

小規模企業政策に関する一考察—大阪府の制度改革を事例として—*

越村 惣次郎

要約

現在、国は小規模企業に関する政策を大きく見直そうとしている。なかでもとくに焦点となっているのは、商工会及び商工会議所との連携に基づく支援のあり方である。本稿は、こうした国の動きに先立ち、大阪府が実施した商工会及び商工会議所との連携支援体制の改革を事例として取り上げ、効果的かつ効率的な政策のあり方について考察するものである。

府は、人件費補助から事業費補助への転換やカルテ方式導入による支援内容の見える化などに取組み、支援実績に応じた補助金交付が可能にある仕組みづくりを目指した。この仕組みは、商工会及び商工会議所が積極的に支援に取り組むインセンティブを付与することになり、改革後、支援実績では量、質ともに改善がみられた。このように府は、長年にわたり実施されてきた小規模企業支援の枠組みを大きく変えることで、支援強化に向けた一步を踏み出すことに成功している。こうした府の事例は、現在、国が進める政策の見直しに重要な示唆を与えるものといえよう。

目次

1. はじめに
2. 小規模企業の地位と政策的意義
3. 従来の小規模企業政策とその課題
4. 大阪府の制度改革
5. 改革の実績と評価
6. おわりに

1. はじめに

今、小規模企業を対象とした政策が大きく変わろうとしている。国内企業の太宗を占める小規模企業は、地域の経済社会や雇用を支えるとともに、将来大きく成長し、わが国を牽引する企業となる可能性をも秘めている。地域産業の活性化を目指す国は、小規模企業の重要性を再認識し、その期待を高めている。しかしながら小規模企業は1986年以降、企業数が減少傾向にあり、とくに近年は人口減少による国内市場の縮小や経済のグローバル化等に対応できず、さらにその数を減らしている。

そこで国は、小規模企業の円滑かつ着実な事業運営を適切に支援するため、関連法を整備し、支援の強化に向けた検討を進めている。そのなかで国は、長年にわたり小規模企業支援を直接担当してきた商工会及び商工会議所（以下、商工会議所等）の役割

に着目し、これらの中核とした連携支援体制を強化する方針を打ち出した¹⁾。

こうした国の動きに先立ち、大阪府では2008年度より商工会議所等と協力しつつ小規模企業政策の抜本的な見直しに取組み、大阪モデルともいえる新たな連携支援の体制を構築した。本稿では、府が行ってきた改革を振り返りつつ、今日までに生じた変化を踏まえ小規模企業政策の効果的、効率的な支援体制のあり方について考察していく²⁾。

2. 小規模企業の地位と政策意義

2.1 小規模企業の地位と役割

そもそも小規模企業とは中小企業基本法第2条において「おおむね常時使用する従業員の数が20人（商業又サービス業は5人）以下の事業者」と定義されている。

表1 全企業に占める小規模企業の割合

	全企業	小規模企業	構成割合
企業数	386.4万社	334.3万社	86.5%
従業者数	4,614万人	1,192万人	25.8%

（出所）中小企業庁編（2014）。

この定義に従うと国内企業に占める小規模企業

の割合は、企業数で 86.5%と多数を占め、従業者数では 25.8%と 4 人に 1 人が小規模企業で働いていることになり、その存在感は大きい(表 1)。

また量的な視点だけでなく地域社会に目を向けても、小規模企業は地域内のものづくりや流通で主体的な役割を果たしている。中小企業庁(2014)ではその役割としてとくに雇用面と域内の資金循環の観点を挙げている。雇用では、人口減少が進む地域での雇用を担っており、また女性や高齢者の雇用への貢献を指摘されている。また域内の資金循環では、小規模企業の商圏が域内であることから、地域内のものやお金の流れに貢献していると指摘している。

このほか国が 2012 年に設置した「“ちいさな企業”未来会議」での議論がまとめられた中小企業庁(2013)では、小規模企業の重要性の 1 つとして「トヨタやパナソニックも元は町工場であったことからグローバル企業の苗床になっていること」と、小規模企業のなかから将来日本を代表するグローバル企業が生まれる可能性を指摘している。さらに「小規模企業の上位 1 割の利益率は、大企業の上位 1 割の利益率よりも高い」と、小規模企業にはいわゆるベンチャー企業のような高収益層が存在していると指摘している³⁾。

このように小規模企業は、地域産業の主たる担い手であるだけでなく、日本産業を牽引するグローバル企業やイノベーションを生み出すベンチャー企業になる可能性を秘めているとして期待されている。

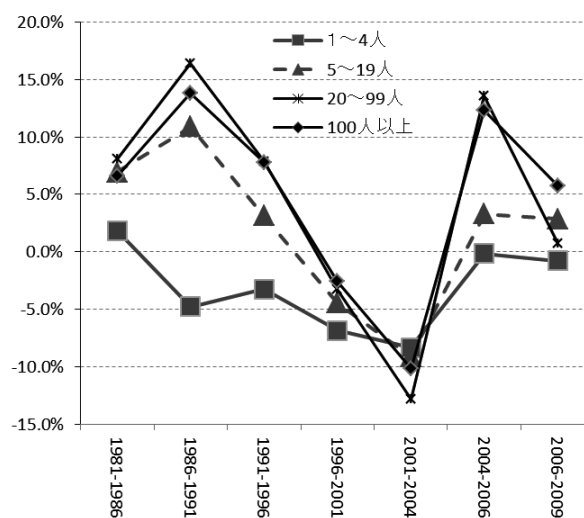
2.2 小規模企業の問題と政策意義

このように小規模企業には大きな期待を寄せられているが、現状では企業数は減少しており、今後の地域社会への影響が懸念される。図 1 は、各期間における事業所数の増減率を従業者規模別にみたものである。これによると、全体では 1996 年をピークに減少するもその後回復に向かっているが、規模が小さいほど回復が遅れている様子がうかがえる。とくに小規模企業の多数を占める 4 人以下では 1986 年から一度も回復することなく減少し続けている⁴⁾。

減少の要因として、1 つには過小過多が考えられる。清成(2009)は中小企業特有の問題として、小さい企業が多数存在することで過当競争に陥りやすいという過小過多を挙げたが、中小企業のなかでも

とりわけ小規模企業ではその傾向が色濃く現れるためと考えられる。また近年の要因としては、為替の変動やグローバル経済の進展や国内市場の縮小など経営環境が大きな変化に対し、経営資源の乏しい小規模企業では適時に資金調達が行えないなど、適切に対応できていないことも要因と思われる。さらに経営者の高齢化が進むなか、事業承継が進んでいないことも大きな問題として重要視されている。

図 1 従業者規模別の事業所数増減率推移



(出所) 総務省「事業所・企業統計調査」再編加工。

今後、日本経済の競争力を高めていくには、その基盤であり、牽引役にもなりえる小規模企業の力が不可欠である。しかし現状を鑑みると小規模企業が抱える課題の克服を自助努力に委ねるだけでなく、これを社会的課題として捉え、適切な政策を提供することが必要と考えられる。

3. 従来の小規模企業政策とその課題

3.1 小規模企業政策関連法の変遷

わが国の小規模企業政策は、50 年以上の歴史を有しているが、時代とともに少しずつ変遷を遂げている。1963 年制定の中小企業基本法では、中小企業支援のなかで小規模企業については「経営の状況に応じ必要な考慮を払うもの」と規定している。これに従いとくに小規模企業を対象とした無担保無保証の融資制度の創設などが行われた。1999 年の中小企業基本法改正では、中小企業観が「社会的弱者」から

「我が国経済の活力の源泉」に代わり、全体の底上げ支援から自助努力に取り組む企業への集中支援へと法制度の抜本的な見直しが行われた。その際、小規模企業については中小企業政策審議会答申において「必要な考慮を払う」存在との認識は残しつつも、「我が国経済全体の活性化に大きな役割が期待される存在」と新たに位置付けられた。そして2013年に成立した「小規模企業活性化法」では、小規模企業は「地域における経済の安定並びに地域住民の生活の向上及び交流の促進」及び「将来における我が国の経済及び社会の発展」に寄与する重要な意義を有する存在とし、従前のおり必要な考慮を払いつつ、事業の活性化を図ることや適切な支援が受けられるよう事業環境の整備を図ることが規定された。これを受け2014年に「小規模企業振興基本法」及び「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律の一部を改正する法律」が公布され、小規模企業政策が大きく見直されることとなった。

このように小規模企業は当初より中小企業のなかでもとくに考慮を払う存在と認識されてきたが、それと同時に地域社会の活力に貢献する存在としての認識が強められてきた。今回の法改正について、中小企業庁（2013）では、従来の政策は「比較的中規模な企業に焦点があてられがちであり、必ずしも小規模企業に焦点を当てた政策体系となっていない」とし、小規模企業が活用しやすい政策に見直すべきと指摘している。また中小企業白書2014年版では、「1999年の法改正以後の比較的上位に位置する中小企業を引き上げることで全体の引上げを図る政策だけでなく、事業の持続的な発展を図る小規模事業者についても適切な支援を実施するという方針を示すものであり、1999年の法改正からの大きなパラダイムシフトを意味する」と政府の見解を示している。

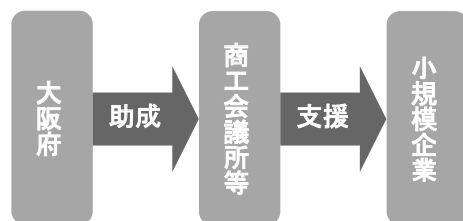
3.2 政策の主たる担い手と主たる事業

このように小規模企業政策の大きな方向転換が図られているが、その中核となるのが経営改善普及事業である。本事業は、現在、国が実施する金融・税制・情報の提供等などの多様な政策のなかで、経営全般にわたり幅広い支援を行う事業である⁵⁾。そして本事業をこれまで担ってきたのが商工会議所等であった⁶⁾。そもそも商工会議所等が小規模企業支援の役

割を担ってきたのは、日本全国の各市区町村に立地しており、小規模企業にとって身近な存在であることが1つの理由であった。国や自治体では各地域の隅々に点在する小規模企業をつぶさに把握することが難しく、各企業に適した政策を直接提供するには膨大なコストや時間が必要となる。そのため小規模企業の支援事業が制度化された1960年から商工会議所等が事業の主体としての役割を担ってきた⁷⁾。

また本事業は、商工会議所等が国及び自治体から経費の一部の補助を受け実施する体制がとられてきた⁸⁾。なお後に記載するが、現在は国からの助成は廃止されすべて大阪府から助成となっている（図2）。

図2 支援体制のイメージ図



（出所）筆者作成。

商工会議所等では本事業の実施にあたり担当者として経営指導員を配置している。経営指導員は小規模企業の経営実態に精通し、金融・税務・労務などの知識を有しており、直接相談に対応する。その際、高度な専門性や特殊技術が求められる場合は、経営指導員は内容に応じ、税理士や弁護士、社会保険労務士などの専門家を活用してきた。

3.3 政策が直面する課題と今後の方向性

冒頭で示したように、現在、わが国の小規模企業政策は、小規模企業の現状にそぐわなくなっているため政策強化に向けての検討が進められている。現状の政策が抱える課題はいくつか考えられるが、その主な一つとしては、そもそも政策が小規模企業にあまり認識されていないことがあげられる。安田（2014）は、アンケート調査により、中小企業への政策の浸透度が総じて低く、とりわけ小規模企業への浸透度が低いことを明らかにした。さらに浸透度の低さの原因として、企業が政策を知る必要がないと判断しているケースと政策を理解する時間がないケースで分析し、後者の影響が大きいという結果を

示している。従業者数が少ない小規模企業の場合は、経営者が経営全般を管理しつつ、現場でも主力としての役割を担っているケースも少なくない。そのため政策等を自ら調べたり、窓口に出向いたりなどして政策を理解する時間がとれないことが推察される。

もう一つの課題としては、小規模企業が直面する経営課題が高度専門化してきたことがあげられる。

中小企業庁（2013）では、従来は資金や税務などの下支え支援が中心であり、小規模企業の今日的課題であるグローバル化への対応や情報通信技術の活用推進などに応じた支援が講じられてきたとはいいい難いと指摘している。今後、小規模企業の業績の安定・向上を図るためには、従前の下支え支援のみではなく、個々の企業が抱える経営課題にきめ細かく対応する支援が必要となっている。

従来から中心的に行われてきた融資や税務、労務に関する指導助言支援などは、専門知識が必要ではあるが、法規制や手続きが定められているため、課題解決の方法が明確であるものが多かった。こうした支援は、専門人材の確保が難しい小規模企業特有の課題に応じるものであり、今後も必要性は高い。しかし小規模企業が現状を打破し業績向上を図るためには、海外を含めた新市場への参入や最新の情報通信技術を活用した新たなビジネスモデルの導入などの経営課題についても支援策を講じる必要がある。しかしこうした課題の解決策は、必ずしも定まった方法があるわけではなく、個々の企業の業種や事業内容などに応じて経営者とともに戦略的な思考により臨機応変に対応する必要がある。商工会議所等では、こうした容易には正解の見えない戦略的な課題についても、これまで以上に積極的に取り組んでいくことが求められるようになってきた。

以上のように今後の小規模企業政策においては、まず政策の浸透度を高めることが重要となる。そのためには商工会議所等が、全国各市区町村に立地する利点を活かし、直接支援者として政策等の情報提供機能を高めると同時に、国や地方自治体やその他の支援団体などの各種支援機関が連携し、情報発信に努めることが望まれる。また高度専門化する小規模企業の経営課題に対応するため、商工会議所等の経営指導員をはじめとした支援者の機能向上が必要となる。その際、経営指導員は自らの知識やノウハ

ウを向上するだけでなく、各種支援機関との連携を強化し、各機関が専門性を発揮しえる体制を強化することが求められる。

4. 大阪府の制度改革

4.1 改革の背景と狙い

小規模企業政策において商工会議所等の支援機能強化や各支援機関の連携強化が求められるようになってきたが、府はこうした動きに先立ち 2008 年度から、小規模事業経営支援事業（府が実施する小規模企業政策の名称であり、以下、小規模事業とする）の改革を進めてきた。

そのきっかけは 2008 年 2 月に就任した当時の橋下徹知事が発動した財政非常事態宣言であった。この宣言に基づき府は同年 6 月に財政再建プログラム（案）が策定され、府が実施するほぼ全てである 2,880 事業について費用削減や事業見直しを行うことになった⁹⁾。その際、規模が比較的大きい小規模事業は、とくに主要検討事業に位置付けられた¹⁰⁾。

表 2 府の改革の方針と方策

【改革の方針】
1. セーフティネット機能
2. 地域活性化機能
【改革の方策】
①人件費から事業費へのシフト
②目標設定と評価制度の導入
③専門家の活用（民間との連携）
④地域性と独自性を活かした事業の促進

（出所）大阪府財務部 Web サイトより筆者作成。

検討にあたり府では、独自に小規模企業を対象とした調査を実施した。その結果、小規模企業の経営課題や支援ニーズとともに、件数あたりの補助コストが高額であるなど、従来の支援制度の問題などを把握した¹¹⁾。こうした調査結果を踏まえ、府は支援制度の新たな方針として、①小規模企業の経営の安定発展を図る「セーフティネット機能」と②地域特性を活かした新事業の創出を促進する「地域活性化機能」の 2 つを掲げた（表 2）。この方針は、現在の

国の方向と同様である。さらにこれらを実現するための方策として「①人件費から事業費へのシフト」、「②目標設定と評価制度の導入」、「③専門家の活用（民間との連携）」、「④地域性と独自性を活かした事業の促進」を重要な改革のポイントとした。

これらの方策のうち①と②の主な狙いとしては、商工会議所等や経営指導員が高度専門化する経営課題に積極的に取り組むためのインセンティブの付与で

あると考えられる。また③は連携による支援機能の強化、④は小規模企業の参画による地域経済活性化が狙いであろう。これらに予算削減を加えたものが改革の主な狙いと考えられる。

以下では、府が実施してきた改革について、着手前の2007年度までと2008からの第一改革期、2010年度以降の第二改革期に分けてみていく（表3）。

表3 主な改革内容

改革前（2007年度以前）	第一改革期（2008～2009年度）	第二改革期（2010年度以降）
<ul style="list-style-type: none"> ● 人件費+事務費+事業費を国と府が1/2補助 ● 2006年以降は、府の単独補助 	<ul style="list-style-type: none"> ● 補助金額の削減 ● 人件費、事務費を廃止し、全て事業費に転換 ● 事業目標の設定と評価制度の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ● カルテ方式の導入 ● 支援メニューの標準化 ● 支援内容の質的評価 ● 実績を反映した補助金交付の徹底 ● 商工会議所等と民間専門家が競い合える支援環境の創出

（出所）大阪府商工労働部 Web サイトおよび担当者への聞き取りにより筆者作成。

4.2 改革以前（2007年度まで）

小規模事業は制度化された1960年以来、経営指導員の人件費や事業費について、国と都道府県がそれぞれ2分の1を補助する形で実施されてきた。補助の対象となった費用は、俸給、各種手当、福利厚生費等などの「人件費」、旅費、研修参加費などの「事務費」、施策普及費、セミナー・講習会等開催費などの「事業費」であった。

その後、国による国庫補助制度の見直しにより、小規模事業の国庫補助は1995年から段階的に引き下げられ2006年度にはすべて一般財源化された¹²⁾。実質的に国からの補助がなくなってからも府は従来の国からの補助分を含め単独での補助を継続してきた¹³⁾。こうした状況のなか財政再建プログラム（案）を契機とした小規模事業の改革がはじまる。

4.3 第一改革期（2008年度から2009年度）

第一は、補助金の削減である。今回の小規模事業の改革が、府庁全体で取り組む財政再建の取り組みの一環として実施される以上、一定の予算削減は必須事項であった。事実、府は2008年度に全庁で総額1,100億円という巨額の予算削減及び歳入確保策を実行した¹⁴⁾。そのなかで小規模事業に対しては、当

初40%の削減が府プロジェクトチームから担当部局に提示された。それに対して担当部局では、小規模企業のセーフティネットや地域経済活性化といった事業の重要性を指摘すると同時に、事業の効率性を高める改革計画を提案し、それに見合う予算削減案を提示した。結果、この提案が反映され全体で2割程度¹⁵⁾の予算削減となった。さらにその後、大阪府議会において党派を問わず議論された結果、2009年度に限り削減率を20%から15%へと圧縮することになった。当時の担当者によると、こうした予算の修正は異例のことであったという。こうした経緯を経て小規模事業は、予算削減のみでなく政策強化に向けた改革の取組みを同時に進めることになった¹⁶⁾。

第二は、人件費補助から事業費補助への転換である。従来の小規模事業の費目は、人件費、事務費、事業費で構成されていた。このうち人件費は、支援実績に係わらず経営指導員の人数に対して支出されるため、補助金の効率的、効果的な執行に適しているとは言えず、現在の社会通念においても理解が得られにくくなっていた。そこで府は、人件費および事務費の補助を廃止し、すべてを事業費として補助することにした。また転換にあたり事業を小規模企業のセーフティネットを含む経営安定を目的とした

①経営相談支援事業（当時の名称は情報提供・相談支援事業）と地域の独自性、主体性を活かしながら地域産業の活性化を図ることを目的とした②地域活性化事業に分け、それぞれの事業実績に応じて補助金を決定し、支出することにした（表 4）。この際、補助金額は、支援内容ごとに定められた単価を各支援の実施件数等に乗じることで算定するにした。これにより支援内容と補助の関係を明確にすることができた。

表 4 小規模事業の 2 分類

①経営相談支援事業 小規模企業ごとの経営課題の解決に向けた支援を実施
②地域活性化事業 地域活性化のため小規模企業が参加する地域特性を活かした事業を実施

（出所）筆者作成。

第三は、事業目標の設定と事業評価制度の導入による実績主義の強化である。人件費補助から事業費補助への転換において重要なことは、単に件数等の事業実績に応じて補助金を支出することだけではない。実施した支援の内容を適切に評価することで、補助金の適切な執行の確認と実施主体である商工会議所等及び経営指導員のインセンティブとして機能することに期待している¹⁷⁾。こうした観点から府は、客観的かつ専門的見地からの評価が期待できる事業評価委員会（現、評価審議会）を設置した。構成メンバーは学識経験者、公認会計士、企業経営者など専門的知識を有する第三者からなる。委員会では、事業目的や目標数値等が記載された事業計画書の事前評価と、実績報告に対する事後評価を実施し、その結果については府のホームページ等において公表することとした。

4.4 第一期改革後の課題

このように府は、長い歴史を有する小規模事業の枠組みを大きく変革させ、大阪モデルともいべき新たな枠組みを構築するに至った。この取り組みは、府はもとより全国においても例の無いものである。それゆえに、府は改革を進めるなかで新たな課題に

直面した。

主な課題の 1 つは、実績に見合った補助金の交付である。人件費から事業費への転換は、活動実績に応じた補助金の支出により、頑張った商工会議所等の補助金額も増加されるという事業のインセンティブとして機能することが期待された。しかし実際には各商工会議所等の補助金額に大きな変化は生じず、期待した効果は得られなかった。その理由は、改革直後の混乱を避けるためにとった府の配慮にあると考えられる。府の担当者によると、改革により各商工会議所等の補助金額が大幅に変動すると、経営指導員の活動など指導現場に支障をきたし、その結果、小規模企業の支援が滞る可能性がある。そうした事態を防ぐため、府は年度当初の事業計画段階で、改革前の交付額を基礎に補助金の配分額を提示した。年度末は、改革後の規定に従い実績に応じて予算交付をしたが、商工会議所等では当初計画を目標に活動し、多くがその目標を達成したため、結果的に交付額は改革前とほとんど変わらない結果になった。このように府の配慮のとおりになったとはいえ、改革の効果が見えにくくなる事態となった。

もう一つの課題は、経営指導員が実施した支援内容を詳細に把握することであった。たとえば経営相談支援事業は、件数に単価を乗じることで補助金額を算定する方法を採用している。件数は経営指導員が相談内容を記載する相談カードで把握するが、そこに記載されるのは補助金算出に必要な大まかな相談項目のみであり、具体的な支援内容はほとんど記載されなかった。そのため企業の経営課題に対し、どの程度まで課題を掘り下げ、問題解決に向けた支援を実施したかなどの質的な支援実績が把握できず、単純な件数でしか支援実績を評価することができなかった。

以上のような課題が生じたことで、目的としていた頑張った商工会議所等が報われる補助金交付による経営指導員のインセンティブとならなかった。それどころか相談内容ではなく、件数をベースにした補助金算定方法は、商工会議所等の経済合理性から考えて、労力や時間をかけずに件数を増やすような行動を優先的に選択することにもなりかねないという懸念も生じていた。この点については府の担当者のみならず、商工会議所等の担当者からも同様の指

摘があった。

4.5 第二改革期（2010年度以降）

府は新たに顕在化してきた課題に対応するため、2010年度以降にさらなる改革に取り組んだ。その主な狙いは、支援実績の詳細な把握と実績の評価結果に応じた補助金交付の徹底であった。また従来の改革に加え、小規模企業に対する支援環境の活性化を目的として、これまで主に商工会議所等が担ってきた小規模企業支援の政策のなかに、府が直接、民間専門家を派遣する新たな事業を創設し、両者が競い合う環境を作り出すこととした。以下では各取組みについて解説する。

4.5.1 経営相談支援事業におけるカルテ方式の導入

個々の企業が抱える経営課題の解決を支援する経営相談支援事業において、従来の相談カードを廃止し、支援の経緯から結果までを詳細に記載するカルテ方式を新たに導入した。カルテ方式では、支援内容を質の面から幾つかのメニューに分類した。また各メニューは、「課題把握」、「支援実施」、「支援結果」の各プロセスに分け、それぞれの内容に重要性などに応じ1万円から5万円までの単価を設定した¹⁸⁾。

表5 カルテ方式によるメニューと単価
(2014年4月1日現在)

支援プロセス	支援メニュー	単価(円)
課題把握	課題把握とサービス提案	25,000
支援実施	支援機関へのつなぎ	10,000
	金融支援（紹介型）	30,000
	金融支援（経営指導型）	40,000
	資金繰り計画作成支援	20,000
	記帳支援	25,000
	マーケティング力向上支援	20,000
	販路開拓支援	20,000
支援結果	事業計画作成支援	50,000
	創業支援	20,000
支援結果	支援結果の把握・報告	10,000

(出所) 大阪府商工労働部Webサイトより筆者作成。

支援内容をメニュー化し、重要性などから単価設定したのは、商工会議所等に対して、府が重視する

支援メニューを明示する効果と、負担が大きな支援項目も高い価格設定がインセンティブとなり取組みが促進する効果を期待したものであった。

4.5.2 地域活性化事業支援メニューの標準化

地域活性化事業においても支援内容のメニュー化が実施された。本事業は、地域特性が色濃く現われ、内容が多岐にわたるため、当初類型化は困難と思われていた。そのため各商工会議所等の主要事業のみを個々に評価する方法が採用された。しかし評価の実効性を高めるため2011年度に経営相談事業と同様に支援内容を類型化し、支援対象企業あたりの標準的なサービス単価の設定を行った。

さらに府は、事業の実効性や効率性を高めるために、連携を重視した事業推進における4つの視点を商工会議所等に示した。

- (i)大阪府施策との連携：府が行う中小企業支援及び地域産業の活性化を一層推進
- (ii)広域連携：複数の商工会議所等による事業の連携や共同化等により、事業の質の向上や効率化を促進
- (iii)市町村連携：市町村との連携の強化により、地域に密着した事業を推進
- (iv)相談事業との相乗効果の促進：地域活性化事業と経営相談支援事業が相乗効果を発揮するように、地域活性化事業参加事業者をフォローアップしてカルテ化

4.5.3 支援内容の質的側面を含めた評価体制の確立

相談カードに代わりカルテ方式を導入したことで、課題の把握から具体的な支援の取り組み、その結果までを把握できるようになり、支援実績を件数だけでなく、質的にも評価することが可能となった。またすでに外部専門家等の第三者からなる事業評価委員会を設置しているが、これに加え支援利用者の目線からの評価を把握するため、利用者満足度調査を実施することにした。

具体的にカルテでは、記載された文章を評価することになるが、年間1万件を超える支援内容についてすべて評価することは現実的に困難であるため、商工会議所等ごとに無作為に抽出し、評価することにした。2011年度の評価では740件（抽出率6.0%）のカルテを評価した¹⁹⁾。

つぎに利用者満足度調査は、当該年度に支援が終

了した事業者すべてを対象とし、アンケートの発送と回収は商工会議所等ではなく府が行うこととした。2011 年度は、支援を実施した 12,351 事業者のうち、支援完了済みの 11,599 事業者にアンケートを送付し、回収は 5,779 (回収率 49.8%)、有効回答数は 5,501 (有効回答率 47.4%) であった。

府では、カルテと利用者満足度調査の分析結果を用いて、事業評価委員会において最終の評価を行っており、全体の調査結果は府のホームページ等において公表している²⁰⁾。またカルテや利用者満足度調査の分析結果は、小規模企業支援のノウハウとして支援事業の質的向上に有益な情報となるため、各団体の評価結果を個々にフィードバックしている。さらに情報を個々の商工会議所等にとどめるのではなく、団体間の情報共有を図るため、府内全域の経営指導員を対象とした研修などにおいて、課題発見や解決などの支援の進め方やカルテへの記載方法などをテーマにとりあげるほか、商工会連合会と連携し、商工会議所等の特徴的な地域活性化事業のプレゼンテーション大会を開催し、そこで発表された事例を「地域活性化事例集」としてとりまとめている。

4.5.4 支援実績の結果を反映した補助金交付の徹底

府は補助金交付額が、各商工会議所等の支援実績に応じた額となるように仕組みを変えた。まず経営相談支援事業では、前年度の交付額を基本とするのではなく、商工会議所等が地域特性など固有の事情を考慮し、各支援内容の目標件数を設定することとした。次に地域活性化事業については、各商工会議所等からの申請内容を 1 件ごと査定することとした。これらの変更により、商工会議所等の支援方針や支援体制の違いにより交付申請時の金額に差が生じるため年度当初に交付を決定する段階において、各商工会議所等の補助金額が毎年変動することになった。2012 年度当初の交付決定額では、各商工会議所等における対 2009 年度当初予算比率は 77.2% から 182.5% までの差が生じ、最終的に支出した補助金額においても 77.7% から 183.5% の差が生じた。

4.5.5 商工会議所等と民間専門家が競い合える支援環境の創出

府は、2010 年 6 月から民間専門家を小規模企業に派遣する「経営力向上緊急支援事業」を開始した。これまで小規模企業政策は、主に商工会議所等の経

営指導員が担ってきたが、小規模企業からみた場合、それ以外の選択肢がほとんど無い状況であった²¹⁾。そこで民間専門家を府が派遣する事業により、小規模企業が支援者を選択できる環境の創出を試みた。この狙いは、商工会議所等と民間専門家が健全に競争することで、事業の活性化を促すことにあった。

小規模企業は自らの経営課題に応じて、商工会議所等の経営指導員か民間専門家を選択できる。民間専門家については、府は事前に中小企業診断士会、税理士会、社会保険労務士会の各団体と委託契約を結び、小規模企業からの依頼があった際に団体に派遣を要請する仕組みとなっている。支援メニュー等は、商工会議所等による経営相談支援事業と同じとした。本事業は 3 年間実施されたが、その結果、商工会議所等の経営指導員と各種専門家のそれぞれの強みが改めて明確になった。行政の事業担当者によると、「3 年間の事業を通じて小規模企業が、新たな営業戦略の構築や新分野進出など専門家の能力を求める実態を把握できた一方で、専門家活用においても経営指導員が介在することの利点が明らかになった」との意見があった。

5. 改革の実績と評価

前節まで改革の取り組みをみてきたが、本節ではその結果を踏まえ、改革の評価を行っていく。

5.1 改革後の実績

まず改革後の支援件数の変化を確認する。表 6 は、経営相談支援事業について、第二改革期がはじまった 2010 年以降の支援事業所数と予算額の推移をあらわしたものである。これによると支援件数は 2010 年度の 11,585 件から毎年増加し、2013 年度には 13,594 件と 2 割近く増加したが、予算額は約 19 億 6 千万円で横ばいとなっている。この結果、1 事業所あたりの予算額も大きく引き下げられた。

表 6 支援数と予算額の推移

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度
支援事業所数	11,585	12,351	13,237	13,594
予算額 (千円)	1,962,603	1,960,462	1,960,462	1,961,101

(出所)大阪府商工労働部 Web サイトより筆者作成。

このように予算額を抑えつつ支援件数を伸ばすことにできていることから、改革は事業のコストパフォーマンス向上に貢献したと考えられる。ただし改革の狙いは、単に予算削減や件数だけでなく、企業が直面する問題を掘り下げ、高度専門化する経営課題の解決に取り組むことにあった。

表7は、カルテに記載された支援メニュー別の実績の推移である。表中では支援メニューを法律等に規定された事務的な手続き支援が中心となる定型型支援と、状況によって多様な解決策の検討が求められる戦略型支援に2つに区分して集計している。この結果をみると、定型型支援は2010年度から2013年で9,963件から10,285件と3.2%の増加であったが、戦略型支援は同じく3,625件から5,942件と6割以上の大幅増となった。この結果をみる限り、改革後の仕組みが各商工会議所の経営指導員が難易度の高い支援に取り組むインセンティブとして機能している様子が確認できた。

表7 支援メニュー別内訳の推移

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	
定型型支援	9,963	10,195	10,280	10,285	
内 訳	支援機関紹介	3,093	2,243	1,894	1,912
	資金調達（紹介型）		1,321	1,380	1,301
	資金調達（マル経）	2,541	2,426	2,497	2,614
	資金繰り計画	1,170	1,291	1,162	1,212
	記帳支援	2,393	1,582	1,378	1,321
	労務関係	766	1,332	1,969	1,925
戦略型支援	3,625	4,551	5,626	5,942	
内 訳	マーケティング	247	356	446	635
	販路開拓	2,190	2,691	3,450	3,117
	事業計画	589	775	900	1,204
	創業	365	391	361	424
	I T化	234	338	469	562
その他	1,324	3,039	3,327	3,806	
合計	14,912	17,785	19,233	20,033	

（出所）表6と同じ。

5.2 改革に対する商工会議所等の意見

以上のとおり、府は改革の成果は一定、数字としてあらわれているが、事業の担い手である商工会議所等にどのように受け止められていたのであろうか。ここでは2013年8月から9月にかけて府内の商工会議所等の8団体を訪問し、それぞれの管理者や経営指導

員に対して実施したインタビュー調査の結果を紹介していく。なおインタビュー時期は、第二改革期の直後であるため第二改革期における主な5つの改革内容別に集約していく。

まず「①経営相談支援事業におけるカルテ方式の導入」に関しては、「難しい支援メニューには高い単価が設定されたことで、経営指導員がそうした相談に対応する意欲が高まった」と、難易度に関係なく必要な支援に取り組む様子がうかがえ、府が期待していた効果が現れていた。また「難易度の高い支援の単価が高く設定されたことで、経営指導員の能力向上に向けたセミナーへの参加の大義名分ができた」、「カルテへの記載内容が評価対象となったことで、経営指導員の文書作成能力の向上に取り組んだが、その結果、文書力だけでなく小規模企業への説明能力も高まったように感じている」と、カルテ導入が、経営指導員の指導能力の向上にもつながっているとの指摘もあった。さらに「今回、販路開拓や事業計画立案など難易度の高い指導に取り組むことが推奨されたことで、そのノウハウの蓄積に努めているが、単独の商工会議所では事案が少ない」と、カルテを経営指導員の指導力向上に役立てるため積極的な取り組みに努めるものの、難しさを指摘する意見もあった。他方、「かねてより小規模企業との信頼関係構築や近況情報の収集の役割を果たしていた日ごろの簡易的な相談はカルテの対象とならないため、経営指導員が時間を割きづらくなっている」との問題を指摘する意見もあった。

つぎに「②地域活性化事業における支援メニューの標準化」については、広域連携の仕組みを設けたことを評価する声が多く、商工会議所等から聞くことができた。とくに規模の小さい商工会では、「単独での事業運営や集客には限界があったが、他の商工会議所等との連携により、事務負担が軽減され、集客力があがるなどスケールメリットがあり、今後、地域活性化事業を重点的に実施していきたい」と高く評価していた。

続いて「③支援内容の質的側面を含めた評価体制の確立」については、カルテと利用者満足度調査の分析結果がフィードバックされることについて、「これまで十分に把握できていなかった情報が得られ、支援業務の改善に有効である」との声が多く、とく

に満足度が極端に低い案件など、業務改善のポイントが明確になったとの意見が聞けた。その一方で、「小規模企業による満足度の評価は極めて主観的であるため、商工会議所等の比較評価には適していないのではないか」との指摘する声も多数あった。たとえば、ある担当者は「答えが容易に見えない高い難易度の経営課題に取り組んだ場合、容易には成果がでないため、満足度評価は一時的に低くなっている」との意見もあった。さらにこの担当者は、「むしろ満足度が一時的に低くなっているのは、経営指導員が難易度の高い支援にチャレンジしている証であり、そこから満足度を高めていくことが重要である」と満足度の評価を前向きな姿勢で冷静に分析していた。

また「④支援実績の結果を反映した補助金交付の徹底」については、商工会議所等では、各自の補助金額に大きく影響するため、それぞれの実情に応じた対策に取り組んでいた。たとえば、地域活性化事業が盛んな商工会議所等では「従来の方法では経営相談支援事業の相談件数を伸ばすことは難しくなっていたが、地域活性化事業においてターゲットになる事業者が関心を持ちそうなテーマに絞り込んだイベントを実施することで、これまで付き合いのなかった事業者と関係が持てるようになってきた」と、地域活性化事業をきっかけとして新たな事業者との関係作りに取り組んでいた。また他に比べ金融関係の相談が多い商工会議所等では、「金融相談をきっかけに、他の課題を聞き出し支援に繋げている」といった意見も聞けた。さらに事業所数が少なく、相談件数の確保に限界のある商工会議所等では、複数の商工会議所等の広域連携による地域活性化事業を事業計画に盛り込んでいた。このように各商工会議所等は地域特性に応じて、支援内容の創意工夫を図っていた。

最後に「⑤商工会議所等と民間専門家が競い合える支援環境の創出」に関しては、「小規模企業との長期的継続的な関係に基づく支援は経営指導員が得意とするところであり、会計や法律など専門知識を要する支援については各専門家が本領を発揮するところであり、それぞれに得意分野がある」、「経営指導員と民間専門家は競争的關係というよりは、相互補完的關係にあり、互いが協力することで効果的な支

援が可能となること」といった意見が聞けた。府の取り組みは、こうした指摘を裏付けるものであったと思われる。

5.3 評価

以上の実績とインタビュー結果からこれまでの府の取り組みを評価していく。

第一に、改革は事業のコストパフォーマンスを高めることに貢献した。今回の改革は、府の財政再建問題に端を発していたが、府はそれを単なる予算削減とせず、政策を強化するための改革と捉えて取り組みを進めてきた。その結果、予算削減と機能向上を両立させ、事業の効率性の向上や事業の活性化を一定実現できた。これは全国的に自治体等における財政状況の悪化が問題となるなかで、注目に値するものであろう。

第二に、人件費補助から事業費補助への転換は、難易度の高い支援内容に取り組むインセンティブを付与することに繋がった。従来の人件費補助では、経営指導員の努力や支援結果の程度に関係なく、配置された経営指導員に対して補助金が提供される仕組みであったが、事業費補助へと転換したことで、事業内容に応じた補助金支出が可能となった。しかし単に費目を転換しただけでは、インセンティブとしては十分ではなかった。そこで第二改革期において、支援メニューを標準化し、さらに支援が期待される重要性や難易度の高い支援メニューの単価を高くするなど、重要性に応じて単価が設定された。こうした改革の結果、各商工会議所等では、それぞれの地域特性などを考慮しつつ、補助金獲得に向け、難易度の高い支援メニューにも積極的にチャレンジする動きがみられた。このように事業費化への転換は、商工会議所等へのインセンティブとして機能していると考えられる。

第三に、カルテ方式により事業のモニタリング機能が高まり、事業実績にみあった補助金交付の精度を高めることになった。カルテにより商工会議所等が実施した支援内容について、その過程から支援結果までの「見える化」が格段に進み、支援実績を質の面からも評価するモニタリング機能が高まった。このカルテと利用者満足度調査結果を併せた評価結果を補助金に反映することで、当初の狙いの1つで

あった頑張った商工会議所等が報われる仕組みができあがった。つまり、カルテ方式は、事業費補助が商工会議所等へのインセンティブとして機能するための必要条件となっているといえる。

6. おわりに

本稿では、我が国の地域産業において重要な機能を果たしている小規模企業を対象とした支援事業の効果的な実施を検討するため、全国に先駆けて改革に取り組む府の事例をみてきた。小規模企業政策は過去 50 年以上にわたり行政と商工会議所等の両者が、小規模企業の経営向上と地域活性化という共通の目的のため、信頼関係を構築しながら実施してきた。しかしながら、3.3 で述べたように小規模企業政策は、小規模企業への浸透度の低さと高度専門性の高い経営課題への対応という 2 つの課題を抱えていた。

その前提のなかで、今回、府が推進してきた改革を評価すると、事業費補助への転換等がインセンティブとなり、商工会議所等が以前よりも増して積極的に小規模企業への支援を実施するようになり、予算が一定額に留まるなかでも各地域に応じた支援計画に基づき、支援件数を伸ばすことに繋がった。この事業者の増加は、課題の 1 つである浸透度の向上に貢献するものと思われる。

またカルテ方式とその評価の仕組みを導入したことで、商工会議所等による支援の内容の見える化が可能となり、事業内容の精緻な評価が可能となったことや、カルテ情報の集約による小規模企業支援のノウハウの蓄積と共有が図られた。こうした取り組みの結果、改革後に高度専門性の高い支援メニューへの取り組み件数の増加が確認できた。これは政策が抱えるもう 1 つの課題に対応する動きと考えられる。

このように府の改革は、現在、国が検討する小規模政策の強化において重要なヒントを与えるものと考えられる。しかしながら府の改革はいまだ途上であり、商工会議所等とともにさらなる取り組みが必要である。インタビューでも指摘があったように、カルテを通じた支援ノウハウの蓄積やその共有化は今後も継続して実施していくべきと思われる。また支援内容の質的評価についても、その精度を高め両者の相互理解を深めていくことが望ましい。加えて、

支援機能強化のためには経営指導員の機能向上のみならず、各種の支援機関や民間専門家との連携を強めていくことも重要であろう。こうした府の改革上の課題は、また今後、国が進める新たな小規模企業政策においても重要な課題となる可能性が高い。

以上が、府の取り組みの評価と今後の課題であるが、今回の考察においてもっとも重要なインプリケーションは、長年にわたる商工会議所等を通じた小規模企業政策の枠組みは、創意工夫を加えることで機能強化が可能であるということであろう。とくに現場担当者である経営指導員に如何にしてインセンティブを付与するかが、今後の支援機能強化に重要な課題となると思われる。現在、国が検討する新たな体制においても、商工会議所等には大きな期待が寄せられている。今後の商工会議所を中核とした連携支援の見直しのなかで、本稿で明らかにした府の取り組みを参考としつつ、政策が本来の目的である地域経済の活性化に貢献するものとなることに期待したい。

*謝辞

本稿の執筆にあたり、商工会、商工会議所の担当者の方々および府の改革担当者であった田中浩喜氏には、改革当時や現状の実態についての丁寧な解説や各種資料の提供など、多大なご協力をいただきました。心より感謝いたします。

〔注〕

- 1) 商工会議所等を中心とした支援の方針については、中小企業白書 2014 年版のコラム 4-1-2 が詳しい。
- 2) 本稿の内容は越村・田中(2014)をもとにしている。
- 3) “ちいさな企業”未来会議は、2012 年に中小企業庁に設置された審議会であり、その趣旨は、「小さな企業が日本を変える」とした意識に基づき、これまでの中小企業政策を真摯に見直し、中小・小規模企業の経営力・活力の向上に向けた課題と今後の施策のあり方を討議することにある。
- 4) 中小企業白書 2014 年版では、総務省の「事業所・企業統計調査」と「経済センサス基礎調査」のデータを加工修正し、企業規模別の企業数の年平均増減率推移を示し、小規模企業が 1986 年以降一貫して減少していることを明らかにしている。
- 5) 政策の体系図は中小企業庁 Web サイトを参照のこと (<http://www.chusho.meti.go.jp/keiei/shokibo/>)。

- 6) 「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律」において規定されている。
- 7) 中小企業白書 2014 年版では、商工会議所等が支援の担い手として選ばれたのは、小規模企業には①国・自治体ではない民間組織が望ましいこと、②業種などの共同組合よりも地縁のある組織がよいことを理由として挙げている。
- 8) 経済産業大臣が定める基本的指針の第 4 条において「(経営改善普及事業において) 必要な経費について、都道府県が補助する場合には当該都道府県に対し、予算の範囲内において、当該補助に必要な経費の一部を補助することができる」とある。
- 9) 財政再建プログラム(案)についての具体的な内容は、大阪府財務部 Web サイトに掲載されている。
- 10) 2008 年度の当初予算額は 2,432 百万円であった。
- 11) 調査結果について公開されていないため、当時の担当者へのインタビューで確認した。
- 12) 制度創設から数十年を経て、臨時行政調査会答申や地方分権改革推進委員会答申などを踏まえ、商工会議所・商工会の経営指導員等の人件費については 1995 年から、また、商工会連合会の職員人件費については 1998 年度から、さらに事業費については 2006 年度から地方交付税による一般財源化が実施された。(なお、一般財源とは、使途が特定されない財源のことで、本件における一般財源化とは、使途が特定される国庫補助金から、使途が特定されない地方交付税に振り替えられたことをいう。)
- 13) 現在もほとんどの都道府県においては国庫補助金制度時代の事業形態を継承している。
- 14) 2008 年度の大阪府の当初予算額は、一般会計が約 2 兆 9,246 億円、特別会計を合わせた総計が約 4 兆 1,568 億円であった。
- 15) 2008 年度は人件費 12%、事業費(事務費を含む) 20%削減とし、2009 年度予算からは人件費・事業費を合わせた総額で 20%削減となった。
- 16) 2009 年 3 月 23 日に開催された大阪府の商工労働常任委員会において当時の経済情勢のなかで小規模企業が置かれている状況を考えた際に小規模事業が果たすべき役割の重要性が改めて議論された。
- 17) 府では、改革に先立ち政策運営に PDCA サイクルを導入しており、これを小規模事業にも採用した。
- 18) 当初は、簡易な問い合わせ等の簡易相談もメニューにあげていたが、2012 年度から簡易相談は商工

会議所等の基本的活動であるとの認識から、ニーズ把握や提案等につながるもの以外は原則対象外とした。また 2014 年からは、その実績額をカルテの「課題把握とサービス提案」の単価に織り込み、事前・事後相談も廃止した。

19) ただしカルテ評価は評価者に相当な作業負担を強いる。そこで数年実施後、各会議所のカルテ記載内容が一定の水準で安定したため、現在は評価ではなく現状を維持するための確認としている。

20) 大阪府商工労働部 Web サイトで、各年度に開催された事業評価委員会の概要とカルテや利用者満足度評価結果について公開されている。

21) (独)中小企業基盤整備機構や都道府県等中小企業支援センターによる専門家派遣制度はあるが、小規模企業を対象とした無料の制度は見受けられない。

<参考文献>

大阪府財務部 Web サイト

(<http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/zaipro/>).

大阪府商工労働部 Web サイト

(<http://www.pref.osaka.jp/keieishien/kokibokoukai/>).

清成忠男(2009)『中小企業政策史』有斐閣。

越村惣次郎・田中浩喜(2014)「小規模企業政策の課題と評価 - 大阪府の取り組み事例の考察」田中宏昌・本多哲夫編(2014)『地域産業政策の実例 - 大阪府の事例から学ぶ -』第 4 章, 同友館。

小林靖雄・瀧澤菊太郎(1996)『中小企業とはなにか』有斐閣。

中小企業庁(1998)『中小企業白書平成 10 年度版』ぎょうせい。

中小企業庁(2001)「中小企業政策審議会第 1 回小規模企業部会議事録」。

中小企業庁(2012)「中小企業基本法における中小・小規模企業の位置づけの精緻化・強化について」。

中小企業庁(2013)「中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会取りまとめ」。

中小企業庁(2014)『中小企業白書 2014 年年度版』日経印刷株式会社。

安田武彦(2014)「中小企業政策情報の中小企業への認知普及—小規模企業を対象にした考察—」(独)経済産業研究所。