

東日本大震災にかかる産業復興事業の成果と限界

—宮城県のグループ補助金交付企業へのアンケート調査を中心に—

岩手県立大学 総合政策学部
教授 栗田但馬



1. はじめに

2011年の東日本大震災からの復旧、復興に際して、国のいくつかの新たな財政措置が大規模に講じられており、災害財政に関する先行研究において分析の対象となっている。先行研究の多くは、国と自治体の政府間関係からのアプローチを重視し、主に自治体の財源面から国の政策課題を提起している。このため、自治体の復旧・復興事業の全体像は大雑把に把握されるにとどまる。さらに、被災者の生活や仕事の再建に関しては、個別の制度でみれば、一部で詳細に分析されているだけで、とくに被災企業からみた再建の分析には不十分さが目立っている。

本稿は、少なくない先行研究が東日本大震災を契機に創設された国の中小企業等グループ施設等復旧整備補助金（以下、グループ補助金）に言及していることに着目する。グループ補助金は企業グループや企業の施設や設備の復旧に対する補助であり、これまで中小企業に対する直接支援が低利融資や利子補給中心であったことから、従来とは大きく異なる。

グループ補助金に関する先行研究としては、宮入（2013、2018）や井上（2015、2016）があげられ、基本的にそれを高く評価している。ただし、前者では運用面での改善点が若干指摘されている。本稿は、先行研究ではグループ構成・活動や制度の改善などがほとんど踏まえていない点をフォローする。また、補助申請の窓口となり、事業の認定を行う県との関係にも重点を置きながら、企業の視点から丁寧に分析、評価する。

本稿の目的は、地震・津波被害の最も大きな県である宮城県のグループ補助金交付決定企業を対象にしてアンケート調査を実施し、グループ補助金の評価、

グループ活動の状況などを明らかにすることである。そして、回答結果から制度や運用などの見直し、企業向けの支援のあり方への示唆を得ることである。

グループ補助金制度の創設から10年（2021年6月時点）が経過した。制度の趣旨から復旧企業に、産業活力の復活やコミュニティの再生、雇用の維持などに果たす重要な役割が求められ、補助金の効果も問われるような現段階において、本稿の分析には大きな意義がある。また、グループ補助金は近年の災害でも導入されており、本稿は、その導入の是非に加えて、制度の見直しや評価方法などにおいても不可欠となる。

2. グループ補助金制度の概要

東日本大震災にかかる県の財政対応に関する研究が少ないなか、栗田（2021）は岩手県や宮城県の震災対応財政（2011～17年度）の全体的な特徴を整理している。栗田（2021）から宮城県の特徴を簡潔にあげると、産業の復旧・復興に対する支出は公共土木施設のそれとほぼ同じ水準で、2番目に高い比重を占める。そのなかで個別事業をみると、グループ補助金関連事業が金額で最大となっている。この点が産業系事業の最大の特徴であるといえる。

グループ補助金は、国の縛りを受けやすい補助金（予算補助）であるがゆえに、運用面での改善点が指摘されやすい。筆者による多くの被災企業へのインタビューにもとづけば、手続きの煩雑さは東日本大震災後の災害でも大きく改善されていない（栗田2018など）。手続きの煩雑さとは、企業による申請等にかかる書類作成を典型とする。少なくない企業が、不正な受け取りや事業実施などを防ぐために、必要書類の提出に対して一定の理解を示しつつも、納得していない。

この点は後のアンケート調査でも明らかになっており、いくつかの企業からは申請を諦めたことを聞いたことがある。

制度としては、どうしても予算配分や国の補助率、補助の対象や交付要件などが大きな論点となるが、実際、企業等の要望を受けて、制度が「走りながら見直されている」のに、アンケート調査にみるように、必ずしも解消されたとはいえない問題が残っている。

さて、グループ補助金の第一義的な目的は、事業者の再建（救済）というよりも、地域経済・社会の復旧・復興の促進に対する外部効果（外部性）である。すなわち、複数の中小企業等のグループが産業活力の復活や雇用の維持などに重要な役割を果たすと見込まれる場合において、その事業に要する経費の一部が補助される。補助率は3/4（国1/2、県1/4）で、既述のとおり、事業認定は県によって行われる。1グループあたりの補助限度額や構成員数上限は設定されていない。

岩手県、宮城県、福島県においては、以下の4つのグループ機能を要件として公募が実施される。

- ① 経済取引の広がりをもつ地域の基幹産業・クラスター（「地域に重要な企業集積型」）
- ② 雇用・経済の規模の大きさから重要な企業群（「経済・雇用効果大型」）
- ③ 我が国経済のサプライチェーン上、重要な企業群（「サプライチェーン型」）
- ④ 地域コミュニティに不可欠な商店街（「商店街型」）⁽¹⁾

次に、企業がグループ補助金を受け取るまでの主な手続きは、以下のように整理することができる。

- ① 2者（社）以上のグループ構成、復興事業計画の認定申請→（審査・認定）→
- ② 各者（社）で補助金の交付申請→（審査・交付決定）→
- ③ 復旧後の実績報告→（審査・現地確認）→補助金の受け取り

図1 グループ補助金の手続き

2019年12月時点で、グループ補助金は岩手県、宮城県、福島県などで730グループに5,224億円（うち国費3,483億円）の交付決定となっている（経済産業省東北経済産業局ホームページ）。国の復興にかかる事業予算は30数兆円に及ぶことに鑑みると、その規模はわずかである。グループ補助金の交付決定企業数は1万数千社といわれるが、その算定にはグループ数と同様に、いくつかの方法が考えられる。それは、例えば同一企業で復旧しきれていない部分の事業実施のために、複数回交付決定される場合があることから、「実」なのか「延べ」なのかということになる。グループであれば、同一名で複数の時期に交付決定されることがある。あるいは同一名なのに形式的に区別され、別ものとして扱われる場合がある。なお、交付決定されても、事業廃止や交付決定取消しがあることにも留意する必要がある。

グループ補助金に関する目立った制度の見直しは何度かあったが、ここでは2015年度から導入された「新分野需要開拓等を見据えた新たな取組」（新分野事業）を取り上げる。被災した施設や設備について未復旧（未契約）部分がある事業者のうち、従前の施設等への復旧では事業再開や震災前の売り上げまで回復することが困難であるが、新分野事業によりさらなる売り上げ回復を目指していることが補助要件となる⁽²⁾。なお、通常の対象事業の場合は、運用上、原状復旧が原則となるが、新分野事業でもある意味その縛りがある。すなわち、補助金の上限額は、従前の施設・設備への復旧（未契約部分に限る）を行う場合に要する金額に補助率を乗じた金額となる（補助率は従前のとおり）。

宮城県所管のグループ補助金交付決定企業は（延べ）約4,300社（2019年8月の23次交付まで）であるが、そのうち新分野事業の認定は（延べ）337社、新分野事業を行う事業者を含むグループ数は（延べ）183である。ただし、新分野事業も1社で複数回認定

される場合があり、実数は少なくなる。認定される企業の大半は製造業で、そのうち多くは水産加工である。また、そのなかには漁業を主とする個人経営の漁師が少なくない。

宮城県の場合、企業のグループ補助金活用方法のパターンとしては、多い順で、①新分野事業を活用せず、被災した施設・設備を復旧する。②新分野事業のみを活用して、被災した物件とは別の施設・設備を整備する。③被災した複数の施設・設備のうち一部は復旧し、一部は新分野事業を活用する。

国は、天災であっても、私有財産の形成に資する公的支援を拒否し、自費による対応を当然とするなか、原状復旧を原則としてグループ補助金を創設した。しかし、新分野事業に関しては、とくに復旧後の事業継続等を考慮すれば、原状復旧にこそ根本的な問題（ボトルネック）があるかどうか、という論点を提示しうる。

3. グループ補助金交付決定企業へのアンケート調査

筆者は、宮城県所管のグループ補助金の1次（2011年8月）から23次（2019年8月）までの交付決定企業（延べ）4,341社、（延べ）356グループ⁽³⁾から対象企業を抽出し、電話、FAX、郵送によるアンケート調査を実施した（2021年3月17日～4月7日）。アンケート調査は、企業の声を直接聞くことができる最も有効な手法である。回答は114社、102グループから得た。同一企業で、複数回交付決定されるケースも1社として回答をカウントしている。

調査対象企業の選定は、各グループから1社とすることを旨とし、構成企業数が多いほど、2社ないし3社とした。これは基本的に無作為抽出であり、シンプルに個別、グループの単位での分析が想定されている。分析方法の広がりとして、交付決定時期別、市町村別、グループ構成企業数による類型などが考えられるが、同一企業で何度も交付決定され、グループも複数にわたる、あるいはグループ内でも複数の業種あるいは市

町の所在地にわたるケースがあるために、いずれも一定の制約がある。

質問数は最大9である。また、回答方法は選択と自由記述である。前者は、グループ補助金制度の評価、グループ活動の状況、新分野事業の評価などが該当する。後者は、制度・事業の評価の理由や問題点・改善点などである。ここで注意を喚起しておきたいのは、グループ活動の状況に関する問いは、「活発に行った」、「少し行った」、「行っていない」、「わからない」という4つの選択肢を設定したが、従来の取引関係やイベント等の継続・回復を主とし、新たな活動を行っていない場合、企業には「少し行った」を選択していただいた。従来の取引関係等が回復、継続できれば、売り上げや雇用の維持などにも直結することになる。

主な回答結果として、①グループ補助金の評価（選択肢5）は、「高く評価する」60.7%（65社）、「少し評価する」18.7%（20社）となり、ほぼ80%が積極的に評価している。

表1 グループ補助金の評価(107社)

| | |
|--------------|-------|
| 高く評価する | 60.7% |
| 少し評価する | 18.7% |
| あまり評価しない | 11.2% |
| 全く・ほとんど評価しない | 5.6% |
| どちらともいえない | 3.7% |

（資料）筆者作成。

②グループ活動の状況（選択肢4）は従来の取引関係等を積極的に考慮する場合、「活発に行った」36.2%（38社）、「少し行った」38.1%（40社）、「行っていない」24.8%（26社）である。ここから1/4の企業が何もしていないということがわかる。そして、この結果をベースにして、地域の美化活動等を考慮しない場合は、順に35.2%（37社）、33.3%（35社）、30.5%（32社）となる。というのも、美化活動等は共同事業としてふさわしいのか、という疑問があることによる。

表2 グループ活動の状況(105社)

| | |
|--------|-------|
| 活発に行った | 36.2% |
| 少し行った | 38.1% |
| 行っていない | 24.8% |
| わからない | 1.0% |

(注)従来の取引関係等の継続を考慮する場合の結果である。

(資料)筆者作成。

「活発に行った」という回答のなかには、以下のような事例がある。「地域に重要な企業集積型」のグループにおいて代表者であるホテルがリーダーシップを発揮して、町内に分散して(仮設、本設)再開した企業が、お客様にわかるように、工夫した所在マップ(毎年更新)を作成して、町全体でおもてなしを実践している。

③「新分野事業」については、「知っている」の43.1%(47社)に対して、「知らない」は56.9%(62社)に達する(認定企業を除くと32.2%、67.8%)。ここから、そもそも知らないという企業が非常に多いことがわかる。

表3 新分野事業の周知状況(109社)

| | |
|-------|-------|
| 知っている | 43.1% |
| 知らない | 56.9% |

(資料)筆者作成。

④「新分野事業」の認定企業を中心に、その評価(選択肢5)を聞くと、「高く評価する」は76.2%(16社)、「少し評価する」は14.3%(3社)で、90%が「評価する」である。

次に、自由記述のなかから、少なくなかった記述を簡潔に整理しておく。最大の特徴としては、制度の問題点、改善点に対するコメントの多さがあげられる。また、申請とくに書類作成の煩雑さの指摘であり、震災後で最も混乱している時に本当に苦労した、コンサルタントに依頼した、何度も県庁に聞きに行ったことである。以下、いくらか詳細を列挙しておく。

交付決定時期が早い企業いわく、混乱の最中なのに申請期間が短く、年度末の事業完了といわれたので、申請では最低限の復旧対象を記載するにとどめた。したがって、「補助金の受け取り=(完全)復旧」ではない。他方、手続きに長期を要した企業は多いが、県の担当者が頻繁に異動したり、丁寧に対応しなかったりしたことがあり、とくに被災地の業界等に不慣れな場合、種々の説明にも苦労した。

同様に、手続き面では、企業は県担当者から「原状復旧」あるいは「同等の価値」を繰り返しいわれ、設備・機械等の選定や担当者への説明に苦労した、業者から見積もりをもらうのに難儀した、自己資金やつなぎ資金の確保に苦労した、といったコメントが多くみられた。今回の調査では、企業から様々な改善点が提示されたが、そのなかで書類作成の簡素化、補助対象の拡大など共通点もみられた。

グループ構成・活動を巡っては、とくに早期の交付決定時期に、グループ構成・活動の意義を自問自答したせいか、グループ構成に膨大な時間を費やした企業がある一方で、商工会議所や商工会、各業界の組合等のリードにより、グループ構成を実現できて本当に助かった、と述懐する企業が非常に多い。また、活動の点ではとくに小規模な個人事業者は、人材面、資金面のいずれにおいても余裕がない。

新分野事業については、非常に多くの企業が原状復旧することが最優先であり、そこまで考える、着手できる余裕がなかった(筆者の説明を聞いて初めて知った企業を含む)。「知っている」のなかには、同業者との普段の会話からその存在をたまたま聞いた企業もあった。他方、認定された企業いわく、県担当者が一緒に知恵を絞ってくれ、震災前の事業構想をスムーズに実現できるよう認定に導いてくれた。実際、ある水産加工の企業はペットフード向けの新サービスのための設備導入を実現している。複数の水産加工業者からは、新しい生産ラインの導入において殺菌機能あるいは乾燥機能を付加したことを聞いた。

4. 分析

グループ補助金のねらいは、地域経済・社会の復旧・復興の促進に対する外部効果であるとはいえ、補助金の運用からみれば、交付決定時期が早いほど、市商工会議所等の支援もあって、多数の企業が早期復旧を実現し、補助金を高く評価する⁽⁴⁾。また、原状復旧が原則となり、多大なコストが費やされたものの、グループ活動はかなり行われた。他方、新分野事業の周知には問題がみられる。また、手続き面における企業からの鋭い指摘もある。国・県による制度の運用でも、時期によって違いがあり、遡及適用等もなくなっており、企業から不平、不満が小さくない。こうしたことから、制度が「走りながら」改善されたものの、課題が残っていることが示唆される。

グループ活動に関しては、その要件が曖昧なことが企業の復旧を実現させ、高い評価となった。制度上、グループ活動の期限や条件などは明確に定められていない。実際には、多数のメンバーからなるグループが軒並み「行っていない」状況であり、別のグループ参加となる複数回の交付決定の企業では、グループ活動はとくに厳しい。グループ構成員の名前さえ出てこない経営者もいる。また、サプライチェーン型を典型として、従来の取引関係の復旧による地域産業・雇用の回復がグループ活動の重要な意義とすれば、ことさらグループを強調する必要はない。逆に、グループ構成・活動やその活発化のために厳格な要件を設定すると、原状復旧を超えて様々な問題が生じる。

以下、詳述して補足しておく。グループ補助金制度の評価が高かった主な理由としては、施設や設備等に対する直接の補助が復旧の根幹をなすことから、非常に多くの企業が本当に助かったとコメントしていた。ただし、多くの企業は制度の内容、交付決定の状況など総合的、俯瞰的にみて評価しており、1/4の自己負担であっても重いと感じる企業が多く、高率補助を高く評価するようなコメントはあまりなかった。

手続き面における企業にとっての書類作成の煩雑さは、国としては不正防止のためであるとか、国民の

税金が投入されているから、やむをえないということであろう。しかし、コンサルタントに申請の代行を依頼しなければならない企業が一定数いる実態をみれば、手続きが適正であるとはとてもいえない。

補助金が過大な設備・機械の復旧をもたらしたのではないかと、という批判がありうるが、調査の限りでは、例えば宮城沿岸の基幹産業である製造業のうち水産加工業では、そのようなケースはわずかである。経営が厳しい企業が多いが、不漁をはじめ複合的な要因で、やむをえない側面が大きい。むしろ、最低限の復旧であることから、「過大」ではないケースの方が圧倒的に多い。また、早期再建の企業が地域経済・社会の復旧への強いインセンティブとなった。ただし、そのなかには被災市街地復興土地区画整理事業等に翻弄されて、結果的にグループ補助金の不本意な利用となった企業が一定数いることに注意を喚起したい。

県担当者による「原状復旧」の強調が、かえって企業に対して逆作用を起こしうる。冷静に考えれば、業種によっても、経営者は業界の常識的な見通し、被災地の状況、自らの年齢、後継者の有無、財務の状態などから、施設・設備等の規模縮小を選択したが、原状復旧しなければならないという錯覚をもたらした。ある企業の代表者による、原状復旧は後継者に良くも悪くもしばりをかけることになる、というコメントは印象的であった。

グループ構成・活動を巡っては、企業間の意識の大きな違いがある。この点に関しては、交付決定企業は業種をはじめ多様であり、ある意味で当然のことになる。グループ活動の効果についても、シンプルな議論になりにくい。グループ構成の点では、構成員の数に制約はないものの、グループを組みにくい業界、企業がある（特殊な原料の取扱い、特殊な製品の製造などに由来する）。グループを構成できるような企業が被災して廃業していると、補助金のためのグループづくりとなりやすい。逆に、夫婦で別々の会社を経営している場合であれば、グループ作りも可能である。グループ活動の点では、理容業の方は、地区商店会のイベ

ント等での特別サービスといっても、難しいと口を揃える。いわゆる元請けと下請けであれば、後者の企業間の関係はほとんどない。地域の被害が大きい企業ほど、復旧場所を変更せざるをえなくなり、復旧後に互いの立地場所が離れ、活動に支障を来すことがある。

新分野事業については、企業の多様な業種等があるなかで、県の担当者がそもそもきめ細やかに対応できるのかということになる。事業の広がりの可能性からいえば、本来、事業を認める要件は柔軟であるべきだが、行政側が企業の事業に疑問(不信感)を持つほど、要件は厳格化されやすい。そもそも少ない企業が、新分野事業は製造業のためにあるのか、だとすれば不公平ではないかと疑問を呈した。他方、ある製造業の企業からは、いわゆる下請けであれば、手をだしにくいと聞いた。

経産省東北経済産業局のホームページにはグループ補助金交付決定企業が、少ない業種において売り上げや雇用の確保で長期にわたって苦戦を強いられているデータがあげられている。一見すれば、そのことは補助金の創設に対するネガティブな評価の根拠になりうる⁽⁵⁾。しかし、いわば「結果」からは何とでもいえる余地があることを警戒しなければならない。既述のとおり、とくに業況が厳しい水産加工業について、単純に企業努力が足りない、ということだけでは説明がつかないことは明白である。また、補助金交付決定企業の倒産の割合は栗田(2018)で言及しているとおり、県内企業の倒産率に比して低い⁽⁶⁾。したがって、売り上げや雇用確保の低迷を補助金の責めに帰する言説があるとすれば、これは過大な施設・設備という批判とあわせて、反批判を可能とする。そして、補助金の本来の目的からいえば、県内産業の復旧の促進は必ずしも阻害されていないことになる。

5. グループ補助金制度の見直しへの示唆

これまでの分析から、グループ補助金制度の見直しへの示唆として、次の点があげられる。

東北経済産業局による継続的なアンケート調査の

インパクトが大きいせいか、交付決定企業が売り上げや雇用の確保で苦戦を強いられているデータ等から、交付決定企業の従来型の経営も批判の対象になりうる⁽⁷⁾。この側面から、グループ補助金に対して倒産を抑え、失業問題を避ける役割以上に、新規事業や新商品・新サービス開発を追求し、経済成長の加速化を求めるような指摘がありうる。この点を制度にインプットするのであれば、制度の本質、機能(運用)のいずれの面でも重大な課題を残すことになる。グループ補助金には手続き面などで修正が必要であるものの、制度の導入には意義がある。しかし、既述のような踏み込んだグループ活動を強調するほど、「上乘せ(追加)」補助が必要となる。また、このスタイルを採用するならば、販路開拓や専門家派遣などソフト支援にも拡充できる。こうしたベクトルに対して、新分野事業を含めて制度導入は、理論、実態としては、むしろ別のベクトルで捉えることができないか。すなわち、現金の直接給付への見直しの可能性を高めた点により重要な示唆があるのではないか。

以上の点を詳述しておく。グループ補助金制度では、一企業がすることは限定的だとしても、グループを構成すれば補い合い、販路も増える、イベントも開催できる。各企業が得意分野をいかし、価値を高め合えば復旧にとどまらず、地域全体の成長力が伸びるようなことがイメージされている。しかし、そうしたことは、被災企業からみれば、「原状復旧」の限りにおいてである。したがって、個別ベースで従来のコミュニティとの関わりや集積の意義を再確認したり、これまでのようなパフォーマンスのための条件を整えたりすることがまず求められる。

グループ補助金制度では非常に高い、換言すれば過大なハードル設定の下で、被災企業の売り上げや雇用が戻らず、被災地の経済・社会の復旧、復興で十分な成果がでていないと懸念されるわけである。具体的には、以下のことがあげられる。グループの構成・活動の意義や効果の点から消極的に評価されたり、本来市場から退出すべき企業(ゾンビ企業)を延命させたと

批判されたりする。予算措置が増額され、交付企業が増大すれば、あるいは補助率が高くなれば、また、補助金の不正受給や交付決定企業の倒産があれば、批判は一層高まる。こうなると、国や自治体の担当部署は、提出書類や審査、事後調査の厳格化に舵を切らざるをえなくなる。いわゆる「焼け太り」は認められないと、企業の感覚よりも、「原状復旧」を狭義に解釈して運用していくことになる。以上のことは、税金を財源とする補助金であれば、必ずついてまわる。

グループ補助金の特徴であるグループの構成・活動は、「原状復旧」の枠外となる。企業にとっては地域のまちづくり（面的整備事業）をはじめ様々な側面を踏まえて復旧を考えるなかで、グループづくり（取引コスト）にも向き合うことは正直厳しいというのが本音である。厳密に問えば、グループ機能の要件では、「地域に重要な企業集積型」、「商店街型」などいくつかのタイプがあげられるが、この設定そのものも論点になりうる。宮城県所管の場合、独自の類型としての「経済・雇用効果大型」はわずか5グループ、全グループに占める割合は1%で、3次交付までに全てが登場する。これに関して、もっと比重をあげた方がよいのだろうか。他方、「地域に重要な企業集積型」に関しては、「集積」の要件を厳格にすればよいのだろうか（例えば企業の立地にかかる距離の規定）。こうしてグループ構成・活動の意義や効果を問う前に、根本的な点を議論することができる。実態としては、グループ機能の要件はあるものの、概念的にはそれほど厳格ではなく、グループ活動の内容も要件としては詳細というより、曖昧であるといえる。このことにより、制度はかえって有効に機能している。

グループ活動の効果も具体的に求めるのか。例えば従来の取引関係やイベント、原料・資材調達等の復活、継続ではなく、全く新しい活動しか認めないのであれば、共同の商品開発、設備利用（稼働率向上）、製造方式の統一化などを通じた、雇用や賃金、売り上げの増加などがあげられる。しかし、実態としては、こうしたケースはレアである。比較的多いケースは共同の

イベント等であるが、これを通して、企業は地域の店主の販売ノウハウなどを得ることができ、PR効果も小さくなかった。こうした場合、グループの構成員の全てが参加する取り組みしか認めないことにするのか。多数の水産加工業者からなるあるグループは、年に1回大きな商談会を開催しているが、これが精一杯という話をした。というのも、取り扱い魚種等によって企業間で繁忙期がバラバラで、日程調整それ自体が非常に難しい。むしろ、水産加工の場合、グループ外の同業種あるいは異業種の企業と共同で取り組んでいるケースがある（例えば気仙沼鹿折加工協同組合、石巻フードツーリズム研究会）。

グループ活動は結果として、企業間の意識が大きく規定するとしても、無期限であると理解し緩やかながら継続しようというケース、企業の本設が進むにつれて活動しなくなるケース、全員参加を徹底して実施するケース、構成員の一部で継続するケースなど様々である。今回、実質的には活動していないケースから、高い水準で活発に活動しているケースまで多様であるが、いわば真面目に活動しているグループが馬鹿をみるという批判がありうる。だとすれば、「最低限」の要件の設定が考えられるが、それ自体が容易ではない。

以上のことを総合的、俯瞰的にみると、グループ活動の内容や効果などを具体的にルール化しなかったことが、かえって企業の（早期）復旧には良かったのではないだろうか。地域経済・社会の復旧に対する効果を実質的に追求するのであれば、実態を踏まえた企業目線の補助金制度の見直しが欠かせない。そして、新分野事業や販路開拓、専門家派遣などのソフト支援とのセットが必要となり、もっと早期に導入すべきであった。結果としては、新分野事業も、早期復旧した企業のなかには早く知っていれば、検討、申請していたという回答があった。他方、国の他の補助事業や企業の復興支援事業を活用して、新商品開発等にチャレンジしている企業もあった。

新分野事業の点で、注意を喚起したいのは、初の交

付決定が新分野事業という企業が多いことである。これは通常ベースの補助、すなわち「原状復旧」の徹底では機能しにくいことを強く示唆している。被災前に一部取り組んでいたとか、取り組もうとしていた事業が新分野に認定されていることが背景にあると思われる。また、ソフト支援という点では、復興庁や経済産業省などが被災企業向けに別途補助事業を設定しているのが実状であるが、必ずしもグループ補助金交付決定企業に寄り添ったものではない。結局、交付決定企業のなかには、1回目は通常補助ベースで、2回目（以降）は新分野事業で認定されているケースもあり、使い勝手の点からいえば、グループ補助金制度は長期にわたって存続させることが不可避となっている。

6. おわりに

本稿では、東日本大震災時に創設され、産業復旧・復興にかかる主要な公的支援であるグループ補助金制度の評価や課題などを、グループ補助金交付決定企業への大規模なアンケート調査を通して検討した。

先行研究では、グループ補助金を実質的に被災企業の施設や設備などの復旧に対する直接の公的支援であることから、高く評価されているが、理論、実態の両面において十分に分析されてきたわけではない。企業の側から制度を巡る理論的側面をみると、企業には原状復旧が復旧の到達点として認められているので、例えば従来の取引関係の復活、継続を目指すことになる。この場合、相手企業が被災により廃業したのであれば、残った企業との関係を強化する、あるいは別の企業を探すといったことになる。したがって、それ以上のことは求められるべきではないし、求めるのであれば、制度上、別途追加の事業（支援）が必要となる。

実態として、宮城県所管のグループ補助金交付決定企業へのアンケート調査から、グループ構成・活動は比較的多様であり、その効果も大小様々であることが明らかになった。グループの企業間で従来の取引関係やイベントなどを復活、活発にしているケースがあれ

ば、多数の構成員のグループで新たな活動をしているケースもある。逆に、活動していないケースもある。いずれにしても、諸活動には企業間での事務局の体制、運営にかかる諸コスト（金銭に加えて時間、心身の負担）は補助金制度で考慮されていない。

既述のとおり、グループ補助金に対して倒産を抑え、失業問題を避ける役割以上に、新規事業や新商品・新サービス開発を追求し、経済成長の加速化を求めるのであれば、制度の本質、機能（運用）のいずれの面でも重大な課題を残すことになる。グループ活動やその効果を強調するほど、事務局の体制整備等も含めて、「上乘せ（追加）」補助が必要となる。また、このスタイルを採用するなら、販路開拓や専門家派遣などソフト支援にも拡充できる。そうすると、国・県の担当部署の事後チェック機能の強化等も問われることになる。そして、根本的には、グループ構成・活動のルール化自体が容易ではない。

今回、グループ補助金制度の導入には意義があった。アンケート調査によって明らかにされたとおり、補助金制度に対する評価は高い。また、市商工会議所等のリードもあって、多くの企業の早期再建が実現した。手続面における提出書類等には修正が必要であり、この点は企業がまとまって改善点を提示し続ける必要がある。100、200の構成員のグループは批判の対象になるとしても、本稿で展開してきたように、グループ構成・活動をことさら強調する意義は乏しい。これまでとは大きく異なる補助金であるがゆえに、無視できない課題を抱えており、この点が分析されないまま、東日本大震災後の災害においても導入されている。

東日本大震災以降、グループ構成を要件としない、あるいは企業の自己負担のない類似の補助金が創設されている。すなわち、前者は2011年の東京電力福島第一原子力発電所の事故にかかる2015年度創設の「原子力災害による被災事業者の自立等支援補助金」（経産省、福島県）、後者は令和元年台風19号にかかる「グループ補助金」（経産省、福島県等）である。そして、両方に該当するのが、令和2年7月豪雨にか

かる「なりわい再建支援補助金」(経産省、熊本県等)である。しかし、令和元年台風19号にかかるグループ補助金は制度説明として、グループの共同事業を「構成員全員が関与して取り組むもの」とし、「グループ形成を機に新たにに取り組むもの」と明示する⁽⁸⁾。東日本大震災時のグループ補助金の創設は、被災企業に対する現金の直接給付への見直しの可能性を高めたことを示唆するとすれば、それ以降のグループ補助金では、制度のメリットを減じる状況がみられる。この点は望ましいとはいえない。

最後に、今後の研究課題である。本稿は宮城県所管の企業を対象にしたが、当然、岩手県、福島県も対象にできる。また、グループ補助金は2016年の熊本地震や2018年の西日本豪雨でも創設されており、それらも研究対象となる。

謝辞

アンケート調査では多くの企業にお世話になりました。この場を借りて感謝を申し上げます。

補注

- (1) 後述の宮城県は、県のホームページに掲載する交付決定企業一覧において、サプライチェーン型、経済・雇用効果大型、地域に重要な企業集積型、商店街型に、水産(食品)加工業型を加えた5つに類型している。
- (2) 国や自治体の説明によれば、新分野事業として新商品製造ラインへの転換、新商品・新サービス開発、新市場開拓調査、生産性向上、従業員確保のための宿舍整備などが例示されている。
- (3) グループ機能の類型ごとのグループ数は、「地域に重要な企業集積型」が約7割、「水産(食品)加工業型」が約2割を占め、これらで約9割に達する(23次交付分まで)。
- (4) 河北新報2021年2月12日付では、経産省東北経済産業局の「渡辺政嘉局長は、グループ化補助金について『産業活動の早期復活を加速化させる財源を提供でき、一定の効果があつた』と評価し、『復興が十分でない三陸の水産加工業を支援するため、関係者による協議会を組織して競争力強化に取り組む』と、引き続き支援する姿勢を強調する」と報じられている。
- (5) 「東北経済産業局グループ補助金交付先アンケート調査」(2012年9月実施)
https://www.tohoku.meti.go.jp/s_cyusyoto/topics/pdf/130125group_enq.pdf(最終閲覧2021年4月27日)など。
- (6) 2020年12月末現在、グループ補助金を受け取った企業の倒産は宮城県所管で55(うち水産・食品加工23)、岩手県所管で17(うち水産加工6)である。補助金交付先に占める倒産割合は順に1.2%、1.1%である(山陽新聞2021年1月12日付)。

- (7) 河北新報2021年2月12日付、日本経済新聞2021年3月8日付など。
- (8) 福島県ホームページ・中小企業等グループ施設等復旧整備補助金(令和元年台風19号等)サイト
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/32011b/groupt1900.html>(最終閲覧2021年5月1日)など。

参考文献

- 1) 井上博夫(2015)「商業とまちの再生—仮設商店街から本設に向けた課題—」『環境と公害』・岩波書店, 45(2), pp.32-37.
- 2) 井上博夫(2016)「集中復興期間5年間の財政検証から見えること」『都市問題』・公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所, 107(3), pp.52-60.
- 3) 河北新報2021年2月12日付「復興後押し 連携は課題」.
- 4) 栗田但馬(2016)「東日本大震災復興にかかる地方財政の5年間の到達点と課題」『復興』・日本災害復興学会, (17), pp.37-46.
- 5) 栗田但馬(2018)「東日本大震災と熊本地震からの復興政策の実態と課題—変化をどう説明するか—」『大阪経大論集』・大阪経大学会, 69(2), pp.149-185.
- 6) 栗田但馬(2021)「大災害に対する県の生活復興財政の分析と評価」日本地方自治学会編『2040問題と地方自治』・敬文堂, pp.165-212.
- 7) 経済産業省東北経済産業局(2011), 東日本大震災関連情報,
<https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake.html#101>(最終閲覧2021-04-30).
- 8) 山陽新聞2021年1月12日付「補助交付 92業者倒産」.
- 9) 日本経済新聞2021年3月8日付「雇用復興、余る補助金」.
- 10) 福島県(2019), 中小企業等グループ施設等復旧整備補助金(令和元年台風19号等),
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/32011b/groupt1900.html>(最終閲覧2021-05-01).
- 11) 宮入興一(2013)「災害と地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic地方財政論』・有斐閣, pp.123-141.
- 12) 宮入興一(2018)「東日本大震災における復興財政と財源問題」『災害復興研究』・関西学院大学災害復興制度研究所, (10), pp.39-62.
- 13) 宮城県(2011), グループ補助金交付決定状況,
<https://www.pref.miyagi.jp/site/koufukettei/>(最終閲覧2021-04-30).
- 14) 宮城県(2011), 復興の進捗状況,
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/shintyoku.html>(最終閲覧2021-04-30).
- 15) 宮城県(2011), 中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱,
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/789232.pdf>(最終閲覧2021-04-30).

