

二重債務問題の解決策構築に向けた国会論議

～株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案～

財政金融委員会調査室 ふじい かずや
藤井 一裁

東日本大震災の影響により、被災地域の事業者等の中で、既往債務が負担となって新規資金調達が困難となる等、いわゆる二重債務問題の発生が懸念されている。

第 177 回国会においては、震災発生以降、二重債務問題の解決策についての議論が続いてきた。本稿では、金融機関が有する債権の買取り等により被災事業者の再生を支援するものとして、自由民主党、公明党及びたちあがれ日本・新党改革が参議院に発議した株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案（参第 12 号）の審査を中心に、二重債務問題の解決策構築に向けた国会での論議を振り返ることとしたい。

1. 二重債務問題に対するこれまでの対応

(1) 過去の災害等における二重債務問題への対応

災害等により住宅や事業用資産を失った被災者は、生活や事業を再建するに際して、失った資産に係る金融機関等からの既往債務に加えて、新たに調達する資産等のための債務を抱えることになる。この場合、既に消失した資産についての既往債務の返済に加えて、新たな債務についても返済が必要となり、被災者にとって過重な負担となる。また、既往債務を抱える状態では、新たな借入れ自体が受けにくくなり、結果として生活や事業の再建に支障を来すことになる。こうした問題は、「二重債務問題」又は「二重ローン問題」と呼ばれ、平成 7 年の阪神・淡路大震災を始め、過去の災害等の際にしばしば課題として指摘されてきた。

特に、阪神・淡路大震災の際には、「家を失い、ローンが残ったのはおよそ 15,000 件」との推計¹もある中で、ローンの全部債務免除等、主として住宅ローンについての対応の必要性が指摘されたものの、支援策としては兵庫県及び神戸市により設立された財団法人阪神・淡路大震災復興基金²による利子補給等に限定された³。この問題は当時の国会においてもしばしば議論されているが、政府は「一般的に、自然災害により個人が被害を受けた場合には自助努力による回復を原則としている」⁴等の見解を示すにとどまっている。

なお、平成 10 年に参議院提出の議員立法によって被災者生活再建支援法が制定され、その後の改正を経て、現在では住宅が全壊・大規模半壊等となった場合に、住宅の被害状況に応じて支給される基礎支援金と、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金が支給される制度が設けられている⁵。

(2) 東日本大震災の発生と金融上の措置

本年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、被災地域が東北地方を中心に東日本の極め

て広範囲にわたることに加え、太平洋沿岸部における大津波、東京電力福島第一原子力発電所事故による避難等、未曾有の複合的な大災害となっている。そのため、二重債務問題への対応に先立ち、発生直後から災害復旧貸付等、既存の公的融資制度が発動されたほか、補正予算等により特別な融資・信用保証制度等が順次設けられた。また、金融機関に対する便宜の措置の要請や検査・監督上の特例等、金融行政上の支援措置も行われている。

地震発生後の主な金融面での支援措置等に関する経緯は、表1のとおりである。

表1 東日本大震災発生後の金融面での主な支援措置等に関する経緯

平成 23.	・平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震発生
3. 11	○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への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
3. 31	○改正中小企業金融円滑化法が成立、同日施行 ○「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検査・監督・規制上の対応について」を公表
4. 1	○改正中小企業金融円滑化法の成立・施行等に関する「金融担当大臣談話」を公表
4. 22	◎福島県と経済産業省が、原子力発電所によって事業に甚大な影響を被る事業者に対する特別支援に関する基本合意を取りまとめ
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、中小企業等資金繰り支援策として「東日本大震災復興緊急保証」、「東日本大震災復興特別貸付」、中堅・大企業向けの危機対応貸付を創設（5 月 23 日から運用）
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」公表（受付開始は 6 月 1 日）
5. 27	○金融機能強化法等改正案を国会提出
6. 17	・二重債務問題について、民主党、自由民主党及び公明党の政調会長が「三党一次合意事項」を取りまとめ公表 ・二重債務問題に関する関係閣僚会議で「二重債務問題への対応方針」を取りまとめ
6. 22	○金融機能強化法等改正が成立
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
7. 27	○金融機能強化法等改正を施行
7. 29	・参議院本会議で「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」修正議決の上衆議院に送付
8. 7	◎岩手県と経済産業省が、二重債務問題への対応に関する基本合意を取りまとめ
8. 31	・衆議院で「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案」を閉会中審査とすることを決定

(注) ○は主として金融行政面にかかわる対応を、◎は主として政策金融等による対応を示す。

(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。

政府は、地震発生当日の3月11日に金融担当大臣と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」を公表し、「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」等を金融機関に要請した。その後も、これらの措置の更なる周知徹底、年度末金融の円滑化等について、金融庁監督局長等から金融機関に対し要請がなされている。

法制面では、震災発生前に既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案」（いわゆる中小企業金融円滑化法⁶の期限延長）が3月31日に成立し、4月1日の金融担当大臣談話では「この地震の影響を直接・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」との姿勢を明らかにした。

また、5月13日の金融担当大臣談話では、「東日本大震災により、今後、金融機関に様々な影響が生じうることを踏まえ、(1)地域における面的な金融機能を維持・強化するとともに、(2)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」との考えから、金融機関に対する公的資本増強制度を定める「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）等を改正するための法案を国会に提出する方針を示し、この改正案は5月27日に国会提出、6月22日に成立した⁷。

（3）二重債務問題の解決策の検討

東日本大震災に伴う二重債務問題発生への懸念と対策の必要性については、震災直後から指摘され、国会においても、被災者向け金融対策における中心的な課題として、しばしば議論が行われた。

例えば、参議院財政金融委員会が5月26日に実施した宮城県への委員派遣では、意見交換の場で二重債務問題が議論の中心となり、地元金融機関から「今後その解決が最重要課題となることは明らかであり、個々の抱える事情に対応できるようにするためには画一的な手法のみならず複数の解決手段が必要である」、中小企業団体等から「旧債務の棚上げや公的機関による買取り等二重ローン問題への対応を早期に行ってほしい」等の意見が寄せられた⁸。

また、(2)で述べた金融機能強化法等改正案に対しては、参議院財政金融委員会において「二重債務の問題に関しては、被災者の再スタート支援に資するよう、必要な対応について、早急に検討を進めること。」とする附帯決議が全会一致をもって付されている⁹。

こうした状況の下で、二重債務問題の様々な解決策が、与野党はもとより、一般社団法人全国銀行協会や日本弁護士連合会等からも提案された。これらの中では、金融機関等有する既存債権を買い取り、被災事業者の負担を軽減する仕組みの提案が目立っている。

自由民主党は、5月27日に公表した『復興への道標』第3次提言において、被災者（中小・小規模企業、個人事業者、農林水産業者等）の既存債務の公的な機構での買取り、個人住宅ローンの簡素な債務整理等を内容とする「二重債務問題救済法案」を議員立法と

して提出する方針を示した。また、公明党は、6月10日に二重ローン問題・リース契約問題検討プロジェクトチームで取りまとめた「東日本大震災における二重ローン問題への対応策」において、公的機関による既存債務の買上げ、既往債務の一定期間の支払猶予等を提案している。

このほか、5月31日には、超党派の議員による「超党派PPP（官民連携）推進研究会」が、債権買取り機構の創設等を内容とする「東日本大震災による二重ローン問題に対応するための立法措置について（案）」を取りまとめて公表している。

一方、民主党では、6月10日に東日本大震災復旧・復興検討委員会復興ビジョンチームが「二重債務問題への対応について」を取りまとめており、この中では、独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）や民間金融機関等が出資する「中小企業再生ファンド」¹⁰を被災県にも設立し、過剰債務を抱えているが事業再生の可能性のある中小企業に対し、出資や債権買取り、DES（デット・エクイティ・スワップ）を含めた支援を実施していくこととしている。

（4）「三党一次合意事項」と債権買取りのスキームに関する協議

これらの状況を踏まえ、民主党、自由民主党及び公明党の二重債務問題実務者会合において協議が行われ、6月17日には、利子負担軽減や個人向け私的整理ガイドラインの策定等、政府として早急に対策を講じるべきとの認識でおおむね一致した項目を取りまとめた「三党一次合意事項」が、三党政調会長間で合意された。同日、政府は、二重債務問題に関する関係閣僚会合において「二重債務問題への対応方針」を取りまとめ、公表している。

このうち、個人向け私的整理ガイドラインの策定については、金融機関団体、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」の検討を経て、7月15日に「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」として公表され、8月22日から適用が開始されている。

一方、三党の実務者会合では、今後更に検討を進めるテーマを取りまとめた「残された検討課題」を三党一次合意事項と併せて公表している。この中には「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、債権買取りのスキームに関する項目が掲げられた。

しかし、その後の実務者協議においては、新たな機構を創設することや、農林水産業者を対象とすることについては譲歩があったものの、あくまでも立法措置による機構新設を目指す自由民主党・公明党と、法制化せずに新機構を作る民主党の主張が折り合わず¹¹、合意することができなかった。

2. 債権買取り等を行う公的な機構についてのスキーム

政府は、7月5日に閣議決定した平成23年度第2次補正予算において、二重ローン問

題対策の一つとして「中小企業再生支援協議会の体制強化・機構設立支援」に 31 億円を計上した。一方、自由民主党、公明党及びたちあがれ日本・新党改革は、7月 11 日、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（参第 12 号）（以下「本法律案」という。）を参議院に発議した¹²。

これらのスキームについて、大きな相違点を中心に比較すると、表 2 のとおりである。

表 2 債権買取り等を行う公的な機構についてのスキームの比較

	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（自民、公明、日改）	産業復興機構（政府）
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	被災県ごとに設立される投資事業有限責任組合
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を通じて国等による資本金の組成を行う。）	1 機構当たり数百億円を想定（中小機構が 8 割、金融機関等が 2 割。中小機構は余剰資金を出資金の原資に充てる。）
政府保証	2 兆円	—
根拠法	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案（新規に立法）	現行法で対応可能。

（出所）株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案及び経済産業省資料等をもとに作成。

（1）政府による「産業復興機構」のスキーム

政府による「債権買取り等を行う機構」の枠組みは、東日本大震災の被災県において、中小企業再生支援協議会に総合的な相談窓口の設置、常駐専門家の増員等を実施し、事業再生の可能性がある中小企業者への相談体制を抜本的に拡充・強化するとともに、債権買取り等を行う機構（産業復興機構）を設立し、事務経費の一部を補助することにより、再生支援を強化しようとするものである¹³。債権買取り等を行う機構には中小機構と金融機関等が出資し、中小機構の出資は余剰資金¹⁴によるものとされている¹⁵。

この枠組みにより、8月 7 日に岩手県と経済産業省との間で「二重債務問題への対応に関する基本合意」が取りまとめられた。この基本合意によると、個人事業者、小規模企業を含め、農事組合法人、医療法人等幅広い事業者を対象とし、中小企業再生支援協議会の体制を抜本拡充して「岩手県産業復興相談センター」を設立して、相談から具体的な支援までをワンストップで受けられる体制を構築するとともに、債権買取り等を行う「岩手県産業復興機構」を設立し、被災事業者の事業の再生を促進することとされている。

岩手県産業復興機構は、出資総額を当面 500 億円程度と想定（中小機構が 8 割、県内地域金融機関等が 2 割を出資）し、その存続期間は最大 15 年とされる。メイン行等が新規融資で事業再生を支援し、岩手県産業復興相談センターで再生可能性があると判断された事業者を支援の対象とし、既往債権を買い取り、元利返済を凍結した上で、買取り後 5 年経過時点で凍結期間の終了の可否を関係者間で協議することとしている。債権の買取価格は、金融機関が新規融資を行うに当たっての将来見通しや被災前の事業者の業績をもとに算定する¹⁶。

ただ、基本合意以後、この債権の買取価格をめぐって、元本である簿価を基準とする価格での買取りを求める地元金融機関との調整が難航し、設立協議が行き詰まっていると報じられている¹⁷。

(2) 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案

本法律案は、東日本大震災の被災地域からの産業及び人口の被災地域以外の地域への流出を防止することにより、被災地域における経済活動の維持を図り、もって被災地域の復興に資するようするため、対象事業者に対し、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。

参議院では、7月26日、東日本大震災復興特別委員会に付託され、7月27日及び28日の委員会審査の後、7月29日の本会議において修正議決された。衆議院においては、8月11日、東日本大震災復興特別委員会に付託され、8月25日に趣旨説明及び参議院における修正部分の説明を聴取した後、8月31日、閉会中審査とすることを決定した。

ア 事業者再生支援機構の組織・体制

事業者再生支援機構は、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である（本店のほか、支店を置くことは可能とされる）。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、国等による資本金の組成を行うこととしており、成立時の出資額については発議者から合計200億円となることが示されている¹⁸。

また、事業者再生支援機構の資金の借入れについては、政府保証を付することが認められており、発議者は2兆円の政府保証枠を設定する考えを明らかにしている¹⁹。

イ 支援対象

本法律案では、東日本大震災によって被害を受けたことにより過大な債務を負っている事業者（農林水産業者、医療法人等を含む。）であって、被災地域において債権者等と協力してその事業の再生を図ろうとするものを支援の対象とする。

なお、大企業、第三セクター等は対象外となっている。

ウ 再生支援の内容等

支援決定を行った対象事業者に対する再生支援としては、リース業者を含む金融機関等が有する債権の買取り、資金の貸付け、債務保証、出資、専門家の派遣、担保財産の取得等を行う。原則として、事業者再生支援機構成立の日から5年以内に支援決定を行うとともに、支援決定から15年以内に事業者に対する再生支援を完了するよう努めることとしている。

この支援決定等を行うに際しては、主務大臣が定める支援基準に従うことになるが、支援基準を定めるに当たっては、できる限り多くの事業者に再生の機会を与えることとなるよう適切に配慮するとともに、東日本大震災復興基本方針等との整合性に配慮しなければならないとの要件が示されている。

エ 債権の買取り価格等についての修正

参議院東日本大震災復興特別委員会では、採決に先立って、自由民主党、公明党、み

んなの党及びたちあがれ日本・新党改革の共同提案により、金融機関が債権を手放しやすくするとともに、機構に積極的に債務免除を行わせるため、債権の買取り価格並びに債権の管理及び処分についての修正動議が提出され、可決された。

事業者再生支援機構が債権の買取りを行う場合の価格について、原案では、事業再生計画等を勘案した適正な時価を上回ってはならないとされていたが、修正により、適正な時価によるものとし、東日本大震災の発生直前の当該債権の価額に、対象事業者の事業の再生を図る観点から東日本大震災によるその被害の状況等に応じて支援基準で定める割合を乗じて得た額を基本とすることとされた。

また、債権の管理及び処分について、原案では、買取りの価格が債権額を下回る場合にその差額分の債務を免除すること等を努力義務として機構に課していたが、修正により、特別な事情がない限り差額分の債務を免除しなければならないこと等とされた。

3. 議論の概要

参議院東日本大震災復興特別委員会における本法律案の審査に当たっては、本法律案に基づく債権買取り等スキームと、政府による産業復興機構のスキームの双方について、比較も含めて質疑が行われている。ここでは、主な論点を紹介する。

(1) 二重債務の規模の推計

二重債務の規模については、金融庁から「被災3県に所在する民間金融機関からのヒアリングで、合わせて約5,500億円（個人住宅ローン約1,000億円、その他の事業性ローン約4,500億円）となっているほか、特に被害が大きかった沿岸部について、13農協及び3漁協の貸出資金残高が約3,800億円、独立行政法人福祉医療機構の医療機関等に対する債権額が約280億円、さらに、国土交通省推計による独立行政法人住宅金融支援機構の被災債権残高が約1,210億円と試算されており、これらを単純に合計すると約1兆円である。」²⁰との推計が明らかにされた。

(2) 法律で新たな機構を作る必要性

事業者再生支援機構を法律で設立する意義・理由について、発議者は「平時の対応を超えた臨時・特異的な措置が必要であり、被災地域において事業再生を図ることを支援するためには、従来の中企業支援では全く足りないと考えている。」²¹、「今までの役所の平時のメニューでは、現在の厳しい状態に対応しているものはないのではないかというのが出発点である。」²²と答弁し、大規模な震災に対する特別な対応の必要性を指摘した。加えて、産業復興機構の場合は特段の立法措置を要しないことと比較して、発議者は「特別の目的、刑罰、債権回収停止まで定めて、しかも大きな買取り枠ができるような保証をつけるスキームとして、新しい法律で対応する方法を採った。」²³と、立法措置が不可欠であるとの考えを示した。

一方、阪神・淡路大震災等の過去の災害で債権の買取り制度を設けなかったこととの違

いについて、発議者は「地震そのものの被害に加え、津波による事業用地等の流失、原発災害により、これまでの災害とは比較にならない甚大な被害があり、過去の災害とはかなり質が異なる特異なものであることから、本法律案により二重ローンの買取り機構を設けることが国民の皆さんにも御理解いただけるのではないかと思います。」²⁴との認識を示した。さらに、今後の災害への対応については、発議者から「今後、災害の状況に応じて改めて検討していかなければならないと思っている。」²⁵との見解が示された。

（３）事業者再生支援機構への出資及び政府保証の規模

事業者再生支援機構への出資について、発議者からは「預金保険機構、農水産業協同組合貯金保険機構、中小企業庁で200億円を出資して成立する。おおよそ各々160億円、20億円、20億円ぐらいの配分と見込んでいる。」²⁶、「主務大臣が認めるような事業会社、金融機関、投資資金を持つ機関投資家などが出資することは、あくまでも預金保険機構、農水産業協同組合貯金保険機構の出資があつてのことである。結果として、国が100%出資になつてもかまわない。」²⁷との考えが示された。

また、政府保証の規模を2兆円としていることについて、発議者からは「被災地域にある金融機関の債権額を総合的に勘案した上に、日本の不良債権比率が最大だった時期、あるいは欧米でリーマン・ショック前後に最大であった時期の歩留りを掛けて、個人の住宅ローンや大企業を除外すると、当座のところでは2兆円あればよいと考える。」²⁸との認識が明らかにされている。

（４）事業者再生支援機構の人員・組織体制

事業者再生支援機構の人員・組織体制については、発議者から「当初の5年間については役員3人、職員200人体制で進めながら、その後は管理が主となるので、少しずつ減らしていくことになる」²⁹との想定が明らかにされた。

また、必要となる事業再生の目利きやプロの確保については、発議者から「まずは最低限の生活と復旧を行うのに5年にかかるので、その時点では、商工会で長く窓口を担当された方等がまず話を徹底的に聞く相談業務となる。その後、コンサルタントをお願いするという次の段階に行くことを考えている。」³⁰との見通しが示されている。

（５）債権買取りの価格

原案での債権買取りの価格に関する規定における「適正な時価」については、発議者から「余り高過ぎては金融機関を利するだけになってしまい、余り安過ぎては誰もこの機構に売ることがないので、被災事業者の債務を負担軽減しながら再生をいかにして図るかというところで、おのずから導かれるものと思う。」³¹との考え方が示されていた。

その後、債権買取りの価格についてはより客観的な規定・基準が必要であるとの意見を受け、発議者は「迅速かつできる限り透明性を持って対応していくには、適正な時価を算定するに当たって、何らかの基準を設けて明確化していくことが大事である。一定の基準を乗じて算定したものを基本として、事業の再生計画、被災地域の復興の見通し等を個別

案件ごとに総合的に勘案していくことが必要である。」³²との認識を示した。

(6) 国民負担の最小化

事業者再生支援機構の最終的な損失が国民負担となる可能性について、発議者からは「債権の買取り機関の立法例では、いずれも時限の機関で、最終的な債務超過分の全部又は一部を政府が補助できるという形になっている。20年後の国会の判断で、当然そういった道があり得るということである。初めから一般会計を出し切るという形にしかならない政府の案よりは、財政赤字に与える悪影響がないと考えている。」³³との認識が示された。

また、国民負担を最小に抑えるために、預金保険機構が持っている資金を活用することについては、発議者から「預金保険機構が出資し、被災地域の金融システムの安定化に資することであるから、当然、御指摘を考えながら国民負担を最小化する努力をしていきたい。」³⁴との答弁があった。

(7) 産業復興機構のスキームの問題点

政府による産業復興機構のスキームについては、立法措置を講じない理由と守秘義務等の問題、債権買取りのために必要な資金規模、債権買取り等を行う機構に出資する中小機構の業務運営等について、議論が行われている。

ア 立法措置を講じない理由と守秘義務等の問題

産業復興機構のスキームが既存の枠組みを流用する理由について、松下経済産業副大臣は「二重債務問題については、非常に深刻な問題であり、しかも早急に対応しなければならない。このため政府としては、法律改正によるのではなく、既存の組織である中小機構や中小企業再生支援協議会を活用することにした。」³⁵と説明している。

立法措置を講じないことによる守秘義務等の問題については、発議者から「主務官庁からの監督が基本的には法律上に規定されておらず、職員等についての罰則規定も法律上には全く規定されていない。」³⁶との指摘がなされた。これに対し、中小企業庁は「それぞれの設立の根拠法において、特段の罰則規定は設けられていない。ただ、産業復興相談センターには産業再生法上秘密保持の義務が課せられており、改善の命令、認定の取消しも可能である。また、中小機構が出資する投資事業有限責任組合契約においては、重大な背信行為、義務の違反行為について、損害賠償請求や除名の対象となるので、新たな機構についても、組合契約を通じて適切な管理体系を作っていくことができると考えている。」³⁷との見解を明らかにした。

また、法的な裏付けがない中で、どのように実行を担保していくかについては、中小企業庁から「地域の金融機関の意見も聞き、運営方針などで内外に明らかにしていきたい。また、投資事業有限責任組合契約も結ぶので、例えば買取り価格の在り方などについては詳細なものを明らかにしていきたい。」³⁸との姿勢が示された。

イ 債権買取りのために必要な資金規模

債権買取りのために必要な資金規模については、発議者から「潜在的に 22 兆円の債

権がある被災地域で、中小機構による出資 1,500 億円というのは焼け石に水の金額である。」³⁹ と、規模が不足している旨の指摘がなされた。一方、中小企業庁からは「現時点では、中小機構の手持ち資金で対応できると考えているが、今後、財源が不足すれば、必要な支援のための財源について財政当局と相談しながら対応していきたい。」⁴⁰ との答弁があったほか、櫻井財務副大臣からは「第 2 次補正予算で 8,000 億円の予備費があるので、必要があればすぐに使って十分な資金を準備する。」⁴¹ との方針が示された。

一方、櫻井財務副大臣は、国民負担を最小化するために預金保険機構の資金を活用することについて「現在の預金保険機構の関係法律では、破綻金融機関でなければ使えないと判断すべきと思っている。」と、現時点では難しいとの見解を示した⁴²。

ウ 中小機構の業務運営の問題点

中小機構が業務運営の役割を担うことについては、発議者から「中小機構は、事業仕分けの対象となり、その業務運営や多額の累積欠損金を抱えた財務状況について多くの指摘がなされている。資金の国庫返納も求められている組織であり、思い切った業務運営ができない。」⁴³ と疑問が呈された。

一方、松下経済産業副大臣は「中小機構に一定程度の破産更生債権や累積欠損金が存在することは事実だが、資力の乏しい中小企業の支援をしつつ融資を行ってきたこと、金利等の経済環境の変化などに起因するものと考えている。独立行政法人移行後、破産更生債権や繰越欠損金を着実に削減しており、独立行政法人評価委員会においても、財務内容を含めた業務実績についておおむね中期計画を達成していると評価されている。」⁴⁴ と述べ、中小機構の出資に問題がないとの認識を示した。

4. 二重債務問題に対する今後の課題

本法律案は衆議院で継続審査となっており、次期国会においても引き続き議論が進められることになる。本法律案の衆議院送付後、民主党、自由民主党及び公明党の協議が再び行われており⁴⁵、第 177 回国会の会期末近くには、与野党国会対策委員長が次期臨時国会で成立を目指すことで合意したとも報じられている⁴⁶。一方で、政府による産業復興機構のスキームについても設立協議の難航が指摘されている状況であることから、本法律案についての今後の協議の動向が待たれる。

これまでの国会論議等を見る限り、債権の買取りのために新たな機構を設立すること自体については、大きな意見の違いはないものと思われるが、今後は、株式会社とするか投資事業有限責任組合とするかといった組織形態、預金保険機構等とするか中小機構とするかといった出資者、出資額、政府保証枠の規模等がポイントとなると考えられる。いずれにしても、被災地域において実効ある事業者の再生の仕組みを構築できるよう、議論の進展が期待される。

一方、本法律案は事業者の再生支援のための枠組みであるが、二重債務問題の解決策自体は単一の方法では対応することができない。既に始動した個人版私的整理ガイドラインの有効活用を始め、本法律案の対象ではない個人の住宅ローン等に関する対応策の更なる

充実を含め、様々な工夫が引き続き必要である。

被災地の復旧・復興に当たって不可欠の課題となった二重債務問題の解決に向けては、長期にわたって継続的な取組が求められる。

- 1 『阪神・淡路大震災教訓情報資料集』（内閣府）「3-02.住宅と生活の再建【03】各種住宅再建支援策」
<http://www.bousai.go.jp/linfo/kyoukun/hanshin_awaji/index.html>
- 2 財団法人阪神・淡路大震災復興基金の規模は、兵庫県と神戸市からの出捐による基本財産 200 億円と、両
県市からの貸付けによる運用財産 8,800 億円の合計 9,000 億円であった（『復興 10 年総括検証・提言データ
ベース』（兵庫県）「第 2 編 総括検証分野 8. 復興資金－復興財源の確保の関連資料一覧 [10]阪神・淡路
大震災復興基金の概要」<http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/wd33_000000303.html>）。
なお、平成 18 年度以降事業規模が順次縮小することから、基本財産については平成 18 年 3 月に 1 億円に
減額（10 億円は運用財産に振り替え、189 億円は兵庫県及び神戸市に対し寄附）しており、運用財産につ
いては、平成 17 年度中に貸付分の 8,800 億円を兵庫県及び神戸市に償還し、平成 18 年 3 月末にそれまでの運
用益等に基本財産から振り替えた 10 億円を合わせて取崩し型の事業基金 125 億円を造成している。平成 23
年 3 月末現在の基本財産は 1 億円、運用財産は 23 億円である（「基金の概要」公益財団法人阪神・淡路大震
災復興基金ウェブサイト<<http://www.sinsaikikin.jp/kikin/migi.htm>>）。
- 3 財団法人阪神・淡路大震災復興基金からは、新規住宅ローンに対しての利子補給（災害復興住宅購入支援
事業補助）に加え、既存住宅ローンが残っている人が新規住宅ローンを借り入れる場合に、5 年間最大 3 %
利子補給（住宅債務者償還特別対策）を行った（岡山正雄「阪神・淡路大震災に見る住宅再建に向けた金融
支援」『金融市場』2011 年 6 月号 36～37 頁）。
- 4 第 132 回国会衆議院予算委員会第八分科会議録第 2 号 12 頁（平 7.2.21）
- 5 基礎支援金については、住宅の被害程度に応じて 100 万円又は 50 万円、加算支援金については住宅の再建
方法に応じて 200 万円、100 万円又は 50 万円とされている（「被災者生活再建支援制度の概要」（内閣府））。
- 6 平成 21 年 12 月 4 日に施行された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を主な内容としており、平成 23 年 3 月 31 日
までの時限立法とされていた。平成 22 年 12 月 14 日の金融担当大臣談話で 1 年間延長する方針が示され、平
成 23 年 1 月 25 日に改正案が閣議決定の上国会に提出されていた。
- 7 金融機能強化法は、平成 16 年 8 月に施行され、平成 20 年 12 月施行の改正法では資本増強の申請期限が平
成 24 年 3 月 31 日まで延長されていた。今回の改正案（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）では、震災の特例を設けるとともに、申請期限を平成 29 年 3 月 31 日
まで延長する等の措置が講じられている。
- 8 第 177 回国会参議院財政金融委員会会議録第 15 号 1 頁（平 23.6.14）
- 9 第 177 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 21 頁（平 23.6.21）
- 10 中小企業再生ファンドは、中小企業の再生支援を目的として設立される投資事業有限責任組合であり、中
小機構は有限責任組合員としてファンド総額の 2 分の 1 以内を出資する。東北地域では、福島県に「うつく
しま未来ファンド投資事業有限責任組合」が設立されている。
- 11 「「二重ローン」自公が法案 買い取り機構 民主と物別れ」『毎日新聞』（平 23.7.9）
- 12 7 月 8 日に、自由民主党及び公明党の共同提案による同名の法律案（参第 11 号）が提出されたが、11 日
に撤回された。
- 13 「経済産業省関連 平成 23 年度二次補正予算案 資料集」（経済産業省）
- 14 平成 22 年 4 月に行政刷新会議が実施した事業仕分けにおいて、中小機構に対し、不要資産として 2,000
億円程度を返納するよう求められており、平成 23 年度予算編成に当たって、500 億円が国庫納付されている。
- 15 「債権買い取り機構 来月にも 政府設立方針、自公は独自法案」『朝日新聞』（平 23.7.9）
- 16 「二重債務問題への対応に関する基本合意」（概要）（平成 23 年 8 月 中小企業庁）
- 17 「二重ローン問題 買い取り機構 設立難航」『日本経済新聞』（平 23.9.2）
- 18 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 3 頁（平 23.7.27）
- 19 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 2 頁（平 23.7.27）

- 20 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 4 頁 (平 23. 7. 27)
- 21 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 9 頁 (平 23. 7. 28)
- 22 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 7 頁 (平 23. 7. 28)
- 23 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 22 頁 (平 23. 7. 27)
- 24 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 20 頁 (平 23. 7. 27)
- 25 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 20 頁 (平 23. 7. 27)
- 26 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 3 頁 (平 23. 7. 27)
- 27 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 4 頁 (平 23. 7. 28)
- 28 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 14 頁 (平 23. 7. 27)
- 29 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 21 頁 (平 23. 7. 27)
- 30 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 14 頁 (平 23. 7. 27)
- 31 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 5 頁 (平 23. 7. 27)
- 32 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 12 頁 (平 23. 7. 28)
- 33 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 3 頁 (平 23. 7. 28)
- 34 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 16 頁 (平 23. 7. 27)
- 35 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 9 頁 (平 23. 7. 28)
- 36 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 10 頁 (平 23. 7. 28)
- 37 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 10 頁 (平 23. 7. 28)
- 38 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 14 頁 (平 23. 7. 28)
- 39 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 10 号 9 頁 (平 23. 7. 27)
- 40 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 11 頁 (平 23. 7. 28)
- 41 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 14 頁 (平 23. 7. 28)
- 42 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 15 頁 (平 23. 7. 28)
- 43 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 20 頁 (平 23. 7. 28)
- 44 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 11 号 12 頁 (平 23. 7. 28)
- 45 「二重ローン問題 民主が新法提案」『日本経済新聞』(平 23. 8. 18)
- 46 「特例公債法きょう成立」『朝日新聞』(平 23. 8. 26)