

## 自治体の中小企業政策と外郭団体

本 多 哲 夫

(大阪市立大学大学院)  
経営学研究科准教授



地域に身近な政府である自治体が中小企業政策をいかに企画・実施していくべきかが、地域において重要な課題となりつつある。自治体の中小企業政策のあり方について議論する場合、外郭団体にも目を向ける必要がある。とくに、政令指定都市や都道府県などの大規模自治体の中小企業政策において外郭団体の果たす役割は大きい。筆者が大阪自治体問題研究所と共同で2012年に実施した、大阪府内の市町村と全国の政令指定都市の商工部局に対するアンケート調査の結果によると、自治体の規模が大きくなるほど、外郭団体の数が増える傾向がみられる(拙著『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、2013年、参照)。また、政令指定都市や人口10万人以上の自治体では、商工部局の本庁の職員数よりも商工部局が所管する外郭団体の職員数のほうが多いことが示されている。この外郭団体の職員数には本庁からの派遣職員(出向職員)も含まれている。本庁と外郭団体が人的に結びつきつ、商工部局と外郭団体が一体化した形で中小企業政策が実施されているといえる。

外郭団体を主軸とする支援の形は、大阪市の中小企業政策の体制に典型的にみられる。大阪市は、金融支援は大阪市信用保証協会、経営支援は(公財)大阪市都市型産業振興センター、国際化支援は(財)大阪国際経済振興センターといった外郭団体が担っている。技術支援については、地方独立行政法人の大阪市立工業研究所が担当している。地方独立行政法人は大阪市の定義上は外郭団体ではないが、大阪市が設立し本庁と密接に関わる外部組織である。その意味では、外郭団体に類似した機関といえる。大阪市でも、経済局(2013年4月より経済戦略局)の職員数よりも、これらの外郭団体(地方独立行政法人も含む)の職員数のほうが多く、中小企業支援の現場支援の多くを外郭団体が担っている。他部局と比較しても、大阪市の商工部局における外郭団体の機能は大きい。

大阪市のような大都市自治体において、外郭団体に重点を置く体制になっているのには次のような理由がある。大都市では中小企業が膨大に存在しているため、中小企業支援を支援機能ごとに各機関に委ねて分業体制をとり、それらの機関が専門の支援に特化することで、それぞれの支援の質を保ちつつ全体として量をこなすことが可能となる。また、本庁での職員の異動は大体3～4年おきに行われるのが一般的である。こうした人事体制のなかで、企業支援の専門人材を本庁内部職員だけで育てるのは難しい。支援現場での感覚やノウハウを体得するまで

にはある程度の長い年数が必要となる。そこで、外郭団体が現場に精通した専門人材を育成・獲得することで、現場ニーズに即した支援が実行できるようになる。

外郭団体に重点を置く体制にはそうしたメリットがある反面、組織が分離することで機関間の支援の連携が取りにくくなることや、本庁職員が現場から遠のくことで本庁の企画機能や現場感覚が喪失されやすいという問題点がある。最終的な政策実施の判断や評価は、本庁職員が行うものであるため、本庁職員が現場から遠くなることで、現場に即した判断や評価が難しくなる。このことによって、外郭団体側で良い企画案が出たとしても、その良さが分からず事業化を認めない、現場での支援活動や支援成果を適切に評価できないといった問題を引き起こす恐れがある。

したがって、外郭団体と本庁との関係性をいかに保っていくかが重要な政策的課題といえる。そのためには、本庁・外郭団体間で情報や人材面での関係を保っていくことが必要である。外郭団体は「現場」、本庁は「方針策定」といった明確な切り分けをせずに、外郭団体の現場に本庁職員が入り込み、本庁職員が現場情報や現場感覚を保持し、また、本庁職員同士のつながりが外郭団体間の接着剤として機能していくことが望ましい。

しかし、大阪市をはじめとした大都市自治体の行財政改革の方向性をみると、ここ数年の外郭団体改革によって外郭団体の本庁からの「切り離し」が進みつつある。本庁からの仕事については民間企業と競わせて受注させる方向が強化されているが、それと並行として人的なつながりを断ち切ろうとする動きも強まり、本庁からの派遣職員の引き揚げが加速的に進められている。大阪市では2006年に市政改革本部が発表した「市政改革マニフェスト」に外郭団体改革が示されたことが、この動きを牽引した。2005～12年で経済局の外郭団体の総職員数は3割ほど減少したが、市派遣職員数は8割も減少している。これによって、かつて外郭団体に3～4割程存在していた市派遣職員は今や1割程度となり、さらに今後も減少あるいは派遣廃止を進める方向が打ち出されている。派遣職員の引き揚げは、本庁職員の数が減るなかで市役所全体での人的資源の効率的活用を行うためにも必要であることは確かである。しかし、とくに外郭団体が大きな機能を担っている商工部局においては、派遣職員の引き揚げが進むことで、現場支援あるいは現場支援サポートの人員が失われるだけでなく、本庁サイドの情報が伝わりにくい、あるいは、現場情報や現場感覚が本庁サイドに伝わりにくいことなどによって、支援体制に弊害が出るのが懸念される。派遣職員は本庁と外郭団体のいずれの組織にも精通している立場であり、組織間での情報・ノウハウ共有を担う機能を有しているため、とくに外郭団体の機能的比重の大きい商工部局において、さらに大幅に派遣職員数を減少させていくことには問題があると思われる。商工部局が扱う中小企業支援の現場は、一般的な行政の世界とは大きく違う、対極にある世界ともいえる。だからこそ、現場の感覚・知識を保持する外郭団体の役割がきわめて大きく、本庁と外郭団体が一体となって支援を行う組織体制が形成されてきたのである。外郭団体改革を進めるにしても、こうした部局特性を考慮して慎重に進めることが必要ではないだろうか。