

# 産業集積の維持・形成と地域産業政策

— 都市型産業集積地域を事例として —

梅 村 仁

## 1. はじめに

近年、産業集積が注目され、地方自治体において地域経営を基軸にした地域経済活性化策が積極的に取り組まれている。我が国には、平成の大合併直前の地方自治体数（3200）ほどの地場産業があるといわれ、およそ550ヵ所の「産地」が存在する（伊藤・土屋2009）。

しかし、産業集積は、1980年代以降量的に縮小傾向に入り、1990年代のバブル経済崩壊、2008年秋のリーマンショックを経て、産業集積の中核をなす製造事業所の縮小傾向にますます拍車がかかっているといえよう。そうした産業集積の縮小に危機感を抱き、産業集積に特化した産業政策も施行され、各地域において様々な取り組みが行なわれてきたが、もはや産地といえる集積状態を維持できない地域も表れている。

そうした現状から、産業集積を地域経営の基盤とみる自治体の対応策として、特に「産業集積の維持・形成」を目的とした政策立案が急がれている。<sup>1)</sup>

本稿では、こうした認識のもと、地方自治体が産業集積の維持・形成に向け取り組む原点となる

産業集積のメリットを整理し、今後どのような方向性を定め、取り組むべきかについて、地方自治体を対象に実施された工業集積研究会<sup>2)</sup>（2010）と都市型産業集積地域を対象に実施された東大阪市・中小企業都市連絡協議会<sup>3)</sup>（2009）のアンケートの調査結果、及び製造事業所の操業環境保全に取り組む尼崎市の施策事例を基に考察し、自治体地域産業政策へのインプリケーションを示したい。

## 2. 産業集積の縮小

産業集積の縮小は、海外生産拠点の増加と部品など現地調達比率の増加、国内外市場における東アジア製品との競合激化、生産現場へのITの浸透などによる中小企業の倒産・廃業を表しているとされる（森下2008）。表1からもわかるように、例えば大都市圏に位置する尼崎市においても事業所の減少が加速している。また、尼崎市（約49km<sup>2</sup>）は、狭小な市域ながら、工業系用途地域<sup>4)</sup>の比率<sup>5)</sup>は関西において大阪市に次ぐ高さを誇っているところであるが、近年は、工業地域・準工業地域において、毎年約300戸を超える新規戸建住宅が立地している現状にあり、工業系用途地域の工場適

1) 2008年5月に実施された中小企業都市連絡協議会総会において、各担当者の意見交換から確認された。筆者は、尼崎市の担当者（産業振興課長）として参画。

2) 植田浩史氏（慶應大学経済学部教授）が代表を務める1995年に発足した研究会で、中小企業研究や産業集積研究に関わる大学の教員、院生及び公的機関や民間企業の職員などにより構成されている。

3) 中小企業都市連絡協議会とは、製造業を中心に中小企業が集積する全国10都市の自治体と商工会議所が、中小企業の活性化や地域産業の課題解決に向けて連携して取り組むことを目的に、1996年5月に発足した。現在の加入都市は、尼崎市、東大阪市、岡谷市、川口市、大田区、墨田区の6都市である。

4) 工業系用途地域とは、工業専用地域・工業地域・準工業地域を指す。

5) 主な近隣産業都市の工業系用途地域の比率は、大阪市36.3%、尼崎市35.5%、東大阪市28.1%、堺市27.8%、京都市21.8%などである。（2008年6月の筆者調査に基づく。）

表1 尼崎市製造業の推移（全事業所）

		1995年		2000年		2005年	
事業所数	尼崎市	2,541	100.0	2,108	82.9	1,581	62.2
	兵庫県	25,374	100.0	22,761	89.7	18,337	72.2
	全国	654,436	100.0	589,713	90.1	468,621	71.6
従業者数	尼崎市	58,516	100.0	44,608	76.2	36,151	61.7
	兵庫県	481,150	100.0	419,569	87.2	374,265	77.7
	全国	10,880,240	100.0	9,700,039	89.1	8,534,938	78.4
製造品出荷額等 総額（億円）	尼崎市	18,321	100.0	15,893	86.7	13,302	72.6
	兵庫県	145,267	100.0	141,828	97.6	135,645	93.3
	全国	3,094,369	100.0	3,035,824	98.1	2,979,402	96.2

出所：尼崎市工業統計調査

地は年々減少するとともに、住工近接による新たな問題が発生している<sup>6)</sup>。

### 3. 産業集積の先行研究

産業集積とは、「1つの比較的狭い地域に相互の関連の深い多くの企業が集積している状態」と定義されている（伊丹他1998）。産業集積研究は、1980年代から多くの研究蓄積があり、従来の研究については、集積内部の分業の仕組みが果している機能や外部から需要を取り入れる仕組みなどにウエイトが置かれていたが、最近の研究では集積における産業的雰囲気、創業やスピアウトなど、分析の視点が多様化している（植田2004）と整理されている。

また、一般的な集積効果として、生産規模の拡大、コスト削減、それらの影響による生産性の向上、近隣企業間における技術供用あるいは競争によるイノベーションの創出、新技術や新製品の開発といった地域内経済循環が集積地には存在し、産業の成長にとって有利な条件が整っていることであろう。また、集積によって企業間の関係が長期にわたり固定化されるため、イノベーションが起こりにくかったり、独占が生じたりすることで競争が制限され、生産が非効率になる可能性について「産業集積のロックイン効果」として藤田

（2003）により指摘されている。

一方、経済成長の過程において、産業集積が起こることは衆目の一致するところであろうが、なぜ集積するかについては理論的にほとんど明らかにされていない（伊藤・土屋2009）と指摘されるなど、産業集積地域の維持・形成に関する研究は、あまり見ることができないことから<sup>7)</sup>、本稿の検討に若干の意義があるものと考えている。

### 4. 自治体の地域産業政策

これまで地方自治体には、産業政策が存在しないといわれてきたが、清成（1986）により「地域経営という視点から、自らの意思を明確にし、地域のあり方についてグランド・デザインを構想せざるをえなくなり、地方自治体が政策主体となって展開する産業政策である地域産業政策への関心が強まっている。」と指摘されるように、近年、産業振興ビジョンや中小企業振興条例（八尾市、帯広市など）などを制定し、自治体独自に活性化を目指してさまざまな支援施策が展開されている。また、住工混在問題のように産業振興とまちづくりが連携して取り組むべき課題も増えつつあり、地域産業政策が産業政策という狭義の枠組みから地域のあり方も含めた広義な枠組みとして捉えることも可能なのではないかと考えている。

6) 2010年11月10日、尼崎市役所都市計画課へのインタビューに基づく。また、筆者が2008年9月に実施した尼崎市市内陸部の工業地域に立地しているI社（機械部品メーカー）でのインタビューから、一般的なクレームである製造音やにおいだけでなく、工場内でのラジオ体操の放送音や正門での掃除のための箒の音などもクレーム対象となり、その対応に苦慮していると聞き及んでいる。

7) 住工混在問題に関する研究は、笹生（1987）、関（1990）、竹内（1996）などがある。

## 5. 産業集積のメリットと集積課題

筆者も参画していた中小企業都市連絡協議会と東大阪市が共同で都市型産業集積地域（尼崎市、東大阪市、岡谷市、川口市、墨田区、大田区）において、2008年に合同調査アンケートを実施した（回収数1094件、回収率26.3%）。

東大阪市・中小企業都市連絡協議会（2009）によれば、「産業集積都市に製造事業所が立地するメリット」については、「メリットが大きい」が22.9%、「メリットがいくらかある」が42%、合計で64.9%と約2/3を占めている（表2参照）。

次に、そのメリットの内容として、「協力会社が多い」が67.5%、「得意先が近い」が52.4%、「安

表2 集積メリットの有無

	調査数	メリットが大きい	メリットは幾らかある	ほとんどない	まったくない	わからない	不明・無回答
合計	1094 100.0%	251 22.9%	459 42.0%	174 15.9%	39 3.6%	80 7.3%	91 8.3%
川口市	129 100.0%	44 34.1%	42 32.6%	21 16.3%	5 3.9%	8 6.2%	9 7.0%
墨田区	135 100.0%	22 16.3%	61 45.2%	20 14.8%	9 6.7%	13 9.6%	10 7.4%
大田区	223 100.0%	62 27.8%	97 43.5%	29 13.0%	6 2.7%	14 6.3%	15 6.7%
岡谷市	91 100.0%	23 25.3%	41 45.1%	12 13.2%	4 4.4%	7 7.7%	4 4.4%
東大阪市	256 100.0%	59 23.0%	112 43.8%	36 14.1%	6 2.3%	18 7.0%	25 9.8%
尼崎市	156 100.0%	25 16.0%	68 43.6%	28 17.9%	6 3.8%	15 9.6%	14 9.0%

（出所）東大阪市・中小企業都市連絡協議会（2009）

表3 集積メリットの内容

	調査数	得意先が近い	協力会社が多い	試験研究機関が近い	高い基盤的技術を持つ企業が存在している	共有しやすい技術ノウハウが	技術を持つ人材が確保しやすい	若い人材が確保しやすい	パートが確保しやすい	安心して操業できる周辺環境	その他	不明・無回答
合計	710 100.0%	372 52.4%	479 67.5%	73 10.3%	150 21.1%	95 13.4%	54 7.6%	56 7.9%	61 8.6%	178 25.1%	15 2.1%	4 0.6%
川口市	86 100.0%	45 52.3%	60 69.8%	13 15.1%	17 19.8%	12 14.0%	6 7.0%	6 7.0%	9 10.5%	25 29.1%	2 2.3%	1 1.2%
墨田区	83 100.0%	60 72.3%	45 54.2%	2 2.4%	7 8.4%	13 15.7%	7 8.4%	6 7.2%	4 4.8%	13 15.7%	4 4.8%	1 1.2%
大田区	159 100.0%	72 45.3%	113 71.1%	18 11.3%	49 30.8%	23 14.5%	13 8.2%	15 9.4%	8 5.0%	44 27.7%	2 1.3%	—
岡谷市	64 100.0%	38 59.4%	41 64.1%	16 25.0%	20 31.3%	9 14.1%	4 6.3%	1 1.6%	3 4.7%	12 18.8%	2 3.1%	—
東大阪市	171 100.0%	77 45.0%	121 70.8%	13 7.6%	35 20.5%	20 11.7%	7 4.1%	11 6.4%	26 15.2%	38 22.2%	2 1.2%	2 1.2%
尼崎市	93 100.0%	50 53.8%	62 66.7%	7 7.5%	15 16.1%	7 7.5%	16 17.2%	13 14.0%	7 7.5%	36 38.7%	1 1.1%	—

（出所）東大阪市・中小企業都市連絡協議会（2009）

表4 操業環境への問題認識

	調査数	廃業した 移転あるいは一部 既に問題が生じて	既に問題が生じて 困っている	今後の不安が 大きい	少し不安である	小計	問題や不安はない	その他	不明・無回答
合計	1094 100.0%	25 2.3%	67 6.1%	240 21.9%	261 23.9%	593 54.2%	375 34.3%	7 0.6%	119 10.9%
川口市	129 100.0%	6 4.7%	8 6.2%	37 28.7%	31 24.0%	82 63.6%	31 24.0%	— —	16 12.4%
墨田区	135 100.0%	4 3.0%	4 3.0%	36 26.7%	42 31.1%	86 63.7%	32 23.7%	— —	17 12.6%
大田区	223 100.0%	7 3.1%	14 6.3%	41 18.4%	48 21.5%	110 49.3%	94 42.2%	2 0.9%	17 7.6%
岡谷市	91 100.0%	2 2.2%	7 7.7%	23 25.3%	21 23.1%	53 58.2%	28 30.8%	— —	10 11.0%
東大阪市	256 100.0%	3 1.2%	18 7.0%	50 19.5%	63 24.6%	134 52.3%	84 32.8%	4 1.6%	34 13.3%
尼崎市	156 100.0%	1 0.6%	8 5.1%	29 18.6%	32 20.5%	70 44.9%	74 47.4%	— —	12 7.7%

(出所) 東大阪市・中小企業都市連絡協議会 (2009)

表5 今後の企業展開と操業環境保全への必要施策

	調査数	禁止 新たな住宅建設の	工場集積地区での 制約	工場集積地区での 新たな住宅建設の	補助金等の交付 しやすくなるための	工場が立地(建て替え) する際の規制緩和	工場を建設(建て替え) する際の規制緩和	整備 (ミニ工場団地等)の	不安のない操業空間 への助成	防音・防臭・振動対策	工業地域のPR強化	その他	不明・無回答
合計	1094 100.0%	97 8.9%	145 13.3%	162 14.8%	176 16.1%	109 10.0%	199 18.2%	75 6.9%	24 2.2%	546 49.9%			
現事業の規模拡大	122 100.0%	13 10.7%	26 21.3%	19 15.6%	29 23.8%	15 12.3%	21 17.2%	13 10.7%	2 1.6%	54 44.3%			
現事業の規模縮小	77 100.0%	7 9.1%	7 9.1%	10 13.0%	13 16.9%	8 0.4%	15 19.5%	4 5.2%	5 6.5%	35 45.5%			
現状維持	521 100.0%	38 7.3%	60 11.5%	78 15.0%	80 15.4%	43 8.3%	105 20.2%	31 6.0%	6 1.2%	268 51.4%			
事業の多角化	114 100.0%	10 8.8%	24 21.1%	26 22.8%	27 23.7%	19 16.7%	25 21.9%	9 7.9%	1 0.9%	48 42.1%			
業種転換	12 100.0%	2 16.7%	2 16.7%	3 25.0%	2 16.7%	2 8.3%	1 8.3%	1 8.3%	— —	5 41.7%			
廃業	32 100.0%	1 3.1%	2 6.3%	— —	2 6.3%	2 6.3%	2 6.3%	2 6.3%	1 3.1%	22 68.8%			
事業譲渡	4 100.0%	— —	— —	— —	— —	1 25.0%	1 25.0%	— —	1 25.0%	1 25.0%			
わからない	63 100.0%	7 11.1%	5 7.9%	7 11.1%	3 4.8%	4 6.3%	9 14.3%	3 4.8%	3 4.8%	34 54.0%			
その他	23 100.0%	1 4.3%	3 13.0%	4 17.4%	2 8.7%	1 4.3%	1 4.3%	1 4.3%	1 4.3%	15 65.2%			
不明・無回答	126 100.0%	18 14.3%	16 12.7%	15 11.9%	18 14.3%	15 11.9%	19 15.1%	11 8.7%	4 3.2%	64 50.8%			

(出所) 東大阪市・中小企業都市連絡協議会 (2009)

心して操業できる周辺環境」が25.1%となっているなど、集積地に立地するメリットの多様性が伺える結果となっている（表3参照）。

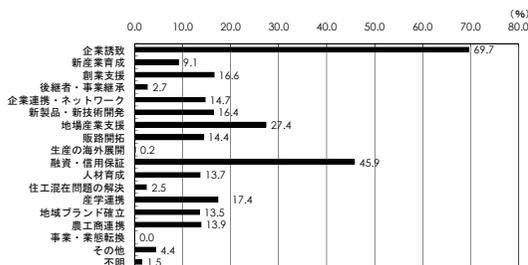
一方、集積課題として、特に操業環境については、アンケート回答企業（表4参照）の54.2%が問題や不安の存在を示しており、製造事業所の操業環境問題の有無によって、事業の発展や事業継続が制約される可能性が考えられる。また、操業環境を保全するための企業が期待する施策として、「防音・防臭・振動対策への助成」が18.2%、「工場建替の際の規制緩和」が16.1%、「工場建替への補助金」が14.8%、「工場集積地区での住宅建設の制約」が13.3%となるなど、企業活動の今後の展開状況を想定した企業側の要望として、様々な施策への期待が伺える（表5参照）。

## 6 尼崎市の取り組み

### (1) 産業集積と自治体の地域産業政策

次に、産業集積地域の課題が明らかになる中、近年の自治体の取り組みはどのような傾向を示しているのか、2009年に実施された工業集積研究会（2010）のアンケート調査結果からみる。最近5年度間で重点的に実施している施策（3つ程度選択）については、「企業誘致」が69.7%と突出して高い割合となっており、次いで「融資・信用保証」45.9%であった（図1参照）。

図1を例に見ると、産業集積に関連する施策と



(出所) 工業集積研究会（2010）

図1 最近5年度間の重点的施策（複数回答）

しては、「住工混在問題の解決」があげられようが、わずか2.5%であったことから、全国的な傾向として、住工混在など操業環境の保全に向けた取り組みを行っている自治体は少数であろう。

一方、企業誘致施策の高まりの要因として、日本各地での大型工場の立地や2007年の「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）」の施行などが背景にあり、ブーム的な施策になっているといえよう<sup>8)</sup>。

しかし、企業の立地状況は、2008年秋のリーマンショック以降、大きくその様相は変わり、企業の進出案件は激減の傾向にあり、企業誘致策は岐路に立たされているといえるなか<sup>9)</sup>、既存企業の集積がますます重要かつ貴重な地域資源と注目され、産業集積の維持・形成への取り組みの必要性和緊急性が認識されてくるだろう。

### (2) 尼崎市の地域産業政策<sup>10)</sup>

#### ① 都市型産業集積地域の対策

では、自治体において、どのような産業集積の維持・形成に対する施策が行われているのであろうか。各自治体の施策については、関・立見（2008）において整理されているが、例えば大田区のように開発指導の手続きとして位置づける場合、東大阪市のように地元企業の主体的な動きから地区計画の提案につながる場合や尼崎市のように行政指導の範疇としてゾーン規制を策定する場合など、その切り口は多岐にわたっていることが伺える。

ここでは、産業集積を地域課題ととらえ、表6

表6 主な産業集積都市の対応策

	事前対応	事後対応
対住民	<ul style="list-style-type: none"> <li>緩衝緑地帯の設置（尼崎市）</li> <li>住民説明会の開催義務付け等（大田区）</li> </ul>	
対工場	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区計画の制定（板橋区・東大阪市）</li> <li>ゾーニングの設定（尼崎市）</li> <li>（商業立地ガイドライン、土地利用誘導指針）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>工場地域の周知活動（各自治体）</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>工場アパートの設置、紹介（大田区）</li> <li>工場適地の相談、紹介（尼崎市）</li> <li>工場建設補助等の優遇策（尼崎市・東大阪市）</li> </ul>	

出所：関・立見（2008）を一部修正・追加し作成

8) 自治体の企業立地施策については、梅村（2010）を参照されたい。

9) 詳しくは、日本経済新聞社産業地域研究所（2010）を参照されたい。

10) 記述の一部は、梅村（2009）から引用。

からもわかるように様々な施策を実施している尼崎市を事例として、施策の基本的な枠組みを概観する<sup>11)</sup>。

## ②住工混在問題への取り組み

尼崎市の取り組みとして、1960年代後半から市内各所に工業団地及び工場アパート（計14ヵ所）を建設し、住工混在地域から製造事業所の移転を図ってきた。また、同時に、後述する尼崎市住環境整備条例の制定により、住工混在の融和を図るとともに、土地利用用途の純化を目指し、その後の施策が構築されてきた。

## ③マンション等の規制—尼崎市住環境整備条例

尼崎市の土地利用において、事業所からの住宅地への転換が多いことから、その防止策として、1986年に施行した尼崎市住環境整備条例を拠り所として、工業地域内では「住宅を建築する場合、敷地の周囲に幅員6m以上の緑地（緩衝）を配置し、かつ敷地の25%以上の緑地を確保すること。」と開発基準において定めた。この基準では、25%の緑地は建築基準法上の敷地と見なさず、例えば容積率200%の場合には実質容積率が150%となるなど、開発事業者側からは大変厳しい規制であるとの声もあるが、住宅建設の大きな抑止力となっている。

## ④大規模商業施設の規制—尼崎市商業立地ガイドライン

次に、一般的に大規模工場跡地等に、大規模商業施設が立地し、既存工場の操業環境の悪化や地域の商店街への大きな影響、交通渋滞などの様々な問題がクローズアップされている。尼崎市においても、そうした経験を経て、先行都市の事例<sup>12)</sup>を調査するなかで、都市構造に影響を与える恐れのある無秩序な商業開発を抑制し、地域特性を最大限活かすために、「住は住、工は工、商は商」と本来の用途地区に合わせた誘導すべきゾーニングとして、立地環境整備とまちづくりの観点から、良好な都市環境の形成を目指して、2004年4月「尼崎市商業立地ガイドライン（以下、「ガイドライン」

を施行した。

このガイドラインでは、市内を8つのゾーンに区分し、まちづくり及び商業機能の方向性、並びに大型店の誘導・規制の指針を示した。基本的には、都市計画法の用途地域の制限規定を適用しながら、都市計画法の用途地域上、商業立地の規制がない工業地域、準工業地域や住居系の用途地域を中心に店舗面積の上限を設定しており、特に重点地域である工業系のゾーンには高いレベルの立地規制が設定されており、開発基準同様に大変厳しい施策であるといわれているが、これまでガイドラインを遵守しなかった事例はない<sup>13)</sup>。

## ⑤工業地の保全策—特別用途地区の指定

2007年3月、尼崎市は機械や金属メーカーの集積地である尼崎市扶桑町地区（約42.5ha）を特別用途地区である「工業保全型特別工業地区」として都市計画決定した。この地区は、内陸部の交通至便な所に立地しており、大型商業施設や住宅等に転換した場合、重大な影響を与えかねないことから、この決定の意義は高いといえよう。また、特別用途地区と地区計画の大きな違いはその発意の源にあると言われている。特別用途地区は行政側、地区計画は地域住民等側の発意が都市計画手法の選択の源であり、今回の用途地区の指定は、今後他の地区において工業地域における「快適な工業地の形成、良好な生産環境の確保」の必要性和地権者等の合意の可能性がある場合は、自治体として今後も取り組んでいくことを表明したものと見えよう。

## ⑥まちづくりのビジョン—尼崎市内陸部工業地の土地利用誘導指針

これまで市独自の施策や都市計画的手法の検討などがなされてきたが、2007年4月、新しい用途地域への変更と同時に、長期にわたる検討期間を経て「尼崎市内陸部工業地の土地利用誘導指針」（以下、「誘導指針」）の運用を開始した。誘導指針の目的は、工業地域及び準工業地域内における土地利用の誘導方向と方途を定め、具体的な都市

11) 尼崎市は、東大阪市・中小企業都市連絡協議会（2009）において、操業環境の評価が、他の自治体の平均値が34.3%であるところ、47.4%を示しており、高い評価を得ている（表4参照）。

12) 京都市商業集積ガイドライン（2000年施行）、金沢市商業環境形成指針（2002年施行）。

13) 2010年7月1日現在。

表7 尼崎市の取り組み

①マンション等の規制—尼崎市住環境整備条例
②大規模商業施設の規制—尼崎市商業立地ガイドライン
③工業地の保全策—特別用途地区の指定(都市計画手法)
④まちづくりのビジョン—尼崎市内陸部工業地の土地利用誘導指針

製菓工場	産業機械関連事業所
化学工場・研究所	大規模マンション

(出所) 筆者作成

図2 D社(約4ha)の跡地現況(2010年)

計画を定める際の基本的な考えを提示することにある。そして、最終的には、誘導指針のもと、地権者などの関係者の理解を得ながら、用途地域制度やその補完的的制度である特別用途地区や地区計画制度の導入を図ることとしている。つまり、行政指導の範疇で行う不安定な施策の実施による土地利用の誘導を目指すのではなく、都市計画法に基づいた盤石な土地利用の形成を目指そうとしているといえるだろう。

以上、尼崎市における4つの施策を概観してきたが、施策の大きな方向性として、産業都市として発展してきた歴史的経過を踏まえ、「ものづくり基盤の整備」を自治体政策の重点化項目として位置づけていることが理解できよう<sup>14)</sup>。また、いずれの施策も都市計画及び都市政策の観点から実施されており、施策の担当部局としては、ガイドライン以外の施策は、都市整備担当部局が所管していることから、産業集積の維持・形成がまちづくりの視点として根付いていることも明らかだろう<sup>15)</sup>。

## 7 事例検証：JR 尼崎駅南側地区—工業集積ゾーンの形成

JR 尼崎駅南側地区については、大小多数の工場が集積する内陸部工業地が形成され、製造事業所や研究所等の集積地となっている。また、既に土地区画整理事業により一定の都市基盤整備は行われているが、土地利用面においては駐車場などの低未利用地も多く、駅前にふさわしいにぎわいの形成や土地の高度利用の観点からは課題のある地区である。

1997年策定の「尼崎市都市計画マスタープラン」においても、土地利用の方針として、「JR 福知山線と尼崎伊丹線沿いの工業地では、工業の都市型化を図り、隣接する住宅地と調和した、安全で快適な生産環境を確保する。」と記載されており、前述した様々な施策により尼崎市においても工業適地としての立地環境整備を重点的に図ってきた。

また、2000年頃の事例として、D社工場の撤退が表明され、跡地活用が大きな課題となった。その際、行政(尼崎市)の工場適地としての活用要望とD社の売却の方向性について、度重なる協議の結果、D社の地域貢献の視点からの譲歩により、工場及び事業所の立地が実現し、工業集積ゾーンの形成に大きく寄与することになった(図2参照)。

しかし、近年の経済不況による経営不振、周辺住民からの苦情等による操業環境の悪化、近隣の再開発の進捗等に伴い、周辺環境や土地利用が変化しつつあり、かつて現在地での事業継続を希望していた企業から、用途地域の変更や土地の高度利用などの相談が寄せられており、近隣企業も巻き込んだ土地利用の再編の動きが活発化しつつある。

## 8 ディスカッション

### (1) 課題

これまでの検証から、産業集積地域と自治体の地域産業政策における課題が3点明らかになった。第1に住工混在問題を産業集積の課題ととらえ、取り組みを行っている自治体は、工業集積をかかえるいわゆる工業都市や大都市圏の一部の自治体

14) 尼崎市の総合計画と産業振興施策の関係は、関・梅村(2009)を参照されたい。

15) 定性的な調査ではないが、尼崎市(2006)において、事業所等の土地利用の変容調査を実施した結果、事業所(工場、倉庫)から事業所へは、46.3%であった。今後の課題として、こうした具体的な指標を設定した継続的な調査が必要であろう。

における固有の課題であること。第2に、尼崎市における取り組みは、全国的にも特筆すべきものであるが、事例検証からわかるように、行政指導の対応に限界があること。第3に、集積地内の企業からも立地環境整備に対する総論賛成、各論反対といった立場を示す企業も現れてきており、産業集積に関する意識の変化が起きていることがあげられよう。

## (2) 政策的インプリケーション

これらの課題を踏まえ、産業集積の維持・形成に向け、自治体の地域産業政策としてどの様に取り組むべきかその方向性について示したい。

第1に、産業集積は縮小傾向にあり、尼崎市においても工場適地の確保がますます難しくなっている。しかし、そうした時だからこそ、産業集積地のメリットを發揮できるまちづくりを実践することが求められており、行政にありがちな組織運営のセクショナリズムにとらわれることなく、より有用な施策構築のために、産業振興とまちづくりの政策的融合の視点が重要になってきているといえよう<sup>16)</sup>。

第2に、本稿で触れた特別用途地区の指定や工場跡地活用の事例から、地域企業の理解・協力によるまちづくりの可能性もあるだろう。そのためには、地域課題としての産業集積問題の地域における共有化が必要であり、企業と行政の密接な関係が基盤として存在していることが肝要であろう。

第3に、産業集積地域の維持・形成を図る一方、グローバル化の中で、我が国のものづくりの強みを活かすためには、各集積地の課題を補える集積地間連携を軸とした政策の構築が必要であろう。例えば、技術開発、新製品開発に必要な公設試験場の相互利用の促進、あるいは既に企業が行なっている災害時の生産支援<sup>17)</sup>など、集積の縮小を補い強化することで集積の意義も高まるものと考えている。

## (3) 結びに

尼崎市をはじめとした都市型産業集積地域は、産業構造の転換と働く意識の変化の中で、どのようなまちづくりを行っていくべきか今問われている現状にある。尼崎市の施策事例は、産業集積の進展を図るための住工共存に向けた対策と長期的なまちづくりの考えが基本としてある。また、既存の枠組みや制度を活用し、知恵と工夫で地域とともに考え、前に進んで行こうとする事例でもある。

産業集積を維持・形成していくためには、技術伝承や研究開発の助成などの産業施策だけではその役割を果たすことはできない。ほんの少し前まで、尼崎市などには、「ものづくりのまち」の雰囲気により、操業環境が守られてきた地域が数多くあった。

イノベーションの源泉として、産業集積地域の「今」を残すことに、地域産業政策として注力すべきなのではないのだろうか。

## 付記

本稿の内容の一部は、2010年9月開催の日本地方自治研究学会第27回全国大会（於：城西大学）にて報告したものを大幅に修正・追加したものである。また、本研究は、2010年度日本学術振興会科学研究費補助金（奨励研究）「中小製造事業所の操業環境保全に向けた産業振興とまちづくりの融合的政策に関する研究」（研究課題番号22912006、研究代表者：梅村仁）の研究成果の一部である。

## 参考文献

- 尼崎市（2006）『平成17年度人口等都市政策調査研究事業報告書』
- 伊丹敬之・松島茂・橘川武郎（1998）『産業集積の本質—柔軟な分業・集積の条件』有斐閣
- 伊藤正昭・土屋勉男（2009）『地域産業・クラスターと革新的中小企業群』学文社

16) 小西・土井（1987）は、「自治体の地域産業政策の有効性を確保するためには、産業政策と都市政策の整合性に問題があり、更には施策間の有機的・整合的關係が要請されている」と指摘しており（p.323）、今後の方向性として筆者も同感である。

17) 例えば、板橋区の共同受注グループ「イタテック」では、企業間ネットワークを活かし、生産支援を行っている。（2010年6月に実施したイタテック事務局である株式会社松本精機代表取締役鈴木敏文氏へのインタビューに基づく。）

- 植田浩史 (2004) 『「縮小」時代の産業集積』 創風社
- 梅村仁 (2008) 「企業立地による地域づくり (8) 地域経営基盤としての工業地保全への取り組み②—ものづくりからまちづくりを考える—」 第一法規『自治実務セミナー』 47 巻 9 号、pp.50-54
- 梅村仁 (2009) 「土地利用の適正化に向けた都市政策に関する研究—尼崎市を事例として—」 日本地域政策学会『日本地域政策研究』 第 7 号、pp.1-8
- 梅村仁 (2010) 「産業集積都市の再編と企業立地—尼崎市における施策展開と実証的考察—」 植田浩史・北村慎也・本多哲夫編『地域産業政策—自治体と実態調査』 創風社 (近刊)
- 清成忠男 (1986) 『地域産業政策』 東京大学出版会
- 工業集積研究会 (2010) 『地域産業政策に関する自治体アンケート調査報告書』
- 小西唯雄・土井教之 (1987) 「尼崎市産業構造の変化と地域産業政策—企業の社会的成果と公共政策—」 増谷裕久編『阪神間産業構造の研究』 法律文化社、pp.311-332
- 笹生仁・日本計画行政学会編 (1987) 『都市工業の立地環境整備計画—住工調和をめざして—』 学陽書房
- 関智宏・梅村仁 (2009) 「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
- 関智宏・立見淳哉 (2008) 「住工混在問題と産業集積—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
- 関満博 (1990) 『地域産業の開発プロジェクト—住工混在地域と中小零細工場—』 新評論
- 竹内淳彦 (1996) 『工業地域の変動』 大明堂
- 日本経済新聞社産業地域研究所 (2010) 「岐路の企業誘致策」 『日経グローバル』 No. 159、pp.10-29
- 東大阪市・中小企業都市連絡協議会 (2009) 『平成 20 年度中小企業都市連絡協議会合同調査報告書』
- 藤田昌久 (2003) 「空間経済学の視点から見た産業クラスター政策の意義と課題」 石倉洋子・藤田昌久・前田昇・金井一頼・山崎朗『日本の産業クラスター戦略—地域における競争優位の確立』 有斐閣、pp.211-261
- 森下正 (2008) 『空洞化する都市型製造業集積の未来～革新的中小企業経営に学ぶ～』 同友館