

平成 30 年度

博士論文

要旨

指導教授 三井 逸友

中小企業支援事業における  
認定支援機関制度の役割について

On the role of approved SME support agencies as a policy  
measure for SMEs' business innovation

嘉悦大学大学院

ビジネス創造研究科

新井 稲二

## 第1章 はじめに

中小企業政策は国による産業政策や、自治体による産業振興策などの一環として実施されているが、特に、診断・指導事業は中小企業政策の開始直後から実施され、現在においても実施されている一方で、効果について批判的な意見がある。

国によって新たに開始された支援制度が、果たして中小企業者に対してどのような効果をもたらしているのかについて検証した研究は存在していない。このため本稿において、診断・指導事業がどのような変遷を経て、将来どのような制度が中小企業者にとって有用な制度となるのかを提案することが狙いである。また、地域の産業振興における問題点を分析したうえで国の政策と自治体の政策あり方について提言を行うこととする。

## 第2章 経営支援の歴史

中小企業支援において、国や自治体による支援制度はいくつか存在している。その中でも専門的な部外者による経営支援活動は中小企業庁が発足した当初より指導局が担当し、支援制度としては歴史のあるメニューであると言える。

しかし、2000年の中小企業支援法への改正にあたって国が主導してきた中小企業政策は外部環境の変化に適応することが難しくなり、地方が中心となった中小企業政策へと舵を切ることとなったのである。

## 第3章 中小企業政策の転換点

ちいさな企業未来会議からの議論の焦点として、中小企業政策の中心が90年代から国から地方に移っていたものを再び国中心にしようとする、いわば揺り戻しともいえる議論がある。事実、「国自身においても、もう一度、小規模企業に焦点を当てた施策体系を再構築することが必要であると考えられる」(中小企業庁(2012):48)として、再び国が主導した形で中小企業支援を実施することとしている。その諸体系の1つとして、企業力強化部会での議論から認定支援機関制度が開始され、認定支援機関が関与する補助金事業を始めとした支援事業が未来会議、未来部会や成長本部の議論から各種の支援事業が開始・実現されたことになる。このため、中小企業政策において認定支援機関の求められる役割はまさに国が実施してきた診断・指導事業を引き継ぐものであり、各種支援制度を活用して中小企業の経営革新を進めることとなる。

また、小規模企業に対する政策についても認定支援機関が関与することとなるが、これについても小規模企業に対する既存支援機関の支援能力に対する疑問が原点となり、企業力強化部会や未来会議で議論されたのはもちろんのこと、未来部会において集中的に議論された。その結果として小規模企業活性化法として確立しているのである。その後も、小規模企業に対する政策の充実を図るための議論が行われている。

このように「憲章」後の議論によって、現在の中小企業支援事業は始められているわけだが、年数を経てある程度の実績が出た状態で、果たしてどこまでの効果があるのかとい

う疑問が発生することとなる。これは、新基本法後の地方中心で進められてきた中小企業政策から国主導の中小企業政策へと再び舵が切れ、特に小規模企業に対して効果が出ているのかということにもなる。

#### 第4章 経営革新等支援機関について

新基本法が施行された後も中小企業支援の課題が解決されたとは言えず、中小企業の抱える課題はさらに高度化しており、それに対応するための政策が必要となったわけである。このため、新たな支援制度の議論が行われ、支援制度が開始されるようになった。本章では、中小企業憲章から現在に至るまでの中小企業政策における議論などの整理と、それらの結果から開始された各種支援制度の分析を行った。

その結果、各士業者からはそれぞれの専門性を発揮した支援を中心に、不足する部分については他の士業者と連携することの重要性について指摘がされており、役割についてある程度明確化するべきとの指摘がされている。これについては、国の示した認定支援機関同士が連携して支援に当たるという部分においては共通している。しかしながら、果たして他の士業者と突然連携して支援が実施できるのかという疑問がある。

他にも、連携と言っても継続的・持続的な支援を実施する場合には、中小企業者と支援者という単純な関係ではなく、中小企業者と複数の支援者となり、その関係性は複雑になると考えられる。他にも、連携していれば良いということではなく、事業計画書の進捗状況から必要に応じて支援方法を変更することも考えられるだろう。このため、認定支援機関制度の運用面から見た実態について分析する必要があるだろう。

#### 第5章 認定支援機関の活動分析

認定支援機関が関与する支援事業が平成24年度補正予算から数多く開始され、これらの支援事業を活用した活動実績より、認定支援機関が支援を実施した際に、どのようにしてこれらの事業を活用したのかを補助金の採択結果等から分析する。特に、新たに支援機関として活動を始めることとなった金融機関を中心にして、他の民間の認定支援機関について分析を行う。また、支援事業は補助金を中心に予算が充てられており採択件数も多いことから、補助金を活用した支援を行う理由、支援体制の分析を行う。これには、小規模補助金、創業補助金、改善計画策定支援事業の採択結果から分析を行う。

まず、小規模補助金の採択結果について、神奈川県内の結果を具体例として支援機関の分析を進める。小規模補助金の採択数で、金融機関の支援を受けて採択された案件が多くを占めていることがわかる。この内、信用金庫業界だけで、総採択件数の50%以上を占めていることがわかる。このように地域金融機関が認定支援機関としての活動を活発化させているには、大きく2つの理由が考えられる。1つはコンサルティング機能の発揮を求められている点との関連性からである。2つは、金融機関側としても補助金作成支援を積極的に関与することで融資案件の発掘に取り組むことができるのである。

小規模補助金の採択結果からは地域金融機関の活躍が目立ったが、この補助金以外にも地域金融機関が活躍をしている。金融機関の支援体制を分析することは外部の支援機関との連携や支援の効率性について明らかにすることができると考えられる。このため、さらに地域金融機関の活動を分析するにあたっては、平成24年度補正予算で実施された創業補助金の採択結果のうち神奈川県分と認定支援機関の第13回認定(2014年2月)までを活用する。これは、神奈川県という地域条件を同じにしつつ、創業補助金は予算規模が大きくまとまった数が採択されていることが挙げられる。神奈川県内では、創業補助金採択数の合計は260件となっている。この内、銀行、信用金庫、信用組合が支援して採択された案件は153件となっており、神奈川県内の採択者の58.8%は認定支援機関たる金融機関の支援によるものとなっている。この内、採択数の多い金融機関は川崎信用金庫、湘南信用金庫、横浜銀行となる。それぞれの活動を分析すると、独自の活動をしていることがわかり、川崎信用金庫の場合は①本部による間接関与型、湘南信用金庫については②本部による直接関与型、横浜銀行については③支援機関窓口の限定型に分類でき、同じ支援といっても特徴的な支援体制を構築している。

一方で他の支援機関はどのように活動しているのかについて明らかにする必要があるだろう。そこで、中小企業の再生支援の分野で活用する補助事業である、計画策定支援事業を活用した支援を参考に分析を進める。これには、中小企業庁より公表されている「認定支援機関による経営改善計画策定支援事業の支援決定一覧(H25.3~H27.7)」(以下、支援決定一覧)の内から、神奈川県と千葉県のデータを抽出して分析を行う。この2県にした理由としては、利用件数が多く県内で活動する金融機関と外部機関がまとまって存在していると考えられるからである。このため、両県の分析によって違いがあった際は、地域的な差異があると判断できる。その結果、中小企業診断協会の活動が特徴的であった。このように、認定支援機関の属性によって補助金申請支援は金融機関が、計画策定支援事業については税理士や中小企業診断協会といったように、属性ごとに得意とする分野が異なっていることは明らかであり、具体的な支援手段が補助事業を中心とした支援になってしまっている現状が果たして良いのかという疑問がある。そもそも、認定支援機関は各種支援制度を申請する際の窓口の役割を果たすための機関ではなく、中小企業者による経営課題を解決するために国から認定を受けた機関であったはずなのである。しかし、認定支援機関そのものが本来持たなければならない、中長期的な視点からの戦略性、整合性について議論がされたことはなく、補助金の特性は短期的な視点からの公平性、画一性が求められ、認定支援機関本来の支援とは全く逆の要素となっている。

## 第6章 支援者側と事業者側それぞれから見た認定支援機関の評価

本章では認定支援機関として活動している支援機関において本制度がどのように評価されているのか、また、実際に支援を受けた中小企業者は何を求めているのかについて、金融機関を含めた認定支援機関全体からの分析を行った。その結果、認定支援機関制度の運

営に係る問題が明らかになり、制度的な改善が必要であることを示唆しているだろう。支援を行っている中小企業者が補助金申請の際に、確認書への押印が必要だから認定支援機関の認定を受けたという話があり、補助金の採択が目的となってしまっている。また、同じ認定支援機関でありながら、支援能力に差がある現状においても支援事業は継続的に実施されており、予算規模も高止まりしており、制度は当分続くことになるだろう。このため支援を受ける側としては何をしたいかによって支援を受ける認定支援機関を選ばなければ採択されないということになってしまう。

次に、補助金に採択された事業者に対しインタビュー調査を実施した。その結果、補助金自体の問題点と認定支援機関側の対応についての意見があった。補助金自体の問題点は、事務手続きの煩雑性を指摘する声が多かった。補助金の実施については未来会議や未来部会において議論がされた結果、制度が開始されたことは既に述べたが、当初から制度を実施することについては懸念する意見があったわけで、それが顕在化してしまったことになる。認定支援機関側の対応については、申請書のアドバイスが一切なかったという事案や、確認書の発行について申請者である中小企業者等が説明書を用意して参考にしてもらった事例が存在している。これでは、何のために認定支援機関が存在しているのかという理由が曖昧になってしまう。

## 第7章 現状の中小企業支援体制の問題点

現状の中小企業支援体制は問題点がいくつか挙げられるだろう。これは、今回のインタビュー調査でも明らかにもなったが、いくつかの問題点については既に、国においても議論がされている。特に、補助事業については弊害が度々指摘されている。

補助事業そのものに関する意見として、行政刷新会議の提言型政策仕分けの議論や、財政制度等審議会財政制度分科会では補助金による支援効果について疑問が提起されている。認定支援機関による支援についても、必ずしも有効に機能しておらず、補助金の申請に必要な機関程度にしか考えられていない上に、認定支援機関自体にも問題があるわけで、当初の目的を達成するには改善策が必要であることは明らかなのである。国においても2018年に認定支援機関制度の見直しを行なった。しかし、中小企業支援は誰が主体となってどのような問題に取り組み、それが達成されたならばどのような効果をもたらされるのかについて検討するべきである。

そもそも、地域の中小企業支援は誰が主体的に実施するのかという点については、商工会議所のような既存の支援機関と、認定支援機関のような新しい支援機関の役割分担こそが地域の中小企業(小規模企業者)支援の役割を担うことができるのではないかと考える。確かに2つの補助金の結果から認定支援機関の支援能力について疑問があることを明らかにしたが、単純にそれだけに焦点を当ててしまうのではなく、他の視点から認定支援機関制度を見ると新しい取組をしていると考えられる。それは、中小企業庁発足後間もない頃から始まっている診断指導制度における本格的な民間組織の参加であろう。認定支援機関制

度が発足する直前において地域の中小企業支援を実施する主な支援機関といえば、商工会・商工会議所であった。

しかし、中小企業政策の再検討を行うために実施された“ちいさな企業”未来会議での取りまとめ(2012)では、既存の支援機関が、経営課題が複雑化・高度化・専門化する中で、適切な経営支援機能を発揮することができていない状況であるとして、既存支援機関の1つである商工会議所にも支援体制のあり方について変更を求められ、その延長線上に新たな支援機関という枠組みの中で認定支援機関制度が開始されているのである。つまり、中小企業政策上における認定支援機関位置付けを明確化にし、地域の中小企業を支援ための役割へと変更する必要があるだろう。

## 第8章 自治体と連携した中小企業支援体制の検討

従来からの中小企業政策においては、政策を立案するのは行政であり、支援を実施するのは、本稿では商工会議所であったり認定支援機関であったが、地域のことは地域が良くわかっているわけで、国が主導するよりもできるだけ地域で解決する仕組みは必要であろう。そもそも地域では行政以上に個々の住民やそこを職場とする従業員などによるコミュニティが成立しており、このような繋がりを活用することで中小企業政策も浸透しやすくなり効果を発揮するものと考えられる。このため、改めて政策の立案は誰が誰と策定するのかについて整理を行う必要があると考えられる。このため本章では、政策の立案と支援の実施について分析を行う。

分析には、地域で政策を立案し推進している地域として十勝地域(帯広市)での活動調査を実施した。調査の結果からは、起業・創業や新事業創出に関し十勝地域の自治体を含めた地域に関係する民間支援機関も連携して支援を実施していることが明らかになった。特に、組織が違う行政の職員や支援者同士であっても密接な関係を持っており、それぞれの組織が実施している支援事業を他の支援機関の支援事業で紹介しあったり、支援対象者の様子を支援者同市が情報共有しているため、支援対象者がどのような現状でどのような支援を受けているのかについて情報共有が図られている。その結果として、支援機関ごとに実施している支援プログラムが実行性の高いという好循環を起している。このような連携体から生まれる支援こそが、継続的な支援であり高度な支援であるといえる。つまり、国の役割は地域独自の政策立案のため、周辺地域との調整や立案された政策が有効に機能するための支援が必要になってくると考えられる。このため、現在の国が中心になって政策を企画・運営するという集中型の仕組みから、各地域が中心となった体制に転換する必要があるだろう。

## 第9章 終わりに

認定支援機関制度は、再び国が中心となって実施する中小企業政策に基づいた各種支援事業の一環として開始された。その成果については今回の調査で明らかになったように、

当初の目的とした高度な支援が必ずしも実施されていないのが現状であるが、民間による支援を政策に組み込んだことの意義は大きい。

また、中小企業を支援するにあたっては国中心になった支援よりも、地域が主体になった政策の立案の方が、それぞれの地域の特徴・課題を踏まえた政策を立案することが可能となり、その実効性も高まることとなる。

この、民間による支援と地域主体による政策の立案が今後の中小企業政策に重要であると考えられる。つまり、地域主体による政策の立案や支援の実施において認定支援機関制度(民間による支援)を組み込むことを提言する。この結果、先行研究で指摘された、地方自治体による政策立案を補完する効果が見込まれ、基礎自治体による限界を補うことができるのである。

中小企業は地方経済を支える重要な存在であり、中小企業の活躍は日本経済の成長・発展に重要な要素である。つまり、中小企業政策は日本経済全体を成長発展させるため、地方経済が活力を得るために重要な政策であろう。このため、地方それぞれが特徴をもった活躍が必要であるわけで、政策も地域ごとにカスタマイズして実施することが求められている。