

栃木の地域産業政策

山田徳彦（白鷗大学経営学部）

- 1 産業と政策を考える基本認識
- 2 栃木県経済・社会における製造業
- 3 転換プロセスにある産業政策
- 4 結びにかえて

とちぎ地域・自治研究所編『分権・自治・協働の社会へ 県政への提言』では「栃木の地域政策」について執筆する機会をいただきましたが、本日はそれを踏まえて報告させていただきます。

「いいひと いいこと つぎつぎ“とちぎ”」をスローガンにかかげ栃木づくりを進める福田富一県知事の姿勢や、現在の栃木県総合計画「とちぎ元気プラン」はきわめて適切なものであると思われます。また、これまでに公表されましたとちぎ地域・自治研究所の提言や考え方も納得がいくものです。しかしながら、いずれも非常によく考えられて適切なものであるだけに、全体像ではなく、考えの一部だけが一人歩きして、短絡的な解決策が模索され、道を誤らせる可能性があるのではないか、と危惧されます。そうならないように、少し冷静に事実関係を確認する必要があるのかもしれない、といった基本的な認識を筆者はもっております。

1 産業と政策を考える基本認識

「産業」という言葉が製造業あるいは工業を指す場合もありますが、ここではもう少し広い意味から経済活動の中で比較的密接な関係を持っている生産者・販売者のグループととらえておきます。周知のように、一国の経済が発展すると、その中で占める産業のウェイトは人間が自然に働きかけて行う「第一次産業」から、加工や組立を行う製造業等の「第二次産業」へ、そして第一次・第二次産業にあてはまらない商業やサービス業等の「第三次産業」に推移していくと言われていきます。これまでのところ、栃木県もこの傾向があてはまってきたようですが、これから先はどうなのでしょう。食品の価格やその安全性、原油価格の変動等を考えると、「第2次産業+ 」あるいは「第1次産業+ 第3次産業+ 」といった既存の産業やその組み合わせに知恵を加えるような形に進む傾向があるように思われます。

ですから、何か新しいものを導入して解決策を模索するのではなく、現に地域に存在して重要な役割を果たしてきた産業を軸に、知恵を絞っていくことが、地域の産業政策としてはまず必要な姿勢だと考えています。

地域には様々な産業がありますが、それらを全く同じようにとらえることはでき

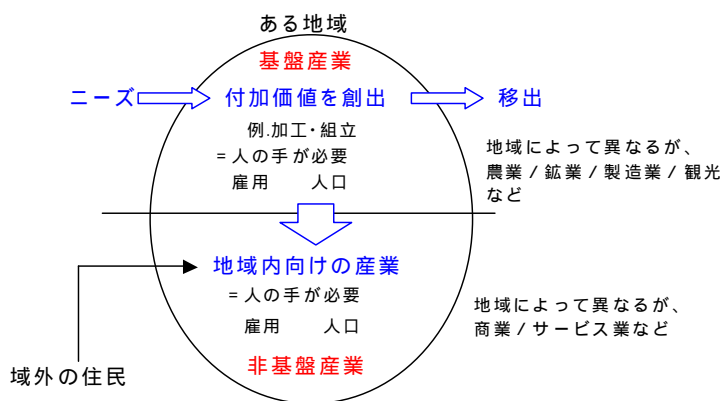
ず、大きく二つに分けることができます。ここでは、栃木県と加工・組立を行う製造業をイメージして考えましょう。栃木県外地域で、ニーズが発生したとします。これに対応して県内でモノを加工したり、組み立てたりしてそれを当該地域に送り出します（移出）。ごく普通に加工・組立をしているわけですが、経済的には“価値”を加えているわけです。加工・組立を行う、あるいは価値を加えるためには基本的にそこで働く人が必要です。彼らに家族がいるケースも考えられますので、加工や組立の活動が活発になれば、その分野で働く人も増え、ひいては地域全体の人々が増えることとなります。

地域で人口が増加すれば、それを対象にした別の産業が隆盛します。加工・組立に従事する人やその家族は、食材や衣料はいうまでもなく、レジャーをはじめとするサービスも必要とするでしょう。それに対処するためにはショッピングセンターや様々なレジャー施設が必要で、さらにそこで働く人も不可欠です。もちろん、この人たちに家族がいるケースも考えられます。ここまでを視野に入れば、地域の人口はさらに増加してそうです。

ここでもし栃木県内のショッピングセンターやレジャー施設が魅力的なものとなれば、今度は茨城県や群馬県等県外からの人々を惹きつけ、栃木県経済は全体として累積的に拡大していくこととなります。

地域外部のニーズに応じて何らかの価値を加えて移出する産業を「基盤産業」、基盤産業に従事する人やその家族向けの産業を「非基盤産業」とすれば、図1のように整理できそうです。

図1 基盤産業と非基盤産業



では具体的に何が「基盤産業」で何が「非基盤産業」にあてはまるのでしょうか。それぞれにあてはまるものは、検討対象とする地域によって変わってきそうです。例えば、南の島ハワイと栃木県を同じように扱ってどれくらい意味があるか疑問です。誤解をおそれず筆者なりの考えを述べれば、栃木県の場合、農業、製造業、観光が基盤産業に、商業や一部サービス業は非基盤産業にあてはまるのではないでしょう。

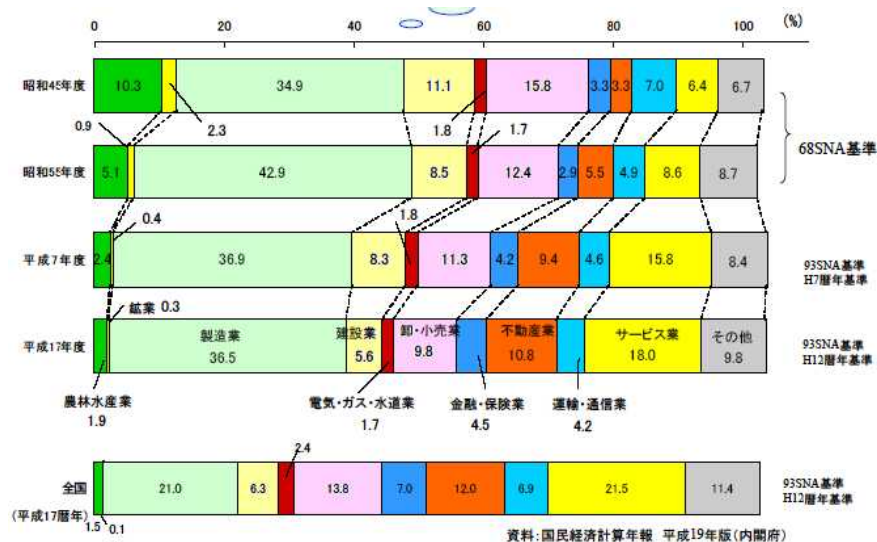
注意しなければならないのは、当然逆のメカニズムもはたらきうる、ということです。むしろ、それに対する注意を喚起するために、この議論を持ち出したというねらいもあります。すなわち、一度基盤産業が活発なものとなれば、最終的に地域全体の経済は良好となりますが、万が一基盤産業が衰退してしまったら、そこで働く人やその家族の減少を通じて、「非基盤産業」も衰退し、ひいては地域の人口を増加させ、地域全体を沈滞化させかねないのです。

未来永劫、製造業がこの地域の基盤産業であるとは思いませんが、少なくとも短期、中期的には県内の製造業とそれを取りまく動向や趨勢について慎重に判断していかなければならないようです。

2. 栃木県経済・社会における製造業

ここで、栃木県経済の中で製造業がどれくらいの位置を占めているか、その姿はどのようなものかについて整理しておきましょう。

図2 県内総生産の内訳(名目)



総生産は第1次～3次産業の合計から帰属利子等を控除して求めているため、産業ごとの構成比の合計は100%とはならない。

第1次産業: 農林水産業、第2次産業: 鉱業、製造業、建設業、第3次産業: 第1、2次産業以外

出所) 栃木県資料¹⁾とちぎの経済ナビゲーション2005₂p.4

図2は1年間に県内で生み出された粗付加価値の合計である県内総生産の内訳の推移を示したものです。一番下のグラフは平成17年の全国の数値を示すものとなっています。下から2番目のグラフに示された平成17年度の数値で見れば、農林水産業と製造業を合わせて40%弱を占めています。この比率は年々減少傾向にはありますが、全国の数値を比較すれば依然として高く、栃木県が「ものづくりに特化した地域」であるとの根拠の一つをなしています。

家計が受け取る賃金や地代、企業の1年間の収入等をひっくるめて、栃木県全体でどれくらいの所得があるか県民所得で見ると、2005年度の数値で6兆2,532億円で

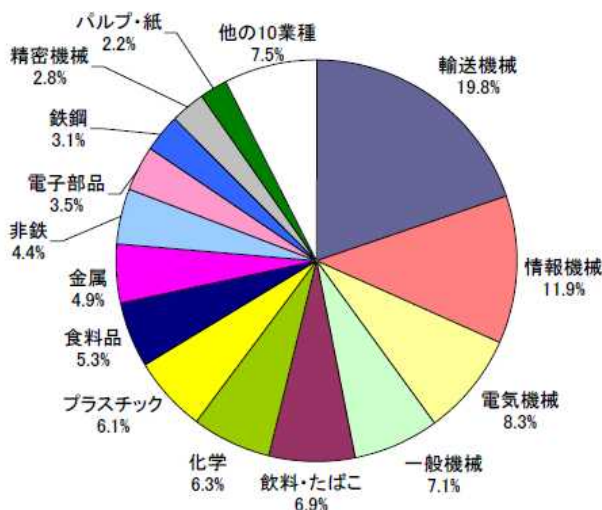
全国では15番目です。この順位自体は平均的なものかもしれませんが、一人当たりの県民所得でみれば、310万1千円で全国6番目になります。これを上回るのは、東京・神奈川・愛知・静岡・滋賀です。県民所得、一人当たり県民所得の数値はあくまでもこの地域全体で得られた収入の集計値、あるいは平均的な姿を示しているにすぎず、生活の実態を正確に把握するためには、もっと他の数値を確認しなければなりません。ただ、それでも相対的に豊かな地域である一面はある、とはいえそうです。

さて、このように一人当たり県民所得が大きなものであることに対しては、製造業や商業・サービス業がそれなりに果たしている役割が大きいのではないのでしょうか。製造業に絞ってもう少し考察を続けましょう。

平成18年度、栃木県の製造品出荷額は8兆7,279億円を記録しました(全国第11位)。この額は過去最高のものですが、忘れてはならないのは、この数値がある日急に出てきたわけではないことです。およそ半世紀ほど前から見では工業団地を造成し、大手企業の工場を誘致してきました。その時代の背景や当時の県内の土地利用状況など考察しておくべきことは多々あるかと思いますが、県内に働き口がないため若者が流出してしまい、県の財政を圧迫してしまうので何とかしなければならない、ということが出発点の一つだったようです。それからテマ・ヒマや金銭的費用をかけて、そのメリットを今日享受しつつある、筆者はそのように理解しています。

業種の構成を出荷額の比率で見ましょう(図3参照)。

図3 業種の構成(2005年度)



出所) 栃木県資料「産業振興プロジェクト」p.2

図3からは、輸送機械、情報機械、電気機械、一般機械とものづくり日本の土台を支えるような業種が、半分弱を占めていることがわかります。栃木県が日本経済で果たしている役割は無視できないなあ、というのが率直な実感です。また、特定の業種に依存しすぎて、その産業が衰退したら地域社会全体が立ちゆかなくなる、という意味でリスクが分散されたバランスのとれた業種構成にも思えます。反面、

いわゆる集積の効果が働くのだろうか、との疑問もあります。

規模別に、事業所数・従業員数・出荷額を確認しましょう（表1参照）。2007年度、事業所数は前の年より約400箇所減少して5,436箇所ですが、従業員数や出荷額について大きな変化はありません。この表から非常に数の多い中小規模の事業所と、従業員数や出荷額等で大きなウェイトを占める規模の大きな事業所が混在していることがわかります。

表1 規模別事業所数・従業員数・製造品出荷額（2007年）

規模(人)	事業所数		従業員数		製造品出荷額等	
	数	構成比	数	構成比	額	構成比
県計	5,436	100	209,304	100	872,791,052	100
小規模	3,628	66.7	30,892	14.8	37,008,010	4.2
4～9	2,449	45.1	14,911	7.1	15,537,668	1.8
10～19	1,179	21.7	15,981	7.6	21,470,342	2.5
中規模	1,702	31.3	105,850	50.6	345,321,816	39.6
20～29	662	12.2	16,418	7.8	28,946,755	3.3
30～99	738	13.6	40,157	19.2	118,021,233	13.5
100～299	302	5.6	49,275	23.5	198,353,828	22.7
大規模	106	1.9	72,562	34.7	490,461,226	56.2
300～499	56	1	20,822	9.9	141,702,816	16.2
500～999	34	0.6	22,604	10.8	136,052,617	15.6
1000～	16	0.3	29,136	13.9	212,705,793	24.4

出所) 栃木県資料『平成18年工業統計調査結果』より作成

県内市町村別に製造業事業所を見れば（表2参照）、昔からの繊維の町ということもあって、事業所の数では足利市がもっとも多くなっています。ただ、従業員の数と出荷額は、全国有数の工業団地を有する宇都宮市が群を抜いています。

大企業

決して望ましいことばかりではないかもしれませんが、栃木県内には全国的にみても有力な企業が立地しており、それを反映して栃木県が出荷額で全国トップクラスの製品も多数存在しています。「国内有数のものづくり県として着実に発展してきた」という表現が県の資料等でも見られますが、それは県や市町村が誘致してきた大企業に牽引されてのことだといえそうです。

誘致の受け皿となった工場団地は県内の主要な鉄道路線や高速道路沿いにちらばり、90箇所4,594haにのびります。

中小企業

そこで働いている人が多い、ということに加えて、地域社会のダイナミズムの観点からも、中小企業の動向は重要です。地域が発展して行くには、そこで生活して地域のことをよく知っている主体が活力をもって行動するのが最も適切だと考えられるからです。

栃木県の場合、一つの製造業事業所の出荷額は平均して681万円で、同じ数値を全国で見れば538万円ですから、単純に数値だけを比較すれば隣県より少ないものの、決して悪いものではありません。ただ、出荷額等の数字だけでなく、定性的な面に関わるものを確認していくと、対処しなければならない課題が浮き彫りになってき

ます。例えば、製造業事業所の半分強（53.2%）が下請的立場にあります。これらは業務発注先の大企業からは価格や品質、納期を守るといった点では一定の評価を得ているようですが、提案するとか一貫生産するといった点ではあまり評価されていないようです。さらに、新たに創業したり、新しい事業に取り組んで新分野に進出するとか、研究開発や共同研究に関して消極的な姿勢がうかがわれます。

表2 製造業事業所の地理的分布

市町名	事業所数 (計)	従業員数計 (人)	製造品出荷額 等(万円)
宇都宮市	528	30,980	163,115,448
足利市	835	17,513	39,267,444
栃木市	213	7,050	25,229,024
佐野市	533	15,473	42,441,890
鹿沼市	524	13,974	39,377,734
日光市	234	7,880	31,676,454
小山市	313	15,355	69,537,902
真岡市	161	13,957	66,570,698
大田原市	194	11,258	83,101,586
矢板市	82	4,549	28,009,524
那須塩原市	268	11,223	37,361,378
さくら市	116	4,258	15,506,547
那須烏山市	156	3,970	5,661,995
下野市	111	4,571	17,866,270
上三川町	55	7,446	74,668,134
上河内町	33	1,229	2,861,603
河内町	48	2,550	7,560,199
西方町	42	1,083	2,935,040
二宮町	64	1,638	5,603,174
益子町	88	2,034	7,007,317
茂木町	51	905	1,152,872
市貝町	39	2,003	7,918,369
芳賀町	40	4,695	13,648,655
壬生町	119	3,601	8,716,590
野木町	64	3,401	11,144,171
大平町	97	4,902	35,767,659
藤岡町	65	1,667	3,859,236
岩舟町	81	1,848	3,702,666
都賀町	49	1,130	1,722,193
塩谷町	49	1,619	4,952,358
高根沢町	50	1,766	7,090,504
那須町	68	1,603	3,635,107
那珂川町	66	2,173	4,121,311
県計	5,436	209,304	872,791,052

出所)栃木県資料『平成18年工業統計調査』より作成

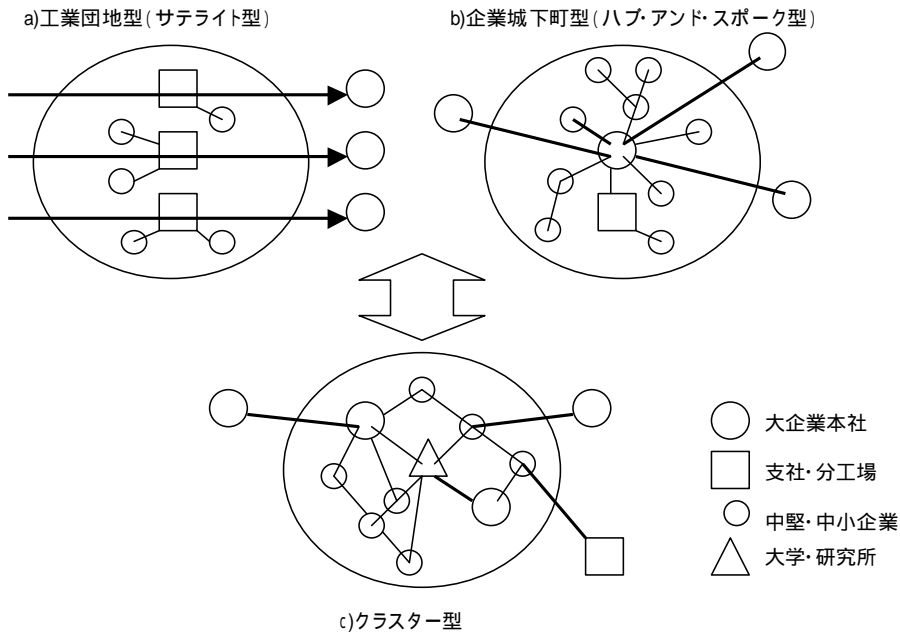
3. 転換プロセスにある産業政策

栃木県では、戦前基本的には農業が主力産業でした。1960年前後からの工場誘致政策によって今日の基礎を築いてきましたが、グローバル化や情報化が進展すれば、栃木県に限らず日本国内に工場がなくとも単なる加工・組立は可能で、実際その動きが危惧されました。昨今、様々な要因からようやく日本国内に製造業は回帰しつつあるようです。ただし、本県に限れば、あまりうかうかしていただけないのではないのでしょうか。トヨタ自動車が東北地方に生産の拠点をつくるといった動きをはじめ、国内の地域間競争に対処しなければならないからです。国内の工場・生産体制を再編する場合、これまでは本県の施設に集約されることが多かったのですが、これから先もその地位は保障され続けるのでしょうか。もし、こうした状態に対処しなければならない、この地域の産業活動をさらに活発にしたいのであれば、望ましい方向に誘導するような形で、どのような政策が効果的であるかを模索し続けていく姿勢に立つことが出発点ではないのでしょうか。問題の遠因が事業者のマインド、あるいは精神的なところにあるとすれば、真に有効な万能の処方箋を短期的な視点から用意しうるか否か疑問です。

何が望ましいかの判断は人によって異なりますから、多くの人や主体が合意できる方向性を見出さなければなりません。また、「これが良いからこうなさい」と物事を強制することはできず、「こうしたらよいのではないですか」といった関係者が自発的に選択するよう誘導しうるガイドラインを示しうるのみです。その際、今が良ければ後でツケが回ってきても関係ない、といった性質を帯びるものでは意味がありません。実際、1960年前後に着手した工場誘致政策の恩恵を現在受けているように、成果がでるまで時間が必要なケースが多いように思われます。ですから、少し長い視点に立って、さらに望ましい姿を模索し続けることも必要ではないでしょうか。

県内の大企業が県内の中小企業に技術と情報を求めている事実を踏まえて、今後への一つのヒントとなるのは、産業集積の三類型の考え方です。ある地域に多数の製造業事業所があるという形だけでなく、その中で情報はどのように移動しているかに着

図3 産業集積の三類型



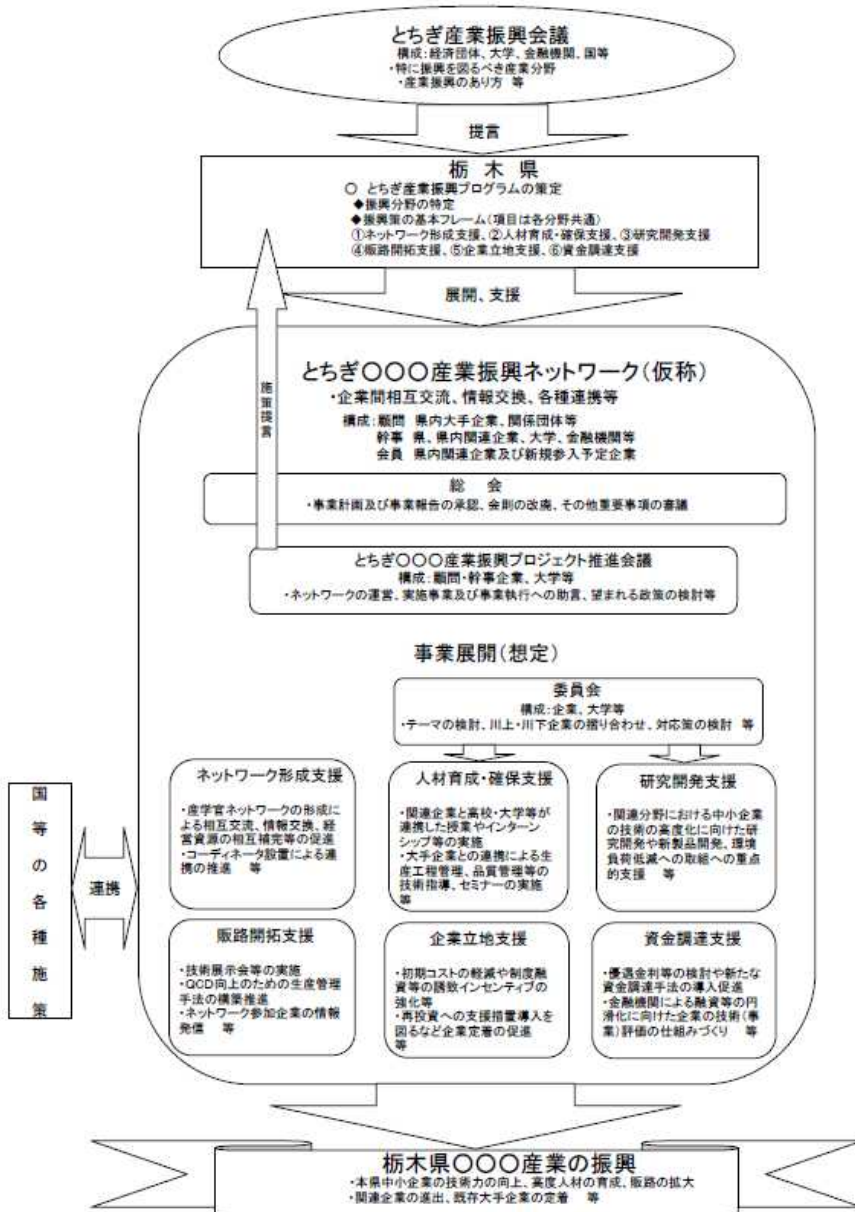
出所) 坂田(2004) p.57

目すれば、地域の産業集積は形は同じでも、工場団地型、業城下町型、クラスター型という3つのパターンに類型化されます(図3参照)。クラスター型の集積が絶対無二の理想的な姿だとは言えませんが、とりあえず現実的に最も妥当な姿であると思われます。残念ながら栃木県の場合、本社の多くは県外にあり、県内にあるのはその工場と中小の会社で、3類型では工場団地型にあてはまりそうです。ですから、この状態からいかにクラスター型の方向に持って行くかの方法がわかり、実現できれば、長期的な性質のものを含めて問題の多くは解決されるのではないでしょうか。

あくまでも筆者個人の見解だにご理解いただきたいのですが、問題点がどこにあって、本当はどうしたらよいかという処方箋は明らかになっていたのに、実行に移されなかった、あるいは中長期的な効果や実現の可能性を考慮した処方箋がつけられなかったのではないか、という気がしてなりません。イソップ物語でいえば、猫の首にどうやって鈴を付けるのか、ということにも労力をさく価値があるように思われます。

図4 とちぎ産業振興プロジェクトスキーム図

○とちぎ産業振興プロジェクトスキーム図



以上のような認識からすると「とちぎ産業振興プログラム」はきわめて興味深いものです。産学連携の効果も現れはじめ、「選択と集中」という形で改善の道が踏み出されたものと期待されます。

もちろん現時点ではともかく、中長期的にはいろいろな意見・考えが提起される

でしょう。ですから様々な困難に直面するものと推測されますが、それでもこの方向で少しずつ知恵を結集していきましょう、という方向に動き出した事実は評価されてしかるべきだと考えております。

4. 結びにかえて

製造業の分野は政策の効果が数値として客観的に示されるだけに、比較的取り扱いやすく、それなりに実を結んでいる面もあるのではないかと理解されます。この分野に限らず、今後「いいこと、いい人、つぎつぎとちぎ」という方向で様々な意見・考えが出てきて、それらを調整していくのは大変な作業であることが予想されます。どなたが知事になるのか分かりませんが、次の政権が適切にデザインしコーディネートすることを期待したいと思います。

知名度アップ・ブランド確立

昨今、県の知名度を上げようとか、ブランドを確立しようという動きがさかんに見られます。現に存在する地域資源を考えれば、これらの動きがうまく実を結べば、かなりの効果があるものと思われます。実際、農業分野等では、ブランド化の成果の一端が伺われます。ですから、この知名度をあげるとかブランドを確立するということが自体を否定する意図はまったくありません。ただ実際の県民皆が認めるような成果につなげるには、非常に大変なんだろうという気がします。

何が支障になっているか、知名度が低いということが何が問題なのか、何を克服しなければならないのかを踏まえて、冷静かつ戦略的に考えるステージを迎えているのではないかと考えています。いつまでも、勢いだけでやってしまって、あとで莫大なツゲがのしかかってくるのではないかとという危惧が現実のものにならないことを心から願います。

地域と産業の相互依存関係

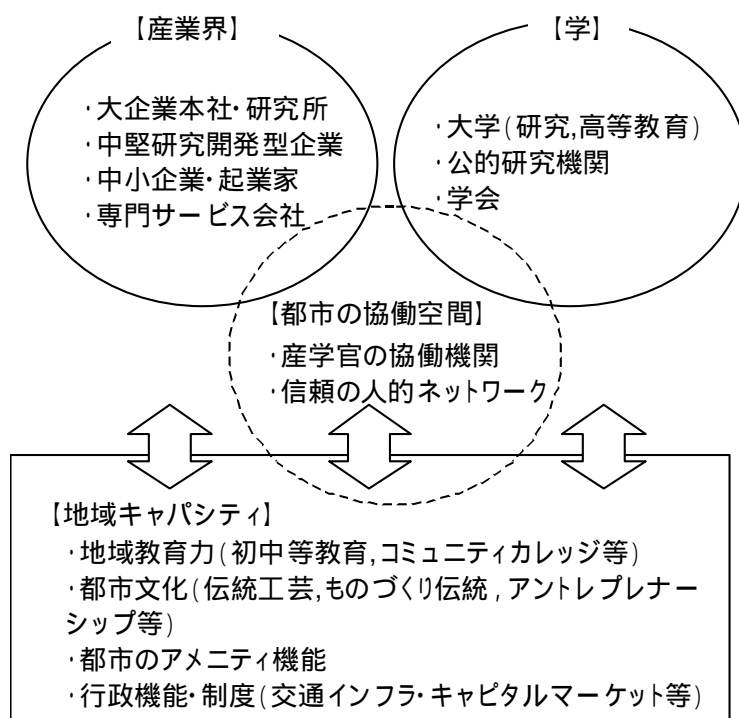
地域と産業の相互依存関係について、強調しておきます。図では上に「産業界」と「学」、下に「地域キャパシティ」が示され、それらが真ん中の「都市の協同空間」で結ばれています。

そもそも地域がどのように考えているのかということとは別個に、学問とか産業界が成り立つわけはなく、そのあり方は、下の部分に規定されるわけです。逆に、地域のキャパシティも産業や学のあり方に影響を受けます。両者は相互依存の関係にあるといえ、地域における産業のあり方を考えるということは、地域自体を考えるということとは切り離せないといえそうです。

今後、経済のサービス化がさらに進展し、これまで以上に知識やブランドとかいった目に見えない、いいかえれば物理的でないものを一生懸命考えていかなければならないようです。ある意味で、我々にとっては、分かりにくい時代が待っているのかもしれない。ですがそれに対処しなければいけない、対処しうる体制を整えなければならないのだとすれば、まずは、様々な人の意見や考えを適切にマネジメ

ントする、あるいは調整するといった機能を充実させるべきで、そういうことができるような人材を育成することが何よりも差し迫った課題であると認識しています。

図5 クラスターの構造(三セクターと協働空間)



出所)坂田(2004)p.54

結局のところ、長期的で総合的な視点にたつて地域のあり方を考えることのできる「人材の育成につながる取り組み」を早急にはじめることが、地域産業にとって最も喫緊の課題であると強調しておきます。

(補)商業・サービス業

諸制約から、商業とサービス業についてポイントだけ整理しておきます。

商業

出荷額の数値は減少傾向にはありますが、全国的にみれば平均的な状態です。傾向としては、百貨店・総合スーパーは苦戦を強いられ、専門スーパーやコンビニエンスストアは結構うまくいっているといえます。消費者と小売店の間にミスマッチがあって、ロードサイドの大規模店はそれにうまく対処している、といったイメージをもっております。

いくつかの商業の政策では、成功しつつある商業店をモデルにして利用者の利便性を高めるべきだ、といった提言が論ぜられているのですが、それで本当に問題が解決されるのか否か疑問の余地はあります。抜本的な視点を変えて考えなければ解

決できないのではないのでしょうか。

サービス業

企業部門の事業再構築・コスト削減のための新たな対事業所サービス（アウトソーシング、人材派遣など）や生活の質や満足度を高める分野、新たな対個人サービスに対して今後ニーズが高まっていくだろうと思います。

観光

いくつかの資料・提言書を見ると、観光は本県サービス業の代名詞ともなっていると気がします。もちろん県内に観光資源は豊富にあり、東京圏からのアクセスも便利で、身近な観光地であることは間違いありません。ただし、県外地域から栃木県に入ってくる観光客は着実に増加しているけれども、県内に泊まってゆっくり過ごすという宿泊者数は減っており、このことをどうとらえるか、どのような処方箋を用意したらよいか、が喫緊の課題であると思います。

2つの疑問

モータリゼーションの普及もあって自動車を使うことが非常に便利になっており、ロードサイドには大規模できれいな店が並ぶといったなかで、「そもそも中心市街地の活性化ということができのだろうか」というのが第一の素朴な疑問です。

例えば小山市のハーベスト・ウォーク、佐野のプレミアムアウトレット等に、多数の店舗が高度に集積しています。それらを集めるのはいわゆるディベロッパーです。彼らは失敗したら食べていけませんので、必死に知恵を絞って一生懸命やるわけです。果たして、彼らに互していだけの力が果たして行政とか一般の我々にあるのだろうか、あるいはその方法があるとして直ちにそれが見いだせるのだろうか、というのが第二の疑問です。

もし二つの疑問に適切に答えられないなら、抜本的に視点を変えて、例えばパートナーシップを構築するとか、地域全体の観点から、適切なポリシー・ミックスをデザインした方が良いのかも知れません。その際、もちろん悪い点・改善すべき点もありますが、一定の機能を果たしている「道の駅」の考察がヒントを提供するのではないかと筆者は考えております。

参考文献

坂田一郎「知識社会における都市のインフラストラクチャ」(植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市の再生を考える4 都市経済と産業再生』2. 岩波書店、2004年)

栃木県資料

(本稿は、当日の講義録に基づいて事務局が編集した原稿に報告者が手を加えて作成したものです。)