

# 中小企業の災害対応の強化に関する研究会 中間報告書

～中小企業における災害対応強靱化に向けて～

平成 30 年 3 月 29 日

中小企業の災害対応の強化に関する研究会

## 目 次

はじめに	2
第1章 中小企業向け災害対応の現状について	
1. 災害時における被災中小企業支援について	3
2. 平成29年度における災害対応について	4
3. 被災中小企業の復旧・復興の取組事例	6
4. 地方自治体における独自支援	7
第2章 中小企業における事前対策	
I BCPの普及について	9
1. 中小企業における事前対策（BCP策定）の現状について	10
2. BCP普及のための取組強化について	11
II 災害への備えとしての保険・共済の活用	
1. 現状	17
2. リスクファイナンスの一つとしての保険・共済の理解促進	18
III 高台移転等への取組について	
1. 高台移転などへの支援策について	18
第3章 被災中小企業支援に対する国の考え方について	
I 災害時におけるこれまでの被災中小企業支援について	
1. 被災中小企業支援に係る基本的な考え方	20
2. これまでの支援の現状について	24
II 農業支援との違いについて	
1. 農業の位置づけ	25
2. 農業における支援策	26
III 災害対応に関する国と地方自治体の関係	
1. 災害時における国の役割と地方との関係	27
2. 国と地方の連携をめぐる今後の取組の課題	27
3. 地域にとって重要な中小企業の把握	28
IV 被災中小企業支援についての検討課題	28
V 災害時における個社に対するきめ細かな対応の重要性	30

参考資料（中小企業の災害対応の強化に関する研究会委員配布資料）

## はじめに

我が国においては、東日本大震災後も熊本地震、多くの水害、平成 29 年度には九州北部豪雨など、数多くの自然災害が発生してきた。これまでもそれぞれの災害の規模や影響の度合いに応じて被災した中小企業に対する支援を実施してきたところ。

しかしながら、現実問題として、支援の内容等が適切であるか、地域ひいては我が国経済の活性化のために必要とされる企業が適切に支援されているのかといった議論が残っている。

また、自然災害が頻発する我が国において、中小企業における事業継続計画（BCP）の策定を始めとする災害への備えは依然として進んでいないという実情がある。

このため、中小企業政策の立案に資するため、被災中小企業に対する適切かつ効果的な支援のあり方及び自然災害に対する強靱な中小企業経営を確保するための官民の取組課題について検討していくため、中小企業の災害対応の強化に関する研究会を立ち上げ、検討を行い、その結果をこのたび中間報告書としてとりまとめた。

## 第1章 中小企業向け災害対応の現状について

### 1. 災害時における被災中小企業支援について

経済産業省では、災害によって被害を受けた中小企業を支援するため、災害救助法の適用を受けた災害においては、中小企業向け相談窓口の設置、資金繰り支援を実施してきたところである（下記「参考1」を参照）。

また、激甚災害法<sup>1</sup>に基づく局激<sup>2</sup>指定を受けた地域においては、更なる資金繰り支援の追加措置（下記「参考2」を参照）を実施することとしている。

#### 参考1：災害救助法が適用された災害時の支援

災害救助法が適用された際には、以下の支援措置を実施。

##### ➤ 特別相談窓口の設置

政府系金融機関、商工会議所、商工会連合会等に設置

##### ➤ 災害復旧貸付の実施

日本政策金融公庫及び商工組合中央金庫が運転資金又は設備資金を融資する災害復旧貸付を実施。

##### ➤ セーフティネット保証4号の実施

災害の影響により売上高等が減少している中小企業・小規模事業者を対象に、信用保証協会が一般保証とは別枠で融資額の100%を保証するセーフティネット保証4号を実施。

##### ➤ 既往債務の返済条件緩和等の対応

政府系金融機関等に対して、返済猶予等の既往債務の条件変更、貸出手続きの迅速化及び担保徴求の弾力化などについて、柔軟に対応するよう要請。

##### ➤ 小規模企業共済災害時貸付の適用

小規模企業共済契約者に対し、中小機構が原則として即日で低利で融資を行う災害時貸付を適用。

#### 参考2：激甚災害（局激）指定に伴う追加措置

激甚災害の指定基準（局激）を満たす地域は以下の支援措置を実施している。

##### ➤ 激甚災害法による災害関係保証（特例）の実施

直接被害を受けた中小企業に対して、信用保証協会が、一般保証及びセーフティネット保証とはさらに別枠での保証（融資額の100%を保証）を実施。

##### ➤ 政府系金融機関の災害復旧貸付の金利引下げ

日本政策金融公庫が実施する災害復旧貸付について、特段の措置として、0.9%の金利引下げを実施。

<sup>1</sup> 激甚災害法：激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

<sup>2</sup> 局激とは：激甚災害法に基づき国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は、被災者に対する特別の助成措置を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合、政令でその災害を「激甚災害」として指定するとともに、あわせて適用すべき措置を指定している。このうち局地激甚災害指定基準（中央防災会議決定）を満たす災害として指定された激甚災害のことをいわゆる「局激」という。（内閣府防災情報ホームページ「激甚災害制度」）

## 2. 平成29年度における災害対応について

平成29年度においては、平成29年7月に発生した九州北部豪雨、同年9月の台風第18号、同年10月の台風第21号における水害等、また本年2月の福井の大雪等において災害救助法の適用を踏まえて、被災中小企業支援を前述のとおり実施してきている。

### (1) 九州北部豪雨における被災中小企業支援について

#### ① 被災中小企業支援について

平成29年7月の九州北部豪雨においては、災害救助法が適用された福岡県朝倉市、東峰村、添田町、大分県中津市、日田市について、相談窓口の設置及び資金繰り支援を実施するとともに、激甚災害法の局激指定を受けた福岡県朝倉市及び東峰村については更なる資金繰り支援を実施している。

また、被害が甚大であったことを踏まえて福岡県朝倉市、東峰村、添田町、日田市については、既存の補助事業制度を活用して、小規模事業者の販路開拓を支援するための小規模事業者持続化補助金や商店街補助金といった特別な支援を実施している。このほかに、県の要望を踏まえてセーフティネット保証4号の指定地域を拡大するといった支援を実施している。(以下「参考3」参照)

#### 参考3：平成29年九州北部豪雨における追加措置

##### ➤ 小規模事業者持続化補助金

小規模事業者が商工会・商工会議所の支援を受けて経営計画を作成し、その計画に沿って取り組む販路開拓等の経費の一部を補助。

##### ➤ 地域・まちなか商業活性化支援事業（地域商業自立促進事業）

商店街が所有する被害を受けた施設・設備（共同施設・街路灯等）に係る復旧を支援。

##### ➤ セーフティネット保証4号の指定地域拡大

#### <九州北部豪雨における被害状況>

地域	商工被害額	災害救助法の適用	激甚災害の指定
福岡県朝倉市	93.0億円	適用	指定
東峰村	12.0億円	適用	指定
添田町	0.4億円	適用	—
大分県日田市	4.1億円	適用	—
中津市	0.3億円	適用	—

※商工被害額は、各県が公表した被害額

#### <小規模事業者持続化補助金>

採択件数：149件（一次・二次公募採択件数の合計）

※商店街補助金は応募0件であった。

<セーフティネット保証4号の指定地域の拡大を行った地域>

平成29年8月10日付で以下の6市町を追加

福岡県うきは市

大分県別府市、竹田市、由布市、九重町、玖珠町

## ② 個社支援について

九州北部豪雨においては、現地の被害状況を視察した世耕経済産業大臣から被災中小企業に寄り添った対応を行っていくとの指示を踏まえ、地域ごとに九州経済産業局と中小企業庁に担当職員を配置（計38名）し、被災した646社に対して、九州経済産業局と地元商工団体が連携して被害情報の収集に努めるとともに、特に被害が甚大であった事業者や要請のあった事業者に対しては、九州経済産業局職員と地元商工団体の経営指導員が個別訪問を実施し、被災事業者から被災状況、要望課題の聞き取り、支援策ガイドブックを活用して融資制度、税制、補助金の説明などを行ってきた。また、その後も復旧状況などのフォローを実施してきている。

これまでに大半の企業が事業再開（630社が再開済 平成30年3月20日時点）している。

## (2) 台風第21号における被災中小企業支援について

平成29年10月の台風第21号においては、災害救助法が適用された三重県伊勢市、玉城町、和歌山県新宮市及び京都府舞鶴市について、相談窓口の設置及び資金繰り支援を実施した。

また、世耕経済産業大臣から被災中小企業に寄り添った対応を行っていくとの指示を踏まえ、地域ごとに関東経済産業局、中部経済産業局及び近畿経済産業局に担当職員を配置（計22名）し、被災した839社に対して、各経済産業局と地元商工団体が連携して被害情報の収集や支援策の提示、相談対応に応じるなどの対応を実施してきており、これまでに多くの事業者が事業再開（836社が再開済 平成30年2月14日時点）している。

このほかに、県の要望を踏まえてセーフティネット保証4号の指定地域を拡大するといった支援を実施している。

<セーフティネット保証4号の指定地域の拡大を行った地域>

平成29年11月21日付で以下の9市町を追加

三重県松坂市、熊野市、度会町

和歌山県和歌山市、海南市、橋本市、紀の川市、かつらぎ町、九度山町

### 3. 被災中小企業の復旧・復興の取組事例

これまでの災害において被害を受けた被災事業者がどのような取組によって復旧・復興を成し遂げたかについて、いくつかの復旧・復興事例について紹介する。

#### ① メインバンク（地銀）等の支援を受けた復旧の取組

同社は、水害により自社工場内に水が流入し、製造設備の全てが使用不能となった事業者である。

当該事業者は、今後の災害を踏まえ現地での復旧は難しいと判断し、従業員などが通える範囲内で移転を図ることとした。また、取引先との取引継続のためには早期の復旧が不可欠と考え、中古の工場と設備を購入し、被災から4か月程度の期間で復旧した。

復旧にあたっては、平時からメインバンクとの付き合いを行っていたため、被災直後からメインバンクが同社の復旧を支援してきた。例えば、移転先工場の購入時の交渉をメインバンクが行うことや、融資において長期間の返済期間の設定、政府系金融機関との協調融資などを行うなどし、同社の早期復旧を後押しした。

当該事例のように、平時からの地元金融機関との取引や商工団体の指導により自社の状況が把握されているため、災害時においてもスムーズな支援などが行われるものと考えられる。このような方法も災害に備えたリスクファイナンスの一つとして考えられる。

また、当該事業者においては、過去にも水害を経験しているが特に自社には災害の被害を受けないと思いBCPは策定していなかった。前回の水害被害を受けて水害保険を見直し、保険金額の上限額を引き上げており、今回の被災では保険を上限額まで受け取ることができた。しかしながら製造設備の保険についてはさらに充実させておくべきだったと考えている。

#### ② 保険等を活用して被害を補てんした事例

同社は、水害により自社工場内に水が流入し、製造設備の全てが使用不能となり、製品仕掛品にも被害が出た事業者である。

同社では、早期の復旧に取り組み、4か月程度で復旧した。被害については、被災前から保険会社からのアドバイスを受けて水害を含めた総合補償（建物、機械設備、商品を対象、火災・水害などを対象）に加入しており、被害の7割以上をカバーすることができた。被災後には、自社のリスクを改めて見直し新たに地震保険を追加で加入している。

当該事業者においては、これまでBCPは策定していなかったが、なにかあった時のために従業員の給与などが支払えるようにとの考えの下、設備や商品への保険をかけるなどのリスクファイナンスの取組を行ってきている。

#### 4. 地方自治体における独自支援

国の支援とは別に、地方自治体においても、被災中小企業等の被害状況等を踏まえ、早期復旧などのために、例えば以下の支援策を講じてきている。

##### (1) 平成28年台風第10号における岩手県取組

平成28年8月の台風第10号により大きな被害を受けた岩手県では、国は被災した中小企業を支援するため、災害救助法の適用を踏まえ、相談窓口の設置、資金繰り支援（詳細は、前述1. 参考1を参照）、激甚災害法の指定を受けた地域（宮古市、久慈市、岩泉町）に対する追加の資金繰り支援（詳細は、前述1. 参考2参照）を実施している。この他、当該災害においては激甚災害法の指定を受けた地域については、小規模事業者持続化補助金及びものづくり補助金において被災事業者からの申請について加点し、優先採択をするなどの特別な支援措置を実施している。

これらの国の支援のほかに、岩手県では、独自に被災事業者の早期再生等を支援するため、自由度の高い交付金を創設して被災中小企業支援を実施している。具体的には、「地域なりわい再生緊急対策交付金」を県の独自予算として計上し

① 被災商工業者に対する補助（県1/4、市町1/4が基本）

② 直営の観光施設の復旧等市町が直接実施する事業に対する補助（県1/2）

の、大きく2つの支援スキームを用いて被災事業者の復旧復興と地方自治体が有する観光施設の復旧復興を行っている。この取組は、県の予算措置だけでなく、市町の予算措置を図ることとしているが、被災市町は財政的に厳しい状況であることから、県では当該交付金とは別に交付金を措置し、被災市町を財政的に支援している。

参考：激甚災害の適用地域  
宮古市、久慈市、岩泉町

参考：岩手県の当該事業に係る予算

- ・地域なりわい再生緊急対策交付金 10.9億円
- ・特定被災地域復興支援緊急交付金 8.3億円

##### (2) 平成29年九州北部豪雨及び台風18号における大分県取組

平成29年7月の九州北部豪雨及び同年9月の台風18号による被害をそれぞれ受けた大分県では、国による災害救助法の適用による支援が行われているものの、大分県として被災した小規模事業者の復旧・復興を後押しするため独自に補助金制度を創設して支援を行っている。

当該補助金制度は、災害救助法適用地域の小規模事業者を対象に事業用資産の復旧経費や商談会等の販路開拓を支援するためのもので、補助を受けるにあたり商工団体の指導の下、経営計画と補助事業計画を策定する必要がある。補助は県と市から合わせて事業の2/3が補助され、補助限度額が200万円（県150万円、市50万円）を受けることができる。

これまでに、被災された小規模事業者を対象に九州北部豪雨は46件、台風18号は140件の合計186件を対象に支援を実施してきている。

参考：災害救助法の適用地域

九州北部豪雨：日田市、中津市

台風18号：津久見市、佐伯市

参考：大分県の当該事業に係る予算

予算額：2.7億円（一般財源2.5億円、寄付金0.2億円）

### （3）平成29年九州北部豪雨における福岡県の取組

平成29年7月の九州北部豪雨による被害を受けた福岡県では、前述1. 参考1、参考2及び参考3による国の支援に加え、福岡県として、国の小規模事業者持続化補助金を活用する被災した小規模事業者の復旧・復興を後押しするため、国の補助とは別に福岡県が補助金制度を創設して、県から事業費の1/12（補助限度額朝倉市・東峰村は12.5万円、添田町6.25万円）を補助する追加支援を行っている。

### （4）平成29年台風第21号における和歌山県の取組

平成29年10月の台風第21号の被害を受けた和歌山県では、前述1. 参考1による国の支援に加え、和歌山県として、浸水等により自社の設備や商品に被害が出るなど多くの中小企業等に影響が出ている状況に鑑み、被災された事業者への支援に迅速に対応するため、事業者の建物や機械設備等の復旧に要する経費に対する補助制度を創設し、被災事業者の事業再建の支援を行っている。

当該補助金制度は、被災非製造事業者向けのものとして製造事業者向けがあり、被災非製造事業者向けは県の補助率1/10、補助額上限200万円、製造事業者向けは、県の補助率1/10、補助額上限2,000万円までとなっている。

## 第2章 中小企業における事前対策

### I BCPの普及について

事業者にとって、自然災害による被害は稀頻度ながら一旦生ずれば事業継続が危ぶまれるほどの重大な影響を及ぼすものとなる。これに対する基本的な備えの取組としては、

- ・影響を可能な限り小さくするために事業継続計画（BCP<sup>3</sup>）の策定
  - ・BCPを踏まえたソフト面・ハード面の備えの実施
  - ・それらによりカバーできないリスクへの備えとしてのリスクファイナンス<sup>4</sup>（保険・共済等）の活用
- が挙げられる。

事業者が地震・洪水などの自然災害に備えて以上のような事前対策を講じることは、一定のコスト負担を伴うものであるが、事業活動の中断を最小限に止めることによる経営への影響の軽減、実際の損害が金銭的にカバーされることにより、長期的には中小企業にメリットをもたらすものと考えられている。経済理論的にも事前の備え（例えば前述のとおり保険の活用等）が行われることにより、「効用」が高まることが示されている<sup>5</sup>。

一方、実際に災害が生じ、これにより被災した中小企業に対しては、災害規模に応じて各種の支援を行っているが、損害そのものの復旧に係る直接的な助成は基本的には行っていない。中小企業といえども、営利を目的として事業活動を行う主体であり、国の支援は事業者による以上のような自助を前提としたものである。

第1章においては、九州北部豪雨等で実際に被災された中小企業の事例を紹介したが、それらの企業では残念ながらBCPは策定されていなかった。また、保険・共済については、それにより設備などの損害をほぼ賄えた企業がある一方、保険のカバレッジが不十分な事例も見られた。災害復旧に対する直接的な支援の要望の声があったことも事実であるが、紹介した事業者を含め被災した事業者の太宗は、保険や共済、自己資金、取引先銀行の支援、公的金融・信用保証を中心とした国の支援策も活用しつつ事業再開に漕ぎつけている。

本研究会では、以上のような基本的な考え方を共有しつつ、中小企業の自助としてのBCP策定、保険・共済等の事前対策について、課題の整理及び取組を促すための方策について検討を行った。

---

<sup>3</sup> BCP(Business Continuity Plan(事業継続計画))とは、自然災害等の突発的な経営環境の変化が起こった際に、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法、手段等を取り決めておく計画。

<sup>4</sup> リスクファイナンスとは、企業が行う事業活動に必然的に付随するリスクについて、これらが顕在化した際の企業経営へのネガティブインパクトを緩和・抑止する財務的手法である。その手法として、自己資金、保険、保険デリバティブ、CATボンドなどがある。

<sup>5</sup> エーリッヒ・ベッカーモデル：自助に対する標準モデル。リスク管理の3手段を想定し、市場保険(market insurance)、自家保険(self-insurance)、自己防衛(self-protection)の各手段を組み合わせることにより個人の効用は高まる。

## 1. 中小企業における事前対策（BCP策定）の現状について

### （1）事前対策の必要性について

企業経営として「自社の強みを把握しこれを守る／より強化する、一方、弱みがあればそれに備える」ことは基本であるが、BCPの出発点はまさにその基本そのものである。本来、BCPは災害に備えた特別なものではなく、普段からの企業経営の延長にあるものである。

また、第4次産業革命ともいわれるビジネス環境の下では、一層スピードのある業務運営が求められるが、自然災害等による事業活動が停止すると、停止期間中の経営上の損失や、貴重なビジネスチャンスを逃すリスクが従来に比べても格段に大きくなってきており、企業経営の一環としてのBCPは近年更に重要なものとして認識されつつある。

しかしながら、我が国の中小企業におけるBCPの策定率は依然として低く（策定率15%<sup>6</sup>（平成28年3月末時点））、この状況を改善していくための方策が必要である。

### （2）中小企業におけるBCPの取組課題について

これまでもBCPの策定を促進していくため、国や地方自治体においては、BCPの策定・運用に必要な事項等をまとめた「中小企業BCP策定運用指針」の策定・公表や、日本政策金融公庫において当該指針に基づき策定したBCPによる施設の耐震化などの取組に対して融資を行う制度を設け、BCPの策定支援を行ってきたところである。しかしながら、中小企業においては上述のとおりこれまでBCP策定は進んでいない。その要因・課題として以下の事項が考えられる。

- 中小企業にとって災害の備えは経営の中心課題ではないため取組が遅れている。
- 中小企業と言っても、様々な業態・規模の事業者がおり、リスクを認識していない事業者や、リスクを認識したとしても「スキル・ノウハウ不足」や「人手不足」などのリソースの問題でBCP策定等が困難な小規模事業者が存在する。
- 一方でこれまでのBCP策定支援は、前述のとおり策定支援セミナーの開催やBCP策定運用指針の提示等のノウハウ・情報提供などが中心であったため、リスクを認識しBCPを策定する意識のある中小企業への支援を主に行ってきた。
- さらに、BCPの策定支援については、BCP策定運用指針やマニュアルの提示が中心で、これらに馴染めない中小企業も多いと考えられる。また、BCP策定運用指針等に基づき策定を行うこととしたとしても、BCPの本質を理解しないまま様式を埋めていく形で取り組んでいるケースが多々あるのではないかと考えられる。

<sup>6</sup> 中小企業白書 2016年版 第2-1-22図を参照

## 2. BCP普及のための取組強化について

### (1) BCPと類似の取組の普及について

#### ① BCPと類似の取組について

中小企業においてBCPが策定されない要因としては、上記1.の事項が考えられる中、従来のBCPと呼ばれるものは策定していないが、次のような取組を行うなどBCPと類似の取組を行っている事業者が存在することも事実である。

#### a. あるガス保守事業者の取組

当該事業者は、BCPを策定していないが、なぜこのような取組を行うべきなのかを明示して、そこから何を目的とするのか、具体的にどのようなことを災害発生に備えて行うのかということを全社的に理解して取り組むため、以下の手法を10年近く続けている。

○同社では、年2回、経営者が全社員を集めて災害発生時における自社の対応の段取りを皆で話し合いながら模造紙に書き出し、事務所内に張り出しておく。

○これらの手順が効果的に行われるような事前対策となっているかを社員全員で話し合いながら取り決め、これらの対策の完了予定時期を決めておき、完了予定時期の年度末に社長が確認することとしている。

○また、災害時の対応にあたって、段取り一覧表（やることリスト）、解決すべき課題一覧表、非常時連絡先リストを作成するとともに、各担当が必要に応じて手順書などを各々作成している。

○この取組の中では、なぜ自分たちがこのような取組を実施していくかを明らかにし、何を目的として、具体的にどのようなことを日々備えていくかを担当ごとに検討させ、必要な取組を一定期間までに実施すること、定期的に見直すなどを行っていることである。

#### b. 被災経験をしたあるガス製造・販売等の事業者の取組

当該事業者は、BCPを策定していないが、東日本大震災で被災し、被災直後からガス製品の供給責任を果たしてきた。その時の経験を踏まえ、顧客等に対してもっと何かできたはずという経営者の思いを受けて、これまでできることは日々着実に積み重ねていくという考えの下、平時の取組の一つとして以下の取組を実施している。

○毎朝全社員が会社の基本事項、取り扱い製品等の基礎知識、安全に関する知識（災害対応が必ず含まれる）に関するドリルを履修する。

○週に一度、顧客対応や災害時対応に係る電話対応訓練を実施し、どのように応え、どのように社内に指示を出すか訓練する。

○BCP文書は作成していないが、経営手帳には、自社にはどのような経営資源があり、取引関係者の関わりがどのようになっているのか、緊急時に優先すべき事項はなにかのBCPに必要な事項を明記しており、これらが理解されているかを前述のドリルでも出題されるなどして日々社員が理解を深めている。

○この取組の中では、日常の取組の一つとして災害時の対応を含めており、災害に特化した特別な取組ではないこと、社員が業務を行う上での課題はなにかを認識し、それを理解した上で、会社としてどのようなことを優先的に実施するかを明示的にしており、かつ訓練を日々実施することで問題点をあぶりだすなどに取り組んでおり、従来のBCPのように方法にとらわれることなく、実践的に動けるかに重きを置いた取組となっている。

前記の取組はいずれも経営者がBCPの形式的な取組方法を知らないが、実質的にBCPの考え方に基づき取り組んでいる。これまでのBCPの指導等においては、BCP策定に向けた方法論（how）が中心となっており、例えば重要業務を選定しておかないといけない、社内でバックアップ体制をとらなければいけない、何かが足りなくなるのでいつまでにそれを復旧させるかの目標時間を設定し、どのようなことをするか取り決めないといけない、このような書類を準備しておくということを、様式などに記していくというような取組であった。これをBCPに類似する取組を行っている事業者では、まず、なぜ（why）このような取組が必要であるかを社員に認識させ、その上でどのような目的のためにそれらの取組を行い、それを具体的にどのような方法で行っていくかを社員に考えさせ、実際に取り組ませるとともに、定期的にそれが機能するかをチェックすることや社内で認識する方法を実践的に行うことなど災害（インシデント）への対応力を上げていくことを中心に取り組んでいる。

他方で、従来のBCPとは異なり、これらのBCPに類似した取組は、文書化や規定化するなどの形式的な部分については重きを置いていないことから、評価する方法がないことも事実である。しかし、これらの取組のように、誰でも気軽に取組めて、かつ機能的に回るような方法で備えることも必要である。

このため、このような取組事例を集め、個々の事業者の事業形態を踏まえて、BCPに類似した取組を実践していくことの重要性や、BCPについて正しく理解し、かつこのような取組について正當に評価していく仕組みが構築されることで、中小企業においてもBCPに類似した取組が普及し、災害に対して強靱に対応していくことができる事業者が育っていくのではないかと考えている。

## ② BCPと類似の取組への評価等について

中小企業におけるBCPの取組を普及させていくには、このような形式的にまとまったBCP策定までには至っていないが、BCPと類似の取組を行っている事業者の取組を評価していくことも必要である。

このため、これらの取組を進めていくためには以下のような取組を行っていく必要があるのではないかと考えている。

- BCPの本質は、災害時のための特別なものではなく、普段の経営の一環の一つであることの認識を普及させていくため、中小企業を支援する地方自治体、商工団体、地域の中小企業診断士や地域の金融機関等のBCPの普及を勧める方々向けのBCPの本質的な取組を解説したガイドブックなどを策定する。
- 小規模事業者にとって、BCPは普段の経営の一環として取り組めるものであり、外形的には整っていないものの、実質的なBCPは存在していることから、これらの取組をわかりやすくまとめた事例集を作成するなどして、普及を勧めていくことが考えられる。
- 支援策において、本質的なBCPに取り組んでいることをもって支援を受けられることとした場合、従来のBCP策定運用指針と異なり、現段階では標準的な評価方法が存在しないことから、これらを評価する仕組みの検討。  
評価方法として考えられるものとして、対応能力があるかを検証する方法がある。評価方法として一つ考えられる方法として、訓練を実施し、訓練における対応力があるかということで測ることが考えられる。また、訓練も厳しい訓練を課すだけでは、従業員などがびっくりしてしまうだけという効果が薄くなるため、この取組がなぜ必要かという災害時に何に取り組むことが必要かという考える時間を与えるような訓練が必要であると考えられる。前述のBCP類似の2事例とも従業員が何をすべきかを考えさせる場を、手軽な方法で定期的に設けていることが一つの例になる。
- これまでは、BCPの指導を行う人材は、BCPの指導を行うことができる特別な人材が必要であるという考え方が強かったが、前述のとおりBCPとは普段の経営の一環であることから、それを前提にBCPに取り組んでいくことが重要であると認識して指導することが望ましい。また、策定されたBCPがきちんと機能するかを訓練等で評価し、実践的に回っていくことを確認することも必要である。このため、BCPの本質を理解し、前述の取組を行うことについて、中小企業を指導する立場にある経営指導員や、地方自治体、商工団体、地域の中小企業診断士や地域の金融機関、損害保険会社等への啓蒙活動を行っていく必要があるのではないかと考えられる。

## (2) BCP促進のためのインセンティブ

BCPの実効性ある取組を促進していくためには、BCPの有効性を単に示していくだけではなく、以下のような融資や保証枠の供与、補助金制度などのインセンティブを付与することも必要ではないかと考えられる。

- 普段から経営改善やBCPに取り組んでいる中小企業は、経済学的にいえば「優良な企業であるというシグナルを有する」ことから、これらの取組を評価できる枠組みの検討や、インセンティブを見せていくことが必要である。  
インセンティブの一例として、日本政策金融公庫において、中小企業庁が公表するBCP策定運用指針に則り策定したBCPに基づき、防災に資する施設等の整備を行う中小企業に対して融資を行っている。

- 静岡県では、BCPを策定している中小企業に対して、災害時における特別保証について事前申請が行えることとしている。

参考４：静岡県信用保証協会におけるBCP特別保証  
(災害時発動型保証予約システム)

静岡県信用保証協会では、激甚災害発生時の事業継続・復旧にかかる資金調達に迅速に対応するため、事前相談時にBCPを策定し緊急な災害への備えをし、今後の事業継続にも意欲的な中小企業に対し、保証の仮申し込みを認め、事前に一部の保証審査を行うことで、発災後に本申込があった場合の迅速な保証承諾を図ることとしている。本制度は、一年毎の更新時にBCPの見直しを実施することとしているなど、中小企業が策定するBCPの実効性を高める取組となっている。

- 補助金や公共機関における入札においてBCPを策定している中小企業に対して、加点を行うということもインセンティブの一例として考えられる。
- 民間企業においても、関わりのある中小企業がBCPを策定している場合、何らかのインセンティブなどを付与していくことも考えられる。
- このほかに、平時からの金融機関とのコミュニケーションを図るなどして、自社の財務状況や、BCPなどの取組状況などリスク対策などについて、金融機関が理解・把握していることも、災害時における金融機関が支援を行う際の判断材料などとなるため有効であると考えられる。

(3) BCPを普及推進するに当たっての課題

サプライチェーンや地域（産業集積地、工業団地、商業団地等）においては、価値を有する中小企業を平時から認識し、これらの中小企業において「BCP」の取組を推進していくことが重要である。

そのためには、

- 自動車部品等の工業会や大企業下請協力会でのBCPの普及活動を行うとともに、これらに参加する中小企業へのBCP策定を進めていく。
- 事前対策に積極的に取り組んでいる地方自治体と連携して、これらの地域のBCP策定の取組を勧めていき、他の地域のモデル的な地域として見せていく。
- 災害に備えて地方自治体と様々な交渉をする際、BCPがあれば話が進みやすいということがあることや、建設業などでは豪雨等への対応で自社の事業をどこまで継続していいかの目安を地方自治体と情報共有し、ルールを共有化するためにBCPを策定しているケースがある。

- 組合内でBCPに取り組むメリットとして、同業種組合、団地組合等においては課題が共通しているケースが多く、情報を共有しやすいため、効率的で効果的である。また、組合は地域で組織されている組合もあるため、このような組合においては、比較的に地方自治体との連携体制が構築しやすいと考えられる。(例：災害時に備えた地方自治体との支援協定の締結)
  
- BCPや事業承継は、優れた経営資源を維持・発展させる意味において同様の課題を抱えている（何を残し、なにを辞めるのかなど）ため、事業承継の取組の中で行うことも可能であることの認識を広めていくことが必要であると考えられる。

## 《コラム：地域における連携BCPの取組事例》

### ～地域連携BCP～災害に強いものづくり中部の構築～

平成23年3月11日に発生した東日本大震災を受け、中部経済産業局では、南海トラフ地震の発生が高い確率で予想される中部地域における新たな産業防災のあり方として、「地域連携BCP」を提唱。地域における取組促進を開始。

「地域連携BCP」では、中小企業等個社における事業継続計画（BCP）の策定促進を図るとともに、企業が単独ではできない取組を地域等で連携して実施することで、効率的かつ効果的な取組とすることを目指す。企業間、行政、インフラ関係機関等との連携によって、個社のBCPの限界を補完し、企業の事業継続力をより強化するもの。

この取組は、産業集積の維持と企業誘致の観点で推進。地域全体で企業の事業継続力を高めることで、立地企業の取引先からの信頼感を高め、取引の確保・拡大に寄与。地域全体のリスク対応力を高めることで、企業誘致を行う際のアピールポイントとなることも想定。

「地域連携BCP」は、工業団地等の企業集積地に立地する企業を中心に、行政やインフラ機関等と定期的な協議・話し合いの場（プラットフォーム）を設置し、連携できるところから訓練等の実践を伴いながら実施し、PDCAを繰り返しながら進化させていくもの。

これまで、東海地域沿岸部を中心に各地でのセミナー、研修会を開催したほか、モデル地域である明海工業団地（愛知県豊橋市）、霞コンビナート（三重県四日市市）、尾鷲市（三重県）、さらに碧南市（愛知県）、可児工業団地（岐阜県可児市）といった地域において、研修会等のモデル事業、各地点での取組の実効性を高めるための情報伝達やインフラ・ライフライン機関との連携をテーマとしたワークショップを開催。

併せて、平成29年度には、国の出先機関同士の災害発生時の情報連携について議論するため、南海トラフ地震中部圏戦略会議にワーキンググループを設置し、情報共有の項目や方法、体制、リエゾンチームの在り方、業務の標準化や活動情報の共有化、産業側の情報ニーズなどについて議論を深めたところ。さらに、産業界側と官側との情報連携の仕組み、連携の課題を抽出し検討するため、明海工業団地を事例として「官民連携ワークショップ」を開催。今後は、各地において「地域連携BCP」の実装が進むよう取り組む予定。

#### 明海工業団地における地域連携BCPの取組

##### 【明海工業団地の概要】

- ・ 100社超が立地
- ・ 自動車部品のサプライチェーン形成
- ・ 工業出荷額 5.4 兆円、豊橋市の半分弱



##### 【地域連携BCPの取組概要】

- 団地内就業者の安全確保のため津波避難訓練実施や救命計画の検討。
- 通行障害の応急復旧や操業停止時間短縮のため行政・企業間の情報伝達訓練や幹線道路の液状化調査を実施。
- 団地自治会が中心となった初動対応の連携体制を構築。その結果、個社間では対応困難な避難受け入れに関する企業間の協力について検討、別の企業に避難できる体制実現。
- 被災情報共有や早期復旧に向けた経営資源の相互融通について検討開始。

## Ⅱ 災害への備えとしての保険・共済の活用

### 1. 現状

リスクの大きい地震を除き、水害などにおいては、損害補てんには保険・共済を活用することがリスクファイナンスの一つとして考えられる。

現在、保険商品は、企業向けに火災や水害などの各種災害と、保険対象（設備に加え、休業補償を対象とする商品も存在）の補償を組み合わせた総合保険商品などや、災害時の休業を補償する休業保険など様々な保険商品がラインナップされており、自社のリスクを勘案して保険を加入することができる環境が整っている。

平成29年度に発生した災害（九州北部豪雨や台風第21号）や平成28年度の台風第10号で被害を受けた地域の一部の事業者に対して、保険・共済を活用しているかについてヒアリングを行ったところ、事業者によっては、設備等の被害の9割近くを保険でカバーされていた事業者や、設備だけでなく製品・仕掛品へも保険を加入しており、損害の多くを保険で補てんできた事業者、休業補償をカバーすることができた事業者など、保険を活用して復旧等の資金を確保している事業者が存在している。

他方で、保険商品の内容をよく理解していなかった、掛金が高い、河川の周辺に事業所があるにも関わらず過去に水害が発生していないことから水害には遭遇しないと考え、保険をかけていないといった事業者が存在していた。このほかにも、中小企業は経営者が保険の付保の判断をするケースが多いが、多忙なため商品説明に時間をかけられない、更新時にはそれまでの保険を継続してかけているケースが見受けられる、保険を十分理解していないなどという声もあり、これらの状況から、自社のリスクを考えないで保険・共済を利用していると思われる事業者が一定程度存在することも事実である。

参考5：九州北部豪雨・台風第21号及び台風第10号で保険利用状況

補償に対する認識	保険等でのカバー状況	課題
補償は十分であった	財物9割程度 おおむねカバー	・間接的な損害（廃棄費用）の補償を明確化
補償は不十分であった	財物2～4割 中には財物に加え 休業補償を受けた 事業もいた	・補償が不十分 ・掛金が高い ・商品の仕組みが分かりづらい
保険をかけていない	—	・立地環境（河川流域の地域であるが洪水経験がない）から水害リスクを考えていなかった。 ・掛金が高い ・商品の仕組みが分かりづらい ・商品説明が不十分であった

## 2. リスクファイナンスの一つとしての保険・共済の理解促進

- (1) 保険・共済については、火災保険や各種損害を組み合わせた総合保険が一般的になりつつあるとともに、休業補償に係る商品も多様化するなど、様々な保険商品が提供されてきている。
- (2) このように、多様な保険・共済商品が提供されてきたことで、事業者ごとの細かなニーズに対応ができるようになり、リスクファイナンスのツールとして活用の場が広がっており、これらを有効に活用して災害に備えることも必要である。他方で、多様な保険・商品が提供されることで、これらを有効に活用していくには、これら商品を理解することが不可欠である。
- (3) しかしながら、中小企業だけでは、これら保険・共済商品を理解していくことは困難であることから、BCPの普及と同様に中小企業を支援する地方自治体、商工団体、地域の中小企業診断士や地域の金融機関などが連携して、これらの理解を深めていくことも必要である。既にこのような観点から、全国商工会連合会では、事業者ごとにどのようなリスクを有している、リスクのあるものについてどのような手当てをなすことができるかを保険・共済を中心に一目でわかるようなチラシを作成し、経営指導員などが経営者などに問いかけるなどして、自社のリスクとそれを補完するものが手当されているか認識させる取組が行われている。

## Ⅲ 高台移転等への取組について

### 1. 高台移転などへの支援策について

事前対策については、BCPの策定の他に、立地する地域が災害による被害を頻繁に受ける地域やそのおそれが高い地域から、安全な地域へ移転するという方法がある。一方、こうした移転には極めて大きなコストがかかること、従業員の継続的な確保が困難なケースがあるなどといった課題が生じるケースがあるため、ほとんど進んでいないのが実情である。

これまでも、日本政策金融公庫がBCPに基づく施設等の整備への融資を実施しており、地方自治体の防災業務計画に則り地域と連携したBCPに基づく場合、土地の取得に係る貸付利率の優遇措置を認めているが、これまではこのような取組実績はなかった。

#### 参考6：日本政策金融公庫の社会環境対応施設整備資金（BCP関連）

制度概要：中小企業庁が公表するBCP策定運用指針に則り策定したBCPに基づき、防災に資する施設等の整備を行う中小企業に対して、施設の耐震化等の設備資金や事業継続に必要な在庫や原料の確保、耐震診断費用などの運転資金に対して融資を行っている。土地の取得経費については、地方自治体の防災業務計画に則り、地域と連携したBCPに基づく場合に限り、貸付利率の優遇措置の対象となる。

<p>対象：中小企業庁が公表するBCP策定運用指針に則り策定したBCPに基づき、防災に資する施設等の整備を行う中小企業者</p> <p>貸付対象：施設の耐震化等の設備資金や事業継続に必要な在庫や原料の確保、耐震診断費用などの運転資金</p> <p>(中小企業事業)</p> <p>貸付限度額：7億2千万円（うち長期運転資金2億5千万円）</p> <p>貸付利率 設備資金2億7千万円まで：基準利率-0.65%等 2億7千万円超：基準利率等</p> <p>運転資金：基準利率等</p> <p>(国民生活事業)</p> <p>貸付限度額：7,200万円（うち運転資金4,800万円）</p> <p>貸付利率：設備資金：基準利率-0.65%等 運転資金：基準利率等</p> <p style="text-align: right;">など</p>
--

また、同様に静岡県においても高台移転を進めるために補助金制度などを設けているが、利用事業者は年間数件程度となっている。

<p>参考7：静岡県・企業立地補助金（リスク分散型）</p> <p>静岡県では、県が定める地震被害想定区域内に立地する企業等が、BCPに基づいて被害想定区域外、またはより程度の低い区域に移転・分散する場合に補助を行っている。</p>		
補助対象	補助率	限度額
建物建設費、機械装置購入費 安全対策費	7%	5億円
用地取得費、新規雇用	用地取得費20% 新規雇用50万円/人	2億円

以上のように高台移転等を促すことは容易ではないが、企業における中長期的な経営戦略として大幅な設備の拡張や改装を行うといった機会においては、移転を行うことも検討の俎上に上げうるものと考えられる。そうした積極的な検討を促すためにインセンティブとして、例えば、これらの取組のための土地取得や設備投資等における優先的な支援等を検討していくことも一つの方法ではないかと考えられる。

また、将来の災害に備えて、地域産業の維持・発展を図っていくためには、地方自治体が地域における災害リスクを幅広く事業者との間でも共有することに努め、その災害に備える事業者の取組の後押ししていくことが重要。特に、地域における重要な産業集積や企業がそうしたリスクにさらされていないか、平時から状況の把握に努めることも重要ではないかと思われる。

### 第3章 被災中小企業支援に対する国の考え方について

#### I 災害時におけるこれまでの被災中小企業支援について

##### 1. 被災中小企業支援に係る基本的な考え方

中小企業政策は、大企業と比べて資金、設備、技術、人材、情報等の経営基盤が乏しく、また、大企業と比べて貿易構造の変化、原材料の供給事情、大規模な災害等の経済的社会的環境の変化の影響を受けやすい等の構造的な状況を踏まえたものである。これらを経済学的観点に立ち返って整理をすれば、中小企業に関してはいわゆる「市場の失敗」が生ずる可能性があるため、政策支援を行うことにより、より望ましい資源の配分、ひいては、社会全体の利益の増進に繋げることを目指すものである。これはあくまで経済政策として推進してきているものであり、社会政策とは一線を画するものである。

災害により被災した中小企業の支援についても、基本的には平時の政策と同様に経済政策的な観点から措置すべきことが基本であり、中小企業における災害からの復旧・復興は自助の取組が前提である。先に紹介した近時の災害における被災中小企業の多くは、損害保険・共済を活用しつつ、復旧を実現してきている。

しかしながら、規模の大きな災害時においては、中小企業は大企業と比べてその影響を受けやすいものと考えられるため、平時に比べてより深刻な「市場の失敗」が生ずる可能性がある。具体的には、

- ① 普段から経営資源を確保することが相対的に困難である中小企業においては、災害時にはより厳しい状況に追い込まれる。例えば、経営資源の重要な要素である従業員が長期にわたり出勤出来なくなるといった事態が生ずる。
- ② 被災した企業については、与信に当たっての情報の非対称性がより拡大すること想定される。また、同時に多数の企業が被災することとなる場合、資金は即座に必要なものに対して、金融機関側の審査能力には限りがあり、十分な資金が供給されない恐れがある。
- ③ また、大規模災害時に多くの企業が被災した場合、サプライチェーンや産業集積の一部、時には相当部分が損なわれ、他の多くの産業・企業に影響を与える恐れがある（ネットワーク外部性の毀損）。

こうした状況が生じた場合、本来であれば成長を遂げたであろう企業がその成長の芽を摘まれる、地域にとって重要な産業集積や企業群が影響を受けるなど当該被災企業の損失にとどまらない大きな影響を残すといった問題が生じうる。したがって、大規模災害により、一時に多数の企業が影響を受けるような事態に対しては、平時の中小企業対策を基にしつつも、より迅速に、集中的に支援を行う必要がある。

具体的には、損害保険・共済の活用等の自助の取組を前提としつつ、事業再開のために必要となる資金については、後述2. のとおり、これまでも、返済を前提とする金融支援を基本として集中的な支援を行ってきた。

その一方で、災害による損失の復旧そのものを支援する助成措置（グループ補助金）を広範に実施することについては、本来行うべき事前の備えに係るモラルハザードとなり、また、支援の対象に災害以前に厳しい経営状況に置かれていた事業者を含めてしまうことにもなりかねない。こうした支援については、東日本大震災や熊本地震などのように、被害が広範囲かつ甚大であり、サプライチェーンが毀損する等により我が国経済が停滞する事態が生じるような特別なケースに限定すべきである。

## <参考8：平時における中小企業支援>

平時における中小企業支援の考え方については、平成28年度にとりまとめた「平成28年度自然災害時における中小企業の事業継続に関する調査事業報告書」<sup>7</sup>のとおり以下の整理がなされていると考えられる。

### 1. 中小企業政策の基本的な考え方について

#### (1) 中小企業基本法に示されている基本理念

国において中小企業政策を実施していく上での基本的な考え方として、国は中小企業に対して期待する役割として中小企業基本法第3条（基本理念）において

- ① 新たな産業もしくは市場が創出され（産業創出）
- ② 労働者にとって新たな雇用の機会を提供もしくは拡大するとともに、新たに事業を行おうとする者にとっての就業の機会を提供（雇用機会の増大）
- ③ 市場の大多数を占める競争者として、市場競争が活性化（競争促進）
- ④ 地域経済を活性化する主要な担い手として、我が国の経済の活力の源泉としての役割（地域経済の役割）と規定している。

#### (2) 中小企業基本法に示されている基本指針

中小企業政策に係る基本理念を実現するため、国や地方自治体では以下の方針で施策を実施している。

- ① 「経営革新」、「創業促進」、「創造的な事業活動の促進」を図っていく
- ② 「中小企業の経営基盤の強化」を図っていく
- ③ 「経済的社会的環境の変化への適応の円滑化」を図っていく
- ④ 「資金供給の円滑化」「自己資本の充実」を図っていく

の方針に基づき、中小企業政策を実施している。

### 2. 中小企業政策の経済学的観点からの整理

前述1のような基本指針等の下で実施されている中小企業政策は、大企業と比べて資金、設備、技術、人材、情報等の経営基盤が乏しく、また、大企業と比べて貿易構造の変化、原材料の供給事情、大規模な災害等の経済的社会的環境の変化の影響を受けやすい等の構造的な状況を踏まえたものである。これらを経済学的観点に立ち返って整理をすれば、中小企業に関しては以下のような「市場の失敗」が想定され、政策支援を行うことにより、より望ましい資源の配分、ひいては、社会全体の利益の増進に繋げることを基本的に目指すものである。

中小企業に関して想定される「市場の失敗」とは、以下のようなケースである。

#### ① 不完全競争

いわゆる独占や寡占、優越的地位の濫用による問題が挙げられる。多くの取引先を持つ大企業に比べ、中小企業はその規模故に取引先が少なく、結果として不利な取引条件を余儀なくされる状況が生じ得る。中小企業における価値に見合った収益の確保、最適な設備投資や人材確保のためには公正な取引環境を整えることが必要。

#### ① 生産要素（経営資源）の確保に係る障壁

<sup>7</sup> 中小企業庁ホームページ「平成28年度自然災害時における中小企業の事業継続に関する調査事業報告書」

大企業・中小企業の間においては構造的な格差があり、人材（労働力）の効率的な配分・移動が行われない。また、資金や人材等の制約から最適な設備投資、研究開発等ができない。これに対して規模の適正化（事業協同組合等における共同施設）、研究開発、新商品・サービス開発等へ支援を実施。

## ② 情報の不完全性

中小企業は一般に信用力に乏しく、言い換えれば、企業規模に比して経営状況・リスクを評価するためのコストが大きいため、金融機関等からの信用供与を得にくい。また、経営に必要な情報（市場、技術、ノウハウ等）も不足している。このため、政策金融・信用保証、中小企業税制、自己資本の充実、診断指導事業、情報提供、アドバイスなどの経営支援等の施策を実施。

## ③ 外部経済性

新たな技術や商品・サービスの開発には外部経済性（コスト負担しない主体が成果を享受）が生まれ、市場に任せると過小投資になる。中小企業の場合には大企業に比して知的財産管理等の能力に乏しく、上記の課題に加え、イノベーション活動が一層阻害される状況が生じ得る。

地場産業（産業クラスター）、商店街、サプライチェーン等については、集積ないしネットワーク化することによるある種の外部経済効果が認められる。これらは、集積によるメリット（技術の発展、人材の育成・確保、商店街では個店だけでは困難な魅力や利便性の発揮）、地域の文化や伝統の継承、「技術のすりあわせ」といった固有の競争力の確保といった個々の企業の価値を超えた効果をもたらすものである。これらに対しては、それぞれの効果を高めるための個別中小企業施策が講じられてきている。（集積活性化、商店街振興、下請振興施策等）

## 3. 平時における中小企業支援について

上記の考え方にに基づき、平時からも以下のような中小企業支援が実施されている。

### (1) 資金繰り支援

資金繰り支援については、「情報の不完全性」等の観点から行われているものである。これは、大企業は財務情報などを開示しているため資金調達が比較的行きやすいが、中小企業は財務情報の開示が十分でないことがままあるため、これらの情報の格差によって事業内容などが良くても資金調達が困難となるケースがありうることから、これらを補完するため資金繰り支援が実施されている。

### (2) 情報提供・経営相談などの支援

情報提供や経営相談などの支援については、中小企業は、経営に必要な情報（市場、技術、ノウハウ等）が不足しているため、情報提供や経営相談などの支援を、商工団体などを活用して実施されている。

### (3) 創業、技術・商品開発、海外展開などに対する各種補助金による支援

創業や技術・商品開発や新たな販路開拓などに対する補助政策については、他のモデルともなる先進的な取組を行う中小企業に対する振興的な支援である。経済学的にも外部経済性を有するため支援を行っている。このため、前述第1章1.における九州北部豪雨や台風第10号の被災地域向けに特別に措置した、小規模事業者持続化補助金やものづくり補助金においても、平時においてはこれら補助金の目的にしたがい、より優れた取組から優先的に採択することにより政策効果を実現するよう取り組んでいるものである。

## 2. これまでの支援の現状について

災害時における被災中小企業支援については、第1章1. のとおり災害救助法が適用されたことを踏まえて、相談窓口の設置や、各種資金繰り支援を実施して、被災中小企業を支援している。

また、甚大な被害が生じて激甚災害法に基づく指定が行われた場合は、さらなる資金繰り支援を実施している。

### (1) 災害時の特別相談窓口の設置

災害時における中小企業者の相談に対応するため、平時の相談窓口に加え、特別相談窓口を設置し、災害に係る中小企業の相談を受け付けられるよう政府系金融機関、商工団体、よろず支援拠点、経済産業局に窓口を設置するなどの体制を構築している。

### (2) 災害時に行われる金融支援

金融支援については、平時からも中小企業は大企業と比べて金融機関に対する信用力が乏しいこと（いわゆる「情報の非対称性」）等から、信用力を補完するため金融支援措置が講じられている。災害時においては、より一層、中小企業は信用力が乏しくなることから、災害救助法が適用される災害時などや被害状況に応じた金融支援を行っている。

また、これらの災害時における金融支援の運用については、これまでは災害救助法の適用地域や激甚災害の指定地域において被害のある中小企業を対象に金融支援が実施されてきた（※参考9：災害救助法の適用を受けた際の被災中小企業支援の適用範囲及び参考10：激甚災害法の指定を受けた際の被災中小企業支援の適用範囲）。

このほかに、災害救助法などの指定を受けていない地域であっても、都道府県が実施する被害調査により、多数の中小企業者が被害を受け、又は受ける恐れが生じたとして都道府県から要請を受けた場合であって、国として指定する必要があると認められるときには、セーフティネット保証4号の対象となる。

参考9：災害救助法の適用を受けた際の被災中小企業支援の適用範囲

支援措置	被害の有無	対象地域	備考
特別相談窓口	—	災害救助法が適用された都道府県内	
災害復旧貸付	直接被害※	災害救助法が適用された都道府県内	※日本政策金融公庫 国民生活事業は 間接被害者も対象
セーフティネット保証4号	直接被害 間接被害	災害救助法が適用された地域	都道府県の要請に基づく地域指定も可能
政府系金融機関等における既往債務の条件緩和	—	災害救助法が適用された都道府県内	
小規模企業共済の災害時貸付	直接被害 間接被害	災害救助法が適用された地域	

参考 10：激甚災害法（局激）の指定を受けた際の被災中小企業支援の適用範囲

支援措置	被害の有無	対象地域
災害関係保証の特例	直接被害	激甚災害の指定地域
災害復旧貸付の金利引下げ	直接被害	激甚災害の指定地域

(3) 補助金による支援

前述第1章のとおり局激レベル以上の災害時には、金融支援に加え既存の補助制度を活用した支援を実施してきている。

これまで災害時において活用した補助制度は以下のとおりであるが、これらの制度による被災中小企業支援においては、基本的には平時と同様に販路開拓や商品・サービスの開発に係る設備投資への支援を目的として助成を行ってきている。他方、被災中小企業の置かれている厳しい状況や上述のような外部経済性等の問題にもかんがみ、地域を限定するとともに、必要に応じて支援内容を深掘りする等の重点的な支援を実施してきている。

① 持続化補助金

商工団体と一体となって経営計画を作成し、販路開拓に取り組む小規模事業者を支援する。

② ものづくり補助金

革新的なサービス開発・試作品開発を行う中小企業・小規模事業者の設備投資等を支援する。

③ 商店街補助金

商店街等は、商業者の集積として地域経済において重要な役割を担うとともに、地域の暮らしを支える生活基盤として多様なコミュニティを担ってきており、これらを踏まえた商店街組織が行う取組を支援する。

(4) 災害復旧に係る支援

東日本大震災や熊本地震においては、被害が広範囲かつ甚大であること、サプライチェーンが毀損する等により我が国経済が停滞する事態が生じていることを踏まえ、特別な措置として「グループ補助金」が措置された。

## II 農業支援との違いについて

### 1. 農業の位置づけ

農業は、気候その他の自然環境、風土において、各地域に固有のものとして営まれてきている。産業の一つであるとの側面がある一方、地域の環境の一部をなし、人々の生活の場としての農村を形成し、土地・水の管理等も担っている。また、食

品安全、食料安全保障といった農業全体としての公共性も存在する。こうした考え方は、食料・農業・農村基本法の基本理念\*<sup>8</sup>として位置づけられている。また、災害時の復旧等を行うことが同法で規定されている。

\*食料・農業・農村基本法の基本理念

- ①食料の安定供給の確保、②多面的機能の発揮（国土の保全、水源かん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の機能）、③農業の持続的な発展、④農村の振興を図ること

## 2. 農業における支援策

### (1) 農地等の災害復旧事業

農地・農業用施設（ため池、水路、農道等）は、「公共財」的なものとして考えられており、暫定法\*に基づき、異常な天然現象により生じた災害における農地等の被害については、国や地方自治体による災害復旧事業が行われている。また、甚大な被害が生じて激甚災害法に基づき激甚災害に指定された場合は、地方財政の負担を緩和するため農地等における災害復旧事業にかかる国庫補助の特別措置（国庫補助率のかさ上げ）が行われる。農地等と同様に、公共土木施設（河川、道路、公立学校、公営住宅等）や事業協同組合等の施設の災害復旧事業においても、同様の措置がなされている。

\*暫定法：農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律<sup>9</sup>

\*激甚災害法：激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

### (2) 経営体育成支援事業を活用した被災農業者支援

農業者への災害復旧を支援するスキームの一つとして「被災農業者向け経営体育成支援事業<sup>10</sup>」が挙げられる。当該事業は、過去に例のないような甚大な被害のあった災害において、平時から活用されている経営体育成支援事業のスキームを活用して、被災農業者の速やかな営農再開と事業継続を支援するために実施されている。

#### 参考12：経営体育成支援事業

平時の経営体育成支援事業は、地域の農業の担い手の育成・確保を推進するため、地域で定める「人・農地プラン」に位置付けられた農業者が行う経営改善に資する取組として行われる事業などにおける農業用機械等の導入を支援している。また、本事業は一定の目標を設定して取り組むこととしており、農業振興策の一つとして実施されている。

なお、農業においては、災害等の被害に備えて自助による取組として農業共済制度を設け、災害等における損害を補てんしている。

<sup>8</sup> 農林水産省ホームページ「食料・農業・農村基本法関連情報」

<sup>9</sup> 農林水産省ホームページ「災害復旧事業」

<sup>10</sup> 農林水産省ホームページ「支援例：被災農業者向け経営体育成支援事業（平成25年度の大雪）」

### Ⅲ 災害対応に関する国と地方自治体の関係

#### 1. 災害時における国の役割と地方との関係

災害救助法の適用や激甚災害法に基づく激甚指定が行われた場合、国としても被災中小企業に対して、金融支援や補助金による支援を実施してきている。地方自治体に対する平時の間接補助金は全て廃止されており、近年の災害（東日本大震災、熊本地震を除く）において活用している平時の補助金による中小企業支援はすべて国の直接補助として行ってきた。一方、地方自治体においても、災害による被害状況を踏まえ独自に支援を実施（前述第1章4. 参照）してきている。国・地方自治体のそれぞれの支援は、基本的にそれぞれが独自に実施してきており、国の支援に係る地方自治体の関わり方は地域ごとに異なっている。一方、激甚災害で被災した中小企業組合の共同施設に対する補助金と東日本大震災や熊本地震において措置された「グループ補助金」については、例外的に都道府県への間接補助スキームとなっている。

各自治体において実施された独自の被災者支援の検討・実施に当たっては、「どのような災害に対してどのような支援を行うのか」という基準は明確ではなく、また前例がない中、各自治体からは災害発生後の短期間のうちに支援策を講じなければならないとの困難があったとの声も聞かれている。また、前述のとおり（前述第1章4. 参照）、各地での支援内容は、国による支援の内容を前提としつつも、自治体ごとに i) 事業者負担部分を補助するケース、ii) 対象エリアをカバーするケース、iii) 全く違うタイプの補助を行うケースなど支援内容にはそれぞれ特徴がある。

#### 2. 国と地方の連携をめぐる今後の取組の課題

各地における災害時の被災中小企業支援に当たっては、被災状況の把握については可能な限り迅速な対応が求められる。このため、地域の中小企業に身近な地方自治体による、これらの対応が鍵となる。一方、被災地域の自治体は、中小企業支援よりも緊急性を要する人命救助・被災者支援をまずは担わなければならないが、また、公共インフラの大規模な被害に対して財政的に大きな負担を負うこととなるため、激甚災害等の大規模災害時には、国としての積極的な支援も必要となる。このため、災害時の被災中小企業支援に当たっては、国と地方が相互に効果的に補完しあうための緊密な連携が必要となる。

後述のとおり、国の支援に関しても支援にあたっての対象地域・対象中小企業について必要な検討を行っていくべきと考えられる。地方自治体においても、支援措置を講じるにあたっての明確な基準は存在せず、支援実施の見極めなどに難しさを感じている状況にあることに鑑みれば、この際、国と地方の連携の仕方について、何らかのガイドラインとなるものが必要ではないかと考えられる。

地域ごとに中小企業の実態に違いがあり、災害による被害の状況にも違いがある中、各地における取組には柔軟性や多様性が必要と考えられるが、迅速かつ効果的な支援の実現に向けて、国と地方の連携のあるべき姿について検討を行うことが必要であると考えられる。

他方、地方自治体においては、地域振興の観点や地方自治体における中小企業の振興を実施するため、地域の産業の状況を十分に把握していると考えられる。また、災害の復旧においては、迅速な対応が必要であるため、これらの地域の企業や地域

経済の実情を把握し、かつこれらのニーズを普段からつかんでいると考えられるため、地方自治体と国が連携して取り組んでいくことが不可欠である。このため、国と地方自治体の役割分担について引き続き検討し、今後は平時からも連携に取り組んでいくことも重要であると思われる。

### 3. 地域にとって重要な中小企業の把握

災害時においてサプライチェーンや地域にとって重要な企業・産業集積が被災した場合、地域経済に極めて深刻な影響をもたらすことになる。そうした重要な企業の復旧、事業再開を早期に実現していくためには、平時から地方自治体等がそれらの存在を把握し、必要に応じてBCP等の事前の備えを促す取組を進めていくことが非常に効果的であると考えられる。こうした企業群の把握に関しては、地域経済分析システム（RESAS）<sup>11</sup>を活用し、域内・域外との取引が活発で地域に富と雇用をもたらしている企業を確認することも可能である。また、それ以外にも貴重な経営資源を有する産業集積や伝統産業などを面的に把握しておくことも有効な取組であり、災害に係る対応にとどまらず、普段からの地域産業振興施策にも資する取組である。これらの把握を進めるための取組を検討していく必要があると考えられる。

## IV 被災中小企業支援についての検討課題

### (1) 国による被災中小企業を必要とする災害規模の考え方

これまで国の支援の対象となる災害とその対象地域は、前述のとおり災害救助法の適用や激甚災害法が指定されている地域で支援が行われてきており、これら災害より規模の小さな災害については国の支援対象とはしてきていない。

国による支援が必要な災害規模については様々な議論があるが、一定の規模の災害時（具体的には、市場の失敗やネットワーク外部性が大きく、自治体のみでの対応が困難と考えられる場合）において、支援を実施していくのが妥当ではないかと考える。例えば落雷や竜巻など被災事業者が少ない場合と大規模な地震や水害等で多数の被災事業者が出た場合を比べると、上記で述べたような「市場の失敗」の度合いに大きな違いが存在する。特に産業集積やサプライチェーンといった「ネットワーク外部性」への影響などを考えると、支援の公共性に自ずとその違いは明確である。

その上で、これまでの災害対応やその災害における地域への影響度合いなどを考えると、基本的にはこれまでの災害レベルごとの支援内容について大きな変更を加える必要はないと考えられる。

<sup>11</sup> 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部ホームページ

参考 1 1 : 現行の被災中小企業支援の状況

災害の状況	主な被災中小企業支援の措置
災害救助法が適用された場合	相談窓口設置、金融支援
激甚災害（局激）に指定された場合	災害救助法が適用された場合の支援措置に加え、被災状況に応じて平時の補助金を活用した措置。
激甚災害（本激）に指定され、我が国経済に大きな影響等を与えるような限られたケースの場合	災害救助法が適用された場合の支援措置に加え、被災状況に応じて「グループ補助金」などの特別な措置

(2) 地域ごとの支援について

他方、局激レベルの災害が発生した場合、これまでは局激指定を受けた地域が支援対象であったが、指定がされていない周辺地域においても、個々の中小企業においては甚大な被害を受けることがある。

これらの災害により被害を受けた中小企業に対しては、局激レベルの災害では、指定を受けた地域では甚大な被害が生じており、その影響が周辺地域にも及ぶ可能性が高いこともある。局激レベルの災害により市町村の区域にかかわらず被害を受けた事業者があった場合において、国と地方の役割分担も含め、支援する必要があるか否かを議論していくべきと考えられる。

また、災害救助法適用時の信用保証の特例措置についても、対象エリアの指定に関して、一層迅速かつ弾力的な対応が求められることが同様に考えられる。

(3) 被災中小企業に対する補助金による支援の安定化

被災中小企業に対する近年の補助金による支援については、個別の補助金が活用可能な範囲・タイミングにおいて、例外的な対応として、柔軟な支援を行ってきているのが実情である。引き続き、機動的な対応を行っていくためにどのような方針が考え得るか、議論していくべきと考えられる。

(4) 災害に備えた事前の取組を促進するような支援の在り方

被災中小企業における災害からの復旧・復興は、これまで述べてきたとおり自助の取組が前提である。自助の取組としてのBCPによる備えや保険・共済の適切な活用との関係において、被災中小企業に対する支援策がモラルハザード（事後的な支援策があるので備えは手薄でよい）となることはあってはならず、逆にBCP等の備えをしていることが、事後的な支援を受けやすくするといったインセンティブを組み込んでいくことが望まれる。先に紹介した静岡県の制度であるBCP策定を前提とした災害時発動型保証予約システムもその一例となる。

今後、検討していく被災中小企業支援としての助成制度（場合によればそれ以外の平時の補助メニューに関して）、BCPに係る取組をしている企業は優先採択をする等のインセンティブを付与することを検討していくことも必要ではないかと考えられる。

また、これまでの水害により被災した企業においては、地域の金融機関や商工団体との普段からの緊密なコミュニケーションにより、被災後、きわめて迅速かつ思い切った大胆な金融支援を受けることができた事例があったが、かかる普段からの取組は、他の中小企業にとっても模範となるものとして注目に値する。これもある意味においてBCPに係る取組の一つとも位置付けられる。

このほかに、事前対策（BCPや保険加入など）は、一般的には被害を低減する効果があり、これにより早期復旧に資するものであるが、事前対策を行わずに被災した際になんらかの支援策（例えば補助金など）を受けた場合、事前対策を講じたときと比べ一般的にダメージが大きいと考えられるため、支援策の効果が低下することが考えられる。このため、事前対策を行わずに支援を受けることはモラルハザードの観点に加え、被災中小企業の早期復旧に影響を及ぼすおそれがあるという認識が必要である。

## **V 災害時における個社に対するきめ細かな対応の重要性**

平成29年度においては、福岡県及び大分県に被害を与えた九州北部豪雨、三重県、和歌山県等に被害を与えた台風第21号により被災した中小企業に対しては、中小企業庁、各経済産業局が地元自治体や商工団体と連携し、個社ごとに担当者を配置し、個別訪問等による要望や課題の聞き取り、支援制度の説明を行うとともに、その後も復旧・事業の再開状況等を継続的にフォローする取組を実施した。

この取組については、過去に比較できるケースがないため明確には言えないが、中小企業に寄り添うことによる不安の除去、早期事業再開の促進につながったものと考えられる。また、事後のフォローアップにより、被災した中小企業の事業再開に向けてのプロセスや金融機関や支援措置の関わりなどを把握することができ、本研究会の議論にも多くの材料を提供することができた。

中小企業施策にかかわる政府職員の数には限界があり、災害規模によっては同様の対応が困難な場合も想定されるが、国と地方自治体、商工団体等の連携を普段から強化し、また、こうした個社支援を実施した経験をマニュアル化する等により、今後の大規模災害においても同様の対応をさらに円滑に実施できるよう努めるべきである。

## 中小企業の災害対応の強化に関する研究会

### 委員名簿

伊藤 毅	特定非営利法人事業推進機構 副理事長 株式会社レジリエンシープランニングオフィス代表取締役
菊池 哲	岩手県商工労働観光部 部長
佐藤 主光	一橋大学政策大学院 教授
飛嶋 順子	株式会社インターリスク総研上席コンサルタント
藤田 千晴	中小企業診断協会 中小企業診断士
三須 敏郎	静岡県経済産業部商工業局商工振興課 課長
山中 康裕	株式会社日本政策金融公庫国民生活事業本部東京契約センター所長
◎渡辺 研司	名古屋工業大学大学院 教授

◎は座長

敬称略、五十音順

## 中小企業の災害対応の強化に関する研究会

### 検討経緯

平成29年12月 8日（金） 第1回研究会

平成30年 1月25日（木） 第2回研究会

平成30年 2月 8日（木） 第3回研究会

平成30年 3月 2日（金） 第4回研究会

平成30年 3月29日（木） 中間報告書とりまとめ・公表