

# 自治体中小企業政策と企業の立地環境

大阪経済大学経済学部教授

梅 村 仁

## 1 はじめに

中小企業を取り巻く環境は、多発する自然災害や新型コロナウイルス感染症など、社会環境の変化に不確実性が高まる今日において、厳しい企業経営が求められている。近畿経済産業局（2021）では、その対応力のポイントとして「企業変革力」に着目し、中小企業が事業環境を巡るリスクを回避しつつ、新たな企業経営を目指すには、企業の経営資源たる新たな「ヒト（従業員の多能化、専門人材の活用など）」、「モノ（仕入先・調達先等の変更、製造拠点の移転など）」、「カネ（新分野展開、新事業への進出などへの投資）」、そして「情報（DX：デジタルトランスフォーメーションへの対応など）」の潮流に柔軟に対応できることが、「企業変革力」の獲得に寄与すると指摘している。こうした企業経営を支える基盤の一つとして、最適な立地環境も必要であると考えられる。

1999年の新中小企業基本法において、中小企業が地域経済の源泉であると位置付けられ、自治体の中小企業政策は新たな局面を迎え、地域中小企業の存立についても注視されるようになった。

地域経済と中小企業の関係については、福嶋（2020）において、「1970年代以降、我が国の中小企業政策において「地域」は重要な切り口となっている。グローバル化やそれに伴う産業空洞化が進展し、地域産業は大打撃を受け、政府はそれに対して当初は保護的な対応をとったが、1990年代に入ると地域に自立や産業の高度化を求めるものになっていった。また、2010年代後半に入ると、地域の中核企業への支援を重点化し、地域経済効果を生み出すことが期待されている。」と整理し、地域経済の要としての中小企業の重要性を指摘している。また、八幡（2019）においては、「地域の中小企業・小規模企業雇用や所得をもたらす地域経済の核であり、24時間住民として地域社会の安定をもたらす存在となっている。さらに地域に発生する細かい需要にも、その豊かな創造性を発揮して対応している存在でもある。」と指摘し、企業における市民性の高まりについても言及してい

る。

本稿では、地域産業振興に向けた自治体中小企業政策を外観するとともに、企業の立地環境を維持・形成するための具体例として住工混在問題への対応策について検討する。

## 2 中小企業政策の現状

### (1) 多様な政策メニュー

自治体中小企業政策は、政策の対象、手法、政策的深さなど実に多様であり、ものづくりから農業も含む6次産業化までその対応課題の範疇も実に広い。また、政策が担う地域も大都市圏の工業都市から地方創生の動きからようやく検討を始める地方都市まで、様々な様相を持っている。つまり、ある自治体の政策事例を検証し、同様の政策メニューを実施しても、おそらく同程度の政策効果を得ることはできないだろう。それぞれの地域性や財政力なども加味しつつ、いわゆる政策の「模倣」や「味付け」は、政策立案の基本であり、政策効果を高めるためにも自治体政策の弛まない学習と創造力が求められているのである。

次に、自治体中小企業政策の多様なメニューを紹介する。例として紹介する兵庫県尼崎市は、明治時代にマッチ製造業、紡績業から近代産業都市として発展し、2020年の工業統計調査では製造品出荷額等総額約1.4超億円を誇る阪神工業地帯の中核都市である。

尼崎市における産業政策の方向性の変遷としては、既存工業の高度化、都市型産業の立地促進、国際化や技術革新および情報化への対応、研究開発の拠点整備、ものづくりの促進、企業の立地促進と時代の流れの中で様変わりし、その時々において政策が立案されてきた。

2017年度政策については、概ね企業立地促進、技術・開発支援、経営支援、金融支援、人材育成の5つに分類される。尼崎市の政策的ポイントは、従来の産業政策が目指した産業構造問題等の全体的視点から、地域経済活性化の源泉としての中小企業等への給付的な施策へ移行している（梅村、2019a）。

図表1 尼崎市産業政策の分類

	2017年度
企業立地促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・リサーチコア推進事業</li> <li>・企業の環境・健康活動推進事業</li> <li>・企業立地促進条例運営事業</li> <li>・企業立地支援事業</li> <li>・工場立地法の特例措置条例運営事業</li> </ul>
技術・開発支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・イノベーション促進総合支援事業</li> </ul>
経営支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・営業力強化支援事業</li> <li>・創業支援事業</li> <li>・ソーシャルビジネス支援推進事業</li> <li>・事業所景況等調査事業</li> <li>・産業振興基本条例関係事業</li> </ul>
金融支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中小企業資金融資斡旋事業</li> </ul>
人材育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市内企業魅力体感・発信事業企業内人権研修推進事業</li> <li>・技能功労者等表彰事業</li> <li>・雇用創造支援事業</li> <li>・キャリアアップ支援事業</li> <li>・地域雇用・就労支援事業</li> <li>・中小企業就業者確保支援事業</li> </ul>

(出所) 梅村 (2019a)

## (2) 中小企業政策の重点化傾向

次に、自治体中小企業政策について全体像を把握するため、2020年に筆者が実施したアンケート調査から、自治体における中小企業政策の傾向を示す。なお、2020年調査結果概要については、梅村(2021)にて紹介していることから、本稿では重点政策のみを示している。

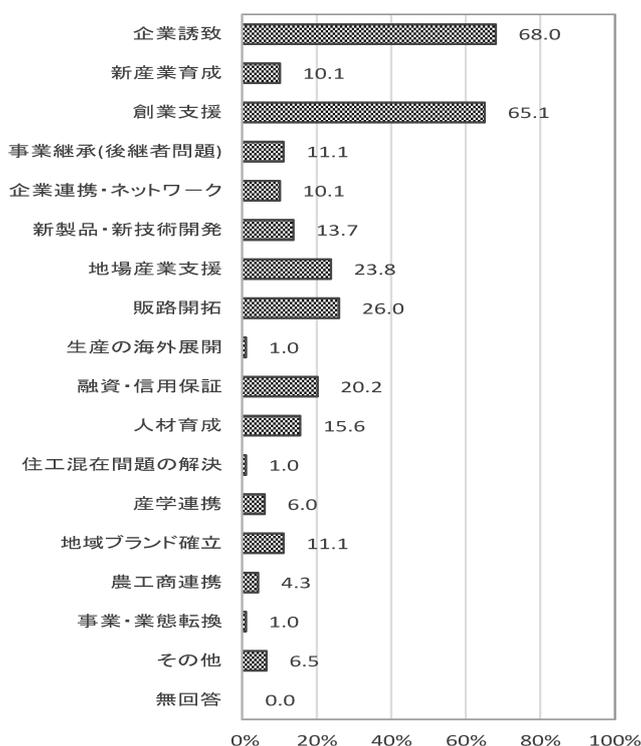
自治体における最近5年度間(H28(2016)~R2(2020))での重点政策については、「企業誘致」が最も高く68.0%、次いで、「創業支援」が65.1%となっており、この2つが双壁となっている。

2009年度調査<sup>1</sup>では、5年度間での重点項目について、「企業誘致」が最も高く69.7%、次いで、「融資・信用保証」が45.9%となっている。2009年度調査における「創業支援」は16.6%に留まっており、2020年度調査で大きく上昇したことが分かる。また、地域間比較では、最近5年度間での重点項目について、いずれの

地域でも「企業誘致」と「創業支援」が抜きん出ている。「地場産業支援」については、中国地方（48.3%）、四国地方（42.1%）、九州・沖縄地方（32.7%）で多くなっている。また、人材育成については、四国地方（26.3%）、北海道東北地方（25.9%）、中国地方（24.1%）、北陸・信越地方（22.2%）が他地域と比べてやや多くなっている。

図表2 重点政策の項目

(n = 416)



上段: 度数 下段: %	QF-1 最近5年度間で重点的に実施している産業振興施策																		
	合計	企業誘致	新産業育成	創業支援	事業継承(後継者問題)	企業連携・ネットワーク	新製品・新技術開発	地場産業支援	販路開拓	生産の海外展開	融資・信用保証	人材育成	住工混在問題の解決	産学連携	地域ブランド確立	農工商連携	事業・業態転換	その他	無回答
全体	416	283	42	271	46	42	57	99	108	4	84	65	4	25	46	18	4	27	-
	100.0	68.0	10.1	65.1	11.1	10.1	13.7	23.8	26.0	1.0	20.2	15.6	1.0	6.0	11.1	4.3	1.0	6.5	-
北海道・東北地方	58	45	7	37	3	3	8	16	10	-	9	15	-	5	6	1	-	6	-
	100.0	77.6	12.1	63.8	5.2	5.2	13.8	27.6	17.2	-	15.5	25.9	-	8.6	10.3	1.7	-	10.3	-
関東地方	104	60	8	72	17	16	14	14	31	2	29	11	2	4	10	6	2	4	-
	100.0	57.7	7.7	69.2	16.3	15.4	13.5	13.5	29.8	1.9	27.9	10.6	1.9	3.8	9.6	5.8	1.9	3.8	-
北陸・信越地方	45	27	9	22	6	3	9	10	11	-	9	10	-	5	4	4	-	5	-
	100.0	60.0	20.0	48.9	13.3	6.7	20.0	22.2	24.4	-	20.0	22.2	-	11.1	8.9	8.9	-	11.1	-
東海地方	45	38	5	31	5	2	6	8	10	1	13	8	1	1	3	1	-	3	-
	100.0	84.4	11.1	68.9	11.1	4.4	13.3	17.8	22.2	2.2	28.9	17.8	2.2	2.2	6.7	2.2	-	6.7	-
近畿地方	62	33	3	47	6	10	11	12	15	1	8	5	1	3	10	3	1	3	-
	100.0	53.2	4.8	75.8	9.7	16.1	17.7	19.4	24.2	1.6	12.9	8.1	1.6	4.8	16.1	4.8	1.6	4.8	-
中国地方	29	24	3	17	4	4	4	14	8	-	5	7	-	1	4	-	-	1	-
	100.0	82.8	10.3	58.6	13.8	13.8	13.8	48.3	27.6	-	17.2	24.1	-	3.4	13.8	-	-	3.4	-
四国地方	19	14	2	9	1	-	1	8	9	-	1	5	-	-	3	-	-	-	-
	100.0	73.7	10.5	47.4	5.3	-	5.3	42.1	47.4	-	5.3	26.3	-	-	15.8	-	-	-	-
九州・沖縄地方	52	41	5	34	4	4	3	17	14	-	9	4	-	5	6	3	-	2	-
	100.0	78.8	9.6	65.4	7.7	7.7	5.8	32.7	26.9	-	17.3	7.7	-	9.6	11.5	5.8	-	3.8	-
無回答	2	1	-	2	-	-	1	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-
	100.0	50.0	-	100.0	-	-	50.0	-	-	-	50.0	-	-	50.0	-	-	-	-	-

(出所) 梅村 (2021)

### (3) 自治体アンケート調査からの政策動向

梅村（2021）において実施したアンケート調査結果と工業集積研究会 2009 年調査を比較分析し、アンケートの比較検討結果を以下のように示した。第 1 に専任者減少だが組織運営を行っている、第 2 に工業政策の重点化割合に変化なし、第 3 に予算額は微増加傾向、第 4 に現場からの政策立案が前進、第 5 に仕組み作りの進展、第 6 に創業支援に重点化が移行していることが明らかになった。

以上の検討により、中小企業支援の必要性がこれまで以上に理解されるとともに、ヒト・カネの注力と現場の考えが政策に反映されてきたことから、政策の重点化が進み、若干ではあるが自治体中小企業政策の広がりを確認することができた。特に、2020 年アンケート調査後の複数の自治体へのインタビューから、2014 年まち・ひと・しごと創生法の制定により、産業政策を重要視していなかった自治体も国の「地方創生」の後押しから地域経済活性化に取り組み始めたケースも見られ、広がりの要因の一つとして考えている<sup>2</sup>。

自治体の中小企業政策に関係する直近の研究において、基礎自治体の中小部門職員数（2005 年～2019 年）の充実が図られていること（近藤、2021）、2015 年以降中小企業振興条例が急増していること（大貝、2021）などからも自治体が産業政策の主体として地域課題解決に向けて政策展開していることも明らかであると言えよう。

また、重点政策として「創業支援」が高い伸びを示した要因は、従来からの企業立地やコミュニティビジネス等の支援に加え、テレワーク・副業等の多様な働き方への対応、ダイバーシティの浸透及び新型コロナウイルス感染症による社会・経済への深刻な影響を解決するためなどに、積極的に取り組まれたからではないだろうか。

一方、我が国の強みとされてきたものづくり環境の維持・形成に向けた住工混在問題への対応は、2020 年度調査においてわずか 1.0%となっている。筆者は、これまで現場での経験に基づき、中小企業、特に製造事業所の立地環境について研究してきたが、関西のものづくりを代表格である東大阪市や八尾市でさえ、製造事業所の立地環境はますます厳しさが見えてきている<sup>3</sup>。地域中小企業と自治体の強い危機感が軸となり、ものづくりとまちづくりの融合がどのように進むのか更に注視していきたい。次節以降、住工混在問題を整理し、その対応に係るイン

アプリケーションを示す。

なお、本稿で触れる主な都市型産業集積地の概要は以下のとおりである。

図表3 都市型産業集積都市の現状比較

	尼崎市	東大阪市	八尾市
製造業事業所数	809	2,671	1,456
製造業従事者数	34,409	46,853	28,825
製品出荷額等（億円）	13,776	10,606	9,943
上位5業種 （事業所数割合）	①金属製品（23.0%） ②生産用機械（16.0%） ③はん用機械（6.6%） ④電気機械（6.4%） ⑤鉄鋼業（5.9%）	①金属製品（26.5%） ②生産用機械（14.1%） ③プラスチック製品（12.2%） ④印刷（6.7%） ⑤はん用機械（4.6%）	①金属製品（26.3%） ②プラスチック製品（11.9%） ③生産用機械（11.6%） ④印刷（5.4%） ⑤電気機械（4.9%）
上位5業種 （出荷額割合）	①鉄鋼業（19.4%） ②化学工業（11.4%） ③電気機械（10.5%） ④情報通信機械（10.1%） ⑤輸送用機械（8.9%）	①金属製品（16.4%） ②生産用機械（12.0%） ③プラスチック製品（11.1%） ④鉄鋼業（9.7%） ⑤食料品（7.1%）	①電気機械（26.6%） ②電子部品・デバイス・電子回路 （10.1%） ③金属製品（9.9%） ④化学工業（8.8%） ⑤プラスチック製品（7.3%）
従業員数100人以上の 事業所数（%）	65（8.0%）	42（約1.6%）【H28】	35（2.6%）【R1】
事業所規模 （平均人数，名）	42.5	17.5	19.8
事業所規模 （平均出荷額，億円）	17.03	3.97	6.83

※平成28年経済センサス（「従業員数100人以上の事業所数（%）」に基づく。  
（出所）八尾市（2021）

### 3 住工混在問題の顕在化

#### （1）産業空洞化への影響

住工混在問題は、日本経済が高度経済成長期に入った1950～60年代にかけて、生産拡大に伴う工場公害問題が深刻化し、居住環境の悪化から住居と工場が混在する地域から工場の転出がはじまったとされる。国の産業政策においても、こうした状況を鑑みて、工場等制限法をはじめとしたいわゆる工場三法<sup>4</sup>が制定され、都市部からの工場移転が促進された。工場集積地である住工混在地域は、住居専用地域と比べると、土地や住居を比較的安く取得できることから、工場跡地に新興住宅やマンションが建設されるケースが増え、工場の騒音・振動等に起因するトラブルが生じるようになった。特に1980年代に入ると、地域の状況を知らない新住民、あるいは町工場に関心のない新たな住民が住工混在地域に流入し、問題が顕在化した。また、工場が転出、廃業した跡地には、更に商業施設、時間貸パー

キングも含めた物流施設などが立地することにより、産業集積の空洞化が進行するとともに、「住工商物問題」として新たな対応も求められている<sup>5</sup>。

図表4 産業集積地の変容と住工混在問題との関係

年 代	50年、60年代	70年、80年代	90年代	2000年初頭	現在
主な要因	公害の発生	新住民との軋轢	経済構造の変化、グローバル化	グローバル化、後継者難	先行不透明、不安感の増大→廃業へ
工業地域の用途	跡地の発生	住宅の進出	住宅、商業施設の進出	住宅、商業施設、物流施設等の進出	

(出所) 梅村 (2019b)

## (2) 産業集積地域の維持・形成

日本の国内各地に形成されている産業集積地域は、戦後の高度経済成長を追い風として、集積を担う個別企業が生産活動を拡大し、それを通じて地域経済の発展、雇用の創出・拡大が図られてきた。本稿で取り上げる尼崎市、東大阪をはじめ産業集積が形成されてきた地域では、大規模工場の誘致、周辺産業の発展による工業エリアの拡大、工業団地の整備など集積の発展過程は様々である。特に、戦後の日本経済を襲った2度のオイルショックを克服しながら、拡大する国内市場と海外市場に向けて良質な製品を供給し、競争力を高めることに集積地域は強く貢献してきたことは明白である。

しかし、近年では、アジア諸国との生産技術格差の縮小、国内と比べた圧倒的なコスト競争力、市場の成長性等を背景に、国内大手メーカーはもとより、関連する半製品・部品、素材メーカーにおける生産拠点の海外移管や国内生産拠点の統廃合の動きが加速している。また輸入品の浸透、ライフスタイルの変化などによって、生産縮小を余儀なくされている地域もみられる。

現在の集積地域の大きな問題は、かつて集積地域の頂点に位置し、企画・開発を行い、地域に生産を定着させて、需要と雇用を創出してきた企業が、長い不況と深まるグローバル化への対応、縮小が続く国内消費、顕著化する人材難等に直面し、地域内で仕事を完結させてきたシステムの維持ができなくなっている

という事実である。そうしたことから、中小企業が地域の核となる企業を中心とする分業的なネットワークに依存して企業活動を発展させることは難しくなっている。

しかし、元来産業集積を構成していたのは、個々の企業であり、互いの連携・信頼関係のなかで厳しい中にも活路を開き、産業集積地域に変化をもたらしてきた現状も垣間見られ、中小企業のネットワークや連携関係の基盤としての産業集積は、地域経済活性化にとって大変重要なものである（中小企業総合研究機構、2003）。こうした産業集積地域は、大都市圏を中心として住工混在問題を抱えている自治体に多く存在していることから、産業集積と住工混在問題は大変密接な関係にあると言える。

### **（3）地域の住民と地域の企業**

住工混在問題は、工業都市における課題であると前述したが、近年地域産業振興に注力する自治体が多くなり、企業の操業環境の保全にも取り組み始めている。

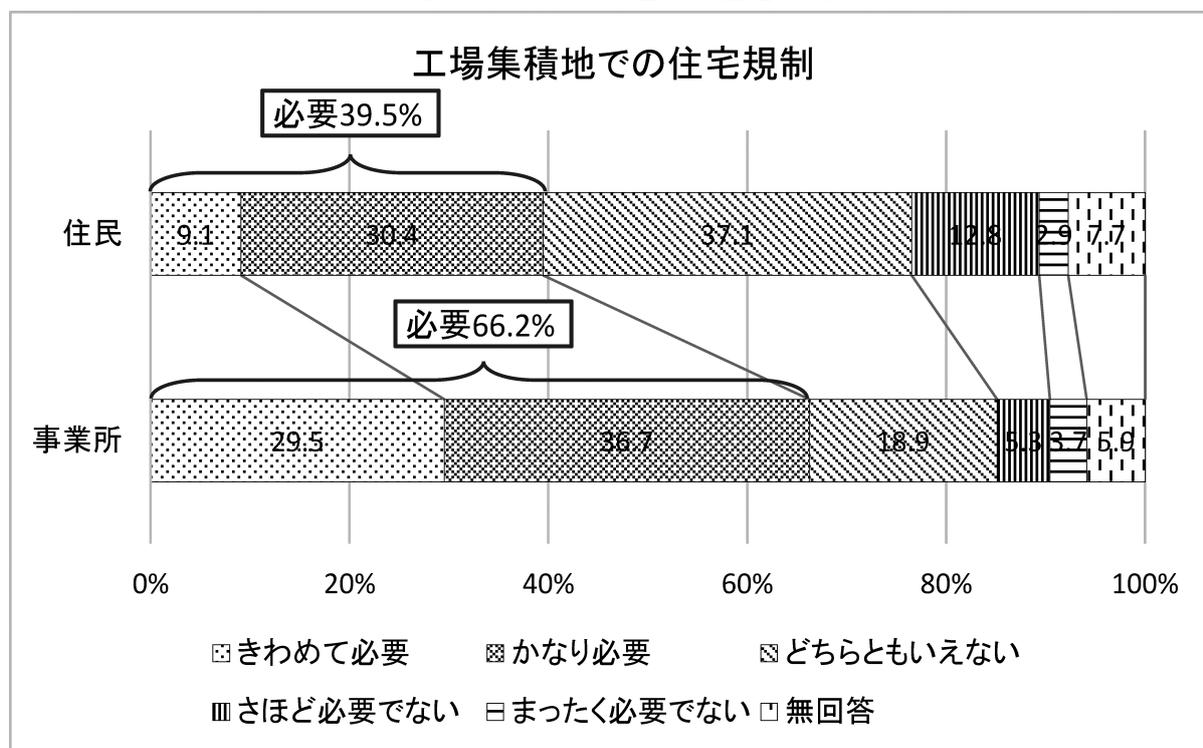
そうした中、豊中市が2016年に住工混在問題防止に関するアンケート（対象地域：豊中市内の準工業・工業地域、事業所（製造業・運輸業・卸売業）：回収数376件、回収率25.4%、住民：回収数375件、回収率25.0%）を実施した。豊中市は、一般的に住宅都市のイメージが強い中、神崎川周辺、大阪国際空港周辺を中心として企業が集積している。しかしながら、住工混在問題における年間クレーム数は10件程度であり、関西を代表する東大阪市のクレーム数のわずか5%程度である。そうした現況の中で、将来的に住みやすい・働きやすいまちづくりを目指して、住工混在問題防止に関するアンケートを実施する豊中市の地域活性化における意気込みの高さが理解できよう。

さて、では住工混在問題防止に関するアンケート結果における住工混在のトラブル対策の必要度について見てみる。

豊中市（2017）によれば、「工場が集積している地域では、新規住宅の建設を規制（抑制）する」については、事業所側が6割以上必要と感じていることに対し、住民側は4割程度と、必要と思う割合に差がみられる（図表5）。次に、「住宅が集積している地域では、新規工場の建設を規制（抑制）する」については、事業

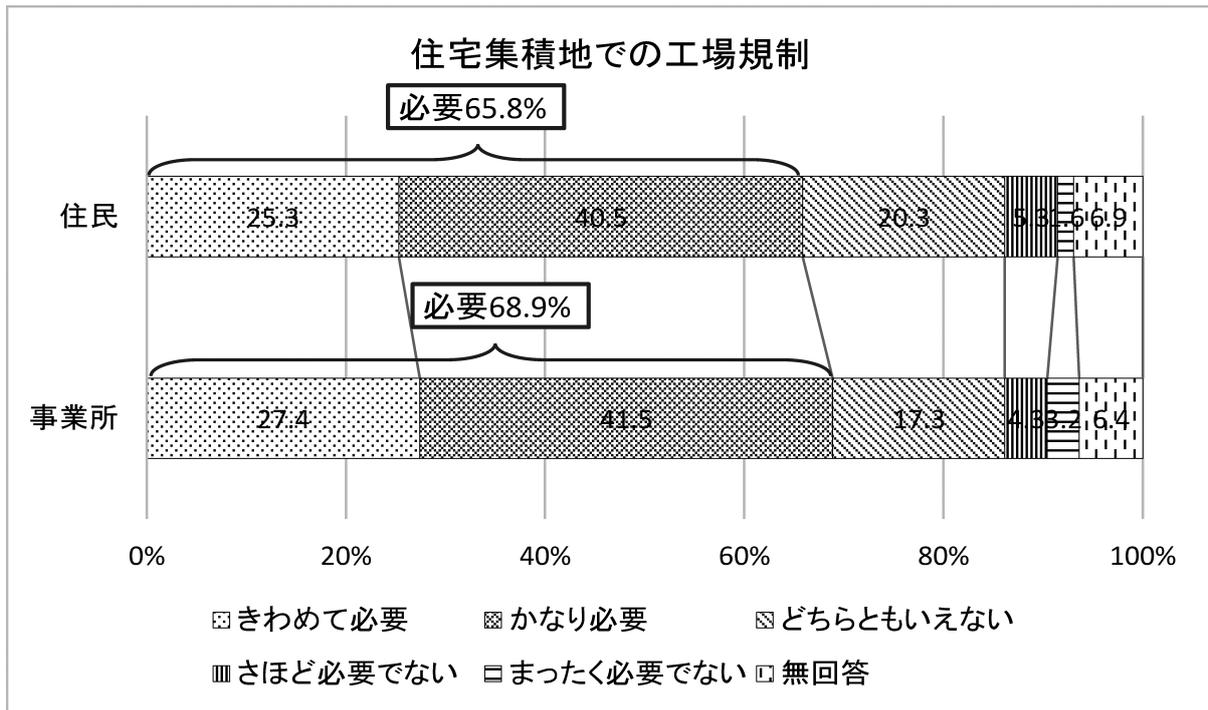
所側、住民側ともに6割以上が必要と感じており、必要と思う割合はほぼ同じである（図表6）。さらに、「当事者や住民などが地域の中で話し合い、トラブルの未然防止に向けたまちづくりのルール（具体例：都市計画法に基づいた地区計画など）をつくる」については、事業所側は6割程度、住民側は7割程度が必要と感じており、やや住民側の方が積極的に必要と感じている（図表7）。以上から、工場が身近な存在である準工業・工業地域の住民は、住工混在問題への関心もあり、将来的に対応策の必要性が高いことが伺える結果となった。豊中市は、操業環境を良くすることは地域の住環境向上にも繋がるとの姿勢から積極的に政策展開している。

図表5 工業集積地での住宅規制



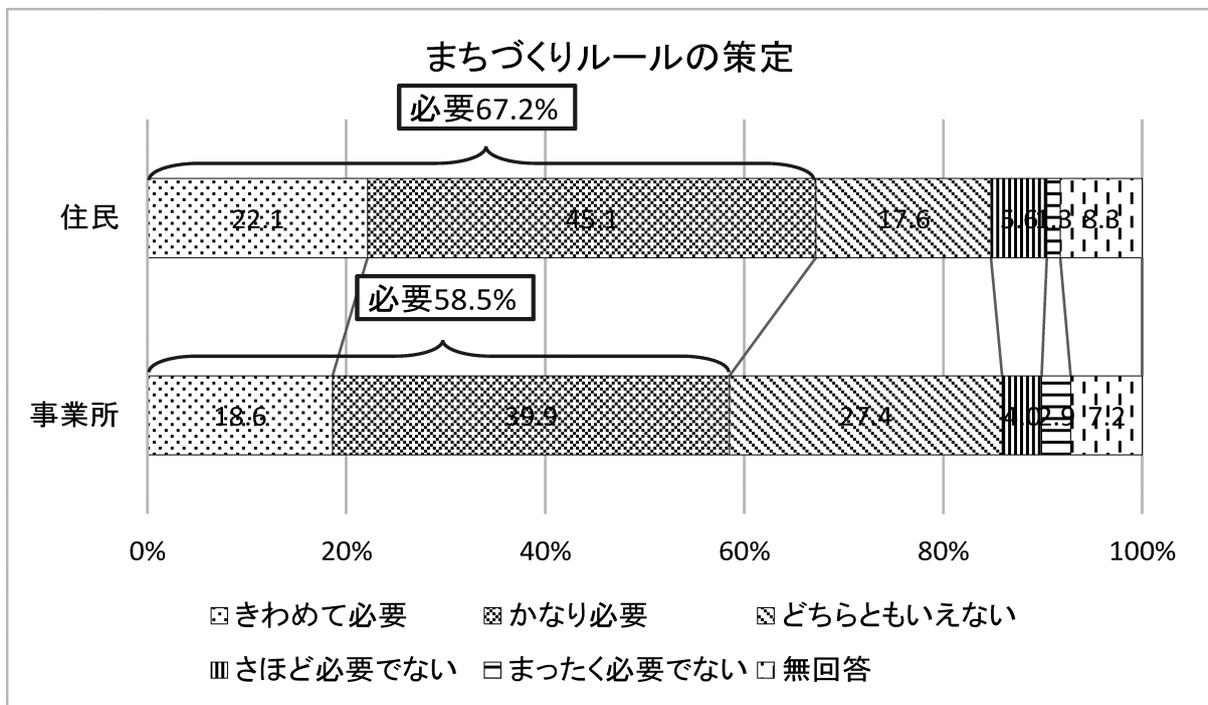
(出所) 豊中市 (2017)

図表6 住宅集積地での工場規制



(出所) 豊中市 (2017)

図表7 まちづくりルールの方策



(出所) 豊中市 (2017)

## 4 住工混在問題への対応

### (1) 工業集積地域の対応策

工業集積をかかえるいわゆる工業都市や大都市圏の自治体では、こうした住工混在問題をまちづくりの課題にとらえ、問題解消を目的に、工場アパートや工業団地の造成など様々な取り組みが積極的に行なわれてきた。そうしたなか、大阪都市経済調査会（2006）では、各地域での取り組みの主な内容として、①住宅開発業者に対する指導・規制、②工場の取り組みに対する支援、③工業用地の保全に関する支援、④ゾーニングによる操業環境・住環境の適正化支援の4分類に整理している。

例えば、大田区では住宅と工場併設の「大森機械加工センター」が1983年に供用開始され、住工混在地域の中での域内再配置や、住工併設、立体的高度利用などの可能性をもった施設として期待されていた。また、大田区は、前述の工場アパートの建設以外に、開発指導要綱に基づき、工業地域・準工業地域における集団住宅建設事業に係る開発指導を行っている。具体的には、①事業者に対し、区との事前協議、②近隣の工場主及び工業団体に対する計画説明、③入居予定者への工業地域である等の趣旨説明を求めている。

図表8 主な都市型産業集積都市の住工混在問題への対応策

	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）</li> <li>・住民説明会の開催義務付等（大田区）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・工場地域の周知活動（各自治体）</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>・特別用途地区の制定（尼崎市・東大阪市）</li> <li>・ゾーニングの設定（尼崎市：商業立地ガイドライン、土地利用方針）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住工共生ビジョン、条例の制定（東大阪市）</li> </ul>

（出所）梅村（2019a）を一部修正

一方、住工混在問題をまちづくりの課題として認識し、政策立案する自治体もあらわれているが、全国的には工業集積を抱える自治体が中心であることから、少数派である。近年、都市計画制度の地区計画による住工混在問題の解消に取り組む自治体が少しずつ現れているが、板橋区舟渡地区計画の事例は大変参考になる<sup>6</sup>。

以下、特徴的な政策展開している関西地域の代表する工業都市である尼崎市を紹介する。

## **(2) 尼崎市：操業環境の保全対策**

尼崎市の取り組みは、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、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、その後の政策が構築されてきた。

政策的特徴として、産業振興の観点から土地利用の誘導を行おうとする意図が明確にみられる。

以下、操業環境の保全に向けた4つの政策を説明する<sup>7</sup>。

### **1) 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。

### **2) 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政策であるといわれている。

### 3) 工業地の保全：特別用途地区の指定

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（2007年3月）。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。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、本事例における用途地区の指定は、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」の必要性と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いえよう。

### 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

これまで市独自の政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政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つの政策を概観してきたが、大きな方向性として、工業都市とし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る。また、いずれの政策も都市計画及び都市政策の観点から実施されており、政策の担当部局としては、ガイドライン以外の政策は、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。

ものづくりとまちづくりは、一見まったく関わりのないものと見られるが、実はどちらが進捗するにしても、これまで述べてきた経緯から解るように相互の理解・調整が大変重要となってくる。尼崎市においては、継続的に少しずつ産業政策と都市政策の整合性をとりつつ、政策の展開を図ってきたことが理解できよう。

## 5 まとめ

本稿で述べてきた住工混在問題への対応策は、行政内部でさえ産業振興、都市計画、環境、コミュニティーなど多岐にわたる分野の調整が必要であり、自治体が行き届く中小企業政策として大変難解な事項である。

近年、わが国では、ほとんどの地域において工場が減少傾向にある。工場が比較的多い自治体では、地域経済の活性化や雇用、税収を確保するために、工場の誘致に加えて、廃業による工場閉鎖や外部への工場移転を防ぐことが大きな課題となっている。

特に、地域内での住宅と工場の混在と、それに起因する問題は、住環境だけでなく、工場の操業環境にも深い影響を与えており、工場移転の一要因となる場合もある。一方、地域に存立する工場のなかには、周辺の住宅地への影響を緩和するために、土日祝日や早朝、夜間での操業を自粛したり、防音や振動を抑制するための設備投資を行うなど、公害防止に関連する規制の基準を上回る対策を講じ

たり、周辺に住宅地がなければ支払うことのないコストを負担しているところもある。この問題に対しては、「住工共生」といった視点も含め、多くの自治体が様々な対策を講じている。しかし、現実問題として、住宅開発や工場立地を完全に規制することは難しいため、住工混在による問題を完全に防ぐこともまた難しい現状がある（井上、2016）。

例えば、「隣の工場が閉鎖し、住宅用地として転売されることになった。そうになったら、ここで操業することが難しくなる。どうしたら、良いだろうか？」という実際のケースがある。トラブルになった際は、従前から立地している工場と新たに建設された住宅との共存・共生に向けた調整が必要となってくるが、どちらの言い分も間違っていない。では、どのように考え、対応すべきか、住工混在問題は、とても悩ましい事項なのである。東大阪市・中小企業都市連絡協議会（2009）の企業アンケート及び梅村（2011）から以下のことが明らかになっている。

第1に、企業は将来を見据えて活動しており、より良い経営環境を求めており、立地している土地あるいは地域にそれほど執着するものではない。第2に、企業が所有する土地・建物は、財産であることから、財産価値のあり方には敏感であり、操業環境保全に対しては、総論として賛成だが、各論としての土地利用を規制する地区計画等には反対の立場をとる場合がある。第3に、産業集積地であることに対するメリットをそれほど強く感じていないことがあげられる。一方で、豊中市（2017）では、工場の存在を認識し、まちづくりの観点から地域住民と企業とのルールづくりの必要性が高まりを見せていることもわかった。また、企業の立地は川端（2008）において、「場所のチカラ」のバランスで決定されると指摘されている。それは「立地選択」「立地適応」「立地創造」の方向性から、企業が最適な場所を選択することである。つまり、地域産業の源泉としての企業の存立とより良い住環境を求める地域住民の思いの融合（共生）に向けた政策的調整の必要性は、大変高くなりつつあることが理解できる。

事例として示した尼崎市の長年にわたる取り組みの推進力の根底にあるのは、地域に立地する中小企業の操業環境悪化を原因とした撤退、廃業等（地域経済縮小）への強い危機感である。こうした危機感が、地域企業、地域住民、産業コミュニティ、行政などにおいて共有と共感することがまずは肝要であり、我が国を支

えてきた地域産業振興の土台となる企業の立地環境に関心が高まることを期待している。

<参考文献>

安藤元夫(1997)「住工混在市街地(地場産業)と住環境整備」『都市計画』、第46巻第3号。

井上智之(2016)「近畿大都市圏における住工混在地の変化に関する定量分析」『地方自治研究』、第31巻第2号。

梅村仁(2011)「都市型産業集積地の保全に向けた産業型地区計画の可能性—板橋区舟渡三丁目地区を事例として」『日本都市学会年報』44号。

梅村仁(2019a)『自治体産業政策の新展開』ミネルヴァ書房。

梅村仁(2019b)「住工混在問題、地域活性化と地方自治体」『中小企業研究序説』同友館。

梅村仁(2021)「自治体産業政策に関するアンケート調査報告—政策形成の実態分析—」大阪経済大学中小企業・経営研究所『経営経済』第56号。

大貝健二(2021)「中小企業振興条例の現段階」大阪経済大学中小企業・経営研究所『中小企業季報』第196号。

大阪都市経済調査会(2006)『工場流出防止方策検討調査Ⅱ報告書』。

川端基夫(2008)『立地ウオーズ—企業・地域の成長戦略と「場所のチカラ」—』新評論。

近畿経済産業局(2021)『令和2年度不確実性時代における中小企業経営の変革に関する調査研究事業報告書』。

近藤健一(2021)「基礎自治体中小企業政策部門の実施体制の現状と課題」日本中小企業学会編『中小企業研究の継承と発展—日本中小企業学会40年間の軌跡—』同友館。

工業集積研究会(2010)『地域産業政策(工業を中心)に関する自治体アンケート調査』。

中小企業総合研究機構(2003)『産業集積の新たな胎動』同友館。

豊中市(2017)『住工混在問題防止に関するアンケート調査結果』。

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』。

福岡路 (2020) 「平成の中小企業政策：産業集積政策を振り返って」 商工金融 70 (8)。

本多哲夫 (2012) 「産業政策・中小企業政策」 植田浩史・北村慎也・本多哲夫編 『地域産業政策—自治体と調査—』 同友館。

八尾市 (2021) 『第1回工場等立地推進審議会』 資料。

八幡一秀 (2019) 「地域経済と自治体による「中小企業振興条例」」 『商工金融』 商工総合研究所、2019年8月号。

---

<sup>1</sup> 工業集積研究会 (2010) および本多 (2012) にて示された 2009 年調査データとの比較分析及び地域間比較を試みている。また、質問項目は主に工業施策を対象として、政策を推進する上で必要な人、情報、予算、人材育成、政策の傾向等について調査している。

<sup>2</sup> 2020 年 11 月から 12 月にかけての関東・関西地域の自治体産業振興担当への電話インタビューに基づく。

<sup>3</sup> 東大阪市については、2022 年 6 月 16 日東大阪商工会議所へのインタビューに基づく。また、八尾市については、筆者が参画していた八尾市工場等立地推進審議会における審議内容に基づく。

<sup>4</sup> 工場三法とは、都市部の人口・産業の過度の集中を防ぐことを目的に、産業集積地域の土地利用を規制しようとするものであり、工場等制限法（首都圏 1959 年・近畿圏 1964 年）、工業再配置促進法（1972 年制定）、工場立地法（1973 年制定）のことを指す。

<sup>5</sup> 住工混在問題は、安藤（1997）によると大都市問題として認識され、改善すべき対象として明確にされたのは、そう昔のことではないと指摘されている。具体的には、1960 年代後半から、大阪市や東京都において住工混在地域の調査が実施され、1980 年代になると住環境の改善との関係が意識されるようになり、日本の代表的産業集積地域である大田区などにおいては、住宅併設の工場アパートの建設も行なわれるようになった。

<sup>6</sup> 東京都板橋区では、住工混在による操業危機の危機感から中小企業経営者の発

案により、一般的に「地区計画」は「景観保全」を目的としたものが占めるなか、「中小製造事業所の操業環境保全」に向けた新たな試みとして、1993年に産業型の地区計画である「板橋区舟渡三丁目地区計画」が初めて制定された。詳しくは梅村（2019b）を参照されたい。

<sup>7</sup> 詳しくは、梅村（2019a）を参照されたい。