

自治体による創業・研究開発支援と地域経済の振興

学習院大学 経済学部 教授
西村 淳一

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

はじめに

地域経済の活性化は日本の経済・社会の重要課題である。2024年10月11日に「地方こそ成長の主演」との発想に基づき、地方がそれぞれの特性に応じた発展を遂げることができるよう、日本経済成長の起爆剤としての大規模な地方創生策を講ずるために設置された「新しい地方経済・生活環境創生本部」は、同年12月24日に「地方創生2.0の『基本的な考え方』」を発表した。そこでは「国の役割」とともに、「地方の役割」として「地方は、『産官学金労言』から成る地域のステークホルダーが知恵を出し合い、他の地域の好事例も学びつつ、地域自らが真剣に考え、行動を起こし、自主的・主体的に取り組む。」ことが期待されている。

地域経済の活性化のために、創業とイノベーションの推進は特に重要である。日本では持続的な経済成長に向けて、独創的かつ先端的な科学技術から新産業や新事業を創出するための科学技術・イノベーション政策が推進されてきた。この過程において「地域」は重要なキーワードであり、1996年第1期科学技術基本計画から、イノベーション創出に向けた人材、知、資金の好循環システムの構築の一環として、地域主導による科学技術イノベーションを支援し、もって地域経済活性化の推進を目指している¹。

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。米国・英国並み（10%台）の開業率の達成を目標に、「創業支援等事業計画」認定事業が2014年から開始された。この事業は、地方自治体（都道府県や市区町村）による創業支援事業の多くが、国の認定を受けた独自の計画に基づいて行われており、地域経済の活性化に向けた重要な施策である²。

このような政策実務において、国と地方自治体の政策分担が展開されてきた。1995年の科学技術基本法では、国（中央政府）の役割と責務（第三条）が明記され、一方で、地方自治体（地方政府）の役割と責務（第四条）も明記され、イノベーション支援の地方分権化が推進された。それに同調するように、改正中小企業基本法においても、地域の事情を踏まえた国と地方自治体の適切な役割と責務（第四条と第六条）が規定された。国と役割を分担し、地域の事情に応じた創業と研究開発に関わる施策を自ら策定・実施すること（「place-basedな政策」³）が、地方自治体の責務として求められることになったのである。

本稿では、このような政策支援の体制を考慮し、県や市等の自治体が、政策対象者（主に地

¹ 科学技術・イノベーション政策の展開については岡田（2019）、西村（2023）、秦（2024）を参照。

² 創業支援政策の展開については岡室（2021）を参照。

³ Neumark and Simpson（2015）。

域の企業・個人)の創業の活性化や研究開発の促進を目的として、どのような支援をいつからどのように実施・運用し、どのような評価を得ているのか、独自のアンケート調査に基づく記述的分析からみていく。また、本稿では詳細な分析方法には触れないが、計量分析の手法を用いた、自治体による創業・研究開発支援の効果についても最後に述べていく。

調査の実施方法

本稿では自治体(市区)へのアンケート調査を基に分析を行う⁴。この「自治体調査」では、市区による創業・研究開発支援の実施の有無を尋ねるとともに、支援事業の内容と開始時期、支援の効果に対する主観的な自己評価、都道府県との支援の連携の状況、そして外郭団体(産業振興財団等)や民間団体・事業者(商工会、商工会議所、地域金融機関等)との連携や分担に関する情報を得ている。

データソースは2021年1~3月と5~6月に実施した自治体へのアンケート調査のウェブ回答データである。調査対象は東京23区を含む全国の815市区(政令指定都市の区を除く)の商工課や産業振興課等、創業・研究開発支援を担当する可能性の高い部署であり、そのような部署が不明の場合は「創業支援ご担当」または「研究開発支援ご担当」宛とした。

全市区の約3分の2(66%)にあたる533市区から回答を得た。そのうち517市区(97%)が地域振興事業の一つとして創業支援を実施し、それに関する具体的な質問項目に回答したのは446市区(84%)である。他方で、533市区のうち245市区(46%)が研究開発支援を実施し、それに関する具体的な質問項目に回答したのは199市区(37%)である。以下、これらの446市区と199市区の回答の集計結果を紹介する。

自治体による創業支援の実施体制と評価⁵

市区の創業支援の実施状況、開始時期(開始年度の中央値)、その自己評価を表1にまとめる。本調査では「その他」を除いて、12項目にわたって創業支援事業の実施を尋ねている。多くの市区は複数の支援を同時に実施し、実施件数の平均値は4.4件(中央値4件)であった。最も多く実施されているのは⑧創業セミナー・創業塾(73%)、次いで⑨専門的助言・指導(69%)、①補助金給付(55%)、④利子・信用保証料補給(51%)である。

各事業の開始年度(中央値)をみると、最も開始時期が早かったのは③融資や出資のあっせん(2008年度)であるが、その後、④利子・信用保証料補給(2012年度)、⑥研究開発活動の支援(2012年度)、⑦入居・立地支援(2013年度)が開始された。回答市区の過半数において、これらの創業支援事業が、2014年に開始された「地方創生」の関連施策以前より実施されていたことを示す。

これらの支援事業を実施している市区に、各事業のこれまでの成果を(所期の目的に照らして)5を最高評価とする5段階で評価してもらったところ、ほとんどの事業で平均値が3を超えた(平均値の最小は2.9)。特に評価が高かったのは⑧創業セミナー・創業塾(3.8)、次いで⑨専門的助言・指導と①補助金給付(いずれも3.7)である。特に⑧と⑨については、後述する地域の関係機関との協力関係もあり、十分な手応えが得られていると考えられる。

回答市区が実施していない支援事業の理由を尋ねたところ(回答数417)、「予算と職員の制約」が58%と最も多かった。創業支援には十分な経験を持つ専門的な人材が必要であり、行政における人的資源の不足を外部との連携や分担

⁴ 本調査は日本学術振興会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2~5年度)の一環として実施された。

⁵ 集計結果は岡室・西村(2023)に基づく。

表 1 回答部署が実施している創業支援、事業開始年度、その自己評価と地域の関係機関との連携や分担

支援事業	回答数	比率 (%)	開始年度 (中央値)	自己評価 (5段階)	県との 連携	外郭団体 実施	民間団体 実施
① 創業者・新規開業企業への助成（補助金の給付）	246	55	2016	3.7	28 (6%)	33 (11%)	34 (11%)
② 新規開業企業への税控除	45	10	2015	2.9	6 (2%)	7 (2%)	7 (2%)
③ 創業者・新規開業企業への融資・出資のあっせん	166	37	2008	3.3	29 (7%)	28 (9%)	184 (57%)
④ 新規開業企業への利子・信用保証料補給	229	51	2012	3.5	32 (7%)	18 (6%)	39 (14%)
⑤ 新規開業企業への販路開拓支援	116	26	2015	3.1	18 (4%)	59 (19%)	145 (46%)
⑥ 新規開業企業の研究開発活動の支援	45	10	2012	3.2	12 (3%)	57 (17%)	69 (21%)
⑦ 新規開業企業の入居・立地支援（家賃補助等含む）	208	47	2013	3.5	41 (10%)	39 (13%)	43 (15%)
⑧ 創業セミナー・創業塾等のイベント開催	326	73	2015	3.8	72 (17%)	76 (24%)	213 (68%)
⑨ 創業希望者への個別の専門的助言・指導	308	69	2015	3.7	69 (17%)	79 (26%)	226 (75%)
⑩ 創業者・創業希望者のネットワーク支援	169	38	2015	3.3	51 (12%)	60 (20%)	137 (45%)
⑪ 市外からの創業者・創業希望者の勧誘	66	15	2016	2.9	29 (7%)	28 (9%)	52 (16%)
⑫ 市内の学校等における起業家教育	55	12	2018	3.2	9 (3%)	13 (4%)	34 (10%)
⑬ その他	27	6	—	—	—	—	—

によって補うことが必要であろう。創業支援における地域の関係機関との連携や分担は、創業エコシステムの観点からも重要である。

そこで地域の関係機関との連携や分担について、まず、市区と都道府県との関係からみていこう（表 1 参照）。回答市区の創業支援で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 1～2 件程度であり、都道府県との連携事業として行われているものも少ない。その中でも比較的多いのは⑧創業セミナー・創業塾と⑨専門的助言・指導（いずれも 17%）で、他は概ね数%程度である。創業支援に関する都道府県庁との情報共有についての質問（回答数 442）で最も多い回答は「必要に応じて、不定期に都道府県庁から情報が伝達される」（29%）、次いで「必要に応じて、不定期に情報交換・共有を行っている」（26%）、「都道府県庁との直接的な連絡や情報共有の機会はない」（21%）となっている。毎月あるいは四半期ごとのような定期的に情報交換・共有あるいは情報伝達を行うのは合計で 8%に留まる。市区役所と都道府県庁の創業支援関連事業の担当職員の情報交換は活発であるとはいえないだろう。

次に、回答市区が実施していない創業支援のうち、地域の外郭団体や民間団体・事業者が実施している事業についても表 1 に記載している。外郭団体では、⑨専門的助言・指導が 26%と最も高く、次いで⑧創業セミナー・創業塾が 24%、⑩ネットワーク支援が 20%である。民間団体・事業者では、⑨専門的助言・指導が 75%と最も高く、次いで⑧創業セミナー・創業塾が 68%、③融資や出資のあっせんが 57%である。外郭団体や民間団体・事業者が得意とする領域について支援事業を実施していると考えられる。市区の実施状況と比べると、市区と外郭団体や民間団体・事業者による補完的な創業支援の実施が一部でみられる。実際、市区の創業支援事業について地域の民間団体・事業者の役割を尋ねたところ（回答数 444）、「創業支援事業の一部を分担・協力してもらっている」が 64%と最も多く、次いで「創業支援事業のほとんどを受託・実施している」が 25%で、このふたつを合わせて 89%を占める。「創業支援事業にあまり関与していない」という回答は僅かである（3%）。

自治体による研究開発支援の実施体制と評価⁶

⁶ 集計結果は西村（2023）に基づく。

市区の研究開発支援の実施状況、開始時期(開始年度の中央値)、その自己評価を表 2 にまとめる。本調査では「その他」を除いて、研究開発支援事業を 9 項目に分類し尋ねている。多くの市区は複数の支援を同時に実施し、実施件数の平均値は 3.1 件(中央値では 3 件)であった。最も多く実施されているのは①補助金給付(66%)、次いで③販路開拓支援(61%)、②国や県の助成金の紹介や申請支援(59%)である。

各事業の開始年度(中央値)をみると、最も開始時期が早かったのは⑤融資や出資のあっせん(2000 年度)であるが、その後、⑥設備・施設の利用仲介(2007 年度)や④技術的助言の仲介(2008 年度)が開始され、概ね 2010 年度頃からその他の支援事業が開始されてきた。回答市区の過半数において、研究開発支援事業が地方創生の関連施策以前より実施されていたことは注目に値するだろう。

これらの支援事業を実施している市区に、各事業のこれまでの成果を(所期の目的に照らして) 5 を最高評価とする 5 段階で評価してもらったところ、概ね、平均値が 3 を超える評価が多かった。特に評価が高かったのは、①補助金給付と③販路開拓支援(いずれも平均 3.4)で、次いで⑧知的財産関連の支援(3.3)、④技術的助言の仲介(3.2)、⑦共同研究相手とのマッチング支援(3.1)であった。

回答市区が実施していない支援事業の理由を尋ねたところ(回答数 183)、「予算と職員の制約」が 48%と最も多かった。研究開発は高度に専門的であり、行政における資源不足を外部との連携や分担によって補うことが必要であろう。地域の関係機関との連携や分担は、イノベーションエコシステムの観点からも重要である。

そこで地域の関係機関との連携や分担について、まず、市区と都道府県との関係をみていこう(表 2 参照)。回答市区では、研究開発支援において都道府県からの委託事業として行われているものは 0 件であり、都道府県との連携事業

として行われているものも少ない。その中でも比較的多いのは②国や県の助成金の紹介や申請支援(20%)で、他は概ね数%である。研究開発支援に関する都道府県庁との情報共有についての質問(回答数 195)で最も多い回答は「都道府県庁との直接的な連絡や情報共有の機会はない。」(36%)、次いで「必要に応じて、不定期に情報交換・共有を行っている。」(27%)、「必要に応じて、不定期に都道府県庁から情報が伝達される。」(23%)となっている。毎月あるいは四半期ごとのような定期的に情報交換・共有あるいは情報伝達を行うのは合計で 8%に留まる。市区役所と都道府県庁の研究開発支援関連事業の担当職員の情報交換は活発であるとはいえない。

次に、回答市区が実施していない研究開発支援のうち、地域の外郭団体や民間団体・事業者が実施している事業についても表 2 に記載している。外郭団体では、④技術的助言の仲介と⑧知的財産関連の支援がいずれも 25%と最も多く、次いで⑥設備・施設の利用仲介と⑦共同研究相手とのマッチング支援がそれぞれ 23%である。民間団体・事業者では、②国や県の助成金の紹介や申請支援が 32%と最も多く、次いで⑤融資や出資のあっせんが 29%、⑦共同研究相手とのマッチング支援が 26%である。市区の研究開発支援事業について、地域の民間団体・事業者の役割を尋ねたところ(回答数 196)、「研究開発支援事業にあまり関与していない。」が 40%と最も多く、次いで「研究開発支援事業の一部を分担・協力してもらっている。」が 29%、「研究開発支援事業に関する重要な情報やノウハウを提供している。」が 23%、「研究開発支援事業のほとんどを受託・実施している。」が 8%となっていた。自治体の研究開発支援において、地域の民間団体・事業者は一定の補完機能を果たしているものの、一層の連携の強化が求められるだろう。

表 2 回答部署が実施している研究開発支援、事業開始年度、その自己評価と地域との関係機関との連携や分担

支援事業	回答数	比率 (%)	開始年度 (中央値)	自己評価 (5段階)	県との連携	外郭団体実施	民間団体実施
① 研究開発の助成 (補助金の給付)	132	66	2011	3.4	22 (11%)	27 (14%)	15 (8%)
② 国や都道府県からの助成金の紹介や申請支援	118	59	2011	3.0	39 (20%)	43 (22%)	64 (32%)
③ 新製品の販路開拓支援	122	61	2011	3.4	18 (9%)	36 (18%)	42 (21%)
④ 研究開発への技術的助言の仲介	53	27	2008	3.2	12 (6%)	50 (25%)	42 (21%)
⑤ 研究開発への融資や出資のあっせん	29	15	2000	2.8	5 (3%)	30 (15%)	57 (29%)
⑥ 研究開発のための設備・施設の利用の仲介	36	18	2007	2.9	16 (8%)	45 (23%)	31 (16%)
⑦ 共同研究開発の相手先の紹介・マッチング支援	48	24	2010	3.1	11 (6%)	45 (23%)	51 (26%)
⑧ 知的財産の取得・活用の補助と支援	67	34	2011	3.3	14 (7%)	49 (25%)	36 (18%)
⑨ 研究開発費の法人住民税等からの控除	4	2	2012	2.1	3 (2%)	6 (3%)	5 (3%)
⑩ その他	9	5	—	—	—	—	—

地域経済の活性化に向けて

地域経済の活性化がますます注目される中、科学技術振興によるイノベーションと創業の促進が重要な役割を果たすと考えられている。1990年代後半以降、政策の地方分権化が進展し、地域主導による創業・研究開発支援が実施されてきた。地域経済の振興に向け、それらの支援の担い手が中央から地方へと、さらには都道府県から市町村レベルまで幅広く広がってきている。このような様々な行政レベルからなる重層的な政策ガバナンス (multilevel policy mix) が施行される一方で、政策の実行においては、限られた政策資源を効果的に投入して、高い政策目標を達成することが求められてきた。このような背景のもと、本稿は独自の自治体調査を実施し、市区や都道府県の自治体あるいは地域の関係機関が、創業の活性化や企業の研究開発の促進を目的として、どのような支援を実施し、その運用を行い、どのように評価しているのか、を記述的に分析した。主たる結果は以下である。

まず、地域の基礎自治体である市区は、地方創生の関連施策以前より、積極的に創業・研究開発支援を実施してきたことが分かった。また、それらの実施において、市区は不足した政策資源 (予算や人材等) を外部の関係機関 (特に民

間団体・事業者) との連携や分担によって部分的に補っていた。さらに、そのような地域との関係機関との連携や分担が行われている支援事業の成果に対して、市区の自己評価は高くなる傾向がみられた。しかしながら、市区役所と都道府県庁の支援関連事業の担当職員の情報交換は活発とはいえず、また、研究開発支援においては地域の民間団体・事業者との連携や分担も十分に行われているとはいえなかった。

以上はアンケート調査に基づく主観的評価を中心に議論してきたが、本来は、より客観的かつ多様なアウトカムデータと因果関係を考慮した計量分析の手法によって、政策の効果は検証されるべきである。筆者は自治体調査を外部の民間データ (企業・地域データ) や特許データ等と接続し、計量分析の手法を用いてその検証を進めている。暫定的な結果を恐れずにいえば、自治体調査を基に市区レベルのパネルデータを構築し、固定効果推定等の手法を用いた結果、創業支援に関しては、補助金給付と創業セミナー・創業塾のみが、個人事業主と法人企業 (事業所) の新規開設を有意に促進することが分かった⁷。さらに研究開発支援のうち、補助金給付や税額控除、共同研究相手とのマッチング支援

⁷ この結果は RENT (Research in Entrepreneurship and Small Business) 2023 (グダンスク、ポーランド、2023 年 11 月) と APIOC (Asia-Pacific Industrial

Organization Conference) 2023 (香港中文大学、2023 年 12 月) で発表され、未公開の英語論文にまとめられた (Okamuro and Nishimura 2024a)。

や知的財産関連の支援が当該市区における特許出願総件数を有意に増加させ、販路開拓支援、技術的助言の仲介と共同研究相手とのマッチング支援が当該市区の（製造業分野の）付加価値総額を有意に増加させることが分かった⁸。

これまでの結果を踏まえると幾つかの重要な政策的含意が得られる。まず、地域経済の活性化に向けた創業・研究開発支援の実施では、市区のような自治体の役割は重要である。主観的評価あるいは客観的データをみても、補助金給付や税額控除のような資金調達（ハード）面の支援のみならず、ネットワーク構築、マッチングや助言・指導等のソフト面の多彩な支援も重要な貢献を果たしていた。

このようなソフト支援は予算制約が厳しい自治体では特に重要である。自治体は地理的にも、（当該地域の）経済・社会的にも、地域の企業と密接に関与している。この近接性ゆえに、市区はソフト支援に強みがあるといえるだろう（例えば、地域の企業や関係機関の状況をより把握しており、プロジェクト編成において適材適所なマッチングを行いやすい、あるいは企業の状況や地域環境に応じた適切な助言・指導が行いやすい等）。

ソフト支援はハード支援と比べて費用面で優れており、費用対効果が高いと予想される。このようなソフト支援の強みをより生かすには、地域の関係機関、特に民間団体・事業者との官民連携を一層円滑に行うことが必要であろう。ネットワーク構築、マッチングや助言・指導等は地域の市場環境や技術に詳しい民間団体・事業者が得意とする支援といえる。しかし本調査

によれば、自治体は政策資源に強い制約がある一方で、地域の関係機関との連携や分担は十分とはいえなかった。必要に応じて、国はコーディネーター・人材の派遣等、地域のコミュニティ活性化やエコシステム形成に向けて支援するような体制作りも必要かもしれない。

地域経済の活性化において、政府の役割は重要である。経済学的には、あらゆる公的支援は個人や企業の自由な意思決定への介入であり、特に経済政策は個人や企業によって構成される市場への介入である。限られた公的な資金と労力を投入し、市場と社会全体の資源配分を変えるものであるから、政策の立案と実施には明確な正当化が必要である。その根拠となる議論は「市場の失敗」にある。しかし公的支援が必要だとしても、それを誰がどのように、どの程度行うのが望ましいのかを考えることも重要である。なぜなら政府は個別の創業者と企業について市場（民間）よりも情報を持っているわけではなく、また、政策実施における意思決定のバイアスも危惧されるからである。このような「政府の失敗」を緩和していくためにも、政策の実施体制とその効果を適切に検証し、より良い政策を検討するための実証分析の必要性が導かれる⁹。本稿がその議論の一助となり、その取り組みがより一層活発になれば幸いである¹⁰。

⁸ この結果は EARIE (European Association for Research in Industrial Economics) 2024 (アムステルダム大学、2024 年 8 月 31 日)、APIC (Asia Pacific Innovation Conference) 2024 (マニラ大学、2024 年 10 月 4 日)、RSA (Regional Studies Association) Winter Conference 2024 (ロンドン、イギリス、2024 年 12 月 8 日) で発表され、未公開の英語論文にまとめられた (Okamuro and Nishimura 2024b)。

⁹ 政策の実施における市場の失敗と政府の失敗の詳細については岡室・西村 (2022) を参照。

¹⁰ 本稿で紹介した自治体調査の結果は、政策の供給側の視点に立ったものである。政策の実施とその評価では、政策の利用者（特に企業や個人）の立場からみることも重要である。筆者は自治体調査と同時に、企業向けのアンケート調査（「企業調査」）を実施している。詳細は例えば西村 (2023) を参照。

参考文献

岡田羊祐 (2019) イノベーションと技術変化の経済学, 日本評論社.

岡室博之 (2021) 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 6 月号 pp.5-25.

岡室博之・西村淳一 (2022) 研究開発支援の経済学—エビデンスに基づく政策立案に向けて—, 有斐閣.

岡室博之・西村淳一 (2023) 「地方自治体の創業支援と地域中小企業の対応—自治体・企業アンケート調査の結果を踏まえて—」『日本中小企業学会論集』第 42 号、125-138 頁。

西村淳一 (2023) 地域のイノベーション・エコシステムと研究開発支援：自治体・企業のアンケート調査に基づく展望と考察, 研究 技術 計画 38 (3) pp.315-331.

秦茂則 (2024) 日本の科学技術・イノベーション政策の展開, 長岡貞男 (編) 日本産業のイノベーション能力, 東京大学出版会 pp.31-78.

Neumark, D. and Simpson, H. (2015). Place-based policies. In G. Duranton, J.V. Henderson, and W. Strange (Eds.) Handbook of Regional and Urban Economics Vol. 5B, Elsevier, Amsterdam, the Netherlands, pp. 1197-1287.

Okamuro, H., Nishimura, J. (2024a). The effects of place-based startup policy mix on local entrepreneurship: Evidence from city survey in Japan. Mimeo.

Okamuro, H., Nishimura, J. (2024b). Complementarity of hard and soft support? The effects of place-based R&D policy mix on local innovation in Japan. Mimeo.

著者略歴

西村 淳一 (にしむら じゅんいち)
学習院大学経済学部教授, 博士 (経済学)

2007 年, 一橋大学大学院経済学研究科修士課程修了、2011 年, 同大学院経済学研究科博士課程修了。一橋大学イノベーション研究センター助手、学習院大学経済学部准教授等を経て、2018 年より現職。専門分野は実証産業組織論、イノベーションの経済学。