

2011年10月31日 全9頁

「二重債務問題」の対策と課題

資本市場調査部
森 祐司

与野党3党合意による債権買取機構の枠組み決定へ

[要約]

- 東日本大震災で被災した企業が新たな借金を抱える「二重債務問題」に関して、民主、自民、公明の3党は、野党が中心となって提出した被災者支援法案に民主党が同調する方向で正式に合意した。被害の大きかった東北3県に設置され、先行して活動を開始している「産業復興機構」を中堅・中小企業向けとする一方、中小・零細企業を主な対象とする「東日本大震災事業者再生支援機構（支援機構）」を併置して、再生に意欲を持つ事業者の債権を買い取る内容となっている。
- 被災した企業は東北3県（岩手県、宮城県、福島県）に集中し、中小・零細企業がほとんどである。このため、被災企業の支援を成功させるためには、これら中小企業に対してきめ細かな対応ができるかにかかっている。被災企業の復興は、被災地域での雇用拡大、人口流出の歯止めにつながるだけに、できるだけ幅広い債権買い取りが望まれる。しかし、その一方で、あまりに甘い基準にすると、貸すべきでない人に貸してしまうといった問題もあり、いかにうまくバランスをとっていくことができるかが重要となる。

1. 二重債務問題とは

二重債務問題は被災した企業、個人が新たな借金を抱える際の問題。

二重債務問題とは、災害などによって住宅や事業用資産を喪失した被災者が、災害前の既往債務が負担となることで、新規の資金調達が困難化したり、新債務との二重負担が過重になったりする問題である。後に見るように、被害の大きかった東北3県（岩手県、宮城県、福島県）で被災した企業の多くは、中小企業が多く、二重債務の負担が重くのしかかるため、被災地域の復興に重大な影を落とすことになりかねない。また個人においては債務処理のために自己破産となってしまいう事態をできるだけ軽減することが必要とされた。個人向けにおいては「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が策定され、その適用条件が厳しすぎるなど問題点をはらみつつも、対応がスタートしている。

事業者向けは、与野党で対応策に相違。政府は法改正の必要のない方策で対応を開始。

一方、事業者向け債権については、政府・与党と野党では対応策の方法論としては大きな差はないものの、主に規模や設定するスキームで相違し、異なる対策が提示されてきた。政府は現行法のままで対応できる方法を提示して、対応を開始したが、国会では野党が対策法案を提出するなど、与野党で考え方が異なるままに推移してきた。しかし、10月20日、与野党3党は実務者協議で合意に達し、野党の案に沿う形で新たな解決策のスキームを提示することになった。

本稿では、事業者向けの二重債務問題について考察する。まず東北3県における企業・事業所等の被災状況を概観し、この問題が中小企業の問題であることを確認する。そして、二重債務問題の解決策についてこれまでの議論の経緯を簡単

に振り返り、そのスキームを概観する。そして、今後の課題を検討する。

2. 被災地域の企業等の特徴

(1) 被災地域の企業・事業所、被害額

被災地の企業のほとんどは中小企業で、東北3県に集中。財務体力に余裕のない企業が多く、二重債務問題は産業復興のために喫緊の課題。

まず、二重債務問題に入っていく前に、東日本大震災によってどのような企業や事業所が被害を受けたのかについて確認しよう。図表 1 は、中小企業庁『中小企業白書 2011』で集計された、東日本大震災における被災企業の状況を見たものである。

これによると、被災した企業は、津波被災地域で約 38,000 社、地震被災地域で約 78 万社、原子力発電所事故の避難区域等で約 5,000 社が存在していたが、その内の 99%以上が中小企業であることが分かる。図表 1 下段の事業所数ベースで見ても、86%以上を中小企業の事業所が占めている。このことから、大震災による

図表 1 被災地域の企業数・事業所数

	企業数	中小企業数	大企業数	中小企業の割合 (%)
津波被災地域(*1)	38,005	37,972	33	99.9
地震被災地域(*2)	779,261	774,058	5,203	99.3
原子力発電所事故の避難区域等(*3)	5,341	5,339	2	100.0
	事業所数	中小企業の事業所数	大企業の事業所数	中小企業の事業所数の割合 (%)
津波被災地域(*1)	46,089	41,816	4,273	90.7
地震被災地域(*2)	978,722	850,386	128,336	86.9
原子力発電所事故の避難区域等(*3)	6,476	5,845	631	90.3

※表中の中小企業の定義は以下の通り

業種	中小企業者(下記のいずれかを満たすこと)		うち小規模企業者
	資本金	常時雇用する従業員	常時雇用する従業員
①製造業・建設業・運輸業、その他の業種(②~④を除く)	3 億円以下	300 人以下	20 人以下
②卸売業	1 億円以下	100 人以下	5 人以下
③サービス業	5,000 万円以下	100 人以下	5 人以下
④小売業	5,000 万円以下	50 人以下	5 人以下

(注) 中小企業は中小企業基本法第 2 条第 1 項の規定に基づく「中小企業者」をいう。また、小規模企業・零細企業は同条第 5 項の規定に基づく「小規模企業者」をいう。具体的な定義は下段の表を参照。

*1 国土地理院公開(2011 年 4 月 18 日)の浸水範囲概況図により判明した浸水範囲を含む調査区を集計。

*2 東日本大震災により災害救助法の適用を受けた市町村(2011 年 3 月 24 日時点)から、国土地理院が 2011 年 4 月 18 日に公開した浸水範囲概況図により判明した浸水範囲を含む調査区を除いた地域を集計。

*3 原子力災害対策特別措置法に基づいて設定された警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域を集計。

(出所) 中小企業庁『中小企業白書 2011』より大和総研資本市場調査部作成

図表 2 東北 3 県の商工業等の被害額

	岩手県	宮城県	福島県	(参考)青森県
工業	890	5,900	2,198	376
商業	445	1,200	1,399	
観光業	326	200		2
合計	1,661	7,300	3,597	378

(注) 単位は億円。青森県については、商工会議所・商工会からの報告があった被害額のみを集計している。岩手県、宮城県、福島県については、工場は、工業統計を基礎として、各地域の被害状況を勘案して推計している。商業は、沿岸市町村の商店（建物・商品）について商業統計を基礎として、各地域の被害状況を勘案して推計している。観光は、沿岸市町村宿泊施設について、建築着工統計（宿泊業用建築物単価）を基礎として、各地域の被害状況を勘案して推計している。尚、被害状況は公表された時点のものであり、今後変更される可能性がある。

(出所) 中小企業庁『中小企業白書 2011』より大和総研資本市場調査部作成

被災は中小企業であり、被災した企業の二重債務問題は中小企業の問題なのだ、ということが理解されよう。

東北3県の商工業の被害額は約1兆2,500億円以上。宮城県に58%が集中。

『中小企業白書 2011』では合わせて東北 3 県での商工業の被害額を推計している。図表 2 は各県の商工業等の被害額である。これを見ると、東北 3 県で 1 兆 2,500 億円以上となっている。工業、商業、観光業全てにおいて大きな被害が発生したことが分かる。また県別では宮城県の被害が最も大きく、東北 3 県全体の約 58% を占めていることが分かる。今回の大震災は津波による被害が大きく、宮城県で中核都市仙台とその周辺の人口の多い都市が沿岸部に集中していたため、被害が大きくなってしまったと見られる。

(2) 被災した地域の貸付金の推計毀損額

被災企業の多くは地元の地域金融機関をメインバンクとしている。

被災企業は東北 3 県の中小企業に集中していることが分かったが、それら地方の中小企業のほとんどは、地元の地域金融機関、すなわち、地銀・第二地銀・信用金庫をメインバンクとしている。また、それら地域金融機関の主な貸出先もこれら地域の企業であることから、地元の企業（中小企業）と地域金融機関の結びつきは非常に強い。事実、地域金融機関（3 業態）の県内貸出におけるウェイトは圧倒的に高く、岩手県で 81.3%、宮城県で 74.4%、福島県で 77.2% となり、地域金融の中核を担っている（『金融マップ 金融ジャーナル 2010 年 12 月増刊号』、森 [2011] を参照）。

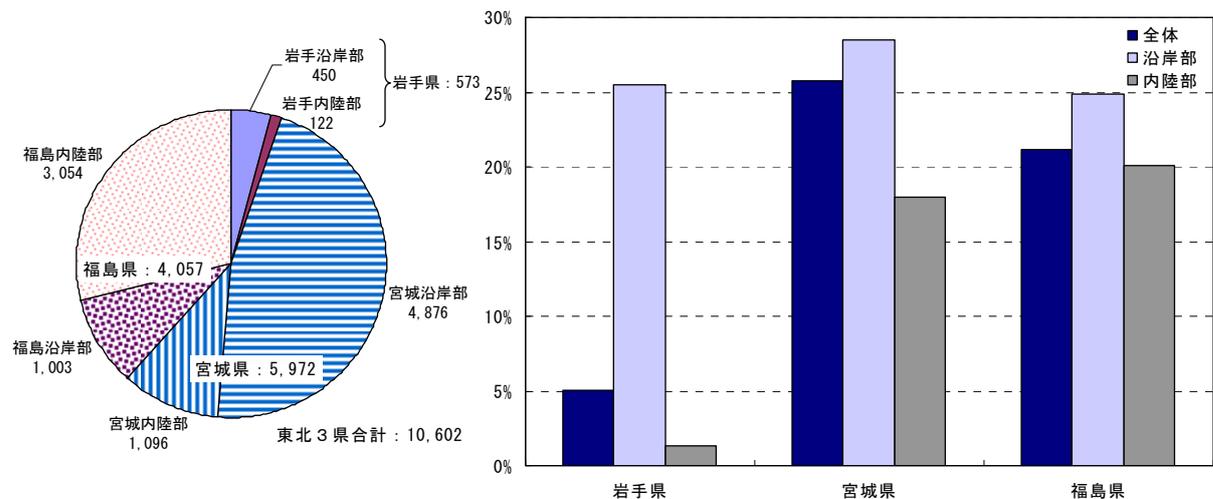
二重債務問題は債権者である地域金融機関の問題でもある。

二重債務問題は金融機関の持つ債権についての問題でもあるため、金融機関サイドから見た被災状況も確認しよう。筆者は、『大和総研調査季報 2011 年秋季号』で東北 3 県の地域金融機関（地銀・第二地銀 8 行および信用金庫 19 庫）の貸出債権の毀損状況を推計した。ここでそれを再掲すると、以下のようになる。

東北3県の地域金融機関の貸出債務の毀損額を推計した。

推計の前提として、第一に、貸出資産の毀損は震災による直接的被害のみを対象とし間接的被害は対象外とした。第二に、貸出金は運転資金向けと設備資金向けがあるが、設備資金向けは機械や建物等の固定資産になっていると考え、大震災の影響が及ぶのは後者のみとした。第三に、各行庫の貸出行動は市町村別に設置した各店舗を拠点として展開すると仮定し、各行庫の貸出額を比例配分した。各市町村の人口による比例配分も合わせて考えることもできるが、各行庫は市町村に店舗を配置するに際して、人口密度を考慮した上で店舗を配置することは十

図表 3 東北 3 県の地銀・第二地銀・信金の貸出資産の推計毀損額（左）・推計被災毀損率（右）



(注) 左図の単位は億円、右図は推計毀損額を各県各都での貸出金総額で除して算出した。単位は%。

(出所) 各社決算資料・HP より大和総研資本市場調査部作成

津波被害の大きい宮城県沿岸部は都市部も多く推計毀損額も多くなった。

東北3県全体の貸出債権の推計毀損額は約1兆602億円となった。

分考えられるので、人口による比例配分は捨象することとした。第四に、各市町村の被災率は全世帯数に対する被災住家数の比率とした¹。最後に、沿岸部は太平洋に面する市町村とし、それ以外を内陸部とした。尚、福島第一原発事故による影響は対象外とした。

推計結果は、図表 3 のようになる。宮城県沿岸部には、地方中核都市である仙台市やその周辺都市である石巻市など、人口・貸出先の多い市町があり、そもそも地域金融機関の店舗も集中していた。津波による被害はこれら沿岸部で激しかったために、貸出金の毀損額も宮城県沿岸部で最も大きくなり（約 4,876 億円）、東北 3 県全体の約 46%を占めるという推計結果になった。宮城県は内陸部の約 1,096 億円と合わせて約 5,972 億円の毀損額となり、東北 3 県の 56.3%が集中している。次いで、福島県は約 4,057 億円、岩手県約 573 億円であった。東北 3 県合計は約 1 兆 602 億円であった。これは東北 3 県の地域金融機関（3 業態）の貸出総額の 14%弱程度となっている。

以上の推計の結果、東北 3 県の企業の被害額も大きい、そのために地域金融機関も毀損した債権を多く抱えていることが分かる。ただし、注意したいのは、これら毀損した債権がそのまま全て回収不能な債権になるとは限らないということだ。潮や泥を被った機械設備でも企業や従業員の努力によって稼動する設備に回復させた事例もあり、被災した設備が必ずしも全て廃棄処分になるとは限らないからである。

金融庁が公表した二重債務問題の支援対象は約4,500億円。

尚、金融庁が公表した二重債務問題の支援対象となりそうな旧債務残高²は、5月末時点で個人住宅ローンは約 1,000 億円、その他の事業性ローンは約 4,500 億円であったという。しかし、5月以後にさらに二重債務問題の対象が拡大していてもおかしくはないため、この数値を確定的にみることに注意が必要かもしれない。

¹ 総務省統計局東日本太平洋沿岸地域のデータ及び被災関係データ（7月23日時点）から推計した。詳細は森〔2011〕を参照されたい。

² 大震災以降に約定返済を一時停止した、もしくは正式に条件変更契約を締結した債権額。

3. 二重債務問題への対策

(1) 当初の政府・民主党の債権買い取りスキーム

二重債務問題は今回
の大震災で初めて、政
府からの大規模な手
当がなされる。

そもそも二重債務問題は、これまでの災害時にも指摘されてきたが、今回の大震災は原発事故も含め未曾有の複合的な大災害でもあり、その対策についての議論は、震災発生後数ヶ月で開始された。阪神・淡路大震災のときには、「私有財産の形成に公費は出せない」との強い意見もあり、あまり手当がなされなかった。しかし、その後議員立法で「被災者生活再建支援法」が成立するなど、この問題についての議論の成熟が進んだということが背景にあったと見られる。しかし、「被災者生活再建支援法」は、被災者への「見舞金的性格」のものであり、債務そのものの金融機関からの買い上げや、リスケジュールなどを含むものではなかった。

与野党で二重債務問
題への対応が必要と
の認識では一致する
ものの、そのスキーム
や規模では意見が分
かれた。

今回の大震災では、政府・与党と野党との間で、二重債務問題の被害の大きさが非常に大きいという認識は共通していたと見られる。しかし、その後の対応方法が政府・与党と野党では異なった。政府・与党は、現行の法律の範囲で可能な措置をとるというもので、法案作成・成立を待たずに直ちに実施できるという利点があった。事実、政府は6月に対応方針を示し、実施を始めている。

政府は現行制度で対
応できる仕組みを提
示し、財政からの支援
も中小機構からの出
資の範囲でというも
の。

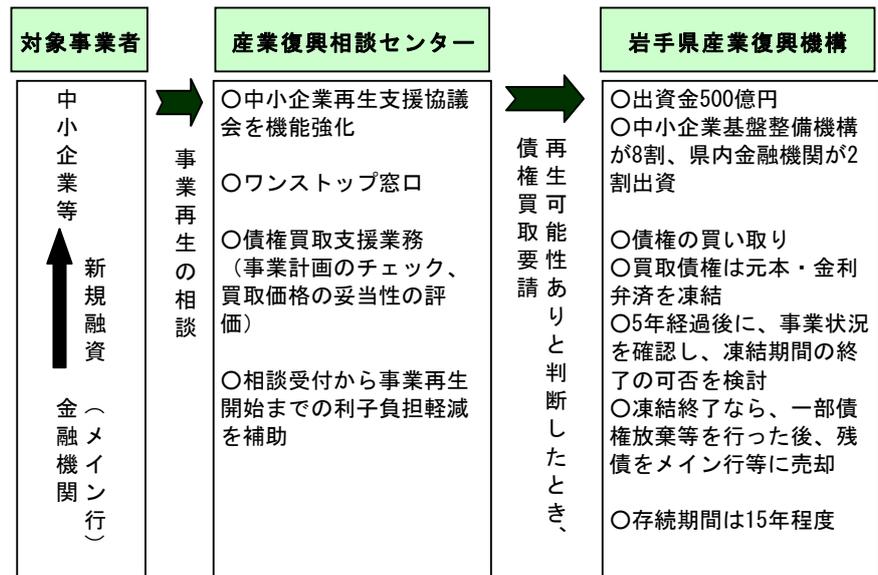
政府・与党による対策は、既存の制度、あるいはその延長線上にあるスキームで対応するものである。被害の大きかった東北3県で、債権買取のための「産業復興機構」を設置するというものである。まず、既存の「中小企業再生支援協議会」を拡充して県ごとに「産業復興相談センター」を設立し、国が予算措置（約10億円）をとって人件費等を賄う一方、人員は地域金融機関からの協力を仰いでスタートさせる。「相談センター」では再生可能と判断される事業者に対し、相談受付から事業再生の開始までの間の利子負担を軽減する。そして再生可能性ありと判断した場合には、中小企業基盤整備機構（中小機構）と県内金融機関が出資して設立した「産業復興機構」（以下、復興機構）が債権を買い取るという制度である。「復興機構」の出資規模は約500億円で、中小機構が8割、地域金融機関や県が2割とする。また、県外の金融機関が県内の企業に貸している場合を想定し、その場合は出資してもらおうが、その出資分は岩手県が出資した分で調整するという。

地域金融機関と中小
企業基盤整備機構が
出資する産業復興機
構が事業者の債権を
買い取る。

この制度を逸早く導入した岩手県のスキームは図表4のようになる。まず本スキームで対象となる事業者は、メイン行等が新規融資で事業再生を支援することを確約している先である。相談を受けた「相談センター」は事業評価を行い、再生可能性があるかと判断された場合は、その事業者の既往債権の買い取りを「機構」に勧める。「復興機構」は、メイン行等が新規融資を行うにあ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。「復興機構」は買い取った債権の元利返済を凍結し、買い取り後5年経過時点で凍結期間の終了の可否を協議し、凍結期間終了なら、一部債権放棄、残債の売却を行うというものである。

このスキームに関しては、いくつかの課題も指摘される。まず、対象事業者はメイン行が事業再生の可能性があると評価している事業者だけとなる。岩手県の説明では、あくまでも震災前まで経営の問題なく良好で、ただ震災による被害によって、一時的に事業がストップしている先だけをイメージしているという。震災がなくても経営が悪化して業績が悪い先まで救済することに否定的な意見もあるため、対象先は言わば震災の影響で少し貸付債権のグレードが下がった先だと

図表4 債権買取のスキーム（岩手県産業復興機構の場合）



（出所）岩手県、中小企業庁等より大和総研資本市場調査部作成

ということのようだ。

対象外となる事業者のうち、財務内容の悪化が進む事業者については、既存の法的整理、あるいは私的整理スキームもあるため、そちらで対応の方が処理も速やかに行われるとの判断もあるようだ。

野党からは復興機構の規模が小さすぎるとの批判も。

また、「復興機構」の規模については、東北3県で合わせて1,500億円程度が当面の資金規模であり、買取の規模が小さすぎるとの意見もあった。第2節で述べたように二重債務問題の想定額が事業者だけでも4,500億円であったことを考えれば、小さすぎるとの意見が出るのも当然であろう。

投資ファンドと異なり、利益を上げることが至上命題ではない。

この「復興機構」の運営は、事業組合での投資ファンドとして運営していくことを想定している。ただし、投資ファンドとは言っても、この「復興機構」の目的は必ずしも利益を出すことではなく、損失発生を防げればよいというものである。このため、無理にリターンを出す必要性はない。しかし、損失を抑制しようとするあまり債権買取額をできるだけ低くしようとするインセンティブが働き、債権買取が進みにくくなるとの懸念もある。

債権買取価格が焦点。高値での買取を求める金融機関との交渉は難航も予想される。

事実、債権買取額については、このスキームにおける最大の焦点であろう。金融機関はできるだけ高い買取価格を求める意向が働く一方、上述のように損失発生抑制を考えて、「復興機構」としては買取価格を低く抑えたいことになる。このため、調整が難航することが予想され、なんらかの基準設定が必要ではないかとの意見もある。他方、個々の債権の内容はそれぞれ異なることから、一律に買取価格の基準を当てはめるのはいささか大雑把に過ぎるのではないかとの意見もあり、簡単に結論は出ないようだ。

復興機構は債権を買い取るが、残債の売却は元の金融機関に売却を想定するなど、事業者と金融機関の関係維持を求める。

ただし、この「復興機構」の場合、従来の投資ファンドとは異なる工夫も考えられている。「復興機構」が買い取る債権については、売却した金融機関から完全に切り離すことはせず、借り手が復興するまでどの金融機関から買い取った債権なのかを管理していくという。また貸付債権に設定された担保の優先順位もそのまま引き継ぐことを予定しており、その意味では金融機関にとっては売却したからといって完全に切り離したわけではなく（財務的には切り離されてはいるが）、

一時的な売却と言った方がよいようなスキームなのである。さらに凍結期間終了後に「復興機構」が売却する場合も、その金融機関が買い戻すことを前提としているため、事業者と金融機関の関係は維持されるという。このことも金融機関にモラルハザードを起こさせないようにする一つの工夫であろう。

このように「復興機構」は、事業者の旧債務を一時凍結するためのスキームだとも見ることができる。このようなスキームとなっているために、いずれ自身の金融機関に戻ってくる債権であることから、「復興機構」と金融機関の利害が衝突する可能性を低くさせようとしているのである。

(2) 3 党合意と新機構設立案

与野党3党は合意に至り、野党が提出している新機構案に同調する形で復興機構との並存を図るといふもの。

政府が「産業復興機構」を中心にスキームを設定して対策を進めることを見つても、与野党の協議は続けられていた。7月11日、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」が参議院に発議された。7月29日、同法案は修正決議の上、参議院本会議で議決され、衆議院に送付された。政府の対応と新機構を中心とする野党案についての与野党協議は続き、10月20日、民主、自民、公明の3党で野党が提出している法案と調和させる形で、最終合意に至った。

債権の買取額も大きくなる見込み。

合意事項の第一は、既に政府が対応を開始している「産業復興機構」と新たに作る「東日本大震災事業者再生支援機構（支援機構）」で棲み分けを図るといふものである。「支援機構」では小規模事業者、農林水産業者、診療所等零細な事業所を対象として、「復興機構」は中堅・中小企業を対象とすることで並存させて対応していくものとした。「支援機構」の買取原資は2,000億円～3,000億円規模と想定しているという。

小規模事業者を対象とする「支援機構」は株式会社で、預金保険機構等が出資者になる予定。

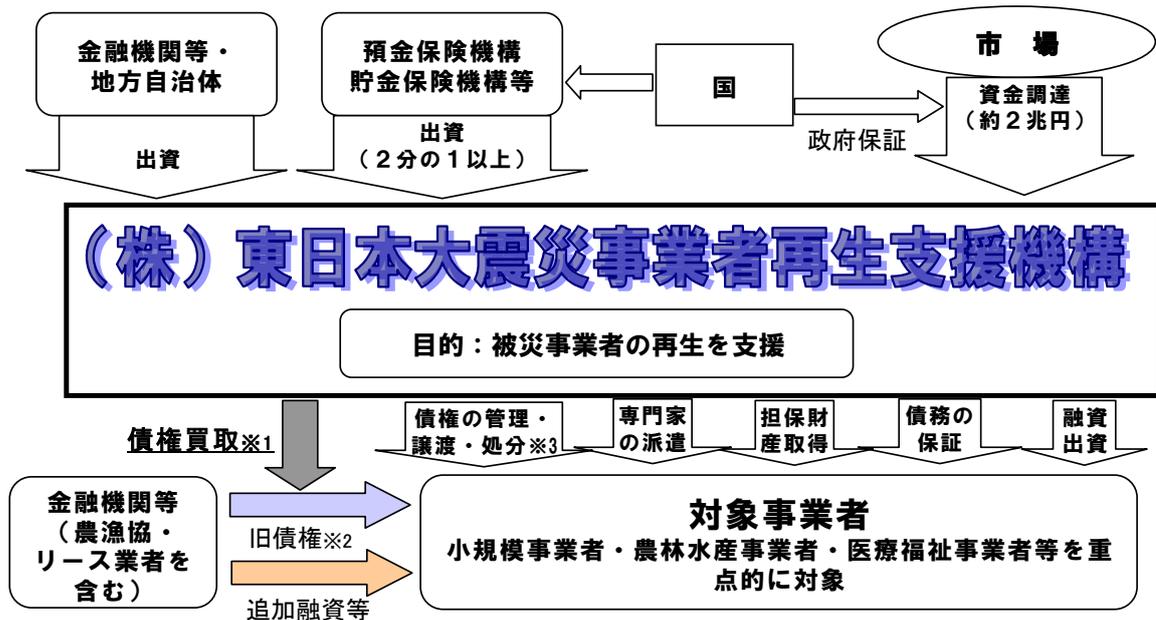
図表5は「支援機構」を中心とするスキームを示している。「復興機構」は投資ファンドとして設立されるが、「支援機構」は株式会社として設立される。出資者は預金保険機構及び農水産業協同組合貯金保険機構等を想定しており、両機構は常時、機構が発行している株式総数の2分の1以上の株式を保有しなければならないとされている（同法案第4条）。金融機関のほか、地方自治体も出資できるようである。尚、法案には明記していないが最大2兆円までの借入れ枠の想定もあるという。また買い取る債権には、各県の信用保証協会等が対象事業者の債務保証に基づいて取得した求償権も含まれるとした。「支援機構」の人員・組織体制には「当初の5年間については、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」³との想定があるようだ。

追加融資を金融機関が応じる企業が対象。ただし、買取のために必要書類は事業者の負担軽減を図るため、必要最低限のものにしている。

債権の買取のためには、金融機関等が対象事業者に、旧債務とは別に追加融資（新規融資）に応じることが条件となる。この点は前出の「産業復興機構」と同じ発想に立つ。やはり自力再生の意欲がなく、金融機関の支援を得られない事業者への支援は難しいということであろう。また、債権買取のための必要書類は対象事業者の負担を軽減するために、①再操業のための「おおよその」事業計画、②震災以前には正常先であったというデータ（金融機関が用意可能）、③金融機関が新規融資に応じるという確約書のみでよいと言う。

³ 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）、藤井[2011]も参照。

図表 5 東日本大震災事業者再生支援機構を中心とする対応策のスキーム



(注) ※1 債権買取には金融機関等の追加融資が条件。※2 旧債権のほか、信用保証協会等の求償権も買取対象。※3 支払い猶予、利子減免、債務免除、債務株式化、劣後債権化等が可能。

(出所) 自民党資料等より大和総研資本市場調査部作成

支援機構でも買取価格がやはり焦点に。

法案は枠組みを示すものであり、具体的な運営方針は今後決められると見られるが、既にいくつかの課題も指摘されている。まず買取価格については、「適正な時価」を使うとされ、高値で引き取りを求めたい金融機関との交渉が焦点となる。一部報道では「復興機構」では簿価の50%程度が中心になると伝えられているが、個々の案件で債権の状態は当然異なり、算定の難しさも課題となる。あまりに厳しい算定となるなら、機構に持ち込まれる案件が少なくなる一方、安易な買取価格の引き上げは、将来の二次損失にもつながりかねない。また、買取価格等でメリットがあまりなく、再生が可能な貸付先であるならば、金融機関はそもそも「支援機構」に持ち込んでこない可能性もある。

安易な債権買取は2次損失につながる懸念もある。しかし、査定が厳しいと買取が進まないことにもなるため、バランスをいかにとるかが問題である。

「支援機構」では、上述のように、利便性向上のため必要書類はできるだけ簡便なものにする方針だという。この方針は被災企業の立場にたったものだと説明がされるが、安易すぎると実行されるべきでないローンが実施され、やはり2次損失につながるリスクがあることも指摘されよう。

「支援機構」の業務としては買い取った債権の管理・譲渡・処分のため、貸付業務（ただし、つなぎ融資など限定的なもの）のほか、債務保証、担保土地の取得、専門家の派遣等も行うことができる。債権の譲渡・処分は、支払い猶予、利子減免、債務免除、債務株式化、劣後債権化等が可能であるとされている。支払い猶予や利子減免等は「復興機構」では明確に想定されていない措置だと見られる。この点、地元の商工会議所等からの要望に添う形にもなっており、評価されるのではないかと。

復興機構と支援機構は自力再生を図る被災企業を支援するもの。

「復興機構」と「支援機構」はともに、復興の可能性があり、復興意欲のある企業を支援するために、旧債務の負担の軽減を図ることを目的としている。借金の棒引きなどでは決してなく、債務の負担を期間を延ばしたりして、企業の再建を待ち、将来的な債務返済を期待するものである。このことで二重債務を抱える

被災企業の再生は雇用の創出、人口流出の歯止めなど地域経済にも貢献する。

被災企業の再生に寄与することになるだろうが、さらに被災企業が再生していくためには、モニタリングや再建支援策が必要となろう。上記のように職員 200 名とされているが、債権買取の査定や事業計画の精査など当面は人手が非常に多くかかることが予想される。地元の事情に精通する金融機関が主導的役割を果たしていくと見られるが、たとえば、大量に退職を迎える団塊世代の金融マンの知見を活用したり、一部で報道されている就職先に困る弁護士、会計士を両機構で一時的でも起用したりすることなども考えられないだろうか。被災企業の再生は、長期的には雇用の回復、被災地からの人口流出の歯止めにつながる。再生のために様々な知恵の結集が必要とされよう。

以上

参考文献

中小企業庁 [2011] 『中小企業白書 2011』

藤井一哉 [2011] 「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～」『立法と調査』、No. 321、2011 年 10 月

森祐司 [2011] 「東日本大震災と地域金融」『大和総研調査季報』2011 年秋季号