補章２　中小企業憲章・条例推進運動と研究センター

第３節　事業所調査による中小企業振興基本条例の深化

『中同協50年史』は，中小企業振興基本条例の制定・活用の成果を次の３点にまとめている。第１に，条例を根拠として自治体の中小企業振興の総合施策が継続的に展開され，施策の活用が広がる。第２に，地域の産業の歴史的蓄積，特性や強み弱みを分析し，地域産業政策の新たな発展が可能になる。そして，第３に，条例に基づき，地域の中小企業者・産業団体などから現場の意見を聴取し，研究者と協力して実態調査を実施，産業振興会議など恒常的な合議体を設け，政策・施策への中小企業の意見の反映ができる条件を整備することが出来る[1]（『50年史』，p.152）。

まさにその通りであり，ここでは，この第３の指摘に注目し，事業所調査を軸とした実態調査が条例制定に向けて，あるいは制定後，条例に基づく取り組みをいかに深化させうるかについて，いくつかの取組みを例に考えてみることにしたい。

１．条例制定の弾みとなる事業所調査

条例制定に向けいちはやく市内事業所調査を実施したのが愛媛県東温市であった。2011年の暮れから2012年にかけてである。2010年に中小企業憲章が閣議決定されてから，憲章，条例の学習を集中的に行い，翌年末には事業所調査の実施にまでこぎつけたのである。しかも，市内の全事業所を調査するという大変意欲的なもので，その実施と分析は愛媛同友会東温支部と愛媛大学和田寿郎研究室が引き受けた。人口３万5000人の自治体が全事業所調査を実施するわけであるから，そこには相当な苦労があったことと思われる。

しかも，Ａ４で７頁にわたる大変詳細な調査票であった。市の担当部署と商工会や同友会，大学研究者で調査の実施が話し合われ，作成されたのである。そして，その実施と分析は商工会では難しく，同友会が引き受ける以外ないということで，東温市から同友会への調査の委託が決まっていった。

こうして，2011年の12月から翌年１月にかけて実際に調査が行われ，同３月には単純集計結果が報告された。そしてこれと並行して設置された条例制定検討委員会で，調査結果を踏まえた検討が行われ，12月に市長への答申へと進み，2013年３月に東温市議会で『東温市中小零細企業振興基本条例』が可決されたのである。

「零細」という言葉を入れるかで大議論になったとのことだが，この文言を入れる際の決め手となったのは，やはり調査結果であった。正社員２名以下で５割を超え，10人未満では実に８割以上となっており，50名以上は964社中わずか3.6％であった。しかも，規模が小さいほど５年先の縮小見通しが高いという状況であった。こうした結果に驚き，条例制定の必要性が庁内全体に一気に広がり，条例名にあえて「零細」が組み入れられることになった。こうして，条例が議会を通過し，経営者，研究者，金融機関，NPO 等の委員から構成される「東温市中小零細企業振興円卓会議」が設置され，そこでの審議に基づき，毎年の振興施策が講じられるようになった。実にスピーディな展開であった。このように進み得たのには，やはり同友会の力が大きかった[2]。

調査を踏まえて条例制定が進められた例としてもう一つ，宮城県南三陸町の取組みをあげておきたい。2011年３月11日の東日本大震災で壊

滅的な打撃を受けたまちである。多くの事業所が津波により押し流され，多くの人命も失われた。町役場も押し流され，公的機能の復旧もままならない状況であった。事業所の多くは水産業であり，秋までには事業を再開しないと取引先自体を失い，事業の継続自体が難しいところとなる。そうした中で，国や県の復興資金を活用し，事業を再開する経営者が表れてくるようになる。ここで再開するかどうかは後々大きな違いとなって表れてくるのである。

少しずつ立て直しが進んでくると，次は町の機能の復旧，産業振興策の構築である。その際意味を持ってくるのが，条例制定であり，事業所調査である。南三陸町では，条例制定を視野に入れて事業所実態調査を実施することを決め，2015年度の事業として『南三陸町企業・事業所実態調査』を実施することとした。ここでもまた商工会では担い切れず，宮城県中小企業家同友会が受託することになった。この調査に当たっては，企業環境研究センターが協力することになり，植田浩史，菊地進が対応した。宮城同友会，南三陸町支部と協議を重ね，調査票を作成し，同年11月に実施し，報告書を取りまとめた[3)]。

調査対象には商工会名簿を利用し，郵送と電話督促を中心とした。名簿上は477であったが，回収できたのは294であった。事業所が流され廃業に追い込まれたケースも多く，この数を集めるのがやっとであった。しかし，独自に調査項目を設定できたため，町内企業の状況について極めて重要な情報を得ることが出来た。この調査結果を踏まえ，2016年に条例の成文化検討委員会が立ち上がり，2017年に条例素案の検討が進められた。そして，2018年６月に『南三陸町中小企業・小規模事業者等振興基本条例』が議会で可決され，７月に施行されることになった。このように進む上で，事業所調査の実施がやはり一つのキーポイントとなった。

２．条例制定後にも必要とされる事業所調査

中小企業振興基本条例は理念条例であり，それ自体振興施策の細部を規定するものでない。多くの場合，条例の目的，基本理念，基本方針，市の役割，事業者の役割，経済団体の役割，金融機関の役割，学校の協力，市民の協力を謳った上で産業振興会議の設置を規定する形をとる。したがって，条例が制定されたのち，まずは産業振興会議が組織されることになる。ここに経営者も参加することになるが，単にお客様でいるというわけにはいかない。

ここでは経営者らしく地域の産業ビジョンが語られるのでなければならない。そういう意味で，2018年に京都同友会が作成した『地域経済ビジョン』，宮崎同友会が公表した『Vision 30th』などの取組みは重要で，会員の地域ビジョンを語る力をつけていく必要がある。人口の移動などの地域のデータは行政から提供を受ければいいが，地域の産業ビジョンを実感込めて語ることが出来るのは行政では難しく，やはり経営者がその力をつけていかなければならない。

とはいえ，地域の事業所・企業の経営状況が必ずしも分かるわけでない。そこで，条例が制定されたもののまだ独自調査が実施されていない場合は，調査を実施し，産業振興会議での議論に弾みをつけていくことが望ましい。きちんと調査をすれば必ず，取り組みに弾みがつくものである。

福岡県田川市では，条例制定後に調査を実施した。2015年９月に『田川市中小企業振興基本条例』が制定され，田川市産業振興会議，同実務責任者会議が設置された。市内の経済団体がすべて加わっており，その中で会議の議論を実質的にリードしたのは同友会であった。この会議において検討を重ね，自前の調査票を作り，2017年11月から18年３月にかけて『田川市中小企業振興基本調査』を実施したのである。

調査項目は産業振興会議で作ったものである

から，結果への関心も極めて強いものがあった。回収率は35.7％であり，郵送調査としては高い方であったが，これが限界であった。ただ，驚いたこともある。それは記述による生の声が非常に多かったことである。しかも田川が好きだがこのままでは将来が心配だとする熱い声であった。思い切った発想の転換を行い，流出一方の若者の流れを変えるにはどうしたらよいかに関心が集まっていた。

記述回答でも指摘されていたが，人の流れが変わるには，地域の中小企業観が変わっていくことが何よりも必要である。こうしたことから，調査の発表会においては，地元高校生チームにプレゼンテーションをお願いすることになった。テーマは，「田川市の経営指針」である。大変難しいテーマであったが，市内の若手経営者のサポートがあったこともあり，実にみごとな発表がなされた。もちろん，高校の先生からの惜しみない協力もあった。

サポートに当たった経営者自身も，高校生の成長プロセスに目を見張り，その姿に大いに学んだという。田川市内で初めての取組みであった。市内の中小企業観の転換，支援計画の策定にとって一筋の光明が見いだされたのではなかろうか。大事なことは中小企業観を変えていくために，事業者自身も行動していくことである[4)]。

３．同友会の観点を持った調査の必要性

さて，自治体が実施する事業所調査であるが，大切なことが２つある。１つは，母集団名簿に「経済センサス」の調査票情報を活用することである。これは，各自治体が全事業所を対象に苦労して集めた情報である。通常は，そのまま統計局に集められ，集計結果としての統計値が提供されるのみである。しかし統計法第33条で，目的外利用申請を行うことによって，事業所名，住所，従業者数，産業分類コードなどの調査票情報の提供を受けることができる。もちろん，誰でもとはいかないが，自治体が申請すると比較的容易に提供を受けることができる。先の田川市調査では，この方法で母集団名簿を整え，調査を実施した。「経済センサス」の実施時点と独自調査の実施時点は異なるため，その間の新設事業所については，目視やハローページで押さえる以外ない。それでも，継続事業所については，産業分類コードが得られるため，集計・分析にあたって正確性を期すことができる。こうした制度については，同友会内でも理解を深め，調査する際には自治体に要望すべきであろう。

そしてもう一つ大切なことは，同友会の観点の入った調査票を作成することである。すなわち，業況，売上，採算，経営上の問題点などに止まるのでなく，経営指針や社員教育の実施状況などについても聞いてみることである。こうした取組みをきちんと行っているかどうかで，業績にかなりの差が出てくることは同友会の調査でもよく知られている。条例では，多くの場合，事業者の役割を「自主的な努力及び創意工夫により，経営基盤の強化に努める」と謳っており，そうした努力の状況を確認し，その大事さに気づけるようにすることが調査の役割となる。まさに同友会で行っている試みであるが，これは一般の事業体でもその必要性は共通しているはずである。

ただし，通常はなかなか気づけないため，独自調査でそうした機会を設ける必要がある。東温市では，2011年に実施した全事業所調査から５年が経過したことから，2016年に第２次の全事業所調査を実施した。この間の総括をし，向こう５年の施策を考えるためである。そこでは，次のような設問が設けられた。①経営理念の外部発信の有無，②中長期の経営方針の有無，③毎年時の経営計画の有無，④月次での事業の進捗状況の点検の有無，⑤経営に関する勉強会に参加する希望の有無である。

さらには，人材育成に関して，①人材育成マニュアルや仕組みの有無，②就業規則の有無，

③賃金規程の有無，④雇用環境整備の勉強会への参加意思の有無，⑤社員研修実施の有無，この５点である。そして，①他企業や異業種との連携を図るための会やグループへの参加の有無，②産・学連携等の事業経験の有無，③地域の社会活動への参加の有無，④インターンシップ受け入れの有無まで聞いた。まさに，同友会で行うような調査である。

こうした項目を加える試みをしたのは，宮城県白石市での調査である。同友会の役員が，市に要望し組み入れられた。しかし，分析者にそうした問題意識がなかったため，活かすことができなかった。そこで，南三陸町の調査に際しては，こうした項目を調査票に加え，結果の確認を行った。この経験に学び，東温市第２次全事業所調査では，上に見たような項目を全面採用したのである。結果は，見事にこれらの大事さが示された。独自調査は，ここまで進める必要があるのではなかろうか[5]。

東温市第２次全事業所調査では，「経済センサス」の調査票情報を活用したことは言うまでもない。調査の母集団名簿用のみでなく，分析用にも追加の申請を行った。独自調査と「経済センサス」の結果をマッチングさせて分析したのである。そうしたことが可能なのにあまりなされていないというのは実にもったいないことである。統計局としても公的統計についてのそうした活用を推奨しているところである。あとは，同友会がそうした意識を持てるかどうかにかかっている[6]。

４．行政活動の韻を踏む必要のある条例運動

条例は議会での議決を経ることでわかるように，条例に基づく取組みは基本的には行政活動である。そうした時に注意しなければならないのは，事業者も支援団体も金融機関も教育機関も，条例に基づく取組みが行政活動としての側面を持つことを理解し，目的達成にそうした側面を効率的に活かすことである。どこの自治体でもそうであるが，中小企業振興は一部署である商工課が担う。東温市であれば産業創出課である。自治体は様々な課を擁し，各課はそれぞれの政策・施策に取り組んでおり，その全体が当該自治体の政策となる。これは定期的に見直され，10年程度の総合計画として策定される。

中小零細企業振興を進めようとすれば，この総合計画にしっかり位置付けられ，議会や庁内での地歩を確立することが大事である。東温市においては，2015年に『第２次東温市総合計画』（2016年度から2025年度）が策定されており，国の創生戦略に基づき，『東温市人口ビジョン』，『東温市 まち・ひと・しごと創生総合戦略』(2015年度～ 2019年度) が策定されている。こうした計画の中に中小零細企業振興基本条例に基づく取組みがしっかり位置付けられていくことである。人口ビジョンを進める取組みと中小零細企業振興の取り組みが一体不可分のものとして進められていくのでなければならない。

そこで，東温市産業創出課では，第２次全事業所調査の結果を踏まえて検討を重ね，2018年３月に『東温市中小零細企業振興「行動指針」』を策定した[7]。

指針は，次の４つの柱よりなる。①中小零細企業の経営基盤の強化，②中小零細企業の人材確保・育成，③中小零細企業による地域経済環境づくり，④地域経済の活性化に向けた連携，この４つである。

指針の特徴を捉えるため，指針01の冒頭項目を紹介しておきたい。

01：自社の現状を把握し，経営の基盤強化に対する取り組み

現状把握調査によると“経営理念の外部発信”を「実施」と回答した割合が33％で，“経営計画”を「作成している」と回答した割合が50％と低く，更に小規模な事業者は低い割合となっている。しかし，外部発信や作成を「行っていない」場合，「行っている」

場合に比べ売上高及び利益が減少傾向となっていることから，厳しい経済環境を乗り越えるためには，経営理念の外部発信及び経営方針，経営計画等の作成等が必要である。

こうした指針それぞれに，調査結果や事実情報をもとに，目標を定め，その目標達成のために『中小零細企業』，『市』，『商工会』，『金融機関』の役割をそれぞれ記しているのである。そして，数値化できる目標については，「東温市行動指針の数値目標」として設定された。「現状把握調査」の結果をもとにこのような数値目標が設定できたのは，可能な限り全事業所を調べるよう調査が実施されたからである。まさに調査に基づく政策展開，EBPM（証拠に基づく政策形成）の実質化ということができる。

2000年の行政評価法制定以来，国や地方自治体の行政は，こうした韻を踏みながら行政活動を進める必要がある。条例運動は，こうした行政の特質を頭に入れながら進めていくのでなければならない。行政が継続的に中小企業に目を向けられるようになるかどうかの大事な分かれ目となる。

（菊地進・立教大学名誉教授）

注

1）中小企業家同友会全国協議会『中同協50年史』2019年，ｐ152。
2）立教大学社会情報教育研究センター『輝きに満ちたまち東温市を支える中小企業―東温市中小企業現状把握調査の分析』2014年8月。
3）南三陸町『南三陸町中小企業実態基本調査等委託業務報告書』2016年3月。植田浩史・植田展大「東日本大震災と南三陸町の地域産業・中小企業」，菊地進「南三陸町における中小企業実態調査と地域振興」（『企業環境研究年報』2016年12月）。
4）田川市産業振興会議『2017年田川市中小企業振興基本調査』2019年２月。統計情報研究開発センター『ESTRELA』2019年４月号，特集；田川市の中小企業振興。
5）菊地進「東温市調査が示す経営力・人材育成力・連携力の意義」（法政大学『経済誌林』2018年３月）。統計情報研究開発センター『ESTRELA』2019年２月号，特集；東温市の中小零細企業振興。
6）愛媛県東温市『2016年東温市事業所現状把握調査』2017年11月。菊地進「愛媛県東温市における中小企業振興と事業所調査」（静岡大学『経済研究』2018年３月）。
7）愛媛県東温市『中小零細企業振興行動指針』2019年３月。