

# 高知県の産業振興補助金に関する研究

～高知県産業振興推進総合支援事業費補助金を事例として～

1170492 山本 祐大

高知工科大学マネジメント学部

## 1. 概要

現在高知県は「地産外商が進み、地域地域で若者が誇りと志を持って働ける高知県」[1]という将来像を掲げ、地域を大切にしていって地産外商を強化し、それを確実に拡大再生産へ繋げることを目指している。その中で補助金を中心とした豊富な支援策が用意されているが、補助金には多くの問題点が指摘されている。そこで本研究では、高知県の補助金政策の実態を解明することで、産業振興に関する補助金制度及び支援策の在り方を考察し、提言を試みる。

まず、産業振興における補助金の意義や役割を調査すると同時に、高知県の産業振興に関する補助金の役割を整理したところ、外貨獲得、雇用創出、地域活性が可能な起業、事業展開を後押しすることが補助金の役割であることが判明した。

本研究では補助金の効果が実際に出ているか、という点と、企業が補助金へ依存していないか、という2つの着眼点から行政と企業へヒアリング調査を行った。その結果、補助金は役割を果たしていることが分かったが、行政と企業の密接な関係性が補助金を一度受給した事業者が継続的に補助金を受け続けられるような構造を作り、受給者の思惑によっては補助金へ依存してしまうことも可能な制度設計であることが判明した。

そのため、行政から自立して市場で生き残ることが出来る事業が行われる産業を振興すること目的とし、資金面での自立を促す制度として、民間での資金調達方法の開拓支援と企業の実績などで補助金受給資格の分類、段階化し、受給回数の上限を設定が必要である。

## 2. 背景

現在、高知県の歳出における補助費の割合が年々増加しており(図1)、補助金政策の必要性が高まっている。

その中で高知県が打ち出した第3期産業振興計画では、県が主導して産業を活性化させようという狙いがあり、補助金

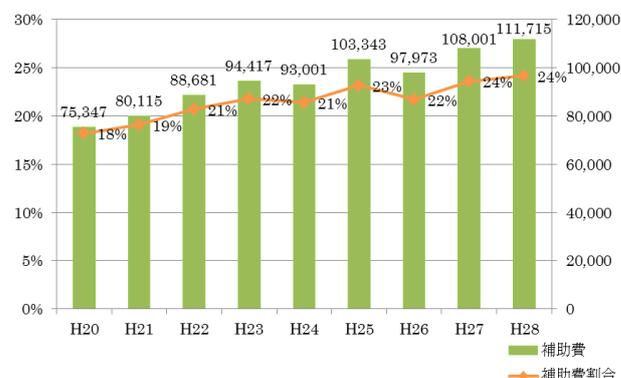


図1 高知県歳出の補助費の割合

参考文献[2]より 著者作成

を始めとする支援策が豊富にある。しかし一般的には補助金政策に対する様々な問題点が指摘されており、補助金の効果の測定可能性や企業の補助金への依存など、解決されていない課題が山積みである。

## 3. 目的

高知県の補助金政策の実態を解明し、産業振興に関する補助金制度及び支援策の提言を試みる。

## 4. 研究方法

本研究では文献調査と合わせ、行政と補助金を受けた企業を対象にヒアリング調査を行う。

## 5. 補助金とは

### 5.1 補助金の定義

補助金には様々な定義が存在し、法務省予算執行計画(2010)によると「国が国以外の者が行う特定の事務又は事業に対し、国家的見地から公益性があると認め、その事務又は事業の実施に資するため反対給付を求めなく交付する経費」と定められており[3]、地方自治法では「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」[4]、高知県の補助金等交付基準では

「補助金等とは、金銭を交付することによって生ずる事業の成果、すなわち利益効果が直接県に帰属しないものをいうものである」と定義されている[5].

これら公式の定義を鑑みて、本研究での補助金は「公益上必要であると認められること」「反対給付（直接的な対価）を受けないこと」「財政援助の作用があること」「その事業の実施に資するためのものであること」の要素を持ち、特定の事業を行うものに対してその事業を育成・助長するために、法令の規定に基づき金銭的給付を行うものであり、垂直的財政調整の作用を持つ政策であると定義する。

また、林等[6]による「日本において補助金という言葉は国庫支出金の一部分をさす場合が多いが、学術的には中央から地方へ移転される財政資金一般をさす言葉である」との定義に本研究も従う。

## 5.2 補助金の種類

補助金は様々な形態を持つが、加藤等[7]林等[8]に基づくと交付制度上以下のように分類することが出来る。

- ・法律補助と予算補助(交付の根拠による分類)

補助金の交付の根拠が法律に基づくものを法律補助といい、法律に基づかないで予算のみによるものを予算補助という。法律補助は国が補助金等の交付について根拠法令のあるものであるが、国の補助を義務付けているものと、補助ができる旨が規定されているにすぎないものがある。

- ・直接補助と間接補助(直接であるか否かの分類)

補助金の交付の対象となる事務又は事業を行う者に国が直接補助するものを直接補助といい、他の者を經由して間接的に補助するものを間接補助という。經由する段階が単一でなく、複数である場合もすべて間接補助という。

- ・特定補助と一般補助(交付の目的による分類)

特定の事業に対するものとしてその用途、目的が決まっているものが特定補助であり、用途等を特定しないものが一般補助である。

- ・打切補助と非打切補助(交付額増額の可否による分類)

当初交付決定した補助金等の金額を交付の最高限度額とし、支出実績がこれを上回っても交付金額を増額しない旨定められている補助金等を打切り補助といい、その他が非打切り補助である。

- ・渡切補助と決算補助(交付の算定期間による分類)

補助金等の交付の算定期間による分類であって、補助金等の金額の算定基準を補助の対象となる事務、事業の遂行前の収支見積りに基づき交付するものを渡切予算といい、事務、事業の遂行後の決算に基づき交付するものを決算補助という。

- ・定率補助と定額補助(交付額の算出における分類)

補助すべき事務、事業の所要額に一定の率を乗じて算出するものを定率補助といい、事務、事業の所要額との比例的関係とは他の観点から決定するものを定額補助という。

## 5.3 補助金の役割

高知県の第3期産業振興計画では地域地域を大切にしていって地産外商を強化し、それを確実に拡大再生産へ繋げることを目指している[1]。その為には担い手の育成、確保、地域産業クラスターの形成、起業、新事業展開の促進、地域集落の維持・再生の仕組みづくりが重要とされており、これらを達成するために様々な支援策が実施されている。補助金は産業振興計画を後押しする役割を持っている為、本研究における産業振興に関する補助金は外貨獲得、雇用創出、地域活性が可能な起業、事業展開を促進させる役割を持つとする。

## 6. 高知県の産業振興に関する補助金

### 6.1 高知県産業振興推進総合支援事業費補助金

第3期高知県産業振興計画では様々な支援策が用意されているが、本研究では商品開発の段階から販路開拓まで幅広く対応し、産業を特定しない高知県産業振興推進総合支援事業費補助金(以下、産振補助金と呼ぶ。)を対象とする。

産振補助金は、産業振興計画を効果的に実行するために、商品の企画・開発、加工、販路拡大等、生産段階から販売段階までの取組、観光産業の振興に資する取組等を総合的に支援することを目的としており、アイデアや芽出しの段階を支援するステップアップ事業、本格的な取組を支援する事業もしくは地域への経済波及効果が高いと認められるものを支援する一般事業、国等の補助事業を活用して実施する取組を支援する特別承認事業の3つの取組を対象に県が補助を行うものである。

補助事業の採択には専門家で構成された事業審査会によって事業計画書等を審査し、収益性や販売戦略など事業の見込みがあるかどうかを吟味し、その結果を踏まえて採択、補助

率の決定がなされる。(図2)

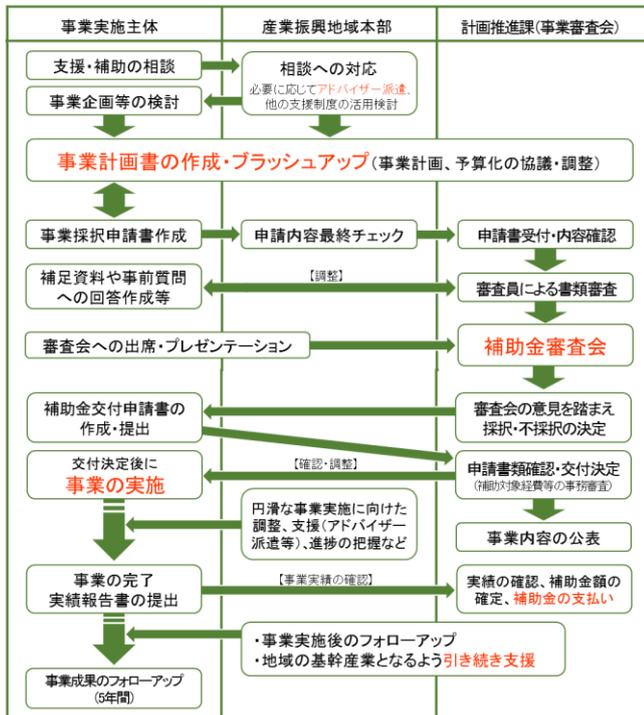


図2 産振補助金交付のフロー

参考文献[9]より著者作成

また、事業計画書の作成を行政の職員が支援する体制も出来ており、計画書を作成するスキルを持っていない事業者をサポートすることが出来る。事業完了後においても事業実施者は5年間その成果の進捗を行政に報告することが義務付けられており、行政もその報告を基に引き続き支援を行うという、事業計画の段階から実施完了後まで資金とスキルの両方の支援を受けることが可能な制度となっている。

図2を見ると事業実施者と行政が密に連携しながら事業を行なえることが分かる。

## 6.2 本研究における着眼点

6.1で述べた産振補助金の制度について行政が企業を全面的に支援する体制を述べたが、本研究では「企業が補助金に依存せず、自立性や継続性を確保しているか」、「産振補助金の効果は出ているのか」の二つを着眼点として事例調査を行う。

## 7. 行政へのヒアリング調査

産振補助金を扱っている高知県産業振興推進部計画推進課へヒアリング調査を行ったところ、以下のことが判明した。

- ・産振補助金の効果は数値として測定することは難しいが、

産業振興を促進させていることは確認している。

- ・補助金を申請する事業者が持ってくる計画書が未熟のため門前払いすることが多々ある。
- ・事業計画通りに進まない企業が多々ある(中には補助金の増額を依頼する企業もある)。
- ・採択者は補助金が無ければ事業に取り組めない。
- ・採択された事業の中にまれに頓挫するものがある。
- ・審査会は企業の情報が関わってくる為、条例により非公開となっている(高知県情報公開条例第6条第3号)。
- ・実績は企業情報が絡むとどこまで公開できるかの判断を行政側がすることが出来ない。
- ・補助金に関する企業情報はセンシティブであるため、逆に公開することを前提にすると企業が補助金を申請してこなくなり、産業振興を促進することが出来なくなる。

上述から、補助金を必要とする企業が資金と経営スキルが不足していることが分かり、それ故に産振補助金はその両方を支援する仕組みとなっていることが判明した。また、行政の情報開示については企業情報が絡むと、企業の信用問題等に関わってくる為、安易に情報を公開できないことも判明した。

以上のように産振補助金の効果は数値として測定することは難しく、さらに情報開示も十分に行なえないという状況から、行政の説明責任が果たされていないということが判明した。高知県の補助金の定義にもあるように、補助金は利益効果が直接県に帰属しないものではあるが、支出の根拠とその期待効果が説明されなければ、補助金政策における行政経営の透明性が確保出来ない。また、補助金政策について何も見えないという状況から、県民が意見を言おうにも情報が無いため、何も言うことが出来ないということも問題であると考ええる。

産業振興という重要な目標ではあるが、その反面行政は情報を公開できず、透明性が失われるという行政経営のジレンマを解決する必要がある。

## 8. 補助金を受給した企業の事例調査

産振補助金を受給した事業者について2つの事例を以下紹介する。企業の情報や自身の考察が企業の信用に関わってくる為、企業名等は伏せる。

## 個人事業主 A

個人事業主 A は高知県産食材を利用した食品の開発及び販売、施設運営を行っている事業者である。自営業として事業を始めたが、事業展開、販路開拓に挑戦したいという思いから行政へ相談したところその支援制度として産振補助金の紹介を受けたとのこと。

事業計画書作成に関しては行政職員と一緒に作成し、スキル面だけでなく精神面でもサポートしてくれたことでモチベーションも向上したと言っていた。審査ではかなり厳しく見られたが、本気で挑戦したいと考えていたため、審査員からの質問事項には堂々と答えていたという。事業実施後は順調に売り上げが伸び、雇用も増えたが、県が実績として情報を開示したことで、銀行やベンチャーキャピタル等から過剰なほどの投資や融資の話が来るようになったと言っていた。

## 株式会社 B

株式会社 B は農産物の生産、加工、販売を行っている企業で、経営革新のために産振補助金を受給。元々行政との繋がりが強く、信頼も得ていた様子で、行政からの支援は無かったが、それは株式会社 B なら大丈夫だという行政からの信頼による可能性があると言っていた。事業計画書作成も専門家に相談しながら自社で作成し、審査も通ったという。また、以前から補助金を受けており、制度も含め補助金に関する知識を豊富に持っていた。

以上のようなヒアリング調査を終え、調査した企業には以下の共通点があることが判明した。

まずは補助金があったからこそ新事業に踏み込むことができたということである。これにより産振補助金の起業や新事業展開を促進させるという効果が実際に出ているということが判明した。また、産振補助金を受給した事業者は実際に事業を成功させており、今後も意欲的に取り組みたいという姿勢が見られた。

次に産振補助金の受給者は儲けたいというのではなく、新事業に挑戦したいという気持ちが強く、中には地域を支えたいという思いを持っている方が多いことである。

最後に公的信用の高まりである。産振補助金を受けられるというのは、県の掲げる産業振興の目標に合致し、収益の見込みがあるという公的な信用を得られるということである。その為、融資や投資の話が来るようになり、行政からも補助

金を受給しやすい状況が生まれていることが判明した。

## 9. 考察

事例調査を通して高知県の企業の実態が明らかになり、企業と行政との間で密接な関係が築かれていることが判明した。その要因を考察していく。

補助金を受ける企業は補助金がなければ新事業の展開に踏み込めないという、何かしらの支援が必要な経営状況である。加えて、7章で述べたように補助金を申請する事業者が持ってくる事業計画書が未熟のため門前払いすることが多々ある、ということから、産振補助金を申請する県内企業はお金だけでなくスキル面での支援も必要な状況であり、企業を育成・助長させる為には事業計画書作成から事業実施後まで手厚い支援体制が必要であるという現状が高知県にはある。

その中で、産振補助金は実際に補助金政策としての役割を果たしているため、設定した KPI（重要業績達成指標）の達成が産業振興に繋がるというモチベーションや、頑張っている企業を応援してあげたいという行政職員の熱意により、行政は見込みのある企業を懸命に支援する。

つまり、補助金を受けたいが事業計画書を作成するスキルが不足している企業に対して、審査に通る（事業の見込みがある）事業計画書の作成を行政が支援する。企業は補助金を受け行政の支援の下事業完了し、事業実施後も継続して行政がフォローする。

上述の要因により行政と企業の密接な関係が生まれると考えられ、一度補助金を受給すると今後も受給しやすくなるという構図が見えた。図 3 はそのプロセスを示している。

補助金の制度上、補助金を受けた企業が補助金を受け続けられるという仕組みがあり、それにより補助金への依存により企業の独立性、持続性が損なわれてしまうことが懸念される。企業の信用問題と行政の情報保守の壁により事例として

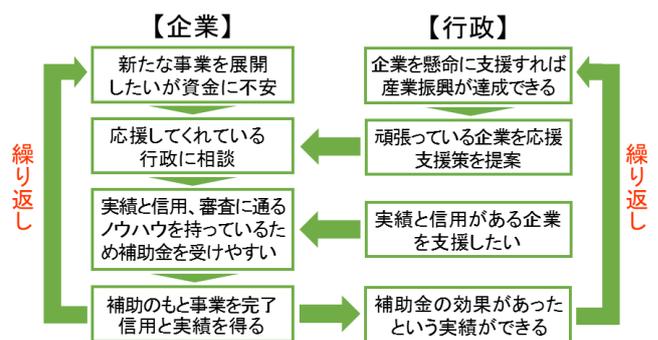


図 3 企業と行政の密接な関係構築のプロセス

調査を行えなかったが、補助金に依存し、経営の資金繰りの為だけに補助金を受給している企業が実際に存在していることは行政や経営者から聞くことができた。

本研究の着眼点である、企業の補助金への依存がなぜ起きってしまうかということについては、企業にも問題があると思うが、本論では本当にやる気がある企業とそうでない企業の両方が継続的に受給できる現在の補助金制度に問題があると考えられる。

実際、補助金ほどリスクの低い資金調達は無いため、短期的な資金調達方法として補助金の受給は合理的な行動であり、事業展開など何かに挑戦したいという時には有効的である。しかし、一度補助金を受給してしまうと今後も受給しやすくなるという構造から、長期的に補助金を利用してしまう可能性がある。これは資金調達における企業努力を停滞させるため、市場と真正面に戦う力を失い、企業が行政から自立できない状況に陥ってしまうことが懸念される。

本論では、高知県が目指すべき産業振興は、行政から自立し、市場で生き残れる事業が行われる産業をつくられることであると考えられる。それを達成する為には、行政経営の透明性確保と企業の自立という観点から、地方銀行やベンチャーキャピタル等の民間の力を最大限活かすことが必要であると考えられる。民間であれば行政のような説明責任を県民へ果たす必要が無くなり、さらに民間同士の繋がり強化により、高知県企業の結束を生むことも可能であると考えられる。

行政と企業へのヒアリング調査を行って分かったのだが、現在行政が行っている、見込みのある事業を審査会で厳しく審査し、補助金を出すという産振補助金採択のプロセスは合理的であるのだが、これは民間が行う場合と特に変わりはないと感じた。民間においても利益の見込みがある事業や、応援してあげたい事業へ投資するため、産業振興に関しては行政だけでなく、民間の力を活用した資金援助は十分に可能であると考えられる。

その為、「民間での資金調達方法開拓の支援」を行うべきであると考えられる。実際に高知銀行が地域密着型金融という地域活性化を目的とした企業支援事業を行っており、第3期高知県産業振興計画において行政と協力関係にある。ここで必要とされるのは、行政主導の資金援助だけではなく、民間のネ

ットワークを最大限活用した資金調達開拓方法の援助であり、企業努力と自立性を高めることが狙いである。

そして、それを達成するには「企業の実績などで補助金受給資格の分類、段階化し、受給回数の上限を設定」により、企業の自立を促す仕組みが必要であると考えられる。現在の制度では、事業の見込みや実績があれば何度でも補助金を受給できるようになっており、産振補助金においても例外ではない。そこにステップアップ式での資金支援策を設定し、最終的には企業が補助金ではなく民間の融資や投資にて資金調達を行える仕組みづくりが必要であると考えられる。

## 10. おわりに

本論を通して高知県の産業振興における補助金政策を対象にし、問題点とその構造を解明し、試案を提言することが出来た。しかし一方では、本論の提言において民間による産業振興支援のリスクや責任を民間に押し付けるのかということと、行政の公平性と民間の営利性による支援の在り方という今後の課題がある。産業振興支援における行政の課題は必ず民間の力で解決できていると考えているため、官と民が互いを補い合い、協力することが高知県の産業振興に求められる。

## 参考文献

- [1]高知県：『第3期産業振興計画《総論・産業成長戦略》』,2015年
- [2]高知県総務部財政課『高知県の財政状況』,<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/110401/zaiseijoukyou-pamphlet.html>
- [3]法務省：『平成22年度法務省支出負担行為又は支出に関する計画』2010年, <http://www.moj.go.jp/content/000054986.pdf>
- [4]地方自治法(昭和二十二年四月十七日法律第六十七号),(寄附又は補助)第二百三十二条の二,<http://law.e-gov.go.jp/html/data/S22/S22HO067.html>
- [5]高知県：『高知県補助金等交付規則の運用について,昭和43年4月22日,43考第5号各課,室長あて副知事』,1968年, <http://www.reikisyuutou.pref.kochi.lg.jp/reiki/JoureiV5HTMLContents/act/frame/frame110001997.htm>

[6]林 正義,別所 俊一郎,岩田 由加子：『財政転移支付和政府間事権財権関係研究,政府間財政移転制度：理論・比較・現状』,p42-89,中国財政経済出版社,2007年

[7]加藤剛一,田頭基典：『補助金制度：その仕組みと運用』,

日本電算企画,1996年

[8]林宏昭,橋本恭之：『入門地方財政』中央経済社,2002年

[9]高知県産業振興推進部計画推進課『高知県産業振興推進総合支援事業費補助金活用ガイド』,2016