

平成 29 年度
博士論文

指導教授 三井逸友

論文題目

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—

A study on policy supports for entrepreneurship as the employment
creation in Japan:by focusing on the MHLW's start-up subsidy
scheme for unemployed insurance benefit stipendiaries

嘉悦大学大学院

ビジネス創造研究科

谷口 彰 一

目次

第1章	はじめに	1
1.1	問題意識と研究目的及び方法	1
1.2	自営業主及び小規模事業者概念	3
1.3	創業及び創業支援概念	6
第2章	海外及び日本における創業支援政策の変遷	8
2.1	海外における創業支援政策の変遷	8
2.1.1	創業支援政策の変遷及び背景	8
2.1.2	イギリスにおける創業支援に対する取り組み	20
2.2	日本における創業支援政策の変遷	27
2.2.1	日本の中小企業政策の源流とその対策	27
2.2.2	日本における創業支援政策の変遷	30
2.2.3	日本における創業支援の対象に対する混乱及びその論点	36
2.2.4	近年の経済産業省における創業支援政策	40
2.3	創業支援策の多義的な理念の構成概念	43
第3章	日本における具体的政策の実態論 1－日本政策金融公庫（旧国民生活金融公庫）による融資制度を用いた創業支援制度	45
3.1	国民生活金融公庫（現：日本政策金融公庫）による創業融資制度及びその実績	45
3.2	ビジネスサポートプラザによる創業支援施策	48
3.3	国民生活金融公庫（現：日本政策金融公庫）による創業融資の活用事例	50
3.4	創業融資からみる創業支援政策としての効果と限界	55
第4章	日本における具体的政策の実態論 2－経済産業省による創業補助金制度	57
4.1	創業補助金の概要及びその実績	57
4.2	創業支援政策としての創業補助金の活用事例	61
4.3	創業支援政策としての創業補助金の効果と課題	63
第5章	日本における具体的政策の実態論 3－厚生労働省による雇用機会確保としての創業支援政策	64
5.1	労働力確保政策から創業支援策へ	64
5.2	雇用保険制度における失業給付の概要と雇用保険二事業	67
5.3	雇用保険制度によらない厚生労働省の創業支援政策	69
5.4	小結	71
第6章	日本における具体的政策の実態論 4－厚生労働省による創業支援政策としての受給資格者創業支援助成金	73
6.1	受給資格者創業支援助成金創設の経緯及び概要	73
6.2	受給資格者創業支援助成金における実績	78

6.3	支給決定事業主の活用事例	83
6.4	本助成金の抱える根本的矛盾とその論点	87
6.5	小結	91
第7章	日本における具体的政策の実態論 5－厚生労働省による創業支援政策としての再就職手当制度	93
7.1	再就職手当の概要及び実績	93
7.2	再就職手当受給者の創業活用事例	98
7.3	再就職手当の受給者意識と制度的課題	100
第8章	日本における創業支援政策の限界と課題	102
	<参考文献>	108

第1章 はじめに

1.1 問題意識と研究目的及び方法

日本の創業支援政策は、ベンチャー企業の創業支援政策としての印象が強い。1995年の中小企業創造活動促進法が、いわゆるベンチャー支援政策の根拠法とされている。1996年の経団連ビジョン2020によって、企業の雇用政策は終身雇用制度から、人材の流動性の推奨と起業家精神の涵養という2つの大きな流れが築かれた。その後、1997年の商法改正、エンジェル税制、1998年の中小企業等投資事業有限責任組合法、中小企業基盤整備機構によるベンチャーファンド事業、TLO法、1999年の中小企業基本法改正、日本版SBIR制度、日本版バイドール法とベンチャー創業支援策の整備が次々と進められた。21世紀に入ると、イノベーションに基づく好循環創出による「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年の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、2005年の有限責任事業組合法、2006年の新会社法、2008年のエンジェル税制の抜本的拡充が行われていく。こうした研究開発促進を目的とした創業支援に関する諸制度を整備することこそが、1990年代以降の日本の創業支援政策であったとしても言い過ぎではないだろう。

ところが、海外の創業支援政策の大きな流れからみれば、日本の創業支援政策は、やや異なるものであった。日本の創業支援政策について、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、日本においても海外とよく似た雇用環境があった。しかし、その対策は何故か雇用機会の確保には向かわずに、研究開発促進を目的とする「ベンチャー企業」の創業支援政策となってしまったと指摘する。

確かに、海外の創業支援政策は、研究開発促進を目的とするものだけではない。研究開発促進と雇用機会確保を目的とするものが両輪のように存在し、創業支援政策として一つの態を成している(三井・川名[1997])。ヨーロッパやアメリカなど海外では、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判明しているだけでも19か国にのぼる。具体的には、フランスの1977年のACCRE Scheme、イギリスの1983年の企業開業手当(以下、EAS)といった創業支援政策は日本でも良く知られている。さらには、1984年フィンランド(Start-up grant)、1985年スペイン、オランダ(BBZ)、デンマークやオーストラリア(NEIS)、1986年ドイツ(Bridging Allowance)、1987年スウェーデン(Start-up grants)、1989年ポルトガル(CPE)、1990年ノルウェー(Benefit establishing own-business)、1992年ベルギーやカナダ、1993年アイルランド(BTWAS)、1998年オーストリア(UGP)、ハンガリー及びポーランド(Self-employment assistance)、アメリカにおいても1994年からSelf-Employment Assistanceプログラムといったものが創業支援政策¹として取り組まれている(OECD[2000]: p.179)。

しかし、こうした雇用機会確保を目的とした創業支援政策が日本で全くなかったわけではない。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もある。厚生労働省では、失業したのち創業した際に利用できる受給資格者創業支援助成金、再就職手当や、生活保護受給者に対する生業扶助による創業支援政策なども実施されてきた。このように、日本でも日本政策金融公庫・経済産業省・厚生労働省によって雇用機会確保を目的とした創業支援政策が実施されてきたが、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い。

¹ 失業者対策として OECD (2000) では紹介されている。

このような背景及び問題意識から本研究の目的は、日本における雇用機会確保を目的とした創業支援政策としての新創業融資、創業補助金、受給資格者創業支援助成金、再就職手当といった具体的政策について整理し、その実績と活用実態から制度的問題について明らかにした上で、日本における創業支援政策の限界と課題について示唆することにある。

本研究の方法としては、第一に、創業支援施策について海外と日本を中心に先行研究のレビューを行う。第二に、日本における創業支援政策の具体的政策の実態論について日本政策金融公庫による新創業融資、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、再就職手当について、それぞれの概要と実績の整理を行ったうえで、ヒアリング調査を実施し、その効果や課題および制度的限界について考察を行う。最後に、これまでの整理や考察の結果を踏まえて、日本の創業支援政策の限界と課題について結論を導くものである。

1.2 自営業主及び小規模事業者概念

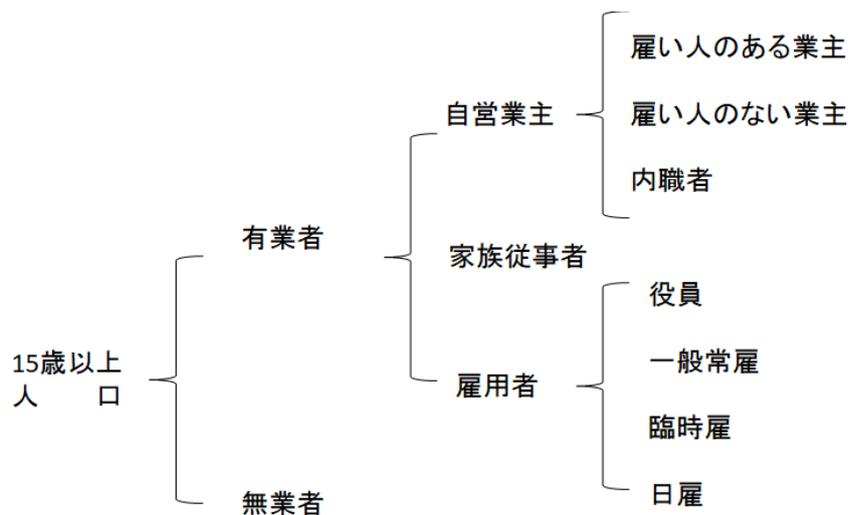
はじめに、創業の主体や創業支援の対象について整理する。総務省統計局が実施する就業構造基本調査の就業状態の種類（以下、就業構造基本調査）によれば、創業の主体は、「15歳以上の有業者である雇い人のいない業主である自営業主」に分類される（第 1-2-1 図）。就業構造基本調査では、自分で事業を営むことにより自身の雇用機会を確保している人に該当するのは、「雇い人のある業主である自営業主」と「雇い人のない業主である自営業主」の 2 種類となる²。いずれの場合も自分で事業を営み自身で雇用機会を確保している点においてその違いはない。しかし、「第三者に対する雇用機会の確保」という点で大きく異なる。

雇い人のある業主である自営業主は、自らの雇用機会のみならず、第三者に対する雇用機会も確保している点が特徴であり、そこに雇用主としての責務が生じる。よって、その働き方も企業の経営者としての要素が混在する。一方で、雇い人のない業主である自営業主は、自らの雇用機会のみ確保している点が特徴となる。また、このような自営業主は自己雇用者

² 「自営業主」に分類される「内職者」は、一般には受動的に仕事を受けて作業を行うという形態であり、自分で事業を営むことによって自身の雇用機会を確保しているとは言い難い。

(the self-employed) ともいわれ、自身が創り出す仕事に自らの労働力を用いることで、自身の生計を維持するという性格がある。さらには、自分で事業を営む点に着目すると、小規模事業者ともいえる³ (国民生活金融公庫総合研究所[2004])。

第 1-2-1 図 就業構造基本調査における就業状態の種類



(出所：国民生活金融公庫総合研究所[2004])

つぎに、創業の主体としての小規模事業者についてである。小規模事業者は、国や非政府団体、学術団体によって定義付けがある。学術団体による定義付けとしては、University of Cambridge (1992) が挙げられる。University of Cambridge (1992) によれば、従業員数 1～9 人を零細企業、10～99 人を小企業としている。また、国による定義付けとしては、EU、日本等で定義付けがなされている。EU では、他企業からの出資分が 25%を超えないという条件を満たしたうえで、年間販売額 700 万 ECU 以下、年間資産総額 500 万 ECU 以下で、従業員 50 名以下の条件を満たす企業を小企業⁴と分類した (中小企業総合研究機構

³ 「自己雇用者」という言葉は、英語の”the self-employed”を直訳したもので、1970 年代以降、欧米では、高失業率と経済成長率の鈍化から彼らを雇用の担い手として、様々な施策が講じられてきた。しかし、日本では、比較的高い経済成長と低失業率によって、就労の一形態としての自己雇用者が注目されることは少なかった。

⁴ 過去においては、フランスにおいては、仏経済統計研究所 (INSEE) によって、従業員数 10 人未満を零細企業、10～49 人を小企業と定義付けしていた (中小企業総合研究機構 [1998] : p.185)。また、ドイツにおいては、1970 年に公刊された「中小企業に対する構造政策の基本指針」の中で、従業員 49 名以下を小工業経営としており、中間企業研究所 (IfM) による定義付けとして、従業員数 9 名以下、年間販売額 100 万マルク以下について小企業としている (中小企業総合研究機構 [1998] : p.140)。イタリアでは、中小企業に

[1998b]。さらに、2005年からは、マイクロ企業が加わり、中企業(medium)、小企業(small)、マイクロ企業⁵(micro)の3種類とされた(三井[2011])。また、日本においても中小企業基本法及び小規模企業振興基本法によって定義付けがなされている(第1-2-2表)。

第1-2-2表 小規模企業の定義

業種	中小企業基本法の定義		小規模企業振興基本法 ⁶ の定義		
	中小企業者		うち、 小規模企業者	小規模企業者	小企業者
	資本金又は常時雇用する 従業員		常時雇用する 従業員	常時雇用する従 業員	常時雇用する従 業員
①製造業、建設業、運輸業、その他業種(②～④除く)※	3億円以下	300人以下	20人以下	20人以下	5人以下
②卸売業	1億円以下	100人以下	5人以下	5人以下	5人以下
③サービス業※	5千万円以下	100人以下	5人以下	5人以下	5人以下
④小売業	5千万円以下	50人以下	5人以下	5人以下	5人以下
※右記の業種については、中小企業関連立法における政令に基づき、右記のとおり定めている。(政令特例業種)	<p>【中小企業者】</p> <p>①製造業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ゴム製品製造業：資本金3億円以下又は常時雇用する従業員900人以下 <p>③サービス業・情報処理サービス業：資本金3億円以下又は常時雇用する従業員300人以下</p> <p>【小規模企業者】</p> <p>③サービス業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・宿泊業及び娯楽業：常時雇用する従業員20人以下 				

(出所：中小企業庁[2015])

該当しない企業からの出資比率が25%以下という条件の下、製造業は、50人以下でかつ年間売上700万ECU以下若しくは総資産が500万ECU以下、サービス業については、従業員20人以下、年間売上が270万ECU以下若しくは総資産が190万ECU以下について小企業と定義していた。

⁵ 従業員数10人未満、年次売上高€200万以下、総資産額€200万以下の区分が正式に記された(三井[2011])

⁶ 平成二十六年六月二十七日法律第九十四号

小規模企業者とは、「おおむね常時使用する従業員の数が 20 人（商業又はサービス業は 5 人）以下の事業者」（中小企業基本法第 2 条 5 項）とされる。また、小規模企業振興基本法では、常時使用する従業員数が 20 人以下の事業者を小規模企業者、常時使用する従業員数が 5 人以下の事業者を小企業者とした。このように、創業の主体というものは、就業構造基本調査における自営業主のような就業形態によるものと、学術や国による定義付けにみられる資本額や従業員数によるものに分けられる。

そこで、本研究での創業の主体については、就業構造基本調査における自営業主を定義として用いるものとする⁷。次は、創業及び創業支援の概念について整理する。

1.3 創業及び創業支援概念

創業支援の概念の整理を行う前に、創業について整理する。日本では、会社を新しく創ることについて起業若しくは創業を用いる。起業とは、大辞林第三版によれば、「新しく事業を始めること」であり、その意味は、事業を始めることよりも企業や商売を始める際に用いられる方が一般的とされる。また創業とは、大辞林第三版によれば、「事業を始めること、また事業の基盤を築き始めること」とする。つまり、創業と起業の意味について違いはない。だが、創業については新事業創出促進法の第二条による定義付けがある（第 1-3-1 表）。

第 1-3-1 表 新事業創出促進法による創業の法律上の定義

第 2 条 この法律において「創業等」とは、次に掲げる行為をいう。	
1.	事業を営んでいない個人が新たに事業を開始すること（次号に掲げるものを除く）
2.	事業を営んでいない個人が新たに会社を設立し、当該新たに設立された会社が事業を開始すること
3.	会社が自らの事業の全部又は一部を継続して実施しつつ、新たに会社を設立し、当該新たに設立された会社が事業を開始すること

（出所：新事業創出促進法第二条に基づいて筆者作成）

⁷ 内職者については含まないものとする。

同法二条によれば、事業の開始、会社の設立、企業の分社化、事業承継などが創業という言葉には含まれるとされる。

次に、創業支援の目的、必要性、その主体などについて整理する。創業支援の目的とは、創業を考えている者に対し、資金調達や情報提供等で支援することである（中小企業庁による）。また、その必要性については、創業支援の「施策発生の必然性」と「資金調達、市場開拓に対する高い壁の存在」とされる（黒瀬[2006]）。さらに、創業支援の実施主体は、国・自治体や非政府団体、信用金庫や日本政策金融公庫などの金融機関、創業セミナーやインキュベーションオフィスの提供などを行っている民間企業など多岐にわたり、大学など研究機関も含まれる（国民生活金融公庫総合研究所[1993]）。

創業支援政策の手段としては、場所提供に対する補助、教育訓練、資金供給、情報提供などが挙げられる⁸（国民生活金融公庫総合研究所[1993]、本庄[2010]）。具体的には、人材教育については、ビジネススクールによる企業家養成、商工会議所や非営利組織による研修・指導などがある（国民生活金融公庫総合研究所[1993]、中小企業総合研究機構[1995]）。資金に関する支援方法としては、長期融資、補助金、信用保証等とされている。（国民生活金融公庫総合研究所[1993]）。技術支援については、技術開発にかかる資金や大学等研究機関からの技術移転が円滑となるような施策、さらには、地方自治体によるビジネス・インキュベーターによる支援等も含まれるとされる（中小企業総合研究機構[1995]）。

つまり、創業支援の主体は、国や自治体、大学、政府系金融機関を含む金融機関や民間企業と多岐にわたることがわかる。またその手段は、人材教育、資金、技術、情報提供等が用いられ、そうした手段は限定されながらも、有機的に結びつける必要性があった。そこで次章では、海外と日本における創業支援政策の違いについて、その変遷から整理する。

⁸ 創業主体に対してリスクを取らせるべきとする意見からその手段については限定すべきとする指摘や人材教育、資金、技術、情報といった支援は有機的に結びつける必要性があるとする指摘などがある。

第2章 海外及び日本における創業支援政策の変遷

2.1 海外における創業支援政策の変遷

本章では、「研究開発促進」と「雇用機会確保」という目的を軸に、欧米先進国と日本における創業支援政策の変遷の比較から整理する。

2.1.1 創業支援政策の変遷及び背景

中小企業総合研究機構（2000）によれば、1970年代以降、欧米先進国では、初期IMF体制の崩壊やオイルショック等によって経済が停滞すると、競争、技術革新、雇用創出の担い手として中小企業に注目が集まった。イギリスでは、1970年代中葉以降、長期間に亘って不景気と高インフレ率に国民は苦しめられる。そうした経済的な事由から労働争議が多発した。1980年代に入ると失業率は急激に悪化の一途をたどる⁹（第2-1-1図）。そうした事態に対処するため、1983年サッチャー政権は個人主義や中小企業を軸とした競争政策を導入した。当時のイギリスの中小企業政策の理念については、新保守主義¹⁰に基づく自立した起業家や個人への期待が掲げられた¹¹。このような理念の背景には、創業と中小企業の活性化によって10%台の失業率の改善という目論みがあった。こうしたイギリスの創業支援政策が依拠したものは、マサチューセッツ工科大学David Birchの主張¹²であった。このようにしてイギリスでは、中小企業政策が雇用政策との関連で位置づけられ、新規開業促進

⁹ イギリスの失業率は、1982年には10%を上回るほどに悪化していた。

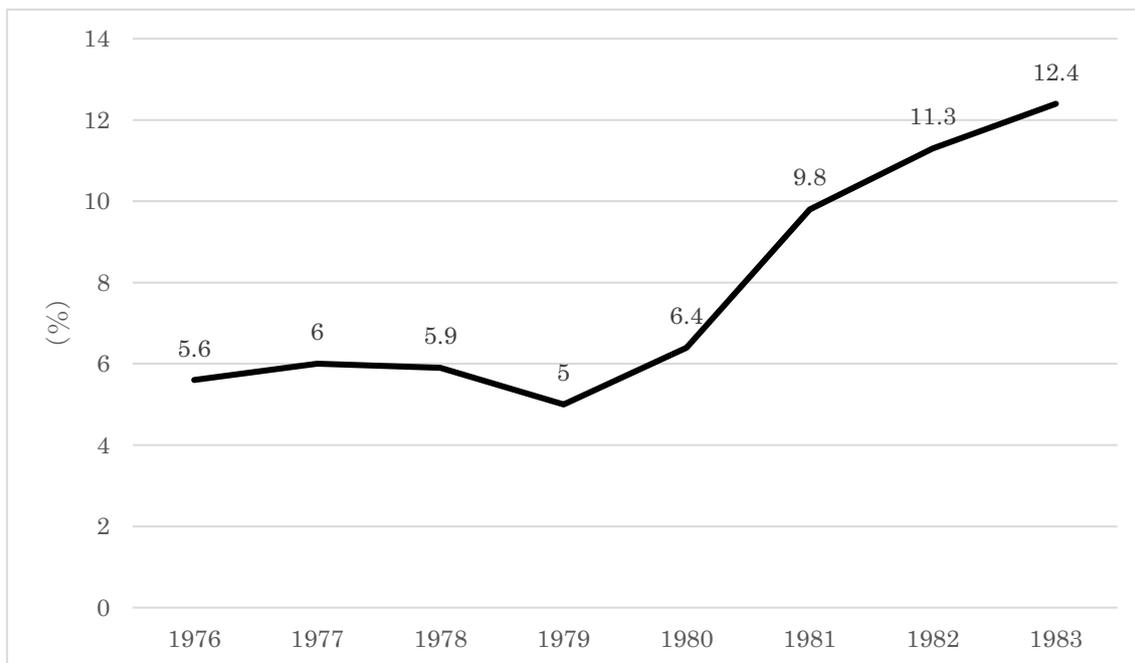
¹⁰ 小さな政府の下での規制緩和と民間活力の利用をここでは指す。

¹¹ 大企業による産業の独占化・寡占化という現象により、経済の衰退を招いたという認識に基づくものであった（中小企業総合研究機構[2000]）。

¹² 1969年～1976年におけるアメリカの雇用増加の66%は、従業員数20人未満の小規模事業者によるものとする（Birch[1979]）

と自営業者育成が創業支援政策の中心に据えられていった¹³（中小企業総合研究機構[2000]）。

第2-1-1図 イギリスにおける失業率推移（1976-83年）



（出所：中小企業総合研究機構[2000]）

まず、イギリスでは1981年に中小企業信用保証制度、企業創業制度¹⁴が実施された。1983年には、企業創業制度を拡充する形で企業開設手当制度（以下、EAS）による創業促進策が進められる。EASとは、創業意思のある失業者の自営業主化を促進するための補助金制度¹⁵であった。サッチャー政権は、EASのような雇用機会確保を目的とした創業支援政策を行う一方で、研究開発促進を目的とした創業支援政策を地方や大学で実施した。このような研究開発促進を目的とした創業支援政策によって、大学を中核として地方に多くの

¹³ 1985年には、中小企業局（Small Firms Division）が貿易産業省から雇用省に移管された（中小企業総合研究機構[2000]）。

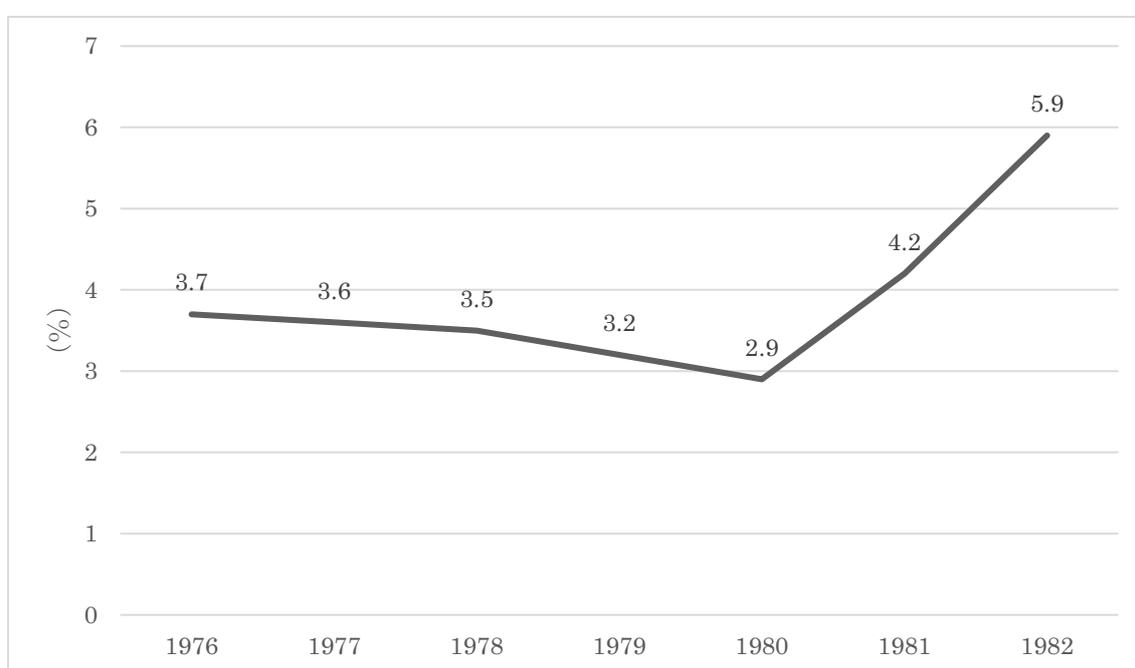
¹⁴ 個人が設立後5年未満の非上場企業に投資すると減免される制度である。

¹⁵ 失業者が新会社を設立する間の一定期間において一定の手当の受給を認めるものである。

サイエンスパーク¹⁶が設置された。サイエンスパークは、小規模¹⁷なものから大規模¹⁸なものまで多岐にわたった¹⁹ (中小企業総合研究機構[2000])。また、Gavron R. et al. (1998)によれば、1984年から約2年間、研究開発促進を目的とした企業への投資が注目されたとしている²⁰。

西ドイツでは、1960年代に好調であった経済が1970年代に入ると成長が鈍化した。その原因は、市場の寡占化による国内投資の減少と国外に対する投資が増加による失業率の悪化にあった (中小企業総合研究機構[2000] : p.47)。

第2-1-2図 ドイツにおける失業率推移 (1976年-82年)



(出所：中小企業総合研究機構[2000])

¹⁶ サイエンスパークのアイディアはアメリカから導入された。イギリス政府が政府報告書の中で「研究開発力の強化の必要性」を訴えたことが端緒となっている。

¹⁷ 1~2 エーカー程度とされる。

¹⁸ 70~130 エーカー程度とされる。

¹⁹ 代表的なものとしてケンブリッジ・サイエンスパークがある。また、大規模なものとしては、エジンバラ大学、ウェールズ大学、グラスゴー大学、サリー大学等が挙げられる。

²⁰ こうした研究開発促進を目的として創業する企業の育成には、リスクマネーの供給システムが必要であるとした上で、アメリカを真似た投資手法によってイギリスのベンチャーキャピタルでも巨額の報酬が得られたとされる。しかしその多くは、こうした企業に対する投資やその関連市場の複雑さに対して経験が浅かったこともあり、その投資から得られたものは悲惨な結果となったとされる。

こうして西ドイツの失業率は、1980年の2.9%から1982年の5.9%へと急激に悪化した(第2-1-2図)。西ドイツでは、歴史的な背景として社会的秩序の安定化対策を目的とした中流階級に対する支援が行われていた。こうした政策が伝統的に雇用機会確保を目的とした創業支援に通底するものであった。だが、このような歴史的背景を有する西ドイツにおいても1980年代以降、経済政策的な視野から中小企業に注目が集まることになる²¹。このようにして、西ドイツでも研究開発促進と雇用機会確保の担い手として中小企業に対する期待感が増した²²。具体的には、第2-1-3表のような連邦経済省によるERP起業プログラム、自己資本補助プログラム、起業相談活動に対する助成などの創業支援策が挙げられる²³(中小企業総合研究機構[1998]: p.145)。また、第2-1-4表のような、創業に際する自己資本助成プログラム(以下、EKHプログラム)、技術志向型企業の創出プログラム等も行われた²⁴。

第2-1-3表 ドイツ連邦政府起業助成件数【旧諸州】(1980年～1989年)

プログラム名	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ERP 起業	13,755	12,945	12,105	15,832	15,598	13,853	12,932	11,499	11,294	11,294
自己資本 補助	3,065	2,708	3,016	7,557	9,835	9,572	9,349	8,983	9,162	9,162
起業相 談活動	-	-	1,089	3,247	4,396	5,363	4,168	3,806	3,521	3,155

(出典：中小企業総合研究機構[1998])

²¹ 1970年代に入り、大企業の雇用吸収力が衰退してきた一方で、中小企業の雇用吸収力は維持されたことが理由として挙げられる。

²² こうした動きは1970年代後半からあったが、1982年の保守政権誕生によって加速された。

²³ 自由業者に対する補償供与も実施されている。

²⁴ 1971年のERP(欧州復興援助計画)起業プログラムについては中小企業に対して自己資本調達を目的とし、特徴として中小企業に資本参加を行う資本参加会社について、経営への参加はしないこととして、一定期間経過後に被投資会社が株式を買い戻すという仕組みになっている。

第 2-1-4 表 EKH プログラムにおける融資金利及びその適用期間一覧

期 間	金 利
初年度から 2 年目	無利子
3 年目	2%
4 年目	3%
5 年目	5%
6 年目から 10 年目	市中金利
11 年目以降	約定固定金利

(出所：中小企業総合研究機構[2000]に基づき筆者作成)

第 2-1-5 表 バーデン・ヴェルテムベルク州における創業支援制度

プログラム名	対象者	対象項目	形態	金銭的条件	時間的条件
LAKRA 開業援助プログラム	創業 5 年以内の企業	企業設立、企業買収、資本参加、事業投資資金	融資	・投資額の 33%まで ・最低 1 万 DM ・最高 30 万 DM	・最長 15 年 ・償還猶予期間 1-2 年
技術志向型企業育成プログラム	創業 5 年以内の技術志向型ベンチャービジネス	企業設立、企業買収、資本参加、事業投資資金	融資	・KfW または tgb による ・最低 1 万 DM ・最高 100 万 DM	・期間 8-10 年 ・償還猶予期間 1-2 年
MBG 資本参加プログラム	創業 5 年以内の企業	企業設立、企業買収、資本参加、事業投資資金	資本参加	・最低 4 万 DM ・最高 5 万 DM ・最低自己資本 2 万 DM	・期間 10 年
RKW 創業コンサルティング	製造業、運輸業、サービス業の創業者	企業設立、買収及び資本参加の相談	-	・低料金コンサルティング	-
業界団体による創業コンサルティング	卸売業、貿易業、出版業、飲食店業の創業者	企業設立、買収及び資本参加の相談	-	・低料金コンサルティング	-

(出所：中小企業総合研究機構[2000]に基づき筆者改編)

さらには、1984 年の技術指向型企業 (TOU) 創出・支援プログラム²⁵、開業資金融資プ

²⁵ 同プログラムは 84 年から 5 年間のパイロット・プログラムとして実施され、設立過程

プログラム²⁶、創業資金調達の際の信用保証、1985年の創業資金に対する貯蓄補助金²⁷、創業コンサルティング²⁸など積極的に創業支援が進められた。また、第2-1-5表のように政府による支援のみならず、州や大都市などの地方自治体による創業支援政策も取り組まれた（中小企業総合研究機構[2000]）。

フランスでは、創業の役割については経済的、社会的な視点から重視する傾向があったとされる。Gavron R. et al. (1998) は、政策形成において国家と地域で官民双方の組織が関与したと指摘する。例えば、新規事業創出振興庁（ANCE : L'Agence Nationale pour la Creation d'Entreprise）と民間組織であるフランス起業家団体連盟²⁹との協力などが挙げられる。ANCE³⁰では、創業時や創業後1年目の企業に対して、情報提供やコンサルティングを行っている。さらには、地方自治体が行う企業家のためのトレーニング・プログラム支援、創業経営者を対象としたビジネスプランやマーケティング戦略に関するガイドブックの刊行を実施した（国民生活金融公庫総合研究所[1993]）。こうした、ANCEによる1991年の実績としては、フランス全土に「ポアンドチャンス」と呼ばれる拠点を632拠点所有し、約5万人を創業させている³¹（国民生活金融公庫総合研究所[1993]）。また、フランスにおいてもイギリスEASと類似したACCREスキーム³²が行われた。ACCREスキームの目的は、失業者が創業までの過渡期を乗り切ることであり、労働・雇用・職業訓練省（MTEFP : Ministere du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle）が実施している。このようなフランスの創業支援政策の特徴は、資金提供のみならず経営指導や訓練についても関心が高い点にある。こうした経営指導は、エンタープライズ・インキュベーターズ（Enterprise Incubators）やその他の支援機関で実施され、創業以前に経営指導

もしくは設立3年未満の従業員数10名以下の小規模企業を対象とした。399社が助成対象とされ、ある程度効果があったとされている。しかし、シード・キャピタルはリスクが高く、補助金や債務保証は馴染まず、1989年から技術型新企業投資制度へ切り替わっている（中小企業総合研究機構[2000] : p.54）。

²⁶ ERP 開業プログラムを補完する開業資金融資制度で、限度額20万マルク、融資期間12年である。ドイツ負担調整銀行の制度となっている。

²⁷ 開業資金のための補助金制度。創業貯蓄契約（期間3～10年）をドイツ負担銀行と開業予定者間で契約すると総貯蓄額の20%（1万マルク上限）まで補助金を得られる。

²⁸ 創業時に利用したコンサルタント費用の補助を行う制度で、当該費用の60%（条件によって2,500マルクないし3,000マルクが上限）となっている。

²⁹ 民間セクターである。

³⁰ 1979年設立している。

³¹ 創業全体の28%を占めたとされる。

³² 1977年より実施。

を受ける潜在的な創業準備者を増やすことが目標とされた。また、資金供給は、SOFARIS と呼ばれる金融機関やベンチャーキャピタル保険会社が信用保証業務を実施した。SOFARIS³³は、主に創業融資に対する保証を実施したとされている³⁴ (Gavron R. et al.[1998])。

また、近年においては、2008年8月に成立した経済近代化法(2009年1月施行)による個人事業者制度(L'auto-entrepreneur)が挙げられる³⁵(中小企業庁[2014]:p.231)。この個人事業者制度の対象者は18歳以上の自然人とされ、被雇用者も対象となる³⁶。さらに、失業者は、創業後も失業手当給付の受け取りができる。また、法人の設立に際しては、資本金や登記は不要である。その手続きについてもインターネット環境があれば10分程度で完了する³⁷。個人事業者制度の法人形態は、他の形態と区別され、年間売上額によって上限が設定されている³⁸。税制面でも地域経済拠出金の支払いが3年間免除される。さらに、付加価値税(TVA)免除や所得税・社会保障費も売上が無い間は免除となる³⁹。こうしたフランスにおける個人事業者制度については概ね高い評価を得ている⁴⁰(中小企業庁[2014])。

アメリカでは、2,000万社を超える中小企業が存在する。創業についても活発で、廃業する割合も多い(中小企業総合研究機構訳編[2009])。創業数が廃業数を大きく上回る状況から中小企業の全体数は増加傾向で、中小企業の雇用機会確保に対する貢献は大きい。このような活発な創業の背景には、アメリカにおける多種多様な創業支援政策があるとされる(寺岡[1990])。こうした創業支援政策の中心にあるのが中小企業庁(SBA)である。アメリカでは、1953年に中小企業法(Small Business Act)が施行され、中小企業庁(Small Business

³³ 1982年に設立されたSOFARISは、株式保証制度(Equity Guarantee Scheme)も行っている。この株式保証制度によって、株主はその持ち分の一定割合、通常50%についての保証が付与され、その見返りとしてキャピタル・ゲインの15%と管理手数料0.3%を受け取るものである。制度創設以来、8万社の支援を行い、400億フランス・フランの保証を与えている(Gavron R. et al.[1998]:p.36)

³⁴ 9億ポンド相当とされる(1990年代以降)。

³⁵ 制度導入は一定の成功を収めたといえる(中小企業白書[2014]:pp.231)

³⁶ 但し、売上が給与を上回らないことを条件とし、また、2009年12月には公務員も対象として追加された。

³⁷ 本制度による起業者の約4分の3程度についてインターネットによる登録とされる。

³⁸ 万が一、設定された上限を超える際には、別法人形態へ移されることとなる。

³⁹ 売上がある場合でも業種別に設定された売上税率(13~23.5%)が適用となる。

⁴⁰ ただし、制度導入から3年後に税制優遇免除が終了することから利用者が、その際には事業継続の判断に迫られる等の課題があるとの指摘もある。

Administration : 以下、SBA) ⁴¹が設置された ⁴²。SBA の創業支援政策の特徴は、その制度の対象者の多様性にあった。寺岡 (1990) によれば、SBA は 1960 年代、零細企業、貧困、マイノリティーに対し、制度が多様化した ⁴³。零細企業については 1955 年の特別融資協調制度 ⁴⁴ (Limited Loan Participation Program) 導入、1964 年の地域密着型の商業サービス分野の小零細企業を対象とした経営指導や小口融資が挙げられる ⁴⁵。貧困・マイノリティーに対しては、1964 年に新公民権法、経済機会法がある。経済機会法については、低所得者を対象とする「EOLI」や、相対的生活困難者や金融機関からの融資が難しいマイノリティー層を対象にした「EOLII」といった融資制度が挙げられる ⁴⁶。この経済機会法による融資実績としては、1964 年に 9 件 (8.8 万ドル) であったが、1970 年には 6,057 件 (8,300 万ドル) にまで増加した。さらに、1974 年マイノリティー担当副長官補職が創設された。その後、1978 年のインディアン企業融資の創設、女性所有企業融資の試験的導入などが行われている。また、SBA による経営指導の活動内容については、中小企業に対する経営実務書の配布や経営実務講座などの単なる啓蒙活動に限らない。SBA では、1960 年後半から個別企業に対する経営相談、経営指導などを実施している。そうした経営指導については、小零細企業やマイノリティー中小企業を対象とした。また、経営指導は退職した経営者などのボランティアによって実施された (寺岡[1990])。

1980 年代に入ると、地方自治体によってインキュベーターが創設された。インキュベーターの入居企業については、研究開発促進を目的として創業した企業が多くみられる施設もあった。しかし、ノースカロライナ州の州立大学主導型のベン・クレイグ・センター (Ben Craig Center) では、16 社中 13 社が研究開発促進を目的に創業した企業ではなかった (寺岡[1990])。このように、インキュベーターの対象の条件については様々な形や目的性を認める施設もあった。

その後、クリントン政権下では、納税者救済法や書類撤廃法、スモールビジネス育成セ

⁴¹ SBA の主要な機能は、①官公需受注と技術支援、②マネジメント支援、③金融支援、④その他中小企業の利益擁護、等々であるとしている。また、SBA が設立された 1953 年から 1991 年までの間に融資及び保証業務を 62 万件余り、671 億ドル実施した (清成・田中・港[1996])。

⁴² 中小企業投資会社 (SBIC) によるものは、7 万件、110 億ドルとなっている。その他、経営相談について 786 万件に達した (清成・田中・港[1996])。

⁴³ 融資に際しての条件や手続きといった改善が行われた。

⁴⁴ 卸・小売・サービス業を営む小零細企業への融資を促進させる目的であった。

⁴⁵ 融資金額 6 千ドル、償還期間 6 年としている。

⁴⁶ これらの制度は、1968 年に統合されることとなる。

センターの拡充などが実施された。1993年に創設されたマイクロローンは、女性、低所得者、退役軍人といった創業者やスモールビジネス経営者を対象にした小口融資制度であった⁴⁷ (Dilger [2017])。また、スモールビジネス育成センター (Small Business Development Center) は、研究開発促進を目的として創業した企業のみならず、雇用機会確保を目的とした創業準備期の個人や、小規模事業者に対しても経営指導を実施するワンストップセンターとして機能した。同センターは、全米 63 カ所にハブ拠点があり、全米 900 カ所でサービスを提供する拠点を有している⁴⁸ (SBA[2018])。SBA が所管する助成事業センター (Women's Business Centers) では、女性起業家支援のため全米に指導センターやインターネット上でのサービスを提供している (SBA[2012])。1997年納税者救済法 (Taxpayer Relief Act of 1997) は、自営業者の医療保険料控除枠の拡大やホームオフィス控除が図られた。さらに、1998年の書類撤廃法 (Government Paperwork Elimination Act of 1998) では、小規模事業者に義務付けていた書類や届出の負担軽減などが行われた⁴⁹ (Oka[2015])。

こうした創業支援政策の効果として、2007年3月の Current Population Survey の補遺によれば、2000年から2006年にかけて女性の自営業者は、10.6%増加したとされる。さらに、自営業者については、ヒスパニック系 91.3%、黒人 27.6%、アジア系及びアメリカインディアン 12.7%とそれぞれ増加した。また、同期間における年齢別の自営業者の割合は、25歳未満 30.9%、55~64歳 44.6%と大幅な伸びを見せたとした (中小企業総合研究機構訳編[2009])。このようにアメリカでは、多種多様な創業支援政策が実施されてきた。こうした取り組みによってアメリカでは、競争そのものが活発になっていることも良く分かる。

このように欧米先進国や先進国以外の国々での雇用機会確保を目的とした創業支援政策について Story (2004) は、「起業政策は高水準のスラム化現象に直面する都市部の経済発展を達成することに目を向ける人々にも関係している。起業政策は中小企業に雇われる人々にとって適切であるとともに、中小企業の活動によって環境上の影響を受ける住民にとっても適切である」(Story[2004]: p.316) と述べ、ヨーロッパ各国における政策手段数について比較している (第 2-1-6 表)。また、Storey and Johnson (1987) は、新規雇用創

⁴⁷ 融資限度額は5万ドル、貸付期間は最大6年間となっている。

⁴⁸ 2014年としてである。

⁴⁹ 連邦機関に対して、必要な情報の提出や維持・公開を電子的に行うオプションを義務付け、書類処理や郵送といった経費を全米で220億ドルの削減となったとしている。

出と新規企業設立との間の明確な関連性を認めている。さらに、OECD（2000）は、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として判明しているだけでも、ヨーロッパでは、オーストリア・ベルギー・デンマーク・フィンランド・フランス・ドイツ・ハンガリー・アイルランド・イタリア・オランダ・ノルウェー・ポーランド・ポルトガル・スペイン・スウェーデン・イギリスの16カ国、北アメリカでは、アメリカ合衆国・カナダ、オセアニアでは、オーストラリアとされる（第2-1-7表）。

このように創業支援政策の支援の目的、手段というものは、欧米先進国を含めた世界中で取り組まれている課題であることがわかる。そこで次項では、近年、記録的に雇用者数と中小企業数を増加したイギリスの創業支援政策を含め、1980年代の取り組みから整理する。

第 2-1-6 表 EC 加盟国 12 各国における政策分野ごとの政策手段の数

国名/政策分野	税 の 簡 素 化	地 域 発 展	技 術 ・ 研 究 開 発	供 給 と 下 請 業 者	輸 出	雇 用	新 規 開 業	情 報 ・ 相 談	金 融	訓 練	ビ ジ ネ ス 特 許	行 政 の 簡 素 化	共 同 化	環 境 ・ エ ネ ル ギ	総計
ベルギー	++	+	++	+	++	++	+	++	++	++	++	+	0	0	20
デンマーク	0	+	++	0	++	+	++	++	+	+	+	0	+	0	14
フランス	+	++	+++	+	++	0	+++	+++	++	+++	+	+	+	0	23
ギリシャ	++	++	+++	+	++	+	++	++	++	+	+++	+	+	+++	26
ドイツ	+	++	+++	+	++	+	++	+	+++	+	0	+	+	0	19
アイルランド	+	+++	+++	+	+++	++	++	++	+++	+++	0	+	+	+++	28
イタリア	0	++	++	0	++	+	+	++	++	++	+	+	+	0	17
ルクセンブルク	+	0	+	0	+	0	+	+	++	+	+++	0	0	0	11
オランダ	++	+	++	+	++	+	++	+	+	++	++	+	0	++	20
ポルトガル	0	+	++	+	+	+	++	+	++	+	+	0	+	+	15
スペイン	+	+	++	+	+	++	++	+	++	+	0	++	++	++	20
イギリス	++	++	++	+	++	++	+++	++	+	+++	0	+	++	0	11
総計	1 3	1 8	2 7	9	2 2	1 4	2 3	2 0	2 3	2 1	1 4	1 0	1 1	1 1	236

(注) 見方 : 0=政策手段無し、+は 1~2、++は 3~5、+++は 6 以上の政策手段を示す。

ビジネスモデル特許については特許認可の集約度が示されている。

(出所 : D.J.Storey[2004])

第 2-1-7 表 Self-employment assistance for the unemployed

Countries	Program	Date Introduced
Australia	New Enterprise Incentive Scheme (NEIS)	1985
Austria	Business Start-up Programme (UGP)	1998
Belgium		1992
Canada	Self Employment Assistance	Replaced SEI in 1992, reformed in 1996
Denmark	Enterprise Allowance Scheme	1985 to 1998
Finland	Start-up grant	1984
France	ACCRES Scheme	1977, reformed in 1994 and 1997
Germany	Bridging Allowance	1986, reformed in 1994
Hungary	Self-employment assistance	
Ireland	Back to Work Allowance Scheme (BTWAS)	1993
Italy	Subsidised Loan (Act 608/96)	1996
Netherlands	Assistance to Self-employed Decree (BBZ)	1985, reformed in 1998
Norway	Benefit establishing own-business	1990
Poland	Self-Employment Assistance	
Portugal	Support grant for self-employment (CPE)	1989
Spain	Unemployment benefit capitalization	1985, reformed in 1992
	Promotion of autonomous workers	
Sweden	Start-up grants	1987
United Kingdom	Business Start Up Scheme (BSUS)	1993
United States	Self-Employment Assistance	1994

(出所 : OECD [2000])

2.1.2 イギリスにおける創業支援に対する取り組み

イギリスでは、1971年にボルトン委員会報告によって、「中小企業の苗床機能」、「多様な商品・サービスの提供」、「経済的独立の機会と経済的活力」、「企業家的才能の発揮」といったキーワードに注目が集まった（国民生活金融公庫総合研究所[2004]）。このボルトン委員会報告では、英国の経済・産業政策としての中小企業政策の整備の必要性について指摘されたとされる（藤野[2017]）。イギリスでは、1980年代に経済不振と失業率の悪化から創業支援政策が行われた。その創業支援の施策の1つが自営業を奨励した企業開設手当制度（Enterprise Allowance Scheme : EAS）であった。EASの目的は、失業者に対する創業の促進にあった（第2-1-8表）。EASによって、創業後52週間に亘って週40ポンドが創業者に支給された⁵⁰。こうした取り組みは、事業が安定するまでの間の生活を安定させることで、創業促進の効果が得られるという考えに基づくものであった（中小企業総合研究機構[2000]）。

第2-1-8表 企業開設手当制度（Enterprise Allowance Scheme）の狙い

1. 失業者の創業リスクをある程度緩和させること
2. 自営業者を増大させ失業者を減少させること
3. 新たな中小企業の参入により、産業を活性化させること

（出所：中小企業総合研究機構[2000]）

第2-1-9表 企業開設手当制度の受給要件

1. 応募時に失業手当を受け取っており、13週 ⁵¹ 以上失業し職を探していること
2. 18歳以上、65歳未満（年金受給年齢以下）であること
3. その事業にフルタイム（週36時間以上）従事すること
4. 受給者自ら1000ポンド以上の事業資金を用意すること

（出所：中小企業総合研究機構[2000]）

⁵⁰ 実質的な失業手当に相当し、毎週支給された。

⁵¹ 1986年4月からは8週となっている。

EASの対象事業は、全ての業種⁵²とされた。受給資格としては、失業期間、年齢、事業主体性、自己資金の4項目を条件として課している(第2-1-9表)。こうしたEASの取り組みに対する実績としては、1987年から1988年の支出額が約1億96百万ポンド、支給者数約10万6千人とその効果には目を見張るものがあった。

第2-1-10表 企業開設手当制度：支出額と参入者・退出者数

年	支出額 (100万ポンド)	目標参入者数 (人)	参入者数 (人)	退出者数 (人)	退出率 (%)
1982~83	2.4		2,500	365	14.6
1983~84	23.2	25,000	27,600	3,730	13.5
1984~85	76.7	50,000	46,000	5,060	11.0
1985~86	103.9	62,500	60,000	7,800	13.0
1986~87	143.4	85,900	86,800	13,450	15.5
1987~88	195.9	102,500	106,300	17,000	16.0
1988~89	196.7			98,500	
1989~90	170.9			77,900	
1990~91	132.9			60,300	
1991~92	105.2			49,600	
1992~93	回答なし			40,500	

(出所：D.J.Storey[2004])

その後、1988年以降は、経済状態が良くなったことから雇用環境も改善され、支給者およびその支給額は減少した(第2-1-10表)。こうしたEASの取り組みについては、「手当」という形での国から創業者に対する結果的な「給与」であって、このような政策が中小企業政策の範疇か否かとする議論もあった。しかし、EASについては、資金面による支援だけではなく、創業に必要な経営指導や創業支援施設の利用といった包括的な創業支援が官民の協力のもと、イギリス全土で行われていたことが重要であった。そうしたEAS関連の政策を行うにあたっては、地方企業開発庁(Local Enterprise Agency: LEA)が果たした役割

⁵² いわゆる風俗関連業種や政治ないしは宗教活動を主目的とする事業は除く

は大きいとされる。また、LEA 以外にも創業支援を行う組織が数多く生まれた。こうした地域での民間組織同士のネットワークを通じて「支え合う」というのが、イギリスの創業支援の特徴となった（国民生活金融公庫総合研究所[2004]、三井[1995]）。

1990年代に入ると、イギリスの創業支援政策は「量」的重視から「質」の向上へと移行する。具体的には、企業投資制度⁵³（Enterprise Investment Scheme：EIS）の創設や、地域投資ネットワーク会社（Local Investment Network Company：LINC）の創設が挙げられる。このように創業支援政策の方向性が「質」の向上へ移行したことで、中小企業の研究開発やイノベーションを重視するなどの産業政策的な側面が強化された。しかし、それは中小企業と自営業増加によって競争力を高めるファクターとして評価されたとしている（国民生活金融公庫総合研究所[2004]：p.152）。

2000年代には、貿易産業省（Department of Trade and Industry：DTI）の下で、中小企業サービス（SBS）、中小企業審議会⁵⁴（Small Business Council：SBC）が設置された。さらに、地方開発庁⁵⁵（Regional Development Agency：RDA）が設置される⁵⁶。RDAとは、地域の経済発展と再生、企業の効率化と投資化推進、競争力向上、雇用促進、スキルの発展と応用の推進、持続可能な発展の達成の貢献など地域間の格差の是正と地方分権を推し進めることが目的とされた⁵⁷。その後、2011年4月には、LEPs（Local Enterprise Partnerships）が新設される。LEPsは民間及び公設の39組織で構成され、都市や地域、地方を軸として創業に関する情報提供や支援窓口として機能した。そうした活動は、DCLG（Departments for Communities & Local Government）やBIS（Business, Innovation & Skills）からも支持された⁵⁸。さらに、2012年4月には、エンタープライズゾーン（Enterprise Zone）が創設される。エンタープライズゾーンは減税や成長企業の支援し、ビジネスの創

⁵³ 企業投資制度は事業拡大制度（Business Expansion Scheme：BES）を引き継ぐ形で行われている。

⁵⁴ 中小企業者の要求とニーズに直接応える姿勢を示し、その諮問機関としてSBCが置かれたとしている。

⁵⁵ 1999年に設置された。

⁵⁶ こうした政策の背景には、イギリスにおける社会の多様化やサービス経済化の流れ、さらには、アメリカにおける中小企業政策経験を導入し、取り込んでいることなどがあるとされる（国民生活金融公庫総合研究所[2004]：p.154）

⁵⁷ 2012年3月にRDAが廃止される。

⁵⁸ <https://www.lepsnetwork.net>、<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones>（2016年9月11日確認済み）

出、雇用機会の促進、地域経済の活性化、海外からの投資の促進をさせるものとして期待された。エンタープライズゾーンは、イギリス国内の 24 カ所に設けられ、2017 年 4 月までに最大 48 カ所の設置計画があった⁵⁹。ここからは、近年におけるイギリスの創業支援政策についてまとめられた「ヤング報告書」に沿って整理したい（第 2-1-11 表）。

⁵⁹ <http://enterprisezones.communities.gov.uk/about-enterprise-zones/>（2016 年 9 月 11 日確認済み）

第 2-1-11 表 2010 年代の英国の中小企業政策の主な項目

	内容
1	<p>①英国ビジネス銀行（British Business Bank : BBB）の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・スタートアップ・ローン（創業 24 ヶ月までの個人事業主向けメンタリング付きの融資制度。BBB の子会社の Web から選んだデリバリー・パートナー（CDFIs<地域共同体開発金融機関>等）で融資審査を受け、デリバリー・パートナー、政府系金融機関等が融資を実行する。融資実行後 12 ヶ月、分割返済の際などに、指導とメンタリングが無料で行われる） ・エンジェル協調ファンド（エンジェル投資家 3 名以上との協調投資のためのファンド） ・企業資本ファンド（政府から調達した資金を基に設定される VC ファンド） ・英国イノベーション投資ファンド（ライフ・サイエンス、環境技術等の戦略的に重要な産業向けの VC ファンド・オブ・ファンズ） ・成長資金融資（メザニン融資等、返済順位が劣後する負債金融を促進するスキーム） ・ENABLE 信用保証（設備資金貸出の信用保証のスキーム。代位弁済の原資は政府が供与） ・企業金融保証制度（担保・事業実績の不足している企業の借入を円滑化させるための信用保証制度） ・金融プラットフォーム（中小企業からの借入申し込みを拒絶した銀行は、BBB が運営するオンライン上の Finance Platforms に連絡する義務を負い、代替的資金供給者に融資の機会を与える仕組み） ・信用照会機関のデータの開放範囲の拡大（大規模銀行系列の信用照会機関が保有している中小企業の信用判定スコアを中小企業向け貸出市場に参入する資金供給者にも開放するスキーム） <p>②貸付用資金調達スキーム（中小企業向け貸出の実績を基に銀行に財務省証券（TB）を貸出し、銀行はこれを原資として中小企業への低利貸付を促すスキーム）</p> <p>③ビジネス成長ファンド（5 大銀行が運営する成長性の高い企業向けの長期の株式投資ファンド）</p> <p>④英国ビジネス銀行投資プログラム（財務省と 7 機関・ファンドがピア・ツー・ピア貸付、クラウド・ファンディング、メザニン・ファイナンス、ファンドからの中小企業への直接貸付等の資金を供給する）</p> <p>⑤シード会社投資スキーム（アーリー・ステージの VB への投資に対する優遇税制）</p>

企業へのアクセスの改善

2	市場 ア ク セ ス の 改 善	<p>①公共調達へのアクセスの改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資格認定前調査書の改革（10万ポンド未満廃止、10万ポンド以上簡素化、国・地方等の基準統一） ・公共調達検索サイト（国・地方、公的機関の調達情報を一元的に提供するポータルサイトの構築） ・ミステリー・ショッパー（公共調達の「取引が公正か」、「中小企業に友好的か」等を調査する政府機関） ・「ビジネスをともに行うために最良の地方議会賞」（中小企業にとって最良の自治体の表彰） <p>②国際化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「電子商取引による輸出（e-exporting）」促進のための規制上・言語面・文化的障壁の削減 ・輸出パスポート・スキーム（新規に輸出を行う企業への無料のコンサルティング）
3	競争力・ 持 続 可 能 性 の た め の 枠 組 み の 改 善	<p>①事業支援策と支援策へのアクセスの改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ・成長バウチャープログラム（小規模・マイクロ企業へのコンサルティング費用の補助） ・政府の中小企業支援のためのWeb（BUSINESS IS GREAT BRITAIN）の充実 ・企業成長サービス（高成長指向の企業へのコンサルティング・サービス） ・中小企業憲章賞（Small Business Charter Awards:中小企業に貢献するビジネススクールの表彰） <p>②税制・補助金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・雇用控除（国家保険拠出金の税額控除） ・中小企業レート控除（事業用固定資産を課税ベースとする租税であるレートの優遇措置） ・雇用主に対する徒弟制補助金（最初の徒弟を採用した企業への補助金） <p>③規制環境の改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「全企業のためのより良いビジネス」（規制改革に関する地域での官民の協議体）

4	起業者精神の醸成	<p>①教育プログラム</p> <ul style="list-style-type: none"> ・5ポンドプログラム（小学生に5ポンド支給し、1ヵ月間ミニ事業を運営させる） <p>②教育関係者のスキル向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ・キャリア教育法定指針（教育者・教育機関等向けの8～13年生への職業教育の指針） ・教師の職業教育の能力の継続的な開発（教師が企業で経営に必要な洞察力・スキルを学ぶ） <p>③地域の中小企業への支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・エンタープライズ・パスポート（学生の学校での成績とキャリア教育の記録を証明する） ・エンタープライズ・アドバイザー（教師等の職業教育能力開発のために企業と連携するボランティア） <p>④起業を含む職業選択のためのプラットフォーム</p> <ul style="list-style-type: none"> ・将来収入・エンプロイアビリティ履歴（個々の大学等の卒業生の職種別・地域別の収入履歴を蓄積する） <p>⑤起業促進へのICTの活用</p> <ul style="list-style-type: none"> ・産業別eラーニング（ネット関連の事業機会を活用する能力を企業が高めるために新しい課程を作成） ・ブロードバンド接続バウチャー（生産性向上、新市場へのアクセス改善のための補助金）
5	その他	①社会的投資税額控除（社会的企業への投資に対する税制優遇）

（出所：藤野[2017]）

2010年代のイギリスの創業支援政策の成果について、2015年に最終報告がなされた「ヤング報告書」がある。ヤング報告書によれば、2010年代の政策の成果は中小企業にとって黄金時代と称された。具体的には、①2010年以降76万社増加し、約520万社と記録的な英国内の中小企業数となったこと、②中小企業が民間雇用の48%を占める3,080万人という記録的な労働者数を達成したこと、③GEDIではヨーロッパで第1位、世界においても第4位となる企業家精神に富む国として格付けられたこと、④スタートアップ・ローン・カンパニーは、2万5千社に対して1億3,100万ポンドを貸付、3万3千人の雇用創出したことなどが挙げられた。中小企業数と雇用者数の増加についてより詳しくみると、中小企業数の増加については、企業数に占める割合が2000年は60%台であった個人自営業が、2015年には75%と増加している点を指摘する⁶⁰。また、雇用者数については、2010年以降、イギリスの従業者数は約250万人増加し、最も寄与率が高いものが、個人自営業者（3.72%）であったとした。さらに、個人自営業の構成比が15.3%から17.2%へ増加している点も挙

⁶⁰ その他の規模の企業は構成比が低下していて、個人自営業の創業が活発化したことが分かる（藤野[2017]：p.39）

げている⁶¹。

また、ヤング報告書ではイギリスでの創業支援政策の取り組みの有用性を指摘している。その詳細について、「(1) 英国経済の土台となる中小企業、特に個人自営業の起業を促進すべきである。(2) そのために、起業家の候補である学生に対して初等教育段階から職業・ビジネスに必要なスキルの教育を産学が緊密に連携して行うべきである。(3) 個人自営業はITを活用して、迅速かつ低コストでハイテクに限定されない事業を起こすことができる。

(4) 起業(スタートアップ)を促進させるために金融へのアクセスを円滑化する仕組みを設ける必要がある。(5) 個人自営業を含む中小企業のビジネスをしやすいするための環境整備を政府はすべきである」(藤野[2017]: pp.43-44)とし、5つの提言を行っている。こうした提言の内容からも、イギリスの創業支援政策の取り組みというものは、ビジネスに直結する内容に限られないことがよくわかる。さらに、中小企業のイギリス経済への貢献については、個人自営業者を「生み」、それらを小規模事業者へ「育て」、さらには中小企業へと「成長」させることが、結果として雇用の増加につながることを考慮したものであった。つまり、産業、雇用・労働、それらに関する教育といった様々な形の支援策が有機的に結合することで「創業支援政策」が成り立つことの意味や重要性を改めて示したといえよう。

2.2 日本における創業支援政策の変遷

前節では、海外における創業支援政策を中心に整理した。そこで、本節においては日本の創業支援政策がどのようにして中小企業政策や雇用政策と関連付けられていったのかなどについて政策の変遷から整理する。

2.2.1 日本の中小企業政策の源流とその対策

⁶¹ しかし、個人自営業の雇用吸収力は弱いいため構成比の上昇幅は、企業数の構成比と比べると低くなっている。

日本における中小企業政策は、1884年頃にまでさかのぼることができる。当時の在来工業⁶²は、松方デフレ政策による農村の衰退や近代的移植工業の影響から過当競争の状況に陥ったとされた。そこで、明治政府は殖産興業政策を行いながらも、在来工業対策として技術改善支援、同業組合設立による製品検査を主要産地で実施した⁶³。その後、在来工業は中小企業へと発展するが、その大半は経営が厳しかった⁶⁴。こうした社会的課題に対し、輸出産業・輸入代替産業の育成と社会秩序維持の必要性から中小企業政策⁶⁵が講じられたのがその源流となる。それ以来、日本の中小企業はその先までも保護・育成の対象であった。1960年代に入ると、中小企業は産業構造政策へ組み入れられ、中小企業基本法によって明確化された。中小企業基本法は、産業構造高度化と国際競争力強化を目的としながらも、前文では小規模企業従事者の生活水準改善に配慮した社会政策的保護策⁶⁶を含むものであった。その後、1980年代に入ると、創造性の発揮やニューフロンティア開拓が産業構造政策の軸となる。こうした背景から創業支援や新規事業支援が開始され、創業支援政策が中小企業政策との関連で位置付けられた(黒瀬[2006])。また、こうした流れと並行して日本では、「ベンチャーブーム」と呼ばれた時期が3度あった。1969年から1973年の第一次ベンチャーブーム、1982年から1986年の第二次ベンチャーブーム、1994年から2000年の第三次ベンチャーブームである(榊原・前田・小倉[2002]、本庄[2010])。ところが、1981年以降の有雇用事業所数による開廃業率の推移⁶⁷からは、創業とベンチャーブームとの間には相関関係は見られなかった⁶⁸。また、創業という視点に基づくと、第二次ベンチャーブームや第三次ベンチャーブームは存在しないとする指摘もある⁶⁹(本庄[2010])。さらには、ベンチャービジネスの再定義の必要性や、ベンチャーブームは創業支援ブームであると指摘

⁶² 「在来工業」とは幕藩時代以来の農村工業(綿業、絹業等)や都市職人工業(窯業、木材加工等)のこと(黒瀬[2006]: p.4)

⁶³ 1884年、「同業組合準則」の府県への通達

⁶⁴ 低賃金による過当競争、問屋や寡占大企業による収奪、近代的金融システムからの排除などによる。

⁶⁵ 具体的には、府県工業試験場による技術指導、中小企業の組織化(共同事業)による生産力向上、信用組合を基礎とする金融対策、組織化(カルテル事業)による粗製濫造・投げ売り防止、恐慌期における緊急救済融資、商工組合中央金庫設立(1936年)、一部府県による信用保証制度創設(1937年)等である(黒瀬[2006])

⁶⁶ 小規模事業者は、家族の生活維持といった生業的経営が多く、所得水準も一般労働者と同等であったが、失業保険の恩恵が受けられないことや倒産急増などの社会的課題から保護策を講じる必要性が生じたとされる(黒瀬[2006])。

⁶⁷ 厚生労働省「雇用保険事業年報」に基づく

⁶⁸ 1969年から1973年の第一次ベンチャーブームを除く

⁶⁹ それらの時期に創業が活性化したという事実も見当たらない。

するものもあった（米倉[2005]）。いずれにしても日本の創業支援政策は、意欲溢れる創業予備軍の創造、リスクマネーの供給、創業に必要とされる専門的な人材育成といった問題を解決することによって、創業が促進されるという考えに基づくものであった。そして、1990年代以降、日本では研究開発促進を目的とする創業支援政策に関する整備が矢継ぎ早に行われた（米倉[2005]、黒瀬[2006]、本庄[2010]）。

ところが、近年の結果から鑑みると、そうした創業支援政策による効果があったとはいえなかった。経済産業省（2014）によれば、「起業活動の国際比較調査（Global Entrepreneurship Monitor）によると起業活動に大きな影響を及ぼす3指標（認知度、知識・経験、機会）で日本の問題点が明らかになっている」としている（第2-2-1表）。確かに、欧米先進国においてもベンチャーキャピタルやエンジェルによるリスクマネーの供給システムが構築された。また、大学や民間組織によって、様々な経営指導が行われている。そうした意味においては、ベンチャー企業に対する諸制度が日本で整備された意味は大きいだろう。しかし、1990年代以降の研究開発促進を目的とした創業支援政策の整備だけでは、経済産業省（2014）で指摘する問題解決が図れないということは、近年の状況をみれば明らかであった。

第2-2-1表 起業活動に影響する3指標の日本及び先進国比較

	日本	先進国
起業活動の社会への認知度（身近に起業した人を知っているか）	14.0%	30.9%
起業の知識・能力・経験（起業に必要な知識・能力・経験の有無）	9.0%	38.3%
起業機会（今後6ヵ月で起業に有利なことがあるか）	6.4%	32.1%

（出所：経済産業省[2014]に基づき筆者作成）

本項では、中小企業政策の源流まで遡って整理した。日本の中小企業政策の歴史は長く、戦時下を含めて、生産力的な育成と近代化の対象であり、同時に中小企業の格差・不利といった問題を打開すべきところに主眼が置かれた。また、本来、政策の目的や手段というものは、そうした多様性に富むものであるはずである。しかし、1990年代以降の日本の創業支援政策は経済産業省によってベンチャー支援が最優先となってしまった。そこで、最大の疑問の1つであった、「何故、日本では創業支援政策が研究開発促進を目的としたベンチャー企業の創業支援という認識となってしまったのか」について、次項では、日本の創業支援政

策の変遷から整理したい。

2.2.2 日本における創業支援政策の変遷

日本では1980年代、新事業創出、新分野進出、創業支援が政策課題として重視され始める。そうした課題解決を図るために政策が行われるようになったのは、1980年代中葉以降であった（通商産業政策史編纂委員会編[2013b]）。日本では1970年代には、「知識集約化（七〇年代通商産業政策ビジョン）」、1980年代には、「創造的知識集約化」といったビジョンが掲げられた。しかし、1990年の「九〇年代通商産業政策ビジョン」では、特定のビジョンは掲げてはいない⁷⁰（黒瀬[2006]、通商産業政策史編纂委員会編[2013a]）。1990年代にビジョンが掲げられなかった理由として、日本は世界のフロントランナーの一員となったがゆえに範となるものを他国に対して見出せなくなったことや、今後の産業については潜在需要の発掘とイノベーションに基づいた発展を行う必要性があったことなどが挙げられた。つまり、そのような産業構造政策には、特定の産業構造ビジョンを旗印に企業を誘導するやり方はそぐわないとされたということである。こうした背景から、企業のイノベーションを促進させるための諸規制・諸慣行、関連社会資本の整備、技術上の制約などの規制の緩和に重きが置かれていったとされる（通商産業省編[1994]、通商産業政策史編纂委員会編[2013a]）。

このようにして、創業支援政策とベンチャー支援策が関連づけられたものは、「法律による対策」と「一般的な対策」に分けられる。法律による対策に関するものは、創造法、新分野法、中小企業等投資事業有限責任組合契約に関する法律、新規事業法、経営革新法、中小企業事業活動活性化法、新事業促進法など数が多い。一方で、一般的な対策⁷¹としては1つの創業支援の施策群とされ、技術支援、経営支援、金融支援等にグループ化された。また、このような創業支援等は比較的新しく、毎年のように制度名や内容が変化しており、安定的な政策体系を示すことは困難な面があった（通商産業政策史編纂委員会編[2013b]）。さらに

⁷⁰ 産業構造政策は、最適産業構造実現のため、産業間の資源配分に影響を与える政策だけに、異例のこととなった。

⁷¹ 法律上の規定と直接的に関係しない。

は、研究開発促進を目的とした支援策については、その対象が「新しい政策思想を実体化するものであるが故に、旧基本法上明確な位置づけが無く旧基本法の政策思想や政策の体系に馴染まない」（通商産業政策史編纂委員会編[2013b]、p.639）とする議論もあった。

しかし、1990年代に産業構造政策の転換を図らなければならなくなった理由は、1980年代の日本と海外との関係性による影響も窺えた。1986年の前川レポートによれば、「日本は国際収支面では経常収支黒字が1980年代に入り傾向的に増大し、特に1985年は、対GNP比で3.6%とかつてない水準まで大幅化している。我が国の大幅な経常収支不均衡の継続は、我が国の経済運営においても、また、世界経済の調和ある発展という観点からも、危機的状況であると認識する必要がある、経常収支の大幅黒字は、基本的には、我が国経済の輸出指向等経済構造に根ざすものであり、今後、我が国の構造調整という画期的な施策を実施し、国際協調型経済構造への変革を図ることが急務」（経済産業省[2006]）と述べており、貿易黒字による日本と米国間の貿易摩擦が産業構造政策の転換に深く関わっていたとされる。さらに、「国際協調型経済を実現し、国際国家日本を指向していくためには、内需主導型の経済成長を図るとともに、輸出入・産業構造の抜本的な転換を推進していくことが不可欠であるとされ、内需主導型への産業構造の転換が提言された」（経済産業省[2006]）とし、当時の中曽根内閣は、市場開放、輸入促進及び国内実物投資拡大による内需振興からなる総合経済対策を推進させた。

このような政策的な背景のもと、1986年、民間事業者の能力活用による特定施設整備促進法（以下、民活法）が制定⁷²された。この民活法によって、研究開発・企業化基盤施設（1号施設）が整備され、400社以上の研究開発促進を目的とした創業が行われた。また、民活法によって地域での産学官交流が活発化した⁷³。しかし、一方でその政策的評価としては、民活法による事業者の約8割が第三セクターであったために、「大半の民活施設は当初の計画に沿って順調に運営されているものの、一部の事業者には財政状況が厳しいものも見られる。こうした事業者においては、自社の問題点を認識した上で、出資者たる地方自治体や民間企業、債権者たる金融機関等の理解・協力を得つつ、ガバナンスの向上や市場規律の徹底等により経営改革に取り組んでいく必要がある」（経済産業省[2006]）とし、課題を残す

⁷² 民活法は、内需振興策の一環として、民間を活用して、技術革新や情報化、国際化といった産業構造の変化に対応した新しい産業インフラ整備を目的として制定された。

⁷³ 代表的なものとして株式会社KSPが運営する「かながわサイエンスパーク」などが挙げられる。

結果となった。

1989年の特定新規事業円滑化臨時措置法⁷⁴（以下、新規事業法）では、日本初の官営ベンチャーキャピタルである新規事業投資株式会社が設立された⁷⁵。また、経済団体連合会（1995）によれば、「新産業・新事業の発展は、基本的には民間の主体的な活動によるものであるが、政府としても、これを積極的に支援する役割を果たすべきである。国は、従来の既存中小企業に対する保護・助成政策から大胆に脱皮し、独立ベンチャー企業とりわけ研究開発型の起業支援に注力すべきである。通産省所管業種における新規事業支援に関する「特定新規事業実施円滑化臨時措置法（平成8年5月29日までの時限立法）」に加え、新たに成立した「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法（事業革新法）」は、既存企業のリストラ推進のために新規事業の展開を様々な手段から支援するものであり、その効果が期待される。これらをさらに進め、各省庁の垣根を超えて起業支援に関する総合的支援措置を講ずることが望まれる」と述べており、こうした経済産業省の政策について経団連は、ベンチャー支援を重視し、一定の評価をしながらも官庁横断的な支援政策を望んでいたことがわかる。

また、経済団体連合会（1995）で取り上げられていた特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法⁷⁶（以下、事業革新法）については、第二条第一項において「この法律において「特定業種」とは、内外の経済的環境の多様かつ構造的な変化の影響を受けて、その生産及び雇用が減少しており、若しくは減少するおそれがある鉱業若しくは製造業に属する業種又はこれらの業種と関連性が高い小売業若しくは卸売業に属する業種であつて、主務省令で定めるものをいい、「特定事業者」とは、特定業種に属する事業を営む者」とし、特定業種について定義付けをしている。さらに事業革新法では、事業革新の定義付けも行われている。事業革新とは、「特定事業者が当該経済的環境の変化に対処するため、その従業員の知識及び技能、設備、技術等を活用して行う事業の分野又は方式の変更」とした。そうした事業革新に関する内容については、①新商品の生産・開発、②新生産方式の導入、③新取引方法の導入（a. 新たな販売方法、b. 新たな購入方法）に分類できるとした（浜田[1996]）。また、同法に基づいて、日本開発銀行からの低利融資、会社設立の登録免許税や不動産取得税の減免も受けられた。さらに、同法、第十七条第一項では、「文部大臣及び通商産業大臣

⁷⁴ 主な事業内容は、債務保証・出資業務・情報提供となっている。

⁷⁵ しかし、認定条件が厳しく、申請手続きが面倒というものであった。

⁷⁶ 1995年に制定された。

は、特定事業者の事業革新の円滑化を図るため必要があると認めるときは、研究開発に関し、特定事業者と大学、高等専門学校及び大学共同利用機関（以下「大学等」という。）との連携及び協力が円滑になされるよう努めるものとする。この場合において、大学等における学術研究の特性に常に配慮しなければならない」として、産学官連携についても示唆している（浜田[1996]）。

そして、1995年にベンチャー支援法の根拠法とされる「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）が制定された⁷⁷（通商産業政策史編纂委員会編[2013b]）。創造法の目的は、「中小企業の創業及び技術に関する研究開発等を支援するための措置を講ずることにより、中小企業の創造的事業活動⁷⁸の促進を通じて、新たな事業分野の開拓を図り、もってわが国産業構造の転換の円滑化と国民生活の健全な発展に資すること」（第一条）であった。ところが、創造法では特に新たな支援制度を定めた訳ではなかった⁷⁹（第2-2-2図）。しかし、創造法がベンチャー支援法の根拠法として持つ重要な意味は、その対象者が「事業を営んでいない個人（これから創業する人）」とされたことや、「特定中小企業者⁸⁰」の定義付けがなされたことにあった。こうした創造法による研究開発等事業計画の実績については、1995年度から2003年度まで認定された総件数は、10,592件（第2-2-3図）、地域別では関東が52.3%、近畿が17.0%であった。また、業種別では、製造業が59.8%、サービス業25.4%、建設業11.6%とされる。（通商産業政策史編纂委員会編[2013b]）。

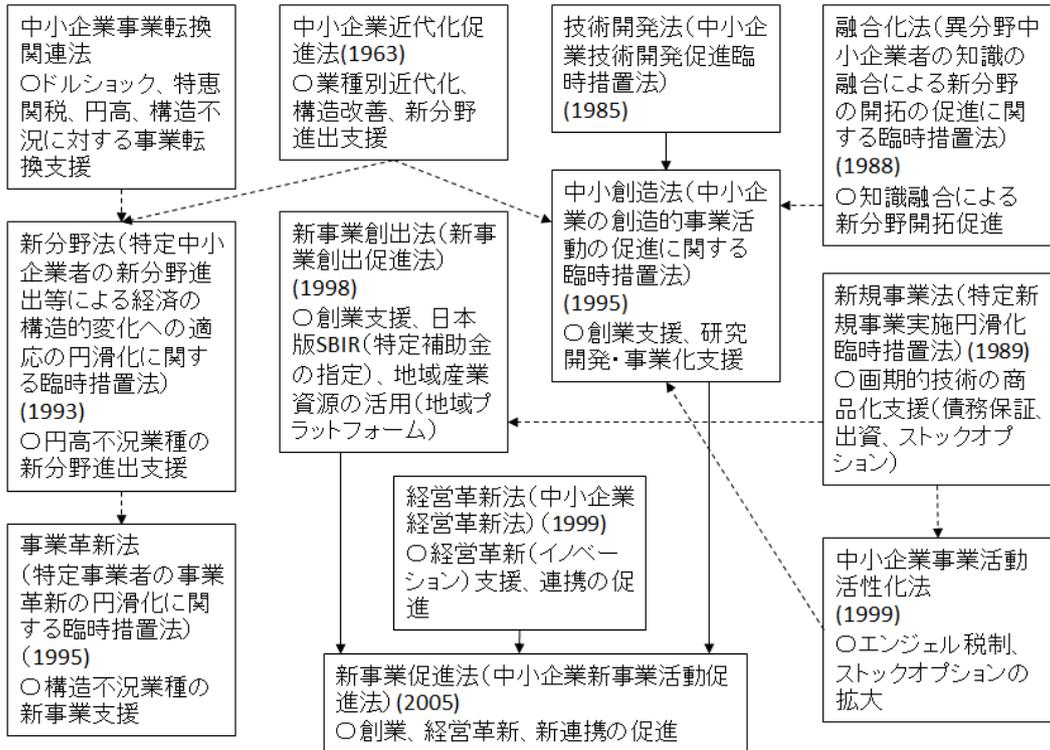
⁷⁷ 創造法は、研究開発促進を目的とする創業支援政策の根拠法とされている。

⁷⁸ 「創造的事業活動」とは何かという点については、立法段階において法律の名称を巡る議論があった。当初中小企業庁は技術法の流れから創造的事業活動とは「研究開発」を伴う事業活動を広く意味すると考えていたが、それでは過去の研究開発がすべて創造的事業活動になり、この法律においてのみ別の言葉を使うのは一貫性がないとの指摘がなされた。そこで創業と研究開発を包含する概念と考えることにしたが、これらすべてが創造的事業活動とはいえないのではないかとの指摘があり、「中小企業の創業及び研究開発等の支援による創造的事業活動」とすることになった。「創造的事業活動」を直接定義することは難しいため説明付きの表現とした（通商産業政策史編纂委員会編[2013b]、p.649）

⁷⁹ しかし、都道府県知事の認定が得られれば、投資育成会社の投資制度の充実、債務保証制度の充実、設備近代化資金制度の充実、設備投資減税等の減税措置、技術改善費補助金の充実、低利融資制度の充実等の支援が受けられるというものであった（浜田[1996]）。

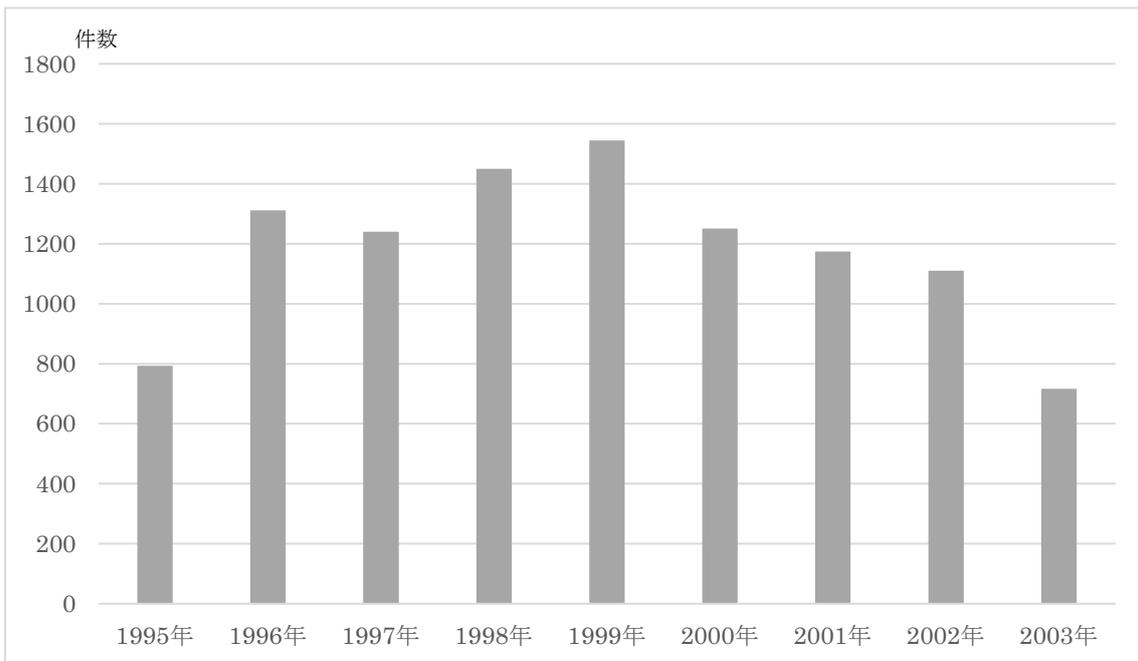
⁸⁰ 創業5年未満の企業（製造業、印刷業、ソフトウェア業、情報処理サービス業に属する）若しくは、売上高に対する試験研究費の割合が3%を超える企業

第 2-2-2 図 創業、事業創出等に対する法制度及び主要支援措置の変遷



(出所：通商産業政策史編纂委員会編[2013b])

第 2-2-3 図 創造法による計画認定件数の推移



(出典：通商産業政策史編纂委員会編[2013b])

第 2-2-4 表 平沼プランの政策課題（新市場・雇用創出に向けた 15 の提案）

I. 新産業創出に向けたイノベーションシステムの構築・ベンチャー育成		
(1)	イノベーションの基盤整備	大学改革、学から産への技術移転戦略による「大学発ベンチャー1000社」の創出
(2)	戦略基盤・融合技術分野への重点投入	環境、バイオテクノロジー、情報通信、ナノテクノロジー・材料など重点戦略分野での産官学の総力を挙げた技術革新の実現
(3)	開業創業倍増プログラム	人材、資金、経営資源の活用など多面的なベンチャー支援環境の整備、地域における産業クラスターの形成促進と人的ネットワークの構築、新創業融資制度の創設
(4)	健康市場の創出	民間活力の最大限の活用や電子システム化による競争的な医療・介護システムの構築
(5)	女性が働き続けられる経済社会基盤の構築	保育所待機児童ゼロ「女性就労率M字カーブのボトムアップ」を目指した民間保育サービスの拡大、年金等のあり方の検討
(6)	高齢者の就労促進と充実した消費生活の実現	高齢者の多様なニーズに対応した介護サービス産業の育成、募集・採用時の年齢制限の是正、リバースモーゲージの検討
(7)	環境・エネルギーの成長エンジンへの転化	すべての産業構造・経済システムの「環境共生型」への転換
(8)	物流システムの再構築	物流拠点の競争力強化、競争的な物流サービス市場へ向けた「総合物流施策大綱」
(9)	都市生活環境の再生	都市の土地・空間の最大利用
(10)	ITによる新たな生活・社会システムの創造	情報通信の真に公正な競争環境、ITS・情報家電・ICカードなどITを活用した経済社会システムの実現
(11)	NPOの育成	NPOへの支援と公的部門のスリム化
II. 雇用システム改革とセーフティーネットの整備		
(12)	多様な雇用形態の整備	終身雇用を前提とする各種制度の見直し
(13)	新たな能力開発システム	企業内人材育成から「人材育成の社会システム化」へ
(14)	労働移動の円滑化	民間活力による雇用ミスマッチの解消、年金のポータビリティ確保
(15)	セーフティーネットの整備	再就職支援、パート等支援のあり方の検討、中小企業金融

(出所：経済産業省[2001])

その後、1998年に創業倍増計画が平沼プランによって示される。平沼プランとは、過去の清算と未来への挑戦を行うとし、構造改革を断行する必要性を指摘した（第2-2-4表）。平沼プランによれば、当時、不良債権処理の過程で生じる雇用への悪影響について懸念があったとされる。こうした不安に対処するため、事業の再構築を促進させ、新規市場と雇用の増進に向けた改革を早急に進める必要があった。そのためには、ベンチャー企業にとって重要となる人材の能力開発支援等による雇用対策を一体的に進めることが必要とされた。また、日本経済停滞の原因は、将来不安による需要の萎縮やイノベーションの欠如にあるとした。よって、国民に対しては、安心感と期待感を持てる経済社会の将来像を示す必要性があると指摘した。このような政策の実現のために、官民のあらゆる資源をシフトさせ、イノベーションが需要を生み需要がイノベーションを生むという好循環創出に活路を見出そうとしたのである。そして、1999年12月中小企業基本法が改正され、中小企業の基本理念や政策の柱が見直される。同法改正によって、多様で活力ある中小企業の育成・発展へと大きく舵が切られた。このようにして、中小企業基本法の基本的施策の中に創業支援政策が盛り込まれた。その後、2005年には、中小企業新事業活動促進法が制定された。その目的は、新規中小企業の事業活動の促進、中小企業の経営革新および異分野連携新事業分野の開拓の促進、中小企業の新事業活動促進のための基盤整備を目指すものであった。同法によって、創業する個人、法人に対して、税制での優遇、融資、信用保証などの支援が実施された（本庄[2010]）。

つまり、日本では、1990年代以降、創業支援政策とベンチャー支援策が関連付けられた。その後、平沼プランに基づいたベンチャー企業によるイノベーションの好循環創出のための法整備が進められた。また、そうした支援こそが日本経済再生の唯一の道であるかのように示されてきたのであった。そこで、次項ではベンチャービジネスや研究開発促進を目的として創業した企業の定義や議論の変遷から整理する。

2.2.3 日本における創業支援の対象に対する混乱及びその論点

日本では、1970年代以降、ニュービジネスや研究開発促進を目的として創業した企業を指すものとして、「ベンチャービジネス」という表現が用いられてきた。ところが、そのベ

ンチャービジネスの定義とは、「研究開発」や「デザインの集約的とされる能力発揮タイプ」の創造的な新規開業企業を指し、その意味は限定的とされた（清成・中村・平尾[1971]）。ところが、アメリカでは、「ベンチャーキャピタルとスタートアップス（venture capital and startups）」という新規事業創造スキームの総称こそベンチャービジネスであった。そのため日本では、「デザイン開発集約型」、「能力発揮型」、「創造的」といった言葉が散乱してしまう。そのようにして、ベンチャービジネスについては、言葉として拡大解釈されるようになっていった。そのため、新事業開発や新会社設立の代名詞としても扱われ、より混乱を招いたとされる（米倉[2005]）。また、ベンチャービジネスがベンチャーキャピタルを含まざるを得ない理由としては、技術やマーケットのリスクが挙げられる⁸¹。アメリカでは、スタートアップスの失敗が多数派であっても、僅かに成功した少数派によって、その多くの失敗が帳消しとなる。そうした全体的な仕組みが大前提となるために、その先駆者としてのベンチャーキャピタル⁸²が発達した（米倉[2005]）。

つまり、研究開発促進を目的として創業する企業には、アメリカと同様に日本でもベンチャーキャピタルが発達するための環境整備が必要となる。よって、ベンチャーキャピタルに対する支援策・優遇策・法制度が整備されるのは必然であった（第 2-2-5 表）。しかし、欧米先進国で実施されてきた研究開発促進を目的とした創業支援政策には、技術的な支援のほかに経営指導、顧客紹介、情報提供の対応が重要⁸³となる。ところが、日本のベンチャー企業の経営者については、「自分で判断するタイプ」「自立心の旺盛なタイプ」であるとし、経営へのアドバイスに対する強いニーズは少ないとされた（浜田[1996]）。さらに、創業支援についても資金供給だけに限定されないとしながらも（米倉[2005]）、事業拡大のための資金調査の結果から、「資金供給に非常に強いニーズ」が示されたとした⁸⁴。こうした理由によって、資金的側面の支援との結びつきを深めることで、その有効性が増すとされたのである（浜田[1996]）。

⁸¹ 多様性が高い状況になると、計画された合理性よりも試行錯誤による均衡解の探索の必要性から、その過程でのリスクも当然高まる（黒瀬[2012]）。

⁸² ベンチャーキャピタルの定義によれば、「不確実性の高い状況における新企業創造によって大きなキャピタル・ゲインを得ることを目的とした直接投資を行う企業群及び資金そのもの」（一橋大学イノベーション研究センター編[2001]：p.364）としている。

⁸³ 日本では、相談業務や情報提供に関しては、その多くが公的機関によって実施されているが、こうした公的機関はビジネスセンスを有する人材が十分ではなく、施設や窓口などについては充実しているが、ソフト面の支援は十分とはいえないとした（浜田[1996]）。

⁸⁴ 「ベンチャー企業支援の最大の“弾（たま）”はお金」と述べている。

第 2-2-5 表 日本における 90 年代以降の創業支援策の変遷

年	内 容
1994	独禁法ガイドラインの改正（VC 投資先への役員派遣に関する規制撤廃）
1995	中小企業創造活動促進法の制定 新規事業法の改正（ベンチャーに対するストックオプションの一部導入）
1997	商法改正（ストックオプション制度の本格導入） エンジェル税制の創設（個人投資家への優遇措置）
1998	新事業創出促進法の制定 中小企業等投資事業有限責任組合法の制定（ファンド制度の設立） →2004 年 投資事業有限責任組合法（LPS 法）に改正 中小企業基盤整備機構によるベンチャーファンド事業スタート 大学等技術移転促進法の制定（TLO 活動の支援）
1999	中小企業基本法の改正（政策体系の再構築） 中小企業技術革新制度の創設（日本版 SBIR 制度の導入） 産業活力再生特別措置法の改正（日本版バイドールの導入）
2000	産業クラスター政策開始
2001	大学発ベンチャー1000 社構想（平沼プラン） 商法改正（ストックオプションの規制緩和、種類株式の種類を拡大）
2002	中小企業挑戦支援法の制定（1 円起業の特例） 新創業融資制度の創設（現：日本政策金融公庫）
2003	ドリームゲートプロジェクトのスタート
2005	中小企業新事業活動促進法の制定 有限責任事業組合（LLP）法の制定
2006	新会社法の施行（最低資本金規制の撤廃、合同会社（LLC）の導入）
2008	エンジェル税制の抜本的拡充（所得控除制度の追加）
2009	産業革新機構の設立
2010	中小機構による債務保証制度の運用開始

（出所：経済産業省[2014]）

さらに、浜田（1996）は、研究開発促進と雇用機会確保を目的とする創業支援との関係性については、複雑に絡み合っているが、分けて考えなければならないとした。また、雇用機会確保を目的とする創業支援は政策として行うべきではないと指摘し⁸⁵、研究開発促進と地域活性化に無関係な創業については消極的で良いとした⁸⁶。具体的には、企業数の減少や開業率の改善を目論む創業運動、脱サラ企業や学生企業、そば屋の開業や大企業の分社化などが挙げられた。さらに、創業の主体を4類型に分類し⁸⁷、研究開発促進を伴うスピニアウト型の企業に限定して優先的な支援を行う必要性を指摘する（浜田[1996]）。こうしたベンチャービジネスの定義から外れるものは、そもそも支援対象ではないとする議論は、2000年代も続くこととなったとされた（米倉[2005]）。

つまり、こうした定義やその対象に関する混乱からみえるものは、日本の創業支援政策というものは、実は、その「目的」や「対象」について深く問われないうまに今日に至ってしまっているということではなかろうか。さらに、日本ではベンチャー企業の創業支援は優先しなければならないが、いわゆる「まちの起業家」（中小企業庁[2002]）については、自然に発生するから創業支援政策の必要性はないと指摘されていた。そこで、次項では、1990年代以降のこうした流れに対して、近年どのように変化したのかなどについて、経済産業省による創業支援政策から整理する。

⁸⁵ 「（ファミリー型企業の創造）には、何もしなくて良い。理由は、政策が手を伸ばす場所ではない。放っておいてもこの領域では起業は生じている。また、数が減っても特に問題はない」（浜田[1996]）と述べている。

⁸⁶ 新技術・新事業については重視するが、地域振興については、概念が曖昧であることから雇用創造という尺度設定し、地域を制限した上で実施するのが望ましいとしている。

⁸⁷ ①暖簾分け・ファミリー型、②フランチャイズ型・単純脱サラ型、③子会社分立型、④技術・ノウハウ付きスピニアウト型に分けられ、①については、日本のあちこちで自然に行われており何もしなくて良く、②については、単にサラリーマンが嫌になって自分の城を持ち、サラリーマン時代にはやる気が無かった人でも自発的に働いたに過ぎず、本質的には起業ではないと述べている。③については、日本では伝統的かつ大企業は積極的だが、ニュービジネスの開発といった方向性は薄く、あまり成功率が高くないとしている。この①～③については、支援するのは消極的なものに対して、④については、技術に限らず、経営ノウハウや販路開拓テクニク、幅広い人間関係や信頼される人柄など起業する能力があり、本気で支援する必要があると述べている。

2.2.4 近年の経済産業省における創業支援政策

現在、中小企業を対象とする政策的な取り組みは、「出資・税制優遇」、「経営相談」、「補助金」、「融資」の4つに大別される。具体的には、出資・税制優遇については、①起業支援ファンド、②エンジェル税制、③産業革新機構出資が挙げられる。また、経営相談については、④新事業創出のための目利き・支援人材育成等事業、⑤中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業、⑥経営革新等支援機関認定制度がある。補助金については、⑦地域需要創造型等起業・創業促進補助金、⑧小規模事業者活性化補助金となっている。さらに、融資については、⑨中小企業経営力強化資金、⑩新創業融資、⑪創業関連保証・創業等関連保証、⑫資本金劣後ローンなどとなっている（中小企業庁[2016]）。

①起業支援ファンド

中小企業基盤整備機構が出資した民間のベンチャーキャピタル等のファンドが設立5年未満の中小企業⁸⁸を支援するもの。

②エンジェル税制

創業間もない企業に出資する投資家に所得控除等の減税など税制優遇を行うもの。

③産業革新機構出資

産業革新機構がベンチャーや先端技術の事業化に出資するもの。

④新事業創出のための目利き・支援人材育成等事業

ベンチャーキャピタルや弁護士、会計士等の士業を営む支援人材のネットワークによって成長性の高い中小企業を支援するもの。

⑤中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業

中小企業と支援人材のマッチング等のポータルサイトを構築するとともに、専門家派遣

⁸⁸ 主としてはベンチャー企業。

を行うもの。

⑥経営革新等支援機関認定制度

中小企業経営力強化支援法に基づく全国の金融機関や税理士といった認定支援機関が相談に応じるもの。

⑦地域需要創造型等起業・創業促進補助金

女性や若者に対して地域での創業に最大 200 万円⁸⁹を補助し、認定支援機関が計画の策定から実行までサポートするもの。

⑧小規模事業者活性化補助金

小規模事業者の新商品・新サービスの開発、販路開拓を支援するもの。

⑨中小企業経営力強化資金

日本政策金融公庫が創業又は、新たな事業活動への挑戦を行う認定支援機関の支援を受けた中小企業や小規模事業者を対象にして低利融資⁹⁰を行うもの⁹¹。

⑩新創業融資

日本政策金融公庫が創業予定者または、創業から 2 期未満の企業に 1,500 万円まで無担保・無保証人で融資するもの。

⑪創業関連保証・創業等関連保証

信用保証協会が、創業予定者または、創業から 5 年未満の企業の民間金融機関からの借入に対して債務保証⁹²するもの。

⑫資本性劣後ローン

⁸⁹ 海外需要獲得型創業の場合は、最大 700 万円。

⁹⁰ 基準利率-0.4%

⁹¹ 日本政策金融公庫の国民生活事業については、1,500 万円まで無担保・無保証となる。

⁹² 最大で 2,500 万円まで。

日本政策金融公庫が新事業展開等に取り組む企業に長期⁹³一括償還の資金を供給するもの。

こうした現行の 12 制度のうち、日本政策金融公庫が窓口ではない雇用機会確保を目的とした創業を対象にした制度として、地域需要創造型等起業・創業促進補助金（以下、創業補助金）が挙げられる。創業補助金では、都市や地方を問わず、若手や女性が活力ある自営業主として創業し、主に地域需要や雇用を支えるものを対象としている⁹⁴。具体的には、ウェブデザイン・子育て・介護などのサービス、服飾・靴等のデザイン・販売、パン等の食品製造・販売、ネイルサロン・雑貨小物販売、学習塾・教室等が挙げられる（経済産業省[2012]）。

こうした施策の背景には、若者の活力とセンス、女性視点による経験や感性を活かし、地域社会の生活の需要に対応する細やかなサービスを提供することで、日本経済の活力としたいという考えがあった。特に、勤務経験や資格といった潜在的に高い能力のある女性や若者などが創業することは、日本経済の潜在的な活力となりうる。しかし、若者や女性の創業には、創業資金の調達手段が十分でないなどの資金面の問題に加えて、創業時や創業後の経営に関する知識やノウハウ等の不足が問題であった。そこで、本補助金では、経営指導について抜本的に強化とされた。こうした背景には、若手や女性等が創業を躊躇する実態があったとされる。さらには、現行の支援では融資以外の金融支援については殆どないこと、実務的な知識サポートも必ずしも行き届いていないなどの課題も多しとした。このため、若者や女性等による創業促進の観点から、従来からの創業支援施策に加え、大胆な支援策を講じるべきとしたとされた（経済産業省[2012]）。このように、近年の経済産業省による施策には、研究開発促進を目的としたもの以外に、創業補助金のような雇用機会確保を目的とする取り組みがみられた。

つまり、1990 年代以降、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が日本経済再生の唯一の方法のように扱われてきた。ところが、近年の経済産業省による創業支援施策の方向性は、そうした流れとは異なる施策が窺えた。その 1 つとして、創業補助金による若者や女性に対する創業支援の取り組みが挙げられる。このような取り組みの背景としては、日本においても海外と同様に経営の知識やノウハウ不足といった要因から創業を躊躇している若者と女性等の実態があったとされた。そこで次節では、創業支援政策と

⁹³ 国民生活事業では 7～10 年、中小企業事業では、7 年、10 年、15 年となる。

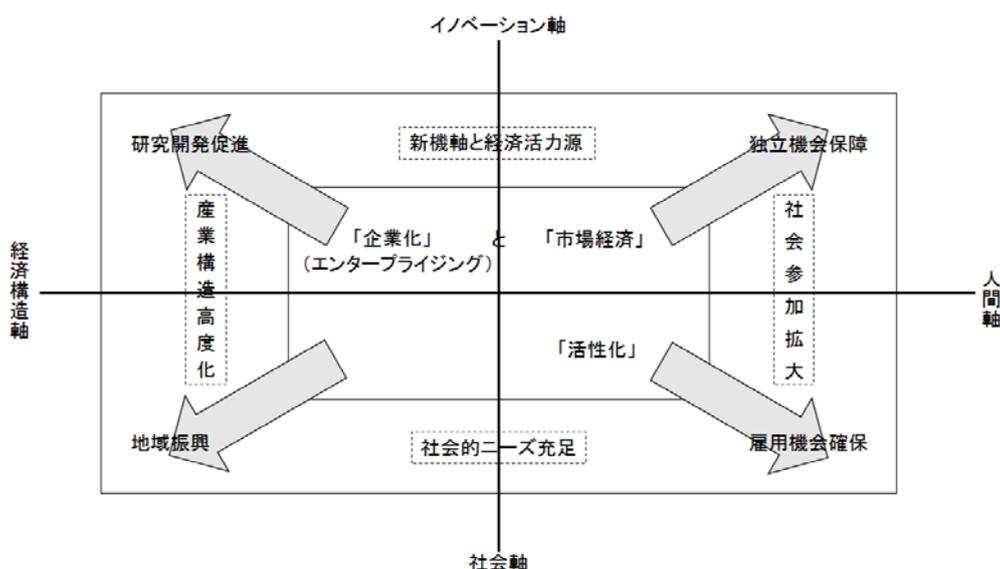
⁹⁴ ネット販売を通じて、国内外に販路拡大をすること等はあるとしている。

いうもの「目的」や「意義」について、多義的理念の構成概念から整理する。

2.3 創業支援策の多義的な理念の構成概念

本節では、創業支援政策の目的や意義について整理する。第 2-3-1 図のように、本来、創業支援政策というものは、4つの構成要素からなる多義的理念によって説明できる。それは、「研究開発促進」、「独立機会保証」、「地域振興」、「雇用機会確保」という目的⁹⁵によって成立する。

第 2-3-1 図 「創業支援策の多義的な理念」の構成概念⁹⁶



(出所：三井[2018])

⁹⁵ 本研究においては、1980年代のイギリス EAS 制度、2000年代の個人事業者制度に挙げられる「独立機会保証」、「雇用機会確保」、「社会参加拡大」といった雇用政策的側面からの創業支援に関する政策（以下、雇用機会確保を目的とした創業支援政策）とし、大学等の研究機関を中核としたベンチャー創業支援のような「研究開発促進」、「地域振興」、「産業構造高度化」といった中小企業政策・産業政策的側面からの創業支援に関する政策（以下、研究開発促進を目的とした創業支援政策）とする。

⁹⁶ 「創業支援策の多義的な理念」の構成概念については、三井・川名（1997）に加筆修正された2005年の「講義資料」が原典であり、さらに、2018年刊行されたものと三井逸友氏が申している。

そして、「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」、といった各意義の複合体として創業支援政策が存在するとされる(三井・川名[1997])。

また、海外における創業支援政策の成果については、国民生活金融公庫総合研究所(2004)は、「英国を含め、多くの先進諸国が中小企業の数的増加、なかんずく自営業(self-employed)就業者の増加を近年みているのは周知のところである(その唯一の例外は日本である)」とし、日本のみが取り残されたと指摘している。

つまり、海外において、「創業」、「支援」というものは、本来は、様々な目的性のうちの一手段、一つの形でしかなかった。そして、その支援というものは、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に基づくものであった。ところが、日本において1990年代以降の経済産業省による創業支援政策は、研究開発促進を目的とした創業に対して重点的に支援するという非常に偏ったものであった。だが、近年の経済産業省の創業補助金などの取り組みからはそうした流れにも変化があることが窺えた。

ところが、日本でも国民生活金融公庫、日本政策金融公庫⁹⁷によって創業融資など「まちなちの起業家」(中小企業庁[2002])に対する創業支援施策が取り組まれてきている。また、そうした「まちなちの起業家」への創業支援については、経済産業省や厚生労働省も実施している。そこで、次は、日本の具体的政策の実態論として新創業融資、創業補助金、受給資格者創業支援助成金、再就職手当について概要とその実績を整理した上で、その活用実態の調査を行い考察する。

⁹⁷ 1999年10月に国民金融公庫と環境衛生金融公庫が統合され、国民生活金融公庫が発足した。2008年10月に国民生活金融公庫は解散、株式会社日本政策金融公庫に業務移管している。

第3章 日本における具体的政策の実態論 1—日本政策金融公庫（旧国民生活金融公庫）による融資制度を用いた創業支援制度

3.1 国民生活金融公庫（現：日本政策金融公庫）による創業融資制度及びその実績

創業希望者が抱える資金的な問題として、自己資金を貯めること以外に金融機関からの融資利用がある。しかし、こうした創業希望者というものは、金融機関からみれば創業希望者本人に関する情報不足のみならず、新規事業そのものに対するリスクも極めて高い。そのような、金融機関と創業希望者との間にリレーションシップの形成がない状況ゆえに、日本政策金融公庫（旧国民生活金融公庫）による創業支援は重要な役割を担っているとされてきた（忽那・安田[2005]）。

日本政策金融公庫（通称：日本公庫）は、創業に対し、多くの小口融資の実績を残している。現在、創業時に利用できる融資制度としては、新規開業資金⁹⁸、女性・若者／シニア起業家支援資金⁹⁹、再チャレンジ支援融資（再挑戦支援資金）¹⁰⁰といったものが挙げられる。さらに、食料品小売業、製造小売業、花き小売業を営む場合の食品貸付、生活衛生関係事業を営む場合の生活衛生貸付、また、全業種¹⁰¹を対象とした普通貸付などもある（日本政策金融公庫[2018a]）。

こうした融資制度を利用する際、一定の要件を満たす場合に、新創業融資、創業支援貸付利率特例制度を用いることができる。第3-1-1表のように、新創業融資制度とは、新たに

⁹⁸ 新たに事業を始める場合若しくは事業開始後おおむね7年以内

⁹⁹ 女性または30歳未満か55歳以上

¹⁰⁰ 廃業歴がある場合

¹⁰¹ 一部を除く

第 3-1-1 表 新創業融資制度の概要

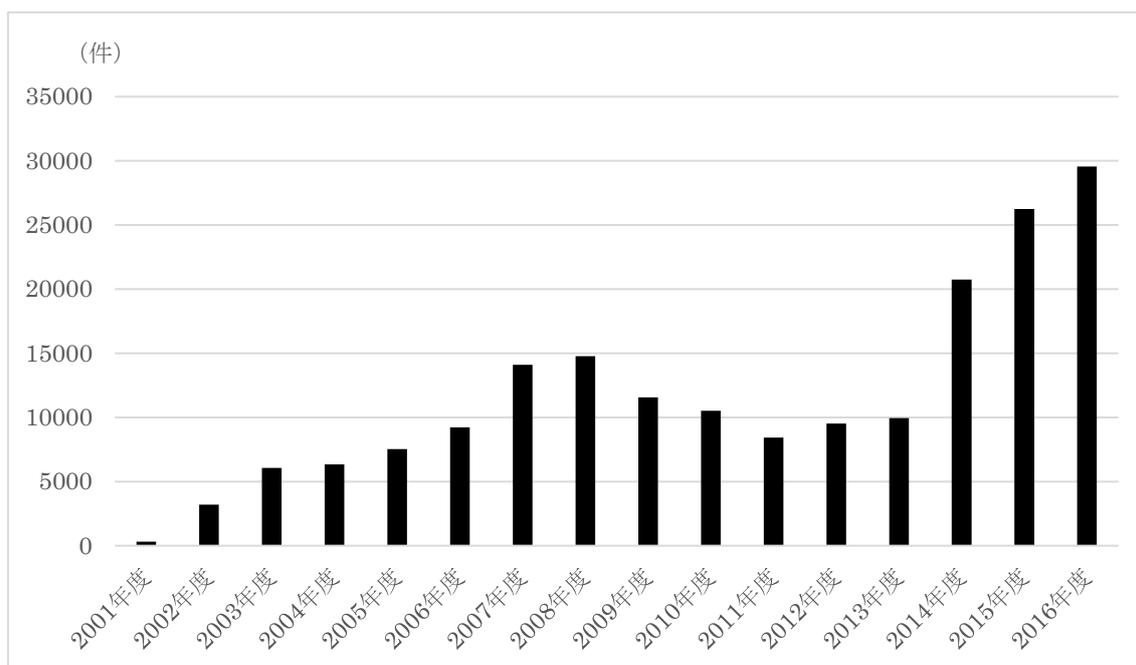
要件	<p>次の 1～3 のすべての要件に該当する方</p> <p>1. 創業の要件</p> <p>新たに事業を始める方、または事業開始後税務申告を 2 期終えていない方</p> <p>2. 雇用創出等の要件</p> <p>「雇用の創出を伴う事業を始める方」、「現在お勤めの企業と同じ業種の事業を始める方」、「産業競争力強化法に定める認定特定創業支援事業を受けて事業を始める方」又は「民間金融機関と公庫による協調融資を受けて事業を始める方」等の一定の要件に該当する方(既に事業を始めている場合は、事業開始時に一定の要件に該当した方)</p> <p>なお、本制度の貸付金残高が 1,000 万円以内(今回のご融資分も含む)の方については、本要件を満たすものとする。</p> <p>3. 自己資金要件</p> <p>新たに事業を始める方、または事業開始後税務申告を 1 期終えていない方は、創業時において創業資金総額の 10 分の 1 以上の自己資金が確認できる方</p> <p>ただし、「現在お勤めの企業と同じ業種の事業を始める方」、「産業競争力強化法に定める認知特定創業支援事業を受けて事業を始める方」等に該当する場合は、本要件を満たすものとする。</p>
資金用途	事業開始時または事業開始後に必要となる事業資金
融資限度額	3,000 万円(うち運転資金 1,500 万円)
返済期間	各種融資制度で定めるご返済期間以内
担保・保証人	原則不要(※原則、無担保無保証人の融資制度であり、代表者個人には責任が及ばないものとなっている。法人の場合は、代表者が連帯保証人となることも可能であり、利率が 0.1%低減される。
利用可能な融資制度	<p>本制度は、下記の融資制度を利用する際に活用できる無担保・無保証人の特例措置である。</p> <p>新規開業資金、女性、若者／シニア起業家資金、再チャレンジ支援融資(再挑戦支援資金)、新事業活動促進資金、食品貸付、生活衛生貸付(一般貸付、振興事業貸付および生活衛生新企業育成資金に限る)、普通貸付(食品貸付または生活衛生貸付(一般貸付)の対象の方が必要とする運転資金に限る)、企業活力強化資金、IT 資金、海外展開・事業再編資金、地域活性化・雇用促進資金、事業承継・集約・活性化支援資金、ソーシャルビジネス支援資金、環境・エネルギー対策資金、社会環境対応施設整備資金、企業再建資金(第二会社方式再建関連に限る)</p>

(出所：日本政策金融公庫[2018c])

事業を始める場合や、創業後間もない場合に無担保・無保証人で融資を受けることができる制度のことである。資金の用途は、事業開始時や開始後の事業資金となる。融資の限度額は3,000万円となっている¹⁰²（日本政策金融公庫[2018c]）。

新創業融資制度の実績は、2001年度327件、2002年度3,202件、2003年度6,061件、2004年度6,341件、2005年度7,535件、2006年度9,237件、2007年度14,108件、2008年度14,776件、2009年度11,562件、2010年度10,522件、2011年度8,434件、2012年度9,532件、2013年度9,955件、2014年度20,737件、2015年度26,249件、2016年度29,557件となっている（第3-1-2図）。このように、近年の新創業融資による実行件数の増加には目を見張るものがあった。

第3-1-2図 新創業融資制度実績¹⁰³（件数）



（出所：日本政策金融公庫[2017]）

こうした新創業融資による創業実績の背景には、日本政策金融公庫による創業準備者への創業計画書作成のサポートや経営相談などの取り組みなどがある。近年、日本政策金融公庫では、このような経営相談などのサポート体制を強化している。その代表的な取り組みと

¹⁰² うち、運転資金の上限は、1,500万円である。

¹⁰³ 国民生活金融公庫を含む。

して、ビジネスサポートプラザの設置などが挙げられる。そこで、次はビジネスサポートプラザによる創業支援について整理する。

3.2 ビジネスサポートプラザによる創業支援施策

日本政策金融公庫では、全ての支店において創業相談を行っている¹⁰⁴。さらに、土曜、日曜や夜間に予約制の創業相談をビジネスサポートプラザで実施している（第3-2-1表）。ビジネスサポートプラザとは、中小企業診断士や中小企業勤務経験者などの専門的なスタッフが経営指導等を行う創業促進を目的とした機関である（日本政策金融公庫[2018b]）。

東京ビジネスサポートプラザ所長の大澤氏によれば、ビジネスサポートプラザの第1号店は、東京ビジネスサポートプラザであった。同施設の開設に至るまでの経緯については、まず、2006年11月～2007年3月まで渋谷支店にてテストマーケティング¹⁰⁵を実施したという。そして同期間において、1日あたり平均13.5件の相談実績が得られたことから、概ね良好¹⁰⁶と判断し、2007年4月にビジネスサポートプラザが新設されたとした。その後の東京ビジネスサポートプラザによる相談件数の実績としては、毎年800～1,000件で推移しているとされる（第3-2-2図）。また2012年以降、女性相談者の割合は年々、増加傾向にあって、その政策的な効果についても指摘する。さらに、日本政策金融公庫が実施した相談者アンケートからは、「親切で丁寧である」とした意見が数多く寄せられていたことが印象的であった。

また、経営指導について大澤氏は、「融資実行前にビジネスプランを相談者と共にオーダーメイドで作成していくとしているが、実行後については、商工会議所や他行への相談を斡旋するなど、継続的な経営指導には至らない」とし、経営者の立場を尊重する立場から日本政策金融公庫としては、創業準備者への継続的な経営指導は難しいとした。また、東京都の女性・若者・シニア創業サポート¹⁰⁷との連携等はなく、こうした自治体との連携について

¹⁰⁴ 平日9時から17時までとなっている。

¹⁰⁵ 第1、第3土曜日に10時から16時の営業時間で行われた。

¹⁰⁶ 人件費等の課題から良好とする基準は平均10件程度であったとされる。

¹⁰⁷ 東京都における女性・若者・シニア創業サポート事業は、2014年から開始され、東京都が東京都信用金庫協会・東京都信用組合協会を通じて、融資原資を信用金庫・信用組合

も消極的とした（東京ビジネスサポートプラザ所長・大澤雅志氏へのインタビュー調査による）。さらに、ビジネスサポートプラザ以外でも日本政策金融公庫では、創業から産学連携を行う創業支援センター¹⁰⁸、創業サポートデスク、創業セミナーの開催などの多くの支援を行っている。だが、そうした支援等においても継続的な経営指導の実施はみられなかった。

第3-2-1表 日本政策金融公庫ビジネスサポートプラザ拠点一覧

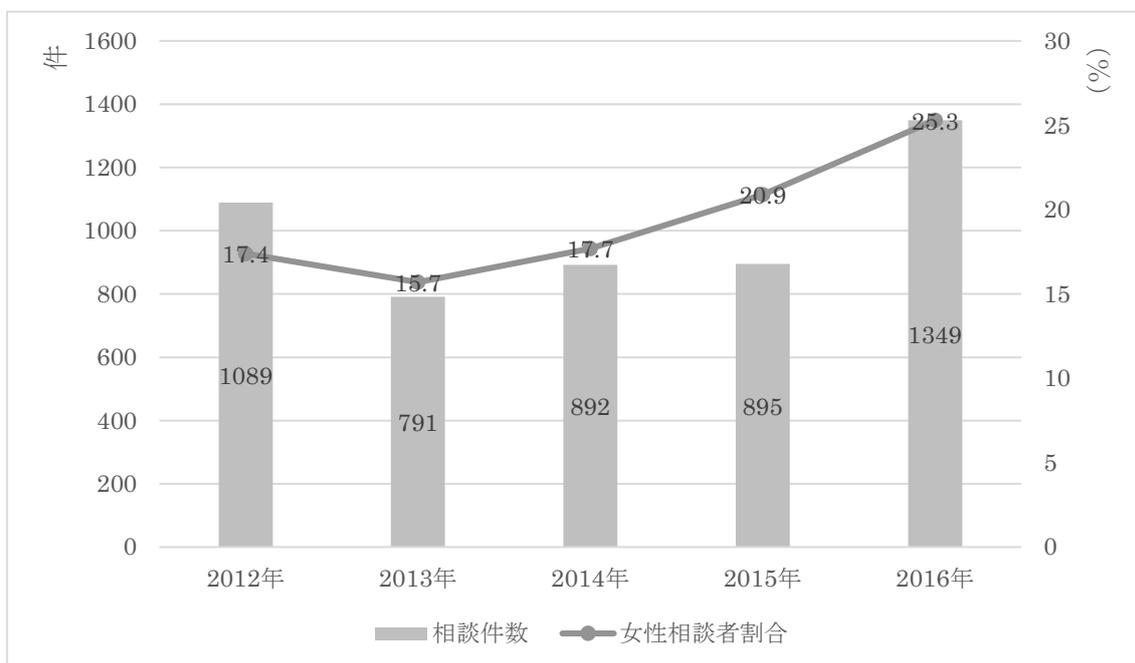
店舗	開設時期	営業時間	住所	担当地域
北海道ビジネスサポートプラザ	2014年4月～	9:00～15:00 (12:00～13:00 除く)	北海道札幌市中央区北1条西2-2-2 北海道経済センタービル	北海道地区
東北ビジネスサポートプラザ	2014年4月～		宮城県仙台市青葉区中央1-6-35 東京建物仙台ビル	東北地区
東京ビジネスサポートプラザ	2007年4月～		東京都新宿区西新宿1-14-9	関東地区
名古屋ビジネスサポートプラザ	2008年7月～		愛知県名古屋市中村区名駅3-25-9 堀内ビル	東海地区
大阪ビジネスサポートプラザ	2007年7月～		大阪府大阪市北区曽根崎2-3-5 梅新第一生命ビルディング7F	関西地区
福岡ビジネスサポートプラザ	2014年4月～		福岡県福岡市博多区博多駅前3-21-12	九州地区

(出所：日本政策金融公庫[2018b]に基づき筆者加筆)

に預託することで、有利な条件での融資を実行する事業。アドバイザーの活動は、東京都の補助金を活用して実施される。融資限度額が1,500万円（うち、運転資金のみは750万円以内）、利率は年1%以内で返済期間は10年、据置期間は3年以内で、原則的に無担保・無保証制度、資金用途は、設備資金・運転資金。対象者は、東京都内の女性、若者、シニア創業者であれば、個人事業、株式会社、NPO法人等である。また、特徴は、経営サポートを行う点にあり、融資実行日から最大5年間、無料にてサポートが受けられ、①経営ノウハウや地域ネットワークと有するアドバイザーによる事業計画のブラッシュアップや事業継続発展のためのアドバイスを年3回受けられること、②税理士等による決算書作成アドバイスが2回受けられることが挙げられる。

¹⁰⁸ 全国15カ所にある。

第3-2-2図 東京ビジネスサポートプラザ相談件数及び女性割合



(出所：東京ビジネスサポートプラザへの訪問調査資料に基づいて筆者作成)

3.3 国民生活金融公庫（現：日本政策金融公庫）による創業融資の活用事例

これまでは、日本政策金融公庫による新創業融資の実績やその支援体制を中心に整理した。こうした創業支援に対する取り組みや実績から、日本政策金融公庫による創業融資の効果は期待できるといえる。また近年、女性の創業相談が増えたこともその特徴として挙げられよう。そこで、本節では、国民生活金融公庫、日本政策金融公庫による新創業融資の活用実態から本制度における効果と限界について検討する。

①吉田スーツ（有限会社グッドフィールド）

東京都国分寺市。イージーオーダースーツの製造販売。7名（アルバイト含）

2003年創業。吉田務氏

* 創業者の吉田氏は母子家庭に育ち、大学中退後にフリーター生活を送っていた。また、創業融資を活用するための保証人の確保が両親の他界によって困難であった。ゆえに、新創業融資が無ければ創業することが出来なかったという。また、創業準備期においてはニート状態であったため、貯蓄することは出来なかったと話す。

有限会社グッドフィールド（以下、吉田スーツ）の創業は 2003 年 4 月、創業者は代表取締役社長の吉田務氏である。主な事業内容は、イージーオーダースーツの製造販売とする。現在、国分寺南口、下北沢、西新橋に 3 店舗を展開している。西新橋店においては、New! & 吉田スーツという新ブランドを立ち上げている。資本金 300 万円、従業員数 7 名（アルバイト含む）、年商額 1 億 6,000 万円（昨年度）、本社所在地は、東京都国分寺市南町 3-11-2 である。吉田氏の創業以前は、母子家庭の環境で育ち、高校卒業後に日本大学通信教育課程へ進学するが、1 年で中退した。その後、バーテンダー、飲食店、居酒屋、ガソリンスタンドなど吉田氏が表現するところの「誰でもできる仕事」をしながら、2、3 年の間はフリーター生活を過ごしている。23 歳からの 5 年間¹⁰⁹は、吉田氏の妻の実家が営むテラーにて、義理の母と一緒に仕事をしたという。だが、吉田氏が 28 歳の時に義理の父親と意見が合わず、そのテラーを辞めてしまう。その後、28 歳から 1 年間は叔母の所有するマンションにて過ごす。家賃、光熱費は叔母が負担し、生活費は妻の収入から賄われていたと話し、いわゆる「ニートのような状態」であったと話す。

そして 29 歳の時に、国分寺駅北口にあった呉服屋の居抜き物件にて吉田スーツを創業した。当時のオーダーメイドスーツのブームにも助けられて、初年度から黒字であったという。創業当時の顧客は、テラーの仕事をしていた際のお客様であった。創業したらついてきてくれると言ってくれた人がいたのは有難かった。ところが、実際に購入したのは、そうしたお客様の一割程度であったという。事業分野の決定については、技術的にそれ（スーツの製造販売）しかなかった、誰でも出来ないような仕事をしたかった。誰にも出来ない技能がスーツ以外にあれば、それを選択していたかもしれない。だが、やはり最終的にはテラー時代のお客さんに背中を押されたと思うという。今後の展望としては、人手が足りないことが課題だと話す。そのため 4 店舗目以上は、フランチャイズによって事業拡大を目指すとした。また、吉田氏は、それらを支援する形で今後は関与したいと話した。

¹⁰⁹ 24 歳の時に結婚している。

活用した創業支援施策は、国民生活金融公庫の新創業融資であった。320万円満額の融資を受け、その用途は運転資金（生地の仕入）と設備（机やソファ）であった。吉田氏は、この無担保・無保証の融資が無ければ、創業はできなかつたと話す。その理由については、創業準備時に両親は既に他界していたため、保証人を頼める人がいなかったことを挙げた。手元の資金についても元々、母子家庭だったので、実母が亡くなった際に残しておいてくれた保険金の残金の200万円ほどしか無かつたという。また、創業準備に向けて貯蓄する余裕はあつたかと尋ねたところ、毎日の食費すらなく、100円ローソンの見切り品をあさっては耐えるという状況が続いた。創業に向けた資金を貯めることは困難だつたと話した。

最後に創業するにあたって、創業や経営の知識は、どのようにして学んだのか尋ねたところ、ソフトカバーの「起業するには」のようなタイトルの本を読んだだけとした。融資の申請書の作成については、どこに聞けばいいのかも分からなかつたし、誰も特に教えてはくれなかつたという。本を読んでエクセルを用いて、自分自身で作成した記憶があると話した。

②ラヂオキッチン

東京都国分寺市。ワインと煮込み料理に特化した飲食業。4名（アルバイト含）

2004年創業。堀田きよみ氏

*大学中退後、14年間のフリーター生活の間に自己資金の準備を10年かけて行った。経営指導についてはWWBジャパン¹¹⁰や東京福祉大学の村山先生といった繋がりを構築するなど積極的な行動が創業に活かされている。また、国民生活金融公庫から運転資金として調達し、その目的については創業後の生活の安定を考慮したとしている。

ラヂオキッチンは、2004年3月に創業、代表者は、堀田きよみ氏である。主な事業内容は、「手作りの食べ物を通し、地域の方々とコミュニケーションする」をコンセプトにワインと煮込み料理に特化した飲食業とされる。年商1,300万円、従業員4人（アルバイト含む）、本店所在地は東京都国分寺本町2-17-2である。堀田きよみ氏の創業以前は、大学中退

¹¹⁰ 1990年に設立された地域の素材や土地活かしたコミュニティビジネスに特化した起業サポートを行う団体である。主な活動は、起業スクールの開催であつて6,000人が卒業した。卒業生の中から1,000人以上が起業している。（WWBジャパン・ホームページ：<http://www.p-alt.co.jp/wwb/>）

後、喫茶店にて14年間、アルバイト生活を過ごした。喫茶店での仕事の内容は、ホールでの接客や調理場での仕込みであった。この喫茶店にて、現在のご主人と出会ったと話す。創業意識が芽生えた理由は、堀田氏のご主人から「お店をやってみたらどうか」という言葉を聞いたからという。また、ご主人からは「お金は出さないが、貯める手伝いはするよ」と言われたと話す。創業準備は、通帳にお金を貯めるところから始まり、自己資金が貯まるまで10年かかっている。その後、2004年に御主人と社会からの経済的な自立を目標に創業したという。事業分野の決定については、社会的なプライドがあり、かつ、創造性を活かせる仕事をしたかったと話した。また、メニューの考案や工夫することへの喜びを素人ながらも感じたことをその理由に挙げていた。

活用した創業支援施策は、国民生活金融公庫の新創業融資である。6か月分の仕入代や人件費など380万円を運転資金として借り入れた。当時の心境について堀田氏は、「大プレッシャーだった。初めての体験だった。申請書類を何度も書き直した」という。また、創業準備期に杉並区によるビジネスコンテストへの参加の誘いもあったが、物件等も決まってい、話が具体的になっていたためビジネスコンテストへの参加を見送ったことや、他の金融機関での創業融資の申し込みについては断られたことなども話していた。

また、創業以前に経営指導等を受けたことはあるか尋ねたところ、堀田氏はWWBジャパンによる起業セミナーや東京福祉大学の村山先生が主催するコミュニティービジネスのセミナーに参加していた。創業支援制度や経営に関する知識は、そうした中で知ったという。こうした起業セミナーでは、10ページから20ページ程度の事業計画書の作り方について学習したと話す。特に、売上のシミュレーションの内容については学びが大きかったとした。

③Makana Cooking Salon

東京都杉並区。料理のケータリング、菓子販売業。1名

2015年創業。庄野真愛氏

*はじめは、自治体の創業支援制度の活用を検討していた。しかし、スピーディさに欠けるなどを理由に新創業融資の活用に変更した。自己資金の準備については、アルバイトを掛け持ちするなど大変苦勞している。だが、そうしたアルバイト経験からも人脈を構築するなど創業後にも活かされている。また、創業計画書の作成については、日本政策金融公庫による経営指導を活用した。

Makana Cooking Salon は、2015年6月創業、代表者は、庄野真愛氏である。主な事業内容は、オリジナルのレシピを教える料理教室、料理のケータリングや菓子販売業である。本店所在地は、東京都杉並区浜田山となる。庄野氏は、ブライダルの専門学校を卒業後、ホテル勤務を経て、イタリアンレストランに就職した。現在の事業のキーワードである植物性の食材を用いるマクロビオティックやヴォーガンと出会ったのは、転職後の次のレストランであった。創業意識の芽生えは、イタリアンレストランに勤務していた頃であった。さらに、創業動機としては、自身の体験から間違ったダイエットをしている女性のための料理を考えたいとする思いからという。ところが、料理人という働き方では、朝早くから仕込みをし、夜は終電間際まで労働となる。そのため、こうした働き方では、結婚・出産し、子育てしながら継続的に働くことは厳しいと考え、料理教室という選択をした。このような自分で時間のやりくりが出来ると思ったのが創業に対するそもそものきっかけであったという。創業準備として取り組んだことは、コンセプトを決め、レシピを考案し、資金調達を行い、30歳までを創業目標に掲げた「逆算ノート」の作成することであった。この逆算ノートは具体的な計画書であり、すでに50歳までのプランがあるという。斯業経験時代は、ヨガの資格取得や友人を対象に料理を教える練習、料理に関する勉強も行っていった。また、他のアルバイトと並行してケータリング専門の会社にも勤めるなど商売のノウハウの習得も努めている。資金調達については、当初は自治体による融資制度を検討していた。しかし、自治体による融資制度では融資の決定に至るまで時間がかかることを知り、新創業融資を用いたという。自己資金が貯まるまでの経緯については、普段働いているレストランから得られる賃金だけでは貯金できなかった。そのため、4つのアルバイトを掛け持ちしたという。そのアルバイトの内容については、賃金の高い夜間勤務を選択した。具体的には、居酒屋では16時から翌日5時までの勤務が週4回、コンビニエンスストアでは、22時から翌日8時までの勤務が週3回であった。自己資金の目標額は150万円とし、貯蓄するために設定した期間は6ヵ月であったとされる。創業後はアルバイト時代に関わったケータリング会社からの仕事依頼が来るなど、斯業経験時代の人脈を活かしている。

こうした活用事例から国民生活金融公庫、日本政策金融公庫による新創業融資によって、創業を実現させていることがわかる。また、他の金融機関においては融資が受けることができないケースや、スピード感を持った対応が必要とされるケースなど、様々な創業希望者のニーズにも対応している。こうした活用事例からも日本政策金融公庫による新創業融資は

効果をあげているとしてよいだろう。

3.4 創業融資からみる創業支援政策としての効果と限界

ここまでは、ビジネスサポートプラザの取り組みや新創業融資の実績とその活用事例から整理した。こうした新創業融資の実績から「まちの起業家」に対する創業融資が活発に行われてきたことがわかる。さらに、そうした活用事例から新創業融資によって創業が促進されていることも理解できた。そこで、本節では、日本政策金融公庫の創業融資の効果と限界についてまとめたい。

忽那・安田（2005）によれば、創業時に国民生活金融公庫への融資の申請予定者が申請しなかった割合は 26.2%と、創業予定者のうち申請しない者がかなりいるとした。田村（1995）は、このような申請を諦めた創業予定者の中には、女性起業家の存在があると指摘する。女性起業家については、創業資金について自己資金のみとするものも多い。その理由については、独立性の保全や、担保性のある資産を有していないことなどが挙げられるとした（田村[1995]）。さらに、忽那・安田（2005）は、民間金融機関へ融資申請が却下された割合は 20.4%であるとする。今回の活用事例では、信用金庫や信用組合への創業融資の申請が断られた堀田氏のようなケースが考えられる。また、国民生活金融公庫の創業融資が却下された割合は 22.2%、民間金融機関と国民生活金融公庫のいずれからも創業融資が却下された割合は 16.9%であったとされた（忽那・安田[2005]）。

つまり、創業希望者の 83%については、創業融資によって創業を実現させている。吉田スーツの吉田氏は、国民生活金融公庫による新創業融資を活用し、創業を実現させた。吉田氏は、母子家庭で育ち、唯一の肉親であった母親は他界してしまったため、保証人を頼める人もいなかった。創業準備期には、ニート生活の状態であり自己資金を貯める余裕はなかった。こうした状況からみても、信用金庫・信用組合等の金融機関による創業融資の対象とはなりにくい創業準備者の一人であったことは否めない。しかし、吉田氏のような創業準備期の環境や条件などが恵まれない場合でも、新創業融資は創業を可能にした。また、結果として従業員数 7 名、年商額 1 億 6,000 万円という実績を挙げたことは 1 つの成功事例といつてよい。

しかし、日本政策金融公庫の新創業融資に全く課題がないわけではない。一般的に創業融資制度では、「融資と経営指導」が一体的に行われる。よって、金融機関が継続的な経営指導を行うことは当然ながら難しい。つまり、「融資と経営指導」が常に一組でなければならぬ必然性こそ、日本政策金融公庫における創業支援の限界であった。そこで次章では、経済産業省の創業補助金の概要と実績の整理及びその活用事例から効果と課題について検討する。

第4章 日本における具体的政策の実態論 2—経済産業省による創業補助金制度

4.1 創業補助金の概要及びその実績

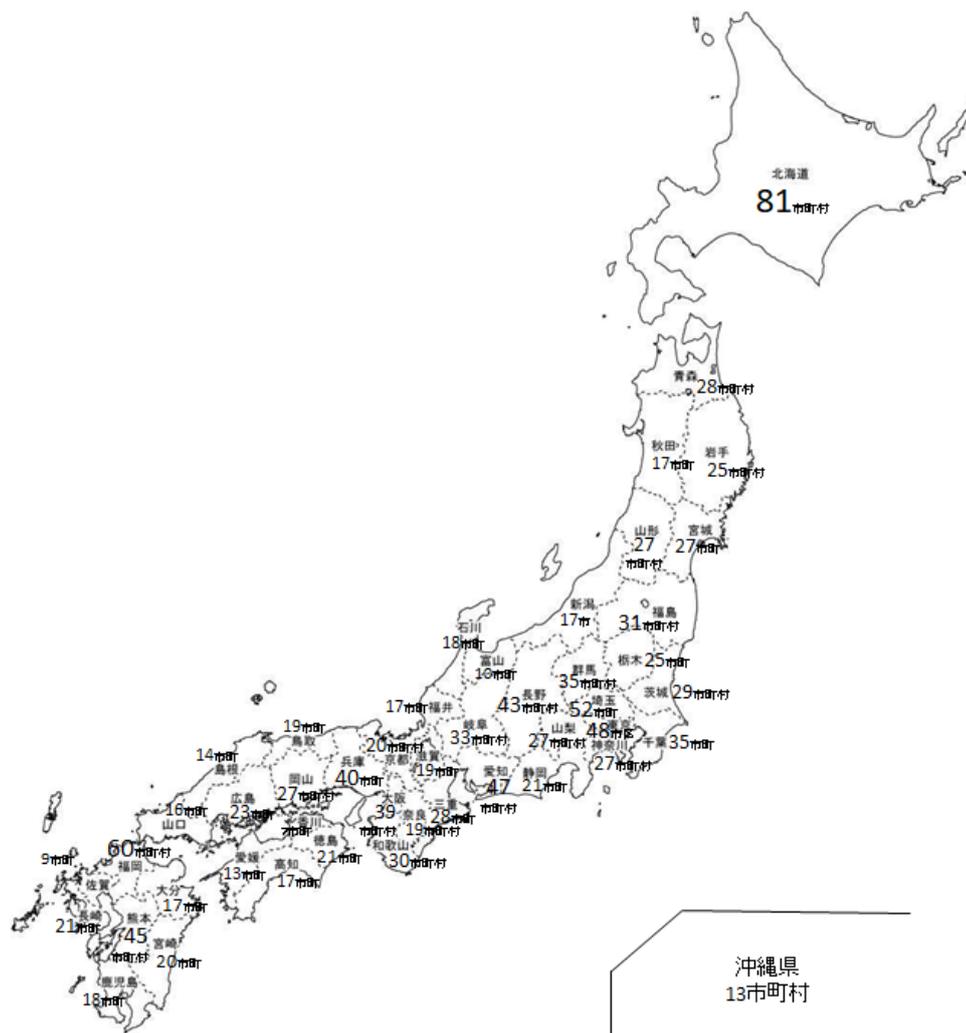
まず、創業補助金の概要である。中小企業庁（2016）によれば、創業補助金¹¹¹は、創業準備者に対して創業等にかかる経費の一部を助成し、新需要と雇用創出などを促すことで、日本経済を活性化することが目的とされた。本助成金の要件としては、まず、事業完了日までに計画した補助事業の遂行のため、新たに従業員を1名以上雇い入れなければならない。さらに、申請に際して、産業競争力強化法における認定市区町村又は認定連携創業支援事業者による特定創業支援事業を受ける必要がある。また、産業競争力強化法に基づく認定市区町村での創業のみを対象となるため、その他の自治体においては創業補助金を活用することはできない。そうした認定を受けた自治体は47都道府県の1,275市区町村となる¹¹²（第4-1-1図）。

創業補助金の対象者は、①新たに創業する者、②大企業に属さない中小企業であること、③日本国内において事業を興す者（個人応募者の場合）、④事業実施完了日までに、計画した補助事業遂行のため新たな従業員を1名以上雇用すること、⑤産業競争力強化法に基づく認定市区町村における創業であること、⑥産業競争力強化法に基づく認定市区町村又は認定連携創業支援事業者から同法第2条第25項に基づく認定特定創業支援事業を受ける者であること、⑦訴訟や法令順守上の問題を抱えていない者であること、⑧応募者又は法人の役員が、暴力団等の反社会的勢力でないこと、また、反社会的勢力との関係を有しないこと、全てを満たすことが条件となる（第4-1-2表）。

¹¹¹ 2012年度から公募が開始された制度である。

¹¹² 第1回から第10回についてである。

第 4-1-1 図 産業競争力強化法に基づく認定市区町村一覧図



(出所：中小企業庁[2016]に基づいて筆者作成)

第 4-1-2 表 創業補助金対象者要件一覧

	要件内容
①	新たに創業する者
②	大企業に属さない中小企業であること
③	日本国内において事業を興す者(個人応募者の場合)
④	事業実施完了日までに、計画した補助事業遂行のため新たな従業員を1名以上雇用すること
⑤	産業競争力強化法に基づく認定市区町村における創業であること
⑥	産業競争力強化法に基づく認定市区町村又は認定連携創業支援事業者から同法第2条第25項に基づく認定特定創業支援事業を受ける者であること
⑦	訴訟や法令順守上の問題を抱えていない者であること
⑧	応募者又は法人の役員が、暴力団等の反社会的勢力でないこと、また、反社会的勢力との関係を有しないこと

(出所：中小企業庁[2016]に基づいて筆者作成)

また、対象とされる事業内容は、①既存技術の転用、隠れた価値の発掘¹¹³を行う新たなビジネスモデルにより、需要や雇用を創出する事業であること、②産業競争力強化法第2条25項に規定される特定創業支援事業を受ける者による事業であること、③金融機関からの外部資金による調達が十分見込める事業であること、④地域の需要や雇用を支える事業や海外市場の獲得を念頭とした事業を、日本国内において興すものとしている¹¹⁴。

補助対象経費については、①使用目的が本事業の遂行に必要なものと明確に特定できる経費、②交付決定日以降、補助事業期間内の契約・発注により発生した経費、③証拠書類等によって金額・支払等が確認できる経費とされる。また、補助率は50%、補助金額は50万円から200万円¹¹⁵となる。

次に、創業補助金の実績である。まず、予算額の推移については、2013年度200億円、2014年度38.5億円、2015年度53.6億円、2016年度3.7億円、2017年度26.5億円であった。申請件数については、2013年度14,138件、2014年度9,242件、2015年度4,154件、2016年度2,983件で、減少傾向にある。また、採択件数としては2013年度6,299件、2014年度3,124件、2015年度2,444件、2016年度143件と激減している（第4-1-3表）。

さらに、日本政策金融公庫の新創業融資と創業補助金の実施件数を比べると、新創業融資による融資件数は年々、増加傾向にあるが、創業補助金の採択件数は、減少傾向が著しい（第4-1-4図）。こうした2016年度の採択数が激減した原因の1つに、予算の減額や補助金の後払い方式による使い勝手の悪さが影響したともいわれる（信用金庫関係者談）。また、2017年度については、その支援対象を更に限定することが検討されている¹¹⁶（中小企業庁[2016]）。このような実績から、創業補助金については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ことが課題といえる。

¹¹³ 新技術、設計・デザイン、アイデアの活用等は含まれる。

¹¹⁴ 公序良俗に反する事業や公的な資金の用途として社会通念上、不適切であると判断される事業、国（独立行政法人を含む）の他の補助金、助成金を活用する事業は認められない。

¹¹⁵ 外部からの資金調達がある場合となる。外部からの資金調達がない場合は100万円上限となる。

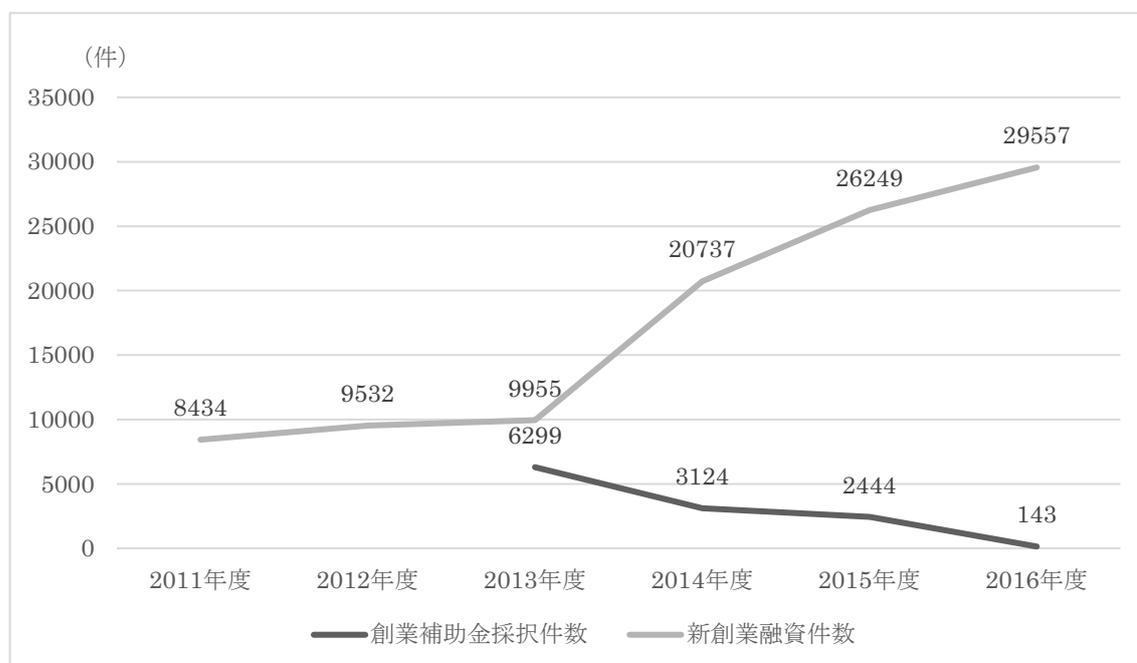
¹¹⁶ こうした背景には、仮に3,000人が雇用を伴う創業を行った場合、開業率は0.14%押し上げる効果があるといった意見もある。

第 4-1-3 表 予算額・採択実績等推移

執行年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
予算額	200 億円	38.5 億円	53.6 億円	3.7 億円	26.5 億円
申請件数	14,138 件	9,242 件	4,154 件	2,983 件	—
採択件数	6,299 件	3,124 件	2,444 件	143 件	—
加算	—	・ 認定市区町村に おける創業 ・ 特定創業支援事 業を受けた創業者	・ 特定創業支援事 業を受けた創業者		
要件			・ 認定市区町村に おける創業	・ 認定市区町村に おける創業 ・ 特定創業支援事 業を受けた創業者	

(出所：中小企業庁[2016]に基づいて筆者加筆)

第 4-1-4 図 創業補助金と新創業融資資金の件数の推移



(出所：中小企業庁[2016]及び日本政策金融公庫[2017]より筆者作成)

4.2 創業支援政策としての創業補助金の活用事例

こうした創業補助金の実績の整理から課題がみえてきた。そこで本節では、創業補助金の活用実態からその効果や課題について検討する。また、本補助金の政策対象については、個人のプライバシー保護の観点から実名等の公開が困難であることを付言しておきたい。

④Q カレー

神奈川県。欧風カレー店。7名

2014年創業。Y・K氏

*創業補助金を1人で管理することになっていたら申請しようとは思わなかった。また、創業補助金がもらえたことが安心に繋がり、貰えなかった時のことを考えると大変だっただろうという。つまり、補助金の効果というのは、単にお金を得るという限定的なものではなく、お墨付きが得られる、若しくは精神面でポジティブに働くことも本事例から伺え、これらについても伴走型の経営指導の効果といえる。

創業補助金の存在は、知り合いから聞いていた。しかし、自身が対象になるとは思っていなかった。A 商工会議所から案内があつて、はじめてその対象となることを知ったという。創業前に勤めていた店がA 商工会議所の支援を受けていたこともあり、創業の際に紹介されて支援を受けた。A 商工会議所による支援内容としては、創業補助金の申請支援、資金調達に関する支援¹¹⁷、小規模事業者持続化補助金の支援を挙げた。さらには、飲食店業界の情報や、近隣店舗の情報提供があつたという。

創業補助金については、一人で管理することになっていたら申請しようとは思わなかった。商工会議所からやりましようと言われたことで、決意できたと話す。資金の用途は、人件費と家賃を対象とした。補助金申請以前より準備を進めていたが、補助金によって安心を得ることができ、不安を和らげることができた。もし、補助金をもらえなかったことを考えると大変だっただろうという。しかし、補助金がもらえなくとも創業はするつもりであった

¹¹⁷ 日本政策金融公庫の経営力強化資金としている。

と話す。今後については、普段はなかなか時間が取れないが、他業種の人がどのような経営をしているのかといったことや販路開拓の方法などについて興味がある。時間があればセミナー等に参加したいと話した。また、同様の補助金などあれば再度申請してみたいとのことであった。

⑤LB ピザ

神奈川県。ピザ・イタリアン店。12名

2015年創業。Y・K氏

*創業補助金は、頼りになる人がいるということがまず、安心感に繋がっているとした。創業補助金は、単に資金的な支援という意味だけではなく、精神面での効果についても期待できるものであった。このような、きめの細かいサポートや情報提供に限らない相談員による伴走型の経営指導の重要性が本事例から指摘できよう。

創業するにあたって、A 商工会議所に相談した際に創業補助金の存在を知った。相談した理由としては、地域に根ざしていることから様々な情報提供が得られるのではないかとということであった。ところが、実際に行ってみると創業補助金の支援内容については単なる情報提供ではなかった。申請の際のアドバイス、事務局に対する完了報告の際の同行など、きめの細かいサポートが得られたという。また、顧問税理士の紹介や従業員の雇用などについても指導員に相談している。このような経営指導について、創業時に助けてもらったことが大きいと感じると話した。また、頼りになる人がいるということが安心感に繋がっている。補助金については初めての体験であり、資金確保の後ろ立てがあるという安心もあったという。また、創業補助金については創業時にしかチャレンジすることが出来ないし、補助額も大きいことからチャレンジするべきだと考えたと話す。資金の用途については、人件費と家賃を補助対象として申請した。創業については、補助金がなくとも創業しようと考えていた。また、創業補助金の効果として単にお金を得るということではなく、創業に対するプレッシャーを下げ、安心を得るといったことがあったとする。また、当初の事業計画以上に進捗していることも、その効果の表れであろう。

つまり、創業補助金によるA 商工会議所の創業支援の実態からは、単なる書類上の手続

きや情報提供に限定されない相談員によるきめの細かなサポートが継続的に行われていることが分かる。こうした継続的な伴走型の経営指導によって創業の効果を高められている。よって、創業補助金による伴走型の経営指導については創業支援として期待できるといえるだろう。

4.3 創業支援政策としての創業補助金の効果と課題

本章では、創業補助金の実績とその活用事例から整理した。こうした整理から創業補助金の効果と課題が見えてきた。まず、創業補助金の効果としては、相談員による伴走型の継続的な経営指導によるものが挙げられる。A 商工会議所による創業補助金の活用事例から創業時の創業計画書や事業計画書が創業後においても活かされている。また、経営に関連する知識やノウハウの獲得についても創業前から継続的に行われている。こうした経営指導の成果として、創業前の計画を上回る業績をあげていることから、相談員による伴走型の経営指導の効果は期待できるものであった。しかし一方で、創業補助金の抱える課題としては、創業支援を受けるための審査の厳しさによって、創業支援を必要としている全体に対して応えることができていないことが挙げられよう。

次章からは、厚生労働省による創業支援政策の変遷に沿って整理する。しかし、受給資格者創業支援助成金や再就職手当といった具体的政策の整理に入る前に、日本において創業支援政策がどのようにして雇用政策との関連で位置づけられていったのか、その経緯などについて雇用保険制度や生業扶助による創業支援施策を含め整理する。

第5章 日本における具体的政策の実態論 3—厚生労働省による雇用機会確保としての創業支援政策

これまでは、日本の具体的政策の実態論として、日本政策金融公庫及び経済産業省による創業支援政策について整理した。このような整理から新創業融資は、創業支援政策として成功しているが、一方で継続的な経営指導の困難性が限界として存在した。また、創業補助金は、相談員による伴走型の継続的な経営指導の効果は期待できるが、その審査の厳しさにゆえに創業希望者の全体に応えきれないという限界があった。そこで本章以降では、雇用政策と創業支援政策との関連から厚生労働省による創業支援政策を整理していく。

5.1 労働力確保政策から創業支援策へ

まず、日本の自営業主と労働政策との関わりについて触れておく。戦後から 1955 年中葉以降にかけて、自立的営業者¹¹⁸の存在があった（江口・山崎[1961][1966]）。また、江口（1980）は、貧困層の中におけるその実態として「雇人なし自営業層」について指摘した。このような自営業層は、事実上、賃労働者化している¹¹⁹とし、不安定就業者の一典型として名目的自営業が取り上げられた。こうした「雇人なし自営業層」の素地は、1965 年以降広まりをみせる。しかし、その多くは高齢者が生活する目的から家族経営を行う「窮迫的自立」による開業に基づくものであった。そして、こうした零細企業の存在は、社会問題の視点から欠かすことは出来ないものとなった¹²⁰。

¹¹⁸ 生産手段やその他の小規模な営業のための諸手段を所有し、業主や家族を主とする家族単位の労働を行うものを指す。

¹¹⁹ また、1955 年から 1965 年以降も大量に存在し、新に供給されつづけているとしている。

¹²⁰ こうした主張は自営業主の開廃業の事象について「窮迫的自立」のみを用いて理解しようとする一部の主張をもたらしてきたともいえる。

また、失業対策に沿って整理すると、日本では低失業率が長期間継続してきた歴史があるとされる。しかし、戦後日本の経済情勢の中では、①終戦直後の高失業率時代、②炭鉱離職者に対する失業対策、③第一次オイルショック後の失業対策、④1998年以降急増した失業者に対する失業対策と、4度にわたる対策が行われた。大竹（2000）によれば、「現在の労働政策の基本的な枠組みは、第二次大戦後占領体制下で作られた。戦後の高失業率と貧困問題を背景に一九四七年に職業安定法、失業保険法が施行された」とし、雇用対策の変遷は、失業対策やその保険制度を整理する上で欠かすことはできないとした。

まず、終戦直後の高失業時代における対策としては、1947年の職業安定法、失業保険法がある。しかし、その効果は十分発揮されることは無かった。その理由として、高梨（1999）は、当時は農業や自営業者による廃業等に起因する失業が多く、その時代の法律では、彼らは失業保険非対象者とされたことを指摘する。そうした時代の失業政策として機能したのが、公共事業を中心とした失業対策事業であったとされる。1949年に施行された緊急失業対策法は、再就職までの一定期間雇用を確保するため、全国的な失業対策事業として行うことをまとめた法律であった¹²¹。大竹（2000）においても、「失業対策は、原則として都市部で実施され、対象者は職安の紹介する失業者で、定職がなく失対事業に依存して生活するものに限定された。これ以外の失業者は公共事業で吸収することとされた。一九四九年第二半期より失対事業が開始されたが、ドッジ・ラインによる企業整理で職安への登録者が急増し、四九年五月に一〇万四千人だったものが五〇年五月には四一万人にも達した」（大竹[2000]: p.3）と述べている。

1950年代、日本は朝鮮動乱によって経済は好調であった。しかしこの時期、駐留軍労務者等の失業問題という構造的な失業問題を抱えていた。こうした失業問題を解決するため、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が施行された。具体的には、離転職者のための移転手当や住宅給付など援助措置が講じられている¹²²。また、このような産業構造が変化する過程で起こる構造的な失業者対策が体系化され、全産業を対象にしたものが雇用対策法¹²³であった。

¹²¹ 1949年予算から公共事業費が失業対策費と分離されたため、失業対策事業と分離して労働省が管轄して実施することとなった。

¹²² 「産炭地域などでは、炭鉱離職者緊急就労対策事業（一九五九）が新たに実施され、政府直営事業による失業者吸収方式は拡大することになった。この失業対策事業へは、石炭産業のより一層の縮小が進むことによって、1960年代後半まで炭鉱離職者の流入は増え続けた。

¹²³ 1966年施行。解雇をはじめとする大量の雇用変動の場合の届出等を規定し、その後の

1975年、雇用保険法が創設され、従来の失業給付制度に失業を予防するための諸施策が付け加えられた。具体的には、雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業の三事業が創設されたことなどが挙げられる。そして、この際に就職促進給付が創設され、再就職手当が始まったとされる。

その後、再就職手当については、1995年の第8次雇用対策基本計画にて、「雇用の創出と失業なき労働移動の実現」として、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た。具体的には、①適切な経済運営による経済成長の確保、②雇用創出のために必要な環境の整備、③中小企業の活力をいかした雇用の創出、④開業希望者や新設企業に対する支援、⑤外資系企業の人材確保に対する支援が挙げられた。そして、1996年5月11日号外労働省令第22号第二次改正により、再就職手当の要件が「就いた」から現在の「就き、または事業を開始した」に改められた¹²⁴。厚生労働省は、再就職手当を用いた創業支援の実施について、受給者の滞留を防ぎ、より多く安定した職業に就くことへの支援を目的とし、再就職手当が一層活用できるような整備の実施があった。本来、再就職手当は、再就職への意欲を喚起することによって、早期に安定した職業に就くことを促進させることが目的となる。しかし、雇用機会が制約される中でも、その効果を高める必要性があった。そうした活用の機会を増やすため、限定的に雇用保険の適用事業の事業主になった場合にも支給していると述べた（厚生労働省雇用保険課の回答による）。

また、厚生労働省が雇用機会確保を目的とした創業支援政策に転換した背景には、ILO（国際労働機関）の創業支援の決議といった国際的潮流による影響があったとされる。1986年「中小企業の促進に関する決議」においてインフォーマルセクターの発展の重要性が位置付けられた。具体的には、インフォーマルセクターの起業家と自営業の個人を推奨することを重視すること、若年者雇用を促進するための職業教育、技術教育、基礎的な経営教育などが挙げられた。その上で、起業家訓練を導入する政策には支援する価値があり、このような努力が自営業を促進し、中小企業創出のための潜在的能力の自覚を促進しようとしている（中小商工業研究所編[2000]）。

その後、1998年4月には「総合経済対策」の雇用対策として緊急雇用開発プログラムが発表され、教育訓練給付制度が始まった。これは、新規雇用創出政策¹²⁵として実施され、

雇用保障強化政策へとつながっていく（大竹[2000]）

¹²⁴ 厚生労働省雇用保険課の回答による。

¹²⁵ 「新規雇用創出対策とされた政策は、それまでの雇用対策が、失業予防政策であった

中小企業への人材確保に対する補助金の拡充などが行われた。さらに、1999年6月の緊急雇用対策では、これまでの雇用対策と比較して、雇用就業機会増大に対する効果が強調されるようになった。そして、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。大竹（2000）は、「雇用対策は、雇用維持政策から雇用創出政策に方向転換を始めた」と述べ、日本において創業支援政策が雇用政策との関連で位置づけられたとされている。そこで、次節では、雇用保険制度の中における創業支援制度の位置づけについて整理する。

5.2 雇用保険制度における失業給付の概要と雇用保険二事業

厚生労働省（2017c）によれば、雇用保険制度とは、厚生労働省が管掌する強制保険制度であるとされる（第5-2-1図）。その目的は、労働者が失業によって、無収入となった場合や雇い止めなどにあつた際に生活の安定を図るものであり、労働者が職業訓練を受ける際にも用いられる。労働者が失業等によって無収入となった場合、生活の安定を図る目的から用いられるのが失業等給付である。失業等給付とは、雇用保険の被保険者である労働者が、定年や倒産、契約期間満了などによって失業した際に、求職活動及び再就職支援のために支給されるものである¹²⁶。こうした支給を受けるためには、4週間ごとに失業認定¹²⁷を受けなければならない。そこで、失業認定を受ける際に問題となるのが、その労働者が失業状態にあるかどうかということになる。

厚生労働省（2017c）によれば、失業とは、「離職した方が、就職しようとする意思といつても就職できる能力があるにもかかわらず職業に就けず、積極的に求職活動を行っている状態にあること」としている。つまり、就職に対する意思がない、求職活動をしない若し

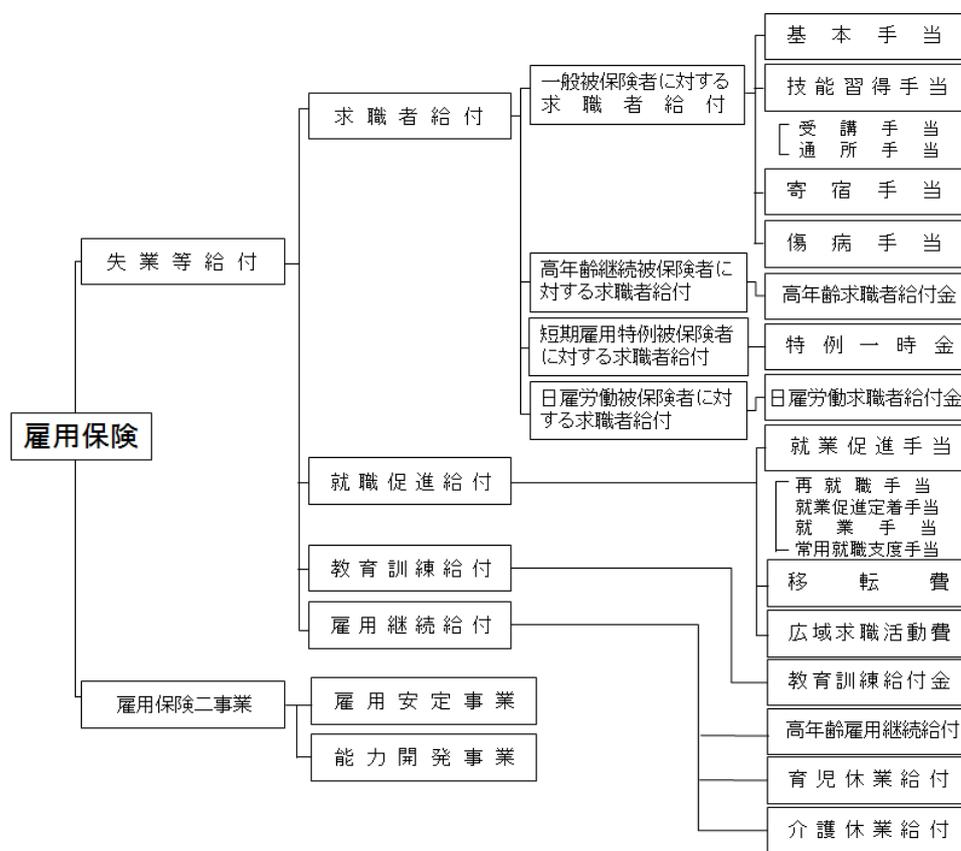
ものを、新規雇用創出という構造転換促進型に変えるという方向性を打ち出したといえる」（大竹[2000]）

¹²⁶ 倒産・解雇等の事情により時間的な余裕なく離職させられた受給資格者を特定受給資格者とする。また、受給資格者に該当しない場合でも派遣切り等の理由によるものも含まれる。

¹²⁷ 指定日にハローワークに行き、失業認定申告書に求職活動状況等を報告する必要がある。

くは出来ない場合は、失業手当の給付はされないことを意味する¹²⁸。また、4週間以内とする求職期間中に2回以上の仕事探しに関する活動実績がない場合も失業状態ではなくなるとされる¹²⁹。また、再就職するまでの期間には上限が設定されており、所定給付日数の限界がそれにあたる¹³⁰。つまり、雇用保険制度の利用にあたっては、こうした失業認定と失業手当受給が期間内において繰り返されるということが前提となる。

第5-2-1 図 雇用保険制度の概要図



(出所：厚生労働省[2017b])

さらに、失業等給付には就職促進給付というものがあり、再就職手当はその1つである。

¹²⁸ 例えば、病気やけがで就職できない、妊娠・出産・育児のため就労不能、定年退職により休養の検討、結婚等で主婦となり就職できないといった際は失業手当を受けられない。

¹²⁹ 自己都合などでの退職の場合、離職理由による給付制限に該当し、待期期間満了後3か月間は失業手当が支給されない。

¹³⁰ 給付日数は離職者の年齢、雇用保険の支払期間や離職理由によって決められる。

再就職手当は、要件さえ満たせば支給され、資金に対する用途制限はない。また、雇用保険制度には、失業の予防や雇用機会増大や是正、労働者能力教育や福祉増進という見地から、雇用保険二事業が設けられている。この二事業には、受給資格者創業支援助成金や生涯現役起業支援助成金¹³¹が該当する。

本節では、雇用保険制度の中における創業支援政策としての再就職手当、受給資格者創業支援助成金の位置づけについて整理した。まず、雇用保険制度を利用するには、失業認定が必要となる。そして、失業認定を得るためには、求職する意思と活動実績が必要であるが、創業意思は求職する意思とは扱われない。また、再就職手当は失業等給付にあたり、支給される資金に用途制限はない。しかし、受給資格者創業支援助成金は雇用保険二事業に分類され、支給される資金の用途は制限される。このように、厚生労働省による雇用機会確保を目的とした創業支援政策でも資金の用途制限やその目的などに違いがあることがわかる。

ところが、厚生労働省による創業支援政策は、雇用保険制度に基づくものだけに限らない。生活保護者などを対象とした生業扶助による創業支援政策もある。そこで次節では、雇用保険制度によらない創業支援政策として生業扶助による創業支援について整理する。

5.3 雇用保険制度によらない厚生労働省の創業支援政策

雇用保険財源による創業支援政策としては、再就職手当や受給資格者創業支援助成金等が挙げられた。また、その対象者については失業保険の加入者であったことが前提となる。しかし、厚生労働省には失業保険に加入していなくても利用できる生業扶助としての創業支援政策がある（第 5-3-1 表）。こうした生業扶助としての創業支援政策は、生活保護法がその依拠するところで、生活保護法では 8 種類の扶助¹³²に分けられている。生活保護制度は、国家責任で生存権を保障する制度であり、国から自治体への法定受託事務となる。その

¹³¹ 2016 年度から新設された。社員の求人や資格取得など雇用創出にかかる経費のうち、その 2/3 を最大 200 万円まで補助するものである。また、条件の中に 60 名以上の社員 2 名若しくは 40 歳以上の社員 3 名を雇用することが条件となっており、2016 年度予算として 8 億 7,203 万 9 千円が計上されている。

¹³² 生活保護法では、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、介護扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の 8 種とされる。

ため、保護費の1/4は自治体負担となる。しかし、そうした自治体負担は地方交付税によって賄われるため、実質的には全てが国庫負担となっている（厚生労働省[2013b]）。

第5-3-1表 厚生労働省による創業支援制度一覧

依拠するとされる制度	具体的な創業支援制度
雇用保険制度によるもの	再就職手当、受給資格者創業支援助成金、生涯現役起業支援助成金
生業扶助制度によるもの	生業費支給制度、母子父子寡婦福祉資金貸付金制度、社会福祉資金貸付制度

（出所：厚生労働省[2012b]、厚生労働省[2013b]、厚生労働省[2017a]に基づき筆者作成）

まず、生業扶助による創業支援の目的は、要保護者の稼働能力開発とその助長を行うことにより、自立させることにある。そのため対象者は、困窮のため最低限度の生活を維持することができない者及びその恐れのある者とされる。こうした制度が依拠する法律としては、生活保護法第17条及び第36条、母子寡婦福祉法第32条第1項が挙げられる（厚生労働省[2013b]）。

厚生労働省（2013b）によれば、生活保護受給者に対する支給制度としては、生業費支給制度¹³³がある。その目的は、自らの生業維持にあり、小規模の事業を営むために必要な資金と、生業に必要な器具・資料を被保護者に対し、実態調査して確認した上で計上するものである¹³⁴。支給対象となる事業は、食料品店（個人商店、八百屋、個人製菓店等）、文化品店（書店、古本屋、文房具店、印章店、玩具店、生花店等）、飲食店（中華そば店、大衆食堂、喫茶店等）、自由業（大工、植木職人等）、その他製造加工修理業、サービス業等である。

生業費支給制度の実績については、生業扶助、生活扶助の一時扶助に関する保護課調べ2012年度によれば、支給実績がある自治体は、全体の17%とされる。また、支給された業種は、建設業、飲食業、ハウスクリーニング等清掃業、大工、とび職、その他であった。一方で、支給実績のない自治体は全体の83%となっている。そうした自治体が支給実績のなかった理由として最も多く挙げたのは、「生業により自立を目指す者がいなかった」の94%であった。また、「基準額の見直しの必要性」や「自営業への支援は成功するかどうか、

¹³³ 基準額 45,000 円以内、特別基準額 75,000 円以内となっている。

¹³⁴ 基準額の範囲内でその必要最小限度の額としている。

福祉事務所では成否の判断が困難。国で明確な基準を示せないか、自営業による自立は困難なケースが多く、自営業への支援より就職支援を充実すべき」(厚生労働省[2013b])と述べ、支給実績のない自治体については、そもそも創業支援に対して消極的であることがわかる。

次に、創業支援政策としての生業扶助に基づく貸付制度である母子父子寡婦福祉資金貸付金制度、社会福祉資金貸付制度について整理する。まず、母子父子寡婦福祉資金貸付金制度の目的は、現に児童を扶養しているものに対して、その経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り、その扶養している児童の福祉を増進することにある。また、その対象者は、配偶者のいない女子、若しくは配偶者のいない男子となる。貸付金の種類は、事業開始資金、事業継続資金等である。さらに、融資の上限額は283万円とし、無利子または年利1.5%となっている。償還期間は、一定の据置期間経過後、3~20年とされる。また、社会福祉資金貸付制度については、都道府県社会福祉協議会が実施の主体であり、県内の市区町村社会福祉協議会が窓口となる。その対象は、低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯等である。資金の貸付は世帯単位で行われ、それぞれの世帯の状況と必要に合わせたものとされる。また、資金の貸付けによる資金面の援助にあわせて、地域の民生委員が資金を借り受けた世帯に対して相談支援を実施している。創業に用いられる融資制度は福祉資金に分類され、融資の上限は460万円とし、利子は、無利子または年利1.5%¹³⁵となる。償還期間は、据置期間経過後20年以内とされ、据置期間は6ヵ月とされる。

5.4 小結

本章では、雇用政策と創業支援政策がどのように関連付けられてきたのか、その変遷から整理した。日本では賃労働者化した自営業者が存在し、不安定就業者として名目的自営業ともみなされた。また、「窮迫的自立」による開業等により(江口・山崎[1961][1966])、零細企業の存在は、社会問題の視点から欠かすことは出来なかった(江口[1980])。一方、失業対策としては職業安定法などが挙げられた。しかし、当時は、失業保険非対象者の失業者が多かった。そのため、公共事業などの失業対策事業が雇用機会確保する目的で機能した。

¹³⁵ 保証人を立てない場合としている。

1975年、雇用保険法が創設され、再就職手当が誕生する。その後、労働省令第22号第二次改正によって創業時の給付が明記された。また、1999年の第二次補正予算によって、雇用対策と創業支援政策が関連付けられていった(大竹[2000])。このような政策的背景には、1986年のILO決議による国際的潮流が影響していたとされる(中小商工業研究所編[2000])。

こうした変遷から雇用保険制度の中に創業支援政策が組み込まれた。ところが、この雇用保険制度により失業等給付を受けるには、失業認定が必要であった。しかし、その認定には、求職する意思が必要となる。しかし、創業意思はこの求職する意思とは扱われなかった。さらに、雇用保険制度による創業支援制度であっても、再就職手当については失業等給付にあたり、受給資格者創業支援助成金は雇用保険二事業とされた(厚生労働省[2017c])。また、生業扶助による創業支援制度は、生活保護受給者への自立を促すことを目的とした。しかし、その支給実績からは創業希望者がそもそもいないことや、多くの自治体がこうした対象者への創業支援に消極的であることがみえてきた。そこで次は、創業支援政策としての受給資格者創業支援助成金について概要やその実績の整理および活用実態から効果と課題などについて考察する。

第6章 日本における具体的政策の実態論 4－厚生労働省による創業支援政策としての受給資格者創業支援助成金

6.1 受給資格者創業支援助成金創設の経緯及び概要

受給資格者創業支援助成金の創設に至るまでの経緯について触れておきたい。まず、中小企業を対象にした失業者対策として、「中小企業における労働力の確保及び良好な雇用の機会の創出のための雇用管理の改善の促進に関する法律（平成三年五月二日法律第五七号）」（以下、中小企業労働力確保法とする）があった。同法は、「中小企業における労働力の確保及び良好な雇用の機会の創出のため、中小企業者が行う雇用管理の改善に係る措置を促進することにより、中小企業の振興及びその労働者の職業の安定その他福祉の増進を図り、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」（第一条）とし、中小企業を対象とする雇用対策であった（第6-1-1図）。その後、1998年12月に創業や異業種進出を行う個別の中小企業者に対する人材の確保や育成、魅力ある職場環境づくりを支援する措置の充実を図るために中小企業労働力確保法改正が行われた。そして、こうした政策を実行する目的から1999年1月に中小企業雇用創出人材確保助成金が開始された。

中小企業雇用創出人材確保助成金¹³⁶とは、創業、異業種進出や経営革新に伴う形で労働者を新たに雇用した際¹³⁷、申請事業所の労働者平均賃金に相当する額¹³⁸の四分の一を助成するものであった¹³⁹。この中小企業雇用創出人材確保助成金を支給条件に組み込む形で、

¹³⁶ のちに、人材確保支援助成金（中小企業基盤人材確保補助金）となる。

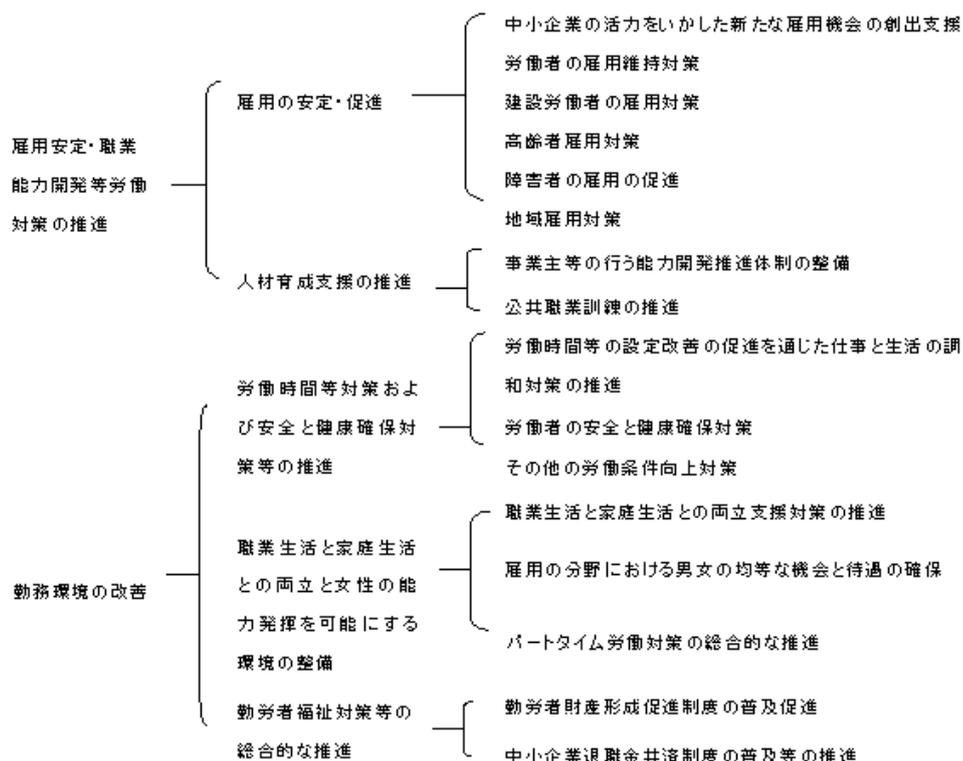
¹³⁷ 雇用保険の一般被保険者として雇用することが条件となる。

¹³⁸ 労働保険料の確定保険料に基づく形で算定するものとされる。また、創業後の間もない場合など確定保険料がない場合は、対象労働者1人あたり一律40万円と定められていた。

¹³⁹ 期間は最大6ヵ月で、その対象人員は8人までとされた。

1999年1月に受給資格者創業特別助成金が開始された。つまり、本助成金によって中小企業に対する労働力確保を目的とする法律に加わる形で創業支援政策の機能を有するようになったのである。

第 6-1-1 図 労働対策体系図 (中小企業労働力確保法)



(出所：中小企業庁[2010b])

ところが、受給資格者創業特別助成金は 1999 年から 2001 年度末までの臨時特例措置であったため、2001 年度で廃止となる。その後、2002 年から受給資格者創業支援助成金が創設されている。

次に、本助成金の概要である。受給資格者創業支援助成金とは、雇用保険の受給資格者である失業者自らが創業し、創業後 1 年以内に継続して雇用する労働者を雇い入れ、雇用保険の適用事業の事業主となった場合に、当該事業主に対して創業に要した費用の一部を助成することで、失業者の自立を積極的に支援するものであった。受給できる事業主の要件

としては、まず、個人、法人¹⁴⁰を問わないとした。事業内容については、a) 宗教活動を目的としたものではないこと、b) 政治的活動を目的としたものではないこと、c) 風俗関連産業を目的としたものではないこととしている。さらに、①雇用保険の適用事業の事業主であること、②法人等を設立する以前に、当該法人等を設立する旨を、その住所又は居所を管轄する都道府県労働局（以下、管轄労働局）長に届け出た受給資格者¹⁴¹で、法人等を設立した日¹⁴²の前日に該当受給資格の支給残日数が1日以上であるものが設立した法人の事業主であること、③創業した受給資格者が当該法人等の業務¹⁴³に従事していること、④当該法人等の設立日以後3ヵ月以上の事業の継続を有していること、⑤当該法人等の設立日から起算して1年以上を経過する日までの間に、一般被保険者を雇い入れて、その人を助成金の支給後も引き続き相当期間雇用することが確実であると認められる事業主であること、⑥法人等を設立する前に管轄労働局に「法人等設立事前届」を提出した者とした。

第 6-1-2 表 受給資格者創業支援助成金の助成対象例

	助成対象例
法人設立の準備や設立後3ヵ月以内の運営にかかる経費	事務所、店舗、駐車場等の賃借料
	電気工事、設備工事、看板設置費等の内外装工事費にかかわる経費
	デスク、金庫、厨房機器、空調設備等といった設備、機械、機器、備品、車両等の動産等の購入費及びリース料
	許認可等の手続きに要した費用、金融機関への出資金払込手数料、各種手続きに係る委託手数料等
職業能力開発経費	資格取得のための講習、研修会等の受講費用
雇用管理の改善に要した事業	労働者の募集、就業規則の策定に係る経費等

(出所：厚生労働省[2012e]に基づき筆者作成)

¹⁴⁰ 法人設立した場合は、創業受給資格者が出資し、代表者でなければならない。

¹⁴¹ 受給資格者については、その受給資格に係る離職日の時点で、雇用保険法が規定する算出基礎期間について5年以上を有すること

¹⁴² 設立の登記をすることによって成立した法人である場合にあっては、法人登記をした日、若しくは、当該受給資格者であったものが、第三者が出資している法人に出資し、かつ、当該法人の代表者となった日を指す。

¹⁴³ 当該法人等が個人である場合は、当該個人の開始した事業に係る業務をいう。

また、助成対象となる費用については3つに大別でき、①法人設立の準備や設立後3ヵ月以内の運営にかかる経費、②職業能力開発にかかる経費、③雇用管理の改善に要した経費、となっている（第6-1-2表）。

第6-1-3表 受給資格者創業支援助成金の助成対象外例

	助成対象とならない例
法人、個人の資産となるもの	法人への出資金・資本金等、不動産、株式、国債・社債等の購入費法人等の資産の運用に係る費用
国または地方公共団体に支払う費用	自動車税、登録免許税等の各種税金（助成対象となるものにかかる消費税を除く）、収入印紙、定款認証料、謄本手数料等
敷金、各種保証金等	敷金、各種保証金等返還が予定される費用
その他	<p>人件費に相当すると認められる費用、社会保険料、福利厚生費用、原材料・商品（商品として売却が可能な動産等を含む）等・消耗品の購入費用、公共料金、交通費等</p> <p>事業の運営に要したものが否かが明確でない費用、消耗品なのか備品なのか、宣伝広告のための物品なのか商品なのかどちらとも解釈が出来る判別困難なものの購入費用</p> <p>購入の契約後解約されたもの又は支給申請時までに第三者に譲渡・売却されたもの</p> <p>事業主が私的目的のために要したと認められる費用</p> <p>資本金的、経済的、組織的関連性から密接な関係にある者との取引に係る費用</p> <p>金銭債権債務を相殺するといった勘定設定の会計処理により、助成対象経費の算定が困難で客観的に支払いのあったことが確認できない場合</p> <p>フランチャイズ・チェーン本部に支払う費用のうち、売り上げ又は利益に応じて支払額が変動する費用</p>

（出所：厚生労働省[2012e]に基づき筆者作成）

一方で、助成対象とならない経費は、①法人、個人の資産となるもの、②国又は地方自治体に支払う費用、③敷金、各種保証金等返還が予定される費用、④その他、が挙げられる（第6-1-3表）。こうした要件については、2002年から2012年末まで変更はない。しかし、支給額等については、2010年に見直されている。2002年から2009年については、支給額の上限は、200万円で費用の合計額の1/3に相当する額とされた。また、その申請者が特

定地域進出事業主¹⁴⁴である場合には、上限 300 万円となり合計額の 1/2 まで引き上げられるものであった。一方で、2010 年から 2012 年は、支給額の上限について 150 万円で費用の合計額の 1/3 に相当する額とし、法人設立後 1 年以内に 2 人以上の労働者を雇い入れた場合に、50 万円の上乗せを行うといった内容に条件が変更された（第 6-1-4 表）。

第 6-1-4 表 受給資格者創業支援助成金上限引き上げ条件の改正前後における比較

期間	条 件 等
2002～2009年	<p>増大地域進出移転経費は、旧居住地から当該法人等の所在地までの距離に基づき、交通費及び引越等経費について支給</p> <ul style="list-style-type: none"> ・交通費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃及び車賃で、最も経済的な通常の経路及び方法によって移動した場合の交通費により計算して支給。 ・引越等経費¹⁴⁵は、最も経済的な通常な経路及び方法により移動した場合、距離に応じた額を支給。
2010～2012年	<p>創業後 1 年以内に雇用保険の一般被保険者を 2 人以上雇い入れた場合は 50 万円を上限に上乗せして支給。</p>

（出所：厚生労働省[2006]、[2012e]に基づき筆者作成）

こうした支給上限の引き上げの条件等について比較すると、2009 年以前では事業所を当該地域へ誘致する目的から、旧居住地から当該法人等の所在地までの交通費および引越等経費を支給し、地域振興を目的とする支援も含むものだった。ところが、2010 年以降は支給上限が 50 万円減額された。また、上乗せ条件についても交通費や引越等経費などの条件は削除されている。一方で、労働者を 2 人雇用した場合に上乗せ助成する条件が加わるなど雇用対策の機能が強化される形となった。

¹⁴⁴ 創業受給資格者が地域雇用開発促進法第 9 条第 1 項に規定する同意雇用機会増大促進地域で、この地域に係る同法第 5 条第 1 項の地域雇用機会増大計画に定められた計画期間内に法人等を設立する事業主であって、当該法人の設立から第 1 回目の支給申請時までの間、継続して同一地域内で法人等を設立して雇用保険の適用事業の事業主になっているもの。

¹⁴⁵ 旧居住地から法人等の所在地までの距離（以下、(ア)とする）① (ア) 100km 以上 300km 未満（経費 66,000 円）、② (ア) 300km 以上 500km 未満（経費 81,500 円）、③ (ア) 500km 以上 1000km 未満（経費 108,000 円）、④ (ア) 1000km 以上 1500km 未満（経費 113,500 円）、⑤ (ア) 1500km 以上 2000km 未満（経費 121,500 円）、⑥ 2000km 以上（経費 141,000 円）とする。

支給申請については、事業開始前に法人等設立事前届を創業受給資格者の住所若しくは居所を管轄するハローワークへ提出し、法人等設立事前届が受理¹⁴⁶される必要がある。その後、法人等の設立¹⁴⁷を行い、雇用保険の一般被保険者である労働者を雇用しなければならない。さらに創業後、雇用保険の適用事業の事業主となったうえで、助成金の支給申請を行うこととなっている¹⁴⁸。支給申請後には、その内容の調査および確認が行われ、支給若しくは不支給が決定される。そして、申請事業主へ通知書が送付されるという手順となる。

6.2 受給資格者創業支援助成金における実績

受給資格者創業支援助成金の実績及びその効果について整理する。受給資格者創業支援助成金は、2003年度2月から開始された制度である。よって、雇用保険の適用事業主となった日から起算して3ヵ月後に1回目の支給申請が行われたため、2002年度の実績はない。受給資格者創業支援助成金の実績の前に、1999年度から2001年度末まで臨時特例措置として実施された受給資格者創業特別助成金¹⁴⁹の年度別の支給決定件数及び決定金額について簡単に整理しておく。第6-2-1表のように、受給資格者創業特別助成金の支給件数は1999年度、101件（53百万円）、2000年度、1,073件（537百万円）、2001年度、1,301件（647百万円）¹⁵⁰であった（厚生労働省[2003]）。その実績からみると、受給資格者創業特別助成金は、1件当たりの支給金額は少ない。その理由としては、用途が雇用管理費用に

¹⁴⁶ 届け出受理日以降に契約等を行った費用について助成対象となる。

¹⁴⁷ 法人等設立後1年以内に雇用保険の適用事業主となる必要がある。また、法人の場合は、法人登記を行った日、個人の場合は、事業開始日が設立にあたる。

¹⁴⁸ ①第1回目の支給申請として「雇用保険の適用事業の事業主となった日の翌日から起算して3ヵ月を経過する日以降、当該日から起算して1ヵ月を経過する日までの間」、②第2回目の支給申請として「雇用保険の適用事業の事業主となった日の翌日から起算して6ヵ月を経過する日以降、当該日から起算して1ヵ月を経過する日までの間」としている。また、2010年以降の上乗せ分の支給について、「2人目の対象労働者¹⁴⁸を雇い入れた日の翌日から起算して6ヵ月を経過する日以降、その日から起算して1ヵ月を経過する日までの間」となる。

¹⁴⁹ 雇用保険の受給資格者であった個人事業主が、創業に伴い労働者を雇い入れ、中小企業雇用創出人材確保助成金の支給を受ける場合に、創業に伴う雇用管理に要する費用の一部を助成するものである。

¹⁵⁰ 2002年度は経過措置として、816件（403百万円）となっている。

限定されたことなどが挙げられる。一方で、受給資格者創業支援助成金については、資金の支給上限や用途の条件などが緩和され、2004年度以降、支給実績も大きく伸びた。

第6-2-1表 受給資格者創業特別助成金実績

	1999年	2000年	2001年	2002年
支給件数(件)	101	1,073	1,301	816
支給金額(円)	53,000,000	537,000,000	647,000,000	403,000,000
1件あたりの支給額平均(円)	524,752	500,465	497,309	493,872

(出所：厚生労働省[2003]に基づいて筆者作成)

第6-2-2表 受給資格者創業支援助成金の支給実績

年度	支給件数 (件)	予算額(円)	支給金額(円)	予算執行 率(%)	1件あたりの 支給額平均 (円)
2003年	577	1,821,000,000	592,000,000	32.5	1,025,997
2004年	1,641	3,084,000,000	2,224,000,000	72.1	1,355,271
2005年	1,605	5,986,000,000	2,380,000,000	39.8	1,482,866
2006年	1,222	4,001,000,000	1,709,000,000	42.7	1,398,527
2007年	1,147	2,777,000,000	1,680,000,000	60.5	1,046,729
2008年	1,074	2,035,000,000	1,591,000,000	78.2	1,481,378
2009年	1,390	1,391,000,000	1,967,000,000	141.4	1,415,108
2010年	1,709	1,367,000,000	2,299,000,000	168.2	1,345,231
2011年	1,656	2,406,000,000	2,167,000,000	90.1	1,308,575
2012年	1,773	2,707,000,000	2,229,000,000	82.3	1,257,191
2013年	-	1,750,000,000	2,172,000,000	124.1	-
2014年	-	136,000,000	279,000,000	205.1	-
2015年	-	53,000,000	6,000,000	11.3	-

※2013年度から2015年度末まで経過措置期間であるため新規支給件数は発生しない。

(出所：厚生労働省[2003][2007][2009][2010][2012a][2014][2016]、総務省[2008]、厚生労

働省回答資料及び元厚生労働大臣長妻昭氏への訪問調査時資料に基づいて筆者作成)

また、支給件数については、支給条件の改正以前（2003年～2009年）と改正後（2010年～2012年）で比較した場合、改正以前の平均は年度あたり1,302件であったのに対し、改正後は1,713件と76.0%増加している（第6-2-2表）。

第6-2-3表 受給資格者創業支援助成金と日本政策金融公庫（創業融資）の比較

年度	受給資格者創業支援助成金		日本政策金融公庫 (創業融資 ¹⁵¹)	
	支給 件数 (件)	支給総額 (円)	融資 企業数 (件)	融資総額 (円)
2003年	577	592,000,000	27,218	191,500,000,000
2004年	1,641	2,224,000,000	23,737	171,400,000,000
2005年	1,605	2,380,000,000	23,607	161,500,000,000
2006年	1,222	1,709,000,000	21,329	131,000,000,000
2007年	1,147	1,680,000,000	21,250	125,100,000,000
2008年	1,074	1,591,000,000	20,141	116,800,000,000
2009年	1,390	1,967,000,000	18,478	104,200,000,000
2010年	1,709	2,299,000,000	18,125	109,700,000,000
2011年	1,656	2,167,000,000	16,465	101,200,000,000

(出所：厚生労働省[2003][2007][2009][2010][2012a][2014][2016]、総務省[2008]、厚生労働省回答資料及び元厚生労働大臣長妻昭氏への訪問調査時資料、日本政策金融公庫[2014a]に基づいて筆者作成)

こうした支給実績の推移からより詳しくみると日本政策金融公庫による創業融資の実績によれば、2003年から2011年まで継続して前年度の実績を下回り（日本政策金融公庫[2014a]）、この時期は創業活動があまり活発でなかったことが窺える。特に、2008年9月の投資銀行リーマン・ブラザーズの経営破綻による国際的な景気の悪化が2009年以降の創業活動をより鈍化させた。ところが、受給資格者創業支援助成金の支給実績については、

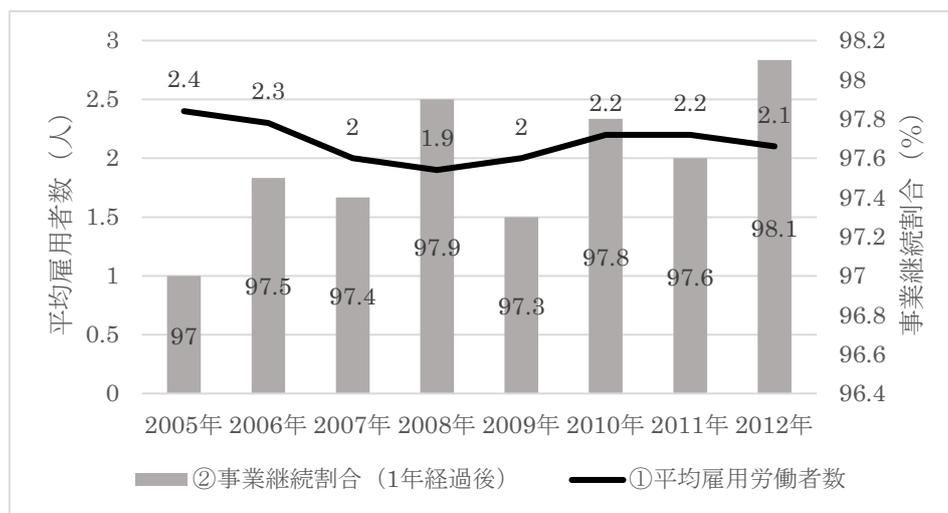
¹⁵¹ 創業前及び創業後1年以内の企業に対する融資実績を指す。

2009年1,390件、2010年1,709件、2011年1,656件と景気の悪化に伴って増加している（第6-2-3表）。こうした傾向は、1980年代のイギリスEAS制度についても同様な動きが見られた（前掲第2-1-10表）。

次に、受給資格者創業支援助成金の実績について、①雇用労働者数、②事業の継続割合の2点から整理する。まず、①の雇用労働者数とは、本助成金の支給を受けた事業主が、法人等の設立から1年経過後に雇用している労働者数の平均値のことをここでは指す。②の事業継続割合とは、本助成金の支給を受けた事業主が、法人等の設立から1年経過後に事業継続している割合のことをここでは指すものとする。

2005年から2012年の推移は、①の平均雇用労働者数の2.1人（平均値）、②の事業継続割合については、97.6%（平均値）であった。このような実績から、本助成金による創業支援政策としての効果は期待できるものであったといえるだろう（第6-2-4図）。

第6-2-4図 創業1年後の雇用労働者数平均値及び事業継続割合の推移



(出所：厚生労働省[2003][2007][2009][2012a]に基づいて筆者作成)

次に、本助成金の利用した事業主の業種について整理する。ここでは、厚生労働省行政事業レビュー（以下、厚生労働省[2012b]）に沿って整理していく。本助成金の対象者について、厚生労働省（2012b）によれば、「この助成金を使って、実際にどういった創業が行われているかといいますと、右のほうですが、コンビニ等の小売業や喫茶店等の飲食サービスが多くなっている状況」とし、本助成金は目的に沿って活用されたことがわかる。具体的には、小売業（パン・菓子販売、コンビニエンスストア等）、飲食サービス業（喫茶店、ラー

メン店、小料理屋、レストラン等)、生活関連サービス業(理美容、クリーニングサービス等)とされる(厚生労働省[2012b]: p.1)。

第 6-2-5 表 事業主の種類別による産業別内訳比較 (%)

	2009 年度助成金支給決定事業主
サービス業・不動産業・物品賃貸業	60.4
卸売・小売業	21.7
建設業	8.2
通信・運輸業	5.2
製造業	3.3
その他	1.2

(出所: 厚生労働省[2012c]より筆者作成)

第 6-2-6 表 支給決定事業主の地域別内訳 (2009 年~2011 年・単位/件)

	2009 年度	2010 年度	2011 年度
北海道・東北	127 (9.1%)	152 (8.9%)	118 (7.1%)
関東・甲信越	484 (34.8%)	576 (33.7%)	632 (38.2%)
東海・北陸	172 (12.4%)	243 (14.2%)	226 (13.6%)
近畿	278 (20.0%)	365 (21.4%)	360 (21.7%)
中国・四国	169 (12.2%)	180 (10.5%)	164 (9.9%)
九州	160 (11.5%)	193 (11.3%)	156 (9.4%)
合計	1,390	1,709	1,656

(出所: 厚生労働省[2012c]に基づき筆者作成)

また、2009 年度に第 1 回目の支給決定を受けた事業主の産業別内訳は、サービス業 55.0%、不動産・物品賃貸業 5.4%¹⁵²、卸売・小売業 21.7%、建設業 8.2%、通信・運輸業 5.2%、製造業 3.3%、その他 1.2%であった(第 6-2-5 表)。さらに、2009 年から 2011 年

¹⁵² 第 6-2-5 表においては、サービス業と不動産業・物品賃貸業については合算し、表記した。

の間に、第1回目の支給決定を受けた事業主の地域別内訳としては、北海道・東北が7.1～9.1%、関東・甲信越が33.7～38.2%、東海・北陸が12.4～14.2%、近畿20.0～21.7%、中国・四国が9.9～12.2%、九州9.4～11.5%となっている（第6-2-6表）。

つまり、このような整理から、受給資格者創業支援助成金の支給決定の多くは、雇用機会の確保を目的とした創業準備者へのニーズに適うものであったことがわかる。また、その実績からみれば、本助成金は創業支援政策としての効果の期待に沿うものであったといえる。そこで次節では、本助成金の支給決定を受けた事業主に対してヒアリング調査を行い、その実態から考察する。

6.3 支給決定事業主の活用事例

前節では、厚生労働省に基づく資料等から整理した。そうした整理から、受給資格者創業支援助成金は創業支援政策として効果があったとした。しかし、一般的に助成金などの効果というものは、やはりその活用実態からも考察しなければ、真の結論を見出すことは難しいとされる。そこで、受給資格者創業支援助成金の支給決定事業主に対し、ヒアリング調査¹⁵³を行った。そうした結果から受給資格者創業支援助成金の意味や効果について考察し、本助成金の効果や課題について考察する。ここでは、⑥F社、⑦T社の2つの事例についてまとめた。しかし、本助成金の政策対象についても個人のプライバシー保護の観点から実名等の公開が困難であることを付言しておきたい。

⑥F社

千葉県。建設業、サービス業。3名

2013年創業。K・K氏

*受給資格者創業支援助成金については、従業員を雇用することへのきっかけになっており、従業員に対しては感謝していると話す。そうした意味においては、本助成金の目的に沿

¹⁵³ 本調査は2016年7月から12月にかけて実施した。

った結果であるとも言えよう。

創業以前についてである。K氏は、高校卒業後、1年間色々なアルバイトをしていた。しかし、1年経過した頃、大学進学を決心して入学したという。ところが、英文学を希望していたK氏が入学したのは経営学部であった。そのため、内容に興味を持てなかったことや、大学2年の春に結婚し、妻が出産したこともあって大学を中退したと話す。その後、2000年4月に高校卒業後にお世話になっていた人材派遣会社（請負業会社）へ入社した。U社のN社長¹⁵⁴と出会ったのもこの時期とされる。N社長からは、経営について平日頃から学びがあり、考え方など今の仕事に活かしているという。

創業について考えるようになったのは、2012年に入ってからであった。その時期に、離婚や、大阪転勤などの環境面の変化があったと話す。また、会社で役員になる話も出始めたということも創業を考える理由の一つとなった。当時、勤めていた会社では、責任転嫁する風習があり、K氏はそのような会社の役員にはなりたくなかったという。そうした職場環境に疲れを感じて会社を辞めたことが直接的な理由と話した。そのような経緯から創業することになったが、創業したことについては満足している様子であった。事業分野の選択決定は、会社を辞めるために顧客へ挨拶回りした際、「個人的に発注していいの？」と言われたことであった。依頼があるし、ニーズもあるので、この分野で行くしかないと思ったという。

受給資格者創業支援助成金を知ったきっかけは、ヤフー知恵袋等のインターネット上のSNS情報であった。そして、自宅近くの税理士に相談したと話す。受給資格者創業支援助成金の件は、K氏から税理士に話を持ち掛けた形と説明する。ところが、その税理士からは、出資や別の補助金などを最初は勧められた記憶があるという。

ハローワークでの対応については、何を言われているのかが分からなかった。会話に矛盾を感じるものだったと話した。お役所仕事なので、ある程度覚悟はしていた。しかし、その内容は想像以上であった。質問しても、「紙を読んでください。考えてください」といった対応で、自分で何を書いているのかすら分からなかったし、説明も無かったという。さらに、受給日に相談に行った際には、「給付金優先なので」と言われ、半日以上待たされた¹⁵⁵こともあった。お金をもらうことだから仕方ない。しかし、これだけ待たされるのだから、当然のように上司が対応だろうと期待していたら、若手が出てきて愕然としたと話す。そうしたハローワークでの対応についてどう思うか尋ねたところ、「不満であ

¹⁵⁴ 今回、筆者にF社K氏を紹介していただいたのもU社N氏である。

¹⁵⁵ 少なくとも4時間以上は待ったという。

り、何も得るものは無かった」と不機嫌そうに話した。また、ハローワークの場所によって対応が大きく異なる点も K 氏は指摘した。例えば、千葉県だと C 市、E 市は待たされるが、D 市だと早い対応で説明等も親切である、といったことを聞いたことがあると話す。

本助成金を利用する機会が無かった場合、創業したかという質問には、何とかして創業していたと思うと答えた。本助成金の申請総額は 80 万円であった。資金の用途についてはリース、物品購入としたという。また、助成対象とならなかった経費は無かったと話す。本助成金をきっかけにして雇用した従業員について尋ねたところ、今でも継続雇用しているとした。従業員を雇い入れたことで不利益を感じた事はあるかという質問には、「感謝しかない」と答えた。また、助成対象外の経費項目で助成対象にして欲しかったものは特にないという。

さらに、本助成金を友人や知人に勧めたことはあったかと尋ねたところ、勧めたことはあったと話す。しかし、創業前後は時間が惜しいので、書類を書いている暇はないという理由から、K 氏の周りでは本助成金を活用した人はいなかったそうである。また、他の助成金と受給資格者創業支援助成金とを比較した際にお勧めできるものか尋ねたところ、「ものづくり補助金が一番最悪だったけど、受給資格者創業支援助成金も下から 2 番目くらい悪い。お勧めはしない」と話した。その理由について、本助成金を活用するためには、実際には手間がもの凄くかかることを第一の理由に挙げた。また、本助成金が廃止されたことについて、利用者の視点で思い当たる節があるか尋ねたところ、助成金の上限が低いことや、不正受給しやすさについて話した。また、そうした不満の他に、従業員の質の担保がないにもかかわらず、雇用することが受給条件であることから、雇う側からすれば非常にリスクである点についても指摘していた。

⑦T 社

神奈川県横浜市。コンサルティング業。7 名

2003 年創業。S・M 氏

*受給資格者創業支援助成金、再就職手当、新創業融資といった複数の創業支援制度を併用している事例である。事業についても順調に拡大している。受給資格者創業支援助成金について従業員を雇用するきっかけにはなっているものの、継続的な雇用には結びついてはいない。

M氏が、創業を考えはじめたのは、2000年頃からであった。M氏は、29歳で全国80店舗あるA社直営のPCショップの銀座店店長に抜擢されるほどのトップセールスマンであった。しかし、常に仕事では結果が求められ、ストレスを溜め込むようになったという。32歳の時に元オリンピック選手のH氏や20歳の消防士とM氏との共通の趣味であったトライアスロンを介して知り合う。そうした関わり合いの中から、M氏は、「A社で自分は天才だと思っていた。だけど、サラリーマンとしてチマチマやっていて、H氏らを見ていて世界にはすごい人たちがいる」と感じ、自身の能力の足りなさに衝撃を受けたと話す。このような思いから、「A社で出世するのもいいけれど、色々勉強してみよう」と考えるようになったという。そうした目的からベンチャー企業経営者が登壇するようなセミナーへ参加するようになる。M氏には、セミナーで登壇している社長は、会社の上司と違って大変魅力的に見えたという。その頃、電機業界ではリストラが開始された。同業他社の同世代の会社員からは、「退職金を5倍もらって退職する」といった話を耳にするようになったという。そこで、M氏もA社でリストラが始まらないかと待ってみたと話すと、ところが、A社とトヨタ自動車だけはリストラを実施しなかった。そこで、時期を待っていたら辞めるまでに何年もかかると考えるようになった。そして、2002年12月末で勤めていたA社を退社する決断に至る。しかし、M氏は退社する理由があったが、辞めて何をするかは決めてはいなかったと話した。

受給資格者創業支援助成金については、2003年1月の日本経済新聞の朝刊に掲載されていた記事を読んで知った。すぐに横浜の雇用能力開発機構で本助成金について尋ねたが、「新聞発表で知らない」と言われたという。本助成金の申請の際に士業者へ相談はしたかと尋ねたところ、窓口で聞きながら自分で申請書を書いた。ハローワーク職員の対応としては、みんな本助成金について知らなかったように感じたと話した。受給資格者創業支援助成金による支給額は200万円であった。資金の用途については、オートコールシステムの導入費用に用いている。従業員の雇入れについては2003年8月に実施した。本助成金の第1期支給申請は2003年9月に、第2期支給申請については2004年1月に行ったと話す。また、そうした従業員の給与に関して尋ねたところ、半年間の勤務実態を作らなければならなかった。従業員には、月10万円を支払った。しかし、売上もほぼ無かったこの時期に、従業員に支払える額は月10万円が限界だったという。また当時は、「60万円投資すると200万円が帰ってくるという感覚であった」と話す。

受給資格者創業支援助成金を活用した感想について、M氏が創業する年に偶然にも出た新制度で、タイミングがよかった。従業員を雇用することや、オートコールシステム導入の後押しするきっかけにもなったという。一方で、本助成金の課題としては、中途半端な使い方になってしまうのではないかと指摘した。

また、M氏は新創業融資と再就職手当についても創業時に活用している。新創業融資については、創業準備していた頃に神奈川県内のインキュベーション施設で行われていた勉強会に参加した際、ある士業者から日本政策金融公庫の新創業融資を勧められたと話す。こうした経緯から新創業融資で500万円の融資を受けたという。しかし、新創業融資による支援を受けていなければ、のちに大変なことになっていた。返済猶予期間もあり、教えて頂いて本当に良かったと話した。そして最後に、再就職手当について尋ねたところ、M氏は再就職手当によって50万円受給した。しかし、その感想としては、「ラッキーな制度だった」と話す程度で、「貰えるものを単に貰っただけ」といった印象であったという。また、失業手当を満額受給するという選択肢は考えなかったか尋ねたところ、失業手当を貰い続けることは生活保護を貰っているような気がして気分が悪く、それは考えなかったと話していた。

つまり、受給資格者創業支援助成金の活用実態からは、必ずしも評判の良い制度ではなかったことが窺える。F社K氏については、本助成金の活用方法、不正受給に関する問題やリスクである点や、T社M氏も本助成金の活用方法に対する課題について指摘した。そこで次節では、本助成金が抱えた根本的な問題について考察する。

6.4 本助成金の抱える根本的矛盾とその論点

前節での活用事例の中にも、「不正受給しやすい点」や「助成金の利用方法に関する点など」について指摘があった。そこで、本助成金が抱えた根本的矛盾とその論点について本節では整理する。厚生労働省（2010）によれば、「本助成金の支給決定件数については、ここ数年堅調な伸びをみせており、また、震災の影響を含め全国的に依然として厳しい雇用情勢が続く、受給資格決定件数が大幅に減少する可能性も低い。従って、本助成金のニーズは依

然として高く、事業継続が必要と考える」として、本助成金の実績と成果や、震災による雇用環境の悪化から鑑みても、その継続性は妥当であるとした。ところが一転して、その翌年には、受給資格者創業支援助成金の廃止が事業仕分けにより決定されている。そこで、事業仕分けの公開プロセス資料（以下、厚生労働省[2012b]）から、本助成金に関する3つの問題点を指摘する。

まず、第1点目は、ハローワークの創業支援に対する能力不足である。厚生労働省(2012b)によれば、「実際に銀行が融資をするときは、その事業の中身、フィージビリティなどもきちんとチェックするのだと思うのですが、この助成金は、ハローワークで支給をしています。申し訳ないのですが、現状では、そういうノウハウがハローワークにありませんで、そこまで厳しい融資のようなチェックができない」としている。つまり、要件の確認などの機械的なチェックは、ハローワークでも行える。しかし、創業に関する経営相談や経営指導といったノウハウは、持ち合わせていないのではないかという指摘である。

第2点目は、受給資格者創業支援助成金の不正受給者の問題である。まず、創業意思を持った退職者は受給できるのかという質問に対して、「そもそもそういう方は、雇用保険の受給資格者になり得ない。もともと創業をするつもりで会社をお辞めになった方については、最初ハローワークに来られて雇用保険の手続きをされるのでしょうけれども、そのときにハローワークで保険の資格決定するに当たって、就職の意欲というのを対面で確認します。ですからハローワークが紹介する求人にきちんと応じて求職活動をしていただけるかどうか、そこを確認した上で受給資格決定をします。そういうプロセスを終えた方が、この助成金の対象となりますので、いま、おっしゃったような方は、原則として助成対象になりませんし、仮にそういう意思を隠してこの助成金を受給したら不正受給になります」（厚生労働省[2012b]）としている。また、「いろいろ世の中 Web サイトをしてみると、会計事務所の Web サイト、社会保険労務士事務所の Web サイト等の一部の Web サイトでは、社員として業界に入ってから、その業界で修業を重ねて実績を積んで、それから独立すると。つまり、一旦社員として勤めている間は雇用保険に入っていると。しかも、25 頁の事業概要等を書いてあるように、5 年間算定基礎期間がないといけませんから、5 年以上勤めて、雇用保険に入る形で、被保険者になる形で勤めて、そして、わりとすぐ創業するというタイプには、この助成金は、打って付けですよというふうに書かれている」（厚生労働省[2012b]）とし、不正受給を手助けしていたのは、コーディネーターとしての税理士や社会保険労務士であったと示唆している。さらに、不正受給の摘発件数については、「平成 22 年度と平成

23年度の分ですが、その2ヵ年度で3件把握しています。うち2件は創業費用を少しごまかしたというもの、もう1件がまさにいま議論になっています、もともと創業の意思があったという方、そういう状況です。支給要件を満たしていれば助成対象になるのですが、ただ、相談の中で、やはりもともと創業の意思があったということで、そこで確認されて弾いた例はいくつかあります」(厚生労働省[2012b])として、厚生労働省も創業の意思による不正受給者がいたことを認めている。

そして、第3点目は、創業支援の目的に対する意識ギャップ問題である。厚生労働省(2012b)によれば、「助成金を活用して創業した事業分野、あるいはそれによって創出された雇用機会というのが、新成長戦略などの成長分野にマッチしているのだろうか。サービス業が大半ということでしたが、どうなのか」と総括審議官が指摘している。この問題は、審議官側が受給資格者創業支援助成金の目的や、その対象者について理解していたのかということが重要となる。こうした総括審議官の指摘に対し、厚生労働省側は、「自立をするかどうかというのは、創業されたご本人が自立する。創業されたご本人はもともと雇用保険の失業給付をもらっていた方なので、その方の自立が、まず助成金の第一の目的・・・(中略)・・・この助成金の目的は、あくまでも雇用保険をもらっておられる方の経済的自立なので、そこには成長分野かどうかを問うような発想はもともと入っていません」(厚生労働省[2012b])と説明した。

つまり、審議官政治サイドは、研究開発促進を目的とした創業支援策でないならば、雇用創出はあり得ないということが前提となる。一方で、厚生労働省サイドは、あくまでも自己雇用が助成金の目的であると主張したのである。そのため、事業分野が急成長できるか、雇用が促進されるか、といったことは、全く発想として持ち合わせていない。

さらに、細かく見ていけば、助成金事業そのものの費用対効果といった議論も存在する。だが、それはそもそもの目的が異なる議論であるから、そこに一定の解決方法はない。よって、この議論についてはここでは扱わない。つまり、厚生労働省(2012b)のレビューから、受給資格者創業支援助成金には、目的、財源、対象者、政治と行政等あらゆる側面において問題が存在したことが分かる。ところが、本助成金について整理および考察を進めていくと、より根本的な問題があった(第6-4-1表)。

第 6-4-1 表 受給資格者創業支援助成金に関する問題点

問題点	具 体 例
能力	ハローワークの支給対象者に対する創業支援に関する能力的問題
財源	英国 EAS のような一般財源ではなく、雇用保険財源を用いたことによる失業給付問題と助成金受給問題
対象者	創業意思の発生時期にまつわる不正受給問題
目的	研究開発促進 VS 雇用機会確保という創業支援に対する政治と行政の意識ギャップ問題

(出所：筆者作成)

それは、受給資格者創業支援助成金とは、「単なる失業対策の延長」であり、雇用保険を財源に充てたことが論点となる。具体的には、失業状態にある人が創業する意思を示した時点で失業手当の受給資格を失うため、失業手当を受給している期間中に創業しようと志したとしても、その相談の過程では、事業開始までの間の生活面の相談が必然的発生してしまうという制度的矛盾を抱えたものであったということである。

こうした制度的矛盾について厚生労働省が把握していたかは分からない。しかし、少なくともハローワークの現場レベルでは「起業準備に専念した時点での失業手当は出なくなる等の雇用保険受給の相談」と「起業後に助成金が支給されないということが起こらないように助成金の支給要件等の相談」を同時的に行わなくてはならなくなるという事態が発生していたとされる（元雇用・能力開発機構神奈川センター K 氏談）。

こうした事態が起こる根本には、「創業に対する意思」の発生時期が問題となる。厚生労働省（2012b）においても、創業の意思確認と助成金の不正受給の問題について議論があった。ところが、厚生労働省（2012b）を含め、いずれの資料からも「失業手当の受給要件」と「受給資格者創業支援助成金の受給要件」との関係性について触れられた議論は一切見当たらなかった。一般的には、創業するかしないかに関する意思決定や相談というものは、そう簡単なことではない。とするならば、受給資格者創業支援助成金の受給決定者というものは、実態上は、生活費を予め貯蓄しておくだけの金銭的余裕のあった創業する意思が元々あった人、若しくは、創業する意思があったにも関わらず、その意思表示を隠して、失業手当を不正受給し続けた人ということになる。つまり、受給決定を受けた事業主の実態としては、

失業手当を不正受給するか、受給資格者創業支援助成金を不正受給するか、いずれかの選択に迫られた人達であった。本助成金の受給決定者は、こうした雇用保険財源を巡る 2 つの制度の狭間に落とされていたことは、あらゆる文書にも記録が残されていない事実である。

このような制度の根本的矛盾については、欧米諸国では見られない。例えば、フランスの 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) では、失業者について個人事業主として起業した後も失業手当給付の受け取ることができる。また、1980 年代のイギリスにおける EAS については、財源は一般財源であり、創業後にフルタイムで従事していることが条件となる。また、その支給方法が「前払い方式」であって、支給されたものに対する用途制限がそもそもない。

6.5 小結

つまり、受給資格者創業支援助成金は、海外の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あった (第 6-5-1 表)。

表 6-5-1 英国 EAS と受給資格者創業支援助成金の制度上の違い

	英国 (EAS)	日本 (受給資格者創業支援助成金)
財源	一般財源	雇用保険財源
支給額	40 £ / 週	150 万円 (上乗せ 50 万円)
支給回数	52 回 (52 週)	3 回
支給間隔	毎週	2 回 (最大 3 回)
受給資格条件	失業期間、年齢、事業主体性、自己資金	事業主体性、雇用継続性、雇用保険加入期間
受給方法	前払い方式	後払い方式 ⁴⁷⁾

(出所：谷口[2017])

しかし、これらの制約は、本助成金が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した。よって、こうした課題解決をするこ

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。また、欧米諸国に見られるようなスタートアップ期において売上等を補填し、当面の生活をサポートすることによって、創業の促進を期待するような制度とは程遠く、創業を志す人々に対し、雇用保険財源に基づくいずれかの制度の不正受給を結果的に押し付けるようなものであった。また、1980年代のイギリスにおけるEASで行われていたような創業に関する知識や技能の習得といった経営指導は本助成金では実態としては存在せず、ハローワークの経営指導に対する能力不足が露呈した。

つまり、受給資格者創業支援助成金は、創業支援政策としては廃止されてもやむを得ないものだった。しかし、そうした課題は、雇用保険財源であるがゆえのものであり、受給資格者創業支援助成金制度の目的や意味、意義までは否定されるものではなかった。さらに、受給資格者創業支援助成金には、雇用保険二事業であるがゆえの用途制限などの課題がみられた。そうした課題については、さらに考察を進める必要があるだろう。そこで、次章では、雇用保険財源であり、支給された資金の用途制限がない創業支援制度としての再就職手当に着目する。再就職手当の概要と実績の整理を行った上で、その活用実態から再就職手当の効果と課題について考察する。

第7章 日本における具体的政策の実態論 5—厚生労働省による創業支援政策としての再就職手当制度

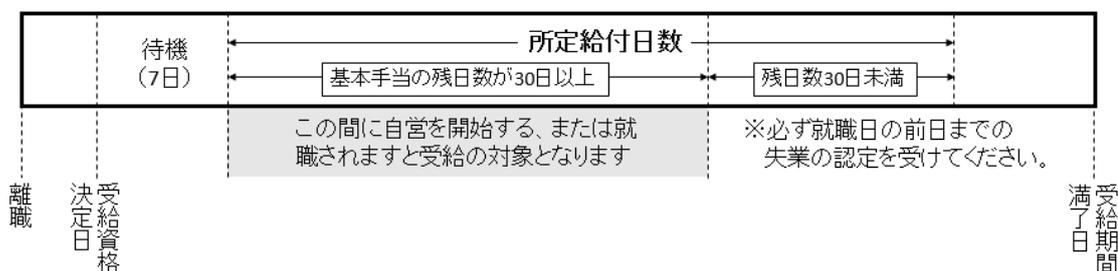
まず、創業支援政策としての再就職手当の概要を整理する前に、再就職とその支援の目的や意味などについて触れておく。阿部ほか（2014）によれば、離職者の再就職とは、労働者本人に第一義的に法的には責任があり、どのような条件下で働くかということも含め、再就職に関する決断は、労働者自身が行うものであって、それ以外の何かによって強制されるものではないとする。また、再就職する意欲ある労働者については、憲法 27 条第 1 項に定める国民の勤労の権利の保障に基づいて、国による施策の実施という義務を課している。つまり、国は労働者が、その能力及び適性を生かした労働機会が得られるような労働市場を整備する責任がある。また、労働者の再就職についても、本人が希望する限りにおいては支援する責任があるとされた。さらに、失業時の保険給付やハローワークの設置・運営、再就職に必要な各種支援およびそれらに付随する助成金といった諸制度については、憲法に規定された国の責任を果たすための施策の 1 つという位置づけがあった。また、労働者自身の再就職に対する意欲を前提に、国がどのような施策でどのようなインセンティブを再就職に関わる各機関に与えているか、与えるべきかについては、インセンティブの現状がどのようなものとなっているかを踏まえて考察することが重要であるとした。

つまり、国は、憲法 27 条第 1 項に基づいて、勤労の権利を保障しなくてはならない。そこで、そうした支援責任を果たす目的から失業手当給付やハローワーク、各種助成金制度の実施している。そのため、近年の働き方の多様化を認める時流からしても、雇用される場合のみならず、再就職手当を用いた創業支援は制度の運用上は妥当といえる。

7.1 再就職手当の概要及び実績

厚生労働省（2017a）によれば、再就職手当とは、雇用保険受給資格者が基本手当の受給資格の決定後に早く安定した職業に就くか、創業した場合に支給し、より早期の再就職を促進するための制度である。その受給要件は、過去3年以内に再就職手当や常用就職支度手当の支給を受けていない雇用保険の被保険者でなければならない¹⁵⁶。また、待期期間¹⁵⁷を過ぎた後に、就職または創業する必要がある。さらに、失業認定を就職若しくは創業した日の前日までに受けていなければならない。そして、基本手当の支給日数が所定給付日数の1/3以上残っている必要があるとされる。就職先の条件¹⁵⁸については、離職した前と同事業所若しくは資本、資金、人事、取引といった関係性のある事業所への再雇用ではないこととしている。また、雇用期間については1年超の勤務実績が必要となる。一方で、創業した際の支給対象については、解雇や倒産といった事由の場合は7日間（第7-1-1図）、それ以外の事由によって離職した場合は1ヵ月間の待期期間が満了した後となる（第7-1-2図）。

第7-1-1図 所定給付日数が90日の場合（離職理由が倒産・解雇による場合）



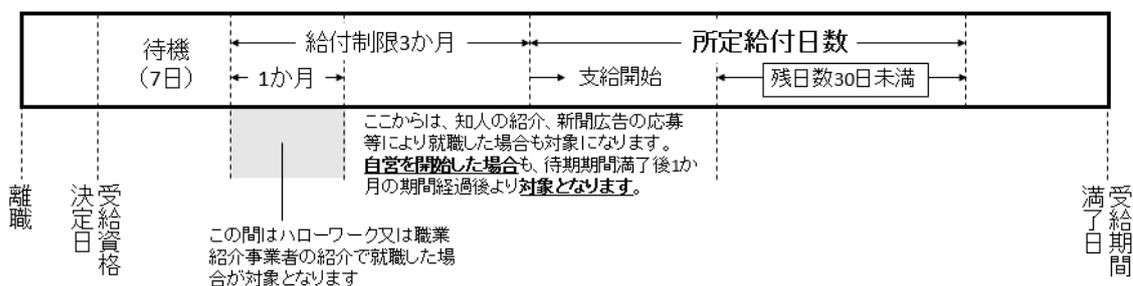
（出所：厚生労働省[2017a] に基づいて筆者加筆）

¹⁵⁶ 原則としてである。

¹⁵⁷ 待期期間は7日間とし、待機期間中に仕事等をしたことにより失業の状態でなかった日や、失業の認定を受けていない日については、待期期間に含まない。また、受給資格に係る離職理由により給付制限（基本手当が支給されない期間）がある方は、求職申込をしてから、待期期間満了後1ヵ月の期間内は、ハローワークまたは職業紹介事業者の紹介によって就職したものであることとしている。（厚生労働省[2017a]）

¹⁵⁸ 受給資格の決定以前に内定していた場合は不正受給となる。

第 7-1-2 図 所定給付日数が 90 日の場合（離職理由が自己都合等の場合）



(出典：厚生労働省[2017a]に基づいて筆者加筆)

第 7-1-3 表 再就職手当額の算出

所定給付日数	支給残日数		再就職手当の額
	支給率60%の場合	支給率70%の場合	
90日	30日以上	60日以上	$\text{基本手当日額} \times \text{所定給付日数の支給残日数} \times \begin{matrix} 60\% (\text{※}2) \\ \text{又は} \\ 70\% (\text{※}3) \end{matrix}$ (※1) (1円未満の端数は、切り捨て)
120日	40日以上	80日以上	
150日	50日以上	100日以上	
180日	60日以上	120日以上	
210日	70日以上	140日以上	
240日	80日以上	160日以上	
270日	90日以上	180日以上	
300日	100日以上	200日以上	
330日	110日以上	220日以上	
360日	120日以上	240日以上	

※ 個別延長給付の支給残日数は、再就職手当の支給残日数としてはみなされない。

※1 再就職手当に係る基本手当日額には上限額がある¹⁵⁹。

※2 就職日が2017年1月1日前の場合は、50%

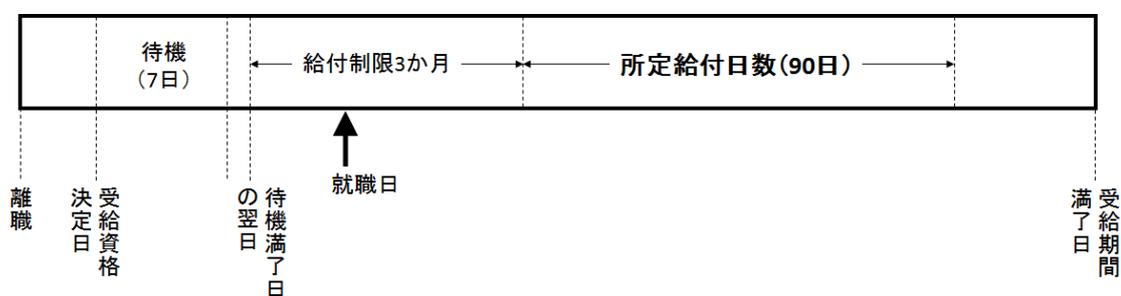
※3 就職日が2017年1月1日前の場合は、60%

(出所：厚生労働省[2017a])

¹⁵⁹ 離職時の年齢が60歳未満の場合は5,805円、離職時の年齢が60歳以上65歳未満の場合は4,707円であり、毎年、8月1日に「毎月勤労統計」の平均給与額により改訂される。

また、再就職手当の額については、基本手当日額×支給給付日数¹⁶⁰の支給残日数×60%または70%とされる。支給残日数については第7-1-3表の通りである。さらに、再就職手当による早期の創業を含む就業に対するインセンティブについて、厚生労働省(2017a)によれば、再就職手当については早く就職すればするほど支給額は増額されるとしているが(第7-1-4図)¹⁶¹、そうした早期に支給されることが創業支援としては、どういった影響があるのかについては触れられていない。

第7-1-4図 再就職手当支給額例



(出所：厚生労働省[2017a])

そこで、再就職手当による創業支援の実績から、創業支援政策としての効果について考察する。再就職手当の実績については、資料等では年度毎の総数でしか公表されていない。そのため、再就職手当の実績の内訳については、厚生労働省に対してメールにて質問を行い、その回答に基づいて整理した¹⁶²。

再就職手当は、2005年度から2015年度までの10年間に、68,788件の創業実績がある(第7-1-5表)。再就職手当と受給資格者創業支援助成金の創業実績と比べても約5倍¹⁶³となる。年度別では、再就職手当の受給者全体のうち創業を選択した割合は、2005年度は、1.1%、2006年度は、1.1%、2007年度は、1.1%、2008年度は、1.2%、2009年度

¹⁶⁰ 支給給付日数については、90日、120日、150日、180日、210日、240日、270日、300日、330日、360日に分けられる。

¹⁶¹ 具体的には、基本手当日額4,000円、所定給付日数90日の方が給付制限期間中に就職した場合、所定給付日数90日に対して、基本手当の支給残日数が90日となり、給付率は70%と仮定すると、再就職手当は、4,000円×90日×70%=252,000円となる。

¹⁶² 2004年以前のものについてはコンピューター上に記録がないとしている(厚生労働省からの回答による)

¹⁶³ 10年間で比較した場合である。

は、1.7%、2010年は、2.0%、2011年は、2.1%、2012年は、2.1%、2013年は、1.9%、2014年は、1.8%、2015年は、2.0%であった。再就職手当の受給者全体からみて創業を選択した割合は、2005年度から2008年度については、1.1%から変化がなく、ほぼ横ばいであるが、2009年度以降は、1.7～2.1%と約2倍にまで達している。

第7-1-5表 再就職手当受給者数推移（2005年度～2015年度）

年度	計	創業数	就職	
			ハローワーク	自己就職
2005年度	319,361	3,743	175,508	130,471
2006年度	366,633	4,247	202,078	147,869
2007年度	364,631	4,078	197,619	149,385
2008年度	347,288	4,142	183,314	145,381
2009年度	390,903	6,756	197,948	172,348
2010年度	352,861	7,210	185,921	145,492
2011年度	359,848	7,487	193,854	144,081
2012年度	387,438	8,012	213,907	147,824
2013年度	395,401	7,703	218,278	149,659
2014年度	384,596	7,234	215,180	142,863
2015年度	405,715	8,176	224,964	150,871

※2004年以前のデータについては、記録がないといった回答を得ている。

（出所：厚生労働省による回答に基づき筆者作成）

このような実績からも再就職手当が創業支援政策として、かなりの実績を有していることを示し、創業支援政策として成功しているようにみえる。そこで次節では、再就職手当受給者による活用実態について、ヒアリング調査を行った。その上で、再就職手当による効果や課題について考察した。

7.2 再就職手当受給者の創業活用事例

本節では、再就職手当の活用事例について整理する。再就職手当についても、失業状態にある者が対象者となる。そのため、受給資格者創業支援助成金制度と同様に失業者の認定が受給要件となる。それは、失業者の認定を受けるまでは、創業の意思がないことが前提ということの意味する。そのため、失業認定を創業の意思を隠したまま受けたとすれば、不正受給になる。こうした意味も含め、本助成金の政策対象についても個人のプライバシー保護の観点から実名等の公開が困難であることを付言しておきたい。また、前章において、T社も再就職手当を50万円受給しているが、そのケースについては、⑦T社の活用事例を参照されたい。

⑧K事務所

東京都。コンサルティング業。1名

2009年創業。T・M氏

*再就職手当を創業準備時に知らなかったという経緯からもPR不足は否めない。また、ハローワークによる指導についても「適当に契約書があれば良い」という内容では不十分である。また、M氏も受給以前から創業することを計画していたことから、再就職手当によって創業の意識が促されたとはいえない。そのため、再就職手当の本来の目的に敵っているとは考えにくい。

K事務所は、2009年6月に創業、代表者は、M氏である。主な事業内容は、中小企業診断士の資格を活かしたコンサルティング業である。具体的には、事業承継及び後継者育成支援、畜産物・加工品の商品開発、販売促進支援（農業6次産業化・農商工連携支援）、地域ブランド化支援、経営戦略・事業計画策定支援とする。昨年度の年商は1,150万円、従業員は社長1人である。M氏の創業以前は、1982年に国立大学の経済学部を卒業後、B企業に就職した。B企業では、畜産や石油部門（ガススタンド事業）といった部門にて勤めていた。2007年、B企業に勤めていた頃に業務内で活用する目的から中小企業

診断士の資格を取得した。その後、40代に入ると、社内での自身の将来が見えてきたという。そうした「ミドルの危機」が創業を考える大きな動機となったと話す。また、このような創業動機を強い行動へと結びつけたものは、コンサル塾等の外部環境であった。こうした外部環境と接するとB企業組織の中でこの先やるよりも、組織内のしがらみを捨てて、個人の力で頑張っていきたいという気持ちがより強くなっていったという。そして2009年3月に本社の課長職を捨て、退職した。

創業準備については、資金面よりも営業面で主に活動した。具体的には、商工会への営業活動や、そうした活動に必要な雛形の作成などであった。しかし、そうした努力に対する成果については、社交辞令的な対応をされることが大半で、特になかったという。そうした営業活動の中で、NPO法人Gセンターに入会したことが現在の仕事の土台作りになったと話す。現在の顧客は、B企業関連の会社との取引が半分程度で、残り半分は、商工会や自治体といった公的機関による専門家派遣によるものである¹⁶⁴。

再就職手当を知った経緯は、知り合いの中小企業診断士から聞いた。初めから知っていたわけではなかったと話す。助成金の申請にあたっては、ハローワークの窓口で聞いた程度で相談はしていない。ハローワークの利用期間は1~2ヵ月程度で、再就職手当については、積極的な情報提供がなされなかったのが疑問に感じたという。再就職手当は70万円ほどで、資金の用途は、24万円程度をパソコンやプリンターといった事務用品にあて、残りは生活資金にあてたと思うと話している。失業認定を受ける目的から待機期間中の30日間はやや不真面目にハローワークに通った。ハローワークでは、仕事の検索条件に年収1,500万円と入力するなど仕事探しを真面目にはやらなかったという。失業認定を受けた後については、再就職手当の申請相談の際に、「それで御飯が食べて行けるのか？契約書があるのかなど、根拠を示せ」と創業について疑われたりした。そのような要求をハローワークからされた頃に、タイミングよく小さな仕事を1件取ることができたと話す。すぐさまM氏は、その仕事の契約書を持って行って事なきを得ている。こうした指導内容についてM氏は、「正直、基準が分からないな」と感じたという。創業は支援が受けられなかった場合でもしていた。また、創業に向けての貯蓄の苦勞といったものは無かったとしている。

¹⁶⁴ 労働時間の割合からいえば、B企業関連が20~30%、セミナーや相談業務が70%としている。

再就職手当の印象としては、受給決定するまでの間は、あれこれ面倒だった気もする。しかし、受給することが決まってしまうえば支払いまでは早かった。正直言えば、今まで給与の中から支払ってきたわけだから、貰えるものを貰ったまでという意識が強い。失業手当を満額受給するという選択肢を考えなかったと言えば嘘になる。でも、遊んでいてもつまらないし、本格的に仕事を始めたいという強い気持ちはあった。時間を無駄にするよりは、創業して仕事を得られるチャンスを逃したくないと思ったと話した。

この2事例から、再就職手当によって失業期間中に創業の意思が創られたということはない。再就職手当の支給についてT社M氏は、「ラッキーな制度」と話した。また、K事務所M氏も「今まで給与の中から支払ってきたわけだから、貰えるものを貰ったまで」と話している。しかし、再就職手当の創業に対する実績については目を見張るものがあったことに間違いはない。さらには、再就職手当の活用実態を調査したことで、創業支援政策としての再就職手当の効果や意味が見えてきたようにも思える。それは、創業支援政策としての再就職手当の効果や意味というものは、志を持つ創業意思のある者が失業状態を体験し、置かれている環境そのものや、イメージとして持っている自身のあるべき姿と現状とのギャップに対し嫌悪することによって、創業希望者の創業への意思と期待がより強固なものとなり、より創業が促される場所にあったのではなかろうか。

7.3 再就職手当の受給者意識と制度的課題

再就職手当は、受給資格者創業支援助成金でみられたような資金の用途制限がなかった。イギリスのEAS制度においても用途制限がなく、そうした意味においては似ている。本制度の活用事例のK事務所においても24万円は設備費としたが、その残金については運転資金として用いている。しかし、資金の用途制限がないことによって、厚生労働省による創業支援政策が抱える課題の全てが解決したわけではない。そこで、受給者意識を軸に考察する。再就職手当とは雇用保険受給資格者が基本手当の受給資格決定後、事業を開始した際に支給することによって、早期の再就職を促進することを目論むものとされる。しかし、再就職手当受給者の実態から見えてきたものは、「貰えるものは貰ってお

く」という程度の意識であった。また、それは T 社、K 事務所のいずれの場合にもみられた。さらに、失業以前に創業意思があったことを考慮すれば、当然、再就職手当によって創業が促された可能性は低い。しかし、それは裏を返せば、志を持つ創業希望者が失業状態を体験し、現状とのギャップに嫌悪することで、創業への意思と期待がより強められることによって創業が促されるという創業支援政策としての再就職手当の効果とも受け取れる。一方で、再就職手当に関する制度上の課題は、受給資格者創業支援助成金の際にも指摘されていたハローワークによる経営指導に対する能力不足の問題である。K 事務所の活用事例によれば、経営指導の際に事業の確実性を保証するものとして審査されたものが、たまたま申請時期に偶然獲得できた契約書 1 枚であった。これまでの具体的政策の実態論の中で取り上げてきた新創業融資や創業補助金による経営指導の内容と比べると、これは問題ある指導内容であったと言わざるを得ない。また、創業支援施策としての認知度も低く、PR 不足も否めない。

つまり、再就職手当においても、受給資格者創業支援助成金でみられたハローワークによる能力的課題について、現状においても解消されてはいなかった。しかし、再就職手当によって 2005 年度から 2015 年度までの 10 年間で 68,788 件の創業に対する実績があり、大変評価できるものだった。また、本制度については現在も継続していることから、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。

第 8 章 日本における創業支援政策の限界と課題

日本の創業支援政策は、ベンチャーや研究開発型の中小企業の創業促進を目指すものが中心だった。しかし、海外の創業支援政策は、研究開発促進と雇用機会確保を目的とするものが両輪のように存在している（三井・川名[1997]）。海外の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 か国にのぼり（OECD[2000] : p.179）、日本においても雇用機会確保を目的とした創業支援がなかったわけではないがほんの一部で実施されているだけだった。

以上の状況を図示すると以下の通りである（第 8-1-1 図）。

第 8-1-1 図 日本の創業支援政策概念図



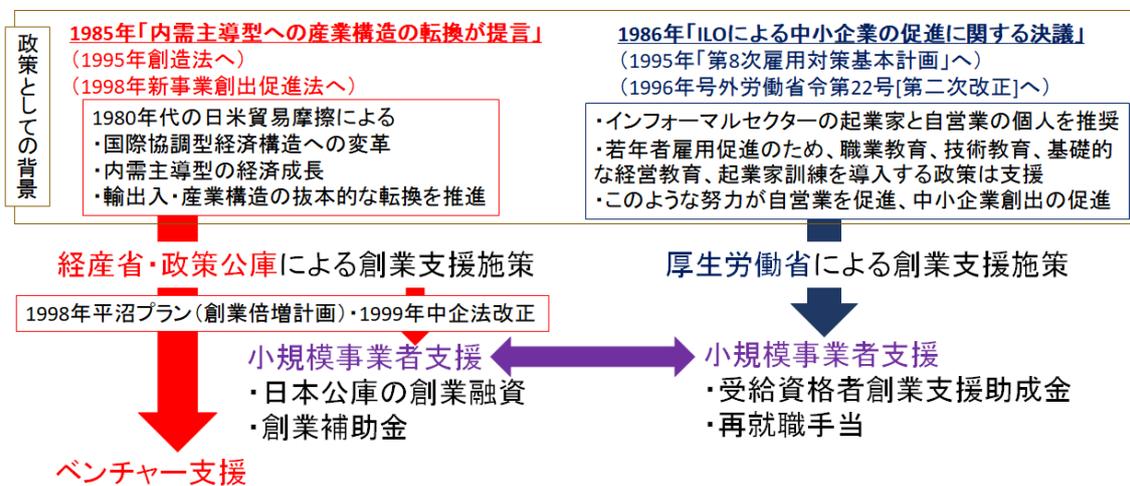
（出所：筆者作成）

もともと、日本の雇用政策としては創業支援政策というものは無かった。自営業者は不完全就業者であり（江口・山崎[1961][1966]、江口[1980]）、その増加を図る政策はあり得なかった。失業対策として 1947 年の職業安定法、1958 年の駐留軍関係離職者臨時措置法などがあつたが、公共事業による雇用吸収力が目的で自営業の創出は目的とはされていなか

った。1975年の雇用保険法によって、失業の予防という観点から再就職手当が誕生した。その後、1995年に要件に創業時給付が明示され、1999年に雇用対策として創業支援政策が組み込まれていく（大竹[2000]）。こうした背景には、1980年代以降のILO決議による国際的潮流があった（中小商工業研究所編[2000]）。このように、日本では不安定就業者としての自営業者、はたまた、賃労働化している自営業者といった社会問題からの関心と議論が主流であった。そのために、自らの雇用機会をつくり出す意義というのは必ずしもポジティブな理解ではなかった観がある。しかし、それはむしろ1980年代以降、ILOなどの研究や議論によって一定に変わってきたといえるだろう。

このようにして、雇用機会確保を目的とした創業支援政策としての「日本政策金融公庫（旧国民生活金融公庫）による新創業融資」、「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」が行われてきたのだが、日本の場合は、各官庁・各機関が連携することなく進められていたということである（第8-1-2図）。

第8-1-2図 雇用機会確保を目的とした創業支援政策の概略図



(出所：筆者作成)

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よ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」による継続的な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示しており、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13,794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、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での一手段、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こう程、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」が必要であると主張したが、日本の開業率について、この20年を振り返れば、「不安感」と「無理感」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。

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しない。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」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。

創業支援政策のうちには、主体自体を生み出す起業家教育プログラムなどが当然含まれてくるが、それらに関し、日本の現状や課題に筆者として議論を試みてきているもの（谷口[2015]）、当稿の研究と議論を踏まえた新たな位置づけの可能性については今後の課題である。

また、2010年代以降における「中小企業憲章」、「小規模企業振興基本法」という新たな日本の政策状況下に、創業支援策はどのように進められているのか、従来に比べどのような変化が生じてきているのかについての詳細な検討、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。

<参考文献>

- 阿部正浩、神林龍、佐々木勝、竹内寿（2014）「離職者に対する再就職支援システムの現状と課題」『日本労働研究雑誌』第56巻、第6号、39-50
- 入江光海（2004）『失敗しない起業と経営』オフィス・ニシカワ
- 江口英一、山崎清（1961）「日本の社会構成の変化について」『日本労働協会雑誌』第3巻、第1号、28-46
- 江口英一（1966）「零細企業とその人びと」『経済』第26号
- 江口英一、高田博（1972）「小零細企業における「蓄積」の分析」『経研年報』、第2号、1-114
- 江口英一（1980）『現代の「低所得者層」「貧困」研究の方法（下）』未来社
- 大竹文雄（2000）「転換期迎える雇用対策」『エコノミクス』第2号、98-110
- 清成忠男、中村秀一郎、平尾光司（1971）『ベンチャー・ビジネス：頭脳を売る小さな大企業』日本経済新聞社
- 清成忠男、田中利見、港徹雄（1996）『中小企業論』有斐閣
- 清成忠男（2009）『日本中小企業政策史』有斐閣
- 桐畑哲也（2010）『日本の大学発ベンチャー』京都大学学術出版会
- 忽那憲治、安田武彦（2005）『日本の新規開業企業』白桃書房
- くにともこ（1999）『独立自営の女たち』編書房
- 黒瀬直宏（2006）『中小企業政策』日本経済評論社
- 黒瀬直宏（2012）『複眼的中小企業論』同友館
- 経済協力開発機構・OECD（1994）『先進諸国の雇用・失業』日本労働研究機構
- 経済産業省（2001）「平沼議員提出資料 資料4-1」
- 経済産業省（2006）「民活法政策評価研究会報告書」
- 経済産業省（2012）「“ちいさな企業” 未来会議（“日本の未来” 応援会議～小さな企業が日本を変える～） 取りまとめ」
- 経済産業省（2014）「ベンチャーを支援する日本の産業政策（ppt 資料）」
- 経済団体連合会（1995）「新産業・新事業創出への提言－起業家精神を育む社会を目指して」
- 厚生労働省（2003）『平成15年8月実績評価書』
- 厚生労働省（2006）「雇用保険の受給資格者が創業した法人等の事業主の方への給付金」

厚生労働省（2007）『平成 19 年 8 月実績評価書』

厚生労働省（2009）『平成 21 年 8 月実績評価書』

厚生労働省（2010）『行政事業レビューシート：事業番号 636』

厚生労働省（2012a）『平成 24 年実績評価書』

厚生労働省（2012b）『厚生労働省行政事業レビュー（公開プロセス）』

厚生労働省（2012c）『厚生労働省行政事業レビュー（公開プロセス）添付資料』

厚生労働省（2012d）『平成 24 年行政事業レビューシート：事業番号 564』

厚生労働省（2012e）「受給資格者創業支援助成金のご案内」

厚生労働省（2013）『職業安定分科会雇用保険部会（第 93 回）：資料 2』

厚生労働省（2013b）「第 15 回社会保障審議会生活保護基準部会：資料 2」

厚生労働省（2014）『平成 26 年行政事業レビューシート：事業番号 485』

厚生労働省（2016a）『平成 28 年度行政事業レビューシート：事業番号 0498』

厚生労働省（2016b）『職業安定分科会雇用保険部会（第 117 回）：資料 1』

厚生労働省（2017a）「再就職手当のご案内」

厚生労働省（2017b）「雇用保険制度の概要」https://www.hellowork.go.jp/insurance/insurance_summary.html（2018/1/3）

厚生労働省（2017c）「雇用保険の具体的な手続き」https://www.hellowork.go.jp/insurance/insurance_procedure.html#risyoku（2018/1/3）

国民生活金融公庫総合研究所（1993）『新規開業白書平成 5 年版』中小企業リサーチセンター

国民生活金融公庫総合研究所（2004）『自営業再考』中小企業リサーチセンター

総務省（2008）『厚生労働省が実施した政策評価についての個別審査結果』

谷口彰一（2015）「日本の大学における起業家教育の効果と課題—起業家の人格・能力形成の方法論に関する研究—」嘉悦大学大学院（修士論文）、1-107

谷口彰一（2017）「創業支援政策としての受給資格者創業支援助成金制度に関する一考察」『嘉悦大学研究論集』第 60 巻、第 1 号、1-22

田村真理子（1995）『女性起業家たち』日本経済新聞社

中小企業事業団・中小企業大学校、中小企業研究所（1988）『中小企業施策の国際比較研究（EC 加盟国・フランス編）』

中小企業総合事業団（2000）『主要国にみる創業環境の国際比較～英国、ドイツ、フィンラ

ンド、イスラエル、台湾』

中小企業総合事業団（2001）『主要国における創業支援策の実際～英国、フランス、ドイツ、韓国～』

中小企業総合事業団（2002）『主要国における創業支援活用の実際～スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、オランダ、EU（欧州連合）～』

中小企業総合研究機構（1995）『中小企業家精神』中央経済社

中小企業総合研究機構（1998a）『先進各国の中小企業政策に係る調査研究』

中小企業総合研究機構（1998b）『先進各国の中小企業の現状と中小企業政策に関する調査研究報告書』

中小企業総合研究機構（2000）『欧米先進各国における中小企業政策の変遷と評価に関する調査』

中小企業総合研究機構訳編（2009）『アメリカ中小企業白書 2008・2009』同友館

中小企業庁（2002）『2002年版中小企業白書』

中小企業庁（2010a）『中小企業憲章』

中小企業庁（2010b）『平成 22 年度版 中小企業施策総覧』

中小企業庁（2014）『2014 年版中小企業白書』

中小企業庁（2015）『小規模企業白書』

中小企業庁（2016）「平成 29 年度以降に向けた創業・起業支援について：資料 3」

中小商工業研究所（2000）『現代日本の中小商工業』新日本出版社

通商産業省編（1994）『21 世紀の産業構造』通商産業調査会

通商産業政策史編纂委員会編（2013a）『通商産業政策史 1980－2000 第 1 巻総論』経済産業調査会

通商産業政策史編纂委員会編（2013b）『通商産業政策史 1980－2000 第 12 巻中小企業政策』経済産業調査会

寺岡寛（1990）『アメリカの中小企業政策』信山社

寺岡寛（1997）『日本の中小企業政策』有斐閣

寺岡寛（2001）『中小企業と政策構想』信山社

日本政策金融公庫（2014a）『日本政策金融公庫のご案内 2014』

日本政策金融公庫（2014b）「起業と起業意識に関する調査」

日本政策金融公庫（2016）「創業事例集 No.28」

- 日本政策金融公庫 (2017) 「創業支援に関する地域ワークショップ・日本政策金融公庫の創業支援」
- 日本政策金融公庫 (2018a) 「新規開業資金の概要」 https://www.jfc.go.jp/n/finance/search/01_sinkikaigyoyou_m.html (2018/1/3)
- 日本政策金融公庫 (2018b) 「休日夜間の創業相談」 https://www.jfc.go.jp/n/finance/sougyou/yakan_soudan_info.html (2018/1/3)
- 日本政策金融公庫 (2018c) 「新創業融資制度」 https://www.jfc.go.jp/n/finance/search/04_shinsogyo_m.html
- 日本政策金融公庫編 (2012) 『新規開業企業の軌跡』 日本政策金融公庫
- 浜田康行 (1996) 『日本のベンチャーキャピタル』 日本経済新聞社
- 樋口美雄、竹内英二、国民生活金融公庫総合研究所編 (2006) 『マイクロビジネス入門』 中小企業リサーチセンター
- 一橋大学イノベーション研究センター (2001) 『イノベーション・マネジメント入門』 日本経済新聞社
- 藤野洋 (2017) 「「ヤング報告書」にみる英国の中小企業政策の将来像」『商工金融』 第 67 巻、第 2 号、22-64
- 本庄裕司 (2010) 『アントレプレナーシップの経済学』 同友館
- 三井逸友 (1989) 「英国における『中小企業政策』と『新規開業促進政策』(1)」『駒澤大学経済学論集』 第 20 巻、第 4 号、69-125
- 三井逸友 (1989) 「英国における『中小企業政策』と『新規開業促進政策』(2)」『駒澤大学経済学論集』 第 21 巻、第 1 号、51-154
- 三井逸友 (1995) 『EU 欧州連合と中小企業政策』 白桃書房
- 三井逸友・川名和美 (1997) 「創業支援策の現状と展望 —最近の創業実態の検討と『起業文化の土壌づくり』のすすめ」『国民金融公庫調査季報』 第 43 号、1-36
- 三井逸友 (2011) 『中小企業政策と「中小企業憲章」』 花伝社
- 三井逸友 (2018) 「創業支援への今日的な課題とはなにか」『信用金庫』 第 72 巻 2 号
- 百瀬恵夫 (1998) 「日英の中小企業とアントレプレナーに関する比較研究」『政経論叢』 第 67 号、第 1・2 号、69-106
- 米倉誠一郎 (2005) 『日本のスタートアップ企業』 有斐閣ブックス
- 渡辺俊三 (2010) 『イギリスの中小企業政策』 同友館

- Birch, David L. (1979) "The job generation process", *M.I.T. Program on Neighborhood and Regional Change*
- Chrisman, J.J. and Katrishen, F. (1995) "The Small Business Development Center Program in the USA : A Statistical Analysis of its Impact on Economic Development", *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol.7, No.2, 143-156
- Dilger, Robert (2017) "Small Business Administration Microloan Program", *CRS Report*
- Gavron, Robert, Cowling Marc, Holtham, Gerald and Westall, Andrea (1998) "The Entrepreneurial Society", *Institute for Public Policy Research (IPPR)* 忽那憲治、高田亮爾、前田啓一、篠原健一訳 (2000) 『起業家社会』同友館
- Kitagawa Fumi (2016) "SMEs and the role they play in Unlocking the potential of the UK City-Region Entrepreneurial Ecosystem", 日本中小企業学会第 36 回全国大会資料
- OECD (2000) , *Employment Outlook*, OECD
- Oka K. Keiko (2015) "Works University 労働政策講義 2015", リクルートワークス研究所グローバルセンター
- SBA (2012) "Women Entrepreneurs Summit Series Report", *The U.S. Small Business Administration*
- SBA (2018) "900 service sites to serve your local business needs", *The U.S. Small Business Administration*, <https://www.sba.gov/offices/headquarters/osbdc/resources/11409> (2018/1/5)
- Stanworth, J.& Gray, C.(eds.) (1991) "Bolton 20 Years On", *Paul Chapman Publishing*
- 三井逸友監訳 (2000) 『ボルトン委員会報告から 20 年』、中小企業総合研究機構
- Storey D.J, Johnson, S (1987), "Small Firms and Self-Employment in the OECD Countries" , *Job Generation and Labour Market Change*, 8-38
- Storey, D.J. (1994) , "*Understanding the Small Business Sector*", International Thomson Business Press. 忽那憲治、安田武彦、高橋徳行訳 (2004) 『アントレプレナーシップ入門』有斐閣
- University of Cambridge (1992) "The State of British Enterprise", Small Business Research Centre, Cambridge University.