

## 平成の中小企業政策： 産業集積政策を振り返って

福 嶋 路  
（東北大学大学院）  
経済学研究科教授



### < 要 旨 >

1970年代以降、我が国の中小企業政策において「地域」は重要な切り口となっている。本稿は平成（1989年～2019年）の時代に行われた産業集積政策を概観しつつ、その変化を辿ることを目的としている。

平成に入るとグローバル化やそれに伴う産業空洞化が進展し、地域産業集積は大打撃を受けた。特にものづくり産業への打撃は大きく、政府はそれに対して当初は保護的な対応をとり、集積の存続を目的とした。しかし1990年代に入ると地域に自立や産業の高度化を求めるものに変わっていった。

平成の中期に入ると、地域集積の存続それ自体が目的ではなく、地域はイノベーションや新事業を生み出すための手段と見なされるようになっていった。例えば1990年代後半から開始された経済産業省、文部科学省によって行われたクラスター関連政策は、地域内企業、自治体、大学、公設試、金融機関などの地域内ネットワークの構築に注力した。また科学技術を活用した地域活性化について喧伝されるようになった。

平成の後半に入ると、政策の力点はより具体的な成果に置かれるようになっていった。特に2010年代後半に入ると、地域の中核企業に焦点が当てられ、これら企業を支援をすることによって経済的成果を生み出すことが期待され、様々な施策が打たれるようになっていった。

平成の地域産業政策のその他の特徴としては、関係省庁が経済産業省のみならず、内閣府、文部科学省、総務省、国土交通省等など多様化していった点、また産業集積を指す言葉が時代とともに変化していった点が挙げられる。後者に関して言えば、同質的な企業が空間的に集積する「産業集積」から、多様なプレーヤーとそれらの相互作用を意味する「クラスター」、さらには地域を一つの生態系と見なす「エコシステム」へと変わっていった。このような呼称の変化は、地域産業政策の見方や役割の変化を反映したものであると思われる。

## はじめに

1. 1990年代の産業集積政策：ものづくり産業の円高、グローバル化への対応
2. 新規事業創造と科学技術を用いた高度化
3. 文部省による地域産業政策への参入
4. 2つのクラスター戦略
5. 「事業仕分け」による挫折

6. 産業集積の概念の変化：地域中核企業を中心とした政策へ
  7. スタートアップを生み出すエコシステム形成
  8. まとめ
- おわりに

## はじめに

本稿は平成（1989年～2019年）の時代に行われた産業集積政策を概観しつつ、その変化を辿ることを目的としている。

我が国の中小企業政策において、地域への本格的な注目がなされるようになったのは1970年代になってからといわれている（松島、2003）。それ以前は「業種」が政策の単位であったが、1970年代に入ると中小企業政策は「同業種の中小企業が数多く集積する地域の振興行政（松島、2003、p.26）」になっていった。

1980年代に入ると、中小企業の高度化政策において、「地域」が注目されるようになった。この時期になると中小企業政策は「弱者救済」から「自立」に主眼がシフトし、産業集積も「量的」な形成ではなく、「質的」に高度化される必要性が認識され、地域で先端技術産業の創出や産学官連携の促進が目指された（伊藤、2003、渡辺、2011）。これを受けて1983年「高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）」、1988年には「頭脳立地法」が制定された。平成の産業集積政策はこのような流れの中ではじまった。

## 1. 1990年代の産業集積政策：ものづくり産業の円高、グローバル化への対応

## (1) 背景

1985年の「プラザ合意」を受けて、外国為替市場への協調介入が行われ、円高が急速に進行した。この結果、日本の加工組み立て型産業は工場を海外に移転させ、生産機能のグローバル化を図った。1990年代に入るとその流れは本格化し、特に製造業は中国への生産拠点の移転を急速にすすめた。その結果、国内の中小企業、特に基盤技術を担う中小企業の中には、取引先と一緒に海外に進出したものもあったが、他方で受注が減少し廃業に至ったものもあり、地域の産業集積の空洞化・弱体化が社会問題化した。

政府はそれまで「国土の均衡ある発展」を喧伝し、都市部への集中を避けるために、都市部から地方へ生産拠点を移動させる産業政策をとってきた。しかしグローバル化に直面したときに、このような施策は見直しを迫られた。つまり大都市地域も含めた各地域にただ企業を立地させるだけではなく、地域に根付かせることが重要であると認識されたのである。和田

(1996) はこれを、「産業立地政策から地域産業政策へのパラダイム変化」と呼んだ。

### (2) 伝統的産業集積への自立化促進

伝統的産業の集積に対して政府はそれまで保護的な施策をとってきた。しかし、1992年に改正された「伝統的工芸品産業の振興に関する法律」(伝産法)は、産地を保護する一方で、産地に対して振興計画の自主的な作成を促し、その計画が認められると補助金の支給、低利融資、そして百貨店などと協力した産地の商品開発、産地間の連携、人材育成センター(地域手作りカレッジ)の整備への支援を行うという、産地の自立化を促す内容となっていた。

### (3) 地域産業集積の高度化

1992年4月には、「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法」(集積活性化法)が制定された。この法律は、中小製造業が集積している地場産地のうち、製品出荷額や事業者数が減少している産地を対象とし、中長期的に中小企業が自律的に発展できるように支援し、地域に新しい産業の芽を育てることを目的とするというものであった。それはそれまでの緊急避難的かつ不況対策ではなく、長期的視野に立った施策であった。

具体的には、①集積としての発展方向の明確化とコンセンサスの形成、②地域や伝統に育まれたポテンシャルの活用、③集積内の中小企業が行う創造的事業活動、④集積外にも柔軟に開かれたオープンイノベーションとしての中小企業集積の形成、が目指された。

具体的な手続きとしては、各地の中小企業組

合が指針に沿った計画を策定すると、補助金や税制上の優遇措置を受けられるというものであった。このような集積活性化法のもとで、全国118地域、累積で715件が承認された。

### (4) ものづくり産業集積の維持と活性化

1990年代後半に入ると、大手製造業による生産拠点の海外進出が加速し、他方で海外から安い輸入品が増加して、「産業の空洞化」が深刻化した。特にものづくりを支える基盤的技術産業集積が縮小したり崩壊したりすることが懸念された。製造業の根幹を支えるこれら基盤技術を守り、その集積機能を強化し、活性化を促進するために、1997年に「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」(新集積活性化法)が制定された。

これは1992年に制定された集積活性化法の後続ともいえる政策で、集積活性化法では地方の産地、城下町を対象としていたが、新集積活性化法では対象を広げ、東京、大阪などの大都市圏の工業集積地をも対象とした。

この法律の下で、基盤技術を利用する産業集積の活性化、製造業に属する複数の中小企業者の有機的な連携の形成、中小企業集積の活性化への支援が行われた。具体的な内容としては、新商品の開発および生産、生産を効率化する生産設備の購入・開発、新しい原材料や部品の使用、受注能力や応用領域の拡大への支援である。また本法律では支援対象も拡大し、研究開発、技術指導、人材育成に関する地域の公的機関、具体的には公的試験研究機関(公設試)、テクノポリス財団、地場産業振興センター、大学、高等専門学校、職業能力

開発機関など、が含まれるようになった。

この活性化策の画期的な点は、地域主導で行うことを義務付けたことであった。つまり県や政令市が設置した中核的支援機関を中心に、新事業創出のための総合的支援を行うという形で進められ、都道府県が計画作成の主体となった。また予算についても国の補助は半額、残りは地元で負担するという形がとられた。

### (5) 両施策の評価と後続の施策

集積活性化法および新集積活性化法に対しては、その効果に一定の評価が与えられているが、他方でいくつかの問題も指摘された。例えば、①集積の発展の方向性や地域内の中小企業が進出すべき分野を関係者のコンセンサスを得つつ都道府県が提示するというスキームが、集積を取り巻く経済環境の実情にあわなくなってきた、②5年という計画期間では、市場の変化に適切に対応できない、③集積地域の中小企業の課題に対応した支援ができていない、④対象地域が一定規模以上の製造業の集積地域（50社又は出荷額100億円以上）に限定されている、⑤自治体の財政状況が困窮している場合、企業のニーズがあっても申請できない地域がある、といった点である。

しかし施策の内容以上にこの法律の成果に影響を与えたのは、マクロ環境である。集積活性化法制定後の10年の間に、全国の地域産業集積を取り囲む経済環境が著しく悪化した。製造品出荷額、従業者数ともに1991年をピークとして右肩下がり推移し、北上川流域地域、太田地域、浜松地域の3地域を除いて、2003年には製造品出荷額はピーク時の約8割、従業

者数は約7割にまで落ち込んだ。また生産拠点を東アジアへシフトしたことによって、産業集積はそのメリットを弱めているという指摘が2006年の中小企業白書によってなされた（中小企業白書、2006）。このような中で、新集積活性化法は2007年で失効した。

これを受けて政府は新たな支援のための法律を制定した。それが、2006年4月に制定された「中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律」である。この法律は、主に3つの柱からなる。(1) 中小企業による技術革新への支援制度の整備（SBIR制度、NEDOによるイノベーション実用化助成事業）、(2) 中小企業・小規模事業者がものづくり基盤技術の高度化に向けて大学・公設試等と連携して行う研究開発等への支援（ものづくり中小企業に対する支援、戦略的基盤技術高度化支援事業（サポイン））、(3) 科学技術に基づいた地域イノベーション創出のために産学官の共同研究などへの助成（イノベーション拠点立地支援事業、課題解決型医療機器の開発・改良に向けた病院・企業間の連携支援事業）。これら支援策は、現在も主要な政策として継続している。

## 2. 新規事業創造と科学技術を用いた高度化

### (1) 中小企業基本法の改正

集積活性化法（1992）、新集積活性化法（1997）は2007年で失効したが、その理念は1999年に改正された中小企業基本法に引き継がれることとなった。

改正中小企業基本法では、中小企業施策として、中小企業が立地する地域に対して支援を

行うことの効果が認識されていた。他方で、支援対象には既存の集積に立地する既存企業の継続、成長のみならず、新産業、新事業の創出も入るようになっていった。

## (2) 新事業創出を促進する「地域プラットフォーム」の創造

テクノポリス法、頭脳立地法は1998年12月の臨時国会で廃止され、これらを発展的に解消する形で制定されたのが、1998年に制定された「新事業創出促進法」である。これは当時の小渕恵三首相が提示した「産業再生計画」に沿って制定された。都道府県ごとに中核支援機関を設置したり、高度技術産業集積地域を活用したりするなどして、地域産業資源を活用した事業環境の整備、つまり「地域プラットフォームの形成」を目標としたものである。

具体的には、都道府県、政令都市が設置する中核的支援機関が関係機関と連携して、新事業創出をめざす事業者に対して、研究開発から生産、販売、全ての段階における支援の仕組みをワンストップで提供する体制（プラットフォーム）を地域に作ることを目指された。プラットフォームの活動は、技術移転、インキュベーション、販路拡大、資金調達、人材育成と多岐にわたり、国がこれに対して2分の1を補助するというものである。

さらにこの法律の下、中小企業技術革新制度（日本版SBIR）も開始され、技術開発に取り組む中小企業を支援することになった。これには、総務省をはじめとする7省庁が関わり、

2020年までに約460億円の補助金が拠出されている<sup>1</sup>。

これらの法律から、産業集積の見方の変化がうかがえる。つまり「集積を維持・強化」することから、産業集積の「新事業を創出する機能」に着眼した地域産業政策への転換である（三橋、2013）。集積は目的ではなく、「集積は手段である」という考え方への転換がはかられたとみられる。

## (3) 地域における研究開発機能の高度化

科学技術を利用した集積の高度化の動きは、1997年の経済産業省による「地域新生コンソーシアム研究開発事業」から始められた。これは、企業等が行うリスクの高い実用化技術開発に要する経費の一部を国が補助することによって、地域において新産業・新事業を創出し、地域経済の活性化を図ることを目的とする施策である。

具体的には、地域の産業界、学界、政府の試験研究機関等が、強固な研究共同体（地域新生コンソーシアム）を組み、独立行政法人産業技術総合研究所、大学等が蓄積してきた独創的研究成果（技術シーズ）を活用し、地域の研究開発能力と産業集積を生かしつつ研究開発を行い、地域プラットフォームとの連携を図り、日本経済の新生に資する地域の新規産業の創出に貢献しうる製品・サービス等を開発することを目的とするものである。

地域新生コンソーシアム研究開発事業は、後に経済産業省によって始められた産業クラスター

<sup>1</sup> 日本版SBIRについては、米国を模して導入された制度であるが、その成果について疑問視された（山口、2015）。2020年より中小企業庁と内閣府による見直し案が検討中である。

一計画と並走しつつ、その活動の資金源としての役割を果たした。

### 3. 文部省による地域産業政策への参入

地域産業政策は、1990年代まで通産省の自家薬籠中のものであった。しかし、2001年に中央省庁の再編が行われると、省庁間のテリトリーが変わってきた。特に文部省は、科学技術庁を吸収し文部科学省となったことで、科学技術を基盤とした産業集積政策に積極的に乗り出すようになった。

1990年代半ば、地域科学技術振興施策に関する基本的な方向性を示す二つの文書が提出された。一つは、1995年に科学技術会議が提出した「地域における科学技術活動の活性化に関する基本指針について」に対する答申、もう一つは1996年に閣議決定された「第1期科学技術基本計画」である。これらの中で、地域の科学技術活動の活性化を図るため、施設等の基盤整備、産学連携・交流の促進、コーディネート活動の強化等を推進する方針が明示された。また文部科学省は2001年に「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン」を提出し、大学も日本経済に貢献する活動をするべきであるという意見を前面に出したのである。

この動きと前後して「第1期科学技術基本計画」期間中、大学の研究成果を積極的に利用させるための重要な法律が、通産省と文部省によって提出され通過した。「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促

進に関する法律（TLO法）」（1998年）と、「産業活力再生特別措置法（日本版バイ・ドール条項）」（1999年）である。

TLO法によって、大学特許を企業などに売る技術移転組織（TLO）が大学に設置されるようになり、大学研究者が生み出した特許を商業化させるための仕組みが整えられた。また日本版バイ・ドール条項は、国の委託研究開発で生み出された知的財産権を開発者に帰属させるための措置を講ずるものであった。

こうして、大学に対して権限をもつ文部省が、本格的に地域科学技術振興という名目で集積関連の政策に乗り出してきた。また文部省のみならず、1996年に設立された文部省の外郭団体、科学技術振興事業団（現在の国立研究開発法人科学技術振興機構、以後JST）もその重要な担い手となった。

## 4. 2つのクラスター戦略

### (1) 両施策の概要

2000年代に入ると、「第2期科学技術基本計画」のもとで、経済産業省が「産業クラスター計画」、文部科学省が「知的クラスター創生事業」と、クラスターに対する支援を行うようになった。このころになると政府内では産業集積という言葉に代わり、「クラスター」という言葉が使われるようになった<sup>2</sup>。

両施策は「地域内の人的ネットワーク」を構築することを重視したという点は共通している。しかし2省庁からでてきた政策は、一見、同じようにみえるが、その性質はかなり異なっ

<sup>2</sup> クラスターとは、ぶどうの房のように、地域の企業、大学、研究機関、自治体などが、特定地域に集積し、相互にインタラクションをしつつ新たな付加価値（イノベーション）を創出する状態のことであり、そこから新産業が創出される地域の仕組みである（Porter, 1990）。

ている。第一に経済産業省が地域の既存企業や中小企業を主な政策対象としたのに対し、文部科学省は大学や研究開発機関を中心とした科学技術ベースのクラスター形成を目指した。

第二に、産業クラスター政策は全都道府県を網羅するものであり、各地の経済産業局の職員が地域の結節点となって、産学官にわたる地域の多様なプレーヤーと協力しながら進めていくことが目指された。これに対し知的クラスターは、応募した地域を選抜するという形をとり、プロジェクトの中核は大学などの研究者であり、民間企業への補助金の配分はなかった (Okamuro and Nishimura, 2013)。

とはいえ、両プロジェクトは、合同で産業クラスター推進協議会を設けたり、合同成果発表会を行ったりして、連携していた (二神、西川、2005)。以下、それぞれのクラスター政策について詳細を見ていく。

## (2) 経済産業省の産業クラスター計画

2001年の省庁再編によって、通産省は経済産業省に名前を変えた。また省庁内でも組織改編をし、地域関係部局を再編し、9つの地域経済産業局と本省の4つの課を統括し、地域経済産業グループが発足した (二神、西川、2005)。そのタイミングで経済産業省は産業クラスター計画を打ち上げた。

産業クラスター計画とは、「新事業が次々と生みだされるような事業環境を整備することにより、競争優位をもつ産業が核となって広域的な産業集積が進む状態を形成し、国の競争力

向上を目指す」ことを目的とした施策である。同じ地域に所在する中小企業、ベンチャー、大学、研究機関などが連携しながら、革新的商品の開発や生産活動を行うことが目指された。経済産業省は、産業クラスター計画には根拠となる法律を作らなかった。これはプロジェクト数を増やさず、局員のマンパワーだけで進めたいという意図が働いたからである (二神、西川、2005、p.270)。

この政策を考える時に経済産業省がモデルとしていたのは、TAMAプロジェクトであった。当時、埼玉県、東京都、神奈川県西部地域に密集する製品開発能力をもつ、ものづくり中小企業からなる集積があり、関東経済産業局の職員がこの地域のポテンシャルに目をつけ支援した結果、産学官ネットワークであるTAMA産業活性化協会の結成につながった (細谷、2009)。経済産業省は、TAMAプロジェクトのような成功事例を模範とし、日本全国に複数のクラスターを創り出すことを意図したのであった。

産業クラスター政策の第1期には19のプロジェクトが選出され、地域中堅企業・中小企業3,000社、150大学が参加した。第2期には24のプロジェクトが選定されていた<sup>3</sup>。主な支援プログラムは「産学官ネットワーク形成、技術開発支援 (補助金)、インキュベーション整備、販路開拓、金融支援」であった。特に第1期では、「産学官ネットワークの形成」に力点を置き、一地域2,000万円前後のネットワーク形成費を計上した。

3 また産業クラスター計画は当初、第3期まで行うことを計画していた。それぞれの期の目標とする成果は、第1期 (2001~2005) 産業クラスターの基礎となる「顔の見えるネットワーク」を形成、第2期 (2006~2009) ネットワークの形成を進めるとともに、具体的な事業を展開、第3期 (2010~2020) 産業クラスター活動の財政面での自立化、であった。

他方で経済産業省は、他のプログラムや事業を利用することによって、予算を節約しようとした。特に産業クラスター計画の初期は技術開発への支援が大半であったので、同省は1997年度に開始した「地域新生コンソーシアム補助金事業」から予算を捻出していた<sup>4</sup>。実際、産業クラスター計画参加組織の7割が地域新生コンソーシアムと重複していた。

産業クラスターに対する評価を行ったNishimura and Okamuro (2011a, 2011b) は、本政策に対し「参加企業の売上高成長率や生産性への平均的な効果が中小企業にのみ有意に見られた」と一定の評価を下している。

### (3) 文部科学省およびJSTの取組

クラスター形成を目的とした文部科学省の事業としては、「知的クラスター創成事業」(2002年～09年)と「都市エリア産学官連携促進事業」(2002年～09年)がある。

本事業は、「地域のイニシアティブのもと、地域において独自の研究開発テーマとポテンシャルを有する公的研究機関などを核とし、地域内外から企業等も参画して構成される技術革新システムの形成をめざす」ものであった。18地域が当初指定された。

前述の通り、知的クラスター創成事業は、文部科学省が主導するのではなく、公募に対して地域が申請をし、それらから選抜するという方法がとられた。これは、全国に地方局をもつ経済産業省に対して、文部科学省は地域にネットワークがなかったためだと思われる。選ばれた地域は、地方公共団体によって指定された中核

機関が事業全体を管理する「知的クラスター本部」を設置し、また産学官連携プロジェクトの中核になる大学等に研究委託を行い、助成金を配分する。その方法は、地域（地方公共団体やクラスター中核組織）のイニシアティブを重視したものになっている。これに対し、「都市エリア産学官連携促進事業」は「ミニ・知的クラスター創成事業」ともいえる。事業規模が小さく、対象地域の範囲もかなり絞られていた。

知的クラスター創成事業の評価について、岡室、池内(2019)は、「クラスターに参加した大学・研究機関、企業の研究費は有意に増加したものの、参加した地域の製造業の生産性は全体として高まることはなかった」と評価している。無論、この結論は、他の政策からの影響を排除していないという問題はあるが、本事業の運営に対して重要な示唆を含んでいるといえよう。

文部科学省の地域科学技術振興を語るとき、地域科学技術振興事業を主に担ってきたJSTに目を向ける必要がある。知的クラスター・都市エリアといった文部科学省の地域事業の地ならしをしていたのはJSTとあって過言ではない。

2001年、JSTは研究開発ポテンシャルの高い地域に「研究成果活用プラザ」を設置し、「地域イノベーション創出総合支援事業」に着手した。研究成果活用プラザ（のちにJSTイノベーション・プラザ、サテライト）とは、JSTの出先機関であり、最終的には全国8か所のプラザ、プラザより小規模なサテライトが9か所配置された。各地に地方局をもつ経済産業省に比べ、文部科学省は地方とのコンタクトがなかった

<sup>4</sup> 地域新生コンソーシアム補助事業は当初はNEDOが管轄していたが、その後、経済産業省に移譲された。



が、プラザ、サテライトの設置によって、文部科学省はより地域と接点を持つことができるようになった。

JSTの活動は、大学や研究機関の技術を地域の企業に移転し実用化することであったが、その中で重要な役割を果たしていたのがプラザ、サテライトに配置されていた「科学技術コーディネーター」であった。彼らは担当地域の研究シーズを発掘し、大学や公設試にいるコーディネーターらと連携しながら、研究者と企業をマッチングし、予算を確保し、技術の実用化を図っていた。さらにコーディネーター間のネットワークが形成されたことによって、地域内外のプレーヤー間のコミュニケーションは格段に良くなった。また全国のプラザ、サテライトの館長らは定期的に集まりベストプラクティスを共有し、地域とのネットワーク形成に尽力してきた。さらにプラザ、サテライトは地域の科学教育にも貢献した。

## 5. 「事業仕分け」による挫折

産業クラスター計画と知的クラスター創成事業の両政策は、3期、10年以上の継続をめざしたものであった。ところが両計画は第2期の途中で突然幕を閉じた。政権が2009年末に自民党から民主党に交代したことにともなって、「第3期科学技術基本計画」途中の2009年、内閣府に設置された行政刷新会議の「事業仕分け」により、文部科学省の知的クラスター創成事業および都市エリア産学官連携促進事業は「必要性を認めていないわけではないが、国としてやる必要がない」と判断され廃止決定が下された。JSTのプラザ、サテライトも廃止となり、

2011年に各地で閉鎖を余儀なくされた。経済産業省の事業である「産業クラスター計画」についても、2010年以降は国からの直接的な支援は打ち切られた。

突然の廃止に対して、両省庁、および各県市町村、大学、研究機関は混乱し、同事業継続を求める声明が多方面から出された。しかし、行政刷新会議からは、「地域科学技術については、地方自治体がやるべきであり、国がやるべきことではない」とされ判断は覆らなかった。

科学技術を商業化するには時間がかかること、地方自治体で科学技術政策に割ける財源と人材を有する団体がどれだけあるのかということ、また科学技術が自治体の枠に収まらず地域を超えた活動になっていること、また2001年以来構築してきた地域内外における人的ネットワークを一夜のうちに崩壊させたことなどを考えると、事業仕分けの判断は近視眼的であったと言わざるを得ない。この一件は当時の与党であった民主党が、いかに地域産業、科学技術、イノベーションについて理解が不十分であったのかを露呈するものであった。

事業仕分けを受けて、省庁はこれまで積み上げてきた成果を継続できるような案を講じた。まず文部科学省は、これまでのクラスター関連事業を「地域イノベーションクラスタープログラム（イノベーションシステム整備事業）」(2010年)として再構築し、2013年度までの延命を図った。また各省庁は、民主党に対しては、省庁横断的な施策を提案することによって対応した。具体的には、2011年に、文部科学省、経済産業省、農林水産省及び総務省が共同で「地域イノベーション戦略支援プログラム」を策定

した。これは各地域が提案する優れた地域イノベーション戦略を選定し支援するという事業であり、研究段階から事業化に至るまで連続的な支援を関係省庁が連携して行うというものであった。

## 6. 産業集積の概念の変化：地域中核企業を中心とした政策へ

2011年3月11日に東日本大震災が発生し、この災禍は日本が抱えていた人口減少、少子高齢化、過疎化などの問題を深刻化させた。他方で2012年に政権与党が民主党から自民党に戻り、第二次安倍内閣がはじまり、2013年に日本再興戦略が発表された。その中で、産業クラスターが言及され、「世界に冠たる産業集積を構築するため、有望な産業クラスター候補地を再定義した上で、地域中核企業を中心とした新たなクラスターを創出し、地域企業群の活性化を進める<sup>5)</sup>」とされた。

ここで、産業クラスターに対して視点の変化がみられる。これまでのように地域全般に対する支援する政策から、より一步踏み込んで「中核となる個別企業の支援とその取引先への支援」に注力するようになった<sup>6)</sup>。ここで使われるようになった「地域中核企業」とは、「コネクタールハブ企業」とも言われ、特定の地域や業種内での取引が集中する割合が高く、かつ外部との取引の割合も高い企業をいう。コネクタールハブ企業は、域内と域外をつなぐコネクタールの機能と、域内を束ねるハブの機能を併せ持つ。これら企業の地域経済への影響力を考慮し、支

援を強化するという判断がなされたのである。これは、具体的な成果を生み出すための実行者として地域中小企業が指定されたと推測される。

「地域中核企業」への注目は、他のいくつかの政策からも読み取れる。2016年に中小企業庁は「地域中核企業創出・支援事業」を開始し、地域中核企業候補が新分野・新事業等に挑戦する取り組みを支援したり、支援人材を活用したりして、全国にある外部リソース（大学、協力企業、金融機関等）とのネットワーク構築への支援策を打ち出した。

また経済産業省も2017年から、2007年の「企業立地促進法」を改定し、「地域未来投資促進法」を制定した。そして地域経済に貢献し、地域外でも稼ぐ力がある地方の中堅企業を「地域未来牽引（けんいん）企業」として2,000社を選定し、これら企業が中小企業と一緒に進める研究開発や設備投資に補助金を出す制度を新たに策定した。この対象には、医療機器や航空機部品などの製造業のほか、観光・まちづくりなど成長性の高い非製造業も含まれている。この申請にあたっては、都道府県と市町村が基本計画を策定し、国が同意するという形で申請される。

他方、文部科学省も2016年に、「地域イノベーション・エコシステム形成プログラム」を開始した。プログラムは、地域の成長に貢献意欲のある地域大学に「事業プロデュースチーム」を創設し、地域の競争力の源泉（コア技術等）を核として、地域内外の人材や技術を取り込みながら、グローバル展開を視野に入れた事業化

5 日本経済再生本部「日本再興戦略 -JAPAN is BACK-」p53より抜粋。

6 「地域中核企業」という概念は、東京大学教授かつ元経済産業省官僚であった坂田一郎教授の研究から着想を得ている。

計画を策定し、リスクは高くても社会的インパクトが大きい事業化プロジェクトを支援する<sup>7</sup>というものである。平成30年度までに全19地域が採択されている。これら事業は、事業化の成功モデルを創出するフェーズへと転換が求められているとの認識に基づいている。

JSTも、「世界に誇る地域発研究開発・実証拠点（リサーチコンプレックス）推進プログラム」（2015年～）により、地域の将来ビジョンに基づき、国内外の異分野融合による最先端の研究開発成果の事業化、人材育成の一体的かつ統合的な展開に向けて、地方自治体、大学・研究機関、企業が結集した拠点形成を支援している。

さらに安倍政権は、東京一極集中を是正し、地方の人口減少に歯止めをかけるため、2014年に内閣府に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、同年「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定した。この中には、地域経済・雇用対策や少子化・人材対策が含まれており、特に「雇用創出」の一環として、地域政策に内閣府がのりだすようになった。また2018年には、内閣府は「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」を制定し、「地方大学の改革」と「地域産業創生事業」を掛け合わせた政策を打ち出した。

## 7. スタートアップを生み出す エコシステム形成

平成の後期に入ってくると、産業集積政策の

アウトプットの内容も変わり、より経済的な成果が求められるようになっていった。イノベーションや科学技術の活用にとどまらず、スタートアップや起業がアウトプットとして見なされるようになったのである。

1998年の「新事業創出促進法」以来、産業集積は新事業創出の母体となるという考え方は前述したとおりである。2010年代中盤となると、新事業創出（スタートアップ）を促進するエコシステムを創り出そうという動きがさらに加速化した。

ここでエコシステムとは、「グローバルにインパクトを生み出す起業家やスタートアップ、イノベーション企業が自律的、連続的に生み出される仕組み」という意味で使われており、スタートアップを生み出す手段として地域はとらえられている。「クラスター」が地域内のネットワークとその間でのインタラクションを強調したのに対し、「エコシステム」は、新規事業の創出に光を当てている。さらに国内外からプレーヤーを呼び寄せるような、起業や事業活動に好ましい環境の構築も意図されている。

内閣府は2019年6月に開催された「統合イノベーション戦略推進会議」で、2020年中にスタートアップが集積する「スタートアップ・エコシステム拠点都市」を2～3カ所選び、規制緩和や起業家、投資家の招致などでそれら都市を集中的に支援することを決め、スタートアップ支援に積極的な自治体への支援を強化することを決定した。

<sup>7</sup> 文部科学省資料より。

## 8. まとめ

以上、平成における地域産業集積政策について概観してきた。昭和から平成において、グローバル化の進展、技術革新の加速化といった環境変化は、産業集積とそれを取り巻く環境、および政策に変化を迫ってきた。以下、昭和との比較においてその特徴を列挙する。

### (1) 「昭和の集積政策」から「平成の集積政策」へ

第一に中小企業政策が、中小企業の保護から中小企業の自立・強化を目指すようになったことに伴い、産業集積政策も「集積の保護、維持」から「自立化、高度化」に向かった。そして集積は「目的」ではなく、地域産業の高度化や新事業創出のための「手段」とみなされるようになった。

第二に集積政策に求められる成果が変わった。平成の初期は、まさに「集積の存続、強化」が成果であった。しかし徐々に、集積から生み出されるイノベーションや新事業などがアウトプットとみなされるようになり、それらが国の競争優位につながることを期待されるようになった。

第三に、産業集積政策の主体が、中央主導から地域主導に移った。国が、地域の実情を無視して全国一律に同じような政策を打つことに対する疑問が呈され、各地域が主体となるべしという意見が採用されるようになった（例えば寺岡（2005）など）。現在では、政策のフレームワークは各省庁が作るが、その実行はあくまで地域主導、特にイニシアティブは都道府県に任されるようになった。

第四に、支援対象の多様化と支援対象間のネットワークの構築が重視されるようになった。産業集積政策は、かつては中小企業を対象とした支援が中心であったが、平成に入ると大学、公設試、インキュベーター、産業支援機関などに対象が拡大されていった。そして地域のあらゆる資源を活用するために、クラスター内の主体たちがネットワークを構築し、情報共有することが推奨された。ただし平成の末期になると、アイデアや技術を事業化・商業化するために地域中核企業に焦点があてられるようになった。

第五に産業集積政策は経済産業省のみならず、内閣府、文部科学省、総務省、国土交通省等、多様な省庁の政策として考えられるようになった。この動きは、集積は単に経済活動のみならず、人々の生活の場として様々な役割を果たしているため、省庁の所掌に引き付けた政策がたてやすかったのであろうと推察される。

### (2) 集積についての概念の変遷

昭和から平成にかけて、「集積」についての概念も変化を見せた。当初は、産業集積、工業集積、地場産地、城下町という言葉が使われ、それらは「地域という限られた空間の中に林立する関連する産業に属する企業群」を指し、その中の主体の質や、その内部でのやり取りには、それほど注目されず、むしろ量的な側面のみに関心が向けられていた（渡辺、2011）。

しかし1990年代後半以降、集積という言葉より「クラスター」という言葉が使われるようになる。この時、地域のプレーヤーとして企業以外の多様な主体、例えば自治体、大学、公

設試、商工会議所、インキュベーターなどが組み込まれるようになり、これら主体の連携が推奨された。またクラスターがイノベーションや競争優位を生み出す手段として機能することが指摘され、その仕組みの構築が取り組まれた。

やがて2010年代に入ってくると、クラスターに代わって「エコシステム」という言葉が使用されるようになる。エコシステムという言葉には、地域が一つの生態系を形成し循環することによって、新しい技術、事業、企業などが次々と生みだされ、外部とやりとりしながら継続していくことが含意されている。地域をあたかも一つの生命体のようにみなすメタファーである。中小企業もその一部の役割を果たすというのである。

このようにアカデミアで作られた概念を、政策立案者は柔軟に取り入れながら、政策を立案し、その要求にあった地域への支援を活発に行ってきた。

## 【参考文献】

### 【邦文】

- 伊藤正昭（2003）『新版 地域産業論』学文社
- 岡室博之、西村淳一（2012）「知的クラスター政策の国際比較と評価：中小企業のイノベーション促進の視点から」『中小企業研究センター年報2012年版』3-17.
- 岡室博之、池内健太（2019）「知的クラスター政策による産学間連携支援の効果」『企業家研究』（16）25-44.
- 科学技術振興機構イノベーション推進本部産学連携展開部編（2012）『産学官連携イノベーションに向けた挑戦 JSTイノベーションプラザ・サテライトの取組事例集』科学技術振興機構イノベーション推進本部産学連携展開部

## おわりに

平成の時代において、グローバル化の進展、デジタル化やコモディティ化を背景とした産業構造の変化など、中小企業を取り巻く環境は激変した。その中において「地域」は産業政策のキーワードの一つであり、地域の中で中小企業の自立化、高度化を促進するための施策が図られていった。他方で、それに取り残されたものをどう活性化するかというのは引き続き課題となるであろう。

令和の時代では、経営者の高齢化と事業承継問題がますます深刻化し、産業集積そのものの存続は引き続き喫緊の課題となるであろう。他方で、情報通信技術の進展が、地域の在り方を変え、地域に様々な可能性をもたらしてくれる可能性もある。このような時代の変化を取り込みながら、今後、地域集積政策の議論はなされなければならない。

- 科学技術白書（1990～2019）『科学技術白書』文部科学省  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/kagaku.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/kagaku.htm)
- 出版文化社編（2016）『Japan way：日本の科学技術を支えて：JST20周年記念誌』国立研究開発法人科学技術振興機構
- JST地域事業15年史編集委員会（2015）『JST地域事業15年史』独立行政法人科学技術振興機構
- 中小企業総合研究機構・三井逸友（編集代表）（2013）『日本の中小企業研究2000－2009 第2巻』同友館
- 中小企業庁『中小企業白書』（2000～2019）中小企業庁  
<https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/>

- 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』中田哲雄編著、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1 総論』尾高煌之助編著、経済産業調査会
- 寺岡寛 (2005) 『中小企業の政策学：豊かな中小企業像を求めて』信山社
- 二神恭一, 西川太一郎編著 (2005) 『産業クラスターと地域経済』. 八千代出版
- 細谷祐二 (2009) 「産業立地政策, 地域産業政策の歴史的展開—浜松にみるテクノポリスとクラスターの近接性について (その1)」『産業立地』, 48 (1), 41-49.
- 松島茂 (2003) 「90年代の中小企業政策史のための覚書」『社会科学研究』, 54 (6), 23-31.
- 三橋浩志 (2013) 「第10章 日本における地域イノベーション政策」『日本のクラスター政策と地域イノベーション』(松原宏編『日本のクラスター政策と地域イノベーション』東京大学出版会), 265-281.
- 山口栄一 (2015) 『イノベーション政策の科学：SBIRの評価と未来産業の創造』東京大学出版会
- 和田正武 (1996) 「産業立地政策のパラダイム変化—産業立地政策から地域産業政策へ」『産業立地』 35

(3), 4-14.

- 渡辺幸男 (2011) 『現代日本の産業集積研究：実態調査研究と論理的含意』慶応義塾大学出版会

#### 【英文】

- Nishimura, J., & Okamuro, H. (2011a). R&D productivity and the organization of cluster policy: An empirical evaluation of the Industrial Cluster Project in Japan. *The Journal of Technology Transfer*, 36 (2), 117-144.
- Nishimura, J., & Okamuro, H. (2011b). Subsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy. *Research Policy*, 40 (5), 714-727.
- Okamuro, H., & Nishimura, J. (2013). Impact of university intellectual property policy on the performance of university-industry research collaboration. *The Journal of Technology Transfer*, 38 (3), 273-301.
- Porter, M. E. (1990). The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*, 68 (2), 73-93.

#### 【インターネット資料】

- 経済産業省地域経済産業グループ地域技術課長 (2017年時) 長谷川英一氏  
<http://www.nmda.or.jp/nmda/tech-report/report16/pdf-file/20-26.pdf>
- 経済産業省 <https://www.meti.go.jp/>
- 中小企業庁 <https://www.chusho.meti.go.jp/>
- 文部科学省 <https://www.mext.go.jp/>
- 日本経済再生本部 「日本再興戦略 -JAPAN is BACK-」 [kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](http://kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf)

表 地域産業に関連する法令・施策

西暦	平成	出来事	内閣府	経済産業省・中小企業庁・NEDO	文部科学省	JST (科学技術振興機構)
1989	平成元年					
1990	2			オフィス・アルカディア構想		新技術事業団設立
1991	3	バブル経済崩壊				
1992	4			「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法」(集積活性化法)制定 「伝統的工芸品産業の振興に関する法律」改正		
1993	5					
1994	6					
1995	7	地域科学技術の活性化に向けての方針が打ち出される	「科学技術基本法」施行 「地域における科学技術活動の活性化に関する基本指針について(科学技術会議)」内閣総理大臣決定	「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法(中小企業創造活動促進法)」制定		
1996	8	グローバル化の進展	第1期科学技術基本計画(～2000)			特殊法人科学技術振興事業団(JST)設立 地域研究開発促進拠点支援事業(RSP)開始
1997	9			地域新生コンソーシアム研究開発事業開始 「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」(新集積活性化法)制定 地域新規産業創造技術開発費補助事業開始		地域結集型共同研究事業
1998	10	大学技術の商業化のための制度整備		「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律」(TLO法)制定 「新事業創出促進法」制定(SBIR(中小企業技術革新制度)が盛り込まれる)	「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律」(TLO法)制定	
1999	11			「産業活力再生特別措置法」(日本版バイ・ドール条項)制定 「中小企業基本法」改正		地域研究開発促進事業拠点支援事業(RSP)
2000	12				産学官連携活動高度化促進事業	
2001	13	中央省庁再編	第2期科学技術基本計画(～2005) 総合科学技術会議設置	経済産業省発足、産業クラスター計画(2001～2009)	文部科学省発足、「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン」提出	研究成果活用プラザ(JSTイノベーション・プラザ、サテライト)設置開始
2002	14				知的クラスター創成事業・都市エリア産学官連携促進事業(2002～2009)	
2003	15	「知的財産基本法」施行	地域再生本部を設置、地域の知の拠点再生プログラム開始		大学知的財産本部整備事業	独立行政法人科学技術振興機構(JST)に変更
2004	16			中小企業基盤整備機構設立	国立大学法人化	
2005	17			「地域再生法」制定		シーズ発掘試験を新設
2006	18	地方創生戦略発表	第3期科学技術基本計画(～2010) 「経済成長戦略大綱」を閣議決定	「中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律」制定		地域イノベーション創出総合支援事業、地域研究開発資源活用促進プログラム、地域イノベーションフォーラムを初開催
2007	19			「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(企業立地促進法)」制定		イノベーションコーディネーターフォーラムを初開催

西暦	平成	出来事	内閣府	経済産業省・中小企業庁・NEDO	文部科学省	JST (科学技術振興機構)
2008	20	リーマンショック	「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」制定			地域関連シンポジウムを初開催、地域ニーズ即応型を発足
2009	21	民主党に政権交代 民主党政権による行政刷新会議による事業仕分け			行政刷新会議による事業仕分けにおいて、知的クラスター創生事業および都市エリア産学官促進事業を廃止決定される	研究成果最適展開(A-STEP)開始 地域卓越研究者戦略的結集プログラム 地域産学官共同研究拠点整備事業 行政刷新会議による事業仕分けにおいて地域イノベーション創出総合支援事業は廃止との評決を受ける
2010	22			戦略的技術支援事業(地域イノベーション創出研究開発事業)	地域イノベーションクラスタープログラム	JSTイノベーション・プラザ、サテライト廃止、地域イノベーション創出総合支援事業を研究成果最適展開支援事業(A-STEP)に再構築し継続課題の支援を実施
2011	23	東日本大震災	第4期科学技術基本計画(～2015)	地域イノベーション戦略支援プログラム(経済産業省、文部科学省、農林水産省、総務省)	地域イノベーション戦略支援プログラム(経済産業省、文部科学省、農林水産省、総務省)	
2012	24	自民党、与党に復活			大学発新産業創出プログラム(START)(平成27年度にJSTに移管)	
2013	25	日本再興戦略閣議決定、総合科学技術会議発足	「研究開発力強化法等」の一部改正	地方産業競争力協議会を設置 地域新産業戦略推進事業「小規模企業活性化法」制定		スーパークラスタープログラム
2014	26		総合科学技術会議を「総合科学技術・イノベーション会議」に改組 「まち・ひと・しごと創生法」制定 「まち・ひと・しごと創成総合戦略」策定	地方オープンイノベーション促進事業 新産業集積創出基盤構築支援事業	地域科学技術実証拠点整備事業 地域経済分析システム(RESAS)の整備	マッチングプランナープログラム リサーチコンプレックス推進プログラム 出資型新産業創出支援プログラム(SUCCESS)
2015	27					国立研究開発法人科学技術振興機構(JST)に変更 世界に誇る地域発研究開発・実証拠点(リサーチコンプレックス)推進プログラム
2016	28		第5期科学技術基本計画(～2020)	地域科学技術実証拠点整備事業 地域中核企業創出・支援事業 「小規模企業振興基本法」制定	地域イノベーション・エコシステム形成プログラム	
2017	29			「地域未来投資促進法」制定 地域未来牽引企業選定		
2018	30		「統合イノベーション戦略」閣議決定、 「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」制定			
2019	31 (令和1)		スタートアップ・エコシステム拠点形成戦略(内閣府、経済産業省、文部科学省)	スタートアップ・エコシステム拠点形成戦略(内閣府、経済産業省、文部科学省)	スタートアップ・エコシステム拠点形成戦略(内閣府、経済産業省、文部科学省)	