

ISSUE BRIEF

被災中小企業の復旧・復興支援策

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 723 (2011. 9. 8.)

- はじめに
 - I 中小企業の被害状況とその影響
 - 1 被災地の産業構造
 - 2 中小企業の被害状況
 - 3 サプライチェーンへの影響
 - II 復旧・復興支援策の現状
 - 1 主な支援策の概要
 - 2 二重ローン問題への対応
 - III 今後の復興支援策をめぐって
 - 1 第三次補正予算による対応
 - 2 課題
- おわりに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により、太平洋沿岸部の企業を中心に、多くの中小企業が事業所や工場、生産設備の損壊・流失といった甚大な被害を受けた。政府は、震災直後から被災中小企業に対する数多くの支援策を実施しており、被災中小企業の大きな負担となっている二重ローン問題に対する支援策も整備されてきている。

しかし、震災から約半年が経ち、事業活動が順調に復旧してきた中小企業がある一方で、太平洋沿岸部や福島第一原子力発電所周辺地域を中心に、依然として事業再開の見通しすら立たない中小企業も数多く存在している。地域経済を支える地元中小企業の再建は、被災地の復興に欠くことのできない要素である。意欲ある経営者ができる限り早く事業を再開できるよう、中小企業の復旧状況に応じた十分な支援策を用意していくことが求められる。

経済産業課

おかだ さとる
(岡田 悟)

調査と情報

第 7 2 3 号

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により、多くの中小企業が事業所や工場、生産設備の損壊・流失といった甚大な被害を受けた。政府は、震災直後から被災中小企業に対する資金繰り支援や雇用面の支援、税制上の特例措置といった数多くの支援策を実施しており、その支援体制は過去の大災害時と比べても全く遜色ないものになっているといえる。しかし、今回の震災は、太平洋沿岸部を中心にその被害が広範囲かつ壊滅的であった。震災から約半年が経つ現在でも、いまだ事業再開の見通しが立たない中小企業も少なくない。

本稿では、東日本大震災による中小企業の被害状況を概観した後、現在までに講じられた中小企業の復旧・復興支援策についてその概要を紹介し、最後に、今後の復興支援策をめぐる課題についてまとめる¹。

I 中小企業の被害状況とその影響

1 被災地の産業構造

初めに、震災の被害が特に大きかった岩手県、宮城県、福島県（以下、「東北 3 県」）の産業構造を見ておこう。表 1 は、東北 3 県における主な産業別の事業所数とその構成比を全国と比べたものである。東北 3 県の産業構造で最も特徴的なのは、農林漁業のシェアが高いことである。特に岩手県は、1.54%と全国平均の約 3 倍もの比率となっている。その他、3 県ともに全国と比べて事業所が多いのが、卸売業・小売業、生活関連サービス業・娯楽業であり、福島県と宮城県においては、建設業のシェアも高い。一方、製造業については、各県とも全国と比べて低い割合となっている。

表 1 東北 3 県における産業別事業所数および構成比(平成 21 年)

	岩手県		宮城県		福島県		全国
	事業所数	構成比	事業所数	構成比	事業所数	構成比	構成比
農林漁業	1,024	1.54%	707	0.65%	812	0.80%	0.56%
建設業	6,281	9.46%	11,693	10.70%	12,079	11.95%	9.72%
製造業	4,228	6.37%	6,020	5.51%	8,254	8.17%	8.94%
卸売業・小売業	18,074	27.22%	31,111	28.48%	27,035	26.75%	25.91%
不動産業・物品賃貸業	4,417	6.65%	7,826	7.16%	5,386	5.33%	6.81%
宿泊業・飲食業	8,172	12.31%	12,900	11.81%	12,206	12.08%	13.02%
生活関連サービス業・娯楽業	7,013	10.56%	10,057	9.21%	9,714	9.61%	8.57%
その他の産業	17,182	25.88%	28,924	26.48%	25,583	25.31%	26.46%

(出典)「第 1-1 表 産業(大分類)別全事業所数及び従業者数—青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県」総務省『平成 21 年経済センサス—基礎調査』<<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/index.htm#e-census>> より筆者作成

そして、東北地域の産業集積の特徴として、①新幹線や高速道路が通っている内陸の背骨部分に沿って電子部品や自動車部品などの産業集積があり、②その内陸部から沿岸部に

¹ 本稿の内容は、主として平成 23 年 8 月下旬までに得られた公表情報に基づいている。

向かって、高齢化が進んだ農林水産業中心の地域が広がっている、という二重構造を有している点が指摘されている²。

こうした農林水産業を特徴とした産業構造は、阪神・淡路大震災時の兵庫県における製造業を中心とした産業構造とは異なっている。加えて、東北3県では震災以前から高齢化や人口減少が顕著になっており、沿岸部などでは農林水産業を中心とした地場産業の地盤沈下も進んでいた³。そのため、都市圏が中心で高齢化や人口減少などの問題に直面していなかった兵庫県の復興と同様に論じられない点も指摘されている⁴。

2 中小企業の被害状況

東日本大震災では、太平洋沿岸部と内陸部とで企業・産業の被害規模や被災割合が大きく異なっているのが特徴である。本節では、被災地を沿岸部と内陸部に分け、それぞれ中小企業の被害状況を概観する⁵。

(1) 沿岸部の被害

今回の震災では、地震発生後に津波が発生し、東北地方の太平洋沿岸部を中心に、工場、店舗、また港湾などの産業基盤に壊滅的な被害が生じた。例えば、沿岸部に集積していた水産業では、船舶や沖合の定置網、湾内の養殖施設、そして湾岸に並ぶ冷蔵・冷凍庫、水産加工施設など、ほとんどの事業関連資産が津波で流失してしまった。その他、沿岸部では、建設業、卸売業・小売業、生活関連サービス業などの中小企業が比較的多く、こうした産業の被害が大きい。

また、東京電力福島第一原子力発電所（以下、「福島第一原発」）周辺地域では、放射性物質による汚染の影響で、経営者・従業員が事業所・工場に近づけないという特有の問題が生じており、被害の実態もいまだ詳細に把握できていない状況である。沿岸部において建物や設備に壊滅的な被害を受けた中小企業は、まず初めに廃業すべきか再建すべきかという厳しい選択を迫られるケースが多く、復旧・復興への道のりは非常に険しいものとなっている。

次に、総務省統計局の推計データを基に、津波による浸水被害を受けた事業所数をまとめたのが表2である。これによれば、東北3県に立地していた約28万の事業所のうち、約15%（約4万事業所）が何らかの浸水被害を受けたと推定される。従業員数から見ると浸水被害は約13%（約34万人）の割合である。被害が大きかったのが、宮城県と岩手県で、宮城県では約23%の事業所が、岩手県では約15%の事業所が、津波による被害を受けたと推定される⁶。

² 山田久・矢ヶ崎紀子「被災地「新興」に向けた課題—東北の特性を勘案した産業・雇用の再生」『Business & economic review』21巻8号, 2011.8, pp.92-93.

³ 同上, pp.93-94.

⁴ 「「復興、阪神のように…」異なる産業構造」『産経新聞』2011.7.7. など。

⁵ 以下、被害状況の概要については、中小企業庁『平成22年度中小企業の動向 平成23年度中小企業施策（中小企業白書2011）』2011, pp.26-43；日本政策投資銀行『東日本大震災の被災状況と復興への課題—分野別エリア別分析—』2011, pp.4-10.などを参考にした。

⁶ 東北沿岸部の企業の被害状況については、民間調査会社も調査結果を公表している。帝国データバンクによれば、東北3県に本社を構える5万9156社のうち、津波などの被害が大きかった沿岸部に位置する企業は1万9885社（33.6%）である。東京商工リサーチによれば、東北3県および青森県沿岸部に本社がある企業のう

さらに産業別の内訳を見てみると、被害が際立っているのが漁業である。岩手、宮城の両県をあわせると、漁業の県内事業所のうち浸水想定地域の事業所は約8割に及んでおり⁷、その被害の大きさは想像を超えるものである。福島県においても、漁業の県内事業所の約半数が浸水想定地域に立地していたと推定される⁸。

沿岸部の基幹産業であった漁業や水産加工業などが甚大な被害を受けたことは地域経済・雇用への大きな打撃であり、特に岩手から宮城にかけての沿岸部の復興においては、この水産業の再建が焦点の一つになると指摘されている⁹。

(2) 内陸部の被害

今回の地震では、非常に広い範囲にわたって強い揺れが観測された。地震による被害を受けた地域では、建物や設備の破損、地盤の液状化、物流の停滞による原材料の調達難や商品の配送不能などにより、中小企業や商店街の事業活動に大きな影響が生じた。また、電子部品製造業や自動車部品製造業などでは、精密な加工を行うために工作機械の精度調整に時間がかかる場合もあり、活発な余震活動の影響で生産活動が停滞した。

しかし、沿岸部との比較で見れば、内陸部の事業所・工場については、被害を受けてはいるものの、建物の倒壊、設備の壊滅的な損壊というケースは多くなかった。したがって、生産ラインの健全性の確認などの準備が整えば操業可能な企業も多かったといわれている。ただし、問題なく事業活動を再開できているわけではなく、設備復旧のための必要資金に加え、震災直後の操業停止による売上減や被災企業向け債権の回収不能などから、資金繰りの問題を抱える中小企業も少なくない。

(3) 被害状況の比較

沿岸部と内陸部の被害状況に関して、日本政策投資銀行は東北3県および茨城県の製造業が受けた推定被害額を発表している¹⁰。これによれば、4県合計で1兆6370億円の被害があったと推計され、うち内陸部での被害が6500億円、沿岸部での被害が9870億円とな

表2 東北3県における津波による浸水被害状況

	県内		浸水調査区計		浸水比率	
	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数
岩手県	66,391	583,181	9,830	67,205	14.8%	11.5%
宮城県	109,238	1,080,517	24,894	214,436	22.8%	19.8%
福島県	101,069	914,736	5,992	61,309	5.9%	6.7%
計	276,698	2,578,434	40,716	342,950	14.7%	13.3%

(注) 浸水調査区の数字は、地震後に撮影した空中写真および観測された衛星画像を使用して津波により浸水した範囲を判読した結果を取りまとめたもので、実際の被害や被災者数を表すものではない。

(出典) 「各市区町村における浸水範囲概況の産業(大分類)別全事業所数・従業者数」総務省『平成21年経済センサス基礎調査』<<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/index.htm#e-census>>より筆者作成

ち、全体の26.7%に当たる7,734社が津波被害を受けている。(藤森徹「復興需要を取り込むための柔軟な支援資金が不可欠」『エコノミスト』89巻21号, 2011.5.3・10, p.28; 東京商工リサーチ「東日本大震災」東北4県津波浸水地域の実態調査」2011.8.11. <http://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/2011/1212634_1903.html>)

⁷ 「各市区町村における浸水範囲概況の産業(大分類)別全事業所数・従業者数」総務省『平成21年経済センサス基礎調査』<<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/index.htm#e-census>>(表2の出典資料と同様)のデータから算出した。

⁸ 同上。

⁹ 関満博「サプライチェーン再構築の道(下)(経済教室)」『日本経済新聞』2011.6.23.

¹⁰ 日本政策投資銀行 前掲注(5), pp.35-41.

っている。被害のうちの約 6 割が津波に襲われた沿岸部に集中しており、沿岸部の被害は内陸部の約 1.5 倍に上っている。

また、青森県および東北 3 県の商工会が把握している会員企業の被災状況（平成 23 年 5 月 13 日時点）によると、沿岸部では、被災状況が把握できた会員企業 6,142 社のうち、建屋・家屋の全壊が約 54%、半壊が約 13%、一部損壊が約 29%なのに対し、内陸部では、被災状況が把握できた会員企業 7,566 社のうち、建屋・家屋の全壊が約 3%、半壊が約 3%、一部損壊が約 83%となっている¹¹。津波の影響を受けた沿岸部の会員企業でより大きな被害が発生したことがわかる。

3 サプライチェーンへの影響

東日本大震災は、被災地以外の企業にも様々な影響を及ぼしたが、その中で際立ったのはサプライチェーン¹²の寸断である。東北および北関東などには、自動車産業や電機・電子産業を中心に、組み立て工場や大小部品メーカーが集積していた。しかし、震災やその後の計画停電の影響により、そうした産業のサプライチェーンにおける基幹部品の生産が停止したことで、直接被災していない企業も含めて全国的に製品の生産停止や減産が相次ぐこととなった。

サプライチェーンの寸断を契機に、メーカー各社が緊急に部品調達先の追跡調査を行った結果、完成品メーカーを上部に裾野が広いピラミッド型構造になっているとされていたサプライチェーンが、途中から再び調達先が少なくなっていく樽型の構造になっていたことが新たに判明した¹³。これにより、部品の受注が集中している企業が被災すると、その影響が広範囲に及ぶことになったのである。

こうしたサプライチェーン変容の要因については、①完成品の差異化のために特注部品や特別な加工工程を追求するようになった結果、小ロット生産とコスト削減の両立を図るために生産拠点の集中や特注品の特定企業への依存が進んだ、②数万点の部品を必要とする自動車メーカーなどでは、二次サプライヤー以降の末端の中小部品メーカーの動向までは正確に把握できておらず、部品調達の集中化に気づかなかつた、などの点が指摘されている¹⁴。

震災後のサプライチェーンの寸断を受けて、部品在庫を極力持たない生産方式の見直し、分散発注の徹底、部品の汎用品への切り替え、リスク分散のための海外への生産移転、などの対応策がしばしば提案されている。しかし一方で、特注部品が完成品の差異化と競争力の源泉になっている場合、汎用部品への切り替えは競争力を弱めることも意味し、特注部品の生産を同一企業の複数拠点に分散すれば、コスト上昇の原因にもなる¹⁵。問題の対処に関しては、メリット・デメリットの双方を踏まえた細心の検討をしていくことが必要である。

¹¹ 中小企業庁 前掲注(5), p.32. 同調査では、原子力発電所事故の影響により、福島県沿岸部からはほとんど回答が得られていない。

¹² 部品供給網。原材料品から製品に加工され、最終需要者に完成品が届くまでの一連のモノの流れのこと。

¹³ 「高シェアの電子部品・素材、供給網維持へ分散生産」『日本経済新聞』2011.5.26；「自動車生産回復の足を引っ張る部品調達先「集中」の意外な実態」『ダイヤモンド』99巻20号, 2011.5.21, p.14.

¹⁴ 新宅純二郎「(経済教室) サプライチェーン再構築の道(上) 競争力とリスク対応両立」『日本経済新聞』2011.6.21；経済産業省産業構造審議会産業競争力部会「大震災後の我が国の産業競争力に関する課題と対応」2011.6, p.9. <http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004660/report01_00.pdf>

¹⁵ 新宅 同上；鎌田純一・中野かおり「東日本大震災による我が国ものづくり産業への影響」『立法と調査』317号, 2011.6, pp.143,146-147. など。

現在では、寸断されたサプライチェーンの多くは復旧を果たし、前倒しで生産活動の正常化が進んでいる¹⁶。サプライチェーンの寸断という大きなショックは、一方で、東北・北関東地方が製造業の基幹部品メーカーの集積地であるとともに、我が国の経済・産業を支える重要拠点であったことを強く認識させる結果をもたらしたといえる¹⁷。

II 復旧・復興支援策の現状

1 主な支援策の概要

政府はこれまで、平成 23 年度第一次補正予算、同第二次補正予算などを通じて、地震・津波により直接被害を受けた中小企業に対してだけでなく、被災中小企業と取引関係があつて業況が悪化している中小企業も含めて、数多くの支援策を実施してきている。その内容は、阪神・淡路大震災の際に講じられた一連の中小企業支援策を踏襲しながらも、必要に応じて、施策を追加・拡充したものになっている¹⁸。震災からの復旧に向けた支援策としては、ひと通りのものが出揃ったといえよう。平成 23 年 8 月までに実施されている主な復旧・復興支援策の概要をまとめたのが表 3 である¹⁹。

表 3 中小企業に対する主な復旧・復興支援策

	制度概要	主な対象者
【資金繰り支援】		
東日本大震災復興特別貸付	被災中小企業者などを対象に、事業の復旧に必要な設備資金、運転資金を長期・低利で融資する制度。従来の貸付制度と比べて融資限度額や金利引下げ措置等を大幅に拡充している。日本政策金融公庫や商工中金などで実施。	○直接・間接に震災被害を受けた者 ○震災の影響で業況が悪化している者 ○原発事故に係る警戒区域等内に事業所がある者
小規模事業者経営改善資金融資（マル経融資）の震災対応特枠	小規模事業者が無担保・無保証で利用できる融資。震災対応特枠が設けられ、通常と比べて融資限度額や金利引下げ措置を拡充している。日本政策金融公庫、商工会議所、商工会で実施。	○震災による被害を受け、商工会議所等が策定する小規模事業者再建支援方針に沿って事業を行う者
東日本大震災復興緊急保証	中小企業者が金融機関から必要資金の借入を行う場合に、信用保証協会が借入額の全額に対する保証をすることで、借入をしやすくする制度。一般保証などとは別枠で、無担保 8 千万円、最大 2 億 8 千万円まで保証利用が可能。	○直接・間接に震災被害を受けた者 ○震災の影響で業況が悪化している者 ○原発事故に係る警戒区域等内に事業所がある者
災害関係保証	激甚災害により直接被災した中小企業者が金融機関から必要資金の借入を行う場合に、信用保証協会が一般保証とは別枠で保証をする制度。	○直接震災被害を受けた者 ○原発事故に係る警戒区域等内に事業所がある者
既往債務の負担軽減	政府から金融機関に対し、中小企業の返済猶予やつなぎ資金借入の申し込みについてできる限り応じること、震災のために支払いができない手形・小切手の不渡り処分について配慮することなどを要請。	○直接・間接に震災被害を受けている者

¹⁶ 「特集—経済を止めるな 紡いだ供給網」『日本経済新聞』2011.7.19；経済産業省「東日本大震災後の産業実態緊急調査②」2011.8, p.1. <<http://www.meti.go.jp/press/2011/08/20110801012/20110801012-2.pdf>>

¹⁷ 鎌田・中野 前掲注(15), p.147.

¹⁸ 内田衡純・中西信介「東日本大震災における中小企業支援策」『立法と調査』318号, 2011.7, pp.36-42.

¹⁹ 東日本大震災を受けて実施されている復旧・復興支援策は、従来の施策における特例措置を含めて多岐にわたる。各種支援策についてより詳しくは、表 3 の出典資料などを参照いただきたい。

【雇用・税制面の支援】		
雇用調整助成金の特例	震災に伴う経済上の理由で事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が労働者に休業手当を支払い、雇用の維持を図った場合、休業手当の負担相当額の一部を助成。支給要件を緩和する措置を実施。	○被災地域に立地しており、最近1か月間の生産量、売上高等が減少している者(雇用保険の適用事業主であることが必要)
失業給付の特例	震災による事業所の休止などで休業や一時的な離職を余儀なくされた労働者に、雇用保険の失業手当を受給できる特例措置を実施。	○震災による事業所の休止などで、休業や一時的な離職を余儀なくされた労働者
法人税関係の特例措置	<ul style="list-style-type: none"> ・震災損失の繰戻しによる法人税額の還付の特例。 ・仮決算の中間申告による所得税額の還付の特例。 ・被災代替資産等の特別償却の特例。 ・特定の資産の買い換えの場合の課税の特例。 	○震災による被害を受けた中小企業が各種要件を満たす場合
法人税以外の主な特例措置	<ul style="list-style-type: none"> ・消費税課税事業者選択届出書の提出等に係る特例。 ・被災した建物・船舶・航空機を再取得した場合の登録免許税の免除特例。 ・被災自動車に係る自動車重量税の還付、新規取得時の自動車重量税の免税。 ・契約書等の印紙税の非課税。 	○震災による被害を受けた中小企業者が各種要件を満たす場合
【その他】		
仮設店舗、仮設工場の整備	被災地での事業再開を目指す中小企業が入居できる仮設店舗、仮設工場を中小企業基盤整備機構が整備し、市町村に一括して貸与する。市町村が入居企業を決定する。	○基本的に中小企業者が対象だが、入居者および入居条件は市町村がそれぞれ判断できる
事業用施設の復旧・整備への補助	地域経済の核となる中小企業等グループが復興事業計画(県の認定を受けたもの)に基づき、その計画に不可欠な施設の復旧・整備を行う場合に、国および県がその資金を補助。	○複数の中小企業等から構成されるグループで、地域経済・雇用に重要な役割を果たしていること
輸出品の放射線量の検査料への補助	日本から輸出する製品の放射線検査を希望する中小企業について、経済産業省が指定する検査機関で検査を受ける場合に、検査費用のほぼ全額(90%)を補助。	○経済産業省が指定する検査機関で放射線検査を受けた中小企業者
専門家チームの派遣と現地支援拠点の設置	<ul style="list-style-type: none"> ・被災中小企業や被災地の自治体などに経営支援の専門家チームを派遣し、実践的なアドバイスを行う。 ・被災地に現地支援拠点「中小企業復興支援センター」を設置。 	○被災中小企業者など

(出典) 中小企業庁「中小企業向け支援策ガイドブック Ver.03」2011.5. <<http://www.chusho.meti.go.jp/earthquake2011/download/EqGuidebook-ver3.pdf>>;「東日本大震災により被害を受けた場合の税金の取扱いについて」国税庁ホームページ <<http://www.nta.go.jp/sonota/sonota/osirase/data/h23/jishin/tokurei/zeikin.htm#a02>>などを参考に筆者作成

資金繰り支援では、第一次補正予算および「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(平成23年法律第40号)の成立により、東日本大震災復興特別貸付と東日本大震災復興緊急保証が導入されるなど、震災からの復旧・復興時における資金需要に対する特別な施策が行われている。さらに、政府から金融機関に対し、中小企業の返済猶予などへの柔軟な対応、震災により支払いができない手形・小切手の不渡り処分についての配慮などが要請され、震災によるショックで生じる資金繰りの急激な悪化を緩和する措置も取られている。

雇用面では、雇用調整助成金や失業給付などの制度において、申請要件の緩和といった特例措置が講じられ、震災後に事業が休止している企業の雇用者への影響を軽減するための施策が行われている。税制面では、法人税に係る税還付、課税特例措置が行われている他に、登録免許税、自動車重量税、印紙税に係る免除・非課税措置などが取られている。

その他、中小企業の事業再開を手助けするための仮設店舗・工場の整備や、事業用施設

の復旧・整備に対する補助事業、輸出品に対する風評被害を抑えるための放射能検査への補助などの支援も行われている。

2 二重ローン問題への対応

被災中小企業が事業活動を再開するにあたって大きな障害となるのが、二重ローン（二重債務）の問題である。ここでは、その支援策の現状について説明する。

（1）二重ローン問題とは

二重ローン問題とは、東日本大震災によって被災した個人や企業が、復旧・復興の過程で新たな債務を抱え、従来負っていた債務と合わせて二重の債務を負ってしまうことを指す。中小企業が抱える債務で大きいのは、工場や機械といった生産設備の購入代金などで、今回の震災は被害規模が大きかったため、企業の操業再開に向けて多額の資金需要が発生する見通しとなっている²⁰。

金融庁の調査では、5月末の時点で東北3県において返済が一時停止している企業向け融資が計2512億円、返済条件を変えて金利減免などを受けている企業向け融資が計2007億円で、支援対象になりうる債権額は計4500億円を超える²¹。地域経済を支える地元企業の再建は、被災地の復興にとって欠くことのできない要素であり、二重ローン問題への支援を求める声は被災地を中心に根強い。

しかし、二重ローンに対して安易な一律債務免除を行うことについては、他の災害の被災者などとの公平性、モラルハザードの発生、業績不振企業の延命への懸念から否定的な意見も少なくない²²。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などの過去の大災害時でも、自治体が利子補給するなどの支援措置は行われたものの、債務減免は見送られた。今回の被災企業の中にも、天災によるリスクを軽減するために保険をかけてきた企業とそうした対策を行ってこなかった企業とが混在し、また、大きな債務を負わずに健全経営を続けてきた企業も存在する。加えて、一律的な救済は震災前から業績不振に陥っていた企業の安易な延命にもつながり、経済にマイナスの影響を与えるおそれもある。

このように複雑な事情が絡むため、二重ローン問題は一律的な対応ではうまく解決することが困難である。その一方で、今回の震災では甚大な被害が広範囲に及んでいるため債務を巡る紛争が膨大な件数になることも予想され、二重ローン問題への抜本的な対策を避けることが難しい状況にもなっている。

（2）支援策

二重ローン問題に対しては、金融庁が当初から、返済猶予や金利減免などの返済条件変更には積極的に応じるよう金融機関に求めており、金融機関側も中小企業金融円滑化法²³を適切に運用するなどして条件変更に応じている²⁴。さらに、政府は6月17日に「二重債

²⁰ 中小企業の二重ローン負担の事例に関しては、「公的金融拡充でも不十分 二重ローン問題の重圧」『週刊東洋経済』6330号、2011.6.11, pp.80-83；「二重ローン過酷 見えぬ具体策、募る焦り」『日本経済新聞』2011.6.28。

²¹ 「二重ローン 支援対象5500億円 8割は企業向け」『日本経済新聞』2011.7.9。

²² 例えば、伊藤隆敏「昭和恐慌の二の舞を回避せよ」『エコノミスト』89巻22号、2011.5.17, p.25；竹中平蔵「大震災後の民間資金調達 モラルハザードの回避を」『日経ビジネス』1592号、2011.5.23, p.106；中村廉平「震災前の債務の劣後化による「二重ローン問題」の解決」『金融財政事情』62巻21号、2011.6.6, p.35。

²³ 「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」（平成21年法律第96号）

²⁴ 東北3県では、震災後の返済猶予が1万2000件を超えており、最終的に3県の地銀の負担は数千億円規模

務問題への対応方針]をとりまとめ、第二次補正予算の成立を経て、同方針で示された対応策の多くが実行に移されている²⁵。

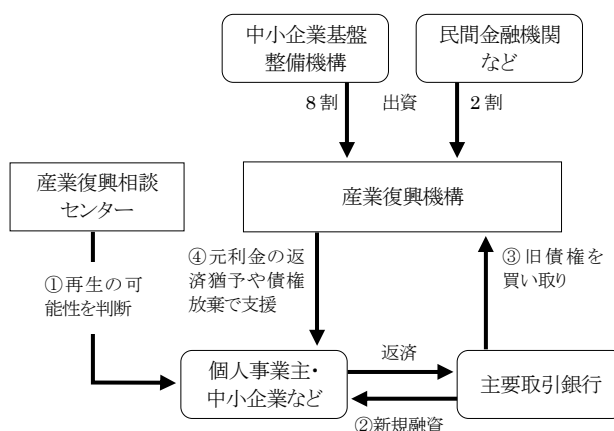
中でも、二重ローン問題の解決に向けてその効果が期待されているのが、「産業復興機構」の設置である。中小企業基盤整備機構や民間金融機関などの出資で被災地の県ごとに産業復興機構を新設し、貸出債権の買い取りなどを行って被災企業の再建を支援する(図1)²⁶。第一弾として、岩手県において9月下旬に「岩手県産業復興機構」が設立される予定であり、宮城県、福島県などでも同機構の設立が検討されている。

債権の買い取りには二つの条件があり、①各県にある中小企業再生支援協議会の体制を抜本拡充して設置される「産業復興相談センター」が被災企業の再生可能性を精査した上で「再生可能」と判断し、②主要取引銀行が新規融資で事業再生を支援する場合に限って、産業復興機構が当該企業の債権を買い取る。これは、支援対象を再生の可能性が高い企業に絞る方向の枠組みといえ、債権買い取り価格は、金融機関が将来見通しや被災前の事業者の業績をもとに算定する。

買い取った債権については5年程度、元利金の返済を猶予するなどして支援し、その後、事業者の状況によって一部債権放棄を行い、残債を地域金融機関などの第三者に売却する。再生が順調に進まなかった場合に発生する追加損失は、産業復興機構と金融機関の双方が負担し、将来の国民負担の軽減につなげる。また、支援対象は個人事業主や中小企業だけでなく、農事組合法人、医療法人などの幅広い事業者を含め、債権の買い取り額は1500億円規模²⁷が想定されている。

二重ローン問題の解決に向けて成果が期待される産業復興機構であるが、運用段階では課題が残されている。債権買い取り価格が高すぎると、再生が予定通り進まない場合などに追加損失が生じやすくなり、新たな国民負担につながる懸念がある。反対に、買い取り価格を低くして被災企業や金融機関の負担を高めると、企業側の再建意欲を削いだり金融機関の債権売却が滞ったりして、支援効果が薄くなってしまいうことも否定できない。また、不公平やモラルハザードを生まない形での支援対象の選定も容易ではない。

図1 産業復興機構による債権買い取り支援の枠組み



(注) ①～④は、再生支援までの流れを表す。

(出典) 筆者作成

になるとの予想もされている。(「震災で返済猶予1万2000件」『読売新聞』2011.6.24.など)

²⁵ 例えば、旧債務への対策としては、企業再生に向けた相談窓口の設置と公的な中小企業再生ファンドによる旧債務整理スキームの拡充、再生可能性を判断する間の利子負担の軽減など。新債務への対策としては、日本政策金融公庫等による融資制度や信用保証制度の拡充、リース信用保証制度による生産設備導入支援策の検討、二重債務をできる限り負わずに再出発可能な支援制度の整備など。

²⁶ 以下、産業復興機構の再生支援スキームについては、岩手県・経済産業省「二重債務問題への対応に関する基本合意」2011.8.7 <<http://www.meti.go.jp/press/2011/08/20110808001/20110808001-3.pdf>>; 「二重ローン」債権買い取り 追加損失 銀行も負担 『日本経済新聞』2011.7.13; 「中小の二重ローン買い取り 主力行支援が条件」 『日本経済新聞』2011.7.8 夕刊を参考にした。

²⁷ 同上 『日本経済新聞』2011.7.13.

支援実績を上げながらその副作用（モラルハザードや国民負担増加など）を最小化していくことは簡単ではないが、産業復興機構や産業復興相談センターには、支援企業の選定や再生に向けた経営相談などを効果的に進めて、最大限の成果を上げていくことが期待される。

Ⅲ 今後の復興支援策をめぐって

1 第三次補正予算による対応

平成 23 年 7 月 29 日、政府は今後の復興施策の基本方針となる「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下、「基本方針」）を発表した。基本方針は、政府の東日本大震災復興構想会議が 6 月末に公表した「復興への提言」に基づいており、今後、この方針を踏まえて平成 23 年度第三次補正予算や 24 年度以降の復興計画を策定していく。今後 5 年間で「集中復興期間」と位置付け、新たに 13 兆円を投入する計画である²⁸。

基本方針では、中小企業関係の復興支援策として表 4 のような内容が示されている。震災からの本格的な復興に向けた事業が中心となる第三次補正予算では、こうした方針に沿った施策が盛り込まれることが予想される。

表 4 基本方針における中小企業支援策

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 資金繰り支援、事業用施設の復旧・整備支援については、ニーズを踏まえた十分な規模を確保する。② 輸出などの海外展開の促進、M&A などによる経営資源の統合強化を図るとともに、経営支援・人材確保・技術力強化策を充実する。③ 被災地における金融仲介機能を維持・強化するために、国が資本参加を行う金融機能強化法の震災特例について、金融機関による積極的な活用の検討を促す。④ 水産加工・流通業については、六次産業化の取り組みも視野に漁業生産と一体的な復興を推進する。さらに、造船業などの関連産業の復興も支援する。⑤ コミュニティの再生のために、個人事業者や商店等の地域コミュニティを支える多様な生業の復元・維持を支援する。⑥ 二重債務問題について、ワンストップ相談窓口と産業復興機構の連携による債権買い取り等の一貫した再生支援を行う。 |
|---|

（出典）東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」2011.7.29, pp.16, 19-20.より筆者作成

2 課題

（1）沿岸部の復旧の遅れ

東日本大震災から約半年が経つ中で、中小企業の復旧が進み企業活動が以前の水準に近づいてきている地域と、依然として中小企業の復旧が本格化していかない地域の差が明確になってきている。

東北・北関東の内陸部においては、震災後数か月間で多くの中小企業が復旧を果たし、

²⁸ 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」2011.7.29.
<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>>

事業活動を再開している。こうした地域では、例えば、震災によって従来の取引先を失った中小企業に対して新たな取引先を紹介するマッチング事業などといった、被災中小企業が震災前の経営状態に回復していくための支援策が求められる²⁹。そして、今ある電子部品・自動車部品などの産業集積をより競争力のあるものにしていくために、規制緩和や税制優遇措置、起業支援や立地促進策などの実施、または特区制度を活用していくことも重要である³⁰。

一方、太平洋沿岸部においては、事業活動再開の目処すら立っていない企業も少なくない。帝国データバンクの調査によれば、沿岸部で津波や原発被害が大きい地域に本社を置く企業 5,004 社のうち、「事業再開」が確認できた企業が 50.1%で、「事業休止中」「実態判明せず」を合わせた実質営業不能状態の企業は 49.9%と、依然として地域の半数の企業が事業を再開できていない³¹。特に、沿岸部における基幹産業の一つである水産加工業については、二重ローン負担や浸水地域にかけられている建築制限などにより、津波で流した工場・設備の復旧が困難を極めている³²。

沿岸部の企業の復旧に関しては、がれきの除去や二重ローン負担の軽減といった、復旧活動の支障となっている問題を解消していく取り組みが急務である。再建意欲を持つ中小企業の二重ローン対策としても注目されている「中小企業等の施設設備の復旧整備補助事業」³³は、水産加工業を中心に沿岸部において特にニーズが高く、すでに第一次、第二次補正予算での枠を大きく上回る応募が集まっている³⁴。第三次補正予算において同事業への十分な予算措置を行うことで、沿岸部の復旧の進展につなげることができるだろう。

ただし、太平洋沿岸部は震災前から高齢化や人口減少の進行、地場産業の地盤沈下などの構造的な問題を抱えていた。こうした地域では、単純に以前の姿に戻すだけの復旧では、その後の地域経済の発展にはつながらないおそれがあることに注意が必要である。

例えば、津波被害や産業構造などの面で今回の震災と共通点を持つ平成 5 年の北海道南西沖地震における奥尻町の事例では、津波による甚大な被害の後に巨額の復旧・復興資金が投入されたにもかかわらず、主要産業であった水産業は地震以前の水準には戻っていない。そして、奥尻町は今なお日本有数の人口減少率と巨額の公債費、整備したインフラの維持管理費に苦しんでいる³⁵。また、阪神・淡路大震災における神戸市の事例では、復興活動を余儀なくされている間に、第三次産業を中心とした新しい都市産業に向けての構造転換を遅らせてしまい、復興後期における経済低迷につながった側面もあることが指摘されている³⁶。

²⁹ 内田・中西 前掲注(18), p.45.

³⁰ 山田・矢ヶ崎 前掲注(2), p.98.

³¹ 帝国データバンク「特別企画: 東北 3 県・沿岸部「被害甚大地域」5000 社の現地確認調査<追報>」2011.7.22, p.1. <<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p110704.pdf>>

³² 「三陸の港 苦しむ加工業 復旧めど立たず」『朝日新聞』2011.7.29; 「魚の町から 腹くくった設備投資」『日本経済新聞』2011.8.2.

³³ 地域経済の核となる中小企業等グループが復興事業計画（県の認定を受けたもの）に基づき、その計画に不可欠な施設の復旧・整備を行う場合に、国および県がその資金を補助する。

³⁴ 「経産省の復旧整備補助事業 応募殺到、予算超す」『日刊工業新聞』2011.7.20; 「企業、復興助成に殺到 応募、予算の 10 倍」『朝日新聞』2011.7.8.

³⁵ みずほ総合研究所「過去の震災時の復興から得た教訓」『みずほ政策インサイト』2011.6.1, pp.7-9.

<<http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/policy-insight/MSI110601.pdf>>

³⁶ 林敏彦「復興の 10 年～産業・雇用の視点から～」阪神・淡路大震災記念協会『阪神・淡路大震災復興誌 第 9 巻 (2003 年度版)』2005, pp.173-175.

高齢化や人口減少などの問題を抱えている沿岸部においては、既存の地域特性や産業集積を最大限活用しつつ、それを発展させていけるような改革的な復興活動も求められる。例として、水産業の六次産業化³⁷を目指して水産業のクラスターを形成していくことや、地域の事情に応じて漁港や水産加工施設を集約すること、民間企業が参入しやすい水産業復興特区を活用していくこと、観光業と連携して地域産業を活性化していくことなどの復興策が挙げられる³⁸。

また、そうした復興策を策定・実行する際には、地域を元通りに戻してほしいと願う被災地の意見と、復興を機会に大胆な改革を実行して地域経済の発展につなげるべきとする政府、有識者などの意見が、対立する形となることも少なくない。前者の意見には、そこに住んでいた住人としての当然の心情があるが、反面、元通りの復元では、地域の構造問題が解決されないまま残されてしまう。また、後者の意見は、地域の将来の発展を考える上では望ましいものだが、一方で、利害関係者の調整が困難な理想論で終わることもあり実現性の面で課題が残る。

このような意見対立には、改革的な復興計画を公的資金による復興支援の条件にするといった対応方法もある³⁹。しかし、より多くの被災者が納得した形で将来の発展につながる復興活動を行っていくためには、建設的な議論によって相互理解を深めていく取り組みが不可欠となるだろう。

(2) 福島第一原発周辺地域の中小企業への支援

東日本大震災では、福島第一原発事故が発生したことにより、津波や地震によるものとは異なる被害が継続している。福島第一原発周辺の避難区域⁴⁰内では、地域における全ての事業者の活動が不可能な状況になっており、事業活動再開の見通しが全く立たない中で域内の中小企業は非常に厳しい状況に置かれている。こうした企業の中には、他の拠点での代替生産や事業所の区域外への移転を決断する企業も存在し、さらには廃業を検討する経営者も少なくはない⁴¹。

また、避難区域外でも間接的な被害が広がっている。生産品が放射性物質で汚染されているとの風評から、取引の停滞や納品キャンセルが発生したり、取引先から製品の安全性の検査が求められたりすることがしばしばあり、他にも、物流における荷受けの拒否や福島県内への観光客の激減など、幅広い業種で様々な被害が生じている⁴²。

こうした中小企業に対しては、震災からの復旧・復興支援策に加えて、表5のような特別な資金繰り支援や雇用・経営支援などがすでに行われており、今後は原発事故に伴う損害に対する本格的な賠償支払いも予定されている。しかし、原発事故の収束と避難指示解除の見通しが不透明な中、直接・間接の被害の影響は日増しに大きくなっており、当該地

³⁷ 農業や漁業などの第一次産業従事者が、食品加工（第二次産業）・流通販売（第三次産業）にも事業展開している経営形態を表す。

³⁸ 山田・矢ヶ崎 前掲注(2), p.96 ; 水産庁「水産復興マスタープラン」2011.6, pp.18-22.

<<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kikaku/pdf/110628-03.pdf>>

³⁹ 「復興への経済戦略(24) 農林水産業、生産性向上へ農地・漁港を集約」『日本経済新聞』2011.8.22.

⁴⁰ 住民の避難が指示されている、福島第一原発から半径20km圏内の「警戒区域」と半径20km圏外の一部指定地域の「計画的避難区域」。

⁴¹ 「福島第一原発「警戒区域」の自営・中小企業」『朝日新聞』（宮城版）2011.5.26 ; 「取り残される原発周辺企業 福島第一」『日経産業新聞』2011.5.11. など。

⁴² 「風評被害にあえぐ福島中小製造業」『日刊工業新聞』2011.8.9 ; 「中古車にも風評被害」『日本経済新聞』2011.8.23 ; 「広がる風評と見通せぬ原発事故」『金融経済事情』62巻27号, 2011.7.18, pp.12-16. など。

域の中小企業に対しては今後も特別の支援を検討していくことが求められる。

そして、福島第一原発周辺地域は原発関連産業が多い地域密着型の産業構造であった⁴³だけに、原発事故が収束した後の地域の本格的な復旧・復興の行方は、地域の中小企業に大きな影響を与える。原発の存廃をめぐる問題を初めとして地域経済・社会が大きく変わりうる課題を含むため、復興計画などの策定にあたっては地域の意向を尊重した議論が求められるだろう。

表 5 原発事故による影響を受けた中小企業に対する特別支援

<p>【特定地域中小企業特別資金】 警戒区域、計画的避難区域等に事業所を有し、その移転を余儀なくされる中小企業に対して、福島県内の移転先において事業を維持するために必要な事業資金を、中小企業基盤整備機構の高度化融資スキームを活用して、20年を上限に無利子無担保で貸付。</p> <p>【雇用支援、経営支援】 福島県内において、重点分野雇用創造事業による雇用創出、経済産業省・厚生労働省・福島県による産業界への地元雇用の要請、中小企業団体等による雇用機会の創出、福島県内の企業の事業継続のための支援を実施。</p> <p>【風評被害への対応支援】 日本から製品を輸出する際に製品の放射線検査を希望する輸出事業者に対して、指定検査機関で検査を受ける場合に、検査費用を補助。</p> <p>【原子力災害被災中小企業者に対する仮払い補償】 避難区域等において中小企業者が被った営業損害について、粗利額（2011年3月12日～5月末日の相当分）の1/2（上限は250万円）を仮払い補償。</p>
--

（出典）中小企業庁『平成22年度中小企業の動向 平成23年度中小企業施策(中小企業白書2011)』2011, p.42.などを参考に筆者作成

おわりに

東日本大震災から約半年が経つ中で、事業活動が順調に復旧してきている中小企業がある一方、太平洋沿岸部を中心に、依然として事業所・工場の復旧がままならず、事業再開の見通しすら立たない中小企業も数多く存在している。復旧の見通しが立たない状態が長く続くと、経営者・従業員の再起への熱意も衰えてしまいかねない。

地域経済を支える地元中小企業の再建は、被災地の復興に欠くことのできない要素である。今後の平成23年度第三次補正予算などでは、震災からの本格的な復興に向けた施策が中心となる見込みであるが、復旧が遅れた地域において意欲ある経営者ができる限り早く事業を再開できるよう、中小企業の復旧状況に応じた十分な支援策を用意していくことが求められる。

⁴³ 友田信男「立地地域の産業構造 福島、浜岡、美浜、玄海 原発頼み建設業多いが、特色ある地域も」『エコノミスト』89巻27号, 2011.6.14, p.82.