

中小企業の創業・事業創造と地方自治体 による支援課題

地域特性に合った「小さな創業」促進の
システムづくりに向けて

川 名 和 美

(受付 2009年11月2日)

1. はじめに

1999年の中小企業基本法改正からのこの10年は、中小企業・ベンチャー企業が中心となって担う地域イノベーション・経営革新の推進により、低迷する地域経済の再活性化が待望されてきた。その一方、個人事業規模の独立開業や、ソーシャルビジネス、コミュニティ・ビジネスなどのような、社会的課題を解決することを主目的とした小規模な創業支援も活発となった。「地方の時代」と言われて久しいが、中小企業政策においても、「地域」「社会」がより重視されるようになってきているのである。

本稿では、まず90年代からの創業・ベンチャー支援を概観し、そして今日特に中小企業施策において重視される「地域」に着目して、広島県下における小規模の創業支援事例をもとに、今後の創業・新事業創造における支援課題を検討してみたい。

創業支援環境の全国的な整備は、ある程度の水準までは創業促進効果を与えてきた。しかし、産業集積基盤が残る地域や、大学や研究機関などが所在する地域などは、新分野開拓、新市場創出に向けての優位性があるものの、人口減少が進む地方都市、地方圏においては、開業率を1つの指標としてみると、大都市圏との地域間格差が存在し、市場環境・創業環境にも差が生じている。例え創業はたやすくできても、事業の安定的成長促進

は地方圏では容易なことではない。

ただし、経済が停滞気味の地方圏でも、小さな市場ニーズは少なからず存在し、社会的使命感を動機づけとした小規模な創業も多く見られる。停滞傾向にある地方都市であるからこそ、市場原理の働きにくい分野での小規模な創業は、雇用創出や社会的課題解決など、多様な観点から、積極的に目を向けていくべき分野である。

本稿では、そうした創業支援基盤を地域に形成していくにあたっての方向性も併せて考察してみたい。

2. 創業支援の10年と創業環境の地域間格差

(1) 多様化する創業

1999年に中小企業基本法の抜本的改正が行われてから10年が経過した。90年代からの開業率の低下・廃業率の上昇という、いわゆる「開廃業の逆転現象」を背景に、その後の10年は、我が国での新規開業促進、ベンチャー支援が盛んになった時代でもある。

1997年版からの『中小企業白書』のサブタイトルから、中小企業施策の注目する方向を見ていくと、基本法改正や、新たな中小企業施策の象徴となった「経営革新支援法」が導入された1999年前後は、中小企業への積極的役割を待望する言葉が並ぶ。だが、その後2002年以降では、まち、地域、中小企業家、中小企業者など、地域性、小規模性に着目したメッセージが含まれてきている。低迷する地域経済において、地域の小規模企業、新規創業が果たす社会的、経済的意義を再認識する機運が再び高まっている。

中小企業施策においては、産学官連携の促進、イノベーション創出、大学発ベンチャーや地域産業クラスター政策など、ハイテクベンチャーの新産業創出への期待が高まったが、その一方で、中小企業支援機関による「創業塾」や、「ドリームゲート¹⁾事業」などにみる創業の裾野拡大にむけ

1) ドリームゲートとは、2003年4月に経済産業省後援で財団法人ベンチャーエンタープライズセンターが主催してきた、起業支援の総合プロジェクトである。

表1 中小企業白書のサブタイトルの変遷

1997年	‘中小企業’ その本領の発揮
1998年	変革を迫られる中小企業と企業家精神の発揮
1999年	経営革新と新規創業の時代へ
2000年	IT 革命・資金戦略・創業環境
2001年	目覚めよ！自立した企業へ
2002年	「まちの起業家」の時代へ
2003年	再生と「起業家社会」への道
2004年	多様性が織りなす中小企業の無限の可能性
2005年	日本社会の構造変化と中小企業者の活力
2006年	「時代の節目」に立つ中小企業
2007年	地域の強みを活かし、変化に挑戦する中小企業
2008年	生産性向上と地域活性化への挑戦
2009年	イノベーションと人材で活路を開く

ても、官民あがての創業・ベンチャー支援運動は活況となった。

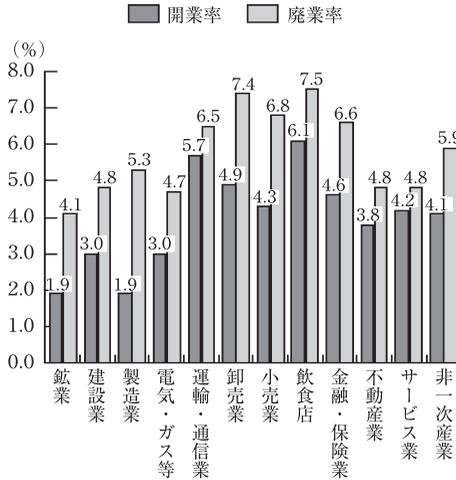
このような創業支援環境の整備が奏功してか、一部の業種では活発な開業がみられるものの、開業率は今日も比較的低調に推移している。また、廃業の増加も依然大きな改善傾向はみられない。1979年以降50歳代の廃業者が増え続けた結果、2002年には廃業者の43.0%が60歳以上となるなど、近年の廃業率の上昇は、個人企業における事業主（自営業主）の高齢化に伴う引退が大きな原因になっているようである。

(2) 開業率の地域間格差

業種ごとの差、地域間の差もデータに表れている。例えば図1のように、業種別の開業率を1996～1999年のデータでみると、「運輸・通信業」、「飲食店」は5%を超えているものの、「鉱業」、「製造業」は2%を切っている。開業率、廃業率とも業種ごとにかんがりのばらつきが見られる。

さらに、表2に示した、都道府県別の開業率を「事業所・企業統計」の

図 1 業種別開廃業率（年平均，1996～1999年）



資料：総務省「事業所・企業統計調査」

- (注) 1. 開（廃）業率＝年平均開設（閉鎖）事業所数／1996年時点の事業所数×100（％）
 2. 事業所が業種を転換した場合は開業率では計算されないため、業種別に見た1996年から1999年までの事業所数の増減と、開業事業所数－廃業事業所数は一致しない。

1972－75年期から2001－04年期までの開業率上位，下位で見てみよう。

開業率上位は，沖縄県が継続して1位にあり，福岡，宮崎，神奈川，大阪，東京なども10位以内に常に名を連ねている。他方，下位県でもほとんど変化なく同一県が並ぶ。都道府県別の開業率は上位，下位ともに固定化している傾向にある。

開業率の地域間格差については，岡室・小林²⁾，中村・江島³⁾をはじめ，中小企業白書も含めて，これまでいくつかの先行研究で詳細な分析が行われてきた。岡室らの研究では，市区町村および県内経済圏データを用いて，

2) 岡室博之，小林伸生「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，2005年

3) 中村良平，江島由裕『地域産業創生と創造的中小企業』大学教育出版，2004年

表2 都道府県別開業率の期間平均順位（上位10，下位10位）

上位	1972-75年	1975-78年	1978-81年	1981-86年	1986-91年	1991-96年	1996-99年	1999-2001年	2001-04年	平均順位
1	沖縄 16.3	沖縄 12.7	沖縄 11.5	沖縄 8.6	沖縄 7.2	沖縄 5.6	沖縄 6.3	沖縄 6.2	沖縄 6.1	沖縄 1.0
2	福岡 8.3	宮崎 8.7	宮崎 8.3	北海道 5.7	福岡 4.8	福岡 3.8	東京 5.1	福岡 4.8	東京 5.3	福岡 2.8
3	宮崎 7.8	福岡 7.8	福岡 7.8	埼玉 5.6	北海道 4.8	神奈川 3.6	東京 4.9	東京 4.4	兵庫 5.1	宮崎 5.3
4	北海道 7.7	北海道 7.7	千葉 7.6	福岡 5.6	千葉 4.7	神奈川 3.5	神奈川 4.8	大阪 4.3	福岡 5.1	北海道 5.7
5	埼玉 7.7	千葉 7.7	神奈川 7.5	千葉 5.5	神奈川 4.6	兵庫 3.5	兵庫 4.6	宮崎 4.3	神奈川 4.9	神奈川 6.3
6	神奈川 7.6	大阪 7.5	埼玉 7.4	神奈川 5.4	埼玉 4.6	東京 3.5	北海道 4.6	千葉 4.2	大阪 4.8	千葉 6.7
7	大阪 7.4	埼玉 7.3	大阪 7.1	宮崎 5.3	埼玉 4.4	北海道 3.5	大阪 4.5	分府 4.2	宮崎 4.5	大阪 6.9
8	千葉 7.3	青森 7.2	青森 6.9	宮崎 5.3	大阪 4.4	大阪 3.4	宮崎 4.4	神奈川 4.2	千葉 4.4	埼玉 8.2
9	青森 7.3	神奈川 7.0	鹿児島 6.8	大阪 5.2	宮崎 4.3	千葉 3.4	宮崎 4.4	兵庫 4.1	北海道 4.4	宮崎 9.1
10	宮崎 7.1	大分 6.6	宮崎 6.7	青森 4.9	兵庫 4.3	兵庫 3.4	埼玉 4.4	宮崎 4.1	宮崎 4.4	東京 10.8
下位										
38	佐賀 4.5	新潟 4.6	滋賀 4.8	徳島 3.9	秋田 3.4	富山 2.5	山形 3.3	徳島 2.9	茨城 3.4	新潟 7.9
39	富山 4.4	三重 4.6	山梨 4.7	山形 3.9	長野 3.3	新潟 2.5	石川 3.3	石川 2.9	栃木 3.4	三重 38.4
40	鳥根 4.4	長野 4.6	新潟 4.7	鳥根 3.8	徳島 3.3	京都 2.5	三重 3.3	山梨 2.9	山梨 3.4	徳島 38.6
41	山梨 4.3	滋賀 4.6	鳥根 4.6	滋賀 3.8	山梨 3.2	山梨 2.5	山形 3.2	岐阜 2.9	富山 3.3	山梨 40.3
42	福井 4.2	奈良 4.6	岐阜 4.6	新潟 3.8	岐阜 3.1	岐阜 2.4	鳥根 3.2	長野 2.9	愛媛 3.3	岐阜 40.7
43	三重 4.1	山梨 4.5	和歌山 4.6	岐阜 3.7	山形 3.1	徳島 2.4	福井 3.1	奈良 2.9	徳島 3.3	奈良 40.7
44	岐阜 4.1	福井 4.4	三重 4.5	奈良 3.6	山形 3.1	鳥根 2.4	徳島 3.1	和歌山 2.8	新潟 3.2	富山 41.9
45	滋賀 4.0	岐阜 4.3	奈良 4.2	福井 3.6	福井 3.0	奈良 2.4	群馬 3.0	群馬 2.7	三重 3.2	鳥根 42.6
46	奈良 3.7	和歌山 4.2	福井 4.1	和歌山 3.6	鳥根 3.0	福井 2.3	山梨 2.9	鳥根 2.6	鳥根 2.8	和歌山 44.4
47	和歌山 3.4	富山 4.1	富山 4.0	富山 3.5	和歌山 2.9	和歌山 2.1	和歌山 2.8	鳥根 2.5	福井 2.8	福井 44.9

出所：「事業所・企業統計調査」（1991年までは「事業所統計調査」）

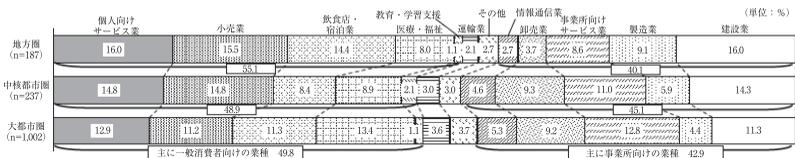
賃金水準や平均事業規模、人的資本などが開業の活発さに大きく影響することを実証している。また、中村らの研究では、事業所や人口が集積効果となることや事業収益性などがプラス効果となることを実証研究から導きだしている。

先行研究を踏まえてデータを概観すると、沖縄県を除けば、高開業率の要因として、開業地域の人口規模や市場規模、派生するビジネス機会の存在などが大きく影響しているようである。問題は、主要都市でさえも人口規模の少ない県において、開業率の低さが長期的な固定化傾向を示していることである。これには人口規模、市場規模の小ささや、取引先となる企業の少なさなど、様々な要因が考えられる。それゆえに、全国一律の創業者全般に対する支援よりも、むしろ今日では地域の固有の事情に沿った、自治体独自の、もしくは地域に活動拠点を置く NPO や民間機関が主導の創業支援策が必要となろう。

(3) 新規開業白書にみる地方の開業の特殊性

では、地方圏と都市圏では、質的にどのような創業の違いがあるのだろうか。2008年版『新規開業白書』⁴⁾では、大都市圏（事業所所在地人口が100万人以上、または人口100万人以上都市の中心部まで1時間未満）、中核都市圏（同じく30万人～100万人未満）、地方圏（大都市圏・中核都市圏以

図 2 業 種



出所：2008年版『新規開業白書』国民生活金融公庫総合研究所編、中小企業リサーチセンター

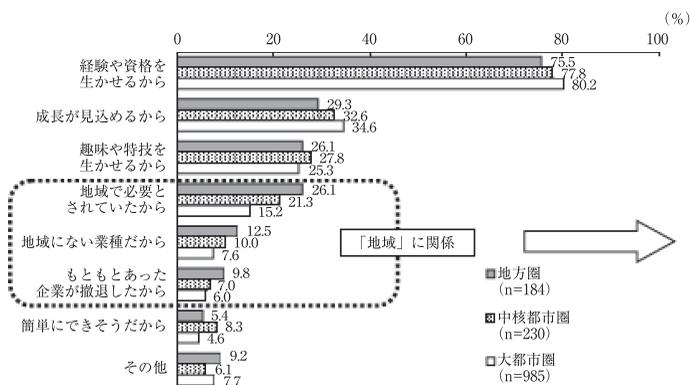
4) 2008年版『新規開業白書』国民生活金融公庫総合研究所編、中小企業リサーチセンター、2008年6月

外) で分けて新規開業者の実態調査を行っている。

それによれば、まず、開業業種では、地方圏の場合、「個人向けサービス」、「飲食店・宿泊業」など、一般消費者向けの業種の占める比率が大都市圏と比べてやや高い。

また、「現在の事業を選んだ理由」では、地方圏の新規開業者ほど「地域が必要とされていたから」、「地域にない業種だから」、「もともとあった企業が撤退したから」などのような、「地域」の特殊な状況に関連した事業選択理由が、都市部と相対して高い数値を示している。このような、地方に関係した理由を選んだ開業者の割合は、大都市圏が25.7%であるのに対し、地方圏は39.8%と相対的に高い数値を示している。

図3 現在の事業を選んだ理由（三つまでの複数回答）



出所：図2と同じ

この他にも地方圏での開業者の特徴として、白書では、出身地や家族との関係を重視して開業の地を選んでいること、Uターン開業者の比率が高いこと、開業者年齢が相対的に高いこと、地域の雇用創出に貢献していることなどをデータから見出している。

これらは、地方圏における人的ネットワーク活用や情報が入手しやすいことなど、創業者にとっての地域に特化した優位性として理解できるが、必ずしもメリットばかりではない。地域に安住してしまっ、新しい取り

組みに消極的になったり、外からの知識移転を受け入れにくくなるという議論もあることを加えておく⁵⁾。

3. 地方の小さな創業にどう対応するか

開業率の低さが固定化傾向にあるという、地方の状況を打開するためには、地方圏における固有の実情をとらえていくべきであろう。しかし、地方での創業にあたっては、決してマイナス要因ばかりではなく、プラス要因もある。例えば、競争の激しい大都市圏に比べて、概して当初から競争をあまり考慮なくしていいことや、必要資本量の少なさ、経営資源の調達しやすさなどのメリットもある。問題は、こうしたメリットを活かした創業の支援体制が地域社会で整備されているのかどうかにある。以下、広島県の 2 事例をもとに、考察してみたい。

[事例 1 : 女性や高齢者の創業支援 先輩起業家サポーターによる支援]

2002年に広島市からの指定で設立された広島市中小企業支援センターでは、2006年度より「女性・シニア創業パッケージ型支援事業」を行っている。これは、広島市内での創業を考えている女性やシニア（50歳以上）を全国から募集し、優秀な事業プランに対して、資金面・経営面から総合的な支援を行うものである。支援メニューには、①助成金：1件当たり100万円以内（事業認定日から創業期限までに支出された助成対象資金の1/2以内）、②経営アドバイザーの派遣：原則毎月1回で2年間、③融資制度：「広島市女性・シニアチャレンジ資金」の利用が可能で、限度額1,000万円、貸出利率年1%（別途保証料）、無担保・無保証人となっている。加えて日本政策金融公庫の「女性、若者／シニア起業家資金」、「新規開業資金」（特

5) 例えばR. フロリダは、ソーシャルキャピタル（社会関係資本）は帰属意識とコミュニティを強化する一方で、新参者を締め出し、垣根を高くし、イノベーションを妨害することもあるという「排他的側面」を示している。R. フロリダ『クリエイティブ資本論』井口典夫訳、ダイヤモンド社、2008年、15章

川名：中小企業の創業・事業創造と地方自治体による支援課題

別利率の適用あり)の利用も可能で、4半期ごとの随時応募受付、審査・事業認定が行われている。

これまでの同支援活用例では、民間保育園、飲食店、地域コミュニティ情報発信、インターネット関連など、事業規模は小さく、地域密着型のビジネスがほとんどを占めている。

特徴的なのは、起業経験を持つ女性経営者(女性起業家サポーター)が、女性起業家が抱える様々な問題(社会的な障壁への対応、家庭や子育てとの両立など)について助言を行う仕組みである。先輩起業家と創業予備軍との交流機会づくりを促すことで、地域での人的つながりを促し、個別多様な問題・課題に対応しているのである。

[事例2：小規模小売・飲食業の開業支援]

広島県呉市商工振興課の「来てくれ店舗公募事業」は、市内中心市街地で開業を希望する個人や法人を全国から募り、最も「魅力ある店舗」1件に対して、100万円の報奨金を進呈するものである。2005年度から始まったこの事業は、その後も継続して行われており、応募件数は初年度11店舗、その後も一ヶ台目ではあるものの、回を重ねるにつれて中心市街地以外の既存店による2店舗目、3店舗目の出店も含まれてきている。ちなみに、呉市の取り組みは、中小企業庁「がんばる商店街77選」に選ばれている。

呉市では、これまでも空き店舗対策事業として同様の補助制度を実施してきたが、新規出店希望者にとっては、補助金の用途が限られていたことや、出店希望者に情報が行きわたらないこともあり、ほとんど活用されていなかった。商工会議所を中心に設立されたNPO法人タウンマネジメントくれが新規出店希望者の窓口となり、タウンマネージャーや商工会議所が個別に応募の際の事業計画書作成のアドバイスを重ねたこと、また宅地建物取引業組合の協力を得て、空き物件データベースを構築し、出店希望地の豊富かつ有益な情報提供を行ったことが効果的となった。

とりわけ、タウンマネージャーが個別アドバイスや、商店街の既存店と

出店希望者とのコミュニケーションを促してきたことは、新規出店者にとって多くの情報を事前に入手できるなど大きなメリットであった。当初は呉市での開業を予定していなかったが、この制度があることを知り、例えば採択されなくとも各種のサポートがあることに心強さを感じ、あえて呉市中心市街地での開業をした若手経営者が少なくはない。

以上のような、地域密着の創業支援の事例は、経営経験の無い、もしくは経験の浅い新規開業者の創業期のものである。その後の事業継続に当たってはより困難も多く、「経営者」としての努力が必要であるのは、言うまでもない。

けれども、個別の創業時の課題に対応するために、既存の中小企業経営者や NPO など支援組織とのつながりを行政側が積極的に促していることや、まちづくりと連動した効果的な創業支援システムを形成してきたことなどは、地方の創業支援例として参考となろう。

4. どう支援の仕組みをつくるか

本稿では、開業の地域間格差に着目し、地域資源、地方の力が重視される今日において、地域に密着した小さな創業をどう支援すべきかを検討するため、その 2 事例を紹介した。それらを参考に、今後、地域社会密着型の創業環境を充実させていくための方向性を示してみたい。

(1) 地方の「つながり力」を強めるための行政サポート

今日のように、人口減少社会の進展する地域においては、フェイストゥフェイスによる日常の情報交流や取引関係が生まれにくく、さらには新たな創業が誕生する環境が整いにくい。そのため、企業間、組織間のつながりをいかに地域内に形成していくかが重要となる。

多かれ少なかれ、この10年の間に行政サポートが蓄積してきた創業支援ノウハウは、決して無駄なものではない。今後は市区町村レベルの自治体

のみならず、NPO、大学、民間企業などと創業支援ノウハウを共有し、つながりを強め、創業をハード・ソフト両面から支えるコミュニティ基盤の形成が地域において求められる。

(2) 高齢者・女性雇用対策、まちづくり対策と連動した創業支援

高齢労働者の大量退職は今後もしばらくは続くものと予想される。まだ十分に働くことのできる60歳代層の就業機会確保は、労働施策として重視せざるを得ない課題である。子育て期を終えた女性の再就職問題も同様である。それらの対策として例えば厚生労働省でも、地域社会に貢献する事業の広がりや、今まで利益につながらないと考えられてきた公益的な仕事を担う「コミュニティ・ビジネス」として発展する可能性を示唆している⁶⁾。

さらに、まちづくり、中心市街地活性化や空き店舗対策など、衰退する地域商業機能を取り戻すことも、地方都市の課題として残る。

これまでの創業支援は、自治体では中小企業施策、地域産業振興の一環として主に行われてきたが、今後はまちづくりや、雇用対策とも連動した複合的な取り組みが求められる。

(3) 多様な創業・組織形態への対応

地方での創業は、少子高齢化、雇用、まちづくり、教育、女性の就業、介護など、さまざまな地域社会の課題へ対応する役割を担うことが多く、そうした分野での創業は、個人事業、LLP、LLC等、会社法施行以降の新しい法人形態、NPO法人、企業組合など、営利・非営利にかかわらず、組織形態の選択肢はかなり多様化している。また、創業の目的や方向性は、営利だけではなく、社会的課題の解決や、個人の就業機会の確保など多様である。中小企業政策の本来のもつ多様性を考慮していくことが、今後の支

6) 厚生労働省「雇用創出企画会議第一次報告書」(2003年5月)では、今後の雇用創出が期待できる分野の一つとして、「コミュニティ・ビジネス」が取り上げられた。

援課題として重要と思われる。