

第1回 地域の持続的成長に向けた創業政策のあり方検討会 議事要旨

日時：令和7年12月1日（月）10：00～12：00

場所：経済産業省別館2階 省庁共用会議室236 および オンライン（Microsoft Teams）

- 議事：1. 開会挨拶（中小企業庁 経営支援部長）
2. 開催趣旨および検討会の進め方について（事務局）
3. 事務局説明（事務局）
4. 有識者委員によるプレゼンテーション（岡室委員、立石委員）
5. 討議
6. 閉会

議事概要：

1. 開会挨拶

（中小企業庁 経営支援部 部長 山崎 琢矢）

- 政府は経済対策と補正予算を閣議決定し、物価高対策と中長期の成長戦略が最重要課題となっている。雇用の7割を占める中小企業の賃上げ実現と、その根拠となる成長の実現が政策の焦点である。
- 中小企業庁では2014年に、産業競争力強化法において創業支援の枠組みを整備し、以来スタートアップよりも「創業」に焦点を当てて政策を展開してきたが、創業の意義と日本経済・中小企業における位置づけを整理すべく、この検討会で今後の政策の方向性を示していただけるとありがたい。
- 本日の主な論点は、スタートアップと創業の違い、地域の持続的成長とグローバル成長の違い、中小企業の規模や型から振り返った形での創業の位置づけ等である。
- 年度内に全5回にわたって集中的に議論し、次夏の骨太の方針等に盛り込めるよう、年度内に一定の方向性を示していただけるとありがたい。委員各位におかれては、何卒忌憚のない根底からのご意見・ご議論をお願い申し上げたい。

2. 開催趣旨および検討会の進め方について

（事務局：中小企業庁 経営支援部 創業・新事業促進室 室長 大竹 真貴）

- 資料2に基づき説明。

3. 事務局説明

（事務局：中小企業庁 経営支援部 創業・新事業促進室 室長 大竹 真貴）

- 資料3に基づき説明。

4. 有識者委員によるプレゼンテーション

(駒澤大学 経済学部 教授 岡室 博之 委員)

- 産業競争力強化法に基づく「創業支援事業計画認定制度」(2014 年開始) の因果効果を、地方自治体レベルで検証した結果を紹介。研究背景としては、同制度の導入から約 10 年が経過し、目標達成度の記述的比較はあるものの、政策の因果効果を統計的に厳密に検証した研究は乏しかったことが挙げられる。
- 分析においては、地域固有の要因(産業構成・歴史・人口規模等)とマクロ環境(景気・金利等)を統制しつつ、単純なビフォー・アフターや認定有無の粗い比較を避け、反実仮想に基づく平均処置効果(ATE: Average Treatment Effect)を推定した。開業率・開業数の総体に加えて、主体別(個人事業・法人)や地域特性別(人口・事業所密度・所得、市区／町村)も併せて効果を確認した。また、「支援者(金融機関・商工会等)への支援」の効果についても検証した。
- 分析結果の概要について、全体効果として 2014～2016 年の早期認定自治体は、非認定自治体に比して開業率が平均 0.25 ポイント上昇。期間の全国平均開業率 3.4% に対し約 1 割の押し上げに相当する。統計的に有意だが、政府目標(開業率を約 4% から 10% へ押し上げ)を達成できるまでの水準ではない。
- 主体別効果について、個人事業主の開業には有意な効果を確認できず。法人の開業に有意な効果を確認。とくに支所等の設置で効果大きい。また、地域特性別効果として、開業に不利な地域(人口小、事業所密度低、所得低)に限定して有意な効果が認められた。市・区では効果が有意でなく、町村でのみ有意となった。なお、商工会等の「支援者」への支援は町村では効果的であったとの結果。
- 結論として、同制度は全国一律の大幅な開業率引上げ策としては限定的な効果にとどまる一方、開業に不利な地域(とりわけ町村)においては有効に作用し、地域間の開業格差を縮小する効果を発揮したといえる。大都市圏(市・区)で効果が見えにくいのは、制度開始前から同様の取組が先行していたためであり、追加的な上乗せ効果が相対的に小さかったことに起因するものと考えている。

(株式会社アテナソリューション 代表取締役 立石 裕明 委員)

- 経営者リテラシーの向上が重要である。支援の現場では、当たり前のことを当たり前に行っていない人たちがいて、例えば、原価管理、経営計画、資金繰り表、棚卸、試算表、数値管理等ができていないので、そこに対する支援が最も効果がある。成功事例集では「ピカピカなデータ」が掲載されるが、その手前の段階に焦点を当てる必要がある。経営者としての最低限のリテラシーが不足している人が多い。創業スクール等において、これらをしっかり教えるべき。
- 「プチ創業」と「法人設立創業」を分けて考える必要がある。週末起業等の「プチ創業」は大半が正規雇用に至らないが、このような形態も重要であることは事実。「プチ創業」もしっかり支援すべきであるとともに、統計上で創業がカウントできる仕組みとすることが大事である。一方、法人設立を前提に、将来的に IPO などスケールアップを目指すいわゆるスタートアップ企業とは、区別しておいた方がよい。
- 創業後、どんぶり勘定のままで運営が回ってしまうと、その状態を継続してしまう。創業時から、デジタル活用を含む基盤を組み込んでおくことが重要。
- 以上を踏まえ、「創業パッケージ」を提案したい。創業スクールにおいて、法人設立、クラウド会計・クラウド販売管理することを必須としてはどうか。ある地域では、これらを最初からパッケージ化しているが、経営者が日々の売上・利益・期末見込みを数値で話すことができていた。最初から組み込むことで、継続が促されると感じた。
- ソーシャルスタートアップ支援の強化も必要。社会に貢献したいと思っている若年層は増えており、この方々の創業支援は重要。人手不足、特にエッセンシャルサービス分野での人手不足解消のため、埋没

人材、例えば、看護師や介護士の資格を持ちながら活用できていない方々の創業支援を実施すべき。ローカル・ゼブラ政策との親和性が高い。

- 現在の日本は、世界最大の中小企業・小規模事業者支援国家である。行政には「これだけ実施できている国である」という観点も持っていただきたい。その観点がないと、「できていないところをどうするのか」と、レーダーチャートの凹み探しに偏ってしまう。伸びているところも数多くあるという視点で、今後も議論を進められればと思う。

5. 討議

事務局説明及び各委員からのプレゼンテーションを踏まえた討議内容の要旨は以下のとおり。

【創業の類型分け】

- 今回提示された創業の類型は、制度的な仕組みと組み合わせることで地域課題解決型の創業増加を促進し得るものとする。
- 類型化には大賛成であるも、一律にはできないと考える。行政区分ではなく文化や地域性に基づく柔軟な地域の捉え方をすることで、政策の有効性が高まるケースがあると思い、検討価値がある。
- 事務局案の類型に賛同する。行政・国の立場から、地域金融機関が重点的に担うべき層を具体的に示してほしい。
- 新規企業だけでは地域は回らない。老舗企業、役場、商工会議所など主要プレイヤーの協業関係を「第1起業家・第2起業家・第3起業家」といった役割に分けて類型化し、三者連携を政策的に後押しする枠組みが望ましい。必ずしも大規模ではないものの、出資可能な企業は多い。地域に民間資金を効果的につなぐ仕組み化が重要である。
- 欧州イノベーション・技術機構（EIT）では、スタートアップだけでなく、「スタンドアアップ／スタートアップ／スケールアップ」の3分類を採用。分類をしていくことは非常に重要。
- 創業を中心に類型化が検討されているが、地域維持の観点では事業承継も非常に重要。子が継ぐ場合もあるが、地域が残したい店舗・企業ほど「やめたい」と言いにくい風土がある。最近では自治体で「継業バンク」をつくり、残したい事業をリスト化し、後継者を募る取組がみられる。後継者は地域を守り事業を担う「創業の一形態」と捉えれば、事業承継も類型に含めて良いのではないかと考える。

【創業政策の KPI 設定】

- 従来一括りにされがちだったスモールビジネスを細分化する考え方は素晴らしい。類型④・⑤は創業数が直接的なインパクトになるため、追っていく必要がある。一方、類型①・②・③の指標は、地域・事業ステージ別の観点を踏まえ、本検討会の議論の中で作っていかないと良い。
- 「スタートアップ」と言わないと支援・評価されないことが目立ってきたため、類型化には賛成。成長率の違いを踏まえた国としてのポートフォリオ設計が重要。重要なことは「稼ぐ力」を身に付けること。政策の結果として創業企業が「稼げた」という成果を確実に作っていくことが重要。
- 支援後にスケールしなかった場合でも「成果があった」と認められる指標があると、行政側のリスクを抑えつつ、より積極的な支援が可能になると思う。

【現在の創業支援における課題】

- 各地域の市役所担当課、商工会、商工会議所、信用金庫等と話してきて感じたことの1つは、地域によって実情が大きく異なり、創業支援の課題も全く違うということ。自治体の創業支援の担当はほとんど

兼務で専任は少ない。熱心な方でも2〜3年での異動するため、支援・政策が継続されないという懸念がある。

- 創業規模に対して支援を手厚くしてしまうと、ダイナミックな案件が出にくくなるとの指摘がある。事業継続率の面では良いかもしれないが、荒削りでも大きく成長し得る芽を摘んでしまっている可能性がある。
- 創業関連手続のDX化は必須だと思う。自身が3か月前にスタートアップを創業したが、スタートアップ向けになっていなかった。類型別に担当チームが分かれる現状を踏まえ、市区町村と全国共通の機能とで役割分担の発展が必要。

【創業支援政策の方向性】

- 「起業無関心者」の割合を見ると、日本では起業関心層が約25%と他国の半分以下で、個人的には衝撃的であり、非常に大きな課題だと思っている。広く多くの方々に創業支援を行うより、そもそもなぜ無関心なのかという点が伸びしろとしては非常に大きいと感じている。
- 全国一律の共通施策を立てることに賛成できない。地域の実情を知るのは地域の人であるため、地域の人たちが自律的に動けるよう国がサポートすることを今後も考えていくべき。また、自治体単独でできることは少ないため、地域金融機関、商工会等と一体となって取り組むべき。
- 創業者は多様であり、例えばハイテク・ベンチャーの支援は難しい地域がほとんど。特定創業支援等事業による創業者の内訳として、喫茶店、美容室など地域の身近なサービスが中心。これらは地域にとっては大事で、こうした創業をどう支援するか、議論を進めていきたい。
- 地域商社や不動産事業者、DMC（Destination Management Company：地域資源を活用した観光地域づくりを行う主体）、問屋等が商品開発支援や不動産の空き情報の活用を通じて「支援するほど収益になる」という、地域内での支援そのものが自事業にもなる業態の方がいる。事業性の向上と地域の繋がりへの支援の両方を担うことができる土壌が出来上がることが望ましい。
- 創業者が伸びていくためには「右腕」となる人材が必要であり、そうした人材を呼び込むための創業期の支援があると、才能が伸びる。

【地域特性を考慮した政策検討の必要性】

- 地域が創業を支える土壌が重要。その条件をもう少し明らかにする必要がある。地域によって文化や成熟度が異なる中で、資金投入だけでは起業が生まれない場合があるのであれば、もっと前段階から地域自体に支援する必要がある、支援のあり方を検討できると良い。
- 地域別の開業率について、都道府県別では大きなばらつきはない一方で、市区町村単位では大きな外れ値が出てくるかもしれない。起業・創業の「ホットスポット」を見つけ、そのナレッジの横展開も有効ではないか。
- 現場で支援している中で、町の特性により参加層やそこで立ち上がるビジネスが大きく異なると感じる。一方は自宅改装のカフェ、就農、福祉施設での小規模ダンススクール等の地元密着型コミュニティの創業アイデアが多いが、もう一方では観光DXなど外部から人を呼び込む視点の参加者が集まる傾向にある。地域に合った特性を、類型の指標として取り入れることも面白いのではないか。

【アントレプレナーシップ教育の実態】

- 起業家教育の観点から、チャレンジャーが少ないことがこの国の課題。
- 文科省やJSTの支援により起業家教育の受講者は増加しているが、それが創業に繋がっているかどうか。自治体間の差も大きく、地域別視点での政策設計が不可欠。

- 創業において経営者は全て自己責任であり、誰も後ろで金銭的支援をしてくれない。創業・商売の楽しさ、面白さ、醍醐味などの意識の醸成の不足が、創業率が低い大きな要因ではないか。
- 地域課題・社会課題の解決に取り組みたいという学生が増えている。早期教育として小中高校生からのアントレプレナーシップ教育の実施を、全国的に底上げしていく必要がある。

【再挑戦できる仕組みづくりや文化の醸成の重要性】

- 廃業支援と創業支援は密接に関係している。日本は今後「大廃業国家」になる。その際に円滑な廃業が出来るかどうか、また、再チャレンジできる社会を作れるかが重要。廃業経験者の方が失敗経験を活かして円滑な事業運営を行っている事例も多い。
- 起業意欲が低い要因の仮説として、日本社会の「失敗への許容度」の低さがあると考え。廃業者へのセーフティネットや再創業支援の議論も必要。非創業関心層より、創業に失敗した層の再挑戦機会拡大に伸び代があり、廃業率がある程度健全に上がることで創業率も上がるというサイクルもあると考え。
- 失敗後の再挑戦機会を増やすべきと考えており、打席に立ちたいという意識の人が少ない中で、どれだけ回数を増やせるかが重要。

【事例紹介】

- 所属組織では、創業前段階の「スモールチャレンジ」支援の制度化を検討している。テストマーケティングから支援し、起業家教育と連携し、子どものうちから「魅力的と思う物を作り、売るまで」をパッケージでやってみることで、挑戦回数を増やし、創業につなげることを目指す。
- 会津地域ではスマートシティの枠組みのもと、観光・教育・防災・ヘルスケア・行政・エネルギー・サーキュラーエコノミー・食農業・ものづくり等、約14のワーキンググループが常時稼働している。大手企業・地域中核企業・会津大学が連携し、若者が随時参加可能なオープンな仕組み。データ共有と横連携がすぐできる基盤がある。構築は容易ではないが、目指すべきひとつのモデルであると考え。

【その他】

- 個人事業主も創業支援の枠に含まれるのか、今回の議論の対象とするかについて、定義を確認したい。
 - 事務局回答:事務局としては個人事業主の創業を議論から排除する必要性はないと認識。個人事業主への具体支援・ツール等は第2回以降に議論させていただきたい。
- 起業時の年齢に関する統計としてあれば提示いただきたい。例えば学生起業か40～50代かでも起業の背景など相当に違うと思われる。こうしたデータがあると、どのようなものとの接続を増やしていけば起業につながるのかという議論ができるようになる。
 - 事務局回答:事務局資料において、日本政策金融公庫の創業融資に関する調査結果を掲載している。当該データでは20代以下の創業が11%、30代・40代がそれぞれ30%以上を占めていることがわかるが、動機については触れていないため、データの有無を確認し、次回以降の検討会で提示したい。

6. 閉会

以上