各論
第1章 産業政策の経済効果に関する分析

大阪大学大学院経済学研究科 齊藤 慎
大阪大学大学院経済学研究科 樺 克裕

1 はじめに

近年の経済のグローバル化にともなって日本各地で企業の製造拠点の海外移転が加速している。高度成長期を通じて、「世界の製造工場」の座を不動のものにしてきた日本経済であるが、1980年代に入りASEAN等のアジア経済の台頭、1990年代に入っての中国の目覚しい経済成長によって、その座を脅かされるようになってきた。80年代後半の円高を契機に、輸出価格の抑制という目的に製造拠点の海外移転が本格化した。そして90年代の初頭には、「産業の空洞化」現象として、取り上げられるようになった。

このような「産業の空洞化」は、現在の経済不況下において、より顕在化してきた。相対的に安い海外の労働力、生産技術の進歩等は、この「産業の空洞化」を推し進める大きな要因となっている。さらに、90年代後半以降続くデフレ現象は、製品価格の下落を通じて、製品の付加価値を圧縮し、付加価値を確保するためにも、よりコストの低い海外への製造拠点の移転、そして海外生産体制の定着させている。すなわち、80年代の為替リスクの回避という一要因から始まった「産業の空洞化」は、約20年を経て、恒久的な構造になってきているのである。

このように、経済のグローバル化によって、地域経済と海外経済の結びつきは強固になってきている。もはや現在の日本の地域経済は、中国、東南アジア等アジア経済圏の動向を抜きに語ることができないほどである。

「産業空洞化」は地域経済の中小製造企業を直撃している。これまでの地域経済への影響と言えば、80年代の円高不況時の地場産業地域に代表されるような、中小企業に対するものがあった。これに加えて90年代に入ってのデフレ不況化では、大企業の製造拠点の廃止、統合、海外移転も目立って増えてきた。多くの中小企業は、大企業の下請けとして生産活動を行っており、下請け関係の解消を通じて、大きな影響を受けている。つまり、しぶとい寄せを受けるのは常に中小製造業であり、製造業そのものがグローバル市場の波に飲み込まれてしまった以上、中小製造業と言えども、下請け企業、地場産業の担い手というだけでは生き残りそのものが厳しいとなっている。

製造業を中心にみてきたが、地域経済における中小サービス業も同様に厳しいものがある。モータリゼーションの進展により、大規模小売店舗の郊外進出が促進され、全国各地の商店街で空き店舗が常態化している。このような現象も、地域経済の観点からみると、商店街における「空洞化」現象であり、ここでも、打撃を受けるのは、中小卸売・
商業である。

このように、「産業の空洞化」は、地域経済の中小企業に大きなダメージを与えてきたわけであるが、このような現状を国および地方自治体が見過ごしていたわけではもちろんない。わが国の産業政策は、これら「空洞化」現象への対策として、さまざまな施策を行ってきた。特に地域経済への対策、中小企業政策は、高度成長期以降産業政策の中軸として指えられている。

今回地域経済の「空洞化」問題を考える際に、今まで実施されてきた産業政策を総括し、過去の政策評価、地域経済への影響を分析することは重要であり、今後の「空洞化」への対策を考える上でも有益であると思われる。

本研究では、「経済政策が地域経済の民間部門に与える影響を調査する」ことを主眼としたいために、主に産業政策の地域経済への影響の分析に重点をおきたいと考える。地域経済レベルでの産業政策の政策手段として最も一般的に考えられるのは、都道府県および市町村の商工費である。よって、各都道府県の商工費が各都道府県の県内経済生産に与える効果（政策的効果）の分析を行っていくたいと考える。

具体的なモデル分析に入る前に、次節では産業政策の変遷について明らかにする。モデル分析を3節で行い、その結論について4節で述べることとする。

2 産業政策の概要

2.1 産業政策の定義

産業政策の定義に明確なものはないが、大体以下のように定義をすることができる。まず、産業政策というところの産業が何を指すのかということだが、大体において工業、製造業を指し、農業・建設・サービス・交通等は含まれないことになっている。だが、それはあくまで省庁の所管からくるものであり、本論文が主たる研究対象とする都道府県の商工費の対象が必ずしもこれらの業種に限られるものではない。

産業をこのように大雑把に定義した上で、日本の産業政策研究の代表的な著書である小宮・奥野・鈴村(1984)によれば産業政策を以下のように定義している。

（1）産業への資源配分に関するもの
（A）産業一般のinfrastructure（工業用地・産業の道路港湾・工業用水・電力供給等）にかかわる政策
（B）産業間の資源配分にかかわる政策
（2）個々の産業の組織に関するもの
（C）各分野の内部組織に関連する政策（産業再編成・集約化・操短・生産および投資の調整等）
（D）横断的な産業組織としての中小企業政策

これらの分類は、あくまでその当時のものであり、1節で述べた通り経済を取り巻く環境は大きく異なっている。本来であるならばここで現在の経済環境下における産業政策の再分類を試みるべきであるが、本研究の目的から外れるのでここでは割愛する。

地域経済を論じる上で欠かせないものは、（D）の中小企業政策である。（A）、（B）、（C）の各政策が時代の経過により、変化せざるを得なかった一方で、現在に至るまで（D）の中小企業政策の産業政策におけるウエイトは一定のものを維持し続けているのが現状である。つまり、産業政策は企業規模に関して一次的ではなく、過度の政策介入を避け、価格メカニズムを尊重する自由主義的な政策を推進する一方で、中小企業政策が並存するという二元的な構造になっていることは注目に値する。

2.2 産業政策の変遷

ここでは、主に石油危機以降の産業政策の変遷について簡単に見ていきたい。

1970年代は、産業政策が大きな転換点を迎えた時期である。高度成長が一段落し、1971年のニクソン・ショック以降の国際金融体制の変換、公害問題の出現、独占禁止法の改正強化（1977年）等、経済をとりまく環境が変化し、産業保護政策から市場機構重視政策へ、重化学工業から知識集約型産業への転換、環境対策等が産業政策の政策課題となっていた。この時代の政策の方向性は、基本的には現在にまで引き継がれているものである。また、このような政策転換の背景には、従来の産業の主役であった繊維産業、石炭業等の補償政策があったことも見逃せない。

1980年代に入り、安定経済成長にとどまると、日本と米国間の貿易摩擦問題がクローズアップされる等、通商政策が産業政策のメインとなってくる。

バブル崩壊以降は、長引く不況が進行する中で、新規産業の育成、産学官連携の推進、NPO活動の推進等新たな産業政策が行われるようになった。1990年代後半以降には、銀行の不良債権処理の過程において、特に中小企業への資金繰りが問題になり、信用保証制度の拡充を中心とした金融政策に産業政策の課題がシフトしてきたのが現状であると言えよう。

2.3 中小企業政策の変遷

前節において、産業政策の変遷を見てきたが、中小企業政策の変遷もほぼ軌を一にしていると言える。すなわち70年代の高度成長期を境に、中小企業構造の高度化、近代化といった、自由経済で生き残っていく前向きな中小企業のための対策、いわゆる適応政策がメインとなっていた。またこの時期には、時代変化に取り残された産地、業種への
事業転換策としての「新分野進出計画制度」等が開始された。85年のプラザ合意以降は、脱下請を目指して、専門的技術に基づく市場開拓能力の獲得支援を目指して、異分野交流による市場開拓を目指した「融合化法」（1988年）、海外拠点支援を目指した「中小企業新分野進出等円滑化法」（1993年）、創業や研究開発支援のための「中小企業創造活動法」（1995年）等、市場経済に挑む前向きな中小企業に対する政策を打ち出した。
そして、1999年12月には36年ぶりに「中小企業基本法」の改正を行った。基本法では、中小企業を、多様な事業分野で特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、日本の経済の基盤を形成する存在として捉えている。これは、従来の基本法が、中小企業を大企業と比較して競争力の劣った、格差正の対象としていたのに比べると、大幅な方針転換とも呼べるものであった。

ただし、この中小企業基本法の改正には、1つ付け加えておかなければならないことがある。それは、中小企業の中でのより零細な企業である小規模企業に対する支援は、経営の実態に配慮して継続されることになったことである。これら小規模企業に対する経済支援、すなわちどちらかと言えば後向きの政策と、新基本法に述べられた前向きな政策が並存する形になっているのである。これは、2.1節で述べた二元的な構造が「中小企業政策」という括りの中に存在することを示している。

さらに近年、デフレ経済の進行と銀行の不良債権処理加速に伴い、中小企業の金融対策は喫緊の課題となっている。結果として、政府系金融機関融資の拡大、信用保証制度の拡充を中心とした中小企業への資金供給の円滑化政策が中小企業政策に占める位置は、大きくなってきているのが現状である。

2.4 政策経路

ここまで、産業政策の定義、変遷および中小企業政策の変遷について述べてきたが、ここでは、産業政策および中小企業政策がどのような政策経路により、地域経済に波及して政策効果を上げていくか、簡単に述べていきたい。

まず、国レベルにおける産業政策は、経済産業省が所管している。このうち、中小企業政策はその外部部局である中小企業庁が所管しており、中小企業対策費として予算に計上され、施行されている。ここまで述べてきた通り、地域経済と中小企業政策には密接な関係があるため、都道府県、市町村、中小企業団体（商工会議所、商工会、中小企業団体中央会等）を通じて施策を行うことが多い。

都道府県、市町村では、商工担当部局が所管し、地方財政統計年報上では、商工費と

---

1 各法律の正式名称は順に、「異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法」（1988年制定）、『特定中小企業の新分野進出等による経済の構造的変化への対応の円滑化に関する臨時措置法』（1993年制定）、『中小企業の創造的活動の促進に関する臨時措置法』（1995年制定）である。
して計上されている。この商工費の中には、大別して国庫補助金の都道府県、市町村負担分と都道府県、市町村単独事業費、それに近年増加している信用保証制度関連の預託金等が含まれる。施行は、都道府県、市町村自らが行うもの、商工関係団体が行うものと幅が広い。

商工費を検討する上で注意が必要なのは、再三述べている信用保証制度関連費用と商工団体の入件費等直接的な政策効果が期待できない経費が含まれていることである。

このように商工費はその施策範囲・種類ともに非常に広いので、政策効果の測定に際しては、本体は細かな分類が必要だと思われる。ただし、地域経済への影響を考える時、より実態に近いのは中小企業対策予算より、商工費であると考えられるので、本論文では政策手段のベンチマークとして都道府県商工費、市町村商工費を取り上げることとする。

なお、1989年度から2000年度までの中小企業対策予算額の推移（厚生労働省所管分は除く・名目値）は図表1-1の通りである。財務省所管分の割合が増加しているが、同省所管分は中小企業金融対策が多くを占めており、中小企業政策に占める金融対策の比重が大きくなっていることを裏付ける結果となっている。

2.5 商工費の概要

「地方財政統計年報」によると、2000年度の都道府県商工費、市町村商工費の47都道府県合計額（歳出ベース・名目値）は、それぞれ3兆5,219億円、1兆9,590億円に上る。これは、2000年度の中小企業対策予算額合計の9,354億円（ただし、当初予算是1,943億円）の5倍強である。産業政策の主管行政庁である経済産業省の2000年度の一般予算額（特別会計および特別会計繰入分を除く）4,487億円をも上回っており、地域経済対策への政策手段としての商工費の占める位置は、非常に大きいものがある。図表1-2は1989年度から2000年度までの商工費の47都道府県合計額（歳出ベース・名目値）の推移を都道府県商工費、市町村商工費において、表したものである。

また、1975年度〜1998年度までの都道府県商工費（実質値・沖縄県除く）の対県内総生産のシェアを示したのが図表1-3〜10、同様に市町村商工費（都道府県計）の対県内総生産シェアを示したのが、図表1-11〜18である。

中小企業対策予算の近年の増加傾向に比べ、商工費はさほど変動傾向を示していない。一方、対県内総生産シェアで見ると、概ね各年度の県内総生産比はだいたい同であり、地域差が見受けられる。1998年度では、都道府県商工費でシェア最高が鳥取県の2.7%、最低が神奈川県の0.1%、市町村商工費（都道府県計）でシェア最高が鳥取県の1.0%、

2 例えば、平成12年10月には、特別信用保証制度の未達分措置、信用補完制度の充実、政府系金融機関におけるセーフティネット貸付制度の整備等に、一次補正予算として財
最低が東京都の0.1%となっている。

図表1-1 中小企業対策予算の推移（経済産業省・財務省所管分）

図表1-2 商工費（47都道府県計）の推移

務省所管分で6,216億円計上された。
図表1-3 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 北海道・東北地方

図表1-4 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 関東地方
図表1-5 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 北陸・甲信越地方

図表1-6 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 東海地方
図表1－7 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 関西地方

図表1－8 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 中国地方
図表1-9 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 四国地方

図表1-10 都道府県商工費のシェア（対県内総生産） 九州地方
図表 1-11 市町村商工費のシェア（対県内総生産） 北海道・東北地方

図表 1-12 市町村商工費のシェア（対県内総生産） 関東地方
図表1-13 市町村商工費のシェア（対県内総生産） 北陸・甲信越地方

図表1-14 市町村商工費のシェア（対県内総生産） 東海地方
図表1－15 市町村商工費のシェア（対県内総生産） 関西地方

図表1－16 市町村商工費のシェア（対県内総生産） 中国地方