性化戦略会議報告と2007マニフェスト

平成19（2007）年3月のマニフェスト「福井新元気宣言」には、平成18（2006）年12月の福井県経済社会活性化戦略会議報告が反映された。この二期目マニフェストの時から、「提言・計画からマニフェストへ」の流れが始まる。現職知事が、提言・計画を作成する際には、次のマニフェストを暗黙のうちに念頭に置き、「新しい何かを書く」ということになる。ここでの提言内容も、長期構想的な網羅的なものではなく、マニフェスト的、したがって、トピックス重視である。

最初のマニフェストでは、「元気な産業」が第一順位であり、雇用創出や新規創業などに力点があったのに対し、今回は二番目となっている。具体的には、グローバル化が進む中で、「国や県外の教育・研究機関と連携強化、事業化目標を明確にした福井ウェイ」を進め、「世界レベルの次世代技術産業、医療・環境産業を育成する世界企業育成プロジェクト」、 「雇用とコミュニティを支える地場産業」の構造改革として、ファンドなどによる「地域産業活性化ファンドを創設、100の新事業を創設」とある。マニフェストの性格上、項目は絞られているが、視点は、個々

の企業、せいぜい企業グループに向いている。そして、国の産業政策を、マニフェストに取り込もうという発想は、全くなかったのである。

## ③ 2010・12経済新戦略と2011・3福井新々元気宣言

平成23（2011）年3月福井新々元気宣言には、福井県経済新戦略推進本部会議の議論を経て策定された平成22（2010）年12月経済新戦略が反映された。「マニフェストから個別計画へ」が、「個別計画から次期マニフェストへ」と明確に転換し、マニフェストに「福井経済新戦略（平成22（2010）年12月）を官民あげて連携推進」とあることによって、対外的にも宣言された。

新戦略には、「意欲ある中小企業の恐竜ブランドビジネスを推進」、「ものづくり技術を組み合わせた内装材等を開発販売」、「企業の海外進出段階に応じた支援プログラムの提供」、「県内中小企業の「福井型未来都市提案産業」（環境・エネルギー産業、健康・快適生活産業など）への新たな優遇支援システムを整備」、「県内企業の技術開発・革新型企業の創出支援」など、かなり具体的な企業支援策が列挙されている。

そして、マニフェストには、それにふさわしい「インパクトのある」言葉が計画項目の中からピックアップされる。内容的には、「中小企業育成ファンドの創設、新分野展開の企業を認定し、投資・経営をパッケージで応援」、「ふるさと企業支援市場を開設。出資・寄付により新ビジネスを支援」、「ものづくり技術を継承する企業や技能人材が生み出す「後継者商標プロダクト」を応援」、「ふくい貿易促

進機構を設立して企業の市場開拓から販売促進までトータルで応援」などである。

新戦略とマニフェストは一体のものであり、いずれも、全国にない独自政策をいかにアピールするかが、最も重視するポイントとなる。また、個別企業の支援を当然の前提としており、そこに何らかの理屈付けが必要であるとの意識さえもなくなっていた。

④ 2015・4福井経済新戦略（平成27年4月改訂）と2015・3ふくいふるさと元気宣言

平成27（2015）年4月福井経済新戦略（改訂版）と平成27（2015）年3月ふくいふるさと元気宣言との関係も、新戦略の発表時期は選挙後になっているが、策定に向けた推進本部会議が先行しており、現実には、「個別計画が次期マニフェストへ」である。

新戦略からマニフェストに取り上げられている具体的内容は、「県民衛星 製造プロジェクト」、「サンドーム福井をマーケティングとり込みのものづくり拠点に」、「前古窯施設整備」、「ふくいオープンイノベーション推進機構」、「東南アジアとのお互いプロジェクト」といったものである。個性的な言葉遣いが目立つ。

このマニフェストにおいても、伝統的工芸品産業という言葉はあるが、「福井企業のドリームチーム」、「技術開発・商品開発から販売促進まで県内企業を一貫支援」という記載から、やる気のある企業や職人を支援するとの意図が明確である。さらに、経済戦略にもある考え方として、地域ビジネスの支援として挙げられる「小さな企業応援」、「地域に残したい老舗を応援」、「お金とモノを地域で回

す ふるさとエコノミー」の発想は、地域コミュニティの維持という観点が強い。

老舗の店舗改修に補助する制度も予算化された。福井豪雨の際の産地企業支援と同様の、産業政策というよりも地域政策の思想と言える。ちなみに、直近の令和2年度の予算においても、「ふるさと企業経営承継事業」など、こうした小規模企業支援、コミュニティ維持の思想は継続している<sup>10</sup>。

⑤ このように、マニフェスト、経済戦略からは、業界の振興という視点は、なくなっている。アジア諸国との国際分業や世界市場の競争の中で、業界毎に成長力の差はあるにしても、技術開発力、海外生産や販路開拓による企業格差の方が圧倒的に大きい。成長産業分野であっても、業界の企業全体を発展させることは不可能である。地域産業をけん引するような「やる気のある」企業への支援に、国も自治体も、政策は向かう。個別企業（あるいはそのグループ）への直接支援は、マニフェスト期においては、定着している。事業の対象を商工団体にする場合でも、当該団体が構成企業に対する窓口機能を果たすという事務作業上の便宜の観点が強いと考えるべきだろう。

また、この時期は、地方分権改革の流れの中で、とりわけマニフェスト知事にとっては、政策の独自性がより重要になった。国の産業政策に即した中央集権的な、どこの県でもやっている横並びの政策ではなく「全国初」が売りになり、予算発表でも、そのことが強調された。地方分権的な政策の先陣争いが起きたのである。一方では、国は、県の予算を通さずに産業振興財団や商工団体を通じて企

業支援を行うというスキームが中心となる。したがって、マニフェストの作成や県の政策立案において、国の中小企業政策を事業レベルで活用するという観点は、薄くなっていく。

## Ⅱ. 国の産業政策と自治体政策

### Ⅰ. 地域振興立法の時代

国の産業政策を地域振興立法でみていこう。それは、国土開発の思想とともに生まれた。

戦後の復興期から1950年代にかけて、いわゆる太平洋ベルト地帯、京浜、中京、阪神エリアに投資が集中し、工業地帯と地方との格差の問題が生じた。これらの工業地帯や都市からの工場等の移転、地方における産業振興拠点の整備を図るとというのが、その後40年にわたり進められた産業立地政策の基本的な考え方である。この考え方を具体化するために作られたのが、昭和37（1962）年の新産業都市建設促進法である。全国総合開発計画が策定された年であった。当時の我が国の基幹産業であった鉄鋼や石油化学などの重厚長大産業を核として関連産業の集積を図り、産業都市を作ろうという意図のもとに、鹿島など21地域が指定され、コンビナートが次々とできた。これが、昭和47（1972）年の「工業再配置促進法」など、地方への工場の分散のための立法につながっていく。この法律は、平成18（2006）年まで存続した。

さらに、昭和58（1983）年「高度技術工業集積地域開発促進法」（テクノポリス法）、昭和61（1986）年「民間事業者の活力による特定施設の整備の促進に関する法律」（民活法）、昭和63（1988）年「地域産業の高度

化に寄与する特定事業の集積促進に関する法律」（頭脳立地法）、平成4（1992）年「都市地域の地方拠点整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」（拠点都市法）と地域振興立法が続く。（表1参照）

国が指針をつくり、これに沿って都道府県等が計画をつくって申請、承認を得るというスキームが基本である。地域指定を受ければ、企業の行う設備投資の特別償却などの税制上の優遇措置、政府系金融機関からの融資の優遇等の支援が受けられるというものである。こうしたことによって、工場だけでなく、ハイテク産業、ソフトウェア産業、研究所やオフィスの地方分散を図ろうとした<sup>11</sup>。

「長期構想・前期」の1978長期構想、1983第四次長期構想には、福井臨海工業団地の整備など、工業再配置促進の受け皿づくりの政策が重要な位置を占める。また、「長期構想・後期」の1989新長期構想にも、「知識集約型産業、研究所など、高付加価値産業の誘致」という形で、上記の「民活法」や「頭脳立地法」の考え方が見て取れる。手続きやスキームは、国の政策に自治体を組み込む手法であり、自治体は、地域指定を受けることが政策目標となった。

しかしながら、これらの地域振興立法は、日本経済が停滞し、グローバルな競争あるいは国際分業による生産拠点の海外移転が進む中で、1997福井県長期構想やマニフェスト期の頃には、地域振興の面からも産業政策の面からも実効性を失い、自治体の期待は、なくなっていた。都市は世界都市としての競争下であり、都市も地方も地域資源をいかしながら、いかに競争力のある企業を育て、自律的な地域経済の発展を図るかという共通の

課題を持つことになるのである。

## 2. 競争的資金の導入

そこで、内発的な産業発展を実現する産業政策の一つの柱となったのが、新技術開発や新商品開発等を継続的に創出する「産業クラスター」の形成である。産学官連携による研究開発プロジェクトに、国は競争的資金を用意するという政策である<sup>12</sup>。

中小企業の振興に関して、国がこうした考え方を示したのは、先述の通り、平成7（1995）年度の中小企業創造活動促進法であり、本格化するのには、平成11（1999）年の「中小企業基本法」の改正である。格差是正の視点から、「中小企業の自助努力を正面から支援する」というように理念と政策が変化した。同じ年、新事業創出促進法に基づいて設けられたのが、中小企業技術革新制度である。研究課題を公募し、それが我が国、地域の産業発展につながるものであるかどうかを審査して研究費を投入する。

経済産業省（2006）によれば、こうした地域技術振興施策は、平成8（1996）年の科学技術基本法制定以前から存在していたが、その論理は「地域の技術は有益だ」程度であった。その後、「何のために」、「どのようにして」地域技術を振興していくかという論理が、徐々に充実・精緻化されるとともに、個々の企業を含めて、地域の多様なプレーヤーが支援対象となり、ハード基盤からソフト政策へと重点が移ったとしている。

現在、100を超える競争的資金があり（「令和2年度競争的研究費制度一覧」（内閣府））、産業振興に限らず様々な目的を持ち、配分対

象も、「民間企業」、「企業等」、「研究者」、「中小企業」、「起業家」など、きわめて多様に示されている。

福井県では、これらに先行して、同様の企業への研究開発支援が具体化していた。プラザ合意以降の円高により、価格競争力を失い、繊維など、ものづくりが危機に瀕する中で昭和63（1988）年、産学官共同研究と研究開発型の高付加価値製品を生み出す企業の育成をミッションとする産業振興財団が県の主導で設立された。財団職員は県職員が兼務し、県の産業技術担当課は政策立案を担当する。県工業技術センターは、企業の相談、依頼を受けて、研究開発や機器の貸し出し、評価などを行う。これら三者が一体となって、高付加価値企業の育成を行うようになったのである。地方の企業や公設試験研究機関が持つ技術シーズから、産学官の連携により、製品、商品等のイノベーションをもたらし、グローバルな競争力を獲得することが、地域産業振興策の中核となった。

## 3. 「新経済成長戦略」とサポイン

平成18（2006）年、国の「新経済成長戦略」は、こうした流れをさらに進める。1つは「アジア規模での生産ネットワークの形成・高度化」と「日本を世界のイノベーションセンターに」という国際産業戦略である。もう1つの地域活性化戦略は、研究開発関連事業を見直して「地域資源を活用した取り組みを総合的に推進」し、地域の中核事業の育成と「5年間で1,000の新事業創出等の取組」を地方において創出するとした。

この年、「中小企業のものづくりの基盤技

表 1 地域振興立法の概要および福井県の長期計画

法の名称	制定年～ 廃止年	目的	支援スキーム	優遇制度	同年代の 福井県の長期計画
工業再配置促進法	1972 (S47) ～ 2006 (H18)	過度に工業が集積している地域から集積度が低い地域への工場の移転促進	①工場の「移転促進地域」と「誘導地域」の指定 ②工業再配置計画の策定(経済産業省) ③工場移転計画の策定・提出(企業→経済産業省) ④工場移転計画の認定(経済産業省→企業) ⑤支援措置の適用	・税制上の優遇措置(特別償却, 固定資産税の減免, 事業用資産の買替特例, 特別土地保有税の非課税措置) ・工場再配置促進費補助金の適用 ・財政金融機関融資 ・地域整備公団による移転費, 撤去費等の支援 等	「福井県長期構想」 策定:1972 (S47) 目標:1985 (S60) テーマ: 「経済社会の大型化, 国際化, 情報化, 都市化にいかに対処し, 人間性豊かな社会」を形成することへの対応
高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法)	1983 (S58) ～ 1998 (H10)	工業集積の程度が著しく高い地域及びその周辺の特定の地域について高度技術に立脚した工業開発を促進	①開発地域の指定や目標設定に関する開発指針の策定(通商産業大臣等) ②開発計画の承認申請(都道府県→通商産業大臣等) ③開発計画の承認(通商産業大臣等→都道府県) ④支援措置の適用	・税制上の優遇措置(特別償却, 特別土地保有税の非課税措置) ・地域産業活性化基金事業 ・研究開発型企業育成債務保証事業 等	「第四次福井県長期構想」 策定:1983 (S58) 目標:1990 (S65) テーマ: 「高度経済成長から安定経済成長への移行, 情報化社会の進展, 工業の地方分散の低迷, 科学技術の急速な発展, サービス経済化等の質的変容」を捉え, 「文化の時代, 国際化の時代, 地方の時代」への対応
民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民法法)	1986 (S61) ～ 2006 (H18)	経済社会の基盤の充実に資する特定施設(研究施設, 展示施設, 国際展示場など)の整備を民間事業者の能力を活用し促進	①基本指針を特定施設ごとに策定(経済産業大臣等) ②整備計画の策定・申請(企業等→産業大臣等) ③整備計画の認定(経済産業大臣等→企業等) ④支援措置の適用	・税制上の優遇措置(特別償却, 不動産取得税の減免) ・日本政策投資銀行からの出資・融資 等	「福井県新長期構想」 策定:1989(H元) 目標:2000(H12) テーマ: 「急速な高齢化, 高学歴化, 技術革新, 高度情報化, 経済のソフト化・サービス化, 国際化の進展, 貿易摩擦の増大やN I E Sの追い上げ, 経済変動, 資源・エネルギー問題, 人口問題, 都市問題」への対応
地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積促進に関する法律(頭脳立地法)	1988 (S63) ～ 1998 (H10)	産業の集積の程度が著しく高い地域及びその周辺の特定の地域について, 地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積促進	①集積促進地域や集積の目標設定に関する集積促進指針の策定(通商産業大臣等) ②集積促進計画の策定・申請(都道府県→通商産業大臣等) ③集積促進計画の承認(通商産業大臣等→都道府県) ④支援措置の適用	・税制上の優遇措置(特別償却, 特別土地保有税の非課税, 事業所税の減免等) ・産業支援団地の造成 ・産業基盤整備基金の債務保証	
地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律(地方拠点法)	1992 (H4) ～	地方拠点都市地域について都市機能の増進及び居住環境の整備促進	①地方拠点都市地域に関する基本方針の策定(主務大臣) ②地方拠点都市地域の協議(都道府県→主務大臣) ③地方拠点都市地域の指定(都道府県) ④基本計画の協議(関係市町村→都道府県) ⑤基本計画への同意(都道府県→関係市町村) ⑥支援措置の適用	・税制上の優遇措置(特別償却, 特別土地保有税の非課税等) ・地域振興整備公団による業務団地造成 ・日本政策投資銀行による企業への融資 ・中小企業集団立地に対する中小企業事業団による高度化資金の優遇適用	「福井県新長期構想(改訂版)」 策定:1997(H9) 目標:2010(H22) テーマ: 「経済のグローバル化の進展, 地球規模まで広がった環境問題, 高度情報化の著しい進展, 少子化・高齢化の進行, 価値観・ライフスタイルの多様化, 地方分権・規制緩和等地方自治を取り巻く流れ」への対応

稲継裕昭 (2013) をもとに作成

術の高度化に関する法律」に基づいて、「戦略的基盤技術高度化事業」（サポイン）の補助制度が設けられた。平成18（2006）年度から令和元年度までに、予算額は総額1,717億円、2,160件を採択している。令和2（2020）年度の補助金額の上限は一件7,500万円である。当初、委託料（事業費の全額）で始まったこの制度は、平成26（2014）年度からは、3分の2の補助金となった。経緯はともかく、委託料は国のやるべき事業を民間事業者にやってもらうのに対して、補助金は民間事業者がやることを支援するということになる。

こうした競争的な研究開発資金は、工業技術センターなどの公設試験研究機関が個々の企業、大学等をサポート、コーディネートし、福井県の場合は、産業振興財団が資金の出入れの窓口になった。補助額は大きい、県の予算を経由せず、専門技術的な視点が重要であるため知事の関与は必ずしも大きくない。個別計画の中では、炭素繊維やレーザー技術など、工業技術センターなどの先端研究開発テーマとして取り上げられているが、マニフェストには抽象的にしか登場しない。対象企業も極めて限られ、大きな成果には10年単位の時間を要するものも多く、首長の手ごたえ感は乏しくなることが多い。折に触れて、いかに短期的成果を見せていくかが、重要な課題となる。

#### 4. ものづくり補助金

こうした産業政策の流れはさらに強まり、国においても、研究開発はもちろん、販路開拓や販売まで、「伸びる企業を伸ばす」という考え方が明瞭になっている。その代表が、

いわゆる「ものづくり補助金」である。

この補助事業は、「我が国の製造業等を支えるものづくり産業基盤等の底上げを図る」ことなどを目的として、平成24（2012）年度から始まった。平成27（2015）年度からは、国が全国中小企業団体中央会に補助金を交付し、各都道府県中央会は地方事務局として業務を受託、中小企業等に補助金（1/2、1/3）を交付している。毎年度1,000億円程度が予算化されてきており、ものづくりにとどまらず、商業、サービス業の経営力の向上を内容として、5万者以上に支援が行われている。毎年度、名称や対象、例えばIoT、AIの導入など、制度の見直しがあり、令和2（2020）年度は、「ものづくり商業・サービス生産性向上促進補助金」として、ビジネスモデルの構築も補助の対象としている。

さらに、「持続化補助金」がある。新型コロナ関連の特別枠では、「小規模事業者の行う投資（補助対象経費の6分の1以上）が、顧客への製品供給を継続するために必要な設備投資や製品開発」などの要件に合致する場合に上限100万円の補助金が用意されている。また、中小企業施設等災害復旧費補助金（なりわい再建支援事業）」は、令和2（2020）年7月豪雨の被災県が作成する復興事業計画に基づき、中小企業等が行う、施設・設備の復旧・整備について補助を行う制度である。

近年の台風、豪雨、新型コロナ感染拡大など、災害的な事象に際しては、雇用や地域コミュニティを支える企業活動の存続自体に公益性を認めているのが、国の補助金の運用の姿であり、国民、有権者もこれを是としていると考えられる。



### Ⅲ. まとめ

#### ① 産業政策における自治体と国との関係

「国の政策に沿った自治体政策が望ましい。」という一つの自治体の価値観がある。中央集権的、中央志向と言ってよい。20世紀型としておく。

これに対して、地方分権改革によって、国と地方は上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、その具体化として、2000年には知事を国の機関とする機関委任事務制度が廃止された。政治的には、2003年以降、地方政府の長を標榜するマニフェスト知事が、独自政策を競うようになった<sup>13</sup>。この分権的価値観を21世紀型としておこう。

ここまで見たように、法律上も国土総合開発計画に地方計画として位置付けられた県の長期計画・構想を策定し、工業再配置を求め、あるいは、地域振興立法による地域指定を求める自治体の価値基準は、まさに20世紀型の典型である。国の中小企業政策、たとえば、「金融、指導、組織化」といった手法に連動した組織や予算をつくった自治体も同様の価値基準に基づくものである。自治体の政策形成の場において、国の補助事業であること、あるいは、国の補助を得て他の県がやっている、ことが、単に財源確保の観点からだけではなく、政策の正当性、必要性を説明する有力な材料となった。こうしたものが、自治体側の20世紀型の政策的価値基準と言える。(今も根強く残る分野もある。)

産業政策について言えば、グローバリゼーションの進展によって、国の工業再配置の考え方や地域振興立法は、行き詰まり、期待されなくなった。自治体が国の政策スキーム

に組み込まれる20世紀型の政策的価値観は、挫折したのである。

そうした中で拡大してきた研究開発型の競争的資金、ものづくり補助金などは、国から中小企業団体中央会等を通じて企業に直接交付され、自治体予算を経由しない補助スキームとなっている。地方分権改革における国の補助金削減と一般財源化の、いわゆる反作用であり、自治体をスルーする「空飛ぶ補助金」と揶揄された。つまり、マニフェストの「独自政策こそ政策」という21世紀型の価値観は、こと産業政策においては、すり抜けられたのである。

結果として、国は、地方の商工団体とのつながりを維持、強化する一方で、自治体とは希薄な関係<sup>14</sup>となったと言える。経済、企業活動が本来的に県境や国境を越えるボーダーレスな性格であることからすれば、自治体の関与にあまり重要性はないとの考えもありうるが、地域経済は地域の人々の幸せな暮らしを支えている<sup>15</sup>。当然、自治体の責務も大きなものがあるにもかかわらず、マニフェストや個別計画にも、国の政策メニューが正面から受け止められることはなかった。これは、国の政策自体が、さまざまなグローバルな環境変化に即応するタイプのもので多くなり、「地域の」産業振興という視点がなくなっていることにもよるだろう。

自治体は、工業技術センターや産業振興財団が研究助成や補助金申請をサポートし、国の補助金等の交付状況を商工団体経由で把握するのが実態であるが、国と自治体は、政策効果を高める観点から、情報を共有して、相互に連携を図る仕組みを再構築する必要があるのではないかと考える。

## ② 「私企業への公費投入」の公益性

国と自治体、共通に言えることとして、産業政策は、「横割り一律型」の施策（横断的一律政策）から脱し、業種業態に応じた施策のベストミックスを追求する「業種別近代化政策」に進化し、これがさらに、業種を問わない「横断的個別支援政策」として、個別企業の支援へと展開してきた。その典型を、研究開発費助成や「ものづくり補助金」にみた。全体支援が業界支援になり、それが、個別企業支援になるとき、「私企業への公費投入の公益性」が課題として浮かび上がる。平成の始めのころの「それはありえない」という自治体内の常識が変化していること、すなわち政策的価値基準の変化は明瞭である。そして、国においても、同様の価値基準の変化があったのである。

私企業に対する公費投入に関しては、経済学的なアプローチとしては「市場の失敗」に関する多くの議論があり、「官から民へ」という政治的なスローガンもある。そこには、市場に委ねるべき領域を拡大する傾向、行政の領域を制約する理論がある。行政学の視点からは、稲継裕昭（2013）第8章「被災者への生活再建支援政策」（竹内直人）が、地震や水害で被害にあった個人の住宅の再建に対する公的支援制度の変遷に関して分析している<sup>16</sup>。

そもそも、1960年代からの、国策としての工業再配置のための道路や用排水などのインフラ整備、あるいは税制上の優遇措置、「横断的一律政策」や「業界別近代化政策」における利子の軽減（これは、利子相当分の一種の補助金である。）や信用保証などの金融制度、商工団体等の相談・指導体制の整備など

に伴う施設や人件費については、多くの公費が投入されている。産業政策である以上は、最終的に受益するのは「個別の私企業」である。何らかの公的な産業支援策には、私企業への公費投入を伴うのであり、厳密に言えば、そこにも、公益性のロジックが求められる。たとえば、国土の均衡ある発展、業界全体の構造改革、中小企業の近代化、などが、そうであった。

現在の、私企業への公費投入の公益性の論理はこうだろう。

厳しいグローバル競争の中で、日本の産業、地域の中小企業を維持、発展させ、国民の生活を守るためには、個々の企業の持っている技術や人材などの資源などを生かしていくことが不可欠であり、その応援が必要である。それが今、国民の求めるところである、と。

こうした「公益性」が共有され、また、公募と第三者審査など、平等に門戸を開いて誰でも活用できるという「公平性」が「公益性」を補強している。

この点について、平成18年の経済産業省の事後評価（経済産業省（2006））が参考になる。地域企業の持つ技術を支援する制度に関してのものであるが、「内政的な視点から脱却し、グローバルな産業競争を前提に考えつつ、だからこそ、国として地域技術を振興する必要があるという政策的意義を見出し」、しかし、同時に、「国費を民間支援に充てることの意義（地域内の経済効果、我が国全体の競争力の向上等）を検証」し、「地域発の優れた技術が国の競争優位確立に寄与している実績が必要」としている。その検証については、支援事業者数というアウトプットに加え、アウトカムとしては、「支援事業者の事

業化件数（中期的）」、「付加価値向上率（長期的）」であることを示し、「中小企業の黒字化率」が経済的インパクトの指標だ、とされている。このような「ロジックシート」は、この当時、全国の自治体においても一世を風靡したが、論理をはっきりさせる効果はあったとしても、とりわけアウトカム指標の設定に根本的な無理があり、有効ではなかった<sup>17</sup>。

今後、公益性に関する議論を深めるにあたり、改めて次の3点を整理、指摘しておきたい。

- ・産業政策は、変動の激しいグローバルな経済環境の中での、国や地方の生き残りの「すべ」である。世界には、新自由主義的な考え方もある一方で、国家資本主義的な振る舞いも現実にある。また、巨額の国費が投入される軍需によって、産業や新しい技術が支えられることもある。エネルギー、食品、半導体からマスクまで、グローバルなサプライチェーンには、国の安全保障上の課題もある。公費投入の是非について、日本の内輪の論理に意味はない。（国の存立基盤の視点）
- ・地域企業は、働き・暮らす場の確保、コミュニティの維持など、公的な存在であり、かつ、現実には、多くの地方で新陳代謝は容易に起こらない。それは、人口構成、雇用形態、消費行動など、さまざまな社会構造に起因する。地域の中小企業の存続のための公費投入は、社会政策的な意味を持つ。（地域コミュニティ存続の視点）
- ・行政がどこまでその外延を拡大するかは、上の二つの必要性の視点に加えて、財政上の限界としての可能性、持続可能性の問題となる。これも、国や自治体の存続にかか

わるものである。この点は、法律、予算などにおける民主的手続きの中で、確認、評価されるべきものである。（財政規律の視点）

激化し続けるグローバルな競争環境とその変化の中で、国や自治体の「私企業への公費投入」には、政策的意義が認められるようになった。それは、不変の原理として決定されたものではなく、時代の社会経済情勢に応じた「政策的価値変化」であった。地域の企業はグローバルに日々活動し、地域の人々の幸せな生活を支えてきた。官民の奮闘の歴史が、1960年代からの福井県と国の産業政策の歩みを概観する中で見えてくる。

#### 【参考文献・資料】

- 伊藤正昭（2003）『地域産業論』学文社。
- 稲継裕昭（2013）『自治体行政の領域—「官」と「民」の境界線を考える』ぎょうせい。
- 稲継裕昭・山田賢一（2011）『行政ビジネス』東洋経済新報社。
- 植田浩史・立見淳哉（2009）『地域産業政策と自治体』創風社。
- 植田浩史ほか（2012）『地域産業政策 自治体と実態調査』創風社。
- 梅村仁（2019）『自治体産業政策の新展開』ミネルヴァ書房。
- 清成忠男（1986）『地域産業政策』東京大学出版会。
- 鶴田敏正（1982）『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社。
- 西川一誠（2009）『ふるさとの発想』岩波書店。
- 西川一誠（2003）「福井元気宣言」
- 西川一誠（2007）「福井新元気宣言」

西川一誠 (2011) 「福井新々元気宣言」  
西川一誠 (2015) 「ふくいふるさと元気宣言」  
野崎道哉 (2009) 『地域経済と産業振興』日本経済評論社.  
長谷川秀男 (1998) 『地域産業政策』日本経済評論社.  
長谷川秀男 (2001) 『地域経済論 パラダイムの転換と中小企業・地場産業』日本経済評論社.  
松原淳一 (2012) 『福井の経済』晃洋書房.  
経済産業省 (2006) 「地域における技術開発の推進」施策に関する政策評価(事後評価)結果. 経済産業省 経済産業政策局 地域経済産業グループ 地域技術課. 平成18年3月.  
[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1009158\\_po\\_17fy-jigo-chiikigijyutu.pdf?contentNo=1&alternativeNo=](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1009158_po_17fy-jigo-chiikigijyutu.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)  
中小企業庁「中小企業白書」, 昭和38年(1963年)版~令和元年(2020年)版.  
<https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/index.html>  
通商産業政策史編纂委員会編 (2011) 「通商産業政策史5 立地・環境・保安政策1980-2000」財団法人経済産業調査会.  
通商産業政策史編纂委員会編 (2013) 「通商産業政策史12 中小企業政策1980-2000」財団法人経済産業調査会.  
福井県 (1964) 「福井県総合開発計画書(改定版)」.  
福井県 (1972) 「福井県長期構想」.  
福井県 (1983) 「第四次福井県長期構想」.  
福井県 (1989) 「福井県長期構想」.  
福井県 (1997) 「福井県新長期構想 ふくい21世紀へのビジョン」.

福井県 (2003) 「福井県経済社会活性化プラン」.  
福井県 (2010) 「福井経済新戦略」.  
福井県 (2015) 「福井経済新戦略(平成27年4月改訂)」.  
福井県 (2019) 「福井経済新戦略(平成31年3月改訂)」.  
福井県 (2020) 「福井県長期ビジョン2020→2040」.  
福井県「福井県財政事情」[1966-2005]. 福井県総務部財政課 (1966-2002), 財務企画課 (2002-2005).  
福井県商工労働部「商工労働部事業概要」[昭和50年度・昭和55年度・平成6~14年度]. 福井県商工労働部.  
福井県産業労働部「産業労働部事業概要」[平成15~24年度・令和2年度]. 福井県産業労働部.

#### 注)

- 1 福井県における計画や予算に関する古い資料は散逸しており, 全国の自治体の政策に関する資料を経年比較が可能なレベルで入手することは困難であることを痛感した. 今後, 自治体や大学等において, 資料, データの集積, 整理が行われることにより全国自治体の産業政策に関する研究が深まることを期待する.
- 2 昭和37年に策定された「全国総合開発計画」には, 「都道府県総合開発計画は, この計画を基本として策定されなければならない」とあり, 国土総合開発法には, 都道府県総合開発計画を作成した場合は, 国土交通大臣に報告しなければならない旨の規定があった.

- 3 長期構想は、通常、10年間程度の目標年次を設定するが、5年間程度の中期事業実施計画が定められることも多い。中期事業実施計画では、普通建設事業費の総額の見込みとして、「5年間の財政規模が、約7,500~8,000億円と想定される」などとしている。
- 4 この手法については、県議会から、策定プロセスへの関与ができないこともあり、反発が示されたが、上記の趣旨の答弁が繰り返された。
- 5 新人候補と比較して相当の優位性があるとの見解もあるが、政策を争点とせずに「人そのもの」で争うという戦略もあり、その場合は、新人候補に政策の材料を示すことになる、という点を指摘しておきたい。
- 6 新幹線や道路整備等の主要事業は国費により実施される。マニフェストの財源は、一部のソフト政策に充てられる財源にとどまり、県民にとっての意味は喧伝されたほどのことではなかったというのが実感である。
- 7 本稿において、国の中小企業政策に関しては、多くを、通商産業政策史編纂委員会編（2013）「通商産業政策史12中小企業政策1980-2000」財団法人経済産業調査会に拠っている。こうした政策史は、政策効果を振り返り、将来の政策立案をするために、きわめて重要である。自治体政策についても、そうした作業が必要であると感じた。
- 8 予算については、予算査定資料、補助金交付要綱等を参照することが望ましいが、資料の制約上、「福井県財政事情」、担当部局の「事業概要」などからピックアップしている。このため、執行の詳細は明らかでない。今後の調査研究に委ねたい。
- 9 この頃、「会社の金儲けのために、県費で支援はできない」というのが、筆者が所属していた産業振興担当部局の予算担当者の常識であった。
- 10 2012年度以降、国が進めてきている「ちいさな企業」の応援は、同様の政策的価値観に基づくものと考えられる。
- 11 稲継裕昭（2013）序章「官民二元論から官民融合へ」（山田賢一）を参照
- 12 同上
- 13 地方分権とマニフェスト政治については、さらに論ずるべき多くのことがあるが、本題ではないため、別の機会としたい。
- 14 地方分権に伴う国と自治体の関係変化については、地方事務官制度が廃止された労働行政、保健所などが実質的に国の執行機関となる保健衛生行政、公共事業を通じて密な関係を維持する土木行政など、行政分野ごとに、国の地方機関の形態等によって多様である。本稿は、産業行政に限定している。
- 15 松原淳一（2012）の分析では、福井県の中小企業は近隣から比較的安く労働力を確保し、身近に働く場のある地域の人達は、家族みんなが働く。企業と家計が相互に支え合うことによって、豊かさ、住みよさができている、とされる。
- 16 公費投入に関する議論は、「行政の外延」の議論でもあるが、アブリオリに決定されているものではないとする点で、筆者と共通の認識に立つ。
- 17 「中小企業の黒字化率」というアウトカム指標は、苦肉の策に見える。中小企業の黒字赤字は、リーマンショックのような世

界と日本の経済環境に左右される。研究開発投資の場合は、成果が出るまでに十年を超える年月を要する。また、地域レベルでは、政策効果を測定できるような統計がなく、労力の割に使えないというのが、実務経験者の本音だろう。これを、評価指標の理論的精緻化により解決することは困難だと考える。