

産業復興 20 年の教訓と課題

兵庫県立大学・大阪経済大学
客員教授 神田 榮治



1. この稿のねらい

阪神・淡路大震災から 20 年の月日が流れ、神戸市をはじめ当時の被災地では、眼を凝らしていなければ被災のあとを見つけることも難しいほど街並は改修され、あるいは一新され、あたかも人々の心の中はともかくとして、震災などなかったかのごとく、いわば復興が達成されたかの様相を示している。

それでは産業も果たして目論見どおり復興したのだろうか、というのがこの稿の狙いである。結論を先に述べると、元気に復興したり震災前を上回っている企業もあるが、全体としては残念ながらそうではないということになる。

2. この 20 年の私のスタンス

1995 年の震災当時、私は前年に就任した兵庫県の産業政策課長の職にあり、県としては珍しい大型の補助金を活用した「新産業創造プログラム」や、「兵庫工業村構想」といった国際経済活動を担当していたが、震災発生直後から産業復興計画の作成に携わってきたほか、産業復興を民間とともに実践する「財団法人阪神・淡路産業復興推進機構(略称 HERO)」を立ち上げたりした。その後、商工部次長を 1 年経験し、その間、前年の課長時代に創設した中小企業や創業期の起業家向けの投資制度の審査委員なども勤めた。その後 3 年間国際局長等に就き、外国企業の誘致などにも取り組んだ。

2000 年度から 2 年間は、当時の機構改革の一環として商工部と労働部を合併した産業労働部の初代部長として、大企業のリストラや「貸し渋り、貸し剥がし」が吹き荒れていた中小企業対策に取り組んだ。

2005 年度から 4 年間は、兵庫県信用保証協会理事長として中小企業の資金繰りのお手伝いをする立場

から、兵庫県という地域経済の動向を注視していた。

その後、現在に至るまで大学で地域経済や自治体行政についての私の経験を学生に伝える仕事を続けている。

10 数兆円という当時の兵庫県内総生産の 3 分の 2 に及ぶ資産を一瞬にして失い、その後もそれ以上の間接被害を受け続けてきた震災後の地域経済の動向を、こうしたスタンスからまず見ていきたい。

3. 20 年間の県内総生産の動き

図 1 は、1992 年度を 100 としてその後の兵庫県と全国の名目総生産を 2011 年度まで指数化したグラフである。

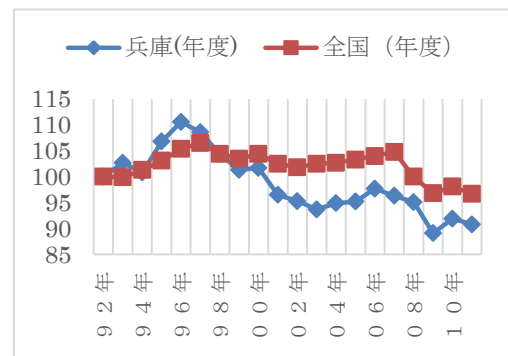


図 1 名目総生産額の推移(1992 年度=100)

1995 年の震災までは、兵庫県と全国は年度によって違いがあるが概ねほぼ同様の動きをしてきた。ここにはないが、1992 年以前の指標を見ていただいてもそんなに違いがないことがお分かりになると思う。1995 年、1996 年は明らかに兵庫の指数が全国を上回っている。これはまさしく復興需要である。GDP というのは年度内や、最近では四半期内にその地域内で生産された付加価値の総額を表している。従って震災で失われたストックの被害などは計算されないので、

当時兵庫県では多くの人々が大変困難な生活をしていたとしても、GDPでは全国を上回る伸びを示し、たとえば震災直後の1995年度の兵庫県の経済成長率は前年比プラス6.3%というようなことになる。

1998年になると兵庫と全国はほぼ同水準になり、それ以降はご覧のとおり兵庫は全国を下回り続けてきている。これは何を意味するか。まさしく一時的な復興需要がすむと、それに隠れていた災害によるダメージが表に出てきたということである。残念ながらその影響が20年近くたっても、なくなっていない。一人当たりの県民所得の全国順位をみても、兵庫県は震災前10位台であったが、震災後は20位台を低迷している。それはなぜかということは後ほど考えることとして、次に改めてそもそも阪神・淡路大震災の産業関係の被害はどういうものであったかについてみてみたい。

4. 阪神・淡路大震災の産業被害概要

阪神・淡路大震災の産業被害については、当初、私がいた産業政策課でマクロ的な推計を行い、製造業、商業等の個別産業の調査はそれぞれ担当課で行ってきた。また、産業政策課では半年後に被災地の全事業所を対象に被害状況のアンケート調査を行い、これについては2回目からは95年12月に設立したHEROで行うこととした。第1回から3年後までは半年毎に、その後10年後までは年1回行ってきた。

(1) マクロな産業被害額

当初推計した産業被害額約2兆6千億円は、地域ごとの被災率に、それぞれの地域の①非木造家屋②機械・装置等の設備関係③工場や店舗等の製造品在庫額・半製品仕掛品在庫額・原材料・燃料在庫額それぞれの固定資産税評価額を掛け合わせたものを合計して算出したものである。従って減価償却後の価格ということになる。

その後、震災2年半後の97年8月に、神戸大学の豊田、河内両氏がHEROのアンケート調査等から産業の直接被害額は5兆9300億円と推計している。これ

は新しく再建するとした場合の価格を示していると思われる。

(2) 業種ごとの産業被害

各産業の被害状況を簡単にみていくと、小売市場・商店街では被災地域内708のうち、全壊99(14%)、半壊73(10%)、一部損壊135(19%)。特にひどかった神戸市内の東灘区で27のうち全壊12(44.4%)、長田区で46のうち全壊24(52.2%)などとなっている。

地場産業では、ケミカルシューズのメーカー約500社のうち、全壊70%、半壊20%、一部損壊10%で下請約1,500社もほぼ同様の被害。清酒では、木造の酒造蔵の大半は全壊などで被害総額1123億円。粘土瓦22社のうち半壊が5社。9割が、在庫、半製品、設備等の損壊。川西市の皮革業者60社のうち半壊10社。その後、現在では川西の皮革業は全滅している。

下請関連では、神戸市機械金属工業会の会員407社のうち、全壊57社を含め約9割が機械損傷等の被害。被災地の兵庫県印刷工業組合員190社のうち、3割が全半壊、5割が機械損傷被害。

大規模小売店では、そごう神戸店、大丸神戸店が半壊。大丸430億円、ダイエー500億円、コープこうべ500億円の被害。阪急三宮店は閉鎖。スーパー5社60店舗の建替えが必要。

観光施設では、客室の損傷、断水やガス供給停止などに加え、風評被害で被災地外の県北部でもキャンセル90%などの被害。

大企業でも神戸製鋼が直接被害740億円など1,000億円の被害のほか、ネスレ日本の本社大破、各社の在庫品や機械設備の損傷など直接被害のほか、ライフラインや交通手段の途絶のため、本社や工場移転、一時操業停止、神戸港から他港への出荷先変更などを余儀なくされた。

金融機関も兵庫銀行が本店被災したほか、他行も支店損壊などで、一時、日銀神戸支店のフロアやさくら銀行関西本部1階フロアなどに臨時出店。

また、大企業の神戸支店が急遽大阪支店に吸収される例も多かった。

(3) ライフラインや交通手段の途絶

表1～3に示すように、各企業は自らの被害のほか水やガスなどのライフラインの長期供給停止により、生産や販売・サービスの提供などに大きな支障をこうむった。これは、実態は無事でも「あの地域、あの会社はダメだ。」といういわゆる風評被害とともに、被災地の産業被害を時間とともに増大させる要因となった。

表1 ライフラインの復旧

区分	復旧年月日
電気	H7. 1. 23 倒壊家屋等除き復旧
ガス	H7. 4. 11 倒壊家屋等除き復旧
水道	H7. 2. 28 仮復旧完了 H7. 4. 17 全戸通水完了
下水道	H7. 4. 20 仮復旧完了 H11. 4. 27 復旧工事完了
電話	H7. 1. 18 交換設備復旧完了 H7. 1. 31 倒壊家屋等除き復旧

表2 鉄道の復旧

鉄道	復旧完了日
J R 山陽新幹線	H7. 4. 8
J R 東海道・山陽線	H7. 4. 1
阪神電車	H7. 6. 26
阪急電鉄	H7. 6. 12
神戸電鉄	H7. 6. 22
山陽電鉄	H7. 6. 18
神戸市営地下鉄	H7. 3. 31
神戸新交通	H7. 8. 23
神戸高速鉄道	H7. 8. 13

表3 道路の復旧

道路	復旧完了日
阪神高速道路(神戸線)	H8. 9. 30
〃 (湾岸線)	H7. 9. 1
〃 (北神戸線)	H7. 2. 25
名神高速道路	H7. 7. 29
第二神明道路	H7. 2. 25
中国自動車道	H7. 7. 21

(表1から表3は、「阪神淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告 参考資料1 阪神・淡路大震災からの復旧・復興の概要」, p129より)

5. 産業復興の支援策

産業復興策としては、災害が10市10町(合併により、現在では12市)に及び間接被害も含めれば県全体が被災地ともいえる状況で、しかも被害額が地域経済に占める割合が大変大きいことなどから、いわばフルセットの施策がとられることになった。すなわち、被

災企業の早期復旧・事業再開のための施策にとどまらず、既存企業の新規事業への取り組み、いわば第二創業への支援や起業家への支援、他地域や海外からの立地促進、賑わい創出のための新規イベントの立ち上げやツーリズムの振興などである。

(1) 緊急対策

緊急対策としては、何よりも被災企業の早期復旧・操業再開のための支援として、中小企業に対する総合相談所の開設をはじめ、仮設賃貸工場や仮設店舗、貸事務所など事業場の確保対策に加え、復興支援工場や共同仮設店舗の建設、商店街アーケードなど商業基盤施設の復旧が行われた。また、緊急融資として災害復旧資金の創設にあたっては、当時、国の政策金融の最も低利でも4.5%のものをまず2.5%に下げ、さらに、別途創設した復興基金を活用して被災企業には実質無利子とした。

さらに、国の雇用調整助成金の特例措置を導入してもらい、従業員の確保に努めた。これには大企業、中小企業を問わず大いに活用したが、中でも、常日頃から従業員の確保に苦勞している中小企業にとっては、せつかく育てた従業員を失わずにすむという大きな役割を果たした。

(2) 復旧・復興対策

第二創業や起業家支援策としては、1994年度から始めていた新産業創造プログラムを拡充するとともに、新しく女性や学生も含めた投資制度を立ち上げたほか、コミュニティビジネスの支援も始めた。

また、民間とともに産業復興を進める組織としてHEROを10年間の時限組織として立ち上げたほか、大企業や大学の特許などを活用して中小企業の新製品作りを促進する(財)新産業創造研究機構(NIRO)を立ち上げた。

さらに、立地促進と新産業づくりをあわせて狙ったエンタープライズゾーン構想を提唱したが、当時の政府は「焼け太りを許さない」や「一国二制度は許さない」などということではいわゆる特区を認めなかった。やむを得ず効果は薄い、地元でできる不動産取得税

と固定資産税の減免、さらに当時の通産省（現・経済産業省）から提供された補正予算での取り崩し基金を活用した事務所賃貸料の補助制度の3点セットで地元版特区とした。これは今日の医療産業都市構想の前身ともなった。また、東京に海外企業誘致担当を常駐させるとともに、神戸市などと共同してワンストップサービスの提供に努めた。

新しいイベントとしては神戸ルミナリエを1995年12月に第一回目の開催をすすめ、今日に至っている。さらに復興基金などを活用して各地で小規模な賑わい作りや物産販売のイベントを実施してきた。さらに2000年には国際博覧会の特別博として淡路花博（ジャパンフローラ2000）を開催した。また、こうしたイベントや観光施設などを結ぶさまざまなルートの設定など、ツーリズム振興に取り組んできた。

6. 被災地内外の落差

このようにさまざまな取り組みを進めてきたが、全体としての復興は期待通りには進まなかったのは先に述べたとおりである。ここで改めて被災地内外でどのように違っていたのかを見てみたい。

図2と図3は全国と兵庫県、兵庫県内の被災地とそれ以外の地域の4者の生産額の推移を比べたものである。図2では参考のため、隣接する大阪府も含まれている。復興需要が大阪に取られたという風評を確認するためである。

図2を見ると、図1で見た全国と兵庫の震災後の乖離のうち、いわゆる復興需要の部分は兵庫県内の被災地以外のところでも顕著に出ていることがわかる。被災地はむしろ復興需要期も大きく下がっている。大阪府も1995年、1996年はプラス成長となっている。これは全国もそうなので大阪で復興需要の取組が特に多かったとは一概に言えないが、大阪府の場合1997年を見ると全国がプラスになっているのに比べ、マイナス成長となっている。さらにここでは資料をあげていないが、1993年・1994年と1997年から2002年までの間、すなわち兵庫で復興需要が顕著であった95年

と96年以外の前後8年間、大阪府はすべてマイナス成長であったことなどから見ると、兵庫県内の被災地以外の地域と同様、大阪府内の企業などもかなり復興需要に取り組んだことが推測される。また経済規模から言うと、県内他地域よりは、はるかに大阪府での復興需要への取り組みが、地理的な近さもあり大きかったことが推測される。

図3を見ると、震災後5年たった2000年以降は兵庫県内の被災地とそれ以外の地域にほとんど違いが見られない。むしろ最近のリーマンショック後の回復期では、人口と産業が集積している被災地が、かつてのように被災地以外の地域よりも高い成長を示しつつあるように思われる。

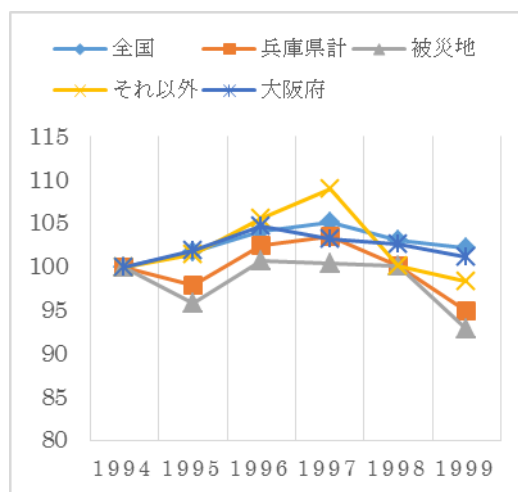


図2 名目総生産額の推移 (1994年=100)

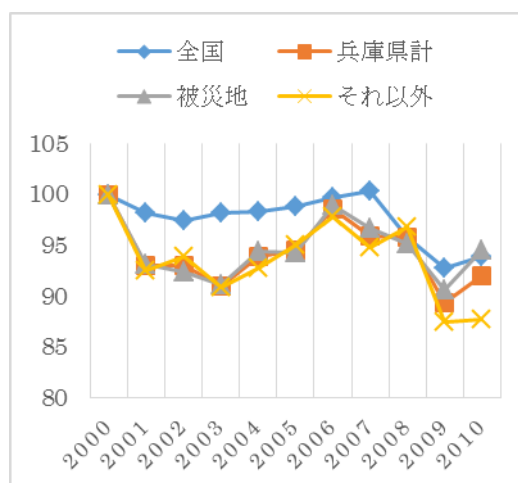


図3 名目総生産額の推移 (2000年=100)

7. なぜ復興は期待に背いたか

1995年6月に策定した産業復興計画では、その目標を「概ね3年以内に純生産を震災前の水準に回復させ、概ね10年以内に震災がなかったとした場合の元の成長軌道への復帰、あるいはそれを凌ぐ復興を目指す。」としている。これは日一日と被害の大きさに気持ちがあえ、「本当に兵庫県は、神戸は復興するのだろうか。いつまでも長期低落のままに推移するのではないか。」という多くの人が持っていた気持ちを切り替え、復興に向けての取り組みを促進する上で必要な目標であったと思う。

その中でわれわれとしては、フルセットの施策を考え、しかも当時の政府施策のさまざまな制約のなかで基金などを活用しながら精一杯努力してきたつもりである。しかし、目標どおりに行かなかった。なぜかを解明するのは大変困難な課題であるが、私なりの感想を三点に絞って述べたい。

(1) 震災の影響の産業間格差

震災後の兵庫県内の産業関連指標の中で、鉱工業生産指数を見ると、兵庫県は全国と比べて相当高い水準で推移するようになっていく。全体としての経済指標で全国に大きく差をつけられている中でのことなので、それは製造業以外の他の産業の回復が悪いことを示すものと考えられる。すなわち製造業は、震災の影響も大きかったが、世界を含め市場が広いため、再開後の商売に制約が少なかった。これに対し、内需を主に対象とする第3次産業は、震災の直接被害から回復した後も、内需市場の全国的な縮小や特に兵庫県内では震災の影響で人口の社会減や消費者の消費動向も進まないということから、長期間にわたる低迷に落ち込んで行ったのではないかと。しかもその第3次産業が生産面で全体の6割以上、従業員で7割以上を占めているため、製造業では全国的な低落傾向の中で兵庫県は頑張っているものの、全体としての兵庫経済は長期低落に落ち込んだのではないかと。思う。

また、中央政府もそうだが、地方政府でも産業政策

はどうしても製造業中心になっており、大変捉えにくい第3次産業、特にサービス業に対する施策は税制に踏み込むこともできない地方政府にとってはなおさら難しい対策で、有効な施策がとれなかったということも理由のひとつになるのではないかと。思う。

(2) 大きなハンデを背負った兵庫企業

被災地の企業や風評被害をこうむった周辺の企業は、震災後、全国の他の同業者と比べて大きな借金というハンデを背負って経営せざるを得ない状況におかれた。図4はその状況を示している。

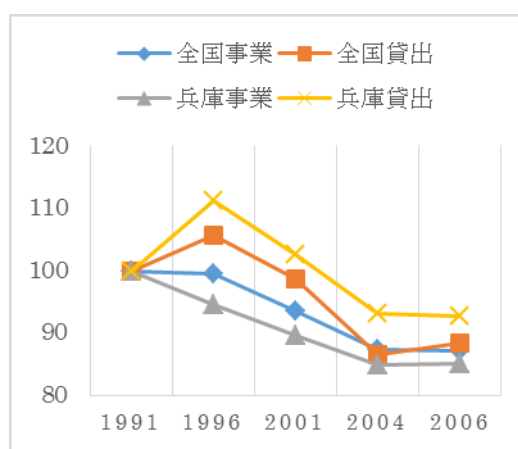


図4 事業所数と金融機関貸出残高の推移 (1991年=100)

事業所統計の実施年度の事業所数と、同時期の金融機関の貸出残高を1991年から2006年まで比較したのが図4のグラフである。この間事業所数をみると、全国も兵庫もともに減少が続いているが、兵庫の事業所の方が、減少傾向が大きい。

一方、貸出残高を見ると1996年をピークに、全国も兵庫もほぼ減少傾向にあるが、兵庫の方がその傾向は緩やかであることがわかる。

すなわち、この間全国と比べると兵庫の企業はより大きな借金を背負ってきたことになる。もちろん、金融機関の貸し出しの中には、対企業だけでなく、対個人、対政府なども含まれるものの、兵庫の貸出残高の詳細な中身が公表されていないため、貸出残高全体で判断せざるを得ないが、結論としては間違っていないものと考えられる。

（3）特区など抜本策が取れなかったこと

個別企業の設備などがいくら復旧したとしても、取引先が問題を抱えていたり、周辺の顧客が購買能力や意欲を失っていたりした場合、その復旧の効果は限られ、いたずらに復旧のための投資が空振りに陥るだけになってしまうことになる。そうした意味で、阪神・淡路大震災のような大規模な災害に遭うと、個別の救済対策をいくら大量に投入したとしても、それだけでは復興はできない。このため地域全体の経済を盛り上げる抜本的な対策が不可欠になってくる。

われわれはそうした意味で、既存のあらゆる対策をそれぞれ深掘りしつつ、また、ハードルを下げて適用しながらも、一方でエンタープライズゾーン構想という地域全体の経済を盛り上げるための起爆剤になりうる対応を模索した。しかし、当時の政府はこれに対して頭から「ノー」という対応しか示さなかったし、ハードルを下げるのもある程度は応じてくれたものの必ずしも十分ではなかった。たとえば、従来は商店街の復旧に当たっては、振興組合など全体の総意がなければ高度化資金の活用などの適用をしなかったものを、基金を活用する際には5店集まればよいというふうなふうに緩和が行われたが、基金の運用という別枠の取り組みにもかかわらず決してそれ以上の対応には首を縦に振らなかった。

こうした制度的な改革が不十分であったというのも、期待通りの復興が進まなかった一因であると思う。

8. 教訓と課題

（1）逆トリアージ

東日本大震災時にも残念ながら少し見られたが、被災地周辺でいつでも事業展開できるにもかかわらず、風評被害などでお客さんが来なかったり、直接被害がないため行政などの目が当面十分行き届かなかったり、あるいは全国的にも自粛ムードで活動を控えるといった状況が見られた。その間に関連企業は、背負わなくてもいい借金を背負わざるを得なくなったりする。阪神・淡路大震災時でも、信用保証協会にいち早

く資金調達の申し込みがあったのは直接の被災地企業ではなく、周辺の企業からであった。直接被災した企業の再建は、残念ながら少しばかり時間が必要なのに比べて、いわゆる間接被害だけの企業は、状況によってはすぐにでも立ち上がることができるのである。それを意識して支援していくことが、結果として地域全体の早期復興につながるのだと思う。

少し不謹慎になるかもしれないが、経済では症状の軽い企業から、あるいは軽い企業を忘れずにまず対応していくことが必要だという意味で私はあえて「逆トリアージ」と呼ぶことにしている。また、被災地以外でも自粛は経済の足を引っ張るだけである。自粛する人の気持ちは大事だが、むしろ被災地への思いをこめてその分派手にやるほうが被災地の産業復興にも有益であると思う。

（2）内需型産業の振興

大規模な災害では、経済活動の担い手である企業や人の相当数が長期にわたって大きな影響を受け続けるため、地域内需要をもっぱら対象にしている多くの三次産業などが特にさまざまな被害を受けることになる。このため、復興に当たっては、製造業対策もさることながら、早い段階で地域内需要を高めるための対策がとりわけ必要になってくる。

地域内需要を高めるためには、地域内の企業や人ばかりではなく、地域外からもその地域での取引や消費を促すことが求められる。私はある種の「消費税特区」のようなものを設定する必要があるのではないかと考える。その地域での消費税を減免するとか、あるいはいわゆる地域振興券のようなものを地域内外の人がその地域内で使用でき、その分の地方の負担は交付税で補填するといった方法も考えられる。必需品に適用すると他地域の消費に大きく影響するため、適用はいわゆるぜいたく品に限るなどの工夫が必要かもしれない。阪神・淡路大震災時には、輸入品に対する関税の免除を中心としたエンタープライズゾーン構想を提唱したが、政府の反対で実現できなかったのはすでに述べたとおりである。

(3) 借金対策

先に見たとおり兵庫県では阪神・淡路大震災後、企業は今日に至るまで他地域に比べ過重な借金を背負っての経営を余儀なくされてきた。そのことが地域経済の重しになってきたことは容易に推測される。東日本大震災後には、いわゆる二重債務問題に対して、企業向けには中小企業庁の産業復興機構や、復興庁の再生支援機構などによる債権買取制度などがとりいれられ、個人事業者向けには個人版私的整理ガイドラインの適用なども行われ、一定の改善が図られた。

しかし、時間がかかることなどから大きくは活用が進んでいない。簡易マニュアルをつくり、金融機関に 20～30%の責任分担をさせて被災企業の全量を買取る制度など、スピードを上げた対応がかえって経済再生に役立ち、ひいては将来の税収にも貢献するといった戦略的な取り組みが必要ではないだろうか。

参考文献

- 1) 産業復興会議(1995)、産業復興計画
- 2) 阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部(1995)、阪神・淡路大震災--兵庫県の1ヶ月の記録
- 3) 神田榮治(2012)、危機を乗り越えた企業たち、神戸新聞総合出版センター
- 4) 平成 26 年版経済財政白書
- 5) 豊田利久/河内朗(1997)、阪神・淡路大震災による産業被害の推定、
<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/00176174.pdf>
- 6) 大阪府民経済計算(2014)
<http://www.pref.osaka.lg.jp/tokei/gdp/h19xislist.html>
- 7) 独立行政法人統計センター(2014)
<http://www.e-stat.go.jp/SGL/estat/GL02100104.do?gaid=GL02100102&toacd=0020c>
- 8) 復興 10 年委員会(2005)、阪神淡路大震災―復興 10 年総括検証・提言報告第 3 編分野別検証Ⅲ産業雇用分野