

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	我が国のベンチャー企業・スタートアップ支援等を振り返る ～新しい資本主義を実現するスタートアップの創出に向けて～
著者 / 所属	上谷田 卓 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	214号
刊行日	2022-7-7
頁	1-38
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r04pdf/202221401_1.pdf">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r04pdf/202221401_1.pdf</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

# 我が国のベンチャー企業・スタートアップ支援等を振り返る ～ 新しい資本主義を実現するスタートアップの創出に向けて ～

経済産業委員会調査室 上谷田 卓

1. はじめに
2. ベンチャー企業をめぐる視点
3. 中小企業政策におけるベンチャー企業支援の位置付けとその変遷
4. 近年のベンチャー企業・スタートアップをめぐる主な取組
5. 我が国のベンチャー企業・スタートアップの事業環境等
6. 岸田内閣のスタートアップ創出に向けた取組
7. おわりに

## 1. はじめに

岸田総理は2022年1月の年頭記者会見において、「戦後の創業期に次ぐ日本の第2創業期を実現するため、本年をスタートアップ創出元年として、スタートアップ5か年計画を設定し、スタートアップ創出に強力的に取り組む」との決意<sup>1</sup>を示した。これは、岸田総理が掲げる「新しい資本主義<sup>2</sup>」の実現に向けた取組の一環として示されたものであるが、それに呼応する形で、日本経済団体連合会が「スタートアップ躍進ビジョン<sup>3</sup>」（2022年3月）、また、経済同友会が「創業期を超えたスタートアップの飛躍的成長に向けて<sup>4</sup>」（2022年4月）を公表するなど、官民双方でスタートアップ創出の促進に向けた機運が高まっている。

スタートアップやユニコーンは、いわゆる「ベンチャー企業<sup>5</sup>」に内包される

---

<sup>1</sup> 首相官邸ウェブサイト<[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2022/0104ne ntou.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0104ne ntou.html)>（2022.6.24最終アクセス、以下URLの最終アクセスの日付はいずれも同日）。

<sup>2</sup> 新しい資本主義は、市場の失敗や外部不経済を是正する仕組みを成長戦略と分配戦略の両面から資本主義に埋め込み、あらゆる課題を解決しながら成長と分配の好循環を生み出し、資本主義の便益の最大化を図るという岸田総理が掲げる政策思想である（首相官邸ウェブサイト<[https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku\\_kishida/newcapitalism.html](https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/newcapitalism.html)>）。

<sup>3</sup> 日本経済団体連合会ウェブサイト<[https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/024\\_honbun.pdf](https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/024_honbun.pdf)>

<sup>4</sup> 経済同友会ウェブサイト<<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/220412a.pdf?20220607>>

<sup>5</sup> ベンチャー企業という呼称が一般的となっているが、元々は1970年代初頭に「ベンチャー・ビジネス」という和製英語が提唱されたことが端緒となる。この言葉を最初に用いたのは中小

概念であるが、それぞれの用語について我が国の法律に具体的な定義があるわけではなく、また、世界的に共通した考え方があるものでもない。こうした中、我が国では、ベンチャー企業について、“Venture”の意味するとおり、冒険性・危険性を伴う新しいビジネスに挑戦する企業（起業家）として、それらが新製品・サービスを創出するものとイメージされている<sup>6</sup>。その上で、近年は、ベンチャー企業の事業形態や成長プロセスに着目し、特に新たな技術やビジネスモデルを用いて事業活動を行う成長意欲の高い企業が「スタートアップ<sup>7</sup>」、また、目覚ましい成長を遂げた企業が「ユニコーン<sup>8</sup>」と呼称される傾向にある<sup>9</sup>。

これまで政府は、ベンチャー・ブームと呼ばれる時代を経験する中で、ベンチャー企業を一般の中小企業とは異色の企業として位置付けつつ、中小企業政策の一環として、時々の国内外の経済環境等も踏まえながら、新分野進出、新事業創出、創業促進等のベンチャー企業等が活用し得る支援策を整備してきた。近年も、ベンチャー企業・スタートアップの創出・育成に係るK P I（成果指標）を設定し、資金面・人材面・規制面の支援を重層的に実施しているが、我が国では、欧米主要国と比較して、起業をめぐる環境は見劣りする状況にあり、成長するスタートアップやユニコーンの数も低迷している。

以上を踏まえ、本稿では、まず、我が国におけるベンチャー企業を把握するための各種の視点を整理しつつ、中小企業基本法におけるベンチャー企業支援の位置付け及びその変遷等を振り返るとともに、近年の主な取組を概説する。次いで、ベンチャー企業・スタートアップの事業環境や活動状況等を把握し得る主な指標の推移を確認した上で、岸田内閣におけるスタートアップ創出に向けた取組を紹介し、最後に、今後の支援の展望等について若干言及する。

---

企業庁指導部調査二課長（当時）の佃近雄氏とされ、その意味付けを最初に試みたのが清成忠男氏や中村秀一郎氏らであるとされている（山崎泰央「日本における1970年代「ベンチャー・ビジネス」の展開」『イノベーション・マネジメント』No.1（2004年）140～141頁）。

<sup>6</sup> 渡辺幸男編著『21世紀中小企業論（第3版）』（有斐閣、2020年）183頁

<sup>7</sup> 例えば、（独）日本貿易振興機構（ジェトロ）では、ユニークな技術や製品・サービスでイノベーションを起こし、社会に新しい価値をもたらすことを目的とし、短期間で資金調達やスケールアップをするため、具体的な製品又はビジネスモデル・プランを有する企業・起業家をスタートアップと定義している（ジェトロ「世界貿易投資報告2019年版」63頁）。

<sup>8</sup> 例えば、日本経済団体連合会が公表した「スタートアップ躍進ビジョン」（2022年3月）では、時価総額1,000億円を超える非上場企業をユニコーンと定義しているほか、上場後1年以内の時価評価額が100億ドル超の企業をデカコーンと定義している。

<sup>9</sup> ベンチャー企業、スタートアップ、ユニコーン等について、政府の公表資料において、明確な概念整理が行われているわけではなく、それぞれ個々の政策目的等に応じて使い分けられている。近年はスタートアップという用語が多く使われる傾向にあるが、本稿においても、個々の用語の定義は行わないこととし、政府が用いる文脈に応じて用語を使い分けることとする。

## 2. ベンチャー企業をめぐる視点

### 2-1. ベンチャー企業の特徴・類型と中小企業との違い

冒頭に述べたとおり、ベンチャー企業の定義や世界的に共通する考え方は存在していない。それは、ベンチャー企業に対する見方の違い、すなわち、その企業自体又はそれを牽引する起業家それぞれの何に着目するか、どの部分を重視するか等といった捉え方が一様ではなく変わり得るものであることに起因している<sup>10</sup>。このような状況下、例えば、ベンチャー企業の特徴を確認する際、①企業年齢、②技術革新・イノベーション、③新市場・リスク、④成長性、⑤独立性といった指標に基づき傾向を把握する場合は多いとの指摘<sup>11</sup>がある。また、より具体的に、①起業家精神の旺盛な経営者が事業を創業している、②経営者が高度な専門技術や豊かな経営ノウハウを保持している、③大企業との下請分業関係になく独立した企業であり大企業に支配されていない、④経営基盤が弱いながらも独自の新品・新サービスを開発し急成長を遂げる可能性を持っている、⑤売上高に占める研究開発費の比率が高い企業である、⑥未上場ではあるが株式公開を念頭に置く成長志向の企業である、といった特徴を有する企業をベンチャー企業として位置付ける見方<sup>12</sup>もある。

一方、ベンチャー企業を輩出母体（起源）の違いにより分類すると、起業独立型、第二創業型、企業革新型、大学発型の概ね4つに大別される（図表1）。

図表1 ベンチャー企業の類型

類型	概要
起業独立型	・高い意欲と成功意欲の強い起業家精神を有する起業家により創業された企業であり、米国のベンチャー企業の典型として見られる。
第二創業型	・経営資源や経営戦略の変革・革新又はイノベティブな経営行動をとる既存の中小企業であり、創業当時と同様、抜本的に事業のコンセプトを見直し、既存事業の改革や新規事業（第二創業）に取り組む企業である。
企業革新型	・既存企業（大企業が多い）の社内組織から従業員等が独立して創業する企業であり、①子会社型、②カーブアウト型、③スピノフ型に区分される。 ・①は母体企業の事業戦略の仕組みの中で創業・事業運営される形態、②は母体企業から完全に独立した起業家により率いられる形態、③は母体企業と主従関係にはないものの、全く無縁ではない①及び②の中間の形態である。
大学発型	・大学の教職員や学生等が大学の研究成果やそこで得た知識・技術やアイデア等を基礎に創業する企業であり、当該企業の中には、大学や大学関連機関等から出資等を受け、創業される企業も含まれている。

（出所）佐竹隆幸著『中小企業政策論』（関西学院大学出版会、2021年）73～74頁及び植田浩史編著『中小企業・ベンチャー企業論（新版）』（有斐閣、2014年）275～278頁等に基づき作成

<sup>10</sup> 植田浩史編著『中小企業・ベンチャー企業論（新版）』（有斐閣、2014年）272～273頁

<sup>11</sup> 後藤康雄著『中小企業のマクロ・パフォーマンス』（日本経済新聞出版社、2014年）31～32頁

<sup>12</sup> 佐竹隆幸著『中小企業政策論』（関西学院大学出版会、2021年）27～28頁

他方、ベンチャー企業は、今後成長が期待される企業を指す場合が多く、その大多数が規模的に中小企業の範疇に入ると想定されていることから、中小企業政策の在り方を検討するに際し、両者の関係性や能力（経営基盤）の相違等を踏まえた支援の在り方が模索されている<sup>13</sup>。この点について、ベンチャー企業は、夢（ロマン）、成長意欲、リスクへの挑戦、製品の独創性、経営システムの革新性、事業の社会性・国際性・独立性等の諸点において、大企業との賃金・技術等の諸格差や下請制に由来する二重構造問題を抱える一般の中小企業と比べ、より前向きな選択を行い得る能力を有する企業であるとの評価<sup>14</sup>がある。また、事業を牽引する起業家についても、より質の高い起業家精神を有する一般の中小企業とは異色の存在であるとの評価<sup>15</sup>がある。

## 2-2. ベンチャー企業の課題

ベンチャー企業は、新しいビジネスモデルに挑戦するというリスクの高さに起因する人材・技術・資金等をめぐる様々な課題を抱えている。それらの課題による影響度合いは、ベンチャー企業の事業内容や類型、時々の事業環境等によって一様ではないものの、例えば、経済産業省のベンチャー有識者会議のとりまとめ<sup>16</sup>では、図表2に示した6つが政策的な課題として挙げられている。

図表2 ベンチャー企業の課題

課題	概要
挑戦する人が少ない	<ul style="list-style-type: none"> <li>○起業に挑戦する人材が絶対的に少ない。我が国においては、起業が職業の選択肢となっていない。新しいことに挑戦する起業家精神が低調であると言われており、新しい事業での成功者を正當に評価する意識も十分でない。</li> <li>○経営者人材の不足も課題である。起業とベンチャーの成長には、リスクを適切に判断し、果敢に経営判断を行うための一定の基礎的素養や知識・経験が必要であるが、その能力を持つ人材の絶対量が不足している。</li> <li>○技術開発型ベンチャーでは、技術を理解した上で、ビジネスモデルを描き、事業化に持っていくプロジェクトマネージャーの不足が課題である。</li> </ul>
リスクマネーが少ない	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ベンチャーへの投資は、長い期間をかけたリスクの大きい投資である。我が国の金融資本市場は、リスク回避的な構造が主流になっており、中長期でリスクをとる直接金融の資金が不足している。特に、成長期のベンチャーや技術系ベンチャーに必要な大きな投資金額の資金供給の不足が深刻である。</li> </ul>

<sup>13</sup> 植田浩史編著『中小企業・ベンチャー企業論』（有斐閣、2007年）13～15頁

<sup>14</sup> 松田修一著『ベンチャー企業—経営学入門シリーズ』（日本経済新聞出版社、2001年）26～27頁

<sup>15</sup> 具体的には、ベンチャー企業の経営者は、夢、果敢さ、実行、意思、献身、愛情、細かさ、運営、金銭、分配の各指標について、一般の中小企業の経営者よりも強い意欲を示しているとされる（植田浩史著『中小企業・ベンチャー企業論（新版）』（有斐閣、2014年）278～280頁）。

<sup>16</sup> 経済産業省ウェブサイト<[https://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/downloadfiles/yushikisyu\\_kaigi\\_torimatome.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/downloadfiles/yushikisyu_kaigi_torimatome.pdf)>7～8頁。ベンチャー有識者会議は2013年12月の産業競争力強化法（4-3. で後述）の成立を機に、ベンチャー企業をめぐる課題や支援の方向性等について意見交換を行うために設立された有識者等による会議体である。

リスクマネーが少ない	○支援能力の高いVC（ベンチャーキャピタル（※））が不足している。リスクをとり、大きく成長するベンチャーをハンズオンで育てる、本来のリスク資金供給者としてのVCの増加が必要である。
グローバル化できていない	○我が国のベンチャーは国内市場がある程度の規模があるため、小さくまとまるビジネスモデルも多い。技術力や斬新なビジネスモデルがあるにもかかわらず、世界市場に展開することができていないケースの是正が必要である。 ○世界市場を狙うような野心的なベンチャーを輩出するためには世界で活躍し、グローバルな視野を持った人材が必要であり、社会としても、グローバル人材を受け入れる環境整備や仕組みづくりが求められている。
大企業とベンチャーの連携の不足	○我が国では、欧米と比較して大企業とベンチャーの連携が不十分である。オープンイノベーションが主流の今日にあっても、未だ大企業の多くは自前主義から抜け切れていない。このため、製品・サービスの調達、資本・事業提携、共同研究等ベンチャーとの連携が欧米と比して低調である。 ○大企業の新事業開発においても、比較的小規模な市場から始まる新規事業分野への人材、資金の供給やその評価システムが十分に形成されていない。社内で十分に活かされていない経営資源のスピンオフ、カーブアウトによる大企業発ベンチャーの創出が望まれている。
技術開発型ベンチャー・地域発ベンチャーが少ない	○IT、ゲーム・アプリなど、小資本、機動性重視のベンチャーでは、関東圏を中心に、起業家やスタートアップ支援、VC投資などが増加している。一方、リスクが高く、ビジネスが軌道に乗るまで時間がかかる技術開発型ベンチャーは、起業家、支援者、リスク資金が決定的に不足している。大学や研究機関では、技術シーズを効果的に事業化・成長につなげられていない。 ○ITの発達により、地域のベンチャーの地理的理由による参入障壁は下がっているが、地域のベンチャーの立ち上げは進んでいない。地域の雇用や活力の創出のため、地域資源を活用し、地域に根差したベンチャーの起業とそのようなベンチャーへの人材供給や資金供給のモデルが求められている。
行政によるベンチャー支援の課題	○1990年代中盤以降、組織法制の改正や支援制度、税制の創設など、政府のベンチャー支援は強化されてきた。マッチングや最低資本金規制の撤廃など一部は効果を生んでいるが、十分とは言えない。 ○政府が行ってきたベンチャー支援は、ベンチャーという施策の対象にのみ着目し、大企業連携や年金資金の呼び込みなどより大きな視点に基づき仕組みを変えるスケールのある施策が打てていなかった。また、様々なベンチャー支援策を活かす「ヒト」へのアプローチが不十分であったと考えられる。

（※）未上場の企業に出資して株式を取得し、将来的にその企業が上場した際に株式を売却することにより、値上がり益の獲得を目指す組織であり、ベンチャー企業等にとって重要な資金獲得主体である。

（出所）ベンチャー有識者会議のとりまとめ（2014.4）7～8頁に基づき作成

### 2-3. 3次のベンチャー・ブームとベンチャー企業観の推移

我が国は、ベンチャー企業への期待が集まる時代、いわゆる「ベンチャー・ブーム」を3度経験している。ブーム到来の要因に係る分析は様々であるが、例えば図表3に示したとおり、①第1次ブームは1970年代前半に加工組立型産業の進展に伴う分業制強化による中小企業の技術進歩等を背景に、②第2次ブームは1980年代に2度の石油危機を受けた省エネルギー化・生産効率化に向けた社会的要請等を背景に、③第3次ブームは1990年代～2000年代にかけ、バブル経済崩壊後の長期経済低迷及び経済のグローバル化・IT化の進展に伴う産業構造高度化の必要性等を背景にそれぞれ到来したと評価<sup>17</sup>されている。

<sup>17</sup> 後藤幸男ほか『ベンチャーの戦略行動』（中央経済社、1999年）13～16頁、太原正裕「第三

図表3 ベンチャー・ブームの概要

	第1次ブーム (1970～1973年)	第2次ブーム (1983～1986年)	第3次ブーム (1993～2005年(※))
経済的背景	○いざなぎ景気に代表される民間設備投資主導型の高度経済成長期	○2度の石油危機後の低経済成長期	○バブル崩壊後の長期経済停滞期、経済のグローバル化・IT化の進展
ブームの主な要因	○加工組立型産業（自動車や電機）への進展に伴う分業制の強化による中小企業の技術進歩の進展と外国技術に依存しない独自技術による企業化の社会的要請 ○日本列島改造ブームによる投資意欲の高さや好景気下の脱サラブームによる起業の増加	○石油危機を受けた省エネルギー化や生産効率化への機運の高まりとイノベーション創出の社会的要請 ○製造業中心の重厚長大型産業（労働集約・エネルギー多消費型）から、新素材やバイオ等の軽薄短小型産業（ハイテク産業）への転換の加速化 ○消費者ニーズと価値観の多様化に伴う第3次産業（流通・サービス業等）の活性化	○経済の長期低迷を受けて新産業・新事業等を牽引し得る新たな成長企業を創出する必要性の高まり ○経済のグローバル化を受けた国内産業の空洞化の回避、国内雇用の増大等に向けた産業構造高度化の必要性の高まり ○米国を中心とする世界的なITベンチャー企業の台頭とIT需要の高まり
ブーム衰退の背景	○第1次石油危機等に起因する不況到来を機に沈静化	○プラザ合意後の円高不況等に起因するベンチャー企業の倒産増加等により沈静化	○米国中央銀行による金融引締め等に起因するIT需要停滞等により沈静化
当時設立の日本企業	日本電産、キーエンス、コナミ、ぴあ、コナカ、すかいらーく	エイチ・アイ・エス、ソフトバンク、フォーバル、ジャストシステム、スクエア	楽天、ザインエレクトロニクス、DeNA

(※) 沈静化時期について、現在までブームが続いているとの見方もある。2005年以降も多くのベンチャー企業等の台頭が見られた時期もあったが、2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災等に起因する景気後退とそれに伴う事業環境の不安定化等により、その趨勢は流動的であったとされる。(出所) 脚注17に示した資料等に基づき作成

各ベンチャー・ブームにおけるベンチャー企業観について、第1次ブームが一般の中小企業とは異色のベンチャー企業が登場している現実をいかに解釈するかという見方であったのに対して、第2次、そして第3次のブームに推移するにつれて、経済低迷等を打破する成長が見込まれる存在としてベンチャー企業の役割が重要であるとの見方がなされるようになり、それが増加しない現実をいかに変えるかという方向に変化しているとされている<sup>18</sup>。

### 3. 中小企業政策におけるベンチャー企業支援の位置付けとその変遷

政府は、長年、中小企業政策の一環としてベンチャー企業に対する支援策を実施してきた。具体的には、中小企業基本法に定める政策理念の実現を図る法制度を整備する中でベンチャー企業が活用し得る支援策を整えてきた<sup>19</sup>。

とはいえ、我が国の中小企業政策上、ベンチャー企業に特化した支援という

次ベンチャー・ブームの検証」『城西大学経営紀要』(2011.3) 55～72頁、清成忠男著『ベンチャー中小企業 優位の時代』(東洋経済新報社、1996年) 58～60頁及び78～84頁等。

<sup>18</sup> 植田浩史編著『中小企業・ベンチャー企業論』(有斐閣、2007年) 204～209頁

<sup>19</sup> 支援メニューは、①法律に基づく施策と②一般的な施策に大別されるが、本節では法的根拠に基づき継続的に展開される①を紹介する。ただし、①は資金面や技術面の支援が主であり、また、数次の法改正により内容が随時変更されているため、施策の詳細には触れないこととする。なお、本節で言及する施策については、本稿末の参考資料1も併せて参照されたい。

明確な区分はなく、また、ベンチャー企業により活用が期待される新分野進出、新事業創出、創業促進等に係る政策の歴史も新しく、それらが政策課題として重視され始めたのは石油危機後の1970年代末以降であり、また、具体的な政策として展開されたのは1980年代半ば以降のことであるとされる<sup>20</sup>。

### 3-1. 中小企業基本法の制定当時の中小企業政策の考え方

第2次世界大戦後の高度経済成長の過程における中小企業政策は、中小企業と大企業間の賃金、技術等に存在する諸格差や下請制に由来する「二重構造問題」の是正に焦点が置かれていた。1963年7月に成立した中小企業基本法は、大企業・中小企業間の二重構造問題に対処する観点から、「中小企業の経済的社会的制約による不利の是正」と「中小企業の自主的な努力の助長」を中小企業政策の目標として掲げるとともに、中小企業の設備の近代化（近代的設備、経営手法・経営管理方法の導入等）や構造の高度化（企業規模の適正化、事業の協同化）等を国が講じるべき施策として示していた（第1条、第3条）。

同法の位置付けについて福田一通商産業大臣（当時。以下肩書きはいずれも当時のもの。）は、「基本法自体は抽象的なものだが、具体的には実体法により順次進んでいく。実体法をどうつくっていくかという方向を差し示しているのが基本法である」旨答弁<sup>21</sup>しており、その具現化は1963年3月成立の「中小企業近代化促進法<sup>22</sup>」や同年6月成立の「中小企業投資育成株式会社法<sup>23</sup>」を軸とし、中小企業の近代化・高度化を通じた「脱中小企業化」が目指されていた。

### 3-2. 70年代中小企業ビジョン公表後の中小企業政策の考え方

1963年7月に成立した中小企業基本法に基づく中小企業支援策は、新分野進出、新事業創出、創業促進等のベンチャー企業を対象とした支援としての位置付けを示すものではなかったが、1972年に中小企業政策審議会により示された「70年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向について」（いわゆる「70年代中小企業ビジョン」）を契機に潮目が変わることとなった。70年代中小企

---

<sup>20</sup> 中田哲雄『通商産業政策史 第12巻 中小企業政策』（経済産業調査会、2013年）637頁（本節の内容は、当該文献（以下「中田（2013）」と記す）を主に参照している）。なお、本節は第1次～第3次ベンチャー・ブーム時の施策の変遷に焦点を当て、その推移を紹介している。

<sup>21</sup> 第43回国会衆議院商工委員会議録第35号5頁（1963.6.11）

<sup>22</sup> 二重構造問題に対処していく観点から、前近代的な側面を持つ中小企業の早急な近代化が求められる業種ごとに近代化計画を策定し、その実施に必要な助成措置を講じるものであった。

<sup>23</sup> 中小企業の近代化に不可欠な自己資本の充実を図る観点から、中小企業に対し投資事業を行なう中小企業投資育成株式会社（東京、大阪、名古屋）を設立し、これに対して中小企業金融公庫（現在は（株）日本政策金融公庫）が出資を行なう等の助成措置を講じるものであった。



業ビジョンでは、1970年代を1960年代の高度経済成長期を経た「変化・流動性の時代」とした上で、中小企業の多様性を重視する考え方、すなわち「中小企業を低生産性や賃金格差を有する弱者として一律に捉えるのではなく、成長型中小企業、ベンチャー・ビジネスなど多様な存在があることに留意し、それぞれの性格に見合った政策的配慮を求めること」の重要性、需要の多様化等に対応した新製品開発等の「知識集約化事業」を重視する方向性を示した<sup>24</sup>。

この政策思想の展開の過程で、例えば1975年7月に改正された中小企業近代化促進法で、新分野進出が求められる業種ごとに新分野進出計画を策定し、その実施に必要な助成措置を講じる制度が創設された<sup>25</sup>。その趣旨について河本敏夫通商産業大臣は、「我が国経済が高度成長から安定成長経済へ移ろうとしている中、組織化による経営規模の拡大、近代化設備の導入等の従来の近代化施策に加え、技術向上、新商品開発に重点を置く施策が必要となっており、特に需給構造の変化に直面している産業について新たな事業分野への展開が望まれる」旨を表明<sup>26</sup>しており、これが新分野進出を促す支援策の嚆矢となった<sup>27</sup>。

他方、この間、中小企業基本法制定後の中小企業をめぐる経済情勢の変化を踏まえ、中小企業の範囲を見直す改正が1973年9月に行われたが<sup>28</sup>、この改正で中小企業基本法における政策目標（第1条）は変更されなかった。その理由として塩川正十郎通商産業政務次官は「中小企業基本法の精神は根本においてはちっとも変わっていない。前文や第1条の位置づけと目標は変わっていない」旨の見解<sup>29</sup>を示しており、従来からの中小企業政策の方向性は堅持されていた。

### 3-3. 80年代中小企業ビジョン公表後の中小企業政策の考え方

1980年に中小企業政策審議会により示された「1980年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向について」（いわゆる「80年代中小企業ビジョン」）では、中小企業による新分野進出、新事業創出、創業促進等の必要性が新たな政策課題として明示された。具体的には、80年代中小企業ビジョンでは、1980年代を1970年代のエネルギー情勢など不安定要素の多い時代を経た「不透明性・

<sup>24</sup> 中田（2013）69頁

<sup>25</sup> ただし、申請対象者が商工組合等に限定され、個々の中小企業の実態を踏まえた制度の活用が困難であったこと等から活用されなかったとされる（制度概要等は中田（2013）195～200頁）。

<sup>26</sup> 第75回国会衆議院商工委員会議録第9号12頁（1975.3.18）

<sup>27</sup> ただし、当該措置は、需給構造の変化等により著しい影響を受けたとして指定された特定業種に支援対象が限定されており、外的要因により新分野進出等を余儀なくされた中小企業の救済という緊急避難的対応との位置付けにあったと評価される（中田（2013）637～638頁）。

<sup>28</sup> 中小企業の定義の変遷等は、柿沼重志・加藤史憲・上谷田卓・谷合まどか「足腰の強い中小企業創出に向けた課題と政策対応」『経済のプリズム』No.194（2020.12）6～12頁を参照。

<sup>29</sup> 第71回国会衆議院商工委員会議録第43号10頁（1973.7.17）

不安定性の時代」と認識しつつ、厳しい中でも良好なパフォーマンスを示していた中小企業について前近代的体質に依存した衰退の運命にある存在ではなく「自立・発展していける活力ある多数としての中小企業」と位置付けた。その上で、中小企業の基本的姿勢として、「量から質への経営戦略の転換」、「創造性・機動性の発揮とそのための人材育成」、「地域・異業種間など集団活動の新しい展開」等を掲げ、「国際化の一層の進展」や「国民の生活レベルやニーズの多様化」等の環境変化に対応するために、「市場の転換・多角化、生産品種の転換や事業の多角化により、秩序ある撤退と新生面の開拓に積極的に取り組んでいくことが対応の基本となるべき」との中小企業政策の方向性を示した<sup>30</sup>。

この政策思想の展開の過程で、例えば、①1985年5月に新商品開発等に不可欠な創造的技術力を強化する観点から「中小企業技術開発促進臨時措置法<sup>31</sup>」（いわゆる「技術開発法」）、②1988年3月に事業分野を異にする中小企業等による新事業創出に資する創造的知識の融合化を図る観点から「異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法<sup>32</sup>」（いわゆる「融合化法」）、③1989年6月にリスク性の高い新規事業の事業開始段階に対する民間資金の供給を円滑化する仕組みや新規事業の実施に必要な情報の提供体制等を整備する観点から「特定新規事業実施円滑化臨時措置法<sup>33</sup>」（いわゆる「新規事業法」）など、ベンチャー企業が活用し得る様々な支援制度が成立した。

### 3-4. 90年代中小企業ビジョン公表後の中小企業政策の考え方

第2次石油危機やプラザ合意後の急速な円高の進行など1980年代の厳しい時代を経て、1990年に示された中小企業政策審議会による「90年代の中小企業政策のあり方」（いわゆる「90年代中小企業ビジョン」）では、中小企業を「創造の母体」として位置付け、その独自性・多様性等を重視した支援を推進する必要性が明確に示された。具体的には、90年代中小企業ビジョンでは、1990年代の中小企業に期待される役割として、「経済社会の発展に不可欠な創造的挑

---

<sup>30</sup> 中田（2013）71～72頁

<sup>31</sup> 例えば、技術に関する研究開発を行う中小企業等を対象とした技術開発計画制度が整備された（制度概要等は中田（2013）467～472頁を参照）。

<sup>32</sup> 例えば、異分野の中小企業を組合員とする事業協同組合を対象とした知識融合開発計画制度が整備された（制度概要等は中田（2013）282～289頁を参照）。

<sup>33</sup> 例えば、新商品の生産や新役務の提供を行う事業者（中小企業に限らない）を対象とした特定新規事業実施計画制度が整備された（制度概要等は中田（2013）638～641頁）。また、1995年の同法改正では、新規事業を行う企業の人材確保を円滑化するため、同計画の認定を受けた企業の取締役や従業員に対して一定の要件の下、あらかじめ有利な価格で株式を購入できる権利を付与する「ストックオプション制度」が導入された。

戦の場の提供」、「競争による自由な市場経済の活性化」、「消費者の多様なニーズに応じた商品・サービスの提供等を通じた豊かな国民生活への寄与」等を担うことへの期待とともに、特に国内外で進む「消費構造の高度化と競争の激化」や「グローバル化の進展」等の環境変化に着目し、「中小企業による自助努力への経済合理的な支援」、「中小企業の多様性を踏まえた政策展開」といった方向性の下に、中小企業政策を推進していく必要性が示された<sup>34</sup>。

この政策思想の展開の過程で、例えば、①1993年5月に新分野進出等による経済構造変化への適応を推進する観点から「特定中小企業者の新分野進出等による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法<sup>35</sup>」（いわゆる「新分野法」）、②1995年3月に起業家精神に富む中小企業等による創業及び研究開発等の創造的事業活動の促進を通じた新たな事業分野の開拓を図る観点から「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法<sup>36</sup>」（いわゆる「創造法」）が、それぞれ成立した。これらについて、前者は中小企業等による新分野進出等を通じた経済環境の変化への適応力の向上を積極的に支援する姿勢を明確にして新事業創造や創業支援の流れを加速する役割を果たした、また、後者は数次にわたる改正を経ながら、新事業創出、新分野進出、創業促進等のベンチャー企業支援の根拠法として機能してきた、とそれぞれ評価<sup>37</sup>されている。

その後、1998年5月には、ベンチャーキャピタル（以下「VC」という。）による投資活動を活性化し、株式未公開の中小企業等に対する物的担保の不要な資金供給の円滑化を図る観点から「投資事業有限責任組合契約に関する法律<sup>38</sup>」（いわゆる「LP S法」）が成立した。さらに、1998年12月に個人による創業及び新たに企業を設立して行う事業や中小企業の新技術を利用した事業活動を支援する観点から「新事業創出促進法<sup>39</sup>」、1999年3月に中小企業による創意工

<sup>34</sup> 中田（2013）76～79頁

<sup>35</sup> 例えば、新たな事業分野への進出や海外での事業開始等に取り組む中小企業（経済構造の変化により影響を受ける製造業等の特定業種に限る）等を対象とした新分野進出計画制度が整備された（制度概要等は中田（2013）323～333頁を参照）。

<sup>36</sup> 例えば、新規性を有する技術研究開発及びその成果を利用等する中小企業等を対象とした研究開発等事業計画制度が整備された（制度概要等は中田（2013）646～663頁）。また、1997年の改正では、創業期の中小企業の資金調達の円滑化を図るため、ベンチャー企業に投資を行った個人投資家に対して税制優遇を行う「エンジェル税制」が導入された。

<sup>37</sup> 中田（2013）639～640頁

<sup>38</sup> 中小企業等の自己資本の充実にに向けた円滑な資金供給を促進するため、中小企業等に対する投資事業に適した新たな組合契約制度を規定している。ベンチャー企業等に資金供給を行う米国の「Limited Partnership制度」に倣い整備された（詳細は中田（2013）691～696頁を参照）。

<sup>39</sup> 同法では、①個人の創業等の促進、②中小企業等の研究開発から事業化までを一貫して支援する「中小企業技術革新制度」（いわゆる「SBI R制度」）の創設、③地域産業資源の有効活

夫を生かした新商品・新サービスの開発や新たな生産方式の導入等の新たな事業活動を通じた経営革新への支援を強化する観点から「中小企業経営革新支援法<sup>40</sup>」がそれぞれ成立した。これらは中小企業が知恵の力により付加価値を生み出し、積極的に環境変化に対応していくことを支援するものであったと評価<sup>41</sup>されるなど、ベンチャー企業を対象とした法制度の整備が加速した。

### 3-5. 1999年の中小企業政策審議会による答申と中小企業基本法の改正

その後、1990年代のバブル経済崩壊後の長期経済低迷の中、国内外の経済・社会環境の変化を受け、中小企業政策の在り方を見直す機運が高まった。1999年に中小企業政策審議会が示した「21世紀に向けた新たな中小企業政策のあり方」（いわゆる「1999年答申」）では、図表4に示したとおり、中小企業の事業環境が中小企業基本法制定当時から大きく変容しているとの認識が示された。

**図表4 中小企業基本法制定後の中小企業の事業環境の変化**

<p><b>○マクロ経済環境の変化</b> →国民の所得水準の向上に伴い、中小企業従事者の所得水準も相当程度向上しており、格差の実態が変容しつつある。他方、経済の成熟化とともに、経済成長力は低下しており、設備投資が牽引した経済から、付加価値の増加、資本の効率性等がより重要な経済へと移行している。</p> <p><b>○ライフスタイル・価値観の変化</b> →多様性や個性を重んじる価値観に基づく消費スタイルへの移行が進むとともに、生産者側において製品の差別化や専門能力を持つ人材への需要が高まっている。</p> <p><b>○グローバル化の進展と産業構造の変化</b> →ライフスタイルの変化等を背景にサービス業を始めとする第3次産業の隆盛が進み、知識集約的産業への変化が進展している。経済のグローバル化はこの流れを加速しており、また、自由貿易は産業構造の変化を促すとともに、新しい技術や発想の伝達スピードを加速させている。</p> <p><b>○企業間関係の変化</b> →従来の系列的な下請分業関係は流動化し、家電や自動車等の産業で下請事業者の絞り込みが進んでいる。他方、脱下請や自立化を図る中小企業や企画提案等を通じて大企業とパートナーシップを形成する中小企業が見られるなど、企業経営の柔軟性と機動性が重要となっている。</p> <p><b>○産業集積の変容及び流通構造の変化</b> →企業活動の国際展開等により、地域の自律的発展への制約やものづくりの基盤である産業集積の弱体化が懸念されている。また、小売店舗の大型化や多様化のほか、情報化や規制緩和等が進み、業種業態の変化など様々な流通構造の変化が進展している。</p>
--

(出所) 中田 (2013) 1215頁～1216頁に基づき作成

こうした中、中小企業を「自らの強みを発揮しながらフロンティアを開拓していく我が国経済のダイナミズムの源泉」と位置付けた上で、①市場競争の苗床（新たな市場の創造や市場競争の活性化）、②イノベーションの担い手、③魅

用等に向けた施策が整備された（制度概要等は中田（2013）679～690頁を参照）。

<sup>40</sup> 例えば、①単独又は共同で経営革新を行おうとする中小企業等を対象とした経営革新計画制度、②生産額又は取引額が相当程度減少している特定業種に属する事業を行う中小企業を構成員とする組合等を対象とした経営基盤強化計画制度が整備された（制度概要等は中田（2013）696～706頁を参照）。

<sup>41</sup> 中田（2013）640頁

力ある就業機会創出の担い手、④地域経済社会の発展の担い手という4つの役割を果たしていくべきとする21世紀の中小企業像が示されるとともに、そのための重点課題の一つとして、「中小企業の経営革新や創業促進」が掲げられるなど、二重構造問題の是正による国民経済の発展に向けた中小企業の「不利の補正」という、従来の政策思想を抜本転換する政策の方向性が示された<sup>42</sup>。

1999年答申を受け、21世紀を見据えて政策体系を再構築し、今後の中長期的な政策展開の機軸を明確化する観点から、1999年11月に「中小企業基本法」の改正が行われ、中小企業政策の新たな基本方針として、①経営の革新及び創業の促進並びに創造的な事業活動の促進、②経営基盤の強化、③経済的社会的環境の変化への適応、④資金供給の円滑化及び自己資本の充実の4つが掲げられた(第5条)。これらのうち、①は旧基本法に対応する規定が無かったものであり、中小企業の「経営の革新の促進」、「創業の促進」、「創造的な事業活動の促進」を図るための国による施策の必要性が新たに規定された(図表5)。

**図表5 経営の革新の促進・創業の促進・創造的な事業活動の促進に係る規定**

<p><b>(経営の革新の促進)</b>          ○第12条 国は、中小企業者の経営の革新を促進するため、新商品又は新役務を開発するための技術に関する研究開発の促進、商品の生産又は販売を著しく効率化するための設備の導入の促進、商品の開発、生産、輸送及び販売を統一的に管理する新たな経営管理方法の導入の促進その他の必要な施策を講ずるものとする。</p> <p><b>(創業の促進)</b>          ○第13条 国は、中小企業の創業を促進するため、創業に関する情報の提供及び研修の充実、創業に必要な資金の円滑な供給その他の必要な施策を講ずるとともに、創業の意義及び必要性に対する国民の関心及び理解の増進に努めるものとする。</p> <p><b>(創造的な事業活動の促進)</b>          ○第14条 国は、中小企業の創造的な事業活動を促進するため、商品の生産若しくは販売又は役務の提供に係る著しい新規性を有する技術に関する研究開発の促進、創造的な事業活動に必要な人材の確保及び資金の株式又は社債その他の手段による調達を円滑にするための制度の整備その他の必要な施策を講ずるものとする。</p>
--

(出所) 筆者作成

新たな中小企業基本法の政策理念の具体化に向けた第一歩として、1999年12月に「中小企業の事業活動の活性化等のための中小企業関係法律の一部を改正する法律」(いわゆる「事業活動活性化法」)が成立した。同法は、中小企業信用保険法、中小企業金融公庫法、信用保証協会法、中小企業近代化資金等助成法、中小企業団体組織法、沖縄振興開発金融公庫法及び創造法の7本の法律を改正するものであったが、その趣旨について、深谷隆司通商産業大臣は、「我が国経済の新たなフロンティアを切り開き、経済の新生を実現するためには、新たな産業や雇用を生み出す担い手で我が国経済のダイナミズムの源泉である中小企業の事業活動の活性化を図ることが不可欠であり、中小企業の多様なニー

<sup>42</sup> 中田 (2013) 84~86 頁

ズに的確に対応し、中小企業の事業活動を資金、組織及び技術の面から支援するために本法律案を提案した」旨表明<sup>43</sup>した。

また、2002年11月には、「中小企業等が行う新たな事業活動の促進のための中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律」（いわゆる「中小企業挑戦支援法」）が成立した。同法は中小企業等協同組合法、LPS法、新事業創出促進法の3本の法律を改正するものであり、その趣旨について平沼赳夫経済産業大臣は、「経済活性化と雇用拡大の実現に向け、やる気と能力ある中小企業等の育成、発展を進めることが必要であり、創業、新事業など新たな事業活動に挑戦する中小企業を積極的に支援することを目的に本法律案を提出した」旨表明<sup>44</sup>した。

さらに、2005年4月には、「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」（いわゆる「中小企業新事業活動促進法」）が成立した。同法は、中小企業経営革新支援法を柱として、新事業創出促進法、創造法に規定する支援措置の発展的な整理統合を主目的としていたが、その趣旨について中川昭一経済産業大臣は、「経済のグローバル化が進展し、大企業のみならず、中小企業も世界規模の競争が不可避となりつつある中、中小企業においてこれを好機ととらえ、自身の機動性、柔軟性を生かし、それぞれの強みを持ち寄って事業展開を図るといふ新しい形の連携が見られることから、このような中小企業の新たな連携への取り組みに対して、積極的な支援を行っていく必要がある」旨表明<sup>45</sup>した。

このように、中小企業基本法の改正後、ベンチャー企業を含む中小企業による新分野進出、新事業創造、経営革新等を通じた新たな製品・サービス等の開発能力の強化を重視し、それを促す法制度への抜本的な見直しが進められた。

#### 4. 近年のベンチャー企業・スタートアップをめぐる主な取組

その後、2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災の発生等により、国内外の事業環境が不安定化していた中、2012年12月に発足した第2次安倍内閣は、経済財政政策（いわゆる「アベノミクス<sup>46</sup>」）の第3の矢（成長戦略）として策定した「日本再興戦略」（2013年6月）において、「新陳代謝とベンチャーの加速」を成長の道筋への一つに位置付け、その実現を図るための「日本産業再興プラン」を示し、「グローバル競争に勝ち抜ける製造業の復活、付加

<sup>43</sup> 第146回国会衆議院商工委員会議録第6号2頁（1999.12.1）

<sup>44</sup> 第155回国会衆議院経済産業委員会議録第2号17頁（2002.11.1）

<sup>45</sup> 第162回国会衆議院本会議録第10号3頁（2005.3.10）

<sup>46</sup> 大胆な金融政策（第1の矢）、機動的な財政政策（第2の矢）、投資を喚起する成長戦略（第3の矢）の3つの政策を「3本の矢」として同時展開し日本経済の再生を目指すものである。

価値の高いサービス産業の創出を図るとともに、企業が活動しやすく、個人の可能性が最大限発揮される社会を実現する」ため、国内でイノベーションを起こし、付加価値の高い新たな事業や産業を生み出すベンチャー企業への投資を促進する方針を示した<sup>47</sup>。この戦略の公表後、安倍総理は、「新たなベンチャーの起業は、日本経済の活性化、再生の鍵である」旨の認識の下、「我が国をベンチャー精神あふれる起業・創業大国にするため、政府全体で起業支援に取り組んでいく」旨の姿勢<sup>48</sup>を示し、その後一貫して、ベンチャー企業支援を成長戦略の柱に位置付け、かつ、その実現に向けた主要施策を示した実行計画・工程表等を策定するとともに<sup>49</sup>、「ベンチャー・チャレンジ 2020<sup>50</sup>」（2016年4月）や「世界に伍するスタートアップ・エコシステム拠点形成戦略<sup>51</sup>」（2019年6月）等のより具体的な戦略も策定しながら省庁横断的な取組を実施してきた。

こうした中、特に産業競争力強化法<sup>52</sup>に基づく措置や世界で勝てるスタートアップを育成するための「J-Startup」プログラムに基づく措置は、ベンチャー企業・スタートアップの創出・育成に向けた様々な支援策を包有している。

#### 4-1. ベンチャー・チャレンジ 2020 の策定

2016年4月、日本経済再生本部により、「ベンチャー・チャレンジ 2020」が策定された。この文書では、これまでのベンチャー企業支援が省庁縦割りによる局所的な取組にとどまり、十分な効果につながってこなかったとの反省の下、関係機関全てがベンチャー・エコシステムの構築を共通の目標とすべきこと及びその当事者であることを認識することの重要性が示されるとともに、目指すべき2020年のベンチャー・エコシステムの絵姿として、「国内外の幅広い者による自由闊達な連携・競争が、地方も含め日本全体で活発に行われることを通じて、我が国の経済成長の起爆剤となり、世界共通の社会課題の解決に貢献するベンチャーが自発的・連続的に創出される社会を実現する」ことが示された。

---

<sup>47</sup> 首相官邸ウェブサイト<[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/saikou_jpn.pdf)>

<sup>48</sup> 第185回国会衆議院予算委員会議録第2号13頁（2013.10.21）

<sup>49</sup> 各年の成長戦略等に基づく主なベンチャー企業・スタートアップに対する支援等は、本節のほか、本稿末の参考資料2も併せて参照されたい。

<sup>50</sup> 首相官邸ウェブサイト<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/venture\\_challenge2020/pdf/venture\\_challenge2020\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/venture_challenge2020/pdf/venture_challenge2020_honbun.pdf)>

<sup>51</sup> 首相官邸ウェブサイト<[https://www8.cao.go.jp/cstp/openinnovation/ecosystem/beyondlimits\\_jp.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/openinnovation/ecosystem/beyondlimits_jp.pdf)>

<sup>52</sup> 産業競争力強化法は、日本再興戦略の実現に向け、日本経済の3つの歪み（過剰規制、過小投資、過当競争）を是正し、我が国の産業競争力を強化するためのキードライバーとして2013年12月に成立し、その後2018年5月及び2021年6月に法改正が行われている。

その上で、当該絵姿の実現に向けた政策対応の方向性として、全国のベンチャー企業が世界市場へと挑戦していく道筋となる、①地域と世界の架け橋プラットフォームの整備及び②民間による自律的なイノベーション・エコシステムの構築支援が掲げられ、政策資源の集中投入を図る方針が示されるとともに（図表6）、ベンチャー企業に対するステージ別の支援策マップ<sup>53</sup>が策定された。

図表6 ベンチャー・チャレンジ2020における政策対応のポイント

<b>① 地域と世界の架け橋プラットフォームの整備</b>
<b>◆世界のベンチャー・エコシステムとの国際連携体制の構築</b> ・「シリコンバレーと日本の架け橋プロジェクト」(※1)の質を高め、アジア、欧州等へと拡充し、世界のベンチャー・エコシステムとの国際連携体制の構築を図る。
<b>◆攻めの地方案件の発掘</b> ・地方への案件発掘キャラバン(※2)の実施等により「待ち」ではない「攻め」の案件発掘を展開していく。
<b>◆世界と地域をつなぐ関係施策の一体的な実施</b> ・世界と地域をつなぐ関係施策を一体的に実施するため政府関係機関コンソーシアム(※3)を設置し、地域での有望ベンチャー企業の発掘から世界市場への挑戦まで一気通貫で支援する体制を構築する。併せて、各省、各独立行政法人等がこれまでネットワーク化してきた民間のベンチャー支援人材の中から政府全体のベンチャー支援に係るアドバイザリーボード(※4)を設置し、国のベンチャー支援策に関するアドバイス等を充実していく。
<b>② 民間による自律的なイノベーション・エコシステムの構築支援</b>
<b>◆産学官による世界レベルのオープンイノベーションの推進</b> <b>【世界に通用する研究拠点の整備と大学改革の実行】</b> ・少なくとも5つの大学・研発法人について、世界のトップ人材や企業との共同研究施設を備えた、世界最先端の戦略研究拠点とすることを目指す。 ・企業と大学双方のトップが関与した本格的な産学連携を実施する。大学は組織を挙げた産学連携体制を構築し、知財マネジメントを徹底する。
<b>◆世界レベルのイノベーション経営の実現</b> ・経済界によるイノベーション経営の実践とこれを後押しする政策を総動員する。

- (※1) 人材（グローバル起業家等育成プログラム）・企業（日本企業アクセラレーションプロジェクト）・機会（日米双方における大規模交流イベント）のそれぞれの観点から、シリコンバレーの資源を活かすプログラムを実施し、シリコンバレーと日本の起業家・企業をつなぐことで、イノベーションを持続的に創造する仕組みを形成することを目指すものであり、2015年度より実施されている。
- (※2) 例えば、国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）が有望企業の発掘のために、各地方において説明会・相談会等を実施するベンチャーキャラバン。
- (※3) 政府関係機関コンソーシアムは、施策広報、イベントの合同開催、各省庁が連携するベンチャー支援人材の情報共有、支援対象のベンチャー企業の情報共有等を実施し、支援策の組み合わせ、最適化を図ることを目的に、2016年11月に設置された。
- (※4) アドバイザリーボードは、政府関係機関コンソーシアムに対し、国のベンチャー支援策全般、各施策の実施スキームや活用すべき支援人材の人選、成長可能性を感じるベンチャー企業の支援方針等について助言・アドバイスを行うことを目的に、2016年11月に設置された。
- (出所) 日本経済再生本部「ベンチャー・チャレンジ2020パンフレット」(2016.4)3、12頁に基づき作成

#### 4-2. 世界に伍するスタートアップ・エコシステム拠点形成戦略

2019年6月、内閣府、文部科学省及び経済産業省により、「世界に伍するスタートアップ・エコシステム拠点形成戦略」が策定され、2020年8月には同戦略の実現に向けた支援パッケージ<sup>54</sup>が公表されている。当該戦略には、都市や大学等の全ての関係機関を巻き込みながら、日本の潜在能力を開放するスタート

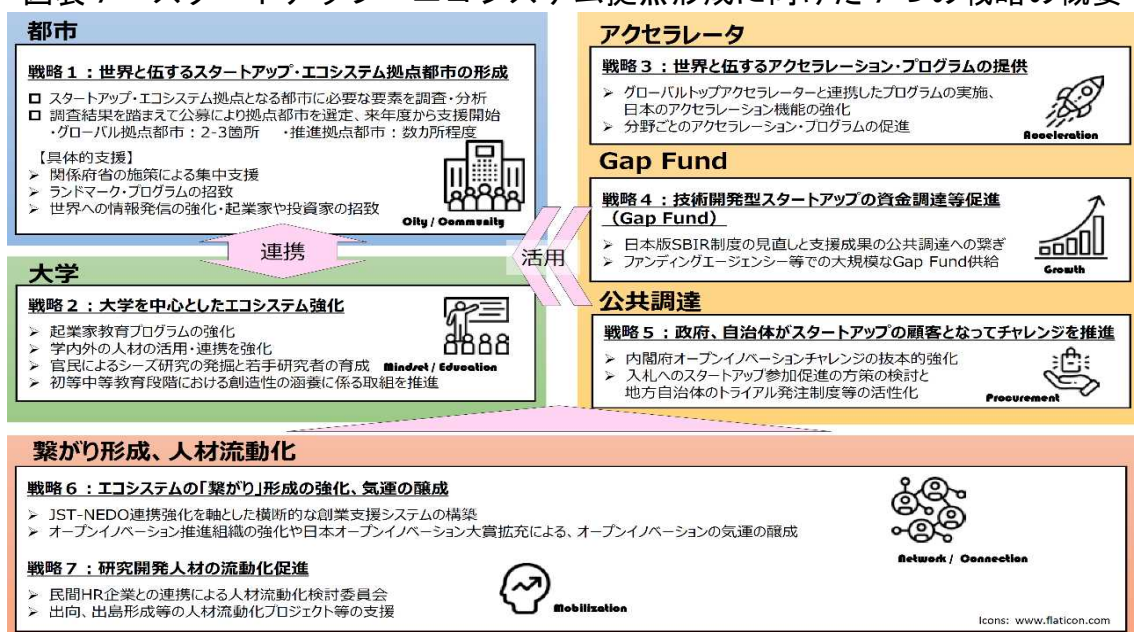
<sup>53</sup> 首相官邸ウェブサイト<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/venture\\_challenge2020/pdf/venture\\_challenge2020\\_besshi.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/venture_challenge2020/pdf/venture_challenge2020_besshi.pdf)>

<sup>54</sup> 内閣府ウェブサイト<[https://www8.cao.go.jp/cstp/openinnovation/ecosystem/sien\\_package.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/openinnovation/ecosystem/sien_package.pdf)>



アップ・エコシステムの拠点形成に向けた7つの戦略が示されている(図表7)。

図表7 スタートアップ・エコシステム拠点形成に向けた7つの戦略の概要



(出所) 内閣府・文部科学省・経済産業省「～世界に伍するスタートアップ・エコシステム拠点形成戦略」(2019.6) 2頁

これらのうち、例えば戦略1に基づき、スタートアップ・エコシステム拠点都市が選定<sup>55</sup>されており、当該拠点でスタートアップの強化に向けた政府や民間のサポーター等による集中支援が実施されている。また、戦略4に基づき、中小企業やベンチャー企業等を対象に技術開発からその成果を利用した事業化までを一貫して支援する「中小企業技術革新制度」(いわゆる「SBIR制度」)の見直し<sup>56</sup>が行われるなど、各戦略に基づく施策の具現化が進められている。

#### 4-3. 産業競争力強化法に基づくベンチャー企業に対する支援措置

##### (1) 規制面における措置(第5条の2～第14条の6等関係)

各種の規制の存在が新しい取組を進める上での障壁となる状況を回避する観

<sup>55</sup> 2021年9月現在、グローバル拠点都市として、東京コンソーシアム(東京都、渋谷区、川崎市、横浜市等)、Central Japan Startup Ecosystem Consortium(愛知県、名古屋市、浜松市等)等、また、推進拠点都市として、札幌・北海道スタートアップ・エコシステム推進協議会(札幌市等)、仙台スタートアップ・エコシステム推進協議会等が選定されている(内閣府ウェブサイト<<https://www8.cao.go.jp/cstp/openinnovation/ecosystem/kyotentoshi.html>>)。

<sup>56</sup> SBIR制度は、中小企業等経営強化法に基づく措置であったが、イノベーション創出の実効性を高めるため、2020年6月の「科学技術基本法等の一部を改正する法律」による改正で「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」に根拠規定が移管された。これにより、各省庁の事業分野で幅広く支出機会の増大を図る、新たにイノベーションの促進に資する補助金等の交付等に関するルールを定めて効果的な実施を図る等の措置が講じられている(中小企業庁ウェブサイト<<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/gijut/sbir/index.html>>)。

点から、産業競争力強化法には、①グレーゾーン解消制度、②新事業特例制度、③新技術等実証制度（いわゆる「規制のサンドボックス制度」）の3つの「企業単位」の規制改革スキーム<sup>57</sup>が措置されている（図表8）。いずれも個社のプロジェクトごとに規制改革に向けた要望を受け付ける制度であり、政府は、これらの積極的な活用を促し、スタートアップ等による革新的な取組の事業化に向けた支援に取り組んでいくとの姿勢<sup>58</sup>を示している。

図表8 企業単位の規制改革スキームの概要

個社のプロジェクトごとに規制改革を要望	①	事業開始前に法令の解釈・適合性を確認したい	グレーゾーン解消制度（※1）
	②	規制の特例措置を整備し、事業を実施したい	新事業特例制度（※2）
	③	事業開始前にまず実証し、データを収集したい	規制のサンドボックス制度（※3）

- （※1）新たな事業活動を行おうとする事業者が現行の規制の適用範囲が不明確な分野においても、安心して新事業活動を行い得るよう、具体的な事業計画に即して、あらかじめ規制の解釈や適用可能性を確認できる制度であり、2013年12月成立の産業競争力強化法により措置された。事業者からの申請を受けた回答実績は222件（2022年3月末時点）。
- （※2）新たな事業活動を行おうとする事業者が、その支障となる規制の特例措置の整備を提案し、安全性等を確保する措置の実施を条件として、「企業単位」で、具体的な事業計画に即して、規制の特例措置の適用を認める制度であり、2013年12月成立の産業競争力強化法により措置された。事業者からの申請を受けた回答実績は16件（2022年3月末時点）。
- （※3）期間や参加者の限定等により規制の適用を受けずにAI等の革新的な技術やビジネスモデルを活用した実証を迅速に行い、実証により得られたデータを用いて規制の見直しに繋げていく制度。2018年5月成立の生産性向上特別措置法で措置され、2021年の同法廃止に伴い産業競争力強化法に制度を移管。事業所からの申請を受けた認定実績は23件（2022年3月末時点）。
- （出所）経済産業省「産業競争力強化法に基づく企業単位の規制改革制度について」に基づき作成

## （2）資金面における措置

他方、産業競争力強化法には、①産業革新投資機構（JIC）等<sup>59</sup>の投資、②国立大学法人等によるファンド等への出資の特例、③創業支援等事業計画制度、④国内ファンドによる海外投資規制の特例、⑤ディープレックベンチャー<sup>60</sup>へ

<sup>57</sup> 本稿では詳述しないが、我が国の規制改革スキームは、規制改革推進会議等における「全国単位」、国家戦略特区制度等を通じた「地域単位」、そして「企業単位」の三層構造となっている（企業単位の規制改革スキームの創設経緯等については、上谷田卓「企業単位の規制改革スキームの活用概況と課題」『経済のプリズム』No. 197（2021.3）も参照されたい）。

<sup>58</sup> 第208回国会衆議院経済産業委員会議録第3号7～8頁（2022.3.9）

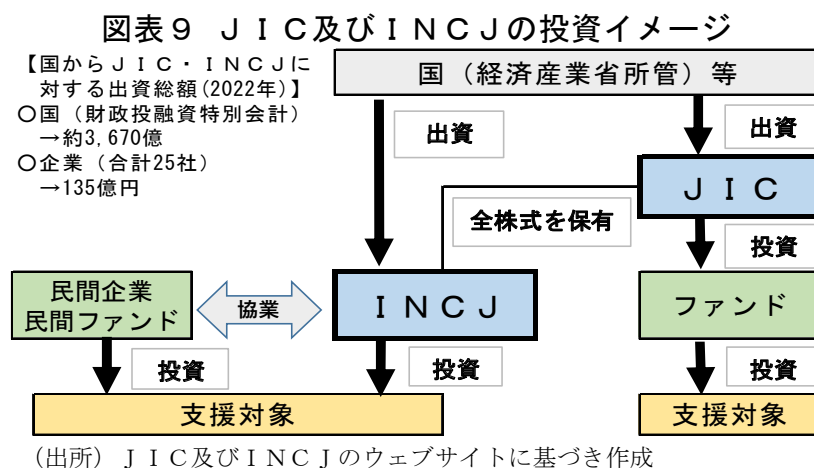
<sup>59</sup> JICは、1999年成立の産業活力再生特別措置法（同法は2013年成立の産業競争力強化法に整理統合された）に基づき2009年7月に設立された産業革新機構について、2018年5月の産業競争力強化法の改正により名称変更・改組する形で同年9月に発足した官民ファンドであり、傘下にファンドを組成し、当該ファンドへの投資を通じてベンチャー企業等に対してリスクマネーを供給している。なお、同改正により、産業革新機構から経済産業大臣の認可の下、会社分割する形でINCJ（全株式をJIC保有）が設立され、法改正前の産業革新機構の事業を引き継ぎ、既存投資先のバリューアップ活動や追加投資、マイルストーン投資等を主要業務として、2025年3月まで活動することとされている。

<sup>60</sup> 「ディープレック」とは、大学や研究機関で研究開発された最先端の成果を基礎に、世の中

の民間融資に対する債務保証制度等の資金面からの支援が措置されている。

### ア J I C及びI N C Jによる投資（第 80 条～第 125 条等関係）

J I C及びI N C Jは、オープンイノベーションを通じた産業競争力の強化と民間投資の拡大という政策目的の実現に向けて、ファンドの組成やファンドへの投資等を行っている。これまでにJ I Cは 16 のファンド等に対して 6,000 億円超の投資<sup>61</sup>を、I N C Jはベンチャー企業を含む 381 の企業等に対して 2,857 億円の投資<sup>62</sup>を、それぞれ実施している（図表 9）。



J I C及びI N C Jの役割について政府は、「民間ベンチャーキャピタルでは対応が難しい分野における長期、大規模なリスクマネーの供給を重点的に行っていく」旨の期待<sup>63</sup>を示す一方で、それらの運営について、「中長期的な視座に立ち、日本の国益を追求する官としての性格と投資のリターンを追求する民としての性格のバランスをとっていく」旨の姿勢<sup>64</sup>を示している。

### イ 国立大学法人等によるファンド等への出資（第 19 条～第 21 条等関係）

国立大学法人や大学共同利用機関法人（例：国立遺伝学研究所）における研究成果や研究施設等の活用を通じたイノベーションを促進する観点から、国立大学法人等発ベンチャーに対し、特定研究成果活用支援事業（経営上の助言や資金供給を行う事業）を実施するV Cやファンドについて、当該事業

の生活スタイルを大きく変えたり、社会的課題を解決したりするテクノロジーを意味する。

<sup>61</sup> J I Cウェブサイト<[https://www.j-ic.co.jp/jp/investment/fund/pdf/JIC\\_fundlist\\_220511.pdf](https://www.j-ic.co.jp/jp/investment/fund/pdf/JIC_fundlist_220511.pdf)>

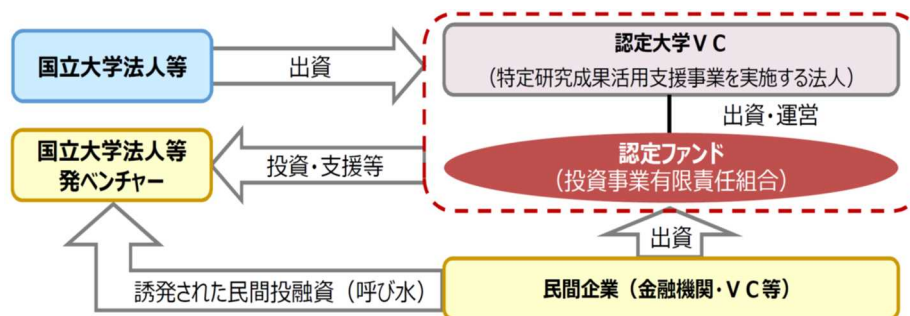
<sup>62</sup> I N C Jウェブサイト<<https://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/sankatsuhou/kakushinkikou/reiwaninendoincj.pdf>>。なお、I N C Jのベンチャー企業等に対する投資の回収率は1.3倍（回収額：1,525億円、実投資額：1,211億円）と報告されている。

<sup>63</sup> 第196回国会衆議院経済産業委員会議録第7号11頁（2018.4.11）

<sup>64</sup> 第196回国会参議院経済産業委員会会議録第6号21頁（2018.5.15）

に関する計画について文部科学大臣及び経済産業大臣の認定を受けることにより、国立大学法人等から出資や人的・技術的支援等を受けることができるとする特例<sup>65</sup>が定められている(図表 10、2013 年 12 月の法成立時から措置)。これまでに、大阪大学ベンチャーキャピタル(株)など 12 の事業者が認定<sup>66</sup>を受けている(大学発ベンチャーの推移等は、5-2. (1) 参照)。

図表 10 大学発ベンチャーへの支援イメージ



(出所) 文部科学省「国立大学法人等からの出資範囲について」(2021. 11) 1 頁

この特例を認める必要性について、政府は、「大学発ベンチャーは技術シーズをベースとするため、技術開発に特化する余り、人材やノウハウが不足する、資金面の手当てが不十分である場合が多い」との課題を挙げた上で、この仕組みにより、「実用化に向けた研究開発段階から、大学からの技術支援とベンチャーキャピタル等からの経営面のサポート及び資金供給を一体的に支援できるようになる」旨説明<sup>67</sup>している。

#### ウ 創業支援等事業計画制度(第 126 条～第 128 条等関係)

地域の創業を促進させるため、市区町村が民間の創業支援等事業者(例: 地域金融機関、商工会議所・商工会)と連携し、創業支援や創業機運の醸成を実施するための「創業支援等事業計画」を国が認定する制度を定めている(2013 年 12 月の法成立時から措置)。これまでに合計 1, 285 件の計画(47 都道府県 1, 443 市区町村)が認定されており<sup>68</sup>、例えば、認定を受けた創業支援等事業者のうち、一般社団法人、一般財団法人、NPO 法人は融資に係る信用保証

<sup>65</sup> 国立大学法人は公的資金により運営される法人であり、また、国民のニーズに対応しない業務の自己増殖的な増加を防止するため、国立大学法人法に出資業務に関する根拠規定がある場合を除き出資による株式取得をできないこととされている(文部科学省ウェブサイト<[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/\\_icsFiles/afieldfile/2019/08/29/1222251\\_04.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afieldfile/2019/08/29/1222251_04.pdf)>)。

<sup>66</sup> 経済産業省ウェブサイト<[https://www.meti.go.jp/policy/innovation\\_corp/syusshi.html](https://www.meti.go.jp/policy/innovation_corp/syusshi.html)>

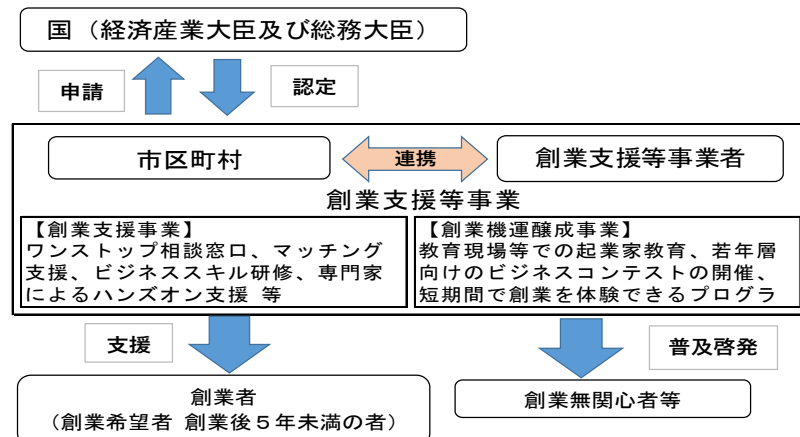
<sup>67</sup> 第 185 回国会衆議院経済産業委員会議録第 7 号 4 頁(2013. 11. 15)

<sup>68</sup> 中小企業庁ウェブサイト<[https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/chiiki/2022/220624sogyo\\_nintei.html](https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/chiiki/2022/220624sogyo_nintei.html)>

枠の拡大等を、また、創業支援等事業による支援を受けた創業者は会社設立の際の登録免許税の軽減措置等をそれぞれ活用することができる（図表 11）。

茂木敏充経済産業大臣は、「市区町村による創業に係る先端的取組の全国展開を目指す制度であり、市区町村が創業支援事業者と連携しワンストップで創業を支援する体制整備を国が全力で支援する」旨説明<sup>69</sup>している。

図表 11 創業支援等事業計画制度に基づく支援イメージ



（出所）中小企業庁「産業競争力強化法における市区町村による創業支援/創業機運醸成のガイドライン」（2022.4）3頁に基づき作成

## エ 国内ファンドによる海外投資規制の特例（第 17 条の 2 ～ 第 18 条等関係）

国内企業と海外企業のグローバルオープンイノベーションの促進のため、外部経営資源活用促進投資事業<sup>70</sup>に取り組む国内ファンドを対象に経済産業大臣が事業計画（外部経営資源活用促進投資事業計画）を認定した上で、50%以上としている国内出資義務<sup>71</sup>を適用除外とする特例（最大 100%まで海外企業等に出資可）を認め、（独）中小企業基盤整備機構による債務保証を受けることができる制度を設けている（図表 12、2021 年 6 月の法改正により措置）。

当該制度の創設趣旨について、梶山弘志経済産業大臣は、「本制度を通じ、ベンチャーキャピタル等が国内外に多様な投資を行うため、機関投資家等にとって魅力的な投資対象となり、国内ファンドが更に大型化、活性化をすることで大規模な投資が可能となり、ひいては我が国ベンチャー企業のグローバル展開を一層加速するものである」旨説明している<sup>72</sup>。

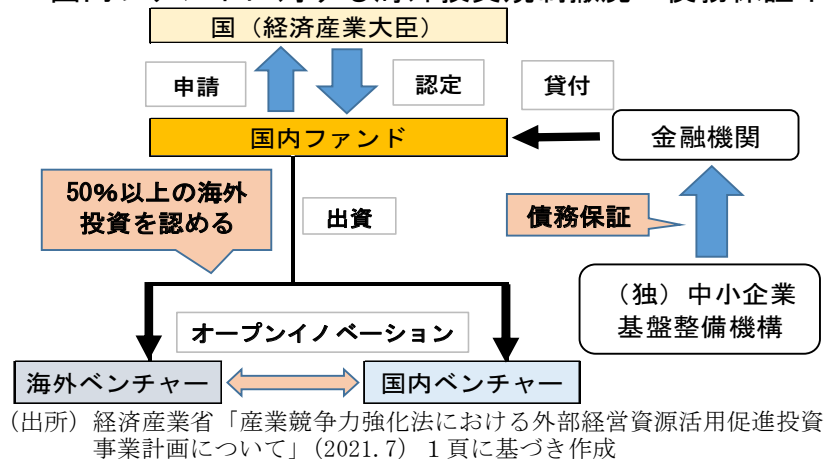
<sup>69</sup> 第 185 回国会衆議院本会議録第 5 号 11 頁（2013.10.29）

<sup>70</sup> 事業者による自らの経営資源以外の外部経営資源を活用した生産性の向上・新たな需要開拓に向けた事業活動、すなわちオープンイノベーションに向けた取組を指す。

<sup>71</sup> L P S 法施行令第 3 条では、国内ファンドによる海外企業等に対する事業について、出資総額に対する割合が 50%未満の範囲内において行わなければならないこととされている。

<sup>72</sup> 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 12 号 3 頁（2021.5.12）。

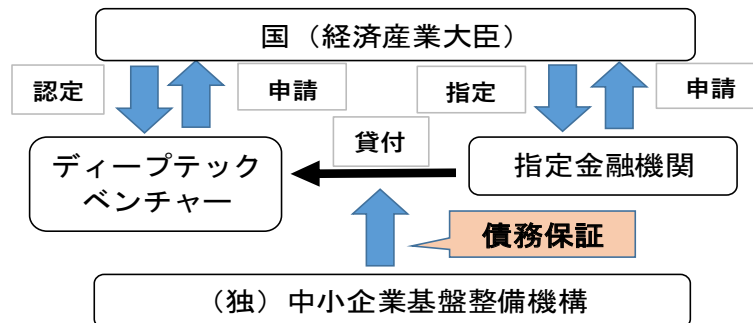
図表 12 国内ファンドに対する海外投資規制撤廃・債務保証イメージ



オ ディープテックベンチャーへの民間融資に対する債務保証制度(第 21 条の 2～第 21 条の 11 等関係)

革新的技術研究成果活用事業活動を実施する新事業開拓事業者<sup>73</sup>を対象とし、経済産業大臣が事業計画（革新的技術研究成果活用事業活動計画）を認定し、当該認定を受けたベンチャー企業が経済産業大臣に指定された民間金融機関から行う借入れについて、(独) 中小企業基盤整備機構が債務を保証する制度が定められている（図表 13、2021 年 6 月の法改正により措置）。

図表 13 ディープテックベンチャーに対する債務保証制度のイメージ



当該制度の創設趣旨について、江島潔経済産業副大臣は、「ディープテックベンチャーの特徴として、事業化までの期間が長く、必要となる資金が大規模であるため、株式発行による資金調達に加えて融資による資金調達のニーズが存在する。その一方で融資を行う金融機関にとっては、事業の見通しが不透明あるいは担保となる資産も少ないベンチャーへの融資はなかなか行わ

<sup>73</sup> 新たな事業活動等を行う新事業開拓事業者のうち、外部からの資金の借入れを特に必要とする、大量生産等を自ら行う大規模研究開発型のディープテックベンチャーを対象とする。

れていなかった。この制度を通じ、国が一定のリスクを負担することを通じて、ベンチャー企業への融資が促進され、ベンチャー企業の資金調達の多様化、大型化が促進されること等が期待される」旨説明<sup>74</sup>している。

#### 4-4. 「J-Startup」プログラム

「J-Startup」は、経済産業省・ジェトロ及びNEDOが2018年6月に立ち上げたグローバルに活躍するスタートアップを創出するための育成支援プログラムである。このプログラムにおいては、実績あるベンチャーキャピタリストや大企業の新事業担当者等の外部有識者からの推薦に基づき J-Startup 企業を選定し、選定企業に対して官民による集中支援が行われている（図表 14）。

図表 14 J-Startup 企業に対する官民の主な支援策

政府の主な支援策	民間の主な支援策
<ul style="list-style-type: none"> <li>○J-Startup ロゴの使用(選定企業としてのブランディング)</li> <li>○大臣等政府の海外ミッションへの参加</li> <li>○全ての政府調達への入札参加資格の付与</li> <li>○イノベーションハブによる海外展開支援</li> <li>○各種補助金等の支援施策における優遇(※)</li> <li>○マッチング支援(大企業幹部、省庁等への個別のつなぎ等)</li> <li>○規制等に関する要望への対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○事業スペースの提供・料金優遇(オフィス・工場空きスペース・研修施設等)</li> <li>○検証環境、解析機器等の提供、実証実験の協力</li> <li>○アクセラレーションプログラム、モノづくり支援プログラムの優遇</li> <li>○専門家・ノウハウを持つ人材によるアドバイス</li> <li>○自社顧客・関係会社等の紹介</li> </ul>

(※) 例えば、産学官連携で行う高度なものづくり基盤技術及びサービスモデルの研究開発等に対する「成長型中小企業等研究開発支援事業」、中小企業の海外展開を支援する「JAPAN ブランド育成支援等事業」等の補助金の審査の際に加点等の措置を講じている。

(出所) J-Startup ウェブサイトに基づき作成

これまでに、医療、環境・エネルギー、モビリティなど様々な分野で合計 188 社（2018 年 6 月の第 1 次選定：92 社、2019 年 6 月の第 2 次選定：49 社、2021 年 10 月の第 3 次選定：50 社）のベンチャー企業等が J-Startup 企業に選定<sup>75</sup>されている。政府は、当該プログラムを活用し、「グローバルで成長するスタートアップを創出するとともに、ロールモデルを創出し、自ら企業を立ち上げてチャレンジするという起業家マインドを社会全体で醸成し、日本のスタートアップ・エコシステムの更なる強化を目指していく」旨の姿勢<sup>76</sup>を示している。

#### 5. 我が国のベンチャー企業・スタートアップの事業環境等

上記のとおり、様々な支援策が講じられる中、我が国のベンチャー企業やスタートアップの事業環境や活動はどのような状況にあるのだろうか。以下、本節では、それらの趨勢を把握するための主な指標の推移を紹介する。

<sup>74</sup> 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 6 号 19 頁（2021. 5. 27）

<sup>75</sup> 経済産業省ウェブサイト<<https://www.meti.go.jp/press/2021/10/20211020004/20211020004-2.pdf>> 4～5 頁。なお、第 1 次、第 2 次の選定企業のうち 3 社は M&A、解散等している。

<sup>76</sup> 第 201 回国会参議院予算委員会会議録第 6 号 10 頁（2021. 3. 4）

## 5-1. ベンチャー企業・スタートアップ関連の主な成果指標（K P I）の推移

日本のベンチャー企業やスタートアップの活動状況は成長戦略のK P Iに用いられている各種の指標により、趨勢を把握することができる（図表 15）<sup>77</sup>。

**図表 15 ベンチャー企業・スタートアップ関連の主なK P I**

<p>○5年以内に世界経済フォーラムのイノベーションランキングを世界1位にする【2013年設定】</p> <p>○2020年までに世界経済フォーラムの国際競争力ランキングで日本が3位以内に入る【2018年にK P Iの内容見直し】</p> <p>◆2030年までに世界経済フォーラムの国際競争力ランキングで日本が1位になる【2020年に目標達成時期を見直し】</p>
<p>○開業率が廃業率を上回る状態にし、米国・英国レベルの開廃業率10%台を目指す【2013年設定】</p> <p>→当該K P Iの達成に向けては、政府の施策だけでなく、社会の起業に対する意識の改革も必要とすることから、あらかじめ期限は設けられていない</p> <p>○2015年に起業活動指数（「起業家精神に関する調査」で、「起業者・起業予定者である」との回答を得た割合）を今後10年間で倍増させる【開廃業率に関するK P Iの補助指標として設定】</p> <p>◆開業率が米国・英国レベル（10%台）になることを目指す【2020年にK P Iの内容見直し】</p> <p>◆ベンチャー企業へのVC投資額の対名目GDP比を2022年度までに倍増する【2016年設定】</p>
<p>○企業価値又は時価総額が10億ドル以上となる未上場ベンチャー企業（ユニコーン）又は上場ベンチャー企業を2023年までに20社創出する【2018年設定】</p> <p>◆企業価値又は時価総額が10億ドル以上となる未上場ベンチャー企業（ユニコーン）又は上場ベンチャー企業を2025年までに50社創出する【2020年にK P Iの内容更新】</p>

（※）◆は現在のK P Iを示している。

（出所）各年公表の成長戦略・実行計画・工程表等に基づき作成

### （1）世界経済フォーラム<sup>78</sup>国際競争力ランキング（イノベーションランキング）

世界経済フォーラムが公表している国際競争力レポート「The Global Competitiveness Report」では、各国の生産性の決定要因となる競争力を評価する国際競争力指標に基づき国際競争力ランキング（総合力）が算出<sup>79</sup>されており、指標の一つに、「イノベーション能力」の順位（いわゆる「イノベーションランキング」）が含まれている。日本の総合力及びイノベーション能力はともに一桁の順位で推移しているが、イノベーション能力を項目別に見ると、2018年以降、労働力の多様性（人種、ジェンダー等）、商標出願件数、国をまたがる共同発明、複数主体による共同研究で相対的に順位が低くなっている（図表 16）。

<sup>77</sup> K P Iの進展・停滞は、その時々事業環境や諸施策の効果等を含む総合的な結果であり、その推移がベンチャー企業の事業環境や業績又は特定の施策の効果等を示すものではない。本節では、K P Iの進捗状況に対する評価を行うことはせず、K P Iで用いられている各種の指標の推移を概説する。

<sup>78</sup> 1971年にグローバルかつ地域的な経済問題に取り組むために、政治、経済、学術等の各分野における指導者層の交流促進を目的として設立された非営利団体であり、毎年1月開催の各国代表が参加する年次総会（いわゆる「ダボス会議」）を始め、様々なフォーラムを開催している。

<sup>79</sup> ①組織・制度、②インフラ、③ICTの採用、④マクロ経済環境、⑤健康、⑥技術、⑦製品市場、⑧労働市場、⑨金融システム、⑩市場規模、⑪ビジネスの活力、⑫イノベーション能力の12の国際競争力指標の評価点に基づき、各国のランキングが算出されている。



図表 16 日本の国際競争力ランキング（イノベーションランキング）の推移

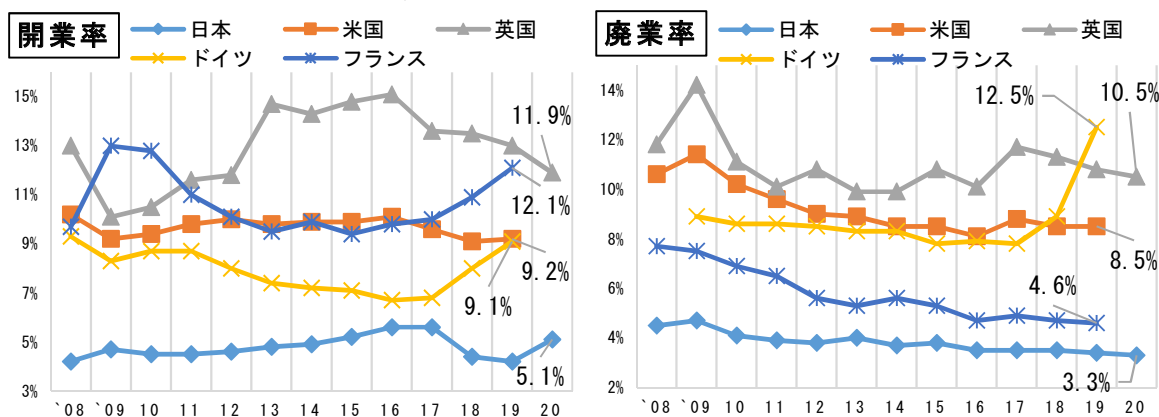
	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	2017		2018	2019
総合力	9	8	6	9	10	9	6	6	8	9	総合力	5	6
イノベーション能力	4	4	4	4	5	5	4	5	8	8	イノベーション能力	6	7
特許の登録件数	3	2	2	2	5	4	2	1	1	1	労働力の多様性	81	106
企業の研究開発費	2	2	3	1	2	2	2	2	4	5	企業活動の展開状況	8	12
研究者・技術者の人材確保	2	2	2	2	2	4	3	3	3	8	国をまたがる共同発明	24	25
研究機関の質	15	15	15	11	11	9	7	7	13	14	複数主体による共同研究	18	25
企業の技術導入	2	1	2	1	1	6	2	2	18	15	科学論文発表数・引用数	6	6
産学連携	21	20	19	16	16	17	16	16	18	23	特許出願件数	1	1
先進技術製品の政府調達	42	49	41	32	48	37	21	14	16	23	研究開発投資額	3	6
(参加国数)	132	132	139	142	144	148	144	140	138	137	研究機関の質	7	7
											消費者の洗練度	7	6
											商標出願件数	40	40
											(参加国数)	140	141

(※) ランキングの評価項目が2018年に変更されているため、表を区分している。なお、2020年のランキング公表はコロナ禍の影響等を踏まえ見合わせられ、2021年のランキング公表は確認できなかった。  
 (出所) 第3回選択する未来2.0「資料2 参考資料(事務局資料)」(2020.3)24頁等に基づき作成

## (2) 開廃業率

開廃業率は、産業の新陳代謝及び経済活性化の状況を確認し得る指標として、KPIでは、厚生労働省公表の「雇用保険事業年報」を基に中小企業庁が算出したデータ<sup>80</sup>が参照されている。近年の日本の開業率は概ね4%~5%程度の範囲で、また、廃業率については概ね3%~4%程度の範囲で、それぞれ推移している。日本の開業率及び廃業率について、国際比較を見た場合、いずれの指標も最も低い水準で推移している(図表17)。

図表 17 開廃業率の国際比較



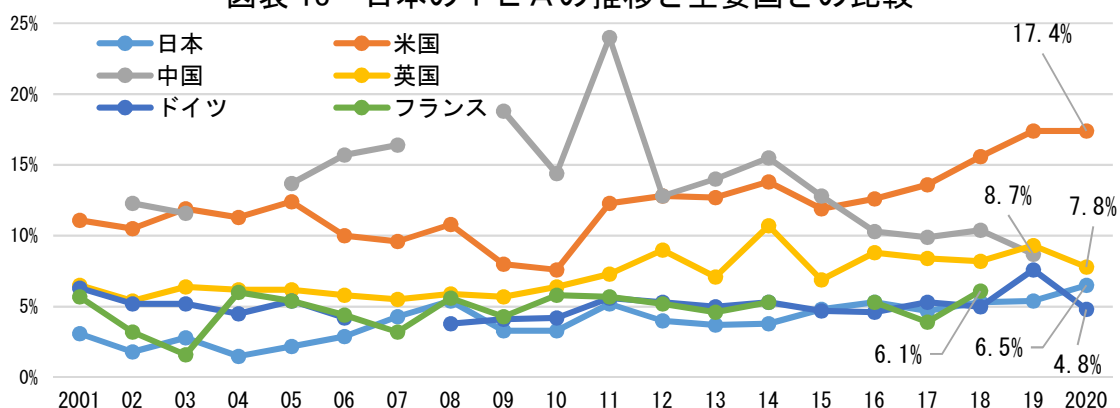
(※1) 日本は厚生労働省「雇用保険事業年報」を基に中小企業庁が算出、米国は、United States Census Bureau「The Business Dynamics Statistics」、英国・ドイツ・フランスは、eurostatに基づくもの。国によって統計の性質が異なり単純に比較することはできないことに留意する必要がある。  
 (※2) 日本の開業率は、当該年度に雇用関係が新規に成立した事業所数/前年度末の適用事業所数を、廃業率は、当該年度に雇用関係が消滅した事業所数/前年度末の適用事業所数をそれぞれ示す。なお、適用事業所とは、雇用保険に係る労働保険の保険関係が成立している事業所数である。  
 (出所) 中小企業庁「2022年版中小企業白書」(2022.4)33頁等に基づき作成

<sup>80</sup> 当該指標はベンチャー企業やスタートアップ以外の企業も含む開廃業率を示す。また、事業所における雇用関係の成立・消滅を開廃業とみなしており、企業単位での開廃業を確認できない、雇用者が存在しない(事業主1人の開業実態等)は把握できないという特徴がある。この他、中小企業庁は「事業所・企業統計調査」、「経済センサス-基礎調査」及び「経済センサス-活動調査」を基に算出した開廃業率等を各年の中小企業白書において公表している。

### (3) 起業活動指数

開廃業率に係るKPIの補助指標として用いられた起業活動指数は、「起業家精神に関する調査」(いわゆる「GEM調査<sup>81)</sup>)の起業活動率(TEA)により、その推移が確認されている。日本のTEAは、米国、中国、英国より低い水準で推移しており、特に2020年の日本のTEA(4.8%)は、最も高い米国(17.4%)の水準の1/3以下にとどまっている(図表18)。ただし、フランスやドイツと比較すると、概ね同等の水準・トレンドで推移している。

図表18 日本のTEAの推移と主要国との比較



(※1) TEAは、各国の起業活動の活発さを示す指標とされている。

(※2) 中国は2001年、2004年、2008年、2020年の調査に、ドイツは2007年の調査に、フランスは2014年、2019年、2020年の調査に、それぞれ参加していない。

(出所) みずほ情報総研株式会社「起業家精神に関する調査報告書」(2021.3) 11頁等に基づき作成

### (4) VC投資額

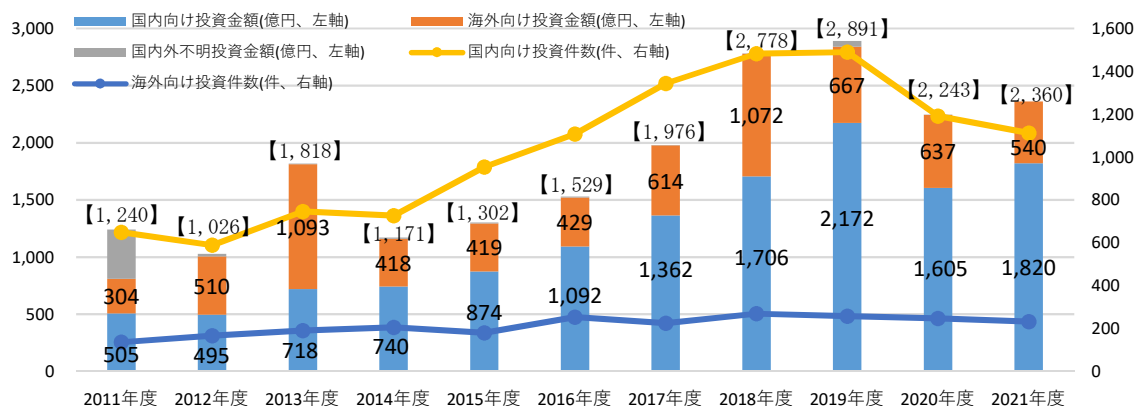
KPIに掲げるVC投資額は、一般財団法人ベンチャーエンタープライズセンター(VEC<sup>82)</sup>が集計・公表しているデータが参照されている。「ベンチャー白書2021」によれば、日本のVC等の直近10年間の投資状況について、投資金額及び投資件数はともに増加基調にあり、2020年度はコロナ禍によりいずれも落ち込んだが、2021年度は再び増加に転じることが見込まれている(図表19)。

ただし、2016年度以降の米国・欧州・中国・日本それぞれのVC投資額(円換算)を比較すると、日本はいずれの地域よりも相当程度低い水準で推移しており、例えば2020年度について、米国は日本の約78倍、中国は日本の約13倍、欧州は日本の約6倍の水準にある(図表20)。

<sup>81</sup> Global Entrepreneurship Monitor (グローバル・アントレプレナーシップ・モニター) の略。米国バブソン大学と英国ロンドン大学ビジネススクールの起業研究者らにより、各国の起業活動の実態把握等を目的に行われている調査である。

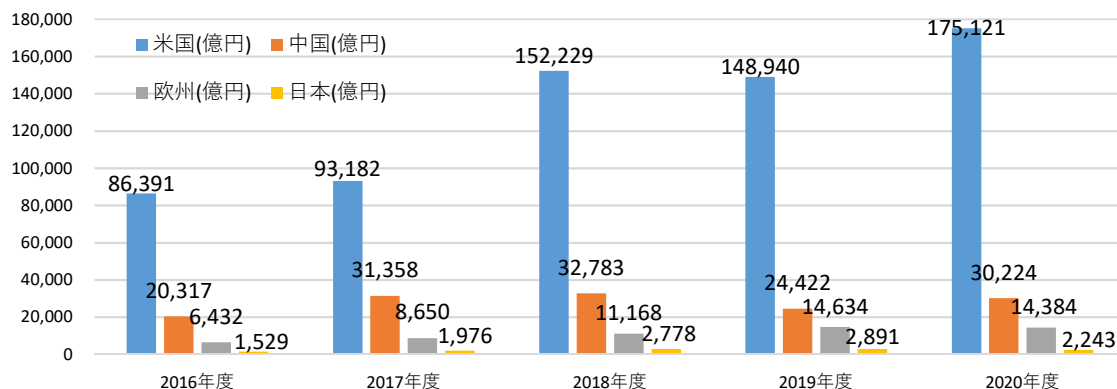
<sup>82</sup> VECは、1975年に通商産業大臣(現経済産業大臣)の許可を受けて設立されたベンチャー企業の支援機関であり、現在は一般財団法人として、VC等の投資動向調査等を実施している。

図表 19 国内VC等による投資金額及び投資件数の推移



(※1) 【】の金額は国内外合計の投資金額(億円)を示す。また、投資件数は延べ件数を示す。  
 (※2) 2021年度はV E C「2021年第4四半期投資動向調査」(2022.3)の調査結果を単純集計したものであり、ベンチャー白書で公表する年次調査の結果と異なる可能性がある。  
 (出所) V E C「ベンチャー白書2021」(2021.12) I-2頁及びI-3頁等に基づき作成

図表 20 VC投資額の国際比較



(※) 各地域の通貨の2020年の平均為替レートで日本円に換算している(米国は1ドル106.77円、欧州は1ユーロ121.79円、中国は1人民元15.48円)。  
 (出所) V E C「ベンチャー白書2021」(2021.12) I-97頁及びI-98頁に基づき作成

### (5) ユニコーンの創出

K P Iに掲げるユニコーンの創出状況について、直近5年間の推移を見ると、日本の創出数及びその企業価値(上位3社の合計)は、米国、中国等の主要国と比べて大きく見劣りする状況にある(図表21)。

図表 21 主要国におけるユニコーンの創出数と企業価値の推移

	2018	2019	2020	2021	2022	合計	総計	(参考) 企業価値
日本	1	1	1	2	1	6	6	56億ドル
米国	39	45	65	305	101	555	596	2,343億ドル
中国	40	23	12	44	3	122	174	2,600億ドル
英国	4	5	4	17	6	36	43	870億ドル
ドイツ	3	4	0	16	5	28	29	265億ドル
フランス	1	3	2	11	4	21	24	171億ドル

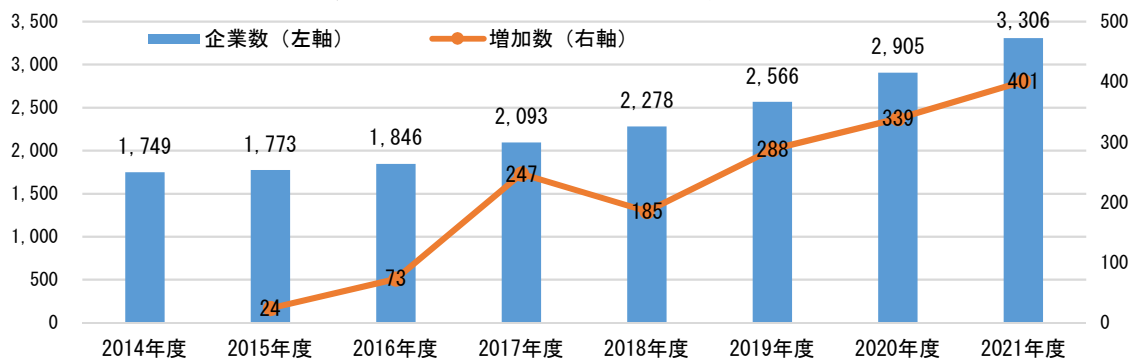
(※1) ユニコーンについて10億ドルを超える評価を持つ非公開企業として定義している。  
 (※2) 合計は2018年~2022年5月末時点までの創出数、総計は2018年以前の創出数を含む全数を示す。  
 (出所) CB INSIGHTS「The Complete List Of Unicorn Companies」(2022.5)に基づき作成

## 5-2. ベンチャー企業・スタートアップの活動状況を把握し得るその他の指標

### (1) 大学発ベンチャー

経済産業省は、大学等における革新的な研究成果に基づき経済社会にイノベーションをもたらすことが期待される「大学発ベンチャー」について、その設立状況を定点観測するとともに、その事業環境やニーズ等を調査することを目的として、「大学発ベンチャー実態等調査」を実施している。大学発ベンチャーの企業数は、2014年度以降、過去最高の更新を続けている（図表 22）。なお、2021年度調査によれば、東京大学発のベンチャー企業（329社）が最も多く、また、「バイオ・ヘルスケア・医療機器」（1,022社）や「IT（アプリケーション、ソフトウェア）」（982社）の分野において、新たな大学発ベンチャー企業の創出が多くなっていると報告<sup>83</sup>されている。

図表 22 大学発ベンチャー数の推移



(※1) 「大学発ベンチャー」は、以下のいずれかに当てはまるものである。

- ①研究成果ベンチャー：大学で達成された研究成果に基づく特許や新たな技術・ビジネス手法を事業化する目的で新規に設立されたベンチャー
- ②共同研究ベンチャー：創業者の持つ技術やノウハウを事業化するために、設立5年以内に大学と共同研究等を行ったベンチャー（設立時点では大学と特段の関係がなかったものも含む）
- ③技術移転ベンチャー：既存事業を維持・発展させるため、設立5年以内に大学から技術移転等を受けたベンチャー（設立時点では大学と特段の関係がなかったものも含む）
- ④学生ベンチャー：大学と深い関連のある学生ベンチャー（現役の学生が関係するもののみが対象）
- ⑤関連ベンチャー：大学からの出資がある等その他、大学と深い関連のあるベンチャー

(※2) 2021年度は2021年10月時点で設立されている大学発ベンチャーを集計対象としている。

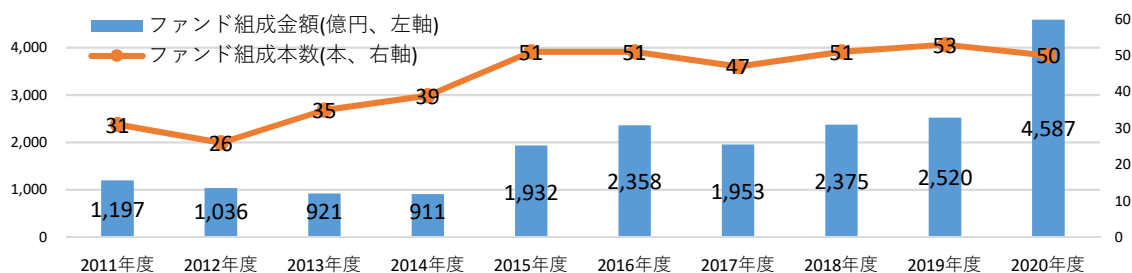
(出所) 経済産業省「2021年度大学発ベンチャー実態等調査」(2022.5) 9頁に基づき作成

### (2) VCによるファンド組成状況

VECは、日本国内のVCによるベンチャー企業等の資金調達先となるファンドの組成状況やその国際比較を報告している。「ベンチャー白書 2021」によれば、2015年度以降、50本前後のファンドが組成され、特に2020年度の組成総額は前年度から約2倍に増加していることが報告されている（図表 23）。

<sup>83</sup> 経済産業省ウェブサイト<[https://www.meti.go.jp/policy/innovation\\_corp/start-ups/reiwa3\\_vc\\_cyousakekka\\_houkokusyo.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/innovation_corp/start-ups/reiwa3_vc_cyousakekka_houkokusyo.pdf)>14頁、16頁

図表 23 新規ファンド組成本数及び組成総額の推移

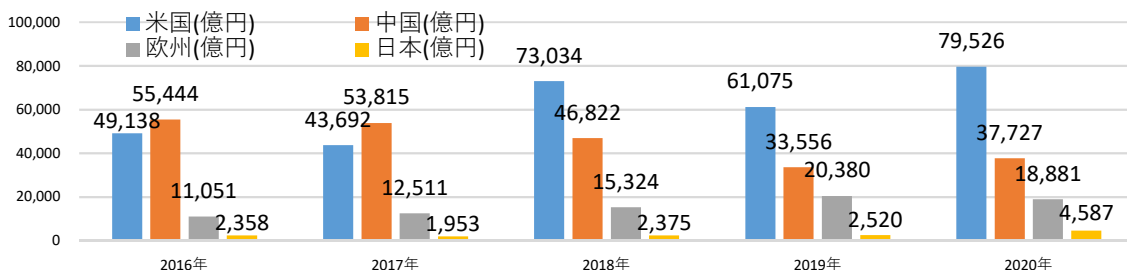


(※) VECによる調査に未回答のVCによるファンド組成等もあることから、実際の組成本数や総額はVEC調査の実績を上回る。

(出所) VEC「ベンチャー白書 2021」(2021.12) I-18 頁に基づき作成

他方、2016年以降の米国・欧州・中国・日本の新規ファンド組成総額を比較すると、日本はいずれの地域よりも相当程度低い水準で推移している(図表 24)。

図表 24 新規ファンド組成総額の国際比較



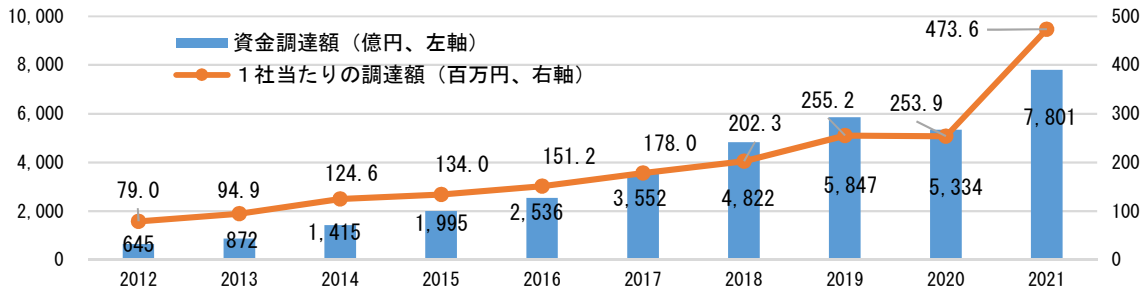
(※) 各地域の通貨の2020年の平均為替レートで日本円に換算している(米国は1ドル106.77円、欧州は1ユーロ121.79円、中国は1人民元15.48円)。なお、日本のみ年度ベース。

(出所) VEC「ベンチャー白書 2021」(2021.12) I-97 頁及び I-100 頁に基づき作成

### (3) スタートアップの資金調達

日本国内のスタートアップの資金調達の動向を分析した調査も見られる。例えば、スタートアップ情報プラットフォーム「INTIAL」を提供する(株)ユーザベースは、国内スタートアップの資金調達額及び1社当たりの資金調達額について、2012年以降、概ね増加基調にあることを報告している(図表 25)。

図表 25 国内スタートアップの資金調達動向



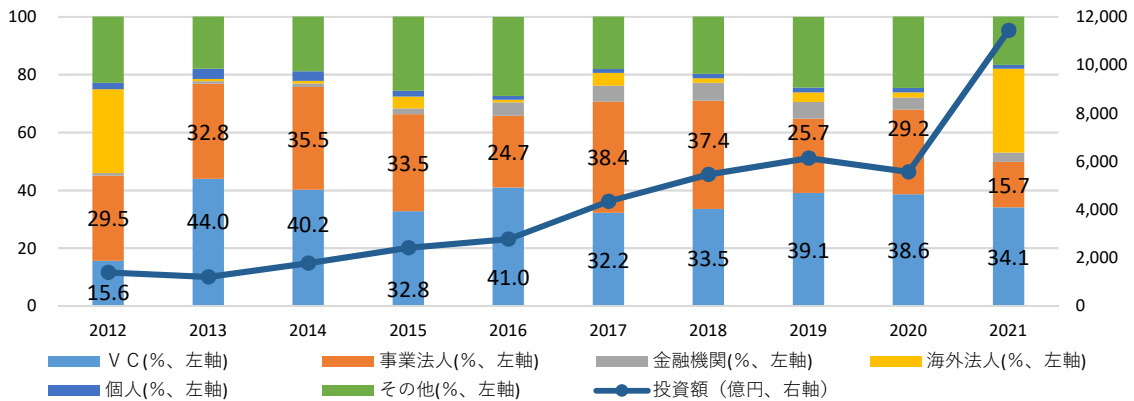
(※1) スタートアップは、①日本国内の未公開企業、②ユニークなテクノロジーや製品・サービス、ビジネスモデルをもち、事業成長のための投資を行い、事業成長拡大に取り組んでいる企業、③これまでの生活・社会・経済モデル等を覆し、新たな世界への変革にチャレンジする企業、④その他 INTIAL が対象と判断した企業と定義している。

(※2) 2012.1.1~2021.12.31の各社の公開情報を基礎に集計している。データの特性上、調査進行により過去含めて数値が変動する可能性があることに留意する必要がある。

(出所) (株)ユーザベース(INTIAL)「Japan Startup Finance 2021」(2022.1) 21 頁等に基づき作成

また、投資家側から見た場合、VCや事業法人等による投資額の割合が多くを占めていることを報告している（図表 26）。

図表 26 投資家タイプ別のスタートアップへの投資額割合等の推移



(※1) スタートアップの定義は図表 25 と同じ。投資額の対象は資本参加となるもの。なお、買収や子会社化はスタートアップに対する投資と考えるため、株式の移動や企業買収・子会社化等も含まれるほか、INTIAL による推測も含まれている。

(※2) 2012 年及び 2021 年の海外法人の大幅な増加は、国内スタートアップの大型買収案件等による。

(※3) 2012. 1. 1～2021. 12. 31 の各社の公開情報を基礎に集計している。データの特長上、調査進行により過去の実績を含め、各年の集計値が変動する可能性があることに留意する必要がある。

(出所) (株) ユーザベース (INTIAL) 「Japan Startup Finance 2021」(2022. 1) 56 頁等に基づき作成

#### (4) 新規株式公開 (IPO) 社数の動向

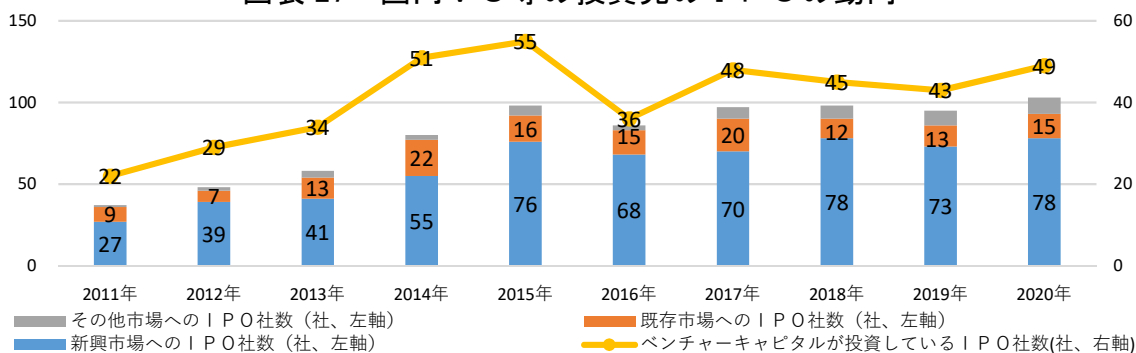
自社の発行する株式を金融商品取引所 (株式市場<sup>84</sup>) に初めて上場する新規株式公開 (IPO) は、企業の知名度や社会的信用力の向上及び従業員の士気向上等につながるとともに、事業成長を促進する重要な資金調達的手段でもあるため、多くのベンチャー企業やスタートアップが目指す打ち手となっている<sup>85</sup>。

すなわち、IPO社数は、新規の資金調達を基礎に更なる成長を目指すベンチャー企業やスタートアップを把握し得る指標となっており、VECは国内VC等の投資先のIPO社数を、また、(株) ユーザベース (INTIAL) はスタートアップのIPO社数を、図表 27 及び図表 28 のとおり、それぞれ報告している。

<sup>84</sup> 例えば、東京証券取引所は、プライム、スタンダード、グロース及び TOKYO PRO Market の 4 つの株式市場を開設している。なお、2022 年 4 月 3 日までは、市場第一部、市場第二部、マザーズ及び JASDAQ (スタンダード・グロース) の 4 つの市場区分があったが、種々の課題を踏まえ、市場区分の見直しが行われている (東京証券取引所ウェブサイト<<https://www.jpx.co.jp/equities/market-restructure/market-segments/index.html>>)。

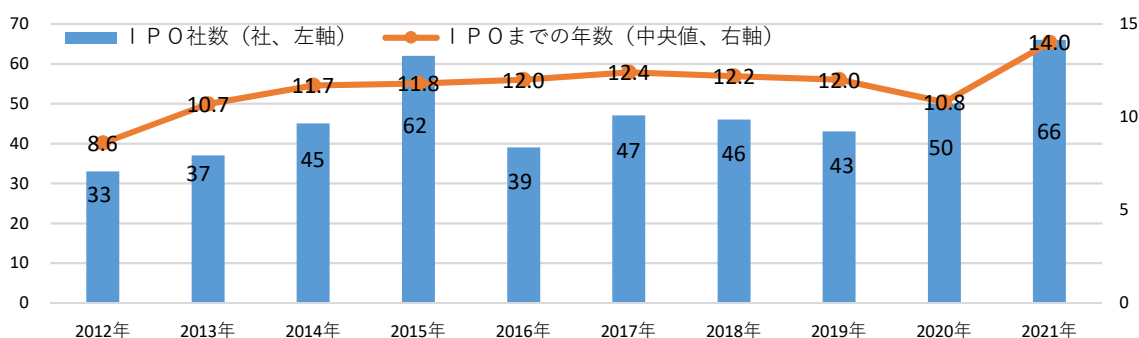
<sup>85</sup> 経済産業省ウェブサイト<<https://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/houkokusyo/financ eguidance.pdf>>24 頁。なお、IPO時の資金調達額の不十分さ等の課題に対応するため、IPOプロセスの見直しが 2022 年 4 月に実施されている (詳細は、内閣官房ウェブサイト<[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/kaigi/dai5/sankou.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/kaigi/dai5/sankou.pdf)>を参照)。

図表 27 国内VC等の投資先のIPOの動向



(※1) 新興市場は、証券取引所の本則市場に比べ、上場基準が緩和され、ベンチャー企業等の上場が期待された市場。日本では、例えば、グロース市場（東京証券取引所）、ネクスト市場（名古屋証券取引）、アンビシャス（札幌証券取引所）、Qボード（福岡証券取引所）が該当する。  
 (※2) その他市場は、TOKYO AIM 取引所（2012年6月まで）及びTOKYO PRP MARKET（2012年7月開設）。  
 (出所) VEC「ベンチャー白書2021」（2021.12）I-20頁に基づき作成

図表 28 スタートアップのIPOの動向



(※) INTIAL が定義するスタートアップ(図表 25 と同じ)に加えて、上場時の有価証券届出書において、VCからの資金調達を行っていることが判明した企業を集計対象としている。  
 (出所) (株) ユーザーベース (INTIAL)「Japan Startup Finance 2021」（2022.1）35頁等に基づき作成

### (5) ベンチャー企業向けアンケート調査

VECは毎年度、ベンチャー企業に対して起業に至る経緯や課題等に関する調査を実施している。2021年度の「ベンチャー企業の経営環境等に関するアンケート調査<sup>86</sup>」では、例えば、日本で起業が少ない最大の原因として、「失敗に対する危惧（39.2%）」（起業に失敗すると再チャレンジが難しい等）が最も多く、その他、「学校教育（20.0%）」（勇気ある行動への低い評価、課題を探し出す教育の欠如等）、「身近に起業家がない（10.8%）」（起業という道を知らない等）、「世間の風潮（9.2%）」（失敗すれば白い眼、成功しても尊敬される程度が低い等）、「家庭教育（8.5%）」（大企業への就職志向等）等が挙げられた<sup>87</sup>。

また、起業教育・研修を受けたことがないとした創業者がいずれの年齢層でも大半を占め、それらを受けたことがあるとした創業者についても、その場が「大学・大学院」であった者が多数を占めていることも報告された(図表 29)。

<sup>86</sup> 設立5年以内のベンチャー企業1,514社(回答企業数168社)を対象に実施された。

<sup>87</sup> 有効回答数130社(VEC「ベンチャー白書2021」(2021.12)I-43~I-45頁)。

図表 29 起業教育・研修の場（創業者年齢層別）

	20代以下	30代	40代	50代	60代以上
中学・高校	0%	0%	2.4%	0%	0%
大学・大学院	28.6%	25.5%	17.1%	14.3%	14.3%
専門学校他	4.8%	0%	0%	0%	0%
民間会社等のセミナー	9.5%	10.6%	14.6%	7.1%	14.3%
その他	9.5%	6.4%	19.5%	0%	0%
教育は受けていない	61.9%	66.0%	51.2%	78.6%	71.4%

(※) 有効回答数：20歳代以下21者、30代47者、40代41者、50代14者、60歳以上7者  
 (出所) VEC「ベンチャー白書2021」(2021.12) I-42頁に基づき作成

## 6. 岸田内閣のスタートアップ創出に向けた取組

### 6-1. 岸田内閣におけるスタートアップの位置付けと新しい資本主義実現会議

岸田内閣は、成長と分配の好循環による新しい資本主義の実現に向けた成長戦略の柱の一つに、「科学技術・イノベーションの強化」を位置付け、その取組の一環として、「スタートアップ・エコシステムの構築」を掲げている。具体的には、「我が国経済の力強い成長を実現させるため、イノベーションの担い手であるスタートアップを徹底的に支援し、新たなビジネス、産業の創出を進めるとともに、高い付加価値を生み出す成功モデルを創出する」とした上で、「2022年をスタートアップ創出元年として位置づけ、2022年末までに5か年計画を設定し、大規模なスタートアップの創出に取り組む」ことを示している<sup>88</sup>。

スタートアップに対する取組を含む新しい資本主義の実現の具体化に向け、岸田内閣は2021年10月15日、内閣官房に「新しい資本主義実現会議<sup>89</sup>」を設置した。新しい資本主義実現会議は11月8日、「緊急提言～未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて～<sup>90</sup>」を公表し、最優先で取り組むべき施策の一つに「スタートアップを生み出し、規模を拡大する環境の整備」を掲げ、来春にビジョンとその具体化の方策を取りまとめていく方向性を示した<sup>91</sup>。

<sup>88</sup> 首相官邸ウェブサイト<[https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku\\_kishida/seichou\\_senryaku.html#1-1](https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/seichou_senryaku.html#1-1)>

<sup>89</sup> 内閣官房ウェブサイト<[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/index.html)>

<sup>90</sup> 内閣官房ウェブサイト<[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/pdf/kin\\_kyuteigen\\_honbun\\_set.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/kin_kyuteigen_honbun_set.pdf)>

<sup>91</sup> なお、「新しい資本主義実現会議」のほか、例えば、内閣府設置の総合科学技術・イノベーション会議に設置された「イノベーション・エコシステム専門調査会」において科学技術・イノベーション政策の観点から（内閣府ウェブサイト<[https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/innovation\\_ecosystem/index.html](https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/innovation_ecosystem/index.html)>）、また、経済産業省設置の産業構造審議会に設置された「経済産業政策新機軸部会」において国際競争力を強化するための産業政策の観点から（経済産業省ウェブサイト<<https://www.meti.go.jp/press/2021/11/20211116003/20211116003.html>>）、それぞれスタートアップをめぐる取組等が検討されている。なお、イノベーション・エコシステム専門調査会は2022年6月2日に報告書「世界に伍するスタートアップ・エコシステムの形成について」<[https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/innovation\\_ecosystem/about\\_](https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/innovation_ecosystem/about_)



## 6-2. 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」の策定

その後、2022年6月7日に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画<sup>92)</sup>」(新しい資本主義実現会議策定。以下「実行計画」という。)において、新しい資本主義の実現に向けた重点投資分野の一つに「スタートアップの起業加速及びオープンイノベーションの推進」が掲げられ、(1)スタートアップ育成5か年計画の策定、(2)付加価値創造とオープンイノベーションに取り組む方針が示された。具体的には、「スタートアップの育成は、日本経済のダイナミズムと成長を促し、社会的課題を解決する鍵である」とした上で、図表30に示した項目等について、「実行のための司令塔機能を明確化し、新しい資本主義実現会議に検討の場を設け、5年10倍増を視野に5か年計画を本年末に策定する」こと、「既存企業がスタートアップ等と連携するオープンイノベーションを後押しするために、経営不振の事業から撤退し、経営資源を成長性、収益性を見込める事業に投入し、新陳代謝を進めていく」ことが示された。

図表30 実行計画におけるスタートアップ関連の主な取組

(1) スタートアップ育成5か年計画の策定
①公共調達の活用とSBI R制度のスタートアップへの支援の抜本拡充 →創業間もない企業への支援拡充に向け、SBI R制度の指定補助金等(※1)を拡大し、スタートアップ等が加わる一定の要件を満たすコンソーシアムへの特別枠を設定する。
②ベンチャーキャピタル(海外を含む)への公的資本の投資拡大 →長期的視野を持ってベンチャーキャピタルと協調した助成の拡大及びその実施体制を確保するために産業革新投資機構(JIC)の運用期限を2050年まで延長する。
③個人金融資産及び長期運用資金のベンチャー投資への循環 →日本の個人金融資産や長期運用資金(年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)等)がベンチャー投資等に循環する流れを構築する。
④優れたアイデア、技術を持つ若い人材への支援制度の拡大 →優れたアイデアや技術を持つ若い人材を選抜・支援する取組を様々な分野で開始する。
⑤スタートアップが集積するグローバル・スタートアップ・キャンパス →内外の大学誘致を含め、スタートアップが集積するキャンパス作りを推進する。
⑥創業時に信用保証を受ける場合に経営者の個人保証を不要にする等の制度の見直し →経営者による個人保証を徴求しない創業時の新しい信用保証制度を創設する等、金融機関が個人保証を徴求しない創業融資の促進措置を講じる。
⑦IPOプロセスの改革実行とSPAC(特別買収目的会社)(※2)の検討 →スタートアップの成長を支援するため、2022年4月のIPOプロセスの見直しに基づく証券業界等による改革の実行やSPACの導入に必要な制度整備の検討を進める。
⑧事業化に時間を要するスタートアップの成長を図るストックオプション等の環境整備 →ディープテックなど事業化まで時間を要するスタートアップ等の成長を後押しするストックオプション等の環境整備を検討する。
⑨社会的課題を解決するスタートアップの環境整備として法人形態の在り方の検討 →社会的起業家の支援に向け、民間で公的役割を担う新たな法人形態の創設を検討する。
⑩従業員を雇わない創業形態であるフリーランスの取引適正化法制の整備 →下請代金支払遅延等防止法等の対象とならないフリーランスの取引適正化のための法

ecosystem.pdf>を、経済産業政策新機軸部会は同年6月13日に「中間整理」<[https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shin\\_kijiku/20220613\\_report.html](https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shin_kijiku/20220613_report.html)>を公表している。

<sup>92)</sup> 内閣官房ウェブサイト<[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/pdf/ap2022.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/ap2022.pdf)>

制度について検討し、早期に国会に提出する。

**⑪未上場株のセカンダリーマーケットの整備**

→スタートアップが拙速にIPOすることを強いられないよう、未上場のまま時間をかけて成長することもできる環境を整備する。

**⑫海外における起業家育成の拠点の創設**

→シリコンバレー等に拠点を設け、起業を志す若手人材を受け入れ、現地の投資家や起業家等から指導を受ける起業家育成プログラムを提供する。

**⑬起業家教育**

→初等中等教育等の起業家教育を推進する。高等専門学校・大学におけるAI等の活用を含む起業家教育を横展開する。

**⑭スタートアップ・大学における知的財産権の戦略の強化**

→大学の国際特許出願に対する支援強化、共有特許ルールの見直し等を進める。

**(2) 付加価値創造とオープンイノベーション**

**①事業再構築のための私的整理法制の整備**

→コロナ後に向けた我が国企業の事業再構築を容易にするため、新たな事業再構築のための法制度について検討し、早期に国会に提出する。

**②既存企業のオープンイノベーション推進のための税制等の在り方やルールの見直し**

→オープンイノベーションを促進するための税制等の在り方について再検証する。

**③企業経営改革（マークアップ率（※3）、国際競争力の向上）**

→日本企業のマークアップ率と国際競争力の向上に向け、新興国企業との連携を通じた新製品・新サービスの創出による現地の社会的課題解決と日本への逆輸入を進める。

**④長期的視点で投資ができる企業環境の整備**

→企業統治改革、投資家とのコミュニケーションの円滑化を図る開示制度の充実を進める。

**⑤ディープテック系スタートアップとのオープンイノベーションの促進**

→技術力はあるが実績がないスタートアップの国による支援を通じた実績作りを進める。

(※1) 2022年6月現在、8つの指定補助金等が指定されている（例：国立研究開発法人情報通信研究機構によるBeyond 5G研究開発促進事業に係る委託費及び補助金、NEDOによる研究開発型スタートアップ支援事業に係る委託費）。

(※2) SPACは、非上場会社の買収を目的とする特別目的会社で、創業直後に上場し、株式市場から資金調達を行い未公開会社の買収を行っている。SPACを介した上場については、例えば、具体的な事業実績・合併計画がなく将来の合併や買収への期待のみに基づいて投資者から資金調達を行うもので、SPACに投資している一般株主の利益に反する安易な合併や買収が行われる等といったリスクを伴うため、日本では認められていない（日本を除くG7諸国では認められている）。

(※3) 製造コストの何倍の価格で販売できているかを見る指標であり、当該値が1のとき販売価格はちょうど費用を賄う分だけを捻出できていることを示す。

(出所) 新しい資本主義実現会議「実行計画」(2022.6) 14~20頁に基づき作成

## 7. おわりに

本稿では、これまでのベンチャー企業やスタートアップへの支援の変遷を振り返ってきた。その内容は、中小企業基本法の政策理念に基づき<sup>93</sup>、時々国内外の経済低迷や技術革新、そしてそれに伴う事業環境の変化等を踏まえながら、中小企業政策の一環として、金融・税制措置など主に資金面からリスクある挑戦を後押しするものであった。また、近年においても、ベンチャー企業支援を成長戦略の柱に位置付けつつ、産業競争力強化法に基づく支援を始め、産業競争力強化の観点から各種の施策を整備するとともに、併せて「ベンチャー・チャ

<sup>93</sup> ただし、同法はその制定・改正までの間に講じられていた施策の趣旨を改めて示したものに過ぎない等、基本法として機能していたのかという点については否定的な見解もある（安田武彦「中小企業政策の変遷と中小企業基本法」『中小企業研究センター年報』(2010.11) 35頁）。

レンジ 2020」や「世界に伍するスタートアップ・エコシステム拠点形成戦略」も踏まえ、資金面・規制面・人材面からのあらゆる取組を重層的かつ継続的に実施してきた。それにもかかわらず、日本のベンチャー企業やスタートアップの事業環境等は、欧米主要国と比べて見劣りする状況が続いている。

このような中、岸田総理は、「社会課題を成長のエンジンに転換し、持続可能な経済社会を実現する、こうした新しい資本主義の考え方を体現するのがまさにスタートアップだ」との考え<sup>94</sup>を示し、実行計画において「スタートアップの5年で10倍増」との野心的な目標を掲げたが、その実現はこれまでの取組の延長線上ではない革新的な施策を大胆に講じていかない限り、絵に描いた餅となるおそれがある。そうした意味で、実行計画に示された内容については、これまでの施策の実績評価を踏まえた更なるブラッシュアップが不可欠となろう。

その上で、本稿では最後に、これまでの取組を振り返り検討しておくべき課題や冒頭に例示した日本経済団体連合会や経済同友会の提言内容の中で、実行計画に明示されていない取組のうち、注目されるものを紹介しておきたい。

まず、中小企業基本法における経営革新・創業・創造的事業活動の促進という政策目的やそれに基づく各法律の政策自体はベンチャー企業やスタートアップの創出に適うものであったと考えるが、その政策手段の在り方は見直す余地があると思われる。すなわち、事業者による事業計画の策定と政府の認定を支援の前提とする計画認定制度の在り方について、これまでの運用実績や使い勝手を検証し、事業者個々の事業環境、ニーズ、手間等に応じたより柔軟な運用を行うなど意欲ある多くの事業者が選択し得る手段としていく必要がある<sup>95</sup>。

次に、日本経済団体連合会は、例えば、スタートアップ振興策の司令塔を担う「スタートアップ庁」の創設を提言している。これは、これまでの一過性の取組や類似の検討を繰り返してきた挙句に十分な成果を上げられなかったことや内閣府・経済産業省・文部科学省を始めとする省庁縦割りの支援体制等を問題視する立場からのものであるが、岸田内閣の下ではもちろん、今後も普遍的なテーマとして、かつ、政府全体及び官民が一元的にスタートアップ支援を検討・実施し得る体制を整えておくことは、社会課題の解決や革新的イノベーションの担い手となるスタートアップを創出する観点から重要な試みとなろう。

---

<sup>94</sup> 第208回国会参議院予算委員会会議録第19号（2022.5.31）

<sup>95</sup> 認定計画制度は、個々の政策目的の戦略的かつ的確な実現に向けたスキームとして効率的かつ公平なものであるが、当該スキームに対しては、例えば認定要件の厳格性・一律性に対する批判や支援内容の不十分さ等に伴う活用実績の低さや効果の不透明性等も指摘されている（中田（2013）199頁、294頁、660頁、『日本経済新聞』（2022.4.15）等）。

また、日本の公共調達に占める創業間もないスタートアップに対する発注額の低さ（約1%）を挙げ、政府による公共調達を通じたスタートアップへの売上面への関与及びそれに伴うスタートアップの信用向上を最大の貢献策として位置付け、スタートアップの参入を促進する入札参加資格の見直し<sup>96</sup>、スタートアップからの調達を促進する制度の整備<sup>97</sup>等を進めていくことが重要としている。公共調達における受注機会の確保は、S B I R制度における取組の一環として行われている部分もあるが、国や地方公共団体がスタートアップによる調達を更に進めていくことは、スタートアップの意欲や実力を高めつつ、その知名度を向上させ得る効果的な支援策となろう。

この他、経済同友会は、特にスタートアップの成長に係るファイナンス面の課題に着目し、その更なる成長に向けた資金獲得手段（いわゆる「E X I T（出口戦略）」）の選択肢がI P Oに偏重<sup>98</sup>している実態を受け、M&Aを通じたE X I Tの拡大を図る観点から、自前主義に陥りやすい大企業のM&Aを通じた他社技術を梃子としたオープンイノベーションの促進を後押しする税制等の負担軽減措置の必要性を提言している<sup>99</sup>。スタートアップの成長には人材・資金を循環させるメカニズムが不可欠となることから、その手段となり得るM&Aを通じたE X I Tをより選択しやすい環境を整備していくことも重要となろう。

このように、様々な観点からのスタートアップ支援が提案される中、岸田内閣として今後どのようにスタートアップ支援に取り組んでいくのか注目される。

（内線 75263）

---

<sup>96</sup> この点、より多くのスタートアップの調達参加を促すため、例えば、J-Startup 企業に対する入札機会の拡大措置の拡充（一般競争入札への参加条件となる資本金や事業経験等のポイントで評価された入札参加資格（等級）にかかわらず、全ての公共調達への入札を可能とするもの）や、創業間もないスタートアップに対する「えるぼし認定」（女性活躍に係る優良な取組を行う企業を認定する制度）や「くるみん認定」（仕事と子育ての両立に係る優良な取組を行う企業を認定する制度）による公共調達に係る加点制度の適用等のアイデアが示されている。

<sup>97</sup> 多くの地方公共団体で活用されている、新事業分野開拓に貢献するスタートアップからの調達を拡大するための「トライアル発注制度」を国の公共調達で導入する必要性が示されている。

<sup>98</sup> E X I TはI P OやM&Aによる第三者への事業売却等が主流となっているところ、2020年度の日本のスタートアップのE X I TはI P Oが約7割、M&Aが約3割となっている（V E C「ベンチャー白書2021」（2021.12）I-111頁等）。なお、M&AによるE X I Tには、経営権の放棄等のリスクがある一方で、起業家が経営から離れ、シリアルアントレプレナー（再度起業し新事業をおこす起業家）になること、M&Aによりキャッシュを得た起業家がエンジェル投資家となり、次の投資につながること等のメリットがあるとされる。

<sup>99</sup> この点、例えば経済産業省は、オープンイノベーションの一つの手段として「大企業×スタートアップのM&A」に着目し、その考え方や効果等に関する調査事業を実施している（経済産業省ウェブサイト〈<https://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/mahoukokusyo.html>〉）。

【参考資料 1】

我が国の主なベンチャー企業関連法制度（支援策）の変遷

年	主な助成措置
1963	中小企業近代化促進法の成立、中小企業投資育成株式会社法の成立
1975	<p>中小企業近代化促進法の改正</p> <p>→新分野進出計画制度を設け、その実施に必要な税制上（例：試験研究のための負担金の減税等の課税の特例）、金融上（例：貸付条件を優遇した融資枠の設定、中小企業信用保険法の付保限度額の拡大）の助成措置を講ずる。</p> <p>→1999年の中小企業経営革新法の成立に伴い廃止（中小企業経営革新法に整理統合）。</p>
1985	<p>中小企業技術開発促進臨時措置法（技術開発法）の成立</p> <p>→技術開発計画制度を設け、その実施に必要な税制上（例：試験研究のための負担金や事業所税の減税等の課税の特例）、金融上（例：貸付条件を優遇した融資枠の設定、中小企業投資育成株式会社法の投資対象要件の緩和）の助成措置のほか、中小企業技術高度化対策費補助金（上限：1,600万円、補助率：国1/2、都道府県1/2）を講ずる。</p> <p>→1995年の創造法の成立に伴い廃止（創造法に整理統合）。</p>
1988	<p>異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法（融合化法）の成立</p> <p>→知識融合開発計画制度を設け、その実施に必要な税制上（例：試験研究に必要な機械装置の負担金や地方税の減税等の課税の特例）、金融上（例：貸付条件を優遇した融資枠の設定、中小企業信用保険法の付保限度額の拡大）の助成措置を講ずる。</p> <p>→1995年の創造法の成立に伴い廃止（創造法に整理統合）。</p>
1989	<p>特定新規事業実施円滑化臨時措置法（新規事業法）の成立</p> <p>→特定新規事業実施計画制度を設け、その実施に必要な資金面（例：資金調達のために発行する社債及び借入れに対する債務保証や出資、資金調達のために発行する新株引受権付社債につき商法上（当時）の発行限度を引き上げる特例）の助成措置を講ずる。</p> <p>→1995年の改正により、新規事業を行う企業の人材確保を円滑化するため、同計画の認定を受けた企業の取締役や従業員に対し、一定の要件の下、あらかじめ有利な価格で株式を購入できる権利を付与する「ストックオプション制度」が導入された。</p> <p>→1999年の新事業創出促進法の改正に伴い廃止（新事業創出促進法に整理統合）。</p>
1993	<p>特定中小企業者の新分野進出等による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法（新分野法）の成立</p> <p>→新分野進出計画制度を設け、その実施に必要な税制上（例：新分野進出に必要な機械装置や試験研究に必要な機械装置に係る負担金の減税等の課税の特例）、金融上（例：貸付条件を優遇した融資枠の設定）の助成措置のほか、中小企業新分野進出事業補助金（上限：1,000万円、補助率：国2/3、都道府県1/3）、中小企業新分野進出等円滑化指導等事業補助金（上限：1,100万円、補助率：1/2）等を講ずる。</p> <p>→1999年の中小企業経営革新法の成立に伴い廃止（中小企業経営革新法に整理統合）。</p>
1995	<p>中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法（創造法）の成立</p> <p>→研究開発等事業計画制度を設け、その実施に必要な税制上（例：事業用機械・設備、試験研究のための機械設備の負担金の減税等の課税の特例）、金融上（例：中小企業投資育成株式会社法の投資対象要件の緩和、中小企業信用保険法の付保限度額の拡大）の助成措置を講ずる。</p> <p>→1996年の改正により、都道府県に設置されたベンチャー財団を創造的事業活動の支援機関として指定し、都道府県等によるベンチャー財団への資金面の助成措置を通じて創造的事業活動を行う中小企業を支援する仕組みを整備した。</p> <p>→1997年の改正により、創業期の中小企業の資金調達の円滑化を税制面から支援する</p>

	<p>「エンジェル税制」が導入され、1999年の改正では、同税制の拡充が図られた。 →2005年の新事業活動促進法の成立に伴い廃止（中小企業経営革新法に整理統合）。</p>
1998	<p><b>新事業創出促進法の成立</b></p> <p>→「個人」の創業促進に向け、中小企業信用保険法の付保限度額の拡大、ストックオプション制度の特例（権利行使時の利益に対する課税を軽減等するストックオプション税制の適用）等の助成措置を講ずる。</p> <p>→中小企業技術革新制度（SBI R制度）を創設し、特定の研究開発委託費や特定補助金等を中小企業向けに支出し、その技術開発及び事業化を促進するとともに、それらの交付を受けた中小企業に対して、中小企業信用保険法の付保限度額の拡大、中小企業投資育成株式会社法の投資対象要件の緩和等の助成措置を講ずる。</p> <p>→地域の産業資源の有効活用に向け、研究開発から事業展開に至る過程で直面する資金、技術、人材育成等の課題に対して総合的に支援する体制を整備する（例：設立間もないベンチャー企業を受け入れ、事業として育成するインキュベータへの支援）。</p> <p>→2005年の新事業活動促進法の成立に伴い廃止（中小企業経営革新法に整理統合）。</p>
1999	<p><b>中小企業経営革新法の成立（現在の「中小企業等経営強化法」）</b></p> <p>→経営革新計画制度を設け、その実施に必要な税制上（例：新商品開発等に必要設備投資や試験研究のための機械設備の負担金の減税等の課税の特例）、金融上（例：中小企業信用保険法の付保限度額の拡大、中小企業投資育成株式会社法の投資対象要件の緩和）、計画実施に必要な市場調査・商品化に対する補助金等の助成措置を講ずる。</p> <p>→経営基盤強化計画制度を設け、その実施に必要な税制上（例：経営基盤強化等に必要設備投資や試験研究のための負担金の減税等の課税の特例）、金融上（例：中小企業信用保険法の付保限度額の拡大、中小企業投資育成株式会社法の投資対象要件の緩和）の助成措置を講ずる。</p> <p>→2005年の改正により、「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」（中小企業経営革新支援法、新事業創出促進法、創造法を整理統合）に、2016年の改正により、現行の「中小企業等経営強化法」に、それぞれ改題している。</p> <p><b>中小企業の事業活動の活性化等のための中小企業関係法律の一部を改正する法律（いわゆる「事業活性化法」）</b></p> <p>→中小企業信用保険法、中小企業金融公庫法、信用保証協会法、中小企業近代化資金等助成法、中小企業団体組織法、沖縄振興開発金融公庫法及び創造法の7つの法律が改正された。これらは、新事業創出や創業等に挑戦する中小企業の事業活動を主に資金面から支援するものであり、例えば、創造法の改正により、ストックオプション制度やエンジェル税制の拡充が図られた。</p>
2002	<p><b>中小企業等が行う新たな事業活動の促進のための中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律（いわゆる「中小企業挑戦支援法」）の成立</b></p> <p>→中小企業等協同組合法、投資事業有限責任組合契約に関する法律、新事業創出促進法の3本の法律を改正するものであり、例えば、新規事業創出促進法の改正により、新たに創業者に対する貸付条件を優遇した融資枠の設定等の助成措置を講ずる。</p>
2005	<p><b>中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律（いわゆる「新事業活動促進法」）の成立</b></p> <p>→中小企業経営革新支援法を柱として、新事業創出促進法、創造法に規定する支援措置を発展的に整理統合するものであり、例えば、創業を行おうとしている事業者及び創業間もない事業者について、中小企業信用保険法の付保限度額の拡大等により資金調達を支援するほか、異分野の事業者連携を通じて新事業分野の開拓を図る中小企業に対し、中小企業信用保険法の特例の付保限度額の拡大、設備投資等の減税等の課税の特例等の助成措置を講ずる。</p>

(※) 上表では、第3次ベンチャー・ブームと言われていた時期までの主な法制度の概要・変遷を示している。  
(出所) 中田(2013)に基づき作成

## 【参考資料2】

### 近年の成長戦略等に基づく主なベンチャー企業等関連施策

<p><b>■日本再興戦略－JAPAN is BACK－（2013年6月14日）等</b></p> <p>（新陳代謝とベンチャーの加速）</p> <p>○新たな事業に取り組む企業が萎縮せずにフロンティアにチャレンジできる仕組みを構築する →産業競争力強化法（2013年12月成立）により、グリーゾーン解消制度、新事業特例制度（旧名称は企業実証特例制度）を創設。</p> <p>○民間企業や大学等によるベンチャー企業への投資を促進する →産業競争力強化法（2013年12月成立）により、JICによるベンチャー投資の迅速化、国立大学法人等のベンチャーファンド出資の特例、ベンチャー投資促進税制（※1）等を措置。</p>
<p><b>■日本再興戦略改訂2014－未来への挑戦－（2014年6月24日）等</b></p> <p>（産業の新陳代謝とベンチャーの加速化）</p> <p>○創業間もないベンチャー企業の政府調達への参入を促進する →2015年7月に成立した「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律等の一部を改正する法律」（いわゆる「中小企業需要創生法」）に創業10年未満の中小企業への配慮を規定。</p>
<p><b>■日本再興戦略改訂2015－未来への投資・生産性革命－（2015年6月30日）等</b></p> <p>（イノベーション・ベンチャーの創出）</p> <p>○国際的イノベーション・ベンチャー創出拠点の形成に向けた大学・大学院制度を創設する →2016年4月の国立大学法人法の改正により、国内大学における教育研究水準の著しい向上とイノベーション創出を図るため、文部科学大臣が世界最高水準の教育研究活動の展開が相当程度見込まれる国立大学法人を「指定国立大学法人」として指定することができる制度を創設。</p>
<p><b>■日本再興戦略2016－第4次産業革命に向けて－（2016年6月2日）等</b></p> <p>（イノベーション・ベンチャー創出力の強化）</p> <p>○「ベンチャー・チャレンジ2020」（2016年4月策定）に基づく諸施策を推進する →例えば、2016年11月にベンチャー企業の発掘から世界市場への挑戦までを支援する「政府機関コンソーシアム」及びこれに助言等を行う民間人材による「アドバイザリーボード」を設置。</p>
<p><b>■未来投資戦略2017－Society 5.0の実現に向けた改革－（2017年6月9日）等</b></p> <p>（イノベーション・ベンチャーを生み出す好循環システム）</p> <p>○イノベーションの促進に向けたプロジェクト単位の規制のサンドボックス制度を創設する →生産性向上特別措置法（2018年5月成立）により規制のサンドボックス制度を創設。</p> <p>○グローバルに活躍するベンチャー企業を創出・育成する →2018年6月にグローバルに勝てるベンチャー企業に対し集中支援を行う「J-Startup」を開始。</p>
<p><b>■未来投資戦略2018－「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革－（2018年6月15日）等</b></p> <p>（イノベーションを生み出す大学改革と産学官連携・ベンチャー支援）</p> <p>○ベンチャー企業の特許の早期審査を図る「スーパー早期審査」体制を構築する →2018年7月に原則1か月以内に1次審査結果を通知等する「スーパー早期審査」を開始。</p>
<p><b>■成長戦略実行計画（2019年6月21日）等</b></p> <p>（Society 5.0実現に向けたイノベーション・エコシステムの構築）</p> <p>○ベンチャー企業と大企業等のオープンイノベーション促進を強化する →2020年度税制改正において、オープンイノベーション促進税制（※2）を措置。</p> <p>○中小企業技術革新制度（SBIR制度）を見直す →2020年6月の「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」の改正により、SBIR制度（中小企業等経営強化法から根拠規定を移管）の抜本的拡充を措置。</p>
<p><b>■成長戦略実行計画（2020年7月17日）等</b></p> <p>（オープンイノベーションの推進）</p> <p>○大企業とスタートアップ企業の契約の適正化を図る →2021年3月にスタートアップ・連携事業者間の契約の考え方を示した「スタートアップとの事業連携に関する指針」を公表。その後、スタートアップと出資者との契約の適正化に向け、2022年3月に「スタートアップとの事業連携及びスタートアップへの出資に関する指針」に改定。</p>
<p><b>■成長戦略実行計画（2021年6月18日）等</b></p> <p>（スタートアップの創出や規模拡大に向けた環境整備）</p> <p>○新規株式公開（IPO）における価格設定プロセスの見直し →2022年4月にスタートアップ等の適正な資金調達環境の整備に向けIPOプロセスを見直し。</p> <p>（※1）経済産業大臣の認定を受けたファンド等を通じてベンチャー企業に出資した企業に対して、出資額の一定割合を上限に損失準備金を積み立て、損金算入を認める制度（2019年度末で終了）。</p> <p>（※2）事業会社等がスタートアップとのオープンイノベーションに向け、スタートアップの新規発行株式を一定額以上取得する場合に株式取得価額の25%を所得控除する制度（2024年度末までの予定）。</p> <p>（出所）各年の成長戦略・実行計画・工程表等に基づき作成</p>