

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



大 貝 健 二
(北海学園大学)
経済学部准教授

目 次

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. はじめに 2. 地域経済振興で目指す方向性
—地域経済の活性化とは何か— <ol style="list-style-type: none"> (1) 曖昧な概念としての地域経済の活性化 (2) 地域経済とは何か：地域経済が疲弊した外的、内的インパクト (3) 地域経済の活性化とは何か 3. 全国の自治体で制定が進む中小企業振興基本条例 | <ol style="list-style-type: none"> 4. 各自治体での条例に基づく地域経済振興 <ol style="list-style-type: none"> (1) 帯広市の事例 (2) 別海町の事例 (3) 恵庭市の事例 5. 3つの事例から見えてくること 6. おわりに |
|--|---|

1. はじめに

今から3年前の2014年5月、日本創成会議(人口減少問題検討分科会)によって発表された「ストップ少子化・地方元気戦略」(増田レポート)が、全国、とりわけ地方に衝撃を与えたことは記憶に新しい。2040年時点で20-30歳代の若年女性人口が半減する自治体を「消滅可能性都市」と位置付け、全国の自治体の約半数にあたる896の自治体が一覧アップされたからで

ある。私が生活する北海道では、全179自治体のうち実に145自治体(北海道内自治体の81.0%、全国の16.2%)が名前を連ねており、特に反響が大きかったように思われる。その後、同レポートを基に、増田寛也編著『地方消滅』(中公新書、2014年)が出版されベストセラーになるなど、非常に注目を浴びた議論となった。

地方自治体の危機感を煽りながら、いわば「ショック・ドクトリン」¹の性格を有する「地方消滅論」を契機に、その後はローカルアベノミク

¹ 例えば、小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店、2014年、P.11を参照。

スの一環として「地方創生」が具体的政策として打ち出され、2016年3月までに全国1,737市区町村で「地方人口ビジョン」を踏まえた、5年を目処とした「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（地方版総合戦略）が策定されるに至っている。

地方版総合戦略に関しては、「各地方公共団体自らが、客観的な分析に基づいてその課題を把握し、地域ごとの『処方せん』を示すもの」²であるとされ、地域課題に対する適切な短期・中期の政策目標を策定しPDCAサイクルを確立することや、地域経済分析システム（RESAS）のほか、各種ビッグデータを活用して地域独自の戦略を立てることが求められている。しかし、基本的方向性としては、国が示した①地方における安定した雇用を創出する、②地方に新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携するといった4分野に集約し、地域独自の戦略の必要性が謳われながら、具体的にはいずれの自治体も類似したものになっている³。

ところで、ここで取り上げた地方版総合戦略は、従来の議論で言えば、「地域活性化の処方せん」と捉えることもできるが、それは国から言われて（半ば）強制的に、受動的に描かされるものだろうか。また、そのようなやり方で、本当に地方創生が達成できるのだろうか。以上のような疑問、関心から、本稿では地域経済の活性化のあり方について検討し、近年その手段として注目されてきている中小企業振興基本条

例に焦点を当ててみたい。次いで、北海道内で主体的に実践している事例を取り上げながら、中小企業振興基本条例を手段とした地域経済振興の意義や課題を検討してみたい。

2. 地域経済振興で目指す方向性

—地域経済の活性化とは何か—

(1) 曖昧な概念としての地域経済の活性化

「地域経済の活性化」という言葉は、誰もが一度は見聞きしたことがあるだろう。しかし、「地域経済の活性化」のイメージほど多岐に及ぶものはないのではないだろうか。例えば、閑散とした商店街で年に数回イベント的なものを行い、少しでも賑わいを取り戻すことであるといったものから、ここ最近では、インバウンド観光客を誘致してカネを落としてもらおうというもの、地域の中小企業が頑張っって自社の業績を上げていくことといった考え方や、さらには地方自治体が地域振興に本腰を入れて、活性化させるべきであるといったものまで多様である。地域経済の活性化は、ごく当たり前のフレーズである一方で、様々なベクトルが内在し、おそらく10人いれば10通りのイメージが浮かぶものであると言えよう。

地域経済の活性化という言葉で、なぜ多様なイメージが浮かぶのだろうか。その理由として、そもそも概念自体が非常に曖昧であるということがあるだろう。そもそも「地域経済」とは何か、そして、それらを「活性化」させるとはどういうことか、それには何が必要であるのかを明確にしておく必要があると筆者自身は考えている。

² まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト掲載資料に基づく (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>)。

³ 山下祐介、金井利之『地方創生の正体』ちくま新書、2015年でも同様の議論が行われている。

(2) 地域経済とは何か：地域経済が疲弊した 外的、内的インパクト

最初に、地域経済とは何であるのか。本源的に言えば、特定の自然的、歴史条件のなかで形成されてきた人間の生活の場（＝地域）で行われる物質代謝である。つまり、人間が自然に対して働きかけて、自分たちが生きていくための糧、言い換えれば衣食住を満たすための生活手段の獲得であり、また、それらを加工し、消費していく人間の営みの繰り返しのことである⁴。こうした経済活動が、貨幣経済の拡大や社会的分業の深化により、その範囲が拡大してゆき、さらには、積極的な資本蓄積を展開するグローバル企業の登場により、資本の活動領域と人間の生活領域のかい離が大きくなっている。グローバル企業においては、フットルースに生産拠点を移動させることが可能なことから、それが国内地方に立地していた国内の生産拠点の移転や縮小につながり、産業の空洞化ともいえる問題が生じたことは記憶に新しい。

さらには、経済のグローバル化の進展に合わせ、政策のグローバル化も進んでいる。GATTやWTOに示されるような農産物輸入自由化は国内農業に、プラザ合意などの国際的な政策協調にともなう円高誘導は、輸出型地場産業産地に対して大きなインパクトをもたらし、また国内市場開放としての大規模小売店舗法の形骸化は郊外型大型店の乱立を引き起こす一方で、中心市街地の空洞化に拍車をかけることになった。

地域経済の疲弊や衰退は、こうした外的要因の変化に伴うインパクトが大きいことに加え、

他方では、少子化、高齢化にも起因する内的な要因も見逃せない。それは、地域中小企業の廃業問題などである。1990年代に開業率と廃業率が逆転して以来、現在に至るまで廃業率が開業率を上回ったまま推移している。「失われた20年」のなかで、とりわけ国内周辺地域の経済状況が落ち込み、事業承継や世代交代に対応する余力がなく問題を先送りしたために、現在において廃業が急速に進んでいるとも考えられる。いずれにせよ、地域経済の疲弊、衰退は、そのペースを緩めることはないまま進み、人間の生活の場としての地域が脆弱化しているといえよう。

(3) 地域経済の活性化とは何か

人間の生活の場である地域で、人々が生活していくためには、地域において経済活動が持続的に営まれていなければならない。そうした活動が弱まっていることに対して働きかけることによって、地域の経済活動を活発にさせようとするのが、地域経済の活性化ということになるだろう。ここで考える必要があるのは、誰が、どのようにして活性化させるのかということである。まず、「誰が」ということであるが、地域の経済主体がその担い手である。地域の経済主体には、企業や農業生産者、協同組合、NPOのほか、地方自治体も含まれるが、そのなかでも地域中小企業が果たす役割は大きい。国内企業の99.7%が中小企業であり、地方に行くほどその割合は高くなるといったことでもあり、地域に雇用の場を創出していることにとどまらず、企業にとっての「事業活動の場」と人

⁴ 岡田知弘『地域づくりの経済学入門』自治体研究社、2005年、12-19頁。

の「生活の場」を考えた時に、2つの場の空間的範囲はほぼ一致していると考えられるからである。

次に、どのようにして活性化を実現させるのかという点である。最初に述べたように、活性化のあり方に関しては非常に多様である。中小企業が業績を上げていくこと、中小企業が元気になることが必要であるが、必ずしも「中小企業が元気になる＝地域経済の活性化」とはならない。極端なことを言えば、個々の中小企業が精力的な事業活動を展開して成長を遂げた結果、その地域からいなくなったらどうだろうか。あるいは、中小企業が業績を向上させたとしても、原材料をはじめとした生産手段の調達先や従業員の居住地、製品やサービスの販売先まで、立地地域とほとんど関係がない場合はどうだろうか。つまり、中小企業の活性化と地域経済の活性化をイコールにするのであれば、どのような仕組みで活性化を目指すのかを考える必要がある。

例えば、吉田敬一は、3つの経済循環（グローバル、ナショナル、ローカルの各循環）のうち、ローカル循環（＝地域経済循環）を再構築する必要があると指摘している⁵。1980年代半ばから急進した経済のグローバル化が、ローカル循環に対して非常に大きなインパクトを与え、地域を疲弊させた要因のひとつとして捉えているためである。岡田知弘は、地域経済循環を再構築する際に、地域の経済主体が繰り返し地域に再投資する力（＝地域内再投資力）を高めてい

くことが重要であると指摘している⁶。

また、経済主体の地域内再投資力を高めつつ、地域経済循環を再構築する時には、経済主体間の産業連関が構築されていることが望ましい。というのも、「地域内乗数効果」（＝地域内での取引活動や購買活動を通じた経済波及効果）を期待できるからである⁷。地域内での産業連関をベースに、資金の漏出を抑えつつ地域内での資金循環を高めていくことが、地域経済の活性化につながるのである。その時の中心的なアクターとして、地域の中小企業の役割が強調されることになる。

3. 全国の自治体で制定が進む中小企業振興基本条例

地域経済の活性化を達成する手段として「中小企業振興基本条例」が注目されている。2016年12月までに、全国の地方自治体（都道府県、市町村）で200を超えるほどに制定が相次いでいる状況である。北海道内でも、20を超える自治体で制定されている。そもそも中小企業振興基本条例とは何であるのか、なぜ条例の制定が進んでいるのかについて確認しておこう。

第1に、2000年以降に各自治体で制定されている中小企業振興基本条例は、「理念条例」である。つまり、地域や地域の中小企業がどうあるべきか、そのために中小企業振興をどのようなスタンスで行うかを示したものである。この点に関しては、1960-80年代に多くの自治体で

5 吉田敬一「小規模企業振興基本法を地域でどう活用するか」『中小商工業研究』第122号、2015年、57-58頁。

6 岡田知弘、前掲書。

7 地域内乗数効果の考え方は、NEF（New Economics Foundation）が展開しているものであり、マイケル・シューマン『スモールマート革命』明石書店、2013年や、福土正博「地域内乗数効果（local multiplier effect）概念の可能性」『東京経済学会誌：経済学』東京経済大学、2005年などで紹介されている。

制定された同名の「政策条例」とは異なる。

第2に、理念条例としての中小企業振興基本条例が近年相次いで制定されている直接的な契機は、1999年に中小企業基本法が抜本的に改正されたことである。とりわけ、地方分権の流れの中で、99年基本法の第6条に、地方公共団体の責務が盛り込まれたことが大きく、地方自治体が地域課題に対して独自に取り組める可能性が生まれてきたといえる。そのなかで、地域の中小企業と地方自治体との協働を基に、地域づくりや中小企業振興を要求する動きが出てきたことが、条例制定につながっている。

第3に、条例を制定することの意味は、中小企業振興に対する自治体のスタンスを明確に示すことである。「なぜ中小企業振興が必要なのか」を自治体職員や中小企業者、地域住民に対して示し、理解してもらうことが必要になる⁸。このときに重要になるのが、中小企業振興に向けた問題意識の共有である。中小企業振興を行うとき、それは中小企業分野のみにとどまらず、教育、福祉などにも及び、関連部門と協働していくことが必要になる。また、振興条例は、行政の姿勢の連続性を担保するものである。首長が変わったとしても、中小企業振興に関して責任を持って行う、一貫した姿勢を示すうえでも必要である。

第4に、条例制定の取り組みの中で進められることは、①条例の制定、②地域経済・中小企業実態調査の実施、③産業振興会議や協議会等の設置である。これらは、「3つの定石」⁹とも表現されているものだが、条例制定による地域

経済振興を行っている先進事例として知られる東京都大田区で実践されているものである。中小企業振興基本条例は理念条例であり、理念を具現化するためには具体的な実施策が必要になる。そのために、具体的施策を検討する場として、自治体職員だけではなく、中小企業者、学識経験者等によって構成される産業振興会議や検討会議を設置する。また、具体的施策を検討するとしても、その出発地点（現状）を把握できていなければ、具体策は根拠がないものになりうる。そのため、実態調査を行い、調査結果を根拠にしながら具体的施策の検討が行われているのである。

現在、地方自治体による条例制定はブームともいえる状況である。中小企業振興基本条例の制定に取り組んでいる努力を否定するわけではないが、中には、振興条例が「絵に描いた餅」になってしまっているケースや、条例制定が地域経済振興や中小企業振興の手段ではなく、それ自体が目的化している場合があり得る。「条例をつくれれば何かが変わるだろう」と期待を抱いているのかもしれないが、条例をつくっただけでは何も変わらない。条例が持つ意味合い、言い換えれば「なぜ中小企業振興基本条例が必要なのか」という認識を共有するとともに、振興条例を手段として、どのような地域経済振興や中小企業振興を行うか、という戦略的なビジョンを描く必要があるだろう。次節では、北海道内で、条例に基づいた地域経済振興や中小企業振興を展開している帯広市、別海町、恵庭市の取り組みを紹介してみよう。

8 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』自治体研究社、2007年、82-83頁。

9 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』中小企業家同友会全国協議会企業環境研究センター、第19号、2014年

4. 各自治体での条例に基づく地域経済振興

(1) 帯広市の事例

最初に、北海道帯広市の取り組みを紹介してみよう。帯広市は北海道の東部、十勝地域の中心市である。十勝と言えば、国内最大の畑作農業に加え、酪農も盛んな一次産業が基幹産業の地域である。

帯広市では、2007年に既存の「帯広市中小企業振興基本条例」を廃止し、新たに理念条例としての同条例を制定した。北海道内では帯広市が最初の制定であった。帯広市で条例制定に向けた動きが出てくるのは、2003年にさかのぼる。北海道中小企業家同友会帯広支部(現:とかち支部)が準備を開始し、2005年には「中小企業振興条例プロジェクト」を立ち上げ、条例制定に向けた勉強会を運営していた。会議や勉強会の参加者は、中小企業家同友会の会員企業だけではなく、帯広商工会議所の会員や、帯広市の商工担当職員も加わっている。そのなかで、条例の文言にどうオリジナリティを加えるのか、条例を制定してどのような地域経済の発展を目指すのかが議論されたのである¹⁰。

2007年に改めて制定された「帯広市中小企業振興基本条例」では、多くの特徴が見られる。例えば、条例に前文を設けているが、そこには「帯広市は、」という文言ではなく、「帯広・十勝」と記している。十勝は北海道開拓の歴史において、民間開拓団が入植し、寒冷地での畑作が先行し、その後に十勝平野で農業関連産業を中心に商工業が発展し、行政府につ

いても、十勝平野の中心部で帯広市は十勝全体の母都市として発展を遂げてきた経緯がある。この歴史が示しているのは、十勝の経済は行政区域をまたいで農業を基幹産業としながら、多くの産業が地理的にも密接に関係し合っているのであり、周辺町村との連携、協働がなければ帯広経済、十勝経済は成立し得ないということである。

次に、帯広市が目指す産業振興の方向性について確認しておこう。同条例では、経営基盤の強化等と並んで、「創業・起業」を促すこと、「担い手」を育成することが盛り込まれている。地域経済に健全な競争環境を創出し、地域資源を活用した新しい挑戦を促進すること、さらには中長期的に見た人材や次の時代の担い手を育成していくことまで視野に入れているのは、条例制定の第1号としては画期的なものであった。

帯広市では、条例を制定した後に、市長の責務に基づいて、「中小企業の振興に関する提言書」を策定するための検討に入った。ワーキンググループとして帯広市中小企業振興協議会が組織され、条例に基づいた地域経済振興、中小企業振興として具体的に何をしていくのかが検討された。協議会には、延べ40人、中小企業経営者、中小企業団体、自治体職員等が参加し、4つのワーキンググループ(①創業・ものづくり部会、②経営基盤・人材部会、③交流部会、④産業基盤部会)がつくられ、具体的な提言を策定するのに全体会、各部会合わせて74回もの会議を行いながら提言がまとめられ、具体的施策の提言が、2009年2月に提出さ

¹⁰ 岡田知弘・高野祐次・渡辺純夫・秋元和夫・西尾栄一・川西洋史『増補版 中小企業振興条例で地域をつくる』2013年、141-182頁を参照。

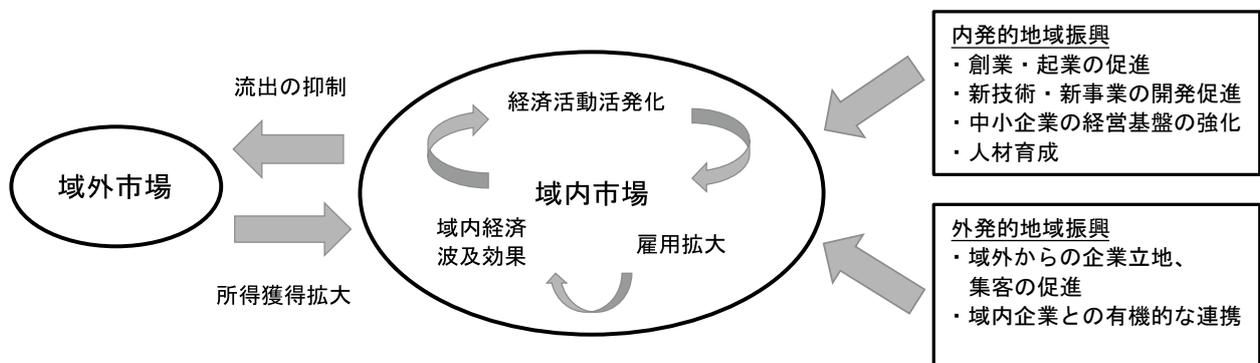
れた「帯広市産業振興ビジョン」（以下、産業振興ビジョン）や、「帯広市第6期総合計画」の産業分野にも活かされている。また、産業振興ビジョンが策定された後は、帯広市中小企業振興協議会を発展的に解消し、帯広市の中小企業振興施策の検討や進捗管理等を点検評価する「帯広市産業振興会議」（以下、産業振興会議）へと継承された。産業振興会議の委員は、2年任期で数名ずつの交替制になっている。2016年度において第4期委員の任期満了を迎え、2017年4月からは第5期がスタートすることになる。

帯広市の産業振興に対する基本的な方向性を示したものが図1である。地域力をいかした活力ある地域産業の形成を目標として、地域資源の活用、産業間の連携を通じて地域内の市場での経済活動を活発化し、域内での経済循環を目指すこと、域外への資金や人材の流出は抑制しつつ、域外市場への販売による所得の獲得をねらうこと、内発的な地域振興を進めつつ、域外からの企業立地に関してはそれを受け入れ、域内企業との有機的な連携を進めること

が目指されている。

次に、帯広市で10年がかりで取り組んできた条例に基づく地域経済、中小企業振興の成果と課題について触れておきたい。第1に、地域の個性に見合った産業振興がより強化されて進められるようになっていることである。農業、食品加工製造業を中心に、農産物（＝地域資源）を活用した展開が広まりつつある。北海道は歴史的にも、本州への食料供給基地としての役割を果たしているが、単に農産物を原料のまま道外へ移出するのではなく、地域内で加工し、地域内外へ販売しようとする動きが進んでいるのである。そうした動きが顕著になっているものとして、小麦の生産、加工、消費が地域内で循環する仕組みが構築されてきたことや、チーズなどの乳加工製品も域内のチーズ工房を中心に積極的な展開が見られ、認知度が向上している。こうした動きは、地域内の民間企業を中心に展開されているが、行政的な支援も功を奏している側面がある。特に小麦に関しては、帯広市産業連携室が窓口になり十勝ベーカリーキャンプ（十勝産小麦の普及拡大を目的とした製パン講

図1 帯広市における産業振興の方向性



出所：岡田知弘・高野祐二・渡辺純夫・西尾栄一・川西洋史『中小企業振興条例で地域をつくる』自治体研究社、2010年、137頁。

習会などが盛り込まれたイベント)を支援し、農業生産者と小麦を加工する実需者(=地域内の製粉企業、パン屋やレストラン)、消費者等が交流を深める場を創出してきたからこそ可能になったと言ってもよいのである¹¹⁾。

第2に、条例制定、産業振興ビジョン策定までの期間でのことであるが、全国でも例を見ないほどに非常に多くの会議や検討会を重ね、問題認識や課題の共有を図りながら条例の文言やビジョンを策定してきた。この期間を通じて、協議会や産業振興会議に関わった自治体職員等の人的資源の向上に寄与したことに加え、地域振興策についてのノウハウが蓄積できたとの見方がある¹²⁾。同様のことは、産業振興ビジョンの見直しに向けた地域企業の実態調査時にも当てはまる。2009年に策定された産業振興ビジョンは、5年後に中間評価、見直しがかげられることになっていたが、それに合わせる形で2013年度に「帯広市産業経済実態調査」が行われている。これは市内企業を無作為抽出で3,083社ピックアップした後、調査票を郵送し、当該企業に回答後返送してもらう形で行われた。しかし、アンケート調査のみでの調査票回収率は芳しくなく、商工担当部署職員10人程度で未回収企業に対して、調査票の回収と併せてヒアリング調査を行っている。この時の訪問企業数は267社であり、1社あたり1～2時間かけていたようである。興味深いのは、こうした企業訪問によって、初めて地域の企業者の考えや思い、行政に対する要望等を、自治体職員が直接的に知ることができたことである。そ

して、この調査結果をもとに、市内企業の情報をデータベース化し、今後も数年ごとに、継続的に調査を進めていく方向であるという。

他方で、条例に基づく地域経済振興や中小企業振興に関する課題も見えてきている。特に顕著なのが、産業振興会議のメンバー交替に伴い、いわば「イズム」の継承がスムーズに進まなくなってきたことである。特に、帯広市の場合、条例文の検討、産業振興ビジョンの策定時に、多大な時間をかけながら、問題意識や課題を共有しながら進めてきた経緯がある。足下からの地域経済振興や中小企業振興を進める際に、理念条例を掲げるならば、このようなプロセスは不可欠である。しかし、産業振興会議の2期以降はメンバー交替が進められている。これは、会議に参加する中小企業経営者の中でもそうであるし、自治体職員の中でも部署の異動によって担当者が替わっている。メンバーの交替が進めば進むほど、なぜ条例や産業振興ビジョンが必要なのか、といった理解や問題意識の共有に齟齬が見られ、会議自体が円滑に進まない、あるいは頓挫、形骸化してしまうことが生じている。理念条例であるが故の困難と考えられるが、このような困難を乗り越えるための仕組みづくりが必要であるといえよう。

(2) 別海町の事例

次に、2009年に町レベルでは全国で初めて理念条例としての中小企業振興基本条例を制定した北海道別海町の実践を紹介しよう。別海町は北海道の東端部に位置し、北方領土から

11 大貝健二「地域資源の活用による価値創造の取り組み」日本中小企業学会『地域社会に果たす中小企業の役割—課題と展望—(日本中小企業学会論集35)』同友館、2016年、3-15頁。

12 岡田知弘ほか、前掲書のほか、帯広市役所ヒアリング調査に基づく。

直線距離で20キロの位置にある。町の面積は非常に大きく1,320平方キロメートルあり、これは香川県の7割程度、東京23区の2倍以上に該当する。

別海町の基幹産業は、帯広市と同様に第1次産業である、別海町は酪農と漁業がその中心である。別海町や隣接する中標津町などは根釧台地に位置しており、戦前から酪農地としての開発が進められていたが、第二次世界大戦後には、世界銀行からの融資を受けて、パイロットファーム事業が大規模に展開されたほか、1970年代には新酪農村事業が展開され、現在では、乳牛の飼養頭数が数百頭を越す「メガファーム」や「ギガファーム」といった大規模酪農が展開されている。そのような背景もあり、別海町では人口1万5,269人（2017年2月現在）に対し、乳用牛と肉牛の飼養頭数は108,456頭と、人口よりもはるかに牛の方が多い町である¹³。また、漁業に関しても、根室海峡（北海道本土と国後島の間の海峡）を中心に、ホタテ漁が盛んである。とりわけ貝柱サイズが大きく、「ジャンボホタテ」として認知度を上げており、近年では別海町の新・ご当地グルメで「別海ジャンボホタテバーガー」としても地元住民や観光客にかかわらず人気である。

このように、別海町は第1次産業が基幹産業であるが、なぜ同町で中小企業振興基本条例が制定されたのだろうか。その理由をいくつか紹介してみたい。第1に、大規模小売店舗法の規制緩和、大規模小売店舗立地法の制定にもなって、隣接する中標津町の幹線道路沿いに郊外型大型店が集積し始めたことである。中標

津町は、道東の交通の要衝として近年急速に発展を遂げてきており、町民の消費行動においても地域内で日用生活用品等を調達、購入するよりも、隣の中標津町で購入するといったことが現れ始めた。そのため、人の生活とまちづくりを一体化させる必要があるところから条例制定の契機があった。

第2に、町全体の事業所従業者数、農業従事者数、漁業従事者数を見たときに、最もそのウェイト、つまり町内の雇用数が最も大きいのは町内の商工業やサービス業であるものの、町内の商工業やサービス業に対する認識や理解が希薄だったことがある。産業の中で優劣があるわけではないが、農業や漁業などの基幹産業に目が向くものの商工業、サービス業も町の経済の担い手であるということを、町民や自治体職員に認識してもらいたいという地域の中小企業者の思いから、条例の制定を進める機運が高まったのである。

また第3に、別海町においても中小企業振興基本条例の制定には、北海道中小企業家同友会南しれとこ支部（現：くしろ支部）の別海地区会の会員企業が大きな役割を果たしているが、彼らの中には「別海の町をどうしていくのか」の話がしたいとの思いが強かった。つまり、当時の南しれとこ支部の会員企業の大半は中標津町の会員であり、支部例会等で地域の議論になったときも、話の中心は中標津町であったことから、別海町の話はなかなかできなかったようである。そのため、別海町に事業所を構えている企業同士で地域が抱える課題や問題に対してアプローチしていく意味でも、条例が必

13 別海町の人口、牛の飼養頭数ともに、別海町町役場HP (<http://betsukai.jp/>) を参照している。

要であるとの結論にたどりついたのである。このような背景のなかで、別海町、別海町商工会、北海道中小企業家同友会南しれとこ支部別海地区会が連携して条例の文言を検討し、前述のとおり2009年に振興条例の制定に至った。

条例制定後は、地域経済の方向性を検討する上で、地域経済調査¹⁴を実施し、限られた統計資料の活用と地域内の経済主体に対するインタビュー調査を中心にして、別海町における経済振興の目指すべき方向性をまとめている。具体的には、これまで重視してきた酪農や漁業に加えて、地域の建設業、小売業、医療・福祉サービス業なども積極的に産業施策の対象として位置付け、地域内再投資力を高める施策や、地域内での産業連関を構築するための施策をとる必要性に加え、医療・福祉などもその連関のなかに積極的に位置付けていくことなどである。

上記の報告書を踏まえて、別海町では2013年に、中小企業振興のための「行動指針」を策定している。ここでは、5つの行動指針（①中小企業の経営基盤の強化と雇用の創出、②産業連携促進体制の構築、③地域内再投資力の強化と集客・交流産業の振興、④産業人・担い手の育成、⑤まちづくり計画の促進）を掲げ、同年に設置した中小企業振興検討会議、ならびに中小企業審議会において具体的施策を検討しながら、中小企業・地域経済振興を進めている。

さらに、別海町での中小企業・地域経済振興では、上記のフレームに則りながら、ユニークな取り組みを実践している。その一つとして、

次世代の担い手育成としての「プチ留学」がある。具体的な内容としては、別海町の予算で、夏季休暇期間等を利用して道内外の大学に視察に行き、大学の雰囲気を感じさせるというものである。別海町には道立高校は存在するものの、大学や専門学校などの高等教育機関は地域にはない。そのため、地元の高校生は、卒業後に地元を離れることになる。進学率は70%程度であるが、その多くは専門学校への進学である。なぜ大学進学者が増えないのかを考えた時に、高校生の周りに大学に進学した人が多くなく、また、大学がどのような場所なのかイメージができないということが足かせになっているのではないかと結論に達したために、大学に足を運んでその雰囲気を感じ取るという取り組みを行っているのである。2011年から始めてすでに5年が経過しているが、プチ留学を行うようになってから、大学進学者が増えてきている。断っておかなければならないのは、専門学校へ行くことが決して悪いわけではないということである。しかし、次の時代の担い手として考えると、大学に進学して多様な価値観に触れながら、新しいものの見方や考え方を身に付けた人材に、大学で学んだあとには地域に戻ってきてもらいたいという思いが込められているのである。

そのほか、別海町では地域経済の実態を把握するための統計資料が少ないという課題がある。中小企業・地域経済振興に関する具体的施策を検討する際には、現状把握が重要であるが、そのための材料が少ないため、現在では

¹⁴ 別海町では、地域経済の現状を把握するために調査を実施し、「別海町の中小企業振興および地域内再投資力強化に関する報告書」としてまとめている（<http://betsukai.jp/blog/0001/archives/2012/06/images/133997322.pdf>）。

釧路公立大学と連携しながら、別海町の産業
連関表の作成に取り掛かっている。今後、産業
連関表を基にしてどのような振興策を展開して
いくのかが注目されよう。

(3) 恵庭市の事例

恵庭市は、新千歳空港と札幌市のほぼ中間
地点に位置している。人口は約69,000人（2015
年12月現在）である。札幌まで23分、新千歳
空港まで13分と交通アクセスに恵まれている
ことから、札幌のベッドタウンとしての側面も
有している。道内では、比較的早くから住宅地
整備やインフラ整備などの都市基盤整備が行わ
れていたことから、北海道全体が人口減少局面
に突入する中で、人口増加をみている数少ない
自治体のひとつである。とはいえ、恵庭市内は
大きく分けて恵庭、恵み野、島松の3地区によ
って構成されているが、中心市街地が空洞化し
つつある恵庭地区、新興住宅地として開発が進
む恵み野地区、人口減少と高齢化が著しい島
松地区とその性格が大きく異なる。また、恵庭
市の主要産業は、北海道内の特化係数¹⁵でみた
ときには製造業である。その理由として、市内
5か所に工業団地があり、食料品製造業から精
密機械製造業まで多様な企業が立地している。

恵庭市で中小企業振興基本条例が制定され
たのは2013年である。振興条例を制定すると
ともに、具体的な中小企業施策を審議する中小
企業審議会を組織した。その後、足元からの
独自施策を検討する場として、2014年10月に
恵庭市中小企業振興協議会（以下、協議会）
を設置した。

恵庭市での具体的な取り組みは2014年に入
ってから、中小企業振興に関する基本計画の検
討・策定を行うことから始まった。協議会では、
基本計画を考えるにあたり、恵庭経済の実態を
把握するために、地域経済実態調査（統計分析、
アンケート調査分析、市内事業者へのヒアリン
グ調査）を実施した。アンケート調査は、恵庭
商工会議所が窓口となり、恵庭市内事業所
1,024社を対象に実施した。調査期間は2014年
7月1日から15日まで、アンケート回収数は459
社（回収率：44.8%）であった。市内事業者へ
のヒアリング調査は、2014年9月にわずか15社
程度ではあるが、筆者と自治体職員とで訪問し、
事業活動の現状、課題等を中心に行った。

地域経済の現状把握のために実施した調査
のうち、基本戦略を検討する材料になった調査
結果を少し紹介してみよう。第1に、企業の売
上動向と創業年や代表者の年齢をクロスさせて
みると、売上が上昇している企業は、創業して
間もないか、企業代表者の世代交代がうまく進
んでいるということが明らかになり、売上が下
降している企業では、1970～80年代に創業し
た代表者が代わることなく現在も事業を展開し
ているということである。このことから、世代
交代が進まない、廃業可能性企業をピックアップ
して事業承継等の可能性を探る方法を検討
するなどのアイデアが後述する協議会に出され、
2016年度に追加調査を実施している。

第2に、売上動向と「市内企業からの仕入の
増減」、「市内企業への販売の増減」をクロスさ
せた結果にも興味深い傾向が現れていた。売
上が上昇している企業ほど市内企業からの仕

15 特化係数は、恵庭市の産業構成比（%）／北海道の産業構成比（%）で求めている。

入や、市内企業への販売が「増えた」あるいは「変わらない」と回答する割合が高く、売上が下降している企業ほど「減った」と回答する割合が高かった。つまり、中小企業にとっては、地域内での購買、販売が高まれば、売上は上昇する傾向にあることを意味しているのであり、地域内での企業間のつながりや取引関係を強化することが、より強固な地域内での経済循環を創り出すことにつながるという認識を共有することになった。

協議会は、2014年10月に、自治体職員、中小企業経営者、中小企業団体、支援機関、学識経験者等をメンバーとして立ち上がった。協議会の開催スケジュールは表1で示したが、その道のりは決して平坦なものではなかった。最初に協議会の目的を説明しつつ、中小企業振

興としてどのような具体的施策が必要かをディスカッションに持ち込むものの、参加者自身が協議会の意味や目的を理解できておらず、協議会の回数を重ねるたびに、出席者が減っていくことを経験した。そのため、非公式に会合を実施し、自治体職員とともに、お互いが何を考えているのか、どのような思いで協議会の場にいるのか、地域の将来をどう考えているのかといったことを率直に言い合う場を設けたりもした。

幸いだったのは、試行錯誤を繰り返す中で、キーマンが出はじめてきたことである。ここでいうキーマンは、協議会構成メンバーのうち、若手・中堅の中小企業者や自治体職員である。それぞれが望ましい地域の将来のために、今何を施策として展開できるのかを、本音で前向きに議論できる場の雰囲気を作り出している。当

表1 恵庭市中小企業振興協議会のプロセス

2014.10.31	第1回	<ul style="list-style-type: none"> ・委員長、副委員長の選任 ・恵庭市中小企業振興基本条例制定に至る経緯 ・経営実態調査の進捗状況 ・中小企業振興のための現状施策 ・今後のスケジュール
2014.12.24	第2回	<ul style="list-style-type: none"> ・恵庭市中小企業経営実態調査報告書について ・恵庭市中小企業の課題について ・施策の基本的方向性について
2015.01.30	第3回	<ul style="list-style-type: none"> ・恵庭市中小企業のSWOT分析(強み(Strengths)、弱み(Weaknesses)、機会(Opportunities)、脅威(Threats))の実施 ・分析結果より「目指す姿」「基本目標」「目的と戦略」について検討
2015.03.20	第4回	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業振興のための具体的施策の検討(SWOT分析の内容確認、基本戦略の検討)
2015.04.16	第5回	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業振興のための具体的施策の検討(施策の整理、振興計画の素案、今後のスケジュール)
2015.05.19	第6回	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業振興審議会からの報告 ・基本計画の修正・検討 ・今後のスケジュールについて
2015.08.07	第7回	<ul style="list-style-type: none"> ・パブリックコメントの結果報告 ・今後の協議会の方向性について(組織構成)
2015.11.05	第8回	<ul style="list-style-type: none"> ・パブリックコメントの結果報告 ・今後の協議会の方向性について(追加メンバー推薦、部会のメンバー構成)
2016.01.28	第9回	<ul style="list-style-type: none"> ・追加メンバー紹介 ・中小企業振興の必要性について ・部会のネーミング決定

出所：恵庭市経済部商業労政課資料。

事者間での信頼関係を築きながら、多角的な議論を展開できていることが強みといえよう。

協議会メンバーで協働しながら、恵庭経済の特徴や課題を共有し、約半年かけて6つの基本戦略（①持続的な生産・経営基盤の確立支援、②恵庭の魅力向上の取り組み、③雇用の確保と人材育成の支援、④起業・第二創業・円滑な事業承継等による地域経済の活性化、⑤地域循環型経済の確立と産業間連携の強化、⑥恵庭市内中小企業の継続的な経済環境の調査研究の推進）を掲げた基本計画を作り上げた。これらの基本計画の根拠には、前述の地域経済実態調査がある。中長期的な恵庭市経済の望ましい姿（理想像）をゴールとしてそのイメージを共有し、現状とどれだけのギャップがあるか、そのギャップを埋めるために、どのような戦略が必要かを議論しあった成果である。同計画の完成後は、協議会内に2つのワーキンググループを組織し、さらに戦略を具体的施策にどう落とし込むかの検討に向けて動き出している。

また、基本戦略の③雇用の確保と人材育成の支援に関して、自治体職員と協議会メンバー数名が中心となり、2015年10月に「恵庭の企業探検隊」を実施している。これは、石狩総合振興局の雇用促進対策事業の一環として、地元の中学生を大学生がサポートしながら、市内の中小企業を訪問し、インタビューを通じて学んだことを、大学生とともに壁新聞に表現し、まとめていくプロジェクトである。このときに訪問した企業の多くは、工業団地内企業も含め、協議会メンバーになっている中小事業者である。その理由として、確かに声をかけやすかった側面は否定できないが、地域経済振興におい

て「人づくり」としての教育的観点が決定的に重要であるという意識を共有できていたからに他ならない。同事業に参加した中学生には、地元企業に対して新たな気づきや学びがあった。大学生には、新たな気づきや学びの他に、いかに中学生の意見を引き出させるかという努力があり、応対した中小企業には、いかに事業内容を魅力的に伝えるか、情報発信に工夫があった。中長期的にみて、参加した中学生や大学生が就職を考えると、選択肢のひとつとして恵庭市内の企業があり、実際に就職することがあればもちろん望ましい。しかし、そうではないにしても、事業に関わった三者にそれぞれメリットがある以上は、継続的に実施し、深化させていきたいプロジェクトである。

5. 3つの事例から見えてくること

本稿では、足元からの地域経済振興として、中小企業振興基本条例の制定に基づく方向性を北海道内の3つの事例を中心に取り上げてみた。それぞれの地域での取り組み事例から共通している内容を改めて整理してみよう。

第1に、条例で目指している地域経済の活性化のイメージ、すなわち、どのような地域経済のあり方を目指しているのか、という点である。いずれの自治体においても、地域内での経済循環が活発になることを目指している。さらに、そのための方策として、地域内の産業間連携を構築することに加え、大学、行政、公設試験研究機関などとの連携を深めていくことが必要であるとしている。特に、大学との連携に関しては、地域経済調査に基づく実態分析等での連携を目指している。実際に、帯広市は帯広畜産

大学と、恵庭市は北海道文教大学や北海学園大学と、別海町では京都大学や釧路公立大学との連携のもとに、実態調査を実施しているほか、産業振興会議や中小企業振興協議会の場においても、アドバイザーやオブザーバーといった立ち位置での連携を進めている。

第2に、地域経済や地域の中小企業の実態に関する調査を行い、調査結果の分析を通じて、当該地域の経済や中小企業経営に関する課題を浮き彫りにする一方で、地域経済の活性化につなげられる可能性を明確にし、協議会などの場で具体的な振興施策へと結びつけようとしている点である。連携という観点で例を挙げれば、別海町の調査では、農業や漁業、商工業との産業間の隔たりが存在しているなかで、どうすれば垣根を越えた産業間の連携が可能になるのかといった議論が生まれている点や、恵庭市では、地域内の中小企業と工業団地に立地している企業との接点がほとんどないといったことが明らかになる一方で、接点を持つための仕組みをどのようにしてつくるのか、さらにはお互いを知ることから、事業展開のなかで連携していくことの可能性を模索するようになってきている¹⁶。地域経済の実態調査の結果分析を基に現状を把握し、地域経済のこうあって欲しいという理想像に向かって、ビジョンの作成や提言を行い、具体的な施策を打ち出して近づいていこうとしているのである。

第3に、別海町の「プチ留学」や恵庭市の「恵庭の企業探検隊」といった取り組みに見られるように、次世代の担い手育成として、教育に関

しても言及し、実践が始まっている点である。地域経済振興や中小企業振興というときに、教育の問題とは切り離されて考えられがちな問題ではあるが、中期的、長期的な視点に立てば避けて通れない問題である。これらの取り組みは、今後も継続していく必要があるものと強調してやまないが、中小企業者の側に立てば、別海町の場合では、大学を卒業した後に地域に戻ってきてほしいということであるし、恵庭市の場合でも、札幌だけでなく地元にも魅力的な企業はたくさんあることを知ってもらいたい（＝地元で働くということも選択肢に入れてほしい）という思いが根底にある。裏を返せば、こうした取り組みを続けることは、中小企業者を始めた当事者が、自らの努力によって、いかに次世代の担い手のために魅力的な地域や企業を維持できるのか、あるいは創り出せるのかといった課題につながっている。当然、教育に目を向けるのであれば、教育委員会との連携も必要になってくるが、そうした関係機関とも連携を取りながら担い手育成を進めることは、具体的施策の検討・展開のなかで可能になると思われる。

上記のように、中小企業振興基本条例に基づいた地域振興、中小企業振興の取り組みでは、北海道内の自治体の実践を取り上げただけでも、個々の地域特性に見合った具体的な振興策が打ち出されてきてはいるが、同時に多くの課題も存在する。以下、それらを取り上げてみたい。第1に、理念条例であるがゆえの難しさがある。理念条例としての中小企業振興基本条例は、中小企業の経営環境としての地域経

¹⁶ 恵庭市では、アンケート調査だけではなく、ヒアリング調査も実施しているが、それらの結果をみたときに、工業団地に立地している企業からの要望として出されたものである。

済をよりよいものにしていくことを、自治体が示した指針である。また、具体的には地方自治体と中小企業者、関連機関の協働による実践である。つまり、条例を制定することがゴールではない。特に帯広市の事例からもわかるように、条例制定までにも問題認識や地域課題の共有など、当事者間で時間や労力をかけて行う必要があるし、条例を制定した後も同様に時間も労力も要するものになる。そこまでの認識や覚悟の有無が、条例を手段として活用できるかどうかに関わってくる。また、条例は一度制定したらそれで終わりではなく、定期的な条例の見直し規定を加えるなど、「育てる条例」の観点を盛り込むことがあってもよい。

第2に、自治体担当職員の部署異動や、振興会議や協議会メンバーの交替にどう対処するかという問題がある。帯広市の事例でも紹介したように、自治体職員の異動により、職員間での条例に基づく中小企業振興のスタンス、問題意識の共有が曖昧になる可能性や、新しい担当職員と地域中小企業者との信頼関係を新たに構築する必要がある。条例に関する理解や担当職員間での問題意識の共有は、職員研修等で「中小企業振興」に関する講座を設けるなどの対応が必要になるであろうし、それによってある程度は対処できると思われるが、他方で、地域の中小企業者との信頼関係の構築には長い時間を要する。ここで紹介した別海町、恵庭市では、地域経済の実態調査に関して、大学の研究者がヒアリング調査に帯同し、中小企業者の事業の実態や課題、地域経済に関しての課題や可能性について認識すると同時に意見交

換を行ったり、また帯広市では条例の文言やビジョンの策定の際に、何度も議論を重ね、相互理解に努めたプロセスがある。実際に振興会議や協議会で具体的施策を検討するなどの議論の場が円滑に進むときは、お互いが率直に意見を言い合うためにも信頼関係が構築されている場合の話である。だからこそ、振興会議や協議会などの具体的施策を検討するメンバーが入れ替わるときには、「なぜ条例や議論の場が必要なのか」という認識を共有するためにも大きな注意を払う必要が求められる。この問題に関しては、事例で示した各自治体でも少なからず直面している。第1の課題ともつながるが、条例をどのように生かすのが重要である。

第3に、条例に基づく具体的施策の評価を、どのような「モノサシ」で測るのか、という課題である。例えば、「5年以内に新規創業を何件増やす」、「ビジネスマッチングを何回行う」ということの成果として「地域中小企業の売上増加」を実現させるといった量的な指標は、数値化が容易で評価しやすいだろう。しかし、数値目標では簡単に表せない質的な側面が重要である場合が多い。例えば、吉田敬一が「見えない政策」として表現しているが、政策を展開する際の土台である「人づくり、組織づくり」である¹⁷。自分たちの地域の産業政策や中小企業振興策を自分たちで考えていくこと、また、そういうことを行えるキーマンを探して育てていくこと、キーマンの発掘や育成を通じて、行政と地域の経済界との連携を行っていくこと、こうした土台作りは量的な指標で評価することは難しい。しかし、こういった土台づくりこそが、

17 吉田敬一「グローバル時代の中小企業振興条例づくり・地域振興のために」『中小商工業研究』第106号、2011年、pp.51-52。

足下からの地域振興、中小企業振興には絶対的に必要である。数量的な評価とともに質的な側面をどのように評価するのかといった「モノサシづくり」を当該自治体の振興会議や協議会で進めるのか、当事者同士で議論を交わしながら検討することが今後も求められるだろう。

6. おわりに

本稿では、地域経済の活性化を達成させる手段として、中小企業振興基本条例の制定による方向性を示してみた。地域経済の活性化は、ローカルアベノミクスの一環としての地方創生が国の具体的施策として打ち出されたから進めるのではなく、地域の経済主体が主体的に進めて行かなければならないものである。その方法の1つとして、中小企業振興基本条例があると考えている。

【参考文献】

- 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』自治体研究社、2007年
- 小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014年
- 大貝健二「中小企業振興条例に基づく地域づくりの成果と課題」『中小商工業研究』第127号、2016年。
- 大貝健二「地域資源の活用による価値創造の取り組み」日本中小企業学会『地域社会に果たす中小企業の役割—課題と展望—（日本中小企業学会論集35）』同友館、2016年、3-15頁。
- 岡田知弘『地域づくりの経済学入門』自治体研究社、2005年
- 岡田知弘・高野祐次・渡辺純夫・西尾栄一・川西洋史『中小企業振興条例で地域をつくる』自治体研究社、2010年
- 岡田知弘・高野祐次・渡辺純夫・秋元和夫・西尾栄一・川西洋史『増補版 中小企業振興条例で地域をつくる』自治体研究社、2013年
- 和田寿博「東温市と松山市の中小企業振興基本条例

くり返しになるが全国では200以上の自治体で制定され、北海道内においても20を超す自治体で同条例が制定され、試行錯誤を繰り返しながら、地域の実態に見合った足下からの地域経済振興、中小企業振興のあり方が模索されている。振興条例の制定はゴールではなく手段である。条例を制定しただけでは、何も変わらない。条例の文言にいかにか魂を込めるか、あるいは制定後の取り組みを具体的に進めるかは、自治体職員や中小企業者等の当事者間での問題意識の共有や相互の信頼関係は不可欠であり、それには時間も労力も要するものである。しかし、そうしたハードルを乗り越えるための経験は各自自治体で蓄積されてきていることから、今後は地域間の連携を通じて相互の経験を交流しあうことも必要になるだろう。

- 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』中小企業家同友会全国協議会企業環境研究センター、第19号、2014年
- 福士正博「地域内乗数効果 (local multiplier effect) 概念の可能性」『東京経大会誌：経済学』東京経済大学、2005年
- 山下 祐介、金井 利之『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか—』ちくま新書、2015年
- 吉田敬一「グローバル時代の中小企業振興条例づくり・地域振興のために」『中小商工業研究』第106号、2011年
- 吉田敬一「小規模企業振興基本法を地域でどう活用するか」『中小商工業研究』第122号、2015年
- マイケル・シューマン『スモールマート革命』明石書店、2013年
- 恵庭市「中小企業経営実態調査報告書」2014年
- 別海町『別海町の中小企業振興および地域内再投資力強化に関する報告書』2012年2月
- 帯広市『帯広市産業振興ビジョン』2009年