

「持続可能なまちづくり」と 地域に根ざした「仕事おこし」 — 地域雇用における中小企業と地方自治体の役割⁽¹⁾ —

篠 田 徹

一、はじめに：問題へのアプローチ

本稿は、自治体の雇用政策と中小企業政策を、地域の全体的な文脈において有機的、包括的に結合させ、中小企業が顕在、潜在に有する社会的包摂機能を媒介にして、仕事を持つ持続可能な地域形成力を発揮させることの意義を、SDGsをはじめとする海外の議論趨勢と諸経験、そして国内好事例の紹介を通じて主張する。

最初に、本稿執筆に際しての筆者のアプローチを述べる。

まず、本稿表題に関連した地域形成と住民の経済的、社会的活動の関係についての筆者の認識を示す。

地域が形成され、それが維持されるためには、さまざまな要因がある。なかでも筆者は、人びとが働くことと、その場所にまつわる色々な行為、行事、慣習などを通じて、様々な形で関係性を築くことによって形成されるものが重要であると考える。

この認識は、この問題に関する視野と接近方法を、従来のそれぞれの研究領域において持たれたものに比べ、より包括的にし、また対象がもつ一体性と諸部分の有機的な関連性に一層注目させる。

こうした視野と分析手法は、近年「ホーリスティック（全体的、一体的、有機的）」という言語で形容される。あるいは、こうした視野と分析手法で捉えられようとする対象を、

(1) 本稿は、地方自治総合研究所が主催する「格差是正と地方自治研究会」にて発表した内容に加筆訂正したものである。発表時に有意義な質問ならびにコメントをご提供頂いた研究会メンバー全員に謝意を示すと共に、本稿の文責はあくまで筆者にあることを確認する。

エコ・システムと呼称する⁽²⁾。

本稿の内容は、既存の調査研究の文脈では、本稿副題の表現が想起するように、特定の領域、例えば地域経済論、中小企業論、労働経済論に位置づけられることが想定される。

この点について筆者は、それらの議論の蓄積を貴重な政策基盤としてその効験を高く評価する。その上で、このことを前提に、ここで議論される問題は、上述したより有機的かつ包括的な視野と分析手法によって、より学際的に再接近することで、さらなる知見が得られると考える⁽³⁾。

ここではまず、副題にある「地域雇用における中小企業と地方自治体の役割」に関して、本稿が採用するアプローチは、このように有機的かつ包括的なものであることを確認する。

二、地域、自治体ならびに雇用、中小企業政策に関する 国際的な議論趨勢

(1) SDGsにおける地域の位置づけ

この有機的かつ包括的なアプローチ、とりわけ地方自治体ならびに雇用、中小企業、地域活性化政策に関するそれは、近年、日本も中央・地方政府や多様な民間セクターが全体かつ一体で取り組むSDGs（国連の持続可能な開発目標）と、関連する国際機関の議論や政策提言の内容によってサポートされ、地球規模で政治的、社会的ならびに政策的合意を得つつある。

SDGsについては、すでに日本でも社会的に周知され、政策担当者の間でも共有化が進んでいるが、上記の包括的な視野や分析手法の必要性をより具体的にイメージ

(2) 例えば、このあと本稿で多く言及する国連の持続的開発目標（SDGs）に関し、国連開発計画（UNDP）では、SDGs Holistic Innovation Platform（SHIP）を立ち上げ、民間セクターがその事業を通じてこの目標達成に寄与する枠組みを提供しているが、そこでは事業と接点を探るためのSDGsの全体像を俯瞰するプログラムや、パートナーシップに基づく国内外の多様なステークホルダーが連携するエコ・システムの形成が強調されている。
<https://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/partnership-section/SHIP.html>。本稿は、これらの概念について考察する場所ではないが、本稿の内容が主張したい以下の点が、社会科学的な認識の現代的趨勢に与するものであることを示すために、この言及を行った。

(3) この点で、例えば、経済学や労働経済学からのアプローチが主であるが、地域雇用政策に関する調査研究では、独立行政法人労働政策・研修機構の業績が卓抜した実績を示す。

<https://www.jil.go.jp/activity/area/gaibu/03/index.html>

するためにも、ここで改めてSDG sが掲げる目標を、日本語標記にて列挙しておく⁽⁴⁾。
① 貧困をなくそう ② 飢餓をゼロに ③ すべての人に健康と福祉を ④ 質の高い教育をみんなに ⑤ ジェンダー平等を実現しよう ⑥ 安全な水とトイレを世界中に ⑦ エネルギーをみんなに そしてクリーンに ⑧ 働きがいも 経済成長も ⑨ 産業と技術革新の基盤をつくろう ⑩ 人や国の不平等をなくそう ⑪ 住み続けられるまちづくりを ⑫ つくる責任 使う責任 ⑬ 気候変動に具体的な対策を ⑭ 海の豊かさを守ろう ⑮ 陸の豊かさも守ろう ⑯ 平和と公正をすべての人に ⑰ パートナリーシップで目標を達成しよう

これらを一瞥して、それが人間の生活とそれをめぐるあらゆる環境に関わる事柄であることは容易に理解できよう。またそれぞれの目標が、相互に有機的な関係であるべきことも、また想像に難くない。

この点で、国連は、加盟各国、地方政府、市民社会、民間セクター、その他の利害関係者（ステークホルダー）が、これまでにない密な対話を重ねることで、これらの目標が達成されるべきことを強調するが、そのなかでも地方政府の役割に注目する。

なかでも、SDG s推進で国連の重要な部署である国連開発計画（UNDP）や国連人間居住計画（UNHABITAT）は、先進、発展途上の境なく、この目標の全世界的な実現に向け、精力的に動いており、そのために「SDG sのローカル化」を掲げる。

この具体的な工程表が、上記二組織が二〇一六年に「地方政府グローバルタスクフォース」と作成した「SDG sのローカル化に向けたロードマップ」である⁽⁵⁾。

「地方政府グローバルタスクフォース」は、SDG s実現のために、各種地方政府の国際諸連合を広く糾合して二〇一三年に創設された組織である⁽⁶⁾。

「SDG sのローカル化に向けたロードマップ」は、二〇一六年秋に南米エクアドルで開催された国連住居と持続可能な都市開発会議（United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development）に向けて策定され、世界の地方政府によって、SDG s実現、とりわけ第十一目標である「住み続けられるまちづくりを」

(4) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000270935.pdf.pdf>

(5) Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and monitoring at subnational level
https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf.pdf

(6) Global Taskforce of Local and Regional Governments
<https://www.global-taskforce.org/>

に向けて、大きな力を発揮するための戦略的文書に位置づけられている。

ここでは、SDGsのローカル化とは、この諸目標の達成をそれぞれの地域の文脈に置き直して図ることを意味し、SDGsの全ての目標が、地方政府の責任とされている事項に関わっており、したがってSDGsの成否は、地域でのそれが鍵を握るとする。ちなみにここで地方政府とは、日本の文脈でいえば、すべての都道府県、市町村に該当する。これら国連文書では、しばしば「urban」という言葉と共に「human settlements」というそれが併用されており、後者はあらゆる種類の集住地区をさす。

その上で、このロードマップは、SDGsを地域に周知すると同時に、SDGsの議論に地域の視点を導入し、それぞれの地域でSDGsの実現を図ると同時に、その諸経験を踏まえて次の段階に進むという工程を示す。

ここで重要なのは、その際、「持続可能な発展」の文言には、常に「包摂」(inclusive)という形容詞が付き、その前提として、地域の「多様性」(diversity)、とりわけそこでステークホルダーのそれとこれらとのパートナーシップが強調されることである。

(2) 自治体雇用政策をめぐるSDGs関連の議論

この包摂的なSDGsのローカル化の具体的な政策内容として、国連人間居住計画から二〇二〇年に発表されたのが、「図解・新たなまちづくりの政策課題」(The New Urban Agenda Illustrated)である。

これは、前述した二〇一六年の国連住居と持続可能な都市開発会議、通称Habitat IIIで提唱された同名の課題の内容を、より具体的に表現したいわばガイドブックである⁽⁷⁾。

ここでは、SDGsにおいて一貫して強調される「持続可能性」について、社会的(周辺化された社会集団のエンパワーメント、ジェンダー平等、移民とエスニックマイノリティと障がい者のための計画、世代対応の計画)、経済的(雇用創出と世帯の生活維持、生産性と競争力)、環境的(多様な生態系とエコ・システムの保全、気候変動に対する復元力と適応、気候変動の緩和)、空間的(空間的持続性と平等、空間的持続可能性と人口密度)の四つの柱を立て、さらに括弧内に示す具体的テーマを十

(7) The New Urban Agenda

https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua_handbook_14dec2020_2.pdf

一項目挙げる。

これまでの叙述が示唆するように、この中で、自治体雇用政策に関連するものは、上記の四つの柱を横断して指摘できるが、従来の政策的経路依存を考慮すれば、直接的にはまず経済的持続可能性との関連が考えられよう。

けれども近年日本でもそれへの対応の切迫性が指摘されるように、社会的、環境的持続性が考慮された自治体雇用政策が考えられるべきであり、また本稿後半で例示するように、そうした実践も行われつつある。

さらに空間的持続性については、過疎と過密の問題として、すべての自治体が直面している問題であり、それが雇用と直結した課題であることも明らかである。

このように自治体雇用政策は、SDGsの実現の要であるローカル化において、重要な政策領域であることが確認できるとともに、それへのアプローチも有機的かつ包括的でなければならないことが、上記の各種提言や政策枠組みにおいても理解できる。

(3) 自治体中小企業政策に関するSDGs関連の議論

前節では、本稿副題の後半部分、すなわち自治体雇用政策とSDGsとの関わりをふりかえり、その強い結びつきとそこでの有機的かつ包括的なアプローチが採用されていることを確認した。本節では、本稿副題の前半部分である自治体中小企業政策についても同様のことが確認できることを示す。

中小企業とSDGsとのポジティブな関係を顕著に示す文献の一つに、二〇二〇年に国連経済社会局（UNDESA）が刊行した報告書『SDGsの達成における中小企業の役割』（Micro-, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs) and their role in achieving the Sustainable Development Goals）がある⁽⁸⁾。

それによると、中小企業は、先進国、途上国のいずれを問わず国や地域の経済活動において、圧倒的な存在であると同時に、前掲SDGsの17目標すべてにおいて、その達成に役割があるとし、それぞれ具体的に述べている。

そのなかで、前節で指摘した地域や自治体との関係が最も直接的に表現されている目標11（住み続けられるまちづくりを）の部分では、それぞれの地域や自治体で雇用を創出し、経済成長をもたらしてきた中小企業は、デジタルなど新分野の産業での起

(8) https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-07/MSMEs_and_SDGs.pdf なお報告書の表記にあるように、国連や関連国際組織では、中小企業のそれに「マイクロ」という形容詞を加える。本稿は、そのことを踏まえた上で、以降も日本語の記載は「中小企業」とする。

業で地域の経済的な持続的発展を牽引し、また各種のインフラ整備など環境的なそれにも貢献すると同時に、それらを通じて、各種マイノリティの周辺化された住民にも雇用と生計維持の機会を提供して社会的な持続的発展にも貢献するなど、その包摂的な役割が強調されている。

これらに加えて興味深いのは、中小企業は、そこでの問題関心の共有やその解決のための協働を期待する連携機構を通じて、ステークホルダーと地域の復元力のある持続可能な発展について対話し行動する役割が期待されている点である。つまり地域の持続的発展のために、中小企業は、経済的のみならず多様な持続発展の触媒役として、地域における包摂的な持続的発展を図る諸種のパートナーシップの要に位置づけられている。

こうしたSDGs達成のための地域や自治体における中小企業の有機的、包括的な役割についての認識は、このガイドブックが初めて提唱したことではない。

この点で、OECD（経済協力開発機構）でこの間積み重ねられてきた中小企業に関する議論や提言、そして各種のサポート事業は、こうしたSDGsに関する中小企業理解に大きく貢献してきた。

例えば、OECDが国連と世界銀行と共に二〇一二年以来毎年開催していた「グリーン成長と持続的発展フォーラム（Green Growth and Sustainable Development Forum）」では、「グリーン転換のための包摂的解決：競争力、仕事と技能、社会的側面（Inclusive solutions for the green transition: Competitiveness, jobs/skills and social dimensions）」をテーマにした二〇一八年の会議で、「中小企業：グリーンで包摂的な成長の鍵となる原動力（SMEs: Key Drivers of Green and Inclusive Growth）」という報告書が提出され、先進国、途上国問わず、経済成長や社会的発展に大きく関わる中小企業が、環境に優しい成長や社会的包摂を伴う成長に貢献できる形での諸活動が可能になるよう、新たな経営モデルを取り入れることと、そのためのさまざまなサポートが必要だとしている⁽⁹⁾。

OECDが推奨するこの新たな経営モデルとしては、世界銀行が関与する「法と正義と開発フォーラム（Global Forum on Law Justice and Development）」が提唱する「人間中心モデル」（Human-centered business model: a holistic approach to a sustainable business

(9) https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2018_SME%20Issue%20Paper_WEB.pdf Paper_WEB.pdf

ecosystem) がある⁽¹⁰⁾。

このモデルは、利潤追求と倫理的、道義的、社会的、環境的持続可能性（例えばディーセントワーク、地域社会、次世代形成等）の諸目標を同等に結びつけてビジネスを行うもので、従来、利潤追求以外の諸目標はしばしばビジネスにとって外在的であったものが、ここでは利潤追求同様企業にとって内在的なものであることが強調される。またこのモデルを追求するにあたっては、ビジネスの全体のシステム理解とその把握を前提とする有機的かつ包括的（ホーリスティック）なアプローチが必要だとしている。

またこうした文脈における各種のサポートとして、OECDの議論では、財政やマーケティング経営戦略、スキル等に関するキャパシティビルディング（制度的、組織的、人的対応能力向上）、中小企業間のみならずビジネスに関するエコ・システム全体に関わる多様なステークホルダーとのネットワークやコミュニケーション形成を含め、各種政府や関連組織がさまざまな資源投入と支援策を策定、実施すべきとされ、その事例も紹介されている⁽¹¹⁾。

三、中小企業活性化を媒介とした雇用創出を含む地域の持続的発展の諸経験とそのモデル化をめぐる国際趨勢

以上の議論を通じて、地域、自治体がSDGsの議論において重要視され、雇用政策や中小企業政策が包摂的な持続的発展にとって要の役割を果たし、さらにそれに適した雇用や中小企業への有機的かつ包括的な理解とアプローチが必要であるとされていることが確認できた。

こうした議論は、関連機関やそこに集積された専門知が支える強い政策知によって発展してきたことはいままでのない。同時に、それがまた世界各地での諸経験のフィードバックに基づいて展開されてきたことも想像に難くない。

そこで以下では、こうした世界各地での諸経験を踏まえた、地域の持続的発展をめざす有機的かつ包括的な自治体雇用・中小企業政策をめぐる国際的な議論を紹介する。

(10) <https://www.oecd.org/dev/human-centred-business-model-hcbm.htm>

(11) 同上サイト参照。

(1) 欧州連合地域委員会

まず欧州連合の地域委員会が二〇一七年に最終報告として発表した「地域の中小企業並びに起業政策をいかに改善できるか」(EU Committee of the Regions, How to improve regional and local governance of SME and entrepreneurship policy)は、成功事例から得られたその要因として以下を列挙する⁽¹²⁾。

- ① 特定分野における中小企業間や関連官民機関との公的ネットワークの形成とそこでできた企業集団による行動発起
 - ② 関係する全ての利害関係者を代表する中央組織体の創設
 - ③ 起業文化を醸成する諸行動
 - ④ 中小企業並びに起業の活性化の全工程に亘る支援体制の整備とそのため触媒組織や制度の設立や活動場所の確保
 - ⑤ 利用可能な手段や資源の可視化を含む関係者間の密なコミュニケーション機会の整備
 - ⑥ 自治体関係機関と関係者間の緊密な協働と良質な官民協働の促進
- 同報告書は最後に、中小企業を媒介とした地域の持続的発展ガバナンスにとって、最も重要なこととして、
- あ) 官民のステークホルダー間の良い協働があり、そのためには企業に必要な力の明確化、対等に基づく信頼関係、明確な構想共有、目標実現への政策整備、相互理解に基づく関係者間の良好なコミュニケーション、経済的ニーズを反映した諸施策の遂行などが必要であること。
 - い) 企業のライフサイクルに対応した全過程に亘るサポート
 - う) 諸政策の遂行を確実にする資源投資を可能にする予算主権の三点を強調する。

以上のように、欧州連合の中小企業を媒介とした地域の持続的発展政策のポイントは、官民を含む各種セクターをまたぐステークホルダー間のネットワーキングとコラボレーションとそれを通じたさまざまなシェアリングを通じたソフト、ハード両面の共有財の蓄積にあると考えられる。

(12) file:///C:/Users/torus/AppData/Local/Temp/QG0417366ENN.en.pdf ENN.en.pdf

(2) OECDの中小企業を媒介とした地域発展政策

すでに前節でみたように、OECDはSDGsへの貢献をめざすなかで、従来の発展観を進化させるとともに、その枠組みのなかで、地域での雇用と中小企業を媒介にした経済発展の結合を図るプログラムの開発と実践を続けてきた。そして加盟国の各種政府とともに、これらの活動の中心にあつて、議論と実践とそれを踏まえたさまざまな提言を行ってきたのが、起業行動、中小企業、地域・市町村センター（Center for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities）である。

このセンターは、活動領域として、地域発展、中小企業・起業行動、市町村、観光、仕事と地域振興、地域統計の六部門を設定し、相互に融合を図りながら、それぞれに独自の事業を展開している⁽¹³⁾。

これらに関連して、以下では「ウェルビーイング・イニシアチブ」と「地域雇用・経済発展プログラム」についてみていくことにする。

(あ) ウェルビーイング・イニシアチブ

まずOECDは、地域発展政策を次のように定義している。すなわち、「地域発展の意味は広い。それはあらゆるタイプの地域におけるウェルビーイングと生活水準を強め、各国の諸状況を改善し、包摂的で復元力のある社会形成に寄与できるようにする全般的努力である」とし、すでに諸種の国際議論の趨勢として確認してきた有機的かつ包括的なアプローチがここでも採用されていることがみてとれる⁽¹⁴⁾。

このアプローチの一つの重要なツールとして、OECDは二〇一一年から、「より良い生活イニシアチブ」（Better Life Initiative）と呼ぶ革新的な統計作業を続けている。それは、上記の有機的かつ包括的な発展観が示すように、従来の経済システムの諸数値にとどまらず、個人や家庭のさまざまな諸経験や生活条件にまで目を配りながら、それぞれの国やそのなかの地域の発展状況を把握しようとする試みである⁽¹⁵⁾。

この把握の枠組みとして、イニシアチブは、以下のように、まず個人に関わる三つ（1～3）の状況に関して、個人と世帯とコミュニティに関する十一（①～

(13) <https://www.oecd.org/cfe/>

(14) <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment.htm>

(15) <https://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm>

⑪) の鍵的事象面を挙げている⁽¹⁶⁾。

- (1) 人々の経済的選択を形成する物質条件 (①収入と資産②住宅③職業と仕事の内容)
- (2) 人々が良い状態にあり、そう感じる状況、何をするかの知識と能力、健康で安全な生活環境に関わる全ての生活の質 (④健康⑤知識とスキル⑥環境の質⑦主観的ウェルビーイング⑧安全)
- (3) 人々がいかに繋がるか、誰とどのように過ごすかの場面 (⑨ワークライフバランス⑩交友関係⑪社会参画)

またこのほかに、将来のウェルビーイングを支える公共財的資本として以下の四資本を挙げる。

- ・自然資本：天然資源、地表、生物種等の包括的自然やエコ・システムと海洋、森林、土壌、空気などとその産物
- ・人的資本：スキルに関するものや個人の将来の健康
- ・経済資本：財産および人的資産
- ・社会資本：協力を醸成する社会規範や共有価値や制度を準備するもの

これらの指標が示すように、ウェルビーイングは、従来しばしば念頭に置かれた心身の状態をはるかに超える人間の個と集団生活の両面にわたる状態を包括的かつ有機的に意味している。また、このより良い状態を実現することを目標とする地域発展は、これまでの経済的な内容に重きを置いたそれをも一部とする持続可能な地域の全体システムを念頭に置いた、いわばSDGsの全目標の実現状態をめざしている。この新たな地域発展観を背景にして、より具体化された発展プログラムが次に示す地域雇用・経済発展プログラムである。

(い) 地域雇用・経済発展プログラム (Local Employment and Economic Development Program, LEED)

このプログラムは、OECDが継続事業として、当時世界各国で雇用不安が生じた一九八〇年代前半から続いており、加盟国・非加盟国の労働、社会問題、経済、地域開発関連の省庁の代表から構成される委員会が管轄する。当初地域での雇用創出のための革新的な解決策を、関係各国からの経験を集めて模索していたこのプログラムは、その後社会的包摂の視点を包含し、コロナ危機を経た今日、

(16) <https://www.oecd.org/sdd/OECD-Better-Life-Initiative.pdf>

復元力のある地域労働市場の革新的創出をサポートするものとして、その存在意義を増している⁽¹⁷⁾。

このプログラムは、この間の進化のなかで、上述した有機的かつ包括的な発展観を背景に、(1)雇用とスキル(2)社会的経済とイノベーション(3)カルチャー・クリエイティブ・セクターとグローバルイベント(4)起業行動と経済転換という四つの分野を結合する地域発展の統合的アプローチにその特徴がある。

これらについて、コロナ危機を経たこのプログラムは、あらためて以下のような目標とその理由を認めている⁽¹⁸⁾。

- (1) 雇用とスキル（全ての人にあらゆる場所で良質な雇用機会の創出）：オートメ化とデジタル化が進むことは確かだが、その影響の現れ方は地域で異なる。コロナ後は、テレワーキングなどでこの趨勢が加速するのは確かで、従来のロケーションに基づく雇用とスキルの特徴は変わり、そこに労働市場での需要と供給のミスマッチが生じ、雇用とスキルに関し特別な配慮が必要な人たちが増す可能性もある。職業紹介、職業教育訓練に関わる各種公的機関と地方政府は、地域の労使と共に、将来の包摂的な仕事の世界の創造のために、より柔軟かつ密接に協働すべきである。
- (2) 社会的経済とイノベーション（経済的、社会的価値創出の潜在力の開放）：新たな公共財や公的サービスの供給や仕事の世界をより包摂的にするための機会提供において、社会的経済セクターを構成する連帯経済、社会的企業、ソーシャル・イノベーションは、この間きわめて有用であることを示し、持続可能な発展の諸目標を達成する上でその重要性が認められてきたが、それはコロナ危機を経て一層顕著となった。このプログラムはこのセクターの意義を早くから認識したが、これまで評価され期待された本セクターの更なる機能発揮のための法整備や投資環境向上が課題となる。
- (3) カルチャー・クリエイティブ・セクターの活動と国際発信（地域発展の恩恵の強化）：カルチャー・クリエイティブ・セクターは、これまで地域の雇用創出と各種イノベーションにその力を発揮すると同時に、地域での社会的包摂やウェルビーイングの向上において大きな役割を果たしてきたが、ソー

(17) <https://www.oecd.org/employment/leed/>

(18) <https://www.oecd.org/cfe/leed/OECD%20LEED%20Programme.pdf>

シャルディスタンスの必要をはじめとするコロナ危機での各種制限は、他より脆弱な企業や従事者を多く抱えるこのセクターに困難をもたらした。この厳しい状況を改善する手だての一つとして、地方政府や地域の民間セクターが協力して、地域特性を生かしたグローバルなイベントを適切な形で開催し、未来志向で地域の伝統価値の向上に努める方策のため、国際的な協働の枠組みが期待される。

- (4) 起業行動と経済転換（成功可能な起業家の輩出）：経済の多様化、イノベーションの促進、雇用創出において起業家は地域の発展に多くの貢献をなしたが、市場接近や適切な従事者の確保、起業環境などの点で、その成功の可能性は地域によってなお落差がある。コロナ危機は、これらの経済的効験を超え、社会的なマイノリティのための各種の機会提供など、起業行動が果たしてきた社会的排除の縮減効果を再認識させた。今後は、地方政府と地域の高等教育機関や他のステークホルダーが協力して、こうした経済的、社会的価値を創出する起業活動を強化する環境整備が期待される。

以上、ここまでの節は、SDGsとその達成に深く関わる各種国際機関の議論や提言の検討を通じて、現代世界の自治体の雇用政策と中小企業政策は、地域の全体的な文脈において有機的、包括的に結合させ、中小企業が顕在、潜在に有する社会包摂機能を媒介にして、仕事を持つ持続可能な地域形成力を発揮させる方向で、その認識の共有化が進んでいることを確認した。

そこで以下の数節では、この共有化されつつある認識の観点から、日本に関連する現状の理解を試みる。

四、日本の中小企業並びに中小企業政策の全般的概況

まず、本稿に関わる日本の現状の基礎的な部分に関し、紙幅の許す範囲で、必要と考える事項について簡単に確認をする。

(1) 中小企業の定義

中小企業庁の分類によれば、中小企業者とは、製造業その他は資本金、出資総額三億円、常用従業員三百名以下、卸売業は同左一億円、百名以下、小売業では同左五千

万円、五十名以下、サービス業では同左五千万円、百名以下の会社と個人。小規模企業とは、製造業その他で従業員二十名以下、商業（卸、小売業）サービス業では従業員五名以下の会社と個人をそれぞれ指す⁽¹⁹⁾。

二〇一八年四月に中小企業庁が発表した報告書「最近の中小企業・小規模事業者政策について」によれば、時期は若干さかのぼるが、二〇一四年の中小企業・小規模事業者の数は、三百八十万九千（企業全体に占める割合は九十九・七パーセント）であり、うち小規模事業者は三百二十五万二千（同上八十五・一パーセント）を数える。また従業者総数では、中小企業は三千三百六十一万（全体の七十・一パーセント）、さらに小規模企業は一千百二十七万（同上二十三・五パーセント）となっている⁽²⁰⁾。

（２） 国の中小企業政策

次に中小企業に関わる政策について、まず国のそれは、一九四八年に中小企業庁が設立される。このことは、それまでの中小企業政策が、特定産業の特定規模群を対象とした中小工業政策だったのに対して、中小企業を一つの社会的アクターとして、そのセクターに対する政策として中小企業政策を行うという、中小企業観の転換を意味した。

当時、占領軍は財閥解体など日本の軍国主義の政治経済的解体を進める中で、経済民主化を推進する主体として、中小企業を独自のセクターとみなし、その育成を試みた。

この経済民主主義的な中小企業観は、戦後日本の中小企業政策の特徴として、その後も基本的に引き継がれていると考えることができる。

これは、前節までみてきたSDGs時代の中小企業観と通底するものであり、戦後日本の中小企業政策の先進性とみなすことができるとともに、SDGs時代の中小企業観とも共鳴しうるものとして、未来志向の可能性を改めて認めることができる。

このことは、その後一九六三年に行われた中小企業基本法改正で、二重構造解消と格差是正への産業別対応が図られるという、競争力政策に社会政策的な観点が加味されていることから確認できる。

また一九九九年に行われた中小企業基本法改正で、「多様で活力ある中小企業」へ

(19) <https://www.chusho.meti.go.jp/soshiki/teigi.html>

(20) 中小企業庁「最近の中小企業・小規模事業者政策について」二〇一八年四月
<https://www.chusho.meti.go.jp/soshiki/180404seisaku.pdf>

むけて、個別企業の対応を図ったが、これについても日本経済のみならず、地域社会の重要なセクターであり、その盛衰の鍵を握るアクターとして重要視されているからこそその対応であると考えれば、やはり戦後日本の中小企業観は、依然継承されているみることができる⁽²¹⁾。

(3) 地方自治体の中小企業政策

次に地方自治体の中小企業政策を検討する。日本の地方自治体には、都道府県、市町村を問わず、地域経済に関する部署が存在し、それぞれ何らかの政策を有するが、そのなかでこの間広がってきたのは、国同様、中小企業を地域の重要な経済社会セクターと考え、地域振興と地域社会の活性化の大事なアクターとしてサポートしようとする中小企業振興に関する条例を制定する趨勢である。以下ではこの点に注目して、中小企業振興条例の基本的特徴を確認する。

地方自治研究機構の「中小企業振興に関する条例」（二〇二〇年）によれば、この条例には基本条例と助成条例の二つのタイプがあるという⁽²²⁾。

まず基本条例は、自治体中小企業振興の基本方針、施策基本方向、自治体責務、中小企業者と住民との関係などの理念的事項を規定するもので、それにはさらに理念型条例と総合政策型条例がある。

基本条例の理念型とは、文字通り理念的な事項のみが記載されているのに対して、総合政策型条例は、理念に加え、計画策定や個別施策の方向が述べられている。

他方、助成条例は、助成措置を具体的に定める。そこでは一般に、中小企業に対する助成金の支給、利子補給、融資保証、機械等の貸与といった事項についての規定が述べられている。またその際、これらの助成措置について、包括的に規定するものもあれば、個別に定めるものもある。

以上が中小企業振興条例のタイプであるが、自治体によるその選択には時代的な傾向と歴史的な経緯がある。

時代的な傾向は、大きく見ると、戦後まもなくから一九七〇年代までは助成条例が

(21) 松島茂「中小企業政策の変遷と今後の課題」『日本労働研究雑誌』（第六四九号、二〇一四年八月）<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2014/08/pdf/004-013.pdf>

(22) http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/068_Small_and_medium-sized_enterprises.htm 以下の記述の統計的、事実的な部分はこのサイト情報にもとづいているが、分析はこのサイトの記述の認識を踏まえた上で、筆者がその思考を進め加筆したものである。

主であった。それが八〇年代から基本条例が一般的となる。その先駆けとなったのが、一九七九年の墨田区中小企業振興基本条例であり、上記の地方自治研究機構の資料中にある中小企業家同友会全国協議会の調査報告によれば、二〇一九年の段階では、四六都道府県四三九市町村で、この基本条例型の中小企業振興条例が制定されているという。

助成条例は、敗戦後、国の中小企業庁の発足や中小企業基本法の制定とともに、機械貸与、融資保証、資金貸付など、個々の助成を行うための個別の措置法の形で、各地で制定され、高度成長時代には、それらがいわばパッケージ化され、当時の中小企業の近代化、合理化のための支援策として、工業化を進める地方の中堅都市を中心に制定が進んだ。その意味では、この間の助成条例は、国が主導する経済成長を担う中小企業セクターのハード面でのサポートが主たる目的であったと思われる。

この流れが変わるのが、低成長期以降である。前述したように、その嚆矢となったのが、一九七九年の墨田区が制定した中小企業振興基本条例であるが、その後二〇年ほどの間に同類の条例を制定したのが東京都の特別区であったということは興味深い。さらにこの種の制定の流れが、二〇〇〇年代以降、全国に次第に広がり、二〇一〇年代中ごろから急増することは、この基本条例制定の背景を考える上で、一貫した趨勢があったことを想定することができる。それはいうまでもなく、地方の時代、あるいは地方の多様性に対する認識と自立の必要性が自覚され、それが社会的なコンセンサスとなって、やがて国がそれを後押しするようになる時代趨勢ともいえる。とりわけ近年のこの種の制定条例の急増の背後には、この間の地方分権の流れがあることは間違いない。

この「地方の時代」から「地方分権」の時代の間には、地方を国の下位部分、あるいは中央に対する従属的立場と考える傾向が減少し、地方を国や中央に対して相対化させ、そこに多様性と独自性を見出し、地域の一体性、有機性、全体性、包括性といったことにより敏感になっていく地方、地域観の変化があったことは、すでに異論のないところだと思う。

この点は、本節の記述にあたって依拠した地方自治研究機構の資料が、一九九九年の中小企業基本法の改正にあたって、地方団体の役割について、それまで「国の施策に準じて施策を講ずる」としていたのを、「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」と変更したことを指摘していることから裏付けられる。

ただ近年の基本条例急増の流れを、地方分権の進展により、地方自治体が国の施策の部分ないし代行実施から、独自に産業政策や中小企業政策を立案、実施するようになり、自治体が地域の中小企業を重視し、その振興を行政の支柱にする動きがあったと理解するだけでなく、そこには中小企業家をはじめ、そこに関係する者が、自身を地域における一つの重要な経済的、社会的セクターと認識し、地域の盛衰と運命を共にする存在であるからこそ、その発展にも積極的に関与するアクターとなるという自覚が進んだ動きも視野に入れるべきと考える。

それが、中小企業家同友会、民主商工会、商工会議所、商工会、中小企業団体中央会などの諸団体が、自治体に働きかけ、中小企業家と行政が共同でこれらの基本条例を制定する動きに繋がったとみることができる。その意味で、従来、保守や革新政党が中小企業の利害を代表する利益団体としてみなす傾きがあったこれらの団体を、地域の重要なステークホルダーとして再認識する必要がある。

このように、日本の中小企業政策の変遷は、前述したように、SDGsを含むこの間の国際的な議論や提言、さらにはそれに前後する各地の実践が収斂する方向と共鳴、あるいはそれに先駆ける内容であったことが伺える。

この点で、さらに付け加えるならば、二〇一五年に制定された「小規模企業振興基本法」の制定以降、中小企業振興条例に、小規模企業の名が挿入されることも見られることは、本稿前半で指摘した、国際的な議論において、「マイクロ」企業が中小企業セクターの重要な部分と認識されてきていることと軌を一にしていることも指摘する。

五、自治体中小企業政策の事例

以下では、本稿の議論に関係する日本の事例を検討する。ただしここでの検討は、国際的議論の趨勢を確認した最後に述べたように、現代世界の自治体の雇用政策と中小企業政策は、地域の全体的な文脈において有機的、包括的に結合させ、中小企業が顕在、潜在に有する社会的包摂機能を媒介にして、仕事を持つ持続可能な地域形成力を発揮する方向であるという認識の観点からのものである。その意味では、以下の検討は、「地域雇用における中小企業と地方自治体の役割」という本稿副題よりも、本題である「持続可能なまちづくり」と地域に根ざした「仕事おこし」という文言から想起される観点からのもの

である。

そして以下の事例の選択にあたっては、本稿内容の議論と問題関心を共有した「格差是正と地方自治研究会」において、調査や検討の対象となった事例のなかから行った。したがって、これらの事例についての初発の関心は、中小企業政策ではなく雇用政策であり、とりわけ生活困窮者を含め雇用機会に関して他より脆弱な環境にある人びとへのそれである。その意味では、その政策は、雇用政策と福祉政策が交わる領域にある。同時にまたこれらの自治体は、経済のグローバル化のなかで、さまざまな理由で脆弱性を深める産業セクターを抱えると同時に、地域がもつ各種の資産や資本を含め、その潜在的な復元力とその希望を有し、それを活性化させる努力を行っている。これらが、本稿前半で検討した国際的議論に関して、多くの共鳴状況にあることはいうまでもない。

その意味で、以下の自治体は、こうした議論の豊富化に日本から貢献する上で、有利な状況にあるといえる。

(1) 豊中市

大阪府豊中市は、大阪府内第四位の人口約四十万を抱える中核都市であり、戦後は千里ニュータウンなど大阪近郊のベッドタウンとして生活基盤を整えてきた。けれども地域の歴史は古代までさかのぼることができ、畿内そして関西中枢近くにあったその地理的背景のため、その後も戦前にいたるまで日本の歴史の変遷と多面に亘り関わりをもつ。鉄道、空港の要所でもあり、また大阪市とも隣接する南部は現在に至るまで各種企業が立地する⁽²³⁾。

さらに近年、生活困窮者自立支援をめぐる積極的な政策展開と実践について、多くの注目と評価を得てもいる⁽²⁴⁾。本稿で豊中市を事例に選び、その中小企業政策に注目したのも、もともとこの生活困窮者自立支援に関わる上述の研究会による現地調査での聞き取りからの知見が契機となった。

というのも、豊中市の生活困窮者に対する就労支援は、広義の雇用政策のなかに位置づけられており、管轄する職業紹介事業のなかで、他の求人、求職活動と並行して進められているからである。つまり就労支援は、本来特定の対象者に対して行われる

(23) 豊中市ホームページ<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/>

(24) この豊中市での取り組みについては、既に多くの文献があるが、そのなかの代表的なものとして以下がある。筒井美紀、櫻井純理、本田由紀編著（2014）『就労支援を問い直す——自治体と地域の取り組み』勁草書房。

ものではなく、すべての求人、求職活動は、適材適所を実現する媒介者によるマッチングとそのためのケアによって行われるべきとする考え方が根底にあり、それを自治体雇用政策の重要な任務とみなす志向が、ここに窺えるからである。そしてこの就労観やそのためのサポートのアプローチが、本稿前半の国際趨勢と重なるものであることはいうまでもない⁽²⁵⁾。

この豊中市の本稿前半のSDGs時代的な就労観とアプローチが、現実の市政のなかでどこまで共有化され、とりわけそれが豊中の持続的発展の方向性を示すビジョンや施策として具体化されているのかを、中小企業を含む経済、産業政策の領域で確認することが、ここで豊中を事例研究する際の意図である。

そしてこの検討作業を通じて発見した政策に、二〇一二年、同市の都市活力部産業振興課が策定した「中小企業チャレンジ促進プラン」⁽²⁶⁾がある。

これはもともと一九九〇年に、豊中市が策定した産業振興ビジョン「快適な都市に新しい産業が育ち、新しい産業が都市の生活者を快適にする」の後継プランであり⁽²⁷⁾、ここには生産と生活、生産者と生活者を有機的、一体的、包括的、全体的に把握しようとする志向が見られる。

また、このビジョンに基づいて構想され⁽²⁸⁾、現在とよなか起業インキュベーターセンターとして活動している産業支援施設は、「地域を舞台とした新たなビジネスを興す起業家や、市内事業者の新たなビジネスへのチャレンジの支援を通して、多様な市内産業の振興を図る」ことを目的としている⁽²⁹⁾。

二〇一二年のプランはこの延長線上にあり、そこでは担当部門が、政策対象者に積極的にアプローチするアウトリーチの手法が積極展開され、その結果、プランの活動報告として、頻繁な事業所訪問による情報収集と連携企画が行われたことが実績として上がっている。また地域課題に対応したコミュニティビジネスや福祉ビジネス等の

(25) 地方自治総合研究所、格差是正と地方自治研究会、豊中調査、二〇一八年二月二〇日実施。

(26) 中小企業チャレンジ促進プラン」については以下のサイトを参照。<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/machi/sangyoushinkou/shiseihoshin/challengeplan.html>

(27) この産業ビジョンについては、以下を参照。<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/keikaku/4bunnyabetu.files/sanngyouvision1.pdf>

(28) この経緯については、以下を参照。<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/keikaku/4bunnyabetu.files/sanngyouvision6.pdf>

(29) <http://toyonaka-incu.com/>

様々な事業展開があったことも、このプランの実績として認められている⁽³⁰⁾。

豊中市では、これらの実績を踏まえ、二〇一二年の促進プラン終了後、それを改定し、二〇一七年から一九年にかけて、市の役割として「信用力」「発信力」を発揮し、中小企業、創業者と支援機関等を結ぶマッチング、伴走支援に重点を置いた活動を展開している⁽³¹⁾。

ここには、本稿三節でみた欧州連合地域委員会が成功事例として紹介したネットワークキング、コミュニケーション、ビジネス・ライフサイクルなどと同様の手法がみられる。

またそこで紹介したOECDのLEEDプログラムにおける地域雇用・経済発展の重要領域である社会的企業活動への取り組みも見られる。

もう一点、この間の欧米の政策的支援の趨勢と共鳴するものとして、豊中の促進プランが、「環境の変化に対応できる、自立した企業が育つことを応援」としている点に示されるように、政策対象者のケイパビリティ（潜在能力）やキャパシティビルディング（制度・組織の運用力向上）をサポートする姿勢を示している点である。これは、従来の補助金行政を典型とした、いわば政策対象者への事後対応を基本としたデマンドサイドのアプローチから、政策対象者のエンパワーメントを主眼とするサプライサイドのそれに転換していることをも意味しており、この点でも国際趨勢の共有化が認められる。

そして、豊中市の持続的発展のための有機的かつ包括的なアプローチに関して、指摘しておくべき点として、この促進プランでみた特徴は、その後生活困窮者の自立支援においても採用されていることを指摘しておきたい。これは実際、促進プランの担当部門経験者がその後生活困窮者の自立支援の担当となっている事実からも窺える⁽³²⁾。

(2) 釧路市

次の事例は、北海道釧路市である。現在人口約十六万、道内自治体で六番目の数だが、道東の政治経済の中心都市である。ただ一九八〇年代中ごろから人口減少が続き、現在は過疎地域となっている⁽³³⁾。

(30) <https://www.city.toyonaka.osaka.jp/machi/sangyoushinkou/shiseihoshin/challengeplan.files/sokushinpuran.pdf>

(31) 同上。

(32) この情報を提供して頂いた研究会メンバーに感謝したい。

(33) 釧路市ホームページ<https://www.city.kushiro.lg.jp/index.html?mode=pc>

釧路市も、生活困窮者自立支援の実践において、とりわけ地元経営者との協力で実績を挙げていることで注目されている⁽³⁴⁾。本稿で釧路市の事例を取り上げるのは、本稿三節でみたように、地域の雇用の受け皿としての中小企業のこの包摂性について関心があった。

そこで釧路市政、とりわけ中小企業政策を検討したところ、この地域の企業の包摂性の一つの背景となる市の基本方針を確認することができた。それが二〇〇九年に制定され、産業振興部商業労政課が担当する中小企業基本条例の特徴的な内容である⁽³⁵⁾。それは以下の六点として指摘できる。

- 一、産消協働（域内循環、域外貨獲得、域内連携）を通じた地域ぐるみの地域活性化を強調
- 二、ネットワーク機構としての円卓諸会議の意義を確認
- 三、中小企業として協同組合、NPOを明記
- 四、事業発注者としての市の責任明記
- 五、大企業、消費者が購買、教育、環境保護、社会貢献等を通じて中小企業振興に関与すべきことを明記
- 六、域内循環推進事業者として地元中小企業との取引を推奨

ここには、豊中市の促進プラン同様、欧州連合やOECDの成功事例やプログラムにみられる方向での同調がみてとれる。

釧路市は、もともと一九六〇年に釧路市中小企業振興条例を制定していたが、前掲の地方自治研究機構の資料によれば、それは助成条例タイプのものであった。そして現在の基本条例の内容は、二〇〇〇年代に一般的となるタイプのなかでも、その有機性や包括性において秀逸なものである。現条例について先の特徴は、国家主導の高度成長から低成長と地方の時代への変化を地域として経験した釧路市が、その転換の意味を真摯に受け止めた結果ともいえる。

できれば全文をぜひここに掲載したいほど、その内容は、地域における持続的発展観に関する現代国際趨勢を日本の文脈において見事に表現し、その可能性を指し示したものであるが、紙幅の関係でそれは断念し、ここでは前述の諸特徴への付加的な評

(34) これについても多くの文献があるが、一例として以下がある。大友芳恵（2016）「生活困窮者支援において「釧路モデル」が目指したもの — 中間的就労が生活困窮者に及ぼした変化について —」『社会政策』第8巻第2号。

(35) https://www.city.kushiro.lg.jp/sangyou/b_shien/shougyou/c_kihoujorei/cat00000794.html

積にとどめる。

まず、この条例文には、釧路の地域と一体的な自然と歴史のありようが描写され、それが地域にねざした持続的発展の伝統として文化資産化され、その現代的な再生とその再生産の枠組みのなかに、地域を構成するソフトやハードが有機的に結び付けられる。先に見た特徴のなかの「産消協働」「円卓会議」「域内循環」といった諸関係はその具体的な形を表す。

またここでは、中小企業を媒介に地域の多様なステークホルダーが地域活性化のために協働することが求められるが、そこでの中小企業の役割には、「雇用の受け皿」「域内に財を循環させる働き手」「域外から貨幣を運んでくる稼ぎ手」「地元を育てるまちづくりの担い手」「地域情報の送り手」など多面的かつ多機能的な中小企業観が見てとれる。

さらにここには、中小企業が構成する団体として、協同組合への言及があるが、それは具体的には商店街や各種サービス業の同業組合を想定する。これらは近年社会的経済や連帯経済の担い手として世界的に言及される協同組合とはまた異なる種類のものだが、日本の全国至る所に存在するいわば日本型協同組合の典型であり、その今日的な活用のありようを考える上で、それらへの期待は他所でも参考になる。

最後に、この条例では、再三にわたり、市民に対して、中小企業の存在価値とそれの振興の必要性、そしてその結果として市民生活の多方面にわたる向上への理解を促しており、市民教育的な要素を備えていることも注目される。

こうした内容と特徴を持つ条例の存在を考慮するならば、これを背景に活動する市内の中小企業やその組織が、上述した社会包摂的な役割を担うことに、もはや当惑することはないだろう。

(3) 墨田区

東京都墨田区は、東京東部に位置し、人口は約二十三万人である。江戸期より基盤整備が進んだこの地は、明治期以降地域の工業化とともに人口密度も増し、戦災で多くの犠牲を蒙りながらも、高度成長の一九六〇年代前半までは東京の下町を代表する地域となった。だがそれ以降町工場の移転や住居への転換などが進み、かつての自生的な中小企業街は大きな曲がり角に直面する。そして他の地域から「日本一の中小企

業施策の街」と呼ばれる墨田区の働きが始まる。以下はその経緯である⁽³⁶⁾。

始まりは、墨田区の中小企業のありように対する地域やそこでの生活との関係からの認識であった。

二〇〇〇年代初頭の状況だが、墨田区の事業所に占める製造業の割合は三割で、東京の平均の三倍である一方、それら工場の平均従業員は九人弱、十九人以下のものが九割以上を占め、出荷額も東京平均の三分の一という「ものづくり」の中小企業の街であった。

前節で言及したように、一九七九年に制定された墨田区の中小企業振興基本条例⁽³⁷⁾は、それ以降この種の条例の主流となる理念型の基本条例タイプの走りであるが、その原点は、墨田の街における中小企業の意味であった。

当時、墨田区における自区内就業率（区内の事業所の従業員に占める区民の割合）は五割弱であった。これでも面積が狭く、交通の利便が良い東京のような大都市では必ずしも低い数字とはいえないかもしれないが、一九七〇年代前半までその率は八割であり、この減少こそ墨田の問題であり、これを回復させることが中小企業振興条例をつくる際の目標になったという。

つまり、ここでは自区内就業率の減少を、中小企業の街、墨田で生きるという「墨田ライフ」の弱体化と考え、それは「墨田人」にとっても、またその集合である墨田区にとっても、その持続可能性の脆弱性が増したと捉えた。

ここで思い出すのが、三節で紹介したOECDのウェルビーイング・インデックスである。そこでは「良い生活」とは何かを、物質的、身体的、精神的、社会的状況から一体的、包括的に体系化し、それぞれの指標を個人、世帯、コミュニティについて検討し、同時にそれらの状況を改善し持続可能にするための地域の資産や資源を強化するというアプローチである。

墨田区は、この「良い生活」の状態、すなわち「ウェルビーイング」を、墨田に生きる人びとが、墨田は何かをしようとすればみんなが応援してくれる「元気のあるまち」「面白いまち」の状態と考え、その主観的ウェルビーイングを向上させる場所として中小企業に着目し、そこでの生き方やライフスタイルをできるだけ多くの人に

(36) 墨田区ホームページ <https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/kunosyoukai/history.html> なお以下の記述では、地方自治総合研究所の上述研究会が二〇一九年七月四日に行った地元中小企業を基盤とした地域雇用政策に関する墨田区調査の知見や考察も反映されている。

(37) https://www.city.sumida.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/g108RG00000247.html

とって魅力的なものにし、その人たちが創り出すさまざまな価値として商品やサービスがマーケットでリスペクトされることをめざす。このいわば「ものづくり」を、地域にねざした魅力ある暮らし方の表現と再解釈し、それを墨田のブランドにし、それを持続可能なものとし、強めることで地域活性化を図ろうとした。これが墨田の中小企業振興基本条例が意味することについての筆者の理解である。

この理解は、文言の違いはあるが、墨田区自身のものであることが窺われるのが、二〇一三年に策定された墨田区産業振興マスタープラン「Stay Fab」〔産業振興課産業振興担当〕である⁽³⁸⁾。この第三章「10年後のビジョン」は、「Stay Fab」というこのプランの名称の意味を、「すみだに住み、働く人々が「すみだらしさ」である「ものづくり (= fabrication)」の文化に「誇り」を持ち「楽しく (= fabulous)」過ごしていると訳し、次のような文章で、その意図を解説する。

「江戸から現在に至るまで、すみだのまちで形成されてきた文化は「ものづくり」に起因するといえる。人々の生活に密着した日用品の製造に始まり「顔が見える関係性」の中に培われてきた「ものづくり」の文化、それがすみだのアイデンティティであり、「すみだらしさ」といえるものである。(中略) 今一度、「産業のまち」として成り立っていくためには、このまちを形作ってきた「すみだらしさ」である「ものづくり」を中心にした文化を区民が深く知り、この地域で住み、働き続けることに「誇り」を持つことが必要となる。そして、自分たちの仕事に、まちに「誇り」を持つ姿は、人々の目に「楽しく」映る。それが区内外の人々への共感をもたらすのだ」

プランは、このあと、これまで行ってきた関連施策を列挙し、それらを、上記の地域言説としての「墨田物語」のなかで位置づけなおし、その発展と新たな施策の展開をめざすとする。この既存施策と新施策は、以下の通りで、前者は、商業振興（商業活性化すみだプログラム、商店街振興）、人材育成（フロンティアすみだ塾、KFCクリエイティブスタジオ）、都市間連携（中小企業都市サミット、TASKプロジェクト）、国際ファッションセンター株式会社との連携、すみだ中小企業センター、観

(38) https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/ku_kakusyukeikaku/sangyou_masterplan.files/stayfab.pdf

光振興、商工業融資であり、後者は、新しいものづくりの拠点、新分野への展開、消費者を意識した新しい商業展開、コミュニティビジネス／ソーシャルビジネスの誘発である。

このように改めて列挙すれば、これらは必ずしも全く新しいコンセプトや事業といえるものではない。けれども、先の基本条例の考え方やプランの文脈に置くならば、これらの諸施策の多面的な可能性とその再解釈の余地が浮かびでる。そしてこれこそ、本稿前半の国際的な議論趨勢で指摘した、地域の雇用政策や中小企業政策を有機的、包括的、一体的に理解するアプローチとそれによる「雇用」や「中小企業」の再定義と持続可能な発展という新たな観点からの再評価である。その意味で、この墨田や先の釧路の例からも分かるように、近年増加する基本条例型の中小企業振興条例と関連するビジョンやプランは、その日本的な展開として、これがもたらす新たな施策とそこに期待される結果を含めて、改めてその意義を認めることができる。

墨田区の事例について、最後にもう二点言及する。一つは、先の豊中の事例でも言及した、中小企業のエンパワーメントに力点を置いた、ケイパビリティを付けるために、区が専門のカウンセラーを派遣して、対象事業者のビジネスサイクルを通じて伴走する、アウトリーチ型のサポート事業である。墨田区はこれを中小企業相談事業と「かかりつけ」相談員の配置を通じて、中小企業経営者の人材育成に主眼を置いて行うが、豊中でも見られたこの企業訪問による現場主義は、上述したように、最近の中小企業振興とそのスピンアウトともいえる就労支援にも見られることである。これは、同様に介護事業など医療福祉事業における諸種のケアワークにも通底するものがあって、それゆえこうしたアプローチは、いわば産業ソーシャルワークとでも呼べる活動やその従事者を産業ソーシャルワーカーと呼称することで、その役割と意義を再確認してもいいだろう。

もう一点は、これは中小企業基本条例において、近年必須の制度となりつつあるが、ステークホルダーを巻き込んだパートナーシップ機会の創出である。具体的に言及しなかったが、墨田区はこの間、強い専門知と広範な経験知を融合し、実質的な対話とそこから発案されたアイデアを具体化するさまざまなフォーラムやプラットフォームをいくつも作ってきた。こうした試みや実践は、他所でもみられることだが、これを従来の労使関係的な観点だけでなく、公共的な関心事とその解決過程に市民が主体的に直接参加するという意味で、地域における新たな産業民主主義実践と再評価することもできよう。

この日本の事例考察の最後に、こうした「雇用」や「中小企業」を改めて有機的、包括的、一体的な文脈に位置づけなおし、この新たな認識のなかで施策を行う試みは、中小企業基本条例の枠組みを超えて、より大胆な形でも行われていることを紹介する。

(4) 越前市

それは越前市において起きている。福井県越前市は、福井市、鯖江市ほかに接し、二〇〇五年に武生市と今立郡今立町が合併し誕生した。人口は約八万。地域の歴史は古く、古代から北陸の政治経済、文化社会の中心として栄え、戦国武将が行き交い、江戸時代も有力親藩を抱え、明治以降も自由な思想と文化が往来した。この多彩な歴史もあり、技能が大陸伝来して以来、伝統工芸の産地となり、近代以降は今日まで地場産業、先端産業の集積地として、現在も県内最大の製造品出荷額を誇る「ものづくり」のエリアである。こうした歴史は空間的にも反映され、里山が残る地では環境調和型の農業が営まれる一方、歴史遺産として古い町屋や家並みが寺社仏閣とともに保存され、現代的な工場と共存する⁽³⁹⁾。

ただ筆者がこの事例を取り上げるきっかけとなったのは、『日経WOMAN』の「越前市で発見！ キラリ輝くモノづくり女子たち」という連載記事である⁽⁴⁰⁾。

そこには、特殊鋼材企業の執行役員、ニューヨークで学んだグラフィック・テキスタイルデザイナー、関西の大学院を修了した電機メーカーの研究開発者、他県で難関資格を多数取得した部品メーカーのエンジニア、地元出身で繊維関係企業の従事者、スポーツに励む食品関係企業の従事者、地元企業屈指の先端オーディオ関係の技術職、Uターンした老舗味噌企業の従事者、働きやすさをアピールする製造企業の従事者、Uターンした家業の和紙作りの従事者、大手スポーツ用品関係企業の従事者、世界的和太鼓奏者でUターンした伝統工芸の刃物製造企業の従事者、婚家の伝統工芸和箆簞企業の従事者のインタビューで、全員女性。仕事や家庭、子育てやプライベート・ライフについて語っている。

これは実は、人口減少の緩和と持続可能な地域形成をめざし、「人づくり、ものづくり、まちづくり」を掛け合わせ、市内産業振興と生産年齢人口確保をめざして「女性が輝くモノづくりのまち～子育て・教育環境日本一～」という総合戦略を策定し

(39) 越前市ホームページ <https://www.city.echizen.lg.jp/office/090/030/echizennsinobunnkazai/rekisi.html>

(40) <https://career.nikkei.co.jp/woman/contents/pickup/echizen/>

た越前市とのコラボ企画である。

この総合戦略は、部局や政策全体を過不足なくカバーする市総合計画を補い、特定目標の短期実現を図るものだが、この総合戦略では、「市内企業を中心とした旺盛な求人要請に応え、市内に住んでもらえる施策や、女性がもっと職場に進出しても、良好な出産や子育て環境が維持できるよう実効化に特化した定住化施策に取り組みます」と謳っている。ここでは、地域雇用政策と中小企業政策が、従来は同時に追求されることがあまり想定されていない政策分野とのコラボレーションにおいて、とりわけ女性という雇用や中小企業政策のメインな対象ではなく、またそれぞれの分野でより排除や脆弱な立場に置かれやすかったグループへのアプローチを強調する社会包摂的な内容となっている⁽⁴¹⁾。

そしてこの総合戦略に示されたユニークなコラボの政策の特異な様相は、その一つの拠点サイトである「定住促進ポータルサイト」の各種補助金リスト一覧に示される⁽⁴²⁾。

「住もっさ！ 越前市」というタイトルのこのサイトは、「働く」「住む」「子育て・教育」「妊娠・赤ちゃん」というカテゴリ毎に以下のような補助金類と関係施設・事業のラインアップを列挙する。

「働く」：Uターン者就職奨励金、新事業チャレンジ支援事業補助金、中小企業融資事業「女性等創業支援資金利子補給金」、展示会等出展支援事業補助金、産業人材育成支援事業補助金、越前市中小企業等伴走型資金、勤労者生活安定資金、福井県育児・介護休業生活資金、越前市企業立地促進補助金「雇用促進補助金」、越前市企業立地促進補助金「環境・福利施設等整備補助金」、伝統産業後継者育成対策事業補助金（以上問い合わせ先：産業政策課）、まちなか出店・改装促進支援事業助成金（同上：にぎわいづくり課）、新規就農者を支援（同上：農政課）、地方創生チャレンジ移住支援制度（同上：記載なし）

「住む」：結婚新生活支援、新住宅取得促進、多世帯同居住まい推進、多世帯近居住まい推進、子育て世帯等と移住者への住まい支援、空き家等リフォーム支援「子育て・教育」幼稚園、預かり保育、全ての市立幼稚園で直営方式給食、[小学校・中学校教育関連] 教育環境が充実、学童保育、安全で楽しく学べる学校、教育の情報化、夢のある子供を育てる夢の教室「ユメセン」、ふるさと教育越前市への愛を育む教育、

(41) https://www.city.echizen.lg.jp/office/030/010/echizensisougousenryaku_d/fil/2020senryaku.pdf

(42) <http://sumo-echizenshi.com/>

小学校と一部の中学校では自校直営方式給食を実施、中学ではIT給食を実施、就学援助費（入学前に、入学準備金を支給）、越前市奨学金貸付制度、越前市奨学金貸付の一部償還免除、子供の医療費助成制度、小学生以下の市民バス料金が無料

「妊娠・赤ちゃん」：子育て支援一覧、特定不妊治療助成制度、わたしたちの赤ちゃんへ、ちひろのおくりもの、妊婦健診・新生児聴覚スクリーニングを助成 県外の医療機関でも助成可能、里帰り出産サポート助成、子どもの医療費助成制度、子ども・子育て総合相談窓口、地域子育て支援センター、専門家による子育てアドバイス（こんにちは赤ちゃん訪問）、こども健康診査、ブックスタート～夢をはぐくむはじめのいっぽ、〔保育園〕保育園・認定こども園、保育料の軽減制度、一時預かり、病児・病後児保育

これらを一瞥する時、その詳細なサポート・メニューに目を開かされると同時に、これを行政側の部局の仕事の割り振りではなく、市民、とりわけ移住を考える市外住民の目線や関心を取り込もうとする姿勢が注目される。

ただ本稿前半で、こうした住民のウェルビーイングを有機的、包括的に把握しようとするアプローチが国際趨勢であることを学んだ後、これら取り組みを見た時、もはや国内の特殊な状況にある地域の特別の対応という印象はない。

むしろ、この移住を、今日日本、とりわけ国や地域で関心が増しつつある「移民」の受け入れと置き換えてみた場合、なお考慮すべき政策課題があるとはいえ、これらの情報を、いわゆる「外国人」と呼称されるより排除と脆弱の立場に置かれる可能性が高い人々が受け取れた場合の効験を考えることは然程難しくない。また移住や移民とは異なる要因で、同様に政治経済、社会文化のあらゆる側面で排除と脆弱の立場に置かれた他の社会集団についても同様である。その意味で、越前市の取り組みは、日本のすべての自治体にとって、それぞれの事情に、これらの政策名宛人を置き換えてみれば、先進事例であることに気がつく。

以上が、本稿前半でみた地域の雇用政策と中小企業政策をめぐる議論の国際趨勢を踏まえた日本の事例についての考察である。すでに文中、両者の繋がりについては、個々に言及したので、ここではそれを繰り返さない。ただ、全体にいえることとして、議論の国際趨勢と日本の事例には、多くの共鳴関係があることは確認できたと思う。

それは、すなわち国際的議論の趨勢を確認した最後に述べたように、現代世界の自治体の雇用政策と中小企業政策は、地域の全体的な文脈において有機的、包括的に結合させ、中小企業が顕在、潜在に有する社会包摂機能を媒介にして、仕事を持つ持続

可能な地域形成力を発揮させる方向であるという認識においてである。

この共鳴関係の意味を次に考えることで、与えられた紙幅をすでに越えた本稿をひとまず閉じる。

六、おわりに

本稿を終えるにあたって、まず「はじめに」で述べた、地域の雇用政策と中小企業政策をめぐる問題へのアプローチについて、問題提起的あるいは仮説的に述べた点について、これまでの考察を踏まえて確認する。そのあとで、前節の最後で述べたように、筆者が議論の国際趨勢の観点から、日本の事例を論じた意図とその結果について簡単に述べる。

まず前者のアプローチについて、筆者が指摘したホーリスティック、すなわち有機的、包括的、全体的、一体的な問題の把握と解決の視野と内容は、前半でみた議論の国際趨勢でも、また後半でみた日本の事例においても、その有効性や妥当性について一定の合意があることが確認できたと考える。

次に議論の国際趨勢と日本の事例に共鳴関係があるという点だが、これは既に総括的な内容について、繰り返し確認したが、ここでは、その手法についてもやはり同様の傾向があることを付言しておきたい。

たとえば、三節で言及した欧州連合の地域委員会による二〇一七年の最終報告「地域政府はいかに中小企業並びに起業政策を改善できるか」について、「成功事例とその要因」として、以下のまとめを示したが、それぞれの項目について、最後に括弧で示したように、日本の事例でも、同様の内容の施策や手法を展開していることが確認できる。

- ・ 特定分野における公的ネットワークの形成とそこでできた企業集団による行動発起（ネットワーキング）
- ・ 関係する全ての利害関係者を代表する中央組織体の創設（円卓会議）
- ・ 起業文化醸成行動（理念条例）
- ・ 中小企業並びに起業の活性化の全工程に亘る支援体制の整備とそのための触媒組織・制度の設立や活動場所の確保（マッチング、サポートセンター）
- ・ 利用可能な手段や資源の可視化を含む関係者間の密なコミュニケーション機会の整備（相談活動、企業訪問）
- ・ 自治体関係機関と関係者間の緊密な協働と良質な官民協働の促進（諸会議、サポート活

動全般)

ではこれらの共鳴関係は何を意味するのか。とりわけ日本の自治体の実践にとっていかなる示唆をもつのか。

筆者は、それを地域の持続的発展というSDGsをはじめとする地球的な関心と課題に日本の自治体が貢献する可能性が大きいことだと考える。しかも、本稿の多様な、ときにはきわめてユニークな事例でみたように、その可能性は、日本のあらゆる自治体に開かれたものだと考える。

実際、本稿でみた日本の事例が、国際的な議論へ紹介されるならば、その反響の大きさとそれらへの高い評価、そして意見交換から共同研究、さらに政策移転から政策共有に至るまで、地域の持続的発展に対するより良い政策対応やその結果としてのより良い地域づくりへの貢献は計り知れない。

同時に日本の自治体にとっても、海外での議論は、自身の取り組みを振り返り、その政策や実践の陶冶や練磨に役立つことはもちろん、自己の取り組みへの自信とさらなる研鑽への励ましとなって、より良い地方自治を生むこととなろう。それが地域に生きるすべての人びとにとって、そこに生きる喜びをもたらすことはいうまでもない。

(しのだ とおる 早稲田大学社会科学総合学術院教授)

キーワード：自治体雇用政策／中小企業振興条例／SDGs／社会的包摂／
エコ・システム／ホリスティック