

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	災害時における金融面の支援措置をめぐる経緯と課題 －二重債務問題対応の充実と近時の災害への対応－
著者 / 所属	藤井 一裁 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	470号
刊行日	2024-11-1
頁	166-178
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20241101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

災害時における金融面の支援措置をめぐる経緯と課題

— 二重債務問題対応の充実と近時の災害への対応 —

藤井 一裁

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 金融庁・日本銀行による「金融上の措置」の要請
3. 二重債務問題への対応策の経緯と現状
 - (1) 阪神・淡路大震災での対応と被災者生活再建支援法の制定
 - (2) 東日本大震災における二重債務問題対応策
 - (3) 自然災害債務整理ガイドラインの策定と近時の災害時の対応
4. 今後の課題
 - (1) 被災者の立場に立った効果的な制度の構築及び運用
 - (2) 恒久的な施策整備の必要性

1. はじめに

我が国では、台風や地震などによる大規模災害の発生により、国民生活に深刻な被害をもたらす事態が古くから頻発しており、近年においても、東日本大震災を始め、台風・豪雨や大規模地震等が繰り返し発生し、深刻な被害を生じさせている¹。

災害発生時には、金融面においても、当座の現金需要や資金決済への対応とともに、復旧・復興過程における被災者の生活及び事業の継続・再建に向けた取組を支援することが重要となる。本稿では、災害発生直後の初動対応及び被災者の生活・事業の再建に係る施策の一環として講じられる金融面の支援措置、取り分け東日本大震災以降充実が図られた二重債務問題への対応策等の経緯とその成果を振り返った上で、制度整備及び運用面に関

*本稿は、令和6年10月1日時点の情報を基に執筆及びインターネット情報の確認を行っている。

¹ 令和2年10月に日本政策金融公庫総合研究所が実施したアンケート調査では、気象庁が名称を定めた自然災害のうち、2010年代に発生した8つの気象災害（平成23年7月新潟・福島豪雨、平成30年7月豪雨など）と3つの地震災害（東日本大震災、平成28年熊本地震、平成30年北海道胆振東部地震）により、中小企業の21.9%が何らかの被害を受けていたとされる（井上考二・長沼大海「増加する自然災害と中小企業経営の課題—「自然災害の経営への影響に関するアンケート」結果から—」『日本政策金融公庫調査月報』(令3.7) 6～8頁）。

する今後の課題を検討することとしたい。

2. 金融庁・日本銀行による「金融上の措置」の要請

災害発生時の金融面の支援措置には、金融庁及び日本銀行による「金融上の措置」の要請や経済産業省による「被災中小企業・小規模事業者対策」（図表1）のように発生直後の初動対応を中心とするものと、復旧・復興過程における被災者の生活・事業の再建に向けた各種の支援策などがある²。ここでは、「金融上の措置」の要請について概観する。

災害が発生し又は発生するおそれがある場合に、災害救助法（昭和22年法律第118号）の適用³を受けることとなった市区町村においては、金融庁及び日本銀行の要請により、各金融機関が「金融上の措置」を講ずる⁴。この要請は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づく金融庁防災業務計画及び日本銀行防災業務計画に定められており⁵、金融業態ごとの詳細な要請内容は業態別の監督指針等⁶に示されている⁷。

要請は財務局長等⁸と日本銀行の支店長の連名で発出され、銀行等の預貯金取扱金融機関のほか、証券会社等、保険会社・少額短期保険業者、電子債権記録機関を対象とする。預貯金取扱金融機関に対する主な要請事項には、通帳や印鑑を紛失した場合の便宜払戻し、手形・小切手の不渡情報登録・取引停止処分⁹に対する配慮、損傷通貨の引換え、融資審査

² これらはいずれも災害発生後の事後的な措置である。一方、事業継続計画（BCP）策定など事前の備えを促す施策としては、例えば中小企業等経営強化法（平成11年法律第18号）に基づく事業継続力強化計画認定制度があり、認定を受けた中小企業者は日本政策金融公庫による低利融資等の金融支援、防災・減災設備に対する税制措置（中小企業防災・減災投資促進税制）、政府の補助金の加算措置等を受けることができる。

³ 災害救助法は、市区町村の区域内で一定数以上の住家等への被害が生じた場合（災害救助法施行令（昭和22年政令第225号）第1条第1項第1号から第3号まで）や、災害が発生し、生命・身体への危害又はそのおそれが生じた場合（同施行令第1条第1項第4号）に適用される（災害救助法第2条第1項）。また、災害が発生するおそれがある段階で、国が災害対策基本法に基づく災害対策本部を設置した場合においても適用可能とされる（災害救助法第2条第2項）。

⁴ 近年の発動状況については、日本銀行ウェブサイト「災害時における金融上の特別措置」〈<https://www.boj.or.jp/about/bcp/fso/index.htm>〉を参照。

⁵ 金融庁は指定行政機関（災害対策基本法第2条第3号イ）、日本銀行は指定公共機関（同条第5号）に位置付けられ、防災業務計画の作成が義務付けられている（災害対策基本法第36条及び第39条）。

⁶ 「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」Ⅲ-1-8、「保険会社向けの総合的な監督指針」Ⅲ-1-7-1など。主な要請事項は、金融庁ウェブサイト「災害等における被災者等支援について—金融上の措置要請—」〈https://www.fsa.go.jp/ordinary/hisaisyashien_kinyusochi.html〉にまとめられている。

⁷ 大蔵省では、昭和30年12月、災害発生時の都度財務局に所要の指示を行っていた災害地の金融対策について、「現地において災害の実情、資金の需給状況等を適確に把握し、実情に応じて機を逸せず適切な措置を講ずることが望ましい」として、銀行局長から財務局長宛ての通達「災害地に対する金融上の措置について」（昭和30年蔵銀第2599号）を発出した（大蔵省銀行局内銀行局金融年報編集委員会編『銀行局金融年報（昭和31年版）』（社団法人金融財政事情研究会、昭和31年）30頁）。平成4年には、通達の整理統合を行い、「災害における民間金融機関の対応について」（平成4年蔵銀第461号）を発出した（昭和30年蔵銀第2599号は廃止）。金融監督庁移行前の平成10年6月に平成4年蔵銀第461号は廃止され、新設の事務ガイドライン各分冊に移行した。平成16年以降の業態別監督指針策定後は、事務ガイドラインが残る一部の業態を除き、監督指針に根拠を置いている。

⁸ 金融庁長官は、法令に基づき、地域の民間金融機関等の検査・監督に係る権限の一部を財務省財務局長・財務支局長に委任しており、委任した権限に係る事務に関しては、金融庁長官が財務局長・財務支局長を直接指揮監督する（金融庁「金融庁の1年（2022事務年度版）」（令5.12）8頁）。

⁹ 資金不足等の理由で手形・小切手の支払が拒絶され、6か月以内に2回の不渡情報登録が行われたときは、取引停止処分に付され（一般社団法人全国銀行協会電子交換所規則第42条）、2年間当座勘定及び貸出の取引ができなくなる（同規則第39条第2項）。

手続の簡便化・迅速化や既存融資の条件変更等への対応などがある。また、保険会社等に対しては、保険証券等紛失の場合の保険金等請求の便宜措置や、保険料払込の猶予期間¹⁰延長などが要請されている。

図表 1 金融上の措置及び被災中小企業・小規模事業者対策の概要

○金融上の措置（金融庁（財務局）・日本銀行から金融機関への要請）

銀行・信用金庫・信用組合等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 証書・通帳・印鑑紛失の場合の払戻し ・ 支払いができない手形・小切手についての配慮 ・ 損傷紙幣・貨幣の引換え ・ 融資手続の簡便化、融資の迅速化、条件変更等 ・ 自然災害債務整理ガイドラインの利用に係る相談対応 ・ 休日営業・時間外営業についての配慮
証券会社等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 印鑑紛失の場合の払戻し ・ 売却・解約代金の即日払いへの対応
保険会社・少額短期保険業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保険証券・印鑑紛失の場合の保険金請求案内 ・ 保険金支払いの迅速化 ・ 保険料払込の猶予期間延長

○被災中小企業・小規模事業者対策（初動措置）

特別相談窓口の設置	・ 日本政策金融公庫や商工会議所などに窓口設置
災害復旧貸付の実施	・ 日本政策金融公庫や商工組合中央金庫が運転資金・設備資金を融資
セーフティネット保証 4号の適用	・ 通常の保証限度額とは別枠で保証（100%保証）
返済条件緩和等への柔軟な対応の要請	・ 日本政策金融公庫等に対し、既往債務の条件変更、貸出手続の迅速化、担保徴求の弾力化などを要請
小規模企業共済災害時貸付の適用	・ 要件を満たす小規模企業共済加入者への即日貸付

（注）被災中小企業・小規模事業者対策の「初動措置」は、災害救助法の適用後直ちに発動されるもの。このほか、激甚災害の指定により発動される措置もある。

（出所）金融庁ウェブサイト「災害等における被災者等支援について－金融上の措置要請－」及び中小企業庁「これまでの被災中小企業支援の取組について」（中小企業の災害対応の強化に関する研究会（平成29年12月8日）配付資料）を基に作成

3. 二重債務問題への対応策の経緯と現状

住居や店舗・工場などを失った被災者は、生活や事業の再建に際して、失った資産に係る既往債務に加えて、住居や事業用資産の再建のために新たな債務を抱えることとなる。既往債務を抱えた状態で新たな借入れを受けること自体が困難な場合が少なくなく、借入れが可能な場合でも返済負担が過重になるおそれがある。このような「被災者が復興に向けて再スタートを切るにあたり、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問題」¹¹を「二重債務問題」又は「二重ローン問題」と呼ぶ。

二重債務問題は、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災を機に注目されるようになったが¹²、被災者の生活・事業の再建に向けた支援策として本格的な対応策が講じられるよう

¹⁰ 保険料の払込みがなく払込猶予期間が経過すると保険契約が失効する可能性がある。

¹¹ 二重債務問題に関する関係閣僚会合「二重債務問題への対応方針」（平23.6.17）における定義。

¹² 日本弁護士連合会「災害時の二重ローン問題対策（個人向け）の立法化を求める意見書」（平27.11.19）では、平成2年から平成7年にかけての雲仙普賢岳噴火災害発生時から二重債務問題の対策の必要性が指摘さ

になったのは平成23年3月に発生した東日本大震災の復旧・復興過程であった。ここでは、様々な対応策が講じられた経緯を振り返ることとしたい。

(1) 阪神・淡路大震災での対応と被災者生活再建支援法の制定

阪神・淡路大震災においては、主として住宅ローンについて公的な支援による対応の必要性が論じられた¹³。しかし、政府は、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する姿勢を崩さず¹⁴、住宅金融公庫の災害復興住宅資金融資における貸付条件等の優遇、既往債務者に対する貸付条件の変更のほか、財団法人阪神・淡路大震災復興基金¹⁵による利子補給など、住宅の自力再建のための支援は限定的となった¹⁶。

その後、平成10年5月には参議院議員の発議に係る議員立法として被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）が制定され、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給することとなった。当初は、一定の年収等の要件の下で、住宅が全壊した世帯に対し生活必需品の調達等の生活再建資金として最大100万円を支給するものであった¹⁷。その後の複数回の改正を経て、現在では10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村等において、住宅が全壊又は大規模半壊・中規模半壊するなどした被災世帯を対象に、住宅の被害程度に応じた基礎支援金（最大100万円）と、住宅の再建方法に応じた加算支援金（最大200万円）が支給される制度となっており、年収等の要件も撤廃された。それでも、住宅再建の費用と比較して十分な水準とまでは言えないとの指摘もなお見られる¹⁸。

れていたとする。一方、雲仙普賢岳噴火では住宅再建助成額の約9割、平成5年北海道南西沖地震では全額が義援金から配分され、阪神・淡路大震災とは住宅再建助成金の額に10倍以上の格差が生じたとされる（宮入興一「自然災害における被災者災害保障と財源問題」『経営と経済』第79巻第2号（平11.9）157～160頁）。

¹³ 国会では、被災者の住宅ローンの債務免除（第132回国会衆議院予算委員会議録第7号31頁（平7.2.2））、国による土地の買上げ（第132回国会衆議院予算委員会第八分科会議録第2号13～14頁（平7.2.21））などの議論が見られた。

¹⁴ 例えば、震災で失われた個人の財産を、政府の手で補償するのは当然ではないかとの質疑に対し、村山内閣総理大臣は「一般的に、自然災害により個人が受けた被害につきましては、自助努力による回復が原則となっております。しかしながら、政府といたしましては、被災者の実情に配慮した支援措置を幅広くかつきめ細かく実施をし、一日も早く被災者の生活再建が実施されるよう努力いたしているところでございます。」（第134回国会衆議院本会議録第5号12頁（平7.10.5））と答弁した。

¹⁵ 平成7年4月、阪神・淡路大震災の被災者の自立支援と被災地域の復興対策を長期・安定的、機動的に進めるために兵庫県及び神戸市の出えんにより設立され、令和3年7月に解散した（公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金「創造的復興の歩み（公財）阪神・淡路大震災復興基金記録誌」（令3.7）3頁）。

¹⁶ 事業者についても、「震災以前から不況対策のための融資を受けていたため二重返済に苦しむ中小事業者も存在しており、より一歩踏み込んだ支援が必要とされていた」として、災害復旧資金の融資に対する財団法人阪神・淡路大震災復興基金による利子補給制度（実質無利子化）などが設けられた（公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金「創造的復興の歩み（公財）阪神・淡路大震災復興基金記録誌」（令3.7）107～108頁）。

¹⁷ 被災者生活再建支援法は阪神・淡路大震災には遡及適用されなかったが、衆参両院の災害対策特別委員会における附帯決議を受け、財団法人阪神・淡路大震災復興基金により既に実施中の生活再建支援金などを拡充し、同法の生活再建支援金に相当する程度の支援措置を講ずることとした（総理府阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」（平12.2）77～79頁）。

¹⁸ 通例必要とされる再建費用の3分の1の600万円程度にまで支援金の上限を引き上げないと、公助の責務を果たしたことになるという意見が見られた（「被災者の住宅再建支援 対象世帯は増えても…制度なお不十分」『東京新聞Web』（令2.11.21））。なお、令和6年能登半島地震では地域福祉推進支援臨時特例交付金が創設され、能登地域6市町（七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町）で居住していた住宅が半壊以上の被災をした高齢者・障害者のいる世帯及び資金の借入や返済が容易でないと思込まれる世帯に

(2) 東日本大震災における二重債務問題対応策

東日本大震災では、被害が甚大で広範囲に及ぶことから、「金融上の措置」の要請¹⁹が金融担当大臣と日本銀行総裁の連名で発出されるなど²⁰、異例の対応が採られることとなった。平成23年6月には、地域における面的な金融機能を維持・強化するとともに、預金者に安心感を与える枠組みを設けるためとして²¹、金融機能の強化のための特別措置に関する法律（平成16年法律第128号）における金融機関に対する国の資本参加制度について、震災特例を設ける改正法が成立した²²。

図表2 二重債務問題への対応方針と講じられた主な施策

	旧債務		新債務	
	対応方針	講じられた主な施策	対応方針	講じられた主な施策
中小企業及び農林水産業等向け対応	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	→産業復興相談センター・産業復興機構、東日本大震災事業者再生支援機構	公庫等による融資制度の拡充	→復興特別貸付等
	個人向けの私的整理ガイドラインの策定等	→個人版私的整理ガイドライン	信用保証制度の拡充	→復興緊急保証
	再生可能性を判断する間の利子負担の軽減等	→再生支援の際の利子補給等	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	→被災中小企業復興支援リース補助事業
			原発事故被災者への「特別支援制度」の創設	→特定地域中小企業特別資金
個人住宅ローン向け対応	住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予等	→返済方法の変更（払込猶予及び猶予期間中の金利引下げ等）	住宅金融支援機構による金利引下げ・返済期間の延長	→災害復興住宅融資
	個人向けの私的整理ガイドラインの策定	→個人版私的整理ガイドライン	災害公営住宅の供給	→災害公営住宅（復興住宅）
	住宅再建を目指す方の負担軽減	→災害公営住宅、災害復興住宅融資等により負担が全体としてできるだけ軽減される措置		

金融機関向け対応	金融機関への資本参加・要件の緩和	→金融機能強化法（震災特例措置）
	金融機関の無税償却等の弾力化	→個人版私的整理ガイドライン

（出所）内閣官房「二重債務問題への対応方針」及び各機関の報道発表資料等を基に作成

対し、被災者生活再建支援金とは別に石川県地域福祉推進支援臨時特例給付金が最大300万円支給されることになった。

- ¹⁹ 金融庁・日本銀行「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」（平23.3.11）
- ²⁰ 岡部憲昭「東北財務局の3.11」『ファイナンス』（平23.12）9頁
- ²¹ 金融庁「金融担当大臣談話―東日本大震災を受けた金融機能の確保について―」（平23.5.13）。当時、被災地の金融機関自体が相当の被害を受けたほか、震災の影響による貸倒損失の発生等も懸念されていた（「被災地 融資残高2.8兆円」『朝日新聞』（平23.5.27））。
- ²² 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）では、金融機関等の業務の健全かつ効率的な運営及び地域経済の活性化を図ることを目的として、経営強化計画を策定した金融機関が一定の基準を満たす場合に、国（預金保険機構）による資本参加を可能とする制度を設けている。震災特例では、経営強化計画の策定において経営責任や収益性・効率性に関する目標設定を求めず、国の資本参加コストを平時に求められる水準よりも引き下げることとされ、12金融機関に対し2,165億円の資本参加が行われた。

二重債務問題の懸念と対策の必要性も早い段階から指摘され²³、与野党を始め様々な団体等から解決策の提案が行われた。これらを踏まえ、民主党、自由民主党及び公明党による二重債務問題実務者会合による検討が行われ、平成23年6月17日、政府として早急に対策を講ず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」を決定した。これを受けて講じられた主な対応策は以下のとおりである（図表2）。

ア 個人版私的整理ガイドライン

平成23年7月、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」は、「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）を策定した。個人債務者の私的整理²⁴に関する金融機関関係団体の自主的自律的な準則として策定され、第三者機関²⁵の登録専門家（弁護士など）の支援を受け、取引金融機関との間で債務整理を行うものであった。

債務者は、登録専門家による手続支援を無料で受けることができるほか²⁶、債務整理を行ったことが個人信用情報²⁷として登録されない点がメリットとして挙げられていた。加えて、平成24年以降、債務整理後に債務者の手元に残すことができる現預金の範囲を法定の99万円²⁸を含めて合計500万円を目安として拡張するなど、運用の見直しも行われた²⁹。また、金融機関側にも、債務整理に伴う損失を税務上損金算入（無税償却）できることにより³⁰、債務整理に応じやすくなることが期待された。

²³ 平成23年6月21日の参議院財政金融委員会「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に対する附帯決議」では、「東日本大震災による未曾有の被害を受け、生活の本拠や生計の手段を失った被災者の生活・事業の再建が、今後の復旧・復興に向けた大きな課題であることを踏まえ、被災した住宅ローン利用者及び中小企業者等に係る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。」とされた。

²⁴ 破産や民事再生などの法的整理によらずに債権者・債務者間の合意により債務整理を行う手続を「私的整理」といい、そのうち一定の準則にのっとって実施されるものを「準則型私的整理」という。当時は既に「私的整理に関するガイドライン」（平成13年9月策定）があったが、これは平成13年4月の緊急経済対策で「経営困難企業の再建及びそれに伴う債権放棄に関する原則の確立」が掲げられたことを受けて策定されたもので、災害を前提にしておらず、個人債務者を対象としたものでもなかった。

²⁵ 一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会（平成31年4月以降は、一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関）。債務整理開始の申出、弁済計画案の作成等を支援し、弁済計画案に対する報告書を作成するなどの役割を持っており、個人版私的整理ガイドラインに基づく手続を利害関係のない中立かつ公正な立場からの確かつ円滑に実施するための第三者機関として位置付けられていた（「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」Q&A）Q4-1）。

²⁶ 登録専門家から支援を受けるための手続費用を補助するため、個人債務者私的整理支援事業費補助金が平成24年度予算から令和2年度予算まで東日本大震災復興特別会計に計上された（平成23年度は東日本大震災復旧・復興予備費から支出）。

²⁷ 法的整理は、個人信用情報機関が収集する個人信用情報として登録されることが一般的である。例えば、全国銀行個人信用情報センターでは、官報に公告された破産・民事再生開始決定等は決定日から7年を超えない期間登録される（一般社団法人全国銀行協会「全国銀行個人信用情報センターのご案内」7頁）。

²⁸ 破産手続において自由財産となる金銭の額（破産法（平成16年法律第75号）第34条第3項第1号）。

²⁹ 一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の運用の見直しについて」（平24.1.25）

³⁰ 法令の規定による整理手続によらない債権者集会の協議決定及び行政機関や金融機関などのあっせんによる協議で、合理的な基準によって切り捨てられた金額は、その事実が生じた事業年度の損金の額に算入され

イ 産業復興機構・震災支援機構等

二重債務問題実務者会合では、「残された検討課題」の一つとして被災事業者からの債権買取りスキームが掲げられた。これは、既往の貸出債権を金融機関から買い取った上で、買取機関が貸付条件の変更等を行うことで、被災事業者の負担軽減と新規資金調達の見直しを図るものである³¹。最終的には、政府提案による被災県ごとの産業復興相談センター・産業復興機構³²と、自由民主党及び公明党の提案による国全額出資の株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（震災支援機構）³³の二つの枠組みが設けられた。

産業復興機構は、平成23年11月から平成24年3月にかけて、岩手県、茨城県、宮城県、福島県及び千葉県において、独立行政法人中小企業基盤整備機構（中小機構）、各県、県内地域金融機関等の出資により設立された³⁴。産業復興相談センターは、窓口相談や事業計画のチェック、債権者間の調整などを行い、産業復興機構に債権買取りを要請する仕組みとなっており、各事業者に対する支援期間は最長10年間とされた³⁵。

一方、震災支援機構は、預金保険機構と農水産業協同組合貯金保険機構の出資により平成24年2月に設立された³⁶。震災支援機構では、金融機関等からの債権の買取りなどによる旧債務の整理、つなぎ融資・債務保証や専門家派遣等による新事業の支援を行うこととされ、各事業者に対する支援期間は最長15年間とされた³⁷。債権買取りの対象は、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とするとともに、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こととなった³⁸。

る（法人税基本通達9-6-1(3)、国税庁タックスアンサーNo.5320「貸倒損失として処理できる場合」）。国税庁は、「『個人債務者の私的整理に関するガイドライン』に基づき作成された弁済計画に従い債権放棄が行われた場合の課税関係について」（平23.8.16）を公表している。

³¹ こうした手法は既存の事業再生の支援策（中小企業再生ファンドなど）でも採られていたものであり、「二重債務問題への対応方針」では、「『中小企業基盤整備機構』や民間金融機関等が出資する『中小企業再生ファンド』を新たに岩手県、宮城県などの被災県にも設立し、（中略）支援を実施していく」とされていた。

³² 産業復興機構は投資事業有限責任組合契約に関する法律（平成10年法律第90号）に基づき設立され、産業復興相談センター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（平成11年法律第131号）（現行の産業競争力強化法（平成25年法律第98号））に基づく中小企業再生支援協議会の機能強化として整理された。

³³ 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法（平成23年法律第113号）による。参議院議員の発議に係る議員立法であり、衆議院で産業復興機構とのすみ分け、債権買取価格や二次損失の取扱い等について三党修正合意が整ったことを受け、修正の上成立した。成立に至る経緯は、藤井一裁「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—」『立法と調査』第329号（平24.6）72～83頁を参照。

³⁴ 中小機構の出資（5県合わせて296億円）は、独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針（平成22年12月7日閣議決定）により国庫返納することとなっていた余剰資金から確保された。

³⁵ 産業復興機構は、原則10年経過時に地域金融機関を中心にリファイナンスや債権譲渡を実行することで投資の回収を行い、これに合わせて所要の債権放棄を実行して被災事業者への再生支援を完了する（古谷元「産業復興相談センター／産業復興機構による被災事業者の再生支援」『金融財政事情』（平25.3.11）27～28頁）。

³⁶ 設立時の資本金については、預金保険機構から186.8億円、農水産業協同組合貯金保険機構から13.2億円の出資（必要な経費は平成23年度東日本大震災復旧・復興予備費から両機構への出資金として支出）が行われた。平成30年度に追加出資（必要な経費は平成30年度予算で東日本大震災復興特別会計から両機構への出資金として支出）が行われ、資本金は299.8億円（預金保険機構から280.1億円、農水産業協同組合貯金保険機構から19.8億円）となった。また、資金調達に係る政府保証枠は、三党修正合意において当面は5,000億円とされ、平成23年度第4次補正予算で措置された（令和3年度予算まで同様。令和4年度予算以降は500億円）。

³⁷ 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法第27条第5項において、支援決定の日から15年以内に当該支援決定に係る全ての再生支援を完了するように努めなければならないこととされている。

³⁸ 参議院東日本大震災復興特別委員会「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案に対する附帯決議」（平23.11.18）第一項。衆議院での三党修正合意を経て、衆参両院の附帯決議に盛り込まれた。

ウ 各支援策の実績

個人版私的整理ガイドラインの適用³⁹、震災支援機構の支援決定⁴⁰及び産業復興機構による債権買取りは、いずれも令和3年3月末をもって終了した。相談及び支援の実績は、図表3のとおりである。令和6年3月末までに、震災支援機構では支援決定先747件のうち338件、産業復興機構では債権買取先339件のうち264件の支援が完了した⁴¹。

図表3 二重債務問題への対応策における相談・支援実績（令和3年3月末現在）

	設立時の出資等（億円）	相談開始年月	相談受付件数	支援成立件数	うち債権買取件数
個人版私的整理ガイドライン	－	平成23年8月	5,980	1,373	－
震災支援機構	200 [+政府保証5,000]	平成24年3月	2,939	747	712
産業復興相談センター・産業復興機構	－	－	6,894	1,415	339
岩手県	100.1（うち中小機構80）	平成23年10月	1,463	325	110
宮城県	100.1（うち中小機構80）	平成23年11月	1,695	361	144
福島県	100（うち中小機構80）	平成23年11月	1,881	282	49
青森県	－	平成23年12月	647	199	－
茨城県	50（うち中小機構40）	平成23年11月	458	60	20
千葉県	20.1（うち中小機構16）	平成24年3月	750	188	16

（注）1. 設立時の出資等の「うち中小機構」は中小機構の出資額を示す。その後の追加出資は含まない。

2. 青森県では産業復興相談センターのみ設置された（令和6年3月末をもって支援終了）。

（出所）各機関の報道発表資料及び中小企業庁資料を基に作成

（3）自然災害債務整理ガイドラインの策定と近時の災害時の対応

ア 自然災害債務整理ガイドライン

平成27年12月、金融機関等団体関係者や学識経験者で構成される「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会」によって自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン（自然災害債務整理ガイドライン）が策定され、平成28年4月から適用開始となった。自然災害債務整理ガイドラインも金融機関等関係団体の自主的自律的準則とされるが、個人版私的整理ガイドラインが東日本大震災に限定した時限的な措置であったのとは異なり、恒久的な措置とされている⁴²。

対象は、平成27年9月2日以降に災害救助法の適用を受けた自然災害⁴³の影響により、

³⁹ 平成31年4月以降は自然災害債務整理ガイドラインが適用される（一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関「個人版ガイドラインの適用終了と自然災害ガイドラインによる東日本大震災の被災者支援について」（令3.3.11））。

⁴⁰ 震災支援機構の支援決定を行う期間（株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法第19条第7項）は、当初5年以内（平成29年2月22日まで）とされていたが、主務大臣の認可を受けて1年間（平成30年2月22日まで）の延長が行われた後、平成30年2月に成立した改正法により平成33年3月31日までとされた。

⁴¹ 第2期復興・創生期間までの復興施策の総括に関するワーキンググループ（第4回）配付資料「地震・津波被災地域等に係る復興施策の総括（案）」（令6.7.18）114頁。なお、支援完了時には、事業者が債務を弁済するか、金融機関から融資を受けて債権を買い戻すことになる。

⁴² 「「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」Q&A」Q10-4

⁴³ 平成28年新潟県糸魚川市における大規模火災（強風により広範囲に延焼拡大したものとみられるため、自然災害に該当するとして被災者生活再建支援法が適用され（「平成28年新潟県糸魚川市大規模火災について」『ぼうさい』平成29年春号（平29.3.15）12頁）、同時に自然災害債務整理ガイドラインの対象となった。）、令和3年栃木県足利市における大規模火災、島根県松江市における大規模火災についても対象となっている。

既往債務の弁済に困難を来している個人の債務者である。金融機関に申出を行い、手続着手の同意を得た後に、弁護士会等を通じて一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関に対し登録支援専門家（弁護士など）による手続支援を依頼する。債務者は、手続支援を受けて調停条項案を作成し、金融機関の同意を得る。同意を得た調停条項案を基に、簡易裁判所の特定調停手続⁴⁴を経て債務整理が確定する。手続支援を無料で受けることができる点⁴⁵、財産の一部を手元に残すことも可能である点⁴⁶、債務整理を行ったことを個人信用情報として登録されない点、金融機関側も税務上損金算入できる点⁴⁷などは、個人版私的整理ガイドラインと同様である。

令和6年6月末時点で、自然災害により登録支援専門家に手続支援を委嘱した件数が1,354件、債務整理成立件数が596件となっている⁴⁸。適用開始から2週間後に発生した平成28年熊本地震では、令和4年7月末までに700件を超える利用申込があったとされる⁴⁹。令和6年1月に発生した令和6年能登半島地震では、地震発生から9か月で石川県内の申請件数が154件あり、9月20日には債務整理が初めて成立したことが明らかにされた⁵⁰。

イ 近時の自然災害における二重債務問題対応策

被災事業者からの債権買取りによる支援については、恒久的な枠組みは設けられていないが、平成28年熊本地震以降の自然災害では、中小機構や株式会社地域経済活性化支援機構（REVIC）が出資する事業再生ファンドを活用した支援が行われている⁵¹。

令和6年能登半島地震では、能登地域6市町に所在する被災中小企業・小規模事業者等を対象として、能登産業復興相談センター・能登半島地震復興支援ファンドによる支援の枠組みが設けられた⁵²。能登半島地震復興支援ファンドは、REVIC、中小機構、石川県及び地域金融機関が合計100億円を出資する存続期間15年（3年延長可）の投資事

⁴⁴ 自然災害債務整理ガイドラインでは、個人版私的整理ガイドラインにあった第三者機関は設置されていない。その代わりに、債務者は自然災害債務整理ガイドラインに従った調停条項案を作成の上、特定調停の申立てを行い、特定調停手続において、調停委員会が公正中立な第三者的立場から双方の意向を確認しながら、調停条項案が公正かつ妥当で経済的合理性を有するものであることを確認した上で、最終的に調停条項が確定することとなっている（富永浩明「自然災害ガイドラインの概要」『金融法務事情』（令6.7.10・25）35頁）。

⁴⁵ 手続支援に要する経費等（登録支援専門家への報酬等）の補助を行うため、平成28年度以降の一般会計予算において自然災害被災者債務整理支援事業費補助金が計上されている（令和6年度予算では6,361万円）。

⁴⁶ 運用に当たっては、個人版私的整理ガイドラインの運用を参考とするとされている（池田健一「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインの概要」『住宅金融』2019年度冬号（令2.1.20）19頁）。

⁴⁷ 国税庁は、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」に基づき作成された調停条項に従い債権放棄が行われた場合の課税関係について（平28.1.15）を公表している。

⁴⁸ 一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関ウェブサイト「利用状況」〈<http://www.dgl.or.jp/utilization/>〉。これとは別に、令和2年10月に策定された「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則により手続支援を委嘱した件数は2,473件、債務整理成立件数は446件となっている。

⁴⁹ 濱田絵美「自然災害債務整理ガイドラインの現状と今後の在り方」『法政論叢』第59巻第1号（令5.12）73～75頁。平成28年熊本地震での対応については、倒産処理弁護士ネットワーク編『ガイドラインによる個人債務整理の実務Q&A150問』（一般社団法人金融財政事情研究会、令和5年）331～332頁参照。

⁵⁰ 「被災者のローン減免制度 珠洲の夫婦に初適用」『北陸中日新聞Web』（令6.9.21）

⁵¹ 平成28年熊本地震における「熊本地震事業再生支援投資事業有限責任組合」、平成30年7月豪雨（いわゆる西日本豪雨）における「広島県豪雨災害復興支援ファンド」などの例がある。

⁵² 6市町以外の石川県の被災中小企業に対しては、「いしかわ中小企業第3号再生ファンド」（中小機構及び石川県内地域金融機関の出資により令和2年4月設立）により支援を行う（相談受付は石川県中小企業活性化協議会で行う）こととされている（第213回国会衆議院経済産業委員会議録第9号12～13頁（令6.4.17））。

業有限責任組合であり、被災事業者から債権買取り等を行う⁵³。また、能登産業復興相談センターは、公益財団法人石川県産業創出支援機構⁵⁴内に置かれ、ワンストップ相談窓口業務（関係支援機関・支援施策の紹介等）、事業計画・再生計画の策定支援、ファンドによる債権買取り等の支援を行う⁵⁵。

4. 今後の課題

これまでの経緯も踏まえ、二重債務問題への対応策など被災者の生活・事業の再建に向けた支援策に関して、被災者にとって利用しやすく、生活や事業の再建に資する施策とする観点から、今後の課題を指摘することとしたい。

（1）被災者の立場に立った効果的な制度の構築及び運用

ア 平時の事業再生支援等とは異なる配慮の必要性

まず、被災者の生活・事業の再建のための支援では、平時の事業再生支援等とは異なり災害自体が不可抗力であるため、被災者の窮状に寄り添った対応が必要となる。

東日本大震災における二重債務問題に関する国会の議論においても、できる限り被災者が活用しやすい緩やかな設定とすることが志向されていた⁵⁶。しかし、支援の現場に移ると、金融機関の意向が強く反映される場面もあり、これらの制度が助けにならなかったとの指摘も見られた⁵⁷。個人版私的整理ガイドラインでは、適用開始前に金融機関側が既に貸出条件の変更等に誘導していたり、制度利用に当たって厳しい要件を求める運用が行われたりするなど、第三者機関や金融機関の消極的対応を指摘する意見もあった⁵⁸。

制度の円滑な運用に当たっては、支援後の継続的な資金供給や支援を担う金融機関への一定の配慮が必要となるとともに、金融機関側にも、災害時にこそ地域経済の復興に貢献する立場としての意識改革が欠かせないと考える。

イ 制度の周知

被災者に対する制度の周知等でも課題が生じている。例えば、個人版私的整理ガイドラインでは、利用実績の伸び悩みが指摘され⁵⁹、改めて被災者に対する情報発信の充実や

⁵³ 支援期間は最長15年間とされ、震災支援機構の支援基準等を参考にした支援基準が定められている（中小企業庁「能登産業復興相談センターでの債権買取支援の基準について」（令6.5.24））。

⁵⁴ 中小企業支援法（昭和38年法律第147号）第7条の規定に基づく指定法人（いわゆる都道府県等中小企業支援センター）及び産業競争力強化法第134条の規定に基づく認定支援機関（中小企業活性化協議会の設置主体）。なお、能登産業復興相談センターの拠点は七尾市及び輪島市に設けられている。

⁵⁵ 内閣府・金融庁・中小企業庁「「能登半島地震復興支援ファンド」の設立及び「能登産業復興相談センター」の開設について（令和6年能登半島地震による被災事業者の二重債務問題対応）」（令6.3.29）

⁵⁶ 例えば、震災支援機構への支援申込みに当たって必要となる事業再生計画に「当該事業者の事業の再生のおおよその見通しを記載した書面を含む」（株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法第19条第2項第1号）とした趣旨について、発議者は「本当に困っている方々に旧債務をなくして再生してもらうために、苦労の中でなかなか計画も立たないだろうが、事業者の思いをおおよそという計画で出してもらおう」旨の考え方を示した（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16頁（平23.7.28））。

⁵⁷ 「復興再考」第8部 なりわい（3）二重ローン／救済条件 高いハードル『河北新報』（令3.2.13）

⁵⁸ 例えば、仙台弁護士会「被災ローン減免制度（個人版私的整理ガイドライン）における不当な運用を見直し、真に被災者の救済に資する運用を求める会長声明」（平25.5.22）では、登録専門家紹介の条件として一定額以上の弁済の確約を求める運用など「不当と言わざるを得ない運用事例」を指摘した。

⁵⁹ 例えば、「二重ローン解消遠く 1万件想定 利用525件」『読売新聞』夕刊（平24.4.2）、「被災者のローン

制度の理解を深めるための取組を解決策として打ち出すこととなった⁶⁰。自然災害債務整理ガイドラインでも、災害発生後の早い段階での周知に課題があることが指摘されている⁶¹。震災支援機構と産業復興機構では、併存に伴う対象のすみ分けの整理が行われたものの、被災事業者が自ら利用相談等をする窓口の判断に迷うなど⁶²の混乱も生じた。

制度の的確な周知はもとより、被災者に分かりやすい制度とするために、個々の施策の所管省庁⁶³のみではなく、関係省庁をはじめ被災地の地方公共団体や商工会・商工会議所など中小企業支援機関等の連携の下での総合的な体制整備も求められよう⁶⁴。

ウ 多重被災への対応

近年、災害の復旧・復興過程で再び災害が発生して被害が生ずる「多重被災」がしばしば生じている。例えば、東日本大震災の被災地である福島県では、平成28年と令和元年には台風、令和3年及び4年には強い地震により、全壊後に再建した建物が再び損壊するなどの被害を受けた⁶⁵。また、令和6年能登半島地震の被災地である能登半島では、これまでも強い地震が頻発しているほか、令和6年9月21日には低気圧と前線による大雨に伴う被害を受けた。多重被災により、再建した住宅や事業用の施設が損壊すると、重ねて復旧や再建のための負債が生ずることが懸念される。

令和6年能登半島地震に関しては、中小企業の事業に不可欠な施設設備の復旧に活用できる補助金⁶⁶について、多重被災事業者に自己負担のない定額補助を実施する措置が採られた。これは、令和6年能登半島地震の被災地において、過去数年以内に発生した災害で被災して今なおその影響を受け続けている中小企業が多くあることから、多重被災事業者への特別の措置として実施されている⁶⁷。

今後は、金融上の支援措置においても、多重被災者に着目して返済や金利負担を軽減する制度設計などが考えられるのではないかと。また、現状の枠組みにおいても、金融機関や中小企業支援機関等には、再度の貸出条件の変更や新規融資の実施、きめ細かな経営支援などを通じ、実情を踏まえた柔軟な対応が求められよう⁶⁸。

減免制度 仮設住民 認知2割 被災3県浸透せず活用も低調『東奥日報』(平27.2.16)など。

⁶⁰ 東北財務局「「個人版私的整理ガイドラインの認知度等に関する調査」について」(平27.2)

⁶¹ 平成28年熊本地震については榎崇文ほか「債権者金融機関と登録支援専門家弁護士が共通認識をもつために(前編)」『事業再生と債権管理』第182号(令5.10.5)42頁、令和6年能登半島地震については第213回国会衆議院災害対策特別委員会議録第6号9頁(令6.6.5)。

⁶² 例えば、「支援組織併存、続く混乱 被災企業の二重ローン解消策」『朝日新聞』(平24.12.7)、「お上の勝手無駄が際立つ二重ローン解決機構の行方」『週刊ダイヤモンド』(平25.7.27)など。

⁶³ 震災支援機構の所管省庁についての国会での議論として、第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第11号4頁(平23.7.28)。三党修正合意により、内閣府(復興庁設立以降は復興庁)所管とした。

⁶⁴ 元金融庁長官の畑中龍太郎氏は、令和2年9月5日の講演で、震災支援機構について「消極的な権限争い、押し付け合い」があったとした上で、「危機のときには、理屈だとか建前とかではなく、誰ができるのか、誰がツールと知見を持っているのかということを中心に据えて、(中略)前に出るということが最も重要なのです。」と述べた(畑中龍太郎「危機時の金融行政—災害、金融危機、真の危機」『ファイナンシャル・プランニング研究』第20号(令3.3.31)32頁)。

⁶⁵ NHKウェブサイト「多重被災と被災者支援 誰も取り残さないために」(令4.9.7)〈<https://www.nhk.or.jp/bousai/articles/21637/>〉

⁶⁶ 中小企業特定施設等災害復旧費補助金(なりわい再建支援事業)

⁶⁷ 第213回国会衆議院経済産業委員会議録第3号14頁(令6.3.15)

⁶⁸ 震災支援機構等の支援を受けた後に台風等で被災し融資を受け、更に新型コロナウイルス感染症等の影響で実質無利子・無担保融資を受けることによる「三重ローン」ないしは「四重ローン」の状況にある東日本大

エ 効果の検証

令和元年10月に復興庁の復興推進委員会に置かれたワーキンググループが行った復興事業の総括では、震災支援機構及び産業復興機構による債権買取り等により被災3県雇用保険被保険者の約1%相当数の雇用維持に貢献しているとされた⁶⁹。被災地域の経済・産業の復興に対する個々の支援措置の寄与を明らかにすることには困難な面もあるが、より効果的な施策を検討する観点から検証を続ける必要がある⁷⁰。

一方、震災支援機構や産業復興機構の支援期間の終了が近づき、支援完了となる事業者数も増加している。ただ、支援期間中にも再生を断念した事業者があったほか⁷¹、支援完了後に事業継続ができなくなり法的整理に至った事業者も見られる⁷²実情にある。経済環境の変化や個々の事業者が抱える課題もありやむを得ない面もあるが、支援手法自体の実績と効果についても継続的な検証と改善が必要であろう。なお、支援先に対しては、支援期間中はもとより、支援完了後も実情に応じ、事業の継続・成長に向けて取引先金融機関による資金供給や伴走支援等を継続していくことが求められる⁷³。

(2) 恒久的な施策整備の必要性

二重債務問題への対応策のうち、個人版私的整理ガイドラインは、新たに恒久的な枠組みとして制定された自然災害債務整理ガイドラインに移行した。一方、既存債権の買取りによる被災事業者の再生支援については、恒久的な枠組みとはなっていない。また、東日本大震災の際には設けられなかったが、住宅ローンの借り手など個人債務者からの債権買取りを行う枠組みを求める意見もある⁷⁴。

政府は、「二重債務問題に恒久的に対応できる制度」を必ずしも前提とするのではなく、被災地のニーズや地域ごとの特性等に応じた適時適切な支援策を講じていくことが重要で

震災の被災事業者に対する支援の必要性についての議論として、第201回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第6号2～3頁（令2.5.29）。

⁶⁹ 東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ「東日本大震災の復興施策の総括」（令元.10.23）58頁

⁷⁰ なお、二重債務問題への対応に関して、貸されるべきでない借り手に資金が供給されてしまうという「第二種の過誤」の問題を指摘する見解もある（例えば、植杉威一郎ほか「東日本大震災と企業の二重債務問題」『金融経済研究』特別号（平26.1）17～35頁など）。

⁷¹ 震災支援機構の支援先で、再生を断念し廃業や自己破産に至った企業が25件あったという（「復興再考」第8部 なりわい（3）二重ローン／救済条件 高いハードル『河北新報』（令3.2.13））。

⁷² 「復興のシンボルとなった石巻の老舗造船メーカー、震災から9年目の倒産事情」『ニュースイッチ』（令2.3.10）

⁷³ 関係省庁は、事業者の支援期間満了を見据えて政策金融機関や民間金融機関に対して協力を要請している（財務省・厚生労働省・農林水産省・中小企業庁「産業復興機構による債権買取事業者」に対する支援等について」（令4.4.28）、金融庁・農林水産省「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構との連携について」（令6.4.12）、内閣府・財務省・厚生労働省・農林水産省・水産庁・中小企業庁「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構等との連携について」（令6.6.28））。

⁷⁴ 日本弁護士連合会「災害時の二重ローン問題対策（個人向け）の立法化を求める意見書」（平27.11.19）では、「国は、災害救助法が適用される災害発生時において、被災者（法人を除く。以下同じ。）の生活、住宅及び事業の再建並びに被災地の復興を迅速に進めるため、住宅ローン等の被災者に対する債権を、一定の要件の下に買い取る債権買取機構が直ちに発足し、速やかに活動を開始できるよう、あらかじめ立法措置を講じるべきである。」とされた。

ある」との認識を示している⁷⁵。しかし、被災状況を把握して新たな対応策を立ち上げるまでには時間を要する。今後も大規模災害の発生が懸念される中で、現行の「金融上の措置」の要請のように、二重債務問題への対応について、災害発生後に直ちに発動できる一定の枠組みをあらかじめ定めておくことも、被災者の安心感の醸成や金融システムの安定確保にも寄与するのではないかと考える。その場合には、発動の要件についても、災害救助法等既存の枠組みに必ずしもとらわれることなく⁷⁶、災害の規模や被害状況などを踏まえつつも被災者を幅広く対象とできるようにすることが望ましい⁷⁷。

他方、東日本大震災の際にも明らかになったとおり、被災者を金融面で支援する第一線の立場にある金融機関、取り分け地域密着型金融や事業性評価に基づく融資等の担い手たる地域金融機関の役割は極めて重要である⁷⁸。災害時においても十全に役割を果たすべく、地域金融機関に対して平時からの経営基盤強化の努力を促すとともに、万一の際に備えて、経営責任を問うことなく⁷⁹機動的な公的資本参加を行い得る制度を恒久措置として設けること⁸⁰も検討に値すると思われる。

(ふじい かずや)

⁷⁵ 「東日本大震災の被災地における金融支援の継続・強化に関する質問に対する答弁書」(内閣参質204第40号、令3.4.6)の「二について」

⁷⁶ 災害救助法の適用は、法令上や運用上、他の公的支援制度が発動されるトリガーになっているとの指摘がある(岡本正「災害対応分野における法的思考と法務人材」『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』(公益財団法人日本都市センター、令和4年)163頁)。一方、災害救助法の適用により発動される被災中小企業・小規模事業者対策について、平成31年1月の中小企業強靱化研究会中間取りまとめでは、「住家被害がそれ程大きくなくても、一定の中小企業被害が生じた場合に、初動支援措置を迅速に発動できるよう、災害救助法の適用基準とは別の基準を設けるなど、中小企業関係の初動支援措置について発動基準の見直しを行うことが適当である」とされた。

⁷⁷ なお、平成4年蔵銀第461号について、特別措置の実施は災害救助法の発動を条件とはしていないとする説明もあり(「阪神・淡路大震災時における全銀協・東銀協の対応」『金融』(平7.8)38頁)、現在の金融庁防災業務計画や監督指針においても災害救助法の適用には言及していない。

⁷⁸ 事後的・逐次的に導入される公的な復旧・復興施策について、コンサルティング機能を発揮して被災者・企業の申請を補助することも金融機関に求められるとする意見も見られる(地主敏樹「公的部門と連携したコンサル機能に期待 復旧・復興期における金融機関の役割」『金融ジャーナル』(令6.5)64頁)。

⁷⁹ 震災特例及び新型コロナウイルス感染症等特例(令和2年6月改正で創設)においては金融機関の経営責任を問わないこととされてきた。もっとも、災害等とは関係が薄い事情で経営状況が悪化する場合には、当局によるモニタリングで厳しく対応することも必要となろう。

⁸⁰ 平成28年11月の金融機能強化法改正の際の国会での議論では、大きな災害時に地域金融機関が十全の役割を果たすためには国による資本参加を柔軟に行い得るような仕組みがあってよいと考える旨の意見があった(第192回国会参議院財政金融委員会会議録第6号13~14頁(平28.11.24))。なお、令和6年能登半島地震非常災害対策本部「被災者の生活と生業(なりわい)支援のためのパッケージ」(令6.1.25)では、「事業者支援に取り組む被災地の金融機関を支援するため、金融機能強化法の活用を検討する」とされている。