

あなたは地元のお店を 支えようと思いますか？

—私たちが復興期におけるグループ補助金を必要だと考える理由—
松下政経塾 36 期生

あなたは地元のお店を支えようと思いますか？

—私たちが復興期におけるグループ補助金を必要だと考える理由—

松下政経塾 36 期生

大竹香代

大久拓

小林達矢

土屋正順

深作光輝ヘスス

渡邊典喜

要旨

「グループ補助金」は日本の地域経済を支える中小企業が被災後に復興する過程において大きな意味を持つ支援策である。熊本地震後のボランティア活動を通して私たちは、地域を支える中小企業に向けた復興支援策の必要性を感じた。諸制度を調べる中でグループ補助金という制度が中小企業の復興支援において中心的な機能を果たしていることを知り、本格的な研究を始めた。本制度は、行政の平等原則や私有財産への行政介入といった点への配慮から、これまで公的支援が手薄だった商業分野への画期的な復興支援制度である。私たちは初めて本制度が適用された東日本大震災の被災地の一つである宮城県石巻市、逆に関東・東北豪雨後に適用されなかった茨城県常総市、阪神・淡路大震災当時そもそも制度が存在しなかった兵庫県神戸市、そして現在進行形で制度が運用されている熊本県熊本市を訪れ、当事者の方々からお話を伺った。そこで私たちが感じたことは、地域経済の救済という観点からグループ補助金制度に高い評価が与えられる一方、制度としていくつかの課題が存在する点だ。加えて、施設や設備は復旧しても、被災後に失った販路の回復などに苦しむ企業は多く、人口減少社会での慢性的な地域経済の縮小が叫ばれる中、どの様な企業がグループ補助金制度による支援対象になるべきか、は特に考えられるべき点と言える。グループ補助金について考えることは、被災した中小企業への復興支援のあり方だけではなく、日本の地域を形作るアクターとして中小企業が持つ可能性を積極的に捉え直す機会になり得ないだろうか。

目次

はじめに	3
第1章 災害法制史	
1.1 戦後の災害関連法制	4
1.2 阪神・淡路大震災以降の災害関連法制	5
1.3 取り残された中小企業	5
1.4 現在の中小企業に対する法整備	6
第2章 グループ補助金の概要と運用の実態	
2.1 グループ補助金の歴史と目的	7
2.2 運用主体・対象	8
2.3 東北でのグループ補助金の運用実態	9
2.4 グループ補助金の効果と課題	10
第3章 グループ補助金の課題と解決策	
3.1 過剰投資の解決策「平時からのグループ化」	10
3.2 支援体制の限界「誤った経営判断や申請障壁といった課題解決のために」	12
3.3 災害ごとの基準の不平等感と激甚災害適用基準	13
3.4 グループ補助金の自己返済分・当座の運転資金の工面と地震保険の勧め	16
第4章 どのような企業が支援されるべきか	
4.1 中小企業支援の歴史と国の考え	18
4.2 支援基準	19
第5章 地域を形作るという視点	
5.1 地域における中小企業	21
5.2 中小企業のおかれた現状	21
5.3 互助組織と商店街	23
5.4 これからのシェアの話をしよう	24
長いあとがき	
地震がおきて	26
わずかなことでも	27
益城町のボランティアセンターで	28
何をすべきか	30
あかり	31
謝辞	32
参考文献一覧	34
訪問先一覧	35

はじめに

平成 28 年 4 月 14 日夜と 16 日未明に熊本県熊本地方を中心に最大震度 7 の大きな地震が襲った。死者 211 名、重軽傷者 2,746 名、全壊住宅 8,682 棟と被害は甚大で¹、東日本大震災から「たった」5 年で起きた大地震に、私たちは災害大国日本という現実直面させられた。深刻な被害をテレビの画面越しに見せられる中で、私たち松下政経塾 36 期生は微力でも何か自分たちにできることはないかとの思いから、4 月末から 5 月上旬にかけて熊本市及び益城町でボランティア活動を行った。※詳細な活動内容については巻末の『長いあとがき』に記す。

ボランティア活動後も熊本の復興に関わることができたらと 6 月、8 月に現状調査のために再度熊本を訪れた際は、自治体から企業、宗教法人など様々な立場の方にお話を伺った。その中で、復興支援の濃淡を感じさせられる場面があった。印象的だったのは、とある小規模事業者の方の「震災をきっかけにこの国に士農工商がまだ存在することを感じさせられた」という呟きであった。その時点で私たちは、松下幸之助という親族 3 人で事業を興し、第 2 次世界大戦後の復興期を経て松下電器産業株式会社（現パナソニック）を大企業につくりあげた人物を創業者に持ちながら、被災した中小企業に対してどのような復興支援制度が存在するのかを、十分に理解していないことに気付いた。

中小企業は事業所数において日本企業の 99%を占める存在であり、地域経済にとって欠かせない存在である。それらの企業が被災した際にどのような支援策が存在するのか、それを調べることから研究は始まった。文献調査だけではなく、神戸、宮城、常総、熊本などの自然災害の現場を自分たちの足で歩きながら、中小企業の実情を調査してきた。その中で浮かび上がってきたのが、日本の災害法制史上の一つの成果とも言える、被災中小企業の復旧支援策としての「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」（以下「グループ補助金」という。）である。

本稿では、グループ補助金を切り口として日本の商業分野への復興支援のあり方を考える。東日本大震災を契機に運用が始まったグループ補助金に行きつくまでの日本の復興支援の歴史について、まずは俯瞰したい。その後、東日本大震災と熊本地震の被災地でのグループ補助金の運用実態、その効果と課題について考察し、より良い支援策について提言を行うこととしたい。併せて、グループという名が示すように、それは個々の企業を対象とした直接的な支援でなく、グループという単位、言い換えれば地域経済への支援でもある。将来の日本における中小企業と地域のあるべき姿として、どのような姿が望ましいのかについてもビジョンを示す。

地震、台風、噴火等毎年のように日本は災害と直面してきた。今後も自然の負の部分とこの国は向き合わざるをえない。また南海トラフ巨大地震、東海地震、首都直下型地震など、将来日本で起こり得る大震災の予測も存在する。その際に、被災した中小企業をどのように支えるかは問われ続けるであろう。本稿が、今後の日本の復興期における商業分野への支援の議論に少しでも貢献できれば幸いである。

¹内閣府非常災害対策本部 HP より。（平成 29 年 3 月 14 日時点）

第1章 災害法制史

我が国の災害法制史を振り返ると、災害にまつわる法律の多くは、実際に起こった災害への対応を目的として整備されたものが多く²、その変遷は我が国の災害の歴史そのものであるとも言える。現行法で災害に言及している法律は1,150以上あり、主要な法律だけでも100を超える。災害史の変遷を紐解くことでこれまでの災害への理解を深めるとともに、私たちが被災した場合にどのような支援策が用意されているのかを知ることができる。本章においては、災害に関する主要な法律を取り上げ、これまでの変遷を辿ると共に、特に中小企業に対する法的支援がどういった経緯で進められることとなったかを考察する。

1.1 戦後の災害関連法制

戦前は関東大震災を契機に建築基準を定める「市街地建築物法」の改正や、土地区画整理の特例を定めた「特別都市計画法」など公共投資事業の法整備が進んだ。一方で、現在の被災者支援で想起される様な直接的に「国民の生命・身体・及び財産」を保護する法整備はほとんど行われなかった。

行政による直接的な被災者支援が行われるようになったのは戦後に入ってからである。その一つが、1946年に発生した昭和南海地震を契機として定められた災害救助法である。本法は災害時の国による被災者の一時的な生活支援を主な目的とした現行法である。1995年の阪神・淡路大震災においては本法律を根拠に約1,800億円が国から支出されるなど、現在も本法律が被災者支援対策の基礎となっている。また、1959年に発生した伊勢湾台風をきっかけに、災害対策基本法が制定された。本法律は、戦後多くの特例法が制定され乱立していた災害対策を整理し、一本化することに大きな目的があった。災害対策基本法は防災における対策を国と地方公共団体が行うことを主な目的として制定された。本法律の制定は、国の災害に対する方針が事後対応から防災にシフトした転換点とも言える。

その後、日本は災害の少ない平穏期に入り、地震に備える法律や豪雪や噴火による被害に対する法律が整備された。1964年の新潟地震を契機に地震保険に関する法律が制定され、日本において地震保険が実現することとなった。新潟地震から3年後の羽越豪雨水害をきっかけに、個人に対する補償を行うべきであるという声が高まり、災害弔慰金の支給等に関する法律が制定され、遺族や被害者に対して弔慰金・見舞金が支給されるようになり、住居や家財に被害を受けた場合においても資金の貸付が行われるようになった。日本はその後1991年に雲仙普賢岳噴火、1993年に奥尻島津波と自然災害が立て続く時期に入り、1995年に阪神・淡路大震災を迎えることとなる。

²自然災害に対する救済は、遡ると大飢饉に対して「御救米」を支給した江戸時代にも見ることが出来る。また災害対策に係る法制史は自然災害に起因するものが多いが、平成11年に発生した「JOC 臨界事故」に対して原子力災害対策特別措置法が制定されるなど、時代の変化とともに対処すべき災害は増えてきている。

1.2 阪神・淡路大震災以降の災害関連法制

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、戦後に新設された「震度7」が適用された初めての地震災害となった。死者6,400人超、負傷者約43,000人と大きな被害をもたらし、発災後2か月の間に16の緊急立法が措置された。阪神・淡路大震災は個人への救済として公金が支給されるきっかけとなった。その経緯に触れると、当時の村山富市首相は「自然災害による被害は自助努力による復旧が原則である」として、自然災害による損害に国の責任がないという立場を取った³。しかし、生協などが中心となり行った運動の結果、全国で2,400万人の署名が集まり、自然災害の被災者への支援を目的とした被災者生活再建支援法が1998年に成立した⁴。本法律は、当初積極的な被災者支援を目的としていなかったこともあり、2007年の能登半島地震と新潟県中越沖地震発生後に被災者のニーズに適していないと批判された。結果として同年11月に大幅な改正が行われ、それまでの複雑な申請手続きが簡略化され、住宅の被害程度と再建方法に応じた定額渡し切り方式となり、当時の被災者の期待に応える形となった。

これまで述べたように我が国の災害関連法は、実際に起こった災害に対応する形で整備されてきた。少しでも次の災害での被害を少なくすること、そして発災後の支援を拡充することを目的として法整備が進められてきた。しかし、災害は発生した場所や、その災害の特徴によって必要な支援が異なり、必ずしも前例が最善策となるわけではない。例えば、阪神・淡路大震災後に市民活動を契機に成立した被災者生活再建支援法は、2007年の改正により住宅被災世帯に対する見舞金となり、住宅被災が認定されれば見舞金が支給される形となったが、サラリーマンを対象にした制度という色合いが強く、小規模事業者などで住宅はかろうじて残ったものの生業基盤を喪失した世帯には支援が届かず、不公平感を生む結果になった。職住一体型建築物の被災をどう扱うかなど、災害法の再構築が常に求められている。

1.3 取り残された中小企業

先述の通り、これまで日本政府は災害に関する個人への補償を原則行わない姿勢を取ってきた。それは村山首相による1995年5月19日の参院予算委員会や、10月4日の参議院本会議における答弁に要約されている。いわく、「一般的に自然災害等によって生じた被害に対して個人補償をしない、自助努力によって回復してもらうということが原則になっている。」「従って、政府としては、被災者の実情に配慮した支援措置を幅広くかつきめ細かく実施して、一日も早い生活再建ができるよう努力している。ただ、個人補償という形は、これまでの災害救援の基本からして難しい問題がある。あくまで自助努力を原則にしなければならない。」「私有財産制のもとでは、

³現在も原則として、自然災害に対して国に責任はないというスタンスをとっている。

⁴本法律は、阪神・淡路大震災被災者には適用されていないが、阪神・淡路大震災復興基金がほぼ同条件で支援金を支給している。

個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則」などと述べている⁵。

上記でも触れたように、日本の災害対策法制の整備と見直しを繰り返して徐々に個人補償が認められるようになってきたものの、どこまで被災者を支援すべきか、という点においては議論が分かれている。被災者の生活再建が完了するまで公的支援を継続すべきとする福祉国家的な立場がある一方で、その対極として公助を発災直後の衣食住などのベーシックニーズに留め、その後は、自助と共助による再建を目指すべきであるという自由主義的な立場も根強くある。自助・共助・公助のバランスを巡って考えが分かれる中で、日本の行政はどの様な立場をとるべきか、といった議論は今後深める必要がある。

また、被災者個人ではなく被災した企業ともなるとその支援の手はさらに差し伸べられなくなる。特に大企業が行う様な被災リスクの分散や財政的余裕の確保が難しい中小企業にとって、行政による支援策の不足は事業継続性を大きく左右する。加えて、災害によって営業停止を余儀なくされている期間において、顧客を失い、施設や設備が復旧しても売上高は被災以前の水準に戻らないリスクもあり、被災後の経済環境は厳しい。震災からの復興には個人の生活だけではなく、地域の雇用の受け皿であり、経済基盤となっている中小企業の復旧・復興も重要な要素となるが、私企業への公的資金の投入にはいまだ抵抗が強く、被災者支援を主目的とした様々な災害支援法制が整備されてきた中で中小企業への支援が取り残される状況となっている。

1.4 現在の中小企業に対する法整備

前述の通り、私企業に対する災害復興支援は限定的な現状がある。しかし、事業者数では日本の99%を占める中小企業をどのように立て直していくかが、地域の復興を考える上で重要な要素になる。

中小企業庁では、災害救助法が適応されている地域において、経営の安定に支障が生じている中小企業者で、事業所の住所地を管轄する市町村長又は特別区長の認定を受けた企業であれば融資を受けられることができるセーフティーネット保証4号を実施している。指定地域において1年間以上継続して事業を行っていることなどの申請条件を満たすと、無担保で最大8千万円、普通保証では2億円まで融資を受けられる。原則第3者保証人が不要など事業再建に向けた公助が受けやすい環境が用意されている。セーフティーネット保証4号はこれまで、新潟中越沖地震や2014年8月の広島豪雨などで適用された。しかし、あくまでも融資であり、全額返済を求めら

⁵ 阪神淡路大震災で唯一の支援策と言えたのが、無利子融資、償還期間20年（そのうち5年据え置き）の「災害復旧高度化資金」であった。復旧段階で事業者が仮設店舗を建設し、営業する場合の1/2の補助制度を、神戸市が行ったが国からの支援はなかった。東日本大震災では、各自治体が敷地を確保すれば中小企業基盤整備機構が共同店舗を実質無償譲渡した形になっており、そこにも阪神淡路大震災から東日本大震災の間での国の態度の変化が見て取れる。

れるため、返済の見通しを立てることのできない事業者にとっては必ずしも事業再建を後押しする制度とはなっていない。

また、最近ではその他の支援策として、平時から中小企業が活用できる「小規模事業者持続化補助金」を震災や災害に対応して運用することも進められてきた。本来の目的は、小規模事業者が行う事業の持続的発展の後押しである。平時における支援では、補助率が補助対象経費の3分の2以内、補助上限額50万円と設定されているが、熊本地震ではその基本上限額が200万円まで引き上げられて運用された。また、熊本地震以降に起きた北海道および東北の台風激甚災害に対しても、上限を100万円として運用された。これらの経緯を踏まえると、今後の商業分野への復興支援策の一つとして継続的に活用されると考えられる。

そして、私たちが被災地熊本で中小企業の方々にお話を伺う中で、最も話題に上がり存在感があったのが、次章以降で述べる「グループ補助金」である。

第2章 グループ補助金の概要と運用の実態

グループ補助金の画期的なところは、今まで公からの支援が手薄だった中小企業において、複数の企業が「グループ」を形成すれば「地域経済」という観点から支援が行われるようになったという点である。東日本大震災と熊本地震で適用され、被災後の再建を目指す中小企業にとって使い勝手のいい補助金制度となっている。本章では、地域経済という視点から高い評価が与えられるグループ補助金の概要と運用の実態について述べる。

2.1 グループ補助金の歴史と目的

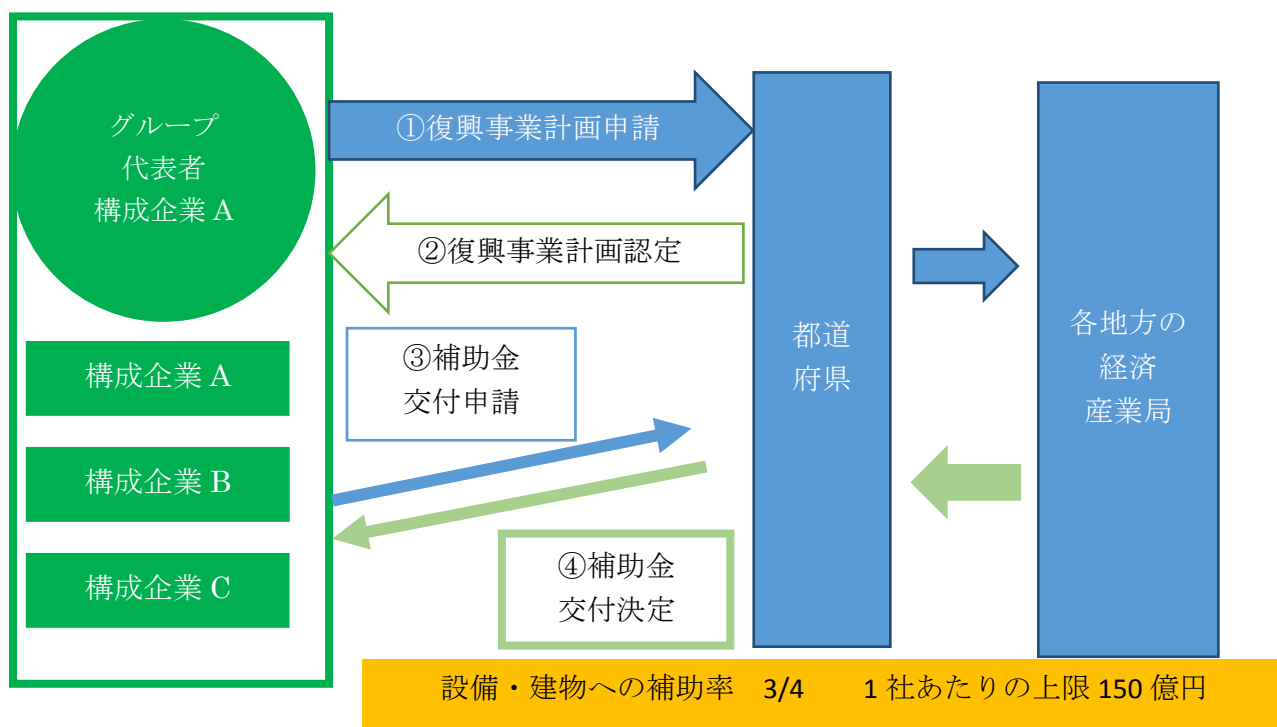
「グループ補助金」と呼ばれる中小企業庁による復旧支援事業は、正式な事業名称を「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」という。この事業の対象企業に交付される補助金が、いわゆるグループ補助金である。（本稿でも以下、グループ補助金と表記する。）本制度は、東日本大震災の発生に由来する商業分野への新しい復興支援制度である。中小企業庁の定義では、「東日本大震災からの復興のリード役となり得る『地域経済の中核』を形成する中小企業等グループが復興事業計画を作成し、県の認定を受けた場合に、施設、設備の復旧・整備について補助を行う補助制度」となる。その目的は、東日本大震災により甚大な被害を受けた地域において、国や県が支援することにより、「産業活力の復活」「被災地域の復興」「コミュニティの再生」「雇用の維持」などを図り、県内産業の復旧、および復興を促進することであった。2016年7月までに、東日本大震災により直接的、間接的に経済被害を受けた北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県の654グループに4,809億円（うち国費3,206億円）が交付されている。また、熊本地震においても2017年

2月までに、熊本県と大分県の298グループに333億円（うち国費222億円）の交付を決定している⁶。

2.2 運用主体・対象

グループ補助金の枠組みでは、被災企業には、被害のあった設備・建物への補助が可能で、申請額の4分の3が補助金として、一社あたりの上限額は150億円で交付される。詳しく内訳をみると、必要な事業費に対して、国が2分の1を負担し、県が4分の1を負担、残り4分の1が自己資金という形になる。（図1参照）

図1 グループ補助金のイメージ図



グループ補助金には申請が行える中小企業の要件がある。その要件は大きく5つの型に分類されている。

図2 グループ補助金の対象（出典中小企業庁HP）

グループの機能（申請対象要件）	
① サプライチェーン型	当該中小企業グループ外の企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること
② 経済・雇用効果大型	事業規模や雇用規模が大きく、県内の経済・雇用への貢献度が高いこと

⁶ 中小企業庁HPより

③ 地域に重要な企業集積型	県内の一定の地域内において、経済的・社会的に基幹となる産業群を担う集団であり、当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること
④ 水産（食品）加工業型	地域資源（農林水産資源）を活用する産業群であって、当該中小企業等グループ外の企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること。又は、県内の一定地域内において、経済的・社会的に基幹となる産業群を担う集団であり、当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること
⑤ 商店街型	地域住民の生活利便や消費者の買い物の際の利便を向上させ、地域の人々の交流を促進する社会的機能を有するものであること

グループ補助金についてとりわけ重要なのが、企業そのものを救済する政策ではないという点である。この事業の目的は、あくまでも地域経済・雇用の回復にある。そのため、企業はグループとして申請を行う必要がある。では、このグループ補助金の運用実態はどのようになっているのか。次節で、私たちが行った文献調査と東北、熊本での現地調査から得た内容をもとに紹介したい。

2.3 東北でのグループ補助金の運用実態

私たちが現地に入る前に行った事前の研究によると、東日本大震災で被災した多くの中小企業にとってグループ補助金は大きな役割を果たしたという評価が多かった。例えば、宮城県石巻市および南三陸町、気仙沼市で行われた聞き取り調査によると、「3/4の補助は天の助け...もしグループ補助金が無かったら石巻は壊滅だった」という声や、「保険での再建資金はあるが、運転資金も含めて資金繰りが楽になったのが大きい」、「補助金の有無が融資に大きく影響した」「借金返済のための残りの人生であったが、補助金によって希望が持てた」という声が上がっている⁷。前節で述べたように、グループ補助金は、あくまでも直接的に企業を救済することが目的ではない。しかし、東日本大震災の被災企業にとっては、実態として個別的、直接的に企業経営の強い後押しになっていたと評価できる。また、別の研究調査においても、グループ補助金による工場などの設備への復旧支援が、雇用に大きく貢献したケースも散見された。製造業以外の企業に対する調査においても、保険金、銀行融資、自己資金、そしてグループ補助金が相互に補完し合い、事業再開に大きな役割を果たしている⁸と結論づけている。

⁷東京大学総合防災情報研究センターCIDER Newsletter 第22号参照

⁸千葉啓之助・川端望 Discussion Paper No.345 東北大学大学院地域産業調査研究プロジェクト参照

2.4 グループ補助金の効果と課題

グループ補助金は、制度上直接的に個別企業を救済することには制約があるものの、東日本大震災の調査結果や熊本での現地調査をふまえると、被災した中小企業からの支援ニーズに応え、実際には個別企業の経営再建にも大きな貢献を果たしているといえる。また東日本大震災の被災地域では、グループ補助金により地元中小企業が存続できたことで、結果的に地域経済の復旧、雇用の確保という観点においても、一定の効果を発揮している。実際に、熊本において2016年6月の段階で、私たちに対し中小企業に対する支援の薄さを訴えた事業者の方も、その後グループ補助金を申請し、受給するに至った。

そういった状況を見ると、今後の震災時における中小企業支援では、引き続き、グループ補助金が果たす役割は極めて大きいと考えることができ、その意義と効果を私たちは支持するが、懸念もいくつか存在する。

具体的なグループ補助金の特性に関係する話に入る前に、マクロな視点から考えられる課題の一つは、首都直下型地震や南海トラフ巨大地震など被災規模が東日本大震災や熊本地震を超える場合の日本政府の財政力である。東日本大震災の被害総額は約16.9兆円、グループ補助金の総額は約4,809億円にも上るが、首都直下型地震が発生した場合の被害総額は約7倍の112兆円になるという予測がある⁹。首都直下型地震による被害が予測される東京、埼玉、神奈川、千葉の中小企業数は東日本大震災の被害が大きかった岩手、宮城、福島約6倍であることから、グループ補助金の支給に必要な予算額もそれに準じて増えると考えられる。この度の調査で私達がお話を伺った村井嘉浩宮城県知事も、グループ補助金には一定の効果を認めつつ、首都直下型の震災発生時に、グループ補助金がどこまで国家財政的に持ちこたえられるのかを懸念していた。大規模災害により、中小企業支援以外の分野に対する財政支出も増え、財政状況が厳しくなることが予想される場合、グループ補助金がどれくらいの優先順位で扱われるか、言葉を変えればグループ補助金という制度の存続にどれだけの国民的合意が得られるか、ここでマクロな課題として提示しておきたい。

第3章 グループ補助金の課題と解決策

本章では、私たちが自然災害に襲われた各地で伺ったお話から感じた、グループ補助金の性質と直接的に関連する課題とその解決策4点について述べさせて頂く。

3.1 過剰投資の解決策「平時からのグループ化」

東日本大震災から5年が経った。グループ補助金を受け取り元金返済が始まる東北の被災企業はどうなっただろうか。宮城県石巻市の水産加工業者、山徳平塚水産株式会社の平塚隆一郎代表取締役社長を訪ねた。沿岸部に立地しているため、東日本大震災の津波によって甚大な影響を受けた同社は、石巻商工会議所を通してグループ補助

⁹ 内閣府による被害想定参照 http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/pdf/higai_gaiyou.pdf

金の申請を行い、事業再建にあたっている。社長からお話を伺う中で、グループ補助金の抱える問題と、その解決のヒントが浮かび上がってきた。

グループ補助金は補助率が高いというメリットがある一方、過剰投資になりやすい性質を持っている。基本的に固定資産台帳をもとに設備や建物に対して交付されるが、東北の場合、台帳が津波に流されてしまい設備の価値を測れなかったり、古い型の機器が販売されていなかったりしたため、従来の設備より高く新しい設備に交換する事業者が多かった。また補助金という性質上、なるべく多く申請する方が得であるという姿勢が事業者の中にも散見されたという。結果的に事業者によっては、グループ補助金を利用して過剰投資を行ってしまい、被災後の持続的な経営を危うくしているケースもある。それは同時に税金の無駄使いでもある。東北では、建設需要による人手不足、流通構造の変化による売上減少、原料不足による原価の上昇といった状況が存在する。その中で今まで以上に投資することは、今後の経営に影響を及ぼすことになる。実際にグループ補助金を過剰に申請し、売り上げが戻らず民事再生することになった事業者も出てきている。

一方、山徳平塚水産は補助金の申請・交付額を抑えた工場再建を行っている。社長によれば、きっかけはテレビで見た北海道南西沖地震を経験した奥尻島の方、阪神淡路大震災を経験した神戸の方の教訓とのことだ。番組の中で被災事業者の方が、「再建する際は大きく投資するよりは、状況を見て小さく投資する方がいい」と話していたという。そこで平塚社長は、ダウンサイジングして効率的な経営を行う必要性を感じ、申請額を抑えた。具体的には、今までは商品を製造するためのラインは自社工場ですべて持っていたが、震災後は地域の食品製造業者と協力して、各々の得意分野を生かしてできるだけ工場の設備投資をダブらせないようにしている。これを平塚社長は、「水産業の Apple 化」と呼んでいる。Apple 社は自社での拡大生産をしないために、台湾の会社が組み立てを行い、日本・中国・韓国が部品の製造を行うというかたちで、生産をアウトソーシングしている。これを水産加工でも実行しようと考え実施したのだ。消費をめぐる外部環境を適切にとらえた経営は成功し、現在会社は順調に再建に向かっている。このような効率化を意識した適正経営を行うこと、そしてそれはグループ補助金という税金の無駄使いを避けることにもつながる。



平塚隆一郎代表取締役社長（写真右）

そこで、私たちがグループ補助金交付の過剰投資を抑制するために提案したいのが、平時からのグループ化である。現行のグループ補助金交付では、事業者が補助金交付を受けるためにはグループを編成する必要がある。しかし震災が発生し、被害が出てからグループを組成しては時間がかかることに加え、見積もりが上記の過剰投資など適正でない場合が起こる。そこで、グループを平時から商工会議所が音頭を取る形で整備し、固定資産税の事業用償却資産を毎年1月に市町村に申告するタイミング等を活かしながら、災害時に買い替えが必要

になった時に備えた見積もりをつくり、グループ内でチェックの上、県の担当課に提出・協議を行うことを提案したい。これは毎年更新する形で行えば、発災時の手続きを簡素化することができ、グループ補助金も正確に交付し、過剰投資を抑えることができる。グループによる地域内経済連携にも繋がり、持続的な事業経営、地域経営にとってもプラスになるであろう。

3.2 支援体制の限界「誤った経営判断や申請障壁といった課題解決のために」

熊本におけるヒアリング調査では、小売り・サービス業からの申請が特に多かったことがわかった。小売り・サービス業では、商圈そのものが被災した場合、補助金によって設備を復旧しても、商品を買ってくれる顧客自体が減ってしまう。例えば、小さな商店街にとって事業規模の大きいスーパーなどは、買い物客を商圈内に引き込む大きな呼び水となっている。大きな事業者が営業を再開しない限り、商店街の個別の店が復旧しても売り上げの復活にはつながらないという苦境がみられた。また、商圈内の民家の被災が著しい場合や、交通機関が被災した場合も客足の減少は同様に起こる。そして、そういった外部環境の急激な変化を被災した当事者が把握・予測するのは容易ではない。自身も被災者という状況下で、不十分な情報のもと企業存続にかかわる重要な経営判断を求められる場面が生じるのだ。

災害時の経営判断は、熊本だけでなく東日本大震災を経験した被災地でも、重要な課題になっていた。石巻市須江の住宅地で美容室を再開させたシングルマザーのYさんも経営判断の難しさに直面した一人だ。Yさんを悩ませているのが、債務返済の重圧だ。震災の1年5か月前に新築した大門町の住居兼店舗は津波に吞まれ、全壊の判定を受けた。家は資産価値を失い、約1,500万円の借金が残った。東日本大震災事業者再生支援機構による120万円の住宅ローンの免除を受けられたものの、多額の債務返済が残っている。そのような状況下で、Yさんは、市内で見つけたトレーラーハウスを改装し、2012年3月営業を再開した。トレーラーハウスを改装する費用が嵩んだほか、店舗スペースも以前の半分のサイズになってしまった形での営業再開だった。営業再開後に気づいたのが店舗スペースの減少から、返済するだけの売上が見込めないという状況だ。グループ補助金の交付を受けているものの、自己資金の借入れによって、震災前に約7万5000円だった毎月の返済が、震災後に約10万円に増加した。さらに今後はこれまでの金利だけでなく据え置きの元金返済も始まるため、毎月の返済額は16万円に急増するという。もし営業再開を考える段階で外部のコンサルタントなど、冷静な判断ができる有識者がいればYさんは違った経営判断を取っていたかもしれない¹⁰。

小規模事業者は被災後、顧客を失うことなどを恐れて、早期の再建を目指す傾向にあるが、発災直後の段階では、外部環境などの状況が判断できなかつたり、再建する

¹⁰専門家と経営判断で迷っている事業者を結ぶ存在の必要性も東北で認識した。石巻では在宅被災者を支援するNPO団体の『チーム王冠』が、廃業して債務を抱えた方を仙台弁護士会に紹介するなどのサポートをしている場面を目にした。

にあたっての制度が未整備だったり、手段を見つけることができないことがある。状況打開のためには外部の支援体制が必要であるが、支援する側の県庁や市役所、商工会議所も懸命に取り組んでいるものの、被災後の対応に追われ、必ずしも支援が必要な人にリーチしきれていない状況が存在する。

実際、今回の熊本の中小企業のグループ補助金運用にあたって申請障壁も課題になっていた。私たちが調査した熊本県の子飼商店街では、店主の高齢化が進み、補助金申請の手続きに困難が生じていた。この様な現場の声を反映してかグループ補助金の申請書類は21枚から7枚に削減された。グループ補助金の申請では、地域における事業再建計画の記載が必要となるが、この事業計画の記載にあたり、比較的若い店主と高齢の店主では、地域や経営に関する意識にも差がみられ、地域再建に向けた連携が十分に図れないという実情があった。また、熊本市内では、この申請手続きにおいて、申請記述そのものに問題を抱える高齢の事業者も多く、これを有償で代行する司法書士や行政書士も多くみられ、支援の本義からすると疑問な状況が生じていた。

このような問題を解決するために、税理士、弁護士、経営コンサルタントなどの専門家によるパーソナルサポートが必要とされており、実際中小企業庁もミラサポ事業を実施するなど、課題解決に取り組んでいるのは事実だが、実際にどれだけの被災事業者リーチしているのか、そしてその必要とする専門家数が爆発的に増えた時にミラサポという形で対応できるのか疑問も残る。

そこで前述の事前のグループ化に対応する形で、各グループに事務局機能を持たせることを提案したい。事務局がプッシュ型の情報周知及び、簡単なニーズ把握を行う。もちろん事務局の方々は被災当事者であり、自身の生活再建もあり、やれることには限界がある。

そこへの更なるサポートとして私たちは外部のボランティアの活用を提案したい。災害復興期におけるボランティアというと、災害ボランティアセンターで行うようなどちらかといえば力仕事のイメージが強いかもしれないが、様々なタイプのボランティアを募集してもいいのでなかろうか。力仕事は年齢的に厳しいが、何かしたいという自治体職員OBや、行政との書類のやりとりに慣れているNPOの職員など、グループ補助金の申請関連業務に貢献できる人材は日本各地に存在する。東日本大震災以降のボランティア熱をみれば、書類作成の相談・代行といったサポートが可能なボランティアは、募集さえすれば一定数見込めるのでなかろうか。もちろんボランティアであるから、行政の視点で見ても費用は生じない。ミラサポ事業の専門家ほどの専門性はなくても、申請補助等対応できるケースは多々存在する。中間事業者ではなく、被災した事業者に必要なお金を届けることができるなら、事務局と連動する形でのボランティア制度は有意義なのでなかろうか。

3.3 災害ごとの基準の不平等感と激甚災害適用基準

日本における災害復興支援の課題として挙がるのが、災害ごとに政治判断される適用基準である。災害大国日本において、災害ごとに被災者に支給される見舞金の適用

とその金額に全国一律の基準は存在していない。災害規模や被害に柔軟に合わせて見舞金の金額や支援策の内容を決めると言えば聞こえはいいが、結果としてこの様な政治の災害支援への考え方とこれまでの運用が被災者支援に差をもたらしていると言える。例えば、地震や水害によって経営していた商店が同規模の被害に遭ったにも関わらず、その復旧には支援金が政府から支給される個人と支給されない個人が存在するのだ。そしてそれはグループ補助金が適応される被災地域と、そうでない地域という差が存在することも意味する。この状態は望ましいのだろうか。

まず、平等と公正の観点から考えたい。平等とは個々の状況は考慮せずに全員に対して同じ待遇を行うことであり、結果についての平等は保障しない。公正とは個々の状況に応じて待遇を変えることで最終的な結果において全員の平等を担保することである。現在の日本における災害支援策はどちらの観点からも不十分と言えるのではないだろうか。平等の観点から中小企業への支援策の柱であるグループ補助金を見ると、先にも述べたように全ての災害において支援策が一律である状態からは程遠い。公正の観点からは個別の災害の被災状況に応じて支援策を実行していると言えるものの、その支援策が結果の平等、例えば生活や商店経営の状況を被災前と同水準に戻すといった目的は掲げられておらず、政府から一定の支援を受けた後は個人の努力や置かれた状況に依る部分が多くを占める。グループ補助金も例外ではなく、災害の規模や被害の度合いによって適用有無が政治判断されてきた。その差はどれ程のものなのかを現場で私たちが伺った話から推察する。

平成 27 年 9 月に関東・東北豪雨に見舞われた茨城県常総市を私たちは訪ねた。常総市の被害額は約 2,900 億円と国土交通省より公表されており、被害が最も大きかった地域だ。本災害においては中小企業や地元商店が復旧・復興に際し活用できるグループ補助金は適用されず、地元経営者への公的支援は市と県が予算を折半して提供した、1 企業あたり 50 万円の支援金のみで留まった。地元の製麺店など個人商店の経営者の方々からは政府からの支援が無いために、銀行からの借入れなど自前で用意しなければならない金額が高くなってしまうと伺った。茨城県と常総市からの支援金と手持ち資金で事業再開にこぎつけた商店があった一方、被災前から活気を徐々に失っていた地元経済の今後の見通しや経営者自身の年齢を考え、廃業を決意した経営者もいた。常総市での水害がもたらした被害の性格は、グループ補助金が被災支援策として初めて適用された東日本大震災の被害とは異なるが、仮に常総市にもグループ補助金が適用されていたとしたら地域の復旧・復興が辿る道は違っていたかもしれない。



常総市でお話を伺った製麺業者の方。製麺機材、倉庫などが水没し、再建困難であったことから廃業を決意。

逆に前述のように熊本地震ではグループ補助金が適用された。平成 28 年度末の段階で熊本県内の 420 グループ、6,970 事業者に適用されている¹¹。熊本地震による直接的な企業倒産は 10 社に満たないことから、中小企業ひいては地域の震災からの復旧・復興を支援する政策として一定の効果を上げていると言える。この現状を熊本県職員は「被災企業が諦めずに再開を決断するきっかけになっている」と伝えている。熊本県の復旧・復興はまだ道半ばではあるものの、グループ補助金が果たす役割と必要性は、大きいのではないだろうか。

ここまでグループ補助金の運用とその効果について焦点を当てると共に、グループ補助金が抱える問題の一つである、災害ごとに適用の有無が判断される不平等感・不透明感について述べてきた。ここでその問題の本質と解決策について考えたい。不平等感の本質的な原因は、やはり災害ごとに適用有無が政治判断されることだ。目指すべき理想はどのような災害であれ、被災した中小企業経営者が再建を望むのであれば、被災前の状態にまで戻れるよう支援することと考える。しかしながら、一方で地域や行政単位といった大きな視点で見た際に、災害ごとに規模や被害に差があるのも現実だ。

この理想と現実の間で、時間や労力をかけることなくグループ補助金適用基準の不平等感を解決する一つの手段は、グループ補助金の適用を都度の政治判断に委ねるのではなく、明確に法制化し、より適用基準が明確な激甚災害法に紐付けることである。激甚災害法の適用は、内閣府に設置されている中央防災会議によって定められた激甚災害指定基準と、局地激甚災害指定基準に照らし合わせて判断される。激甚災害指定基準は、「全国的に大きな被害をもたらした災害を指定する場合（いわゆる本激）」と「局地的な災害によって大きな復旧費用が必要になった市町村を指定する場合（いわゆる局激）」の二種類が存在する。そして、災害発生後の被害報告額に全国の平均査定率をかけた査定見込額が、全国の地方公共団体の標準税収入の一定割合を超えることを要件としている¹²。被害額の査定や、被害の内容に災害ごとにバラつきが存在する点は否めないものの、グループ補助金自体が被災者や被災企業ひいてはグループへの経済的支援になる以上、被災による経済被害額を基準にして国を主体とした行政による復興支援の拡大有無を判断することは適切と考えられる。

故に、現在のグループ補助金適用に関するその都度の判断よりも基準が明確かつ透明性が高いと言える。この激甚災害法とグループ補助金を紐付け、法制化することにより、上述した適用に関連する不平等感や決定に関する不透明感は、解決するのではないだろうか。

¹¹熊本県 HP より（平成 28 年 12 月 27 日時点） http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_18062.html

¹²内閣府防災情報 HP より

<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/h12/120324/120324.html>

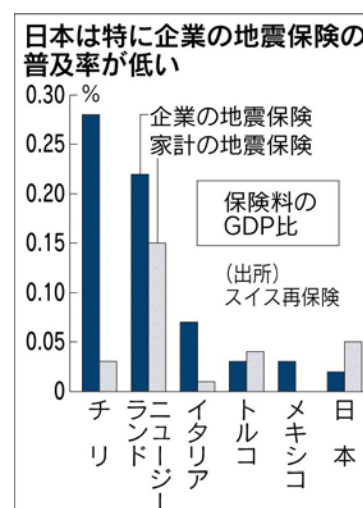
3.4 グループ補助金の自己返済分・当座の運転資金の工面と地震保険の勧め

グループ補助金に関連して中小企業が抱える課題は、グループ補助金の自己返済分と当座の運転資金の工面である。現在のグループ補助金制度では、政府からの支給金は申請額の3/4となり、1/4は自己負担となる。自己負担分の支払いは借り入れから5年後に始まるが、東北経済産業局が2015年6月に行ったアンケートによると、グループ補助金を借り入れた企業のうち約6割の売り上げが震災前の水準に戻っていないと答えており、企業にとっては、補助金受け入れに一定のリスクが伴うと言える。リスクの評価は各々の経営者の判断に委ねられるが、被災後で将来への明るい見通しが心理的に立てにくい状況にあると推察されるなかで、経営者が感じるリスクは、可能な限り小さいほうが望ましいのではないだろうか。

また、グループ補助金を申請すると、審査から交付までの行政手続きに、一定の時間がかかる。そのため、補助金交付が決定しても、被災後すぐの復旧・復興活動にかかるお金や、商売を再開した場合の当面の運転資金に困る懸念が残る。常総市でお話を伺った自転車店の経営者からは、金額に関係なく被災直後に政府から支援金を受け取れることが、精神的に商店再建の大きな後押しになるだろうと伺った。グループ補助金の1/4の自己負担分に備えるという意味に加え、当座の運転資金の工面をより確実に行うためにも、私たちは企業が平時から法人向け地震保険に入っておくべきだと考える。

まず、日本の企業における地震保険加入状況を理解したい。日本経済新聞によると¹³、日本企業における地震保険加入率は、社数ベースでわずか1割である。企業が払う地震保険料のGDP比でも、日本と同様に地震国であるチリやニュージーランドが0.2%を超えるなか、日本は0.05%にも満たない少なさである。その原因として主に2点挙げられている。

1点目は、日本で地震被害に遭うリスクが高すぎるために、損害保険会社が保険そのものを販売する利益を見出していない点である。一つの原因として、個人向け地震保険は、損害保険会社の負う地震保険責任が政府によって再保険されているが、法人向け地震保険は再保険されていない。法人向け地震保険の加入率が低い2点目の原因は、企業自身が地震などの自然災害による損失を過小評価しているからだ。この様な状態から、いかなる対策を行えば地震保険に加入する企業が増加し、被災時に直面する様々なリスクに対処できるようになるのかについて、次に考える。



(資料出所) 「日本経済新聞」
2016年11月28日付 エコノ
フォーカス

¹³ 日経新聞 HP 参照 (<http://www.nikkei.com/article/DGKKZO09999990X21C16A1NN1000/>)

法人向け地震保険の加入数を上げるための最も直接的な対策は、企業の地震保険を皆保険化することである。日本で経済活動を行う全企業が地震保険に加入することで、被災時に借り入れるグループ補助金（1/4の自己負担分）の負担軽減や、当座の運転資金の工面が行いやすくなり、結果として企業がより存続しやすくなると推測できる。

しかしながら、法人向け地震保険加入の皆保険化には、行政の平等原則の観点から3点の問題が挙げられる。1点目は、業態による保険の必要性の違いに配慮しにくい点である。大掛かりな設備や機器が必要な企業にとっては、保険に入ることは大きなメリットとなるが、パソコン片手にインターネットを活用し、商売を行っている企業にとってみれば、地震保険皆保険化によるメリットは少なく、むしろ保険料が負担となる可能性がある。2点目に、災害リスクの地域間格差に配慮しにくい点が挙げられる。日本が災害大国とはいえ、大地震や津波の被害に遭うリスクは、企業の所在地によって大きな差がある。その様な被災リスクを、行政が細かく評価し保険料に反映することは困難な上に、皆保険にも関わらず所在地によって保険料に大きな差を付与することは、行政の平等原則の観点から望ましくない。最後の問題点は、財力の弱い企業にとって、皆保険費用の支払いは負担になる点だ。日本の企業数は年々減り続けている中で、起案件数を引き上げたい日本政府の方針と反すると考えられる。これら3点の問題点から、日本における法人向け地震保険の皆保険化は現実的ではないと言える。

法人向け地震保険の皆保険化の代案として、次に私たちが考えたのは、政府による損害保険会社への支援である。政府が個人向け地震保険を再保険しているように、法人向け地震保険を政府が支援することによって、損害保険会社が保険を売りやすい状況、もしくは企業が保険に加入しやすい状況をつくることができると考える。実現に向けた策として、損害保険会社が安価な法人向け地震保険を提供するように政府が支援と共に損害保険会社に依頼することや、法人向け地震保険に加入する企業に政府が補助金を給付することが考えられる。例えば、巨大地震発生リスクが考えられる土地で製造業を営んでいる中小企業は、現在の制度下で損害保険会社と地震保険を契約する場合に高額な保険料を払わなければならない。むしろ保険への加入を認められない場合すら考えられる。この2者間の取引に政府が入り、民間の損害保険会社が負う地震保険責任を再保険することが必要ではないだろうか。

このように、民間市場の支援と活用によって法人向け地震保険に加入する企業数を増やすことは、上述した政府による皆保険化で起こり得る問題を乗り越えることができると予測される。個々の企業の規模や事業の違いによる地震保険の必要性の差や所在地域での災害リスクのばらつきには、それぞれの企業の経営者が保険加入を判断することで柔軟に対応できる。また、損害保険会社が安価な法人向け地震保険を用意することによって、保険料が企業にとって大きな財政的負担となる可能性を下げることもできると考える。結果として、日本で法人向け地震保険に加入する企業数が増えることに寄与し、被災時に直面する様々なリスクに対処でき安定した経営を行える企業が増えると推察する。

第4章 どのような企業が支援されるべきか

さて、ここまで災害時における中小企業支援についてグループ補助金を主軸に考察してきた。とはいえ、全ての企業を災害時に支援の対象としていいのかという議論の余地が残る。本章では中小企業への国の施策の変化を確認したのちに、どのような基準でグループ補助金の対象となる企業を選定するかについて、私たちなりの見解を述べる。

東日本大震災関連倒産は、被災から3年目の時点で1,402件に達している。1995年の阪神・淡路大震災では、関連倒産が3年間で314件だったのと比べて、東日本大震災は4.4倍に膨らんだ計算になる。また東日本大震災関連倒産の負債累計は1兆4,943億8,400万円にのぼり、阪神・淡路大震災（累計2,146億600万円）と比べて6.9倍に増大した。取引先・仕入先の被災による販路縮小や製品・原材料・資材の入手不足、受注キャンセルなどが影響した「間接型」が1,292件（構成比92.1%）に対し、工場、施設、機械や人的被害を受けた「直接型」は110件（同7.8%）にとどまっているのが特徴である¹⁴。倒産数は減少傾向にあるものの、10年という単位で見ると、グループ補助金を受けた企業の中で倒産する企業が今後増える可能性も否定はできない。また、東日本大震災と比べて審査基準が緩和されたという評価のある熊本地震でも、補助金を受けた企業の中で倒産する企業が今後出てくる可能性がある。中小企業への支援制度の目指すところは、壊れた設備を取り戻すことではなく、被災した中小企業が事業を継続できることにあることから、私たちは、救済すべき中小企業の基準を設けるべきだと考える。

4.1 中小企業支援の歴史と国の考え

平時の中小企業支援施策の歴史から、日本がどのような理念で、中小企業支援を行ってきたのか概観する。

戦前の中小企業政策をみると、組合法など個々の独立した企業をいかに組織化するかがメインであった。組織化により、事業者間の取引を秩序立てることが狙いであり、個々の企業を支援する意味合いは薄かった。

中小規模であるが故の諸課題を解決する支援がなされるようになったのは、戦後以降の話である。戦後の政府による中小企業支援は次のように大きく3つのフェーズに分けられるという¹⁵。

第一のフェーズは、1948年の中小企業庁の設立時である。当時はGHQによる独占禁止政策の為、中小企業の組織化は進められず、また著しい資源不足などの厳しい制約条件におかれていた。中小企業庁に任された機能とは、個々の中小企業を対象とした経営の合理化、技術の向上に必要な調査・情報収集・情報提供であった。

¹⁴東京商工リサーチの報告参照 http://www.tsrnet.co.jp/news/analysis/20140310_03.html

¹⁵松島茂『中小企業政策の変遷と今後の課題』日本労働研究雑誌 No. 649/August 2014 より

第二のフェーズは、1963年の中小企業基本法の制定である。産業の活性化とともに開放経済体制へ移行する最中に、中小企業は設備投資の余幅がなく、大企業と比べて成長に後れを取り、格差が生じていた。同法は中小企業の設備の近代化や、取引条件の向上による、生産性格差・所得格差を解消を目的に制定された。結果的に高度経済成長期に大企業と中小企業の成長を両立させたことが、日本企業の国際競争力の強化に貢献した。

第三のフェーズは、1999年の中小企業基本法の抜本改正である。バブル崩壊後、廃業率は開業率を超え企業数が減少した。改正基本法においては基本理念で中小企業像を「多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国経済の基盤を形成するもの」と定義づけた。「経営の革新の促進」及び「創業の促進」を基本方針として新たに盛り込み、個々の企業を対象とした経営革新、および創業そのものも支援の対象とした。

以上の経緯をたどると、それぞれの時期の日本での課題に応じて、政府が考える中小企業の位置づけに変遷が見られることがわかる。戦前・戦中においては、膨大かつ無秩序な中小企業が存在しており、それに秩序立てを行うことが主眼であった。それが戦後初期は合理化の推進や技術の向上支援など、支援の対象として位置づけられ、高度成長期においては、成長から置き去りにされかねない弱い存在として位置づけられ、格差是正の政策がとられた。そしてバブル崩壊後の低迷期においては、中小企業の固有の技術などが低迷を打開する可能性がある存在と位置付けられた。そして改正中小企業基本法第3条の2においては、「中小企業の多様で活力ある成長発展に当たっては、小規模企業が、地域の特色を生かした事業活動を行い、就業の機会を提供するなどして地域における経済の安定並びに地域住民の生活の向上及び交流の促進に寄与する」とされた。それは地方分権の流れを受けたものであり、同法では国以外にも地方自治体の責務も記されるようになったのだ。ここで「地域の中の中小企業」という位置づけがなされた点、私たちは重要であると考えます。

4.2 支援基準

現在のグループ補助金では、申請された内容が復旧目的であるか、被災と関係があるか、事業に必要なものであるかなどについて企業が適切に申請をしているかを基準にした審査を行っている。熊本での95%を超える採択率の高さをみるに¹⁶、震災という非常事態を配慮したもので、書類が整っていればかなりの確率で採択されているのが現状である。また既存の存在しているグループに業種などが違って途中から入るといった形も認められており、現在被災企業にとっては支援が受けやすい状態が整備されているといえる。

しかし、グループ補助金は、支給額の1/4を自己資金でねん出する義務があるものであり、かつ残りの3/4も税金であることから、一定以上の政策としての効果を問わ

¹⁶ 熊本県HPより（平成28年12月27日段階）

れるものでもある。私たちが震災から5年を超える日が経った宮城県で実際に調査をした中でも、グループ補助金を受けた中で倒産した企業はその時点では少ないものの、先に紹介した美容室の方の話を含め、返済に苦しんでいる人にも多く出会った¹⁷。公平な支援を行うには、「事業継続ができる中小企業」を定義しなければならない。

私たちは、今後10年間事業継続が可能な環境にある中小企業を、グループ補助金で支援すべき「事業継続ができる企業」と判断した。もちろんグループ補助金の支援対象の企業であるため、グループという単位で地域の将来の為に貢献しようとしている企業というのは前提であるが、それ以外に個々の企業という観点で見た場合、長期的な事業継続には次の3点が必要であると考えている。

① 事業計画書があること

創業時や融資を受ける際に作成することが多い事業計画書。事業計画書の作成が経営状態・今後の経営方針の明確化のために重要である。事業継続計画（BCP）のように、突発的な事態に陥ることを想定した計画があることが好ましい。

② 経営者が事業継続可能な状態にあること、もしくは後継者が存在すること

跡取りの無い高齢者が事業を行っていた場合、今後10年以上の事業継続意志があるか、それが現実的なものかを問う。阪神大震災後の復興に関して研究している中多氏も、「周囲の情緒的な後押しで、後継者もいない高齢の経営者が被災店舗（事業）を再建したとしても、その時は賞賛されるが、数年後に倒産するという悲劇が起こる」として¹⁸、後継者問題を不安視している。

③ 被災前からの慢性的な事業不振が無いこと

被災前後での経営のしやすさを比較すると、操業に関わる資源の枯渇や、取引先・下請け先などの関係性を失うなどして、ほとんどの企業が被災後の方が経営上困難に立たされることが一般的である。被災前から慢性的な経営不振を抱えている企業が、震災後に経営状況を改善させる見込みは厳しい。

上記の条件は、10年後の継続義務を事業者に課しているわけではなく、長期的視点に立った経営計画を持つことを求めている。中小企業においても事業計画を持つことは、日頃の経営方針を明確にするうえで重要であり、被災するか否かに限らず事業計画を更新するべきである。そして、万が一にも被災したことによって様々なものが失われた中、将来を見つめる機会によって、復興への意欲につながることを願いたい。

¹⁷ 東北経済産業局が出しているアンケート調査によれば

(http://www.tohoku.meti.go.jp/s_cyusyo/topics/pdf/161013group_1.pdf)、事業運転資金、設備資金の調達に苦しんでいる事業者は卸小売業・サービス業で24.2%となっている。この数字も決して無視していい数字ではないが、この中には借り入れという形で調達をした事業者は含まれておらず、二重ローンで苦しんでいる事業者の正式な数については、私たちは現状把握できていないが、ヒアリングを通して一定数以上存在すると認識している。

¹⁸ 『災害時の復興に関する研究』編 ひょうご震災記念21世紀研究機構中多英二（中多商業企画研究所所長）報告参照

支援基準に満たない事業者も、今まで培ってきた専門技術や知識を生かしていただきたい。希望に応じて発展的な廃業支援と、適材適所の働く場所の紹介を行い、人材の効果的な再配置が復興に役立つであろう。

第5章 地域を形作るという視点

前章までではグループ補助金の可能性や課題、支援対象となる企業・グループの判断基準について見てきた。一つ前の段階に戻ろう。なぜ私たちは、税金を投入してまでグループ補助金の主な支援対象である中小企業を支える必要があると考えるのか。最終章の本章では、将来に向けた提言として、グループ補助金の前提でもある、「地域」を形作るという視点について論じたい。

5.1 地域における中小企業

2012年のデータでは¹⁹、農水産業以外の民間企業で働く人、5,806万人のうち約7割が、中小企業の経営者、家族従業者あるいは従業員として働いている。中小企業の特徴として、企業内で働く人材が人数的に少ないことに加え、特定の地域に根差していることが挙げられる。中小企業においては、その企業が存立している場所、あるいは経営戦略上必要な場所でどのように事業展開を行うかが課題となる。それは、企業が特定地域の経済活動の一端を担い、地域の状況と結び付くことを意味する。例えば、地域に根差す中小企業はお祭りなどの地域活動にも積極的に関わることが多い。商店街を形成し、街灯設置等の活動を行うこともある。街の賑わいを作る存在であり、街の個性を形作るのに欠かせないアクターとも言える。

全国展開する大手企業と地域に根差す中小企業の違いは何だろうか。例えば、ショッピングモールを運営するような大手企業であれば、地域の人口が減るなどして今後の売り上げが見込めなくなれば、他地域へ移転することが可能である。一方、中小企業、特に商店街にあるような単独店舗は、地域の需要が減少してきても、その土地で生き残る道を模索する必要がある。前述の様な中小企業としての性格や従業員の居住地の条件もあり、大手企業が行う様な経済環境を理由にした他地域への移転の実施は難しいことが多く、一度その土地で商売が立ち行かなくなると廃業せざるを得ない場合がある。

5.2 中小企業のおかれた現状

震災と中小企業という観点から、現在の日本で考えなければならないのは、平時からの経営に苦勞している企業が多いという実態である。

一つの大きな流れとして、下請けとしての役割を果たしていた製造業関連の町工場などが置かれた状況の変化がある。経済産業省の調べでは、2000年から2010年の間に全国で3割強の工場が消え、約152万人の雇用が失われた。円高と海外人件費

¹⁹中小企業庁編『2012年度版中小企業白書』

の高騰による国内への再流入も存在するものの、廃業数を上回るほどの工場数の今後の増加は考えにくい。

そして、製造業より深刻なのは商店街のイメージに代表される小売業、サービス業などの中小事業者である。1960年代から1970年代にかけてのダイエーに代表されるスーパーの大量出店を受け、各地の商店街は反対運動を引き起こした。その結果、1973年に大規模小売店舗法（大店法）という規制が設けられた。同法は大規模小売店の集中的な出店を規制し、中小小売店と消費者を含めた三者間で利益のバランスを取ることを趣旨としていたが、実際には地元の中小小売店の意見が反映される場合が多かった。

その後のモータリゼーションの進展と、1989年からの日米構造協議による大店法改正の結果、全国へ大型チェーン店の進出が進み、シャッター街の問題に多くの地域が直面した²⁰。ピーク時の1982年に170万以上あった小売業の事業者数は、2007年には113万にまで減少している。本来なら1960年代からのスーパーの進出というイノベーションに対して、商店街側も新しい価値を提供するべきだったが、自分たちの権益のために存在すると消費者に映ってしまったため、商店街を形成する様な中小企業を取り巻く環境は厳しくなり事業者数の減少を招いた²¹。

もちろん、価値提案の動きを中小企業側がまったく行わなかったわけではない。その一例が、中小企業家同友会を中心に行われた「中小企業振興基本条例」と「中小企業憲章」の制定運動であろう。中小企業振興基本条例では中小企業の振興は地方自治体の長の責務であり、住民も中小企業振興に理解・協力すべきとしている。これは地方自治体の行政の中核に中小企業振興を位置づけ、地方自治体が中小企業振興の主体となることを宣言するものであった。この中小企業家同友会の動きに見られる「地域の中での中小企業」という視点は、その活動が一般に見えにくいものであったのは事実かもしれないが、評価されるべきものでなからうか。

実際に、行き過ぎた規制緩和の反省も受け、2000年に改正都市計画法、大店立地法、中心市街地活性化法のまちづくり三法が施行された²²。商業の視点だけでは成り立たなくなってきた中小企業を「まち」というコミュニティの視点から支えようという動きが2000年代以降活発化した。2006年のまちづくり三法の見直しや、現在の地方創生の流れもあり、様々な制度や補助金によって地域に根差す中小企業は支援され、成果を上げている地域も出始めている。

²⁰ 新雅史『商店街はなぜ滅びるのか』（光文社新書）によれば、その緩和策として税金から各地の商店街のイメージ向上を目的にした「コミュニティ・アイデンティティ事業」という形で補助金が使われた。また財政投融资により、地方のロードサイドが開発され、そこに大規模店が展開し地元商店が顧客を失う一方、税制投融资を迂回した政府系金融機関の融資により、中小企業が生き延びるといった構図も存在した。

²¹ ここで注意したいのがコンビニエンスストアの役割だ。1974年のセブンイレブン開店以来、便利さを追求するコンビニは日本全国に広がっていった。その裏には従来から業種転換する各地の小売業者の姿があった。

²²改正都市計画法、中心市街地活性化法に関しては1998年。

5.3 互助組織と商店街

ここで、補助線として私たちが考えたいのが、中小企業家同友会などの互助組織の存在である。互助組織にはいくつかのタイプがあるが、その一例である協同組合についていえば、ICA（国際協同組合同盟）の定義では、「協同組合とは、共同で所有し民主的に管理する事業体を通じ、共通の経済的・社会的・文化的なニーズと願いを満たすために自発的に手を結んだ人々の自治的な組織である」となる。農協や生協などが代表的な協同組合だ。

本研究のきっかけとなった熊本地震で被災地の状況を調査した際、印象深かったのが農業に対する支援の手厚さであった²³。

国が様々な理由から農業を重視している面もあるだろうが、そのような政策判断がなされるような一因として圧力団体としての農協（農業協同組合）の存在も否定できないであろう。農協は、肥料や農薬などの生産資材、食品など生活資材の共同購入や農畜産物の共同販売、貯金の受け入れと農業資金の貸し付けなどの銀行(信用)業務、災害や病気など万一の時に備える保険(共済)業務など様々な業務を行っており、実際に震災から復興期の農家に関しても様々な支援を行っている²⁴。震災からの復興において、支援の枠組みになる生産組合の組織化の後押しや、被災地への職員やボランティアの派遣、義援金の配分などの直接的な役割から、表面的には見えにくい政府への圧力団体としての役割など、一定の存在感があったのは事実でなかろうか。そして農協以外にも1947年に成立した農業災害補償法の制度の下、政府の補助金も入る形で運用されているNOSAI（全国農業共済協会）といった組織も存在するなど、互助組織が存在意義を発揮している分野である。

熊本での震災に関して、商店街の各店舗や、現地のメディア、中小企業の組合設立や運営を指導する特殊法人である全国中小企業団体中央会でインタビューを行ったが、中小企業に関しては農業と比べて、協同組合という枠組みでの支援に限界があるというのが実感だ。協同組合の場合、共同で所有し民主的に管理する事業者体が必要となるが、中小企業といっても分野が様々であり、それぞれの条件が全く違うため、農業のようにうまく連携がとれないというのが現状であり、上手くいく事業体とそうでない事業体が出てきてしまい、中小企業においては協同組合という存在だけに頼るのは難しい。

それは、商店街の近代化に寄与した1962年成立の商店街振興組合法を見てもわかるだろう²⁵。同法は商店街を対象とした単独法としては戦後初の法律で、1959年の

²³東日本大震災で農業関係の被害額は約9000億円とされるが、5年間で復興のために国が投入した予算は7500億円にもなる。農地整備は国や自治体が負担して行い、農業機械なども国からの費用で賄われたケースは多い。

²⁴近年の議論で農協は批判に晒されることも多い。実際農協改革に関しては現代に適応した形で必要な部分もあるかもしれないが、本稿では論旨からずれるのでふれない。

²⁵濱満久『商店街振興組合法の成立過程とその意義』名古屋学院大学総合研究所 Discussion Paper No.78 (<http://www2.ngu.ac.jp/uri/dp/pdf/dp078.pdf>) 参照

伊勢湾台風を成立のきっかけとしている。同法で特徴的なのは協同組合法の改正という形ではなく、振興組合法という新たな政策の成立という形をとったことだ。それ以前に存在した中小企業に対する法律である、中小企業等協同組合法は、戦後の経済復興の中で中小企業が同業の組織化により合理的な発展を遂げることを目的としたものである。異業種の集まりであり、場合によっては居住しているだけの非事業者すら含む、商店街では有効でなかったのだ。それゆえ商店街の「地域」という単位に焦点を当てた同法は画期的であったのである。同法で商店街の法人化が可能になったことにより、政府が必要と認めた場合に補助金が交付され、共同仕入れなどの共同経済事業に加え、アーケードや駐車場建設などの環境整備事業を実施することが可能になった。

ただ、前述のように、商店街はそこにあった地域としての可能性を前面に押し出すより、どちらかというとな商店街に属する事業者のための活動として、地域の一般から消費者に見られることが多くなり、既得権益として認識されていく。

5.4 これからのシェアの話しよう

少々長くなるが、松下幸之助の以下の言葉を紹介したい。

「企業は社会の公器である。したがって、企業は社会とともに発展していくのでなければならぬ。企業自体として、絶えずその業容を伸展させていくことが大切なのはいうまでもないが、それは、ひとりその企業だけが栄えるというのではなく、その活動によって、社会もまた栄えていくということではなくてはならない。また実際に、自分の会社だけが栄えるということは、一時的にはあり得ても、そういうものは長続きしない。やはり、ともども栄えるというか、いわゆる共存共栄ということではなくては、真の発展、繁栄はあり得ない。企業が事業活動をしていくについては、いろいろな関係先がある。仕入先、得意先、需要者、あるいは資金を提供してくれる株主とか銀行、さらに地域社会など、多くの相手とさまざまなかたちで関係を保ちつつ、企業の経営が行われているわけである。そうした関係先の犠牲においてみずからの発展をはかるようなことは許されないことであり、それは結局、自分をも損なうことになる。やはり、すべての関係先との共存共栄を考えていくことが大切であり、それが企業自体を長きにわたって発展させる唯一のみちであるといってもいい」²⁶。

ここに見られる共存共栄といった姿勢を、いかに中小企業が持てるかが鍵になるのでなかろうか。それは、現代風に言えば「地域のためにシェア」をするという姿勢であろう。中小企業が親族間の閉ざされた権益を代弁するための存在であったなら、未来のイノベーションを期待することも難しく、前章で述べたような、グループ補助金の基準においても事業継承などの問題がある際、そこに支援を行うことに合意は得られないであろう。

ただ、私たちが発災後の熊本で見てきたのは、熊本市内の下通りと呼ばれる繁華街にある撤去予定のビルで、撤去までの期間限定で、美容室から



²⁶ 松下幸之助『実践経営哲学』（PHP 研究所）P64

アクセサリ販売まで被災した様々な業種の方に場所を提供する活動をする人の姿であった。それは飲食店から、理容室、雑貨販売まで行う益城町の復興市場屋台村にも共通した姿であり、地域という単位にコミットする中小企業の共助の可能性である。そしてそれを震災復興期において支援しうる仕組みとして機能するのがグループ補助金だ。

業種などで別れてしまう既存の協同組合とは別に、地域のシェアを促す事業体、「グループ」と言い換えてもいいであろう、をつくる。その形

平成28年6月にオープンした益城復興市場屋台村の前で。復興期における共助の取り組みの一例といえる。

形で土地を管理する仕組みを持たせてもいいかもしれない。地域における平時からのグループ化という視点が、復興期における共助の取り組みの一例といえる。で挙げたことの一部への応答になるのではなかろうか。単位で勉強会を開催することで、よりよいものができてくる可能性は高まる。そして現在中小企業が抱える問題で最も深刻な中小企業の後継者問題に関しても視座を与えてくれるのではなかろうか。

一案としては、グループで構成される事業体に小売り免許を与えるなどすることで、後継者の問題が生じた時に対処できるようにする。事業継承者は地域内の住民から募集してもいいし、地域おこし協力隊に参加するような都市から移住して第二の人生を送ることを考えている若者でもいいかもしれない。そのときに重要なのは、地域が「オープン」であることだ。それは地域という単位の為のものであり、一人の事業者のためのものでない。そこを明確に打ち出すことができれば、新しい可能性が開けてくるのではなかろうか。もちろん、中小企業においてはある一定以上の規模であると株式譲与の問題が存在するケースもあるし、あるいは小規模事業者の場合職住近接のため、外部の人間に事業を譲ると生活が侵害されるようで抵抗感があるという場合も多いであろう。しかし、中小企業の事業者が自分たちの利益に固執してしまえば新しい道が開けてこない。信用のある地方自治体が仲介する仕組みを作るなど努力することで、新しい流れをつくるのが、中小企業支援に対して国民的合意を確保し続けるためにも必要なのではないか²⁷。そうでなければ、第2章で述べたように今後大災害が起きて財政的制約が生じた際に、グループ補助金は優先順位が低く削るべき支出の一つになってしまうかもしれない。

同時にそれは地元企業の「地元」という単位を住民が支える意思があるかという問いでもある。私たちが本稿のタイトルに「あなたは地元のお店を支えようと思いますか？」を選んだ理由はそこにある。問われているのは、個々の商店の話だけでなく、地域という単位に対してそこに住む住民が何を求めるのか。地域の住民が、地域外の大企業が提供するサービスに対してではなく、可能な限り地域内で消費をするように

²⁷ 事業引き継ぎ支援センターという形で各地の商工会議所なども事業継続の支援を行っているのは承知している。それを更にすすめるためにも、「グループ」という概念を参考に考えることが重要なのではなかろうか。

²⁸ 田中道雄『まちづくりの構造 商業からの視点』（中央経済社）で取り上げられている「まちづくり会計」などについての議論を深めていくのも有意義でなかろうか。

消費動向を変えられるかということでもあるのだ。私たちは、住民自身の消費に対する意識の変革も必要であると考えている²⁹。もちろんそれが容易でないことは、一消費者としての私たちも知っている。しかし、なるべく「地産地消」するなどの形で、地域の企業を応援していかなければ、中小企業が抱えている慢性的な経営不振は解消されないであろう。それは全ての住民へのなげかけなのだ。

これまで繰り返し述べてきたように、グループ補助金には改革すべき点があるものの、私たちは、今後の災害復興の局面において必要な制度であると考えている。そして、それが個別の企業に対する支援策でなく、グループ、言い換えれば地域を支える制度であることに価値を見出している。今後の日本において地域を取り巻く状況は決して楽観できるものでない。技術の発展と資本主義の論理の中で、地域というものが苦境に立たされてきた歴史を私たちは知っている。地域の間人間関係に負の側面があることも承知している。しかし、同時に、地域というものは人を支え、人を幸せにすることが可能なものであると考えている。その地域を成り立たせる基盤として中小企業は必要だ。ただそれは、日本を幸せにする「開かれた地域」を支える存在としての中小企業でなくてはならない。そういった中小企業を災害発生時に支援する仕組みとしてのグループ補助金が今後より良いものに改善されていくことを願い本稿を終えたい。

長いあとがき

何故、私たちがこのテーマを選んだのかを述べたい。

地震がおきて

松下政経塾は、基礎課程2年、実践課程2年のカリキュラムであり、基礎課程の塾生は神奈川県茅ヶ崎市の塾の敷地内にある寮で生活している。

2016年4月14日、松下政経塾内では懇親会が行われていた。そんな中熊本で大きな地震がおきたというニュースが入ってきた。被害の状況を見ながら、各々熊本にいる知人の安否確認をする。水俣病について学ぶために1月に水俣市を訪問したこと、政経塾33期生の熊本出身の先輩のフォーラムの手伝いで2月に芦北町を訪れていたこともあり、私たちは熊本と漠然とした縁を感じていた。地震に対して何かできることはないのかそんな話題になった。翌日になり、詳細が入ってきて、被害は震度と比較すると、それ程深刻ではないのかもしれないという安心感があつた。

²⁹ 余談になるが、本共同研究の視察の出張に際しては、なるべく地元のローカルなお店で食事をとるようにつとめた。

ところが、状況が変わる。4月16日に本震が起きた。熊本の状況について続々と悲惨なニュースが入ってくる。私たちは何をすべきなのだろうか。同期との話題も熊本についての話がメインとなっていった。松下政経塾には塾の経営理念ともいえる塾是というものがある。「真に国家と国民を愛し、新しい人間観に基づく政治・経営の理念を探求し人類の繁栄幸福と世界の平和に貢献しよう」というのが文面だ。塾生は、塾にいる時、毎朝朝会で塾是を唱和する。4月の前半に塾の新入生とともに、塾是について考える合宿を私たち36期生が幹事になり行っていたこともあり、真に国家と国民を愛するとはどういうことか、という観点が強く私たちの中にはあった。日本の中に被災し、苦しんでいる地域がある。「国家と国民を愛し」と謳い、将来のリーダーを目指す掲げながら、そこに対して何もしなくていいのか。そんな議論が行われた。36期生にも色々なタイプの間がある。東日本大震災や、平成27年の関東・東北豪雨でも現場でボランティアをするような、所謂「現場でのボランティア好き」の間がある一方、被災地に行くよりも募金をした方がいいのではないかとという理知的な意見もあった。もちろん状況が落ち着いていない中で現地に行っても逆に迷惑になるのでないかという懸念も存在した。塾のカリキュラムは既に決まっているものもあれば、同期という単位で、自分たちで予定を決められる期間もあり、その時間を使えば熊本に赴くこともできる。ただその為には同期が皆、納得する必要がある。

結果的には、やはり自分たちにできることがあるなら、熊本の為になにかをしたいという思いが同期6人全員に共有された。そしてその決断を塾のスタッフの方々も理解し、私たちが熊本でボランティア活動をすることを認めてくれた。

まずは、現地の情報をチェックしながら最低限混乱が落ち着くのを待たねばならない。また、水や食料、移動手段についても検討しなければならないし、軍手や長靴等も自分たちで持っていく必要がある。現地にいる方々ともコンタクトを取りながら、準備を進めた。

わずかなことでも

4月25日朝、阿蘇熊本空港へと降り立った。空港近くでレンタカーを借りる。6人が乗り荷物を置き、最悪の場合車中泊もできるようにと、大型車を借り、熊本市内へ向かう。途中の被害が大きかった益城町中心部を経由する。崩落した家や、がれき、寸断された道路を目にし、被害の大きさを認識させられた。昼食のため、レストランに立ち寄る。熊本に入る前、情報が錯そうしていたこともあり、食料は全く手に入らないのではないかという懸念はあったが、本震から1週間以上たった段階では、店によっては営業を再開しており、私たちもそこで定食を頂いた。保存食だけの生活も想定していたので、ほっとしたというのが正直な感想だった。

午後には、先輩塾生のご縁で紹介頂いた九電テクノシステムズの支店長であるT様を訪ねた。T様から現在の熊本県内の状況についてブリーフィングを頂き、被災地支援用にと確保してくださっていた電気自動車を1台お借りした。車が2台体制になったのち、熊本市内で避難所になっていた慶徳小学校へ向かう。そこで熊本市内在住の政経塾のOBであるKさんと合流し、そのご紹介で慶徳小学校の様子を見せて頂い

た。地域の住民が主体的に避難所を運営している姿が印象的だった。その日の夜は、慶徳小学校の体育館の空きスペースに泊めていただくことになり、私たちはまずボランティアということで、Kさんのマンションへ向かう。マンションで一人暮らしをしているお年寄りの方の中には、家具が倒れてしまっているが、手を付けることができないという方がいらっしやった。

そのうちの一人の部屋の片づけの手伝いに入る。食器棚や本棚が倒れ、中身も出ているほか、テレビも倒れて壊れていた。植木鉢も割れている。足の踏み場がない状態で、発災時ここからご高齢の女性が一人で抜け出せたことが奇跡のように思えた。男性5人で少しずつ部屋の中からもものを出し、一つ一つ捨てていっかの確認を持ち主にする。そのマンションに住んできた思い出、更には入居以前からの思い出を感じさせる品も、ほとんどが「震災ごみ」という形で処理されていく。そうするしかない状況ではあるが、外部の人間であっても、やはりやるせない思いもある。もちろん当のご本人の心中は計り知れない。ごみを出しにマンションの1階に行くと尋常でない量の震災ごみが積まれている。しばらく回収はされないとマンションの管理人には言われた。5名で3時間は働いた。それでも作業は終わらない。重労働だ。これを高齢の女性1人でやるというのは現実的でない。近所の方々も自分の部屋の片づけがあり、手伝うことは難しいだろう。そういう意味では、わずかなことではあるが、外部の人間が何かをする意味というものはあるのでは、お礼にということで配られたコーラを飲みながらそう感じた。

夜は、Kさん夕食に連れて行って頂き、その後、営業しているスーパー銭湯へと向かった。午後の作業のおかげで、汗はかいている。銭湯は混んでおり、女性用の入り口では行列までできていた。慶徳小学校に戻り、駐車し体育館に新聞紙をひき、寝袋で寝る。

益城町のボランティアセンターで

翌日は3組に分かれた。4月中に帰る3人は熊本市内に残り、引き続き付近のマンションの方のお手伝い。唯一の女性である大竹はTさんに同行し宇城市等の市役所を訪問し、ニーズ調査。5月のゴールデンウィークまで滞在予定の2人は益城町のボランティアセンターへと向かい、ボランティアに登録し、その日の昼過ぎまで住宅の崩れたレンガの撤去作業。日頃の運動不足が響き、筋肉痛になる予感が2人に付きまとう。

泊まる場所をどうするかは課題であった。被災者に向けてはキャンプ場も解放されていたが、スペースにも限りがありボランティアが使用するの望ましくない。かといって熊本市内の避難所である慶徳小学校に戻るの、付近の住民のためのボランティアをしているのならともかく、拠点を益城町に移そうとしている身にとってはいい選択だとは思えなかった。数少ない営業しているホテルも一杯で取れなかった。可能な場所を探して車中泊をするというのが一つだが、それだと体がどこまで持つか懸念はあった。そんな中、渡邊の知人の実家が益城町にあり、ご挨拶に訪問したところ、もし宿がないなら泊まらないかという申し出を頂いた。それも同期3人一緒でも構わ

ないという。被災した方のお世話になってしまうということに心苦しきもあったが、体を休めることができる環境が長期のボランティアには必要なのではないかという判断もあり、お言葉に甘えることとなった。お宅では朝と夜の食事まで提供して頂き、感謝の言葉もなかった。息子の友人というだけで、初対面にもかかわらず、そこまでしてくれる熊本の方の温かさを感じた。

翌日から長期滞在組は、ボランティアセンターからの派遣で益城町内の避難所である広安小学校へ赴き、グループに分かれ作業をした。ある者はトイレ掃除のグループに配属となり、1日3回避難所のトイレ掃除。政経塾で掃除の重要性を学んでいることもあり、さほど抵抗感なく取り組めたが、これを毎日やるとなるときついなというのも偽りなき実感だった。

そのように益城町の災害ボランティアセンターでボランティアとして活動をしている中で、センターの運営をなさっている方と知り合いになった。話をしていると、センターの運営の手が足りていないので、長期間滞在するなら、手伝いをしないかという話を頂いた。塾では毎朝の早朝研修など、マネジメントについて学ぶ機会もあり、そういう意味では何か貢献できることもあるかもしれない、その思いから3人でボランティアセンターのスタッフとして働かせていただくことにした。

最初は受付班に配属となった。受付の仕事はボランティアを希望なさっている方への登録の誘導、オリエンテーションの実施等が主な業務だ。3日程経ってから、資材班へと移った。そちらはボランティアの方がスコップ等の資材を借りに来た場合の貸し出し手続きが主な仕事だった。毎日朝から夕方までの勤務だ。

基本的にボランティアセンターの運営は益城町の社会福祉協議会の方々を中心に、ボランティアセンター運営の経験等がある災害ボランティア活動支援プロジェクト会議の方がサポートに入り、そこに他の市町村の社会福祉協議会の方や、私たちのような長期滞在可能なボランティアの人間がヘルプに入るといった構図であった。運営の主体である益城町の社会福祉協議会の皆様は同時に被災者でもある。家の片付けも終わっていないのに、震災後一度も休みが取れていないという方もいらっしゃった。避難所で生活しながら、センターに通っている方もいらっしゃる。そしてそのセンターでの業務は普段の業務とは性格が違うものである。そんな中でも誰一人文句を言わず、むしろ私たちのような外部の人間にまで様々な配慮をしてくださっていた。

センターのスタッフとして勤務している中で、形容しがたい連帯感のようなものも生まれてきて、離れがたいような思いも生まれてきていた。ただ、塾のスケジュール的に、ボランティアの期間はゴールデンウィークの終わりまで。ゴールデンウィークが終わればボランティアの方の数が一段落するが、それでもボランティアセンターの業務は続く。居続けても、帰るタイミングが分か



益城町災害ボランティアセンターにて

らなくなるというのも事実であり、後ろ髪をひかれながら、5月6日に熊本を発った。

何をすべきか

政経塾の2年生には、共同研究という研修プログラムがある。同期という単位で1年間かけて1つのテーマに向き合う。私たちは地に足がついた共同でのプロジェクトをできないかという話し合いをしていたものの、具体的なテーマについては合意ができていなかった。そんな中、皆で熊本にボランティアに入り一つの共通体験を得たことは大きかった。塾に戻り話し合いをする中で、自然と共同研究のテーマとして「熊本」というキーワードが浮かび上がってきた。熊本から離れて1月以上たって状況も変わっている。それに今回はボランティアをするという目的で入ったのであり、俯瞰的に見たわけではない。

6月20日、今度は「研究」という観点で熊本を訪れた。熊本県庁や、益城町役場、熊本大学、益城町災害ボランティアセンター、木山神宮、日本財団、民間企業など様々な場所を訪問させて頂く機会を得て、今復興において求められているものは何なのか、自分たちにできることは何かを探った。様々な課題が見えてきたが、その中で、研究としては公助と共助の狭間で支援が抜けている分野、中小企業、神社、農業といった分野に対する研究を行うのが適しているのではないかという結論になった。その中でもとある飲食店で聞いた、「ちょっとした支援があればお店を早く開けられたのだけどな」という一言や、個人商店の経営者の方が仰っていた「震災を機にこの国で士農工商がまだ存在しているということを感じた」といった発言がきっかけになり、公金を私企業に使えないという前提があるため、中小企業に対する支援が不十分なのではないかという仮説が浮かんだ³⁰。また中小企業というテーマは私たちの塾の設立者である松下幸之助自身が、親族3人の零細企業からたたき上げで大企業を育てた人物であること、その幸之助塾主の著書を1年目に私たちは学んできていたこともあり、共同研究で扱うテーマとしてふさわしいのではないかという結論になった。ただ、その研究は熊本のためというよりは、どちらかといえば、今後も災害と向き合わざるを得ないこれからの日本社会のためであり、熊本から学ぶという形の色合いが強くなっていた。私たちの中に、熊本の復興に少しでもお役に立てるようなこともやりたいという思いも残っており、実践という形で何らかのプロジェクトをやれないかという検討もしていた。ただ被災地に対して、普段神奈川県にいる人間がやるという現実がある以上、何ができるか限界も感じていた。

政経塾36期生は、6月の熊本視察後、販売店実習という塾のカリキュラムで地域の販売店で働く機会を得た。多くは地元の販売店で働くことを選んだが、深作は、販売店の研修のなかでも何か熊本のためにできることはないかという思いから、熊本県合志市の販売店でんきのサントップ様のもとでお世話になった。

³⁰詳しくは本稿で述べたが、調査を進める中で、中小企業に対する支援はグループ補助金など制度としては当初の私たちが思ったより充実していた。

その研修の中での出会いから、熊本県の電気商工組合の皆様の、同じ熊本県内で住むものとして仮設住宅に住む皆様にほっとするひと時を提供したい、まちの電気屋さんだからこそできるお部屋・家電のちょっとしたお悩みを解消したいという思いを知った。

外部の者が震災地域の支援を目指す場合、深く配慮したとしても地域に貢献するどころか、逆に迷惑をかけてしまう場合もある。地域特性の理解が浅いことに加え、住民に引継ぐことなく、短期間で引き揚げてしまう場合などによる諸問題が生じやすい為だ。過去の災害においても、外部団体の支援が功を奏したものもあれば、非難される結果に至るものもあり、今回、私たちが関与することによって熊本に本当に貢献することができるのか、何をすると良いのか、悩む時期があった。

その際に、背中を押すきっかけとなったのは、熊本で出会った復興支援団体の姿である。ボランティアビレッジを運営していたチーム熊本をはじめとして、現地では手探りながらも行動を起こす多くの団体に出会った。おそらく彼らも正解は持ち合わせていない。手探りでありながらも、出来ることを始めよう。熱意の強さと行動力とに大いに刺激を受けた。

時間の経過に伴いニーズが変化する災害現場において、次のニーズを予測しながらも臆せず実行する重要さを知るに至る。十分な配慮を以てしても、私たちがこれから行うことが、熊本に迷惑をかけるかもしれない。しかし、第一歩を踏み出そうと決意し、36期生の共同プロジェクトとして深作、大竹を中心に「益城に希望のあかりを灯そう」をコンセプトとした「あかりまつり」の実施のお手伝いをするようになった。

あかり

あかりまつりは2016年11月に益城町の仮設住宅で開催³¹。それまでの期間は他のメンバーを中心に文献調査や熊本、神戸、宮城、茨城といった被災地へのヒアリングを行いながら中小企業支援についての研究を進めていった。その中で様々な視点を得たが、キーワードとしてのグループ補助金を中心に地域における共助の可能性についても模索していった。

あかりまつり当日は、くまモンも会場に訪れたこともあり、900名近い参加者に恵まれイベントは盛況に終わった。イベントの成果として街の電気屋さん和仮設住宅に住む住民の間に関係が生まれただけでなく、仮設住宅に引っ越してきたばかりで出るのが億劫だという、住民同士の交流のきっかけにもなった。

36期として共同研究の枠組みで進め始めたとき、研究に関しては熊本の現状を見たらうえで、公助と共助の狭間という観点から進めていき、中小企業の支援、特に地域という単位での支えあいでもあるグループ補助金というテーマに行きついた。プロジェクトに関しては、販売店でのご縁から、何かお手伝いできないかという意図で進めていって最終的に、街の電気屋さんという中小企業の活動や地域における住民間の交流のサポートという形に行きついた。

³¹概要については別添参照。

当初は別の形で進めていた2つの道に重なる部分が出てきた。私たちの中に地域での助け合いを応援したいという漠然とした傾向が存在するからかもしれない。それはやはり、災害というものを前にした際、自助だけではどうしてもそれだけではまもなく、共助というものが必要であることを感じてきたからかもしれない。それは熊本の避難所の中での配食の手伝いのなかであったり、何十年分の思い出が壊れてしまった部屋の片づけの中で住人の方から頂いた笑顔であったり、ボランティアセンター内で僅かであっても役割を果たせたこと、そういった熊本の現場に入る体験の中から生まれてきたものなのかもしれない。

研究と実践の両方の観点から中小企業を見ながら感じるのは、自助、共助、公助のバランスをとることの重要性だ。ヒアリングの中ではいくつかの熊本市内の商店街を訪れた。地震が起きても負けずに商売を続ける人の姿がある。それは生活と結びついたところからくる強さでもある。そして1人ではどうしようもない局面でも様々な形のネットワークによる助け合いが存在する。それは事前にあるネットワークである場合もあれば、震災をきっかけに生まれる絆である場合もある。そこに希望のあかりはある。ただ同時に、大規模な自然災害というものは時に残酷であり、1企業や1つのグループではどうしようもない状況に陥ることもある。そのためには公からの支援も必要不可欠である。

本研究はそういった自助、共助、公助の形を考える始まりの体験であるべきだ。この問題は複雑に絡み合い、今後の日本の状況によっても答えが変わってくる問題である。ただ私たちが、将来の日本のリーダーを目指すうえで、どのようなバランスが今後の社会にとって望ましいか考え続けなければならない。それが私たちのヒアリングにご協力いただいた多くの方への責務でもあると考える。

振り返ると、震災後の熊本に同期全員でボランティアに行けたことが本稿につながっている。私たちは何かお手伝いをしたいという思いで行ったが、そこで多くの方々との大切な縁を頂き、多くのことを学べたのも事実だ。頂いたご縁や、学びに感謝しつつ、本共同研究が、自然災害が多い日本という国の将来に対して、ほんの僅かでも貢献するものになることを願い、あとがきにかえたい。

謝辞

本研究の過程においては、ヒアリングにご協力いただいた方々に謝辞を申し上げます。研究の性格から、熊本県や宮城県、常総市など、まだまだ復興の過程にある場所で調査を行いました。大変ご多忙にもかかわらず、私たちのために時間を割いてくださりました皆様の思いに、36期生一同心から感謝申し上げます。

松下政経塾の職員、先輩・後輩塾生も私たちの議論に付き合ってください、おかげで研究の内容を深めることができました。

また中多商業企画研究所中多英二様、大阪学院大学商学研究科田中道雄教授、熊本商工会議所岩瀬修様、東洋経済新報社岡田広行様には、本稿に対してコメントを頂き

ました。中小企業支援について門外漢であった私たちの未熟な研究に丁寧に対応してくださった先生方のコメントから多くのことを学ばせて頂きました。

内容の間違いなどの責任は全て私たち松下政経塾 36 期生一同にあります。本稿に対してご意見・ご質問等ありましたら、気軽に下記までご連絡頂ければ幸いです。

連絡先<noriyosix@mskj.or.jp>

共同研究幹事 渡邊典喜

別添： あかりまつり概要（2016年11月19日実施）

- ① 目的：熊本県内で最も避難者の多い仮設住宅(テクノリサーチパーク団地)において、「益城にあかりを」をテーマに、住民相互が交流し、心和む空間を提供することを目的としたイベントを開催した。
- ② 背景：熊本で販売店実習をしていた塾生が、熊本県電機商工組合として復興支援イベントを開催したいとの思いを聞き、政経塾生がイベントのプロデュースを引き受けることとなった。全国の組合から寄付金として集まった義援金の一部を原資に、プロジェクトがスタートした。実施にあたってはできる限り仮設団地在住の方の積極的な関与を目指し、住民への参加を依頼した結果、同日に住民主催の「あきまつり」が開催されることとなった。
- ③ イベント概要：イベントは2部構成となった。午前中から夕方にかけては住民が実施する「あきまつり」と実行委員会が実施する各種イベントが、夕方から夜にかけては実行委員会主体の「あかりまつり」を実施した。「あきまつり」では、木工ワークショップ、飲食の出店、盆踊りなどが住民主導で企画され、同会場において絵本読み聞かせ、クリスマスツリーの飾りつけ、たけあかり・三角灯籠作成ワークショップなどに加え、組合員による電機関連の無料相談会が開催された。あきまつりの最後にはくまモンが登場し、住民と交流しながらあかりまつりの会場へと住民を誘導した。あかりまつりは、日没と同時に開始され、会場内に並べ

られた 150 本の竹あかりと、700 超の三角灯籠が点灯された。開会式では益城町町長などが挨拶に立ち、その後 Short Shorts Film Festival より提供いただいた世界中の短編映画 5 本が約 1 時間にわたって上映され、夜空の下で住民同士が集い、映画鑑賞をする機会となった。

- ④ 成果：のべ 900 人以上が来場し、住民同士が交流する機会となると同時に、企画運営に携わった組合、大学、企業間の交流の場にもなった。本イベントをきっかけとして、関係企業が住民と協力し別のイベントも実施されている。また、主催した組合にとっては震災によってコミュニケーションの途絶えた地域住民との再会の場としても機能し、このイベントを契機に新たな需要へのアプローチが実現し、事業の再興に向けたきっかけのイベントとなった。



あかり祭り会場



盆踊りを踊る住民

参考文献一覧

- 新雅史『商店街はなぜ滅びるのか 社会・政治・経済史から探る再生の光』、光文社新書、2012 年
- 飯田泰之、木下斉、川崎一泰、入山章栄、林直樹、熊谷俊人『地域再生の失敗学』、光文社新書、2016 年
- 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 81 巻 9 号日本評論社、2009 年
- 岡田知弘、秋山いつき編著『災害の時代に立ち向かう』自治体研究社、2016 年
- 岡田広行『被災弱者』岩波新書、2015 年
- 岡本全勝編著、藤沢烈、青柳光昌著『復興が日本を変える』ぎょうせい、2016 年
- 神戸大学震災復興支援プラットフォーム編著『震災復興学』ミネルヴァ書房、2015 年
- 佐竹隆幸『「地」的経営のすすめ』神戸新聞総合出版センター、2012 年
- 塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』、岩波新書、2014 年
- 田中淳『シリーズ「東日本大震災」注目されるグループ化補助金』「CIDIR 第 22 号」、2013 年 12 月 1 日
- 千葉啓之助・川端望『東日本大震災からの復旧・復興過程における「中小企業等グループ 補助金補助金による復旧支援」等の支援事業の役割に関する調査結果について』「TOHOKU ECONOMICS RESEARCH GROUP Discussion Paper No.345」、2016 年
- 田中道雄『商店街・小売市場の活性化』、「復興 10 年総括検証・提言報告」報告書
- 田中道雄『中小企業マーケティング』、中央経済社、2014 年

田中道雄『まちづくりの構造 商業からの視点』、中央経済社、2006年
千葉啓之助・川端望『東日本大震災からの復旧・興過程における「中小企業等グループ補助金による復旧支援」の 事役割に関する調査結果について』東北大学大学院地域産業調査研究プロジェクト Discussion Paper No. 345、2016年
津久井進『大災害と法』岩波新書、2012年
東京大学総合防災情報研究センターCIDER Newsletter 第22号、2013年
中川雄一郎、JC 総研『協同組合は未来の創造者になれるか』、家の光協会、2014年
永松伸吾『キャッシュ・フォー・ワーク 震災復興の新しいしくみ』岩波ブックレット No. 817、2011年
濱満久『商店街振興組合法の成立過程とその意義』名古屋学院大学総合研究所 Discussion Paper No. 78、2008年
古川美穂『東北ショックドクトリン』岩波書店、2015年
松下幸之助『実践経営哲学』PHP 研究所、1978年
松下幸之助『経営雑感』PHP 出版社、1963年
松島茂『中小企業政策の変遷と今後の課題』日本労働研究雑誌 No. 649/2014年
御厨貴編著、五百旗頭真監修『大震災復興過程の政策比較分析』、ミネルヴァ書房、2016年
渡辺幸男、小川正博、黒瀬直宏、向山雅夫編著『21世紀中小企業論』有斐閣アルマ、2013年

訪問先一覧

下記の皆様にご協力頂きました。誠にありがとうございました。

～6月～

【熊本】

- ・熊本県庁
- ・熊本県神社庁
- ・熊本大学政策創造研究教育センター特任助教授安部美和様
- ・株式会社ちかけんプロダクツ
- ・崇城大学ボランティアビレッジ
- ・株式会社サンマーク出版 ナッセ編集部
- ・公益財団法人日本財団
- ・益城町役場
- ・公益財団法人 日本青年会議所 熊本ブロック協議会
- ・益城町民生委員
- ・大阪大学超域イノベーション博士課程プログラム 大門大朗様
- ・益城町社会福祉協議会
- ・木山神社

【東京】

- ・災害ボランティア活動支援プロジェクト会議
- ・中央共同基金会
- ・神社本庁
- ・一般財団法人防災教育推進委員会 常務理事・事務局長 濱口和久様

～8月～

【栃木】

- ・鹿沼市役所
- ・鹿沼市社会福祉協議会

～9月～

【熊本】

- ・熊本中小企業団体中央会
- ・熊本商工会議所
- ・子飼商店街の皆様
- ・合同会社グランドゥ
- ・熊本よろず支援拠点
- ・株式会社 でんきのサントップ
- ・熊本県電機商工組合

【東京・神奈川】

- ・日本大学危機管理学部 教授 福田充様
- ・神奈川県庁
- ・東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター 特任准教授 関谷直也様
- ・東洋経済新報社編集局企業情報部記者 岡田広行様

～10月～

【兵庫】

- ・兵庫県立大学 教授 佐竹隆幸様
- ・大阪学院大学経営学部 教授 田中道雄様
- ・神戸商工会議所
- ・神戸市役所
- ・新長田まちづくり株式会社
- ・中多商業企画研究所 所長 中多英二様

【熊本】

- ・熊本県知事 蒲島郁夫様
- ・益城町商工会、嘉島商工会、御船商工会、甲佐商工会の指導員の皆様
- ・益城町の事業者の皆様
- ・熊本県中小企業家同友会
- ・健軍商店街の皆様

～11月～

【宮城】

- ・宮城県知事 村井嘉浩様
- ・宮城県庁

- ・多賀城・七ヶ浜商工会
- ・東北特殊工業株式会社
- ・一般社団法人 チーム王冠
- ・石巻市の中小企業の皆様
- ・石巻商工会議所
- ・山徳平塚水産株式会社 代表取締役社長 平塚隆一郎様

【茨城】

常総市の商店街の皆様
常総市役所

～3月～

【東京】

中小企業庁

36期生プロフィール

大竹 香代		1986年8月11日岐阜県各務原市生まれ。株式会社イーライフにてコンサルタントとして従事。消費者と企業間のコミュニケーションを模索する中、国民と政治の関係に疑問を持つ。好きな政党があるから政治参加したくなるような、政党の魅力を伝える仕組みをつくりたい。
大久 拓		1986年9月19日千葉県松戸市生まれ。カリフォルニア大学バークレー校卒業後、株式会社 ISID-AO 入社。大手広告代理店の情報システム運用に従事した後、入塾。全ての人が高い生産性と創造性を得る機会に恵まれ、職業人として満足のいく人生を送れる新しい労働社会の構築を志す。
小林 達矢		1992年8月1日長野県長野市生まれ、日本大学法学部卒業。学生時代に、まちづくりや地域課題の研究に取り組む中で地域経営のあり方に疑問を抱く。上京して実感した地域間格差に危機感を感じ入塾を決意。地域の視点から将来世代が生きがいを感じられる国のかたちを提案する。

<p>土屋 正順</p>		<p>1981年10月28日千葉県市川市生まれ。明治大学法学部卒業。誰もが弱者になり得る格差社会の到来に危機感を抱く。社会全体が抱え始めた新しい社会的リスクに抗うべく29歳で大学へ。その後、入塾を決意。すべての人が今日より明日を信じる社会の実現を目指す。</p>
<p>深作 光輝 ヘスス</p>		<p>1985年1月4日ペルー リマで生まれ半年後に日本へ。成蹊大学卒業後、(財)青少年国先交流推進センター、在アメリカ合衆国日本国大使館で勤務後、エムスリーキャリア株式会社に就職。外交を軸とした安全保障の研究を通し、自国及び世界の繁栄を実現させる方法を探究すべく入塾を決意。</p>
<p>渡邊 典喜</p>		<p>1983年2月14日栃木県宇都宮市生まれ。早稲田大学政治経済学部卒業後、バックパッカー、在外公館での開発援助業務、東日本大震災復興支援業務と様々な場所で日本を見つめる中、将来の日本に対して危機感を覚え、負担を先送りせず決断できる責任ある民主主義国家を目指すため入塾を決意。</p>