

第2章 政策課題と地域ガバナンス

(I) 「技術高度化」「広域化」の限界

政策課題に関して、前回およびそれ以降に出された各種の「処方箋」は、区内企業の技術を中心とした「高度化」と、ネットワーク先を区外にも求める「広域化」である。その点参考になるのが、大澤（2004）の論考である。それによると、大田区・産業集積研究の系譜として、従来の「基盤技術」保全の考えから、広域ネットワークによる一部企業（群）の「生き残り」へと、重点および内容が変化したことがわかる。このことはこの間の政策動向にも反映しているだろう。以下、簡単に紹介しよう。

大田区調査は、経済地理学者である竹内淳彦らの1960-70年代に始まり、「産業地域社会」論として結実した。小零細層の多くが、「職住接近」という存在形態をとりながら、熟練した加工技能によって当時の「底辺産業」、したがって後に「基盤技術」と称される分野が維持されていることを明らかにした。続いて1985年に関満博が、ME技術革新にも対応する膨大な加工業者群の存在を明らかにし、1990年加藤秀雄とともに大田区を「ナショナル・テクノポリス」と名づけた。しかし同時に90年代の空洞化も予見し、日本の基盤技術を保全する「マニファクチャリング・ミニマム」を提唱した。日大調査も基本的にこうした基盤技術の保全という課題を引き継ぐ。

1970年代後半から調査を行ってきた渡辺幸男は、渡辺（1997）で大田区を代表する機械金属・工業集積が「山脈型」の分業構造をもつこと、そこでの「仲間取引」による「特定加工専門化小零細企業群」が全体の底辺を支えていることを明らかにした。この点も日大調査が共有する、技術・企業連関の視点である。しかし90年代に、日本機械工業全体が大田区のそれを拡張したものとなるという、いわゆる「オータナイゼーション」論については、今となっては楽観的に過ぎたと言わざるをえない。確かに、上記の小零細層に支えられた「地域中堅・中企業」のうち、区外とくに遠隔地に「広域展開」する企業が登場したかもしれないが、そうした広域化と区内の小零細層の維持・発展が整合的であったとは到底言えないのである。

すでに紹介した伊丹ら（1998）による産業集積研究は、集積の形成と同時に、それが維持されるメカニズムを明らかにしようとした。「分業集積群」による柔軟性ととともに、「需要搬入企業」を設定することで、それを調整し空間的に組織する主体の存在をクローズアップさせた。グローバル化する外的環境にあっては、この「需要搬入企業」が渡辺の場合は「地域中堅・中企業」と重なり、広域展開する可能性が説明されよう。しかし広域化する中で、大都市工業集積の弱体化は必至であり、よりいっそう広域化を進めるか、区内に限らずネット

ワークをより密にすることで外部需要を獲得するしかなくなる。そして、こうした広域分業の統括者＝需要搬入者として生き残るのでなければ、残った小規模企業は、開発・試作型企業として独立するか、細々とした臨時の「手間仕事」を引き受ける道しか残されていない。はたしてそうであろうか？

前者については、高精度細密加工のハイテク「一人親方」企業が廃業する例（インタビュー）があるように、高度技術のみでは生き残れない現実がある。圧倒的な多くは後者に属するであろう。地方工場を持つ中堅以上の企業の例が出ているが、今回調査の回答企業のうち「10人未満」層で、地方工場をもつ企業は皆無であった。「広域化」が「小零細」層にとってどのような可能性を与えるか、本調査をみる限り定かではない。他方で、区内＝集積内部の「仲間回し」が困難となる傾向が続いている。これらの背景には、ネットワークの「綻び」だけでなく、外注に回す仕事量の激減が——今次「世界同時不況」以前から——あると思われる。高度な集積内分業を維持するだけの、仕事の「量」が存在しないのである。

しかし「ナショナル・テクノポリス」としての意義が失われたのか、については慎重な取り扱いが必要であろう。確かに「小零細」層は広域化に対して受け身でしかないが、全国的に見れば依然として「基盤技術」の担い手として、他の地域にない特徴的な集積を曲がりなりにも維持している。なかには文字通り高度な加工技術＝技能を有している事業者もある。したがって、単に受注量をこなすためだけの「仲間回し」はなくなったかもしれないが、外注せざるを得ない質をもった加工であれば、以前より困難になったとしても主要には区内に発注している。このまま集積内の企業間ネットワークが崩壊すれば、そうして維持されてきた基盤技術そのものが失われる恐れがある。

（Ⅱ）産業調整あるいは集積転換の可能性

そもそも「ナショナル・テクノポリス」が必要か、あるいはそうした中小企業の集積によって支えられなくても、違う形で基盤技術を国内に維持するやり方、たとえば大手企業による内製化があるのではないか、など全国レベルあるいはグローバル化する日本企業にとっての、オルタナティブを検討する課題はあろう。実際、金型などの分野で、大規模完成品メーカーに追随する形で、主として中国に進出ないし技術移転を行っている。はたして、そうした海外において、基盤技術の総体とは言わないまでも、その中核部分を支える工業集積が形成されるのか、端的に言えば中国版の「オートナイゼーション」が出現するのであろうか。その場合には、大田区・工業集積は大きく変容せざるをえないが、それが担う機能部分は限定され、規模的にもかなり縮小されたものとなろう。

かつて石炭や繊維など「斜陽産業」と呼ばれた分野で、政策的な縮小をはかる「産業調整」が行われた。しかし日本の基幹産業である機械工業の、文字通り「基盤」を支える機械金属工業集積について、同様な「対策」は考えられるだろうか。渡辺自身は「東アジア大に社会

的分業の範囲が広がった中でも、その中での産業集積の持つ意味、立地地域として独自の経済性を持つという点では変化が無い」（渡辺2010, 345ページ）としているが、「集積の経済性の発揮できる地理的広がり」は情報流と物流の発達により、東京城南というより東日本大になっているという。その限りでは、当該産業が全体として「調整」の対象とはならないが、「基盤」部分の内部構造つまり小零細企業の技術連関という、従来のありかたは問題とされず、特定加工への専門化によって——東アジア大での競合に勝利するという条件付だが——特定の企業が存立可能である、というだけである（同上, 345ページ）。実際に生じているのは「支援」なき産業調整であって、この間、集積を構成する中小企業の多くが、「自然に」廃業するに任されてきた、といっちは言いすぎだろうか。

もちろん適正規模はあろうが、現在の取引条件・環境を「市場の声」として、それを指し示す正しいシグナルとはみなしえない。いわゆる「市場ルール」の確立は、独占資本主義による市場の変容に対応するものとして、独禁法いらい重視されてきた。しかし、この間「規制緩和」が進む一方、下請取引については抜本的な改善がみられず、「消費税」導入等によって却って悪化した。当然のことながら、これは地域レベルでは対応できない、国レベルの競争政策や産業政策によって、解決をはかるべき課題であろう。また産業調整「支援」といっても、必要な範囲での存続というだけでなく、積極的な企業統合やより緊密な組合組織への再編成など、いわば組織政策によって「層」として存立する強みを再構築する、新たな試みがあってもよい。こうした制度と組織を両輪として、地域における「経済民主主義」の実現をめざす取り組みが望まれる。

他方で産業集積じたいの転換、ことに地域の「都市化」に対応した、市場転換の可能性はないのだろうか。一般に、中小企業集積のもつ地域密着性つまり消費者に近いことから、消費財完成品の供給に有利とされている。この間、大都市型・中小企業あるいは産業について、中小公庫（2006）など若干のレポートが出されているが、大田区については『報告』（2007）でも指摘されているように、中心をなす機械金属工業の場合、区外ことに全国的な産業需要に依存しており（「区外需要対応型」155頁）、地域内のとくに消費需要に対応することは容易ではない。いわゆる「内部循環型」（岡田知弘）への転換は、大田区の場合とりにくいのである。そうした展望も、大田区がもはや「ナショナル・テクノポリス」たりえないかという、先に挙げた問題に答える中で方向性が見えてくるのである。今後の課題としたい。

(3) 地域産業政策の主体

むしろ反省すべきは、産業集積の本来の強みとして従来から言われてきた、濃密な企業間関係が実際には、21世紀にふさわしい新たな組織化・協同化の動きにつながっていないことである。たとえば、かつて竹内ほか（2002）は、二世経営者の中から「技術集団」に上昇

する例を挙げ、技術高度化による開発型「独立」の叢生を期待した。しかし吉田(2008)は、従来、区内企業間ネットワークの中心にいた「口座保有企業」(吉田2002)の機能低下や、これまで大田区の地域業者運動をリードしてきた「工和会」の活動停滞を伝えている。「技術集団」がそれに代わりつつあるのか不明だが、新たな質をもつものに変化しなければならないことは明らかである。

さらに、地域産業政策の議論(植田浩史ら)に関わって、そうした政策なりガバナンスの主体として成長することは、それほど簡単ではない。「中小企業憲章」(2010)に結実した、自治体レベルでの各種の「中小企業振興基本条例」制定の動きと比較すると、大田区の場合——上で述べた事情もあって——進んでいない。こうした組織化の課題は、第2章における後継者育成とともに、産業集積の主体形成に関わり、今後いっそう検討を進める必要があるだろう。

実際、大田区行政の政策スタンスは、この間進んだ宅地化＝「都市化」と羽田再開発＝「グローバル化」への対応に、大きく傾斜している。たとえば大田区は、『報告』を踏まえて2009年3月「産業振興基本戦略」を発表し、「モノづくり工場立地助成」の拡充、「次世代の集合工場」の構想、2010年に入っても「大田区企業立地促進基本計画」の決定と、矢継ぎ早に政策を打ち出している。しかし区全体の「地域産業政策」は、羽田空港国際化を手がかりとする「グローバル化」が前面に出ているのである。製造業に関しては、区内に「仕事」をもってくるハブ企業を内外に求める、主として中堅企業による「広域展開」に重点がある。

たとえば大田区産業振興協会(2010)では、地方工場を設置することで「区内ものづくり機能の集積維持」をはかる、と謳われているが実際にはどうであろうか。大田区・品川区を合わせた「城南」地区を、本社機能や開発・営業を中心とする、「母工場都市」とする構想であって、従来の機械金属加工つまり「基盤技術」を支える、中小企業ネットワークがどのようになるか明示していない。さらに海外進出の支援にも大きく舵を切った。『中小企業白書2010年版』にも紹介された(99頁)、タイのアマタ・ナコーン工業団地に建設した(2006年)集合工場、「オオタ・テクノ・パーク」がその典型である。この問題は、グローバル化の下にある地域の産業政策として、第7章などで検討される予定である。

しかしながら、大田区で進行する「都市化」「サービス化」そのものは、都心に隣接する地理的位置からも、大きな経済趨勢として否定しようがない。かつて竹内ら経済地理学者が名づけた「産業地域社会」は、今日こうした地域そのものの変貌の中で、いかにその存在意義を示すか問われているのである。地域産業政策の直接の主体とはいえないが、全体の地域政策を担う「住民」の合意なくして、そうした政策形成はありえない。これまで大田区の地域文化として認められてきた、中小企業・産業集積がもつ「ものづくりの雰囲気」は、今後とも支持されるのだろうか。すでに松原宏らによって、経済地理学からのアプローチも始まっており、今後その進捗に注目したい。

(小林世治)

【参考文献】

- 伊丹敬之・松島茂・橘川武郎編 [1998], 『産業集積の本質』, 有斐閣
- 植田浩史編著 [2000], 『産業集積と中小企業』, 創風社.
- 植田浩史編著 [2004], 『「縮小」時代の産業集積』, 創風社.
- 植田浩史 [2009], 『「景気回復」期の国内製造業と都市型産業集積の課題』, 日本立地センター編『産業立地』 (2009年1月号), 第48巻1号, pp. 26-30.
- 大澤勝文 [2004], 「大田区産業集積にかんする研究史の整序」, 『釧路公立大学地域研究』13
- 大田区 [2007], 『大田区の産業に関する実態調査報告書 (2007年)』.
- 大田区産業振興基本戦略検討委員会 [2008], 『大田区産業振興基本戦略検討委員会報告書』.
- 大田区産業振興協会 [2010], 『城南地区ものづくり企業の広域展開調査報告書』.
- 小田宏信 [2005], 『現代日本の機械工業集積』, 古今書房
- 加藤秀雄 [2003], 『地域中小企業と産業集積—海外生産から国内回帰に向けて』, 新評論.
- 草原光明他 [2010], 『大田区・中小機械金属工業の構造変化と政策課題 (中間報告)』, 日本大学経済学部産業経営研究所.
- 竹内淳彦・森秀雄・八久保厚志 [2002], 「大田区における機械工業集団の機能変化」『地理学評論』第75巻第1号.
- 中小企業金融公庫総合研究所 [2006], 「大都市に立地する中小企業の事業展開」, 『地域中小企業の現状と展望』シリーズ第8編
- 中小企業庁編 [2009], 『中小企業白書2009年版』, ぎょうせい.
- 中小企業庁編 [2010], 『中小企業白書2010年版』, ぎょうせい.
- 中小企業基盤整備機構 [2009], 『平成20年度ナレッジリサーチ事業：規模縮小過程における分業システムの変容に関する調査研究』.
- 福島久一他 [1998], 「中小企業集積と分業構造—大田区機械金属工業の実態調査—」, 日本大学経済学部経済科学研究所編『紀要』第26号, pp. 35-151.
- 福島久一他 [2000], 「中小機械金属工業の集積構造の変化—東京都大田区の実態調査—」, 日本大学経済学部経済科学研究所編『紀要』第29号, pp. 1-236.
- 山田伸顕 [2009], 『大田区から世界の母工場へ：日本のモノづくりイノベーション』, 日刊工業新聞社
- 吉田敬一 [1996], 『転機に立つ中小企業—生産分業構造転換の構図と展望—』, 新評論
- 吉田誠 [2002], 「東京大田区の中小零細企業における取引態様」『横浜市立大学論叢』, 第54巻社会科学系列, 第2・3合併号
- 吉田誠 [2008], 「産業構造変容下における都市型産業集積」『香川大学経済論叢』, 第81巻第2号
- 渡辺幸男 [1997], 『日本機械工業の社会的分業構造』, 有斐閣
- 渡辺幸男 [2010], 『「日本機械工業の社会的分業構造論」再論』, 植田浩史・糸野博行・駒形哲哉編著『日本中小企業研究の到達点』, 同友館