

地域における主体間の事業領域の曖昧化から露呈する 中小企業概念問題

水 野 遼 太

〈抄 録〉

人口減少に伴う地域内の需要の縮小は公共サービスの概念、担い手の在り方にも影響を与えている。本稿では、公共サービスの実施主体・供給者の変容に焦点を当て、地域内の経済主体間の事業領域、事業者団体と住民団体の曖昧化が生じつつある実態を明らかとするとともに、その要因を縮小した市場（マイクロマーケット）への適応化にあると捉え、これが中小企業概念に与える影響を考察した。

1. はじめに

平成15年の地方自治法改正により、公共施設の運営を民間事業者に委託する制度として指定管理者制度が創設、平成18年には「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（公共サービス改革法）が制定された。今や、公共施設の運営、地方公共団体の窓口事務も含め、公共サービスの実施に民間事業者が関与することは珍しいものではない。

さらに、令和6年の地方自治法改正により、指定地域共同活動団体制度も新たに設けられた。同制度の創設趣旨・意義として、総務省は、人口減少・少子高齢化に伴い、地域社会では様々な資源制約に直面すると問題意識を明らかにした上で、これまで行政が担ってきた機能について、地域社会の多様な主体が連携・協働していくことが必要であると説明する¹⁾。

この一連の制度整備は、公共サービスの担い手の多様化、「官から民」へという動きの中か

ら生じている。他方、実態を見渡すと、「民から官へ」ともいえる逆転現象も生じている。

本稿では、民によるサービスの領域と公共サービスの領域の境界、特に地域における各主体間の事業領域が曖昧化しているのではないかという問題意識の下、公共サービスの実施主体・供給者の在り方の変容を踏まえ、足元で生じつつある中小企業概念問題の整理、考察していく。

なお、本稿は筆者個人の見解を示すものであり、所属する組織の見解を示すものではない。

2. 公共サービスの「官から民へ」の流れ

まず、公共サービスの概念、定義については、講学上は、サービスの実施主体から捉える考え方とサービスの性質から捉える考え方がある。前者は、行政機関が実施するサービスを公共サービスと捉えるものであり、後者は、実施主体を問わず公共・公衆のためのサービスを公共

水野 遼太（みずの りょうた）、独立行政法人経済産業研究所コンサルティングフェロー

1) 令和6年9月26日付け総行市第104号「指定地域共同活動団体」制度の運用等に係る考え方について」

サービスと捉えるものである²⁾。「官から民へ」の流れというのは、基本的には、前者の観点から公共サービスを捉えており、公共サービス改革法では、「国の行政機関等の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務」と定義している。

公共サービス改革法の成立以前にも、昭和56年の臨時行政調査会第1次答申で、三公社（専売公社・電電公社・国鉄）について、官業と民業との役割分担の在り方から民営移行の検討を進めるとされ、昭和58年の第5次答申では、「官から民へ、国から地方へという行政改革の基本方向」に沿った取組を進めることとし、「官から民へ」のキーワードが政府文書に登場するようになる。地方公共団体に対しても、昭和60年の地方行革大綱で公共施設の民営化を進めると方針を示す。このように、「官から民へ」の流れは、主に行政改革を目的として行われてきたものといえる。

また、行政改革以外の側面として、公共サービスの担い手論、すなわち、公共・公衆のためのサービスの実施主体として、国・地方公共団体（官）と民のどちらがふさわしいか、より良い公共サービスを提供できるのかといった議論も活発となる。

平成13年に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる骨太の方針では、「国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利」を有するとした上で、市場メカニズムを活用した公共サービスの提供を進めるとし

ている。

平成14年には、総合規制改革会議が「中間とりまとめ－経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革－」をまとめ、官民役割分担の再構築として、公共サービスへの民間参入を促進していく方向を打ち出した。同年に開催された地方分権改革推進会議でも地方公共団体が運営する公共施設の管理に関する「地方の事務事業の在り方に対する意見」がとりまとめられ、平成15年に地方自治法が改正、指定管理者制度が導入される。

そして、平成16年に閣議決定された「今後の行政改革の方針」において、「国の事務事業について、官で行わなければならないかという視点に立って根底から検証」、「市場化テスト法」（仮称）も含めた制度の整備を検討」とされ、この市場化テスト法に当たるものとして、平成18年に公共サービス改革基本法が成立する。

公共サービス改革法は、その趣旨を第1条に規定しており、「公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、これを見直し」、「公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革」を進めるとしている。

公共サービス改革法に基づく基本方針では市場化テストの対象となる事業を選定しており、同法が制定された平成18年の方針では、統計調査関連業務、登記関連業務、当時の社会保険庁関連業務、ハローワーク関連業務等を列挙、同法の施行後、令和6年3月までの18年間で計438事業が選定されている³⁾。

2) 公共サービスの講学上の概念は今村（1997）が詳しい。

3) 官民競争入札等監理委員会「公共サービス改革報告書」（令和6年7月20日）

また、地方自治法に基づく指定管理者制度については、総務省が運用状況を取りまとめており、令和3年4月1日現在で、指定管理者制度が導入されている施設数は77,537施設であり、このうち株式会社が指定管理者となっている施設は18,371施設であり、全体の2割強を占める。指定管理者制度の創設移行、株式会社が占める比率は上昇、財団法人・社団法人等の非営利法人が占める比率は低下傾向にある⁴⁾。

3. 官と民の事業領域の曖昧化

(1) 「民から官へ」の逆転

ここまで「官から民へ」の流れ、進展について述べてきたが、足元では「民から官へ」の逆転ともいえる現象も生じている。以下、特徴的な事例を挙げる。

①奈良県川上村

- ・村内唯一のガソリンスタンドが平成28年に廃業。
- ・村でガソリンスタンドの施設を取得、条例を制定⁵⁾し、公共施設化。
- ・平成29年、村民を構成員とする一般社団法人を指定管理者に選定し、ガソリンスタンドの営業を再開。

②北海道占冠村

- ・村内トマム地区唯一のガソリンスタンドが平成25年に廃業。
- ・村でガソリンスタンドの施設を取得、条例⁶⁾を制定し、公共施設化。

- ・平成29年、トマム地区の住民を構成員とする一般社団法人を指定管理者に選定し、ガソリンスタンドの営業を再開。

③福島県三島町

- ・町内唯一のガソリンスタンドが令和2年に廃業。
- ・町でガソリンスタンドの施設を取得、条例を制定⁷⁾し、公共施設化。
- ・同年中に、町の100%出資の農業法人を指定管理者に選定し、ガソリンスタンドの営業を再開。

④長野県阿南町

- ・町内御供地区唯一のスーパーマーケットが令和4年に廃業。
- ・町が廃業した店舗を借り上げるとともに、条例⁸⁾を制定し、公共施設化。隣村の泰阜村も一部予算を負担する形で改修を実施。
- ・令和5年、町内で他の商業施設を運営する協業組合を指定管理者に選定し、スーパーマーケットの営業を再開。

上記の事例は、いずれも民間が運営してきた店舗・施設の運営主体を地方公共団体に移管、地方自治法上の「公の施設」とした上で、事業を継続運営する後継者事業者を指定管理者として指定したものである。これらは、「官から民へ」の流れで創設された指定管理者制度を用い

4) 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」各回報告書
5) かわかみサービスステーションの設置に関する条例
6) 占冠村トマム給油施設の設置及び管理に関する条例
7) 三島町給油施設の設置及び管理に関する条例
8) 買物弱者解消対策商業施設の設置及び管理に関する条例

つつも、その実態としては、「民から官へ」の事業主体の変更といえる。

また、地方公共団体が商業施設を新設、運営主体となる事例もあり、例えば、広島県神石高原町では町が出資する企業がローソンとフランチャイズ契約を結ぶ形でコンビニエンスストア（ローソン神石高原町店）を2011年に開設している。

また、青森県八戸市では書店（八戸ブックセンター）を2016年に開設、同書店の収支は八戸市の会計上に組み込まれ、従業員も市に雇用される等、公設公営書店といえるものである。

このような現象が生じる要因を考察してみると、まず地域内の需要の減少により、あるサービスを提供していた民間事業者が撤退するが、Xは地域住民の生活に必要な不可欠であるため、撤退事業者に代わるサービスの実施主体を確保する必要があるが、何らかの困難性があり、行政が主体とならざるを得なくなったということではないだろうか。

島根県津和野町では、同町日原地区で唯一のスーパーマーケットの廃業を機に、買い物弱者対策の検討を進め、結果、町が新たに公共施設として商業施設を整備し、令和6年に「まごころ市場にちはら」としてスーパーマーケットを開設、山口県を地盤とする企業を店舗運営の指定管理者としている、この開設に当たり、同町は「本来ならば、商業施設は、民間の経営において維持されるものでありますが、人口減少により採算性等との観点から民間の力だけでは運営が成り立たなくなりつつある現状において、

地域の生活インフラの維持という観点から、行政が主体性をもって取り組んでいくしかないという考えのもと施設建設を決断したものであります。」としている⁹⁾。

(2) 公共サービスの供給の隙間

公共サービスの範囲の概念、官と民、行政機関と民間事業者の事業領域に揺らぎが生じている。公共サービス改革法では、行政機関が行う事務・事業を公共サービスと定義付けているが、この定義付けは、そもそも行政機関以外の者が行う公共的な事業を射程の外に置いている等、問題点も多い。

一般の用語、口語としての「公共サービス」が意味する範囲は同法の定義よりも広い。例えば、「公共交通機関」というときに、公営バス・鉄道によるものを公共サービス、民営バス・鉄道によるものを非公共サービスとあえて分けて考えるかというものがある。この点について、公共サービス改革法が定義するところの公共サービスとは公共サービスの最狭義、「行政サービス」しか捉えていないという批判がある¹⁰⁾。

公共サービス改革法の定義には限界が生じつつあり、近年は、政府文書においても「生活サービス」、「生活必需サービス」、「生活インフラ」等の用語が用いられ始めている。これらは、サービスの実施主体が行政機関であるか否かに問わず、住民の日常生活に必要なサービス、食料品や燃料等の生活必需品の販売事業等も含めた概念として用いられている¹¹⁾。

ただ一方、生活サービスには、日常生活の維

9) 令和6年3月26日、津和野町地域活性化複合施設竣工式

10) 今村(2009)、高橋(2015)等

11) まち・ひと・しごと創成総合戦略(平成26年閣議決定)、社会資本整備重点計画(令和3年閣議決定)、デジタル田園都市国家構想基本方針(令和4年閣議決定)等

持には必ずしも直結しないサービスが含まれている。そこで図1のように整理したい。

まず、公共サービスの外縁を社会を維持するために必要不可欠なサービスと置き、「生活サービス」と、これに該当しない「非生活サービス」によって構成される。両サービスの需要が全て満たされている状態を公共サービスが不足なく提供されている（社会が維持されている）と捉える。このサービスの需要を官と民で満たしている。

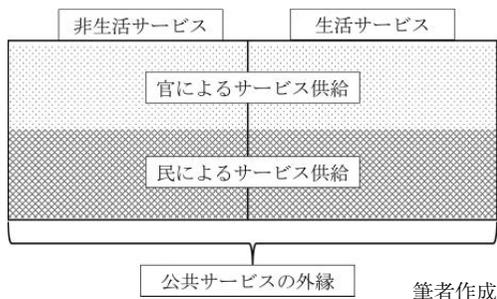
「官から民へ」の流れとは、官は、官（行政機関）にしか提供し得ないサービスに集中するということであり、図2のような状態になることを理想とし、生じた隙間は、民（民間事業者）によって満たされるという前提に立っていた。また、公共サービスの外縁は、時代、社会変化

に応じて変わるものとして、公共サービス足り得なくなったものは廃止すると併せ、官のスリム化を狙っていた。

しかし、現状、図3のように「官から民へ」の流れで生じた隙間が民で満たされなくなったばかりか、これまで民がサービス供給していた分野に新たな隙間が生じ、この隙間を埋めるための逆流が生じている。

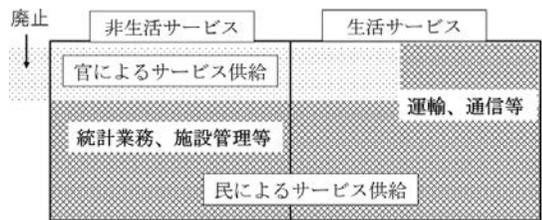
また、本稿冒頭で指定地域共同活動団体制度に触れているが、地方自治法では、「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であって、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの」を「特定地域共同活動」とし、この活動を行う住民団体を市町村が指定することによって「指定地域共同活動団

図1 公共サービスの範囲



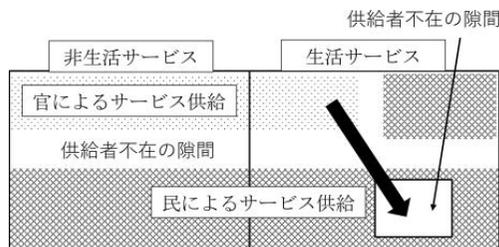
筆者作成

図2 官から民への理想



筆者作成

図3 現状



筆者作成

体」となると定義する。市町村は、指定地域共同活動団体に行政事務を随意契約で委託でき、また、行政財産の貸付その他必要な支援を行うことができるとしている¹²⁾。

指定管理者制度は、公の施設の管理を「事業者」に委託することを前提としているが、指定地域共同活動団体は一定の活動を行う「住民団体」を指定することを前提に置く。今後、官（行政機関）、民間事業者だけではなく、住民も公共サービスの実施主体として位置づけられていくことが予想され、この場合、公共サービスの隙間を三者のどのような役割分担の下で埋めていくかが課題となる。

また、民の事業領域とされていた分野に官が進出していく際、その妥当性、コンセンサスを得ていくかも課題となる。

上記(1)③の福島県三島町のガソリンスタンドの事例では、条例案が令和2年9月議会に提出されたものの撤回、翌月に開かれた臨時議会に改めて条例案を提出し、可決された。その際も、採算性の検討が不十分、町が予算・人員を投入してまでガソリンスタンドを必要とする理由が乏しい、隣町のガソリンスタンドとの連携では不十分なのか等の反対意見があったことが確認できる¹³⁾。

この他にも、山形県白鷹町で公設コンビニエンスストアとしてファミリーマート白鷹さくらの店を開設するに際し、町がコンビニエンスストアを建設することにより近隣の既存商店の経営を圧迫するおそれがあり、公益性に欠けるとして住民監査請求が行われている¹⁴⁾。

これらは、どこまでを公共サービスと捉えるかは各人によって異なることを露わにするものである。また、地域や住民構成によっても判断が異なる可能性はある。ガソリンスタンドについても、自家用車がなければ生活が成り立たない地域である福島県三島町ですらガソリンスタンドの公設民営化の合意形成は難しかった。そうすると、交通網が発達した都市部では、ガソリンスタンドはどのような位置づけとなるだろうか。スーパーマーケットやコンビニエンスストアについても、インターネット通販に抵抗がない住民が多かった場合は、公共サービスとは扱われないかもしれない。

(3) マイクロマーケットへの対応

公共サービスは、地域で需要があるが故に地域で存在し、供給が求められる。一種の市場であるから、需要が小さくなり、その再拡大も期待できなくなると、市場原理に応じて既存の供給者は撤退し、新規参入も途絶える。

今後、地域において公共サービスの供給を維持する、既に生じつつある供給の隙間を埋めていくためには、縮小した需要（マイクロマーケット）への対応策の検討は避けられない。

国土交通省が平成26年にまとめた「国土のグランドデザイン 2050」では、「都市機能の維持には、様々な都市サービスを提供するサービス産業が成立する必要があるが、そのためには一定の商圈規模、マーケットが必要となる。」とし、人口規模別のサービス施設の存在確率を推計している。これによれば、地方公共団体の人

12) 地方自治法第260条の49の2項（団体の定義）、同6項（事務の委託特例）、同7項（行政財産の貸付特例）

13) みしま議会だより No. 191

14) 白鷹町事務監査請求監査結果（令和3年2月9日）

口規模が27,500人を下回ると一般病院の存在確率は80%を切り、7,500人を切ると50%を切る。経営分野における商圈人口の考え方と親和性がある。

商圈人口が減少した地域への対応は民間事業者側でも進んでおり、ミニスーパー・マイクロスーパー、無人店舗等のビジネスモデルが展開されている。例えば、スーパーマーケットのボランティアチェーンである全日食チェーンでは、1km 商圈人口3,000人程度の地域を想定した小商圈スーパーのビジネスモデルを平成19年から展開を開始¹⁵⁾、さらに平成25年頃からより小さな商圈人口に対応したビジネスモデルの開発を進め、平成26年には、島根県雲南市で廃校となった小学校を店舗に改装、地域の住民団体を実施主体とする「はたマーケット」をマイクロスーパーとして稼働させた¹⁶⁾。

また、公共サービスを提供する実施主体の集約あるいは商圈人口そのものの集約を促すことでマイクロマーケットを解消するという動きもある。前者はいわゆる共倒れの防止であり、行政機関が運営する施設・公共サービスの集約の他、令和2年に成立した独占禁止法特例法¹⁷⁾では、第1条に「地域において、人口の減少等により地域一般乗合旅客自動車運送事業者及び地域銀行」が「持続的にサービスを提供することが困難な状況にある」とした上で、乗り合いバス事業、地方銀行の合併・経営統合を促進するために独占禁止法の特例を設けている。後者は、集落等が分散している場合に、集住を促すこと

で、一定域内の人口数・人口密度を高めることで商圈人口を維持するというものである。

以上、マイクロマーケットへの対応策としては、縮小した需要の規模に適応したビジネスモデルの開発、実施主体の集約、人口集約によるマイクロ性の解消があると整理できる。ここまで触れてきた「民から官へ」の現象も、地域がマイクロマーケット問題の対応策を講じていく中で生じたものと考えられる。

4. 地域と中小企業の関係・中小企業概念問題の考察

少子高齢化に伴う人口の減少により、地域によってはマイクロマーケット問題が生じ、そこでは、公共サービスに関する官と民の事業領域が変化し、「官から民へ」として官が引いた境界線はおろか、伝統的又は暗黙のうちに民の事業領域とされていた分野にも隙間が生じている。このような状況の中で、民の中でも企業ではなく住民団体が事業主体となる例も現れている。

これら一連の現象は、中小企業概念にも影響を与えるとともに、地域と中小企業関係を再整理する必要性を示唆する。

(1) 中小企業概念

中小企業研究史を振り返れば、中小企業概念、研究主体としての中小企業の捉え方は、度々、議論の俎上に載せられた。戦前・戦後間もなく、山中篤太郎等が大企業を中心とした中での「中小企業問題」を論じる一方、末松玄六

15) 平成22年10月21日「流通ニュース」。

16) 国土交通省地域を支える持続可能な物流システムのあり方に関する検討会第4回(平成27年3月24日)全日食チェーン発表資料

17) 地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律

は「中小企業問題」からではなく「中小企業の経営の本質」からの分析も必要であると主張¹⁸⁾したことからも、中小企業研究の草創期からのテーマである。

中小企業研究の草創期から長らくの間、市場におけるプレイヤー、主体の中心は「会社」であった。中小企業研究も自ずと「会社」とその共同体である組合等の「中小企業団体」を中心にされてきた。

昭和38年に成立した中小企業基本法では、「中小企業」とは、資本金又は従業員数の規模が一定以下の「会社」又は「個人」とであると定義し、その考え方は逐次改正を経ても変わっていない。

中小企業基本法の定義によれば、上記3. (1) ①、②の奈良県川上村と北海道占冠村のガソリンスタンドの事例は、施設の設置者である地方公共団体、指定管理者である一般社団法人は、いずれも同法上の中小企業には含まれ得ない。また、構成員が住民である一般社団法人を中小企業団体と捉えるのも難しい。

他方、独占禁止法等の競争法の視点から見た場合、地方公共団体であろうが、一般社団法人であろうが、反復継続して事業を行うものは等しく事業者と扱われる¹⁹⁾。この場合、奈良県川上村と北海道占冠村のガソリンスタンドの事例は、企業の事例とまではいえないにしても、事業者の事例とはいえる。また、事業の規模からして、中小企業とはいえずとも中小事業者ではあるといえる。

中小企業を中小企業たらしめるもの、あるい

は、外部の観測者から見た中小企業らしさというものを中小企業性というならば、それは事業者の組織・法人格の種類に依拠するのだろうか。市場や取引関係において大企業に劣後する存在、中小企業問題を有する存在を中小企業と捉えるならば、ガソリンスタンドを経営する一般社団法人・住民団体という存在にも中小企業性は宿り得るし、大企業にはない経営上の特質・経営行動をとる存在を中小企業と捉えた場合も同様である。

また、近年、地域と中小企業を関連付けた研究は珍しくなく、日本中小企業学会でも「地域社会に果たす中小企業の役割(2016年)」、「地方創生と中小企業 地域企業の役割と自治体行政の役割(2017年)」を大会統一論題としている。政府側でも、地域の課題解決を目指す企業をローカルゼブラ企業と持て囃す。地域で唯一のガソリンスタンドが廃業したという課題に対し、「会社」である中小企業課題解決に乗り出すとローカルゼブラ企業になるのだとしたら、同じことを「住民団体」が行った場合、それは中小企業研究上、どのように位置づけられるのだろうか。

「会社」、「中小企業団体」以外のプレイヤーが市場で珍しくなくなる中、特に、地域と中小企業を結び付ける中では、中小企業研究の射程、中小企業概念を広く持つ必要も出てくるのではないだろうか。また、同時に、一定規模以下の企業・事業者を一律に中小企業とラベリングすることの妥当性・是非についても改めて検討していく必要があるのではないだろうか。

18) 山中篤太郎『中小工業の本質と展開－国民経済構造矛盾の一研究－』(有斐閣, 1948年), 藤田敬三・伊東岱吉編『中小工業問題の本質』(有斐閣, 1948年), 末松玄六『中小企業の合理的経営－失敗原因とその克服－』(東洋書館, 1952年), 同『中小企業経営論』(ダイヤモンド社, 1956年)等

19) 独占禁止法上の事業者性を認めたものとして都営芝浦と畜場事件等がある。

(2) 中小企業と地域住民の関係

公共サービスの供給の隙間を埋めていく中では、地域住民との関係は重要となる。行おうとする公共サービスが足り得るかは地域での合意形成、すなわち地域住民の理解が必要不可欠となる。また、上記3. (1) ①、②の奈良県川上村や北海道占冠村のように住民団体がガソリンスタンドを経営することもある。

ここで、中小企業と地域住民の関係をどのように整理するかも一つの論点となる。住民団体が提供する公共サービスを、地域の中小企業が利用するという構図もあり得る中、中小企業を公共サービスの供給側、地域住民を公共サービスを受ける側と単純に対比させることはもはや現実的ではない。また、そもそも、中小企業と地域住民、中小企業団体と住民団体は別次元の存在と捉えること自体も難しくなっている。

特に、中小企業団体と住民団体の境界線は曖昧化しつつある。例えば、林業者の組合である森林組合は、平成28年の森林組合法改正により、認可地縁団体への組織変更が可能になった。林野庁の「生産森林組合の組織変更等の状況(令和6年3月)」によれば、改正法が施行された平成29年度から令和4年度までに152組合が認可地縁団体へと組織を変更している。このような住民団体への組織変更ニーズは他の団体でもあり、内閣府規制改革推進室には、組合員の大半が廃業したシャッター商店街である商店街振興組合から、街路灯や防災用品の管理の継続を目的に、商店主以外の住民も参加しやすい組織となるため、認可地縁団体に組織変更できるようにしたいとの規制改革要望が寄せられている

る²⁰⁾。また、実態面でも、商店街振興組合の解散後に、住民団体が街路灯等の残余財産の管理を請け負っている例が既に確認できる²¹⁾。

森林組合や商店街振興組合等の地理的範囲、地縁に基づいて設立される団体の場合、協同組合精神でいうところの共同事業よりも、共益事業や地域貢献事業が主たる取組となっていることも珍しくない。しかし、これは、元々、中小企業団体、その構成員たる事業者として取り組んでいたというよりも、地域の構成員として取り組んでいたというべきではないだろうか。

中小企業団体に関する法整備に比して、住民団体に関する法整備は遅れをとっており、戦前からの産業組合法の流れも汲む中小企業等協同組合法は昭和24年に成立、商店街振興組合法も昭和37年に成立したのに対し、認可地縁団体制度は平成3年の地方自治法改正によって誕生した。また、「会社」以外の社団法人を自由に設立できるようになったのは、平成18年の一般社団法人法成立を待たなければならない。仮に、昭和30年代・40年代に認可地縁団体制度や一般社団法人制度があった場合、商店街振興組合ではなく認可地縁団体や一般社団法人による法人化を選択した商店街もあるのではないだろうか。

商店街振興組合自身も、その根拠法である商店街振興組合法の成立過程を振り返れば、商店街という地域には構成員の中には事業者以外の存在もいるが故に当時の中小企業等協同組合法による法人化は困難であるという認識の下、事業者以外の存在(事業者ではない個人(住民)、寺社仏閣等)も組合員として加入し得るものが求められ、個別の法人格として誕生したもので

20) 規制改革・行政改革ホットライン(縦割り110番)令和5年度受付番号282

21) 磐田銀二商店街振興組合(静岡県)、一宮市駅西商店街振興組合(愛知県)等

ある²²⁾。商店街振興組合法では、商店街振興組合の組合員の過半数が小売商業又はサービス業に属する事業を営む者であることを求めているが、これは反対解釈として、半数未満であれば事業者以外の存在が組合員であることを許容するものである。

上記の規制改革要望は、住民団体としての色彩が強まる商店街振興組合も現れたが故に出てきたものではないだろうか。商店主であった組合員が商店を廃業することで、事業者以外の存在として組合に残り続け、組合としての活動内容も変わるものはないとすると、それは事業者団体としての商店街振興組合の活動なのか、商店街という地域の構成員である住民を中心とする団体による活動なのか、曖昧になっているといえる。

はたして、中小企業団体と住民団体、中小企業と地域住民に本質的な差異はあるのだろうか。

公共サービスの供給は、公益的な事業であると同時に共益的な事業でもある。地域の構成員がそれぞれのノウハウ・労働力を含む資源を供出しあう中で、商店経営者でもある住民A、農家である住民B、年金生活者Cがいるという中で、単に住民Aを中小企業とラベリングしているだけなのかもしれない。ラベルを剥がし、単に公共サービスの利用者視点で見た場合、地域内のスーパーマーケットで買い物をしたとして、その店舗は誰が運営しているのか、中小企業であるのかを意識するだろうか、また、祭りの屋台が住民団体によるものか商店街によるものかで意識は変化するだろうか。利用者から見た場合、スーパーマーケットは誰が運営しようが

スーパーマーケットであり、祭りの屋台は祭りの屋台であって、そこで中小企業性の有無は重要とはならない。

中小企業基本法は、中小企業として想定される事業体の組織、法人格を「会社」とする。

一般に、会社とは営利を目的とする社団であると解されている。旧有限会社法では、商行為その他の営利行為を目的とする社団を有限会社と規定していた。また、旧民法では、営利を目的としない社団は主務官庁の許可により法人格を取得することができるとした（旧民法社団法人）。

社団は、人的結合体と言い換えることもできる。筆者としては、地域の住民団体、地域の中小企業・中小企業団体、両者の構成員の重なりが多くなることによって、地域内で地縁に基づく人的結合体としての住民団体・中小企業・中小企業団体の統合・再構成が進んでいるのだと考える。

地域の構成員の全てを含む上位集団を仮に地縁集団とする。様々な属性・職能を持つ構成員は、地縁集団内で求められる役割に応じ、機能分化していくことで内部集団が生まれ、ある集団は企業・会社として分立し、ある集団は住民団体として分立する。地縁集団の中に、役割・機能別の人的結合体が内部集団として存在する状況となる。また、各構成員は同時に複数の内部集団に属することもある。

地縁集団の総構成員が多くなると、その内部集団である企業・会社と住民団体の間で構成員の差異・偏りが大きくなり、互いを別のものとして認識するようになり、外部から観察した場

22) 商店街振興組合法制定運動があった昭和34年から37年の国会会議録、与野党が提出した組合法案から当時の議論を確認できる。一連の過程については、濱満久（2008）が詳しい。

合も別の存在と映るようになる。反対に、地縁集団の総構成員が少なくなると、企業・会社と住民団体は内部集団として分立を維持できなくなり、あるいは分立の必要性が薄れ、地縁集団内で統合、その時々で求められる形へと再構築される。

現実にも、過疎地域において地域内の各種団体（町内会、社会福祉協議会等）を一元化、新たな団体を再構築する動きがある²³⁾。

マイクロマーケット問題に当てはめると、地縁集団内で、企業・会社という内部集団を分立して存在させることができなくなり、その機能を既存の住民団体が吸収、あるいは需要に応じた新たな内部集団が再構築されたといえる。それは、外部から観察した場合、地域の企業が廃業・撤退し、その後に住民団体が参入しているように見えるのかもしれない。これを中小企業の喪失とみるか、マイクロマーケット、需要規模に応じた適正規模の事業体へと再構築されたとみるべきか。

(3) 地域における中小企業の位置づけ

中小企業研究の草創期に中小企業概念について議論があったのと同様に、中小企業政策の在り方についても議論はあり、時代に応じて変化してきた。

昭和38年の中小企業基本法制定時には、政府案の他、社会党案、民社党案も提出された。政府案は、大企業と中小企業の間生産性の格差が存在することを問題と捉えた上で、その格差の是正を政策目的・政策の方向性に据える。社

会党案は、問題意識そのものは政府案と大きな隔たりはないものの、政策目的・政策の方向性は、やや保護色が強く、中小企業の事業分野の確保、中小企業とその労働者の福祉増進に重きを置く。勤労事業者という概念を設けているのも社会党案の特徴である。民社党案も、社会党案と同じく労働者の福祉増進に重きを置く。

一般に、中小企業基本法の政府案は、経済政策の論理の下での中小企業政策を設計、社会党案・民社党案は、社会政策の論理の下での中小企業政策を設計したものと評価される。一方、政府案も経済政策に振り切れているかということ、小規模企業の従事者が「他の企業の従事者と均衡する生活を営むことを期する²⁴⁾」など、社会政策の色彩も含むものとなっている。

中小企業基本法は平成11年に改正され、中小企業を弱者と見た上での大企業との格差の是正ではなく、ベンチャー企業等、成長の苗床論と見た上での成長促進へと政策目的・政策の方向性の舵を変え、全体として社会政策の色彩は薄まる。また、平成26年に成立した小規模企業振興基本法では、地域社会に貢献する小規模企業という概念²⁵⁾が誕生する。

中小企業政策には、経済政策、社会政策、地域政策の三つの論理があり、その時代や関係者の政策思想に応じて、三つのうちのどの論理から中小企業を政策対象と捉えるかが変化、あるいは比重が変化してきたと整理できる。

筆者も、経済政策、社会政策、地域政策のどの論理に重きを置くにせよ、中小企業政策には一定の必要性があると考え。しかし、同時に

23) 総務省過疎問題懇談会平成29年度第1回資料4「過疎対策の現状と課題」

24) 制定時中小企業基本法第23条

25) 小規模企業振興基本法第3条、18条、19条等

中小企業を政策対象に置いた中小企業政策には限界があるのでないとも考える。特に、これまで本稿で論じてきた公共サービスの問題については、中小企業を政策対象にするという前提の下に地域を見るのではなく、地域そのものを政策対象に置き、その上で、マイクロマーケットを政策課題と捉えるべきではないだろうか。

中小企業を政策対象に置いた場合、政策の方向性も自ずと中小企業の存続・存立へと引きずられる。

一方、地域を政策対象に置くならば、地域に必要な不可欠公共サービスの供給者の在り方、マイクロマーケットへの対応が議論の中心になるだろう。

この視点自体は新しいものではなく、公共サービスの分野によっては無意識のうちに行われている。例えば、人口減少の影響を受け、地域で乗り合いバスを運行していた中小企業が廃業し、地域内の公共交通網の維持に影響が出る、そこで対応を検討するという場合に、バス会社が中小企業であるのか、大企業であるのかは、議論のメインテーマとはならないだろう。あくまでも、地域に必要な公共交通網をどのように維持していくべきか、マイクロマーケットと化してしまった乗り合いバス事業の在り方が議論の中心になる。また、マイクロマーケットへの対応を議論の中心に置き、その需要規模に適した事業と事業体の組織の在り方を検討した場合と、中小企業としてのバス会社の存続を議論の中心に置き、当該会社の経営の在り方を検討した場合とでは、議論の有り様や結論も変わる。

中小企業と地域の関係をどのように捉えるべきかについては、中小企業研究上も様々な論争があるが²⁶⁾、筆者としては、地域社会が形成されていく過程で求められた集団のごく一部が中小企業とラベリングされたにすぎないのではないかと考える。このうち、公共サービス分野のように地域内の需要に依拠する集団は、需要に応じて隆盛・縮小し、地域内においてその時々に対応した形をとる。中小企業という形をとることもあれば、大企業という形をとることもあるし、住民団体という形をとることもあるし、地域内で集団を構成することもできなくなった場合には、外の地域から他の集団を取り込むことすらあるだろう。中小企業の存立は地域に依拠するかもしれないが、地域の存立は中小企業に依拠するとは必ずしもいえない。

地域において求められているのは、地域内の需要を満たす事業やその担い手であり、中小企業は、その選択肢・ある状況で適した形の一つにすぎないのだとすれば、地域において何を要因に中小企業が現れ、どのような局面において中小企業という形は大企業や住民団体に対して優位性を発揮するのか、中小企業という形でなければ発揮し得ないのか、その観察・比較・分析から中小企業と地域の関係を見出していくべきだと考える。

中小企業を中心に置いた視点から見える地域の問題と中小企業を他と並列に置いた視点から見える地域の問題は異なる。地域・社会を維持するために不可欠なサービスを提供する、公共サービスの供給の隙間を埋めることを検討

26) 産地企業の存立、地域集積に関するもののほか、近年では、CSR (Corporate Social Responsibility)、CSV (Creating Shared Value) を切り口とした研究もあり、池田 (2018)、同 (2022) のように中小企業と地域は共生関係にあるとするものもある。

していく際、中小企業がその能力を発揮する、新しい公共サービス供給体系の中で一定の位置を占めることもあるだろうが、中小企業を特別視すると問題の本質を見誤る可能性がある。

5. おわりに

本稿では、公共サービスを切り口に、地域がマイクロマーケット問題に対応していく中で生じつつある中小企業概念の問題の整理を試みた。

中小企業研究は、中小企業を中心に置いたが故に、中小企業を特別視しすぎているきらいがある。また、暗黙のうちに中小企業基本法上の中小企業の定義に引きずられる。

本稿で指摘した中小企業概念の問題は、中小企業基本法の定義規定を「会社又は個人」から「法人又は個人」へと改めれば、法制上は解消するかもしれない。しかし、その場合、住民団体や地方公共団体²⁷⁾が中小企業として扱われることを社会は受容し、理解を示すだろうか。法制上で定義され、その定義に該当することと、そこに中小企業性を見出せるか否かは別である。

みなし大企業や大企業の減資を巡る問題が、中小企業性を見出せる規模の上限論・組織の性質論だとすると、本稿で指摘した問題は、中小企業性を見出せる規模の下限論・組織の性質論である。

法制上の中小企業とは、大企業との対比的概念であり、比較対象がいずれも「企業」であることを前提に置き、中小企業基本法では、中小企業と大企業を分かつものとして資本金・従業員規模を採用する。では、「企業」とはいかなる存在であり、「企業である個人」と「企業では

ない個人」・「企業ではないが事業者ではある個人」を分かつもの、分類基準はどこにあるのか。生業と企業、自営と賃労働、下請企業と家内労働としての内職、近年ではフリーランスの事業者性・労働者性等、企業の外縁を掴もうとする中小企業研究は少なくないが、いまだ学術的・社会的な共通認識を得るには至っていない。

また、本稿の執筆時点で令和6年改正地方自治法は施行されたばかりであり、指定地域共同活動団体制度の実際の運用状況は把握できていない。同制度は、住民団体を市町村が指定することを前提とするが、地方自治法の定義による場所の住民とは「市町村の区域内に住所を有する者」であり、特段の定め²⁸⁾がない中では、そこには自然人たる個人だけではなく法人も含まれるとするのが通説である。そうすると、仮に、商店街振興組合や産地組合といった地縁に基づく中小企業団体が指定を申し出た場合、市町村はどのように判断すべきだろうか。住民団体を中小企業と扱うことに違和感を覚えるのと同様に中小企業団体が住民団体と扱われることにも違和感を覚える。

中小企業性をどこに見出すか、ひいては、企業と企業以外の存在を分かつものは何か、これは、中小企業研究の観点からだけではなく、公共政策・地方自治研究の観点からも整理が必要になるだろう。

27) 地方自治法第2条第1項により地方公共団体は法人格を有する。

28) 認可地縁団体の場合は、構成員要件として「住所を有する個人」と規定する（自治法第260条の2）。

参考文献

- ①淡川雄太 (2020). 「公設民営スーパーマーケット設置現象と持続可能性モデル化ーコンパクトシティ政策をふまえてー」『都市経営研究 e』 15(1), 91-112.
- ②飯島淳子 (2023). 「住民論について」『自治総研』 (533), 1-21.
- ③池田潔 (2018). 『現代中小企業の経営戦略と地域・社会との共生』 ミネルヴァ書房.
- ④池田潔 (2022). 『地域・社会と共生する中小企業』 ミネルヴァ書房.
- ⑤今村都南雄 (1997). 『公共サービスと民間委託』 敬文堂.
- ⑥今村都南雄 (2009). 「「公共サービス改革法」と行政学」『年報行政研究』 (44), 2-17.
- ⑦太田匡彦 (2016). 「自治体による公共サービスの対象者と住民」『都市とガバナンス』 (26), 12-21.
- ⑧太田匡彦 (2024). 「指定地域共同活動団体制度と公共私の連携」『有斐閣 Online ロージャーナル』, ID: L2406017.
- ⑨高橋克紀 (2015). 「公共サービス改革と公共的対話について：討議・熟議の研究を考慮した行政学に向けて」『姫路法学』 (56), 119-183.
- ⑩寺岡寛 (2003). 「日本における中小企業の研究動向ー主体, 意識, 背景, 方法, 課題」『大原社会問題研究所雑誌』 (541), 19-36.
- ⑪寺岡寛 (2024). 『日本中小企業小史：中小企業の歩みと日本社会』 信山社.
- ⑫濱満久 (2008). 「商店街振興組合法の成立過程とその意義」『名古屋学院大学ディスカッションペーパー』 (78).
- ⑬松島茂 (2014). 「中小企業政策の変遷と今後の課題」『日本労働研究雑誌』 (649), 4-13.