

1. 橋下市政「改革」と経済行政

- ・大阪市の経済行政（産業政策）の部局＝経済局（2013年度から経済戦略局に改称）
- ・橋下市政での経済局の「改革」＝①市の信用保証協会の廃止（府の信用保証協会に統合）（2014年5月19日）
②経済戦略局への再編（2013年4月1日）

→本報告ではとくに①の是非について考える。

二重行政批判にもとづく「改革」

2. 信用保証協会の概要と大阪市の産業実態

(1) 信用保証協会の概要

- ・中小企業にとってその知名度と利用度が極めて高い自治体独自の中小企業金融支援機関。
- ・中小企業の債務の保証を行う＝急激な経済環境変化等で返済が困難になったときに立替払い（代位弁済）をする。制度融資とも関連。

→大阪市内においても昔から代表的な中小企業支援機関。

※全国385万の中小企業のうち146万企業（約4割）が利用。小規模ほど利用が多い。全国の各都道府県と横浜市、川崎市、名古屋市、岐阜市にある（大阪市内にもあったが2013年4月1日に廃止）。

- ・大阪市の信用協会（以下、市保証協会）：1942年設立、2013年度で職員数88人。
大阪府の信用保証協会（以下、府保証協会）：1948年設立、2013年度で職員数390人。
→市保証協会は大阪市内の中小企業を保証。府保証協会は大阪府内の中小企業を保証。

(2) 大阪市の産業実態

①企業の衰退の激しさ（とくにその大部分を占める中小零細企業が著しく衰退）←表1、表2、表3

②大都市中心部のため高密度な企業集積が形成（府内の1割の面積である大阪市内に約5割の企業が集積）

←表4

表1 大都市別事業所数(民営)の推移

	東京都区部		横浜市		名古屋市		大阪市	
	事業所数	増減率	事業所数	増減率	事業所数	増減率	事業所数	増減率
1969年	496,530	-	72,443	-	113,112	-	205,148	-
1981年	656,769	32.3	110,683	52.8	148,676	31.4	271,801	32.5
1991年	634,114	-3.4	120,861	9.2	154,528	3.9	270,874	-0.3
2001年	577,545	-8.9	114,563	-5.2	139,155	-9.9	230,806	-14.8
2012年	498,735	-13.6	114,454	-0.1	121,778	-12.5	189,234	-18.0

出所)事業所・企業統計各年版(2012年は経済センサス)。

大阪市の衰退が著しい。

表2 大都市別従業者数(民営)の推移

	東京都区部		横浜市		名古屋市		大阪市	
	従業者数	増減率	従業者数	増減率	従業者数	増減率	従業者数	増減率
1969年	5,075,105	-	750,514	-	1,074,768	-	2,197,122	-
1981年	5,983,740	17.9	938,994	25.1	1,227,411	14.2	2,309,878	5.1
1991年	6,964,640	16.4	1,216,309	29.5	1,435,591	17.0	2,604,943	12.8
2001年	7,040,196	1.1	1,289,372	6.0	1,486,165	3.5	2,612,561	0.3
2012年	7,211,906	2.4	1,428,600	10.8	1,385,648	-6.8	2,192,422	-16.1

出所)事業所・企業統計各年版(2012年は経済センサス)。

小規模ほど衰退。しかも、「1~4人」で全事業所の57%、「5~9人」で20%を占めていることにも注意が必要。

表3 大阪市・規模別事業所数(民営)の推移

	1~4人の事業所		5~9人の事業所		10~29人の事業所		30~99人の事業所		100~299人の事業所		300以上の事業所	
	事業所数	増減率	事業所数	増減率	事業所数	増減率	事業所数	増減率	事業所数	増減率	事業所数	増減率
1991年	165,978	-	54,982	-	36,221	-	10,900	-	2,227	-	566	-
2001年	140,279	-15.5	45,721	-16.8	31,829	-12.1	9,981	-8.4	1,957	-12.1	579	2.3
2012年	108,260	-22.8	38,249	-16.3	29,663	-6.8	9,322	-6.6	2,184	11.6	592	2.2

注)2001年と2012年については「派遣・下請従業者のみ」の事業所は含まれていない。

出所)事業所・企業統計各年版(2012年は経済センサス)。

表4 大阪府内の民営事業所数(2012年)

順位	市町村	事業所数	構成比
1	大阪市	189,234	46.3
2	堺市	29,198	7.1
3	東大阪市	26,285	6.4
4	豊中市	13,587	3.3
5	八尾市	12,250	3.0
6	吹田市	10,962	2.7
7	枚方市	10,102	2.5
8	高槻市	9,367	2.3
9	茨城市	9,132	2.2
10	寝屋川市	7,548	1.8
	その他の33市町村	91,048	22.3
	大阪府	408,713	100.0

←府の1割の面積の大阪市に5割近くの企業が集積
(高密度産業集積が形成されている特殊な地域＝大都市中心部)



出所) 経済センサス

3. イメージに基づく二重行政批判の危険性

・2008年8月20日付の日本経済新聞(朝刊・近畿経済面)の「大阪再生 制度の壁」の記事冒頭の文章

『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府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上がる二重行政の象徴的存在だ。

・表5：府が大阪市内で保証をしている件数・金額＝全体の4割

→対象エリアでの分担がある程度みられるが、この4割は「無駄」な部分なのか？

表5 大阪府中小企業信用保証協会の保証承諾状況(2012年度)

	件数		金額(百万円)	
	実数	構成比	実数	構成比
大阪市	11,126	37.7	243,007	39.4
大阪市以外の大阪府内市町村	18,381	62.3	373,429	60.6
合計	29,507	100.0	616,436	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25年度版』より筆者作成。

・表6：他都市(名古屋市、横浜市、東京都)との比較

→表5でみたように府保証協会が大阪市エリアで保証する件数は1万1千126件。

→市保証協会の保証件数(大阪市保証協会が大阪市エリアで保証する件数)は4千785件。

→これらを合計すると1万5千911件。これが大阪市エリアで市保証協会と府保証協会が保証サービスをしている件数。この件数は大阪市の事業所全体の8.4%にあたる。つまり、大阪市エリアでの保証割合は8.4%。

→同じように、名古屋市エリアでの保証割合を計算すると19.8%。横浜市の保証割合は12.1%。東京都の保証割合は18.6%。

表6 政令指定都市(あるいは都)における保証状況(2012年度)

(件、%)

	大阪市	名古屋市	横浜市	東京都
政令指定都市(あるいは都)における保証承諾件数合計(A=B+C)	15,911	24,097	13,807	92,537
うち、政令指定都市の保証協会における保証承諾件数(B)	4,785	14,168	7,791	-
うち、府県の保証協会における政令指定都市での保証承諾件数(C)	11,126	9,929	6,016	-
事業所数(D)	189,234	121,778	114,454	498,735
信用保証利用事業所割合(E=A÷D×100) (事業所数に占める保証承諾件数の割合)	8.4	19.8	12.1	18.6

注1)東京都と横浜市の保証承諾件数については、それぞれの信用保証協会のディスクロージャー誌に掲載されていなかったため、大都市統計協議会『大都市比較統計年表・平成24年』に載っていた信用保証状況のデータを参照した。

注2)事業所数は2012年「経済センサス-活動調査」の民営事業数。

出所)『大阪市信用保証協会の現況 信用保証レポート2013』、『大阪府中小企業信用保証協会の現況 平成25年度版』、『神奈川県信用保証協会レポート2013』、名古屋市信用保証協会「事業概況報告書(平成25年3月分)」、愛知県信用保証協会「事業概況月報(平成25年3月分)」、2012年「経済センサス-活動調査」より筆者作成。

・以上の分析から、大阪市エリアの保証水準は低いことがわかる。

↓

・上記の日本経済新聞（2008年8月20日付）の指摘を「ま」に受けて、「2つあって無駄だから」というイメージだけの単純な発想でどちらかの保証協会での保証をやめるとすると、いまでも低い保証水準がさらに低くなる。

→すなわち、市保証協会の保証をやめる場合、大阪市エリアでは5.9%の保証水準となる。府保証協会の保証をやめる場合、大阪市エリアのそれは2.5%しかなくなる。

→いまでさえ、他のライバル都市よりも環境（保証水準）が悪いのに、さらに劣悪な環境に陥ることになる。

→大阪市の地域経済・地域社会の基盤である中小零細企業層を脆弱化させ経済的・社会的低迷を一層加速させる可能性 + 他のライバル都市に企業が逃避する恐れ（起業する際には大阪市を選ばない、企業誘致する際にも不利）。

・政策の「実態」とは

大都市中心部には膨大な企業集積があり（表4参照）、保証ニーズが極めて高いため、大都市圏の中心部に位置する自治体では、基礎自治体と広域自治体がタッグを組んで2つの機関で並行して保証サービスを提供している。これによってなんとか膨大な保証ニーズの「量」に対応しようとしている。

そして、2つの保証協会（と自治体）がそれぞれ独自の保証メニュー（と制度融資ニュー）を切磋琢磨しながら開発することで、支援の「質」の向上がある。一方で保証を断われたとしても、もう一方で保証を受けられるという利点もある。

3. 「改革」実態とその問題点

(1) 進んでしまった統合話

・過激な（単純な）リストラ発想から出発した統合話であったが、さすがに、具体的な話を詰めていく中で上記のような「危険性」を察知したとみられ、市保証協会の職員数をすべて削減するということはしなかったが・・・

→しかし、統合で職員数は減少（保証協会のディスクロージャー誌のデータに基づく）と約450名から400名へと1割以上の減少←統合に不満を持った依願退職者と定年退職者を補充していないとみられる。

→いまでも低い保証水準なのに、しかも、表1～表3でみたように大阪市エリアでは中小零細企業の衰退が著しいのに、職員数が減らされたということは、さらに地域経済状況は悪くなると考えざるを得ない。

※ちなみに、東京の保証協会は1つだけだが、職員数は680名。大阪保証協会の1.7倍の職員数がある。

大阪府の事業所数は40万8千713、東京都の事業所数は62万7千357。よって東京は1.5倍の事業所数。

1.5倍の事業所数に対して1.7倍の職員数 →東京は保証協会は1つだけだが職員数が充実している。

(2) 統合までの流れ

・2010年大阪都構想提唱

↓

2011年11月の大阪維新の会「大阪秋の陣 市長選マニフェスト」の中で「融資策においては、大阪市信用保証協会と大阪府信用保証協会を統合し、運営の効率化を図り、新しい政策融資を中小企業に対して行います。」と宣言。

↓

2012年以降、大阪府市統合本部における「類似・重複している行政サービス（B項目）」の筆頭に信用保証協会が挙げられる。

ともに70年の歴史ある両機関が、発案からわずか2年半の短い期間で廃止される。

↓

・2014年5月19日に市の信用保証協会が廃止（府の信用保証協会に統合）され、名称が大阪保証協会となる。

→ちなみに、府・市の保証協会の一本化に先立ってパブリックコメントを募集したところ、ほぼすべてのコメントが統合反対のコメントであった（2013年8月21日における大阪府市大都市局職員の説明より）。

(3) 統合の影響と問題

①支援サービスの量の減少：上述のようにすでに少ないサービス量。職員数縮小によってさらに減少。

②支援サービスの質の低下：近隣に保証協会があることによる切磋琢磨がなくなる（競争関係が弱まり互いが新たな良質なサービスを開発・提供しようとするモチベーションが低下する）。一方で保証を断われたとしても、もう一方で保証を受けられるという利点も無くなる。

③コストの増大：70年の歴史を持つ機関の統合であるため業務フローや情報システム等々での不整合や混乱の発生。大規模組織化に伴う非効率の発生（意思伝達が遅くなる、各機関での即座の判断ができない等々）。

・以上のように、様々なマイナスの影響が発生すること（いま発生していること）が考えられる。

↓

・もし仮に、統合を機に職員数減少を推し進めることができたというコスト低減のメリットがあったとしても、それは「保証サービスが低下する（可能性が高い）ことと引き換え」でのメリット。

この事実にもっとく触れず、「サービス水準は保たれたままコストが下がるのであろう」というようなイメージを市民に植え付けて合併が進められたことは、大きな問題であるといえる。

・多面的な情報とその吟味にもとづく健全な議論があつて統合という結論になるのであれば良いが、そのようなプロセス抜きで、まさにイメージだけで短期間のうちに統合が進められた疑義が濃い。

→現在、標的にされている技術支援機関の統合（大阪市立工業研究所と大阪府立産業技術総合研究所）、経営支援機関の統合（大阪市都市型産業振興センターと大阪産業振興機構）、さらには、大学の統合（大阪市立大学と大阪府立大学）も、冷静な分析を欠いたまま急速に進められる可能性が高いのではないか。