

災害復興関係ガイドラインに関する研究

小野寺 千 世 編

目次

- I. はじめに
- II. 第一報告「金融庁の定めるBCPガイドラインの概要とその対応」
- III. 第二報告「BCP（事業継続計画）の策定が会社法領域に与える影響」取締役の法的責任の有無に関する検討を通じて」
- IV. 第一報告、第二報告に対するコメント
- V. 第三報告「自然災害ガイドラインに関する一考察」
- VI. 第三報告に対するコメント

災害復興関係ガイドラインに関する研究（小野寺）

I. はじめに

（小野寺千世）

本研究は、災害復興関係に関するガイドラインのうち、金融庁の定める「BCPガイドライン」、中小企業庁による「中小企業BCP策定運用指針」及び「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン（以下「自然災害ガイドライン」）を取り上げ、商事法及び民事手続法の観点から法的検討を加えようとするものであり、令和六年八月三〇日、高岡法科大学において実施された研究会をベースとしたものである。

第一報告（大久保拓也担当、II.）は、金融庁の定め

る「BCPガイドライン」を、第二報告（鬼頭俊泰担当、Ⅲ.）は、中小企業庁による「中小企業BCP策定運用指針」を取り上げ、検討するものである。具体的にいうと、第一報告は、金融庁が定める「BCPガイドライン」全般を鳥瞰するものであり、第二報告は、主に会社法の観点から、「中小企業BCP策定運用指針」が会社法の領域に与える影響につき検討しようとするものである。

第一報告及び第二報告に関する研究会での質疑の結果は、両報告に対するコメント（松嶋隆弘担当、Ⅳ.）としてまとめられている。

次いで第三報告（金澤大祐担当、Ⅴ.）は、自然災害ガイドラインにつき、その全体を俯瞰するとともにその法的課題を取り上げ検討するものである。第三報告に対するコメント（中島弘雅担当）では、主に民事手続法的観点から、自然災害ガイドライン及び金澤報告に関する検討がなされている。

本研究は、小野寺が代表を務める共同研究令和六年度法学部研究費「学術研究費（共同研究費）」「災害時の被災者賠償法制と司法が果たすべき役割」に基づき、実施

されたものであるとともに、令和六年度日本大学特別研究「『災害に強く人にやさしい地域共創拠点』の構築を目指したCyber-Physical Systemの開発」（研究代表者浅井朋彦）の支援をも受けたものである。本報告は、われわれの共同研究の現在までの成果を中間報告するべく、資料として公表するものである。今後、さらに研究を深め、令和七年二月二日に実践経営学会東北部会で本件に関するシンポジウムを開催し、その結果を取りまとめ、最終成果とする予定である。

Ⅱ. 第一報告「金融庁の定めるBCPガイドラインの概要とその対応」

（大久保拓也）

一. はじめに

BCP（事業継続計画（Business Continuity Planning））とは、企業等の組織体が災害等の緊急事態に遭遇した場合において、組織体の事業を継続できるように、平常時や緊急時の対応方法等を取り決めておく計画のことをいう。

災害の多い日本においては、災害時においても国や地方の行政機関が適切に機能すべき対応方法を計画しておく必要がある。災害対策基本法は、内閣府や金融庁等の指定行政機関が防災業務計画を定めることを求める（同法三六条一項）。国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とするからである（同法一条）。

この防災業務計画をもとに、金融庁は防災のガイドラインを定めている（金融庁防災業務計画）。金融は資金が適切に供給されることによつて経済や国民の生活を循環させる役割を果たすための装置であり、災害等の緊急事態においても資金の循環が円滑に行われるようにする必要がある。さらに、金融庁は、BCPのガイドライン

を定めている^①。

本報告では、金融庁の定めるBCPガイドラインの概要とそれに対する金融庁・金融機関等の対応を分析するものである。具体的には、金融庁防災業務計画、金融庁版BCPの概要を扱うとともに、金融庁が所管する金融機関もBCPを定めているので、それらを横断的に検討する。そして、それを踏まえ、金融庁版BCPが、金融機関から融資を受ける多くの事業体のBCPに与える影響を考察することにした。

二、金融庁の定めるBCP

1. 金融庁の目標と金融庁BCP

金融庁は、金融を取り巻く環境が急激に変化する中にあつても、(1)金融システムの安定／金融仲介機能の発揮、(2)利用者保護／利用者利便、(3)市場の公正性・透明性／市場の活力のそれぞれを両立させることを通じて、企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生を増大を目指すことを目標として、金融行政に取り組むものとしている^②。

金融庁BCPは、一で述べた防災業務計画で大枠を定め、個別的に「首都直下地震対応編」、「新型インフルエ

ンザ対応編」という計画を定めている。ここでは災害に係る前二者をみてゆく。

2. 金融庁防災業務計画

金融庁防災業務計画（金融庁訓令第二五号・平成一三年一月六日、以下「金融庁計画」という^③）は、第一章総則、第二章 防災体制の確立、第三章 災害応急対策及び災害復旧、第四章 南海トラフ地震に係る防災強化計画等、第五章 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策推進計画、第六章 地域防災計画の作成の基準、第七章 補則の章立てである。

金融庁防災業務計画は、災害対策基本法三六条第一項、大規模地震対策特別措置法六条一項等の規定に基づき、金融庁の所掌事務について、「防災に関し採るべき措置」の基本を定めるとともに、地域防災計画の作成のための基準を示すことを目的とする（金融庁計画一条）。「防災に関し採るべき措置」とは、災害の発生時等において金融庁及び金融機関等が、早期に被害の回復を図り、金融システムの機能の維持に必要な最低限度の業務を継続するために必要な措置を含むものとしているので、措置の名宛人は金融庁をはじめとする行政機関と金融機関等に

なる。これらが対象となるのは、災害発生後に被害の回復と業務継続のための司令塔となる金融庁と、災害からの復旧には金融を通じて金融機関等が資金を供給して経済を円滑に回す仕組みを保持するためであろう。

金融機関等に該当するのは、預金等取扱金融機関、銀行協会等（預金等取扱金融機関を会員とする協会をいう）、保険会社、少額短期保険業者、電子債権記録機関、金融商品取引業者、金融商品取引所、金融商品取引業協会、保管振替機関、振替機関及び清算機関である（金融庁計画二条二項二号）。銀行、金融商品取引に関する機関、決済に関する機関は資金の移動に大きく関わり、また保険会社は損害に対する保険金の支払で復興に関わることになる。

金融庁防災業務計画は、平時の体制整備（第二章）と有時の体制整備（第三章・第五章）を定める。

前者（平時）については、主に金融庁内の対応を定めるが、金融機関等との連携をとる旨を定めているのが特徴的である。例えば、日本銀行等の関係機関との連携をとること（金融庁計画四条三項）、金融機関等との間で災害発生時における連絡方法の確認等を行うこと（金融

庁計画六条三項）、災害時等において早期の被害回復と金融システムの維持に必要な最低限度の業務の継続が可能となるよう体制整備を図ること（金融庁計画八条の二）が定められる。

後者（有時）については、金融庁内では、応急措置の実施と金融機関等に対し報告を求めることで情報収集手段が求められる。金融商品取引業に関する措置（金融庁計画一三条）や地震対策も定めるが、金融商品取引については金融商品の売買対応や取引所のネットワークシステムの稼働が主な問題となるので、論点が絞られること、地震対策については3で後述することから、ここでは金融に関する措置（金融庁計画一二条）を取り上げる。

金融に関する措置（金融庁計画一二条）の重点項目としては、①災害関係の融資に関する措置（災害の状況、応急資金の需要等を勘案して融資相談所の開設、審査手続の簡便化、貸出の迅速化、貸出金の返済猶予等被災者の便宜を考慮した適時的確な措置を講ずることをいう）、②預貯金の払戻し及び中途解約に関する措置（預金通帳、届出印鑑等を焼失又は流失した預貯金者については、り災証明書の提示その他実情に即する簡易な確認方法を

もって被災者の預貯金払戻しの利便を図ること、及び事情やむを得ないと認められる被災者については、定期預金、定期積金等の中途解約又は当該預貯金を担保とする貸出に応ずる等の適宜の措置を講ずることをいう）、③手形交換、休日営業等に関する措置（災害時における手形交換又は不渡処分、金融機関の休日営業又は平常時間外の営業についても適宜配慮すること、並びに窓口における営業ができない場合であっても、顧客及び従業員の安全に十分配慮した上で現金自動預払機等において預金の払戻しを行う等、被災者の便宜を考慮した措置を講ずることをいう）が挙げられる（一二条）。①・②は国民の生活の回復に必要な措置であり、具体的な対策は金融庁から各金融機関に融資や預貯金の対応を促すこととなる。③はビジネス上の決済やオンライン決済で求められる対策である。手形交換は電子交換所での決済になり、オンラインシステムが稼働しているか、稼働していない場合に紙の手形に基づく交換を行うという技術的な問題が生じてくる。現金自動預払機もオンライン決済稼働状況次第となる。

金融庁防災業務計画は概括的に規定されているため、

オンラインシステムへの対応がどうなるかは明らかではない。ただ、金融取引や金融商品取引はオンライン化され、ネットワークを介してデータがつながっているため、業務の継続についてはネットワークの復旧が迅速に行われるように体制を整える必要があることは重視すべきである。

3. 金融庁BCP「首都直下地震対応編」

金融庁BCP（首都直下地震対応編・令和五年六月二三日）は、日本で頻発する地震が発生した場合に、日本経済の基礎インフラである金融システムの機能を維持するために、平成二〇年六月に策定された金融庁BCP（首都直下地震対応編）を改訂したものである。⁴

金融庁BCPの基本方針は、想定災害等発生時において金融システムの機能の維持を図るべく、次の①・②の方針に基づいて、業務継続に向けた取組みを進めていくものとする。

①国民の金融資産の保全を図り、国民生活や民間の金融・経済活動が中断する事態をできるだけ避け、その早期回復に努める。

②金融庁の業務継続体制の確保に向けて、職員の安全

を確保し、必要な執行体制を整備した上で、行政資源を適切に配分する。

金融庁BCPの構成は、次の4章で構成される。第1章 適用範囲、想定する災害・被害等、第2章 発災時における対応、第3章 業務継続への備え、第4章 教育・訓練及び計画の見直し、である。

その対応策をみると、地震発生直後から、安否確認・報告、災害対策本部の設置、担当者の参集を始め、情報管理体制を確立、災害対策本部の設営、情報発信体制の確立、海外当局者等への情報発信、金融機関の被災状況に係る情報発信と対応すべきタイムスケジュールと担当者・担当機関を明示している。

まず金融庁内の職員に対する計画として、職員の初動対応として何をなすべきか明確にしている。地震はいつ発生するかわからないため、就業時間内だけでなく、就業時間外の対応、災害対策本部への参集が困難な者への対応も定める。

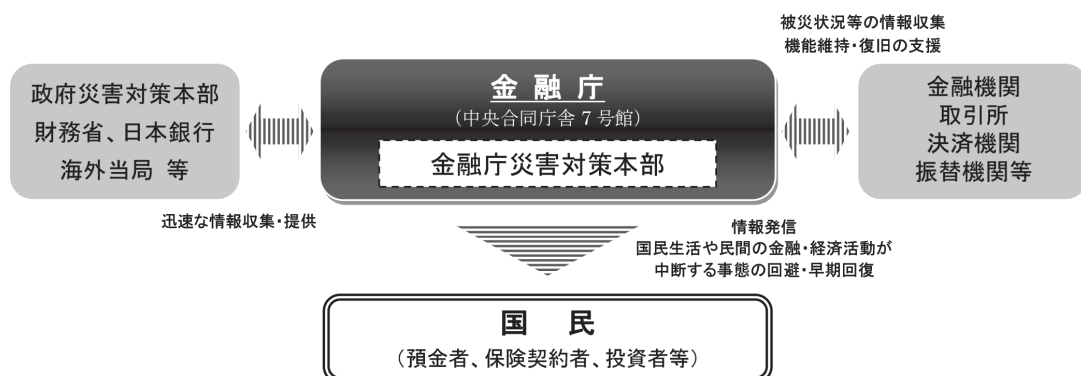
金融庁内の職員が災害対応本部を設置して災害への対応できる体制を構築するとともに、情報収集、情報発信体制を順次確立することとしている。金融庁外部との関

わりでは、非常時優先業務等の実施（第2章3(2)）について、金融機関における情報の確認方法⁽ⁱⁱⁱ⁾、国民、金融機関、海外当局等への情報発信^(iv)、金融機関に対する被災者支援の要請に係る業務^(v)、E D I N E T の管理・運用に関する計画^(vi)等の項目を挙げる。対外的な対応策については、金融庁から、政府災害対策本部、財務省、日本銀行、海外当局等との間で正確な情報収集をし、情報を提供するとともに、金融機関、取引所、決済機関、振替機関等から被災状況等の情報収集し、それらの機能維持・復旧の支援を行い、それらをもとに、国民に対して、金融・経済活動が中断しないよう情報発信を行うというものである（図表1参照）。

このガイドラインは、金融庁の建物自体が耐震化されていることを前提としたものとなっている。金融庁内部で情報収集・意見交換・情報発信を行うことになる。もともと、このガイドラインが前提とする被災のレベルは都心南部直下地震（M7.3）である。金融庁自体が物理的に被災した場合や、交通手段の被災により職員が来庁できない場合の対応策も重要である。また、金融取引や金融商品取引のオンライン化が進んだ現在、金融取引や

災害復興関係ガイドラインに関する研究（小野寺）

（図表1）
＜金融庁と関係機関等との概念図（イメージ）＞



（出所）金融庁 B C P 「首都直下地震対応編」16頁

金融商品取引のオンライン取引センターの被災を避ける措置（バックアップセンターの構築）も、都心直下地震でどこまで対応できるのかさらなる検討が必要になる。金融庁内で対応が困難な場合に、バックアップ体制をどこに構築するか、復旧時の対外関係の対応の整備が今後求められよう。

三．金融機関等の定めるBCP

1．金融機関等の定めるBCPの重要性

被災直後に金融機関が対応する必要があるのは、債務の支払等の資金決済体制の復旧、預貯金の払い戻し等による資金取扱方法の復旧、他金融機関や国内外の金融機関への送金等の金融事業者間取引の復旧がある。災害から時間が経つと、融資対応が求められる等、求められる対策は変わってくる。

災害直後の初動対応では、二で述べた金融庁BCPと同様に、職員の安否確認や災害対策本部の設置等の災害対応の司令部を作り、情報収集と情報発信の体制を整備することが求められる。本報告では金融機関のHP掲載のものをもとに、各金融機関のBCPの特徴をみておきたい。

2．日本銀行の定めるBCP

日本銀行のBCPは、災害発生時と災害発生のおそれがある場合に、中央銀行として、①銀行券の発行ならびに通貨および金融の調節を行うとともに、②銀行その他の金融機関の間で行われる資金決済の円滑の確保を図ることで、信用秩序の維持を目的としている（第1）。防災対応を行う組織は本支店の各部署で行うこととして本店だけでなく、支店でも、災害対策本部または準本部を設けて応急体制をとることができるようにすると定める（第3）。

災害の予防対策（第4）と災害応急対策（第5）を定めるところは金融庁BCPと同様である。その中で、災害発生時等における通貨供給に支障が生じないように、日本銀行券および貨幣の保有高の充実を図るとしているところが特徴である。日本銀行が通貨発行を管理しているから、各支店で常時適正な保有高を確保するとともに、災害発生のおそれが強い地域または地理上要衝の地に所在する本支店にとくに重点的に配賦するほか、必要に応じてあらかじめ当該地所在の金融機関に発行元銀行券を委託することとしている（第4の2(2)）。通貨保有高につ

き分散保有することでリスク管理を行っている。さらに、震災後の被災地については、現金供給のために現金を郵送するとともに、その状況を把握するための通信手段を確保することも求めている（第5の2(2)）。

このように具体的に通貨を運搬する体制の整備まで定めるところが、金融の直接の担い手となる日本銀行のBCPの特徴といえる。

3. 各金融機関の定めるBCP

多くの金融機関でBCPを定めている。

メガバンクのBCP⁽⁵⁾をみると、金融機関の職員だけではなく、顧客の安全確保も図ることを謳っているところの特徴である。金融機関の窓口には不特定多数の多くの顧客が出入りすることから、顧客に対しても建物の耐震性の向上をアピールしているのである。現金供給（預金等の払い戻し）、資金の決済（振り込み、送金、口座振替等）、資金の融通等の項目を具体的に挙げて、BCPの内容をわかりやすく明示する。こうした目的から、HP上では金融庁や日本銀行のようにBCPの規定そのものを明示するのではなく、要点をビジュアル化してわかりやすく示している。もちろん、金融機関の職員向け

には別途詳細なガイドラインが作成されているであろうが、あくまで職員向けの文書ということになる。

さらに、三井住友銀行のBCPでは自らのBCP作成の要点を示すとともに、顧客向けにBCP作成方法のガイドラインを示している。BCPの作成方法を指南することで、顧客獲得につなげようとする意図がみとれる。これと同様の取り組みをするものとして、北陸銀行のBCP（事業継続計画）支援がある⁽⁶⁾⁽⁷⁾。災害発生時のリスク対策のために、BCP対応を行った企業向けに大地震発生に対応した特別融資を行うという内容である。

各金融機関の定めるBCPへの取り組みをみると、BCP作成は単に各金融機関自体の災害対応を目的とするだけではなく、金融機関による融資の一要素とするものもある。後者は、各企業の経営の改善に資するものであるから、BCPを定めることを通じて業務改善につなげるという積極的な取り組みもみとれるのである。

四・金融庁金融庁・金融機関等の定めるBCPの特徴と今後の課題

本報告では、金融庁BCPを検討した。二で述べたように、金融庁BCPでは、金融庁防災業

務計画を基本とし、首都直下地震対応といった個別のBCPで具体的な対策を定めている。金融庁自体が災害発生時にどのように防災対応するかが中心的な内容である。金融システムはオンライン化され、ネットワークでつながっているため、オンラインシステムの復旧をどうするかが課題となるが、金融庁BCPでは具体的なシステムの構築は各金融機関等が対応することであるため、どう対応するかまでは示されていない。もともと、システムの問題はガイドラインに詳細に記載すれば直ちに対応できるものではない。この点、計画策定にとどまらず計画の継続的改定は今後の課題といえよう。

金融庁BCPは、三で述べたように金融機関等との連携についても定めている。日本銀行では、通貨の管理を強調して、対応すべきBCPの内容に優先順位をつけている。日本銀行のBCPに鑑みると、リスク分散の仕組みもBCPに定めるべき重要な要素といえることができる。各金融機関ではBCPの作成は顧客獲得や顧客の経営改善への方法としても活用されている。顧客となる企業がどのようにBCPを改善するか判断については、企業の内部統制の問題として取り組む必要がある。これに

については、中業企業庁の「中小企業BCP策定運用指針」^⑧を踏まえた取り組みが重要であるとする、鬼頭俊泰教授の第二報告を参照していただきたい。

- (1) BCP（業務継続計画）等について (<https://www.fsa.go.jp/policy/BCP/>「最終閲覧二〇二四年一〇月四日」）。
- 金融庁BCP（首都直下地震対応編）、金融庁BCP（新インフルエンザ対応編）がある。
- (2) 「金融庁の概要」 (<https://www.fsa.go.jp/common/about/fsainfo.html>「最終閲覧二〇二四年一〇月四日」）。
- (3) 金融庁防災業務計画 (<https://www.fsa.go.jp/policy/BCP/09.3.pdf>「最終閲覧二〇二四年一〇月四日」）。
- (4) 金融庁BCP「首都直下地震対応編」 (<https://www.fsa.go.jp/policy/BCP/07.23.pdf>「最終閲覧二〇二四年一〇月四日」）。
- (5) みずほ銀行 (<https://www.mizuho-fg.co.jp/company/internal/continuity/index.html>)、三井住友銀行 (<https://www.smbc.co.jp/hojin/magazine/planning/about-bcp.html>)、三菱UFJ銀行 (<https://www.bk.mufg.jp/kigyoku/bcp.html>)の各BCP「最終閲覧二〇二四年一〇月四日」。
- (6) 日本銀行BCP (https://www.boj.or.jp/about/bcp/boj_bcp/bkeikaku.htm「最終閲覧二〇二四年一〇月四日」）。
- (7) 北陸銀行のBCP（事業継続計画）支援について

(<https://www.hokugin.co.jp/info/files/pdf/1713.pdf> [最終閲覧二〇二四年一〇月四日])。

(8) 中業企業庁の「BCP策定運用指針」(<https://www.chusho.meti.go.jp/BCP/> [最終閲覧二〇二四年一〇月四日])。

Ⅲ. 第二報告「BCP（事業継続計画）の策定が会社法領域に与える影響」取締役の法的責任の有無に関する検討を通じて」（鬼頭俊泰）

1. はじめに

本稿は、Business Continuity Plan（事業継続計画。以下、「BCP」という）の策定が、会社法領域に与える影響、とりわけ取締役の法的責任与える影響につき検討することを目的とする。

中小企業庁が示す「中小企業BCP策定運用指針」によれば、BCPとは、企業が自然災害、大火災、テロ攻撃などの緊急事態に遭遇した場合において、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、手段などを取り決めておく計画のこととされる^①。

ただ、BCPは、前記のとおり、企業などの組織が緊急事態であっても事業を継続するために備えて策定しておく計画全般をさすため、現状、統一的なフォーマットが存在するわけではない。むしろ、多様な公官庁において指針が示されてはいるもの^②、それらは公官庁の役割・区分に応じた内容となっていることに加え、BCP策定の対象となる多様な組織体においては、それぞれの組織体において想定される緊急事態や事業の内容が異なるため、すべての組織体にとって共通する統一的なBCP策定方針の策定は困難であるといえよう。

本稿では、数多く存在するBCP運用指針のうち、筆者が主な研究対象とする事業体と深く関係していることから、中小企業庁が示す「中小企業BCP策定運用指針」をもとに、BCPの策定が会社法領域、とりわけ取締役の法的責任の有無に対してどのような影響を与えるのかにつき検討を行う。

本稿の検討手順は以下のとおりである。まず、中小企

業庁が示すBCPの内容をまとめたうえで、BCPの策定が影響を与えると思われる会社法領域の問題点を整理する。そこでは、主に取締役の法的責任の観点から状況を整理し、取締役の法的責任の有無などにつき検討を加えたい。最後に、BCP策定が会社法領域以外に与えると思われる点をいくつか取り上げたい。

2. BCPの概要

(1) BCPの概要

前述したとおり、BCPとは、企業が自然災害、大震災、テロ攻撃などの緊急事態に遭遇した場合において、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、手段などを取り決めておく計画のことである^③。

かかる緊急事態において企業として有効な対応ができなければ、経営基盤が脆弱な中小企業を中心に、廃業へ追い込まれるおそれが生じることとなる。また、廃業に至らなくとも事業を縮小し従業員を解雇しなければならぬ状況も発生しうる。

こうしたことから、BCPを事前に準備をしておき、

緊急事態において企業が倒産や事業縮小を回避しつつ、事業の継続・早期復旧を図ることが重要となる。BCPを事前かつ周到に準備をしている企業は、顧客の信用を維持し、市場関係者から高い評価を受けることとなり、株主にとって企業価値の維持・向上につながる^④。

このBCPの特徴は、①優先して継続・復旧すべき中核事業を特定する、②緊急時における中核事業の目標復旧時間を定めておく、③緊急時に提供できるサービスのレベルについて顧客と予め協議しておく、④事業拠点や生産設備、仕入品調達等の代替策を用意しておく、⑤全ての従業員と事業継続についてコミュニケーションを図っておくことにある^⑤。

(2) 中小企業BCP策定運用方針

わが国では毎年、地震、台風、集中豪雨等の自然災害が数多く発生していること、また、災害で被害を受けた中小企業の事業中断は、そのまま廃業や倒産といった事態につながりかねないこと、さらに、それが長期にわたれば、被災地の地域経済はもとより、わが国経済全体に深刻な影響を及ぼしかねないことなどから、中小企業庁は、中小企業の事前の備えを支援するため、「中小企業

BCP策定運用指針」を公開している⁽⁶⁾。

同指針によって、わが国の中小企業自らがBCPを策定し運用することができるよう、わかりやすく解説している。

(3) BCP策定手順・目的・効果

中小企業BCP策定運用指針によれば、BCPの策定は、①基本方針の立案（何のためにBCPを策定するのかなど）、②重要商品の検討（限りある人員や資機材の中で優先的に製造や販売する商品・サービスをあらかじめ取り決めておく）、③被害状況の確認（災害等により会社が受ける影響のイメージを持つ）、④事前対策の実施（緊急時に必要な経営資源を確保するための対策を平時から検討・実施）、⑤緊急時の体制の整備（会社の事業継続のために適切な行動ができるようにするための緊急時の対応とその責任者の整理）、という手順を踏んで進行される。

前記①は、会社の経営方針の延長に位置するもので、BCP策定の目的となる。例えば、人命の安全を守る・自社の経営を維持する・供給責任を果たし、顧客からの信用を守る・従業員の雇用を守る・地域経済の活力を守る

る・社会からの需要に応えるなどである。

このように、適切なBCPが会社経営者（取締役）が中心となって策定されることにより、最高意思決定者不在時の緊急時対応を事前に取り決めることができ、BCPの策定・運用により、防災に係る融資や保険の優遇が受けられる場合もあり、また、取引先や社外からの信用が高まり中長期的な業績向上が期待されることとなる⁽⁷⁾。

3. BCP策定が会社法領域に与える影響に関する検討

それでは次に、BCP策定が会社法領域に与える影響について検討したい。

(1) 取締役によるBCP策定の会社法上の位置づけ
BCPの策定にあたっては、2で述べたようにBCPの策定とBCPをどのような内容とするのが問題となるところ、BCPを策定する会社については、会社ごとに置かれている状況（事業内容・会社規模・会社所在場所など）が異なるため、各会社にとって適切なBCPは一樣ではない。

従って、各会社におけるBCPの策定と適切なBCP

の内容については、各会社の経営者（取締役）を中心に策定されることとなるため、かかる判断はあくまで取締役の経営判断の一種と整理されることとなる。取締役の経営判断については、いわゆる経営判断原則によって判断されることとなるため、同原則に従うと、①経営判断の前提となる事実認識の過程（情報収集とその分析・検討）における不注意な誤りに起因する不合理さの有無、②事実認識に基づく意思決定の推論過程・内容の著しい不合理さの存否、という点が、取締役の善管注意義務違反の判断の中心要素となる。^⑧すなわち、これは取締役の責任につき、事後的・結果論的な評価がなされてはならないことを意味し、BCPの策定にあたって前記①②に問題がなければ、策定を主導した取締役の責任は問われないこととなる。実際に、この判断基準によると、取締役の判断を是認する結論が導き出されることが多いとされる。^⑨

取締役の善管注意義務・忠実義務違反が存在する場合には、対会社責任（会社法四二三条）、対第三者責任（同法四二九条）、株主代表訴訟（同法八四七条）などによる損害賠償責任（追及）の可能性が生ずる。そのうち

会社法四二九条一項では、役員等がその職務を行うについて悪意又は重大な過失があったときは、当該役員等は、これによって第三者に生じた損害を賠償する責任を負う旨規定がなされており、取締役の責任が認められるための要件として、①任務懈怠、②悪意または重大な過失、③第三者の損害、④①・③との間の相当因果関係が必要とされている。^⑩取締役が策定したBCP策定行為によって、前記①から④の要件が満たされる場合には、かかる損害を賠償しなければならない状況も生じよう。

一方、自然災害等、とりわけ大災害については、それらが不可抗力であるとして、損害に対する免責規定が各種設けられている。そもそも、不可抗力については法律上の定義規定は設けられていないものの、学説上は「外部からくる事実であって、取引上要求できる注意や予防方法を講じても防止できないもの」^⑪であったり、「単に過失がないというだけではなく、よりいっそう外部的な事情」^⑫などとされている。この不可抗力（帰責不可事由）による損害については、たとえば民法四一五条但書、同法五六七条一項、商法五九六条一項（反対解釈）などによる免責規定が置かれている。

こうした規定の存在・趣旨からすると、そもそも自然災害等（不可抗力）による損害につき、BCP策定（不備）に基づく経営者（取締役）側に対する責任追及自体が無理筋な主張となろう。むしろ、経営者（取締役）に法的責任が発生しうる例外的な局面はどのようなものかを検討することの方が有益であると思われる。

（2）BCPの策定と取締役の法的責任の有無

たとえば3(1)で触れた会社法四二三条や同法四二九条の要件に従えば、自然災害等が発生した場合を想定したBCP策定といった対策の必要性を認識しつつ、何ら企業（取締役）として対策をしていなかったような場合、すなわち、取締役が職務を行うについて悪意または重大な過失があったときには、当該取締役につきBCP策定に伴う法的責任が認められる可能性はあろう。もっとも、各会社における適切な対策の具体的内容は、BCP基本方針で設定したBCP策定目的によって変動することとなる。

また、そもそも大災害が発生した場合には、「企業の継続（個人（従業員）の継続」、すなわち従業員の生命の確保が重要となるところ、2(3)で掲げたように、

BCP基本方針として、従業員の安全を守ると設定した場合には、会社・取締役の安全配慮義務（使用者（事業者）が労働者（従業員）の心身の健康と安全を守るために配慮すべき義務）の問題となろう。

会社・取締役による従業員の安全配慮義務違反が問題となった事実として、肥後銀行事件¹³を取り上げたい。同事件は、銀行の従業員Aが、長時間労働に従事させられ、うつ病にり患し投身自殺したことに付き、Y銀行には従業員の健康に対する注意義務違反があるとして、遺族であるXらがY銀行に対して主位的に不法行為（民法七〇九条）、予備的に債務不履行（同法四一五条）に基づき損害賠償およびその遅延損害金の支払いを求め、かかる請求が認容された事件（①事件）と、①事件を受け、Y銀行株主がY銀行取締役に対し、①事件によってY銀行の信用が著しく損ねられ、信用毀損による損害を被つたのは、当時Y銀行の取締役であった被告らが、従業員の労働時間管理体制の構築に係る善管注意義務を懈怠したためであると主張して、会社法八四七条の二及び同法四二三条一項に基づき損害賠償およびその遅延損害金の支払を求め、かかる請求が棄却された事件（②事件）か

ら成る。

①事件・②事件ともに、会社（Y銀行）による労務管理体制構築（内部統制システム構築¹⁴）の不備が問題となっており、運用を想定している局面が平時も含めたもののなか緊急時（有事）なので異なるものの、会社法が念頭に置いている内部統制システムの構築と、BCPが念頭に置いている緊急時（有事）の体制の整備が共通点を持つこととなる。

②事件において裁判所は、「会社（銀行）の取締役に対し、適切な労務管理の体制の構築・運用を怠ったことが善管注意義務に違背するとしてその責任を追及するためには、代表取締役および労務管理を所掌する取締役の判断の前提となった情報の収集、分析、検討が不合理なものであったか、あるいは、その事実認識に基づく判断の過程および判断内容に明らかに不合理な点があったことを要する」とし、3(1)で述べた経営判断原則における善管注意義務違反等と同様の判断基準を用いて判断（取締役の法的責任を否定）を下している。

会社法は、大会社の取締役に対し、会社の業務が法令を遵守して行われるための体制（法令遵守体制）を含め

た内部統制システムを整備する義務を負わせている（会社法三四八条四項）。また、取締役会設置会社では、取締役会決議により内部統制システムの整備に関する事項の策定を義務付けている（会社法三六二条五項）。一方、大会社以外の会社（における取締役）については、内部統制システム構築義務は課されていないものの、3(1)で述べた通り、取締役に善管注意義務・忠実義務違反が存在する場合には法的責任が認められる可能性がある。

この内部統制システム構築義務違反の判断基準については、取締役が内部統制システムに関する義務を怠り（任務懈怠）、それにより損害が生じた場合には、損害賠償責任を負う（会社法四二三条、四一九条）。また、会社は、会社法三五〇条に基づき、代表者の行為について損害賠償責任を問われることがある¹⁵ほか、前記①事件のように、民法七〇九条の不法行為の規定に基づき、損害賠償請求されることも考えられる。

以上からすると、まず、内部統制システム構築に関する決定が義務づけられている大会社において（会社法三四八条三項四号・四項等）、それをしなかった場合は法令違反となり、取締役の法的責任が肯定されることと

なろう。また、取締役が当該会社の規模や特性に応じた内部統制システムを構築していなかった場合には、善管注意義務違反となる。過去に会社において不正行為が発生していたにもかかわらずそれに対応しうる内部統制システムを構築していなかった場合にも、善管注意義務違反が認められる可能性がある。

内部統制システムの構築が義務付けられていない中小会社においても、社内体制の整備を怠り、会社に損害が生じた場合には、善管注意義務違反であるとして損害賠償責任が肯定される可能性がある。

かかる議論をBCP策定局面に当てはめると、会社にとって容易に想定される緊急事態に対し、事前に取締役がBCPを策定しない、BCPの策定内容が著しく現実とそぐわないなどの不合理な対応をして会社等に損害を生じさせたような場合には、善管注意義務・忠実義務違反であるとして、法的責任を負うこととなろう。

4. まとめに代えて

以上、本稿ではBCP策定とBCP策定内容が取締役の法的責任に与える影響につき検討を加えた。

運用想定局面は異なるものの、BCP策定に関する取

締役の法的責任の有無については、内部統制システム構築義務の判断枠組みを参考にすべきと考える。

会社法上、内部統制システム構築義務は大会社（の取締役）に限って規定されているところ、BCPの策定（緊急時の体制整備）については、大会社だけでなく中小会社を含めたすべての会社に関わる事柄であり、取締役を中心に、各会社において最適と思われるBCPの策定（とそのため検討）をしていたか否かが重要となる。

なお、BCPの策定については、①実体法と手続法との関係（BCP策定にあたっての責任につき手続き面からの検討）、②税制との関係（緊急事態における各種税制を活用できずに会社に損害を与えてしまったような取締役の責任に関する検討）、③保険・約款規制との関係（不可抗力条項といった契約法理からの検討）、④国・自治体との関係（国・自治体への損害賠償請求局面の検討）などについては別途検討の必要がある。これらの検討については他日を期すこととしたい。

(1) 中小企業庁 HP https://www.chusho.meti.go.jp/bcp/contents/level_c/bcpgl_01_1.html 参照

- (2) たとえば、内閣府「事業継続ガイドライン」、厚生労働省「介護施設・事業所における業務継続ガイドライン」、東京都「東京都業務継続計画（都政BCP）」、全国銀行協会「震災対応にかかる業務継続計画（BCP）」に関するガイドライン」などがある。
- (3) 中小企業庁・前掲注(1)
- (4) 中小企業庁・前掲注(1)
- (5) 中小企業庁・前掲注(1)
- (6) 中小企業庁『中小企業BCP策定運用指針（第2版）』（中小企業庁、二〇二二年）
- (7) 中小企業庁・前掲注(1)
- (8) 高橋美加ほか『会社法（第3版）』（弘文堂、二〇二〇年）二二二頁「高橋美加」
- (9) 江頭憲治郎『株式会社法（第9版）』（有斐閣、二〇二四年）四九九頁
- (10) 岩原紳作編『会社法コンメンタール9 機関「3」』（商事法務、二〇一四年）三四七頁「吉原和志」
- (11) 窪田充見『不法行為法（第2版）』（有斐閣、二〇一八年）一一頁
- (12) 我妻榮ほか著『我妻・有泉コンメンタール民法（第7版）』（日本評論社、二〇二二年）八〇三頁
- (13) 熊本地判平成二六年一〇月一七日・判時二二四九号八一頁（①事件）、福岡高判令和四年三月四日・金法二一九〇号九四頁（②事件）

- (14) 取締役の職務の執行が法令・定款に適合することを確保するための体制その他会社の業務及び当該会社・その子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制（会社法三四八条三項四号・四項、会社法施行規則九八条）
- (15) 最判平成二二年七月九日・判時二〇五五号一四七頁

IV. 第一報告、第二報告に対するコメント

（松嶋隆弘）

1. 両報告の関係についての整理

BCPガイドラインを素材としつつ、大久保報告では社会におけるマネーサプライの安定というマクロな観点からの分析がなされ、鬼頭報告では、個々の企業の活動の継続性というミクロな観点からの検討がなされたものと理解する。以下、かかる前提に立って、両報告に対し若干のコメントを行う。

2. 大久保報告に対するコメント

(1) 社会における血流たるマネーサプライの安定継続大久保報告は、金融庁のBCPガイドラインを鳥瞰的に分析し、「社会におけるマネーサプライの安定に資す

るためのシステム」と理解して、検討しようとするものである。言うまでもないことだが、マネーサプライは人体における血液のようなものであり、その安定供給は経済活動の継続のため不可欠である。かような観点から金融庁のBCPガイドラインを眺めていくと、同ガイドラインは、マネーサプライの安定のため、マネーを供給するバンク（銀行）のビジネスの継続性と所轄官庁である金融庁自身の活動の継続性を念頭に置いているものと理解される。自然災害ガイドラインについては、後で金澤報告で検討されるところであるが、同ガイドラインの適用が問題となるような状況では、金融機関自身が被災しているといった事態がまみられ、かかる事態において、金融機関が金利減免等に応じるのが困難となる場面が生じうるようである。個々の企業の救済のためには、マネーサプライを司る金融機関自体のBCPが確保されている必要がある、そのためには金融機関全体を監督する金融庁自体のBCP確保も不可欠となる。金融庁のBCPガイドラインは、かような観点で策定されているものと理解できよう。

(2) キャッシュレスの場面をも対象とする必要

なお、前記の議論ではマネーを抽象的なものと理解して分析していた。電子マネー等のキャッシュレスの決済手段が普及している現在、BCPを議論する際には、物理的なデバイスとしてのマネー（紙幣、硬貨）だけでなく、キャッシュレスの場面をも対象とする必要があるのではないかと思われるので、一言しておきたい。

キャッシュレス・マネーについては、電気が使えなくなったり、端末が動かなくなってしまうようなものもなく、一方で、携帯電話が普及している現在においては、携帯と関連のアプリさえ動いていけばどうにか続けていくことができる。かような観点からすると、災害時におけるキャッシュレス・マネーの安定性、具体的にいうと携帯電話とアプリさえ動いていけば、動かし続けていくことができるキャッシュレス社会の実現に向けた取り組みを本格的に考えていくべきではないかと思われる。この点で、新型コロナウイルス対策の一環として、現金の使用を制限し、キャッシュレス・マネーの利用を強く推奨した英国の対応が参考になるように思われる。ただ、そのためには通貨の強制通用力を規定する通貨法（通貨

の単位及び貨幣の発行等に関する法律）の見直し等、法的整備を必要とする場面も出てくるのではないかと思料する。

3. 鬼頭報告に対するコメント

(1) はじめに

続いて鬼頭報告に対するコメントに移る。大久保報告との対比でいうと、鬼頭報告は、個々の企業におけるBCPを取り扱ったものと整理できることについては、前記のとおりであるが、個々の企業におけるBCPをさらに「平時」と「有事」とに分けることができるように思われる。以下、かかる観点から分けてコメントしていこう。

(2) 「平時」におけるBCP

「平時」におけるBCPとしては、次の二つを指摘しておきたい。まず第一の点として、例えば、本店機能の分散、工場の分散といった災害に備えた経営体制の実現である。言い換えると、意図的に一元化しない経営、意図的に余剰・ムダを生じさせておく経営ということもできよう。すなわち、本店機能な生産体制を複線化しておくことは、短期的・中期的には余剰やムダを産むような

経営であるわけだが、かかる余剰やムダを災害時の備えとして活用しうる。かかる観点から、意図的に余剰やムダを残しておく経営こそが「平時」におけるBCPということができるように思われる。法的にいうと、かかる余剰やムダを単なる余剰・ムダに過ぎないとみるか、「平時」における防災体制と評価するかといった見方の違いであり、かかるファクターを経営判断として許容できるかということでもある。

次に第二の点として、有事に備えた権限分配秩序の確立につき指摘したい。具体的には、代表取締役社長が被災し不在となった場合、次順位の者が代表取締役社長に代わり、迅速に意思決定をできるようにしておく必要があるといったことである。かかる事項を整備しておくためには、平時から、定款なり取締役会規程なりを整備しておく必要がある。会社法は、一定の場合に裁判所が関与する場面を用意している（例えば、一時代表取締役や職務代行者に関する会社法三五一条、三五二条）。ただ、東日本大震災の事例で見られたように、災害時には司法自身が被災しているということも想定されうる。有事に備えた権限分配秩序の確立を行う際には、司法が機能し

ない場合をも念頭に置く必要があるといえそうである。

(3) 「有時」におけるBCP

次に「有時」におけるBCPである。ここでは三点を指摘したい。第一に、会社の通常のガバナンスが機能せず、さらには司法自身が機能しないといった場面において、実際の会社経営にあたる者に対し、一時的な独裁を許容していく必要があるということである（当該会社における戒厳令といってもよいかもしれない）。会社法的には、有事における経営判断は平時におけるのと違いがあるのではないかという問題となつてこよう（仮に平時と有事とで違いがないというのであれば、有事における越権行為を平時において事後的に追認するといった取り扱いになつていくであろう）。

第二に、マネーサプライの問題である。すでに企業が借りているマネーの取り扱いは、自然災害ガイドラインに絡めて金澤報告で検討されるので、ここでは企業が新たに調達するマネーを問題にしている。企業がニューマネーを新株により調達する場合では、危機時期対応の規定として、会社法二〇六条の二第四項但書のような規定があるが、借入により調達する場合には、「多額の借財」

の問題となるものの（会社法三六二条四項二号）、危機時期について特別の取り扱いを許容する規定は存しない。「多額の借財」における「多額」性に関しては、すでに最高裁判決があり（最判平成六年一月二〇日民集四八巻一号一頁^①）、かかる判決を前提とした基準が実務で確立しているが、危機時期においては、時としてかかる基準を大幅に超える借り入れを緊急かつ迅速にできるようにする必要がありそうである。ここでも、「多額」性につき、平時と有事とで異なる解釈をしていくか、それとも有事における多額の借り入れを後日追認していくかといったアプローチの違いがでてくるように思われる。

第三に、これは一見するとBCPと矛盾するのだが、時として事業の移転や廃業も視野に入れるべきという点も指摘しておきたい。つとに倒産法においては、再生型倒産処理のスキームとしてコーポレートレスキューとビジネスレスキューがあることが知られている。前者は、当該企業体自体の存続を前提とした再生であるが、後者は、当該企業体とそれが営む事業とを切り離し、事業のみの存続を企図するスキームである。ビジネスレスキューにおいては、事業譲渡や会社分割等により、事業

が受け皿会社に移転され、当該企業体自体は消滅することとなる。鬼頭報告における個々の企業のBCPは、どちらかというところ、被災企業の支援としては、ビジネススキューという発想からも検討することがありうるように思われる。

（1）ただし、会社法三六二条四項一号の「重要な財産の処分」に関する判断として下されたものである。ただ、一号の「重要」と二号の「多額」とでは、同義であると解されている。

V. 第三報告「自然災害ガイドラインに関する一考察」 （金澤大祐）

一. はじめに

令和六年能登半島地震では、津波、建物崩壊、火事等により、多数の者が自宅や事業所を失った。自然災害により自宅や事業所を失った個人は、自宅や事業所を再建する際に、金融機関に既存の債務のみならず、新たに債

務を負うこととなる、いわゆる二重ローン問題に直面することとなる。個人の二重ローン問題を放置することは、二重ローンを負った個人が被災地で生活することを困難にし、被災地の復興を妨げることとなる。そこで、個人の二重ローン問題に対処すべく策定されたのが「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（以下、本文では「自然災害ガイドライン」という。括弧内では「GL」という^①）である。自然災害ガイドラインに基づく債務整理は、熊本地震によつて二重ローンを負った者の生活や事業の再建に寄与しており、能登半島地震の被災者の再建の一助となることが期待される。もっとも、いつかは起こるであろう南海トラフ大地震や首都直下型地震の際に、自然災害ガイドラインのみで個人の二重ローン問題に対処できるかは明らかではない。

そこで、本報告では、南海トラフ大地震や首都直下型地震などの大規模自然災害が発生し、個人の二重ローン問題に対処するための自然災害ガイドラインのみでは十分に対処できない場合を想定して、自然災害ガイドライン以外の手段について、自然災害ガイドラインの概要を確認した上で、法人の二重ローン問題に対処するための

仕組みを参考にして、検討することとする。なお、本報告に際しては、検討課題との関係で、自然災害ガイドラインの新型コロナウイルスの場合の特則については、基本的には省略する。

二、自然災害ガイドラインの概要

1. 策定の経緯、目的及び性質

(1) 策定の経緯

地震、暴風、豪雨等の自然災害の影響によって、住宅ローン等を借りている個人の債務者や事業性ローン等を借りている個人事業主の債務者は、既存の債務のみならず、新たな債務を負う二重ローンにより、再スタートが困難となる。そのような債務者の再スタートを支援すべく、東日本大震災を契機として、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（以下「個人版ガイドライン」という）が策定された。

個人版ガイドラインは、東日本大震災のみを対象としていたが、その後も様々な自然災害が発生していた。また、個人版ガイドラインに対しては、被災地の事情が反映されず、被災者に利用しやすい体制が整っていない、被災者への周知徹底が遅れ、かつ、不十分であるとの指

摘があった⁽²⁾。そこで、自然災害ガイドラインは、個人版ガイドラインの運用により得られた経験等を踏まえて、平成二七年九月二日より後に、災害救助法の適用を受けた自然災害を対象とすべく策定・公表された。自然災害ガイドラインと個人版ガイドラインとは、後述するが運営委員会の有無、着手同意という制度設計、特定調停の要否が異なっている。

(2) 目的

自然災害ガイドラインの目的は、災害救助法の適用を受けた自然災害の影響により、既存の債務を弁済できなくなり、法的倒産手続の要件に該当することになった個人の債務者について、法的倒産手続によらずに、主として金融債務に係る債権者との合意に基づき、債務の減免等を含むとする債務整理を行うための準則を定めることにより、債務者の生活や事業の再建を支援し、被災地の復興・活性化に資することを目的としている（GL1）。

(3) 性質

自然災害ガイドラインには、法的拘束力はなく、金融業界の自主ルールであるが、金融機関等である対象債権者⁽³⁾は、自然災害ガイドラインによる債務整理に誠実に協

力することとされている（GL 2 (1)(2)）。

2. メリット

自然災害ガイドラインに基づく債務整理を行った対象債務者⁽⁴⁾について、対象債権者は、当該対象債務者が債務整理を行った事実その他の債務整理に関連する情報を信用情報機関に報告、登録しないこととされている（GL 10 (1)、Q & A 10 - 3）。これによつて、対象債務者には、債務整理後、新たな住宅ローンや事業性ローンを借り入れて、生活や事業の再建にとりかかることができるというメリットがある。

自然災害ガイドラインによれば、事案ごとに、登録支援専門家が⁽⁵⁾ついて、⁽⁶⁾手続を支援することとなる（GL 4 (2)、Q & A 4 - 1）。登録支援専門家の報酬や費用は、ガイドライン運営機関を通じて国から支出されることとなることから、無償で登録支援専門家による支援を受けることができる点は、債務者にとつてのメリットである。

また、自然災害ガイドラインによれば、対象債務者は、破産手続において、「自由財産」として扱われる財産を手元に残すことが可能となっており、被災者生活再建支援金、災害弔慰金・災害障害見舞金は自由財産に含まれ

る（GL 8 (2)①ハ、Q & A 8 - 9）。「自由財産」には、上限五〇〇万円を目安とする現預金や、上限二五〇万円を目安とする家財保険金も含む運用となつており、⁽⁵⁾自由財産の範囲が広く認められている点も、債務者にとつてのメリットとなっている。

そして、自然災害ガイドラインによれば、対象債務者の対象債権者に対する債務を主たる債務とする保証債務がある場合、主たる債務者が通常想定される範囲を超えた災害の影響により主たる債務を弁済できないことを踏まえて、事情を考慮し、保証債務の履行を求めないこととされている（GL 8 (5)、Q & A 8 - 13）。この点についても、債務者にとつてのメリットとなっている。

これに対して、自然災害ガイドラインによる債務免除に対応する債権放棄については、直ちに、全額、税務上の損金に算入することができ、金融機関にとつてのメリットとなつて⁽⁶⁾いる。

3. 自然災害ガイドラインの関係者

(1) 対象債務者

対象となる債務者は、個人であり、法人は除外されている（GL 3 (1)）。

対象債務者は、①災害による支払不能又はそのおそれ、②弁済についての誠実性・財産状況の適正開示、③期限の利益喪失事由が不存在であること、④対象債権者にとっても経済合理性があること、⑤事業者の場合には再建可能性があること、⑥反社会的勢力ではないこと、⑦免責不許可事由がないことという要件全てを満たす必要がある（GL3(1)）。

まず、①の要件における「支払不能」は、破産手続における「支払不能」（破産法二条一項）と同義であり、「支払不能のおそれ」は民事再生手続における支払不能のおそれ（民事再生法二条一項）と同義である（Q & A 3-2）。

次に、②の要件については、債務整理の申出書、財産目録及び債権者一覧表において、各記載に虚偽があると認められる特段の事情がない限り、満たすこととなる（Q & A 3-3）。

また、③の要件については、災害発生前に期限の利益喪失事由がないことが求められるが、災害発生前に期限の利益喪失事由が発生していたとしても対象債権者が同意した場合には、③の要件を満たすこととなる（Q & A

3-4）。

そして、④の要件の例としては、債務整理の申出の時点で、破産手続や民事再生手続と同等額以上の回収を得られる見込みがある場合である。対象債権者にとって経済合理性のある調停条項案の作成が明らかに見込めない場合には、特定調停成立の見込みがないことが明らかであることから、④の要件は満たさない（Q & A 3-5）。

さらに、⑤の要件は、債務者が債務整理の申出時又はその直後に提出する必要書類の記載において、災害発生前の事業の状況に照らして要件に該当しないことが明らかである等の特段の事情のない限り、満たすこととなる（Q & A 3-6）。

(2) 対象債権者

対象債権者の範囲は、金融機関等（銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫、農業協同組合、漁業協同組合、政府系金融機関、貸金業者、リース会社、クレジット会社及び債権回収会社並びに信用保証協会、農業信用基金協会等及びその他の保証会社等）としつつ、必要な際には他の債権者も含むことになる（GL3(2)）。

(3) 登録支援専門家

自然災害ガイドラインに基づく債務整理を的確かつ円滑に実施するために、債務者及び債権者のいずれにも利害関係を有しない中立かつ公正な立場で自然災害ガイドラインに基づく手続を支援する者が登録支援専門家である（GL 4 (1)）。登録支援専門家は、弁護士、公認会計士、税理士及び不動産鑑定士であつて、登録を受けた者をいう（GL 4 (2)）。

調停条項案において債務の減免を要請する内容が含まれる場合における調停条項案の作成等については弁護士である登録支援専門家のみが業務を行うことができる（GL 4 (2)）。

個人版ガイドラインにおいては、運営委員会が被災者からの受付や要件該当性の確認、債権者調整等を行っていたが、自然災害ガイドラインにおいては運営委員会が置かれておらず、登録支援専門家が債権者調整を主体的に行うことが求められている^⑦。登録支援専門家は、破産管財人と類似する立場にあるとの指摘もなされている^⑧。

4. 手続の概要

(1) 手続着手の申出

対象債務者は、対象債権者のうち、当該対象債務者に對して有する債権の元金総額が最大の債権者（以下「主たる債権者」という）に對して、自然災害ガイドラインに基づく手続着手の申出をし、手続着手の申出を受けた主たる債権者は、手続着手の申出を受け付けてから一〇営業日以内に、自然災害ガイドラインに基づく手続に着手することへの同意又は不同意の意思表示を書面により行うこととなる（GL 5 (1)）。主たる債権者は、対象債務者が自然災害ガイドライン三項(1)に規定する要件のいずれかに該当しないことが明白である場合を除いて、当該申出への不同意を表明してはならず、不同意を表明する場合にはその理由を当該書面に明記しなければならぬ（GL 5 (1)）。

個人版ガイドラインにおいては、被災者からの受付は運営委員会が担っていたが、自然災害ガイドラインにおいては、主たる債権者が被災者からの受付に相当する手続着手の申出に對応することになっている。

(2) 登録支援専門家の委嘱

自然災害ガイドライン五項(1)の同意書面を受領した対象債務者は、各地の各団体を通じて、ガイドライン運営機関に対し、登録支援専門家を委嘱することを依頼し、各団体による推薦により、ガイドライン運営機関は、推薦を踏まえて速やかに登録支援専門家の委嘱を行うこととなる（GL5(2)）。

(3) 対象債務者への通知と必要書類の作成

ガイドライン運営機関より委嘱を受けた登録支援専門家は、委嘱を受けた日から三営業日以内に、委嘱の事実を証する書面を添付して、委嘱を受けた旨を対象債務者に通知する（GL5(3)）。

また、登録支援専門家は、債務整理の申出と同時に又は申出後直ちに、全ての債権者に対して、財産目録、債権者一覧表その他の申出に必要な書類（以下「必要書類」という）を提出することから（GL6(2)）、必要書類の作成を行うこととなる。

(4) 債務整理の開始等

必要書類について準備が完了した後に、登録支援専門家は、全ての対象債権者に対して、自然災害ガイドライ

ンに基づく債務整理を書面により同一の日に申出を行い、同時又は申出後直ちに、全ての対象債権者に対して、必要書類を提出する（GL6(1)(2)）。債務整理の開始の申出によって、対象債務者による通常的生活外又は事業過程外の資産の処分、対象債務者の債務消滅や物的人的担保の供与等が禁止される「一時停止」の効果が生じる（GL7(1)）。

(5) 調停条項案の作成及び提出

対象債務者は、原則として、債務整理の申出から三か月以内に、自然災害ガイドライン八項(2)から(5)の事項を記載した調停条項案を作成の上、登録支援専門家を經由して、全ての対象債権者に提出することになる（GL8(1)）。調停条項案のパターンには、①自由財産とされる財産等を除くすべての資産を処分・換価した金員、あるいは処分・換価する代わりに「公正な価額」に相当する額を弁済し、その余の債務を免除する清算型（破産に近い仕組み）、②債務者の生活実態を踏まえた弁済能力から弁済総額を決定し、将来の収入の中から、月々決められた金額を債権者に弁済していき、その余の債務について減免を受ける将来収入弁済型（個人再生に近い仕組み）

み）、③事業から生じる将来の収益による弁済について事業の再建・継続を図ろうとする個人事業主が債務の減免を求める場合に策定する事業継続型がある^⑨。将来収入弁済型の要件を満たす場合でも清算型を選択できること、将来収入弁済型よりも清算型の方が弁済額が低額となることが多いことから、多くの事案では清算型が選択されている^⑩。

また、対象債務者は、登録支援専門家の支援を受けて、調停条項案の提出前に、対象債権者等との事前協議を行い、対象債権者から調停条項案への理解を得るように努め、調停条項案の提出後、全ての対象債権者に対して、調停条項案の説明、質疑応答及び意見交換（以下「調停条項案の説明等」という）を書面の交付や債権者説明会を開催して行うこととなる（GL8(6)(7)）。

対象債権者は、原則として、調停条項案の説明等がなされた日から一か月以内に、対象債務者及び登録支援専門家に対して、調停条項案にかかる同意あるいは同意の見込みの旨又は不同意の旨を書面により回答することとし、登録支援専門家はその結果をとりまとめ、速やかに全対象債権者に通知することとなる（GL8(8)）。

調停条項案に対して、期間内に対象債権者の全ての同意又は同意の見込みが得られず、かつ調停条項案の変更など適宜の措置を協議しても合理的な期間内に同意又は同意の見込みが得られないときは、自然災害ガイドラインに基づく債務整理は不成立となり、対象債務者は、登録支援専門家を經由して、全ての対象債権者に対して債務整理の不成立について書面で通知することとなる（GL8(9)）。

(6) 特定調停の申立て

全ての対象債権者から同意あるいは同意の見込みを得た対象債務者は、簡易裁判所に対し、特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律三条一項に基づき特定債務等の調整に係る調停の申立てを行う（GL9(1)）。

特定調停手続が終了した場合、対象債務者は、裁判所から調停成立調書その他特定調停手続が終了したことを証する書面を入手するとともに、登録支援専門家に対して、当該特定調停手続が終了したことを証する書面の写しを付して速やかにその結果を通知する（GL9(2)）。個人版ガイドラインにおいては、弁済契約書を取り交

わすという運用をしていたが、自然災害ガイドラインでは、特定調停の調停成立によって手続が終了することになる。

5. 利用状況と債務整理終了までの期間

自然災害ガイドラインを用いた債務整理の利用状況は、令和六年六月末時点で、登録支援専門家に手続支援を委嘱した件数は、自然災害案件一三五四件、コロナ案件二四七三件の合計三八二七件、債務整理成立件数は、自然災害案件が五九六件、コロナ案件が四四六件の合計一〇四二件となっている¹¹。

自然災害ガイドラインを用いた債務整理終了までの期間は、一年前後が多いが、短いもので半年、長いものだと二年を超えるとのことである¹²。

三. 検討

自然災害ガイドラインは、自然災害による個人の二重ローン問題に対処すべく、個人版ガイドラインでの経験や問題点を踏まえて策定され、その後の自然災害の際にも用いられ、実務の運用も安定してきているように思われる。したがって、自然災害による個人の二重ローン問題に対処するためには、基本的には、自然災害ガイドラ

インで対応すべきである。

もつとも、自然災害ガイドラインにおいては、個人版ガイドラインと異なり、運営委員会が置かれていないことから、債権者が着手の申出を受付け、債権者の調整を登録支援専門が行うため、債務整理の手続を金融機関等及び登録支援専門家に委ねる仕組みとなっている。また、自然災害ガイドラインは、個人版ガイドラインと異なり、弁済契約書の取り交わしではなく、特定調停の調停成立によって手続が終了することとなっている。そのため、大規模な自然災害が広範囲で生じた場合には、甚大な被害が発生して、自然災害ガイドラインによる手続が多数申立てられ、金融機関等、登録支援専門家、簡易裁判所も被災することも想定され、自然災害ガイドラインに基づく債務整理手続に、対応できない事態も生じうる¹³。そこで、自然災害による個人の二重ローン問題について、自然災害ガイドラインのみでの対応が困難な場合における新たな仕組みを事前に検討しておく必要がある¹⁴。

先行研究においては、日弁連の提言を参考に、自然災害ガイドラインによる被災者の債務の減免を進めることを基本として税金投入の機会を限定しつつ、大規模な災

害時に限り、特別法による債権買取機構による対応を検討する方向性は妥当であるとの指摘¹⁵、大規模災害時には、ガイドラインの解釈や事実認定に意見の相違がある場合にその調整をはかる第三者機関の創設が必要との指摘¹⁶がなされている。

大規模災害時における個人の二重ローン問題に対処するための仕組みを考える際に参考となるのが、法人の場合の自然災害による二重ローン問題に対処するための仕組みである。

東日本大震災においては、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下「支援機構」という）及び産業復興相談センター・産業復興機構によって、能登半島地震においては、能登半島地震復興支援ファンド投資事業有限責任組合（以下「能登半島地震復興支援ファンド」という）¹⁷によって、法人の二重ローン問題への対処がなされている。

支援機構は、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法（以下「支援機構法」という）に基づき設立され、東日本大震災による被害により過大な債務を負っている事業者につき、金融機関等が有する債権の買取り等を通

じ、債務の負担を軽減しつつ、その再生を支援することを目的としている（支援機構法一条）。支援機構の株主は、預金保険機構及び農水産業協同組合貯金保険機構である（支援機構法四条一項）。支援機構は、借入金又は社債発行により資金を調達し（支援機構法二九条）、借入金については政府保証がなされている（支援機構法四〇条）。支援機構による支援の対象事業者からは、大企業、第三セクターは除外されている（支援機構法一九条一項）。支援機構による支援の内容は、①金融機関等からの債権の買取りと買取り後の弁済猶予、債務の一部免除等の旧債務の整理、専門家の派遣・助言、②債務保証、出資、つなぎ融資等による新事業の支援である（支援機構法一六条一項）。債権の買取価格は、対象事業者の経営状況の実績や見通し、被災地域の復興の見通し、対象事業者の経営改善策等から、事業再生計画期間に応じて最長一五年のキャッシュ・フローを算定し、これを一定の割引率で現在価値に割り引き、その総額を買取価格とする方法（DCF法）としつつ、DCF法による価格算定が難しい場合には、簡易な算定手法として、再生支援の期間中の当該債権に係る元利金の回収可能価額と

再生支援の完了時の当該債権に係る担保財産の価額を勘案したりファイナンス価額との合計額を一定の割引率を用いて現在価値に割戻す手法により算定する¹⁸⁾。令和六年三月末日現在、支援機構が支援決定をしたのは七四七社であり、支援完了したのは三四四社となっている¹⁹⁾。

能登半島地震においては、独立行政法人中小企業基盤整備機構が石川県や地域金融機関等と共同で出資し、能登半島復興支援ファンドを設立し、事業者の債権買取・出資支援によって復興を支援している²⁰⁾。

以上のように、自然災害による法人の二重ローン問題への対処の仕組みとしては、国や地方公共団体が関与し、株式会社や投資事業有限責任組合を用いた金融機関等からの債権の買取等という仕組みが存在している。そして、国や地方公共団体が関与し、株式会社や投資事業有限責任組合を用いた金融機関等からの債権の買取等という仕組みは、東日本大震災や能登半島地震の際にも活用され、そのノウハウも蓄積していよう。また、国や地方公共団体が関与し、株式会社や投資事業有限責任組合を用いた金融機関等からの債権の買取等による支援という仕組みであれば、個人の債務整理手続につき、債務整理手続の

関係者が被災して、自然災害ガイドラインによる債務整理手続が行えない場合でも、対処することができよう。

そうであれば、大規模な災害により、個人の二重ローン問題への対処につき自然災害ガイドラインで対応が困難な場合には、法人の場合を参考に、国や地方公共団体が関与し、株式会社や投資事業有限責任組合を用いた金融機関等からの債権の買取等という仕組みで対処することが考えられる。

四．おわりに

本報告では、南海トラフ大地震や首都直下型地震などの大規模自然災害が発生し、個人の二重ローン問題について自然災害ガイドラインのみでは対処できない場合に、自然災害ガイドライン以外の手段について、自然災害ガイドラインの概要を確認した上で、法人の二重ローン問題に対処するための仕組みを参考にして、検討した。

本報告の結論としては、大規模な自然災害により、債務者のみならず、手続に関与する金融機関等、登録支援専門家、簡易裁判所も被災し、自然災害ガイドラインのみでは対応が困難な場合も起こりうることから、そのような場合には、法人の場合を参考に、国や地方公共団体

が関与し、株式会社や投資事業有限責任組合を用いた金融機関等からの債権の買取等という仕組みで対処できるというものであった。

もつとも、本報告では、自然災害ガイドラインと、国や地方公共団体が関与し株式会社や投資事業有限責任組合を用いた金融機関等からの債権の買取等という仕組みとの関係や、自然災害ガイドラインと法人の私的整理手続を定めた「中小企業の事業再生等に関するガイドライン」との連携については検討できなかった。この点については、他日の検討課題としたい。

- (1) 自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会（平成二七年一二月）「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」。また、本ガイドラインについては、（令和二年一〇月改正）「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」Q & A（以下「Q & A」という）で詳細が示されている。
- (2) 日本弁護士連合会（二〇二五年一月一九日）「災害時の二重ローン問題対策（個人向け）の立法化を求める意見書」六一―八頁
- (3) 特定調停手続により本ガイドラインに基づく債務整

理が成立したとすれば、それにより権利を変更されることとが予定されている債権者として本ガイドライン三項(2)に定める者をいう（GL2(2)）。

- (4) 本ガイドライン六項(1)に基づく債務整理の申出を行うおうとする債務者をいう（GL5(1)）。
- (5) 全国倒産処理弁護士ネットワーク『ガイドラインによる個人債務整理の実務Q & A一五〇問』（金融財政事情研究会、二〇二三年）二二三―二三四頁（小向俊和）
- (6) 石毛和夫「『自然災害債務整理ガイドライン』コロナ特則の解説」金法二二五四号（二〇二二年）一〇頁
- (7) 全国倒産処理弁護士ネットワーク・前掲注(5)一八五頁（小向）
- (8) 榎崇文ほか「自然災害ガイドラインの概要―手続の流れと対応のポイント―」債管二六巻一号（二〇二二年）一二七頁
- (9) 全国倒産処理弁護士ネットワーク・前掲注(5)二二八頁（霜越優＝高橋博明）
- (10) 全国倒産処理弁護士ネットワーク・前掲注(5)二二九頁（霜越＝高橋）
- (11) 一般社団法人東日本大震災・自然災害被害者債務整理ガイドライン運営機関ウェブサイト（<https://www.dgl.or.jp/utilization/>）（最終閲覧二〇二四年八月一〇日）
- (12) 自然災害ガイドライン実務検討チーム「おさえておきたい自然災害ガイドラインの全体像」金法二二三七・

二二三八号（二〇二四年）四九頁

(13) 日本弁護士連合会・前掲注(2)一六頁、濱田絵美「自然災害債務整理ガイドラインの現状と今後の在り方」法政論叢五九卷一号（二〇二三年）七七頁

(14) 日本弁護士連合会・前掲注(2)一頁は、大規模災害時の個人の二重ローン問題を解決するためには、債権買取機構とADR機関についての立法化が必要であると提言している。

(15) 濱田・前掲注(13)七九頁

(16) 榎崇文ほか「自然災害債務整理ガイドライン・コロナ特則の現状と課題―コロナ特則適用開始から一年を振り返って―」金法二二七五号（二〇二二年）二三頁

(17) 自然災害ガイドライン実務検討チーム「自然災害ガイドラインの適用範囲と対象」金法二三三九号（二〇二四年）五八頁

(18) 支援機構ウェブサイト（www.shien-kiko.co.jp/summary.html）（二〇二四年八月二〇日最終閲覧）

(19) 支援機構ウェブサイト（www.shien-kiko.co.jp/pdf/240718shien-kiko_pressrelease.pdf）（二〇二四年八月一五日最終閲覧）

(20) 中小企業庁ウェブサイト（https://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/2024/240524_kikan.html）（二〇二四年八月一五日最終閲覧）

災害復興関係ガイドラインに関する研究（小野寺）

VI. 第三報告に対するコメント

（中島弘雅）

一・金澤報告の問題意識

自然災害によって自宅や事業所を失った個人債務者が直面する問題として、自宅や事務所を再建する際に、金融機関等に対して負っている既存の債務に加えて、新たに債務を負うこととなる、二重ローンという問題がある。この個人債務者の二重ローン問題に対処するために策定されたのが、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（「自然災害ガイドライン」という）である。

自然災害ガイドラインの目的は、自然災害により、既存の債務を弁済できなくなり、本来、法的倒産手続（破産や民事再生等）を利用しなくなってしまう個人債務者について、法的倒産手続によることなく、主として金融債権者との合意に基づき、債務の減免等を内容とする債務整理を行うための準則を定めることで、個人債務者の生活や事業の再建を支援し、被災地の復興・活性化に資することにある。自然災害ガイドラインが策定さ

れたのは、自然災害に遭遇した個人債務者の再スタートを支援するために、既に東日本大震災を契機として策定されたガイドラインとして、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（個人版ガイドライン）があるが、それでは不十分なためである（例えば、被災地の事情が反映されておらず、利用しやすい体制が整っていないこと、被災者への周知徹底がなされていないか不十分なこと等）。

しかし、金澤報告は、更に、大規模な自然災害が発生した場合に、個人債務者の二重ローン問題を解決するためには、自然災害ガイドラインでは十分に対応できない場合があるという問題意識から、東日本大震災を契機として策定された、法人債務者の二重ローン問題に対処するための仕組み（すなわち株式会社東日本大震災事業者再生支援機構〔支援機構〕および産業復興相談センター・産業復興機構〔産業復興機構〕）による支援の仕組みを参考に、個人債務者の二重ローン問題の対応策を検討するいうものであった。以下、自然災害ガイドラインと金澤報告について若干のコメントを行う。

二・自然災害ガイドラインの概要に関するコメント

・対象債務者にとつてのメリット

①対象債権者は、当該対象債務者について、債務整理を行った事実その他の関連事実（ブラック情報）を信用情報機関に報告、登録しない。そのため、新たな借り入れが可能になる。

②事案毎に登録支援専門家が付いて手続支援が進められる。

③登録支援専門家の報酬・費用は、無償。これは大きい。

④対象債務者には、かなり多額の「自由財産」が残る。

⑤保証人が付いている場合、保証債務の履行を求められない。

・対象債権者にとつてのメリットとして、債権放棄をした場合、税務上の損金参入が可能になる。

・自然災害ガイドラインの関係者に関する疑問

「登録支援専門家」には、どの程度の力量、経験を持った専門家が選ばれるのか、はつきりしない。

・自然災害ガイドラインの利用状況は必ずしも多くなく、二〇二三年一二月末時点で、自然災害ガイドラインに

ついて、登録支援専門家に手続支援を委嘱した件数は一二二〇件、債務整理成立件数は五九一件である。

三・金澤報告についてのコメント

・自然災害ガイドラインの特徴

①債務整理手続を金融機関と登録支援専門家に委ねる仕組みを採用している。

②自然災害ガイドラインの手続は、特定調停の成立によって終了する。個人版ガイドラインとは異なり、弁済契約書の取り交わしによってではない。

ただ、そうすると、大規模な自然災害が発生したときは、個人債務者だけでなく、金融機関、登録支援専門家、裁判所も被災するおそれがある。この場合、自然災害ガイドラインでは対応は困難ではないか。別の仕組みを検討しておく必要があるのではないか。

金澤報告は、この点につき、①特別法に基づく債権買取機構による対応を検討する必要がある、②ガイドラインの解釈や事実認定に意見の相違がある場合の調整のための第三者機関の創設が必要である、という点を指摘する。

更に、金澤報告によると、個人債務者の二重ローン問

題に対処するための仕組みを考える際に参考となるのが、東日本大震災による法人債務者の二重ローン問題に対処するための、東日本大震災事業者再生支援機構および産業復興相談センター・産業復興機構と、今回の能登半島地震による法人債務者の二重ローン問題に対処するための能登半島地震復興支援ファンドであるという。

・支援機構（株主は預金保険機構と農水産業協同組合貯金機構）による支援の内容は、①金融機関等からの（不良）債権の買取りと弁済猶予、債務の一部免除等の旧債務の整理、専門家の派遣・助言、②債務保証、出資、つなぎ融資等による新事業支援、からなる。

・今回の能登半島地震後には、独立行政法人中小企業基盤整備機構が、石川県や地域金融機関等と共同で出資し、「能登半島復興支援ファンド」を設立し、事業者の債権買取・出資支援によって能登半島復興を支援している。

こうした国や地方公共団体が関与し、支援団体が金融機関等から債権を買取りと出資することによる支援という仕組みは、個人の債務整理手続につき、関係者が被災し、自然災害ガイドラインが利用できない場合にも、

個人債務者に対して支援ができるのではないか、というのが、金澤報告の結論である。傾聴に値する提言であり、私も賛成である。

ただ、日本国財政を管轄する財務省の財政制度審議会（財務相の諮問機関）では、近時、被災地の復興は「将来の需要減少や維持管理コストも念頭に置き、住民の意向も踏まえ十分な検討が必要だ。」との議論がなされており、こうした「過疎地の復興はムダ」「移住を考えよ」的な議論（棄民思想）に対しては厳しく批判していく必要がある。

※本稿は、令和六年度法学部研究費「学術研究費（共同研究費）」「災害時の被災者賠償法制と司法が果たすべき役割」（研究代表者 小野寺千世）および令和六年度日本大学特別研究「『災害に強く人にやさしい地域共創拠点』の構築を目指した Cyber-Physical System の開発」（研究代表者 浅井朋彦）の研究成果の一部である。