

地域活性化のために基礎自治体に求められる企業政策 —先行研究レビューによる広域自治体との比較から—

中川 衛

(青森中央学院大学経営法学部)

(要旨)

地域を持続させていくためには地域活性化が必要であり、そこでは地域の有力な担い手の1つとなる企業の経済的・社会的な両側面からの力が欠かせない。そのため、地方自治体には企業の力を地域活性化に生かすための政策が求められる。

本稿は、地域活性化のための地方自治体の企業政策を「産業政策」と「企業の社会的活動推進政策」に分類し、広域自治体と基礎自治体の視点から、先行研究レビューにより比較検討をおこない、基礎自治体に求められる企業政策の姿を探究するものである。考察の結果、基礎自治体は産業政策においては目立たないものの、企業の社会的活動を推進するための政策では先導的な取り組みが見られた。これらのことから、基礎自治体には、企業の地域への定着立地を促す政策と、企業の地域への関わりを醸成するための政策に注力していくことの必要性が導出された。

1. 背景と目的

未曾有の人口減少、歯止めのかからない少子化、世界に類を見ない超高齢社会を迎えたわが国にとって、地域が経済的・社会的に持続していくための地域活性化の方策を考えることは必須のこととなってきている⁽¹⁾。地域内の企業が利益を上げながら存続し、立地し続けることで、地域においても働く場が確保され、地域経済も潤おう。そうであれば、人々が働く場を求めて地域外へ流出することも抑制される。蓮見[1991]は、生活条件と、住民・企業・集団・地方自治体といった地域の各主体の活動は、相互規定的または循環的な関係にあるとしている。そこでは、個々の住民の生活にとって必要な条件のうちには、生産領域に関わるものと消費領域に関わるものとが含まれ、住民と企業活動は相互的に生活条件を構築すると論じている。また、地域内の課題をその地域に一番詳しい地域の各主体が解決していくことで、住みよい環境や、企業にとっても立地しやすい環境になっていく。こうした経済的、社会的に循環性のある姿が本稿で定義する地域活性化である。

2014年からの国の地方創生⁽²⁾の流れを受け、全国の地方自治体では、地方への新しい人の流れの創出や、雇用の創出などからなる基本方針のもと、地域内の人口減少の食い止めや企業の誘致などに一層の取り組みが進められてきている。

地方自治体では、これまでも企業誘致による地域内への企業の立地を促す政策や地域内での起業を促進する政策を積極的に推進してきたが、その企業が地域に立地し続け、税収と雇用機会の確保、地域活性化に貢献するかどうかは分からない。実際に企業がどの程度その地域に立地し続けるかは分からないが、企業の地域への帰属意識が強ければ、地域に

立地し続けるものと期待される。現に、地方自治体では、各種補助金のメニューを用意するだけでなく、多くの首長や職員が足繁く地域内の企業訪問をおこなうことで関係づくりに努め、企業の地域外への撤退を防ぐことに余念がない。

現代では人々の量的な満足が満たされ、そのニーズは生活の質的向上に向かい、個別・多様化してきているが、公平が求められる行政にとってそれらに対応することは苦手なこととなる（久[2011]）。そこで、地域活性化やまちづくりにおいて、行政だけではなく、市民や企業との協働の重要性が増してきている。地域にとって企業は、経済的な面から不可欠な存在である。企業が成長したり業績を上げたりすると、その地域にとっては税収の確保や雇用の場の拡大といった貢献がなされる。しかし、こうした側面だけに限らず、企業の人材や資金といった資源、ネットワーク、ノウハウは、いわば地域資源ともいえる。この資源が社会的側面としての地域貢献活動に生かされれば、地域は活性化していくものと考えられる。特に、地域貢献活動にしても、国内企業数の99.7%を占める中小企業⁽³⁾の取り組みが進み、地域に生かされていくこととなれば、地域活性化の効果は大きい。

以上のことから、地域活性化のためには、地方自治体による企業政策として、経済的側面としての「産業政策」と社会的側面としての「企業の社会的活動推進政策」が必要と考えられる。特に、後者の社会的活動推進政策においては、企業にとって身近な位置づけの市町村である基礎自治体の政策に期待が寄せられる。そこで本稿では、基礎自治体の企業政策を経済的側面の「産業政策」と社会的側面の「企業の社会的活動推進政策」の両面から捉え、広域自治体の企業政策と比較しながら、先行研究をレビューし、地域活性化のために求められる基礎自治体の企業政策の姿を明らかにする。なお、本稿では、先行研究の引用に際しても、特別な理由がなければ、市町村を基礎自治体、都道府県を広域自治体と統一的に表記する。

2. 地方自治体による産業政策

(1) 産業政策

産業政策とは、市場機構に何らかの問題があるときに、産業部門間資源配分や産業組織に対して政策的に介入して経済厚生を高めることであり、政策主体は中央政府と地方政府に分けられる。これに対し、地域産業政策は、地方自治体がおこなう、特定の地理的範囲の産業や企業を対象にした振興、保護、育成、産業調整政策などを指す（植田[2009]）。中小企業政策の基本構造は、中小企業問題の状況に規定されると同時に、中小企業政策の上位政策である産業政策に特に強く規定されてきている（黒瀬[2006]）。

今井[1996]は、かつて地方自治体には産業政策が位置づけられておらず、地方自治体の産業政策は少なくとも学問上、確立されていなかったとしている。そのため、地方自治体がなぜ産業政策を進めるのかという根拠の論理は決して明らかにはなっていないとする。しかし、地方自治体が産業関連の施策をとってこなかったわけではなく、むしろ、地域活性化の核となる施策として、多くの地方自治体で積極的に取り組まれてきており、つまり、

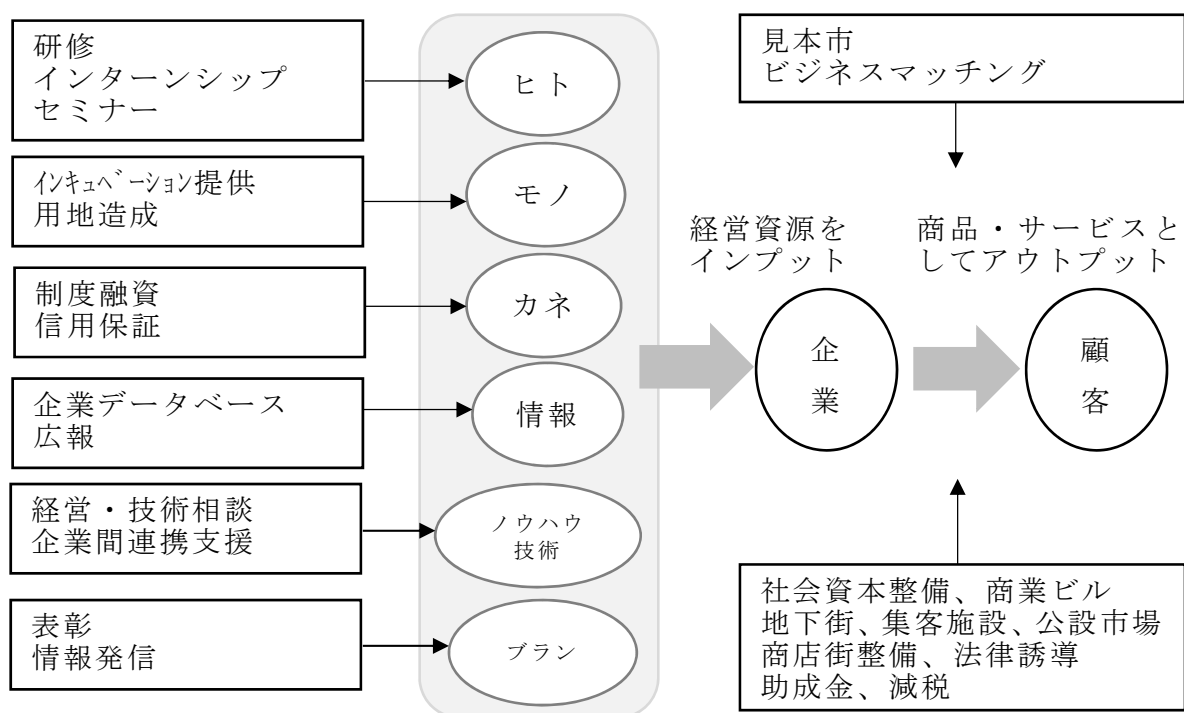
研究の分野では、これまで地方自治体がとってきた産業振興策は、国の産業政策の一部として位置づけられているということになると論じている。さらに、地方自治体が産業振興を立ててきた理由として一般的にいえるのは、「地域活性化の手段として、地域に産業を育てる」ということであり、具体的には、「雇用の場を確保し、若年層の流出を防ぐ」「税収を確保するために事業所を誘致する」「まちににぎわいを取り戻す」などが挙げられるとしている。そして、「福祉や文化など、市民に必要な施策を執行するためにも、財源をできるだけ確保しなければならず、そのために地域に産業を育成する必要がある」という理屈であると説明している。その上で、国の産業政策のように、国民生活の向上のために国力を増強するといったクリアな論理は見られないと指摘している。

1963年に制定された中小企業基本法では、地方自治体は国の施策に準じて施策を講ずることが求められており、吉田[2010]は、地域経済の振興と政策の基本フレームは国が策定し、地方自治体は国が策定した種々の支援メニューの中から選択・実施する仕組みであったと説明している。そして、1999年の中小企業基本法の大改正により、地方自治体の役割は、その区域の自然的・経済的・社会的諸条件に応じた施策を策定し実施する責務を有することが規定され、地方自治体は独自の中小企業政策を展開できるようになったと説く。

また、河藤[2014]は、中小企業基本法の大改正のポイントとして2点を挙げて解説している。1つは、改正前は弱者としての中小企業への支援を主たる目的としていたが、改正後は中小企業における革新の積極的な担い手としての側面に着目した点である。もう1つは、中小企業振興における地方自治体の役割について、改正前は国の施策に準じて施策を講ずることにとどまっていたが、改正後は国との適切な役割分担を踏まえ積極的な責務を担うことが規定された点であるとしている。

こうした変化の時代背景として、伊藤[2011]は、1960年代後半から1970年代半ばまでの高度成長期の中で、中小企業の事業活動が極めて活発になり、中小企業の技術力が急速に向上し、中小企業の「低生産性」「低賃金」「経営の不安定性」といった中小企業のもつ国民経済的な問題にもかなりの改善が見られたと解説している。それまで大きかった大企業と中小企業の規模別経済格差が縮小し、二重構造⁽⁴⁾が緩和されたことから、1970年代に入ると、もはや中小企業は弱者ではないという中小企業観が現れたとしている。高度経済成長期に中小企業が蓄積した高い技術力と自立化の動きに注目して、中小企業観も「保護すべき中小企業」から「活力ある中小企業」へと変わったと説明する。

それでは、地方自治体ではどのような産業政策・中小企業政策がおこなわれているのか。本多[2012]は、地方自治体の地域振興策の施策実態として、企業活動に対する支援をおこなうことであり、いわゆる「商工施策」を中心におこなわれてきたとしている。そこでは、具体的な商工施策として例えば、経営相談、技術相談、試験分析、設備開放、融資・信用保証、各種助成（補助金）、表彰、セミナー開催、見本市開催、企業交流会開催、情報誌やウェブサイト等による情報提供、情報発信、企業情報データベース構築、ビジネスマッチング、企業間連携支援、海外・国際化関連情報提供、研修、インターンシップ、インキュベーション施設提供、用地造成・分譲・貸与、公設市場の開設、商店街の整備、企業誘致・



出典) 本多[2012]

図1 地方自治体による企業活動支援策の例

創業促進のための減税を挙げている(図1)。

なお、企業活動への支援は商工施策以外の公共投資や法律・条例による誘導などによってもおこなわれるものである。例えば、道路・港湾・空港など社会資本整備、商業ビル・地下街建設による空間の立体化、娯楽施設・集客施設の建設といった産業基盤整備や、用途地域変更、容積率緩和、中小企業基本条例制定などが挙げられる。このように、企業活動に対する支援は多岐にわたって実施されている(本多[2012])。

また、これまで中小企業政策の中の一部として取り組まれてきた小規模企業政策についても、2014年6月に小規模企業振興基本法が制定され、小規模企業政策に1つの転機がおとずれたといえる。北川[2015]は次のように説明する。これまで中小企業基本法で規定されていた「成長発展」のみならず、「事業の持続的発展」を基本原則として位置づけ、地域で雇用を維持して頑張る小規模事業者を正面から支援することとしており、国として小規模事業者に関する初めての基本法である。2014年は小規模事業者に関する支援の方向性が大きく転換した年で、これまで光が当てられてこなかった小規模事業者への支援が明確にされた。地域の活性化という方向では、地域性を重視し、全国一律ではない地域での自発的な意思決定が尊重されている。その地域の方向性をどう考えるかは基本的に地方自治体や経済主体そして住民に任せ、国はそのために活用できる支援を準備するという発想になっている。

そして2013年には産業競争力強化法が改正され、その中では、基礎自治体の中核となって地域の創業を支援する枠組みが導入されている。2015年には地域産業資源活用法が改正され、ふるさと名物の開発・販売強化のために基礎自治体が積極的に関与する枠組みが

くられている。こうした中小企業・小規模事業者支援の上での地域重視の考え方は、いわゆる地方創生という政府全体の取り組みにも反映されるようになってきている、としている。

1999年の中小企業基本法の大改正や2000年の地方分権改革の流れによって、地方自治体における産業政策の役割も大きくなってきているが、そもそもの役割を、清水[1995]は、共生型ないし連携型地域振興において地方自治体が要になるとして、その理由を2点挙げている。1つは、地方自治体の業務のもつ「総合的」な性格にあるとし、それ自体、総合的・統一的な存在である住民生活を反映し、地方自治体の機能は多岐にわたり、一つの施策体系を形づくるが、地域産業政策もそうした総合的施策の一環として位置づけられたとき、最も望ましい形で展開し得るとしている。もう1つは、地方自治体のもつ「公共的」な性格であるとしている。地域産業の具体的・直接的な担い手は企業であるが、競争市場に置かれた企業は社会的な役割や責任を自覚しつつ行動することはあっても、そのこと自体を目的にして行動することはあり得ず、個々の企業の営利活動が織り交ぜられて、結果として住民福祉・住民生活の向上という公共的目的に貢献するようにコーディネートするのが地方自治体の固有の役割であると唱える。

(2) 広域自治体と基礎自治体の産業政策の役割分担

伊藤[2011]は、中小企業政策に関心をもつ人々には、国レベルにおける中小企業政策の充実は見えても、地域を具体的な実施の場とした中小企業政策の姿が見えないという不満は大きいとしている。本節では、地方自治体が産業政策・中小企業政策においてどのような役割を担っているのかを確認するため、地方自治体のうち、広域自治体と基礎自治体の産業政策におけるそれぞれの役割分担をレビューしていく。

地域産業政策の形成や運営に関する既存研究では、国の政策的役割に着目した研究が進められてきているが、地方自治体の役割に関する議論は少なく（佐藤[2014]）、特に、基礎自治体の役割に関するものはわずかであるため、両者を比較し、役割分担を明らかにしている先行研究は限定されたものとなる。

佐藤[2014]は、産業政策のうち企業立地の分野から、全国的な企業立地促進法の計画策定状況と三重県四日市市、岩手県北上市の計画形成過程を分析し、依然として広域自治体が主導的な役割を果たしていることを明らかにしている。

本多[2011]は、広域自治体と基礎自治体間の商工行政の役割分担と重複について、大阪市と大阪府のケーススタディから分析している。そこでは、大阪市は基礎自治体として地元企業の支援に重点を置く一方、大阪府は広域自治体として府内の産業や中小企業全体の基盤の強化を主に立地対策、小規模企業対策という観点から進めてきたという違いがあり、両者は役割分担により補完関係を築いていることを解明している。また本多は、金融支援、経営支援、技術支援といった個別企業支援ツールについては、大阪市と大阪府に類似性があり、両方で二重に支援がおこなわれているイメージがあるが、その実態としては、大阪市は早くから中小企業支援体制を整備しており充実した個別企業支援ツールを要しているため、大阪府は大阪市以外の府内地域における他の基礎自治体の中小企業支援のバックア

ップをおこなっていることを説明している。こうした分担関係から、大阪市における産業政策・中小企業政策は大阪府のバックアップがあって成り立っている面も大きいことを指摘し、両者の体制関係は協調と競合という相互作用が重要な要素となることを明らかにしている。

このように、大阪市と大阪府では、それぞれの産業政策に役割分担がなされており、広域自治体である大阪府のバックアップが奏功していることが明らかにされている。しかし、本多[2011]の研究は、基礎自治体と広域自治体の役割分担といっても、一般市ではなく政令市であり、かつ、人口規模も政令市の中でもトップクラスの大阪市と、関西経済圏の中心となる大阪府との比較であり、この結果を全国の地方自治体に一般化することは適切ではない。それでも、先行研究がほとんどない分野の成果となっており、有益と考えられる。本多[2011]は、本来としては、地域に密着し、現場により近い基礎自治体が地域企業への直接的な支援に向いていると結論している。

市町村産業研究会[2003]は、これまで産業振興に力を入れて取り組んできた基礎自治体では、地域の人々により長い年月をかけて掘り起こされ蓄積されてきた幾多の地域経営資源をもとに「人の顔が見える」経済社会が形づくられてきていると分析している。その上で、行政内外の傑出した活動主体であるキーパーソンを中心とした地域の人々自らの意思と活動を通じて、地域社会・コミュニティの再活性化やこれに根差した産業活力の再生と確信に共に取り組むことが可能な「場」が生み出されるとして、基礎自治体の産業政策への期待をにじませている。

河藤[2014]も、近年、基礎自治体には、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政策主体としての政策効果が期待され、国の産業政策においても、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の個性を生かした企業活動に取り組む中小企業に手厚い支援をおこなうようになったとしている。加えて、地域産業政策の政策主体として、地域産業の振興を推進するために地域の諸主体が協働できる仕組みづくりも基礎自治体の重要な役割であることを強調している。しかし、かつて基礎自治体の産業政策は基本的・一般的な商工施策にとどまり、自ら地域産業における課題を発見して解決するための政策を立案・実施するという、本来の意義での地域産業政策の主体としての役割は極めて不十分であったとしている。そのため、基礎自治体には地域産業政策の実施経験の蓄積が少ないため、その意義や方法論に関する認識が十分に定着しているとはいえないと指摘している。

(3) 企業誘致施策

田端[2008]は、全国の基礎自治体を対象にアンケート調査を実施し、38%の地方自治体に産業集積が存在し、その多くは製造業で、大企業とその系列会社で構成されることと、産業政策として企業誘致を主としていることを把握している。高野[2017]は、全国の基礎自治体に対する企業誘致および産業振興に関するアンケート調査の結果から、79.1%が企業誘致の取り組みを進めており、7.3%がこれから取り組む予定としていることを報告してい

る。また、取り組んでいないとしている 13.6%は、都市地域と都市部から遠隔地の小規模な基礎自治体が多く、土地利用上の制約などから東京 23 区などのように企業誘致ができない場合も数多く含まれることを分析している。

そこでここでは、産業政策の取り組みが最も見えやすいと考えられる企業誘致施策にフォーカスして、広域自治体と基礎自治体の比較を試みる。日本立地センターが 2013 年に全国のすべての広域自治体と、1,029 の基礎自治体を実施した企業誘致活動に関するアンケート調査結果の報告書（松崎[2014]、高野[2014]）のデータをもとに、それぞれの企業誘致の取り組み内容を比較分析した（表 1）。

表 1 広域自治体と基礎自治体の企業誘致施策の比較

(複数回答)

	割合(%)	
	広域自治体 (N = 47)	基礎自治体 (N = 1,017)
工場跡地・遊休地、空き工場棟の情報収集と情報提供	—*	65.5
条例・規制緩和の実施	—	35.8
独自の立地情報把握と地域情報の提供	—	20.0
戦略的な企業誘致活動の展開	—	17.6
企業誘致活動の外部機関への委託	—	5.3
立地ガイド、ホームページ作成、広告掲載等による情報発信	100.0	10.3
既存企業のフォローによる立地情報の入手	87.2	26.6
企業誘致に関する手続きの簡略化、ワンストップサービス化	83.0	22.8
首長による積極的なトップセールスの展開	76.6	29.1
特定の業種・業態等に絞った優遇措置の実施	72.3	38.3
大都市圏での企業立地セミナーの開催	70.2	13.7
企業ニーズに適した独自の優遇措置の実施	63.8	—
対象業種、地域等のハードルを下げた優遇措置の実施	59.6	—
各種企業展、立地フェア等への出展	59.6	17.1
工場を誘致するための用地整備	57.4	23.3
アンケート調査等による独自の立地情報把握	55.3	—
民間企業出身者の企業誘致専門員への登用	55.3	7.4
外部ネットワーク(出身者や企業等)を活用した立地情報の入手	53.2	20.0
産業用地等の現地視察会の開催	29.8	3.5
担当者固定制による企業のフォローアップ	29.8	—
立地情報の提供に対する報奨金制度	25.5	9.0
その他	0.0	9.2

*表中の「—」の記号は、2つの資料をもとに作成している関係上、データがそろわなかった箇所に表記している。

出典) 松崎[2014]と高野[2014]をもとに作成

広域自治体と基礎自治体とでは、おおむねの取り組み内容は重なる部分も多いが、詳しく見るとそれぞれの特徴をつかむことができる。まず広域自治体では、最も多い活動が「立地ガイド、ホームページ作成、広告掲載等による情報発信」で 100%となり、すべての広域自治体が情報発信に取り組んでいるという結果になっている。しかし、基礎自治体の欄を見ると、その回答は 10.3%となっており、あまり活発にはおこなわれていないと見られる。次いで広域自治体で多い回答は「既存企業のフォローによる立地情報の入手」「企業誘致に関する手続きの簡略化、ワンストップサービス化」「首長による積極的なトップセールス」と続く。しかし、それらはいずれも基礎自治体のうち最も回答が多いものとはなっていない。一方、基礎自治体の回答で最も多いのは「工場跡地・遊休地、空き工場等の情報収集と情報提供」が 65.6%となっている。次いで「特定の業種・業態等に絞った優遇措置の実施」が 38.3%、「条例・規制緩和の実施」が 35.8%となっている。

なお、「工場跡地・遊休地、空き工場等の情報収集と情報提供」と「条例・規制緩和の実施」、「独自の立地情報把握と地域情報の提供」などについては、広域自治体には回答項目が設けられておらず、また、広域自治体の「その他」の回答割合が 0%であったことから、これらの項目は基礎自治体の取り組みの特徴と見ることができる。

広域自治体の取り組みが、どちらかといえば、積極性を感じさせる内容のものが多い反面、それらの項目は基礎自治体では割合が低く、むしろ、地元情報の地道な把握とその情報発信や、施策の推進のための地道な条例等の整備など、控えめな印象が見受けられるものとなっている。全体的に見ても広域自治体が主となり、基礎自治体の積極性はうかがえない。

(4) 既存企業へのフォローアップ施策

地方自治体の地域外から企業を誘致するだけでなく、すでにその地域内に立地している企業に対する政策の推進は、本来、企業誘致以上に重要視されるはずのことである。既存企業の数や規模、地域経済に対する影響だけを見ても、新規に立地する企業とは比べるまでもない。日本立地センター[2014]は、企業立地支援というと、企業誘致に関する取り組みがまず連想されるが、かつてに比べ、新規の企業誘致が難しくなっている中、既存企業の域外への流出を事前に防ぐことを意味する用語が聞かれるようになり、地元企業へのフォローアップも重要性を増しているとしている。実際に、企業への定期的な「御用聞き」をおこなうなどして、企業が操業しやすい環境の確保や情報収集に力を入れる地方自治体も少なくないとしている。

では、地方自治体の政策として、既存企業に対するフォローアップ政策の実態はどうなっているのか。企業誘致政策とは対照的に、既存企業に対するフォローアップ政策については、研究面においてもあまり取り上げられることがなく、また資料も限定される。これは、企業誘致であれば、その事業効果や成果を数値として明示できるが、既存の状態の中での変化は把握しづらいからであるとも考えられる。こうした中、松崎[2014]は 2013 年度に実施した広域自治体へのアンケートから状況を把握している（表 2）。

表 2 広域自治体による既存企業に対するフォローアップ施策

	(複数回答), N=47	
	件数	割合(%)
定期的に個別に訪問	39	83.0
立地企業協議会等にて対応	10	21.3
企業側から要望があった場合のみ対応	5	10.6
その他	5	10.6
企業ニーズや状況に応じて不定期に訪問		
フォローアップアンケートの実施		
新制度の創設や電力値上げ等の緊急時に訪問		
メールマガジン等による情報提供		

出典) 松崎[2014]をもとに作成

複数回答で全国のすべての広域自治体から回答が得られた結果は、「定期的に個別に訪問」が最も多く、83%、「立地協議会等にて対応」が 21.3%、「企業側から要望があった場合のみ対応」が 10.6%となっている。その他は 10.6%となっており、その内容は「企業ニーズや状況に応じて不定期に訪問」「フォローアップアンケートの実施」「新制度の創設や電力の値上げ等緊急時に訪問」「メールマガジン等による情報提供等」となっている。また、松崎[2014]は、「定期的に個別に訪問している回数」は、平均すると年に 1.5 回、「立地企業協議会等にて対応」の平均回数は年に 1.8 回になったとしている。

広域自治体内の全企業に対し、年に 1.5 回の訪問をしていると考えると、膨大な時間がかかるものと考えられるため、企業規模や地域経済の中での役割などをもとにかなり対象企業が絞り込まれていることが推察される。しかしそう考えると、地域において重要な役割を果たす既存企業に対し、年に 1 回程度しか接触しないということは、企業誘致の派手な政策実施状況に比し、十分とはいえないと考えられる。

その上、基礎自治体においては、その状況を把握した資料は管見の限り見当たらない。企業に対する通常の支援策であるところの金融支援、技術支援、経営相談、人材育成支援なども既存企業に対するフォローアップと考えることもできるが、既存企業を他の地方自治体へと流出させないようにするためには、やはり広域自治体に見られた既存企業へのフォローアップ施策の実態を明らかにし、より効果的な手法を見いだすための調査研究の必要性がある。

3. 企業の社会的活動推進政策

前章では、地方自治体による企業への経済的側面や立地の側面からの産業政策について見てきたが、本章では地方自治体による企業の社会的側面を促す政策を概観する。

(1) 地方自治体と企業との連携

近年、公的な課題の解決のために、企業や市民団体などの行政外部の力と行政とが協力

して行動することを「協働⁵⁾」と呼ぶ例が多く見られるようになった（山田，2013）。協働の1つの形として、地方自治体と企業との連携の事例も増えてきている。

三菱総合研究所[2012]は、全国の広域自治体と基礎自治体へのアンケート調査により、地域課題解決のための地方自治体と地域企業との連携の実態を把握している。そこでは、連携の事業分野は「観光・集客交流」「農林水産・食」が多く、事業実施のきっかけは、地方自治体からの働きかけが53%、企業からの働きかけが26%の順となったことを報告している。さらにまた、地方自治体が地域企業と連携を検討する上での課題として、「責任分担（リスク分担）の不明確さ」「公平性の担保」「連携対象企業が見つからない」が多く挙げられていることを明らかにしている。しかし、この調査結果では、広域自治体と基礎自治体の区別や、対象企業の業種や規模については分類した報告がなされていない。

従来、地方自治体は特定企業との協力関係を結ぶことについて、公共性・公平性等を理由として限定的な対応をおこなってきたが、地域社会が直面するさまざまな課題に対応するために、地方自治体と企業との協働は有望と考えられ、近年では両者が包括連携協定を締結するケースが見受けられるようになった（津久井[2017]）。さらに津久井は、全国の広域自治体に対するアンケート調査から、地方自治体と企業との地域包括連携協定は2008年以降に協定数が大きく伸びていることを明らかにしている。そこでは、地域包括連携協定は「地方自治体と企業が、経済・観光・教育・災害対策・環境保全等、幅広い分野で協働して決定するもの」とされ、地方自治体と小売業との連携が65%を占め、協定締結をきっかけに地域食材を使用した弁当・観光土産物などの共同開発や、行政情報のポスター掲示やパンフレット設置、イベント開催などがおこなわれているとしている。

また津久井はこの調査から、地域包括制度は事業発案というスタイルを持ち、地域社会にとって必要なことを考え続ける作業であり、地域社会の潜在的な期待の掘り起こしにつながる可能性をもつと評価する一方で、課題として、協働において相互利益関係になるためには、地方自治体と企業の双方のニーズを満たす具体的な事業が求められるものの、お互いのニーズをつかめていないことを挙げている。その上で、地方自治体と企業の包括連携協定による協働は始まったばかりであり、まだお互いの力を活用しきれていないと総括している。

このように観光やPR面での協働が目立つが、集客効果を期待したイベントにかかわらず、包括連携協定には大きなポテンシャルがあると考えられる。先行研究では、小売業を中心とした内容が紹介されるが、その他の業種では、子どもを地域で見守るための活動や、災害時の対応を巡る活動などが散見される。しかし、企業が本業以外のところで、本業とかけ離れた活動をしようとしても継続性は期待できない。もし、企業の強みを生かし、企業の本業と関係した地域貢献活動で協働できるならば、継続性の担保とともに大きな効果が期待できるものと考えられる。

Porter & Kramer[2002]は、フィランソロピー（社会奉仕活動）を自社の競争戦略と結びつけ、社会的価値と経済的価値の両方を最大化する必要性を強調した。しかしながら、企業と社会は相互依存の関係にあるはずなのに、両者を対立するものとして捉え、企業があ

まりにも部分的な考えにより、事業や戦略と無関係な取り組みに終始しているとして、Porter & Kramer[2006]では企業と社会の新たな視点を提示している。そこでは、従来のように「企業の成功」と「公共の福祉」をゼロサムで考えるのではなく、事業上の判断を下すのと同じフレームワークに基づいてその社会的責任が捉えられている。CSRはコストや制約、慈善行為ではなく、ビジネスチャンスやイノベーション、競争優位につながる有意義な事業活動とされる。さらに、Porter & Kramer[2011]は「共通価値の創出 (CSV: Creating Shared Value)」という概念を打ち出し、企業が事業を営む地域社会の経済条件や社会状況を改善しながら自らの競争力を高める方針とその実行と定義している。つまり、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、経済価値が創造されるというアプローチであり、CSRからこのCSVへの転換が呼び掛けられている。

一方で、こうしたアプローチには懐疑的な議論もある。足立[2018]は、CSVはCSRの一環として活用すべきであるという観点から、競争で優位に立つのではなく、共生もしくは協働の相手との協調と連携が重視されるとし、CSRから切り離されたCSVは利益本位で利己的な成長モデルになり、社会的信用が得られないと反論する。野中ら[2014]は、Porter & Kramerのコンセプトがあくまで企業戦略の範疇を脱しておらず、社会的課題を抱える地域の市民の価値観や課題の優先順位、背景にある文化や歴史が反映されていないと喝破する。その上で、社会的弱者や困窮者の状況改善のために、社会の仕組みそのものを変えたり、新たに創ったりするなどして、持続的、根本的な問題解決を目指すソーシャルイノベーションの概念を打ち出している。また、野中・紺野[2007]は、企業は社会の「共創者」としての自覚をもって今後の自らの在り方を考えることで、これが基盤となって企業の持続性のある成長が可能になるとしている。

また、堀江[2018]はCSVの特徴となる2つの側面に着目し、1つ目の「自社の得意分野で社会貢献に取り組む」という考え方は社会全体の総和を優先して効率性を追い求めた経済的自由主義の「分業システム」に類似するとし、その結果、社会全体への影響はCSRよりもCSVのほうが大きくなるかもしれないとする。しかし、もう1つの側面である「事業とは無関係な分野には取り組む必要がない」ということについては、すべての企業がこのように行動した場合、経済的価値を生み出しにくい分野が生じ、分野ごとに大きな偏りが発生することで、現在よりも悪化した社会問題が生まれることを危惧している。しかし社会問題の解決のすべてを企業が担うのは現実的ではないため、本稿とは、自社の得意分野で社会貢献に取り組むことの影響は大きいという点が共通する考え方である。

例えば、中川[2018]は、製薬企業は業績低迷要因期においても地域貢献活動が減少することがなく、その活動内容は本業を生かした健康づくりの出張授業や薬の知識に関するセミナーの開催や、地域事情に応じた雪かきや文化イベントなどであることを2次データ分析から明らかにしている。このように、地域を活性化させるための企業の役割には、それぞれの地域固有の文脈の中で課題を捉え、その企業のもつ経営資源や本業の強みを生かした地域貢献活動をすることが望まれる。このことは企業にとっても自らの経済価値を生み出すことにつながっていくことが考えられる。そのための実効性のある施策として地域包

括連携は有効であると考えられる。そして、個別地域の実情に近しく詳しいのは基礎自治体である。基礎自治体と企業との地域包括連携協定を締結し、運用する中で、当事者としてだけでなく、コーディネーター役としての基礎自治体に期待が持たれる。

(2) CSR 認証制度

地方自治体等の政策や施策として、基礎自治体を中心とした CSR の認証制度や表彰制度の取り組みが 2005 年ごろから見られるようになった（表 3）。しかし、こうした取り組みは管見の限り 9 つの地方自治体等にとどまる。2003 年がわが国における CSR 元年といわれており、大企業を中心とした自主的な取り組みは確かに広がってきているが、地域に立地するさまざまな企業の社会貢献活動を促していく取り組みは、まだ緒についたばかりの観が否めない。

また、制度一覧表のうち、広域自治体は滋賀県と京都府の 2 自治体となり、あとの 7 自治体は基礎自治体という内容になっている。前章の産業政策では、積極的な政策展開をしているのは地方自治体のうち広域自治体となっていたが、社会的活動推進政策においては、基礎自治体が主導しているといえる。しかし、基礎自治体が主となっているにもかかわらず、制度による企業の活動内容は、地域に特化したものが多いとは必ずしもいえない。

表 3 地方自治体等による CSR 認証制度の一覧

制度名	運営形態	開始時期	認定(参加)企業数		現状	
			2012.10.1	2017.10.1		
滋賀県	滋賀CSR経営大賞	滋賀CSR経営大賞実行委員会 (滋賀経済同友会)	2005年度	35	49	2014年度で終了
横浜市	横浜型地域貢献企業認定制度	横浜企業経営支援財団	2007年度	172	426	継続
川崎市	かわさきビジネス・コンパクト	かわさきコンパクト委員会 (事務局:川崎市)	2007年度	18	19	継続
宇都宮市	宇都宮まちづくり貢献企業認証制度	宇都宮市	2008年度	100	147	継続
松山市	CSR導入・ステップアップモデル CSR顕彰制度	松山商工会議所	2008年度	89	—	2012年度を最後に 実施なし
京都府	京都CSRネットワーク	京都CSRネットワーク (事務局:京都府)	2008年度	—	13	継続
さいたま市	さいたま市CSRチャレンジ企業 認証制度	さいたま市	2012年度	—	81	継続
川口市	川口市地域貢献事業者認定事業	川口市	2013年度	16*	37	継続
静岡市	静岡市CSRパートナー企業表彰制度	静岡市	2016年度	—	11	—

* 川口市の認定企業数の 2012 年 10 月 1 日現在の数値は、2013 年度のものを用いている。

出典) 滋賀経済同友会、横浜企業経営支援財団、かわさきコンパクト推進事務局、宇都宮 CSR 推進協議会、松山商工会議所、京都府、さいたま市、川口市、静岡市の各ウェブサイトと、柴田[2013]を参照

松井[2014]は、横浜市の制度について、大半の認定企業は中小企業であり、中小企業にCSRの意識を芽生えさせ、取り組ませていくきっかけとなっていると評価する一方で、公共工事発注における優遇を認定企業のメリットとしたこともあり、公共工事に関連のある業種の企業が多数応募し認定されており、認定企業の業種に偏りが出ている点が課題であることを指摘している。彼の指摘にあるとおり偏りも懸念されるが、本来の制度の趣旨から逸脱してしまう恐れも否定できない。また、松井は、さいたま市の制度に対しては、参加企業が少ない点や、運営について多様な主体のシナジー効果が求められることを指摘している。

各地方自治体等でおこなわれている制度を比較すると、滋賀県のように既に制度を終了していたり、松山市のように、近年では制度運用が進んでいなかったりするところもある。事例が少ないため一概にはいえないが、それらは両方とも地方自治体が主導しておらず、前者は滋賀経済同友会、後者は松山商工会議所が運用主体となっている点が共通している。

一方で、横浜市と宇都宮市では、それぞれ5年前よりも認証企業数が順調に伸びている。横浜市は、横浜企業経営支援財団が運営主体となっているが、横浜市と関係の深い組織であり、横浜市と密に連携した取り組みがなされている。宇都宮市は地方自治体が直接運営をしている。このように、行政である地方自治体、特に基礎自治体が全面的にバックアップしたり、主体的に取り組んでいったりすることが必要であることが分かる。

社会的活動推進政策においては、広域自治体よりも基礎自治体が主導して取り組んでいることが分かったが、しかし、その広がりはまだ緒についたばかりといったところである。ある意味では、企業のほうがCSRや地域貢献活動に対する意識が高いとさえいえるのかもしれない。基礎自治体には、企業の力を地域に生かしていく仕組みづくりや取り組みが求められる。

4. まとめ —基礎自治体による企業政策に求められるもの—

本稿では、基礎自治体が現在どのような企業政策をおこなっているのか、また、今後どういった政策を展開することができるのかを、産業政策と社会的活動推進政策に分けて先行研究を確認し、考察した。

産業政策では、かつては地方自治体に産業政策が位置付けられていなかったが、1999年の中小企業基本法の大改正や、2000年の地方分権一括法の施行以降、地方自治体は独自の産業政策や中小企業政策を展開できるようになった。しかし、そうした取り組みの中、企業誘致などで目立った動きがあるのは広域自治体であり、基礎自治体では控えめであることが浮き彫りとなった。先行研究の資料からは把握できなかったが、域内の既存企業に対するフォローアップ施策であれば、財政規模や自治体規模の小さい基礎自治体であっても積極的な取り組みが可能であり、むしろ、住民や企業にもっとも身近な基礎自治体としての強みを生かした、きめ細やかな取り組みが可能であること、そしてそういった取り組みに対する期待が導出された。

一方、社会的活動推進政策においては、基礎自治体が主導した取り組みをおこなっていることが分かった。地域に根差した社会的活動を促すということでは、基礎自治体に見合った取り組みであり、その強みを見せられる政策であることが考えられた。

以上のことから、地域活性化のために基礎自治体に求められる企業政策としては、多額な財源が必要となり広域な視点が必要となる企業誘致施策ではなく、地域に根差し、企業にもっとも近い行政である基礎自治体の特徴を生かした、企業の地域への定着立地を促す政策が求められる。同時に、地域への関わりの醸成を促す政策に注力することで、企業の社会的活動をより推進することの必要性が政策的インプリケーションとして導出された。

最後に本稿の課題として挙げられるのは、起業や新産業創造について取り上げていないことである。大企業から小規模企業に至るまでグローバル経済社会の構造変化を射程に入れることの必要性は高まっている。その上で基礎自治体の政策に求められる役割がどのようなものになるのかは、今後、実証研究として取り組んでまいりたい。

注

- (1) 本稿では基礎自治体の企業政策へのインプリケーションの導出を目指すことから、「地域の範囲」を市区町村である基礎自治体としている。
- (2) 矢尾板[2017]は、地方創生という政策は経済政策、人口・都市政策、地域づくり政策といったさまざまな「顔」をもつ総合政策であるとし、地域が自らの「幸せ」を追求して、その実現のために地域自らが地域の潜在的な資源を活用しながら創意工夫を通じて地域づくりをおこなっていくことであるとしている。そしてそれは、人口が増加したり経済が発展したりすることに限らず、その地域が持続可能性を高めていくことが必要であると主張している。
- (3) 中小企業庁[2017]が「平成 26 年（2014 年）経済センサス基礎調査」を再編加工した数値である。
- (4) 二重構造論は、高度に資本整備され成長する大企業と、資本力に乏しく生産性の低い中小企業とでは大きな格差があり、これを是正することが必要であるとする考え方である（北川[2015]）。
- (5) 山田[2013]は、社会生活そのものの複雑化と市民意識の多様化に伴い行政に対する市民のニーズも複雑化あるいは多様化する一方で、世界的な潮流でもある「小さな政府」などのスローガンの下、行政のリソースはむしろ低下する傾向があると指摘し、公的課題の解決のリソースを行政が十分に有しないということになれば、外部の社会的な力を利用し、その不足を補完するほかないことになり、必然的に「協働」という手段が求められることになるかと述べている。

参考文献

- Porter, M. E. & M. R. Kramer [2002] “The Competitive advantage of corporate philanthropy,” *Harvard Business Review*, 80, 56-61. （沢崎冬日訳[2003]「競争優位のフィランソロピー：社会貢献コストは戦略的投資である」『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』第 28 巻第 3 号、24-43 頁。）
- Porter, M. E. & M. R. Kramer [2006] “Strategy & Society: The link between competitive advantage and

corporate social responsibility,” *Harvard Business Review*, 84, pp. 78-92. (村井裕訳[2008]「競争優位の CSR 戦略：受動的では価値を創出できない」『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』第 33 巻第 1 号、36-52 頁。)

Porter, M. E. & M. R. Kramer [2011] “The big idea: Creating shared value,” *Harvard Business Review*, January-February, pp. 1-17. (DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー編集部訳[2011]「共通価値の戦略：経済的価値と社会的価値を同時実現する」『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』第 36 巻第 6 号、8-31 頁。)

足立辰雄[2018]「ポーターの CSV 概念の批判的考察」『立命館経営学』第 56 巻第 6 号、107-122 頁。

伊藤正昭[2011]『新地域産業論：産業の地域化を求めて』学文社。

今井照[1996]『市民自治としての産業政策：空洞化論を超えて』公人の友社。

植田浩史[2009]「地域経済の現状と地域産業政策の課題」『地域産業政策と自治体：大学院発 現場からの提言』創風社。

河藤佳彦[2014]「地域産業政策の現代的意義に関する考察」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第 16 巻第 2 号、21-39 頁。

北川慎介[2015]『中小企業政策の考え方』同友館。

黒瀬直宏[2006]『中小企業政策』日本経済評論社。

佐藤正志[2014]「地域産業政策の形成過程と政府間関係：企業立地促進法に着目して」『E-journal GEO』（日本地理学会）第 9 巻第 2 号、65-88 頁。

市町村産業研究会[2003]『市町村のための産業振興のポイント』ぎょうせい。

清水修二[1995]「連携型地域振興と地方自治体」下平尾勲編『共生と連携の地域創造：企業は地域で何ができるか』八朔社。

柴田仁夫[2013]「自治体等による CSR 評価制度：横浜型地域貢献企業認定制度にみる地域性評価と運用上の課題を中心に」『地域活性研究』第 4 巻、237-246 頁。

高野泰匡[2017]「地方自治体の企業誘致及び産業振興に関する取組の現状：企業誘致及び産業振興に関するアンケート調査結果」『産業立地』第 56 巻第 3 号、14-20 頁。

田端和彦[2008]「自治体における地域競争力向上のための政策：基礎的自治体に対するアンケート調査から」『兵庫大学論集』第 13 巻、131-155 頁。

中小企業庁[2017]『中小企業白書』同友館。

津久井稲緒[2017]「自治体と企業との包括連携協定の可能性」『日本経営倫理学会誌』第 24 巻、149-164 頁。

中川衛[2018]「製薬企業の地域貢献活動の内容とその変容：業績低迷要因期の前後の時系列分析から」『日本地域政策研究』第 20 号、38-45 頁。

日本立地センター[2014]「企業立地支援体制」『産業立地』第 53 巻第 2 号、2 頁。

野中郁次郎・紺野登[2007]『美徳の経営』NTT 出版。

野中郁次郎・廣瀬文乃・平田透（2014）『実践ソーシャルイノベーション：知を価値に変えたコミュニティ・企業・NPO』千倉書房。

蓮見音彦[1991]「現代地域社会論」青井和夫監修・蓮見音彦編『地域社会学』サイエンス社。

久隆浩[2011]「協働のまちづくりのあり方」日本都市計画学会関西支部・新しい都市計画教程研究会『都市・まちづくり学入門』学芸出版社、76-93頁。

堀江明[2018]「自治体産業政策と共通価値の創造：CSVによる持続可能な仕組みづくり」『龍谷ビジネスレビュー』第19号、1-19頁。

本多哲夫[2011]「大都市における自治体商工行政：大阪市と大阪府を事例に」『経済学雑誌』（大阪市立大学大学院経営学研究科）第112巻第3号、15-45頁。

本多哲夫[2012]「産業政策・中小企業政策」植田浩史・北村慎也・本田哲夫編『地域産業政策：自治体と実態調査』創風社。

松井滋樹[2014]「自治体によるCSR企業認証の現状と今後の方向性」『経営センサー』（東レ経営研究所）第163巻、17-23頁。

松崎志保[2014]「都道府県の企業誘致活動について」『産業立地』第53巻第2号、16-19頁。

矢尾板俊平[2017]『地方創生の総合政策論：“DWCM”地域の人々の幸せを高めるための仕組み、ルール、マネジメント』勁草書房。

山田洋[2013]『リスクと協働の行政法』信山社。

吉田敬一[2010]「グローバル化時代の地域振興と中小企業」吉田敬一・井内尚樹編『地域振興と中小企業：持続可能な循環型地域づくり』ミネルヴァ書房。

宇都宮CSR推進協議会「市民と企業を繋ぐ宇都宮CSR推進協議会」<https://www.csr-utsunomiya.net/>, 2018年2月1日閲覧。

川口市「川口市地域貢献事業者認定事業」<http://www.city.kawaguchi.lg.jp/kbn/32010233/32010233.html>, 2018年2月1日閲覧。

かわさきコンパクト推進事務局「かわさきコンパクト」<http://kawasaki-compact.com/>, 2018年2月1日閲覧。

京都府「京都CSRネットワーク」<http://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/csr/csrnetwork.html>, 2018年2月1日閲覧。

さいたま市「さいたま市CSRチャレンジ企業認証制度」
<http://www.city.saitama.jp/005/002/010/002/p019165.html>, 2018年2月1日閲覧。

滋賀経済同友会「滋賀CSR経営大賞」<http://www.s-douyu.jp/csr>, 2018年2月1日閲覧。

静岡市「平成28年度CSRパートナー企業表彰を実施」http://www.city.shizuoka.jp/553_000021.html, 2018年2月1日閲覧。

松山商工会議所「松山商工会議所のCSRへの取り組み」<http://www.jemcci.jp/csr/model/gaiyou.html>, 2018年2月1日閲覧。

三菱総合研究所[2012]『「地域企業と自治体による官民連携に関する調査」を実施—自治体の3割が『観光・集客交流』や『商店街・産業振興』での地域企業との連携を期待』（2012年6月19日プレスリリース資料）<http://www.mri.co.jp/news/press/teigen/2012/002100.html>, 2018年2月1日閲覧。

横浜企業経営支援財団「横浜型地域貢献企業支援事業」<http://www.idec.or.jp/keiei/csr/>, 2018年2月1日閲覧。

The Enterprise Policy Required for the Municipalities for Regional Development and Vitalization from both Economic and Social Aspects: From the Viewpoint of Comparison Study with Prefecture Governments by Literature Reviews

MAMORU NAKAGAWA
Aomori Chuo Gakuin University

The efforts of the companies of both aspects of economic and social are essential elements of the community sustainability. Therefore, the policy to make use of the power of the company in regional development and vitalization is pursued in the local government. Then what kind of the policy is it wrestled in the basic local government in the situation that is near to inhabitants and the company?

This paper examines the desirable company policy for regional activation demanded from the municipalities in the comparison with the prefectures by the review of the prior studies. As the results of consideration, leading action was seen in the municipalities in the policy to promote the company's activities that contribute to the community although it did not attract attention in the industrial policy. From these, the need of making efforts in the policy to breed the relation to the community of the company which would lead to promoting the local fixation location of the company and the regional contribution activities of the company still more was derived in the municipalities.

(地域経営学会査読済論文)