

中小企業支援施策における中小企業復興支援基金の位置づけと役割

Role of the Recovery Fund in the System of Countermeasures for Small Businesses

紅谷 昇平¹
Shohei BENIYA¹

¹ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

This study aimed to clarify the system of assistance programs for the small-sized enterprises damaged by disasters in Japan by the interviews to the governments and the literature researches, and to consider the current situations and issues about the programs. Especially, it paid attention to the Recovery Support Fund for the Damaged Small-Sized Enterprise established in the Noto Hanto Earthquake and the Nigata Chuetsu Oki Earthquake in 2007. This study clarified the establish process, the scheme, and the contents of the Funds.

Keywords : recovery support fund, small-sized enterprises, disaster, the Noto Hanto Earthquake, the Nigata Chuetsu Oki Earthquake

1. はじめに

(1) 背景

産業部門の被災では、建物・設備に対する直接被害だけでなく、取引の中断による機会損失、取引先への被害の波及など間接被害が大きいという特徴がある。さらに中小企業では事業再開に向けた人材や資金、設備等の経営資源の確保がしにくく、大企業に比べて復興への障害が多い。地域の雇用を支える中小企業の被災は、生活者や地域全体に対しても大きな影響を及ぼしている。被災企業の復興については、民間の自助努力に委ねるのが原則であるが、経営体力に劣る中小企業については公的支援が不可欠である。

(2) 目的

本研究では、2007年に実施した中小企業庁へのインタビュー調査及び文献資料調査により、被災中小企業への支援施策の体系について整理し、復興基金の位置づけと意義について整理する。その後、国、地方自治体へのインタビュー調査及び各種資料より、2007年の能登半島地震、新潟県中越沖地震で活用された被災中小企業復興支援基金という新しい形態の基金について、その経緯や特徴等について報告を行う。

2. 被災中小企業への支援策の体系

中小企業の復興支援施策は、災害の規模に応じて適用が拡大されていく。通常の災害では、災害直後に災害救助法が適用され災害復旧貸付等が提供され、災害の約1～2ヶ月後には中小企業信用保険法に基づくセーフティネット保証制度の拡充、及び激甚災害指定に伴う各種措置が実施される。これらは金融支援が中心である。

被災した地方自治体が、単費で地域産業を支援する場合もあり、自治体の判断により地域の実情に応じた様々な支援が可能である。しかし被災自治体には復興にかけられる予算が限定されていることから、既存の国の補助制度を柔軟に適用することによって、被災した地域産業の復興を支援する機会が多い。例えば2004年台風23号水害の福井県では電源立地地域対策交付金を活用して、鯖江市河和田地区の越前漆器、今立町の越前和紙という地場産業に対して、設備・道具等の更新・修繕に係る費用の一部を負担する「生産設備復旧支援事業」と、見本市等への出展やモニター商品の作成等により販売促進をはかる「生産促進・需要創出事業」を実施した。

しかし、これら通常の枠組みでは対応できない大規模な災害の場合には、復興基金の設置により地方自治体の財源を補完し、災害復興対策が行われる場合がある。雲仙普賢岳噴火災害時の(財)雲仙岳災害対策基金や阪神・淡路大震災時の(財)阪神・淡路大震災復興基金、新潟中越地震の際の(財)新潟県中越大震災復興基金などである。これらは住宅再建・生活再建など幅広い分野を支援の対象としているが、産業復興にも多大な資金を投入している。例えば、阪神・淡路大震災復興基金では、当初は基本財産200億円、運用財産5,800億円、28事業で始まったが、7月に策定された阪神・淡路震災復興計画等を受け、33事業の追加など事業の拡張を行った。その後、1997年3月には運用財産を3,000億円増額している。全体執行見込み額は3,652億円であり、そのうち平成17年11月15日までの申請済額は約3,580億円で、その15%(549億6111万円)が産業対策に使われている。また、雲仙普賢岳噴火災害の雲仙岳災害対策基金では、商工業・観光振興事業に12.9%、生業の支援対策事

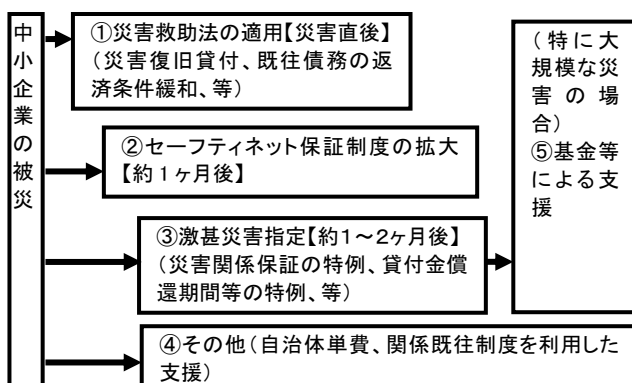


図1 中小企業復興施策のフレーム²⁾

業に9.0%が使われた。

通常の災害対策では、低利融資が支援の中心であるが、基金事業では、返済不要な補助メニューが多いこと、既存事業の枠組みにとらわれず現場のニーズに応じた幅広い支援を提供していることが特徴となっている。

自由度が高く柔軟な対策が可能な復興基金であるが、基金の造成が必要のため、支援までに時間がかかるというデメリットがある。そこで能登半島地震では、被災中小企業復興支援基金という新たな支援スキームが設けられた。これは中小機構の高度化資金を活用した基金であり、災害後1～2ヶ月で創設できること、また産業現場の条件に応じて自治体が使途を柔軟に設定できること、というメリットがある。

3. 能登半島地震での被災中小企業復興支援基金

(1) 被災中小企業復興支援基金創設の経緯

被災中小企業復興支援基金は、被災した中小企業への支援に特化した復興基金である。能登半島地震で被害が甚大（目安として、10%以上が半壊以上）だった商店街、酒造業、輪島漆器の3業種を能登地域の代表的な地場産業と位置づけ、基金による重点的な支援を行った。支援メニューとして「復興計画の策定支援」、「災害復旧貸付の無利子化」、「被災中小企業の建物・設備等の撤去、復旧の費用の一部負担」、「保管庫等借上費への助成」、「共同施設の整備・復旧費助成」等が用意された。また指定3業種以外の被災中小企業に対しても、利息助成や販路開拓、観光キャンペーン、イベント助成等の事業を実施している。

能登半島地震で、この新たな基金が設けられた理由としては、地震直後に視察に訪れた安倍総理大臣に対して地元が地域産業復興の必要性を強く訴え理解を得たこと、中小機構の高度化融資の利用実績が減少しており資金面での余力があったこと、また石川県の産業担当部局に経済産業省からの出向者がいたため中小企業支援の仕組みについて精通していたこと、などがあった。特に、国の中小企業支援制度に詳しい担当者が県にいたことは、新たな仕組みを考案するとともに、国とのパイプを活かして地震の1ヶ月後という早さで、中小企業復興支援基金の造成決定とそのメニューを発表したことに繋がったと考えられる。

(2) 事業スキーム

能登半島地震での被災中小企業復興支援基金の事業スキームを示す。独立行政法人中小企業基盤整備機構（中小機構）の高度化融資制度を活用し、中小機構が石川県に240億円の無利子貸付を行い、石川県が一般会計にて60億円を追加して、財団法人石川県産業創出支援機構（ISICO）に無利子貸付を行う。ISICOは、300億円の基金の運用益を用いて、被災中小企業への支援を行っている。指定3業種については、業種や商店街ごとに行政、関係団体などで構成する復興委員会を組織し（輪島漆器1、酒造業1、商店街7）して復興計画をつくり、基金の支援メニューの活用方法を定めている。

基金の使途は、事前に中小機構、県、中小企業庁で合意したものに限定されるが、その大枠の中では、復興委員会の決定があれば比較的自由に活用できた。従来の災害対応で実施された利子補給だけでなく、被災企業に直接補助金を出すことが可能となった。例えば、中越地震

の教訓を生かし、清酒の保管場所の賃料補助や土蔵再建、仮設店舗建設への補助などのメニューが設けられた。

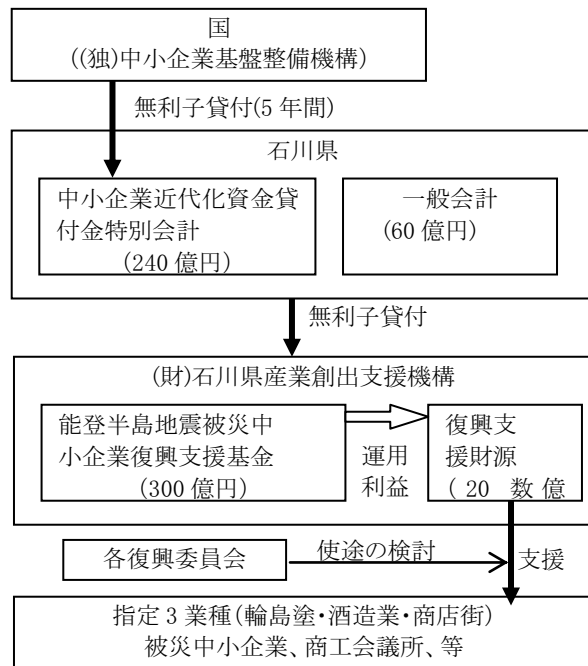


図2 能登半島地震被災中小企業復興支援基金のスキーム

(3) 基金への評価

本基金のメリットは財務省に予算要求する必要がなく、経済産業省（中小企業庁）の判断で創設が可能なことであり、地震の1ヶ月後には基金設立と支援メニューの大枠が発表された。また、自治体と復興委員会によって使途を柔軟に設定できるため、今後の災害においても特定の業種・目的に絞った復興支援などに有効な手法として期待される。

一方で、基金規模が小規模であること、支援対象業種に制約があること、書類作成が煩雑であること、仮設店舗設置による資金需要と補助支払いのタイミングにずれがあることなど、手続き面を中心とした課題も残っている。復興基金をより効果的に活用するため商店街組織を複数に再編する対応が行われた例もあり、特定3業種以外への施策が限定されていることも含めて、公平性の観点から、基金の補助対象、補助額をどう設定するかという問題は残っている。

4. 復興基金と被災中小企業復興支援基金

(1) 2つの基金による復興支援

能登半島地震の特徴として、被災中小企業復興支援基金を設立した後、阪神・淡路大震災や中越地震と同方式の復興基金も設立し、2つの基金財源を活用して復興を進めていることがある。

2007年7月の新潟県中越沖地震（以下、中越沖地震とする）の復興においても、この「2つの基金」方式は引き継がれる。同じ新潟県で発生した新潟県中越地震（以下、中越地震とする）の経験と、4ヶ月前に発生した能登半島地震の経験の両方が活かされた。中越地震と同じ復興基金方式の「新潟県中越沖地震復興基金」（1,200億円）と、能登半島地震で初めて導入された石川県方式の「新潟県中越沖地震被災中小企業復興支援基金」

(400億円)の両者が復興財源として活用された。

2つの基金を活用する方式自体は、両者で共通しているが、ここでは2つの違いに注目したい。一つは復興基金設立までの時間、もう一つは基金の管理団体である。

表1 能登半島地震における2つの復興基金

	能登半島地震復興基金	能登半島地震被災中小企業復興支援基金
仕組み	県からの無利子貸付を原資に年率1.5%で運用。期間5年。(県の起債の利子に対して国が交付税措置)	県(及び(独)中小企業基盤整備機構)からの無利子貸付を原資に年率1.5%で運用。期間5年。
設立時期	2007年8月	2007年7月
基金規模	500億円	300億円
補助予定	5年間で37.5億円	5年間で22.5億円
支援対象	住宅・生活再建、農業・産業復興、地域・コミュニティ再生	輪島漆器、酒造業、商店街の3業種を中心とする中小企業支援

表2 新潟県中越沖地震における2つの復興基金

	新潟県中越沖地震復興基金	新潟県中越沖地震被災中小企業復興支援基金
仕組み	県からの無利子貸付を原資に年率1.5%で運用。期間5年。(県の起債の利子に対して国が交付税措置)	県(及び(独)中小企業基盤整備機構)からの無利子貸付を原資に年率1.5%で運用。期間5年。
運用開始	2007年10月	2007年11月
基金規模	1200億円	400億円
補助予定	5年間で90億円	5年間で30億円
支援対象	被災した中小企業への復興支援	被災者生活支援、住宅対策、雇用、農業、教育・文化、観光、等

表3 基金設置までのスケジュールの比較

	能登半島地震	新潟県中越沖地震
3月	25日:地震発生	—
4月	20日:中小企業支援基金の発表	—
5月	—	—
6月	6日:復興基金の発表	—
7月	3日:中小企業支援基金の設置	16日:地震発生
8月	20日:復興基金の設置	—
9月	—	18日:復興基金、中小企業支援基金の発表
10月	—	17日:復興基金、中小企業支援基金の設置

(2) 基金設立までの時間

能登半島地震では、中小企業復興支援基金については、地震1ヶ月後にはその設立と支援メニューが発表される一方、復興基金については地震の5ヶ月後の設置となっており、2つの基金の設置時期には、約1ヶ月半の時差が生じている。

中越沖地震では、地震約1週間後の7月24日には安倍総理大臣への緊急要望書において復興基金の創設を求めている。さらに8月21日の防災担当大臣への要望では、復興基金に加えて能登半島地震で活用された被災中

小企業復興支援基金の創設を求めている。これら国への積極的な働きかけもあって、9月18日には復興基金及び中小企業復興支援基金の設立が同時に発表され、10月17日には地震から3ヶ月というスピードで管理団体となる財団法人が設立されている。

被災者や中小企業にとって、生活や住まい、産業の再建を進めるための復興支援メニューを早く知りたいというニーズは非常に高く、自治体には被災後速やかな対応が求められる。そのためには2つの基金の存在と、それぞれの特徴を事前に知っておくことが求められる。

(3) 基金の管理団体

能登半島地震の場合は、それぞれの基金に管理団体がある。すなわち、中小企業復興支援基金は中小企業支援を行っている既存組織である(財)石川県産業創出支援機構が、復興基金は新たに設立された(財)能登半島地震復興基金が、それぞれ運営管理を行っている。

中越沖地震では、新たに(財)新潟県中越沖地震復興基金を設立し、この組織が中小企業復興支援基金と復興基金の両方を管理している。一つの財団が管理することで、財源としては別々の基金であるが、外部からはあたかも一つの基金のようにみえる。新潟県は、中越地震で復興基金を設立した経験があったため、復興基金の設立は迅速に進められる一方、中小企業復興支援基金の発表は能登半島地震よりも時間がかかった。その結果、2つの基金が同時期に進行したため、管理団体を共通にすることが容易であったと考えられる。

さらに新潟県には、中越地震の復興を進める(財)新潟県中越沖地震復興基金が既にあったため、二つの財団で事務局の人員を一体的に配置するとともに、風評被害対策などに共同して取り組むことが可能となり、効率的な運営が行われている。

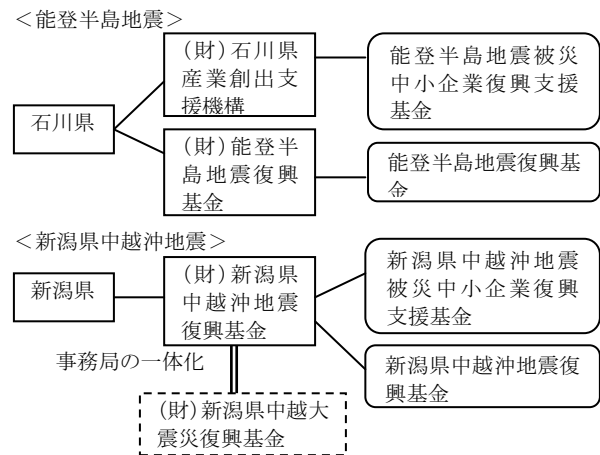


図3 被災中小企業復興支援基金と管理団体との関係

2種類の基金が設けられることによって、柔軟に利用可能な復興財源規模が拡大したメリットがある一方で、異なる目的、仕組みの基金が並立した。2つの基金の管理団体が別である石川県では、産業関連分野については両方の基金から支援が実施された。石川県では、当初は中小企業復興支援基金で始められた事業が、後に復興基金に移管された例もあった。制度上の制約はあるが、利便性の点からは、2つの基金を可能な限り一体的に運営、活用するための工夫が求められる。

5. まとめ

(1) 本研究の成果

本研究では、まず中小企業の復興支援施策は、低利融資を中心とする金融支援が中心であること、被災状況調査で明らかになった災害規模に応じて段階的に拡充されること、既存施策の適用等による支援策が実施されることを示すと共に、大規模災害においては、自由度の高い施策を実施するために復興基金、被災中小企業復興支援基金が設置されることを示した。

その後、2007年の能登半島地震、中越沖地震において導入された被災中小企業復興支援基金を取り上げ、比較的早期に創設可能であること、用途を柔軟に定められること、個々の事業者に直接補助を行うことを可能であること、というメリットを明らかにした。これは、従来の産業復興施策の課題（金融支援中心で、補助が困難）や、それまでの復興基金の課題（大規模な災害に限定、基金造成や支援メニュー公表に時間がかかること）を補うものであり、被災中小企業にとっては利用しやすいものであった。

このような基金を特例として災害ごとに設置の判断をするのではなく、一定規模の被害が発生した災害においては、復興施策として自動的に基金を設置するなど、より速やかで分かりやすい支援策の整備が求められる。

(2) 今後の中小企業復興支援策のあり方

被災中小企業復興支援基金によって、中小企業支援に対する公助として、補助金を直接支出するという事例が確立された意義は大きい。災害後の基金による公的支出を減少させるためには、被災前の対策によって企業被害は大きく減らす必要があり、平時から中小企業の防災対策を公的支援することへの社会的合意が得られやすくなると考えられるからである。

表4に、災害前後の企業の防災対策として求められる活動例を示したが、中小企業単独では対応が困難で、共助・公助との連携が求められるものが多い。例えば大企業で普及しつつあるBCP（事業継続計画）については、中小企業ではBCPを策定する企業はまだ少数派である。経営体力・規模に劣る中小企業については、平時においては、初動時の代替拠点・複数通信手段の確保、データのバックアップ等の費用負担が困難であることも、中小企業のBCP策定を阻む要因となっている。組合や

協力会単位での協定締結や設備の共同整備といった共助の取組が重要であり、平時からそれを支える補助金等の公助の仕組みとしても活用できる基金等が求められる。

謝辞

本調査の一部は、（財）新潟県中越地震復興基金による地域復興支援事業（地域貢献型中越復興研究支援）の補助を受けて実施した。記して謝意を示したい。

参考文献

- 1) 紅谷昇平, 北後明彦, 室崎益輝: 災害後の産業復興に係る指標の推移と中小企業支援施策の枠組み, 神戸大学都市安全研究センター研究報告第11号, pp.149~158, 2007.3
- 2) 紅谷昇平: 復興と中小商工業・地域経済の再建, 「世界と日本の災害復興ガイド」(クリエイツかもがわ), pp.142-145, 2009.1
- 3) 石川県「平成19年能登半島地震災害記録誌」, 2009.3
- 4) 財団法人能登半島地震復興基金「復興基金事業報告書」, 平成19年度、20年度
- 5) 新潟県「新潟県中越沖地震」2009.3
- 6) 財団法人新潟県中越沖地震復興基金「事業報告書」, 平成19年度、20年度

表4 中小企業の防災対策に求められる主な自助・共助・公助の役割分担²⁾

	事前対応	事後対応	
		事業の早期再開	需要の維持・拡大
自助 (自社)	・BCP策定 ・施設の耐震化 ・地震保険加入等	・社員の安否確認、非常参集 ・施設の早期点検、補修の実施 ・外部への協力要請等	・重要取引先への復興目処の早期連絡 ・風評被害対策 ・復興需要への対応
共助 (組合、協力会、TMO、等)	・自助の取組への金融支援 ・災害時の通信機器の共同整備	・応援要員の派遣、余剰設備の斡旋、等 ・共同での仮設工場・店舗の整備、建替、等	・風評被害対策 ・共同受注 ・共同販促 ・共同開発等
公助 (国、自治体)	・バックアップ拠点の共同設置等	・自力再建への低利融資、補助、等 ・仮設工場・仮設店舗への補助、用地提供 ・規制緩和の実施等	・中小企業の顧客企業の誘致 ・行政等による優先購入、優先委託 ・商品券配布等による需要創出 ・大型店の出店規制 ・自助・共助への金融支援等