

## 地域における情報政策の実施と媒介の役割

坂倉孝雄

### 要旨

産業クラスターの形成のように、地域ごとに異なる条件に合わせて、柔軟に実施することが求められる産業振興のための政策がある。その実施は国の機関だけではなく、地域の産業支援機関などとの協働で行われる。協働は事業委託などの契約関係ばかりではなく、支援機関の間の緩やかな連携によっても実現され、参加主体がそれぞれ持つ政策資源によって、政策の混合がおこることもある。そのような支援機関の連携によって政策実施が行われた要因を、二つの地域の事例から考察する。本稿では、政策資源を持つ支援機関の間を取り持つコーディネート役に着目し、政策媒介と呼んで、政策媒介の役割の働きに共通する事項の検討から、要因を検討した。その結果、ネットワークの拡張をリードすること、関連する政策に関する情報と政策への参加者による評価情報の両方を把握していたこと、そして地域内における評価情報のフィードバックだけではなく国に対するフィードバックも管理していたことが見出された。

### I. はじめに

地域の産業集積を促進しようとする産業クラスター政策などの産業振興政策では、実施過程で、地域の情報や地元企業の参加が不可欠となっている。そのため、国の機関だけではなく、地方自治体の産業支援機関<sup>1)</sup>や、商工団体などがそれぞれの予算や担当者などの政策資源を持ち寄りながら連携し、地域の条件に見合った体制を構築し、事業をアレンジすることで、柔軟に政策を実施している現実がある。

しかしながら各地において同じような連携が実現しているわけでは必ずしもない。本稿では、異なる条件をもつ異なる地域において、政策実施主体の協力関係の構築や、連携による政策の実施が、地域の条件に合わせて進められた要因を探ることを目的とした。その際、参加主体の間を取り持って、参加を促し関係構築を円滑にする媒介<sup>2)</sup>が果たす役割が大きかったとみて、その活動に着目し、異なる地域間での共通項を探ろうとした。

本稿の問題意識と関連の深い研究としては、大きく二つの分野が考えられる。ひとつは地域の産業集積を活性化させるコーディネーターの働きに関する研究であり、もうひとつは、上意下達の指揮命令系統の欠点を補い利用者の意向に柔軟に対応するために、行政の新たな政策実施のあり方として着目される、NPMやガバナンスに

関する研究である。

そもそも産業集積の促進政策において、企業のみならず商工会などの団体やITコーディネーターなどの有資格の専門家など様々な参加者をメンバーとした会議体を構築したり、国の政策事業に合わせて参加機関独自の政策を補完的に実施したりする手法が採られている背景には、地域の産業集積の構造を、いわゆる企業系列のピラミッド型から、系列外からも柔軟に部品や技術や調達するネットワーク型のイノベーションシステムへ再構成しようという意図がある。そこでは既存の集積産業分野や、市場規模などの条件に制約を受けつつも、同業者同士の業務提携を超えて、地域の中小企業や研究機関の優位性を持ち寄り活用し合うことが重視される。

そのような新しい集積を促進する政策の検討に資する研究として、企業や研究機関の関係構築に高い関心が集まっている。例えば企業自身による企業間連携のあり方については、産業の集積地の中であって集積の効果を生み出すために中心的な役割を果たす中核企業に関する分析<sup>3)</sup>や、技術や販路開拓などで協力し合う企業協同組合の研究<sup>4)</sup>がある。他には組織間を仲介し連携を促進するコーディネーターに注目した、産学連携における産業界と研究側との間の産学連携コーディネーターの研究も盛んである。北陸先端技術大学(2005)ではコーディネーターの業務内容から将来への展望の他、科学技

術に関する知識、相手企業との信頼形成、それに人材育成などの視点から、現在活動中のコーディネーターに実施したインタビュー調査の結果が報告され、コーディネート活動や成果として芽を出しつつある事業の立ち上げに係る資金獲得などの課題が抽出された。立瀬(2005)ではコーディネーターの所属先による分類が行われ、それぞれの長短が検討された。しかしながら以上のような研究はあくまでもビジネスや研究開発者など経済アクター間の連携構築に関するインプリケーションを得ようとするものであった。これらの研究で議論されている仲介者は、既定の政策のもとでマッチング業務を行う役割であるか、あるいはその側面に専ら光が当てられていた。そのことは、小池(2006)の「コーディネーターの役割も現状では所属機関での産学官連携の窓口としての役割が主な業務であり、地域における産業政策に対し、積極的に関与するといったものではない」<sup>5)</sup>という記述に表れていた。

これに対して本稿で着目したい媒介の役割は、多方面の政策に通じ、地域のアクターの間で連携関係を構築し、政策の実施に関わる側面である。政策に関与するという点を明示する意味で、政策に関与するコーディネーターをここでは政策媒介と呼ぶことにする。

一方で、政策の実施を中心的な関心事項とした研究には、例えばNPOとの協働関係の研究<sup>6)</sup>があった。また荏原(2008)はネットワーク型ガバナンス論の分析枠組みを援用し、それに沿って若者自立支援対策などの協働事例をマッピング分析した。その考察として、行政が主導してネットワークの形態を担保したとしても、つなぎ役のコーディネーターが機能するか否かに実施の内実が依存することを示し、政策を単なる制度から機能させる上でのコーディネーターの重要性を指摘した。これらの研究における関心事は、どちらかと言えば政策実施の役割分担だといってもよいだろう。先述の荏原(2008)はコーディネーターが政策の実施体制を変えていく可能性について言及する興味深い研究だといえるが、それでも連携の「進められ方」に焦点が当てられていた訳ではなかった。

これに対して、産業振興に関する政策では、関連するアクターが地域によってまちまちであるという事情もあり、また産業基盤も異なっているため、どのように協働のネットワークができ、それがどんな風の実施事業を混合再編して実施するかが多岐に亘る。上記の両研究領域

からはあまり関心を持たれてこなかった「進められ方」に、本稿は関心を持つ。まさに小池(2006)のいうところの「政策に関与する」コーディネーター、すなわち政策媒介がその実施過程において果たしている役割や機能について考えてみようとしたのが本稿である。

以上のような目的意識から、本稿では産業振興に関連する政策の連携実施が上手く進められた福井と京都の事例について、政策媒介の役割に着目してその共通点をインタビュー調査により抽出しようとした。連携実施の題材となる政策事例としては、中小企業の生産性向上支援政策のひとつである、IT利活用促進のための政策を取り上げた。この政策は地域によって様々なアクターの参加を得て実施された。両地域はそれぞれに活動実績が顕彰されたり、先導的な事例として注目されるなど、評価を受けた。しかしその実施事業や手法は、同一の国の政策を背景にしながらも異なっていた。その中で共通点を政策の実施における参加者の連携とその連携を促した政策媒介の役割から探った。

以下の構成は次のとおりである。続く第Ⅱ章では、本稿が対象とした期間における国の政策について、背景情報として簡単に整理する。その上で第Ⅲ章では、調査対象の福井および京都の事例について報告書やインタビュー調査から観察された事実を報告する。第Ⅳ章ではそれら観察事実に基づいて両地域で連携による政策実施が進んだ要因について考察する。第Ⅴ章は全体のまとめである。

## Ⅱ. 地域における IT 利活用促進政策の推移

本稿では2008年度からの3年間を対象として、地域における中小企業のIT利活用を促進する政策事業について、政策の実施とそこにおける政策媒介の役割の地域間比較を行った。この3年にかけて国の政策は少しずつ変化した。上流の政策である国の政策が変化する中での地域の対応の変化を見ることで、より地域間の政策実施の差異が明らかになると考えられる。この章ではその間の国の実施政策の推移やその背景についてあらかじめ報告しておきたい。

2008年度にはIT経営応援隊という政策事業が全国各地域で実施されたが、この事業は政府のIT新改革戦略やe-Japan戦略の実現を図るための施策として予算化され、この年まで継続実施されたもので、地域産業の生産

性向上に資するための中小企業の IT 利活用促進をその目的としていた<sup>7)</sup>。

地域産業の生産性を高めるためには、個社レベルの生産性向上と企業間取引の効率化の実現が必要不可欠であるが、そのためのツールである IT の利活用状況を調査すると、日本ではとくに中小規模の企業で遅れがあることが明らかになった<sup>8)</sup>。そこで IT を取り込んだ企業経営を「IT 経営」と呼び、IT 経営のモデルケースの創出と普及が政策の具体的な目標となった。その実現のため中小企業の IT 導入の障壁を分析し、理解の促進を支援する研修会事業や企業が予算をかけて IT を導入する際の具体的なノウハウを学習することができる研修事業など、各種の支援メニューを地域ごとに実施する政策が予算化されていた。

続く 2009 年度は、地域ごとの IT サービスの供給力（端的には IT 系サービス企業の数）にも着目<sup>9)</sup>し、いわば IT の地産地消スタイルを促進するための政策として「地域イノベーションパートナーシップ」事業が実施された。前年の IT 経営応援隊事業が、IT のユーザとなる企業のみに対するサービス提供であったのに対し、本パートナーシップ事業は名称が示すとおり、ユーザ側と供給側の双方に対して支援を行い、相互の交流の場を設けることによって地域の中での IT サービスの需要と供給の相互を満たそうとするものであった。ユーザとなる企業が抱えている経営課題の全部もしくは一部を、地域の IT 事業者や関連の有資格者が協力することで解決を図り、ユーザ企業は経営改善を実現し、IT サービス企業と専門家はそれぞれ IT サービスやコンサルティングサービスを売り上げるという具合に、それぞれの地域アクターがメリットを得ることに繋がるような、いわば産業集積内での関係作りを目的とした事業であった。

さらに 2010 年度の IT 利活用促進の支援政策は、政策体系自体が再編された。それ以前が中小企業の経営革新の文脈から出たものに対し、この年は地域産業の強化の文脈に位置づけが変えられた。新規に位置づけられたのは地域競争力強化事業という政策体系で、各地域経済産業局単位でそれぞれに戦略産業分野を絞り込み、地域の産業構造における強みの伸張を図るものであった。近畿地域においては次世代型の家電製造産業などの分野が選定され、それを支える裾野産業の競争力強化を支援するための事業として IT 導入の支援事業も実施された。一方で IT 利活用促進政策に関しては、IT ビジネスにおけ

る新たな潮流となりつつあったクラウド・コンピューティングを活用したビジネスに関する民間のコンソーシアムが東京で立ち上がり、IT を共に所掌する総務省および経済産業省がそのオブザーバとして参加していた。

以上の推移を要約すると、2008 年度には IT サービスを利用するユーザ企業の啓発サービスが中心であった IT 利活用促進政策は、翌 2009 年度にはユーザ企業と IT サービスの供給側の相互のパートナーシップ形成支援になり、2010 年度には、特定産業分野に絞り込んだ支援体系へと変化した。

これらの事業はすべて委託契約方式で実施された。つまり、「セミナー開催」や「研究会・勉強会」、「マッチングイベント」など予算の執行が認められる小単位の事業を、地域の支援機関や団体が国と委託契約を締結し、国から委託されて執行する形態<sup>10)</sup>である。この形態をとることで、地域側は必要な事業を選択でき、また独自財源による事業と組み合わせて実施することも可能となるメリットがあった。この事業選択と組み合わせの方法の違いが地域における実施事業体系の違いになった。次章ではインタビュー調査<sup>11)</sup>をもとに両地域での取組みについて報告する。

### Ⅲ. それぞれの地域での政策事業実施例

この章では報告書や事業実施当時の資料に加えて、インタビュー調査で得られたコメントから、事業実施の背景など沿革を整理し、その際にどのような意思や判断、あるいは伏線となった活動があったかを報告する。第 1 節および第 2 節では福井と京都、両地域におけるとりまとめ役に対して実施したインタビュー調査の内容を中心に、それぞれの地域での連携実施の様子を報告する。そして第 3 節ではそれらの事項を事業実施の進捗段階の局面ごとに比較する。

#### 1. 福井の事例

##### (1) 背景

福井県における中小企業の IT 利活用促進の事業実施は、国が制度構築をリードした「IT コーディネーター」資格と大きく関わっていた。この資格は国の IT 戦略に、IT を経営に取り入れる企業を増やすという目標が盛り込まれたことと軌を一にして認定が始まった。そのため日本各地で、企業経営と情報技術に精通した専門家であ

る IT コーディネーター資格を有する人材が輩出されるよう、広報などの取組が進められた。福井県では武生商工会議所で役職を経験してきた人材が IT コーディネーター資格を取得し、県下の中小企業の IT 利活用促進に携わることとなった。これが福井県における IT 利活用促進事業の実施に、この IT コーディネーターが関与することになったきっかけであった。IT 活用型の企業の経営改善を支援するなかで、中小企業の団体である福井県中小企業団体中央会のメンバーと関係ができ、そのメンバーを通じて紹介された、地元企業支援に IT を活用できるという考えを持った金融機関の職員との間の関係が、福井での支援体制の基礎になったことが今回のインタビューを通じて明らかになった。

IT コーディネーターは個人資格であり、一方の金融機関のキーパーソンも組織の後押しを受けて活動を始めたわけではなく、当初はインフォーマルな連携関係であったという。ただ、金融機関は 2003 年からのリレーションシップバンキング<sup>12)</sup> の取組みのなかで、従来の担保主義とは異なる新たな支援スキームを模索する必要性に迫られていた事情が背景にあって、新しい試みのために他のアクターと連携する伏線となっていたこともまたインタビューから明らかになった。

こうした背景のもと、福井では国の IT 利活用促進政策事業である IT 経営応援隊事業が、初年度は IT コーディネーターの所在する武生（越前市）を含む嶺北地域で、次年度は関係のできた金融機関が所在する嶺南地域にも活動の場を広げて実施された。本稿ではこの IT コーディネーターを、政策媒介として注目することにした。

## (2) 福井での取組み

2008 年度時点では、IT 利活用促進を支援するネットワーク体制の基礎ができた状態で、事業が実施された。国の IT 経営応援隊事業も地域の成熟に合わせて毎年少しずつ委託事業の範囲が見直されたが、2008 年度には個別企業の指導事業<sup>13)</sup> も委託事業の対象となっていた。これにより、福井県下の企業を対象とした政策事業の全体像は、企業が IT 導入を進める段階に合わせて、まず IT 活用の効用を啓発するステップ、続いてその中で関心を持った企業に絞り込んで具体的な事業戦略と IT 導入計画の作り方を学習するステップ、そしてさらに対象企業を絞り込んで専門家が個別企業に派遣されて具体的な IT 導入計画策定を指導するステップという各ステッ

プの支援事業のフルセットとしてできあがった。それぞれのステップについて、あるステップは中心的な実施主体が商工会議所であったり、またあるステップは金融機関であったりしたが、インタビューによると、全体の流れがカバーされるよう、支援機関のネットワークで分担しながら、また広報や企業に対する訴求、参加の呼びかけもそれぞれの機関を通じて実施されたことがわかった。

さらに国の IT 利活用促進政策だけではなく、越前市の中小企業等振興資金利子補給金の制度<sup>14)</sup> との連携も福井独自の取組として実施された。当時越前市は市内企業を対象とした利子補給金の制度を用意したものの、受給の対象企業を目利きする機能はもっておらず、外部に頼ることが必要な状況<sup>15)</sup> だったという。そこで、国による中小企業新事業活動促進法の経営革新計画認定を利用する案も考えられたが、それを認定要件にすることは市下の企業にとってハードルが高いと考えられた。代わりに武生商工会議所が実施する IT 経営応援隊事業の受講を認定要件に位置づけた「B-イノベーション越前認定制度」（B は Beginner の B とのことである）をもって経営革新計画を認定する手法を、この政策媒介が提案し、結局その案が実施されることになった。

2009 年度の中小企業政策ではトピック的な動きがあった。地域の中小企業に対する支援拠点を強化することを目的とする「地域力連携拠点事業」<sup>16)</sup> が各地で実施され、福井県でもいくつかの商工会議所やその他の機関が拠点となり、支援事業を担当した。この地域力連携拠点事業でも専門家の派遣事業が可能であったことから、2009 年度の IT 利活用促進の政策事業である「地域イノベーションパートナーシップ事業」の予算と地域力連携拠点事業の予算を使い分けながら、支援事業フルセットが地域を拡大して実施されたことがインタビューから確認された。

2010 年度は、IT 利活用促進政策の体系が、地域の競争力強化事業に吸収再編されたため、福井における中小企業の IT 利活用の支援は、地域力連携拠点事業に系統づけられた各種の支援事業を中心に実施された。インタビューによると、政策のユーザである中小企業から見て、すでに馴染みのある事業スキームが維持されることを優先し、そのような政策混合が図られたことがわかった。

このように各種政策を混合して実施していた間に、支援機関側でも変化が感じられたという。当初はあくまでも試行的な位置づけであった政策実施ネットワークへの

参加も、年々実績を積み中でその効果が認知されるようになった。中でも嶺南地域では国の施策を活用した中小企業支援サポートが金融庁から顕彰の対象とされるなど、第三者からも評価を受けたことにより、金融機関内部でも認知され好影響があったというコメントが得られた。政策の混合実施が年を重ねる毎に定着したことで、政策媒介個人への信頼も蓄積され、支援機関の参加が一層得やすくなったのではないかと著者は考える。

## 2. 京都の事例

### (1) 背景

福井の場合と異なり、2008年当時、京都ではそれぞれの支援機関、例えば公益財団法人京都産業21や京都商工会議所などの事業独立性が高かった。それぞれが独自の支援方針の中にIT利活用促進の支援を個別に位置づけ実施するスタイルが確立しており、インタビューでもそれら相互が連携する必然性はそれほど感じられていなかったことが確認できた。

そんな中であって京都市域での政策実施において中心的な役割を果たした財団法人京都高度技術研究所（Advanced Scientific Technology & Management Research Institute of Kyoto, 略称ASTEM、以下ではASTEMとする）は、自身のネットワークを活用して政策の混合をすすめ、国との相互作用に先進的な取り組みを行った。ASTEMは「ソフトウェア技術、システム技術等のICT（情報通信技術）を活用した先端科学技術の研究、開発、調査等を行い、科学技術の振興と地域社会の発展に寄与するとともに、中小企業に対する総合的な支援を行い、京都市内の中小企業の振興と地域経済の活性化を図る<sup>17)</sup>」ことを目的に、京都市、京都府それに地元産業界などが基本財産を拠出して1988年に設立された研究所である。京都市内にあって研究開発に関する事業の他、産学連携の推進、新規事業の創出や中小企業の経営支援に関する事業を行ってきた。近年ではソフトウェアの他にもメカトロニクス、情報技術、環境、ライフサイエンス、ナノテクノロジーなどの先端科学技術の諸分野における研究開発拠点としての活動を活発化させているところである。

今回の調査対象期間はちょうど、設立20周年を期に、ASTEMにおけるIT関連事業の位置づけが見直された時期に重なる。2008年10月の報告書において、ICTによる地域産業の発展を目的として、(ア)地域IT産業の発

展、(イ)地域事業者のICT活用の支援を強化するという方針が確認された。そして同2008年にクラウド・コンピューティングへの流れを重視する部門長が着任し、国との関係が活発化する。そこで本稿ではこの部門長を政策媒介として注目し、当時の様子について聴き取りを行った。

### (2) ASTEMの取り組み

2008年度までの京都におけるIT利活用促進事業は、府下南北の各商工会と連携した京都府商工会連合会などの連携実施例はあったものの、基本的には各支援機関それぞれによって独立して実施されていた。ASTEMはIT経営応援隊事業の主要なアクターではなかった。上に述べたように2008年度は機関としてのIT事業の位置づけを再定義しつつ、地域企業とのネットワーク形成に着手していた。同年度から新たに就任した担当部門の長は、クラウド・コンピューティングの持つインパクトを大きく評価しており、これが地元のIT産業の興隆につながると考えたという。さらにユーザとなる地域の中小企業のIT利活用支援と同時に、そのITが地元企業から供給されるよう、供給側すなわちベンダ企業の強化を図ることが重要であると考えていた。

そこで当該部門では、ユーザ側の中小企業と関係が深い支援機関とネットワーク形成を進める一方で、個別のベンダ企業に対する聴き取り等を精力的に進め、彼らの現状意識の把握と、課題の洗い出しに努めていたというが、この際に国の政策事業として展開されていた「IT経営応援隊事業」を京都府下の他の支援機関が実施していたことによる緩やかなネットワークがあったことが情報交換に役立っていたことがコメントから確認された。

それら支援機関の中でもとりわけ、財団法人京都市中小企業支援センターは、多くのユーザ企業との接点を持ち、ITに関する知識と技術を持つASTEMとは相互補完するのに相応しい連携先であると当時から考えられていたとのことである。そして事実、2008年度の終盤にはIT経営応援隊事業を実施していた当該センターと連携でセミナーも開催した。

ASTEMがそれらの情報収集によって得られたITベンダ企業の現状意識を分析すると、クラウド・コンピューティングはITビジネスを大きく変える可能性を秘めていると考えられるにも関わらず、地域のITベンダ企業はビジネスとしてそれに取り組むことについて積極的で

ない実態がわかった。担当部門長はそのことに危機感を持ち、市内企業に対して業態の変化を促すための新規の事業計画を策定し、京都市から2009年度の事業予算を拠出するよう働きかけ、獲得に成功した。

2009年度には国のIT利活用促進政策がネットワーク形成を促進する「地域イノベーションパートナーシップ」に転換された。国からは、その実施によってベンダ側、ユーザ側に支援機関の相互理解が進み、実ビジネスが生み出されていくことが期待されていた。独自の活動方針に沿う形で2008年度より地域内でのネットワーク形成にすでに取組んでいたASTEMは、京都地域のとりまとめ役を任せられ引き続き関係機関との連絡を取っていた。

またビジネス創出のための事業として、ASTEMは同年、京都市から獲得した事業予算で最初のクラウド・マッチング事業を実施した。それを実施した背景について尋ねると、前年からの調査により地域のITベンダ企業がクラウド・ビジネスに積極的ではないこと、その理由として、クラウド・コンピューティングを応用した企業システムの提供ビジネスは月額課金システムとなるため、費用の回収に時間がかかることが業態の転換を躊躇わせる要因の一つになっていることがわかっていたことがあげられた。さらにもうひとつの理由として地域のITベンダ企業の多くは、大手企業の下請けを担っており、クラウドを通じて提供するアプリケーション・パッケージを持っておらず、それを解消するための起爆剤として同事業を立案したことがわかった。この事業で一部費用を助成することによりユーザ企業はITの恩恵を受けられ、ベンダ企業は開発コストの一部を先に回収しながら、自前の商材を開発できるという、双方のメリットを生じさせる取引活性化の事業が立案・実施されたのである。この事業を立案するにあたっては、中小企業支援センターが主宰していたSaaS導入研究会が下地になり、マッチング事業をそこに組み合わせて実施される混合実施の一事例となった。なお事業は補助事業の形態をとられ、この年はユーザ企業2社、ITベンダ企業は5社の応募があり、2事例のマッチングが成立したとのことであった。

2010年度も引き続きクラウド・マッチング事業が同様の形態で実施された。さらに次年度以後の国の政策の情報を得るため、東京で設立されたジャパン・クラウド・コンソーシアムへの参加を決めた。その前段では、地域内のIT提供側企業による「京都クラウド・ビジネス研

究会」という研究会組織の活動が、担当部門長の発案により開始されていた。インタビューによれば、前年度末に開催したイベント「クラウド・イノベーション・セミナー in 京都」において回収した参加企業アンケート結果においても、それまでの調査と同様に参加企業の多くがクラウド・コンピューティングに関心が無く、具体的に対応を始めている企業はごくわずかにとどまっていたという。この状態のままITビジネスが本格的なクラウド・コンピューティングによるものに急速に置き換わってしまうと、地域のIT供給側企業はビジネスに参加できないのではないかという危機感が改めて浮かび上がったことで、ITベンダ企業の強化事業として、クラウド・ビジネスについて研究する取組みがなされることになった。それが「京都クラウド・ビジネス研究会」である。

このようにして供給側企業のサブ・グループが形成されたが、ユーザ企業との関係構築についてもこの前年の2009年度に手がかりを得ていた。

京都市中小企業支援センターは独自に「オスカー認定」<sup>18)</sup>という企業認定制度を持っており、認定企業のゆるやかなネットワークを形成していた。この認定を受けた企業とは早くから情報交換を進めてきたが、非オスカー認定の企業とも関係を構築することが次のステップと認識されていた。そこで京都青年経営者研究会という企業グループに着目し、接触を試みていたところ、所属企業の一社が京都機械金属青年連絡会議（略称：機青連）という別の企業グループにも所属しており、ITの利活用に関心を持っていることがわかった。これをきっかけに機青連とのつながりが生まれ、関係作りが始まったという。

これらのサブ・グループの構築を経て2010年、クラウド・ビジネスを研究する全国レベルの任意団体「ジャパン・クラウド・コンソーシアム」に参加した。そこで情報収集を行うと同時に、ASTEMはワーキンググループのひとつに参画し京都地域での実証実験的な活動に取り組んだ。同コンソーシアムには総務省、経済産業省もオブザーバとして参加しており、総務省のメンバーなどは地域で企業グループが形成されクラウドの取組みが始まっていることに関心を示していたという。

### 3. 実施局面ごとに見る両地域の特徴比較

前の二つの節では、政策の実施状況と、インタビューによってわかった当時の地域での活動内容およびその背

景理由を地域別に記述した。本節ではそれらを突き合わせ、政策実施の過程での政策媒介の役割について特徴的と思われる事項を政策実施の局面<sup>19)</sup>毎に整理する。

まず政策事業の策定局面に関しては、両事例とも独立のコーディネーターや財団の担当部門のトップであった政策媒介が個人的に培ってきた支援機関ネットワークが活用されていたことが明らかになったと考える。京都のケースでは、政策媒介と京都市との関係が強かったため、市の予算を活用した独自の支援事業との連携が図られたと見ることができる。福井のケースでは政策媒介が独立のコーディネーターであったため予算的に特定の基盤があるわけではなかった。そこで国の各種の政策情報を政策媒介が収集し、関係機関がその予算を獲得し、各種の事業が相互乗り入れするかのように再編成されていた。このように政策媒介の属性およびそれまでに形成されていたネットワークに沿って、実施事業が策定された様子が明らかになった。

また政策事業の訴求の局面については、実施事業によって手法が異なった。京都の事例でもセミナーやシンポジウム開催については広く関係機関窓口でのチラシ配布や、メルマガ送信といった手段が採られた。その一方、京都市の予算を活用したクラウド・マッチングの補助事業は、そもそも市域の企業が対象であるという条件もあり、事業趣旨についての理解が深い研究会メンバー企業が中継点となって、彼らの企業ネットワークを通じた訴求がなされることが、研究会を主宰した政策媒介からは期待されていた。福井では広く経営者のIT利活用に関する啓発から、具体的な導入方法の学習、そして導入支援と、ステップを経る毎に対象を絞り込みながら、各種の機関が協力して地域企業を支援するスキームが形成されていた。そのため事業の入り口では広く広報がなされたが、その方法は協力機関がそれぞれの顧客や会員等に周知していく形態であり、既存の団体やグループが最大限活用された。このように一般的に広報する型の訴求方法と、サブ・グループを通じて趣旨や意図に関する冗長な情報を訴求する方法とが、使い分けられていたことが明らかになった。そしていずれの形態においても政策媒介の形成したサブ・グループが活用されていた。

個々の具体的な支援事業の実施局面における体制は、京都府下では支援機関が比較的独立して支援事業を実施する形であった。今回事例を詳報したASTEMもまた、それらの並立するうちのひとつの機関で、主に京都市域

を中心に事業を実施した。一方福井はこれまで記述したとおり、全体を大きなひとつの事業に見立てて、各ステップを商工会議所や金融機関などが連動しながら、IT利活用促進の事業を含む各種政策事業がその中に位置づけられて実施されていた。この違いの要因のひとつには後述するように政策媒介の属性の違いが考えられる。

事業評価からフィードバック、次年度事業策定の過程に関しては、両地域に共通して、政策事業の継続重視があった。国の政策が年々変化する中でも、政策サービスの最終的な受け手である地域企業から見て、同じスタイルに見えるように事業が策定されていた。大きな理由は政策事業に対する認知コストをできるだけ軽減するためとのことであった。しかし、両地域とも単に同じ事業を繰り返すだけではなく、より事業に参加を得やすいように直接の実施機関や参加企業そのものから聞き取りなどの方法で評価情報を得よう努められていたことも確認できた。またセミナーなどへの参加者に対してはアンケート調査を実施し、定量的な把握を目指してもいた。さらにそれだけではなく、国へのフィードバックに向けて、次に取り組もうとしているテーマに関する意識調査を実施するなど、単年の事業を継続的に改善していくための情報収集や情報発信と、新規の政策創出に向けた働きかけも政策媒介のリーダーシップのもと並行的に行われていたことがわかった。

#### IV. 異なる地域で共通する、連携による政策実施が進んだ要因

前章前節でみたように、両地域の事例を比較すると、本稿において政策媒介という呼び方で着目したキーパーソンの役割に関していくつかの共通点があることに気づく。

まず一つ目は、政策媒介が政策実施のための連携を形成してからも、目的に応じて新たにネットワークを拡張していたことである。福井では当初、嶺北地域から始めた事業を嶺南にも移植し、嶺南地域では最初の協働先であった金融機関が地元ですでに協働経験のある商工会議所を連れてくる形で新たな支援機関ネットワークを構築していた。京都ではIT利活用促進事業で集まった企業のメンバーの中から、新たなITビジネスの形態である、クラウド・コンピューティングに特化した取組みを検討するために、京都クラウド・ビジネス研究会というサブ・

グループを政策媒介が主宰して構成していた。

このように新しい地域、または新しい事業への進出準備のためにはそれに見合ったサブ・グループが必要だと考えられ、この両地域の場合は政策媒介のリーダーシップによりそれぞれのネットワークから掘り出されていったことがわかった。調査対象の2年目、3年目で前年までに構築した関係性をベースにさらに次の連携相手へと広げられたという好循環を生み出した背景には、両地域の政策媒介のネットワーク形成に関するリーダーシップが寄与したと考えられる。

さらに二つ目の共通点としては、他の支援政策の情報と、事業参加者の評価情報の両面の情報収集を行って、まったく同じ事業の繰り返しではなく、より一層地域にフィットした取組みを毎年検討していたことがあげられる。実ビジネスが毎年おなじ繰り返しでないことを思えば当然のことではあるが、政策事業を執行する際には経験則がノウハウとなり、効率的な実施だけを考えると、えてして事業が硬直的になりやすい。年度ごとに手法を変えながら実施することは厭われがちであるが、今回の両地域に関しては、新たな政策の情報に注意を払いながら、さらに同時に事業の参加者や連携している支援機関から参加者の声や改善点を収集し、次年度事業策定に活用していた。このようなフィードバックについても、政策媒介がリーダーシップを発揮していたことが確認された。

そして三点目として、国への成果報告などの機会を利用し、支援の継続・制度化を訴えていたことが挙げられる。先ほどの二点目は地域で実施する事業の改善を図るためのフィードバックであるが、ここで指摘したいのは、国に対しても地域の側が積極的にフィードバックを行っていた点である。またその手法に関しても政策媒介は強いリーダーシップを持っていたことがわかった。福井の場合は年度の最終盤に、地元企業へモデル事例を広く知らせて、政策への理解を促し、次年度の参加企業を増やすための報告セミナーを実施するように事業を組み立てていた。この場に契約関係の委託元である、近畿経済産業局の出席を要請し、成果を報告することで次年度の予算確保を求めると同時に、政策事業に対する要望などを出す機会としていた。他の地域がそのような機会を設けていたわけではなく、これは政策媒介のリーダーシップによって選択されてきた手法であった。また他方で、新政策に関する情報収集と要望のフィードバックを行って

いたのが京都の事例であった。京都ではクラウド・ビジネスに着目していたことから、いち早く全国レベルのコンソーシアムが東京で立ち上がる情報を入手し、それに参加した。さらにワーキンググループのメンバーとして、京都で実証実験的な取組みを実施した。当該研究会には総務省、経済産業省の両省がオブザーバとして参加しており、それらに対して地域における事業の有用性や支援の必要性を訴えようとしていた。地域のワーキンググループ活動のなかでも、京都のこの事例は関係者からもっとも進んだ取組みと評価された。この場合も、政策媒介の強いリーダーシップによってこの手法が選択された。

これらの共通するリーダーシップにより、両地域での連携による政策実施は基本的な形態が維持されながらも、より地域の実情や要請にマッチするように整えられ、結果的に参加の求心力を保ち得たのではないかと考えられる。

このように共通点が見られた一方で、実際に実施された事業は福井と京都とは違う形態であったのも事実である。ひとつの要因としては、両地域のIT提供側企業の集積状況が異なっていたことが考えられる。京都では先述のとおり、IT産業を競争力のある産業と見なし、その高度化が支援側の戦略に位置づけられている状況であったのに対し、福井のIT提供側企業の集積はそこまでの状況にはなかった。また言うまでもなく両地域では事業所の絶対数や経済規模も異なり、支援機関の設置状況も異なる。発生しうるビジネス規模に対する期待も違ったであろう。そういったそもそもの地域条件の違いが、実施された政策事業に影響していた側面は少なからずある。

その上でそれ以外の要因として、政策媒介の属性の違いもまた事業の組み立て方針に影響し、結果として地域独自の支援スキームが確立していくことにつながったのではないだろうか。京都の事例では政策媒介は京都市との強い関係があり、そのため国の政策事業と地域の政策事業は相対的に位置づけられて、国の事業から得たアイデアが市に環流され、市と連携した政策事業が実現したり、また支援機関ネットワークを通じて参加企業を探索しつつも、独自の政策事業を維持する形態につながったのではないだろうか。一方福井の事例では、政策媒介は中立的なNPO法人の所属として行政や企業からは独立して活動しており、財源的には国の何らかの政策を活用す

他には考えにくい背景があった。そのため国のIT経営応援隊事業に始まった支援の取組みは、支援機関相互の連携によって、他の政策事業と混合し編集されて、より「相乗り」型に近い実施形態へと再構成されていった。また地元メディアなどの広報媒体との連携も意図的に図られていたことが今回の調査でわかった。それは裏を返せば、連携による実施事業への信頼獲得が参加者の拡大に必要なと感じられていたからではないだろうか。

このように政策媒介と彼らのネットワーク活用についていくつかの共通点が見られながらも、地域の企業集積の状況などに加えて、政策媒介の示した実施方針や属性の違いが、地域での事業実施形態の差を生じさせてきた様子が明らかになった。

## V. まとめ

本稿では地域における産業振興のための政策を執行する際の政策媒介の役割について、二つの地域での事例を考察した。産業クラスターの形成など、産業政策のなかには地域の支援機関など政策への参加者間の連携実施が重要な意味を持つものがある。その連携実施の過程では政策の混合や国との相互作用が起こっており、結果として地域によって実施された事業やその実施手法は異なることが多い。今回取り上げた二つの地域に関する議論の目的は、異なる条件をもつ異なる地域において、実施形態は異なれども、政策実施主体の協力関係の構築や、政策の連携による実施が、地域の条件に合わせて進められた共通要因を探ることであった。

インタビュー調査から見えてきた両地域での政策事業の連携実施における政策媒介の活動は広範に亘っており、具体的な事業の策定や、国以外の機関が実施する政策との調整、再編成も行われていた。また情報のハブ（つなぎ目）となって、政策情報を支援機関の間で共有したり、支援機関が接触している支援対象企業の感想や評価に関する情報を集約することにも関与していた。その過程で、あるいは結果として、新規に特定の政策テーマについて強く連携するためのサブ・グループの形成を牽引し、先進地域での事業実施の取組みを移植するための支援機関ネットワークの拡張に取り組んでいたこともわかった。

そういった具体的な事例から、両地域の共通項として浮かび上がってきた特徴としては、政策事業に参画する

支援機関・企業ネットワークへの政策媒介の依存性とその拡張、政策事業の継続実施のためのフィードバック、それに国に対する支援継続の要請や新規政策の策定に向けた政策課題の提示などのフィードバックを仲介する機能といったものがあり、政策媒介がそれらに関与していた。また政策媒介はそれぞれ異なる属性をもっており、地域の産業構造や経済規模などの条件が異なることに加えて、その属性の違いによっても、政策実施において選択される手法が異なっていた。そのことがひいては地域で実施される事業や実施手法の違いとなって表れていたとも考えられた。

以上のように今回比較した両地域の場合、連携による政策実施にあたって、政策媒介は、ネットワークの拡張をリードすること、関連する政策に関する情報と政策への参加者による評価情報の両方を把握していたこと、そして地域内における評価情報のフィードバックだけではなく国に対するフィードバックも管理していたことが明らかになった。これらのような政策媒介の働きが、地域の条件に合った政策実施の体制を形成できた要因であると考えられる。

これら政策媒介の役割や振る舞いの理由は、効率性の観点や、中期的な政策実施の安定性の観点など十分合理的と考えられたことから、他地域でも影響の大小はあれども、同様の傾向があるのではないかと予想される。また産学の連携を促進するコーディネーターの研究から明らかにされたのと同様に、媒介のタイプと連携による政策事業の実施手法との間に何らかの関連性があるのかもしれない。こういったことが明らかになれば、国と地域それぞれの政策実施における政策間での相互作用を管理する知見も蓄積されるだろう。今後は対象となる地域や政策の種類を広げて比較を進めていきたい。

## 注

- 1) 県など公設の機関として設置された中小企業支援センターや産業技術センターなどの機関の他、金融機関や弁理士など専門家の協会のように、企業を支援する立場の団体や機関を本稿では広く支援機関として扱う。
- 2) Intermediation、あるいはCatalystなどの語で表される仲介を担う人や組織に相当する語として、産業クラスターなどの政策分野では、一般的にコーディネーター、或いは仲介者という用語が使われている。これらの名称が示唆するのは、企業間やキーパーソンの間を取り持つことが多い。これに対して本稿で焦点を当てたいのは、政策実施の連携や政策

- の混合をリードするような活動や役割であるので、単なる仲介者を指すコーディネーター、或いは仲介者という用語を使わずに、橋渡しの結果何かを生じさせるニュアンスを含む「媒介」という語を用いた。
- 3) Kodama (2008) では、東京都多摩地区の産業クラスターに着目し、企画開発力のある企業 (product-developing SMEs) が技術吸収の媒介機能としてクラスターを特徴付けていることを見出した。
  - 4) 宮崎他 (2008) では、共同受注グループをコモンズと見なす見方を提案し、短命に終わらず継続的に効果を出していける要因をコモンズ維持の議論と比較考察した。
  - 5) 小池 (2006) 第三章、p.281 を参照。
  - 6) 小田切・新川 (2008) では、受託事業者側 NPO の視点から、事業委託が NPO に与える影響を定量的に分析し、委託事業への集中化と組織発展が起こることを抽出した。また上田 (2008) では、行政の協働相手としての NPO の特徴をテーマに、事例として子育て、まちづくり、環境などを専門にする NPO との協働実施を取り上げた。
  - 7) 中部経済産業局によれば、『IT 経営応援隊』は、(中略) 我が国における中小企業の経営改革と、そのツールとしての IT の活用を加速的に促進させ、我が国の産業競争力の強化を図ることを狙い』とした事業であると説明されている。事業の内容等詳細については、ウェブサイト (<http://www.c-ouantai.com/profile.htm>) で確認できる。
  - 8) 経済産業省 (2007) によれば、売上高規模で 100 億円未満、従業員数で 99 人以下の規模の企業で IT 導入の初期ステージにとどまっている割合が高いことが明らかになった。
  - 9) 中小企業庁 (2008) では、IT について理解のある人材不足の他に、理解を進めるための取組みができていないこと、また情報システム会社の地域的偏在を原因として提供サービスにばらつきがあり導入企業の満足度が低いことをあげ、対策の必要性を指摘した。
  - 10) より正確に述べれば、国と直接の契約関係ではなく、財団に対して国から一括で広域の事業調整業務を委託し、京都や福井などの各地域は当該財団からの再委託先として、事業実施を分業する形態であった。その理由としてはノウハウの蓄積がない地域でも助言を受けられ、事業実施に参加できるようにするための措置という側面があるが、取り上げた福井や京都に関しては十分ノウハウも有しており、再委託であることが本稿の関心事項には影響を及ぼさないため、本文では省略し煩雑さを避けた。
  - 11) 第三章の内容は、著者が当該政策実施担当者として関わった 3 カ年の実施期間における観察内容をアウトラインにしつつ、その年度における地域の支援機関や実施担当者の考えをインタビュー調査によって収集し記述した。福井に関する調査は、平成 24 年 4 月に中心的役割を果たしていた IT コーディネーターの方および参加信用金庫の課長の協力を得て福井県越前市で実施、京都については平成 24 年 3 月に地域コミュニティのとりまとめ支援機関であった財団法人京都高度技術研究所の担当部長および事務局長的な役割を担当して下さった職員の協力を得て京都市内にある同研究所にて実施した。
  - 12) 地域の金融機関が地元企業と中期的な関係を構築し、中小企業の再生と地域経済の活性化に取り組む、地域金融の方針。
  - 13) IT 経営応援隊事業が実施された初年度は、IT を活用することによる経営の効率化など IT 利活用の重要性を啓発、普及することを重点目標にしており、個々の企業のビジネスに合わせた IT コーディネーターによる具体的な指導などは政策事業の対象範囲に含めていなかった。なおここでいう指導とは IT コーディネーターによる情報技術や経営上の助言であり、行政による指導ではない。
  - 14) 制度内容については越前市のウェブサイト (<http://www.city.echizen.lg.jp/office/060/010/risihokuyuu.html>) を参照頂きたい。
  - 15) 助成金などの採否を決めるに際しては何らかの基準が必要になるが、基礎自治体などにおいては、自組織の基準を用意することが難しい場合が多い。そのため、すでに国や都道府県など上位機関によって使われている基準を援用して政策を実施するという手法がある。
  - 16) 事業の目的や概要詳細については中小企業庁ウェブサイト ([http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/renkei/q2\\_tiikiryoku.htm](http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/renkei/q2_tiikiryoku.htm)) を参照。
  - 17) ASTEM (2008) pp. 16 - 17. に位置づけが記述された。
  - 18) 京都の中核を担う企業育成を目的にする政策支援の対象として認定する制度。「優れた事業計画 (パワーアッププラン) により積極的に経営革新に取り組む中小企業」に認定を与え、相互交流を促すもの。制度を引き継いだ ASTEM の次のウェブサイト参照。  
<http://www.astem.or.jp/business/support/oscar>
  - 19) 政策事業の実施は、実際には流動的で縦じ目がわかりにくく、比較が難しい。異なる地域での実施状況を比較するとき、ある局面 (フェーズ) に着目し、流れを区分して比較することが有用だと考える。ここでは坂倉 (2012) で提起した区分に沿って比較した。

#### 参考文献

- Toshihiro Kodama, "The role of intermediation and absorptive capacity in facilitating university-industry linkages - An empirical study of TAMA in Japan," *Research Policy*, 37, pp. 1224 - 1240, 2008.
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、2010年。
- 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』有斐閣、2003年。
- 伊藤萬里・加藤雅俊・中川尚志「イノベーション政策の国際的な傾向 - サーベイ」『ESRI Discussion Paper Series』No. 186, 2007年。

上田優「NPOと行政の協働－多様な社会サービス供給の可能性－」『香川大学経済政策研究』第4号、2008年。

荏原美恵「多元的な主体によるネットワークモデルの課題と展望－若者自立支援対策を事例に－」『東京大学大学院公共政策学教育部2007年度リサーチペーパー』2008年。

小田切康彦・新川達郎「行政との協働がNPOへ及ぼす影響－事業委託を例として－」『同志社政策科学研究』第9巻第1号、2007年。

経済産業省『「IT経営力指標」を用いた企業のIT利活用に関する現状調査報告書』2007年。

小池一成「産学官連携による研究開発の課題－地域産業と大学による研究開発を中心に－」『地域政策研究』第8巻第3号、2006年。

財団法人京都高度技術研究所『ASTEM設立20周年記念誌』2008年。

坂倉孝雄「地域産業政策の執行過程に関する研究意義と手法に

ついて」『公共情報論考』第Ⅶ巻、2012年。

立瀬剛志「地域産学連携におけるコーディネーター機能と課題：俯瞰的視点による連携戦略への考察」『知識創造場論集』第2巻第1号、2005年。

中小企業庁『中小企業白書2008年版』2008年。

二神恭一「産業クラスター 理論と現実」（二神恭一・西川太郎編『産業クラスターと地域経済』八千代出版、2005年）。

北陸先端科学技術大学院大学科学技術開発戦略センター『産学連携におけるコーディネーターの機能と実態に関する調査』2005年。

松島茂「90年代の中小企業政策史のための覚書」『社会科学研究』54巻6号、2003年。

宮崎悟・原田禎夫・坂倉孝雄「コモンズとしての共同受注グループ－津山ステンレスネットの事例から－」『同志社大学ITECワーキングペーパーシリーズ』2008May号、2008年。

