

災害時における中小企業支援策について

～阪神淡路大震災と東日本大震災時における支援策の比較を中心に～

河 上 高 廣

はじめに

- I. 阪神淡路大震災時における被災中小企業者への主な支援策
 - 1. 相談対応・情報提供
 - 2. 当面の資金不足への対応
 - 3. 仮設施設の整備（当面の事業を再開する場の建設・提供）
 - 4. 事業再建・経営安定に必要な資金の確保
 - II. 東日本大震災時における被災中小企業者への主な支援策
 - 1. 相談対応・情報提供
 - 2. 当面の資金不足への対応
 - 3. 仮設施設の整備（当面の事業を再開する場の建設・提供）
 - 4. 事業再建・経営安定に必要な資金の確保
 - 5. 二重ローン対策
 - III. 両震災時における主な中小企業支援策の比較
 - IV. 主な支援策についての評価と今後への提案
- 最期に

は じ め に

平成7年1月17日の阪神淡路大震災そして平成23年3月11日の東日本大震災では中小企業も大きな被害を受けた。その際、国における中小企業の復旧・復興に向けた各種の支援が行われている。

出来ることなら大きな災害などは起こらず、復旧・復興に関する支援策の出動などないほうが良いが、最近の地震、豪雨などの状況を見ると、災害が起こった際にどう被災事業者を支援するかについて平常時から検討しておくことが必要となっている。

筆者は、阪神淡路大震災の際は、中小企業事業団（現中小企業基盤整備機構。以下同じ）の指導部の研究指導員、東日本大震災の際は企画部長兼復興推進の担当部長の職にあり、それぞれの震災関係の支援事業に携わってきた。その際中小企業庁、各都道府県、関係市町村、被災中小企業者など多くの関係者の方々と支援事業の内容、その進め方、課題等について、何度も意見交換や議論を重ねてきた。

今回の本研究ではそれらの意見を踏まえつつ、実施された政策の内容、課題、これらに向けての視点などについて、整理・評価し、これからも起こりうるであろう各種災害時

における支援策の方向性等についてまとめた。

＜Ⅰ．阪神淡路大震災時における被災中小企業者への主な支援策＞

平成7（1997）年1月17日午前5時46分に発生した阪神淡路大震災では、死者6,434人、行方不明者3人、負傷者43,792名など大きな被害となった。中小企業における被害も製造業や多くの商店街・市場などで甚大であった。

復旧・復興に向けて中小企業が立ち上がる際の支援策も数多く実施された。その主なものは以下のとおりである。

1. 相談対応・情報提供

(1) 相談窓口の設置

被災中小企業者の相談に迅速に対応出来るよう以下の相談窓口が開設した。

① 中小企業特別相談窓口

1月20日、経済産業省は近畿経済産業局内に「中小企業特別相談窓口」を設置し相談対応体制を整えた。

② 災害対策融資相談窓口

1月20日、中小企業金融公庫（以下「中小公庫」という。）及び商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）は「災害対策融資相談窓口」を自らの支店が被災していたため日本銀行神戸支店内に開設し、融資相談に応じた¹⁾。

翌1月21日、政府系3中小企業金融機関（中小公庫・国民公庫・商工中金）合同で災害復旧融資相談窓口を明石市（明石商工会議所内）、尼崎市（尼崎中小企業センター内）、洲本市（洲本商工会議所内）に開設した。

③ 中小企業総合相談所

1月25日、国、市、町、政府系3中小企業金融機関、中小企業事業団、全国商工会連合会、日本商工会議所、全国中小企業団体中央会等の関係団体が協力して、「中小企業総合相談所」を神戸市（神戸市産業振興センター内）、西宮市（西宮商工会議所内）、津名町（津名町商工会館内）の3か所に開設した²⁾。

相談所における相談受付実績は表－1のとおりである。

表－1 阪神・淡路大震災中小企業総合相談所受付等実績

地域	神戸	阪神	淡路	合計
来訪	6,114	3,797	448	10,359
電話	4,376	1,599	30	6,005
計	10,490	5,396	478	16,364

注：1995年1月25日～1996年2月8日の累計

出所：『通商産業政策史第12巻』p 1203

1) 国民金融公庫（以下「国民公庫」という。）は神戸支店で融資相談を受け付けた。

2) 中小企業庁は前日の1月24日付で「兵庫県南部地震中小企業総合相談所の開設について」という文書を出している。

(2) アドバイザーの派遣

被災中小企業者が復旧・復興に向けて抱える課題は多岐にわたるため、中小企業事業団に各種の専門家を登録し、中小企業者や行政・支援機関からの依頼に応じて、適切な専門家を派遣した³⁾。

2. 当面の資金不足への対応

被災中小企業者の当面の資金不足に対応するための支援策は以下のとおりである。

(1) 共済契約者への支援

① 小規模企業共済⁴⁾

ア. 契約者貸付制度⁵⁾の条件緩和等

被災契約者に対する契約者貸付の条件緩和（貸付金利の無利子化、貸付限度額の引き上げ、償還期間の延長及び据置期間の設定）を行った。また、契約者貸付の延長期間の延滞利子を免除した。

イ. 掛金の納付期限延長等

手元資金の不足等により掛金を納付できない被災契約者に対し掛金の納付期限を延長した（最長1年間）。

② 中小企業倒産防止共済（経営セーフティ共済）⁶⁾

ア. 掛金の納付期限の延長等

被災した契約者に対し掛金の納付期限を延長した。（最大1年間）

イ. 貸付金の償還期限の延長等

共済貸付金及び一時貸付金（契約者貸付）の償還期限を延長し（最大6か月間）、延長期間に係る延滞利子を免除した。

(2) 償還期限の延長等

高度化資金、政府系金融機関において実施された。

3. 仮施設の整備（当面の事業を再開する場の建設・提供）

阪神淡路大震災時には国の予算では行われていない。

4. 事業再建・経営安定に必要な資金の確保

被災により休止していた事業を本格的に再開するための、あるいは震災の影響を受けて

3) 本事業は災害時の多種多様な課題の整理・解決に役立ったと好評であった。専門家の派遣を受けた中小企業者から当時の中小企業事業団理事長あてに「専門家のアドバイスにより投資コストが大幅に圧縮できた」との感謝の手紙が届いた（平成8年3月6日）。東日本大震災時にも引き継がれて実施されている。

4) 小規模企業の経営者が廃業や退職に備え、生活の安定や事業の再建を図るための資金をあらかじめ準備しておくための共済制度でいわば「小規模企業経営者の退職金制度」といえる。全額所得控除などの特典がある。

5) 契約者貸付制度とは、納付した掛金総額の一定範囲内で事業資金などを貸し付ける制度。

6) 中小企業倒産防止共済制度とは、取引先の予期せぬ倒産により売掛金債権等が回収困難となった際に、連鎖倒産を防止するために共済金の貸付けが受けられる制度。掛金総額の10倍か回収困難額のどちらか低い額の共済金の貸付けが受けられる。

苦境に立っている中小企業者の経営安定のための資金に係る支援策は以下のとおりである。

(1) 補助

・中小企業等共同施設災害復旧補助金及び商店街振興組合等の共同施設の再建費補助事業協同組合の共同施設（生産施設，加工施設，倉庫，検査施設等）が被害を受けた場合で，都道府県が災害復旧経費の4分の3以上補助する場合は，国は都道府県に対して災害復旧経費の2分の1を補助することとした。また，商店街の場合は，国が共同施設（アーケード・カラー舗装，販売施設など）の災害復旧経費の2分の1を補助し，都道府県が4分の1を補助することとした。

(2) 政府系金融機関の災害復旧貸付け

1月18日に政府系3中小企業金融機関の災害復旧貸し付けに関し，以下の内容の拡充が行われた。

・貸付限度額を別枠とした（中小公庫1.5億円，国民公庫3千万円）。

・金利については，「一般被害者に対しては財投金利を下回る4.45%の金利，特に被害の著しい者（特別被害者）に対しては3.0%という極めて低い金利を適用した。さらに直接被害を受けた中小企業者のうち被害の程度の著しい者に対して，金利のさらなる引下げ（当初3年間：3.0%→2.5%，4年目以降：4.9%→4.15%）と特利限度額の引上げ（1千万円→3千万円）を行った。」（「通商産業政策史第12巻 p 1197」）

・貸付期間及び据置期間を延長した（中小公庫，国民公庫 10年（据置2年）→設備資金15年（据置5年））（「通商産業政策史第12巻 p 1197」）

(3) 中小企業体質強化資金の特別融資

国と地方自治体の協力のもとに民間金融機関等を通じて融資する制度。阪神淡路大震災の時は，被災中小企業者の経営安定のための特別融資制度を創設した。

金利は2.5%，貸付限度額は2千万円以上で府県が定める額，貸付期間は10年（据置期間3年を含む）であった。

(4) 高度化資金⁷⁾の制度拡充

① 貸工場・貸店舗設置事業の創設

平成7年2月28日，被災中小企業者の早急な操業の再開を支援するため，経済産業大臣の認可を受けて創設された制度。従来は，複数の中小企業者が事業協同組合を組織して共同店舗等を整備するのであるが，この新たな制度では地方公共団体や第3セクターが被災中小企業者を入居させるための貸工場・貸店舗（仮設を含む）を整備することが出来ることとなった⁸⁾。主な制度要件は表—2のとおりである。

7) 高度化資金とは，複数の中小企業者が事業協同組合等を組織し，共同化や集団化等を行う際に，都道府県と中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）が協力し，指導と融資を行う制度。これまでの貸し付け累計は4兆円を超えている。

8) この事業は本来業務の追加（法律改正）でなく，通商産業大臣の認可を得て目的達成業務として実行された。同日付で中小企業庁長官から中小企業事業団あてに通達が出され制度の要件が固まった。

表一 貸工場・貸店舗設置事業の主な要件

	内容
貸付の相手方	・ 地方公共団体 ・ 地方公共団体が出資している株式会社 ・ 地方公共団体が拠出している公益法人
対象事業	・ 貸工場（仮設工場を含む）、貸店舗（仮設店舗を含む）の建設費 ・ 土地取得費（造成費を含む） ・ 借地に係る費用（敷金を除く）
入居期間	・ 仮設工場の場合は概ね5年間 ・ 仮設店舗の場合は概ね3年間
入居者の選定	公募による

中小企業庁の長官通達（平成7年2月28日付7企庁196号）から作成

この制度に関しては、内閣府の防災情報のページの「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」の第3期「3-05産業の復旧復興」の【02】製造業・地場産業の中で、「災害復旧ではこれまで例のない「仮設工場」が建設された」との記述がある。当時としては進んだ制度であった。

《実施例》

・ 神戸市による「仮設工場」の建設

神戸市では長田区を中心にケミカルシューズ産業や酒造会社、多くの商店街や市場が全壊・半壊あるいは焼失するなど大きな被害を受けた。このような中、神戸市では市の外郭団体（財団法人神戸市都市整備公社）が高度化資金を活用して兵庫県から無利子融資を受け、ケミカルシューズや機械・金属製造業等を対象とした仮設貸工場を長田区内に3か所（52戸）、西区内に3か所（118戸）、合計で6か所（170戸）を整備した。賃料は500円/m²・月である。

表一 神戸市における仮設工場の建設・入居状況

年度	名称	設置場所	対象機種	戸数	入居企業数
6年度	刈藻島	長田区	ケミカルシューズ	5	11
	南駒栄	長田区	ケミカルシューズ	31	59
	神戸インナー第4工業団地	長田区	機械金属等	16	21
	(小計)			52	91
7年度	神戸ハイテクパーク	西区	機械金属	53	61
	興亜池公園	西区	ケミカルシューズ	30	40
	高塚台	西区	その他	35	49
	(小計)			118	150
合計				170	241

出所：『通商産業政策史第12巻』p1200

・神戸市による「復興支援工場」の建設

その後、神戸市は本格的な操業の場として「復興支援工場」を建設した。4棟で区画（ユニット）は242区画。鉄筋コンクリート5階建である。家賃は周辺相場から2割程度抑えた1,200円～1,800円/m²・月（第1期）である。

② 災害復旧高度化事業の拡充

災害復旧高度化事業を実施する場合は、通常は貸付期間が20年、据置期間は3年であるが、阪神淡路大震災時は据置期間を5年へと延長した。また、一般の高度化事業よりも府県の負担を軽減するため、貸付割合90%のうち府県の負担割合を22.5%（67.5：22.5）としている。

阪神淡路大震災に係る高度化資金の貸付け実績は684億円。貸付実績の内訳は『通商産業政策史12（中小企業政策）』p251によれば以下のとおりである。

- ・仮設工場・賃貸工場、仮設店舗の建設：161億円（20棟、入居企業約1,000社）
- ・災害復旧高度化事業：246億円（48組合と2社）。

その内訳は工場団地1組合（組合員48）、共同工場1組合（組合員5）、企業合同2社、共同店舗12組合（組合員128）（主として市場の再建）、商店街近代化（集積区域整備）5組合（149）、小売団地1組合（6）、商店街共同施設27。

- ・被災中小企業復興支援事業（（5）の利子補給を参照のこと）：277億円

《実施例》

・菅原市場協同組合

当組合は阪神淡路大震災により37店舗が全壊・全焼した。

オープン時、周辺にはまだ住宅は少なかったが、商店街がなければ住民が戻ってこられない、まず商店街が復興しなければとの思いから、震災から4か月しか経っていない平成7（1997）年5月25日に、災害復旧高度化事業を活用し、仮設共同店舗⁹⁾を組合自身が建設主体となりオープンさせた。

仮設店舗には22名の組合員が入居。軽量鉄骨プレハブ構造2階建てで、2階には住宅¹⁰⁾（高度化資金の非対象）も併設した。

オープン前日（5月24日）、筆者が当時の組合理事長に「何が一番つらかったか」と問うたところ、「高度化資金は貸付期間が20年という長期資金でありがたいが、借金は借金、返済が必要。そこまでの売上を上げることが出来ない仲間たちに入居を断念してもらったことが一番つらかった」との返事であった。被災時、生業に近い小規模事業者にとっては多額の借金は大きなハードルである。

なお、神戸市では仮設店舗の需要に応えるため「仮設店舗設置助成金」を制度化

9) この仮設共同店舗は、今後本格的な復興を目指す高度化事業の実施を前提とした仮施設という位置づけである。

10) 仮設共同店舗の2階（住宅）の屋根はトタンなので、夏は暑いし、雨の時はうるさくてなかなか寝付けなかった（組合員）などの意見が聞かれた。

している。上記の「菅原市場」はこの補助金660万円も活用している。

そのほかこの助成金を活用して、「長田中央小売市場¹¹⁾」は平成7年2月13日に、「御旅センター市場¹²⁾」は平成7年4月11日にオープンしている。

- ・仮施設で少し変わった事例としては、「復興元気村パラール¹³⁾」がある。中小事業者と大型店（ダイエー）が協力して実現した共同仮設店舗で6月10日にオープンしている（ダイエー部分は6月17日）。
- ・このほか本格復興を目指し、市場（いちば）を食品スーパーとして生まれ変わらせた共同店舗（オーナーセルフ型共同店舗）が災害復旧高度化事業を活用して多数建設された。本格復興第1号（平成8年4月オープン）の長田区の「月見山公設市場協同組合（ジョイエール月見山）」を先頭に、新甲南協同組合（KONAN 食彩館）、大島事業協同組合（生活広場 WIZ）などがオープンした。

(5) 利子補給

- ・被災中小企業復興支援事業

政府系金融機関（中小公庫、国民公庫、商工中金、環境衛生金融公庫）の特別被災融資を受けた被災中小企業者の支払うべき利子の一部（当初3年間・0.5%）を補てんする事業。中小企業事業団が都道府県とともに公益法人に対し無利子融資を行い、融資を受けた公益法人が基金を造成し、その運用益を利子の補てんに必要な資金に充てる事業である¹⁴⁾。

-
- 11) 長田中央小売市場は、河川敷上にあり、震災前の組合員数は88名であったが、全店舗が全壊した。近くの公園用地の利用許可を市からもらい、テント式の共同仮設店舗を整備した。総事業費約35,000千円で、補助金は約13,500千円。「外構工事費など補助対象外のものが多く困った。88名のうち53名が参加し、7つのブロックに分け、共同仕入れ・共同販売を行った。各店ごとの仕切りはしなかったがお互いの励みになり良かった」との意見があった（平成7年5月24日に筆者ヒアリング）。当組合は震災直後市場の食材を運びだして炊き出しを行い、地域住民から大変喜ばれている。
 - 12) 御旅センター市場の共同仮設店舗は、「全壊した市場を解体し、跡地に奥行き40m、面積約180m²の一部2階建てのプレハブ店舗を設置、食料品販売の10店が参加し」（神戸会議所ニュース平成7年4月25日号）、対面販売方式からセルフ販売方式へと転換した。その後、再開発ビルの1階に本設店舗を高度化資金を活用して建設、そちらでも事業者は個別に独立して売場を管理するがレジは統一レジとするセルフ方式（兵庫県はこれを「オーナーセルフ方式」と命名）を採用している。
 - 13) 大正筋商店街、丸は市場、昭和筋商店街などで構成されていた西神戸商業地は、震災によりほぼ全壊した。しかし、地主等の権利者との調整を行い、ダイエーとも連携して共同仮設店舗「復興元気村パラール」を完成させた。建物は2棟で、西棟（約3,400m²）は「鉄骨枠組構造+上部2層式テント方式」という非常にユニークな施設で話題となった。ここには中小事業者58店とダイエーが入居した。東棟（約780m²）はプレハブ式で中小事業者23店が入居した。
 - 14) 本制度は、その後の石川能登半島地震、新潟中越沖地震などでは、政府系中小企業金融機関からの融資の利子補てんに充てるだけでなく、被災したアーケードの撤去費用、風評被害対策、復興計画策定費用などの震災復旧に必要な事業にも充てられるよう制度拡充されている。

(6) 信用保証

中小企業信用保険法における普通保険と無担保保険について限度額の別枠化（3,500万円）を実施（最大2億3,500万円）。その後従業員5人以下（商業・サービス業は2人以下）の企業については特別小口保険にも同様の措置を実施。また、無担保・無保証人保険の拡充（別枠化、要件緩和）も行った。

<Ⅱ. 東日本大震災時における被災中小企業者への主な支援>

平成23（2011）年3月11日午後14時46分に発生した東日本大震災では、大きな揺れの他巨大津波の発生などにより、死者15,894人、行方不明者2,557人などの人的被害のほか、原子力発電所事故による多数の避難者がでるなど著しい被害が発生した。中小企業における被害も製造業や多くの商店街などで甚大であった。

復旧・復興に向けて中小企業が立ち上がる際の支援策は阪神淡路大震災時の支援策をベースに拡大されたものだけでなく、新たな支援策も数多く創設された。その主なものは以下のとおりである。

1. 相談対応・情報提供

(1) 相談窓口の設置

- ・中小企業電話相談ナビダイヤルによる幅広い相談対応を行った。
- ・中小機構が3月31日に仙台市と盛岡市に、4月1日には福島市に「中小企業復興支援センター」を設置し¹⁵⁾、各種の相談に応ずるとともに、必要に応じ専門家の派遣を行った。
- ・商工会、商工会議所等の中小企業支援機関等においても経営相談対応がなされた。

(2) アドバイザーの派遣

阪神淡路大震災の時も行われたもので当時好評であったことから、震災発生後すぐに制度発足を前提に準備を始め、専門家のリストアップ¹⁶⁾、被災地への派遣可能性の確認など専門家登録の手続きに入り、また専門家を同行した現地への事前調査なども実施された。

被災中小企業者だけでなく被災地域の自治体や支援機関に対しても派遣され、また、課題が複雑な場合には専門家がチームを組んで派遣されている。

2. 当面の資金不足への対応

(1) 共済契約者への支援

① 小規模企業共済

ア. 契約者貸付制度の条件緩和等

- ・直接被害を受けた契約者に対する傷病災害時貸付の条件緩和（貸付金利の無

15) 中小企業復興支援センターの開設に向け、中小機構の職員約50人が3月下旬の早朝に東北地方に向け出発した。新幹線や飛行機での移動がまだ難しかった時期であるためバスを何とか確保しての出発である。当日は中小企業庁長官も見送りに来ている。

16) いわゆる専門家の他に、阪神淡路大震災の復旧・復興に尽力した兵庫県や神戸市の職員も登録され派遣されている。

利子化，貸付限度額の引き上げ，償還期間の延長及び据置期間の設定)

- ・行方不明になった契約者の親族に対する貸付制度を創設
- ・津波等により行方不明となった契約者の生死が判明するまでの間，その親族に対して生活費等の資金を貸し付ける制度を創設。
- ・契約者貸付の延滞利子を12ヶ月免除。

イ．掛金の納付期限延長等

- ・手元資金の不足等により掛金を納付できない被災契約者に対し掛金の納付期限を延長。(最長1年間)

② 中小企業倒産防止共済（経営セーフティー共済）

ア．掛金の納付期限延長等

- ・被災した契約者に対し掛金の納付期限を6ヶ月延長。
- ・共済貸付金及び一時貸付金（契約者貸付）の償還期間を6ヶ月延長し，延長期間に係る延滞利子を免除。

イ．以下の貸付請求事由の追加

- ・「取引先の被災による手形等の不渡り（災害等による不渡り）」
- ・「震災により死亡・行方不明等となった取引先に対する売掛金等の回収困難化」

(2) 償還期限延長の実施

高度化資金，政府系金融機関等において実施された。

3. 仮設施設の整備（当面の事業を再開する場の建設・提供）

被災した地域等において早期の事業活動再開を希望する複数の中小企業者等が入居する仮設施設（工場・店舗・事務所等）を整備する事業¹⁷⁾が実施された。

中小機構が市町村で用意した用地（市有地等）に仮設施設を建設し，市町村が入居者等を選定し，被災中小企業が入居する仕組み。完成した仮設施設は市町村に無償で一括貸与され，入居者にも無償で貸与されることとなっている。（設備，備品，水道光熱費等は入居者負担）

なお，一定期間（概ね1年間）経過後，当該施設は市町村に無償で譲渡されている。

<2階建てのプレハブ>



建物はプレハブ造りで，1階建て又は2階建てである。

建設に当たっては，想定される入居企業の業種や事業実態を踏まえつつ事前に市町村や工事関係者，入居者等と協議し¹⁸⁾，協議が整ったところから事業が着手されている。ただ，土地の確保に苦しんだり，地盤沈下，浸水，電気・ガス・上水道・下水道等のインフラ整備の遅れなどにより希望の時期に工事着工できないと

17) 本制度が円滑に初動出来るよう，中小企業庁と中小機構，東北経済産業局等では制度創設前から6県102市町村を訪問し，行政や被災中小企業者等のニーズを把握している。

18) 入居者からはドアの位置，大きさ，床のコンクリートの厚さなど様々な要望が出された。

表—4 仮設店舗の整備状況

(平成28年6月末現在)

県名	案件数	棟数
青森県	27	33
岩手県	362	664
宮城県	149	346
福島県	101	220
茨城県	1	1
長野県	1	1棟
計	641件	1,265棟

※案件数：市町村から中小機構に対して仮設施設の整備要望があった単位を1として集計した数

※棟数：独立した建物単位の数

出所：中小機構ホームページの表を加工

表—5 仮設施設の整備状況（用途・種類、県別：棟数）

(平成28年6月末現在)【単位：棟数】

主な用途・種類	合計	各県別内訳					
		青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県	長野県
店舗	413	0	224	139	49	0	1
工場	364	2	210	88	64	0	0
事務所	282	12	132	87	50	1	0
作業場等	206	19	98	32	57	0	0
計	1,265	33	664	346	220	1	1

※1棟が複数用途（例：店舗・作業場等）で構成されている場合は、その代表用途で集計

出所：中小機構ホームページの表を加工

ころも多かった。

本事業の実績は、表—4及び表—5のとおりである。

《実施例》

・釜石市「復興天神15商店街」

岩手県釜石市東部地区は、東日本大震災により多くの住宅や商店・工場などが壊滅的被害を受けた。仮設住宅が各地で整備され多数の被災者が入居している。

釜石市の商店街の多くも甚大な被害を受けた。その中で釜石市は天神町地区商店等の再開に向け、廃校となった第一中学校校庭の仮設住宅（130戸設置）の隣接地に敷地を準備し、中小機構に仮設店舗の整備を要望。平成23（2011）年8月25日に建物工事が完成し、9月16日に「復興天神15商店街」としてフルオープンした。青果・一般食品、美容院、書店、アクセサリー、歯科など15区画。岩手県で最初の仮設商店街である。仮設住宅に隣接して建設されたため、仮設住宅入居者から大変喜ばれた¹⁹⁾。

また、仮設店舗への入居者からは、「避難所や仮設住宅にいた時はまったくやる気が起こらなかったが、仮設店舗に入りお客様と接して初めて元気が出た」「お客様からお店を再開してくれて嬉しいと言われた。商売をやっていて本当に良かった」といった声が聞かれた（同年12月筆者ヒアリング）。これは他の仮設工場でも同様で、「設備が動き始めたときは涙が出た。これでまた商品が作れ、お客様のもとに届けられる」「従業員と大喜びした」といった声が聞かれた。震災後だからこそ早く「働く喜び」が必要である。

4. 事業再建・経営安定に必要な資金の確保

(1) 補助

① グループ補助金²⁰⁾

この補助金は、被災地域の中小企業等のグループ²¹⁾が復興事業計画を作成し、地域経済・雇用に重要な役割を果たすものとして県から認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備に対して国が1/2、県が1/4を補助するもので、阪神淡路大震災の時にはなかったものである。業種、地域、商店街などを単位としたグループが認定を受け、共同施設や個別企業の施設の復旧・整備、修繕に必要な資金に対し補助が行われる。なお、本補助金とのセットで活用できる中小機構融資制度（被災中小企業施設・設備整備支援事業²²⁾）も創設されている。

② 事業協同組合等の共同施設復旧補助

事業協同組合の共同施設（生産施設、加工施設、倉庫、検査施設等）災害復旧経費について、国が2分の1、都道府県が4分の1を補助することとなっている。

(2) 政府系金融機関の災害復旧のための貸付制度の拡充

・東日本大震災復興特別貸付

震災により直接又は間接被害を受けた中小企業者を対象に事業の復旧に必要な設備資金、運転資金を長期・低利で融資する新制度を創設。内容は表-6のとおり。

(3) 高度化資金の拡充

・通常の災害復旧高度化事業は、中小機構と都道府県との負担割合が72：18であるものを98：1へと変更し、都道府県の負担を大幅に緩和した²³⁾。また、据置期間も「3年以内」から「5年以内」へと延長した。

19) 2011年9月16日に筆者ヒアリング

20) 正式名称は「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」。

21) 複数の中小企業等から構成されるグループ、商店街振興組合、まちづくり会社等が対象。

22) 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業における復興事業計画の認定を受けたグループ、中小機構が整備した仮設施設への入居者、商工会商工会議所等に対し、中小機構から、各県より出資を受けた第三セクター等を通じて無利子で貸付を行う制度。

23) 鎌田純一・伊達岡雅人・中西信介「東日本大震災後の中小企業支援と今後の課題」『立法と調査』330号（2012.7）p44の脚注5には「・中小機構と都道府県が強調して貸し付けを行う制度であり、両者の負担出資比率を柔軟に変更できることから、被災地方公共団体に負担を強いることなく中小企業に資金を供給することが可能となる」との記述がある。

(4) 利子補給

・特別利子補給制度の創設

日本政策金融公庫等の「東日本大震災復興特別貸付」等により借入れを行う中小企業者のうち、地震・津波等により事業所が全壊または流出した中小企業者や警戒等区域内の中小企業者等を対象として、融資を無利子化する「特別利子補給制度」が創設された。利子補給は、中小機構、県の財団法人等を経由して利子補給を実施される。(中小機構の資料を加工)

(5) 信用保証

・東日本大震災復興緊急保証の創設

- ① 無担保枠の別枠化(8,000万円)を行った。
- ② 融資額の全額を保証(100%保証)し、保証料率は0.8%以下とした。
- ③ 災害関係保証、セーフティネット保証と合わせて無担保で1億6,000万円、最大で5億6千万円まで一般保証とは別枠で利用できることとした。

表一6 東日本大震災復興特別貸付の概要

<p>①対象者(被災区域に事業所を有し事業活動を行う者に限る)</p> <p>ア. 直接被害者</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地震・津波等により直接被害を受けた方 ・原発事故に係る警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域(以下「警戒区域等」)の公示の際に、当該区域内に事業所を有していた方。 <p>イ. 間接被害者</p> <ul style="list-style-type: none"> ・直接被害者(大企業可)の事業活動に相当程度依存している等の要件を満たす者 <p>ウ. その他の方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・その他、震災の影響により、業況が悪化している方。 <p>②貸付限度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本公庫(中小企業事業)及び商工中金:7億2,000万円 ・日本公庫(国民生活事業):4,800万円 <p>(上記「対象者」の「ア. 直接被害者」「イ. 間接被害者」は、更に「別枠」での利用が可能。)</p> <p>③貸付期間</p> <p>設備資金15年以内(据置期間最長3年)、運転資金8年以内(据置期間最長3年)</p> <p>③ 貸付利率(平成24年3月時点)</p> <p>日本公庫(中小企業事業)、商工中金:1.50%、日本公庫(国民生活事業):1.85%</p> <p>(上記貸付金利率から、売上等が減少している場合は▲0.3%、雇用の維持・拡大を図る場合は▲0.2%の金利減免措置を利用することが可能。(最大▲0.5%))</p>

出所:中小企業庁「中小企業施策利用ガイドブック 27年度版」の東日本大震災復興特別貸付の欄を加工

5. 二重ローン対策

二重ローン問題に関しては、金融機関は「中小企業金融円滑化法(平成21年法律第69号)」に基づき対処するとともに、国としては以下の支援を行った。

(1) 産業復興機構の支援

被災中小企業者等の二重債務問題に対応するため、債券買取り等による支援を行う産業復興機構が中小機構や地域金融機関などの出資²⁴⁾により青森県を除く5県に設立された。

(2) 東日本大震災事業者再生支援機構の支援

被災事業者の債権買取り、つなぎ融資、出資、債務保証による支援を行う東日本大震災事業者再生支援機構が設立された。

国が預金保険機構及び農水産業協同組合預金保険機構を通じて出資した。(法と調査 NO353「東日本大震災の復興に係る金融支援の現状と課題」より)

Ⅲ. 両震災時における主な中小企業支援策の比較

両震災時における主な中小企業支援策をまとめると表一七となる。最も大きな相違点は、東日本大震災では、仮設施設を国の予算で建設し、被災中小企業者は家賃の負担がなく入

表一七 両震災時における主な中小企業支援策の比較

	阪神淡路大震災時	東日本大震災時
1. 相談対応・情報提供	(1) 相談窓口の設置 (2) アドバイザーの派遣	(1) 相談窓口の設置 (2) アドバイザーの派遣
2. 当面の資金不足への対応	共済契約者への支援	共済契約者への支援
3. 仮設施設の整備(当面の事業を再開する場所の建設・提供)	国の予算では行われていない。	仮設施設整備事業の実施 中小企業基盤整備機構が市町村からの依頼を受け、市有地等に仮設施設(工場・店舗・事務所等)を建設し、1年以内に当該市町村に無償で譲渡
4. 事業再開・経営安定に必要な資金の確保	(1) 補助 ① 共同施設: 中小企業組合等共同施設災害復旧補助金及び商店街振興組合等の共同施設に対する補助(高度化資金との併用可) ② 個別企業への補助: ない (2) 融資 ① 政府系金融機関の災害復旧貸付 ② 高度化資金 ・仮設工場等を整備する事業の創設 ・災害復旧高度化事業の拡充 (3) 利子補給 被災中小企業復興支援事業の創設 (4) 信用保証 災害関係保証等の拡充	(1) 補助 ① 共同施設: 事業協同組合等の共同施設復興補助金(高度化資金との併用可) ② グループに属する個別企業への補助: グループ補助金 (2) 融資 ① 政府系金融機関の災害復旧貸付 ② 高度化資金 ・災害復旧高度化事業の拡充 ・被災中小企業施設・設備整備支援事業の創設 (3) 利子補給 特別利子補給制度の創設 (4) 信用保証 東日本大震災復興緊急保証の創設
5. 二重ローン対策	—————	産業復興機構、東日本大震災事業者再生支援機構による支援

(出所) 中小企業庁・中小機構の資料から作成

24) 出資割合は、中小機構が8割、地域金融機関が2割。

居・営業できることとなったこと及びグループに属する個別企業の投資についてはグループ補助金が用意されたことの2点である。ともに阪神淡路大震災における課題に対し前向きに対応したものと評価できる。

IV. 主な支援策についての評価と今後への提案

1. 仮施設（工場・店舗・事務所等）の提供について

この仮施設整備事業は阪神淡路大震災の際にはなかった制度である。

平成7年当時は仮施設を建設しようとする場合

- ① 市町村（あるいはその関連団体）が、高度化資金を借り入れて仮施設を建設し、被災中小企業者に入居してもらう
- ② 被災中小企業者が中心となった事業協同組合及びその組合員が、高度化資金を借り入れてその後の本格復興事業の一環として仮施設を建設して自らが入居するという方法が主な対応策であった。

前者（①）の場合、まず、市町村の職員の中でこの仮施設を担当する職員が必要となる。阪神淡路大震災において神戸市役所は何とかそのための体制をとることが出来た。一方東日本大震災の時は沿岸部の市町村の職員にも多数の死者が出て²⁵⁾ そのような体制をとることが不可能な状態であった。

また、前者（①）の場合、入居者は市町村の高度化資金借入金の返済原資の一部に充てるため、低廉とは言え一定程度の家賃を支払わなければならない。そのため、阪神淡路大震災の際はそのまでの負担が出来ない被災中小企業者は仮施設への入居をあきらめざるを得ないこともあった。また、後者の場合は、組合員自らが債務者となるため返済に必要な売り上げを達成し、きちんと返済をしていく自信を持ってない被災中小企業者はその投資をあきらめざるを得なかった。どちらにしても、生活の糧となる仮施設に入れず事業の再開が出来ないこととなった。

したがって、大きな災害のあった際に、国の予算で（かつ市町村には大きな組織的負担をさせずに）、仮設の事業用施設を建設し、入居する被災中小企業者への負担（計画の作成、建設業者との調整、建設費の負担など）がほとんど発生しないこの「仮施設整備事業」は震災後の復旧に大きな役割を果たしたものとして評価できる。大きな災害の際は引き続き実施されるべきであろう。

<提案一1> 仮施設に係る支援関係先は事前に議論・調整を

仮施設の整備は意義のある事業である。ただ、例えば、①スケジュール通りに工事着工できないところがあった、②店舗の上の階に住宅を併設することが出来なかった、③仮設住宅の敷地内あるいは近隣に仮設店舗を建設できないところがあったなどの幾つかの課題も残る。土木・住宅・各産業などに係る予算や関係支援機関が複数省

25) 例えば陸前高田市では市職員の死亡者は111人で、職員全体の4分の1の方が亡くなっている。（陸前高田市 東日本大震災検証報告書より）

庁にまたがる場合は、震災が起きた後では迅速に調整することは難しい。

①についてはガスや上水道、下水道、電気などのインフラが整っていなかったり、地盤沈下した土地のかさ上げ工事が出来ていないなど着工を妨げる事柄が多数存在した。

また、5年程度の利用に耐えられるよう、また、余震等で仮設建物に被害が出てせっかく再開した事業が中断されないように、プレハブではあるが基礎を打って建築確認申請が必要となる建物を作ることにした。このため、手続き等を含め完成までに少し時間を要することとなった。農地転用などの手続きも必要な時もある。そして②も③も制度の幅や権限の問題である。

これらの許認可に関係する機関は、支援の連携方法、制度の緩和内容などについて事前にそして真剣に議論・調整しておく必要がある。災害が起こってからでは遅すぎる。

<提案—2> 選択肢は柔軟に

基礎を打たないあるいはコンテナを置くだけでの仮設施設（プレハブ）設置は、法令上では3か月間の利用という制限がついてしまうが、「とにかく早く整備を！」という場合にはそのような選択肢もあっても良い。

また、従来から事業を営んでいた被災者でなくても、新たに事業を始めた方にも積極的に門戸を開くことも必要であろう。

<提案—3> 複数の実施主体を

仮設施設を迅速かつ大量にそして柔軟な対応で行おうとすると、1つの組織ですべて実施するのは不可能なので、複数の組織が連携して対応するなどの工夫が必要となる。なお、その時は被害を受けた市町村や支援機関の負担は極力減らした方が良い²⁶⁾。

2. グループ補助金について

復旧から復興に向かう際の投資については、阪神大震災の時は、共同施設（例えば商店街のアーケード）の建設には補助金の利用が可能であったが、個別企業の再建投資には補助金を使う道は開かれていなかった。

東日本大震災の際は、グループ補助金の創設で復興への道が大きく開かれたといえる。

<提案—4> 制度の早期発足を

グループ補助金は新しい制度の創設であったので、制度が固まるまでに時間を要した。

今後は融資制度だけでなく補助制度も早期に発足させ、被災中小企業者の早めの意思決定に役立つようにする必要がある。なお、その場合、対象外となる経費をなるべく

26) 両震災時に、自分の家を失い、避難所や仮設住宅から事務所に通勤し職務に奮闘する行政職員や支援機関職員の姿を見ていると本当に頭が下がる。彼らの当該地域に関する情報や知見は貴重であるが、彼らにはやらなくてはならないことが山積している。極力負担は軽くしたい。

く少なくする（最低でもあとになってこれは対象外であるということにならないようにする）ことが重要。外構工事（敷地内舗装，フェンス，側溝など），建物付帯工事などがそれである。

<提案—5> 支援策の複数パッケージ化

被害が小さい企業の方が復興の速度も速く，投資額も多いため，被害が大きい再建困難者よりも補助金等の対象になりやすい。

一方，被害の大きい被災者は投資への取り組みや計画づくりが遅れ気味になる。結果として補助金の恩恵を受けにくいということになってしまう²⁷⁾。

したがって，補助金，金融，投資など複数の支援策を，被害の大小，企業規模などに応じてパッケージにする方法も検討する必要がある。その場合，補助率や融資比率は一律でなく数パターン用意すべきであろう。

3. 上記以外の提案事項

<提案—5> マスコミや中小企業支援団体との情報交流を

国や市町村，支援事業実施機関は，支援事業の内容や進捗状況などについて，もっと積極的にマスコミや中小企業団体に提供し，理解を深めてもらうとともに，それぞれの情報を共有化することが必要である。マスコミにはどこが一番早く制度を利用するのか，オープンするのかといったことだけでなく，何が課題になっているかななどにも興味を持ってもらえるものとする。中小企業支援団体からは新しい情報の提供や課題の解決方法などの提案が出てくるであろう。すべては情報の共有から始まる。

<提案—6> 民間機関でも事前の取り決めを

阪神淡路大震災の時，業界や商店街などで事前に「災害の時は助け合おう」という取り決めをしているところがあり，すぐに支援活動が行われている。取り決めていなくても支援に動くところもあるが²⁸⁾，やはり事前に取り決めておくほうが被災したほうからも連絡しやすいであろう。商店街同士，同業種あるいは関連業界のような機関・組織で事前に協定のようなものを結んでおくことが求められる。

<提案—7> 民間企業や団体からの支援申し出に対応する部署の事前取り決めを

東日本大震災の際に，民間企業から何件か支援の申し出があったことがある。住宅の窓に張るシートの提供，工場を貸してもよいとの申し出などである。その時は関係先が想定できたため対応可能であったが，様々な機関に様々な支援の申し出がなされていることが想像される。そのような申し出と被災企業とのマッチングをする機関が必要である。

<提案—8> 事前のマップ作りを

27) 「軽度被災者に補助金・融資が集中し，全壊被災者は絶望と不公平感にうちひしがれる現実には痛ましい（金子由芳「産業経済復興と生業支援」日本災害復興学会誌 No5 の p24）

28) 新潟県新潟市の古町商店街の青年部は阪神淡路大震災の時はすぐにコシヒカリをトラックに積み込み炊き出しに動いた。東日本大震災の時もすぐに麺類をもって現地入り，帰ってきてからはランドセルを100個送るなどしている。

阪神淡路大震災の際、どこにどのような商店街があるか、たまたま事前に調べる機会があり、それがマップ化されていた。「きちんとした商店街マップが作られており、震災後の活動に大変役に立った」（兵庫県総合指導所職員）ことから、各地域で商店街マップや工場マップを作っておけば、支援の段階で役に立つことは間違いない。

<提案－9> まずは現地へ

被害調査だけでなく、要望事項を確認することは早いほうが良い。そしてその調査後はなるべく早く具体的な支援策を持って現地入りすることが必要。

専門家の派遣も早いほうが良い。東日本大震災の時に、「専門家の方と会ったときは、最初は復旧とか復興とか全く頭に浮かんでいなかったが、専門家の方に話を聞いてもらいいろいろ話し合っているうちに「ああ、早く工場の機械を動かしたい！」と思った」とのことであった。専門家も最初は聞くことから始まり、専門家に聞いてもらい話し合ううちに被災中小企業者にやる気が生まれてくることもある。とにかく早く現地へ！

最 後 に

阪神淡路大震災のあと、有珠山噴火、東海豪雨、三宅島噴火、能登半島地震、中越沖地震、東日本大震災と続き、最近では熊本地震が起こっている。大きな災害時に中小企業も大きな被害を受けることは避けられない。したがって、いつ来るかわからない災害に対して、復旧・復興に向けての支援策の内容、行政・関係機関・民間企業・大学などの連携の可能性、規制緩和の内容等について平常時から議論・検討しておくことが今最も求められていることである。

参 考 文 献

- ・総理府 阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』2000年 国立印刷局
- ・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史第4巻（商務流通政策）』2011年 財団法人経済産業調査会
- ・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史第12巻（中小企業政策政策）』2011年 財団法人経済産業調査会
- ・参議院事務局企画調整室『立法と調査』
- ・中小企業基盤整備機構『阪神・淡路大震災関係規定（平成8年1月）』2006年
- ・貝原俊民『大震災100日の記録』1996年 ぎょうせい
- ・震災10年市民検証研究会『阪神淡路大震災10年』2005年 文理閣
- ・塩崎賢明『復興<災害>－阪神淡路大震災と東日本大震災』2014年 岩波書店
- ・神戸商工会議所『阪神・淡路大震災からの復旧・復興に向けた本所の取り組みについて』1995年
- ・神戸商工会議所『会議所ニュース8月』1995年
- ・日本商工会議所『商店街復興マニュアル 平成8年3月』1996年
- ・中小企業庁『中小企業施策利用ガイドブック』平成23年度版、平成27年度版

- ・ 中小企業庁・中小機構『仮施設整備事業ガイドブック』
- ・ 財団法人兵庫県中小企業振興公社・兵庫県産業情報センター『小売情報ひょうご』1996年
- ・ 中小企業基盤整備機構『平成17年度 高度化事業活用事例集』2006年
- ・ 中小企業基盤整備機構『高度化事業活用事例集』2007年