

平成 30 年度

博士論文

指導教授 三井 逸友

中小企業支援事業における  
認定支援機関制度の役割について

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

嘉悦大学大学院

ビジネス創造研究科

新井 稲二

## 目次

第1章	はじめに	1
1.1	本稿の構成	2
第2章	経営支援の歴史	5
2.1	能率運動と経営診断	5
2.1.1	工場診断から経営診断へ	6
2.1.2	能率運動のその後	6
2.1.3	能率運動の振り返り	6
2.2	中小企業診断制度とその歴史	7
2.2.1	終戦直後の中小企業が置かれた状況	8
2.2.2	中小企業庁を中心とした支援体制の発足	8
2.2.2.1	中小企業診断制度の確立	9
2.2.2.2	金融対策の開始及び組織化対策の開始	9
2.2.3	中小企業診断制度の拡充	10
2.2.3.1	関谷による中小企業診断の分類	10
2.2.3.2	中田による中小企業診断の分類	11
2.2.3.3	公的支援の効果	14
2.3	公的支援の限界	14
2.3.1	公的支援制度の再編へ	16
2.4	中小企業支援における公的支援の開始から限界に至るまで	17
第3章	中小企業政策の転換点	20
3.1	中小企業基本法の改正	19
3.1.2	新基本法後における中小企業政策の議論	21
3.2	中小企業憲章の閣議決定へ	22
3.2.1	新基本法と憲章の関係とその後の政策等への反映について	23
3.2.2	中小企業政策審議会企業力強化部会での議論	23
3.2.3	国内外環境の変化に対応した対策	24
3.2.4	支援制度の具体性	24
3.2.5	企業力強化部会の議論から政策への反映について	26
3.3	“ちいさな企業” 未来会議での議論	26
3.3.1	“ちいさな企業” 未来会議取りまとめ	27
3.3.2	未来会議での提言	27
3.3.3	支援体制の改善と販路開拓	28

3.3.4	創業に向けた施策	28
3.3.5	地域における取引ネットワーク化支援と関係省庁の連携	29
3.3.6	補助金申請書の簡略化と国と地方自治体との関係の定義	29
3.3.7	未来会議取りまとめからの指摘事項	29
3.4	“ちいさな企業” 未来部会及び法制度部会	30
3.4.1	未来部会での議論	30
3.4.2	経営支援体制の現状と課題	31
3.4.3	その他の議論	31
3.4.4	未来部会での議論から政策への反映	32
3.5	“ちいさな企業” 成長本部での議論	32
3.5.1	行動計画の内容	32
3.5.2	具体的な中小企業支援事業への反映	33
3.5.3	補助事業と認定支援機関の関係	34
3.6	憲章後の中小企業政策の方向性とは	35
第4章	新たな支援制度開始に向けた議論	37
4.1	経営革新等支援機関について	37
4.1.1	認定支援機関制度の内容	38
4.1.2	認定支援機関の役割と認定要件	40
4.1.3	認定支援機関の想定される業務について	43
4.2	認定支援機関が提供するサービスについて	44
4.2.1	各支援事業の概要について	45
4.2.2	認定支援機関の担う業務の多様化	50
4.2.3	認定支援機関の活動実績	50
4.2.4	中小企業等経営強化法に改正へ	51
4.3	認定支援機関に求められる役割とは	53
4.3.1	士業者からみた認定支援機関の役割	54
4.4	議論の結果から具体的な支援事業として開始された認定支援機関制度	55
第5章	認定支援機関の活動分析	57
5.1	小規模補助金から見た金融機関が支援を実施する理由	57
5.1.1	小規模補助金から見た支援者の属性	58
5.1.2	地域金融機関が積極的な関与をしている理由	59
5.1.3	コンサルティング機能の発揮とは	60
5.1.4	リレーシヨシップバンキングについて	60
5.1.5	リレーシヨシップバンキングの実態	61

5.1.6	リレーションシップバンキングから見た認定支援機関たる金融機関の姿 とは・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	62
5.2	創業補助金から見た金融機関の支援体制について・・・・・・・・	62
5.2.1	認定支援機関たる金融機関の活動分析・・・・・・・・	64
5.2.2	神奈川県内の金融機関による取組分析・・・・・・・・	66
5.2.3	神奈川県内の金融機関ごとの受付体制の類型化・・・・・・・・	67
5.3	再生支援に関する議論・・・・・・・・	70
5.3.1	再生支援における先行研究・・・・・・・・	70
5.3.2	信用金庫から見た支援機関の活用について・・・・・・・・	71
5.3.3	経営改善計画策定支援事業について・・・・・・・・	72
5.3.4	神奈川県・千葉県の計画策定支援事業の利用件数分析・・・・・・・・	74
5.3.5	神奈川県中小企業診断協会へのインタビュー・・・・・・・・	77
5.3.6	千葉県中小企業診断協会へのインタビュー・・・・・・・・	77
5.3.7	2つの中小企業診断協会の比較・・・・・・・・	78
5.4	補助事業中心の支援で良いのか・・・・・・・・	80
第6章	支援者側と事業者側それぞれから見た認定支援機関の評価・・・・・・・・	83
6.1	認定支援機関としての金融機関の活動分析・・・・・・・・	83
6.2	信用金庫が認定支援機関として活動することの利点・・・・・・・・	83
6.2.1	認定支援機関たる金融機関の活動に対する疑問点・・・・・・・・	84
6.2.2	両者の意見の違いと認定支援機関のあるべき姿・・・・・・・・	85
6.3	他の認定支援機関に対する調査・・・・・・・・	85
6.3.1	認定支援機関制度に対する意見・・・・・・・・	88
6.3.2	支援機関ごとの特徴・・・・・・・・	88
6.3.3	認定支援機関の抱える課題・・・・・・・・	89
6.4	補助金採択事業者から見た認定支援機関の支援能力について・・・・・・・・	90
6.4.1	継続的に実施されている2つの補助金について・・・・・・・・	91
6.4.2	ものづくり補助金について・・・・・・・・	92
6.4.3	創業補助金について・・・・・・・・	92
6.4.4	補助金採択者に対するインタビューの分析・・・・・・・・	93
6.4.5	インタビュー調査の結果分析・・・・・・・・	96
6.4.6	認定支援機関側の問題点・・・・・・・・	97
6.4.7	金融機関による支援力・・・・・・・・	98
6.4.8	商工会議所による支援力・・・・・・・・	99
6.4.9	補助金採択者に対するインタビューの結果・・・・・・・・	100

6.5	認定支援機関の支援能力に対しての疑問	101
第7章	現状の中小企業支援体制の問題点	104
7.1	野田による指摘	104
7.1.1	行政刷新会議での議論	104
7.1.2	財政制度分科会における議論	105
7.1.3	補助金を継続することへの懸念	107
7.2	補助金審査員から見た問題点	109
7.3	中小企業政策と助成制度の関係	110
7.4	中小企業支援体制の再整備に向けた議論	112
7.4.1	認定支援機関制度の見直しへ	115
7.4.2	認定支援機関制度に見直しは十分か	115
7.5	既存支援機関との比較	116
7.5.1	神奈川県内にある商工会議所の現状	117
7.5.2	相談内容から見た経営課題の変化	120
7.5.3	商工会議所に支援の現状における問題点	122
7.5.4	商工会議所に対するインタビュー	123
7.5.5	インタビュー結果から見る商工会議所の限界	125
7.6	地域の中小企業支援の担い手の多様化へ	126
第8章	自治体と連携した中小企業支援体制の検討	130
8.1	中小企業支援策における自治体の役割と現状	130
8.1.1	中小企業支援策における自治体の関与	131
8.1.2	海外での取組状況	131
8.1.3	国と自治体の役割の明確化	132
8.1.4	地方自治体による支援の方法	133
8.1.5	自治体の中小企業支援の現状	134
8.1.6	認定支援機関に求められる能力とは	135
8.2	自治体と認定支援機関が連携して中小企業支援を行うには	137
8.2.1	地域力連携拠点について	138
8.2.2	地域力連携拠点は中小企業支援にどのような影響があったのか	139
8.3	自治体を中心となった地域中小企業政策立案の必要性	140
8.3.1	地域経済活性化のために自治体が行うこと	140
8.3.2	自治体の地域産業政策の現状について	141
8.3.3	地域の中小企業支援における自治体と支援機関の連携と政策の評価	142
8.4	調査対象地域の選定	143

8.4.1	帯広市における中小企業支援の実体	144
8.4.2	調査結果の分析	147
8.4.3	中小企業政策の有効期間と基本条例の役割とは	148
8.4.4	十勝エリアの産業振興から見る国との役割分担	150
8.4.5	帯広市の事例から見る支援のあり方	151
8.4.6	他の地域での事例	153
第9章	終わりに	156
参考資料		161

## 第1章 はじめに

中小企業政策は国による産業政策や、自治体による産業振興策などの一環として実施されているが、その歴史は第二次世界大戦後から現在まで継続して実施されている。特に、診断・指導事業は政策開始直後から実施され、時代の変化に合わせ制度変更を経つつ現在においても実施されている。一方で、具体的な効果を測定することが難しいという欠点を抱えている。これは、中小企業の抱える問題に対し有効な支援が実施できていないことで、相談・実施件数が減少していることが原因とされる。

国による各種の支援事業は政策に基づき、税金によって実施される以上は、その効果を評価する仕組みが重要であり、主観的な評価よりも客観的であることが望ましいわけであるが、一方で客観的な評価が過度に進めば単純に経営相談に來た事業者数を評価したり、各種支援制度の申し込み件数で評価したりするなど、相談・制度を利用した結果、その企業の経営が好転したかどうかという点がおざなりになってしまう。確かに、経営が好転したかどうかについての評価は非常に難しいわけで、例えば、相談の結果、経営者が納得したが財務面に結果が表れないということや、売上高が向上したとしても、赤字受注が増加したということでは意味がない。もちろん、各種相談・支援制度を受けることで、経営が悪化することを事前に防ぐということも重要であるが、このような場合についての評価はさらに難しくなる。このため、費用対効果の問題は常に批判に晒されることとなるのである。ここで中小企業政策に対し、実際に中小企業支援を実施している支援者側からの批判的な意見を一つ紹介すれば、小出(2017a)は産業振興の一環として実施されている企業誘致を例に、全国で未だに産業振興の一環として実施されていることに触れ、巨額のコストを掛けて大企業の工場が立地してもその費用に見合う効果が表れていないと指摘している。さらに、ここ数年で増加しているのが六次産業化であるが、これについても、厳しい現状であると指摘している。これらの問題点には、地元根差した中小企業の振興ということ意識していないからであるとしている。なぜこのようになってしまったのかという点について、相談者と同じ目線に立って考えるという前提が公的支援機関にないことが原因であり、本来の役割は相談者の売り上げをあげるための具体的な手段を提示することが求められているとしている。

小出氏はこのような批判をするには理由があるわけで、本人が富士市より運営を委託されている富士市産業支援センター（f-biz）では相談件数の伸びは年平均 2 割ずつ増加しているとされており、既存の公的支援機関とは異なる活動をしていることは明らかである。もちろん、小出氏の主張する客観的な根拠は相談件数の伸びであり、これについても内容（相談の質）はどうなのかということになる。しかし、少なくとも従来の支援とは異なるアプローチで支援を実施していることは明らかであり、このような活動は国からも経営相談のモデルケースとして注目されており、その結果が、昨今の中小企業政策に反映されているわけで、具体的には経営革新等支援機関(以下、認定支援機関)やよろず支援拠点といった支援制度の創設があげられる。つまり、小出氏の支援手法を公的な支援機関にも移植し

て他の地域においても同様なサービスを提供しようとしているのである。これは、皮肉にも国主導による中小企業支援の限界を指摘し、小出氏が実践している手法を中小企業支援政策の一環として導入するということになったわけである。ここに国による支援の限界を感じながらも、それを打開するための手法を国の内部から打ち出すことができなくなったことから、国や行政主導による中小企業支援の限界を露呈したといえるのではないだろうか。これらの問題は国が中心となって政策を進めるという、行政のみが中小企業政策を担うという前提で実施されてきたことが原因であり、本稿では民間の力を政策に反映することが重要ではないかと考える。

それでは、このような国によって新たに開始された支援制度が、過去から実施されている中小企業支援とどのように異なっており、果たして中小企業者に対してどのような効果をもたらしているのかについて検証した研究は存在していない。特に、小出氏による支援は地域というキーワードが重要であるわけだが、公的支援については、国よりも自治体による中小企業支援の一環として実施される産業振興においても同じキーワードが重要である。

このため本稿において、診断・指導事業がどのような変遷を経て、将来どのような制度が中小企業者にとって有用な制度となるのかを検討することが狙いである。特に、小出氏の実施している f-biz を参考にして開始され国の新たな支援制度である、民間の組織が登録され公的な支援機関となって活動する認定支援機関制度を中心に、どこまで中小企業支援に役立っているのかについて、効果や課題を明らかにするとともに、従来からの中小企業支援組織との違いについて検討する。また、地域の産業振興における問題点を分析したうえで、国の政策と自治体の政策あり方について考察を行うこととする。

## 1.1 本稿の構成

本稿は 9 章で構成している。第 2 章からでは中小企業支援における歴史的な経緯について触れる。国や自治体による支援制度はいくつか存在しており、その中でも専門的な部外者による経営支援活動は診断・指導事業と呼ばれ、中小企業庁が発足した当初より指導局が担当し、支援制度としては歴史のあるメニューであると言える。しかし、2000 年の中小企業支援法への改正にあたって国が主導してきた中小企業政策は外部環境の変化に適応することが難しくなり、地方が中心となった中小企業政策へと舵を切ることとなったのである。これらの経緯について触れる。

第 3 章では、政策の転換について触れる。具体的には、“ちいさな企業” 未来会議からの議論の焦点として、中小企業政策の中心が 90 年代から国から地方に移っていたものを再び国中心にしようとする、いわば揺り戻しともいえる議論がある。その結果として、再び国が主導した形で中小企業支援を実施することとし、その諸体系の 1 つとして、企業力強化部会での議論から認定支援機関制度が開始され、さらに認定支援機関が関与する補助金事業を始めとした支援事業が開始・実現されたことになる。このため、中小企業政策に



において認定支援機関の求められる役割はまさに国が実施してきた診断・指導事業を引き継ぐものであり、各種支援制度を活用して中小企業の経営革新を進めることとなる。

また、小規模企業に対する政策についても認定支援機関が関与することとなるが、これについても小規模企業に対する既存支援機関の支援能力に対する疑問が原点となり、議論された。その結果として小規模企業活性化法として確立しているのである。その後も、小規模企業に対する政策の充実を図るための議論が行われることから、これらの議論についていくつかの審議会などの議論について整理を行った。

第4章からは、新しく開始された制度のうちで認定支援機関に関し、実施されることとなった経緯について触れる。経緯については、新基本法が施行された後も中小企業支援の課題が解決されたとは言えず、中小企業の抱える課題はさらに高度化しており、それに対応するための政策が必要となったわけである。このため、新たな支援制度の議論が行われ、支援制度が開始されるようになった。本章ではさらに、中小企業憲章から現在に至るまでの中小企業政策における議論などの整理と、それらの結果から開始された各種支援制度の検討を行った。

第5章では認定支援機関が関与する支援事業が平成24年度補正予算から数多く開始され、これらの支援事業を活用した活動実績にもとづき、認定支援機関が支援を実施した際に、どのようにしてこれらの事業を活用したのかを補助金の採択結果等から分析する。特に、新たに支援機関として活動を始めることとなった金融機関を中心にして、他の民間の認定支援機関について分析を行う。また、支援事業は補助金を中心に予算が充てられており、採択件数も多いことから、補助金を活用した支援を行う理由、支援体制の検討を行った。

第6章では、第5章での分析結果を踏まえて、認定支援機関として活動している支援機関において本制度がどのように評価されているのか、また、実際に支援を受けた中小企業者は何を求めているのかについて、インタビュー調査を実施し、金融機関を含めた認定支援機関全体からの分析を行った。

第7章では、第4章から第6章までに分析した結果を踏まえ、現状の中小企業支援体制の問題点について触れ、新たな制度と従来の制度それぞれに基づいた支援制度上から実施されている支援体制の問題点について触れている。

第8章では、第7章で触れた問題点を踏まえ、中小企業政策を実施する主体は誰が適切なのかという検討を行う。国・地方自治体・民間という各主体の存在を確認し、地方自治体と民間が連携して支援を実施している帯広市を事例に、新たな中小企業支援の在り方について分析し、今後の中小企業支援の在り方について触れた。

最後に第9章では、これらのまとめとして中小企業支援に必要な政策や支援体制の在り方について考察を行った。



## 第2章 経営支援の歴史

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

しかし経営診断自体は民間から生まれ、当初は大企業や中小偉業といった企業の規模の規模によって手法を変えたりすることはなく、さらには官公庁自身の生産性向上にも活用されるなど幅広く活用されていた。それが、中小企業政策に取り込まれて経営診断となった歴史がある。このため、経営診断がどのような経緯から政策として活用されているのかを先行研究などから振り返ることとする。

### 2.1 能率運動と経営診断

東田(2015)によれば、日本における経営診断の出現は、主に大正期における能率運動進展の中に求めることができるとしている。能率運動が開始された当時の日本では日露戦争後の不況に加え、機械化の進展にも関わらず旧来の慣習や伝統に固執していたため低生産性が常態化していた。この状態を改善するために、アメリカより科学的管理法を導入し改善を図ろうとしたことが発端である。当時は、アメリカ機械技師協会(The American Society of Mechanical Engineers)を中心に起こった能率運動(efficiency movement)を日本にも導入しようと啓蒙活動が始められた。アメリカにおける能率運動は、F.W.Taylor（以下、テイラー）の「工場管理」(1903)や「科学的管理の諸原理」(1911)に代表される諸研究の成果の影響を受けたものであった。

具体的には、星野行則がテイラーの著書を「学理的事業管理法」(1913)として翻訳出版し、池田藤四郎の東京魁新聞紙上での「無駄の手数を省く秘訣」(1911)、井関十二郎による雑誌「実業界」の特別号「科学的管理法及び能力増加法」(1913)等によって科学的管理法を紹介したことが能率運動の発端となっている。その後、いくつかの実務家によって生産性向上に向けた取組紹介においてテイラーの紹介等がされている。

さらに、エフィシエンシー調査会による「エフィシエンシー・能率増進法」(1915)において能率に関する研究・指導を職業とする専門家、いわゆる能率技師の出現待望意見や、小樽高等商業学校をはじめとした高等教育機関による科学的管理法教育の開始(1917)等により、実務上でも科学的管理法の導入や能率増進法の実践がみられるようになったとしている。能率運動を進めるにあたり当初、内部の人材が科学的管理法を実践していたが、やがて外部専門家の力を活用する事例が表れる。代表的なものが上野陽一による株式会社小林商店、中山太陽堂、福助足袋株式会社への能率指導である。これら一連の能率指導によって専門職業としての能率技師が誕生したのである。上野は他にも大蔵省造幣局への能率指導など、能率運動は全国的な展開を見せることとなった。

### 2.1.1 工場診断から経営診断へ

東田はさらに、1922年に市立大阪市民博物館の主催で「商店能率増進資料陳列会」や「工場能率増進資料展示会」が開催され、それを記録する「能率の研究」(1923)の一部として工場診断という言葉が初めて使用されたとしている。さらに、1924年に能率展覧会の主催、大阪府・大阪市・大阪商業会議所が後援した能率展覧会においても工場診断の記載があるとしており、これらの出来事から大正後期において工場診断が使用されるようになったとしている。

さらに、大阪商工祭(1935)で行った記念講演録「大阪商工祭記念誌」(1936)及び、能率博覧会(1935)の記録「国産振興・能率報告書」(1936)において経営診断という用語が使用されたとしており、徐々に工場診断から経営診断に移行していったとされる。しかし当時の行政の場においては、経営診断という用語が使用されることはなかった。

### 2.1.2 能率運動のその後

戦前に普及した能率運動も、戦時中は行政や軍部による要求により生産指導よりも生産督励に変質し能率運動は形骸化していった。

岡田(2015)によれば、戦後に入り戦前より存立した日本能率学校や日本能率協会(戦時中に日本能率連合と日本工業協会が統合)などの活動は工場の生産能率向上に貢献したとされている。このため、連合国総司令部(以下、GHQ)より戦争を支援する活動とされ解散が求められたが、政府からは補助金打ち切りに留まり、日本能率学校は学制改革により産業能率短期大学(夜間部)として発足し、経営近代化を担う人材の養成と経営コンサルタントを業とする人材を輩出することとなった。また、財団法人日本能率協会は民間組織として戦時中から実施していた国内有力企業の教育指導や経営コンサルティングを積極展開することとし、1946年には工場診断を開始している。前後するが、1945年には日本能率協会から財団法人日本規格協会が分離設立され、工業規格の作成・普及、新制度として設定された工業製品に対する「JIS マーク」の付与に関連して、標準化や品質管理の実施状況の審査を担当することとなった。

戦後は能率運動以外にも、GHQによってアメリカの経営学が日本に紹介されるようになった。例えば、1949年GHQの民間通信局によるCCS講座開催や、財団法人日本科学技術連名による統計的品質管理(SQC)や、数理統計的手法の分野における企業の中堅幹部クラスを対象とした品質管理セミナーの開催などが挙げられる。また、日本経営士会が創立されたことがきっかけとなり、従来の能率技師の名称は廃れ、経営コンサルタントの名称が一般的に使用されるようになったとされる。

### 2.1.3 能率運動の振り返り

このように、日本における経営診断は戦前よりアメリカの能率運動という活動を参考として始められた民間中心の活動であった。その対象組織には民間組織・公的機関という属

性区別は存在せず、ましてや大企業と中小企業という区分も存在していなかった。あるのは生産の効率化という目的であり、日本における能率運動は上野陽一をはじめとするプロフェッショナル・マネジメント・コンサルタントの誕生や、現在の一般社団法人日本能率協会、一般財団法人日本規格協会、学校法人産業能率大学といった組織の源流ともなっているのである。また戦後において、政府による補助金打ち切りによって能率運動を推進していた諸団体は純民間組織として再スタートをすることになったが、その対象は当初から変わらず、企業規模は関係のない活動をしている。

民間ではこのような実績を残す能率運動であるが、公的な活動において経営診断は主に中小企業支援を対象としている。このため、経営診断がどのように中小企業政策に取り込まれていった活用されたのかを次項で述べることとする。

## 2.2 中小企業診断制度とその歴史

中田(2013)によれば、1947年の「中小企業振興対策要綱<sup>1)</sup>」(以下、振興対策要綱)において高度の科学的能率経営の指導が施策として示された。さらに、関谷(2015)によれば、振興対策要綱は4つの措置を定めており、①技術向上のための指導強化に関する措置、②経営の効率化を推進する措置、③審査制度を確立するための措置、④中小企業指導機構の強化に関する措置があり、この内、③審査制度を確立するための措置が現在の中小企業診断制度の基になったとしている。このように、公的分野における経営診断は対策要綱から始まったと考えることができる。

さらに、同年の「中小企業対策要綱」においては、中小企業の健全な発達を図るため、技術向上の指導効果、経営の能率化の推進、審査(診断・検定)制度の確立、中小企業指導機構の強化の諸措置を講じるとしている。このことからわかるように、戦後の中小企業政策の中でも最も早い段階から重視された施策である。事業としては診断指導事業に分類され、中小企業経営の合理化や技術の向上を図るため、中小企業経営の実態を分析・診断したり、経営指導や技術指導を行うものである。一般的には「経営診断」は、中小企業の実態を調査分析して経営上の問題点を指摘し、改善勧告を行うのに対し、「指導」は、適宜企業の経営状況を把握して改善指導を行う。これらの事業は、多くの場合「相談」や「情報提供」を伴い、これらの施策と一体となって実施されたとしている。

このように、経営診断が公的な中小企業支援制度として登場するのは戦後になってからであり、指導と一緒に提供されている。また、相談と情報提供も併せて行われることがわかる。

---

<sup>1)</sup> この対策要綱が施策として示された背景として、黒瀬(2006)は中小企業の大衆運動に押された上にGHQによる財閥解体政策の延長上での中小企業政策を講じ、政府による中小企業統制を排除する意向によって決定されたとしている。また、この中で「中小企業総局」の設置が謳われたことで、「中小企業庁設置法」が制定されることになったとしている。

## 2.2.1 終戦直後の中小企業が置かれた状況

黒瀬(2006)や黒瀬(2012)によれば、終戦直後の中小企業の状況について「敗戦後、中小企業は日常生活用品の生産に素早く転換し、経済の主役になっていた。だが、生産は軍の放出物資や手持ち資材等、既存資材の食いつぶしの上に成り立っていた。そのため一年もするうちに中小企業は資材難に陥った。1947年、大企業中心の重要産業へ資材、資金を優先投入する重要産業復興策が始まると、中小企業の資材難はさらに深刻化した上、資金難も始まった。大企業体制はまだ復活していなかったが、この資材難・資金難は、大企業との関連で発生しており、戦後最初の中小企業問題と言える」(黒瀬直宏(2006):85)として、中小企業の置かれた現状の厳しさを指摘している。一方で、戦前より日本の雇用環境は地主的土地所有の農村に膨大な過剰労働力が堆積していた。この過剰労働力が低賃金労働者となり中小企業が発生、過当競争を繰り返していたが、敗戦によって地主制が解体したものの、軍需工場の全面閉鎖、生産活動の麻痺、復員・引揚者などによって、さらに過大な労働力が発生した。この失業者たちによる開業や戦時中に廃業を強制されていた中小企業も次々と復活を果たしていた。つまり、続々と生まれる中小企業と資材難・資金難の深刻化という悪循環に陥っていたことが伺える。

このような状況下において、生産効率を高めるための支援策として再び求められたのが経営診断であった。当時は多くの中小企業が同じような経営状態であつただろうと考えられ、経営課題もある程度同じであつたことから、診断結果から導き出された対策を他の多くの企業等に対し実施してもらうために指導が実施されたと考えられる。

## 2.2.2 中小企業庁を中心とした支援体制の発足

黒瀬(2006)やほさらに、「1945年の敗戦時、中小企業助成策としての中小企業政策は消滅していた。戦後、中小企業政策が本格的に出発するのは、1948年の中小企業庁開庁によってである」(黒瀬直宏(2006):85)であるとしている。このため、中小企業庁には1948年の中小企業庁設置法において中小企業の経営状況の調査、診断及びこれに基づく必要な指示を行う組織として「指導部」が設けられていた。中田(2013)は指導部について「指導部は、指導1課、指導2課、指導3課の3課編成であつた。創設時の中小企業庁は7課体制であつたから、診断指導は極めて大きなウェイトを占める対策であつたことがわかる」(中田哲雄(2013):347)としている。

戦後復興期における中小企業庁の実施した支援策は大きく3つに分類でき、①中小企業診断、②金融対策の開始、③組織化対策の開始である。結論からすれば、これらの支援制度が有効であつたかどうかについては難しい結果であつたと判断されている。これは、戦後の厳しい財政状況下において大規模な資金を投下した事業が困難であつたという理由であろう。特に、金融対策は資金量によって効果が高まる。

これについて、黒瀬(2006)は「反統制にこだわったGHQの的外れの方針と中小企業庁の行政内での力が弱かつたためである」(黒瀬直宏(2006):92)としている。確かに、政策を立案・

実行する側からの視点で優先度が低ければ、効果的な施策の実行は難しいだろう。このような視点からすれば、中小企業診断と組織化対策はできるだけ資金投下を抑えつつ支援を実施するという苦肉の策であったと考えられる。

#### 2.2.2.1 中小企業診断制度の確立

中田(2013)によれば、1948年に制定された「中小企業診断実施基本要領」(以下、診断要領)によって開始され、中小企業者の申し出により設備、技術、経理等種々の角度から経営内容を診断し、改善案を示すものであった。これまでの診断の基準を定めていた「中小企業の審査及び実施指導要領」を整備して診断実施のための細目的な基準を示したことにより、診断制度は当初、金融対策の前提となる企業の受入体制の整備を図ることを目的としていたこと、診断班を編成し診断実施計画を立て、予備診断の上現場で診断要領に基づき部門別診断を実施するという厳密な体制をとっていた。また、診断要領に基づき本制度を実施する診断機関として、各地方通産局および都道府県、5大市(横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)が指定された。

このように制度や組織体制を整備し、中小企業の質向上と資材、資金の有効活用に資するものとされたが、あくまでも中小企業に対するインフォメーション・サービスであって、資金提供につながるものではなかった。このため黒瀬(2006)によれば診断制度の魅力は薄く、自主的に診断を申し出る中小企業者は少なく、制度の宣伝や診断要領の作成等に重点が置かれ、実質的な効果をあげるには到らなかったとされている。

#### 2.2.2.2 金融対策の開始及び組織化対策の開始

黒瀬(2012)によれば、1949年のドッジラインの影響のもと超均衡予算の編成による経済安定強化策によって、従来では課税対象とならなかった中小企業にまで税攻勢が進展することとなった。このため、中小企業は深刻な資金難となり、経済はデフレ状態となったことから、国は金融対策と合理化を進める組織化対策を進めることとなった。

金融対策では、3つの対策を進めた。1つが政府の出資する中小企業専門の金融機関の整備であり、戦前より設置されていた商工組合中央金庫への増資(1950年)と、新たな機関として全額政府出資による中小企業専門金融機関である国民金融公庫(1949年)の設立であった。2つが民間の出資する「中小企業等協同組合法」(1949年)に基づく信用協同組合制度を発足させ、戦前より存立した信用組合は信用協同組合に改編した。3つが市中銀行を窓口とする復興金融公庫の中小企業向け融資(1948年)や対日援助見返り資金の中小企業向け融資(1950年)など、貸付対象を中小企業に限定した融資商品の提供がある。

これら3つの対策の効果であるが、黒瀬(2006)によれば、戦後における政府予算の逼迫状況から商工組合中央金庫と国民金融公庫の対応は中小企業からの需要に応じることができなかった。また信用協同組合の融資も金融機関の健全性を重視する大蔵省の方針によって、新規の信用協同組合の設立認可は進まず、現状から大きな変化を与えることができなかった。

た。さらに、中小企業向け融資商品も資金量が限定されてしまったことで大きな効果を得ることができなくなったとされる。

組織化対策について戦時中は統制経済であったため、これを維持するための制度であったが、戦後の「商工協同組合法」(1946 年)は組合員事業の合理化のために共同事業を行う任意加入の協同組合に改められた。しかし、組織体質は戦時中と変わらず、独占禁止法の適用除外の条件を満たさないといったことなどによって自主的な共同事業推進に効果はなく、前掲の中小企業等協同組合法によって新たな組合制度を開始させることとなった。また、新たな組合制度においては、相互扶助の精神と自治主義・民主主義などを強く打ち出され、さらには、組合員資格に基準を設け加入企業等を限定することで、大企業の加入を排除し独占禁止法の適用除外の条件を満たせることとなった。

協同組合の効果については、ドッジラインによる影響下では中小企業側の要望として資金対策を求めているため馴染まない制度であった。このため、新組合の設立は進まず組合制度の機能はあまり発揮されなかったとされている。

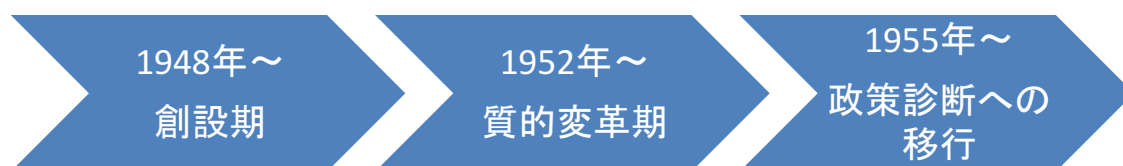
### 2.2.3 中小企業診断制度の拡充

診断要領の制定以降、各種の診断が開始されるようになり、1948 年に工場診断、鉱山診断、1949 年に組合診断、商店診断、商店街診断、1952 年に系列診断などといったように時代を経るごとに整備・拡充されていった。その過程については、関谷(2016)と中田(2013)による分類方法に基づいて、それぞれの視点より説明する。

#### 2.2.3.1 関谷による中小企業診断の分類

関谷(2016)は中谷(1968)の分析を基に中小企業診断制度を創設期、質的変革期、政策診断への移行期の 3 つに分類し、当時の経済情勢と合わせた制度の推移を分析している(図表 1)。

図表 1 診断の歴史的な区分



関谷(2016)より筆者作成

まず、創設期については、1948 年から 1950 年を中心として、戦後の不況期から朝鮮戦争による景気回復期について分析をしている。それによれば、生産の回復とともに本格的な診断指導の推進が行われた時期で、診断指導事業も生産性の向上を目的とした、工程・品質・作業などの管理面を重点とした生産管理診断が行われた。また、中小企業診断が拡大されるに従い、個別企業では解決できない課題の存在が明確となり、産地における企業



の経営合理化に対処するため産地診断が実施されるようになった。さらに、大企業と中小企業の取引も活発化し、下請関係も明確となっていった。このため、系列関係企業全般の経済的地位向上を図る系列診断が開始されることとなった。

次に、質的変革期は朝鮮戦争終結(休戦)の前時期である 1952 年頃から分析をしている。この頃の日本経済は、朝鮮特需(1950 年～1952 年)の終了による不況期に突入していた。このため、診断指導も中小企業の販売不振に対応するマーケティングに関する内容に変化したとしている。具体的な対策として「中小企業販売管理指針」と、市場戦略立案のための参考資料「市場資料」が作成された。また、経営の内部・外部要因との関係から実態を捉え本質を追及する必要から、計数管理の認識を高める「中小企業の計数管理要領」(1953 年)と、参考資料の「経営指標」と「原価指標」などが作成された。これらの指針や要領といった資料の公表に加え、1952 年より診断後の事後指導を強化する巡回指導制度が新たに創設された。

法律面においては「企業合理化促進法」(1952)が制定され、中小企業診断について「地方公共団体は、中小企業の合理化を促進するため、中小企業の申し出に基づき当該企業の経営状況について調査および診断を行ない、その改善に関する勧告を行うことができる」という規定が盛り込まれ、これによって法的根拠を持つようになった。なお、法制面では 1964 年の中小企業指導法(以下、指導法)に引き継がれていくこととなる。

そして、政策診断への移行期とされる 1955 年代以降になると、経済も急速に成長(高度経済成長)を遂げるようになり、中小企業経営も技術革新、需要構造の変化、労働力の逼迫といった外部環境に対応することが求められるようになってきた。このため、企業の現状を調査・分析し、欠陥を指摘するに留まっていた従来からの診断指導手法の質的变化が求められた。そこで、経済環境の変化を踏まえ、これに当該企業の現状をどう結びつけて改善するかという企業の将来のあり方、未来志向に改善目標を持たせるようになった。

制度面から見ると、1956 年に「中小企業振興資金助成法」が制定、中小企業の設備近代化に対する助成制度が開始され、これが 1960 年には資金助成対象の中小企業に対し、妥当な設備計画の設定および設備設置後における経営の適切な運営をはかることにより、設備資金の効果を十分に発揮せしめることを目的とした設備近代化診断が開始されるようになった。なお、設備近代化診断は後に企業高度化資金助成制度に基づく高度化診断へ発展することになる。

#### 2.2.3.2 中田による中小企業診断の分類

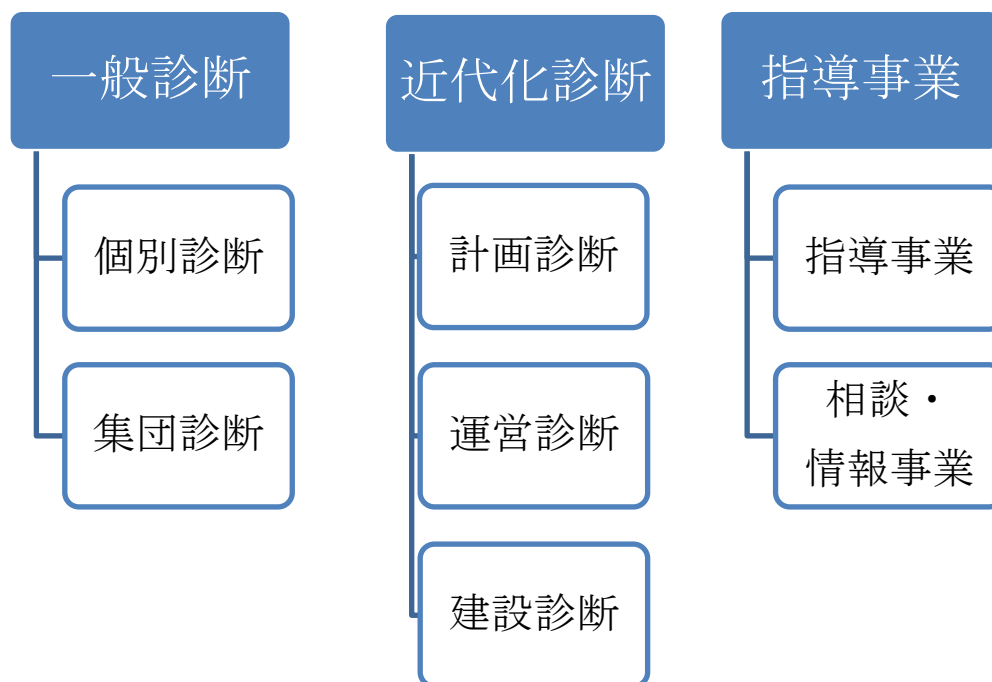
中小企業に対する診断事業<sup>2)</sup>については、一般診断、近代化支援、指導事業に分類できる

---

<sup>2)</sup>都道府県などによる診断事業については、1949 年に補助金の交付制度が設けられ、1950 年には事業費補助が始められた。1952 年には、企業合理化促進法の規定により政府が地方公共団体に対し、調査・診断などを行う地方公共団体に対し、経費の一部を補助金として交付できる規定がなされた。1953 年には診断指導員設置に必要な人件費補助が開始された。

としている(図表 2)。

図表 2 診断指導事業の分類



中田(2013)より筆者作成

このうち、一般診断については都道府県や大都市(以下、都道府県など)の総合指導所<sup>3</sup>への申込みに応じて実施される「一般診断」と、政策的な支援を前提として実施される「近代化診断」に分類される。一般診断ではさらに個別診断と集団診断に分類することができ、個別診断の例としては工場診断、鉱山診断、組合診断、商店診断などが該当し、それぞれの事業を営む企業の経営状況を調査分析して行う診断である。集団診断は、商店街診断や系列診断が該当し、個々の中小企業に対し診断を行なうのではなく対象となる集団全体に対して実施する診断である。一般診断と集団診断は時代を経るにしたがって、その支援メニューを増やしていった。しかし、診断件数は1980年代以降縮小傾向となり、総合指導所

<sup>3</sup>1963年に指導法の制定により診断指導事業は政府を中心とした診断・指導の基準の決定や、政府と都道府県などとの役割などが体系化され、さらに1966年の「中小企業総合指導所」構想によって、都道府県などによる経営指導、公設試験研究機関による技術指導、商工会・商工会議所による経営改善普及事業、中小企業団体中央会による組合指導がそれぞれに実施されていたものが、都道府県などに拠点(総合指導所)を設け、総合的効率的な指導体制を確立することであった。なお、総合指導所には直属の診断指導員を置き、診断指導業務の総合調整と関係機関の連携を図りつつ、高度な診断指導を実施することを目的とし、政府は都道府県などに事業費、人件費の1/2を補助していた。なお、1996年に廃止された。

の役割が低下していった。

近代化診断について中田(2013)では「資金貸付に伴う貸倒れ等のリスクを軽減し、併せて助成効果の向上を狙ったもの」としている。しかし、強い政策意図をもった診断という視点からすると「業種別総合診断」(1956)がその出発点であったとも考えられる。」(中田哲雄(2013): 370)として、資金貸付と連動した政策診断であるとしている。1960年に設備近代化診断が開始されると、設備近代化資金貸付の申請企業は企業診断を受けることとされ、この制度は1961年に高度化貸付資金貸付に係る集団診断制度(工場団地診断)と統合された。この集団診断は、中小企業振興事業団の発足により広域商業診断(1962)、卸商業団地診断(1963)、中小企業工業団地診断(1964)、小売商業協業化診断(1964)、と拡充されていった。このように、近代化診断は高度化資金と連動した制度となったことで、通常貸付の申請以前に計画を策定するための計画診断と、事業完了後の適切な運営を確保するための運営診断や、診断内容によって建設診断が実施された。しかし、その後は総合指導所の廃止と一般診断の再編整理によって縮小され、さらに2000年の中小企業指導法改正に伴い再び再編され、設備導入等促進診断と改称された。

指導事業は「指導事業」と「相談・情報提供事業」に分類することができるが、明確に分けて説明することは難しい。「指導事業」については、中小企業指導法制定後に「中小企業指導法に基づく中小企業指導計画及び中小企業指導事業の実施基準について」が示され、総合指導所を中心に市町村、商工会・商工会議所の指導担当者によって実施されるようになった。その内容としては窓口対応と巡回指導に分けられ、窓口における一般的な指導、診断を受けた後の概ね1年以内に実施する事後指導、事業転換を実施しようとする企業に対し指導援助を行う転換指導、中小鉱山に対し合理化のための指導を行う中小鉱山合理化指導などがあった。巡回指導としては、中小企業近代化促進法に基づいて緊急に産地指導を実施する必要がある業種について指導を行う特定産地巡回指導(1969)、小規模企業に重点を置いて技術指導を行う簡易巡回技術指導(1970)、巡回総合指導班(地域の支援機関の指導員らによって編成)による巡回総合指導(1971)と制度の拡充を進めた。その他として、情報処理の促進とコンピュータの利用円滑化を目的とした情報処理指導(1970)、中小企業研究企業制度で診断を受けた企業に対して長期的な指導を行いながら診断手法の研究開発を行う研究企業指導(1963)、総合指導所を中心に特別の産地診断プロジェクトチームを編成し29府県の産地に対し緊急診断を実施し事業転換を円滑化するための指導である事業転換指導(1973)、経営改善や転換を進める転換巡回指導(1973)など、指導種類は拡大していく。時代を経るに従ってさらに、公害防止巡回技術指導(1973)、特定指導事業(1977)、販路開拓調査指導事業(1978)、特定地域振興指導(1981)、エネルギー巡回指導(1981)、石油代替エネルギー設備導入指導(1982)、個別転換指導(1988)、中小企業経営活性化指導事業(1988)、労働力確保推進事業(1991)と増大したが、1996年の見直しによって大幅に縮小されることになり、指導事業の多くは廃止されることとなった。

相談・情報提供事業については、1974年に中小企業庁に小規模企業相談室が設置された

ことが始まりで、1980 年度に「中小企業経営相談事業」として予算化された。これは、米  
国中小企業庁が退職者を活用して相談業務に対応していたのを参考にして、中小企業から  
の相談に対応しようと事業化したものである。1996 年以降、指導事業は減少するが、相談・  
情報提供事業は民間機関を活用しながら拡充されていった。

### 2.2.3.3 公的支援の効果

中小企業支援において診断指導事業は、戦後の中小企業支援が本格的に開始された頃より  
存在していた。それは、中小企業の置かれた厳しい経営環境において、政府にも資金的  
な余裕がない状況下で支援を行うために対処する制度であったとも考えられる。それが、  
経済復興とともに制度的拡充を見せ、関谷(2016)の指摘する創設期、質的変革期、政策診断  
への移行期の 3 つに分類され、当時の経済情勢と合わせた制度の推移であったり、中田の  
指摘する、一般診断、近代化支援、指導事業という事業ごとの分類方法であったりした。  
このように、政府による支援が厚みを増していったことがわかるものの、同時に支援の効  
果はどうであったのかという疑問がある。

支援を手厚くすれば、当然ながら費用が掛かってくるようになるし、特に診断指導事業  
は常に人材を抱えていなければならず、支援事業が拡充すれば比例して担当する人員も増  
えていってしまう。人員が増えるということは、それだけ固定費が増えるということになり  
制度の硬直性を生み出してしまう。さらに政府の支援は多くの場合で無料であったり、  
安価で提供されるため、民間のコンサルタントの活動を阻害することにもなってしまふ。

中小企業は競争を通して成長・発展するべきであるのだから、国による支援が過度な支  
援になってしまい、公平な競争を阻害して市場を歪めてしまうことは本来あってはならな  
いのである。もちろん、中小企業の存在意義を認識すれば政府による支援の重要性を否定  
することはできないが、国も支援に力を入れ過ぎてはならないのである。このため、公的  
支援の結果がどうであったかを探ることとする。

## 2.3 公的支援の限界

1990 年代に入ると中小企業支援全般が大きく転換することとなった。拡充されていった  
診断指導事業も 1996 年に大きな再編を経ることとなる。ただし、大きな再編の前から診断  
指導事業の問題点が指摘されていた。これは、端的に言えば時代の変化に適合できなくな  
ってきたためであり、制度疲労が顕在化したためである。このため、問題点が指摘された  
経緯について触れ、代わりに開始された支援制度について述べることにする。

まず、1996 年の再編についての説明をする前に、1990 年代を中心とした中小企業の経営  
環境について、どのような状況だったのかを述べる。黒瀬(2006)によれば、1960 年代半ば  
に確立した戦後大企業体制を成す 2 つの柱<sup>4</sup>が 1990 年代になると崩壊を始めたことによっ

---

<sup>4</sup> 黒瀬(2006)は強力な国際競争力を持つ重化学工業が輸出を拡大するという柱と、国内完結  
型分業体制という柱が輸出部門の設備投資・生産増加が中小企業分野を含む他部門に波及

て、中小企業の経営環境が厳しくなり、従来からの中小企業政策に影響を与えることとなったとしている。2つの柱の崩壊に至る原因として、1つの柱の崩壊について原因は3つ挙げられる。技術革新が行き詰ったことによる輸出競争力の衰退、情報機器や通信機器の需要拡大に伴うアメリカ企業の競争力強化、為替相場における円相場の円高であった。これら3つの原因によって輸出競争力が衰退することとなった。2つの柱の崩壊については大手企業による中国を中心として東アジア地域への進出の加速がある。これによって、日本国内で完結していた分業が東アジアをベースとする分業体制に変化していった。このような変化によって、1990年代は戦後最大の不況を招くと共に中国の工業化が急速に進展し中小企業に大打撃を与えることとなった。

具体的には、3種類の中小企業問題の激化であるとして、まず1種類目は、国内大企業からの発注が東アジア地域に切り替えられることによる低価格競争に巻き込まれ、下請単価削減と受注量削減によって引き起こされた収奪問題であった。特に、機械系業種や繊維系業種にある下請中小企業への影響が最も大きかったとされるが、他にも大型小売店による納入業者に対する買いたたき・不当返品・協賛金の横行や、大手建設業による下請中小企業に対する優越的地位の濫用も頻発したとされる。

2種類目は、1990年代後半から再び激化した金融機関(特に大手銀行)の中小企業に対する貸し渋り、貸し剥がしが多発したことによる経営資源問題である。直接金融が不可能で自己資本が少ない中小企業は、担保を提供した上、一定の借入金残高を保つことが実質的な自己資本調達に当たり、貸出が止まれば直ちに資金繰りに窮してしまう。このため、貸し渋りを受けてしまうと倒産が増加することになる。既に、上記原因による大不況が発現している状況下で中小企業の多くは売上低下にあったため、貸し渋りの影響は大きかった。また、経営が赤字ではなく返済の遅れたことがないのに返済を要求される貸し剥がしも横行した。

3種類目は大企業の行動に影響を受けた中小企業の市場が縮小する市場問題の深刻化であった。大企業による東アジア地域に切り替えは人員余剰になった大企業に外注の内作化を進めたり、人員削減を誘発させることになった。内作化は下請中小企業に更なる悪影響を与え、人員削減は中小企業の市場として多くの割合を占める個人消費を縮小させた。また、不況に伴い大型小売店による安値販売によって中小企業の市場を縮小させることとなった。既存市場が縮小しても新たな市場を創造・出現すれば中小企業が活躍できる場があるのだが、新市場の規模が小さかった。本来ならば、中小企業が新市場を開拓するのだが、収奪問題や経営資源問題によって資金不足に陥った状態では新たな分野に精通した高度・専門的な資源を投入することは容易なことではなかった。さらに長年戦後大企業体制の基で大企業の指示に従って経営をしていた中小企業にとって、有効な適応手段を見いだせなかった。

このように中小企業が置かれた状況というのは、従来からの環境が急速に変化し、経営させることとしている。

がより厳しくなったといえる。それに対する支援についても、従来と比較すると専門的で高度化しているといえるだろう。これに対して、診断・指導事業がどのように対処したのかという点については、中小企業に対する期待に応えることができなかったといえるだろう。それは、黒瀬(2006)の指摘する3種類の中小企業問題が深刻化したのに対して有効な対策を立案・実行できなかったことからわかる。このように、専門的で高度化した中小企業問題に対し、財政面などの理由から支援人材を確保することができず、国は有効な支援策を打ち出すことができなくなった。その結果として、支援体制・制度の再編を迎えることになるのである。

### 2.3.1 公的支援制度の再編へ

診断指導事業の問題点とは具体的に、前述の中小企業者側の経営環境の悪化、行政の財政難による人材育成の困難化、診断指導事業における民営化・民活の促進の3つが指摘された。

中小企業者側のニーズの変化については、1990年代よりIT技術の進歩・普及に伴い情報が安価で容易に入手できるようになると同時に、高度な専門知識や経験を必要とする経営課題が表れるようになった。

財政難による人材育成の困難化については、診断指導をすることのできる人材を長期的視点から育成する余裕がなくなると同時に、経験を積んだ専門的人材を固定的に配置することが困難になった。このことから、都道府県・政令市で診断指導事業を実施する体制を維持できなくなった。

診断指導事業における民営化・民活の促進については、中小企業者自身が自己責任として情報にアクセスし、それを利用することが市場原則として奨励されるようになった。自己責任で中小企業者が個々に活動するとなれば、行政が直接支援を実施するよりも民間に実施させた方が行政により支援と比べて費用対効果が高いとされるようになった。

このように、外部環境の変化、行政の財政難という理由から現状の体制を維持することが困難になってしまったことで、1996年には設置構想から30年続いた中小企業総合指導所が廃止<sup>5</sup>されることとなった。これにより、診断指導事業のうち、中小企業総合指導所の廃止という組織的な変化以外に診断指導体制についても変化が見られるようになった。一般診断については、個別診断と集団診断に分類されていたが、これを段階的に廃止しエネルギー環境対応診断、情報化対応診断、構造調整対応診断が新設されることとなった。近代化診断については、資金助成対策のリスクの軽減や助成効果向上の観点から継続される

---

<sup>5</sup> 中田(2013)によれば1993年に中小企業政策審議会は診断指導について「現在の体制では必ずしも十分な対応ができていない」と指摘され、さらに1995年中小企業近代化審議会指導部会に診断制度分科会が設置され「国としては一律な取扱いを前提とした総合指導所構想を明示的に廃止するべきである」との指摘を受けた。これにより、中小企業総合指導所の根拠となった通達「中小企業総合指導所の設置及び運営について」が廃止されることとなった。

こととなった。指導事業については、廃止されることとなり、中小企業関係団体による指導事業のみが継続されることとなった。

さらには、外部・内部的な要因から上記のように中小企業総合指導所が廃止され、従来から続く診断指導事業は 1996 年に大きく縮小することとなったが、内部環境の変化要因である財政難による人材育成の困難性や、経験をもった職員を確保することができないといった問題点は後述する現在の中小企業支援においても同様の問題点が指摘されており、民間の活用という点についても、同様に現在も指摘されている。

つまり 1996 年当時と現在を比較すると、外部環境が大きく変化しているものの内部環境は、そこまで変化していないということになる。このため内部環境の変化要因について、その後に導入された新たな制度がどのように効果を発揮しているかを分析する必要があると考えられる。

中小企業総合指導所が廃止となり、代わりにその役割を担ったのが中小企業地域情報センター(以下、センター)である。この組織は、相談・情報提供事業の一環として 1986 年に中小企業指導法を改正して情報化の指導機関として、各都道府県に一機関を指定されている。この改正は、都道府県において実施が困難な事業について民間機関を活用して実施しようとするものであった。

センターは中小企業総合指導所が廃止になったことが発端となり、地域の中小企業支援の中核機関へと発展することになった。その理由として、財政難による専門の人材確保が難しい状況にあって、IT ネットワーク活用による一括処理・選択方式にシフトすることで行政コストの軽減が指向されたことにあった。このため、1996 年に中小企業総合指導所が廃止され診断・指導事業が再編されると「情報化モデル企業育成事業<sup>6</sup>」が開始されるようになった。また、センターに対する補助金は 1997 年に一般財源化されるとともに、情報化予算の再編成が行われた。このように、センターの拡充によって中小企業総合指導所の代わりを担うことになるが、2000 年の中小企業支援法への改正にあたってセンターはさらに「都道府県等中小企業地域振興センター」(以下、中小企業センター)として地域中小企業を総合的に支援する拠点となった。

つまりは、国が主導してきた中小企業政策は外部環境の変化に適応することが難しくなり、地方が中心となった中小企業政策へと舵を切ることとなったのである。

## 2.4 中小企業支援における公的支援の開始から限界に至るまで

2 章では、能率運動に端を発する戦後からの中小企業について、その概要を触れた。戦前から開始された、テイラーの科学的管理法を源流とする能率運動が戦後の中小企業政策に大きな影響を与え、診断指導を中心とした中小企業政策が開始された。

さらに戦後復興が進むにつれ、中小企業支援の幅も広がることとなり、金融支援や組織

---

<sup>6</sup> 経営指導やハードウェア・ソフトウェア購入のための資金助成等により情報化のモデル企業を育成しようとするものであった。

化支援とった支援も開始されることとなった。もちろん診断指導についても、中小企業総合指導所を中心とした体系の整備が進められ、支援の厚みが増していったのである。

しかし、このように拡充されていった支援策も 1990 年代に入ると外部環境の大きな変化などに対応することができなくなり、再編を迎えることとなり、国が中心となった支援体制から、都道府県に設置された中小企業地域情報センターが中心となった支援体制となったのである。





### 第3章 中小企業政策の転換点

第2章において、戦後から開始された国が主導する中小企業政策について触れると共に、外部環境の変化に支援策が合致せずに公的支援の限界が表出することとなり、支援体制の再編が求められることになった経緯について触れた。本章では中小企業支援政策・体制の再編に向けて、その後どのような議論があり、支援体制の構築がされたのかについて触れることとする。

#### 3.1 中小企業基本法の改正

中小企業政策において、1990年代は外部環境の変化によって各種支援体系・制度が変化した大きな転換点であることは既に触れたが、代表的な事柄としては1999年の中小企業基本法改正(以下、新基本法)が挙げられ、中小企業支援においては新たな概念が加わることとなった。新基本法がどのような概念であるかは、いくつかの先行研究から分析することができる。まず、黒瀬(2006)によれば「中小企業政策が競争政策の原理によって再体系化されることによって完成した」(黒瀬直宏(2006):231)とし、中小企業政策に競争政策的理念が導入され市場競争活性化のために中小企業政策を講ずるという姿勢が表れるようになったとしている。これにより、産業調整的適応策の競争政策化と創業・新規事業支援策が行われるようになった一方で、競争制限的不利是正策については後退することとなった。ただし、1990年代の経済状況から理念的に反する保護策についても活発化し中小企業の特徴である発展性と問題性の統一物という複眼的な視点の必要性を示しているとしている。

次に、河藤(2015)は「その改正点としては、大きく2つのポイントがある。1つは、改正前は中小企業を弱者として捉え、その支援を主たる目的としていたが、改正後は革新の積極的担い手としての側面に着目した点である。もう1つは、中小企業振興における地方公共団体(自治体)の役割について、改正前は国の施策に準じて施策を講じることに留まっていたが、改正後は国との適切な役割分担を踏まえ積極的な責務を担うことが規定された点である」(河藤佳彦(2015):11)とし、中小企業基本法の改正では中小企業の捉え方が革新の積極的担い手と変化した点と、国と地方自治体との役割について、役割分担を踏まえ地方自治体の役割が規定されたことに注目している。このように、新基本法によって個々の中小企業の自主性を重視した活動を支援(競争政策の原理)したり、国と地方との役割について規定され点などが特徴とされたりしている。

一方で問題点や課題点について指摘もされている。寺岡(2003)は「文言的にみれば、「ベンチャー型」中小企業の創出への重点移行と市場経済原理の強調、底流的にはハイテク産業の振興という産業政策としての強さが感じられるものの、わが国の中小企業政策の根本性を示唆する政策的メッセージは必ずしも明確なものでなく、それは個別実定法を集合体として束ね、そこで政策目標が並列されている傾向が強くみられる」(寺岡寛(2003):118-119)として、国の中小企業政策は産業政策として実施されるが、政策的メッセージが明確でなく目標が並列されている傾向が見られるとしている。このため、「わが国の中小企業助成制

度は新「中小企業基本法」の制定を機に、解決すべき問題の優先度において再編成されるべき時期にすでにある」(寺岡寛(2003):119)として、現状の中小企業支援策の過多について触れ、中小企業政策のメッセージをもっと明確化したうえで、政策を実現するための支援策を打ち出すことの必要性を指摘している。

さらに、三井(2016)は 1990 年代の転換において今後問われるべき点を 5 つ挙げている。第 1 には中小企業が過度に「保護」されたから活力を失ったのであり、その組織化策や調整適応的な政策は時代に適合しない企業の「退出」を妨げ、既存業界の既得権を維持し、日本の経済社会の構造改革を阻んでいるのではないかという点と、公共政策の本来的使命と目的の観点からの矛盾や「改革」のもたらす混乱や社会不安、中小企業従事者の立場への軽視が問われている。第 2 に、健全な市場メカニズムの作用を前提とするとしても、その競争主体を作り出す、時には「独占に対抗できる」イノベーターの創出が望ましい競争秩序をもたらすとするのか、すなわち政策の基本は「競争条件整備」でいいのかという点である。第 3 に、市場メカニズムへの全般的信頼と競争重視の理念を前提とすれば、新基本法にも盛り込まれた新たな産業創造への強い期待、公共政策的介入重視の姿勢とのあいだの根本的なズレないし矛盾、ひいては「保護」された競争のプレーヤーないしはひ弱な「冒険者」の想定というパラドックスも浮上せざるを得なくなる。第 4 に市場メカニズムを重視し、また構造改革の不可避を認めても、それに伴う混乱を最小限にとどめるためにはセーフティネットや雇用政策の機能が問われることとなる。この際特に問題となるのは、新基本法においても避けがたかった小規模企業層の存在への評価である。第 5 としては、ほとんどの論者が「革新」、「独立」、「自立」の必要を述べ、新基本法等の見地と似通っているが、「従属的」企業は悪なのだろうかと疑問を示している。

このように、新基本法を代表する 1990 年代の転換点は大きな議論を巻き起こし、中小企業支援の在り方が問われることとなった。

### 3.1.1 新基本法後における中小企業政策の議論

新基本法施行後の中小企業政策について、地域に焦点を当てた支援も実施されている。例えば、2001 年頃から開始された産業クラスター計画は全国 19 カ所において地域再生・産業集積計画を図るために経済産業省が中小企業と大学や研究機関を取り持ち、協力関係を構築するための支援を実施するものである。他にも中小企業地域資源活用促進法(2007)、地域企業立地法(2007)、産業活力再生法の改正(2007)といった整備が行われた。さらに、診断指導事業と関係のある分野では地域力連携拠点事業(2008)が実施された。この事業は、地域において優秀な支援者をコーディネーターとして配した中小企業支援機関等を「地域力連携拠点」として選定し、中小企業が直面する課題に対して、きめ細かな支援を行うことを目的としていたが廃止となり、中小企業応援センター事業が開始されることとなった。

新基本法後の中小企業政策の移り替わりについて三井(2016)は 1999 年の新基本法は「創業・経営革新に向けての自助努力支援」「経営基盤の強化」「経済的社会的環境の変化に対

する適応円滑化のための制度整備」があるが、それは「経営基盤の強化」に集中するようになったとしている。新基本法を基盤とした 2000 年代の中小企業支援の現実には創業支援を掲げたものの、高い廃業率と進まない創業が続き、一方で雇用失業問題が再来し、さらに 2008 年の世界金融危機が発生することになったとしている。このような政策が移り変わりつつあった状況下において、中小企業家同友会(以下、同友会)が中心となり 2003 年頃から中小企業憲章(以下、憲章)制定に向けた運動が活発化し、2008 年には衆議院経済産業委員会において三井氏が憲章の参考人質疑を行った。そして、2010 年になり憲章に関する研究会が設置されたとしている。つまり、新基本法の抱える課題に対し、憲章を軸として新たな中小企業支援体制を構築するのが 2010 年代に入ってからのものである。

このため、憲章から現在までに中小企業政策においてどのような議論を経たかを探ることとする。

### 3.2 中小企業憲章の閣議決定へ

憲章は 2010 年に閣議決定され公表されたが、その内容について触れると、まず前文において「政府が中核となり、国の総力を挙げて、中小企業の持つ個性や可能性を存分に伸ばし、自立する中小企業を励まし、困っている中小企業を支え、そして、どんな問題も中小企業の立場で考えていく」(中小企業庁(2010))として政府の役割と国の役割について述べている。ここで注目したいのが、政府と国が別々に使用されているという点である。国とはここでは、地方自治体も含まれた行政全体を指していると考えられるべきだろう。

次に、基本理念、基本原則、行動指針について触れられている。基本理念においては中小企業の役割や存在意義について「社会の主役」、「国家の財産」といった言葉で説明をしている一方で、社会の難局を克服するための担い手として中小企業が求められている。

基本原則では、基本理念を踏まえて 5 つの原則を示し、これらの原則を政策として実施するにあたり 6 つのポイントを挙げている。5 つの原則とは①経済活力の源泉である中小企業が、その力を思う存分発揮できるように支援する。②起業を増やす。③創意工夫で、新しい市場を切り拓く中小企業の挑戦を促す。④公正な市場環境を整える。⑤セーフティネットを整備し、中小企業の安心を確保することを示している。また、6 つのポイントでは、①中小企業が誇りを持って自立することや、地域への貢献を始め社会的課題に取り組むことを高く評価する。②家族経営の持つ意義への意識を強め、また、事業承継を円滑化する。③中小企業の声を聴き、どんな問題も中小企業の立場で考え、政策評価につなげる。④地域経済団体、取引先企業、民間金融機関、教育・研究機関や産業支援人材などの更なる理解と協力を促す。⑤地方自治体との連携を一層強める。⑥政府一体となって取り組む。これら 6 つの中で、地方自治体との連携について触れており、国中心であった中小企業政策が、地方と連携することについて触れられていることからわかるように、国から地方へと政策の移管をしようとしていたことが分かる、また、民間金融機関に対して更なる理解と協力を促すということは、この頃から民間の金融機関を中小企業政策の枠組みに組み込

もうと表明していたことが分かる。さらに行動指針では、政府の行動指針について 8 つ述べられており、①中小企業の立場から経営支援を充実・徹底する。②人材の育成・確保を支援する。③起業・新事業展開のしやすい環境を整える。④海外展開を支援する。⑤公正な市場環境を整える。⑥中小企業向けの金融を円滑化する。⑦地域及び社会に貢献できるよう体制を整備する。⑧中小企業への影響を考慮し政策を総合的に進め、政策評価に中小企業の声を生かすことを挙げている。

最後に結びとして、内外の経営環境について触れた上で変革の担い手としての中小企業への期待と、挑戦できる経済社会の実現に向けた政府の決意を表明している。

### 3.2.1. 新基本法と憲章の関係とその後の政策等への反映について

この中小企業憲章の位置付けについて、村本(2013)は新基本法を改正せずに新たに憲章を制定した理由を同友会の主張より 5 つ挙げている。それによれば、①中小企業にかかわる重要な要素が基本法に欠落していること。②憲章は基本法を超えるもの。③中小企業従業者へのメッセージ。④国家の基本戦略として。⑤憲章は基本法に基づく中小企業政策の内容の評価基準を設定するものとしている。つまり、同友会の主張は新基本法よりも憲章の方が重要であり、憲章の内容が中小企業政策の方向性を定めることとなるのである。また、三井(2016)も指摘しているが、新基本法においては小規模企業政策が配慮規定に留まったことも指摘している。このため憲章の基本理念をもって新基本法に不足した部分を補うこととなったのである。

また、憲章後に小規模企業政策を議論したのは“ちいさな企業”未来部会であったとしている。詳細は後述するが、“ちいさな企業”未来会議での取りまとめを受け、小規模企業に対する支援に向けた議論を行うために中小企業庁において部会が発足することになる。このことから、憲章そのものが後の中小企業政策に影響を与え、特に小規模企業政策においては新基本法で弱かった部分を補強することとなったと考えられる。一方で、村本(2013)は「必ずしも十分に活用されていないことは、不十分ながらその議論に加わった者としては忸怩たるものがある」(村本孜(2013):56)としているものの、あくまでも憲章であって政策を立案するための土台となる文章であり、憲章だけで実際の各種支援事業が行われるわけではない。そのため、中小企業政策の方向性を決める議論の際に参照されることから、憲章本来の役割は十分に果たしていると考えられるし、特に小規模企業政策においては憲章の内容は反映されていると考えられる。そこで、憲章に基づいてどのような議論・政策が開始されたかについて分析を行う。

### 3.2.2 中小企業政策審議会企業力強化部会での議論

憲章を踏まえた中小企業政策を実行するための支援体制整備について議論がされたのが、2011 年 6 月から 12 月までの 6 回にわたり開催された中小企業政策審議会企業力強化部会(以下、企業力強化部会)であった。ここでの議論は、グローバル競争下における今後の中小

企業政策のあり方が2011年に中小企業政策審議会企業力強化部会中間とりまとめとして公表された。ここからは中間とりまとめから、憲章からどのように中小企業支援体制が構築されたかを分析することとする。

企業力強化部会では、中小企業自らが勝ち残るための企業力(戦略的経営力)を強化する方策と地域経済を活性化する方策について議論を行ったとしている。この2つについて議論をすることとした理由が、人口減少や少子高齢化による国内需要の減少と大手企業の海外進出が加速し従来の下請け構造が限界を迎えたこととしている。

### 3.2.3 国内外環境の変化に対応した対策

外部環境の変化によって、中小企業に対する支援のニーズが高まるとともに地域金融機関が経営支援と一体的に金融支援(リレーションシップ・バンキング)を実施することが一層求められている。また、海外需要を取り込むことが重要であるものの、中小企業の多くが単独で海外展開するほどの経営資源はない。しかし、国の支援機関だけで海外展開支援を実施することは難しいことから地方自治体や金融機関と連携することが必要であると同時に、大企業等とのつながりを深めていく技術政策の重要性が再認識されたとしている。さらに、地域の商店の多くが活力を失っているが地域コミュニティとして維持機能の重要性が再認識されたとしている。

これらの、前提条件から中小企業に求められているのは自立的に経営を行うことと、地域社会と住民生活に貢献していくことの2つが求められているとしている。具体的には、まず自立的な経営を行うための視点として、①成長のための知恵・知識・ノウハウ、②資金の確保・調達力、③財務経営力<sup>7</sup>、④国際競争力に耐えうる技術力・人材という4要素の強化が必要であり、次に地域社会と住民生活に貢献していくことについては、セーフティネットやまちづくりと一体的な中小商業政策・小規模企業政策が必要となるとしている。

### 3.2.4 支援制度の具体性

企業力強化部会において、これらの必要性に応じた具体策について触れている。中小企業庁(2012e)によれば、①経営支援の担い手の多様化・活性化／中小企業金融、②技術、③人材、④海外展開、⑤起業・創業、成長(新事業展開)、再生、事業引き継ぎ、⑥まちづくりと一体的な中小商業政策・小規模企業政策に分けて現状分析と提言を行っている。

この6分野における現状分析と提言の内容について、その概要を触れると、①経営支援の担い手の多様化・活性化／中小企業金融は、「金融と経営支援の一体的取組を推進していくことが重要であるが、その前提として、中小企業が自らの経営状況を把握し、金融機関への資金繰り等の説明を的確に行っていくことが不可欠である」(中小企業庁(2012e):6)として、経営支援を実行に移す際に必要な資金をどうするのかという視点において、経営支援

---

<sup>7</sup> 企業力強化部会では「財務状況を認識し、それに基づいた的確な経営方針を構築する力」(中小企業庁(2012e):5)と定義している。

と金融が一体になった支援の重要性について触れている。しかし、この指摘を実現するにおいて、中小企業側においては自らの経営状況の把握や金融機関への説明力が課題である。地域金融機関側において経営支援は金利以外の面で差別化が図れる要素であるものの、「コストセンター」と評価されており、効果的に進めるためには目利き機能を含めた人材確保と他支援機関との連携体構築が求められている。既存の支援機関においても財務面の経営支援ノウハウがあるとは言い難い。

これらの現状を踏まえた具体策を3つ挙げており、1つ目が従来までの支援機関(商工会、商工会議所)に加え、中小企業の新たなニーズに対応し、高度・専門的な経営支援を行う金融機関や税理士事務所を取り込むことで、中小企業の経営力強化を図ることが重要であり、そのための法的措置を検討すべきであるとして、支援機関の多様化を指摘している。2つ目が、金融と経営支援の一体的取組(リレーションシップ・バンキング)の推進と地域密着型金融に係る監督指針の着実な実施を進めるため、これら取組に資する貸付を行う際に信用保証料の割引を行う仕組みの創設と、支援機関と金融機関の連携強化、専門家と支援人材の多様化を指摘している。3つ目が、中小企業に会計の定着を図り、決算書の信頼性を確保し、資金調達力の向上を促進させることが重要であることから、実態に即した会計ルールの整備の必要性を指摘している。

②の技術については、4つの課題を挙げている。1つ目は、海外との技術競争、顧客争奪競争が激しくなっており、付加価値と模倣困難性を高めるような技術力の強化が必要であるものの、中小企業においては厳しい財務状況から研究開発に割く資金が不足している。2つ目は、単なる技術の高度化だけではなく、固有技術を使ったサービス型・ソリューション型企業への転身が求められている。3つ目は、熟練者の高齢化が進みつつあり、若い世代へ承継することが急務となっている。このため、地域ぐるみによる育成を図る必要があると述べている。4つ目は、これらの課題を単独で解決できる中小企業は限られているため企業等(パートナー)と交流・連携して対応することの必要性を指摘している。

③の人材については、生産年齢人口の減少等により労働力の確保は中小企業にとって重要な課題となってくると同時に、新たな事業展開や海外展開などといったあらたな専門人材の活用を図ることが重要であるとしている。

④海外展開については、国内需要が減少する中で海外展開を指向する中小企業が増加しているものの、その割合は欧米と比較すると低い状態である。特に資金調達に関しては地域金融機関による支援も限界がある。一方で、支援策を実施する上で、公的機関が主体的に実施するには限界があるため、民間専門家の活用やネットワーク化が効果的であることから国・関係機関・中小企業が協働して施策を検討するとしている。

⑤起業・創業、成長(新事業展開)、再生、事業引き継ぎについて、起業・創業は開業数が廃業数を上回ることが望まれることから、現在の金融中心の他に支援者の能力醸成・活動促進など、体系的な取組の重点化が必要である。

新事業展開は中小企業の成長において重要であるが、経営資源の制約が課題であり外部

専門家や金融機関が身近に存在しないのが現状である。このため、法に基づく認定制度を活用した支援、金融機関による経営支援やリスクマネーを供給しやすい環境整備などを整備するとともに、国・地方自治体、金融機関、中小企業支援機関などの間においてネットワークの構築・充実を図るべきとしている。

再生では、中小企業再生支援協議会の活動について指摘しており、金融機関や経験のある中小企業診断士に依存していることから、専門家に対する研修やセミナーを実施することで質・量の向上やファンドの組成を図るべきであるとしている。

事業引継ぎについては、体制の充実が課題となっているため、事業引継ぎ支援センターの全国主要都市への早期設置と、中小企業に対して事業引継ぎをした場合のメリットの説明や引継ぎ完了後も中小企業へのサポートを実施すべきである。

⑥まちづくりと一体的な中小商業政策・小規模企業政策について、中小商業政策は商店街についての課題を挙げ、いまだ小売業全体の年間販売額の 4 割を占めており大きな位置を占めつつ、地域の絆や共助の取組を再評価する機運が高まっている。このことから、個別店舗に対する支援は中小企業一般の課題を充実、地域生活ニーズのワンストップ拠点への転換、機能性向上・新陳代謝等の促進、まちづくりと一体になった商業政策を挙げている。小規模企業政策は、国内企業の 9 割が該当することから重要な存在であることから、実行性のある施策とするためにも支援機関(商工会や商工会議所、地域金融機関など)によるきめ細やかな支援が重要である。

### 3.2.5 企業力強化部会の議論から政策への反映について

このように 6 つの分野において、それぞれ必要性について指摘がされており、その後の中小企業支政策では多くの指摘事項が事業として実現がされたが、本論と大きな関係があるのが、経営支援の担い手の多様化・活性化、起業・創業、成長(新事業展開)、小規模企業政策であろう。

経営支援の担い手の多様化については、税理士や金融機関も支援者として活動できるよう法の整備を指摘している。既存の支援機関だけでは限界を抱え、資金調達と財務経営力を確保するためには、これら機関による支援は重要であるが、果たしてどこまでの支援能力があるのかを評価する必要があるだろう。これらの議論の結果が 2012 年のいわゆる中小企業経営力強化支援法につながる事となる。詳細は後述するが、これにより経営支援の担い手の多様化・活性化、海外展開といった事項を反映している。

起業・創業、成長(新事業展開)と小規模企業政策については、さらに継続した議論が続くことになり“ちいさな企業”未来会議(以下、未来会議)でも議論がされた後に政策として反映されることとなる。

### 3.3 “ちいさな企業”未来会議での議論

企業力強化部会でも指摘された事項について更なる議論が続くことになったが、野田



(2012)は未来会議が立ち上げられた経緯について、枝野幸男・経済産業大臣(当時)のイニシアティブによって 2012 年 3 月に開始されたとしている。未来会議では、中小企業者やそれを支援する者などを中心に 150 名のコアメンバーが参加し、第 1 回総会が 2012 年 3 月に行われた。その後個別テーマごとのワーキンググループや青年層・女性層による会合や全国 30 ヶ所以上で地方会議が実施され活発な議論が行われ、6 月の第 2 回総会で「取りまとめ」の報告書が了承されたとしている。

### 3.3.1 “ちいさな企業” 未来会議取りまとめ

未来会議での取りまとめによれば、これまでの中小企業政策の評価(反省)として 4 つの反省点を挙げている。それによれば、①中小企業政策の対象が中規模企業であり、小規模企業には利用し難い。②小規模企業は様々な特徴があるのに対し、支援策が一律の下支え政策が中心で細やかな支援策が講じられていない。③既存の支援機関が、経営課題が複雑化・高度化・専門化する中で、適切な経営支援機能を発揮することができていない状況である。④現在の施策についても、検証する必要があるとしている。

このうち、小規模企業に対する支援が不十分であるという反省点については三井(2016)においても「小規模企業層の存在への評価」として同様の指摘をしている。また、③についても「本来、中小・小規模企業に対し、きめ細やかな経営支援を行うことが期待されていた既存の経営支援機関や中小企業診断士が、中小・小規模企業を巡る経営課題が複雑化・高度化・専門家化する中で、必ずしも、専門性を発揮しつつ、適切な経営支援機能を発揮することができていない状況も見られる」(三井逸友(2016):8)として従来からの支援政策の中でも診断・指導事業に対する総括を行っている。

これらの反省点に対し、新たな政策目標として 2 つを挙げている。それは成長指向型企业への支援と地域需要創出型企业の支援である。この内、成長指向型企业への支援については 1999 年の基本法改正でもほぼ同様の目標が打ち出されたことから、地域需要創出型企业への支援について新たに目標に追加されたとみるべきであろう。さらに、小規模企業に焦点をあてた施策体系へ再構築するとして、既存の支援施策(補助金等)についても、抜本的に見直すとしている。さらに、支援を受ける企業側の努力や規律を重視しつつ中小企業憲章の理念も踏まえ、中小・小規模企業が自ら企業の未来と活路を切り拓くための支援が必要であるとしている。

### 3.3.2 未来会議での提言

未来会議では従来からの中小企業政策の反省に立って、政策の再構築をするために支援目標を小規模企業に焦点を当てつつ、新たに地域需要を創出する企業を加えるといった再設定し、それを実現するために既存の支援施策については中小企業憲章の理念を踏まえつつ、企業が自らの活動を促進する支援が求められている。要件を満たすために未来会議では、①経営上の課題へのきめ細やかな対応、②次代を担う若手・青年層、女性層の活力の

発揮、③「地域」の中小・小規模企業(商店街等)、④関係省庁が連携した中小・小規模企業支援、⑤行政、関係機関等の施策実施体制といった項目を挙げており、それぞれの項目にはさらに細かな提言が行われている。

### 3.3.3 支援体制の改善と販路開拓

本論と関係する主だった個所について述べると、上記①経営上の課題へのきめ細やかな対応においては、「経営支援機関の評価・能力の“見える化と発信”」、「商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、中小企業基盤整備機構等の既存機関自身の経営支援機能の再生強化」、「小規模企業支援法(商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律(平成5年法律第51号))」、「中小企業経営力強化支援法の着実かつ迅速な実施」、「取引構造の変化を踏まえた販路開拓のための新たな取組」について提言がされている。これら提言については、既存の支援機関に問題があることを前提としていることがわかる。特に、商工会、商工会議所については現場力と認知度の抜本的な向上と「地区」に関しての言及がされ、さらに小規模企業支援法によって実施されている経営改善普及事業の見直しに関する記述がされている。また、中小企業経営力強化支援法に関する記述も見られることから、後述する認定支援機関の対象は小規模企業であるということが伺える上に、金融庁が主管する金融機関に関し、「金融機関による小規模企業の経営支援(リレーションシップ・バンキング)を進める」(中小企業庁(2012d):16)として、中小企業支援における支援者に金融機関を組み込んだ記述がされている。また、販路開拓については従来型の支援策では十分とは言えず、本質的な取組として中小・小規模企業が自ら新たな販路を開拓するための取組を集中的に支援する必要があるとして、補助制度の創設やIT活用を広める必要性について言及している。

### 3.3.4 創業に向けた施策

②次代を担う若手・青年層、女性層の活力の発揮では、「若手・女性層による起業・創業の抜本的推進」という記述がある。それによれば、起業・創業する者は多様であり、それぞれの課題に対応したきめ細やかな施策を講じる必要があるとされ、起業・創業の形態をグローバル成長型起業・創業(以下、グローバル型)、地域需要創出型起業・創業(以下、地域需要型)、第二創業の3つに分類し、それぞれに支援策を提言している。まず、グローバル型については、新たな補助制度を創設し1千件程度の未来のグローバル企業を創出する。創業関連税制を総合的に見直す。起業支援の公的な出資事業を見直し民間出資者に対し出資分を回収した後の投資利回りの優先分配を行うなど運用の見直しを行うことが必要であるとしている。

次に地域需要型については、開業資金の円滑な供給のための新たな補助制度の創出により、当面1万件程度の企業を創出する。投資家・金融機関等とのマッチング機会の創出、創業後の経営支援と一体となった融資・保証制度の創設。創業時・創業後の経営面のきめ

細やかな「知識サポート」の抜本的強化。創業後間もない企業の商品・サービスの認知度確保・向上のための支援。関連税制の見直し等による起業・創業の円滑化を挙げている。

そして、第二創業では事業承継税制の見直し、事業承継に係る法律実務等の体制整備、個人保証のあり方を見直し。新たに、先代から事業を引き継いだ若手後継者などによる新事業展開を後押しするため、補助制度の創設を挙げている。

### 3.3.5 地域における取引ネットワーク化支援と関係省庁の連携

③「地域」の中の中小・小規模企業(商店街等)においては、商店街に関する問題は未だに解決できない状態が続いており、個店の魅力向上も必須であるとして、地域における取引ネットワークを強化する取組を進める必要があるとしている。④関係省庁が連携した中小・小規模企業支援においては、各業所管省庁の支援策と中小企業庁の支援策を連携させていくことが必要であるとしている。

### 3.3.6 補助金申請書の簡略化と国と地方自治体との関係の定義

⑤行政、関係機関等の施策実施体制では、地方自治体のあるべき姿について、意欲的かつ自発的に取組ことの必要性について指摘がされ、また中小・小規模企業においても支援策を積極的に活用する意識・姿勢が重要であるとしている。また既存支援策の運用についても抜本的に見直すこととしており、補助金額の小口化、補助金の交付対象の用途制限の緩和、交付期間の長期化、概算払いの活用についての記述がされ、特に、小企業企業向けの補助金の申請手続きについて、「例えば、申請書を2枚程度とするなど、一切の無駄を排除し、申請手続きを抜本的に簡素化する」(中小企業庁(2012):48)としている。

そして、国と地方自治体との関係についても言及している。地方自治体ごとに状況は異なるが、小規模企業関連施策の移管後も、必ずしも、地方自治体側で関連施策がきめ細やかで厚みのあるものとして重点化されている状況にない。このため、地方自治体による取組との役割分担を考慮しつつ、国自身において再び小規模企業に焦点を当てた施策体系を構築し、実施することが求められているとしている。

### 3.3.7 未来会議取りまとめからの指摘事項

未来会議では、小規模企業に対する支援の充実のためにどうすべきということが議論の中心であり、そのためには今までの支援の反省の上に立った議論がされていた。このため、従来にない新たな支援策の提言が大きく2つされている。1つは支援体制に対する提言であり、もう1つは補助金を中心とした支援策の提言である。

支援体制に対する提言については、国の省庁間の連携と国と地方自治体の関係の見直しであり、特に小規模企業支援施策については地方自治体と役割分担をするとしている。また、補助金を中心とした支援策の提言については、販路開拓、創業(グローバル1千件、地域需要1万件、第二創業)など広範にわたって補助金事業を実施する必要性について述べる

つ、従来の補助金と比較して小口化、簡素化といった活用し易いように改良を行うべきであるとしている。他にも既存の支援機関の問題点を挙げて制度の改良を提言しつつ、新たな支援機関制度である認定支援機関や金融機関を活用した支援について指摘している。

つまり、未来会議取りまとめにおいて、再び国主導の下で中小企業支援(特に、小規模企業)施策を実施することとし、それには新たに認定支援機関(既存の支援機関は制度改良)を中心に補助金事業を実施するとしている。

### 3.4 “ちいさな企業” 未来部会及び法制度部会

中西(2013)は未来会議での指摘事項や政権交代に伴って2012年に新たに閣議決定された「日本再興戦略」について触れ、中小企業政策が政策財源を優先的に配分する4大プロジェクトの1つ位置付けられ、さらに小規模企業活性化を軸とした中小企業政策の制度改革を目指し、関連法律の改正が検討されることとなったとし、その議論の場が“ちいさな企業”未来部会及び法制度部会(以下、未来部会)であったとしている。このため、未来部会での議論について触れる。

#### 3.4.1 未来部会での議論

未来会議での提言を受け、経済産業大臣から小さな企業に焦点を当てた総合的な中小企業政策の在り方について諮問がされて、中小企業政策審議会に“ちいさな企業”未来部会が発足したとされている。このため、中小企業政策の中でも小規模企業に焦点を当てることになる。未来部会での議論は、2013年の中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会取りまとめ及び同年の中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会法制検討ワーキンググループ論点整理(以下、この2つをまとめて未来部会取りまとめ)としてまとめられている。

未来部会取りまとめでは、まず、中小企業基本法における小規模企業の位置付けの精緻化・強化として、①基本理念及び施策の方針の明確化、②定義の弾力化、③企業が発展する際の支援のあり方について提言している。

小規模企業は地域経済の安定と我が国経済社会の発展に寄与するという観点から重要な意義を有しており、中小企業政策の中に新たに位置付け直すことが必要である。このため中小企業基本法の基本理念に位置付け、小規模企業に対する事業活動の活性化等を施策の方針として明確化するとしている。中小企業の定義については、中小企業基本法で概ねの範囲を示し、個別法や政令において定義をおこなっているが、小規模企業者については、規定が存在しない。このため、個別法において政令委任規定を設け、従業員区分を拡大できる仕組みが適切である。また、小規模企業から成長発展を目指す企業には支援を実施するための支援が重要であることを、新基本法上で明確化させることが適切としている。

次に政策課題の中小企業基本法への位置付けとして、①女性や青年による創業の促進、②経済のグローバル化に対応した海外展開等の促進、③情報通信技術の活用促進、④事

業承継の円滑化について触れている。

近年、女性の起業家が減少し、起業家の平均年齢は上昇傾向であるため、資金の出し手も、リスクを取るようなパフォーマンスが困難な状況となっているが、新しい商品・サービスを提供し、雇用を創出することが非常に重要なことから、女性や青年による創業の促進が必要になっている。このため、特別な考慮を検討すべきである。海外展開は、中小企業・小規模事業者の海外展開の促進について、日本経済の再生にとって極めて重要な政策課題であり、中小企業支援策としての重要性は高まっている、情報通信技術の活用は、中小企業・小規模事業者の事業活動の活性化に有効であり、情報通信技術の活用推進を新たに位置付けることが必要である。事業承継の円滑化は、事業活動の継続による雇用の維持や貴重な経営資源を失わず有効活用されることに資し、第二創業活動にも資するといったことを法的に位置づけることが必要であるとしている。

#### 3.4.2 経営支援体制の現状と課題

経営支援として未来部会では①知識サポート、②中小企業・小規模事業者に対するビジネス創造支援、③IT活用支援情報提供事業の法制化について提言している。

知識サポートでは、国内外で環境の変化に伴い経営課題が複雑化・専門化しており、それに伴い、中小企業・小規模事業者の経営支援ニーズも複雑化・専門化しているものの十分な経営支援が受けられず、企業規模が小さいほど顕著になっているという分析を行っている。このような状況下において2012年に中小企業経営力強化支援法の認定経営革新など支援機関(以下、認定支援機関)による実践的で、きめ細かな経営支援を専門家スキームも活用しながらの体制再構築が必要である。支援対象として、女性・若手経営者を始めとする小規模事業者、創業予定者(第二創業含む)、事業再生や再チャレンジに取り組む中小企業で、これらの者が行う起業・創業、業務連携、海外展開・販路開拓、事業再生(廃業を含む)等の取組に対して、3つの体制を有機的・総合的に結びつけた支援を実施することが重要であるとしている。この3つの体制とは、1つは、意欲・能力・実績のある支援者による、地域で膝詰めの相談やビジネスマッチング等を自活的に行う。2つは、高度な支援を行う専門家を地域の隅々まで派遣する。3つは、ITを活用した専門家情報の提供や実践的な知識・ノウハウの提供・情報交換を行うことを指している。

#### 3.4.3 その他の議論

他にも、人材においては若者が中小企業に就職してもらうための意識づけできるような事業の必要性和、長期職場実習の支援やITを活用したマッチングの仕組みの検討をするべきとしている。販路開拓・取引関係については、海外展開、下請け取引、下請中小企業等の振興について触れられている。他にも技術、資金調達・事業再生、女性による起業・創業、若者による起業・創業の抜本的推進、女性が働きやすい環境整備、地域(商店街)について触れられている。

つまり、未来部会においては小規模企業に対する支援を充実するために、新基本法上に小規模企業の定義と支援のあり方を新たに加えることとし、実際に支援を実施する際に創業、海外展開、情報化、事業承継といった 4 つの課題を設定し、さらにそれぞれの課題達成のために、各種要因ごと何をするべきかを設定したこととなる。

#### 3.4.4 未来部会での議論から政策への反映

これらの議論の結果として、小規模企業に焦点を当てるために中小企業基本法における小規模企業の定義を盛り込むなどのいくつかの法改正(以下、小規模企業活性化法)を行った。このため、新基本法における問題点として指摘されていた小規模企業に対しての支援については法制度上では対策が取られることとなったうえで、平成 25 年度予算において小規模企業向けの支援事業が開始されることとなった。

#### 3.5 “ちいさな企業” 成長本部での議論

未来会議での議論では、小規模事業者に対する支援に関する議論から、各種の支援事業が開始されるようになった。また政権交代によって、更に中小企業・小規模事業者政策を効果的に実施するため、未来会議から「“ちいさな企業” 成長本部」へ格上げして議論を行った。この議論をまとめたものが“ちいさな企業” 成長本部行動計画(以下、行動計画)である。行動計画では、①中小企業・小規模事業者への成長に向けた 4 つの具体的な行動、②中小企業・小規模事業者施策の効果的な実行に向けた行動で構成されている。

この内、4 つの具体的な行動では、①地域に眠るリソースを最大限に活用・集結・ブランド化する、②中小企業の新陳代謝を活発にする、③下請け構造から脱却し、自ら積極的に成長分野に参入する、④海外に打って出るとして、それぞれにどのような行動が必要であるかについて記載されている。

##### 3.5.1 行動計画の内容

4 つの行動計画について“ちいさな企業” 成長本部(2013a)によれば、その内容を順に説明をすると、①地域に眠るリソースを最大限に活用・集結・ブランド化するでは、地域に眠る資源(女性・若者、企業等 OB 人材、農業、空き店舗)を活用・連携・結集することで、地域の需要を顕在化させ新しいビジネスを起こしていくことが重要であるとしている。

②中小企業の新陳代謝を活発にするでは、起業・創業と事業承継が必要であるとしている。地域の起業・創業を推進することは地域経済の活性化にとって必要であるが企業のノウハウをいかに伝えていくかも重要な課題である。事業承継については、経営者の世代交代、親族外への事業承継等による有用な経営資源を移転促進することによって新陳代謝を促進することが求められている。

③下請け構造から脱却し、自ら積極的に成長分野に参入するについては、大企業の業態変化や海外展開が進んでいくことで、中小企業・小規模事業者自身が商品開発から市場開

拓まで一貫して行う必要が生じている。このため、将来にわたって成長が期待できる分野に参入していくためには、技術開発支援の方向性を変えていくとともに、参入障壁のハードルを下げていく必要がある。また、新分野展開を促進するためには、企業間連携を一層推進していく必要がある。

④海外に打って出るについては、中小企業・小規模事業者の更なる販路開拓のためには、海外需要の獲得も重要であるが、経営資源が限られているためリスクが高く、また今まで以上にたような支援ニーズが生まれてきていることから、支援機関と国は一層の広がりと深化を持った海外展開支援を行っていく。

これらの行動計画について、中小企業・小規模事業者、支援機関、国と3つに分けて何をすべきかが記載されている。その中から認定支援機関と小規模企業に関連した箇所を記載すると、支援機関が連携し地域の中小企業・小規模事業者を支援する。認定支援機関の存在や各種支援策を地域の中小企業・小規模事業者を紹介し、活用を促す。小規模な事業者の活用を念頭において新商品開発に対する補助金制度を拡充する。認定支援機関(金融機関)への研修を通じ、国内相談窓口を強化するとともに、支援機関が連携し、有望企業を積極的に発掘・支援する等の行動が記載されている。

### 3.5.2 具体的な中小企業支援事業への反映

未来会議からの議論の焦点として、中小企業政策の中心が90年代から国から地方に移っていたものを再び国中心にしようとする、いわば揺り戻しともいえる議論があるのではないだろうか。これは、前章でも触れたが、外部環境の変化によって中小企業の置かれた経営環境が大きく変化したことと、それに対しての有効な支援策の提供ができなくなってしまった国の限界から地方移管が進められたわけであるが、これについても移管された地方においても有効な支援策の提供ができなかったためと考えられる。事実、「国自身においても、もう一度、小規模企業に焦点を当てた施策体系を再構築することが必要であると考えられる」(中小企業庁(2012):48)として、再び国が主導した形で中小企業支援を実施することとしている。その諸体系の1つとして、企業力強化部会での議論から認定支援機関制度が開始され、認定支援機関が関与する補助金事業を始めとした支援事業が未来会議、未来部会や成長本部の議論から各種の支援事業が開始・実現されたことになる。このため、中小企業政策において認定支援機関の求められる役割は、まさに国が実施してきた診断・指導事業を引き継ぐものであり、各種支援制度を活用して中小企業の経営革新を進めることとなる。つまり、国主導によって再び中小企業支援を実施するにあたって、支援体制は認定支援機関制度を始めとした整備を行い、具体策として補助金を中心とした予算投入を行うこととなったのである。

また、小規模企業に対する政策についても認定支援機関が関与することとなるが、これについても小規模企業に対する既存支援機関の支援能力に対する疑問が原点となり、企業力強化部会や未来会議で議論されたのはもちろんのこと、未来部会において集中的に議論

された。その結果として小規模企業活性化法として確立しているのである。その後も、小規模企業に対する政策の充実を図るための議論が行われている。

和田耕治(2017)によれば、2013年に中小企業政策審議会において部会の統廃合が行われた後に小規模企業基本政策小委員会が開催され、その議論の結果を反映したのが2014年の小規模企業振興基本法(以下、小規模基本法)や商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律の一部を改正する法律(以下、小規模支援法)である。これら一連の動きから「小規模企業活性化法公布時よりも、さらに中小企業政策が小規模企業政策によりシフトすることが示されたのである」(和田耕治(2017):27)としている。このように、国の揺り戻しが行われるなかで、中小企業支援の対象も小規模企業へと移りつつあることがわかる。

### 3.5.3 補助事業と認定支援機関の関係

補助事業について、中小企業庁創業・技術課長(当時)であった増田(2013)は、補助事業が開始された経緯についてインタビューに応じ回答している。それによれば補助事業が予算化された背景は複数あるとし、1つ目として未来会議での成果であり、2つ目として安倍政権における成長戦略の柱の一環として、中小企業・小規模事業者支援に注力しているということである。

未来会議取りまとめの後に中小企業政策審議会での審議を経て、その後、政権交代によって安倍政権に変わったが“ちいさな企業”成長本部(以下、成長本部)に引き継がれ議論の成果として政策実現したものの1つが補助事業であったとしている。また、安倍政権の成長戦略を実現するために、平成24年度補正予算と平成25年度予算を合わせて15か月予算として切れ目ない執行を行い、この内中小企業・小規模事業者支援に5,400億円の予算を充てている。特に、ものづくり補助金と創業補助金は目玉であるとしており、ものづくり補助金においては地域の1万社の埋もれた技術に光を当てるという目標があり、創業補助金では約8,000件の創業を地域で目指すとしている。

この2つの補助金を申請する際には認定支援機関の「確認書」の発行が必要になるのだが、増田(2013)はそれぞれの補助金について、さらに解説をしている。ものづくり補助金については安倍内閣総理大臣が2013年に中小製造業を視察した際に実施することを宣言し、その後の成長本部でも第1回会合において「埋もれた技術に光を当て、世界一を目指します。高い技術と意欲を持った中小企業・小規模事業者の挑戦を応援します」(増田仁(2013):70)と発言し創設されたとしている。ただし、首相官邸の資料では2013年2月に第1回“ちいさな企業”成長本部において安倍総理が発言している時点では、平成24年度補正予算はすでに成立している。このため、ものづくり補助金の実施はこの時点では決まっていたと考えられる。

また、創業補助金について、認定支援機関である地域金融機関を中心に各支援機関が結合することで支援ネットワークが構築され、専門性の高い支援が展開されることを期待している。実際に、創業補助金は認定支援機関である金融機関もしくは、金融機関と連携し



た認定支援機関による支援を申請要件としている。このように、認定支援機関の役割の中でも、金融機関には本業である資金面の支援以外にも支援ネットワークを構築する際の結合点になってもらいたいといった、属性によって求められる役割が異なることがわかる。さらに認定支援機関に求めることとしては、事業計画の策定支援は要件となっているが、それ以外に補助金採択後、事業計画が円滑に実行されるよう進捗状況の把握や定期的なフォローアップを行ってもらいたいとしている。

### 3.6 憲章後の中小企業政策の方向性とは

中小企業基本法が改正され、それに伴い政策についても改正がされたわけであるが、課題も残すこととなった。このため憲章によって課題を補うこととなるのだが、その後の議論によって、現在の中小企業支援事業は始められている。そこには新たな支援体制の整備と小規模企業に対する支援を政策上にどのように反映させるのかという議論が行われ、本来ならば新たな支援体制の整備と小規模企業政策については異なる対策が講じられるべきであった。しかし、議論の最中に政権交代があったことで中小企業政策にも大きな影響が表れることとなる。表面上では小規模企業対策は継続した議論がされ、政権交代後も引き続き小規模企業に焦点を当てた議論がされていたが、具体的な支援策については大型の補助金を実施することとなり、そこに新たな支援体制によって構築された支援機関が関与することとなったのである。本来なら異なる議論から生まれた支援策が政権交代によって、同じ対策として実施されることとなったのである。

このような経緯より実施されている昨今の支援事業について、年数を経てある程度の実績が出た状態で、果たしてどこまでの効果があるのかという疑問が発生することとなる。これは、新基本法後の地方中心で進められてきた中小企業政策から国主導の中小企業政策へと再び舵が切られ、特に小規模企業に対して効果が出ているのかということにもなる。そこで、平成 24 年度補正予算及び平成 25 年度予算で実施された中小企業向け事業について紹介を行い、国主導で進められている各種中小企業支援事業の中において主要事業の一つである認定支援機関制度について、いくつかの調査を実施し、そこから明らかになった点より、国主導による中小企業政策そのものに対しての評価や問題点などについて次章において検証する。



## 第4章 新たな支援制度開始に向けた議論

第2章ではアメリカより導入されたテイラーの科学的管理法が日本において能率運動として展開され、第二次世界大戦後に中小企業政策の一環として組み込まれ、そして国主導で各種支援が開始されたものの、時代を経るに従って情報化の進展等による中小企業側の課題の高度化や国の財政難などの影響から、中小企業支援の限界がみられるようになった。このため、1990年代に政策の見直しが行われるようになり、中小企業基本法の改正が行われた。この改正について、和田耕治(2017)は、「1999年改正に伴う中小企業政策は、実態面からしても不十分なものであるといわざるをえない」(和田耕治(2017):20)といった意見や、安田(2010)はアカデミズムでの議論として「改正により中小企業がおかれている競争条件面での不利是正の観点から抜け落ちた等の理由から、改正には批判的・否定的である。かつ、生産面や賃金面での格差が解消されていないことを以って基本法改正の必要性は果たしてあったのか、疑義を表明している」(安田武彦(2010):19)として、新基本法の有効性についての疑問が多く出された。

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

### 4.1 経営革新等支援機関について

第180回通常国会(会期は2012年1月24日から同年9月8日)において「中小企業の海外における商品の需要の開拓の促進等のための中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律等の一部を改正する法律」(以下、中小企業経営力強化支援法)が可決・公布された。本法律の成立により、認定支援機関制度が開始されることとなった。これは、既述している企業力強化部会の経営支援の担い手の多様化、財務経営力、海外展開等における意見やを反映した法整備であった。

また、中小企業経営力強化支援法に先立ち2012年に開催された、中小企業政策審議会中小企業経営支援分科会第2回経営支援部会において、認定支援機関をテーマに質疑が行われた。それによれば、中小企業庁小規模企業政策室長の林(当時)より問題意識として2つ提示された。1つは新たな支援事業を行う担い手の登場ということで、地域の金融機関あるいは税理士、会計士、弁護士、こういった方々が新たな支援事業を担えるのではないかとある点がある。もう1つは金融機関を説得する説得性の高い経営計画をつくっていかなければならず、そのときに必要なスキルが非常に高度で複雑なものであることから、今回、新たにこういったものをつくられる方々を経営支援機関として認定し、そして、支援事業の担い手として、チームとして入ってもらおうという点である。

認定支援機関の候補としては、商工会、商工会議所、全国中小企業団体中央会、中小企

業診断士などといった既存の中小企業支援者に加えて、金融機関、税理士、公認会計士、弁護士、といった士業関係者や民間コンサル、NPO 法人などとしている。これらを認定することによって、地域全体における中小企業に対する支援機能の質が更に高まり支援の輪が広がることを期待している。具体的には、中小企業庁事業環境部長の加藤(当時)は「支援機関につきましては、なるべく多くの支援機関の方を認定していきたい。例えば思いからすると、すべての信金の方に認定を取っていただきたい。それから、税理士の方は7万人おられますけれども、税理士の方にお伺いすると、500人か1,000人だということをおっしゃっていますが、けたをもう一つ上げていきたいと思っております」(中小企業庁経営支援部経営支援課(2012):21)として、かなりの数の認定を行うことを言及している。

これに対し委員からはいくつか質問がされており、商工組合中央金庫代表取締役社長である関委員からは、①経営支援計画をつくるという体制は、どのように考えておけばいいのか。②責任を持って支援計画を総合化して、提案してくれるところは一体どこなのかといった2点の質問があった。この質問に対して「今回、認定支援機関について、総合的に、ハブとして、こういった対応ができると考えております」(中小企業庁経営支援部経営支援課(2012):20)として、中小企業より経営相談があった場合、認定支援機関が中心になって対応してもらいたいとしている。もちろん商工会、商工会議所といった既存支援機関の機能にも期待をしているが、認定支援機関が中心となって中小企業からの相談に対応してもらいたいとしている。

また、三重県商工会連合会会長である藤田委員からは、商工会との連携を図ってもらいたいという意見と、認定支援機関の認定については真に指導力のある税理士や金融機関のみを認定すべきとしている。これは認定支援機関に対し、相当高度な支援を実施するのであれば、中小企業者側からは頼りにされる存在になることが予想されるため、認定支援機関の意欲や能力の低下を招かないように、配慮してもらいたいとしている。

認定支援機関制度については、企業力強化部会での議論を踏まえた上で、認定支援機関として求められる能力は、金融機関に説明ができる程度の事業計画書が作成できることが必要であり、その役割として既存の支援機関も含め支援を実施する際は中心的な役割が求められる。さらに想定される認定数としては、かなりの数を与えるということがわかる(特に、信用金庫と税理士)が、指導力の低い機関の認定は意欲、能力といった、質的な面で低下してしまうから配慮してもらいたいといった要望がでていた。

このように、認定支援機関に対して国は、診断指導事業を進める上で既存の支援機関以上に期待をしていることがわかる一方で、委員からは能力の面から懸念する声が上がっていた。

#### 4.1.1 認定支援機関制度の内容

中小企業経営力強化支援法の背景として「中小企業の経営課題は、多様化・複雑化しています。そのため、財務及び会計等の専門知識を有するもの(既存の中小企業支援者、金融

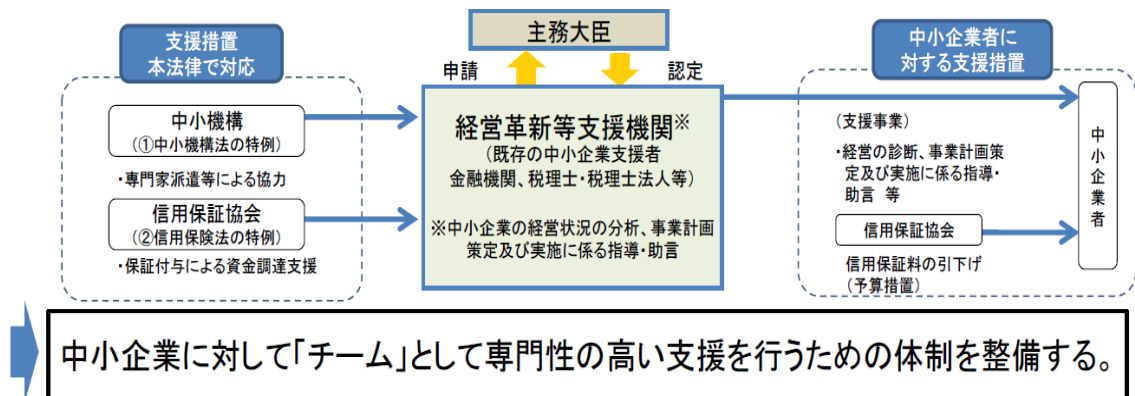
機関、税理士・税理士法人等)による支援事業を通じ、課題解決の鍵を握る事業計画の策定支援を行い、中小企業の経営力を強化することが急務となっています。また、内需が減退する中、中小企業が海外展開を行うに当たって、中小企業の海外子会社の資金調達が困難など、資金面での問題が生じています。このため、中小企業が海外で事業活動を行う際の資金調達を円滑化するための措置を講じることが急務となっています」(中小企業庁(2012k))としている。この背景から中小企業経営力強化支援法は、専門家による事業計画作成支援を通じて、中小企業の経営力強化、中小企業の海外での資金調達の円滑化を図ることを目的として成立したことがわかる。

具体的には、法律の改正、政令の改正、省令の改正・新設、告示の改正を行っている。この内、主要な部分である法律と政令の改正について変更点を述べる。まず法律の改正は①中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律、②中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律、③中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律、④地方税法、⑤印紙税法、⑥情報処理の促進に関する法律、⑦産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法、⑧沖縄振興特別措置法、⑨独立行政法人中小企業基盤整備機構法、⑩東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の10の法律の改正を実施している。

次に政令の改正について、⑪中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律施行令、⑫中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律施行令、⑬中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律施行令、⑭地方税法施行令、⑮中小企業信用保険法施行令、⑯産業技術力効果法施行令、⑰東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の農林水産省関係規定の施行令に関する政令、⑱金融庁組織令、⑲経済産業省組織令の9の政令を改正している。

そして、これらの改正等によって①支援事業の担い手の多様化・活性化、②財務経営力、③海外展開に伴う資金調達支援の3点を支援することとなった。この内、支援事業の担い手の多様化・活性化について、中小企業支援において一定の支援能力を保有している組織や個人に対して行政が認定を与え、認定を受けた組織や個人は行政より支援措置を受けられる認定支援機関制度の開始が挙げられている(図表3)。

図表 3 経営革新等支援機関制度の概要図



中小企業庁(2012i)より一部抜粋

具体的には認定支援機関に対し、独立行政法人中小企業基盤整備機構(以下、中小機構)からの専門家派遣や、特定非営利活動法人などの信用保険法対象外の法人であっても、認定支援機関と認定があれば対象とする特例が挙げられている。

#### 4.1.2 認定支援機関の役割と認定要件

認定支援機関に求められる能力は専門性の高い支援を提供することであり、認定を受けるには支援能力を担保する必要がある。このため、認定支援機関として活動する要件が設けられている。

まず認定を受けることのできる対象者として、既存の中小企業支援者(商工会議所、商工会、中小企業団体中央会、中小企業診断士等)に加えて、士業関係者(税理士、公認会計士、弁護士等)、金融機関や特定非営利活動法人等が挙げられている。

次に認定要件として、中小企業庁によれば①税務、金融及び企業の財務に関する専門的な知識を有していること、②専門的見地から財務内容等の経営状況の分析等の指導及び助言に一定程度の実務経験を有していること、③長期かつ継続的に支援業務を実施するための実施体制を有していること、④欠格事項に該当しないこととなっており、これら全ての要件を満たさなければならない(図表 4)。

図表 4 認定支援機関としての認定基準

具体的な認定基準
<p><b>1. 税務、金融及び企業の財務に関する専門的な知識を有していること</b>  → 経営革新等支援機関候補になり得る者は、多岐多様にわたり、かつ、それぞれにおいて専門的な知識が異なることから、土業法や個別業法において、税務、金融及び企業の財務に関する専門的な知識が求められる国家資格や業の免許・認可を有すること、又は経営革新計画等の策定に際し、主たる支援者として関与した後、当該計画の認定を3件以上受けていること、又は同等以上の能力(※)を有していること。</p> <p><b>2. 専門的見地から財務内容等の経営状況の分析等の指導及び助言に一定程度の実務経験を有すること</b>  → 経営革新等支援業務に係る1年以上の実務経験を含む3年以上の中小企業に対する支援に関し実務経験を有していること、又は同等以上の能力(※)を有していること。</p> <p><b>3. 長期かつ継続的に支援業務を実施するための実施体制を有すること</b>  → 支援業務を実施するのに必要な組織体制(管理組織や人員配置等)や事業基盤(財務状況の健全性や窓口となる拠点等)を有していること。なお、個人の場合、事業基盤を有していること 等</p> <p><b>4. 欠格条項</b>  → 破産者、暴力団員等</p>

中小企業庁 (2012i)より一部抜粋

上記、認定要件の4点について、その詳細を中小企業庁の資料<sup>8</sup>より抜粋して述べる。①税務、金融及び企業の財務に関する専門的な知識を有していることについて、「土業法や個別業法において、税務、金融及び企業の財務に関する専門的な知識が求められる国家資格や業の免許・認可を有すること、又は経営革新計画等の策定に際し、主たる支援者として関与した後、当該計画の認定を3件以上受けていること、又は同等以上の能力を有していること」としている。これは、税理士、公認会計士や弁護士といった士業者と地方銀行、信用金庫や信用組合といった金融機関が該当する。

これらの士業者や法人に該当しない場合には、経営革新計画、異分野連携新事業分野開拓計画、農工商等連携事業計画、地域資源活用事業計画の主たる支援を実行した後、認定を3件以上受けていることが必要となっている。それでも対象とならない場合には、中小機構が指定する研修を受講し、試験に合格しなければならない。

②専門的見地から、財務内容等の経営状況の分析等の指導及び助言に一定程度の実務経験を有していることについて、「経営革新等支援業務に係る1年以上の実務経験を含む3年以上の実務経験を有していること、又は同等以上の能力を有していること」としている。この実務要件は組織で申請する場合であっても、個人に対して求められている。このため、個人・組織に関わらず実務経験を満たしていない場合は、中小機構が指定する研修を受講し、試験に合格しなければならない。

③長期かつ継続的に支援業務を実施するための実施体制を有していることについて、「支援業務を実施するのに必要な組織体制や事業基盤を有していること。なお、個人の場合、事業基盤を有していること」としている。これは主に法人として認定を受けようとする場

<sup>8</sup> 中小企業庁(2012b) 経営革新等支援機関の認定制度について【FAQ集】

合に関係してくる要件であり、法人内に統括責任者、これを補佐する者や経営革新等支援業務を行う者を設置したり、財務状況の健全性や窓口となる拠点を設置したりしなければならない。

④欠格事項に該当しないことについては、成年被後見人、禁固刑以上の刑の執行後 5 年を経過しない者や反社会的勢力といった者は対象とならない。

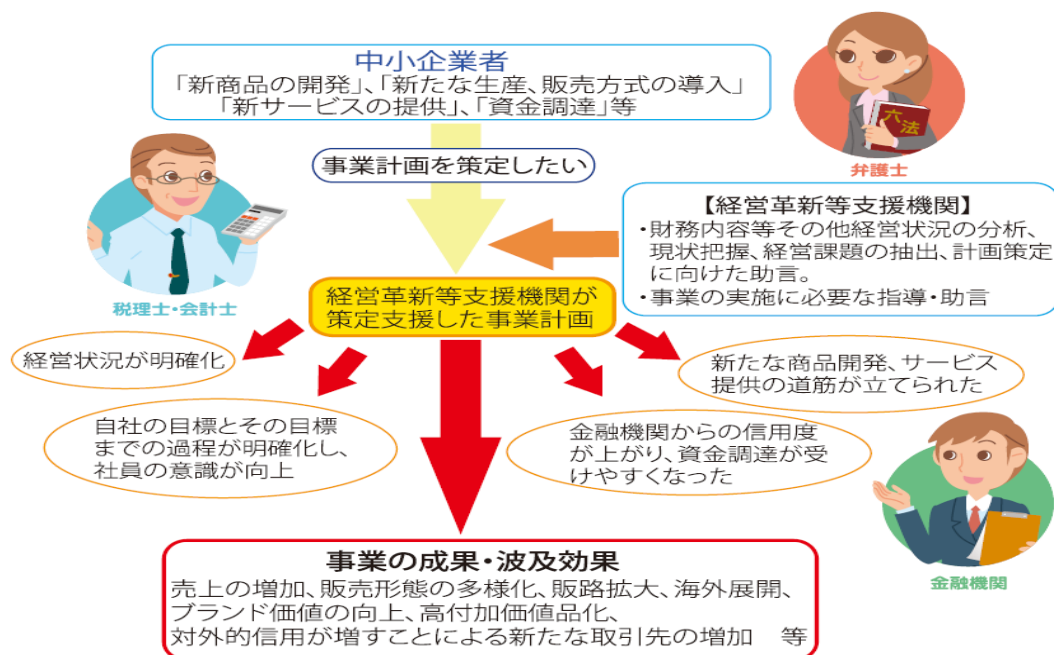
ここで、中小機構が指定する研修がどのようなものであるか、概要を説明する。研修は「中小企業経営改善計画策定支援研修(理論研修)」(以下、理論研修)と「中小企業経営改善計画策定支援研修(実践研修)」(以下、実践研修)の 2 種類が開催されている。まず、理論研修について中小機構ホームページ(<http://www.smrj.go.jp/supporter/training/index.html>)によれば、「中小企業の管理会計に係る基本知識、財務・税務及び金融等の専門的な知識を付与することを目的とします」とされ、研修終了後に認定を希望する研修者に対し、専門的知識判定試験を実施して専門的知識に係る合否判定を行っている。研修の構成は、①管理会計の基本的知識と経営への活用(5 日間)、②経営戦略、経営計画策定の基本的知識(5 日間)、③経営改善計画の策定方法(5 日間)、④経営改善計画の実行支援の手法(5 日間)の合計 20 日間のカリキュラムとなっており、原則全てを受講しなければならない。ただし、経営革新計画、異分野連携新事業分野開拓計画、農商工等連携事業計画、地域資源活用事業計画の関与が 1 回または 2 回の関与がある者については、①及び②の研修は免除される。

次に、実践研修について中小機構によれば、「中小企業の経営支援を行おうとする者が必要となる税務、金融及び企業の財務等専門的な知識を、グループ演習を通じて実践力を付与し、ついては、当該経営改善計画の策定、支援の経験値の向上に寄与することを目的としています」とされ、研修終了後に認定を希望する研修者に対し、実践力判定試験を実施して実践力に係る合否判定を行っている。研修の構成は、6～7 名程度のグループに分かれ演習形式(2 日間)で行われ、経営革新計画、異分野連携新事業分野開拓計画、農商工等連携事業計画、地域資源活用事業計画の関与が 3 件以上受けているものか、専門的知識判定試験に合格したものでなければ受講できないこととなっている。このように、認定支援機関になるためには一定の基準を満たしている必要がある。

そして、これら 2 つの研修を受講し試験に合格して認定支援機関になった場合、公的な支援機関として位置付けられ、他の認定支援機関と協力して専門性の高い支援事業を実施することとなる(図表 5)。



図表 5 認定支援機関の支援を受けることによる効果



中小企業庁(2012a)より一部抜粋

#### 4.1.3 認定支援機関の想定される業務について

それでは、認定支援機関制度はどのような業務を中小企業者に対し実施することが想定されているのかという点について、中小企業庁経営支援部経営支援課(2013)は5つ挙げている(図表 6)。

図表 6 認定支援機関に求められる役割

①	企業に密着したホームドクター的役割
②	特色を活かした専門性の高い支援
③	事業計画の実行支援と継続的なモニタリング、フォローアップの実施
④	信頼性のある計算書類等の作成及び活用の推奨
⑤	地域支援体制構築のための連携強化

中小企業庁経営支援部経営支援課(2013)より筆者作成

それによれば、まず①企業に密着したホームドクター的役割であり、これは中小企業に密着した、きめ細かな経営相談を通じて、財務状況、将来性、キャッシュフロー見通し、市場動向等の経営資源の内容、財務内容その他経営状況に関する調査・分析を行うことが求められている。②特色を活かした専門性の高い支援については、中小企業・小規模事業者に対する経営相談を通じた、調査・分析の結果等に基づいて、利害関係者（金融機関、取引先、従業員等）納得できる、数値に裏打ちされた経営戦略・事業計画(経営改善計画、

資金計画、マーケティング戦略計画等)の策定に係るきめ細かな指導及び助言を行い、資金調達力の強化、取引先拡大等のアクションにつなげることが必要となる。③事業計画の実行支援と継続的なモニタリング、フォローアップの実施では、支援業務を実施した中小企業・小規模事業者に対する案件の進捗状況の管理、事業計画と月次決算を比較した状況等、継続的なモニタリングを実施するといった、「コンサルティング機能」を発揮して、中小企業・小規模事業者の経営支援の充実を行うことが重要となる。④信頼性のある計算書類等の作成及び活用の推奨では、「中小企業の会計に関する基本要領」又は「中小企業の会計に関する指針」を活用し、適時・適正記帳による信頼性のある基礎財務資料の整備を支援することで、中小企業者が自社の経営状況を把握し、主体的に取り組むよう促す。⑤地域支援体制構築のための連携強化については、支援業務の円滑な実施、地域全体における中小企業・小規模事業者に対する支援機能の質をさらに高めるために、認定支援機関相互のネットワーク構築や、外部支援機関との連携体制の構築を通じて、積極的にその知見を活用することが求められている。さらに、認定支援機関は中小企業・小規模事業者に対して、密着した支援を行う立場であることから、中小企業支援策を全国各地の中小企業・小規模事業者に浸透させるとともに、中小企業・小規模事業者の視点に立って、支援策に対する意見を集約するといった役割も期待されるとしている。

今後、求められる役割として中小企業金融円滑化法(以下、円滑化法)の期限が到来し、円滑化法利用事業者数が 30 万社から 40 万社にのぼり、円滑化法が、多くの中小企業・小規模事業者の資金繰りの下支えに寄与してきた一方で、事業再生が必要な事業者数は 5 万社から 6 万社存在するとされている。このうち、2 万社を対象とした認定支援機関による経営改善計画策定支援事業(以下、計画策定支援事業)について、利用してもらいたいとしている。

そして、最後に認定支援機関の内 7 割が税理士・税理士法人であることから、その役割が大きいとして、「常日頃から中小企業・小規模事業者と接している税理士の方々には、税理士として特に高い専門性・強みを活かせる、財務分析・税務を始め、事業計画の策定支援・実行支援といった支援業務や中小企業会計要領の普及、さらには金融機関と連携したチーム支援に手腕を奮っていただきたいと考えている」(中小企業庁経営支援部経営支援課(2013):156)として、税理士の専門分野を含めた事業計画の策定・実行支援と共に、金融機関との連携した支援の実施について期待を寄せている。

このように、認定支援機関制度を記した各書類に基づいて制度の概要を記したが、補助金事業に関しては、制度開始当初は全く触れられていないことがわかる。このため、認定支援機関がどのように補助事業に関与することとなったのかについて検証を行う。

#### 4.2 認定支援機関が提供するサービスについて

認定支援機関に想定される役割が 5 つあることがわかったが、実際に認定支援機関が利用できる事業については、平成 24 年度より予算が投入され制度運用が行われ実施されていた。平成 24 年度補正予算からは、さらに予算の投入が行われ中小企業経営力強化支援法に

規定されていなかった補助事業を中心とする新たな事業が開始されることとなった。このため、どのような支援事業が開始されたのかについて、その概要を説明する。

#### 4.2.1 各支援事業の概要について

平成 24 年度補正予算では、認定支援機関の関与が必要な事業として①ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援補助金(以下、ものづくり補助金)、②地域需要創造型等起業・創業促進補助金(以下、創業補助金)、③中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業、④認定支援機関向け経営改善・事業再生研修事業、⑤計画策定支援事業、⑥中小企業経営力強化資金融資事業である。さらに平成 25 年度予算では、中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業(平成 24 年度補正予算と同様の事業)、⑦小規模事業者活性化事業(以下、小規模補助金)に予算が充てられている。これらの事業概要を順に説明する。

①ものづくり補助金は、1,007 億円の予算で実施された。主に製造業を営む中小企業が対象で、2 回の公募が実施された。ものづくり補助金の申請要件は大きく三つに分類されており、A.「中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律」の中で規定された、中小企業の特定期間ものづくり基盤技術の高度化に関する指針<sup>②</sup>に合致する技術を利用していること、B. 認定支援機関から、どのように差別化し競争力を強化するかについて等の事業計画実行性が確認されていること、C. 顧客ニーズにきめ細かく対応した試作開発であることとされた。これら 3 つの要件を満たした場合は、補助金として最大 1,000 万円(補助率 2/3)が事業終了後に支給される(図表 7)。

図表 7 ものづくり補助金の P R 資料

<b>製造業の みなさま</b>	<b>ものづくり補助金</b> (ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援補助金)
<b>お客さまニーズに対応した試作品の開発・設備投資に使えます。</b>	
「中小ものづくり高度化法」22分野の技術を活用した事業であり、競争力強化を行う事業に対する補助です。	
<b>最大で、1,500万円の事業に1,000万円の補助(補助率:2/3)が出ます。</b>	
対象経費～原材料費、機械装置費、試作品の開発に係る経費(人件費を含む)等に使えます。数百万円単位の小口の補助も可能です。	
<b>「認定支援機関」が、事業計画づくりをサポートします。</b>	
認定支援機関に事業計画の実効性等が確認されている必要があります。詳しくは、地域事務局まで、お問い合わせ下さい。	

経済産業省(2011)より一部抜粋

②創業補助金は 200 億円の予算で、創業者や第二創業を目指す者を対象として 3 回の公募が行われた。具体的には、未来会議取りまとめで創業の形態を 3 つに分類していたが、この分類方法を基として、A. 地域需要創造型起業・創業の場合 200 万円(補助率 2/3)、B. 第二創業 500 万円(補助率 2/3)、C. 海外需要獲得型起業・創業 700 万円(補助率 2/3)の補助金が事業完了後に支給される。

創業補助金の公募要領から事業目的を抜粋すると、A. 地域需要創造型起業・創業は、地域の需要や雇用を支える事業を興す起業・創業を支援するもので、地域の新たな需要の掘り起こしや、地域における雇用の創出を促すことで地域経済の活性化を図るとしている。

B. 第二創業は、既に事業を営んでいる中小企業・小規模事業者において後継者が先代から事業を引き継いだ場合等に業態転換や新事業・新分野に進出する第二創業を支援することで、中小企業・小規模事業者の活力の回復・向上を促し、経済の活性化を図るとしている。

C. 海外需要獲得型起業・創業は、海外市場の獲得を念頭とした事業を興す起業・創業を支援することで、海外市場で強みを発揮し海外の高い経済成長が続く地域等における需要を取り込むことで経済の活性化を図るとしている。

また申請者対象者が、認定支援機関たる金融機関又は金融機関と連携した認定支援機関による事業計画の策定から実行までの支援を受けることが求められる(図表 8)。

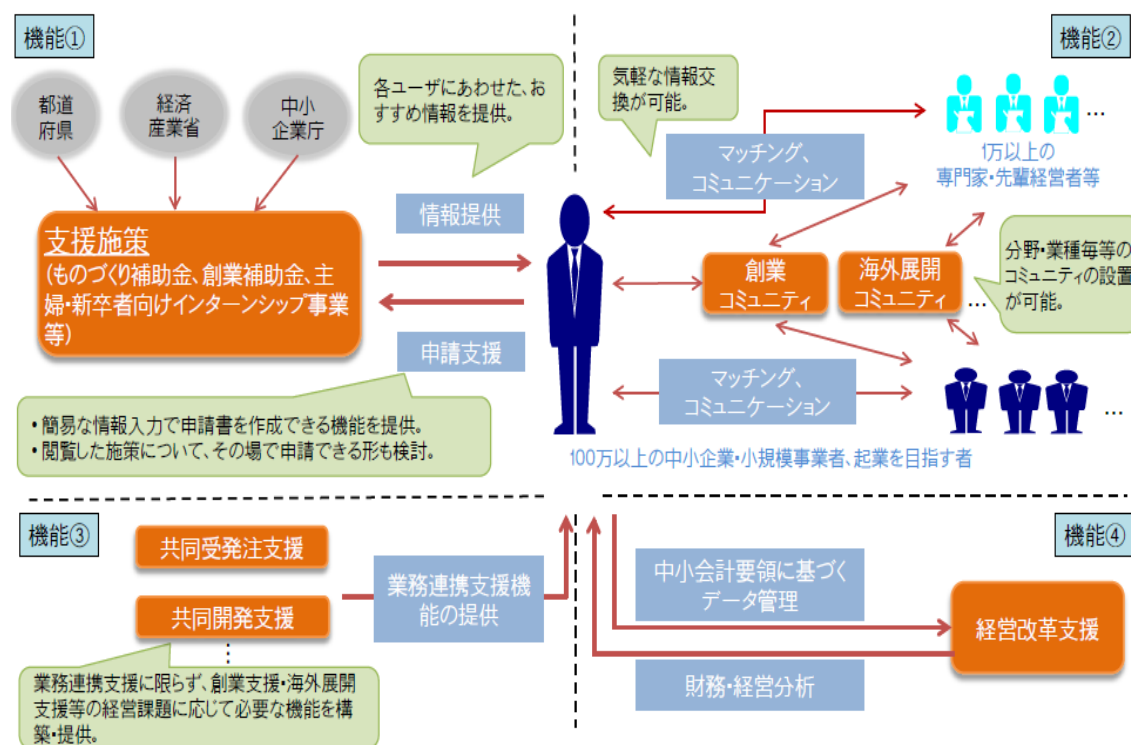
図表 8 創業補助金の P R 資料

<b>地域で起業 したいみなさま</b>	<b>創業補助金</b> 地域需要創造型等起業・創業促進補助金
<b>女性や若者の地域での起業・創業に、最大200万円補助(2/3)します。</b> 地域のニーズに対応し、独創的な商品やサービスを新たに提供しようとする女性や若者のチャレンジを支援します。	
<b>家業を活かす第二創業では、最大で500万円を補助(2/3)します。</b> 事業費や販路開拓に係る費用のほか、認定支援機関が実施する経営支援に対する謝金にも補助が出ます。	
<b>「認定支援機関」(金融機関等)が、計画策定～実行をサポートします。</b> 認定支援機関たる金融機関または金融機関と連携した認定支援機関に、事業計画の実効性等が確認されている必要があります。詳しくは、地域事務局まで、お問い合わせください。	
<b>▼ 以下のような、積極的な起業・創業プランを応援する補助金です ▼</b>	
<p><b>① 同じ悩みを持つ主婦をターゲットに ネットで起業したい</b></p> <p><b>地域需要創造型起業・創業</b>          例) 肩凝りなど、自らが子育て中に感じた悩みを解決してくれた「抱っこひも」を、同じような悩みを抱える多くのママたちに教えてあげたい。将来は、日本人の体型に合わせ改良したオリジナルの抱っこ・おんぶひもを企画・販売したい。</p> <p>補助上限額: 200万円 補助率: 2/3</p> 	<p><b>② 先代が守ってきた事業をベースに 新しいビジネスにチャレンジしたい</b></p> <p><b>第二創業</b>          例) 生家の金箔製造業の市場が縮小傾向にあるため、製造過程で不要となる和紙を再利用した化粧品雑貨の販売をしたい。また、ゆくゆくは、化粧品の企画・販売もやってみたい。</p> <p>補助上限額: 500万円 補助率: 2/3</p> 
※ <b>海外需要獲得型起業・創業</b> 補助上限額: 700万円 補助率: 2/3 もあります。 経済産業省(2011)より一部抜粋	

③ 中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業は、支援ポータルサイトの構築と専門家派遣を行う事業で、平成 24 年度補正予算で 14.8 億円、平成 25 年度予算で 48 億円が投入され運営されている(図表 9)。

支援ポータルサイトについても、未来会議取りまとめで、小規模企業の経営支援体制を再構築し、抜本的に強化するため新たな取組を進めることが必要であると指摘されており、知識サポートプラットフォームの構築や I T クラウドを活用した経営支援を実現するため開発された。現在「ミラサポ 未来の企業★応援サイト」(以下、ミラサポ)として運営されている。

図表 9 支援ポータルサイトの利用イメージ



中小企業庁(2013a)より一部抜粋

専門家派遣事業については、2011年から2012年まで実施された中小企業支援ネットワーク強化事業を引き継いでいる。変更点として、巡回アドバイザーの廃止や中小企業支援ネットワークが地域プラットフォーム(以下、地域PF)に変更された点が挙げられる。中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業に制度変更が行われても、専門家派遣費用が3回まで無料である点に変更はない。

なお、地域PFとは地域の支援機関等による中小企業支援を目的とした連携体であり、商工会、商工会議所や認定支援機関など4つ以上の中小企業支援機関が集まりその地域を所管する経済産業局へ申請して認定を受けたものである(それぞれの地域PF、構成機関名はミラサポ上で公開されている)。

④認定支援機関向け経営改善・事業再生研修事業は、認定支援機関及びその従業員を対象とした研修事業で、中小機構が行うものである。この事業は、認定支援機関の対応力向上が目的となっている。研修は、基礎編、実践力向上編、個別分野コースに分かれており、そのうち基礎編と実践力向上編は2日間、個別分野コースはさらに3分野に分かれ、経営改善等計画策定演習と計画策定後のフォローアップ等は1日間、トップライン向上支援編は2日間の研修が実施された。

⑤計画策定支援事業は、経営上の問題を抱えている中小企業者が認定支援機関の支援を受けて経営改善計画を作成、認定支援機関による計画のフォローアップをした場合に上限



200 万円(補助率 2/3)の補助金を負担するものである。

実際には、各都道府県に設置されている中小企業再生支援協議会内の経営改善支援センターに対して申請手続きを行うこととなる。申請を受けた経営改善支援センターは、費用負担をすることが適切と判断した場合は、認定支援機関に連絡し経営改善計画書の策定を行うこととなる。

⑥中小企業経営力強化資金融資事業は、株式会社日本政策金融公庫国民生活事業部門が実施する融資商品の一つである。認定支援機関の支援を受けて中小企業者が新分野の開拓等により市場の創出等を行う場合に利用できる融資商品である。この商品は事業計画書の作成が必要で、計画実現に必要な設備資金や運転資金が対象となる。設備資金は 15 年以内の期間で 7,200 万円まで、運転資金は 5 年以内の期間で 4,800 万円までとなっている。

⑦小規模補助金は 30 億円の予算で募集が行われ、小規模企業を対象にした補助金である。目的として、多様なニーズに着目した小規模事業者が行う、早期に市場取引を達成することが見込まれる新商品・新サービスの開発等に要する経費の一部を補助するために公募された(図表 10)。

図表 10 小規模補助金の P R 資料

<b>小規模事業者の みなさま</b>	<b>小規模補助金</b> (平成25年度予算 小規模事業者活性化事業)
<b>小規模事業者が行う新商品・新サービスの開発・販路開拓等に使えます。</b>	
女性や若者をはじめとした意欲ある経営者等が行う小規模事業者の新たな事業活動を支援します。	
<b>最大で、300万円の事業に200万円の補助(補助率:2/3)が出ます。</b>	
対象経費～人件費、試作・実験費、広報費、マーケティング調査費、展示会等出展費等に使えます。	
<b>「認定支援機関」(金融機関等)が、計画策定～実行をサポートします。</b>	
認定支援機関たる金融機関または金融機関(政府系金融機関含む)と連携した認定支援機関に、事業計画の実効性等が確認されている必要があります。	

経済産業省(2012)より一部抜粋

小規模補助金は、「特定市場型」か「地域特化型」新事業活動に分類される。特定市場型の場合、国内等で満たされない特定のニーズに対応し、他の事業者が容易に取り組むことができない技術やノウハウに基づく新商品・新サービスの開発等を通じて、早期の市場取引の達成(概ね 1 年以内に売上げを上げる)が見込まれる事業活動に対して、200 万円(補

助率 2/3)の補助金を支給する。

地域特化型の場合、地域のニーズに対応した新商品・新サービスの開発等を通じ、小規模事業者が所在する市町村及びその周辺を対象とした市場において、早期に市場取引の達成(概ね 1 年以内に売上げを上げる事)が見込まれる事業活動に対して、200 万円(補助率 2/3)の補助金を支給する。なお、市町村及びその周辺を対象とした市場において既に相当程度普及している事業活動は、対象外となる。また創業補助金と同様に対象者が、認定支援機関たる金融機関又は金融機関と連携した認定支援機関による事業計画の策定から実行までの支援を受けることが求められている。

#### 4.2.2 認定支援機関の担う業務の多様化

このように、認定支援機関の活動根拠となる中小企業経営力強化支援法では企業力強化部会で議論された内容が盛り込まれていることがわかる。しかし、認定支援機関に求められる支援は実際には多岐に渡っている。例えば、企業力強化部会において事業再生については確かに議論があったものの、認定支援機関よりも中小企業再生支援協議会の機能強化に関する議論であった。それが、未来部会取りまとめでは経営改善計画を策定できない多数の中小企業・小規模事業者に対して、認定支援機関による支援と、中小企業再生支援協議会の機能強化によって対応するとしていることから、認定支援機関にも中小企業の再生支援を業務として捉えていることが分かる。

他にも、未来部会取りまとめにおいて「下請中小企業がこうした取組を行うに当たり、親企業、認定支援機関や下請企業振興協会が、企画・設計等のノウハウの提供、取引先開拓などに関する協力を行うべきである」(中小企業庁(2013):20)として認定支援機関の業務に下請中小企業振興をはじめとした下請企業対策を担うことが求められていることがわかる。

#### 4.2.3 認定支援機関の活動実績

このように、法整備や支援事業が開始され、平成 24 年度補正予算より本格化した認定支援機関による各種支援事業はどれだけの実績を残したのかという点について、中小企業庁(2015c) が実施した認定経営革新等支援機関の現状と課題の改善に向けた取組(以下、取組)においてその一端がわかる。この取組は認定支援機関第 11 回認定までの 19,788 機関と利用者に対するアンケート調査と各種補助事業の結果を取りまとめを公表している。それによれば、補助金の関与として、ものづくり補助金<sup>9</sup>は平成 24 年度補正事業と平成 25 年度補正事業の合計で 24,947 件、創業補助金<sup>10</sup>は 9,353 件、小規模補助金は 1,518 件、計画策定支援事業は 5,358 件となっている。その内、支援機関ごとの特徴として属性ごとに得意とする分野が表れており、ものづくり補助金では全体の採択件数で地方銀行(約 34%)、信用金

<sup>9</sup> 平成 24 年度補正事業「ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援補助金」平成 25 年度補正事業「中小企業・小規模事業者ものづくり・商業・サービス革新補助金」の合計

<sup>10</sup> 平成 24 年度補正事業及び平成 25 年度補正事業「創業促進補助金」の合計



庫(約 21%)、公益財団法人(約 10%)で、金融機関が採択企業の過半数を支援している。創業補助金では信用金庫(約 27%)、地方銀行(24%)、税理士(約 14%)とこちらも金融機関が過半数を占めている。計画策定支援事業については、税理士(約 56%)、民間コンサルティング会社(約 18%)と税理士が過半数を占めている。このように、補助金の多くは金融機関が中心として活動していること、次いで税理士が活動していることが分かる。このため認定支援機関の実態を調査するにあたっては、金融機関の活動を中心に調査することが合理的であると考えられるのである(図表 11)。

図表 11 認定支援機関の関与する補助金の採択件数

	支援事業名	累計件数
①	ものづくり補助金	24,947
②	創業補助金	9,353
③	小規模補助金	1,518
④	計画策定支援事業	5,358

※平成 24 年度補正予算事業から平成 25 年度補正予算事業までに実施した累計件数  
中小企業庁(2015c)より筆者作成

また、中小企業庁(2015c)において、実施されたアンケート調査「認定経営革新等支援機関の現状と課題の改善に向けた取組」では、既に課題が明らかになっている。まず認定支援機関側に実施したアンケートの回収率が 42.8%であった点であり、支援の実態について国が把握できていない可能性が高いことを意味するだろう。次に、認定支援機関からの支援を受けた中小企業者へのアンケートについては回収率が 44.4%で、約 80%が支援に満足したと回答したとしているが、補助金に採択できればこれだけの満足度は妥当であると考えられる。一方で、認定支援機関側に対して知識の差があることや得意分野が不明、フォローアップが不足、認定支援機関からの支援だけでは不十分という回答のあることは問題であろう。

このように取組の実態からは、支援実績が明らかになる一方で、認定支援機関側からのアンケート調査回収率が低く支援の実態が不透明である。他方、支援を受けた中小企業者からは補助金を採択され満足である一方で、いくつかの不満の声が挙がっていることがわかる。これらの問題に対し国は、支援事例集の作成や他制度で実施されている支援機関との連携、業界団体への働きかけ、認定支援機関データベースの改善等を実施するとしている。しかし、これらの対策でどこまでの効果を上げることができるのかについて検証できないため、課題に対しどこまでの効果があるのか不透明であろう。

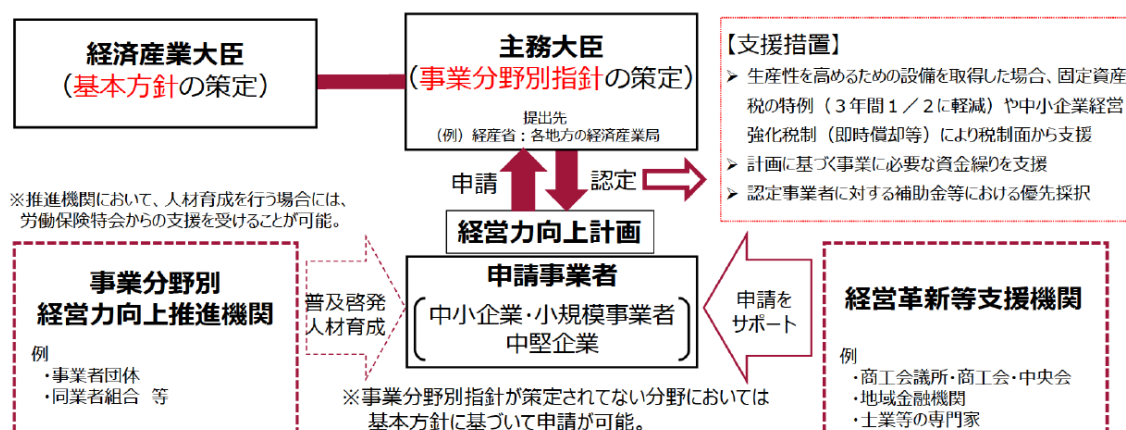
#### 4.2.4 中小企業等経営強化法への改正

中小企業経営力強化支援法は 2016 年 7 月に施行された「中小企業の新たな事業活動の促

進に関する法律の一部を改正する法律」(以下、中小企業等経営強化法)へ改題され、新たに経営力向上計画への申請支援も認定支援機関の業務として加わるようになった。中小企業庁事業環境部企画課長補佐(当時)である佐伯(2016)は中小企業経営強化法について解説をしている。それによれば、中小企業の生産性は大企業に比べて 2 分の 1 程度であり、その格差が広がっていることを問題点とし中小企業の生産性向上に向けた取組を支援することを目的にしている。

中小企業等経営強化法に基づいた経営力向上計画を中小企業者等が策定することによって、いくつかの支援措置を受けられるようになっている。①固定資産税の軽減措置、②信用保証の別枠化、③中小企業投資育成株式会社の特例、④スタンドバイクレジット(海外金融機関向けの債務保証)、⑤独立行政法人中小企業基盤整備機構による債務保証、⑥食品流通構造改善促進法による債務保証、⑦認定取得者向けの支援措置が用意されている。また、経営力向上計画の対象者は資本金 10 億円以下又は従業員数 2,000 人以下の法人でどちらかの基準を下回っていれば対象とされ、中小企業基本法に規定された企業規模よりも大きな組織まで対象とされるようになっている。これについては、地域の中核企業は多くの中小企業と取引を有しており、このような企業が廃業すれば周囲の中小企業の存立も危うくなってしまうことから、新基本法にも定義された基準よりも規模の大きな企業を対象にすることとし、中小企業が成長して対象外となってしまった場合においても一定の範囲内で支援を継続して受けられるように配慮したとしている(図表 12)。

図表 12 中小企業経営強化法の概要図



経済産業省(2016)より一部抜粋

ここで経営力向上計画の申請について説明をすると、申請書に現状認識として経営課題を記入し、生産性向上の目標を設定し、経営力向上の内容を記載し申請書を提出する。提出された書類は、国による審査を経て認定を受けた場合に支援措置を受けられることとなっている。申請書の提出にあたり、特定の業種には事業分野別指針が定められており、こ

の指針に沿った申請書の作成が求められている。つまり、経営力向上計画は生産性向上に向けた計画書を策定し国から認定してもらい、それに必要な活動を行う際には支援措置を受けられる制度となっている。

また、認定支援機関による支援については、今回の改題により経営力向上を行なおうとする中小企業者等が新たに支援対象として加えられると共に、経営力向上計画申請に向けた支援については必須とされていないが、申請書にチェックリスト欄が設けられており、認定支援機関名を記入することができるようになっている。

他にも中小企業者にとって、事業承継が問題になる中で 2018 年 4 月から事業承継税制が 10 年間限定の改正措置が行われ、特例措置が設けられた。その措置の 1 つに特例承継計画を中小企業者が策定し都道府県知事より認定を受けることで、中小企業者の後継者が経営者等から贈与、相続によって取得した自社株式等について、納税が猶予・免除されるという制度が設けられた。この特例承継計画について、作成にあたり認定支援機関から指導・助言が必要になることとなった。また、特例承継計画の認定を受けた中小企業者は、贈与・相続の申告期限から 5 年間は会社の雇用数に制限を課されることとなる。具体的には 5 年間で平均 8 割の雇用を維持し、それができなかった場合は認定支援機関が中小企業者の雇用が減少した理由を所見に記載し、必要に応じて経営改善の指導・助言を行うとしている。

このように当初より制度に記載されていない補助事業に関する支援が開始されつつ、時間を経るにつれ、多くの分野で認定支援機関の関与が求められていることがわかる。

認定支援機関の役割は中小企業の抱える課題を解決するためには何でもやってもらうということで制度開始直後から、その役割が大きく拡大していったということになる。これは、中小企業に対する支援を拡充するという視点からすれば、意義のあることと考えられるが、認定支援機関の求められていた役割からすれば、その目的や何を以って課題を解決するような支援ができたかなど、その到達点が一体どこにあるのかという点については曖昧になってしまったとも言えるのではないだろうか。詳しくは以下の実体調査結果等から検討する。

#### 4.3 認定支援機関に求められる役割とは

認定支援機関制度は、国での議論を基礎として平成 24 年度補正予算より各種事業が本格的に開始され、その後、支援措置の拡充も図られることとなったわけで、創業から再生までの企業のライフステージに合わせた様々な事業に関与できる制度となった。他方で、幅広い分野においての支援が果たして可能なのかという懸念も浮き彫りにしている。このため、ここでは実際に支援をする立場になった士業者がどのように考えているのかについて、税理士、弁護士、公認会計士による意見について、先行研究より取りまとめることとする。

まず、早瀬(2013)は、税理士の立場について中小企業者に身近な存在であり、客観的な立場で指導・助言ができる唯一の存在であるとしており、第三者として誰よりも早く異常に気づき、アラームを発することができるとしている。このため認定支援機関に求められる

事業計画の策定支援についても、策定後におけるモニタリングについて重要であると述べている。

次に、弁護士の役割について吉岡(2013)は、認定支援機関たる弁護士が参画する支援事業は少ないとしている。しかし「日弁連の調査の結果、中小企業の 8 割が法的な課題を抱えているにもかかわらず、ほぼ半数が弁護士を利用したことがなく、また、利用経験を有する場合でも、そのほとんどが裁判等の法的手続の利用に限られていることがわかった」(吉岡毅(2013):19)として、潜在的に中小企業者が法的支援を抱えていることは明らかであり、そこに認定支援機関たる弁護士による支援が必要になるのではないかとしている。具体的には弁理士法 77 条を根拠として、事業計画策定を想定し、財務内容等の経営状況の分析と、机上の事業計画策定のみでない限り、弁護士の関与が要求されることとなるだろうとしている。ただし、弁護士のみで完結する業務もなく、他の士業者との連携が不可欠であるとしている。

そして、小國(2013)は、公認会計士が認定支援機関として活躍する際に限定される状況にあるとして、認定支援機関としての登録数はどうしても少なくなってしまう傾向にあることを指摘している。しかし、公認会計士の役割については、客観的な第三者として財務デューデリジェンス(以下、DD)や事業 DD の実施には税務の専門家(税理士の事を指していると思われる)とは異なる対応が求められる局面もある。また、「公認会計士が会計および監査の専門家として何らかの形で再生計画に関する業務を依頼されるケースは従前から実務としては定着していたものと考えられ、かかる意味において経営改善計画の策定支援業務と公認会計士業務との間には親和性があるといえる」(小國義之(2013):27)として、事業計画においても特に経営改善計画の策定支援業務について、公認会計士の業務と親和性があるとしている。さらに、規模で見た場合小規模企業については税理士が対応されることが想定できるとし、中小・中堅企業が対象になると指摘しており、特に、高難易度とされる複雑な経営改善計画の策定(ここでは、海外進出案件や DDS・DES・第 2 会社方式を例にしている)について大手監査法人が対応することも考えられるとしている。

#### 4.3.1 士業者からみた認定支援機関の役割

このように、各士業者からはそれぞれの専門性を発揮した支援を中心に、不足する部分については他の士業者と連携することの重要性について指摘がされており、役割についてある程度明確化するべきとの指摘がされている。これについては、国の示した認定支援機関同士が連携して支援に当たるという部分においては共通している。しかしながら、果たして他の士業者と突然連携して支援が実施できるのかという疑問がある。例えば、小國(2013)の指摘するように、企業規模によって、認定支援機関の属性が異なる士業者からの確な支援が受けられるのかという疑問があるし、吉岡(2013)の指摘するように、法的課題を抱えている中小企業者が多いという指摘は、認定支援機関制度が始まる前から続いていたわけであって、本制度が開始されたからといって簡単に解決されるものではないだろう。

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

#### 4.4 議論の結果から具体的な支援事業として開始された認定支援機関制度

第3章で触れた企業力強化部会での議論が中小企業経営力強化支援法となり、認定支援機関制度が開始され、士業者や金融機関といった属性の個人・組織が認定を受け中小企業支援の新たな担い手として活躍することになった。実際に、認定支援機関による支援を受けた事業者に対しては、様々な優遇措置を受けることができるようになった。また、当初の議論になかった「生産性向上」や「事業承継」に対する支援についても認定支援機関が関与することができるようになり、国としても認定支援機関に対する期待が大きいことが分かる。しかし、企業力強化部会での議論とは別に、未来会議等で議論がされた各種の補助事業について認定支援機関による確認書の発行を受けなければ中小事業者等は補助金に申請できないということになってしまった。特に、補助事業については複数種類が実施されている。

このように、当初の目的以外の支援事業についても認定支援機関が対応できるようになり、より広範な支援を担うこととなったのである。しかし、このような支援措置をどこまで活用できているのかについては明らかになっていない。そこで、次章以降で支援機関の関与の現状と、当初の目的にはなかった補助事業の支援成果について実態分析を行うこととする。




第 5 章 認定支援機関の活動分析

第 4 章では認定支援機関が関与する支援事業が平成 24 年度補正予算から数多く開始され、これらの支援事業を活用した活動実績について触れた。そこで、認定支援機関が支援を実施した際に、どのようにしてこれらの事業を活用したのかを補助金の採択結果等から分析する。特に、新たに支援機関として活動を始めることとなった地域金融機関を中心にして、他の民間の認定支援機関について検討を行う。また、支援事業は補助金を中心に予算が充てられており採択件数も多いことから、補助金を活用した支援を行う理由、支援体制の分析を行う。これには、小規模補助金、創業補助金、改善計画策定支援事業の採択結果から分析を行う。

5.1 小規模補助金から見た金融機関が支援を実施する理由

まず小規模補助金の概要について、平成 25 年度予算で事業化された補助金である。本事業の目的は、「多様なニーズに着目した小規模事業者が行う、早期に市場取引を達成することが見込まれる新商品・新サービスの開発等に要する経費の一部を補助することにより、小規模事業者の活力を引き出すことを目的とします」(中小企業庁(2013e):1)としていることから、既存の小規模事業者を対象とした補助金であることがわかる(図表 13)。

図表 13 小規模事業者活性化事業の概要

小規模事業者活性化補助金 30.0 億円（新規）		中小企業庁 新事業促進課 03-3501-1767	
事業の内容		事業イメージ	
<b>事業の概要・目的</b> ○小規模事業者において、女性や若者をはじめとした意欲ある経営者や従業員などが行う新事業活動を支援します。		<b>支援対象の企業のイメージ</b>	
<b>条件（対象者、補助率等）</b> ○信頼できる質の高い経営支援を受けながら、小規模事業者が行う特色ある新商品の開発・生産、新たな販売方法の導入、新サービスの提供等の取組を支援します。		<b>新商品開発</b> 女性高齢者向け下着 これまで男女共通の高齢者向け下着しかなかったところに、骨折防止のプロテクター機能を追加した上で、女性経営者ならではの発想により、女性が身につけたいデザインの商品を開発	
【補助上限額】 200 万円 【補助率】 2/3 【応募要件】 ① 中小企業基本法における小規模事業者であること ② 経営力強化支援法に基づく認定支援機関等との連携があること 等		<b>新サービス開発</b> 地域特化型子育て支援情報 元々は子育て支援情報を Web サイトで提供していたが、地域毎に異なる幼稚園や送迎バスの情報をよりきめ細かに地域に提供するため、その地域のために特化したフリーペーパーを頒布	
		<b>販路開拓</b> こだわりのある眼鏡通 一般の眼鏡屋では取り扱わない斬新なデザインの眼鏡を各地から多数調達し、自分のかける眼鏡にこだわりのある全国的眼鏡通を顧客として開拓	

経済産業省（2013）より一部抜粋

また、補助対象となる事業として①特定市場型、②地域特化型のどちらかに該当している必要があり、公募要領では以下のように説明している。まず、①特定市場型は「国内等で満たされていない特定のニーズに対応し、他の事業者が容易に取り組むことができない技術やノウハウに基づく新商品・新サービスの開発等と通じて、早期に市場取引の達成が見込まれる事業活動」(中小企業庁(2013e):3)としている。次に②地域特化型では、「地域のニーズに対応した新商品・新サービスの開発等と通じて、小規模事業者が所在する市町村及びその周辺を対象とした市場において、早期に市場取引の達成が見込まれる事業活動」(中小企業庁(2013e):4)としている。ここで、早期に市場取引の達成というのは事業完了後概ね1年以内に売上をあげることが見込まれる事業としている。

補助上限額は200万円であることから、1件ごとの補助金申請額を上限額で計算した場合30億3600万円となるため、予算額の30億円を超過している。これは、平成24年度補正予算で実施された創業補助金において補助金申請額を上限額で計算した場合で、200億円の予算に対し約172億円が利用されたのと比較して、順調に消化することのできた補助金であると考えられる。なお中小企業庁(2013f)によれば、小規模補助金の採択結果は、2013年6月に公募を開始し、同年8月に公募終了した。その間に2,965件の申請があり、審査の結果が同年9月に公表され、1,518件の採択がされ、採択率は約51.2%である。

#### 5.1.1 小規模補助金から見た支援者の属性

ここで小規模補助金の採択結果について、神奈川県内の結果を具体例として支援機関の分析を進めることとする。神奈川県内の採択結果を選んだ理由としては、東京都のように採択結果や認定支援機関が多くなく、また東京都以外の他の都道府県と比べ、採択結果がまとまっていることから傾向分析をするには最適であると判断したためである。

神奈川県内での小規模補助金の採択数は67件となっており、全体の4.4%を占めている。県内の認定支援機関の支援状況を業態別に分析すると、税理士・税理士法人4件、商工会・商工会議所5件、金融機関51件、その他16件となり、金融機関の支援を受けて採択された案件が多くを占めていることがわかる。

うち、金融機関の内訳を見ると、地方銀行が16件、信用金庫が34件、信用組合が1件となり、信用金庫業界だけで、総採択件数の50%以上を占めていることがわかる。また、金融機関ごとの採択数で見ると、銀行業界では、株式会社八千代銀行<sup>11</sup>(以下、八千代銀行)9件、株式会社横浜銀行(以下、横浜銀行)4件、株式会社神奈川銀行2件、株式会社静岡中央銀行1件となっている。信用金庫業界では、川崎信用金庫5件、横浜信用金庫4件、三浦藤沢<sup>12</sup>信用金庫1件、湘南信用金庫9件、平塚信用金庫4件、さがみ信用金庫3件、城南信用金庫3件、芝信用金庫3件、となっている。信用組合業界では、小田原第一信用組合

<sup>11</sup> 2018年には東京都民銀行と新銀行東京と合併し、きらぼし銀行と名称も変更しているが、本稿では小規模補助金採択結果公表時に合わせ八千代銀行とする。

<sup>12</sup> 2014年に三浦藤沢信用金庫からかながわ信用金庫へ名称変更している



が1件のみとなっている。

### 5.1.2 地域金融機関が積極的な関与をしている理由

このように地域金融機関が認定支援機関としての活動を活発化させているには、大きく2つの理由が考えられる。1つはコンサルティング機能の発揮を求められている点との関連性からである。金融庁(2014)が金融機関に対して指導をする際の指針の1つにコンサルティング機能の発揮を求めている。具体的には、「ソリューションの提案にあたっては、認定経営革新等支援機関(中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律第17条第1項の認定を受けた者をいう。以下、同じ。)との連携を図ることも有効である」と、中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針本編Ⅱ-5-2-1 顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮において記している。金融機関としても自ら認定支援機関になって顧客の支援を行うことは、コンサルティング機能を発揮する上において、顧客のライフステージに応じた分析や支援を行う際に、各種支援事業を利用することができる。また、認定支援機関同士で連携して支援を進めることは外部専門家・外部機関等とのネットワークの構築や活用につながることもできる。前述した図表5のように、認定支援機関である土業の方が中小企業のために事業計画書の作成を支援して、金融機関も事業計画に沿った支援を行うことができれば、コンサルティング機能を発揮しているといえるだろう。

2つは、金融機関側としても補助金作成支援を積極的に関与することで融資案件の発掘に取り組むことができるのである。これは、小規模補助金を例に挙げると事業計画書(申請書)には資金調達方法を記入しなければならない。補助金の多くは清算払といって採択された事業が全て終了してから補助金が入金されることとなっているため、それまでの間に必要な費用をどのように調達するかを求めているのである。中小企業にとって新たな事業を実施するには資金が必要であり、潤沢な資金を持っている先は、そもそも補助金を申請しないのであるから、申請者の多くは事業期間中に金融機関からつなぎ融資を受ける必要がある。

金融機関としても申請書を作成支援することで、どのような事業やサービスを実施したいのかがわかるため、小規模補助金採択後に融資審査を行うにあたって必要な資料は既に入手していることから円滑な資金支援を行うことができるのである。また、金融機関からの支援を受けることは、中小企業側にとってもメリットがある。それは、申請書作成に関して手数料を支払わなくても良いということである。小規模補助金の申請を行う際には認定支援機関から確認書を発行してもらう必要があり、申請書の作成と確認書の発行をしてもらう場合、一般のコンサルティング会社では費用を求められてしまう。これに対し、金融機関の場合は費用について融資を行う際の貸出金利に含めることができるため、神奈川県内の金融機関は無料で実施している。そして、金融機関から支援を受けて採択された中小企業の場合は、事業終了後に事業拡大を行う際にも支援した金融機関へ相談し易いという利点が挙げられる。金融機関側としても、採択されてから事業期間中はモニタリング

を続けており、事業の進捗状況や達成度合いを把握している。このため、仮に事業拡大のために融資申込みがあったとしても、申込み金額の妥当性が判断できるのである。

つまり、1つ目の理由は監督官庁から求められているからという理由であり、2つ目の理由は金融機関側から見た業績達成のためである。このように、金融機関側においても積極的に関与するメリットを感じて活動していることがわかる。

### 5.1.3 コンサルティング機能の発揮とは

そもそも、金融行政と中小企業行政は別の観点から、それぞれの監督官庁が管理しているわけで、当然のことではあるが金融機関は金融行政の影響を受けやすく、換言すれば、金融庁の影響を受けることとなる。今回の認定支援機関制度は中小企業支援に関連する制度であり、当然ながら監督官庁は中小企業庁である。しかし、金融機関に限り認定支援機関の管理は金融行政が関与<sup>13</sup>しており、金融行政から見た中小企業支援について検討する必要がある。その上でコンサルティング機能の発揮が求められるようになった経緯について先行研究から分析を行うこととする。

金融庁(2015)によれば、コンサルティング機能の発揮について、その経緯は2002年の金融再生プログラムの中で地域金融機関に対してリレーションシップバンキングのあり方について言及したことが始まりとしている。その後、2003年に事務ガイドラインを改正し、リレーションシップバンキングの機能の一環として行うコンサルティング業務等取引先への支援業務が付随業務に該当することを明確化したとしている。つまり、コンサルティング機能の発揮について、リレーションシップバンキングを金融行政の政策として実施するための手段であることがわかる。

### 5.1.4 リレーションシップバンキングについて

それではリレーションシップバンキングとはどのような概念なのかという疑問について、内田(2007)は、「銀行と借手の親密な取引関係を通じて銀行がソフトな情報を蓄積し、さまざまなメリットを生み出すこと」(内田浩史(2007):17)と定義し、さらにソフトな情報について文章化したり他人に伝達したり、あるいはそれに基づいて契約を結んだりすることが難しい情報であり、外部者にとって容易に利用することのできない情報」(内田浩史(2007):18)と定義している。このことから、ソフト情報をどのように蓄積するかによってリレーションシップバンキングの推進方法が変化することが分かる。つまりは、銀行だけに行動を求めるだけではなく取引先である企業にもソフト情報を提供してもらえるかどうかという点も重要であることがわかり、銀行と企業の信頼関係をいかにして構築するかが求められているのである。

---

<sup>13</sup> 税理士やコンサルタントに対する認定支援機関の管理は、その地区を管理する経済産業局に届け出を行うが、地域金融機関が認定支援機関の申請や変更の届け出をする場合、その地区を管理している財務局や財務事務所に届け出ることとされている。

内田(2007)はさらに、日本におけるリレーショナルシップバンキングについて5つの仮説を立て分析をしている。この内、本論と関係がある仮説について見ると3つ仮説が関連するであろう。仮説①の情報の非対称性を緩和することによって資金調達を促進する。仮説②の金融機関による貸出は画一的なものではなく、その審査・契約条項・債権管理の方法などによっていくつかの貸出技術に分類でき、借手や貸手の特性に応じて使い分けられている。リレーショナルシップ貸出はその1つである。仮説③の規模が大きく複雑な経営組織を持つ金融機関(都市銀行など)は取引ベースの貸出に向いており、規模が小さく経営組織がシンプルな金融機関(信用金庫など)はリレーショナルシップ貸出に向いている。

どのように本稿と関係するのかについては、仮説①について補助金申請において、認定支援機関は申請書の作成支援及び補助事業を実施するための支援を行うこととされている。このため、支援対象となる中小企業者がどのような計画を持って事業を進めるかという内容から、事業に必要な資金や予想される収益といった踏み込んだ内容までを知る立場にあるのである。当然のことながら、これは情報の非対称性を緩和することとなる。

仮説②については、補助金申請支援を行い採択された場合、事業が完了し検査手続き等を経ることで、国より、計画にもよるが必要資金に対して、それなりの補助を受けることが分かっている。補助金は清算払いであるから事業完了しなければ支払われないため、先行して資金需要が発生する。さらに、事業計画書(補助金申請書)があることで金融機関側としてはそれを見ることで事業評価を行うことができるため、画一的な取組を防ぐことができる。

仮説③については、確かに信用金庫などは経営組織がシンプルであり、主だった取引先も中小企業者であり、リレーショナルシップバンキングを推進するには取引先とのリレーショナルシップを深める必要がある。このため金融機関からすれば、補助金をきっかけとして中小企業者のことを詳細に知るために補助金の支援を行うことで、リレーショナルシップ貸出を推進することができるようになるのである。

#### 5.1.5 リレーショナルシップバンキングの実態

実際にリレーショナルシップバンキングが打ち出されたから中小企業側がどのように評価しているのかについて、家森(2007)は関西地域の中小企業者に対しアンケート調査を実施した結果から分析している。

それによれば、まず中小企業者の認識として①ソフト情報に基づいた企業評価を望んでいる。②ソフト情報については、企業規模が大きくなるに従い事業に関する情報が重要だと考え、逆に企業規模が小さくなるに従い経営者に関する情報が重要だと考えている。③企業規模が小さい企業はリレーショナルシップバンキングに対する期待が小さいとしている。

次に、金融機関との関係において取引している支店との距離は関係なく、金融機関の担当者がいる方がソフト情報の蓄積がされているとの評価をしている。このことから、金融機関担当者の重要性が分かる。さらに、金融機関側の活動について渉外系の訪問頻度につ

いては減少する一方で、支店長による訪問頻度は増加したものの、全体として対象企業に対する知識の深さは変わらないとしている。

これらの結果から、金融機関側の管理面での項目は改善が進む一方で、中小企業側の円滑化は進んでいないという結果であったとしている。

つまり、中小企業者はソフト情報による評価を金融機関に対し望んでいるが、企業規模によってソフト情報の内容は異なり、金融機関側の担当者がいる方が、ソフト情報の蓄積がされていることがわかる。このことから、中小企業者と金融機関の両者が互いに緊密な関係にあれば、ソフト情報が蓄積され易いということが分かる。

#### 5.1.6 リレーションシップバンキングから見た認定支援機関たる金融機関の姿とは

内田(2007)はソフト情報の蓄積の重要性について触れ、家森(2007)はソフト情報が蓄積されるためには金融機関側の担当者の存在が重要であることを指摘している。また、決算書といった定量的な情報も当然で、中小企業者の技術・取引関係・経営者の経営に対する定性的な情報の蓄積が重要であることがわかる。このことは、前述の認定支援機関の想定される業務における、①企業に密着したホームドクター的役割、②特色を活かした専門性の高い支援、③事業計画の実行支援と継続的なモニタリング、フォローアップの実施が大きく関係してくると考えられることから、認定支援機関の活動を通じてこれら 3 つの業務を金融機関が積極的に実施することは金融行政から求められているリレーションシップバンキングへの取組を進める上での有用な手段となるのではないだろうか。

このように小規模補助金の採択結果からは金融機関が中小企業支援を実施する理由として、金融行政からの影響を受けていることが明らかになった。さらに、他の補助事業についても同様の傾向が伺えることができれば、金融機関による活動の特徴を詳細に明らかにすることができるだろう。そこで、認定支援機関が関与する補助金で他の事業がどうであったかを分析するため、創業補助金の採択結果から分析を進めることとする。

#### 5.2 創業補助金から見た金融機関の支援体制について

小規模補助金の採択結果からは地域金融機関の活躍が目立ったが、この補助金以外にも地域金融機関が活躍をしている。これは、金融機関という組織規模が他の認定支援機関よりも大きい(認定支援機関の内訳の多くは士業者が占めているため、ほぼ個人が多い)ことが理由の 1 つであるが、それ以外に組織的に活動している可能性もある。そこで、金融機関の活動を分析する際には、組織的にどのような活動をしているのかを分析することも重要であろう。組織的な支援体制を構築することは、他支援機関と連携した支援を実施する際に支店ごとに対応が異なってしまうことは問題であるし、金融機関の取引先から経営相談を受けた際に補助金を活用しようとなった際にも多くの事例を集めて、効率的な支援も可能になるであろう。つまり、金融機関の支援体制を考察することは外部の支援機関との連携や支援の効率性について明らかにすることができると考えられる。

このため、さらに地域金融機関の活動を分析するにあたっては、平成 24 年度補正予算で実施された創業補助金の採択結果のうち神奈川県分と認定支援機関の第 13 回認定(2014 年 2 月)までを活用する。これは、神奈川県という地域条件を同じにしつつ、創業補助金は予算規模が大きくまとまった数が採択されていることが挙げられる。なお、第 13 回認定までが、平成 24 年度補正で実施された創業補助金に対し支援を実施できたため、この回までの認定結果を活用する。また、平成 24 年度補正予算に限定する理由としては、創業補助金の開始初年度であり、各支援機関がどのように対応するか試行錯誤したことで、支援機関ごとの特徴が表れたと考えられるからである。

前記のように、創業補助金は、2013 年 3 月に公募が開始され、第 1 回の公募期間は 3 月から 4 月までで(4 月 1 日に一次締切があった)649 件の応募に対し、539 件が採択された(採択率は約 83%)。第 2 回の公募期間は 5 月から 6 月(6 月 1 日に一次締切)で 2,532 件の応募に対し、1,920 件が採択された(採択率は約 76%)。第 3 回の公募期間は 9 月から 12 月(10 月に一次締切)で 10,984 件の応募に対し、3,840 件が採択された(採択率は約 35%)。全体で、14,165 件の応募に対し 6,299 件が採択された(採択率は約 44%)。

創業補助金は創業の形態を①地域需要創造型起業・創業、②第二創業、③海外需要獲得型起業・創業 3 つのスタイルに分類していた。これに合わせて、補助金額も 200 万円、500 万円、700 万円とそれぞれ異なっている。そこで、3 つのスタイルごとに採択数の類型を分析すると、①地域需要創造型起業・創業は 5,188 件、②第二創業は 448 件、③海外需要獲得型起業・創業は 663 件となり、創業補助金のほとんどが①地域需要創造型起業・創業で採択されている。

また、平成 24 年度補正予算では創業補助金に 200 億円の予算が投入されていた。仮に、創業補助金の採択者全てが補助金額上限で申請し、辞退などしなかったとした場合に、①地域需要創造型起業・創業に  $5,188 \text{ 件} \times 200 \text{ 万円} = 1,037,600 \text{ 万円}$ 、②第二創業に  $448 \text{ 件} \times 500 \text{ 万円} = 224,000 \text{ 万円}$ 、③海外需要獲得型起業・創業に  $663 \text{ 件} \times 700 \text{ 万円} = 464,100 \text{ 万円}$  となる。これら 3 つの金額を合計すると 1,725,700 万円となり、当初予算との差額は 274,300 万円となる。つまり、創業補助金は予算消化ができなかった事業となる。

ここで、採択率は 44%であったにも関わらず、なぜ予算消化ができなかったかを考えると、申請者のビジネスプランに問題があったという可能性は当然ながら、認定支援機関側にも問題があったのではないかと仮定することができる。実際に、中小企業庁と金融庁が連名で 2013 年 11 月に「認定経営革新等支援機関による不適切な行為の防止について」と題し、注意喚起を行っている。不適切な行為の例として、①補助金申請に関与する際に、作業等にかかる費用等と乖離した成功報酬等の費用を中小企業・小規模事業者等に請求すること、②認定支援機関であることを示しながら、補助金申請代行等の PR や営業活動を行うこと、③支援業務の実施に際して、金額・条件等の不透明な契約を締結すること、④支援業務の実施に際して、中小企業・小規模事業者等や関係機関等に対し、強引な働きかけを行うことの 4 つが挙げられている。これらの行為は、認定支援機関の支援能力に関し

ての問題ではなく質の問題であろうと考えられる。例えば、①の成功報酬については、適正価格について表示されているものではないし、認定支援機関である金融機関等は無料で実施している。認定支援機関によって価格に違いが出ているのである。今後、認定支援機関制度の普及が進めば、価格も決まってくるものと考えられることから、このような問題は減る方向に進むであろうと考えられる。

それでは、中小企業庁等は認定支援機関に何を求めているのかという点については、「創業補助金における認定経営革新等支援機関の役割」によれば、大きく 3 つの事を求めている。創業しようとしている人のアイデアを聞きアドバイスする、事業計画作成の支援、創業後の支援となっている。これは、認定支援機関の目的と合致している。

前記のように認定支援機関の当初の目的は、事業計画の作成支援であった。このため、創業補助金という「道具」を使って、認定支援機関は創業希望者や事業承継者の事業計画作成支援を実施して、アフターフォローをしっかりと行うということが重要なのであり、補助金をいかにして貰うかということに秀でていても、目的が達成しないのである。仮に採択数を増やしたいのであれば、認定支援機関が作成した計画書を補助金申請者に見せて同意を得たうえで事務局に提出すればよいが、それでは創業希望者や事業承継者の経営力の強化に繋がらないのである。

認定支援機関が関与して申請ができる補助金については、事業計画の作成を支援することが重要である。特に、創業補助金の場合には申請者は起業者等が含まれることから、支援の重要性は他の補助金と比べ高かったものと考えられる。

#### 5.2.1 認定支援機関たる金融機関の活動分析

まず、認定支援機関たる金融機関を業種別に分類した場合、信用金庫 268 機関、地方銀行 106 機関、信用組合 98 機関となっている(図表 14)。2014 年の全国の信用金庫数(信金中央金庫除く)は 267、地方銀行数は 106、信用組合数(全国信用協同組合連合会除く)は 156 となっていることから、信用金庫業界で約 99.6%、地方銀行業界で 100%、信用組合業界で約 62.8%が認定支援機関となっている。これは、認定支援機関の登録数が最も多い税理士(法人・個人)、77,249 先<sup>14</sup>の中で 16,356 先が認定支援機関として登録されており、約 21.1%であることと比較すると、金融機関の認定支援機関としての登録率の高さがわかる。

---

<sup>14</sup> 日本税理士連合会 2014 年 3 月時点。なお法人は主たる事務所を加えている。

図表 14 第 13 回認定までの認定支援機関たる金融機関の業種ごとの数

金融機関の属性	小計
都市銀行	6
地方銀行	106
信用金庫	268
信用組合	98
系列金融機関	1
その他	2
合計	481

第 13 回までの認定支援機関の内訳件数

中小企業庁(<http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/kakushin/nintei/kyoku/ichiran.htm>)より  
筆者作成

次に創業補助金は、14,165 件の応募に対し 6,299 件が採択されているが、採択者を一番多く支援している業種はどこか分析したものが、中小機構のホームページ「創業補助金採択状況分析」から発表されている。それによると採択数 6,299 件の内、認定支援機関たる金融機関が支援して採択された割合が全体の過半数を超えている。

主だった認定支援機関の業種別ごとの採択数を割合化すると、信用金庫が 27.7%、地方銀行 25.5%、税理士 14.6%、商工会 7.3%、税理士法人 7.0%、商工会議所 6.1%、信用組合 2.7%となる。金融機関でも、信用金庫業界と地方銀行業界の活躍が目立っている。この結果から、金融機関の業種ごとの支援採択数をみると、信用金庫業界は  $6,299 \text{ 件} \times 27.7\% \div 1,745 \text{ 件}$ 、地方銀行業界は  $6,299 \text{ 件} \times 25.5\% \div 1,606 \text{ 件}$ 、信用組合業界は  $6,299 \text{ 件} \times 2.7\% \div 170 \text{ 件}$ となる。

金融機関の採択数が多いのはいくつかの理由がある。まず、公募要領に「認定支援機関たる金融機関又は金融機関と連携した認定支援機関による事業計画の策定から実行までの支援を受けることについて、確認書への記名・押印により、確認されていること」(創業補助金(東京)事務局(2013):2)として、金融機関以外の認定支援機関は金融機関と協力を証明する書面を作成し、その書面を提出しなければならないという制約がある。比較した税理士の場合も、この要件が適用されるため、創業補助金支援を実施するには金融機関と協力する必要があった。

次に、支援を実施するにあたり支援料金を支払うかどうかという点が挙げられる、金融機関の多くは申請の際に発生する費用などを請求していない。これは、公募要領に「金融機関からの外部資金による調達が十分に見込める事業であること」株式会社電通(創業補助金(東京)事務局) (2013):3)が求められており、事業開始後には、つなぎ融資等が発生することが見込まれることから、融資によって費用回収を行うことができるのである。

つまり公募要領からは、認定支援機関である金融機関に有利な状態であり申請者が集まってくる状態となった。また、金融機関側でも積極的に支援を実施したことによって採択数が増えたということになる。しかし、認定支援機関が金融機関と連携する必要のないものづくり補助金の結果でも、金融機関が支援した先が多く採択されている。

このことから、金融機関という組織の大きさ（一定のエリア内に営業拠点が複数あるため、申請者にとって相談に行きやすい）や、事業計画書の作成を支援（融資起案時には、計画書も作成するため）することができ、補助事業採択後も事業に必要な資金支援を行うことができることから、採択数が増えたと考えることができる。

### 5.2.2 神奈川県内の金融機関による取組分析

創業補助金の採択結果を見ると、どの認定支援機関の支援を受けているかを知ることができる。具体的には、採択結果一覧に採択者と申請書の題名が記載された後に認定支援機関名が記載される。また、都道府県ごとに事務局が設置されており、各事務局から担当する都道府県内の採択結果を調べることも可能である。このため、平成 24 年補正予算で実施された創業補助金より神奈川県内の第 1 回公募から第 3 回公募までの採択結果の合計から分析することとする。なお、神奈川県内の採択結果と選定したのは、採択数が東京都内のように多くなく、まとまった数があり、支援した地元を基盤とする金融機関<sup>15</sup>の数も程良く存在しているためであり小規模補助金と地域の比較を同じくするめである。

神奈川県内では、創業補助金採択数の合計は 260 件となっている。この内、銀行、信用金庫、信用組合が支援して採択された案件は 153 件で、神奈川県内の採択者の 58.8%は認定支援機関たる金融機関の支援によるものとなっており、全国平均の 55.9%を上回っている。153 件の内訳を見ると、銀行は 39 件（全体の 15%）、信用金庫は 113 件（全体の約 43%）、信用組合は 1 件（全体の 1%未満）となり、信用金庫が採択数の割合について全国平均の 27.7%を上回っている。このため信用金庫業界の積極的な支援姿勢を伺うことができる。

また、神奈川県内の金融機関ごとの採択数を分析する。神奈川県内を地盤とする銀行は、横浜銀行が 29 件、神奈川銀行が 1 件となっている。神奈川県内を地盤とする信用金庫では、川崎信用金庫が 33 件、横浜信用金庫が 15 件、かながわ信用金庫が 6 件、湘南信用金庫が 32 件、平塚信用金庫が 12 件、さがみ信用金庫が 5 件、中栄信用金庫が 5 件、中南信用金庫が 1 件となっている。このことから、採択数の多い金融機関は川崎信用金庫、湘南信用金庫、横浜銀行となる。

そのうえで、創業補助金の採択結果や認定支援機関の登録一覧から分析すると、これら 3 つの認定支援機関はそれぞれに受付・支援体制に違いが見られる。まず、川崎信用金庫に

---

<sup>15</sup> 神奈川県内に本店を置く金融機関は、横浜銀行、神奈川銀行、川崎信用金庫、横浜信用金庫、かながわ信用金庫、湘南信用金庫、平塚信用金庫、さがみ信用金庫、中栄信用金庫、中南信用金庫、神奈川県医師信用組合、神奈川県歯科医師信用組合、横浜中央信用組合、信用組合横浜華銀、小田原第一信用組合、相愛信用組合となっている。銀行 2 行、信用金庫 8 金庫、信用組合 6 組合の構成である。



ついて創業補助金や他の補助金の採択結果から分析すると、認定支援機関としての確認を実施する権限は各支店で行っている。これは、採択結果一覧の認定支援機関名が川崎信用金庫の各支店となっていることから伺える。川崎信用金庫は本部内の地域連携部も認定支援機関として登録されており、地域連携部は、各支店の案件について専門的な支援を実施している。

次に湘南信用金庫の場合についても創業補助金や他の採択結果から分析すると、認定支援機関としての確認を実施する権限は、本部の営業統括本部で行っている。これは、採択結果一覧の認定支援機関名が、湘南信用金庫、湘南信用金庫本部、湘南信用金庫営業統括本部とされており、他の金融機関と比べると支店名が入っていないことから本部が実施していることが伺える。営業統括本部では、本部内に中小企業支援を専門的に実施する地域活性課を設置している。ただし、営業統括本部は川崎信用金庫の地域連携部と異なり、認定支援機関の窓口として登録されていない。

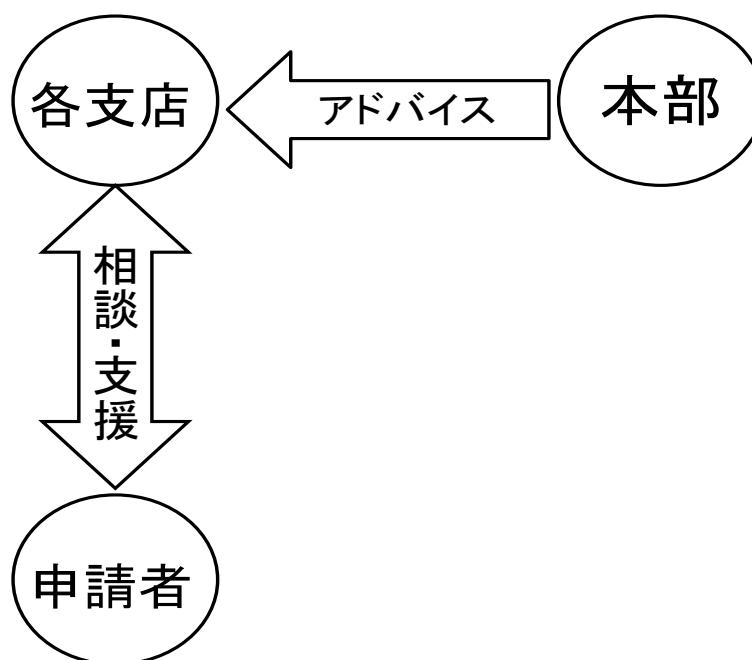
そして横浜銀行の場合、認定支援機関として登録されているのが48に対し、国内の支店は196となっている。これは認定支援機関としての登録窓口一覧と、国内の各支店数との数の差が大きいことから、認定支援機関としての受付は一定の支店に限定していることがわかる。なお、川崎信用金庫や湘南信用金庫でも認定支援機関の窓口として登録していない支店等がある。例えば、湘南信用金庫の場合には出張所を登録していない等であるが、湘南信用金庫内の出張所は1つのみであることから、横浜銀行のように支店の大半を認定支援機関の窓口として登録していないのとは異なる。

つまり、川崎信用金庫の場合は①本部による間接関与型、湘南信用金庫については②本部による直接関与型、横浜銀行については③支援機関窓口の限定型に分類できる。それぞれの分類について順番に説明する。

### 5.2.3 神奈川県内の金融機関ごとの受付体制の類型化

まず①本部による間接関与型について、数多くの案件を効率良く対応ができることと、案件ごとの対応が早いということが利点に挙げられる。これは創業補助金等を、認定支援機関たる金融機関の窓口へ相談に行った際に、支店で補助金申請の支援を行うことができる。このため、本部では顧客と直接面談をしなくともよく、営業店から相談があった際に、営業店の担当者へ助言をするだけで済む。このため、本部に案件が集中しないことから各店に対応してもらうことで、相談者が各店に分散し申請支援を数多く対応することができる。また、支援対象者にとっても営業店担当者と打合せをしていけばよいため、相談・申請事項の変更等を行いたい場合は素早い対応が可能となる（図表15）。

図表 15 本部による間接関与型のモデル

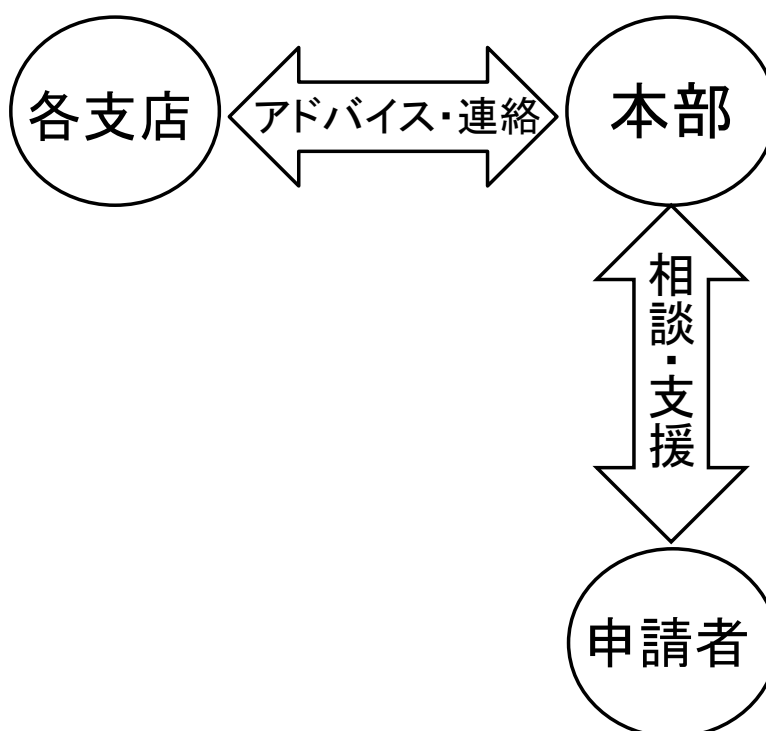


筆者作成

一方で、認定支援機関という制度は始まったばかりで、補助金の支援申請支援という業務は金融機関にとっても慣れていない。特に、支店単位になると本部と異なり本来の業務等も対応しなければならないことから、専門知識を持った職員が少ないのが現状であり、各支店の担当者によって支援能力に差が出ている。このため、申請数は数多く対応できたとしても採択数が少なくなってしまう。つまり、採択率の低下が懸念される。

次に②本部による直接関与型については、申請者の採択数を増やすことができることと、支店職員の支援能力を高めることが利点として挙げられる。これは、認定支援機関たる金融機関の支店窓口で相談に行った際に、支店担当者は本部に連絡し、本部の職員と支店担当で相談・受付を行う。本部の職員は認定支援機関に関する業務に関して専門的に対応しているため、支店職員に比べると支援能力が高い。本部職員と支店担当者が、相談者と綿密な打合せを行い申請するための方向を決め、打合せ終了後についても本部職員による支援を申請書提出まで行う。また、本部職員は申請者の状況を各支店へ連絡し支援状況を伝えることで、各支店担当者の支援能力向上に繋げることになる（図表 16）。

図表 16 本部による直接関与型のモデル



筆者作成

本部職員による積極的な関与によって各支店の負担は軽減されるが、本部に案件が集中してしまうという欠点を抱えてしまう。このため、多くの案件に対応することが難しい。また、申請者から相談があったとしても、各支店であれば申請者に訪問し対応することもできるだろうが、本部職員が頻繁に訪問することが難しい。このため、素早い対応ができない。特に、創業補助金の場合、金融機関からの外部資金調達の見込みについて触れなければならないが、融資に関しては各支店が対応することとなる。このため、本部と各支店が常に連絡を取り合わなければならない。

そして③支援機関窓口の限定型については、本部による間接関与型を省略したものと考えられる。基本的なモデルは図表 15 となるが、各支店で対応するのではなく、特定の支店で対応することとなる。これは、申請者からの相談を効率良く対応し、本部の負担をできる限り軽くすることとなる。しかし、申請者にとっては相談窓口を制限されてしまう。

確かに、横浜銀行のように規模が大きく営業エリアが広い金融機関の場合、多くの支店を抱えていることから、すべての支店で認定支援機関に関する業務に対応することは難しいと思われる。繰返しになるが、認定支援機関の制度が始まったばかりで専門知識を持った職員が少なく、各支店に担当者を配置できなかったためである。また、本部の職員にも制限があり、仮に全ての支店から創業補助金にかかる相談があったとしたら、本部では対応することが難しい。

つまりこれら 3 つの類型による支援体制の違いは、金融機関の補助金に対する考え方に起因していると考えられる。

今後、各金融機関で認定支援機関に関するノウハウ・知識が蓄積されれば、対応が変化するものと考えられるが、支援体制については金融機関ごとに異なる対応をしていることがわかる。

### 5.3 再生支援に関する議論

このように、小規模補助金と創業補助金の採択結果から金融機関による支援の背景や支援体制の特徴について特徴を明らかにすることができた。一方で他の支援機関はどのように支援活動をしているのかについて明らかにする必要があるだろう。そこで、中小企業の再生支援の分野で活用する補助事業である、計画策定支援事業を活用した支援を参考に検証を進めることとする。この補助事業を分析する理由としては、前述した小規模補助金や創業補助金とは異なり企業再生という分野に関係する補助事業であり、性格が異なることから、他の支援機関が活躍しており特徴を分析するには最適と考えるからである。

中小企業における再生支援については認定支援機関の求められる支援活動に当初は含まれていなかったが、途中から追加されたことは既に述べた。金融政策からすれば、地域金融機関の役割は本質的には補助金申請支援を行うことが主体ではないわけで、中小企業の新事業進出や創業支援を融資を通じて実施することが求められているのである。このため、補助事業は手段の一つであるはずなのであり、また地域金融機関にとって、中小企業政策と金融政策のどちらから影響を受けるのかについて、金融政策から影響を受けることは明らかであるが、リレーションシップバンキングに基づいた、コンサルティング機能の発揮が求められており、その姿の一つに企業再生という要素が存在している。このため再生支援の分野で、地域金融機関を含めた認定支援機関がどのように活動しているのかについても分析する必要があるだろう。そこで、企業再生に関係する認定支援機関が関与する補助事業である計画策定支援事業から、その実態を明らかにする。

#### 5.3.1 再生支援における先行研究

計画策定支援事業の分析を行う前に、企業再生支援に関する現状がどのような状態にあるのかについて分析する必要があるだろう。これは、再生が必要な中小企業に対し、計画策定支援事業を利用して再建に取り組んでいる企業数を比較することで、どこまで制度として有効に機能しているのかについて明らかにできるからである。そこで、先行研究から分析を進めることとする。

加藤峰弘(2013)は、認定支援機関による支援の実施ではなく他の手法を提言している。それによれば中小企業の再生において、2009 年の中小企業金融円滑化法(以下、金融円滑化法)はさまざまな影響を及ぼした。特に金融円滑化法後は、継続困難になる中小企業が続出す

るのではないかという懸念に対し、早期事業再生を促進する 3 つの融資手法<sup>16</sup>について考察し、その中のリレーンシップ貸出の課題を取り上げている。

金融庁は金融円滑化法と同時期に金融検査マニュアル<sup>17</sup>を改訂している。これにより銀行が貸出債権の緩和に応じやすい環境が整備されると共に、各金融機関は条件変更の実績の開示・報告義務を課した。

加藤峰弘(2013)は金融円滑化法利用数は 30～40 万社であり、その内経営改善計画を策定できておらず、本格的な事業再生支援が必要な先は 5～6 万社と推計している。これらの先について、潜在的な倒産予備軍になっており、円滑化法終了後に倒産件数が増加する可能性を指摘している。このような事態を回避するために政策パッケージが公表され、その内容については 3 つに分類することができ、①金融機関によるコンサルティング機能<sup>18</sup>の一層の発揮、②企業再生支援機構および中小企業再生支援協議会(以下、再生支援協)の機能および連携の強化、③その他経営改善・事業再生支援の環境整備を求めている。しかし、政策パッケージの問題点として、視野が短期的であるところが不十分であるとしている。そして、過渡的な金融円滑化法からの出口戦略の構築を恒久的な「事業再生支援体制の基盤強化」につなげるには、銀行業の根幹を成す融資業務と結びつけることが重要であるとしている。

結論として、地域金融機関は恒久的な事業再生支援体制の基盤強化を行わなければならない、それには融資業務を結びつけることであり早期事業再生を促進する 3 つの融資手法の確立を置くことが重要であるとしている。

### 5.3.2 信用金庫から見た支援機関の活用について

藤津(2014)は信用金庫から 10 金庫や支援機関を対象にしたヒアリングを基に、中小企業再生・経営改善支援における支援機関の活用について分析を行っている。

---

<sup>16</sup> 加藤峰弘(2013)は、①リレーンシップ貸出、②動産・債券担保融資、③コベナンツ・ファイナンスのことを指している。①リレーンシップ貸出はリレーンシップバンキングに基づく貸出である。②動産・債券担保融資は、企業が保有する在庫、機械設備、売掛債権などの事業資産を担保として、担保価値に基づいて短期の与信枠を設定する融資手法である。③コベナンツ・ファイナンスは、債務者が一定の事項について将来の作為・不作為を約する契約上の条項を含む融資である。これらの融資手法で基盤となるのが①リレーンシップ貸出であるとしている。

<sup>17</sup> 2008 年の金融検査マニュアル変更については、「実現可能性の高い抜本的な経営再建計画」(実抜計画)が策定されている場合について、従来 3 年以内に正常先債権となることが要件であったが、改定後は中小企業に限り原則 5 年、最長 10 年に延長されたとしている。また、2009 年 12 月の変更については、中小企業固有の事情に配慮し、1 年以内に同計画が策定できる見込みがあれば、要管理先債権に分類されない(暫定リスク)ことになったとしている。

<sup>18</sup> 銀行が日常的・継続的な取引関係を通じて中小企業の様々な経営上の課題を把握・分析した上で、高度な専門知識・ノウハウやネットワークを活用して、適切な助言等により中小企業自身の課題認識を深めつつ主体的な取組を促すとともに、最適で具体的なソリューションを提案・実行することを指すとしている。

それによれば、2003 年度の金融庁による「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」から 10 年を経て信用金庫による中小企業支援は定着してきたとしている。金融円滑化法の終了に際し、支援策が政策パッケージとして打ち出された。信用金庫にとっても外部支援機関が有効に活用され、効果的なものとする意義は大きいとされている。

円滑化法は一定の成果を上げたが、中小企業の構造変化への対応という部分で課題が残った。このような状況にあって支援機関をより効果的に活用する意味は大きい。このため、政策パッケージに基づいた 7 つの支援制度の中で、信用金庫では利用実績や取引先に小規模事業者が多いことなどから、①支援協における職員増員や、簡易スキーム、暫定リスクなど新たな取組み方法の導入、②各都道府県の信用保証協会が主に事務局となっている支援ネットワーク・経営サポート会議による地域内情報共有や個別案件での関係者間の調整、③認定支援機関による計画策定支援事業の 3 つの支援事業、換言すれば再生支援協、経営サポート会議、認定支援機関などの支援機関を利用する可能性が高く、効果的な支援の手段となるはずとしている。上記の支援事業について、信用金庫側からヒアリングを行った結果として、再生支援協については、比較的信頼感をもち、協力関係があると感じているのは、これまでの利用実績などから馴染みのある機関、ということであろう。

認定支援機関による計画策定支援事業は、数度の延長があったものの利用件数の伸び悩みがある。これについて信用金庫側からは専門家の対応力不足の問題が指摘されている。確かに、利用実績を伸ばしている金庫も存在しており、認定支援機関の活用を増やせる可能性は十分にありと推察している。

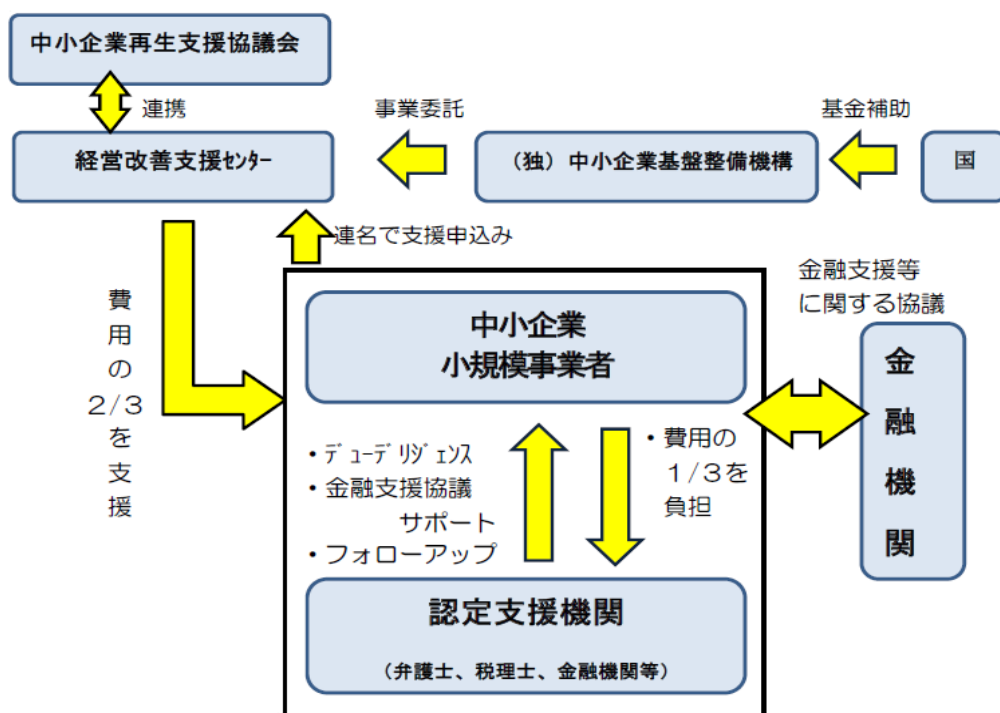
### 5.3.3 経営改善計画策定支援事業について

企業再生の分野は資金的な支援が重要であることから、本来ならば金融機関(特に、地域金融機関)による積極的な関与が求められるわけであるが、結論として金融機関による関与が進んでいないという現状がある。これは、加藤峰弘(2013)が指摘するように経営改善計画の策定状況からも明らかであろう。一方で、藤津(2014)の指摘するように、企業再生を促すために国が用意した各種制度のうち計画策定支援事業について金融機関(信用金庫)ごとに利用頻度が異なってしまう現状がある。このため、金融機関による本事業の積極的な活用がされない中で、他の支援機関による本事業の利用状況を分析することは金融機関以外の認定支援機関の活動分析をするには最適だろうと考えられる。

本事業は、認定支援機関の支援を受けて経営改善計画書を策定する場合、専門家に対する支払費用の 2/3(最大 200 万円)を補助するものである。中小企業庁(2015c)によれば「円滑化法終了を契機として、中小企業・小規模事業者の資金繰りを確保するためのセーフティネットとして措置され、その後、平成 25 年 12 月に大幅な運用見直しを行い、本事業の活用促進を図ってきました」(中小企業庁(2015c):1)としている。当初は時限的な制度であったものの、期限を撤廃し現在も活用できる制度となっている。

具体的には、補助の対象として経営改善策定支援に係る費用として計画の策定費用、事業 DD 費用、財務 DD 費用、モニタリング費用(計画策定後 3 年間の定期的な計画進捗状況の確認・金融機関等への報告の実施費用)が対象となっている。利用申請にあたっては認定支援機関の関与が必要であり、複数の認定支援機関が関与する場合には代表認定支援機関<sup>19</sup>を定めることとなる。このため、案件によって複数の認定支援機関が連携するケースも存在している。

図表 17 計画策定支援事業の全体スキーム



中小企業庁金融課(2015)より一部抜粋

実際にどれくらいの利用があったかについて、当初の見込みとして中小企業庁(2013d)によれば「このうち、2 万社を対象として認定支援機関による計画策定支援事業については、本年 3 月 8 日に全都道府県に経営改善支援センターを設置し、相談受付及び申請受付を実施しているところである」(中小企業庁(2013d):150)として計画策定支援事業を活用する企業数の見込みを提示している。しかし、中小企業再生支援全国本部(2015)によれば計画策定支援事業の目標件数は 7,500 件とされている。

つまり、計画策定支援事業が開始された当初においては 2 万社を対象としていたが、目標件数が 7,500 件まで減少していることがわかる。このことは、藤津(2014)が指摘しているように、利用件数の伸び悩みが明らかになっている。ただし、目標の半分も達成できてい

<sup>19</sup>役割としては、申請者及び認定支援機関、支援センターとの連絡調整、手続事務等について役割を果たすものとされている。

ない現状の原因として専門家の対応力不足としているが、これだけではないと考えられる。一方で、利用実績を伸ばしている金庫も存在しており、認定支援機関の活用を増やせる可能性は十分にあると推察している。

つまり、専門家(認定支援機関)の活動を分析し採択件数の多い機関がどのような活動をしているかを明らかにする必要があるだろう。このため専門機関に対するインタビュー調査を実施した。

#### 5.3.4 神奈川県・千葉県の計画策定支援事業の利用件数分析

中小企業庁(2015d)より公表されている「認定支援機関による経営改善計画策定支援事業の支援決定一覧(H25.3～H27.7)」(以下、支援決定一覧)の内から、神奈川県と千葉県のデータを抽出して分析を行う。この2県にした理由としては、利用件数が多く県内で活動する金融機関と外部機関がまとまって存在していると考えられるからである。このため、両県の分析によって違いがあった際は、地域的な差異があると判断できる。

また、両県による比較分析を行った結果から、外部機関である神奈川県中小企業診断協会と千葉県中小企業診断協会へインタビューを実施した。これは、どのような体制で活動しているのかをヒアリングする目的と共に、取り組みを始めた経緯などについても比較することが可能になるためである。これらの分析によって、両県内で再生支援における本事業の活用度合が判断できる。具体的には、両県の企業数を見たうえで倒産件数と比較し、さらに再生支援協の累積利用件数と比較する。これにより両県企業数の内でどれだけの企業が倒産しているのかを掴むことができ、経済の規模と企業の外部環境より、おおよそではあるが再生支援を必要としている企業数の多さを計ることができる。そして、再生支援協の利用件数<sup>20</sup>と比較することは、藤津(2014)の指摘している3つの支援事業のうち、2つの事業の利用頻度を両県で比較することができ、認定支援機関の活動度合を分析することができる。

まず、両県の企業数については総務省統計局「平成26年度経済センサス-基礎調査」によれば、神奈川県は200,530社であるのに対し千葉県は129,126社である。このことから、企業数は神奈川県が多く、経済規模は神奈川県の方が大きいと判断できる。次に、倒産の状況について2015年時点で株式会社東京商工リサーチ(以下、TSR)と帝国データバンク(以下、TDB)のそれぞれの公表データによれば、神奈川県の概ねの倒産件数は490件として捉えることができる。また千葉県は概ねの倒産件数は240件として捉えることができる。このことから倒産件数も神奈川県の方が多いたことがわかる。つまり、両県を企業数と倒産件数から比較した場合、概ね神奈川県と千葉県の企業の経営環境としては似た傾向を示していることから、再生支援の対象となる企業数も神奈川県の方が多いと類推することができる。

---

<sup>20</sup> ここでは計画策定支援完了件数を利用している。



このような前提を基に、中小企業庁金融課(2015)の公表データ<sup>21</sup>より両県の再生支援協会の利用件数について比較すると、神奈川県では 995 件、千葉県は 1,041 件と千葉県の方が多くなっている。さらに、計画策定支援事業についても神奈川県は 277 件、千葉県は 306 件と千葉県の方が多くなっている。また、計画策定支援事業について問い合わせ・相談件数で見た場合では、神奈川県では 739 件、千葉県では 542 件と相談件数においては神奈川県の方が多い。このことから、神奈川県においても潜在的な需要は多いことがわかるが、利用申請決定に至る途中で何らかの阻害要因が働いていると考えられる。

計画策定支援事業について、さらに詳しく分析するため認定支援機関による支援決定一覧より、神奈川県と千葉県の「代表認定支援機関」、「その他の認定支援機関」に記載されている業種を分類<sup>22</sup>し集計する。集計方法としては、1 件ごとの代表認定支援機関、その他支援機関の属性ごとに集計を行った。その結果、神奈川県の 285 件の内訳として代表認定支援機関で最も多いのは税理士(179 件)であり、その他支援機関については信用金庫(40 件)、地方銀行(26 件)、一般社団法人(20 件)となり税理士の活動が目立っている。千葉県の 310 件の内訳についても、代表支援機関で最も多いのは税理士(119 件)であるものの、次いで多いのが一般社団法人(110 件)とほぼ同数を占めている。その他支援機関については地方銀行(236 件)が最も多く、次いで信用金庫(44 件)となっている。

---

<sup>21</sup> 改善計画策定支援事業の集計は「中小企業再生支援協議会の活動状況について～平成 27 年度第 1 四半期～」は 6 月までの集計であり、「認定支援機関による経営改善計画作成支援事業の支援決定一覧を公表しました」は 7 月までの集計である。

<sup>22</sup> 認定支援機関による経営改善計画策定支援事業の支援決定一覧では、分類名、各機関名となっている。今回の分析では記載されている各機関名を参考に分類方法を変更している。このため、支援決定一覧の各分類とは合計が一致しない場合がある。具体的には、金融機関を信用金庫、地方銀行（第二地方銀行も同じ分類とした）、信用組合、都市銀行、商工組合中央金庫と細分化している。税理士と税理士法人は税理士としている。民間コンサルティング会社については、各機関名より中小企業診断士が経営している場合は中小企業診断士として分類し、税理士法人の関連会社として判断できる場合について税理士として分類している。

図表 18 神奈川県と千葉県の改善計画の内訳

神奈川県	代表機関	その他1	その他2	千葉県	代表機関	その他1	その他2	その他3
税理士	179	0	1	税理士	119	5	5	0
公認会計士	7	0	0	公認会計士	27	0	0	0
弁護士	6	3	0	弁護士	0	0	0	0
商工会	0	0	0	商工会	0	0	0	0
商工会議所	0	0	0	商工会議所	0	0	2	0
中小企業団体中央会	0	0	0	中小企業団体中央会	0	0	0	0
中小企業診断士	17	0	0	中小企業診断士	25	0	0	0
コンサルタント	39	2	0	コンサルタント	26	0	0	0
NPO法人	8	0	0	NPO法人	0	0	0	0
一般社団法人	2	20	0	一般社団法人	110	0	0	0
公益財団法人	0	0	0	公益財団法人	0	0	0	0
都市銀行	0	6	0	都市銀行	0	1	3	0
地方銀行	14	26	1	地方銀行	0	236	31	8
信用金庫	8	40	0	信用金庫	1	44	4	1
信用組合	0	2	0	信用組合	0	9	0	0
商工中金	0	1	0	商工中金	0	0	0	0
行政書士	0	0	0	行政書士	0	0	0	0
社会保険労務士	0	0	0	社会保険労務士	0	0	0	0
協同組合	5	0	0	協同組合	2	0	0	0
合計	285	100	2	合計	310	295	45	9

税理士・公認会計士・弁護士については法人数も加えている  
 中小企業庁金融課(2015)より筆者作成

両県を比較した結果として、共通する部分は、代表支援機関で最も多いのはどちらも税理士である。これは、認定支援機関として登録されている数が最も多いのも税理士であることから当然であるといえる。一方で、異なる部分としては一般社団法人の数字であろう。神奈川県の場合、その他支援機関で3番目に数の多い機関であるのに対し、千葉県では代表支援機関で2番目に数の多い機関となっている。

また、両県ともその他支援機関では信用金庫と地方銀行の数が多。これは、計画策定支援事業に限らず事業再生支援において金融機関の協力は必要であり、中小企業を顧客としている信用金庫や地方銀行のほぼ全てが認定支援機関として登録していることや政策パッケージの効果が出ていると考えられる。特に、千葉県の場合信用金庫と地方銀行を合算した数は280件となり、総数で310件であることから金融機関と他の支援機関間において連携するための手法があるのではないかと考えられることができる。

つまり、両県を比較した場合に一般社団法人の活動と、金融機関と他の支援機関間との関係に特徴があると分析できる。なお一般社団法人とは主に各県にある中小企業診断協会

であり、両県の中小企業診断協会の活動内容を調査することで計画策定支援事業における採択数の違いを説明することができると考えられる。このため、両県の中小企業診断協会にインタビュー調査を実施し検証した。

#### 5.3.5 神奈川県中小企業診断協会へのインタビュー

神奈川県中小企業診断協会(以下、神奈川協会)は、計画策定支援事業についてのみ神奈川協会として対応している。これは、会員である中小企業診断士は認定支援機関としての認定を受けていない人が多く、会員が活動できない恐れがあるからである。認定支援機関制度が開始された当初、中小企業診断協会は取得することができなかった等の関係から現在でも認定申請をしている中小企業診断士は少ない。つまり、他にも認定支援機関として対応できる事業はあるが、神奈川協会が前に出て対応することはしない。計画策定支援事業は例外的な扱いとして実施している。このため、時々認定支援機関として支援要請があるが断っている。神奈川協会は会員の能力向上や仕事を確保するために対応しているので、責任の持てないような案件については取り組まない。

体制としては、内部に経営支援部経営支援プロジェクトを立ち上げ、既に連携している県内の地域金融機関や信用保証協会<sup>23</sup>と連携して対応している。具体的には、地域金融機関や信用保証協会から依頼のあった案件について、信用保証協会の別事業である専門家派遣事業を通し対応している。案件が具体化すればプロジェクトメンバーがチームを編成し対応することとなっている。受付件数から見ると、信用保証協会から依頼を受け対応するケースが多い。

このように、神奈川協会としては認定支援機関の活動について計画策定支援事業のみを例外的に取り組んでおり、連携している金融機関などから依頼があった場合にプロジェクトメンバーが取り組むという体制となっている。

#### 5.3.6 千葉県中小企業診断協会へのインタビュー

千葉県中小企業診断協会(以下、千葉協会)では、経営改善支援に対するプロジェクトに2011年度より着目し、内部で「Aプロジェクト」と呼び準備を進めていた。当時は、経営改善支援センターができる前であり、再生支援協が中小企業の再生支援の中心であった。その頃、金融円滑化法の出口戦略として、経営改善計画作成支援の需要が増えるという情報があり、当時の副会長を中心とした数名でプロジェクトを立ち上げて準備を進め、2012年度より再生支援協からの要請によって再生計画作成をパッケージ化して提供していた。2012年頃はDDおよび計画を作成ための費用相場が200万円程度であったが、パッケージ化し50万円くらいで作成することになり、このことをセールスするために千葉協会メンバーが地域金融機関ごとにセールス担当者を決めて活動を行った。

---

<sup>23</sup>神奈川県内では神奈川県信用保証協会、横浜市信用保証協会、川崎市信用保証協会と3つの信用保証協会が存在しており、全てと連携している。

また、Aプロジェクトが軌道に乗ってきた際には多くの件数を処理しなければならないと認識していたため、千葉協会会員に対する教育に力を注いだ。具体的な手法として、経営改善の経験が豊富な会員3名それぞれを中心に、サブメンバーとして教育対象者を着けOJTを行った。案件に対しては、メイン担当とサブ担当を付け対応することとし、別に品質委員を設け、案件が完了に近づくときチェックを入れ問題がないかどうか確認を行っている。仮に、問題があると判断した場合には、修正を行ったりするなどの対応を行っていた。

その後、経営改善支援センターが設立され計画策定支援事業が開始されると、経営改善支援センター案件は協議会案件と区別して呼ぶために「Bプロジェクト」を開始した。同じ頃に、Aプロジェクトで協力関係にあった地域金融機関より連携した対応ができないかという申し出を受け対応することで、金融機関との連携が強まり、その結果申請件数が伸びている。他にも千葉県信用保証協会(以下、千葉県協会)のサポートも大きかった。千葉県協会は計画策定支援事業で名前は挙がってこないが、紹介を多くしてもらっている。また、当時の千葉県協会は規模の小さい企業を支援したいという思いがあり、Bプロジェクトのパッケージ価格の100万円では高いと言われ、39万円で対応するパッケージを提供することとなった。

この100万円と39万円の価格の違いであるが、100万円の場合は計画策定にあたりメイン担当とサブ担当、品質委員が3名で担当し(内1名は財務DDを担当)、公認会計士や税理士に依頼することで財務DDも含めた計画を策定し、最終的に品質委員がチェックして提出している。一方、39万円の場合は財務DDを簡易的に作成し、計画書を策定するためメイン担当と品質委員が2名で実施している。

経営改善計画策定においてパッケージ化したことで、フォーマットを標準化して価格を抑えることができた。計画策定支援事業を活用すれば2/3の補助を受けることができ、さらに経営サポート会議を開催すると千葉県協会より自己負担分のうち10万円を補助してもらえるため、39万円のケースで費用を試算した場合、計画策定支援事業で26万円の補助があり、さらに経営サポート会議を開催すればさらに10万円の補助があるため、実質4万円程度で経営改善計画が策定できるようになった。

現在、Aプロジェクト、Bプロジェクトで関わっているメンバーは累計で45名程度であり、品質委員については現在6名である。今後、品質メンバーについてもサブメンバーを入れてOJTを行い人員増員しようと考えている。

このように、件数が多いのは地域金融機関や県協会と連携関係にあることはもちろんとして、千葉県中小企業診断協会ではプロジェクトに参加する会員に対しOJTを実施する体制を整えていたことがわかる。

#### 5.3.7 2つの中小企業診断協会の比較

神奈川協会と千葉協会へのインタビューの結果、両診断協会ごとの対応の違いと共通していることがあることが判明した。まず、対応の違いについて述べると、神奈川協会では

計画策定支援事業が開始され暫くしてから対応することになったのに対し、千葉協会は計画策定支援事業が開始される前から対応しているという取組時期の違いがある。千葉協会では、100 万円と 39 万円の 2 種類の改善計画をパッケージ化して定額料金としている。これは、利用者にとってどのくらいのサービスをどのくらいの料金で受けることができるかわかりやすい。経営改善計画を策定するような中小企業者にとって事前に料金の目安がわかることは利点である。

神奈川協会も千葉協会も、プロジェクトメンバーがチームを編成して案件に対応していることは共通している。しかし、千葉協会では結果に差が出ないように品質委員が再チェックをしており、問題があると判断した場合修正を加えたりすることもある。このため品質がある程度一定となり、計画策定後の実現性が高まることが期待できる。教育制度の違いも挙げられ、どちらもプロジェクトメンバーを募集して対応しているが、千葉協会は OJT 制度によって、経営改善計画をあまり策定していない会員に対してもチャレンジできるような体制を確立している。これは、会員の能力向上や専門家の育成においては有効であると考えられる。

次に、共通していることは金融機関等と連携していることであろう。特に、どちらの診断協会からも言及があったのは信用保証協会との連携についてである。信用保証協会は認定支援機関として登録されていない。このため、おそらく信用保証協会より依頼・相談があった際は、取引金融機関(金融機関のほとんどは認定支援機関として登録されている)と連絡を取り対応しているものと類推される。また、千葉協会は金融機関ごとに担当者を決めていることから、金融機関にとっては案件相談から申請になり易い環境にあると考えられる。

今回の調査で判明したのは、計画策定支援事業を活用している県と、そうでない県が存在しており、中小企業診断協会のような業界団体の積極性が一つの鍵となっていることである。中小企業診断協会は全国の都道府県に存在しているが、千葉協会のように活動しているところは少ないと考えられる。それは他県であまり中小企業診断協会の活躍を聞くことがないということはもちろんであるが、神奈川協会であっても計画策定支援事業を例外的に扱い対応していたことを考えれば、他県では認定支援機関としての認定は受けたものの活動実態は無いという中小企業診断協会があっても不思議ではない。経営改善計画の策定は案件にもよるが、複雑な場合が多い。このため、専門的なスキルが求められ、藤津の指摘している通りだろう。スキルを獲得するためにも専門家向け研修といったものが重要になってくるが、この点、千葉協会の OJT 制度については、効果的とみることができるだろう。特に、金融機関ごとに担当者を配置し多くの案件を受付けし、OJT を実施して会員のスキルを高め、更なる案件獲得に繋がっている。金融機関側からしても改善計画策定支援事業の活用度合に差がある中で、このような取組は参考とすることができるだろう。

#### 5.4 補助事業中心の支援で良いのか

このように、認定支援機関の属性によって補助金申請支援は金融機関が、計画策定支援事業については税理士や中小企業診断協会といったように、属性ごとに得意とする分野が異なっていることは明らかとなった。

認定支援機関が関与する補助事業において、採択者に対する支援で最も活躍したのが金融機関であり、これらは組織によって内部の支援体制に違いが見られるなど支援体制の構築に個々の工夫を重ねていることが明らかになった。金融機関がなぜこのように活発活動しているのかと言えば、金融行政からの影響を受けていることもあり、認定支援機関としての活動を行うことで、コンサルティング機能の発揮に対応しようとしているのである。また、金融機関以外の活動を見た場合、計画策定支援事業では税理士が多くの件数に対応しているが、特徴的なのは企業再生について注目され始めた頃から活動していた千葉県の中小企業診断協会の活動であった。企業再生については、そもそも金融機関の方が活躍すべき分野であると考えられるが金融円滑化法の影響もあり、対応すべき企業数が多すぎることから、金融機関では対応できていないことから他の属性の認定支援機関が活躍していることがわかる。

さらに、仮に補助事業に採択されたといっても、支援する側(認定支援機関)と利用する側(中小企業者)が、認定支援機関制度をどのように考えているのかについて分析する必要もあるだろう。これについては、認定支援機関制度が開始され、具体的な支援手段が補助事業を中心とした支援になってしまっている現状が果たして良いのかという疑問がある。そもそも、認定支援機関は各種支援制度を申請する際の窓口の役割を果たすための機関ではなく、中小企業者による経営課題を解決するために国から認定を受けた機関であったはずなのである。

このため、当初にはなかった補助金支援という業務について、認定支援機関側と中小企業側の両者が現状をどのように考えているのかに関し分析する必要があるだろう。補助事業は、最終的に個々の企業に対して資金が運営者より拠出されるわけだが、今回の補助事業の主体は国であり、公的機関からの補助金は民間からの補助金と比べ制約が強いことが考えられる。これは税金を特定の企業に使うことになるから、公平性を確保するためには止むを得ないことだが、弊害として申請書や実際に事業を実施する(した)ことを証明するための疎明資料の作成といったペーパーワークが増えてしまう。当然、未来会議においても書類の煩雑性についての指摘があり、実際に削減に向けた取り組みがされた結果、今回取り上げたような補助事業が実施されている。さらに補助金申請書等の作成支援のため、認定支援機関が関わり書類作成の支援が求められた。しかし、認定支援機関そのものが本来持たなければならない、中長期的な視点からの戦略性、整合性について議論がされたことはなく、補助金の特性は短期的な視点からの公平性、画一性が求められ、認定支援機関本来の支援とは全く逆の要素となっている。

そこで次章において、中小企業支援者と中小企業経営者の両者よりインタビュー調査を

実施することで、認定支援機関と補助金についての評価を明らかにする。





## 第 6 章 支援者側と事業者側それぞれから見た認定支援機関の評価

第 5 章では各種支援事業の結果より表れた特徴から、認定支援機関、特に地域金融機関を中心とした支援体制や特徴・問題点について触れた。本章では認定支援機関として活動している支援機関において本制度がどのように評価されているのか、また、実際に支援を受けた中小企業者は何を求めているのかについて、金融機関を含めた認定支援機関全体からの検討を行う。このような検討により、認定支援機関の関与が求められる補助事業が従来の補助事業と比べてどのような効果があるのかを明らかにする。

なお分析には認定支援機関側 8 先、中小企業者側 9 先に対しインタビュー調査を実施した。その結果を分析し、そこから得た知見を活用している。

### 6.1 認定支援機関としての金融機関の活動分析

まず支援者側に対するインタビュー調査であるが、新たに支援機関として認定を受けた金融機関は、どのように活動を進めているのかについて、5 章で小規模補助金と創業補助金の採択結果より分析を行った。なぜ金融機関に対象を絞るのかといえば、既述したが採択結果から採択者の過半数は金融機関からの支援を受けており、金融機関が積極的に支援活動を実施していることがわかるからである。金融機関が活躍する理由は金融行政からの影響を受けており、それはリレーションシップバンキングに基づいた支援体制の構築が求められたことが背景にあるわけだが、その支援体制について本部で主導していたり、各店舗で実施していることからわかるように、金融機関ごとに異なる工夫を重ねている。一方で採択件数が多く、支援体制に工夫を凝らしたとしても、金融機関による支援内容が十分なのかどうかという疑問が挙げられるだろう。

さらに先行研究から金融機関が実施する支援についてどのような現状なのかについて検討する。これには、刀禰(2015)及び小出(2013)のインタビューが存在しており、これらを紹介した上で、他の認定支援機関を含めたインタビュー調査からの分析を行う。

### 6.2 信用金庫が認定支援機関として活動することの利点

刀禰(2015)は信用金庫が補助金活用を進めている現状を調査している。それによれば、地域金融機関ではコンサルティング機能の強化などが求められており、外部の機能を幅広く活用したビジネスモデル構築について検討している。その一環として、認定支援機関制度の開始に伴い補助金活用が各種支援策の 1 つとして位置付けられ、付随して発生するつなぎ資金の提供など、地域金融機関の活動の余地が大きいだろうと考えられている。前記のように原則として補助金は清算払であり、例えば補助金を用いて工作機械を購入した場合、機械購入から補助金交付までの間、購入費用に充てる補助金相当額をつなぎ融資などで手当てする必要がある。

中小企業にとって補助金を活用する目的は、資金の一部を獲得できることの他に、対外的な PR、信用力の向上につながることも利点として挙げられる一方で、周知度合は高くな

く、経営者が日々の業務に忙殺され、また公的機関に敷居の高さを感じているようである。だからこそ信用金庫が補助金の情報提供や申請書類の添削を行うことは、付加価値サービスの提供となり得るとしている。

信用金庫にとっても、補助金活用の支援を取り組む背景として金利競争からの脱却があり、低金利以外の付加価値サービスの提供を通じて、貸出金残高と利回り確保を目指している。信用金庫における補助金活用の支援策は2つの位置付けから説明することができる。1つは課題解決型営業を実践するツールとしての位置づけであり、補助金は使い勝手が良い、情報収集に役立つ、新規の資金を創出する点で優れ、取引の浅い中小企業の深耕、新規開拓の際にも利用しやすい。また、補助金活用を支援することで経営方針や事業計画といった情報を収集できるほか、経営者の本音や悩みに触れることも可能である。

2つは若手職員の育成ツールとしての位置付けである。若い渉外担当が中小企業の懐深く入り込み、課題解決型営業を実践するのは難しい。そこで、育成ツールとして補助金情報を活用する信用金庫が増えている。補助金情報に対する顧客の反応をみることで、経営課題や要望・資金ニーズを探ることが可能になるとしている。

#### 6.2.1 認定支援機関たる金融機関の活動に対する疑問点

小出(2013)はインタビューで、金融機関の立場から見た認定支援機関の姿について述べている。経営状況が厳しくなった中小企業に対する地域金融機関の経営支援については、現状、疑問符を付けざるを得ない。認定支援機関として、多くの金融機関が認定されているものの、経営支援の在り方はこれでいいのかという思いを持っているとしている。

中小企業支援を行う専門組織が立ち上がってきてはいるものの、課題は2つある。1つは、こうした専門組織の支援を受けられるのはほんの一握りであって、対象となるのは地域を代表するような企業や複数の金融機関と取引がある企業などである。2つは先進的な取組みを見せる一部の地域金融機関を除いて、大半の地域金融機関がサポートして策定した経営改善計画は債権保全上のものであって、取引先である中小企業の経営再建を真に目指したものとは違う内容になっているということである。

さらに小出(2013)は金融機関の中小企業に対する経営支援の展開で、欠けているのは売上拡大支援であり、これは、中小企業の経営改善、事業再生を成功するための絶対的なファクターである。確かに、浮かび上がった問題を指摘するのは必要な支援だとは思いますが、このような支援をもって経営改善計画の策定が終了とはならない。相談に来る経営者に聞いても、金融機関から売上拡大の支援を積極的に受けたという話はあまり聞かない。これまで、金融機関は業績不振先に対して何をすべきかということを正確に理解していなかったとしている。

地域金融機関というのは、地域において中小企業との接点が他の機関に比べ圧倒的に多い。深い関係性をもっており、経営の実態についてよく理解しているはずである。一方で、地域金融機関にとっても、コンサルティング機能の発揮やソリューション提案などと呼ば

れる取組み、すなわち中小企業の本業支援は競合先との決定的な差別化要因になるとしている。地域金融機関は認定支援機関に認定され、早急に売上拡大支援のできる人材を育成すべきであり、経営コンサルティングを行うことの意義や目指すべき方向性をきちんと定めることから始めるべきであるとしている。

#### 6.2.2 両者の意見の違いと認定支援機関のあるべき姿

刀禰(2015) 及び小出の(2013)の主張に関しては、刀禰(2015)は信用金庫について、小出(2013)は地域金融機関全般について述べているため、定義が若干異なるが、どちらも支援対象である中小企業との距離が近いということを述べている。地域金融機関は融資を実行する前に、なぜその資金が必要なのか説明を中小企業者に求める。つまり、融資を通じ財務状況及び経営状態を知る立場にある。

次に相違点について、刀禰(2015)は補助金活動支援を取り上げ信用金庫が推進している理由として、課題解決型営業を実践するツールと若手職員の育成ツールであるとして、現状の信用金庫の取組を肯定的に述べている。一方、小出(2013)は中小企業に対する地域金融機関の経営支援は債権保全上のものであって、疑問符を付けざるを得ないとし、売上拡大支援を実施するべきであると述べている。

このように、先行研究からは認定支援機関として活躍していると考えられる金融機関の役割について評価する意見と否定的な意見が併存しており、意見の統一がされていない。確かに、中小企業経営力強化支援法上においては、その役割は述べられているものの、現場でのあるべき姿に対する解釈が異なることからわかるように、認定支援機関の活動に対する評価が割れている。

#### 6.3 他の認定支援機関に対する調査

このように認定支援機関たる金融機関にあって、補助金申請支援では活躍しているが、前章でみたように計画策定支援事業は税理士や地域によっては中小企業診断協会が活躍している。このことは、認定支援機関の属性によって活用できる各種支援制度を網羅的に活用しているわけではないということがわかる。また、金融機関以外にも認定支援機関として活動をしている支援機関は数多く存在していることから、これらの支援機関がどのように活動しているのかを分析する必要がある。そこで認定支援機関として活動する 8 機関に対し、支援機関自身の活動を通してどのように制度を理解して活用しているのか、インタビュー調査を実施した(表 19)。

なお対象先全てが神奈川県内の支援機関であり、属性ごとにグループ化して分析を行なった。具体的には、まず従来から公的な支援機関として認識され活動している組織を「従来機関」とした。これらに属する機関は、本制度が開始される以前より中小企業支援を実施している。このため、認定支援機関として実施できる支援制度以外にも独自の支援制度や自治体から委託され実施する支援制度もあり、メニューは豊富である。

次に、認定支援機関の中でも認定数が最も多い税理士・税理士法人を「税理士」とした。税理士関係者がこの制度をどのように感じ、支援業務を行っているのかによって、当初の目的と現実の差が明確になると考えられる。

さらに、それ以外で認定を受けている組織を「その他」として分類した。これらに属する機関は、中小企業診断士が個人事業主として認定を受けている場合や、税理士事務所の子会社等が多い。また、他の士業者がどのような考えから認定支援機関として認定を受けたかを分析することは、当初の目的である経営支援の担い手の多様化・活性化の視点から重要であると考えられる。

図表 19 認定支援機関に対するインタビュー先

	名称	属性
①	A振興センター	従来機関
②	B振興センター	従来機関
③	C商工会議所	従来機関
④	D税理士	税理士
⑤	E税理士	税理士
⑥	F税理士法人	税理士
⑦	コンサル会社G	その他
⑧	H弁護士	その他

筆者作成

#### ①A 振興センター

当センターは、国より認定支援機関制度が開始された当初、対象とならないと言われていたが、途中から必ず認定を受けるように連絡があった。中小企業支援については、既存・新規に関わらず無料としているが、一部支援制度は受益者負担として最低限の費用を貰っている。それでも支援が足りない場合は国の支援制度を活用するなど、県・国の支援制度のそれぞれ良い部分を活用している。

#### ②B 振興センター

認定支援機関については、ものづくり補助金の申請支援を行うため制度開始当初から認定を受けており、無料に対応している。また、創業補助金を含めた創業支援についてはセミナーや相談会を実施もしていることから、複合的な支援も実施している。

#### ③C 商工会議所

会員のための支援という目的のために認定支援機関として活動しており、中小企業庁のメールより認定支援機関制度を知った。このため認定支援機関だから相談を受けるような

ことはせず、会員の支援の一環で認定支援機関として活動することはある。

#### ④D 税理士

認定支援機関制度に関する話題は顧問先等からしばしば聞いており、知り合いの中小企業診断士の方に教えてもらい申請を行った。

税理士なので、数字を出して説明することは得意としているが、文章で説明することはいないようにしている。今までは、数字しか見ていなかったのもので、他の視点から企業を見ることが勉強になったと考えているが、果たして経営アドバイスを行ったからといって、その企業の経営がプラスになったかどうかは疑問に感じる。

#### ⑤E 税理士

TKC からのアナウンスによって認定支援機関制度を知った。税理士会からのアナウンスもあったが遅いと感じている。TKC はエリアごとに会(以下、都道府県会)を設けており、都道府県会同士で競争がある。また、都道府県会内部において独自に研修を実施し、認定支援機関の関与が必要な支援制度全てにおいて対応できるようにしている。

#### ⑥F 税理士法人

認定支援機関制度については国からのアナウンスより当初から認識しており、研修は認定支援機関の認定を受ける際と、補助金申請支援を行っている都内の支援機関に話を伺いに行った。また、当初はいわゆるメガバンクは認定支援機関として認定を受けることができなかったため、メガバンク関係者より問い合わせを受けたりもした。

#### ⑦コンサル会社 G

当社は税理士法人の関連グループ会社であり、認定支援機関制度が開始された当初は関連会社である税理士法人が認定を受けていたが、当社独自で支援機関として活動するニーズがあると判断し認定を受けることとした。税理士法人は税務対応を専門とする方針のため、税理士法人の顧問先から経営相談があった際は当社にて対応している。もちろん、当社に直接相談があった際にも対応している。

#### ⑧H 弁護士

所属する弁護士会よりアナウンスがあり、興味を持ったので認定を受けた。弁護士会では不定期だが事業再生等の研修を実施しており、当時は、税理士と連携して再生業務を行っている事例の紹介があった。現在、認定支援機関としての活動はしていないしアピールもしていない。これは、再生についての経験がないことが理由である。

### 6.3.1 認定支援機関制度に対する意見

今回の調査では、認定支援機関制度を含めた支援制度についてもインタビューをおこなった。その結果として、認定支援機関制度について「発想自体は良いと思うが、もう少し細かなフォローをしてもらいたい」、「この制度は相談者が混乱しているのではないか」、「役に立つシステムになるには時間がかかる。5年、10年はかかると思う。現状では仕組みとして育っていない」といった意見があった。これらに共通するのは、認定支援機関制度の運営に係る問題だろう。個々の支援能力といった問題よりも、制度的な改善が必要であることを示唆しているだろう。

また、補助金制度そのものに対する意見も存在しており「創業補助金の申請支援では、補助金をあてにして創業したが補助金を受け取っても続かなかったケースがあった。このように、本来は創業すべきではない人が、補助金の存在により無理に創業してしまうケースもある。補助金全般について、形だけ要項に合わせているように見えるケースもあり、主旨とは違うと感じる計画書も存在している」、「創業補助金を例にすると、創業者からすれば、創業したいが資金がない状態なのだからすぐにでも資金が欲しいと考えるのが当然であるが、清算払いであることを知らない人が多い。このため、代わりに融資で資金調達することを提案している。このようなことがあるため、補助金関係はこちらからアピールするようなことはしていない」といったこともあり、補助金制度の課題も存在している。

### 6.3.2 支援機関ごとの特徴

上記 3 つの分類の中で、従来機関、税理士、その他では、差があることがわかる。これは、支援メニューの多さにもよってくるものであるが、従来機関はどこも創業セミナーを実施しており、補助金申請支援のみ実施しているのではない。このような認定支援機関が関与しない他の支援制度も活用できることは、支援対象者により実効性の高い支援が可能になってくる。

次に、相談者が認定支援機関に支払う費用について、税理士はそれぞれで対応が異なり、その他では費用が掛かる。例えば、費用を掛けてまで補助金申請をチャレンジして不採択となった場合、その費用は無駄な出費となってしまう。そうであれば、無料で対応しており採択実績のある既存支援機関に相談が偏ってしまう。その結果、採択実績のない認定支援機関はいつまでも経験を積む機会がないということになりかねない。

従来機関については、規模によって取り組んでいるメニュー数に差が出ている。①A 振興センターについては、県の支援メニューと国の支援メニューの両方を活用している。このため、専門家派遣やよろず支援拠点事業といった相談業務やインキュベーション施設の運営、創業セミナーの開催といった創業支援、他にも県内で複数回行われる商談会の開催といった販路開拓支援等の総合的な支援を実施している。一方で、②B 振興センターや③C 商工会議所は、①A 振興センターと規模の比較をすると小規模な組織であり、支援メニューが限られてしまう。事実、②B 振興センターでは正規職員が 3 名しかいなかったり、③C 商

工会議所では限られた範囲での支援活動のため、ビジネスマッチングを行う難しさについてインタビューによって明らかにすることができたように、一部の支援に特化して対応している。

税理士において、同じ分類内においても支援実績の差が明確になってしまう。これは、今回インタビューした税理士において顕著に表れていると考えられる。特に、TKC の会員とそうでない会員での対応に差がある。TKC では計画策定支援事業を活用し、中小企業を支援する 7,000 プロジェクト(計画策定支援事業を活用して 7,000 企業の支援を実施する)を推進していた。このため、TKC に加盟している税理士は計画策定支援事業に関する研修を TKC より受講しており、多くの案件を手掛けていることがわかる。これは、税理士会においても同様の研修を実施しているが、TKC の研修が効果的で実践的である可能性が考えられる。また、単純に見れば認定支援機関が関与する支援制度の活用度合によって、多く利用していれば実績が多いと判断できるが、⑥F 税理士法人のように年間で 100 件以上の創業支援を行っているものの、補助金申請支援を実施していない先があるなど、独自の活動をしている先も存在している。このため、税理士の評価は支援制度の利用件数だけではなく、認定支援機関として、本来の意味での経営支援を実施しているかどうかで判断する必要がある。

さらに、その他機関において、⑦コンサル会社 G は税理士事務所の関連グループ会社であることから、税理士の活動が活発な計画策定支援事業について得意としていた。一方、⑧H 弁護士のように認定支援機関として認定は受けたものの、どのような支援活動をすればよいかわからなかったり、自信がないために活動ができていない支援機関も存在することが明らかになった。これは、業界団体によるアナウンスや研修が不十分である可能性があるだろう。

また、④税理士 D のインタビューにおいて、「補助金申請を行い採択された顧客について補助金を得た年度は補助金分が利益となっているが、その次の年度においては元に戻っている」という意見があった。これは、認定支援機関として補助金申請支援を実施して補助事業が終了しても、その補助事業で得たノウハウをどのように経営に活かすことができるかという難しさを表していると考えられる。単純に補助金採択に向けた支援ではなく、むしろ⑥F 税理士法人のような活動が求められているのではないか。そのような意味では、③C 商工会議所の「この制度は相談者が混乱しているのではないか」という発言や、⑥F 税理士法人の「現状は申込者のことを考えていない」といった発言は、認定支援機関制度が中小企業等の側から見た視点に欠けているということを指摘している。

### 6.3.3 認定支援機関の抱える課題

認定支援機関制度の問題点は、認定支援機関ごとの支援能力に差があり、その原因と考えられる要素に認定支援機関に対する研修が不十分であること、認定支援機関の連携が不十分であることが課題として考えられる。

今回のインタビューにおいて感じることは、支援を行っている中小企業者が補助金申請の際に、確認書への押印が必要だから認定支援機関の認定を受けたという話があり、支援の内容ではなく、単純に補助金の採択を受け資金を得ることが目的となってしまう。これは補助金を得て新たな取組に挑戦するという本来の趣旨から逸脱しており、例えば新たな設備が必要であるが自己資金で賄えないため、単純に設備投資を目的としてものづくり補助金を申請したと捉えられるような発言である。ものづくり補助金は新たな取組を行うために必要な諸経費等を賄うために設けられた補助金であったが、設備更新のために補助金申請を行っており、これでは新たな取り組みを行うという視点が抜け落ちてしまっている。このような逸脱の結果、中小企業者としては「支援＝代行」と解釈されてしまい、申請書も代筆してくれるものと思われてしまったり、補助金を得ても決算に良い影響が出てこないということになっている。

そこで、認定支援機関の支援能力を高めるために、より実践的で全ての認定支援機関が受講できる研修制度の確立と、認定支援機関同士の連携を促進する仕組みづくりが必要ではないだろうか。具体的には、認定支援機関申請時の研修の免除制度の廃止(例外なく認定支援機関になる者は研修を受講させる)、実績を上げている認定支援機関に実績をあげていない認定支援機関の担当者を研修として派遣する OJT 制度や、実績のある認定支援機関による同行訪問や同席しての相談等が挙げられる。もちろんこれらの事業に係る経費は国や自治体等が補助することになる。こういった取組によって、認定支援機関全体の経験値が上がることによる能力向上や、認定支援機関同士の連携が促進されることになるものと考えられる。

#### 6.4 補助金採択事業者から見た認定支援機関の支援能力について

これまでは、認定支援機関側から見た属性ごとの支援の特徴や支援体制について分析を進めてきた。その結果としては、属性ごとに得意としている分野が明らかであるが、同じ属性の組織であっても支援能力に差が出てしまっていることが明らかになった。

同じ認定支援機関でありながら、支援能力に差がある現状においても支援事業は継続的に実施されており、予算規模も高止まりしており、制度は当分続くことになるだろう。このため支援を受ける側としては、何をしたいかによって支援を受ける認定支援機関を選ばなければ採択されないということになってしまう。結果論だが、例えば既存の中小企業が新しい事業を始めるとして、ものづくり補助金を利用したいと考えた場合で、自社の顧問の税理士(認定支援機関としての認定を受けていることが前提)に相談して支援を受けるよりも、取引金融機関に相談して確認書を発行してもらった方が採択の確率が高いということになってしまう。

同じ制度上で認定された支援機関でありながら、属性ごとによって採択結果に差が出てしまっている状況下において、中小企業者はなぜ、その認定支援機関に確認書を発行してもらったのか(選択したのか)という疑問が出る。そこで、採択者の多いものづくり補助金と



創業補助金の採択者に対しインタビュー調査を実施した。

#### 6.4.1 継続的に実施されている 2 つの補助金について

補助事業の事業規模については、ものづくり補助金は毎年度 1,000 億円を超える補助事業となっており、毎年度注目を集めている。創業補助金については、当初は大型の補助事業であったが、近年は予算額が少なくなっている(図表 20)。

図表 20 各年度における 2 つの補助金の予算額

	H24補正	H25補正	H26補正	H27補正	H28補正
<b>ものづくり</b>	1,007億円	1,400億円	1020.4億円	1020.5億円	1,001.3億円
<b>創業</b>	200億円	44億円	50.4億円	7.6億円 (当初予算)	8.5億円 (当初予算)

経済産業省より作成

※創業補助金は平成 28 年度事業では認定支援機関に関与は必要なくなった

実際、どれくらいの申請があり採択されているのかについて見ると、ものづくり補助金は毎年数万件の応募があり、創業補助金は数千件の応募がある(表 21)。また、採択率はものづくり補助金については平成 24 年度補正で約 43.8%、平成 25 年度補正で約 39%、平成 26 年度補正で約 43%、平成 27 年度補正で約 29.8%、平成 28 年度補正で約 39.6%となっている。創業補助金については平成 24 年度補正で約 44.4%、平成 25 年度補正で約 33.8%、平成 26 年度補正で約 55.9%、平成 27 年度で 66.2%と、ものづくり補助金と比べ高い採択率となっている。

図表 21 2 つの補助金の応募数と採択数

		H24補正	H25補正	H26補正	H27補正	H28補正
<b>ものづくり</b>	<b>応募</b>	23,971件	36,917件	30,478件	26,629件	15,547件
	<b>採択</b>	10,516件	14,431件	13,134件	7,948件	6,157件
<b>創業</b>	<b>応募</b>	14,165件	9,242件	2,984件	1,170件 (当初予算)	2,866件 (当初予算)
	<b>採択</b>	6,299件	3,124件	1,669件	775件	136件

中小企業庁より筆者作成

#### 6.4.2 ものづくり補助金について

都道府県事務局で発行された平成 24 年度補正事業の公募要領によれば、「ものづくり中小企業・小規模事業者が実施する試作品の開発や設備投資等に要する経費の一部を補助することにより、ものづくり中小企業・小規模事業者の競争力強化を支援し、我が国製造業を支えるものづくり産業基盤の底上げを図るとともに、即効的な需要の喚起と好循環を促し、経済活性化を実現することを目的とします」(東京都事務局東京都中小企業団体中央会、(2013):1)として、試作品の開発と設備投資を通し競争力を確保するための補助金であることがわかる。

また補助金申請条件の 1 つとして、「どのように他社と差別化し競争力を強化するかについての事業計画を提出し、その実効性について認定支援機関により確認されていること」(東京都事務局東京都中小企業団体中央会(2013) :2)とし、認定支援機関の役割を事業計画書の実効性の確認をすることが記載されている。さらに、認定支援機関側では実効性が確認できた場合、確認書<sup>24</sup>を発行することになる。

なお、補助率については 2/3 で(上限額が設定)毎年度変更はないが、補助金額に違いが存在(図表 22)する。平成 24 年度補正では 1,000 万円までの補助であったが、その後の年度によって種類が分かれるようになり、その種類によって小規模事業者に配慮があったり、その時期の政府の注力している分野向けに補助金額(補助率は 2/3 と変わらない)の上限が高められたりしている。

図表 22 ものづくり補助金の各年度の種類及び補助金額(単位：万円)

H24補正	H25補正	H26補正	H27補正	H28補正
	成長分野 1,500		高度生産性向上 3,000	第四次産業革命 3,000
1,000	一般 1,000	一般 1,000	一般 1,000	一般 1,000
	小規模事業者 700	コンパクト 700	小規模 500	小規模 500

各年度のものづくり補助金公募要領より筆者作成

#### 6.4.3 創業補助金について

ものづくり補助金と同じ平成 24 年度補正予算より実施されており、地域のきめ細かい創業を支援するために開始された。平成 24 年度補正予算では、種類として地域需要創造型起業・創業が存在している。他にも、第二創業と海外需要獲得型起業・創業といった種類が存在していた。なお、平成 25 年度補正以降からは創業と第二創業となった。

<sup>24</sup> 毎年度の事業ごとに名称が変わるが、〇〇に係る競争力強化についての確認書(〇〇には毎年度の事業名が入る)としていることから、本論ではこれらを確認書としている。なお、創業補助金も同様の形式であることから、こちらも確認書とする。

公募要領によれば、「新たに起業・創業や第二創業を行う者に対して、その創業等に要する経費の一部を助成する事業で新たな需要や雇用の創出を図り、我が国経済を活性化させることを目的とします」(株式会社電通(創業補助金(東京)事務局)(2013):1)として、創業や第二創業に対し補助金を支給して経済を活性化させてとしている。これは、平成 27 年度まで実施された創業補助金も同様の目的である(図表 23)。

図表 23 創業補助金の各年度の種類及び補助金額(単位：万円)

H24補正	H25補正	H26補正	H27
地域需要創造型起業・創業 100以上～200以内	創業 100以上～200以内	創業 100以上～200以内	創業 100以上～200以内
第二創業 100以上～500以内	第二創業 100以上～200以内	第二創業 100以上～200以内	第二創業 100以上～200以内
海外需要獲得型起業・創業 100以上～700以内			

各年度の創業補助金公募要領より筆者作成

認定支援機関の役割としては、事業計画(申請書)の策定支援及び事業計画に基づいて実行支援・報告等を行うことを確認することになっており、確認書には事業計画書の策定支援、実施期間中の支援や補助事業終了後のフォローアップについてどのような支援内容でどれくらいの期間・頻度で実施するかを記入していた。また、認定支援機関が金融機関と連携していることを明らかにするために、確認書に連携している金融機関名及び金融機関より押印を求めている。これは、金融機関からの外部資金による調達が十分に見込める事業であることを条件にしているためである。なお、認定支援機関たる金融機関から確認書の発行がある場合、当該条件は求められなかった。

平成 27 年度創業補助金からは、創業予定者が産業競争力強化法<sup>25</sup>に基づいた創業支援事業計画の認定を受けた市区町村内において創業しようとする者のみを対象としている。さらに、平成 28 年度創業補助金より認定支援機関からの事業計画書の確認書発行については条件ではなくなり、創業支援事業計画の認定を受けた市区町村内において創業しようとする者で認定特定創業支援事業を受けた者のみが対象となった。なお、補助率についてはものづくり補助金と同様の 2/3 で(上限額が設定されている)ある。

#### 6.4.4 補助金採択者に対するインタビューの考察

今回インタビューは 9 事業者に対し実施し、この内で 2 つの補助金を活用した事業者が 3

<sup>25</sup> 2014 年 1 月に施行され、設備投資、事業再編、創業、事業再生、規制の各分野において、手続きを経た後に支援措置等を受けられる。この内、創業に関しては地方自治体より創業支援体制に関する実施計画書が国に提出され、認定を受けると特定創業支援事業として実施される。

事業者、ものづくり補助金を活用した事業者が 4 事業者、創業補助金を活用した先が 3 事業者である。業種については日本標準産業分類(平成 25 年 10 月改定)の中分類にて分類している(図表 24)。

なお、これらインタビュー対象先については筆者が調査対象としている神奈川県内の中小企業であると共に、既存の中小企業支援機関からの紹介によって調査を実施している。全て同じ地域内の企業としたのは、地域的な特性を同じにすることで認定支援機関の支援力の違いについて明確にするためと、認定支援機関側に対するインタビューでも神奈川県内を対象としたことから、同一地域における比較ができるためである。特に、2 つの補助金は地域金融機関による確認書の発行を受け採択された事例が多いため、地域金融機関から支援を受け採択された企業を中心に調査している。

図表 24 補助金採択者に対するインタビューを実施した企業一覧

	業種	補助金の種類	認定支援機関の属性	特記事項
①	技術サービス業	創業・ものづくり	地銀	複数回採択
②	化学工業	創業・ものづくり	地銀	複数回採択
③	繊維工業	ものづくり	商工会議所	
④	金属製品製造業	ものづくり	信用金庫	
⑤	家具・装備品製造業	ものづくり	公益財団	複数回採択
⑥	金属製品製造業	ものづくり	信用金庫	
⑦	情報サービス業	創業	信用金庫	
⑧	飲食店	創業	商工会議所	
⑨	飲食店	創業	商工会議所	

筆者作成

#### ①技術サービス業(測定・分析)

2014 年度の創業補助金(申請額 1,800 千円)に採択され、2017 年度にはものづくり補助金(申請額 10,000 千円)に採択され、どちらも認定支援機関は地方銀行だった。補助金の存在を知ったのは、現在インキュベーション施設(認定支援機関ではない)に入居しており、支援を受けているインキュベーションマネージャー(以下、IM)の紹介であった。

#### ②化学工業(研究用試料生産)

創業補助金、また 4 年連続でものづくり補助金の採択を受けており、認定支援機関は全て地方銀行だった。補助金は清算払いで完了報告を提出し、入金される間の資金調達は重要であり、これについては認定支援機関の地方銀行に依頼をしている。

#### ③繊維工業(衣類製造)

補助金を申請しようと考えたのは商品製造段階において、他社に遅れてしまうという思

いや、メーカーからも良い機器が発売されるようになってきたので新しい機器の導入を決意した。しかし、資金的な負担も大きいため定期的に訪問してくれる商工会議所の経営指導員(以下、指導員)に良い補助金がないか相談していたところ、ものづくり補助金の案内を受け申請を決意した。

#### ④金属製品製造業(切削部品製造)

金属加工の下請けが主な業務となっており、大手企業からの仕事の発注によって当社の業績が左右され安定した経営が難しい。このため、自社製品を開発すれば大手企業からの発注の合間に生産することで業務量や財務面で安定すると考え、ものづくり補助金を申請し、自社製品の開発に取り組んでいる。

#### ⑤家具・装備品製造業(防音用建材等製造)

補助金には過去に、複数申請・採択しており、現在のものづくり補助金も複数回採択を受けている。ものづくり補助金は2013年から今までに3回採択されている。次々に補助金に申請できるのは、基礎の技術から応用するべき要素が見えてくるからであり、これを開発するための資金として補助金申請し、結果が出たところで特許出願をしている。

#### ⑥金属製品製造業(試作用部品製造)

ものづくり補助金の話は機械商社より聞き、メーカー主催の説明会に参加したことがある。当社は利用しなかったが、メーカーによっては申請書を作成してくれたようだ。また、機械商社がコンサルを入れて代筆しているケースも聞いたことがある。彼らは自分が入りたい機械の事ばかりで、設備導入ありきになっている。アンバランスな提案がとて多いと感じる。

#### ⑦情報サービス業(画像認識技術)

退職する2年前くらいから創業の準備を進めていた。副業も考えられたが、時間が限られてしまい中途半端になってしまう恐れから、創業を決意した。会社を一旦やめてしまうと元に戻れなくなってしまうことが創業を阻害する要因だと思う。準備のため、創業スクールを2回受講した。1回目のスクールに参加した際に、創業補助金の案内があり申請しようと考えた。スクール関係者の中小企業診断士より信用金庫を紹介してもらい、確認書を発行してもらった。2回目は、特定創業支援事業5)に基づいたスクールに参加し、優遇措置を受けることができた。

#### ⑧飲食店(イタリア料理)

創業補助金にチャレンジする前から創業準備を進めており、補助金が無くとも開業しようと考えていたが、創業時は資金確保の後ろ立てがあると安心する。申請時には人件費と

家賃を補助対象としたが、既に支払っている費用が対象にならないのが難しい。創業補助金は創業時にしかチャレンジできないし、金額も大きいのでチャレンジしない手はないと思った。

#### ⑨飲食店(フランス料理)

補助金申請以前より創業準備を進めており、創業補助金には人件費と家賃を対象とした。補助金を得ることの効果として安心を得ることができたと感じている。貰えなかった場合を考えると、不安を和らげることができた。補助金がもらえなくとも創業はするつもりだった。同じような状況で同じような補助金があれば、一人では厳しいがまた申請したい。

#### 6.4.5 インタビュー調査の結果考察

今回のインタビュー調査では、大きく補助金自体の問題点と認定支援機関側の対応についての意見があった。この2つについて、2つの補助金の発端となったとされる未来会議取りまとめから示される当初の方針と現在の状態を比較検討し、認定支援機関の対応についてはインタビューを取りまとめ分析する。

補助金自体の問題点については、当初より未来会議において「補助金の要件が厳しいものや、事業が完了した後でないと支払がされないものは使いにくい」(“ちいさな企業”未来会議(2012):47)という意見等より、①小規模企業のニーズに合った補助金額の小口化、②補助金の交付対象の用途制限の緩和、③交付期間の長期化、④概算払いの活用について見直しすることが記載され、さらに「小規模企業向けの補助金等の申請手続については、中小・小規模企業施策に係る全ての申請手続きについて総点検を行い、例えば、申請書を2枚程度とするなど、一切の無駄を排除し、申請手続きを抜本的に簡素化する」(“ちいさな企業”未来会議(2012):48)としている。

しかしながら、今回の調査において、事務手続きの煩雑性を指摘する声が多かった。具体的には「手続きの関係だけで補助金が減額になる等、不透明な部分が多く、事務処理に時間ばかり使ってしまい、本業に支障が出ている」(①技術サービス業)、「申請書類を書く手間は当然だと思うが、エビデンス資料の作成は手間がかかる。このため、補助金額が低いと感じたら申請をしなかっただろう」(②化学工業)、「補助金額1,000万円は自己資金で捻出することは困難であり、ものづくり補助金は毎年申請したいと思っているが、事務作業の手間を考えると控えている」(④金属製品製造業)、「補助金の手続きをもっと簡素化、柔軟化してもらうことを期待したい」(⑥金属製品製造業)、「補助金申請の手間を考えると費用対効果は厳しく、同じような状態で、補助金を申請しようとは思わない」(⑦情報サービス業)といった声があった。

確かに、ものづくり補助金では小規模企業向けに上限額を抑えた型を設定する等の配慮があり、未来会議取りまとめでの指摘事項はある程度反映されていると考えられる。一方で、改善されていない点も存在しており、例えば申請書を2枚程度とするという点につい

て、申請書は少なくなったが、実際に採択された企業等の申請書の書類枚数については軽く10枚は超えてしまい、逆に2枚程度の申請書では採択されないことになってしまう。つまり、質問事項は簡略化された一方で、それを回答するために多くの事項について触れなければならないということを意味している。これについても「補助金は、何が聞きたいのかが良くわからない(申請者を疑っているような感じがした)審査に必要なのかと感じるような内容の質問もあった」(③繊維工業)、「毎年ものづくり補助金に採択されている企業を見ると、同じような分野で開発内容を変えて申請している。当社はそのようなことは考えていなかったため、どのように補助金申請を行うべきなのかテクニックが必要であると感じる」(④金属製品製造業)、「ものづくり補助金も申請したいと思うが、国が何を求めているのかがよく分からない」(⑥金属製品製造業)という意見があった。結果としてテクニックが必要と感じたり、補助金申請書に記入すべき内容から審査員が何を求めているのかよくわからないといった意見が出ていると考えられる。

#### 6.4.6 認定支援機関側の問題点

認定支援機関側の対応については、申請書のアドバイスが一切なかったという事案や、確認書の発行について申請者である中小企業者等が説明書を用意して参考にしてもらった事例が存在している。これについても、「補助金申請に係る計画書は見せてそれっきりで、申請書に作成に関しアドバイスはなかった」(①技術サービス業)、「補助金の申請書について、地方銀行ではなくインキュベーション施設のIMに見てもらっている」(②化学工業)、「確認書を作成するための原稿は私が作成しており、そうでなければ思うことは書いてくれない。認定支援機関による支援は力になっておらず、不十分である」(⑤家具・装備品製造業)、「アドバイスやフォローはなく、申請書は自分で作成した」(⑥金属製品製造業)といった意見があった。これでは、何のために認定支援機関が存在しているのかという理由が曖昧になってしまう。

また、2つの補助金においては、認定支援機関の業種別支援数の多かった金融機関に対し、支援対象者等は補助金を申請した内容についての支援を求めているのではなく、資金的な支援を期待している点に注目すべきである。「認定支援機関に地方銀行を選んだのはIMからの紹介もあったが、補助金申請支援を受けることで融資を受けることが容易になると考えたためである。融資については採択通知書を持って融資を受けた。今後も資金調達が必要な際は、この地方銀行に相談することとしている」(①技術サービス業)、「金融機関へは、本業支援を求めず資金繰りについて支援を受けている」(②化学工業)、「信用金庫に支援してもらおうと考えたのは、今回の補助金により取り組んでいる製品開発が成功し、量産するようになれば、それに伴う必要経費等の資金が必要であり、さらには当社の取組を知ってもらうことで、補助事業期間中の資金調達をしたいと考えたからである。支援については、補助金で実施している事業に関し、半年分の運転資金と設備導入のための融資を受けている」(④金属製品製造業)といった意見である。さらに、2つの補助金はどちらも清

算払のため、補助事業期間中の資金調達を検討しなければならない。そのため、金融機関に確認書を発行してもらい融資を受けるという構造がいくつかのインタビュー先で明らかになった。これは、金融機関に事業の内容を理解してもらい必要な資金を得るというためであって、事業完了に向けた支援は期待していないということになる。

もちろん支援を実施している事例もあったが、それは事業終了後の支援であって確認書にも記載されている補助事業中の支援とは異なっている。これについても「マッチングの紹介を受けるが普通では簡単に会うことができない大手企業等の方が話を聞いてくれる」(①技術サービス業)、「取引のある企業の紹介や、地元新聞社を紹介してもらい記事にしてもらった。この記事が、大手テレビ局の注目を受け取材を受け、メディア露出の効果で大手企業から問い合わせを受けたり、要人が視察に来てくれたりした」(④金属製品製造業)といった意見であった。資金調達という支援は重要である。しかし、金融機関からすれば融資の推進という自身の本業を行っているだけであり、事業計画書を見ているのだから内容を詳細に理解しており、さらに補助金に採択されれば補助金が入金した時点で大半の資金を回収することも可能である。つまり、技術的な評価を行って計画を推進するための課題を把握し、それを解決するために何が必要なのかという部分での支援を実施できていない、換言すれば事業性評価をしなくても融資を推進できるツールとして活用していることがわかる。

一方で、認定支援機関から確認書を発行して貰うことのメリットとして、セールス先から信頼をしてもらえろという意見は重要だと考えられる。ものづくり補助金では事業が完了し量産化する際や、創業補助金は実際に創業すれば、いかに多くの顧客に購入(利用)してもらえろかが重要であり、そのためには販売促進活動が必要なのである。その際に、認定支援機関の支援を受けていることで円滑に商談が進んだり、認定支援機関から見込み先を紹介してもらえろならば、取引の可能性は広がるのではないだろうか。これは、インタビューでも普通では会えない先を認定支援機関から紹介されたり、話を聞いてもらえろということをメリットして指摘した企業がいることを考えると、認定支援機関の役割は事業計画の進捗支援よりも、計画が終了し商品化する際の支援の方が役割として求められているのではないだろうか。確かに、事業計画が完了するまでの支援も重要であるが、現在の認定支援機関の能力を考えれば現実的ではない。それならば、事業計画終了後の支援のために計画の段階から、対象企業等が何をしようとしているのかを把握するための確認書という位置づけでも良いのではないだろうか。

#### 6.4.7 金融機関による支援力

次に、2つの補助金で認定支援機関の業種別支援数の多かった金融機関と既存の支援機関である商工会議所とで、支援能力に違いがあるのかについて比較検討を行う。初めに金融機関の分析であるが、地方銀行より支援を受けた2先については、どちらも2つの補助金については複数回採択を受けており、申請については慣れた様子であった。地銀を選んだ



理由としてはIMからの紹介であり、融資を受けていることからわかるように金融支援を受けている。一方で、融資以外の部分において地銀の支援に対する支援の評価は割れており、①技術サービス業は地銀から顧客の紹介とマッチングイベントの紹介を受けることができ満足しているようである。一方で、②化学工業においては申請書の作成時に支援を受けていないし、確認書の発行についても、地銀に対し噛み砕いた説明書を用意して作成してもらったとしており、資金繰り以外での支援は受け難いと感じている。

信用金庫より支援を受けた2事業者については地銀と同じく融資を受けている事業者であるが、地銀と異なるのは既に信用金庫と取引があり、今回の補助金の話聞いて確認書の発行を依頼している点である。融資以外の支援について地銀と同様で評価が割れており、③金属製品製造業については採択後地元メディアに紹介してもらったり、低利融資商品の案内を受けたりしていることから評価が高い。一方で、④金属製品製造業では信用金庫に確認書を発行してもらったが、アドバイスやフォローといったことは受けていないということであった。

#### 6.4.8 商工会議所による支援力

さらに商工会議所の支援についての分析であるが、一般的に金融機関と違い資金調達支援ができず、ましてや専門的な支援という面では士業者と比べると「高度な支援」は難しいと思われる。しかし、結果としては、商工会議所の支援の方が認定支援機関たる地銀や信用金庫と比べて中小企業者が求めている期待に応えていると感じることができる。それでは、どのような支援をしているのかということになるが、「補助金の存在については、自分が対象になるとは思っていなかった。商工会議所から案内があり対象になることを知った」、「商工会議所に相談した際に創業補助金の存在を知った」という意見からもわかるように、窓口相談や巡回指導の際に補助金の案内を行っているようである。また、2つの補助金以外にも「資金調達に関する支援（株式会社日本政策金融公庫の中小企業経営力強化資金）や小規模事業者持続化補助金の支援を受けている」として、活用できそうな助成制度についての案内をし、申請支援を行っている。これは、支援対象者の状態に合わせて有効と考えられる支援を提案していることがわかるし、商工会議所の経営指導員が中小企業向けの支援メニューについてどのような制度なのかをしっかりと把握していることもわかる。

また、他にも「飲食店業界の情報や、近隣店舗の情報をもっている」といった意見や「わからないことがあれば相談している。経営指導員とは人と付き合いであると感じる」といった意見から、細かい相談にも対応しており、信頼関係が構築されていることがわかる。もちろん士業者の関与しなければならない業務は商工会議所では対応することができないが、それについても「顧問税理士を紹介してもらった」として、専門家の紹介を通して間接的な支援を行っている。

このように、商工会議所による支援は単純に補助金に採択されるための支援に限らず、相談段階から採択後も継続した支援を実施することで、信頼関係が生まれていることがわ

かる。この信頼によって、さらなる相談が生まれ、経営に不安を覚えた際には気軽に相談できる関係を構築しているものと考えられる。実際に「来店客数が少ない時などの不安になることがある。そのような時、経営指導員に相談している」という意見からすれば高度な支援よりも信頼関係を基本とした支援の方が、中小企業者等からの満足度は高まり、支援の実効性も高まるものと考えられる。これは、金融機関による支援の現状と比較して、現場を訪問して現状を把握した上での支援策の実行という点で異なると考えられる。確かに金融機関も現場には訪問しているものと考えられるが、商工会議所による支援ではそれよりも訪問頻度が高いと考えられる。なぜならば、一つの支援策を実行後、その結果を確かめなければ次の支援策を実行しようにも有効な支援を実施できないからである。実際に経営指導員の一人は補助金が採択された事業主へ訪問し、その効果を聞いた後に新たな課題と支援策について打ち合わせを実施していた。商工会議所は基本的に存立している自治体ごとに活動範囲が決まっており、その中で支援を実施することから高密度な支援が可能であると考えられる。

また、金融機関と商工会議所では同じ支援機関であっても金融機関の場合、融資という財務面からの相談に対応するため、資金繰りに関する相談が中心になる。事業者からすると、財務面に悪影響のあるような話になれば、金融機関の融資態度が変わってしまうかもしれないという緊張の高い関係となっている。もちろん、財務面に有利になるだろうと判断した場合はかなり多くの情報提供をしている。一方で、商工会議所は頻繁に訪問してくれるということで、気軽に相談できるため財務面以外についても中小企業者が相談を行っている。このため金融機関との関係とは異なり、緊張感は低く広い情報を得られるのである。

#### 6.4.9 補助金採択者に対するインタビューの結果

今回のインタビュー調査の結果としては、認定支援機関といえども高度な支援を行なっていない可能性が高いという結論であった。しかし、それだけに焦点を当ててしまうのではなく、他の視点から認定支援機関制度を見ると新しい取組をしていると考えられる。具体的には、再び国が中心となり支援体制の構築を進めている一環で開始された認定支援機関制度では、士業者や金融機関を巻き込んだ形で開始された。

認定支援機関は、支援能力という面では不十分と言えるが、これは民間側の能力を活かしきれていないのではないかと考えられる。それは、国が用意した補助金を始めとする支援制度の活用を認定支援機関に実施させているからではないだろうか。国の提要する支援制度は、寺岡(2003)が指摘するように、全国的に画一的なサービスの提供に繋がってしまい、それぞれの企業や地域といった特性に応えた支援制度の発展を阻害しているのではないだろうか。このため、認定支援機関制度の中心を担っている民間の力を活かすために何が必要かという議論をするべきであろう。特に、“ちいさな企業” 未来会議取りまとめで指摘されているように、中小企業者等の自立・自活・努力を促す支援体制が求められているので

ある。それには補助事業期間中だけの支援に留まらない、長期的な視点からの支援を実施できる能力を持った支援機関や支援体制の構築が求められるだろう。

また、補助金の採択者が認定支援機関に求めている支援は認定支援機関の持つ信用力であったり資金支援能力であった。一方で、国が認定支援機関へ期待している支援効果については高度な支援能力であった。つまり、補助金採択者と国の思惑に違いがあることが明らかになった。

そもそも、中小企業者全てが高度な支援を求めているのではなく、むしろ身近に相談に乗ってもらえることの方が重要ではないだろうか。例えば、創業者にしてみれば経営が順調に推移することはまずないわけで、当然のように悩みを抱えることとなる。そのような際に身近に相談できる先が存在し、共に解決に尽力してくれるような支援機関が求められている。このような視点からすれば、国による一律的な支援メニューの提供よりも、個々の自治体による地域の現状と需要に沿った支援メニューの提供に力を入れ、その内容としては、補助金を活用した「高度」であるよりも、気軽に経営相談ができるような「継続的」な支援を実施するべきではないだろうか。

#### 6.5 認定支援機関の支援能力に対する疑問

認定支援機関の能力についていえば、当初経営支援体制の見直しとして商工会・商工会議所といった既存の支援機関と比較して高度で専門的な支援を期待されていた。しかし、各支援事業の採択結果によって、認定支援機関の属性で採択数に大きな偏りが出ていることからわかるように属性によって支援内容について得意・不得意が明確になってしまっている。特に、ものづくり補助金に代表される補助事業については国も大規模な予算を手当てして複数年度実施しているが、これらを得意とする認定支援機関たる金融機関の内情を見れば、実際には金融機関側に支援能力があるという事例よりも、確認書を金融機関から発行してもらえれば資金調達に有利になるのでないかという事業者側の憶測によって相談に行ったというインタビュー事例からもわかるように、認定支援機関の支援能力以外の要素で事業者が支援の相談に動いていることがわかる。結局のところ認定支援機関ごとの属性によって得意としている分野（例えば、税理士は税務相談といったこと）以外についての支援は難しく、また認定支援機関ごとの連携はしているものの、それは、それぞれの支援機関が認定支援機関という制度からではなく、以前から連携していたに過ぎない。もちろん、認定支援機関として当初の目的に沿って、高度で専門的に活動している機関が存在していることは確かであろう。しかし、そうではない組織や全く活動していない組織まで存在しており、玉石混合といったことになってしまっている。

認定支援機関の支援能力に対する疑問は、三井(2016)も「実効性はどうなのか。中小企業診断士や商工会・商工会議所の「経営指導員」はどうなるのか。いつの間にか「お墨付き発行機関」に化けてしまったようだ」(三井逸友(2016):3)として、認定支援機関制度と既存の支援機関とのあいまいな位置付けを指摘している。これまでの分析からも、認定支援機

関は補助金申請において必要な要件の 1 つにしか過ぎないような見方を中小企業者から投げかけられてもおかしくないし、認定支援機関と補助金の関係が認定支援機関制度を歪めている可能性があるだろう。そもそも、創業補助金は平成 24 年度補正事業以降、予算額が削減され、平成 28 年度については認定支援機関の確認書が必要ではなくなり、産業競争力強化法に基づく「特定創業支援事業」に認定された支援事業を受けた者が対象となった。

補助金の実施については未来会議や未来部会において議論がされた結果、制度が開始されたことは既に述べたが、当初から制度を実施することについては懸念する意見があった。また、補助金自体の意見についても、未来部会において委員より懸念する声が上がっていた。具体的には、第 1 回では小出委員より、「税金を投入する仕組みとして何がふさわしいのかについては、よく考えてもらいたい。私自身は、くどういようですけれども、現行の制度の中で、対応は十分可能だと考えています」（中小企業庁(2012f):27)という発言や、第 2 回では落合委員から、「企業ですから、自分で資金調達して、本来は自分でやっていくのが基本原則なのです。補助金がなければできないような企業じゃ、本当は困るのです」（中小企業庁(2012g):11)や、坂本委員の「これだけのお金、補助金を直接出すのであれば、もっといろいろな形で中小・零細企業を助け、育てるお金は使えると思うのです」（中小企業庁(2012g):13)と発言している。さらに、成長本部においても、川崎市で開催された際に参加者より、「100 万円や 200 万円をポンと出してくれる制度は良くないと思う。起業家の自助努力を促す支援であるべき。奨学金のように 2,3 年後に返済が始まる制度で良いのではないか」（“ちいさな企業” 成長本部(2013b):1)、「助成金の応募の際、会社が小さいと書類作成コストが高い。応募書類をもう少し分かりやすくしてほしい。仕様書を読んでも自分の理解が追いつかず、自分の企業は排除されている印象をうけてしまう」（“ちいさな企業” 成長本部(2013b):8)といった発言からも、2 つの補助金は検討段階から懸念の声が複数あったことがわかる。

つまり、新たに補助金を創設し税金を投入する理由が低いということが指摘されているのである。また、創業支援においては国主導で実施し、地方自治体が関与していない。確かに、2 つの補助金も当初は都道府県事務局を設置していたが、事務局は都道府県や市町村自体であったわけではない。創業について未来会議では地域需要創出型は地域ということが強調されていることからわかるように、地域を管理する行政主体である自治体の役割は重要であろう。

このように現在の中小企業支援体制において、商工会・商工会議所といった既存の支援機関と認定支援機関といった新たな支援機関における問題点や、国中心の支援体制か地方自治体を主体とした支援体制かといった中小企業支援体制の問題点が論定として存在するだろう。このため次章において、これらの問題点について整理をすることとする。



## 第7章 現状の中小企業支援体制の問題点

前章で触れたが、現状の中小企業支援体制は問題点がいくつか挙げられるだろう。これは、今回のインタビュー調査でも明らかにもなったが、いくつかの問題点については既に、国においても議論がされている。特に、補助事業については弊害が度々指摘されている。このため、本章では各種の問題点について整理をすることとする。整理にあたって、先行研究や国での議論を中心に考察を進めることとする。

そして、補助事業を中心とした活動となっている認定支援機関制度の見直しがされたことから変更点を整理し、認定支援機関制度の在り方について検討することとする。

### 7.1 野田による指摘

そもそも、補助事業そのものに関する意見として、野田(2011)は2011年11月に実施された行政刷新会議の提言型政策仕分けの議論を参考に、補助金事業を実施することの懸念事項を分析している。それによれば、経済産業省は補助事業の意義に関し、事業化・商業化以前の高リスクの段階で困難やリスクを軽減するための支援として、政策的意義の高い分野での補助事業には意義があるとしているのに対し、仕分け人からは補助金の誘導効果は著しく低下しており、中小企業の自助努力を引き出すためにも規律が働く金融措置にシフトすべきや、渡し切りの補助金はゆがんだインセンティブを作り出すため、低金利融資や出資の形で行うべきといった意見が出されたとしている。他にも、仕分け人から政策手段を金融支援や経営支援に集中し、補助金的な手法をやめることの不具合は何かや、過去の補助事業は、期待された政策効果を上げていないものが多いのではないかという質問に対し、経済産業省からは「補助金はターゲティングに優れている」といった意見が出されたものの、結果として補助金による支援から金融支援に極力特化していく方向性を提言するという取りまとめがなされたとしている。

#### 7.1.1 行政刷新会議での議論

さらに、行政刷新会議でどのような提言がされたのかについてさらに詳しく触れることとする。会議では、2011年の行政刷新会議ワーキンググループ「提言型政策仕分け」提言集(以下、行政刷新会議)において、中小企業政策は3つの論点があり、論点①では中小企業の経営力・技術力等の強化のための補助は効率的・効果的なものになっているか、論点②では中小企業の自助努力や持続可能な経営への自立を促すため、補助金とそれ以外の支援の使い分けについてどう考えるか、論点③では中小企業支援策に係る国と地方の役割分担についてどう考えるかということで議論が進められた。

それによれば、論点①では中小企業支援の重要性について触れているものの、支援事業の効果が見えないために、指標事態が曖昧なことから有効性の判定ができないという指摘がされ、国がどの分野に対し支援をするのかというターゲットがない上に、国と地方の役割分担も曖昧なことから、国の役割を定めて施策を行うべきという提言がされている。

論点②と論点③については、ターゲットが明確でないことが問題であり、補助金の効果そのものを否定しないものの、限られた資源の中では金融支援に特化する方向が提言されるとともに、国と地方の役割は、重複関係をなくしていくべきとしている。

このように、行政刷新会議では補助金は有効性が判定できないことや資源が限られたため金融支援に特化するべきという提言と、国と地方の役割が重複していることから、国の役割を明確にするべきという提言がされている。

また、各委員からの指摘事項を詳細に見ると、国の役割、政策に対する評価、補助金に対する問題点が指摘されている。それぞれに委員からの主だった意見を見ると、国の役割について、「資金的な支援よりも知恵を出すこと」(内閣府(2011):45)、「地域・民間でできない」支援を行うべき、「国が有効に目利き機能を果たせないことを認識し、特定の企業を選んで予算をつける政策から脱却すべき」(内閣府(2011):50)としている。これは、国が前面になって実施している現在の中小企業支援政策から、国の役割を、地方・民間でできない課題に対し支援を行う補助的な役割とすべきであるとするものである。次に、政策に対する評価として「産業支援を政策目標とする限り、補助金等の対象事業者（中小企業）が利益をあげる体質になることが目的」(内閣府(2011):45)、「政府の効果検証があいまい。あくまで「利益の改善」を主たる指標として詳しく確認・検証すべき」(内閣府(2011):50)、「市場がうまく機能していない場合に、機能を補完することに支援策を限定」(内閣府(2011):50)としている。委員らの意見は、どのような事業者を対象とし、達成目標指数をどのように設定し達成状況を把握する必要について、指摘している。さらに、補助金に対する問題点について、「補助金の成果の評価については利益が上がったかどうかという指標を作るべき」(内閣府(2011):45)、「補助金は、中小企業の自助努力を阻害する面が強いので、原則的に廃止すべき」(内閣府(2011):49)、「補助金の誘導効果は著しく低下しており、中小企業の自助努力を引き出すためにも、返済（元金支払い）という借金の規律が働く金融措置にシフトすべきである」(内閣府(2011):50)、「国と地方の重複する補助事業は整理し、補助事業は地方自治体を中心に行い、国の補助は減らす」(内閣府(2011):50)としている。このように、補助事業についても国においては原則廃止とし、中小企業の自助努力を促す金融措置に重点を移すべきという指摘がある。

これらの意見を総合すれば、中小企業政策を進めるにあたり、国と地方の役割分担を明らかにした上で、ターゲットと目標を明確に定義し、国は補助金のような直接的な支援ではなく間接的な支援に留め、各地方が実施する支援事業を後方で支える役割を担うべきであるということになる。

#### 7.1.2 財政制度分科会における議論

行政刷新会議での議論では中小企業支援全般に対する問題が指摘され、その中で補助事業に対する問題が指摘されたわけだが、補助事業に対する懸念はこれだけではない。昨今でも、財政制度等審議会財政制度分科会(2017)において、中小企業を対象とした補助金が議

題として取り上げられている。それによれば、平成 24 年度補正予算で実施されたものづくり補助金を事例に、事務局からは交付を受けた 1 万件を追跡調査した結果が説明され「28 年度の時点で補助対象事業に生じた収益が、自己負担分、すなわちもともとの投資額の 3 分の 1 を超えている企業というのが 1%にも満たないという状況でございます。引き続きモニタリングが必要と考えてございますけれども、補助金により誘発された設備投資等は、企業の収益や生産性の向上にあまりつながらなかった可能性もあると考えております」（財政制度等審議会財政制度分科会(2017b))として、補助金による支援効果について疑問が提起されている(図表 25)。

図表 25 ものづくり補助金の実績

補正予算年度	H24	H25	H26
予算額	1,007億円	1,400億円	1,020億円
申請倍率 (申請件数/採択件数)	2.3倍	2.6倍	2.3倍
事業実施件数	9,666件	13,382件	12,319件
製品が1つ以上 販売されている段階	4,277件 (44.2%)	7,061件 (52.8%)	4,330件 (35.1%)
自己負担分 回収完了段階	69件 (0.71%)	38件 (0.28%)	7件 (0.06%)

財政制度等審議会 財政制度分科会(2017a)より一部抜粋

※「自己負担分回収完了段階」の件数は、平成 28 年度までの各年度における収益納付の件数の合計であり、複数年度にわたって収益納付を行った同一事業者が複数回カウントされている場合がある。

財政制度分科会での論点は、手元の現預金が過去最高水準まで充実し、金融機関には事業性を評価した融資や、経営支援機能の発揮を促す取組が進められていることから、補助金の必要性は低下しているとしている。その上で今後の中小企業支援策は、中小企業基本法の原点に立ち返り、経営力強化に向けた自律的な取組を促していく観点から、資金需要に対しては、新たな信用補完制度の下で、民間資金の活用により対応することを基本とするべきと指摘している。このため、中小企業向け補助金は生産性向上につながるような分野に重点化をすべきであり、また中規模企業と小規模企業では財務基盤に違いがあることや、小規模企業は持続的発展が旨とされていることから支援の枠組みを再構築すべきでは



ないかとしている。

これらの論点について委員からは、昨今の景気状況を鑑みて「補助金の効果とその内容については、一つ一つ厳しく見る必要があると思います」、「中小企業だから、規模が小さいから支援するのではなくて、新興企業だから支援する」とった補助金事業に対して厳しい意見も出された一方で、「ものづくり補助金の事業目標として、事業終了後 5 年以内に製品を販売している事業の割合が 50%以上に設定されていると聞いております。事業終了 3 年後では 44.2%という数字でございますので、ある意味では順調にいつているということも言えるのではないかとということでございます」（財政制度等審議会 財政制度分科会（2017b））といった意見も挙げられている。

### 7.1.3 補助金を継続することへの懸念

野田(2011)の指摘、行政刷新会議、財政制度分科会などにおいて問題とされる意見にはいくつかの共通点がある。それは、中小企業は自身の経営に対し自助努力するということである。これは、新基本法でも同様の趣旨が盛り込まれているし、未来会議取りまとめや成長本部においても指摘されている。中小企業が自身の経営について責任を持つという当たり前のことが指摘されているわけだが、これは補助金という制度が中小企業の経営に対して短期的には良い影響を与えるものの、長期的に悪影響を与える可能性が高いものであるからであろう。

これは、既述の認定支援機関に対するインタビューにおいて、D 税理士からの発言でもわかるように、補助金採択直後の決算は補助金加わるため良い数字となるが、その後は元の数字に戻ってしまうというといった意見や、B 産業振興センターの担当者からは「創業補助金の採択を受け事業を開始したのは良いが、すぐに資金ショートをしてしまった事例がある。この補助金は創業者の底上げには効果があったが、本来は創業してはならない(準備不足)人も採択されたような気がする」としている。もちろん、この産業振興センターは補助金以外に支援を実施したと考えられるが、これらの事例に共通するのは補助金の効果は一時的に過ぎないということである。

時々、コンサルタントから耳にする「補助金は麻薬」という言葉は、これらの影響を如実に表している。事実、毎年のように補助金申請をする事業者もあり、補助金依存体質となっている可能性は否定できない。補助金は経営上の課題に対し、国などがそれを解決するための必要資金を支援することが目的であるが、毎年のように補助金を受けたならばそれは、確かに特定の企業に対し支援を継続しているようになってしまい、経営の自立という昨今の中小企業政策の考え方とは大きく乖離していることになる。確かに、ものづくり補助金では平成 24 年度補正予算より開始されたため、それ以降に実施された補助金については過去に採択されたかどうかを確認する欄が設けられているが、インタビュー調査にもあったように連続採択している企業と、そうでない企業がいることも事実である。もちろん、事業計画書の内容に依ってくるという可能性は否定できないが、そこには補助金申請

において似たような内容でも申請して採択されるためのテクニック等が介在しているようであれば問題であろう。

つまりは、一時的でも支援を受けて経営向上ができる経営者ならば補助金の活用ができるだろうが、実際はそこまでの能力を持った経営者は非常に少ない。特に、組織としての規模が小さくなればなおさらであろう。さらには、認定支援機関が補助金の効果がある期間中(一般的には補助事業期間中)に経営を安定・向上させることのできるような能力を持ち合わせている組織も非常に少ないと言わざるを得ない。だからこそ補助事業期間後においても支援機関による長期的な支援が必要なのである。今回調査対象とした小規模補助金、ものづくり補助金、創業補助金において、支援機関として金融機関の活動が大きいことは既に触れているが、皮肉なことに補助事業に代替する金融措置ができる機関が実際には補助金を奨励している結果となってしまっている。もちろん、単純に補助金を奨励することが悪いのではなく、補助事業終了後にどのようなシナリオを持って支援をするべきなのか、例えばものづくり補助金ならば補助事業期間中に新たな商品の開発に向けた事業を行ったならば、補助事業が終了後は商品化に向けた課題（例えば、販路開拓やマーケティングなど）が明らかになるだろう。そのような場合に課題を解決するべく支援を継続し、場合によっては商品化に向けた融資(いわゆる事業性評価に基づいた融資)といった金融支援も考えられるだろう。これは、小規模補助金であっても創業補助金であっても、さらには他の補助金であっても同様の事が言える。

このような視点からすれば、C 商工会議所のように、認定支援機関が関与できる融資制度である経営力強化資金の活用を進めているような事例は、経営者と共に経営上において何が問題で、それを解決するためには何が必要なのかということと共に考えていることがわかるのではないだろうか。もちろん、補助金に代わり融資を進めれば良いという単純ことではなく、支援対象者の実態を理解し信頼関係を構築した上で、継続的かつ長期的な視点より改善策を提案し実行すること、つまりは金融機関が国から求められているリレーションシップが決定的であるのではないだろうか。

これは、何も新しいことを述べているのではない。実際に成長本部においても「創業時に資金繰りで苦労した、銀行から資金繰り表や事業計画の提出を求められるので支援してほしい」(“ちいさな企業” 成長本部(2013):1)、「支援機関も企業に補助金をとってもらおうという意気込みをもっているところは強い。企業と支援機関の意識の高さが成果につながっている」(“ちいさな企業” 成長本部(2013):2)といった支援機関の有効性について述べている。もちろん創業に関わらず中小企業支援機関の有効性については常に問われ続けることになるのだが、認定支援機関についてはその数の多さからも様々な課題を抱えている。一方で、成長本部では認定支援機関に対して「経営者も話しているうちに考えがまとまってくる。そのため、認定支援機関は、自分の専門分野だけでなく経営者の仕事の中身を理解するため、広い知識を身に付ける必要がある」(“ちいさな企業” 成長本部(2013):2)といったような期待をもっている意見も存在している。

認定支援機関をはじめとした支援機関の現状に対しては「地域の金融機関や商工会等と一体となって、地元の中小企業の活性化に向けて、活動していくのが地域貢献だと思っている」（“ちいさな企業”成長本部(2013):2）、「企業の実情や課題は違う。支援機関は、ノウハウ不足とならないよう、チームになって、また継続的にサポートすることが必要」（“ちいさな企業”成長本部(2013):2）といった、地域の支援機関同士が連携した対応の重要性について述べられている。これは、まさに認定支援機関制度当初の目的(本稿第4章参照)であった。しかし、現状はインタビュー調査から明らかになったように、認定支援機関による支援については必ずしも有効に機能しておらず、補助金の申請に必要な機関程度にしか考えられていない上に、認定支援機関自体にも問題があるわけで、当初の目的を達成するには改善策が必要であることは明らかなのである。

## 7.2 補助金審査員から見た問題点

さらに、補助事業を実施するために必要なのが補助金採択の際に実施される審査というプロセスであろう。補助金の審査員は多くの申請書を見ることから、申請書がどのような傾向や特徴があるかについて理解している。しかしながら、その詳細について発言する機会は企業秘密などの点から非常に少ない。一方で、補助金を実施するには審査が必要になってくるわけであり、審査員が補助事業そのものをどのように感じているのかという視点も重要であろう。

そこで、「ものづくり補助金」の審査員を担当した民間シンクタンクの研究員にインタビューを行い、いくつかの問題点を確認することができた。それによれば、問題点は大きく補助事業と支援者にあるとしている。まず、補助事業の問題として、あまりにも安易な申請書が多いとしている。ものづくり補助金は設備を導入すれば採択されるため、設備資金の拡充や更新したいという案件が多すぎる。補助事業は、本来設備を導入したならば何が変わるのかについて申請書に記入すべきなのだが、申請書の多くにそのような要素が見当たらない、一方で、中堅企業程度の規模の企業になれば、自分たちで補助金を申請、管理、実行してしまうことから、企業規模によって申請書の内容が大きく異なってしまうのが現状である。補助金を管理する事務局等では、最低限のハードルをクリアしていれば採択するという方針であるため、疑問に思う案件でも採択されていると感じているとしている。

次に支援者の問題について、支援が深くはできないのが現状ではないかとしている。現状では、補助金を利用して解決できる範囲で実施するから表面的な支援に留まってしまっている。全部をやるのは無理だから補助事業の範囲内で、やることはやるという思いではないだろうか。このため、支援者の熱意といった、個に依存した支援が展開されており、特定の金融機関などに申請支援が偏ってしまっている。偏った支援機関をさらに見れば、その中にいる人が補助金等を引っ張ってこれるかどうかで決まってしまう。これは金融機関だけではなく商工会・商工会議所においても同様に偏っている。しかし、商工会、商工会議所は専門家ではないため、士業者が支援を行うべきだろうが、現状の士業者で最初か

ら最後まで面倒を見ることができるのは多く見積もっても 3 割程度だろう。伴走支援と言われているが、伴走ができる人がおらず、逆にやらないからノウハウが蓄積されない。結果として多くの士業者が暗黙の内に地域の商工会・商工会議所にぶら下がっている状態であり、このような状態であると士業者の質は向上しないとしている。

そして、支援のあるべき姿として、規模が小さい企業ほど経営者自身が理念を持って PDCA が回せるかどうか重要であるが、仮にこのような問題を抱えている小規模な企業に対し、補助事業で対応できるのかといえば、出来ないだろう。補助金はスタートアップで利用するのは良いが、その後は難しく、認定支援機関としてどこまでやるのかという線引きが必要ではないかとしている。

このように審査員へのインタビューでは、現状の中小企業支援の実態を主観的ではあるが指摘した結果となった。補助金が出ればそこまでの支援のみを実施し、本質的な支援を行うノウハウを持たない支援機関の実情ということであったが、これも国の事業で全国一律に実施するため、公平・公正が重視されるあまり画一的な制度設計になってしまっているからであり、それぞれの地域の実情に合わせた支援が求められているのではないだろうか。それには、何を目標にし、それを実現するためにどのような支援策が必要かということを考えなければならない。つまり、政策と支援事業の一体性が重要なのである。

### 7.3 中小企業政策と助成制度の関係

それでは、政策と支援事業の関係についてどのように捉えれば良いのかということについては、寺岡(2003)が中小企業に対する助成制度を中小企業政策と関連させて、特徴と課題について述べている。それによれば、中小企業政策が体系として整備され、それを実現するための助成制度を実施するために個別法が制定されるとしている。我が国においては、中小企業基本法が体系を表している法となり、第 5 条と第 8 条において 5 つの項目が示されているとしている。第 5 条には①経営の革新及び創業の促進、②中小企業の経営基盤強化、③経済的社会的環境の変化への適応の円滑化、④資金供給の円滑化及び自己資本の充実とし、第 8 条には小規模企業への配慮が記されているとしている。

この 5 つの政策を実現するための助成制度については、2 つの特徴があるとしている。1 つは事業計画策定における国・地方自治体と中小企業及び同組合との関係であり、関係法によって政策目標が与えられ、国から指針が示される。都道府県は、指針に沿った報告で国と協議しつつ計画を作成し、国の承認を得る。個別中小企業や組合などはこうした計画に沿って具体的な計画案を都道府県と協議しつつ、作成し承認を得るというプロセスを経る。こうした諸計画に基づき助成措置が取られることとなる。こういった手法は、計画立案における中央集権制を基本としたものであり、「国(中央政府)はその方針に基づいた計画承認という梯子により、地方自治体の計画内容を誘導しうることができる」(寺岡寛(2003):113)としている。つまり、政策を実現させるために計画書の承認を国が行うことによって国の主導による助成制度を実施するというのが特徴である。

2つは助成制度の多さであり、マトリックスを思い浮かべると理解しやすい。一方の軸には具体的な支援策をあてはめ、もう一方の軸にはそれぞれの時期での個別問題への対策をあてはめることとなる。この両軸の組み合わせによって、政策形式的にはそれぞれの多種多様な問題領域にマトリックス的に対応できることとなっている(図表 26)。

図表 26 マトリックスのイメージ

		個別問題			
		創業促進	産業集積	商業集積	地域経済
支援策	融資制度	○	○	○	
	信用保証	○	○		
	株式投資	○			
	私募債		○		○
	税制	○		○	○
	経営指導	○		○	○

※図表内の「○」が助成制度を実施することを表している  
寺岡(2003)より筆者作成

このような対応について、「これはメニューの少ないレストラン(=政策と制度)よりも、メニューがとりあえず多いレストランが選好されることに類似する」(寺岡寛(2003):118)として、中小企業数そのものの膨大性に合わせ政策を実現させなければならないという事情から開始されたという理由がある。

一方でこれら2つの特徴について、寺岡(2003)は問題点を指摘している。1つめの国主導であるという点については、「国主導(=中央集権)ではなくて地域が主体となりその独自性を核として立案・作成される活性化計画については、地域の独自の取組みを強力に支援する政策が重要となってきた」(寺岡寛(2003):114)と、当初は中小企業の近代化という目標が掲げられ、各地の中小企業に対して画一的な支援策を提供することの有効性はあったとしている。しかし、昨今は外部環境の変化によって地域の独自性が求められるようになってきたとし、国主導での助成事業については集中的な予算の投資による政策効果を得ることが困難になってしまう点を指摘している。また、地方自治体においても国の承認をうけることにエネルギーを集中したことにより、実効性のある振興策を構想できる政策立案能力が形成されていなければならないという問題も挙げられる。今後、従来からの中央集権、均一化という政策体系を分権化、多様化、個別化、効率化という政策体系に変容させることができるかどうかは課題となる。

2つめの多種多様な助成制度については、中小企業の抱える諸問題に対して、どの程度の解決能力を持つかという問題点を指摘している。中小企業に対する助成策の浸透には2つの方法が考えられる。1つは膨大な中小企業を対象として助成を行うことは困難であり、そのために特定の中小企業を選定して助成する方法と、もう1つはより多くの中小企業に助

成する方法である。どちらを採用するにしても、多様化した助成制度は中小企業政策が目指そうとしている方向を不鮮明にし、広く薄い支援策となってしまった点を指摘している。このように中小企業を対象とした助成制度は問題点を抱えていることが指摘されているのだが、これらの問題点に対し「中小企業を含む市場競争でのルールのあり方に対する強いメッセージ性を必要とさせつつ、限られた予算でもっとも効果が期待される中小企業の選択とその実施の明確な政策理念を必要とさせる」(寺岡寛(2003):124)として、政策理念と助成制度の整合性の重要性を述べている。

国が主体となって中小企業支援を実施することよりも、昨今は地域が主体になって中小企業支援を行うことの重要性について指摘すると共に、現状の中小企業支援策では多くの問題に対処することの限界について、寺岡(2003)は指摘しているのである。

#### 7.4 中小企業支援体制の再整備に向けた議論

中小企業支援策の一つである認定支援機関制度に話を戻せば、国としても中小企業支援体制の再整備を検討するため、2016 年より中小企業審議会において議論を重ね 2018 年には「中小企業政策審議会中小企業経営支援分科会中間整理」(以下、中間整理)として公表された。この中で認定支援機関に関する問題に対処するために対策が提起されている。

中間整理によれば、初めに中小企業支援機関の果たす役割は重要であるが、現行体制の課題と対応策の整理を行う必要から議論を行ったとしている。近年の中小企業支援体制の展開として①経営革新等支援機関制度の創設、②よろず支援拠点<sup>26</sup>の創設、③「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律」の改正を挙げ、「支援機関の専門性を高め、あるいは、体制を拡充し、支援機関同士の連携を強化する、といった観点からの措置」(P6)としている。一方で、既存の支援機関を含めて多くの支援機関が中小企業者に対する支援を実施することから、中小企業者からすればどこに相談すればいいのかわかりにくいという問題点を抱えており、認定支援機関とよろず支援拠点に焦点を当て、①中小企業者等の経営課題に応じた支援能力の向上、②中小企業支援機関の連携強化、③中小企業者等の経営課題ごとの中小企業支援機関の役割の整理という 3 点より見直しを行ったとしている。

次に、現状の中小企業支援体制の全体像として各支援機関を専門的な支援を行う「分野専攻型」と様々な分野の支援を行う「分野横断型」に分類しそれぞれの支援機関がどのような位置付けなのかについて触れている(図表 27)。

---

<sup>26</sup> 中間整理によれば 2014 年より実施している予算事業であり、都道府県に設置され 281 カ所のサテライト窓口を有し、557 人のコーディネーターが様々な経営相談に年間で約 19 万件の満天星に対応している。ミッションとしては①専門性の高い経営アドバイス、②課題解決のための総合調整、③他の支援機関に対するノウハウの共有とされている。

図表 27 支援機関ごとの位置付け

	分野横断型 (金融)	分野専攻型
市町村	税理士・公認会計士・弁護士・中小企業診断士等 商工会・商工会議所 中小企業団体中央会／商店街振興組合連合会 中小企業支援センター よろず支援拠点 中小機構	認定連携創業支援事業者 JETRO 知財総合支援窓口 中小企業大学校 下請かけこみ寺 経営改善支援センター 中小企業再生支援協議会 事業引継ぎ支援センター
県		
国・地区		

中小企業庁(2017c)より一部抜粋

このうち分野専攻型の支援機関については、それぞれの分野での議論の中で取り扱い、商工会・商工会議所について商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律の趣旨にそった支援を行い、各県の中小企業センターは各県の中小企業支援に関する議論の一環として議論し、金融機関については別の審議会(中小企業政策審議会金融ワーキンググループ)で議論するとしている。このため、中間整理では認定支援機関とよろず支援拠点に関する議論が行われた。本稿では、中間整理で対象となった認定支援機関とよろず支援拠点の中で、認定支援機関に関する議論が大きく関係することから、認定支援機関についての議論について触れる。

認定支援機関については、各種調査より直近 1 年の認定支援機関として業務を実施した状況について、約 3 割がほとんど実施していないと回答し、直近 3 年の経営支援の実施状況について、約 1 割の機関がほとんど実施していないと回答している。次に、ものづくり補助金利用者に対して実施した調査結果では、補助金申請時のサポートについては評価が高いが、採択後の支援について評価が低いという結果であったとしている。案件のモニタリングについては、約 3 割の認定支援機関が実施しておらず、中小企業支援機関同士の連携についても、1 割強の認定支援機関が全く連携を行っていないとしている。

これらの調査結果から、認定支援機関に対する今後の課題として①経営支援能力の確保、②制度の普及促進、③能力の向上について指摘している(図表 28)。具体的に、①経営支援能力の確保では、定期的に支援活動実績の報告を国が認定支援機関に対し求め、実績が少ないという案件には改善命令を発し、従わない場合には認定取り消しを行う。認定支援機関に有効期限を設け、期間満了時に審査を行う更新制の導入を行うこととする。

②制度の普及促進では、認定支援機関としての認定を受ける際の提出書類について既に



提出している資料を改めて提出したり、変更が生じた場合に必要な書類を 2 つ作成する必要があるため、提出書類の簡素化を行う。認定支援機関の活動実績を PR されるような取組を行う。行政と中小企業者等の結節点となって、中小企業支援施策を積極的に普及することを期待する。

③能力の向上では、各認定支援機関が所属している団体等において研修やセミナーが実施されており、このような取組に対し国も連携するなどして、知識向上に向けた取組を促進する。認定支援機関は得意分野が異なるため、連携することで相互補完が期待できることから、よろず支援拠点がコーディネート役となり認定支援機関同士の連携を進める。中小機構からの専門家派遣については利用件数が低迷していることから、この要因を分析し活用されるように見直しを行う。

図表 28 中間整理で指摘された認定支援機関制度の改善への取組一覧

① 認定後の経営支援能力確保	② 制度の普及促進	③ 更なる能力向上
中小企業支援を真に実施する認定経営革新等支援機関を明確化する	行政と中小企業者等の結節点として、認定経営革新等支援機関制度を普及させる	認定経営革新等支援機関ごとの支援の質のバラツキ是正等の観点から支援能力を更に向上させる
取組 1 : 活動実績の見える化	取組 4 : 申請手続の簡素化	取組 7 : 支援機関同士の連携強化
取組 2 : 更新制の導入	取組 5 : 表彰制度導入と Web ページ改善	取組 8 : 研修の充実
取組 3 : 認定取消しの在り方の見直し	取組 6 : 情報提供の強化	取組 9 : 専門家派遣制度の見直し

中小企業庁(2018a)より一部抜粋

そして、中小企業支援機関の役割分担の明確化において「中小企業支援機関は、それぞれの特徴や強みを活かしつつ、能力の向上を図るとともに、他機関と連携することによって、効率的に支援することが重要である」(中小企業庁(2017c):30)として、認定支援機関だけではなく中小企業支援機関全体に対しての方向性について触れている。さらに役割分担の整理を踏まえた 3 つのポイントでは、中小企業支援における必要な要素について触れており、1 つ目のポイントでは身近な中小企業支援機関(商工会・商工会議所、士業等専門家、金融機関等)は気付きやきっかけを与えることや悩みを気軽に受けるけることが需要であるとしている。2 つ目のポイントとして、中小企業支援機関相互がネットワークを形成する有用性について指摘している。3 つ目のポイントでは、それぞれの支援機関の能力向上について触れている。

中間整理では最後に中小企業支援機関の連携強化について述べており、中小企業支援機関相互の連携に加え、国と地方自治体との連携も重要であるとしている。地方自治体は国と比較して個々の中小企業等に対する情報を持っているが、財政規模が小さいため、連携することで支援策が有効に機能するとしている。このため、当面の取組として連携の好事



例を収集・分析し横展開を図ること、面的に取り組むことの重要性をあげ、よろず支援拠点を中心とした中小企業支援機関相互の連携の促進や国と地方自治体の協力により、支援策が質的補完効果や量的補完効果が生まれるとしている。中長期的には中小企業等がどここの支援機関を訪れても有効な支援が得られるといった中小企業支援体制の構築を目指すとしている。

#### 7.4.1 認定支援機関制度の見直しへ

これらの中間整理で指摘された取組について、国は 2018 年に「産業競争力強化法等の一部を改正する法律」(以下、産業競争力強化法改正)の改正を行い、認定支援機関制度の見直しを行なった。それによれば、認定支援機関の認定期間に 5 年の有効期限を設け、期間満了時に更新手続きを行うことになった。更新には、専門的知識、実務経験、体制について確認を行うこととなった。他にも、認定支援機関側から認定にかかる廃止の届け出が可能になったり、不正の手段により認定や更新を受けた場合には行政側から取消を行うことが可能になった。

また、産業競争力強化法改正に併せて申請手続きの簡素化が行われ、それにより従たる事務所の所在地の変更届け出が簡易にできるようになると共に、役員構成について、条件付きで記載の省略が可能になった。今回の産業競争力強化法改正により図表 28 上では、①経営支援能力の確保における「取組 2」の更新制の導入、「取組 3」の認定取消しの在り方の見直しと、②制度の普及促進における「取組 4」の申請手続の簡素化に対応している。

#### 7.4.2 認定支援機関制度に見直しは十分か

このように、中間整理において中小企業に対する支援体制の見直しに関する指摘がされ、その中で認定支援機関制度の改善に向けた取組がいくつか指摘された。これらの結果、実際に、産業競争力強化法改正によって認定支援機関制度の一部が見直されたわけだが、当初中間整理でのいくつかの指摘は、各種調査に基づいた議論から導き出されたものであり、既に触れているが既述したこれまでのインタビュー調査の結論と重なる部分も多い。ただし、改善に向けた取組については不十分であるといえるだろう。確かに、更新制度の導入や認定支援機関の取消ができるといった面では、支援意欲が無くとりあえず認定支援機関としての認定を受けたような所については、制度運営をしっかりと行えば排除できるようになるだろうし、士業者や金融機関の多くは確かに所管する行政府に対し提出する書面があり、それを行政府内で確認すれば十分であるから、このような取組は評価できる。しかし、重要なのは更なる能力向上で指摘される取組の 3 つであろう。この取組が実現しなければ上記に示した認定支援機関の問題点を解決できないであろう。また、これらの取組を実施したとしても、果たして認定支援機関の能力が向上できるのかは疑問である。例えば、図表 28 にある取組 8 の研修の充実については認定支援機関に対して実施されることが想定できるが、研修を受けたとしても、三井(2016)の指摘するような単なるお墨付き発行機関と

擲擧される原因を解消できない可能性がある。このため、研修の深化ということ以外にも、前述した実績や事業者などから評価の高い認定支援機関に OJT として一定期間研修に行き研鑽を積むなどの支援の経験を積むといったことも重要であろう。

問題は認定支援機関制度の見直しはもちろんであり、それには認定支援機関制度に関する議論の発端となった企業力強化部会での議論の結果をもう一度検証し、それが現状、実践されているのかを確認するべきである。それ以外にも認定支援機関と補助金をセットとした支援について、根本から改めなければならないだろう。現状では、補助金が欲しいから認定支援機関に相談に行くという事業者も存在している。認定支援機関と補助事業をこのままの形で続けてよいのかどうかという議論も含め、中小企業支援は誰が主体となってどのような問題に取組み、それが達成されたならばどのような効果がもたらされるのかについて検討するべきではないだろうか。

## 7.5 既存支援機関との比較

ここまでは補助事業や認定支援機関の問題点について触れたが、それでは既存の支援機関はどうであろうかという点について、商工会議所を事例に現状と問題点について触れる。これは、確かに商工会議所もその多くは認定支援機関としても活躍しているものの、金融機関や税理士のように特定の補助金で活躍しているわけではない。しかし、全国の各地域に存在しており、認定支援機関制度が開始される以前から支援機関として活動してきた。このような従来からの支援機関について問題があるとして、認定支援機関を始めとした新たな支援制度を国が中心となって整備されたわけだが、商工会議所のような既存の支援機関と認定支援機関を比較することで、どのような違いがあるのかを分析することが重要であろう。特に、既述した補助金採択者に対するインタビューにおいて商工会議所を事例として取り上げ、認定支援機関よりも支援手法の工夫がみられ、中小企業者からの評価も高かった。そのような結果からは、既存の支援機関だけでも十分に中小企業支援が実施できると考えてしまうが、商工会議所も昨今は問題を抱えている。そこで、商工会議所の問題点を明らかにすることとする。

商工会議所の現状について『中小企業白書 2014 年版』(以下、白書)によれば、まず、商工会議所は本来地域の事業者による意見を取りまとめるなどの経済団体の役割を持った機関であり、地域の事業者が入会することが基本になっているわけであるが、1999 年をピークに会員数が減少しており、それに伴い会費収入も減少している。次に、財源の問題として会費収入以外に都道府県や市町村から補助金を得ているが、これも年々減少していることで、商工会議所内の中小企業支援を担う経営指導員などの職員も減少している。

一方で商工会議所の強みと弱みについて、それぞれ回答割合の高い順に 3 つずつ触れると、強みについては、地域に密着した「顔の見える」支援、幅広い相談に対応可能、小規模企業支援のノウハウを持っていることと回答している。この結果から白書では「かかりつけ医のような存在」(中小企業庁(2014):479)と評価している。反対に弱みについては、財

源不足、指導人員の不足、経営指導員の能力の差異としており、財源不足の結果で経営指導員が不足するという悪循環に陥っていると考えられる。また、経営指導員の能力の差異については認定支援機関に対する今回の調査結果と同様の結果となっており、商工会議所による小規模企業者の支援も問題があることが分かる。

#### 7.5.1 神奈川県内にある商工会議所の現状

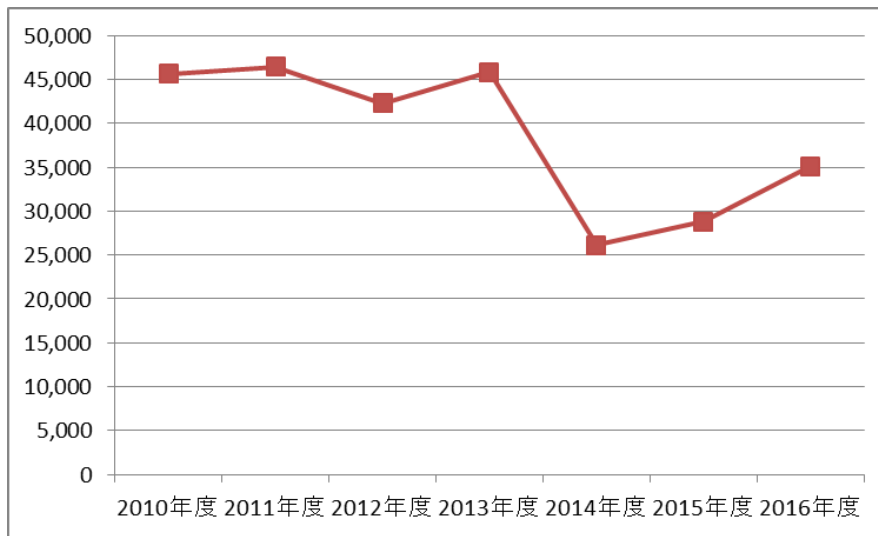
さらに詳しく商工会議所の問題点について分析をすることとする。具体的には、神奈川県内の商工会議所に限定し商工会議所の活動を分析する。神奈川県に限定した理由は、調査地域を既調査と同じにすることで地域的な差異を排除することができるからである。

既述ではあるが今回、認定支援機関や 2 つの補助金採択者に対しインタビュー調査を実施した結果としては、認定支援機関といえども高度な支援を実施できていない可能性が高いという結論であり、むしろ商工会議所の方が積極的な支援を実施していることが明らかになった。それでは、商工会議所が支援の中心となって支援体制を構築するのがよいのかということになるのだが、これも白書の指摘からも限界があろう。つまり、限界の理由として、商工会議所の現在の体制では支援対象数をこれ以上増やすことが難しいためである。

なぜ支援対象数をこれ以上増やすことが難しいのか、財源不足という問題の結果どのような事象が発生しているのかについて、神奈川県が毎年度実施している経営相談の報告書である「商工会・商工会議所 一般相談件数(単会別合計)」の 2010 年度から 2016 年度までから分析を行う。なお、対象地域については、インタビュー調査と同じ地域である神奈川県内の商工会議所とすることで、地域的な要因を排することができると考えられる。

まず、神奈川県内の相談実績の推移を見ると、相談対象企業数の推移が 2014 年度に入り急減しており、2014 年度に支援体制に影響を与える事があったことがわかる(図表 29)。

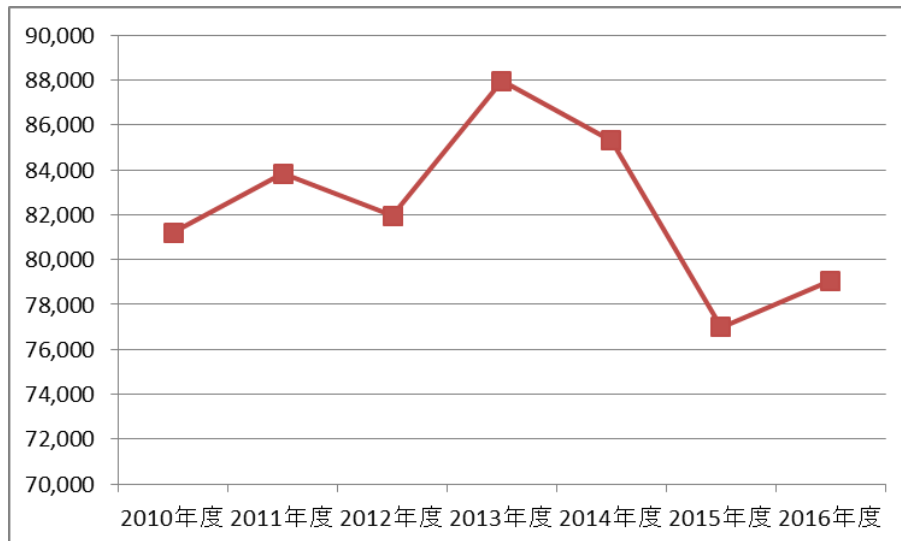
図表 29 相談対象企業数の推移



各年度の神奈川県資料より筆者作成

次に相談数の推移については、2013 年に最も高い数を示した後に 2014 年度に若干低下し、2015 年度に急激に減少している。これは、相談対象企業が 2014 年度に急減した影響が 1 年度分遅れて、相談数の急減に繋がったものと考えられる(図表 30)。

図表 30 相談数の推移



各年度の神奈川県資料より筆者作成

この 2 つの図表の示す傾向からわかるように、実際に 2014 年度に中小企業政策において商工会議所の活動に影響を及ぼす何かがあったかということになるが、これは、商工会及

び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律の一部改正(以下、小規模支援法)へ商工会議所が対応したことが、これらの数値になって表れたものと考えられる。

この法律の目的は、地域経済を支える小規模事業者がその地域で経営を持続的に行うためのビジネスモデルの再構築を全面的にサポートする体制を全国的に整備し、伴走型支援を行う体制整備を行うこととしている。概要としては、全国の商工会・商工会議所が、地域の小規模事業者の課題に対し、小規模事業者の事業計画の策定支援を行うと共に、市区町村や地域の金融機関、他の公的機関、大企業・中規模企業等との連携の強化、地域製品の展示会の開催等、地域活性化にもつながる面的な支援を行うとしている。

具体的には、小規模支援法には 3 つの措置事項が盛り込まれ、①体制整備、②商工会・商工会議所を中核とした連携の促進、③独立行政法人中小企業基盤整備機構の業務追加である。この内、本論で関係する部分として、①体制整備、②商工会・商工会議所を中核とした連携の促進が挙げられる。このため、この 2 つについて更に触れると、①体制整備としては、小規模事業者の課題に対し商工会・商工会議所が支援を実施するための支援計画を策定し国が認定・公表する。これは、経営発達支援計画と呼ばれ、多くの商工会・商工会議所が策定することとなった。②商工会・商工会議所を中核とした連携の促進では、経営発達支援計画の認定を受けた商工会・商工会議所は、市区町村や地域の金融機関、他の公的機関等と連携し、地域の小規模事業者を支援することとなっていることから、経営発達支援計画を策定する際に事前に、このような機関と調整しつつ、計画が認定された際には計画に盛り込まれた事業を連携して取り組むこととなった。この小規模支援法上における商工会議所の役割について、白書では「市町村など支援の現場における中核機能は、まさに商工会・商工会議所が果たしていくべき役割といえる」(中小企業庁(2014):479)として、小規模企業者に対する支援は地域(市町村)の中小企業支援と同意義で触れられている。

つまり、小規模支援法により、地域の中小企業支援において商工会・商工会議所は従来と比較して、より伴走型の支援を行うと共に他の機関と連携して計画に基づいて行動することが求められるようになった。これは商工会議所にとって、業務量が増加したことになり、そのために支援対象企業数が減少したのではないかと考えることができるのである。

一方で、小規模支援法によって伴走型支援を実施するようになったとすれば、従来以上に経営指導員と支援対象である事業者が頻繁に相談を行うことになるのだから、支援対象企業数が減少したとしても本来ならば相談件数は減少しないはずである。これは、1 企業あたりの支援に時間や手間を掛けることになるからである。しかし、実際には 2015 年度から急減していることから、1 企業あたりの支援回数の年度別推移を比較すると 2014 年度からは相談回数が増加していることがわかる(図表 31)。

図表 31 企業当たりの平均相談回数

2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度
1.78	1.81	1.94	1.92	3.27	2.67	2.25

各年度の神奈川県資料より筆者作成

※各年度の相談件数から支援対象企業数を割って算出小数点第 3 位で四捨五入している。

また、白書や図表 27 からわかるように、商工会・商工会議所は市町村と連携することとなっているが、実際には都道府県からの影響を色濃く受けている。それは、都道府県から補助金を受け取っている関係上、商工会・商工会議所の評価は都道府県が実施し、その結果によって都道府県内の各商工会・商工会議所に配分する予算額が増減するからである。つまりは、市町村と連携というだけではなく、実施の際には都道府県の方針も影響を与えていることを考慮しなければならない。よって商工会議所は都道府県と市町村という 2 つの行政からの影響を受けており、2 つの行政と調整しなければならない複雑な構造になってしまっている。この予算について、中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員第 10 回において広島県知事でもある湯崎委員は「商工会・商工会議所に対するさまざまな全国レベルで法律に基づいて行っている補助があるわけですが、そういった中で、それぞれの商工会・商工会議所は非常にすぐれた活動をやっているところもありますが、他方でなかなか経営支援というところが我々から見て見えにくいところもあったりいたしまして、この辺の活動のレベルの確保というところが課題かなと。我々も人手が限られているので、なかなか全てを見切れないということも含めて、あるかなと思っております」(経済産業省中小企業庁経営支援部小規模企業振興課(2018):5)として、都道府県単位でも問題を抱えていることがわかる。

## 7.5.2 相談内容から見た経営課題の変化

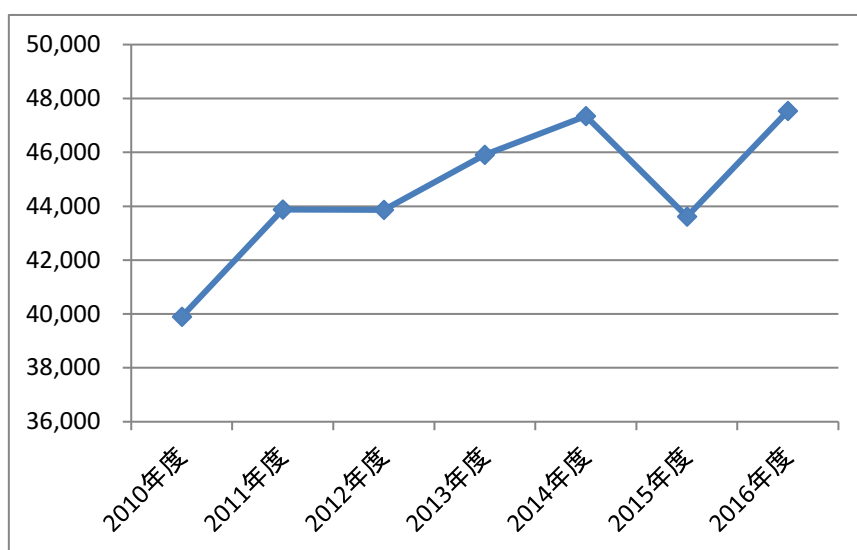
そもそも、商工会議所の経営相談は、経営改善普及事業として 1960 年より全国の商工会議所に設置された経営指導員による窓口指導・巡回指導、専門家による個別指導から成り立っている。これが 1966 年の中小企業総合指導所を中心とした、都道府県別の診断指導事業に組み込まれると共に、1973 年には小企業等経営改善資金が開始<sup>27</sup>(以下、マル経)されたことで、経営改善普及事業とマル経が一体となって実施されるようになった。この内、中小企業総合指導所は既に存在しないが、経営改善普及事業とマル経については現在も存在している。このため、これら事業に対応する経営相談件数の推移について分析することで、商工会議所の支援実態の概要が分かるものと判断できる。具体的には、商工会議所が経営相談を行なった内容について見ると、経営革新に関する相談は 2015 年度を除き増加傾

<sup>27</sup> 商工会や商工会議所などから経営指導を受けている事業者が、経営改善に必要な資金を無担保・無保証借入ができる日本公庫の融資制度

向にあることが分かる。なお、2015年度は相談総件数も減少していることから、同年度の減少については問題ないと判断できる。この経営革新に対応するのが経営改善普及事業である。

そもそも経営革新とは、中小企業経営力強化法の定義を引用すれば「事業者が新事業活動を行うことにより、その経営の相当程度の向上を図ること」としている。このため、商工会議所の相談対応について、昨今では新事業を行うための相談が増加していることが分かる。これだけでも、既存支援機関と言えども経営相談内容に変化が見られることがわかる(図表 32)。

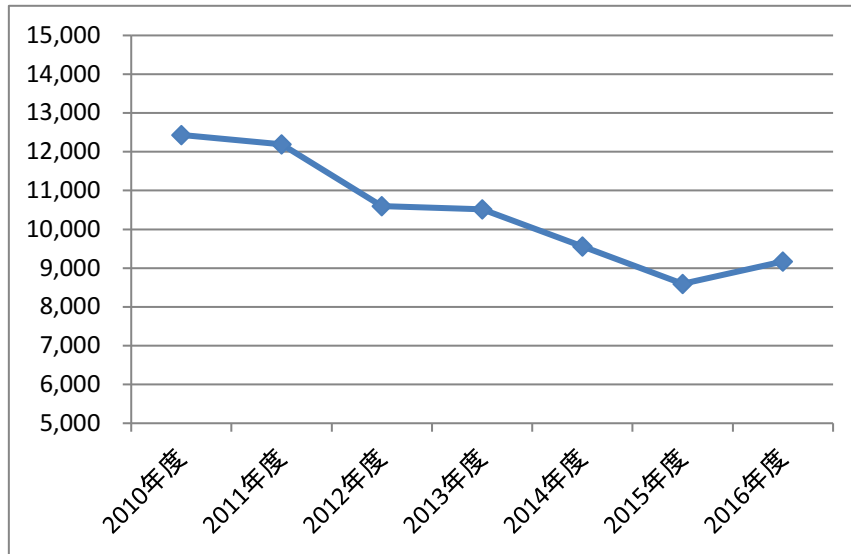
図表 32 経営革新に関する相談件数の推移



各年度の神奈川県資料より筆者作成

次に、金融相談件数の推移について見れば、減少傾向にあると言える。これは、相談件数全体の推移と比較して、2012年から2013年にかけて相談件数が総数で伸びたのに対し、金融相談に関しては減少という異なる動きが分かる。このように、金融相談が減少している原因としては、マル経に関する相談が減少していると考えられる。マル経は開始された当初は小規模企業者を対象に商工会議所が推薦し、国民金融公庫が無担保、無保証人で融資を行う制度であり、多くの申込みがあったとされている。しかし、申込み件数の減少により相談件数も減少しているものと考えられるが、補助金に変わる支援策として金融支援を拡充すべきという意見がある中で、金融相談が減少してしまっていることは商工会議所による支援のあり方に対する問題があることを表しているだろう(図表 33)。

図表 33 金融に関する相談件数の推移



各年度の神奈川県資料より筆者作成

### 7.5.3 商工会議所に支援の現状における問題点

他にも問題点がいくつか指摘できる。それは小規模支援法の趣旨である伴走型支援を実施するためには、支援対象となる中小企業に対して面談を重ねる必要があるわけだが、それだけ商工会議所の業務に負荷がかかっていることが考えられる。

この問題点については、日本商工会議所(2018)も小規模企業支援の強化に向けた課題として同様に意見を触れている。それによれば、都道府県から商工会議所向け小規模企業振興予算は 2005 年度と 2016 年度を比較し約 8%減少し、それに合わせ経営指導員等補助対象職員数も約 8%減少している。一方で、2014 年の小規模支援法改正後の伴走型支援の実施が行われるようになると、1 事業者あたりの業務が増加し、人員不足になった。その結果、職員の残業時間が増加しているとしている。この指摘は、白書で指摘された問題点と同様の内容である。

商工会議所としても、新たな法対応で支援対象を絞らなければならない状態で予算は増加していないという厳しい現状であることがわかるのだが、予算を増やすことが難しい現状について、中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会第 1 回において北海道知事でもある高橋委員は「私どもは経営改善普及事業を一般財源化という形でやらせていただいているわけですが、一般財源化というのは、財源は交付税の算定根拠に入っていると、いろんな関係諸方面から御説明を受けるのですが、事実として、この中で、都道府県が経営改善普及事業の予算を確保するというのは、なかなか苦労いたしておるところでございます、経営改善普及事業の予算規模というのは、徐々に減ってきている」(中小企業庁経営支援部小規模企業政策室(2013):13)と発言していることからわかるように、都



道府県単位であっても商工会議所に対して運営費用のための補助金を増額することは難しいことを表している。一方では地域の小規模事業者に対して伴走型の支援を実施するという法改正を示し、他方ではそれに見合った予算の確保ができないことから支援対象企業を減らしている現状があることは明らかである。

また、既に触れた湯崎委員(2018)の発言からも、経営発達支援計画を策定して関係機関と連携して支援を実施しようとしても、商工会議所以外の機関にとっては、その計画の達成がどのような効果をもたらすのかがわからなければ、結局のところ小規模支援法の目的を達成することすら危うくなってしまうだろう。さらに、河藤(2015)は市町村単位では、地域経済政策の実施経験が乏しいとしていたが、都道府県単位に至っても、経験という問題以外に人手や予算という面から問題を抱えていることがわかる。それでは、国が主体的になれば良いのかということになるが、それこそ実効性のある振興策を構想しなければならないという寺岡(2003)の主張とは異なることになってしまう。

#### 7.5.4 商工会議所に対するインタビュー

ここまでで挙げたいいくつかの問題点について、商工会議所側がどのように捉えているのかについて、商工会議所に対しインタビュー調査を実施し、商工会議所の支援活動の現状と問題点について分析した。対象としたのは、上記の調査と地理的条件を同じくするために神奈川県<sup>28</sup>を対象とし、3つの商工会議所を対象にしている。なお、C商工会議所については認定支援機関に対するインタビューにおいても協力していただいた先である。また、3つの商工会議所は全て認定支援機関として認定を受けて活動している先である(図表 34)。

図表 34 インタビューを実施した商工会議所

名称	地域	規模
① A商工会議所	東部	大
② B商工会議所	西部	中
③ C商工会議所	南部	中

筆者作成

※規模については、人口数を基準に 40 万人以上と「大」、10 万人以上を「中」とした。

3つの商工会議所で共通しているのが、経営課題を抱えている中小企業者に対し、経営指導員だけでは対応が難しい場合は地元の専門家に案件を繋いでいるということである。例えば、3つの商工会議所とも対象地域に地元金融機関が店舗を置いていることから、地元金融機関と協力関係にある他に、地元の士業者などといった専門家と連携しており、このような専門家に対応を依頼している。その際の費用についても、国や神奈川県などより補助されることから、費用面の心配をせずに利用できことが中小企業者から見た利点であろう。

<sup>28</sup>神奈川県内には 14 の商工会議所が存在している。

このように、インタビューを実施した全ての商工会議所でそれぞれの手段を活かして専門家と連携した支援を実施していることがわかる。

次に経営相談については、金融相談が減少しているとしている。これは、「金融相談が減少しており、テコ入れのため独自事業として利子補給制度を導入している。昭和の終わりには 1,400 件くらいの相談件数があったが、今は 200 件くらいに落ちた」(A 商工会議所)や、「最近では金融相談が減ってきていると認識している。金融機関が貸出金と支援実績を伸ばしたいと思っており、事業者からすればこのような姿勢のため相談しやすいと思う」(② B 商工会議所)、「金融相談については総数が減少している」(C 商工会議所)といった意見が存在している。これは、図表 33 においても減少傾向を示していることからわかる。つまり、従来から商工会議所が実施している小規模事業者経営改善資金の活用が経営環境の変化によって減少していることがわかる。これは、補助事業を代替するには金融支援の拡充が求められている中で、肝心の金融相談が減少していることはマル経の魅力が低下してきていることが考えられる。確かに、認定支援機関として金融機関が活躍しており、補助金採択者からも金融機関から補助金事業中や事業後において金融支援を期待する声があったように、金融支援はやはり金融機関が実施するという認識が中小企業者に浸透しているものと考えられると同時に、マル経と金融機関が実施する融資が条件的に、昨今の低金利等もあり大きな差が無くなってきたことが考えられる。このため、商工会議所の金融支援はマル経だけではない取組が求められているものと考えられることから、それこそ金融機関と連携した取組が必要だろう。つまり、中小企業者の抱える課題は金融支援だけで解決できるようなケースもあるだろうが、例えば新規事業を行いたいという相談を考えて見れば、当該事業の事業計画やマーケティングといった相談について、前述のインタビュー調査でも明らかのように、金融機関よりも商工会議所の方が事業者からしてみても相談しやすいうえに、実際そのような支援を現状行っていることから商工会議所が対応すべきだろう。このような役割分担ができるなら理想といえるだろう。

また、インタビューからは企業再生に力を入れていると話す商工会議所は存在せず、全ての商工会議所で相談はあまりないとのことであった。これは図表 18 から計画策定支援事業に商工会議所が関与した案件が全く存在していないことがわかる。やはり企業再生は専門的な知識が必要と言われているためか、商工会議所だけで対処することは難しいものと類推できる。しかし、商工会議所は地元の多くの中小企業者と繋がっており一定数は経営不振に苦しむ事業者が存在すると考えられる。このため、商工会議所の支援についても中小企業者の抱える課題の全てに対応することが難しいということを表しているだろう。

さらに、経営指導員の育成について課題としており「経営指導員の育成が課題と感じており、企業との会話能力の育成が大変である上に年齢構成がいびつであり、若手が少ないのが現状である。実際に、支所を増やしたので人員を充足させるため OB を活用している」(A 商工会議所)や、「一人で何でもやらなくてならないため、ベテラン指導員ばかりという商工会議所もあると聞いている」(B 商工会議所)という意見があった。やはり地域の中小企

業者の支援を実施するために経営指導員を育成しなければならないが、現状をみれば A 商工会議所のように OB に協力してもらわなければならないような状態で OJT のような形で経営指導員を育成することは難しいことが想像できる。一方で、C 商工会議所のように、意図的に若手を採用することで経営指導員の平均年齢を低く抑えているような事例も存在するが、このような事例の方が全体からみれば少ないと言えるだろう。

#### 7.5.5 インタビュー結果から見る商工会議所の限界

これらのインタビュー結果を整理すると、必要に応じて専門家に依頼できることから外部との繋がりには既に存在している。金融相談は相談件数が減少し、企業再生については対応していない。若い経営指導員の育成が課題としている。このような問題点が明らかになったわけであるが、どれも業務量の増大によって問題に対処できていないと判断できる。しかし、商工会議所の財務基盤は会費収入と補助金であったが、会員の減少と補助金の減少からこれらの問題に対処することは難しく、結果として小規模企業支援において商工会議所を中心とした支援体制を維持することが難しいのである。

事実、経営発達支援計画について「一度申請したが、数値目標が甘いと指摘され計画の承認を得ることができなかったことがある。経営発達支援計画に振り回されている」(A 商工会議所)として、経営発達支援計画が負担になっているという発言が存在している。これは、大都市で活動している規模の大きな商工会議所でさえ負担に感じている計画であることを意味している。さらに「経営発達支援計画と認定支援機関の棲み分けができていないのではないか」(C 商工会議所)として、支援制度が複雑化していることを示唆している。もちろん、複雑化しているからこそ経営発達支援計画では外部機関と連携することが求められたと類推できるが、総相談数の減少からも、インタビューの結果からからも、現状の商工会議所の支援には限界があることは明らかである。一方で、それならば予算を増額させるべきと考えるも、財政難といわれる昨今の状況からすればそれは難しいことであり、また仮に増額できたとしても、支援に長けた経営指導員を短期間に増員させることは難しいことも容易に想像できる。そこで、商工会議所の業務をいかに軽くすることを議論すべきであろう。もちろんその空いた部分を埋める存在が必要になるが、そこに認定支援機関が果たす役割があると考えられる。なぜなら、認定支援機関は民間組織が公的な支援機関として認定を受け、全国に 2 万を超える認定数が存在している。このため全国にくまなく存在しているし、商工会議所に相談する件数が減少している金融相談や、そもそも相談されていない企業再生についても専門的に対応している機関も認定されている。このように商工会議所の業務を相互補完することは現状でも十分に対応は可能である。

さらに地域における中小企業支援体制を考えた場合、地域という範囲をどのようにと捉えるかということを考えれば、都道府県単位か基礎自治体(市区町村)単位かということで、その支援機関の役割も変化することが考えられる。それは、都道府県内でも産業構造等の特徴が異なるからである。このため、各商工会議所は基本的に基礎自治体の行政区域内で

活動していることから、商工会議所は基礎自治体と連携するべきだろう。これは、商工会議所が持つ本来の役割である地域の意見を取りまとめる機関であることを考えれば、基礎自治体単位で意見を集約することと、経営支援を行う地理的な範囲が同じであることが効率的であろう。

一方で、認定支援機関は行政区域に縛られない活動をしているが、認定支援機関の多くは地域金融機関や士業者といった属性であることから、活動範囲は基礎自治体よりも広い範囲で活動していることが考えられる。このため、認定支援機関は基礎自治体と都道府県の両方と連携するべきと考えられる。このような地域的な役割分担ができれば商工会議所の業務負担も軽くすることができるようになる。

このように、業務面から見た役割や地域面から見た役割を分担することで商工会議所の業務負担は軽くなり、より地域に密接した支援が可能になるのではないだろうか。特に、商工会議所は地域といっても基礎自治体の所管する行政区域を意識した発言も見受けられる。例えば、「地域内で資金を循環させようという思いを持って活動している。このため、サマリーを作成し全会員に対し配布している。また、満足度調査を行い日々の運営を改善している」(B 商工会議所)や、「駅前の再開発では再開発事務局は当商工会議所が対応した。商工会議所ならではの仕事と認識している」(A 商工会議所)という意見からも、地域面から見た役割を分担することが、都道府県よりも市町村と連携することの方が商工会議所の業務負担を軽くするためには重要だろう。

## 7.6 地域の中小企業支援の担い手の多様化へ

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

しかし、中小企業政策の再検討を行うために実施された“ちいさな企業”未来会議での取りまとめ(2012)では、既存の支援機関が、経営課題が複雑化・高度化・専門化する中で、適切な経営支援機能を発揮することができていない状況であるとして、既存支援機関の1つである商工会議所にも支援体制のあり方について変更を求められ、その延長線上に新たな支援機関という枠組みの中で認定支援機関制度が開始されているのである。過去、中小企業庁が中心になって進められた中小企業政策は時代を経ると共に規模が縮小され、予算も都道府県に移譲されてきた。例えば、今回の事例でも取り上げた商工会議所による経営

指導員に対する経費等は三位一体の改革によって予算が国から都道府県に移管されている。このように、自治体に移管された中小企業支援について、再び国が中心となり支援体制の構築を進めている。その一環である認定支援機関は、士業者や金融機関を巻き込んだ形で開始された。今回の調査では、支援能力という面では不十分と言えるが、これは民間側の能力を活かしきれていないのではないだろうか。

それは、国が用意した補助金を始めとする支援制度の活用を認定支援機関に実施させているからで、換言すれば民間の支援経験を最大限発揮させるには国の用意したルールの厳しい補助事業ではなく、民間ならではの支援力を活かすための側面的な支援事業が求められ、その上に公的な支援を加えるということが重要であろう。また、国の実施する中小企業支援において、補助金は特定の企業に資金を支給するため利用することに制約がついてしまう。そのため自由度が低く、ペーパーワークが増えるため、中小企業にはハードルが高くなってしまいうという欠点がある。今回、2つの補助金は認定支援機関がその欠点を含めて補おうとしたが、それが現状としてできていないのは、認定支援機関が書類作成機関ではなく士業者や金融機関といった既に得意分野を持っており、それを活かすことができないからであろう。国の実施する支援制度は、寺岡(2003)が指摘するように全国的に画一的なサービスの提供に繋がってしまい、それぞれの企業や地域といった特性に応えた支援制度の発展を阻害しているのではないだろうか。このため、認定支援機関制度の中心を担っている民間の力を活かすには何が必要かという議論をするべきであろう。特に、“ちいさな企業”未来会議取りまとめで指摘されているように、中小企業者等の自立・自活・努力を促す支援体制が求められているのではないだろうか。それには補助事業期間中だけの支援に留まらない、長期的な視点からの支援を実施できる能力を持った支援機関や支援体制の構築が必要だろう。それこそが、白書の指摘するような支援の現場における中核機能の存在であり、認定支援機関には地域の中小企業を支援するという新たな役割が求められる。

認定支援機関の新たな役割について述べたが、従来からの中小企業支援機関である商工会・商工会議所の代わりが果たして務まるのかという疑問がある。なぜならば、従来の機関は国を中心とした中小企業政策上で公的な資源を活用して支援を実施してきたからである。一方、認定支援機関には民間という立場から(公的な支援機関という看板はもっているが)の支援を期待するわけだから、その意味合いや立場というのは自然と異なってくるわけである。もちろん、従来のままの支援体制であって良いわけがなく、商工会議所の会員数の減少によって支援対象となる会員が減少している上に、支援数の減少からもわかるように既存の支援機関が限界にあることは明らかである。

つまり、中小企業政策上における認定支援機関位置付けを明確化にし、地域の中小企業を支援ための役割へと変更する必要があるだろう。このために、地域における中小企業支援の体制として、商工会・商工会議所による支援は会員に対しての支援が中心となり、認定支援機関による支援についてはそれ以外に事業者を対象としつつ、補助金を中心とした支援を改め、支援対象となる中小事業者の経営の経営力を持ってもらう支援を目標とする

べきである。このために、商工会・商工会議所と認定支援機関は連携を取りながら、互いの得意とする分野での支援を中心として、対象となる中小事業者に対して複合的な支援を実施することにより、高度な支援を実施することが可能になるのである。

そこで、次章からは地域という視点から認定支援機関の中小企業者に対する役割について、どのような支援が必要であるかを検討することとする。



## 第8章 自治体と連携した中小企業支援体制の検討

7章では補助事業の問題点と商工会議所を対象に既存の中小企業支援機関の問題点について触れ、認定支援機関を活用した新たな支援体制の提案を行った。そこには、政策と支援を実施する主体がいることが前提であった。政策を立案するのは行政であり、支援を実施するのは、本稿では商工会議所であったり認定支援機関であり、その手段は補助金であったり、マル経や経営力強化資金のような金融支援であった。

しかし、中小企業政策は誰が立案し誰が支援を実施するのかということに関して、行政だけがその役割を担うべきではない。そもそも、地域という視点から見た中小企業支援については、各地域で発達してきた地場産業(産業集積)の振興という視点も重要であろう。産業集積が進むにつれて地域の産業が生まれることとなるわけであるが、三井(2009)によれば、同業(もしくは関連した)の中小企業が集合・組織化した結果で、集積が始まる初期においては地域資源を活用した事業を行うために起業・創業があるわけである。このような視点からすれば、国が中小企業政策を主導するよりも、できるだけ地域独自で政策の立案・支援策の実施をする仕組みは必要であろう。そもそも地域では行政以上に個々の住民や、そこを職場とする従業員などによるコミュニティが成立しており、このような繋がりを活用することで中小企業政策も浸透しやすくなり効果を発揮するものと考えられる。もちろん、地域だけでは対応できない問題は国による支援が重要であることは当然であるとして、地域で活動する経営者や中小企業支援機関にも中小企業政策や地域産業政策といった分野に参画するべきだろう。このため、改めて政策の立案は誰が誰と策定するのかについて整理を行う必要があると考えられる。そこで本章では、政策の立案と支援の実施について分析を行う。

### 8.1 中小企業支援策における自治体の役割と現状

中小企業支援を行う上で重要なのが、政策と支援の関係整理と一貫性確保であろう。特に、近年の中小企業政策では地方から再び国に移行する中で、過去に国が主導した支援事業は地方に移管したままで、別途、国が主導して新たな支援制度を確立したことにより、支援制度が複雑化していることが挙げられるだろう。

本稿でいえば、商工会議所による中小企業支援はそもそも国主導で実施していたものが、三位一体の改革によって地方に移管され、都道府県が各商工会議所へ予算配分を行い、市町村での中小企業支援の制度となった。これが再び国主導による中小企業政策を進める中で、国主導による認定支援機関制度が開始され、国による中小企業支援が整備されている。このように複雑化した政策の上に成り立った支援事業では、中小企業者にとって、どこに(誰に)相談すればわからないのが現状であろう。この問題に対し、国はワンストップで対応できるように、更なる支援事業(よろず支援拠点など)を全国に整備したが、更なる複雑化を招いている。複雑化した中小企業支援に、国はよろず支援拠点を中心にして支援機関を取り



まとめるように模索しているが、これによりますます中小企業政策が国主導による集権化が進む可能性がある。

本来、中小企業の特徴は地域社会と一体となって地域経済を支える重要な役割があるわけだが、それだからこそ地方自治体による地域経済の振興において中小企業政策(地域経済政策)が重要なのであり、地方経済の運営に対してまで国が介入するのかという問題があるだろう。一方で現実には、自治体(都道府県や市町村)に地域経済政策を立案して運営する能力があるのかという疑問がある。

さらには、中小企業支援においては関係機関の連携の重要性が繰り返し言われているのだが、それがどのように中小企業に対し効果があるのかについて分析する必要がある。そこで、まず中小企業政策における国と地方自治体の関係について先行研究より整理を行う。

#### 8.1.1 中小企業支援策における自治体の関与

寺岡(2015)は「圧倒的多数を占める中小企業をすべて中小企業政策の対処とすることは、予算的にも行政手続き的にもきわめて困難である。必然、政策理念にそって中小企業のかなから、さらに政策対象をすべき優先度(優先順位)をもつ「中小企業」の定義が必要になる」(寺岡寛(2015):8)として、中小企業政策の限界と、そのために優先される中小企業が存在することを指摘している。

その上で、中小企業政策を直接政策と間接政策に分類し、それぞれの特徴を述べており、直接政策は個別中小企業に対するアプローチであり、その選別作業にかかる政策費用は決して小さなものではないとし、間接政策は、個別中小企業に対してではなく、中小企業の経営環境などの改善としている。この定義に当てはめれば、確かに申請書の内容をチェックし、採・不採択とする過程は選別作業に関わり、個別中小企業に対するアプローチと判断できることから、2つの補助金は直接政策の一環であると言える。直接政策であるならば、大きな費用を掛けて実施した今回の補助金は今後も継続する正当性があるのだろうか。

さらに、財政問題に絡め中小企業政策の正当性と有効性が問われる状況下において、政策のスクラップ・アンド・ビルドのなかで、今後の中小企業政策は直接的・ミクロ的政策ではなく、それ以上に間接的・マクロ的な観点から地域経済の活性化と中小企業の活性化を同時に達成できるような制度設計が重要となる。その際に政策立案上のプライオリティーは、地域間の連関性を高めることのできる地域間経済協力圏の設定であるとして、中小企業政策は地域経済政策としての必要性について述べている。地域経済政策となれば国の関与も必要であるが、それ以上に自治体の関与が重要になってくるとしている。

#### 8.1.2 海外での取組状況

中小企業政策における国と地方の関係に関する問題は、日本だけの問題ではなく海外においても指摘されている。例えば三井(2004)は地域産業政策の統括のうえに、ヨーロッパ、特にイギリスにおける地域と政策について分析しており、「地域イノベーションシステムは

地域クラスターと支援機関が組み合わさったものであり、関連支援産業を含めた地域の産業クラスターに属する企業群、支援を提供する知識機関、これらの活動主体間の相互作用によって構成されるということになる」(三井逸友(2004):7)として、支援機関などの関係機関の連携によって地域イノベーションシステムが機能していることを指摘している。これらの結果から日本における産業クラスター政策についてハイテクに傾斜する必要がないことを指摘し、大学などの機関の可能性や地域金融機関可能性について触れている。また、各種政策との関わりあいについては、政策・行政の面から縦割りや縄張りを超えた視点は欠かせないとしている。

また、山本(2010)は、アメリカの地方自治体において1980年代より実践されているエコノミックガーデニングについて分析を行っている。この概念は、①地域ブランドや地域資源にこだわらない。②人口の少ない地域でも実施可能。③急成長企業を支援することも多い。④長期的な視点が必要で、超党派的な実行機関が不可欠である。このような条件を踏まえ、データ分析で得られる情報の提供や地理情報システムの活用、ニューメディアを活用したマーケティング支援を実施するとしている。

このように、ヨーロッパ、アメリカにおいても中小企業政策において地域産業を支援するための政策が実施されていることがわかる。その中でも外部機関との連携が重要であるとの指摘は三井(2004)と山本(2010)で共通している。もちろん、誰が誰と連携するのかということになるわけだが、少なくとも日本においては地方自治体が地元の支援機関と連携するということになる。しかし、自治体の主体性という面において、果たしてリーダーシップを取って産業振興を担えることができるのかどうかという疑問がある。

### 8.1.3 国と自治体の役割の明確化

加藤雅史(2014)は、中小企業政策と地方分権の関係について分析をしており、「現在の中小企業政策は1999(平成11)年に改正がされた中小企業基本法に基づくものであるが、ここにおいて国は「総合的に施策を策定し実施する」責務を、自治体は「当該区域の諸条件に応じた施策を策定し実施する」責務を有することとなっている。加えて、同年に改正された地方自治法では、中小企業政策を含む全ての事務において、制度上、国と自治体の関係が見直された」(加藤雅史(2014):43-44)としている。これは、中小企業政策において地方自治体の役割が増大しており、政策の目的が地域の暮らし作りや、街作りについても含むようになってきたので、国の実施する産業政策上の事業だけでなく、自治体独自の方針も影響するようになったことを意味している。一方で、「国の法律や補助金<sup>29</sup>、そしてその執行

---

<sup>29</sup> 加藤雅史(2014)は特に空飛ぶ補助金についての指摘をしており「空飛ぶ補助金については、国から都道府県を経由せず直接交付されるものであり、総務省では関係府省の補助金等のうち、交付先が都道府県ではないものについて、①国から、都道府県予算を経由せず、市町村に交付される補助金等。②国から、都道府県を経由せず、民間事業者・公益法人等に交付される補助金等。③国から、独立行政法人・特殊法人等を経由して、市町村・民間事業者・公益法人等に交付される補助金等」と定義している。

体制は、現行基本法下でも、地方経済振興へ積極的に関与している。その関与の仕方は、旧基本法下の自治体を介する方法から、直接中小企業や地域と相対する方式となった。このため、地域対策については、国と自治体の二重行政となっている面がある」(加藤雅史(2014):48)として、行政運営の非効率性について指摘している。

そのうえで、自治体が行うべきものとして、先行する自治体を参考として「仕事とお金が回るように図り、「まちづくり」や「くらしづくり」につながるような中小企業政策への独自の取組みがあり、それが他の自治体に相互参照され、波及効果を生み出している。加えて、自治体の優位な情報を最大限に生かすように地方に権限移譲し、公共サービスの供給を担わせることが効率的な資源配分につながる」(加藤雅史(2014):53)としており、国から地方への権限移譲の重要性を指摘している。

また、地方でも都道府県と市町村との関係については、「基本的には市町村が行うことを優先すべきであり、また、地方自治法では「都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない」のであるから、(中略)中小企業を市町村で行うことを優先すべきであろう」(加藤雅史(2014):53)として、中小企業政策を実行する主体は地方自治体であり、特に市町村が実施すべきであるとしている。

これらを踏まえ、自治体が行うべきものと国が行うべきものとして、それぞれ提言を行っている。まず自治体が行うべきものとして、経営の革新及び創業の促進、中小企業の経営基盤の強化としている。また国が行うべきものとしては、経済的社会的環境の変化への適応の円滑化、中小企業の経営基盤強化<sup>30</sup>、資金供給の円滑化及び自己資本の充実であるとしている。なお、「ポテンシャルが高い自治体が、これらの政策や施策を独自に行うことを否定するものではない」(加藤雅史(2014):54)として、中小企業政策は地方自治体の裁量を高めるべきであることを主張している。

#### 8.1.4 地方自治体による支援の方法

河藤(2015)は、地域産業政策という視点から国と地方自治体の関係について述べている。寺岡(2015)も触れているが、国主導による中小企業政策が長らく続いていたが1990年代に入ると地方自治体による政策が実施されるようになった。河藤(2015)によれば、①価値観が多様化すると共に生活の質的豊かさが求められるようになり、それに的確に應えるのは生活に密着した地域産業であること。②少数のリーディング・インダストリーが国の経済成長を牽引できる時代ではなく、地域の特色ある諸資源を活かした多様な地域産業の発展が国の産業発展を支えることが期待されること。③少子高齢化が進み労働力人口の量的増大

---

<sup>30</sup> 自治体が行うべきものと国が行うべきもの双方に、中小企業の経営基盤の強化が挙げられているがそれぞれ内容が異なっている。自治体は、新たな事業活動支援（農商工連携、新連携など）、海外展開支援、ものづくり・技術の高度化支援、技術革新・IT化支援、雇用・人材支援、設備導入支援等、連携・共同化の推進、下請け中小企業の振興、中小商業の振興、中心市街地の活性化等としている。一方、国は取引の適正化としており、それぞれの役割を明確にしている。

が期待できないことから、高齢者や女性など多様な人々の多様な働き方が地域産業を支える構造になってきたこととしている。このように、外部環境の変化によって、地方自治体の役割が国主導による産業立地政策の受け皿から変化してきていることを指摘している。

しかし、市町村単位に至っては実施経験が乏しいことから、政策の意義や方法論に関する認識が十分ではない。特に「利潤追求を目的とする企業や産業の振興を、純粋な公共主体である自治体が実施する。この相反する 2 つの要素を内包する政策は、とりわけ、実践経験の蓄積が十分ではない市町村の職員にとっては理解が容易ではなく、実施手段としての施策やそれを実行に移すための組織体制づくりにおいても困難な課題の多い政策分野であると言える」(河藤佳彦(2015):23)として、自治体単独による地域産業政策の推進の困難性について触れている。そもそも、地域における産業の役割は、社会全般における役割に加え、地域個性の創出による地域活性化であり、既存の産業資源を有効利用し、地域の優位性や個性を活かして地域経済の新たな発展を促進する重要な役割が期待されている。この地域経済の発展を促進するために中小企業支援を実施する必要があるとして、その利点を 4 つ挙げており、具体的には①地域経済への波及効果が大きい、②地域に安定的な雇用を提供する、③税収面で、地域に安定的な貢献をする、④地域づくりへの参加が期待される、としている。

地域経済政策を実施するためには取組主体は誰かということであるが、市町村だけでは困難であるため、河藤(2015)は複数の社会的主体を挙げている。それによれば、国・都道府県、市町村、商工団体(商工会議所・商工会等)、民間団体である。このように多様な主体によって実施され、実施対象となる中小企業者の実情とニーズにも即した対応が必要となることから、コーディネーターの役割が重要であるとしている。その役割としては、中小企業ごとの技術・営業・経営・金融等多岐にわたる諸課題に関する個別相談への対応や、異業種交流や産学官連携の推進の連絡調整や運営に関する助言であり、地域の内外の人々に物心両面にわたる豊かさをもたらすことが求められている。このため、より高度な支援能力が求められていることがわかる。

#### 8.1.5 自治体の中小企業支援の現状

さらに、自治体における中小企業政策がどのような現状にあるのかについては、いくつかの研究がされている。本多(2012)は、自治体は国よりも企業活動に受け身にならざるをえず、自治体独自の地域経済振興には限界があるとみるが、自治体は実情に応じた企業支援を企画・実行できる立場にあるとしている。現状では多くの地方自治体で政策の実施体制や実施内容について模索段階にあり、進めるに当たっては 5 つの課題を指摘している。1 つは組織間の連携であり、自治体内でも支援組織・機関が縦割りになっていることが多く、また民間組織との連携を行っていくことも重要な課題として、多様な支援組織の連携が求められている。

2 つは人材の育成であり、行政サイドの人材を短い在任期間のなかで専門性の高い業務を

こなすことが求められている。これには、外郭団体や経済団体と密接な関係を築くことや、リーダーやコーディネーターとなる民間企業や民間人材の発掘が重要な課題である。

3つは政策評価であり、政策の効果が数字に反映されているのかを判断するのは容易ではなく、定性的な評価を含め地域で検討する必要がある。

4つは政策目的をどう考えるかで短期的な経済成長だけが目的ではなく、住民が地域に愛着をもって、長期的に安定して安全な地域で暮らしていくことがより重要な目的である。

5つは実態調査への取組で、将来の施策の推進のためのヒントを与えてくれるものであり、実態調査を通して職員の知識が深まることや、企業とのネットワークや信頼が生まれる利点もある。

次に三浦(2012)の研究では、2009年に全国の市・特別区を対象にしたアンケート調査を分析した結果より、地域産業政策の方向性について述べている。1999年の中小企業基本法改正までの産業政策は、施策立案から運営ノウハウまでの情報を国・都道府県に依存していたとしている。

このアンケート調査の結果からは、中小企業基本法改正により基礎自治体の責務が明示されて10年が経過したが、多くの市が従来からの情報収集を脱皮しておらず、政策形成の主体性は確立できていないようである。このため、新たな情報収集を行うために何を目的とするのが重要になってくる。それには、地域の生活を豊かにすることを産業政策の目的としなければならず、世界につながる経済を縦糸（国の政策の範囲）とすれば、地域内を循環する横糸の経済を織り込もうとするとして、国の政策と地域の政策の役割について述べている。

#### 8.1.6 認定支援機関に求められる能力とは

寺岡(2015)、加藤雅史(2014)、河藤(2015)いずれも共通して主張している点が、近年の中小企業政策の実行主体となるのが国から自治体に移ってきている点である。これは、外部環境の変化によって国が実施する画一的なサービスや国と地方がそれぞれに実施する中小企業政策による非効率性、多すぎる助成制度による広く浅い支援、ましてや助成制度の有効性などに疑念が生じたことに由来している。

しかしながら、地域経済政策として捉えるならば、主体は国ではなく自治体となり、本多(2012)と三浦(2012)は自治体の支援の現状について、どちらも課題を抱えていることを指摘している。これらの調査からは、独自の政策立案能力を獲得するには至っておらず、その課題は国よりも自治体側の体制整備の未熟さや国に対する依存体質といったことが理由として挙げられる。特に共通する点としては、自治体ごとに独自の政策を立案する能力の低さを指摘している。本来ならば中小企業政策を担うべきは自治体であるが、政策立案能力の低さから、それができていないのが現状である。

この現状については、未来会議取りまとめにおいても「地方公共団体ごとに状況は異なるものの、一連の国から地方公共団体への小規模企業関連施策の移管後も、全体として、

必ずしも、地方公共団体側で関連施策がきめ細やかで厚みのあるものとして重点化されている状況にもない」(中小企業庁(2012d):48)として、基本法改正後における中小企業政策における地方自治体の取組が不十分であることを指摘していることからわかる。これは、中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会第1回において富士市産業支援センターの小出委員より「これまで公の中小企業支援センター、あるいは支援セクターの目指すべき方向性というのは、余りに不明確だったと思います。ですから、ここで抜本的な見直しが必要ではないかと思います」(中小企業庁経営支援部小規模企業政策室(2013):19-20)として、自治体の公的支援機関の不十分さについて発言している。

このように、国主体からそれぞれの自治体主体となった中小企業政策の立案と推進が求められつつも、現状ではそれができない中で、仮に、国が突然に自治体に中小企業政策(地域産業政策)を進めてくださいと言ったとしても無理があるだろう。このため、何から始めたら良いのかということになるわけだが、これには中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会第1回において日本商工会議所中小企業委員会の委員長である西村委員から「現在、国のみならず、地方公共団体におきましても、小規模・中小企業施策が実施されておりますが、国と地方公共団体との間で、必ずしも十分な連携が図られていないのではないかとと思われる点がございます。したがって、小規模事業者版ナショナルミニマムの構築や、小規模・中小企業政策の効果的・効率的な実施の推進などに向けて、例えば国と地方公共団体における小規模・中小企業行政のトップ同士が会談を行うなど、国と地方公共団体との間で連携を強化することが必要ではないかと思います」(中小企業庁経営支援部小規模企業政策室(2013):28)といった意見があるように、国と自治体の役割を明確にした上で互いに連携する必要があると考えられる。

実際、このような連携の必要性は、第10回小規模企業基本政策小委員会(2018)において岡山県総社市長の片岡委員より、補助金を例として「確かに持続化補助金がヒットしている。私は、それは理解できます。それに合格点をつけてもらった会社がこれだけある。それで売上げが伸びている。確かにそれはある。それに届かないのは伴走型だというのはわかる。しかし、実際に現場を見ると、申請が煩雑・複雑過ぎます。これは5つ6つあるのです。こんな分厚い書類は、年老いた零細企業の従業員は手を挙げる前に断念する。そこなのです。その部分をもう少し基礎自治体を信用してもらって、我々はよくわかるわけですから、我々のところに決定権の何パーセントとか、市がジャッジに絡むとか、補助金そのものをこっちで預かるとかです。現場はこれに手を挙げる前になえているという部分がものすごく色濃くあるので、そこをやってもらいたい」(経済産業省中小企業庁経営支援部小規模企業振興課(2018):12-13)といった発言があるように、国と自治体の連携もしくは役割分担ができていなければ、このような意見は出ないだろうし、行政刷新会議の意見を繰り返すならば、補助金は自治体の実施すべき事業であって国が行う事業としてふさわしくないだろう。

だからこそ河藤(2015)は、地域産業政策を推進する意義や方法論に関する認識が十分では

ないものの、自治体のみならず、民間の力(商工団体や民間団体)を活用する重要性を指摘している。ただし、民間に求める能力についてはかなり高いといえるだろう。それは、経営全般に対応する能力に加え、他の組織をまとめ上げる能力が必要である。換言すれば、既存の支援機関よりも高度な支援が求められることになる。このような状態の中にあって、当初の目的通りに運営されたならば、より高度な支援能力を提供できるとして期待されているのが認定支援機関である。国の考える支援と、地域の実情から求められている支援とは、必ずしも一致するものではないが、認定支援機関制度では支援機関同士が連携し中小事業者の複雑化した課題を解決するとされていた。中小企業支援を通じて個々の中小企業等に活力を与えることができれば、それぞれの指向性に応える組織となるのではないだろうか。つまり、ここに認定支援機関の能力が求められているのではないか。

## 8.2 自治体と認定支援機関が連携して中小企業支援を行うには

認定支援機関が自治体と連携して中小企業支援を実施するという枠組みについては、民間の支援機関ならではの期待について触れたが、既に認定支援機関制度以前においてもこれに似た制度は存在していた。具体的には、小池(2013)が取り上げている認定支援機関も参加することのできる中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業における事業構図について解説している中において、実施された事業である。それによれば、従来からの経済産業省の中小企業施策普及の流れを汲むものであるとしており、その事例として「中小企業に対する専門家派遣事業においては、地域力連携拠点(平成 20 年度・21 年度)、中小企業応援センター(平成 22 年度)、中小企業支援ネットワーク強化事業(平成 23 年度・24 年度)、そして今般の中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業(平成 25 年度)と変遷してきた。いずれも、国が認めた地域の中小企業支援機関または支援者を通じて専門家派遣を実施する仕組みとなっており、その点は共通している」(小池冬記(2013):5)としており、認定支援機関制度が開始されてから、認定支援機関も活用できる中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業についても、過去に実施された支援事業と部分的に類似していることを指摘している。

このように、認定支援機関が他機関や専門家と連携して対応する制度は存在しているものの、それが有効に活用されているのかという疑問が存在している。それは実績という面を表現させることができない(難しい)ことからわかる上に、今回の認定支援機関に対するインタビュー調査においても認定支援機関だから連携をしているということではなかった。さらには、創業補助金や改善計画策定支援事業においても他の認定支援機関と連携することが求められていた(必須ではない)が、それぞれの事業では連携していたが、日々の支援活動において頻繁に連携していたとは言えないであろう。つまり、他の支援機関との連携という面において連携することの効果がどのような影響を及ぼすのかという点について分析をする必要があるだろう。

そこで、小池(2013)の指摘している自治体と民間の支援機関が連携して中小企業支援を実

施した事業である地域力連携拠点の詳細について触れ、実際にどのような効果があつて、それが現在の中小支援の現場でどのように活用されているのかについて調査を実施した。

### 8.2.1 地域力連携拠点について

中小機構(2009)によれば、中小企業が直面する課題に対し「つながり力」を活用してワンストップで支援を行う事業であるとしている。事業の概要として、地域の企業支援者である「応援コーディネーター」を配した 316 機関を地域力連携拠点として国が認定を行い、地域の中小企業支援の中核機関として、経営力向上、創業・事業再生および再チャレンジ、事業承継といった経営課題に対し支援を行うと同時に、支援の中で得られるノウハウを他の支援機関等へ移転することで、地域における支援機関ごとの能力の底上げを行うとしている。316 の支援拠点の内訳として 2008 年 5 月時点で商工会 78、商工会議所 119、中小企業団体中央会 37、地方銀行 7、信用金庫 12、信用組合 4、都道府県支援センター41、株式会社・NPO4、その他 14 となっており、これら支援拠点が中核となり全国で 2,000 以上の支援機関が参画して中小企業支援を実施していた(図表 35)。

図表 35 地域力連携拠点の組織属性別の内訳

商工会等	商工会議所	中小企業団体中央会	地銀	信用金庫	信用組合	都道府県支援センター	株式会社・NPO	その他	計
78	119	37	7	12	4	41	4	14	316

独立行政法人中小企業基盤整備機構(2009)より筆者作成

なお、2009 年度には 327 拠点と増加し金融機関は地銀が 13、信用金庫は 14、信用組合が 4 と、地銀と信用金庫において増加している。

次に地域力連携拠点には 2 つの目的が存在しており、①地域活性化のため、地域の資源を繋ぎ合わせ、やる気のある経営者を国、自治体の行政資源を活用して応援する。②中小企業の経営課題の複雑化に対応し、競争的な環境の中で厚みのあるネットワークを構築し、ワンストップでサポートする体制を整備することとしている。また活動内容は柿崎(2009)によれば、5 つに分類できる。それによれば①相談事業は、応援コーディネーターや専門家が小規模企業等を訪問したり、拠点に窓口を設け経営課題を把握し、経営力の向上、創業・再チャレンジ、事業承継といった課題に応じた相談対応を行い、自律的な成長軌道へ向かうきっかけを作る。②専門家派遣事業は、事業者の経営課題の把握や解決に資する適切な専門的な支援を実施する。③情報提供事業は、問題意識のある経営者の発掘と、きっかけさえあれば経営課題の明確化と解決に進むことのできる事業者を覚醒させるために、適時的な情報提供やセミナー等の開催や事例集の作成を行う。④調査・研究事業は、小規模企業等の課題解決のために必要な調査や情報等を収集・分析する。⑤マッチング事業では、小規模企業等が必要とする経営資源を有する企業とのマッチングや、後継者不在等によつ



て廃業の危険のある企業と開業希望者のマッチング会等を開催するとしている。

このように地域力連携拠点については、言葉の定義や目的は完全に一致しないものの、実際の支援事業の多くは認定支援機関制度と同じであることがわかる。特に、拠点数の内訳で、数こそ少ないものの認定支援機関制度でも活躍している金融機関が存在していることがわかる。これについて柿崎(2009)は「近年、金融庁が推進してきた「リレーションシップバンキング」や「地域密着型金融」が目指してきた方向とも一致している」(柿崎平(2009):46)として、認定支援機関で活躍する金融機関の背景と、地域力連携拠点もしくは参画することによるメリットについても大きく似通っていることがわかる。このため、金融機関が地域力連携拠点事業に関係したことでのどのような効果を得たのかについて分析をする。

#### 8.2.2 地域力連携拠点の実施を通じて中小企業支援にどのような影響があったのか

政権交代等の影響から、わずか2年度しか実施されなかった地域力連携拠点については、顧客満足度調査を実施して拠点の評価を実施している。この拠点の評価について、宮崎(2009)によれば、2008年度の相談実績は累計で112,912件となり、その内訳として経営力の向上に関する相談が90,857件、創業・事業再生および再チャレンジに関する相談が16,343件、事業承継に関する相談が5,712件となり、目標件数である年間10万件を超えていることがわかる。件数から見て、順調に推移している地域力連携拠点だが、2008年12月に表彰が行われた。それによれば、中小企業庁長官賞が10拠点、経済産業局長賞が52拠点、模範支援事例として4拠点が表彰され、金融機関からは中小企業長官賞に帯広信用金庫、経済産業局長賞に静岡銀行と八戸信用金庫、模範支援事例として西武信用金庫が表彰された。このように、地域力連携拠点では数こそ少ないものの、民間支援機関が公的な中小企業支援に関与し表彰を受けているということは、積極的な活動を実施していたからであると考えられる。

また、2009年度には前年度から2点の変更され、その1点が重点支援として事業再生が求められるようになった。これは、2008年に発生した金融危機の影響を受けた対応であるとしており、中小企業再生支援協議会との連携した支援が求められたとしている。この点についても、時間を経るにつれ新たな役割を求められる認定支援機関と似た性質であったことがわかる。

つまり、地域力連携拠点事業と認定支援機関制度は、①国の支援事業で関与するには認定を受ける必要がある。②求められる支援内容が経営力の向上や創業支援等といった部分で似ている。③金融機関側にも中小企業支援を行うことが求められていた。④金融機関の積極的な支援が③の影響を受けて行われている。⑤制度開始から求められる内容が社会情勢の変化に合わせ増加している、といった共通点があることがわかる。一方で、①補助金に代表されるような支援手段は少ない。士業者が地域力連携拠点として活動することができないため民間からの支援機関は少ないといったことが違いとして存在しているが、全体

的にかなり近い制度である。

このため、地域力連携拠点の実施結果を分析することで、認定支援機関の新たな役割について、その裏付けとなる結果が表れると考えられる。本稿では、認定支援機関に求められる役割として自治体との連携した地域の中小企業支援について既に 7 章で触れた。このため、自治体が中小企業支援を行うためにどのような活動を行っていたのかについて明らかにすることができれば、現在の認定支援機関と自治体の連携について参考にするべき事例とすることができる。このため、自治体の中小企業支援における地域力連携拠点が実施されていた時代に合わせ分析する必要がある。

### 8.3 自治体を中心となった地域中小企業政策立案の必要性

中小企業政策は、従来国が主導し自治体がそれに従う形であったものが、近年では自治体が主体となって政策を実施されるようになってきた。これは、三井(2004)によると、1980年代以降の地域の産業集積ないし「産地」という存在への注目は、M.ピオリとC.セーブルの「ポストフォーディズムと柔軟な専門化」論を嚆矢とすることができ、90年代以降の制度論、進化論的な社会経済論の先駆けである「市場の社会的構築」の理論を展開したとしている。また、「地域イノベーションシステム」という概念が注目され一面では、きわめて政策主導的な「国家的イノベーションシステム」に対置され、その限界を指摘する見地からのものでもあるが、他面では上記のような今日的な地域経済論、地域産業政策論の産物でもある(三井逸友(2004):3-4)として国と地方の関係について触れている。

現状の自治体の政策立案について、その能力が低く問題になっていることは先行研究等から明らかになっている。このため、民間の支援機関と連携し自治体独自の政策を立案すべきであり、それには従来からの支援機関のみならず認定支援機関も活用するべきであるという点について本稿で提言しているのであるが、自治体も現状において取組を行っている。このため、自治体がどのような取組を行っているのかについて、またなぜ独自の取組を始めるようになったのかを先行研究より明らかにすると共に、実際に中小企業支援政策を立案し実施している事例調査を行った。本稿では、地域の中小企業を支援するために自治体がどのような取組を行い、支援機関と連携しどのような事業を実施し、それがどのような効果をもたらしているのかについて分析することとする。

#### 8.3.1 地域中小企業性と地域経済活性化のために自治体が行うこと

植田(2007)によれば、中小企業政策と地域産業政策は厳密な意味からすれば異なるものの、この2つの政策を密接に関連させることが地域経済活性化のために必要であるとしており、国の実施する中小企業政策と自治体の実施する地域産業政策は異なる政策であるとしている。そのうえで、地域産業政策を実施する自治体には3つの特徴があり、①地域の実情に応じた政策を採ること、②地域経営的な観点を重視する必要がある、③地域産業政策は実効性を持つことが強く求められているとしている。しかし、留意点として都道府県と市町

村では地域産業政策は異なっており、特に市町村で地域産業政策を担当できる人材が育っていないことを挙げている。

昨今では疲弊した地域経済を振興するために地方自治体の役割が高まっており、国の作った政策を地方が実行するという受け身の態度は許されなくなっている。このような状況において地域ごとに異なった課題に対応する必要があるものの、自治体側の認識不足や中小企業振興の経験がなかったり、地域内の企業に関する状況を十分に把握できていないという問題から、自治体(特に市町村)で政策の実行を単独で行うことが難しいとしている。

このため、植田(2007)は創造的地域産業政策を提起している。これは、構造変化に対応した時代に合った地域産業を創造しようとする産業政策の事で、外部環境の変化に対応するために、地域の特性を活かして発展してきた産業について、知識・情報を重視した知識社会に組み替える必要があるとしている。そのためには、地域それぞれが自分たちに合った地域産業を創造しなければならないとしている。

### 8.3.2 自治体の地域産業政策の現状について

地域ごとの産業を創造する必要があるのであれば、それに対する取組も自治体で特徴があるはずだが、どのような特徴があるのか先行研究においてさらに分析を行う。

川名(2012)は創業支援政策より見た、自治体の役割について述べている。地方経済の自立的成長は大きな課題として、地域別 GDP の推移を分析し、東京圏、名古屋圏とそれ以外の地域圏の経済格差が拡大し、これからの人口減少において長期的に大きな影響があるとしている。そのため、創業支援が盛んになったものの地域間格差の固定化傾向が進んでいることを指摘し、注目されるのが地方自治体による独自の中小企業政策であるとしている。

旧来より実施されている大企業誘致による地域産業振興は、成功しない事例がほとんどである。そこで、地域企業、大学、支援機関、NPO 等でグループ化を図るなどして、地域固有の特性を活かした内発的かつ他地域と差別化した産業創造へと移行しており、新しい地域産業振興策が期待されているのである。

このような新しい地域産業振興策が実施されるようになった背景として、新基本法と憲章を取り上げ、中小企業施策の策定、実施を新基本法が求め、憲章によって地方自治体レベルにおいて中小企業振興条例の制定を促し、中小企業に対する認識を新たにするきっかけとなるとしている。今後は、地方分権が進む中で、行政単位を超えた視点が重要となるのではないかとしている。

和田寿博(2014)は 1999 年の新基本法で地方自治体の責務が盛り込まれ、地域独自の中小企業振興が広がりを見せ、さらに憲章の閣議決定や地方自治体の中小企業振興基本条例等(以下、基本条例)の制定によって「地域の経済と社会の活性化を目指す展望、決意を示すもの」(和田寿博(2014):79)として、新基本法の改正と憲章の閣議決定が地域産業政策に大きな影響を与えたことを指摘している。これは、国の中小企業政策と自治体の地域産業政策は関係性があるとしており、地域産業政策において基本条例を制定する自治体が増加してい

るという。

さらに基本条例を分析し、その多くは理念条例として考え方を示しているものの、2005年代以降制定する自治体が増加しており、近年の基本条例は4つの特徴があるとしている。具体的には、①基本条例に前向きに向き合う地方自治体が増加している、②基本条例に金融機関の役割が位置付けられるようになっている、③小規模企業への配慮が位置づけられるようになった、④職業観や勤労観の醸成がキーワードとして盛り込まれているとしている。その中でも、②の金融機関の位置付けについては、2012年の中小企業経営力強化基本法の成立によって、金融機関も認定支援機関として基本条例に関わるようになったとしている。

### 8.3.3 地域の中小企業支援における自治体と支援機関の連携と政策の評価

植田(2007)や川名(2012)は地域という視点から中小企業支援の重要性について触れている。また、和田寿博(2014)では、国の中小企業政策が地方自治体の地域産業政策にも影響を与え、自治体の基本条例の制定が2005年から増加しており、その中で金融機関も認定支援機関として関わるようになったとしている。これらの先行研究からは、地域の産業振興には地方自治体の役割が高まっているものの、地域ごとの特性を活かした政策を立案することが求められている。しかしながら、能力が不十分であるため地域で活躍する他の機関と連携することが期待されているのである。けれども、外部機関と連携するとしても河藤(2015)の指摘するコーディネーター的な役割を担える組織や人材が簡単に現れることはないだろう。それは、地域の多くの組織に顔が利いて、支援能力も抜群に秀でているような人材であれば、補助金審査員の指摘するような支援者側に対する問題点は発生しないわけである。だからこそ外部機関の評価が重要であり、和田寿博(2014)の指摘するような金融機関が基本条例に位置付けられているのであれば、認定支援機関として活躍している多くの金融機関(民間支援機関)が、どこまで行政と連携し産業振興において実績を出しているのかについて調査・分析するべきであろう。

そのためには、地域独自の産業振興政策をもった自治体と支援実績の高い支援機関が存在する地域を対象として、どのような連携を行い、どのような振興策(支援策)を実施しているかについて研究する必要がある。このような先進的な地域での取組を客観化し他の地域における独自性を組み合わせたならば、画一的な政策の実施ではなく地域の課題に応じた政策の実施も可能となるであろう。

もちろん政策として実施する以上は、その結果を評価する必要がある。しかし本多(2016)によれば、近年政策評価を導入する自治体は増えているものの、手元にある数字によって成果を示し「掘り下げた分析を行おうとする姿勢はほぼみられない」(本多哲夫(2016):3)としている。これには、自治体は国と比べ予算や人員が限られているからとしている。そもそも、地域における政策評価において、中小企業の果たす役割が経済活動だけではないことから政策の在り方は自治体独自のものになり、かつ政策評価についても自治体独自の考

え方がある。このため自治体中小企業政策の評価において重要なのは、自治体中小企業政策への理解を深める情報提供・分析活動としての政策評価の目的の捉え方と、インパクト(改善効果)評価やセオリー(理論)評価といった多面的な評価活動であるとしている。この目標の捉え方と多面的な評価活動という 2 点について、さらに具体的な評価活動を実施するに当たっては①ケーススタディの重視、②外部資源の活用、③定性的な分析への注目という 3 点を留意し、数字にこだわらず定性的に実態を把握することも必要であるとしている。

そこで、先進地域における調査に当たっては、本多(2016)を参考に定性的な調査を実施して実態把握に努めることとする。

#### 8.4 調査対象地域の選定

地域における政策の立案と実施においては、自治体を中心とした立案と民間の支援機関を中心とした実施という体制が確立している地域が必要である。これについては、基本条例を制定している(政策を立案している)自治体であり、また、支援機関においては政策に基づいた支援策を実施しており、両者が同じ行政区域に存在している必要がある。

それは、当初と比較してどうであったかなどについて検証する必要があるためであり、さらにある程度の時間を経ている必要がある。これらの条件を満たすうえで、具体的に地域的な制限が加わることとなる。このため、先行研究から基本条例を制定している地域で紹介している地域についてであり、さらに同時期において民間による中小企業支援が実施されている地域となる。また、基本条例の制定から、その後の進捗状況について、分析がされていることが前提となり、既に東京都大田区、墨田区、吹田市、八尾市、帯広市などが事例紹介されているが、都市部においては基本条例の制定によって産業振興が実施された結果を分析することは困難性が高いと言える。これは、大都市では産業構造が複雑であり外部環境などの変化を受けやすいからである。このため、先行研究の中で都市部に立地していない帯広市を事例として分析を進めることとする。

渡辺純(2010)によれば 2005 年に北海道中小企業家同友会帯広支部によって取組が始められたとしている。2007 年の条例施行後は施策議論の場として帯広市中小企業振興協議会が発足し地域の支援団体が委員を務め、さらに 4 つの部会が設置され部会員を含めた 40 名で協議会が進められ、2008 年に中小企業の振興に関する提言書が当時の帯広市長に手渡され、「帯広市産業振興ビジョン」に活かされることとなった。また、協議会は 2009 年に帯広市と中小企業者、中小企業関係団体、金融機関、大学などで構成される「帯広市産業振興会議」へと引き継がれ、施策等実施状況の点検評価を行うとしている。その後、2010 年に帯広市長が交代し「フードバレーとかち」構想が打ち出されたことから、「帯広市産業振興ビジョン」との結びつきが進み、地域経済の活性化が進むことを期待しているとしている。このように、基本条例が 2007 年より施行されており、施行後の過程も、政策立案の視点からすると民間組織を巻き込んで進めていることが明白である。

帯広市の基本条例は、植田(2007)によれば 4 つの特徴があるとしている。1 つは帯広市の

中小企業問題を十勝地域の問題として捉えている。2 つは、十勝の地域資源を活用した起業・創業支援を行う。3 つは、中小企業関係団体の役割を重視している。4 つは、市長が中小企業関係団体と連携して中小企業振興の指針を定めるとしている。このように、基本条例の特徴からすれば、新市長になっても基本条例の考え方は変化しておらず活用されている。

さらに、大貝(2012)も指摘するように、帯広市は条例の制定と同時期に具体策を策定するために帯広市中小企業振興協議会を発足させ、その方向性を定めるにあたっては、地元中小企業支援機関である帯広信用金庫もメンバーとして参画している。この点において、自治体と中小企業支援機関が連携して支援を実施したことが伺えるわけで、それがどのような結果をもたらしたのかを分析することは、認定支援機関と自治体が連携するにあたっては重要な知見が得られる可能性が高い。また、他の支援機関も当然ながら帯広市内には存在していることから、これら機関がどのように活動しているのかも考察することは、支援機関同士が連携して中小企業支援を行う上では重要であろう。

このように、新市長となっても、産業振興を進める基盤が条例を基本としつつ、民間の支援機関と協力した会議体が存在していることは、新たな構想を実行に移す場合においても有効に作用すると考えられる。そこで、基本条例制定後においてどのように条例が活かされているのか基本条例の有効性の分析と、具体策を立案してきた会議体の現状と、そこで打ち出された政策の効果を分析するために、十勝地域において行政である帯広市、支援機関である帯広信用金庫、公益財団法人とかち財団<sup>31</sup>(以下、とかち財団)、帯広商工会議所に対しインタビュー調査を実施した。

#### 8.4.1 帯広市における中小企業支援の実体

調査では、各組織で実施している事業で他の連携・協力している支援事業について、行政側で策定された計画と、どのような関係があるかについて質問をしている。これは、自治体と支援機関の連携についてどのような効果があるのかについて評価するためである。インタビューを行った各支援機関がどのような支援を実施しているのかについて概要を触れる。

まず、帯広信用金庫は、1994年に金庫内で中小企業診断士が1名誕生したことで中小企業支援を本格的に実施することとなった。当初は、創業や経営改善に関連した財務診断を本部が中心となって実施していたが、2005年に「おびしんふれあい相談室」を開設し、支援を本格化し、2008年に地域力連携拠点事業において中小企業庁長官賞を受賞した。現在は2014年に開設した「経営コンサルティング室」のメンバー4名体制である。帯広市に対

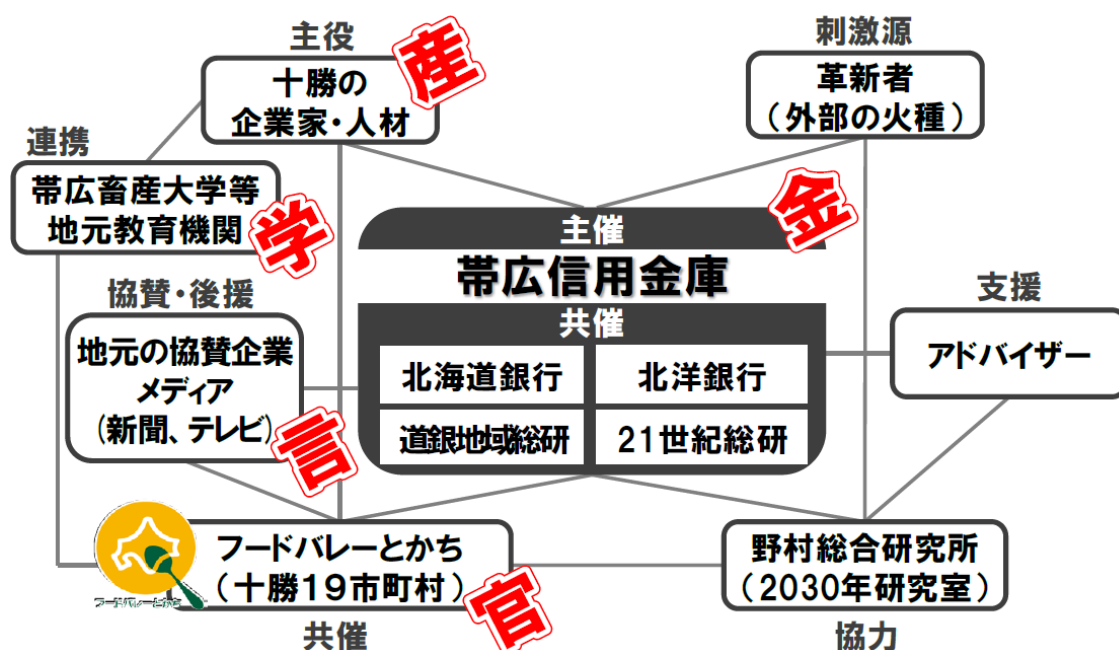
---

<sup>31</sup> 12億円の基金のうち北海道が半分の6億円を拠出し、残る部分を帯広市など十勝地域の行政と関係団体が拠出して設立された団体で2013年に公益財団法人化している。現在は十勝産業振興センターと北海道立十勝圏地域食品加工技術センターを北海道より受託運営しており、十勝地域における農業を核とした産業振興を支援することで、地域産業の高度化と複合化を促進することを目的としている。

しては、金融機関だからではなく情報提供をしており、産業振興会議にも当金庫からメンバーが参加しているが、行政に対し提言をする場と考えており、会議の決定だからといって行動をすることはしない。他の地域では産業振興の推進では企業誘致が言われているが、結局は誘致した企業が別の地域に移ってしまうため、十勝地域において産業を生み出すということが重要であると考えている。このため、国の提供する支援事業でもよろず支援拠点や事業引き継ぎ支援センターといったアドバイスが中心の支援事業については、あまり活用していない。当金庫では「女性向けの創業セミナー」と「とかち・イノベーション・プログラム」(以下、TIP)をほぼ同時期に開始している。

女性向けの創業セミナーは毎回定員を15名としており、毎回12月から1月までの全6回実施している。この時期に開始した理由として創業補助金の公募開始がセミナー終了後暫くしてから(帯広信用金庫では認定支援機関として認定を受けている)あるため、セミナー受講後に事業計画を策定しやすいように時期を検討した結果としている。TIP<sup>32</sup>について鉢嶺(2017)によれば、地域の新たな事業創発を目指す取組であり、帯広市役所、帯広信用金庫、株式会社野村総合研究所などとともに実施している(図表36)。

図表 36 TIP の全体像



米沢(2015)より一部抜粋

プログラムでは、全国の革新的経営者を連続的に招聘し、十勝地域からの参加者に対し

<sup>32</sup> 齊藤(2016)によれば TIP は帯広信用金庫単独で実施されているのではなく、共催者として北海道銀行と北洋銀行という地方銀行も協力しつつ、帯広市が側面からバックアップし、米沢帯広市長(新市長)も毎回出席して強いコミット面とを示し続けたとしている。

て起業、第二創業、コラボレーション事業などといった新しい事業の種を生み出す場を提供している。なお、帯広信用金庫によれば第3回までに28の事業構想が生まれ、法人設立が7件、個人事業として開業したのが3件で、融資を含めた複数の支援を実施したとしている。

次に、とかち財団は「フードバレーとかち」の推進の一部を担うとしており、これまでも農産物の商品化に向けた支援や、農業の生産効率化のための機器開発を行ってきたが、地域の要請もあり人材、創業支援を行うようになった。当財団のスタンスとしては、帯広市や十勝地域に対する支援ということで、帯広市の策定した計画などに基づいて支援を実施している。ただし、計画などについては概念的な目標を掲げていることから支援プログラムと計画などがどのような関係なのかについて説明するのは難しい。具体的な支援事業としては、2016年からはTIPの振り返りとして計画立案後の事業化に向けた支援プログラムである「トカチコネクション支援事業」を実施(担当者は3名)している。本事業はTIP修了者だけではなく、他の支援プログラムで生まれたビジネスプランの構築・強化不足要素の補強支援を目的としている。また、2018年4月に公益財団法人起業家支援財団と合併し、起業・創業支援についても注力するようになっており、建物の1階の一部をコワーキングサロンとして整備し、「とかち財団学生起業家育成奨学金」、「アーリーステージ事業者支援情勢金」といった助成事業を開始している。当財団はあくまでも技術スタッフがいることが他の支援機関と大きく異なる点であることから、ものづくり支援を中心にしつつ、十勝地域の魅力を売り込むために他地域への出展や地域企業の紹介や、事業創発支援として起業・創業や「トカチコネクション」を実施しようと考えている。

そして、帯広商工会議所は2009年より創業セミナーを毎年開催しており、最近では開催した年内において受講者の約2割が開業している。他地域の創業セミナーと違うのはリポート(創業済)受講者がいる点や、過去に受講して開業した方から自主的に参加協力してもらっている点(セミナーの最後に事業計画の発表があるのだが、アドバイザーとして意見をもらえる)だろう。また、2013年からは帯広商工会議所が中心となって十勝地域内で活動している支援機関同士がネットワーク「とかち創業支援ネットワーク」を構築し、連携した支援を実施している。ただし帯広市の作成した帯広市産業振興ビジョンに基づいて事業をしているわけではなく、意識をしているわけでもない。また、他地域の商工会議所でも実施している補助金について、小規模事業者持続化補助金は年に20~30件程度相談対応している。なお、ものづくり補助金については帯広信用金庫がほとんど対応している。

最後に帯広市役所は基本条例が制定される以前より、農業を基盤として産業振興を図ろうという考えがあった。基本条例はあくまでも取組方針を記しているに過ぎないため、具体的なことは帯広市産業振興ビジョンに記入されており、都度変更を加えている。その中でも起業・創業に関しては順調に推移していると考えているが、単純に会社ができれば良いということではなく、次に続く人を生み出す循環を生み出すことが必要であり、それには地域において産業振興のための共通語が浸透することが重要である。行政の役割は地域



の取組を調整し効果を最大限活かすことで、黒子として活動することであると考えている。このため、市として補助金を活用することは一部分であり、その財源については国からの交付金などを活用して各支援機関の実施するプログラムの運営費の補助を支給している。

自治というのは本来、地域のためになるのかどうかという意識をもって活動することであり、自分の町のために何ができるかということになる。十勝地域全体で盛り上がれば良いという。

#### 8.4.2 調査結果の分析

インタビューからは、起業・創業や新事業創出に関し十勝地域の自治体を含めた地域に關係する民間支援機関も連携して支援を実施していることが明らかになった。特に、組織が違う行政の職員や支援者同士であっても密接な關係を持っており、それぞれの組織が実施している支援事業を他の支援機関の支援事業で紹介しあったり、支援対象者の様子を支援者同市が情報共有しているため、支援対象者がどのような現状でどのような支援を受けているのかについて情報共有が図られている。その結果として、支援機関ごとに実施している支援プログラムの実行性が高いという好循環を起こしている。具体例として、帯広信用金庫が2013年から毎年4回開催している「ものづくりワンストップ相談会」においては、とかち財団や帯広畜産大学が技術的な相談に応じていたり、農業を基盤とした創業支援について、とかち財団が調査をした際には帯広商工会議所と実施したり、帯広商工会議所が開催している創業セミナーでは最終回に他の支援機関を招き受講者の事業計画を実行に移すために、必要な支援に分けて支援機関と支援対象者のマッチングを行っている。これらからもわかるように、組織は異なれども目標とするのは十勝地域の発展という共通認識が確立されている。

また、受講者側の積極性についても注目することができ、TIPや帯広商工会議所の創業セミナーでは、過去に参加した者が今度は参加者に対するアドバイザーや運営側として参加している。このように参加者側の積極性について、本来のプログラムが終了すればそこで關係が終わってしまうケースが多い中で、受講者側から自主的に参加していることで、新たに受講した者にとって創業を行った「先輩」がいることは受講者自身の創業後のイメージを持ちやすくなっていることは容易に想像できる。

さらに、行政である帯広市では調整役として機能しており、各支援機関が実施しているプログラム間に隙間が生じていればそれを埋めたり、国の資金を活用するために交渉を実施するなどしている。地域のために何ができるのかという自治体本来の意識をもった行動を行っているということで、他の行政と異なるのが産業振興を他人任せにしている無関心ということではなく、さらには支援機関に対し行政の立場から指示・指導をするということもしていない。しかし、各支援プログラムの参加者の状態を支援機関側から提供を受けることで把握しており、必要とあれば現場に行くという積極性を持っているという点において、支援機関との意思疎通が密接であることが、行政と支援機関との距離が程よい状態

であると考えられる。

このように、支援機関同士の密接性と既受講者の積極性、行政と支援機関の適切な関係は支援力のシナジー効果を生み出しているといえるだろう。例えば、帯広商工会議所の創業セミナーに参加した創業希望者が引き続き帯広信用金庫主催の女性向けの創業セミナーに参加したり、TIPの参加者がとかち財団のトカチコネクションに参加したりしている。このような各支援機関で開催しているプログラムが支援対象者の状態に合わせて参加できるようになっていることで、挑戦することが容易になっていると考えられる。

これは、他の地域では見られないことであり、特に自治体が積極的に関与しており、自治体の支援事業と支援機関の支援プログラムがステージごとに連携が図られていることも注目すべき点として挙げられる。このような関係は、認定支援機関制の開始当初に言われた認定支援機関同士が連携することで高度な支援を実施するということと同じであると考えられる。十勝地域での事例では、認定支援機関であるかどうかということは意識しておらず、補助金の支援はほとんどが帯広信用金庫であるが、補助金ありきではなく、事業計画をどのように策定するのか、策定してから実行に移すにはどうすべきなのかといった、計画立案から計画実施に至るまでの支援体制が確立していることが注目できよう。このような各種ステージごとの支援における支援者はそれぞれ異なるものの、支援者同士で支援対象者の情報を把握しているために結果として高度な支援が実施できるのである。ではこのような支援機関同士が密接な関係を構築するにはどのようにすれば良いのかということになる。

この点についてインタビューからは、当初は個々の支援機関で繋がっていたが、それが支援者側で自然と繋がりができるようになり、複合的な支援ができるようになったのは最近になってからとしている。このように、誰かが仕組みを作ったというよりは自然発生的に開始されたことがわかる。

#### 8.4.3 中小企業政策の有効期間と基本条例の役割とは

インタビュー調査の結果からは、基本条例のことを意識して支援をあたっているということではなかったことから基本条例の重要性は低下していると考えられる。しかし、地域のカルチャーでありコミュニティによって支援機関同士の連携が密接であり、結果として支援機関側が実施している各種支援事業は、開始されて間もない事業もあるものの、既存の事業で対応できなかった部分を補う形で開始されており、実績を残しているものと判断できる。これは、十勝地域における産業振興について自主性をもって支援を実施している行政と支援機関、そして事業者の目線が同じ方向を向いているからであろう。

それでは改めて基本条例の位置付けを考えた際に、支援機関ではあまり意識されていなかったが、これは行政側も同様であった。このため基本条例は無用だったのかという疑問が出てくることになる。そもそも帯広市においては基本条例施行時と現在では市長が交代し、施策の実行については変化しているためと考えることができるわけだが、そうすると

基本条例に基づいて実施される各種の施策には有効期限が存在するのかということになる。これについて安田(2010)は国の中小企業政策の根本を成す中小企業基本法と毎年度実施される支援事業の関係について分析している。中小企業基本法は、それだけでは役割を成さず、実施法が整備されてこそ役立つ法令であり、1999年の改正前と改正後で各種法整備や予算措置等に変化が見られないのであれば、実体的に意味をなさない法令ということになってしまう。そこで、中小企業基本法改正前と改正後で支援策にどのような変化があったのか分析を行っている。結果としては、1983年～91年、93年～97年、99年～2004年が施策の方向が定まった「安定期」であり、それ以外の期間は施策が変化する「移行期」であったとしている。つまり、99年の新基本法改正により政策に与えた効果は5年に満たなかったことを示している。そもそも中小企業基本法が制定されたのは、場当たりに実施されてきた中小企業支援において政策思想を込めようとする意図があったが、政策を先導するよりも追認するという役割と持っていたとしている。このように、国の中小企業政策においても、政策の持続性については継続することの困難性があることを示しており、地域産業政策においても帯広市の基本条例の重要性が低下していることはやむを得ないといえるのではないだろうか。それは、外部環境の変化や実施する支援事業(施策)によって地域経済の状況が変化しているからであり、それらの変化に対応して新たな取り組みを実施しなければ中小企業者側の要望に応えることはできないし、中小企業支援者と連携した対応も困難になってしまう。もちろん、中小企業支援者側においても基本条例に基づいて開催されている産業振興会議の委員であるという人物も当然にいるわけだが、いかに環境に適応した支援を実施するべきかについて注力していた。つまり、基本条例そのものの効果が事業として反映されたのは2012年頃までと考えることができる。

しかし、帯広市内の支援事業者が実施しているプログラムの多くは2012年以降に開始されたものである。基本条例を意識していないとしている支援機関が多いなかで、各機関が一体となって支援を実施するためには、共通した課題に対する認識があることが前提となる。そこには基本条例が制定されてから、その後の各種会議での意見交換という流れが重要であったのではないか。それは、基本条例を制定する過程において課題の認識をし、基本条例が制定されたことで行政も動きやすくなり、市長が交代しても産業振興に対する積極性は変化しないことで、行政と支援者の距離が縮まったという効果があり、支援機関側も単独で実施していた支援事業を協力して実施するようになった。このように、基本条例施行によって行政と支援機関の関係性が改善し「皆で知恵を絞る」ことが可能になったのである。つまりは、現在の帯広市における支援の源流の一つに基本条例があるということ、条例を制定した意義があったものと考えられるのである。

現在、帯広市において基本条例よりも新たなまち・ひと・仕事創生総合戦略(以下、総合戦略)にもとづいた支援が展開されている。もちろん、基本条例に基づいて実施された各種事業も総合戦略に組み込まれており、基本条例が意味をなさなくなったわけではなく、支援の重要性は変わっていない。このような状況から、先進的な地域では基本条例の果たし

た役割を超えた、次の段階に進んだと分析することが正しいと考えられる。

#### 8.4.4 十勝エリアの産業振興から見る国との役割分担

帯広市(十勝地域)の事例は、農業を基盤とした産業振興を図るという単純性があったからこそ行政と支援機関が課題の認識を容易にした面があり、また帯広市内に限定せず十勝地域をどのように振興するかという意識があったことが特徴として考えられる。このため、農業や観光業を対象にした支援を実施するといった、特定の産業に特化している。これを他の地域にそのまま移植して産業振興を図ろうとしても難しいだろう。

しかし、自治体と国の関係において参考にするべき点がいくつか考えられる。まず公的支援において特定の産業に偏って支援をすることが問題かどうかという点である。行政の立場は本来中立でなければならない。しかし、帯広市役所でのインタビューや先行研究でも明らかにのように、農業を基盤とした産業振興や「フードバレーとかち」といった農業とその周辺産業に注力した産業振興を実施している。これは明らかに偏った支援であるといえるだろう。しかしながら、地方自治体において全ての産業振興を考えるための情報・財源・人材は不足していることは明らかであるし、産業集積している業種に集中的に支援をしようとすることは不思議ではない。実際、帯広市においては市長が交代しても施策における基本的な考え方は変化することはなかった。このため、地方自治体においてはむしろ支援の偏りが発生することは、地域ごとに産業構造が異なるという前提においては肯定されるべきであろう。その代り、最低限の支援を実施するために国による支援が重要になってくるのではないだろうか。例えば、日本政策金融公庫による支援は全国規模で差が出ない金融支援と言えるわけだが、「このような支援は国が関与しなければならない。また、災害発生後の復旧など大規模な資金が必要な場合についても同様であろう。このため、加藤雅史(2014)の指摘するような具体的な課題ごとに国、自治体と分担するのではなく、自治体側がどのような産業振興をしたいのかが先にあって、国は全国一律の支援制度を維持し続けるという役割分担にする方が、地域ごとの特色に応じた中小企業支援（産業振興）に繋がると考えられる。

次に国の関与についてであるが、今回のインタビューにおいて国が実施しているよろず支援拠点や事業引き継ぎ支援センターといった相談対応事業についての言及は非常に少なかったわけだが、これらの事業が果たして事業者のニーズに対応しきれているのかという疑問が出る。もちろん、全てを否定するのではなくこのような事業はそれぞれの地域において課題としている内容が異なるため、全国一律の対応をすることが果たして正しいこのなのかどうかという点で、少なくとも帯広市においては必要性を感じることはなかった。事実、各支援機関において積極的に案件を相談しに行くようなことはせず、支援機関単独、もしくは既協力関係にある支援機関と共同で対処している。もちろん、それでも難しいような案件は国の相談機関に持ち込んでいるようで、例えば海外展開においてはJETROのデスクが帯広商工会議所内にあり、そこで相談を実施しているといったことはしているようである。このため、国の相談事業については各地域がどのような課題を抱えていて、それ

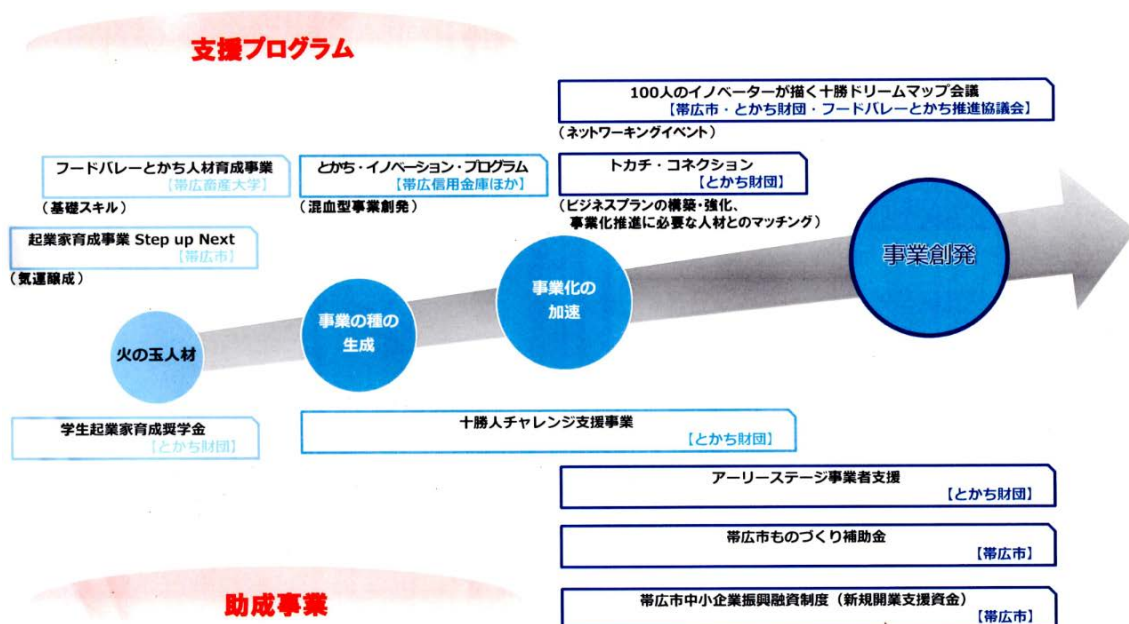
に地域の支援機関が対処できない場合に国が相談事業を実施するような体制で十分であり、何も全国一律での実施は必要ないのである。このため、今般の産業競争力強化法改正においてよろず支援拠点を中心として地域の支援機関を組織化するという方針は、それこそ国による地方の産業振興を実施することになる。このような体制では、いつまでたっても地方自治体は独自の産業政策を立案・実行する能力を獲得することはできず、国に従属し続けることになってしまう。重要なのは各地域独自の産業政策の立案・実施であり、国は各地域で立案された政策への協力こそが求められているのではないだろうか。そのために、国の制度を地方が活用することを容易にする体制整備が必要であり、認定支援機関制度はまさに国によるお墨付きをもった各地域に存在している支援機関なのである。自分たちの町を自分たちで発展させるということが本来の自治の役割であり、産業振興においても当然に自治の範疇に入るであろう。

つまり、中小企業政策に占める国の役割は、地方の産業振興を支えることが大きな柱とすべきであり、地方においては産業振興政策の立案・実施に創意工夫が求められるべきだろう。そこには行政だけでなく、地域で活躍している支援機関の役割も重要であり、連携して対応することが求められている。

#### 8.4.5 帯広市の事例から見る支援のあり方

帯広市内における中小企業支援の体制は、各支援機関が実施する事業と帯広市のビジョンが融合した結果、ある支援事業を終了した事業者は次の課題を解決するために別の支援機関が実施する事業に参加することで、事業計画の達成に向けた絶え間ない支援がされている。そこには組織という枠を超えた支援機関同士の連携体が構築されていることから、支援の断絶が発生せず、他の組織であっても支援対象者がどのような状況にあるのかを把握している(図表 37)。

図表 37 十勝における新事業創発支援事業



帯広市 商業まちづくり課(2018)より一部抜粋  
 ※各種支援事業は他にもいくつか存在する

このような連携体から生まれる支援こそが、継続的な支援であり高度な支援であるといえる。つまりは、連携の重要性を帯広市の事例が改めて証明したことになるわけだが、現実的にはこのような地域の方が珍しい。これは、認定支援機関に求められていた認定支援機関同士が連携して支援を行うということがインタビュー調査などから現状ではできていないことからわかる。これには行政の役割が重要であると考えることができる。帯広市では、産業振興を行うにあたり市内の支援機関などを集めて会議を実施し方針を決めていった。そこでは、参加者から意見が表明されることで、行政としても、そのような意見に対し支援策打ち出す必要に迫られるわけである。しかし、帯広市の場合は民間から実施している支援事業を産業振興の方針を実現するために取り込んでいって、それが発展していったわけで、行政としては各種支援機関や支援事業の調整が中心であった。

また、連携体を構築するためには最終的な目標や現状に対する意識の共有と、各支援機関自身が得意とする分野での支援事業の実施とそれらを取りまとめたり、各支援事業間の穴を埋めるための取組を行政が実施する必要があることを示唆している。認定支援機関制度も単純に認定支援機関同士で連携するようにとしても、実際に連携に向けて活動するようなことはしないわけで、それには問題意識を統一する必要がある。

さらに、全国の各自治体においても産業振興を実施するにあたっては問題点が指摘されているわけであるが、原因としては行政だけで産業振興を行おうとするからであって、そ

の地域に関わりのある支援機関からの協力を得ることは、支援機関と繋がりのある事業者と間接的につながることが可能になるわけである。とはいえ、今までは行政が連携する組織といえば商工会・商工会議所であって、認定支援機関ではなかったわけで、民間組織が行政と関わる機会は稀であった。だからこそ、国より公的な支援機関としてお墨付きをもらえた認定支援機関制度を活用することで、民間組織としては行政と連携した中小企業支援が実施でき、その組織では足りない支援が行政を経由して他の支援機関で実施されるようになれば、支援対象者も事業の成功可能性が高まることになる。一方、行政としても巨額の予算を必要とせず各民間組織の実施する支援事業を組み合わせ、所管する地域の中小企業が発展すれば産業振興としての有効性が高まり、公的支援の正当性も高まることになるのである。

既存制度の再活用を行なうだけでも中小企業政策そのものを再構築することは可能であり、そこには再び進められている国主導による政策推進ではなく、地方がその地域の特性を活かした政策立案によって、各地域に存在する民間組織が担い手となる政策推進が求められるのではないだろうか。

#### 8.4.6 他の地域での事例

今回は、帯広市内を中心に調査を実施したが、他の地域ではどうなのかという疑問が残る。確かに、支援機関同士・行政が連携した支援体制を継続的に構築することは珍しいわけだが、そこから他の地域では帯広の地域が特殊過ぎて実施できないということにされてしまう。このため、他地域の事例として、坂本(2005)は浜松地域における地域産業の分析から導き出したいくつかの特徴が帯広市(十勝地域)に当てはまるかどうか分析を行う。これにより、他の特徴ある地域と比較し共通点を明らかにすることができれば、地域産業振興を行うためのきっかけを得ることができると考えられる。

坂本(2005)は浜松地域に産業が集積している理由を①積極果敢な市民性、②他人を受け入れる、③支援者・エンジェルの存在、④大学・公設試の貢献、⑤行政・商工会議所等のリーダーシップと支援、⑥激烈な競争、⑦金融機関による支援を挙げている。

これを今回調査した帯広市に当てはめた場合、1つ目に市民性についてはインタビュー調査においても北海道開拓史では帯広は民間人による開拓が発端となっていることから自立心が強いという発言があった。このため積極果敢な市民性は当てはまる。2つ目に他人を受け入れるについては、各種の支援プログラムに地域おこし協力隊の参加者が近年増加していることから当てはめることができる。3つ目に大学・公設試の貢献については、十勝地域においては、とかち財団が公設試の役割を担っていると考えられる。このため同財団の活動が重要であるが、こちらについても既述の通り、積極的な支援を実施しつつ、2018年4月には横浜市にあった公益財団法人起業家支援財団と合併(とかち財団が存続法人)したことで支援の幅が広がるといったことから該当する。4つ目に、行政・商工会議所等のリーダーシップと支援については、帯広市が基本条例を発端とした支援体制の構築をしたり、商

工会議所が創業支援ネットワークを構築して十勝地域での創業者支援に力を入れていることから該当する。5つ目に、金融機関による支援についても既述のように、積極的な支援体制を構築していることから該当する。

このように、坂本(2005)の提言した条件についてはその多くが現在にも当てはめることができるものと考えられる。もちろん十勝地域と浜松地域では、産業構造、人口規模で比較するとその違いは明らかである。しかし、比較して規模の小さな十勝地域においては全ての条件を満たす必要はないからこそ、③や⑥とった条件は満たさなくとも成り立つことができると考えられる。このように、都市の規模によっては坂本(2005)が挙げる7つの条件全てを達成する必要はないと考えられるのである。

そこに求められるのは、各地域におけるそれぞれの特徴に基づいた政策の立案と支援の実施であって、画一的な制度の押し付けでは支援の効果が表れにくいということはもちろんのこと、個々の利益優先になってしまう。だからこそそれぞれの地域が独自に政策を立案し工夫を重ねた支援を継続的に実施することが求められるのであって、国は地方独自に実施する政策を支援するべきであろう。例えば、地域といってもその定義は基礎自治体単位なのか、住民の意識なのかで範囲は異なってくるわけで、仮に住民の意識とするならば全国で見た場合空白となる地域も出てくるだろう。また、基礎自治体と定義しても先行研究から明らかのように、現状の自治体による運営能力では不十分であろう。

つまり、国の役割は地域独自の政策立案のため、周辺地域との調整や立案された政策が有効に機能するための支援が必要になってくると考えられる。このため、現在の国が中心になって政策を企画・運営するという集中型の仕組みから、各地域が中心となった体制に転換する必要があるだろう。





## 第9章 終わりに

国による本格的な中小企業政策は、戦後、国が中心になって政策が進められてきたが、診断・指導事業については当初の目的であった「近代化」を成し遂げたことで、指導から支援といった時代の変化と共に、各種支援事業が地方に移管されるようになった。しかし、支援対象とその内容が問われ、昨今再び国が中心となって実施する中小企業政策に基づいた各種支援事業が実施されている。その結果、商工会・商工会議所の経営指導を始めとする地方が主体となった事業と、認定支援機関やよろず支援拠点などによる国が開始した制度とが並立しているのが現状であろう。

これは、従来からの国が中心になって行われた中小企業政策が制度疲労を起こしことから、制度改革を行い中小企業政策が地方へ移管されたものの、地方においても中小企業政策の担い手になることが難しいため、再び国が主導する形で中小企業政策が進められた結果とも言える。特に診断・指導事業は総合指導所の廃止などによって支援を実施する主体が誰なのかということが曖昧になってしまったといえるだろう。結果として、中小企業政策の対象としている中小企業者(特に小規模事業者)にとって、わかりやすく、有効な制度であるかどうかという点については疑問が残ることとなってしまった。このため、制度改革を実施した効果が現場においてどのように反映されたのかという点で疑問が起こるわけである。そのため本稿では、このような複雑な支援体制が成立した原因を憲章後の議論から検証を行い、政権交代によって、本来ならば新たな支援体制の構築ということで開始された制度と小規模企業対策という別個の支援策が組み合わさって現在に至った経緯を明らかにした。

このような支援体制下において認定支援機関制度は、国による支援事業の一環として開始され、その支援の成果については今回の調査で明らかになったように、当初の目的とした高度な支援が必ずしも実施されていないのが現状である。特に、小規模企業事業者にとって、高度な支援よりも従来型の基本的な支援を求めていることで、国の支援事業と実情がそぐわない状態となっている。また、同時に認定支援機関の関与がなければ申請すらできない補助金に多額の予算が投入され、予算の実施状況においても問題があろう。つまり、現在の中小企業支援制度の問題点は、①国と地方で同じような中小企業支援策が実施されており複雑化している。②国の実施する中小企業政策においても当初の議論とは異なる支援策が実施され、その効果に疑問がある。③政権交代によって大規模な補助金が複数年度に渡り実施されているが、これに伴う議論が未熟なうえに他の制度と組み合わせたことで複雑化している。これら3点が挙げられる。

しかし、民間による支援を政策に組み込んだことの意義は大きいだろう。行政のみで政策を進めることによる批判は指摘され続けており、また民間による支援の利点をうまく組み合わせることができれば政策の実行性も高まり、国の指摘する高度な支援も可能になるだろう。つまりは行政と民間が連携して中小企業支援を行うことが重要であろう。特に、

行政といっても国と地方という違いがあるわけだが、これには現場により近い組織である地方が主体となった政策立案のほうが、より実態を踏まえた政策の立案が可能となり、またそれぞれの地域で支援活動を実施している民間側の声を反映することが可能となってくる。これには、新基本法後に国より地方に移管がされたが、実体からすれば国から地方主体への政策立案が形だけであり、同時に地方自治体の財政難や政策実施体制の弱体化など地方自治体において様々な課題があり事態は悪化していったのである。このことを踏まえれば、改めて政策の主体と国から地方へ移管するにあたって、単純に移管するのではなく民間と協力して、自治体ごとの総合的で戦略的な政策の立案と支援の実施と中長期的な視点から中小企業への経営支援の取組が求められている。

また、地方自治体と民間の組織が中小企業支援に当たることで、地方自治体の抱える課題を補完することにもなり、特に認定支援機関制度は国が民間組織に対し「認定」を与えていることから、地方自治体においても「認定」を受けた民間組織ならば、いわば国のお墨付きを得ている組織となれば連携が容易になる。認定支援機関制度の持つ本来の趣旨に戻れば、民間組織等が連携して高度な支援を実施するということなわけであるから、地方自治体と連携して政策の立案・実施に関与することも大きな違いはなく、むしろ政策立案から関与できれば、支援を実施している中で新たな政策の必要性を感じた際には、民間主導による議論の提起によって地方自治体に行動してもらうことも十分に可能になる。そうすることで、よりスピーディーな政策の立案も可能になり、結果として高度な支援も可能になってくるのである。

地方自治体と民間組織については、冒頭で例として挙げた公的な中小企業支援を批判する小出氏が運営する **f-biz** においても「富士市産業支援センター」と称しているように、**f-biz** も実際には公的支援の枠組みの一つであり、本稿で指摘する行政(富士市)と民間機関の連携で実施されているわけである。これは、公的支援を実施する立場にある者が公的支援のあり方を批判するという皮肉な内容である。しかし、この批判はある意味では正しく、支援の結果について今まで公的支援機関は意識してこなかった(意識しても低い意識)結果、相談件数が減少してしまったということが大きな原因であり、行政は小出氏の批判を真摯に受け止める必要はあるだろう。このような、民間による支援と地域主体による政策の立案が今後の中小企業政策に重要であると考えられる。つまり、地域主体による政策の立案や支援の実施において認定支援機関制度(民間による支援)を組み込むことを提言したい。この結果、先行研究で指摘された、地方自治体による政策立案を補完する効果が見込まれ、基礎自治体による限界を補うことができるのである。

これについても **f-biz** は富士市という地域が主体となった支援機関で、支援手法は徹底的に現場主義を取り、現場情報を重視した支援を実施している。現場での支援で求められることは、個々の事業者が抱える経営課題が千差万別であり、いくつかの支援手法を組み合わせる必要がある。このため、国よりも現場に近い地方自治体の方が現場で求められる政策が立案できるわけで、この点においては地方自治体といっても都道府県単位よりも市町

村のような基礎自治体の方が有効な政策を打ち出せる可能性を秘めている。もちろん、行政だけに政策の全てを任せるような従来からの手法では、問題を抱えているということは本稿でも指摘したわけだが、民間と協力することで基礎自治体の限界をある程度補うことも可能になってくるのではないだろうか。これについては、まさに十勝地域における行政と民間による複合的な支援結果からもわかるように、帯広市自体で中小企業支援全般を実施することは資金的・経験的に不可能であった所を、財団法人、地元金融機関や商工会議所といった民間組織と連携することで、企業のライフステージに合わせた支援事業を実施することが可能になったわけである。ライフステージ別の詳細な内容についてはインタビュー調査で聞くことは時間的に難しかったものの、このような連携した支援によって、創業しようと思った人が、実際に創業計画を策定し事業を始めているという実績が表れている。創業した事業者が、ある程度成長するまで切れ目のない支援は必要であるし、有効であろう。このため、各組織が得意分野にそった支援事業を実施するものの、各支援事業間に「隙間」がないことは、まるで一つの支援事業を継続実施していることと同じであるだろう。

それでは、国や都道府県の役割はどこにあるのかということであるが、それについて、まず国は災害復旧のような地方で対応できないような事態への対応や、全国で統一した支援事業の運営が挙げられるだろう。例えば、信用保険制度<sup>33</sup>については各都道府県や一部の市町村で信用保証協会によって中小企業の資金調達の際に信用保証を付保することで円滑化が図られているわけだが、付保された保証についても再保険されることで貸し倒れに対する損失の多くを賄う制度である。このような全国統一の制度があることで「最低限」の支援がされているわけである。このように、全国のどこでも同じような制度が最低限提供されるような体制を維持することが国の役割であろう。また、認定支援機関制度のように国が認定を与えることで、民間の支援機関にとっても信頼性がある程度高まることで、基礎自治体と連携がよくなると思われる。

次に都道府県は、その地域内で基礎自治体が立案・実施する各種政策の一体感を持たせるための支援や、基礎自治体だけで行政のサービスが提供できない部分を補うような役割が求められる。これについても、中小企業の資金調達を例に考えれば、信用保証を付保することはもちろんだが、それ以外に制度融資によって、長期の低金利で中小企業の資金調達が可能になる。このような制度は、どうしても財政基盤が大きな基礎自治体は独自に実施することが可能であるが、多くの基礎自治体では実施することが難しいため、一部実施や全く提供できないわけで、都道府県のようにある程度の財政基盤が必要になってくるのである。

このように、国と都道府県の役割があるからこそ基礎自治体を中心となった政策の立案から支援の実施が可能になるわけであり、さらにその地域内で活躍する企業は地域によっ

---

<sup>33</sup> 本制度は現在、国が100%出資する株式会社日本政策金融公庫によって運営されていることから、国の事業と判断している。

て特定の産業の活動が活発な場合、特定の産業に対する集中的な支援も可能になるのではないだろうか。これは、今回の調査において「フードバレーとかち」というキーワードを掲げ食品関係の産業に対する支援に注力しようと活動している帯広市のように、基礎自治体レベルになれば、平等性よりも集中的な支援を実施することも必要であろう。これは、他の基礎自治体においても「地場産業」に対する支援を集中的に実施することで、地域の発展を目指すことが必要であろう。つまりは、政策を実施する上で国、都道府県、基礎自治体では事業者にどのように対応するのかが異なるのであり、国は公平性、基礎自治体は特定の事業者に対する支援、都道府県は国と基礎自治体との中間に位置することとなる。

本稿では、地方自治体主導による中小企業政策の実施が必要であると考え。そのためには、①現在の支援体制は、国・地方で複雑化している制度のため、その役割分担を明らかにする。②認定支援機関制度は本来の趣旨に立ち返り大型の補助金は一度止め、実施した効果を明らかにする。③地方自治体においては政策の立案・実施を行ううえにおいて問題を抱えているため、地元で活躍する民間の組織と連携する必要があるが、誰と連携するかという点について、認定支援機関制度において認定を受けた組織と連携する必要がある。これら3点を主張する。

中小企業は地方経済を支える重要な存在であり、中小企業の活躍は日本経済の成長・発展に重要な要素である。つまり、中小企業政策は日本経済全体を成長発展させるため、地方経済が活力を得るために重要な政策であろう。これは、戦後から開始された中小企業政策においても同様の認識で支援が行われていた。しかし、当時と大きく変わったのは社会構造が大きく変化を遂げ、企業ごとに経営目標が異なり「中小企業」といっても単純に一括りにできなくなってきた。このため実情に合わせたフレキシブルな政策立案と支援が求められているのであって、国単独による支援だけでは中小企業政策を進めることができなくなってきた。このため、地方それぞれが特徴をもった活躍が必要であるわけで、政策も地域ごとにカスタマイズして実施することが求められている。

地方ごとに政策立案がなされ、支援が開始されれば、今まで「弱い」と認識されていたような産業に対しての支援も実施するような事例も出てくるであろう。そこには、単純に補助金を与えればよいということにはならず、根本的な経営課題をどのように解決するかということが求められるだろう。それは、診断・指導事業で実施されていた企業の内容を分析し、戦略を提示し、共に歩むことが求められている。

また、それぞれの地域がそれぞれの歴史に基づいて成立している地域経済の発展に責任を持っているわけであり、それは何も行政だけが担う業務ではないのである。だからこそ、地域で活躍する民間の出番となるのであり、これからは、政策の多様化によって地域ごとに個性溢れる中小企業政策が求められるべきである。地域の中小企業が個性的であれば、ひいては日本経済も多様な企業が活躍する社会となり、それが国際的な競争力の源にも繋がってくるのである。



#### 参考資料

- 新井稲二(2013) 「信用金庫会員の海外子会社への直接融資解禁の影響を考える」『法政大学大学院特定課題研究所イノベーション・マネジメント総合研究所ワーキングペーパー・シリーズ』
- 新井稲二(2014) 「認定支援機関たる地域金融機関の活動分析」『法政大学大学院特定課題研究所イノベーション・マネジメント総合研究所ワーキングペーパー・シリーズ』
- 新井稲二(2015) 「認定支援機関たる金融機関の支援体制について～神奈川県内の支援結果を参考に～」『産業能率大学紀要』第 35 巻、第 2 号、1-18
- 新井稲二(2018a) 「認定支援機関による中小企業再生支援の現状を分析する：経営改善計画策定支援事業の支援決定一覧より」『産業能率大学紀要』第 38 巻、第 2 号、1-15
- 新井稲二(2018b) 「認定支援機関制度を活用した中小企業等支援は効果を発揮しているか～認定支援機関へのヒアリングより明らかになった実態～」『産業能率大学紀要』第 38 巻、第 2 号、17-32
- 新井稲二(2018c) 「地域における中小企業支援は多様な担い手が必要か～補助金採択者インタビューより明らかになった支援の現状～」『嘉悦大学研究論集』第 61 巻、第 1 号、1-14
- 新井稲二(2018d) 「地域における中小企業支援は多様な担い手が必要か：補助金採択者インタビューを踏まえて」『地域活性学会研究大会論文集』第 10 巻、275-278
- 新井稲二(2018e) 「日本初のプロフェッショナルコンサルタント・上野陽一から見る生産性向上」『信用金庫』第 72 巻、第 9 号、48-49
- 新井稲二(2018f) 「中小企業政策の出発点～公的支援の開始に見る創業支援の重要性～」『信用金庫』第 72 巻、第 11 号、50-51
- 新井稲二(2019) 「中小企業支援の限界と政策の再構築に向けた取り組みについて」『信用金庫』第 73 巻、第 1 号、56-57
- 植田浩史(2007) 『自治体の地域産業政策と中小企業振興基本条例』自治体研究社
- 内田浩史(2007) 「リレーションシップバンキングの経済学」植村修一・筒井義郎編『リレーションシップバンキングと地域金融』日本経済新聞出版社、13-46
- 大貝健二(2012) 「地域内経済循環の構築と地域産業振興―北海道・十勝地域を事例として―」『経済地理学年報』、第 58 巻、309-323
- 大阪商工会議所(2003) 「大正期の大阪商業会議所」  
<https://www.osaka.cci.or.jp/Shoukai/Rekishi/03.html> (2018/1/8)
- 岡田匡令(2015) 「戦後の能率運動」日本経営診断学会編『日本経営診断学会叢書第 2 巻

- 経営診断の歴史と制度』同友館 48-55
- 小國義之(2013) 「認定支援機関としての公認会計士・監査法人の役割」『事業再生と債権管理』142号、26-32
- 帯広市 商業まちづくり課(2018) 『十勝における新事業創発支援事業』
- 柿崎平(2009) 「取引先の経営改善や実態把握など金融機関が参画する意義は大きい」『近代セールス』第54巻、第5号、42-46
- 加藤峰弘(2013) 「中小企業金融円滑化法の廃止と早期事業再生」『金沢大学経済論集』第33巻2号、233-263
- 加藤雅史(2014) 「経済産業行政における地方分権についての考察ー 中小企業政策を例に一」『公共政策志林』第2号、43-61
- 神奈川県(2010) 『平成22年度商工会・商工会議所相談件数(団体別)』
- 神奈川県(2011) 『平成23年度第4四半期 商工会・商工会議所 一般相談件数(総合計)』
- 神奈川県(2012) 『平成24年度第4四半期 商工会・商工会議所 一般相談件数(単会別合計)』
- 神奈川県(2013) 『平成25年度第4四半期 商工会・商工会議所 一般相談件数(単会別合計)』
- 神奈川県(2014) 『平成26年度第4四半期(累計) 商工会・商工会議所 一般相談件数(単会別合計)』
- 神奈川県(2015) 『平成27年度第4四半期(累計) 商工会・商工会議所 一般相談件数(単会別合計)』
- 神奈川県(2016) 『平成28年度第4四半期(累計) 商工会・商工会議所 一般相談件数(単会別合計)』
- 河藤佳彦(2015) 『地域産業政策の現代的意義と実践』同友館
- 川名和美(2012) 「地域資源活用と多様な中小企業の連携による地域イノベーションー 中小企業の地域資源商品開発の事例を中心にー」三井逸友編『21世紀中小企業の発展過程ー学習・連携・承継・革新』同友館 3-22
- 関東経済産業局 「中小企業等経営強化法における経営革新等支援機関の検索」  
[http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/chusho/kensaku/shienkikan\\_kensaku.html](http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/chusho/kensaku/shienkikan_kensaku.html)(2017/7/6)
- 近畿経済産業局産業部創業・経営支援課(2013) 『【第13回】認定支援機関の内訳件数』
- 金融庁(2014) 『中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針本編』
- 金融庁 『中小企業等に対する金融円滑化対策について』、  
<http://www.fsa.go.jp/policy/chusho/enkatu.html>(2016/6/10)
- 金融庁・金融仲介の改善に向けた検討会議(2016) 『抜本的な事業再生への課題について』
- 黒瀬直宏(1997) 『中小企業政策の総括と提言』同友館
- 黒瀬直宏(2006) 『国際公共政策叢書 9 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—中小企業は発展性と問題性の統一物』 同友館
- 経済産業省(2010) 『中小企業憲章について』  
<http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004655/kensho.html>(2017/12/10)
- 経済産業省(2011) 『平成 24 年度経済産業省予算案関連事業の PR 資料一覧』
- 経済産業省(2013) 『平成 25 年度経済産業省予算案関連事業の PR 資料一覧』
- 経済産業省(2016) 『中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律の一部を改正する法律案【中小企業等経営強化法】の概要』
- 経済産業省『予算・税制・財投』 <http://www.meti.go.jp/main/31.html>(2018/1/8)
- 小池冬記(2013) 「認定支援機関としての地域金融機関の役割—地域に開かれたオープンプラットフォーム」『事業再生と債権管理』第 142 号、4-10
- 小出宗昭(2013) 「小出宗昭富士市産業支援センター長に聞く いま経営革新等支援機関にどんな取組みがもとめられるか」『近代セールス』第 58 巻、第 5 号、64-69
- 小出宗昭(2017a) 「行き詰った企業誘致や特産品開発—地域の中小企業こそ宝」『日経グローバル』No313、46-47
- 小出宗昭(2017b) 「制度疲労著しい中小企業振興策—相談者の要望を理解しない支援機関」『日経グローバル』No315、112-113
- 財政制度等審議会 財政制度分科会(2017a) 『エネルギー・環境、中小企業』
- 財政制度等審議会 財政制度分科会(2017b)「財政制度等審議会 財政制度分科会 議事録」  
[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/proceedings/zaiseia291017.htm](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/proceedings/zaiseia291017.htm)、(2017/11/24)
- 斎藤義明(2016) 「日本の革新者たち 100 人の未来創造と地方創生への挑戦」ビー・エヌ・エヌ新社
- 佐伯徳彦(2016) 「「中小企業等経営強化法」の成立について～中小企業を支援する新たな枠組みの導入へ～」『税理』第 60 巻、第 11 号、76-87
- 坂本光司(2005) 「産地の生成と集積に学ぶ新産業創出の方策」坂本光司、南保勝編『地域産業発達史—歴史に学ぶ新産業起こし』同友館、275-313
- 関谷忠(2015) 「中小企業診断制度の創設」日本経営診断学会編『日本経営診断学会叢書 第 2 巻 経営診断の歴史と制度』同友館 59-68
- 全国中小企業団体中央会東京都事務局(2016a) 『平成 27 年度補正ものづくり・商業・サービス新展開支援補助金【公募要領】』
- 全国中小企業団体中央会東京都事務局(2016b) 『平成 28 年度補正革新的ものづくり・商業・サービス開発支援補助金【公募要領】』
- 総務省統計局「平成 26 年経済センサス - 基礎調査結果」  
<http://www.stat.go.jp/data/e-census/2014/index.htm>(2015/ 5/3)

- 立野国政(2010) 「「地域活性化しんきん運動」推進事例(45)「地域力連携拠点事業」から  
「地域活性化のための地域貢献事業」へ」『信用金庫』第 64 巻、第 11  
号、42-46
- 伊達淳(2009) 「静岡銀行にみる地域力連携拠点の取組」『近代セールス』第 54 巻、第 5  
号、47-52
- “ちいさな企業” 成長本部(2013a) 『“ちいさな” 企業成長本部行動計画』
- “ちいさな企業” 成長本部(2013b) 『“ちいさな” 企業成長本部での主な意見』
- 独立行政法人中小企業基盤整備機構(2009) 「中小企業の経営課題解決を図る地域力連携  
拠点事業」『信用金庫』第 63 巻、第 5 号、18-20
- 独立行政法人中小企業基盤整備機構(2012) 『中小機構の認定経営革新等支援機関に対す  
る協力業務概要』
- 独立行政法人中小企業基盤整備機構(2013) 『創業補助金における認定経営革新等支援機  
関の役割』
- 独立行政法人中小企業基盤整備機構 『創業補助金 採択状況分析（平成 24 年度補正予算  
事業の合計値）』
- <http://www.smrj.go.jp/utility/offer/sogyo/080977.html>(2014/5/3)
- 独立行政法人中小企業基盤整備機構 『研修・セミナー』
- <http://www.smrj.go.jp/supporter/training/index.html>(2019/1/15)
- 中小企業再生支援全国本部(2015) 『中小企業再生支援協議会による経営改善・再生支援  
について』
- 中小企業庁(2010) 『「中小企業憲章」の閣議決定について』
- <http://www.chusho.meti.go.jp/kensho/2010/100618Kakugi.htm>(2017/9/24)
- 中小企業庁(2012a) 『「経営革新等支援機関」の認定制度ができました』
- 中小企業庁(2012b) 『経営革新等支援機関の認定制度について【FAQ集】』
- 中小企業庁(2012c) 『経営力強化保証の概要』
- 中小企業庁(2012d) 『“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』
- 中小企業庁(2012e) 『中小企業政策審議会企業力強化部会中間取りまとめ』
- 中小企業庁(2012f) 『中小企業政策審議会第 1 回 “ちいさな企業” 未来部会』
- 中小企業庁(2012g) 『中小企業政策審議会第 2 回 “ちいさな企業” 未来部会』
- 中小企業庁(2012h) 『中小企業政策審議会第 5 回 “ちいさな企業” 未来部会』
- 中小企業庁(2012i) 『中小企業経営力強化支援法について』
- 中小企業庁(2012j) 『平成 24 年度高度実践型支援人材育成事業費補助金(平成 24 年度予  
算事業) 公募要領』
- 中小企業庁(2012k) 『中小企業経営力強化支援法が本日施行されます』

- <http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/kakushin/2012/0830Kaigai-kaisei.htm>(2017/9/24)
- 中小企業庁(2013a) 『中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業について』
- 中小企業庁(2013b) 『中小企業政策審議会 “ちいさな” 未来部会取りまとめ』
- 中小企業庁(2013c) 『中小企業政策審議会 “ちいさな” 未来部会法制検討ワーキンググループ論点整理(案)』
- 中小企業庁(2013d) 『認定経営革新等支援機関による不適切な行為の防止について』
- 中小企業庁(2013e) 『平成 25 年度小規模事業者活性化補助金【公募要領】』
- 中小企業庁(2013f) 『平成 25 年度小規模事業者活性化補助金 採択一覧(関東局)』
- 中小企業庁(2014) 『中小企業白書 2014』
- 中小企業庁(2015a) 『認定支援機関による経営改善計画策定支援事業 認定支援機関等向けマニュアル・FAQ』
- 中小企業庁(2015b) 『経営改善計画策定支援事業の利用推進について』
- 中小企業庁(2015c) 『認定経営革新等支援機関の現状と課題の改善に向けた取組』
- 中小企業庁(2015d) 『認定支援機関による経営改善計画作成支援事業の支援決定一覧を公表しました』
- <http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/kakushin/2015/150831KaizenKeikaku.html>(2015/8/31)
- 中小企業庁(2016a) 『中小企業の支援体制について』
- 中小企業庁(2016b) 『認定経営革新等支援機関の現状について』
- 中小企業庁(2017a) 『中小企業政策審議会第 12 回中小企業経営支援分科会』
- 中小企業庁(2017b) 『中小企業政策審議会第 16 回中小企業経営支援分科会』
- 中小企業庁(2017c) 『中小企業政策審議会 中小企業経営支援分科会中間整理』
- 中小企業庁(2017d) 『認定経営革新等支援機関制度の見直しに係る具体的論点』
- 中小企業庁(2018a) 『「中小企業政策審議会中小企業経営支援分科会中間整理」の進捗報告』
- 中小企業庁(2018b) 『特例承継計画に関する指導及び助言を行う機関における事務について』
- 中小企業庁 『平成 25 年度予算関連事業／平成 24 年度補正予算関連事業』  
<http://www.chusho.meti.go.jp/24fyHosei/14020424hosey.htm>(2013/3/26)
- 中小企業庁 『経営革新等支援機関認定一覧』  
<http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/kakushin/nintei/kyoku/ichiran.htm>(2018/12/1)
- 中小企業庁金融課(2015) 『中小企業再生支援協議会の活動状況について～平成 27 年度第 1 四半期～』
- 中小企業庁経営支援部経営支援課(2012) 『中小企業政策審議会 中小企業経営支援分科会第 2 回経営支援部会』
- 中小企業庁経営支援部経営支援課(2013) 「経営革新等支援機関制度と今後の中小企業支

- 援の展開』『税理』第 56 巻、第 8 号、146-156
- 中小企業庁経営支援部小規模企業振興課(2018) 『中小企業政策審議会第 10 回小規模企業基本政策小委員会』
- 中小企業庁経営支援部小規模企業政策室(2013) 『中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会第 1 回』
- 中小企業庁創業・新事業促進課 総務省地域政策課(2018) 『産業競争力強化法における市区町村による創業支援のガイドライン』
- 株式会社帝国データバンク(2016) 『全国「休廃業・解散」動向調査(2015 年)』
- 寺岡寛(2001) 「中小企業政策と助成制度—日本型モデルをめぐって—」『中京経営研究』第 11 巻、第 1 号、123-148
- 寺岡寛(2003) 『中小企業政策論』中京大学経営学部
- 寺岡寛(2015) 「中小企業政策と地域経済政策—連関性を考える—」『公益社団法人中小企業研究センター年報』3-16
- 株式会社電通(創業補助金(東京)事務局) (2013) 『創業補助金(地域需要創造型等起業・創業促進事業)【第 1 回募集要項】』
- 株式会社電通(創業補助金(東京)事務局) (2014) 『平成 25 年度補正予算創業補助金(創業促進補助金)【募集要項】』
- 株式会社電通(創業・第二創業促進補助金事務局) (2015a) 『平成 26 年度補正予算創業・第二創業促進補助【募集要項】』
- 株式会社電通(平成 27 年度 創業・第二創業促進補助金事務局) (2015b) 『平成 27 年度 創業・第二創業促進補助金【募集要項】』
- 株式会社電通(平成 28 年度 創業・第二創業促進補助金事務局) (2016) 『平成 28 年度 創業・第二創業促進補助金【募集要項】』
- 東京商工会議所(2008a) 『先人の志を今へ』
- 東京商工会議所(2008b) 『渋沢栄一日本を創った実業人』講談社
- 株式会社東京商工リサーチ(2015) 『年間全国企業倒産状況—2015 年(平成 27 年)全国の企業倒産 8,812 件』
- [http://www.tsr-net.co.jp/news/status/yearly/2015\\_2nd.html](http://www.tsr-net.co.jp/news/status/yearly/2015_2nd.html)(2016/2/10)
- 東京都事務局東京都中小企業団体中央会(2013) 『平成 24 年度ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援補助金【1 次公募要領(複数回公募を予定)】』
- 東京都事務局東京都中小企業団体中央会(2014) 『平成 25 年度補正中小企業・小規模事業者ものづくり・商業・サービス革新事業【1 次公募要領】』
- 東京都事務局東京都中小企業団体中央会(2015) 『平成 26 年度補正ものづくり・商業・

サービス革新補助金【1次公募要領】

- 刀禰和之(2015) 「信用金庫による中小企業の補助金活用の支援策について」『信金中金月報』第14巻、第9号、68-75
- 中田哲雄(2013) 「診断指導と情報提供」通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史1980-2000 第12巻 中小企業政策史』、347-409
- 中西雅明(2013) 「今国会で成立見込みの「小規模企業活性化法」のポイント」『信金中央金庫地域・中小企業研究所ニュース&トピックス』No.25-1
- 日本税理士連合会『全国の税理士会、税理士登録者数』  
<http://www.nichizeiren.or.jp/guidance/intro/registrant.html>(2014/6/3)
- 内閣府(2011) 行政刷新会議ワーキンググループ「提言型政策仕分け」提言集
- 内閣府(2013) 平成25年2月27日"ちいさな企業"成長本部  
[https://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201302/27chiisana\\_kigyuu.html](https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201302/27chiisana_kigyuu.html)(2018/7/1)
- 日本商工会議所(2018) 『日本商工会議所発表資料』
- 野田彰彦(2012) 「動き出す“ちいさな企業”支援策経営支援ネットワークと起業補助金に焦点を当てて」『みすほインサイト』  
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl121130.pdf>(2012/12/3)
- 鉢嶺実(2017) 「「創業・第二創業」と信用金庫—その支援のあり方は多種多様—」『信金中金月報』第16巻、第10号、30-42
- 原口勝全(2009) 「オール十勝のコーディネーターとして」『信用金庫』第63巻、第5号、21-22
- 早瀬顕議(2013) 「認定支援機関としての税理士の役割」『事業再生と債権管理』第142号、11-18
- 東田政重(2015) 「戦前・戦中の能率運動」日本経営診断学会編『日本経営診断学会叢書第2巻 経営診断の歴史と制度』同友館 29-48
- 福井浩二(2009) 「"熱意"を実現させる「青森方式」でプロデュース」『信用金庫』第63巻、第5号、23-25
- 藤津勝一(2014) 「中小企業再生・経営改善でのより効果的な支援機関の活用—金融機関の取り組み姿勢により支援機関の活用効果に差異—」『信金中金月報』第13巻、第7号、24-45
- 本多哲夫(2012) 「産業政策・中小企業政策」植田浩史・北村慎也・本多哲夫編『地域産業政策—自治体と実態調査』創風社、219-232
- 本多哲夫(2016) 「自治体における中小企業政策と政策評価—大阪市のビジネスマッチング支援のケーススタディー」『経営研究』第67巻、第2号、1-18
- 増田仁(2013) 「中小企業庁に聞く 創業&ものづくり補助金の制度面のポイントと認定支援機関への期待 支援ネットワークを活用し事業計画策定のサポートを（「創業&ものづくり補助金」はこう活用する：緊急経済対策で新設され

- た支援制度の提案ノウハウ)』『近代セールス』第 57 巻、第 11 号、66-71
- 三浦純一(2012) 「工業政策形成における調査—自治体アンケート結果より—」植田浩史・北村慎也・本多哲夫編『地域産業政策—自治体と実態調査』233-249
- 見上英樹(2009) 「販売管理効率化のための IT 活用」『信用金庫』第 63 巻、第 5 号、25-26
- 三品秀昭・藤津勝一(2014) 「中小企業経営改善支援における支援機関の有効な活用に向けて」『信金中金月報』第 13 巻、第 2 号、55-64
- 三井逸友(2004) 「地域イノベーションシステムと地域経済復活の道」『信金中金月報』第 3 巻、第 13 号、2-25
- 三井逸友(2005) 「地域インキュベーションと産業集積・企業間連携—起業家形成と地域イノベーションシステムの国際比較—」お茶の水書房
- 三井逸友(2009) 「「社会的分業」と中小企業の存立をめぐる研究序説」『三田学会雑誌』第 101 巻、第 4 号、51-67
- 三井逸友(2011) 『中小企業政策と「中小企業憲章」—日欧比較の 21 世紀』花伝社
- 三井逸友(瓜田靖文章化)(2016) 「2010 年「中小企業憲章」から 6 年」『政経研究時報』No.19-1、1-5
- 宮崎崇(2009) 「信用金庫における地域力連携拠点事業への取組について—中小企業の課題解決を図る地域力拠点事業—」『信金中金月報』第 8 巻、第 6 号、59-75
- 村本孜(2013) 「中小企業憲章の制定とその意義—中小企業政策のイノベーション—」『名城大学経済研究所研究報告書』No.65
- 安田武彦(2010) 「中小企業政策の変遷と中小企業基本法」『公益社団法人中小企業研究センター年報』19-36
- 山本尚史(2010) 「エコノミックガーデニング：新たな地域力を創造する内発的発展の実践例」『地域活性研究』第 1 巻、137-145
- 家森信善(2007) 「リレーションシップバンキング機能は強化されたか—関西地域企業アンケートに基づく分析」植村修一・筒井義郎編『リレーションシップバンキングと地域金融』日本経済新聞出版社、47-80
- 吉岡毅(2013) 「認定支援機関としての弁護士の役割」『事業再生と債権管理』第 142 号、19-25
- 米沢則寿(2015) 『「とかち・イノベーション・プログラム」十勝 OutdoorValleyDMO 設立に向けた動き』帯広市
- 渡辺純夫(2010) 「中小企業振興基本条例から産業振興ビジョンづくりへ」岡田知弘、高野祐次、渡辺純夫、西尾栄一、川西洋史編『中小企業振興条例で地域をつくる—地域内再投資力と自治体政策』自治体研究社、121-146
- 渡辺俊三(2015) 「小規模企業振興基本法の制定と中小企業政策の新展開」『名城論叢』第 15 巻、第 4 号、75-85
- 和田耕治(2017) 「小規模企業振興基本法の制定過程と課題」『公益社団法人中小企業研究

センター年報』19-31

和田寿博(2014) 「中小企業振興基本条例制定と中小企業振興の課題」『地域創成研究年報』  
第9号、79-91