

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	応急事業施設の確保
検 証 項 目	応急仮設工場の確保支援

根拠法令・事務区分	旧中小企業事業団法、中小企業金融公庫法、国民生活金融公庫法、商工組合中央金庫法
執 行 主 体	国、県（自治事務）、市町（自治事務）、旧中小企業事業団、商工会議所等
財 源	国庫補助、阪神・淡路大震災復興基金等による補助あり。 「阪神・淡路大震災における国・県・市町の取り組み状況」を参照。
概 要	震災後、工業（特に地場の中小・零細企業）の早期復旧のため、国においては、中小企業高度化資金を活用した新たな制度創設を創設した。この制度を活用し、兵庫県及び神戸市は、神戸市内に170戸の仮設工場を設置、240社余の企業が入居し操業を開始した。なお、仮設工場への入居希望者は、長田区内の応募倍率は高かったが、西神工業団地など遠隔地への応募は少ない状況にあったことから、仮設工場の設置場所に関する問題が指摘された。 神戸市は、中小製造業者の再出発拠点として、旧中小企業事業団の高度化融資制度を活用し、平成8年から「神戸市復興支援工場」を建設した。復興支援工場への入居には敷金が不要、賃貸料は民間よりも幾分安く、使用期間は5年、最長15年まで延長可というもの。長引く不況等の影響により、平成16年3月時点で、入居企業110社のうち4割が使用料を滞納していることがわかった。

阪神・淡路大震災における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>仮設工場設置に関する融資制度の創設 [『阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）』兵庫県・（財）21世紀ひょうご創造協会、『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県、p201]</p> <ul style="list-style-type: none"> 2月9日、仮設工場設置に対する中小企業高度化資金を活用した新たな制度創設を発表した。 <p>工場等制限法の特例措置 [『阪神・淡路大震災復興誌』総理府阪神・淡路復興対策本部事務局、p92]</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災地域における地域の産業復興を速やかに実現するためには、経済活動を制約する各種規制の緩和を推進し、意欲ある民間企業が自由な活動を展開できる環境を確保することが重要であることから、国土庁（当時）においては、既存事業者が、震災前の従業者数の範囲内で床面積を拡大して工場を再建すること、被災工場の跡地に、震災前の従業者数の範囲内または震災前と同一業種であれば、他の事業者工場を新設することが可能となるような工場等制限法の特例措置を講じた。 <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>仮設工場の設置 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県、p201]</p> <ul style="list-style-type: none"> 1月22日、国に現地対策本部が設置されて以降、仮設工場設置計画について神戸市を含めた協議を進める中で、国の方針として、新たな補助制度の創設は極めて困難な状況にあり、中小企業高度化資金の枠組みの中で対応したいとの意向が示されたことから、神戸市と実施主体、設置場所、資金計画等の具体的計画の詰めを行い、市内5箇所167件の仮設工場を設置する計画をまとめ、高度化資金貸付条件の緩和と適用拡大に焦点を絞った要望活動を展開した。 具体の計画内容と実施方法等について、中小企業及び旧中小企業事業団との協議が整い、建設に着工した（仮設工場等の設置状況については、市町の欄を参照）。 <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>仮設工場等の設置 [『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局、p.90]</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災中小企業者の速やかな事業再建を促進するため、旧中小企業事業団の高度化融資制度の活用により、神戸市においては、仮設工場、貸共同工場等を整備し、操業の場の確保を行い、事業の立ち上げりを支援した。

神戸市復興支援工場の建設（平成8年）[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局, p90]、[『阪神・淡路大震災復興誌（第2巻）』兵庫県・（財）21世紀ひようご創造協会, p374]
 ・神戸市は、中小製造業者の恒久的な再出発拠点として、旧中小企業事業団の高度化融資制度を活用し、平成8年から「神戸市復興支援工場」を建設。入居には敷金が不要。賃貸料は民間よりも幾分安く、使用期間は5年、最長15年まで延長可。

阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果
 仮設工場の設置状況

団地名	対象業種	設置戸数	敷地面積	供用期間
神戸インナー第4工業団地	機械金属等	16戸	2,500㎡	H7.4.1～H12.3.31
苅藻島	ケミカルシューズ関連	5戸	2,000㎡	H7.4.1～H12.3.31
南駒栄	ケミカルシューズ関連	31戸	12,000㎡	H7.5.1～H12.4.30
神戸ハイテクパーク	機械金属	53戸	23,533㎡	H7.6.17～H12.6.16
興亜池公園	ケミカルシューズ関連	30戸	7,500㎡	H7.6.3～H12.6.2
高塚台	ケミカルシューズ関連等	35戸	8,900㎡	H7.6.27～H12.6.26
合計		170戸	56,433㎡	

神戸市復興支援工場 [『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局]、[『阪神・淡路大震災復興誌（第2巻）』兵庫県・（財）21世紀ひようご創造協会, p374]
 ・復興支援工場は、平成10年3月にA、B棟が完成、平成11年3月にはC棟が、平成12年3月にはD棟が完成。4棟で延べ2万5,990平方メートル。A B Cの3棟に当初、機械金属やケミカル関連の53社が入居。ピーク時には4棟で約122社の利用があった。
 ・神戸市は、震災後に6箇所の仮設工場を建設し、被災企業に5年を期限に賃貸してきたが、順次使用期限切れとなるため、それらの企業の受け皿となる。
 ・復興支援工場の事業費は、約102億円。95%を国の無利子融資制度で賄い、5%を神戸市が負担。借入金は平成15年度から32年度にかけて償還することになっており、ピーク時の返済額は年約7億円となる。

その他
 阪神・淡路大震災に対して取った措置
 阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み内容とその結果

国
 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み
 「工場等制限法」の廃止（平成14年7月）
 [兵庫県産業労働部ホームページ（<http://web.pref.hyogo.jp/richi/kouzyou.htm>）]
 ・工場等制限制度を廃止するための法律（首都圏整備法及び近畿圏整備法の一部を改正する等の法律）が平成14年7月12日付けで施行され、工場等の新設、増設の制限がなくなった。
 ・主な内容については、次のとおり。
 工場等の規模に関わらず、新設・増設の制限がなくなった。
 これまで制限されていた区域は、神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市の各一部（概ね阪急電鉄神戸線以南）
 （参考）これまで制限されていた内容
 1,000㎡以上の工場の作業場の新設・増設
 1,500㎡以上の大学、高等専門学校の新設・増設
 800㎡以上の専修学校、各種学校の新設・増設

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

県
 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み
 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

市町
 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み
 神戸リエゾン・ラボの設置
 ・被災した中小製造業の新規事業展開や既存事業の高度化を推進するためには、企業間ネットワークの構築や産学官連携による共同研究・開発の取り組みが必要であり、平成13年6月に、神戸市復興支援工場内に、大学のサテライト研究室や中小企業共同研究室などからなる「神戸リエゾン・ラボ」（産学連携共同研究開発支援施設）を設置した。

	<p>神戸市復興支援工場の入居要件の緩和等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災した中小製造業が本格復興を果たすためには、復興支援工場の果たす役割が、単に操業の場の確保という面だけでなく、企業集積を活かした技術力向上の場としてさらなる活用を図っていく必要があることから、平成16年1月より、被災企業以外の小規模企業者も入居できるよう、入居要件を緩和した。 ・また、震災復興支援のみならず、今日まで神戸経済を支えてきた、神戸のものづくり技術のさらなる高度化を目指して、復興支援工場を「神戸のものづくりの拠点」として発展させるため、名称を「神戸市ものづくり復興工場」に改正した。 <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果 神戸リエゾン・ラボ（平成13年6月設置、平成16年1月恒久施設として条例化）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・産学連携研究室（神戸大学工学部、神戸市立工業高等専門学校） ・交流スペース、相談コーナー（（財）神戸市産業復興財団） ・中小企業共同研究室（（財）神戸市産業振興財団） ・ものづくり試作開発支援センター（（財）新産業創造研究機構） <p>神戸市ものづくり復興工場（旧 神戸市復興支援工場）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・神戸市ものづくり復興工場の入居者は、機会金属、ケミカルシューズ関連等を合わせ、平成16年7月現在108社が入居している。（入居率74%）
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p>	
<p>兵庫県と神戸市では、被災直後より仮設工場の建設をそれぞれで構想しており、それによって過去の全国の災害復旧でも例のない仮設工場の建設が進められることとなった。仮設工場設置計画について、国に対して兵庫県と神戸市で協議を進めた結果、国より仮設工場設置に関する中小企業高度化資金を活用した新たな制度が創設された。この制度を利用して神戸市内の6カ所に3月末から6月末にかけて170戸の仮設工場が建設され、募集を第一次、第二次の2回に分けて行い、第一次は1995年2月25日から市街地分について行われ、第二次は1995年3月23日より西神地区について行われ、240社もの企業が入居し営業を再開した。（震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』（財）21世紀ひょうご創造協会、p.448）</p> <p>長田区内の応募倍率は高かったものの、西神工業団地など遠隔地への応募は少なかった。（加藤恵正「第2章 ケミカルシューズ産業の復興過程と課題」『阪神大震災からの都市再生 復興の現実と新たな視点』中央経済社）</p> <p>（仮設工場の建設の経緯）金融支援に見通しがつくと、今度は仮設工場建設への支援策を急ぐことにした。神戸市とも協力して、具体的な建設計画案を作成し、補助金や中小企業高度化資金等による財政支援を国に要望した。事業費を見積ると、総額で100億円を超える規模にふくらんでいた。ここでも、県・市や被災企業には資金負担の余力はなく、国の補助金を要請せざるを得なかった。「個々の私企業に、補助金を交付して支援の手をさしのべることは、現行法の建前からも不可能であるが、中小企業高度化資金を運用しての対応なら何とかできる」というのが中小企業庁の見解であった。切迫した状況のなかで、背に腹は替えられず、やむなくこの提案を受け入れたが被災中小企業の負担を軽減しながら、仮設工場の建設を支援して、早急な事業再開の足掛かりにしてもらおうという所期の目的を貫くには、何かと制約の多いこの制度をでき得る限り柔軟に運用する必要があった。そこで、運用条件をめぐって、火花を散らさんばかりのシビアな折衝が幾度となく繰り返され、適用範囲の拡大貸付条件の緩和など、中小企業庁の配慮のもとに、ほぼ県・神戸市の要望を満たす内容とすることができたのである。（貝原俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい）</p> <p>大震災から三週間後の2月9日、村山富市首相（当時）は記者会見で復旧・復興対策を発表し、その中で「中小企業者の立ち直りは、復興の重要な鍵」と表明し、実質無利子融資や共同仮設店舗への助成、仮設工場建設、復興支援工場など従来の災害対策の枠を広げる制度も実現したが、すべての事業者が活用できる内容ではなかった。また、活用できた被災業者も、地域経済・社会の変貌によって新たな負担を強いられる場合が多数生まれた。それは、第一に中小企業者重視の看板とは裏腹に、実際の行政施策のメインは大型プロジェクトであり、中小商工業者にはその下でのおこぼれ的な事業再建の道しか示されなかったこと、第二に復興都市計画で端的に現れたように、地域社会と住民生活再建の計画にその地域の主人公である被災者を参画させず、そして被災中小商工業者の再建を位置づけさえしなかったこと、第三に、政府が、被災者の切実な願</p>	

いである個人補償・公的支援に背を向け、被災事業者への個別対策はすべて「貸し付け」制度、つまり財産や資産を失った者にさらに「負債」を背負い込ませるという対応に終始したことなどによって、被災事業者対策全体が新たな整理沙汰のフィルターともなってしまったからであった。(勝部志郎「中小商工業者の立ち上がり」に何が必要か」『大震災100の教訓』塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編)『震災復興対策の法制度に関する提案』(東京都震災復興検討委員会小委員会)では、応急仮設の店舗・事業所等の供給に関して、以下の制度上の問題点を指摘している。

現行法制度上の問題点

- (1)災害救助法では、収容施設として仮設住宅は救助活動として位置付けられているが、仮設の店舗や事業所は含まれていない。
- (2)中小企業者が、仮設の店舗や事業所等を建設する場合は、被災地の面的整備事業が終了した時点で、再度恒久的施設を建設することになり、負担が二重になる。
- (3)土地区が整理事業などでは、事業用仮設施設として店舗や事業所の建設が可能であるが、事業決定が必要である。なお、阪神淡路大震災では、運用で都市計画決定時から事業用仮設の設置が認められた。

【参考】

- ・「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」では、「国は、都道府県が、激甚災害を受けた事業協同組合等が設置した共同施設の災害普及事業に要する経費の3/4以上を補助する場合、2/3を補助する。」と定めている。しかし、協同組合が建設する応急仮設の共同施設の建設や個々の中小企業者が建設する仮設の店舗や事業所等に対する補助規定はない。
- ・中小企業総合事業団や政府系金融機関による融資は可能であるが、仮設の店舗や事業所等を建設する場合は、被災地の面的整備事業が終了した時点で、自力で恒久的な施設を建設することになり、負担が二重になるため融資を受けることは難しい。

資料：『震災復興対策の法制度に関する提案』(東京都震災復興検討委員会小委員会)より抜粋

復興支援工場の賃料は、仮設工場の3、4倍にあたる1㎡当たり1,200円から1,900円で、ローンを抱える入居者にとっては負担が重くなる。震災で被害を受けた中小製造企業をサポートする復興支援工場で、入居企業109社のうち約4分の1が使用料を滞納していることがわかった。2001年3月12日の神戸市会予算特別委員会で市当局から報告された。退去処分の対象となる3ヶ月以上は27社に上り、未納額は約5,900万円。1,000万円近く滞納の社もあった。神戸市では、賃貸面積の縮小など家賃軽減策を検討するとともに、納付指導を続けていく。(『阪神・淡路大震災復興誌(第6巻)』(財)阪神・淡路大震災記念協会,p.407)

阪神・淡路大震災で被災した中小企業を支援するため、神戸市が建設した仮設工場に、最後まで残る障害者共同作業所に対し、神戸地裁は16日朝、明け渡しの強制執行に着手した。使用期限を超えたとして市が申し立てていたもので、作業所側は工場前で座り込みを行うなどして抗議した。長田区駒ヶ林南町の「セイコー共同作業所」(保科勝久代表)同区内で靴下製造を行っていたが、震災被害で現地に移転、魚醬(ぎょしょう)製造を始めた。しかし、作業所側がコンテナ作業所を併設したため、市が土地の明け渡しを求める調停を神戸簡裁に申し立て1999年、仮設入居期限(五年間)となる2000年3月末までに、土地・建物を明け渡すことで合意していた。ピーク時に242社が操業していた仮設入居企業の大半は、移転先として市が建設した「復興支援工場」(兵庫区)に移ったが、市は「(魚醬製造用の)排水施設はなく、においの苦情もある」として同作業所の入居を拒否。昨年12月から、仮設工場に残る事業所は同作業所だけになっている。作業所員らは現在、長田区内の靴の部品製造で働き、仮設工場には魚醬の発酵タンクだけが残されている。この日午前10時、保科代表や作業員ら20人が座り込みの抗議を行うなか、同地裁の執行官二人が強制執行に着手。保科代表に対し、執行官は5月15日までに魚醬の発酵タンクなどの撤去をするよう通達した。保科代表は「移転先が確保されておらず、このままでは雇用の場が失われる」と話すが、市側は「作業員たちへの補助金も支給しており、一社だけ特別扱いはできない」としている。(平成13年4月16日神戸新聞)

課題の整理

仮設工場の設置に対する支援のあり方に関する検討

今後の考え方など

国の被災中小・零細企業に対する資金、店舗等支援として高度化事業等を活用し、地方公共団体と共同して仮設店舗、貸共同店舗等の整備を行った。今後も必要に応じ、こうした対策を基本として、中小企業支援の実施を検討。(経済産業省)

復興10年総括検証においても未再開事業者への早期の支援などの提言がなされている。(兵庫県)

現在の経済活動低迷の最も大きな要因は、震災の影響よりもむしろ景気や構造変化の影響が大きく、特に、中小企業については、長引く不況の影響で新規事業への展開や既存事業の高度化への取り組みが進んでいないところが多い。しかしながら、単に震災前の状態に戻すだけでなく、21世紀型の産業構造への転換を図っ

ていくことが、今後の大きな課題である。(神戸市)

ものづくり復興工場(旧 復興支援工場)については、震災から10年が経過し、入居企業数もピーク時と比べて徐々に減少している中で、今後は、良好な操業の場の提供という目的だけでなく、企業集積のメリットを活かし、「神戸のものづくりの拠点」として発展させるため、ソフト面の支援充実を含め工場の再構築を図っていく必要がある。(神戸市)

中小企業の多い都市として、上記課題を踏まえて検討していく。(尼崎市)