

## 第7章 地域経済の活性化と産業政策

### 1 はじめに

デフレ経済からの脱却が日本経済の課題とされて久しい。2006年中にはそれが可能だろうという希望的観測もあるが、不況の泥沼に深くはまり込んでしまった地域ほど水面までの距離が遠いことも事実であろう。とくに地方経済の疲弊はかなり深刻な状況にある。

地域産業の活性化という観点からこれまで有効な政策が模索され続けてきた。政府にもそのための対応が求められている。どのような政策が有効なのかは地域の状況により多様である一方、共通するものもある。地域の特性や状況に合った有効性の高い実行可能な政策手段を効果的に実施することが求められる。地方自治体はそうした政策の実施主体として地域に最も近い立場にあるといえるが、過剰な介入は無用であり真の活性化に有害でもある。民間部門の競争力強化には公的介入を必要最小限の範囲内に止める方がそうでないより有意義である。それゆえ、公と私の間を精査したうえで公的介入領域を厳密かつ的確に認識しておく必要がある。

本章の前半では近年の制度改変とそこに潜在する問題を、後半では政府介入の理論的根拠を再確認する。一国の基本的経済運営のあり方に関する議論と同様に、地方自治体の公的介入について明確な指針が重要である。国と地方自治体で役割や機能、守備範囲に相違があるとはいえ、その基礎となるべき中心的考え方は共通している。市場の失敗は公的介入を正当化するひとつの重要な根拠である。この市場の失敗を手掛かりとして、地方自治体の産業政策のあり方について、経済学的に必要な最小な政府介入の根拠、その範囲と限界の考察を通じて検討を加える。

## 2 制度改変下の地方自治体

2000年4月に施行された地方分権一括法は制度上、国と地方の関係を上下から対等へ、主従から協力へ変えることにより地方自治体の独自性を発揮しやすくした。たとえば、地方自治体が国の下請と位置づけられ事務代行させられてきた機関委任事務は廃止された結果、自治体の責任で実施する自治事務が増えた。また、用途を限定した法定外目的税の創設という独自課税の実施も可能になった。税財源移譲の検討も徐々にだが進んでいる。

こうした地方分権の進行は今後もおそらく止められることはなからう。各地域は地域の特性や資源を活かす工夫ができるようになりつつある。地方自治体に使用可能な政策ツールは増えた。政策ツールを複数組み合わせパッケージ政策を工夫すれば政策効果を高めることができる。また、使用できない政策ツールがあっても、工夫次第で同様の効果を期待できる政策を用意できる。それらの諸点から判断して、様々な分野における地方自治体の政策可能領域は益々拡大することになるであろう。

しかし、それは、改めてその役割のあり方が問われることを意味する。それゆえ、従来通りの延長線上にそれらがあるという安易な対応では不十分である。地方自治体はその存在理由や根源に関わる基本問題について慎重に検討し再整理する局面に直面している。公と私の関係のあり方という、基本的なだけに解答困難な問題に対峙することになる。

止め処なく累積する巨額な財政赤字と政策不況とも称される誤った政策を策定実施する現状を前に、政府の公的介入に積極的評価を見い出すことは難しい。2004年度末、国と地方の長期債務残高は合計約719兆円だった。一方、地方自治体の財政赤字は1990年度の67兆円（対GDP比14.9%）から2002年度の193兆円（対GDP比38.8%）までに急増し重大な問題となっている。バブル経済崩壊に伴う1991年以降の景気対策、社会保障重視の財政運営が影響したといえる。

それにもかかわらず、国、地方自治体によるそのための政策を

はじめとした一連の公的介入は必ずしも肯定的評価をこれまで得られていない。さらに、財政上の浪費に歯止めがかからず今後も公的部門による相当額の無駄遣いが予測されるのに増税が予定されている。循環的赤字と構造的赤字による巨額財政赤字の改善が国、地方自治体に課された急務である。したがって、財政制約下における最適な政策の立案、効果的な実施が求められている。

とりわけ地方分権が進む状況下では、政府の民間部門への介入のあり方を明確にしておくべきである。地域産業の活性化を目的とする地域振興については、社会的にその必要性、重要性が改めて問われているためである。産業振興の領域で地方自治体に問われるのは真に活力ある地域社会の形成における役割である。

公的部門がビジョンやグランドデザインを示すことは必要だが、それがそのことに主たる目的があったり公的部門のプレゼンスを示すにすぎないとすれば、それは本末転倒である。とりわけ産業振興の政策領域では民間企業の自立した自律的活動による地域経済の活性化が望ましい。その理由は、必然的に一層激化する競争環境で企業は行動しなければならないことにある。それゆえ、政策効果の観点においても、それが最重要である。そのための公的関与や支援の基準、実行と停止のタイミング、範囲などのルールが慎重に検討され明示された上で厳格かつ確実に反映されたものでなければならない。

元気な企業が比較的多数存在する地方における企業は、あまり行政の介入を求めない。とくに産業振興策との関係では、行政は公と私の関係のあり方を十分に検討した上で介入範囲を限定しておかないと、かえって民間活力を削ぐことになりかねない。また、過剰な介入を避けるためにもそれが必要である。人口減少社会における地方分権の意味、それにもとづくグランドデザインが今後、一層重要になることは明らかである。

地方政府としての自治体のあり方に関し、地方分権による権限委譲、税財源移譲の受け皿としても地方自治体そのものが問われている。地方分権化は、地方自治体の機能や必要な能力、仕組みは当然のこと、その資質、政策立案・遂行能力が問われる局面を

確実に増大させる。そのとき、地域の住民、経済主体が将来に明るい希望をもちながら安心して健康、健全に生活し活動できる地域社会を実現できなければならない。

### 3 問題の所在

わが国にとって地域経済の活性化は喫緊の重要課題のひとつとなっている。近年の日本経済における地域産業の状況、各種制度は大きく変化をしている。このような時機だからこそ必要かつ可能な地域産業政策について考察する意義は大きい。流れの一時的変化だけでなく本流を一緒に見定めておく必要がある。方向性を定め産業政策、産業振興対策の可能性や限界について厳密かつ的確な指針を明らかにしておく必要性は今後一層高まる。

その議論の前提として常に意識しておくべき基本問題が公と私との関係である。産業政策における公と私との関係のあり方は、改めて指摘するまでもなく、経済の真の活性化にとってきわめて重要かつ大きな影響を及ぼす問題である。当然のことながら、真の地域経済活性化のために多くの経済主体の活力を増強する見地から重大な問題でもある。

自由主義的観点からは、政府の介入は必要最小の範囲に限定される。いわゆる夜警国家としての役割を重視する立場である。一方、政府介入を比較的肯定的にとらえる観点からは、市場機能はあまり重要視されず、多くの領域や局面での公的部門の役割が重要視される。ケインズ主義的役割を重視する立場である。いずれの国のいずれの政府がどのような立場をとるかは、当該国民やその国民性、過去の歴史、文化など内生的要因に影響されるだけでなく、他国による外生要因に左右されることも少なくない。

地域経済の活性化には民間企業の真の活性化が不可欠である。それだけに、効果的かつ持続的に企業が自立した自由な経済活動を展開できなければならない。ところが、公的部門とその存在、影響が民間部門にとって過重な負担や障害になる事例が多い。そ

のようなことは経済的にも社会的にも問題外である。また、栄養剤やカンフル剤を投与し続けなければ存続できないような民間部門を保護し続けることに正当性を見出すことはできない。それが許容される状況にもない。

財政制約下における効果的な政策実施のためには、対象を選別して有効性の高い部分に集中的に政策を実施することが不可欠である。それが地域の特性や資源を有効に活かした競争力を強化する。そのような対応を各地がとることによって、それぞれの地域が比較優位な業種や分野において地域特化を進めることになり、結果的に各地域をボーダーレスな世界で共存共栄させることにつながる。

## 4 公的介入の根拠

### (1) 市場の失敗

公的部門による民間部門への介入が肯定されるのは特定の場合や領域に限定される。市場の失敗はそのひとつである。市場は資本主義経済において不可欠な仕組みであり重要な働きをしている。だがそれが万能でなく、また成立さえしない領域が存在することも知られている。それらは市場の失敗として扱われ、公的介入を正当化するひとつの根拠として政策対応がなされてきた。以下では、市場の失敗を手掛かりとして地域経済の活性化を考える。

市場の失敗は、市場そのものが成立せず不都合や問題を生じてしまう市場不成立、市場が正常に機能せず資源配分を歪めてしまう市場機能不全の2つに大別される<sup>(1)</sup>。前者に公共財、外部効果、後者に独占、不完全情報が含まれる。独占については、地方自治体には独占を監視し監督する権限、機能、能力がないので、ここでは言及しない。ただし、地方自治体の業務や存在に独占と

---

<sup>(1)</sup> 拙稿（2005年）参照。

同様の性質や側面を有すものがある。それゆえ、地域住民、地域経済にそれに起因する負担や障害を生じないように注意する必要がある。

## (2) 公共財

公共財は社会的に有用で必要な財・サービスが市場不成立を理由に供給されない場合に直接、間接の公的供給が肯定される事例である。市場が成立しなければ価格づけがなされないため、そのような財・サービスを民間企業が供給することはない。国防、治安、司法制度、公衆衛生、治山治水などがその代表的な例とされる。活発な経済活動、安全で快適な社会生活に欠くことのできないそれらの公共財は公的に供給される必要がある。

公共財には、同じ財・サービスを同時に多数の人が消費できる消費の非競合性、財・サービスの消費から特定の人を排除できない消費の非排除性という性質がある。前者は共同消費性、集合消費性ともいわれ、当該財・サービスを誰かが消費しても他者の消費する分が減ることはない。ただし、消費者が増え需要が供給能力を上回り混雑現象が生じ一定限度を超えると、共同消費性は失われる場合がある。後者は財・サービスが一度供給されると消費者を誰か特定して消費させないようにできないことをいう。

消費の非排除性の例のように排除原則が働かないとき、フリーライダー（ただ乗り）問題が生じることがある。これは負担の公平、公正という観点から問題になる。これは公共財の供給という観点からも問題になる。公共財の供給費用は税金で賄われるためである。税金の未納や不払いを理由に、特定の個人や企業を公共財の消費から排除することはできない。もし需要意志があってもそれを明らかにしないことで無料で公共財を消費できるならば、供給費用を負担しない者が増えてしまう可能性がある。その結果、公共財の社会的に最適な供給量が把握できないという問題を生じることになる。

### (3) 外部効果

外部効果は、経済主体の行動が市場を経由することなく他の経済主体に影響を与えることをいう。これには、他の経済主体にプラスの効果（利益や便益）を与える外部経済とマイナスの効果（不利益や費用負担）を及ぼす外部不経済がある。その原因はそうした特性をもつ財・サービスから生じる効果の帰属、所有が曖昧で不確定なことにある。たとえ外部不経済が発生しても発生者ないし原因者に費用負担がなされないため、それが放置され過剰に発生し続ける結果を導きやすい。

公害のように健康や安全に悪影響を及ぼす外部不経済は被害を広範囲に及ぼすことが少なくない。原状回復が困難なまでに問題を悪化させてしまうことも多い。したがって、有害物質の自然環境中への排出は可能な限り事前に防止する必要がある。万が一有害物質が排出された場合、直ちにそれを停止させる必要がある。その放置は健康や生命、財産への深刻な被害を与え、状況を悪化させるだけでなく原状回復を一層困難にすることになる。

工場など生産施設からの汚染物質が敷地外や自然界に排出されることにより周辺住民が健康、生命、財産に被害を受けることがある。汚染物質が工場敷地内で十分に処理され浄化されなかったためである。もし技術的、費用的困難を理由に汚染物質が十分浄化されず排出され公害問題を発生すると、それにより社会的費用は増大する。汚染が拡散したり越境すると、原因者を特定できても、被害者の特定は困難になる。それで問題が放置されやすい。

たとえば、交通量の多い幹線道路沿道における公害問題のように、原因者も被害者も特定困難な場合さえある。化石系燃料を燃焼させるガソリンエンジンやディーゼルエンジンを使用した自動車交通の増加は排出ガス、騒音、振動など多くの環境負荷の原因となっている。発生者が不特定多数であるうえに個別の発生者による発生量、責任の範囲も不明確であるため、当該道路の公害について発生者、被害者とも特定困難である。さらに、個別の被害者が受けた被害量、被害の範囲も不明確である。それゆえ、被害

の救済といった事後的対応では限界があることになる。

#### (4) 不完全情報

市場取引では当事者つまり売手と買手にとり価格や性能、品質、生産技術、市場の状況等に関する情報は重要である。理論的には、当事者双方にこれらの情報が質・量とも正確かつ十分に共有されているとき、市場は効率的な結果を導くことができると考えられている。しかし、実際には情報は不完全であり、不完全情報の状況に陥ることになる。

不完全情報には、情報の不完全性（情報が不正確で誤っていること）、情報の非対称性（当事者の一方に情報が偏在すること）、情報の不確実性（偶発的で発生確率が分からないこと）が含まれる。不完全情報により、売手、買手とも合理的な計画を立てることも適切な行動をとることもできない。市場は正常に作動せず、結果的に最適な成果から乖離する

不完全で不確実な情報では当事者が適切に意思決定できないため、市場は効率的な成果を達成できない。情報の偏在や不正確さに起因する情報の不完全性が不確実性を増大させてしまう。その結果、市場は最適な資源配分効率を達成できず市場の失敗という状況に陥る。

### 5 公的介入の可能性

本節では、前節にもとづき公的介入の必要な領域とその限界について考える。とくに地方経済における地方自治体の政策上の可能性に注目する。

公共財の供給量は地域住民の生活の質という観点からは一定水準を上回る必要がある。しかし、全国一律の供給水準は非現実的であり、過剰な供給や無制限な公的介入が許容される余地はない。的確な需要予測、費用対効果、政策効果等の基準、政策評価、市



場化テストといった指標にもとづく適切な対応が国、自治体ともに求められている。

一般に、外交、治安、消防、義務教育は公共財という位置づけで国または地方自治体により公的に供給、整備されている。道路や一部のインフラストラクチャーなどの準公共財もある。社会的共通資本のうち自然環境（大気、水、土壌、森林、河川など）、社会資本（道路、鉄道、港湾、空港、上下水道、電力、ガスなど）、制度資本（教育、医療、福祉、司法、立法、行政、金融など）にそれぞれに応じた公的介入が必要と考えられてきた。

これらのうち、たとえば自然環境については、その悪化という問題に対し外部不経済との関連からもその抑制、削減、防止のために公的介入が求められる。政府には通常、その対策の選択肢として税金や補助金による方法、直接的な規制による方法が可能である。基本的には、第三者に負担させている外部費用を発生者自身に負担させる方法が実施されなければならない。いわゆる外部費用を内部化する仕組みの導入である。発生者、被害者を特定できれば、それで問題解決の方向を見い出せるかもしれない。しかし現実には、それは難しい。

自動車による公害問題では、道路交通量が道路容量を超過すると渋滞が発生し環境負荷が増大する。時間費用の増大により経済的費用も増加する。それゆえ、それらの軽減のために交通量を削減し道路容量を拡充することが求められる。交通量削減には自動車の取得、保有、使用の時点で課税による政策手段がある<sup>(2)</sup>。

---

(2) 税金や補助金による方法と直接的な規制による方法がある。理論的に外部費用を内部化する方法のひとつとしてピグー税がある。最適生産水準における外部限界費用に相等する額を租税として外部費用発生者に課せば、バレート最適と同じ結果を導けるとする。すなわち、私的限界便益＝私的限界費用になるように税額を決定して課税すれば汚染物質の排出量を最適な水準まで削減できるとする。

ところが、実際にはそれらの算定や把握は困難で容易に導入できない。そのため、次善的にポーモル＝オーツ税による方法が考えられた。社会が許容できる汚染の目標水準をあらかじめ定めておき、税率を試行錯誤的に決めてその税率にもとづく汚染水準を観察し、目標水準と

また何らかの基準にもとづき規制により特定地域への自動車の乗入を制限する方法もある。

ただし、都市部で道路の拡幅は容易でない。用地買収に関連し立退き、補償の問題を生じ、そのため年月を要する事例が多い。ゆえに都市計画、再開発計画の一環として長期的な対応策をとらざるをえない。もちろん、それには今後の人口減少社会における交通需要の的確な予測を前提とすることはいうまでもない。

自動車による交通事故の被害総量は甚大であり、重大な外部不経済問題となっている。一国で年間約1万人の死亡者を発生させている工業製品は他にない。人命の喪失、人的資源の損失は外部不経済のうち最大のものともみられる。しかし、それを理由に自動車交通を全面的に禁止することは非現実的にすぎる。自動車が経済活動、社会生活にもたらす便益、恩恵が大きいためである。このように事前に発生が予防できない外部不経済による問題の解決は不可能に近いほど困難である。道路交通安全対策の徹底は当然だが、安全な自動車、道路の開発、整備を促進する政策対応が必要だといえる。

他方、地域経済において産業集積は地域競争力の発揮や強化に重要な可能性を有している。これまで産業集積のメリットは外部効果として多数企業を当該集積に誘引してきた<sup>(3)</sup>。長引く不況下で規模縮小を余儀なくされている産業集積の事例が多い。集積の量的縮小が質の変化を引き起こし、一層の量的縮小を招いているかもしれない。効果的に産業集積を再編し活性化できれば地域経済を不況から脱出させられるということが期待される。

ただし、従来の概念にもとづく産業振興策や企業誘致対策の有効性は限定的である。輸送の技術や方法の進歩、普及は企業立地や産業集積の現実を変化させているからである。輸送費用負担の意味が変化し、空間中の距離の壁は場合により原材料、製品の輸

---

比較してこれを調整する。税率は、もし目標水準が実績値を上回れば下げられ、逆に下回れば上げられる。

(3) 拙稿(2006年)参照。

送にとり障害でなくなった。これは企業にとって産業集積の魅力  
を低下させる。そのような状況で集積に過大に期待する政策は不  
適切である。立地政策としての企業誘致、クラスター形成を目的  
とした政策<sup>(4)</sup>に真の意義が見い出されれば、効果的に推進すべ  
ばよい。だが、その前提として、問題の的確な分析、有効性の高  
い方法と基本政策との整合性の確保を改めて図った上で政策を策  
定しなければならない。

さらに、不完全情報との関連から、地方自治体にはつぎの可能  
性が考えられる。正確な地域経済情報の収集、整理とその提供は  
民間企業に重要である。併せて、地方自治体や国の各種制度、法  
令、税制等に関する情報、技術、調査結果等に関する情報の提供  
も重要である。それらを目的とした基盤整備には高い有効性が期  
待される。企業間における情報の偏在や情報収集能力の格差の縮  
小のために、そうした情報基盤整備は有効である。また、地域内  
の企業間における受発注を促進する基礎を構築することは、地域  
外企業との関係の拡大を促進する可能性も有している。

## 6 政府の失敗

多くの政策には様々な目的、目標が課せられ、その効果に大き  
な期待が寄せられている。一般的に公正や公平の追求は効率性の  
追求と対立する目標とみられがちだが、そうではない。経済資源  
や財源は有限だからである。そのため、効果的政策の立案、実施  
に配慮し一定水準の効率性基準を達成しないと、それらの政策的  
な追求、実現にも支障をきたすことになる。

市場の失敗は政府介入を正当化する根拠のひとつだが、肝心の  
その政府が常に適切な意思決定や効率的な政策運営を実行できる

---

<sup>(4)</sup> 産業クラスター、グローバリゼーションといった言葉や概念の曖昧さ、  
それもとづく政策の危うさについては以下の文献で指摘されている。

Ian R. Gordon(2002), Michael Steine(2002).

訳でない。最適な資源配分を達成できず不公平な所得再分配を導くこともある。その政府の失敗の原因はいくつかに整理される。

ひとつは政策の誤りである。これには、理論の適用上の誤り、理論の限界という問題も含まれる。多くの理論は抽象化、単純化の基礎のうえに成立し理論の定式化を試みる。厳密な前提条件は現実経済の変化によって成立困難になることが多い。それゆえ、理論の現実への適用には、前提条件の不一致、論理整合性における矛盾、現実の問題と理論の不整合など様々な問題が生じやすい。また、理論自体が開発、展開の過程にある可能性もある。

政策当局が理論を現実に応用しようとする時、極端に精密で厳密であるよりも適度に柔軟で包括的な条件が有効性を高めることになる。いかに緻密に精密に設計した制度や政策であっても、有権者に複雑すぎて理解を得られなかったり誤解を招くようなものでは実行できない。もちろん納税者や有権者を欺くようなことは言語道断である。

もうひとつは、政府の意思決定およびその過程への第三者による影響である。政治家、有権者、利害関係集団がその代表だが、それらが高く評価する政策と経済的、社会的に望ましい政策が一致せず政策の決定、運営過程へそれらが介入することがあると、最適な資源配分効率の達成は難しい<sup>(5)</sup>。たとえ最適な資源配分を実現可能な政策が政府に立案できたとしても、民主主義にもとづき選挙を経ると、その通り実施できるかは不確実になる。

そしてもうひとつは、政府自体の資質である。政府自体に適切な政策立案能力が不足したり欠けることによる。その本来の職務、本質を見失う実例が少なくない。政治家も公務員も本来、社会全体への奉仕、貢献、責任が基本である。ところが制度的に責任の所在は曖昧なうえ、とくに後者については異動によりそれが一層分かりにくくなるようになっている。結果的に、残念ながら、政

---

<sup>(5)</sup> 地方行政においては住民参加といった方法が目ざされ、とり入れられていることがある。その本質や背景にある問題点の存在は、紙幅の都合により注で指摘するにとどめる。

府自体が自らの保身、利益誘導を図ることさえある。さらには、民主的な手続きにより、不透明な利害関係の下に特定利益集団に利益誘導をしていることもある。

## 7 むすび

地方分権の進行は活発な地域間競争を展開させるであろう。そのような時代において、地域社会は、当該地域だけでなく広域の経済圏、国、海外との関係を視野に置いて、地域の独自性を活かすことを重視したグランドデザインを描かなければならない。地域間競争におけるゲームのプレイヤーは民間企業であって行政ではない。プレイヤーは民間部門であり、公的部門はバイプレイヤーに過ぎない。責任をとらない者がプレイヤーになることほど危険かつ迷惑なことはない。行政はその点を明確に認識しておかなければならない。

問題領域により価値基準、評価基準は異なるため、それぞれに応じて公平性、公正性、効率性などが重視される必要がある。特定の問題領域に他の問題領域の価値基準を混入させると、制度設計は歪む。同様に、総花的な制度設計に高い政策成果は期待できない。そのようなものに地域間競争における競争力強化への効果は期待できない。

市場の失敗との関連から地域社会に必要な財・サービスの供給はこれまでも対応されてきた。とくに交通インフラストラクチャーのような公共財については、比較的整備が進んでいる。他面、輸送技術や物流システムの発達は多くの経済活動に対し輸送費用、輸送時間に関し無差別な空間を拡大した。これは企業にとり立地の選択肢が増えたことを意味する。地域に顕著な優位性がなければ、企業は最適な立地点を求めて他の有利な場所へ移動する。

市場の失敗について、地域経済活性化の観点からまだ対応不十分な領域がある。それらへの対応が地域の優位性を高める可能性を有している。地域の活性化、競争力強化を図るにはそれらへの

効果的対応が必要である。他の地域との相違点を積極的に活用することによって、それを地域の競争力強化に活用する創意工夫こそ地域の活力増強に直結する。市場の失敗を根拠とする基盤整備として、地域競争力強化に有効な方法や仕組みを工夫することが結果的に地域を真に活性化することになるのである。

## 参考文献

上遠野武司「市場の失敗」石橋春男他編『経済学入門』大学図書出版、2005年。

———「産業集積の変化と企業立地行動」『経済論集』大東文化大学経済学会、第86号、2006年。

中村慎助他『公共経済学の理論と実際』東洋経済新報社、2003年。

本間正明監修『公共経済学』東洋経済新報社、2005年。

Ian R. Gordon, Global cities, internationalization and urban systems, edited by Philip McCann, *Industrial Location Economics*, Edward Elgar, 2002.

Michael Steiner, Cluster and networks: institutional settings and strategic perspectives, edited by Philip McCann, *Industrial Location Economics*, Edward Elgar, 2002.

Tyler Cowen and Eric Crampton, *Market Failure or Success*, Edward Elgar, 2002.