

〔論 文〕

## 地域商工団体としての商工会の課題

中 村 智 彦

1. はじめに
2. 日本における商工団体
3. 商工団体の必要性と課題
4. まとめ

### 1. はじめに

日本における地域経済の衰退、企業数の減少は、日本の社会経済に大きな影響を及ぼしつつある。地域の中小企業の活性化の一翼を担うとされる地域商工団体にも、その影響は及んでいるといえる。本稿では、まず地域商工団体を概観し、その上で地方部に特に影響力を持つと考えられる商工会から、その問題点を考えたいと思う。

### 2. 日本における商工団体

我が国において「商工団体」と明記される場合、通常、日本商工会議所、全国商工会連合会、中小企業団体中央会の商工3団体を指すことが多い。したがって、地方自治体が作成する産業振興施策やビジョンなどでは、それらの地方組織である商工会議所、商工会および各都道府県の中小企業団体中央会を指すこととなる。

これら以外にも、中小企業関係の「商工団体」には、日本共産党系の全国中小業者団体連絡会（全中連）があり、同会を構成する全国商工団体連合会（全

**表1 主な商工団体の概要**

名 称	創 立	会員数	
全国商工団体連合会	1951年	約20万	日本共産党系
ティグレ	1973年（大阪府中小企業連合会）	約4万	旧日本社会党系 1996年中小企業連合会から 名称変更
中小企業家同友会	1957年（日本中小企業家同友会）	約4万3千	日本中小企業政治連盟より 分裂

\*それぞれの団体のホームページなどから筆者作成

商連）は、各地の民主商工会（民商）の全国組織である。また、旧日本社会党系のティグレ（旧中小企業連合会）、日本中小企業政治連盟の流れをくむ中小企業家同友会など数多くが存在している。

これらは、それぞれの政治団体との関係が色濃く残っていると言える。こうした他の商工団体と、商工会議所、商工会、中央会の違いは、後者には多くの補助金が政府や地方自治体からなされており、事実上、それによって運営がなされているという点がある。これは、こうした政治的な背景も影響しているといえる。

さて、商工3団体のうち、名称や位置づけが似ているものの商工会議所と商工会は、設置に関わる経緯と根拠となる法令が違う。ただし、重複して同じ地域に置かれることはなく、通常、商工会議所は中小企業支援だけでなく、幅広く企業経営支援を行う一方、商工会は中小企業支援を中心に地方部に置かれるという色分けがなされてきた。

商工会議所の起源は、1599年、フランスのマルセイユで設立された貿易に関する利害関係について商人と行政が話し合うために設立された商業会議所が最初だとされている。

日本においては、1878年3月に設立された東京商法会議所が最初である。同年8月には大阪においても大阪商法会議所が設立される。この後、全国の大都市に商法会議所が設立されていく。東京商法会議所の設立にあたって東京府知事に提出された願書には、商工業者の親睦や交流の役割だけでなく、商工業者間の利害関係の調整や紛争の調停仲裁機関、さらには商工業者の意見を代表

する機関として、半ば公的な性格を持ったものとして位置づけられている<sup>1)</sup>。また、大阪商法会議所の設立の中心人物は、五代友厚である。五代友厚は、住友財閥の創始者として知られるが、一方では大阪府判事として官職にも就いていた。

その後、変遷ののち、明治23年9月に商業会議所条例が制定され、各地に商業会議所が設立された。その後、日本の産業近代化に伴い、制度の改革の必要性が主張されるようになり、1927年4月に商工会議所法が公布、翌年1月から施行となった。ここでは初めて、全国組織である日本商工会議所の法人格での設立が認められたのである。

第二次世界大戦時には、一時、商工経済会と名称が変更された。終戦後は、連合国軍最高司令官総司令部と全国商工経済協議会の間で交渉が行われ、アメリカ型の民間の自主的運営任意団体式による商工会議所への設立が認められた<sup>2)</sup>。その後、立法化の要望が強まり、まず1950年5月に商工会議所法が公布され、商工会議所に法人格が認められるようになった。さらに、1953年8月には、大幅に改正された新たな商工会議所法が公布され、現在に至る法的に組織が認められるようになった。

---

1) 「此時ニ当リ商工業ヲ奨励スルハ積極的政治ノ要務ナレハ商工団体ノ意見如何ヲ知ルハ欠ク可カラザルノ必要ナルニ我国ニハ欧米諸国ニ於ケル商業会議所ノ如キ設立モ無ク其萌芽トモ望ム可カリケル東京会議所ハ既ニ解散シタリ例エハ税則改正議ノ如キモ当路ハ誰ニ向テ之ヲ諮問スベキ乎宜ク先ツ東京府下ノ有志紳商等ヲ喚起シテ会議ノ団体ヲ今日ニ組織シテ商工ノ公益ヲ謀ラシム可シトハ是レ明治十年ニ於テ当路ニ起リタル考案ニシテ当時ノ内務卿（伊藤博文）、大蔵卿（大隅重信）ハ親シク誘導ノ勞を執ラレタリキ彼ノ旧会議所議員等ハ其事タル固ヨリ各自カ希望セル所ナレハ誘導ニ応シテ直チニ憤起シ同志ヲ結合シ、渋沢栄一、益田孝、福地源一郎、三野村利助、大倉喜八郎、渋沢喜作、竹中邦番、米倉一平ノ八名發起人トナリ、乃チ明治一〇年一二月二七日ヲ以テ商法会議所設立之儀」『東京商工会沿革始末』『東京商工会議所八十五年史』、上巻、p285、1966年、東京商工会議所。

2) 「一、商工会議所は民間の自主的設立によるべきものであり、法定すべき性質のものではない。二、殊に強制加入、過剰金徴収等の非民主的制度を維持し、都道府県に一律に設置すべきものではない。三、それ故、法律にもとづく商工会議所は認められないが、法律によらず且つ政府と一体とならない自主的な商工会議所に対しては、支持を与える。」『東京商工会議所八十五年史』下巻、p136。

一方、商工会は1960年、商工会組織等に関する法律の制定に基づき、設立が認められた特別認可法人である。中小企業施策、特に小規模事業施策に重点を置いており、事業の中心は経営改善普及事業を行っている。いわば商工会議所

表2 商工会と商工会議所の比較

	商工会	商工会議所
根 拠 法	商工会法	商工会議所法
管 轄 官 庁	経済産業省 中小企業庁	経済産業省 経済産業政策局
地 区	主として町村の区域	原則として市の区域
	(商工会議所及び他の商工会と地区は原則重複しない)	
会員に占める小規模事業者の割合	9割超	約8割
事 業	中小企業施策、特に小規模事業施策に重点を置いており、事業の中心は経営改善普及事業。しかし、地域総合振興事業の比重が増加しつつある。	地域の総合経済団体として、中小企業支援のみならず、商事紛争の仲裁等国際的な活動を含めた幅広い事業を実施。 小規模事業施策（経営改善普及事業費）は、全事業費の2割程度
設 立 要 件	地区内の商工業者の2分の1以上が会員となること	特定商工業者（※）の過半数の同意 ※従業員20人以上（商業・サービス業は5人以上）又は資本金300万円以上の商工業者 また通達により管内商工業者数に応じた組織率、財政規模、専任職員数などの基準が定められている
意 思 決 定 機	総会（全ての会員で構成） ただし会員数200人以上の場合は総代会を設置できる。	議員総会（会員及び特定商工業者から選挙された議員並びに部会等で選任された議員で構成。会員数に応じて議員数は30～150人） 1号議員：会員及び特定商工業者から選挙（50%以上） 2号議員：部会所属会員から選任（35%以下） 3号議員：1号、2号議員以外から選任（15%以下）
議 決 権 （ 表 決 権 ） 及び選挙権	総会の議決権・選挙権ともに1 会員1個	会員は部会において、議員は議員総会において1人1個の表決権を保有。選挙権は会費口数に応じて1人最高50票。

\*各種資料により作成

の町村版として普及が進められたのである。また、1981年に商工会法の一部改正が行われ、商工会の目的の中に「社会一般の福祉の増進に資する事業」が追加された。また、1993年には小規模事業者支援促進法が施行され、地域振興活性化事業など幅広く地域振興事業を実施することとなっている。

このように商工会議所、商工会ともにその創設時期には差があるものの、当初から政府関係機関、地方自治体との協調が前提として設立されてきたという経緯がある点に注意が必要である。現在でも経済産業省、中小企業庁などの中小企業施策の説明には、必ずこれら二団体が含まれてくるのもこうした経緯からである。

### 3. 商工団体の必要性和課題

産業構造の変化と企業数の減少は、商工団体の存続についても大きな影響を及ぼしつつある。特に中小企業数の減少は、特に中小企業基本法において「従業員の数が20人（商業又はサービス業については5人）以下の事業者」（第2条第5項）と定義されている小規模企業者において著しい。

小規模企業者は、2009年には366万者であり、同年の中小企業数420万者のうち87%を占めていた。ところが、小規模企業者数は2012年には334万者、同年の中小企業数385万者のうち86.57%を占めるようになった。2012年と2009年と比較すると、わずか3年間の間に小規模事業者は8.8%（32万者）の減少、中小企業は5.6%（3万者）減少となっており、特に小規模事業者の減少幅の方がより大きい<sup>3)</sup>。

こうした小規模事業者の減少は、小規模事業者が会員の中心となっている商工会の会員数減少に直結している。また、中小都市部の商工会議所においても、その影響は顕著である。こうした会員数の減少は、商工会、商工会議所の活動の沈滞化の根本的な原因だと指摘できる。

次に、政策的な見直しの影響である。1999年に中小企業基本法が改正され、

---

3) 「経済センサス-活動調査」集計結果（速報値）経済産業省 中小企業庁 事業環境部 企画課調査室 2013年12月26日による。

旧法では重視されていた中小企業を弱者とした社会政策的要素が薄まることとなった。こうした方針の中で、2005年には中小企業支援3法（中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法、新事業創出促進法、中小企業経営革新支援法）を統合する形で、中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律（中小企業新事業活動促進法）が制定された。この法律では、異分野の中小企業がお互いの「強み」を持ち寄り連携して行う新事業活動「新連携」が新たな支援対象となった。

1990年代後半に入ると、大手企業の生産拠点の海外移転の本格化と、発展途上国の技術水準の向上による追い上げが激しくなり、中小企業においても下請けの脱却、労働集約型大量生産モデルから、開発型少量多品種モデルへの転換が重要視されるようになった。

そうした中で、普及してきたインターネットの活用による中小企業間のネットワークが注目されるようになった。たとえば、1998年には、中小企業事業団（当時）が全国異業種交流会協議会会長・事務局長会議を開催し、翌年には全国ネットワーク化が進められ専門委員会の設置が行われている。民間ベースでも、神奈川県異業種交流グループ連絡会議が財団法人中小企業異業種交流財団（当時）との協力で全国会議を開催するなど、各地の異業種交流グループの活動が活発化してきた。

また、同時期には産学官連携の重要性が指摘されるようになってきた時期でもある。先端技術による製品開発や市場開発が中小企業にとっても経営戦略上重要となり、そのために大学や研究機関との連携が求められるようになったのである<sup>4)</sup>。

このような動きは、従来の商工団体の枠組みとは異なった中小企業グループが形成されることを促進した。次第に、様々な団体が活動を本格化させる中で、商工会や商会議所といった従来型の商工団体の運営に対して、改革が求められるようになっていく。

こうした指摘は、さらに市町村合併の促進によって本格化する。1980年代後半から議論が続けられていた市町村合併促進が、1995年に地方分権一括法に

---

4) 「異業種交流活性化に関する調査研究」、p30、財団法人産業研究所、2000年。

よって合併特例法の改正が行われ、「平成の大合併」によって、市町村合併特例新法が期限切れとなる2010年3月末まで進められた。この結果、1999年には、市町村は総数3,232（市670、町1,994、村568）だったものが、2010年3月末には、総数1,727（市786、町757、村184）と約半分にまで減少した。

このような社会情勢の変化から、商工会および商工会議所に対しての行政からの補助金制度の在り方についての批判が強まった。

たとえば長野県では2002年11月に出された「小規模企業支援のあり方検討委員会報告書」において、問題点として次の各点を指摘し、改善を求めている。(1)弱者保護的な「あれもこれも」の支援事業。(2)求められる専門的サービス。(3)硬直化した人件費補助。(4)バラバラな実施主体。(5)県主導の一律的な支援。さらに、「商工団体間や民間企業との競争」の促進や、「定額×人数による一律の人件費補助制度から、事業計画や事業成果を評価」する補助金制度への転換などを提起し、その上で、商工団体は「体制の強化や効率化、さらには自己財源の強化などに取り組み、組織としての自立化」が重要課題だとしている。

こうした指摘をもとに、2003年度から長野県補助金（経営支援事業費補助金）について従来の人件費補助から事業費補助への切り替え、記帳専任職員設置費の縮小（2004年度廃止）、事務局長設置費の3分の1商工会負担の導入が、さらに2007年度より補助金の大幅な削減が実施された。

こうした一連の動きは長野県だけでなく、他地域でも同様の動きが進められ、商工会を中心に商工団体の統合が推進されることとなった。

#### 4. まとめ

商工会はそもそも町村部の小規模事業者の集まりとして組織されてきた経緯がある。それだけに地方経済の衰退の影響を直接的に受けていることは指摘するまでもないことである。

しかし、一方で2010年の民主党政権の樹立によって、自民政権寄りとされて商工会議所および商工会への予算削減はより一層厳しいものとなったことも、その衰退に拍車をかけ組織率は6割を切った。商工会議所、商工会ともに、

特定政党への支援は行わないことが前提になっているが、実際には政権政党である自由民主党寄りの組織形成が行われてきた。

特に第二次世界大戦後の商工会議所の復興、商工会の設立に当たっては、その組織率を高めるために民間団体でありながら、政府の中小企業政策の中にその存在が含められてきた。規模の小さな商工会の場合、町役場や村役場の中にその事務局が置かれていたり、一部では行政職員がその業務の一部を補助する

**表3 商工会会員数の推移**

年度	会員数	前年比	組織率
1989	1,143,315		64.1
1990	1,149,518	6,203	64.5
1991	1,146,636	△ 2,882	64.9
1992	1,138,064	△ 8,572	65.1
1993	1,139,251	1,187	64.6
1994	1,133,985	△ 5,266	64.8
1995	1,131,539	△ 2,446	64.9
1996	1,125,067	△ 6,472	65.0
1997	1,120,360	△ 4,707	64.9
1998	1,108,494	△ 11,866	64.6
1999	1,099,762	△ 8,732	64.2
2000	1,084,976	△ 14,786	64.0
2001	1,071,542	△ 13,434	63.5
2002	1,052,514	△ 19,028	63.0
2003	1,033,324	△ 19,190	63.2
2004	1,016,867	△ 16,457	62.7
2005	1,003,496	△ 13,371	62.3
2006	984,359	△ 19,137	61.9
2007	963,428	△ 20,931	60.9
2008	938,757	△ 24,671	61.0
2009	913,811	△ 24,946	60.1
2010	891,679	△ 22,132	59.5
2011	874,515	△ 17,164	58.8

出所 経済産業省 [http://www.meti.go.jp/topic/downloadfiles/120731a05\\_03j.pdf](http://www.meti.go.jp/topic/downloadfiles/120731a05_03j.pdf)



ことが当然のように行われてきた。

また、政府の小規模事業者向けの補助金や低利融資などは、商工会議所や商工会での経営指導を受けることが前提条件とされてきた経緯があり、強制ではないにしても事実上、これらの会員にならなければ政府の補助制度の利用は困難な状態が続いてきた。このことは本稿の冒頭で述べた他の政治団体系の商工団体への事業者の参加を抑止する働きとなったと言える。さらに、こうした経営指導員や記帳指導員の給与は、ほぼ全額が政府もしくは地方自治体の補助制度でまかなわれてきた。そのため、全国の商工会の運営費の自己資金比率は50%程度しかなく、政府や地方自治体の補助制度に依存した体質が継続してきた。

しかし、こうした状況が長年にわたって継続した結果、「第二役場」と呼ばれるほどに商工会議所や商工会が行政の一端を担うものとして一般的に認識されてしまったことは、行政からの補助金制度に依存した運営となり、大きな支障を来す原因となった。

地方自治体でも、こうした問題点に関して是正する動きを見せ、2000年頃から各都道府県で商工会議所や商工会のあり方に関する検討会や調査が実施された。しかし、いずれも 職員のモラル向上、採用の透明化、政治的な中立の再確認、補助金が無くとも自立できる財政体質への変化、高齢支配の打破、バブル期の負債の処理など、非常に厳しい意見が出され、補助金制度も大幅な見直しが行われるようになった。

政策的な見直しは、自由民主党による第二次安倍内閣の樹立により、再度、商工会議所や商工会への様々な支援制度が復活している。しかし、ここで指摘してきたような地方部での小規模事業者の減少や、新規開業者の低迷といった根本的な問題は依然として厳しい情勢にある。また、こうした商工会の活動の低迷の中で、全商連（民主商工会）や中小企業家同友会など、従来から補助金に依存しない運営を行ってきた商工団体の活動が活発化しており、地方自治体など行政側もこうした商工団体との連携関係も作りつつある。

商工会側は、従来の経営指導や記帳指導という業務に加え、むしろ従来は「その他の業務」であった地域振興事業の業務量が増大している点を指摘して

いる。地方部の場合、自治会や同業者組合などの組織力の低下に加え、地方自治体の予算削減などで、地域振興に関わる各種事業を商工会が事務局として代替することが増加している。しかし、これらの事業に対しての補助には、人件費が含まれないために、商工会職員の給与を確保することが困難になってきている。つまり、従来は小規模事業者に対する経営指導や記帳指導という事業を行うために政府や地方自治体から人件費に見合う補助を受け取っていたものが削減され、一方で増加する地域振興事業においては人件費が認められないという二重苦に苦しめられているというのである。ここに業務量は増大するが、人件費が確保できずに運営が困難になっている商工会の現状がある。

商工会や商工会議所は、本来の純然たる民間団体という枠を超え、特に地方部においては地方自治体の事業遂行の補完的役割を担ってきたことは間違いのない。大都市部においては、その他の商工団体による役割が期待できるが、地方部においては商工会に代替する商工団体を設立させることは非常に難しく、仮にNPOなどの団体による経済振興活動を行うにしても商工会との連携は不可欠である。こうした地方部の実態を鑑みて、どういった商工会運営への支援が必要であるのかの検討や、商工会そのものもその組織の改編への取り組み必要性がある。今後、これら諸制度の早急な再検討が望まれる。

## 参考文献

- 柿沼重志・中西信介 中小企業・小規模事業者政策の現状と今後の課題『立法と調査』No.344（参議院事務局企画調整室編集・発行）2013年9月
- 戸所隆 地域連携による小規模商工会の活性化と地域づくりへの政策提言－群馬県小野上・東・高山3村商工会の取り組みを例に－『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第2巻 第1・2合併号 1999年10月
- 中小製造業における産学官連携活動の実態と課題 機械工業経済研究報告書H11-9 財団法人機械振興協会経済研究所 2000年3月
- 中小企業団体の活動状況と連携の実態等に関する調査 調査結果報告書 財団法人全国中小企業共済財団 2003年10月
- 異業種交流活性化に関する調査研究 財団法人産業研究所 平成12年3月
- 関西財界外史（戦後編）関西経済連合会 昭和53年12月