

# 地方自治体による研究開発支援・創業支援： 自治体アンケート調査の結果から

一橋大学大学院経済学研究科 教授 岡室博之  
学習院大学経済学部 教授 西村淳一

## 1. はじめに

2014年に安倍内閣が提唱した「地方創生」政策の下で、地方自治体、特に市区町村による産業政策や地域振興政策が活発化している（岡室・西村 2017）。大阪市など個別自治体の政策に関する詳細な事例研究はあるが（田中・本多編著 2014、本多 2013）、近年注目を集める研究開発支援や創業支援を対象を絞った、全国の自治体を対象とする調査・研究は、筆者の知る限り未だ見られない。筆者はこれまでに、自治体による地域中小企業向けの研究開発支援の要因（Okamuro and Nishimura 2020）や効果（Okamuro and Nishimura 2021）、相互関係（Okamuro, Nishimura and Kitagawa 2019）に関する研究成果を発表してきた。この度、調査対象を創業支援に広げるとともに、地域の行政主体を地域のエコシステムの重要なプレーヤーのひとつとして捉え、自治体の行う中小企業の政策支援の具体的な内容と取り組みを、新たな調査によって解明することにした。本稿は、筆者が2021年6月末に終了した「地方自治体による中小企業の創業・研究開発等の支援事業に関する調査」の集計結果の一部を紹介し、自治体（市区）の行う地域振興政策の現状を明らかにするものである。

## 2. 自治体アンケート調査の概要

筆者は2021年1月下旬から3月下旬に掛けて、全国の市および東京都23区合わせて815の自治体の関係部署817箇所を対象に、アンケート調査を実施した。各自治体のウェブサイト情報に基づいて関連施策の担当部署を選定し、その部署宛にウェブ回答用のURLリンクと個別パスコードを印刷した趣意書を郵送し、ウェブでご回答いただいた。2021年3月末までに359件、5月～6月の追加調査で175件、合わせて534件（回答率65%）のご回答を得た。なお、この調査は科学研究費補助金基盤研究（B）プロジェクト「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：ミクロ計量分析による評価」、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。ご多忙の中、多くの質問に回答された担当者の皆様に改めて感謝したい。

調査票（回答サイト）は①「貴自治体を実施している事業と貴部署が主として担当している事業の内容」、②「研究開発支援に関する質問」、③「創業支援に関する質問」の三部構成で、①にご回答いただいた後で、実施内容に応じて②ないし③にもご回答いただく設定になっている。①への回答が517件、②への回答が199件、③への回答が447件あり、多くの自治体（部署）が研究開発支援と創業支援を同時に実施していることが分かる。

①「貴自治体を実施している事業と貴部署が主として担当している事業の内容」（回答517+17件）では、1）自治体が地域企業の振興のために行っている事業と、2）そのうち、回答部署が主に担当している事業（いずれも複数回答）について質問している。1）で最も多いのは創業支援（97%）であり、以下、企業誘致（85%）、設備投資支援（76%）、融資あっせん（61%）、地方税減免（58%）、新製品の販路開拓（55%）、既存製品の販路開拓（55%）、研究開発支援（46%）、表彰・認定（46%）、専門的助言・相談（43%）、知財支援（23%）と続く。回答部署の担当事業の順位も概ねこの通りである。回答自治体で平均6.4種類、回答部署で平均5.2種類の地域企業支援策が行われている。

②の研究開発支援について30問、③の創業支援について27問の質問を行ったが、以下では紙幅の制約により、それぞれいくつかの質問に絞って、回答の集計をまとめる。

### 3. 研究開発支援の概要（有効回答数199）

この節では、1）実施事業の内容、2）事業開始年度、3）都道府県と連携して、またはその委託を受けて行う事業、4）地域の民間団体・事業者の役割、5）外郭団体・民間団体が実施する事業、6）実施事業の成果の自己評価についてまとめる（表1）。最後に、助成事業に対象を絞って、助成金の上限金額・比率や助成の条件等についてまとめる。

表 1：研究開発支援事業への取り組み内容のまとめ（太字は最も高い・開始が早い事業）

支援事業の種類	実施率 (%)	開始年度 (中央値)	県との連携・委託事業 (%)	外郭・民間団体 (%)	自己評価 (5段階)
①補助金給付	<b>66</b>	2011	11	30	<b>3.4</b>
②申請支援	59	2011	<b>20</b>	<b>65</b>	3.0
③販路開拓支援	61	2011	9	51	<b>3.4</b>
④技術的助言の仲介	27	2008	6	55	3.2
⑤融資・出資のあっせん	15	<b>2000</b>	3	48	2.8
⑥設備・施設の利用仲介	18	2007	8	43	2.9
⑦マッチング支援	24	2010	6	53	3.1
⑧知的財産関連支援	34	2011	<b>7</b>	51	3.3
⑨税控除	2	2012	2	6	2.1

## 1) 実施事業の内容

回答部署が研究開発支援のために実施している事業は多岐にわたるが（全9種のうち平均3.1種類）、最もよく行われているのは「助成（補助金給付）」（66%）、次いで「新製品の販路開拓支援」（61%）、「国や都道府県からの助成金の紹介や申請支援」（59%）である。また、そのうち「最も重要と思われるもの」でも「助成（補助金給付）」（43%）が首位になる。これは、補助金のための予算規模が比較的大きいことによるものであろう。

## 2) 各事業の開始年度

実施事業のうち、開始時期が平均的にみて最も早いのは「融資・出資のあっせん」（平均値 1993 年度、中央値 2000 年度）である。実施事業のうち、「融資・出資のあっせん」はとりわけ早く実施されているが（ただし、回答数 20 と少ない点は留意すべき）、それ以外の多くの実施事業は 2011 年度以降に開始されている。

## 3) 都道府県と連携して、またはその委託を受けて行う事業

都道府県との連携・委託事業として比較的多いのは、「国や都道府県からの助成金の紹介や申請支援」である（選択率 20%）。この事業自体、都道府県からの

情報提供を含むと考えられるため、最も選択率が高くなっていると考えられる。全般的にみて、都道府県からの連携事業として行われているものは少なく、委託事業として行われているものはひとつもなかった。

#### 4) 地域の民間団体・事業者（商工会・商工会議所・金融機関）の役割

最も選択率が高かったのは、地域の民間団体・事業者が研究開発支援事業にあまり関与していないという回答（40%）である。しかし、回答自治体の29%は地域の民間団体・事業者が研究開発支援事業の一部を分担・協力してもらい、23%は研究開発支援事業に関する重要な情報やノウハウの提供を受けており、8%は研究開発支援事業のほとんどを委託している。自治体の研究開発支援事業において、地域の民間団体・事業者が一定の役割を果たしていることが分かる。なお、この質問への回答は表1に含まれない。

#### 5) 回答部署が直接実施していない事業のうち、外郭団体・民間団体が行うもの

外郭団体や民間団体が自治体の部署に代わって実施する事業で特に多いのは、「国や都道府県からの助成金の紹介や申請支援」（65%）、次いで「技術的助言の仲介」（55%）である。

#### 6) 実施事業の成果の自己評価

実施している研究開発支援事業の成果を、所期の目的に照らして5段階（5が最高）で担当者自身に評価してもらったところ、評価点の平均が最も高いのは「助成（補助金給付）」と「新製品の販路開拓支援」（3.4）、次いで「知的財産の取得・活用の補助と支援」（3.3）である。多くの自治体が特に力を入れて実施している上位2つの事業について自己評価が高いのは理解できる。他方、自己評価点の最も低いのは「税控除」（2.1）であるが、回答自治体が非常に少ない。実施事業の多くは平均評価点が3.0を超えているので、自己評価は概ね高いと言える。

#### 7) 研究開発助成金の内容

以下、問2で①補助金給付を選択した132自治体を対象として、助成事業の内容について詳しく調査した結果をまとめる（以下のデータは表1に含まれていな

い)。

助成対象の事業の要件として、自治体の89%は「中小企業」を挙げており、「市内・県内に本社ないし主たる事業所を持つ」ことも主な要件となっている。事業組織として、「企業単独でも、複数の企業による共同事業でも、産学官連携でもよい」を選択したのは32%で最も多い。次いで、「企業単独で行われる事業に限られる」(24%)である。

企業単独の事業を除き、共同研究事業についてみると、その相手を同じ地域内に拠点を置く企業に限定する助成事業が多いが(41%)、大学・公的研究機関についてはそのような地域限定はほとんどない(8%)。これは、事業のテーマに沿う専門性を備える大学・公的研究機関が地域内では限定されていることを反映しているのだろう。

また、助成期間は平均約1.3年間(中央値1年間)であり、研究開発助成は比較的短期間しか認められないことが多い。事業1件あたりの助成上限金額は平均449万円(中央値100万円)であるが、自治体によって5万円から3億円までばらつきが大きい。全額補助(補助率100%)の事業は8件と非常に少なく、60%以上の回答自治体では補助率を研究開発予算全体の2分の1以下に限定している。

回答自治体の半数(50%)では、専門家を含む審査委員会を設けて応募案件の審査を行っており、36%の自治体は受給者の助成期間終了後のフォローアップ調査を実施している。なお、2020年度(または直近年度)における助成事業への申請者は平均6.7人(中央値3人)で、そのうち受給者は平均6人(中央値3人)となっており、受給確率は高い。

助成事業のこのような制度設計は、近隣の自治体(市区レベル)の事業を参考にして決めているケースが最も多く、回答自治体の40%となっているが、地域企業の現状やポテンシャルを考慮しているケースもそれに次いで多い(39%)。

#### 4. 創業支援の概要(有効回答数447)

ここでは、1)実施事業の内容、2)各事業の開始年度、3)都道府県と連携して、またはその委託を受けて行う事業、4)地域の民間団体・事業者の役割、5)外郭団体・民間団体が実施する事業、6)実施事業の成果の自己評価について

てまとめる。最後に、助成事業に対象を絞って、助成金の上限金額・比率や助成の条件等についてまとめる（表2）。

表2：創業支援事業への取り組み内容のまとめ（太字は最も高い・開始が早い事業）

支援事業の種類	実施率 (%)	開始年度 (中央値)	県との連携・委託事業 (%)	外郭・民間団体 (%)	自己評価 (5段階)
①補助金給付	55	2016	6	20	3.7
②税控除	10	2015	2	6	2.9
③融資・出資あっせん	37	<b>2008</b>	7	62	3.3
④利子・信用保証料補給	51	2012	7	19	3.5
⑤販路開拓支援	26	2015	4	55	3.1
⑥研究開発支援	10	2012	3	32	3.2
⑦入居・立地支援	47	2013	10	27	3.5
⑧創業セミナー・創業塾	<b>73</b>	2015	<b>17</b>	78	<b>3.8</b>
⑨専門的助言・指導	69	2015	<b>17</b>	<b>80</b>	3.7
⑩ネットワーク支援	38	2015	12	52	3.3
⑪市外から創業者勧誘	15	2016	7	22	2.9
⑫学校での起業家教育	12	2018	3	15	3.2

## 1) 実施事業の内容

回答部署が創業支援のために実施している事業は多岐にわたるが（平均 4.4 種類）、最もよく行われているのは「創業セミナー・創業塾等のイベント開催」（73%）、次いで「個別の専門的助言・指導」（69%）、「助成（補助金給付）」（55%）である。ただし、そのうち「最も重要と思われるもの」では「助成（補助金給付）」（30%）が首位になる。これは、補助金のための予算規模が比較的大きいことによるものであろう。

## 2) 各事業の開始年度

実施事業のうち、開始時期が平均的にみて最も早いのは「融資・出資のあっせん」（平均値 2006 年度、中央値 2008 年度）である。2014 年 1 月施行の「産業競

争力強化法」とそれに基づく「創業支援事業計画」認定以前に回答自治体の半数以上で導入されていた支援事業（中央値 2013 年度以前）は、「融資・出資あっせん」「利子・信用保証料補給」「研究開発支援」「入居・立地支援」の 4 事業である。他方、比較的新しいタイプは「補助金給付」「創業者の勧誘」「起業家教育」の 3 つである（開始年度の中央値が 2016～2018 年度）。

### 3) 都道府県と連携して、またはその委託を受けて行う事業

都道府県との連携・委託事業として比較的多いのは、「創業セミナー・創業塾等のイベント開催」と「個別の専門的助言・指導」である（ともに選択率 17%）。都道府県からの連携事業として行われているものは少なく、都道府県からの委託事業として行われているものはほとんどない（せいぜい 1～2 自治体でしか行われていない）。

### 4) 地域の民間団体・事業者（商工会・商工会議所・金融機関）の役割

回答自治体の 3 分の 2（64%）は、地域の民間団体・事業者に創業支援事業の一部を分担・協力してもらい、4 分の 1（25%）は創業支援事業のほとんどを委託している。自治体の創業支援事業において、地域の民間団体・事業者が重要な役割を果たしていることが分かる。なお、この質問への回答は表 2 に含まれない。

### 5) 回答部署が直接実施していない事業のうち、外郭団体・民間団体が行うもの

外郭団体または民間団体が自治体の部署に代わって実施する事業で特に多いのは、「専門的助言・指導」（80%）、次いで「創業セミナー・創業塾等のイベント開催」（78%）である。このような事業では特に民間団体の経験やノウハウを活かす機会が多いと考えられる。同じ事業でも、外郭団体より民間団体が実施するものが多い。

### 6) 実施事業の成果の自己評価

実施している創業支援事業の成果を、所期の目的に照らして 5 段階（5 が最高）で担当者自身に評価してもらったところ、評価点の平均が最も高いのは「創業セミナー・創業塾等のイベント開催」（3.8）、次いで「補助金の給付」（3.7）と

「専門的助言・指導」(3.7)である。多くの自治体が特に力を入れて実施しているこれらの事業について自己評価が高いのは理解できる。他方、自己評価点の最も低いのは「税控除」(2.9)と「創業者の勧誘」(2.9)である。この2事業以外はすべて平均評価点が3.0を超えているので、実施事業への自己評価は概ね高いと言える。

## 7) 創業助成金の内容

以下、問2で①補助金給付を選択した246自治体を対象として、助成事業の内容について詳しく調査した結果をまとめる（以下のデータは表2に含まれていない）。

回答のあった助成事業の約半分（48%）は、創業予定者と創業後の企業の両方を助成の対象にしている。創業予定者のみを対象にするのは33%、創業後の企業のみを対象にするのは19%である。創業予定者のみを助成の対象にする場合、過去に助成を受けた創業予定者のほぼ全員（平均値95%、中央値100%）が実際に創業している。これは、補助金が創業後に支払われる（精算払い）場合が多いことを反映するものであろう。また、創業後の企業の助成期間は平均約2年間（中央値1年間）であり、創業後の助成は比較的短期間しか認められないことが多い。

助成事業の申請資格・条件として最も一般的（選択率91%）なのは「市（区）内で主たる事業を行う企業であること」、次いで「申請者が市（区）内の在住者・在勤者・在学者であること」（同50%）である。関連して「その他」でも、「市内の空き店舗を利用する」「所定の地域に立地（出店）する」「市税を完納している」という条件が挙げられている。

創業1件あたりの助成上限金額は平均105万円（中央値80万円）であるが、自治体によって1万円から1千万円までばらつきが大きい。全額補助（補助率100%）も1割ほどあるが、60%以上の回答自治体では補助率を研究開発予算全体の2分の1以下に限定している。助成事業のこのような制度設計は、多くの場合（62%）、近隣の自治体の事業を参考にして決められる。なお、2020年度（または直近年度）における助成事業への申請者は平均9人（中央値5人）で、そのうち受給者は平均7人（中央値4人）である。回答自治体の過半数（58%）では、受給者の創業後も事業活動や成果をチェックしている。

## 5. むすび

「地方創生」政策開始以降、地方自治体、特に市町村による施策の意義が認識され、注目を集めている。しかし、全国の自治体による研究開発支援・創業支援に関する本格的な実態調査は、筆者の知る限りまだ行われていない。本稿は科学研究費補助金の基盤研究プロジェクトに基づいて実施された自治体アンケート調査の結果の一部を報告した。

調査結果の集計を通じて、研究開発・創業支援への取り組み方が自治体によって、また研究開発支援と創業支援の間でかなり大きく異なることが確認された。紙幅の制約のため、ここではその詳細に立ち入らないが、今後は可能な限り現地調査を行い、各自治体の政策の背景・要因や効果について認識を深めたい。また、本稿は調査の集計結果の一部を紹介するに留まるが、今後は支援事業への取り組み方の自治体間の違いに注目してその要因を解明するとともに、地域企業に対する詳細な調査データに基づいて、各自治体の多様な支援事業が相互にどのように関連して地域の中小企業の研究開発や創業を活発にするのかを、定量的に検証する予定である。それが地域における効果的な中小企業・産業振興施策の立案・設計の一助となれば幸いである。

### 参考文献

- 岡室博之・西村淳一 (2017) 「自治体による地域中小企業への研究開発助成：地域間格差とその要因」『日本中小企業学会論集』第 36 号、16-28 頁。
- Okamuro, H., Nishimura, J. and Kitagawa, F. (2019). Multilevel policy governance and territorial adaptability: Evidence from Japanese SME innovation programmes. *Regional Studies* 53 (6), 803-814.
- Okamuro, H. and Nishimura, J. (2020). What shapes local innovation policies? Empirical evidence from Japanese cities. *Administrative Sciences* 10 (11).
- Okamuro, H. and Nishimura, J. (2021). Effects of multilevel policy mix of public R&D subsidies: Empirical evidence from Japanese local SMEs. *Science and Public Policy*, scaa075 (Advanced Articles).
- 田中宏昌・本多哲夫編著 (2014) 『地域産業政策の実際』同友館。
- 本多哲夫 (2013) 『大都市自治体と中小企業政策』同友館。