

<b>Title</b>	自治体における中小企業政策と政策評価：大阪市のビジネスマッチング支援のケーススタディ
<b>Author</b>	本多, 哲夫
<b>Citation</b>	経営研究. 67(2); 1-18
<b>Issue Date</b>	2016-08
<b>ISSN</b>	0451-5986
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経営学会
<b>Description</b>	

Osaka City University

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

# 自治体における中小企業政策と政策評価

— 大阪市のビジネスマッチング支援のケーススタディ —

本 多 哲 夫

## 目次

- 1 はじめに
- 2 自治体中小企業政策の政策評価の研究と実態
- 3 大阪市のビジネスマッチング支援に関する分析
- 4 自治体中小企業政策の政策評価活動への示唆
- 5 おわりに—今後の課題—

## 1 はじめに

中小企業に最も身近な政府である自治体が中小企業支援を主導することが期待されている。実際に、近年の中小企業振興基本条例の広がりにも示されているように、積極的に中小企業政策を展開しようとする自治体が増えつつある（本多，2013）。こうした動向をふまえると、自治体中小企業政策における政策評価のあり方が今後の重要な課題になると考えられる。政策評価は政策の改善・洗練を進めるうえで必要な活動であることから、自治体の中小企業政策の推進にあたって充実した政策評価活動が求められる。しかし、いまのところ、自治体の商工部局の現場において政策評価活動が必ずしも適切に行われているとはいえない。

各自治体とも、政策評価活動をより良いものにしようとする努力や模索がみられることは確かである。しかし、政策評価といった場合に、支援件数や歳出額など、とりあえず定量的に示すことができるものを出していく、あるいは、とにかく政策の優劣を付けていくことが大事だという発想に流される傾向がある。政策評価活動によって自治体中小企業政策の効果やその発生過程を明らかにしていこうとする姿勢は弱い。

自治体中小企業政策の発展のためには、政策評価活動が自治体職員や市民の政策についての理解と学習の促進につながるようにすることが重要である。そうした観点からの政策評価の研究と実践が必要ではないだろうか。本稿は、こうした問題意識から、試論的に大阪市のビジネスマッチング支援の評価活動を実践するなかで、自治体の中小企業政策の政策評価のあり方について検討したい<sup>1)</sup>。

## 2 自治体中小企業政策の政策評価の研究と実態

### 2.1 先行研究

自治体による中小企業政策の能動的な展開が期待されるなかで、近年、自治体中小企業政策に関する研究が増えつつある（河藤，2008；植田・立見編，2009；植田・北村・本多編，2012；本多，2013など）。しかし、その政策評価に関する研究は非常に少ない。

政策評価の研究自体は、山谷（1997，2006，2012）、龍・佐々木（2010）、中井（2005）、伊藤（2010）などで解説されているように、これまで行政学を中心に蓄積されており、一種の理論体系を形づくりつつある。中小企業政策という政策分野に特化した政策評価研究の蓄積は少ないが、Storey（2000）、OECD（2007）、三井（2002）、根本（2008）、石井（2010）など、中小企業政策の政策評価の体系や事例について論じている研究が近年みられ始めている。また、岡室（2009）、岡室・西村（2012）、石井（2011）、Wren and Storey（2002）、Foreman-Peck（2013）など、中小企業に関わる政策（技術支援、金融支援、経営支援等）の効果について分析している研究も増えてきている。しかし、これらの先行研究のほとんどが国の中小企業政策を対象としている研究である。OECD（2007）で紹介されているとおり、海外では地方政府レベルでの中小企業政策の政策評価研究がみられるが、日本では山北（2013）など、ごく一部にとどまっている。

先行研究では、国の中小企業政策を念頭に置いて中小企業政策の政策評価のあり方や体系を理念的に語るものが多い。しかし、国と同じ土俵で自治体中小企業政策の政策評価を語ることはできない。国が想定している経済・社会の状況は、各地域に一律に同じくあらわれているとは限らず、地域によって異なる。自治体の場合、国に比べて、予算規模が大きいとはいえず、自治体商工部局の職員は平均3～4年で異動するため（本多，2013）、中小企業政策に精通する人材が必ずしも多いわけではない。また、当然、政策の対象となる範囲は地域というより狭い範囲であり、それだけに、政策の対象となる中小企業と距離的にも心理的にも近い関係にある。地域レベルで中小企業をみる場合、産業・経済のみならず、地域社会・コミュニティの維持・発展に果たす役割の大きさにも十分に着目する必要がある。こうしたことをふまえると、中小企業政策のあり方は自治体に独自のものになるであろうし、その政策評価についても自治体ならではの考え方があるように思われる。その意味で、自治体中小企業政策の政策評価には、研究の余地があると考えられる。

### 2.2 自治体の政策評価の実態

行政改革会議最終報告（1997年12月）において政策評価の導入が初めて公式に提言されて以降、「中央省庁等改革基本法」（1998年6月公布・施行）、「行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）」（2001年6月公布、02年4月施行）など政策評価に関わる法律が制

定され、国では各府省を中心に政策評価が統一的・体系的に進められてきた（山谷，2006）。こうした国の動きに呼応して、政策評価を導入する自治体が増えている。

総務省自治行政局行政経営支援室『地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果』（2014年3月）では、全ての自治体を対象とした行政評価の実態についてのアンケート調査結果を掲載している。これによると、2013年10月1日時点で、都道府県では100%、政令指定都市では95.0%、その他市区町村では57.7%が行政評価を導入している。導入済み自治体に導入時期について尋ねたところ、2003年度以前と回答した割合は、都道府県で85.1%、政令指定都市で63.2%、その他市区町村で25.1%であった。この10年間で、いずれの自治体においても、着実に行政評価の導入が進んでいったことがうかがえる。

政策評価の中身について、各自治体の公表資料・報告書等によって調べてみると、それぞれ独自の評価の方法をとっている<sup>2)</sup>。そして、各自治体の商工部局による中小企業政策に関して、どの自治体でも政策評価の対象に含まれている。ただし、それらの政策評価のほとんどは、支援件数や歳出金額、あるいは会議やイベントの開催数、参加者数、認定や表彰の件数等によって政策の成果を示している。それをもとに目標が立てられ、その進捗や達成度を測り、推進、現状維持、見直しといった「仕分け」を行う、あるいは、A、B、Cのような形で「成績」を付けているケースが多い。そこでは、とにかく手元にある数字によってそれぞれの成果を示すことに注力され、政策効果について掘り下げた分析を行おうとする姿勢はほぼみられない。

国の場合、中小企業政策は経済産業省において「個別事業」単位と「政策・施策」単位で評価が行われており、そこでも件数や歳出額といった単純な定量的データで効率性や有効性が判断されている。しかし、毎年度、複数の政策テーマごとに、政策の効果やあり方についての調査を民間コンサルティング会社に委託し、報告書として公表している。こうした綿密な政策評価活動は自治体レベルではほとんどみられない。自治体の場合、予算や人員が限られているため、国のようなきめ細かい政策評価活動ができないことは仕方のないことではある。しかし、そうであるからこそ、政策評価活動をどう位置づけ、どのような活動に重点を置いていくのかを考えていく必要がある。国が実施しているような、政策評価らしくみえるような活動を模倣し、アリバイ的に単に集めやすいデータの収集をとにかく行い、それをもとにして、優劣判定・成績評価を出すことを最終的な目標とするような政策評価活動が、自治体に求められている政策評価なのだろうか。そこでは、行政職員の懲罰的措置への恐れ、それによる委縮、評価のごまかし、評価活動の形骸化を招きやすい体質を生み出しているように思われる。政策実施を何らかの数字でモニターしていくことや、効率的な予算配分や人員配置のために政策の順位付けを行うことも、確かに重要である。しかし、それよりも、政策効果やその因果関係の実態を明らかにし、政策の理解を深めていく活動に重心を置く政策評価活動が求められているのではないだろうか。

### 2.3 政策評価研究の示唆

上記の自治体の政策評価体制には、政策評価研究での理論体系の一部が取り入れられている。例えば、「政策－施策－事業」という政策の階層性や、「インプット（投入）→アプトプット（活動結果）→アウトカム（成果）」といった政策のロジック・モデルがそうである。また、自己評価、内部評価、外部評価といった評価形態の分類についても、多くの自治体で意識されている。一方で、既存の政策評価研究で強調されながら、実際の自治体の政策評価のなかであまり注意を向けられていない点も多い。自治体中小企業政策の評価のあり方を考えていくときに、とりわけ、既存の政策評価研究で指摘されている次の点に注目することが重要である。

第1に、政策評価の目的の捉え方である。政策評価は、「評価」という言葉の響きから、優劣を付けるというイメージが先行しているが、そればかりに目的があるわけではない。政策評価研究会編（1999）や山谷（1997, 2006, 2012）などの既存研究で強調されているように、政策評価の目的は、第一義的には、政策に関する意思決定や改善に寄与する情報を提供することにある。それは取りやすい数字だけを出して、それをもとに優劣を判定するというものではない。政策の意義や問題を多角的に分析し、議論の材料を提供していくことこそが、政策評価活動に求められている役割といえる<sup>3)</sup>。

中小企業政策は産業政策的要素、社会政策的要素、地域政策的要素など多様な政策要素が混在した政策であり（寺岡, 2003）、とくに、自治体の場合、地域内経済循環の促進、地域社会・コミュニティの維持・形成という観点からも中小企業政策を捉えていく必要がある。しかも、それぞれの地域の状況によって政策のあり方は当然変わってくる。こうした自治体中小企業政策の多様性・複雑さをふまえても、また、先述したように、自治体商工部局では国に比べて専門人材が豊富に存在する状況ではないことを考えても、自治体中小企業政策への理解を深める情報提供・分析活動として政策評価を捉えていくことが重要である。

第2に、多面的な評価活動の必要性である。龍・佐々木（2010）にも分かりやすく解説されているように、政策評価の対象には理論（セオリー）、実施過程（プロセス）、改善効果（インパクト）、効率性（コスト・パフォーマンス）などがあり、それぞれセオリー評価、プロセス評価、インパクト評価、コスト・パフォーマンス評価などに分けられる。政策評価制度が行政改革を主目的としながら国や自治体に広がった経緯があることから、実際の自治体での政策評価では業務の効率性の評価が強く意識されている。効率性の評価においては、活動の成果を貨幣価値に変換することの難しさから、パフォーマンス部分では何らかの成果指標と目標数値を定めて達成度を測るというパフォーマンス・メジャーメント（業績測定）の手法が取り入れられている。また、パフォーマンス・メジャーメントに関連して、政策の実施過程が適切であるかどうか、決められた支援の量や質が確保できているかどうかをチェックするプロセス評価も一部存在しているといえる<sup>4)</sup>。

しかし、政策の効果を検討するインパクト評価や、その効果を引き起こすに至る流れ（ロジック

ク)を検討するセオリー評価については、ほとんど行われていない。政策の実態を把握し、政策の改善の議論に寄与する政策評価を行うためには、インパクト評価やセオリー評価といった評価活動にも目を向けていくことが必要ではないだろうか。

こうした点をふまえて、以下では、実際に、大阪市のビジネスマッチング支援を対象として、支援の効果とその因果関係についての分析を行うなかで、政策評価のあり方について考えていきたい。

### 3 大阪市のビジネスマッチング支援に関する分析

#### 3.1 ビジネスチャンス倍増プロジェクトの概要

大阪市では2002年に中小製造業の支援のために「ビジネスチャンス倍増プロジェクト」(以下、倍プロ)を立ち上げた。倍プロは、マッチングナビゲーターと呼ばれる大手企業のOB約50名<sup>5)</sup>が大阪市内の中小製造業を訪問し、自らの経験と人脈を活用して大手メーカー等との新規取引に結び付けるという事業であり、大阪市の中小企業支援拠点機関である大阪産業創造館(以下、産創館)において実施されてきた。産創館の開設(2001年)の直後に企画・実施された目玉事業の一つであり、10年以上も続けられていることから、いまや大阪市の定番の中小企業支援事業といえる<sup>6)</sup>。

本稿で倍プロを取り上げる理由として、主に次の3点が挙げられる。第1に、自治体において比較的長く続けられている事業であり、その効果についての検討を行いやすい状況にあるためである。第2に、大阪市の拠点支援機関である産創館に協力を仰ぐことができ、データ入手や企業調査が可能であったためである。第3に、産創館で倍プロを立ち上げて以来、他の多くの自治体でも同じような大企業OBによる販路開拓支援が行われるようになったことから、他の自治体にとっても示唆の多い事例といえるためである。

2012年度の倍プロによる訪問企業数は318社、マッチング件数は523件、取引総額は約10億円であり、累計ではそれぞれ4295社、3327件、約112億円であると公表されている(大阪産業創造館パンフレット『数字で見る大阪産業創造館2012』)。大阪市の経済局(2013年度からは経済戦略局)の政策評価のなかでは、「中小企業の経営革新・経営基盤強化の支援」や「中小企業の経営力強化」といった戦略のなかの「販路開拓支援」の取り組みとして、この事業が位置づけられているとみられる。年度によって掲載の方法・有無が異なるが、倍プロを含めた販路開拓支援の件数等が政策評価シートのなかに実績値や目標値として提示されている。例えば、2013年度の経済戦略局運営方針では、前年度までの実績として「販路開拓支援によるマッチング件数：1711件(平成23年度)、886件(平成24年9月末時点)、〔23決算額 384百万円〕、〔24予算額 372百万円〕」と書き込まれている。「販路開拓支援によるマッチング件数」あるいは「決算額」のみで評価活動が行われているといえる。

### 3.2 雇用・売上の変化

倍プロによるマッチング支援が、どのような経営上の効果を与えているのであろうか。雇用と売上の観点からみてみたい。これを見るためには、倍プロの利用企業についての雇用と売上のデータを時系列で入手する必要がある。産創館では倍プロを利用した企業の支援時点での情報はあるものの、当該企業の時系列での雇用や売上を把握しているわけではない。そこで、株式会社帝国データバンクのデータベース「企業概要データ (COSMOS2)」を用いて、倍プロ利用企業の従業員数と売上高を調べてみた。そして、マッチングの効果を浮き彫りにするため、2006年にマッチングナビゲーターが訪問した企業を対象に、①マッチングの5年前(2001年)とマッチングの5年後(2011年)のデータ比較と、②マッチングが実現した企業とマッチングが実現しなかった企業のデータ比較を行った<sup>7)</sup>。ただし、2006年の1年間でマッチングナビゲーターが訪問した中小製造業は約340社であったが、この全てが帝国データバンクのデータベースに存在しているわけではない。また、分析の対象は、2001年と2011年にも存在している企業に限定される。このため、訪問企業約340社全てではなく、表2や表3に示すとおり、そのうちの100社程度を対象として分析していることに注意が必要である。

なお、マッチングが実現した企業(以下、実現企業)とマッチングが実現しなかった企業(以下、未実現企業)については、以下のような形で分類した。倍プロでは、マッチングナビゲーターが企業を訪問した後、あるいは、マッチング支援を行った後、表1に示す「マッチングランク」を訪問企業ごとに記録している。マッチングランクがA以上、すなわち、マッチング交渉が成立するための仲介が完了した企業、あるいは、それによって具体的な成果が出た企業を実現企業とした。マッチングランクがAに届かなかったB、C、Dの企業、すなわち、仲介に至らなかった企業を未実現企業とした。

表1 ビジネスチャンス倍増プロジェクトにおけるマッチングランクの定義

AAA	新規開拓、新技術・新製品開発により、市内中小製造業者に売上計上が出た。
AA	マッチングナビゲーターが関与したことにより、具体的成果(共同開発、人材紹介、その他)が出た。
A	技術支援、調査支援(コンサルティング含む)などが完了した。マッチング交渉が成立するための仲介が完了した。
B	マッチングナビゲーターがマッチング候補先と交渉中である。
C	ヒアリングの結果、マッチング活動を開始できる可能性がある。または、候補先が見つかった。
D	マッチング活動の結果として、マッチング候補先との交渉がうまくいかなかった。

出所) 大阪産業創造館資料より筆者作成。

表2は従業員数の推移、表3は売上高の推移を示している<sup>8)</sup>。表2と表3のいずれをみても、実現企業と未実現企業において、「増加・横ばい」の割合が2001～06年の5年間よりも2006～11年の5年間のほうが低くなっていることがわかる。実現企業においても未実現企業においても、2008年のいわゆるリーマンショックによる景気低迷の影響があらわれた形となっている。

表2 従業員数の推移（2001～06年と2006年～11年）

		2001～06年		2006～11年	
		企業数	不明を除く 構成比 (%)	企業数	構成比 (%)
実現企業	増加・横ばい	28	56.0	28	51.9
	減少	22	44.0	26	48.1
	不明	4	-	0	0.0
	全体	54	100.0	54	100.0
未実現企業	増加・横ばい	21	50.0	20	43.5
	減少	21	50.0	26	56.5
	不明	4	-	0	0.0
	全体	46	100.0	46	100.0

注) 2006年と2011年の従業員数データが把握できた企業のみ。

出所) 帝国データバンク「COSMOS2」より作成。

表3 売上高の推移（2001～06年と2006年～11年）

		2001～06年		2006～11年	
		企業数	不明を除く 構成比 (%)	企業数	構成比 (%)
実現企業	増加・横ばい	22	41.5	22	37.9
	減少	31	58.5	36	62.1
	不明	5	-	0	0.0
	全体	58	100.0	58	100.0
未実現企業	増加・横ばい	22	50.0	13	27.7
	減少	22	50.0	34	72.3
	不明	3	-	0	0.0
	全体	47	100.0	47	100.0

注) 2006年と2011年の売上高データが把握できた企業のみ。

出所) 帝国データバンク「COSMOS2」より作成。

ただし、2006～11年の実現企業と未実現企業における「増加・横ばい」の企業の構成比を比較すると、表2においても表3においても、実現企業の構成比のほうが高くなっている。しかも、2001～06年と2006～11年の「増加・横ばい」の構成比の低下の割合を実現企業と未実現企業で比較すると、実現企業の低下の割合のほうが緩やかである。この結果から、リーマンショックを挟む景気低迷期にあって、実現企業のほうが従業員と売上高を増加・維持させる傾向にあると捉えることができる。すなわち、マッチング支援が雇用や業績を改善・下支えする効果があることが示唆されている<sup>9)</sup>。

### 3.3 利用企業へのアンケート調査

産創館では2013年6月にマッチングナビゲーターがこれまで訪問した企業を対象にアンケート調査を実施し、筆者が所属する政策評価研究会が分析を行った<sup>10)</sup>（発送数3417社、回答数386社、回収率11.3%）。マッチングナビゲーターが訪問したことを覚えているという企業



(全体の約6割)に対して、倍プロのサービスの満足度を尋ねたところ、「満足」と「まあ満足」で63.9%を占めた。また、倍プロのサービスを「今後も継続して利用したい」と回答した企業は、84.4%にのぼった。

マッチングの成果について尋ねたところ、マッチングナビゲーターから企業の「紹介」があったのは54.2%、「見積」まで進んだのは30.4%、「試作」は11.7%、「共同開発」は5.8%、「受注」が9.6%であった。ほぼ10件に1件は受注にまで至っていることがわかる。

アンケートでは受注の件数や金額も尋ねていたが、数字を記入した回答者は少なく、金額の数字が大きすぎるなど、単位の「万円」を「円」と見誤って回答したと考えられるケースもあった。また、受注が1回きりのものなのか、継続的受注なのかについても、この回答からは判断できないという問題があった。利用企業には、金額や件数はあまり覚えていない、そもそも取引についての金額などはあまりおおよけにはしたくない、どこからが倍プロの成果でどこからがそうでないのか切り分けにくい、というケースが多いことがアンケートを実施することでわかった。前向きに考えるならば、支援の成果についての数値（とくに金額）での把握の難しさがわかったこと自体が、アンケート調査活動による成果の一つであったといえる。

アンケートでは、倍プロのサービス利用による間接的効果についても複数回答で尋ねている。未回答（その多くはマッチングナビゲーターの訪問を覚えていない企業と思われる）を除いた割合でみると、「特になし」が35.7%となり、6割以上は何らかの間接的な効果があったことが示されている。その中身は、「技術・業界動向などの有益な情報が得られた」（28.5%）、「刺激を受けた」（21.3%）、「新たな顧客や売り先などの販路に関するヒントが得られた」（19.8%）、「活用できる支援機関やサービスについての情報が得られた」（19.8%）であった。こうした間接的効果が多くの企業で示されていたことは、興味深い結果であった。支援によって、目に見える「新規取引」という形の直接的成果が生まれるだけでなく、「情報」「刺激」「気づき（ヒント）」といった目に見えない間接的効果が生まれている可能性が大きい。

間接的効果が「あり」と回答した企業と、間接的効果は「特になし」と回答した企業に分けて、クロス集計をしてみたところ、「あり」と回答した企業では、①倍プロの満足度が高い（「あり」企業で78.4%、「特になし」企業で26.0%）、②産創館のこの3年間の利用度が高い（「あり」企業で64.9%、「特になし」企業で34.2%）、③倍プロによって紹介に至ったとする企業割合が高い（「あり」企業で64.9%、「特になし」企業で37.0%）という特徴がみられた。また、②について、施策メニューごとの利用状況について集計したところ、ほぼ全てのメニューで間接的効果がありとする企業の利用割合が高かった。産創館以外の支援機関（大阪商工会議所、大阪市立工業研究所、クリエイションコア東大阪など）についても、間接的効果がありとする企業の利用割合が高いという特徴もみられた<sup>11)</sup>。

以上のように、倍プロ利用企業にアンケート調査を行うことで、満足度の高さがわかるとともに、それが販路開拓という直接的効果だけでなく、間接的効果によっても、もたらされてい

る可能性があることがわかった。おそらく、マッチングナビゲーターとやり取りを行うなかで、あるいは、「紹介」先の企業とのやり取りを行うなかで、情報、刺激、学習、気づきといった、いわば無形の企業活性化要素が利用企業に付与され、企業革新やそれによる業績改善につながっている可能性がある。また、産創館のメニューや他の支援機関についての認知度向上・情報流入が、マッチングナビゲーターを通じて促進されている可能性があり、企業にとって外部資源ともいえる支援機関のサービス活用につながっているという効果もあるとみられる<sup>12)</sup>。

### 3.4 利用企業へのインタビュー調査

倍プロを利用した経験がある企業に対してインタビュー調査を行ったところ、倍プロについて下記のような効果が生まれていることがわかった（以下のインタビュー情報については、いずれも2014年6月時点での情報にもとづいている）。

立山工業株式会社（以下、立山工業）は、従業者数45名の大阪市平野区に立地する企業である。事業内容は、精密部品加工、超硬ダイヤ工具・加工検査治具の設計製作、専用機・省力化設備等の設計製作販売である。精密部品加工については、アルミの加工に特化している。立山工業の強みは、治具や刃物を自社内で製造していることである。これによって、治具の外注にかかる時間や費用を抑え、短納期での納入とコスト削減を達成できる。品質管理用に取り付けミスを検知する装置開発を行うなど、徹底した品質管理体制の構築を進めている。

立山工業が倍プロを利用したのは、倍プロ立ち上げ当初にマッチングナビゲーターが立山工業に訪れたことがきっかけであった。ある大手企業からの部品加工の仕事の仲介をマッチングナビゲーターが行った。それ以降、その大手企業からの継続的な受注が生まれ、リーマンショック時には受注が滞ったものの、現在でも売上の柱の一つとなっている。一時、外注先を探す際に倍プロを利用したことがあるが、それについては成約には至らなかった。倍プロの利用を契機に、マッチングナビゲーターや産創館スタッフと情報交換等で接触する機会が増え、業界の情報や公的施策の情報を得るうえで役立っているという。

株式会社ダイプラ（以下、ダイプラ）は、大阪市東成区に立地する従業者数12名のプラスチック射出成型メーカーである。精密な射出成型を得意とし、業務用拡声器、半導体製造装置、液晶画面搬送装置、医療機器、情報通信機器など多様な分野における精密部品を、主にスーパーエンジニアリングプラスチックを用いて製造している。精密な成形を行う技術力に加えて、多品種少量・短納期での対応、難加工材の成形、製品設計段階からの提案を強みとする。

これまでマッチングナビゲーターがダイプラに紹介した企業は、受注先候補として大手企業7社ほど、外注先候補として中小企業8社ほどである。このうち、取引に結びついたのは中小企業2社であり、いずれもダイプラの外注先となった。うち1社は現在も継続的に外注を行っている。同社の高精度かつ少量の射出成形品の切削加工の外注を受けてくれる企業を見つけるのは難しいため、倍プロによって外注先がみつけれられたことは大きな成果といえる。倍プロに

よって受注が直接的には生まれてはいないが、倍プロによって紹介を受けた企業が別の企業との仲介役になってくれて、間接的にダイプラへの受注につながったというケースはある。

倍プロは大手企業からの受注を仲介する事業であるとのイメージがあるが、実はそれだけではなく、むしろ、中小企業同士の結び付きを仲介するうえで力を発揮することが多いという。中小企業同士のマッチングの場合は、互いに組織規模が小さく、意思決定が迅速であるため、マッチングの話が進みやすい。また、成約に至らなかったとしても、相互の企業ネットワークをもとに、関連する企業を紹介し合うことにつながる。実際、ダイプラでは倍プロを通して知り合った企業と関係を深め、双方に出会いの機会が生まれている。

また、行政の情報が入りやすくなるという効果も倍プロにはあるという。マッチングナビゲーターとの何気ない会話のなかから、大阪市等の行政の様々な支援・イベントがあることを知り、それらの施策の活用につながっている。

株式会社井上模型製作所（以下、井上模型製作所）は、大阪市北区に立地する従業者数17名の企業である。試作品の製造を得意としており、樹脂やアルミの高精度なデザインモデル・ワーキングモデルを製作してきた。5軸加工を駆使した切削加工技術と、それを支える3次元CAD技術が同社の強みである。これによって、難易度の高い試作品を短納期で仕上げることができる。

井上模型製作所が倍プロを利用し始めたのは、2006年からである。当時常務で現在社長の井上佳宣氏が産創館のスタッフと知り合いになったことをきっかけに、マッチングナビゲーターが同社を訪れた。以後、マッチングナビゲーターが井上氏を連れて、大手企業への営業活動を行うことになった。マッチングナビゲーターとの営業活動は、月に1~2回という頻度で、訪問先企業は数十社にのぼった。この過程で、井上氏はマッチングナビゲーターから営業の作法やノウハウ、とくに大手企業を相手とするときの立ち居振る舞いを実地で教わり、大きな財産となった。それまで、井上模型製作所は技術力には自信があったが、営業には消極的であった。また、社外に出て行って、新たな情報や動向をつかむという姿勢も乏しかった。倍プロの利用が一つの契機となって、新規顧客開拓、新たなネットワークづくり、社外の情報の収集を積極的に図るようになった。

マッチングナビゲーターの仲介によって受注に至った企業は5社ほどであり、現在も主要な受注先となっている。仲介によって、外注先を見つけることもあった。産創館の広報誌 B-platz に倍プロ活用事例として井上模型製作所のことが掲載され、その記事をたまたまみた企業が仕事を依頼してきたケースもあったという。

以上のような倍プロ利用企業のインタビュー調査から、倍プロの利用によって受注先の獲得につながり、業績の改善につながる効果があることが具体的に把握することができた。また、倍プロは、受注先の獲得だけでなく、外注先の獲得にも寄与していることがわかった。政策評価を行う際に、倍プロは中小企業の「販路開拓」の支援として捉えられているが、中小企業の

「外注先確保」の支援としても有効であるといえる。良い外注先を見つけることが、生産効率の上昇や品質の維持・向上につながり、業績の改善をもたらしていると考えられる。これまで大阪市の政策評価にみられた「販路開拓支援によるマッチング件数」の把握のみでは、こうした政策効果の実態はみえてこない。

さらに、前述のアンケート調査結果に示されていた、情報、刺激、学習、気づきといった無形の企業活性化要素が倍プロ利用企業に生じていることも、インタビュー調査によって具体的にわかった。これらは、倍プロ利用による間接的效果といえる。その典型的な事例が、井上模型製作所でみられた営業活動の学習や気づきである。ダイプラでみられた中小企業とのつながりの拡大も、こうした間接的效果の一種といえるであろう。立山工業をはじめとして3社全てに行政とのつながり・関係性の強化がみられ、それが企業革新・発展の一助になっていた。行政情報の入手、行政とのネットワーク形成も、主要な間接的效果の一つと捉えることができる。倍プロ利用による、これらの間接的效果についても、従来型の政策評価活動ではみえてこない政策効果といえる。

#### 4 自治体中小企業政策の政策評価活動への示唆

##### 4.1 大阪市のビジネスマッチング支援の効果とその因果関係の実態

従来の自治体の政策評価では、支援件数等を示すのみで、支援の効果やその因果関係についてはほとんど評価してこなかった。大阪市のビジネスマッチング支援についても同様であり、「販路開拓支援のマッチング件数」という把握にほぼとどまっていた。しかし、前節における大阪市のビジネスマッチング支援である倍プロのデータ分析、アンケート調査分析、インタビュー調査分析から、次のような政策の効果とその因果関係があることがわかった。

第1に、倍プロの利用が雇用や業績を改善する、あるいは、下支えするという経営上の成果をもたらしている可能性が高い。データ分析では、マッチングが実現している企業とマッチングが実現しなかった企業の従業員数と売上高の伸びについて、2006年を基準年としてその前の5年間と後の5年間で比較を行った。その結果、リーマンショックの影響などを受け、いずれも「増加・横ばい」の企業割合は後の5年間で減少しているものの、マッチングが実現している企業のほうが、マッチングが実現しなかった企業よりも「増加・横ばい」の企業割合が高かった。

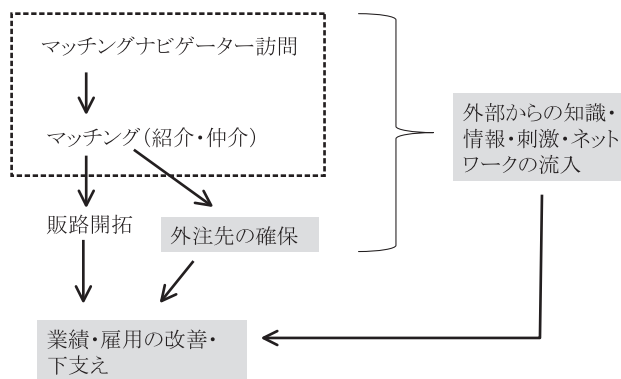
第2に、上記の経営上の成果が、倍プロ利用によって販路が開拓されることだけでなく、それ以外の要因によっても生じていると考えられる。その要因とは、一つは、外注先が確保されることである。もう一つは、マッチングナビゲーターとの接触、さらにはそれを媒介とした他企業や支援機関との接触によって、外部からの知識、情報、刺激、学習、ネットワークといった無形の企業活性化要素が企業内に付与されることである。こうした多様な因果関係の実態は、データ分析だけでは掴むことが難しかった。倍プロ利用企業にアンケート調査とインタビュー

調査を行うことによってそれらを把握できた。

以上の政策効果とその因果関係を図で示すと、図1のような形になると考えられる。点線で囲まれている部分が、従来の政策評価の範囲であり、そこではマッチング件数（あるいは訪問件数）の表示にほぼとどまっていた。そして、それが「販路開拓」につながるものが期待されているが、その実態はよくわからない状況であった（ただし、産創館では最近、マッチングによる受注＝売上の金額を推定し、公表している）。今回の分析によって、点線以外の部分の流れを明らかにし、とくに、網掛けの部分の効果の存在を明示的に示すことができた。すなわち、これまで政策効果として存在するであろうとの憶測にとどまっていた「業績・雇用の改善・下支え」という効果を定量的にあらわした。また、定性的な分析をベースとして、マッチングによる「外注先の確保」、マッチングナビゲーターとの接触あるいはそれを媒介とした他企業・機関との接触による「外部からの知識・情報・刺激・ネットワークの流入」という効果を明らかにした。

こうした実態把握は、政策の効果とそれに至るロジックを明らかにするという意味で、第2節で触れたインパクト評価とセオリー評価に値するといえる。

図1 ビジネスチャンス倍増プロジェクトによる支援効果の因果関係



注1) 点線で囲んでいる部分が従来の政策評価の範囲。

注2) 網掛けで示している部分が今回の政策評価活動で明らかとなった政策効果。

出所) 筆者作成。

#### 4.2 これからの自治体中小企業政策における政策評価

政策のインパクトとロジックを分析する政策評価活動には、一体、どのような意義があるのだろうか。それは、端的には、政策の改善や修正の議論につながりやすいことである。

上記の倍プロの政策効果・ロジックの実態をふまえると、例えば、マッチングナビゲーターからさらに他の専門家との接触にもつなげることも有効かもしれない。マッチングナビゲーターがもっと意識的に、大阪市等で実施されている技術支援、金融支援、国際化支援、展示会といっ

た別の支援施策へのつながりを図ることも効果的かもしれない。従来、倍プロでは大企業OBがマッチングナビゲーターとして活躍しており、その意義はいまでも大きい。外注先の確保や中小企業とのネットワーク拡大という効果も重視するならば、中小企業OBがマッチングナビゲーターの候補に今後なりうるとも考えられる。行政とのつながりが構築されたことを効果として指摘する声がインタビュー調査で挙がっていたが、こうした効果を重視するならば、行政職員がマッチングナビゲーターと同行する形もありうる。自治体の商工部局は国に比べて専門人材が少なく、現場の実態にそれほど精通しているとはいえないという状況をふまえると、行政職員がマッチングナビゲーターと同行することで、自治体商工部局内での人材養成や現場感覚醸成につながるという効果も生まれることが考えられる。

このように、政策のインパクトとロジックを分析するという政策評価活動は、政策の今後の修正・革新に向けた建設的な議論につながりやすい。件数、参加者数、歳出額などだけを拾う従来の「測定」型、「監査」型の政策評価は、腰だめの目標数値による管理や、無理矢理その政策に優劣を付ける事業仕分けを助長しやすい。それが不必要というわけではないが、行政職員の委縮やごまかし、書類を適当につくるだけのルーティンワーク化につながりやすく、それらの活動ばかりを政策評価の活動とするのは、生産的、創造的な時間の使い方とはいえない。今後、自治体は、とくに、「分析」型、「研究」型の政策評価活動に力を入れていくべきではないだろうか<sup>13)</sup>。

## 5 おわりに—今後の課題—

本稿での考察をふまえると、分析型・研究型の政策評価活動を自治体が行う際の留意点として大きく次の3点を指摘することができる。

第1に、ケーススタディの重視である。自治体では人員や予算が限られているだけに、分析型・研究型の政策評価を全ての施策を対象に毎年度実施することは難しい。したがって、本稿で実施した倍プロの分析のように、ある施策を選び、そのケーススタディという形で、政策のインパクトやロジックを分析していくことが適切ではないだろうか。政策事例の地道な分析が、政策全体の理解や学習の促進につながると思われる。

第2に、外部資源の活用である。行政内部の情報のみでインパクト評価やセオリー評価を行っていくのは難しい。そこで、本稿での倍プロの分析でもそうであったように、外部の機関が持つ企業データベースを活用するなど、外部資源の活用が求められる。大学や地域の調査研究機関の協力も重要な要素になると思われる。

第3に、定性的な分析への注目である。政策評価活動では定量的分析によって数値として示すことを意識しなければならないが、本稿での倍プロの分析過程でもわかるように、政策の効果やその因果関係について定量的に示すことが難しいものも存在している。自治体中小企業政策の政策評価で重心を置くべき目的は、政策の議論の材料を提供していくという政策評価本来

の目的である。また、自治体職員・市民が政策への理解を深めていくことである。このことをふまえると、数字で示すことばかりにこだわるべきではなく、むしろ、自治体と中小企業との距離的・心理的な近さという特徴を生かし、インタビュー調査等を用いて、定性的に実態を把握していくことにも目を向けていくべきである。

本稿の意義は、第1に、これまで手薄であった自治体中小企業政策の政策評価の研究について幾ばくかの深化を図ったこと、第2に、自治体における分析型・研究型の政策評価活動の重要性について、単に理念的に論ずるのではなく、大阪市のビジネスマッチング支援を事例に、筆者自ら政策評価活動を実践するなかで示したという点にある。簡易な分析・調査ではあったものの、データ分析、アンケート調査、インタビュー調査といった多様なアプローチによって、インパクト評価とセオリー評価に相当する政策評価活動が行いえたと考えている。しかし、一自治体の一施策を取り上げただけであり、他自治体、他施策について、あるいは、施策を総合した政策全体についての評価について、今後取り組んでいく必要がある。また、自治体において政策評価をどのような具体的なスキームによって実施していくべきなのかについても、分析に至らなかった。従来型の体制のなかで政策評価活動が改善されることは難しいとみられる。現在、全国の自治体に広がりつつある中小企業振興基本条例や、それによって設置されている中小企業振興会議など新たなツールを活用しながら、政策評価を進めていくといった取り組みが必要なかもしれない。これらの点については、今後の研究課題としたい。

## 謝辞

本稿の作成にあたって、公益財団法人大阪市都市型産業振興センター職員の多賀谷元氏、内田貴美代氏、上田恵美子氏にご協力を賜った。ここに記して感謝申し上げたい。

## 注

- 1) 本稿は本多(2015)を加筆・修正したものである。
- 2) 例えば、2014年度時点における関西の政令指定都市4自治体の政策評価をみても、それぞれ独自のやり方がみられる。大阪市では「運営方針」についての評価を基本として、それについての自己評価、内部評価、外部評価から政策評価が構成されている。「運営方針」に沿って戦略、取り組み、業績目標が書き込まれ、その進捗や有効性を評価している。京都市については、政策評価、施策評価、事務事業評価を実施している。政策評価と施策評価では、支援件数等の指標と市民アンケートを組み合わせることで達成度をランク付けしている。事務事業評価では、経費内訳や件数等の成果によって、目標達成度や効率性を評価している。神戸市では、政策方針と個別事業を分け、それぞれ施策評価と事務事業評価を行っている(このほか建設事業評価も実施している)。施策評価では、目標や達成状況を示し、進捗状況について評価している。事務事業評価では、コスト、人員、事業実績を示したうえで効率性や有効性について評価を行っている。堺市では「事務事業の総点検」として個別事業の評価を行っており、支援件数等にもとづいて目標値とその達成度を示している。
- 3) 政策評価研究会編(1999)は、これらの点に関して、次のように述べている。「政策評価は、個々の

施策の質の向上を図ろうとするだけではない。個々の施策等について、実施と結果との間の因果関係を分析し、一定の標準化された様式に従って知見を蓄積し、伝達させていくという組織学習を実現するためのツールでもある。これにより、施策等の機能についての知識の継続的な強化、修正を実現しようとする。このように、あくまで、評価結果がより質の高い施策等の選択や修正につながることで、すなわち、意思決定に利用又は反映されることが重要であり、評価を行うこと自体を自己目的化するようなことは避けるべきであろう。しかし、政策評価の結果は意思決定に直結するのではない、すなわち、意思決定そのものでも、またこれを自動化するものでもなく、意思決定をよりの確に行うための情報を提供するツールであることは忘れてはならない」（18頁）。また、山谷（2012）も政策評価の捉え方の問題について、次のように述べている。「厳密に言えば『政策評価とは政策決定に使用する情報（intelligence）提供のツール』なのであるが、日本ではこれが理解されていないため、政策評価とその担当者（多くは行政官・公務員）は過大な期待を担わされ、逆にその期待に添えないときに失望され、役に立たないと非難の対象になる。評価、とりわけ政策評価において大きな混乱があり、機能不全に陥ったのはこのためである」（12頁）。そのうえで、政策評価の目的について次のように指摘する。「政策評価の『評価』は、世間一般で人々が言う評価とは違って限定的な活動である。すなわち、政策決定や意思決定など、政策に関して何らかの判断をする人に対して情報提供する活動を言うのである」（65頁）。そして、「政策結果についての綿密な調査（research）が必要であり、それを使って政策担当者や市民の政策リテラシーを向上させる‘policy-learning’型の政策評価が必要である」（246頁）と、「学習」の側面への注目が必要なことを指摘している。

- 4) 政策の優劣判断のために費用便益分析・費用効果分析が求められる傾向にあるが、活動や効果を金銭的に表示することは容易ではなく、かなり限定的、恣意的な条件のもとで算出せざるをえない。その意味では、こうした分析も議論のための一つの材料にすぎず、過剰な期待を寄せるべきではない。
- 5) マッチングナビゲーターの元勤務先企業は、次のとおりである。日立造船、松下電器産業（現パナソニック）、住友スリーエム、住友電気工業、東洋紡、住友化学工業、神鋼商事、大阪ガス、東レ、クラレ、オムロンなど。彼らはこれらの大企業の常務取締役、事業部長、海外事務所所長などの役職にあった人達である。退職後の社会貢献と自らの生き甲斐づくりを兼ねて、これまでの人脈と経験をもとに、企業間の仲人の役割を果たしている。
- 6) 山口（2004）は、「地域経済の落ちこみを食い止め、その再生を図ろうと“現場”が見出したユニークな試み」（82-83頁）として倍プロを紹介している。また、高橋（2013）では、倍プロによるマッチング活動を「日本型のオープンイノベーションの取り組み」（11頁）の一つとして取り上げている。
- 7) この分析の詳細については、本多・藤本（2013）を参照されたい。
- 8) 利益（税引後利益）についても同様に分析したが、その結果は、本文で示している雇用と売上高の傾向と同じ傾向を示すものであったため、紙幅の関係から省略した。結果の詳細については、本多・藤本（2013）を参照されたい。
- 9) なお、2006年時点での実現企業と未実現企業の従業員数の平均値をみると、実現企業は62.6人、未実現企業は74.1人であった。中央値をみると、実現企業は27人、未実現企業は25人であった。売上高の平均値は、実現企業は21億8千万円、未実現企業は27億6千4百万円、中央値では、実現企業は4億円、未実現企業は6億8千5百万円であった。したがって、企業規模は、実現企業と未実現企業ではほぼ変わらない（あるいは未実現企業のほうが若干大きい傾向がある）という状況であり、企業規模によって業績の差が生まれているとは考えにくい。ただし、もともと意欲の高い企業を支援しているかもしれない（自己選択バイアスの可能性がある）点は留意しておく必要がある。
- 10) この調査結果の詳細については、政策評価研究会（2014）を参照のこと。



- 11) なお、従業者規模では両者で大きな違いはみられなかった。業種でもそれほど大きく違わなかった。しいて挙げれば、間接的効果ありの企業には「化学」が多く、間接的効果なしの企業には「電気機械器具」や「その他の製造業」の割合が若干高いという特徴があった。
- 12) 日本型オープンイノベーションの取り組み事例の一つとして倍プロを取り上げている高橋（2013）においても、マッチングナビゲーター（仲介者）がこうした間接的効果を与えていることを次のように示唆している。「仲介者は、マッチングだけでなく、情報の伝播や商品化、マーケティング、さらには経営方針等へのアドバイスも行っている。つまり、製品開発のみならず様々な側面で、仲介者が企業の経営に貢献しているのである」（11頁）。
- 13) PDCA（Plan・Do・Check・Action）はいまや行政機関ではお馴染みの言葉となったが、品質管理の研究と実践に多大な影響を与えたデミングは、PDCAではなく、PDSAという表現を使用している（レポール・コーエン，2005；デミング，1996）。PDSAのSはStudyを意味する。デミングは単なる「点検」ではなく「学習」することの重要性を訴えていた。なお、山谷（2012）や龍・佐々木（2010）では、政策評価をPDCAのC、あるいは、Plan-Do-SeeのSeeと捉えることに否定的である。政策評価は政策の全サイクルに関わるものであり、企画・実施においても常に行われるべき活動であるため、このような切り分けの発想で捉えることは適切ではないと指摘している。こうした批判にも、政策評価は単なる「点検」に終わってはいけないという考え方が示されている。

#### 参考文献

- 石井芳明（2010）「中小企業・ベンチャー企業の公的支援策の政策評価に関する考察」『産業経営』第46・47合併号、53-69頁。
- （2011）『ベンチャー政策評価の事例研究—ベンチャーファンド事業によるリスク資金供給の有効性—（RIETI Policy Discussion Paper Series 11-P-016）』経済産業研究所。
- 伊藤修一郎（2010）「公共政策の評価—政策の効果はどうやって測るのか？—」秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉編『公共政策学の基礎』有斐閣、223-243頁。
- 植田浩史・北村慎也・本多哲夫編（2012）『地域産業政策—自治体と実態調査—』創風社。
- 植田浩史・立見淳哉編（2009）『地域産業政策と自治体—大学院発「現場」からの提言—』創風社。
- 岡室博之（2009）『技術連携の経済分析—中小企業の企業間共同研究開発と産学官連携—』同友館。
- 岡室博之・西村淳一（2012）「知的クラスター政策の国際比較と評価—中小企業のイノベーション促進の視点から—」『社団法人中小企業研究センター年報2012』、3-17頁。
- 河藤佳彦（2008）『地域産業政策の新展開—地域経済の自立と再生に向けて—』文眞堂。
- 政策評価研究会編（1999）『政策評価の現状と課題—新たな行政システムを目指して—』木鐸社。
- 政策評価研究会（2014）『「ビジネスチャンス倍増プロジェクト」サービス利用企業へのアンケート調査結果報告書』。
- 高橋信弘（2013）「仲介者を用いた製品開発—日本型オープンイノベーションの取り組み—」『経営研究』第64巻第1号、1-13頁。
- W・エドワーズ・デミング（1996）NTTデータ通信品質管理研究会訳『デミング博士の新経営システム論—産業・行政・教育のために—』NTT出版。
- 寺岡寛（2003）『中小企業政策論—政策・対象・制度—』信山社出版。
- 中井達（2005）『政策評価—費用便益分析から包絡分析法まで—』ミネルヴァ書房。
- 根本忠宣（2008）「信用保証制度の経済効果とパフォーマンス評価」『中小企業総合研究』第9号、46-67頁。

- 本多哲夫（2013）『大都市自治体と中小企業政策—大阪市にみる政策の実態と構造—』同友館。
- （2015）「自治体中小企業政策における政策評価—大阪市のビジネスマッチング支援を事例として—」日本中小企業学会編『多様化する社会と中小企業の果たす役割（日本中小企業学会論集 34）』同友館、66-78 頁。
- 本多哲夫・藤本迪也（2013）「自治体におけるビジネスマッチング支援利用企業の実態」株式会社帝国データバンク『産業調査分析レポート SPECIA』、1-13 頁。（<http://www.tdb.co.jp/report/specia/pdf/130803.pdf>, 2016 年 5 月 27 日閲覧）
- 三井逸友（2002）「中小企業政策における政策評価—EU での経験から—」『会計検査研究』第 26 号、103-117 頁。
- 山北晴雄（2013）「中小企業政策の変化と自治体産業政策の評価—高度化事業を事例として—」『経営情報学部論集』第 27 巻第 1・2 号、17-30 頁。
- 山口義行（2004）『経済再生は「現場」から始まる—市民・企業・行政の新しい関係—』中央公論新社。
- 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開—政府のアカウントビリティー—』晃洋書房。
- （2006）『政策評価の実践とその課題—アカウントビリティーのジレンマ—』萌書房。
- （2012）『政策評価』ミネルヴァ書房。
- 龍慶昭・佐々木亮（2010）『「政策評価」の理論と技法（増補改訂版）』多賀出版。
- ドミニコ・レポール、オデッド・コーエン（2005）三本木亮訳『二大博士から経営を学ぶ—デミングの知恵、ゴールドラットの理論—』生産性出版。
- Foreman-Peck, J. (2013) “Effectiveness and Efficiency of SME innovation policy”, *Small Business Economics*, 41 (1), pp. 55-70.
- OECD (2007) *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*. (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8507041e.pdf>, 2016 年 6 月 6 日閲覧)
- Storey, D. (2000) “Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Business in Developed Economies,” in Sexton D. and Landström H. eds. *The Blackwell Handbook of Entrepreneurship*, Oxford: Blackwell, pp. 176-193.
- Wren, C. and Storey, D. (2002) “Evaluating the effect of soft business support upon small firm performance”, *Oxford Economic Papers*, 54, pp. 334-365.

# The Evaluation of Municipal Government Policies for Small and Medium Businesses

—A Case Study on Osaka City’s Business Matching Support Services—

Tetsuo Honda

## Summary

Municipal governments, as the government bodies closest to small and medium businesses, are expected to assist these businesses. While studies related to this subject have increased, not many consider the evaluation of the policies of these governments regarding small and medium businesses. Policy evaluation is an important activity that helps to develop and improve policies. Therefore, the method of evaluation of such policies has become a major topic of discussion where the policies related to small and medium businesses are being made in the municipalities as well. This study examines the issues and challenges regarding evaluation of the municipal governments’ small and medium businesses policies using the assessment activity of Osaka City’s business matching support services as an example.