

序章

都市自治体が地域産業振興に取り組む 意義と課題

専修大学経済学部教授 河藤 佳彦

1 自治体産業政策への基本視点

基礎自治体（市町村〔特別区を含む〕）による産業政策を自治体産業政策として捉えると、自治体産業政策には、時代の新潮流を取り込み地域産業の発展を促進することが期待される。本報告書は、理論と実践の両面から自治体産業政策の指針を提供することを目指すものである。その導入として、自治体産業政策への基本視点を、地域産業を取り巻く社会経済環境とその対応、自治体産業政策の変遷と課題という2つの観点から概観する。

(1) 地域産業を取り巻く社会経済環境とその対応

日本では近年、人口について急激な変化が見られる。総人口を2010年と2020年で比較すると約191万人減少しており、急速な人口減少が進んでいる¹。一方で、三大都市圏（以下、「大都市圏」とする）及びその内の東京圏の人口が総人口に占める割合を1955年と2015年で比較すると、大都市圏が37.2%から51.8%へと増加、東京圏が17.3%から28.4%へと増加している²。これは同時に、大都市圏以外の地域（以下、「地方圏」とする）の人口割合が減少していることを意味する。国全体の急速な人口減少の進展と大都市圏や東京圏への人口集中という現実の中で、取り分け地方圏の地域経済は厳しい状況にある。この状況下では、大都市圏においても人口過密化による事業環境や生活環境の悪化が懸念される。その

1 総務省統計局『国勢調査』（2010年、2020年）による。各年の人口は、当該年の10月1日現在の人口である。

2 総務省（https://www.soumu.go.jp/main_content/000452793.pdf、2021年8月12日取得）に基づく。出典：総務省統計局『国勢調査』及び国土交通省『国土の長期展望』中間取りまとめを元に総務省市町村課にて作成。当該資料では、各圏域を次のように定義している。〔東京圏〕東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、〔名古屋圏〕愛知県、岐阜県、三重県、〔大阪圏〕大阪府、兵庫県、京都府、奈良県。本章においてもこの定義を援用する。

ため、地方圏のみならず大都市圏の地域経済のあり方にも変革が迫られる。そこで、大都市圏と地方圏が各々の役割を適切に分担しつつ連携することによって、双方が共にメリットを享受できる社会経済構造を構築していくことが求められる。

その実現ための有望な重要方策として、次の2つの方策を挙げることができる。1つは地域の独自産業としての地場産業の新展開である。これは、地域に蓄積されてきた技術やノウハウ、人材などの地域資源を活用し、新たな市場ニーズに応え得る商品の開発や販路開拓に取り組むことである。もう1つは、デジタル技術の急速な進歩の取込みである。デジタル技術の応用分野は、地場産業も含め広範囲にわたる。新製品の開発や製造、新サービスへの応用がまず挙げられる。地方圏においては、生産された商品のオンライン販売、インターネットを活用した、新たなサービス拠点の創出、大都市に拠点を置く企業のサテライトオフィスや社員のテレワークの受入れなどの可能性が広がる。また、地方圏におけるこうした展開は同時に、大都市圏の地域経済においても、過密化の解消による効率化や地方圏の革新の成果の享受など新たな可能性を創出する。

(2) 自治体産業政策の変遷と課題

第二次世界大戦後の自治体産業政策を振り返ると、1990年代に入る頃までは、地域産業の急速な衰退に強い危機感を持った自治体による先駆的な取り組みはあったものの³、多くの地域においては、国による産業立地政策の受け皿としての企業誘致政策や中小企業政策の現場実施など、国の実働機関としての役割が大きかった⁴。しかし、1990年代に入る頃から地域において自立への機運が高まり、

3 高野（2010）によれば、墨田区は1970年代半ばから、全国に先駆けて中小企業実態調査、中小企業振興基本条例の制定、産業振興会議の設置、産業会館と中小企業センターの開設などを着実に進めてきた。

地方自治の様々な分野において分権化への動きが活発化すると、自治体にも政策主体としての積極的な取り組みが見られるようになった。その背景には、自治体産業政策に対する国や自治体、市民などからの次のような期待があった。①多様化する価値観と心の豊かさへの希求を生活に密着した地域産業が充足してくれること、②地域の特色ある諸資源を活かした多様な地域産業の発展が国の経済発展を支えること、③少子高齢化による労働力不足を克服するため地域における多様な人材の多様な働き方が地域産業を支える構造を構築することなど。

一方、1990年代を産業史的観点から捉えると、1970年代の石油危機を契機とした省エネ・省資源型産業へのシフトに伴い、1980年代以降には知識集約型産業への期待が高まり、革新型中小企業の活躍領域が増大した時期に当たる。また、デジタル技術やデザインなどソフトな諸要素を活用することにより、IT関連産業やコンテンツ産業などのソフト産業だけでなく、製造業や商業など既存の産業分野の中小企業にも革新型中小企業への発展可能性が高まった。このため、中小企業の活動を政策的見地からきめ細かく積極的に支援することにより、その政策効果が期待されるようになった。特に身近な公共団体である基礎自治体には、政策主体としての大きな期待が寄せられている⁵。国の産業政策においても、個性豊かな地域産業の発展は国の産業発展の重要な要素になると認識されるようになり、個性的な産業政策に積極的に取り組む基礎自治体や地域個性を活かした企業活動に取り組む中小企業に手厚い支援が行われるよ

4 1999年の大幅改正前の中小企業基本法（1963年施行）における、国と地方公共団体（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に務める。

5 例えば、埼玉県上尾市では、2014年3月に策定した『上尾市産業振興ビジョン』に基づき、2014度に設置された「上尾市産業振興会議」による継続的な提言により、多様な産業施策を展開している。

うになった。しかし、基礎自治体には戦略的な地域産業政策への取り組みの歴史が浅いため、基本的な課題として、政策を支える基本理念や実効性のある政策の策定・実施の方法論を確立することが望まれる。

2 地域産業が直面する基本的な課題

近年の地域産業が直面する基本的な課題としては、急速な少子高齢化の進展の帰結としての事業承継の困難化や、諸要因による市場の長期停滞などが挙げられる。

事業承継については、国も中小企業施策の一環として積極的な取り組みを進めている。例えば、(独)中小企業基盤整備機構による「事業承継・引継ぎ支援センター」がある。これは、各都道府県に設置され、第三者承継支援、親族内承継支援、後継者人材バンク、経営者保証に関する支援などを実施する機関である⁶。また、日本政策金融公庫も事業承継マッチング支援を実施している⁷。事業承継問題の解決は基礎自治体が単独で完結することは困難であることから、組織外（庁外）の支援制度を活用することが重要となる。そのため、国や都道府県、商工会議所・商工会、金融機関など関係機関と連携して取り組むことが求められる。そこで基礎自治体に求められる重要な役割は、地域中小事業者の経営状況を丁寧に把握し、個々のニーズに即した支援策を関係機関の協力を得つつ提供していくことである。

市場の長期停滞については、その要因は業種によって多様である。例えば業績を集客に依存する飲食業やイベント業、旅行業など

6 中小企業庁「事業承継・引継ぎ支援センター」(<https://shoukei.smrj.go.jp>、2021年12月4日取得)

7 日本政策金融公庫「事業承継マッチング支援」(<https://www.jfc.go.jp/n/finance/jigyosyokei/matching>、2021年12月9日取得)

は、コロナ禍により業績に多大な悪影響を受けている。また、賃金水準の停滞による人々の購買力の低下も要因の一つと考えられる。さらに基本的な問題として、人々の価値観の多様化や個性化に伴うライフスタイルの変化への対応の遅れが考えられる。一方、製造業では、海外企業との競合や後継者難などによる地場産業の衰退、経済のサービス化やデジタル化への対応の遅れ、イノベーション力の低下などが考えられる。

このように、地域産業が直面する課題の要因は多様であり個別の対処が必要であるが、中長期的な背景としては常に、人口減少と高齢化の急速な進展という問題が存在する。この問題は、生産年齢人口（15～64歳の人口）の減少をもたらす労働力人口⁸の減少に繋がる。この厳しい状況の中で地域経済を維持発展させるためには、原動力となる「地域に根ざした産業」の振興が必要不可欠となる。地域に根ざした産業とは、地域に定着し安定した雇用を人々に提供する産業であり、具体的には、取引や正規雇用などにおいて地域経済と密接な関係を持つ大企業（またはその事業所）、様々な分野の地場産業やコミュニティビジネスなどの中小事業者が挙げられる。

地域に根ざした産業においては、地域外との取引により大きな所得と雇用を地域にもたらず産業が重要であると共に、個性を活かして地域のブランド化に貢献し交流人口を地域にもたらず観光産業なども重要となる。いずれにしても、多様な地域資源⁹を地域の優位性や個性として活かし独自性の高い産業の振興を図っていくことが求められる。そこには地域の知恵が必要となる。

8 労働力人口は、国の労働力調査において、15歳以上人口のうち「就業者と完全失業者を合わせたもの」と定義されている。出典：総務省統計局（<https://www.stat.go.jp/data/roudou/definit.html>、2022年1月4日取得）より作成。

9 地域資源に関しては、「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する法律」〔平成19年法律第39号〕）に、「地域産業資源」として次のような規定があった（同法は2020年10月1日をもって廃止されている）。①地域の特産物として相当程度認識されている農林水

3 時代の新潮流を取り込む必要性

社会経済環境の厳しい状況への対応のためには、時代の新潮流を取り込む必要がある。その新潮流としては、概ね次の3つのことを挙げることができる。①人々の価値観の多様化・個性化を背景としたライフスタイルの多様化・個性化、②働き方改革、③IT技術やAI技術の進歩に伴うデジタルトランスフォーメーション(DX)の普及。

これらの潮流は、新型コロナウイルス感染拡大に伴う社会経済活動の規制強化を契機として、人々の行動変容を加速したと考えられる。すなわち、企業においてはオンラインによる会議や営業活動を促進し、教育現場においてはオンライン授業の普及を促進した。また、テレワークの普及が大都市圏の職場から離れた地方圏に居住地を移すことを可能にした。さらに、企業や産業においてIT技術やAI技術を活用したイノベーションを加速させた。

地域には、利用されない歴史的建物、衰退した地場産業、豊かな自然環境など、十分に有効活用されないままに埋もれた多くの地域資源が存在する。従前は大都市からの遠隔地であることや交通の利便性の低さなどが不利要因となり、来訪者や移住者の受入れ、企業誘致などが困難であった地方圏でも、コロナ禍を契機とした時代の新潮流の加速化によるテレワークの普及などにより、従来の不利要因が障害ではなくなりつつある。むしろ地域の優位性や個性を有効活用できる条件が整ったと言える。これらの可能性を、ライフスタイルの変化や働き方改革といった時代の新潮流が後押しする。この

産物または鉱工業品、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)。ただし、この法律規定は参考として捉えるべきであろう。地域産業の振興に役立つ地域資源の範囲は、当該規定に囚われずにできる限り幅広く捉え、有効活用することが望ましい。

状況の変化を地域活性化のチャンスとして活かすためには、地域の人々の知恵が求められる。

4 自治体産業政策の方向性

地域産業を、その直面する課題を解決し新たな発展に導くためには、第3節で示したような時代の新潮流を自治体産業政策に取り込むことが求められる。取り分け地域の独自産業としての地場産業の新分野展開やデジタル技術の急速な進歩の取込みが重要となる。

ここで、もう1つの観点を提示したい。それは、自治体産業政策の対象産業の観点である。すなわち地域産業を、「経済的価値」を創造する産業（以下、「経済的価値創造産業」とする）と「社会的価値」を創造する産業（以下、「社会的価値創造産業」とする）という2つの類型から捉える。経済的価値創造産業は「地域の基幹産業など主に大規模な所得や雇用を短期間に創造できる産業」、社会的価値創造産業は「多様な地域資源を活かした地場産業や新たな産業の萌芽、地域課題を解決するコミュニティビジネスの振興など、創造する経済的価値は小規模であるが地域経済の自立と存続を支える産業」として捉える¹⁰。両者は完全に二分できるものではないが、この類型を基本として多様な地域産業の特徴を把握することは、自治体産業政策の実践に即している。これら2種類の産業について、地域の個性や優位性を活かしつつ、選択あるいは併用して振興に努め、そこに各地域の実情に適した形で時代の新潮流を積極

10 「経済的価値」と「社会的価値」の用語は、ポーターら（2011）が共通価値（Shared Value）のベースになる概念として提唱している。共通価値という概念は、企業が「社会のニーズや問題に取り組むことで社会的価値を創造し、その結果、経済的価値が創造されるというアプローチ」としている。この理論によれば、企業活動においては最終的に、創造する経済的価値の大小に関わりなく両価値が共存することが望ましいと言える。企業の集合体としての産業についても同様のことが考えられる。

的に取り込んでいくことが求められる。

自治体が大規模で安定した税収を確保するためには、大きな付加価値を生み出す経済的価値創造産業の振興が求められる。具体的には、地域企業の新事業展開の支援や成長産業分野の企業誘致などが挙げられる。同時に、創造する経済的価値は小規模で税収確保には大きな貢献は期待できなくても、地域に多くの生業を創出して地域経済の持続性を高め、地域魅力の創造にも貢献する社会的価値創造産業の振興も重要となる。具体的には、コミュニティビジネスや、その一環でもある農家民泊のような地域手作りの着地型観光などが挙げられる。

コミュニティビジネスでは、収益のみではなく地域課題の解決も重要な目的になっている。そのため、目的を同じくする地域の諸団体や個人さらには自治体までも巻き込んで活動することから、地域内外の人々の交流や連携を活性化し、地域の魅力や情報発信力を高める効果を生み出す。この効果は地域ブランドを創出し、観光や2地域居住、移住定住などを促進して地域外から所得を引き込み、地域経済の自立性を高める。コミュニティビジネスの振興は、多様な地域において汎用性の高い地域経済活性化策として期待される。

合わせて、人材の確保や育成、働く環境の改革など、経済産業活動を円滑に進めるために必要な関連諸施策も、経済的価値創造産業と社会的価値創造産業の両産業の振興に共通して重要な役割を担う。

最後に、経済的価値創造産業と社会的価値創造産業の振興方策を軸として、自治体産業政策の目指すべき方向性について総合的に整理する。1つの軸は経済的価値創造産業の振興である。地場産業においては、これまで蓄積されてきた技術やノウハウ、人材などの地域資源を活用し、多様化・高度化する市場ニーズに応え得る商品の開発や販路開拓に取り組むことが重要となる。この取組みにより、地場産業の高付加価値化や高度技術分野への発展も期待される。も

う1つの軸は、社会的価値創造産業の振興である。地場産業は、既述のとおり経済的価値創造産業への新展開の可能性を有する一方で、地域ブランドを創出する社会的価値創造産業として再生する可能性も内包する。地域ブランドの創出には、社会的価値創造産業としてのコミュニティビジネスにも重要な役割が期待される。

また、この2種類の産業を支援する共通施策として、急速に進歩するデジタル技術の活用促進策が注目される。デジタル技術の応用分野は広範囲にわたる。新製品の開発や製造、地方圏で生産された商品のオンライン販売、インターネットを活用した新たなサービス拠点の創出、大都市に拠点を置く企業の社員のテレワークやサテライトオフィスの受入れなどである。これらの可能性を、ライフスタイルの変化や働き方改革といった時代の新潮流が後押しする。換言すると、自治体産業政策には、時代の新潮流を地域産業が的確に取り込めるよう支援することが求められる。

参考文献

- 高野祐次（2010）「条例に魂を入れてきた墨田区の商工観光行政」、岡田知弘・高野祐次・渡辺純夫・西尾栄一・川西洋史『中小企業振興条例で地域をつくる：地域内再投資力と自治体政策』自治体研究社、pp.81-119
- ポーター・クラマー（Michael E. Porter and Mark R. Kramer）（2011）「経済的価値と社会的価値を同時実現する 共通価値の戦略」『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』第36巻第6号、ダイヤモンド社、pp.8-31