

# 自治体政策による地域産業の活性化に求められるもの

高崎経済大学地域政策学部教授  
河藤佳彦

人口減少が急速に進む我が国では、生産力の低下と市場の縮小は避けられない。この厳しい状況のなか、人々の生活水準を継続的に維持向上させる新たな方策が求められる。そこで注目されるのが、多様化・個性化する市場ニーズに的確に応えられる地域産業である。また、独自性の高い地域産業の発展は、各々の地域の経済的自立と内発的発展を促進してくれる。このため、個性豊かな地域産業の創出を図る方策としての地域産業政策に、大きな期待が寄せられるようになってきた。

地域産業政策の目的は、地域に根ざした経済活動を行う中小企業を主な対象として、その自律的な発展を促進し、地域産業全体の内発的発展に結び付けることにある。本稿では、地域産業政策の主体として重要性を増す自治体の、実践的な取組み方策について考察する。

近年、各地の自治体において、中小企業振興条例の制定や、地域産業の関係諸主体が協働して政策提言を行う産業振興会議などの仕組みづくりが進んでいる。また、中小企業の諸課題に関する個別相談、異業種交流や産学官連携の推進に関する助言などを実施する中小企業サポートセンターを設置する自治体も増えている。地域経済と強い関連性を構築できる戦略的な企業誘致も重要である。自治体産業政策には、こうした取組みを総合的に推進し、地域の中小企業の活動を政策的見地からきめ細かく支援することが求められる。

## はじめに<sup>1</sup>

人口減少が急速に進む我が国では、経済発展に関しても、それを供給面で支える生産年齢人口の増加や、需要面における国内市場の量的拡大に依存することは期待できない。この厳しい状況のなかで人々が生活水準を継続的に維持向上させていくためには、高齢者や女性などが持つ潜在的な労働力の有効活用と合わせ、生産する財やサービスの高付加価値化と生産性の向上を強力に推し進めることにより供給力の強化を図ること、また国の内外を問わず進展する市場ニーズの多様化・個性化の流れを新市場創出の好機として捉えて需要拡大を図ることが必要となる。

<sup>1</sup> 本稿は、次の文献の内容を基本とし、必要に応じて他の文献・資料を参照した。河藤佳彦「地域産業政策の現代的意義に関する考察」『地域政策研究』（高崎経済大学）16巻2号、2014年、21-39頁。

そこで重要となるのは、多様化・個性化する市場ニーズに対し、サービス供給も含め多品種少量生産によりの確に定める供給体制を構築することであり、多様で個性豊かな地域産業はまさにその要請に応えることができる。また、独自性の高い地域産業の発展は、各々の地域の経済的自立と内発的発展<sup>2</sup>を促進してくれる。このため、地域産業の振興を図る方策としての地域産業政策の役割に、大きな期待が寄せられるようになってきた。

しかし、地域産業政策において重要な役割を担うべき市区町村（以下、「自治体」という）の産業政策は、近年に至るまで、国の産業政策の具体化方策として、主に事業資金の融資制度の運用など基本的、一般的な商工施策の実施に留まっていた。けれども最近では、地域の内発的発展を目指し個性豊かな地域産業の創出を図る、自治体独自の産業政策が実施されるようになってきた。国の産業政策においても、自治体による産業政策を積極的に支援する施策が講じられるようになってきている。

地域産業政策においては、地域資源を有効活用し、地域の個性や優位性を活かした独自性の高い産業の振興を図ることが重要であり、地域産業の主要な担い手である中小企業へのきめ細かな支援策が求められる。

地域産業政策の担い手は、自治体（市区町村）、都道府県及びその出資法人である財団や第三セクター、自治体と密接な協力関係を有する商工会議所や商工会といった公的団体などである。多様な政策主体が、各々の特色を活かし協働して効果的に政策を展開することが求められる。国や都道府県は、基本的なビジョンの策定や大規模な産業支援施設の設置・運営、支援制度の整備などを担う。

自治体は地域の中小企業に最も身近な政策主体であるため、中小企業の実態に即した具体的な政策の実施が期待される一方、公益的な立場から他の政策主体をコーディネートして政策効果を高める役割も期待される。そこで本稿では、地域産業政策において重要性を増す自治体産業政策のあり方に焦点を絞り、その課題と将来展望について考察していく。

## 1 自治体産業政策の重要な基本要件

自治体産業政策を推進するためには、地域の内発的発展を支えるうえで重要な役割を担う地域資源と中小企業の重要性に関する理解が必要となる。

### (1) 地域資源の重要性

自治体産業政策の効果向上に最も重要で基本的な方策が「地域資源」の有効活用である。そのためには、地域資源の概念を的確に把握する必要がある。地域資源について、「中小企業地域資源活用促進法」（「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関

<sup>2</sup> 内発的発展は、鶴見（1996）の見解を踏まえ、「各々の地域が独自の個性を発揮し、人々に物質的・精神的豊かさを実現すること」と捉える。鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996年、9頁。

する法律」〔平成19年法律第39号〕は、次のように規定している。①地域の特産物として相当程度認識されている農林水産物又は鉱工業品、②前記の①で示された鉱工業品の生産に係る技術、③文化財、自然の風景地、温泉その他の地域の観光資源として相当程度認識されているもの（趣旨要約）。これは主に、法律による支援の対象を規定する趣旨を持つため限定的である。しかし、地域資源を幅広く活用するためには、その概念はできる限り広く捉えることが望ましい。

例えば、労働力や産業の立地条件としての自然環境、地域の伝統や文化、高速道路や鉄道、航路などの交通基盤、さらに既存の地域産業集積そのものも地域資源として捉えることができる。法律では、産業集積の形成と有効活用を促進する「企業立地促進法」（企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律）（平成19年法律第40号）がある。

地域資源を「地域活性化に有益なあらゆる存在」として捉え、地域資源の活用可能性を可能な限り発見し、それを実用に供することが重要となる。

## （2）中小企業の重要性

地域経済の発展において中小企業が担う役割について、筆者は次のように捉えている。「地域と中小企業の関係において最も重要な点は、中小企業が地域に根ざした経済活動を営んでいることであり、地域の内発的発展にとって大きな役割を担うということである。すなわち、その企業活動による地域経済への波及効果、雇用の創造、税収への貢献などである」（河藤、2008）<sup>3</sup>。

「地域に根ざした経済活動」は、中小企業の多くが地域に本社を置き、経営管理や研究開発、企画など企業の主要機能を地域内に有することに由来する。それにより地域は、次のような利点を得ることができる。①地域内の経済諸主体と緊密な取引関係を有することから、地域内の産業連関関係が強く、地域経済への波及効果が大きい。②常用雇用者（民営・非一次産業、2012年）において中小企業は62.7%（2014年版中小企業白書）と大きな割合を占めており、地域に安定的な雇用を提供する。③法人住民税、事業所税、固定資産税など税収面で、地域に安定的な貢献を行う。地域との連携を重視することから、幅広い分野において地域づくりへの参加が期待される。また、地域産業政策による公的支援の効果も大企業を対象とする場合より得やすい。

法制度も、1963年に制定された中小企業基本法の1999年に行われた大幅改正により、次の2点において、中小企業と自治体産業政策の両方を応援している。1点は、改正前は弱者としての中小企業への支援を主たる目的としていたが、改正法では中小企業を革新の

---

<sup>3</sup> 河藤佳彦『地域産業政策の新展開：地域経済の自立と再生に向けて』文眞堂、2008年、14頁。

積極的な担い手として着目していることである。もう1点は、改正法では、中小企業振興に自治体が積極的な責務を担うことが規定されたことである<sup>4</sup>。

## 2 自治体産業政策の推進のための重要方策

自治体の産業政策を有効に推進するための方策として、中小企業振興条例の制定（広く地域産業振興を目的とする条例を含む）、産業振興会議の設置、中小企業サポートセンターの設置を挙げることができる。これらの方策は、必ずしも一体的なものではないが、その生み出す相乗効果の有効性は注目すべきものである。

中小企業振興条例の制定と産業振興会議の設置については、先進的な事例として東京都墨田区（以下、「墨田区」という）と大阪府八尾市（以下、「八尾市」という）、中小企業サポートセンターについては八尾市を中心に考察する。また、既に自治体の重要施策になっている企業誘致についても、そのあり方について考察したい<sup>5</sup>。

### (1) 中小企業振興条例の制定

近年、都道府県、市区町村を通して中小企業振興条例の制定の機運が高まっている。全国商工団体連合会の調査によると、2014年4月1日現在、「中小企業振興基本条例等」を制定している都道府県・市区町は、31都道府県・116市区町である（理念条例のみ）<sup>6</sup>。

自治体における中小企業振興条例の意義は、中小企業の自律的経営の促進とそれによる地域経済の発展を目指すことにある。条例により中小企業、自治体、市民など地域の諸主体が担うべき役割を明確化し、その諸主体が協働して中小企業振興に取り組む枠組みをつくる。さらに、地域を挙げて中小企業振興に積極的に取り組んでいることを地域外にもアピールして、地域外企業の誘致促進や地域企業との取引拡大など地域経済の発展に繋げることである。

自治体による中小企業振興条例の草分けとして、墨田区で1979年に制定された「墨田区中小企業振興基本条例」がある。高野（2005）<sup>7</sup>は、条例制定当時の状況を次のように紹介している。昭和40年代（1960年代半ばから1970年代半ば頃）、高度経済成長に対応するための事業拡大が、密集した市街地のなかでは困難であり区外へ転出せざるを得ない

<sup>4</sup> 1999年の大幅改正前の中小企業基本法（1963年施行）において、国と地方公共団体（都道府県を含む自治体）の施策の位置づけについては、各々次のように規定されている。〔国の施策〕3条 政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講ずる。〔地方公共団体の施策〕4条 国の施策に準じて施策を講ずるよう務める。

<sup>5</sup> 八尾市については、次の文献からの引用を基本としている。河藤佳彦「地域産業政策におけるイノベーション：大阪府八尾市の取り組み」高崎経済大学地域政策研究センター編『イノベーションによる地域活性化』日本経済評論社、2013年、141-164頁。

<sup>6</sup> 全国商工団体連合会（[http://www.zenshoren.or.jp/shinchaku/140519kihonjourei\\_jichitai.pdf](http://www.zenshoren.or.jp/shinchaku/140519kihonjourei_jichitai.pdf)、2014年6月18日アクセス）。

<sup>7</sup> 高野祐次「東京都墨田区の商工行政に学ぶ：中小企業振興基本条例の精神がどのように生かされているか」『中小企業家同友会第37回定時総会第15分科会』中小企業家同友会全国協議会、2005年、156-169頁。

状況であった。当時の区長が、ものづくり企業の減少が町の停滞につながったと感じ、産業振興に取り組み始めたと言う。条例の要点は次のとおりである。

施策の大綱：経営基盤強化、従業員の福祉向上、調査、情報収集提供。

取組方針：区長の責務、中小企業の努力、区民等の理解と協力。併せて、墨田区では製造系の9,000事業所について、1977年から1978年にかけて、当時の係長級以上の職員180人が区内に出て「中小製造業基本実態調査」を行っている（括弧内の西暦は筆者の加筆による）。

以上のことから、墨田区が、地域の主要産業である製造業の衰退に危機感を持ち、条例制定に取り組んだことが分かる。また、地域の中小企業のニーズに的確に応える政策を実施するためには、その正確な実態把握が重要であると言える。

近年の注目事例として、八尾市で2001年に制定された「八尾市中小企業地域経済振興基本条例」がある。八尾市は、我が国の代表的な基盤技術産業集積地である東大阪地域の一翼を担う地域である。この条例は、「ものづくり」をはじめとする「地域産業の栄えるにぎわいのあるまち」をめざし、基本的施策として次の4つを示した。①産業集積の基盤の強化、②産業集積の高度化の推進、③産業集積のネットワークの強化、④生活と産業が共存し高め合うまちづくりの推進。八尾市の産業政策は、条例の基本的施策との整合性を図るなかで成果を生み出してきた<sup>8</sup>。

## (2) 産業振興会議

産業振興会議は、地域企業、商業団体・工業団体・消費者関係団体など地域の諸主体、市民、学識経験者、国など公共機関の職員などが構成員となり、自治体を実施する産業政策について提言するために設置される。この会議において議論を重ねることにより、中小企業をはじめとする地域の事業者や市民ニーズに適った地域産業政策の展開が期待される。

その先進的な事例として、中小企業振興条例と同じく、墨田区と八尾市を採り上げる。墨田区については高野（2005）<sup>9</sup>が、1980（昭和55）年に始まった墨田区産業振興会議に関して次のように紹介している。工業者、商業者等、区内産業人と学識経験者、区職員の3者で具体的な提案を実行するための諮問機関で、具体的に執行するための場として運営されてきた。墨田区産業振興会議は今も継続し、次の新しい事業を打ち出すための実験の実施や、そこから多様なアイデアを得たりするなど、形式に縛られない検討の場として機能している。

<sup>8</sup> 八尾市では、産業振興会議の提言を受け、2011年7月に条例の改正を実施し、時代の変化に対応し内容の充実を図っている。本稿記載内容は、改正前の条項に基づいている。

<sup>9</sup> 高野、前掲書、156-169頁。

次に、八尾市について概観する。「八尾市産業振興会議」は1998年に設置され、学識経験者、国・大阪府職員、商工業団体、消費者団体、女性団体、公募委員により構成されている。八尾市産業振興会議の打ち出した提言は、企業情報データベースや産業情報誌の発刊、中小企業振興の基本理念を明らかにした「八尾市中小企業地域経済振興基本条例」の制定（2001年4月施行）、中小企業の総合的な相談窓口である「八尾市中小企業サポートセンター」の設置など多様である。八尾市の主な産業振興施策は、八尾市産業振興会議の提言に基づくものであると言える。

墨田区と八尾市は、中小企業振興条例と産業振興会議の両方を整備・運用して成果を上げてきた事例である。最近の事例としては、東京都新宿区が、2011年度に「新宿区産業振興基本条例」の施行と併せて産業振興会議を設置している。また、埼玉県上尾市は、中小企業振興条例は制定していないが、2014年3月に策定した「上尾市産業振興ビジョン」における提言に基づいて、2014年度に産業振興会議を設置した。上尾市では、商業と工業に限らず農業や観光も重要な地域産業として捉え、多様な産業の相互連携による発展をめざしている点に特色がある。

### (3) 中小企業サポートセンター

多くの自治体は、中小企業の支援を一元的に実施する機関（名称は様々であるが、中小企業サポートセンターとする）を設置している。中小企業サポートセンターの施策展開においては中小企業ニーズの把握が必要であり、そのニーズに的確に応える支援策の提供とその実効性を確保する手段が合わせて求められる。そのため、多くがアドバイザーやコーディネーター（合わせてコーディネーターとする）を配置している。

コーディネーターの役割は大きい。中小企業の経営面における脆弱性の補完、優位性を引き出すための技術革新や経営革新などに関するアドバイス機能と、企業間や関係機関などとの連携を促進するコーディネート機能の両方の役割が求められる。そのため、多様な専門性を備えた人材の確保が重要となる。

先進事例として八尾市の取組みを概観する。八尾市では、2002年6月に八尾市産業振興課の構成組織として中小企業サポートセンターが設置されたが、その主要制度であるコーディネーターについては1999年に「八尾市産業振興アドバイザー」として創設されている。中小企業支援の専門家である財団法人OBと大学教授の2名が、個別訪問による中小企業の実態把握や相談業務に当たった。また、八尾市の産業政策に対しても専門家としての助言を行い、その発展に大きな役割を果たした。

2002年6月に中小企業サポートセンターが設置された際に、新たにコーディネーターが配置された。2014年度現在、メーカーOBや銀行OB、中小企業診断士など多様な経歴を持つコーディネーター12名が現場第一主義で、中小企業への個別支援、国や大阪府の支

援事業への採択や認定のための助言、異業種交流や技術研究会の立ち上げと運営、産学官連携などへの支援を行っている<sup>10</sup>。

中小企業サポートセンターがコーディネーターの役割を担い推進する事業として、産学連携・研究活動事業についても、注目すべき取組み事例がある。「八尾経営・技術交流会」(MATEC YAO)は新しいものづくりを目指す中小零細企業の異業種交流会であり、産業集積のネットワーク、大学・高等専門学校や公的機関との連携を活かし、各企業が技術革新・経営革新を追求している。「八尾バリテク研究会」は、加工業者や工具・油剤メーカー、各種団体が集まる研究会で、バリ抑制からバリ除去に至るまで、製造現場を見学し合いながら技術の高度化を図っている<sup>11</sup>。

#### (4) 企業誘致

我が国では、高度経済成長期に顕在化した都市と地方の地域間格差の是正を図るため、国によって企業立地の地方分散化政策が推進され、それに呼応するように地域は用地を確保し企業誘致を進めた。これらの企業誘致は、地域間格差の是正に重要な役割を果たしてきた。しかし、進出企業については地域に定着しない事例も多く見られる。

企業の地域への進出理由は、多くの場合、経済好況時の事業拡張にある。人件費や地代など経費節減の可否や、自治体からの補助金・融資など優遇措置の有無が、この場合の企業の判断基準となる。そのため、定型的な生産や作業など地域産業の支援を必要としない企業部門が進出するケースが多く、雇用も非正規雇用の割合が大きいの。このような部門は、企業本体の存続における重要性が低いから、経済情勢の変化や経営の悪化などにより合理化が必要となった場合には、本社は優先的にこの部門の撤退を進めることから、地域の企業誘致は失敗に終わる。

こうした事態を引き起こさないためにも、自治体の企業誘致にはビジョンや戦略が必要となる。例えば、原材料や部品の調達、商品の販売などの面で既存の地域企業と連関性を構築できる企業部門や、輸送交通の利便性、地域の大学や専門学校などが輩出する優れた人材、立地に適した自然環境など、地域の産業立地上の優位性を活かせる企業部門の誘致が求められる。また、大企業の企業部門に限らず、自立性が高く地域に根ざした経済活動が期待できる中小企業の誘致も、地域経済の内発的発展のためには重要である。

<sup>10</sup> 「八尾市立中小企業サポートセンター」パンフレット (2012年6月18日取得)、及び同 (<http://www.yao-support.net/business/coordinator.html>、2014年6月20日アクセス) による。

<sup>11</sup> 「八尾経営・技術交流会 (MATEC YAO)」パンフレット (2011年7月取得)、及び「八尾バリテク研究会」パンフレット (2011年7月取得) による。

## おわりに

個性豊かな地域産業を創出し内発的発展を促進する地域産業政策を推進するために重要なことは、地域の人々が自らの地域資源を認識し、地域の優位性や個性の源泉として最大限に活用することである。その担い手は、製造業者、商業者、農業者、観光事業者などの事業者、商工会議所・商工会や商店街、業界団体など多様な経済主体である。市民も地域資源の優位性や個性を理解し、自らの地域アイデンティティとして共有することが重要となる。このように、地域の諸主体が協働して取り組む、地域産業の振興を促進するという重要な役割を担うのが、自治体産業政策である。

自治体産業政策は、地域の多様な独自産業の創出と内発的発展に対する期待が高まるなかで、必然的に重要性を増している。自治体の認識も高まっており、その表れとして、地域経済に重要な役割を担う中小企業の振興を目的とする、中小企業振興条例の制定が各地で進んでいる。さらに、産業振興会議など地域の経済関係主体が協働して政策提言を実施する仕組みづくりも進んでいる。

また施策は、個々の中小企業の実情とニーズに即して提供される必要がある。そのため重要な役割を担うのが、コーディネーターである。その役割は、個々の中小企業の技術・営業・経営・金融など多岐にわたる諸課題に関する個別相談への対応、異業種交流や産学官連携の推進の連絡調整や運営に関する助言などである。

自治体産業政策には、こうした取組みを総合的に推進することにより、中小企業の革新的な取組みや相互連携を促進して地域産業の総合力を高め、地域の内外の人々に物心両面にわたる豊かさをもたらすことが求められる。