

被災地における金融問題(2)

久保 壽彦

目次

1. はじめに
2. 住宅ローンに関わる二重債務問題について
 - 2.1 個人版 GL について
3. 中小事業者に関わる二重債務問題について
 - 3.1 復興相談センターに関わるスキーム及び東日本支援機構に関わるスキームの評価等について
 - 3.2 立経62-2の「まとめ」について
4. 救済スキーム三機関における最近の現状と課題について
 - 4.1 個人版 GL の最近の状況について
 - 4.1.1 個人版 GL に対する被災地金融機関の対応等について
 - 4.1.1.1 東邦銀行の場合
 - 4.1.1.2 七十七銀行の場合
 - 4.2 復興相談センターの最近の支援状況について
 - 4.3 東日本支援機構の最近の支援状況について
 - 4.4 復興相談センター及び東日本支援機構の支援実績の比較
 - 4.4.1 両支援機関における支援内容の比較について
 - 4.4.2 両支援機関の支援スキームの問題点及び課題について
 - 4.4.3 復興相談センター及び東日本支援機構に対する被災地金融機関の対応等について
 - 4.4.3.1 東邦銀行の場合
 - 4.4.3.2 七十七銀行の場合
5. 被災地金融機関における被災者及び被災企業に対する支援状況と二重債務問題との関係について
 - 5.1 被災地金融機関における被災者及び被災企業に対する支援状況について
 - 5.2 同支援状況と二重債務問題との関係について
 - 5.3 被災地金融機関の経営問題との関係について
6. まとめ
 - 6.1 今般の東日本大震災に関する復興にとって不可欠である二重債務問題の早期解消に向けた課題解決について
 - 6.2 将来災害に備えた二重債務問題解決のためのスキームについて

1. はじめに

筆者は立命館経済学第62巻2号29頁以下において『地域復興の現状と新たな金融スキームにつ

いて「被災地における金融問題¹⁾」と題して、東日本大震災及びその後の津波によって被災した東北3県（岩手県・宮城県・福島県）における二重債務問題と被災地の金融機関の経営問題について、その課題の提起及び提言等を行った。その後も同テーマについて被災地を訪問することによって現状把握と分析に努め、また被災地における主要地域金融機関にもヒヤリングを行う等継続的に調査・研究を重ね、その結果を平成25年10月29日第10回立命館大学税財政研究会（災害研究プロジェクト）、さらには同年11月13日に事業再生研究機構「東日本大震災と事業復興支援」研究委員会²⁾においてその結果を発表した。

本稿は、平成25年度における継続的研究等の内容とこれら研究発表時に用いた資料をベースに作成したものであるが、折しも金融庁は平成25年12月10日に金融機関関係団体等に『いわゆる二重債務問題への対応をはじめとする被災者支援の促進について』（以下「金融庁の要請」という）を発し、被災地金融機関に対して、東日本大震災に起因するいわゆる二重債務問題への対応をはじめとする被災者支援の促進を要請している。これは、二重債務問題も第2ステージに入り、復興を進捗させるためにより被災者の実情に合った支援が必要との背景から発出されたものであろう。本項もこのような現状認識のもと、主に二重債務問題に焦点を絞り、現状及び筆者の見解を述べることにしたい。具体的には、立命館経済学第62巻2号における上記論文（以下「立経62-2」という）における課題提起や提言部分（「小括」や「まとめ」の部分等）において、その後の現状認識や調査等によって追加的に説明が必要な箇所を抽出・解説を加えることとし、次に、二重債務問題に関わる救済スキーム三機関（個人版私的整理ガイドライン（以下「個人版GL」という）、産業復興機構・復興相談センター（以下「復興相談センター」という）、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下「東日本支援機構」という））の現状分析と課題について、最後に「まとめ」として二重債務問題全体の課題とその解決に向けた提言等について述べることにしたい。

なお、被災地における主要金融機関とは、福島県所在の株式会社東邦銀行（平成25年9月13日ヒヤリング）及び宮城県所在の株式会社七十七銀行（平成25年10月25日ヒヤリング³⁾）であり、両行には平成25年度中間決算の取り纏めの多忙な時期にも関わらず筆者のヒヤリングを快諾頂いた。本稿において厚く御礼申し上げたい。

2. 住宅ローンに関わる二重債務問題について

2.1 個人版GLについて

個人の住宅ローンに関わる二重債務問題を救済するために用意されたスキームである個人版GLについては、立経62-2 32頁以下において、支援実績とその課題の指摘及び小括（提言⁴⁾）を行った。

課題の提起については、平成24年度において2度訪問した岩手県陸前高田市・宮城県気仙沼市の現状の実査と現地関係者のヒヤリング等に基づき、筆者の見解を述べたものである。したがって、すべての被災地における二重債務問題に関わるかといえれば必ずしもそうではないだろう。しかし、当該地域は津波などで最も被害状況が甚大であるとされることから、多くの場合、該当すると推定してもよいのではないと思われる。

立経62-2では、平成25年5月17日までの債務整理成立件数346件に対し、成立率8.2%、謝絶率44.6%とした。この支援実績においては、その間の個別相談件数を分母として計算しているが、この「個別相談件数」には個別に開催されている相談会等において、(i)制度趣旨等詳細な相談を受け、その後個人版GLのラインに則り手続きが進められたもの、(ii)本制度の制度内容の照会程度のもの、(iii)相談会等で一応終了したもの等が含まれており、必ずしも個別相談件数のすべてが個人版GLのスキームに基づき手続きが進められているものではなく、特に、(ii)と(iii)の件数が多数を占めているということである。従って、成立率8.2%という数字は、それらの点を踏まえたうえで、また、謝絶率についても、個別相談件数の持つ意味が前述の通りであることから、実際に謝絶扱いとなった案件もあると思われるが、照会・相談案件の多くが手続きにのっているわけではないので、「謝絶率」という表現は、必ずしも実体を示しているといえず、むしろ、個別相談を基準とした場合、個人版GLにおいて具体化していない案件の占率とみなすべきなのである。

もっとも、この個別相談件数の数値は、極めて重要で、何らかの二重債務問題を抱える被災者の実数ではないかと思われ、今後の救済諸施策の立案過程においてその基準になる重要な数値であると考えられる。

立経62-2 35頁「② 金融機関の認識欠如および告知せずに返済を誘導」という指摘に対して、その後の金融機関からのヒヤリングによると、むしろ被災直後は取引先である被災者の安否の確認、その後の返済猶予への誘導等が行われていたということであり、筆者の現地調査等から得られた認識とは大きく異なることとなった。これは、震災直後の混乱によるものではないかと思われる。つまり、被災地の金融機関では多くの営業店も被災しており、その大混乱の中で本部からの指示や連絡の徹底も有事につき十分ではなかったため相違する対応がなされたのではないかと思われる。現在では、ここに指摘したような対応がなされていないことを期待したい。

また、立経62-2 35頁「④ 法的及び税制上の問題が制度設計の障害となっていること」および「⑤ 制度設計が企業版私的整理GLに基づき…膨大で複雑な提出書類にも表れていること」という課題を指摘した背景については、個人版GL（当救済スキームのみならず中小企業事業者向けローンに関わる救済スキームについても同様であるが）は、被災者を救済すべく正に「有事」の特別対応として措置されたものであるにも関わらず、それ以外の税制（損金処理や寄付金税制等）や法的リスク（金融支援に対する役職員の善管注意義務等の法的リスク等）については、「平時のまま」であるといった点がバランスを欠くのではないか、そのような観点から課題として取り上げたという点、補足しておきたい。（尚、個人版GLについては、債務整理が成立した場合の税務問題はクリアされている。）

次に、立経62-2 35頁において指摘した課題に対して、「小括（被災者における二重債務問題解決⁵⁾に向けた対応策）」として9点の提言を行った。

特に、立経62-2 37頁「⑨ 謝絶案件に対する新たなスキームの構築（特定調停法等の活用）」については、二重債務問題の解決に向けたスキームを数多く用意しておくことも必要であり、その意味では既存の制度の有効活用も検討するべきである。all or nothingの制度運営ではなく、一の手が難しければ、二の手、三の手を用意しておく必要があるという観点から提言を行ったものである。

3. 中小事業者に関わる二重債務問題について

3.1 復興相談センターに関わるスキーム及び東日本支援機構に関わるスキームの評価等について

中小企業事業者に対する二重債務問題の救済スキームである復興相談センター及び東日本支援機構については、立経62-2 42頁においてその評価⁶⁾を、そして同43頁において「小括」として提言⁷⁾を行った。

筆者は、これら救済スキームを現在も高く評価している。したがって、本稿において、現状の課題等については後述することとするが、立経62-2の見解等に対して特に補足する点はない。

3.2 立経62-2の「まとめ」について

立経62-2 51頁～52頁において、これら3つの二重債務問題救済スキームに対して、以下の見解⁸⁾を述べ結論「まとめ」とした。

この「まとめ」について補足をするならば、まず二重債務問題に直面する中小事業者等の発掘と各救済スキームの適用可否の判断が行われ、その後適用された場合の金融機関間の調整、そして最終的に買取等の実行に至るわけであるが、現状はこのステップに至る過程が最重要視されている。これは、中小事業者を救済するといった意味からも当然である。もっとも、真の二重債務問題の解決・解消というのは、これら中小事業者（含む住宅ローン債務者）が再生を果たし、既存の金融機関との正常取引を復活させることができ初めてこの問題が解決・解消したといえるのである。その意味では、債権の買取や債権放棄等の支援を受けた当該企業、つまり財務リストラを終えた企業が、どのように再生を果たしていくのかといった点が、次の注目点となる。そのためには、救済スキーム各機関のモニタリングや経営指導、これに加えて、既取引金融機関の積極的関与といった三つ巴（トライアングル）の体制を構築することが必要であり、その体制にどのようなソフトを注入するかといった点に多くの叡智が結集されねばならないと考える。

4. 救済スキーム三機関における最近の現状と課題について

4.1 個人版 GL の最近の状況について

個人版 GL の最近の支援実績は以下の【表1】の通りである。

個人版 GL の平成25年10月11日現在の債務整理の成立件数は、586件の実績である。

同年3月29日現在の債務整理の成立件数292件との対比では、約倍増している状況である。これは、個人版 GL 運営委員会における申し出案件に対する積極的な関わり（例えば、経済合理性の判断をベースに、対象者の年収基準の緩和等）を行うことによって、成立準備案件等の諸検討が一層進捗し、それが具体的な成立成果として表出しているのではないかとと思われる。

また、個別相談についても、4,726件（一般的な制度の照会等を含めると6,671件）に達し、二重債

表1 個人版私的整理GLによる支援実績（平成23年8月22日～平成25年10月11日）

① 個別相談件数 （このほか、一般的な制度についての照会等 1,945件がある）	4,726件
② 申出に向けて登録専門家を紹介して準備中の件数	223件
③ 債務整理開始の申出件数 （東京本部8件、青森支部0件、岩手支部136件、宮城支部440件、福島支部8件）	592件
④ 債務整理成立に向けて準備中の件数	815件
⑤ 債務整理の成立件数 （東京本部25件、青森支部1件、岩手支部154件、宮城支部351件、福島支部54件、茨城支部1件）	586件（成立率12.3%）
⑥ 具体化していない案件（(①)-(②+③+④+⑤)）	2,510件（率53.1%）
⑦ 最近の成立案件の推移	
H25/03.29付 292件（個別相談件数 3,988件）	
H25/10.11付 586件（同上 4,726件）	

（注）⑥及び⑦は筆者の算出数値。

（出所）個人版GL運営委員会HPより一部修正。

務推定対象者に対しては相当程度の個別相談がすでになされているのではないと思われる。今後は、相談や照会だけに終わり、個人版GLの手続ラインにのっていない案件（例えば、2,510件）の中から、再度対象者を抽出または再検討することが必要ではないと思われる。

なお、個別相談について、二重債務対象者に対しては相当の程度で実施されているのではないかと推測することも可能であろう⁹⁾。

4.1.1 個人版GLに対する被災地金融機関の対応等について

被災地の金融機関における対応について、福島県及び宮城県における主要地域金融機関である東邦銀行及び七十七銀行における対応は以下の通りである。

4.1.1.1 東邦銀行の場合

東邦銀行ヒヤリング結果

- 個人版GLの成立件数は他の2県と比較すると少ないが、福島県は震災に加えて原発事故被害という他の2県と異なる事情があり、帰宅困難区域等の被害者にとって、未だ二重債務が問題化していないのが現状である。
- 当行としては、被災当日やその直後から直接連絡の取れた取引先に対しては、1年の元本返済猶予さらに利息の支払猶予について申入れ、毎年その更新を行っている。さらに、福島県から全国に避難されている取引先にも連絡を取り、同様の対応を行っている。
- もっとも、当行では当面は資金繰りに応じて返済してもらってもよいと言っているのに、福島の県民性から返済を継続している取引先も多い。このような点が、マスコミから銀行が回収していると非難されたが、現状は全く違う。
- 具体的には、福島県浜通りにおける取引先が津波により大きく被災したが、その大半が原発事故被害者であり、東電からの損害賠償金で返済をし、すでに、半額以上返済をしたという取引先も多い。
- 当行も二重債務の対象者を把握しているが、沿岸部の取引先が少ないということもあって数としては少ない。

- 以上、当行においては同 GL のここが問題だという認識は今のところ持っていない。

4.1.1.2 七十七銀行の場合

七十七銀行ヒヤリング結果

- 平成25年6月末、弁済計画受付件数107件に対し、87件同意（不同意0）・二重債務問題対象者は、沿岸部に多く大まかな対象者数は把握している。
- 営業店で相談があると、第三者機関（GL）に相談するのが1番とアドバイスしている。
- 現行フローでは、取引先が銀行に相談し、その後 GL に申請するというフローにはなっていない。
- 銀行では、GL の具体的な判断基準（運用基準）までは把握できない。
- GL が妥当とした案件については、極力同意するよう努力をしている。現在、不同意件数はゼロである。
- 過去に例を見ないスキームなので、試行錯誤しながら運営されているのだと思うが、もう少しスピード感をもって対応する必要があるかもしれない。
- 銀行と弁護士、GL 事務局、運営委員会等と事例をこなす過程で、もう少し合意形成できる場があったほうがよかったのではないか。
- 円滑化法対象者が本スキームを利用することについて何ら制限はないので、何度も契約変更するよりは、本スキームを利用したほうがよいとする取引先もあった。

福島県において、二重債務問題の対象となる津波による被災者は、同県では主に浜通り地域に多く居住しているが、同時にこの地域は東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う被害地でもある。つまり、この地域の住民の多くは津波と原発事故の二重の被害を被っているのである。さらに、津波によって被災した住宅の再築は被爆線量から居住制限等で規制されており、再築はなかなか見込めないというのが現状である。一方で、被害者は、東京電力からの損害賠償資金で生計を保ち、今後財物補償が進捗するとその資金で同地域において住宅再築を行うのか、また他地域でそれを行うのかの選択をいずれ迫られることになる。被害者の金融問題としては、東邦銀行へのヒヤリング結果にもあるように、住宅再築が規制されていること、損害賠償資金で既存の住宅ローンの返済もなされていることから、二重債務問題は今のところ大きな問題とはなっていない。

七十七銀行へのヒヤリング結果からは、個人版 GL を取扱う金融機関において組織上の措置や同意についての検討において、被災者目線からいかに尽力しているかがよく理解できる。一方で、個人版 GL のフローでは、当初住宅ローン債務者と取引金融機関が共同して個人版 GL 運営委員会に申請をするといったフローになっているが、現状取引金融機関はそれには関わらず、同運営委員会から弁済計画等が提示された時点から取引金融機関が関わり、それまで間は、債務者と登録専門家や同運営委員会の三者間で検討が進み、取引金融機関にはその詳細が示されないとのことである。この取扱いについて問題視や種々議論もなされているが、債権放棄等の金融支援にあたり、経済合理性の判断等について専門家集団である第三者機関の判断が示されるといった点は取引金融機関が同意を検討する際にはメリットのあることでもあろう。しかし、この救済スキームによってメリットを享受すべきは被災者でなければならぬはずである。後述するように同運

営委員会においては、案件の進捗につき様々な工夫がなされ、最近では案件の成立件数は増大しているが、金融庁の要請からもわかるように二重債務問題は第2ステージに入ってきており、同運営委員会と金融機関等が双方で問題点を洗い出し、その協議を経て納得感のある改善取組がなされることを期待したい。

4.2 復興相談センターの最近の支援状況について

復興相談センターに関わる支援の状況は以下の【表2】の通りである。

復興相談センターの支援実績については、各県における同センターが同県内の支援実績の概要を文章で公表している。支援実績全体の状況については本表が公表されているのみであるため、本稿においてもそれを参照した。

相談受付案件数は、青森県・茨城県・千葉県の3県を含めて、2,544件、うち金融機関等による金融支援の合意が394件、うち債権の買取決定が179件といった実績である。

他方で、相談受付件数に対する金融機関等による金融支援の合意率は15.4%、うち買取が決定した件数の比率は45.4%の状況である。

表2 産業復興相談センターの相談受付・支援の状況（平成25年10月11日時点）

	岩手	宮城	福島	青森・茨城・千葉	(合計)	%
相談受付案件数	463	867	643	571	2,544	100.0
うち対応を終了したもの	427	793	586	530	2,336	91.8
助言・説明等で終了	265	579	523	377	1,744	68.5
東日本大震災事業者支援機構への引継	42	98	19	11	170	6.6
通常の再生支援へ移行	9	3	2	14	28	1.1
金融機関等による金融支援の合意	111	113	42	128	394	15.4
うち買取決定	75	62	24	18	179	7.0
うち対応中のもの	36	74	57	41	208	8.1
窓口相談継続中 ^(注1)	8	30	49	25	112	4.4
買取等に向け検討中 ^(注2)	28	44	8	16	96	3.7

(注1) 再生可能性の判断のため、事業計画の策定可能性等を検討中。

(注2) 買取等に向け、事業計画策定、不動産鑑定、債権者間調整など、検討・作業中。

(出所) 中小企業庁 HP より修正。

4.3 東日本支援機構の最近の支援状況について

東日本支援機構に関わる支援の状況については、公表資料をベースに以下の表を作成し分析を行った。具体的には、

- ① 【表3】では、同機構における平成25年9月末までの支援決定の状況について
- ② 【表4】では、同機構における具体的スキームの特徴について
- ③ 【表5】では、同機構における支援手法の具体的組合せについて
- ④ 【表6】では、震災前債権の買取案件の債権買取価格の分布について

表3 東日本支援機構における支援決定の状況 (平成25年9月末)

1. 説明会・相談会の実施累積回数	1,763ヶ所 (うち、金融機関702ヶ所)
2. 相談受付件数	1,477件 (100.0%) ^(注1)
3. 相談受付件数 (1,477件) の内訳	
① 質問・助言等で終了	629件 (42.6%)
② 具体的相談中	848件 (57.4%)
うち、待機中	249件 (16.8%)
うち、具体的協議中	118件 (7.9%)
うち、社内方針決定済	202件 (13.6%)
うち、支援決定済	279件 (18.8%) ^(注2)
うち、買取等決定	230件 (15.5%)
4. 前向検討先599社 = 具体的協議中 (118件) + 社内方針決定済 (202件) + 支援決定済 (279件)	

(注1) 岩手県307件、宮城県683件、福島県207件、青森県107件、茨城県80件、千葉県45件、栃木県25件、その他地域23件。

(注2) 岩手県79件、宮城県138件、福島県21件、青森県22件、茨城県7件、その他地域12件。

(出所) 東日本支援機構 HP より。

である。

東日本支援機構における説明会・相談会の実施累積回数は、9月末の段階で、1,763ヶ所、相談受付件数は1,477件である。

相談受付件数 (1,477件) の内訳としては、支援決定がなされたものが、279件、うち買取決定がなされたものが261件という実績である。支援決定率としては、相談受付件数の18.8%に対して支援決定がなされている。

なお、【表4】は、東日本支援機構の支援手法分類を、【表5】は、支援手法の具体的組合せについて表示している。これらによると、震災前債権の買取り後、一部債務免除と元本返済猶予・利息減免を行っている事案が88件 (31.5%) と最も多く、次いで、一部債務免除を伴わず、元本の返済猶予・利息減免が80件 (28.6%) と続き、両スキーム合計で、168件 (60%) と東日本支援機構の主要スキームとなっている。

債権買取を行った後、(一部) 債権放棄を行うといった支援スキームが多いということは、取引金融機関から債権買取によって債権譲渡を受け、債務者に対しては債権買取金額まで債務の一部免除を行うことを意味しているのであろう。債務整理を行い新たなステージで震災復興を目指す債務者にとっては、有意義な支援スキームであると思われる。もっとも、このようなスキームについてはモラルハザードリスクもあることから、東日本支援機構における審査等においては、万全を期す必要があるということは言うまでもない。

また、DDS (デット・デット・スワップ) については32件の実績であり、支援決定件数の11.4%に該当する。但し、適用された時期は平成24年10月及び同11月に集中している。これは、支援決定先に中小零細企業が多いため、DDS という手法を採用すると新たに変更契約等を締結する必要があり、また再生を急ぐ企業にとっては負担する債務は引き続き残存し、負担軽減にならないことから、DDS を採用するよりも買取後債権放棄を行った方がより再生に資するといった観点から最近では支援手法として取り入れられていないのではないかと考えられる。

DES (デット・エクイティ・スワップ) については、支援手法としては用意されているが、具体的案件としての実績はゼロである。これは、DDS でも述べたとおり、中小零細企業にとって、

DESは定款を変更するなどの会社法に基づく手続きが必要であり、その後の種類株の管理等についても大きな負担となることから見合わせているのではないと思われる。

また、専門家の派遣も1件あるが、支援決定企業の再生を図るためには、さらなる積極的関与が必要でないと思われる。

表4 東日本支援機構における支援決定279件に関わる具体的スキームの特徴（平成25年9月）

支援手法分類						
債権買取（一部債務免除）	新規融資への保証	出資	DDS ^(注)	DES	つなぎ融資	専門家派遣
261件（137件）	66件	4件	32件	0件	13件	1件（197号）

(注1) 同一案件について、複数の支援手法を用いている場合があるため、支援決定件数とは一致しない。

(注2) DDSを伴うスキームは、2012年10月～11月に集中している。

(出所) 東日本支援機構 HP より。

表5 支援手法の具体的組合せ（平成25年9月）

	支援実績（件，%）	
震災前債権の買取り，元金支払猶予，利息減免，一部債務免除（含つなぎ融資）	88	31.5
震災前債権の買取り，元金支払猶予，利息減免（含専門家の派遣，つなぎ融資）	80	28.6
DDSが関わるもの (内訳)	32	11.4
震災前債権の買取り，債権の劣後（DDS）	(18)	
震災前債権の買取り，債権の劣後（DDS），一部債務免除	(8)	
その他債権の劣後（DDS）を活用した事例	(6)	
震災前債権の買取り，元金支払猶予，利息減免，一部債務免除，新規融資への保証	24	8.6
震災前債権の買取り，元金支払猶予，利息減免，新規融資への保証	15	5.3
震災前債権の買取り	6	2.1
出資を活用した事案	4	1.4
その他（つなぎ融資，震災前債権の条件変更，保証のみ等）	30	10.5
合計	279	100.0

(出所) 東日本支援機構 HP より修正。

【表6】では、債権買取価格の分布を示すが、買取価格5,000万円以上が86件（32.4%）と多い。

表6 震災前債権の買取案件の債権買取価格の分布

債権買取を伴う支援決定261件の債権買取価格分布				
2000万円未満	2000万以上5000万未満	5000万以上1億円未満	1億円以上10億円未満	10億円以上
117件	58件	37件	48件	1件

(出所) 東日本支援機構 HP より。

4.4 復興相談センター及び東日本支援機構の支援実績の比較

【表7】は、復興相談センターと東日本支援機構の支援実績（平成25年9月末）を比較表示したものである。

表7 復興相談センター及び東日本大震災支援機構の支援実績比較 (H25年9月末)

	復興相談センター (件, %)		東日本支援機構 (件, %)	
	相談・依頼受付件数	2,544	100.0	1,477
金融支援合意・支援決定	394	15.4	279	18.8
買取等実績	179	45.4	230	82.4
終了または待機中				
助言・照会で一旦終了	1,744	68.5	629	42.5
支援に関する相談に入っているが待機中のもの	—	—	249	16.8

(出所) 東日本支援機構 HP より。

4.4.1 両支援機関における支援内容の比較について

相談・依頼受付件数実績は、復興相談センターでは、2,544件、東日本支援機構では、1,477件である。この相違は、救済スキームの開始時期（復興相談センターが平成23年10月、東日本支援機構が、平成24年3月）によるもの、窓口機能（復興相談センターは各地の商工会議所・商工会等、東日本支援機構は相談会等主に出張相談会）によるもの、であろう。

復興相談センター及び東日本支援機構ともに、支援決定等の割合は、相談等件数の約15～19%程度であり、双方に大きな差異はない。

支援決定等のうち買取等の割合は、復興相談センターが45.4%、東日本支援機構が82.4%である。これは、支援スキームの相違によるものではあるが、復興相談センター扱い案件は、当該企業の自助努力を生かしながら、金融機関が継続して支援し、またファンドとして支援を行うといった関わりの事案が多いのに対し、東日本支援機構は、債権を直接買取り、その後債権放棄を行うなどして支援する、いわば直接企業の経営に関わる事案が多いのではないと思われる。

4.4.2 両支援機関の支援スキームの問題点及び課題について

両支援機関ともに助言・照会で一旦終了する事案が多い。具体的には、復興相談センターに関わるスキームでは、相談件数の約7割、東日本支援機構に関わるスキームでは、約4割強が相談段階で終了している。

このように助言・照会で一旦終了した案件のその後のトレースはどのようになされているのであろうか。住宅ローン債務者と異なり中小零細事業者の場合は、何らかの債務処理についての課題を有しているからこそ相談・照会等を行っているのであろうから、その後のトレースも重要ではないと思われる。もっとも、助言・照会等を受けた企業がその後取引金融機関の支援を得て再生につき注力している場合も当然あると思われるが、そうでない場合、どのように対処されるべきか検討の余地はあろう。

推定二重債務問題対象者に対する相談等の比率は、両機関で17.6%程度¹⁾である。この数値から推測すると、まだまだ具体的支援を必要とする中小事業者は多いのではないと思われる。

「謝絶扱い」の詳細が双方のスキームともに含まれていない。謝絶扱いにこそ二重債務の根本問題が内在しているといっても過言ではない。これらのデータ蓄積を共有化することによって、新たな課題が生じた場合等について、支援スキーム諸基準の再検討や改変等も必要ではないかと思われる。

このように両支援スキームの支援実績は着実に成果を上げているが、上記において指摘したように、二重債務問題を抱える中小事業者の実数見込みに対して、まだまだ支援余地は多く残っているのではないと思われる。このような課題を解決するためには、立経62-2で指摘したように両支援スキームの統合や要員増などの組織体制の強化、さらには金融機関との連携強化をより一層進捗させる必要があることを改めて認識する必要があるだろう。

4.4.3 復興相談センター及び東日本支援機構に対する被災地金融機関の対応等について

東邦銀行と七十七銀行における中小事業者が抱える二重債務問題への対応について以下の通りヒヤリングを行った。

4.4.3.1 東邦銀行の場合

東邦銀行ヒヤリング結果

- 個人版 GL と同様福島県の特特殊性（例えば、原発被害地は震災前の地で復興できない等）により、二重債務問題が顕在化していないので、実績も対象数も今のところ少ない。
- 両機関を選択する基準は特に設けていない。取引先が相談した機関で対応を検討する。
- ただし、復興相談センターは、支援協議会と一体であったり、先にスタートしたことや当行出向者も在籍し身近ということもあり、件数的には多い。
- 入り口段階で切り分けるとすれば、東日本支援機構は、中小の小口案件や医療関係等特殊事案、それ以外は復興センターということになるだろうか。
- ただし、どこかで混在してわかりにくくなってきているので、再編成も検討されているのではないと思うが、どちらにせよ復興が進むにつれて再生のレベルも変化してくることが想定されることから、高度な再生技術をもった専門家が関らないと上手くいかないケースもでてくるだろう。

4.4.3.2 七十七銀行の場合

七十七銀行ヒヤリング結果

- 平成25年6月末
復興相談センター 取扱実績 42社
東日本支援機構 取扱実績 54社
- 二重債務対象者は、ざっと取引先の6割、与信残高では8割が対象で、取引残高1,000万円以上・上場企業を除くと8,476社、11,583億円である。
- 円滑化法対象先と二重債務対象先が重なっているケースは非常に多い。REVICを含め、救済スキームを積極的に活用し、しっかり体制強化も行って行きたい。そのために、外部コンサルタントを行内に常駐させ、取り組みにあたってもらおうという新たな制度もスタートさせた。
- 救済スキームの選択基準としては、キャッシュフローの有無で使い分けているケースが多い。
- もっとも、復興相談センターの統括責任者や支援協議会の責任者も当行OBであり、連携を密にしている。

- 震災前から沿岸部に業績の悪い先が多かったので、数的には東日本支援機構の方がどうしても多くなるが、客観基準に照らして両スキームを選択している。
- 買取検討先も多くあり、REVIC（地域経済活性化推進機構）の活用も検討している。要注意先から破綻懸念先間で、2,700社を要支援先に選定し、うち2,000社については、救済スキームを活用するなど、できるだけの支援を行っていきたい。

両行ともに復興支援に対しては極めて積極的に関わっており、その一貫として二重債務問題を組入れている。両機関との連携についても人材を派遣するなど連携を強化しているとのことであった。

また、福島県においては、個人版 GL と同様に原発事故に伴う損害賠償資金によって、他県のような二重債務問題は顕在化していない。二重債務問題が発生していないということは逆にいうと企業再生等のチャンスすら失われているということであり、福島県の復興の困難さ、深刻さが改めて浮き彫りにされたといえるだろう。

5. 被災地金融機関における被災者及び被災企業に対する支援状況と二重債務問題との関係について

5.1 被災地金融機関における被災者及び被災企業に対する支援状況について

被災地の金融機関は、取引先の事業等の被災状況等の情報把握に努めており、取引先ごとに二重債務解消スキームの必要性の有無についてもすでに検討がなされ、取引の継続をいかに図るべきかといった観点からのアプローチも積極的に行っているということが先の銀行ヒヤリングによっても推測することができる。

同様に、そのホームページを閲覧するだけでも復興に対する意気込みや地域金融機関としての役割、さらには被災者サイドに立った諸施策の実施等についても積極的な対応を行っていることが伺える。金融庁よって毎月公表されている「東日本大震災以降に約定返済停止等を行っている債務者数及び債権額（被災3県（岩手県、宮城県、福島県）に所在する金融機関からのヒヤリング結果）」（以下「金融庁公表資料」という）¹²⁾は、それら（の一部）を客観的に示すものではないかと思われる。

これら金融庁公表資料を平成23年5月末から平成25年6月末までの間について時系列に整理したものが【表8】である。

【表8】によると、平成23年3月11日～平成23年5月末において、約定弁済を一部停止している債務者数は、13,991社（うち住宅ローン6,572人）であったが、平成25年6月末では、同約定弁済の停止している債務者数は460社に減少している。また、同6月末における正式に条件変更契約を締結した債務者数は、25,752社（うち住宅ローン8,069人）である。大震災の直後においてはその混乱から一旦約定弁済が滞ったとしても、落ち着きを取り戻すとともに約定弁済を復活させた債務者及び返済が引き続き困難な債務者については、取引金融機関が被災状況や業績内容等を検討し、取引先と協議を行った上で契約条件の変更を行ったものであろう。金融機関が正式に契約変更を行う場合、将来的な返済能力の確保や業績見通し等について十分に検討する必要がある。これらの実績は、被災地金融機関も復興にあたり、誠心誠意債務者の状況把握に努め、積極的に

表8 被災3県における約定弁済を停止している債務者数等及び正式に条件変更契約を締結した債務者数等の推移（平成25年6月末まで）

	約定弁済を一部停止している債務者(先) 下段()内は、当該債務者向債権額 (億円)		正式に条件変更契約を締結した債務者(先) 下段()内は、当該債務者向債権額 (億円)	
	全 体	うち住宅ローン	全 体	うち住宅ローン
H23/5末（ピーク時）	13,991 (3,663)	6,572 (921)	4,975 (2,451)	984 (134)
H23/3.11～H23/9末 (GL1ヶ月経過)	5,990 (1,232)	2,894 (417)	11,695 (5,574)	3,119 (443)
H23/3.11～H25/6末	460 (180)	209 (28)	25,752 (12,899)	8,069 (1,153)

（出所）金融庁HPより。

条件変更に取り組んだ結果といっても過言ではないだろう。この点に被災地における金融機関の復興に対する熱意や意向、地域金融機関としての強固な役割認識が示されているのではないだろうか。¹³⁾

5.2 同支援状況と二重債務問題との関係について

さらに、二重債務問題との関係では、その対象先は、この条件変更契約を締結した債務者と返済を停止している債務者、合計26,000社の中から表出するのではないかとと思われる。その仮説に基づけば、事業性資金では、両救済スキームへの相談・照会率は17.6%、住宅ローンについては、個人版GLへの相談・照会率は80.5%となり、事業性資金では、まだまだ二重債務問題を抱えている事業者に対する救済スキームの徹底が必要であり、住宅ローンについては、概ね初期段階の照会・相談については一巡し、金融庁の要請等にもあるように、第2ステージでの対応が必要な時期が到来しているといえるのではないかとと思われる。

（事業性資金 変更先）17,934社 /3,170社（復興相談センター＋東日本支援機構相談・照会先）
⇒17.6%（相談・照会率）
（住宅ローン 変更先）8,069人 /6,671人（個別相談4,726人＋一般制度照会1,945人）
⇒80.5%、58.5%（一般照会除く）（相談・照会率）

5.3 被災地金融機関の経営問題との関係について

本稿の補足として、金融庁公表資料から、被災地金融機関の経営問題について、若干の検討を付け加えることとしたい。

【表9】は、金融庁公表資料をから「H23年5月末及びH25年6月末における返済を一時停止している債権額及び同正式に条件変更契約を締結した債権額等の業態別内訳」について作成したものである。

【表9】によると、平成25年6月末 条件変更契約締結状況は、総債権額占率では、9.3%である。信用金庫等18.0%、信用組合22.5%であり、協同組織金融機関が突出している。さらに、地

公体向貸出(約20%と想定)を控除すると、22.5%と33.1%となり、その率は大きく上昇する。

上記により、今後の復興状況によっては、信用金庫等及び信用組合扱いの条件変更先の再リスクが高まるものと思われる。これら金融機関にこそ、二重債務問題に関する救済スキームの必要性が必要となるのではないか。また、これらは沿岸部を基盤としているところが多く、中には、債権売却損等に耐えられない先もあるのではないかとと思われるが、全国組織と連携し自身の経営内容の再確認及び(追加的な)資本の増強についてもさらに検討を重ねておく必要がある¹⁴⁾。

表9 H23年5月末及びH25年6月末における返済を一時停止している債権額及び同正式に条件変更契約を締結した債権額等の業態別内訳

	H23/5末 約定弁済を一部停止している債権額/業態債権額(単位:億円)	H23/3.11~H25/6末 正式に条件変更契約を締結した債権額/業態債権額//債務者数(住宅ローン債務者数)(単位:億円,人)
地域金融機関(8先)	2,546(2.6%)/9兆7,700	7,357(6.9%)/10兆6,344 //13,655(5,398)
信用金庫等(20先)	748(3.5%)/2兆868	3,742(18.0%)/2兆772 //7,951(1,593)
信用組合(10先)	166(3.9%)/4,243	1,143(26.0%)/4,317 //3,265(646)
主要行(3先)	203(3.0%)/6,664	657(9.0%)/7,241 //871(432)
合計	3,663(2.8%)/12兆9,475	12,899(9.3%)/13兆8,674 //25,752(8,069)

(出所) 金融庁HPより。

6. まとめ

最後に、まとめとして以下の2点を指摘したい。まず、今般の東日本大震災に関する復興にとって不可欠である二重債務問題の早期解消に向けた課題解決について、次に、将来発生する可能性が指摘されている東南海等大災害においてもその結果発生する蓋然性の高い二重債務問題について、どのような救済スキームを構築すべきかという点である。

6.1 今般の東日本大震災に関する復興にとって不可欠である二重債務問題の早期解消に向けた課題解決について

この点については、金融庁の要請も発せられ、ますます喫緊の課題として取り組まなければならないが、筆者は、被災者復興に資するという観点から、立経62-2における提言等に加えて、公平性・公正性を担保したうえで、以下の施策等の検討及びその実施が必要であると考えます。

- ① 救済三機関のスキーム活用事例のモニタリングと地域復興計画との連携・精査、加えて、各救済スキームの迅速な措置の実施
- ② 地域や取引先の復興に関わる情報は、地元地域金融機関に集中していると思われることから、救済スキーム三機関と金融機関とのより密接な情報交換・連携及び支援対象先の共有化
- ③ 共有化された支援対象先への適切な支援の実施。

なお、金融機関にとっては、被災者支援を積極化するに伴い、その結果、自らが積極的にロス

（貸倒損失または売却損）を発生させることに繋がり、そこに法的リスクやモラルハザード等の問題が発生する可能性があるが、救済スキーム三機関は第三者性（客観性）の維持を前提に、以下で対処することも可能ではないかと思われる。

- i) 倒産処理による損失と新規取引や継続取引によって得られる収益との比較や復興支援に対する総合収益の増加等で経済合理性が確保できないか。
- ii) モラルハザードについては、金融機関や救済スキーム三機関の事前のチェックの徹底によって防止することも可能ではないか。

また、最近「政府は年度内に発効する新しい中小企業経営者の私的整理指針に沿って金融機関が債権放棄した場合、無税償却を認める。金融庁と中小企業庁、国税庁が合意した」との報道¹⁶⁾がなされた。これは、国内420万社の中小企業を対象とされ、事業再生等に関わる債権放棄にとっては福音であり、被災地における二重債務問題の解消にとっても大きな効果を発揮することが期待される。

6.2 将来災害に備えた二重債務問題解決のためのスキームについて

二重債務問題の解消については、現状では適切な提案を行うことは難しいが、本来であれば救済スキーム等を活用するのではなく、被災地の金融機関が震災復興という観点から個別に対応することが好ましいことはいままでもない。そのための障害や救済スキームやノウハウについては、十分に蓄積されているのではないかと思われる。さらに、先の政府方針などによる債権放棄の無税償却化が可能となればより現実化することとなるだろう。さらに、立経62-2 37頁において指摘した金融特区（仮称）などを設け、その他税務上及び法的な問題を解消すべき特別対応等がなされると二重債務問題の解消は飛躍的に進捗させることができるだろう。もっとも、その際の被災地金融機関の負担に対しては公的資金の注入をより柔軟に対応するべきであろう。金融機能強化法（震災特例）にもとづく公的資金の取入れの中にも劣後ローンでの取り入れなどの柔軟な対応もなされていることを踏まえれば、より柔軟な対応もあながち困難な対応というわけではないだろう。

筆者としては、引き続き東日本大震災に関する二重債務問題解消についての提言・指摘を継続して行っていくとともに、将来の大震災時の同問題については、東日本大震災における現状認識と各救済スキームの実例の蓄積及びその問題点の把握を行い、他方で、特区についての研究、及び二重債務問題に関する各種提言等についてさらなる調査・研究に取り組みたいと考える。

以上

注

- 1) 立命館経済学第62巻2号における当該論文を「被災地における金融問題(1)」とする。
- 2) 参加メンバー：事業再生研究機構、個人版私的整理ガイドライン運営委員会、産業復興機構・産業復興相談センター、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構の主要メンバー。
- 3) 両行におけるヒヤリング対象部署は、総合企画部、審査部、融資管理部等である。
- 4) （立経62-2 32頁～37頁（抜粋））

1. 個人版 GL について

○平成23年8月22日～平成25年5月17日までの支援実績に対して

- 個別相談件数4,210件、債務整理成立件数346件、成立率8.2% (成立件数 / 相談件数)、謝絶率 (具体化していない件数 / 相談件数) 44.6%等

○個人版 GL の課題について (立経62-2 35頁 具体的項目の抜粋)

- ①制度の周知徹底不足
- ②金融機関の認識欠如及び告知をせずに返済を誘導
- ③中央省庁の現地情報の認識不足
- ④法的及び税制上の問題が制度設計の障害となっていること
- ⑤制度設計が企業版私的整理 GL に基づき、加えて、金融機関の債権放棄に伴う法的・税制上の措置に耐えるため、個人等にも関わらず制度設計が極めて複雑となり、その一面が、膨大で複雑な提出書類にも表れていること

○個人版 GL における債務整理の成立率は約 8%，謝絶率は44.6%を超える。このような実績を復興という観点から看過できないということは自明であり。個人版 GL が被災者の二重債務問題に資しているのかどうか、新たな制度設計も含めて再検討の時期に来ているのではないかと思われる。

5) (立経62-2 35頁～37頁 具体的項目抜粋)

○小括 (被災者における二重債務問題解決に向けた対応策)

- ①継続した周知徹底活動の実施
- ②仮設住宅等居住の被災者の声の反映
- ③手続き・提出書類の簡素化
- ④再リスケ及び再申請の容認
- ⑤弁護士の投入・当該費用の国負担による増額
- ⑥現地情報を熟知する「登録専門家」の申出段階からの関与
- ⑦謝絶案件の分析と再申出の容認、成立率を上昇させるための施策の実行
- ⑧被災地金融機関にイニシアチブを持たせ、債権放棄等金融支援に関する特区または特例法等の検討
- ⑨謝絶案件に対する新たなスキームの構築 (特定調停法等の活用)

6) (立経62-2 42頁 抜粋)

○復興相談センター及び東日本支援機構の活動及び支援実績の評価

- 復興相談センターに関わるスキームにおいて、支援業務が開始されて以降1年6ヶ月が経過し、その間の支援実績として東北3県 (岩手県・宮城県・福島県) で115件である。
- また、東日本支援機構は、業務を開始して以来約1年間で187件の支援を行っている。この数字が多いのかまたは少ないのかの判断について、客観的に述べることは難しいが、これらのスキームが債権の買取や債権放棄等を伴い、さらに企業再生を図らねばならないという高度な専門知識が必要な案件であることからすると相応の実績を上げていると思われる。また、不良債権の買取を主なスキームとして設立された旧産業再生機構の生産までの支援実績は約3年弱の間で41件の実績であり、またその後新たに設立された地域経済活性化支援機構 (旧社名企業再生支援機構) については、29件の支援実績を公表している。
- 当該企業の規模や社会経済情勢が異なるため、一概に比較することはできないが、これらのスキームに関わる実績は評価されるべきものではないかと思われる。特に、東日本支援機構に関わるスキームは、多くの対象企業が債務超過先や大幅赤字先であったり、復興相談センターが引き受けられないような企業も対象としていることから再生ノウハウを駆使し、相当思い切った支援策を実施し、二重債務問題の解消を通じて復興に資しているのではないかと推測される。

7) (立経62-2 43頁 抜粋)

○小括

- 被災企業の二重債務問題を解決する政府施策は、債権の買取りスキームに依っている。このスキームを活用したこれまでの支援策には、すでに解散した産業再生機構の関わるスキームや現行で

は、地域経済活性化支援機構に関わるスキームなどがあるが、対象企業が中堅企業や大企業及び社会的にも影響の大きい企業が多く、このようなケースは債権者数も多いことから債務整理についての調整に時間を要したり、また進まないこと等から件数的には少ない。

- それに比して、復興相談センターに関わるスキームや東日本支援機構に関わるスキームによる支援実績は、短期間であるにもかかわらず前者である両機構の3倍から4倍の支援実績をあげている。繰り返しになるが、前者である両機構とは設置された背景が異なるものの、一定の評価が可能であると思われる。
- 特に、東日本支援機構は、1年間で累計1,300回にわたる相談会を実施していることや債務超過先なども支援対象に含まれることから、個別事案における債務整理に関する調整も並大抵のものではない中で、復興相談センターに関わるスキームに比して、多くの支援実績をあげ、被災地の復興に資しているという点については評価に値すると考える。
- もっとも、二重債務問題を解決するスキームが二つあり、今後支援実績を増大させるためには、併存して支援を行っているということが果たして適切かどうか、支援企業の再生までのプロセスをどのように管理すべきか等、課題は山積しているといえるだろう。

8) (立経62-2 51頁～52頁 抜粋)

○まとめ

- 二重債務問題を解決するべく国によって策定された個人版GLや東日本支援機構及び復興相談センターに関わる其々のスキームは個々制度的には非常に優れたものである。他方で、実績面からはこの問題を解決するための即効薬にはなり得ていない。その原因については、本稿において述べてきたとおりであり、どこかでボタンの掛け違いが起きているのである。それは、被災地の状況を参酌する余裕もない状況の中、中央で策定され、また関係省庁間のバランスも考慮されたことによって、かえって被災地の現状と乖離するものとなったのではないかとと思われる。
- 換言すれば、各支援機関は現状の実績から諸問題を把握していると考えられることから、早急に本稿でも述べたように制度設計の変更に対処すべきである。それでなければ二重債務問題は解決せず被災者間の格差はさらに拡大し、ひいては復興を実現するにあたり大きな支障になるだろう。
- 一方で、被災地では復興支援ファンドが実績をあげている。例えば、ミュージックセキリュティーズ株式会社が行っている支援ファンド（『セキュリテ被災地応援ファンド』）は、50%がファンドへ、残50%は当該企業に対する寄付として投資等を行い、当社の報酬は総額の5%として運営されている。陸前高田市や気仙沼市等被災地におけるファンド利用事業者は37社、ファンド額897百万、延出資者25,000人という実績である。

被災地を訪れた際に当該企業にヒヤリングも行ったが、業績は概ね順調に推移し、更なる設備投資を計画する企業もあった。

- これら企業は、金融機関からの支援が思うように得られず、やむを得ずファンドを利用したものであるが、再生に関わる叡智と意欲、それにファンドが支援をしてくれるという信頼感等が再建に向けて大きな心の支えになっているとする経営者も多かった。
- 上記のような政府支援実績と例えばファンドのような民間の支援実績とのミスマッチは、被災地の金融問題だけに止まらないだろう。一旦制度を策定すると硬直的にしか対応できない政府支援と随時柔軟に被災地の実情に応じて仕組みを変更する民間の力が融合できれば被災地の復興支援に資することになるだろうし、そのスピードも加速するのではないかとと思われる。
- 我々被災地の復興に携わる大学関係者も、特にこの点に留意して今後の活動に注力しなければならないと考える。

9) 本稿16頁参照。

10) 福島県浜通り地域とは、同県における太平洋岸の相馬市・南相馬市等を指す。

11) 本稿15頁参照。

12) 金融庁公表資料の対象金融機関及び貸出債権額等

- ①ヒヤリング対象金融機関 合計41先：地域銀行（8行）、信用金庫等（労働金庫含む）（20先）、信用組合（10先）、主要行（3先、三菱東京UFJ銀行、三井住友銀行、みずほ銀行のうち、被災3県に所在する支店）
- ②ヒヤリング対象金融機関の貸出債権総額
- H23年5月末：合計12兆9,475億円（地域銀行9兆7,700億円、信用金庫等2兆868億円）、信用組合4,243億円、主要行6,664億円）
- H25年6月末：合計13兆8,674億円（H23年5月末比7.1%増）（地域金融機関10兆6,344億円、信用金庫等2兆772億円、信用組合4,317億円、主要行7,241億円）
- 13) これら実績については、金融庁検査局長名で平成23年3月31日付「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての金融検査マニュアルの特例措置及び運用の明確化」が発出され、行政上の措置が迅速であったことも影響しているのではないかと思われる。
- 14) 被災地金融機関の公的資金の投入状況については、立経62-2 46頁参照。
- 15) 例えば、防災集団移転事業や土地区画整理事業の進捗状況と各種救済スキームを重ね合わせて対応を検討する必要性など。
- 16) 平成25年12月5日 日本経済新聞。
- 17) 最近、将来の二重債務問題の回避にむけた提言がなされている。大垣尚志「将来の二重債務門をいかに回避するかーリスク・エクステンジ市場の創設に向けてー」立命館法学2013年3号 219頁以下。