

地域・産業部会報告

経済審議会地域・産業部会報告

目 次

I. 産業構造と地域経済社会に関する基本認識	145
1. 産業構造調整の方向	145
2. 就業構造の変化	146
3. 産業構造調整の円滑化	146
4. 地域の活性化の必要性	146
II. 産業構造調整円滑化のための方策	148
1. 規制緩和等による競争の促進	148
2. 経済の情報化、国際化、サービス化に対応した市場体制の構築	148
3. 新規産業創出等による産業構造調整の円滑化	150
4. 研究開発の重視	151
5. 国際化時代にふさわしい農政の推進	152
6. 森林・林業、水産業の新展開	153
III. 地域経済社会の均衡ある発展のための方策	154
A 均衡のとれた地域経済社会実現のための基本方向	154
1. 地方イニシアティブによる地域の活性化	154
2. 中枢都市を核とした広域経済圏の戦略的な育成	154
3. 地方公共団体の行財政基盤の強化等	155
4. 広域経済圏の交通・通信網の整備	155
5. 通信料金・航空運賃の低廉化	156
6. 広域経済圏の国際化	157
B 新たな地域産業政策への転換	157
1. 地域内発型の産業振興	157
2. 研究開発機能、人材の育成を中心とした地域産業政策	158
3. 地域における新規産業の振興	159
4. 農山漁村の活性化と産業おこし	161

C 魅力ある地域づくりのための方策	161
1. 文化を基盤とした地域づくり	161
2. 魅力ある都市づくり	161
3. 農山漁村の定住条件の整備と都市との交流の促進	162
D 「東京問題」への対応	163
1. 国際金融・情報センターとしての役割	163
2. 東京圏の居住環境の整備	163
3. 業務核都市の育成・整備と都心部の整備	164
4. 東京圏一極集中の是正	164
補論 産業・就業構造の将来展望	165
参考図表	170

I. 産業構造と地域経済社会に関する基本認識

1. 産業構造調整の方向

円高、貿易摩擦、NICsの追い上げや所得水準の向上、情報化等を背景として、内需主導型経済への転換、産業の国際的展開、サービス経済化の進展という3つの側面で、我が国の産業構造調整は急速に進みつつある。また、農業部門についても、生産性向上や、市場開放、内外価格差縮小を求める声が高まっている。

産業構造調整の第1の側面は、内需主導型経済への転換である。貿易摩擦に加えて昭和60年秋以降の急速な円高により我が国経済はこれまでの外需依存型から内需主導型へと大きな構造転換を迫られている。世界経済の中ですでに大きな比重を占めるに至った我が国としてはこの調整過程は痛み、負担を伴うものであるが国際的な責任を果たしながらこの流れに逆らうことなく将来の発展に向けて着実に内需主導型の経済構造に転換していく必要がある。

産業構造調整の第2の側面は、産業の国際的展開である。製品輸入や部品調達の増加という形でNICs等からの輸入が急増しつつある。また、貿易摩擦への対応のための海外現地生産に加えて、円高の下で企業のコスト削減等のために海外直接投資も今後とも増加するものと見込まれる。

産業構造調整の第3の側面は、サービス経済化が急速に進行しつつあることである。これは、①産業を支える基盤としてのサービス（流通、金融、保険、運輸、通信）の拡大②製造業の内部で行われていたサービス（清掃、情報処理、広告など）の外部化③工業化の成熟段階における所得水準の上昇に伴うサービス支出の比重の上昇④主婦の労働市場への進出等による家庭内サービスの外部化等の要因によるものである。

こうした産業構造調整の進展により、これまで上昇を続けてきた製造業全体の実質国民総生産に占める比率は今後はほぼ構這いに転じるものと見込まれる。これは主に素材型やその他の製造業のウェイトが低下するためである。しかしながら加工組立型のそれは上昇すると見られ、欧米で見られたような製造業の比率が落ち込む形での産業空洞化が発生する可能性は低いと予想される。

こうしたなかで今後特に発展が見込まれる部門は、都市的な集積を活用して成長する都市型産業である。これは①製造業部門のなかでは高付加価値製品を作り出す先端

技術産業、②先端技術産業をはじめとする産業の高度化を支援するための情報処理・通信、経営管理等の高度な対事業所サービス、③ファッション、外食、都市型レジャー等多様化・高度化した消費需要に応える対個人サービス等から成る。

2. 就業構造の変化

これまでの我が国の就業者の産業別構成の推移を見ると、第1次産業は低下、第2次産業も最近はやや低下傾向にあるのに対し、第3次産業は一貫した上昇傾向になっている。第3次産業の中では、商業、サービス業などの就業者が大きな伸びとなっている。

上述のような産業構造の転換に加えてさらに製造業部門でのFA化の進展等もあり、第1次、2次部門での就業者の増加は期待できず、今後の就業者の増加のほとんどが広義のサービス業に吸収されるものと見込まれる。このような産業構造の変化の中で、労働移動を円滑に進め、労働力需給の不適合による失業を防ぐことが必要である。

3. 産業構造調整の円滑化

国際的な産業構造調整の進展により、我が国ではかなりの部分を海外に生産をまかせる部門が生じると考えられる。こうした形での産業構造調整は我が国経済を世界経済と調和する形に転換させるものであり避けて通れない課題である。これは我が国にとっても産業構造の高付加価値化により国際貿易による利益を享受するという観点から積極的に評価すべきものである。

このような産業構造の調整は、市場原理の活用を基本として進めるべきである。ただしその過程では、国際的な競争の結果として我が国の産業構造に占める比重が低下する部門が生じ、それに伴い就業構造の調整が不可欠となる。これを円滑に推進するためには、研究開発の促進、新規産業の創出、既成産業の革新、雇用転換の支援を行うことなどが必要である。

4. 地域の活性化の必要性

こうした国際的な産業構造の調整は、農業やいわゆる重厚長大産業の相対的縮小と都市型産業の伸張をもたらすので、東京圏（一都三県）への一極集中とその他の地域経済の停滞を強めるおそれがある。すなわち、東京圏では金融等をはじめとする経済活動、情報等の各種機能、人口の集中が続く可能性が高い。今後の人口の社会増が昭

和55～60年の趨勢で続くと仮定すると、全国の昭和60～75年までの人口増加数約1000万人の半分が東京圏での増加となると予想される。

東京圏への一極集中により、東京圏における地価の高騰、居住環境の悪化、交通混雑、水需給の逼迫、自然災害に対する脆弱性等の弊害が高まる一方、地域経済にひずみや相対的な地盤沈下をもたらすおそれが強い。このような動きを放置しておくと、均衡の取れた我が国経済社会の発展が阻害されるだけでなく、労働力需給の不適合による失業の発生などの問題が生じ、産業構造調整の推進自体が困難となる。

したがって、地域経済社会の均衡ある発展のためにはもちろん、国際的な産業構造調整を円滑に進めるためにも、地域経済の活性化のための政策を積極的に推進すべきである。

II. 産業構造調整円滑化のための方策

1. 規制緩和等による競争の促進

政府の産業構造調整に対する対応は、その変化の方向を押しとどめることのないよう、個別産業への介入を極力排除し、調整過程の摩擦緩和策に限るなど、市場原理を基本としたものとする必要がある。

このためには、外国資本の対内直接投資の促進、外国製品の市場アクセスの一層の改善等により市場における競争を促進するとともに、生産性の低い分野等における規制緩和を図ることが重要である。このことは民間活力の発揮、地域経済の活性化にも資するものである。その際、規制緩和と表裏一体の関係にある企業及び消費者の自己責任の原則の確立が重要である。

2. 経済の情報化、国際化、サービス化に対応した市場体制の構築

経済の情報化、国際化、サービス化の進展を反映して、流通、運輸、情報通信、金融等で新たなサービスが登場し、また業際的な分野で様々なニュービジネスが誕生している。これら分野における規制がこうした新しい動きを阻害することのないよう現行規制を見直して新しい流れに対応した新たな市場体制を構築することが重要な課題となっている。

(経済の情報化、国際化、サービス化への対応)

情報通信技術の革新を背景とした情報化の進展により、VAN等による為替・証券取引、予約業務サービス等の新たな情報サービスの提供も活発化してきている。これらが効率的に行われるために電子情報の取り扱い等も含めて新たな市場体制の整備が重要な課題となっている。

経済の国際化の進展により、物財だけでなくサービスまでも国境を越えた産業活動の対象となってきた。このため国際的なルールに沿っておりかつ海外からみても透明性の高い市場体制を整備し、サービス分野でも国際的な競争を促進する必要がある。

サービス化の進展に伴い消費者の需要は多様化しており、流通の果たす役割が高ま

っている。このため競争条件の整備を通じて流通業の一層の効率化を推進していくことが重要である。「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」については手続き面での透明性を高めるなど運用の適正化を含めその見直しを図る必要がある。

経済の国際化を反映してトラック、航空等の複数の輸送手段を利用する国際運送サービスに対する需要が高まりつつある。特に発送地から目的地までの輸送サービスを一元的な責任の下に提供する複合一貫輸送については、利用者の輸送ニーズの高度化に対応するものであり、その促進を図ることが求められている。このため規制の見直しを図る必要がある。

(業際的な分野等でのニュービジネスへの対応)

情報化・サービス化の進展、高齢化、女性の社会進出、自由時間の拡大といった経済社会構造の変化の下で、様々なニュービジネスが創出されており、新たな産業分野として期待される。

こうしたニュービジネスは業際的な性格が強いために複数の規制が適用されるケースが多く、また、従来の制度が想定していなかった事業であるため現行の法制度がニュービジネスの健全な成長の阻害要因となっているケースも多い。具体的には以下の分野で新たな市場体制の整備が重要な課題となっている。

第1に情報化の進展に伴うニュービジネス分野への対応が必要である。情報通信技術の発達に伴い受注発注システム、集配送システムを中心とした流通VANやニューメディアを活用したホームショッピング等の様々なニュービジネスが現われている。こうしたニュービジネスは、流通、物流、金融事業が情報通信技術によって有機的に一体となった業種横断的、融業的なビジネスであることが多いため、既存の各分野ごとの事業法等による規制がビジネスの実態にそぐわなくなっている面が多い。このため、情報化の進展に対応した規制法体系の見直しが必要となっている。

物流、流通の分野では、重厚長大型から軽薄短小型への産業構造の変化、消費者ニーズの多様化、情報通信関連の技術進歩等を背景として流通サービスと有機的に結び付いた小口高頻度の輸配送など新たな物流システムの展開がみられる。今後、このような新たな物流需要に効率的に対応していくために市場メカニズムを基本とする新たな物流システムを構築する必要がある。特に基幹輸送力であるトラック運送業については、経済活動の広域化とサービス需要の多様化に対応して、事業の活性化を図り輸

送サービスの向上に寄与する観点から、その事業活動に関する規制のうち、輸送の安全性の確保や労働環境の保全にかかるものについては、厳正な運用を図る必要があるが、参入規制についてはその見直しが必要である。このような供給面での変化は、地域間の物流を一層活発化し地域経済活性化のためにも重要な役割を果たすと考えられる。

第2に高齢化の進展に伴うニュービジネス分野への対応も重要な課題となっている。高齢化の進展に伴い、米国と同様に、在宅診療、健康管理システム等の新たな需要が見込まれている。しかしこの分野は初歩的な看護活動であっても医師の管理が必要であるなど各種の法律によって厳しい規制が行われており、多様なニーズに対応したビジネスを行える状況にない。このため、高齢化時代にふさわしい規制の見直しが必要と考えられる。

第3に自由時間の拡大に伴うニュービジネス分野への対応も必要になっている。自由時間の拡大は、リゾート、レジャー等の需要を増大させており、地域活性化の観点からも大きな期待が寄せられている。しかしこの分野は自然公園法、森林法、農地法等の多数の法律によって様々な許可が必要となっており、また関係省庁も複数にわたっている。これに関しては「総合保養地域整備法」の制定により、リゾート地域として指定された地域内での農地の転用等について手続きの簡素化、許可基準の特例等の規制緩和が行われるなど改善措置がとられたところである。今後も、関係部署の手続きの窓口が複雑化していることなどからビジネス展開の大きな障害となっているような場合は、地方公共団体の自主的判断が尊重されるような形での手続きの簡素化・迅速化を進める必要がある。

3. 新規産業創出等による産業構造調整の円滑化

産業構造の調整過程では国際的に競争力を失った構造不況業種を中心に余剰労働力が生じる。このため成長産業への労働者の雇用転換が必要となるが、これにはある程度の摩擦が伴うものと予想される。しかし国際的競争力を回復することが極めて困難な産業を維持することは長期的には大きな費用を必要とすることになる。したがって技術革新・情報化の新しい成果を活かした新規産業の創出、新分野への進出等を推進し、そこでの雇用吸収を推進することにより調整の円滑化を図るべきである。

また、我が国経済において多数を占める中小企業は、新分野開拓に取り組む等、変化への対応に努めているが、その人材、技術力、販売力等の経営基盤は脆弱である。

このため、中小企業が円滑に構造転換を図れるよう、積極的に支援していく必要がある。

4. 研究開発の重視

産業構造調整を高付加価値分野、高技術分野等への転換により円滑に推進するためには、新しい産業分野の開拓等のための研究開発が必要である。高い技術開発力を維持することは我が国が持続的に経済発展を達成していくためにも必要不可欠である。さらに、研究開発は、技術革新を通じて国際社会へ貢献するための公共財ともいえるべき高い知的資産と人的資産を築くための、いわば「知的社会資本」を充実するものである。こうした観点から研究開発投資を拡充する必要がある。

このため、以下の施策を推進する。

(基礎的分野における研究開発の充実・強化)

創造的な基礎研究は次の時代の技術の基盤となりその波及効果が大きい一方、長期的に多額の資金の投入が必要であるなどリスクが大きいため、国の果たすべき役割が大きい。このため、国際的に取り組むべき人類的課題や社会的、経済的に重要な課題について早期の技術的な突破口をもたらすよう、こうした課題への資金投入を強化する。

また、基礎的研究の実施にあたって必要となる大規模な研究施設は、その費用と使用頻度の面から個別の研究施設がそれぞれ整備することは困難な状況となっている。このため、こうした研究施設を国際的な公共施設として整備し、我が国の研究者のみならず海外の研究者にも広く開放する。

さらに、基礎的分野の研究開発を担う大学や国立研究所における若手研究者の創造的研究活動を支援することが重要な課題である。このため、若い優秀な研究者が自由な発想で十分な研究活動ができるようにするよう創造的研究活動の奨励制度や海外の評価の高い研究機関との間で若手研究者の派遣、受け入れを促進する国際交流制度等を充実する。

(第三セクターの研究開発法人の活用等による産学官の連携の推進)

基礎的研究やその成果の実用化を促進する産学官の連携を推進するため、共同研究の実施、研究者及び情報の交流等の研究交流を推進する。その際、第三セクターの研

究開発法人等を共同研究の実施の場として活用し、若手を含む大学等の研究者との共同研究を推進することが有効な方策の一つであると考えられる。このため、共同研究を実施する研究開発法人等の第三セクターへの出資を充実するとともに、公共性が強い研究や地域の活性化に資するような研究活動については、国立大学や国立研究所の研究者の兼職規制の運用の緩和や承認手続きの簡略化等を行う。

(民間企業の研究開発活動の支援)

基礎的研究から応用、開発研究に至る民間企業の多様な研究開発活動を支援するため、各種の研究開発投資減税等を充実させると共に、試験・評価体制や研究情報提供体制の整備等の研究支援体制の整備を推進する。

5. 国際化時代にふさわしい農政の推進

我が国農業については、生産者のみならず消費者、食品産業の立場にも十分配慮した国際化時代にふさわしいものとする必要がある。このため、国内農業の生産性向上及び生産の高付加価値化と併せて適切な輸入政策により、内外価格差を縮小し、国民の納得が得られる価格水準で食料の安定供給を図ることを基本とすべきである。

農業政策の推進に当たっては、産業政策的視点を重視し、経営者たる農業者の自主的判断が尊重され、その能力が最大限発揮される条件の整備を図る必要がある。

米その他の主要農産物について、中長期的な需給見通しや、生産コストの目標水準を策定し、農業者の経営に関する意思決定を促しつつ、資源の賦存や立地条件等地域の特性に応じた農業生産の自律的展開を助長していく必要がある。価格政策は、このような方向に即し、内外価格差の縮小、需給の均衡や構造政策の推進に資するよう制度の見直しを含め展開すべきである。また、食糧管理制度については、市場メカニズムの良さが活かされるよう制度運営の弾力化を図るとともに、今後、基本的な制度のあり方の検討を急ぐ必要がある。

土地利用型農業の規模拡大を加速するため、農地の有効利用と面的集積を円滑化する農地利用調整の強化、生産の組織化や大区画圃場の形成等農業生産基盤の整備に力点を置くべきである。また、農業に新しい活力をもたらすと期待できる農業後継者の育成や農外からの新規参入の促進等に取り組むとともに、バイオテクノロジーをはじめとする技術革新を積極的に進める必要がある。

国民の主食である米は今後とも国内自給を基本とし、その他の農産物については国

内生産の合理化・効率化を進め国境調整措置は必要最小限にとどめるべきである。その際、ガットにおける新しい農産物貿易ルール策定の動向等を踏まえ、農産物貿易制度について当該品目の特性に配慮しつつ所要の見直しを行い、市場アクセスの改善に取り組むべきである。

これらと相まって、農業の構造改善を加速するには、農業者の就業転換が課題となる。このため、農村地域における計画的な産業導入や広域・重層的な地域経済圏の形成とも対応した幅広い雇用基盤の充実が不可欠である。

なお、消費者の食料費支出の相当部分は加工・流通部門等への帰属であり、農業とともに、この分野の合理化にも積極的に取り組む必要がある。

6. 森林・林業、水産業の新展開

森林は国土面積の多くを占め、国産材の供給、国土保全等重要な役割を果たしている。しかしながら、近年、林業生産活動は停滞しており、森林の管理水準も低下する状況となっている。このため、林業生産の組織化・省力化、加工・流通部門との一体化等によって、木材供給体制の強化を図るべきである。また、教育、レクリエーション等の場として森林の総合的利用を積極的に進めるべきである。さらに、森林が国民的資産であるとの観点に立って、分収育林の推進や国民一般からの拠出による基金の設置等幅広い運動も進める必要がある。

水産業については、国際的な200海里体制の定着の下で、我が国周辺水域の高度利用への新展開を図るべきである。これに向けて「つくり育てる漁業」を推進するため、魚介類の種苗生産技術の開発や適切な漁業管理の推進とともに、漁場、漁港の総合的な整備等を進めていく必要がある。また、高度化している消費者ニーズに対応できる流通・加工体制の整備が重要である。