補章２　中小企業憲章・条例推進運動と研究センター

第２節　中小企業振興基本条例と同友会

１．中小企業振興基本条例

理念条例としての中小企業振興基本条例（以下基本条例とする）は，1979年に東京都墨田区で制定されたものが一般的に最初とされる[1)]。1963年に制定された旧中小企業基本法の下で，国が作成した中小企業振興策を実行するのが地方自治体の役割である，と考えられていた当時，地方自治体が自立的に地域の中小企業の状況を把握し，施策を検討・策定し，実行することを定めた基本条例は画期的であった。当時の墨田区は，東京23区で最も工場数の多い地域だったが，70年代の経済環境変化の中で事業環境が悪化し，中小零細工場の減少が進んでいた。地域の経済，社会，生活を支えている町工場がこのまま減少を続ければ地域の崩壊につながる，という問題意識から中小企業振興基本条例を制定し，自ら中小企業支援を構想し，実行することを始めた。現在では多くの日本の地域が直面している課題にいち早く直面し，そのための対応をいち早く始めたのが墨田区であった。

後述するように，今日，都道府県・市区町村では500以上で中小企業振興基本条例（名称は多種あるが，最近では「中小企業・小規模企業振興基本条例」とされることが多い）が制定されているが，そのひな型となったのが墨田区の基本条例である[2)]。基本条例については，最近の地域経済と中小企業の現状を踏まえて，**図表補２－２－１**のように特徴を示すことができる。

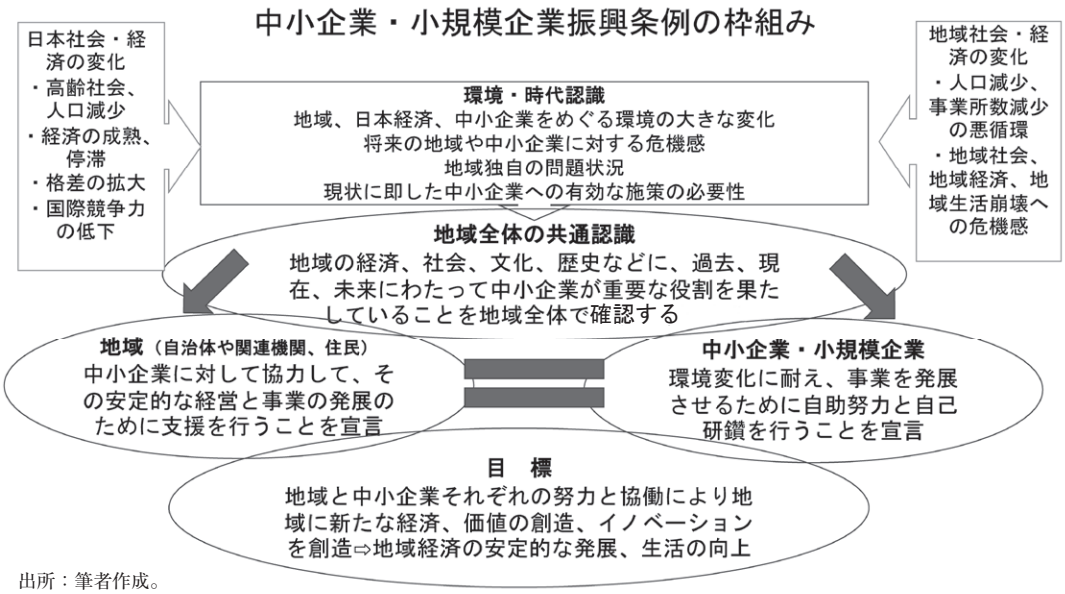
第１に，環境・時代認識として，地域，日本経済，中小企業をめぐる環境の大きな変化のなかで，将来の地域や中小企業に対する危機感がある。このまま何もしなかったら，地域で中小企業が減少し，地域の経済，社会，生活，雇用が崩壊することになるという危機感である。そのために，それぞれの地域が地域独自の問題状況を把握し，地域の現状に即した中小企業への有効な施策が必要であると考える。

第２に，地域の経済，社会，文化，歴史などに，過去，現在，未来にわたって中小企業が重要な役割を果たしていることを地域全体の共通認識としている。多くの基本条例には前文がつけられているが，そこではそれぞれの地域にとって中小企業がどういった意味で重要であるのか，地域の状況を踏まえて記されている。「中小企業だから」支援するのではなく，「地域にとって中小企業の果たす役割は重要だから」支援するというロジックになっている。

第３に，支援の対象となる中小企業には自助努力が求められる。基本条例では，厳しい環境変化に耐え，事業を発展させるために自助努力と自己研鑽を行うことを中小企業は強く自覚するとともに，そうした中小企業に対し，地域（自治体や関連機関，住民）は，その安定的な経営と事業の発展のために支援を行うことを宣言するという形をとる。

第４に，基本条例の目標は，地域と中小企業それぞれの努力と協働により地域に新たな経済，価値の創造，イノベーションを創造し，そのことを通じて地域経済の安定的な発展，生活の向上を実現することである。基本条例で，「新たな経済」「価値の創造」「イノベーションの創造」などが明記されているわけではないが，時代の変化に対応した形で中小企業振興を行っていく以上，必要になる課題であるし，こうした課題が何らかの形で実現できなければ中小企業と地域が生き残っていくことはできない。

図表補２－２－１



出所：筆者作成。

以上の内容を持つ基本条例の制定は，①自治体組織内部に，自治体の中小企業振興に対する姿勢を明確にすることで，自治体の全ての施策，部署は中小企業振興を重視する，②地域内企業等，自治体の外部に自治体としての姿勢を明確にすることになり，「この地域では中小企業が大事にされる」という認識が広がる，③首長，担当者などが代わっても自治体の姿勢は変わらないことを担保する，という点で重要である。自治体はさまざまな形で中小企業と関わっている。例えば，従業員の働きやすい環境整備と，地域における保育や老人福祉は密接に関係している。中小企業振興は，直接中小企業を対象とする施策だけでなく，中小企業や中小企業で働く人たちに関わる広い問題と関係する。

２．中小企業振興基本条例の広がり

前述したように基本条例は1979年に墨田区で制定されたものが最初である。その後，同じような条例は東京23区内などで制定が見られたものの，2000年まではわずかであった。基本条例制定の一つの画期になったのは，2001年の八尾市中小企業地域経済振興基本条例である[3)]。八尾市は，条例制定を中小企業振興策の拡充と体系化の柱として位置づけるとともに，調査や産業振興会議の活用など，墨田区が進めた中小企業振興の３本柱を意識した政策を展開した。

また，条例制定は，墨田区と同じように中小工場が多く存在している工業集積都市で行われることが多かったが，2000年代後半になると住宅地域，農村地域などさまざまなタイプの地域で条例が制定されるとともに，条例制定の地域が広がりをみせるようになった。さらに本格的に条例が増えだすのは，**図表補２－２－２**にあるように，2010年代に入ってからで，17年には100カ所近くで条例が制定された。島根県のようにすべての市町村で条例が制定されている地域があるなど，条例制定は広がり，市区町村の27.9％で条例が制定され，都道府県条例はほとんどの地域で制定された。

このように条例制定が広がりを見せた背景として，第１に1999年に改定された中小企業基本法で，地方公共団体の責務として「地方公共団体は，基本理念にのつとり，中小企業に関し，国との適切な役割分担を踏まえて，その地方公

図表補２－２－２　中小企業振興基本条例の制定状況（2019年10月時点）

条例	都道府県	制定時期							計（A）	区市町村数（B）	A/B（%）
		～2000年	2001～10年	2011年～15年	2016年	2017年	2018年	2019年			
区市町村条例	北海道		8	12	5	10	9	1	45	179	25.1%
	青森県			2		1	1		4	40	10.0%
	岩手県		1	1	1		2	4	9	33	27.3%
	宮城県		1	2		3	6	2	14	35	40.0%
	秋田県		1	4			1	1	7	25	28.0%
	山形県			3	1	1		4	9	35	25.7%
	福島県			1	3	3	2	3	12	59	20.3%
	茨城県						1		1	44	2.3%
	栃木県		1		1	7	9		18	25	72.0%
	群馬県			2	5	6	3	1	17	35	48.6%
	埼玉県		5	5		1	2	1	14	63	22.2%
	千葉県		10	6	1		6		23	54	42.6%
	東京都	9	12	3					24	62	38.7%
	神奈川県		1	3					4	33	12.1%
	山梨県		1	1	6	2			10	27	37.0%
	長野県	1	1	1	2	1			6	77	7.8%
	新潟県		3	4	6	5	2		20	30	66.7%
	富山県			1	1	1		1	4	15	26.7%
	石川県		2	1	2	2	1	3	11	19	57.9%
	福井県			2	1				3	17	17.6%
	静岡県		1	3	1	4	6	2	16	35	45.7%
	愛知県			9	1	2	2	2	16	54	29.6%
	三重県								0	29	0.0%
	岐阜県	1	1	1	4	8	3		18	42	42.9%
	滋賀県			1	1	1		2	5	19	26.3%
	京都府			2				1	3	26	11.5%
	大阪府		3	1					4	43	9.3%
	兵庫県		1	5	3	4	3	2	18	41	43.9%
	奈良県						1		1	39	2.6%
	和歌山県		2	2		1	5	2	12	30	40.0%
	鳥取県		1			2	2	1	6	19	31.6%
	島根県			1	5	9	3	1	19	19	100.0%
	岡山県			1		1	2	1	5	27	18.5%
	広島県	1			3	3		1	8	23	34.8%
	山口県			5	2				7	19	36.8%
	香川県			5		2	1	2	10	17	58.8%
	徳島県			1	1	2	1	3	8	24	33.3%
	愛媛県			2		1	5	1	9	20	45.0%
	高知県			1	1				2	34	5.9%
	福岡県	1		3	1	4	1		10	60	16.7%
	佐賀県						1	2	3	20	15.0%
	長崎県			3	2	3			8	21	38.1%
	熊本県		5	4	1	1		1	12	45	26.7%
	大分県			1	3	3	4	3	14	18	77.8%
	宮崎県						1		1	26	3.8%
	鹿児島県			1	1	2	2		6	43	14.0%
	沖縄県		1	5	2		1	1	10	41	24.4%
	計	13	62	111	67	96	89	49	486	1,741	27.9%
都道府県条例			16	24	4	3	2		45	47	95.7%

出所：中同協資料より作成。

注１）各時期の条例の合計と，(A) の計の数字が一部一致しないのは，抜本的改正による新条例あるいは追加的に新しい条例が制定された地域があることによる。

２）条例の範囲は，本文に基づく。

共団体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，及び実施する責務を有する。」（第６条）と規定されたことがある。自治体は自ら中小企業振興策を策定し，実行することが責務とされ，基本条例制定はその象徴的な存在として位置づけられたり，改めて中小企業振興を体系的に実行するためのきっかけとして利用されたりすることが多かった。

第２に，中央政府版の基本条例として2010年に中小企業憲章が閣議決定されたことである（本章第１節参照）。憲章で示されている中小企業の役割や中小企業支援の方向性などは，基本条例と重なるところが多い。また，2014年に小規模企業振興基本法が制定されたことも，条例制定自治体の増加に弾みをつけている[4)]。

第３に，条例制定運動の担い手としての中小企業家同友会の役割が大きかった。中同協は，2003年７月の第35回定時総会（福岡）で中小企業憲章と中小企業振興基本条例の制定に取り組むことを活動方針に掲げ，中小企業憲章学習運動推進本部を設置した。07年８月からは中小企業憲章制定運動推進本部に名称を変更して，憲章学習運動から中小企業憲章制定をめざす総合的な運動に取り組み，総会，全研などでも関連する分科会を設け，条例制定を牽引してきた。各地同友会でも総会や研究集会などで分科会を持つなど，条例の内容や制定の重要性についての勉強や議論を重ねてきた。基本条例制定は，同友会の３つの目的の１つである「良い経営環境を作ろう」の実践課題であるとはいえ，日常的な同友会活動とは異質な活動であっただけに容易に広がったわけではなかった。しかし，中小企業憲章制定運動推進本部，各地同友会や支部の政策委員会などとの連携や意識的・戦略的な他団体，行政との協働などを通じて徐々に条例制定が広がりを見せるようになっていった。最近では，同友会だけでなく各地の商工会も積極的に条例制定に取り組むようになっている。

第４に，地域経済の疲弊が進み，地域の中小企業を核に地域振興を図っていくことの重要性が認識されるようになったことである。かつては地域振興の手法として誘致の役割が重視されることが多かったが，企業の海外生産の拡大，国内製造業の縮小などから，以前ほど誘致需要がないなかで，地域で生まれ，地域を土台に事業を展開する地域の中小企業の役割が改めて認識されるようになった。

第５に，1979年の墨田区に加え，2001年制定の大阪府八尾市，2007年制定の北海道帯広市，2009年釧路市など，意識的に基本条例を策定し，制定を契機に新たな中小企業振興の枠組みを創造し，施策を展開する自治体が現れ，モデル化されていったことである。また，2010年代には，条例の制定をきっかけに自治体独自の中小企業振興の取り組みを行っている事例として，愛媛県東温市や松山市なども注目され，先進的な事例については学術的な検討や紹介も増えている[5)]。多くの自治体関係者や中小企業家，専門家などがこうした先進事例を訪問し，学ぶことで基本条例の制定はまた広がりをみせていった。

３．中小企業振興基本条例の今日的意義

多くの地域で人口減少と企業数の減少が進み，2000年代までのように成長産業が見えにくい今日の中小企業の状況から次のように基本条例の意義を考えることができる。

第１に，中小企業をめぐる経営環境と中小企業の課題が多様化し，複雑化する中で地域の多様な知恵と人材を活用した中小企業振興が求められている。従来型の，行政が考え，中小企業関係の団体を通して中小企業に対して実行するような施策だけでは，多様で複雑な課題に対応できない。新しい時代に対応した中小企業振興は，世代，組織を超えた，それぞれの専門性を生かした知恵を集め，新しいネットワークを創造することから生まれる。基本条例は，産業振興会議や円卓会議という形で，そうした場を意識的に作っていくことができる。

第２に，中小企業が自立的に創造的な事業展

開に取り組んでいけるような地域エコシステムを形成していくことが，それぞれの地域に求められている。エコシステムとは，一般的には，複数の企業や登場人物，モノが有機的に結びつき，循環しながら広く共存共栄していく仕組みを指し，多くのプレーヤーが自分たちの得意とする領域の技術やノウハウ，知見を持ち寄って事業を発展させていくことになる。こうした地域エコシステムを，各地域でしっかりと維持し，時代の変化に合った形でバージョンアップすることが必要である。地域の企業数が減少し，高齢化と人口減少が進むなかで，地域エコシステムを意識的に創造していかなければいつの間にかその機能が失われ，逆循環することにもなりかねない。基本条例は，中小企業を育て，守り，発展させる地域エコシステムに積極的に関わっていかなければならない。

第３に，中小企業による新しい経済の創造によって，新たな価値を生み出していくことである。人口減少，高齢化，成熟化した日本社会において中小企業が生き残っていくためには，従来関係のなかった者同士が新たな結びつきや分業（ネットワーク）によって，新しいモノの流れ，人の流れ，カネの流れ，情報の流れを創り出し（新しい経済の創造），新しい価値を創造していくことが必要である。同じ地域の中小企業の間でもまだまだ新たな価値を創造できる結びつきの可能性は残されている。どれだけ意識的に結びつきを創り出していくのか，結びつきの場を創っていくのか，が問われている。

４．中小企業振興基本条例の活用

中小企業振興基本条例の制定は，区市町村で500近くになるなど，一定の成果を上げてきた。しかし，条例の制定は入り口であり，条例制定後に中小企業が活性化する仕組みが地域に生まれ，実際に中小企業が活性化することが条例の目的である。条例を生かすために以下の課題を提起する。

第１に，中小企業振興基本条例の制定，地域の中小企業の調査，産業振興会議（円卓会議）の３点セットの有効な活用である。３点セットは，墨田区で条例が制定された時からの地域における中小企業振興の定石だが，今日のように中小企業をめぐる状況が大きく変化し，中小企業振興に様々な視点とアイデアが求められる時代においても求められている。

第２に，産業振興会議（円卓会議）についてである。産業振興会議は，中小企業振興に関係する行政，関連組織（商工会議所，商工会，同友会等），大学教員などの専門家，中小企業，住民（団体）などによって構成され，地域の中小企業の状況を確認し，中小企業振興策について議論する場である。前述したように，従来（20世紀型）の中小企業振興では国が作成した中小企業策を自治体は実施するという形態だったが，現在（21世紀型）の中小企業振興は地域の現状と課題を踏まえて地方自治体ごとに中小企業振興策を構想し，具体化し，実施しなければならない。産業振興会議は，構成する各委員がそれぞれの専門性と特徴を生かし，情報を交換し，新たなネットワークを地域で創造する中で，地域の中小企業が抱えている課題に即した形での新しい創造型の中小企業振興を検討する場として重要な意味を持っている。

このような21世紀型の中小企業振興を進めるうえで大きな可能性を持つ産業振興会議であるが，現実には次のような問題を多くの産業振興会議が抱えている。①委員に産業振興会議の役割についての認識が共有されているか，である。②会議では多様な視点からの意見，将来志向の意見が求められ，そのためには若者や女性，起業家など多様なメンバーが参加することが望ましいが，そうなっているか。③会議の回数と時間が限られており，突っ込んだ議論をする時間を物理的に取ることができない。そのため，新しい取り組みや施策を会議の場から生み出そうということが実質的に困難となっている。④従来の中小企業振興策に止まらない中小企業に関

わる幅広い課題を取り上げていくことが必要である。

以上の状況に対し，新しい取り組みを実施しようとしている自治体がある。例えば，愛媛県松山市は年３回程度開催する円卓会議の下に専門部会を置き，地域の中小企業振興に関する取り組みを専門部会で検討し，具体化し，実施するという形態をとっている。円卓会議は，中小企業振興の方向性の検討，行政の施策の確認，毎年度の専門部会でどのような中小企業振興策を実施するのかの審議を行い，その決定を踏まえて各種団体などを中心とした専門部会が松山市の中小企業の課題に即した取り組みを定められた予算の範囲内で実行し，その経緯と結果を円卓会議に報告することになっている[6)]。

第３に，基本条例に基づく中小企業振興を地域の特徴に合わせた形で発展させていくことである。基本条例は，最初に制定された墨田区で地域の町工場が減少するという危機感から生まれたこともあり，当初は町工場の多い工業集積都市で制定されることが多かった。その後，2000年代に入り住宅都市，農村地域などでも条例が制定されるようになっている。あらためて地域の中小企業や地域経済，地域社会の分析が必要になり，地域独自の中小企業振興の課題を検討することが，それぞれの地域で求められている。なお，地域における中小企業調査については，本章３節で論じられるので，そちらを参照されたい。

各地域にとって中小企業を核とした地域経済振興は待ったなしの重要課題になっている。中小企業振興基本条例を生かした地域経済や地域産業振興が，各地域それぞれの状況に対応し，それぞれの地域からの創造的な取り組みによって進められていくことが必要になっている。

（植田浩史・慶應義塾大学経済学部教授）

注

1）中小企業振興基本条例については，植田浩史『自治体の地域産業政策と中小企業振興基本条例』（2007年，自治体研究社），岡田知弘ほか『中小企業振興条例で地域をつくる 増補版』（2013年，自治体研究社）などを参照。

2）ここでは，基本条例を，特定の目的のための施策に対する根拠条例ではなく，自治体の中小企業振興のための基本的な考え方と方向性を示す理念条例としている。中小企業振興条例という名称の根拠条例は，1979年の墨田区以前にも存在していた。また，自治体の条例制定に当っては，もともと存在していた根拠条例を理念条例に大幅に改めるという形で制定したケースも少なくない。

3）八尾市の条例については植田浩史「地方自治体と中小企業振興－八尾市における中小企業地域経済振興条例と振興策の展開」（『企業環境研究年報』第10号，2005年）等を参照。なお，八尾市では条例制定10年後の2011年に条例の全面改正を行った。

4）小規模企業振興基本法制定以降は，条例名が「中小企業・小規模企業振興条例」など「小規模企業」を含むケースが増えている。

5）前掲植田『自治体の地域産業政策と中小企業振興基本条例』では墨田区，八尾市，帯広市の事例が，岡田他『中小企業振興条例で地域をつくる 増補版』では墨田区，帯広市，吹田市，千葉県の事例が紹介されている。他にも，前掲植田「地方自治体と中小企業振興－八尾市における中小企業地域経済振興条例と振興策の展開」，植田浩史「地方自治体と中小企業振興―帯広市における中小企業振興基本条例とその展開を中心に―」（『企業環境研究年報』第14号，2009年12月），下山朗「中小企業の財務情報を考慮した地域経済政策のあり方―釧路市の中小企業振興条例を事例として―」（『企業環境研究年報』第16号，2011年12月），和田寿博・鎌田哲雄「愛媛県東温市における中小企業振興基本条例の制定に向けた産官学民の取り組み」（『企業環境研究年報』第17号，2012年12月），和田寿博「東温市と松山市の中小企業振興基本条例の制定と初期の取り組みおよび愛媛同友会の役割」（『企業環境研究年報』第19号，2015年２月）など，『企業環境研究年報』では基本条例に関する多くの事例が紹介されてきた。他にも，大貝健二「地域経済の活性化と中小企業振興基本条例の果たす役割－北海道の事例を中心に」（『商工金融』2017年５月号）などを参照。

6）例えば，2018年度は次の３つの専門部会が３つの事業を行った。
①部会名；「中小企業振興基本条例サミット」実行委員会，代表団体；愛媛大学，構成メンバー；愛媛県中小企業家同友会等。
②部会名；はたらきかたワクワクプロジェクト，代表団体；特定非営利活動法人ワークライフ・コラボ，構成メンバー；松山商工会議所等。
③部会名；就職幸福都市まつやま発信事業部会，代表団体;公益社団法人松山法人会，構成メンバー;愛媛県若年者就職支援センター，松山商工会議所，愛媛県専修学校各種学校連合会，えひめ男女 共同参画推進大学等連絡協議会，えひめ女性活躍推進協議会。