

Title	大都市自治体の中小企業政策と都市政策(上)：大阪市を事例として
Author	本多, 哲夫
Citation	経営研究. 63(2); 1-26
Issue Date	2012-08
ISSN	0451-5986
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経営学会
Description	

Osaka City University

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

大都市自治体の中小企業政策と都市政策（上）

— 大阪市を事例として —

本 多 哲 夫

目次

- 1 はじめに
- 2 大阪市の中小企業政策の変化
- 3 都市問題と中小企業……………以上、(上) 本号
- 4 企業事例分析……………以下、(下) 次号
- 5 都市政策としての中小企業政策
- 6 おわりに

1 はじめに

地域に身近な自治体が中小企業政策の主体的役割を担うことが期待されている（池田，2002；黒瀬，2006；植田，2007；清成，2009 など）。中小企業政策の理念や体系を定める中小企業基本法においても、1963年制定時（旧基本法）では自治体は「国の施策に準じて施策を講ずるよう努めなければならない」（第四条）と規定されていたが、1999年の全面改定（新基本法）によって「施策を策定し、及び実施する責務を有する」（第六条）との文言に変わり、自治体が政策の企画・実行の責任主体と位置付けられるようになった。2000年代に入ってから、全国の各自治体で中小企業振興条例の制定が活発に行われているが（植田，2007；岡田ほか，2010）、こうした動きも自治体への期待の高まりを反映した取り組みといえよう。

しかし、自治体の中小企業政策の目的や意義については、十分に議論されているとはいえ、新基本法で打ち出された「新産業創出・経済成長」志向型の政策路線をそのまま追随している自治体が少なくない。こうした状況には、2つの点で問題がある。

第1に、地域には、独自の中小企業政策の目的や意義が存在している可能性がある。国と自治体の政策の方向性がまったく異なるというわけではないが、自治体における中小企業政策は、国の中小企業政策の単なる「縮小版」ではない。自治体に期待されているのは、地域の実情にもとづいて、自治体が独自に中小企業政策のあり方を探っていくことではないだろうか。

第2に、新産業創出・経済成長が政策目的として強調されることによって、小規模企業が果たしている地域コミュニティの維持・活性化といった社会的役割が過小評価される恐れがある。

新基本法は、新産業創出や経済活性化を目標として、経営革新や新事業創出を行う中小企業を支援することを強調し、いわゆる「元気な中小企業」や「ベンチャー企業」を応援するという姿勢を明確に打ち出している。こうした新基本法の理念は、旧基本法における保護・救済的性格への批判に立って全面的に作り変えられたという経緯があるだけに、中小企業政策における社会政策的意義を軽視する傾向につながるという問題がある。このことは、福島（2006）による新基本法への次の批判にもあらわれている。「新基本法の基本方針＝政策目標の設定は、『二重構造の変容』という認識を立脚点に、『市場原理尊重』と『中小企業者の自主的努力』を基本に据えて、新産業の創出と創業の促進に向けてベンチャー企業やオンリーワン企業に熱い期待を寄せて重点的に支援する一方、市場での弱者や敗者に対しては『円滑な廃業・転業』を誘導しようとしているのである」（471-472頁）。また、三井（2011）は、次のように、幅広い観点から中小企業政策を捉えるべきであることを指摘している。「近年欧米の政策論や中小企業論において語られる、事業の社会性・人間性の視点、企業主体の幅広い位置づけ、『社会的経済』概念などは、市場経済に対し公共政策の担う使命としての意味が大きいと思われるが、今のところそうした見地からの中小企業政策論は乏しい」（141頁）。以上の指摘にも示されているように、中小企業政策を経済成長のための新産業創出政策や競争促進政策としてのみ捉えることには問題がある。それは、中小企業が経済、社会に多面的な影響を与えているからである。したがって、中小企業政策は多面的な効果を持つ政策であることを理解しなければならない。

以上の問題意識から、本稿では、大阪市を事例として、社会性・人間性の視点から自治体中小企業政策において独自の目的や意義が存在する可能性があることを明らかにする。とくに、都市問題が鮮烈な形で生じる大都市においては、都市政策的要素が中小企業政策において重要であることを示したい¹⁾。

既存研究では、自治体が中小企業政策を実施することの重要性や中小企業政策を多面的な観点から捉えることの必要性を指摘するものは多いが、いずれも指摘レベルにとどまっていた。その論拠について、政策の実態や政策を利用する企業の実態にもとづいて示すという実証的研究はこれまで行われていない。本稿は、大阪市という一自治体の限られた分析ではあるが、既存研究が行ってこなかった実証的な研究であるという点で意義があると考えられる。また、本稿のような政策と政策利用企業の実態分析は、中小企業や中小企業政策の本質を理解するうえでも、重要な手掛かりになると考える。

2 大阪市の中小企業政策の変化

2.1 中小企業政策の産業政策上の位置づけの変化

大阪市は戦前から、経営支援、技術支援、金融支援、国際化支援といった基礎的な中小企業支援ツールを独自に整備し、全国の中小企業政策をリードしてきた。戦後は、こうした支援体系を引き継ぎつつも、1963年の中小企業基本法（旧基本法）制定以降、国の政策体系に沿っ

て政策が実施されてきた。旧基本法下では、大企業との格差是正や中小企業構造の高度化という目的に沿って、商工団体助成等の団体補助や設備近代化等のハード整備支援を行ってきた。1999年の中小企業基本法改定（新基本法）以降は、新産業創出や経済低迷打開という新基本法の政策目的を取り入れ、個別企業に対するビジネスマッチング等のソフト支援を強化する方向へと変化してきた²⁾。

中小企業政策の政策目標の変化、すなわち新産業創出や経済低迷打開に重きを置く政策に変化したことは、中小企業政策の産業政策上の位置づけを高めることにつながった。1990年代までは、大阪市の産業政策の軸は「開発」であった。大阪市では都心再開発、ベイエリア開発、集客施設開発などを積極的に行うことで経済成長を達成していくという戦略をとってきた。当時、中小企業政策は中小企業の体質改善や集約化によって開発型産業政策をバックアップするという補完的役割を果たしてきたといえる。しかし、新基本法の制定に加えて、開発事業の破綻が相次ぎ開発型産業政策の限界が明らかになってきたことによって、2000年頃から中小企業政策が産業政策の軸として期待されるようになったのである³⁾。

表1 大阪市の2000年代の産業政策の方針

ビジネスチャンスがある大阪、ベンチャーできる大阪の実現に向けて —「競い合う都市の時代」の大阪産業振興にかかる提言—(2001年3月)
◆大阪市の目標像 ・人・モノ・情報が行き交い、ビジネスチャンスにあふれる「国際集客都市」 ・ビジネスチャンスをいかにせる起業家や強い企業が集まる「ビジネス創造都市」 ◆目標に向けた戦略 ・集客機能の強化 ・強い企業を育てる取組み ・企業が活躍するステージづくり
大阪市総合計画—大阪が、はじまる。—(2005年12月)
◆将来像 ・アジア交流圏の拠点として都市の活気にあふれる大阪 ・人が集まり、育ち、新しいものを生み出す大阪 ・暮らしたい、訪れたい、魅力あふれる大阪 ◆政策目標(経済・産業関連のみ抜粋) ・創業・新事業創出を促進する ・次世代産業の創出・展開を図る ・企業の立地を促進し、ビジネス拠点機能を高める
「元気な大阪」をめざす政策推進ビジョン(2009年3月)
◆「『売り』づくり」が大阪経済の元気を高めます～経済力アップ～ ・対応方針1: グローバル化に対応できる大阪の「『売り』づくり力」を伸ばします ・対応方針2: 大阪の技術力を活かし、「課題解決型ものづくり都市」を実現します ・対応方針3: 元気な企業の裾野を広げます
大阪市経済成長戦略(2011年3月)
◆成長の視点 視点1: アジアの一員として、アジアとともに成長する 視点2: 社会の課題を解決し、新たな需要を創造して成長する ◆基本戦略 1. 今後の成長が見込まれ、大阪・関西が優位性を有する産業分野に重点化する (①集客・観光、②環境・エネルギー、③健康・医療、④クリエイティブ・デザイン) 2. 経済活動を支え、取組みを加速させる確かな環境を整える (①人材、②規制緩和等、③関西圏の成長を支えるインフラ) 3. 戦略エリアを設定し、経済成長のエンジンとする (①大阪駅周辺地区、②臨海部(夢洲・咲洲))

出所) 各報告書より筆者作成。

2000年代に入って策定された産業ビジョンや総合計画をみると、こうした傾向が鮮明に表れている(表1)。例えば、2001年の産業ビジョン(『ビジネスチャンスがある大阪、ベンチャーできる大阪の実現に向けて』)では、次のように述べている。「これまでの格差是正を目的とした施策でなく、企業の持つ強みを伸ばしていくことが重要であり、そのために、やる気のある企業の可能性を引き出せるように施策の選択と集中が必要である。中小企業を社会経済環境の変化や国際集客都市づくりから生まれるチャンスをいかせる強い企業へと育成していくことで、大阪経済全体の活性化も図られる」(13頁)。2005年の総合計画(『大阪市総合計画—大阪が、はじまる。—』)では「企業競争力の強化」「成長企業創出」という戦略を掲げており、そこには元気な中小企業が成長エンジンとなって地域経済成長を牽引するとの考えがみとれる(28-34頁)。さらに、「新たな産業クラスターの形成による次世代産業の創出」という目標が立てられており、シリコンバレーのように、成長力の高い中小企業・ベンチャー企業が生まれ、新産業が創出されることがイメージされている。2009年ビジョン(『「元気な大阪」をめざす政策推進ビジョン』)でも、中小企業を軸に「大阪の技術力を活かし、「課題解決型ものづくり都市」を実現します」「元気な企業の裾野を広げます」という方針を打ち出している。

2.2 中小企業政策の位置づけの低下?

上述のように、2000年代に入って中小企業政策が産業政策上重視される傾向にあった。しかし、2011年に策定された『大阪市経済成長戦略』では、中小企業への言及が大きく減少していることが特徴である。2011年『大阪市経済成長戦略』では、戦略産業分野として、①集客・観光、②環境・エネルギー、③健康・医療、④クリエイティブ・デザインを指定し、さらに、戦略エリアとして、①大阪駅周辺地区、②臨海部(夢洲・咲洲)を指定している。こうした拠点分野・拠点エリアの振興によって、経済成長を果たしていくというシナリオになっている。そして、このシナリオのなかには、中小企業がほとんど登場していない。中小企業について言及されている箇所もあるが、そこでは、拠点分野・拠点エリアを設定することで、「そこの効果の中堅・中小企業へと及ぼす」(4頁)という表現になっている。このほか、新産業分野への「中小企業等の市場参入促進」(9頁)、拠点地域への「中堅・中小企業等の立地を促進する」(23頁)という表現で中小企業について触れられている。すなわち、あくまで拠点分野・拠点エリアの振興が主体であり、その波及効果が中小企業に及ぶという、かつての拠点開発方式と同一のトリクルダウンの発想となっている。このように、それまでの産業ビジョンや総合計画との方向性とは対照的に、中小企業の位置づけが明らかに低下していることがわかる⁴⁾。

こうした大阪市の新たな動きは、新基本法型の中小企業政策のある種の限界を示すものといえる。すなわち、新産業創出や経済成長を目的とした政策を行う際に、短期的な効果を求める場合は、中小企業政策よりも開発型・大企業重視型の政策が優先される。中小企業政策は中小

企業のイノベーション促進を支援するものではあるが、それが短期的に新産業創出や経済成長につながる政策とはいえない。規模の小さい企業では、新製品や新サービスを生み出したとしても、それが産業レベルに影響し経済拡大にまで発展するには、シリコンバレー等でのベンチャー企業を例外として、一般的に数十年という長いスパンが必要である。中小企業は新産業の「苗床」であるため、長期的な新産業の苗床づくりとして中小企業政策を行うことは、国家戦略としては比較的馴染みやすいといえる。なぜなら、国では関税や輸入規制などの貿易政策手段を持ち、通貨供給量を調整する金融政策手段も有しており、短期的な経済成長・安定化政策ツールがあるからである。国にとって、中小企業政策による市場活性化やイノベーション創出は、長期的なスパンでの新産業創出・経済成長ツールとしてみなすことができる。しかし、貿易政策手段も通貨量調整手段もなく、一国財政に比べて予算規模も限られている自治体には、地域経済の低迷を目の前にして、中小企業政策を長期的なスパンでの新産業創出・経済成長型政策として行うべきという論理が通用しにくい。すなわち、自治体が生産創出・経済成長型政策に中小企業政策を位置づけた場合、中小企業政策に短期的な新産業創出・経済成長の効果求めてしまうという傾向がある。したがって、国が掲げる「新産業創出・経済成長」志向型の中小企業政策の論理は、自治体に必ずしも馴染むとはいえない⁵⁾。ここに、自治体の中小企業政策は国の中小企業政策の「縮小版」ではないという理由の一端がある。新基本法をベースとした国の中小企業政策を自治体にダイレクトにあてはめることの矛盾が、大阪市における成長戦略での中小企業政策の位置づけの低下という形で現れ始めているといえる。

2.3 都市問題の視点からの中小企業政策

大阪市における最近の状況は、新産業創出・経済成長という路線で自治体の中小企業政策を捉えることの限界を示している。現在、自治体中小企業政策の意義を考えなおす時期にきていると思われる。これは、自治体の中小企業政策が必要ないということの意味するものではない。新産業創出・経済成長の政策として進めることに限界があるのであって、社会政策的な観点からみて、重要な意義があるのではないだろうか。そこには、地域内に様々な働き口を確保する、また、急激な経済変動による倒産とそれによる失業を防ぐという「地域雇用の確保」の視点がある。また、経営資源の格差、取引上の強い立場などを利用した大企業による中小企業の抑圧を防ぐという「社会的不公正の是正」の視点なども存在する。

こうした社会政策的観点から大阪市における中小企業政策の意義を考えたときに、「都市問題への対応」という視点が重要になる可能性がある。かつて大阪市において「都市問題への対応」という政策目的が中小企業政策に存在していた時期があった。大阪市の戦後最初の産業ビジョンである1984年の大阪市経済局編『これからの大阪市経済と中小企業—21世紀に向けての展望と課題—（大阪市中小企業対策審議会報告）』（以下、1984年産業ビジョン）では、「インナーシティ問題」を大阪経済の問題として重視していた。インナーシティ問題とは、欧米の

大都市で注目された大都市における成熟化段階の都市問題であり、都市中心部（インナーエリア）の貧困化やコミュニティの疲弊の問題を指す。1984年産業ビジョンでは、大阪市経済の現況を説明する「序編 転機に立つ大阪市経済」において、次のように述べている。

高度成長期における日本経済の膨張は、巨大都市圏に集積する経済活動や経済機能を大量に地方分散させただけでなく、巨大都市圏内部においても、中核都市に集積する人口と産業を都市圏の周辺部に拡散させた。こうした拡散の過程は、一部は政策的に、しかし大部分は自然発生的に進行したため、しばしば、中核都市あるいは都市圏インナー地域の経済から活力を奪い、停滞ないし衰退の状態に導く傾向がみられた。欧米諸国の大都市にみられる中心部の衰退現象、いわゆるインナー・シティ問題がそれである。(11頁)。

このように、1980年代において、インナーシティ問題が大阪市の新たな問題であることが産業ビジョンで指摘されている。そして、今後の政策の方向性を示す「第4編 構想の実現のために」では次のように述べている。

大都市圏の経済の発展は土地利用上の機能純化を促進するが、効率性の追求がもたらすこのことがかえって多くの困難な問題を発生させることになる。人口の遠心化は職と住の分離となって交通問題を悪化させ、職場の移動と社会資本の老朽化はインナー・シティ問題となってあらわれる。人間の顔をしたまちを取り戻すためには、若・壮年層が中心都市に帰ってくる必要がある。大阪市の場合は各種の都市施設の建設、整備はまだ進行中であって、欧米大都市とは段階的に異なるが、それでも再開発を迫られているところが広がりつつあることも見逃すことはできない。したがって大阪市の課題は、巨大都市圏の中核都市としての機能の活動を円滑にすること、他方で住みよいまちを実現させることである。第一の課題に対しては、巨大な都心業務地区の充実と大阪駅付近の再開発などだけでなく、阿倍野や弁天町などの副都心の整備がやはり再開発も含めて進められなければならない。それは大阪大都市圏での各種機能の適切な立地配置の問題であるし、市域内の準都心部への機能分担の問題でもある。また、西部臨海地域では、CIT（シティ・インダストリアル・タウン）のような新たな視点からの再構築の方策が実施されなければならないし、内陸部の住工混合地域については、さらに地域の実情に応じた小規模単位でのCITの形成や工場アパートといったような手法での工業振興が求められている。(151-152頁、太字や傍点は原文ママ)

「人間の顔をしたまち」「住みよいまち」のためには、インナーシティ問題への対応を行うことが重要であり、その対応策として、都市再開発などの開発事業が挙げられている。そのほか、

中小企業政策の範疇に入るものとして、工場アパートやCIT（シティ・インダストリアル・タウン）という政策も構想されていたことが興味深い。工場アパートとCITは、現実に経済局の事業として1980年代から90年代前半にかけて実施されている。CITは都市型小規模工場団地のことであり、生活環境と調和した工場団地を形成することで、大都市内部に小規模工業を維持し、多様な雇用先を確保し、職住近接と住工調和を図っていくための政策であった。具体的には、加美工業団地（分譲時期は1985年）、テクノパーク常吉（同1988年）、テクノパーク島屋（同1990年）がCITとして造成され、その後も造成の計画があったが、バブル崩壊以降、CIT事業は凍結し、消滅に至った。

本稿で注目したいのは、第1に、当時、中小企業政策のなかに、都市問題（インナーシティ問題）への対応という大都市独自の目的が意識されていたこと、第2に、実際にそのための施策が大阪市の中小企業政策として実施されていたことである。実際に実施されたCIT事業は、財政的なリスクが高い土地造成事業が中心であったなど、その施策手段が自治体中小企業政策として望ましいものであったのかについて疑問符がつく。しかし、その評価の是非はどうあれ、当時、地域の生活の質を向上させるという目標のもと、都市問題への対応という独自の視点が、大阪市の中小企業政策のなかにあったことが興味深い。

2000年代の産業ビジョンをみても分かるように、その後、このような都市問題視点は、まったくといっていいほど、中小企業政策では意識されなくなった。この原因としては、次の点が考えられる。①バブル崩壊後の長期不況のなかで、大都市内部における経済的低迷や社会的疲弊が、大都市特有の構造的問題というよりは、景気循環的要因によるものと認識されるようになった、②CIT事業がバブル崩壊後の地価低迷と需要低迷のなかで行き詰った、③新基本法の制定によって、国の路線に沿った新産業創出・経済成長志向型の中小企業政策が進められ、中小企業政策における社会政策的側面、とくに大阪市の存在していた都市政策的側面が注目されなくなった。

こうした背景から、1990年代以降の不況到来という混乱や自治体政策の大きな転換のなかで、大阪市中小企業政策における都市問題への対応という地域独自の視点は、うやむやになって消えていった。しかし、この視点は、決して時代遅れとはいえない。なぜなら、大阪市におけるインナーシティ問題的状况は今でも進展しており、そして、その緩和策に中小企業が果たす役割が大きいと考えられるからである。次節以降で、この点についてみていきたい。

3 都市問題と中小企業

3.1 成熟化段階の都市問題

インナーシティ問題は、1970年代から1990年代半ば頃に注目された成熟化段階の大都市での都市問題である。1960～70年代においてイギリス、アメリカなどの欧米先進大都市に共通した現象として、大都市インナーシティにおける経済的、物的、社会的衰退問題が政策課題と

して注目されるようになった。

日本の高度経済成長期にみられるように、都市の成長段階では、資本・人口の過集積から生じる公害やインフラ不足等の問題が都市問題の典型であった。しかし、低成長期に入り、経済や人口の拡大が鈍化する都市の成熟化段階に至って、中心都市では都心の中心業務地区（CBD: Central Business District）を除いて資本逃避や人口減少が生じ、これによって地域社会が荒廃していくという問題が生じるようになった。都市成熟化段階においても、依然として、高度な経済的効率性を求めて、あるいは、ステータスシンボルを求めて、大企業が都心 CBD に立地する。このため、一見したところ中心都市は活力を有しているように見える。しかし、その足元の地域社会をみると、地元住民や地元資本は、開発による生活環境の悪化や地価負担の高騰から逃れるために郊外や他都市へと逃避し、結局、他に移転できず劣悪な環境下で住み続けるしかない貧困者や高齢者、あるいは、都心の大企業に通勤するために一時的に居住する単身者などが残ることになる。そして、外国人労働者や他地域の失業者などが流入し、スラムが形成される場合もある。こうして、中心都市の地域において経済的・社会的疲弊が起こるといった問題が、インナーシティ問題である⁶⁾。

インナーシティ問題は、前節でみたように、1980年代に大阪市において注目されていた問題であったが、決して古い問題とはいえない。大阪市における最近の状況をみると、むしろインナーシティ問題が深刻化しているように思える。例えば、大阪府下での地域間比較をみた以下のデータがそれを示唆している。

表2は大阪府における各地域の人口の推移をみたものである。これをみると、大阪市（大阪

表2 人口の推移

		(人、%)			
		1990年	1995年	2000年	2005年
大阪府	実数	8,734,516	8,797,268	8,805,081	8,817,166
	増減率	-	0.7	0.1	0.1
大阪市地域	実数	2,623,801	2,602,421	2,598,774	2,628,811
	増減率	-	-0.8	-0.1	1.2
三島地域	実数	1,076,575	1,080,932	1,081,205	1,087,733
	増減率	-	0.4	0.0	0.6
豊能地域	実数	670,701	671,236	658,048	652,199
	増減率	-	0.1	-2.0	-0.9
北河内地域	実数	1,188,784	1,211,404	1,202,287	1,186,521
	増減率	-	1.9	-0.8	-1.3
中河内地域	実数	872,706	874,199	869,098	864,342
	増減率	-	0.2	-0.6	-0.5
南河内地域	実数	660,564	689,234	661,675	649,601
	増減率	-	4.3	-4.0	-1.8
泉北地域	実数	1,103,579	1,110,528	1,157,470	1,165,208
	増減率	-	0.6	4.2	0.7
泉南地域	実数	537,806	557,314	576,524	582,751
	増減率	-	3.6	3.4	1.1

注) 増減率は前期（5年前）と比較したときの伸び率。

出所) 大阪府『大阪府統計年鑑』各年版を参照。データの原典資料は総務省『国勢調査』。

表3 事業所数の推移

		(所、%)			
		1991年	1996年	2001年	2006年
大阪府	実数	541,343	533,566	483,964	428,247
	増減率	-	-1.4	-9.3	-11.5
大阪市地域	実数	272,893	263,157	232,804	201,462
	増減率	-	-3.6	-11.5	-13.5
三島地域	実数	37,712	38,638	37,063	33,928
	増減率	-	2.5	-4.1	-8.5
豊能地域	実数	26,407	25,904	24,400	22,048
	増減率	-	-1.9	-5.8	-9.6
北河内地域	実数	50,526	50,767	46,176	41,199
	増減率	-	0.5	-9.0	-10.8
中河内地域	実数	54,120	53,685	48,429	43,451
	増減率	-	-0.8	-9.8	-10.3
南河内地域	実数	24,926	26,020	24,888	21,273
	増減率	-	4.4	-4.4	-14.5
泉北地域	実数	49,285	49,280	45,411	42,228
	増減率	-	0.0	-7.9	-7.0
泉南地域	実数	25,474	26,115	24,793	22,658
	増減率	-	2.5	-5.1	-8.6

注1) 民営・国・地方公共団体の事業所。

注2) 増減率は前期（5年前）と比較したときの伸び率。

出所) 大阪府『大阪府統計年鑑』各年版を参照。データの原典資料は総務省『事業所・企業統計調査』。

表4 従業者数の推移

		(人、%)			
		1991年	1996年	2001年	2006年
大阪府	実数	5,074,032	5,220,923	4,778,808	4,450,505
	増減率	-	2.9	-8.5	-6.9
大阪市地域	実数	2,725,775	2,728,539	2,427,045	2,216,895
	増減率	-	0.1	-11.0	-8.7
三島地域	実数	405,778	452,881	419,277	401,787
	増減率	-	11.6	-7.4	-4.2
豊能地域	実数	233,561	236,224	226,536	216,255
	増減率	-	1.1	-4.1	-4.5
北河内地域	実数	450,959	468,746	451,437	417,374
	増減率	-	3.9	-3.7	-7.5
中河内地域	実数	434,566	441,857	403,399	384,742
	増減率	-	1.7	-8.7	-4.6
南河内地域	実数	200,502	222,838	216,878	187,878
	増減率	-	11.1	-2.7	-13.4
泉北地域	実数	420,101	444,735	414,188	416,109
	増減率	-	5.9	-6.9	0.5
泉南地域	実数	202,790	225,103	220,048	209,465
	増減率	-	11.0	-2.2	-4.8

注1) 民営・国・地方公共団体の事業所に勤める従業者。

注2) 増減率は前期（5年前）と比較したときの伸び率。

出所) 大阪府『大阪府統計年鑑』各年版を参照。データの原典資料は総務省『事業所・企業統計調査』。

市地域) では他地域に先駆けて1990年代に減少しているが、2000年以降は少し持ち直す傾向がみられる。しかし、表3と表4に示すように、大阪市の事業所数と従業者数は、近年、他地域を上回る大きな減少となっている。南河内地域の2001～06年のマイナス幅が大きい、南

表5 失業率の推移

		(人、%)			
		1990年	1995年	2000年	2005年
大阪府	労働力人口	4,424,073	4,658,723	4,445,438	4,326,711
	完全失業者	187,314	288,210	311,257	372,500
	失業率	4.2	6.2	7.0	8.6
大阪市地域	労働力人口	1,423,615	1,450,314	1,353,792	1,313,852
	完全失業者	78,210	114,138	122,557	154,004
	失業率	5.5	7.9	9.1	11.7
三島地域	労働力人口	526,544	563,512	546,413	535,775
	完全失業者	16,623	26,570	29,723	34,409
	失業率	3.2	4.7	5.4	6.4
豊能地域	労働力人口	328,961	345,857	329,730	321,779
	完全失業者	10,014	16,245	17,259	19,394
	失業率	3.0	4.7	5.2	6.0
北河内地域	労働力人口	596,137	642,736	609,423	587,349
	完全失業者	23,472	37,741	40,408	45,472
	失業率	3.9	5.9	6.6	7.7
中河内地域	労働力人口	446,966	468,262	446,006	424,795
	完全失業者	16,258	27,050	28,585	32,998
	失業率	3.6	5.8	6.4	7.8
南河内地域	労働力人口	309,889	340,615	334,597	306,564
	完全失業者	11,800	18,774	20,959	22,463
	失業率	3.8	5.5	6.3	7.3
泉北地域	労働力人口	533,164	567,602	546,985	558,873
	完全失業者	19,880	31,992	34,143	41,754
	失業率	3.7	5.6	6.2	7.5
泉南地域	労働力人口	258,797	279,825	278,492	277,724
	完全失業者	11,057	15,700	17,623	22,006
	失業率	4.3	5.6	6.3	7.9

注) 失業率 = 完全失業者数 ÷ 労働力人口 × 100。

出所) 大阪府『大阪府統計年鑑』各年版を参照。データの原典資料は総務省『国勢調査』。

河内地域の事業所数や従業者数がかつとも少ないことや、大阪市では1996年～2001年の段階ですでに二桁のマイナス幅になっていることを考えると、大阪市での衰退の激しさが際立っているといえる。

表5は、失業率の推移をみたものである。大阪市の失業率が突出して高いことがわかる。失業率の伸び方をみても、大阪市の失業率は1990年～2005年で倍以上の高さに跳ね上がっており、他地域よりも激しい伸びをみせている。表6は、生活保護率の推移を示している。失業率と同様、大阪市の生活保護率の高さが突出しており、また、その伸び方も著しいことがわかる。

表7は、65歳以上人口の比率（高齢者比率）の推移をみたものである。いずれの地域でも高齢者比率が上がっているが、大阪市では2005年に唯一、20%を上回る割合にまで上昇している。図1では、単独世帯比率を大阪府と大阪市で比較しているが、大阪市の単独世帯比率は2005年で42.7%と高いことがわかる。先にみた高齢者比率の高さを考えると、高齢者の単独世帯も大阪市に多いとみられる。大阪市では、1人暮らしの増加によって、地域コミュニティのつながりが希薄になる可能性が高くなっていることが推察される。

表 6 生活保護率の推移

		(人、%)			
		1990年	1995年	2000年	2005年
大阪府	人口	8,734,516	8,797,268	8,805,081	8,817,166
	被保護人員	101,140	101,706	144,248	218,918
	生活保護率(%)	11.6	11.6	16.4	24.8
大阪市地域	人口	2,623,801	2,602,421	2,598,774	2,628,811
	被保護人員	44,389	47,285	69,477	108,270
	生活保護率(%)	16.9	18.2	26.7	41.2
三島地域	人口	1,076,575	1,080,932	1,081,205	1,087,733
	被保護人員	6,910	6,497	8,896	12,380
	生活保護率(%)	6.4	6.0	8.2	11.4
豊能地域	人口	670,701	671,236	658,048	652,199
	被保護人員	4,166	4,527	5,896	8,022
	生活保護率(%)	6.2	6.7	9.0	12.3
北河内地域	人口	1,188,784	1,211,404	1,202,287	1,186,521
	被保護人員	11,222	10,733	14,148	22,008
	生活保護率(%)	9.4	8.9	11.8	18.5
中河内地域	人口	872,706	874,199	869,098	864,342
	被保護人員	12,269	11,736	15,603	23,161
	生活保護率(%)	14.1	13.4	18.0	26.8
南河内地域	人口	660,564	689,234	661,675	649,601
	被保護人員	4,802	5,065	7,490	10,688
	生活保護率(%)	7.3	7.3	11.3	16.5
泉北地域	人口	1,103,579	1,110,528	1,157,470	1,165,208
	被保護人員	12,477	11,547	16,673	25,564
	生活保護率(%)	11.3	10.4	14.4	21.9
泉南地域	人口	537,806	557,314	576,524	582,751
	被保護人員	4,905	4,316	6,065	8,825
	生活保護率(%)	9.1	7.7	10.5	15.1

注) 生活保護率は人口 1000 人あたりの被保護人員数をあらわす。
 出所) 大阪府『大阪府統計年鑑』各年版を参照。データの原典資料は総務省『国勢調査』、大阪府健康福祉部「生活保護統計年報」、大阪市健康福祉局資料等。

3.2 大阪市の課題

以上でみたデータは、大阪大都市圏の中心都市である大阪市においてインナーシティ問題が深刻化する傾向を示唆するものであるが、自治体にどのような意味で影響をもたらすのだろうか。次の 2 点がポイントになる。

第 1 に、非稼得層の増大である。失業等によって自ら所得を稼ぐことができない層（非稼得層）への生活保障や職業訓練サービスが、自治体への負担となる。図 2 は扶助費と生活保護費の推移を示しているが、生活保護費が扶助費の多くを占めていることがわかる。扶助費は人件費、公債費とともに自治体財政における中心的な義務的経費といわれているが、大阪市では生活保護費の急増が扶助費の増大をもたらし、自治体財政を圧迫している。大阪市における 2009 年度普通会計の経常収支比率（経常的な経費が経常的な一般財源に占める割合）は 100.2%と政令指定都市のなかでもっとも高く、弾力性のきわめて低い財政構造となっている。扶助費、とくに生活保護費の増大がこの主要な原因となっている（大阪市財政局, 2011, 24 頁）

生活保護費の増大は、先のデータでいうと、失業率の上昇に関連する問題であるが、高齢者

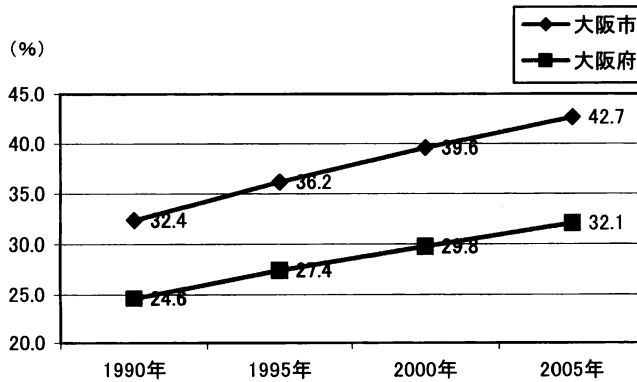
表7 高齢者比率の推移

		(人、%)			
		1990年	1995年	2000年	2005年
大阪府	人口	8,734,516	8,797,268	8,805,081	8,817,166
	65歳以上人口	843,024	1,047,875	1,315,213	1,634,218
	高齢者比率	9.7	11.9	14.9	18.5
大阪府地域	人口	2,623,801	2,602,421	2,598,774	2,628,811
	65歳以上人口	306,199	365,883	444,740	529,692
	高齢者比率	11.7	14.1	17.1	20.1
三島地域	人口	1,076,575	1,080,932	1,081,205	1,087,733
	65歳以上人口	85,190	110,272	142,687	183,077
	高齢者比率	7.9	10.2	13.2	16.8
豊能地域	人口	670,701	671,236	658,048	652,199
	65歳以上人口	59,630	75,889	94,968	118,968
	高齢者比率	8.9	11.3	14.4	18.2
北河内地域	人口	1,188,784	1,211,404	1,202,287	1,186,521
	65歳以上人口	90,952	117,011	153,301	202,157
	高齢者比率	7.7	9.7	12.8	17.0
中河内地域	人口	872,706	874,199	869,098	864,342
	65歳以上人口	81,842	100,002	126,378	160,199
	高齢者比率	9.4	11.4	14.5	18.5
南河内地域	人口	660,564	689,234	661,675	649,601
	65歳以上人口	62,743	80,891	103,100	121,567
	高齢者比率	9.5	11.7	15.6	18.7
泉北地域	人口	1,103,579	1,110,528	1,157,470	1,165,208
	65歳以上人口	99,971	127,006	162,158	210,623
	高齢者比率	9.1	11.4	14.0	18.1
泉南地域	人口	537,806	557,314	576,524	582,751
	65歳以上人口	56,497	70,921	87,881	107,935
	高齢者比率	10.5	12.7	15.2	18.5

注) 高齢者比率=65歳以上人口÷人口×100。

出所) 大阪府『大阪府統計年鑑』各年版を参照。データの原典資料は総務省『国勢調査』。

図1 単独世帯比率の推移

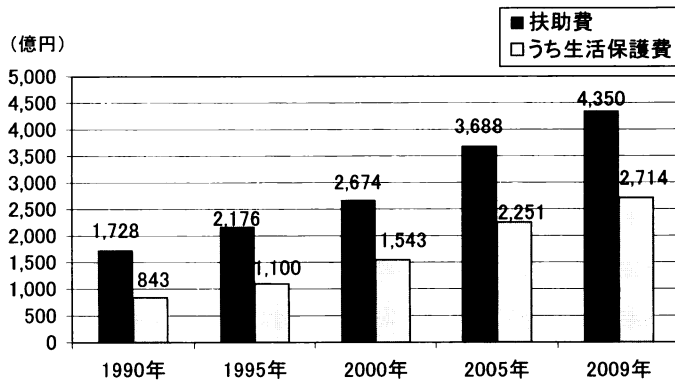


出所) 大阪市『平成22年度大阪市人口動向基礎調査』。

データの原典資料は総務省『国勢調査』。

比率の上昇とも関わっている。年金収入が十分な高齢者は生活に必要な資金を年金で賄うことができるが、保険料の未納等によって年金額が減額されている、あるいは、無年金であるという高齢者も多い。また、もともと自営業であった高齢者などは国民年金のみの受給であり、満

図2 扶助費と生活保護費の推移



出所) 大阪府財政局『大阪府財政の現状』(2011年)。

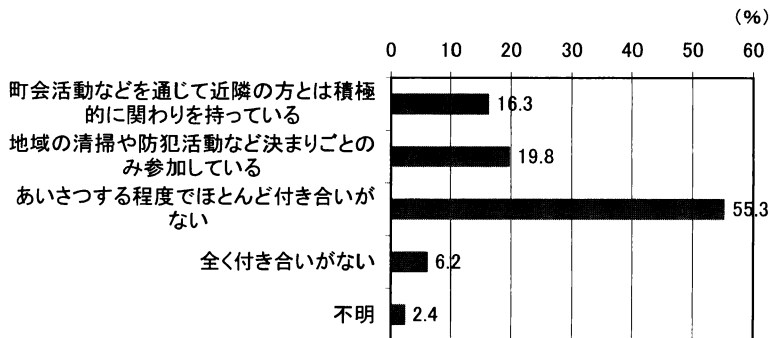
額支給であっても月に7万円にも満たない⁷⁾。こうした高齢者は、年金収入のみで生活を成り立たせるのは厳しい。事実、大阪市の生活保護世帯の約半数は高齢者世帯となっている（大阪府財政局，2011，13頁）。

生活保護費は国による財政措置があるため、制度上は自治体に財政的負担は生じないことになっている。しかし、国の基準財政需要額の算定が地域実態に必ずしも基づいているわけではないため、現実には自治体に超過負担が生じている。とくに、大阪市では他都市に比べて大きな超過負担が生じている（藤井，2009）。大阪市の試算によると、2009年度における超過負担額（地方交付税措置不足額）は、154億円（措置率76.6%）にのぼる（大阪市，2011，13頁）。こうした状況をうけて、大阪市では国への制度是正の要望を行うとともに、不正受給対策の強化や就労支援の強化を図っている（大阪市健康福祉局，2011）。大阪市は生活保護制度という「最後のセーフティーネット」が、家族制や終身雇用の崩壊という社会情勢の変化のなかで「たったひとつのセーフティーネット」となっていることを問題視し⁸⁾、「第2のセーフティーネット」が不可欠であるとの認識を示している（大阪市健康福祉局，2011）。後で示すとおり、中小企業と非稼得層の問題とは関わりを持つことから、大阪市の中小企業政策において、この「第2のセーフティーネット」という政策要素が存在していると考えられる。

第2に、地域コミュニティの弱体化である。先のデータに示されていた単独世帯の増加は、住民の孤立化をあらわすものであり、地域内でのつながりの希薄化や自治機能の低下を示唆している。図3は大阪市が2007年に実施した市民アンケートの結果を示しているが、近隣の住民との関わりについての設問で「あいさつする程度でほとんど付き合いがない」という回答が過半数を占めている。こうした市民アンケート結果からも、地域コミュニティのつながりの希薄化がうかがえる。

この点について、大阪市が2011年に発表した市政改革方針である『なにわルネッサンス

図3 近隣の住民との関わり



注) 大阪市内の20歳以上の市民3000名を無作為抽出し、郵送で調査票を配布・回収。有効回収数1039、有効回収率35.6%。
出所) 大阪市『地域活動に関するアンケート調査結果報告書』(2008年)、22頁。

2011—新しい大阪市をつくる市政改革基本方針—(以下、2011年市政改革方針)でも、地域コミュニティの現状分析にもとづいて、次のように指摘している。「少数世帯・高齢単身世帯(独居老人世帯)の増加、マンションなど共同住宅の増加、職住が近接した就業者の減少など、現在の地域コミュニティを取り巻く社会環境は変化してきており、町会への加入率も低下してきています。隣にどんな人が住んでいるのか、何も知らないままになっていることが多くなるなど、地域コミュニティにおける人と人のつながりの希薄化もうかがえます。子どもや高齢者への虐待、家庭内の暴力、子どもの非行などの増加が懸念されるなかで、安心して暮らせるまちには、これまで以上に、地域の人々が顔見知りになれる地域コミュニティが重要となっています」(4-6頁)。

さらに、地域コミュニティの問題と大阪市の財政との関わりについて、次のように述べている。「これまで、大阪市の地域社会にあっては、かつて比較的豊かであった税収を前提に、行政が中心となって公共を担い、高い水準の公共サービスを供給することを基本としてきました。また、この公共サービスの内容は、全市画一的なものになりがちでした。しかし、すでに述べた少子・高齢化のさらなる進行などが見込まれるなか、今後、かつてのような大幅な税収の増加が期待できない一方、ますます増大・多様化・複雑化する課題に取り組み、大阪市の人とまちを守り続けていく必要があります。また、もともと家庭内や地域コミュニティでの『声かけ』『見守り』『助け合い』『支え合い』などの自助・共助によって取り組まれてきた暮らしに身近な課題の多くにこれまで行政が関与してきましたが、このような課題は自助・共助の取組でこそ効果的・効率的に解決できるものが多く、満足感という点からも、また、地域社会全体の効率性などの点からも、行政が画一的に深く関わりを持つことによる弊害もあります。そこで、これまでの公共の枠組みそのものを見つめ直し、行政を含む大阪市の地域社会全体の『つながり』『きずな』を再構築し、あるいは新たな担い手づくりに取り組むことなどにより、地域社

会全体が力を合わせて担う新しい形の公共をつくる改革が必要となっています」(12-13頁)。

このように、地域コミュニティの維持・形成が大阪市にとって重要な課題となることを指摘する一方、財政的に厳しい大阪市の全面的にこうした問題に対応することが厳しいため、市民による自治機能の向上を図ることが課題であるとしている⁹⁾。

3.3 中小企業による自助

以上のような大阪市の抱える課題に向けた対応を考える場合、中小企業に着目することが重要ではないだろうか。すなわち、中小企業の存続を図るという政策を福祉政策やコミュニティ政策と並行して実施することで、都市問題の緩和へと作用する可能性がある。

その理由は、中小企業が次の2つの要素を有するためである。

第1に、中小企業の自助の要素である。都市内部の中小企業層は経営基盤が安定的ではなく、所得も高いとはいえない。表8では、全国における世帯の勤め先企業規模別の1か月あたり經常収入を示しているが、勤め先の企業規模が小さいほど、収入も少なくなる傾向がある。所得的には高くなく不安定かもしれないが、小規模企業層が稼働能力を保持し続けることによって、失業や生活保護の拡大を防いでいる面がある。とくに、高齢の自営業者の場合、この効果が典型的にあらわれている。自営業者は高齢でも自ら生きる糧を生み出している。年金収入と事業収入で生計を立てている自営業者が多くみられる。年金収入が十分ではない、あるいは、保険料未納等によって年金を受給できない高齢者層が、自らの事業で稼働し生計を立てていることには、生活保護の拡大を食い止める効果がある¹⁰⁾。また、商売を通して地域住民・企業と関わりをもつことが、本人の生活の活力にもなり、地域社会にも活力をもたらす効果があると考えることができる。表8に示すとおり、自営業者（個人営業の世帯）の平均年齢は60.6歳と高いことを考えると、自営業者全体のなかで高齢の自営業者層は決してマイナーな存在ではなく、こうした効果は高いと思われる。もちろん、高齢の自営業者だけではなく、現役世代の自営業者や経営者においても、収入的には不安定で低いかもしいが、失業層や生活保護層に至らずに地域内で稼働能力を保ち続けていることには、同様の意味でプラス効果があると考え

表8 世帯主の勤め先企業規模別の1か月の經常収入と平均年齢（2010年）

(円、歳)		
勤労者世帯	經常収入(1か月)	平均年齢
1~4人の企業	333,820	49.3
5~9人の企業	350,352	47.6
10~29人の企業	363,277	48.2
30~99人の企業	408,912	48.2
100~299人の企業	433,670	45.0
300~499人の企業	469,175	43.8
500~999人の企業	477,489	41.0
1,000人以上の企業	537,105	42.7
個人営業の世帯	-	60.6

注) 総務省『家計調査年報（家計収支編）』（2010年）。

られる。

そして、小規模な企業層が従業者を雇い入れる場合は、近隣の住民であることが多いため、地域雇用を生み出し、地域における稼得層の拡大に寄与するという効果も大きい。小規模な企業での雇用は、中途採用が多く、比較的年齢層の高い雇用を生み出していることにも注目する必要がある。表8によって企業規模別の平均年齢をみても、小規模企業の勤労者の年齢が比較的高くなる傾向があることが示されている。年齢が高い場合は、就職が難しくなるケースが比較的多いが、小規模企業はこうした人々の雇用をカバーしている面がある。このように、中小企業による自助の要素が、非稼得層の一層の拡大を防いでいると考えられる。中小企業による自助がなくなれば、自営業・中小企業者、あるいはそこで働く従業者・パート・アルバイトが、失業層や生活保護者層へとなだれ込んでくる可能性がある。したがって、「第2のセーフティネット」の1つとして、自治体中小企業政策を展開するという政策の考え方が必要ではないだろうか。

3.4 中小企業による自治

第2は、中小企業の自治の要素である。中小企業は地域社会と切り離せない存在であるため、地域コミュニティ維持・活性化の重要な主体となっている。

この点については、すでにいくつかの研究において、示唆されている。例えば、中小企業とインナーシティ問題の関連について取り上げている数少ない文献の1つである関（1995）は、次のように指摘している。「墨田区や大田区の場合には、人口減少や高齢化の懸念をはらみながらも、諸外国ほど『インナーシティ問題』がそれほど深刻な問題にならない背景の一つとして、住商工の厚みのある混在状況が地域に特色のある『ソフト』を育て、ある種の居心地の良さを生み出していることに注目すべきだと思う」（192頁）。関は、住商工混在地域で中小企業が存続している状況のなかで、高齢者などに配慮して生活や雇用を支えるような地域社会の取り組みや雰囲気（関の言う「ソフト」）が生まれていることを指摘している。そして、インナーシティ問題の深刻化が懸念される状況にあっても、中小企業が地域と一体化することで生活環境にプラスの影響を与え、インナーシティ問題の深刻化を防いでいることを示している。

三井（1981）は、大都市における過密や住工混在という都市問題と、そのための対応策である「工業分散」「都市機能純化」策と中小企業政策の関わりを検討したうえで、先端的企業群ばかりを政策的に重視する都市型産業論を批判している。三井は、先端的か否かに関わらず、多くの中小零細企業が都市内部に存続していること自体への肯定的評価をすべきとの主張を行っている。すなわち、都市問題への対応として中小企業を都市外に分散させるという政策を問題視し、大都市における多様な中小企業層の存続を政策として重視すべきと指摘している。三井は、東京都における都市政策に触れるなかで、「小零細工業の業主や従業者自身が、その地に生活する住民でもある、という視角が十分あるとは言いがたかった」（319頁）として、これ

までの政策における中小企業観が一面的であり、中小企業の住民・市民的性格に注目すべきことを示唆している。

鄭（2002）は、自営業者層が町内会活動に積極的に参加し、地域自治活動を主導することで地域コミュニティを支えてきたことを、SSM 調査（「社会階層と社会移動全国調査」）の分析と歴史分析から明らかにしている。鄭は、被雇用者層と自営業者層の間では地域社会のもつ意味がかなり異なっており、「被雇用者層は企業社会に統合され、時間的にも精神的にも相対的に地域社会から遠ざかっている」（41 頁）と指摘している。そして、自営業者層が地域活動に積極的な理由として、①彼らのビジネスが地域住民を相手に行われており、地域活性化や地域発展と密接につながっている、②彼らが地域に 24 時間居住しており、時間的にも余裕のある階層である、③個人的次元を超え、公共的視点から問題を捉えている、の 3 点を指摘している（42 頁）。

玉野（2002）においても、自営業者が町内会活動を支えてきたことを示している。大正から昭和にかけての都市化に伴い、それまで地主などの地方名望家や有力者によって取りまとめられてきた町内会社会が崩壊し、代わって、とくに都市化によって生じたスプロール地区を中心に、新興の自営業者達によって町内会が組織されたという。すなわち、戦前におけるスプロール化という都市問題に対して、自営業者層が町内会を組織することで地域社会の秩序維持を図るという対応をしていたことが示されている。都市自営業者が町内会を支えるという体制は戦後も継続され、その保守性や前近代性への批判はあるものの、「彼らこそが日本の草の根のコミュニティを支えてきた事実は否定できまい」（86 頁）と玉野は述べている。玉野の指摘は、中小企業の地域の自治への関わりの強さを示すものといえる。

石原（2006）は、中小小売業と地域社会との関わりについて、「店舗」概念に着目しつつ、売買集中の外部性という観点から、小売業者の活動とまちづくりが強く連関している論理を明らかにしている。石原（2006）によると、小売商人には店舗が立地する環境に目を向ける「対外的視線」があり、小売業が小規模であるほど、この対外的視線が必要となる。こうした対外的視線を強く持ち続けている小売業者層、すなわち「街商人（まちあきんど）精神」にあふれる地元の商人達が、まちづくりを主導し、地域社会を支えてきたことを示している。石原の分析は、小売業という側面からの分析ではあるが、小規模企業一般にも拡張できる要素が多くみられ、中小企業と地域社会の関連性を考える上で示唆に富む。

このように、既存研究において、中小企業が地域コミュニティを主体的・積極的に支えてきたことが明らかにされている。最近のいくつかのアンケート調査の結果をみても、このことが示唆されている。

例えば、大阪市は 2008 年に地域振興会や社会福祉協議会などの地域活動団体の代表者（「各種団体役員」）に対するアンケート調査を実施しており、表 9 はその職業構成についての調査結果を示している。「各種団体役員」の回答結果をみると、自営業者が 30.9%と最も高い構成

表9 地域活動団体の役員の職業構成

	(%)	
	各種団体役員 (n=1,503)	市民 (n=1,039)
自営業	30.9	11.6
会社員	17.5	22.2
会社役員	10.8	3.2
公務員	3.5	2.2
アルバイト・パート	3.9	11.3
主婦/主夫	16.4	21.4
無職	11.4	21.1
学生	0.0	2.2
その他	3.1	3.2
不明	2.5	1.6
合計	100.0	100.0

注1) 各種団体役員については、地域振興会、地域女性団体協議会、校下青少年指導員会など12の地域活動団体の代表者全員(2787名)に対して、調査票を手渡し、郵送により配布し、郵送で回収。有効回収数1503、有効回収率53.9%。

注2) 市民については、大阪市内の20歳以上の市民3000名を無作為抽出し郵送で調査票を配布・回収。有効回収数1039、有効回収率35.6%。

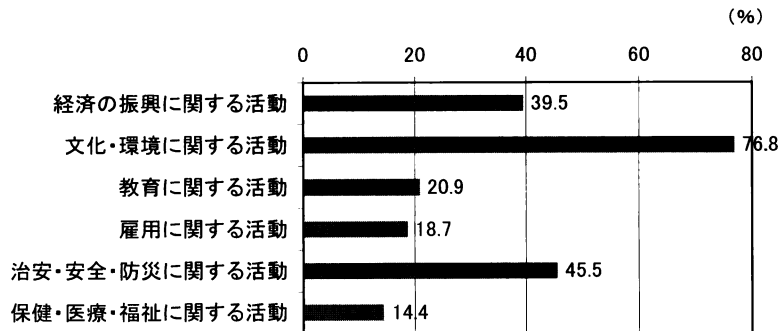
注3) nは回答者数を示している。

出所) 大阪市『地域活動に関するアンケート調査結果報告書』(2008年)、6頁。

比になっていることがわかる。また、会社役員は10.8%を占めているが、この回答者には地元の中小企業経営者も比較的多く含まれていると考えられる。この大阪市の調査では、同様の質問項目で、大阪市民に対してもアンケートを行っており、表9にはその市民の回答結果も載せている。「各種団体役員」と「市民」の回答結果を比較してみると、「各種団体役員」における自営業と会社役員の構成比が「市民」におけるそれらの構成比よりも高くなっていることが示されている。すなわち、自営業者や会社役員が地域団体の役員を引き受けているケースが多いことがわかる。地元の中小企業者が自治会等の役員を担当し、地域の自治活動を行っていることが、この調査結果から示唆されているといえる。

図4は、竹内(2009)で報告されている国民生活金融公庫(現・日本政策金融公庫)のアンケート調査結果である。取引先となっている小規模企業に対して地域貢献活動の内容について尋ねたもので、最も多い回答が「文化・環境に関する活動」(76.8%)で、次いで、「治安・安全・防災に関する活動」(45.5%)が多いことがわかる。アンケート調査では、さらに細かい活動内容を回答させており、「文化・環境に関する活動」のなかでも「祭りや伝統行事の開催や維持」(59.7%)という項目が最も高い割合になっていた。最も力を入れている地域貢献活動は何か、という設問においても、この「祭りや伝統行事の開催や維持」という項目は1位に回答されていた。そして、アンケートでは、最も力を入れている活動を始めた理由について、

図4 小企業における地域貢献活動の内容

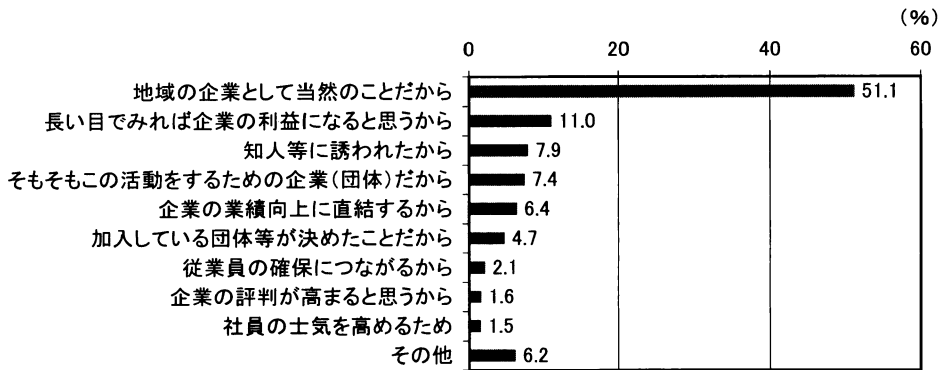


注1) 国民生活金融公庫が2007年10月に融資した企業で約定通りに返済している企業から1万社を無作為抽出し、郵送で調査票を送付・回収。回収数は3065社。

注2) 複数回答。

出所) 竹内(2009)13頁をもとに筆者が加工して作成。

図5 最も注力している活動を始めた理由



注) 国民生活金融公庫が2007年10月に融資した企業で約定通りに返済している企業から1万社を無作為抽出し、郵送で調査票を送付・回収。回収数は3065社。

出所) 竹内(2009)16頁。

さらに尋ねている。その結果をみると、図5に示しているとおり、「地域の企業として当然のことだから」が51.1%で最も高く、「長い目でみれば企業の利益になると思うから」(11.0%)という2番目に多かった回答の割合を大きく上回っている。この結果から、自治会などに関連する地域コミュニティの活動に中小企業が積極的に関わっていることがわかる。そして、その動機として、自社の金銭的利益の追求が強く作用しているのではなく、地域のために活動を行うのは当然と考えていることが興味深い。もちろん、明示的・意識的ではないにせよ、何らかの利益があるから行動していると捉えることは可能であるが、表面的な金銭的利益の有無に関わらず、地域活動に積極的に関与するという性質が小規模資本に存在していることは確かであ

表 10 居住年数

	自営業者	勤務先企業規模				
		1-9人	10-49人	50-99人	100-299人	300人以上
5年以下	10.1	10.0	10.9	10.0	13.8	20.0
5年～10年	4.7	2.5	10.9	10.0	10.3	12.7
11年～20年	12.1	15.0	20.3	30.0	20.7	18.2
21年～30年	14.8	13.8	17.2	30.0	13.8	21.8
31年以上	58.4	58.8	39.1	20.0	41.4	25.5
不明	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0	1.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注1) 無作為に選ばれた大阪市民 807 名に対して 2010 年 4～8 月に実施されたアンケート調査結果。

注2) 回答者数は「自営業者」が 149 人、「1-9 人」が 80 人、「10-49 人」が 64 人、「50-99 人」が 20 人、「100-299 人」が 29 人、「300 人以上」が 55 人。

注3) 「職業」と「企業規模」の設問は別々に設定されていたため、自営業者と勤務先企業規模（とくに 1-9 人）の回答者には重複がある。

出所) 大阪自治体労働組合総連合・大阪自治体問題研究所「くらしと近所のきずな、まちのにぎわいアンケート」(2010 年) より筆者作成。

表 11 定住意識

	自営業者	勤務先企業規模				
		1-9人	10-49人	50-99人	100-299人	300人以上
長く住み続けたい	51.7	56.3	50.0	40.0	48.3	34.5
当分は住み続けたい	38.3	35.0	34.4	35.0	31.0	49.1
できればよその市町村に移りたい	1.3	2.5	4.7	10.0	13.8	3.6
すぐにも移りたい	0.0	1.3	1.6	10.0	0.0	1.8
わからない	8.1	5.0	9.4	5.0	6.9	9.1
不明	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所) 表 10 と同じ。

ろう。

表 10 と表 11 は、大阪自治体労働組合総連合・大阪自治体問題研究所が 2010 年に実施した大阪府下の住民 4172 人に対するアンケート調査のうち、大阪市民（807 人）を抜き出し、自営業者と雇用者についての調査結果をみたものである。「1-9 人」や「10-49 人」とあるのは、雇用者が勤務する企業の規模で回答者を分けていることを示している。表 10 の現在の場所での居住年数についての調査結果をみると、小規模企業に勤める市民ほど居住年数が長い傾向にあることがわかる。また、表 11 の定住意識についての調査結果をみると、小規模企業に勤める市民ほど「長く住み続けたい」という回答割合が高く、定住志向が強い傾向にあることがわかる。そして、同様の傾向が、自営業者にも示されている。大企業の雇用者の場合は比較的短い居住年数であり、定住意識をみても「当分は住み続けたい」という回答割合は高いものの、「長く住み続けたい」は比較的低い割合となっている。小規模な企業や自営業者の場合、年齢構成が高い（大規模な企業の場合、年齢構成が若い）という傾向があり、この点が小規模企業や自営業者の居住年数の長さや定住志向の強さを示す回答につながっていることに注意が必要である。しかし、大企業に勤める市民は、異動や転勤によって居住場所を変えるケースが比較

的多いということも、こうしたアンケート結果を示す原因になっていると考えられる。大規模な資本の場合は、事業所の移転・廃止が業績向上の追求という原理に従って即座に決定されやすい。事業所の転廃がないとしても、同様の原理に沿って、従業員の勤務場所が変わることが頻繁に生じやすい。経営者でさえも頻繁に入れ替わる。また、大企業の雇用者の場合、給与水準が比較的高く、交通費が比較的多く支給されることから、一定の年齢に達すると、持ち家を建てるなどして、郊外に移住する傾向があると考えられる。この点も、大企業雇用者の居住年数が短く、定住志向が比較的弱いというアンケート結果につながっているとみられる。

3.5 中小企業の3つの性質

以上の既存研究やアンケート調査結果は、小規模資本と地域との関連の強さを示すものであり、中小企業が地域の自治活動を行う背景について示唆を与えている。分析結果をふまえると、中小企業の自治の要素は、中小企業における次の3つの性質に起因すると考えられる。

第1に、地域への粘着性である。小規模な企業になるほど、他地域へ移転することが難しくなる。大企業のスクラップ・アンド・ビルド戦略やグローバル最適立地戦略のように、事業所の配置や立地地域を大きく変えるという行動を、小規模な企業は容易にとることができない。なぜなら、資金や人材といった経営資源が一般に限られているからである。他地域に移るとなると、移転費用や設備投資が必要となる。現在雇用している従業員を移転させるにしても、そのための手当てが必要であり、交通費が高む可能性がある。新たに人材を探すにしても、その手間と費用は小規模企業にとって安いものとはいえない。また、小規模な企業の場合、業種を問わず、また、相手が最終消費者か企業であるかを問わず、取引の相手が立地地域を中心にした狭い範囲に収まっていることが一般的である。このような状況で移転をする場合、既存取引先とのやり取りに手間とコストがかかる可能性がある。最終消費者を顧客とする小売業やサービス業の場合は、新たに顧客を開拓する必要が出てくる。以上のような事情から、小規模な企業ほど、地域に根付く、すわなち、地域への粘着性が高くなるといえる。アンケート調査結果にあらわれていた自営業者あるいは小規模企業の居住年数が長くなるという傾向は、こうした性質を示していると捉えることができる。また、小規模企業は地域活動を「地域の企業として当然のこと」として捉えているというアンケート結果が示されていたが、これは、地域への粘着性が高まることで、地域への目配りと愛着が生まれている状況をあらわしていると解釈できる。

第2に、職住の近接性である。これは自営業者に典型的であるが、居住場所と事業場所が同じ場所、あるいは、近隣に位置していることが多い。また、雇用者がいる場合でも、人員が限られていることから、経営者は急な用事や不測の事態にもすぐに対応できるように、職場のすぐ近くに住まいを持つケースが多い。従業員に関しても、近隣から通うケースが多い。これは、経営資源が限られているため、広いエリアでの採用活動ができないという事情や、

交通費に資金を多く配分できないという事情があると考えられる。こうして生活圏と職場が同じ地域に重なることになり、地域環境の快適さが生活環境と事業環境の快適さにつながりやすいという構造を持つため、地域の自治活動にも積極的に参加することになる。あるいは、当初は自ら積極的に関与したいわけではないにしても、生活圏と職場が同じ地域であることから、日中にその地域にいる時間が長くなるため、自治会等の役員を依頼されることが多くなると考えられる。自営業者はその典型的な例であり、町内会等の地域活動団体の役員に自営業者の構成比が比較的高いというアンケート結果や、小規模企業が町内会やまちづくりに関わって地域活動を主導していくという既存研究の考察は、こうした職住近接の性質にも起因するものといえる。

第3に、人間との一体性である。企業規模が小さい場合、経営者や従業員の顔が見えやすい。とくに、地域に粘着性を持ち、職住が近接している場合は、そこで働いている人や経営している人が地域住民に見えやすい。また、経営者や従業員も、組織が小規模であるため、互いの顔がみえやすく、個々人の行動が企業の行動に対して影響する度合いが大企業に比べて大きいため、企業のあり方と個々人の人生のあり方が重なり合う部分が大きくなる。このようにして、太田（1981）が指摘するように、「小企業になるほど個人的な属性は強くなり、個人の人格と似たような『人間の顔をもった経営』といった色彩が濃くなってくる」（7頁）のである。太田（1981）は、こうした人間的要素の強い業態を「生業的経営」とし、「経済合理性ないし経営効率といった観点からのみではとらえられない独特の生業的経営の『生理』があることを理解していくことが必要である」（58頁）と指摘し、「地域における社会的役割からみた場合は、金銭への欲得だけでは割り切れない、地域社会への同化という意味での充足感を得ていることも事実であろう。地域における公共的団体の役職についたり、地域の祭礼や年中行事や文化的行事の中心になる町の店主たちは少なくないはずである」（11頁）と述べている。こうした中小企業の捉え方は、三方（2009）が「なりわい経営」と呼ぶ、小規模資本に対する「ヒト優先の経営」「人間復権の経営」の把握にも共通している。このように、小規模な企業は、人間との一体性がみられることから、単なる利潤追求のための「資本」ではなく、地域に生きる「市民」としての性格が強い。常時、地域を軸に活動している市民としての立場から、地域の自治活動への参画意欲が比較的高く芽生えたと考えられる。

以上のような中小資本の本質を鑑みて、自治を担う企業市民の維持・形成という視点から、自治体における中小企業政策を評価していくことが必要ではないだろうか。地域コミュニティやまちづくりというトピックが政策において語られる場合、コミュニティビジネスや社会的企業をいかに地域に創出させるかが課題とされることが多いが、すでに地域に存在している中小企業が地域のコミュニティや自治に寄与しているという点についても、注目すべきである。

（以下、次号につづく）

注

- 1) 筆者はすでに本多（2003）において、大阪市の中小製造業政策における都市政策的視点の重要性について指摘したが、本稿は、最近の状況や新たな調査・分析にもとづいて、本多（2003）での議論を組み立て直したものである。
- 2) 大阪市における個別企業支援は、現在、（財）大阪市都市型産業振興センターや大阪市信用保証協会といった外郭団体によって主に担われている。外郭団体を中心とした大阪市中小企業政策の体制の特徴や問題点については、本多（2011a）を参照されたい。
- 3) 大阪市の産業政策における「開発型（都市改造型）」政策と「中小企業支援型」政策の変遷については、本多（2008）を参照されたい。
- 4) ただし、こうした動きと対照的に、大阪市では2011年に中小企業振興基本条例が制定されていることから、一概に大阪市における中小企業政策の位置づけが低下したとはいえないことに留意する必要がある。しかし、大阪市の条例制定は、制定プロセスがあまりにも急であり、議論の盛り上がりも見られなかったことから、全国的な中小企業振興基本条例づくりの流れに乗り遅れないために、慌てて制定したきらいが否めない。
- 5) 筆者は、本多（2008; 2011b）でも主張しているとおり、自治体が新産業創出などを図って経済成長を狙う政策を行うことに懐疑的である。国レベルでも新産業振興や経済成長を達成することがきわめて難しいにもかかわらず、国のような貿易政策手段も通貨量調整手段さえも持たない自治体が、果たして新産業創出や経済成長を実現できるのだろうか。自治体は国よりも企業活動に受け身にならざるをえず、自治体が企業活動を誘導して新産業を創出させ、経済成長を狙うには限界がある。不確実な市場動向のなかで発生する問題を福祉政策や中小企業政策等によって自治体が部分的に緩和することができても、自治体の政策によって都市間競争に打ち勝つような産業や経済機能を計画的に作り上げることは極めて難しいといわざるをえない。この限界が、開発型産業政策の一連の失敗として現れていた。それにも関わらず、公的部門への過度な期待と政治的な思惑を背景に、自治体への経済成長政策への信奉が、縮小するどころか拡大し続けている。
- 6) インナーシティ問題については成田（1987）が詳しい。成田（1987）は欧米の大都市に加えて大阪をはじめとした日本の大都市の分析も行っており、次のように大阪のインナーシティ問題の深刻化について指摘している。「1960年代末に意識されはじめた英国におけるインナーシティ問題が、70年代の都市をとりまく諸状況の変化を背景として、わが国の大都市でも次第に顕在化しはじめたこと、とくに首都機能を欠く経済的大中心でありかつ都市化の熟度が高い大阪では、そのテンポの急速なことが知られる」（104頁）。成田（1987）は、インナーシティ問題の特徴として、1977年のイギリスの政府白書「インナーシティ政策」をもとに、経済的衰退（失業の増大など）、物的衰退（住宅の老朽化など）、社会的不利益（地区全体に蔓延する衰退感、無関心、治安の悪化など）、少数民族（外国人の流入など）を指摘している。また、成田（2005）では、「インナーシティ問題は特定のエリアにおいて経済問題、物的問題、社会問題の三つが相互に関連して生み出されたものであり、それ故に個別の問題を寄せ集めた以上の、いわゆるエリアイフェクトが発現しているから、対策もまたエリアベースでなければならないと言われてきた」（102頁）と述べている。成田が指摘するように、インナーシティ問題は大都市圏の中心都市というエリアで複合的な要素によって発生する問題であるといえる。インナーシティ問題はKlaassen *et al.*（1981）やVan den Berg *et al.*（1982）の都市発展段階（都市化、郊外化、反都市化、再都市化）でいうと反都市化段階以降の成熟化段階に現れる都市問題といわれている（成田，1994）。しかし、インナーシティ問題は宮本（1980）が指摘する都市問題の政治経済学的規定である「集積不利益」と「都市的生活様式の破綻」を示すものであり、市場経済での資本制蓄積が都市においてもたらす矛盾（現代的貧困）

であるという点で、都市成長段階での都市問題と本質的に変わらない。

- 7) この金額は生活保護支給額よりも一般的に低い金額となっている。大阪市では次のように指摘している。「40年間にわたり国民年金保険料を納めていた方の年金額は、高齢者一人世帯の保護費（生活扶助費＋住宅扶助費）の半分ほどしかなく、生活保護制度は、年金制度との整合性を欠いたものとなっています」（大阪市ウェブサイト「生活保護行政に関するよくある質問」<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000091680.html#11>、2012年4月22日閲覧）
- 8) 大阪市ウェブサイト「生活保護制度の制度疲労」<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000087455.html>（2012年4月22日閲覧）
- 9) 柏原（2011）は、この2011年市政改革方針が、行財政改革目標として全職員の1割にあたる4000人の人員削減を掲げ、人的資源の縮小を目指していることに触れ、「この数値目標が優先されて、『地域力の復興』が住民のボランティア任せとなり、単純な行政責任の放棄に終わらないようにする措置が必要であろう」（205頁）と、大阪市のコミュニティ政策に対する留意点を指摘している。柏原（2011）が指摘するように、地域コミュニティの維持・形成のための取り組みは、財政健全化を第一義的目標とした市民への行政責任転嫁の発想へと陥る危険性もはらんでおり、市民の自治機能を高めるコミュニティ政策を大阪市がいかに主体性をもって展開できるかが問われているといえよう。遠藤（2003）は、大阪府と大阪市が行財政改革による住民負担増や公共サービスの切りつめを安易に進めていることに対して、「自治体の復権」への理念がみられないとして、次のように指摘している。「いわば関西の『地盤沈下』とは、単に地域経済の問題にとどまるのではなく、むしろ下からの地域づくりすすめようという『自立と自治』意識の希薄化と『空洞化』こそ重大な問題点のように思われる」（251頁）。
- 10) 宮寺（2011）は、東京都の城東地域における調査をもとに、自営業者への社会保障制度の問題について、示唆に富む分析を行っている。宮寺（2011）は、「年間収入が300万未満」の自営業者の6つのケースを紹介している。3つのケースは現役自営業者で、そのほかの3つのケースは自営業を引退していた人である。これらのケースで興味深い点は、①現役自営業者のケースでは事業収入と年金収入で生活がようやく成り立っている点、そして、②引退者のケースでは年金だけでは生活が成り立たず生活保護を受けていた点である。宮寺（2011）が指摘するように、自営業者が加入する年金制度である国民年金制度は「なくてはならない」が「あっても事欠く」存在であり（21頁）、自営業者は高齢になっても事業を継続して、事業収入で所得を補う必要に迫られているといえる。そして、事業を継続せず（できず）、引退した場合は、生活保護受給者となる可能性が高いことが示されている。

参考文献

- 池田潔（2002）『地域中小企業論—中小企業研究の新機軸—』ミネルヴァ書房。
- 石原武政（2006）『小売業の外部性とまちづくり』有斐閣。
- 植田浩史（2007）『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。
- 遠藤宏一（2003）「大阪の都市政策と産業—関西版『内発的発展』モデルのリアリティー—」安井國雄・富澤修身・遠藤宏一編『産業の再生と大都市—大阪産業の過去・現在・未来—』ミネルヴァ書房、238-252頁。
- 大阪市健康福祉局（2011）「生活保護の適正化に向けて—生活保護行政特別調査プロジェクトチーム（PT）のこれまでの取り組み—」（<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/cmsfiles/contents/0000141/141797/23120201.pdf>）（2012年4月22日閲覧）。
- 大阪市財政局（2011）『大阪市財政の現状』大阪市。

- 太田一郎 [1981] 『人間の顔をもつ小企業—生業的経営のバイオロジー—』金融財政事情研究会。
- 岡田知弘ほか (2010) 『中小企業振興条例で地域をつくる—地域内再投資力と自治体政策—』自治体研究社。
- 柏原誠 (2011) 「大阪市のコミュニティ政策の現状と課題—大阪市東淀川区を事例として—」大阪自治体問題研究所編『大阪大都市圏の再生—自治・暮らし・環境—』自治体研究社, 182-211 頁。
- 清成忠男 (2009) 『日本中小企業政策史』有斐閣。
- 黒瀬直宏 (2006) 『中小企業政策』日本経済評論社。
- 関満博 (1995) 『地域経済と中小企業』ちくま新書。
- 竹内英二 (2009) 「小企業における地域貢献活動の実態」日本政策金融公庫総合研究所『日本政策金融公庫論集』第 5 号, 1-22 頁。
- 玉野和志 (2002) 「都市町内会論の展開」鈴木広監修・木下謙治・篠原隆弘・三浦典子編『地域社会学の現在』ミネルヴェ書房, 75-88 頁。
- 鄭賢淑 (2002) 『日本の自営業層—階層的独自性の形成と変容—』東京大学出版会。
- 成田孝三 (1987) 『大都市衰退地区の再生—住民と機能の多様化と複合化をめざして—』大明堂。
- (1994) 「都市問題の推移」坂本英夫・高橋正・木村辰男編『基礎地理学』大明堂, 48-67 頁。
- (2005) 『成熟都市の活性化—世界都市から地球都市へ—』ミネルヴェ書房。
- 福島久一 (2006) 『現代中小企業の存立構造と動態』新評論。
- 藤井えりの (2009) 「大都市における生活保護の財政分析—財源保障機能に着目して—」立命館大学政策科学会『政策科学』第 16 巻第 2 号, 95-112 頁。
- 本多哲夫 (2003) 「大都市における中小企業政策—大阪市の中小製造業政策における『都市問題』視点—」大阪市立大学経営学会『経営研究』第 54 巻第 1 号, 47-81 頁。
- (2008) 「自治体における地域経済政策—大阪市を事例に—」大阪経済大学中小企業・経営研究所『中小企業季報』第 146 号, 1-9 頁。
- (2011a) 「大都市自治体の中小企業政策における行財政システム—大阪市の外郭団体重点型システムの分析—」日本地方財政学会編『日本地方財政学会研究叢書第 18 号地方財政の理論的進展と地方消費税』勁草書房, 109-131 頁。
- (2011b) 「大阪産業の動向と大阪市産業政策」大阪自治体問題研究所編『大阪大都市圏の再生—自治・暮らし・環境—』自治体研究社, 86-101 頁。
- 三方良 (2009) 『なりわい繁盛帖—成功する「小」の経営法—』新日本出版社。
- 三井逸友 (1981) 「『都市型産業』論と大都市小零細工業—大都市の産業立地政策をめぐる議論の展開—」佐藤芳雄編『巨大都市の零細工業—都市型末端産業の構造変化—』日本経済評論社, 314-339 頁。
- (2011) 『中小企業政策と「中小企業憲章」—日欧比較の 21 世紀—』花伝社。
- 宮寺良光 (2011) 「都市部における高齢自営業者の生活における社会保障制度の位置づけ」岩手県立大学社会福祉学部『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第 13 巻, 13-23 頁。
- 宮本憲一 (1980) 『都市経済論—共同生活条件の政治経済学—』筑摩書房。
- Klaassen, L. H., Bourdrez, J. A. and Volmuller, J. (1981) *Transport and Reurbanisation*, Aldershot: Gower.
- Van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L. H., Rossi, A. and Vijverberg, C. H. T. (1982) *Urban Europe, vol 1: A Study of Growth and Decline*, Oxford: Pergamon Press.

SME and Urban Policies in Large Metropolitan Municipalities: Case Study of Osaka City

Tetsuo Honda

Summary

In recent years, municipalities have been expected to formulate and implement SME (small and medium-sized enterprises) policies independently. However, the objectives and significance of municipal SME policies have not been sufficiently discussed. Therefore, many municipal policies are strongly based on national policies. However, they are not just a replication of national policies; they have their own objectives and significance. This paper analyzes the objectives and significance of SME policies of large metropolitan municipalities, using Osaka as an example, to prove that urban issues are considered important by the large municipalities while formulating SME policies.