

## ＜論文Ⅱ＞

災害復興におけるグループ補助金制度の機能と能動的運用主体  
——福島県における実態とあぶくま信用金庫の取り組みを中心に——

金 佑 榮

## 1. 問題の所存

日本では、近年、1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震に代表されるように地震災害が相次いでいる。地震はその強度を問わず、地域経済・社会において大きな物的・経済的被害だけではなく、社会的な不安や混乱を引き起こす。いくら地域がその内部に自律的・持続的に発展できる量的・質的「力」を備えていても、自然災害の前には、人間社会はあまりにも無力な存在である。

特定の地域を営業基盤とする地域金融機関の最も大きな特徴の1つは、地域経済・社会を構成する一主体として、地域の住民、農家、商工業者、中小企業、自治体、自然環境など、「地域空間」に内在するあらゆる主体や条件と複雑に絡み合いながら、金融的側面にとどまらない深い社会的諸関係を結んでいることである。そのため、被災地域の経済的・社会的復興過程は金融機関の存続を左右するといっても過言ではない。同時に、地域内再投資の主体として復興において重要な役割を果たしうる。例えば、宮城県気仙沼信用金庫の災害直後の対応は示唆に富む。当金庫の営業エリアは、気仙沼市（本店所在地）をはじめ、宮城県と岩手県の沿岸部が中心であるが、東日本大震災により全体12店舗のうち7店舗の建物自体がなくなる大きな被災を受けた。取引先のほとんどが津波被害を受け、不良債権の総額は震災後50億円を超えていた状況のなかで、自らリスクを負い、すでに債務を抱えていた企業に対する新規融資を行った。また、他の金融機関は震災後2ヶ月間店舗を開けなかったが、被災日の翌週からすぐに2店舗で営業を開始し、1人10万円を上限に生活資金の払い出しをはじめた。被災した人々は、印鑑などの本人を証明できるものを全て失っていたものの、以前からの職員の集金活動や役職員自身が地域住民として顔なじみの関係であることから、本人確認書類を持ってない場合でも柔軟な対応が可能で

あった。企業の場合にも日頃からの取引で把握できたため、給料などの支払いに問題は一切なかった<sup>1)</sup>。すなわち、自然と地域が困難に直面した時に、地域金融機関として構築してきた地域空間との社会的関係を生かして、被災地域内の諸主体のニーズを的確に把握し適切な金融機能を発揮しながら、復興過程により積極的に参画・活動することにより地域経済・社会の再生における「能動的主体」となることが求められる。

こうした問題意識は、本稿における根本的な課題設定の出発点であり、本稿では、東日本大震災をきっかけに新設された公的支援制度の「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（以下、グループ補助金）」に注目している。とりわけ、グループ補助金という制度的枠組みのなかで、実際に金融機関はいかなる役割を果たしているのか、その参画と取り組みの実態を明らかにすることを主な課題とし、復興過程への能動的参加が地域全体に及ぼす影響について、地域経済論の視点から解明したい。グループ補助金制度と実際の運用に関しては、まだほとんど研究がなされておらず、活用可能な資料は種々のマスコミによる記事程度に極めて限られている<sup>2)</sup>。このような制約の下で、本稿では数は少ないものの、実際にグループ補助金を獲得した企業、制度運用主体である福島県庁、中小企業庁などへのヒアリング調査<sup>3)</sup>を実施し、制度の詳細や地域が抱えている特殊な事情などを加える形で議論を進めていく。

以下、本稿は次のように構成している。第2節では、東日本大震災の際に生じた金融的問題に対する政府や金融機関などの対応（資金面を中心に）について概観する。第3節では、グループ補助金制度の詳細についてまとめていく。具体的には、制度の仕組みや特徴、制度形成における背景、そして、これまでの成果や問われている課題について論じる。ここまでの内容を踏まえた上で、第4節では、福島県あぶくま信用金庫に焦点をあてて、地元被災企業の補助金申請におけるサポート体制と制度への能動的参加という2つの側面から、実際の制度運用に関わる様々

な取り組みの実態について明らかにする。最後の第5節では、そのような取り組みがもたらす地域経済・社会的含意について述べることで結論の代わりにする。

## 2. 災害時における金融問題への対応 —東日本大震災を中心に—

被災地域の金融機関は、自ら被災者でありながらも、復興過程で担う役割とその重要性はいくら強調してもし過ぎることはない。ところが、金融機関の基本的な機能とは、災害の発生によって大きく変わるものとはいえない。融資を通じた資金繰りの支援、資金決済、経営相談やそのサポート、種々の情報提供や資金運用などがこれらの基本的な機能で、こうした機能を震災という非常時において適切に発揮していくことが金融機関の役割と考えられる。平時においては、中小企業の状況は様々であり、何かの取引に一極集中するというわけではない。一方、非常時においては、中小企業が一挙に同じ状況（苦境）に陥ることから、何を優先すべきかを見極め、状況に応じた形で金融機能を発揮していくことが求められる<sup>4)</sup>。実際に、災害復興に向けた金融機関の取り組みは、主に被災した預金者への対応、緊急融資（新規又は追加）、資金調達や返済条件の変更や調整、金利補給など、上記のような金融的役割へ充実することに焦点をあてている。

### (1) 政府と日本銀行の対応

東日本大震災では、被災地域の金融機関は預金者に対する取引金融機関以外での預金の払出し、親族など本人以外への預金払出し、義援金の振込みを可能にし、被災者預金口座照会制度などを設けた。また、決済システムにおいても手形交換に係る特別措置や休業手形交換所への対応を行っているが、このような対応を可能にした背景には、政府や中央銀行としての日本銀行の役割が大きいと考えられる。

財務省と日本銀行は、地震や台風などの災害で大きな被害が発生した際、「災害救助法<sup>5)</sup>」適用地域などの被災者に対する「金融上の措置」を講ずるよう金融機関などに要請しているが、東日本大震災では、合計10都県、241市町村が同法に適用（2011年3月11日）された。震災直後、金融担当大臣と日銀総裁の連名で「平成23年（2011年）東北地

方太平洋沖地震にかかる災害に対する金融上の措置について」を発表した。同措置は、各金融機関（銀行、信用金庫、信用組合など）に対し、①預金通帳や印鑑を紛失した場合における預金払い戻しへの柔軟な対応、②震災のため支払いができない手形・小切手の不渡処分についての配慮、③貸出金の返済猶予や貸出の迅速化、④生命保険金・損害保険金の簡易・迅速な支払いを要請した。そして、金融庁監督局長名で示された「平成23年東北地方太平洋沖地震にかかる災害に対する金融上の措置の更なる周知徹底等について（2011年3月20日）」では、中小企業金融円滑化法の趣旨を踏まえ積極的な対応を求めるとともに、震災後全損し営業ができない状況の金融機関があることから、他の営業店または他の金融機関と連携し、被災者の状況に応じて弾力的・迅速にきめ細かく対応することを要請した。また、「平成23年東北地方太平洋沖地震にかかる災害等を踏まえた年度末金融の円滑化について（2011年3月23日）」では、年度末の資金需要期を迎えることから、改めて被災者に対するより一層の配慮やきめ細かい弾力的・迅速な対応を要請した。なお、被災地金融機関の多くを管轄する東北財務局では、①被災地金融機関被害状況の把握、②早期の災害復旧のための災害査定業務の迅速化、③財政投融资制度の弾力的運用、④被災者の仮設住宅設置等のための国有財産に関する地方公共団体への情報提供のなど、各種金融面での復旧・復興支援を行っている<sup>6)</sup>。

一方、日本銀行は、地震発生直後に総裁を本部長とする災害対策本部を設置し、災害対策本部は職員や施設の被害状況の把握や日本銀行及び民間金融機関、決済システムの業務遂行状況に関する情報を収集するとともに、必要な対応を決定する役割を担っている。とりわけ、日本銀行が被災地金融機関に向けて行った資金面での支援として、現金供給と損傷現金の引換えを取り上げられる。

日本銀行は、取引先金融機関を通じて国民生活と経済活動が必要とする現金（日本銀行券及び貨幣）を供給している。東日本大震災では、被災が広範かつ大規模であったため、日本銀行に対する金融機関からの現金手当ても多額にのぼった。被災直後の12~13日には、青森、仙台、福島各支店や盛岡事務所（盛岡市保管店）において、金融機関への現金供給を継続した。14日以降も、被災地金融機関による現金手当ては増加を続けた。東北地方に所

在する日本銀行支店・事務所での現金支払いは、被災後1週間で累計約3,100億円となり、前年同期の約3倍の規模に達した。また、東京に所在する日本銀行本店でも、12日には、臨時に窓口を開け、硬貨を中心に現金を金融機関に供給した。首都圏では、地震発生日の11日の夜から12日の朝にかけて、帰宅困難となった方々を中心に、コンビニエンスストアや商店で飲食物や日用品が大量に購入された結果、一部に硬貨の不足が懸念されたことに対応した。また、日本銀行は、水に濡れて汚れたお札や火災で損傷した現金など(損傷現金)を法令に定める基準に基づき新しい現金に引き換える業務を行っており、金融機関に対し、預金者などからの汚れた紙幣の引換え要望に応じるよう要請している。東日本大震災では特に津波の被害が大きかったため、水に浸かった現金の引換え依頼が目立っている。また、火災で損傷した現金の引換え依頼も生じている。本支店のみで行っている損傷現金の引換え事務を支店のない岩手県においても実施できるよう、金融機関の協力を得て、盛岡市内に臨時引換え窓口を設置した。また、被災地に所在する支店の損傷現金引換え事務を円滑に進めるため、本支店から応援要員を派遣して引換え事務に当たっている。東北地方に所在する日本銀行支店及び盛岡市内の臨時窓口での損傷現金引換え実績は、震災発生後6月21日までの間に24.2億円に達した。この金額は阪神・淡路大震災後6ヶ月間における日本銀行神戸支店の引換え実績(約8億円)をすでに大きく上回るものである<sup>7)</sup>。

(2) 二重債務問題への対応

他方で、震災が地域へもたらす深刻な金融的問題として、二重債務問題を取り上げることができる。東日本大震災の被災企業・家計のなかには、すでに債務を抱えていた企業・家計も多かったため、復旧・復興のための新たな借入れを行うと、既存債務と新規債務の返済負担を二重に負うこととなり、今後の事業・生活に多大な支障が生じかねないという問題が生じ、これは阪神・淡路大震災などの過去の大災害の際にも大きな問題となった<sup>8)</sup>。

まず、政府は2011年6月17日に開催された二重債務問題に関する関係閣僚会合で、東日本大震災の被災地域における二重債務問題への対応策を示した「二重債務問題への対応方針」を取りまとめた。同方針では、今後被災者が復興に向けて再スタートを切るにあたり、政府として二重債務問題に迅速に取り組むべく、「中小企業及び農林水産業等向け」、「個人住宅ローン向け」、「金融機関向け」の対策を盛り込んでいる(表1)。

とりわけ、中小企業向け対応として、政府は「産業復興機構」の設立を進めた。具体的には、①各県ごとに地域経済の復興を目的にした「〇〇県産業復興機構」を中小企業基盤整備機構や地域金融機関の出資のもとで設立する、②生業を営む小規模事業者を含め、事業の再開や事業再生の相談に幅広く対応するワンストップ相談窓口として産業復興相談センターを設立する、③債権買取り規模は2,000億円とするという機構の設立へと進んだ。一方、野党は2011年7月の参議院で「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」を可決させたが、その内容は、①営利目的のファンドなどとは異なる被災地域の復

表1 東日本大震災における二重債務問題への対応方針

	旧債務	新規債務
中小企業及び 農林水産業など向け対応	①再生に向けた相談窓口の設置と公的な旧債務整理プロセスの拡充・強化 ②個人向けの私的整理ガイドラインの策定など ③再生可能性を判断する際の利子負担の軽減など ④金融検査マニュアルの運用明確化、農林水産業向け融資制度の周知など	①公庫などによる融資制度の拡充 ②信用保証制度の拡充 ③リース信用保証制度を始めとした設備導入支援策の検討 ④原発事故被災者への「特別支援制度」の創設 ⑤二重債務をできる限り負わずに再出発可能な事業環境の整備
個人住宅ローン向け対応	①住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予など ②個人向けの私的整理ガイドラインの策定3住宅再建を目指す方の負担軽減	①住宅金融支援機構による金利引下げ・返済期間の延長 ②災害公営住宅の供給
金融機関向け対応		①金融機関への資本参加・要件の緩和 ②金融機関の無税償却などの弾力化

出所：内閣官房、二重債務問題に関する関係閣僚会合でまとめられた「二重債務問題への対応方針」より作成。

興を目的にした買取り機関を設立する、②預金保険機構などの過半数出資による株式会社として政府保証枠によって2兆円の買取り規模を可能にする、③債権の買取りのみならず資金の貸付、債務の保証、出資、サポートなど事業再生への一貫した支援を行う、④できる限り多くの事業者に再生の機会を与えるよう配慮するなどというものである。「事業者再生支援機構」は2011年11月に政府によって採用され、「産業復興機構」とともに、2つの債権買取り機関が並立することになった。とはいえ、復興相談センターを共通の窓口とするなどその並立について合理的な機能上の根拠があるわけではなく、「政治的ねじれ<sup>9)</sup>」の結果といえる。本来、旧債務の軽減を通じて取り組まれるべき二重債務問題への対応は、政治的空白のもとで、「グループ補助金」による新規借入れ負担の大幅軽減という形で進んできた<sup>10)</sup>。

金融機関向け対応としては、「公的資金導入」が促進された。「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」の改定し、震災特例として、全金融機関に対して公的資金導入時に、①経営責任を求めない、②収益性・効率性に関する目標設定は求めない、③資本参加コストを通常時の水準よりも引き下げる、④計画期間の5年への延長や公的資金の返済期間延長などの条件緩和に加えて、協同組織金融機関向け特例として、⑤震災により今後の財務が見通し難い金融機関に対しては国と信金中央機関が共同して資本参加を行う、⑥公的資金などの返済が困難な場合は経営譲渡や合併などの金融再編成を条件に返済の免除を可能にするなどの変更が行われた<sup>11)</sup>。そこで、日本銀行は、被災地金融機関の支援として、2012年4月28日の金融政策決定会合において、「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」の実施を決定した。具体的には、被災地に貸出業務を行う営業所等を有する金融機関を対象に、貸付期間1年、貸付利率0.1%、貸付総額1兆円の資金供給オペレーションを実施することとした。また、同日の金融政策決定会合では、被災地金融機関の資金調達余力を確保する観点から、被災地の企業や地方公共団体の債務に関する日本銀行の担保適格要件を緩和することを決定した<sup>12)</sup>。

なお、全国銀行協会は、東日本大震災による二重債務問題に対し、2011年7月に「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を策定・公表し、同

年8月より減免制度が始まった。また、制度を他の災害に広げるため、2015年12月にガイドラインをまとめ、2016年4月から制度をスタートさせ、金融機関は熊本地震の被災地である熊本県、大分県でも被災者の事情に応じて対応している。減免が認められれば、生活再建に必要な現金や預金(上限500万円)を手元に残し、残りでローンの一部を返済し、返しきれない分は減免される仕組みである。自己破産とは異なり、ローンを払えなかった記録が残らず、新規ローンやクレジットカードの契約もできる<sup>13)</sup>。さらには、被災地域の金融機関は、取引先にとって有用な制度資金の情報提供、政府系金融機関との連携した活用支援、国・県・市町村による復興支援策の活用支援、協力会社の紹介、販路開拓支援、機械の無償供与、工場の貸与斡旋、外部専門家の紹介など、様々な形で支援を続けている<sup>14)</sup>。他方では、経営論の視点から、企業の被災状況に応じた金融機関の目利き能力の向上、緊急融資に伴うリスク管理などの金融機関としての健全性の確保も求められている<sup>15)</sup>。

### 3. グループ補助金制度の具体的検討

これまで、災害時における金融制度面での緊急対策の概要と役割について概括的に述べた。本節では、グループ補助金制度の具体的な内容やそれが形成された背景について述べる。

#### (1) 制度の詳細とこれまでの実績

グループ補助金は、東日本大震災の際、津波で施設や設備を失った水産加工業や商店などの事業者を対象に、中小企業等グループの復興事業計画に基づき、グループに参加する事業者が行う施設復旧費用又は商業機能回復のための共同店舗の新設や街区の再配置などに要する費用の3/4(うち国が1/2、県が1/4)を補助する制度である。制度開始当初は、東日本大震災により被害を受けた全地域を対象とされていたが、実際には、福島県の場合、津波浸水地域及び福島第一原発事故による避難指示区域においては、震災直後から2年も遅れた2013年4月1日からようやく制度の対象となり、現在は特に復興が遅れている地域に限定して実施している。また、2015年4月1日から「新分野需要開拓等を見据えた新たな取り組み(新分野事業)<sup>16)</sup>」も支援対象を広げる

など、制度の見直しも行われている<sup>17)</sup>。例えば、サプライチェーン型に偏って補助金が交付され、津波被災地である三陸海岸側の地場産業への支援が極めて弱かった点、事実上大企業への補助金となっている例があった点、さらに、申請手続が極めて煩雑であり、被災現場の実態に適合的でない点、そして、基礎自治体や地元商工会議所・商工会との連携がないために復興計画との整合性が取れていない点などは、大きく改善された<sup>18)</sup>。

同制度の主な政策目標は、中小企業等がグループを形成して取り組む復興に係る施設復旧などを支援し、被災地域の経済・雇用の早期回復を図ることである。全体事業費の1/4は、事業者が自ら負担する形となっており、自己資金、他の公的支援制度との連携による貸し付け、民間金融機関からの借入れ、災害保険金などで賄う必要がある。とはいえ、被災した企業の復旧費用を75%も公費で助成できる点では非常に有効な公的支援であり、現在、熊本地震でも適用され、熊本県と大分県で実施している。

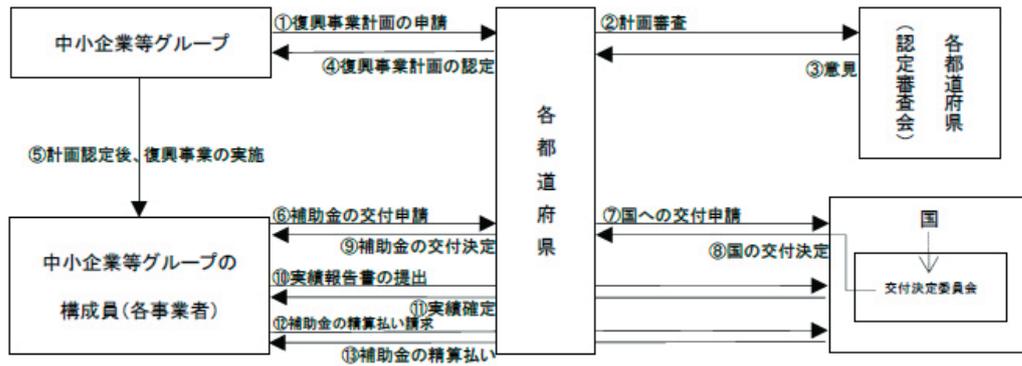
グループ補助金制度が成立した背景については、被災地域の中小企業の復興に向けた既存の公的金融支援の限界から説明することができる。阪神・淡路大震災における公的金融支援の特徴をみると、全体の復興計画は国が策定し、具体的な施策については兵庫県や神戸市という地元自治体を中心に実施された。地震直後から兵庫県及び神戸市が中心となり、隣接する自治体とともに既存の組織や制度に加え、新たに震災対応の組織を創設し、被災企業への資金供給が重点的に行われた<sup>19)</sup>。ところが、具体的な支援内容は、主に融資制度・信用保証制度、高度化融資制度を活用した被災自治体による仮設工場の整備などとどまっており、中小企業の事業再建・経営安定に必要な公的補助は「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の再建費補助」のみであった<sup>20)</sup>。また、2004年と2007年に発生した新潟県中越地方の地震においても上記の制度以外の公的補助は存在せず、被災中小企業への補助は「復興基金（災害復旧・復興への取り組みを補完する目的で設立した公益財団法人）」による産業対策事業の一環として行われていた。すなわち、従来の被災中小企業向け公的補助の適用範囲は、あくまで共同施設の復旧・再建事業に限られていた。これに対し、グループ補助金は、東日本大震災の被害があまりにも大きかったため、自力再建

が不可能な地域事業者の倒産など、地域経済における深刻なダメージをくい止める位置づけとして特別に設けた制度である。同制度により、工場などの私有財産の施設が被災したとしても、復旧・再建に向けて公費を出すことができ、1事業者当たり補助金額（最大15億円）が大きく、補助率も高いという特徴がある。そして、同制度で、事業者2社以上でグループを組むことが申請の前提となっているが、グループ補助金は基本的に国庫補助であるため、国のお金（税金）で個別事業者を直接支援することがなかなか難しいからと説明されている。とはいえ、実際に補助金を申請した事業者構成をみると、震災前から付き合いのあった事業者同士でグループを組んだ事例が多く、グループ内部での受・発注や事業者間のノウハウの共有、同種業種の事業者が共同事業を行う場合には、共同で使う設備・施設を整えることにより経費節減を図るなど、グループ結成による様々なシナジー効果が期待される。さらには、政策目標として意図していたわけではないものの、グループ結成によるシナジー効果は地域内経済循環の強化にも貢献できると考えられる<sup>21)</sup>。

図1は、グループ補助金制度の補助金交付までのスキームを示したものである。補助金を受けたいグループなどは、まず、どのように地域の復興に取り組んでいくのかをまとめた「復興事業計画」を作成し、県に申請する。個々の事業者が地域復興に取り組んでいくには、先に被災した施設・設備を復旧し、事業を再開する必要があるため、県は制度が決めた要件に該当する計画の「認定」を行い、国からの最終「交付決定」を受けて補助を行う仕組みである。

補助金申請における要件として、中小企業等グループは、複数の中小企業者など（実際は大企業と中小企業のペアも対象）から構成される集団で、被災地域によって若干の違いはあるものの、表2でみるような5つのタイプのいずれかの機能を有するグループを組成しなければならない。福島県では特別枠という形で、原子力発電所事故に伴って設定された避難指示区域などの地域を対象（2012年県5次公募分より）に、4つのタイプの要件に加え、「住民帰還に当たり生活環境の整備や雇用機会の提供に不可欠な企業群等」をグループ要件としている。

グループ補助金申請書に対する県の認定審査会の構成は、主に商工関係の専門家や行政関係者で構成（表3、福島県の事例）され、全体の審査は予備審査



事業者: 25%	県: 25%	国: 50%
個人負担	公的支援(最大75%まで)	

図1 グループ補助金のスキーム

注：①申請期間は約1ヶ月、②計画審査から④認定まで約1ヶ月、⑥交付申請から⑨交付決定まで約1ヶ月がかかる。

出所：大分県別府市「中小企業等グループ施設等復旧整備事業」の募集要項を参考に作成。

表2 グループ補助金申請の要件(グループの種類)

	岩手県・宮城県・福島県	熊本県・大分県
① 基幹産業型	経済取引の広がりから、地域の基幹産業・クラスター	
② 経済・雇用効果大型	雇用・経済の規模の大きさから重要な企業群	
③ サプライチェーン型	我が国経済のサプライチェーン上、重要な企業群	
④ 商店街型	地域コミュニティに不可欠な商店街等	
⑤ 観光サービス集積型	・	旅館業・観光業等、観光地や地域経済に重要な役割を果たしている企業群

注：2013年12月からは、福島県内企業を対象に、⑤住民帰還に当たり生活環境の整備や雇用機会の提供に不可欠な企業群が加えられた。

出所：中小企業庁ホームページ、公開資料より作成。

表3 福島県グループ補助金認定の審査会の構成

分類	役職	分類	役職
行政関係者	① 福島県商工労働部 政策監	有識者	④ 公益財団法人福島県産業復興センター 専務理事
	② 福島県商工労働部 次長(産業復興担当)		⑤ 福島県商工会議所連合会 常任幹事
	③ 福島県商工労働部経営金融課 課長(予備審査委員長)		⑥ 福島県商工会連合会 専務理事
	⑦ 福島県中小企業団体中央会 事務局長		
	⑧ 一般社団法人福島県中小企業診断協会 会長		
	⑨ 福島県信用保証協会 常務理事		

出所：福島県庁、経営金融課内部資料より作成。

表 4 東北 3 県 (岩手県、宮城県、福島県) におけるグループ補助金の採択実績

資料公開日	11.8.5	11.11.4	11.12.27	12.3.21	12.7.31	12.8.31	12.12.27	13.1.16	13.3.18	13.5.31	13.8.9	13.11.20	14.3.7	14.7.18	14.10.31	15.2.20	15.6.1	15.11.27	16.3.8	16.6.31	16.12.27	17.4.3	合計
	グループ数	22	34	93	32	90	9	15	65	112	4	16	27	45	18	28	30	34	33	41	38	4	814
東北 3 県	1420	2100	1532	138	596.0	18.0	42.0	668.0	306.0	2.5	57.0	86.6	116.4	53.1	55.9	86.9	120.7	59.1	74.3	73.9	84.0	1.9	4,524.3 (億円)
うち国費 (億円)	94.0	140.0	1021	91	398.0	12.5	28.0	445.0	204.0	1.7	38.0	57.7	77.6	35.4	37.3	57.9	80.5	39.4	49.4	49.5	56.0	1.3	3,015.2 (億円)
岩手県	グループ数	8	3	19	・	18	3	・	12	32	・	5	2	9	1	6	5	5	7	10	13	・	161
補助総額 (億円)	77.0	49.0	311.0	・	133.0	7.0	・	69.0	107.0	・	10.0	1.7	17.4	0.1	0.4	7.4	16.5	4.9	2.8	13.4	19.7	・	847.3 (億円)
うち国費 (億円)	51.0	33.0	207	・	89.0	5.0	・	46.0	72.0	・	6.7	1.1	11.6	0.1	0.3	4.9	11.0	3.3	1.8	9.0	13.1	・	565.9 (億円)
宮城県	グループ数	14	16	31	4	23	1	・	44	25	・	5	6	18	2	4	10	14	7	24	12	4	267
補助総額 (億円)	65.0	58.0	1041	32	273.0	2.0	・	570.0	57.0	・	19.5	22.8	68.4	8.3	13.0	22.1	22.2	28.0	44.8	49.9	42.8	1.9	2,441.5 (億円)
うち国費 (億円)	43.0	38.0	694.0	21	182.0	1.5	・	380.0	38.0	・	13.0	15.1	45.6	5.6	8.7	14.7	14.8	18.6	29.8	33.3	28.5	1.3	1,626.5 (億円)
福島県	グループ数	・	15	43	28	49	5	15	9	55	4	6	19	18	15	18	15	15	19	7	13	・	398
補助総額 (億円)	・	103.0	180.0	106.0	190.0	9.0	42.0	29.0	142.0	2.5	27.5	62.3	30.6	44.7	42.5	57.4	82.0	26.2	26.7	10.6	21.5	・	1,235.5 (億円)
うち国費 (億円)	・	69.0	120.0	70.0	127.0	6.0	28.0	19.0	94.0	1.7	18.3	41.5	20.4	29.7	28.3	38.3	54.7	17.5	17.8	7.2	14.4	・	822.8 (億円)

注 1：中小企業庁ホームページにおける公開日を基準に作成した。

注 2：補助金の交付が認定されたグループについては、重複を認める。

注 3：2013 年 4 月 1 日より補助金申請の対象地域を「津波浸水地域又は福島県の避難指示区域などを含む市町村」に限定している。

注 4：2014 年の国 12 次公募より「資材高騰に対応した増額変更承認」を実施している。

注 5：2015 年 4 月 1 日より「新分野需要開拓等を見据えた新たな取り組み (新分野事業)」に対する支援を実施している。

出所：中小企業庁ホームページ、公開資料より作成。

表5 福島県グループ補助金の申請・認定・交付決定額の状況(2017年3月31日時点)

	申請		認定		補助金交付
	グループ数	補助金申請者数	グループ数	補助事業社数	交付決定額(現在の交付率)
2011年度	235	2,110	86	1,071	389億円(100%)
2012年度	210	2,490	133	1,676	409億円(100%)
2013年度	57	464	47	380	115億円(100%)
2014年度	59	427	51	351	131億円(100%)
2015年度	51	359	50	340	180億円(58.3%)
2016年度	22	99	22	99	30億円(61.2%)

注：第1次～第30次申請までの数値で、申請には前回認定されなかったグループの再申請分を含む。

出所：福島県庁、経営金融課内部資料より作成。

表6 熊本地震の被災地2県(熊本県、大分県)におけるグループ補助金の採択実績

資料公開日		2016.9.30	2016.11.1	2016.11.30	2016.12.15	2016.12.27	2017.1.31	2017.2.21	2017.3.3	2017.4.28	合計
2県 合計	グループ数	65	44	5	139	98	157	94	133	105	840グループ
	補助総額(億円)	63.5	28.1	0.7	111.1	75.3	56.5	15.5	126.7	39.4	516.8(億円)
	うち国費(億円)	42.3	18.7	0.5	74.1	50.3	37.7	10.4	84.4	26.3	344.7(億円)
熊本 県	グループ数	57	37	・	139	91	152	89	123	105	793グループ
	補助総額(億円)	58.1	24.9	・	111.1	74.3	53.8	14.4	112.5	39.4	488.5(億円)
	うち国費(億円)	38.7	16.6	・	74.1	49.6	35.9	9.6	75.0	26.3	325.8(億円)
大分 県	グループ数	8	7	5	・	7	5	5	10	・	47グループ
	補助総額(億円)	5.4	3.2	0.7	・	1.0	2.7	1.1	14.2	・	28.3(億円)
	うち国費(億円)	3.6	2.1	0.5	・	0.7	1.8	0.8	9.4	・	18.9(億円)

注1：中小企業庁ホームページにおける公開日を基準に作成した。

注2：補助金の交付が認定されたグループについては、重複を認める。

出所：中小企業庁ホームページ、公開資料より作成。

と本審査の2段階となっている。予備審査会では、個々の事業者が災害復興に果たす機能やグループ構成員の適切性などを評価し、審査会では予備審査の結果を踏まえて、提出された復興事業計画の認定にかかる優先順位を決定する<sup>22)</sup>。国の交付決定委員会は、国土交通省、農林水産省、経済産業省の各東北支部の関係者が中心となり、各県から認定を受けた事業者に対し、実際の交付金額などを決める。一方、中小企業庁は、国の交付決定委員会に直接参加していないものの、1/2の補助金の交付における事務手続きを行い、各県や個々の事業者からの要望などを受けて、東北経済産業局と連携しながら制度の見直しに関わっている。直近の課題としては、人手不足や2020年東京オリンピックなどの影響により、土

地区画整理事業が計画通りに進まず、さらに遅れる見込みがあるなかで、グループ補助金の申請を希望していても、公共事業が終わっていないため申請を見送っている事業者に向けて、今後どのように対応していくのかを各県や東北経済産業局とともに議論中である<sup>23)</sup>。これまでの実績としては、東日本大震災では、表4でみるように、津波による被害が大きかった岩手、宮城、福島の3県において2017年4月3日の時点で約4,500億円(814グループ)の補助金交付が決定されている。表5で示したように、全体の申請数は減少しているが、まだ復旧・復興が進んでいる地域、とりわけ現在帰還者が極めて少ない避難指示区域、公共事業の未完了なため、申請を見送っている事業者による申請は今後も続く見込み

表 7 震災後の経営活動に役に立った施策・事項

(単位:%)	県別(順位)			業種別(順位)				合計(順位)
	岩手県	宮城県	福島県	建設業	製造業	流通・商業	サービス業	
国の企業復旧支援施策	33.3(4)	35.3(3)	23.6(5)	21.2(4)	43.4(1)	25.7(4)	29.1(3)	29.9(3)
県の企業復旧支援施策	28.6(5)	26.1(5)	30.2(2)	17.2	38.9(3)	27.2(3)	28.4(4)	28.2(5)
市町村の企業復旧支援施策	20.6	16.4	14.2	18.2(5)	17.7	15.4	13.4	16.0
雇用補助金	36.5(2)	28.5(4)	25.9(4)	25.3(3)	33.6(4)	22.1(5)	32.8(2)	28.4(4)
同友会の支援・ネットワーク	17.5	18.4	20.8	15.2	23.0	22.1(5)	16.4	19.3
経営指針の存在	9.5	18.4	10.8	16.2	11.5	16.9	11.2	13.9
ボランティア支援	12.7	9.7	3.3	5.1	7.1	8.8	7.5	7.3
取引先企業の対応	34.9(3)	37.7(2)	26.9(3)	28.3(2)	34.5(5)	40.4(1)	26.1(5)	32.6(2)
普及に必要な機器の貸出からの提供	11.1	11.6	0.9	5.1	7.1	5.1	9.7	6.8
取引先金融機関の対応	46.0(1)	37.2(1)	35.8(1)	29.3(1)	42.5(2)	39.7(2)	38.1(1)	37.8(1)
その他	7.9	14.5	7.1	10.1	13.3	8.8	9.7	10.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
回答数	482	63	207	212	99	113	136	134

注 1: 本調査は、全国中小企業家同友会のうち、岩手同友会、宮城同友会、福島同友会の全会員を対象に実施した。

注 2: 回答状況は、岩手同友会 122 件 (回答率: 32%)、宮城同友会 259 件 (回答率: 25%)、福島同友会 292 件 (回答率: 17%)、合計 673 件 (回答率: 21%) である。

出所: 中小企業家同友会全国協議会東日本大震災復興推進部研究グループ『被災地企業の実態と要望調査報告書』2013 年 5 月、岡田・秋山 (2016)、p202 を参考に作成。

である<sup>24)</sup>。なお、熊本地震では、表 6 でみるように、熊本県と大分県において 2017 年 4 月 27 日時点で約 516 億円 (840 グループ) の補助金の交付が決定され、地震の後に温泉の湧出が止まった地域が多く、旅館・ホテルなどが共同で申請した計画が多く認定されている。また、東日本大震災の蓄積を生かし、約 20 枚必要だった申請書類を 7 枚に簡素化し、中小企業・小規模事業者を主な対象としながら、医療法人も加える形で支援の領域を広げている<sup>25)</sup>。

グループ補助金制度は、実施以来、これまで総額 5,000 億円以上の補助が決定され、被災企業の事業再開における二重債務の規模軽減に大きな役割を果たしている<sup>26)</sup>。また、中小企業家同友会全国協議会東日本大震災復興推進部研究グループで発表した「被災地企業の実態と要望調査報告書」(2013 年 5 月)によると、表 7 でみるように、グループ補助金を含む「国と県の企業復旧支援施策」は、実際に被災地域における中小企業の経営活動に役に立った項目として取り上げられていることがわかる。業種別には、特に製造業における被災中小企業の工場・設備の復旧や事業の再開に寄与し、地元における所得

と雇用を生み出すことに大きく貢献してきたと評価できる。

## (2) グループ補助金をめぐる問題と交付先における経営課題

ところが、そうした成果に対し、次のようなグループ補助金制度自体をめぐる種々の問題や、補助金交付先においては、今後、解決すべき様々な経営課題を抱えていることに注意しなければならない。

### ① 補助金申請の前段階における問題

まず、申請に必要な提出資料が多い、採択条件のハードルが高いため申請が難しいなど、熊本地震では提出書類を簡素化したものの、書類の不備を指摘され、なかなか審査が進まないという不満もある<sup>27)</sup>。また、グループ補助金の交付要件を充たすことができず、申請を断念する事業者が多い、津波による被害が大きく、残っている事業所が少ないなかでグループさえ組めない状況にある地域、いわゆる「制度の死角地帯」の問題が指摘されている<sup>28)</sup>。前項で述べたように、グループ補助金は単独企業ではなく、

複数の事業者となるグループ単位での申請を条件としているため、同制度が被災した全ての企業をカバーできるとはいえない。例えば、福島原発の避難地域内から隣接地域へ移転し、仮設店舗を開いた自営業者や小規模商工業者は、互いに信頼性を保つ地縁や取引のある事業者が限られていることから、制度のスキームに沿えない可能性が高い。そして、同一県内であっても地域によって産業構造が異なり、多種多様な産業が混在している地域では、企業がグループを組むことに障壁があると考えられる。さらに、同一地区内で、同じ目的で採択されたグループがある場合、後から申請したグループは採択されないことも起こり得る。このような制度適用における死角地帯をいかにカバーして行くのかは、今後の制度拡充に向けた課題であろう。なお、自治体による補助金申請に関わる説明会や商工会、商工会議所などの中小企業支援機関、中小企業診断士を始めとする専門家たちの協力も重要であると考えられる。

#### ②補助金交付の認定後における問題

2015年3月、岩手県大船渡市の水産加工業、浦嶋商店(従業員9人)が自己破産を申請した。グループ補助金などを活用し復旧投資を積極的に行ったものの、設備の規模に見合う売り上げ確保を急いだ結果、薄利多売の赤字体質に陥ったためである。同社は水産庁長官賞を受賞するなど商品力に定評があっただけに、多くの同業者に衝撃を与えた<sup>29)</sup>。2016年末までに、岩手、宮城、福島の3県では、補助金が決定した9,419事業者(4,650億円)のうち、61事業者が破産・廃業した。これらの破綻先には、既に15億円が交付され、水産加工業が7割近く占めている。補助金で工場を大規模に再建しても十分に利益を出せない会社は、資金繰りが急速に悪化する懸念があり、震災直後に失った首都圏などへの販路が回復せず、十分に稼働できないまま倒れてしまった企業もある<sup>30)</sup>。

グループ補助金の目的は、複数の被災企業が計画を立てて設備を復旧・再建することによって、地域経済への相乗効果をもたらすことにあり、いかに震災前と同水準まで売り上げを回復できるのかについては、完全に事業者側の経営能力にかかっているといえる。したがって、制度の実効性をより高めていくためには、復旧・再建後の販路開拓やビジネスマッチングなどの経営環境を改善できるような補完的装

置も重要であると考えられる。

一方、補助金をめぐる不正受給の問題も生じている。宮城県では、石巻市の水産加工会社「シンコー」が、2013年11月14日までに約1億3,000万円の補助金を不正に受給し、全国ではじめて不正受給が発覚した<sup>31)</sup>。また、福島県郡山市では、食品加工会社「鮮味」、「PCプラス」の2社が補助金を不正受給したことが発覚した。この2社は2012年7月にグループ補助金を申請し、実際には行っていない工場の修繕や設備の更新費用を虚偽記載した報告書を提出した。県は計約8,400万円の返還を命じたものの、両社とも破産手続き中で、補助金の回収見込みは立っていない。こうした不正受給への対応として、福島県は2017年3月31日まで補助金を交付した3,837事業者に対し、補助金が適正に使われたかどうかの調査を始めたと発表し、工事が完了しているかどうか、購入した品物が存在するかどうか、補助対象の施設の有無などを現地確認している<sup>32)</sup>。

#### ③補助金交付先における経営課題

経済産業省東北経済産業局では、2012年からグループ補助金の交付先を対象にアンケートを実施している。この調査は、グループ補助金を活用した事業者における雇用の動き、売上の状況、資金繰り及び現在の経営課題などについて把握することにより復旧・復興における課題等を明らかにし、今後の施策展開につなげることを目的としている。

表8は、これまでの調査結果のなかで、補助金交付先が抱えている経営上の課題についてまとめたものである。第1回の調査結果では、復旧において数多くの課題が指摘されていたが、復旧・復興作業の進行につれて変化し、最近では主に人材の確保・育成(運送業と建設業など)と、販路の確保・開拓(卸小売・サービス業)という、いわゆる「人」の問題が最も大きな経営課題となっていることがわかる。というのは、被災地域において、復興における物的基盤の形成を継続するのに必要な労働力の絶対的不足、事業者の持続的経営の基盤となる地元市場が形成されておらず、地域経済・社会の担い手である中小企業や地元住民の生業と生活がまだ成り立っていないことである。こういう意味では、グループ補助金制度の到達点は、「人間の復興<sup>33)</sup>」という側面では限界が認められ、今後、「人」の問題を解決できるさらなる対応が求められる。

表 8 グループ補助金の交付先における経営課題

調査実施月	復旧における今後の経営課題
<p>第 1 回調査(2012 年 2 月実施)</p> <p>平成 23 年度グループ補助金の交付先 2,273 者</p> <p>回答: 1,828 者 (80.4%)</p>	<p>資金繰りに関する課題: 二重債務問題、売上減による資金繰りの悪化、先行き不安による新規投資への不安など</p> <p>資材・部品調達に関する課題: 資材・部品・原材料価格・人件費の高騰、原材料の供給不足、納期の遅れ、地元食材が使用できないことによる調達コストの上昇など</p> <p>雇用関係に関する課題: 求人を出しても応募が少ない(困難)、経験者・技術者の確保に困難、若者への技術伝承者不足、失業手当の給付期間の延長等による労働意欲の低下の懸念など</p> <p>取引・販路開拓に関する課題: 長期休業による顧客離れ、取引先の経営悪化による影響、地元顧客数の減少、入り込み客数の減少、津波による顧客データの流出、原発事故による風評被害など</p> <p>移転・土地利用の課題: 地盤沈下による嵩上げ問題、都市計画(道路・堤防・嵩上げ等)の早期提示、代替地の確保と土地代の資金調達、放射能の風評被害による移転の検討など</p> <p>その他の課題: さらなる金融支援策、原発事故の早期収束、復旧後の売上に関する先行き不安など</p>
<p>第 2 回調査(2012 年 9 月実施)</p> <p>平成 23～24 年度グループ補助金の交付先 4,506 者</p> <p>回答: 3,764 者 (83.5%)</p>	<p>人材の確保・育成、次いで受注・取引の確保、販路開拓、資金繰り、これら 4 項目で全回答件数の 80.4%</p> <p>県別: 青森県では受注・取引の確保、岩手県、宮城県、福島県では人材の確保・育成</p> <p>業種別: 製造業では受注・取引の確保、水産・食品加工業、旅館・ホテル業、建設業、運送業及びその他では人材の確保・育成、卸小売・サービス業では販路開拓</p>
<p>第 3 回調査(2013 年 6 月実施)</p> <p>平成 23～24 年度グループ補助金の交付先 7,577 者</p> <p>回答: 5,445 者 (71.9%)</p>	<p>人材の確保・育成(57.9%)、販路の確保・開拓(48.3%)、原材料価格の高騰(31.0%)、資金繰り(26.8%)</p> <p>県別: 青森県で販路の確保・開拓、岩手県、宮城県、福島県では人材の確保・育成</p> <p>業種別: 製造業、卸小売・サービス業で販路の確保・開拓、これら 2 業種以外では人材の確保・育成</p>
<p>第 4 回調査(2014 年 6 月実施)</p> <p>平成 23～25 年度グループ補助金の交付先 7,927 者</p> <p>回答: 5,809 者 (73.3%)</p>	<p>人材の確保・育成(57.9%)、販路の確保・開拓(48.3%)、原材料価格の高騰(31.0%)、資金繰り(26.8%)</p> <p>県別: 販路の確保・開拓、岩手県、宮城県、福島県では人材の確保・育成</p> <p>業種別: 製造業、卸小売・サービス業で販路の確保・開拓、これら 2 業種以外では人材の確保・育成</p>
<p>第 5 回調査(2015 年 6 月実施)</p> <p>平成 23～26 年度グループ補助金の交付先 8,569 者</p> <p>回答: 6,097 者 (71.2%)</p>	<p>人材の確保・育成、販路の確保・開拓、原材料価格の高騰、資金繰り</p> <p>業種別: 運送業(43.0%)、建設業(40.2%)などでは人材の確保・育成、卸小売・サービス業(28.8%)では販路の確保・開拓</p>
<p>第 6 回調査(2016 年 7 月実施)</p> <p>平成 23～28 年度グループ補助金の交付先 10,625 者</p> <p>回答: 6,875 者 (64.7%)</p>	<p>人材の確保・育成、販路の確保・開拓が主要な課題、人手不足(33.4%)は被災地の復興を遅らせる 1 つの要因</p> <p>業種別: 運送業(52.5%)、建設業(47.0%)などでは人材の確保・育成、卸小売・サービス業(30.3%)では販路の確保・開拓</p>
<p>第 7 回調査(2017 年 6 月実施)</p> <p>平成 23～28 年度グループ補助金の交付先 10,830 者</p> <p>回答: 6,633 者 (61.2%)</p>	<p>人材の確保・育成、販路の確保・開拓が主要な課題、人材不足(32.4%)は被災地の復興を遅らせる 1 つの要因</p> <p>業種別: 運送業(52.7%)、建設業(45.4%)などでは人材の確保・育成、卸小売・サービス業(30.7%)では 販路の確保・開拓</p>

出所：東北経済産業局『グループ補助金交付先アンケート調査結果』（各年度）より作成。

(3) 制度運用において期待される地域金融機関の役割  
本項では、これまで述べたグループ補助金制度の特徴と課題を踏まえて、実際に地域金融機関は、制度運用においてどのような役割を果たしうるのかについて述べる。

グループ補助金制度における地域金融機関の役割は、補助金という制度の特殊性や復興事業費補助率の制限から説明することができる。基本的に、補助金制度の仕組みは概算払い(先払い)ではなく、精算払い(後払い)となっている。前項の制度スキームでみたように、補助金は復興事業が全て終了した段階で、その実績報告書を提出し、資金使途に対する検査が行われた後によく支給される。また、補助金の交付が決定されても、土地の嵩上げなどの公共工事が完了していない場合にも補助金は支給されない。したがって、全ての復興事業が終了するまでの経費を立替払いしなければならず、資金の手当てや資金繰りに追われる場合は、事前に金融機関などとの相談や他の対策を講ずる必要がある。さらに、グループ補助金は、復興事業費のうち1/4を事業者側が自ら負担する仕組みであるため、個人資産をもたない場合、新たな借り入れが必要となるが、被災

地域では補助金交付の認定を受けたものの、自己資金を調達することができず、実際に、辞退した商工業者も現れている<sup>34)</sup>。そして、消費税や資産計上にならないものは補助の対象外となっており、そこで、被災地域の金融機関は、補助金が下りるまでのつなぎ資金の融資などの形で被災企業への支援を行うことができる。実際に、被災地域の金融機関では、補助金交付決定を受けた個人・法人事業者の円滑な復旧・復興支援に向けた、補助金交付までの期間に対応する融資が行われている。他にも、グループ補助金への申請予定の事業者を対象に、申請書類作成における留意点や重要なポイントなどのサポートする間接的支援を実施しているなど、第1節で述べたような金融機能の発揮が期待される<sup>35)</sup>。

ここで注目すべきことに、制度運営の能動的主体として、グループ補助金制度へ直接参加している金融機関(実際の被災企業)の取り組みである。表9で示したように、被災地域のなかでは、これまで5先の金融機関(宮城県の2信用金庫、福島県の1信用金庫、熊本県の2信用金庫)が地域の他の事業者とグループを結成、補助金制度の申請代表者として参加し、補助金交付の認定を受けている。これらの金融機関は、長年特定地域に密着してきた協同組織

表9 グループ補助金制度にグループ代表者として参加している金融機関(2017年4月28日時点)

金融機関名 (本店所在地)	グループ名(交付決定日(構成員数))	業種
気仙沼信用金庫 (宮城県気仙沼市)	気仙沼地域の被災事業者の事業再開、被災者への生活再建を支援するグループ (2014.03.07(15社))	金融機関、建設業、放送業など
石巻信用金庫 (宮城県石巻市)	石巻地方の事業所・住民を支える企業グループ (2013.08.09(6社))	金融業、生鮮魚介卸売業、観光協会、まちづくり会社など
あぶくま信用金庫 (福島県南相馬市)	いいたてむら復興加速グループ (2013.03.18(7社)→2013.05.31(10社)→2013.11.20(19社)→2014.03.07(28社)→ 2015.09.01(39社))	金融業、建設業、製造業、内装業、石材加工販売業など
熊本信用金庫 (熊本県熊本市)	「しんきんの絆」地域復興グループ (2017.01.31(13社)→2017.03.03(15社))	金融業、製造業、サービス業など
熊本第一信用金庫 (熊本県熊本市)	熊本地震の被災事業者の復旧・復興を支援するグループ (2016.09.30(21社)→2016.11.01(21社)→2016.12.15(66社)→2016.12.27(66社)→ 2017.01.31(66社)→2017.02.21(66社)→2017.03.03(66社)→2017.04.28(66社))	信用金庫、税理士法人、ハウスメーカー、債権管理・回収業、介護事業、薬品小売業、労働者派遣業など

注：あぶくま信用金庫がグループ代表となっている「いいたてむら復興加速グループ」は、原子力発電所事故に伴って設定された警戒区域などが見直しされた地域などを対象にした特別公募枠である。

注2：各グループの構成員は、初申請の後に参加してきた構成員を含めた最終結果である。

出所：中小企業庁ホームページ、公開資料より作成。

金融機関である<sup>36)</sup>ことから、都合に合わせて自由に営業拠点を移ることは不可能である。言い換えれば、被災した地元企業の復旧・復興は、組織の存続を左右する非常に重要な意味をもち、グループ補助金制度の運用においても自ら能動的主体となっている。例えば、気仙沼信用金庫では、復興支援課が中心となって、グループ補助金など復興関連の補助金に関する情報提供、申請支援やつなぎ融資などに積極的に対応し、基幹産業である水産業を中心に被災企業の事業再開や復興に取り組むとともに、現在は新たな地域産業の芽を育てることに注力している<sup>37)</sup>。また、熊本第一信用金庫は、被災企業を支援するグループ補助金の交付申請にいち早く取り組んでおり、グループに入れず困っている企業の存在を把握し、1次申請でグループの代表として21社をまとめ、書類を作成・提出し認定された<sup>38)</sup>。次の第4節では、福島県あぶくま信用金庫を事例に、制度運用のなかで実際に金融機関はどのような役割を果たしているのかについて詳しく検討していく。

#### 4. 災害復興における地域金融機関の取り組みの実態－あぶくま信用金庫の事例－

ここでは、福島県南相馬市に本店を有するあぶくま信用金庫の事例を取り上げ、現地へのヒアリング調査の内容に基づいて、グループ補助金という制度的枠組みのなかで、災害復興における地域金融機関の取り組みの実態を明らかにする。

#### (1) あぶくま信用金庫の概要と営業エリアにおける復興の現状

あぶくま信用金庫の前身は、1950年9月20日に設立され原町信用組合で、信用金庫法の施行に伴い、あぶくま信用金庫として改組・名称変更した1953年6月11日以来、これまで同・他業種との合併の歴史は一切ない<sup>39)</sup>。2017年3月期の預金(譲渡性預金を含む)は2,869億円、貸出金819億円、当期純利益12億6,000万円となり、自己資本比率は31.91%、不良債権比率2.15%で、金融機関として高い健全性を確保している。

営業エリアは、図2で示したように、北は宮城県仙台市から南は福島県いわき市まで、南北に約150kmであり、本店所在地の福島県南相馬市原町区は、そのほぼ中央部に位置している。2017年7月現在、17店舗(15店舗、2出張所)を構え、内陸というより主に福島県沿岸部において多くの支店が分布している。宮城県亶理郡の亶理支店を除いた全ての店舗は福島県内に有するものの、福島第一原子力発電所から半径5km圏内に2店舗、10km圏内に2店舗、30km圏内に本部を含む5店舗、2出張所が集まっている。震災の影響があまりにも大きかった<sup>40)</sup>ため、既存の顧客のなかで、避難者への支援、他の被災地域への貢献と営業力強化の観点から、2013年8月より中通り地区の6市5町1村(福島市、伊達市、二本松市、本宮市、郡山市、田村市、国見町、桑折町、川俣町、三春町、小野町、大玉村)を営業エリアに追加した<sup>41)</sup>。最近では、まだ復旧・復興作業が継続中の地域への出向が多いが、震災からの復旧・復興の進捗状況が地域ごとに著しく異なる



図2 あぶくま信用金庫の営業エリア(陰影地域: エリアA)

出所: あぶくま信用金庫ディスクロージャー誌(2017年版)より作成。

ため、営業エリアを中地区(本店営業部、小高支店、浪江支店、東支店、飯館支店)、北地区(相馬支店、新地支店、亘理支店)、南地区(富岡支店、広野支店、久之浜支店、双葉支店、夜の森支店、大熊支店、いわき支店)、西地区(中通り)の4つに分けた事業計画を策定(2015年2月)している<sup>42)</sup>。中通り地区を含む営業エリア全体における復興のステージとし

ては、「集中復興期間」から「復興・創生期間(2016年~2020年)」に移行し、福島第一原発事故被害区域の再生及び地方創生に向けた動きがさらに活発化するとみられており、地方公共団体や地域関係者などとの連携を図りつつ、地域の復旧・復興の進捗状況に合わせた各種施策の実施により顧客のニーズに沿ったきめ細やかな金融サービスの提供に取り組ん

表10 福島県内避難指示区域におけるあぶくま信用金庫の支店分布と人口及び帰還・帰還予定者数

支店 分布	市町村	解除区域(解除日)	原発事故前の人口 (避難解除対象者)	帰還・帰還 予定者数	現在の居住人口 (帰還率)
●	広野町	町の判断による避難指示(2011.04.21)	5,490(不明)	3,927	4,049(不明)
	田村市 (都路地区)	避難指示解除準備区域(2014.04.01)	380(329)	227	230(69.9%)
	川内村	避難指示解除準備区域(2014.04.01) 居住制限区域(2016.06.14)	358(321)	64	不明
	楢葉町	避難指示解除準備区域(2015.09.05)	8,011(7,345)	781	2,030(27.6%)
	葛尾村	避難指示解除準備区域・居住制限区域(2016.06.12) 帰還困難区域(未定)	1,573(1,349)	118	197(14.6%)
◎▲▲ ●●●●	南相馬市 (原町区・小高区)	避難指示解除準備区域・居住制限区域(2016.07.12) 帰還困難区域(未定)	14,269(10,857)	1,432	2,659(24.5%)
●	飯館村	避難指示解除準備区域・居住制限区域(2017.03.31) 帰還困難区域(未定)	6,509(5,917)	381	546(9.2%)
	川俣町 (山木屋地区)	避難指示解除準備区域・居住制限区域(2017.03.31)	1,252(1,133)	146	278(24.5%)
●	浪江町	避難指示解除準備区域・居住制限区域(2017.03.31) 帰還困難区域(未定)	21,542(15,440)	698	418(2.7%)
●●	富岡町	避難指示解除準備区域・居住制限区域(2017.04.01) 帰還困難区域(未定)	15,920(9,679)	292	349(3.6%)
●	大熊町	居住制限区域・避難指示解除準備区域・帰還困難区域(未定)	11,496(11,496)	0	0(0%)
●	双葉町	避難指示解除準備区域・帰還困難区域(未定)	7,100(7,100)	0	0(0%)
あぶくま信用金庫の支店所在地の合計			76,836(41,893)	2,803	3,972(9.5%)

注1: ◎は本店、●は支店、▲は出張所を表す。

注2: 広野町は2017年4月までの避難解除対象者数が不明なため、合計に含まれていない。

注3: 原発事故直前人口は2011年3月時点、避難解除対象者数は2017年4月時点、帰還・帰還予定者数は2017年2月時点、帰還率は、避難解除対象者数に占める帰還・帰還予定者数の割合を示す。現在の居住人口は、2017年10月31日~2017年12月1日の間での時点を示している。

出所: あぶくま信用金庫ディスクロージャー誌(2017年版)、『毎日新聞』2017年3月8日付、新潟県(2018)『福島第一原発事故による避難生活に関する総合的調査報告書』より作成。

表 11 福島県内避難指示区域における事業所・従業者数

市町村	事業所数(ヶ所)			従業者数(人)		
	2009年	2012年	2014年	2009年	2012年	2014年
田村市(注1)	1,852	1,628	1,722	13,826	12,385	13,436
南相馬市(注1)	3,594	2,467	2,657	27,957	18,995	21,525
双葉郡広野町	277	132	223	2,771	1,803	2,515
双葉郡楢葉町(注2)	348	-	25	4,039	-	263
双葉郡富岡町(注2)	886	-	5	7,640	-	171
双葉郡川内村(注1)	123	55	73	691	259	495
双葉郡大熊町(注2)	561	-	-	8,435	-	-
双葉郡双葉町(注2)	329	-	-	2,472	-	-
双葉郡浪江町(注2)	1,114	-	14	7,725	-	56
双葉郡葛尾村(注2)	54	-	-	279	-	-
伊達郡川俣町(注1)	778	659	678	5,843	5,365	5,790
相馬郡飯館村(注2)	233	-	1	1,660	-	1

注1:調査実施日である平成24年2月1日時点において、市町村の一部が警戒区域又は計画的避難区域に該当し、当該区域は調査の対象外であった市町村である。

注2:平成24年度活動調査の対象外地域である。

注3:事業所数は、事業内容など不詳を含む民営事業所を、従業者数は、公務を除く全産業の従業者を示している。

出所:経済センサス(平成21年度基礎調査、平成24年度活動調査、平成26年度基礎調査)より作成。

でいる。

しかしながら、図2の「エリアA」地域においては、まだ多くの課題が山積しており、これらは東京電力(株)からの精神的慰謝料及び営業賠償を受けた地域でもある。なかでも、表10で示したように、全店舗数の半分以上を超える13店舗(11店舗、2出張所)は、現在、避難指示区域に指定されているか、最近(2016年以降)避難指示解除準備区域・居住制限区域から解除された地域に位置している。当金庫において、震災による物的・人的被害は大きくなかった(飯館支店の玄関破損を除く)ものの、営業拠点は甚大な被害を受けた。震災直後、14店舗2出張所中11店舗2出張所が営業休止を余儀なくされ、現在(2017年6月)においても福島第一原子力発電所事故により3店舗(双葉支店、富岡支店、大熊支店)が営業休止となっている<sup>43)</sup>。2017年3月末に、多くの避難指示区域の多くが解除されたが、地元に戻って生活する人々はわずかであり、住民相手の仕事である小売業や個人サービス業、個人病院・診療所も成り立たない状況にある<sup>44)</sup>。とりわけ、福島県以外の東北・関東地方の7県では2017年3月時点

で除染を終えているが、放射線量の高い帰還困難区域(南相馬市一部、飯館村一部、葛尾村一部、双葉町全域、大熊町全域、富岡町一部)においては、まだ、除染作業が進んでいる。特に、双葉町、大熊町、浪江町の場合、震災前の2010年の人口は、それぞれ6,932、11,515、20,905人であったが、平成27年国勢調査によると、全町民が町外・県外に避難中で、人口は0人となっており、当面帰町の予定もないため、事実上、これらの営業基盤を失ったといっても過言ではない。あぶくま信用金庫は東日本大震災による福島第一原子力発電所事故に大きな影響を受けた被災者であり、金融機関として主な営業基盤が崩れているなど、非常に厳しい状況におかれていると言わざるを得ない<sup>45)</sup>。特に、表11でみるように、同金庫の約半分の支店が分布している双葉郡地域(広野町を除く)と飯館村における経済・社会的復旧・復興の状況は最も深刻である。

(2) 災害復興におけるあぶくま信用金庫の取り組み  
—グループ補助金制度を中心に—

①災害復興におけるあぶくま信用金庫のあり方

前節で述べたように、グループ補助金に関して、金融機関に期待される金融的役割としては、まず、実際の補助金が交付されるまでの「つなぎ融資」を取り上げることができる。実際に、あぶくま信用金庫では、補助金を獲得したそれ自体を返済に問題ない担保として捉えているため、つなぎ融資の実行率はほぼ100%に近い。一方、1/4の自己負担資金に関しては、利用者がほとんどない現状である。あぶくま信用金庫の営業エリアの大部分は、福島第一原子力発電所事故により、東京電力(株)から膨大な賠償金が入った地域である。そのため、グループ補助金を利用する事業者のほとんどは、1/4の自己負担分を賠償金で賄っている。とはいえ、あぶくま信用金庫のような狭域を営業エリアとする小規模金融機関の場合、災害により他の地域で稼げるという発想を抱くことはまず不可能であり、これまで60年以上を他の金融機関と合併することなく、共同体となってきた地域を簡単に手放すことはできない。そして、信用金庫のような協同組織金融機関の大きな役割の1つは、地域の安定的な暮らしを支えることであるという観点から、金融面ではもちろんのこと、非金融的面からもしっかりとサポートしなければならないという姿勢であった<sup>46)</sup>。

#### ②グループ化の提案・サポート — 「おだか浮舟復興グループ」の事例—

あぶくま信用金庫は、地元で事業の再開を希望する事業者に対し、一般融資などの金融的支援だけでなく、グループ補助金や企業立地補助金などの様々な公的支援制度への申請サポートにも災害直後から積極的に取り組んだ。ところが、グループ補助金に関しては、当初利用がなかなか進まなかった。というのも、あぶくま信用金庫の営業エリアは、主に海の沿岸部であるとはいえ、水産業のような基幹産業が形成されていない。そして、自動車産業のようなサプライチェーンも存在せず、様々な業種が混在しているため、事業者がグループ化を図ること自体が容易ではなかった。さらには、営業エリアの半分以上が震災直後、避難指示区域となり、多くの住民や事業者が地域外へ避難していたからである。

そこで、あぶくま信用金庫では、福島県の中小企業振興及びグループ補助金担当部署への訪問や中小企業基盤整備機構の担当者を招待し、勉強会を重ねた上で、共同事業を目的にしたグループ形成を地域

の事業者に提案した。例えば、福島県南相馬市小高区と原町区の事業者は、小高区役所の事業<sup>47)</sup>と連携し、イルミネーション事業を盛り上げるため、「おだか浮舟復興グループ」を結成し、南相馬市の賑わいを取り戻すため、「復興への希望、光と癒し!」をテーマにしたイルミネーション事業を原町区で共同事業としてスタートした。おだか浮舟復興グループは2014年5月の県の第16次公募を合わせて計3回応募し、最終的に合計48社の地元事業者がグループを形成することとなった。グループ構成員は、小売・飲食業など地域住民の生活に密着した事業者や製造・建設・宿泊業など復興に欠かせない企業である。共同事業の提案者であるあぶくま信用金庫は、これらの事業者に対し、グループ補助金の申請サポートとともに補助金を活用した資金調達の方法を提案するなど、復旧・復興を後押ししている<sup>48)</sup>。

#### ③制度への能動的参加 — 「いいたてむら復興加速グループ」の事例—

前節で述べたように、あぶくま信用金庫は「いいたてむら復興加速グループ」のグループ代表として、グループ補助金制度を利用した経緯がある。飯館村は、福島第一原子力発電所から約40km北西に位置し、震災当時の人口は、約6,000人の地域であったが、避難指示が解除された2017年3月以降、現在まで約200人が帰村している。震災の直後に避難区域と指定され、2012年7月に区域変更により避難解除準備区域・居住制限区域・帰還困難区域に再編、限定的な業種において行政の許可により事業再開できるようになった。最初は、自治体(飯館村)主導でグループ補助金申請への動きが始まったものの、帰村した住民や残っていた事業所が非常に少ないなかで、各事業者が点在していたため、グループ活動がなかなか難しい、グループさえ組むことができない状況であった。そのため、申請当時は、グループ参加者が3社しかなく、さらに、申請まで約2ヶ月しか残っていなかったため、村が参加事業者のサポート役を担っていた。そこで、村からの要請に応える形で、あぶくま信用金庫がグループの代表として制度を活用することとなった<sup>49)</sup>。村はあぶくま信用金庫が実際の被災者であることだけでなく、補助金申請書の審査の際に、金融機関の参加はグループ全体の評判を高めることにつながると認識していた。いいたてむら復興加速グループを結成した主な

表 12 「いいたてむら復興加速化グループ」に参加している事業者

採択日:2013年03月18日		採択日:2013年5月22日		採択日:2013年11月20日		採択日:2014年03月07日	
事業所名	業種	事業所名	業種	事業所名	業種	事業所名	業種
あぶくま信用金庫	金融業	(有)合同カッター	建設業	(有)高橋組	建設業	飯館環境衛生清掃社	サービス業
赤石沢工業装飾	建設業	(有)濱田石材工業	石材業	志賀板金外装	建設業	丸萬建具店	建設業
手渡板金工業所	金属加工業	松下石材	石材業	(株)カネコ林でんきや	小売業	濱田建設工業(株)	建設業
(有)佐藤建材	建設業			斎藤運輸工業(株)	建設業	菅野建築	建設業
(株)はなつか	石材業					末永工業	建設業
巻野建材	建設業						
(有)長谷川電気工事	電気工事業						

注：いいたてむら復興加速化グループに参加している事業者は、現在 40 社に至るが、そのうち 90%以上の事業者はあぶくま信用金庫との何らかの取引関係にあるため、顧客情報保護の観点から、ここでは飯館村商工会ホームページに公開された会員の 19 社のみを示した。

出所：あぶくま信用金庫内部資料及び飯館村商工会議所ホームページより作成。

目的は、事業者の事業再開の前段階として、それに先立つ家屋や工場建屋の修繕を行い、帰村に向けた環境整備を整えることにあり、表 12 でみるように、主に建設関係の事業者による基盤整備が中心となっている。ここで注目すべきことは、その後のグループ全体の構成員の増加である。表 9 で示したように、いいたてむら復興加速化グループの構成員は、はじめて補助金交付が決定された 2013 年 03 月 18 日の 7 社から、2013 年 05 月 31 日（10 社）、2013 年 11 月 20 日（19 社）、2014 年 03 月 07 日（28 社）、2015 年 09 月 01 日の 39 社へと徐々に増えている（現在は、40 社）。このなかで、90%以上の事業者は、現在、あぶくま信用金庫との何らかの取引関係にあり、グループ参加事業者向けサポート役が行政からあぶくま信用金庫に移りつつ、あぶくま信用金庫は、村の商工会と連携しながら、補助金の利用の提案や、今後の事業継続におけるコンサルティングサポートなどを行い、住民の早期帰還や事業者が戻って事業を継続できるような環境づくりに努めてきた。実際に、飯館支店の物的被害は補助金ではなくても内部資金で十分に復旧できるほど軽微であったが、飯館村にはあぶくま信用金庫（飯館支店）以外に他の金融機関の業態（農協とゆうちょを除く）は存在しないため、村の復旧・復興において金融機関としての機能を果たせる主体は飯館支店が唯一である。そのため、同金庫は申請書の手続き、情報提供などの非金融的役割を続けている<sup>50)</sup>。

④工業団地用地の提案・仲介 — 「なみえ復興・復旧グループホープ 1」の事例—

(株)ダイイチは、もともと双葉郡浪江町に本社があり、コンクリートの 2 次製品を製造・販売する会社であった。震災と福島原子力発電所事故で、全住民に強制的な避難指示があり、浪江本社では、設備機器類は移動が不可能だったため、工場の稼働停止に伴い製品出荷も停止となり、会社経営に甚大な被害を被った。震災直後、復旧・復興のため最初に動き始めたのが地元の建設業界であった。そこで、建設業界へ資材を供給する会社として、復興に何が必要かということを考え、建設業に資材を供給する下請け又は協力企業が集まって「なみえ復興・復旧グループホープ 1」を結成した。当初はグループ補助金を活かし、浪江町に近い場所に拠点を置いた事業再開を望んでいた。ところが、いわゆる「30km 線引き」のため、浪江町に戻ることができず、新たに工場を建てる敷地確保の問題が生じた。ここで、あぶくま信用金庫（浪江支店）の紹介<sup>51)</sup>で、現在の南相馬市鹿島区所在の工場団地で事業を再開することとなった。具体的に(株)ダイイチが操業を再開したのは 2011 年 12 月に南相馬市鹿島区の工場跡地を取得以降である。敷地取得については、同年 11 月 29 日、南相馬市工場誘致審議会にて企業立地促進条例に基づく補助が認められた。敷地は 2,664㎡、建物は約 411㎡で、1 億 2,500 万円の投資のうち 2,300 万円が南相馬市補助対象となった。また、取得した敷地のうち、1,036㎡は、中小企業基盤整備

表13 「なみえ復興・復旧グループホープ1」の構成員及び主な業種

事業所名	(株)ダイイチ	あおいの鉄工 所	(有)伸道商事運輸	相双電気(株)	東北土木(株)	藤本建設(株)	渡辺政雄家具店
業種	建設業	鉄工業	運送業	電気工事業	建設業	建設業	家具建具製造業

出所：ヒアリング調査（(株)ダイイチ）により作成。

機構の事業を活用した浪江町の企業の仮設事務所用地である。土地を浪江町に貸与して、機構が仮設事務所を造るという方式をとり、ここにグループ構成員の全事業者が集まっている（表13）。浪江町の鉄工所・運送業・建設土木業・電気工事業・家具建具製造業とともに、可能な限りグループ企業内での共同受・発注や地元発注を行いながら復興に向けて取り組んでいる。共同で行う復興事業計画の主な内容は、復興に向けた公共のインフラ整備事業、原発事故により飛散した放射性物質の除染への取り組みであり、グループ全体で100名の雇用を生み出すことを目標にしている<sup>52)</sup>。

### (3) 今後の課題と復旧・復興支援制度の限界

全体のヒアリング調査を通して、グループ補助金を含む種々の助成金に恵まれ、被災地域の商業インフラである建物、工場などの施設や設備の復旧はほぼ完了し、今は、復旧・復興から先行きを考える段階に入っているとみなすことができる。とはいえ、第3節で述べたように、煩雑な申請書類、短い申請期間、不正交付の問題などは、今後の制度運用における改善すべき点として取り上げられた。特に、あぶくま信用金庫は、地域金融機関として、営業エリア内被災地域が抱えている課題について次のように指摘している。

第1に、営業エリアにおいて、膨大な賠償金などの過大投資の問題が懸念されている。というのは、人口減少のなかで将来的に売上が落ちるという見込みにもかかわらず、震災前の水準で建物や設備に投資しているため、今後、遊休不動産や遊休施設・設備が増加した場合、その売却先を探さなければならない。そこで、上記の固定資産をめぐる紹介・仲介業務が増えていくと展望し、組織内部で保っている顧客情報を活用しながら、このような分野に力を入れていく計画である<sup>53)</sup>。

第2に、あぶくま信用金庫の営業エリアは、特殊な地域で、東京電力(株)からの賠償金に頼りきっている部分が少なくないため、今後、地域経済にお

ける生産性が大きく低下する恐れ<sup>54)</sup>があり、これまで高騰していた地価<sup>55)</sup>は後3~5年の間に下落する見込みで、福島県経済に悪影響を及ぼす可能性が高い。また、福島県沿岸部における復旧・復興に向けた基盤事業はほぼ完了しているものの、こうした事業のほとんどは公共事業で行われてきたため、最優先に参加した建設関係事業者を中心に、収益力の低下が懸念され、今後、公共事業がいつまで続くのか、その見込みのない地域ではどのように対応していくかが課題となっている。そこで、あぶくま信用金庫では、民間事業者の紹介、ビジネスマッチング、外部コンサルティング会社や行政専門家と連携し、事業者の収益力強化に取り組んでいる<sup>56)</sup>。

第3に、最も根本的な課題として、今後の復興は結局どれだけの人々が帰還してくるのかにかかっている。復旧・復興の現場では常に従業員確保に苦しんでおり、現状としては、事業は再開しているものの、継続できるかどうかという不安を抱えているなど、なかなか先のみえない非常に厳しい状況が続いている。なかでも、あぶくま信用金庫が直接関わっている飯館村の場合、震災前の人口は6,000人を超えていたが、現在は、約200人（帰村予定者を除く）に過ぎない。さらに、200人の帰村者のなかでは、高齢者が占める割合が非常に高く、10年後の村の存続自体が問われている。今後、飯館村に限らず、若い年齢層をターゲットにこれらの帰還に向けた政策的支援を展開していく必要があり、あぶくま信用金庫では、営業エリア内被災地域において、若い帰還者に向けた新たな金融支援策を模索中である。また、東北中央自動車道の相馬福島道路（福島市と相馬市をつなぎ、飯館地域を貫通）が開通予定で、これを交流人口の拡大や産業活性化などに活用できるように行政と協力しながら、人口増加策の対外的な発信に努めている<sup>57)</sup>。

第4に、グループ補助金制度のような復旧・復興支援制度の限界を指摘しなければならない。これまで述べてきたように、原子力発電所事故による災害の性質は、地震や津波のような自然災害とは、本質

的・根本的に違うということを改めて認識しなければならない。もし、飯舘村地域が、原発事故による被災ではなく、津波による被災地域であったとしたら、これだけの住民が戻ってこなかったのか、極めて疑問である。グループ補助金制度のような復旧・復興支援制度の成果は、自然被害以外の被災を完璧に解決できない限界もあるということにも注意しなければならない。

#### 5. 本稿のまとめー地域経済・社会における能動的主体としての役割ー

本稿では、グループ補助金制度という国の災害復興支援策に焦点をあてて、制度の詳細とこれまでの成果・課題について明らかにし、その枠組みのなかで福島県あぶくま信用金庫が行なっている様々な取り組みの実態から、災害復興における地域金融機関の役割について考察した。

あぶくま信用金庫の営業エリアは、最近避難指示区域から解除されたばかりの地域が多く、まだ帰還者の数も非常に少ない。また、地域産業の構造的な側面からみても、多種多様な業種が混在しており、グループ化が難しい、いわゆる「制度の死角地帯」にある。とりわけ、本店所在地の南相馬市から広野町までのエリアにかけて、東京電力（株）からの賠償金を受けており、制度運用において金融機関に期待される「事業費全体の1/4自己負担分」の借入れ需要がほとんどない。このような状況のなかで、あぶくま信用金庫は、つなぎ融資を中心とした金融機能を発揮しつつ、グループ結成による共同事業の提案やグループ事業者として制度に直接参加することによって、地元住民が帰還するにあたって不可欠な生活環境の整備などの「地域コミュニティの再生」に貢献している。さらには、あぶくま信用金庫が保っている企業情報のみならず、地域経済・社会に関わる情報収集機能を活かして、避難指示区域のグループ事業者に新たな工場立地を提案・仲介するなど、地域に密着した雇用機会の創出にも寄与している。

グループ補助金制度は、災害による影響の深刻化をくい止める位置づけで、復旧・復興の初期段階における基礎を固めるような政策であり、災害後の対応は地域全体の再生を左右する決定的に重要な過程である。そこに地域金融機関が自ら能動的に参加し、地域経済・社会の再生に向けて取り組んでいる点

は、単に補助金を地域内に還流することで地域内資金循環を強化するという地域金融機関の本質的機能以上の含意をもつと考えられる。特に、震災後いまだに帰還困難地域として分類されている飯舘村において、最初のグループ構成員は3者のみであったのが、あぶくま信用金庫が中心的役割を果たした結果、現在は40者まで増えている。これは飯舘村の復旧・復興において非常に大きな成果であり、同金庫の経営活動の根底には、被災地域の地域経済・社会との深い関係性が存在し、地域・国内・国際的環境変化に応じていつでも支店を移転・閉鎖できる大手銀行の経営方式とは大きく異なる<sup>58)</sup>。地域金融機関としての存在意義は、そうした関係性の下ではじめて生まれてくるものであり、災害のような異常な環境変化の際に真価が発揮されと考えられる。こういう意味で、あぶくま信用金庫の取り組みは、近年地域金融機関の求められている「地域」での役割ないし機能を論じるにあたって示唆に富む事例であるといえる。ただ、残念ながら、東日本大震災の影響で宮城県亘理郡山元町に設置していた「山元支店」（1985年11月5日開店）が宮城県亘理郡亘理町の「亘理支店」に統廃合（2013年7月12日）され、現在、この地域内の金融機関は七十七銀行の「山下支店」が唯一（農協2店舗を除く）となっている。

最後に、本稿で明らかにできず、残された課題について述べておかなければならない。本稿では、災害復興における地域金融機関の役割を論じる際に、あくまでグループ補助金制度という特定の復興支援政策の枠組みに限定している。しかし、震災後6年以上も経過し、グループ補助金制度の限界を補完する多様な事業者支援政策が実施されているなかで、災害復興に関わる地域金融機関の役割をより総合的に考察するためには、同制度とは異なる効果をもたらす他の支援策も踏まえる必要がある。そして、あぶくま信用金庫の営業エリアは、まだ、復旧・復興が完了され、地域経済・社会が全て元どおりに回復している状況ではない。そのため、現段階であぶくま信用金庫の取り組みが地域の復興全体にどれだけ寄与したのかを明確に論じるのは難しいと考えられ、今後、継続的な調査が求められる。

## 【注】

- 1) こうした気仙沼信用金庫の災害復興における取り組みの詳細については、菅原(2016)、pp.11-18、NHKスペシャル「魚の町は守れるのかーある信用金庫の200日」(2012年2月11日放送)を参照されたい。
- 2) グループ補助金制度を課題にした調査研究として、千葉啓之助・川端望(2016)がある。同調査研究は、宮城県石巻市及び女川町の水産加工業と関連する産業のなかで、グループ補助金を受けた被災事業者(石巻市11先及び女川町5先)の水産加工業など(一部サービス産業を含む)による復旧・復興の経過と現状について聞き取り調査を実施しているが、グループ補助金は他の公的支援とともに、水産加工関連業者の事業再開に寄与したことを確認したと結論付けている。
- 3) ヒアリング調査の概要は次の通りである。福島県庁(日付:2017年08月22日、対応者:経営金融課、本田康博氏)、あぶくま信用金庫(日付:2017年08月23日、対応者:営業推進課、高橋貞夫氏)、あぶくま信用金庫 飯館支店(日付:2017年08月23日、対応者:支店長、樫沢博一氏)、株式会社ダイイチ(日付:2017年08月23日、対応者:代表取締役、下河邊行高氏)、佐藤工業(日付:2017年08月23日、対応者:専務、佐藤健太氏)、中小企業庁(日付:2017年08月24日、対応者:経営支援課、田中麻衣氏)。
- 4) 青木(2012)、pp.2-3。
- 5) 災害救助法は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としている。同法による救助は、都道府県知事が行い(法定受託事務)、市町村長がこれを補助する。なお、必要な場合は、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うことができる。適用基準としては、災害により市町村の人口に応じた一定以上の住家の滅失がある場合など(例:人口5,000人未満、住家全壊30世帯以上)に行う(内閣府、防災情報のページ公開資料)。
- 6) 一般社団法人全国銀行協会(2013)、pp.4-7。
- 7) 日本銀行決済機構局(2011)、pp.2-3。
- 8) 詳細については、内田・植杉・小野・細野・宮川(2012)を参照されたい。
- 9) 東日本大震災の後、二重債務問題について、与党の民主党の「二重債務問題に対する対応スキーム」では、中小企業など向けの事業性ローンは「再生可能」、「判断が困難」、「再生が困難」を基準に分類して、「再生が可能」と判断されたものは中小企業再生支援協議会を窓口にして中小企業基盤整備機構や民間金融機関などが出資し、被災地県に設立された中小企業再生ファンドで債権買取りなどを行わせるとされた。しかし、再生を希望しつつも、先の見通しが立たない場合については、再生を前提とした債権買取りスキームは困難なため、野党の批判を受けて修正が行われた上で、産業復興機構として実現された。ところが、政府・民主党と野党の自民党・公明党での協議では、被災企業などの返済猶予中の融資に対する利子補給、住宅ローン・事業ローンに関する私的整理の枠での債権放棄の促進、債権放棄に対する無勢償却の優遇措置、リースなどに対する信用保証制度の活用について合議が得られたものの、債権買取り機関の手法については決裂した。このような「政治的ねじれ」の結果として、「産業復興機構」と「事業者再生支援機構」という2つの債権買取り機関が並立することとなり、何よりも「事業者再生支援機構」の設立には震災発生後1年も要した経緯がある(鳥畑(2012a)、pp.210-212)。
- 10) 鳥畑(2012b)、p.28。
- 11) 鳥畑(2012b)、p.27。
- 12) 日本銀行ホームページ、公開資料。
- 13) 『朝日新聞 DIGITAL』2016年6月4日付。
- 14) 全国地方銀行協会(2013)を参考にした。
- 15) 海野・地主(2016)、pp.8-17。
- 16) 震災直後にしばらく事業を再開できなかった期間があったため、これまで市場に出回っていたものがストップされた。その間に他の地域の商品が市場に進出し、過去にやっていた被災地域事業者の市場が失われ、販路がなくなってしまう事態となった。そこで、震災により原料が取れない場合や事業を回復し、別の関連事業に事業内容を切り替えることを支援できるように、地域経済の復興の観点から柔軟な運用に制度が見直しされた(ヒアリング調査(中小企業庁))

- による)。
- 17) ヒアリング調査（中小企業庁）及び中小企業庁提供資料による。
  - 18) 日本学術会議、東日本大震災復興支援委員会、産業振興・就業支援分科会（2014）、p.16。
  - 19) 星（2013）、p90。
  - 20) 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（河上（2016）、p.22）。
  - 21) ヒアリング調査（中小企業庁、福島県庁）による。
  - 22) ヒアリング調査（福島県庁）による。
  - 23) ヒアリング調査（中小企業庁）による。
  - 24) ヒアリング調査（中小企業庁、福島県庁）による。
  - 25) 『日本経済新聞』電子版、2017年4月17日付。
  - 26) 鳥畑（2016）、第6章、pp.171-174。
  - 27) 『日本経済新聞』2017年4月17日付。
  - 28) 鎌田・伊達岡・中西（2012）、p.45。
  - 29) 『毎日新聞』東京朝刊、2016年3月12日付。
  - 30) 『毎日新聞』2017年3月10日付。
  - 31) 『日本経済新聞』電子版、2013年11月14日付。
  - 32) ヒアリング調査（福島県庁）による。
  - 33) 「人間の復興」の概念は、戦前の日本の経済学者である福田徳三（当時、東京商科大学（現在の一橋大学）教授）が提起したもので、現代を通じる普遍性をもっているといえる（岡田・秋山（2016）、p24）。福田は、「復興は決して復興院のみの仕事ではない、否眞の復興者は罹災者自らを措いて外にない。自ら生きんとする強い衝動、人らしく、又独立獨歩の人間らしく、慈善によらず、救護に頼らず、自らの働きを以って生きて行かんとする堅い決意を以て居る人が復興の最根本動力である。配給を受けることを絶大な恥辱と感ずる意気ある人によつてのみ、眞の復興が成し遂げ得られるのである。然るに今日迄の救護は、災後数日のやり方を其の儘継続して居るに過ぎない。罹災者に復興營生の機会を與ふると云ふことに就ては何をも爲して居らぬ。有形物の物質的被害の大なるに驚かされて、大災の爲めに人民の營生機会が滅ぼされたと云ふ無形の損害の甚大なることに気が付かず、物の恢復許りを念として、此の無形なる損害を恢復し、一日も早く人人皆生産活動を始め、各人に自らの營生機会を獲得せしむることの急務なるを知らないのである」とし、災害復興においては、何よりも被災地の住民の生活再建を最優先する「人間の復興」が重要であると述べている（福田（1924）、p.37））。
  - 34) 鎌田・伊達岡・中西（2012）、p.45。
  - 35) グループ補助金のつなぎ資金の融資に関しては、被災地域の民間金融機関だけではなく、様々な公的支援も行われている。
  - 36) 気仙沼信用金庫による岩手信用組合の事業譲受（2002年7月）、熊本第一信用金庫による山鹿信用金庫の合併（1969年8月）を除いて、他業種・同種合併による営業エリアの拡張の歴史はない。
  - 37) 『Sankei Biz』2016年2月17日付。
  - 38) 『熊本日日新聞』2017年1月17日付。
  - 39) 信用金庫などの協同組織金融機関の合併については、組織のリーダーである理事長の考え方が最も重要で、合併による効果は別にしても、組織が大きくなればなるほど、地域性を失い、地域との関わりは薄くなることは当然である（ヒアリング調査（あぶくま信用金庫）による）。
  - 40) 2011年9~10月に実施した調査では、当金庫と与信取引先があるお客様のうち、震災の影響を受けた先は、4,293先（総与信に占める割合51.85%）、297億円（同49.17%）に上っている。なかには、影響が軽微な先や既に事業を再開し業績が回復途上にある先を含むが、今後、地域経済が復興を遂げていく過程では、一部において潜在的な信用リスクが顕在化することも考えられる（あぶくま信用金庫、特定震災特例経営強化計画（ダイジェスト版）、2012年1月、p4）。
  - 41) 拡大した営業エリア内に新たな支店はまだ設けていない。
  - 42) ヒアリング調査（あぶくま信用金庫）による。
  - 43) 東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所事故に伴い、避難区域に所在する5店舗（双葉支店、夜の森支店、大熊支店、浪江支店、富岡支店）が営業休止中となっていたが、2016

年7月より浪江支店、2017年3月より富岡支店の営業を再開し、住民の帰還、金融サービスによる生活支援や事業所の営業再開への支援など、被災地域復興のさらなる加速化に努めている。

- 44) 岡田(2018)、p.3。
- 45) ヒアリング調査(あぶくま信用金庫)による。
- 46) ヒアリング調査(あぶくま信用金庫)による。
- 47) 小高区役所では、2012年より「あかりのファンタジー in おだか」と題してイルミネーション事業を展開した。華やかな雰囲気の中で行われるイルミネーションのイベントは、小高区の冬の風物詩として定着している。震災後は「仮設住宅イルミネーション」と題して再開し、小高区民が多数入居する原町区や鹿島区の仮設住宅、避難者の児童・生徒が多数通う鹿島区内の仮設学校舎などを電飾し、温かい手作りの灯りは住民に安らぎを与えている。
- 48) 『近代セールス』2012年7月1日号、pp.55-60及びヒアリング調査(あぶくま信用金庫)による。
- 49) 福島県としては、地域金融機関にも積極的な参加を求める指導を行っていて、事業計画書、資料の作成などへのアドバイスができるということで、参加することになった。
- 50) ヒアリング調査(あぶくま信用金庫 飯舘支店)による。
- 51) また、グループ補助金に関わるつなぎ融資はあぶくま信用金庫を利用しており、全体事業費の残り1/4の自己負担分は、東京電力(株)から受けた賠償金で調達している。これに加えて、福島県から無利子無担保という形で長期(20年)借入れができる制度(高度化スキームによる貸付制度)も利用している(ヒアリング調査((株)ダイイチ)による)。
- 52) ヒアリング調査((株)ダイイチ)及び福島県中小企業家同友会『DO! 同友ふくしま』第386号(2)、2012年5月1日付による。
- 53) ヒアリング調査(あぶくま信用金庫)による。
- 54) 60代男性のケース。楢葉町の自宅や田畑などの賠償金は約2,000万円(中略)家族全体で精神的損害賠償金は70万円、震災前の収入補償などを加えれば、一時は月収が200万円近くになった。さらに、家賃は無料、医療費は免

除され、所得税や地方税も支払う必要はない。約2万4,000人の原発避難者を受け入れている福島県いわき市では、Benz、BMWなどの高級車が売れ、土地購入、不動産売買が増加(90%の人は原発避難民)している。これまでに東京電力が約8万人の原発避難民に支払った補償金は、ざっと1兆8,000億円。単純に計算すれば、1人平均、約2,300万円に達する(『産経ニュース』2014年7月26日付)。

- 55) 特に、原発事故による避難者の需要が集中するいわき市の住宅地では地価上昇が進み、上昇率の全国上位10地点を全ていわき市が占めている。いわき市では、多数の地点で2011年の公示価格を超える価格となっており、2011年比では最大35%の上昇となった地点もある。いわき市では、避難者の方々を中心とする需要により、震災後、被災各県で例を見ない、独特の地価上昇になっている(ヒアリング調査(あぶくま信用金庫)による)。
- 56) ヒアリング調査(あぶくま信用金庫)による。
- 57) ヒアリング調査(あぶくま信用金庫 飯舘支店)による。
- 58) マイナス金利や人口減少で国内の銀行業が厳しいなか、メガバンクが事業見直しを進めている。三菱UFJフィナンシャル・グループ(FC)は、三菱東京UFJ銀行の約480店舗のうち10~20%の統廃合を検討している。みずほFCも店舗の統廃合や業務見直しを進める方針で、全国約800店の機能を見直し、20~30店の統廃合を検討している(『朝日新聞DIGITAL』2017年10月29日付)。

#### 【参考文献】

- 青木剛(2012)「中小企業の災害復興に果たす金融機関の役割」『中小企業懸賞論文』商工総合研究所、第26回、pp.1-11。
- 一般社団法人全国銀行協会(2013)「東日本大震災における銀行界の対応と今後の課題」『政策提言レポート』、pp.1-37。
- 海野晋悟・地主敏樹(2016)「大規模自然災害に直面する地域銀行の課題」『Discussion Paper』神戸大学大学院経済学研究科、No.1610、pp.1-43。
- 内田浩史・植杉威一郎・小野有人・細野薫・宮川大

- 介 (2012) 「経済学的視点から見た二重債務問題」『金融経済研究』日本金融学会、第 34 号、pp.1-27。
- 岡田知弘・秋山いつき (2016) 『災害の時代に立ち向かう』自治体研究社。
- 岡田知弘 (2018) 「東日本大震災から 7 年『創造的復興』のもたらしたもの」『Antenna』東日本大震災復興・後方支援フリーペーパー、Vol.24、pp.2-5。
- 河上高廣 (2016) 「災害時における中小企業支援策について」『大阪経大論集』大阪経大学会、第 67 巻、第 4 号、pp.19-36。
- 鎌田純一・伊達岡雅人・中西信介 (2012) 「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』参議院事務局企画調整室、第 330 号、pp.36-57。
- 菅原務 (2016) 「地域とともに生きる協同組織金融機関の役割」『季刊 くらしと協同』くらしと協同の研究所、第 18 号 (2016 秋号)、pp.11-18。
- 鳥畑与一 (2012a) 「震災復興と二重債務問題」『経済研究』静岡大学経済学会、第 16 巻 4 号、pp.195-213。
- 鳥畑与一 (2012b) 「震災復興と二重債務問題—債権買取り機関設立を中心に」『住民と自治』自治体研究社、2012 年 4 月号、pp.26-29。
- 鳥畑与一 (2016) 「東日本大震災における二重債務問題と人間復興における金融課題」綱島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一 編『東日本大震災◎復興の検証』合同出版、第 6 章、pp.163-188。
- 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会、産業振興・就業支援分科会 (2014) 「被災者に寄り添い続ける就業支援・産業振興を」、2014 年 9 月 16 日、pp.1-30。
- 日本銀行決済機構局 (2011) 「東日本大震災におけるわが国決済システム・金融機関の対応」『BOJ Reports & Research Papers』、2011 年 6 月 24 日、pp.1-29。
- 全国地方銀行協会 (2013) 「東日本大震災からの復興支援の事例」『地方銀行各行における具体的な取組み事例集』、2013 年 9 月 18 日、pp.1-54。
- 千葉啓之助・川端望 (2016) 「東日本大震災からの復旧・復興過程における中小企業等グループ補助金による復旧支援等の支援事業の役割に関する調査結果について」『Discussion Paper』東北大学経済学研究科、No.345、pp.1-25。
- 福田徳三 (1924) 『復興経済の原理及若干問題』同文館。
- 星貴子 (2013) 「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」『JRI レビュー』日本総合研究所、Vol.7、No.8、pp.84-106。

(佛敎大学)