

創業支援政策の地域分権化とその効果

岡室 博之

一橋大学教授

I はじめに

創業（起業，新規開業）には，地域経済の活性化や地域における雇用創出が期待されている。地域創生にはそれぞれの地域における創業の高まりが重要である。しかし，日本における創業は1990年代以降低調であり，企業数の純減が続いている。日本の企業数は，中小企業，特に小規模の個人事業主を中心に，1999年度の484万者から2016年度には359万者と，4分の3に減少した（中小企業庁，2020，110頁）。特に創業希望者の減少が深刻である。「就業構造基本調査」に基づく推計によれば（中小企業庁，2017，93頁），1990年代まで概ね160万人以上いた創業希望者は，1997年から2012年までの15年間で84万人に半減した。具体的な準備に取りかかっている創業準備者の数も，80万人から42万人にほぼ半減している。東京都など大都市部では創業もまだ比較的活発なので，地方における創業の減少や低迷はより深刻であろう。

日本では1980年代までは創業が比較的活発であり，むしろ「中小企業が多すぎる」（過小過多）という政策認識の下で，創業を支援する政策という発想がなかった。しかし，「事業所・企業統計調査」に基づく開業率が1980年代に急減し，1980年代末以降，開業率が廃業率を下回るという事態に至って，ようやく創業支援が明確に意識されるようになった（安田，2007）。1995年に制定された「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」（中小企業創造法）が公的な創業支援の端緒とされるが，創業支援は1999年末の「改正中小企業基本法」において初めて中小企業政策の重点課題として明記された。それ以降，信用保証協会による創業等関連保証制度（2000年度），国民生活金融公庫（現・日本政策金融公庫）による新創業融資制度（2001年度）等，主に金融支援による全国的な創業支援が始まった。また，時限立法であった「中小企業創造法」は，2005年に他の関連法とともに「新事業活動促進法」に統合された（岡室，2021a）。

また，1999年末の改正基本法では，それまでと異なり，地域の事情を踏まえた地方自治体と国の適切な役割分担が規定された。そのような創業支援の地域分権化を明確に示すのが，「地方創生」に先立って2014年1月に開始された「産業競争力強化法に基づく創業支援事業計画」認

定事業である。本稿は、筆者の最近のいくつかの論考や調査・分析を踏まえて、この「創業支援事業計画」認定事業を中心に、日本における創業支援政策の地域分権化の現状と政策の効果を実証的に明らかにする。

II 自治体による創業支援の現状

本節は地方自治体による独自の創業支援の状況を概観する。データソースは、筆者を研究代表者とする研究グループが2021年1月～3月と5月～6月に実施した自治体アンケート調査の回答データである¹⁾。この調査は、東京23区を含む全国の815市区（政令指定都市の区は含まない）の創業支援あるいは研究開発支援の担当部署を対象に実施され、全体で532件（回答率65%）、創業支援については449件（回答率55%）の有効回答を得た。

まず、回答自治体が実施している地域企業振興事業のうち、最も一般的なのは①創業支援で、回答自治体のほとんど、97%が実施していた。以下、②企業誘致（85%）、③設備投資支援（76%）、④融資あっせん（60%）、⑤地方税の減免（58%）、⑥新製品の販路開拓支援（55%）、⑦既存製品の販路開拓支援（55%）と続く。他にも、研究開発支援、表彰・認定制度、助言・相談、知財登録・活用支援など、さまざまな支援が行われている。

この中で最も広く行われている創業支援に注目し、回答の集計結果を紹介する。自治体を実施している創業支援の具体的内容として最も多いのは創業セミナー等の開催（73%）、次いで個別の助言・指導（69%）、補助金（55%）、利子・信用保証料補給（51%）である。複数の創業支援事業を実施しているところが多く、回答自治体は平均で4.5種類の創業支援事業を実施している。次に各事業の開始年度をみると（表1）、中には開始年度のかなり早いものもあるが、中央値は概ね2012年度から2016年度の間にある。特に早くから行われているのは融資・出資のあっせん事業（中央値2008年度）、最も新しい事業は起業家教育（中央値2018年度）である。市区が実施するこれらの事業のうち、都道府県と連携して行うものは少ない。連携事業の比率が比較的高いのは個別の助言・指導（15.7%）と創業セミナー等（15.6%）であり、他は概ね数%程度である。

市区が実施する創業支援事業の3分の2は、「創業支援事業計画」の認定によって行われている事業である。その比率が最も高いのは創業セミナー等（92%）であり、次いで個別の助言・指導（84%）である。他方、研究開発支援（27%）、市外からの希望者勧誘（33%）、販路開拓支援（35%）は「創業支援事業計画」認定とは別に行われていることが多い。そこで次節以降では、「創業支援事業計画」認定事業に注目してその概要と特徴を説明し、開業率への効果を定量的に検証する。

III 「創業支援事業計画」認定事業

創業支援の地域分権化の文脈で注目すべき近年の政策は、2014年1月の「産業競争力強化法」

施行とともに開始された「創業支援事業計画」認定事業である。前節で紹介した、地方自治体独自の創業支援事業の多くが、この認定事業と関連づけられる。この事業は2014年9月の閣議決定に基づいて開始された「地方創生」に先立つものであるが、「地方創生」のために重要な関連施策の1つであると考えられる。

最初に説明した通り、日本の企業数は、中小企業、特に小規模の個人事業主を中心に、1999年度の484万者から2016年度には359万者と、4分の3に減少した。「雇用保険事業年報」に基づいて算出された雇用保険対象事業所の開業率も長期的に4~5%であり、米国(10%超)や英国(13%超)に及ばない。そこで当時の安倍晋三内閣は、2013年6月に閣議決定した「日本再興戦略」において「我が国の起業・創業を大幅に増加させ、開業率が廃業率を上回る状態にし、開業率・廃業率が米国・英国レベル(10%台)になることを目指す」(同54頁)と宣言した。これを実行するために制定された「産業競争力強化法」が2014年1月20日に施行され、「創業支援事業計画」認定事業が開始されたのである。2014年3月の第1回認定(94市区町)以来、この事業は今日まで継続し、2021年6月の通算第20回認定までに、全国の1453市区町村(全体の83%)が事業の認定を受けている。

この事業は、市区町村と地域の民間事業者が行う創業支援事業について、両者の連携に基づいて、市区町村が各地域に合った独自の「創業支援事業計画」を策定し、政府(経済産業省、総務省)に申請することから始まる。地域の創業支援事業者には、商工会・商工会議所等の経済団体や地域金融機関、税理士・会計士・弁護士等の士業者が含まれる。申請を受けた中央官庁は審査に基づいて事業計画を認定し、市区町村には特別の交付金を交付し、支援事業者には事業費の3分の2、上限1千万円まで補助を行う。創業支援事業の内容は、ワンストップ相談窓口、マッチング支援、ビジネススキル研修、専門家によるハンズオン支援、創業塾等さまざまであるが、2018年の法改正でさらに「創業機運醸成事業」(学校での起業家教育等)が追加された。支援対象の創業者は創業希望者と創業後5年未満の者であるが、経営・財務・人材育成・販路開拓の知識を修得させる継続支援を行う「特別創業支援」を受ける創業者には上限200万円まで助成金が支給される(岡室, 2021b)。

この創業支援事業の特徴は、(1)地域における官民連携と、(2)中央政府と地方自治体の役割分担である。独自の「創業支援事業計画」を策定・申請し、実施するのは自治体であるが、事業計画の策定と実施においては地域の民間企業・団体の持つ経験やノウハウを活用することが重要な意味を持つ。また、政府が全国一律の政策を行うのではなく、地域の実情や条件に応じてその地域に合った事業の策定を各自治体(支援事業者)に任せ、中央政府は事業を資金的に補助することが、この認定事業の要点である。この政策の登場によって、1999年末に改正された「中小企業基本法」に明記された創業支援が、同じく新たに明示された「政府と地方公共団体の役割分担」の原則と初めて結びついたのである。

IV 創業支援の効果分析²⁾

本節では、前節で紹介した「創業支援事業計画」認定事業の効果を、市区町村単位のパネルデータと標準的な因果識別の手法を用いて定量的に検証する³⁾。具体的な検証の課題は、(1)この政策には全体として開業率を高める効果があったか、(2)この政策はどのようなタイプ（法人か個人か、既存企業の支社か独立開業か）の創業を増やしたのか、(3)特にどのような地域（開業に有利な地域か不利な地域か）で政策効果が見られるか、(4)地域の創業支援事業者による支援にどの程度の効果が見られるか、の4点である。

なお、地域の創業支援の開業率への影響については、アイルランド（Hart and Gudgin, 1994）とイタリア（Santarelli and Piergiovanni, 1995）のデータによる先行研究があるが、これらの研究は因果識別の手法を明示的に利用しているわけではない。日本については、田中（2008）が都道府県のパネルデータを用いて、商工費に占める工鉦業費の割合（産業政策の代理変数）が高いほど地域の開業率が高くなることを検証している。前述のMasuda（2006）は「就業構造基本調査」の都道府県別クロスセクションデータを用いて、都道府県の創業助成金が地域の就業人口に占める創業希望者の割合を有意に高めることを検証した。しかし、これらは都道府県の政策を対象にしており、しかも因果識別の手法を分析に用いていない。奥山（2010）は、文部科学省の知的クラスター事業の創業促進効果を市町村のパネルデータで確認しているが、これは直接的には国の事業を対象にしており、地域の創業支援政策の効果を分析しているわけではない。

本稿の分析に用いる手法は、パネル固定効果分析と「差の差」の分析（Difference-in-differences: DID）の組み合わせによる重回帰分析である。パネル固定効果分析は各自治体（地域）に固有の、測定困難な要因（立地、気候、歴史など）の影響を除去する方法であり、DIDは政策開始前後とグループ間（認定自治体とそれ以外）の両方の比較を行うことで政策の因果効果を識別するものである⁴⁾。分析モデルは以下の通りである。

$$\begin{aligned} \text{粗開業率} = & \text{定数項} + \beta_1 \text{認定自治体 } D \times \text{政策開始後 } D + \beta_2 \text{政策開始後 } D + \beta_3 \text{第4期 } D \\ & + \beta_4 \text{第3期 } D + \beta_5 \text{第2期 } D + \Sigma\beta(\text{各種コントロール変数}) + \text{誤差項} \quad (1) \\ & (\beta \text{はパラメータ, } D \text{はダミー変数}) \end{aligned}$$

被説明変数は各市区町村の各期における事業所の（年平均換算による）粗開業率であり、それは期首の事業所数に対する期間中の新設事業所の比率として計算される。粗開業率は廃業率と相関が高いことが知られているので、分析モデルに廃業率を含めてその影響をコントロールする。

認定自治体 D は、第1回（2014年3月）から第7回（2016年1月）までに認定を受けた自治体は1、それ以外は0の値をとるダミー変数である。政策開始後 D は、政策開始後（第5期）のみ1、それ以前（第1期から第4期まで）を0とするダミー変数である（また、これと代替的に、第1回から第4回（2015年2月）までに認定を受けたかどうかという早期認定ダミー変数を用いる）。そして、両者の交差項（DID変数）の係数 β_1 がこの政策の平均処置効果、すなわち「認定された自治

体が認定を受けなかった場合に達成された開業率」(反実仮想)と実際の開業率の平均値の差を示す。以下ではこの β_1 (平均処置効果)の符号と大きさ、有意水準に注目する。

分析モデルには、第2期から第4期までの各期の変化を捉える期間ダミー変数を加える(第1期ダミーは比較基準として定数項で代理される)。他に、岡室・小林(2005)や岡室・飯塚(2018)に基づいて、開業率と「事業計画」の提出と認定に影響しうるさまざまな地域・自治体要因をコントロール変数として含める。それらは人口規模、製造業平均給与、失業率、廃業率、大学卒業者比率、専門職・技術職比率、高齢者比率、持ち家世帯比率、事業所密度、製造業比率、事業所の平均規模、自治体の歳出に占める商工費の比率、住民1人あたり歳出額(対数)と本庁の公務員数である。

分析対象は全国の1,731市区町村の、①2001年10月～2004年5月(2年7カ月)、②2006年10月～2009年6月(2年8カ月)、③2009年7月～2012年6月(3年)、④2012年7月～2014年6月(2年)、⑤2014年7月～2016年5月(1年11カ月)の5期間(観測数8,655)のパネルデータである。2004～2006年については町村のデータが公開されていないので、分析対象から除かれる。2014年3月20日から2016年1月20日までに認定を受けたのはちょうど1,000市区町村で、全体の58%を占める。このうち、2014年度末の第4回までに認定を受けた(早期認定)は301市区町村(17%)である。分析期間中の全市区町村の粗開業率は平均3.43%(中央値2.95%)であった。

認定自治体のリストと認定時期は中小企業庁のホームページに開示されており、誰でも閲覧・入手することができる。さらに、経済産業省は「創業支援事業計画」の認定自治体の創業支援事業者への補助金採択結果を毎年、ウェブサイトで公開している。また、「事業所・企業統計調査」(2006年調査まで)と「経済センサス」(基礎調査・活動調査:2009年調査以降)の市区町村別集計データは、総務省統計局のe-Statでcsvファイルとしてダウンロード可能である。他に、分析モデルの説明変数のデータ出所として用いたのは、経済産業省「工業統計調査」と総務省「国勢調査」「市町村別決算状況調」「地方公務員給与の実態」である。

主な分析結果は以下の通りである(表1)。まず、①「創業支援事業計画」を認定された自治体では、その他の自治体と比べて、政策開始前後を比べて開業率が有意に(0.27%ポイント)上昇した。特に、②初期段階(2014年度)に認定を受けた自治体では、開業率は平均0.41%ポイント上昇した。これは全自治体の期間平均の開業率が3.4%(標準偏差2.1%)という状況では十分に大きい効果とみることができるが、開業率の倍増という所期の目標からはまだ遠い。ただし、1つの政策だけで開業率を短期間に倍増するという目標自体が現実的ではないと考えられる。

次に、被説明変数の開業率を、(1)個人事業と法人企業(表1の③④)、(2)独立開業と既存企業の事業所(支所)設立(表1の⑤⑥)に分け、創業のタイプ別の効果を分析した。タイプ別に結果をみると、個人の開業にはあまり有意な効果がない一方で、法人企業(会社)の開業には高い効果(0.44%ポイント)がみられる。また、単独(独立)開業(0.20%ポイント)よりも既存企業の支所の開業への影響(0.29%ポイント)が大きい。したがって、この政策は直接のターゲット

表 1 「創業支援事業計画」認定事業に関する分析結果のまとめ

| 分析内容 | 平均処置効果（分析モデルの交差項の係数） |
|---------------------|----------------------|
| ①事業計画認定の効果（全体，5期） | 0.0027*** |
| ②早期認定の効果（全体，5期） | 0.0041*** |
| ③経営組織別：個人経営の開業率への効果 | 0.0019* |
| ④経営組織別：会社法人の開業率への効果 | 0.0044*** |
| ⑤単独（独立）事業所の開業率への効果 | 0.0020** |
| ⑥既存企業の支所の開業率への効果 | 0.0029*** |
| ⑦地域特性：人口（>中央値） | -0.0002 |
| ⑧地域特性：人口（<中央値） | 0.0040** |
| ⑨地域特性：事業所密度（>中央値） | 0.0009 |
| ⑩地域特性：事業所密度（<中央値） | 0.0036** |
| ⑪地域特性：平均給与（>中央値） | 0.0007 |
| ⑫地域特性：平均給与（<中央値） | 0.0041*** |
| ⑬支援事業者への支援：認定間の比較 | 0.0004 |
| ⑭支援事業者への支援：未認定との比較 | 0.0034** |

（注）コントロール変数の結果を割愛。有意水準：*** 1%，** 5%，* 10%。クラスター標準誤差を用いて有意水準を判断。

となる特定支援創業者だけでなく、既存企業の支所を含むより広い新規事業の振興に有効である、つまり波及効果が大きいと考えることができる。

また、全国の市区町村を人口規模、事業所密度（単位面積あたり事業所数）、製造業平均給与の中央値以上と以下の地域に分けて、地域特性のサブサンプルごとに同じ分析を行って結果を比較する（表1の⑦～⑫）。サブサンプル分析の結果をまとめると、特に人口が少なく、事業所密度が低く、製造業平均給与（所得水準）の低い地域、つまり創業に不利な地域でのみ、「創業支援事業計画」認定事業は開業率に対して有意な正の効果を示す（それぞれ、0.40%ポイント、0.36%ポイント、0.41%ポイントの増加）。この結果は、この政策によって日本全体で創業に不利な地域（自治体）が創業に有利な地域（自治体）へのキャッチアップを進めたことを示唆する。この点は政策評価において非常に重要な点である。

最後に、政府から補助金を受けた創業支援事業者のリストを用いて、(1)認定自治体の中で創業支援事業者が補助金の採択を受けたところとそれ以外を比較し、また、(2)創業支援事業者が補助金を得た自治体（認定自治体の一部）を、認定されていない自治体と比較して、この政策の効果を検証した（表1の⑬⑭）。その結果、後者では有意な差があるが（支援事業者が補助金を得た認定自治体で0.34%ポイントの増加）、前者では有意な差はみられないことが確認された。この結果は、認定自治体の創業支援事業者が追加的に政府の補助を受けても、それによって事業認定の効果が高まるわけではないことを示唆する。

以上の分析にはいくつかの制約がある。第一に、既存の（「創業支援事業計画」認定以前から各自治体で実施されている）創業支援事業の影響が考慮されていない。第二に、自治体ごとの個別の事業計画の内容が考慮されていない。第三に、各自治体と連携している個別の創業支援事業者の具体的な役割が考慮されていない。データの制約の下で、可能な限り自治体ごとの事業計画の

内容や官民連携の違いを考慮した分析を行うことが、今後の課題の1つである。

V おわりに

日本では1990年代初めから創業活動が低下し、1990年代後半から創業支援政策が登場した。また、1999年の「改正中小企業基本法」に創業支援が中小企業政策の新たな目的として明記され、本格的な創業支援が開始された。また同時に、「改正中小企業基本法」には、中小企業政策の実施に関して、地域の事情を考慮した国と地方自治体との「適切な役割分担」が明記された。このような、中小企業政策の新たな基本方針である「創業支援」と「国と地方自治体の役割分担」が初めて一体化したのが、2014年に開始された「産業競争力強化法に基づく創業支援事業計画」の認定事業である。これは、同年9月に開始された「地方創生」政策の基盤になる事業として位置づけられる。

筆者自身のアンケート調査の結果によれば、回答した地方自治体（市区）のほとんどが独自の創業支援事業を行っているが、その多くは2010年代に開始されており、「創業支援事業計画」認定に基づいて実施されているものも多い。そこで本稿の後半では、2014年に産業競争力強化法に基づいて開始されたこの認定事業の効果を因果識別の手法を用いて定量的に検証した。分析結果は、この政策が認定自治体における開業率を有意に高めたこと、その効果は特に法人企業や既存企業の支所の開業について、また人口が少なく事業所密度も低いといった、開業に有利でない地域において、特に有効であることを示す。

2014年9月に始まった「地方創生」政策は、最近では当初ほど話題に上ることもなくなったようである。しかし、地域経済の活性化はますます重要な政策課題であり、創業支援はその手段の1つとして今後も重要性を増すと予想される。地方自治体による、地域のための、地域の事情に合った創業支援等の政策立案も、地方自治体と政府の適切な役割分担も、地域における官民連携も、いずれもまだ端緒に就いたばかりであり、まだ十分な学術研究と評価がされていない。本稿がその議論の1つの糸口になれば幸いである。

謝辞 本稿は、2021年7月11日に開催された企業家研究フォーラム2021年度年次大会の共通論題セッション「地域創生と企業家活動」における筆者の報告に基づいて作成された。討論者である福嶋路氏・松永桂子氏および参加者からのご意見・ご質問に感謝する。また、本稿の内容が特に岡室（2021a；2021b）に大きく依拠していることをお断りしておく。

注

- 1) この調査は、科学研究費補助金基盤研究(B)「地域の起業・イノベーションエコシステムの政策支援の研究」(課題番号：20H01491, 研究代表者：岡室博之, 令和2年度～5年度)の一環として実施された。

- 2) 本節の内容は主に岡室（2021b）に基づくものであるが、その後のデータセットや分析の修正を踏まえて、分析結果には若干の違いが見られる。
- 3) この政策については、既に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2017）が中小企業庁委託調査としてアンケート調査に基づいて成果を報告しているが、因果識別を意識した計量分析は行われていない。
- 4) より具体的な説明は、岡室・猿樂（2021）第2節を参照されたい。

参考文献

- 岡室博之・飯塚俊樹（2018）「地域における創業支援策導入の要因」『日本中小企業学会論集』第37号，129-142頁。
- 岡室博之・小林伸生（2005）「地域データによる開業率の決定要因分析」*RIETI Discussion Paper Series* 05-J-014，経済産業研究所。
- 岡室博之・猿樂知史（2021）「災害は開業を増加させるのか？—東日本大震災の事例による実証分析—」『企業家研究』第18号，1-22頁。
- 岡室博之（2021a）「中小企業の研究開発と創業の政策支援—定量的評価と展望—」『商工金融』（商工総合研究所）2021年6月号，5-25頁。
- 岡室博之（2021b）「支援政策の支援—『創業支援事業計画』認定制度の効果—」『日本中小企業学会論集』第40号，153-166頁。
- 奥山尚子（2010）「地域活性化における地域イノベーション政策の効果—クラスター政策は開業率を押し上げるか？—」*ESRI Discussion Paper Series*, No. 252.
- 田中智泰（2008）「産業政策によって事業所の開業は増加するのか」『地域学研究』（日本地域学会）第38巻4号，953-965頁。
- 中小企業庁ホームページ「産業競争力強化法に基づく認定を受けた市区町村別の創業支援等事業計画の概要」<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/chiiki/nintei.html>（2021年10月13日最終閲覧）。
- 中小企業庁（2017）『2017年版中小企業白書』<https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/index.html>（2021年10月15日最終閲覧）。
- 中小企業庁（2020）『2020年版中小企業白書』<https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/index.html>（2021年10月15日最終閲覧）。
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2017）『平成29年度 産業競争力強化法に基づく創業支援に係る効果等調査事業調査報告書』。
- 安田武彦（2007）「中小企業の誕生」安田武彦・高橋徳行・忽那憲治・本庄裕司『テキスト ライフサイクルから見た中小企業論』第2章，同友館。
- Hart, M., and G. Gudgin (1991) "Spatial variations in new firm formation in the Republic of Ireland 1980-1990," *Regional Studies*, 28, 367-380.
- Masuda, T. (2006) "The determinants of latent entrepreneurship in Japan," *Small Business Economics*, 26, 227-240.
- Santarelli, E., and R. Piergiovanni (1995) "The determinants of firm start-up and entry in Italian producer services," *Small Business Economics*, 7, 221-230.

The Background and Effects of Regional Decentralization of Start-up Support Policies

Hiroyuki Okamuro

In Japan, business start-up activity has been stagnating since the early 1990s, so the government began providing start-up support in the second half of the 1990s. Start-up support was explicitly introduced in the amended “Basic Law of Small and Medium Enterprises (SMEs)” in 1999 as a new and major goal of the SME policy. Additionally, the new “Basic Law” prescribes an appropriate sharing of SME policy resources between the central and prefecture or municipality governments considering regional and local circumstances. The national policy program for approving the “Start-up Support Business Plans” proposed by municipalities that began in early 2014 based on the “Law for the Strengthening of Industrial Competitiveness” integrated these two directions of the new “Basic Law” into a single policy for the first time. This policy also formed the basis for the “Regional Revitalization” policy that began in September 2014.

This policy has a unique scheme characterized by multilevel collaboration between national and local governments, and local public-private partnerships. The national government encourages municipalities to draw up and submit their own business plans to support start-ups in collaboration with local supporters, including chambers of commerce and industry, and local banks. Upon approval, the national government subsidizes municipality governments, local supporters, and individual founders. By January 2016, 1,000 proposals were approved from among 1,740 municipalities in Japan.

I empirically investigated the effects of this policy on local start-up ratios using municipality panel datasets. The estimation results for panel fixed-effects DID (difference-in-differences) models suggest that this new policy significantly increased the start-up ratios in municipalities with approved proposals compared to those without approved proposals, particularly the ratio of new corporations and subsidiaries of existing firms, as well as in municipalities that appeared unfavorable for start-ups.

