

持続可能な地域・日本・世界をつくるために

～中小企業の果たす役割～

岡田知弘（京都大学名誉教授・京都橘大学教授）

はじめに 持続可能性を失う地球・日本・地域

1) 大災害と戦争の時代に

- ①「大災害の時代」 地震・津波・噴火の連続に加え、コロナ禍が日本列島を襲う
- ②気候変動の影響は地球上各地で高温、熱波、山林火災、豪雨、水害等をもたらす
- ③ロシアによるウクライナ侵攻、中東戦争の拡大とトランプ2・0政権の危険性
 - 「関税」圧力と軍事力による米国第一主義の再来。核戦争の危機も指摘される
 - 背後にテック重視のグローバル戦略と科学否定論者を集めた政権運営の矛盾
- ④いずれの国も新自由主義・自国主義論が横行し、多様性よりも分断を重視。米国の気候変動枠組・WHOからの離脱によって、地球規模の持続可能性の危機が加速
- ⑤日本では、災害に対応できないほど「公共」が弱体化 能登半島地震被災地の悲惨
 - 市町村合併と三位一体の改革で自治体職員は大幅減。避難所・仮設住宅施策、中小企業支援策も大幅後退。国が石川県庁から直接指示も現場との矛盾。
 - 事実上の「棄民政策」を財政制度等審議会が「選択と集中」に基づく復興論を提唱することで後押し。「過疎地」の切り捨て論は首都直下地震対策での「中枢機能の事業継続」最優先論（中央防災会議）につながる。住民の命とくらしは後回し
- ⑥さらに「アベノミクス」の後遺症としての円安と食料とエネルギー価格の高騰、財政硬直化、米国からの軍事力増強（敵基地攻撃能力をつける）、増税、インボイス制度導入によって、地域経済社会は衰退。「地方創生」政策の帰結として、目標とは逆に人口の東京都一極集中が加速、合計特殊出生率も低下。病院・介護事業所の過去最悪の倒産。石破「地方創生2・0」も経済安保優先で一部半導体企業優遇

2) 地域の住民の命と地域社会の再建を担っているのは誰か

- ①社会の危機的局面において、住民の生活を支えてきたのは、地域の中小企業者
- ②地域社会の再建のため、産業復興、まちの復興に貢献しているのも、地域の中小企業者。域外に本社をおく企業に発注しても、地域再生の持続的力にはならない。
- ③住民の命と基本的人権の尊重、国土及び地球規模での自然環境との共生をいかに図っていくか。これらの重い課題が、国だけでなく、地方自治体とその首長、議員、職員、そして主権者である住民、経営者につきつけられている。

I 日本の中小企業を取り巻く情勢を主体的観点からとらえる

1) 世界・日本・地域をどのように観るか 地域があっはじめて日本・世界がある

- ①地域＝何よりも、特定の自然条件を基礎にした「人間の生活の領域」＝「基礎細胞」。「人間の生活の領域」と「資本の経済活動の領域」への分離
- ②地域は階層的につくられている
 - ★集落・街区（学区）—市区町村—都道府県—国—アジア—世界

- ★「地域」があってはじめて国や世界があり、その逆ではない。日常意識の錯覚
- ★足元の地域の具体的姿を知ること＝調査の重要性「調査なくして政策なし」
- ③現代では、経済のグローバル化のなかで両者が大きく乖離し、矛盾を深めている
 - ★重厚長大企業、自動車・IT家電企業の海外生産シフトと産業「空洞化」問題
- ④誰が、今後の地域の経済、住民の暮らしを担うのか
 - ★グローバルに自由に移動できる多国籍企業⇔地域に固着した住民・企業・産業
 - ★日本の企業数の99.7%、同従業者数の68.8%が中小企業。ただし、地域経済に占める比重（「2021年経済センサス」）には地域性がある
 - ◎首都圏の場合、どの都県とも企業数の99%近くは中小企業、同従業者数の比率は東京都44%、埼玉県82%、神奈川県73%、千葉県76%
- ⑤地域経済をつくる、地域社会を維持する最大の経済主体→中小企業・業者、農家、協同組合、NPO、そして地方自治体 その地域内再投資力をつけることこそ重要
 - ★そのための手段として中小企業振興基本条例への注目。現時点で、全国47都道府県（京都府は、「施策条例」）、692市区町村で制定（2023年11月）
 - ★他方、制定自治体数が増える中で、条例をいかに活かし、具体化するかが課題に
- ⑥国や地方自治体が誰のためにあるべきかが鋭く問われる時代
 - ★「評論家」的ではなく、「主役」として主体的に情勢をとらえることの重要性

II 中小企業・小規模企業振興基本条例が注目される理由

- 1) 経済のグローバル化と構造改革による地域経済の衰退
 - ①大企業を中心とする海外進出と輸入促進政策による地場産業、農林水産業の衰退
 - ②「構造改革」政策による東京都心部への富の集中と地方の衰退加速。「三位一体改革」・「平成の大合併」以降、地方財政圧縮による地域建設業の衰退がすすむ。
 - ③これにリーマンショック、コロナ禍、さらに戦争の危機、物価高が重なる
- 2) 地域で暮らし続けることが困難に
 - ①災害の続発 地震、噴火、水害、台風、雪害。そしてコロナ禍が重なる。
 - ②食料・エネルギーの大半を海外に依存した、「投資国家」ニッポンの不安定性
アベノミクスの副作用としての円安・物価高。そしてロシアによるウクライナ侵攻やイスラエルによるガザ侵攻による国際物流網の混乱が今も続く
 - ③社会的不安定化（無縁死、こどもたちの自殺者の増大）の進行
 - ④年金がおろせない、生鮮品が買えない、医者にかかれない、公共交通がない地域の拡大 人口減少と「限界集落」の広がり
- 3) 中小企業を主役に、地域の実情にあった独自の産業政策を地方自治体もつ時代に
 - ①1999年中小企業基本法改定、食料・農業・農村基本法制定←地方分権化の流れ
「地方公共団体は、基本理念にのっとり、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」（中小企業基本法第6条、同様の規程は食料・農業・農村基本法第8条にある）
 - ②2010年6月、「中小企業憲章」を閣議決定 中小企業を重視する時代に
 - 「中小企業は、経済を牽引する力であり、社会の主役である」←EU小企業憲章

③2014年6月、小規模企業振興基本法を制定。概ね従業員5人以下の企業を対象。成長だけでなく、事業の持続的発展を重視。自治体として施策策定・実施の「責務」。

④条例の対象、名称は、自治体の地域産業の個性により工夫ができる
農林水産業地域では、地域産業振興基本条例あるいは地域経済振興基本条例でも可
★香川県丸亀市の場合、農業や漁業も含んでいることから、「産業振興条例」に

4) 法律、条例、産業振興計画、産業振興ビジョン、個別施策とは

①条例—地方自治体が法律の範囲内で、議会の議決で定める法。提案できるのは、首長、議員、そして住民も直接請求で条例案を議会に提案できる（有権者の1/50）

②産業振興計画、同ビジョン—地方自治体が行政をすすめるために定める計画、ビジョンであり、議会での議決を必要としない。

③個別施策—補助金事業あるいは地方自治体の単独事業として行う個別の具体的施策
例えば、アーケード整備（撤去）補助金等

III 地域を豊かにするとはどういうことか 地域内再投資力と地域内経済循環の重要性

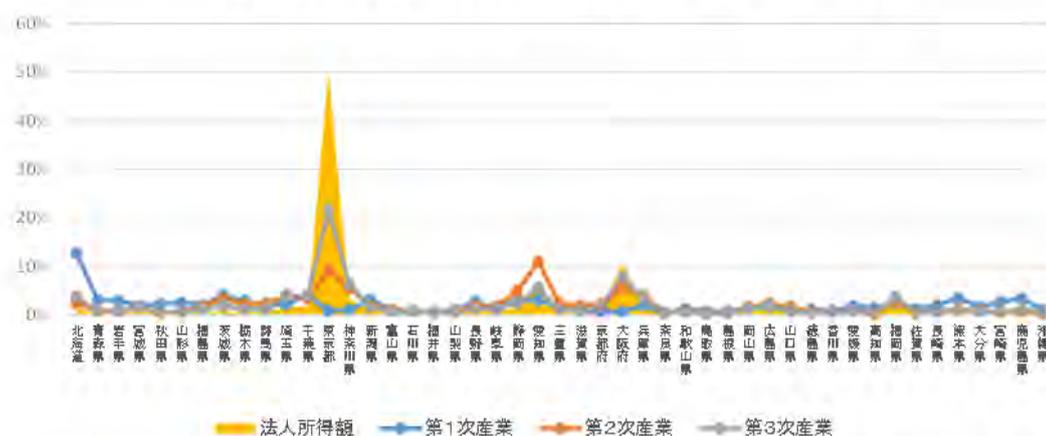
1) 高度経済成長期以来、「大型公共事業+企業誘致政策で地域活性化」論が「常識」化
○グローバル化と人口減少・高齢化、財政硬直化のなかで、「神話」崩壊

2) なぜ、従来の大型公共事業+企業誘致型地域開発政策ではうまくいかないのか

①大型公共事業は、地域経済への波及効果が少ない上、地方財政を悪化させる

②企業誘致に成功したとしても、利益は本社に移転、地域内に循環せず。また、立地しても撤退・縮小のリスクがともなう。特にIT系はシリコンサイクルの洗礼も。

図 都道府県別にみた地域経済の不均等発展(2015年)
(出所)内閣府「県民経済計算年報」2015年版、国税庁「法人税統計」2015年版。



3) 「地域が豊かになる」とは、住民ひとり一人の生活が維持され向上すること

①立派な道路や建物ができたとしても、また雇用効果の少ないハイテク工場が立地したとしても、そこで住民が住み続けることができなくなれば、地域の「活性化」とはいえない。→白川前日銀総裁「回転ドア」論（『国際文化研修』、2015年春号）

②地域発展の決定的要素→「地域内再投資力」の量的質的形成。地域内にある経済主体（企業、商店、農家、協同組合、NPO、金融機関、地方自治体）が、毎年、地域に投資を繰り返すことで、そこに仕事と所得が生れ、生活が維持、拡大される。

- ③地域内での取引網を太くし、地域内経済循環をつくれば、多くの住民の生活向上に
- 販売市場は、他地域（東京、大阪等）でも、海外でも構わない。販売の収益が、地元地域に還流し、それが地域内で循環すれば経済効果が大きくなる
 - 進出企業には、できるだけ地域内から商品、サービス、雇用を調達してもらう
 - 観光客の招致による観光消費額も、重要な市場。これを地域内で循環させる。

表 湯布院町の産業別生産額の推移 単位: 百万円

	1980年	1985年	1990年	1995年	1995年/1980年
農業粗生産額	1,191	1,491	1,543	1,876	1.58
製造品出荷額	1,432	1,147	1,144	1,803	1.26
商品販売額	5,319	7,573	9,187	10,870	2.04
観光消費額	7,384	10,728	11,130	14,075	1.91
観光客数(万人)	181	272	362	381	2.11

資料: 湯布院町『2000 町政要覧 ゆふいん物語』2000年、36頁。

★大分県旧湯布院町（現由布市）の例 「泊食分離」、農商工連携の効果

- 住民の消費も、地元のお店で購入すれば、地域内に循環し、再投資力を高める
もちろん、個々の企業が経営努力することが前提 「三方よし」の原則
 - 循環→資金・所得の循環、物質・エネルギー循環、人と自然との循環
 - 地域内経済循環の担い手は、中小・小規模企業（農家・農業法人、各種法人含む）
- ④地域産業の維持・拡大を通して、住民一人ひとりの生活の営みが豊かになり、地方自治体の税収も増える
- ⑤地域内の再生産の維持・拡大は、生活・景観・町並みの再生産につながるうえ、農林水産業の営みは「自然環境」の再生産、国土の保全につながる
- ⑥大都市と周辺部を「選択と集中」で分断するのではなく、相互の連携を強める

4) 地域経済の持続的発展のカギを握る中小企業

- ①地域経済における経済活動、雇用の創造の圧倒的部分を担う
- ②地域における社会的活動、コミュニティの担い手
- ③地域文化の担い手
- ④ 3. 1 1 被災地域で復旧・復興に活躍する多様な業種の中小業者群 防災の担い手
 - ★阪神・淡路大震災の「創造的復興」の10年目の教訓 <平時から地域中小企業を育成することが防災力を高めることにつながる>（兵庫県・10年検証委員会）
 - ★熊本地震では、熊本県が、東日本大震災での経験をもとに、グループ補助金の助成対象に、小規模な病院・診療所、福祉施設、さらに農業法人も加える→住民の命と暮らしを支える広い領域にわたる中小企業・小規模経営体の存在を評価
 - ★能登半島地震では、グループ補助金から個別企業補助金にシフト 和倉温泉

5) 地方自治体の独自の役割と中小企業・小規模企業との戦略的連携

- ①地域経済における一大投資主体 東京都の一般会計規模は約10兆円、墨田区1400億円、武蔵野市800億円（総務省「2022年度決算カード」より）
- ②自治体の行財政権限、法的権限によって地域づくりの方向が決定、保障できる
- ③最終的には、地域の主権者であり、地域経済や地域社会の担い手でもある住民、地元企業経営者・農家が地方自治体のあり方を決定できる自治組織

IV 中小企業・小規模企業振興基本条例を活用した地域づくり

1) 振興基本条例制定自治体の広がり と 条例の進化

- ①東日本大震災後、条例制定自治体が急増
- ②条例のターゲットを、従来の商工業者だけでなく、農業法人、医療・福祉事業所、各種サービス事業所に拡張する自治体が増える（←地域の個性に合わせて）
- ③前文や条文に「地域内経済循環」や「農商工連携」等を明記する自治体が増える。
- ④地域環境・地球環境の持続性を意識した自治体も増える

2) 個別施策や従来の条例と異なる基本条例

- ①中小企業の役割の明確化 地域経済、地域社会の担い手
- ②中小企業振興と地域づくりの一体的把握【特定中小企業の保護・助成政策ではない】
- ③中小企業の役割に加え、大企業、金融機関、大学も含め中小企業を育成する姿勢を明確化 ←米国のローカルコンテンツ法、地域再投資法
- ④市町村の行政責任の明確化。
- ⑤中小企業施策の体系化と実施状況のチェック、財政的手当ても明記
- ⑥産業振興会議、中小企業振興会議、円卓会議等、当事者が入った会議体を置く

3) 先行自治体にみる条例制定効果

- ①地方自治体が、地域経済の担い手である中小企業の状況を正確に把握できる
東京都墨田区、大阪府八尾市、北海道別海町、愛媛県東温市、丸亀市での調査
★条例と結び付けて地域の中小企業の実態調査を行っている自治体で政策効果大
- ②調査に基づいて、事業者や住民のニーズ、要求に基づいた行政施策が展開できる
○墨田区 異業種交流の組織化、フロンティアすみだ塾（10年で100人の卒業生）ものづくりのイメージアップ戦略＝3M運動（小さな博物館【ミュージアム】運動、モデルショップ運動、マイスター運動）の展開。スカイツリー効果の活用
○併せて、地域の中の「宝物」＝地域資源の発見にもつながる
- ③事業者、住民、行政職員、研究者が産業振興会議で議論することで、相互の理解が深まり、連携を深め、効果的な事業を展開することができる
○帯広市 中小企業振興会議のなかに中小企業経営者が参画、具体的な中小企業施策である「産業振興ビジョン」の検討を行政職員と中小企業経営者が共同で行う
★中小企業振興会議（20名）の下に10名弱の小委員会4つを設けて、具体的な議論ができるようにする（プロジェクトの具体化とその検証）
★とかちフードバレー構想の実現をめざすことで一致
○帯広市 上記ビジョンの議論のなかで農商工と金融機関との連携が強まる
★帯広信用金庫との連携強化で地域金融の円滑化
★農商工連携の活発化と新たな市場拡大（帯広信用金庫地域経済振興部設置）
★十勝産小麦の「麦チェン！」プロジェクト 製粉工場もつくり多様な商品づくり→街のパン屋「満寿屋」さんの活躍。すべて十勝産食材のパンを製造し、10億円の売上を達成。
★十勝酒文化再現プロジェクト（農商工・産官学連携）で、清酒「十勝晴れ」を製造、販売へ
★コロナ禍に対しても即座に対応 市のhp上で仮想マルシェを開催

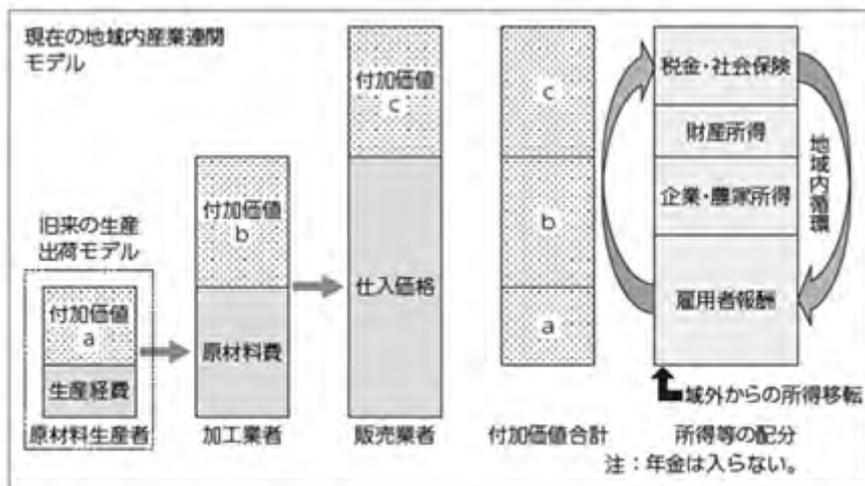


図 10-4 付加価値と地域内経済循環

出所：著者作成。

- ④大学との連携を系統的にすすめることができる 墨田区、帯広市、別海町、丸亀市
- ⑤大手企業の撤退等に対して、自治体が効果的な対応ができる 八尾市、墨田区
- ⑥条例を制定することで、首長や行政実務担当者が交代したとしても、自治体としての組織的な地域づくりの取組が、法的裏付けのもとに系統的に展開できる

4) 効果を生み出す条件

- ①条例をいかにして具体的施策を展開すること。「宣言条例」に終わらせては意味がない
- ②産業振興会議や議会で、構成員が、毎年、施策の進行を議論し、常に改善する努力を継続すること。出発点は行政による地元中小企業への発注状況の公開（横浜市）
- ③具体的な施策の企画、運営にあたっては、振興会議の構成員や自治体職員だけにとどまらず、できるだけ多くの事業者や地元住民に参加してもらうこと

表 10-6 横浜市の市内中小企業者への発注状況の推移（横浜市財政局契約部契約締結分）

上段：件数（件）・金額（百万円） 下段：構成比率（%）

年度	工 事				物 品				委 託			
	市内中小企業 契約実績		契約実績		市内中小企業 契約実績		契約実績		市内中小企業 契約実績		契約実績	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
2014	2,530	97,825	2,701	128,344	2,991	4,578	3,280	5,947	1,231	8,793	1,323	10,969
	93.7%	76.2%	—	—	91.2%	77.0%	—	—	93.0%	80.2%	—	—
2015	2,493	104,732	2,630	124,322	2,955	4,833	3,227	6,127	1,250	9,047	1,323	9,586
	94.8%	84.2%	—	—	91.6%	78.9%	—	—	94.5%	94.4%	—	—
2016	2,431	109,328	2,577	136,943	2,901	4,816	3,143	5,842	1,209	9,221	1,288	9,901
	94.3%	79.8%	—	—	92.3%	82.4%	—	—	93.9%	93.1%	—	—
2017	2,471	115,473	2,605	141,391	2,900	5,136	3,089	6,043	1,244	9,534	1,307	11,363
	94.9%	81.7%	—	—	93.9%	85.0%	—	—	95.2%	83.9%	—	—
2018	2,326	117,328	2,462	136,393	2,812	4,867	2,989	5,842	1,263	11,859	1,348	12,620
	94.5%	86.0%	—	—	94.1%	83.3%	—	—	93.7%	94.0%	—	—

注：「契約実績（単独随意契約及び大規模契約を除く）」は、経済産業省が行っている「官公需契約実績額等の調査」と同様に、競争の余地がない「単独随意契約」及び中小企業者の参入の余地が少なく入札参加者を市内事業者に限定できない「大規模契約（政府調達協定（WTO）対象契約）」を除いたもの。

資料：横浜市「平成 30 年度横浜市中小企業振興基本条例に基づく取組状況報告書」2019 年 9 月 6 日による。

V コロナ禍を教訓に見えてきた「新しい地域経済社会」への展望

1) コロナ禍が明らかにした従来の社会経済構造や政策の限界

- ①新型コロナウイルス感染症感染確認者・死亡者の東京圏及び大阪圏への集中
- ②大規模都市への行政機能の「選択と集中」は、住民サービスにとっても障害物に
大都市での特別定額給付金の給付の立ち遅れ（大阪市では2020年6月末で3%）
- ③グローバル化・効率化一本槍の「経済成長戦略」政策の限界とリスク
○マスク、医療用防護服、食料、各種素材・部品・製品の輸入途絶
○インバウンドを重視してきた観光地に大きな打撃 宿泊・飲食業に留まらず
- ④コロナ禍で、人間が生きていくためにどのような仕事、活動が必要なのかが明らかに医療、福祉、教育、農業、飲食、・・・文化芸術等々、それぞれに社会的有用性がある。非正規雇用問題・貧困問題の解決も大きな課題に。

2) 必要なのは「新しい生活様式」ではなく「新しい政治・経済・社会のあり方」

- ①「選択と集中」「インバウンド」「効率性」一本槍では、住民の命を守ることはできない→命を守る自治体首長が東京圏で誕生、連帯 世田谷区長、杉並区長が主導
- ②国の経済政策の基本を「中小企業憲章」の理念に沿ったものに変えていく
- ③遠隔地との交流・交換がストップするなかで、地域の地金、「宝物」の発見も
- ④足元の「地域」に視点を置き、内部循環型経済をつくるのが経済社会再生の原点
○京野菜を生かした飲食店・宿泊業者との連携、地元顧客重視への転換へ「連帯経済」をつくることで、地域内経済循環を母体にした地域経済・社会の再構築
○「連帯経済」をつくるための自治体の役割と可能性。連帯の環となる主権者
★広い意味での「社会教育」の決定的重要性

3) 京都府与謝野町でのコロナ下の地域経済調査と地域づくり

- ① 2012年4月に中小企業振興基本条例施行 粘り強く要望してきた中小企業者
- ②12年6期にわたって産業振興会議を開催し、每期ごと答申をまとめ実践
○農福連携による地域づくりを展開
○前期は、地域経済構造調査の実施と学生委員の拡充を提起し、具体化
○コロナ下でも原則的に毎月対面開催
- ③地域内経済循環を理念に掲げた条例を活かして、コロナ禍のなかで農業から福祉事業所までを直接支援し、自治体の発注政策も工夫して経営と雇用を維持
- ④さらに、地域内経済循環を拡大するための地域経済分析調査を、京都橘大学と連携し、企業及び消費者向けアンケート、ヒアリングをもとに実施。調査結果の町民報告会も開催し、有線TVで放送。
- ⑤年金規模100億円＝町の財政規模＝町の雇用者報酬総額を初めて把握⇒循環財源に
- ⑥その後の条例改正や具体的施策の立案資料として活用 産業振興会議の権限拡充
高校生・大学生枠もつくる 文字通りの「産業自治」を追求・具体化してきている

おわりに

- ①グローバリズムと続発する災害の中で、新たな社会的価値が重視されつつある
○「自分だけ、今だけ、お金だけ」の追求・推奨では、経済も社会も持続できない

- いつでも災害が起こりうると想定して、会社、地域・自治体ごとで実効性のあるBCP計画をつくり、日常的にそれを実行・改善する取り組み（条例の活用）が必要
- ②足元の地域経済社会を元気にする「主役」は、皆さん方。ただし、主体的に動いてこそ、真の意味での「主役」となる。そして、皆さん方は、自治体や国の主権者でもある。自分たちの会社や社員を大切にだけでなく、生活と経営がよって立つ地域、国、世界を、よりよい形で次世代に渡すために、仲間と一緒によく学び、交流・連帯し、それぞれのやり方で、「企業づくりと地域づくり」を継続的かつ豊かに追求してもらいたい。個別経営の経営指針⇒地域経済ビジョン⇒日本経済のビジョンに繋がる
- ③地域に貢献する中小企業群を、自治体と中小企業、農林業者が協同で作り出すことが、持続可能な地域をつくるための保障。経営者には、住民に認知され、信頼される経営に革新する努力が求められている。
- ④戦争を抑止するために、アジア、海外の国々の企業、住民との国民交流を、経済、文化活動面で太くしていく取り組みも団体、自治体、企業、個人として取り組む必要
- ⑤地域住民主権の担い手として、地域経済の担い手として、また地域社会、地方自治の担い手として、地域に根ざした中小企業、農林家、協同組合の役割は極めて大きい。

【参考】地域づくりで「万年青年」に 植木枝盛『無天雑録』から
 「人民は国家を造るの主人にして国家は人民に作られし器械なり」
 「未来が其の胸中に在る者之を青年と云ふ 過去が其の胸中に在る者之を老年と云ふ」

【参考文献】

岡田知弘『地域づくりの経済学入門』増補改訂版、自治体研究社、2020年
 岡田知弘編『コロナと地域経済』自治体研究社、2021年
 岡田知弘『私たちの地方自治—自治体を主権者のものに』自治体研究社、2022年
 岡田知弘「地方自治と地域再生の危機にどのように立ち向かうか」『自治と分権』第91号、2023年春号

【補足図表】

	市町職員数（一般行政職）				人口増減率
	2005年	2020年	増減数	増減率	
金沢市	1,793	1,655	-138	-7.7%	2.0%
七尾市	561	385	-176	-31.4%	-18.6%
輪島市	385	270	-115	-29.9%	-25.0%
珠洲市	233	166	-67	-28.8%	-28.3%
穴水町	96	86	-10	-10.4%	-25.1%
能登町	310	207	-103	-33.2%	-28.0%

資料：総務省「決算カード」から作成。

