

Title	「地域技術」政策の展開と課題 (その4)
Author(s)	佐脇, 政孝
Citation	年次学術大会講演要旨集, 29: 426-429
Issue Date	2014-10-18
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/12479
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

「地域技術」政策の展開と課題（その4）

○佐脇政孝（産業技術総合研究所）

1. はじめに

地域産業を活性化し、地域経済・社会を持続的に発展させるために、地域発イノベーションが求められており、それを実現する上で、地域において技術をどのように活用するかが重要なポイントだと言われている。

このように地域振興と技術政策が結びつくきっかけとなったのが80年代初頭に登場した「地域技術」というコンセプトである。昨年までの発表では、テクノポリス計画に代表される80年代の通商産業省の施策、90年代半ば以降の科学技術基本法やそれに続く地域技術政策科について検討を加え、政策がどのように推移し、どのような課題を抱えていたのかを明らかにした。本発表では、2001年以降に展開された経済産業省の産業クラスター計画に焦点を当て地域技術政策がどのように変化したかを概観する。

2. 地域技術と地域技術政策

ここで本発表において筆者の考える地域技術の定義を示しておく。

まず、「地域技術」とは、地域の産業が活用する技術、いわゆる（製造業を中心とする）産業技術を対象とした。80年代に登場した地域技術のコンセプトでは産業振興だけではなく、環境問題など地域社会の課題解決を図るものも含まれていたが、本発表では産業技術部分のみを考察の対象としている。

また、たったひとつの製品を製造している企業であっても、保有している技術はひとつではないように、ひとつの製品を作るためにはいくつもの技術を保有する必要がある。「地域技術」にもこのような見方をすることが重要で、本報告における定義はこのようになる。

「地域技術」とは、その地域内で生産される製品に関連している企業群（最終的な製品を製造する企業だけでなく、原料や中間財を製造する企業も含む）が保有している技術の総体（技術の集合体）である。この定義によれば、地域による地域技術の差異とは、その技術の集合体の構成（ポートフォリオ）の違いであるということになる。（以下、この定義の地域技術についてはカッコ付で「地域技術」と表記する）

この定義に基づいた「地域技術」政策とは、地域の産業構造の変革、他地域との競争における地域産業の振興などの目標を達成するために地域における技術資産である「地域技術」の活用、開発、更新、調達、普及を推進する政策ということが出来る。これは技術を開発して地域産業に応用するという「第1モード」の技術政策ではなく、地域産業の振興という出口を目指した「第2モード」の技術政策であるということである。

類似した製品を生産している二つの地域があったとすると、製品が類似しているために「地域技術」の構成は似たようなものであるかもしれない。しかし、市場での競争力を高めるための方針が異なれば、どのような技術を高度化するかという方策は異なる。つまり地域にとっての「技術の文脈」によって「地域技術」政策の中身は異なってくるのである。

そして地域にとっての「出口」とは何か、地域経済振興のためにどのような地域技術政策をとるかという「技術の文脈」は、誰に指図されるのでもない「地域の主体性」のもとに決定される必要がある。つまり地域技術政策の基本的要件として、①出口志向、②（地域としての）技術の文脈、③それらを決定する地域の主体性が必要となるのである。

3. 80年代、90年代の地域技術政策の流れ

通商産業省の政策概念として地域技術というキーワードが登場するのは1981年であるが、その看板政策とされたのがテクノポリス計画である。この計画は、高度技術集積都市を実現するために、先端技

術産業を中核とした産・学・住が一体となった街づくりを促進するもので、70年代までの国レベルでの産業再配置政策から、先端技術産業誘致あるいは地域内での技術開発による技術を核にした地域の産業振興を図る政策への転換であった。

後年、テクノポリス計画に対しては、地域での技術開発による内発的発展ではなく地域外からの先端技術産業の誘致を基本戦略とした地域が多かった点や、主務官庁の行政指導などが各地域のテクノポリス建設を相互に類似した画一的なものになってしまった点など批判的な論説が出されている（鈴木（2001）、伊東（1998））。

先端技術産業の地方立地による地域技術高度化を目指したテクノポリス計画は、1983年に法律（テクノポリス法）が制定され、最終的に26の地域が指定されたが、大きな成果をあげられないまま1998年の新事業創出促進法の制定によりテクノポリス法が廃止されて終了した。

先端技術産業誘致型の地域技術政策であるテクノポリス計画が行き詰まるなか、90年代に入ってわが国における技術政策は大きな転換点を迎える。科学技術基本法の制定とそれに続く科学技術基本計画の登場である。

80年代のテクノポリス時代は通商産業省による政策が地域技術政策の中心的な役割を果たしたが、90年代に入ると科学技術庁（2001年以降文部科学省）が地域における科学技術政策の推進を始めるようになる。

80年代の地域技術政策と、90年代半ば以降の地域科学技術政策の類似点・相違点が見出される。

まず相違点としては、第一に90年代の政策は大学を中心とした地域の研究開発機能と地域産業の連携による内発的な技術開発に重点が移ったことである。テクノポリス計画が、産業再配置・産業立地政策に技術的な視点が加わったものであったため産業誘致型の色合いの濃いものであったのだが、その挫折を受けた90年代の政策は研究開発色の強い政策であったといえる。

第二の相違点は、テクノポリス計画では具体的な像を持たなかった研究開発機関と地域産業との連携に、90年代の政策では地域の大学に共同研究センターを設置してコーディネーターを配置するという「産学連携」という具体的な事業を持ち込んだことである。

一方類似点としては、第一に不完全な形の地域主体主義で行われたということである。テクノポリス計画や90年代半ばの地域科学技術政策事業では、国が事業のスキームを用意し、地域が立案した計画を国が承認し、各種の政策で支援するというものであり、用意されたメニューの中から地域が選択を行うといった形の不完全な主体性でしかなかった。当然のことながらこうした状況下では地域独自の「技術の文脈」というものも生まれてはこないのである。

類似点の第二は、80年代の政策が先端技術産業（の誘致）を目指し、90年代半ばの政策が基礎研究を含む大学のシーズを核とした研究開発を目指したという点である。「地域技術」政策としては、産業振興という出口に向けて必要な技術の調達が関心事項となるが、求める技術シーズが地域の大学にあるとは限らず、存在するシーズをもとに地域科学技術政策を展開するという「逆転」ケースが相当数起こっていたのではないかと考えられる。結果的に技術の供給側政策（技術開発政策）の色彩の濃いものであったのである。

4. 産業クラスター計画の登場とその後の経緯

（1）産業クラスター計画

1990年代後半からの円高や中国・ASEAN諸国の台頭により産業の空洞化が進展し、テクノポリス政策が目指したような大都市圏からの企業誘致に重点を置いた地域経済振興が困難になる中で、経済産業省が各地域における内発型の地域活性化を目的として推進したのが「産業クラスター計画」である。2001年度にスタートした同計画は2009年年度までに全国で18のプロジェクトが推進された。

産業クラスター計画とは地域の中堅企業・ベンチャー企業等が大学、研究機関等のシーズを活用して、IT、バイオ、環境、ものづくり等の産業クラスターを形成し、国の競争力向上を図ることを目指す計画である。産業クラスターとはM.ポーターが提唱するクラスター概念を援用した説明がなされることもあるが（「産業クラスター研究会報告書」（2005年5月）など）、経産省による2007年のパンフレットでは、「新事業が次々と生み出されるような事業環境を整備することにより、競争優位を持つ産業が核となって広域的な産業集積が進む状態」と定義している。

産業クラスター計画では、「新事業が次々に生み出されるような事業環境」を整備するために、地域内での企業や大学、研究機関、産業支援機関、自治体等のネットワーク化に重点を置いている。

産業クラスター計画は、第1期（2001年～2005年）は産業クラスターの立ち上げ期（「顔の見えるネ

「ネットワーク」の形成)、第2期(2006~2010年)は産業クラスターの成長期(ネットワークの形成と具体的事業の展開)、第3期(2011~2020年)は産業クラスターの自律的発展期(産業クラスターの財政面での自立化を図る)として計画されたが、民主党政権下の事業仕分けにより、実質的には第2期で事業の形を変えることとなった。

(2) 産業クラスター計画に関連して推進された事業

産業クラスター計画に関連して推進された事業を、2004年度のパンフレットから見ると表1のようなものであった。

まず特徴的なのは、地域における産学官のネットワーク形成である。この計画では、「ネットワーク補助金」と呼ばれる経済産業省の補助金を基に、地域の経済産業局と民間の推進組織が中心となって地域の中堅中小企業と研究機関をつなぐネットワークを形成し、産学連携等の事業を支援した。

また、こうした地域内連携のもとで技術開発政策が位置づけられており、大学のシーズを活用するなどの産学官連携による技術開発プロジェクトである「地域新生コンソーシアム研究開発事業」や、中堅・中小企業の新分野進出やベンチャー企業を支援するための補助金事業である「地域新規産業創造技術開発事業」などが推進されている。

(3) 産業クラスター計画の変容

上述のように、第2期の最終年度時点では、全国各地に計18の産業クラスターが形成されていたが、民主党政権における事業仕分けにより2009年度に前倒しで終了した。

これ以降、第3期である自律的発展期への移行という位置づけのもと、民間・自治体等が中心となった地域主導型クラスターとして再構築されることとなり、産業分野・地域の特長、絞り込み、地域のクラスターの広域連携等が進められた。

しかし一方で自律的発展期という位置づけであったにもかかわらず、企業立地促進法(「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」)のスキームの中で規模を縮小しながらネットワーク補助金は継続していたのである。企業立地法は、地域の主体的かつ計画的な企業立地促進等の事業を支援し、地域経済の自律的発展の基盤の強化を図ることを目的とする。もともと地域外からの企業立地を促進する政策フレームの中に、地域内での各主体のネットワーク化を促進し、内発的な発展を目指す産業クラスター地域を組み込むことは木に竹を接ぐような据わりの悪さがあった。

しかし、こうした企業立地法のフレームの中で継続された事業にも転機が訪れる。自民党政権となった2013年6月に閣議決定された成長戦略「日本再興戦略」では、産業クラスターの再定義を行うことが盛り込まれ、産業構造審議会地域経済産業部会工場立地法検討小委員会における検討を経て2014年度から新たな産業クラスター政策「新産業集積創出基盤構築支援事業」が始まったのである。

その中では2001年に始まった産業クラスター計画が、地域内のネットワークを形成するために拠点(産業支援機関等)の形成に焦点をあてており、マネージャー等による事業の統率体制が確立されていなかった。また広い重点分野の指定と不明確な出口戦略により成果が分かりづらく、進捗管理・フォローアップも十分にできていなかったと総括された。

新しい産業クラスター政策のポイントとしては、①「拠点の形成」から「イノベーション・コーディネート機能の提供」へのシフト、②イノベーション・コーディネートを推進する強力なクラスターマネジメント体制、③地方産業競争力協議会の結果を踏まえ、絞り込んだ戦略分野の指定、④リスクを取って事業を推し進める中核企業の参画、⑤事業化等を見据えた明確な出口戦略、⑥成果指標の導入によるフォローアップの実施などがあげられている。

5. 考察：産業クラスター計画以前の政策との比較

80年代、90年代の地域技術政策と産業クラスター計画を比較してみると、地域内のステークホルダーのネットワーク化により内発的な産業振興を目指したところにそれまでにはない特徴が見いだされる。

産業クラスターの計画にとって重要なキーワードは「イノベーション」「ネットワーク」「産業集積」の3つである。

第1の「イノベーション」については、産業クラスター計画では「新たな技術やアイデアをもとに競

表1 産業クラスター計画関連事業

区分	概要
①地域における産学官のネットワーク形成 (2004年度関連予算40億円)	経済産業局が民間の推進組織と連携して、企業、大学、研究機関、自治体、専門商社、金融機関等の広域的な人的ネットワークを形成。
②地域の特性を活かした技術開発等の推進 (同385億円)	「地域新生コンソーシアム研究開発事業」: 大学等の技術シーズを活用して産学連携の研究開発事業 「地域新規産業創造技術開発費補助」: 中堅・中小企業による新分野進出やベンチャー企業を支援する補助制度 など
③起業家育成施設の整備等イノベーション機能の強化 (同65億円)	大学連携型インキュベータ施設等の整備やインキュベーション。マネージャーの養成など。

出所：産業クラスター計画パンフレット2004年版より作成

争力ある製品、商品を市場に送り出し、経済社会に大きなインパクトを与えること」と定義しており、地域産業政策としては穏当な定義であろう。それまでの地域技術政策が、研究開発の側に焦点を当てていたのに対し、産業クラスター計画では、研究開発の結果により産業が振興するという「出口」に焦点を当てるようになったことは大きな変革だと言える。こうした「出口」イメージを表した例として、四国地域の産業クラスター計画である「四国テクノブリッジ計画」において、その目標を「一定の売上げ規模（10億円～数100億円程度）を有し、特定分野の製品群を製造する企業群、支援機関、自治体等からなる拠点性のあるネットワーク化された企業群等」（産業クラスター計画パンフレット2004）の形成などが見られる。こうした目標はそれまでの地域技術政策には見いだせないのである。

第2のキーワードである「ネットワーク」は、上記のイノベーションを生み出すための仕掛けとして現れる。地域内の企業群や大学・研究機関、産業支援機関などの主体を有機的に結び付けることにより、蓄積された技術、ノウハウ、知見等の知的価値がネットワークを通じて迅速に流通し、競争と協調のメカニズムによる活発なイノベーションが引き起こされるとしている。90年代後半以降の地域科学技術政策が、技術シーズの源泉としての大学とそれを活用する企業との産学連携を基本としていたのに対し、地域という産業空間の中での専門的で柔軟な連携を重視している点はより現実的な方向性だといえる。

第3のキーワードは「産業集積」である。産業クラスター計画が提唱された当初、「産業クラスター＝産業集積」としたのもあったが、第2期以降は前述のように「産業クラスター＝競争優位を持つ産業が核となって広域的な産業集積が進む状態」と定義し、産業集積の成長ないし高度化を進める要因といたった扱いになっている。地域の経済成長という「出口」を考えた場合、ある程度の規模の経済成長を考えるのであれば、単独の中小企業が新事業を開始した程度では不十分であり、産業集積のようなある程度の規模の企業群の活性化を重視することは説得力がある。

これら3つのキーワードに立脚している点において、産業クラスター計画はそれ以前の地域技術政策よりも地域産業政策として実効的であるといえよう。

しかし一方で、「経済成長戦略」等の国家戦略上の重要分野として定められた新産業の創出を目指すなど、地域主導とは言いながら政策のフレームは国家的な産業政策によっているという限界はあり、テクノポリス計画における先端技術産業と同じく、地域産業・地域経済の状況や成長経緯（「地域技術」のポートフォリオなども含めて）などとは違う次元で政策が企画されている点は変わっていない。

また、2014年度から始まった新産業クラスター政策では、さらに国家としての成長産業の振興に焦点があてられ、「地域」はその現場という扱いに後退しているように見える。地域がどうしたいかではなく、地域として国家的な戦略プロジェクトにどう参加するかという形に変質したともいえ、地域産業政策・地域技術政策としては大きな方針転換が行われたように見える。

6. おわりに

1980年代に展開されたテクノポリス計画などの地域技術政策は、先端技術企業を誘致すれば地域産業が活性化するという、地域産業を振興するための技術を非常に単純化して捉えていた。90年代後半以降の地域科学技術政策では、外部からの企業立地ではなく産学連携による内発的な技術開発政策に転換した。これらの時期の政策は技術開発側（入口部分）に着目した政策であったといえる。これに対して2001年以降の産業クラスター計画は、地域の産業集積におけるイノベーションを誘発し地域経済を活性化するという「出口」戦略を重視し、その中で技術開発を位置づけたという点で大きな進歩があったといえる。

しかし、テクノポリス計画であれ、産業クラスター計画であれ、地域の主体的な計画をうたいながら先端技術偏重や、成長産業重視など国家的な視点で政策のフレームが組み立てられていた点に変化はなかったといえる。地域にとっての「地域技術」政策には、産業クラスター計画が辿り着いた「出口」志向にくわえて、真の意味での「地域主体」の実現が問われているのである。

参考文献

- (1)伊東維年（1998）；「テクノポリス政策の研究」,日本評論社
- (2)伊藤白（2014）；「産業クラスター政策による地域振興 ―広域多摩地域と沖縄を事例に―」,「レファレンス平成26年4月号」,国立国会図書館
- (3)経済産業省（2004,2007,2008）；「産業クラスター計画」パンフレット
- (4)産業クラスター研究会（2005）；「産業クラスター研究会報告書」
- (5)鈴木茂（2001）；「ハイテク型開発政策の研究」,ミネルヴァ書房