

「既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり」

産業・雇用部会総括

～自律型経済システム創造に向けて～

1 はじめに：「産業・雇用復興検証」総括の基本視点

(1) 都市の産業・経済再生をどのように考えるのか

阪神・淡路大震災からの復興は、都市や地域の経済のあり方をあらためて考えなおす過程でもあった。都市経済の特質は、その活動自体が輻輳した内部や外部に対する連関性を有しておりそれらが稠密かつ多重・多層的に形成されていることにある。こうした連関性が支える「集積（都市経済クラスター）」のメリットこそが、都市や地域経済のダイナミズムの源泉であったとって過言ではない。阪神・淡路大震災からの産業・経済復興の核心は、こうしたリンケージを再生・創造することによって「自律型経済システム」を構築することにあった。

言うまでもなく、巨大災害による局地的ダメージからの復興は、平時における地域政策とは異なる側面を強く有している。上記の都市政策の視点は、巨大都市災害の特質に的確に対応しなければならない。阪神・淡路大震災における復興過程で、われわれが得た教訓は次のようなところにある。政府や自治体による政策的対応が必要な被災地の特性は、第一に短時間・短期間のうちに状況が大きく変化し、政策対応の内容が時間の推移とともに変化していくことである。変化に機動的に対応し、問題解決へのアプローチを提示しなければならない。これが、時間軸上の特質とすれば、第二に空間的特性を指摘しておかなければならない。被災地の実態は、きわめてその状況に局地的性格が強く、地区・地域によって必要な政策のあり方が異なっていた。都市の産業・経済一般を対象とした施策では、かかる多様な課題への的確かつ柔軟な対応はほとんど不可能というべきであろう。第三に、こうした緊急・短期的施策は、都市の自律的再生へのメカニズムと明確に連動していくことが求められるのである。

以上の議論は、巨大都市災害からの復興都市政策は、初動において緊急・短期型にもとにもどすことを狙いとする「復旧」型が機能し、次いで中・長期を視座に持ち都市経済の構造的再編を促す「復興」型が展開することが必要であることを示唆している。さらに、こうした復興の過程は、時間の流れの中での変化に即応する機動性、空間的広がりの中かで顕在化する多様性に対する即地的対応が求められることになる。

こうしてみると、巨大都市災害からの復興都市政策が要件とする「自律型復興」は、かかる都市再生のプロセス自体を指すものと定義することができよう。それでは、こうした「自律型復興」は、阪神・淡路大震災からの復興過程において十全に機能したのであるだろうか。今回の復興は、地方自治体は国庫支出金や地方交付税による従来の枠組みのなかで進められてきた。したがって、それは全国一律の仕組みをベースに、省庁さらにはその内部組織が自治体の当該部署と連携する「縦割り」型の施策として実施されてきたとってよい。われわれが提議した「自律型復興」は、再生の多様性や変化への機動的即応、さらにはこうした施策が、中長期的に都市の構造再編に連動すること重要であることを指摘した。こうしてみると、阪神・淡路大震災における旧来の「日本型システム」による復興は、自律的な再生にはダイレクトに結びつかなかった可能性が強い。復興過程においてわれわれが強く認識したことのひとつは、わが国における社会経済システム、とりわけ地方分権に関わる日本型システムがきわめて硬直化しており、巨大災害といった緊急事態に対応できないということであった。

たとえば、阪神・淡路大震災復興において研究者、自治体、経済界が提議した「エンタ

「アップライズ・ゾーン構想」は、巨大災害によって「特殊かつ深刻」な状況に追い込まれた地域を、いかに自律的復興に導くかを試みる提案として象徴的であった。被災地サイドからは大きな期待が込められたが、当時の政府による一国一制度への固執によって阻まれた。重要な点は、災害からの復興が「地域の選択」に委ねられる仕組みということであろう。

こうしたなかで、ここ数年における都市・地域再生をめぐる状況は大きく変化しつつある。2003年10月、政府は地域活性化と雇用の創出を推進するため、内閣に「地域再生本部」を設置した。先行する都市再生、構造改革特区とあわせ、都市・地域再生に関わる政策の3点セットが稼動することになる。2002年4月の都市再生措置法制定からスタートした、この一連の政策は、その後同年7月の構造改革特区推進本部の設置、そして地域再生基本指針提示と、これまでには見られない速度で矢継ぎ早に展開してきた。これまでのわが国の国土政策が、形骸化した全国一律の仕組みに固執し、省庁間の連携がない硬直的な縦割りに依拠してきたことを鑑みれば、ここ数年の変化はきわめて画期的であるといえる。この「都市・地域再生のための政策3点セット」は、地域のイニシアチブを基軸とするこれまでにない施策と評価できる。国による地域直轄の姿勢が透けて見えるとしても、かかるゾーン設置の本来の狙いが、個々の独創性が自由取引による企業の活性化と新しいコミュニティの形成によるイノベーションの高まりという2つの効果を結びつけようとしていることはこれまでにない政策的視点として重要である。限定された地区での社会経済活動の展開を、企業同士や企業とコミュニティの関係を意図的に再編成することで、都市・地域における社会・経済イノベーションを喚起し、結果として「地域の自律的発展」を促す仕組みとして提案されているとすれば、本制度提案もかかる潮流をより強化する議論として位置付けてよいであろう。阪神・淡路大震災後、政府の地域政策に関わる政策転換も加速しているといつてよい。この産業経済復興総括検証においても、かかる状況変化を踏まえたものとして以下整理しておくことにしたい。

(2) 基本視点：産業・経済復興の基本視点

ここでは、上記の議論を踏まえ、巨大災害からの産業経済復興を支える基本視点を整理しておくことにしたい。巨大災害からの復興は、その甚大な被害への即応とその後の自律過程への連携につきる。その規模の大きさへの対応と個人や地域で多様かつ変化するニーズへのきめ細かな対応を両立させることを可能とする視点である。

ア 地域からの選択を可能にする市場メカニズムの重視

第一は、市場のメカニズムを生かし、地域のイニシアチブ・地域住民や企業の選択に委ねる制度や仕組みのデザインを行うことである。災害復旧において大きな役割を果たした緊急支援、さらには震災後1年間で延べ130万人ものボランティアの活動が被災地を支えたことは記憶に新しい。こうした「贈与経済」は、被災地の自律化への歩みの中で大変重要な役割を果たしているが、これと同時に「市場」の顕在化を加速度的に促すことが重要である。贈与経済への過度の依存からの脱却は不可避である。「地域からの選択」を担保するためには、巨大災害からの都市産業・経済の復興には、これだけでは量的にも質的にも限界がある。被災した都市産業や経済の行方について、市場のなかで市民・企業が「選択」できる仕組みをつくる必要がある。内生的に形成される「自己組織化システム」をどのように刺激するのが検討されなければならない。

イ 「施策のパッケージ化」と社会実験型の政策展開を

第二は、復興において求められるのは「変化への機動的即応」「課題の多様性への柔軟な対応」である。政府主導のガイドラインは、平時における全国一律という「公平性」と安定した「継続性」をベースに作られたものである。しかし、巨大災害からの復興施策は、これとは全く異なる状況に対応することが求められる。平時には想定しなかった「特異」な事態への対応は、ひとつにはこうした緊急事態に即応できなかった地方行政制度のあり方そのものを今一度考えなおすこと、第二にはこうした見直しのなかでとりわけ重要なポイントとして被災地の側から既往の施策をいわば「編集」することを可能

にする仕組みの必要性を指摘しておきたい。具体的には、縦割りの非効率をもたらした震災復興における硬直性を解決するためには、課題解決に直結する「政策パッケージ」を地域が提案することが求められる。いまひとつは、時限的施策の実施である。これまで経験しなかった事態への対応に、これまでの経験で有効であった施策を実施することは妥当ではない。有効かどうかはともかく、考えられる施策を「時限」つきで実施し、その成果をモニタリングすることで、施策としての有効性を絶えず判断することが必要である。

ウ 多様な主体によるガバナンス確立を

第三に指摘しておかなければならないのは、産業・経済復興における多様な主体の存在と主体間のパートナーシップの役割である。阪神・淡路大震災からの復興過程において特筆すべき事態のひとつは、NPO やコミュニティ・ビジネスなどの台頭である。これまで、どちらかという社会の脇役であった市民グループが、経済復興において果たした役割は大変大きい。また、こうした新たな主体と自治体とのパートナーシップによって、きめ細かな施策が展開された。たとえば、被災にともなう雇用・就業の問題は、緊急時だけでなく中・長期的課題として強く配慮されなければならない問題である。これまでの公共部門間の役割からか、阪神・淡路大震災の復興計画において、雇用創出についてはほとんど触れられていない。巨大災害は産業・経済に対し場合によっては壊滅的なダメージを与えることが想定されることから、地域における雇用問題対応は不可避である。都市災害に対する経済的なセイフティ・ネットとしての機能でもある。また、市民グループが形成する互惠・互酬型システムを核とした「社会経済セクター」は、今後コミュニティ・ビジネスやソーシャル・エンタープライズなど新たな産業をも創出する可能性を有している。かかる領域への支援は、復興政策として重要な側面と思われる。

2 被害・復興状況の総括

阪神・淡路大震災による経済的な打撃は、建物・設備などストックにおいて約 2 兆 5400 億円、経済活動の機会損失といったフローが約 2 兆 6000 億円、合計 5 兆円以上と推計されている（産業復興会議推計）。こうした被害額は経済白書において名目国内総生産の 2% に達していると指摘され、復興需要はこれを上回る規模との分析も行われたところである。しかし、局地的かつ瞬時にかかるダメージを被った被災地からの復興を考える上で、こうした空間的にも時間的にも集計した議論は妥当性を欠く。ストックの損害が波及的にもたらす需要・供給両面での相互連関的な累積的損失は、ボディブローのように被災地産業・経済に打撃を与えてきたのである。

震災の影響による被災地経済の変化を、業種別（産業中分類）従業者数について、震災前の平成 3 年から 8 年までと、震災後の平成 8 年から同 13 年の 2 期間について全国値と比較することを目的に作成したのが図 1 である。横軸には震災前 5 年間の変化率を、縦軸には震災後 5 年間の変化率を示している。

同図によれば、全国値は各業種とも 45 度線の下部に位置づけられている。震災前 5 年間の伸びが震災後 5 年間の伸びを上回っており、この時期の景気低迷・悪化が明示されている。震災によるダメージからの復興が進めば、震災による落ち込みによって震災前の伸びが大きく抑制されていることから、震災後の変化は少なくとも全国平均よりは上位に（場合によっては 45 度線をこえた領域）に被災地の各業種の変化が位置づけられていてよい。しかし、被災地 10 市 10 町における変化はさきに示したように業種による差異が大きい。実際、同図における業種別分布は拡散布置されていることがわかる。母数が小さいために数値的「変化」が極端な形で表われることを考慮しても、業種による破行性は否めない。

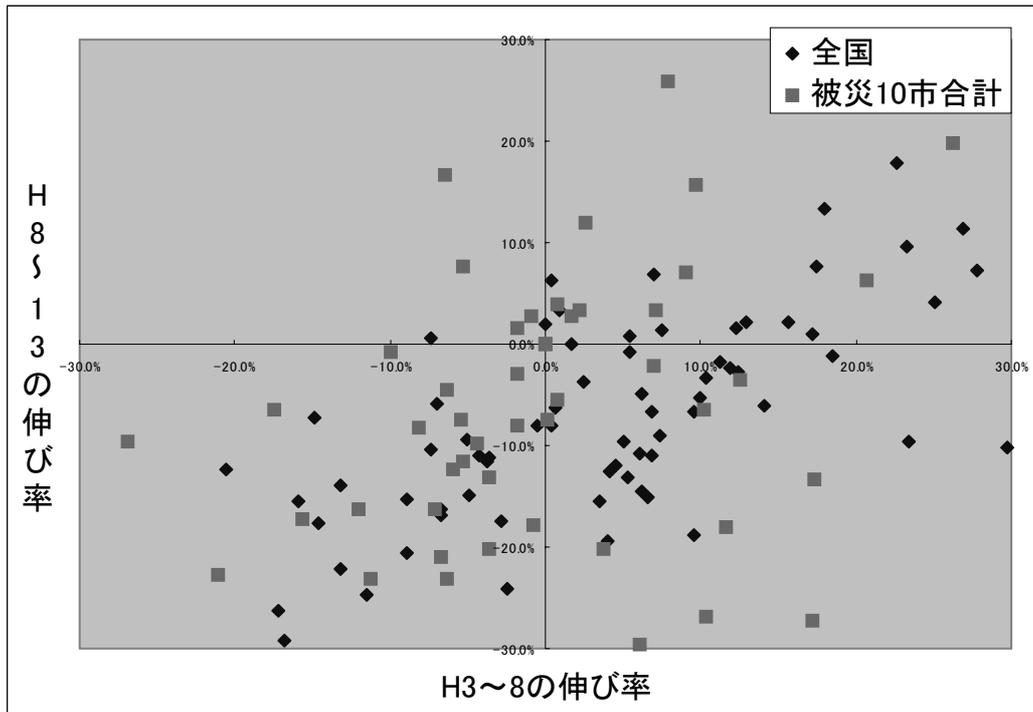


図1 震災前後における業種別従業者数の推移：被災地と全国と比較

震災後、10年間ににおける産業復興は数値的には被災当時の状況に戻っているが、業種別にはその回復には大きな格差が見られる。さらに、こうした表面上の「変化」の背後には、多くのいわば質的な変化が発生・展開していることが、今回の検証作業のなかでも多く指摘されているところである。かかる、萌芽的な動きを今後どのように醸成し、発展に導くのが地域産業政策の大きな課題ということになる。

3 復興過程における取り組みとその成果・課題

(1) 復興過程フェイズ別にみた取り組み

ア 初動対応期（震災直後）

インフラの復旧や事業再開、雇用の安定化等への支援が中心。事業再開に関しては、資金的な支援とともに相談業務などが実施された。

[主な取り組み]

- ・ 中小企業に対する総合相談所の開設
- ・ 仮設賃貸工場設置による事業場確保
- ・ 災害復旧融資による設備復旧、運転資金の確保
- ・ 観光インフラの復旧とイメージ回復キャンペーンの実施
- ・ 雇用調整助成金制度の特例措置導入
- ・ 雇用保険制度の迅速・柔軟な適用
- ・ J A等による食料等の緊急支援実施
- ・ ため池、漁港等の応急工事実施

イ 復旧期（H7～H9）

未再開事業者への支援等とともに、新製品開発や新産業育成など産業高度化への動きが見られる。広域的なPR活動や大規模な集客事業も開始された。

[主な取り組み]

- ・ 復興支援工場による事業場確保
- ・ 地場産業における新製品開発や全国的なPRの展開
- ・ 共同仮設店舗建設による営業再開の場の確保

- ・商店街等の復興支援チームの結成
- ・商店街アーケードなど商業基盤施設の復旧
- ・産官学連携による地域産業活性化をめざす(財)新産業創造研究機構（NIRO）の設立
- ・(財)阪神・淡路産業復興推進機構の設立
- ・神戸ルミナリエの開催
- ・エンタープライズゾーン構想の提唱
- ・ふれあいハローワーク事業の実施
- ・卸売市場の復旧工事

ウ 復興初期（H10～H11）

長期不況というマクロ経済要因への対応も深刻となった。起業家育成やコミュニティ・ビジネス支援など、新しいしごと形態の定着化への取り組みも見られた。

〔主な取り組み〕

- ・中小企業、地場産業の商談会による販路開拓、新商品・新技術開発
- ・復興のモデルとなるオーナーセルフ型共同店舗の開設
- ・商店街空き店舗での生活支援事業や地域との連携イベント実施
- ・商工会議所と連携した起業家育成システムの構築
- ・明石海峡大橋のアトラクション化
- ・Hyogo 広場によるワンストップの情報提供・相談実施
- ・兵庫型ワークシェアリングの推進
- ・コミュニティ・ビジネスの支援
- ・交流施設（市民農園等）の整備推進
- ・ひょうご安心ブランド等安全、安心な農作物提供の促進
- ・兵庫県ため池整備構想の策定

エ 本格復興期（H12～H16）

新技術・新製品開発による産業活性化の試みとともに、企業間・産学間のネットワーク形成など、多様な主体の連携への取り組みが見られた。

〔主な取り組み〕

- ・中小企業活性化センターによる総合相談支援体制の充実・強化
- ・高付加価値製品の開発や新技術開発による第二創業の推進
- ・商店街等と地域団体・NPO・大学等との連携
- ・先進的商業者の輩出とそのネットワーク化の動き
- ・ひょうご 21 世紀産業創造戦略による支援施策の再編
- ・淡路花博の開催
- ・被災観光の中心施設「人と防災未来センター」の開館
- ・構造改革特区制度、地域再生制度の開始
- ・兵庫しごとカレッジシステム運営
- ・若年者キャリア形成プログラムの実施
- ・卸売市場協働ネットワーク構想の提唱

(2) 復旧・復興の成果と課題

ア 初動対応期（震災直後）

震災直後における対応として特筆すべき項目のひとつは、仮設工場の設置である。激甚災害特別財政援助法指定地域内での実施であるが、これまでこうした形の中小零細事業所支援の例はない。震災後、1 ヶ月余で第一次申請を実施するなど、中小零細企業立ち上がり支援として限定された量ではあるが大きな役割を果たした。また、労働省、兵庫県労働部は、震災直後の 19 日には被災地の安定所 8 か所に「緊急特別相談窓口」を設置し、失業給付や雇用調整助成金の特例措置を実施するなど、機動的即応がなされたことが有効に機能したことは評価できる。

イ 復旧期（H7～H9）

震災後 5 ヶ月で 100 店舗が集合し、共同仮設店舗「復興元気村パラル」が神戸市長田区に開設された。その後、4 年 5 ヶ月の間、再開発ビルへの移転まで復興のシンボルとして営業が続けられた。兵庫県が政府に求めた共同仮設店舗補助制度は認められなかったが、中小企業事業団、復興基金などの支援によって実施された。事業の場の確保という点で一定の効果が得られたことは評価できる。この復旧期において、(財)阪神・淡路産業復興機構(財)新産業創造研究機構(NIRO)の設立、神戸ルミナリエの開設など、その後の復興において重要な役割を果たした組織や活動が起動した。ただ、被災地自律再生に向けて提案されたエンタープライズゾーン構想は、その後政府との折衝が続けられたが国が主張する一国一制度に阻まれたことは残念である。また、この時期において産業復興がまちの復興と連動する必要性が痛感された時期でもあった。現実には、縦割り施策のなかでの展開であったことは否めず、施策の複合化、連携の重要性が強く求められる。

ウ 復興初期（H10～H11）

復興初期、全体として震災前の水準に回復しつつあったが、全国的な景気の低迷、震災前からの構造的問題の顕在化などがあり、被災地経済再生速度はやや鈍化することになる。この時期、業種や業態、地域による回復度の違いが鮮明になるなど、復興の時間的経過のなかで様々な課題が表面化した時期であった。この時期には、三宮駅南地区(そごう神戸店、国際会館など)において、特定商業集積法、民活法等の適用により再生整備がはかられ、商業機能は震災以前以上の状況まで回復したことは特筆に値する。また、各地の小売市場・商店街で空き店舗対策を含め様々な施策が継続的に行われたが、多くの市場は解散・消滅に至った。この時期、神戸都心で廃校になった小学校の校舎を改装してオープンした「北野工房のまち」は、地域に根ざしたビジター・アトラクションとして注目すべきものといってよい。空隙の有効利用と都市観光を融合させた先駆的試みである。また、「阪神・淡路百名所づくり」キャンペーン、明石海峡大橋開通に伴う様々な観光事業、淡路島等での施設型アトラクションのオープンなどは、本格的な被災地の集客経済化への一歩としても評価できよう。一方、「Hyogo しごと情報広場」の設置、兵庫雇用対策三者会議など雇用・就業機会の幅広い施策が展開されたのもこの時期である。わが国で初めて新たな就業のあり方としてコミュニティ・ビジネス支援を打ち出したことも特筆に値する。集客性の強化、ベンチャービジネスやコミュニティ・ビジネスなど地域経済を支える新たな胎動への支援が求められた時期である。復興基金などの援用によりこうした展開が行われたが、これまでにない実験的な支援や産業構造転換を促す施策など、どちらかという前例のない展開への支援をいかに強化するのかが問われた時期でもあり、限定された資源の「選択的集中」の仕組みが不可欠であることを指摘しておきたい。

エ 本格復興期（H12～H16）

全国的な景気回復の兆しが見え始めたこの時期、震災からの復興過程での様々な試みが成果として結実したことを特記したい。平成 13 年に兵庫県は「ひょうご経済・雇用再活性化プログラム」を公表したが、ここでは「地域産業の元気回復と新たな活力創造」「未来を拓く創業と成長産業の育成強化」「多様な選択と再挑戦を支える雇用・就業システムをつくる」を基本方向として、被災地を含む地域再生の構図を示したのである。この時期、中小企業における「第二創業」への視点、商店街と地域の本格的連携、ひょうご 21 世紀産業創造戦略による支援など、地域産業再生に向けた積極的施策展開と産業界の動きが見られた。さらに、日本で初めて中小企業が連携し「信頼」をベースにした新しい直接金融の仕組み「神戸コミュニティ・クレジット」が稼動し始めたことは特筆に値する。こうした地域金融の新たな展開は、今後わが国においても展開が予見されるコミュニティ・ファイナンスの先駆としても注目すべきものである。また、政府による構

造改革特区等の政策も追い風となった「神戸医療産業都市構想」は、クラスター形成が進んでおり、内外の活動と連携した自己増殖的な発展が期待される。平成14年にオープンした「人と防災未来センター」は、いわば被災からの復興の総括事業ということもできよう。新たな研究型集客施設として、今後の活動に期待したい。

この時期は、ここで指摘する「自律型経済システム」に本格的に連動する時期でもある。いわゆる日本型経済システム再編を視座に、人材育成や少子高齢化時代に対応する雇用・就業問題、安全、安心な食料供給・自給問題、さらには世界競争下における広域連携や企業誘致の仕組みなどに課題が残っている。

4 今後への提案：多重・多層型パートナーシップの形成による自律型経済システム創造を目指して

本提案は、産業経済部会における各分科会において提案された項目を横断的な視角から整理すると同時に、そこでは必ずしも提案として明示されなかったが産業経済再生という視角から総合的提案として必要と考えられる課題について提示することにした。

産業・経済再生に関わる個々の主体に関わる提案については、各検証委員によって整理・指摘されている。ここでは、こうした多様な主体の連携の重要性と可能性から提案を整理することにした。阪神・淡路大震災の経験は、個々の主体の努力には限界があること、さらに既往の連携が形式的であったり硬直化するなど必ずしも十全に機能しなかったことを示唆している。パートナーシップの意義は、個々の主体では対応できない事態への機動的即応、波及的なインパクトを含む相乗的効果の発揮にある。ここでは、こうした視角から産業・経済復興の新たな機動力構築を狙いとしたパートナーシップの形成を提案することにした（提案2～6）。その際、かかるパートナーシップ形成を支援し、被災地におけるパートナーシップ群のマネジメントを行う機能（組織）の必要性（提案1）、さらには被災地産業・経済政策において不可避と思われる若干の項目（提案7～9）についてもあわせて整理を行っている。

(1) 産業・経済復興を支援する総合マネジメント・システム（中間支援組織）の確立

阪神・淡路大震災からの産業・経済復興の過程での教訓は、緊急・短期対応と中・長期自律復興へのプロセスが巧みに連動・連携している必要性にあった。被災直後における課題は、被災地での産業・経済復旧のエネルギーをいかに支援するのかに尽きる。こうした社会資本の復旧、金融支援、さらには仮設工場建設といった諸問題への機動的即応の連鎖を、中・長期的視点から被災地経済の自律型システム創出にいかに巧みに結びつけるのが次の課題となる。

言うまでもなく、巨大災害による局地的ダメージからの復興は、平時における地域政策とは全く異なる側面を強く有している。それは、先に指摘したように、①状況が短時間・短期間のうちに大きく変化し、政策対応の内容が時間の推移とともに変化していくこと②被災の実態は局地的性格が強く地区・地域によって政策のあり方が異なっていること③緊急・短期的施策は、都市の自律的再生へのメカニズムと明確に連動していくことが求められることなどにある。その意味で、巨大災害からの産業・経済復興は、震災で断裂したつながりの再生だけでなく、被災地における複合的視点からの新たな「関係性」構築へのアプローチの重要性を閑却することはできない。かかる関係性は、ひとつには産業・経済固有の連関関係の構築にある。中小企業の領域においてクラスター形成やネットワーク構築が提案されたり、ベンチャー振興での産学官連携の重要性が強調された背景はここにある。第二に、産業・経済とはこれまで接点がなかった分野との関係性構築は、次世代の都市・地域経済のあり方を考える上で不可避である。これまで必ずしも産業・経済の中核としての位置づけにはなかった観光・集客型の経済への本格的な指向、コミュニティ・ビジネスなど社会的領域における新たなビジネスの胎動をはじめとして、狭義の産業分野に限らない地域社会や文化と連動・連携した視点はきわめて重要である。第三に、災害からの復興における時間軸での関係性構築をあげておきたい。緊急対応から短期そして中・長

期への移行を自立型経済への指向のなかでマネジメントする必要性は指摘してきたところであるが、被災を意識した危機管理意識の向上、被害シュミレーションの実施など事前復興ともいえるべき被災前の時間の重要性もある。

こうした被災からの復興を「関係性の構築」という視角からマネジメントすることは、公共部門の行動原理である「公平性」「継続性」を堅持するだけではできない。震災からの産業復興は、変化への機動的対応、多様な状況への効果的・効率的支援など、どちらかというところ公共セクターが苦手としてきた状況への対応にある。産業・経済復興を支援する総合マネジメント・システム（中間支援組織）の確立が求められる理由である。なお、阪神・淡路大震災において、公共と民間が連携することで設立された（財）阪神・淡路産業復興機構は、限定的ながら新たな関係性構築のための中間組織の役割を果たしてきたと評価できよう。

ここで提案する産業・経済復興を支援する総合マネジメント・システムは、行政・経済界さらにはNPOなど市民セクターなど多様な主体により形成されることが望ましい。また、震災復興という単一目的組織であることからあらかじめ存続期間が決められていることも必要である。所与の期間における成果をあげ、役割が終了すると同時に解散するという機能ないし組織のあり方は、組織運営のあり方自体もこれまでわが国にはない社会実験的意義を持つものとなるかもしれない。こうした仕組みを核に、以下に提案するような具体的な産業・経済復興へのアプローチの展開も容易になると思われる。

(2) 政策パッケージ化とブロック・グラント方式の導入（政府・自治体間パートナーシップの再編）

大都市における被災からの復興は、きわめて多様な状況への対応が前提である。復興過程で加速的に多重・多層化する問題に対する確かつ速やかな対応を行うためには、多様な政策をパッケージ化することが可能な制度が求められる。

局地的な特性を有する復興課題に対処するための政策パッケージは、縦割り施策の非効率から脱却することによる相乗効果があり、問題への効率的かつ確かな対応を可能とする。個別政策展開では予想できない相乗効果をもたらす可能性がある。政策パッケージ内部における個々の資金供与型施策の連動・連携は、所得の地域内循環を高め、地域乗数効果を拡大することになる。地域内部への広範な所得の波及は、付加価値の地域内循環率を高め、衰退局面にある被災地の活性化に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

ここでは、災害復興型政策パッケージを被災地から提案する仕組みを提案することにした。さきに指摘したように、被災からの復興は課題の多様性への柔軟な対応、変化への機動的即応、そして限られた復興資源を選択的に集中させることでできるかぎり大きな乗数効果を創出することにある。そのためには、被災地の課題を熟知する地域のイニシアチブによる政策パッケージ提案が重要であり、さらにそれは地方自治体にとどまらず企業、NPOさらには市民グループなど多様な主体からの競争的提案を制度化することも必要である。

こうした視点から復興政策パッケージを考えるにあたって、具体的にいくつかの留意点を指摘しておかなければならない。第一は、政策パッケージ形成を可能にするブロック・グラントの考え方である。たとえば、英国SRB/SPは、5省庁20事業を統合し自由裁量で支出できる資金を制度化したものである。こうした視点での省庁横断型補助金は、使途自体を地域のイニシアチブによって提案が可能であること、また英国の事例に見られるようにパートナーシップによる競争的提案方式の導入といった新たな実施主体の台頭をも支援することができるなどのメリットを持つことになろう。いまひとつ考えられるアプローチは、政府・地方自治体が提示する「縦割り型」施策を連携させる提案を行うものである。緊急復興が要請される被災地において、新たな政策や仕組みを議論する時間は少ない。制度化された既往施策を、被災地の状況に呼応する形でいわば「編集」することを可能にするリンケージ政策といってよいかもしれない。こうした仕組みが可能であれば、都市計画

事業と産業・経済再生支援の効果的・効率的展開が可能になると思われる。

こうした政策のパッケージ化やブロックグラント方式は、わが国地域政策において萌芽的には導入が試みられている。巨大災害からの復興というきわめて地域固有性の強い問題への緊急対応が、平時の政府一元管理システムにおいて対応することは言うまでもなく困難である。復興政策提案やそのための資金の流れを、被災地域のイニシアチブによって構築可能な政府と被災地自治体との関係のあり方を平時から検討しておく必要がある。

(3) NPO など新たな主体とのパートナーシップ形成によるコミュニティ経済の確立

阪神・淡路大震災からの復興において、特筆すべきはNPOやボランティアなど民間非営利セクターの新しい主体群が被災地経済復興の担い手として登場したことであろう。彼らが担った領域をここでは「コミュニティ経済」と呼ぶが、わが国の社会・経済システムの在り方を考える上でも特筆すべき現象であった。こうした市場を経由しないで生じる相互依存関係は、慈善・贈与の経済として古くから社会に組み込まれた活動として認知されてはいた。この10年間におけるかかるセクターへの評価の高まりとその実質的拡大は社会の脇役としての存在から、一躍主役へと抜擢される変化を促した。その中には、たとえばコミュニティ・ビジネスといった活動の萌芽が見られることにも着目したい。もともと、英国のインナーシティ政策として評価された雇用政策であるが、被災地復興において草の根型の様々なコミュニティ・ビジネスが台頭しつつある。今後、こうした新たな雇用形態の発展を促すことも重要となろう。かかる社会経済セクターは大きな可能性をほらみつ、既往市場セクターや公共セクターとの接点、調整のルールづくりが求められている。さらに、こうした領域は、(8)提案「復興型中間労働市場形成」とも強く連動するものである。

(4) 被災地における広域自治体連携による都市群競争力強化（自治体間パートナーシップの強化）

巨大災害からの復興は、被災への機動的即応に大きく依拠している。自律型経済への連動に向けた緊急・短期対応はきわめて困難な課題であるが、かかる都市・地域再生において不可避である。その際、政府・自治体間の連携が事態にいかに対応するかがその後の復興のあり方に大きな影響を与えることになる。

実際、産業構造の再編を含む中・長期的視点からの都市・地域経済再生を計画していくうえで、既存産業再編や新たな産業導入のためのインフラ整備を行うことは不可避となる。産業支援施設や場合によっては損傷した道路や橋梁といった基盤もその対象となるかもしれない。

一般に、接続する個別自治体が各々の行政施策を展開しようとする際、補助金に代表される政府からの画一的な財政援助と指導が、行政のあり方を画一的なものにしてきたことは否めない。本来、産業基盤、交通サービス、消防・防災、上下水道などは、規模の経済性を発揮することで効率的な行政サービス供給が可能となるはずである。災害からの復興において、個別自治体としての問題ではなく、広域行政のなかに解決の方途を見出すことが求められる。こうした経済空間と行政空間の不一致は、平時における都市整備を行う際にも大きな制約となってきた。とりわけ、広域性が要請される道路、鉄道など社会資本整備において、自治体の囲い込みフルセット主義は、都市圏としての最も合理的な圏域形成に課題を残してきた。こうした歪みは経済活動のみならず市民の生活利便性を阻害することになる。産業インフラといった広域的視点からの空間整備を必要とするところでは、これまでの行政界の呪縛を解き、企業立地を加速する制度・仕組みが求められるところである。

こうした状況下におけるインフラ整備の手法は、これまで必ずしも整備されてきたわけではない。ここでは、PFIなどを長期契約による自治体間取引契約による仕組みについて整理しておきたい。こうした視点から、根本（日本政策投資銀行）は接続する自治体間の「長期契約による広域連携」を提唱している。一部事務組合や広域連合という形で既にこうした動きは現実の事業として稼働しているし、言うまでもなく、ここ数年加速度的に進

展している自治体の合併とも軌を一にしているといつてよい。地方分権の加速は、地域固有の課題に呼応する公共部門間同士の実質的な連携をも可能にする素地を提供していると考えてよいだろう。根本は、かかる観点から自治体間債権の取引市場の設立を提唱しており、災害からの機動的復興を地域のパートナーシップによって起動する重要な手段になると考えてよいだろう。

(5) 企業と地域の新たな関係形成（企業・地域間パートナーシップ創出）

企業が「地域」との新たな関係構築を模索し始めている。震災復興の過程で顕在化した特筆すべき事項のひとつは、企業が「地域」に目を向け始めたことだろう。これまで、地域づくりに「排除」され、どちらかというところ「無関心」でもあった企業が、どのような形で地域社会との関係を持ちつつあるのだろうか。こうした新たなまちづくりの主体の登場によってコミュニティ形成にどのような変化をもたらされているのだろうか。今後のまちづくりを考えるうえで大変重要な変化である。グローバリゼーションの潮流のなかで、企業が地域との関係をあらためて重視する姿勢は近年多様な側面から着目されている。阪神・淡路大震災からの復興は、こうした動きをより加速化したといつて過言ではない。

従業員約 1300 人を擁する三ツ星ベルト(株)は、国内外 13 ヶ所に工場を持つ屈指の産業用ベルトメーカーである。神戸本社及び事業所が立地する真野地区は、長田区南東部に位置し、住工混在問題への取り組みを全国的に先駆けて試みてきたところでもある。真野地区は、阪神・淡路大震災において大きな被害を受けた地区のひとつであるが、震災直後に発生した地区内の火災にたいし、同事業所の消防隊がいち早くこれを消火し地域内での延焼を防いだことはよく知られている。もともと、同社は早くからまちづくりに対し大変協力的な姿勢を持ち続けてきた。震災時には、同社の消防団が地域の火災を食い止めると同時に、それは自社への被害をも食い止めたことも意味している。「企業と地域の普段の交流こそが重要」との同社幹部の指摘は、地域の防災や安全を考えるうえで大変示唆的である。

加古川市に本社を置く但陽信用金庫は、創業が大正 15 年、従業員数 541 名、加古川・播磨地域を中心に 29 店舗を持つ中堅地方金融機関である。この但陽信用金庫は、全国でも珍しい企業内に NPO 法人を持っている。NPO 法人たんようボランティアセンターである。ここでは、「加古川移送サービス」と連携してチェアキャブ 2 台による車椅子のまま送迎する移送サービス活動を行っている（会員 178 名、サービスは実費負担）。また、「ベルボックス」によるケア活動も同時に行っている。一人暮らしの高齢者や身体障害者を対象に、困ったとき、寂しいときにボタン押すだけで 24 時間職員が常駐するケアセンターにつながる仕組みである。こうした活動のきっかけは、阪神・淡路大震災でのボランティア活動にある。グリンピア三木の救援物資仕分けには職員 10 名を派遣。その後、仮設住宅でもボランティア活動を続けた。こうしたボランティア活動の経験は、企業人としての従業員教育・研修として重要との理事長の考えから地域共生課を設置し、職員研修の一貫としてボランティアセンターの運営を行っている。

信用金庫は地域の人々や中小企業のきめ細かなニーズへの対応がその存立基盤である。その意味で、こうした但陽信用金庫の取組みは本来の地域金融機関の姿なのかもしれない。理事長の名刺には「よろず相談所」と書かれている。地域の人々との交流は、必然的に「信頼」を形成する。職員が地域に出向くことは、地域の多様な情報を人々と共有することに他ならない。金融機関としての「顔」も、こうした地域の信頼形成の過程で大きなプラスになっていると思われる。

こうした企業の行動変化は、被災地において数多く報告されている（被災者支援会議Ⅲ『復興まちづくりへの新たな視角“震災復興と企業文化”』）。これまで、地域づくりに「排除」され、どちらかというところ「無関心」でもあった企業が、地域社会との関係を新たに模索しはじめている。こうした新たなまちづくりの主体の登場は、コミュニティのあり方とも関連しつつ今後のまちづくりを考えるうえで大きな変化のひとつであろう。グローバリゼーションの潮流のなかで、企業が地域との関係をあらためて重視する姿勢は近年多様な

側面から着目されている。阪神・淡路大震災からの復興は、こうした動きをより加速化したとって過言ではない。

地域に根ざした企業が自律的かつ多彩な地域との関係を蓄積し活動の情報を共有することは、地域内部での多様な主体が相互に学習しながらイノベティブな地域づくりを行ううえできわめて重要と考えられる。こうした企業と地域の関係は、災害が起こって緊急に形成されるという性格のものではない。平時における企業と地域の関係づくりの推進は、企業の側からもまた地域の側からも喫緊の課題である。

(6) 「地域間交流」の役割と農林水産業の再生支援（都市・農村パートナーシップの構築）

阪神・淡路大震災における重要な教訓のひとつは、農村部からの機動的支援が被災地に行われたことであった。保田委員による検証報告に仔細に記されたように、ダメージを受けた被災地に対する様々な形での応援は、言葉では言い尽くされぬものがあつた。今回、豊岡市など兵庫北部における水害では、神戸・阪神間からの市民・行政によるボランティアや支援が稼動したことも、こうした地域間連携による支援の重要性を再確認する出来事でもあつた。

こうした地域間の交流は、普段からの活動が重要である。「楽農生活推進」「棚田交流人育成」「ふるさと村保全」など既に試行が始まっている仕組みを含め、今後より一層の交流促進が求められる。こうした交流は、巨大災害復興時における安全弁としてだけでなく、加速するライフスタイルの多様化といった都市・農村双方における社会情勢課題への対応という側面も大きい。

さらに、「食」の供給を担う農林水産業の復興支援も大きな課題である。ここでは、防災への体制づくりが課題である。危機管理意識向上、広域応援体制整備、関係機関とのネットワーク構築、生産物輸送代替ルートの検討など、これまでも進められてきた対策をより進化させることで、「食」を担う農林水産業の復興がよりスムーズになると考えられる。

(7) 地域固有の課題に対応したきめ細かな施策を

阪神・淡路大震災復興計画における産業復興に関わる提案での特色のひとつは、「復興のまちづくりと連動した産業の振興」にある。経済のグローバル化は、一方において局地化の様相を強化してきた。近年における都市経済の変化は、その内部地区ごとに、より正確にはモザイク状に接続する「集積」特性によってその状況は異なっている。したがって、復興へのアプローチも個別集積の特性を十分配慮したうえで、地域の優位性を顕在化させるということが重要である。実際、計画では、「ケミカルシューズ産業や清酒業等の地場産業の振興につながるよう関連地域を再整備するとともに、復興のまちづくりに合わせて商店街・小売市場の個性づくりを行う」こととして提案が行われている。事例として計画に明示されたケミカルシューズ産業は、こうした視点の設定に直感的にもわかりやすいものであつた。

1995年6月、ケミカルシューズ関連事業者を中心に結成された「ケミカルシューズ産業復興研究会」は『“くつのまち：ながた”復興プラン』を策定した。「地域社会と産業が一体となって形成されてきたという実態を忘れるわけにはゆかない」との指摘は、ここでの産業復興が地域コミュニティをも包摂する地域産業コンプレックス全体の再生を意味していることに他ならない。もともと、都市の産業の特色はその稠密な連関性にある。ケミカルシューズ産業の場合、地域内に形成されていたのは社会的分業による事業所間の連関だけでなく、職住一体のなかで形成されてきたコミュニティそのものとの多重的なリンクの存在を閑却できない。したがって、長田の復興はこうした「地場産業の再生」「地域コミュニティの再生」「生活インフラとしての商店の再生」などが一体化された政策パッケージとして打ち出される必要があつた。『“くつのまち：ながた”復興プラン』は、こうした視点を明確に内包したものであつたが、実際の復興の過程ではプランで企図した縦割り施策の連携には至っていないというのが実情であろう。

ここに例示した長田だけではなく、巨大災害からの復興においては地域・地区固有の問

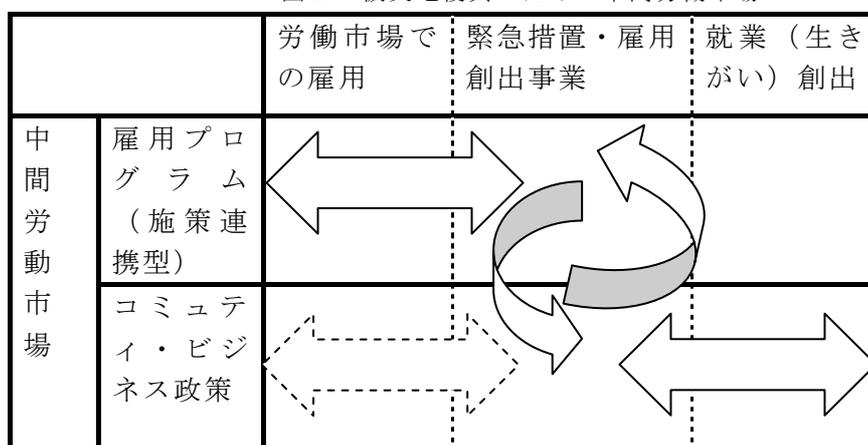
題に直面することになる。本部会でも提案された「商店街の地域社会への回帰」など、個別地域課題へのきめ細かな対応の積み重ねは、被災地全体の産業・経済復興において不可避の課題である。さきに提案した「政策パッケージ化とブロック・グラント方式の導入」は本提案の背景ともなる。

(8) 復興型中間労働市場形成

ここでは巨大災害からの復興を想定する「中間労働市場」形成を提案することにした。ここで「中間労働市場」を明確に定義することは困難である。被災した労働市場のあり方は強い地域性を有していることが想定されるため、ここでは考え方の基本的な視点を述べるにとどめることにしたい。

図2は、被災地復興のための「中間労働市場」のイメージを示したものである。表側には中間労働市場を構成する「雇用プログラム」と「コミュニティ・ビジネス政策」を位置づけている。また、表頭は中央に「緊急措置・雇用創出事業」を、その両翼に「労働市場での雇用」「就業（生きがい）創出」を位置づけている。巨大災害被災直後における緊急措置は、復興の過程における労働市場再生へのアプローチと生きがい・就業創出への展開へと向かうことになる。

図2 被災地復興のための中間労働市場



以下、「中間労働市場」の特徴を整理しておくことにしたい。

第一に、機能停止ないし弱体化した被災地労働市場を、「正常」な労働市場へ回帰させるための中間的な役割であることが必要である。したがって、その役割が終えれば、中間労働市場政策は終了することになる。この間、既往の雇用政策を含む復興のための様々な施策がここに集中し、これらが機動的かつ効率的に機能する環境を形成することが必要である。第二に、復興の時間的推移のなかで継続的に連動する政策であることが求められる。実際には、「緊急対策」から「被災地内部の摩擦解消」、さらに「被災地内でのミスマッチ対応」といった政策が、巧みに連携するよう政策がデザインされていることが重要である。図2における「緊急措置・雇用創出事業」が最初に起動することになる。ここでは、激甚災害法の枠をこえて年齢・勤務年数等にかかわらず雇用保険を支給する措置が必要だろう。第三は、失業者に対しできる限り幅広い「選択肢」を提供する政策であることを指摘しておきたい。阪神・淡路大震災では、既往制度の拡充が行われ、さらには復興基金による雇用創出事業が行われた。こうした雇用施策の集中的な展開が求められる。また、被災地における「仕事」に関わるきめこまかな情報提供、さらには中・長期的な教育プログラムなど、被災地で職を失った人々に対し幅広い「選択肢」を提供することが重要である。その際、被災地やその隣接地域の大学等の教育機関との連携も必要である。さらに、一時的に隣接地域や遠隔地における雇用・就業機会をも視野に置く必要がある。第四は、NPOやコミュニティ・ビジネスなど、台頭する新たな主体に着目する必要がある。こうした活

動自体がもたらす雇用・就業機会の拡大は、被災地における多様な「仕事」の開発とも関わって着目すべき点である。さらに、かかる「社会的経済」とも呼称される領域では、その互惠的・互酬的特性から既往市場とは異なる「仕事」を提供することが可能となる。社会的領域の事業化は、災害からの復興において発生する多様なニーズに対応するうえで行政、企業など既往主体では限界があることから意義があると考えられる。いずれにしても、既往雇用政策とコミュニティ・ビジネス施策との巧みな連携は不可避である。第五は、多様な主体によるパートナーシップが政策推進エンジンとなることである。被災からの復興のための雇用・就業政策は、平時における政府・自治体によるものだけではなく、企業、NPO、市民グループなど多様な主体のパートナーシップにより遂行される必要がある。緊急かつ時間的連続性、個別ニーズへの対応が求められる柔軟さなど、被災地復興にかかわる政策はこれまでとは局面を強く有しているからである。第六は、被災地およびその周辺地域における需要拡大のための産業政策の実施と関わっている。被災地および周辺地域における需要拡大は、雇用問題解決のための重要な課題である。地域産業政策との連動が必要である。第七は、こうした中間労働市場を推進する主体は、政府・地方自治体が核心となるだろうが、機動性、柔軟性という観点から実際には多様な主体の戦略的パートナーシップによって実施されることが重要であることを指摘したい。

2003年度に開設された「兵庫しごとカレッジシステム」は、労使および行政が緊密な連携の下に雇用のミスマッチ解消に本格的に取り組んだ試みとして評価できよう。こうした雇用に関わる多様な主体のきめ細かく、かつ大胆な連携は局地的に窮地に陥る巨大災害からの復興においてきわめて重要な要素である。

最後に、こうした雇用政策は、さきに提案した「復興政策パッケージプログラム」として稼動することが求められる点を指摘しておきたい。需要創出と関わる産業政策、中長期的視点から構造的課題に対処するための教育政策、高齢者等の「生きがい・仕事づくり」とも関わるコミュニティ政策など、地域・地区固有の課題に呼応する政策パッケージとして提案しなければならないことを付言しておきたい。

(9) 復興地域金融システムの設立

巨大災害が中小企業の経営に及ぼす影響は深刻である。もともと、中小企業の資金調達が困難な理由のひとつは、「情報の非対称」にある。情報の非対称とは、中小企業の金融取引において、その経営に関わる情報を金融機関が十分に把握していないことを指す。一般に、中小企業の金融取引は、取引費用に関わる「規模の経済」が働きにくい。たとえば、金融機関は融資の際審査を行うが、融資金額の小さい中小企業ではそのコストは相対的に高くつく。情報が貸し手と借り手の間で共有化されていれば、こうした問題は解消されるはずである。さらに、中小企業自体の情報不足は、貸し手側の金融機関にとっては、取引の履行においてハイリスクとみなされることになる。

巨大災害被災地で事業を行っていた中小企業の場合、こうした傾向はより顕著になるといってよいだろう。とりわけ地域経済内部に形成された集積を存立基盤とする中小零細企業の場合、工場など固定資産にたいする物的ダメージ、稠密に形成されていた地域内部の取引連鎖の断裂など事業継続への展望は深刻となるし、将来的な経営に関わる状況もきわめて予見困難な状況に陥る。被災地事業所への投資はハイリスクなものとならざるをえない。

いずれにしても、中小零細事業所復興に対しては、先鋭化した「情報の非対称」を解消するための施策が必要となる。こうした情報の非対称を克服する施策として、3つのアプローチが考えられる。ひとつは、巨大災害という異常事態への緊急対応として、地域金融機関による被災地への義務的投資を制度化することである。さきにみたように、阪神・淡路大震災では、兵庫県・神戸市が協力して実施する制度融資ならびに政府系金融機関による融資が行われてきたが、これに加え一般の銀行による融資を促進する仕組みである。ただ、このアプローチは、後述するように実際には市場の歪みをもたらすことによるコスト

を考えると慎重な議論が必要だろう。第二に考えられるのは、信用保証制度の拡充ないし復興信用保証機構の設立である。被災により不安定となった中小零細企業経営に対する融資に公的保証を付与するものともいえる。こうした視点は、巨大災害により発生したコストを社会全体で負担することでもある。たまたま遭遇した困難に対し、誰もが直面する可能性のある状況として考えるものである。情報の非対称克服のコストを、国民経済の内部における市場のメカニズムのなかで調整しようとするものでもある。第三に、近年、わが国においても萌芽的ではあるが顕在化しつつあるものに「コミュニティ・ファイナンス」的アプローチをあげておきたい。NPOと地方自治体の連携によるNPOバンク、地方自治体によるミニ公募債、中小企業の共同出資によるコミュニティ・クレジットなどがあげられよう。阪神・淡路大震災からの復興過程において、神戸の中小零細事業者と日本政策投資銀行による神戸コミュニティ・クレジットは、信頼による直接金融制度を実現したものとって過言ではない。企業間の「信頼」のあり方は、非事業的相互依存（untraded interdependency）として地域産業集積メリットの重要な側面として指摘されてきたところであるが、ここでは、こうした「信頼」による取引費用の縮減によって情報の非対称解消にアプローチしたものと評価できよう。こうした、地域内部における相互・互惠性を基盤とした地域金融の仕組みも、巨大災害からの産業復興を考える上で重要な仕組みと位置づけることができる。こうした仕組みは、災害時に構築して十全たる機能を発揮できるものではなく、地域コミュニティ醸成のなかでコミュニティ・ファイナンスの育成支援を提案したい。

5 おわりに：多様な「関係性」の再構築・創造に向けて

「産業雇用部会」は8つの検証委員会において検討を行ってきた。各々の固有の課題、政策提案については各検証委員会に委ねたいと思うが、共通して指摘されたのは多様な「関係性」を今一度見直すという点であったようだ。2004年の台風や地震での災禍は、あらためて人と人、地域と地域、あるいはこれまで一見関係がなさそうな主体間の関係が、復旧・復興に大きな役割を果たすことを再認識させられた事態であった。

「信頼」という財は、経済的価値を有している。システムの効率性を増加させ、より多くの財を生産させる」。かつて、K. Arrowは『組織の限界』において、信頼が現下の社会システムに及ぼす影響を高く評価したが、一方で、実際には「(信頼は)公開市場において取引が技術的に可能ではない」とも指摘している。30年前のアローのこうした指摘は、その後の社会情勢や技術変化のなかで、今、あらためてソーシャル・キャピタルという形で様々な分野で議論が行われているが、その核心に「信頼」がある。2003年、わが国においても内閣府による研究成果(『ソーシャル・キャピタル—豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて—』)が報告された。歴史的には、かかる概念の認識は19世紀にさかのぼるとされるが、都市・地域社会という文脈における指摘はJane Jacobsの『大都市の生と死』にあるとってよい。都市のダイナミズムを多様な活動の連関をベースとする乗数効果や生成消滅のメカニズムに見出すことで都市経済の根幹を見抜いたジャーナリストの眼は、こうしたインフォーマルなネットワークが形成するヒューマンなインフラをいち早く見出したのである。その後、R. Putnamは、『Making Democracy Work(邦題：哲学する民主主義)』において、イタリアにおける地方政府の制度パフォーマンスの比較検討を行った20年に及ぶ長期の研究成果から「互酬性の規範」や「相互信頼」「社会的協力」などのソーシャル・キャピタルによって民主主義社会の効率性を高めること、コミュニティにおけるQOL(Quality of Life:生活の質)やその発展のあり方に大きく関わっていることを実証したのである。

ソーシャル・キャピタルに象徴される「関係性」のあり方は、産業雇用における巨大災害からの復興を考える上でも大変示唆的であった。

阪神・淡路大震災における産業・経済復興の過程においても、関係性の再生・創出といったダイナミズムがその底流にあったとって過言ではないだろう。それは、経営者と労働組

合、行政における復興への新たな関係性構築に加え、たとえば、企業と地元コミュニティ、NPO、市民グループなどとの連携などこれまで経済や産業とは無縁であった主体との関係性構築が大変重要な役割を果たしたことを閑却してはならない。

地域の自律的復興は、こうしたいわば総合的視角からの地域マネジメントを軸に、地域内外における多重的かつ多層な「関係性」の構築が重要なのである。