

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

|                    |                             |
|--------------------|-----------------------------|
| <b>Title</b>       | 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  |
| <b>Author</b>      | 本多 哲夫                       |
| <b>Citation</b>    | 経済学雑誌, 112 卷 3 号, p.15-45.  |
| <b>Issue Date</b>  | 2011-12                     |
| <b>ISSN</b>        | 0451-6281                   |
| <b>Type</b>        | Departmental Bulletin Paper |
| <b>Textversion</b> | Publisher                   |
| <b>Publisher</b>   | 大阪市立大学経済学会                  |
| <b>Description</b> | 長沼進一・山下英次 両教授退任記念号          |
| <b>DOI</b>         |                             |

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

# 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——

本 多 哲 夫

| 目            | 次                     |
|--------------|-----------------------|
| I はじめに       | IV 中小企業支援機関の実態と二重行政問題 |
| II 産業動向と政策方針 | V 商工行政における相互作用        |
| III 商工財政の特徴  | VI おわりに               |

## I はじめに

経済成熟化やグローバル化などによって地域経済の疲弊が進むなかで、自治体がそれぞれの地域に適した独自の地域経済振興を行うことが期待されている。かつて、自治体における地域経済振興は、開発型政策として進められることが多かった。しかし、相次ぐ開発事業の破綻、中小企業への評価の高まりなどを背景に、中小企業政策を中心とする自治体商工行政が注目されるようになってきている<sup>1)</sup>。

本稿は、大阪市と大阪府の商工部局に焦点をあて、両自治体の商工部局の行財政構造上の特徴を探るとともに、大都市における自治体商工行政の役割分担と重複の問題について検討したい。本稿の目的は、次の二点である。第一に、商工部局の行財政に着目して大都市自治体の産業政策・中小企業政策についてケーススタディを行うことである。ほとんどの自治体において従来から商工部局が設置されており、商工行政が自治体の機能の一つとして位置づけられている。しかし、自治体商工部局の行財政の研究は決して多いとはいえない。とりわけ、大都市自

---

### 〔キーワード〕

大阪市、大阪府、商工行政、中小企業政策、二重行政問題

\* 学生時代から御指導を賜った長沼進一先生に小論を捧げる。

小論の内容は日本地方財政学会第19回大会で報告し、討論者の戸谷裕之先生（大阪産業大学）と座長の鈴木 茂先生（松山大学）から貴重なコメントを頂いた。ここに記して感謝申し上げたい。

- 1) 自治体が主体的に中小企業政策・地域産業政策を実施することの重要性を指摘している最近の文献には、鈴木 [2004]、岡田 [2005]、黒瀬 [2006]、植田 [2007]、河藤 [2008]、植田・立見編 [2009] などがある。大阪市の地域経済振興における開発型（都市改造型）政策から中小企業支援型政策へのシフトについては、本多 [2008a] を参照されたい。

治体の商工行政については、政策の中身や部局の実態が複雑で捉えづらいこともあり、研究が進んでいない。したがって、大都市自治体の商工行政に対して行財政の視点からケーススタディを行うことに一定の重要性があるといえる。

第二に、政令指定都市と道府県における商工行政の補完と重複について、実態にもとづいて検討することである。政令指定都市を有する大都市の場合、政令指定都市と道府県の商工行政の重複、いわゆる二重行政問題が指摘されることがあり、その典型例が大阪市と大阪府といえる<sup>2)</sup>。ただし、大阪における商工行政の二重行政問題が扱われる際に、必ずしも両自治体の商工行政の実態分析をもとに議論されているとはいえない。したがって、両自治体の商工行政の行財政の実態を把握したうえで、それぞれの機能のあり方について検討していくことが重要である<sup>3)</sup>と考える。

## II 産業動向と政策方針

総務省『事業所・企業統計調査』の1996年と2006年の民営事業所データから、大阪市と大阪府の産業動向を分析すると、他の大都市よりも著しい産業縮小がみられる。図表1は事業所数と従業者数について、類似規模の道府県、政令指定都市と大阪府、大阪市を比較させたものである。これをみると、事業所数と従業者数のいずれにおいても、大阪府は東京都、神奈川県、愛知県を大きく上回る減少率となっており、同様に、大阪市の減少率についても東京都区部、横浜市、名古屋市を大幅に上回っている。いずれの都市においても、道府県の減少率を政令指定都市の減少率が上回る、ちなわち、中心都市の衰退が激しいという傾向がみられる。大阪ではその傾向が顕著であり、大阪市の衰退がとくに大きいことがわかる。図表には示していないが、業種別、規模別での事業所数・従業者数の推移をみると、大阪市と大阪府では製造業・商業といった既存産業の縮小、小規模層の落ち込みが著しい。そして、こうした産業構造転換についても、中心都市である大阪市でとくに激しくなっていることが示されている。

- 
- 2) 『週刊ダイヤモンド』2008年3月8日号では「大阪の敵は大阪」と題して、大阪市と大阪府の二重行政問題の特集記事を組んでいる。その記事のなかで、事業が類似している外郭団体として市と府の中小企業支援機関や信用保証協会の名前が挙がっている。『日本経済新聞』2011年2月9日付朝刊では、次のように指摘している。「……中小企業・ベンチャー企業支援施設、中小企業向け融資を手がける信用保証協会。府市が大阪市内で実施した戦略のない分散投資は枚挙にいとまがない。」このほか、関西社会経済研究所『府県・政令市間の地方行財政効率化に関する調査報告書』（2002年）、関西経済同友会地域主権・NPO委員会『関西活性化のために大阪府と市の統合を』（2002年）などの報告書において大阪市と大阪府の二重行政批判を行っており、その対象に中小企業政策・産業政策も含まれている。なお、本稿の校正時に行われた「大阪ダブル選挙」においても、二重行政問題が争点となっていた。
- 3) 大阪市全体の行財政の分析は、木村〔2004〕に詳しい。木村〔2004〕では大阪市と大阪府の二重行政問題についても取り上げており、次のように指摘している。「いわゆる二重行政問題の評価にあたっては、単に現象として二重性を問題にするのではなく、施策の必要性和その効果についての十分な検証を行うことが重要である。」（38ページ）

・ 図表 1 事業所数と従業者数（民営）

|         | 事業所数      |           |       | 従業者数       |            |       |
|---------|-----------|-----------|-------|------------|------------|-------|
|         | 1996年     | 2006年     | 増減率   | 1996年      | 2006年      | 増減率   |
| 全 国     | 6,521,837 | 5,722,559 | -12.3 | 57,583,042 | 54,184,428 | -5.9  |
| 大 阪 府   | 526,196   | 421,359   | -19.9 | 4,919,477  | 4,196,559  | -14.7 |
| 東 京 都   | 759,517   | 678,769   | -10.6 | 8,416,059  | 8,239,042  | -2.1  |
| 神 奈 川 県 | 320,549   | 282,390   | -11.9 | 3,277,232  | 3,113,407  | -5.0  |
| 愛 知 県   | 374,202   | 328,237   | -12.3 | 3,606,315  | 3,545,005  | -1.7  |
| 大 阪 市   | 261,153   | 199,853   | -23.5 | 2,612,561  | 2,121,613  | -18.8 |
| 東京都区部   | 620,959   | 549,199   | -11.6 | 7,040,196  | 6,859,800  | -2.6  |
| 横 浜 市   | 123,040   | 107,557   | -12.6 | 1,289,372  | 1,271,937  | -1.4  |
| 名 古 屋 市 | 151,840   | 128,419   | -15.4 | 1,486,165  | 1,375,262  | -7.5  |

出所) 事業所・企業統計各年版。

図表 2 大阪市の政策方針

|   |
|---|
| <p>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<br/>                 —「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)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆大阪市の目標像                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・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」</li> <li>・ビジネスチャンスをいかせる起業家や強い企業が集まる「ビジネス創造都市」</li> </ul> </li> <li>◆目標に向けた戦略                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・集客機能の強化</li> <li>・強い企業を育てる取組み</li> <li>・企業が活躍するステージづくり</li> </ul> </li> </ul> |
| <p>大阪市総合計画—大阪が、はじまる。— (2005年12月)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆将来像                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・アジア交流圏の拠点として都市の活気にあふれる大阪</li> <li>・人が集まり、育ち、新しいものを生み出す大阪</li> <li>・暮らしたい、訪れたい、魅力あふれる大阪</li> </ul> </li> <li>◆政策目標（経済・産業関連のみ抜粋）                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・創業・新事業創出を促進する</li> <li>・次世代産業の創出・展開を図る</li> <li>・企業の立地を促進し、ビジネス拠点機能を高める</li> </ul> </li> </ul>                                  |
| <p>「元気な大阪」をめざす政策推進ビジョン (2009年 3月)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆「『売り』づくり」が大阪経済の元気を高めます～経済力アップ～                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> <li>・対応方針 3：元気な企業の裾野を広げます</li> </ul> </li> </ul>  |

出所) 各報告書より筆者作成。

図表3 大阪府の政策方針

|  |
|--|
| <p>大阪産業再生プログラム（案）（2000年9月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆目標とする姿<br/>創都・大阪の再生 創業のまち大阪をつくる<br/>—あらゆる人と企業がチャレンジできるチャンスと魅力あふれる都市を目指して—</li> <li>◆プログラムの3つの柱             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 中小企業の活力再生—総合的支援体制を構築する—</li> <li>② 新たな産業分野の創出—需要サイドからアプローチする—</li> <li>③ 魅力ある都市の創造—大阪の都市魅力をプロモーションする—</li> </ol> </li> <li>◆実現に向けた3つのアプローチ             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 全ての行政活動に産業の視点をビルトインします</li> <li>② 府の資源を産業再生のために最大限に活用します</li> <li>③ 産業に関わるさまざまな活動主体と緊密に連携します</li> </ol> </li> </ul> |
| <p>大阪産業・成長新戦略（2007年3月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆10年後の目指すべき大阪の都市像<br/>アジア・世界に新しい価値を提案し、産業を通じて貢献する「知と技の都 ものづくり新都市」<br/>—大阪圏ものづくりスーパークラスターの形成—</li> <li>◆戦略の基本的方向             <ul style="list-style-type: none"> <li>取組み1：ものづくり基盤技術産業における高度化と連携促進</li> <li>取組み2：バイオ・ライフサイエンス，情報家電，ロボット，環境・新エネルギー，コンテンツの成長有望分野の産業化促進と国際クラスター形成</li> <li>取組み3：クラスター形成に向けた企業立地の促進</li> <li>取組み4：産業を支え，つなぐ人材の育成・活躍支援</li> <li>取組み5：活力とにぎわいあふれる地域づくり</li> </ul> </li> </ul>   |
| <p>大阪の成長戦略（2010年12月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆大阪・関西が目指すべき方向性<br/>ハイエンド都市（価値創造都市）<br/>中継都市（アジアと日本各地の結節点）</li> <li>◆成長のための源泉             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 内外の集客力強化</li> <li>② 人材力強化・活躍の場づくり</li> <li>③ 強みを生かす産業・技術の強化</li> <li>④ アジア活力の取り込み強化・物流人流インフラの活用</li> <li>⑤ 都市の再生</li> </ol> </li> <li>◆成長をリードしていく仕組み             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 総合特区制度の提案</li> <li>② 大都市圏制度の再構築に向けた提案</li> </ol> </li> </ul>  |

出所）各報告書より筆者作成。

こうした厳しい状況を背景に、大阪市と大阪府はいずれも2000年代に入って新しい体系のもとで商工行政に取り組んでいる。従来は中小企業の近代化や産業構造の高度化を目的に業界団体支援やハード整備を中心とした政策が主体であったが、1999年に国の中小企業基本法が全面改定された影響もあり、創業・経営革新・新産業創出を目的として個別企業のソフト支援、新しいタイプの企業・産業の振興を行う政策体系となった。国の中小企業政策はこれまで二重構

造論にもとづいて中小企業を層として近代化・高度化させるという方針であったが、1999年の基本法全面改定によって、ベンチャー企業等の元気な企業を支援するという個別企業支援重視の政策方針へと切り替えたのである<sup>4)</sup>。

2000年代の大阪市の政策方針は図表2の通りである。いずれの政策方針においても、強い・元気な中小企業の新しい活動の支援や新産業育成が政策目標となっていることがわかる。図表3は2000年代の大阪府の政策方針を示している。大阪市と同様に1999年の中小企業基本法改定の影響を受けて、新事業創出や新産業育成が大阪府でも目標とされ、とくに、ものづくりの振興とそれに関連するバイオや新エネルギーなどを重点支援するという方針が示されている。2000年の『大阪産業再生プログラム(案)』では「全ての行政活動に産業の視点をビルトインします」と謳っていることや、2004年に金融新戦略が策定され、新たな中小企業金融支援が実施されるなど、大阪府では大阪市以上に積極的な商工行政の政策展開がこの時期にみられた。2000年は横山ノック知事の辞任を受けて旧通産省出身の太田知事に変わった年であり、太田知事が産業政策・中小企業政策に力点を置いた府政方針を掲げていたことがその要因の一つといえる。

### Ⅲ 商工財政の特徴

大阪市と大阪府の商工費について、まず、2008年度決算を比較し、両者の共通点や違いについて分析したい。次に、2000～2008年度の商工費の推移について比較し、2000年代にどのような変化の相違があるのかをみていく。

#### 1 2008年度歳出決算における大阪市と大阪府の比較

2008年度の普通会計目的別歳出決算額について、大阪市と大阪府を比較させたものが、図表4である。大阪市の商工費は約885億円で全体の5.7%を占めている。一方、大阪府の商工費は約4,074億円で全体の15.2%を占めている。大阪市の商工費は、民生費、土木費、公債費、総務費、教育費、衛生費よりも低く、7番目の費目であるのに対し、大阪府の商工費は教育費に次ぐ2番目に大きい費目となっている。

商工費の中身を比較させるため、大阪市と大阪府の一般会計での内訳をみたものが図表5と図表6である。大阪市の一般会計では経済局関連の歳出は「産業経済費」ならびに「産業経済事業費」という歳出区分にあたるため、この2つを合わせたものを産業経済費（産業経済事業費も含む）として示している。大阪市と大阪府では、費目のカテゴリーが異なっており、とくに、市では主な事業ごとに費用の項目を示しているのに対して、府では貸付金や補助金の主な項目を示しているといった違いがある。また、組織上の違いから、大阪市には農業関連の歳出

4) 1963年制定の旧中小企業基本法から1999年の新中小企業基本法への転換の背景や内容については、黒瀬 [2006]、清成 [2009]、本多 [2009] を参照のこと。

図表4 2008年度における大阪市と大阪府の普通会計目的別歳出決算額 (百万円, %)

| 大 阪 市  |           |       | 大 阪 府      |           |       |
|--------|-----------|-------|------------|-----------|-------|
|        | 金 額       | 構成比   |            | 金 額       | 構成比   |
| 歳出総額   | 1,552,859 | 100.0 | 歳出総額       | 2,685,590 | 100.0 |
| 議会費    | 2,874     | 0.2   | 議会費        | 3,236     | 0.1   |
| 総務費    | 137,857   | 8.9   | 総務費        | 150,470   | 5.6   |
| 民生費    | 549,392   | 35.4  | 民生費        | 344,785   | 12.8  |
| 衛生費    | 112,459   | 7.2   | 衛生費        | 63,450    | 2.4   |
| 労働費    | 101       | 0.0   | 労働費        | 22,979    | 0.9   |
| 農林水産業費 | 145       | 0.0   | 農林水産業費     | 14,251    | 0.5   |
| 商工費    | 88,452    | 5.7   | 商工費        | 407,392   | 15.2  |
| 土木費    | 264,556   | 17.0  | 土木費        | 297,298   | 11.1  |
| 教育費    | 115,357   | 7.4   | 教育費        | 696,501   | 25.9  |
| 公債費    | 215,074   | 13.9  | 公債費        | 295,297   | 11.0  |
| 消防費    | 38,788    | 2.5   | 警察費        | 252,615   | 9.4   |
| 諸支出金   | 27,804    | 1.8   | 災害復旧費      | 196       | 0.0   |
|        |           |       | 利子割交付金     | 7,967     | 0.3   |
|        |           |       | 配当割交付金     | 3,132     | 0.1   |
|        |           |       | 株式譲渡割交付金   | 1,116     | 0.0   |
|        |           |       | 地方消費税交付金   | 88,365    | 3.3   |
|        |           |       | ゴルフ場利用税交付金 | 1,203     | 0.0   |
|        |           |       | 特別地方消費税交付金 | 1         | 0.0   |
|        |           |       | 自動車取得税交付金  | 18,089    | 0.7   |
|        |           |       | 軽油引取税交付金   | 17,247    | 0.6   |

出所) 総務省「市町村別決算状況調」(2008年度), 大阪府【平成21年度大阪府統計年鑑】より作成。

が含まれ、大阪府には労働関連の歳出が含まれている。このような違いがあるため、厳密な比較は難しいが、概ね次のような特徴がみられる。

第一に、中小企業金融対策費（金融対策費）の構成比が高いことが、大阪市と大阪府に共通している。大阪市では産業経済費全体の90.3%、大阪府では商工労働費全体の87.7%と非常に高い割合を金融対策費が占めている。ただし、金融対策費のほとんどは繰出金や貸付金であり、これらは制度融資のための金融機関への預託金として支出されているものである。大阪市の場合は、中小企業融資基金に繰り出して金融機関に預託されるのに加え、信用保証協会に貸付を行ってそれが預託される。大阪府の場合は、すべて信用保証協会に貸し付けられ、信用保証協会がその資金を民間金融機関に預託している（2010年度以降は大阪府が直接、民間金融機関に預託を行っている）。これらの貸付金や繰出金は預託金であるため、年度初めに支出され、年度終わりには返還される。よって、金融関連支出の多くはいったん支出されても戻ってくるが、数百億から数千億の巨額な貸付金を、自治体が資金調達コストや機会費用を負担しながら工面していることや、信用保証協会等への補助金も比較的大きい歳出額となっていることを考えると、市、府の商工財政における金融対策の位置づけは高いといえる。

図表5 大阪市における2008年度産業経済費の内訳

| 2008年度 産業経済費（産業経済事業費も含む）    | 金額<br>(百万円) | 構成比<br>(%) | 中小企業金融<br>対策費を除いた場合<br>の構成比<br>(%) |
|-----------------------------|-------------|------------|------------------------------------|
| 1. 産業振興対策                   | 4,447       | 5.4        | 56.1                               |
| 新産業の創出・創業支援                 | 2,510       | 3.1        | 31.7                               |
| 大阪産業創造館事業                   | 775         | 0.9        | 9.8                                |
| 次世代ロボットテクノロジー産業創出事業         | 129         | 0.2        | 1.6                                |
| 健康・予防医療産業創出事業               | 63          | 0.1        | 0.8                                |
| 革新的技術の事業化促進事業               | 65          | 0.1        | 0.8                                |
| クリエイティブ産業創出・育成支援事業          | 46          | 0.1        | 0.6                                |
| インキュベーション事業の推進等             | 1,434       | 1.8        | 18.1                               |
| 中小企業の総合的な経営支援               | 208         | 0.3        | 2.6                                |
| 「未来の創造者」育成事業                | 5           | 0.0        | 0.1                                |
| 「未来のロボット技術者」育成事業            | 15          | 0.0        | 0.2                                |
| 財団法人大阪市中小企業勤労者福祉サービスセンター助成等 | 188         | 0.2        | 2.4                                |
| デザイン、ファッションの振興              | 35          | 0.0        | 0.4                                |
| 大阪ライフスタイルコレクション開催分担         | 7           | 0.0        | 0.1                                |
| 国際デザイン・ビジネス交流事業への分担等        | 29          | 0.0        | 0.4                                |
| 地域商業の活性化                    | 359         | 0.4        | 4.5                                |
| 地域商業活性化トライアル支援事業            | 57          | 0.1        | 0.7                                |
| 商店街空間整備支援事業                 | 71          | 0.1        | 0.9                                |
| 重点個店支援事業                    | 8           | 0.0        | 0.1                                |
| 「商い」と「街」の好循環創出事業            | 6           | 0.0        | 0.1                                |
| 店づくり支援センター事業                | 128         | 0.2        | 1.6                                |
| コミュニティビジネス支援事業等             | 89          | 0.1        | 1.1                                |
| ものづくり産業の再生                  | 1,235       | 1.5        | 15.6                               |
| ものづくり活力創造事業                 | 35          | 0.0        | 0.4                                |
| ものづくり企業の操業環境のあり方検討事業        | 1           | 0.0        | 0.0                                |
| ものづくりおおさかプロモーション事業等         | 3           | 0.0        | 0.0                                |
| 地方独立行政法人大阪市立工業研究所の運営        | 1,195       | 1.5        | 15.1                               |
| 生鮮食料品等の流通対策 生鮮食料品等の価格安定事業   | 100         | 0.1        | 1.3                                |
| 2. 中小企業金融対策                 | 74,006      | 90.3       |                                    |
| 中小企業融資基金へ繰出                 | 53,448      | 65.2       |                                    |
| 大阪市信用保証協会貸付金                | 12,574      | 15.3       |                                    |
| 大阪市信用保証協会補助金等               | 7,984       | 9.7        |                                    |
| 3. 貿易振興対策                   | 1,481       | 1.8        | 18.7                               |
| 国際交易機能の強化                   | 736         | 0.9        | 9.3                                |
| 外資系企業等誘致推進事業                | 48          | 0.1        | 0.6                                |
| アジア太平洋トレードセンター事業            | 688         | 0.8        | 8.7                                |
| 国際経済交流の推進                   | 673         | 0.8        | 8.5                                |
| 国際ビジネス活動支援事業                | 23          | 0.0        | 0.3                                |
| 創造企業の国際展開支援事業               | 4           | 0.0        | 0.1                                |
| アジアへの販路開拓事業等                | 15          | 0.0        | 0.2                                |
| インテックス大阪の管理運営等              | 631         | 0.8        | 8.0                                |
| 貿易の振興 大阪国際見本市開催分担等          | 73          | 0.1        | 0.9                                |
| 4. 都市農業対策                   | 53          | 0.1        | 0.7                                |
| 農業委員会運営                     | 2           | 0.0        | 0.0                                |
| 都市農業の育成                     | 45          | 0.1        | 0.6                                |
| なにわの伝統野菜振興事業                | 3           | 0.0        | 0.0                                |
| おおさかアグリライフ創出事業              | 8           | 0.0        | 0.1                                |
| ヘルシーグルメ OSAKA アワード          | 3           | 0.0        | 0.0                                |
| 農業指導等                       | 31          | 0.0        | 0.4                                |
| 農業用施設整備                     | 6           | 0.0        | 0.1                                |
| 5. その他（人件費等）                | 1,941       | 2.4        | 24.5                               |
| 中小企業金融対策費を除く合計              | 7,922       | 9.7        | 100.0                              |
| 産業経済費合計                     | 81,928      | 100.0      | —                                  |

出所) 平成20年度大阪市決算書, 大阪市「平成20年度大阪市歳入歳出決算に係る主要な施策の成果に関する報告について」より作成。



図表6 大阪府における2008年度商工労働費の内訳

| 2008年度 商工労働費                     | 金額<br>(百万円) | 構成比<br>(%) | 金融対策費<br>を除いた場<br>合の構成比<br>(%) |
|----------------------------------|-------------|------------|--------------------------------|
| 1. 商工業費                          | 406,001     | 95.3       | —                              |
| 1. 商工業振興費                        | 31,546      | 7.4        | 60.3                           |
| 貸付金                              | 17,770      | 4.2        | 34.0                           |
| 産業立地賃貸事業資金貸付金                    | 15,250      | 3.6        | 29.2                           |
| 産業立地促進融資資金貸付金                    | 2,020       | 0.5        | 3.9                            |
| 負担金、補助及び交付金                      | 6,945       | 1.6        | 13.3                           |
| 企業立地促進補助金                        | 2,371       | 0.6        | 4.5                            |
| 小規模事業経営支援事業費補助金                  | 2,189       | 0.5        | 4.2                            |
| 運輸事業振興助成補助金                      | 960         | 0.2        | 1.8                            |
| 彩都バイオインキュベート施設機能高度化促進事業費補助金      | 201         | 0.0        | 0.4                            |
| 大阪府中小企業支援センター補助金                 | 197         | 0.0        | 0.4                            |
| 大阪府中小企業連携組織対策事業費補助金              | 189         | 0.0        | 0.4                            |
| 石油貯蔵施設立地対策等補助金                   | 187         | 0.0        | 0.4                            |
| ものづくり支援拠点施設整備運営補助金               | 102         | 0.0        | 0.2                            |
| 財団法人大阪産業振興機構運営補助金                | 70          | 0.0        | 0.1                            |
| ベンチャー支援事業費補助金                    | 54          | 0.0        | 0.1                            |
| 職員の人件費                           | 6,652       | 1.6        | 12.7                           |
| その他                              | 180         | 0.0        | 0.3                            |
| 2. 金融対策費                         | 373,836     | 87.7       |                                |
| 貸付金                              | 368,849     | 86.6       |                                |
| 中小企業サポート型融資資金貸付金(大阪府中小企業信用保証協会)  | 284,442     | 66.8       |                                |
| 信用組合経営安定化資金貸付金(全国信用協同組合連合会)      | 30,000      | 7.0        |                                |
| 中小企業等金融新戦略事業資金貸付金((財)大阪産業振興機構)   | 25,000      | 5.9        |                                |
| 中小企業成長支援型融資資金貸付金(大阪府中小企業信用保証協会)  | 16,972      | 4.0        |                                |
| 中小企業一般型融資資金貸付金(大阪府中小企業信用保証協会)    | 7,558       | 1.8        |                                |
| 中小企業チャレンジ型融資資金貸付金(大阪府中小企業信用保証協会) | 4,878       | 1.1        |                                |
| 補償、補てん及び賠償金                      | 4,899       | 1.1        |                                |
| 各種制度融資損失補償金                      | 4,721       | 1.1        |                                |
| その他                              | 89          | 0.0        |                                |
| 3. 産業開発研究所費                      | 21          | 0.0        | 0.0                            |
| 4. 産業技術総合研究所費                    | 540         | 0.1        | 1.0                            |
| 5. 計量検定所費                        | 58          | 0.0        | 0.1                            |
| 2. 労政費                           | 18,405      | 4.3        | 35.2                           |
| 1. 労政推進費                         | 191         | 0.0        | 0.4                            |
| 2. 雇用推進費                         | 15,075      | 3.5        | 28.8                           |
| 3. 労働福祉費                         | 3,139       | 0.7        | 6.0                            |
| 3. 職業能力開発費                       | 1,347       | 0.3        | 2.6                            |
| 1. 能力開発推進費                       | 210         | 0.0        | 0.4                            |
| 2. 職業技術専門学校費                     | 1,137       | 0.3        | 2.2                            |
| 4. 労働委員会費                        | 375         | 0.1        | 0.7                            |
| 金融対策費を除く合計                       | 52,291      | 12.3       | 100.0                          |
| 商工労働費合計                          | 426,128     | 100.0      | —                              |

注) 網掛け部分は主な歳出のみを示している。

出所) 大阪府【平成20年度大阪府一般会計特別会計歳入歳出決算概要説明書】より作成。

第二に、外郭団体への支出の高さについても、大阪市と大阪府で共通している<sup>5)</sup>。大阪市の歳出内訳において、大阪産業創造館事業、インキュベーション事業の推進等、店づくり支援センター事業、地方独立行政法人大阪市立工業研究所の運営など、外郭団体（独立行政法人も含む）に支出されている費目が多い。大阪府でも同じく、産業立地賃貸事業資金貸付金、大阪府中小企業支援センター補助金、財団法人大阪産業振興機構運営補助金などは、外郭団体に支出されている費目である。上述の金融対策費の貸付金や補助金についても、その多くは信用保証協会等の外郭団体に支出されている。図表7と図表8は主な外郭団体への歳出をカテゴリごとに見たものである。大阪市の外郭団体への支出割合は、産業振興対策で60.5%、中小企業金融対策で27.8%、貿易振興対策で89.0%である（図表7）。大阪府の外郭団体への支出割合は、商工業振興費で52.8%、金融対策費で92.0%である（図表8）。このように、大阪市、大阪府ともに、外郭団体への支出割合が高く、商工行政における外郭団体の位置づけの高さがうかがえる。ただし、大阪府の金融対策費における外郭団体支出割合が92.0%と高いのに対して、大阪市の中小企業金融対策における外郭団体支出割合は27.8%と低い。これは、上述した府と市の預託金の資金の流れの違い（信用保証協会のみを経由するの可否か）によるものである。こうした違いがあるものの、市と府のいずれも、制度融資には信用保証協会の保証が行われており、金融対策費はすべてそれぞれの信用保証協会が関わっている。したがって、大阪市の金融対策においても、外郭団体との関わりが密接であるといえる。

第三に、大阪府では、小規模企業対策として、商工会や商工会議所に比較的多額の補助金が支出されていることである。大阪府の2008年度決算（図表6）に示されている小規模事業経営支援事業費補助金（約22億円）が、府内の商工会や商工会議所（17商工会、20商工会議所、1商工会連合会）に小規模企業対策として支出されている補助金である。これは、商工会や商工会議所における小規模事業者向けの経営相談・指導等を促進させることを目的としている。都道府県による商工会や商工会議所へのこうした補助は、国の小規模企業対策にのっとって従来から進められているもので、三位一体改革以前までは2分の1の国庫補助（国庫支出金）があり、三位一体改革以降は交付税措置が行われるようになった。このように、商工会や商工会議所を通じた小規模企業支援は、都道府県の中小企業政策として制度化されている。大阪市内には大阪商工会議所が立地しており、事業によっては大阪市も大阪商工会議所に支出することがあるが、大阪市が恒常的に大阪商工会議所に支出している補助金等はない。大阪市から大阪商工会議所に支出された補助金等は、2008年度は97万5千円、2009年度に至ってはわずか8万5千円であった。一方、大阪府が大阪商工会議所に支出した小規模事業経営支援事業費補助金は、2008年度で約7億2千万円、2009年度で約6億6千万円にのぼり、大阪商工会議所の年度内収入合計に占める割合は2008年度で14.9%、2009年度で14.3%となっている<sup>6)</sup>。

5) 大阪市経済局における外郭団体重点型体制については、本多 [2011] を参照されたい。

6) 大阪商工会議所「収支決算比較総合表」各年度版、大阪商工会議所『決算書』各年度版を参照。

図表7 大阪市における歳出項目別の

外郭団体支出割合 (百万円, %)

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 産業振興対策(A)                | 4,447  |
| 外郭団体への支出合計(B)            | 2,688  |
| (財)大阪市都市型産業振興センター補助金・委託料 | 1,493  |
| (地独)大阪市立工業研究所の運営         | 1,195  |
| 外郭団体への支出割合(B÷A×100)      | 60.5   |
| 中小企業金融対策(C)              | 74,006 |
| 外郭団体への支出合計(D)            | 20,558 |
| 大阪市信用保証協補助金等             | 7,984  |
| 大阪市信用保証協会貸付金             | 12,574 |
| 外郭団体への支出割合(D÷C×100)      | 27.8   |
| 貿易振興対策(E)                | 1,481  |
| 外郭団体への支出合計(F)            | 1,318  |
| アジア太平洋トレードセンター事業         | 688    |
| インテックス大阪の管理運営等           | 631    |
| 外郭団体への支出割合(F÷E×100)      | 89.0   |

出所) 大阪市「平成20年度大阪市歳入歳出決算に係る主要な施策の成果に関する報告について」、大阪市総務局「大阪市の外郭団体等」(2008年度版)より筆者作成。

図表8 大阪府における歳出項目別の

外郭団体支出割合 (百万円, %)

|                      |         |
|----------------------|---------|
| 商工業振興費(A)            | 31,546  |
| 外郭団体への支出合計(B)        | 16,661  |
| (財)大阪産業振興機構への補助金等    | 655     |
| (財)大阪産業振興機構への貸付金     | 749     |
| (財)大阪府産業基盤整備協会への補助金  | 7       |
| (財)大阪府産業基盤整備協会への貸付金  | 15,250  |
| 外郭団体への支出割合(B÷A×100)  | 52.8    |
| 金融対策費(C)             | 373,836 |
| 外郭団体への支出合計(D)        | 343,813 |
| 大阪府中小企業信用保証協会への貸付金   | 314,090 |
| 大阪府中小企業信用保証協会への損失補償金 | 4,723   |
| (財)大阪産業振興機構への貸付金     | 25,000  |
| 外郭団体への支出割合(D÷C×100)  | 92.0    |

出所) 大阪府「平成20年度大阪府一般会計特別会計歳入歳出決算概要説明書」、大阪府「出資法人等の事業の実施状況、経営状況等の評価結果等報告」(2009年)より筆者作成。

第四に、大阪府では立地関連の歳出が大きいことである。大阪府の2008年度決算額(図表6)では、産業立地賃貸事業資金貸付金が約153億円、産業立地促進融資資金貸付金が約20億円、企業立地促進補助金が約24億円となっている。これらの立地関連歳出が金融対策費を除く商工労働費(約523億円)に占める割合は約4割を占め、さらに労働関連費も分母から除いた場合には、立地関連歳出で約6割を占める。産業立地関連の費目は、大阪市の産業経済費ではほとんど見当たらず、強いて挙げるとすれば、外資系企業等誘致推進事業(4千8百万円)くらいである。ただし、大阪市経済局では主に(財)大阪国際経済振興センターにおいて企業誘致支援を行っているが、計画調整局などの別部署でも企業誘致業務を扱っており、他部局で企業立地関連の歳出が行われていることに留意が必要である<sup>7)</sup>。

第五に、大阪府では市町村に対して補助金・交付金・委託金を支出していることである。これは都道府県財政ならではの特性といえるが、ただし、大阪府商工労働費についてみた場合、

7) 大阪市では2009年度頃から政策企画室という部局に、従来、異なる部局にまたがっていた企業誘致関連業務を集約化させている。政策企画室の平成22年度予算額(平成22年度局配分子算算定案)をみると、「企業等誘致・集積推進」は約5億9千万円であり、額としては比較的大きいが、大阪府の立地関連歳出規模よりは小さい。

金額としてはそれほど大きな額ではない。「大阪府補助金等一覧表2009年度版」(大阪府ホームページに掲載)によると、2008年度最終予算額で、市町村に対する補助金(石油貯蔵施設立地対策等補助金や運輸事業振興助成補助金など)は約4億円、負担金は約624万円、交付金は約337万円となっている。

## 2 2000年代の歳出推移

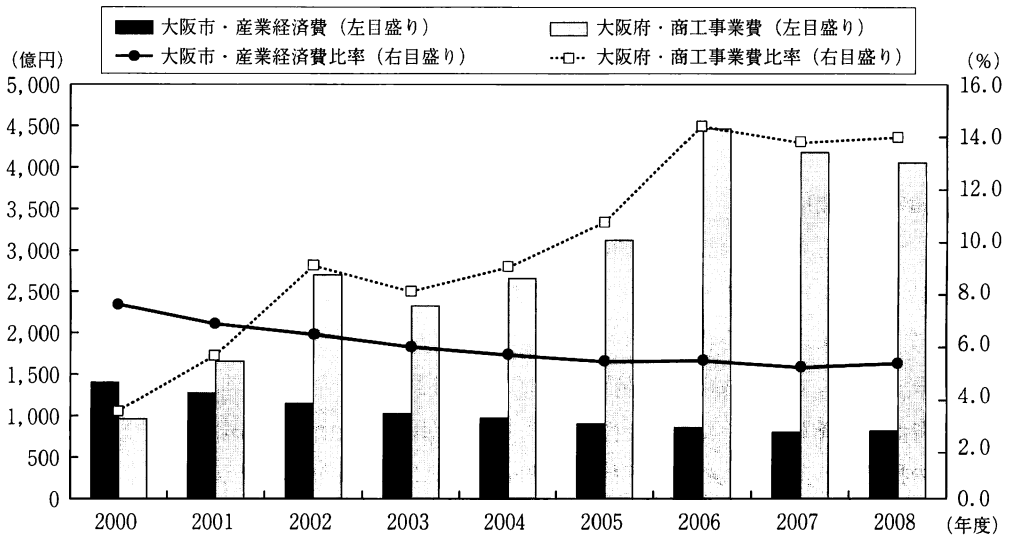
次に、大阪市と大阪府の歳出の推移についてみてみたい。2000年代における一般会計の商工関連歳出の推移を比較すると、次のような特徴がみられる。

第一に、商工関連歳出全体の推移をみると、大阪市と大阪府でまったく逆の動きとなっている。図表9によって、大阪市の産業経済費(産業経済事業費も含む)と大阪府の商工業費(商工労働費から労働費を除いたもの)の推移と、それぞれが一般会計歳出総額に占める比率(構成比)の推移をみると、大阪府は絶対額、構成比ともに増加傾向にあるのに対して、大阪市は絶対額、構成比ともに減少傾向にあるのに対して、大阪府は絶対額、構成比ともに増加傾向にある。2008年度時点では絶対額、構成比ともに大阪府が大阪府を大きく上回っているが、2000年度にさかのぼると、大阪市のほうが絶対額、構成比ともに大阪府を上回っていたことがわかる。

第二に、金融対策費が大阪府で大きく増加する一方、大阪市では減少もしくは横ばいで推移している(図表10)。金融対策費の占める割合の高さを考えると、大阪府の商工業費の大幅な増加は金融対策費の増加が牽引していたといえる。金融対策費の増加の大きな要因は、国の中小企業金融安定化特別信用保証制度(以下、金融安定化特別保証とする)の終了後に大阪府が制度融資を拡大させたことにある。国は金融不安や貸し渋り問題への対策として、1998年10月から2001年3月まで、金融安定化特別保証を実施した。大阪府では、国の金融安定化特別保証の終了を受けて、それを代替する中小企業金融のセーフティーネットを独自で整備するため、中小企業経営安定化の制度融資を大幅に増額させたのである。また、金融対策費の増加の別の要因として、大阪府が2004年度に策定した金融新戦略にもとづいて新たな融資(金融機関提携ポートフォリオ型融資や大阪府成長性評価融資等)を開始したことも挙げられる。

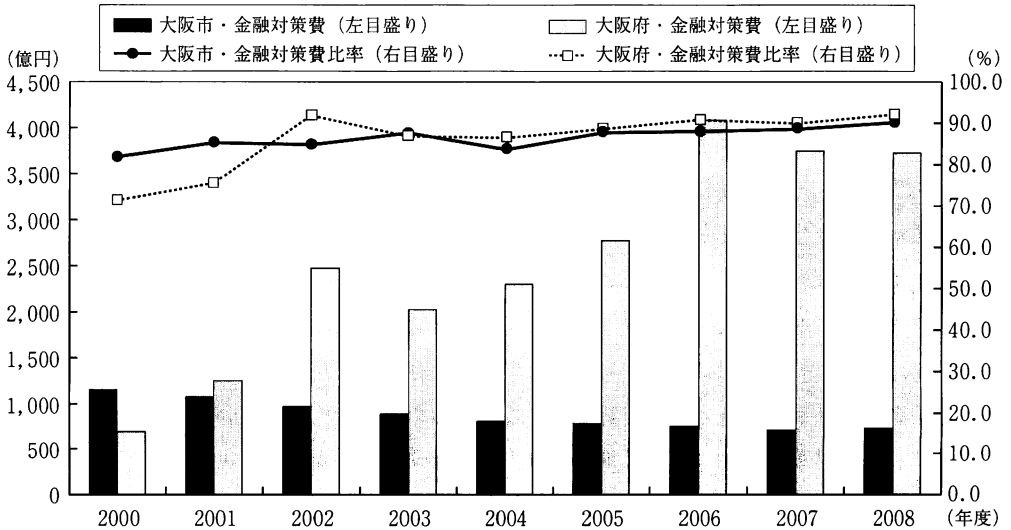
第三に、金融以外の歳出においても、大阪市と大阪府の動きが異なっている。上述のように、金融対策費の増加が大阪府の商工業費全体の歳出増加を牽引していたといえるが、図表11に示すように、金融対策費を除いた商工業費をみても、府は市と対照的に、歳出が伸びている、もしくは、維持されていることがわかる。図表12と図表13は大阪市、大阪府における金融対策以外の歳出の内訳を2000年度と2008年度で比較したものである。これは、大阪市『大阪市歳入歳出決算に係る主要な施策の成果に関する報告について』各年度版の「施策の成果」欄と、大阪府『大阪府一般会計特別会計歳入歳出決算概要説明書』各年度版の「支出済額の内容」欄に掲載されていた項目を抜き出したものである(ただし、大阪市については農業関連施策、大阪府については労働関連施策を省略した)。図表12と図表13の網掛けの部分は、2000年度と

図表9 大阪市と大阪府における商工部局の歳出額とその歳出総額に占める構成比



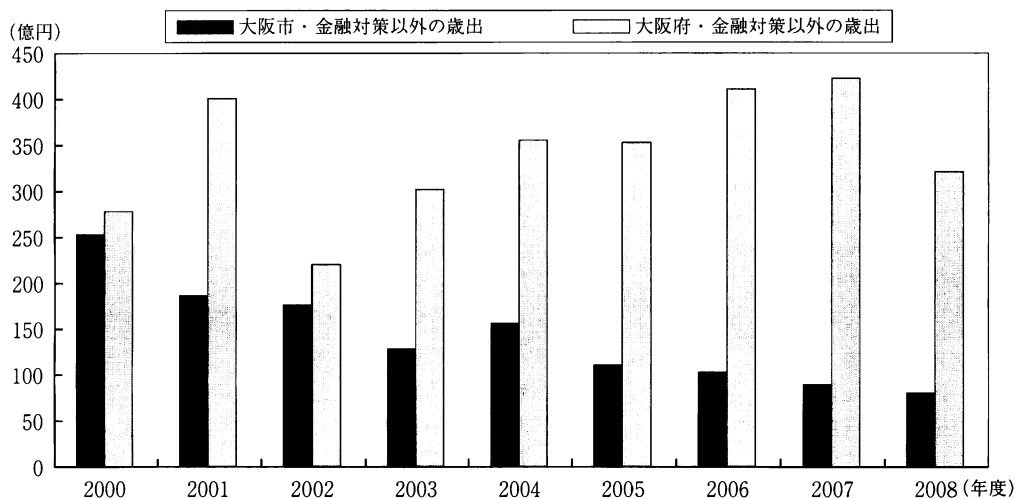
出所) 大阪市決算書, 大阪府決算書より作成。

図表10 大阪市と大阪府における金融対策費の推移



出所) 大阪市決算書, 大阪府決算書より作成。

図表11 大阪市と大阪府における金融以外の商工部局の歳出の推移



出所) 大阪市決算書, 大阪府決算書より作成。

2008年度で歳出項目が同じと考えられるもの(2000年度と2008年度のいずれにも掲載されている項目)である。図表12で大阪市の変化をみると、網掛け部分では、大阪産業創造館事業が増加しているが、それ以外はすべて減少している。網掛け以外の歳出項目をみると、2000年度に手厚かった商店街・小売市場等の商業振興や国際取引支援の事業項目が2008年度には少なくなっていることがわかる<sup>8)</sup>。一方、2008年度には次世代ロボットテクノロジー産業創出事業、健康・予防医療産業創出事業といった新産業育成事業が現れていることや、金額的には大きくはないが「ものづくり」という言葉がつく事業が新たに登場しているという特徴がみられる。全体として歳出がかなり抑えられる傾向にあるが、2008年度において歳出が比較的大きいものはインキュベーション事業や同年度に独立行政法人化した大阪市立工業研究所への支出であり、網掛け部分でも大阪産業創造館事業の歳出が増加していたことなどを考え合わせると、外郭団体を通じた個別企業支援が大阪市経済局における商工政策として重視されつつあるといえる。

図表13の大阪府の変化をみると、網掛け部分(2000年度と2008年度で歳出項目が変わっていないもの)では、大阪府中小企業支援センター補助金と計量検定所費が増加している。大阪府中小企業支援センター補助金とは、(財)大阪産業振興機構に2000年度に大阪府中小企業支援センターが設置されたため、それ以降、同財団に支出されてきた補助金である。しかし、大阪府中小企業支援センターは2008年度をもって廃止となった。ただし、この補助金は中小企業支援センター廃止以降も、中小企業取引振興事業費といった費目に形を変えて(財)大阪産業振興

8) 公設小売市場は2003年度に廃止された。

図表12 大阪市における主な歳出項目の2000年度と2008年度の比較

(百万円)

| 2000年度                          | 金額     | 2008年度                     | 金額    | 増減率   |
|---------------------------------|--------|----------------------------|-------|-------|
| 金融対策を除く産業経済費                    | 25,224 | 金融対策を除く産業経済費               | 7,922 | -68.6 |
| 大阪産業創造館事業                       | 403    | 大阪産業創造館事業                  | 775   | 92.2  |
| (財)大阪市中小企業勤労者福祉サービスセンター助成等      | 217    | (財)大阪市中小企業勤労者福祉サービスセンター助成等 | 188   | -13.0 |
| 大阪コレクション開催分担等                   | 36     | 大阪ライフスタイルコレクション開催分担        | 7     | -81.3 |
| アジア太平洋トレードセンター事業                | 4,810  | アジア太平洋トレードセンター事業           | 688   | -85.7 |
| インテックス大阪の管理運営                   | 957    | インテックス大阪の管理運営等             | 631   | -34.1 |
| 大阪国際見本市開催分担等                    | 93     | 大阪国際見本市開催分担等               | 73    | -21.8 |
| 生鮮食品等の流通対策 価格安定事業               | 141    | 生鮮食品等の流通対策 生鮮食品等の価格安定事業    | 100   | -29.1 |
| 大阪産業創造館の整備                      | 6,018  | インキュベーション事業の推進等            | 1,434 |       |
| ソフト産業プラザの拡充                     | 1,046  | 次世代ロボットテクノロジー産業創出事業        | 129   |       |
| 創業支援センターの運営等                    | 435    | 健康・予防医療産業創出事業              | 63    |       |
| ATC グリーンエコプラザの開設                | 484    | 革新的技術の事業化促進事業              | 65    |       |
| 中小企業 IT 化総合支援プログラム事業            | 35     | クリエイティブ産業創出・育成支援事業         | 46    |       |
| 国際規格認証取得支援事業                    | 83     | 「未来の創造者」育成事業               | 5     |       |
| 専門家派遣、経営相談、情報提供等                | 349    | 「未来のロボット技術者」育成事業           | 15    |       |
| なにわあきんど塾、(財)大阪生涯職業教育振興協会補助等人材育成 | 48     | 国際デザイン・ビジネス交流事業への分担等       | 29    |       |
| デザイン振興プラザの機能強化                  | 334    | 地域商業活性化トライアル支援事業           | 57    |       |
| 国際デザイン・フェスティバル開催準備分担            | 53     | 商店街空間整備支援事業                | 71    |       |
| 商店街にざわい創出事業                     | 153    | 重点個店支援事業                   | 8     |       |
| 商店街空き店舗対策事業                     | 55     | 「商い」と「街」の好循環創出事業           | 6     |       |
| 商店街整備支援事業                       | 679    | 店づくり支援センター事業               | 128   |       |
| 店づくり振興スクエア事業                    | 145    | コミュニティビジネス支援事業等            | 89    |       |
| 商店街等国際化推進事業等                    | 100    | ものづくり活力創造事業                | 35    |       |
| 小売市場業態転換促進助成事業                  | 157    | ものづくり企業の操業環境のあり方検討事業       | 1     |       |
| 小売市場の整備                         | 384    | ものづくりおおさかプロモーション事業等        | 3     |       |
| 小売市場の管理指導等                      | 96     | (地独)大阪市立工業研究所の運営           | 1,195 |       |
| 新規市場開拓型技術開発支援事業                 | 283    | 外資系企業等誘致推進事業               | 48    |       |
| 中小企業先端技術国際交流事業等                 | 49     | 国際ビジネス活動支援事業               | 23    |       |
| ワールドトレードセンター大阪(WTCO)の運営         | 247    | 創造企業の国際展開支援事業              | 4     |       |
| ビジネスパートナー都市経済交流事業等              | 252    | アジアへの販路開拓事業等               | 15    |       |
| 海外ビジネスアドバイザー事業                  | 6      |                            |       |       |
| 海外事務所運営                         | 257    |                            |       |       |
| 世界ビジネス・コンベンション開催分担              | 23     |                            |       |       |
| 国際ビジネス都市大阪キャンペーン事業分担等           | 110    |                            |       |       |
| 大阪輸出入協会貸付金                      | 740    |                            |       |       |
| 輸出手形損失てん補金等                     | 10     |                            |       |       |
| トラベルコンベンションの開催                  | 27     |                            |       |       |
| 大阪キャッスルホテル貸付金等                  | 1,040  |                            |       |       |

出所) 大阪市「大阪市歳入歳出決算に係る主要な施策の成果に関する報告について」各年度。

図表13 大阪府における主な歳出項目の2000年度と2008年度の比較 (百万円)

| 2000年度                    | 金額     | 2008年度                      | 金額     | 増減率   |
|---------------------------|--------|-----------------------------|--------|-------|
| 金融対策を除く商工業費               | 27,793 | 金融対策を除く商工業費                 | 32,165 | 15.7  |
| 小規模事業経営支援事業費補助金           | 2,831  | 小規模事業経営支援事業費補助金             | 2,189  | -22.7 |
| 運輸事業振興助成補助金               | 1,074  | 運輸事業振興助成補助金                 | 960    | -10.6 |
| 大阪府中小企業支援センター補助金          | 138    | 大阪府中小企業支援センター補助金            | 197    | 42.7  |
| 中小企業連携組織対策事業費補助金          | 279    | 大阪府中小企業連携組織対策事業費補助金         | 189    | -32.5 |
| 石油貯蔵施設立地対策等補助金            | 213    | 石油貯蔵施設立地対策等補助金              | 189    | -11.3 |
| 産業開発研究所費                  | 46     | 産業開発研究所費                    | 21     | -54.3 |
| 産業技術総合研究所費                | 689    | 産業技術総合研究所費                  | 540    | -21.6 |
| 計量検定所費                    | 48     | 計量検定所費                      | 58     | 22.2  |
| 産業拠点立地企業事業展開補助金           | 155    | 産業立地賃貸事業資金貸付金               | 15,250 |       |
| 下請企業振興事業費補助金              | 142    | 産業立地促進融資資金貸付金               | 2,020  |       |
| 産業情報化支援事業費補助金             | 140    | 企業立地促進補助金                   | 2,371  |       |
| (財)大阪府研究開発型企業振興財団管理運営費補助金 | 86     | 彩都バイオインキュバート施設機能高度化促進事業費補助金 | 201    |       |
| 小規模事業経営資源強化対策事業費補助金       | 68     | ものづくり支援拠点施設整備運営補助金          | 102    |       |
| 中小企業経営革新支援事業費補助金          | 62     | (財)大阪産業振興機構運営補助金            | 70     |       |
| イオン工学センター用地取得資金貸付金        | 2,886  | ベンチャー支援事業費補助金               | 54     |       |
| 大阪府観光事業振興費補助金             | 145    |                             |        |       |
| 技術向上奨励費補助金                | 107    |                             |        |       |
| ロボット創造国際競技大会関西2001分担金     | 105    |                             |        |       |
| 中小商業活性化推進事業資金貸付金          | 5,000  |                             |        |       |
| 商店街等競争力強化推進事業資金貸付金        | 3,200  |                             |        |       |
| 中心市街地商業活性化推進事業資金貸付金       | 500    |                             |        |       |
| 商業基盤施設整備費補助金              | 1,294  |                             |        |       |
| (社)大阪国際ビジネス振興協会負担金        | 102    |                             |        |       |
| (社)大阪国際ビジネス振興協会補助金        | 86     |                             |        |       |
| (財)大阪コンベンション・ビューロー分担金     | 74     |                             |        |       |
| 中小企業貿易振興資金特別融資資金貸付金       | 188    |                             |        |       |
| 国際会議場管理業務等委託料             | 131    |                             |        |       |

出所) 大阪府『大阪府一般会計特別会計歳入歳出決算概要説明書』各年度版より作成。

機構に支出されているが、金額は大幅に減少している。網掛け以外の歳出項目をみると、項目数が2000年度に比べてかなり減少している。これは、2000年度と2008年度で費目の分類の仕方が変わったことに伴い、掲載される「支出済額の主な内容」の項目が絞られるようになったことが影響している。このため、2000年度と2008年度の厳密な比較はできないものの、全体的な傾向としては、産業立地・企業誘致関連の歳出が大きく増加していることが指摘できる。これは、府内の産業拠点地域や産業集積促進地域への企業誘致・産業立地促進を図るものや、テクノステージ和泉や津田サイエンスヒルズにおける土地賃貸事業の推進を図るもので、産業立地関連での政策の積極化を示すものといえる。一方、2000年代に歳出が大きく抑えられたものとしては、商業振興関連の歳出が挙げられる。2000年度に多額の歳出額を示していた商業振興関連の項目は、2008年度には掲載されなくなった。これは、「支出済額の主な内容」として掲載



されていないだけで、商業振興がすべて無くなったわけではないが、商業振興については大幅な歳出減少が進んでいると考えられる。

### 3 小 括——大阪市と大阪府の商工行政と商工費構造——

大阪市と大阪府は、前節でみたように、類似都市を上回る産業の縮小、既存産業の衰退、規模間格差の拡大がみられ、こうした厳しい状況に対応すべく、1999年の新中小企業基本法の体系に沿って、創業、新事業、新産業支援を展開するという政策の流れがみられた。

しかし、2000年代の大阪市と大阪府の歳出構造をみると、両者で大きく異なっていた。大阪市は商工費を全体的に縮小させつつ、大阪産業創造館をはじめとした中小企業支援機関を中心とした個別企業支援を強化してきた。これに対して、大阪府では商工費を全体的に拡大させ、とくに中小企業金融セーフティネットの拡充と産業立地政策の強化を図ってきた。こうした違いは、両自治体の財政状況と戦略の違いが影響している。大阪市の一般会計全体の歳出をみると2000～08年度に16%減となっている。大阪市では民生費や公債費が2000年代に急増するなかで、土木費等を中心にあらゆる項目の歳出額を絞ってきた。こうしたなかで産業経済費においても40%減ほどの縮小を行ったのである。一方、大阪府では、一般会計全体の歳出は2000～08年度は0.8%増とほぼ横ばいであったが、予算配分の濃淡をつけ、とくに商工関係の歳出については大きく増加させた。この背景には、2000年に旧通産省出身の太田知事が就任し、知事の主導で産業政策・中小企業政策を積極的に進めてきたことがある。

しかし、両自治体の商工費構造の違いは、こうした自治体戦略の違いだけではなく、両自治体の機能の違いから生み出される面が大きいと考えられる。すなわち、大阪府は、広域自治体として、基礎自治体の範囲を超えて中小企業の環境を網羅的に整備していくという役割に重点を置き、大阪市は、基礎自治体として、個別企業に密接に関わる支援を担うことを重視している。このことは、大阪府の商工費構造においてみられたように、大阪府は制度的に小規模企業政策を商工行政として担っており、府内のそれぞれの地域に配置されている40近くの商工会・商工会議所と財政的なつながりが強いことや、額としては大きくないものの、市町村への資金供給を行っているといった特徴にもあらわれているといえる。

## IV 中小企業支援機関の実態と二重行政問題

### 1 中小企業支援機関の概要

前節でみたように、大阪市と大阪府の商工費構造の共通した特徴として、外郭団体への支出が比較的大きいことが挙げられる。これは、中小企業の現場支援を担う専門的な中小企業支援機関が外郭団体によって運営されていることが多いことを示している。ただし、自治体が直営で運営している中小企業支援機関もある。図表14は大阪市と大阪府における中小企業支援機関を、金融支援、技術支援、経営支援ごとに示したものである。

図表14 大阪市と大阪府の中小企業支援機関

|     | 金融支援  | 技術支援   | 経営支援   |
|-----|---|--|--|
| 大阪市 | 大阪市信用保証協会                                       | (地独)大阪市立工業研究所  | (財)大阪市都市型産業振興センター                              |
|     | 所在地：大阪市中央区<br>常勤職員：108名<br>設立年：1942年<br>形態：外郭団体 | 所在地：大阪市城東区<br>常勤職員：95名<br>設立年：1916年<br>形態：外郭団体(地方独立行政法人) | 所在地：大阪市中央区<br>常勤職員：59名<br>設立年：1989年<br>形態：外郭団体 |
| 大阪府 | 大阪府中小企業信用保証協会                                   | 大阪府立産業技術総合研究所  | (財)大阪産業振興機構                                    |
|     | 所在地：大阪市中央区<br>常勤職員：351名<br>設立年：1948年<br>形態：外郭団体 | 所在地：和泉市<br>常勤職員：163名<br>設立年：1929年<br>形態：行政組織(直営機関)       | 所在地：大阪市中央区<br>常勤職員：60名<br>設立年：1984年<br>形態：外郭団体 |

注) 2008年度の状況を示している。

出所) 大阪市総務局『大阪市の外郭団体等(平成21年度版)』, 大阪府『出資法人等の事業の実施状況, 経営状況等の評価結果等報告』(2009年), 地方独立行政法人大阪市立工業研究所『平成20年度業務年報』(2009年), 大阪府立産業技術総合研究所『平成20年度業務年報・平成21年度事業計画』(2009年)より作成。

この中小企業支援機関の体制が, 二重行政問題として取り上げられることが多い<sup>9)</sup>。すなわち, 同じような拠点の支援機関が, それぞれの支援ごとに2つあることが, いかにも非効率なイメージを我々に与える。しかし, 政策の実施体制の問題を, イメージだけで語ることは望ましいとはいえない。それぞれの機関の支援実態を踏まえて議論する必要がある。

以下では, 金融支援, 技術支援, 経営支援の中小企業支援機関の実態について, 府と市の役割分担や重複に着目しつつ, みていく。

## 2 中小企業支援機関の重複と補完

### (1) 金融支援

金融支援については, 市においても府においても, 制度融資と信用保証という形で実施されており, これには信用保証協会が密接に関わっている。信用保証協会は自治体の制度融資の信用保証を行うほか, 制度融資以外の一般的な融資においても多様な保証メニューを揃えている。

大阪市信用保証協会(以下, 大阪市保証協会とする)の一般的な保証メニュー(制度融資以外のもの)としては, 普通保証(保証限度額2億8000万円, うち無担保8000万円), 経営安定関連保証(同2億8000万円, うち無担保8000万円)などがあり, 制度融資のメニューとしては, 一般事業資金融資(同2億円, うち無担保8000万円), 小企業事業資金融資(同1250万円), 経

9) 関西社会経済研究所『府県・政令市間の地方行財政効率化に関する調査報告書』(2002年)では, マイドームおおさかと大阪産業創造館といった支援施設, これらを運営する(財)大阪産業振興機構と(財)大阪市都市型産業振興センター, 大阪市信用保証協会と大阪府中小企業信用保証協会などが, 非効率をもたらす施設・団体として扱われている。このほか, 関西経済同友会地域主権・NPO委員会『関西活性化のために大阪府と市の統合を』(2002年)でも, 大阪府と大阪市の重複・類似行政として, 経営相談等の産業振興施策が挙げられている。

営安定対策資金融資（同1億2000万円，うち無担保8000万円），チャレンジ融資（限度額は産創館タイアップ型2億円，ビジネスアシスト型2億円，創業支援型2500万円）などがある。大阪府中小企業信用保証協会（以下，大阪府保証協会とする）の一般的な保証メニューとしては，一般保証（限度額は2億円，うち無担保8000万円），小口零細企業保証（限度額1250万円）などがあり，大阪府の制度融資の保証としては，開業サポート資金（同2500万円），小規模企業サポート資金（同1250万円），チャレンジ応援資金（同2億円，うち無担保8000万円），経営安定サポート資金（同2億円，うち無担保8000万円）の保証などがある。保証協会の一般的な保証メニューと制度融資の保証メニューは多岐にわたっており，大阪府と大阪市で同一ではないが，メニューの内容に大きな違いはない。

保証協会の規模としては，図表14に示したように，大阪府のほうが大きく，職員数が351名と大阪市（108名）の3倍以上の組織となっている。2008年度の大阪市の保証承諾件数，保証承諾金額はそれぞれ2万2496件，4838億円であるのに対して，大阪府はそれぞれ5万3617件，1兆1154億円であり，保証承諾の規模にも違いがある。

大阪市保証協会の保証を受けている企業の立地地域は，すべて大阪市内の企業となっている（大阪市信用保証協会『平成20年度業務報告書』）。一方，大阪府保証協会の保証を受けている企業の立地地域については，大阪市を含めた大阪府全域であり，2008年度における大阪市とそれ以外の地域の分布は図表15のとおりである。これをみると，大阪府保証協会が大阪市の企業に対して保証している件数と金額は，大阪府保証協会の保証全体の約3割であり，約7割は大阪市以外の府内市町村に立地している企業を対象としていることがわかる。大阪府信用保証協会は，交通の利便性等の理由から本店を大阪市内に置くほか，堺市店，東大阪支店，門真支店，千里支店を置いている。

大阪市保証協会と大阪府保証協会（本店）はいずれも大阪市内に立地しており，類似したメニューで支援を行っているため，二重行政と批判されることが多い。しかし，実態をみると，大阪市保証協会は大阪府域，大阪府保証協会は大阪市以外の府内地域という，エリアによる役割分担が図られていることがわかる。ただし，大阪府保証協会の保証のうち3割ほどが大阪府を对象としており，この3割が大阪市保証協会の対象と重なっている部分といえる。この3割の「重複」について，どのように考えたらよいのであろうか。これを単純に重複として無駄や非効率とみなすことができるのであろうか<sup>10)</sup>。この問題について考えてみたい。

この3割という割合は件数でみると，1万7250件である。大阪市保証協会の支援件数が2万

---

10) 日本経済新聞では「大阪再生 制度の壁」というシリーズ企画の記事の冒頭で，次のように述べている。「『大阪府中小企業信用保証協会』と『大阪市信用保証協会』。よく似た名称の二つの団体は共に大阪市中央区に事務所を持ち，距離もわずか1キロメートルほど。中小企業の資金繰りの支援という業務内容も同じ。財政再建を進める府と市の間に“無駄”という壁として立ちはだかる二重行政の象徴的存在だ。」（『日本経済新聞』2008年8月20日付朝刊近畿経済面）

図表15 大阪府中小企業信用保証協会の保証承諾状況（2008年度）

|               | 件 数    |       | 金 額（百万円）  |       |
|---------------|--------|-------|-----------|-------|
|               | 実 数    | 構成比   | 実 数       | 構成比   |
| 大阪市           | 17,250 | 32.2  | 367,372   | 32.9  |
| 大阪市以外の大阪府内市町村 | 36,367 | 67.8  | 747,994   | 67.1  |
| 合 計           | 53,617 | 100.0 | 1,115,366 | 100.0 |

出所）大阪府中小企業信用保証協会『大阪府中小企業信用保証協会の現況 平成21年度』より作成。

2496件であるため、大阪市の企業は総数で約4万件の信用保証サービスを大阪市と大阪府から受けているのである。これは図表1でみた大阪市の2006年の事業所数（約20万）の20%にあたる割合である。ちなみに、東京都では信用保証協会が1つであるが、この東京都での保証承諾件数は2008年度で約23万件であり、事業所数（約70万）に占める割合は約33%である。また、神奈川県と横浜市にはそれぞれ信用保証協会があるが、横浜市保証協会の保証承諾件数と神奈川県保証協会における横浜市への保証承諾件数を合算すると約2万3千件となるため、横浜市の事業所数（約11万）に占める割合は21%となる（各保証協会が発行しているディスクロージャー誌のデータを参照）。このように、大阪市の保証承諾の総数4万件は、利用割合としては20%で、他都市と比べて高い割合ではない。

仮に、さきほどの3割を「重複」として問題視して、市もしくは府のどちらかの大阪市内企業への信用保証サービスを廃止するとすると、大阪市内企業が受けられる保証サービスの総数は約半数（2万件前後）へと減少することになる。つまり、市内の10%の企業しか保証サービスを受けられないということになる。

では、サービス水準をいまの4万件（利用割合20%）で維持しつつ、市もしくは府のどちらかの保証協会のみで大阪市の保証サービスを担当するとすれば、担当する側の保証協会は大阪市の4万件の保証サービスに耐えうる人員や設備を新たに用意しなければならない。これは、かなりの負担の増加になると予想される。当然、片方の自治体財政にその分の負担がのしかかってくる。

このように、大阪市内で大阪市保証協会と大阪府保証協会の2つが存在し、それぞれ保証サービスを提供しているからといって、単純に重複と捉えて、無駄とみなすことは適切ではない。大阪だけが過剰な保証サービスを提供しているという実態はなく、他の大都市並みにサービス提供を行うのであれば、単純に保証協会を1つ減らせばよいという問題ではない。仮に組織を統合させて1つにするとしても、それなりの規模の組織体制は必要であり、コストが大きく減少するとは考えにくい。むしろ、大胆な組織改編に関わる情報システム統合や事務フロー統合のための新たなコスト、制度の不整合や混乱、府と市の自治体間の財政負担についての交渉といった金額では示されない様々なコストを考えると、現状よりも費用増となる恐れがある。

しかも、大規模組織にすることによって、硬直性や情報伝達の遅さなどが生じる場合、非効率性の上昇によるコスト増加も考えられる。こうした「重複」部分についての見方は、以下でみる技術支援や経営支援についても基本的にあてはまるものといえる。

## (2) 技術支援

技術支援に関しては、大阪市と大阪府のいずれも、公設試験研究機関（以下、公設試とする）が中心となって実施している。図表14に示したように、大阪市内（地独）大阪市立工業研究所（以下、市工研とする）、大阪府に大阪府立産業技術総合研究所（以下、産技研とする）が存在している。設立年は市工研のほうが古いが、先述の保証協会と同様に、規模的には産技研のほうが大きい。両公設試の業務は、研究、技術指導相談、依頼試験、設備開放、技術者養成・研修、各種セミナーなどであり、技術支援に関わる幅広い業務を担っている<sup>11)</sup>。

図表16は市工研、図表17は産技研の利用企業の地域分布を示している。これをみると、市工研では依頼試験、技術指導相談、設備利用のいずれにおいても、大阪市の企業の利用が大半を占めており、大阪市以外の府内市町村の利用が2割弱、他府県の利用が1～2割である。大阪市保証協会では、利用企業がすべて大阪市内企業であったが、市工研では大阪府や他府県への支援の「にじみ出し（スピルオーバー）」が3～4割程度ある。一方、産技研では、依頼試験、技術指導相談、設備利用のいずれも、大阪市以外の府内市町村が4～5割、大阪市内が約3割、他府県が約2割を占め、大阪市以外の府内市町村への支援が最も多いことがわかる。産技研においても、他府県へのスピルオーバーがある。

上記のデータから、市工研と産技研においても、基本的に、大阪市内と大阪市内以外の市町村という支援対象エリアの分担をしていると考えられる。市工研と産技研の立地場所をみても、市工研は大阪市、産技研は和泉市であり、両者は離れている。ただし、市工研においても、産技研においても、対象エリア外へのスピルオーバーが生じている。この要因として、市工研と産技研の得意分野の違いがあると考えられる。図表18と図表19は市工研と産技研の技術指導相談の内容を示したものである。相談内容の種類の分け方が異なるため、厳密な比較ができないが、市工研ではプラスチック、食品・発酵、薬品等での相談が多く、産技研では機械、電子・電気、金属関連の相談が多いことがわかる。図表には示していないが、市工研と産技研の組織体系や研究内容をもみても、明らかに市工研では化学系、産技研では機械・金属系が柱になっている。このように、実態をみると、両者はエリアだけでなく、機能（得意とする支援）においても役割分担を図っており、補完関係を築いている。両機関の研究内容は、大阪府はもちろん、全国的にも水準が高いことから、他府県を含めて、支援のスピルオーバーが生じているのである。

11) 全国の工業系公設試の状況については、植田・本多編 [2006] に詳しい。工業系公設試を地域イノベーションシステムの視点から考察した研究としては、本多 [2008b] を参照されたい。

図表16 市工研の技術支援利用企業の地域分布（2008年度）

|              | 依頼試験  |       | 技術指導相談 |       | 設備利用 |       |
|--------------|-------|-------|--------|-------|------|-------|
|              | 件数    | 構成比   | 件数     | 構成比   | 件数   | 構成比   |
| 大阪市          | 5,134 | 69.7  | 12,164 | 62.6  | 509  | 71.7  |
| 大阪市以外の大阪府市町村 | 1,250 | 17.0  | 3,700  | 19.0  | 110  | 15.5  |
| 他府県          | 985   | 13.4  | 3,570  | 18.4  | 91   | 12.8  |
| 合計           | 7,369 | 100.0 | 19,434 | 100.0 | 710  | 100.0 |

出所) 地方独立行政法人大阪市立工業研究所【平成20年度業務年報】(2009年)より作成。

図表17 産技研の技術支援利用企業の地域分布（2008年度）

|              | 依頼試験  |       | 技術指導相談 |       | 設備利用  |       |
|--------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
|              | 件数    | 構成比   | 件数     | 構成比   | 件数    | 構成比   |
| 大阪市          | 1,704 | 29.8  | 5,551  | 33.3  | 2,540 | 35.0  |
| 大阪市以外の大阪府市町村 | 2,750 | 48.0  | 7,824  | 47.0  | 3,084 | 42.5  |
| 他府県          | 1,270 | 22.2  | 3,279  | 19.7  | 1,635 | 22.5  |
| 合計           | 5,724 | 100.0 | 16,654 | 100.0 | 7,259 | 100.0 |

出所) 大阪府立産業技術総合研究所【平成20年度業務年報・平成21年度事業計画】(2009年)より作成。

図表18 市工研の技術指導相談の内容（2008年度）

| 種類            | 件数     | 構成比   |
|---------------|--------|-------|
| 油脂・洗剤・化粧品     | 1,445  | 7.4   |
| 石油・触媒         | 73     | 0.4   |
| 有機薬品・有機物      | 1,919  | 9.9   |
| 染料・染色         | 270    | 1.4   |
| 繊維・紙          | 332    | 1.7   |
| プラスチック        | 4,025  | 20.7  |
| 食品・発酵         | 2,434  | 12.5  |
| 無機物・無機薬品・工業用水 | 2,188  | 11.3  |
| ガラス・セメント      | 312    | 1.6   |
| めっき・電気化学      | 1,753  | 9.0   |
| 金属・鉱物         | 53     | 0.3   |
| 金属・材料         | 1,528  | 7.9   |
| 機械・装置         | 1,343  | 6.9   |
| 電子・電気         | 247    | 1.3   |
| その他           | 1,512  | 7.8   |
| 合計            | 19,434 | 100.0 |

出所) 地方独立行政法人大阪市立工業研究所【平成20年度業務年報】(2009年)より作成。

図表19 産技研の技術指導相談の内容（2008年度）

| 種類           | 件数     | 構成比   |
|--------------|--------|-------|
| 機械・電子電気機器、製品 | 3,647  | 21.9  |
| 金属材料・製品      | 2,876  | 17.3  |
| 表面処理         | 1,535  | 9.2   |
| 化学           | 1,496  | 9.0   |
| 繊維製品・材料、衣服   | 1,246  | 7.5   |
| 皮革毛皮         | 923    | 5.5   |
| 環境           | 508    | 3.1   |
| セラミックス       | 419    | 2.5   |
| プラスチック       | 1,476  | 8.9   |
| その他材料・資材・建材  | 702    | 4.2   |
| 食品           | 106    | 0.6   |
| バイオ          | 75     | 0.5   |
| 金型・工具        | 336    | 2.0   |
| 鋳物           | 294    | 1.8   |
| ソフトウェア       | 47     | 0.3   |
| 雑貨           | 256    | 1.5   |
| その他          | 712    | 4.3   |
| 合計           | 16,654 | 100.0 |

出所) 大阪府立産業技術総合研究所【平成20年度業務年報・平成21年度事業計画】(2009年)より作成。

### (3) 経営支援

経営支援を担当する機関は、大阪市では（財）大阪市都市型産業振興センター、大阪府では（財）大阪産業振興機構である。両者はいずれも大阪市中央区に立地し、職員数も約60名で同規模である（図表14）。それぞれ大阪産業創造館とマイドームおおさかという中小企業支援施設の運営を担当している。これらの施設・機関は、二重行政批判の対象として比較的頻繁に名前が挙がる。

大阪市の外郭団体である（財）大阪市都市型産業振興センターは、大阪市の中小企業支援拠点施設である大阪産業創造館（以下、産創館とする）のほか、島屋ビジネス・インキュベータ、テクノシーズ泉尾、ソフト産業プラザ iMedio、Mebic 扇町を運営している。産創館以外の施設は、民間企業が創業や新事業展開のために入居する建物・スペース（インキュベーション）となっており、各施設では入居企業を中心とした経営相談や企業間ネットワークづくりといった支援を行っている<sup>12)</sup>。産創館内にも、創業支援のための貸しスペースがあるが、産創館はインキュベーションだけでなく、大阪市の総合的な中小企業支援の拠点、窓口として機能している。産創館の主な支援内容は、経営相談、専門家派遣指導、ビジネスマッチング、セミナー、交流会、展示会、ビジネスプラン発表会の開催等である。

大阪市経済局にはもともと中小企業指導センターという経営支援の直営機関（1968年設立）があった。（財）大阪市都市型産業振興センターの設立は1989年で、中小企業指導センターがあった時代は、同財団は1990年に此花区に開設した島屋ビジネス・インキュベータの運営を担当していた。2001年に産創館が開設するとともに、指導センターは廃止となり、（財）大阪市都市型産業振興センターが産創館において指導センターの業務を引き継ぐ形で経営支援を実施することになったのである。産創館に経営支援の主体が変わったことで、支援内容がリニューアルされ、目新しい名称と内容の支援が行われるようになった。産創館の支援内容は、経営相談など指導センター時代の支援を引き継いでいるものもあるが、新たな企画が多く、全国的にも珍しい斬新な支援方法であったことから、マスコミで話題となった。例えば、2002年から開始された「ビジネスチャンス倍増プロジェクト」は、大企業のOBが大阪市内の製造業者を訪問し、自らの経験や人脈を活用して販路拡大や商品開発の支援を行うもので、全国的には珍しいビジネスマッチング手法であった。また、関西の大物経営者に対して事業計画発表ができる「IAGベンチャービジネス発表会」、マスコミへのPRの場を設定する「サンソウカン de 記者会見」、オンラインでの相談については2営業日以内（48時間以内）に回答する「あきない・えーど」といった施策も新しい手法として全国的に注目された。産創館では週に一度企画

12) Mebic 扇町については、入居していた大阪市水道局庁舎の建物老朽化のため、庁舎の取壊しが決まり、2010年度に扇町キッズパーク3階へと移転した。この移転に伴って、Mebic 扇町はインキュベーションを設置せず、クリエイターの活動・交流拠点としての機能に特化することになった。Mebic 扇町のクリエイター支援とクリエイティブ産業クラスター振興については、堂野 [2009] に詳しい。

会議を行っており、新たな企画提案が頻繁に繰り返され、施策のスクラップ&ビルドが常に行われている。こうした取り組みにより、産創館の利用者数は拡大を続けている。

このような新しい体制と雰囲気は、産創館のスタッフに民間企業出身者が多いことによってもたらされている。スタッフ約60名のうち、市職員はわずか10名弱であり、残りのスタッフはすべて民間の人材で、1年契約で雇用されている。民間のスタッフは単に現場対応だけではなく、事業の企画にも携っており、事業のほとんどが民間の人材が企画したものである。

大阪府の経営支援を担当する(財)大阪産業振興機構(以下、産振機構とする)は、産創館から歩いて3分ほどのマイドームおおさか内にある機関である。産創館と同様に、経営相談やネットワークづくり等の支援を担う大阪府における中小企業支援の拠点機関である。大規模展示場であるマイドームおおさかの管理運営についても従来から産振機構が担当してきた。マイドームおおさかの開館は1987年であり、産創館が建設される以前からあった。

産振機構の業務は多岐に渡っており、2008年度業務としては、大阪府中小企業支援センターとしての窓口相談、取引あっせん事業等の下請取引振興、大阪TLO事業(産学連携事業)、小規模企業等設備貸与事業、クリエイション・コア東大阪(中小企業基盤整備機構が2003~04年に整備したものづくり拠点施設)における常設展示場やインキュベータの運営、国際ビジネス支援、元気出せ大阪ファンド事業、金融新戦略事業、おおさか地域創造ファンド事業、マイドームおおさかの運営・管理などである。このように、産振機構の業務は、経営相談業務だけでなく、大型展示場の運営管理や金融関連の事業にまで多岐に渡っている。

産振機構の事業が多様となったのは、財団が組織統合を繰り返してきたためである。産振機構の母体は1984年に設立された(財)大阪中央地場産業振興センターであり、1999年に(財)大阪中小企業情報センターと統合し、(財)大阪中小企業振興センターと名称を変えた。そして、2001年には通称FORECSと呼ばれていたベンチャー財団である(財)大阪府研究開発型企業振興財団(債務保証や投資といったベンチャー支援事業を実施)、下請取引振興事業や設備近代化事業を行っていた(財)大阪府中小企業振興協会と統合し、現在の名称である(財)大阪産業振興機構となった。2008年には(社)大阪国際ビジネス振興協会(通称IBO)を吸収した。このように、産振機構の歴史は組織統合の歴史であり、統合をきっかけに業務が多様化してきたといえる。また、大阪TLO事業、元気出せ大阪ファンド事業、金融新戦略事業など、2000年代に大阪府が拡充してきた新たな事業の受け皿機関となってきたことも、業務多様化の一因と考えられる。

しかし、この数年で産振機構の業務が縮小する傾向にある。(財)大阪府研究開発型企業振興財団から引き継いだ投融资事業と、2003年度に始まった元気出せ大阪ファンド事業は2005年度に終了した。続いて、2004年度から開始された金融新戦略事業は2007年度に貸付事業が終了し、中小企業支援センターは2008年度で廃止となり、大阪TLO事業は2010年度に終了した。クリエイション・コア東大阪の展示ブース管理やインキュベーションの運営も2010年度に終了する



こととなった（財団法人大阪産業振興機構「中期経営計画（平成22年度～平成24年度）」資料を参照）。

そして、業務縮小とともに、経営支援拠点の東大阪へのシフトも進められつつある。これまで産振機構の経営相談業務は、大阪市中央区のマイドームおおさかを中心に実施してきたが、クリエイション・コア東大阪に業務が集約されつつある。従来からの産振機構の中心的な事業である取引あっせん（下請取引振興）の業務は、2009年度からクリエイション・コア東大阪において産振機構が行うこととなった。また、国際ビジネス支援として展開してきた海外取引あっせん支援事業についても、2011年4月からクリエイション・コア東大阪において実施することになった。

こうした東大阪への集約化の背景には、大阪府商工労働部商工振興室ものづくり支援課が2010年度にクリエイション・コア東大阪へと全面移転したことがある。大阪府の商工労働部本体は2011年3月にWTC（咲洲庁舎）に移転したが、ものづくり支援課はWTCには移転せず、約20名すべての職員が東大阪で業務を行っている。ものづくり支援課は、クリエイション・コア東大阪への全面移転に伴って、公募によって決定した「MOBIO（ものづくりビジネスセンター大阪）」という名称で、大阪府のものづくり支援拠点として様々な新しい活動を始めている。例えば、大阪ものづくりイノベーションネットワーク事業では、産学官の会員制のネットワーク組織を立ち上げ、情報共有やビジネスマッチングなどを行っている。2010年度末時点で、このネットワークには551社の企業、127機関の大学・金融機関・技術開発支援団体等が入会している。

MOBIO Cafe という交流事業も、これまでの大阪府商工行政にはみられなかった新しい事業である。この事業では、週2～3回の頻度で午後6時半から午後9時くらいまでセミナーと交流会を開催し、交流会にはお酒やつまみを出している。毎回、ものづくり支援課職員が持ち回りで担当を決め、受付で参加費（1000円）を集め、近所のスーパーに買い出しに行き、懇親会会場のセッティングを行っている。このビジネス交流会は、公務員である府職員の直接の運営であるにもかかわらず、企業が参加しやすい夜からの開始で、かなり頻繁に開催し、しかも、堅苦しさを無くすために酒付きの会にしているという点で、これまでの自治体商工行政ではあまり例のない斬新な事業といえる。

MOBIO は、府職員が府内企業と直接つながることを1つの目標としている。新たに立ち上げたパートナー企業制度もそのための仕組みである。これは、ものづくり支援課の課長を除く全職員19人が1人あたり30社程度の企業を担当し、企業の状況把握を行うというものである。これによって、府職員が日常的に企業ニーズや経営環境を把握し、施策の企画や運営に反映させることができる。こうした取り組みは、2009年度より民間出身の商工労働部長に変わり、「商工労働部の総合商社化」「ものづくり中小企業の顧客化」（2009年度商工労働部長マニフェスト）を標榜したことによって進められた。こうした大阪府の現場重視の姿勢は、従来、商工

部局の行政職員が現場に入り込むことが少なかったことから、画期的といえる。大阪市の経営支援では、産創館を中心に民間人材によって事業の企画と推進を行っているが、この大阪市の事例とは対照的な手法を大阪府では採用しているといえる。

このように、大阪府は、これまで東大阪地域のための施設というイメージが強かったクリエイション・コア東大阪を MOBIO としてリニューアルさせ、大阪府全体の中核的支援機関に再編成することを戦略的に進めているのである。産振機構の業務のクリエイション・コア東大阪への集約化は、この流れの一環といえる。大阪市天王寺区にあった大阪府立特許情報センターが2010年度に廃止され、その機能が MOBIO に引き継がれることになったのも、同様の狙いからである。クリエイション・コア東大阪には、16大学、1 高専が産学連携オフィスを開設していることから、MOBIO は産学連携事業も実施していく予定である。したがって、産振機構の大阪 T L O 事業の廃止についても、MOBIO への産学連携事業のシフトと捉えることができる。

以上の最近の大阪府における経営支援や支援機関の変化をみると、立地的には東大阪に、機能的にはものづくり支援に重点を置きつつある。これは、大阪府サイドが主導して、大阪市・産創館との差別化を意識的に図っていることを意味している。府職員の現場への直接の関わりを「売り」にして交流事業等の新たな事業を展開しているのも、様々な事情によるものとはいえ、産創館での民間人材ベースの支援を意識して差別化を図っているという側面もあるとみられる。大阪市と大阪府の経営支援は、隣接する場所で、両者が比較的類似した支援を実施していたことから、二重行政問題の典型事例として取り上げられてきた。しかし、両者のある種の競合関係をもとに、近年、意識的に補完関係を強調する方向へと変化していることがわかる。ただし、エリアや機能で完全に支援対象が分けられているわけではない。2009年度の経営相談業務だけをとっても、支援件数は、産創館で5,871件（面談相談3,690件、電話相談1,340件、オンライン相談841件の合計）、産振機構で2,433件（クリエイション・コア東大阪での相談事業）にのぼっている<sup>13)</sup>。この支援件数の地域分布については、資料が公表されていないため不明であるが、金融支援や技術支援と同様に、府（産振機構）の相談件数に大阪市域の企業が、また、市（産創館）の相談件数に大阪市以外の大阪府内企業が含まれていると考えられる。しかし、両自治体における経営支援の立地面、機能面での棲み分けの進展などを考えると、二重行政批判で一般にイメージされるような大きな重複が生じることは考えにくい。また、重複している部分があるとしても、信用保証協会の3割部分の重複の例でみたように、単純に無駄と捉えることができず、単に施設や団体を減らせばよい、もしくは組織統合させればよいという問題ではないことは、経営支援においても共通している。

13) (財)大阪市都市型産業振興センター『平成21年度事業状況報告』、(財)大阪産業振興機構『平成21年度事業報告』を参照。

## V 商工行政における相互作用

### 1 府と市の補完と重複

以上、2000年代における大阪市と大阪府の商工費の構造と、商工行政の現場支援を担う中小企業支援機関について分析を行った。本稿での分析を簡単に振り返りつつ、大阪市と大阪府の商工行財政の役割の違いと補完関係についてまとめたい。

大阪市と大阪府は政策方針が類似しており、商工財政をみても、金融対策や外郭団体への支出が大きいという共通点がみられる。ただし、大阪市は基礎自治体として地元（大阪市内）企業の支援に重点を置く一方、大阪府は広域自治体として府内の産業や中小企業全体の基盤の強化を、主に立地対策、小規模企業対策という観点から進めてきたという違いがある。また、2000年代における大阪府の商工費の拡大、とりわけ金融対策費の拡大の背景には、当時の知事の政治的・戦略的な意図があり、時代的特殊性があったといえるが、広域自治体の立場から府内中小企業層の基盤を固めるという大阪府のスタンスも影響していたと考えられる。この意味で、大阪市と大阪府は役割分担による補完関係を築いているといえる。

しかし、金融支援、経営支援、技術支援といった個別企業支援ツールについては、大阪府と大阪市で類似しており、両者で二重に支援が行われているイメージがある。しかし、支援実態をみると、大阪府の個別企業支援は、支援割合としては、大阪市以外の地域を対象とするものが多かった。したがって、基本的に、大阪市と大阪府の個別企業支援は、大阪市と大阪市以外というエリアでの分担を行っているのである<sup>14)</sup>。大阪市は早くから中小企業支援体制を整備し、充実した個別企業支援ツールを擁している。このため、大阪府は大阪市域以外の府内地域において、大阪市ほどの充実した支援ツールを備えていない基礎自治体の中小企業支援のバックアップを行っているのである<sup>15)</sup>。

---

14) 国際化支援、展示場、計量検査といった支援については、本稿で十分に触れることができなかったが、これらについても、立地や支援地域での府・市の分担がみられる。国際化支援については、大阪府が南港（大阪国際経済振興センター）、大阪府が東大阪市（クリエイション・コア東大阪）に拠点機関を持ち、展示場については大阪府が南港（インテックスおおさか）、大阪府が都心（マイドームおおさか）で実施している。計量検査については、大阪府は計量特例市（大阪府を初めとした13市）以外の大阪府市町村を担当するという対象エリアの分担がある。

15) 筆者による東大阪府役所経済部モノづくり支援室へのインタビュー調査（2011年3月17日）によると、東大阪府と大阪府の商工行政に関する二重行政批判は今まで耳にしたことがないという。大阪府はクリエイション・コア東大阪へのモノづくり支援室の全面移転や MOBIO の開設などに示されているように、東大阪府を拠点としたものづくり支援を展開している。一方、東大阪府も2000年代に積極的にものづくり支援を行ってきた。その意味では二重行政問題が指摘されてもおかしくないように感じる。しかし、インタビューによると、東大阪府は地元に着目する形で企業支援を行い、大阪府は広域的な視点から専門的支援を行っており、補助金等の額も大阪府のほうが東大阪府よりも大きく、両者の支援は補完関係にあることが一般に認識されているのではないかと、とのことであった。

しかし、支援件数ベースでみると、大阪府の大阪市域への支援はかなりの件数にのぼる。したがって、エリアのみで両者が分担をしているとはいえない。大阪市域において、府と市の支援が並行して行われていることは、市域に市と府の支援が同時に行われているという意味で、ある種の「重複」と呼べるかもしれない。これが、大阪府・市の二重行政批判の1つの論拠になっているとみられる。しかし、これを「冗長」や「余分」という意味での「重複」と捉え、無駄とみなすことには慎重になる必要がある。大阪市と大阪府の両者が大阪市域で中小企業支援を行っている背景には、第一に、金融支援（信用保証）の例でみられたように、中心都市である大阪市での支援ニーズのボリュームが非常に多いこと、また、第二に、技術支援や経営支援の例でみられたように、エリア面での分担だけでなく、支援の特色や得意分野といった機能面での分担が存在していることがある。こうした要因から、大阪市だけでは担うことのできない量的な支援と質的な支援を大阪府が補完しているため、大阪市域において両自治体が並行して支援活動が行われているのである。こうした市と府の連携は、第一に、補完性の原理に基づく大阪府の基礎自治体に対するバックアップ機能、第二に、大都市圏の中核都市として事業所の集積がきわめて大きく、他自治体への影響力を持ち、かつ、その衰退と企業規模間格差の増大が激しいという大阪市の特性から生じるものといえる。

## 2 市と府の商工行政の協調と競合

以上のような大阪市と大阪府の支援分担の実態をふまえると、大阪市における産業政策・中小企業政策は、大阪府のバックアップがあって成り立っている面が実は大きいことがわかる。大阪府は個別企業支援において、大阪市域でかなりの支援を行っており、また、大阪府は大阪市内において、商工会議所を通じた小規模企業対策や補助金・減税等による産業立地対策<sup>16)</sup>を実施しているのである。また、大阪市の商工関連歳出が2000年代に大幅に減少しつつも、大阪市の商工行政が後退したという印象を感じさせないのは、大阪市が産創館の支援メニューなどの斬新な支援方法を展開してきたという要因もあるが、大阪府が金融支援を中心に大阪市をバックアップしてきたという要因もあると考えられる。

こうした両者の協調的な関係が大都市の商工行政を支えているが、それだけではなく、両者の競合の関係も大都市の商工行政において重要な要素となっていることが興味深い。例えば、技術支援については、大阪市の公設試が化学、大阪府の公設試が機械・金属を得意分野とするといった機能分化がみられる。こうした機能分化は、府と市の産業構造の違いを背景とするものであるが、別の背景として、府と市の公設試のある程度の競合関係をベースに、機能を意識

16) 例えば、大阪府は府内投資促進補助金（家屋・設備等の取得経費の5%、限度額5千万円等）の対象地域に大阪市を含めており、また、咲洲コスモスクエア2期地区、住之江区平林北地区といった大阪市内地区を第一種産業集積促進地域に指定し、不動産取得税の軽減（対象不動産の取得に係る不動産取得税の2分の1に相当する金額を軽減、ただし上限2億円）といった産業立地支援を行っている。

的に差別化してきたことがあると考えられる。こうした差別化が、両公設試の研究と支援の水準の高さにつながっている面がある。他府県への支援のスピルオーバーが両公設試で生じているのは、両者の研究・支援水準の高さを示すものといえよう。大阪市の産創館における斬新な支援メニューの展開と、産創館との差別化を図るためのクリエイション・コア東大阪・MOBIOにおける府のものづくり支援の新展開といった流れも、府と市の競合関係をベースにした支援の差別化と高度化の例として捉えることができる。

以上、大阪市と大阪府の事例では、大都市商工行政において、政令指定都市と道府県の補完的支援体制が構築されており、この体制において「協調と競合」という相互作用が重要な要素の1つになっているといえる<sup>17)</sup>。

### 3 政策課題

最後に、上記の大阪府と大阪市の補完関係を踏まえたうえでの政策課題を指摘したい。

第一に、大阪府と大阪市の支援内容や支援方法について、情報交換と議論の場を設けることが望ましい。大阪府と大阪市では、互いの商工行政について両自治体の関係者が集まって情報交換や議論を行う場が少なく、互いの政策内容や政策方針について必ずしも十分に理解されていないことが、筆者による両商工部局へのインタビュー調査からうかがえた。互いの支援実態や支援方針について理解を深めることで、両者の差別化や学習が進み、支援の質を高め合うことができる。また、協調をどのように図っていくのかについての検討も進みやすいと思われる。これは、大阪府と大阪市だけでなく、府内の基礎自治体や他府県の自治体との交流にもいえることであるが、とくに充実した支援体制を互いに保有しつつ、大都市での商工行政を補完する関係にある大阪市と大阪府において、重要な課題といえる。

第二に、大阪市と大阪府の補完関係を踏まえると、大阪市は、大阪府が現在進めている商工行政の行財政改革が大阪市に及ぼす影響に注意を払う必要がある。大阪府の2000年代の商工関連歳出は、大阪府の積極的な産業政策と中小企業政策の展開を背景として、これまで拡大傾向にあった。しかし、橋下知事の就任などをきっかけに、この数年で揺り戻しがかかっている<sup>18)</sup>。2008年以降、商工会・商工会議所への補助金（小規模事業経営支援事業費補助金）の見直し、企業立地促進補助金の見直し、大阪府立産業技術総合研究所の独立行政法人化準備、制度融資に関わる預託や損失補償の見直し<sup>19)</sup>など、大阪府では矢継ぎ早に商工行財政の改革が進められ

17) 大阪市と大阪府の商工行政における補完的支援体制は、両自治体の歴史的な行動選択のなかで構築されてきたものであり、North [1990] や青木 [2003] のいう「制度」と捉えることができる。したがって、この「制度」は、府・市の補完的関係の持続という経路依存性を有しつつも、時代や環境の変化、それに伴う両自治体の戦略変化によって、その中身は変わっていくものと考えられる。

18) 2008年6月の「財政再建プログラム(案)」, 2010年10月の「大阪府財政構造改革プラン(案)」など。

19) 大阪府は2011年度から中小企業の成長支援（「元氣アップ」）に関わる制度融資では預託による金

ている。これは大阪市の中小企業層にとって、また、大阪市の商工行政にとって、重要な環境変化となる可能性が高く、大阪府の改革をふまえたうえで、大阪市としての商工行政の今後のあり方を検討していく必要がある。

第三に、大阪府における市町村バックアップ機能の向上である。大阪府では、大阪市と差別化しつつ、大阪府の産業振興を図るために、クリエイション・コア東大阪・MOBIOでのものづくり支援拠点づくりを進め、とくに、現場に職員が入り込むことを意識した事業を展開している。自治体商工部局の行政職員が現場に組織的に入り込んで、地域でのネットワーク構築を政策として進めることは難しく、こうした事業が基礎自治体レベルでもあまりみられないことから、画期的な展開を図っているといえる。また、この事業は、民間人材主導の支援を売りとする大阪市とは対照的な支援手法を示しており、自治体商工行政の可能性を広げる意味でも、意義があると思われる。しかし、本来、それぞれの地域に密着し、現場により近い基礎自治体がこうした直接支援に向いている。したがって、大阪府は新しい商工行政手法を開発し実践するだけでなく、市町村にそのノウハウを提供し、市町村レベルでの商工行政の発展を促していくことが望まれる。これは、都道府県が先駆的に新たな施策を立ち上げ、その成果や課題を見極めたうえで市町村に実践を促していくという都道府県の「先導性」の機能といえる<sup>20)</sup>。大阪府の先導的実践を、さらには大阪市の実践を、いかに府内市町村のバックアップにつなげていくか、という視点での府の政策展開が今後の課題といえる。

## VI おわりに

本稿では、大阪市と大阪府の2000年代の商工行政について分析し、その構造的特徴、両自治体での補完の実態、政策課題を検討した。自治体独自の商工行政が地域振興にとって重要であるとされながらも、その実施を担う商工部局の行財政分析はこれまでほとんど行われてこなかった。とくに大都市の場合は、組織、財政、制度が多様で複雑であるため、手が付けにくい

---

、利軽減を行う（ただし基本的に府による保証協会への損失補償は行わない）一方、セーフティーネット型の制度融資については、預託による金利軽減は行わず、保証協会への損失補償のみを行うという方針を打ち出している。

20) 西尾編 [2000] では、都道府県の機能の1つに「先導的機能」があるとして、次のように述べている。「府県は、市町村がその規模や能力から容易には着手できない新しい政策課題や新しい施策事業への取組みを行い、その成果やノウハウを市町村に伝えて、そうした政策や施策事業の一般化を図る役割がある。もちろん、この役割は国にも期待されるが、府県は市町村という【現場】に近く、地域事情に応じた“実験”が可能であり、かつその成果を市町村の政策に反映することも容易である。実際に、公害規制、情報公開、国際政策、地域情報化、地域環境問題への取組みなど、府県が中心になって取り組んだ施策が自治体施策として一般化したものは少なくない。もちろん市町村は、こうした府県の【先導】についていけばよいというものではない。市町村こそ【現場】の問題に最も敏感なはずであり、さまざまな政策開発に挑戦することが期待されるから、府県とはよい意味で競争関係に立つと考えられる。」(45～46ページ)。

のが実情である。本稿においても、実態の多様性と複雑性、さらには、時間や資料の制約から、大阪市と大阪府の商工行政のすべてについて分析することはできなかったが、これまであまり知られていなかった大阪市と大阪府の商工行政構造をいくらかは浮き彫りにできたのではないかと考えている。また、イメージで語られることの多かった大阪市と大阪府の二重行政問題についても、商工行政の実態をふまえて検討し、今後の府と市のあり方に関する議論の発展に何がしか寄与できたのではないだろうか。

しかし、大阪市、大阪府の事例だけで、道府県と政令指定都市の大都市商工行政の構造や問題について一般化することはできない。他の大都市へと分析の対象を広げ、大都市間の比較分析を行うことが必要とされる。また、本稿では、国の機関や政策についてほとんど触れることができなかった。本稿の分析対象は自治体商工行政ではあるものの、国の部局・機関は、大阪市と大阪府の商工政策を補完している面がある。これらの分析については、今後の研究課題としたい。

#### 参 考 文 献

- 青木昌彦 [2003] 『比較制度分析に向けて (新装版)』 (滝澤弘和・谷口和弘訳) NTT 出版。
- 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。
- 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。
- 植田浩史・本多哲夫編 [2006] 『公設試験研究機関と中小企業』 創風社。
- 岡田知弘 [2005] 『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論——』 自治体研究社。
- 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——』 文真堂。
- 木村 収 [2004] 『大都市行政の展開と税制』 晃洋書房。
- 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。
- 鈴木 茂 [2004] 「地域産業転換を支える公共部門の役割」 神野直彦・森田 朗・大西 隆・植田和弘・荻谷剛彦・大沢真理編『自立した地域経済のデザイン——生産と生活の公共空間——』 有斐閣, 131-158ページ。
- 堂野智史 [2009] 「クリエイティブ産業の活性化とネットワーク——扇町クリエイティブクラスター創生の試み——」 富澤修身編『大阪新生へのビジネス・イノベーション——大阪モデル構築への提言——』 ミネルヴァ書房, 152-168ページ。
- 西尾 勝編 [2000] 『都道府県を変える! ——国・都道府県・市町村の新しい関係——』 ぎょうせい。
- 本多哲夫 [2008a] 「自治体における地域経済政策——大阪市を事例に——」 『中小企業季報』 第146号, 1-9ページ。
- [2008b] 「公設試験研究機関における特性と変化——地域イノベーションシステムの視点から——」 日本中小企業学会編『中小企業研究の今日的課題 (日本中小企業学会論集27)』 同友館, 45-57ページ。
- [2009] 「中小企業政策とは何か」 高田亮爾・上野 紘・村社 隆・前田啓一編『現代中小企業論』 同友館, 287-302ページ。
- [2011] 「大都市自治体の中小企業政策における行政システム——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ページ。

North, D. C. [1990] *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York :  
Cambridge University Press. (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房, 1994年)