

北海道における地域産業振興と社会的・人的ネットワーク



大貝 健二 (おおがい けんじ)

北海学園大学経済学部准教授

1980年広島県生まれ。京都大学大学院経済学研究科単位修得退学後、北海学園大学経済学部講師を経て、2012年4月から現職。博士(経済学)(京都大学)。主要論文として、「地域産業政策の展開とその到達点」『地域経済学研究』第27号、2014年(共著)、「地域内経済循環の構築と地域産業振興」、『経済地理学年報』第58巻第4号、2012年などがある。

はじめに

我々共同研究のメンバーのうち、大貝と宮島は平成22年度「条件不利地域における循環型地域経済の構築に関する研究」において、北海道十勝地域で小麦を軸にした産業間の連携が進みつつあることを明らかにした¹⁾。この研究成果において注目したのは、経済主体によるネットワークである。お互いの利害関係はあるにせよ、地域の目標や課題を共有し、信頼を伴った関係性を基盤として、地域の経済循環を構築しようとしているのではないか、ということである。

ネットワークや信頼関係ということになれば、ソーシャル・キャピタルに関する研究蓄積が進んできている²⁾。とはいえ、ソーシャル・キャピタルの概念を、地域の経済主体に対して直接的に援用するにはまだまだ不十分であるため、本研究では、社会的、人的ネットワークに着目して、これらのネットワークの構築が、地域経済の活性化、地域産業支援に対して、どのような可能性を秘めているのかを実証研究を通じて検討することにした。

本研究成果は、前回研究に引き続き、十勝地域の小麦ネットワーク形成に関して追跡的に捕捉した「北海道の地域産業と小麦ネットワーク」、音更町の地産地消など地域経済の活性化に向けた取り組みを明らかにした「食と農を通じた地域経済の再構築」、そして新たな地域産業振興策の方法として「中小企業振興基本条例」の制定による地域産業振興が注目されているが、北海道の自治体での取り組みを調査した「地域産業振興としての中小企業振興基本条例」で構成されている。ここでは、とりわけ「地域産業振興としての中小企業振興基本条例」について紹介したい。他の成果については、平成25年度研究成果論文を参照願いたい。

1 中小企業振興基本条例制定が広がる背景

中小企業振興基本条例が各自治体で制定されるようになってきた背景には、1998年からの地方分権一括法の制定、1999年の中小企業基本法の改正などがある。

これらの流れの中で、国と地方自治体との関係が変化してきたのである。特に、中小企業基本法の国と地方自治体との関係に書かれている箇所注目すると、1963年基本法では、第4条「地方公共団体の施策」において、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるよう努めなければならない」³⁾とされていたが、1999年の基本法改正では、第6条において、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、中小企業に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その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し、及び実施する責務を有する」⁴⁾と、抜本的に地方公共団体の位置づけが変化した。地方分権化が進む中で、中小企業施策の策定、実施についても従来のように国一地方公共団体といったトップダウン型ではなく、「各々の地方公共団体が独自の政策立案能力を持つことが要求」⁵⁾されることになったのである。このような経緯から、とりわけ2000年以降に、全国各地の都道府県及び市区町レベルで中小企業振興基本条例の制定が進められてきているといえよう。

2 全国の中小企業振興基本条例制定状況

地方自治体が独自の地域振興を展開する際に、中小企業振興基本条例を制定する目的としては、岡田(2010)などでも指摘されているが、自治体としての法的な拘束力や強制力は個別産業施策や産業振興ビジョンよりも、条例の方が強いためである⁶⁾。また、現在進められているのは、「理念条例」の制定である。理念条例には、その地域の将来像や理想をはじめ、首

長や地方自治体、中小企業などの地域の経済主体の責務、役割などが盛り込まれている。理念条例を制定することの意味は、植田(2007)でも指摘しているように、自治体による地域産業振興の基本的スタンスを自治体職員に認知させるとともに、地域の経済主体に対しても理解してもらうことがある。さらに、そうした認知、理解に加え、自治体の基本的姿勢の連続性を担保するということが挙げられる⁷⁾。首長が替わると、政策的ビジョンや方向性が大きく変わることがあり得るが、条例によって未然に防ぐことは可能であるし、また地域で独自に産業施策を検討、実施するとなると一貫性がある施策が必要になるのである。

続いて、中小企業振興基本条例の制定状況を確認しておこう。中小企業振興基本条例は、2014年4月4日現在で31道府県、116市区町(89市16区11町)で制定されている。都道府県別の制定状況を見ると、東京都が23で最も多く、北海道が17、大阪府が13と続いている。また、表は条例の制定状況を年代別に見たものである。これから明らかなように、2007~2009年と、2011年以降に増えている。とりわけ、2011年以降の市区町レベルにおいて、条例制定が進んでいる。条例制定には、地方自治体、中小企業団体、議会等で長い時間をかけて議論、検討を行うが、ようやく形になりはじめていると考えてもよいだろう。

3 中小企業振興基本条例のモデル

中小企業振興基本条例のモデルとして、東京都墨田区がある。本節では、墨田区の条例を取り上げ、なぜ墨田区の条例がモデルとして位置づけられているのかを明らかにしておきたい⁸⁾。

東京都墨田区は、東京都のなかでも東部に位置しており、生活雑貨関連産業の集積が見られる地域である。しかし、1970年代に入ると、公害問題の深刻化や工場等制限法による地方分散政策の実施によって全国に先駆けて事業所数の減少に直面することになった。産業集積が形成されている地域から工場等が移転すること

表 年代別中小企業振興基本条例制定状況

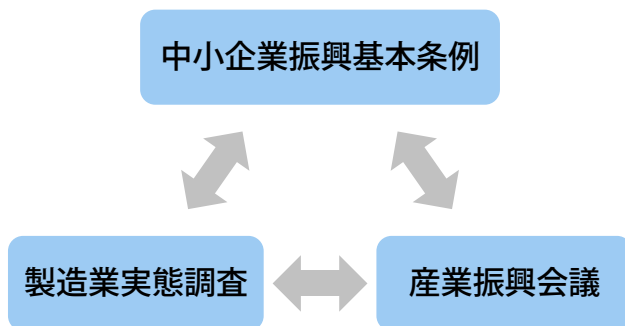
	合計	都道府県	市区町
~2004年	21	2	19
2005年	7	1	6
2006年	5	1	4
2007年	12	5	7
2008年	12	5	7
2009年	10	1	9
2010年	8	1	7
2011年	14	1	13
2012年	23	8	15
2013年	29	3	26
2014年	6	3	3
合計	147	31	116

出所：企業環境研究センター資料(2014年4月4日現在)に基づく。

になると、当該自治体としては、雇用の場の喪失、地方法人税の減少という2つの点で問題を抱えることになる。そのため、自治体が独自に政策を展開する必要が生じたのである。

墨田区が独自施策として取り組んだことは、次の3点である。第1に、「製造業実態調査」を実施したこと、第2に、「墨田区中小企業振興基本条例」を制定し、実態調査の状況を踏まえた行政の産業施策の基本方針を打ち出したこと、第3に、具体的な産業施策を検討する場として、「産業振興会議」を設置したことである。製造業実態調査で注目されるのは、係長クラス以上の職員180人が約9,000もの事業所を訪問し、調査を実施したことである。これにより、現場目線で産業施策を検討する方向につながっているのである。また、中小企業振興基本条例の制定に関しては、「区長の責務」、「中小企業者の努力」、「区民等の理解と協力」といった項目を設けており、この条例のひな形がモデルとして位置づけられている。そして、産業振興会議は条例制定の翌年、1980年に設置されている。中小企業者、大学などに籍を置く学識経験者、自治体職員の3者で構成されており、具体的な産業施策を検討する場として、これまでに数多くの独自施策を打ち出している。図で示したように、中小企業振興基本条例、製造業実態調査、産業振興会議の3本柱によって、地域の実態に即した産業振興を展開している墨田区モデルが全国的にも注目されていくのである。

図 墨田区の地域産業、中小企業振興の3本柱



出所：高野祐次（2005）、（2012）、植田（2007）を基に作成。

4 条例を基にした産業振興の取り組み—北海道帯広市の事例—

次に、北海道で中小企業者、地方自治体等の連携・協働により中小企業振興基本条例を制定し、地域産業振興につなげている事例として、北海道帯広市の取り組みを見てみよう⁹⁾。帯広市では、2007年に既存の政策条例を廃止し、理念条例となる中小企業振興基本条例を道内で最初に制定している。以下に帯広市の条例の独自性について示しておきたい。

第1に、同条例に前文を設け、「帯広・十勝」の一体性を示していることである。帯広市は、開拓以後十勝地域の中心都市として発展を遂げてきた。産業的特性で見れば、広大な十勝平野で営まれている第一次産業を軸として、商工業が根付いている。地域的に見れば、帯広市の条例ではあるが、帯広市は十勝の周辺町村の存在なくしては産業振興も不可能であり、連携を深めていくことを意味している。

第2に、墨田区の条例と同様に、市長の責務、中小企業者の役割、市民の協力と努力、といった項目を設けていることに加え、中小企業関係団体を重視している点である。植田（2007）でも指摘しているが、中小企業者等、中小企業関係団体という表記が条例全体で散見されており、帯広市の条例以前では見られないものになっている。第3に、「起業・創業」を強く意識していることである¹⁰⁾。1990年代以降の地域経済の縮小・衰退の状況は帯広市も例外ではなく、地域経済の活性化のためには起業・創業、さらには担い手育成までを進めていく必要があるという認識を示しているのである。

また、帯広市では条例に基づいて、2009年に帯広市産業振興ビジョンを策定すると同時に、具体的施策を検討する場として、帯広市産業振興会議を設置している。帯広市産業振興ビジョンは、2009年から2019年までの10年間のビジョンであり、中間地点となる2013年度から14年度にかけて、ビジョンとして示された産業振興プログラムの進捗状況の確認、見直しを図ること

になっている。他方で、産業振興会議は帯広市担当職員、学識経験者、中小企業者、中小企業団体、地元金融機関等によって構成されている。振興会議の委員は2年ごとに入れ替わり、現在第3期目である。

帯広市での地域産業振興に向けた、条例＝産業振興ビジョン＝振興会議の取り組みは、北海道内で条例制定に取り組む際に、墨田区の条例と同様に一つのモデルとして示されることが多い。なぜ、帯広市の条例が注目、参考にされるのか。条例の文言についても特筆すべき点が多いことは確かである。しかし、それよりも条例制定、産業振興ビジョンの策定、産業振興会議での具体的施策の検討等が、中小企業者や中小企業団体、地方自治体の地道な努力と連携、協働によって成立していることを示しているケースだからである。例えば、帯広市では中小企業振興基本条例制定に向けた動きは、2005年に北海道中小企業家同友会帯広支部（現とかち支部）から始まっている¹¹⁾。その後、幾度もの条例制定に向けた会議や勉強会を、中小企業者、中小企業団体、市役所等と共に重ねながら、問題意識や情報の共有を行っている。同様のことは、条例制定後も継続しており、産業振興ビジョンを策定する際の中小企業振興協議会の場においても、1年間で全体、各部会を合わせて実に70回以上の会議を行っている。こうした地道な努力によって、帯広市独自の中小企業振興基本条例、産業振興ビジョン等が出来上がっているのである。

とはいえ、帯広市の地域産業振興に向けた取り組みが、順風満帆であったわけではない。産業振興ビジョンの策定により、一定の成果を上げてきていることは事実である¹²⁾。しかし、他方では、産業振興会議がその機能を十分に発揮できていない時期があった。その理由のひとつとして、産業振興会議の委員や市役所の担当職員等が交替したことがある。産業振興会議が現在3期目であることは既に述べたとおりだが、現産業振興会議の委員として、初期（第1期）から名前を連ねているのはわずかである。市役所の担当職員もこの

間に交替しており、条例制定当初の問題意識の共有や相互理解に関して齟齬が生じていたと思われる。そのような状況を条例制定に積極的に取り組んできた北海道中小企業家同友会とかち支部でも把握しており、同支部の政策委員会を中心に、第3期の産業振興会議の委員に対して、なぜ条例が必要なのか、条例や産業振興ビジョンの策定までにどのような努力をしてきたのか、といった学びの場を設けている¹³⁾。また、産業振興会議がその力を発揮しきれていなかったもう一つの理由として、地域経済、ないしは地域中小企業の実態把握ができていなかったことも考えられる。というのも、先述の墨田区の場合は、製造業実態調査を実施し、具体的な課題に対して施策を検討するという流れになっているが、帯広市の場合は、実態調査が十分な形でなされていなかった。そのため、具体的に地域の経済主体である地元中小企業の状況把握や、何が問題であるのか全体で共有できていなかったのではないかとと思われる。この点に関しては、2013年度にはアンケート調査及び市役所の担当職員によるヒアリング調査が行われてきており、今後の産業振興会議の場で活かされることが期待されている¹⁴⁾。

5 条例制定の取り組みから見えるインプリケーション

以上のように、本章では地域産業新興に向けた中小企業振興基本条例等について取り上げてみた。条例に基づく産業振興とはいえ、帯広市の事例からも明らかのように、中小企業者、中小企業団体、地方自治体での相互理解、協働、連携が欠かせないものとなっている。表でも示したように、2000年代に入ってから、中小企業振興基本条例の制定がブームの様相を呈している状況にある。理念条例は、当該地域のアイデンティティ、あるいは地域の未来のためにそれぞれの当事者の役割が描かれているものである。誰が、何のために、どのような条例を作るのか、言い換えれば、条例制定に始まる足下からの地域産業振興を、地域の経済主体（中小企業者等）と政策主体（自治体担当職員等）が

問題意識を共有し、協働して、時間をかけて地道に取り組んでいかなければならない。また、条例ができた後も地域の課題を共有し、議論を継続していく必要がある。つまり、その条例に基づいた実効性を持つ産業施策が伴わなければ意味がないのである。帯広市のケースなどは、条例制定、産業振興ビジョンの策定、産業振興会議での具体的施策の検討という一連の流れが比較的スムーズに行われてきたからこそ課題が明らかになったと考えることができるだろう。このことは、裏を返せば、北海道内で条例を制定した自治体、これから条例制定に取りかかろうとする自治体においても十分に起こりうる問題である。条例を作ればそれでよい、というのではなく、当事者同士の相互理解を促せるような共通の場づくりからはじめ、地道に足下からの地域産業振興が可能になるような仕組みづくりが求められているといえよう。

また、道内での条例づくりにおいて地域の個性に即した独自の条例や地域産業振興に向けた取り組みは、帯広市以外にも釧路市や別海町、倶知安町などで展開されてきている。これら自治体の取り組みの詳細や条例による地域づくりのモデル化の検討については、今後の課題としたい。

共同研究者

宮島 良明 (みやじま よしあき)

北海学園大学経済学部准教授

1973年長野県生まれ。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学後、東京大学社会科学研究所助教、北海学園大学経済学部講師を経て、2011年4月から現職。修士(経済学)(東京大学)。主要論文として、「TPPは、『平成の開国』か? : 賛成派と反対派の誤解」『開発論集』第93号、2014年などがある。

佐々木 達 (ささき とおる)

札幌学院大学経済学部准教授

1982年秋田県生まれ。博士(理学)(東北大学)。主な論文として、「宮城県亘理町における農業特性と複合経営の再編」『季刊地理学』61-1、2009年がある。

注

- 1) その他、大貝健二(2012)「地域内経済循環の構築と地域産業振興」、『経済地理学年報』第58巻第4号を参照。
- 2) 例えば、ソーシャル・キャピタルに関しては、宮川公男・大守隆『ソーシャル・キャピタル—現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社、2004年、稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル—「信頼の絆」で解く現代経済・社会の諸課題』生産性出版、2007年、小林好宏・梶井祥子『これからの選択 ソーシャル・キャピタル地域に住むプライド』北海道開発協会、2011年をはじめとして多数の蓄積がある。
- 3) 中小企業庁(2000)『新中小企業基本法—改正の概要と逐条解説—』同友館を参考。
- 4) 中小企業庁、同上書。
- 5) 和田耕治(2011)「中小企業基本法改正以後の中小企業政策」永山利和編著『現代中小企業の新機軸』同友館、197ページ。
- 6) 岡田知弘(2013)「地域内再投資力が地域を元気にする」岡田知弘ほか『増補版 中小企業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、48ページ。
- 7) 植田浩史(2007)『自治体の地域産業政策と中小企業振興基本条例』自治体研究社、82~84ページ。
- 8) 本節での記述は、高野祐次(2013)「条例に魂を入れてきた墨田区の商工観光行政」岡田知弘ほか、前掲書、同(2005)「産業のまち『すみだ』と中小企業施策のあらまし」『これからの中小企業時代と地域からの期待』中小企業家同友会全国協議会・企業環境研究センター等を参考にしている。
- 9) 帯広市の記述に関しては、渡辺純夫(2013)「中小企業振興基本条例から産業振興ビジョンづくりへ」岡田知弘ほか『増補版 中小企業新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、及び北海道中小企業家同友会とかち支部政策委員会ヒアリング(2013年9月10日、11月4日、11月25日)、帯広市役所工業労政課ヒアリング(2013年7月19日、2014年3月19日)に基づく。
- 10) 北海道中小企業家同友会とかち支部政策委員会ヒアリング(ヒアリング実施日:2013年11月14日)に基づく。
- 11) 北海道中小企業家同友会とかち支部政策委員会ヒアリング(ヒアリング実施日:2013年11月14日)、及び植田浩史(2007)『自治体の地域産業政策と中小企業振興基本条例』自治体研究社、91~99ページ。
- 12) 例えば、大貝健二、前掲論文を参照。
- 13) 北海道中小企業家同友会とかち支部政策委員会ヒアリング(2013年11月14日)に基づく。
- 14) アンケート調査は、建設業、製造業、卸・小売・サービス業を中心に3,083社に送付し、回収は867社(回収率28.1%)である。また、ヒアリング調査は、アンケート調査に回答あった事業所を中心に267社(建設業57件、製造業71件、卸・小売・サービス業139件)に行っている。(帯広市役所工業労政課ヒアリング(2013年7月18日、2014年3月19日)に基づく。)