

東日本大震災復興にかかる金融支援における 公的部門の役割と課題

調査部 副主任研究員 星 貴子

目 次

1. はじめに
2. 大規模災害時における企業支援
 - (1) 企業再建支援に求められる取組とは
 - (2) 重要性増す公的部門による支援
3. 被災企業の再建と公的支援
 - (1) 阪神淡路大震災復興における公的部門による金融支援
 - (2) 東日本大震災復興における公的部門による金融支援
4. 公的部門に求められる取組とは
 - (1) 公的部門による金融支援の課題
 - (2) 求められる取組

要 約

1. 東日本大震災により広範囲にわたり経済基盤や産業基盤が甚大な被害を受け、被災企業を取り巻く環境およびその再建に向けたニーズが多様化・複雑化している。しかしながら、地域復興の重要な役割を担う地元金融機関は自らも震災被害を受けたこともあり、本来の役割を果たすことが難しい状況にある。こうしたなか、公的部門に対する期待が一段と高まっている。公的部門の役割としては、民間部門の支援を阻害する要因の払しょく、例えば、外部専門家の活用に対する助成や支援先企業への融資に対する保証など、民間部門が支援しやすい環境を整備することのほか、場合によっては、個別企業の経営問題の解決に携わるなど直接的に支援することも求められる。
2. これまでの公的部門における金融支援主体をみると、被災地域が県を跨り広範囲なこともあり、政府機関や政府系金融機関など国が所管する部門が中心となっている。資金支援については、震災復興向けの緊急融資や緊急保証の実施に加え、地元金融機関への公的資金注入や20回以上にも及ぶ日銀による特別貸付が行われている。これにより、被災地における資金供給体制が維持され、被災企業の事業再開が後押されることとなった。さらに、産業復興機構と東日本大震災事業者再生支援機構が設立され、被災者の既存債務の整理を行っている。一方、経営支援については、上述の産業復興機構と東日本大震災事業者再生支援機構が債権を買取った被災企業に対して事業の高度化や販路・取引先拡大などの経営支援を行うほか、中小企業基盤整備機構が既存の中小企業支援ネットワークに加え、震災復興支援アドバイザー制度を新設し、被災企業の経営問題の解決に向け弁護士、会計士、中小企業診断士などの専門家の派遣を行っている。このほか、日本政策金融公庫も通常業務の範囲ではあるものの、ビジネスマッチングサイトで事業者同士の取引機会を提供している。
3. このように今般の震災復興における公的支援をみると、地元金融機関の経営の維持や新規の資金調達を阻害する既存債務の整理など、阪神淡路大震災復興における金融支援の課題のなかで改善された点がある。しかし一方で、民間部門では対応が難しいとみられる分野、すなわちハイリスクの事業者への支援や企業の実態に応じた経営支援に十分に対応できないのが実情である。その理由としては、次のような点が指摘される。まず、①支援に携わる公的機関同士、および自治体や民間部門との連携が必ずしも十分でないうえ、支援を一元的に管理する中核的な機関がない点である。このため、経営相談や商談会の開催等、重複する支援がある一方で、個人事業者および零細事業者に対する支援等、欠落する分野が発生している。次に、②企業再生の実務経験がある専門家が少ないなど地域組織の技術・ノウハウのレベルにバラツキがあるため、被災企業の経営相談や専門家の派遣支援に十分に対応できない地域がある点である。加えて、③ビジネスマッチングの場を提供するのみで具体的な取引先の斡旋など踏み込んだ支援ができないなど公的部門ゆえのリスクテイクによる制約がある。
4. 以上のような課題を解決し、今後、公的部門が期待される役割や機能を十分に発揮し、被災企業の再建を一段と加速させるには、下記の四つの取組が必要である。

①支援組織体制の見直し・整備

復興庁の権限強化、組織見直しを図り、同庁内に金融支援のための中核組織を新設し、公的部門ばかりでなく民間部門を含めた支援を統括するとともに、同組織の下でガイドラインを策定し、民間ならびに各公的機関の役割・責任分担を明確にする。

②技術・ノウハウのレベルの均一化

不足している専門人員を被災地に優先的に配置するため、各機関の職員のみならず、専門に企業再生に携わっていた銀行やファンドなどのOB、外部の専門家・専門機関を積極的に活用することに加え、専門家派遣に協力した機関・組織に対して税制優遇や補助金などのインセンティブを付与することも検討する必要がある。

③リスクテイクの範囲拡大

面的再生の観点から事業継続が必要とされるなどの一定条件の下で、個人事業者や零細企業などのハイリスクの事業者に対して、事業資金の提供のほか、事業継続につながるような具体的な取引先紹介・斡旋などの経営支援を行う。

④非常時体制から平常時体制の移行基準の明確化

ハイリスク分野への積極的な支援の継続など非常時体制の常態化によって金融機関や支援先企業のモラルハザードが招来される可能性があることから、平常時体制への移行、すなわち、公的支援の民間への移行について、そのタイミングに関する基準および具体的な手順を規定する。なお、移行基準や移行手順に関するガイドラインの策定に当たっては、復興庁内に新設する中核組織を中心に、関係省庁および地元の関係機関で十分に協議することが重要である。

1. はじめに

東日本大震災により広範囲にわたり経済基盤や産業基盤が甚大な被害を受け、被災企業を取り巻く環境およびその再建に向けたニーズが多様化・複雑化している。しかしながら、地域復興の重要な役割を担う地元金融機関は自らも震災被害を受けたこともあり、本来の役割を果たすことが難しい状況にある。こうしたなか、被災企業の再建を加速させるには、国・自治体および政府系金融機関などの公的機関に対して、金融機関ならびに産業団体等の民間部門が担うべき役割を補完することが求められる。そこで、本稿では、今般の震災復興にかかる金融支援において公的部門がどのような役割を求められ、それを果たすにはどのような課題があるかについて、支援にかかわる公的機関や地元金融機関へのインタビューも踏まえて考察する。

本稿の構成としては、次章で公的部門に求められる役割を整理したうえで、続く第3章にて、比較として阪神淡路大震災復興における公的部門の支援を取りまとめるとともに、今般の震災復興支援における公的支援について整理する。そして、最後に、現行支援の課題とその解決に向けた取り組みについて考察する。

なお、本稿では、日本政策金融公庫、中小企業基盤整備機構、中小企業再生支援協議会、産業復興相談センター、産業復興機構、東日本大震災事業者再生支援機構、産業振興センター・機構、日本銀行を公的機関、金融庁や経済産業省などの省庁を国、さらに、これら公的機関、国、自治体を合わせて公的部門と称する。

2. 大規模災害時における企業支援

本章では、震災復興にかかる金融支援における公的部門の役割を考察する前提として、先般発表した筆者のレポート（注1）を基に被災企業の再建を加速させるにはどのような取組が求められるかについて整理する。

(1) 企業再建支援に求められる取組とは

被災企業の再建に当たっては、再建過程、すなわち事業再開、事業の継続、事業の高度化、廃業、創業など各フェーズに応じて、資金と事業・経営の両面から一体的に支援することが重要と考えられる。さらに、被災企業の業種や規模のみならず、震災前の業況、被災状況、震災後の事業環境等を踏まえて、資金供給であれば融資やエクイティ投資、経営支援であれば具体的な再建計画の策定支援やビジネスマッチングなど、企業の実態に即した支援が実施されることが望ましい。

これまでの再建支援をみると、震災後1年余りで被災企業の7割が事業を再開（注2）したことを勘案すれば、事業再開の段階においては一定の効果があったといえよう。とりわけ、緊急融資制度に加え、動産債権担保融資（ABL: Asset Based Lending）、DDS（Debt Debt Swap）、ファンドなどを用いた資金支援によって、施設・設備の再建資金や当面の運転資金の確保が可能となったことが、事業再開を後押ししたと思われる。

しかしながら、被災地の金融機関や支援機関等によれば（注3）、自営業や零細企業を中心に未だ事業を再開できない事業者が少なくないほか、事業を再開した事業者のなかには業況が回復しないばかり

でなく経営不振に陥る企業や再建を断念する企業も出てきた。この要因としては、国内外の景気低迷という外部環境の悪化に加え、被災企業に対して実態に応じた支援が必ずしも十分に提供されていないことが考えられる。もっとも、地震や津波などにより商圏の喪失やサプライチェーンからの逸脱などマイナスからの再建を余儀なくされているうえに、異なる環境の様々な企業が同時に被害を受けたことから被災企業の状況やニーズは多様で、個々の企業に必要な再建支援が従来に比べ複雑化している点は否めない。

それでは、被災企業の再建を加速させるためには、どのような取組が求められるだろうか。とりわけ次の三つの取組が重要と考えられる。

第1は、事業継続に向けた支援である。単に事業を再開させるだけでなく、事業・経営の安定、さらには事業の拡大や高度化の促進に向けた支援を行うことである。具体的には、事業計画の策定および見直しや事業の高度化・新規事業開拓に対する助言・提案、新たな取引先や販路を開拓するためのビジネスマッチング機会の提供ならびに取引先の斡旋などの経営支援である。

第2は、面的再生に向けた取組である。地域全体の復興、いわゆる面的再生を踏まえた支援である。すなわち、個々の企業の再建を面的再生に繋げるため、個々の事業再建の過程で生じるとみられる地域復興計画との齟齬や、廃業ならびに事業統合・M&Aにおける関係者間の利害の不一致の調整を行うことである。具体的には、地域の産業計画を踏まえた個別企業の再建計画の見直し、事業転換、新規事業の立ち上げなどに対する助言や提案、廃業や事業統合を円滑に進めるための取引先やライバル企業との利害関係の調整などが挙げられる。

第3は、個人事業者や零細企業に対する金融支援の強化である。こうした事業者・企業の多くは経営者個人の資産や信用力に依存しているためこれまでも企業再生支援の枠組みの外に置かれていた。そのうえ、事業規模が小さくかつ地域密着型であることから地域経済の動向に左右されやすいため債務不履行（デフォルト）リスクや経営破たんリスクが高く、積極的に支援されることは多くなかった。もっとも、被災地域（岩手県、宮城県、福島県）では、企業の5～6割が従業員5人未満の小規模企業である（注4）ことを踏まえると、これら企業の存続の可否が地域経済に及ぼす影響は無視できないと考えられる。

(2) 重要性増す公的部門による支援

上述したような企業再建に向けた支援については、地域密着型金融（リレバン：リレーションシップバンキング）の観点から、被災企業の実情に精通するとされる地元金融機関の積極的な取組が求められている。しかしながら、次の理由から、地元金融機関単独、あるいは民間での対応は難しいと思われる。

事業継続に向けた経営支援については、各企業に適したソリューションの提供に必要な情報収集およびその分析力ならびに提案力が必要である。しかしながら、こうした能力を有する金融機関が必ずしも多くないうえ、これら能力の向上に自力で対応できる地域金融機関は、時間やコストを負担することが可能な比較的大手の金融機関など一部にすぎない。したがって、能力を補完するため、会計士、弁護士、中小企業診断士などの専門家やコンサルティング企業といった外部資源を活用する必要がある。しかしながら、この点に関しても地方圏の地域金融機関にとっては容易でない。豊富な実務経験を有する専門

家・専門機関は大都市圏を中心に事業を展開し地方圏では不足しているうえ、案件の規模が小さく採算が合わないため、専門家・専門機関の多くは、地方圏での事業展開に必ずしも積極的でないことが指摘される。今後、中小企業金融円滑化法の終了によって、経営の立て直しを迫られる企業が全国的に増加すると見込まれるため、被災地の金融機関は企業再生の専門家を確保することが一段と困難になると懸念される。

面的再生については、廃業支援や域内の事業統合・M&Aにおいて、顧客企業のみならず、取引先、地域産業界、他の金融機関など利害関係者間での調整を如何に図るかがカギとなる。もっとも、金融機関が主体的にこうした調整役を担うことは難しいと思われる。顧客同士が利害関係者でかつその利害が対立する場合、金融機関内で二律背反が発生する可能性が大きいためである。このほか、域内の金融機関同士が利害対立の当事者である場合、双方の金融機関が自らの利益を重視し、交渉が難航、更には決裂するおそれは否めない。顧客企業の利益が自らの利益に密接に関係することから、金融機関が、公正性・中立性を求められる調整役として適任とはいえない。

個人事業者や零細企業に対する支援については、前述の通り、案件としての規模が小さいため、融資業務や再建計画策定の助言などの経営支援に要するコストを勘案すると採算が合わない。地元金融機関の多くは、震災前から厳しい経営状況にあるうえ、今般の震災により自らも営業基盤や経営基盤に被害を受けたことから、個人事業者や零細企業に対して積極的に支援することは難しい。さらに、個人事業者や零細企業はとりわけデフォルトや経営破たんする可能性は大きいとされることから、営業地域が被災地に限定される地域金融機関にとって、こうしたリスクを分散、あるいは転嫁といった方法で軽減することは困難と思われる。

こうした状況を踏まえると、国・自治体や公的機関が迅速かつ柔軟に企業の再建支援に乗り出す必要性は大きい。具体的に、国・自治体や公的機関に求められる役割としては、地元金融機関の支援を阻害している要因を払しょくする、例えば、外部専門家の活用に対する助成や支援先企業の債務保証など、民間部門が支援しやすいよう環境を整備することが考えられる。もっとも、時間が経過するに従い被災企業の復旧が厳しさを増していることを勘案すると、被災企業の再建支援は焦眉の急であり、被災企業に対して直接的に支援することも求められよう。

(注1) 「東日本大震災の復興支援にみる地域密着型金融の課題」、JRIレビューVol.2, No.3 (2013年1月30日)

(注2) 財務省東北財務局「管内企業の復興状況及び地域金融機関のコンサルティング機能発揮の現状等について (2012年5月)」。対象地域は岩手県、宮城県、福島県。

(注3) 2012年11月～2013年2月に実施した被災地の金融機関、支援機関、行政機関等に対するインタビュー調査。対象地域は岩手県、宮城県、福島県。

(注4) 総務省「平成21年経済センサス基礎調査 (2009年7月実施)」。常用従業員5人未満の企業の割合。県別の割合は、岩手県48.8%、宮城県57.7%、福島県57.6%、全国では59.1%であった。

3. 被災企業の再建と公的支援

本章では、前述した公的部門に求められる役割と、過去の大規模災害の復興支援と比べながら、今般の震災復興において公的部門が被災企業に対してどのような金融支援を実施しているのかをみることにする。なお、以下では、過去の大災害からの復興支援として、1995年1月17日に発生した阪神淡路大震

災での支援を取り上げる。神戸地区を中心に大規模な被害が発生した同大震災は、被害地域が東日本の太平洋沿岸を中心とする広範囲に及んだ今般の東日本大震災とは、その被害の性質、産業および経済に与えた影響が異なるため、単純に比較することは難しい。しかしながら、神戸市長田区のケミカルシューズ製造にみられるような地域の基幹産業の基盤喪失、不動産や機械設備など担保資産の価値の大幅な低下・喪失など、被災企業の状況には共通する点も多いことから、取り上げるものである。

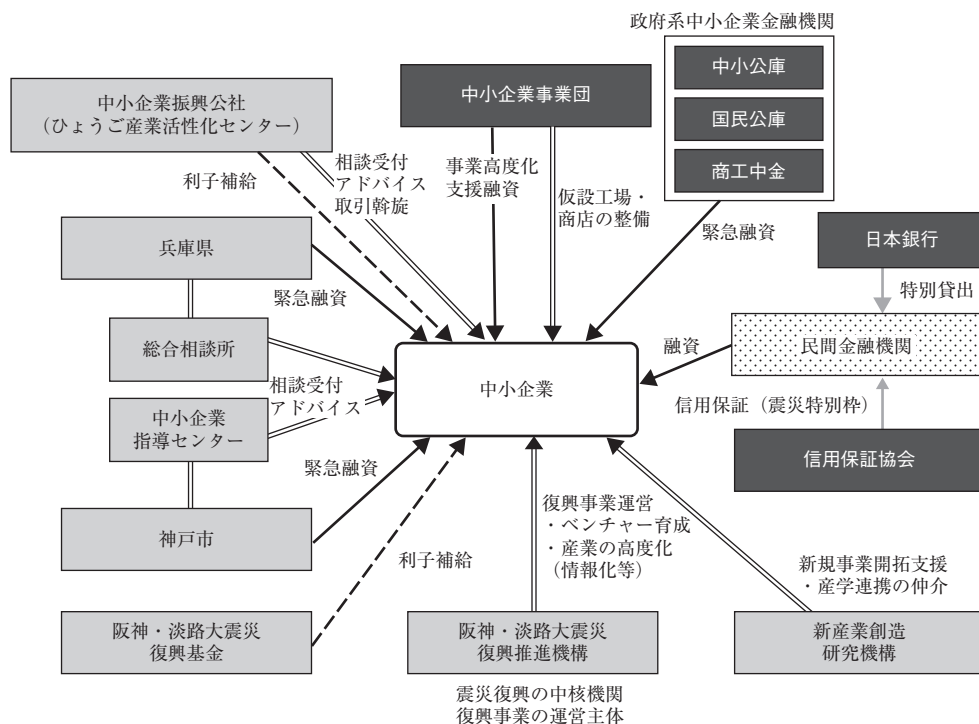
(1) 阪神淡路大震災復興における公的部門による金融支援

阪神淡路大震災復興での公的部門による金融支援をみると、震災直後から、自治体を中心となって被災企業への資金供給が重点的になされた。しかしその一方、当時としては過去に例をみない大災害であったことから、資金供給体制や事業継続に向けた支援の在り方など、いくつか課題も残された。

① 支援の特徴

阪神淡路大震災復興における公的部門による金融支援の特徴としては、全体の復興計画は国が策定したものの、具体的な施策については兵庫県や神戸市といった地元自治体を中心に実施された点である(図表1)。兵庫県および神戸市が中心となり隣接する自治体とともに、既存の組織や制度に加え、新たに震災対応の組織を創設し、緊急融資や利子補給などの資金支援のみならず、ベンチャー育成や産業の高度化といった経営支援を実施した。

(図表1) 阪神淡路大震災復興における金融支援体制



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 淡グレー：自治体および自治体の機関、濃グレー：国および国の機関、ドッド：民間部門。

具体的にみると、兵庫県、兵庫県中小企業振興公社、神戸市が被災企業に対して緊急融資や利子補給を実施するとともに既存の相談窓口を通じて助言やアドバイスする一方、震災直後の1月25日にまず産業復興の中核機関として被災地の民間企業とともに財団法人阪神・淡路産業復興推進機構を設立した。同機構については、被災企業に対する資金供給、産業の高度化・新産業創造および阪神淡路地区への企業誘致など産業復興にかかわる支援を一元的に管理し、復興段階や被災企業のニーズに即応した支援を実施したと評価されている。なお、同機構は、設立後10年間で、47.8億円の資金供給、67社の外国・外資系企業の誘致、121社の新規創業・第二創業、91件のビジネスマッチングを成功させた。

95年4月1日に、復興における資金面での支援を強化するため、兵庫県と神戸市が、産業のみならず、住宅や教育、医療など住民の生活再建全般を対象とする財団法人阪神・淡路大震災復興基金（2010年4月に公益財団法人に移行）を設立した。同基金の発表によれば、現在も資金の助成は続けられており、2012年5月15日時点で、申請総額は3,642.2億円で、うち被災中小企業に対する利子補給などの産業対策が全体の15%の561.4億円であった。

さらに、阪神淡路大震災からの地域産業の復興・発展を目的に、被災企業の再建ばかりでなく、新事業の開拓や新たな産業分野の育成を推進する機関として、97年3月に財団法人新産業創造機構（2011年4月に公益財団法人に移行）が設立された。同機構の下で最先端技術を活用した工作機械や医療機器などが開発されており、現在、同機関は、兵庫県における研究開発、技術移転、産学連携の中心的な機関となっている。

一方、国による復興支援をみると、政府系中小企業金融機関である中小企業金融公庫（中小公庫、現日本政策金融公庫）、国民金融公庫（国民公庫、現日本政策金融公庫）、商工組合中央金庫（商工中金）が一般の貸付とは別枠で災害復旧貸付を実施したほか、信用保証協会が一般保証とは別に震災特別枠を設定した。このほか、日本銀行が被災地の金融機能の低下を防止するため地元の民間金融機関に対して特別貸出を行う一方、中小企業事業団（現中小企業基盤整備機構）が被災企業の施設再建のために事業高度化支援を活用した融資を行ったほか、自治体に対して仮設工場・商店整備にかかわる貸出を実施した。兵庫県や神戸市など地元自治体を中心とした支援機関が資金、経営両面からの支援を実施したのに対し、国による支援は資金面が中心であった。

②残された課題

このように、阪神淡路大震災からの復興においては、震災直後から、地元自治体を中心に様々な支援が実施された。しかしながら、次のような課題が残ったのも事実である。

第1は、金融仲介機能の維持である。震災直後から日本銀行が地元金融機関に対して総額5,000億円の枠を設定し特別貸出を実施したものの、95年8月に地元地銀トップの兵庫銀行が経営破たんした。震災前から経営に問題を抱えていたことに加え、震災により銀行自体に財務的なダメージが及んだためである。兵庫銀行の破たんは同行の融資に依存していた中小・零細企業の復旧・復興を大きく阻害したことから、翌年8月には地元商工会議所および経済界が中止となり受け皿となるみどり銀行（99年4月に阪神銀行と合併、現みなと銀行）を発足させ、同行が被災企業に対する資金供給に当たった。こうした状況を受けて、金融仲介機能を維持するには、日本銀行の特別貸出のほかに、地元金融機関に対する更

なる財政的な支援が必要なことが指摘された。

第2は、被災企業に対する金融支援の継続である。阪神・淡路大震災復興推進機構が実施したアンケート調査（注5）によれば、震災後10年目の2004年において震災前に比べ売上高が減少している事業所は1,975事業所（69%）で、震災が何らかの形で影響しているとする事業所は1,275事業所（売上高減少と回答した事業所の50.2%）と過半数を占め、そのうち震災の影響が最も大きいとする事業所は69事業所（同3.3%）であった。その理由をみると、顧客・取引先の喪失が23.1%、震災による借入金の負担が22.4%、来訪者の減少が20.5%であった。事業再開したとはいえ、新たな販路・取引先の開拓は容易ではなく、売り上げ減少が続くなか事業再建のための借入金が必要な返済負担となっている実態が窺われる。事業の安定、持続的成長には、被災企業に対する継続的な支援が必要といえる。

第3は、既存債務の整理である。震災前から借り入れを抱える企業・家計が復旧・復興のための新たな借り入れをすると、返済負担が二重になる。このため、新規の資金調達ができず再建を断念する事業者や、資金調達できても返済負担が大きく、経営が圧迫され、赤字を抱える事業者がでてくる。阪神淡路大震災においては、地震による倒壊やその後の火災による消失などで不動産や設備機械などの担保価値が大幅に低下あるいは喪失し、震災前からの借り入れに対する返済が困難になった事業者や新たな借り入れが難しい事業者は少なくなく、このことが被災企業の再建や地域産業の復興の遅れの要因の一つともなった。しかしながら、既存の債務を整理すること、とくに債務者の責任を大幅に減免することに対しては、返済を阻害する要因が不可抗力な自然災害であっても、他の債務者との公平性の観点から行うべきではないとの見解が大宗であった。このため、当時、債務整理のスキームは導入されなかった。もっとも、その後の新潟中越地震などの大規模災害においても同様の事態が発生しており、既存債務の整理が重要な課題として位置付けられた。

(2) 東日本大震災復興における公的部門による金融支援

それでは、東日本大震災復興では、公的部門は被災企業に対してどのような金融支援を実施しているのでしょうか。阪神淡路大震災復興での課題を取り込むことができたのでしょうか。先に示した公的部門に求められる役割を果たしているのだろうか。

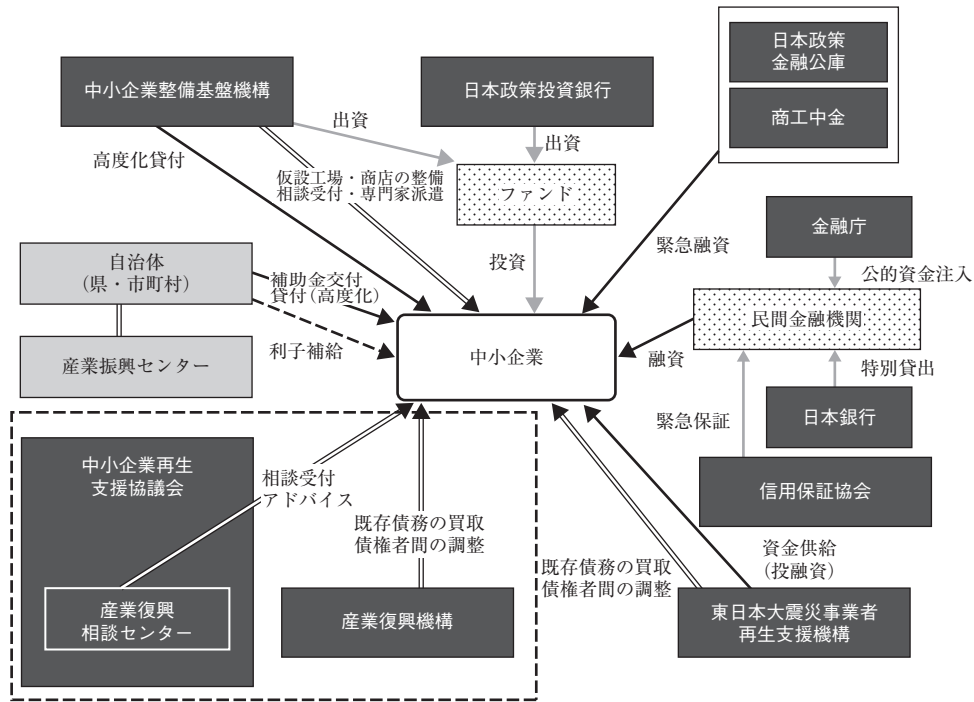
結論を先んじれば、被災企業への資金供給、既存債務の整理などの課題については、震災後1年余りで7割が事業再開したことを踏まえれば、一定の改善がみられるといえよう。しかしながら、事業継続に向けた販路・取引先紹介や事業再建の専門家派遣といった経営支援については一部で実施されるにとどまり、公的部門に求められ役割を十分に果たし切れていない。

具体的に、国・自治体および各公的機関の支援を資金支援と経営支援に分けてみると次の通りである（図表4、図表5）。

①資金支援

資金支援をみると、被災企業に対する直接的な支援としては、貸出については、震災により直接被害あるいは間接被害を受けた事業者に対する i) 日本政策金融公庫および商工中金による東日本大震災復興特別貸付（特別貸付）、商店街や企業組合などグループでの再建を目指す事業者に対する ii) 国と自

(図表 2) 東日本大震災復興における金融支援体制



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 淡グレー：自治体および自治体の機関、濃グレー：国および国の機関、ドット：民間部門。

(図表 3) 阪神淡路大震災と東日本大震災における公的部門の企業復興支援の特徴と課題

	特 徴	課 題
阪神淡路大震災	<ul style="list-style-type: none"> 兵庫県・神戸市など地元自治体を中心とした官民連携の支援体制。 阪神・淡路復興推進機構による復興支援の一元管理。 金融支援は緊急融資や利子補給などの資金供給が中心。 	<ul style="list-style-type: none"> 被災地における金融仲介機能の維持（地元金融機関の健全性の維持）。 被災事業者に対する金融支援（経営支援）の継続。 新規資金調達を妨げる既存債務の整理。
東日本大震災	<ul style="list-style-type: none"> 国・政府機関とその地域組織を中心とした支援体制。 既存債務整理に関する専門機関創設（産業復興機構、東日本大震災事業者再生支援機構）。 被災地の金融仲介機能の維持を目的とした地元金融機関への資金注入の実施、日銀特別貸付の拡充。 専門家派遣等の経営支援が実施されているものの、資金供給が中心。 	<ul style="list-style-type: none"> 幅広い被災企業者に対する一体的な支援。 被災地における経営支援レベルの均一化。 具体的成果（取引成約等）につながる踏み込んだ経営支援。

(資料) 日本総合研究所作成

自治体が共同で実施する中小企業等復旧・復興支援援助（グループ補助金）や、iii）中小企業基盤整備機構と自治体が協調し実施している高度化スキーム補助がある。債務保証については、震災による不動産などの担保価値や資本の毀損を背景に大幅に低下した企業の信用力を補完するため、被災県の信用保証協会が東日本大震災復興緊急保証を実施している。このほか、被災企業の返済負担を軽減させるために、上記の公的融資に関して貸出後一定限度額まで実質的に利子をゼロにする制度（ゼロ金利制度）が導入された。ただし、利払いの免除ではなく、年度ごとに支払った利子の相当金額が還付される仕組みである。

このような被災企業に対する直接的な資金支援に加え、阪神淡路大震災復興での課題であった円滑な

(図表4) 国・自治体および公的機関による主な金融支援(被災企業への直接支援)

支援実施主体	資金支援		経営支援	
	支援内容	対象者	支援内容	対象者
日本政策金融公庫	・東日本大震災復興特別貸付	・直接・間接被害を受けた企業。その他、震災の影響により業況が悪化した企業。	融資・返済・既存債務に関する特設相談窓口の設置 ※経営相談受付・外部機関紹介 ※商談会の紹介 ※ビジネスマッチング(インターネットビジネスマッチング)	被災地の事業者 ・日本政策金融公庫利用者
	・震災対応型資本性劣後ローン	東日本大震災特別貸付の対象企業。		
商工中金	・東日本大震災復興特別貸付	・直接・間接被害を受けた企業。その他、震災の影響により業況が悪化した企業。		
信用保証協会	・東日本大震災復興緊急保証	直接・間接被害を受けた企業。		
中小企業基盤整備機構	・高度化スキーム貸付(自治体と協調)	複数の中小企業等から構成されるグループ	中小企業支援センター(相談受付)	被災地の中小企業
			震災復興支援アドバイザー制度 中小企業支援ネットワーク強化事業の拡充	被災した中小企業 被災地の支援機関、ならびに被災した中小企業
産業復興相談センター	(信用保証制度や制度融資の案内) (産業復興機構、東日本大震災事業者再生支援機構への引き継ぎ)	対象被災地の被災事業者(中小零細事業者、小規模事業者、個人事業者、医療法人、社会福祉法人等)	・事業計画の策定支援 ・外部専門家および関係支援機関の紹介 ・産業復興機構による支援を受けける事業に対しモニタリング・継続支援(原則、支援決定後半年)	対象被災地の被災事業者(中小零細事業者、小規模事業者、個人事業者、医療法人、社会福祉法人等)
産業復興機構	・既存債務の整理(買取)	震災により過大な債務を負った県内の事業者(中小零細事業者、小規模事業者、個人事業者)	・関係支援機関・支援施策の紹介等 ・事業計画・再生計画の策定支援	震災により過大な債務を負った県内の事業者(中小零細事業者、小規模事業者、個人事業者)
東日本大震災事業者再生支援機構	・既存債務の整理(買取) ・つなぎ融資、出資、保証	震災により過大な債務を負った事業者(重点分野:小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者)	・再生計画の作成に関する助言等 ・事業再生にかかる助言、専門家の派遣	震災により過大な債務を負った事業者(重点分野:小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者)
自治体	・中小企業等復旧・復興支援補助(グループ補助金、国と協同)	複数の中小企業等から構成されるグループ、事業協同組合、商店街	(被災企業向けの特別支援ではなく各県の産業支援センター・機関を通じた通常の経営支援を提供)	
	・高度化スキーム貸付(中小企業基盤整備機構と協調)	複数の中小企業等から構成されるグループ		

(資料) 日本総合研究所作成

(注) ※は通常業務。

(図表5) 国・自治体および公的機関による主な金融支援(間接支援)

関係省庁・機関	制度・施策	目的	概要
金融庁	金融機能強化法の震災特例(金融機能強化法の改正)	被災地金融機関の経営の安定	経営責任の追及や収益向上など具体的な目標の達成の要件を緩和したほか、経営強化計画期間を従来の3年から5年に延長。
	金融検査マニュアルの改定	企業の資金調達環境の整備	十分な資本的性質が認識できる条件を明記することで資本性借入金とみなすことができるよう改定。
日本銀行	被災地金融機関を支援するための資金供給オペレーション	被災地金融機関の資金供給機能の維持	被災地に貸出業務を行う営業所がある金融機関に対して共通担保資金供給オペレーションを実施。
経済産業省	工業品等にかかわるビジネスマッチング・商品開発等支援事業	被災企業に対する経営支援事業の促進	ビジネスマッチング事業および商品開発事業に対して補助金支給。

(資料) 日本総合研究所作成

資金調達環境を維持・確保するため、次のような間接的な支援も実施された。

まず、金融機能、とりわけ地元金融機関の健全性の維持・確保に向けた支援をみると、金融庁が、2011年7月に、金融機能強化法（注6）を改正し、震災特例として、経営責任の追及や収益向上における数値目標の達成などの公的資金注入の要件を緩和するとともに、経営強化計画期間を従来の3年から5年に延長した。これまで、七十七銀行（宮城県）、東北銀行（岩手県）、仙台銀行、あぶくま信用金庫（福島県）など、宮城県、岩手県、および津波被害の大きかった太平洋沿岸部を中心に、地方銀行、第二地方銀行、信金・信組合わせて11の金融機関が同法の適用を受けている。日本銀行でも、阪神淡路大震災時の地元金融機関に対する緊急貸出の経験を踏まえ、2011年5月から被災地に貸出業務を行う営業所（支店、出張所）を有する金融機関に対して共通担保資金供給オペレーション（特別貸付、注7）を実施している。2013年2月末時点で、22回実施され、貸付金額は累計で9,370億円となった。これらの対応により、これまでのところ、貸出余力の低下を理由に被災企業に対して資金が供給されないといったケースや、被災地において経営破たんした金融機関は見受けられない。

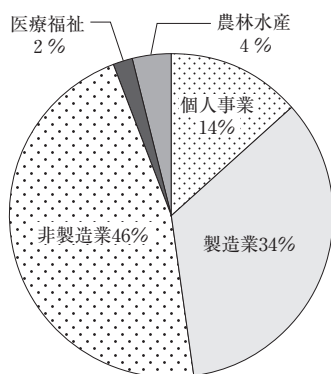
次に、被災企業の新規資金の調達を制約する要因を取り除くための支援として、被災企業の既存債務を整理するスキームが導入されたほか、被災企業の資本充実を目的に金融検査マニュアルが改正された。

既存債務を整理するスキームをみると、2011年11月から2012年3月にかけて被災県ごとに国が中小企業基盤整備機構を通じて8割、地元自治体および地元金融機関が2割を出資する産業復興機構が創設された。同機構が金融機関から被災企業に対する既存債権を買い取りその元利返済を一定期間凍結するとともに、地元金融機関による新規融資を債権買取の条件とすることで被災企業の新規資金の借入を行う。買取判断決定までの期間は、国が被災企業に対して既存債務の利子補給を行う。このほか、2012年2月に国の全額出資による株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下、震災支援機構と略す）が設立され、産業復興機構と同様に中小金融機関から被災企業に対する既存債権を買い取りその元利返済を一定期間凍結するばかりでなく、ケースに応じて機構自らが被災企業に対してつなぎ融資、出資、保証を行う。なお、それぞれの発表によれば、産業復興機構では2013年2月22日時点で合計87件、震災支援機構では2012年末時点で51件の買い取りが決定した。

いずれの機構も今般の震災復興のための時限的組織であり、産業復興機構は設立された時期に応じて最長で2013年末から2014年末まで、震災支援機構は最長2018年2月22日まで、既存債権の買取業務を行うこととなっている。原則として、双方の機構も、中小企業のみならず、個人事業者や小規模事業者を対象としている。同様の組織が並立しているものの、被災企業がどちらの機構を利用するかについては、産業復興機構と合わせて設立された産業復興相談センター（注8）が内容を判断し、決定することとなっている。もっとも、それぞれが独自に被災企業からの相談を受け付け、主に産業復興機構が製造業を中心とする中小企業、震災支援機構が農林水産業の個人事業者や零細企業および医療福祉法人など非製造業の支援にあたっている（図表6、図表7）。震災支援機構によれば、支援検討先の過半数が個人事業者を含めた従業員10人以下の小規模事業者であり、業種についても非製造業を中心に医療法人や農林水産業などが支援検討先の半数以上を占めた。

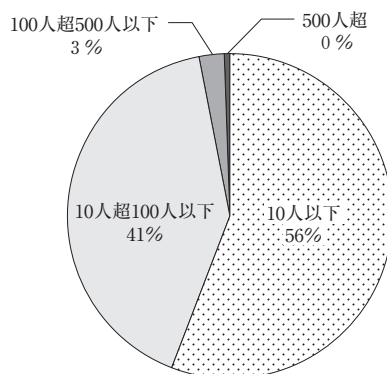
一方、金融検査マニュアルの改正については、2011年11月に資本金借入金の要件が「十分な資本金性が認識できる条件を明記すること」に緩和された。震災により資本が毀損している企業でも、既存の

(図表 6) 業種別にみた支援検討先 (2012年12月26日時点)



(資料) 東日本大震災事業者再生支援機構資料を基に日本総合研究所作成

(図表 7) 規模別にみた支援検討先 (2012年12月26日時点)



(資料) 東日本大震災事業者再生支援機構資料を基に日本総合研究所作成

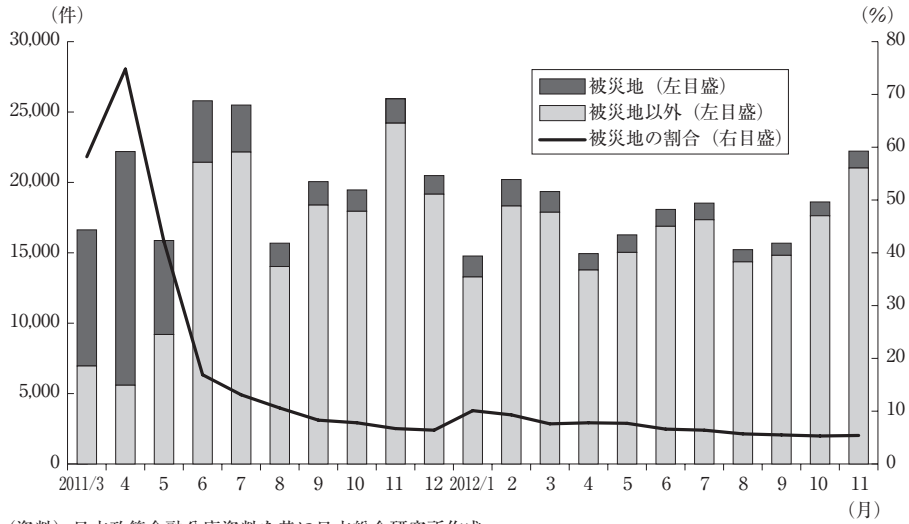
借入金を資本性借入金、例えば劣後ローン化 (DDS) することで、バランスシートが改善し、金融機関から新規融資を受けやすくなるようにするためである。これを受けて、日本政策金融公庫は、2011年12月に震災対応型劣後ローン制度を創設した。同制度の対象は現在被災した中小企業であるものの、今後、個人事業者や零細企業への拡大が検討されている。なお、同制度の利用は、2012年末までに107件であった。

②経営支援

一方、経営支援をみると、日本政策金融公庫や中小企業基盤整備機構が、専用の窓口を設置し被災企業の相談受付や助言にあたるとともに、必要に応じて、企業経営に関する専門家や外部機関の紹介のほか、商談会の開催やビジネスマッチングの仲介を行っている。

まず、日本政策金融公庫では、相談受付および助言については、直接・間接を問わず震災被害を受けた事業者を対象に全国に融資や返済に関する相談を受け付ける特別相談窓口を設置する一方、被災地(注9)においては特別窓口に加え、管内の商工会や農協などと共同で出張相談会や説明会を開催している。震災直後の2011年3月から2012年11月末までの相談受付状況を見ると、月によりバラツキはあるものの、毎月平均2万件の相談があった(図表8)。当初は、当面の運転資金の手当てに関する相談が中心であったものの、最近では設備投資に関する相談も出てきているという。もっとも、被災地の事業者による相談が全体の半数以上であった月は、震災直後の2011年3月と4月のみで、それ以降、その割合は低下傾向を示し、2012年11月には全体の15%にとどまった。被災地での出張相談会・説明会については、太平洋沿岸部など、最寄りに支店窓口がない地域を中心に、月2~5回程度開催され、2012年3月末(注10)までに延べ1,474回実施された。もっとも、同公庫が被災企業の経営相談にすべて対応できるわけではないことから、助言等が困難な案件については、例えば、経営全般に関しては商工会・商工会議所、税務に関しては税理士会といったように外部機関を紹介している。なお、外部機関の紹介は、震災復興に限定した支援ではなく、同公庫の通常業務である。このほか、同公庫では、通常業務として、公庫の顧客(貸出を行っている先)を対象に、ホームページに専用のサイトを設け、ビジネスマッチン

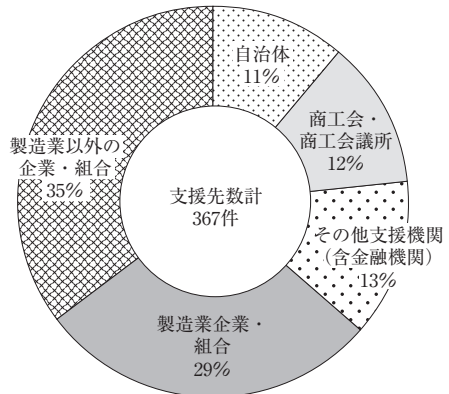
(図表 8) 日本政策金融公庫による相談受付状況 (2012年11月末時点)



(資料) 日本政策金融公庫資料を基に日本総合研究所作成
 (注) 被災地：青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県。

グを実施している。同サイトは、受発注を希望する事業者がデータベースに登録し、そのなかから、自らに適した相手先を検索し、企業同士が直接交渉を行うもので、日本政策金融公庫は成約の可否、売買代金の受領等をめぐる利用者間のトラブルには、一切、関与しない。なお、同サイトの会員数は2012年末で12,174社、うち被災県は、青森県202社、岩手県89社、宮城県199社、福島県164社、茨城県127社で、合わせて781社と、全体の6%にすぎない。

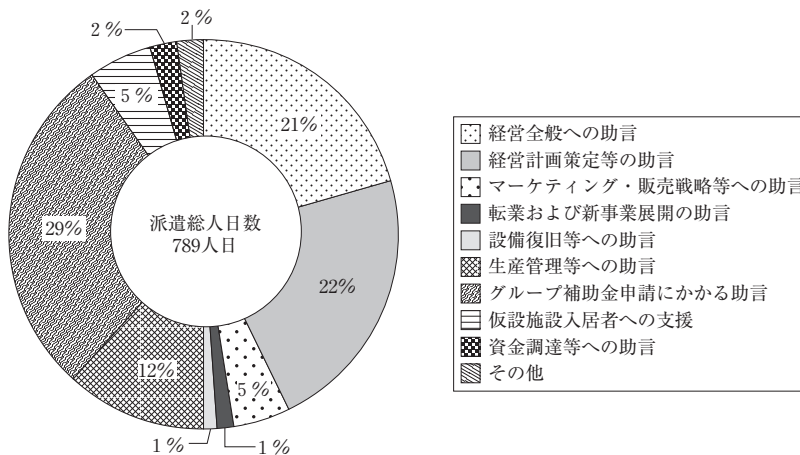
(図表 9) 震災復興支援アドバイザー派遣先数 (2012年9月末時点)



(資料) 中小企業基盤整備機構資料を基に日本総合研究所作成

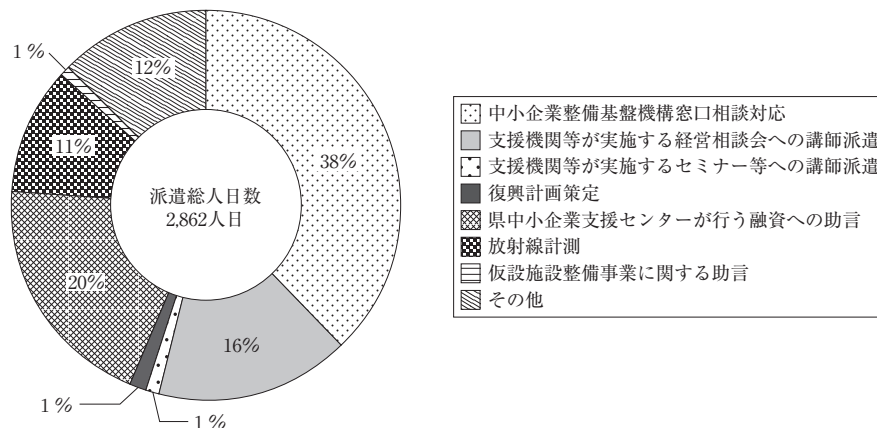
中小企業基盤整備機構では、中小企業震災復興支援センターを被災県に数カ所設置し、被災企業の相談を受け付けるとともに、新たに震災復興支援アドバイザー制度を創設した。同制度は、被災した中小企業、自治体のほか、商工会・商工会議所などの支援機関に対して、それぞれの相談内容に応じて、中小企業診断士や公認会計士などの専門家を派遣するものである。同制度では、機構の有資格の職員のみならず、業務提携している公認会計士、税理士、中小企業診断士、コンサルタントなどの外部の専門家も派遣される。アドバイス料や専門家の旅費は無料で、相談回数には制限がないうえ、複数の経営課題を抱える企業に対しては、課題に応じた専門家がチームを組成し、対応することとなっている。2012年9月末までの派遣先数は367件で、うち自治体、商工会・商工会議所、金融機関などのその他の支援機関が36%、次いで製造業以外の企業・組合が35%、製造業企業・組合が29%であった (図表 9)。相談内容をみると、中小企業においては、グループ補助金申請に関する助言が全体の29%と最も多く、次いで経営計画策定等の助言が22%、経営全般への助言が21%であった (図表10)。一方、支援機関につ

(図表10) 中小企業の相談内容 (2012年9月末時点)



(資料) 中小企業基盤整備機構資料を基に日本総合研究所作成

(図表11) 震災復興支援アドバイザー制度での支援機関の相談内容 (2012年9月末時点)



(資料) 中小企業基盤整備機構資料を基に日本総合研究所作成

いては、事業高度化事業や仮施設設整備事業など同機構が自治体や支援機関に対して実施する支援に関する相談が最も多く38%、次いで復興計画策定や自治体による貸出に関する相談・助言が20%、これらの支援機関の相談会等への講師派遣が17%であった(図表11)。派遣先をみると、個別企業よりも、支援機関や企業グループ・組合の活用が中心であるといえる。また、相談内容についてみると、個別企業においては経営計画策定、グループ補助金申請、仮施設設への入居など、自治体・支援機関においては機構による復興支援の利用や復興計画策定など、いまだ事業再建および復興の初期段階とみられる相談が多い。

さらに、中小企業基盤整備機構では、経済産業省の各地方の経済産業局が所管する中小企業支援ネットワーク強化事業を通して専門家の派遣を行っている。同事業の震災対応巡回相談員が被災地域の支援機関の支援機能をサポートし、被災中小企業の資金繰りや事業継続および雇用維持などの相談を幅広く受け付け、必要に応じて個別企業に専門家を派遣する仕組みである。このほか、通常業務の範囲におい

て、被災企業の販路拡大や取引先開拓を目的に、自治体や商工会・商工会議所および地元金融機関等と共同で、商談会や海外進出セミナー等を開催している。

もっとも、日本政策金融公庫および中小企業基盤整備機構の経営支援については、それぞれが実施している資金支援や他の公的な資金支援と必ずしも一体的に実施されているとはいえない。融資や返済に関する助言や提案、あるいは資金供給の要件となる経営計画の策定などの支援については、震災特別貸付や高度化スキーム貸出など自らの制度ばかりでなく、他の機関による貸出制度の利用を前提とし、実施されるケースがある。販路・取引先の開拓を目的とした商談会やビジネスマッチングなどの事業継続に向けた支援については、商工会・商工会議所などの支援機関と協働することはあるものの、総じて、支援先企業のバランスシートや資金繰り等状況にかかわらず実施される。そのうえ、経営支援の対象をみると、日本政策金融公庫では国民生活事業や農林水産事業で個人事業者や農林水産事業者に対して支援が提供されているものの、中小企業基盤整備機構については中小事業が中心である。

一方、産業復興機構やその窓口である産業復興相談センターおよび東日本大震災事業者再生支援機構（震災支援機構）では、債権買取を実施した被災企業に対して、資金支援と合わせて、事業継続のみならず、事業価値を高めるための経営支援を実施している。

産業復興相談センターでは、債権買取の対象企業に対して再建計画の策定等の相談受付および助言や買い取り後半年程度モニタリングを行い、必要に応じて助言を行うほか、買い取りの対象とならなかった企業に対しては、その企業の実態に合わせて中小企業再生支援協議会など企業再建を担う支援機関に支援の引き継ぎを行う。なお、産業復興相談センターでは、2013年2月22日時点で延べ1,922件の相談を受け付け、その85%に当たる1,637件について対応を終了している。内訳をみると、窓口での助言・説明等で終了した案件が1,219件、震災再生機構へ引き継いだ案件が140件、通常の再建支援に移行した案件が55件、産業復興機構による債権買い取りを含め金融機関等との金融支援の合意に達した案件が223件であった（図表12）。

産業復興機構では、債権買取や債権放棄などにかかわる債権者間の調整を行うとともに、債権を買い取った被災企業に対して再建計画に基づき事業継続に向けた顧客・販路開拓や事業高度化および事業統合などの支援を、必要に応じ、外部の専門家を交え行う。なお、債権買取企業に対する経営支援については、買取作業に着手したばかりの案件や新規融資の合意に達したのみの案件が大半であるため、具体

（図表12）産業復興相談センターによる相談受付状況（2013年2月22日時点）

		岩手県	宮城県	福島県	その他地域	合計
相談受付案件数		404	729	381	408	1,922
うち対応を終了したもの	助言・説明等で終了	318	627	332	360	1,637
	東日本大震災事業者再生支援機構へ引き継ぎ	27	94	9	10	140
	通常の再生支援へ移行	4	22	5	24	55
	金融機関等による金融支援合意	73	56	19	75	223
	うち対応中のもの	86	102	49	48	285
うち対応中のもの	窓口相談継続中（注1）	42	45	34	33	154
	買取等に向け検討中（注2）	44	57	15	15	131

（資料）中小企業庁資料を基に日本総合研究所作成

（注1）再生可能性の判断のため、事業計画の策定可能性を検討中。

（注2）買い取り等に向け、事業計画策定、不動産鑑定、債権者間調整など、検討・作業中。

的な事例はほとんどない。

震災支援機構では、前述の通り、独自に被災事業者からの支援申請や相談を受け付け、債権買取を含め、債務の一部免除、新規融資への保証、出資などの支援を決定した先に対して、産業復興機構同様、債権者間の調整を行うとともに、事業価値の向上を図るため、経営改善や事業高度化等に向け、専門家の紹介・派遣や経営指導などを行う。2012年末までに同機構に寄せられた相談件数は873件で、うち37%の324件が助言等で終了しており、具体的な支援が決定した案件は104件である（図表13）。同機構においても、支援決定の案件の大半が支援内容の決定のみのため、経営支援の具体例はほとんどない。

このほか、公的部門による経営支援としては、被災県の産業振興センター・機構が通常の業務として、販路開拓や新規事業創出などに対する助言等を行っているほか、経済産業省が新たに被災企業に対するビジネスマッチング事業や商品開発支援事業に補助金を交付する計画である。

（図表13）東日本大震災事業者再生支援機構（震災支援機構）における支援状況
（2012年12月26日時点）

		(件)
相談受付案件数		合計 873
うち制度に関する質問等で説明や助言等で一旦は終了しているもの		324
うち具体的相談中		549
	待機中	284
	事業者や金融機関と具体的な協議中	52
	支援決定に向け最終調整中	109
	支援決定	53
	買取決定	51

（資料）東日本大震災事業者再生支援機構資料を基に日本総合研究所作成

（注5）「阪神・淡路地域における産業復興の実態に関するアンケート調査」。99年6月実施。調査対象42,018事業所、有効回答2,863事業所（回答率6.8%）。

（注6）金融機能の強化を通じて地域における経済の活性化を図ることを目的に2004年8月施行。

（注7）日本銀行の公開市場操作の一つで、日本銀行が金融機関に対して、適格担保を裏づけに、政策金利と同水準の極めて低い固定金利で一定期間の資金を供給する仕組み。急激な円高と株安による景気悪化を懸念し、2009年12月の日本銀行の臨時金融政策決定会合で導入された。

（注8）既存債務が負担となり新規資金の調達が難しい被災企業・事業者への支援・相談体制を構築するため、産業復興機構とともに被災県ごとに創設された。

（注9）青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県。

（注10）年度ごとの決算報告でのみ公表のため、最新データは2011年度。

4. 公的部門に求められる取組とは

以上の通り、今般の震災復興では、被災企業の再建支援に国・自治体のほか様々な公的機関が携わるとともに、新たに震災復興専門の機関が設立され、緊急融資や補助金などの資金支援や被災企業の相談受付や助言等に当たっている。地元金融機関の経営の維持や新規の資金調達を阻害する既存債務の整理など、阪神淡路大震災復興での金融支援の課題のなかで改善された点がある一方で、民間部門では対応が難しいとみられる分野、すなわちハイリスクの事業者への支援や企業の実態に応じた経営支援に関して未だ十分な対応がとられていない。

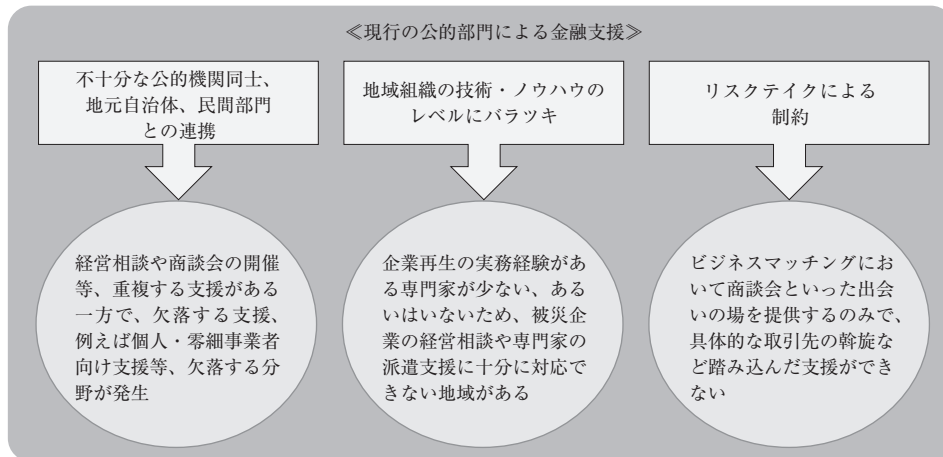
以下では、公的部門による金融支援について、そうした課題の解消に向けどのような取組が求められ

るかを考察する。

(1) 公的部門による金融支援の課題

現行の公的部門による金融支援の主な課題としては、次の3点が挙げられる（図表14）。

（図表14）公的部門の金融支援の主な課題



（資料）日本総合研究所作成

① 不十分な連携

第1は、支援に携わる公的機関同士、および自治体や民間部門との連携が必ずしも十分でない点である。既存債権の整理を例にみると、現在、対応機関として産業復興機構と震災支援機構（東日本大震災事業者再生支援機構）の二つがある。原則、産業復興相談センターが全体の窓口として申請のあった被災企業の事業内容や規模に応じてどちらの機関が適しているかを判断し、債務整理に関する業務を振り分ける。しかしながら、産業復興相談センターから震災支援機構に債務処理が引き継がれるケースは減少している。これは、同センターの役割や機能が周知されていないことに加え、震災支援機構が地元金融機関や被災企業向けの機能説明や広報活動を行い直接支援し始めたことが一因とされる。一方、産業復興相談センターは地元金融機関や商工会・商工会議所を通じて被災企業の相談を受け付け、産業復興機構に処理を引き継いでいるものの、当初の見通しに比べて被災企業の相談は伸び悩んでいるといわれる。既存債務に悩む被災企業のニーズをくみ取るには地元金融機関や商工会・商工会議所の役割が重要にもかかわらず、信用金庫（信金）や信用組合（信組）などの小規模金融機関、町村部の商工会・商工会議所のなかには産業復興機構の機能を十分に理解していない機関・組織があるという（注11）。産業復興相談センターや産業復興機構と信金・信組および商工会・商工会議所の連携が不十分で協力体制が必ずしも構築されていないことが、背景の一つとして指摘される。

このほか、個人事業者や零細企業者に対する金融支援においても、公的機関同士および地元金融機関や支援機関との不十分な連携が効率的な支援を阻害するおそれがある。日本政策金融公庫が資本金劣後ローンの対象を零細企業にまで拡大するなど個人事業者や零細企業の経営体質の強化を図る一方、中小

企業基盤整備機構が地域組織を通じて個人事業者や零細企業のニーズを吸い上げてそれに応じた経営支援の提供を検討するなど、対応が遅れている個人事業者および零細事業者に対する支援の強化に乗り出した。しかしながら、日本政策金融公庫も中小企業基盤整備機構も、個人事業者や零細企業はこれまで主たる対象としていなかったことから、こうした層へのアプローチ経路が十分に確保されているとはいえない。このため、これら機関にとって、商工会・商工会議所のみならず地元の小規模な商店街や事業者組合などの関係機関・組織と協力体制を構築しない限り、こうした事業者を幅広く支援することは難しいと思われる。

もっとも、連携体制が不十分であることの根本的な要因としては、被災企業の再建にかかわる金融支援を統括する機関がないことが考えられる。復興庁は、被災地の復興を円滑かつ迅速に進めるため、復興に関する国の施策の企画・調整と地方公共団体への一元的な窓口と支援を行う機関として設立された。しかしながら、こうした機能を十分に果たしているとはいえない。各省庁が同様の支援を実施しているにもかかわらず、支援対象や内容が調整されないため、重複する部分がある一方で、支援の対象から欠落する部分が発生している。

具体的には、企業経営を支援するための専門家派遣事業が挙げられる。同事業には、震災復興事業のみならず既存事業を含め、中小企業庁の中小企業支援ネットワーク、中小企業基盤整備機構の震災復興支援アドバイザー制度、内閣府・経済産業省・金融庁による政策パッケージ事業など、複数存在する。いずれの事業も、主な派遣先は地元金融機関や商工会・商工会議所ならびに個別の中小企業、派遣する専門家は職員のほか外部の中小企業診断士、会計士、税理士、弁護士などであり、内容に重複があるといわざるを得ない。その一方で、自力での事業および経営の立て直しが難しいとされる個人事業者や零細企業に対しては、これまでのところ、専門家派遣はほとんど実施されていないのが実情である。そのうえ、相談会の開催状況についても、それぞれの事業を合わせて月に2～3回開催されている地区があるのに対し、各支所・支部がないあるいは企業の集積が少ない地区のなかには被災後の2年間で数回ないしほとんど開催されていない地区もある。このような支援のバラツキは、省庁内でも所管部署間の横の連携や調整が十分でなく、それぞれが独自に企画立案しているためと思われる。こうした状況を解消するには、復興庁においては、各省庁間の調整とともに、連携体制の整備を図ることが求められよう。

②企業再生に関する技術・ノウハウのバラツキ

第2は、地域組織の技術・ノウハウのレベルにバラツキがある点である。再生支援が進まない要因の一つとして、これまでも、地方圏では大都市圏に比べ企業再生の実経験を有する専門家が少ないことが指摘されてきた。中小企業基盤整備機構によれば、現在、同機構の事業である震災復興支援アドバイザーに登録している専門家は全体で約500人、うち東北地方在住のアドバイザーは約50人に過ぎない。専門家の内訳をみると、全体の8割は中小企業診断士もしくは経営コンサルタントで、残りが弁護士、公認会計士、一級建築士などとなっている。とくに、東北地方では、中小企業診断士、弁護士、公認会計士など、国家資格を有する「士業」が少ないといわれる。

さらに、東北地方各地域においても、専門家の偏在がみられる。有力企業や大企業の支社・支店が集中する仙台市を除き、法律や財務など分野ごとのアドバイザーをすべて確保できない、あるいは専門家

が全くいない地域は珍しくない。このため、中小企業基盤整備機構では、東北地方のみならず、関東をはじめ他の地方の専門家を被災地に派遣している。しかしながら、被災企業の絶対数が多いことに加え、2013年3月末の中小企業金融円滑化法終了に伴い自らの地盤での企業再建案件を多く抱える専門家が少なくないことから、被災企業の経営相談や専門家の派遣支援に十分に対応できないケースもある。

③ リスクテイクによる制約

第3は、リスクテイクによる制約である。公的部門には、公平性や公正性が求められるうえ、財政面での制約があるため、国民の財政負担を一段と増加させるようなハイリスク分野に対する支援は慎重にならざるを得ない。このため、例えば、喪失した商圈や取引先に代わる新たな販路や取引先の開拓支援において、具体的な取引先の斡旋など踏み込んだ支援はなされず、商談会の開催やビジネスマッチングの機会の提供にとどまるケースが多い。

具体的にみると、被災企業に限定した支援ではないものの、日本政策金融公庫がインターネット上に開設するビジネスマッチングサイトでは、登録企業のなかから自らの事業内容や販売対象に合った企業の選択および契約交渉は利用する企業自身の責任で行い、成約の可否ばかりでなく交渉中に発生したトラブルに関しても日本政策金融公庫は責任を負わない。このほか、自治体や復興庁、中小企業庁などが主催する商談会のなかには、被災企業であっても事業や経営が安定していることを参加要件とするものもある。

リスクの高い企業のなかには、地元産業や雇用を支えている企業や、他の企業や研究機関との提携や共同開発によって事業拡大や事業創出が期待できる企業もある。しかしながら、現状の支援態勢では、こうした企業、とりわけ個人事業者や零細企業が、事業継続や新たな事業展開の機会を得ることは容易でない。これらを踏まえると、ハイリスク分野であっても、地域産業を支えている企業や中長期的に成長が期待できる企業に対して、成約に至るまで責任を持って取引先の開拓を支援するなど、公的部門が具体的なビジネスにつながる取組を行うことも必要と思われる。

(2) 求められる取組

以上のように、被災企業の再建を促進するには地元金融機関のみでは限界があるなか、それを補完するはずの公的部門の支援についても、不十分な連携、技術・ノウハウ等の地域格差、リスクテイクの制約といった課題がある。今後、これらの課題を解決し、公的部門が期待される役割や機能を十分に発揮し、被災企業の再建を一段と加速させるには、下記の四つの取組が求められよう（図表15）。

第1は、支援組織体制の見直し・整備である。金融支援のための統括・管理機関（中核機関）を整備するとともに、民間ならびに各公的機関の役割・責任分担を明確にすることが求められる。具体的には、現行の復興庁の権限を強化し、責任を集中させたいうで、同庁内に金融支援を総括管理する中核組織を新設することが考えられる。経済産業省や金融庁、財務省といった省庁や、地域金融機関のみならず大手銀行やコンサルティング会社など多くの民間企業が被災企業の再建支援にかかわっていることを踏まえると、中核組織には、組織横断的に公的支援を一元管理するだけでなく、民間を含めた支援を統括する役割が求められる。同組織の下、企業再建支援の効率化を図るために、専門家派遣やビジネスマッチ

(図表15) 課題解決に向け求められる主な取組

取 組	概 要
金融支援のための統括・管理機関（中核機関）の整備や民間ならびに各公的機関の役割・責任分担の明確化	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 公的支援の一元管理、民間を含めた支援の統括機関として、復興庁の強化・拡充。 ⇒同庁の権限強化、本部機能の被災地への移転等。 ➢ 民間および各公的機関に加え、非常時に民間に代わり担うべき分野について、担当する公的機関とその責任を明確化。 ⇒同基準の策定に当たっては、復興庁を中心に、関係省庁および地元の関係機関で協議。
技術・ノウハウのレベルの均一化	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 被災地への専門人員の集中的配置。 ⇒不足している分野の専門人員の優先的配置、外部専門家・専門機関の積極的な活用（業務提携の拡充、業務提携先に対するインセンティブ（税制優遇、補助金等）の付与）等。
リスクテイクの範囲拡大	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 非常時における公的部門のリスクテイクの範囲拡大（ハイリスク分野への対応）。 ⇒負担割合やリスクテイクの手法（公的資金注入の方法、回収方法等）に関する具体的な指針策定。
非常時体制から平時体制への移行基準の明確化	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 民間に代わり公的部門が担う役割・機能について、民間への移行のタイミングに関する基準および具体的な手順を明確化。 ⇒同基準および手順についても、復興庁を中心に、関係省庁および地元の関係機関で協議。

(資料) 日本総合研究所作成

ングなど各機関で重複する支援事業、個人事業者や零細企業への支援など手薄な分野を整理し、組織横断的に事業の統合や棲み分け、優先分野の選定を行う。そのうえで、官民それぞれが担うべき分野とそこでの役割・責任のみならず、非常時に民間部門に代わり公的部門が担うべき分野について担当する公的機関とその責任についてもガイドラインを策定し、明確化することが求められる。加えて、ガイドラインの実効性を確保するには、同基準の策定に当たって中核組織を中心に関係省庁および地元の関係機関で十分に協議するとともに、被災地の復興および被災企業の復旧状況に応じて、適時見直し、修正することが重要である。

第2は、技術・ノウハウのレベルの均一化である。具体的には、被災地ごとにどのような分野の専門家が不足しているかを調査したうえで、その調査結果を基に不足している専門人員を全国から各被災地に優先的に配置することが考えられる。もっとも、2013年3月末の中小企業金融円滑化法終了を受けて専門人員の確保が一段と困難になることが見込まれることから、各機関の職員のみならず、企業再生に専門的に携わっていた銀行やファンドなどのOB、外部の専門家・専門機関を積極的に活用することが必要になろう。外部の専門家・専門機関の活用には、まず、会計士や中小企業診断士などの全国組織および民間企業・機関との業務提携を強化する。もっとも、公的部門の各主体がそれぞれ外部専門家・専門機関と提携するのではなく、前述した復興庁内に設置する中核組織が一元的に業務提携し、同組織の管理の下で各機関が専門家・専門機関を活用することが望ましい。こうすることによって、各主体が自ら提携するよりも時間・コストが節減できることに加え、専門人員の過不足の調整、有効活用が可能になると思われる。なお、復興庁の中核組織と民間の専門家・専門機関との業務提携を拡充するには、業務提携先に対して被災企業への支援にかかる経費部分の税制優遇や補助金などのインセンティブを付与することも検討する必要がある。

第3は、リスクテイクの範囲拡大である。一定の条件の下、具体的な事業展開の可能性や収益性が不透明な企業にまで対象企業を拡大し、事業資金の融資やその債務保証といった資金支援や販路・取引先開拓などの経営支援を行うことである。前述の通り、ハイリスクとされる被災企業のなかには、被災地の産業基盤、雇用を支える企業のほか、震災被害により著しく業況が悪化したものの新たな事業を期待できる企業がある。被災地の経済・産業の復旧が本格化しないなか、こうした企業に対して金融支援を

提供し事業継続を図ることで、地元経済の更なる悪化を防ぐとともに、雇用や新たな事業のシーズなど、経済復興のための基盤を維持することも期待できる。もっとも、財政的な制約があるなか、ハイリスク分野に対して公的資金が発動されることに対しては異論があるうえ、次のような課題もある。一つは、支援の透明性、公平・公正性を確保である。地元の各経済主体と共同で明確な対象要件を設定するとともに、定期的に地域経済と支援対象企業の業況をチェックし面的再生の観点から支援継続の有無を判断するといったことが有効と思われる。もう一つは、モラルハザード発生の抑制である。公的部門が全リスクを負うのではなく、リスクの度合に応じて保証割合を設定する、DDSの上限金額・割合を規定するなど、支援対象企業や民間金融機関とリスク負担を分担する必要がある。加えて、被災企業の状況に応じた公的資金注入の方法や回収方法等に関する具体的な指針を策定することも求められよう。

第4は、非常時体制から平時体制への移行基準を規定することである。先に提案した復興庁内の金融支援の中核組織が中心となり、関係省庁および地元の関係機関と協議し、移行基準や移行手順に関するガイドラインを策定する。上述の通り、今般の大震災のような非常事態においては公的部門が積極的にリスクテイクし、民間を補完することが求められる。しかしながら、平時に戻り必要性がなくなったにもかかわらず、公的部門による支援が常態化すれば、民業圧迫や非効率性・不採算性の投融資につながる懸念が指摘されている。民間金融機関はリスクを負担してまでも貸出や経営支援を行う必要がないため、リスク管理能力やリスク対応力の低下などの弊害がもたらされる可能性は否めない。支援される側においても、事業の高度化や経営の効率化など事業の持続性のための積極的な対応がなされない可能性は否めない。その結果、民間金融機関および被災企業双方にモラルハザードが発生し財政負担が増大するおそれもある。こうしたことを踏まえると、民間に代わり公的部門が担う役割・機能について、民間への移行のタイミングに関する基準および具体的な手順を規定することは不可欠である。

東日本大震災から2年が経過し、被災企業の再建が待ったなしの状況にあることを踏まえると、これまで述べてきたような公的部門による積極的な支援に加え、被災地に対するヒト、モノ、カネの集中的な投入や、被災地の産業振興や復興事業の進展を阻害している規制の緩和を早急に進めることが望まれる。

(注11) 公的機関に対するヒアリングによれば、産業復興相談センターのパンフレットやホームページには、同センター窓口として各地の商工会・商工会議所が紹介されているものの、これまでのところ、商工会・商工会議所を通じた相談は全体の1割程度にとどまる。

(2013. 3. 31)

参考資料

- ・内閣府ホームページ (<http://www.cao.go.jp/>)
- ・総務省統計局ホームページ (<http://www.stat.go.jp/>)
- ・経済産業省ホームページ (<http://www.meti.go.jp/>)
- ・財務省東北財務局ホームページ (<http://tohoku.mof.go.jp/>)
- ・経済産業省東北経済産業局ホームページ (<http://www.tohoku.meti.go.jp/>)
- ・金融庁ホームページ (<http://www.fsa.go.jp/>)

-
- ・ 中小企業庁ホームページ (<http://www.chusho.meti.go.jp/>)
 - ・ 独立行政法人中小企業基盤整備機構ホームページ (<http://www.chusho.meti.go.jp/>)
 - ・ 日本銀行ホームページ (<http://www.boj.or.jp/>)
 - ・ 日本政策金融公庫ホームページ (<http://www.jfc.go.jp/>)
 - ・ 商工組合中央金庫ホームページ (<http://www.shokochukin.co.jp/index.html>)
 - ・ 公益財団法人みやぎ産業振興機構ホームページ (<http://www.joho-miyagi.or.jp/>)
 - ・ 公益財団法人福島県産業振興センターホームページ (<http://www.utsukushima.net/>)
 - ・ 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構ホームページ (<http://www.shien-kiko.co.jp/>)
 - ・ 兵庫県庁ホームページ (<http://web.pref.hyogo.lg.jp/>)