

## 地方型災害における生業支援制度の再検討

—岩手県沿岸部聴取り調査からの考察—

Issues of Livelihood Assistance in the Rural-type Disaster Recovery

—Findings from Fieldworks in Iwate Prefecture—

○金子由芳\*1

Yuka KANEKO

和文要約：東日本大震災の被災特性として、住宅被災のみならず生業被災が顕著であるが、復興計画の遅れから生業再建が長期に停止し、この間をつなぐ生業支援ニーズは強い。しかし阪神淡路大震災以来の現行の被災者支援制度は都市型災害対応であり、地方型災害の生業支援ニーズに対応していない。一方、今次震災ではグループ補助金、特別融資、二重債務解消スキームなどの譲許性の強いアドホックな公助措置が導入されたが、筆者が継続的に行なった被災地聴取り調査によれば、これら諸措置は「産業復興」の文脈で中堅・大手グループや間接被災者に向かい、零細事業者のニーズに届かぬものとなっている。零細事業者向けの数少ない措置として仮施設無償提供事業があるが、関連措置が有機的にリンクしていない。今後、被災事業者個々のニーズに寄り添う仮設事業への資金支援、また将来へ向けた地域産業復興構想に事業計画を連結させてゆく高度なアドバイス機能が求められよう。

**Keywords:** characteristics of damages in rural-type disaster; delayed recovery planning, assistance for livelihood; economic recovery; disaster law reform

### 1. 課題と方法

#### 1.1 問題の所在：復興計画の遅れと生業支援ニーズ

東日本大震災の復興過程で、生業支援の制度設計が一課題として浮上している。地方型災害では一般論としても、第一次産業に連関する零細な川下産業を中核とする経済構造ゆえに、都市型災害における雇用支援とは別の文脈で、生業支援を被災者支援の中心的課題として位置づける必要性が示唆されよう。さらに大規模な津波災害たる今次災害の特殊事情として、広範な被災地域の帰趨を定める復興計画の策定に長期を要し、土地利用制限が1年余にも及んで長引いていることから、この間、多くの生業被災者が生業再建活動の停止を余儀なくされている事実があり、被災者支援あるいは土地利用制限の遅延補償の趣旨で、生業支援ニーズはことさら高まっている。しかし現行の被災者支援制度は、阪神淡路大震災を嚆矢とする都市型災害を基準に形成され、東日本大震災におけるような、地方型経済の生業被災状況に必ずしも対応していない。一方、制度化された措置の不足を補うべく、今次震災では各種アドホックの産業支援措置が登場し、譲許性の著しさが目を引いたが、しかし立上がりの早い中堅・大手企業や間接被災者向けの運用が進み、零細事業者は埒外に置かれがちである。本稿はこのような生業支援をめぐるニーズと制度との乖離点を明らかにし、改善への方向性を論じることを目的とする。

土地利用制限の長期化は、東日本大震災の復興プロセスの一つの特色を成している。阪神淡路大震災の神戸では建築基準法 84 条による2ヶ月の建築制限期間中に都市計画決定を行い、しかもそれは併せて151ヘクタールに過ぎず、以後その余の被災地域では住宅・生業再建が可能となっていた。これに対して東日本大震災では、広範な津波浸水地域全般で法的ないし事実上の土地利用制限・自粛が1年余に及んで継続している。宮城県下では建築基準法 84 条による建築制限を特例法で6～8ヶ月に延長し、この期限到来後は、防災集団移転を想定する一部地域で条例によって建築基準法 39 条の無期限の建築制限が設定されたほか、多くの地域で土盛り嵩上げ工事のための区画整理を想定した被災市街地復興特別措置法による2年間の建築制限に移行した。岩手県下では当初から建築基準法 39 条の厳格な建築制限を予定したが、被災自治体は法的拘束力を伴う条例を設けず、建築自粛の呼びかけ・行政指導で運用している。もちろんこれら長期の建築制限には法規の認める例外余地があるが、具体的な土地利用計画の遅れにより事実上、仮設はともかく恒久的な生業再建は阻まれている。災害発生6～9ヶ月にかけて、「復興計画」を称する行政決定が各地で成立したが、内容的には国・県による明治三陸大津波対応の（しかしレベル2クラスの今回津波には対応できない）巨大な防潮堤を前提する以外の点では抽象論にとど

\*1 神戸大学大学院国際協力研究科教授 Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University

まり、集団移転か嵩上げかの選択や、防潮堤に伴う用地収用などの具体論は、年度末にかけての地区別土地利用計画をめぐる各論交渉に委ねられた。したがって災害1年を経てなお、被災者の本格的再建の基礎をなす復興の具体像は明らかではない。

こうした復興・土地利用計画の遅れの原因究明はそれ自体が独立の研究テーマであるが(筆者2012<sup>2)</sup>、一方で、よりよい復興ビジョンを合意していくためにある程度の長期に亘る住民議論が必要であることもまた、阪神淡路大震災以来の学びである。本稿では復興計画プロセスの遅れを避けられない前提としたうえで、この間をつなぐ必須の被災者支援としての文脈で、生業支援を考察する。

## 1.2 方法：制度分析と被災地調査

本稿は、まずは以下2. で現行の生業支援をめぐる静的な制度設計の点検を通じて、今次災害の被災特性との対応性について仮説を引き出す。以下3. では複数回の被災地調査を通じて実証的検証を行なう。4. でこれら実証的結果に基づき今後の制度改革の改善点について考察を行う。

このうち筆者の被災地調査は、神戸大学都市安全研究センターの傘下における災害応急調査および災害復興調査であり、岩手県沿岸部被災地域(野田村・岩泉町・宮古市・山田町・大槌町・釜石市・大船渡市・陸前高田市他)を中心に、2011年5月上旬、6月上旬、7月下旬、8月上旬、10月上旬、12月下旬、2012年2月下旬、3月上旬の現地調査を行い、避難所・仮設住宅における被災住民、水産加工業・小売業等の被災事業者、被災自治体の災害対策本部・災害復興本部・産業振興部門、漁業協同組合・商工会議所・商工会・商店街振興組合・金融機関等の団体、また弁護士・生活相談員・土地家屋調査士等の専門家へ聴取り調査を行なった。また岩手県庁生活再建支援部門・復興計画部門・産業振興センター、岩手県産業復興相談センター、政府系金融機関盛岡支店、岩手県弁護士会等に、沿岸被災地への往復時を利用して面談した。また国レベルの関連機関では中小企業庁・中小企業基盤整備機構・日本政策金融公庫・日本政策投資銀行等の各災害対策部門に面談した。このうち被災者・被災事業者への聴取り調査では、仮設住宅集会所や仮設店舗で毎回30名程度への無作為・非構造的な聴取りが主であったが、7月下旬(47名)・10月上旬(50名)・2月下旬(被災事業者35名、被災住民45名)の調査では現地研究協力者の支援を得ながら質問用紙を介した半構造的な聴取

りを試みた。

## 2. 現行の生業支援制度

### 2.1 制度化された公助の隘路

現行の日本の被災者支援は、1947年「災害救助法」を中核とする応急支援の公助体系を有するが、公共性・公平性等の支給原則に発する厚労省通達類が硬直的に運用され、その柔軟化が言われてきた。一方で、制度的公助の限界を補う各省庁や自治体独自のアドホックな公助措置が目立ち、また復興基金や義援金などの共助もまた公助の限界を補完する(山崎2011<sup>8)</sup>)。他方で公助・共助への依存ゆえに地震保険等の自助が浸透しないとする体系的問題も指摘されてきた(内閣府経済社会総合研究所2009<sup>7)</sup>)。

このようなつぎはぎ状の応急支援体系のもとで、生業支援は、制度の隘路ともいふべき不足領域となっていると見られる。災害救助法23条の想定する支援射程そのものは文言解釈的には広く、金銭給付を伴う生業支援にも言及がある。しかし厚労省通達類は「災害救助法」の運用を衣食住の現物給付を中心に画し、生業支援は私有財産への公金支出に当たるとして戒める。住宅被災者向けの現物給付は、災害救助費の大半を占める仮設住宅の提供をはじめ、ガレキ処理・応急修理等と手厚く、支給基準も災害毎に青天井に高まっているが、事業者向けの公助は限られ、ガレキ処理ですら特措法を待つ必要がある。一口に事業者といっても資本力のある中堅・大企業と家族経営の零細事業とでは性格が異なるが、原理原則論に拘束されている。

一方、1962年「激甚災害法」が一定の生業支援措置を集約しているが、しかし主に農林水産の一次産業への現物給付であり、事業者支援は中小企業融資保証の緩和など若干措置にとどまる。また阪神淡路大震災以降に定着した雇用調整助成金や失業保険の休業補償化などの雇用支援策や緊急雇用制度は、被用者を対象とする措置であり、零細といえども自営業者を中核とする今次被災地域の生業支援としては適合的でない。

金銭給付措置としては、生計維持者の死亡等を原因とする見舞金である1973年「災害弔慰金法」、また阪神淡路大震災後の市民運動を経て成立した1998年「被災者生活再建支援法」による住宅被災を原因とする支援金給付があり、相次ぐ改正で用途自由な渡切り方式が採用され見舞金化した(生田2008<sup>1)</sup>)。生活再建支援金の支給原因である住宅被災の判定には立法根拠がなく、阪神淡路大震災以来の

行政現場の慣行である「罹災証明」によって住宅全壊・半壊等の認定がなされる。また義援金配分も同じく「罹災証明」を基準として住宅被災者向けに運用されている。以上のような生計維持者の死亡ないし住宅全壊等の要件に合致しない被災者は、いかに生活の礎を喪失しようとも、金銭給付の対象とならない。

このように現行の被災者支援制度は住宅被災者・被用者中心の性格を帯び、阪神淡路大震災のように住宅ローンを抱えたサラリーマン家庭中心の都市型災害には妥当するとしても、今次津波被災地のように海浜に立地せざるを得ない漁業・水産加工業・零細商工者等が軒並み生業基盤を喪失した被災特性に鑑みれば、ニーズに噛み合っているとは言いにくい。

## 2.2 応急段階から復興段階への断絶

現行の被災者支援制度の運用面の特色として、災害段階論に沿った機械的なフェイドアウトが挙げられよう。「災害救助法」に基づく衣食住等の現物支給は応急段階にとどまり、復興段階では被災者の自立を前提に打ち切れ、ただ福祉的支援を必要とする被災者のみが平時の社会保障との接点で見守り体制に入るといふ、いわば災害から平時への階段状の移行方式がマニュアル化されている(内閣府 2010<sup>6)</sup>)。東日本大震災の運用においても、被災者が避難所を出て仮設住宅へ移行した災害3ヶ月前後に、多くの被災自治体で軒並み「災害対策本部」の看板を下ろし、あるいはこれと併置して「災害復興本部」を立ち上げ、災害が応急段階から復興段階へ移ったことを印象づけるとともに、被災者対応を保健福祉部門に特化する体制移行を行なった。これに伴い被災者支援の内容面でも、現物支給が停止し、支援金・義援金等の金銭給付の第一次渡切りを最後に、福祉的な見守り支援へと移行した。こうした階段状の対応の背景に、「災害援助法」が被災自治体にとって国・県の指示を受ける法的委任事務であることも作用していよう。なお国・県のガイドライン類は復興段階における被災者支援の一定の継続を強調するが、その内実は、被災者台帳システム形成や雇用状況調査などのいわゆる見守りの域を出るものではない。

こうした応急支援から自立への階段状の移行方式は、今次震災のように復興計画策定が遅れる状況下では不適切と考えられる。仮設入居が進み「災害復興本部」の看板が据えられた災害3ヶ月時点でも復興計画は端緒も見えず、災害1年を経て具体的な土地利用が決まらない状況で、被災者の生活再建は停

止したままであり、実質的な復興段階には至っていない。収入の道を絶たれたまま復興計画を待つ間の被災者に、一定の生業支援は不可欠と考えられる。

なおかつ津波災害に特化した復興対策マニュアルの試みであった平成12年公表の国土庁防災局「復興対策マニュアル津波災害対策編」では、津波災害特有の生業被災の深刻さや復興計画・土地利用方針決定の困難を見越して、応急段階から復興段階へと継続的な支援の必要性を強調していたことは特筆される(国土庁防災局 1999<sup>3)</sup>, p.1, 28, 35-36, 59-61)。

## 2.3 アドホックな補助金型措置

生業基盤の津波による破壊という今次震災の被災特性に対して、行政対応が無策であったわけではなく、発災直後から様々な模索が開始された。しかしそれら措置は「災害救助法」との体系的関連性を問わず、個々ばらばらに起こったアドホック措置である。すでに2011年5月初旬の第一次補正予算で、政府系金融機関による特別融資等の資金繰り支援策、水産庁の漁業者支援、中小企業基盤整備機構の仮設施設無償提供、などの一連の生業・産業支援措置が提起されていった(政府広報 2011<sup>4)</sup>)。

これら今次震災のアドホックな措置群を、試みに同じく激甚災害指定を契機として各種のアドホック措置が模索された阪神淡路大震災当時と比較すると、補助金的性格の強さが特筆される。第一に、政府系金融機関による特別融資は一般枠・特別枠あわせて一件当たり上限が10億円を上回り、融資期間は20年(据置5年)、超低利の金利設定であるのみならず県・中小企業基盤整備機構による利子補給を通じて実質無利子化も可能であり、担保保証については信用保証協会の補填率100%の緊急保証を無担保で1.6億円まで利用可能など、阪神淡路大震災当時との対比で大幅な優遇化が見られる。このような特別融資の性格は、新規融資というよりも、旧債務リストラを見込んだ実質的な二重債務対策であり、金融の範疇を超えた「補助金的金融」とも呼ぶべき大胆な公的支援枠組みであったと考えられる。

第二に、事業者への直接かつ多額の補助金措置が新規に登場したことは特筆される。とくに中小企業庁によるグループ施設等復旧支援補助事業(以下「グループ補助金」)は、中小企業数社の緩やかな連携単位毎に数億円規模の補助金を給付する大胆な枠組みで、第一次179億円(28グループ)、第二次234億円(38グループ)、第三次1,651億円(106グループ)と時間経過と共に急拡大した。また中小企業基

盤整備機構による仮設店舗・仮設工場の無償貸与事業も災害1ヶ月で公表され、将来の恒久施設としての払下げ余地も組み込まれており、これは阪神淡路大震災当時においては有償措置として2年間の時限的導入であったこととの対比で補助金的性格の深化が著しい。このほかにも、中小企業基盤整備機構による復興支援アドバイザー派遣制度など、人・情報の無償派遣を伴うソフト事業が今次災害で充実した。

第三に、漁業者向けには上記「激甚災害法」のもとで水産庁の多様な補助金措置（共同利用の小型漁船・漁具・養殖棚復旧など）が従来から存在するが、今次震災ではとくに柔軟な運用（たとえば共同の要件を拡張解釈し漁協組合員の頭数に見合う発注を許容するなど）が目立った。

このように今次震災で、制度化された生業支援の不足を補って登場したアドホックな措置群は、全般に補助金的性格の強さが特筆されるが、被災者支援の総合体系におけるその意味づけは明らかではない。過度な公助が事業者の自助による災害対策を阻害するモラルハザードの懸念は否定できまい。

### 3. 生業支援措置の運用実態

#### 3.1 被災事業者の不公平感

ではつぎに、前節で整理した生業支援の制度設計は、東日本大震災の運用現場でどのような実態を呈しただろうか。本節では筆者の実施した被災地調査に基づき検討する。

まず応急段階であった2011年5月上旬、岩手県宮古・田老・山田における避難所の観察や弁護士等への筆者聴取りでは、現物支給措置が災害対応の中心であり、在宅被災者の問題などが浮上していたが、生業支援の問題はいまだ顕在化していなかった。

つぎに6月上旬時点、避難所から仮設住宅への移行開始の時期に、筆者が岩手県宮古・田老・山田・大槌・釜石の浸水地域で試みた被災者約30名への聴取りでは、住宅被災を基準とする現行の被災者支援制度（とくに金銭給付措置）に対する強い不公平感が語られた。その具体的内容は、第一に、住宅が「全壊」認定を受けた者は支援金・義援金とも満額支給され、かつ応急修理の現物支給をも併給されて居住再開している者すらあるのに、「半壊」認定の者は家屋を意図的に解体しないかぎり支援金の支給はなく、義援金も半額のみであり、全壊・半壊という罹災証明の紙一重の差（浸水が天井に達したか否か）で支援に天と地の開きがあるとする不公平感である。第二に、生活再建支援金も義援金も住宅被災者にし

か支給されず、生業が深刻に被災しても住宅が残った者には一切支援がないとする不公平感である。

つぎに名目上は復興段階である7月下旬、筆者は宮古市鉾ヶ崎・山田町長崎・釜石市中妻町他の仮設住宅団地周辺で質問用紙を用いた半構造的な聴取りを行なった。回答47名中、生業被災を伴わない被災者は10名、生業被災を伴う被災者は37名であったが、うち19名が支援措置（とくに金銭給付面）への強い不満を訴えた。また生業被災者37人中14名が、金銭給付の受給資格を得る目的で、半壊家屋を意識的に解体する選択を行っていた。これは、復興計画でいずれ高台移転が決まり浸水地域を立退くことを見越して、公費で家屋解体・ガレキ処理を賄われる間に解体を選択したものである。

#### 3.2 アドホック支援措置への期待と挫折

今次震災では既述のようにアドホックな産業救済措置が多数登場した。しかし霞が関の机上の思惑と被災者ニーズははたして合致していたのか。筆者は2011年6月上旬および7月下旬に、岩手県宮古市・山田町・釜石市において自治体の産業振興部門、商工会議所・商工会、地元金融機関、水産加工業等の中堅事業者数社に聴取りを行ったところ、「全てを流出した事業者にとって二重債務はありえない」としてひたすら補助金を要求する空気が根強かった。とくに7月下旬調査時はグループ補助金の内示直後であり、期待額に満たないなどとして関係者が怒号を強める姿に遭遇した。主な批判は以下のとおり：

(i) グループ補助金の支給対象の不公平～ 早期に再建を決めることのできた被災の比較的軽度な事業に配分され、全壊被災の事業者は取り残された焦りや諦めを募らせている。中堅事業者向けの支援であり、零細事業者は埒外に置かれている。

(ii) グループ補助金の金額面の不公平～ 配分額が地域中核産業である水産加工業の期待額（1社当り数千万～億円単位）の1/3にも満たないとする不満。ただし国民の血税である補助金への過剰依存を戒め、補助金はあくまで金融スキームの呼び水に留めるべしとする自戒、また災害対応は自助を旨としあえて補助金申請に加わらないとする経営哲学も聞いた。

(iii) 仮設店舗・仮設工場無償提供の遅れ～ 4月早々喧伝されたが用地取得に手間取り動きがない。

(iv) 運転資金の困難～ 津波で在庫を流失したが震災3ヶ月から売掛金回収が動き出した。営業再開できないので運転資金融資が受けられない。

(v) 設備資金の困難～ 公庫等の特別融資は復興計

画の目処が立たず事業計画が立たぬので受けられない。民間金融機関は旧債務の処理なくして新規融資に応じてくれない、などの厳しい内容であった。

### 3.3 国策側の2つの文脈～産業振興 vs. 生業支援

これら被災地の問題に対する中央サイドの受け止めを知るべく、筆者は2011年8月中旬に中小企業庁経営支援部、中小企業基盤整備機構震災緊急復興事業推進部、日本政策金融公庫中小企業相談センター、日本政策投資銀行地域振興グループ・金融法人部他への聴取りを行なった。前節(i)(ii)のグループ補助金の問題について、中小企業庁は、今後の補正予算でパイを拡大していくので配分や金額の不公平感は解消可能であろう、雇用吸収力などで地場経済への貢献度の大きい中堅企業に支援が回るとは国策としてやむを得ない、零細事業者は目下立ち上げ中の産業再生機構による二重債務解消スキームで拾っていくしかない、などとした。(iii)の仮設店舗・工場の進捗について、中小企業基盤整備機構では、44市町村312地区の申請を受け、現状81地区の建設が決定したが、うち建築確認を経た着工は13地区にとどまるとした。このような遅れの最大の理由は被災自治体サイドの用地確保の遅れであり、仮設住宅の建設で公有地が絶対的に不足したこと、復興計画の遅れで土地利用方針が決まらず、これとの調整が被災自治体のマンパワー不足で進まないことが障害だとした。加えて、仮設施設でありながら建築確認等の厳密な許認可手続を要したこと、また恒久的払下げ含みで被災事業者の多様なニーズが噴出し（たとえば特殊機械の搬入のための床強度変更や特殊排水設備など）設計変更に時間を要したこと、などが挙げられた。(iv)(v)の金融面の問題について、日本政策金融公庫は、激甚災害指定を契機に導入された超優遇条件による特別融資制度は旧債務をリスクスケジュールしながら新規資金を注入していく事実上の二重債務救済スキームであるが、公庫といえども金融機関であるから無制限の事業者救済は引き受けかねるとした。いっぽう日本政策投資銀行は、被災地の中核的金融機関と結んで産業再生ファンドを推進中だが、国策を受けて中堅以上の企業を対象としてくとした。

このように、東京サイドでは、地域経済でプレゼンスの大きい中堅以上の事業者や間接被災事業者に補助金や金融を流していく産業振興・景気対策の文脈と、零細事業者の仮設事業や二重債務救済などの生業支援の文脈との二分化が見出される。被災地の

現場サイドでは、この2つの文脈の違いが十分受け止められておらず、無用な混乱（産業振興向けのグループ補助金を零細事業者が申請して却下されるなど）を生じたことも懸念される。しかし国策サイドにも、中小企業支援の名のもとに、産業振興・景気対策が優位し、生業支援の文脈が後手に回る問題も見出される。

### 3.4 被災地における支援機関の運用実態

次にこれら諸措置の被災地現場での運用姿勢を知る意図で、筆者は2011年10月上旬および12月下旬に、中小企業基盤整備機構東北支部中小企業復興支援センター盛岡支所、日本政策金融公庫盛岡支店・国民生活系および中小企業系、および岩手県産業復興相談センターへの聴取りを行なった。

中小機構盛岡支所では、今次震災で零細事業者向け生業支援措置の中核を担う仮設店舗・工場無償提供事業とこれに伴う支援措置の運用を束ねているが、一時は批判が高まった工事・入居の遅れそのものは解消し秋以降に順調に進むいっぽう、入居事業者の設備費等の資金ニーズに答えきれているか懸念が表明された。中小機構から県を介して提供される20年の長期融資である高度化融資制度は、仮設事業者も利用可能であるが件数が伸びていないと指摘し、岩手県下で11月末現在延べ1,500件の数字があるもこれはグループ補助金に伴う1/4自己負担分を補完する利用が中心である。零細事業者向けには、県・市町村が行う小口の特別融資に対する100%利子補給がせめてもの支援となっている実態が示唆された。

一方、日本政策金融公庫盛岡支店は災害緊急特別融資制度を運用しているが、このうち中小企業事業部門（旧中小企業金融公庫系）では中堅企業向けの運用を重視しており、零細事業者向けは被災地の商工会等でのワンストップ相談窓口を介した旧債務リスクスケジュールのみの対応だとした。他方、日本政策金融公庫盛岡支店の国民生活事業部門（旧国民生活金融公庫系）では、旧債務管理と新規融資相談をあえて別個の窓口でオペレーションしており、被災者の新規事業計画がしっかりしていれば旧債務と切り分けて対応することも、あるいは要望があれば旧債務をも組み込んだ条件組み換えにも応じていくことも柔軟に行なっているとした。また仮設施設事業者であっても将来的な恒久事業への連続的成長性を評価できる場合は担保保証要件を緩和して長期融資に前向きに応じるとするなど、金融の体裁が成り立つ範囲内で零細事業者支援に前向きに任じる一般方針

を強調した。ただし実際の特別融資制度の利用は、直接被災者よりも間接的影響を被った内陸事業者が中心であるという実態が語られた。盛岡にあって沿岸の被災事業者からの距離感は否めず、地場金融機関との連携で沿岸での巡回相談会も行なっているものの、被災事業者へのアドバイスは公庫の任務ではないとした。

他方、岩手県産業復興相談センターは、盛岡商工会議所内部に設置され、中小企業庁の肝いりによる二重債務救済スキームの切り札たる産業復興機構の旧債務買取・塩漬けスキームの実施部門である。宮城・茨城・福島に先駆けて一早く10月初旬に専門家35人体制で鳴り物入りの活動を開始し、12月下旬までの3ヶ月間に478件の相談を受け付けたが、このうちようやく年末に買取要請第一号（製菓店）が動き出したに過ぎない。この遅れの原因として、センター側では、沿岸被災地の商工会議所等に置かれた支所が十分認知されていないことを指摘した。

以上のように、被災事業者の頼みの綱というべき仮設店舗・工場は建ったものの、それに伴って嵩む資金面の支援措置や情報提供・助言活動が必ずしも連携していない問題が浮かび上がる。資金的支援のルートとして、県・市町村の小口融資は十全に機能していないおそれがあり、また金融機関は事業性の高い中堅・内陸企業に向かいがちで沿岸の零細事業者には届きにくいことが伺われ、他方で産業復興相談センターによる二重債務救済スキームは十分な機能を開始していないという、あたかも制度運用の袋小路が観察された。

### 3.5 発災1年の被災事業者の実態

震災発生から1年、被災事業者がどのような状況に置かれているかを知る意図で、2012年2月下旬から3月上旬に、宮古市田老・山田町長崎・柳沢・大槌町第23地割周辺において地元協力者との連携により、仮設店舗および自前バラック等において事業再開済みの小売事業者35名に対し、質問用紙を介した半構造的な聴取りを行なった。いずれも震災により営業設備・在庫一式を全壊流失し、その被害額は時価で数百万円から1億円と開きはあるものの、震災前の従業員雇用数はいずれも0～7名規模の零細事業者である。主な回答結果は以下のとおり：

(i)収益が上がらない～ 35名中30名が仮設の営業を開始したものの震災前の収益水準に達しないとし、うち震災前の半分にも達しないと回答は19名であった。傾向として飲食店・服飾店・製菓業など

で収益回復が悪く、ガソリン・建設資材・家電・タバコ雑貨などでは回復が見られる。被災事業者の顧客が基本的に被災者であり、外食や嗜好品など不要不急の出費を切りつめ生活必需品だけを買ひ揃えようとする、被災地の閉鎖経済の姿が浮かび上がる。

(ii)販路不足～ 35名中12名が再建の障害として販路を挙げた。被災地の閉鎖経済の限界を感じ、被災地外の需要とつながる術を求めていることが見える。若手ではブログ販売や遠隔地直送サービスを試みる動きもあるが、回答者中6名が後継者不在を挙げた。  
(iii)復興計画の遅れ～ 35名中25名が、復興計画の具体像の遅れゆえに恒久的な事業計画を描けない問題を事業再建の根本的障害として挙げた。うち7名がこの原因で金融獲得に失敗したとし、また3名がこの原因で補助金の獲得に失敗したとした。また2名は、単に土地利用計画の遅れから事業立地が定まらないというにとどまらず、街づくりの中心となるべき商店街コミュニティの未来像が行政からも商工会等からも示されず復興の希望が持てないとし、商店街復興構想と具体的な支援措置をパッケージ化した戦略的な産業復興計画を何らかの主体が責任をもって牽引するべきであると強調した。

(iv)資金面への支援不足～ 35名中17名が資金不足を手当する支援措置への不満を表明した。第一に設備資金の不足があり(14名)、仮設店舗といえども営業開始に伴って内装工事等の設備費を必要とするが、この不足を支援すべき県・市町村の補助金が極めて少額しか支給されない(1件30万円前後)、あるいは物品が支援対象外であるとか新規雇用を伴わないなどの理由で却下されたとする不満が11名に及んだ。関連して、震災後に住宅が半壊認定であった者は生活再建支援金や義援金の配分がないため、いっさいの金銭支援から漏れたとして、現行の被災者支援制度を批判した(3名)。第二は運転資金不足であり、回答しにくい内容のためか明言は7名のみであったが、仮設営業再開と同時に震災前からの売掛金の取立てが厳しくなり、収益が上がらぬため新たに負債を負ったとする深刻な内容ばかりであった。  
(v)グループ補助金の不透明運用～ 国のグループ補助金の名を聞いて申請したが回答が来ないとする不満は3名あった。一方、獲得に成功したとする3名では、その配分額は300万円から1億円と極めてバラツキがあり、中堅・大手企業グループに連なるか否かで同事業の採否・金額が決まってくる運用の不透明さ、また被災が軽度な事業者ほど支援を優先的に獲得していく運用のありかたに、厳しい批判が

向けられた。

(vi)金融獲得の困難～ 仮設営業の開始とともに資金不足に陥りながらも補助金を得られない多くの事業者は、金融機関に相談を持ちかけざるを得ない。回答 35 名中、融資獲得に成功した 9 名あるいっぽうで、融資を拒否されたと明言した例が 4 件あり、この他にも融資獲得の失敗を仄めかす回答は少なかつた。これら拒否の例では、事業計画の助言を期待したが得られず適切な融資申請ができなかつたとする不満が強く語られた。融資を得た例のなかにも明暗があり、ガソリン・自動車部品販売・建材販売・老舗製菓業など需要の見込まれる業種では一件 2 千～3 千万円の融資が容易に付いているが、一般の小売業では融資金額は 2 百～3 百万円程度に留まる。なかでも、民間金融機関の新規融資とは名ばかりで旧債務解消目的の相殺であった例 (1 名)、公庫融資で事業計画のアドバイスを求めたが受けられなかつた例 (1 名)、産業復興機構の二重債務解消スキームの利用を要請したが拒否された例 (1 例)、など金融面の不満は尽きない。

(vii)雇用支援の不足～ 35 名中 2 名と少数ではあったが、現行の雇用支援政策のありかたについて、震災直後に導入された雇用支援措置 (事業者への雇用調整助成金・被災者雇用開発助成金や被用者への失業手当) は営業資産を全壊流失した被災事業者にとって無意味な制度であったとし、別途、全壊事業者が仮設施設で事業再開を図っていこうとする今後の段階でこそ、利用可能な雇用促進策を提供してほしいとするニーズが強調された。

(viii)商工会の情報提供不足～ 35 名中 11 名が、地元の商工会議所・商工会等に設置される震災アドバイザー等の情報提供窓口が、適切なアドバイス・情報発信力を欠く、また一部の情報通の者のみが有利な措置を得ており不公平である等の不満を語った。満足の声は 2 名にとどまった。また二重債務解消スキームや高度化融資などの制度措置を知らない向きが大半であった (34 名)。

以上の回答傾向から、被災事業者は仮設施設事業により再建への一歩は踏み出したものの、当該事業のみでは片肺であって、立上り時期の設備資金・運転資金や雇用コストをある程度圧縮する並行的な支援措置なくしては、再建は画餅に帰し、被災事業者をむしろ新たな重債務状態へ突き落とすおそれも懸念される。金融機関の融資行動はおのずと被災軽度な事業へ向かっていることが伺われる。それだけに、被災が重度であり、それゆえに復興計画が遅れ

事業計画が立てられない浸水地域の零細事業者にこそ、公助措置が振り向けられていくべきであるところ、現実には県レベルの細々とした支援措置のみで、それとて遅れ・拒否などの問題を露呈させている。このような生業支援の脆弱さと対照的に、グループ補助金を嚆矢とする産業再建の文脈では機械設備発注向けに億円単位の公金投入が進んでおり、あたかも被災地支援に名を借りた景気対策のごとくであり、零細被災者の不公平感が惹起されている。

#### 4. 制度改善へ向けた課題

##### 4.1 被災者支援体系における生業支援

上記 2. で整理した現行の公助による被災者支援制度を、前節 3. の被災地調査から見出された被災地現場の実施実態と照合することで、下表のように、現行制度が被災者ニーズに対応していない問題領域が浮かび上がる。ここでは試みに住宅被災 (縦軸) と生業被災 (横軸) の兼合いから被災者のタイプ分けを行い、各タイプに対応する現行の公助措置 (下線部は今次災害の新規措置) への被災者の評価・反応をマトリクスで整理した。まず表の横軸の生業被災分類でみると、漁業者などの第一次産業従事者には既存の公助措置があり (激甚災害法で一括された現物給付等)、また被用者に対しても阪神淡路大震災以来の雇用支援策が振り向けられているが、一方これら被用者を雇用すべき地域中核産業である水産加工業者やその川下産業に対しては既存措置がなかつた。そこで今次震災後では 5 月の第一次補正予算以降にグループ補助金・特別融資制度・二重債務救済スキームなど一連の超優遇・多額のアドホックな支援措置が登場したが、しかしこれら措置の運用実態は、被災が軽度で立ち上がりの早い生業半壊事業や被災地外の間接被災企業に活用され、真に支援を渴望している生業壊滅型事業者は、復興計画の遅れゆえに事業計画を描けないことから支援措置の埒外に置かれた。生業壊滅型事業者にとって唯一の希望は中小機構による仮設施設無償提供事業を活用した暫定的な営業再開であったが、店舗・工場というハコモノが提供されただけに必要な設備資金・運転資金に行き詰まり、新たな債務を抱え込む事業者の姿が見出された。以上の整理から、生業壊滅型事業者のニーズに焦点を絞った、生業支援措置の再構築の必要性が示唆されよう。

このような生業支援措置の再構築は、住宅被災者を対象として構築されてきた従来の被災者支援制度の体系的連続性のなかで検討を要しよう。表の縦軸

の住宅被災分類に注目すれば、現行の応急支援制度は住宅全壊世帯にことさら手厚く、仮設住宅の無償提供、生活再建支援金や義援金の満額供与、復興計画に伴う元地取用などと幾重にも支援され、しかも所得水準に拘らず形式的公平が優位し、真に支援を必要としている被災者ニーズの見極めがない。いっばうで近年「在宅難民」の見守り支援を強調する世論の高まりによって住宅非被災世帯には柔軟な福祉的対応が向けられている。問題は、住宅が被災しながらも「半壊」認定にとどまった被災者の苦境が見落とされる点であり、支援措置は皆無に近い。紙一

重の判定による支援格差や、半壊住宅を解体して初めて全壊と同様に支給する制度設計の弊を解消し、真の被災者ニーズに沿った改善が求められる。

そのような真の被災者ニーズとして、現行の現金給付措置からもアドホックな産業支援措置からも漏れた零細事業者のニーズが注目されるべきである。またそのような支援は応急から復興への連続性を旨とすべきであり、震災3カ月で「復興」の声とともに俄に震災前の売掛金やリース債務の取立て再開に苦しむ被災事業者の現実に目を向ける必要がある。

表1：被災者タイプ分類でみた公的支援制度への評価

生業被災	生 業 壊 滅				生業半壊	生業無被災
	漁 業 ～激甚法の既存支援策（共同船給付等） 住宅被災 ～緊急雇用	水産加工業 ～アドホックな新規措置の獲得困難 ・仮設施設	川下事業者 ～アドホックな新規措置の獲得困難 ・仮設施設	被用者 ～雇用支援策（雇用調整金・失業保険他）	～アドホックな新規措置を先行享受 ・グループ補助金 ・特別融資 ・二重債務スキーム	
住宅全壊 ～多重支援（仮設住宅・支援金・義援金・公営住宅他）	▶さらなる補助金要求へ	▶支援措置への乗遅れに不公平感	▶支援措置への乗遅れに不公平感	▶当面は金銭的満足、将来不安	▶さらなる補助金要求	▶当面は金銭的満足
住宅半壊 ～解体せねば支給なし（←罹災証明）	▶半壊解体への不公平感	▶支援措置への乗遅れに不公平感 ▶半壊解体の不公平感	▶支援措置への乗遅れに不公平感 ▶半壊解体の不公平感	▶半壊解体への不公平感	▶さらなる補助金要求 ▶半壊解体への不公平感	▶半壊解体の不公平感
住宅無被災 ～在宅被災見守り	▶さらなる補助金要求へ	▶支援措置への乗遅れに不公平感	▶支援措置への乗遅れに不公平感	▶当面は金銭的満足、将来不安	▶さらなる補助金要求	▶満足

#### 4.2 生業支援と産業振興計画の連続性

生業被災者のニーズは「復興」が名実ともに進み出す段階以降も捨象されるべきでない。前節3. でみたように、今次震災で果敢に導入されたグループ補助金や特別融資等のアドホックな公助措置は、実際には大手グループと連携した被災企業や被災地外の間接被災者に大量の補助金を流し込む産業振興策ないしは景気対策として運用され、真に支援を必要とする被災事業者の生業支援として機能していない。さらに、今次震災の復興計画における防災まちづくりは、住宅被災者の高台移転に一定程度は配慮しながらも、被災した商工事業者に対しては自力による

元地再建を運命づける方向で進んでいる。結果として零細な被災事業者は、応急段階での「生業支援」の文脈でまともな支援を欠き、復興段階では「産業振興」の文脈で埒外に置かれ、さらに「防災まちづくり」の文脈でも何らの支援なく丸腰で臨まねばならず、まさに公助の隘路に佇んでいる。

このように日本の現行の復興過程では、被災した零細事業者を放置する「新自由主義」的ともいえるべき政策態度と、他方で公共事業・産業振興・景気対策には巨額な補助金が流れる土建国家的な「介入主義」が、二元的に同居しているかのようにみえる。これはまさに発展途上国の災害復興研究において、



巨額の国際災害復興援助が被災者の手に渡らず利権主義的な開発事業に振り向けられていく「災害復興と開発」の論点を想起させる（IFRC 2005<sup>9)</sup> 他）。

このような災害復興の利権化を避け、真の生業被災者ニーズに応える復興過程を実現していくうえで、一つの方向性は、産業振興・景気対策の文脈による補助金型措置を濫用することなく、被災地の地域経済にとって真に直接的に有効な「産業復興計画」の立案過程に組み込むことにより、科学的に統制する道であると考えられる。グループ補助金は形式ばかりの「グループ」を受け皿に我勝ちに群がる半壊企業の旧態依然たる再建に億円単位でばらまかれ、地域経済の高付加価値化を促す水平・垂直方向の共同化などの実質的議論を何ら欠いている。水産加工業のような装置産業へ公金投入すれば全国規模で機械産業が潤う景気対策となるであろうが、被災地の産業復興には直結しない。遠隔地の間接被災への特別融資も、巨大防潮堤建造への公金支出も同様に、マクロ経済的には乗数効果をはじき出せるとしても、被災地経済の将来に直結する有効性が立証されない。むしろ被災地経済の宝である海洋環境とそれを守るエコロジカルな経済環境に根ざし、漁業→水産加工業→川下産業→販路拡大・輸出増進へ向けた産業連関の高付加価値化を促す具体的な産業復興ビジョンを描き出し、そのような計画の一隅で有効に貢献する被災事業者に対してのみ、事業規模・雇用規模を問わず、グループ補助金他の産業振興措置を提供していくという、生業支援と産業復興計画との体系的な連結が待たれている。

震災1年を経て、被災自治体の復興計画は、都市計画部門主導のタテ割り構造のもと、防潮堤を中心とする防災まちづくり・住宅再建に追われ、産業復興計画は先送りされている（金子 2012<sup>2)</sup>）。産業復興のビジョンは断片的に語られることはあっても（関 2011<sup>5)</sup>）、被災地主体の具体的立論は遅れている。筆者は 2012 年 3 月上旬に、宮古市・山田町・野田村の商工会議所・商工会・商店街振興組合等に聴取りを行なったところ、これら被災地の商工団体は、地元行政による産業復興計画の遅れに業を煮やし、被災商店街一体での復興構想やその元手としてのグループ補助金申請などの戦略的取り組みに動き出していた。生業支援と産業振興の一体化は、国・県の司令を待つ末端行政意識ではなく、被災商工者のボトムアップの発案を尊重し支援する地方自治力を必要としている。

#### 4.3 生業支援措置の改善へのヒント

産業復興計画の具体化を待つ間、当面のつなぎ措置としての生業支援を、実効性あるものとするのが課題である。ここでは生業壊滅型事業者にとって当面唯一の頼みの綱となっている、仮設店舗・工場の無償提供事業、およびこれとリンクした運用が期待される資金支援スキームの改善課題に言及する。

##### (1) 仮設施設事業と復興計画のシークエンス

生業壊滅型事業者の早期の営業再開を可能にするうえで、発災1ヶ月で一早く公表された中小企業基盤整備機構の仮設店舗・仮設工場の無償提供事業は注目された。当該事業は阪神淡路大震災時に神戸市による有償の貸与制度として取り組まれたが、今次は実質的な無償事業として質量ともに大量供給が予定され、多くの事業者が期待を寄せた。しかし上記のように実施過程でもろもろの障害に直面して進捗が遅れ、しびれを切らせた被災事業者の不満が噴出した。その最大の理由は上記の用地確保であり、その根本的なネックは復興計画の遅れにより浸水地域の土地利用方針が決まらない点であった。おそらく最大の教訓は、復興計画とのシークエンスの調整であったろう。

中小企業基盤整備機構『仮設施設整備事業ガイドブック』によれば、仮設施設整備事業の政策意図として、①純然たる非常時対応のほかに、②無償貸与期間の終了後に市町村に無償移管し恒久的店舗・工場として払い下げていく、いわば現物給付的な二重債務対策の趣旨も含まれていたことに留意を要する。そこで実施に当たって、まずは被災者毎のニーズが①当面のつなぎ営業か、②恒久的の払下げ含みかの見極めが肝心であった。被災者ニーズが①であればあくまで非常時対応として、復興計画の土地利用制限が予想される津波浸水地域であっても仮設施設の設置を可能にし、かつ建築許可などの平時の煩瑣な許認可基準を軽減する特例対応が必要であった。いっぽう被災者ニーズが②恒久設備への期待含みであれば、恒久的立地の選択のために、被災自治体の復興計画担当部門と産業振興部門との迅速な「すりあわせ」が求められたと考えられる。たとえば水産加工業は独特な装置産業であり一度設置すると移転が困難なことから、恒久的立地を志向するので、復興計画部門はこうした被災事業者の事情を理解し、できるだけ早い段階で土地利用の基本方針（たとえば一定地区における一定の業種の恒久的仮設施設や元地再建を一定の防災対策を条件として可能とする）を開示する責任があった。

このようなシーケンス判断を被災自治体だけでは行い得ない現実に鑑みれば、中央サイドで、国土交通省と中小企業庁が対面シタテ割りの解消に乗り出す責任があったはずである。しかし縦割り官僚システムは机上で立案・司令を発するばかりで、実施責任は実働部門の中小機構に転嫁し、同機構は被災事業者の批判の矢面に立たされ続けた。また被災事業者側としても、②恒久施設を想定するならば復興計画とのすり合わせに一定の時間を要することを冷静に認識すべきで、その待ち時間を事業計画強化などに有効に用いるべきであった。

## (2) 架橋的金融を実現する事業計画

今次震災においては、津波災害の特性から、多くの被災事業者が荷揚げ・流通に便利な海浜に立地する事業所と倉庫をともに流失し、結果として設備一式に加えて1年分の在庫資産を流失したため、設備資金のみならず運転資金の深刻な不足に陥った。政府は金融機関に設備資金の回収猶予を指導したが、筆者聴取りでは、売掛金やリース債権といった運転資金の取立ては震災3カ月で動き出していた。また仮施設での営業再開と同時に、この種の取立てが再び強化された実態は上記のとおりである。まずはこのような生業被災者の資金的逼迫の現実を直視する公助措置が必須と考えられる。その手段として、今次災害では、各種の補助金、補助金的金融ともいべき特別融資、また暫定的な旧債務塩漬け措置が登場したが、しかし上記聴取り結果にみたように、零細事業者に届く補助金はごく少額に留まり、金融は政府系特別融資といえども市場の原理で動き、あたかも新自由主義的な運用実態である。

こうしたなか資金面の唯一の頼みの綱は、旧債務塩漬けスキームを活用し、新たな金融の呼び水としていく方向性であった。しかし類似する複数の政府措置が入り乱れ、利用者の間での認知も混乱せざるを得なかった。2011年7月政府公表「二重債務問題への対応方針」は、中小企業基盤整備機構の中小企業再生ファンドによる被災事業者への「出資」を中心として、上記の特別融資や補助金を組み込み総合的な資金供給スキームを実現するいわば市場メカニズム主導の再建枠組みであったといえ、中堅企業や被災の軽度な企業にとっては十分な措置であったと考えられる。被災状況・債務状況の深刻な個人・小規模事業者向けの枠組みとしては、同「対応方針」が金融庁主管「私的整理ガイドライン」を設けたが、これは既存の倒産法制を技術的に簡素化した枠組み

に過ぎず、中央政界ではより救済色の強い枠組みを求めて政治抗争が生じた。2011年8月以降に政府は被災県毎に「産業復興機構」を設置し、旧債務買取と5年超の塩漬けを行う枠組みを公表したが、いっぽう自民党・公明党他の提案による「事業者再生支援機構」は、旧債務をさらに15年の長期に亘って塩漬けし買取価格にも配慮するなど、より積極的な救済を強調した。しかし「産業復興機構」もこれに競うように零細事業者支援を強調する調整を繰り返したことから、両者は重複しあい、2012年2月発足後もなお両者の棲分けや実施体制は不明である。また旧債務塩漬けスキームといえども一定の金融措置であることから野放図な補助金的運用はできず、2011年10月発足から半年間で買取り実現3件というペースの遅さがその証左である。

復興計画の遅れから事業計画を描き得ない全壊型事業者にとっては結局、補助金的金融も、旧債権塩漬けスキームも、ともに利用しにくい現実が直視される必要がある。このままではこれらアドホック措置は最も必要とする重度被災者の手に何ら渡ることのないまま、措置期間が終了してしまう恐れがある。このような現実への対処として、改めて、呼び水としての一定の補助金措置が必要と考えられる。上記聴取り結果からして、支援制度の隘路に苦しむ零細事業者にとって、必要な立上り資金は設備資金・運転資金ともに200~300万円程度で、うち補助金期待は半額程度と質素なものである。億円単位のグループ補助金や特別融資が動く「産業振興」策の背後で、小規模ながらも被災地の地元経済を支え続ける零細被災者の「生業支援」に向けて、若干の補助金を振り向けていく制度論が不可能であるとは思えない。

そしてこのような少額の補助金を呼び水としつつ、仮設事業から将来の恒久的再建へと橋渡す金融スキームを組成するために、地場金融機関や、産業復興相談センター等の果たすべきアドバイザー機能が期待される。しかし筆者が2012年3月上旬に岩手県沿岸某商工会議所で面談した産業復興相談員は、地場金融機関は被災者支援趣旨での公金投入を受けてもなお腰が引けているとし、金融獲得のためには結局のところ事業計画が全てであるとした。そこで産業復興相談センターの沿岸支所で初めに粗い事業計画を下書きし、これを盛岡在の産業復興相談センターの専門相談員に繋いで、金融機関に有無を言わせぬ精緻な事業計画に仕上げてもらい連携体制で臨むとする熱意を語った。たしかに被災事業者毎のニーズに寄り添う事業計画の立案支援こそ、当面の仮設

事業と将来の恒久的再建とを架橋する長期的金融スキームを可能にする実効的な支援と考えられる。ただしそのような助言機能を、自らも被災し公金投入を受けた被災者支援を重荷と感じる地場金融機関や、鳴り物入りで設置された二重債務解消スキームの前線を一手に担わされた自らも被災者であるパートタイムの産業復興相談員が、すべて担い切れるとは思われず、公的措置が不可欠と考えられる。被災地の産業復興行政部門に後方から専門の人材と資金を投入し、産業復興計画の立案と有効にリンクさせつつ個別の助言を行う体制構築が待たれよう。

なお筆者が 2012 年 1 月に訪問したニュージーランドのクライストチャーチ震災復興局 (CERA) では、2011 年 2 月の彼地震災直後から、地元商工会議所の提案により、被災事業者は無償で小切手を手渡し、専門性の高い会計士等による事業計画の立案を全額支援する補助金措置として運用し、筆者の聴取りでは被災事業者のきわめて高い評価を得ていた。日本の生業支援の再構築は、こうした被災事業者のニーズに寄り添った目線を必要としていよう。

##### 5. 総括—被災特性に見合った被災者支援体系へ

地方型災害の被災特性に見合った生業支援の再構築は、今次震災の投げかけたテーマである。阪神淡路大震災以来の被災者支援制度は都市型被災特性に対応し、今次震災のように一次産業を川上とする零細自営業で成立つ地方経済の被災状況に対応していない。既往の生業支援措置としては、農漁業者向けの激甚災害法の適用や、被用者の雇用促進策が存在するが、被災地の就業・雇用構造の中核をなす零細商工業はこれら措置の対象外である。現行制度と被災者ニーズとのミスマッチは、被災事業者の抱く強い不公平感として立ち現れている。このような被災地の実態は、改めて、災害毎の被災特性や地域社会経済の実態分析を受けた、被災者支援ニーズの客観的な把握と、被災者支援の再検討を促していよう。

また今次災害の特色として、復興計画・土地利用方針決定が遅れるなか、全壊事業者は恒久的な事業計画が描けず長期にわたって生業再建活動の停止を余儀なくされ、その間をつなぐ生業支援のニーズはことさら強いことが挙げられる。応急から復興への断絶的な支援対応を越えて、長期的支援が課題である。こうしたニーズは「支援」という以上に、復興計画の遅れに対する「補償」の側面も有しよう。

たしかに今次災害では、グループ補助金、特別融資制度、二重債務解消スキームなどのアドホックな支援措置が導入されたが、筆者の現地調査はこれら諸措置が産業復興・景気対策の文脈で中堅・大手企業グループや内陸部の間接被災者向けに運用される傾向にあり、最も支援を必要とするべき被災重度の零細事業者の「生業支援」に届いていないことを示唆した。数少ない措置として、中小機構による仮設店舗・工場の無償提供事業があるが、有効な資金支援とリンクしていないことから、当面の資金繰りに行き詰まった被災事業者を過重債務に陥れかねない危険もある。今後は、仮設事業から恒久的再建へ橋渡す資金調達スキームを可能にするために、呼び水としての一定の補助金措置、また魅力的な事業計画の立案への助言型支援が求められよう。これら助言は個々の事業者ニーズに寄り添いながらも、地域の産業復興構想に有意義に連結させ、域外・海外市場までも視野においた高度な構想力を必要としている。各種の二重債務解消スキームの前線を担う被災地商工会議所・商工会や地場金融機関だけでは担い切れぬものがあり、産業復興計画の立案を担う行政部門を介して、人材・資金の後方支援が待たれよう。

##### [参考文献]

- 1) 生田長人：被災者・被災地に対する再建支援の法制度についての考察，法律時報，Vol.81，No.9，2008.
- 2) 金子由芳：地方分権化における災害対応のガバナンス—東日本大震災からの教訓，神戸大学都市安全研究センター研究報告 No.16，2012.
- 3) 国土庁防災局：平成 11 年度復興施策検討調査報告書：復興対策マニュアル津波災害対策編，1999.
- 4) 政府広報：事業再建ハンドブック
- 5) 関満博：東日本大震災と地域産業復興，2011
- 6) 内閣府：復興対策マニュアル，2010
- 7) 内閣府経済社会総合研究所：経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究報告書，2009
- 8) 山崎栄一：東日本大震災を踏まえた被災者救済の課題，法律時報 Vol.8，No.12，2011.
- 9) International Federation of Red Cross and Red Crescent: World Disasters Report, 2005