

[書評]

梅村仁

『自治体産業政策の新展開 —産業集積の活用とまちづくり的手法』

(ミネルヴァ書房, 2019年2月刊)



渡邊俊三 (名城大学 名誉教授)

本書の特徴

本書の主題は、地方自治体の産業政策の現状とあるべき姿を提言することである。産業政策はもともと国の政策として研究されてきた。その際、政策の主体は国家であるのは自明のこととして前提されていた。しかし1999年に「中小企業基本法」が改正され、第6条において、地方自治体の独自の責務が規定された結果、産業政策は一国レベルで議論されるだけでなく、地方自治体、「地方自治法」の用語を使えば、地方公共団体の産業政策も活発に議論されるようになった。ちなみに「中小企業基本法」第6条は、「地方公共団体は…地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定、及び実施する責務を有する」と述べている。

1970年代に清成忠男・山崎充等によって地域主義が提唱され、1980年代初頭には地方の時代が語られ、地域の視点に立った中小企業政策が展開された。中小企業論の研究者による地域産業政策に関する研究は、1980年代の半ば、清成忠男『地域産業政策』(東京大学出版会, 1986年)が発表されたことをもって嚆矢とする。1990年代に入ると、地域産業政策に関するいくつかの著書があったものの、研究はまだ散発的であり、本格的、体系的な研究が開始されたとは言えない。転機となったのは、植田浩史編『産業集積と中小企業』(創風社, 2000年)である。その後、

地域産業政策に関する著書・論文の発表が飛躍的に増大した。とりわけ大阪市立大学に関係する研究者達による関西地域の地方自治体を対象にした研究が目立つ。本書もこうした流れにそった研究である。

著者が研究の対象として取り上げるのは、主として尼崎市である。その理由は著者の経歴と関係している。著者は尼崎市役所に勤務しつつ、神戸大学大学院法学研究科博士前期課程、大阪市立大学大学院創造都市研究科博士後期課程を修了し、その間、産業振興課長、都市計画課長を歴任した後に、大学に転出した人である。尼崎市は著者の研究ならびに生活基盤のフィールドであったのである。

本書の構成

序章と終章を含めて全16章からなる本書の第1章から第14章までは、すべて2009年から2016年にかけて発表された論文を再編成したものである。8年間にわたる著者の研究成果が一書にまとめられたことになる。評者は、紀要、学会論集、単行本に掲載された、著者のいくつかの論文をすでに読んでいたが、こうして一書にまとめられると、改めて著者の問題意識と論点が明確に理解できるようになった。

序章と終章を含めて全16章から構成される本書の目次は次のとおりである。

序章 自治体産業政策を考える
第I部 自治体産業政策と産業集積

- 第1章 自治体産業政策とは
- 第2章 産業集積とは
- 第3章 地理的近接性と企業間取引—自治体産業政策と産業集積（1）—
- 第4章 地場産業の振興—自治体産業政策と産業集積（2）—
- 第Ⅱ部 自治体産業政策の実際
- 第5章 都市型産業集積の地域的特性と政策—尼崎市を事例に—
- 第6章 行政経営と自治体産業政策
- 第7章 創業・企業支援—これまでの自治体産業政策（1）—
- 第8章 企業立地支援—これまでの自治体産業政策（2）—
- 第Ⅲ部 これからの自治体産業政策
- 第9章 土地利用計画—まちづくり的手法（1）—
- 第10章 産業型地区計画—まちづくり的手法（2）—
- 第11章 産業振興と地域環境との調和—まちづくり的手法（3）—
- 第12章 学習政策①中小企業ネットワーク—まちづくり的手法（4）—
- 第13章 学習政策②公的研究機関—まちづくり的手法（5）—
- 第14章 学習都市への期待と政策形成力の向上

終章 新たな自治体産業政策の構築に向けて

本書の趣旨は、各部と章の表題に明確に示されている。第Ⅰ部が、地方自治体の産業政策と産業集積に関する理論的研究、第Ⅱ部が、主として尼崎市を対象にした地方自治体の産業政策の推移と特徴の分析、第Ⅲ部が、まちづくりの手法を活用した今後の地方自治体の産業政策のありかたである。本書の特徴を科学研究費の申請書の研究課題風に表現すれば、「産業集積とまちづくり手法を活用した地方自治体における産業政策の展開と今後の方向のありかたに関する研究」ということになろう。なお各章の内容と政策的インプリケーション（含意）は、終章

で要約されているので、ここでは割愛する。詳しくは終章を参照されたい。

本書の意義

本書が持つ意義は次の2点にある、と評者は考える。

第1に、地方自治体の産業政策の研究は、現状分析をとまなうものであるため、自ずと研究分野と分析視角の複合性、多様性を要求される。しかも本書の副題にあるように、産業集積の活用とまちづくり的手法を用いるのであれば、複合性と多様性はなおさら拡大する。ここで複合性というのは、産業集積を活用するのであれば、理論的には経済地理学、中小企業論、地域経済論・地域産業論のそれぞれの知見と研究成果を踏まえた分析視角の設定と政策提言が必要とされるという意味である。また多様性というのは、地方自治体の産業政策であるならば、対象地域が多様となることもさることながら、地方自治体行政の細部にいたるため都市計画論、地方財政論のみならず地方行政全般にわたる知識と分析が必要とされるという意味である。著者はこうした複合性と多様性に幅広く目配りすることにより応えている。

第2に、著者は従来型の産業政策を強化するまちづくり的手法として、土地利用計画、産業型地区計画、産業振興と地域環境の調和、学習政策の4つを提示している。地域振興の方法として、企業誘致によるのが望ましいか、地域内に立地する企業の内発的発展によるのが望ましいかという議論は従来から行われていた。地域経済に発生した所得を地域外に漏出させないためには、地域内に立地する企業の内発的発展が望ましいと言われてきたにもかかわらず、経済的効果を短時間で達成するために、企業誘致も捨てがたいものがある。そのため両者を同時並行的に追求する地方自治体が多いこともまた事実である。尼崎市も例外ではない。ところが内発的発展を追求する場合、インキュベーション

施設に代表されるように、「箱もの」に依拠する傾向があるのも事実である。これは目に見える施設として建設されるものの方が、税の支途としてわかりやすいからである。しかし箱もの行政が行き詰まりを見せている現在、むしろソフトな産業振興政策を考えなければならない段階に至っていると思われる。著者がまちづくり的手法の4番目にあげている新たな産業政策として期待している学習政策はその一環であろう。評者もこの学習政策に期待したいと考える。

残された課題

こうした意義を持つ著書であるが、著者は残された課題として終章で2つ挙げている。1つは、研究対象を地方自治体の産業政策に限定しているが、政策にとどまらず企業活動や企業間取引などにも研究を拡張することであると言う。これは地域を限定したうえで地域内の企業にも深掘りすることであろう。もう1つは、研究対象を個別のケースに限定しているので、本書の結論を一般化することには限界があると言う。これはケーススタディの持つ限界に他ならない。

これら2つの課題は地域の実証研究を行う場合に常に悩まされる課題でもある。研究対象地域を深掘りすればするほど、地域を狭く設定せざるをえなくなり、また研究対象地域を拡大すればするほど、地域は果てしなく拡大するのである。例えば都道府県レベルであれば47、市町村レベルになれば東京23区を含めて1,741に達する地方自治体の産業政策を研究対象にすると、対象となる地方自治体数は果てしなく拡大する。著者は対象地域を尼崎市にかぎらず、高知県、愛媛県、東京都墨田区、同板橋区、静岡県藤枝市、徳島県鳴門市、神奈川県寒川町、大阪府堺市、同東大阪市等々にも言及し、尼崎市との比較検討を行っている。この意味では幅広く目配りしている。とはいえ著者の主たる研究対象地域は尼崎市である。著者が残した課題を達成するのは、一人の力でなし得るものでは

ない。多くの研究者による各地方自治体を対象にした研究を蓄積することによって、はじめて実現されるであろう。つまり共同研究の積み重ねを必要とするのである。それでもいくつかの地域を研究対象にすれば、地域の全般的傾向を網羅できるという客観的根拠にもとづいた代表的地域に限定されざるを得ないだろう。

勧めたい読者

いかなる立場の人が読むのかによって、本書が持つ意義は異なるだろう。おそらく想定される本書の読者は、研究者、学生を始めとして、地方行政に携わる行政担当者、中小企業経営者などであろう。特に後2者に対して本書を勧めたい。

行政担当者にとって、本書の意義は明確である。その理由は、地方自治体の産業政策が何故必要とされるのかという問題と密接に関連しているからである。すでに述べたように1999年の「中小企業基本法」改正以来、地方自治体において独自性を持つ産業政策の推進が要求されるようになっている。また多くの地方自治体において中小企業振興条例が制定されていて、振興条例の制定はこうした動きを促進させている。中小企業家同友会全国協議会の調べでは、2019年5月現在で、46道府県、439市区町村において中小企業振興条例が制定されている。しかし中小企業振興条例を制定したものの、地方自治体独自の産業振興計画を作成することに苦慮している自治体もあるだろう。そうした自治体にとって本書はなにがしかのヒントを与えてくれるはずである。

中小企業者にとって、というのは、個々の中小企業者ではなく、中小企業運動に携わる中小企業者のことである。中小企業者は国だけでなく、各地方自治体においても様々な形で政策提言活動を行っている。本書は政策提言活動を行う中小企業者があるべき政策を研究する際に寄与するところ大である。この意味では行政担当

者の場合の意義と同じである。地方自治体の産業政策の担い手は、行政だけでなく、地域の住民も該当する。住民のなかには当然中小企業者も含まれる。政策主体のなかに中小企業者が含まれるのであるならば、中小企業者にとって望ましい産業政策のあり方を提言していくことが中小企業者の責務である。中小企業振興条例に中小企業者の責務が書かれる理由はこうした点にある。そのために尼崎市の事例研究として本書を理解し、それを自らが立地する地域に活用することが望まれるのである。