

起業支援策の展開と今後

安田 武彦*

既に存在する企業の抱える問題を解決するこれまでの中小企業政策は、1990年代、製造業の開廃業率の逆転が観察される中、起業支援を視野に含めるようになった。起業支援の対象は当初、ベンチャービジネスであったが、1999年の中小企業基本法改正を機に「まちの起業家」へと拡大した。創業融資を中心に幅広い政策が展開されたが、起業希望者の減少により開業率上昇には至らなかった。現在では無関心者の起業への関心喚起のための政策が採用されているが、他方、副業起業等、従来に比べ広い範囲の起業に政策の射程は広がりつつある。副業起業等は、イノベーションをもたらすものとは言い難いが、働き方を選ぶ社会を形成する一助となることが期待される。

キーワード：起業支援、改正基本法、創業金融、起業無関係者、副業・兼業

 本稿は、クリエイティブ・コモンズ表示-継承4.0国際(CC BY-SA 4.0)ライセンスの下に提供する(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.ja>)。

1. はじめに

現下の新型コロナウイルス感染症による経済的打撃(以下「コロナ禍」という。)のなか、中小企業政策という給付金、緊急融資等、現存する中小企業に対する救済策であると考えられがちである。しかしながら、中小企業政策において、まだ見ぬ企業への支援、つまり起業を志す者の起業を実現するための支援は、主要な柱の一つとなっている。

本論においてはまず、2章においてこうした起業支援政策が今世紀になり本格的に取り入れられるようになった経緯を概観し、3章でその後の政策の展開について述べる。

さらに、4章でそれまでの起業支援政策には欠落点があったこと、そしてそれを補完するためにリーマンショック以後に実施された新しい起業支援政策について述べ、最後に5章で外延が現在拡張しつつある「起業」と日本経済との関係について述べていく。

2. 起業支援への本格的取組みの始まり

そもそも中小企業政策は、既に現在、存在する中小企業の問題を解決することを課題とするものである。例えば、高度成長期にも、そして現在でも中小企業の労働生産性の低さが指摘される。これを解決するために、嘗ては事業の協同化や設備の近代化支援策が進められ(中小企業基本法(1963年))、現在の政権においてはM&Aや合併の促進のための金融、税制上の措置が講じられている。

こうした既存企業という目に見える顧客の課題を対象とした中小企業政策の変化が生じたのは、1989年のある発見からである。その年の中小企業白書において日本の製造業について事業所ベースで見た開廃業率が1983年から

1985年に逆転したことを指摘したのである。

この頃から、中小企業政策において起業が視野に入ることとなる。

すなわち、1990年の中小企業審議会企画小委員会とりまとめりでは、中小企業を「リスクを克服して自ら業を起こしたり、新たな事業を展開していこうとする人々の企業家精神の発揮の場」と捉えるとともに、「新技術を企業化するなどの起業への支援は、中小企業の創造的挑戦を促進することにより、新たな産業の芽を育て、我が国経済の長期的発展基盤の維持に資するもの」と位置づけた。

こうして1990年代に始められた起業支援政策は当初、成長志向の「ベンチャー企業」を対象とするものであった^{注1)}。

しかし、その後、中小企業政策の対象となる起業の範囲は次第に拡張されていく。

1999年には基本法が法制定以来の初めての大幅改正がなされ(以下、「改正基本法」という。)、起業支援が中小企業政策の柱として本格的に位置づけられるようになった。

改正基本法では第5条基本方針の第一に「中小企業の経営の革新及び創業の促進並びに創造的な事業活動の促進を図ること」を掲げている。そして、この条項をもとに、既存の中小企業のみならず起業、すなわち新規に企業を起こそうとする者に対しても中小企業政策による支援が重点的に行われることとなる。

なお、改正基本法において明確にされた起業支援について、2001年に「年間18万社にとどまっている創業を5年間で倍増する」との目標(開業倍増計画)が立てられた^{注2)}。

当初の(そして現在も続いている)起業支援政策の中心は起業に係る金融面の支援であった。例えば、日本政策金融公庫(当時の「国民金融公庫」)は、2002年1月から新創業融資制度(低利、無担保、無保証の創業者支援金融)を開始した。政府系金融機関におけるこうした金融支援に加え、民間金融機関の中小企業融資について法律に定めた

* やすだ たけひこ 東洋大学経済学部
〒112-8606 東京都文京区白山5-28-20

E-mail: t-yasuda@toyo.jp (原稿受領 2021.7.16)

信用保証協会が保証を行う信用保証制度においても1998年から創業者向け信用保証制度が設けられている。

もちろん、起業支援政策は金融面に限られたものではなかった。2001年度には創業に係る国民意識の醸成、人材育成を旨として普及啓発活動（創業ベンチャー国民フォーラムの活動）が始まり、日本商工会議所等による「創業塾」が開催されている。

ただ、起業支援政策の中心であり、現在まで続いているものは、融資と保証という金融面の支援である。金融政策が起業支援政策の柱となったことには、当時の企業活動を巡る諸調査、研究の背景もある。すなわち、既に起業活動に係る内外の諸調査研究においては起業の最大の障壁として資金成約の問題が挙げられていた^{注3)}。また、中小企業庁(2003)²⁾の創業者に対するアンケートにおいても起業時の「困難性」として第一に挙げられているのは、資金調達であった。理論的にも、起業時の流動性制約についてはStiglitz & Weiss (1981)³⁾の「情報の非対称性」によって十分に説明ができるものであった。創業者という存在は、そもそも資金調達先である金融機関にとって通常、初対面であり、かつ、その人が始めようという事業も「まだない」ものである。従って、他の取引先と同様の融資姿勢を取ることではできないということである。

こうした理論武装がなされた起業支援政策は徐々にその内容が充実したものになっていく。例えば、新創業融資制度は設立当初、貸付限度額が550万円であったところ、現在は3000万円となっており、自己資金要件も起業資金の1/2以上であったものが現在、1/10以上に緩和されるなど、融資条件の大幅な緩和がなされてきた。

3. 起業支援政策の多角的展開

基本法改正後、起業支援の政策はさらに多様性を帯びていく。

国の制度の面では、改正基本法以降の開業支援策として2つの大きな施策が特筆できる。新会社法(2005年)と、官公需法についての中小企業者の受注の確保に関する法律(官公需法)の改正(2015年)である。前者は、それまで株式会社設立の要件となっていた最低資本金(1000万円)を撤廃し、「1円起業」を可能とするものであり、後者は、創業10年未満の中小企業者について、新たに政府調達の目標を提示するものである。

また、官公需法に遡る2013年6月には、第二次安倍内閣の経済政策(アベノミクス)の「第三の矢」である成長戦略に当たる「日本再興戦略」(閣議決定)で開業率について米国・英国並みの10%を目指す旨、閣議決定された。そして、これを受けた産業競争力強化法(2013年)により、地域における起業を促進するため、市区町村が創業支援事業者(地域金融機関、NPO、商工会・商工会議所)と計画を策定、国の認可を経て行う創業支援等事業(内容としては、起業に係るワンストップ窓口、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事業等がある。)について、支援措置(創業支援等事業者に対する融

資の際の信用保証枠の拡大等)が行われることとなるとともに、創業支援事業のうち、創業者の経営、財務、人材育成、販路開拓等の知識習得を目的として継続的に行う創業支援の取組を「特定創業支援等事業」と位置づけ、本支援を受けた創業者に対する支援^{注4)}が行われるようになった。

なお、2021年6月次点で創業支援事業計画の認定を受けている市区町村は1,453に上る。

ここまで見てきたように、創業支援策は、最初、ベンチャービジネスに射程を合わせた限られたものであったが、開業を志す者への金融支援、そして地域ぐるみの起業に対する便宜供与へとその範囲を拡張していく。

4. 起業支援政策の欠陥点と創業機運醸成

こうして、実証的にも理論的にも武装された形で起業支援政策は展開されていき、日本の起業活動は順調に回復するはずであった。

では実態はどうであっただろうか。

図1は、日本の開業率について厚生労働省「雇用保険事業年報」により追ったものである。

ここからわかるように、改正基本法の施行前の時期と施行後の時期における開業率について比較すると、法施行後、低下は終息したと言えるものの、上昇したものは見えない。

実のところ改正基本法以降の時期は、起業にとって追い風となる状況であった。

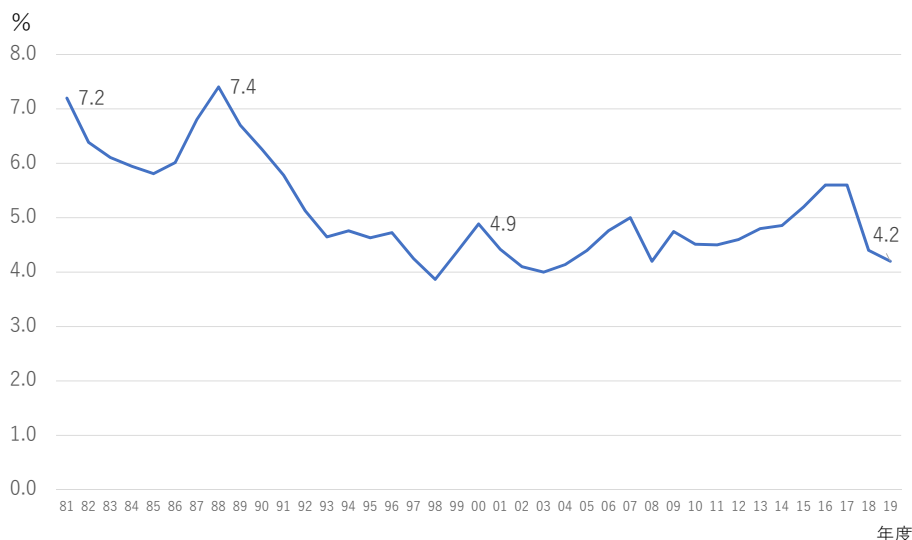
すなわち、IT技術の進展と普及が日本においても新しい産業を生み出す機会を与えるのみならず、既存分野の起業に要する費用を上げることに寄与していた。

また、(株)テンボスバスターズが1997年に設立されるなど、中古品市場の伸長も新規開業の費用低減に寄与していき、その結果、日本政策金融公庫総合研究所(2021)⁴⁾により開業に必要な資金について見ると、2002年には中央値で900万円であったところ、2010年には620万円、2020年度には560万円に低下しており、2020年には250万円未満で開業した者が20.3%になっていた。

にもかかわらず、開業率という数字を見る限り、改正基本法が目標とした程の起業活動の活性化をもたらしたとは言えないのである。

どうしてかという起業時の流動性制約が日本の起業活動の阻害要因になっているという仮説(以下、「流動性制約説」という。)には限界があったのである。それは、起業の意欲があるが、資金制約により実現できない者が経済において、多く存在するという暗黙の前提条件であった。

2000年前後、流動性制約説の前提であるこの条件は満たされているようであった。例えば、2002年の中小企業白書では総務省「就業構造基本調査」をもとに日本の起業希望者を1997年において167万人と報告しているが、この数字は製造業における開業率の逆転が観察される以前の1980年代前半の約170万人と同水準である。従って、1980年代と2000年代の大きな変化つまり、中小企業の資金調達先である金融機関について80年代は不良債権



資料：厚生労働省「雇用保険事業年報」
 (注) 開業率(%) = 当該年度に雇用関係が新規に成立した事業所数 / 前年度末の適用事業所数 × 100

図1 有雇用事業所ベースで見た開業率の推移

を抱えていなかったのに対し、1990年代後半以降は不良債権処理に迫られる状況にあったこと一に対処した創業金融政策があれば、開業率も回復するはずであった。

しかしながら、日本の起業希望者は、今世紀2002年以降、減少してしまった(図2)。

振り返ってみると、その頃から日本経済には頻りに歴史的次元の不測の事態が生じていた(リーマンショック(2008年)、東日本大震災(2011年)、そして現下のコロナ禍)。

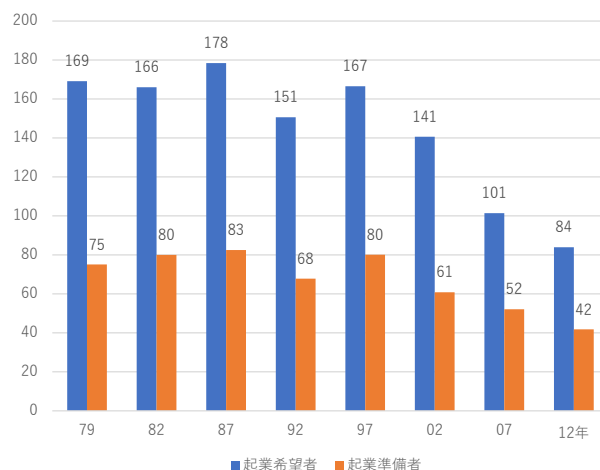
その結果、日本全体として見た場合、不確実性が増大し、起業支援政策の活発な展開にも拘らず、起業活動の水準を引き上げるまでには至らなかったということは考えられよう。

しかし、そもそも日本は世界の中でも起業活動が低調な国の一つである。

例えば、起業活動等の実態について2000年から毎年、全世界約50の国・地域において実施されている“Global Entrepreneurship Monitor (GEM)”の2018年版によると日本の起業活動率^{注5)}は調査対象49カ国・地域中下から5番目であった(図3)⁵⁾。

また、「あなたの国の多くの人たちは、新しいビジネスを始めることが望ましい職業の選択であると考えている」との問いに肯定的に答える比率は、調査国中下から2番目(最下位はプエルトリコ)、「あなたの国では、新しくビジネスを始めて成功した人は高い地位と尊敬をもつようになる」という記述に賛成する成人人口の割合は、下から6番目(最下位はクロアチア、次がパナマ、さらにウルグアイ、スペイン)である。

これらの点から見ていくと、日本は起業について望ましい選択でもなく、また、それを選択する者(起業家)を尊敬もしていないということになる。そしてこうした状況があるとすれば、ただでさえ「同調圧力」の強い日本におい



資料：総務省「就業構造基本調査」再編加工
 ※1. ここでいう「起業希望者」とは、有業者の転職希望者のうち「自分で事業を起こしたい」又は、無業者のうち「自分で事業を起こしたい」と回答した者をいう。
 ※2. ここでいう「起業準備者」とは、起業希望者のうち「開業の準備をしている」と回答した者をいう。

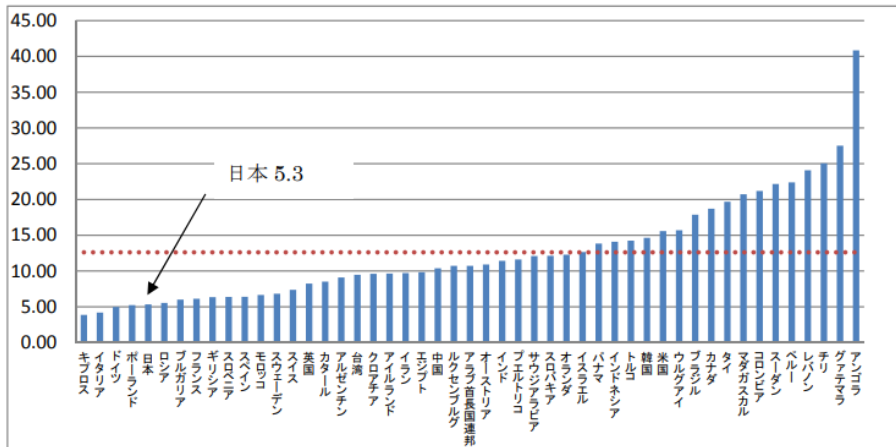
図2 起業希望者と起業準備者(万人)の推移

ては、新しいビジネスを始めようとするということについて、周囲からの「忠告」が入るであろう。

こうした要因で起業が実現しないとしたら、これは金融等の問題ではない。

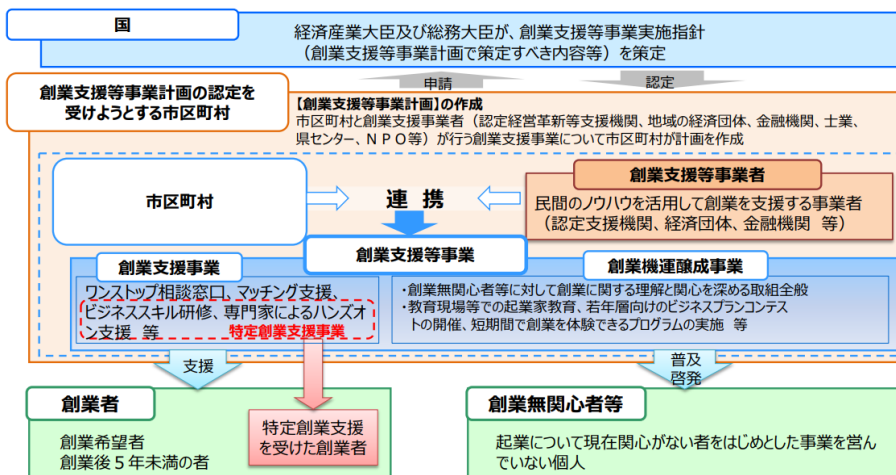
そこで2018年、それまで地域の起業支援活動の中心として活用されてきた産業競争力強化法が改正され、従来の創業支援等事業計画の中に、新たに「創業機運醸成事業」の支援スキームが盛り込まれることとなる。

創業機運醸成事業は、起業無関心者等に対して創業に関する理解と関心を深める取組みであり、教育現場等での起業家教育、若年層向けビジネスコンテストの開催、短期間



資料：みずほ情報総研株式会社「平成 30 年度創業・起業支援事業 (起業家精神に関する調査) 報告書」(2019年)

図3 各国の起業活動率 (TEA) (GEM2018年調査)



資料：中小企業庁経営支援部創業・新事業促進課「政府の創業支援の現状と課題」(https://www.chugoku.meti.go.jp/latestnews/pdf/keieishien/181116_1.pdf) より抜粋

図4 産業競争力強化法による創業支援スキームの概要

で起業を体験できるプログラムの実施等が想定されている。

なお、産業競争力強化法について起業支援にかかる部分だけを図示すると、図4のとおりである。

5. 政策と更なる課題とそれに対応する政策の方向

こうして、創業機運醸成事業として創業支援の対象は現在では起業に無関心な者に創業の関心を持ってもらうというところまで広がっている。

では、起業無関心者 (以下「無関心者」という。) というのはどのような者であろうか。この「正体」が明らかでなければ、創業機運醸成事業の成果は覚束ないであろう。

この点については、近年の安田 (2015)⁶⁾ や中小企業庁 (2014)⁷⁾、(2019)⁸⁾、日本政策金融公庫 (2021) 等が参考になる注⁶⁾。

まず、日本における無関心者の割合はどの程度であろうか。

この点について、まず、安田 (2015) は、7割超としている。中小企業庁 (2019) によると75.8%、日本政策金融公庫 (2021) 調査によると、64.7%である。

それぞれの報告における無関心者の定義は異なり単純な数字の比較はできないことは当然であるが、無関心者が日本においては多数派を占めるということは、ほぼ、異論はないと言える。そして、無関心者の比率は、リーマンショック以降、高水準で推移している (図5)。

さらに、上記の諸報告から無関心者の実態を追っていくと、以下のようなことがわかる。

- ① 無関心者においては、起業希望者・起業準備者に比べ、高齢者や女性の割合が高い。
- ② 無関心者においては、専業主婦・主夫の割合が高く、個人年収も低い者が多い (世帯年収については、低いわけではない)。
- ③ 無関心者の起業のイメージとしては、「リスクが高

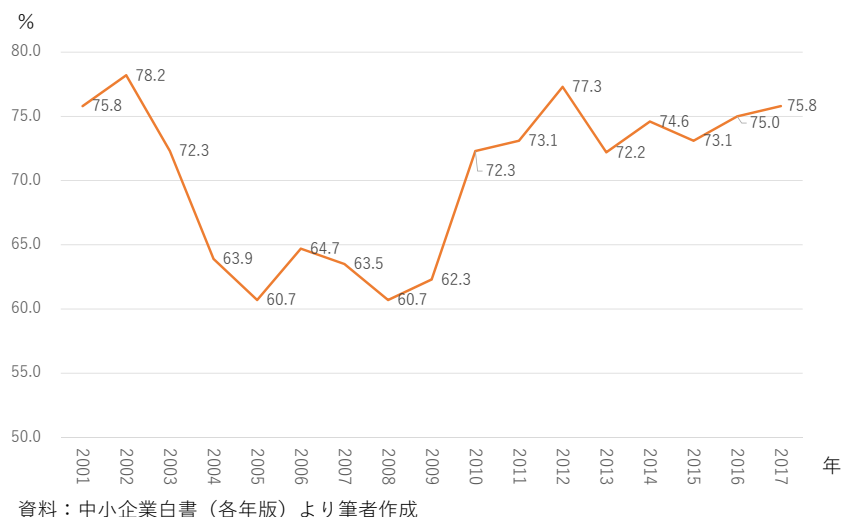


図5 日本における起業無関心者の比率（GEM調査）

い」。

- ④ 無関心者では、育児に携わっている者の割合が高く、仕事をする上で重視することは、「収入」、「仕事のやりがい」より、「私生活との両立」
- ⑤ 無関心者では、「起業を望ましい職業の選択と考えている」者は少ない^{注7)}。

このように捉えた場合、起業無関心者について広く起業に関心を向けさせることに困難があることは、容易に想像がつく。

そもそも、地域の自治体が創業機運醸成事業を行ったとしても、どれだけの者がこれを認知し^{注8)}、反応するかはわからない。

であるとすると、事業の方向は教育現場等での起業家教育に向かう。

しかし、高等教育のレベルでならともかく中初等教育から起業の価値を教育することには思想教育に近い面があり、国民的議論が必要であろう。

こうした中、起業をより身近なものとするため、少しずつ注目されていることは、起業概念を広く捉えていくことである。

ここまで述べてきたように、1990年代、起業を政策の視野に取り込んだとき、政策の対象となる起業は、ベンチャービジネス乃至その周辺に位置するものであった。その後、政策の範囲は基本法改正により「まちの起業家」に拡張される。

それでも一般には起業というと、「会社をつくる」、「店を開く」等、独立した事業のみから収入を得るイメージが定着しているであろう。

しかしながら、起業という概念についての行政の射程は、2019年の「働き方改革実行計画」等を通して、広がりつつある。その一つが副業・兼業としての起業という概念である。

厚生労働省は、2018年1月、副業・兼業について、企

業や労働者が現行の法令のもとでどのような事項に留意すべきかをまとめたガイドラインを作成、さらに、企業も働く方も安心して副業・兼業を行うことができるようルールを明確化するため、2020年9月にこのガイドラインを改定した。

他方、東京都が2020年8～10月に行った「都内企業における兼業・副業に関する調査」によると、3割を超える企業が副業・兼業を認めている。

また、副業・兼業としての起業の希望者は、前出の就業構造調査によると2012年で67.7万人存在する（中小企業庁（2017）⁹⁾）。

副業や兼業による起業であれば、多くの者にとって遠い存在ではなく、何らかの形で起業と繋がりのある者も従来イメージされてきた起業に比べ、多いであろう。

改めて考えてみると従来、起業というとGAFAYahoo、楽天等、普通の人の手に届かないものが語られすぎていた。GEMで測定される起業活動率が高い国であっても、既存の経済社会に対して不連続的な変化をもたらすものが陸続と輩出されているわけではない。家族を守り、家計を支える小さな起業が大半なのである。

これらの起業は、それまでイメージされてきた起業ほどには経済社会にとって大きなイノベーションをもたらすことはないであろうし、雇用を新たに創出するものでもないであろう。

しかしながら、男性は一つの会社にその全身を投じ、女性は家を守るという「昭和的」家庭像からくる日本の閉塞性を破り、多様な働き方を選べる、選ぶことを考える社会を作ることは今後の日本にとって意義のあることであろう。

さすがに副業・兼業起業を支援する金融や税制上の仕組みは現在、作られていないものの、政府が副業・兼業による起業に前向きな姿勢を明らかにすることは、日本の経済社会においては立派な政策である。

経済団体連合会も2021年春闘では、従来、慎重であつ

た社員の「副業・兼業」について、推進する姿勢に転じたということであり、こうした官民の取組みにより少しずつではあっても日本の経済社会が「起業家社会」に近づくことを願って筆を置く。

注・参考文献

- 注 1) 1996 年には、「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」の改正により、都道府県のベンチャー財団が法律上位置付けられることとなり、さらに、1998 年に制定された新事業創出促進法では、創業等、新商品の生産若しくは新役務の提供、事業の方式の改善その他の新たな事業の創出を促進するため、個人による創業及び新たに企業を設立して行う事業を直接支援することとなった。
- 注 2) 創業支援が本格化した 2002 年の中小企業白書の副題は「まちの起業家の時代へ」である。「90 年代ビジョン」において、起業という事象を「リスク」、「新たな事業展開」と結びつけているのに対して、この副題は商店街のありきたりの開業をも含むものとなっており、カバーする範囲が格段広がっている。
- 注 3) 起業活動と資産制約の関係についての当時の研究については、中小企業庁 (2002) p.57 「コラム 2 人はなぜ、創業するのか」¹⁰⁾ に詳述されている。
- 注 4) 登録免許税の軽減措置、日本政策金融公庫の融資制度である新創業融資制度の自己資金要件の撤廃等
- 注 5) GEM においては Total Entrepreneurship Activity (TEA : 起業活動率) は、①起業の準備をしている者と②起業後 3 年未満の者の割合として定義されている。
- 注 6) それぞれの報告において無関心者の定義は異なる。GEM 調査をもとにした安田 (2015)⁹⁾、中小企業庁 (2019)⁸⁾ では、同調査における、①周囲に起業家がいるか、②周囲に起業に有利な機会があるか、③起業するために必要な知識、能力、経験があるかという 3 つの問い全ての項目について「いいえ」と回答した人を起業無関心者としているのに対して、日本政策金融公庫総合研究所 (2021)⁴⁾ も独自調査により「以前も今も起業に関心なし」を起業無関心者としている。
- 注 7) 安田 (2015)⁹⁾ によると、GEM 調査国の中でも、日本の無

関心者は格段、起業に対する尊敬の念が低いという結果になっている。

- 注 8) 多くを書くことは必ずしも容易なことではないが、国民一般に有益な政策を認識普及することは必ずしも容易なことではない。例えば、薬局等で処方された薬品による被害を救済するために 2002 年に制定された医薬品副作用被害救済制度については毎年度、その一般人への認知度調査がされているが、2019 年度においても「(制度について) 知っている + 聞いたことがある」者は約 3 割に過ぎず、調査開始の 2009 年度の 4 割を下回っている。薬局開設者、店舗販売業者については「医薬品による健康被害の救済に関する制度に関する解説」ポスターの掲示義務があり、全く薬局を使わない日本人は少ないにもかかわらず、認知は容易ではないのである。
- 1) 中小企業庁編. 90 年代の中小企業ビジョン : 創造の母体としての中小企業. 通商産業調査会, 1990, 249p.
 - 2) 中小企業庁. 中小企業白書 2003 年版. ぎょうせい, 2003, 327・26・6p.
 - 3) Stiglitz, E.; Weiss, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*. 1981, vol.71, no.3, p.393-410.
 - 4) 新規開業白書 2021 年版. 日本政策金融公庫総合研究所. 2021, 7・317p.
 - 5) 創業・起業支援事業 (起業家精神に関する調査) 報告書 平成 30 年度. みずほ情報総研. 2019, https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/H30FY/000149.pdf, (参照 2021-08-08)
 - 6) 安田武彦. 経済の新陳代謝を阻むもの―「何故、日本で起業家社会は実現しないのか」―. *商工金融*. 2015, vol.65, no.7, p.5-25. https://www.shokosoken.or.jp/shokokinyuu/2015/07/201507_2.pdf, (参照 2021-08-08)
 - 7) 中小企業庁. 中小企業白書 2014 年版. 日経印刷, 2014, 11・777p.
 - 8) 中小企業庁. 中小企業白書 2019 年版. 日経印刷, 2019, 12・538p.
 - 9) 中小企業庁. 中小企業白書 2017 年版. 日経印刷, 2017, 6・570p.
 - 10) 中小企業庁. 中小企業白書 2002 年版. ぎょうせい, 2002, 306・25・6p.

Special feature: Providing information in entrepreneurial support. The development and future of business startup support policies in Japan. Takehiko YASUDA (Faculty of Economics, Toyo University, 1-1-1-2410, Minato-ku, Tokyo 105-0022 Japan)

Abstract: SME (Small and Medium Enterprises) policies, which have been used to solve the problems of existing companies, have come to include start-up support due to the reversal of the entry / exit rate of the manufacturing industry in the 1990s. Initially, the target of entrepreneur support was so-called “venture companies”, but in 2000 the SME Basic Law was amended and expanded to ordinary entrepreneurs. After that, a wide range of policies were developed centering on startup finance, but the startup rate did not rise due to the decrease in the number of applicants for entrepreneurship. Currently, policies are being taken to strengthen the positive impression of entrepreneurs through education, etc., but on the other hand, the policy perspective is expanding to a wider range of entrepreneurs, such as entrepreneurs by side businesses. It is hard to say that such a startup will bring about innovation, but it is expected to help form a society in which people choose their own way of working.

Keywords: business startup support policies / revised basic law / startup finance / people not interested in business startups / entrepreneurs with subsidiary businesses