

被災者に対する金融上の支援措置の現状と課題

— 改正金融機能強化法と二重債務問題対策を中心に —

財政金融委員会調査室 ふじい かずや
藤井 一裁

未曾有の複合的な大災害となった東日本大震災では、震災発生直後に金融庁、日本銀行等から金融機関等に対する要請を行って以降、通常の災害時に発動される既存の措置に加え、金融行政上の対応、累次の補正予算等による特別な融資・信用保証制度等の創設、二重債務問題への対応等のための立法措置など、被災者に対する金融上の支援措置が継続して講じられてきた。主な支援措置の経緯は、表1のとおりである。

本稿では、まず、震災発生直後から講じられてきた金融上の支援措置を概観した上で、二重債務問題への対応等のために立法措置が講じられたものとして、金融機関に対する公的資本増強の特例と、被災事業者向け債権の金融機関からの買取りを行う機構の設立について¹、これまでの経緯と現状を整理し、今後の課題を検討することとしたい。

1. 金融上の支援措置の概観

(1) 震災発生直後の金融上の措置

災害における金融上の措置は、被災者の当面の資金確保を容易にするため、金融庁及び日本銀行から金融機関、証券会社、保険会社等への要請を行うものである²。東日本大震災では、平成23年3月11日の震災発生直後に、金融担当大臣及び日本銀行総裁の連名で「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」が公表された。これまでの通常の災害では、財務局長（財務事務所長）及び日本銀行の支店長の連名で要請が行われているが³、東日本大震災の場合は、被害が甚大で広範囲に及ぶことから、前例のない金融担当大臣と日本銀行総裁の連名で要請が行われた⁴。その後、3月20日及び23日にも金融庁監督局長等からの要請が発出されている。

これらの措置は、「金融機関（銀行、信用金庫、信用組合等）への要請」「証券会社への要請」「生命保険会社、損害保険会社及び少額短期保険業者への要請」「火災共済協同組合への要請」と広範にわたるものであり、被災者の状況に応じて現在でも柔軟な対応が行われている。金融機関への要請では、「預金証書、通帳を紛失した場合でも預金者であることを確認して払戻しに応ずること」「届出の印鑑のない場合には、拇印にて応ずること」といった預金払戻しの便宜的な取扱いのほか⁵、「災害の状況、応急資金の需要等を勘案して融資相談所の開設、審査手続きの簡便化、貸出の迅速化、貸出金の返済猶予等災害被災者の便宜を考慮した適時的確な措置を講ずること」といった返済猶予やつなぎ資金等の借入れ申込みにも及ぶものも含まれている。

表1 被災者に対する主な金融上の支援措置の経緯（平成24年3月末まで）

平成23.	
3.11	○地震発生を受け、金融担当大臣及び日本銀行総裁の連名で「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」を公表 ◎経済産業省から関係機関に対し、特別相談窓口の設置、災害復旧貸付の実施、既往債務の返済条件緩和等の対応を要請
3.12	◎日本政策金融公庫から指定金融機関を通じた危機対応融資の対象に追加
3.13	◎激甚災害として指定（災害関係保証の発動、災害復旧貸付の金利引下げ等を実施）
3.20	○金融庁監督局長等から関係金融機関に対し「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の更なる周知徹底等について」を发出
3.23	○金融庁監督局長等から関係金融機関に対し「平成23年（2011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」を发出
4.1	○改正中小企業金融円滑化法の成立・施行（3月31日）等に関する「金融担当大臣談話」を公表
5.2	◎平成23年度第1次補正予算及び「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」の成立により、「東日本大震災復興緊急保証」、「東日本大震災復興特別貸付」等を創設（5月23日運用開始）
5.13	○金融機能強化法の改正に関する「金融担当大臣談話」を公表
5.23	◎福島県と経済産業省が、「原子力災害に伴う「特定地域中小企業特別資金」の開始について」を公表（6月1日受付開始）
6.17	●二重債務問題に関する関係閣僚会合で「二重債務問題への対応方針」を取りまとめ
6.22	○改正金融機能強化法が成立（7月27日施行）
7.11	●自由民主党、公明党及びたちあがれ日本・新党改革の共同提案により、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案を参議院に発議
7.15	○「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」公表（8月22日適用開始）
7.25	●「中小企業再生支援協議会の体制強化・機構設立支援」等を盛り込んだ平成23年度第2次補正予算が成立
9.14	○仙台銀行（300億円）及び筑波銀行（350億円）について、改正金融機能強化法に基づく資本参加を決定
10.26	○仮設住宅・借上げ住宅居住者について、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の運用の見直し
11.11	●岩手産業復興機構を設立
11.21	●株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法が成立（平成24年2月23日施行）
11.22	◎「特定地域中小企業特別資金」制度の拡充を公表（11月25日受付開始）
11.30	●茨城県産業復興機構を設立
12.8	○七十七銀行（200億円）について、改正金融機能強化法に基づく資本参加を決定 ◎平成23年度第3次補正予算の成立（11月21日）を踏まえ、中小企業者向け資金繰り支援策（「東日本大震災復興特別貸付」の拡充等）の実施を公表（12月12日運用開始）
12.22	●宮城産業復興機構を設立
12.27	●福島産業復興機構を設立
12.28	○相双信用組合（139億円）及びいわき信用組合（175億円）について、改正金融機能強化法に基づく信託受益権等の買取りを決定
平成24.	
1.25	○自由財産たる現預金の範囲を、500万円を目安として拡張するなど、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の運用の見直し
2.2	○宮古信用金庫（85億円）、気仙沼信用金庫（130億円）、石巻信用金庫（157億円）、あぶくま信用金庫（175億円）について、改正金融機能強化法に基づく信託受益権等の買取りを決定
2.22	●株式会社東日本大震災事業者再生支援機構を設立（3月5日業務開始）
3.14	○那須信用組合（54億円）について、改正金融機能強化法に基づく信託受益権等の買取りを決定
3.28	●千葉産業復興機構を設立

（注）主として、○は金融行政面の対応、◎は政策金融等による対応、●は二重債務問題に係る債権買取りの機構に関する動きを示す。

（出所）金融庁資料、経済産業省資料及び各種報道により作成。

この要請を受けて、全国銀行協会等も傘下金融機関に要請内容の周知徹底を図ったほか、不渡りとなった手形・小切手に係る不渡報告・取引停止処分の猶予等が行われ⁶、避難先の他の金融機関において預金の払戻しに応じる取扱いも実施されている⁷。

このほか、震災発生前の1月25日に国会提出されていた「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の一部を改正する法律」⁸が3月31日に成立したことを受け、4月1日の金融担当大臣談話では「地震の影響を直接・間接に受けられた全国の中小企業者や住宅ローンの借り手の皆様も含め、円滑化法を活用し、その経営改善・事業再生等や生活の安定につなげていただきたい」との認識が示された。

一方、経済産業省も3月11日に、日本政策金融公庫、商工組合中央金庫、信用保証協会等に対し、特別相談窓口の設置、災害復旧貸付の実施、既往債務の返済条件緩和等の対応などを講じるよう要請したほか、3月13日には激甚災害に指定されたことを受け、災害関係保証の発動、災害復旧貸付の金利引下げ等の措置を講じている⁹。

(2) 補正予算等による資金繰り対策等の実施

平成23年度においては4次にわたる補正予算が編成され、その中で震災からの復旧・復興のための対策として、日本政策金融公庫等や信用保証制度を活用した資金繰り対策の新設・拡充が行われてきた。平成23年度第1次補正予算においては、震災被害により経営に支障を来している中小企業者を対象に、一般保証、災害関係保証・セーフティネット保証とは別枠の「東日本大震災復興緊急保証」、直接的又は間接的に著しい被害を受けた中小企業者等を対象とする「東日本大震災復興特別貸付」が創設され、その後も拡充が続けられている。平成24年4月27日までの累計での実績は、東日本大震災復興特別貸付で4兆3,099億円、東日本大震災復興緊急保証で1兆8,382億円に及んでいる¹⁰。

また、原子力発電所事故で甚大な影響を被った事業者の支援については、平成23年4月22日に福島県と経済産業省との間で、通常の金融支援制度ではない特別な支援制度を創設することの合意がなされ、事業を継続・再開するために必要な事業資金（運転資金・設備資金）を長期、無利子、無担保で融資する「特定地域中小企業特別資金」制度が創設された。

このほか、日本銀行では、金融庁と連名で行った金融上の措置の要請に加え、平成23年4月7日の金融政策決定会合で、被災地の金融機関の初期対応を資金面から支援していくための「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」を実施することを決定した¹¹。これは、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、貸付総額1兆円の資金供給オペレーションを実施するもので、平成24年4月までの12回で合計5,112億円の貸付けが行われている¹²。

(3) 二重債務問題対策

既往債務が負担になって新規資金調達が困難となる等のいわゆる二重債務問題については、震災発生直後から様々な対応策の検討・提言が行われてきた。平成23年6月17日には、民主党、自由民主党及び公明党の三党一次合意が取りまとめられ、政府も同日の二重

債務問題に関する関係閣僚会合で「二重債務問題への対応方針」を決定した。

ここで掲げられた具体的な対応措置のうち、個人向けの私的整理ガイドラインの策定については、金融関係団体、商工団体等の関係者及び学識経験者等で構成される「個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会」で策定された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（個人版私的整理ガイドライン）が7月15日に公表され、8月22日から適用が開始された。このガイドラインによる債務整理を的確かつ円滑に実施するための第三者機関として、一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会が設置されている。

ただ、適用開始当初から、適用実績が伸び悩んだこともあり、被災者にとって適用を受けるためのハードルが高いとの指摘がしばしばなされてきた¹³。国会論議でも、ガイドラインの対象となり得る要件の一つである「近い将来において既往債務を弁済することができないことが確実と見込まれること」に関して、仮設住宅に避難している場合には適用対象外になることが問題視された¹⁴。さらに、生活再建支援金、災害弔慰金・見舞金、義援金については、「債務者の資産に含めてその返済能力を判断することは、適当ではない」との考え方が当初から示されているが¹⁵、地震保険の保険金についても、被災後の生活支援のためという趣旨を踏まえて同様の取扱いをすべきであるとの指摘もなされた¹⁶。

こうした点については、これまでに二度にわたり運用の見直しが行われている。10月26日には、仮設住宅に入居、あるいは家賃補助を受給しているなど、現段階で住居費負担が発生していない場合であっても、近い将来に住居費負担が発生することを考慮してガイドラインの要件に合致するか否かを判断することとした。平成24年1月25日には、自由財産たる現預金の範囲を、法定の99万円を含めて合計500万円を目安として拡張する等の見直しを行った。平成24年5月2日までの実績では、債務整理成立に向けて準備中の件数が619件（うち債務整理開始の申出件数は220件）となっている¹⁷。

一方、政府の対応方針で「金融機関向け対応」として掲げられた「金融機関への資本参加・要件の緩和」については、平成23年5月27日に国会提出された「東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」（改正金融機能強化法案）¹⁸等の早期成立が必要であるとの認識が示されていた。

また、被災事業者等に対する債権の買取り等を行うスキームについては、中小企業再生支援協議会の拡充や中小企業再生ファンドの新設などが掲げられているが、三党一次合意事項と併せて公表された三党実務者会合の「残された検討課題」では、「新たな公的な「機構」を設立し、被災地の中小企業、小規模事業者、農林水産業者、医療福祉関係者に対する金融機関の既存債権（リースを含む）を買い取る等のスキームの是非をどう考えるか」との項目が示された。この項目についてはその後の実務者協議では合意に至らず、政府の提案する産業復興機構と自由民主党・公明党の提案する株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法による機構の2つの枠組みが議論されることとなった。

以下では、改正金融機能強化法と株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法について、成立に至る経緯と制度の概要を見ていくこととしたい。

2. 改正金融機能強化法に基づく公的資本増強の特例措置

(1) 金融機能強化法に基づく公的資本増強制度

「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」(金融機能強化法)は、地域における経済の活性化が図られるよう、経営強化計画を策定して申請した金融機関が一定の要件を満たす場合に、国の資本参加(公的資本増強)を可能とするものである¹⁹。資本参加の方式には、金融機関単体への資本参加等のほか、業界内での相互支援制度の下で資本増強を行う制度が存在する協同組織金融機関(信用金庫、信用組合等)に対しては、国と中央機関(信金中央金庫、全国信用協同組合連合会等)が共同して資本参加(国による信託受益権等の買取り)を行う方式が設けられている²⁰。

また、平成20年秋以降の世界金融危機を受け、地域金融機関による中小企業金融の円滑化を図るべく、同年12月に施行された改正法では、平成20年3月31日までとされていた申請期限を平成24年3月31日まで延長し、国の資本参加の要件を見直すとともに²¹、協同組織金融機関全体で提供している金融機能の発揮の促進を目的として、中央機関に対して、あらかじめ国が資本参加することを可能とする枠組みが新たに設けられた²²。

金融機能強化法に基づく資本増強(後述する震災の特例を除く。)は、13金融機関に対して3,495億円(このうち、平成20年改正法施行後は11金融機関に対して3,090億円)が実施されている²³。

(2) 震災の特例を設ける改正に至る経緯

東日本大震災においては、津波により被災した東北地方太平洋沿岸部を中心に、金融機関自体も含めて広範囲に甚大な被害が生じた。津波による被害を受けた沿岸部の金融機関では、本店が被災し、当局との連絡が一時途絶したところもあったとされる²⁴。金融庁の集計では、震災発生直後の平成23年3月14日時点で、東北6県及び茨城県に本店のある72金融機関の営業店数約2,700のうち、約280が閉鎖されていた。平成24年4月27日現在でも41の営業店(約2パーセント)がなお閉鎖されている²⁵。

このような状況から、金融機関自体の被害による貸出し等に必要な資金確保への影響や、営業基盤となる地域経済の打撃による貸倒れの増加等の懸念から、被災地域の金融機関自体への金融機能強化法に基づく資本増強の必要性が早い段階から指摘されてきた²⁶。

自見金融担当大臣は、平成23年4月8日の記者会見において、被災地に所在する金融機関を含めて、全体として十分な自己資本が確保されているとの認識を示した上で、今次の東日本大震災という未曾有の災害が金融機能に様々な影響を与えることが考えられるところであり、金融機能強化法について、適用要件に係る震災の特例を設けるなど、必要な見直しを行いたいとの意向を明らかにした。その後、5月13日には、「東日本大震災を受けた金融機能の確保について」と題する金融担当大臣談話が発表され、「地域における面的な金融機能を維持・強化するとともに、預金者に安心していただける、万全の枠組みを設けることが適切と考え、金融機能強化法を改正するための法案を国会に提出する」との方針が示されている。自見金融担当大臣は、法案提出後の国会審議の際にも「金融機能を

強化すれば、既往債務に係る貸付条件の変更、二重ローンの問題を含めて、金融機関が被災地の実情に合った対応を行いやすくなる確率が高くなるわけであり、そういった環境をつくることになるようにこの法律を提出した」との見解を示している²⁷。

以上の経緯から、5月27日に閣議決定の上国会提出された改正金融機能強化法案は、6月22日に成立、7月27日に施行された。この改正により、震災の特例が設けられたほか、本則も含めた資本増強の申請期限が平成29年3月31日まで延長されている²⁸。

(3) 震災の特例の概要

改正により設けられた震災の特例には、全金融機関が対象となる一般的特例と、協同組織金融機関向け特例がある。

一般的特例は、東日本大震災により自己資本の充実を図ることが主として業務を行っている地域における円滑な信用供与を実施するために必要となった金融機関（震災特例金融機関等）を対象とし、資本参加の申請に当たり策定する経営強化計画の記載事項や国の資本参加の基準の要件の柔軟化を図るとともに、資本参加コストの引下げ²⁹等を図るものである。例えば、経営強化計画の記載事項については、計画期間を3年以内から5年以内とし、経営責任や収益性・効率性に関する目標設定を求めないこととする一方で、「中小企業に対する信用供与の円滑化等地域経済の活性化に資する方策」については、震災からの復興に資する方策を含むこととされている。

一方、協同組織金融機関向け特例は、自ら被災したり、被災者への貸付けを相当程度有しているなど、今次の大震災により、今後の財務が必ずしも見通し難い面がある協同組織金融機関について、特別な資本参加の仕組みを設けるものである。この場合は、中央機関との間での経営指導契約を結ぶことにより、国と中央機関が共同して資本参加（国による信託受益権等の買取り）を行うことができる³⁰。将来、参加資本の償還の見通しが立たない場合には、事業再構築とともに参加資本の整理を行うこととし、その財源は預金保険機構の一般勘定（ペイオフコストの範囲内）及び早期健全化勘定（ペイオフコストを超える部分）の資金を活用する³¹。

表2 改正金融機能強化法（震災の特例）に基づく資本増強実績

一般的特例に基づく資本増強		協同組織金融機関向け特例に基づく資本増強	
仙台銀行	300億円	全信組連（相双信組）	139億円
筑波銀行	350億円	全信組連（いわき信組）	175億円
七十七銀行	200億円	信金中金（宮古信金）	85億円
全信組連（那須信組）	54億円	信金中金（気仙沼信金）	130億円
		信金中金（石巻信金）	157億円
		信金中金（あぶくま信金）	175億円
合計	904億円	合計	861億円

（注）仙台銀行及び筑波銀行は優先株式、七十七銀行は期限付劣後ローン、信金中金及び全信組連は信託受益権による。

（出所）預金保険機構「金融機能強化法に基づく資本増強実績一覧」（平成24年3月末現在）により作成。

震災の特例による資本増強は、平成24年3月末までに10金融機関に対して1,765億円が実施されており（表2）、本則によるものも含めた金融機能強化法に基づく資本増強実績の合計は5,260億円となっている³²。

3. 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法

（1）株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案の審議経過

二重債務問題への対応策のうち、被災事業者向け債権の買取りを行う機構のスキームとして、政府は産業復興機構の設立を進めていた。産業復興機構は、独立行政法人中小企業基盤整備機構（中小機構）が8割、金融機関等が2割を出資し、投資事業有限責任組合契約に関する法律に基づき設立される投資事業有限責任組合であり、中小企業再生支援協議会の体制を抜本的に拡充・強化した産業復興相談センターとともに被災県ごとに設立される³³。

これに対して、平成23年7月11日に自由民主党、公明党及びたちあがれ日本・新党改革の共同提案により参議院に発議された株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案は、対象事業者の債務の負担を軽減しつつその再生を支援することを目的とする法人として、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下「事業者再生支援機構」という。）を設立しようとするものである。この事業者再生支援機構は、預金保険機構及び農水産業協同組合貯金保険機構を通じて国等による資本金の組成を行い、資金の借入に当たっては政府保証も認められている。

この法案は、7月29日の参議院本会議で修正議決の上衆議院に送付されたが、第177回国会及び第178回国会においては衆議院で閉会中審査決定がなされていた。第179回国会では、10月20日の民主党、自由民主党及び公明党の三党実務者による合意を踏まえ、11月14日の衆議院東日本大震災復興特別委員会において三党から修正案が提出され、11月15日の本会議で修正議決の上参議院に送付された。参議院では、11月18日の東日本大震災復興特別委員会における審査の後、11月21日の本会議で衆議院送付案のとおり可決、成立した。

（2）衆議院における修正の内容

三党実務者協議では、既に設立が進められていた産業復興機構との相互補完、運営に伴う国民負担や事業者再生支援機構の持続可能性の観点から、産業復興機構とのすみ分け等7項目にわたる合意がなされている。

これを受け、衆議院で行われた修正では、事業者再生支援機構の行う業務について、資金の貸付けをつなぎ融資等に限定したほか、債権の買取価格について、支援決定に係る事業再生計画その他の個々の実情を勘案した「適正な時価」を上回ってはならないこととするとともに、債権の買取りに当たっては、事業者再生支援機構に二次ロスが発生した場合の損害担保契約を関係金融機関等と締結することができる等の規定が盛り込まれた。さらに、産業復興機構や産業復興相談センターとの連携についての規定も整備された³⁴。

また、発議者側が2兆円必要としていた事業者再生支援機構の政府保証枠については、5,000億円とすることで合意され、平成23年度第4次補正予算及び平成24年度予算に計上されている。

(3) 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構と産業復興機構の設立状況

以上の経緯から、被災事業者に対する旧債権を金融機関から買い取る機構の枠組みについては、事業者再生支援機構と産業復興機構が併存する形になっている(表3)。

事業者再生支援機構は、平成24年2月22日に設立され³⁵、3月5日から業務を開始した。仙台市に本店を、東京都に東京本部を置くほか、各県の産業復興相談センターにおいて一元的に相談を受け付ける体制が採られている。一方、産業復興機構は、平成24年3月末までに岩手、茨城、宮城、福島、千葉の各県で設立されている³⁶。

表3 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構と産業復興機構の比較

	株式会社東日本大震災 事業者再生支援機構	産業復興機構
組織・体制	主務大臣の認可により全国に一を限り設立される株式会社(仙台市に本店、東京都に東京本部を設置)	被災県ごとに設立される投資事業有限責任組合(岩手、宮城、福島、茨城、千葉の各県に設立済み)
資本金	200億円(預金保険機構及び農水産業協同組合貯金保険機構が出資)	設立時は1機構当たり約20億円～100億円(中小企業基盤整備機構が8割、金融機関等が2割を出資)
政府保証	5,000億円	—
支援対象	各県の産業復興機構による支援の対象とすることが困難なもの(小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者等を重点的に対象とする)	中小企業者等
根拠法	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法	投資事業有限責任組合契約に関する法律

(出所)復興庁、金融庁、経済産業省、各県公表資料等により作成。

4. 被災地における金融の動向と今後の課題

(1) 被災地の預金・貸出の動向と資金供給の課題

日本銀行仙台支店が取りまとめた東北地域の預金動向では、平成23年7月以降、預金残高の前年同月比が10パーセント台の増と、高い伸びが続いており、平成24年2月は10.4パーセント増となっている。ところが、貸出動向については、平成23年5月以降前年比でプラスにはなっているものの、平成24年2月においても前年比2.0パーセント増と微増にとどまっている³⁷。これについては、義援金や保険金等の流入で預金残高が増加する一方で、復興に向けた資金需要の伸びは依然小規模であることが指摘されている³⁸。その一方で、再建費用調達のために、復興ファンド等による出資の引受け等を模索する企業も見られる³⁹。

今後は、地域の復興計画等が固められていくにつれて、一時の資金繰りの改善のための対応に加えて、本格的な復興に向けた資金の供給が長期にわたって課題となる。現時点で

は、被災地全体ないしは全国を対象とした政策金融や信用保証が資金繰り対策上重要な役割を担っているが、今後はそれぞれの地域における経済・産業の復興の方向性を踏まえ、地域の実情に応じた民間金融機関中心の資金供給に徐々に切り替えていく必要がある。特に地域密着型金融の担い手である中小・地域金融機関には、金融機能強化法に基づく資本増強等の活用により経営体力を強化しつつ、地域の産業・中小企業を育成すべく目利き能力を発揮することが求められている。

(2) 被災地における約定返済停止等の動向と債権買取り・個人の私的整理の課題

被災地金融機関を対象とした金融庁の集計によると、平成 23 年 5 月末時点で約定返済を一時停止している債権額は 3,435 億円（債務者数 13,507 先）、うち住宅ローンは 923 億円（債務者数 6,523 先）に上っていた。正式に条件変更契約を締結した債権が増加するにしたがって、約定返済を一時停止している債権は減少が続いており、平成 24 年 1 月末では、945 億円（債務者数 3,681 先）、うち住宅ローンは 231 億円（債務者数 1,700 先）となっている（表 4）。

表 4 東日本大震災以降に約定返済停止等を行っている債権額の推移

(単位：億円)

	約定返済を一時停止している債権額		正式に条件変更契約を締結した債権額	
	全体	うち住宅ローン	全体	うち住宅ローン
23 年 5 月末	3,435	923	2,129	122
6 月末	2,967	861	3,110	196
7 月末	2,676	738	3,822	277
8 月末	2,195	640	4,914	360
9 月末	1,409	431	5,574	443
10 月末	1,201	323	5,959	498
11 月末	1,105	278	6,461	550
12 月末	996	245	6,887	602
24 年 1 月末	945	231	7,450	640

(注) 1. 被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）に所在する金融機関からのヒアリングによる。

2. 正式に条件変更契約を締結した債権額は、23 年 3 月 11 日から各月末までの金額。

(出所) 金融庁「東日本大震災以降に約定返済停止等を行っている債務者数及び債権額」により作成。

二重債務問題への対応策については、こうした条件変更等と併せて、事業者向け債権の買取りを行う産業復興機構と事業者再生支援機構が、再生支援の実績をどのように積み重ねていくのかが大きな課題である。衆議院における修正に当たっては、事業者再生支援機構の債権買取業務の対象として、産業復興機構による支援の対象とすることが困難なもの、小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者等を重点的に対象とするとの考え方が示されているが、相談窓口として一元化された各県の産業復興相談センターがどのような基準で買取りを行う組織を選択するのかが、依然不明な点も多い。実効ある再生支援を通じ、被災事業者の事業・生活の再生に資することができるよう、実績を積み重ねていくことが求められる。

また、事業者向けの施策の整備が進む一方で、個人住宅ローン向け対応については、政府の対応方針でも、個人版私的整理ガイドラインを除くと住宅金融支援機構による対応、

災害公営住宅の供給等に限られており、新たな施策が講じられるに至っていないことも今後の検討課題である。加えて、液状化による被害を受けた住宅に対する支援策等についても、国会論議等で更なる対策が必要との指摘がなされている⁴⁰。利用が低迷しているとされる個人版私的整理ガイドライン自体のなお一層の利用促進も含め、総合的な取組が必要となろう。

- 1 第 177 回国会における二重債務問題対策の検討及び株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案の提出・審議の経緯については、拙稿「二重債務問題の解決策構築に向けた国会論議」『立法と調査』第 321 号（平 23.10.3）を参照。
- 2 災害対策基本法第 36 条第 1 項に基づく金融庁防災業務計画に規定されているものであり、災害における金融上の措置として要請する事項については、業態ごとの監督指針（例えば、「主要行等向けの総合的な監督指針」Ⅲ－6－3－2）において定められている。
- 3 例えば、平成 23 年 9 月 5 日には、和歌山県及び奈良県における災害救助法の適用地域について、「台風 12 号による災害に対する金融上の措置について」が近畿財務局長及び日本銀行大阪支店長の連名で公表されている。
- 4 岡部憲昭「東北財務局の 3. 11 ～大震災からの復旧・復興に向けた 9 ヶ月の取組み～」『ファイナンス』2011 年 12 月号
- 5 保険会社においても、「保険証券、届出印鑑等を喪失した保険契約者等については、可能な限りの便宜措置を講ずること」「生命保険金又は損害保険金の支払いについては、できる限り迅速に行うよう配慮すること」といった要請がなされており、これに応じて契約保険会社の照会制度の構築、保険金の簡易・迅速な支払い等の取組が行われている。
- 6 全国銀行協会では、平成 23 年 3 月 11 日から当分の間、全手形交換所において、今回の災害のため呈示期間が経過した手形でも交換持出等を行うことや、不渡となった手形・小切手について不渡報告への掲載を猶予することとしていたが、平成 24 年 4 月 4 日の交換（呈示）分をもって終了した。なお、福島県銀行協会においては、当分の間、原子力災害の関係地域（警戒区域・計画的避難区域等）を対象に手形交換に関する特別措置を継続して実施する（「東日本大震災に伴う手形交換に関する特別措置の終了について」（平成 24 年 2 月 6 日 一般社団法人全国銀行協会））。
- 7 対象となる取引金融機関（13 銀行、6 信用金庫、3 信用組合）について、預金者が他の地域に避難している場合に、避難先にある受付金融機関（全国の 119 銀行）において預金の払戻しを受け付けている（一般社団法人全国銀行協会ウェブサイト「東日本大震災において被災された方による取引金融機関以外での預金の払戻しについて」〈http://www.zenginkyo.or.jp/topic/deposit_cooperation/index.html〉）。
- 8 「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」（中小企業金融円滑化法）は、金融機関に対し、中小企業者や住宅資金借入者からの申込みがあれば、できる限り貸付条件の変更等を行う努力義務を課すとともに、貸付条件の変更等の実施状況等について、開示や当局への報告を義務付けることなどを主な内容としており、平成 21 年 12 月 4 日に施行された。制定当初は、平成 23 年 3 月 31 日を期限としていたが、この改正により平成 24 年 3 月 31 日まで延長された。なお、平成 24 年 3 月 30 日に成立した改正法により、この期限は平成 25 年 3 月 31 日まで再度延長されている。
- 9 「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（激甚災害法）により激甚災害として指定される場合には、被災中小企業者の援助のため種々の特別措置が講じられる（『平成 23 年度中小企業施策総覧』（中小企業庁）170 頁）。
- 10 中小企業庁ウェブサイト「東日本大震災後の資金繰り支援策の実施状況（2011 年 3 月 14 日～2012 年 4 月 27 日）」〈<http://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/shikinguri/earthquake2011/2012/4W4.htm>〉
- 11 平成 23 年 4 月 7 日の金融政策決定会合で骨子素案を取りまとめ、4 月 28 日の金融政策決定会合で基本要

領等を制定した。

- 12 「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（第12回）の実施結果」（2012年4月17日 日本銀行）
- 13 例えば、「借金棒引き 申請二の足 被災者向け個人版私的整理 民間任せ 使い勝手に不満」『朝日新聞』（平23.8.23）、「再生支援機構きょう発足 二重ローン 対策難しく 先行2施策 実績上がらず」『毎日新聞』（平24.3.3）など。
- 14 第178回国会参議院予算委員会会議録第3号19頁（平23.9.29）
- 15 「「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」Q&A」Q3-3
- 16 第179回国会参議院財政金融委員会会議録第2号15頁（平23.10.27）
- 17 「個人版私的整理ガイドライン お問い合わせ件数等—平成23年8月22日から平成24年5月2日迄—」（平成24年5月7日 一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会）
- 18 「金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法」（組織再編法）は、金融機関等の組織再編成を円滑化するための特別措置（手続の簡素化、資本増強、預金保険の保険基準額に係る経過措置）を講ずるものであり、平成15年1月に施行されたものである。このうち、資本増強については、後に制定された金融機能強化法に引き継がれている。
- 19 金融機関に対する公的資本増強制度は、発行株式等を公的資金で引き受けることにより、金融機関経営や金融システムの健全性を確保するものである。我が国では、預金保険法において、金融危機対応措置の一つとして恒久的な資本増強制度が定められる一方で、平成16年8月に施行された金融機能強化法によって時限的な措置が設けられている。なお、公的資本増強に関する業務は預金保険機構（金融機能強化法に基づく資本増強における株式の引受け等は、整理回収機構に委託している）において行われている。
- 20 具体的には、中央機関が優先出資等を信託する場合において、信託受益権等の買取りを申し込むことができる。預金保険機構は、信託受益権等の優先部分を買取り、中央機関が劣後部分を保有する（預金保険機構『平成金融危機への対応』（社団法人金融財政事情研究会 平成19年）154～155頁）。
- 21 平成20年改正以前の旧法においては、抜本的な組織再編成を行わない場合に、目標未達成の場合の経営責任を経営強化計画に示すほか、国の資本参加の基準にもリストラ等事業再構築の措置が講じられていること等が含まれていた。平成20年改正により、これらは制度上一律には求めないこととされている。
- 22 平成20年改正で設けられた中央機関への資本参加の枠組みは、従来からある個別の協同組織金融機関に対する中央機関経由の資本参加とは異なり、中央機関自体にあらかじめ国が資本参加するものである。
- 23 このうち、協同組織金融機関に対する中央機関経由の資本参加は、平成21年9月に実施された山梨県民信用組合に対する450億円のみである。
- 24 宮城県石巻市に本店を置く石巻商工信用組合は、地震後4日間金融庁・東北財務局と連絡がつかず、役員全員の無事が3月15日になって確認された（東北財務局ウェブサイト「局長室へようこそ～大震災からの復興に向けて～」〈http://tohoku.mof.go.jp/e_goannai/kyokuchou02.html〉）。
- 25 金融庁ウェブサイト「今般の震災についての金融庁・財務局・金融機関の対応状況（平成24年4月27日更新）」〈<http://www.fsa.go.jp/ordinary/earthquake201103/jokyo.html>〉
- 26 「地方金融支援に全力 政府・業界 貸出金の確保難航懸念」『毎日新聞』（平23.3.31）
- 27 第177回国会参議院財政金融委員会会議録第16号10頁（平23.6.16）
- 28 信用事業を行う農業協同組合、漁業協同組合等に対する資本増強の特例措置については、別に「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の一部を改正する法律案」（改正再編強化法案）が平成23年6月3日に国会提出され、7月27日に成立している。
- 29 資本参加コストについては、平時に求められる水準（TIBOR（東京の銀行間の短期金利）+1%～2%）を政府保証調達やTIBOR並に引き下げる（運用事項）こととしている（「金融機能強化法等の改正に係る説明資料」（平成23年5月 金融庁））。
- 30 国の取得割合は10分の9未満と政令で定められ、50億円以内の10分の8、50億円を超える部分の10分の9を合計した額を目安とする（金融機能強化法ガイドライン）。
- 31 預金保険機構の一般勘定は、預金保険法に基づき、金融機関から預金保険料を受け入れ、金融機関破綻時にペイオフコスト（破綻金融機関の預金者に保険金を支払った場合に要する費用）内の資金援助を行う

業務を経理する勘定である。また、早期健全化勘定は、「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」（早期健全化法）に基づき、平成 13 年度末まで行われた資本増強を経理する勘定である。

- 32 預金保険機構の金融機能強化勘定（金融機能強化法に基づく資本増強を経理）における資金調達には、12 兆円の政府保証枠が認められている。
- 33 中小企業再生支援協議会は、産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法に基づく認定支援機関（各都道府県に 1 箇所）に設置されている。
- 34 修正内容以外の三党合意事項については、衆参両院の東日本大震災復興特別委員会において附帯決議が行われている。
- 35 事業者再生支援機構への出資に必要な経費（預金保険機構 186.8 億円、農水産業協同組合貯金保険機構 13.2 億円）は、平成 23 年度東日本大震災復旧・復興予備費を使用して支出されている（「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構」への出資に係る東日本大震災復旧・復興予備費の使用について」（平成 23 年 12 月 20 日 内閣府（防災担当））。
- 36 このほか、青森県においては平成 23 年 12 月に青森県産業復興相談センターが設立されている。
- 37 「東北地区主要金融経済指標」『経済の動き』（2012 年 4 月 16 日 日本銀行仙台支店）
- 38 「岩手・宮城・福島 3 県の 8 地銀 資金需要なお微増」『日刊工業新聞』（平 24. 2. 17）
- 39 「被災企業、資金集め奔走」『日本経済新聞』（平 24. 5. 3）
- 40 第 180 回国会参議院財政金融委員会会議録第 2 号 15 頁（平 24. 3. 22）