

# 大都市自治体の地域産業政策

## — 大阪市を事例に —

本 多 哲 夫

大阪市立大学大学院経営学研究科准教授

### はじめに

地方主権改革の進展、地域経済の低迷という変化のなかで、地域に身近な政府である基礎自治体が独自の地域産業政策を実施することが期待されるようになってきている（河藤 [2008]、植田・立見編 [2009] など）。本稿では、大阪市を事例として、地域産業政策の変化の特徴や今後の課題について検討したい。本稿で取り上げるのは大阪市という一自治体の事例であるが、地域産業政策のあり方を考えていくうえで個々の自治体のケースを掘り下げていくことが求められる。とくに大都市自治体については、政策が多様であることから政策全体を捉えづらく、ケースとして扱われることは少ないため、大阪市の地域産業政策を分析することに一定の意義があると思われる。また、後述するように、大阪市には地域産業政策の模索の歴史があるため、大阪市の経験は他の自治体にとって示唆を与えるものと思われる。

### 1 大阪市の地域経済の特性

以下では、人口200万人以上の都市である大阪市、東京都区部、横浜市、名古屋市との比較をもとに、大阪市の地域経済の特性についてみていきたい。

第1に、面積の狭さ、事業所・従業者数の多さ、それらに起因する事業所・従業者密度の高さである（表1）。面積を他の大都市と比較すると大阪市は極端に狭いことがわかる<sup>1)</sup>。一方、事業所数は東京都区部が突出して多いが、大阪市はそれに次ぐ全国トップ2の多さとなっている。したがって、1平方kmあたりの事業所数をみると、大阪市が最多となっており、事業所の密集度が極めて高い都市といえる。従業者数の密集度については、東京都区部のほうが高いものの、

---

1) ちなみに、市域面積を政令指定都市（19都市）で比較すると、川崎市（144.35 km<sup>2</sup>）、堺市（149.99 km<sup>2</sup>）、さいたま市（217.49 km<sup>2</sup>）に次いで4番目に狭い市が大阪市となっている。

大阪市も高い値となっている。

表1 市域面積・事業所数・従業者数・密集度

|       | 市域面積<br>(km <sup>2</sup> ) | 事業所数<br>(民営・全数) | 従業者数<br>(民営・全数) | 事業所密度<br>(km <sup>2</sup> あたり) | 従業者密度<br>(km <sup>2</sup> あたり) |
|-------|----------------------------|-----------------|-----------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 大阪市   | 222.30                     | 199,853         | 2,121,613       | 899                            | 9,544                          |
| 東京都区部 | 621.98                     | 549,199         | 6,859,800       | 883                            | 11,029                         |
| 横浜市   | 437.38                     | 107,557         | 1,271,937       | 246                            | 2,908                          |
| 名古屋市  | 326.43                     | 128,419         | 1,375,262       | 393                            | 4,213                          |

注) 事業所数・従業者数については2006年事業所・企業統計のデータ  
出所) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表・平成20年』

第2に、昼間人口の多さである(表2)。昼間人口の絶対数についても東京都区部が最多であり、大阪市はそれに次ぐトップ2の位置にある。しかし、常住人口(夜間人口)に対する昼間人口の比率である昼夜間人口比率をみると、大阪市が138.0%で東京都区部を抜いて最も高い。これは、大阪市に住む人の数に対して、大阪市に通ってくる人の数が多いことを示している。大阪市には事業所が密集しており、狭い市域の割には就業の場を多く提供する地域であることがこうした特徴を生み出しているといえる。ちなみに、横浜市は大阪市を上回る常住人口を有するが、昼夜間人口比率は90.4%と100%を切っている。これは横浜市が全体として他都市に就業を依存している都市であることを示唆している。

表2 常住人口・昼間人口・昼夜間人口比率

|       | 常住人口<br>(人) | 昼間人口<br>(人) | 昼夜間人口比率<br>(%) |
|-------|-------------|-------------|----------------|
| 大阪市   | 2,594,686   | 3,581,675   | 138.0          |
| 東京都区部 | 8,351,955   | 11,284,699  | 135.1          |
| 横浜市   | 3,545,447   | 3,205,144   | 90.4           |
| 名古屋市  | 2,193,973   | 2,516,196   | 114.7          |

注) 人口については2005年国勢調査データ  
出所) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表・平成20年』

第3に、産業系での土地利用の多さである(表3)。固定資産税の課税対象となる評価面積(有租地面積)について、商業地区と工業地区の合計を都市間で比較すると、大阪市が34.6%で突出して高い。用途地域別の割合をみても、商工業系の地域が全体(用途地域全体もしくは都市計画区域全体)に占める割合は大阪市が最も高い。大阪大都市圏の中心都市にあって、かつ、狭い市域面積にあって、他の大都市よりも土地利用を産業活動に振り向けていることがわかる。これが上記で示した事業所密度の高さ、昼夜間人口比率の高さと密接に関連しているとみられる。

表3 土地利用

|       | 有租地面積における<br>商工業地区割合 (%) | 用途地域に占める<br>商工業系の割合 (%) | 都市計画区域に占める<br>商工業系の割合 (%) |
|-------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|
| 大阪市   | 34.6                     | 56.1                    | 52.7                      |
| 東京都区部 | 11.4                     | 40.8                    | 38.7                      |
| 横浜市   | 14.1                     | 25.9                    | 19.6                      |
| 名古屋市  | 16.8                     | 38.2                    | 35.4                      |

出所) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表・平成20年』

第4に、事業所数と従業者数の最近の大幅な落ち込みである(表4、表5)。事業所数と従業者数の時系列での推移をみると、近年、いずれの大都市も事業所・従業者数は減少傾向に転じるが、大阪市はとくに落ち込みが激しい。大阪市では近年、他都市以上の速度で企業と雇用が市内で失われていることがわかる。

表4 事業所数(民営)の推移・増減率

|      |       | 1954年   | 1963年   | 1975年   | 1986年   | 1996年   | 2006年   |
|------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 事業所数 | 大阪市   | 148,054 | 186,681 | 238,031 | 274,098 | 261,153 | 199,853 |
|      | 東京都区部 | 326,743 | 411,852 | 575,686 | 657,499 | 620,959 | 549,199 |
|      | 横浜市   | 39,498  | 53,437  | 93,537  | 116,200 | 123,040 | 107,557 |
|      | 名古屋市  | 67,861  | 95,082  | 128,937 | 151,283 | 151,840 | 128,419 |
| 増減率  | 大阪市   | -       | 26.1    | 27.5    | 15.2    | -4.7    | -23.5   |
|      | 東京都区部 | -       | 26.0    | 39.8    | 14.2    | -5.6    | -11.6   |
|      | 横浜市   | -       | 35.3    | 75.0    | 24.2    | 5.9     | -12.6   |
|      | 名古屋市  | -       | 40.1    | 35.6    | 17.3    | 0.4     | -15.4   |

出所) 事業所・企業統計各年版

表5 従業者数(民営)の推移・増減率

|      |       | 1954年     | 1963年     | 1975年     | 1986年     | 1996年     | 2006年     |
|------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 従業者数 | 大阪市   | 1,148,285 | 1,934,571 | 2,206,356 | 2,364,344 | 2,612,561 | 2,121,613 |
|      | 東京都区部 | 2,508,646 | 4,342,870 | 5,463,286 | 6,312,581 | 7,040,196 | 6,859,800 |
|      | 横浜市   | 302,150   | 573,897   | 820,457   | 1,044,236 | 1,289,372 | 1,271,937 |
|      | 名古屋市  | 506,084   | 904,108   | 1,121,812 | 1,270,568 | 1,486,165 | 1,375,262 |
| 増減率  | 大阪市   | -         | 68.5      | 14.0      | 7.2       | 10.5      | -18.8     |
|      | 東京都区部 | -         | 73.1      | 25.8      | 15.5      | 11.5      | -2.6      |
|      | 横浜市   | -         | 89.9      | 43.0      | 27.3      | 23.5      | -1.4      |
|      | 名古屋市  | -         | 78.6      | 24.1      | 13.3      | 17.0      | -7.5      |

出所) 事業所・企業統計各年版

第5に、小零細企業の多さである(表6)。全事業所に占める従業員1-4人規模の企業の割

合は、大阪市が59.6%と最も高い。個人企業の割合をみても、46.4%と顕著に高い。このように、大阪市は小零細企業層の集積が厚く、このことが大阪市が「中小企業のまち」と呼ばれる一因になっているといえよう。

表6 従業者1－4人事業所・個人企業

|       | 事業所数<br>(民営・全数) | 従業者1－4人事業所 |       | 個人企業    |       |
|-------|-----------------|------------|-------|---------|-------|
|       |                 | 事業所数       | 割合(%) | 事業所数    | 割合(%) |
| 大阪市   | 199,853         | 119,051    | 59.6  | 92,668  | 46.4  |
| 東京都区部 | 549,199         | 311,738    | 56.8  | 196,124 | 35.7  |
| 横浜市   | 107,557         | 57,815     | 53.8  | 38,272  | 35.6  |
| 名古屋市  | 128,419         | 72,139     | 56.2  | 51,914  | 40.4  |

注) 2006年事業所・企業統計のデータ

出所) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表・平成20年』

以上のように、大阪市の地域経済特性として、第1に、大都市のなかでも狭い市域に多くの企業（とりわけ零細企業）が立地する「高密度集積都市」であることが指摘できる。こうした地域経済の特徴は大阪市が従来から有する特徴であり、大阪市の商工行政が早くから展開されたこと<sup>2)</sup>、そして、土地の産業的・高度利用のための開発行政が積極的に展開されたことに密接に関わっている。

第2に、事業所数と従業者数の推移にあらわれているように、大阪市は他の大都市に比べて経済成長がいち早く鈍化し、著しい衰退傾向を辿る「成熟都市」の様相を呈している。こうした成熟化（いわゆる大阪の地盤沈下）へ危機感が、後にみるように、経済中枢都市づくりを目標とした戦略、そのための開発型産業政策を推し進める要因となったと考えられる。

## 2 大阪市の地域産業政策の変遷

大阪市の総合計画や産業ビジョンをもとに、大阪市の地域産業政策の重点とその変化についてみていきたい。総合計画と産業ビジョンには、大阪市の経済・産業の目標像とそのための手段が示されており、大阪市の全体の戦略のなかで経済・産業に関わる政策として何を重視していたのかを大まかに把握できる<sup>3)</sup>（表7）。総合計画は1967年に大阪市内で初めて策定されたが、

2) 大阪市の商工行政の担当部署は経済局であるが、その歴史は明治22年の「商工掛」の設置にまで遡る（大阪市経済局 [1971]）。支援対象の中心が中小企業であることが一貫しており、戦前においてすでに技術支援（大阪市立工業研究所）、経営相談（工場審察制度・商工相談所）、金融支援（信用保証協会）、市場整備（中央卸売市場・市設小売市場）、国際化支援（海外通信員制度）といった基礎的な中小企業支援ツールを独自に整備し、この支援枠組みが現在でも引き継がれている。

3) 大阪市の総合計画や産業ビジョンにおける経済・産業関連項目の変遷については、本多 [2008] を参照されたい。

それ以後現在までの総合計画、産業ビジョン、それにもとづいて実施された事業を辿ると、高度成長期以降の大阪市における地域産業政策は、① 1960年代～1970年代、② 1980年代～1990年代中頃、③ 1990年代後半以降の大きく3時期でそれぞれ特徴があらわれていると思われる。以下では、①～③のそれぞれの時期の政策について概観したい。

表7 大阪市の総合計画と産業ビジョン

| 総合計画                     | 産業ビジョン（大阪市中小企業対策審議会提言）                |
|--------------------------|---------------------------------------|
| 1967年 大阪市総合計画            | 1984年 これからの大阪市経済と中小企業                 |
| 1978年 大阪市総合計画 1990       | 1996年 大阪市産業振興中期ビジョン                   |
| 1990年 大阪市総合計画 21         | 2001年 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 |
| 2005年 大阪市総合計画—大阪が、はじまる。— |                                       |

注) 大阪市中小企業対策審議会提言が大阪市の実質的な産業ビジョンとなっている  
出所) 筆者作成

### (1) 1960年代～1970年代

この時期は西日本の経済中枢都市を目指すという目標が掲げられ、中枢管理機能強化のためのインフラ整備や再開発による「立体都市」化などが計画の主軸となっていた。特徴的なのは、経済中枢都市という経済・産業に関わる都市像を計画全体の主要な目標として掲げつつ、1967年総合計画「大阪市総合計画／基本構想」においても、その改訂版である1978年総合計画「大阪市総合計画 1990」においても、「経済・産業」を1つのカテゴリーとして計画の目次に入れていないことである。当時は、都市交通体系の整備や都市再開発という「開発」を手段として、経済中枢機能を高めていくことが重視されていたといえよう。こうした開発型の施策は、地下街（梅田、堂島、阿倍野）、大阪駅前再開発ビル、新大阪センシティ、大阪マーチャングイズ・マート、船場センタービルの建設・整備といった事業として進められた。ただし、1967年総合計画では「消費流通施設の整備」、1978年総合計画では「中小企業」という経済・産業関連の施策に関わる目次が設けられている。しかし、その中身は、小売・卸売業者の乱立を防ぎ、店舗施設を改造・整備することや、中小企業の体質改善や集約化を図るといった内容となっている。当時の認識として、中小企業層はどちらかという地域経済発展の阻害要因となる側面を有する存在であり、中小企業支援はその問題解決を図るための政策と考えられていた。

この時期の象徴的な施策は、船場センタービルの建設である。この事業は、「井池」と呼ばれる古くからの織問屋密集地区での道路整備と、中小企業の集約化による卸売機能の高度化を同時に達成させるものであった。阪神高速道路東大阪線の高架橋を建設し、その高架下に中層ビルを建てて、立ち退きにあった中小卸業者を入居させるという手法によって、この目標を目指したのである（新修大阪市史編纂委員会編 [1995] 5ページ、320ページ）。

## (2) 1980年代～1990年代中頃

西日本の中枢都市（国内での東京への対抗軸）ではなく、国際的な中枢都市を目指すという目標が1984年産業ビジョン「これからの大阪市経済と中小企業」（大阪市中小企業対策審議会提言）や1990年総合計画「大阪市総合計画21」で掲げられている。1990年総合計画では「経済・産業」が1つのカテゴリーとして分野別構想に取り上げられた。そこでの施策の方向性として、国際経済中枢機能の強化、リーディング産業の創出、中小企業の体質改善が挙げられている。また、当時、戦略産業としてビクターズインダストリー（集客産業）が振興の目標とされ、1996年ビジョン「大阪市産業振興中期ビジョン」（大阪市中小企業対策審議会提言）では重点プログラムの1つに位置づけられている。手法としては以前と同様に開発が主軸であり、ウォーターフロント開発や都市再開発での大型プロジェクトが次々に打ち出された。こうして、インテックス大阪、アジア太平洋トレードセンター（ATC）、ワールドトレードセンター（WTC）といった産業業務施設や、大阪ドーム、フェスティバルゲート、ユニバーサルスタジオジャパン（USJ）といった集客施設建設が進められた。中小企業については、基本的には従来のように体質改善という政策方針が主軸であったが、ファッションなどの都市型産業振興や創業・ベンチャー企業支援などのような新しい政策もあらわれてきた。また、この時期の製造業関連施策として、大阪ゴム・サンダルセンター、都市型小規模工業団地（CIT）建設事業など工場アパート建設や工業団地造成が実施されている。都市内部で中小製造業を積極的に存続させていくことへの政策的関心がこの時期高まっていた<sup>4)</sup>。

この時期の象徴的施策としては、テクノポート大阪計画によって整備されてきたATC、WTC、インテックス大阪といった南港における「国際取引ゾーン」（1990年総合計画）の施設建設である。ATCは「卸売取引機能」、インテックス大阪は「見本市機能」、WTCは「貿易情報・業務機能」を果たす国際的な中枢都市づくりのための重要な施設として位置づけられていた。

## (3) 1990年代後半以降

2001年産業ビジョン「ビジネスチャンスがある大阪、ベンチャーできる大阪の実現に向けて」（大阪市中小企業対策審議会提言）での目標像の1つである「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』」や、2005年総合計画「大阪市総合計画—大阪が、はじまる。—」の政策目標の1つに掲げられている「創業・新事業創出」といった文言にみられるとおり、企業の視点からの政策、とくに中小企業支援型政策が重点政策となっている。国内もしくは世界の経済中枢都市を目指すという従来の路線は弱まり、2001年ビジョンでは「国際集客都市」を目指すと言っているものの、その内容は国際的な経済中枢都市を目指すというのではなく、国内・国外の人が訪れたいと思うまちにするという観光や交流に重きを置いた

---

4) この点については、本多〔2003〕を参照されたい。

ものになっている。

この時期から活発化する創業支援・経営革新支援などのいわゆるベンチャー支援政策は、テクノシーズ泉尾、ソフト産業プラザiMedio、大阪産業創造館、扇町インキュベーションプラザ(Mebic扇町)などの事業によって進められている(島屋ビジネスインキュベーションも、開設時期は1990年と早い、この路線の施策といえる)。これらのインキュベーション施設のほとんどは、単なる施設・スペースの提供にとどまらない点に大きな特徴がある。施設には民間出身のインキュベーション・マネージャーが配置され、経営相談、ビジネスマッチング、交流会、セミナーなどの様々なサービス提供が行われている。

### 3 開発型産業政策と中小企業支援型産業政策

以上の変遷をふまえると、大阪市の産業政策の重点は、高度成長期以降、1990年代中頃まで「開発」にあったが、近年になって「中小企業支援」にシフトしてきていることがわかる。

開発型政策から中小企業支援型政策への転換が生じた理由として、次の点が挙げられる。第1に、ATC、WTC、フェスティバルゲートなど、開発型政策によって進められた1980年代～90年代の多くの事業が巨額の損失を抱え、経営破綻に至る事業まで出てきたことである。それらの負担が長引く不況によって税収不足に陥っていた大阪市の財政状況をさらに悪化させたことが、開発型産業政策を見直す主要な要因となった。第2に、先のデータ分析でみたように、1990年代以降、事業所数と従業者数の減少、とくに中小商工業の衰退が著しく、中小企業の低迷による都市経済活力の低下への懸念が高まったことである。第3に、1999年に全面改定された国の中小企業基本法の理念(第三条)にもあらわれているように、中小企業が経済活力強化や新産業創出に果たす役割が高く評価されるようになったことである。大阪大都市圏のなかでも顕著に産業・雇用の縮小が進む大阪市において、中小企業支援を通して経済成長を実現させることが目指されるようになったのである。

開発型政策は、「高密度集積都市」という大阪市の地域経済特性と関連している。すなわち、狭い市域での企業の過集積が進んだ大阪市において、企業活動を円滑化・効率化させるために、土地利用の高度利用のための都市再開発、高層ビル建設、地下街整備、バイエリア開発が推進された。こうした開発事業は、時代的要請に基づいた事業もあつたとはいえ、環境の破壊をもたらし、需要見込みの甘さによって大きな損失を生み出した事業が多く存在する。その意味で、大阪市内で推進されてきた開発型の産業政策はハード中心の政策の危険性を示すものといえよう。近年、事業所数・従業者数の減少、個別企業支援重視の政策方針、財政の緊縮化などを背景に、大阪市産業政策が開発型から中小企業支援型へとソフト中心の政策に変化しつつあることで、時代に沿わない公共投資が実施されるリスクが減少し、企業のニーズにあった柔軟な政策が行われることが期待されている。ただし、次のような理由から、将来的に開発型政策に回帰する

可能性がある。

第1に、開発型政策は成果が分かりやすい反面、中小企業支援型政策は成果が見えにくいからである。開発は施設建設や土地造成といった目に見える分かりやすい物理的変化をもたらす。しかし、中小企業支援は個別中小企業への直接支援であるため、分かりやすい変化をもたらすものではない。それらの効果は現実には見えにくく、かつ、短期的にあらわれにくい。したがって、もっと派手で大胆な開発型政策が将来求められるかもしれない<sup>5)</sup>。

第2に、これまでの産業政策の変遷をふまえると、開発と中小企業支援は代替関係というよりは、補完関係にある政策といえるため、中小企業支援の延長線上で開発が推進される可能性がある。例えば、かつての船場センタービルの開発は道路建設と同時に中小卸売業の近代化が目標とされ、ATCの建設はベイエリア開発とともに中小企業振興の観点から進められた経緯がある。現在、経済局の中小企業政策の一環であったロボットテクノロジー分野振興が、大阪駅北地区（梅田北ヤード）の巨大開発のなかでロボット開発拠点施設を整備する計画へと発展しつつあるという例にもみられるとおり、開発が中小企業支援と結び付けられて進められる可能性がある。

第3に、中小企業支援型政策においても、成長エンジンを自治体の手で作り上げたいという衝動が現在でも存在し続けていることである。大阪市産業政策が開発型政策から中小企業支援型政策へと変わりつつあるとはいえ、変化しているのは政策手段であって、成長エンジンを構築するという政策目的は変わっていない。これは大阪市の「成熟都市」という地域経済特性に関連している。大阪市はかつて、都心での中枢管理機能、ベイエリアの国際交易拠点、新産業であるビクターズインダストリー（集客産業）を成長エンジンとして、成熟化（大阪の地盤沈下）を打開しようとしていた。こうした成長エンジンを政策的に作り上げようとする姿勢は、2000年代の産業ビジョンや総合計画にもあらわれている。例えば、2001年産業ビジョン「ビジネスチャンスがある大阪、ベンチャーできる大阪の実現に向けて」（大阪市中企業対策審議会提言）では「強い企業を育てる取組み」を強調し、元気な中小企業が成長エンジンとなって地域経済成長を牽引するとの考えが示されている。また、2005年総合計画「大阪市総合計画—大阪が、はじまる。—」では「次世代産業の創出・展開」や「新たな産業クラスターの形成」という目標が立てられており、シリコンバレーのように、成長力の高い中小企業・ベンチャー企業が生み出され、新産業が創出されることがイメージされている。こうした成長エンジン構築

---

5) 寺岡 [2001] は中小企業政策の有効性と限界性を考える上で、①中小企業の数が多いこと（政策被対象の多数性）、②この中から政策目標に合致する政策被対象層を選択することの困難性（政策被対象の不特定性）の2つの要素が重要であると指摘している。中小企業支援型政策は、支援対象が個々の中小企業であるため、とくに大都市のように企業数が膨大な地域では、政策対象となる企業数に限界があり、また、とくに経済成長を政策目標としている場合、どの企業を政策対象として選別するべきなのかが明らかではないという問題がある。

への衝動が、将来、財政状況に好転の兆しが見えてきた時代などに、目に見える形での短期的変化を求める声へとつながり、開発型政策が再び積極的に行われる可能性がある。

### おわりに―地域産業政策の課題―

これまでの分析をふまえて、自治体の地域産業政策の課題を指摘したい。

第1に、新産業創出や経済成長といった自治体産業政策の目標をどう考えるかである。成長エンジンを作り上げたいという衝動は従来から大阪市に存在してきたが、とくに現在、事業所数と従業者数の減少が著しく、非常に厳しい経済状況下にあることから、こうした衝動の強さが産業ビジョン等の政策指針からうかがえる。財政状況が悪化しているため、かつてのように開発が積極的に行われるという状況にはないが、上述したように、将来的に開発型政策に結びつく可能性がある。こうした衝動を生み出す根本的な問題は、自治体が新産業創出や経済成長を実現できると自治体も市民も信じている点にあるといえる<sup>6)</sup>。国レベルでも新産業振興や経済成長を達成することがきわめて難しいにもかかわらず、国のような関税や輸入規制などの貿易政策手段さえも持たない自治体が、果たして新産業創出や経済成長を実現できるのであろうか。自治体は地域の持つ産業構造、地理的特性、風土に独自に対応しやすく、地域の実情に応じた企業支援を企画・実行できる立場にあるため、地域経済・産業の不安定化を防ぐために地域産業政策を行うことは重要である。しかし、そのことと新産業創出や経済成長とは別である。自治体は国よりも企業活動に受け身にならざるをえず、自治体が企業活動を誘導して新産業を創出させ、経済成長を狙うには限界がある。不確実な市場動向のなかで発生する問題を中小企業政策等によって自治体がある程度除去することができても、自治体の政策によって都市間競争に打ち勝つような産業や経済機能を計画的に作り上げることは極めて難しいといわざるをえない。今後、新産業創出や経済成長という目標を掲げることの是非を検討することが必要ではないだろうか。

第2に、中小企業政策の成果をどのように捉えるかである。経済低迷が続くなかで、また、政策の事業評価が強く要求されるなかで、中小企業政策に短期的・経済的な成果が求められる傾向があるが、長期的・社会政策的な観点から中小企業政策の成果を考えるべきではないだろうか。中小企業支援は大阪市では金融支援、経営相談、技術支援、国際化支援といった様々な形で従来から展開されている。近年は大阪産業創造館での支援にみられるように、企業ニーズに

---

6) 石炭産業の街から観光産業の街への大胆な転換を図ろうとして巨額の赤字を生み出してしまった夕張市にもこのことがあてはまると思われる。夕張市の観光産業振興策は地域経営の成功事例としてかつて紹介されていた(安東[1991])。このような産業政策は結果的には非効率な公共投資を生み出した。安東[1991]にある当時の夕張の政策の状況はそれ以後さまざまな面で変化していったのかもしれないが、当時、それなりの説得力をもって新産業創出政策が受け入れられていたことに留意しなければならない。

もとづいた支援メニュー開発を積極的に行うことで、支援件数を伸ばしている。金融支援、経営相談、技術支援だけでも、それぞれ年に2～3万件もの支援件数があるが、それでも大阪市における事業所数の多さから考えると、支援対象となる企業は一部に限られる。また、支援を行ったとしても企業成長や経営革新が十分に達成されるわけではない。大阪市の中小企業政策には成長企業を支援するという性格の施策メニューもあるが、政策全体の性格からみると、困っている中小企業を少しでも多く支援し、激しい市場競争から生まれる痛みや困難を少しでも緩和させることに重きが置かれている<sup>7)</sup>。こうした支援実態を考えると、中小企業政策は短期的に経済的成果を生み出すものではない。地域の文化、安心、安全、潤いといった定性的評価も含めて、長期的・社会政策的観点から中小企業政策の成果を考える必要がある。とりわけ、大阪市に現在でも多く集積しつつも、近年、著しく減少している自営業をはじめとした小規模企業層は、地域のコミュニティ形成に密接に関わっている企業が多い。地域社会の繋がりや関係性構築といった視点から、自治体中小企業政策の意義を捉えていくことが重要である。

#### 参考文献

- 安東誠一 [1991] 『地域経済改革の視点—新しいローカル・エコノミーの創造—』中央経済社。
- 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。
- 大阪市経済局 [1971] 『大阪市経済施策の沿革と現状』。
- 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。
- 新修大阪市史編纂委員会編 [1995] 『新修大阪市史・第9巻』大阪市。
- 寺岡寛 [2001] 「中小企業政策の日本的構図をめぐって」日本中小企業学会編『中小企業政策の「大転換」』同友館、3～16ページ。
- 本多哲夫 [2003] 「大都市における中小企業政策—大阪市の中小製造業政策における『都市問題』視点—」大阪市立大学経営学会『経営研究』第54巻第1号、47～81ページ。
- 本多哲夫 [2008] 「自治体における地域経済政策—大阪市を事例に—」大阪経済大学中小企業・経営研究所『中小企業季報』第146号、1～9ページ。
- 本多哲夫 [2011] 「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ページ。

---

7) この点については、本多 [2011] を参照されたい。