

日本における雇用機会確保としての創業支援政策に関する研究

－厚生労働省による創業支援に関する助成金制度を中心に－

ビジネス創造研究科 d15006

谷口彰一

日本の創業支援政策は、研究開発促進を目的とする創業支援政策として、その印象を深く植え付けている。1990年代中葉以降、1995年に中小企業創造活動促進法が制定され、それがベンチャー支援政策の根拠法とされている。1996年には、経団連ビジョン2020が打ち出され日本企業の雇用政策は、「終身雇用制度」から「人材の流動性推奨及び起業家精神の涵養」という大きな流れが築かれた。そして、1997年の商法改正、エンジェル税制創設、1998年の中小企業等投資事業有限責任組合法制定、中小企業基盤整備機構によるベンチャーファンド事業の開始、TLO法制定、1999年の中小企業基本法改正、日本版SBIR制度の創設、日本版バイドール法の導入と日本の創業支援政策はベンチャー支援策の一色に染め上げられていった。

21世紀に入ると平沼プランによって、イノベーションに基づく好循環による安心感と期待感の持てる将来像を国民に示すといった大きな旗印の下、2000年には産業クラスター政策、2001年の大学発ベンチャー1000社構想と商法改正、2002年の中小企業挑戦支援法制定、2005年の有限責任事業組合法制定、2006年の新会社法施行、2008年にはエンジェル税制の抜本的拡充が行われていく。こうして研究開発促進としての創業支援に対する諸制度の整備こそが日本の開業率を改善させる唯一の方法であるとされていった。

ところが、海外の創業支援政策の概念からみると日本の創業支援政策は、やや異様なものになっていたことがわかる。日本の創業支援について、北海道大学経済学部教授の浜田康行氏は、著書の中で次のように表現している。「十年ほど前に私はイギリスの北東部に住んでいたのですが、その頃のイギリス経済界の最大の問題は三百万人を超える失業でした。率にして一三%、北東部は特にひどく、二〇%近くになっていました。平日にもかかわらず、ショッピングセンターに行くと、何を買うでもない中高年のオジさんがブラブラと歩いています。街のあちこちには、人目を引くスタイルの若者がたむろしています。そんな光景を見て、“病める老大国”を実感したものです。当時はサッチャー政権でしたが、ほとんどあらゆる官庁がこのような状況を見て、“雇用対策”を打ち出しました。各省が、自分達の管轄内でいろいろな政策を打ち出し、「〇〇政策をやろう！これで雇用は〇万人創出できる」とブチ上げていました。中小企業を活性化することが雇用確保の早道と気付いたサッチャー

一さんはかなり熱心にこれに取り組み、ついには中小企業担当部局を産業省から労働省に移してしまうという事態まで生じました。日本の状況もよく似ている気がします。違うのは、スローガンが雇用でなく「ベンチャー支援」だということです」（浜田[1996]）。つまり、日本においても世界とよく似た雇用環境があったけれども、その対策は、なぜか雇用機会の確保には向かわずに研究開発促進としての創業支援政策となってしまったのではないかというのである。

確かに、海外の創業支援政策というものは、研究開発促進を目的とするものだけではない。雇用機会確保を目的とするものが両輪のように存在することによって、創業支援政策として一つの態を成す（三井[2018]）。ヨーロッパやアメリカなど海外における雇用機会確保を目的とした創業支援政策に公的資金を用いている国は 19 か国にのぼる（OECD[2000]：p.179）。

では、日本において雇用機会確保を目的とした創業支援政策が 1990 年代以降、全くなかったのかといえば、そうではない。日本政策金融公庫においては、創業準備者が無担保・無保証で融資制度が利用できる新創業融資がある。また、相談員による伴走型の経営指導が継続的に受けることが出来る経済産業省の創業補助金制度もある。さらには、失業したのちに創業した場合に利用可能な厚生労働省の受給資格者創業支援助成金や再就職手当、生活保護受給者に対する生業扶助制度なども実施されてきたのである。このように日本においても日本政策金融公庫・経済産業省・厚生労働省において、雇用機会確保を目的とした創業支援政策が行われてきているのだが、特に、厚生労働省による創業支援政策については知られていなかったといえる。

日本の中小企業政策の歴史は長く、太平洋戦争などの戦時中といった時期を除けば、保護・育成の対象であった。また、日本人にとって「創業」というものは、その歴史から見れば身近な存在であった。1960 年代まで失業者や地方からの集団就職によって都市部に出てきた労働者が独立開業するといった活発な創業活動も見られた（黒瀬[2006]）。

ところが、1980 年代に入ると日本は国際収支面での黒字化が増大し、世界経済の調和ある発展という観点に基づいて、それまでの輸出指向等経済構造から内需主導型の産業構造の転換が行われる。1995 年に制定された「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法（平成 7 年法律第 47 号）」（以下、創造法）がベンチャー育成の支援策の根拠法とされ、1999 年の中小企業基本法改正以降、こうした流れは加速していく（浜田[1996]、通商産業政策史編纂委員会編[2013ab]）。

ところが、視点を海外に向けてみると、1970 年代以降、ヨーロッパで経済が停滞すると、「経済活性化」と「雇用創出」を軸に創業支援政策が積極的に行われるようになった。そして、そうした政策の方向性というものは、サイエンスパークやインキュベーション施設といった大学等の研究機関を中核とした研究開発促進を目的とした創業支援政策に限られずに EAS のような雇用機会確保を目的とする創業支援政策も積極的に行われた。また、フランスでも ACCRE スキームが 1977 年より実施されてきた。さらに、2008 年 8 月に成立

した経済近代化法に基づく個人事業者制度（L'auto-entrepreneur）による開業率の改善には目を見張るものがあるとされる。このような公的資金を用いた雇用機会確保としての創業支援政策を実施している国は、欧米先進国を中心に 19 か国にのぼる（OECD[2000]）。

こうした海外における創業支援政策は、4 つの構成要素からなる多義的理念によって説明ができるとされ、「研究開発促進」、「独立機会保証」、「地域振興」、「雇用機会確保」という軸によって成り立ち、「新機軸と経済活力源」、「産業構造高度化」、「社会参加拡大」、「社会的ニーズの充足」、といった複合体としての創業支援政策が存在しているのである（三井[2018]）。

しかし、日本の雇用政策のなかに創業支援政策が元来組み込まれていたわけではなく、むしろ、戦後日本の雇用政策については、「自営業者を減らして社会問題を解決する」という政策的な方向性すら見え隠れするものだった。日本では、「貧困層の中に賃労働者化している自営業者」、「不安定就業者として名目的な自営業者」といった存在は、窮迫の自立によるものとされ、社会問題から欠かすことが出来なかったとされた（江口・山崎[1961][1966]、江口[1980]）。また、日本の失業対策については、戦後の高失業率と貧困問題を背景に 1947 年に職業安定法、失業保険法、1958 年に駐留軍関係離職者臨時措置法、炭鉱離職者臨時措置法を実施されている。さらに、産業構造が変わる過程で起こる構造的な失業者対策が体系化されて、全産業としたものが雇用対策法となる。1975 年には、雇用保険法が創設され、従来の失業給付制度に加え、雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業の三事業が失業を予防するための諸施策として付け加えられ、再就職手当が誕生する。

その後、日本の雇用政策の中に創業支援政策が組み込まれていくのだが、そうした背景には、1980 年代以降の ILO 決議に基づく世界的な流れというものがあった根底にはあった。そうした流れもあって、再就職手当は、1995 年「第 8 次雇用対策基本計画」によって、新規事業展開等による雇用創出に対する支援が明示され、平成 8 年 5 月 11 日号外労働省令第 22 号[第二次改正]により、再就職手当の要件に創業の際の給付について明記されていく。さらには、1999 年 11 月の平成 11 年度第二次補正予算にて中小企業の創業支援政策として 514 億円が盛り込まれたことによって、雇用対策に創業支援政策が本格的に組み込まれていくこととなった（大竹[2000]）。しかし、日本においては雇用機会確保を目的とした創業支援施策は、「日本政策金融公庫による創業融資」、「経済産業省による創業補助金」、「厚生労働省による受給資格者創業支援助成金」、「厚生労働省による再就職手当」と各官庁、各機関が連携することなく進められていくこととなる。

日本政策金融公庫を含めた金融機関による創業融資については、忽那・安田（2005）によれば、民間金融機関と国民生活金融公庫のいずれからも創業時の融資の申請を却下された割合は 16.9%にとどまるとし、融資を活用したい創業希望者全体のうちの約 8 割強については創業融資に寄って創業を実現させているといえる。そうした実績からも日本政策金融公庫による創業融資については雇用機会確保を目的とした創業支援政策としては唯一、成功しているといえる。しかし、そうした日本政策金融公庫を含めた金融機関による創業融

資制度が抱える限界として、「経営者の自立を尊重する立場」や「融資と経営指導が常に一組でなければならない必然性」による継続的に経営指導の困難性が挙げられる。

経済産業省による創業補助金については、その審査の厳正さゆえに受給できない創業準備者が数多く存在することが課題といえる。しかし、その活用実態からは創業前から創業後に至るまで相談員による伴走型の継続的な経営指導が行われている。そうした指導の結果として創業前の計画を上回る業績を上げており、創業支援施策として期待できるものである。

厚生労働省による受給資格者創業支援助成金は、2002年からの10年間で14,252件の創業支援に対する実績があり、その意味・意義は大きい。しかし、イギリスやフランスにおける創業支援制度と比べると財源上の用途的制約、施行機関の能力的制約、利用者の条件的制約がみられる。こうした制約は雇用保険財源であったことや厚生労働省による単なる失業者対策の延長に止まっていることに由来するものだった。このような課題解決をすることは難しく、制度自体に雇用財源による根本的矛盾を抱えるものであったといえる。さらには、起業に関する知識や技能の習得といった経営指導はハローワークでは実施されていなかったことも明らかとなった。

再就職手当は、資金に対して用途制限はなく、そうした意味で1980年代のイギリスEASに似ているようにみえた。しかし、受給資格者創業支援助成金と同様に失業以前から創業意思がある場合は受給することはできないものであり、EASは、創業意思があり、実行していることが前提となるため、それは似て非なるものであった。また、ハローワークによる経営指導についても日本政策金融公庫の創業融資や創業補助金と比べて十分なものではなく、受給資格者創業支援助成金で指摘された課題の全てを解決できてはいない。しかし、2005年度からの10年間で68,788件の創業実績については評価できる。また、現在も継続している制度であることから創業支援政策としての再就職手当というものをよりPRしてもよいだろう。

よって、日本における創業支援政策の限界および課題についてまとめると以下の通りである。

1. 日本政策金融公庫による創業融資では、「融資と経営指導」が常に一組でなければならず継続的な経営指導の実施は難しい面があるが、創業融資実績やビジネスサポートプラザにおける取り組みについて鑑みれば、日本における創業支援政策としては成功しているといえる。
2. 創業補助金では、商工会議所の指導員などによる継続的な経営指導が可能であり、その効果は期待できるものであるが、そうした創業支援を受けるための審査が厳しく、支援を望んでいる全体に対して応えきれていない。

3. 受給資格者創業支援助成金では、ハローワークによる経営指導の能力的制限によって十分な経営指導が受けられないことや、失業保険と本助成金の受給が雇用保険財源であるがゆえに併用ができず、結果的な不正受給といった制度的な問題があった。
4. 再就職手当では、ハローワークによる経営指導の能力的制限がある。また、雇用保険財源に基づく創業への意思表示に関する不正受給問題は、受給資格者創業支援助成金と同様にみられる。また、再就職手当については用途制限がないことなどのメリットはあるが、そもそも創業した場合にも活用できるといった内容に関する認知度が低く、PR 不足も課題である。

つまり、日本の創業支援政策というものは制度が始まった時点から海外における創業支援政策とは、異なっていたということである。そもそも、政策としての「創業」や「支援」というものは、本来は、様々な目的性のうちの一手段、一つの形でしかないはずである。ところが、日本では、経済産業省や中小企業庁が進めてきた創業支援政策というものは、日本経済の全てが救える救世主があたかもあるかのような幻想を振り撒いたことが間違いであったのではなかろうか。しかし、そうした間違いに理由を与えてきた最も大きなものは、日本の開業率が低下し続けた結果として中小企業の数そのものが減り続ける、という世界でも極めて稀な現象が起こっていたこと以外に他ならなかった。

そのために、近年の日本における創業支援政策の方向性は、開業率に対する目標設定を行うといった「とにかく開業率を高めなくてはならない」ということに執着し過ぎたことによって、創業支援政策というものの「目的」や「対象」については問われないうまに今日まで至ってしまっているということの現れなのではなかろうか。さらには、経済産業省によって「創業支援＝ベンチャー支援」というイメージを伝播させたことにより、そうしたイメージはマスコミやリクルートといったマスメディアによって、「三木谷氏、堀江氏、孫氏に続け」と煽られ続けてしまった。その結果、「起業家とは、こうあるべき論」がより広められたことによって、国民は「創業そのもの」に対して逃げ腰になったのではないか。つまり、開業率を改善させようと経済産業省が創業支援政策を積極的に行えば行う程、日本人にとって「創業する」という行為そのものが、ますます遠い存在となるから、さらに開業率が落ち込むという悪循環に陥ってしまったのではないかということである。1998年の平沼プランは、国民に「安心感」と「期待感」を与えるため「イノベーションの好循環」が必要である主張したが、日本の開業率について、この20年を振り返れば、「不安感」と「絶望感」を与え、むしろ逆効果としては働いた可能性すらあるだろう。浜田（1996）で主張されていた「まちの起業家は、支援をせずとも勝手に増える」ということはなかった。やはり、「まちの起業家」への創業支援政策は万国共通に必要なものなのである。しかし、そうした創業支援について闇雲にとにかくやれば良いというわけではないことは、本研究の整理から明らかとなっている。

やはり、雇用機会確保を目的とした創業支援策については、厚生労働省任せにすることはない。ここは、省庁横断的に、総合的にすすめるべきであり、それらを通じて様々な形、目的性を持ち、起業を重要な機会とする「まちの起業家」（『2002年版中小企業白書』）の育成という発想を実現すべきであったということである。そしてそのためには、資金面の支援等にとどまらず、アントレプレナーシップ、起業の方法等に関する基本的な教育と普及、文化的機運醸成といった息長い政策として、「省庁横断的に」（『中小企業憲章』2010年）とりくむ必要があったといえよう。こうした取り組みについては、何も特別なことではない。1980年代以降の欧米、ひいては世界中で取り組まれている課題なのである。にもかかわらず、日本のみが殆ど何もしないままに20年余を経過し、「開業率10%目標にほど遠い」と嘆いている状況といえよう。繰り返しになるが、世界中いずれの国でも、経済産業省や中小企業庁、さらには、マスメディアに作られたイメージで言うところの「ベンチャー起業家」などというものはほんの僅かであり、そのみに期待を寄せる「創業支援策」などと言うものは存在しないのである。

今後の課題としては、海外においては創業支援政策の施策としての起業家教育プログラムが含まれているが、そうした教育プログラムについて理解を深めることができなかった。さらには、社会保障政策と創業支援政策との関係性についても研究として今後、取り組んでいきたいと考えている。