

動き出す“ちいさな企業”支援策 経営支援ネットワークと起業補助金に焦点を当てて

政策調査部上席主任研究員

野田彰彦

03-3591-1309

akihiko.noda@mizuho-ri.co.jp

- 従来の中小企業政策は小規模企業の支援ニーズに十分対応してこなかったという反省に立ち、経済産業省は“ちいさな企業”に光を当てた施策体系の構築を進めている
- 2013年度には、ITを活用してワンストップで情報提供・経営支援する仕組みや、起業家に対する“ちいさな企業”未来補助金が創設される見通しだが、制度設計において詰めるべき課題も残っている
- “ちいさな企業”を含む中小企業の経営力強化や、成長産業での起業促進は極めて重要であり、その目的を実現するための政策手段については、政策評価を通じた不断の検証・改善が求められる

1. はじめに ～ 日本再生戦略で重要分野に位置付けられた中小企業

2010年6月に菅政権が新成長戦略を策定した後、わが国は東日本大震災や原発事故、あるいは急激な円高の進行という劇的な環境変化に見舞われた。こうしたなか、12年7月末に野田政権は、新成長戦略を再編・強化した『日本再生戦略』を閣議決定した。同戦略は、グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業の3分野と、担い手としての中小企業を加えた4大プロジェクトに対して、限られた政策財源を優先的に配分するとしている。これにより、経済政策全体における中小企業政策の位置付けは高まったといえる。

同戦略に盛り込まれた中小企業プロジェクトの中身をみると、重点施策として「金融円滑化法¹の期限到来も踏まえた中小企業への支援」と「ちいさな企業²に光を当てた施策体系の再構築」の2つが挙げられている。前者のいわゆる「ポスト円滑化法」対策は、13年3月末の円滑化法の期限到来を見据えた政策対応として世間の関心も高く、経営支援体制の強化策や金融面での経営改善・事業再生支援策などを講じる旨が記されている。一方、後者の“ちいさな企業”支援は、経済産業省が全国の中小企業経営者や支援機関等の「生の声」を聞いた上で打ち出した新たな政策で、中小・小規模企業支援施策の抜本強化、中小企業の海外展開に向けた実践的支援や資金調達支援の強化、などの柱を掲げる。

本稿では、この“ちいさな企業”支援策を取り上げる。まずは支援策の検討が進められた経緯を振り返り、その上で、具体的に提示された数々の施策のなかから、目玉プロジェクトとして位置付けられている「経営改革プラットフォーム事業」と「ちいさな企業”未来補助金」の2つに焦点を当て、過去の類似施策の問題点等も踏まえた制度設計上の課題を示す。最後にまとめとして、中小企業を含むあらゆる政策分野の施策や事業について、政策評価システムを活用した不断の検証・見直しが求められることを述べる。

2. “ちいさな企業” 支援策の検討経緯

“ちいさな企業” 支援策の検討作業は、枝野幸男・経済産業大臣のイニシアティブによって12年3月に「ちいさな企業」未来会議」が立ち上げられたところから始まった。同会議は、枝野大臣と岡村正・日本商工会議所会頭を共同議長とし、約150人にのぼるコアメンバー（中小企業団体、青年・女性代表、中小企業関係者、地域金融機関、士業関係者、公的支援機関等）が参加して、「これまでの中小企業政策を真摯に見直し、中小・小規模企業の経営力・活力の向上に向けた課題と今後の施策のあり方を討議」（同会議の設置趣旨）する会議と位置付けられた。第1回総会が3月に開かれた後、個別テーマごとのワーキンググループや青年層・女性層による会合を開催するとともに、全国30カ所以上で地方会議が実施された。枝野大臣によると、「現場の生の声」を直接吸い上げるためにこれだけ多くの会合を開催するのは、経済産業省として初の試みという。そして、一連の活動によって集められた意見を踏まえ、6月の第2回総会で『取りまとめ』の報告書が了承された。

この『取りまとめ』はまず、小規模企業の特性を3つ指摘する。第一に、企業数や雇用者数の減少、倒産件数の多さ、収益性の低さといった点で、小規模企業は中規模企業などに比べてより厳しい状況に置かれていると述べる。第二に、「小規模企業の上位2割の利益率は、中規模企業の上位2割の利益率よりも高い」など、一部の小規模企業は高い潜在力を有していると強調する。そして第三に、小規模企業の経営志向（成長指向、安定志向等）や経営形態（高齢経営者、青・壮年経営者等）の多様性が示される。

続いて、中小・小規模企業の直面する経営課題が多様化・複雑化・高度化しているなかで、従来の中小企業政策が必ずしもこうした状況変化に十分対応できていなかったと反省を述べている（図表1）。

図表1 従来の中小企業政策への反省

- | |
|---|
| <p>①これまでの中小企業政策は、（中小企業と大企業の格差是正から選択と集中による支援へと基本理念が見直された）1999年の中小企業基本法の改正を経て、中小企業の中でも比較的大きな企業などに焦点が当てられがちであった。また、既存の支援策（補助金等）も、小規模企業が活用しやすい制度・運用になっていない面がある</p> <p>②現行の小規模企業向けの支援策は、例えば、一律の貸付上限額や金利からなる「マル経融資（小規模事業者経営改善資金）」など、一律の下支え支援策が中心となっており、個別企業の実情に応じたきめ細かな支援策が講じられてきたとは言い難い</p> <p>③既存の経営支援機関（商工会、商工会議所等）や中小企業診断士が、中小・小規模企業をめぐる経営課題が複雑化・高度化・専門化する中で、必ずしも適切な経営支援機能を発揮できていない状況もみられる</p> <p>④中規模企業、中堅企業に対する施策についても、漏れなく十分に講じられてきたか検証する必要がある</p> |
|---|

（資料）“ちいさな企業” 未来会議『“ちいさな企業” 未来会議 取りまとめ』

このような現状認識を踏まえて、『取りまとめ』は、「小規模企業に焦点を当てた施策体系を構築し、小規模企業のそれぞれの実情に応じたきめ細やかな支援策を講じることが必要である」と基本的な考え方を示した上で、経営支援体制、人材、販路開拓・取引関係、技術、基礎経営力、資金調達というカテゴリー別に政策方針を打ち出している（図表2）。

図表2 『“ちいさな企業” 未来会議 取りまとめ』の概要



(資料) “ちいさな企業” 未来会議 『“ちいさな企業” 未来会議 取りまとめ (概要)』

このように6月の『取りまとめ』で“ちいさな企業”に関する政策の方向性が提言されたことを受けて、経済産業省は7月に“ちいさな企業”未来部会(以下、「未来部会」)を中小企業政策審議会の下に設置し、具体的な仕組み作りに向けた検討作業を進めている。

一方、先述したように、7月末に閣議決定された日本再生戦略において、“ちいさな企業”支援を含む中小企業政策の重要性が政府レベルで「裏書き」された。そして、9月7日に締め切られた13年度概算要求において経済産業省は、“ちいさな企業”支援策のうち予算措置を要するものについて1,314億円(+金額を明示しない事項要求)を要求するに至った(図表3)。概算要求のなかには、従来からの継続事業と『取りまとめ』を踏まえた新規事業が混在しているが、新規事業のなかで経済産業省が目玉プロジェクトに掲げるのは、「知識サポート・経営改革プラットフォーム事業」(要求額74億円)と“ちいさな企業”未来補助金(同50億円)である。次節では、これら2つの事業に焦点を当て、現時点で判明している具体的な内容を概説するとともに、過去からの経緯も踏まえた制度設計上の課題について考察する。

図表3 2013年度中小企業関係予算の概算要求

平成25年度中小企業対策費 概算要求額<政府全体>2157億円(24年度:1802億円)(うち経済産業省1314億円+事項要求(24年度:1060億円))
 ※復旧・復興経費を除く。平成25年度概算要求における復旧・復興経費を含む中小企業対策費は、政府全体で2299億円+事項要求(24年度:3396億円)、うち経済産業省分は1456億円+事項要求(24年度:2048億円)。

「中小企業」は、「日本再生の4大プロジェクト」のひとつ。我が国の経済成長を牽引し、将来のグローバル企業の苗床、地域の雇用や社会をしっかりと支える地域の核となる存在。来年度は、Ⅰ. ちいさな企業に光を当てた施策の再構築、Ⅱ. 東日本大震災における被災中小企業等の復旧・復興支援、を柱に施策を講じていく。

※日本再生戦略(平成24年7月31日閣議決定)「担い手としての中小企業」-ちいさな企業に光を当てた地域の核となる中小企業活力増進プロジェクト-

Ⅰ. ちいさな企業に光を当てた施策の再構築 <1314億円+事項要求(24年度:1060億円)>

<p>経営支援体制の抜本強化</p> <p>○知識サポート・経営改革プラットフォーム事業 74億円<うち要望枠47億円>(新規)</p>	<p>技術力の更なる強化、技術・技能の継承</p> <p>○ものづくりマイスター活用技術・技能継承促進事業 12億円<要望枠12億円>(新規)</p> <p>○戦略的基盤技術高度化支援事業 170億円<うち要望枠79億円>(132億円)</p>	<p>「地域」の中の中小・小規模企業(商店街等)</p> <p>○地域商業再生事業 42億円<うち要望枠12億円>(15億円)</p> <p>○中心市街地魅力発信・創設支援事業10億円(新規)</p>
<p>多様な起業・創業スタイルに応じたきめ細かな支援</p> <p>○“ちいさな企業”未来補助金 50億円<要望枠50億円>(新規)</p>	<p>販路開拓・取引関係</p> <p>○新事業活動促進支援事業 31億円<うち要望枠18億円>(20億円)</p>	<p>中小企業金融円滑化の期限到来を踏まえた支援</p> <p>○中小企業再生支援協議会事業 43億円(47億円)</p>
<p>主婦や学生の社会参画支援</p> <p>○主婦層向けインターンシップ事業 5億円(新規)</p>	<p>きめ細かな資金調達手段の整備</p> <p>○中小企業の資金繰り支援 270億円(270億円)</p> <p>○資本金性を供給する制度の整備 <中小企業の資金繰り支援の内数></p> <p>○中小企業経営力強化資金融資事業 11億円(新規)</p> <p>○中小企業経営力基盤支援事業(経営力強化保証)2億円(2億円)</p>	<p>グリーン・ライフ・農林漁業の担い手としての中小企業</p> <p>○“ちいさな企業”未来補助金【再掲】</p> <p>○戦略的基盤技術高度化支援事業【再掲】</p> <p>○新事業活動促進支援事業【再掲】</p>
<p>日本の知恵・感性をいかした海外展開の支援</p> <p>○地域海外展開中小企業発掘・事業化支援事業 21億円<要望枠21億円>(新規)</p> <p>○中小企業海外展開等支援事業 26億円(28億円)</p>	<p>消費税引き上げに伴う転嫁対策</p> <p>○消費税転嫁状況に関する監視・検査体制強化事業 事項要求(新規)</p> <p>○消費税転嫁円滑化相談窓口設置等事業 36億円<要望枠36億円>(新規)</p>	

<要望枠354億円> ○知識サポート・経営改革プラットフォーム、○未来補助金、○地域海外展開、○ものづくりマイスター、○地域商業再生、○戦略的基盤技術高度化、○新事業活動促進支援、○消費税転嫁対策 等

Ⅱ. 東日本大震災における被災中小企業等の復旧・復興支援 <復興特会:142億円+事項要求(24年度:988億円)>

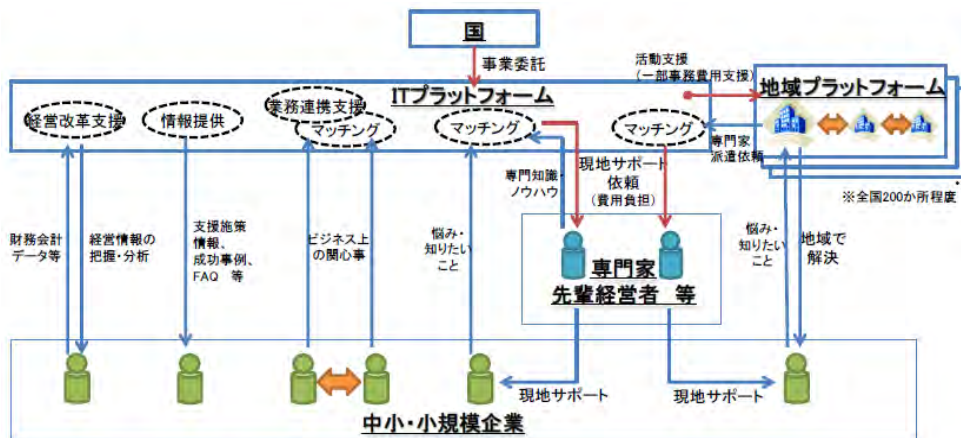
○【復興】資金繰り支援(東日本大震災特別貸付等) 事項要求(315億円)	○【復興】仮設工場・仮設店舗等の整備 30億円(50億円)
○【復興】中小企業組合等共同施設等災害復旧事業(グループ補助金) 事項要求(500億円)	○【復興】中小企業移動販売支援事業 3億円(3億円)
○【復興】被災地域商業復興支援事業 事項要求(新規)	○【復興】中小企業再生支援協議会事業(産業復興相談センター) 31億円(新規)

(資料) 経済産業省『平成25年度 中小企業関係概算要求等のポイント』

3. 知識サポート・経営改革プラットフォーム事業

知識サポート・経営改革プラットフォーム事業(以下、「知識PF」)とは、①ITを活用し、ワンストップでの情報提供やビジネスマッチングを実現するシステム、②地域ごとに対面での相談等を提供する拠点、③高度な経営課題・相談に対応するための専門家派遣、の3つを包含した経営支援のネットワークを構築する事業である。1万以上の支援機関等が参画し、小規模企業を中心に100万社以上の企業が利用対象となる姿が想定されている(図表4)。

図表4 知識サポート・経営改革プラットフォームのイメージ



(資料) 中小企業政策審議会第2回法制検討ワーキンググループ 配布資料

(1) 経営支援のためのネットワークをめぐる紆余曲折

知識 PF のような経営支援を目的とするネットワーク作りに経済産業省が取り組んだのは、今回が初めてではなく、近年、支援事業を頻繁に改廃しながら試行錯誤が続けられている。ここで、その経緯を簡単に振り返ってみる（図表 5）。

かねてから中小企業の経営支援については「様々な支援機関がそれぞれにサービスを提供していてわかりにくいので、あらゆる相談にワンストップで応じる仕組みがあれば助かる」といった企業からの根強い要望があった。そうした声に応えるべく、08 年度に経済産業省が始めたのが経営力向上・事業承継等先進的支援体制構築事業である。ワンストップで様々な経営課題の解決を図る中核的な支援機関として「地域力連携拠点」を全国各地の商工会議所や商工会などに 300 余り設置するとともに、そこに優れた経営支援ノウハウを有する「応援コーディネーター」を約 1,000 人配置し、他の支援機関と連携しながら経営支援するという事業である。しかし、09 年 11 月に民主党政権が行った事業仕分けにおいて、「経営支援は商工会議所・商工会の本来業務なので、支援を受ける企業との間に国が主導して拠点を設ける必要はないのではないか」「支援サービスを受益する企業が限定されているのではないか」といった問題点が指摘され、結果として同事業は「予算計上見送り」との評価を受けた。

図表 5 中小・小規模企業の経営支援を目的とするネットワーク関連事業の推移

事業名	事業概要	事業見直しの経緯等
経営力向上・事業承継等先進的支援体制構築事業 (2008～09 年度)	<ul style="list-style-type: none"> ワンストップで様々な経営課題の解決を図る中核的な支援機関として「地域力連携拠点」を全国各地に 300 余り設置（商工会議所、商工会、地域金融機関等に設置） 地域力連携拠点に優れた経営支援ノウハウを有する「応援コーディネーター」を約 1,000 人配置し、他の支援機関と連携しながら経営支援 	<ul style="list-style-type: none"> 2009 年 11 月 26 日の事業仕分けで「予算計上見送り」との評価 ⇒中小企業支援は大切だが、商工会議所等との役割分担が不明確、費用対効果の面で効果が限定的、支援が一部の企業にしか及んでいない。政府は支援機関と企業をマッチングするコーディネーター役に徹すべき（仕分け人のコメント）
中小企業経営支援体制連携強化事業 (2010 年度)	<ul style="list-style-type: none"> 全国 84 カ所に「中小企業応援センター」を設置し（商工会議所、商工会、地域金融機関等に設置）、日常的な経営相談に取り組む支援機関では対応困難な高度・専門的な課題（新事業展開、事業再生等）について、専門家の派遣やセミナー等を通じて中小企業の経営力向上を図る 	<ul style="list-style-type: none"> 2010 年 11 月 15 日の事業仕分けで「国の事業として廃止」との評価 ⇒看板の掛け替えて前回の仕分け結果が骨抜きにされている、この事業は商工会議所・商工会等の本来業務である、支援センターの機能は支援機関の機能強化でカバーできるのではないか、受益者が限定的（仕分け人のコメント）
中小企業支援ネットワーク強化事業 (2011～12 年度)	<ul style="list-style-type: none"> 経済産業局が、幅広い支援機関（商工会議所、商工会、地域金融機関等）からなるネットワークの中心になるとともに、豊富な支援実績を有する専門家を「巡回対応相談員」として選定。相談員は支援機関と連携しつつ高度・専門的な経営課題の解決を図る 	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年 9 月、経済産業省の行政事業レビューにおいて「廃止」との評価 ⇒過去の相談内容、それに対して専門家から示された処方箋を検証の上、事業の有効性を高め、効率化を図ることができないか検討する（同省の予算監視・効率化チームの所見）
知識サポート・経営改革プラットフォーム事業 (2013 年度に実施予定)	<ul style="list-style-type: none"> 1 万以上の専門家・支援機関等が参画する IT クラウドを活用したプラットフォームを構築するとともに、地域ごとの相談等を行う地域プラットフォーム拠点を全国に 200 カ所程度整備。小規模企業を中心に 100 万社以上の企業が利用対象となる 	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年 11 月に行政刷新会議は、経済産業省による行政事業レビューの内容を点検 ⇒国の役割分担の見直しについては一定の取組が見られるものの、費用対効果の点で、前身の中小企業支援ネットワーク事業の効果検証が明らかでない。予算監視・効率化チームの所見を踏まえた対応が必要（行政刷新会議の点検結果）

（資料）経済産業省および行政刷新会議の各種資料により作成

10年度には、仕分け結果を踏まえて中小企業経営支援体制連携強化事業が新たに創設された。同事業では、やはり全国に中小企業応援センターという拠点を設置するものの、このセンターは商工会議所等の支援機関を後方支援する役回りに徹することとし、専門家をセンターに“配置”するのではなく、高度・専門的な相談に限って“派遣”する形に改められた。ところが、10年11月の事業仕分けでは同事業が再度取り上げられ、「看板の掛け替えで前回の仕分け結果が骨抜きにされている」「応援センターが仲介に入らなくても、商工会議所や商工会が専門家へ直接つなげば仕組みは回る」などと厳しい意見が出された結果、同事業は「国の事業として廃止」されることとなった。

翌11年度には、全国に多くの支援拠点を設ける従来型の仕組みが見直され、各地の経済産業局によって選定された「巡回対応相談員」と商工会議所・商工会等の支援機関が共同で中小企業の経営支援を行う「中小企業支援ネットワーク強化事業」に衣替えした。この事業は公開の場での議論の対象とはならなかったが、12年9月に経済産業省が実施した行政事業レビュー（各府省が自ら事業の点検を行うもので11年度に導入された）では、13年度に知識PFが立ち上がる見通しもあって、12年度限りで同事業を「廃止」と評価された。

（2）知識PFの仕組み作りにおける課題

以上のような紆余曲折を経て、新たな経営支援ネットワークとして創設される方向となった知識PFだが、現在、未来部会および同部会の法制検討ワーキンググループ（以下、「法制WG」）でその仕組み作りに関する議論が進められている（図表6）。

知識PFと過去のネットワーク関連事業を比べてみた場合、最も大きな違いは、過去の事業がリアルな経営支援体制（4ページ中段の②と③が該当）のみを整備するものだったのに対し、知識PFはITを活用したバーチャルな情報提供・支援ツール（同①が該当）をも有機的に組み込もうとするところにある。そのため、知識PFの仕組み作りをめぐる議論では、今後詰めるべき課題として、企業の信用情報をいかに管理するか、支援情報の真正性をいかに担保するかなど、情報の取り扱い・信頼性に関する論点が多く挙げられている。

他方で、過去の事業が受けてきたのと同じような指摘、すなわち「様々な機関が支援サービスを提供しているなかで知識PFをどう位置付けるのか」といったより本質的な論点も示されている。未来部会の議論では、複数の委員から「全く別の組織を作るのは非効率。既存の組織をどう生かすのか、どう強化するのが重要」「商工会等でも同じことができるのではないか」といったように、一から新しい仕組みを構築することへの疑問が投げかけられている。経済産業省としては、こうした意見にも真摯に向き合い、既存の支援機関が知識PFに前向きに関与したくなるような工夫を施す必要がある。

また、未来部会等の場では論点となっていないが、バーチャルの面でも、J-Net21という有用性の高いサービス・インフラがすでに存在している点を指摘しておきたい。J-Net21は、中小企業基盤整備機構が運営する中小企業向けのポータルサイトで、国や地方自治体など様々な公的機関による支援情報（資金制度、イベント等）を一元的に検索できるサービスを提供しており、年間アクセス数が4千万件を超える人気サイトに成長している。これまでのところ、J-Net21を知識PFに組み込むことは

想定されていないように見受けられるが、こうした既存のインフラを最大限活用しつつ、必要に応じて足りない機能を補っていくという発想で枠組みを構築する余地もあると思われる。

図表 6 知識サポート・経営改革プラットフォームに対する主な指摘等

	指摘等の概要
未来部会での主な指摘	<ul style="list-style-type: none"> 過去の IT を活用した事業が十分機能しなかったのは、リアル（現実）の場における支援が機能していなかったため。対面でのきめ細やかな対応も必要（同旨複数） 既存の支援機関が機能するような仕組みを作るべき（同旨複数）
法制 WG での主な指摘	<ul style="list-style-type: none"> 国が新たに組織を作るのか、それとも既存の支援機関等を活用するのか 商工会議所・商工会等の既存団体、独自制度を有する自治体をどう位置付けるか 情報流出を防ぐために、システムに対する検査・監督等の法的措置が必要 踏み込んだ経営支援を行う場合、企業の信用情報の管理が重要
法制 WG で事務局が提示した今後の検討の方向性	<ul style="list-style-type: none"> 現場での支援の具体的な担い手は誰か、国はその主体にどのように関与するのか 商工会議所・商工会等の支援機関で行われている事業と今回の支援事業の整理 信用情報の管理を法的に担保する仕組みはあるか 事業者や専門家等の情報の真正性をどの程度担保する必要があるか

(注) このほかにも、「知識サポート・経営改革プラットフォーム研究会」において、より専門的・技術的な議論がなされている。
 (資料) 中小企業政策審議会 “ちいさな企業” 未来部会及び法制検討ワーキンググループの資料により作成

4. “ちいさな企業” 未来補助金

“ちいさな企業” 未来補助金は、日本再生戦略の重点分野であるグリーン、ライフ、農林漁業などの分野で起業・創業する個人等に対し、事業計画の実施に要する費用の一部を助成する制度で、起業・創業のスタイルによって、①グローバルな事業展開を目指す「グローバル成長型起業・創業」、②地域ニーズに応じた事業を手がける「地域需要創出型起業・創業」、③中小企業の後継者が新事業に進出する「第二創業」、の3パターンに分かれる（図表7）。

図表 7 “ちいさな企業” 未来補助金の概要

【事業の概要・目的】		
○新たに起業・創業しようとする個人や第二創業を図る個人、中小・小規模企業を対象に事業計画を募集し、審査委員会による評価に応じて、計画の実施に要する費用の一部を助成する		
○グリーン、ライフ、農林漁業等を対象に、起業・創業スタイルに応じた3パターンの支援を行う		
起業・創業スタイル	予定補助件数 (2013年度)	1件当たりの 予定補助額
①グローバル市場での迅速な事業拡大を目指す「グローバル成長型起業・創業」	50件程度	数千万円～ 1億円程度
②地域ニーズに応える「地域需要創出型起業・創業」	500件程度	数百万円程度
③中小企業の後継者が新事業に挑戦する「第二創業」	150件程度	数千万円程度
【条件】		
○対象者は、事業計画策定の段階から経営革新等支援機関 ^(注) などの支援を受け、起業・創業や第二創業を図る個人、中小・小規模事業者		
○補助上限・補助率の設定については、起業・創業スタイルに応じた設定を検討		

(注) 経営革新等支援機関とは、中小企業経営力強化支援法（2012年8月30日施行）に基づき、税務、金融、企業財務に関する専門知識や実務経験が一定レベル以上にあると国が認定した公的な支援機関。同年11月5日に初回認定として、金融機関、税理士、公認会計士、商工会議所など2,102機関が認定された。同支援機関による支援を受けて事業計画を策定・実行する中小企業は、信用保証協会の保証料の減額を受けられる。また、中小企業基盤整備機構は、高度・専門的な課題に対応できる専門家を派遣することで、同支援機関を補完的にサポートする。

(資料) 経済産業省『平成25年度概算要求のPR資料』『平成24年度政策評価個別事業評価書』等により作成

この補助事業は、“ちいさな企業” 未来会議が12年3月から5月にかけて全国各地で開催した地方会議等の場で寄せられた要望も踏まえて創設されたもので、基本的に利用者からは歓迎される制度と考えられる。ただし、その仕組み作りにおいては、未来部会や近年の事業仕分けで指摘されてきた課題・問題点を十分に考慮する必要がある。

（１）“ちいさな企業” 未来補助金の慎重な制度設計を求める意見

12年7月から議論が始められた未来部会では、複数の委員から“ちいさな企業” 未来補助金に対して慎重な制度設計を求める意見が示されている。例えば、長い銀行勤務経験を有する起業支援家の委員からは、「①現行の政府系金融機関の制度や保証協会系の創業関連制度などを使えば、たいていの起業は資金調達できる、②過去の起業支援の失敗³を踏まえると、リスクの高い起業に補助金を出す場合には審査を厳格化する必要がある」という趣旨の発言がなされた。また、ある地域金融機関の委員は、「企業は本来、自分で資金調達するのが原則であり、補助金がなければできないような起業では本当は困る。成長過程によって必要な場合に補助金を活用するのであれば、事業が成功したら、返済割合をどうするかは別の問題として、その資金は返すべき」として、出資あるいは協会保証付き融資に近いスキームを想定したような仕組みの提案を行った。

（２）中小企業に対する補助金のあり方を問う意見

未来部会の議論から少し時は遡るが、11年11月23日に実施された行政刷新会議の提言型政策仕分けでは、中小企業向けの補助事業全般のあり方が俎上に載せられた。このときの議論では、説明者側（経済産業省）は、「事業化・商業化以前のリスクの高い段階で困難やリスクを軽減するための支援として、政策的意義の高い分野での補助事業には意義がある」との見解を述べた。これに対し複数の仕分け人から、「補助金の誘導効果は著しく低下しており、中小企業の自助努力を引き出すためにも規律が働く金融措置にシフトすべき」「渡し切りの補助金はゆがんだインセンティブを作り出すため、低利融資や出資の形で行うべき」といった厳しい意見が出された。また、「政策手段を金融支援や経営支援に集中し、補助金的な手法をやめることによる不具合は何か」という仕分け人からの質問に対し、説明者側は「補助金はターゲティング（真に支援が必要な対象者のみを支援すること）に優れている」旨の発言をしたものの、仕分け人を納得させるに十分な回答は示されなかった。同様に、「過去の補助事業は、期待された政策効果を上げていないものが多いのではないか」という疑問に対する説明者側からの回答も総じて説得力に欠けた。その結果、「補助金による支援から金融支援に極力特化していく方向性を提言する」との取りまとめがなされた。

また、同日の仕分けでは、具体的な補助事業として新事業活動促進支援事業が取り上げられた。これは、事業計画の認定を受けた中小企業が取り組む新商品・新サービスの開発や販路開拓等に要する費用の最大3分の2を補助する事業で、経済産業省が05年度から実施してきた。仕分けの議論では、大きく2つの観点からの指摘が相次いだ。一つは、補助事業そのものへの懐疑的な見方で、「国の支援は、事業計画の策定や計画実施のフォローアップなど知恵を出すところにとどめ、補助金はやめるべき。良いビジネスモデルができれば民間の資金が集まる」との意見が出された。もう一つは、補助金

による効果を測る指標があいまいという点である。説明者側は、「市場取引達成率（市場での取引が実現した補助案件の割合）80%を目指すという成果目標に数年以内には到達する見込みで、同事業は高い効果を上げている」と強調した。これに対して仕分け人からは、「本来みるべきポイントは、単に売り上げが立ったかどうかではなく、儲かっているかどうか。この制度では、利益が上がった場合にはその一部を国に納める収益納付の仕組みがあるが、これまでの収益納付額は微少にとどまっており、補助金の効果が十分に上がっていないのではないか」といった趣旨の反論が複数上がった。そして、仕分けの結論として、「国の役割とは何なのかということをはっきりと定めた上で、具体的な施策を行っていくべき」との提言がなされた。

（３）“ちいさな企業” 未来補助金の制度設計上の課題

以上のように、未来部会や仕分けの場では起業や新規事業への補助金に対する慎重な見方も少なくなかったが、経済産業省は13年度予算の概算要求で“ちいさな企業”未来補助金（50億円）を新規項目として盛り込むに至った。議論の余地が残るなかであえて補助制度を新設するのであるから、より高い政策効果を期待できる仕組み作りが求められる。今のところ未来補助金については、図表7に示した内容よりも詳しい仕組みは明らかになっていないが、11月22日に開催された第4回未来部会において経済産業省は、①実務経験者を審査委員に起用し、事業の実現可能性に一定の基準を設ける（厳格な審査）、②認定支援機関や起業経験のある先輩経営者などを共同申請者として、事業の計画策定から実行段階まで継続的な支援を行う（継続的なモニタリング）、③起業・創業スタイルに応じて補助上限・補助率を設定し、事業計画ごとに補助金額を判断する（適切な補助条件）、④小額な補助金の場合は申請書類を簡易化する（利用者にとっての利便性確保）、などの対応を検討していることを明らかにした。補助事業の最大の欠点である「規律付けの弱さ」を克服するための仕組みとして、①～③は適切な方向性であると考えられ、今後の詰めた検討が待たれるところである。

また、未来部会での指摘を踏まえれば、「適切な成果指標」の導入も求められる。具体的には、単に市場化・事業化が達成されたかどうかという基準ではなく、ビジネスとして利益が上がったかどうかを問う指標を採用すべきである。そして将来的には、“ちいさな企業”未来補助金の政策効果を「適切な成果指標」を用いて厳しく検証するとともに、起業に対する金融支援策として補助金が適切な手段なのか、融資や出資などのスキームに集約すべきではないか、といった本質的な論点についても議論を深めることが求められる。

5. おわりに ～ 政策評価を通じてより良い施策への改善を

本稿では、経済産業省が検討を進めてきた“ちいさな企業”に対する支援策のなかで、13年度の新規施策として打ち出されている知識PFと“ちいさな企業”未来補助金に焦点を当て、過去の類似事業の経緯や各種会合での議論も踏まえつつ、具体的な制度設計で留意すべき課題を考察してきた。

日本経済の成長力を高めるためには、いわゆる“ちいさな企業”を含む中小企業の経営力の底上げや、有望な産業分野における活発な起業などが極めて重要であることは論を待たない。こうした目的を果たすために、国は規制改革等を通じて市場環境の整備を進めるほか、必要に応じて経営支援や金

融支援等の直接的な施策を講じる必要がある。その意味で、日本再生戦略が中小企業政策を4大プロジェクトの一つに掲げ、政策資源を優先的に投入するとしたことは高く評価される。ただし、政策の目的や方向性に疑いの余地がないとしても、その目的を達成するための政策手段の妥当性については、不断に検証する姿勢を怠ってはならない。とくに、“ちいさな企業”支援策は、多くの現場の声をもとに経済産業省が打ち出した中小企業政策の「新機軸」であり、施策の効果には未知数の部分も少なくないと考えられる。

そこで強調したいのが、こうした検証作業を進める際の「事業仕分け」的手法の有用性である。事業仕分けに関しては、仕分け人の資格や審議時間の長さなど様々な問題点が指摘されてきたが、少なくとも本稿で紹介した中小企業向け補助事業をめぐる過去の仕分けでは、補助金という政策手段の本質的な問題点に迫る質問が仕分け人から投げかけられ、的外れな議論にはならなかった。別の言い方をすると、特定の政策目的を実現するためにどのような政策手段を活用するのが望ましいかを、国民にも見える形で検討する場として、事業仕分け的な手法以外に適当なものは事実上見当たらない。国会に求められるのは政策の目的や方向性といったより高次元の議論であるし、会計検査院の基本的な役割は現行法制にのっとった適正な会計処理がなされているかどうかのチェック機能である。

09年秋に始まった事業仕分けは、現在では各府省が自らの事業を検証する行政事業レビューに発展的に受け継がれている。行政事業レビューでは、一部の事業が公開プロセスに載せられ、外部有識者を交えた議論が公開の場で行われる。しかし、太宗の事業は、各府省の副大臣や職員で構成される予算監視・効率化チームを中心に自己点検する建て付けになっており、その点検結果は数行~10行程度の「予算監視・効率化チームの所見」という形で公表されるのみである。これでは、国民が個別事業の妥当性を判断する材料として極めて不十分である。中小企業政策を含むあらゆる政策分野において、公開プロセスの対象事業を大幅に増やすなど、政策評価システムとしての行政事業レビューの改善が望まれる。そして、ブラッシュアップされた評価手法を用いながら、“ちいさな企業”支援策についても今後、政策効果の検証を継続的に行い、より良い施策へと改めていく姿勢が求められる。

参考文献

経済産業省の各種会合(“ちいさな企業”未来会議、“ちいさな企業”未来部会等)の関連資料
行政刷新会議の事業仕分けの関連資料

- ¹ 金融円滑化法は、中小企業や住宅ローンの借り手が金融機関に返済負担の軽減を申し入れた際に、できる限り貸付条件の変更等を行うよう努めることなどを内容とする法律。08秋以降の金融危機・景気低迷による中小企業の資金繰り悪化等への対応策として、09年12月に約2年間の時限立法として施行された。その後、二度にわたって期限が延長され、13年3月末に最終期限が到来することとなっている。
- ² 「ちいさな企業」は、経済産業省による造語であり、厳密な定義はないが、中小企業のなかでも比較的規模の小さい企業を想定した概念であると考えられる。
- ³ この委員は、過去の失敗例として、内閣府の地域社会雇用創造事業(10~12年度)を挙げている。この事業は、社会的企業の創業・事業化を支援するもので、具体的には、国により選定されたNPO等の事業者がビジネスプラン・コンペを実施し、そこで採択された起業案件に「起業支援金」(最大300万円)を提供する事業などが含まれる。起業支援金に関して、この委員は「私も全国3カ所の機関から審査等を頼まれましたけれども、本当に目を覆いたくなるような状況だった」と述べ、事業性・採算性に乏しい応募案件が少なくなかったことを示唆した。また、同事業は、12年6月に内閣府が実施した行政事業レビューの公開プロセスでも取り上げられた。このとき外部有識者がとくに問題視したのは、起業支援金が100%補助(上限300万円の範囲内であれば起業費用を全て補助)である点で、起業者側のモラルハザードを惹起し、また事業者側も支援先企業を真剣にモニタリングしないので、かなりの確率で支援先の事業は失敗する、といった指摘がなされた。議論の結果、同事業は12年度をもって廃止することとされた。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。