

検証テーマ『国内外企業の立地推進』

検証担当委員 加藤 恵正

兵庫県立大学経済経営研究所教授

(要 約)

1. 震災復興過程において明らかになったこと

地域政策の目的は、もともと経済成長などの環境変化をもたらす地域的矛盾の除去や緩和を目的としており、国民経済的視角から地域間の経済的不平等、経済格差を是正することにある。阪神・淡路大震災によって発生した「条件不利地域」は、政府によって地域政策上の課題として認識されず、あくまで特定地域内の問題に対処するための地域経済政策の範疇にあると考えられたといつてよい。

阪神・淡路大震災を経て、政府の地域政策は大きく転換することになる。震災復興と地域政策という視点から象徴的存在であったエンタープライズ・ゾーン政策は、一国一制度の壁に阻まれ十全たる実現はかなわなかったが、その後「構造改革特区」「都市再生」「地域再生」という一国多制度をも指向する変化へとシフトしたのである。その意味では、阪神・淡路大震災における被災地からの提案は、次世代のわが国地域政策を先取したものとも言えよう。本稿では、こうした経験を踏まえ、今後予見される巨大災害からの復興を、的確かつ機動的に支援するための地域政策、企業立地政策のありかたについて、現下の政府の姿勢の変化をも考慮しつつ整理を行おうとするものである。

本調査の目的は、震災10年を経てこの間多様な形で取り組まれてきた企業立地の試みについて展望し、その成果や課題の整理、こうした経験を基にした新たな制度提案を試みることにある。政府による地域政策への大きな姿勢の変化を背景としつつ、予見される巨大災害からの復興のための経済政策としての企業立地政策について検討を行うことは喫緊の課題ともいえる。

2. 復興フェイズ別にみた企業立地政策とその評価

阪神・淡路大震災からの復興過程において、企業誘致策としては「産業集積（復興）条例による企業立地支援策」を核に、外国・外資系企業誘致強化、構造改革特区設置などを概略以下のように実施してきた。

(1) 復興フェイズ別にみた立地政策の推移

① 復旧期(平成7年～9年)

被災地域の内外に開かれた特性を生かし、国内外からの投資や外国企業の誘致を促進するため、国際経済文化機能ネットワークの形成

ア 県産業復興条例の施行(平成9年1月)

- ・新産業構造拠点地区の創設
- ・不動産取得税の軽減、低利融資、F A Z法の施設整備補助制度等の創設による拠点地区進出企業の支援

イ 神戸エンタープライズゾーン構想の提案、国への要望

② 復興初期(平成10年～平成11年)

国際交流拠点機能の充実や国内外企業の誘致促進等による世界都市機能の拡充

ア ひょうご投資サポートセンターの設置(平成11年5月)

イ 兵庫県ビジネスサポートセンター東京の設置(平成 11 年 6 月)

ウ 国際経済拠点形成の制度化研究

③ 本格復興期(平成 12 年～平成 16 年)

○新たな経済的環境にふさわしい多様な産業が集中する拠点を形成し、産業の活性化と新たな雇用の創出

ア 産業集積条例の施行

- ・国際経済拠点地区、産業集積促進地区の創設
- ・雇用補助、外資系オフィス賃料補助制度の創設

イ 神戸国際ビジネスセンターの整備

ウ 構造改革特区制度を活用した被災地域の産業活性化

○国に対して構造改革特区制度に係る提案を実施

- ・特区計画の認定申請：平成 15 年 4 月の第 1 次から平成 16 年 1 月の第 4 次認定申請受付までに被災地域から 9 件の特区計画を申請
- ・特区構想の提案：平成 14 年 8 月の第 1 次から平成 15 年 11 月の第 4 次提案募集までに、被災地域の自治体から 15 件の特区構想を提案
- ・認定計画への支援等：産業集積条例の改正(平成 15 年 4 月)、特区推進協議会の設置等により特区計画の早期実現を支援

○特例措置を使用した直接的な効果

- ・先端医療産業特区(神戸市)：外国人研究者の受け入れ促進
- ・国際みなと経済特区(神戸市)：税関の夜間・休日の輸出入貨物量が大幅増加
- ・自然産業特区(淡路町、北淡町、東浦町)：株式会社が農地を借りて農業参入

間接的な効果

- ・先端医療産業特区(神戸市)：医療関係企業の進出

(2) 企業立地の実態とその評価

上記のような経緯のなかで、新産業構造拠点地区ではオフィス入居型 232 社、土地所有(賃貸)型が 19 社、国際経済拠点地区においてオフィス入居型が 13 社、土地賃貸型 1 社、さらに産業集積促進地区では土地所有(賃貸)型 2 社、構造改革特別地区においてオフィス入居型 1 社といった企業進出状況にある。

企業立地政策は、政府が所管する国土政策とこれに連動する産業立地政策と制度的には強く関連するために、地方自治体はそのイニシアチブにおいて規制緩和、税の減免措置などに踏み込むことが出来なかった経緯がある。しかし、震災後ただちにエンタープライズ・ゾーンの設置要請を行うなど政府への働きかけは素早く行われたことは高く評価できる。残念なことに、一国一制度を堅持しようとした当時の政府の姿勢によって、十全たる形での実現は阻まれたが、その後、政府は都市再生、構造改革特区、地域再生など矢継ぎ早に地域政策の大きな転換を促進することになる。震災後における被災地からの要請がこうした形でわが国の制度変革の先駆となったとも評価できよう。こうした復興過程において、国際経済拠点形成の制度化、特区における税制優遇や補助融資制度の創設を提案しているが実現していない。

震災後、わが国の景気低迷ともあいまって、企業誘致は苦戦していると言わざるをえないが、ポートアイランドⅡ期地区における医療産業クラスターへの企業進出を核として、その成果は徐々に上がりつつあるとあってよい。ただ、企業立地の成果を判断するためには、施策実施後一定期間必要であり、その推移を追跡していく必要がある。

阪神・淡路大震災後の 10 年間において、地方自治体の企業誘致政策は強化されつつあり、地域間の競争は加速度的に激化しつつあるのが現状である。巨大災害からの復興において、かかる環境変化を踏まえた立地政策を準備しておくことが求められる。以下、被災地での経験を踏まえ、今後の提案を行うことにした。

3. 10年の総括と今後への提案：エンタープライズ・ゾーン政策の拡張と次世代型立地政策

巨大災害により突然に「条件不利」となった都市・地域経済の再生問題は、阪神・淡路大震災までわが国が経験してこなかった状況である。さきに指摘したように、政府が堅持してきた古典的立地政策は、こうした突然の変化がもたらす地域の緊急課題に対応することは困難といわなければならない。一方、地方自治体による産業振興は、域外企業の誘致を中心に「工場誘致条例」などの制定によって多くの地域が競争を行ってきた経緯はある。しかし、自治体によるかかる試みは、政府による立地政策の制約の枠内でありその成果は自ずから限定されたものとならざるを得なかった。巨大災害からの復興は、局地的問題にたいする機動的な地域政策の必要性を提示しており、地域のイニシアチブによる局地的衰退問題への即応が課題となる。

既述のように、特区の考え方は大震災後わが国においても定着しつつあると考えてよい。しかし、巨大災害からの復興に関わる経済特区という視点からみると、なお進んだ提案が必要と思われる。ここでは、3つのタイプの経済特区を提案することにしたい。

【期間限定型機動的企業立地政策】

第一のタイプは、これまで議論してきた企業誘致を狙いとするエンタープライズ・ゾーンの設置である。ここでもインセンティブは、税の減免と規制緩和となるが、期間限定措置であることを前提としてこの両輪を徹底することが求められる。

【戦略的産業・ビジネス・クラスター立地政策】

第二のタイプは、都市の産業構造改革に焦点を置くもので、戦略的な規制誘導を含む特区を提案したい。たとえば次世代知識集約企業の立地コストは、現在では地価や税だけではない。高度な教育への投資、R&D やマーケティングのコスト、拡大するリスクへの対応が必須となる。

【既成市街地再生型立地政策】

第三のタイプは、既成市街地における経済再生特区の設置である。これまで、こうした経済特区はオープンスペースでの設置を前提としているケースがほとんどであった。しかし、都市の自律再生を目途とすれば、既往産業群の活性化はもっとも効率的な経路である。ここでの規制緩和や税の減免措置は、競合他産業地域との関係も配慮しなければならないが、期間を限定した再生措置として検討されるべき視点である。

本調査では、これらのタイプを念頭に、巨大災害からの復興を視座に置いた立地政策について提案を行うことにしたい。

(1) 規制緩和の推進

規制緩和については、既にわが国においても「構造改革特区」として施策化され全国で進められている。特区政策が、一般的な政策では対応が困難な地域固有の問題へのゾーン政策とすれば、その解決のためのより抜本的な規制緩和、税の減免を含むインセンティブ付与による社会実験を行う視点があってもよい。医療や雇用などこれまで実現していない領域においても、災害からの機動的復興のための社会実験として実現を可能にしていく必要があろう。

(2) 広域連携による産業基盤の機動的整備

巨大災害から復興は、被災への機動的即応に大きく依拠している。自律型経済への連動に向けた緊急・短期対応はきわめて困難な課題であるが、かかる都市・地域再生において不可避である。その際、政府・自治体間の連携が事態にいかに対応するかがその後の復興のあり方に大きな影響を与えることになる。ここでは、PFIなどを長期契約による自治体間取引契約による自治体間の「長期契約による広域連携」仕組みの活用を提案した。

(3) 企業誘致のための体制強化

企業の立地決定の要因は、複雑化してきている。かつて、安価な生産要素を求めて立地した企業は、現在では従業員の生活環境、海外との連携に不可欠なインフラの存在、関連

ビジネスの集積など、多岐にわたる要因を総合評価することで立地決定しているといつてよい。近年における企業立地行動の変化はきわめてめまぐるしい。製品や生産技術の短サイクル化がその背景にあるが、かつて繁栄した地域が瞬時に空洞化したり（SlippyPlaceへ）、逆に企業やコミュニティの繁栄が継続する（StickyPlace）地域が台頭するといった動きが急である。こうした動きに地域の側は戦略的な展望をもつとともに、具体的なかたちで企業行動に機動的に対応していかなければならない。ここでは、かかる状況を鑑み企業誘致のための体制強化を提案したい。

(4) 企業立地推進のための中間組織の設立

－戦略的産業・ビジネス・クラスター立地政策の推進－

ここでは、かかる視点からイノベーション創出を狙いとするクラスターのマネジメントを行う中間組織の設立の必要性について指摘した。クラスターをマネジメントする業界横断的中間組織の存在は、既に世界のクラスターにおいて報告されている。情報共有をベースとして、個々の集積内部においてシナジー効果を発揮し知識を創造するプロセスは各々のクラスターによって異なっている。クラスターにおける知識創造のメカニズムは、リンケージのあり方に大きく依拠しているといつて過言ではない。その意味で、情報共有の核となり知識創造をマネジメントする中間組織の存在はきわめて大きく、新規参入企業のリスクを軽減する機能を有することになる。

(本 文)

1. 震災復興過程において明らかになったこと

－本調査の基本視点－

(1) 震災復興と地域産業政策

地域政策の目的は、もともと経済成長などの環境変化をもたらす地域的矛盾の除去や緩和を目的としており、国民経済的視角から地域間の経済的不平等、経済格差を是正することにある。阪神・淡路大震災によって発生した「条件不利地域」は、政府によって地域政策上の課題として認識されず、あくまで特定地域内のも問題に対処するための地域経済政策の範疇にあると考えられたとあってよい。

阪神・淡路大震災を経て、政府の地域政策は大きく転換することになる。震災復興と地域政策という視点から象徴的存在であったエンタープライズ・ゾーン政策は、一国一制度の壁に阻まれ十全たる実現はかなわなかったが、その後「構造改革特区」「都市再生」「地域再生」という一国多制度をも指向する変化へとシフトしたのである。こうした一連のプロセスは、局地的問題に対応するための都市・地域政策であると同時に、わが国がこれまで伝統的に堅持してきた巨大集積地から低開発地域への産業・人口の分散という意味での地域政策（経済地域政策）が終焉したことの一環と捉えることができよう。

その意味では、阪神・淡路大震災における被災地からの提案は、次世代のわが国地域政策を先取したものとも言えよう。本稿では、こうした経験を踏まえ、今後予見される巨大災害からの復興を、的確かつ機動的に支援するための地域政策、企業立地政策のありかたについて、現下の政府の姿勢の変化をも考慮しつつ整理を行おうとするものである。

(2) 伝統的地域政策から次世代地域経済政策へ

1962年に閣議決定された全国総合開発計画は、わが国における本格的な地域政策展開の嚆矢と位置づけられる。言うまでもなく、総合開発計画の役割は地域的課題にたいし全国的視点から「経済活動の過度の集中と地域格差の是正」を計画することにある。1950年における国土総合開発法以降半世紀に及ぶ地域政策の視点は、ひとことで言えばこの「地域経済格差の是正」にあったとあってよい。このなかで、中核的役割を果たしてきたのが工業立地政策である。雇用と所得の全国的平準化は、これまでわが国のリーディング産業である工業の立地によって最も効率的に促す事が可能となるとの視角であった。

兵庫県の一連の総合計画においても、かかる観点は基本的に同様である。全国的視点からの経済上の地域政策（経済地域政策）は、全国の計画体系に連動する形で自治体において策定されている。しかし、ここで注意を要するのは、こうした国民経済的な視点からの政策と並行しながら、地域固有の問題に対応するための独自の政策、すなわち地域産業政策が一連の総合計画において巧みに展開してきたことである。どちらかという、市場の変化に遅れ現実の動きに追随する形で政策形成されてきた全国総合開発計画と異なり、自治体の地域産業政策は実現のための手段が乏しいにもかかわらず、少なくとも現場の変化への機動的即応を基軸とする政策形成姿勢を貫徹してきたと評価できる。産業立地という側面に限定すれば、兵庫県の場合は現実の変化をやや過度に先取りする傾向は否めぬものの、「国土の均衡利用」という硬直化した国家的枠組みに固執し多くの点で失敗を繰り返した全国総合開発計画を鑑みれば、これを補完すると同時にむしろ計画理念としてみると多くの点で先進的であったとあって過言ではない。

産業立地政策は、言うまでもなく産業活動と地域経済の関係をデザインするものであるが、「産業」自体が大きく変化してきている。実際、わが国における立地政策の枠組みも「工場立地」から「工業立地」へ、そして現在は「産業立地」と変遷してきた。かかる変化は、実際にはこの間急進した生産活動の機能的な空間配置の変容と関わっているが、いまひとつは、いわゆる地域経済の「内発的発展」の視点を閑却できない。さらに、1970年代後半から本格化するグローバリゼーションと情報化の急進は、これまでの産業立地とその政策を根本から見直す必要に迫られた。

1998年3月に新しい全国総合開発計画として「21世紀の国土のグランドデザイン」が閣議決定された。ここでは、顕在化する大都市の都心部空洞化や空間構造の歪み、低未利用地の顕在化にたいし、「大都市のリノベーション」を提示している（国土庁〔1998〕）。1962年にスタートした第1次から4次に至る全国総合開発計画が、過密の緩和以外では大都市問題に積極的な視点を持たなかったのにたいし、第5次にあたる今回の計画では大都市内部における局地的な荒廃に対応する必要性を指摘したことは大きな変化である。ただ、ここで記述されているリノベーションの方向は、たとえば「老朽木造密集市街地解消」や「都心機能の分散」「低未利用地の機能転換」など、どちらかという現在表面化している問題への一時的対応を示唆しているだけのようである。大都市が直面する構造的問題にたいし、その変容プロセスやメカニズムを明らかにしその処方箋を提示しているとは思えない。物的衰退や課題への個別対応は確かに喫緊の課題ではあるが、これだけでは次世代のわが国大都市圏域において予見される社会経済問題の深化に対応することは困難と言わざるを得ない。グローバリゼーションや情報化の急進は、もはや従来の枠組みでの全国総合開発計画を策定することは困難との認識が、第5次という名称から「国土のグランド・デザイン」という呼称になったという。ただ、その内容はかかる意気込みの割には、従来のアプローチを決別した大胆な展望を示したとはいえないようだ。しかし、政府の地域政策への姿勢は、このグランド・デザインの策定から、大きく変わっていくことになる。

阪神・淡路大震災復興において研究者、自治体、経済界が提議した「エンタープライズ・ゾーン構想」は、巨大災害によって「特殊かつ深刻」な状況に追い込まれた地域を、いかに自律的復興に導くかを試みる提案として象徴的であった。被災地サイドからは大きな期待が込められたが、当時の政府による一国一制度への固執によって阻まれた。重要な点は、災害からの復興が「地域の選択」に委ねられる仕組みということであろう。

エンタープライズ・ゾーンが英国における大都市衰退への処方箋の切り札として登場して20年が経過しようとしている。規制緩和と税の減免をインセンティブとしたこの都市再生策は、もともと存続が10年と限定されていたため、現在ではごく一部の例外措置を除きその役割を終えている。しかし、経済的疲弊と長引く失業に悩むインナーシティに新たなビジネス活動を誘引することを企図したエンタープライズ・ゾーンの視点は、単に大都市の局地的衰退に対応するための政策というよりは、工業化によって支えられてきた先発資本主義経済下において、これまでの成長のための国家的枠組みが高度工業化あるいは情報経済化への移行に対応できず陳腐化しつつあることを顕在化させたとみるべきだろう。そういう意味では、エンタープライズ・ゾーンは成熟国家・地域が共通して直面する課題に対応するための実験と位置づけてよい。かかる試みの現実を明らかにしその成果を評価することは、わが国における次世代の都市づくりを展望するうえで不可避の課題である。

エンタープライズ・ゾーンの設置が、阪神・淡路大震災からの復興において被災地がいち早くその設置を検討した背景はここにある。

(3) 阪神・淡路大震災におけるエンタープライズ・ゾーン提案

巨大災害からの自律的復興において、規制緩和による市場再生メカニズムの刺激を行うことは、産業復興においてきわめて重要な視点である。実際、阪神・淡路大震災においては、被災地からいち早くこうした提案が行われていた。ここでは、かかる経緯を整理したうえで、その後の政府の姿勢変化等も勘案した復興経済特区に関わる制度提案を行うこと

にしたい。

こうした視点から最も早く提案を行ったのは「ひょうご創生研究会」である。1995年3月の「提案」において、「エンタープライズ・ゾーン指定による新たな地域振興」を公表している。ここでは、様々な許認手続きの簡素化、土地利用・建築等に関わる規制緩和、外国人労働の就労規制緩和、情報・通信の自由化、事業税・固定資産税等の減免などを提案し、こうした特典は10年間有効とした。

その後、1995年5月には神戸市起業ゾーン研究会が「神戸起業ゾーン計画」を提案した。ここでは、「失業など雇用問題への即応」「ビジネスシティとしての神戸のイメージ改革」「新産業創出拠点形成」などを目的として、税の減免や規制緩和に基づく期間限定インセンティブを核とする都市再生策を提案している。

同年6月に策定された『神戸市復興計画』では、産業復興施策のなかで「神戸の産業構造の高度化の促進」を促すひとつとしてエンタープライズ・ゾーン（企業立地促進地域）の設置が位置づけられた。ここでは、「企業立地を促進するため、税の減免や規制緩和等の投資促進や輸入促進を図る各種優遇措置を備えた地域を設定するとともに、経済に関する各種規制の緩和を求めていく」としている。広範かつきめ細かく計画された産業再生のための計画であるが、これまでにない新たな制度的な枠組み明確に提案したのはエンタープライズ・ゾーンだけであっただろう。神戸市復興計画とほぼ同時期に策定された兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』においても「国内外からの投資や外国企業の誘致を促進するため、輸入促進や内外企業の立地促進のための優遇措置等を行う制度として」エンタープライズ・ゾーンの設置を提案している。

通産省（現経済産業省）は『新産業社会基盤施設調査：エンタープライズ・ゾーン設置調査』を実施した。ここでは、エンタープライズ・ゾーンをポートアイランドⅡ期地区と設定し、設置期間を10年とした。従来、こうした政策において設置期間があらかじめ設定される例はなく、役割を終えれば制度そのものが消滅するとしたところにこの計画の特色がある。本計画では、税の優遇措置や規制緩和を軸に、「港湾機能を活用した支援」「企業活動支援」「国際交流・集客基盤整備」を行うとしたのである。

このように、阪神・淡路大震災からの経済復興において、エンタープライズ・ゾーン設置に関わる多くの議論が行われた。結果的には、当時の政府は一国一制度に固執し、神戸起業ゾーン提案に始まるエンタープライズ・ゾーンの設置は、十分な形では実現しなかった。ただ、実際には1997年1月、神戸市、兵庫県は、各々産業誘致のための優遇措置を盛り込んだ「神戸起業ゾーン条例」と「産業復興推進条例」を制定し、地域のイニシアチブによる経済政策の一步を踏み出したといっていよう。

かかる視点からの議論は、巨大災害からの産業・経済復興において制度再編不可避とする経済学者らによる計画や提案がやっぎばやに提示されてきた。たとえば、1999年1月、「21世紀の関西を考える会：安心・安全な都市・地域づくりチーム（リーダー 新野幸次郎）」は、「従来、国の財政措置に依存しながら政策を実行してきた地方自治体が、独自の判断と財源により、地域を限定して企業誘致へのインセンティブを実施する点において、新しい行政手法として高く評価されるべきである」としたうえで、さらなる追加的政策措置が必要とした。実際には、「免税島（DFI）構想」「ポートアイランドⅡ期地区からの面的拡大」等を提案していることも付け加えておきたい。

阪神・淡路大震災復興において研究者、自治体、経済界が提議した「エンタープライズ・ゾーン構想」は、巨大災害によって「特殊かつ深刻」な状況に追い込まれた地域を、いかに自律的復興に導くかを試みる提案として象徴的であった。重要な点は、災害からの復興が「地域の選択」に委ねられる仕組みということであろう。

ここ数年における都市・地域再生をめぐる状況は大きく変化しつつある。2003年10月、政府は地域活性化と雇用の創出を推進するため、内閣に「地域再生本部」を設置した。先行する都市再生、構造改革特区とあわせ、都市・地域再生に関わる政策の3点セットが稼

動することになる。2002年4月の都市再生措置法制定からスタートした、この一連の政策は、その後同年7月の構造改革特区推進本部の設置、そして地域再生基本指針提示と、これまでには見られない速度で矢継ぎ早に展開してきた。これまでのわが国の国土政策が、形骸化した全国一律の仕組みに固執し、省庁間の連携がない硬直的な縦割りに依拠してきたことを鑑みれば、ここ数年の変化はきわめて画期的であるといえる。この「都市・地域再生のための政策3点セット」は、地域のイニシアチブを基軸とするこれまでにない施策と評価できる。国による地域直轄の姿勢が透けて見えるとしても、かかるゾーン設置の本来の狙いが、個々の独創性が自由取引による企業の活性化と新しいコミュニティの形成によるイノベーションの高まりという2つの効果を結びつけようとしていることはこれまでにない政策的視点として重要である。限定された地区での社会経済活動の展開を、企業同士や企業とコミュニティの関係を意図的に再編成することで、都市・地域における社会・経済イノベーションを喚起し、結果として「地域の自律的發展」を促す仕組みとして提案されているとすれば、本制度提案もかかる潮流をより強化する議論として位置付けてよいであろう。

本調査の目的は、震災10年を経てこの間多様な形で取り組まれてきた企業立地の試みについて展望し、その成果や課題の整理、こうした経験を基にした新たな制度提案を試みることにある。政府による地域政策への大きな姿勢の変化を背景としつつ、予見される巨大災害からの復興のための経済政策としての企業立地政策について検討を行うことは喫緊の課題ともいえる。

(4) 都市経済への基本視点

○ 来るもの拒まず

戦後のわが国が形成してきた企業組織の活動優先する経済風土は、都市においてもっとも顕著な形で展開した。ブランチ経済下における臨海部工業地帯と都心CBDは相乗的に作用して都市圏を繁栄に導いたのである。しかし、こうした動きは情報化、グローバル化の急進のなかで、ひとこと言えば「空洞化」を顕在化させた。都市圏という限定された空間からみれば、その発展の歴史はもともとそこに立地する産業・企業群の革新の過程でもあった。したがって、問題は企業・産業の大都市圏からの流出にあるのではなく、こうした流出に対応したスムーズな大都市経済再編が行われていないことにある。自律型経済への移行が十全たる形で実現してこなかったとみてよい。

それでは、復興が企図する次世代産業経済システムをどのように考えればよいのか。本来、多様な人々の接触による絶えざるアクティビティの創造が都市のダイナミズムを維持してきたことを考えると、工業化社会において企業組織が編成した都市経済は、ある意味では排他的な性格を有していたともいえる。今後、都市のダイナミズムはより多様な活動主体が主役として登場し、既成組織との関係を含むより柔軟でゆるやかなリンケージを形成することで促されることになる。ここでの課題は、都市経済のダイナミズムを堅持するためのビジネスライメイト形成を支援することである。「空洞化」対策は去るものを追うのではなく、来るものを受け入れる環境を整備し、さらに新たなビジネスを創出するメカニズムを整備することに他ならない。

○ 起業型ビジネス集積（クラスター）形成に向けて

こうした点を踏まえ、ここでは次世代の産業経済システムの基本視点を、「起業型ビジネス集積の形成」と設定することにしたい。その際、集積全体のダイナミズムを強化・促進するために留意しなければならない要素は、集積内外との稠密かつ柔軟な連関性を意味するリンケージ・ネットワークを形成すること。いまひとつは、これらを十全に機能させる多様な主体群の関係を示すパートナーシップを醸成することに尽きる。以下、具体的に「起業型ビジネス集積」に向けて検討されるべき課題を整理しておこう。

- ・ビジネス集積への参入・退出を加速するための仕組みを作る。

ビジネス集積のダイナミズムを考えるうえで最も重要な点は、「参入・退出」障壁の低減

化にある。もともと集積自体が多様な情報や人材のプールを蓄積していることから、コスト上からも新規参入が比較的容易だし、また sunk cost も小さいため退出の際のダメージも小さい。さらに重要な点は、集積内部におけるリンケージの組替えが、環境変化に応じて柔軟に行われる必要がある。また、企業家群のステップ・アップのチャンスが、ハード・ソフト両面から多様な形で提供されていることも重要であろう。

・市民起業家による経済コミュニティの形成を。

グローバル化した市場において優位な企業活動を展開するためには、有能な人材とかかるビジネスに不可欠な広義のインフラが不可欠である。この意味において、フットルース化した企業の存立基盤は、良質なコミュニティにあるとあって過言ではない。市民起業家とは、既存ビジネスの既得権に左右されることなく、都市経済が世界で競争するための起業力に着目し、経済とコミュニティの絶えざる変化をプロデュースする市民・組織のことである。こうして形成される経済とコミュニティの新たな関係を「経済コミュニティ」と呼ぶ。ここでは、市民起業家という新たな主体形成への制度づくりと、かれらが形成するビジネスとコミュニティのこれまでにない関係づくりを醸成していく仕組みづくりが求められる。

・リンケージ・ネットワークをプロデュースする。

高度情報化社会におけるビジネス集積は、集積内におけるプレイヤーを巧みに連携させる「媒介者」がそのダイナミズムを支えていることは多くの先例が示唆している。たとえば、北イタリアのコモ地区では、企画、生産、販売をプロデュースするコンバータや、シリコンバレーのコンサルタント、ベンチャーキャピタルなどは、こうした役割を担っていると考えてよいだろう。高度化・多様化する需要への即応は製品サイクルの短期化を必然化し、それは集積内における高質な連関性を要請する一方、世界的なスケールでの合理的なネットワーク活用へと展開している。既述した「地域産業システム」と「都市システム」の接点をプロデュースする主体の育成は急務である。

2. 震災復興における取り組み

(1) 産業・経済復興計画における企業立地政策

阪神・淡路大震災復興に関わる復興計画において、企業立地政策はどのように位置づけられていたのか。本章では、経済界、自治体そして政府の策定した主な復興計画における立地政策の記述を整理しておくことにしたい。

● 産業復興計画 1995年6月

産業復興会議座長 牧 冬彦：兵庫県商工会議所連合会会頭

本計画は、21世紀の成熟社会に向けて持続的発展を可能にする新たな産業構造の構築することを目的としている。そのため、かかる本格復興実現のため、既存産業の高度化、新分野進出、国際化といった分野からの取組を強化するために、(1)新産業システムの形成 (2)高度集客都市群の形成 (3)国際経済文化機能ネットワークの形成 を重点課題として取り組むとした。このなかで、企業立地に関わる重点課題は、(3)国際経済文化機能ネットワークに位置づけられている8つの主要機能のなかにインキュベーション機能や国際ビジネスサポート機能の充実、エンタープライズ・ゾーン設置などが位置づけられている。

さらに、本復興計画では「本格的産業復興をリードする重点プロジェクト」のなかで、企業立地に関わるものとして以下のような「国際ビジネスエリアの整備推進」「エンタープライズ・ゾーンの設置」を明示した。

① 国際ビジネスエリアの整備推進

対内投資や貿易取引等を行う上で必要な高度なビジネスサポート機能やインテリジェンス機能を備えた内外企業の国際ビジネス活動拠点を整備し、国内企業の関西における拠点機能や、国内に初めて進出する海外企業の国内での企業活動のベースキャン

プ的機能を誘致する。

② エンタープライズ・ゾーンの設置

保税制度の活用や港湾の機能強化、税制面での優遇措置、規制緩和等を組み合わせた新たな制度を創設することによって、内外企業の立地と貿易の振興等を図り、国際経済交流を促進する。

● 兵庫県復興計画 1995年7月

兵庫県復興計画は、都市再生戦略策定懇話会（座長 新野幸次郎）による阪神・淡路震災復興戦略ビジョン（1995年3月）、都市再生戦略策定懇話会（座長 新野幸次郎）による阪神・淡路震災復興計画－基本構想－等を受けて策定された。

兵庫県復興計画では、震災復興のための兵庫県の行政計画として策定された兵庫県復興計画において、5つの基本目標のひとつとして「既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり」が位置づけられた。こうした目標は実際の復興事業計画においては、「国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり」「国際経済文化機能ネットワークの形成」などが企業立地に関わる項目となる。

- ・国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり
「バランスのとれた産業再配置と広域的連携」
- ・国際経済文化機能ネットワークの形成
「内外の国際的企業の立地促進」

本計画は、その後「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム」（2000年11月）や、「阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム－成熟社会につなぐ創造的復興－」（2002年12月）などのフォローアップ点検が行われた。また、2002年12月には、兵庫県雇用経済戦略会議において「ひょうご経済・雇用再活性化プログラム」が策定され、このなかでも国内外企業の立地推進は強く指摘されたところである。

● 神戸市復興計画 1995年6月

ここでは、震災復興の基本課題として11の項目を整理しているが、企業立地は「21世紀を先導する国際都市としての再生・復興」に位置づけられている。ここでは、「21世紀を目前にひかえ、単に都市機能を震災前の状態に復するのではなく、以前にもまして住みやすく、質の高い魅力あふれるまちとしての復興を図ることが求められている」と指摘したうえで、目標別復興計画のなかで「“神戸の魅力”を復興する」と題し、国際都市づくりの一環として記述されている「国際交流・国際協力の推進」のなかに「神戸の国際性をより高めるため、国際機関・外資系企業等の集積や物流、情報・学術・文化交流を推進する国際拠点形成を図る」国際交流拠点の形成が提示されている。

神戸市復興計画において、国際都市づくりとして企業立地は位置づけられたが、シンボルプロジェクトのひとつとして「神戸起業ゾーン整備構想」がある。

その後、神戸市では2000年10月に「神戸市復興計画推進プログラム－新生・神戸をめざして－」を策定した。ここでは、神戸市復興計画の後期5か年の推進にあたり、「被災者だけでなく、震災の影響により直接的・間接的に生活に支障をきたしている各世代・各層の市民を対象とする支援へと施策を展開する必要がある、それに伴って一般施策体系のなかに復興を支える仕組みを位置づけなくてはならない」とした。企業立地に関わる項目としては、重点行動プログラムとして次の「医療産業都市づくりをすすめる」が明記された。

● ひょうご経済・雇用活性化プログラム(平成13年12月)

産業立地を取り巻く現状は厳しく、国内企業の設備投資低迷、コスト削減を求めて製造業の海外進出が加速している。こうしたなかで、臨海部における遊休地・未利用地、工場適地、都心部のオフィス用ビルを含め、新たな企業の受け皿となる資源や国際的なビジネス・生活環境を効果的に生かしながら、地域をあげて、国際的に通用し得る立地

競争力を獲得していくことが求められている。こうした状況を鑑み、以下のような施策が整理され展開方向が示された。

① 地域主導の産業立地政策の展開

- ・被災地におけるゾーン政策の全県的な拡大と立地助成などインセンティブの強化（新エネルギー導入・緑化等に係る設備投資と雇用創出に対する助成措置）
- ・新産業構造拠点地区の形成に向けた支援（不動産取得税軽減、賃料補助、進出調査費補助、企業誘致促進融資 等）

② 企業誘致活動・立地対策の推進

- ・企業誘致体制の強化によるきめ細かい誘致活動の展開
- ・播磨科学公園都市・ひょうご情報公園都市への企業誘致

③ 国際経済拠点の形成に向けた外国外資系企業の誘致強化と国際的な環境づくり

- ・ゾーン政策の拡大におけるオフィス賃料補助など外国外資系企業向けインセンティブの強化
- ・海外からのビジネスミッションの受け入れ
- ・外国外資系企業の県内におけるパートナー企業づくり
- ・外国人ビジネスマンの研修支援
- ・県内進出企業のフォローアップ・サービスの充実
- ・日本進出に係るワンストップサービス機能、外国人の生活支援機能等の向上

(2) 震災復興における企業立地政策

以上のような復興計画に呼応して、企業立地に関しては次の3つの政策が起動することとなった。

① 産業復興（集積）条例

ア. 兵庫県産業復興条例 1997年1月施行

震災の後遺症に苦しむ被災地の産業を一日も早く震災前の状況に回復させ、さらに震災前の水準を凌ぐ本格的な復興を成し遂げるためには、被災地域を新しい経済的環境にふさわしい多様な事業の集積地とし、当該地域内でそれぞれの事業が有機的に連携しつつ成長発展していくような取り組みを図ることが重要となっている。

こうした現状認識のもと、産業復興条例の目的は、「大阪湾臨海部の優れた産業基盤を生かすとともに、輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法に基づく施策を活用しつつ、新しい経済的環境にふさわしい多様な事業が集積する拠点地区の形成を促進する措置を講ずることにより、被災地域の産業の速やかな復興を促進する」とした。ここでは、新産業構造拠点地区が創設されている。

イ. 兵庫県産業集積条例 2002年4月施行

県経済は、震災による活力の低下、企業の海外進出等による産業の空洞化や産業構造転換の遅れ等により、その相対的な地位の低下に直面している。雇用状況は、有効求人倍率が全国平均を下回るなど更に厳しい状況にあり、新たな雇用の場の創出が緊急の課題となっている。

こうした現状認識のもと、産業集積条例の目的は、「高度にインフラ整備された数多くの産業団地、大阪湾臨海部の開発予定地、西播磨地域における国際的な研究開発機関、都心部のオフィスビルの集積等、成長産業の活動拠点としての可能性を有した地域が数多く点在する。こうしたポテンシャルを生かし、兵庫県が進める産業構造改革、地域経済の活性化及び雇用の創出に資すること」である。具体的には、こうしたポテンシャルを有する地域において、地理的特性や産業インフラ、生活環境など地域の特色に応じた拠点地区を設定し、産業集積効果による産業構造改革、地域経済改革の活性化及び雇用の創出を目指すことになる。

ここでは、以下のような地区・制度が創設された。

- ・国際経済拠点地区創設

- ・産業集積促進地区創設
- ・雇用補助創設
- ・外資系企業オフィス賃料補助制度創設

● 条例に基づく支援策

項目		産業復興条例	産業集積条例
初期投資に伴う負担軽減	不動産取得税の不均一課税	土地建物への初期投資に対して課税特例（不均一課税）を実施して、新規成長事業等の立地を促進 ア土地及び建物に係る不動産取得税の1/2軽減 イ2億円限度	
	雇用創出型産業集積促進補助金		①新規地元雇用者に対する補助 新規地元雇用者1人当たり60万円～120万円の補助 ②新エネルギー設備に対する補助 新エネルギー設備設置に係る経費の1/2補助 （①と②併せて3億円限度） ③設備投資補助 先端技術型事業に係る設備投資額（土地を除く）が100億円以上、補助率3%以内 補助限度額：単年度10億円（総額30億円限度）
	オフィス賃料補助	事務所を設置する際の高コストに対応するため、オフィス賃料への補助 ア補助額 2,500円/m ² イ補助限度額 500万円/年 ウ補助期間 3年間	
進出資金の調達支援	進出調査費補助	企業が進出の可能性、採算性等を調べるフィジビリティ調査に係る費用を補助 ア補助限度額国内企業：300万円、外国企業：550万円 イ補助率国内企業3/4 外国企業11/12	
	企業融資	企業誘致促進融資 ア融資限度額 10億円 イ期間 15年（うち据置2年） ウ金利 2.5%	拠点地区進出貸付 ア融資限度額 25億円（特認50億円） イ期間 15年（うち据置2年） ウ金利 1.1%

（注）産業復興条例は平成9年1月、産業集積条例は平成16年4月現在の支援策を記載

● 条例を適用した被災地域内拠点地区への企業進出状況（平成16年8月末在）

指定拠点地区	進出企業数	優遇策					計
		不動産取得税不均一課税	雇用創出型産業集積促進補助金	オフィス賃料補助	拠点地区進出貸付	進出企業調査費補助	
新産業構造拠点地区	251	8		232	2	5	247
国際経済拠点地区	14		3	13	1		17
産業集積促進地区	2	1					1
産業活力再生地区	1						
構造改革特別地区	1						
計	269	9	3	245	3	5	265

（注）進出企業数は、進出を決定し新規成長事業等確認を受けた数

② 外国・外資系企業誘致の制度設計

「エンタープライズ・ゾーン」「国際経済拠点構想」検討の経緯

ア. エンタープライズ・ゾーン構想

- ・平成9年度国の予算編成に対する要望（平成8年12月）。阪神・淡路大震災復興推進協議会において産業復興関連として要望（平成8年12月）。
- ・条例により新規成長産業の集積を支援。
- ・兵庫県：「新産業構造拠点地区の形成による産業復興の推進に関する条例」（平成8年10月制定、平成9年1月施行）
- ・神戸市：「神戸起業ゾーンの設定及び当該ゾーンにおける支援措置に関する条例」（平成8年11月制定、平成9年1月施行）
- ・平成8年度通産省関連補正予算においてエンタープライズ・ゾーン構想関連（新産業構造拠点地区の形成促進）で14億円を計上。
- ・神戸らしいエンタープライズ・ゾーンの具体像について「エンタープライズ・ゾーン研究会」での調査・検討を実施。（平成9年2月～3月）
- ・エンタープライズ・ゾーン研究会の報告書に基づいて、地元4者（兵庫県、神戸市、神戸商工会議所、産業復興推進機構）の間で、地元合意案を作成。
- ・阪神・淡路大震災復興推進大会において、阪神・淡路大震災復興推進協議会が地元4者で合意された地元合意案を発表。（平成9年7月24日）
- ・通産省その他主な関係省庁へ個別説明を実施。（平成9年8月～10月）一国二制度につながるとして、国の理解は得られなかった。

<エンタープライズ・ゾーン構想>

震災以降、被災地の産業復興と新しい産業構造の構築を目指して、ポートアイランドⅡ期地区において「税の優遇措置」や「規制緩和」等を進め、新たな産業と生活文化を先導する「世界に開かれた交流拠点」の形成を図ろうとした構想。

イ. 国際経済拠点

- ・「阪神・淡路復興シンポジウム」（於：経団連会館）において、知事が基調報告を行い、その中で、エンタープライズ・ゾーン構想の実現に向けて、東京湾、大阪湾ベイエリアの主要な自治体等とともに研究会をつくり、21世紀へ向けて先導的な施策を研究していく旨を表明。（平成10年1月23日）

東京湾・大阪湾ベイエリアの主要な自治体（東京都、神奈川県、千葉県、大阪府、横浜市、川崎市、千葉市、大阪市、神戸市）に対し、研究会メンバーとしての参加を要請するとともに、経済団体（経団連、関経連）に対してはオブザーバーとしての参加を要請。（平成10年2月）

- ・国際経済拠点研究会を設置。第1回から第4回までの研究会を開催し、対日投資を促進する新たなゾーン政策を研究。（平成10年3月～平成10年10月）

- ・研究成果としての「報告書」を作成。（平成10年12月）

国際経済拠点（仮称）形成のための制度化研究報告書

- ・「報告書」による国への説明を実施。（平成11年1月11日）

通産省 国際企業課、輸入課、地域産業振興室

経済企画庁 対日投資対策室

総理府阪神・淡路復興対策本部事務局

- ＊国の反応：大都市部への優遇施策は難しい。

自治体の独自の取り組みには期待するが、国の税制改革は困難。

＜国際経済拠点構想＞

わが国全体の経済構造を改革していく視点から、外国・外資系企業等が自由闊達に活動する「国際経済拠点」を、そのポテンシャルを有する国内数カ所において形成していくための制度の創設を国に提案した構想。ゾーンを設置し、その内外で、国・地方がとるべき施策等を提案している。

- ・平成11年度の取り組みとして、国際経済拠点形成に向けたアピールを内外の経済団体等に実施。

日西経済合同委員会（平成11年10月12日）

日豪経済合同委員会（平成11年10月25日）

兵庫サンベルト視察会（平成11年11月17日）

上記の他、関西広域連携協議会の地域整備研究会の検討テーマとして提案。

- ・平成12年度については、平成10年度の研究成果を土台にしつつ、その後の環境変化等、時代潮流に即した兵庫県・神戸版の国際経済拠点形成方策について、調査・研究を進め、平成13年3月に「国際経済拠点形成方策調査研究報告書」をとりまとめた。

＜国際経済拠点形成方策調査研究報告書＞

兵庫・神戸において、独自の国際経済拠点を形成していくための具体的な施策展開について研究したもので、立地優遇策、ワンストップサービス、ビジネス交流、生活環境整備を4本柱とした施策展開の重要性を示したもの。

- ・平成13年度に、このような取り組みを内外に強くアピールする「国際経済フォーラム in 神戸」を開催した。（平成13年9月25日、26日）：外国企業の進出の受け皿となる新たなゾーン政策の必要性などを提案
- ・国際経済フォーラム in 神戸の結果を踏まえ、国際経済拠点の形成を推進する「産業の集積による経済及び雇用の活性化に関する条例集積条例」（産業集積条例：産業復興条例の延長を含む）を施行。（平成14年4月1日）
- ・産業集積条例により、神戸市内4地区（ポートアイランド1期地区、2期地区、六甲アイランド地区、三宮地区）を国際経済拠点地区に指定。（平成14年5月31日）
- ・産業集積条例により、播磨科学公園都市地区、南芦屋浜地区を国際経済拠点地区に指定。（平成15年4月1日）
- ・産業集積条例により、HAT神戸地区を国際経済拠点地区に指定。（平成15年5月30日）

●本県の外資系企業の進出状況

（平成16年8月末現在）

年 度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
進出件数	2	14	16	28	20	27	10

※進出件数には、国際経済拠点外も含む。

●国際経済拠点の形成に向けて取り組みとその成果

年度	国際経済拠点の形成に向けて取り組み	進出件数
10	①ワンストップサービス体制の整備検討 ②外資系企業サミットの開催（10～15年度） ③国際経済拠点形成のための制度化研究報告書作成	2
11	①ひょうご投資サポートセンター設置（ワンストップサービス、ウェブサイト等による情報提供） ②兵庫県ビジネスサポートセンター・東京設置	14
12	①「国際経済拠点」形成方策調査研究報告書作成	16
13	①国際経済フォーラム開催（国際経済拠点形成について議論） ②神戸国際ビジネスセンター1期棟完成	28
14	①産業集積条例の施行 ②「国際経済拠点地区」を設定し、外国・外資系企業に対して、①民間ノウハウを活用した賃料補助、②雇用補助等のインセンティブを整備 ③神戸国際ビジネスセンター2期棟完成	20
15	①ウェブサイトによる情報提供昨日の強化	27
16	①ジェトロ対日投資ビジネスサポートセンター・神戸の開設	10

③ 構造改革特区

第1次から第3次の特区計画申請の認定申請について、被災地域から申請した8件の計画は全て国の認定を得た。医療関係の企業進出の活発化などの実績が上がりつつある。

さきに行われた構造改革特区の第4次提案募集は、特区構想数において338の応募があった。第3次の募集に比べ提案数で2割増加し、民間からの提案増が特徴という。2002年7月、内閣に設置された構造改革特区推進本部は、地域の自発性を最大限尊重すること形で活性化をはかることを目的に設置された。一国一制度の呪縛はここで解かれたともいえる。7月にスタートした提案募集は、第1次において426、第2次が651、第3次が280、そして第4次が338で、合計1,695にのぼる。

構造改革特区は、①全国一律の規制について、地域の特性等に応じて特例的な規制を適用する ②一定の規制を試行的に特定地域に限って緩和する ③産業集積等地域の活性化のために、規制改革に加えて地域に応じた様々な支援措置を行うなどが主たる特性である。

周知のように、こうした特区政策は80年代以降、欧米を中心に衰退に直面する都市や地域再生の切り札として実施されてきた。その先駆となったのが1980年にスタートした英国のエンタープライズ・ゾーンであった。規制緩和と税の減免措置をインセンティブとするこの都市再生策は、当初から存続が10年と限定されていたため、現在ではその実験は終了している。当初、数ヶ所との指定と考えられていたが、最終的には全英で31ヵ所において展開されることとなった。こうしたエンタープライズ・ゾーン政策は、その後ヨーロッパ大陸諸国、米国へと波及していくことになる。この他、スウェーデンのフリー・コミュニン、アイルランドの国際金融サービスセンターなどが知られている。こうした先行する特区は、施策の背景や具体的な企業誘致のためのインセンティブ等は多様で、その評価を一律に行うことは困難である。ただ、立地企業数や雇用量など短期的な成果と同時に、疲弊した都市・地域が自律的再生プロセスの契機を見出したのかなど、都市・地域経済の構造的な再編のブレイクスルーとしての役割についての視点が必要で

あろう。

わが国において急速に拡大している構造改革特区については、2003年に評価委員会が設置され、「特区の成果の全国展開の可能性」「消費者・需要家の視点」「規制緩和の弊害」等の観点からの点検が行われることとなった。ただ、地域のイニシアチブをうたいつつ、一方で、政府の「評価」を行うことにはいささかの疑念が残ることは否めない。また、特区政策が、一般的な政策では対応が困難な地域固有の問題へのゾーン政策とすれば、その解決のためのより抜本的な規制緩和、税の減免を含むインセンティブ付与による社会実験を行う視点があってもよいだろう。

【兵庫県における構造改革特区】

- ・特区計画の認定申請：平成15年4月の第1次から平成16年1月の第4次指定申請受付までに被災地域から9件の特区計画を申請
- ・特区構想の提案：平成14年8月の第1次から平成15年11月の第4次提案募集までに、被災地域の自治体から15件の特区構想を提案
- ・認定計画への支援等：産業集積条例の改正（平成15年4月）、特区推進協議会の設置等により特区計画の早期実現を支援
 - 特例措置を使用した直接的な効果
 - ・先端医療産業特区（神戸市）：外国人研究者の受け入れ促進
 - ・国際みなと経済特区（神戸市）：税関の夜間・休日の輸出入貨物量が大幅増加
 - ・自然産業特区（淡路町、北淡町、東浦町）：株式会社が農地を借りて農業参入
 - 間接的な効果
 - ・先端医療産業特区（神戸市）：医療関係企業の進出

(3) 復興フェイズ別にみた3政策の成果と課題

① 復旧期（1995年～1997年）

経済界、兵庫県、神戸市は産業復興における企業立地の重要性を強く意識した復興計画策定を行ってきた。これまでわが国にはない都市政策としてエンタープライズ・ゾーンの導入を地域から提案したことの意義は大きい。その後、被災自治体・産業界やこうした視点での都市再生策を支援・支持する研究者は、政府に強くその実現を働きかけたが実現には至らなかった。しかし、兵庫県、神戸市においては、1996年には各々条例を制定し、自治体独自のゾーン政策実施に踏み切ったことも特筆すべきであった。こうした条例に基づき、1997年には「新産業構造拠点地区」が創設され、不動産取得税の軽減、低利融資、F A Z法の施設整備補助制度等の創設による拠点地区進出企業の支援が行われるに至った。

② 復興初期（1998年～1999年）

震災後2年が経過した復興初期、条例に基づく企業立地推進のために多様な仕組みや制度の検討がスタートする。「国際交流拠点機能の充実や国内外企業の誘致促進等による世界都市機能の拡充」を狙いとする施策では、国内外企業の積極的誘致推進のため、「ひょうご投資サポートセンター」の設置（1999年5月）、「兵庫県ビジネスサポートセンター東京」の設置（1999年6月）、さらには他の自治体とも歩調を合わせながら「国際経済拠点形成の制度化研究」を実施し、あらためて政府にたいして強く要望を行ったが、ここでも、政府はかかる構想を認めなかった。

エンタープライズ・ゾーンの提案から国際経済拠点へとそのアイデアは進化を続けた時期であったが、政府の姿勢は変わらず制度面での突破口は開けなかった。一方、兵庫県、神戸市独自の制度を条例化することで、自治体のイニシアチブによるゾーン形成を進めていったが、表*に示すように、「新産業構造拠点」における企業立地は進展しはじめるものの、全国的景気の低迷もありこの時期における企業立地は必ずしも順調というわけではない。こうした企業のほとんどは、補助が充実している賃貸オフィスにおける進出である。

この時機に、立地政策として、分譲から賃貸、定期借地・借家方式、さらには一定期間地代をゼロにするなど、その後実現する一層踏み込んだ政策をいち早くとる必要があったのかもしれない。

③ 本格復興期(2000年～2004年)

本格復興期において特筆すべきは、政府の地域政策に関わる姿勢が大きく変化したことである。2002年における都市再生措置法を契機として、構造改革特区、地域再生の3点セットは、これまでの政府の地域政策に関わる姿勢を一変させたといえる。第二に、景気の回復が軌道に乗り出したこと、これを牽引したデジタル家電当を中心としたものづくりに関わる技術革新が世界的な生産配置の再編を促し、日本での生産体制を新たに展開し始めたのである。後述する尼崎市臨海部における松下電器産業の世界最大規模PDP工場はこれを象徴している。雇用面においても若年層や中高年齢者失業の失業をはらみつつ、数値的には若干の回復が見られている。第三に、ポートアイランドⅡ期地区での神戸産業クラスター構想が、政府の構想とも呼応する形で本格展開を始動したことは特筆しておかなければならない。先端医療やバイオテクノロジーという点では、もともとその基盤がなかった神戸市に、新たに産業クラスターを集積・起動するという試みは世界的に見ても例は少ない。それだけに、神戸市・兵庫県における財政負担をはじめとする様々な努力が傾注されており、自律型経済確立に向けた軸のひとつとして期待したい。こうしたなかで、産業集積条例の施行により国際経済拠点地区、産業集積促進地区の創設、雇用補助、外資系オフィス賃料補助制度の創設、神戸国際ビジネスセンターの整備等が実施され、さらに、構造改革特区制度を活用した被災地域の産業活性化を狙いに、国に対して以下のような形で構造改革特区制度に係る提案を実施してきた。

- ・特区計画の認定申請：平成15年4月の第1次から平成16年1月の第4次認定申請受付までに被災地域から9件の特区計画を申請
- ・特区構想の提案：平成14年8月の第1次から平成15年11月の第4次提案募集までに、被災地域の自治体から15件の特区構想を提案
- ・認定計画への支援等：産業集積条例の改正（平成15年4月）、特区推進協議会の設置等により特区計画の早期実現を支援

こうした結果、先端医療産業特区（神戸市）においては、外国人研究者の受け入れ促進、国際みなと経済特区（神戸市）において税関の夜間・休日の輸出入貨物量が大幅増加、自然産業特区（淡路町、北淡町、東浦町）では株式会社が農地を借りて農業参入、さらに先端医療産業特区（神戸市）において医療関係企業の進出が実現しつつある。

自律型経済確立という視点から見たこうした企業立地促進への姿勢であるが、いくつかの課題も指摘しておかなければならない。巨大災害からの復興という視点から、緊急に大胆な規制緩和を行う必要がある。条件不利地域としての被災地からの離脱は、一定期間制度面での優位性・競争力を付与することで、自律型経済形成への契機をうる事が可能となる可能性は大きい。第二に、被災地域及びこれを取り巻く自治体の広域連携を促す必要がある。世界的な規模での都市間競争の激化は、阪神・淡路大震災以降ますます強化されてきている。企業立地に求められるインフラもこれまでとは異なるものになっている。被災自治体の財政基盤の弱体化を勘案すれば、都市群連携による経済的競争力強化の時代であることは自明である。第三に、企業誘致のための体制を強化しなければならない。阪神・淡路大震災においては、こうした試みも実現してきたところであるがより強力な仕組みや体制整備は、都市・地域復興においてきわめて重要である。最後に、企業立地推進、さらにはこうして形成された都市経済システム全体をマネジメントする中間組織が必要である。イノベーション創出のためのクラスターの運営は、これまでの企業誘致政策からは見過ごされてきた側面である。さらに、今日、都市経済はひとり企業が担うものではなく、NPOや市民とのかかわりを閉却することはできない。都市の活動全体が、企業の発展と結びついているとって過言ではないのである。

(平成 16 年 8 月末)

拠点地区	進出タイプ	件数
新産業構造拠点地区	オフィス入居型	232 件
	土地所有(賃貸)型	19 社
国際経済拠点地区	オフィス入居型	13 件
	土地所有(賃貸)型	1 社
産業集積促進地区	土地所有(賃貸)型	2 社
構造改革特別地区	オフィス入居型	1 社
産業活力再生地区	土地所有(賃貸)型	1 社

3. 企業立地政策評価の考え方と枠組み

(1) 企業立地政策評価の考え方

地域経済にたいする立地政策の評価は、大変困難な課題といわなければならない。その直接的な目的である立地事業所数や雇用数、税収の推計にとどまらず、こうした「変化」がもたらす波及的な効果や地域経済の競争力強化・イメージ・アップなど総合的な影響を測定しなければならない。しかし、かかる総合的インパクトは、中・長期的視点が必要であり、さらに定量化が現実には困難な側面も多い。立地政策の評価に求められる社会的費用と便益の全体は、現実には把握困難と言わざるをえない。

ここでは阪神・淡路大震災以降に展開された施策について点検を行うが、そのアプローチは効果の測定が可能なもの限定した次善的なものとなることはお断りしておきたい。以下、企業立地が地域経済に与えるインパクトを社会的費用と便益の視点からその全体像をまず整理したうえで、企業立地が雇用創出に及ぼす影響についてのフローを示すことにする。こうした作業を経て、ゾーン政策が地域経済に及ぼす影響を明らかにするための枠組みを提示する。

(2) 阪神・淡路大震災における立地評価

① 立地評価の視点と枠組み

ア. 短期的視点(直接的インパクト)からの評価

巨大災害からの復興を企図する立地政策は、「条件不利地域・地区」にたいする緊急支援策のひとつでもある。その意味で、指定されたエリア内に設定された様々な立地のためのインセンティブに呼応して、どれだけの事業所が進出してきているのかは施策評価の短期的評価の尺度とはなる。

ただ、実際にはこうした立地の進捗も、施策と同時に企業の側が立地決定を行うわけではなく、企業による立地地域の選定と自治体の接触・折衝の過程を経て実現するものである。したがって、評価作業における立地事業所数やそこから発生する雇用数、税収なども一定の時間的経過のなかでこれを判断せざるを得ないのが実情であろう。

立地評価の先行事例として、1980年代から90年代初頭にかけて英国において実施されてきた都市開発公社やエンタープライズ・ゾーン政策では、leverage ratio(てこ率)と称する評価尺度が用いられた。これは、ゾーンにたいする公的投資費用にたいして民間からの投資がどれくらい誘発されたのかを推計したものである。同値は、きわめて簡明で直感的にわかりやすいことが特徴である。今後、わが国の立地政策においても同様の指標導入の検討が行われることが望ましいが、企業誘致の本来の狙いである都市・地域再生、自律的経済創出のための評価尺度としてはこれだけでは十分とはいえない。双方の目的を満たす多様な指標や視点が必要である。

イ. 中・長期的視点からの評価（間接的インパクト）：立地の社会的費用と便益

【企業立地推進の費用】

企業立地政策の評価は、本来、政策として投入した費用と、政策が実施されたことによる便益の比較を行う必要がある。まず、費用面では以下のような費目が考えられよう。

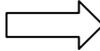
- ・インフラ整備費用（用地整備、インキュベーション施設整備 他）
- ・企業立地の際の各種補助金（家賃補助費 等）
- ・減税
- ・人件費（自治体職員 他）
- ・企業誘致のための各種プロモーション経費（セミナー開催 他）
- ・企業誘致のための組織運営費（HERO等）

阪神・淡路大震災からの復興過程において「企業立地」推進を目的に投入された費用だけを抽出して明示する必要がある。もちろん、わが国の行政システムにおいて、純粋に企業立地に関わる施策として費用を算定することは困難な作業といわなければならない。今回の評価作業においては、現時点では「課題」としておきたい。

【企業立地による地域経済への効果】

企業立地にともなう地域経済への効果は、いくつかの側面を総合して勘案する必要がある。第一は、企業誘致のためのインフラ整備等建設事業にともなう経済波及効果である。地域経済へのいわばフローの効果として、生産誘発額は巨大公共事業に比較すればそれほど大きくはないが、緊急に求められる雇用機会創出等も見逃せない。第二は、企業活動が展開することによる直接効果である。大きくは、雇用創出と税収拡大であるが、実際にはこうして立地した企業が、どのような内部連関性を形成し、さらには既往周辺企業を含む地域の経済活動に影響を与えつつ、ダメージを負った地域経済が自律に向かう過程に入るのかが重要である。さらに、こうした評価の枠組みには、地域産業政策が本来狙いとする「地域の自律化」については明確にしておく必要がある。そのためには、さきに指摘した形成された地域集積内部における連関構造の顕在化、それに伴い新しい情報やアイデアが創出され、新たなビジネスが出現するなど、地域内部のいわば自己増殖メカニズムを起動するといった過程の萌芽が作られ

表 立地に関わる費用と便益

	短期的視点 (直接効果)	中・長期・総合的視点 (間接効果)
立地に関 わる費用	<ul style="list-style-type: none"> ・ インフラ整備費 (土地造成、インキュベ ーション施設等建設) ・ インセンティブ費用 (補助金、税軽減・免 除費) ・ 政策運営等のための 人件費 (職員費用) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 既存企業との競合
立地によ る便益	<ul style="list-style-type: none"> ・ 工場等建設による経 済効果 ・ 立地企業による雇用 増 ・ 税金 (デッドウエイト、代 替効果の調整必要)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 既存企業の競争力強化によ る経済活性化 ・ 既存企業への技術伝播 (研 究開発、マネジメント力等) ・ 乗数効果 (内外関連効果： 関連産業群へのインパクト 等) → クラスター形成 ・ 地域イメージのアップ ・ 地域経済の国際化 (外 資企業立地のケース) <div style="text-align: right;">  <p>自律型経済へ</p> </div>

たかどうかについての判断が評価に直結することになる。ただ、こうした視点での「集積」の評価は、政策実施から一定の時間経過を経て可能になるものであり、その意味で阪神・淡路大震災における立地政策にかかる地域経済の自律への起動という側面から評価することは困難であろう。ここでは、かかる集積の機能として「内外の関連形成によるシナジー創出」「ネットワークがもたらすリスク軽減効果による参入障壁の軽減」に着目し、その実態について検討することで、集積評価に代えることにしたい。こうした集積は、実際には、特定分野において、相互に関連する企業や機関が一定地域にあること、あるいは集積内部において協調関係だけではなく競争関係が形成されていることなどが要件となっているのである。

さきに指摘したように、企業立地の評価については、こうした総合的視点からの費用・便益にかかる検討が必要であるが、実際には使用可能な情報はきわめて限定されている。したがって、立地評価は限定された領域での様々なデータ制約下における評価とならざるを得ないのである。以下、企業立地と雇用創出という視点に限定したインパクト・フローを整理しておく。

② 企業立地による地域経済へのインパクト：雇用創出の視点から

地域政策が地域経済に及ぼす効果についてオペレーショナルなモデルを構築して分析を行うことは容易になりつつある。ただし、阪神・淡路大震災における立地インパクトの検討についてモデル化することは、これまでに点検してきた施策の経緯や立地実態を鑑みると必ずしも適切ではなさそうである。

そこで、ここでは企業立地が地域雇用にどのような影響を及ぼすのかについてのインパクト・フローを整理することで、震災後における立地政策の点検の視点を明らかにしておくことにしたい。

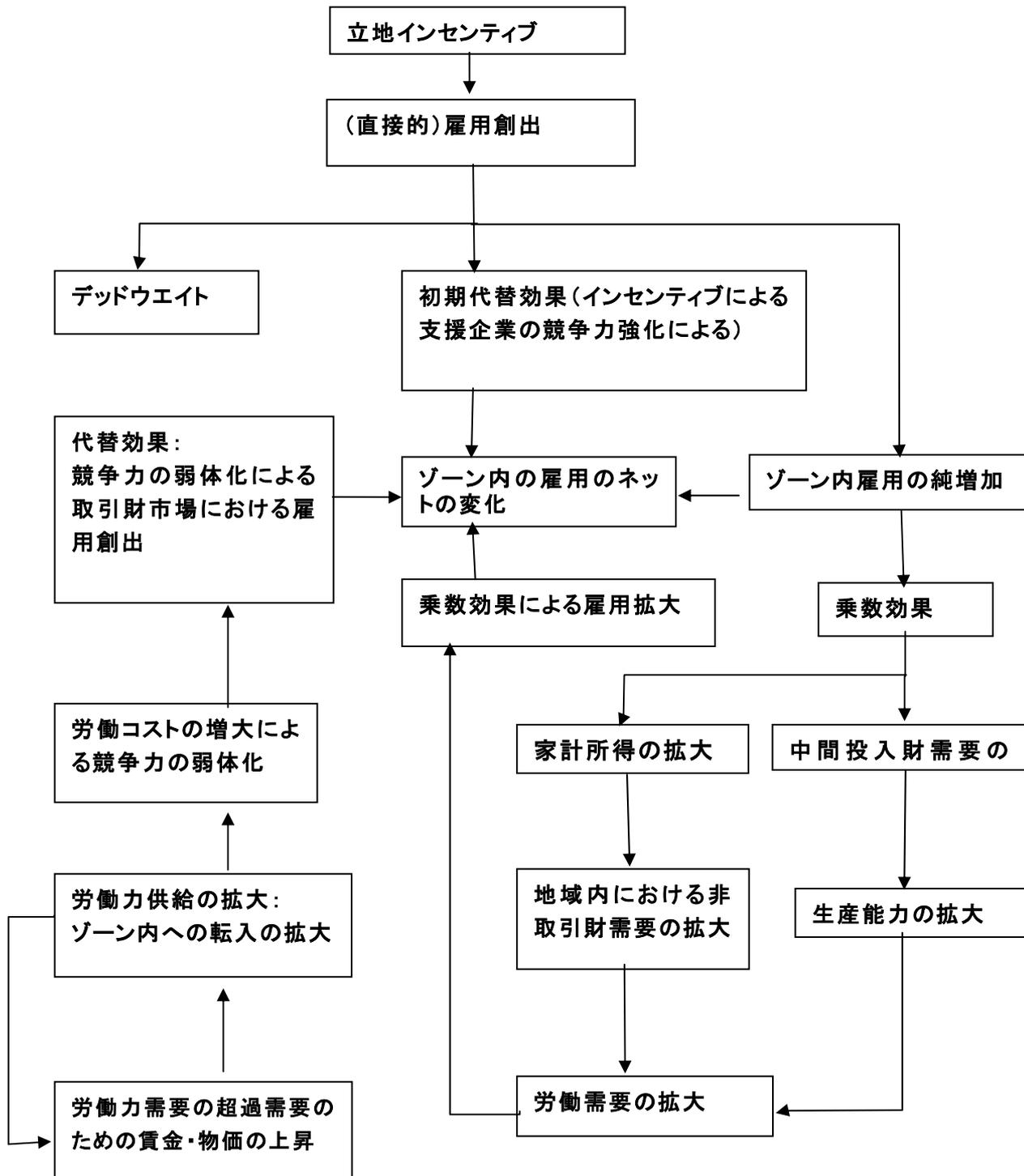


図 立地インセンティブがもたらす地域経済へのインパクト

図は、指定ゾーンに立地した企業に与えられるインセンティブが、雇用を含む地域経済に及ぼす影響の流れを示したものである。企業立地による直接的な雇用創出は、新たに立地する企業と既存企業との競合関係の激化から、デッド・ウェイト（施策がなくて

も立地していたと推測される企業)と代替効果(新規立地企業によって既存企業の活動が縮小)が推計され、その結果ゾーンにおける雇用の純増が明らかとなる。この雇用の純増がゾーン内外に乗数効果を及ぼすことで地域経済へのインパクトが拡大することを同図は示している。地域経済活動の活性化は労働需要の拡大をもたらすが、こうした過程が進むと今度は賃金や物価の上昇をもたらすことになる。その結果、今度はゾーン内企業が競争力を失い雇用力を縮小するという「負の連鎖」の発生の可能性も勘案しなければならないことを示唆しているのである。

③ 立地実態の明確化

ここでは、さきに示した企業立地のインパクトを明らかにするための実態把握に関わる基本的なフレームについて整理しておくことにする。図はゾーン立地企業をもたらす経済効果を総合的に判断するため、企業の立地状況とゾーン内及び周辺地域をめぐる立地変化についてその全体像を示すためのものである。ゾーン政策の狙いは、ここを「成長の極」として、内部連関の形成や周辺地域への経済活動の波及にその狙いがある。ただ、ゾーンに設定されたインセンティブによって、周辺地域からのゾーン内への移転が発生することは予測される。こうしたいわば域内移転によるゾーン内立地は、地域経済全体からみればゼロ・サム的状况にすぎず、ゾーン評価の際にはこうした内部移動を相殺した形でネットの付加を計測する必要がある。図はこのような観点から作成したものであるが、図中にある「リンケージ効果」とはゾーンに移転してきた企業が周辺地域に立地する企業と取引することでもたらされた成長効果(周辺立地企業)を示しており、「乗数効果」は新たにスタートアップした企業群がもたらす地域所得の拡大を意味している。

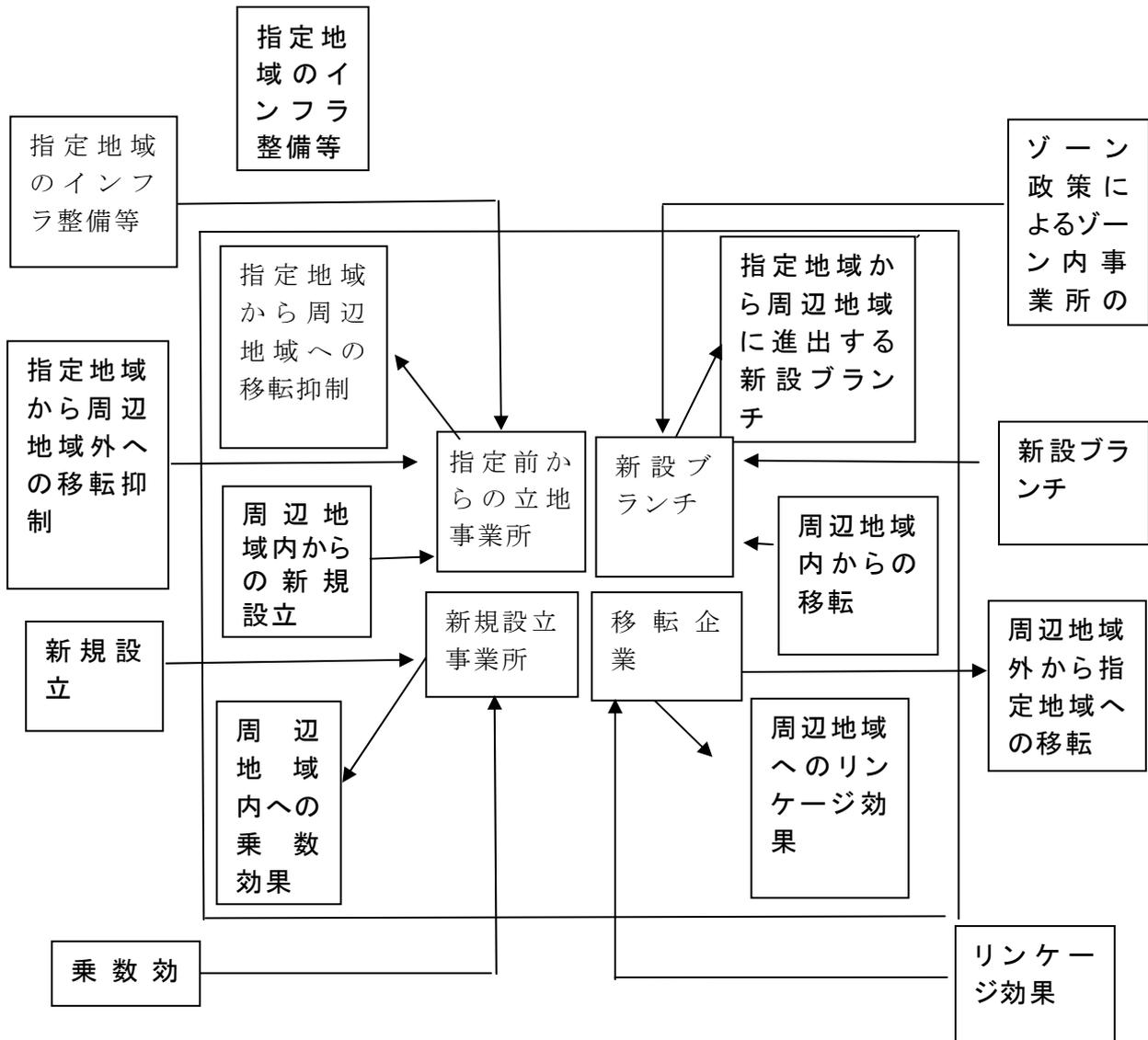


図 企業立地政策による地域経済の総合評価の枠組み

④ 立地評価の試み：ポートアイランドⅡ期地区における立地実態から

ここでは、これまでの立地政策評価の視点を踏まえつつ、震災直後にエンタープライズ・ゾーンとして指定されたポートアイランドⅡ期地区における企業立地・進出実態を踏まえながら、立地政策の評価を限定的ではあるが試みることにした。

【立地企業の全体像】

2004年1月現在、ポートアイランドⅡ期地区に立地（決定）した事業所は、173社、このうち実際に事業をスタートさせている事業所145社をアンケート対象事業所とした。

郵送法により実施したアンケートへの有効回答数は72事業所、このうち有効回答は71（有効回答率48.9%）であった。なお、ポートアイランドⅡ期地区内における対象事業所の具体的な立地場所は、以下のようである。

- ・製造工場用地
- ・神戸国際ビジネスセンター（KIBC）：倉庫、組立、製造スペース、研究開発用ラボ、オフィスをひとつのオフィス内に配置することで、多様な業務の集約が可能な施設。外国・外資系企業が対象。
- ・キメックセンタービル（KIMEC）：情報通信関連企業、中国政府事務所、JETRO、医療

ビジネス企業が入居している。

- ・神戸インキュベーションオフィス (KIO)：旧神戸航空旅客ターミナル。ベンチャー企業等の進出拠点として再整備。生活分野、情報通信など成長 9 分野該当業種、および創業 10 年未満の企業ないし個人が対象。
- ・先端医療センター (IBRI)：神戸医療産業都市構想の中核施設。映像医学センター、臨床研究センターなどがあり、新事業創出法（経済産業省）に基づく中核的支援機関であり、再生医療等の臨床応用も行う。
- ・臨床研究情報センター (TRI)：ライフサイエンス分野における、基礎研究から臨床研究への橋渡し研究を支援する総合的情報拠点。企業、大学の研究所が入居している。
- ・神戸バイオメディカル創造センター (BMA)：大学や研究機関では充足できない特殊な設備を整備することで、事業リスクを低減し、研究開発から実用化までの時間短縮をはかることが目的。
- ・神戸大学インキュベーションセンター：神戸大学発のベンチャー企業の育成・支援。
など

【立地企業のプロフィール】

1. 事業所のタイプ（ブランチ、移転等）別従業者数

回答事業所を従業者規模別にみると、1-4 人層が最も多く 31 社で約 43%を占めており、5-9 人の 15 社を含めると 64%となる。一方、従業者 50 人以上の比較的規模が大きい事業所も 7 社立地している。

どのような経緯で立地したのかをタイプ別にみると、他地域からの移転が最も多く 27 社で全体の 38%、次いで当該地での新設が 25 社で 35%であった。既存企業の新設機能を担う拠点として位置づけられている事業所が 10 あり、新しい事業を担う事業所としてさきの新設事業所と合わせてみると全体の 5 割強なので、既存分野の移転・分散とほぼ 2 分しているとみてよいだろう。

2. 事業所のタイプ（ブランチ、移転等）別本社所在地

次に、本社所在地をみると当該地が本社である割合が最も高く全体の 44%、これに神戸市内に本社が所在している事業所 8 社を加えると、回答事業所の 56%は神戸に本社を有していることになる。一方、東京・神奈川などの関東地域からの進出も 16 社と全体の 2 割を超えており、この他、札幌や福岡、さらには米国やオランダといった海外企業も立地している。

【立地企業のプロフィール1】								
事業所のタイプ(ブランチ、移転等)別従業員数								
現在の従業員数 事業所タイプ	1~4人	5~9人	10~19人	20~29人	30~49人	50人以上	無回答	合計
1. 当該地での新設	12 48.0%	6 24.0%	3 12.0%	2 8.0%	1 4.0%	1 4.0%	0 0.0%	25
2. 他地域からの移 転	10 37.0%	6 22.2%	4 14.8%	0 0.0%	2 7.4%	4 14.8%	1 3.7%	27
3. 既往企業(本社 は別の場所)の既往	5 71.4%	1 14.3%	1 14.3%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	7
4. 既往企業(本社 は別の場所)の新設	4 40.0%	2 20.0%	2 20.0%	0 0.0%	1 10.0%	1 10.0%	0 0.0%	10
5. 無回答	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 33.3%	2 66.7%	3
合計	31	15	10	2	4	7	3	72

【立地企業のプロフィール2】								
事業所のタイプ(ブランチ、移転等)別従業員数								
本社所在地 事業所タイプ	神戸	その他兵 庫	大阪府	その他近 畿	関東	その他	本社	合計
1. 当該地での新設	1 4.0%	1 4.0%	1 4.0%	0 0.0%	2 8.0%	2 8.0%	18 72.0%	25
2. 他地域からの移 転	1 3.7%	2 7.4%	1 3.7%	1 3.7%	8 29.6%	3 11.1%	11 40.7%	27
3. 既往企業(本社 は別の場所)の既往	3 42.9%	1 14.3%	1 14.3%	0 0.0%	1 14.3%	1 14.3%	0 0.0%	7
4. 既往企業(本社 は別の場所)の新設	3 30.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 50.0%	2 20.0%	0 0.0%	10
5. 無回答	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 100.0%	3
合計	8	4	3	1	16	8	32	72

【立地優遇策の効果】

次表は、立地優遇策の影響（「優遇策はなくても進出していた」「優遇策があったから進出していた」）別に、「もし、現在地に進出していなければ、とったであろう対応」（「他地域での立地」か「現在の活動はない」）について回答を整理したものである。

【デッドウエイト】					
立地優遇策の効果策別 「もし、現在地に進出していなければ如何なる対応をしていたのか」					
現在地でなければ 立地優遇策の有無	1. 他地域に進出していた[注1]	2. 現在の活動はなかった	3. その他[注2]	4. 無回答	合計
1. 優遇策はなくても進出していた	8 57.1%	2 14.3%	3 21.4%	1 7.1%	14
2. 優遇策があったから進出した	38 73.1%	12 23.1%	2 3.8%	0 0.0%	52
3. 無回答	3 50.0%	2 33.3%	0 0.0%	1 16.7%	6
合計	49	16	5	2	72

[注1] 具体的な他地域については別表参照されたい。

[注2] 具体的な「その他」の回答については別表を参照されたい。

[注1]の別表 「他地域」の内訳(上位回答)	
大阪	15
神戸	12
東京	5

[注2]の別表 「その他」の回答	
神戸市内他地域に事務所を設置して 前拠点にて引き続き活動	
既存の研究所内にCPEを新設していた	
本社研究部ビルの完成を待ってから部 署を立ち上げた	

まず、「優遇策があったから進出した」と回答した事業所は、72 事業所中 52 あり、全体のほぼ 7 割を占めている。また、現在地への進出がなければ「他地域への進出」とこたえた事業所がほぼ同数の 49 であった。これらの設問をクロスしてみると、他地域立地の可能性を持ちながら優遇策がインセンティブとなった事業所は 38 と、全回答事業所の 5 割を超えていることがわかる。ただ、「優遇策がなくても進出していた」デッドウエイトを示す事業所は 14 あり、回答事業所の約 2 割を占めている。

【インセンティブの評価：立地企業による優遇策評価】

ここでは、産業集積条例により立地事業所に提供されている様々な優遇策について、事業所自身がどのように評価しているのかについて整理する。表は各優遇策にたいする回答を得点化したものである。「大変有効」との回答をプラス 2 点、「よい」をプラス 1 点、「どちらともいえない」を 0 点、「よくない」をマイナス 1 点、「全く必要ない」をマイナス 2 点として、1 事業所あたりの平均値を示している。最も得点が高かったのは「オフィス賃貸料補助」で 1.6 点であった。回答事業所のほとんどがオフィス賃貸料補助を受けており、こうした状況がかかる高い得点と結びついている。この他、「新産業創造プログラム」「外資系企業オフィス賃貸料補助」が 0.8 点、「新産業創造キャピタル」が 0.7 点、「進出企業調査補助」が 0.6 点といった回答であった。個別事業所が享受した項目については評価が高いが、利用しなかったインセンティブにたいしては「どちらともいえない」との回答が多く、こうした結果となっている。今後、インセンティブ供与のあり方や内容についても、立地企業を含め新たな視点が求められるのかもしれない。

【誘致策1】		
立地評価 (1. 大変よい=2点、2. よい=1点、3. どちらともいえない=0点、4. よくない=-1点、5. 全く必要ない=-2点、で点数化)		
優遇策項目	評価(平均点)	評価(合計点)
ア) オフィス賃料補助	1.6	106
イ) 不動産取得税均一課税	0.3	19
ウ) 進出企業調査補助	0.6	39
エ) 新産業創造プログラム	0.8	50
オ) 新産業創造キャピタル	0.7	44
カ) 外資系企業オフィス賃貸料補助	0.8	50

[注]1 なお、平均の値は、それぞれ「無回答」を除いた母数で算出している。

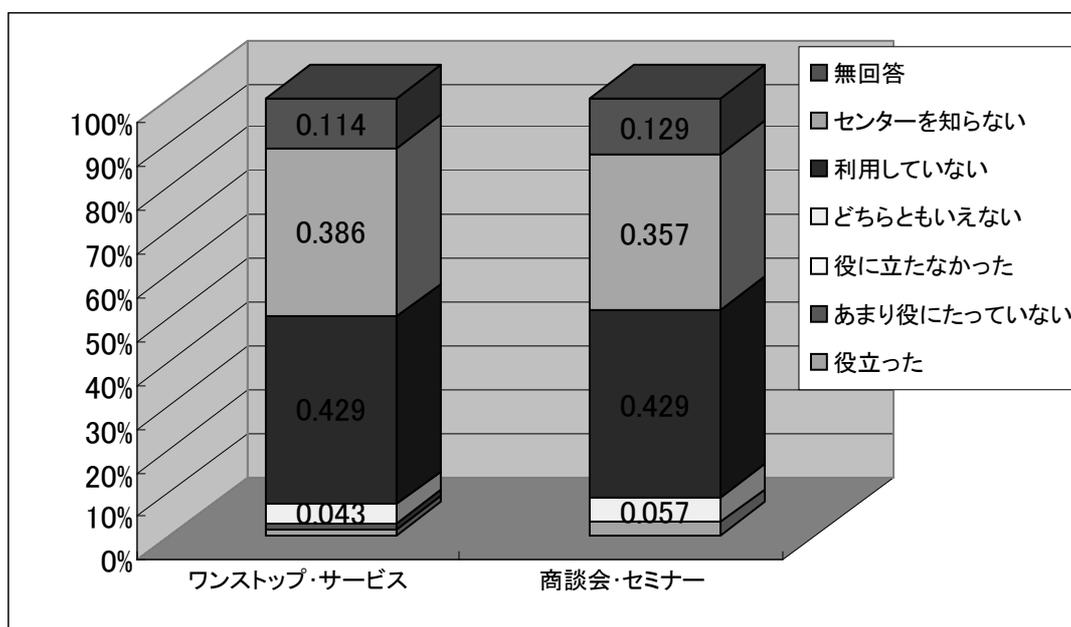


図 ひょうご投資サポートセンターの評価

図は、震災後新設された「ひょうご投資サポートセンター」についての評価を示したものである。まず、同センターを「知らない」と回答した事業者が約4割を占めている。また、ワンストップ・サービスを「利用していない」と回答した割合が30社(42.9%)あり、これらを総計すると回答事業所のほぼ8割が同センターとは関わっていないことになる。「神戸への進出の際、大変役立った」と回答した事業所は1社にとどまった。また、同センターが主催する「商談会・投資セミナー」についても、回答の状況はほぼ同様であった。本アンケート対象は、ポートアイランドに進出した事業所を対象としており、より広域的かつ長期的視点からの立地戦略組織である「ひょうご投資サポートセンター」をここだけで評価することは言うまでもなく困難であるが、同センターの機能と役割を勘案したとき、より機動的かつ効率的活動の検討が求められる。

【立地評価】

次表・図は、現在地における立地評価を整理したものである。回答の全体は図に、そして項目別平均値(算出方法は、さきの優遇策得点と同じ)を表に示している。最も評価が高かった項目は「事業所が即時に利用できたこと」「神戸の都市イメージ」で

1. 2点、次いで「事務所施設の安価な利用」が1.1点となっている。事業サイクルの短期化し、環境変化への即応が求められるハイテク・ベンチャー企業にとって、安価かつ即時利用施設の存在はきえめて重要ということであろう。また、神戸という都市イメージが大変高く評価されていることは印象的である。この他、「自治体による立地・事業活動支援」が0.9点、「周辺研究機関・大学等の存在」「医療・バイオ・IT企業の存在」「震災復興に向けた姿勢」「神戸空港の開港」などがいずれも0.7点という評価であった。比較対象がないため、かかる得点についての判断は難しいが、1.0に近いプラス得点という企業による得点は、こうした項目にたいする積極的評価とみてよい。

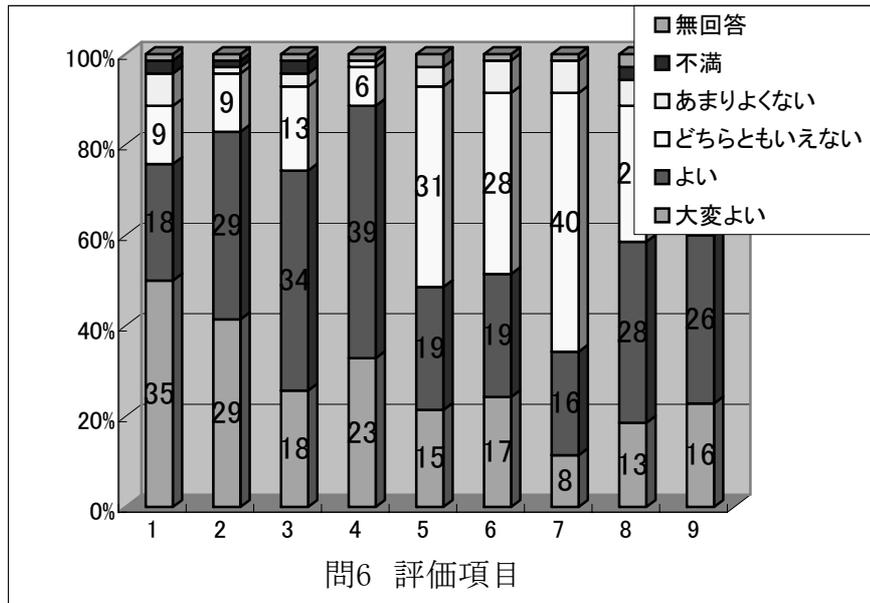
【企業立地政策評価のための課題】

以上、ここでは立地企業の側からの評価について、限定されたデータからではあるが整理を行ってきた。企業立地政策の評価は、実際にはより多角的側面からの点検が必要であることは先述した通りである。立地インセンティブの評価においても、短期的にその立地件数やゾーン面積に占める売却率や占拠率といったことも必要であろう。

また、これまで必ずしも重視されなかったが、地元経済界の視点も閑却できない。地元経済界が地域の既得権益に固執することなく、新たに立地した企業と連携し、ダイナミックな発展の契機とすることが求められる。こうした、視点についての検討は今後の課題としたい。

【誘致策2】		
立地評価 (1. 大変よい=2点、2. よい=1点、3. どちらともいえない=0点、4. あまりよくない=-1点、5. 不満=-2点、で点数化)		
評価項目	評価(平均点)	評価(合計点)
1. 事務所施設の安価な利用	1.1	79
2. 事業所が即時に利用できたこと	1.2	84
3. 自治体等による立地・事業活動支援	0.9	64
4. 神戸の都市イメージ	1.2	84
5. 周辺研究機関・大学等の存在	0.7	46
6. 医療・バイオ・IT等の企業の存在	0.7	48
7. 外資系企業の存在	0.4	27
8. 震災復興への都市としての姿勢	0.7	46
9. 来年開港予定の神戸空港	0.7	49

[注]1 なお、平均の値は、それぞれ「無回答」を除いた母数で算出している。



【内外連携による乗数効果】

都市・地域経済を自律的な発展プロセスに導くために施策として企業立地政策を位置づけたとき、地域クラスター形成の政策的な加速化は不可避といえる。ただ、この点に関しては現時点では、ダイレクトにかかるメカニズムを刺激する有効な地域産業政策は模索の段階にあるとあってよい。この点については、次節において、やや一般化した形ではあるが、阪神・淡路大震災からの復興の経験を踏まえやや暫定的ながら整理する予定である。

⑤ 小結：競争激化する全国自治体の企業誘致

2004年、神戸市は医療関連企業を対象に土地を10年間無料で貸与する「パイロット・エンタープライズ・ゾーン」への進出条件を緩和することを決定した。最低貸付面積を5千平米から3千平米に引き下げ、さらに新規雇用数も最低50人から20人に引き下げたものである。現在、同ゾーンには「ニチイ学館」と「トランスジェニック」の2社が進出している。他地域の事例でも、土地区画の柔軟な設定は、企業立地において重要な要素であることが明らかになっており、今回の施策変更はこうした企業の実情を勘案したものと評価できる。

昨年からは顕在化しはじめた企業・工場の国内回帰の動きを受けたものであろうが、地方自治体の企業立地施策は激化している。たとえば、三重県は「産業集積促進補助金」の上限を90億円に引き上げて、シャープの誘致を行っている。また、富山県では雇用人数が100人以上の事業所にたいして、30億円補助する「スーパー特認」制度を新設した。2001年度以降、現在までに新設・拡充した地方自治体の企業誘致策で、最も多いのは「用途・建物取得への補助金の新設・上積みなど」(71.7%)、次いで「工業団地のリース、定借地権制度の新設・拡充など」(65.2%)、「設備購入への補助金の新設・上積みなど」(56.5%)などとなっている(「日経グローバル」No.12、PP.6)。事業所の新規立地のための金銭的障壁を軽減することに自治体立地政策は集中している。

しかし、地域クラスター形成を促す中・長期的な視点からの立地政策へのシフトを勘案すれば、こうした初期参入障壁の軽減施策から立地後の地域集積のマネジメント策や地域環境や教育施策と連携・連動した総合的な立地政策が今後必要となろう。

(3) 立地企業ヒヤリング結果

【神戸医療産業都市構想：ポートアイランド】

● 財団法人 先端医療振興財団 事業戦略ディレクター 伊藤勝彦氏

2003年にプロジェクト・リーダーとして、製薬会社から出向した。これまでは、神戸医療産業都市構想は、クラスター拠点としての箱物整備を行ってきたが、今後、バイオ・医療を核とするビジネス創出を促すことを狙いに人材を集めている。現在、武田製薬、藤沢薬品、シオノギ等の製薬会社から派遣されたエキスパートが、高度医療技術やバイオ科学を産業化する動きを始めたところである。現在、京阪神間の主要大学のバイオ・医学に関わる基礎研究をビジネス化することに着手した。ここのスタッフは、ビジネス化が可能と思われる基礎研究を探る担当者と、これを具体的に市場化する担当者がチームで仕事をするようになってきている。現時点では、プロジェクトがスタートしたばかりで、実績はない。

神戸には医療産業都市構想のもと、多くの人材や情報が集積してきている。財団のプロジェクトは、京阪神というより広域的視点からこうしたクラスター構想での動きを、中小企業との連携やベンチャー・キャピタルによるビジネス化など、多重的な厚みのあるネットワークに向けた活動を指向している。

薬事関連の規制は多く、厚生労働省の出先部署が神戸に常駐することも必要である。

● オステオジュエネシス株式会社 代表取締役社長 大久保 惇氏

名古屋大学を出発点とする「再生医療」研究をベンチャーキャピタルがビジネス化した企業。移植医療が日本の文化的背景から軌道に乗らないため、自分の体の一部を使って体の再生を図ることを治療の核にしようとする再生医療への期待は大きい。名古屋から神戸への進出理由は、バイオ研究の拠点が京阪神間の主要大学にあり、政府の政策としもわが国の研究拠点として位置づけられていることにある。また、集中的に整備された神戸の研究インフラや研究・ビジネス支援は評価したい。

今後、再生医療を核にする都市形成を促すには、患者やその家族をも見据えた戦略が必要である。そのイメージは、中央市民病院や先端医療施設を核として、これらが再生R&Dと緊密な連携を行う。ここでは、薬事法等に関わる様々な規制が存在する。今後は、病院の株式会社を含む規制緩和等が可能な特区の拡充・整備も必要である。クライアントである患者やその家族にたいして、神戸空港を活用したスムーズな移動、宿泊を含むゆったりとした環境整備を行う必要がある。また、多様な医療や健康に関わるビジネス群の育成、弁護士など専門サービス等の役割も高まっていくことになる。

都市経済形成において、医療を核とする広義の環境整備が必要との指摘はきわめて示唆的である。

● カルナバイオサイエンス株式会社 代表取締役社長 吉野公一郎氏

1999年、カネボウ新薬部門から日本オルガノに移行。キナーゼに関わる研究・開発・製造をフルセットで行ってきた。日本オルガノの業績悪化にともないスピノフして、カルナバイオサイエンス株式会社を設立した。

神戸に立地した理由は、遺伝子組み換えが実施できる施設は限定されており、神戸の施設はこれに対応できるものであったことである。キナーゼは、多様に展開するバイオ研究の横断的役割を果たすものとして位置づけることができ、オルガノとしても独立させ他社への供給等を積極化することでスケール・メリットを得ることも可能な要素を持っていた。バイオ分野では、こうした横断的領域でのビジネス化が日常化しつつある。たとえば、遺伝子プラマーは、もともと個々の企業が必要に応じて生産していたが、寿命が短くその生産は高コストであった。ここポートアイランドにおいて、遺伝子プラマーを必要とする研究機関や事業所が集積することで、これを専門に扱う企業がここに新たに設立されている。R&Dの研究進化速度は速く、小回りのきかない巨大組織を持つ企業は、現在ではその流通網を生かした販売会社となったり、複雑

な国際的特許対応、契約等、各国で異なるシステムの調整を行う機能を行う組織となってきた。たとえば、ファイザー製薬は、現在ではR&D部門のほとんどはアウトソーシングされている。

神戸での立地理由は、事業に即座に取り掛かれるインフラが整備されていたことが大きな理由である。また、兵庫県のスプリング・エイトの活用も、神戸を拠点にすることで容易である。また、理研からの研究者のスピン・アウトもあるように、既存集積は重要な要件である。

カッティング・エッジ型ビジネスの発展は、現在ではベンチャー型小規模企業群がそのR&Dを担っており、したがって創業のリスクを最小化するためのインフラ整備はきわめて重要である。横断型領域の独立に象徴される自己増殖メカニズムを加速するハード・ソフト、またヒューマンな側面での支援体制の整備が必要ということであろう。

以上、限定されたケースではあるが、震災復興過程において医療・バイオ関連企業として立地した企業にたいしてインタビューを実施した。ここで共通して指摘していることは、多様な結びつきの重要性である。オステオジュエネシスの大久保氏は、再生医療を核とする総合的な都市環境の整備を提案する。そこでは、研究と臨床の融合を担保する仕組みだけでなく、患者やその家族のスムーズな移動のためのインフラ整備、快適な生活環境の構築、さらにはこうした成果がビジネス化されるための仕組みなどが必要である。また、研究開発指向が強いベンチャー型小規模企業が支える領域だけに、企業間の競争は激しいが、一方、カルナバイオサイエンス株式会社の大久保氏が指摘するように連携によってR&Dを個々の企業が合理化し、そこから新たな企業が創出されるといったメカニズムが機能している。集積内部において情報共有が行われることで、「競争と協力」に関わる集積固有のコンビネーションが形成されていくということなのであろう。このように、事業活動に直接関係した取引だけでなく、他業種や間接関連領域、さらには一見関係がなさそうな分野との結びつきを見出すなど広範にその結びつきを拡大することで、都市内部にいわば立体的かつ稠密なネットワークを形成していくことこそが新たなビジネス創出の存立基盤となるのである。

第二に、インキュベーション施設の重要性が指摘されている。知識集約性が強い小規模企業群が担うバイオ・メディカル領域では、ビジネスの進化速度がきわめて早く変化への機動的即応は必至である。企業設立は世界的競争という環境下で行われるため、即座に事業に着手できる環境が常に求められている。カルナバイオサイエンス株式会社の立地理由もそこにある。さらに、さきに指摘した集積内部における自己増殖的な発展のメカニズム強化のためにも、インキュベーション施設は知識集約型ビジネスにたいする産業支援施設として重要な役割を果たしている。

第三に、こうしたハード面の整備も、実際には集積内外における新たな「結びつき」が形成する都市経済の自律的展開と的確に呼応していくものでなければならない。かかる集積の自己増殖性が加速し、内外との稠密な連携や広範な領域とのネットワーク形成などをプロデュースする機能が必要である。新規立地企業、多様な関連事業群、既存企業等との新たな連関関係形成は、既得権益や硬直化した既存関係から離脱する大胆かつ繊細な機能・役割ということになる。こうした地域イノベーション・システム形成を促すプロデューサが必要である。神戸医療産業都市構想においても、先端医療振興財団がこうした役割に乗り出しつつある。今後、都市経済全体の連携を視座に置いた総合的な都市経済政策と結びついていく必要がある。

【尼崎市臨海部ラストベルト地域】

● 松下電器産業(株)パナソニックAVCネットワークス社

2003年の工場立地動向調査によれば、1千平米以上の工場用地を取得したのは1020件で、前年と比較して件数で20%、取得面積で40%増加している。日本企業の海外設備

投資の縮小傾向等を勘案すると、国内での生産拠点拡大が顕在化してきている。こうしたなかで、松下電器産業は、尼崎市に世界最大規模のプラズマディスプレイパネル工場の建設を決定している。企業の立地行動と巨大災害からの復興における地域政策を考えるうえで、この松下電器産業 PDP 工場は大変示唆的である。

2004年、松下電器産業は950億円（建屋等320億円、設備630億円）を投じて、尼崎市（関西電力尼崎第3発電所跡地）にプラズマディスプレイパネル（PDP）工場を建設することを発表した。2005年11月第一期稼働を予定するこの工場は、延床面積134.4千平米、月間25万台（42型換算）の生産能力、直接雇用約800名を予定しておりPDP工場としては世界最大規模となる。この工場の稼働によって、松下電器産業のPDP生産能力は、これまでの年間150万台体制が300万台へ、そして本格稼働する2006年には450万台の生産能力を有することになる。2006年における世界の市場規模が年間700万台と予測されているので、松下1社で世界の43%のシェアを占めることとなる。それでは、なぜこれまでRustBeltの象徴でもあった尼崎市南部臨海地域にこうした新鋭巨大事業所の立地が行われることとなったのか。

「情報共有」を軸とする世界の生産システムは、現在、大きく変化・再編を繰り返している。PDPといった先端技術を背景とする製品の生産において、かかる状況はきわめて端的に表れることになる。よく知られているように、企業を支えるイノベーションは、知識創造の連鎖によってもたらされる。知識を客観的に定量化が可能で伝達可能な「形式知」と、主観的・定性的で伝達が通常のコミュニケーション手段では伝達が困難な「暗黙知」がある。知識マネジメント研究の成果は、知識創造がこうした形式知と暗黙知という相互補完的な2つの知識を常に変換することによって、質・量ともにこれらを拡大・高質化できるというものである。暗黙知から形式知へのプロセス、形式知となった知識によって可能となるネットワークによるイノベーションは、新たな暗黙知の形成を醸成することになる。

PDP生産は、現時点においても「暗黙知」の領域が大きいという。生産に関わる知識の共有範囲は限定されており、生産拠点もこうした知識連鎖のあり方と強く関連することになる。暗黙知のマネジメントの失敗は、結果として生産の「歩留まり」を悪化させ、生産コスト高騰ということになる。松下電器産業が、尼崎市に製造拠点を立地させた背景には、こうした技術や知識の空間的な「到達範囲」が大きく影響していることを見逃してはならない。世界的な生産システムの再編・進化のなかで、企業立地政策は今後ますます地域経済のイノベーション促進において不可避の要素として位置づけられるものといえそうだ。

現在、「工場の日本回帰」が喧伝されているが、今後、かかる生産システム再編のあり方との関連性を見据えた立地政策が必要である。企業立地行動の変容は、われわれが企図する災害からの機動的復興にも大きく寄与することが期待される。地域再生に向けた機動的な地域政策としてここで行った提案は、さらなる規制緩和の必要性和初期立地コストの低減、さらには立地企業群が地域経済の自律的展開に結びつく地域マネジメントの必要性をあらためて指摘したものである。

4. 企業立地政策の評価

(1) 従来の立地政策から踏み出した政策提案

阪神・淡路大震災からの復興のための立地政策を評価するうえで、これまでの立地政策の枠組みをこえた視点での施策を提案してきたことは評価できよう。震災直後のエンタープライズ・ゾーン、国際経済拠点形成の制度化、さらには特区における税制優遇や補助融資制度があげられる。実際にはこうした地域からの提案は、いずれも政府にはみとめられず今日に至っている。

震災直後における政府の一国一制度に固執するかたくなな姿勢は、その後、いわゆる地

域政策の3点セットの出現など大きく転換していくことになる。その意味で、震災からの復興を目指した新たな立地政策や地域政策に関わる提案は、現実には認められなかったものの政府の地域政策を先取しその変化を加速させる役割を果たしたかもしれない。

(2) 直接評価

こうした限定された枠内での立地政策ではあったが、兵庫県産業復興条例・産業集積条例による企業誘致が行われてきた。ここでの評価は、さきの「評価の枠組み」においても指摘したように、本来、直接・間接に投入された費用と、そこからもたらされる便益を対比して評価しなければならない。こうした評価については、実際の費用・便益に関わる項目についての検討を含め、慎重な議論が必要なこともあり計測現時点では今後の課題としておきたい。ただ、平成9年の兵庫県産業復興条例施行から約7年の成果として、小規模オフィスが多いとはいえ250をこえる事業者が新たに当該地に立地したことは評価に値するといっていよう。

(3) 地域自律に向けたメカニズム形成の視点からの評価

いまひとつの評価の視点は、自律型経済への移行を視座においた立地政策としてのものである。ここでは、立地件数など数値のうえでの評価に加え、ゾーン内外における連関性の形成、新たなビジネス創出の可能性などが定性的ではあるが評価の視点となる。かかる側面からみると、バイオ医療分野において、萌芽的ながら地域内部、京阪神という広域における研究連携、研究とビジネスの結びつきを促す試みなど、多重・多層的な関係性形成が見出される。ただ、こうした動きはスタートしたばかりであり、今後の展開が期待されるところである。

こうしてみると、誘致した企業が地域内部において自己増殖していくプロセスをマネージする機能が必要である。地域内外における企業間連携、広域的視点からの多様な組織とのパートナーシップ形成、研究とビジネスを結びつけるための新たな仕組みの提案など、集積した企業群を核とする地域におけるマネジメント組織が重要となる。

(4) RustBelt 再生への契機か？

尼崎市南部臨海地域に立地決定した松下電器産業のPDP工場は、震災復興の過程において求められた産業構造転換の加速を象徴するものとして期待したい。わが国を代表する古くからの産業地域としての大阪湾ベイエリアは、ここ10数年にわたる再生に向けた試みも必ずしも軌道には乗っていなかった。今回、松下が立地決定した尼崎南部臨海地域は、旧阪神工業地帯のいわば核心部分にあるといっていよう。戦後、巨大企業の技術革新潮流のなかで衰退を加速した同地域が、世界的な生産システム再編のなかで、摺り合わせ型とも称される知識集約型「ものづくり」のベースとして、あらためて評価されたことは注目していよう。こうした、既往産業インフラ・ストックを、企業立地施策に巧みに結びつける視点も今後求められるところである。

その際、既存ストックの再評価、これを使いこなすための新たな投資が必要となろう。たとえば、大阪湾ベイエリアという連担した等質地域の整備において、相乗効果を狙う効率的な地域整備の視点は不可避である。産業インフラ整備のための自治体間広域連携の仕組みが必要であろう。

(5) 総合評価

震災復興過程を振り返ると、地域の提案を受け入れない政府にたいする強い要請からスタートした立地政策は、その後の環境変化のなかで十分とは言えないまでもその役割を果たしてきたと評価できる。

立地政策は、本質的には地域政策であり、これまでの取組を継承しかつより強力な立地政策へと展開していく必要がある。

5. 10年の総括と今後への提案

(1) 総括と今後への提案の考え方

－エンタープライズ・ゾーン政策の拡張と次世代型立地政策－

① 自律型復興へ

巨大災害により突然に「条件不利」となった都市・地域経済の再生問題は、阪神・淡路大震災までわが国が経験してこなかった状況である。政府が堅持してきた古典的立地政策は、こうした突然の変化をもたらす地域の緊急課題に対応することは困難といわなければならない。一方、地方自治体による産業振興は、域外企業の誘致を中心に「工場誘致条例」などの制定によって多くの地域が競争を行ってきた経緯はある。しかし、自治体によるかかる試みは、政府による立地政策の制約の枠内でありその成果は自ずから限定されたものとならざるを得なかった。巨大災害からの復興は、局地的問題にたいする機動的な地域政策の必要性を提示しており、地域のイニシアチブによる局地的衰退問題への即応が課題となる。

巨大都市災害からの復興都市政策は、初動において緊急・短期型としてもとにもどすことを狙いとする「復旧」型が機能し、次いで中・長期を視座に都市経済の構造的再編を促す「復興」型が展開することが必要である。さらに、こうした復興の過程は、時間の流れの中での変化に即応する機動性、空間的広がりの中で顕在化する多様性にたいする即地的対応が求められることになる。巨大都市災害からの復興都市政策が要件とする「自律型復興」は、かかる都市再生のプロセス自体を指すものと定義することができよう。

それでは、こうした「自律型復興」は、阪神・淡路大震災からの復興過程において十全に機能したのであろうか。今回の復興は、基本的には国庫支出金や地方交付税による従来の枠組みのなかで進められてきた。したがって、それは全国一律の仕組みをベースに、省庁さらにはその内部組織が自治体の当該部署と連携する「縦割り」型の施策として実施されてきたといつてよい。本来、「自律型復興」は、再生の多様性や変化への機動的即応、さらにはこうした施策が、中長期的に都市の構造再編に連動すること重要である。阪神・淡路大震災における旧来の「日本型システム」による復興は、自律的な再生にはダイレクトに結びつかなかった可能性が強い。復興過程においてわれわれが強く認識したことのひとつは、わが国における社会経済システム、とりわけ地方分権に関わる日本型システムがきわめて硬直化しており、巨大災害といった緊急事態に対応できないということであった。

その意味で「エンタープライズ・ゾーン構想」は、巨大災害によって「特殊かつ深刻」な状況に追い込まれた地域を、いかに自律的復興に導くかを試みる提案として象徴的である。

② 自律再生と「神戸起業ゾーン」

巨大災害からの産業復興を企図するにあたり、エンタープライズ・ゾーン型の施策は重要である。阪神・淡路大震災における経緯は既述したが、震災直後から筆者らが検討を行った「神戸起業ゾーン」の視点は、その後の様々な状況変化を経た今日、その視点は条件不利地域再生施策としてなお有効と考えられる。ここでは、まず神戸起業ゾーンの検討成果の一部を整理したうえで、あらためて巨大災害復興型エンタープライズ・ゾーンについて提案を行うことにしたい。

もともと「エンタープライズ・ゾーン」は1980年に英国において最初に設置されたもので、その後アメリカ、フランス等においても同様の試みが展開されてきている。英国の地理学者ピーター・ホルの発案によるエンタープライズ・ゾーンは、経済的衰退が激しく、また物的にも荒廃が顕著な地域において、自由取引と新たなコミュニティ形成という2つの効果を結びつけることにより発生するイノベーションの高まりを引き金とした地域再生の切り札としての役割が期待されたのである。限定された空間に企業活動

を集中することで、連関関係の自律的發展を促そうとする意図は独創的であったが、英国における試みには新しい可能性を持つ革新的な企業を育てるメカニズムの導入が欠落していた。しかし、10年間という期間限定的なインセンティブを提示することで、企業集積を人為的に形成し衰退地域の再活性化をはかろうとするこうした試みは、都市政策としてこれまでにない野心的な実験でもあった。

神戸で最初に提案されたエンタープライズ・ゾーンはかかる欧米での経験を踏まえたものであることは言うまでもないが、いくつかの独創的視点を持っている（神戸起業ゾーン研究会）。それは、規制緩和、税の減免と同時に、新たなビジネス創出の仕組みを内在するより広義の次世代型ビジネスエリアのなかで位置づけられている点である。エンタープライズ・ゾーンの設置が検討されたポートアイランドⅡ期地区には、先進的な情報基盤を整備し、さらに高度集客施設群、中国・アジア交流ゾーン等の多様なアクティビティ展開を促す新たなインフラストラクチャー整備が提案されていた。こうした複合機能の集積がシナジー効果を誘発し、思いも及ばぬニュービジネスが創造され、神戸経済が自己増殖していくことが期待されたのである。エンタープライズ・ゾーンなどこうした新たなビジネスクライメイト創出のためのエリアとこれを誘導する仕組みを総称して、神戸市復興計画では「神戸起業ゾーン」と呼んだ。

神戸起業ゾーンは、現在のポートアイランドに南接する形で埋め立てられた第Ⅱ期のエリアを想定して調査が進められている。税の優遇、規制緩和措置はこのエリア全体を通して適用することが期待されている。神戸起業ゾーンの提案の特色は、一言で言えば多様な複合機能の集積を限定されたエリア内に人為的に形成することによって、都市経済活動のダイナミズムの拠点形成をはかろうとするものである。

ポートアイランドⅡ期において計画されたエンタープライズ・ゾーンは、「神戸起業ゾーン」として提案された。こうした名称の背後には、さきに指摘したように規制等の緩和と同時にインキュベーションの仕組みを内在する次世代ビジネスゾーンを設置し、地域内外との新たな連関関係形成を促すことで、都市経済ネットワークの核心的役割形成を試みようとの意図が込められている。こうした視点から、エンタープライズ・ゾーンを核とする神戸起業ゾーンの在り方を考える上で、当時の状況下での実現のための課題として指摘した事項を3点再掲しておくことにしたい。

第一は、ここで言う神戸起業ゾーンが単にハード上の整備を指すのではなく、ニュービジネス創造のためのソフトをも組み込んでおく必要性である。実際には、産官学さらにはNPO（起業エキスパート集団）といった新たなプレーヤーを含むパートナーシップにより運営される総合的な起業システムの展開が必要であろう。ここでは、既存起業からのスピナウトを含む起業家の発掘システムやビジネスの参入・退出障壁の軽減が焦点となる。

第二に、ゾーン内外との密接な連携である。当時計画されていた「マルチメディア文化都市」「高度集客施設群」に関わる活動との連関性や既成市街地の産業群との連携は、イノベーションの波及連鎖の加速という意味においてきわめて重要である。

第三に指摘しておきたいのは、次世代型ビジネス空間の考え方である。将来の大都市経済が広義の集客型にシフトすることは異論のないところだろう。従来の「ものづくり産業」ですら、たとえば地場産業などはまちづくりと一体化することによってその集客性を強化することが重要となるであろうし、R&Dなど知識・情報集約的なビジネスは、高度化するほど一層フェイス トウ フェイスの接触が求められることになり、人が集まる快適環境の整備が不可欠となる。その際、留意しておかなければならない点は、こうした「集客」性が経済の「革新」や「創造」性と不可分に結びついていることであろう。産業活動の革新性や創造性は、もともと都市経済の核心部分である。神戸における次世代型都市経済は、集客を媒介としてこうした都市経済のダイナミズムをいかに再生・強化するかにかかっている。

こうしてみると、巨大災害からの復興を支援する立地政策は、これまでの「企業誘致型」に加え、自律型経済への契機を刺激する「ビジネス・クラスター形成型」といった視点が重要となろう。実際には、緊急・短期的視点からの企業立地政策に加え、中・長期的視点からビジネス・クラスター形成のための政策が、巧みに融合・連携しつつ展開することが求められる。以下、かかる視点から、あらためてエンタープライズ・ゾーン政策について提案することにした。

③ 大規模災害復興型経済特区の提案

既述のように、特区の考え方は大震災後わが国においても定着しつつあると考えてよい。しかし、巨大災害からの復興に関わる経済特区という視点からみると、なお進んだ提案が必要と思われる。ここでは、3つのタイプの経済特区を提案することにした。

【期間限定型機動的企業立地政策】

第一のタイプは、これまで議論してきた企業誘致を狙いとするエンタープライズ・ゾーンの設置である。ここでもインセンティブは、税の減免と規制緩和となるが、期間限定措置であることを前提としてこの両輪を徹底することが求められる。とりわけ、神戸起業ゾーンでは税の一部緩和が実現したが十分ではない。都市再生においても、都市再生特別地区においては都市開発事業者からの都市計画提案など規制は大きく緩和されているが、課税における減免措置はなく事業立ち上がりの金融支援に限定されている。

【戦略的産業・ビジネス・クラスター立地政策】

第二のタイプは、都市の産業構造改革に焦点を置くもので、戦略的な規制誘導を含む特区を提案したい。たとえば次世代知識集約企業の立地コストは、現在では地価や税だけではない。高度な教育への投資、R&D やマーケティングのコスト、拡大するリスクへの対応が必須となる。経済特区の第二のタイプは、かかるコストを低減するための戦略投資を集中させることが必要である。この場合、設定されたゾーンにインセンティブを限定せず、連関による効果が期待できる活動にそのメリットを付与することも必要であろう。

【既成市街地再生型立地政策】

第三のタイプは、既成市街地における経済再生特区の設置である。これまで、こうした経済特区はオープンスペースでの設置を前提としているケースがほとんどであった。しかし、都市の自律再生を目途とすれば、既往産業群の活性化はもっとも効率的な経路である。ここでの規制緩和や税の減免措置は、競合他産業地域との関係も配慮しなければならないが、期間を限定した再生措置として検討されるべき視点である。

大都市における経済活動は、産業経済自体の問題であると同時に、これに呼応する空間システム側の問題でもある。高度経済成長期に都市問題解決の処方箋として用意された産業空間に関わる諸制度が、都市経済の急速な変化のなかで陳腐化している。国家という枠組みを越えた世界的な都市間競争の時代にあって、国民経済のゼロ・サム状況を前提にした国土政策は現時点でほとんど意味をもっていない。重要な点は、これまでのブランチ型経済から自律型経済への移行において、政府による中央集権の仕組みを、地方のイニシアチブによって地域のあり方を決定できる分権型に転換することである。国民経済を効率的に機能させてきた空間編成のための制度・仕組みを、自律型経済を促す方向に改変する必要がある。さらに閑却できない点は、これらの制度・仕組みは空間を管理する政府や地方自治体サイドの視点で作られてきたことにある。空間の利用者の発想とは異なっているようだ。本来、産業空間システムの目標は、これを使う人々の満足（効用）の最大化にある。利用者サイドの視点から制度・仕組みのあり方を見なおす必要がある。

以下、これらのタイプを念頭に、巨大災害からの復興を視座に置いた立地政策について提案を行うことにしたい。

(2) 今後への提案

● 規制緩和の積極推進

規制緩和については、既にわが国においても「構造改革特区」として施策化され全国で進められている。さきに行われた構造改革特区の第4次提案募集は、特区構想数において338の応募があった。第3次の募集に比べ提案数で2割増加し、民間からの提案増が特徴という。2002年7月、内閣に設置された構造改革特区推進本部は、地域の自発性を最大限尊重すること形で活性化をはかることを目的に設置された。一国一制度の呪縛はここで解かれたともいえる。7月にスタートした提案募集は、第1次において426、第2次が651、第3次が280、そして第4次が338で、合計1,695にのぼる。

構造改革特区は、①全国一律の規制について、地域の特性等に応じて特例的な規制を適用する ②一定の規制を試行的に特定地域に限って緩和する ③産業集積等地域の活性化のために、規制改革に加えて地域に応じた様々な支援措置を行う などが主たる特性である。

周知のように、こうした特区政策は80年代以降、欧米を中心に衰退に直面する都市や地域再生の切り札として実施されてきた。その先駆となったのが1980年にスタートした英国のエンタープライズ・ゾーンであった。規制緩和と税の減免措置をインセンティブとするこの都市再生策は、当初から存続が10年と限定されていたため、現在ではその実験は終了している。当初、数ヶ所との指定と考えられていたが、最終的には全英で31ヵ所において展開されることとなった。こうしたエンタープライズ・ゾーン政策は、その後ヨーロッパ大陸諸国、米国へと波及していくことになる。この他、スウェーデンのフリー・コミュニン、アイルランドの国際金融サービスセンターなどが知られている。こうした先行する特区は、施策の背景や具体的な企業誘致のためのインセンティブ等は多様で、その評価を一律に行うことは困難である。ただ、立地企業数や雇用量など短期的な成果と同時に、疲弊した都市・地域が自律的再生プロセスの契機を見出したのかなど、都市・地域経済の構造的な再編のブレイクスルーとしての役割についての視点が必要であろう。

わが国において急速に拡大している構造改革特区については、2003年に評価委員会が設置され、「特区の成果の全国展開の可能性」「消費者・需要家の視点」「規制緩和の弊害」等の観点からの点検が行われることとなった。ただ、地域のイニシアチブをうたいつつ、一方で、政府の「評価」を行うことにはいささかの疑念が残ることは否めない。また、特区政策が、一般的な政策では対応が困難な地域固有の問題へのゾーン政策とすれば、その解決のためのより抜本的な規制緩和、税の減免を含むインセンティブ付与による社会実験を行う視点があってもよい。

医療や雇用などこれまで実現していない領域においても、災害からの機動的復興のための社会実験として実現を可能にしていく必要がある。

● 広域連携による産業基盤の機動的整備

① 都市間契約による産業基盤整備

巨大災害から復興は、被災への機動的即応に大きく依拠している。自律型経済への運動に向けた緊急・短期対応はきわめて困難な課題であるが、かかる都市・地域再生において不可避である。その際、政府・自治体間の連携が事態にいかん即応するかがその後の復興のあり方に大きな影響を与えることになる。

実際、産業構造の再編を含む中・長期的視点からの都市・地域経済再生を計画していくうえで、既存産業再編や新たな産業導入のためのインフラ整備を行うことは不可避となる。産業支援施設や場合によっては損傷した道路や橋梁といった基盤もその対象となるかもしれない。

一般に、連接する個別自治体が各々の行政施策を展開しようとする際、補助金に代表される政府からの画一的な財政援助と指導が、行政のあり方を画一的なものにして

きたことは否めない。本来、産業基盤、交通サービス、消防・防災、上下水道などは、規模の経済性を発揮することで効率的な行政サービス供給が可能となるはずである。災害からの復興において、個別自治体としての問題ではなく、広域行政のなかに解決の方途を見出すことが求められる。こうした経済空間と行政空間の不一致は、平時における都市整備を行う際にも大きな制約となってきた。とりわけ、広域性が要請される道路、鉄道など社会資本整備において、自治体の囲い込みフルセット主義は、都市圏としての最も合理的な圏域形成に課題を残してきた。こうした歪みは経済活動のみならず市民の生活利便性を阻害することになる。産業インフラといった広域的視点からの空間整備を必要とするところでは、これまでの行政界の呪縛を解き、企業立地を加速する制度・仕組みが求められるところである。

こうした状況下におけるインフラ整備の手法は、これまで必ずしも整備されてきたわけではない。ここでは、PFIなどを長期契約による自治体間取引契約による仕組みについて整理しておきたい。こうした視点から、根本（日本政策投資銀行）は接続する自治体間の「長期契約による広域連携」を提唱している。一部事務組合や広域連合という形で既にこうした動きは現実の事業として稼動しているし、言うまでもなく、ここ数年加速度的に進展している自治体の合併とも軌を一にしているといつてよい。地方分権の加速は、地域固有の課題に呼応する公共部門間同士の実質的な連携をも可能にする素地を提供していると考えてよいだろう。根本は、かかる観点から自治体間債権の取引市場の設立を提唱しており、災害からの機動的復興を地域のパートナーシップによって起動する重要な手段になると考えてよいだろう。

ケース		想定される形態例
自治体間でほぼ等しい価値を有する事業を分担する場合		等価交換
上記に加え、分担する価値にある程度以上の差のある場合		差額を債券として残す
同一自治体間で複数の事業分担がある場合		清算（差額の債券を清算する）
3つ以上の自治体で事業分担がある場合		清算（相互に債券を持ち寄って交換する）
多数の場合	取引所に持ち寄って清算する	
	市場（債券を売買することにより事業分担とは完全に分離する）	
	流動化	

自治体間取引の形態（根本：日経 2000 年 7 月 28 日）

こうした仕組みは、多様な形での活用が期待される。それは、新たなビジネス・クラスター形成のインフラとして重要な役割を果たす産業支援施設の設立などを想定できよう。

たとえば、阪神・淡路大震災後に整備が進められてきている神戸の医療産業クラスターにおいて、インキュベータ施設としての「神戸国際医療センター」「神戸バイオメディカル総合センター」「先端医療センター」「キメックセンタービル神戸インキュベーションオフィス」「神戸臨床研究情報センター」などはその初期稼動においてきわめて大きな役割を果たしている。実際、入居企業へのアンケートにおいても、立地評価として「事業所施設が安価に利用できたこと」が「大変よい」との回答が 47.6%、「よ

い」が 28.6%で、合計すると 4 分の 3 以上が肯定的に評価している。また、「事業所が即時に利用できたこと」については、「大変よい」との回答が 41.3%、「よい」が 42.9%で、合計すると 84.2%もの事業所が肯定的評価である。神戸の医療クラスターは現在草創期にあり、参入企業群も孵化段階にあることを考えると、安価ですぐに事業に取りかかれることは大きな魅力と考えられる。バイオメディカルといった知識集約性が極めて高いハイテクビジネスの場合、こうした小規模ビジネス群の開発能力はきわめて高く、かかる事業所内部からの自己増殖によって新たな事業が創出されているのが実態である。その意味でも、こうしたインキュベータ施設は、次世代の産業支援施設としてきわめて重要な役割を果たすことが期待される。また、産業支援施設の役割は、今後、新産業やビジネス展開のリスクが加速すればするほど、初期起動のリスク抑制のための仕組みや施設の重要性は高まることとなる。

また、自治体間の広域連携は、巨大災害のインフラの緊急復興に適用することが可能かもしれない。たとえば、阪神・淡路大震災において、橋脚倒壊が発生した阪神高速道路神戸線の再建問題は巨大災害によるインフラ崩壊としては象徴的である。震災直後創設された「ひょうご創生研究会」（座長 新野幸次郎神戸大学元学長）は、震災 2 ヶ月後に「国道 43 号線上の高架道路の再建、神戸都心部のウオータフロント区間の復旧を取りやめ、道路公害改善、都市景観形成、都市のアメニティ空間整備を行うこと。これに代わり湾岸線整備、43 号線の一部地下化などを行う」との提言をまとめた。都心や既成市街地と臨海部の一体的整備を妨げている道路の存在は、臨海工業地帯発展と呼応する形で都市化が進行した日本の大都市の多くが共通して抱える問題でもある。「ひょうご創生研究会」の提案は、こうした都市問題のいわば「構造的課題」解決に向けた都市再生提案でもあった。しかし、その後、政府は震災以前の状態への「復旧」しか認めず、結果として本来の都市政策としての復興は実現しなかったのである。この問題は、巨大災害における都市の復興を考える上で、大変示唆的である。それは、政府がこうした災害を従来の枠組みからみた「復旧」としか位置付けなかったことに起因する。大都市が被った巨大なダメージにたいしては、個別の問題への個々の「復旧」対応ではなく、相乗的な効果をデザインしなければならなかったはずである。湾岸線の完成や地下化による当面のコストが増大したとしても、公害の緩和・解消による外部不経済の圧縮、都市景観形成による都市全体の魅力アップがもたらす集客力の強化、これまで断絶していた臨海部と都心の一体化による都市空間の効率的活用など、多くの現代の都市問題にたいする解決の糸口を与えることが期待され、その実験ケースとしても役割をはたせたはずである。さらに他の社会的・経済的復興施策と連携することで、より大きな都市再生への効果が予見されることには異論はないであろう。被災からの自律復興の意義はここにある。

地方分権への潮流下、税源等の本格移譲はこうした状況にたいして地域自らが判断する可能性もある。根本の主張する「自治体外交」は、自治体合併による地方自治体の権限強化の後により強力な地域整備手法として評価されるものかもしれない。

● 企業誘致のための体制強化

企業の立地決定の要因は、複雑化してきている。かつて、安価な生産要素を求めて立地した企業は、現在では従業員の生活環境、海外との連携に不可欠なインフラの存在、関連ビジネスの集積など、多岐にわたる要因を総合評価することで立地決定しているといつてよい。近年における企業立地行動の変化はきわめてめまぐるしい。製品や生産技術の短サイクル化がその背景にあるが、かつて繁栄した地域が瞬時に空洞化したり（SlippyPlace へ）、逆に企業やコミュニティの繁栄が継続する（StickyPlace）地域が台頭するといった動きが急である。こうした動きに地域の側は戦略的な展望をもつとともに、具体的なかたちで企業行動に機動的に対応していかなければならない。ここでは、かかる状況を鑑み企業誘致のための体制強化を提案したい。

現在、こうした活動を行う主体として「ひょうご投資サポートセンター」があるが、同センターの機能を拡充することが必要である。その際、留意すべき点として以下をあげておきたい。第一に、神戸・兵庫県下における既往関連施設との強力なネットワーク形成である。商工会議所、産地団体など地域に根ざし情報が蓄積された組織との連携はきわめて重要である。そこでは、用地やオフィス情報といった産業情報だけでなく、ひろく教育や雇用など生活全般にわたる情報共有化の仕組みを作ることが求められる。

第二に、企業誘致の専門家との連携の重要性をあげておきたい。企業誘致は、現在では国内外における競争激化の状況にある。対面接触による誘致は不可欠である。企業誘致の「切り札」はトップ・セールスにあることは論を待たない。ここでの専門家の役割は、トップが乗り出す前にその条件等に関する事前の情報を提供し、企業と自治体との「信頼」を形成することを狙いとしている。

● 企業立地推進のための中間組織の設立

－戦略的産業・ビジネス・クラスター立地政策の推進－

進展する知識経済は、地域と企業との関係を大きく変えつつある。従来の古典的産業集積が示唆していた地域産業空間は、輸送コストの低減がもたらす社会的分業をその存立基盤としていた。しかし、世界的な最適生産体制の確立とともに、こうした地域内輸送コストの圧縮による地域の比較優位堅持はきわめて困難となってきた。その意味で、かつての産業集積の存立基盤は、大きく変質してきたとって過言ではない。これにたいし、現代の集積は、知識や情報のアクティビティをマネジメントすることによるイノベーションの創出と大きく関わることになる。近接がもたらす「イノベーション」創出効果は、次世代の都市・地域経済が自律的に発展する重要な「核」として機能していることが明らかとなってきた。巨大災害からの復興においても、かかる視点からの産業集積形成は不可避である。

ここでは、かかる視点からイノベーション創出を狙いとするクラスターのマネジメントを行う中間組織の設立の必要性について指摘しておきたい。こうしたクラスターをマネジメントする業界横断的の中間組織の存在は、既に世界のクラスターにおいて報告されている。情報共有をベースとして、個々の集積内部においてシナジー効果を発揮し知識を創造するプロセスは各々のクラスターによって異なっている。クラスターにおける知識創造のメカニズムは、リンケージのあり方に大きく依拠しているといつて過言ではない。その意味で、情報共有の核となり知識創造をマネジメントする中間組織の存在はきわめて大きく、新規参入企業のリスクを軽減する機能を有することになる。

実際、神戸医療産業クラスターにおいても、こうした機能が稼働し始めている。2000年に設立された(財)先端医療振興財団は、神戸医療産業都市構想推進に係る企画立案や研究成果推進のための各種支援を目的としているが、現在、京阪神の大学で行われている基礎研究と市場・ベンチャーキャピタルを結びつけるカタライザーとしての活動を本格化するという。

今回、震災後にポートアイランドに立地した事業所を対象に実施したアンケート調査によれば、同地域に所在する医療・バイオテクノロジーに関わる公的研究機関との関係が「大変重要」とこたえた割合は30.2%、「やや重要」が7.9%、「接触はある」が9.5%であった。こうしてみると、全体の約5割の事業所が公的研究機関と接触を持っていることがわかる。今後、こうした地域内リンケージの厚みを拡大するプロセスこそが、知識創造の源泉ともいえる。これを加速する機能が、中間組織の役割といえるだろう。

阪神・淡路大震災において、阪神・淡路産業復興機構はこうした中間組織の役割を果たしたといつてよい。震災からの産業復興は、公共部門の行動原理である「公平性」「継続性」を堅持するだけではできない。変化への機動的対応、多様な状況への効果的・効率的支援など、どちらかというところ公共セクターが苦手としてきた状況への対応に迫られることになる。こうしたなかで、公共と民間が連携することで設立された同機構が果た

した役割はきわめて大きいと言わなければならない。また、一般論としてのクラスター・マネイジメント型中間組織とは異なり、震災復興という単一目的組織であることからあらかじめ存続期間が指定されていることも特色として明記しておかなければならない。所与の期間においての成果をあげることが求められた阪神・淡路産業復興機構の存立形態は、今後の災害復興をマネイジするうえで重要な経験となった。

6. 小結

企業立地政策は、政府の国土政策と表裏一体の関係にある。それは阪神・淡路大震災による「巨大災害からの復興」という特殊な状況下においても、基本的にはこれが厳守されたといっていよい。実際、政府に対しエンタープライズ・ゾーン構想の実現を要望したが認められなかったことから端を発し、その後、兵庫県では国際経済拠点形成の制度化を政府に要望したがこれも実現していない。さらに、政府の予算編成に対して、特区における税制優遇や補助融資制度の創設を提案したが、これも実現していない。震災後、政府の地域政策が大きく転換するなかで、なお地域の政策提案にたいして必ずしも同調の動きを示すものではなく、政府の側から提案される政策に限定されているとみてよいだろう。

巨大災害からの復興を「企業立地」という側面から検討するにあたって、政府の地域政策との連動は不可避なのである。ここでは、これまでの検証・政策提案を踏まえ、政府における緊急対応型立地政策の立案を提案しておくことにしたい。「国土のグランド・デザイン」にその大胆な政策転換の予兆が示唆されて以降、ここ数年に施策化された地域政策の3点セット（都市再生、構造改革特区、地域再生）は、確かに地域自律に向けた方向性を見出しつつあるようにみえる。ここに、国民の「安全・安心」生活を視座に据えた、地域経済政策を位置付けることは大変重要である。ここで示した阪神・淡路大震災からの復興の総括に基づく新たな提案を実現するためには、政府による国土ビジョンにおける位置付けが必要と思われる。