

## 《書評》

梅村仁 (2019) 『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 (大阪経済大学研究叢書第 89 冊)

関 智 宏

- I はじめに
- II 本書の目的・概要
- III 本書の意義
- IV 本書の課題
- V おわりに

## I はじめに

本書は、兵庫県の尼崎市役所において、産業振興部局に9年間、また秘書課に7年のキャリアを有した著者によって執筆された、著者の初めての単独著作である。

書評者である筆者とは、著者が尼崎市産業振興課長であった2007年に初めて出会い、そこから尼崎市内の中小製造企業や尼崎市による産業振興施策について共同で執筆を進めながら(関・梅村, 2009 a; 2009 b)、さらに学会や研究会などをつうじて交流を重ねてきた。著者は、尼崎市市役所在職中に、複数の大学院にて博士前期課程ならびに博士後期課程を修了し、研究者としての途を着実に歩んできた。そして、尼崎市をはじめとする日本全国各地の産業・企業の現場でのフィールドワークを重ね、産業・企業との豊かな関係を構築してきただけでなく、多くの研究業績を世に公表してきた。筆者も、中小企業を研究対象とする立場から、人生の先輩でもある著者のキャリアはもちろんのこと、産業・企業に直に向き合う研究姿勢は、著者が尼崎市役所に在職しているときから大いに刺激を受けてきた。こうして著者の厚いキャリアや産業・企業振興への熱い想いが、著者も初めての単独著作(関, 2011)を出版させていただいた出版社であるミネルヴァ書房から、こうして学術書として刊行されたことは、個人的に大変感慨深いものがある。

以下では、本書の目的ならびに概要を踏まえたうえで、本書の意義と課題を指摘していく。なお、括弧でページ番号を表記している箇所があるが、これは本書で該当する引用箇所である。これは著者ないし読者が、筆者が指摘した該当箇所を後に確認できるようにしているためである。

## II 本書の目的・概要

著者によれば、本書は、著者自身が市役所職員というキャリアのなかでのさまざまな実践を基に、産業集積が形成されている地域における自治体がこれまで取り組んできた「従来型」の産業政策を「事例検証」し、その問題点と課題を抽出するとともに、新しいかたちの産業政策としてまちづくり的手法の導入・活用の可能性を検討し、そして「集積発展に向けた新しい政策の可能性を示唆する」ことを目的としたものである (p.265)。

副題にある産業集積の活用とあるのは、著者が「地域経済の衰退、地域における地場産業の衰退の問題がある。…(中略、筆者による)…こうした産業構造上の問題に対する危機感から、産業集積の存続・再活性化そのものにも政策的意義があるのではないかと考えた」ためである (p.1)。ここでいう政策的意義というのは、後で書かれている「実証的手法による産業集積地の形成」であり (p.3)、本書はまさにその問題に取り組む研究という位置づけとなっている。さらに、同じく副題にある「まちづくり的手法」という表現は、「産業振興は産業、経済の振興だけではなく、まちづくりの観点から広く、かつ総合的に思考するべきとの立場」を著者がとっていることによるものである (p.11)。

著者は、1つには、「従来型」の産業政策の効果が限定的であったために、「より広範で総合的なまちづくり的政策手法 (都市計画や学習政策など) の援用また導入に向けた検討が必要な時期にきているのではないかと考えていること、またもう1つには、従来の産業集積研究が、東京都大田区や大阪府東大阪市などをおもな対象地域としていたために、「ステレオタイプの産業集積像を抽出する」結果となっていたが、「本来、産業集積には多様な形態がありうるはずであり、それに対する政策も多様であるべき」であると考えていること、という問題意識を有している (p.4)。

本書は、序章と終章を除く、3部から、また全部で14章から構成されている。本書の構成は以下のとおりである。

### 序章 自治体政策を考える

#### 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－自治体政策と産業集積 (1)－

##### 第4章 地場産業の振興－自治体政策と産業集積 (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・起業支援－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

本書の概要については、本書の終章のなかで「まとめ」が記述されているため（pp.262-265），その箇所を抜き取りながら，部分的に文言を修正したかたちで掲載する。

序章では，おもに本書の問題意識を述べている。その問題意識は，産業集積地域をめぐって実証的研究に基づくその集積地域の維持・形成についての研究がいまだ不十分であるということである。産業集積を活かす政策とは何かを念頭に置いた政策的インプリケーションを提示しようとする述べている。

第Ⅰ部は，「自治体産業政策と産業集積」とし，4つの章から構成されている。第1章では，自治体産業政策を概観し，本書でとりあげた研究に取り組む背景と意義を述べている。第2章では，産業集積の諸研究の歴史的経緯に触れながら，産業集積の重要性や必要性にかんする論点を整理するとともに，とくに産業集積のメリットについて考察している。第3章では，尼崎市ならびに東大阪市の製造業の企業間取引の現状分析を行い，近接性の有効性を指摘している。さらに四国の紙産業の企業間取引の現状も確認し，政策の都市間連携の必要性を指摘している。第4章では，高知県における手すき和紙の小規模事業所を対象に，地場産業の現状と課題を明らかにし，自治体産業政策としてとらえる地場産業の振興について検討している。

第Ⅱ部は，「自治体産業政策の実際」とし，4つの章から構成されている。第5章では，本書の主題の1つである都市型産業集積として，尼崎市，東大阪市，東京都大田区の比較検証を行い，都市型産業集積地域の地域的特性を明らかにするとともに，尼崎市のモデルを相対的に位置づけている。第6章では，尼崎市の産業政策を事例とし，政策形成の過程並びにその位置づけを検証している。第7章では，尼崎市のビジネス・インキュベーション施設を事例とし，当該施設の現状分析を行っている。第8章では，尼崎市の企業立地政策が地域に及ぼす影響について検討している。

第Ⅲ部は，「これからの自治体産業政策」とし，6つの章から構成されている。第9章では，まちづくり手法の1つである「土地利用手法」による産業集積の維持・形成に向けた方策について検討している。第10章では，地域のルールづくりの1つとして「地区計画」に焦点を当て，東京都板橋区舟渡三丁目の事例を分析し，産業政策と土地政策の有効性について考察している。第11章では，製造事業用地の有効活用から企業立地促進を図るという施策を事例とし紹介し

ながら、産業振興と地域環境の調和に向けた施策の検証を行っている。第12章と第13章では、新たな産業政策としての「学習政策」について、中小企業ネットワーク、中小企業の技術開発、公設試験研究機関を事例に検討している。第14章では、著者の経験を基に、先の章で検討した「学習」を政策的基軸とする「学習都市」といったベクトルの可能性を指摘している。

終章では、以上の主張を再度整理し、1つには、「地域産業振興には都市計画や教育など複数の分野を組み合わせた政策的融合の視点が重要である」こと、2つには、「学習」が「今後の産業政策のキーワードになる可能性」があること、3つには、都市型産業集積には地域特性の新しいタイプがみられること、4つには、尼崎市のなかで「中小企業－大企業関係の中で見出された『のれん別れのスピノフ』や公的研究機関が、学習やイノベーションの生起に重要な役割を果たしていること」という、新たな自治体産業政策の構築に向けた4つの政策的インプリケーションを示している (pp.266-267)。

### Ⅲ 本書の意義

本書の意義は、まず何よりも、著者の尼崎市役所における産業振興部局を中心としたキャリアのなかで実践されてきた取組、具体的には著者がいう「まちづくり的手法」について、その着想に至った経緯や関連する企業などとの各種の調整ごとが詳述されている点である。とくに第9章と第11章の2つの章にまたがって記述された「まちづくり的手法の1つである土地利用計画手法による産業集積の維持・形成に向けた方策」としての尼崎市のまちづくりの条例及び指針、また「調和を基本姿勢とした産業振興と地域をつなぐ環境政策」としての尼崎市の企業立地促進施策については、まさに著者の実践そのものであり、大いに説得力がある。本書がおもな対象地域として取り上げてきた尼崎市と類似する産業集積が形成されている自治体職員にとっては、本書で示された「まちづくり的手法」が、これからの政策形成に大いに参考になる政策的インプリケーションとなるであろう。

また、本書では、都市型産業集積して位置づけられる尼崎市を中心に形成されている産業集積における創業・起業の実態や、中小企業を中心とした企業間ネットワークの現状・課題を踏まえたうえで、尼崎市の産業集積という地域特性に即した「中小企業－大企業関係の中で見出された『のれん別れのスピノフ』や公的研究機関」の存在が、「学習する雰囲気をもつ地域」につながっていくことを主張している（これらを振興していくことが上とは別の「まちづくり的手法」としている）。これまで産業集積と言えば、東京都大田区かあるいは大阪府東大阪市がおもな対象地域とされてきたが、地域特性ごとに産業集積も多様であり、その特性に応じた産業政策を展開していくことが今後の産業集積の活性化にとって必要であるとの主張は、政策的インプリケーションの導出だけにとどまらず、産業集積研究の展開にも一石を投じているように考える。

## IV 本書の課題

本書の政策的インプリケーションとしてみられるように、本書の意義が大きいと考える反面、本書をあくまで学術書としてみた場合には、同時にいくつかの課題も指摘することができる。筆者の読み違いや理解の不十分さもあるかもしれないが、その点は著者をはじめ、読者からの指摘を頂戴したい。

筆者が本書の課題として考えるのは以下の4点である。課題の第1は、本書の学術的インプリケーションが不明瞭であるという点である。本書では、第1章で自治体産業政策についての視点の整理が、第2章で産業集積にかんする文献レビューが行われている。とくに第2章では、産業集積にかんする国内外の文献レビューと加えて都市型産業集積にかんする地域研究の文献レビューがなされている。そのうえで、1つには都市部の工業集積地域である東京都大田区と大阪府東大阪市を中心とした研究の蓄積があること、2つには産業集積地には企業間ネットワークが形成されているが、「ヨコ型の関係」を重視しながらも必ずしも「ヨコ型だけが産業集積地における有用な企業間ネットワークでない可能性もある」こと、さらに3つには、「海外生産を前提とした新しい分業システムの構築が進行しつつ」ある実態を踏まえ、「国際システムの中でいかに強力な全国システム、さらに地域システムを形成していくかが、今後の大きな課題」であることを指摘している（pp.33-34）。たしかに本書では、尼崎市を1つの事例とし、従前の産業集積研究では必ずしも明らかでなかった諸点を明示しているわけであるが、産業集積研究においていかなる貢献をしたかについての明言は必ずしもなされていない。とくに上の3つめの国際システムとしての広がり点は、十分に触れられていない。

この点に関して、逆に自治体産業政策という観点（本書の主題でもある）から、学術的インプリケーションの導出についてみると、自治体産業政策への関心がいままさに高まりつつあり同時にその研究分野が開拓されつつあると考えられることから、学術的インプリケーションの導出には至っていないように考える。これは、もしかすると、第2章でおもにとりあげられている産業集積にかんする言及が、自治体産業政策の実践といかに関連しているかが必ずしも明確ではないことに起因するかもしれない。実際のところ、第1章では「自治体産業政策の全体像を把握する」ことを目的に、財政やメニューなどの紹介があると同時に、現状と課題についての言及もあるが、紹介の多くは制度融資の紹介にとどまっており（pp.16-17）、自治体としての集積支援についての言及がみられない。また、第3章においても、産業集積の地理的近接性と企業間取引との関連を考察しようとし、副題にも「自治体政策と産業集積」とあるが、実際にはこの章のなかで政策についての言及は乏しいように見受けられる。ここで自治体産業政策として、産業集積形成支援がどのように位置づけられてきたかについての一般的な言及があると読者としては理解しやすいと考える。

課題の第2は、本書で紹介されている数々の事例の選択の妥当性が、本書で中心的にとりあげられている尼崎市の事例を除いて、必ずしも明確ではないという点である。この顕著な箇所が、

第3章でとりあげられている四国の紙産業である。第3章では、第2章の産業集積研究のレビューを踏まえ、産業集積の経済的メリットの1つである地理的近接性と企業間取引との関連性を考察している。そこで尼崎市と東大阪市の対比とならんで、四国の紙産業における企業間取引の実際が紹介されている。たしかに紙産業は四国を代表する地場産業であり、その集積実態も確認することができる。しかしながら、ここでなぜ四国という地域の、さらになぜ紙という産業をとりあげる必要があるか、必ずしも明らかではないと考える。ただ唯一、著者が指摘するのは、「四国は筆者（注：著者のこと）が大学教員として最初に赴任した地域である」ということである（p.41）（注は筆者による）。たしかに事例の選択の妥当性の1つに、研究者がその事例へアクセスしやすい（かつそこで得られる情報の信憑性を担保できる）ことは、事例研究を進めていくうえで重要であろう。この点、同じく著者が最初に着任した地域である高知県の「土佐まるごと立志塾」をとりあげた第14章も同様である。しかし、紙産業は尼崎市において集積しているような機械金属業種とはまったく異なった企業間取引の様相を示しているであろうし、まして四国の紙の産業集積が本書での研究対象として一貫している都市型産業集積と言える集積であるかは、別途慎重に検討していくことが必要であると考ええる。

このように考えると、本書で中心としてとりあげられるべき事例は、著者も「本書における研究の主要な地域である」と指摘するように（p.267）、あくまで尼崎市であるがために、他都市地域の事例は必要の範囲でとりあげるにとどめておいたほうが読者には論理的で著者の主張もよりわかりやすかったように考える。とくに第II部の「自治体産業政策の実際」以降にとりあげられている、尼崎市を中心的事例としたさまざまな実践内容、とくに第6章の尼崎産業の長期振興ビジョンと尼崎市企業立地促進条例の制定過程、第7章の尼崎市の創業支援策としての尼崎リサーチ・インキュベーションセンター（ARIC）の事例、第8章のパナソニック尼崎工場を中心とした企業立地支援施策、第9章の住環境整備条例など尼崎市の土地利用政策などについては、まさに著者のキャリアのなかでのさまざまな実践が如実に記述されている箇所であり、読者からするとここから学ぶべき諸点が多々あると考える。

この反面、上で指摘した第3章の四国の紙産業の事例、また第14章の高知県の「土佐まるごと立志塾」の事例以外にも、たとえば第2章の産業集積の活用事例としてとりあげられている大阪市生野区の企業事例（pp.26-27）、第10章の産業型地区計画の取組事例としてとりあげられている東京都板橋区舟渡三丁目地区の事例、第11章で工場緑化に対する先駆的取組事例としてとりあげられている堺市の事例（pp.196-198）などは、一部の例外を除き、また尼崎市の事例と比べて、記述の厚みや分析の深さが十分にみられないように考える。

課題の第3は、本書でとりあげられた事例の「検証」の方法である。たとえば、本書の副題にもあげられている産業集積を1つとってみると、「産業集積の再活性化」（p.1）や、産業「集積発展」（p.265）という表現が、いかなる現象をあらわしているかは、本書では必ずしも明らかではないように考える。活性化や発展などは成果指標の1つではあるが、具体的に操作可能な変数を設定したうえで、まさにその「検証」を進めていくことが必要であろう。事例の「検証」の具体的方法について、より多くの記述があると読者もよりわかりやすいと考える。またこの点と関

連して、本書では産業集積（地）の形成を目指した「まちづくり的手法」に焦点を当てているが、その手法による成果がはたしてどこまで「検証」されているか、必ずしも明瞭ではないように考える。産業集積の形成は重要ではあるが、加えて重要なことは、あくまで産業集積地域の持続的発展の実現であろう。この点において、本書では、第12章および第13章において、中小企業ならびに公的研究機関などといった「中小企業ネットワーク」の形成をとりあげているが、重要なことは、中小企業を中心としたネットワークがいかに形成され、またどのような成果をあげているかという視点に加えて、当該ネットワークにおけるさまざまな諸活動をつうじて、そこに参画した中小企業がいかなる成果を享受しえたかどうか、またこうした企業の質的な発展が、産業集積地域の持続的発展にいかん貢献していくことになるかどうかという、動態的視点であろう（関，2011）。

課題の第4は、学習都市への期待の章（第14章）でみられた政策づくりの実践について、現実的にどのように実践していけばよいか、必ずしも明らかにされていないという点である。この点に関連して、著者は終章のなかで「今後のものづくり都市は、大学や研究機関による研究支援や研究機関ネットワークが地域産業システムの中核としてフォーラム化するなど、『学習する雰囲気』をもつ地域に成長すれば、イノベーションが活性化され、自ずと産業集積地域としての持続的発展につながるのではないかと指摘している（p.267）。しかしながら、大事なことは、上の表現で言うと、どのように「フォーラム化」されるか、あるいはどのようにすれば「『学習する雰囲気』をもつ地域に成長する」のか、また同時に、第14章で指摘されている政策担当者の「政策学習」ならびに「政策学習のための空間づくり」が（p.258）、政策形成（ひいてはこれがさらに「産業集積地域の持続的発展」にどのようにつながるか、というまさにその方法なのであると考える。

第14章でも紹介されている政策担当者の「政策形成に求められる力」の習得は（p.260）、それはそれで大事なことであろう。著者も別の箇所では指摘するように、尼崎市産業振興課が中心となって、「行政が企業側の味方であり、サポートする役割を担っていることの理解を促すため、市内製造事業所のほぼすべてを訪問し、訪問事業所の現況、課題、問題点あるいは要望などを聞き取る、いわゆる『自治体の御用聞き』を実施し、企業と行政の信頼回復に努めてきた」というが（p.109）、この結果としてどのように政策が形成されていったか、そのプロセスがより詳述されていると、読者の理解も深まったように考える。このように筆者が考えるのには、筆者が前に所属していた阪南大学での大阪府松原市における産業実態調査の経験がある（関，2017）。松原市内の製造事業者の「声」を把握しながら、その情報を政策担当者と共有した。実際には、政策担当者と地域内の企業との豊かな関係を新規に構築していくことにはつながったものの、筆者の調整および提言能力の不足もあってか、松原市の産業振興施策の形成は十分につながらなかったという苦い経験がある。産業集積地域を真に持続的発展につなげていく政策をどのように形成していくのか、またそうした政策をどのように実践していくか、今後検討していく課題と考える。

## V おわりに

産業集積の活性化について数々の議論がなされてきたが(植田・田中編, 近刊), 本書は, 産業集積が「縮小」していく時代において(植田編, 2004), それを自治体産業政策という独自のキャリアに基づく実践の立場からの切り口で, これまで東京都大田区や大阪府東大阪市に焦点が当てられがちであった産業集積地域を, 尼崎市というそれらとは異なる集積の実態を五感で把握し, 情報を収集し, そして分析を重ねてきた, 一連の成果である。その意義は, 上述したように疑いないものである。本書が産業集積地域の持続的発展につなげていくための多くの実践上の政策的インプリケーションを導出していることに, あらためて敬意を表したい。

そのような意義が本書にあるとはいえ, 学術書としてみた場合に, 同じく上述したように, あくまで筆者の所見であるが, いくつかの課題も散見される。著者と筆者とは, 研究領域や関心事項, そして研究のスタンスなど多くの諸点において必ずしも一致しないことはあろうが, 著者と筆者とのこれまでの長く, そしてまた実りある関係を構築・維持・発展してきたという背景があるがために, 筆者が本書を拝読し, 感じえた諸課題を率直に指摘させていただいた。この諸課題は, これまで筆者がおもに大阪府下の大阪市生野区や八尾市などの産業集積地域を対象としたフィールドワークを行ってきたことで明らかになってきた筆者にとっての研究上の課題でもある(関, 2008; 2015 など)。こうしたかたちで本書が刊行されることをつうじて, 自治体産業政策はもちろんのこと, 産業集積に関連した諸研究に対する学術的・実践的な関心が高まり, 多くの研究者によってそれらの諸研究がさらに深化していくことを期待する。

### 参考文献 (アルファベット順)

- 関智宏 (2008) 「都市における産業集積と中小企業－大阪府八尾地域における中小製造業の関係性構築と経営基盤強化－」 中小企業家同友会全国協議会企業環境研究センター『企業環境研究年報』第13号, pp.123-140
- 関智宏 (2011) 『現代中小企業の発展プロセス－サプライヤー関係・下請制・企業連携－』 ミネルヴァ書房
- 関智宏 (2015) 「中小企業の海外事業展開は産業集積にいかんして影響をもたらすか－大阪府八尾地域における集積内中小企業のタイ事業展開プロセス－」 日本中小企業学会編『多様化する社会と中小企業の果たす役割』同友館, pp.92-104
- 関智宏 (2017) 「産業実態調査と中小企業研究－2014年度における松原市製造業実態調査をケースとして－」 同志社大学商学会『同志社商学』第69巻第3号, pp.75-106
- 関智宏・立見淳哉 (2008) 「住工混在地域と産業集積－大都市自治体における先駆的取組の事例分析を中心に－」 阪南大学学会『阪南論集 (社会科学編)』第44巻第1号, pp.19-35
- 関智宏・梅村仁 (2009 a) 「中小製造業の新製品開発, 人材育成, 国際化－株式会社ヤマシタワークスのケース・スタディー－」 阪南大学学会『阪南論集 (社会科学編)』第44巻第2号, pp.159-170
- 関智宏・梅村仁 (2009 b) 「地方自治体における産業振興施策の展開と企業の活性化－尼崎市における総合計画と企業立地促進施策を中心に－」 阪南大学学会『阪南論集 (社会科学編)』第45巻第1号, pp.15-40
- 植田浩史編著 (2004) 『「縮小」時代の産業集積』 創風社

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－』（関）（231）231

植田浩史・田中幹大編著（近刊）『中小企業と産業集積－2010年代の東大阪地域の現状と課題－』創風社