

| | |
|--------------------|---------------------------------|
| Title | 大都市自治体の中小企業政策と都市政策(下)：大阪市を事例として |
| Author | 本多, 哲夫 |
| Citation | 経営研究. 63(3); 39-53 |
| Issue Date | 2012-11 |
| 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（下）

— 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) 前号
- 4 企業事例分析……………以下、(下) 本号
- 5 都市政策としての中小企業政策
- 6 おわりに

4 企業事例分析

以下では、大阪市の施策を利用している中小企業3社の事例から、中小企業の施策の利用実態や地域との関わりについて、具体的にみていきたい。

4.1 A社¹⁾

4.1.1 企業概要・事業内容

A社は大阪市福島区に立地する縫製業を営む企業で、社長、社長の奥さんのほか専属社員1名、パート2名の計5名が働いている。A社社長は二代目社長であり、年齢は60歳代後半である。年金は加入期間の不足等によって受給しておらず、事業収入で生計を立てている。工場と自宅は同じ場所にある。現社長はもともと造船業で働いていたが、父親が経営するA社に1970年代に転職し、1989年に社長に就任した。

縫製業はアジアを中心とした労働力の安価な海外への移転が進んでいる業種であり、事業所数は著しい減少傾向にある。不況で経営が苦しくなり倒産するというケースのほか、事業者が高齢で跡継ぎがおらず廃業するというケースも多いという。A社においても厳しい経営状況にあるが、A社は展示会でのサンプル（量産前の試作）の服の製作を行うことで、生き残りを図ってきた。もともとA社はアパレル企業の専属的な下請企業であったが、現社長が入社してからサンプルの仕事を始めた。サンプルは一品、あるいは、少量の注文であり、顧客とのやり取りや縫製業からの提案が必要とされる仕事であるため、国内業者に主に発注されるから

である。サンプルの仕事の比率を徐々に増やし、現在では、A社はサンプルの仕事に特化した生産体制となっている。

顧客数は70件ほどであり、商社からの注文のほか、デザイナーやパターンナー個人からの注文が来る。また、A社の評判を聞きつけた一般の人からの注文もある。注文依頼の多くは展示会の時期に集中するので、受けたいが他の仕事で手一杯で受けられないことも多い。かつては、納入は1か月先で、という仕事であったが、今は、短納期の依頼が増えており、今日中に、という仕事もある。縫製には3~4時間でできるものもあれば、1枚で5日かかる仕事もある。最近、アニメのコスプレの世界大会に使用する服の注文があったが、それは複雑なデザインであったため製作に5日ほどかかった。A社では、かつてはTシャツやポロシャツの縫製を主体としていた。その頃は、スーツやコートなどは扱っていなかったが、今は何でも扱える。長年の経験のなかで、針が通るものであれば何でも縫えるという自信がついた。しかし、仕事量自体が減少傾向にあり、経営的に厳しい状況が続いている。

4.1.2 施策の利用

A社が利用している大阪市の施策は、信用保証である。大阪府の信用保証も活用している。いずれも、1990年代前半から現在まで利用している。このほかの施策は利用していない。かつて、大阪市が縫製業者を対象とした下請取引斡旋（ビジネスマッチング）の事業を行っていて、相談をしてみたことがあるが、価格や数量などの条件面で折り合わなかった。発注側はなるべく価格を下げたいという意向がある。しかし、取引が今後継続できるのであれば価格を下げるができるが、そのときはスポット（単発）の注文であったため、下げることは厳しかった。また、量もたくさんは当社ではこなせないという事情もあった。

4.1.3 地域との関わり

A社社長は、地域の町会長を20年近く務めている。また、PTAの会長を務めていたこともある。ちなみに、父親である先代の社長も、町会長や連合町会長を務めるなど、地域自治団体の役員を担ってきた。A社社長が町会長をしている地域は、松下幸之助が創業した場所であることから、A社社長が旗振り役となって、松下幸之助創業の地というテーマでまちおこしの活動を行ってきた。地域の住民、企業、行政と連携して、松下の工場跡地に記念碑を建立し、まちなみぐりのパンフレットやチラシを作成するなど、精力的に活動している。福島区は福沢諭吉の生誕地でもあることから、経営の神様といわれた松下幸之助と、1万円札に描かれている福沢諭吉の2人を軸に、ビジネスに関連した歴史的な地域としてのイメージづくりを行い、地域活性化につなげていくことを考えている。このほか、A社社長は、町会での盆踊りの立ち上げや、小学校での生涯学習ルームの立ち上げを主導し、福島区の「区の花」にも指定された野田藤による地域の緑化活動などにも協力してきた。

また、町会では、防火のための夜回りを50年近く続けている。先代の社長が町会長のときに近所でボヤ騒ぎがあり、それをきっかけに町会で夜回りをするようになった。町会は11班から構成されているが、班ごとに5日や1週間に1回という順番を決めて、毎日、どの班でも地域住民が夜回りをしている。当番には拍子木とノートがまわってきて、ノートに夜回りを終えたことを記入して、次の当番にまわす仕組みとなっている。歳末などに夜回りをする町会はあるが、時期を問わず毎日夜回りをしている町会は大坂府下ではほかになく、この町会の積極的な取り組みに対して、大阪府から表彰されたことがあるという。

A社社長は、周囲の地域でも中小企業経営者や自営業者が町会の役員をやっているケースが多いという印象を持っている。現在の連合町会長も中小企業経営者である。昼間も地域にいる中小企業者は、町会の役員の依頼が来やすく、地域のお客さん相手の商売をしている業者さんであればなおさら頼られやすいからである。

4.2 B社²⁾

4.2.1 企業概要・事業内容

B社は、大阪市平野区に立地する従業者数8名の主に切削加工を得意とする製造企業である。現社長は50歳代で、自宅は隣の区である東住吉区に立地している。1968年に現社長の父親が東住吉区で創業し、平野区や東住吉区での工場移転を経て、現在地に1983年に立地した。1990年に現社長が社長に就任した。社長就任直後にバブル崩壊によって不況が訪れ、苦しい経営状況となったが、経営改革や組織改革を進めることで苦境の打開を図ってきた。2002年頃を底として、2008年のリーマンショックまでは景況が回復基調にあった。リーマンショック以後は、業績に波はあるが、全体的に厳しい状況が続いている。

B社の中心的な事業は、ボールスクリュウのナットの製造である。ボールスクリュウはベアリングとネジが合体した商品で、NC制御装置との融合で1/1000mm単位での位置決めが可能となる。主に、高精度な位置決めが必要とされる工作機械などの重要部品として使用されている。ボールスクリュウの仕事は、1970年代初頭に受注したのが最初であり、以後、この仕事が事業の柱となっている。B社の顧客は、大手のボールスクリュウ・メーカー3社が中心で、このほかにも数社のメーカーに納入している。

B社では、新事業として2006年からマグネシウム加工の事業を立ち上げた。2010年にはマグネシウム加工の専用のウェブサイトを立ち上げ、ネットで受注できる体制を構築した。加工依頼や材料の注文の依頼が、企業だけでなく、個人からも来ている。事業立ち上げの理由としては、マグネシウムの金属の特性（比強度や耐震性に優れ、比重も軽く、独特の光沢感が美しいなど）に魅了されたことが大きい。経営的には事業の多角化という意味合いがある。マグネシウムを手掛けることで、最終製品を造ることができるという点も魅力である。例えば、B社では、ノイズや振動を除去するためにスピーカーやアンプの下に置くマグネシウム製品（イン

シュレーター)を製造している。音響メーカーとの取引が中心だが、オーディオマニアの個人客からウェブサイトを通して注文を受けるケースも出てきている。

4.2.2 施策の利用

施策の利用に関しては、B社はこれまで多様な自治体施策を活用している。例えば、大阪市の大阪産業創造館が開催した製造業向けのウェブ活用セミナー(7回連続セミナー)に2010年に参加した。このときの知識や人脈が、B社のウェブサイト作成に役立ったという。また、後述する異業種交流グループの立ち上げと活動推進のための助成金を2005年度、2007年度、2008年度に大阪市に申請し交付されている。異業種交流グループは、2005年にB社社長が中心となって立ち上げた。グループ立ち上げのそもそものきっかけは、この大阪市の助成金への応募の打診が市の経済局職員からあったことである。

信用保証や公設試験研究機関(公設試)の活用も行っている。信用保証については、リーマンショック後の金融施策として実施された緊急保証制度を大阪市信用保証協会を通じて活用している。公設試については、大阪府の産業技術総合研究所(産技研)の分析機器の利用を行っている。大阪市にも大阪市立工業研究所(市工研)という公設試があるが、市工研は化学、産技研は金属・機械関連を得意とするという棲み分けがあるため、B社が公設試を利用する場合は、自社の技術と関連のある機械や設備を有する産技研を選んでいる。

4.2.3 地域との関わり

B社社長の呼び掛けにより、2005年に平野区を中心とする企業8社(現在は9社)で異業種交流グループを立ち上げ、このグループで学校でのキャリア教育活動に取り組んでいる。

キャリア教育活動の目的は、子供たちにもものづくりの大切さ、楽しさを伝えること、また、地元の中小企業やものづくりへの理解を深めることで、地域への愛着を育むことである。グループのメンバーで、平野区を中心に、小学校から大学まで様々な学校に出向き、講義やディスカッションを行っている。また、その際には、大阪市の助成を受けて作成した万華鏡の製作キットを教材として、ものづくり体験学習を行っている。万華鏡の製作キットは、グループのメンバー企業である段ボールを製造する企業や鏡の製造・加工を行う企業などで共同して作成した。このほか、工場見学やインターンシップを受け入れている。

2005年度のグループ立ち上げから、徐々にキャリア教育の依頼が増えており、2011年度は12件もの依頼があった。依頼主は東大阪市など近隣他地域の学校もあるが、地元である平野区の学校が中心である。当初はボランティアで実施していたが、最近は講師料や謝礼をもらう機会も増えてきた。これらは今後の活動資金として貯金している。

また、異業種交流グループでは、平野区と東住吉区の企業が合同で開催している産業交流フェアに参加し、万華鏡の製作キットを使用したものづくり体験ブースを出展している。産業交流

フェアは2005年に第1回が開催され、以後、毎年開催されているが、すべてに参加している。産業交流フェアには、毎年、40～50社の企業が出展しており、入場者も地元住民を中心に年々増加している。第5回（2009年）には開催期間の2日間で入場者2000人を突破し、以後も増加を続けている。産業交流フェアは、単なる企業の展示会ではなく、体験ブースや食べ物屋のブースも多く、学校や地域住民による出し物（演奏や合唱など）もあり、様々な年齢層の住民が参加する活気のある地域イベントとなっている。

なお、B社社長が産業交流フェアの企画担当になった際に、産業交流フェアで子供たちにヒップホップダンスを披露してもらおうという企画を立てた。平野区で子供たちにこのダンスを教えるスクールがあったため、ここに依頼をした。これをきっかけに、毎年、産業交流会で子供たちにヒップホップダンスを披露してもらっている。今後、異業種交流グループがこのダンススクールと連携して、子供たちのダンス発表会を平野区で開催することを検討している。

以上のように、異業種交流グループを起点として、教育や交流などの地域活動を積極的に行っている。B社社長の理念として、また、異業種交流グループの理念として、「地域への貢献」という要素は外せないという。この異業種交流グループの名前に「平野」という地域名が入っていることにも、地域貢献へのこだわりの強さがあらわれている。B社社長の自宅は東住吉区にあるが、平野区への愛着は強い。自宅から工場までは距離的には離れておらず、また、平野区がもともと東住吉区から1974年に分区されて新設されたという経緯もあって、平野区も地元であるという認識がある。なにより、長年、企業が平野区に立地してきたことから、地域に生かされているという意識がある。自宅が東住吉区にあるため、平野区の町会の役員などを引き受けることはないが、B社として町会のこども会や老人会への寄付を行っている。

4.3 C社³⁾

4.3.1 企業概要・事業内容

めっき加工を行うC社は、大阪市生野区に立地する従業者数32名の企業である。現社長の父親（現会長）が創業者であり、1960年に生野区で創業した。以後、工場新設に伴う場所の変化はあるが、生野区内に立地し続けている。専務と工場長は現社長の兄弟である。現社長には2010年に交代した。現社長は40歳代前半、現会長は70歳代前半である。

C社は現在、電機・電子関連分野等の「機能めっき」を手掛けているが、かつては「装飾めっき」が中心であった。1970年の万国博覧会の公式記念メダルや1975年の沖縄海洋博覧会のメダルのめっきを手掛けるなど、大量生産型の装飾めっきを事業の柱としていた。しかし、1990年前後から、得意先が工場の海外移転を進めたことにより、仕事量が減少し、単価も大きく低下するようになった。打開策を見出すべく、大阪市立工業研究所（市工研）に相談したところ、機能めっきへの転換を行うべきではないかとのアドバイスをもらった。機能めっきとは、電気伝導性、電磁波シールド特性、光反射性、耐食性などの機能を高めるめっきである。これまで

の大量生産型の装飾めっきとは違い、多品種少量生産型であるが、今後の日本のものづくりにおいて必要性の高い仕事になってくるとのことであった。このアドバイスを受けて、C社では機能めっきに転換することを決意した。以後、大量生産型の全自動の設備をすべて廃棄し、手づけで細かなめっきを行うという手動ラインに変えるなど、大胆な業態転換に乗り出した。まったく新しい顧客を開拓する必要があり、当初、売上も大きく落ち込んだ。しかし、徐々に機能めっきの受注が入るようになり、また、顧客の要望に応えるために努力を重ねることで、これまでC社にはなかった機能めっきの技術を蓄積していった。市工研の研究者による支援や、社長の長男（現専務）が大手の機能めっき企業に修行に出てC社に戻ってきたことなども、機能めっき転換へのはずみとなった。

取引顧客件数は700社ほどであり、このうち継続的な受注が来るのは100社ほどである。売上上位の顧客は頻繁に変化している。手掛ける分野は、工具、金型、一般機構部品、電子部品など様々である。最近では医療関連分野にも進出している。理念浸透型経営を目指すC社は、2009年に会社の基本理念・行動指針を策定し、組織の一体感の醸成と意識改革の促進を図っている。2010年度から新規採用を始め、2010年度に5名、2011年度に2名、2012年度に1名の新入社員を迎えた。この新規採用も、社内の活性化と意識改革に大きな役割を果たしているという。

4.3.2 施策の利用

C社が機能めっきに転換することになったきっかけは、市工研でのアドバイスであった。こうした経緯もあり、市工研は現在でも比較的頻繁に活用している。月に数回程度は市工研に行き、試験機器や分析機器を利用している。一企業では購入することができない高価な分析機器や検査機器が利用できる。また、めっき被膜の評価分析を依頼するなど、市工研で公的な評価を受けることによって、信用力が上がるという点も大きな利点である。

大阪産業創造館（産創館）もよく利用している。教育や研修のために、経営、マーケティング、戦略、ウェブサイト作成などのセミナーを受講することが多い。また、後述するように、C社は生野区と東成区の企業を中心とした異業種交流会のメンバーであるが、この異業種交流会のセミナー等を産創館で開催することもある。

また、市の施策だけでなく、近畿経済産業局の助成金への申請も行っている。試作開発の助成金を受けるなど、以前から積極的に活用している。現在も、新たな事業で複数社と連携して助成金を申請する予定である。

4.3.3 地域との関わり

C社は生野区・東成区の企業で構成されている異業種交流会に参加している。10年ほど前に立ち上がった異業種交流会で、印刷業や金属加工業など様々な業種の企業が参加している。

生野区・東成区の企業が中心ではあるが、東大阪市や大阪市の企業も参加しており、現在、約40社がメンバーである。月1回定例会を開いていて、オープンセミナーという形で講師を招いて勉強会をしている。そのほか、地元の高校でラジオのつくり方を教える催しを開催するなど、ものづくりの楽しさを若い人たちに伝えていくための取り組みも行っている。家族ぐるみの付き合いを大切にしていることが、この交流会の特徴の1つといえる。参加メンバーの家族とともにハイキングをしたり、一泊旅行に行ったりというイベントを定期的に行っている。生野の歴史に詳しい方に案内してもらって、自転車で生野区の歴史探訪をするというイベントもあった。次は天王寺で自転車で歴史探訪を行う予定である。

C社は生野区で創業して以来、場所を変えながらもずっと生野区で操業している。めっきの前工程の研磨加工を生野区内の業者に外注しているため、互いに近隣にいるほうが便利である。めっき業では移転する場合には、排水の問題などがあるため、移転先で新たに排水処理の許可や対応が必要となる。したがって、移転に伴う設備投資も大きい。資金的問題や手間を考えると、移転は現実的に難しい。

移転が難しい理由として、従業員の利便性もある。従業員の半数くらいは生野区に住んでおり、大阪市内在住となると9割ほどにのぼる。工場と自宅は同じ建物ではないが、創業者である現会長をはじめとして、社長、専務、工場長もすべて生野区に住んでいる。したがって、生野区には強い愛着を感じている。現会長は生野区で町会長を務めていた。会社経営者となると、組織をまとめることに慣れており、地域貢献も求められるため、町会長など自治会の役員を頼まれることが多い。会長の奥さんも、かつて町会の婦人部の役を担当していた。

4.4 事例からの示唆

以上でみた施策利用企業の3社の事例は、次の点が共通していた。

第1に、いずれの企業も地域に根付いており、第3節でみた自助や自治の要素がみられた。A社社長は年金の支給を受けていないが、事業収入によって自活している。そして、自らの企業の経営だけでなく、地域の町会長としてまちおこしに尽力し、地域の緑化、教育、安全など多様な面に渡って主体的に地域活動を行っている。B社においても、異業種交流会をベースに、地域の教育や交流に貢献している。C社も同様に、異業種交流会をベースとして地域活動を行っており、また、創業者が地元町会の会長を務めるなど、自治活動への関わりもみられた。いずれの企業にも、地元地域への愛着とこだわりがあり、単なる金銭的な利潤追求という企業行動からだけでは説明できない、地域への貢献行動がみられる。こうした行動を起こす中小資本の性質として、前節では「地域への粘着性」「職住の近接性」「人間との一体性」の3つの性質を指摘したが、企業事例のいずれにも、これらの性質が示されていた。

第2に、企業の生き残りをかけて、事業内容の革新に取り組んでいることである。A社ではアパレルの下請的立場であったが、生き残りを図るためにサンプルの仕事への特化という業

務革新を行った。B社ではボールスクリーという主力事業を持ちつつも、マグネシウム加工という新事業を立ち上げて、新たな展開を図っている。C社では装飾めっきから機能めっきへと大胆な転換を図り、企業の展望を切り開いている。これらの革新は、企業の「イノベーション」とも呼びかえることができる⁴⁾。イノベーションというと、バイオや新エネルギーなど新たな産業と結び付けて捉えられる傾向があるが、実態をみていくと、縫製、機械加工、めっきという旧来型の業種であっても、個々の企業のなかでイノベーションが生じているのである。旧来型の業種であっても、生き残りのためにイノベーションを起こしながら、地域に活力と雇用を生み出しているのである⁵⁾。

第3に、中小企業政策が企業のイノベーションを下支えしていることである。A社では信用保証協会（大阪市と大阪府）、B社では産創館（大阪市）、大阪市経済局の助成金、産技研（大阪府）、信用保証協会（大阪市）、C社では市工研（大阪市）、産創館（大阪市）、近畿経済産業局の助成金を活用していた。いずれも、地域に身近な自治体での中小企業支援を中心に利用している。そして、これらの中小企業支援は、企業のイノベーション発生を支えている面があった。C社は市工研のサポートによって、機能めっきへの転換を図ることができた。B社においても、産創館でウェブ活用セミナーを受講したことが、ウェブサイト作成へとつながり、マグネシウム加工事業でのネットを通じた受注活動に結びついている。また、B社とC社が取り組んでいる地域での異業種交流活動についても、自治体によるイノベーション支援と関連している。異業種交流はグループメンバーによる相互学習が生じやすく、それぞれの企業のイノベーション促進につながっている面がある。この点をふまえると、異業種交流活動をバックアップしてきた大阪市経済局や産創館の役割も、中小企業のイノベーション支援と捉えることができる。また、A社の場合でも、信用保証協会による資金的バックアップがなければ、サンプルへの特化という業態転換によって生き残りを図ることは難しかったと考えられる。

イノベーションは、経営環境変化が激しい近年において、中小企業の存続の重要な要素である。とくに、大阪市のような大都市では、地価や人件費が高く、住工混在問題が発生しやすいという、ただでさえ厳しい経営環境にあるため、新たな取り組み（イノベーション）によって仕事づくりをしていくことは、企業存続にとって不可欠な要素といえる。したがって、自治体、とくに大都市自治体の中小企業政策は、地域における中小企業の存続のために、イノベーション支援を行っているのである。中小企業を存続させるための支援というと、中小企業の生存を保障する救済的施策と捉えられがちであり、しかも、今までとまったく同じ事業のままで延命させるという政策イメージに結びつきやすい。しかし、実態をみると、こうした政策が中心であるとはいえない。1990年代後半の貸し渋り対策のための特別保証やリーマンショック後の緊急保証といった救済的施策があるのは事実であるが、これは社会不安を防ぐための一時的措置といえる。一般に自治体が行っている信用保証は、確かにセーフティーネットとして機能しているが、これは経営資源が少なく経営破綻に結びつきやすい中小企業に対して、経営の不安

定化を防ぎつつ、事業存続に向けた新たな事業展開を支援するものである⁶⁾。一般的な信用保証の場合、企業の財務状況や事業計画に対する審査があるため、特別保証や緊急保証といった一時的措置は別として、生存を保障するという政策ではない。中小企業政策は、生活保護のように「生存を保障する」政策ではなく、「生存（企業存続）のために革新を促す」政策を中心として実施されているのである。この点は、中小企業政策に社会政策的要素がありながらも、社会保障政策とは大きく異なる点である。これが、最後のセーフティーネットではなく、第2のセーフティーネットの1つとして中小企業政策を捉えることができる所以でもある。

もちろん、必ずしも施策がイノベーションをもたらすとは限らないし、イノベーションを起こす企業が必ず施策を活用するわけでもない。また、とくに資金支援は、革新を即座にもたらす支援というよりも、資金繰りを支えることでさしあたりの経営危機をしのぐといった要素が強いことも事実である。その意味で、自治体中小企業政策は中小企業のイノベーション支援としての限界があることは確かである。しかし、こうした限界があるからといって自治体中小企業政策が無意味とはいえない。本節での3社の事例は、自治体中小企業政策が中小企業のイノベーションを支えていることを示す事例であり、そして、これらの企業がイノベーションを起こすことで、地域の自助と自治の主体として地域に根付いていることが示されていた。本稿で強調してきたように、とくに大都市において地域社会の疲弊が進むなかで、中小企業は地域における自助と自治の主体として重要である。したがって、その存続を支えるための政策を大都市自治体を実施していくことには意義があると思われる。

5 都市政策としての中小企業政策

都市問題が深刻化しつつある大阪市では、「都市問題への対応」という都市政策的要素が中小企業政策に存在する可能性が高く、この視点から中小企業政策の意義を捉えていくことが重要ではないだろうか。この本稿での主張について、これまで行ってきた考察をまとめつつ、改めてその根拠を示すとともに、留意点についても示したい。また、本稿の考察の中小企業研究や政策研究に対する含意について述べたい。

5.1 大阪市中小企業政策をどう捉えるのか

大阪市では、失業率の急増、生活保護受給者数の急増、高齢化の進展、単独世帯の増加といった傾向がみられ、非稼得層の増大、地域コミュニティの弱体化という問題が深刻化しつつある。これらの問題は、成熟化段階の大都市において経済的疲弊や社会的疲弊が進むとされるインナーシティ問題に符合する状況といえる。こうした問題への対応の1つとして、中小企業の存続を図ることが有効であると考えられる。なぜなら、中小企業には自助と自治という2つの要素があり、非稼得層の増大と地域コミュニティの弱体化を食い止める機能があるためである。その意味から、中小企業の存続を図るという政策は、第2のセーフティーネットの整備のための政

策であり、また、地域の自治主体の維持・形成のための政策であるといえる。認識されることは少ないが、現在、大阪市において実施されている金融支援、経営支援、技術支援といった施策は、こうした政策要素を持っているのである。すなわち、中小企業のイノベーション支援を行うことで、中小企業の存続を下支えし、地域の自助と自治を促進させているのである。

大阪市では、新基本法の影響を受けて、2000年代に入って中小企業政策が産業政策の軸として位置づけられるようになった。しかし、最近の大阪市の経済成長戦略をみると、中小企業政策の位置づけの低下がみられ、今後の中小企業政策の縮小が懸念される事態となっている。新産業創出や経済成長という目的を中小企業政策において重視する場合、目立った新産業が生まれにくい、あるいは、事業所数や従業者数の拡大や全体としての売上高や付加価値額の拡大がみられないということになると、中小企業政策自体に意味がないという評価につながりかねない。最近の大阪市経済成長戦略において、中小企業への言及が極端に減少していることを考えると、現にこうした評価が下されつつあると考えられる。

貿易政策手段や通貨量調整手段という短期的な景気対応手段を有する国は、中小企業政策を長期的な産業の苗床育成のための経済成長政策と捉えることができるかもしれない。しかし、貿易政策手段や通貨量調整手段を持たない自治体の場合は、経済成長政策に短期的な成果を求める傾向がある。シリコンバレーのベンチャー企業等を例外として、一般に中小企業が短期的に新産業を生み出す、あるいは、経済成長を達成するのは難しい。したがって、中小企業政策を経済成長政策として捉える限り、自治体が中小企業政策を実施することに意義を見出すことは困難である。中小企業政策自体に意味がないという評価につながり、こうした評価が中小企業政策の縮小に結びつき、地域の自治や自助の主体の形成を阻むという結果をもたらしかねない。すなわち、誤った政策目的の設定は、誤った政策評価につながり、本来、地域にとって必要な政策を縮小させる可能性がある。自治体の政策は国の政策の「縮小版」ではなく、自治体の中小企業政策には独自の目的と意義が存在している。大阪市のケースを考えた場合、都市問題への対応という都市政策的要素が中小企業政策に存在しており、この独自の視点から中小企業政策の目的と意義を捉えていく必要がある。

5.2 都市政策的視点から中小企業政策を捉える際の留意点

本稿では、都市政策という観点から、第2のセーフティーネットとして、また、地域の自治主体の維持・形成策として、中小企業政策を捉えていくべきことを主張したが、この主張には以下のような留意点がある。

第1に、かつてのCITのようなハード整備の復活が重要であると主張しているわけではない。CITや工場アパートといった事業が、インナーシティ問題への対応策として、かつての大阪市の中小企業政策に存在していたことは、大阪市の中小企業政策に都市政策的性格が以前から存在していた可能性を顕著に示すものであり、その意味で注目される事実である。しかし、

その政策手法が適切なものかどうかについては、議論の余地が大きい。とくに、現在のように、変化が激しく不確実性が高い経済環境において、大規模なハード整備によって固定的な生産手段を提供することは、支援ニーズに柔軟に対応できるものとはいえず、非効率な支援になる可能性が高い。また、CITのように土地造成を伴う開発的事業であれば、地価や土地需要の状況によっては巨額な債務を生みかねず、財政的リスクも高い。したがって、金融支援、経営支援、技術支援といった個別企業へのソフト支援の路線で、政策を展開していくことが基本であると考えられる。もちろん、ハード整備をすべて否定するものではない。個別企業のソフト支援を行うにしてもその事務スペースや支援スペース（相談スペース、展示やビジネスマッチングのための多目的フロアなど）は必要であり、とくに、技術支援においては試験・分析機器や検査機器などのハードの拡充も重要である。

第2に、中小企業の存続を図るための支援ではあるが、すべての中小企業を支援・救済することが目的ではない。あくまで存続のための「自助」を支えるための政策であるため、企業存続に必ずしもつながるわけではない。その意味では、中小企業政策は企業存続を保障する政策ではなく、企業の自己責任を基本とした公的サポートである。この点は、生活保護などの社会保障政策と異なる点といえる。

第3に、すべての中小企業が「自治」の主体になるわけではない。また、大企業が「自治」の主体にならないというわけでもない。本稿で示したことは、小規模な資本であるほど、「地域への粘着性」「職住の近接性」「人間との一体性」が高まるという本質的性質があるため、中小企業が地域における自治の主体になる傾向があるということである。大規模資本であっても、これらの性質を有する企業も存在するし、大規模な企業が地域の自治に大きな役割を果たすことも現にある。逆に、立地地域に何のこだわりも愛着もなく、経済的利益を追求するために転々と場所を変えろという中小企業も存在しているであろう。本稿では、企業が小規模になるほど現れてくる性格を一般的に示したにすぎない。

5.3 中小企業研究と政策研究に対する含意

本稿での考察は、以下の2点で既存研究に対する含意がある。

第1に、中小企業の本質の理解である。小規模企業は、実態としては、利潤極大化や資本蓄積のみを目的とする主体とはいえない。すなわち、経済的主体（経済人）としてだけでなく、社会的主体（市民）としても活動しているのである。これは、もちろん、大企業にもあてはまることではあるが、とくに規模が小さくなるほど、こうした性質が強くなる傾向をもっている。経済理論で前提としている企業は、理論上の存在であるため、その行動原理が現実の企業の行動実態と乖離することは、当然といえる。しかし、企業規模が小規模になるほど、その乖離が大きく、とくに、地域における「自治」という行動を中小企業が能動的に起こす傾向にあることは、中小企業の本質の理解にとって重要であると考えられる。確かに、瀧澤（1996）による「認

識型中小企業本質論」や黒瀬（2012）による「複眼的中小企業論」など、中小企業の本質理解の議論において、中小企業の社会的役割についても触れられている。しかし、自治という要素を有することに着目し、地域コミュニティの維持・形成に貢献するという見方は、明示的には示されていない。3.4で触れた関（1995）、三井（1981）、鄭（2002）、玉野（2002）、石原（2006）では、中小企業の自治要素を示唆していた。しかし、その要素を生み出す中小資本一般の「地域への粘着性」「職住の近接性」「人間との一体性」という本質的性格については、部分的には触れられながらも、自治要素と関連づけて全体として実証的に考察されてこなかった。また、自治体の中小企業政策との関わりで論じられることもなかった。このように既存研究で、自治やコミュニティの視点からの中小企業の本質理解とその自治体政策論への適用について論じられてこなかったのは、池田（2002）が「これまでの中小企業研究の理論化の過程において、地域の視点が喪失している」（33頁）と指摘するように、従来の中小企業論や中小企業政策論が国レベルの考察を中心としたものであったためである。したがって、中小企業の社会的役割や社会的影響を言う場合、反独占的性格（民主主義の基盤）、格差問題、自己実現などの点が中心であった。地域という視点に立脚することで、中小企業の本質、さらには企業・資本の本質の新たな理解につながるといえる。

第2に、中小企業政策の多面性への理解と自治体中小企業政策の独自性への理解である。中小企業政策は、産業政策的性格をもつばかりでなく、社会政策的性格をも有している。新基本法が産業政策的意義を強調していることから、近年の中小企業政策において社会政策的意義が軽視される傾向にあり、それに対する批判は多い。こうした批判が、2010年の「中小企業憲章⁷⁾」制定を後押ししたといえる。したがって、中小企業政策の多面性への理解を深めていくことが重要である。従来から中小企業政策研究において、中小企業政策の多面性について分析されてきたが（有田，1990；寺岡，2003；黒瀬，2006；清成，2009など）、本稿では、既存研究でこれまで指摘されることがなかった中小企業政策の都市政策的性格について、実態分析にもとづいて明らかにし、中小企業政策の新たな側面を浮き彫りにした。その意味で、上述した中小企業の本質の理解とともに、中小企業政策の本質的把握においても示唆を与えるものと考えられる。

また、これまでの政策研究が国の中小企業政策を主体に取り上げてきたのに対して、本稿では大阪市という限られた事例ではあるが、自治体の中小企業政策を取り上げ、その目的や意義を検討した。その重要な含意は、国の中小企業政策の目的と自治体の中小企業政策の目的とが、必ずしも一致しないことである。新基本法にもとづく国の中小企業政策の目的は新産業創出や経済成長に重きを置いているが、先述したように、これは自治体の中小企業政策の中心的な目的にはなりづらい。自治体中小企業政策には独自の目的が存在しており、大阪市の事例でいうと、自助と自治の主体の維持・形成がその主要な目的となる可能性が高い。本稿でのこうした分析結果は、国だけでなく自治体レベルで政策研究を進めることの重要性を示している。

6 おわりに

いずれの自治体でも行財政改革が進んでいるが、とくに大阪では、現在、大胆かつ急速に行財政改革が進められつつある。こうした状況下において、大阪市が行っている中小企業政策にどのような目的があるのかを明確にしておかないと、本来は、自治体にとって重要な意義が存在しているにも関わらず、中小企業政策の縮小が進み、最悪の場合、廃止されるという事態も考えうる。本稿ではこのような問題意識が根底にある。

ただし、本稿は大阪市中企業政策を批判的に検討したものであるが、現在の施策を大きく変えるべきとの主張にはなっていない。あくまで、政策に含まれている重要な目的を見逃しているという指摘にとどまり、施策の問題点や改善方向を検討することは本稿では行っていない。施策の問題点と課題については、すでに本多（2011a）や本多（2011b）での行財政分析によって指摘しているものの、まだ検討が不十分であり、とくに、施策利用企業の実態にもとづいた分析に至っていない。この点は、今後の課題としたい。

注

- 1) 2011年10月26日、2012年4月4日にA社社長にインタビュー調査を実施した。2012年4月7日も同社長に電話で追加のインタビューを行った。
- 2) 2011年10月12日、2012年4月5日にB社社長にインタビュー調査を実施した。
- 3) 2011年9月7日、2012年4月9日にC社専務にインタビュー調査を実施した。
- 4) イノベーションと一口に言っても、その中身には幅があることに注意する必要がある。伊丹（2009）や寺岡（2011）が指摘するように、本来、イノベーションとは「人々の生活を変える、社会組織や社会的価値観に大きな影響を与える」ものであるが、一橋大学イノベーション研究センター編（2001）に示されているように、「何か新しいものを取り入れる、既存のものを変える」と広義に解釈されることが一般的になりつつある。Abernathy and Clark（1985）のイノベーション類型に示されているように、イノベーションには市場と技術においてまったく新しい変化をもたらす「構築的・急進的イノベーション」もあれば、既存の市場と技術の範囲での変化をもたらす「通常の・漸進的イノベーション」もある。とくに、中小企業の場合は、「通常の・漸進的イノベーション」が一般的であるといえる。
- 5) 鈴木（1998）は愛媛県の工業都市の分析から、「県工業を全体としてみれば衰退傾向がみられるが、個々の工業都市や個別企業レベルまで下降して分析してみると、それとは全く異なる新たな胎動を確認することができる」（193頁）と述べている。「後進性」「停滞性」が強いとされる業種のなかでも、個々の企業や地域で見るとイノベーションが生じており、こうしたミクロレベルでの分析が必要不可欠であることを指摘している。
- 6) 本多（2012）では、帝国データバンクのデータをもとに、大阪市における信用保証協会利用企業（2256社）と大阪市企業全体（1万4511社）での業績を比較分析している（ただし、企業規模の差が収益に及ぼす影響をなるべく少なくするために、もっとも構成比の高い売上高規模である「1～5億円」規模の企業のみを対象としている）。信用保証協会を利用する企業は経営状況が厳しいというイメージが一般にあるが、データ分析の結果、売上業況や収益性の評価においては、大阪市企業全体と比較して著しく悪いという結果はみられなかった。資金調達余力は厳しい状況にある企業が多かったが、設備投資等の

前向きな資金需要がある企業が大阪市企業全体と比較して多いという傾向がみられた。この分析結果から、信用保証協会利用企業は停滞的で救済を求めているという見方は必ずしも実態に即しておらず、むしろ、前向きな事業活動をしているからこそ、資金需要が発生し、信用保証を利用していると捉えることができるのではないだろうか。

- 7) 中小企業憲章は、2011年6月18日に閣議決定された。中小企業庁はその意図として、「意欲ある中小企業が新たな展望を切り拓けるよう、中小企業政策の基本的考え方と方針を明らかにした『中小企業憲章』を閣議決定いたしました」と述べ、中小企業憲章のポイントとして次の2点を挙げている。①「中小企業の歴史的な位置付けや、今日の中小企業の経済的・社会的役割などについての考え方を基本理念として示すとともに、中小企業政策に取り組むに当たった基本原則や、それを踏まえて政府として進める中小企業政策の行動指針を示しました」。②「特に、我が国では少子高齢化、経済社会の停滞などにより、将来への不安が増している中、不安解消の鍵となる医療、福祉などの分野で、変革の担い手である中小企業が力を発揮することで我が国の新しい将来像が描けるとの、中小企業に対する新しい見方を提示しています」。(中小企業庁ウェブサイト <http://www.chusho.meti.go.jp/kensho/2010/100618Kakugi.htm>、2012年4月30日閲覧)

参考文献

- 有田辰男 (1990) 『戦後日本の中小企業政策』 日本評論社。
- 石原武政 (2006) 『小売業の外部性とまちづくり』 有斐閣。
- 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。
- 伊丹敬之 (2009) 『イノベーションを興す』 日本経済新聞出版社。
- 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。
- 黒瀬直宏 (2012) 『複眼的中小企業論—中小企業は発展性と問題性の統一物—』 同友館。
- 鈴木茂 (1998) 『産業文化都市の創造—地方工業都市の内発型発展—』 大明堂。
- 関満博 (1995) 『地域経済と中小企業』 ちくま新書。
- 瀧澤菊太郎 (1996) 「中小企業とは何か—認識型中小企業本質論—」 小林靖雄・瀧澤菊太郎編『中小企業とは何か—中小企業研究五十五年—』 有斐閣, 1-34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』 ミネルヴァ書房, 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。
- 寺岡寛 (2003) 『中小企業政策論—政策・対象・制度—』 信山社。
- (2011) 『イノベーションの経済社会学—ソーシャル・イノベーション論—』 税務経理協会。
- 一橋大学イノベーション研究センター編 (2001) 『イノベーション・マネジメント入門』 日本経済新聞社。
- 本多哲夫 (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) 「大都市における自治体商工行政—大阪市と大阪府を事例に—」 大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』 第112巻第3号, 15-45頁。
- (2012) 「信用保証協会利用企業の実態 (2) —大阪市の事例分析—」 帝国データバンク『産業調査分析レポート SPECIA』 1-12頁。

- 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。
- Abernathy W. and Clark K. (1985) "Innovation: Mapping the Winds of Creative Destruction", *Research Policy*, 14, pp. 3-22.

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.