

戦前期大阪市における住民サービス・公益事業の公営化研究

商学部教授 木山 実

先日、橋下徹大阪市長が出直し市長選挙で再選された。橋下市長率いる大阪維新の会は、「大阪都構想」のなかで上下水道、港湾、大学などの府市統合、いわゆる二重行政の解消を一つの旗印にしてきたが、都構想に反対の市議会、協議がなかなか進まない法定協議会に業を煮やした市長が再選挙を仕掛けた形になった。

ところで上下水道やゴミ処理のような行政が提供するサービスとは、いつどのような形で始まったのだろうか。慶應義塾大の星野高德氏は、都市の衛生問題のみならず財政面や請負業者の収益性にも目を配る形で、戦前期の東京や大阪などにおける公益事業公営化の史的 연구를近年精力的に発表されている。以下では、星野氏の研究から大阪市に関するものを少し紹介したい。

論文「明治期大阪市における塵芥処理市営化」（『三田商学研究』第54巻5号）では、明治期大阪市での塵芥処理——今日風にはゴミ処分と言えようが——が市営化された要因を明らかにするものである。日本では江戸時代後期からコレラが定期的に大流行し特に明治に入ってから流行が繰り返される中、1880年代後半には衛生事業を主管する内務省では、伝染病予防の観点から塵芥処理は上水・下水と並ぶ「衛生三大事業」と認識されるようになっていく。それま

で肥料になりうる塵芥は市場で売買可能であったが、明治期における都市化の進展はこの塵芥売買という行為に限界をもたらすことになる。興味深く感じられたのは、当時の2大都市東京市と大阪市を比べた場合、コレラに加え、腸チフス、赤痢が大阪市では東京市より際立った流行を示していたという事実であり、そのことによって大阪市は東京市より約10年も早く塵芥処理が市会での議題にあげられることになったという。そうして大阪市会で1899年に塵芥処理規則と塵芥掃除規則が成立し、市費を投じて市と塵芥処理業者間で請負契約が結ばれ、塵芥処理を行うものとされた。これらの規則により、市営のゴミ集積場ともいべき公設塵芥場と並んで、私設塵芥場および各戸からのゴミの回収や掃除については市費を投入して請負業者が業務を遂行することになった。請負業者の怠慢行為を阻止するために、業者からは事前に身元保証金を徴収しておき、請負遂行ができなくなった場合にはこの保証金は没収されるものと規定されたが、実際には塵芥が滞留したところもあったようで、そのような地域では人足賃を支払って人夫を雇い、掃除に従事させていたとのことで、完璧な業務遂行を求めるのはやはり難しかったようである。請負業者がきちんと業務を遂行しているかを監視するために巡査を配置していたという事実は、いい

かげんな業者がいかに多かったかを示唆していよう。市会では、業者にゴミの回収や掃除を任せる「請負方式」をやめて市直営化に移行しようという議論もなされたが、1900年まで結局は請負方式は継続された。種々の試行錯誤の中、大阪市は1899年に入札により全市一括で単一の請負業者に回収や掃除の業務を任せる方式に移行したが、従来の請負業者からの妨害や市内での塵芥散乱が問題視され、翌1900年に塵芥処理は市直営に切り替えられるに至ったのであった。これらの動きの背景にはもちろん衛生問題への対応という側面もあったが、塵芥処理を任された業者の収益悪化、インセンティブの低下という請負方式が抱えていた限界もが指摘されている。

別の論文「戦前期大阪市における屎尿処理市営化」（『経営史学』第48巻4号）は、大阪市で屎尿処理がいかなるプロセスを経て市営化されていったかを教えてくれる。明治期でも屎尿は塵芥以上に農家にとっては貴重な肥料であり売買の対象とされたが、日露戦争後、大阪市周辺隣接部で急激な人口増加がみられ、屎尿が市内で滞留するようになると、大正期後半の1920年頃には、大阪市では民営および市営の屎尿処理工場が建設され、そこでは肥料となる硫酸が屎尿から製造されていたという。大阪市は1921年に別に兵庫県淡路島で処理工場用地を買収するも住民の反対運動に難渋し、結局慰謝料を支払って工場竣工に至ったという。屎尿処理場という住民が嫌がる施設を府県を跨いで建設するという行為が、90年以上も前に行われていたということにまず驚かされる。

1926年以降には硫酸価格が低下し屎尿処理事業の採算性が悪化したため、大阪市は処理工場を休止し、生肥としての

処分を試みていく。財政面の問題や屎尿汲み取り業者の失業問題への配慮から、大阪市は汲み取り業の全市市営化には消極的で、この点は全市市営化に積極的に取り組んだ東京市との対比もなされている。屎尿処理市営化を見合わせた大阪市のその後、下水処理化に重点を置いていくが、各戸での便所の水洗化と下水処理場との連結を要する下水処理構想は市の財政問題や各家庭レベルでは費用がかかりすぎるなどの理由で遅々として進まず、1930年には挫折を余儀なくされる。そして暫定的な処分方法として農村還元処分が採用され、市設集荷場から大阪府内の貯溜槽や他府県向けの陸上・海上輸送、農村への屎尿売却などを市の受託授業とするように方向転換されていく。だがそれも戦時体制下の燃料・労働力不足から、屎尿問題の解決は結局戦後に委ねられることになったという。ちなみに大阪府下での屎尿貯溜槽建設では、市と府がともに建設費を助成しており、この点は二重行政の萌芽が感じられなくもない。また大正期における東京・大阪と欧米都市との腸チフス死亡者数比較では、圧倒的に日本の死者数が多く、戦前期日本の衛生事情の悪さを思い知らされる。

星野高德氏は、他に戦前期東京市における塵芥と屎尿処理の市営化に関する論稿もいくつか著されている。合わせて読まれたい。

近年の中小企業政策の動向をめぐる議論

経済学部教授 小林伸生

中小企業政策の基本的な方針を示す「中小企業基本法」は、1963年に始めて制定され、その後1999年抜本的な改正が行われた。そこでは、従来の二重構造論の考え方に基づいた、大企業との格差を解消すべき対象としての中小企業観から、経済発展の原動力となる「活力ある多数派」として再定義された。各種の政策も、そうした基本的な考え方に基づき、積極的に事業革新を図る中小企業に対する支援に軸足が移されてきたと見ることができる。

昨年6月に、上記の基本法の一部が再改定された（「小規模企業の事業活動の活性化のための中小企業基本法等の一部を改正する等の法律」（平成25年6月21日公布））。再改定の背景には、99年基本法の下での支援政策が、中小企業の中でも比較的規模の大きな中堅企業に焦点が当たっており、ともすれば小規模企業が対象となくなりつつあったという問題意識が高まっていた点がある。そのため、今回の改訂においては「小規模企業に焦点を当てた中小企業政策の再構築を図り、小規模企業の意義を踏まえつつその事業活動の活性化を推進」（平成25年7月8日中小企業庁発表資料）することが目的とされている。

ところで、近年の中小企業支援政策の大きな特徴としては、海外進出の積極的支援に舵を切った点があげられる。大野泉「ものづくり中小企業の海外支援に関

する考察」（『統計』2013年10月号）では、この転換の経緯を整理している。論文の中で大野氏は、2010年の中小企業白書において、アジアを中心に増加する国外の需要を踏まえ、世界経済の発展を自らの成長に取り込み、積極的に国際化を行っていく必要性がうたわれていることが紹介され、それが中小企業の海外進出に対する基本スタンスの大きな転換点となったことを指摘している。こうした政府の方針を受け、2012年度以降海外展開支援に対する施策が拡充され、ODA予算による新規事業や、JETROによる海外支援プラットフォームの立ち上げなどが行われてきた。『国際開発ジャーナル』2013年12月号では、「海外に挑む中小企業～ODA支援制度の行方を追う」という特集を組み、前年度から開始された「ODAを活用した中小企業等の海外展開支援に係る委託事業」の実施状況を概観したうえで、実施2年目となる2013年度には、高い競争倍率を勝ち抜いた優れた事業案件が採択されるとともに、採択企業の地方分散が実現したことを紹介している。

このように、グローバル化への積極的な対応へと大きく舵を切った中小企業政策であるが、その点については、無秩序なグローバル化支援を戒め、適切な対象に適切な後押しを支援すべきとの見解が示されている。前出の大野論文では、①製品の技術的、物理的、納品上の性格

や、②出すべき経営資源と残すべき経営資源の識別をしっかりと行ったうえで、中小企業が親企業に過度に依存せずに自律的に取引できる基礎体力や、自社の製品や経営資源を強化することに対する支援を重視すべきで、海外進出に対しても、苦境からの脱出のための苦肉の策としてではなく、確固たる経営戦略を有して進出する企業を支援するべきであると論じている。また、大阪経済大学の遠原智文氏（「中小企業のグローバル戦略と人材活用～外国人留学生の活用と定着について」『日本政策金融公庫調査月報』2013年10月号）は、中小企業においても日本への留学経験のある留学生を積極的に活用することにより、アジア進出をスムーズに進めることの必要性を位置付けつつ、留学経験者の上昇志向の強さと母国への帰国願望の強さに応えるキャリア形成の選択肢を企業が与えることの重要性を指摘している。

無論、産業政策は市場メカニズムの中での資源の最適な配分・移転を促進するために行われるべきものであり、中小企業政策もその例外ではない。この点に関して、東洋大学の安田武彦氏（「中小企業政策と中小企業～政策は中小企業にどのように届くのか～」『統計』2013年10月号）は、中小企業政策が、多くの中小企業にとって認知されておらず、その傾向が特に小規模企業であるほど顕著であることを、筆者自身が実施したアンケート調査から実証的に明らかにし、従来型の広報は、小規模企業の活性化に力点を置いた今次の中小企業政策には適合的ではないとの懸念を示している。その上で、企業間ネットワークのハブとなっている主体への重点的な伝達と、そこからの効果的な横展開の重要性を指摘している。

「中小企業」と一括りに定義しても、

一定以下の従業者数または資本金規模の企業が全て該当し、零細企業から大企業目前の中堅企業まで、極めて多岐な存在を含む概念である。昨今、政策の焦点となっているグローバル化への対応をはじめ、さまざまな場面で従業員数十名以上の中規模企業と、家族経営的零細企業の間には差異が存在し、また近年それは拡大傾向にある。左記にもかかわらず直近の基本法改訂の前までは、わずかな例外を除き、中小企業政策は概ね一意的に実施されてきた。

今回の基本法改定により、こうした多様な存在としての「中小企業」を、ようやく層別に見て、特に小規模企業に焦点を当てることとなった。このこと自体は、情報の非対称性を縮小し、最適かつスムーズな資源配分の実現に向けた第一歩として、意義のあることであろうと思われる。今後、改訂基本法を理念的なベースとした各種施策が実施されていくことが予想され、グローバル化が進展する中で小規模企業の経営環境の改善に寄与することが期待される。但しそれは、競争力に欠ける零細企業の温存を助長する性質のものではなく、市場競争が最適な資源配分をもたらすべく、競争条件を整えるためのものであるべきことは言うまでもない。