

## 震災復興に向けた緊急対策の推進について

### 第9回提言

# 震災による雇用への影響と 今後の雇用確保・創出の考え方 (2)

2011年4月22日

株式会社 野村総合研究所

震災復興支援プロジェクトチーム

## ～はじめに～

今、想定外の規模の災害のもと、国家の非常事態に直面し、政府、行政において危機管理対応が進められている。情報収集、情報処理に基づく迅速な意思決定、トップのリーダーシップ、現場における柔軟な判断とスピードある行動など、緊急時、想定外ゆえの判断能力が、トップだけでなくあらゆる階層において求められている。

この際、重要なことは官民の英知を集めることである。

今回の震災の特徴はその規模の大きさもあるが、被災地が広域にわたり分散していること、原子力発電所事故の誘引など単なる地震災害の域を超えて問題が広範で複合的であること、被害の甚大さ、深刻さ、加えて、放射性物質の飛散や電力の供給能力不足の問題などもあり、長期的対応が必要になることなど、復旧、復興には多くの対策や新しい対応が必要になる。

我々は、このような被害に対応するためには、以下の5つの緊急対策を並行して進める必要があると考える。

1. **被災者の支援**
2. **福島第一原子力発電所の事故対策**
3. **地域の復興、産業の再生**
4. **電力の需給対策**
5. **今回の大震災を踏まえた防災対策の推進**

野村総合研究所では社長方針のもと、この大災害に際し、企業として貢献するために、震災復興支援プロジェクトチームを立ち上げた。この活動は、①シンクタンクとしての提言、②情報システム技術による支援の両面から推進する。

今回の提案は、上記のうち「1. 被災者の支援」及び「3. 地域の復興、産業の再生」に関わる提案である。

株式会社野村総合研究所 震災復興支援プロジェクト  
プロジェクトリーダー 山田澤明

# 震災復興に向けた緊急対策の推進について

## ～第9回 震災による雇用への影響と今後の雇用確保・創出の考え方～

2011年4月22日

株式会社野村総合研究所

### 要約

- 本提言は、「第4回提言 震災による雇用への影響と今後の雇用確保・創出の考え方」の続編である。第4回提言では、被害の大きかった岩手県・宮城県・福島県の沿岸域（被災地域）の被災時点の想定従業者数77.3万人のうち、被災地域で従前の職を維持できる従業者数は震災1年後には71.4万人、6年後には67.8万人で、転居や職業転換が必要となる人が発生することへの警鐘を鳴らすとともに、6つの雇用機会について復興における望ましい産業と雇用のあり方を整理した。
- 地域ごとの雇用復興に際しては、各地域の通勤流動の特徴（岩手・福島両県は域内完結型、宮城県は域外流動型）に基づく「雇用圏」を意識した上で、地域産業の特性を踏まえつつ、将来性・発展性のある形で産業を再生することにより、雇用の確保・創出に努めていく必要がある。
  - 岩手県：三陸を中心とした漁業、農業及び関連食品加工業等の選択的復興
  - 宮城県：地方中核都市・仙台との連携に基づく商業・サービス業及び製造業の再興
  - 福島県：金属・機械系7業種を中心とした製造業の再興
- 復興の手順に沿って整理すると、まず、(1) 被災地域で就業を継続する人への支援が必要となる。産業／雇用機会の特性に応じ、地域住民の生活再建支援や自律的に復興する産業の地域外移転を防ぐための物流インフラ・ライフライン等の確保を図ることに加え、一定の経営資源集約化・大規模化等による産業の経営体質強化が不可欠である。
- 次に、(2) 被災地域の雇用の受け皿を広げるための新たな産業創造による雇用創出のため、税制、補助金、規制緩和をターゲット業種について、1国2制度となる経済特区の設置などの取組が必要となる。
- しかし、本震災の被害は、過去の震災に比べられないほど広域にわたっていることから、地域の産業が復興し、新産業が創出されてもカバーしきれない失業が生じ、被災地域外へ転出せざるを得ない人が大量に生じる恐れがある。そのため、(3) 被災地域外での雇用確保のための支援として、就職先の確保、生活基盤構築の支援、転職に必要なスキル獲得の支援を通じて、日本全体で受け止めて行く必要がある。

## 内容

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| ◇ 前回提言の概要.....                 | 3 |
| 4. 各省庁が打ち出した雇用に関する既存方策の概要..... | 5 |
| 5. 被災地域における雇用復興のための方策案.....    | 7 |

## ◇ 前回提言の概要\*1

東北地方太平洋沖地震の被災地域の復興にあたっては、「雇用の確保・創出」に向けた取組が極めて重要な課題である。

被災時点の被災地域の想定従業者数は、平成 17 年国勢調査及び平成 18 年事業所・企業統計調査による被災地域の従業者数に基づき推計すると、77.3 万人と見込まれる（図表 1）。

図表 1 震災 1 年後及び 6 年後の従業者数の推計

|                   | 想定従業者数  | 想定従業者数<br>(被災時点)<br>【推計】 | 震災の影響に<br>よる従業者数<br>増減率<br>(震災1年後) | 従業者数<br>(震災1年後)<br>【推計】 | 震災の影響に<br>よる従業者数<br>増減率<br>(震災6年後) | 従業者数<br>(震災6年後)<br>【推計】 | 震災1年後の<br>従業者数変化<br>(対被災時点)<br>【推計】 | 震災6年後の<br>従業者数変化<br>(対被災時点)<br>【推計】 |
|-------------------|---------|--------------------------|------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|                   | A       | B=A×直近5年<br>増減率          | C                                  | D=B*(1+C)<br>農業～漁業を除く   | E                                  | F=D*(1+E)<br>農業～漁業を除く   | G=D-B                               | H=F-B                               |
| 合計                | 827,057 | 773,300                  | -                                  | 729,200                 | -                                  | 691,800                 | ▲ 44,100                            | ▲ 81,500                            |
| 農業                | 37,419  | 34,600                   | -                                  | 24,900                  | -                                  | 29,700                  | ▲ 9,700                             | ▲ 4,900                             |
| 林業                | 1,426   | 1,000                    | -                                  | 1,000                   | -                                  | 1,000                   | 0                                   | 0                                   |
| 漁業                | 20,138  | 16,800                   | -                                  | 0                       | -                                  | 8,400                   | ▲ 16,800                            | ▲ 8,400                             |
| 鉱業                | 701     | 700                      | -39.6%                             | 400                     | -26.5%                             | 300                     | ▲ 300                               | ▲ 400                               |
| 建設業               | 74,917  | 70,300                   | 18.7%                              | 83,400                  | -30.0%                             | 58,400                  | 13,100                              | ▲ 11,900                            |
| 製造業               | 127,837 | 120,000                  | -12.1%                             | 105,500                 | -21.9%                             | 82,300                  | ▲ 14,500                            | ▲ 37,700                            |
| 電気・ガス・熱供給・水道業     | 6,902   | 6,500                    | 40.9%                              | 9,100                   | -30.7%                             | 6,300                   | 2,600                               | ▲ 200                               |
| 情報通信業             | 8,658   | 8,100                    | -7.3%                              | 7,500                   | -13.1%                             | 6,500                   | ▲ 600                               | ▲ 1,600                             |
| 運輸業               | 51,791  | 48,600                   | -7.3%                              | 45,000                  | -13.1%                             | 39,100                  | ▲ 3,600                             | ▲ 9,500                             |
| 卸売・小売業            | 178,687 | 167,700                  | -6.1%                              | 157,500                 | -3.2%                              | 152,500                 | ▲ 10,200                            | ▲ 15,200                            |
| 金融・保険業            | 13,215  | 12,400                   | -14.9%                             | 10,600                  | -27.7%                             | 7,600                   | ▲ 1,800                             | ▲ 4,800                             |
| 不動産業              | 9,850   | 9,200                    | -11.9%                             | 8,100                   | 7.8%                               | 8,800                   | ▲ 1,100                             | ▲ 400                               |
| 飲食店・宿泊業           | 51,478  | 48,300                   | -0.4%                              | 48,100                  | 5.9%                               | 50,900                  | ▲ 200                               | 2,600                               |
| 医療・福祉             | 68,854  | 64,600                   | -0.4%                              | 64,300                  | 5.9%                               | 68,100                  | ▲ 300                               | 3,500                               |
| 教育・学習支援業          | 35,465  | 33,300                   | -0.4%                              | 33,100                  | 5.9%                               | 35,100                  | ▲ 200                               | 1,800                               |
| 複合サービス事業          | 12,455  | 11,700                   | -0.4%                              | 11,600                  | 5.9%                               | 12,300                  | ▲ 100                               | 600                                 |
| サービス業(他に分類されないもの) | 99,920  | 93,800                   | -0.4%                              | 93,400                  | 5.9%                               | 98,800                  | ▲ 400                               | 5,000                               |
| 公務                | 27,344  | 25,700                   | 0.0%                               | 25,700                  | 0.0%                               | 25,700                  | 0                                   | 0                                   |

出所) 各種資料より作成

### 【推計時の想定】

- 農林漁業の想定従業者数 : 事業所・企業統計調査では農林漁業の個人経営の事業所が調査対象とならない。しかし、農林漁業者の場合は居住地と従業地が一致することが多いことから、平成 17 年国勢調査の就業者数を用い、「想定従事者数」(農林漁業は平成 17 年時点、その他は平成 18 年時点)とし、これをもとに推計のベースとなる被災直前の農林漁業の従業者数を推計した。
- 農業 : 津波により流出や冠水の被害を受けた農地の面積の割合だけ雇用が失われるとした。また、震災 6 年後には失われた雇用の半分が戻ると仮定した。
- 林業 : 本震災の影響が沿岸部に偏っていることに鑑みると、影響はほとんどないと考えられるため、震災 1 年後、6 年後とも失われる雇用はないとした。
- 漁業 : 沿岸部が壊滅的な被害を受けていることから、域内の雇用は一時すべて失われると仮定した。また、震災 6 年後には失われた雇用の半分が戻ると仮定した。
- 公務 : 震災 1 年後も 6 年後も変化はないと仮定した。
- 上記以外 : 阪神・淡路大震災と同程度の影響が出ると考えて雇用の減少分を推計した。

\*1 [http://www.nri.co.jp/opinion/r\\_report/pdf/201104\\_fukkou4.pdf](http://www.nri.co.jp/opinion/r_report/pdf/201104_fukkou4.pdf)

さらに、この地域の産業構造を踏まえて推計した結果、震災1年後に従前の職を維持できる従業者数は71.4万人に留まり、被災地域で転職を余儀なくされる従業者数が1.6万人、職を失い地域外への転出を余儀なくされる従業者数は4.4万人に上ると見込まれる。震災6年後には、従前の職を維持できる従業者数は67.8万人となり、被災地域で転職を余儀なくされる従業者数は1.4万人、職を失い地域外への転出を余儀なくされる従業者数は8.2万人にまでふくらむと見込まれる（図表2）。

図表 2 現在の職に留まる人数と転職または失業となる人数の推計

|  |                   | 震災1年後   | 震災6年後   |
|--|-------------------|---------|---------|
| 被災時点の想定従業者数                                | B                 | 773,300 | 773,300 |
| 地震がなかった場合の被災地域の従業者数(トレンド推計)                | B'                | 763,500 | 716,400 |
| 被災地域で就業を継続できる人                             | I                 | 713,500 | 678,300 |
| 被災地域で職を得られるが、職業転換を余儀なくされる人                 | J                 | 15,700  | 13,500  |
| 被災地域で職を得るのが困難な人<br>(失業者、地域外への転出を余儀なくされる人等) | (K+L)             | 44,100  | 81,500  |
|  | すう勢による減少分 K=B-B'  | 9,800   | 56,900  |
|  | 被災による影響分 L=B'-I-J | 34,300  | 24,600  |

出所) 各種資料より作成

注) Iは、被災時点と震災1年後・6年後をそれぞれ比べて人数の少ない数字を合計して算出  
(震災6年後は図表1の赤枠で囲んだ部分の合計値に相当)

これは、通常であれば、長期間を経て緩やかに起こるはずの産業構造変化が、震災によって一瞬にして生じたものと捉えることができる。しかし、見方を変えれば、単に従前の産業・雇用を『復元』するのではなく、震災復興に向けた政府の支援を上手く活用することによって、通常ならば長期にわたる努力を重ねて行う地域産業構造転換を、短期間で成し遂げる機会と捉えることができる。

「雇用の確保・創出」は、産業ごとの特性を踏まえ、多様な取組の組み合わせによって取り組むことが重要と考えられる。そのため、産業特性から「雇用」機会を以下の6つに類型化し、それぞれごとに復興支援策を検討する際の考え方を整理した。

- ① 地域住民の生活を支える必要性から、若干の事業集約化を伴いながらも“維持される雇用”
- ② グローバルなサプライチェーンの中で需要者から支援を得て“自律的復興”する産業での雇用
- ③ 一時的に失われる商権・商圏を回復しうる経営体質を備えた企業主導の“選択的復興”により確保・創出される雇用
- ④ 経営資源の集約化を通して経営体質を強化し、事業基盤の再構築を図る“抜本的効率化による復興”により創出される雇用
- ⑤ 新機軸としての“新産業の創出”による雇用  
(第2回提言『東北地域・産業再生プラン策定の基本的方向』参照)
- ⑥ 地域外へ転出せざるをえない雇用

#### 4. 各省庁が打ち出した雇用に関する既存方策の概要

「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」では、各省庁が実施している東日本大震災被災者の雇用対応策をとりまとめている。その主要な対応策は以下のとおり（図表 3、4）であるが、これらを俯瞰すると、現在採られている方策は、以下の 3 つに類型化できる。従前の産業を維持するために当面必要な措置が中心となっており、中長期的な復興のための対応策は、今後検討される予定の産業復興ビジョン待ちとなっているものと思われる。

- ① 当面の所得保障及び既存の雇用減少を軽減するための対応策（雇い止めの防止、事業継続不可事業者への対応、雇用調整助成金の特例措置や雇用保険の弾力的運用など）
- ② 当面の復旧作業に必要な人員確保のための対応策（建設関連分野及び医療福祉分野）
- ③ 被災地域外での就業を希望する被災者に対する情報提供（ハローワークを通じた職業紹介等）

図表 3 各省庁による主要な雇用対応策（対事業者）

| 所管省庁  | 対応策  | 施策内容   |
|-------|--|--|
| 厚生労働省 | 重点分野雇用創造事業の要件緩和<br>*重点分野雇用創造事業：介護、医療、農林、環境等成長分野として期待されている分野における新たな雇用機会を創出するために、地方公共団体が基金を財源に、一定の要件を満たす事業を民間企業、NPO、社会福祉法人等に委託。受託した民間企業等は、求職者を新たに雇い入れ、事業を実施。人件費を含む事業費は、委託費として支給。 | • 現行の対象分野（介護、医療など、都道府県が設定する 4 分野）に「震災対応分野」を追加  |
| 厚生労働省 | 重点分野雇用創造事業の対象者範囲の具体化   | • 重点分野雇用創造事業の「震災対応分野」として行う事業には、原則被災した方々を雇用   |
| 厚生労働省 | 緊急雇用創出事業の要件緩和<br>*緊急雇用創出事業：離職を余儀なくされた方の一時的な雇用機会を創出するため、都道府県に対して「緊急雇用創出事業臨時特例交付金」を交付し、これに基づく基金を造成。  | • 現行の「6 月以内、1 回更新」の雇用期間について、複数回更新を可能とし、既に通算 1 年雇用されたことがある方も再度の雇用を可能とする。                          |
| 厚生労働省 | 雇用調整助成金の特例の拡充<br>*経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が雇用を維持するために休業等を実施した場合、休業に係る手当等の事業主負担相当額の一部を助成する制度。  | • 青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、長野県、新潟県のうち災害救助法適用地域に所在する事業所に対して、最近 3 か月としている生産量等の確認期間を最近 1 か月に短縮など |
| 厚生労働省 | 労働保険料の申告・納付期限の延長等  | • 被災地域における労働保険料の納付期限等を、申請など特段の手続きの必要なく延長   |
| 国土交通省 | 社会資本の復旧等の推進  | • 損壊した道路、港湾等の社会資本の復旧等を推進   |
| 経済産業省 | 被災した中小企業者の事業活動の維持・早期再開支援   | • 倒壊・火災等の直接的な被害を受けた事業者に対して中小企業資金繰り支援制度を活用  |
| 農林水産省 | 農地・農業用施設、海岸林・林地、漁港・漁場の復旧等の推進   | • 損壊した農地・農業用施設、海岸林・林地、漁港・漁場の復旧等を推進   |
| 農林水産省 | 被害農林漁業者等への資金の円滑な融通等  | • 被災を受けた農林漁業者に対する資金の円滑な融通・既貸付金の償還猶予等   |
| 厚生労働省 | 被災新卒者内定取り消し防止作戦<br>(厚生労働大臣・文部科学大臣からの要請)  | • 厚生労働大臣、文部科学大臣から主要経済団体（258 団体）、求人情報事業所団体に対して内定取り消しをしないよう要望                                      |

出所) 被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第 3 回会議の資料 3 - 2 より作成



図表 4 各省庁による主要な雇用対応策（対就業者）

| 所管省庁        | 対応策                                     | 施策内容   |
|-------------|---|--|
| 厚生労働省       | 被災採用内定取消し防止作戦<br>（「学生等震災特別相談窓口」の設置）     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 全国の新卒応援ハローワークに「学生等震災特別相談窓口」を設置し、採用内定取り消しを受けた学生等への相談や就職支援を実施</li> </ul>                  |
| 厚生労働省       | 被災地での就職を希望する被災の方々への支援                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ハローワークの職員による避難所への出張相談等</li> </ul>   |
| 厚生労働省       | 被災地域外での就職を希望する被災者への支援                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 全国のハローワークで、寮・社宅付求人、被災者の雇入れを行う求人を確保、マッチング</li> </ul>                                     |
| 厚生労働省       | 震災被災者への失業手当の特例支給                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 一時離職、休業手当などの賃金が支払われない労働者に、特例的に失業給付を支給する特例措置を実施</li> </ul>                               |
| 厚生労働省       | 職業訓練の機動的な拡充・実施                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 訓練定員の拡充や被災者向けの特別コースの設定など</li> </ul>   |
| 厚生労働省       | 「日本はひとつ」ハローワーク特別相談窓口の設置                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 全国のハローワークに『「日本はひとつ」ハローワーク特別相談窓口』を設置し、被災者や被災事業主の方々に対し仕事や各種助成金の支給申請などの幅広い相談に対応</li> </ul> |
| 厚生労働省       | 産業雇用安定センターを活用した被災地域から他地域への出向・移籍のあっせんの実施 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (財)産業雇用安定センターに対策本部を設置し、被災地域の事業所の労働者についてニーズを踏まえ、他地域の事業所への出向・移籍のあっせんを実施</li> </ul>        |
| 国土交通省       | 応急仮設住宅の建設、運営等における雇用の創出                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 被災県が発注する仮設住宅の建設における、地元の建設業者や資材業者の活用を促進</li> </ul>                                       |
| 国土交通省       | 被災住宅の円滑な補修・再建の支援による雇用創出                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 被災住宅の補修について、診断・相談及び事業者の紹介を行う窓口を設置</li> </ul>  |
| 経済産業省       | 被災者向けの合同企業説明会の開催                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 被災した新卒者等を対象とした被災地域内及び近隣の中小企業を集めた合同企業説明会の開催、被災地域外での就労を目指す被災者向けの合同企業説明会の実施</li> </ul>     |
| 経済産業省       | 被災地域の新卒者等への就職支援                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 新卒者就職応援プロジェクトの被災地域の新卒者等に対する特例措置</li> </ul>  |
| 農林水産省       | 農山漁村における被災者の受け入れ支援                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 都道府県、農林水産業・食品産業関係団体等から成る農山漁村被災者受け入れ連絡会議を開催し、受入先の拡大に向けた情報収集・発信を実施</li> </ul>             |
| 総務省         | 被災地における「就労履歴管理システム」の活用                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 被災地の土木・建築等就労者に ID 付きの「被災地就労共通パス」（仮称）を無料発行し、就労履歴を補足・管理し、マッチングに寄与</li> </ul>              |
| 環境省         | 被災地での損壊家屋等の処理による雇用創出                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 被災地で発生する損壊家屋等を処理するための新たな雇用の創出</li> </ul>  |
| 厚生労働省・農林水産省 | 農林漁業者、自営業者などの就労機会の確保                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 農協、漁協、商工会議所などと連携して、被災者の受け入れを希望する事業主等を開拓、その求人情報をハローワークに集約し、発信</li> </ul>                 |
| 厚生労働省・農林水産省 | 農林漁業者に対する広域職業紹介の実施                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 被災地域の復興までの間、被災地以外での農林漁業への就業を希望する者に対する広域職業紹介の実施</li> </ul>                               |

出所) 被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第3回会議の資料3-2より作成

## 5. 被災地域における雇用復興のための方策案

### 1) 地域別にみた雇用復興の考え方

被災 3 県はそれぞれ地域特性を有していることから、まず、被災地域（沿岸域）の特徴を県単位で捉え、地域ごとの復興の方向性について整理したい。

地域ごとの雇用復興に際しては、各地域の通勤流動の特徴に基づく“雇用圏”を意識する必要がある。岩手県、福島県の被災地域における雇用は域内完結型であり、内陸部との一体性は低いことから、被災地域内での雇用支援を考える必要がある。他方、宮城県に関しては、仙台市との一体性が強い通勤構造であることから、県全体で雇用の復興を考えることが可能である。地域ごとの具体的な復興の考え方は、以下に示すとおりである。

#### ① 岩手県沿岸部

岩手県沿岸部は、被災前の従業者数は約 13 万人で、通勤による流入・流出が少ないことから、地域内に閉じた雇用市場が形成されていたと言える（図表 5）。

従業者 500 人以上の産業について、その構成比率上の特徴をみると、本地域において特化度合いが高いのは、農業と、三陸を中心とする漁業、そして農業・漁業との一体性が高い食品加工業及び農協・漁協等の複合サービス業である（図表 6）。これらの産業は、中国等に対する輸出拠点となるなど、一定の国際競争力を有してきたことから、バリューチェーンを通じて一連の産業として捉える必要がある。全従業者に占める産業別従業者数の比率で見ると、他地域と同様、製造業の比率が高い。この内訳をみると、先に挙げた食品加工業に次いで、一般機械器具製造業、電子部品・デバイス製造業等のグローバルサプライチェーンの一環を占める業種群と、衣服・その他の繊維製品製造業、木材・木製品製造業（家具を除く）等の生活関連業種の従業者比率が高くなっている（図表 7）。製造業以外で従業者比率が高いのは、建設業、卸・小売業、医療・福祉、サービス業といった地域内経済に依存する産業である（図表 7）。

こうした地域の産業及び従業構造の特性を踏まえると、まずは地域の中核産業である漁業、農業及びその関連産業（食品加工業・共同組合等）の再生・活性化が必要となる。具体的には、復興支援をひとつの契機として、漁港・漁協・水産加工事業者の統合・再編や農業の法人化等を通じて、経営資源の集約化と大規模化を推進し、経営基盤を強固なものにするとともに、より効率的な経営へとシフトしていくことも選択肢に入れる必要がある。従業者の多い製造業については、各企業の自助努力による雇用再生に期待すべきであるが、行政には操業環境整備の支援（道路の整備、ライフラインの復旧、原材料流通ルートの確保等）が求められる。これらの産業の復興を中心に進めることにより、地域内の人口・所得水準との連動性が高い卸売・小売業やサービス業等の活性化も期待される。

#### ② 宮城県沿岸部

宮城県の沿岸地域における被災前の従業者数は約 46 万人と被災 3 県の中で最大であるが、このうちの約 2 割の従業者が被災した沿岸域以外に住み、沿岸域に通勤する従業者である、他方、被災地域に常住する従業者のうち、約 2 割は沿岸域以外で働く従業者という構造となっている。以上のことから、宮城県の被災地域においては、東北地方の広域中心都市である仙台市との一体性の高い雇用市場が形



成されているといえる。

従業者 500 人以上の産業について、その構成比率上の特徴をみると、気仙沼を始めとする優良な漁場を有する漁業及び東北地方の物流機能の集積地である仙台港を有する運輸業への特化度合いが強いが、その他の産業については、岩手・福島と比較すると相対的に小さい（図表 6）。これは、被災地域外との一体性の高い都市型の通勤構造となっていることも影響していると考えられる。従業者数の規模で見ると、卸売・小売業の比率が高いが、仙台市という地方中核都市ならではの商業施設の集積によりもたらされたものであると想定される。製造業は、卸売・小売業に次いで従業者数が多いが、中分類の業種で見ると、金属・機械系業種の他、食品、紙・パルプ、印刷の比率が高くなっている（図表 7）。金属・機械系業種については、名取市・多賀城市等、世界シェアの高い部品を取り扱う工場を擁する都市も多く、震災前まで一定の国際競争力を有してきた。食品については、気仙沼の水産加工業等が雇用市場を維持してきた。紙・パルプは石巻市に大規模工場が立地していた。

以上のことから、地域内で完結した雇用再生を行う必要性は、岩手・福島に比べると相対的に低いと考えられる。ただし、漁業に関しては、岩手県の三陸沖から続く一体のエリアとして、漁港や漁協の集約化・大規模化等を通じて、強固な経営基盤を有する事業者として再生する必要がある。例えば、気仙沼への機能集約などが考えられるであろう。金属・機械系業種に関しても、岩手県と同様、グローバルサプライチェーンの一環から外されることがないように、早期の事業再開が望まれる。事業再開は個別企業の自助努力による部分が大きいですが、港湾や道路等の物流インフラの環境整備については、行政主導で行うことが望ましい。その他の産業については、地方中核都市である仙台市の購買力を震災前の水準まで戻すことにより、雇用の再生を図ることが望ましい。

### ③ 福島県沿岸部

福島県の沿岸域は、被災前の従業者数は約 25 万人で、岩手県と同じく通勤による流入・流出が少ないことから、地域内に閉じた雇用市場が形成されていた可能性が高い（図表 5）。

従業者 500 人以上の産業について、その構成比率上の特徴をみると、福島第一・第二原子力発電所を始めとして、広野火力発電所、相馬共同火力発電所、東北電力原町火力発電所などがあり、それらが雇用の受け皿となっていることから、電気・ガス・熱供給・水道業の特化係数が高くなっている。また、一次産業の中では、農業従事者数が多い。従業者比率で見ると、製造業の比率が最も高く、その内訳をみると金属・機械系 7 業種の比率が約半数近くに達している（図表 7）。また、その他の産業では、交通の要衝として広域性のある卸売業に加え、小売業、サービス業、建設業、医療・福祉、飲食店・宿泊業等の地域内経済に依存する産業が続いている。

こうした地域の産業及び就業の特性を踏まえると、雇用の受け皿となっている製造業（特に金属・機械系 7 業種）の復興が必須となる。この実現のためには、まずは各企業の自助努力による雇用復興が必要となるが、これらの業種がグローバルサプライチェーンの一環としての機能を喪失することがないように、早期に道路・港湾等の物流インフラの復旧が必要となる。製造業の復興により、交通の要衝として広域性のある卸売業や地域内経済依存型の小売業やサービス業等の活性化も期待される。

ただし、福島県については福島第一原子力発電所の事故の収束状況次第で地域復興の方向性が大きく変わるため、留意が必要である。

図表 5 従業者の流入・流出の状況

|                 | 被災地で従業             |         | 被災地に常住  |                     | 昼夜間<br>従業者比率<br>(A/B) | 流出入<br>従業者数<br>(C-D) |
|-----------------|--------------------|---------|---------|---------------------|-----------------------|----------------------|
|                 | 被災地外で<br>常住(C)     | 計(A)    | 計(B)    | 被災地外で<br>従業(D)      |                       |                      |
| 3県計             | 97,815<br>(11.70%) | 835,743 | 853,543 | 115,242<br>(13.50%) | 0.98                  | -17,427              |
| 岩手県             | 2,641<br>(2.03%)   | 129,944 | 133,787 | 5,622<br>(4.20%)    | 0.97                  | -2,981               |
| 宮城県             | 88,132<br>(19.42%) | 453,850 | 467,093 | 102,161<br>(21.87%) | 0.97                  | -14,029              |
| うち仙台市<br>(宮城野区) | 34,760<br>(32.40%) | 107,284 | 86,485  | 28,202<br>(32.61%)  | 1.24                  | 6,558                |
| 福島県             | 7,042<br>(2.80%)   | 251,949 | 252,663 | 7,459<br>(2.95%)    | 1.00                  | -417                 |
| うちいわき市          | 4,405<br>(2.75%)   | 160,078 | 160,757 | 4,735<br>(2.95%)    | 1.00                  | -330                 |

出所) 平成 17 年国勢調査より作成

注) 本来、 $B - D + C = A$  となるはずであるが、流出・入先が「その他」として一括されている地域があるため、必ずしもこの式どおりとなっておらず、3 県計で 373 人の誤差が生じている。

図表 6 被災地域の県別産業別従業者数／構成比（平成 18 年，大分類ベース）

|                   | 被災地域    |         |         |         |        |        |        |        | 特化係数(対全国) |      |      | 《参考》<br>全国の<br>構成比 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|-----------|------|------|--------------------|
|                   | 実数      |         |         |         | 構成比    |        |        |        | 岩手県       | 宮城県  | 福島県  |                    |
|                   | 岩手県     | 宮城県     | 福島県     | 計       | 岩手県    | 宮城県    | 福島県    | 計      |           |      |      |                    |
| 農業                | 685     | 1,026   | 1,146   | 2,857   | 0.6%   | 0.2%   | 0.5%   | 0.4%   | 1.95      | 0.74 | 1.61 | 0.3%               |
| 林業                | 302     | 90      | 169     | 561     | 0.3%   | 0.0%   | 0.1%   | 0.1%   | 6.09      | 0.46 | 1.68 | 0.0%               |
| 漁業                | 1,309   | 1,651   | 341     | 3,301   | 1.2%   | 0.4%   | 0.2%   | 0.4%   | 18.36     | 5.90 | 2.35 | 0.1%               |
| 鉱業                | 291     | 183     | 227     | 701     | 0.3%   | 0.0%   | 0.1%   | 0.1%   | 4.57      | 0.73 | 1.75 | 0.1%               |
| 建設業               | 12,121  | 38,310  | 24,486  | 74,917  | 10.9%  | 8.8%   | 10.8%  | 9.7%   | 1.54      | 1.24 | 1.53 | 7.1%               |
| 製造業               | 21,715  | 60,418  | 45,704  | 127,837 | 19.5%  | 13.8%  | 20.2%  | 16.5%  | 1.15      | 0.82 | 1.19 | 16.9%              |
| 電気・ガス・熱供給・水道業     | 573     | 2,668   | 3,661   | 6,902   | 0.5%   | 0.6%   | 1.6%   | 0.9%   | 1.07      | 1.27 | 3.36 | 0.5%               |
| 情報通信業             | 333     | 6,551   | 1,774   | 8,658   | 0.3%   | 1.5%   | 0.8%   | 1.1%   | 0.11      | 0.55 | 0.29 | 2.7%               |
| 運輸業               | 4,261   | 38,271  | 9,259   | 51,791  | 3.8%   | 8.8%   | 4.1%   | 6.7%   | 0.77      | 1.76 | 0.82 | 5.0%               |
| 卸売・小売業            | 22,513  | 111,629 | 44,545  | 178,687 | 20.2%  | 25.5%  | 19.7%  | 23.1%  | 0.96      | 1.21 | 0.93 | 21.1%              |
| 金融・保険業            | 1,868   | 6,873   | 4,474   | 13,215  | 1.7%   | 1.6%   | 2.0%   | 1.7%   | 0.69      | 0.65 | 0.81 | 2.4%               |
| 不動産業              | 1,259   | 7,191   | 1,400   | 9,850   | 1.1%   | 1.6%   | 0.6%   | 1.3%   | 0.65      | 0.95 | 0.36 | 1.7%               |
| 飲食店・宿泊業           | 6,626   | 27,546  | 17,306  | 51,478  | 5.9%   | 6.3%   | 7.6%   | 6.6%   | 0.72      | 0.76 | 0.92 | 8.3%               |
| 医療、福祉             | 11,843  | 35,439  | 21,572  | 68,854  | 10.6%  | 8.1%   | 9.5%   | 8.9%   | 1.12      | 0.85 | 1.00 | 9.5%               |
| 教育、学習支援業          | 5,666   | 19,374  | 10,425  | 35,465  | 5.1%   | 4.4%   | 4.6%   | 4.6%   | 1.01      | 0.88 | 0.92 | 5.0%               |
| 複合サービス事業          | 3,465   | 5,783   | 3,207   | 12,455  | 3.1%   | 1.3%   | 1.4%   | 1.6%   | 2.58      | 1.10 | 1.18 | 1.2%               |
| サービス業(他に分類されないもの) | 11,546  | 57,015  | 31,359  | 99,920  | 10.4%  | 13.0%  | 13.9%  | 12.9%  | 0.70      | 0.88 | 0.93 | 14.8%              |
| 公務                | 5,017   | 17,055  | 5,272   | 27,344  | 4.5%   | 3.9%   | 2.3%   | 3.5%   | 1.43      | 1.24 | 0.74 | 3.2%               |
| 全産業               | 111,393 | 437,073 | 226,327 | 774,793 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | -         | -    | -    | 100.0%             |

出所) 平成 18 年事業所・企業統計調査より作成

注) 構成比は、各県上位 3 業種を赤色に網掛けした。

特化係数は、被災地域の従業者構成比を全国の従業者構成比で除して算出。特化係数が 1.5 以上を赤色に、0.6 未満を青色に網掛けした。

図表 7 被災地域の県別製造業従業者数／構成比（平成 18 年，中分類ベース）

|                  | 被災地域   |        |        |         |        |        |        |        | 特化係数(対全国) |      |      | 《参考》<br>全国の<br>構成比 |
|------------------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|-----------|------|------|--------------------|
|                  | 実数     |        |        |         | 構成比    |        |        |        | 岩手県       | 宮城県  | 福島県  |                    |
|                  | 岩手県    | 宮城県    | 福島県    | 計       | 岩手県    | 宮城県    | 福島県    | 計      |           |      |      |                    |
| 食料品製造業           | 8,578  | 21,831 | 4,130  | 34,539  | 39.5%  | 36.1%  | 9.0%   | 27.0%  | 3.14      | 2.87 | 0.72 | 12.6%              |
| 飲料・たばこ・飼料製造業     | 340    | 1,389  | 211    | 1,940   | 1.6%   | 2.3%   | 0.5%   | 1.5%   | 1.13      | 1.66 | 0.33 | 1.4%               |
| 繊維工業             | 49     | 155    | 212    | 416     | 0.2%   | 0.3%   | 0.5%   | 0.3%   | 0.12      | 0.14 | 0.25 | 1.9%               |
| 衣服・その他の繊維製品製造業   | 1,637  | 1,487  | 3,120  | 6,244   | 7.5%   | 2.5%   | 6.8%   | 4.9%   | 2.22      | 0.72 | 2.01 | 3.4%               |
| 木材・木製品製造業(家具を除く) | 1,530  | 1,552  | 1,510  | 4,592   | 7.0%   | 2.6%   | 3.3%   | 3.6%   | 4.43      | 1.61 | 2.08 | 1.6%               |
| 家具・装備品製造業        | 318    | 769    | 1,565  | 2,652   | 1.5%   | 1.3%   | 3.4%   | 2.1%   | 0.79      | 0.69 | 1.85 | 1.8%               |
| パルプ・紙・紙加工品製造業    | 40     | 3,327  | 1,642  | 5,009   | 0.2%   | 5.5%   | 3.6%   | 3.9%   | 0.07      | 2.16 | 1.41 | 2.5%               |
| 印刷・同関連業          | 298    | 4,046  | 840    | 5,184   | 1.4%   | 6.7%   | 1.8%   | 4.1%   | 0.29      | 1.42 | 0.39 | 4.7%               |
| 化学工業             | 195    | 692    | 4,242  | 5,129   | 0.9%   | 1.1%   | 9.3%   | 4.0%   | 0.18      | 0.24 | 1.91 | 4.9%               |
| 石油製品・石炭製品製造業     | 20     | 466    | 62     | 548     | 0.1%   | 0.8%   | 0.1%   | 0.4%   | 0.28      | 2.37 | 0.42 | 0.3%               |
| プラスチック製品製造業      | 526    | 1,393  | 1,215  | 3,134   | 2.4%   | 2.3%   | 2.7%   | 2.5%   | 0.54      | 0.52 | 0.60 | 4.5%               |
| ゴム製品製造業          | 135    | 1,987  | 721    | 2,843   | 0.6%   | 3.3%   | 1.6%   | 2.2%   | 0.40      | 2.11 | 1.01 | 1.6%               |
| なめし革・同製品・毛皮製造業   | 8      | 14     | 158    | 180     | 0.0%   | 0.0%   | 0.3%   | 0.1%   | 0.08      | 0.05 | 0.71 | 0.5%               |
| 窯業・土石製品製造業       | 785    | 1,168  | 1,976  | 3,929   | 3.6%   | 1.9%   | 4.3%   | 3.1%   | 1.06      | 0.57 | 1.27 | 3.4%               |
| 鉄鋼業              | 641    | 1,132  | 589    | 2,362   | 3.0%   | 1.9%   | 1.3%   | 1.8%   | 1.20      | 0.76 | 0.52 | 2.5%               |
| 非鉄金属製造業          | 0      | 836    | 694    | 1,530   | 0.0%   | 1.4%   | 1.5%   | 1.2%   | 0.00      | 0.84 | 0.92 | 1.6%               |
| 金属製品製造業          | 517    | 2,877  | 2,568  | 5,962   | 2.4%   | 4.8%   | 5.6%   | 4.7%   | 0.30      | 0.59 | 0.70 | 8.0%               |
| 一般機械器具製造業        | 2,079  | 2,717  | 4,485  | 9,281   | 9.6%   | 4.5%   | 9.8%   | 7.3%   | 0.83      | 0.39 | 0.86 | 11.5%              |
| 電気機械器具製造業        | 243    | 4,129  | 2,271  | 6,643   | 1.1%   | 6.8%   | 5.0%   | 5.2%   | 0.17      | 1.03 | 0.75 | 6.6%               |
| 情報通信機械器具製造業      | 352    | 1,159  | 3,372  | 4,883   | 1.6%   | 1.9%   | 7.4%   | 3.8%   | 0.58      | 0.69 | 2.66 | 2.8%               |
| 電子部品・デバイス製造業     | 2,180  | 2,737  | 4,992  | 9,909   | 10.0%  | 4.5%   | 10.9%  | 7.8%   | 1.62      | 0.73 | 1.76 | 6.2%               |
| 輸送用機械器具製造業       | 546    | 1,965  | 3,422  | 5,933   | 2.5%   | 3.3%   | 7.5%   | 4.6%   | 0.23      | 0.30 | 0.69 | 10.8%              |
| 精密機械器具製造業        | 213    | 1,376  | 879    | 2,468   | 1.0%   | 2.3%   | 1.9%   | 1.9%   | 0.40      | 0.94 | 0.79 | 2.4%               |
| その他の製造業          | 485    | 1,214  | 828    | 2,527   | 2.2%   | 2.0%   | 1.8%   | 2.0%   | 0.88      | 0.79 | 0.71 | 2.5%               |
| 合計               | 21,715 | 60,418 | 45,704 | 127,837 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | -         | -    | -    | 100.0%             |

出所) 平成 18 年事業所・企業統計調査より作成

注) 構成比は、各県上位 3 業種を赤色に網掛けした。

特化係数は、被災地域の従業者構成比を全国の従業者構成比で除して算出し、2.0 以上を赤色に網掛けした。

## 2) 雇用機会の類型別にみた雇用確保・創出方策案

復興にあたっては、まず、(1) 被災地域で就業を継続する人 (P4 の雇用機会の類型①～④に該当) への支援が必須である。次に、(2) 被災地域の雇用の受け皿を広げるための新たな産業創造による雇用創出を通じて、被災地域で雇用を確保するための取組が必要となる。

しかし、本震災の被害は、過去の震災に比べられないほど広域にわたっていることから、地域の産業が復興し、新産業が創出されてもカバーしきれない失業が生じ、被災地域外へ転出せざるを得ない人が大量に生じる恐れがある。そのため、(3) 被災地域外での雇用確保のための支援を通じて、日本全体で受け止めて行くことも必要となる。

以下では、(1)～(3)に沿って、より具体的な雇用の確保・創出の方策をとりまとめる。

### (1) 被災地域で就業を継続する人への支援

第4回提言時に見込んだとおり(図表1)、阪神・淡路大震災と同様の復興が果たされたと仮定した場合に、震災6年後に被災地域で維持される雇用は約67.8万人(図表1の赤枠部分の数値の合計)である。

これは、阪神・淡路大震災の被災地域における復興努力が折り込まれた数字となっており、サービスの多くは、阪神・淡路エリアの場合、被災時点からの雇用減少はほとんどなく、むしろ震災6年後には被災時点よりも従業者数が増加していたことに留意が必要である。被災地域で従業を継続できる産業／従業者も、単に被災前の状況に戻すだけではなく、復興を機に、中長期的に維持・発展する産業／雇用への改革を図ることが求められている。

ここでは、第4回提言で示した6つの雇用機会の類型のうち、従来、被災地域で行われていた産業に対する方向性を示した①～④に関する支援方策案を整理する。

#### ① 被災地域の生活を支える必要性から、若干の事業集約化を伴いながらも“維持される雇用”

本震災の被災地域においても、地方公務員、インフラ関連産業(建設業、電気・ガス・熱供給・水道業等)、医療・福祉、教育・学習支援、近隣住民向け商業・飲食店・サービス業など、被災地域の住民の生活を支える産業は、被災地域の人口・所得の回復程度に依存するが、おおむね維持されるものと思われる。これらの産業は地域で維持される雇用約67.8万人の半数程度を占めることから、早期復旧支援策を講じることにより、被災地域の多くの被災者の生活安定に寄与すると考えられる。行政や学校、医療機関・福祉施設等は、公的役割が大きいため、産業・雇用政策とは異なった支援が期待されることから、ここでは、主として近隣住民向け商業・飲食店・サービス業などでの雇用維持のための方策について言及したい。

被災地域で維持される雇用は、地域住民の購買力に支えられる産業によるものであるが、その購買力の源泉となるのが雇用に基づく所得という構造にある。このため、雇用に基づく所得が安定的に戻るまでの間、既に行われている雇用調整助成金の特例措置や雇用保険の弾力的運用などを通じて、地域住民に迅速・的確に生活資金の助成を行い、消費需要を維持することが重要である。

一方で、早期の事業再開に向けた支援や一時的な売上への減少への支援など、事業者向けの支援も同時に行い、早期に事業者が運営を開始できるようにすることで雇用の喪失を防ぐことも必要となる。平成19年7月16日発災の中越沖地震の例をみると(コラム参照)、柏崎市中心商店街の復旧は、それなりに早く、震災1週間後に56.3%、約2か月後には92.9%が営業を再開していた(図表8)。しかし、

本震災では、地震そのものよりも津波による被害が大きく、店舗が流されてしまったケースも多いことを考慮すると、中越沖地震被災地域の 9 商店街の中で最も甚大な被害をこうむった「えんま通り」商店街の復旧スピード並み、もしくはそれ以上に時間がかかるのではないかとと思われる。2 か月後に 9 割超の店舗が営業再開できた柏崎市中心商店街のケースでも、その後、「街の空洞化が懸念される」状況となっていることを踏まえると、今回の震災では、被災地域の商業機能の復旧の遅れによって、当該地域の人口流出に拍車がかかってしまう恐れもある。特に、大規模小売店舗の場合、復旧に多額の費用を要することから、被災前の収支・利益の状況や企業の投資余力などによっては、閉店・撤退を余儀なくされ、多くの雇用機会が失われる恐れもある。このような事態を極力避けるためには、地震、津波等で損壊した**中小規模の小売店舗の営業再開のための事業場所の確保、雇用規模の大きい大規模店舗の再建支援(助成・融資)**などが重要となる。前者については、神戸市における仮設店舗の確保支援・助成、オーナーセルフ型共同店舗の開設支援・助成等が参考ケースとなると思われる。

事業場所が確保できている比較的被害が軽微な事業者については、従来、中小企業向けに行われてきた施策の転用・援用により、一時的な売上減少に対する**緊急の運転資金融資**等、資金ショートを回避するための施策を講じる必要がある。

#### ◇中越沖地震（平成 19 年 7 月 16 日発災）における商業関係の被災状況と復興の状況

柏崎市の中心商店街（9 商店街、計 254 店舗）では、店舗の倒壊、アーケードの破損などが多発した。応急危険度判定で「危険」又は「要注意」とされた店舗は約 4 割に上り、特に「えんま通り」商店街では、被災前に営業していた 38 店舗のうち、5 店舗が倒壊するなど甚大な被害が出た。被災後約 2 か月で 9 割以上の店舗が再開したものの、被災前から厳しい経営環境にある商店街では被災を契機に閉店を決断する経営者も出てきており、街の空洞化が懸念される状況にある。

また、施設に甚大な被害を受けた刈羽村の大規模小売店舗は、発災 1 週間後には調査した 131 店舗中 130 店舗で通常の営業が再開され、被害が深刻で再開できなかった 1 店舗も、平成 19 年 8 月には仮店舗での営業を開始した。しかし、売り場面積約 1 万 7 千㎡の店舗が、7 月 21 日から店舗の一部で営業を再開したものの、配管などの施設に甚大な被害を受け、復旧に要する費用が多額になること等から、9 月 20 日には閉店を余儀なくされ、多数の従業員が職を失うこととなった。

図表 8 柏崎市中心商店街の営業再開状況

| 商店街名        | 店舗数 | 7/24<br>(1 週間後) | 8/2<br>(2 週間後) | 8/9<br>(3 週間後) | 9/13<br>(約 2 か月後) | 11/29<br>(約 4.5 か月後) |
|-------------|-----|-----------------|----------------|----------------|-------------------|----------------------|
| 9 商店街 合計    | 254 | 143<br>(56.3%)  | 184<br>(72.4%) | 207<br>(81.5%) | 236<br>(92.9%)    | 245<br>(96.5%)       |
| うち えんま通り商店街 | 8   | 8<br>(21.1%)    | 10<br>(26.3%)  | 21<br>(55.3%)  | 30<br>(78.9%)     | 33<br>(86.8%)        |

出典) 新潟県「新潟県中越沖地震記録誌」 (<http://www.pref.niigata.lg.jp/kikitaisaku/1245355313289.html>) より

#### ◇阪神・淡路大震災（平成 7 年 1 月 17 日）後の神戸市における商店街・小売市場の復興事例

阪神・淡路大震災の被災地域は、小売販売額の全県における約 2/3 のシェアを占めていた。商店街・小売市場の直接的な被害は甚大で、神戸市内では外観による調査で、全壊、半壊、一部損壊が 6 割以上にのぼった。また、水道、ガス、電気など営業に関わるインフラの打撃も大きかった。

震災後の平成 7～8 年にかけて、徐々に営業再開率も向上し、神戸市の被災 6 区では、半年後には 63.7%、1 年後には 75.9%、2 年後には 81.1%となった。各地で仮設店舗での営業が始まり、震災から 5 か月で新長田に「復興げんき村パラール」が立ち上がるなどモデルケースも生まれた。しかし、被災により特に長田区や東灘区では住民の転出が増加し、商圏内人口の減少や廃業、転業が相次ぐなど、再開率の地域

間格差が生じた。平成 9～11 年は、震災の後遺症に加え、景気の停滞感が一段と強まり、神戸市の被災 6 区では営業再開率は被災 2 年半後の時点で 82.5%と、再開の趨勢は微増に留まった。

平成 12 年以降の本格復興期には、にぎわい創出イベントなどの商店街と地域社会を結びつける事業が強化され、空き店舗活用の試み、NPO による商店街で飲食店の開業支援、**オーナーセルフ型共同店舗**による小売市場の復興などが行われた。

### <復興げんき村パラール>

新長田駅南地区第 1 地区（久二塚地区）において、久二塚復興まちづくり協議会等は、解体跡地を集約して独自に巨大なテントに 100 店舗とスーパーマーケットを集約した仮設市場「パラール」を建設、運営した（平成 7 年 6 月 10 日開設）。

その後、同地区では、神戸市が復興再開事業を進め、本格再開ビル「アスタくにつか 1 番館、2 番館」（腕塚町 5、6 丁目）の 2 棟が完成し、平成 11 年 11 月 21 日に商業スペースがオープンした。長年、地元住民の台所として親しまれてきた同地区の 4 年 10 か月ぶりの復興であった。

新長田駅南地区の商店街では、平成 12 年 7 月 1 日から、電動スクーター 5 台を用意し、お年寄りや足の不自由な客が買い物の際に無料で利用できる「ショップモビリティ」、自宅から商店街への移動が困難な利用者と介添人向けに無料で送迎サービスを行う「介助タクシー」、地域通貨「アスタ券」の導入など、客層の高齢化への対応と客足復活、コミュニティ再生支援の試みとして、「高齢者にやさしい商店街づくり」の取組も進められた。

### <オーナーセルフ型共同店舗>

県内 300 とされる小売市場の 1 割に当たる約 30 市場が、震災により倒壊の被害を受けたが、再建にあたっては、早期復興、大型店に対する競争力の向上の必要性から災害復旧高度化事業を利用した「オーナーセルフ方式」が導入され、10 市場の再興に採用されることとなった（図表 9）。

「オーナーセルフ方式」とは、小売市場の精肉、鮮魚、青果、惣菜といった「専門性」とオーナー（プロ）による「独自の経営」を保ちながら、全体ではスーパーマーケット型運営方式で共同店舗を運営する方式である。この事業手法は、崩壊した小売市場を既存形態に復旧するだけでなく、「復興」と「大型店との競争力向上」という 2 つの側面を伴い実行されたものである。

これらは、震災前と比較して売上が増えるなど、概ね良好な業績をあげるに至っており、市街地活性化への貢献も果たしている。ただし、長引く景気の低迷からの消費そのものの落ち込み、競合店の相次ぐ出店などもあり、オーナーセルフ方式で再興した小売市場も厳しい環境にさらされている。そのため、オーナーセルフ方式による一次活性化を果たした共同店舗において、共同で生鮮野菜等を仕入れる動きが見られ、ネットワーク化による二次活性化が図られつつある。共同化により新たな打ち手が生まれ、展開の方向性が広げられた好例と言える。

震災後オーナーセルフ化したある小売市場の役員によれば、28 店舗の市場は全壊したが、建物所有者（1 社による所有）の理解があり、震災後 1 年以内にオーナーセルフ型共同店舗としてオープンできたが、個々の区分所有による市場の場合は全く再建ができなかったという。

図表 9 災害復旧高度化事業によるオーナーセルフ型共同店舗

| No. | 店舗名          | 組合名           | 所在地 | オープン      |
|-----|--------------|---------------|-----|-----------|
| 1   | ジョイエール月見山    | 月見山公設市場事業（協）  | 須磨区 | H8.4.17   |
| 2   | 生活広場ウィズ      | 大島事業（協）       | 尼崎市 | H9.12.2   |
| 3   | KONAN 食彩館    | 新甲南（協）        | 東灘区 | H9.11.20  |
| 4   | ジョイエール御旅     | 御旅センター市場事業（協） | 兵庫区 | H10.4.17  |
| 5   | パークみさき       | みさき（協）        | 兵庫区 | H11.11.30 |
| 6   | 湊川グルメ        | （協）湊川グルメ      | 長田区 | H12.4.7   |
| 7   | 味彩館 SUGAHARA | 菅原市場（協）       | 長田区 | H12.11.21 |
| 8   | 食の棚フーケット     | 腕塚食材商業（協）     | 長田区 | H14.3.14  |
| 9   | うまいもんいち ポット  | 虹彩商業（協）       | 長田区 | H14.7.17  |
| 10  | 食の工房みやまえ     | 六甲宮前商業（協）     | 灘区  | H15.3.27  |

出典) 兵庫県「復興 10 年総括検証・提言データベース」 (<http://web.pref.hyogo.lg.jp/contents/000039152.pdf>) より



## ② グローバルなサプライチェーンの中で需要者から支援を得て“自律的に復興”する産業での雇用

被災した企業の中には、被災地域でしか生産されていない特殊な部品・製品を製造し、海外にも部品・製品を供給してきた一定の技術的優位性や競争力を持つ製造業が含まれていた。特に、自動車部品メーカーや電子部品メーカーの生産拠点が被災したことによる影響は、国内のみならず海外企業にも及んでいる。トヨタなどの日系の自動車製造業のみならず、アメリカのゼネラル・モーターズ社への電子部品の供給が滞った。このため、同社は、スペイン、ドイツ、アメリカの工場の操業を停止し、従業員のレイオフに踏み切った。また、アメリカのアップル社は、「iPad2」の発売を一部の国で延期した。

このような製造業拠点が東北地域に集積したのは、一定の面積の土地が確保しやすいこと、地価や人件費が安いこと、幹線道路や港湾等へのアクセスがよく、輸送コストが低く抑えられることなどが、立地優位性となってきたためである。そのため、本震災で操業停止した工場は、被災3県については沿岸域よりも東北自動車道沿いの内陸部の方が多い。

こうした企業は、グローバルなサプライチェーンの中で、その部品・製品を調達してきた大手メーカー等、需要者からの支援が期待できるため、自律的な復興が可能と考えられる。しかし、これらの企業の特徴は、高い技術力を持っていることのほか、立地選択に関してフットルースであるという点にある。震災により工場だけでなく周辺地域も含めた広いエリアで壊滅的な被害を受け、工場建屋・設備等を一から再整備する場合、需要者からの支援だけでは工場の稼働再開までに時間がかかる恐れがある。復旧にかかる費用との関係によっては、従前の東北地域と同様の立地優位性を持つ国内他地域、あるいは海外へ移転するリスクを有している。

このような事態を防ぐためには、雇用対策に先だって、具体的な復旧・復興のための取組・支援は一定程度需要者サイドに委ねるとしても、産業立地の観点からみて、立地条件が不利にならないように産業政策を打つ必要がある。具体的には、現在進められている**用水・電力等の工場ライフラインの早期復旧、物流インフラ(主として高速道路、幹線道路、港湾、鉄道)の確保**を急ぐことが必要となる。さらに、これに加え、**被災地域で工場を再操業するために行う投資に対する経済的支援**(貸工場の整備・貸与、設備リースへの補助、再操業のために必要な設備投資資金及び運転資金への融資・金利助成等)を行うことも効果的であると考ええる。

雇用対策としては、工場の建物・設備の復旧、再操業までに時間がかかる場合の、従業者向けの**生活資金の助成**のほか、再操業にあたって、被災による死亡・移転等のために失った従業員を確保するため、**被災時点の従業員以外を新規に採用する企業に対する雇用促進助成**(被災者雇用奨励制度、震災失業者雇用奨励制度、震災離職者の能力開発支援など)が有効であると考えられる。

### ◇中越沖地震における世界的シェア企業の復興事例

自動車用エンジンの重要部品であるピストンリングで国内シェア50%以上を占める「リケン(株)」の柏崎工場が被災したことにより、国内自動車メーカーが一時生産休止に追い込まれ、これに関連して他の自動車部品メーカーの生産にも影響を及ぼした。

リケンの操業再開には、工場施設の復旧だけでなく、水道の復旧が必要であり、柏崎市としても住民生活に影響の大きい地元企業の存続のため、早期復旧に尽力した。また、中越大震災(平成16年10月23日)の経験を踏まえた事業継続計画や耐震補強等の取組や、取引先企業による復旧支援が功を奏し、7月23日(被災1週間後)には一部を除き操業を再開した。

出典)新潟県「新潟県中越沖地震記録誌」(<http://www.pref.niigata.lg.jp/kikitaisaku/1245355313289.html>)より

③ 一時的に失われる商権・商圈を回復しうる経営体質を備えた企業主導の“選択的復興”により確保・創出される雇用

食品加工業以外の製造業や卸・小売業は、(1)復興・再建及び雇用確保・創出への意欲、(2)望ましい産業像・方向性への合致、(3)中長期的な継続性・発展性といった条件で、「再生」対象事業者を絞り込むことにより、事業規模の拡大を図り、事業者数が減じて雇用減少を最小限に食い止め、中長期的に事業の継続性と雇用創出力を高めるための方策を採ることが望まれる。神戸市のケミカルシューズ産業では、企業数は転廃業や統合等により減少しても、経営体質の強い企業の規模拡大を通して生産額や従業員数を一定水準に維持することに成功しており、同様の方向をめざすことが考えられる。

そのためには、神戸市で行われたような中小企業政策を展開し事業者の再生・経営体質強化を支援するとともに、雇用対策としても、**雇用維持対策**（事業転換等のための職業能力開発支援、操業再開までの期間の雇用維持にかかる人件費への助成、ワークシェアリングの推進による雇用保持など）、**離職者・求人对策**（被災者雇用奨励制度、震災失業者雇用奨励制度、震災離職者の能力開発支援など）、**勤労者福祉対策**（社宅等に代わる住宅取得支援、被災によるけが・疾患等による就労困難者等への生活支援・医療助成など）を行うことが望ましい。また、経営体質強化に向けた事業転換を支援するため、各業界の業界団体・組合等の支援を得て、**被災地域外から熟練技術者や経営者補佐役等の派遣もしくは就労あっせん**を行うことも効果的であると考えられる。

◇中越沖地震における工業関係の被災状況と復興の状況

柏崎市・刈羽村及び周辺市町村に立地していた主要企業 114 社(同地域の製造業事業所数 525 中 21.7%)を対象に訪問調査等を行った結果、被災 5 日後の 7 月 21 日時点では 7 割の企業が操業率 0% の状態であったが、被災約 2 週間後の 7 月 30 日時点では、48.2% の企業が被災前の操業率を回復できたが、過半数の企業では被災前の操業水準に達していないことが明らかになった。

金属・機械関連製造企業においては、製造設備の転倒や位置ずれ等が多数あり、機械修理及び精度出し等の機械調整の必要に迫られたが、国内自動車メーカーや工作機械メーカーの手厚い復旧活動により、比較的早い段階で操業を開始することができた。一方、自動車重要部品を製造する大手工場の被災により、国内自動車メーカーの工場が一時生産休止に追い込まれるという影響もあった。

その後の調査の結果、8 月末時点で約 95% の企業が通常操業に戻り、12 月時点では 99% の企業がフル操業状態となった。

図表 10 柏崎・刈羽及び周辺町村の製造業主要 114 社の操業再開状況（被災前の操業状態との比較）

| 操業状況(操業率) | 7/19  | 7/21  | 7/30  | 8/13  | 8/31  | 12/12 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0%        | 90.2% | 70.4% | 7.0%  | 2.6%  | 0.0%  | 0.0%  |
| 0~49%     | 3.7%  | 11.3% | 7.9%  | 3.5%  | 0.0%  | 0.0%  |
| 50~99%    | 4.9%  | 13.0% | 36.8% | 18.4% | 4.4%  | 0.9%  |
| 100%      | 1.2%  | 5.2%  | 48.2% | 75.4% | 95.6% | 99.1% |

出典)新潟県「新潟県中越沖地震記録誌」 (<http://www.pref.niigata.lg.jp/kikitaisaku/1245355313289.html>) より

◇神戸市長田のケミカルシューズ産業の例

阪神・淡路大震災による被害は、長田区・須磨区に集積していた約 500 社（組合企業はうち 226 社）のうち、全壊・全焼が 70%、半壊が 20%、一部損壊が 10%、被害総額は 2,000~3,000 億円にのぼった。

神戸市長田地区は、マシンや裁断など、地域内で分業体制が確立され、地区全体で一貫した生産ができるようになってきているという点が、社内一貫体制が採られている韓国、台湾、東アジア諸国等と大きく異なる点であった。

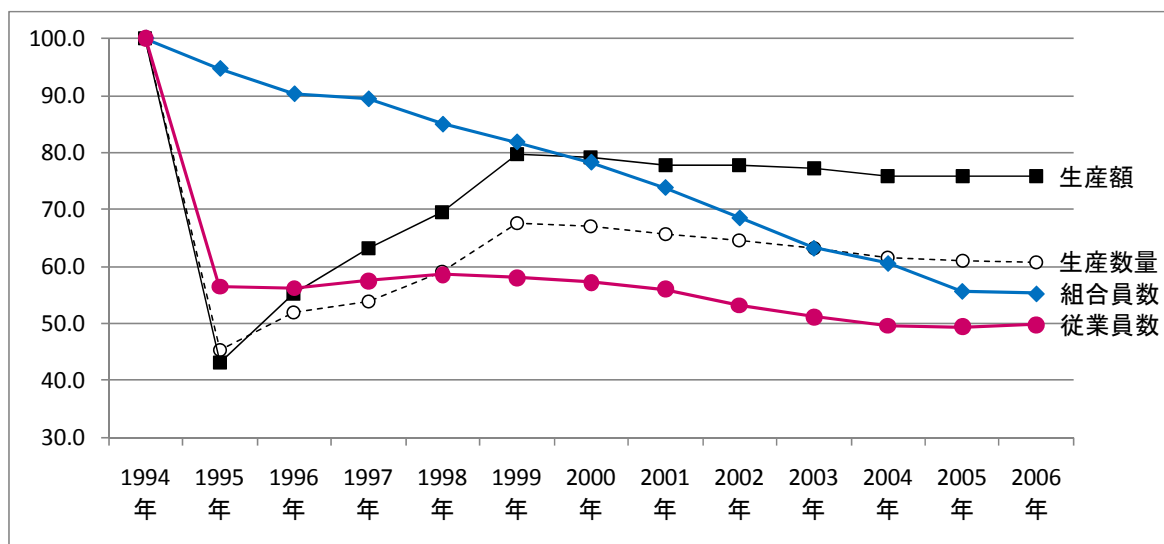
ケミカルシューズ産業の生産額は、阪神・淡路大震災の被災直後、生産数量、生産額とも被災前年か

らみて半減し、その後5年かかって生産数量は被災前の約7割、生産額は被災前の約8割にまで回復している。これに対し、従業員数は、被災直後に従前の56.5%まで減少して以降、ほぼ横ばい傾向で推移してきている。これに対し、組合員数（企業）は、被災直後にはほとんど減少しなかったが、被災後、緩やかに減少を続けている。これは、被災後、企業の集約が継続して起こっていることを示唆している。1社あたり従業員数は、被災後徐々に高まっている。規模の拡大を通じて、企業数が減っても従業員数や生産額が減少しないよう業界全体で維持している状態と言える。

復旧期は、中小企業政策として、①中小企業総合相談所の開設と支援機関の連携、②金融支援、③信用保証協会の対応、④事業場の確保、⑤補助制度等による支援、⑥取引斡旋など下請中小企業対策の展開、⑦ネットワーク支援策の展開、⑧第二創業支援策の展開、⑨(財)阪神・淡路大震災復興推進機構の設立、⑩県立工業センターによる技術支援と高度化などの取組が行われている。

ケミカルシューズ産業では、被災後、平成17年6月にケミカルシューズ産業復興研究会を産学官で立ち上げ、同産業の活性化に向け検討が行われた。復興に向けた取組の中で、日本ケミカルシューズ工業組合は、①販路開拓事業（日本グランドシューズ・コレクション(見本市)の年3回開催）、②人材育成事業（イタリア“アルス靴学院”へ毎年1名・6年間派遣、人材発掘のためのファッションシューズコンテストの開催）を重点事業として実施、神戸市、旧地域振興整備財団等は業界情報発信基地となる「シューズプラザ」の整備を支援した。

図表 11 ケミカルシューズ産業の生産額・数量、組合員数及び従業員数の推移



| 年     | 生産数量<br>(万足) | 生産額<br>(百万円) | 組合員数<br>(社) | 従業員数<br>(人) | 1社あたり<br>従業員数 | 指数 (1994年を100とした場合) |       |       |       |
|-------|--------------|--------------|-------------|-------------|---------------|---------------------|-------|-------|-------|
|       |              |              |             |             |               | 生産数量                | 生産額   | 組合員数  | 従業員数  |
| 1994年 | 3,131        | 65,987       | 226         | 6,444       | 28.5          | 100.0               | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1995年 | 1,416        | 28,514       | 214         | 3,640       | 17.0          | 45.2                | 43.2  | 94.7  | 56.5  |
| 1996年 | 1,626        | 36,535       | 204         | 3,621       | 17.8          | 51.9                | 55.4  | 90.3  | 56.2  |
| 1997年 | 1,687        | 41,694       | 202         | 3,703       | 18.3          | 53.9                | 63.2  | 89.4  | 57.5  |
| 1998年 | 1,851        | 45,878       | 192         | 3,778       | 19.7          | 59.1                | 69.5  | 85.0  | 58.6  |
| 1999年 | 2,118        | 52,545       | 185         | 3,739       | 20.2          | 67.6                | 79.6  | 81.9  | 58.0  |
| 2000年 | 2,096        | 52,232       | 177         | 3,689       | 20.8          | 66.9                | 79.2  | 78.3  | 57.2  |
| 2001年 | 2,060        | 51,421       | 167         | 3,610       | 21.6          | 65.8                | 77.9  | 73.9  | 56.0  |
| 2002年 | 2,020        | 51,263       | 155         | 3,431       | 22.1          | 64.5                | 77.7  | 68.6  | 53.2  |
| 2003年 | 1,981        | 50,889       | 143         | 3,296       | 23.0          | 63.3                | 77.1  | 63.3  | 51.1  |
| 2004年 | 1,932        | 50,042       | 137         | 3,200       | 23.4          | 61.7                | 75.8  | 60.6  | 49.7  |
| 2005年 | 1,908        | 50,020       | 126         | 3,185       | 25.3          | 60.9                | 75.8  | 55.8  | 49.4  |
| 2006年 | 1,906        | 50,010       | 125         | 3,210       | 25.7          | 60.9                | 75.8  | 55.3  | 49.8  |

出典) 日本ケミカルシューズ工業組合 HP (<http://www.csia.or.jp/toukei/data/gaikyou.pdf>) より

#### ④ 経営資源の集約化を通して経営体質を強化し、事業基盤の再構築を図る“抜本的効率化による復興”により創出される雇用

第4回提言で示したとおり、被災地の農林漁業は、加工業や卸売業などの産業と結びついており、地域雇用の最上流に位置づく重要産業である。農林漁業を復興することにより、川下に位置づく加工業や卸売業、複合サービス業（各種協会等）でも雇用が生まれることにつながるため、雇用政策と表裏の関係にある産業振興政策を通じ、農林漁業の復興を図ることが求められる。

まず、農業・漁業・食品加工業は、③と同様に、選択的・集中的に投資を行い、事業の集約化・大規模化（一次産業の組織化）を図ることにより強い農業・漁業に「再生」することが必要である。さらに、地域単位でのバリューチェーンの連携強化を通じて経営体質強化を図り、地域全体で一定程度の雇用の確保・創出が期待できる状態をめざすことが望まれる。

被災地域の漁業就業者は、55歳以上が62.8%を占めている。新たな船や設備の購入に投資が必要なことを考えると、こうした人が個人事業主として被災前の形で操業できるようにすることは難しいと言わざるを得ない。

被災地域（3県）には、263の漁港があり、全国9.0%のシェアを誇っている（図表12）。海岸線延長を用いて漁港間の距離を算出すると、宮城県では5.8km、岩手県では6.4kmと、全国平均と比べると海岸線延長に対し2倍の漁港が存在していたことがわかる。海岸線延長は、海岸線に沿って計測された距離であるため、被災地域の海岸線がリアス式海岸で入り組んでいることを考慮すると、実質的な距離はこれより短いと考えられる。JR東北線の福島駅から二戸駅までの距離は328kmであることから、実質的な距離がこれと同等であると仮定すると、岩手県・宮城県の沿岸部は実質的には1.3kmおきに漁港があるような状況である。

バックヤードや補修施設、生産能力の高い水産加工工場や衛生管理水準の高い貯蔵倉庫、卸売市場などと一体となった機能の高い漁港とするためには、集約化は不可欠である。例えば、特定第三種漁港（八戸、気仙沼、石巻、塩釜）に絞って再生するなど、**復興対象漁港の絞り込み**が重要である。それとともに、個人事業主中心に活用していた**漁業者を組織化し、法人設立を支援**する等して、経営主体の強化を図ることも必要となると思われる。経営を組織化することは、いわば、一次産業におけるリスクシェア兼ワークシェアリングとも言える。

農業についても、同様に絞りこみが必要と考えるが、まず、農地は、津波による浸水被害により大幅な土地改良が必要ではないことが要件となる。また、その経営主体は、農業の復興ビジョン等に照らして考えると、例えば、専業農家及び第1種農家がベースとなるべきと考えられる（図表13）。被災3県の沿岸部は、県全体の傾向と比べると専業農家の割合が高い傾向があることを踏まえると、被災した**二種兼業農家の農地の買い上げを通じた農業法人等への農地の集約化**や**専業農家の法人化支援**を通じて、農地の集約化を図りつつ、経営主体の設立・強化を図ることが重要である<sup>\*2</sup>。

<sup>\*2</sup> 農業に関する復興方策については、野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社（NAPA）「東日本大震災被災地の農業復興に関する緊急提言」（平成23年4月12日、<http://www.nomuraholdings.com/jp/news/topics/20110412/20110412.pdf>）が詳しい。



図表 12 被災地域の漁港数

|        | 漁港数<br>(A) | 全国シェア  | 海岸線延長<br>(B) | 漁港間の距離<br>(B/A) |
|--------|------------|--------|--------------|-----------------|
| 岩手県    | 111        | 3.8%   | 709km        | 6.4km           |
| 宮城県    | 142        | 4.9%   | 828km        | 5.8km           |
| 福島県    | 10         | 0.3%   | 167km        | 16.7km          |
| 被災地域 計 | 263        | 9.0%   | 1,704km      | 6.5km           |
| 全国     | 2,916      | 100.0% | 35,276km     | 12.1km          |

出所) 「都道府県別漁港管理者別漁港一覧」(平成 22 年 1 月 1 日現在)、国土交通省河川局編「海岸統計」平成 21 年度版(平成 21 年 3 月 31 日現在)より作成

注) 海岸線延長は、海岸線に沿って計測された距離であるため、被災地域の海岸線がリアス式海岸で入り組んでいることを考慮すると、実質的な距離はこれより短いと考えられる。JR 東北線の福島駅から二戸駅までの距離は 328km であることから、実質的な距離がこれと同等であると仮定すると、岩手県・宮城県の沿岸部は実質的に 1.3km おきに漁港があるような状況である。

図表 13 被災地域の農家の状況

|                | 専業      | 第 1 種   | 第 2 種     | 合計        | 専業    | 第 1 種 | 第 2 種 |
|----------------|---------|---------|-----------|-----------|-------|-------|-------|
| 被災地沿岸部 計       | 5,158   | 4,015   | 14,215    | 23,388    | 22.1% | 17.2% | 60.8% |
| 岩手県沿岸部 計       | 1,450   | 785     | 4,516     | 6,751     | 21.5% | 11.6% | 66.9% |
| 宮城県沿岸部 計       | 1,838   | 1,810   | 9,076     | 12,724    | 14.4% | 14.2% | 71.3% |
| 福島県沿岸部 計       | 1,870   | 1,420   | 623       | 3,913     | 47.8% | 36.3% | 15.9% |
| 3県(沿岸部以外を含む) 計 | 30,015  | 32,232  | 148,411   | 210,658   | 14.2% | 15.3% | 70.5% |
| 岩手県 全体         | 10,900  | 11,057  | 45,373    | 67,330    | 16.2% | 16.4% | 67.4% |
| 宮城県 全体         | 8,036   | 9,042   | 45,653    | 62,731    | 12.8% | 14.4% | 72.8% |
| 福島県 全体         | 11,079  | 12,133  | 57,385    | 80,597    | 13.7% | 15.1% | 71.2% |
| 全国             | 443,158 | 308,319 | 1,211,947 | 1,963,424 | 22.6% | 15.7% | 61.7% |

出所) 2005 年農林業センサスより作成

## (2) 被災地域における新たな産業創造による雇用の創出

### ～⑤新機軸としての“新産業の創出”による雇用

本震災によって被災地域は産業立地上大きな不利的条件を背負うことになった。各種社会インフラの復旧を行うだけでは、新たな企業集積を期待することは難しく、地域を絞った相当な経済的メリットを与える優遇制度を導入していかないと、新たな雇用創出が困難になると考えられる。復旧・復興需要による建設業、電気・ガス・水道業などのインフラ産業での雇用創出に加えて、1国2制度（法人税等の税制優遇、立地や雇用に対する各種補助金、特定産業等での規制緩和）の導入やターゲット業種を絞った起業支援及び企業誘致策を早期に導入して、雇用創出に向けた動きを加速していく必要がある。

例えば、阪神・淡路大震災後の企業立地・新産業育成策としては以下の点があげられる。

- ・産業集積（復興）条例（コラム参照）
- ・外国・外資系企業誘致
- ・構造改革特区（コラム参照）
- ・ベンチャー企業支援：資金支援、起業家育成システム等
- ・産学官連携促進：新産業創造研究機構（NIRO）の設立（平成9年3月）等

上記の施策は今回の東日本大震災においては、国内外の競争環境、経済情勢が厳しい中の事態であるため、さらに踏み込んだ新産業育成策が必要となる。例えば、

- ・法人税などを含む国際的に競争力のある税制優遇制度及び規制緩和（例：農林漁業関連、医療福祉関連、エネルギー関連への参入規制の緩和など）等からなる震災対応の経済特区制度
- ・企業立地のメリット付与（不動産取得、雇用、その他エネルギー調達面での補助金・優遇制度）
- ・ターゲットを絞ったベンチャー企業育成策（クリーンエネルギーの開発・生産などへの投資）

など、時限措置を含む集中的な施策を講じるとともに、雇用創出のための職業訓練機会の付与などもあわせて行っていくことが重要である。

### ◇阪神・淡路大震災後の企業立地戦略（含む雇用創出策）の事例

#### ①兵庫県産業集積（復興）条例

兵庫県では、平成9年1月に産業復興条例を施行し、新産業構造拠点地区が創設され、不動産取得税の軽減、低利融資、FAZ法の施設整備補助制度の創設により、同拠点地区の進出企業への支援を行った。

続いて、平成14年4月には産業集積条例が施行され、国際経済拠点地区・産業集積促進地区が新たに創設され、雇用補助（新規地元雇用者に対する補助）や外資系企業へのオフィス賃料補助制度が導入されている。2つの条例を利用した被災地区内拠点地区への企業進出は、新産業構造拠点地区251社、国際経済拠点地区14社、産業集積促進地区2社となっている。（平成16年8月時点）

出典）兵庫県「復興10年総括検証・提言データベース」『国内外企業の立地推進』検証委員 加藤恵正 兵庫県立大学経済経営研究所教授

#### ②構造改革特区（先端医療産業特区）

構造改革特区は①全国一律の規制について、地域の特性等に応じて特例的な規制を適用する。②一定の規制を試行的に特定地域に限って緩和する。③産業集積等地域の活性化のために、地域に応じた様々な支援措置を行うことが主たる内容である。構造改革特区については第1次から第3次まで8件の計画は全て国の認定を得ている。特に医療産業特区については、平成10年に神戸医療産業都市構想懇談会を設置して検討を開始し、その後復興特定事業に選定された。この結果、施設立地等が行われ、外国人研究者の受け入れが促進され、平成22年には医療関連産業の立地は201社、構想関連の雇用者数は約4,100人となっている。

出典）神戸市「医療産業都市構想」各種資料（<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/iryo/img/iryoyou.pdf>、<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/iryo/img/jpurezen11feb201.pdf>）より



### (3) 被災地域外での雇用確保のための支援 ～⑥地域外へ転出せざるをえない雇用

阪神・淡路大震災や中越沖地震の時にも、就職先を見つけるための転出に関する議論は行われていたが、住民の地域に対する愛着への配慮や地域活性化のための人口維持といった情緒的な観点が優先され、踏み込んだ議論は行われてこなかった。被災者の心情に鑑みると、このような情緒的な要素は絶対に重視されるべきであるし、可能な限り被災地域内での雇用を確保できるように、官民一体となって雇用創出を行うべきである。

しかしながら、前述の(1)、(2)で述べたような被災地域内での雇用回復に向けた努力を行ったとしても、もともと労働需要が逡減傾向にあった被災地域においては、経済規模の縮小は避けられないことから、雇用は被災前よりも減少する可能性が高い。

被災による直接的な雇用の減少に加えて、復旧・復興期に一時的に増加する建設業、電気・ガス・水道業などのインフラ産業における雇用も、中期的には漸減することが予想される。

また、中高年齢層や特定職種・業種等においては、需給のミスマッチ問題により、求人ニーズを満たさない労働者が労働市場に生じることが想定される。実際、阪神・淡路大震災においても、「新規求人は順調に推移したものの、平成7年8月の段階で就職できたのは有効求人数の8%にとどまるといったように、企業側が求める人材と求職者との間に深刻なミスマッチが存在したのである」<sup>\*3</sup>というレビューがなされている。

従って、被災地域において失われた雇用を確保するためには、中長期的な視点に立って、被災地域外における雇用機会を提供することが望ましい。

被災地以外への転出に際しては、以下のような支援が必要となる。

- ① 就職先の確保
- ② 生活基盤構築支援  
(移転費用の支援、転出先での住居・家財等の確保、被災前の地域コミュニティとのつながり維持 等)
- ③ 転職に必要なスキル獲得の支援

#### ① 就職先の確保

転出先での被災者の雇用を実現するためには、雇用者と求職者双方に対する支援が必要である。

厚生労働省では、既に被災者を雇用する意思がある事業者に対する支援(図表14)を実施していることから、今後もこれと同じ方向性での支援を継続することが望ましい。

求職者に対しては、全国規模でのマッチングが既に行われている(図表15)が、阪神・淡路大震災の事例でも紹介したように、ハローワークが収集・紹介する求人情報だけでは、需給のミスマッチが発生する恐れがあり、それに対する工夫も必要である。例えば、下記に示したEUの取組などを参考に、ハローワークで蓄積している求人情報だけでなく、民間の職業紹介会社の求人情報とも統合した包括的な広域マッチングの仕組みをつくり、サービス提供する方法が考えられる。

<sup>\*3</sup> 「阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政」『減災 Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4)

**図表 14 厚生労働省による主要な「被災地域外への転出を伴う」就職支援策（対事業者）**

| 対応策                  | 施策内容   |
|----------------------|--|
| 被災者採用企業に対する助成        | • 被災者雇用時の助成  |
| 雇用問題への配慮に関する経済団体への要請 | • 日本経団連、全国中小企業団体中央会、日本商工会議所に対して被災者雇用の維持及び被災地域外での被災者採用を要請 |

出所) 厚生労働省 平成 23 年 (2011 年) 東日本大震災の被害状況及び対応について (第 53 報)、「日本はひとつ」しごとプロジェクトフェーズ 1 概要資料等より NRI 作成

**図表 15 厚生労働省による主要な「被災地域外への転出を伴う」就職支援策（対求職者）**

| 対応策                  | 施策内容   |
|----------------------|--|
| 被災者限定での求人情報の提供       | • 震災被災者対象求人（被災地域の労働者向け）<br>• 震災特例専用求人（過去の雇用期間が 1 年に満たない労働力もしくは新卒者向け） |
| 住居付求人情報の提供           | • 全国のハローワークで、寮・社宅付求人、被災者の雇入れを行う求人を確保、マッチング。                          |
| 農林漁業者、自営業者などの就労機会の確保 | • 農協、漁協、商工会議所等と連携し、受入情報を収集し、全国のハローワークにおいて紹介                          |
| 広域求職活動資金の支援          | • 広域求職活動費の支給   |
| 就職支援窓口の強化            | • 全国のハローワークにおいて震災特別相談窓口、広域職業紹介の実施                                    |

出所) 厚生労働省 平成 23 年 (2011 年) 東日本大震災の被害状況及び対応について (第 53 報)、「日本はひとつ」しごとプロジェクトフェーズ 1 概要資料等より NRI 作成

#### ◇EU における求人情報データベース「European Job Mobility Bulletin」

EU では、加盟国間での求人ニーズのギャップを、域内の労働力全体で補うことを目的に、各国における求人情報を域内の職業紹介所全域で検索できるようにするため、EU 本部主導で EU 全域大の求人情報データベースを整備した。このデータベースには、各国の政府・公的機関が収集した求人情報・雇用情勢資料だけでなく、民間の職業紹介事業者に掲載されている求人情報も掲載されている。

出典) 「European Centre for the Development of Vocational Training」資料より NRI 作成

## ② 生活基盤構築支援

被災地域からの転出に際しては、就職先の確保と並行して、転出先での生活基盤の構築が必要となることから、職業紹介とともに住まい探しを「ワンストップサービス」で支援することも重要な視点である。ハローワークにおける職と住まいに関する「ワンストップサービス」は、派遣切りによって住まいをなくした派遣労働者等向けに平成 21 年度に創設された事業である。本事業の試行事業の際に実施された利用者アンケートでは、話をよく聞いてもらえ、知らなかった支援制度やその要件について詳しく聞けたことから、8 割以上の方が「大変よかった」「よかった」と答えている。被災者に対しても、こうした利用者の視点に立った情報提供・支援が望まれる。

実際には、既に、厚生労働省が移転資金の援助や住居の確保支援などを行っている（図表 16）ほか、住宅の確保支援に関しては、厚生労働省以外にも国土交通省等や地方自治体等が支援施策を打ち出している。しかし、現在は復旧に向けた初期ということもあり、関係省庁や自治体等の相互連携が十分に取れていないのが実態であり、それらの情報や支援を必要としている被災者に適切に提供できていない面がある。

そのため、今後、これら関係者の密接な連携・調整のもと、職業と住まいのみでなく、教育、医療、介護など、被災者の生活に必要な多面的な情報を「ワンストップ」で提供できるよう、仕組みを拡張していく必要がある。

また、被災者が移転に踏み切れないのは、被災前の地域コミュニティとのつながりが途絶えたり、段階的に行われる震災の補償が転出とともに受けられなくなったりすることに対する不安も影響している。こうした不安を解消するためには、転出先の地域コミュニティへの参画支援だけでなく、従前の地域コミュニティや自治体とのつながりを維持できるような支援も必要である。

阪神・淡路大震災の時には、被災前の地域コミュニティとのつながりをあまり考慮せずに中高年齢層や生活弱者を優先して仮設住宅や災害復興公営住宅等への転居を進めた結果、転出先での孤立や孤独死といった二次被害を引き起こした。今回はその反省に立ち、インターネットや紙媒体で連絡がとれる体制をつくって転出前の地域コミュニティとのつながりを維持<sup>\*4</sup>するとともに、転出先の学校情報や地域イベント情報の提供等、転出先の地域コミュニティへの円滑な参画に向けた支援を行うことが望まれる。

**図表 16 厚生労働省による主要な「被災地域外への転出を伴う」生活基盤支援策**

| 対応策     | 施策内容   |
|---------|--|
| 移転資金の援助 | ・ 移転費の支給   |
| 住居の確保支援 | ・ 自治体・関係機関・団体等と連携し、公営住宅、雇用促進住宅、避難者の受け入れを希望する農山漁村、ホテルや旅館の情報、社宅付、寮付求人等の情報を提供 |

出所) 厚生労働省 平成 23 年 (2011 年) 東日本大震災の被害状況及び対応について (第 53 報)、「日本はひとつ」しごとプロジェクトフェーズ 1 概要資料等より NRI 作成

### ③ 転職に必要なスキル獲得の支援

転職や企業内の異動によって業務内容が被災前と変わる場合、従前とは異なるスキルを求められる可能性が高い。そのため、必要なスキルの獲得に向けた訓練機会の提供が重要となる。

厚生労働省では、既に以下のような取組 (図表 17) を行っているが、これらは、青森・岩手・宮城・福島・茨城の 5 県に存在するセンターでのみ対応しているため、この地域外に転出した者は利用できないことになる。地域で職を得られず、転職を余儀なくされる者ほど、こうした教育訓練の必要性が高いと考えられることから、全国で展開する必要がある。

また、一定のスキルを獲得した後にしか就業できないようでは、働くことへのインセンティブを失ってしまう恐れがある。教育訓練を受けながら職探しをしたり、教育訓練を行うことを条件にした先行的採用を誘導するなど、迅速かつ円滑な転職が可能になるようなサポートの拡充が望まれる。

**図表 17 厚生労働省による主要な「被災地域外への転出を伴う」スキル獲得支援策**

| 対応策            | 施策内容  |
|----------------|---|
| 教育訓練に対する助成     | ・ 独立行政法人雇用・能力開発機構の青森・岩手・宮城・福島・茨城センターにおいて、訓練受講者・事業者等に対する相談援助を行う「震災特別相談窓口」を設置 |
| 教育訓練の機動的な拡充・実施 | ・ 訓練定員の拡充や被災者向けの特別コースの設定  |

出所) 厚生労働省 平成 23 年 (2011 年) 東日本大震災の被害状況及び対応について (第 53 報)、「日本はひとつ」しごとプロジェクトフェーズ 1 概要資料等より NRI 作成

<sup>\*4</sup> 「第 3 回提言 被災者登録・所在把握による地域コミュニティ維持」参照

図表 18 雇用機会の類型別にみた雇用確保・創出方策案

| 雇用機会の類型 |   | 該当する主な産業  | 方策案  |   |  |
|---------|---|---|--|---|--|
|         |   |   | 産業面  | 雇用面   |  |
| 被災地域    | (1) 就業を継続する人への支援                              | ① 維持される雇用   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公務員</li> <li>・インフラ関連産業</li> <li>・医療・福祉</li> <li>・教育・学習支援</li> <li>・地域住民向け商業・飲食店・サービス業など</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・中小規模の小売店舗の営業再開のための事業場所の確保</li> <li>・大規模店舗の再建支援(助成・融資)</li> <li>・緊急の運転資金融資</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業再開までの生活資金の助成</li> </ul>  |
|         |   | ② 自律的復興   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国際競争力を持つ製造業(自動車部品・電子部品工場等)など</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・用水・電力等の早期復旧</li> <li>・物流インフラの確保</li> <li>・工場再操業のための投資に対する経済的支援</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・操業までの生活資金の助成</li> <li>・被災時点の従業員以外を新規に採用する企業に対する雇用促進助成</li> </ul>   |
|         |   | ③ 選択的復興   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・食品加工業以外の製造業</li> <li>・卸・小売業など</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・法人化・中小事業者の統合支援</li> <li>・中小企業政策の援用(・事業不適農地等の資産の買い上げ)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用維持対策(事業転換能力開発支援、操業再開までの人件費助成、ワークシェアリングの促進等)</li> <li>・離職者・求人对策(被災者雇用奨励制度、震災失業者雇用奨励制度等)</li> <li>・勤労者福祉対策(住宅取得支援、就労困難者への生活支援・医療助成等)</li> <li>・被災地域外からの熟練技術者や経営補佐役等の派遣・就労あっせん</li> </ul> |
|         |   | ④ 抜本的効率化による復興   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・農林漁業</li> <li>・食品加工業</li> <li>・関連卸売業など</li> </ul>  |   |  |
|         | (2) 新しい雇用機会／産業創出(⑤ 新産業の創出)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域特性、産業ビジョン等に沿ったターゲット産業(「防災教育」「クリーンエネルギー開発・生産」「医療・福祉産業」など)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・特区制度の活用(税制優遇、各種補助金、規制緩和)</li> <li>・ベンチャー支援(インキュベーション、投融資制度)</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>・キーパーソンの発掘・登用</li> <li>・被災者等の雇用促進助成</li> <li>・能力開発・職業訓練</li> </ul>   |  |
| 被災地域外   | (3) 被災地域外での雇用確保のための支援(⑥ 被災地域外へ転出せざるを得ない人への支援) | —   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者受け入れ促進助成</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・全国規模での就労ニーズと求人情報のマッチング</li> <li>・被災・移転者の生活再建支援(資産売却、新住居の紹介・あっせん、従来コミュニティとのつながり維持等)</li> <li>・能力開発・職業訓練</li> </ul> |  |

株式会社野村総合研究所  
震災復興支援プロジェクト

震災による雇用への影響と今後の雇用確保・創出の考え方検討チーム

- コーディネーター : 木村 靖夫 (未来創発センター)
- チームリーダー : 安田 純子 (経営コンサルティング部)
- メンバー : 広瀬 真人 (未来創発センター)
- 清瀬 一善 (経営コンサルティング部)
- 山口 高弘 (公共経営戦略コンサルティング部)
- 武田 佳奈 (公共経営戦略コンサルティング部)
- 濱谷 健史 (消費財・サービス産業コンサルティング部)
- アドバイザー : 安積 隆司 (未来創発センター)
- 地域の振興・産業の再生チーム