

産業活動活性化に関する行政評価・監視

－中小企業に係る経営革新・創業の推進を中心として－

平成16年1月

総務省

前書き

我が国の産業は、消費者ニーズの多様化、価格競争の激化、情報化及び国際化が進展する中で、その基盤を形成している中小企業の減少、経済的環境変化への対応の遅れ、国内産業の空洞化等により、活力の低下が懸念されている。

このような中で、国は、活力ある中小企業の育成を図るために、中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法（平成7年法律第47号）、新事業創出促進法（平成10年法律第152号）、中小企業経営革新支援法（平成11年法律第18号）等の法律を制定し、また、大学等における研究成果の民間事業者への移転の促進を図るために、大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律（平成10年法律第52号）を制定し、中小企業の経営革新及び創業を支援する事業を実施している。さらに、平成11年には中小企業基本法（昭和38年法律第154号）を全面改正し、「経営の革新及び創業の促進」を中小企業についての基本的施策の一つとして位置付けるとともに、12年には中小企業指導法（昭和38年法律第147号）を中小企業支援法へと抜本改正し、中小企業に対する支援体制の整備を図っている。

しかしながら、中小企業の事業所数及び企業数とも減少傾向が続いており、また、中小企業を取り巻く経済的環境も依然として厳しい状況にある等、我が国の産業の活力を回復させるためには、従前にも増して、中小企業の経営革新及び新規創業が活発に行われることが重要な課題となっている。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、中小企業に係る経営革新・創業の推進や関係事業の効果的かつ効率的な実施等を図る観点から、経営革新・創業支援対策に係る事業の実施状況、経営革新・創業に関する投融資事業等の実施状況、中小企業支援事業の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目次

- 1 経営革新支援の的確な実施
 - 2 創業支援の的確な実施
 - 3 経営革新・創業に関する投融資事業、信用保険事業等の的確な実施等
 - (1) ベンチャー創出支援事業
 - (2) 信用保険事業
 - (3) 政府系中小企業金融機関による特別貸付制度
 - (4) 新事業開拓助成金を交付する事業
 - 4 経営革新・創業に関する技術的支援等の的確な実施
 - (1) 中小企業支援事業
 - (2) 承認TLOの活動
-

1 経営革新支援の的確な実施

国は、中小企業経営革新支援法（平成11年法律第18号。以下「経営革新法」という。）に基づき、経済的環境の変化に即応して中小企業者や組合等（以下「中小企業者等」という。）が行う新商品の開発・生産、新たな販売方式の導入等による経営の相当程度の向上を図ること（以下「経営革新」という。）に対して支援措置を講ずることにより、中小企業の創意ある向上発展を図っているところである。

経営革新法においては、1) 経済産業大臣が、中小企業者等における経営革新の内容や国及び都道府県が支援の対象とする経営革新の実施方法等を示した「中小企業の経営革新に関する指針」（平成11年通商産業省告示第403号。以下「経営革新指針」という。）を定めること、2) 中小企業者等が経営革新に関する計画（以下「経営革新計画」という。）を作成し、その計画について都道府県知事等（事業活動が都道府県域を超える組合等にあつては当該事業を所管する国の機関の長）の承認を受けること（以下、当該承認を受けた事業者を「承認事業者」という。）、3) 承認事業者が承認を受けた計画に従って行う新たな事業活動（以下「承認経営革新事業」という。）の実施に当たって受けることのできる各種支援措置（設備投資減税、中小企業信用保険の特例等）等について規定されている。

また、国は、「産業構造改革・雇用対策本部中間とりまとめ」（平成13年6月26日産業構造改革・雇用対策本部決定）において、今後「3年間で2万社の経営革新を実施するよう促す」と目標を定めるとともに、「総合雇用対策」（平成13年9月20日産業構造改革・雇用対策本部決定）において「中小企業の経営革新を強力に支援する」とし、さらに「企業・産業再生に関する

基本指針」（平成14年12月19日産業再生・雇用対策戦略本部決定）では、「経営革新・再生を図る中小企業に対して、経営革新法等に基づく予算措置・融資・税制等の支援を行う」と決定する等し、中小企業者等の経営革新の促進及びこれらを通じた雇用の創出を図っているところである。

なお、各種支援策のうち、「中小企業経営革新支援対策費補助金（中小企業経営革新支援事業）」（以下「経営革新補助金」という。）は、中小企業者等の経営革新を支援し、中小企業の創意ある向上発展を図ることを目的とし、承認事業者が行う新商品・新技術開発事業、これに併せて行う新事業動向等調査事業、販路開拓事業等について、都道府県が補助を行う場合に、国が当該経費の一部を補助するもの（負担割合は、国が3分の1、都道府県が3分の1）であり、平成11年度に創設されたものである。

今回、経営革新計画の承認状況、承認経営革新事業の実施状況、経営革新補助金に係る事業の実施状況等について調査した結果は、次のとおりである。

1) 経営革新計画の承認と承認事業者への支援の推進

都道府県知事等は、経営革新法第4条に基づき、中小企業者等から経営革新計画の承認申請があった場合、その内容が経営革新指針に照らして適切であるか等同条に定める承認要件に沿って審査を行い、これに適合すると認めるときは、その承認をするものとされている。

経営革新計画の承認件数は、制度が創設された平成11年度から14年度までの総計で9,582件であり、その推移をみると、11年度は1,348件、12年度は2,594件、13年度は2,299件、14年度は3,341件となっている。

経営革新指針においては、「国としては、現実的かつ焦点を絞った実効性の高い経営革新を自らのイニシアティブで真摯に取り組む中小企業に対して政策資源を重点配分する」とされている。中小企業者等の経営革新を推進するためには、国が、この指針の趣旨を踏まえ、都道府県と信用保証協会、政府系中小企業金融機関、中小企業支援センター等の関係機関との連携や情報を共有化するための手段等、承認事業者に対する各種の支援措置を重点的かつ総合的に行うための取組について、その具体的な内容を充実するとともに、都道府県においても、これに基づき承認事業者に対し重点的かつ総合的な支援を行うため、関係機関との連携を図ることなどが重要である。

国は「産業構造改革・雇用対策本部中間とりまとめ」において「中小企業者に対する指導・協力体制の整備等を行う」とし、これを受け、経済産業省は、「中小企業の経営革新への対応について」（平成13年9月20日付け中庁第5号中小企業庁経営支援部長通知。以下「平成13年通知」という。）を発出し、都道府県知事に対し、「都道府県は、中小企業関係機関とともに経営革新支援策の実施に関し、連携・協議を行う体制を整えることにより、中小企業の経営革新の円滑かつ効果的な実施をきめ細やかに支援する」とし、具体的には、全都道府県に「経営革新支援協議会」を設置し、関係機関の連携による経営革新の円滑かつ効果的な支援の実施等を要請している。

しかし、経営革新指針にある「政策資源を重点配分」を具体化した、承

認事業者に対する各種支援措置を重点的かつ総合的に行うための具体的な支援対策の在り方や国、都道府県及び関係機関がとるべき措置等具体的な方策については、平成13年通知において、国は、経営革新支援協議会が行う具体的活動の一部を例示するにとどまっている。

また、関係機関の一つである中小企業支援センターが行っている専門家派遣及び相談事業（詳細は、後述項目4の（1）参照）について、承認事業者の利用状況を調査したところ、利用している承認事業者は153事業者中31事業者（20.3パーセント）であり、これらのうち20事業者（64.5パーセント）は「効果があった」と回答しているが、一方、利用経験のない122事業者中52事業者（42.6パーセント）が「利用してみたい」と回答していることから、これら事業は、専門家派遣等の支援を必要としている承認事業者のニーズに応えていない場合があることがうかがわれる。

なお、経営革新補助金の交付実績（交付決定ベース）をみると、平成12年度は7億400万円、13年度は8億400万円、14年度は10億5,100万円と増加し、中小企業者等の補助金に対するニーズは認められるものの、予算執行割合（当初予算ベース。以下同じ。）は、12年度は30.4パーセント、13年度は43.6パーセント、14年度は57.1パーセントとなっており、予算額自体も12年度当初の23億1,300万円から15年度は12億6,600万円と大きく減少している。また、経営革新計画の承認の99.8パーセントを占める都道府県知事承認については、これら事務経費等に充てるため、「中小企業経営革新支援対策費補助金（中小企業経営革新支援指導等事業）」が交付されているが、その予算執行割合は、平成13年度及び14年度ともに30パーセント台となっている。

2) 承認経営革新事業の的確な実施

i. 承認経営革新事業の実施状況の的確な把握

都道府県等は、経営革新法第15条第1項に基づき、承認事業者に対し、その経営の向上の状況を把握するための調査（以下「経営の向上の状況調査」という。）を行うものとされ、また、経営革新指針では、「具体的には、事業内容に応じた補助的指標を含め、経営の向上に係る指標の達成状況及び計画の実施状況を調査する」とされている。

しかし、国は、都道府県に対し、経営の向上の状況調査について、把握すべき具体的な内容を示していなかった。また、調査した24都道府県のうち、書面により経営の向上の状況調査を行っている19都道府県の当該調査の項目をみると、指導及び助言の必要性を把握するために必要と考えられる「今後の支援希望」を把握しているのは7県、「計画の未達成理由」を把握しているのは7県、「承認事業者の今後の課題」を把握しているのは7県であり、さらに、上記3項目すべてを把握しているのは3県となっていた。

なお、国は、平成14年12月に、都道府県に対し、経営の向上の状況調査の様式（フォローアップ調査表）を示し、当該様式において上記3項目を把握することとしているが、これら把握内容を分析・評価する方法については、明確に示していない。

ii. 承認経営革新事業の実施に必要な指導及び助言の適切な実施

i) 都道府県等は、経営革新法第15条第2項に基づき、承認経営革新事業の的確な実施に必要な指導及び助言を行うものとされ、また、経営革新指針では「国や都道府県は、計画進捗状況の調査結果に応じて、事業内容や経営計画等の変更・調整や、場合によっては事業の目標、経営の向上に係る指標そのものの見直しについての助言を行う」ととされている。さらに、国は、平成13年通知で、都道府県知事に対し、承認事業者の経営革新計画の進ちょく状況の把握や関係機関との連携による進ちょく状況に応じた助言の実施等を要請している。

しかし、国は、都道府県及び関係機関の有機的な役割分担や指導及び助言を実施すべき承認事業者の選定方法等、都道府県が経営の向上の状況調査結果に基づく指導及び助言を行うための取組について、その具体的な内容を明確に示していない。

また、調査した24都道府県における経営の向上の状況調査結果に基づく指導及び助言の実施状況をみても、平成13年度は14道府県となっている。

一方、調査した24都道府県の中には、[i] 外部専門家を含めた「経営革新計画フォローアップ検討会」を設置し、「フォローアップ調査」結果について、同検討会において指導及び助言に関する意見の提起を受け、その結果に基づき職員が指導及び助言を実施している例や、[ii] 都道府県等中小企業支援センターとして指定されている中小企業振興公社に、承認事業者の訪問調査、ヒアリング及び問題点の整理を行った上、指導及び助言を行うことを委託している例などがみられ、また、訪問指導により、「事業遂行について改めて意識付けされ、効果があった」との承認事業者の意見もみられる。

ii) また、今回、調査した承認事業者（計画が進行中のもの130事業者）の承認経営革新事業の進ちょく状況をみると、「計画より早い」事業者は12事業者（9.2パーセント）、「計画どおり」進ちょくしている事業者は41事業者（31.5パーセント）となっており、一方、「計画より遅れぎみ」の事業者が72事業者（55.4パーセント）、「中断」している事業者が2事業者（1.5パーセント）、「断念」した事業者が3事業者（2.3パーセント）となっている。

3) 経営革新補助金に係る事業の企業化の推進

都道府県知事は、「中小企業経営革新支援対策費補助金交付要綱」（平成11年4月1日付け平成11・03・19企財第3号。以下「経営革新補助金交付要綱」という。）第21条第1項に基づき、補助対象事業のうち新商品・新技術開発事業については、中小企業者等に対し当該事業の実施の結果の企業化（以下、これらを「補助事業の結果の企業化」という。）に努めさせるものとされ、これを具体的に担保するため、同条第2項に基づき、補助終了後の企業化状況等について、5年間にわたって、毎年度把握し、国に補助事業の結果の企業化の有無や当該年度収益額等を記載した「企業化状況報告書」を提出することとされている。また、国は、経営革新補助金

交付要綱第24条に基づき、都道府県に対し、経営革新補助金の交付に当たっては、中小企業者等から「企業化状況報告書」を提出させることを条件とすることを求めている。

今回、平成11年度、12年度に経営革新補助金が交付された中小企業者等（以下「経営革新補助事業者」という。）266事業者のうち新商品・新技術開発事業を実施した221事業者について、「企業化状況報告書」による13年度までの企業化の状況等をみたところ、「収益があった」と報告した者は全体の5.9パーセントに当たる13事業者となっている。また、今回調査した経営革新補助事業者86事業者における補助事業の結果の企業化の状況を、「地域活性化創造技術研究開発費補助金評価表」で示されている5段階評価（詳細は、項目2参照）を用いて調査したところ、

- i. 第1段階（「宣伝実施」）と回答した者は12事業者（14.0パーセント）
- ii. 第2段階（「注文あり」）と回答した者は1事業者（1.2パーセント）
- iii. 第3段階（「製品が1つ以上販売」）と回答した者は14事業者（16.3パーセント）
- iv. 第4段階（「販売実績があるが利益なし」）と回答した者は17事業者（19.8パーセント）
- v. 第5段階（「販売実績があり利益あり」）と回答した者は10事業者（11.6パーセント）
- vi. 事業を「継続中」と回答した者は30事業者（34.9パーセント）
- vii. 事業を「断念」と回答した者は2事業者（2.3パーセント）

であり、製品の販売に至った事業者（第3段階から第5段階）は半数程度となっている。

経営革新補助金に係る補助事業の結果の企業化を推進するためには、補助事業終了後の事業の進ちよく状況を把握・分析・評価し、その結果に応じた的確な指導及び助言を行うことが重要である。

しかし、経営革新補助事業者に提出させる「企業化状況報告書」の記載内容は、経営革新補助金交付要綱の様式に沿って「収益の有無」の把握が主目的となっているため、把握している内容は企業化状況等の有無、収益の状況等であり、経営革新補助事業者における事業の具体的な進ちよく状況及び成果を十分に把握できるものとはなっていない。また、調査した24都道府県について、経営革新補助事業者における補助事業の結果の企業化の把握状況をみても、いずれの都道府県においても「企業化状況報告書」の提出は受けているものの、当該報告書に定めている事項以外の事項に関する把握については都道府県ごとに区々となっており、補助事業終了後の事業の段階的な進ちよく状況を把握している都道府県は8県となっている。

また、国は、指導及び助言を行うべき経営革新補助事業者の選定の方法、関係機関との連携の在り方等、都道府県が経営革新補助事業者に対する補助事業の結果の企業化への指導及び助言を行うための取組について、その具体的な内容を明確に示していない。このこともあって、調査した24都道府県の経営革新補助事業者に対する補助事業の結果の企業化への指導及び

助言の実施状況をみると、企業化への指導及び助言を計画的に実施しているのは3県と少なく、希望者に対しては対応している6県を合わせても9県にとどまっている。

なお、平成15年度交付分から、都道府県は、「中小企業経営資源強化対策費補助金（中小企業経営革新支援事業）実施要領」（平成15年4月1日付け平成15・03・20財中第1号）に基づき、「間接補助事業成果報告書」を作成し、国に報告することとされたが、当該報告書は、売上高の増加等の成果についてできる限り具体的な数字を記載するよう求めているものの、事業実施の課題などは把握内容となっておらず、また、把握結果に基づき、指導及び助言を行う仕組みは整備されていない。

したがって、経済産業省は、中小企業者等の経営革新の計画的かつ着実な推進及び経営革新補助金の効果的かつ効率的な使用の確保を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- 1) 経営革新計画の承認事業者に対し各種の支援措置を重点的かつ総合的に行うため、承認と支援の積極的かつ計画的な実施や都道府県と関係機関との連携強化などの具体的な方策を充実すること。また、都道府県に対し、これに基づき、技術的助言を行うこと。
- 2) 経営革新計画に基づいて承認事業者が行う経営革新のための事業の実施状況を的確に把握・分析・評価する方法、その結果に基づき適切な指導及び助言を行う具体的内容等について、都道府県に対する技術的助言を充実すること。
- 3) 経営革新補助金について、都道府県が補助事業終了後における事業の進捗状況把握・分析・評価し、その結果に基づき企業化への指導及び助言が行えるよう補助金交付要綱等の内容を充実すること。また、都道府県に対し、これらに基づき経営革新補助金の交付を受けた中小企業者等に対する適切な指導及び助言を実施するよう指導すること。

2 創業支援の的確な実施

国は、中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法（平成7年法律第47号。以下「創造法」という。）に基づき、中小企業の創業や技術に関する研究開発等を支援するための措置を講ずることにより、中小企業が創業及び研究開発等を通じて新製品・サービス等を生み出そうとする創造的事業活動を促進し、新たな事業分野の開拓を図っているところである。

創造法においては、1) 経済産業大臣が、中小企業者等が行う生産、販売又は役務の提供の技術に関する研究開発等事業（その成果の利用及び必要な需要の開拓を含む。）の内容や実施方法等に関する事項を盛り込んだ「中小企業者等の創業並びに研究開発及びその成果の利用等に関する指針」（平成12年通商産業省告示第176号。以下「事業活動指針」という。）を定めること、2) 中小企業者等又は事業を営んでいない個人が、研究開発等事業計画を作成しその計画について都道府県知事の認定を受けること（以下、当該認定を受けた者を「認定事業者」という。）、3) 認定事業者が、認定研究開発等事業計画に係る研究開発等事業の実施に当たって受けることのできる各種の支

援措置（設備投資減税、中小企業信用保険の特例等）等について規定されている。

また、国は、平成13年9月の「総合雇用対策」において、「開業・創業を5年で倍増し（現在18万社／年）、（中略）中小企業の経営革新を強力に支援する」ことを決定するとともに、「当面の雇用・中小企業対策」（平成14年12月12日産業再生・雇用対策本部決定）においては、「研究開発の成果が迅速に事業化に結びつき産業競争力強化に直結するような、経済活性化のためのプロジェクト等の推進」を決定する等し、創業の促進及び新産業の育成並びにこれらを通じた雇用の創出を図っているところである。

なお、各種支援措置のうち、「地域活性化創造技術研究開発費補助金（創造的中小企業振興枠）」（以下「創造補助金」という。）は、認定事業者が自ら行う新製品や新技術等に関する技術研究又は研究開発要素のある試作及び製品化のための試作に要する経費について、都道府県が補助を行う場合に、国が当該費用の一部を補助するもの（負担割合は、国が3分の1、都道府県が3分の1。国及び都道府県を合わせた補助限度額3,000万円）であり、創造法の施行に合わせて平成7年度に技術改善費補助金（創造的中小企業振興枠）として創設されたものである。

今回、創造法に基づく研究開発等事業計画の認定状況、認定研究開発等事業計画に係る研究開発等事業の実施状況、創造補助金に係る事業の実施状況等を調査した結果は、次のとおりである。

1) 研究開発等事業の認定と支援の積極的推進

都道府県知事は、認定を希望する事業者から研究開発等事業計画の認定申請があった場合、その内容が事業活動指針に照らして適切であるか等について創造法第4条第3項に定める認定要件に沿って審査を行い、これに適合すると認めるときは、その認定をするものとされている。

研究開発等事業計画の認定件数は、制度が創設された平成7年度から14年度までの総計で9,875件であり、その推移をみると、近年では、11年度は1,545件、12年度は1,251件、13年度は1,174件、14年度は1,110件となっている。

研究開発等事業計画に係る研究開発等事業を行う者を計画的かつ着実に認定し、及び育成していくためには、国が、事業活動指針等の趣旨を踏まえ、都道府県と信用保証協会、政府系中小企業金融機関、中小企業支援センター等の関係機関との連携や情報の共有化、支援を行った認定事業者に対するフォローアップを行うための手段等、認定事業者に対する各種の支援措置を重点的かつ総合的に行うための取組について、その具体的な内容を充実するとともに、都道府県においても、これに基づき認定事業者に対し重点的かつ総合的な支援を行うため関係機関との連携を図ることなどが重要である。

創造法では、国及び地方公共団体は、中小企業の創業並びに研究開発及びその成果の利用等の円滑化のために必要な施策を総合的に推進するよう努めるものとされている。また、事業活動指針では、国、地方公共団体及び関係機関は、連携して認定事業者を育成・支援するための基盤

を整備するとともに、認定事業者の研究開発の初期からその成果の事業化までの段階ごとの課題に応じた内容について総合的かつ一貫した支援を行う必要があるとされており、認定事業者は、研究開発等事業を実施するに当たって、創造的事業活動を促進するために講じられる各種の支援措置を有効に活用することが重要であるとされている。これを受け、「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法における都道府県の事務等について－都道府県担当部局のためのマニュアル」（平成13年3月経済産業省（中小企業庁）作成。以下「都道府県担当部局マニュアル」という。）では、認定研究開発等事業計画の認定や支援の実施について規定している。

しかし、国は、事業活動指針等において、認定事業者に対する各種の支援措置を重点的かつ総合的に行うための具体的方策の内容を明確に示していない。

また、関係機関の一つである中小企業支援センターが行っている専門家派遣及び相談事業（詳細は、後述項目4の（1）参照）について、認定事業者の利用状況を調査したところ、利用している認定事業者は290事業者中64事業者（22.1パーセント）であり、これらのうち41事業者（64.1パーセント）は「効果があった」と回答しているが、一方、利用経験のない226事業者中61事業者（27.0パーセント）が「利用してみたい」と回答していることから、これら事業は、専門家派遣等の支援を必要としている認定事業者のニーズに答えていない場合があることがうかがわれる。

なお、創造補助金の交付実績をみると、都道府県向け補助金に対する政府全体の予算削減方針を踏まえ、予算額自体が平成10年度の28億8,400万円から14年度の15億2,900万円に減少していることから、10年度の23億5,300万円を頂点に、11年度は21億3,300万円、12年度は18億6,100万円、13年度は17億1,900万円と減少している。創造補助金の利用状況については、予算額から節約額を除いた額が交付決定されているが、事業計画の縮小や事業廃止等による執行額の減少により、補助金の執行割合は交付決定額に対しておおむね85パーセント程度となっている。また、研究開発等事業計画の認定に当たっては、外部専門家を交えた認定審査会を開催し、その意見を聴くことが望ましいとされており、都道府県が開催する当該認定審査会の経費に充てるため「中小企業経営資源強化対策費補助金（創造的中小企業技術開発計画認定事業費）」が交付されている。

2) 認定研究開発等事業計画に係る研究開発等事業の的確な実施

i. 認定研究開発等事業計画の実施状況の的確な把握

都道府県知事は、創造法第15条に基づき、認定事業者等に対し認定研究開発等事業計画の実施状況について報告を求められることができるとされ、また、事業活動指針では、国、都道府県等は、認定事業者の状況の定期的把握に努めるものとされている。さらに、都道府県担当部局マニュアルでは、都道府県知事は、「毎年4月末日までに前年度における当該研究開発等事業計画の実施状況について、様式第9による報告書を提出させ」、「当該報告書の提出を受けた場合にはその内容を審査し、必要が

あると認めるときは指導及び助言を行う」こととされ、認定事業者等から求める「認定研究開発等事業計画の実施状況報告書」の様式が示されている。

認定研究開発等事業計画に係る研究開発等事業の的確な実施を推進するには、認定研究開発等事業計画の実施状況を把握することが必要であるが、認定事業者等の認定研究開発等事業計画の実施状況について、調査した24都道府県における平成13年度の把握状況をみると、5県においては実施状況の把握を行っていない。また、認定研究開発等事業計画の実施状況の把握を行っている19都道府県のうち17都道府県では、都道府県担当部局マニュアルで示された「認定研究開発等事業計画の実施状況報告書」の様式が計画とそれに対する実績について自由記載させるものにとどまっていることもあって、事業実施の課題や今後の支援希望などを把握するものとはなっていない。

なお、「認定研究開発等事業計画の実施状況報告書」の様式については、平成14年6月に、i) 企業等の状況（売上高、従業員、資本金等の推移）、ii) 目標に対する達成度（事業内容、時期等）、iii) 設備投資及び資金調達の実績（組合の場合は構成員からの賦課金の納付の実績）、iv) 利用した支援措置の内容を具体的に把握することができるように改定されたが、認定事業者が抱えている課題や今後支援を希望する内容など適切な指導及び助言を行う上で不可欠と考えられる事項を把握して、これらを分析・評価する方法については、明確に示されていない。

ii. 研究開発等事業の実施に必要な指導及び助言の適切な実施

国及び都道府県は、創造法第14条に基づき、認定事業者に対し認定研究開発等事業計画に係る研究開発等事業の的確な実施に必要な指導及び助言を行うものとされ、また、事業活動指針では、前述1)のとおり、国、地方公共団体及び関係機関は、連携して、認定事業者を育成・支援するための基盤の整備とともに、認定事業者の研究開発の初期から事業化までの段階ごとの課題に応じた内容についての総合的かつ一貫した支援を行うことが求められている。さらに、都道府県担当部局マニュアルでは、その実施に当たっては「関係機関の協力を得て必要な指導及び助言を行う」こととされている。

しかし、国は、認定事業者の現状の把握・分析・評価、指導及び助言を行うべき認定事業者の選定の方法、関係機関との役割分担、情報の共有化等の在り方等、都道府県が認定事業者に対する認定研究開発等事業計画に係る研究開発等事業の的確な実施に必要な指導及び助言を行うための取組について、その具体的な内容を明確に示していない。このような状況の中、調査した24都道府県における平成13年度の指導及び助言の実施状況をみると、指導及び助言を実施しているものは6県と少なく、残りの18都道府県では実施していない。

また、今回、調査した認定事業者（計画期間が終了した271事業者）の認定研究開発等事業計画に係る研究開発等事業の進ちよく状況をみると、i) 「達成」と回答した者が122事業者（45.0パーセント）、ii) 「断念」

と回答した者が30事業者（11.1パーセント）、iii）「継続中」と回答した者が119事業者（43.9パーセント）となっている。

3) 創造補助金に係る事業の成果の企業化の推進

創造補助金は、認定事業者の研究開発を支援し、その成果を企業化（以下、これらを「補助事業の成果の企業化」という。）させることで、創業及び新事業分野への開拓を促し我が国産業構造の転換の円滑化を図ることを目的としたもので、「地域活性化創造技術研究開発費補助金交付要綱」（平成11年4月1日付け平成11・03・24企第3号。以下「創造補助金交付要綱」という。）等において、次のとおり、補助事業の成果の企業化に努力することが求められており、その企業化の状況を国に報告することとされている。

- i. 都道府県は、創造補助金交付要綱第19条第1項に基づき、当該補助金の交付を受けた中小企業者等に対し、補助事業の成果の企業化に努めさせることが求められ、これを具体的に担保する方策として、同条第2項に基づき、補助事業終了後5年間にわたって、毎年度、中小企業者等の成果の企業化の状況を把握し、国に「企業化状況報告書」を提出することとされている。また、国は、創造補助金交付要綱第22条に基づき、都道府県に対し、創造補助金の交付に当たっては、中小企業者等から「企業化状況報告書」を提出させることを条件とするよう求めている。
- ii. さらに、都道府県は、「地域活性化創造技術研究開発費補助金実施要領」（平成11年4月1日付け平成11・03・24企庁第2号）に基づき、中小企業者等から「企業化状況報告書」の提出があったときは、創造補助金交付の対象となった事業の概要、企業化状況や工業所有権の取得状況等の事業実施による効果等を記載した「地域活性化創造技術研究開発費補助金評価表」（以下「創造補助金評価表」という。）を作成し、国に報告することとされている。この創造補助金評価表においては、補助事業の成果の企業化の状況を適切に把握・分析・評価するための指標として、以下の5段階評価を示している。
 - i) 第1段階：「製品販売に関する宣伝等を行っている。」
 - ii) 第2段階：「注文（契約）が取れている。」
 - iii) 第3段階：「製品が1つ以上販売されている。」
 - iv) 第4段階：「継続的に販売実績はあるが利益は上げていない。」
 - v) 第5段階：「継続的に販売実績があり利益を上げている。」

今回、調査した創造補助金の交付を受けた中小企業者等（以下「創造補助事業者」という。）217事業者における補助事業の成果の企業化の状況をみると、

- i. 第1段階と回答した者が34事業者（15.7パーセント）
- ii. 第2段階と回答した者が6事業者（2.8パーセント）
- iii. 第3段階と回答した者が33事業者（15.2パーセント）
- iv. 第4段階と回答した者が35事業者（16.1パーセント）
- v. 第5段階と回答した者が16事業者（7.4パーセント）
- vi. 事業を「継続中」と回答した者が59事業者（27.2パーセント）

vii. 事業を「断念」と回答した者が34事業者（15.7パーセント）であり、製品の販売に至った事業者（第3段階から第5段階）は84事業者（38.7パーセント）となっている。

創造補助事業の成果の企業化を推進するためには、補助事業完了から企業化に至るまでの状況を把握・分析・評価し、その結果に基づいた的確な指導及び助言を行うことが重要である。

しかし、国は、創造補助金評価表の活用、関係機関との連携の在り方等、都道府県が創造補助事業者に対する補助事業の成果の企業化への指導及び助言を行うための取組について、その具体的な内容を明確に示していない。このこともあって、調査した24都道府県における平成13年度の創造補助事業者に対する補助事業の成果の企業化への指導及び助言の実施状況をみると、いずれの都道府県においても補助事業の成果の企業化の状況は把握しているものの、企業化への指導及び助言を実施しているのは5道府県と少ない。

したがって、経済産業省は、中小企業者等の創業の計画的かつ着実な推進及び創造補助金の効果的かつ効率的な使用の確保を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- 1) 研究開発等事業計画の認定事業者に対し各種の支援措置を重点的かつ総合的に行うため、認定と支援の積極的かつ計画的な実施や都道府県と関係機関との連携強化などの具体的な方策を充実すること。また、都道府県に対し、これに基づき、技術的助言を行うこと。
- 2) 研究開発等事業計画に基づいて認定事業者が行う研究開発等事業の実施状況を的確に把握・分析・評価する方法、その結果に基づき適切な指導及び助言を行う具体的内容等について、都道府県に対する技術的助言を充実すること。
- 3) 創造補助金について、補助事業の進ちょく状況の把握結果を活用する等により都道府県が中小企業者等に対し企業化への指導及び助言が行えるよう補助金交付要綱等の内容を充実すること。また、都道府県に対し、これに基づき創造補助金の交付を受けた中小企業者等に対する適切な指導及び助言を実施するよう指導すること。

3 経営革新・創業に関する投融資事業、信用保険事業等の的確な実施等

(1) ベンチャー創出支援事業

国は、創造的な事業活動を行う中小企業者に対する直接金融による資金調達円滑化を図るため、平成7年度から、創造的中小企業創出支援事業（以下「ベンチャー創出支援事業」という。）を実施している。この事業は、地方公共団体から拠出を受けている等の公益法人（以下「ベンチャー財団」という。）が、創造的な事業活動を行う中小企業者に対し、社債又は株式の引受けを行うことにより資金調達の面から支援する事業を行う場合に、中小企業総合事業団が、当該ベンチャー財団に無利子貸付けを行う都道府県に対し当該事業に必要な資金をその100分の67を限度に無利子で貸し付ける事業である。国は、この事業のため、中小企業総合事業団に出資

(平成14年度末現在の出資総額は210億円)を行っている。同事業団は、当該出資金、借入金等を原資に本事業を実施しており、これまでの累積融資額(平成13年度末現在)は約846億円(後述の投資原資と基金造成のための融資額の合計額)となっている。

当該融資を受けたベンチャー財団は、認定事業者及びこれに類する事業者に対し、1) 1社当たり1億円を限度に、当該事業者が発行する株式又は社債を引き受けようとする民間ベンチャーキャピタル(株式の取得等により資金を提供する企業。以下、本事業を実施するベンチャーキャピタルを「特定ベンチャーキャピタル」という。)に対し、当該引受けに係る原資を預託する方法(以下「間接投資」という。)又は2) 間接投資を受けた事業者について、1社当たり1,000万円を限度に、ベンチャー財団自らが当該事業者が発行する株式又は社債を引き受ける方法(以下「直接投資」という。)により資金的支援を実施している。これまで中小企業総合事業団が行った投資原資の累積融資額は、約392億円となっている。

また、ベンチャー財団は、会社設立後7年以内の中小企業者等を対象に行われる等の一定の間接投資について、特定ベンチャーキャピタルが行う社債引受額の70パーセント(上限7,000万円)に相当する部分について債務保証を行っており、当該債務保証については、中小企業総合事業団が、創造法に基づき、当該債務保証額の50パーセントに相当する額を保険額とした研究開発等促進保険を引き受けている。ベンチャー財団は、創造法の規定により基金を設けることとされており、当該基金の原資についても投資原資と同様に、中小企業総合事業団から所要資金の100分の67を限度に無利子融資を受けた都道府県からの無利子融資で賄われている。投資先企業が破綻した場合等の損失処理は、この中小企業総合事業団からの基金造成資金(累積融資額約454億円)で造成された基金の運用益により行われている。

ベンチャー創出支援事業は、創設以来、東京都、神奈川県及び熊本県を除く44道府県で実施されてきており、平成13年度末現在のベンチャー財団における累積投資額は、直接投資が8億1,051万円(65件)、間接投資が261億5,350万円(592件)の計269億6,401万円(657件)となっている。

今回、ベンチャー創出支援事業に係る投資及び債権管理の実施状況等を調査した結果は、次のとおりである。

1) ベンチャー創出支援事業の効率的な実施

i. 事業の実施件数等の推移

i) 当該事業を実施していた44道府県の投資実績をみると、投資件数及び投資金額とも平成9年度の172件、70億6,632万円を頂点に減少傾向にあり、13年度実績は、62件、22億4,941万円と、9年度実績に対し、件数では64.0パーセント、金額では68.2パーセント減少している。

ii) 当該事業は、制度創設の平成7年度以降順次事業実施道府県が増加し、9年度以降は44道府県で実施されていたが、13年3月に、3県が当該事業から撤退している状況にある。

ii. 事業実績

ベンチャー創出支援事業で投資を受けた企業の状況をみると、以下のとおり、株式公開に至ったものは1件に過ぎず、経営状態が思わしくない企業が相当数みられるなど、事業実績は、必ずしも順調とは言えない状況にある。

i) 調査した20ベンチャー財団においては、平成13年度までに336件（直接投資50件、間接投資286件）、131億2,579万円（直接投資5億5,961万円、間接投資125億6,618万円）の投資が行われている。しかし、そのうち、株式公開に至ったものは1件にとどまっている。一方、破産等により破綻した企業に係る投資は、55件（直接投資11件、間接投資44件）、23億4,083万円（直接投資1億7,363万円、間接投資21億6,720万円）にのぼっており、うち、39件、14億2,954万円がベンチャー財団により代位弁済されている。

ii) 調査した20ベンチャー財団のうち投資先企業の経営状況が把握できた17ベンチャー財団における投資先企業の経営状況をみると、投資後3年以上経過している投資先企業145社（投資総額73億8,225万円）のうち、26社（投資合計額16億3,380万円）が破産等により破綻している。また、21社（同9億4,600万円）は3年連続で当期損失を計上し、累積欠損金が年々増加しているほか、15社（同6億2,000万円）は3年連続で当期損失は計上してはいないものの、累積欠損金が減少傾向にないなど、計36社（同15億6,600万円）は経営の継続が懸念される状況にある。

iii. 債権管理の実施状況

i) ベンチャー財団は、一定の要件を満たす間接投資について債務保証を行っているため、これら間接投資先が破綻した場合、投資金額の70パーセント相当額を代位弁済する必要がある。当該債務保証については、中小企業総合事業団の研究開発等促進保険が付保されているため、その50パーセントに相当する額は保険金で補てんされ、その結果、投資額の35パーセントに相当する額のリスクを中小企業総合事業団と共に負うこととなる。また、直接投資については、こうした仕組みがないため、ベンチャー財団が投資金額の全額についてリスクを負う。

調査した20ベンチャー財団においては、平成13年度までに14億2,954万円の代位弁済を行っていることから、その2分の1に当たる7億1,477万円をベンチャー財団及び中小企業総合事業団がそれぞれ負担しており、ベンチャー財団は、これに加えて直接投資分の1億7,363万円を負担している。

また、前述 ii の ii) のとおり、投資先企業の中には、3年間にわたり連続して当期損失を計上しているような経営状況にあるもの等が相当数みられるなど、今後、投資先企業の破綻が増加することが懸念される状況にある。

投資先企業の破綻はベンチャー財団及び中小企業総合事業団の経営を圧迫することとなり、前述のベンチャー創出支援事業から

撤退した3県のうち2県は、投資先企業の破綻による財団経営の悪化をその理由としている。

- ii) ベンチャー財団において、投資債権を的確に把握・管理することは、財団の良好な経営を維持する上で重要であることから、経済産業省は、[i] 「創造的中小企業創出支援事業の運用について」（平成11年7月1日付け平成11・07・01企庁第7号）において、ベンチャー財団は、投資先企業の経営状況を把握するよう努めるとともに、投資先企業の業況の悪化等が生じた場合は、都道府県に速やかに報告すること等を、[ii] 「創造的中小企業創出支援事業における都道府県財団等の審査・評価等に係るガイドライン」（平成7年12月28日付け7企庁第1821号中小企業庁計画部長通知）において、ベンチャー財団は、投資後における業況把握や事業の進捗状況に対する指導等の投資先企業へのフォローアップを特定ベンチャーキャピタルに行わせること等を求めている。しかし、これに関しては、平成12年度に当該事業の見直しを指示した際に、投資先企業の実態等を把握するよう求めた以外は、中小企業総合事業団を含め、投資先企業の経営内容を常態的に把握・分析・評価し、その結果に応じた的確な措置を講ずる旨の指導は、特段実施してきていない。

なお、平成15年3月7日付け事務連絡「中小企業総合事業団における創造的中小企業創出支援事業資金貸付の今後の取り扱いについて」（以下「今後の取扱い事務連絡」という。）において、経済産業省は、近時の運用金利の低下に伴い、運用益が計画どおり積み立てられないことや運用益以上に破綻が発生することにより生じる債務保証のための財源不足については、各道府県及び財団において、現状分析及び対応措置の検討を行うことを求めている。

一方、投資先企業の経営状況等について、調査した18ベンチャー財団における把握状況をみると、[i] 仕組みを設け、ベンチャー財団自らが把握しているとするものが6財団、[ii] 仕組みはないものの、事実上把握しているとするものが8財団、[iii] 財団自らは把握しないものの、ベンチャーキャピタルに把握させる仕組みを設けているとするものが2財団、[iv] 全く把握していないと考えられるものが2財団となっている。しかし、当該財団が把握している内容をみると、具体的に把握すべき項目やその方法等を定めて実施している財団がある一方で、経営状況及び決算状況を概括的に把握する程度にとどまっている財団もみられる。

2) ベンチャー創出支援事業の見直し

i. 類似投資等事業の実施状況

ベンチャー創出支援事業に類似する投資等事業の実施状況をみると、以下のとおり、ベンチャー企業に対する投資環境の整備は図られてきている。

i) ベンチャー創出支援事業は、平成7年当時、いわゆるベンチャー企業に対する投資環境が厳しかったこともあって創設されたものである。しかし、その後、平成10年に、円滑な資金供給を通じた中小企業等の自己資本の充実等を促進し、その健全な成長発展を図ることを目的に、中小企業等投資事業有限責任組合契約に関する法律（平成10年法律第90号）が制定され、中小企業等投資事業有限責任組合（以下「投資有限責任組合」という。）によるベンチャー企業等に対する直接金融の新たな制度が創設された。この制度は、無限責任組合員と有限責任組合員がそれぞれ出資して投資有限責任組合を設立し、無限責任組合員たるベンチャーキャピタルが組合から管理報酬を得て、投資対象企業の発掘、投資手続、投資対象企業の育成等を一元的に実施し、投資の成果を各組合員に分配するものである。

国は、投資有限責任組合のうち、創立後7年を経過していない企業等に対する投資が投資総額の70パーセント以上となるような一定の要件を満たすものに対し、中小企業総合事業団に有限責任組合員として出資させる事業を行っており、平成13年度末現在、18投資有限責任組合に対し、127億8,000万円が出資されている。この出資は、投資リスクを無限責任組合員たる民間ベンチャーが負担するため、事業団のリスクは低いものとなっており、事業団が融資した基金造成資金でベンチャー財団が造成する基金の運用益で投資リスクを負担するベンチャー創出支援事業に比べ、資金効率が低いものとなっている。

ii) また、調査した23都道府県中13都道府県においては、ベンチャー創出支援事業のほか、独自に同種の支援事業を実施している。これらの事業については、[i] ベンチャー創出支援事業が、原則、認定事業者を対象としているのに対し、独自事業では、流通・サービス業等認定対象となり難い業種に対しても広範な支援が可能となること、[ii] 会社を設立しようとする者や株式公開を行おうとする者、女性、学生、離職者等投資対象目的を絞った支援が可能であること、[iii] 誘致しようとする企業に対して弾力的に支援が行えるなど政策的支援が可能であることといった長所が指摘されており、平成12年度にベンチャー創出支援事業から撤退した県のうち1県は、県独自の支援制度でベンチャー創出支援事業をカバーできると判断したことを撤退の理由の一つとしている。

iii) このほか、調査した34特定ベンチャーキャピタルにおいては、5,178社に対し、1兆1,590億円の投資が行われている状況がみられるなど、民間ベンチャーキャピタルによる投資も活発に行われている状況にある。

ii. 国のベンチャー創出支援事業の見直し状況

i) 経済産業省は、ベンチャー創出支援事業については、[i] 制度創設から5年が経過し、当時厳しい状況であったベンチャー企

業に対する投資環境についても改善されてきたこと、〔ii〕時限法である創造法（平成17年4月13日までに廃止）に基づくものであることなどから、今後の取扱方策を検討した結果、12年8月、当該事業について、〔i〕実施道府県における投資環境、〔ii〕既往の投資実績、投資先の破綻等の状況等を検討の上、今後の当該事業に対する運営方針の見直し（推進、現状維持、縮小及び撤退）を行うよう道府県に指示した。これに基づく検討の結果、44道府県中3県が同事業から撤退し、新たに1県が平成14年度中の撤退を決定しているほか、30道府県が投資規模を縮小している。

- ii) その後、中小企業総合事業団の独立行政法人化（平成16年7月）及び創造法の廃止期限が迫ってきたことから、経済産業省は、14年度にベンチャー創出支援事業について中間評価を実施している。同評価において経済産業省は、〔i〕ベンチャー企業の倒産リスクを別途造成する基金の運用益で賄う構造は、資金的に非効率であること、〔ii〕ファンド投資が主流となり、民間資金の流入が活発化する等投資環境の変化により、本制度は投資活動の活発化に寄与しなくなってきたこと、〔iii〕地域経済の実情及び実施道府県の取組姿勢の相違により、投資実績等に地域格差が生じていること、〔iv〕預託により投資リスクを負担する構造は、公的機関の事業としては実施が困難で、特に、近年の低金利による準備金不足が財団における今後の事業運営に大きな影響を及ぼしていること等から、ベンチャー創出支援事業は一定の役割を果たしたものの、投資リスクの分散化及び資金の効率的な利用の観点からは、今後の公的なベンチャー投資支援については、中小企業総合事業団による投資有限責任組合への出資など民間投資の補完的役割に徹するものとするとの結論を出している。
- iii) 上記中間評価結果並びにベンチャー創出支援事業実施道府県及び財団に対して実施した今後のベンチャー創出支援事業の取扱いに関するアンケート調査結果を踏まえ、経済産業省は、平成15年3月の今後の取扱い事務連絡により、ベンチャー創出支援事業実施道府県及び財団に対し、投資原資の無利子貸付けを平成15年度末で廃止する方向であることを表明している。

したがって、経済産業省は、中小企業者の創業・開業を効率的に推進する観点から、ベンチャー創出支援事業について、次の措置を講ずる必要がある。

- 1) ベンチャー財団に対し、投資先の経営内容等を的確に把握し、その結果に対応した的確な措置を講ずるよう指導すること。
- 2) 平成15年度をもって終了する中小企業総合事業団からベンチャー財団に対する投資原資の無利子貸付けについては、中小企業総合事業団に対し、投資事業の有効性、実現可能性等を勘案し、厳正に審査を行うよう指導すること。

(2) 信用保険事業

国は、中小企業者の金融の円滑化を図るため、中小企業者の信用を補完する制度として、1) 中小企業者が金融機関から貸付け等を受ける際に、その貸付け等に係る債務を信用保証協会法(昭和28年法律第196号。以下「保証協会法」という。)に基づき設立される信用保証協会(以下「保証協会」という。)において保証する信用保証制度、2) 保証協会が行った債務保証に対し、中小企業信用保険法(昭和25年法律第264号。以下「中小信用保険法」という。)に基づき、中小企業総合事業団が保険を付す信用保険制度を設けている。

信用保証には、一般の貸付け等に係る債務に付される一般保証のほか、一定の政策目的を達成するため、一定の要件を満たす事業者等に対し、一般保証の特例として信用保証料率、保証限度額等を優遇する特別保証があり、それらのうち、中小企業の経営革新・創業の推進を目的に創設された保証制度としては、1) 創造法に基づく研究開発等事業関連保証、2) 新事業創出促進法(平成10年法律第152号。以下「新事業法」という。)に基づく新事業創出関連保証、新事業分野開拓関連保証、特定新技術事業活動関連保証及び地域新事業創出関連保証、3) 経営革新法に基づく経営革新関連保証及び経営基盤強化関連保証、4) 産業活力再生特別措置法(平成11年法律第131号)に基づく活用事業関連保証、創業関連保証及び経営資源活用関連保証の計10種の特別保証がある。

保証協会は、現在、各都道府県を単位とした47協会、市を単位とした5協会の計52協会が設立されており、各保証協会は、地方公共団体の出えん金と金融機関等負担金で構成される基金及び協会の収支差額の繰入れからなる基金準備金を基本財産として、この基本財産に、国からの出資金(平成13年度末現在の出資総額は7,477億円)を原資とした中小企業総合事業団の貸付金(13年度の年間平均残高は5,812億円)や地方公共団体からの借入金を加えたものにより、信用保証業務に係る資金を賄っている。また、経済産業省は、保証協会の経営基盤を強化するため、地方公共団体の保証協会に対する出えんに対して、信用保証協会基金補助金等を交付しており、平成13年度の交付額は54億円となっている。

一方、信用保険は、保証協会の信用保証について、中小企業総合事業団を保険者と、保証協会を被保険者とするものであり、保証協会は、中小企業総合事業団に保険料を納め、代位弁済を行った場合には、代位弁済額の一定割合(保険てん補率)を保険金として中小企業総合事業団から受領する。また、保証協会が求償権に基づき代位弁済金を回収したときは、保険てん補率に応じて中小企業総合事業団に回収金として返納する仕組みとなっている。

(注) 中小企業総合事業団の独立行政法人化に当たっては、当該信用保険事業は、中小企業金融公庫又は中小企業金融公庫の権利及び義務を承継する法人として設立される法人が承継するものとされている。

さらに、信用保険においても信用保証と同様に政策的配慮がなされており、上記特別保証に付保される信用保険については特例措置により、信用

保険料率、てん補率及び保険限度額の基準が緩和されている（以下、これらの保険を「特別保険」という。）。

今回、中小企業の経営革新・創業の推進を目的に創設された10種の特別保証及びこれに付保された特別保険の実施状況について調査した結果は、次のとおりである。

1) 特別保証

- i 調査した23保証協会における特別保証の実績は、平成11年度が298億円（3,256件）、12年度が386億円（4,144件）、13年度が314億円（2,998件）となっており、13年度末における特別保証残高は834億円となっている。

これら特別保証が広く利用されるためには、当該特別保証制度の対象となる事業者等が、その制度の仕組み及び内容を十分承知していることが重要である。しかし、当省が特別保証制度の利用要件を満たす承認事業者、認定事業者（以下、これらを総称して「承認・認定事業者」という。）等457事業者を調査したところ、202事業者が、特別保証制度を利用できることについて知らないと回答している。また、38民間金融機関から特別保証制度に関して意見を聴取したところ、制度利用が低調な原因としては、12機関が保証制度の種類が多く理解し難いことを、14機関が周知が不徹底であることを、また、利用促進方策としては、22機関が特別保証制度の事業者及び金融機関への周知の徹底を挙げている。

- ii 保証協会は、債務保証を受けた事業者（以下「保証委託者」という。）が債務の弁済ができない場合、保証委託者に代わって代位弁済を行うこととなっている。調査した保証協会における特別保証の代位弁済の状況をみると、平成11年度66件（14億円）であったものが、12年度は158件（22億円）、13年度には381件（37億円）と増加している。なお、代位弁済に至る原因としては、「売上・受注の減少」によるものが、原因が判明した490件中376件と最も多い状況となっている。

また、特別保証の代位弁済の実施に伴い発生する求償権の回収状況をみると、平成11年度は7,200万円、12年度は1億3,300万円、13年度は1億5,800万円と増加しているものの、前年度末求償権残高に当該年度の代位弁済額を加えた額に対する当該年度における求償権の回収額の割合は、13年度では1.8パーセントとなっており、しかも、12年度の2.6パーセントから低下しているなど、求償権が増加しているにもかかわらず、それに比して回収が進んでいない状況がみられる。

保証委託者の債務の弁済が滞る等の事故が発生した場合、金融機関は、保証協会に事故報告を行うこととなっているが、今回、当省において、特別保証に係る事故報告に関する内容及び保証協会の対応について調査したところ、450件の事故報告のうち261件が代位弁済に至っており、そのうち53件は事故報告受領時において、倒産、被保証人の行方不明等により回収が困難な状況となっている。

このような状況の下で、今後とも特別保証制度を維持し、適切に機

能させていくためには、保証協会が保証委託者の債務の償還状況の報告を活用するなど、金融機関との連携を強化して代位弁済の発生回避等その状況に応じた適切な措置等を講ずることが重要である。

しかし、当省が23保証協会において、金融機関から受ける保証委託者の償還状況の報告の利用状況をみると、次のような状況がみられた。

各保証協会は、取扱金融機関との間で、保証委託者の債務の履行状況について報告を受ける旨の約定を締結しており、取扱金融機関から定期的に保証委託者の債務の履行状況の報告を受けている。

各保証協会とも、当該報告を基に償還が滞っている保証委託者の把握が可能な仕組みを有しているが、当該保証委託者に係る事故報告が行われるまでの間に、代位弁済の発生を回避すること等を目的に、金融機関と連携する等により保証委託者に対して積極的な指導及び助言を行っている保証協会は半数程度であるなど、保証協会ごとに対応が異なっている状況にある。

これは、約定書において、金融機関には、保証委託者に係る債権の保全に必要な注意義務が課されており、当該債務の履行を困難とする事実等を把握し、及び予見した場合には、直ちに保証協会に通知するとともに、適当な措置を講ずることが義務付けられていることから、保証委託者の経営状況の把握及びこれに基づく指導及び助言は、一義的に金融機関が行うものであるとする保証協会が多くみられることがその理由と考えられる。

一方、保証協会の中には、こうした債務の償還状況に関する報告とは別個に、更に踏み込んだ独自の管理基準を設け、例えば、一定金額以上の保証残高を有する保証委託者について、毎年度の業況把握や決算書の分析を行うなど積極的に事業者の経営状況の把握を行っている協会もみられる。

なお、各保証協会とも、事故報告の提出の有無に関わらず、事業者から約定返済が困難である旨の申出等が行われた場合は、個別事業者の実態に応じて条件変更等の対応を図っている。

2) 信用保険

中小企業総合事業団における10種の特別保証に係る特別保険の財務状況をみると、保険金支払額が平成11年度は16億941万円、12年度は17億8,874万円、13年度は41億1,945万円と増加しているのに対し、回収金額が11年度は8,014万円、12年度は2億3,752万円、13年度は1億7,255万円と保険金支払額に比較して伸びておらず、回収金額に保険料収納額を加え、保険金支払額を引いた保険収支の状況についても、その不足額が、11年度は13億858万円、12年度は11億9,141万円、13年度は35億4,628万円となるなど、収支は悪化している。

信用保険は、保証協会が行う信用保証に対する保険であり、保証協会における代位弁済金の回収金の一部が中小企業総合事業団（信用保険勘定）に戻入されるという性格上、当該保険制度の運営の健全化及び効率化を推進するためには、保証協会の信用保証の引受審査を的確なもの

するとともに、中小信用保険法第7条にあるとおり、保証協会が代位弁済金に係る求償権の回収に努め、回収した代位弁済金をてん補率に応じ、中小企業総合事業団に返納することが重要である。

このため、中小企業総合事業団は、i) 各保証協会が求償権の回収により同事業団に納付した回収金額の多寡やその回収割合に応じ、各保証協会に対する低利融資の融資額を決定する回収促進貸付（平成13年度の資金枠1,113億円）によるインセンティブの付与や、ii) 原則年1回の割合で行う保証協会に対する立入調査において、個々の求償権管理債権の管理・回収状況の調査に基づいた回収促進の要請は行っている。

しかしながら、景気の低迷が続く中、無担保保証が大半を占める状況を踏まえると、今後、求償権の回収はますます困難性を増すものと考えられることから、中小企業総合事業団においても、例えば、各保証協会の回収実態（求償権の回収割合、回収対策の実施状況など）を的確に把握・分析し、回収が低調な保証協会に対しては、回収計画及び回収促進策を策定させること、求償権回収の進捗状況を定期的に報告させることなどにより、保証協会における代位弁済金の回収促進に積極的に取り組んでいくことが求められている。

したがって、経済産業省は、経営革新・創業関連の特別保証事業及び特別保険事業の安定的かつ効率的な実施を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- 1) 保証協会に対し、i) 特別保証の一層の周知及び啓発を積極的に行うこと等により利用者の拡大を図ること、ii) 金融機関との連携を強化し、債務の履行状況報告等を通じ、特に必要と認められる保証委託者については、期中管理を一層充実させるとともに、代位弁済が生じた場合には、求償権の回収促進を図ることについて指導すること。
- 2) 中小企業総合事業団に対し、保証協会における代位弁済金の回収促進が図られるよう必要な措置を講ずることにより、信用保険部門の財務の健全性の確保を図るよう指導すること。

(3) 政府系中小企業金融機関による特別貸付制度

国民生活金融公庫、中小企業金融公庫及び商工組合中央金庫（以下、これらの政府系中小企業金融機関を総称して「3公庫等」という。）は、中小企業者等に対して、経営革新・創業の推進など特定の政策誘導を図る観点から金利等の貸付条件を優遇した貸付け（以下「特別貸付」という。）を行うほか、それ以外の通常の資金需要に応じた貸付け（以下「一般貸付」という。）を行っている。

特別貸付の中には、経営革新・創業に関する貸付けとして、中小企業者が行う経営革新に必要な資金の貸付けを行う経営革新資金（平成11年7月創設。3公庫等共通）、企業に長期に継続して雇用されている従業員等が新規開業する場合等に必要とする資金の貸付けを行う新規開業支援資金（昭和50年7月創設。国民生活金融公庫）及び新しい技術の活用等により高い成長性が見込まれる中小企業が必要とする資金の貸付けを行う成長新事業育成特

別融資（平成12年2月創設。中小企業金融公庫）がある。

3公庫等における平成13年度末の貸付残高（一般貸付及び特別貸付の合計）は、国民生活金融公庫が7兆8,020億円、中小企業金融公庫が7兆5,096億円、商工組合中央金庫が6兆6,975億円（長期貸付）となっている。これを一般貸付と特別貸付に分けてみると、以下のとおり、中小企業金融公庫を除いては、一般貸付の割合が大きい状況となっている。

ア 国民生活金融公庫では、一般貸付が6兆5,006億円（83.32パーセント）、特別貸付が1兆3,014億円（16.68パーセント）と、一般貸付が大半を占めている。

一般貸付の割合は、平成8年度の93.23パーセントを頂点に低下しているものの、依然として高いものとなっている。

イ 中小企業金融公庫では、一般貸付が2兆1,643億円（28.82パーセント）、特別貸付が5兆3,453億円（71.18パーセント）と、特別貸付が大半を占めている。

一般貸付と特別貸付の割合は、平成9年度に逆転しており、以後、その差は開き続けている。

ウ 商工組合中央金庫では、一般貸付（長期貸付）が5兆7,446億円（85.77パーセント）、特別貸付が9,528億円（14.23パーセント）と、一般貸付（長期貸付）が大半を占めている。

一般貸付の割合は、平成9年度の98.34パーセントを頂点に低下しているものの、依然として高いものとなっている。

なお、「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）において、一般貸付については、国民生活金融公庫及び中小企業金融公庫に対して「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、現下の経済金融情勢にも配慮しつつ、貸付についての市場のニーズに応じ、規模を縮減するとされ、特別貸付については、3公庫等に対して「現時点において真に必要なものであるかを検討」とされている。

今回、経営革新資金、新規開業支援資金及び成長新事業育成特別融資（以下、これらを総称して「調査した特別貸付」という。）について、その利用状況等を調査した結果は、次のとおりである。

ア 特別貸付の利用状況

調査した特別貸付の利用は、以下のとおりとなっている。

（ア）平成13年度の新規貸付額（一般貸付と特別貸付の合計。以下同じ。）

における経営革新資金の貸付額をみると、国民生活金融公庫が11億7,800万円（総貸付額2兆6,214億4,500万円の0.04パーセント）、中小企業金融公庫が826億7,400万円（総貸付額1兆6,637億4,700万円の4.97パーセント）、商工組合中央金庫が352億3,400万円（総長期貸付額1兆9,376億9,400万円の1.82パーセント）であり、12年度とほぼ同様の状況となっている。

（イ）平成13年度の新規貸付額における新規開業支援資金の貸付額をみると、957億2,800万円（総貸付額2兆6,214億4,500万円の3.65パーセント）であり、11年度の1,227億8,400万円（総貸付額2兆7,982億4,300

万円の4.39パーセント)を頂点に下降傾向にある。

- (ウ)平成13年度の新規貸付額における成長新事業育成特別融資の貸付額をみると、88億3,100万円(総貸付額1兆6,637億4,700万円の0.53パーセント)であり、12年度とほぼ同様の状況となっている。

イ 特別貸付制度の周知の一層の充実

(ア)特別貸付の周知状況

調査した特別貸付の中小企業者等への周知状況をみると、制度の内容を説明する資料(例えば、パンフレット等)の窓口配布のほか、制度紹介や制度適用等のプレス発表、都道府県や商工団体等が開催する中小企業者の集まりでの制度説明等を行っている。

一方、今回当省が中小企業者等(460事業者)に対し、調査した特別貸付(5種類)の周知状況について調査したところ、それぞれ「制度を知らなかった」と回答した者が、以下のとおり、半数を超えている状況が認められる(これらの事業者の中には、必ずしも当該特別貸付の対象者でない事業者も含まれている。)

- i 経営革新資金では、国民生活金融公庫については262事業者(56.96パーセント)、中小企業金融公庫については220事業者(47.83パーセント)、商工組合中央金庫については267事業者(58.04パーセント)が「制度を知らなかった」と回答
- ii 新規開業支援資金では、282事業者(61.30パーセント)が「制度を知らなかった」と回答
- iii 成長新事業育成特別融資では、285事業者(61.96パーセント)が「制度を知らなかった」と回答

また、調査した特別貸付(5種類)について「制度を知らなかった」と回答した延べ289事業者のうち172事業者(59.52パーセント)が、「今後は利用する余地がある」と回答している。

(イ)経営革新計画の承認事業者等における特別貸付の活用の推進

経営革新法に基づく経営革新計画の承認事業者及び創造法に基づく研究開発等事業計画の認定事業者については、事業者の希望に応じ、都道府県等から関係機関(特別貸付に係るものについては3公庫等)に対し連絡を行い、これら事業者が円滑に各種支援措置を活用するための便宜を図っているところである。

しかし、3公庫等では、それぞれにおいて統一的な取扱いを定めていないことから、具体的な対応策については窓口である各支店の判断にゆだねられている。このこともあって、3公庫等の8店舗(本店を含む。)における都道府県等からの連絡への対応状況をみると、都道府県等からの連絡を受け、事業者に接触している例はあるものの、中には、特別貸付制度の内容を説明する資料の送付も行っていない例もみられ、承認・認定事業者が特別貸付制度を活用するに当たって、十分な周知状況とは言い難いものとなっている。

したがって、財務省及び経済産業省は、中小企業者等における経営革新・

創業の推進を図る観点から、3公庫等が実施する中小企業者等の経営革新・創業に係る特別貸付制度について、都道府県から連絡を受けた経営革新計画の承認事業者等に対しては、これまで以上に都道府県と連携を図り、例えば、特別貸付制度の内容を説明する資料の送付を行うなど、3公庫等に対し一層の周知の充実を図るための具体的方策について検討するよう指示する必要がある。

(4) 新事業開拓助成金を交付する事業

新事業開拓助成金（以下「助成金」という。）を交付する事業は、新事業法及び中小企業総合事業団法（平成11年法律第19号。以下「事業団法」という。）に基づき、中小企業総合事業団（当時は、中小企業事業団。以下同じ。）が、経済及び中小企業を活性化し、新たな雇用機会を創出する創業・新規開業及びベンチャー企業の育成を図るため、創業者（事業を営んでいない個人であって、新たに事業を開始する具体的計画を有するもの）、または、新事業の開拓を行う中小企業者（創業後7年を経過していないもの）を対象として、1)従来にない新商品及び新サービスを開発する事業、2)従来にない革新的な方法で商品・サービスを提供する事業等の新事業開拓事業に対し、助成率2分の1以内（1件当たりの限度額500万円）で助成金を交付するもので、平成11年度から中小企業総合事業団の高度化融資経理における過年度利益の積立金及び当期利益金を財源として実施されている。

また、この新事業開拓事業は、交付決定前の事業着手が可能であること、交付決定後すぐに助成金の2分の1が事業者を支払われること、年度を越えて事業の実施が可能なこと等国の補助金等に比べ事業者の利便性に配慮したものとなっている。

今回、中小企業総合事業団における助成金に係る採択審査の状況、助成金の交付実績、助成金の交付を受けた事業者（以下「助成金交付事業者」という。）における企業化の状況等について調査した結果は、次のとおりである。

1) 周知活動の一層の充実及び助成金の交付対象となる事業者の拡大等

i 周知活動の一層の充実

新事業開拓事業の採択は、i) 中小企業総合事業団の担当部課による資格要件審査、ii) 事業計画内容と事業化の可能性や商品・サービスの新規性・成長性等についての外部の審査専門委員による書面審査、iii) 書面審査により助成が適当と判断された案件についての審査委員会による書面審査結果の妥当性に関する審査、iv) 事業遂行に関する意欲・能力や資金計画の妥当性・確実性等についての審査委員会の代表委員等による面接審査など、複数の段階における審査を経て決定されている。

次に、新事業開拓事業の採択状況及び交付件数等の推移についてみると、i) 応募件数は、平成11年度が1,408件、12年度が393件、13年度が285件と年々減少してきており、ii) 採択件数も、11年度は280件

であったものが、13年度は41件と減少しており、iii) 助成金の交付実績額は、11年度が7億円、12年度が5億円、13年度が1億円と年々減少していることから、より積極的な周知活動等を検討することが重要である。

なお、中小企業・ベンチャー総合支援センターに対しては、助成金の交付対象となり得る事業者の発掘を依頼する措置を講じており、今後は、事業者の発掘の依頼先の拡大を図っていくことが重要となっている。

ii 助成金の交付対象となる事業者の拡大等

新事業法第11条においては、「国は、新たな事業の創出を促進するため、地方公共団体、大学、民間等と連携を図りつつ、創業等を担う人材の育成、創業者が行う資金の調達円滑化及び需要の開拓の支援等に必要な施策を総合的に推進するよう努めなければならない」となっている。

助成金は、新事業法第4条に基づき創業者、または、事業団法第21条第1項第6号に基づき新事業の開拓を行う中小企業者に交付されることとなっている。

助成金の交付は、当初、新事業法第4条に基づき、中小企業総合事業団の業務の特例として、「創業者（同法第2条第2項第1号若しくは第3号）又は創業後5年未満の中小企業者である創業者（同項第2号若しくは第4号）が行う新商品、新技術若しくは新たな役務の開発、企業化又は需要の開拓に必要な助成を行うこと」により開始された。その後、一連の特殊法人等の整理合理化に伴う事業団法の制定に当たって、中小企業総合事業団の業務として、「新事業の開拓を行う中小企業者に対し、当該事業の開拓に必要な助成を行うこと」が追加されるに際し、創業年数の制限は法律事項から除外されることとなった（新事業法第2条第2項第1号又は第3号に定義される創業者については、引き続き同法第4条に基づき、対象とされている。）。

これを受けて、新事業開拓助成金交付要綱（平成12年9月25日付け12中小創甲第1523号。以下「助成金交付要綱」という。）第2条第2項では、新事業の開拓を行う中小企業者について「創業後7年を経過していないもの」と、新事業法に規定されていた「創業後5年未満」と比べ創業年数の制限を緩和し、助成金の交付対象となる事業者を拡充している。

しかしながら、現行においても、創業後7年以上の中小企業者が、新商品、新技術等の開発や企業化等を行う場合、創業年数が支障となって助成金の利用が困難となっている。

助成金は、新規性、成長性、社会貢献性等のあるアイデアの具体化に挑戦する創業者又は中小企業者に対し、資金支援を行うことにより、その育成を図ることを目的とするものであり、新事業の開拓を行う意欲ある中小企業者の多くが、その事業資金として助成金が利用できるよう、助成金交付要綱を見直し、助成金の交付対象となる創業後の中

小企業者の範囲の拡充を検討することが重要となっている。

次に、助成金交付要綱第4条では、助成金の採択要件を示している。これらの要件の一つとして、「新事業開拓事業の実施に当たり、第三者から100万円以上の資金の提供（貸付けを除く。）を受けている、又は受けることが確実であること」（第4号）、「推薦機関等からの推薦を受けること」（第5号）が求められている。

しかし、今回、助成金の交付を受けた27事業者を調査したところ、17事業者が「第三者による100万円の資金提供」は厳しいとし、また、1事業者が「推薦機関等からの推薦」は推薦状をもらうのが大変で不要とすべきとしており、事業者が助成金を利用するに当たって、これらの要件が支障となっている可能性がある。

2) 助成金交付事業者の企業化の推進

助成金交付事業者は、助成金交付要綱に基づき、助成期間終了後2年間、前年の企業化状況等（概要、当該年度収益額、当該年度までの新事業開拓事業に係る支出額等）を記載した「企業化状況等報告書」を作成し、中小企業総合事業団に提出することとされているが、その内容は収益の有無などの把握にとどまっている。

また、助成金交付事業者は、「新事業開拓助成金交付事業成果について」を作成し、「企業化状況等報告書」提出時に併せて提出することを求められているが、その内容をみると、「売上高」、「従業員の雇用」及び「取引先」の3項目について、新事業開拓事業実施前後の状況を比較対照することを主体とするもので、企業化の段階的な進捗状況や助成金交付事業者が抱えている課題等を的確に把握するものとはなっていない。

なお、「企業化状況等報告書」を提出した95事業者について、その企業化状況等をみると、37事業者が「収益」（収入から経費を差し引いた額）を上げているものの、その他の58事業者は「収益」を全く上げていない状況となっている。

また、当省において、創造補助金評価表で用いられている指標を基に調査した27事業者の企業化の状況を詳細にみたところ、「継続的に販売実績があり利益を上げている」が6事業者、「継続的に販売実績があるが利益は上げていない」が9事業者、「製品が1つ以上販売されている」が2事業者と、販売実績がある事業者が17事業者となっており、その他の10事業者は、「注文が取れている」が2事業者、「宣伝を行っている」が1事業者、「事業を継続中」が4事業者、「断念」が3事業者と、販売実績がない。

助成金交付事業者の企業化を推進するためには、助成期間終了後においても、新事業開拓事業の進捗状況を把握・分析・評価し、その結果に応じた的確な指導及び助言を行うことが重要である。

中小企業総合事業団では、助成期間中については、助成金交付要綱に基づき、全事業者を対象に訪問指導を実施している（平成14年度までは

中小企業診断協会に委託、15年度からは中小企業総合事業団が直接実施)。

しかし、助成期間終了後については、助成金交付事業者からの要望があれば適宜指導及び助言を実施しているとはするものの、新事業開拓事業の進ちょく状況の把握結果に基づき、中小企業総合事業団が必要と判断して行っていない。

なお、中小企業総合事業団では、中小企業・ベンチャー総合支援センターを助成金交付事業者に対する支援及び助言機関と位置付け、平成14年度の助成金交付事業者から、助成金交付事業者の情報の共有化を図り、「フォローアップ支援」を実施するとしているが、同支援についても助成金交付事業者の支援依頼を受けて行うものであり、新事業開拓事業の進ちょく状況の把握結果に基づき、中小企業・ベンチャー総合支援センターが必要と判断して行っていくものとはなっていない。

したがって、経済産業省は、中小企業者における創業・新規開業を推進する観点から、中小企業総合事業団が行う助成金を交付する事業の実施について、独立行政法人への移行に伴う業務の見直しに際し、より新規性、成長性等のある創業者又は中小企業者が支援策として利用できるよう助成金の交付対象範囲の拡大や第三者からの資金提供などの採択要件の緩和を検討するとともに、中小企業総合事業団に対し、次の措置を講ずるよう指導する必要がある。

- 1) 助成金制度の一層の周知及び啓発を引き続き積極的に行うとともに、中小企業・ベンチャー総合支援センター等の中小企業支援機関と連携を密にすることにより、助成金の交付対象となり得る事業者の発掘及び支援に努めること。
- 2) 助成期間終了後における新事業開拓事業の進ちょく状況の的確な把握・分析・評価を行い、これに基づき、中小企業支援機関を活用しつつ、助成後の事業化に向けた創業者等の取組に対する支援を強化すること。

4 経営革新・創業に関する技術的支援等の的確な実施

(1) 中小企業支援事業

国、都道府県及び政令で指定する市（以下「都道府県等」という。）並びに中小企業総合事業団は、中小企業支援法（昭和38年法律第147号。以下「支援法」という。）において、中小企業者の経営資源の確保を支援するため、中小企業支援事業を計画的かつ効率的に推進することとされている。このような状況の中で、都道府県等中小企業支援センター（以下「都道府県等支援センター」という。）が、事業の実施体制として、支援法第7条第1項の規定に基づき、都道府県知事及び政令で指定する市の市長（以下「都道府県知事等」という。）により指定されており、これに加え、現下の厳しい情勢下にある中小企業の種々の経営課題に対する支援を行うため、支援法第3条の規定により毎年度策定する中小企業支援計画（以下「支援計画」という。）に基づく、地域中小企業支援センター（以下「地域支援センター」という。）及び中小企業・ベンチャー総合支援センター（以下「総合支援センター」という。）の合わせて3種類の支援センターの整備

が平成12年度から進められている。

このうち都道府県等支援センターは、都道府県知事等が中小企業関連の公益法人を都道府県等内において1つに限り指定するものであり、平成15年4月1日現在、57法人が指定されており、支援計画においては、中小企業の多様な課題に対して専門的な解決策を提供し、都道府県等が行う中小企業支援事業の実施体制の中心としての役割を担うものとされている。

地域支援センターは、支援計画に基づき、都道府県が中小企業支援事業を遂行する意欲と能力がある中小企業関連団体（商工会議所、商工会等）を当該団体の申請により選定するものであり、現在、全国で266団体が選定されており、支援計画においては、地域の中小企業に対するきめ細やかな支援の拠点となるものとされている。

総合支援センターは、支援計画に基づき、平成12年に中小企業総合事業団によって全国の主要都市8か所に設置されている。同センターは、支援計画においては、「株式公開を視野に入れたベンチャー企業の支援や特許権の取得を絡めた経営戦略、直接金融による資金調達など高度な経営課題を含め中小企業の多様な課題への支援を行うほか、ブロック内における中小企業支援体制の結節点として、都道府県等中小企業支援センター及び地域中小企業支援センターが行う支援事業をサポートする」こととされている。

3類型の支援センターは、i) 中小企業者等の要望に応じ、経営、財務等の専門家を派遣する専門家派遣事業、ii) プロジェクトマネージャー及び常設アドバイザーが各種経営課題に対して、助言、情報提供等を行う相談事業、iii) 各種セミナーを開催する情報提供事業などをその役割に応じて実施するほか、各支援センターの機能、地域の状況などの特性に応じた独自の支援事業を実施していくこととされている。

国は、これらの支援センターが実施する事業について、都道府県等支援センターに対しては、中小企業経営資源強化対策費補助金を指定する都道府県等を通じて、また、地域支援センターについては、小規模事業経営資源強化対策費補助金（平成14年度から中小企業経営資源強化対策費補助金に統合）を選定する都道府県を通じて、それぞれ交付している。平成13年度の交付実績は、中小企業経営資源強化対策費補助金が37億283万円、小規模事業経営資源強化対策費補助金が8億2,970万円となっている。また、総合支援センターの運営に関しては、中小企業総合事業団補助金が交付されており、平成13年度交付実績は、7億9,545万円となっている。

今回、総合支援センター及び28都道府県等支援センター等における専門家派遣事業及び相談事業の実施状況を調査した結果は、次のとおりである。

1) 2類型支援センターの機能分担の推進

総合支援センターにおける平成13年度の専門家の派遣実績は、180事業者に対し、延べ3,567件であり、その派遣内容を中小企業総合事業団の区分を用い、当省が同種の目的と判断した区分でまとめてみると、販路開拓など「マーケティング」が694件、経営指導関係が609件、技術・開発関係が521件等となっており、また、相談は、13年度に5,851件を受け付

け、10,053事案に対応している。

一方、調査した28都道府県等支援センターにおける平成13年度の専門家の派遣実績は、1,408事業者に対し、延べ1,828件であり、その派遣内容を都道府県等支援センターの区分を用い、当省が同種の目的と判断した区分でまとめてみると、「マーケティング」が210件、経営指導関係が474件、技術・開発関係が249件等となっており、また、相談は、13年度に54,444件を受け付け、58,742事案に対応している。

(注) 総合支援センターの延べ件数は、派遣内容ごとの延べ回数であるが、都道府県等支援センターでは、派遣内容ごとの延べ回数を把握していないため、別途把握している派遣内容ごとの延べ事業者数を、延べ件数として用いた。

- i 両支援センターは、これら専門家派遣及び相談に対応するため、それぞれ専門家を登録しているが、その登録状況をみると、
 - i) 総合支援センターは、平成13年度に、全国で延べ620人の専門家を登録しているが、これを専門家の有する資格等別にみると、中小企業診断士が188人、公認会計士が102人、税理士が46人、技術士が41人、社会保険労務士が29人、弁護士が24人、情報処理技術者が22人、弁理士が16人、その他が152人、
 - ii) 一方、調査した28都道府県等支援センターは、平成13年度に、28支援センターで延べ7,043人を登録しており、その資格等別の内訳は、中小企業診断士が1,918人、公認会計士が176人、税理士が591人、技術士が530人、社会保険労務士が492人、弁護士が61人、情報処理技術者が312人、弁理士が67人、その他が2,896人となっている。

このように、両支援センターでは、同等の資格等を有する専門家を登録しており、また、11都道府県等支援センターにおいては、上記8種の有資格者をすべて登録しているなど、総合支援センターに劣らない都道府県等支援センターもある。

また、総合支援センターに登録された専門家延べ620人のうち148人は、都道府県等支援センターと重複して登録（中小企業診断士が87人、技術士が11人、社会保険労務士が9人、税理士が7人、公認会計士が3人、弁理士が3人、弁護士が1人、その他が27人）されている状況がみられ、これら専門家については、両支援センターにおいて同様・同等の支援（指導）が可能なものとなっている。

- ii 3類型の支援センターについては、支援計画等において、相互連携・協力の下、都道府県等支援センターは都道府県等レベルの中小企業支援体制の中心として、総合支援センターは、高度かつ専門的で都道府県等支援センター等では対応が困難な案件等を中心に、ブロック内の他の支援センターと確実に連携を図り、適切な支援策を講ずることとされており、それぞれ専門家派遣事業及び相談事業を実施している。

しかしながら、両センターにおける専門家派遣事業の実施状況をみると、以下のような状況がみられた。

- i) 3種類の支援センターは、支援法や中小企業支援計画に基づき、それぞれ固有の性格を有して設立されているが、支援を求める中小企業者の中には、そうした性格の相違を十分理解せずに、地理的に近い支援センターに支援を求める企業もみられる。
- ii) 当省の調査結果によれば、都道府県支援センターにおいては、[i] 現行の体制において、独自に対応することが可能である、[ii] 総合支援センターに連絡するような困難な案件がないとし、総合支援センターに案件の移管を行うことなく、自らの力で解決しようとする傾向がみられることもあって、平成12年度及び13年度において、都道府県等支援センターが総合支援センターに処理を移管した案件は6件にとどまっている。さらに、その移管理由をみると、「全国市場を目指す企業であることから、都道府県等支援センターでの対応には限界がある」とするものがある一方、「予算上の都合で専門家の派遣が出来ない」、「都道府県等支援センターが定めた専門家派遣事業の回数・条件等の制約で支援継続が困難となり、当該専門家が総合支援センターにも登録されていたため、総合支援センターに引き継いだ」などとするものもある。

このように、中小企業者等からの専門家の派遣依頼及び相談を受理した都道府県等支援センターが独自に対応し、案件の内容、高度性、専門性、広域性等を判断して他類型の支援センターに移管する等の調整を行っているとは判断される案件は少ないことから、結果的に、事業内容が重複している状況もみられる。

- iii) 中小企業支援施策の実施に当たって、都道府県等の施策と密接な関係にある都道府県等支援センターについては、支援計画において、中小企業支援の中核的役割を担うことと、また、中小企業支援事業の実施に関する基準を定める省令（昭和38年通商産業省令第123号）において、関係団体との有機的な連携及び協力を行うことにより中小企業支援施策の実施体制の中心として機能するよう措置を講ずることとされている。
- 2) 経営革新法等に基づく承認事業者等に対する支援の実施

中小企業の経営革新・創業の推進に当たっては、平成13年9月の「総合雇用対策」等により、承認・認定事業者が承認又は認定を受けた計画に従って実施する事業に対して重点的かつ総合的な支援を行うこととされている。

これら支援に当たっては、補助金、融資等の資金支援もさることながら、専門家による経営改善や技術開発に関する指導及び助言といったソフト面の支援も重要なものとなっている。このソフト支援については、各都道府県に設置され、多くの専門家を抱えて中小企業者に対する専門家派遣事業及び相談事業に応じている都道府県等支援センターが有力な実施機関の一つとなっている。実際、経営革新法の承認事業者に対する指導等を都道府県等支援センターに委託しているところがある（詳細は、項目1参照）など、これら事業に係る施策に都道府県等支援センターが

組み込まれている例もあり、これら事業者に対する支援センターの積極的な役割が期待されている。

支援計画においては、平成14年度以降、各年度の基本方針として、「国が推進する構造改革実現に向け掲げる「創業を5年間で倍増」、「中小企業の経営革新への取組みを強力に支援する」という目標を着実に推進するためにも」中小企業支援機関との一層の有機的な連携・協力の下に、ワンストップサービスの提供強化に努め、より具体的な成功事例の輩出に努める旨を掲げ、15年度計画においては、「都道府県レベルの中小企業支援機関を取り込んだ創業支援連携会議、経営革新協議会を中心として強力に」創業及び経営革新支援を推進していくことを定めている。しかし、支援計画等では、承認・認定事業者に対する具体的な支援事業の内容及び支援方法については言及していない。

こうした中で、承認・認定事業者428事業者を調査したところ、支援センターの事業を活用した事業者は93事業者となっており、このうち58事業者は指導及び助言の効果があったと回答している。一方、利用経験のない335事業者のうち111事業者が利用してみたいと回答していることから、これら事業者のニーズに応じて支援センターの事業を実施することが、経営革新及び創業の推進に資するものと考えられる。

したがって、経済産業省は、中小企業者等の経営革新・創業の的確かつ効率的な支援を推進する観点から、総合支援センター及び都道府県等支援センターにおける専門家派遣事業及び相談事業について、次の措置を講ずる必要がある。

- 1) 総合支援センターの専門家派遣事業については、高度かつ専門的で都道府県等支援センターにおいて対応が困難な案件の処理を中心に実施するとともに、中小企業者等が適切な支援を受けられるよう総合支援センターと都道府県等支援センター及び都道府県等支援センター相互の連携の緊密化を図るよう、的確な指導及び技術的助言を行うこと。
- 2) 経営革新法及び創造法の承認・認定事業者に対して積極的に支援を行うことを支援計画等において言及する等、支援センターが経営革新や創業の支援を推進する具体的な仕組みを構築し、これに基づき実施すること。

(2) 承認TLOの活動

国は、大学、高等専門学校、大学共同利用機関及び国の試験研究機関等（以下「大学等」という。）における技術に関する研究成果の民間事業者に対する移転の促進を図ることにより、新規事業分野の開拓や産業技術の向上等を図り、我が国産業構造の転換の円滑化を図ることを目的として、大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律（平成10年法律第52号。以下「技術移転促進法」という。）を制定した。

技術移転促進法に基づき、文部科学省及び経済産業省は、大学等における技術に関する研究成果（特定研究成果）について、特許権等の譲渡、専

用実施権等の設定等により民間事業者に移転する事業を実施しようとするもの（技術移転実施機関）のうち、当該事業の実施に関する計画（以下「実施計画」という。）が、同法に基づき、文部科学省及び経済産業省が定める「特定大学技術移転事業の実施に関する指針」（平成10年文部省・通商産業省告示第1号。以下「技術移転指針」という。）に合致する等として承認を受けたものに対し、特許料の減免や補助金の交付等の助成措置を講じている。実施計画の承認を受けた技術移転実施機関（以下「承認TLO」という。）は、平成15年1月現在、28機関となっている。

今回、平成13年度までに設立された26承認TLOの活動状況等を調査した結果は、次のとおりである。

ア 承認TLOの事業実施状況

(ア) 個々の承認TLOは、法人により差異はあるものの毎年度相当数の特許出願を行っており、その実績は、平成10年度が4承認TLOにより国内外合わせて71件（1承認TLO当たり17.8件）であったものが、13年度には26承認TLOにより1,214件（同46.7件）となっている。そのうち実施許諾に至ったものは、平成10年度以降の累計で366件であり、累積出願件数2,285件の16.0パーセントとなっている。

また、個々の承認TLOの実績をみると、いずれの機関も、おおむね設立時点から期間が経過するに従って特許出願件数等が増加する傾向にある。個々の承認TLOを承認年度別に区分して出願状況等をみると、同一承認年度間においても、その実績にはばらつきがみられ、中には、承認年度以降に設立された承認TLOの実績に及ばないような承認TLOもみられる。

承認TLOにおいては、技術移転活動等を円滑に実施していくためにも、実施許諾等に伴う収入を可能な限り大きくしていくことが重要である。26承認TLOのライセンス収入をみると、全収入4,082万円に対し2,235万円（約55パーセント）のライセンス収入を上げている機関がある一方、3,600万円から4,300万円の全収入に対し、ライセンス収入が200万円程度（6パーセント未満）となっている機関もある。また、ライセンス収入の費用に対する割合を承認後2年以上経過した17承認TLOの平成13年度実績でみると、40パーセントを超えているものもあるが、5パーセントに満たないものが6機関ある。

(イ) 承認TLOは、知的財産の権利化等のため多額の先行投資を必要とする上、ライセンス収入が得られるまでに相当の期間を要する構造となっていること等から、その立ち上げ支援を行うため、経済産業省は、当初交付から5年間、各年度3,000万円を限度に、大学等技術移転促進費補助金（以下「技術移転補助金」という。）を交付している。当該補助金は、平成13年度には、26承認TLO中25機関に対して3億4,550万円が交付されている（14年度は、28承認TLO中27機関に対し、2億3,408万円が交付決定）。

これら補助金は、各承認TLOの有力な収入源となっており、平成13年度実績でみれば、補助金を受けている25承認TLOのうち、16機関で補助金が全収入の25パーセント以上を占め、中には50パーセントを超えるものが9機関みられる。これら補助金を受けている25承認TLOの収支状況をみると、うち8機関が当期損失となっており、残り17機関は経常利益を上げているか又は収支が均衡している状況であるが、当該17機関が受けている補助金相当額を単純に控除すると、12機関が当期損失となるなど、経営は厳しいものとなっている。

- (ウ) 文部科学省及び経済産業省は、技術移転促進法第4条において、承認に際し提出された実施計画が技術移転指針に適合し、かつ、当該実施計画が確実に実施される見込みがある場合に承認することとされている。

調査した承認TLOにおける承認を受けた実施計画（以下「承認計画」という。）の達成状況を平成13年度実績でみると、同年度末現在、設立から4年以上経過した10承認TLOのうち、経常利益が計画を上回ったものは6機関となっている。また、ライセンス収入及び会費収入における承認計画の達成状況をみると、上記10承認TLOのうち、i) ライセンス収入の実績が計画を上回ったものは7機関となっているが、このうち3機関は計画上はライセンス収入がないとしていたものであり、ii) 会費収入については、会員制度を採っている8承認TLOのうち、計画を上回ったのは2機関となっている。

- イ 文部科学省及び経済産業省における承認TLOに対する指導等の状況

技術移転促進法において、文部科学省及び経済産業省は、承認TLOが承認計画に従って事業を実施していないと認める場合は、その承認を取り消すことができる(第5条第2項)こととされており、また、承認TLOに対し、承認計画の実施状況について報告を求めることができる(第14条第1項)こととされている。

これを受けて、両省は、「特定大学技術移転事業の実施に関する計画承認実施要綱」（平成10年文部省・通商産業省告示第2号）において、毎年度、個々の承認TLOから承認計画に基づく各事業年度における事業の実施状況の報告を義務付けている。当該実施状況報告書は、i) 特定研究成果の発掘、評価及び選別の実施状況、ii) これらに係る特許権等の取得状況、iii) 特許権等についての民間事業者への実施許諾状況等の承認計画で承認を受けた事項に係る年間の活動状況のほか、ライセンス収入等の収入や特許関係費等の費用を承認計画と比較する形で記載された収入及び費用の実績等で構成されており、当該承認TLOにおける承認計画の達成状況が把握できる仕組みとなっている。

しかしながら、こうした状況を把握した後、両省が講ずべき措置等

の仕組みについては、十分な整備がなされていない。

指導及び助言を行うに当たっては、実施状況報告書に基づき個々の承認TLOの経営状況や承認計画の達成状況等进行分析・評価し、承認TLOごとの現状及び課題を把握の上、これを踏まえた個々の承認TLOの課題に対応した重点的かつ効果的なものとするのが重要である。両省は、それぞれ独自に個々の承認TLOを訪問し、事業の実施状況等を聴取の上、指導及び助言を行っているが、その状況は以下のとおりとなっている。

文部科学省では、承認TLOと提携先の大学との連携について新たな施策を検討するための状況把握及び個々の承認TLOが地域において大学と共同して実施する事業の分析・調査等を主眼に置いた訪問が中心となっており、承認計画の達成状況等技術移転の実施状況について直接指導及び助言するものとはなっていない。

また、指導及び助言の仕組みが整備されていないことから、個々の承認TLOを訪問した結果等は、担当者がメモ等を作成しているものの、組織的な管理が行われておらず、次回以降の指導及び助言に役立つものとなっていない。

一方、経済産業省は、承認計画に基づく技術移転の実施状況を主眼に技術移転補助金の中間検査時等に合わせて個々の承認TLOを訪問し、指導及び助言に当たっているが、指導及び助言の仕組みがある程度整備されているものの、重点的に指導対象とすべき個々の承認TLOの選定や、指導及び助言結果の組織としての共有等が十分行われていない状況がみられる。また、いずれの省も、指導及び助言に対するフォローアップに不十分な点が見られるなど、全体として十分な指導及び助言とは言い難い状況となっている。

なお、平成15年7月10日に産業構造審議会産業技術分科会産学連携推進小委員会が取りまとめた「産学連携の更なる促進に向けた10の提言」では、「国は、TLOの立ち上げ支援を引き続き行うとともに、実需の大きい技術分野において技術移転実績が特に優れているTLOを、TLOを有していない大学の技術移転業務や他のTLOの専門性や地域性を補完する存在（スーパーTLO）として重点支援することを通じ、我が国全体の技術移転システムの充実を図るべきである」と、承認TLO間の連携によって技術移転活動を補完し合えるような体制の整備を求めている。

ウ 技術移転補助金

前述アのとおり、経済産業省は、承認TLOに対し、技術移転補助金を交付している。当該補助金は、平成13年度までは、産業基盤整備基金を補助事業者とし、承認TLOに対しては、同基金からの助成金という形で交付されていたが、14年度から、経済産業省による承認TLOに対する直接補助事業となったものである。

本補助金（平成13年度以前は助成金を指す。以下同じ。）は、特定研究成果の民間事業者への移転の促進を図ることを目的に、i）研究

成果の収集、評価及び調査に要する経費、ii) 情報加工・編集・発信経費、iii) 教官等への技術指導依頼に要する経費、iv) 技術開示活動に要する技術移転スペシャリスト人件費等を対象に交付されている。

補助金については、国民負担を伴う支出であることから、経費の適正かつ効率的な使用が求められているほか、補助金の目的の達成状況、効果の実態調査等を適時に行い、これに基づいた具体的な改善措置を講ずる仕組みを整備することが求められている。

経済産業省は、「大学等技術移転促進費補助金交付要綱」（平成11年6月17日付け平成11・06・01財第2号。最終改正平成14年4月1日付け平成14・03・06財産第7号）により、補助を受けた個々の承認TLOから補助事業の実績報告を義務付けている。当該実績報告においては、補助事業の収支決算のほか、実施した補助事業について、i) 補助事業の内容、ii) 重点的に実施した事項、iii) 補助事業の効果を記載することとされているが、効果として報告する内容等の詳細は規定されておらず、また、実績報告等に基づき、個々の承認TLOに対して指導は行っているものの、その仕組みは整備されていない。

したがって、文部科学省及び経済産業省は、承認TLOにおける特定研究成果の民間事業者に対する移転を促進する観点から、実施状況報告書等の内容を分析・評価し、これを踏まえた重点的かつ効果的な指導を行うことができるよう仕組みの整備・改善を行い、これに基づき、活動が低調な承認TLOに対し、改善策を講ずるよう指導及び助言を行う必要がある。

また、経済産業省は、技術移転補助金について、個々の承認TLOにおける補助事業の効果を詳細に把握し、その結果に基づいて、適切な指導及び助言ができるよう補助金交付要綱等を整備する必要がある。