

第 1 章 地方自治体における対日直接投資への取組

現在我が国では対日直接投資促進施策が積極的に推進されており、その主体として地方自治体が大きな役割を果たすことが期待されている。しかし一方で、我が国ではそもそも地方自治体が対日直接投資促進主体となる背景についての議論がこれまであまりなされておらず、対日直接投資に取り組んでいない地方自治体のなかには、地方自治体が主体となることに対する疑問も聞かれる。

そのため、第 1 章では、地方自治体が対日直接投資促進主体となることについての政策的な背景について検討する。

1-1 我が国の国土計画及び産業立地政策の変遷

戦後しばらくは、国が主体となって地方へ産業を誘導する時代が続いたが、次第に地方が産業立地政策の主体となっていく流れが見てとれる。ここでは国土計画と産業立地政策の観点から、地域経済の活性化策の変遷を把握することとする。

1-1-1 国土計画・産業立地政策の動向

戦後、日本経済復興のためには、日本の国土全体の総合的な計画が必要との認識が広がり、1950 年には「国土総合開発法」が制定された。この法律の中心となるはじめての全国総合開発計画(以下「一全総」)は 62 年に策定された。一全総では、過度に密集した都市問題の解決と地域間の均衡ある発展を図ることが目的とされ、地域に工業を配置して地域振興を図る方針が明確化された。具体的には、新産業都市、工業整備特別地域を指定することで、地域における工業開発が活発に行われた。

一全総では地域間の均衡ある発展が目的とされていたものの、高度成長によって過密・過疎問題は一層深刻化し、69 年には新全国総合開発計画(以下「二全総」)が決定された。二全総では、過疎、過密および地域格差の問題解決を課題としており、大都市に立地することが不適切な工業等の機能を徹底的に分散することを政策として掲げ、国土の均衡ある開発の基礎条件を作り上げることを目的としていた。72 年には工業再配置促進法が制定され、大都市圏から地方への工業移転の促進が図られた。同年、田中内閣により日本列島改造計画が発表され、大都市圏の抑制と地方の開発の方針が一層鮮明となった。

その後、73 年のオイルショックなど日本経済を取り巻く環境変化の影響もあり、77 年に策定された第三次全国総合開発計画(以下「三全総」)は開発を前面に打ち出さない計画とな

った。三全総の基本理念は定住構想であり、大都市圏の人口と産業の集中を抑制する一方で地方を振興し、定住圏を設置して地方における人口の定着を図るというものであった。しかしながら、三全総では人口の地方への定着に最も効果的である産業政策については不明確であり、具体的な地域開発の政策立案は実質的に個々の地方自治体に任されていた。この時期には人口の大都市圏への集中も収まる傾向をみせたが、その後東京圏への人口集中という問題が生じ、86年には多極分散(交流ネットワーク)を柱とする第四次全国総合開発計画(以下「四全総」)が策定され、88年には多極分散型国土形成促進法が制定された。

四全総はこれまでとは異なる視点を含んでいた。特に注目すべき点としては、工業の地方分散にとどまらず多様な産業振興施策を必要としていることが挙げられる。これまでの産業立地政策は、工業分野を軸とした産業の地方移転すなわち地域間分業を促進することが主眼とされていたが、四全総では高次都市機能を地方圏も多極的に分担することを方針として掲げている点がこれまでとは大きく異なっていた。

85年以降の円高により我が国企業の生産拠点の海外移転が進展したが、その後アジア諸国の経済成長や情報通信の発展などの影響から企業活動のグローバル化が進み、生産コストのみならずマーケット、技術、物流面等を総合的に勘案し効率的な国際分業体制を指向するように企業活動は大きく変化している。このような産業立地をめぐる環境変化を受け、95年7月の新産業立地政策研究会(通商産業省環境立地局長の私的懇談会)の報告書では、これまでの国土の均衡ある発展という考え方を維持しつつも、我が国全体としての国際的にも魅力ある産業立地環境の整備という観点に重点を置く必要があるとしている。さらに、産業構造審議会産業立地部会において産業立地政策の方向性が議論され、97年5月の同部会中間答申では国際的視点に立った産業政策の重要性が指摘されている。また、98年3月の全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」においても国際的に魅力ある立地環境の整備が重視されており、広域国際交流圏の形成の方針が掲げられるなど、近年産業政策における国際的な観点の重要性が指摘されている。

1-1-2 産業立地政策立案主体の変化

このように、工業の地方分散という従来からの産業立地政策の方針は近年大きく転換したが、一方で産業立地政策の主体も国から地方へと変化してきている。

一全総のころの我が国の産業立地政策をみると、例えば新産業都市では基本計画は国の承認が必要であり、地域指定も国によって行われていたことから分かるように、国が産

業政策の主体的な役割を担っていた。

しかしながら、三全総では具体的な地域開発の政策立案は実質的に個々の地方自治体に任されていた。またこの時期は、一部地方自治体による独自の政策も注目を集め、「地方の時代」が提唱されるなど産業政策の主体が徐々に地方自治体に移る動きがあらわれてきた時期でもあった。

四全総策定前の 80 年になると、通産省からテクノポリス構想¹が発表され、これを皮切りに様々な省庁から様々な産業におけるモデル事業が提案された。80 年代から広がったこれらのモデル事業は、地域の自主性を尊重する形になっている。例えば、これまでの地域開発立法は国が地域指定を行っていたが、テクノポリス法では地域の選定が各都道府県に委ねられている。また、92 年の地方拠点法²では、都道府県知事が地域指定を行うほか市町村が共同で基本計画を策定することとなっている。

産業立地政策の立案主体は国から地方自治体へと時代とともに変化してきているが、この背景には地方分権の進展の動きがあることも忘れてはならない。地方自治は日本国憲法において保障され、地方自治体が自主的に地域行政に取り組んで行くこととされているが、実際には財源や権限等が過度に中央に集中していることがこれまで問題点として指摘されてきた。このため 95 年 7 月には地方分権推進法が施行され、同法に基づく地方分権推進委員会により 99 年 1 月までに 5 回の勧告が行われている。さらに、99 年 6 月頃には分権関連法案が成立する見通しとなっており、地方分権の動きが前進し自治体の業務の自由度が増す一方で、地方の自主的な政策決定が今後より一層求められることになる。

1-2 我が国における対日直接投資促進施策の変遷

対日直接投資促進施策は、かつては諸外国との投資格差是正の観点から論じられていたが、近年は地域活性化の有効な手段として認知されつつあり、取組主体としての地方自治体の役割の重要性も指摘されている。ここでは、我が国の対日直接投資促進施策の変遷と地方自治体が取組み主体として認識されるに至った背景を解説する。

¹ テクノポリス構想は 80 年に産業構造審議会答申により打ち出され、83 年には高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法)が成立した。地域が主体的に産業・学術・住空間が一体となったまち(テクノポリス)の建設を進めることで、地域経済の活性化・自立化を促進する効果が期待されていた。

² 「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」

1-2-1 80年代の動向

(1)国レベルの取組

80年代の対日直接投資促進施策は、主に諸外国との投資格差の是正の問題から語られており、国レベルの問題として認識されていた。

戦後、我が国は外国為替及び外国貿易管理法(以下「外為法」)により外国資本の対日進出を厳しく規制していたが、段階的に自由化が進められ、80年12月施行の改正外為法により「原則規制」から「原則自由」へと対日投資受け入れ姿勢が転換し、これ以降国レベルの対日直接投資歓迎の姿勢は明確化している。84年4月27日には経済対策閣僚会議で対外経済対策が決定され、これを踏まえて通商産業省に対日投資円滑化委員会が設置されたほか、日本貿易振興会(JETRO)には産業協力推進本部、投資・技術交流推進連絡協議会、中堅・中小企業海外投資促進委員会および対日投資促進委員会が設置され、双方向の投資・技術交流と産業協力推進の体制が整備された。さらに、日本開発銀行による融資制度も開始されている。

このころは、外国企業による対日投資そのものを歓迎するというよりも、対日直接投資の促進が輸入促進と諸外国への産業協力という当時の我が国の大きな課題の解決に役立つものとして期待されていた。80年代から世界経済の拡大が鈍化するなかで、日本の貿易黒字・経常黒字の突出に対する非難が高まり、諸外国からは日本の対外不均衡の是正要求が強く主張されるようになった。対外不均衡の是正には、日本の産業構造の転換が不可欠であり、対日直接投資を促進して直接投資の相互交流を図ることが相互の経済の同質化を進め、結果的に対外不均衡を是正するという観点から対日直接投資の促進が行われていた。

(2)地方レベルの取組

このように当時対日直接投資は国レベルの課題として広く認識されていたが、一部地域においては地方自治体主導による取組も行われている。広域的な取組としては、82年末に北海道、東北、北陸、九州の4地域に外国企業誘致のための推進協議会が設けられ、85年には全国組織として「外資系企業誘致連絡会議」が設置された。これらの組織では、国内での立地説明会の開催や海外への投資促進ミッションの派遣といった活動が行われている。また、86年3月には中国地域に外資系企業誘致連絡会議が発足し、外国企業に対する情報提供事業が開始されている。このころ、地域経済の活性化の点から一部地方自治体が積極的に対日直接投資促進の取組をはじめており、80年代後半になると地方自治体による対日直接投資促進の取組がしばしば新聞やジェトロ白書等で紹介されるようになった。

1-2-2 90年代の動向

(1)国レベルの取組

80年代に対日直接投資促進が国レベルの課題として認識され、投資促進への努力がなされた結果、対日直接投資は徐々に拡大していった。しかし80年代後半になると、円高の影響もあり日本から諸外国への直接投資が飛躍的に増加したため、内外投資ギャップが一層拡大し日米構造協議、日本・欧州共同体(EC)委員会閣僚会議などの場で問題視されることとなった。これに対し、国としては対日直接投資を歓迎する立場を明確にして投資摩擦を回避する必要があると判断し、90年6月には「直接投資政策の開放性に関する声明」が発表された。以降、図表1-1のように国レベルの対日直接投資促進施策が次々と打ち出されている。

図表 1-1 90年代の国レベルの主な対日直接投資促進施策等

時期	施策等	内容
90年6月	「直接投資政策の開放性に関する声明」	国として対日直接投資を歓迎する立場を表明。
92年1月	改正外為法が施行	対日直接投資を一部業種を除いて事後報告制とする。
92年7月	「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」(輸入・対内投資法)の施行	外国企業の対日投資初期段階を支援するインセンティブを用意。
92年度	JETROによる対日投資海外アドバイザー制度の実施	対日投資関連情報提供事業の拡充。
92年度	日本開発銀行が本店及び海外事務所内に対日投資促進センターを設置	市場情報の提供、日本側パートナー紹介事業の実施。
93年6月	産業基盤整備基金と民間の出資により株式会社対日投資サポートサービス(FIND)設立	FINDにより外資系企業のコンサルティング、セミナー開催、各種事務の代行サービスなどを行う。
94年7月	対日投資会議の設置	対日投資促進施策立案のための意見集約及び関連施策の周知。
95年4月	輸入・対内投資法施行令の改正	インセンティブを製造業から卸・小売・サービス業にも拡大。
95年6月	対日投資会議声明の発表	内外に向け対日投資拡大に向けた取組強化の決意を表明。
96年11月	輸入・対内投資法の期限を10年間延長する改正法が施行	不動産取得税、固定資産税減免のインセンティブを拡充。
96年度	JETROにより「ローカル・トゥ・ローカル産業交流事業」開始	国際的な地域と地域の産業交流やビジネスマッチングを通じ我が国の地域経済を活性化する。

時期	施策等	内容
96 年 4 月	「M&A に関する対日投資会議声明」「我が国 M&A の環境整備について－M&A を通じた対日投資促進を目指して－」を対日投資会議にて決定	対日 M&A の歓迎と M&A 活性化への努力を宣言し、M&A 環境整備のための対応策を明確化。
96 年 11 月	第 1 回地方対日投資会議開催(北九州市) (以降年間の開催回数を増やし現在まで全国各地で開催されている)	対日投資会議の方針等を地方自治体に伝え、地方の実情について意見交換を行う。

出所：各種資料より第一勧銀総合研究所作成

(2)地方レベルの取組み

90 年代に入ると、ジェットロ白書などでもさかんに地方自治体による対日直接投資促進施策が取り上げられるようになるなど、地方レベルの主體的な取組がより一層意識されるようになった。これまで都市圏から地方へ移転した工場が円高等の影響から海外に工場を移転し、空洞化と言われるような状況が多く見られるようになったことに加え、この時期は東京一極集中の是正が大きな問題となっており、一方で日本経済が長期低迷期に入ったこともあったことから、地域経済の活性化方策の議論が一層さかんに行われるようになったことも地方レベルの対日直接投資への取組意識の醸成の一因になったと考えられる。

地方レベルでの取組の重要性は、対日投資会議や産業構造審議会でも取り上げられている。対日投資会議では日本の地方自治体の企業誘致担当者や海外の地方自治体の企業誘致経験者からのヒアリングを行い、地方自治体による対日投資促進上の課題の抽出を行っている。また 97 年 5 月には、産業構造審議会産業立地部会の中間答申が発表された。同中間答申では、我が国の立地条件の国際的な優位性を高めるための産業集積の重要性を指摘し、その活性化の手段として地方自治体による外資系企業誘致への一層の取組を促す内容となっている。さらに 98 年 3 月の新しい全国総合開発計画「21 世紀の国土のグランドデザイン」では、国際的に魅力ある立地環境の整備を行うなかで外資系企業の立地促進の必要性を指摘しており、各地域による外資系企業に対する優遇制度の設置や外国人に魅力のある就業・教育環境の整備充実を掲げている。

また、80 年代には、対日投資促進の目的として内外の投資インバランスの改善が第一に挙げられることが多かったが、90 年代になると地域の雇用機会の拡大、地域産業の多角化や高度化、地域経済の活性化に寄与することなど、地域におけるメリットが強調されるようになってきた。

国レベルの対日直接投資に関する論調がこのように「地方主体」に移って行く一方で、地方自治体の対日直接投資への関心も高くなっている。経済企画庁調整局対日投資対策室

編『地方レベルでの対日投資促進支援策に関する調査』(98.2)によれば、関心が高く積極的に外資系企業誘致に取り組んでいる都道府県は 47 中 13 にのぼっている。また、取組は十分ではないが関心の高い都道府県も 29 あり、全体の 9 割にあたる 41 都道府県が外資系企業誘致に高い関心を寄せていることが分かる。また、実際の活動内容も、企業誘致パンフレットの作成や一般的な情報収集だけでなく、海外における企業誘致説明会の開催や駐在員受け入れのための生活インフラの整備なども近年は活発に行われており、活動内容が多様化してきている。

1-3 地方自治体に求められる対日直接投資促進への取組

これまで、我が国の国土計画・産業立地政策の変遷、対日直接投資促進施策の変遷を概観したが、産業立地政策の主体が国から地方自治体に移行するのに合わせ、対日直接投資促進施策の主体も地方自治体に移行していることが明らかになった。日本の地方自治体の権限・裁量権の弱さから地方における産業政策の限界がこれまで多く指摘されてきたが、今後地方分権が一層進展することにより、地域産業振興政策の立案は地方自治体にとってさらに大きな課題になってくると考えられる。地域産業振興政策には既存産業の維持や起業の促進など様々なものがあるが、このなかで企業誘致は今後とも産業振興政策の重要な柱であると考えられ、特に企業活動のグローバル化が著しく進展した現在において、外資系企業誘致に地方自治体が積極的に取組むことは、地方にとって当然の施策となっていると言える。

近年は、我が国の規制緩和の進展を受け、流通業、通信業、金融業の進出がさかんになっており、対日直接投資額も増加傾向にある。しかしながら、外資系企業の進出先は依然として都市圏に集中している状況に変わらない(図表 1-2)。地域産業振興政策の一貫として、地方自治体が今後より一層主体的に外資系企業誘致に取り組んでいくことが期待される。

図表 1-2 主な都道府県の外資系企業立地件数の推移

都道府県	86	90	91	92	93	94	95	96	97	98
東京都	1,878 (79.8)	2,487 (79.0)	2,439 (79.0)	2,449 (77.8)	2,415 (77.3)	2,452 (77.2)	2,409 (77.0)	2,428 (76.3)	2,554 (76.6)	2,560 (77.2)
神奈川県	108 (4.6)	158 (5.0)	169 (5.5)	187 (5.9)	198 (6.3)	209 (6.6)	211 (6.7)	226 (7.1)	250 (7.5)	252 (7.6)
千葉県	13 (0.6)	20 (0.6)	23 (0.7)	34 (1.1)	33 (1.1)	34 (1.1)	29 (0.9)	31 (1.0)	32 (1.0)	33 (1.0)
埼玉県	10 (0.4)	22 (0.7)	23 (0.7)	28 (0.9)	24 (0.8)	23 (0.7)	21 (0.7)	25 (0.8)	26 (0.8)	26 (0.8)
大阪府	166 (7.1)	209 (6.6)	205 (6.6)	215 (6.8)	210 (6.7)	209 (6.6)	207 (6.6)	209 (6.6)	206 (6.2)	191 (5.8)
兵庫県	45 (1.9)	66 (2.1)	61 (2.0)	65 (2.1)	67 (2.1)	72 (2.3)	74 (2.4)	74 (2.3)	80 (2.4)	77 (2.3)
愛知県	30 (1.3)	39 (1.2)	38 (1.2)	37 (1.2)	39 (1.2)	38 (1.2)	36 (1.2)	36 (1.1)	36 (1.1)	31 (0.9)
静岡県	19 (0.8)	25 (0.8)	21 (0.7)	22 (0.7)	23 (0.7)	24 (0.8)	23 (0.7)	28 (0.9)	27 (0.8)	24 (0.7)
その他	85 (3.6)	121 (3.8)	109 (3.5)	112 (3.6)	116 (3.7)	117 (3.7)	120 (3.8)	125 (3.9)	125 (3.7)	121 (3.7)
合計	2,354	3,147	3,088	3,149	3,125	3,178	3,130	3,182	3,336	3,315

注：98年の外資系企業の実質上の本社の立地件数が上位8位までの都道府県を記載。

記載年は『外資系企業総覧』の発行年。

上段は立地件数、下段は比率(%)。

出所：東洋経済新報社『外資系企業総覧』(各年版)より作成

【主な参考文献】

経済企画庁総合計画局『東京の世界都市化と地域の活性化』(89.7)

田村明『現代都市読本』(94.3)

林宜嗣『地方分権の経済学』(95.3)

湯浅利夫編『地域振興の戦略的展開〔分権時代の地方財政運営講座2〕』(95.7)

経済企画庁調整局産業経済課編『海外からの投資拡大を目指して』(95.7)

通商産業省産業政策局国際企業課編『外国企業とわが国経済—外国企業からのメッセージ』(95.8)

P.コトラー・D.H.ハイダー・I.レイン/井関利明・前田正子・千野博・井関俊幸『地域のマーケティング』(96.10)

日本開発銀行国土政策チーム『変わる日本の国土構造 新しい国づくりの視点』(96.11)

経済企画庁調整局対日投資対策室編『対日投資をよびこむ地域開発』(97.8)

経済企画庁調整局対日投資対策室編『地方レベルでの対日投資促進支援策に関する調査』(98.2)

国土庁計画・調整局『全国総合開発計画 21 世紀の国土のグランドデザイン』(98.4)

山崎朗『日本の国土計画と地域開発』(98.8)

佐々木信夫『地方分権と地方自治』(99.1)

日本貿易振興会『ジェトロ白書・投資編』(各年版)

地域交流センター編『ザ・モデル事業』