

# ⑨ 経済政策史 政策形成の点から面への飛躍

## 1 調査季報の経済政策史

①「調査季報」の出發(1963年)から

### ア 経済政策の課題づくり

調査季報の第1号では、横浜における高度成長が公害などの歪みとして顕在化し始めていた時代状況を反映して、「横浜市の工業化政策と都市問題」(鳴海正泰)で基本的な課題提起をしている。都市を一つの経営体として扱う経済学的方法では、「工場場置」が結局は「税収の増加」という単純な方程式に陥っていること、急速な工業化に伴い道路等のハードインフラ、人口増に伴う教育、保健衛生などのソフトインフラが、「行政需要」として自治体財政を増加させるなど、工業化による地域社会へのプラス面は予想したほどにはないと仮説を立てている。その上で「社会的費用」「外部経済・外部不経済」をキーワードに、横浜独自の工業化など経済政策の再検討と理論構築を提起しているのである。

### イ 経済政策の自立から全体像へ

第1号以後、当面する諸課題で様々な論文が提起されてきたが、1977年の56号の「地域経済の確立へ向けて」(大場浪男、横山悠、齊藤淳一)では、横浜の産業構造を国内、首都圏、市内経済向けと区分し、グローバル循環とローカル循環の総合的均衡的発展という循環論で、横浜経済の全体像を把握しようとしている。そこでは横浜経済の課題の特徴を「比較優位性」により簡潔にまとめ、その際、市内経済活性化の目標を、「税収の増加」だけではなく、「市民の雇用安定で消費者利益の擁護」を基本の一つとして付け加え、労働集約型(雇用吸収力が大)産業等への育成・誘導を重視している。

もう一つの提起は、これら労働集約型産業の担い手である「中小企業への再評価」である。中小企業の存在は大企業の補完だけではなく、新しい役割として、(イ)市民への雇用機会の提供、(ロ)消費者利益への貢献の問題、(ハ)都市型産業としての中小企業の持つ適応力、が地域経済の確立にとって不可欠な要素であるとしている。

そのため経済局では、戦後の高度成長の前期(1946～1964年)における公害・住工混在などの歪みには、社会資本の整備等による外部経済の付与と公害等の外部不経済の除去を積極的に推進する姿勢を示し、また、中小企業の体質改善、生産設備の近代化に向けては、小規模商工業者と企業形態の中小商工業者の課題整理を行い、帳簿記帳、金融対策と組織化指導を進め、その先頭に立つ中小企業診断士の集まりである「中小企業指導センター」の設置(1964年3月)を行ったのである。

ここには、「個性的な地域空間を自治体独自で下から積み上げていこう」とする気概とともに企業活動と市民生活の調和を図る姿勢が前面に出ているのである。

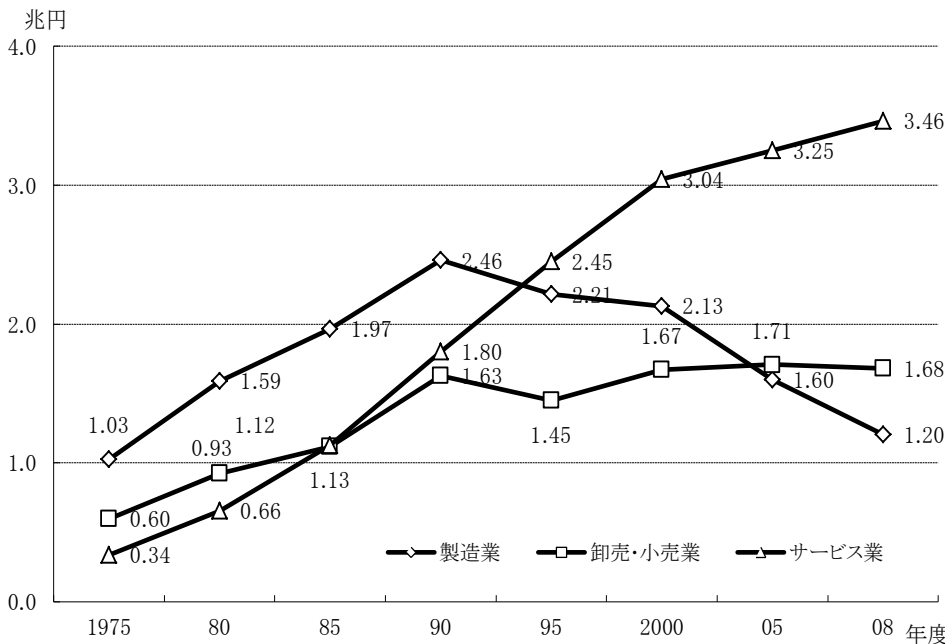
### ② 横浜のものづくり

「横浜市の工業」(従業者数4人以上)によると図1のよう  
に1951年1,764事業所であったものが、1970年には3,011の5,31

執筆

兼松 仁礼夫  
経済局経済企画課

<参考>主要産業の生産額の時系列変化(「横浜市の市民経済計算」より)



※毎年時系列の数値においては遡及改訂が行なわれるため、1996年度と2008年度の改訂された数値を利用して接合した。

7事業所と急増した。こうした急激な工業化にも次に述べる課題があった。

### ア 課題への対応

高度成長期の公害と住工混在の課題に対しては、中小企業の金沢埋立地への移転（28号野地博、75号高橋道夫、吉田正博、稲村守彦他）にみられる環境整備が求められた。もう一つは工業等制限法

（1959〜2002年）などの制限三法であった。この課題は、工業都市としての成長が止まりつつある横浜にとって、「工業港湾都市」の衰退にも繋がる危機感を伴って受け止められたのである。

具体的には、制限三法は横浜地域の海側区域での新たな集積・投資の拡大が止められ、同時に制限地区内の工場移転跡地は、主にマシオン化が進み、

その結果住工混在となり、更に工場移転を誘引するなど悪循環を引き起こす要因の1つとなっていた（75号江成藤吉）。

この二つの問題は、「工場誘致」方策が、工場の労働集約的な点と生産される製品が貿易と直結し港経済と連動していたことから、今後は経済循環と雇用確保を弱めるとの危機感を伴っていたのである。

しかしこの間、工場が「労働集約型から資本集約型」へと変わり、日本のものづくりの課題が「如

何につくるか」から「何をつくるか」に重心移動を始めるようになった。横浜においても生産工場が開発・試作部門を併設し、次第に独立した研究開発部門に変化し、その研究開発部門は本社の営業部門、さらに公的な学術研究部門、大学などの連携を強めてきていた。このように、港

経済への貢献より国内外での機能分業（ハイテク化）や連携方策が検討されるようになってきたのである。

この結果、横浜市は従来の「工場誘致」政策から大都市型ハイテク工業の集積政策へと大きく転換を図り、国への制限三法の回避や見直し要望の根拠に、新たな意味を持たせたのだった。

### イ 政策転換の結実

政策転換が進むとともに、80年代後半からは白山ハイテクパーク、大黒町インダストリアルパーク（98号矢野滋彦、飯田隆、稲村守彦）、内陸部インナーパーク、テクノウエーブ100、金沢バイオパーク、舞岡リサーチパークの拠点形成のプロジェクトが次々と施行され、1994年には企業のR&D（研究開発）をバックアップするための施設、金沢ハイテクセン

ターに結実した。このような政策転換に応じた拠点にハイテク・外資系企業の誘致が図られてきたのである。

### ③ 横浜の商業と商店街を中心

#### ア 商店街について

小売商業では、当初より小規模な「生業的商業者」が幅広く存在し、その課題を明確にしながら適正規模・協同化へ、その他の「企業形態を持つ商業者」には、経営診断指導、制度金融への提案がなされていた（8号碓井貢）。

しかし横浜市独自の政策づくりは、「商店街とまちづくり」（60号前田寿）での本格的な商店街分析によって、整理がされ始めた。ここでは商店街を近隣、地区、広域型のタイプ別に分けた上で、「商店街」とは、「売場」、「買場」と「接触・交流等の場」の3つの場のことであり、つまり消費者のライフスタイルが生き生きと反映できる「舞台」として位置づけられている。また、その活性化のポイントを「商品・業種構成の活性化」と「景観と生活施設の活性化」、そして「商店街の管理・運営の活性化」の3つとしているが、この分析は現在も引

き継がれ課題となっている。

#### イ 大型店問題

商店街のもう一つ問題は、「大型店進出問題」（64号細谷延）である。横浜経済における小売業の特徴は、(ア)市民の潜在購買力は大きい、(イ)人口急増に市内小売業は対応できていない、ということだった。これが大型店にとって横浜は魅力ある「市場」であり、競合していく根拠となったのである。

大型店進出問題の経過は、1973年の大店法の制定、強化及び1994年の規制緩和、2000年には廃止、周辺環境についての「大店立地法」が制定される変遷があるが、商業集積地間の競争関係や地域商圏内の大型店と商店街の緊張関係がシビアに現れ、潰し合いの関係となっていることから、共存共栄の関係を模索している（142号浦崎真仁）。

#### ウ 再び商店街の役割

単に消費者指向の調査を行うと、最寄品ではスーパー指向に、買回品では専門店指向が強いことが明らかにされる。しかし、地域に根づく商店街の役割を「経営施設」としてだけではなく、「生活施

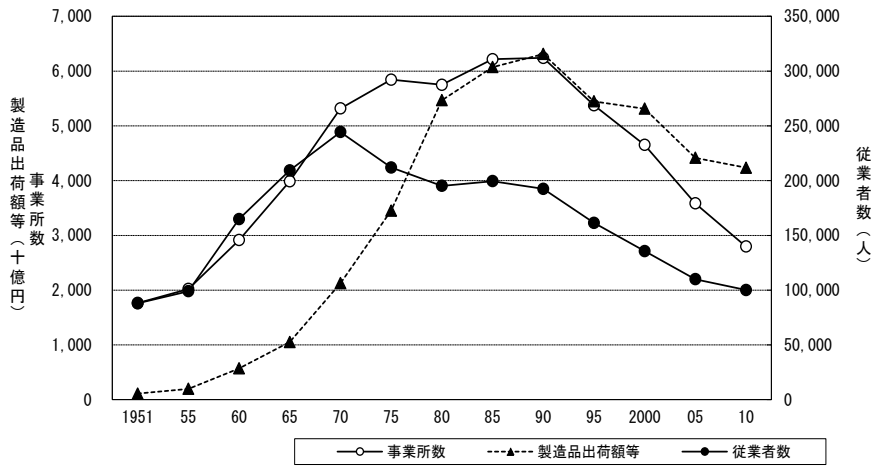


図1 市内製造業の推移 (「横浜市の工業」より)

設・都市施設」としての機能を生かし、街づくり・地域づくりの中でどのように位置づけ、具体化していくのか、と改めて1976年当時の商業課では検討している（「横浜経済と市民生活」）。

そのために横浜市として、(ア)小売商業ビジョンの確立、(イ)良好な生活環境の維持と小売商業等の産業立地の両立を図るために、地域レベルでの都市計画的立地規制の導入、(ウ)大型店の影響を受ける地元中小小売業者が消費者ニーズに適應するため商業振興のメニューの一層の充実、を提案している。

さらに、83号（1984年11月）では、「横浜と商業」が特集され、ここでは、小売商業の集積は地域文化そのものと捉え、商店街は市民生活の最も基本的な施設であるとしている。その上で、人々の生活志向に適切に対応した小売商業の振興・育成を図ることとは、行政の基本的な役割であると断じ、その振興・育成に置いては、コミュニティとしての街づくりと関連させ、都市としての総合魅力アップ戦略（暮らしやすさ）の中で考える視点を強調している（鈴木幸生）。

商店街への期待は、「卸売業、小売業および飲食業の総数では1972年から1982年にかけて、商店数で1・33倍、従業者数で1・3倍、年間商品販売額で3・58倍にまで活発に推移した（83号より引用）」姿を踏まえて描いているのである。（小売業の全体像は図2）

また流通革命と成熟市場での無店舗販売などの小売構造の変化（菅原一孝）、商店街の現状と課題に対応した施策とその体系化（細谷延、松江節子、佐藤雅彦他（83号））ではメニューの根拠と多様性でほぼ出そろった感がある。さらに再開発事業による商店街再生について、商店街の「横になった百貨店」を立体化することの難しさを指摘している（地曳良夫）。中心市街地の活性化では、高齢者等生活弱者との関係、タウンセンターの役割、タウンマネージメントが前面に登場し、区役所の役割を押し出してきている。（1

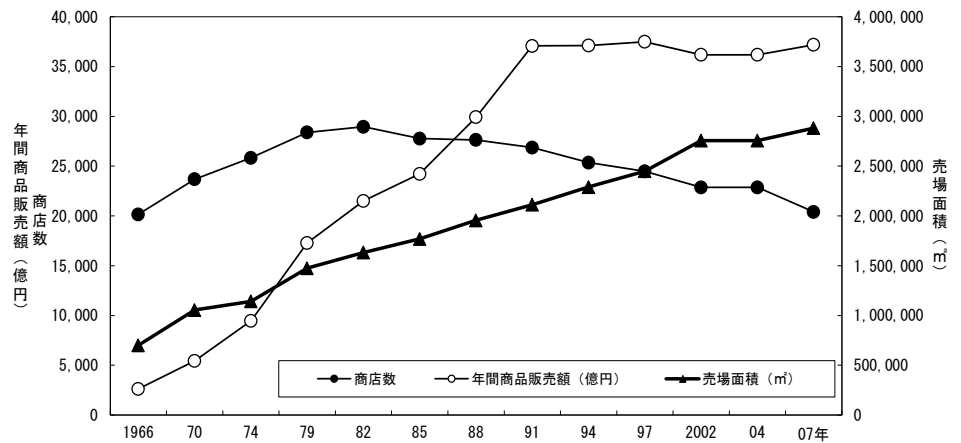


図2 市内小売業の推移 (「横浜市の商業」より)

## ① 誘致政策の変遷

### ア 第一次誘致政策

開港以降の政策は、もともと約100戸の半農半漁の寒村で、産業的な集積の無かった「横浜村」が、開港とともに貿易港として急速に拓け、埋め立てた京浜臨海部に外部企業の誘致などで「集積の基盤形成」を行ってきた手法で、その後の「工業港湾都市」の形成を支える方策となった。

### イ 第二次誘致政策

1950年代後半から始まる誘致方策は、京浜臨海部だけではなく、内陸部での発展手法に変化している。その先導役としての役割を果たしたのが1960年の「工場誘致条例」だろう。東京からの外延化（しみ出し）による進出を含めると膨大な工場が、横浜市内の臨海部と内陸部に集積が図られたことが先の「市内製造業の推移」（図1）で分かる。

### ウ 第三次誘致政策

さらに、1980年代に入ると、「第三次の誘致政策」とでもいえる段階に入り、国主導のテクノポリス構想などとは別に、地域・都市から

の発想の必要性に着目し、白山ハイテクパークのように工業ではハイテク化や地域との関係を意識し、特に集積した横浜企業と誘致企業の連鎖化をいかに実現していくかを課題としている（87号 前田寿）。

更に言うなら、誘致政策とは「既存の産業大集積」を誘致企業によって「都市型の生産構造へと転換させていくための重要な戦略的手段として位置づけられよう」（82号 渡辺巧教）と特徴づけられた。このように横浜の経済政策の主要な柱が、市内での集積と活性化が中心的課題となり、誘致政策はハイテク企業や地域の活性化と結びつけるための「戦略的手段」となった。また、「企業誘致施策は『まちづくり』や『地域づくり』のための政策手段の1つに過ぎない」（87号 五島哲男、金子延康）とされるなど、新たな転換の時期を迎えたのである。

### エ 第四次誘致政策

最後に、現在も続いている「第四次の誘致政策」である。既に「本市の産業経済政策の課題は、首都圏の中核都市にふさわしい経済中枢性の確立、大都市としての自立性の

## 2 主な政策課題の変遷

深い（85号 加藤真知子）。



強化にある」(83号鈴木幸生)としていた。飛鳥田市政以来の「六大事業」による横浜の都市としての相対的自立性の確保は、横浜の都市像の基本目標であり、都市形成に不可欠な課題である。

経済局では、すでに1980年代に「経済的中枢機能」をはじめ都市形成にともなう経済政策上の理念の課題が整理され、MM21地区、新横浜などの都市形成、副都心などを始めとした都市整備と歩調を合わせることであった。

そして現在では、本社、事業所サービス、理化学研究所などの先導的な研究開発、日本有数の開催数・参加者数を誇るコンベンション都市の形成、外資系企業集積も着実に進んでいる。これらが「大集積」の戦略的手段となり、横浜経済の内発的な発展としての循環力と自転力、つまり自立性を高めることに寄与することであろう。

しかし逆説的に述べておきたいことは、時流(先端産業、研究機能の誘致等)に乗り遅れても、街の景観を守り、乱開発をくい止め、都市の骨格を創り、自然環境と市民の暮らしを守る取り組みが、結局は最大の資産であるとの、次の新しい価値観の時代がくる

のではないか(87号小島徹夫)、という点も忘れてはならない。

以上のように、誘致方策の歴史の変遷は、「集積の基盤形成」から「臨海部内陸部のバランスある大集積」へ、そして「既存集積を成長産業へ育成するための戦略的手段としての誘致方策」へと転じ、「都市の循環力・自転力(自立性)促進の誘致方策」と発展段階を踏んできたが、これら重層的な方策が蓄積されていることが重要であろう。

## ②内発論の政策意識の経緯

### ア 対象と手法

横浜経済の内発的発展は、当初はその担い手が地場産業として捉えられ、横浜では芝山漆器、元町クラシック家具、スカーフなどが地場産業の代表格であったが、これら地場産業のうちスカーフを除くと衰退傾向は大きく進んでしまっていた(53号 渋谷晴男、赤堀郁彦)。

さらに、金沢工業団地の形成時における企業への関心は、用地の狭隘化、住工混在などに伴う転出先、親企業との距離を考慮に入れつつ、用地・用水、労働力などの確保であって、集積論、地域循環

論は行政施策として意識されていなかった(28号野地博)。1956年の神武景氣以降、日本経済は大企業群が再形成され、当時の自治体も大企業の工場誘致のための地域開発を都市の最重点におくようになっていた。

しかし、都市の骨格づくりである六大事業の進捗に従って、地域経済的視点、その主な担い手である中小企業の再評価が求められ始めてきた(56号)。また内発力の担い手として「都市型成長工業」が提起されるなど、その産業コンプレックスを意識的に形成しようとしはじめていた。このように集積した中小企業群で着実に一つ一つの事業をつなぎ、紡ぐこと、それが地域の循環と連なり、内発へのうねりを創ること、このことが重要となっていくのである。

### イ 内発論への志向

「大分・一村一品運動の実際」では、「内からの地域振興」で地域再生の道を示し(84号 荒伸直他)、横浜のように既に一定の産業集積が存在する大都市では、既存資源を活用する内発型でソフトインフラ(特に水平型ネットワーク)を重視する産業活性化が強調されてきた(134

号長谷川政男)。

142号(2000年6月)の特集「21世紀の地域産業政策」では、「優れた技術やノウハウを有する既存産業の集積があり、今後これらの資源をどう高度化させ、また、その集積をいかに有機的に結びつけて内発的に地域産業の発展を図っていくかが重要になっていく」(前田寿)とまとめられている。

さらに、内発的産業で「効果を持つている産業である『移輸出型』産業、特に製造業」が強調されてきたが、「流動(集客)人口を引きつける観光コンベンション産業」を提示し、「大集積」に新たな魅力的な産業空間と街づくりを結びつけることの必要性を強調している(142号宮坂彰志)。

加えて政策と支援対象を意識して「産学連携、地域科学技術政策」(135号 山本治、塩田進)の手法や集積ネットワークの有機的連関・循環性・イノベーションを強調し、これを動かすコーディネーターの役割なども提起している(170号 山崎善弘、吉岡信也、高木秀昭)。

また、経済活性化の担い手は、「ベンチャー企業」(142号 今富雄一郎)はもちろ

ん、ソーシャルビジネスまで多様化している(152号 大友靖子、171号 特集コミュニティ経済)。

これら市民事業の展開に経済の活性化の一端が依存しているとなると、新たな行政による経済施策は、彼ら市民が展開しやすい社会的経済的インフラ、教育や文化的な暮らしのインフラ、技術や経営におけるイノベーションを支援する仕組みの中にあるだろう。ここには運動論からの視点(インキュベーション、イノベーション、ソーシャルキャピタルなど)が重要となるだろう。

こうして横浜経済の内発的発展方策と多様な資源と誘致戦略がかみ合い、新たな手法が生み出されてきたのである。

以上本稿を終えるに当たり、調査季報の50年史をつぶさに読んでみると、先人たちの多様な知恵に驚かされる。だからこそ今後、経済政策の飛躍を図るには、A. マーシャルの「森の比喩」(集積論)から「知恵の森」へと飛躍するように、一旦下がって助走の必要性が分かるだろう。しかも助走距離も飛ぶ距離に応じた準備が必要なのである。