

東日本大震災の復興状況と雇用創出

(JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No. 4)

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

特任研究員 伊藤 実

《要旨》

被災三県（岩手、宮城、福島）の復興が遅れているが、本稿はその原因解明を試みたものであり、最も被害が大きかった宮城県の沿岸地域を中心としたヒアリング調査の中間報告といった性格を有している。

沿岸部の主要産業である水産業および水産加工業の復興が大幅に遅れているが、その主な原因は復興工事を所管する市町村の人材不足である。国からの財政措置が実現しても、人的被害の大きかった市町村では、公共工事に関する専門的人材が極端に不足していたため積算作業が行えず、港湾施設の復興工事の入札が大幅に遅れている。これに対して、大規模な港湾施設の復興工事は、国が直轄事業として行ったため、比較的短期間のうちに完了している。大災害といった非常時には、国と地方の役割分担を柔軟に変更していくことが求められている。

社会インフラの復興工事に関しては、建設労働者の不足が深刻化しており、賃金上昇も加わって入札の不調や工事の遅れなどが顕在化している。一部で地元の建設業者を優先するシステムからゼネコンを活用するシステムを併用する動きが始まっているが、建設労働者の不足問題はさらに深刻化している。建設労働者の需給調整を全国規模で行えるように、ハローワークの求人求職システムなどを改善する必要がある。

さらに、工場を再建した水産加工会社は、求人を出しても人が集まらないといった問題に直面している。水産加工業は、沿岸部の主要産業であるにもかかわらず賃金水準が最も低く、復興工事など高賃金の求人に求職者が流れていることが主な原因である。生産性を高め高付加価値経営に脱皮するといった経営改革が必要である。こうした中で、水産加工業や農業において、新たな経営システムを導入する企業が現れ始めているが、それを支えているのは IT 技術である。ただし、被災地にはこうした専門的人材の蓄積はなく、大都市圏から人材を集めるシステムやその助成策が必要である。

東日本大震災の復興状況と雇用創出

はじめに

突如襲ってきた大地震と津波は、三陸海岸の沿岸部を中心に、地域社会に壊滅的な被害をもたらした。被災直後は言葉を失うといった悲惨な光景が広がっていたが、2年を経過した現在、様々な政策が打たれた結果、地域によっては被災前よりも活況を呈するまでに復興を成し遂げたところもあれば、遅々として進まないところもある。前者は仙台に代表される大都市圏であり、後者は三陸沿岸部の市町村である。

筆者は、被災直後から主に被害が最も大きかった宮城県沿岸部の市町村を中心に、現地調査を行ってきた。現役世代にとってはかつて経験したことのない大災害からの復興であるため、被災地では様々な問題や課題に直面し、苦闘し続けているといった状況にある。だが、三陸沿岸部の市町村における復興の遅れは、雇用機会の喪失によって地域からの人口流出を加速させている。人口流出に歯止めをかけないと、本格的な復興過程に移行した際、労働力不足が企業活動の再開や企業誘致の足かせとなるが、既にその問題が顕在化しつつある。

本稿は大災害からの復興過程を調査・分析する第一弾であり、復興が大幅に遅れている宮城県沿岸部の市町村を主な調査対象とし、遅れの原因と改善策を検討するとともに、胎動を始めた新たな産業・雇用の創出事例を紹介するものである。

1. 被災状況と人口流出

(1) 被災四県の被害状況

東日本大震災の被害状況は、想定外といった表現では済まされない甚大なものであった。人的被害は、死者 15,879 人、行方不明 2,712 人、負傷者 6,126 人、震災関連死 2,303 人というものであった。また、建築物の被害は、全壊 129,724 戸、半壊 267,666 戸、一部破損 731,680 戸にも達した(2012年9月30日現在、震災関連死は9月30日現在、復興庁調べ)。

社会インフラや製造業などに関する推定資本ストックの被害額は、岩手 42,760 億円、宮城 64,920 億円、福島 31,290 億円、茨城 24,760 億円となっており、四県合計で 16 兆 3,730 億円、推定資本ストック額 208 兆 2,510 億円の 7.9%にも達すると推計されている。

被災四県の被害状況を内陸部と沿岸部に分けてみると、生活・社会インフラ、住宅、製造業等に関する推定資本ストックの被害額は、内陸部が 4 兆 6,120 億円、沿岸部が 11 兆 7,610 億円となっており、津波に襲われた沿岸部の被害が大きくなっている。沿岸部の被害額をみると、岩手県 3 兆 5,220 億円、宮城県 4 兆 8,970 億円、福島県 1 兆 8,590 億円、茨城県 1 兆 4,830 億円となっており、宮城県の被害額が最も大きくなっている(図表 1)。

図表 1 被災四県の推定資本ストックの被害額

| | | 被害状況 | | | | | | | |
|------|-----|-------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|------------|
| | | 推定資本 ストック 額 | 同推定被害額 | | | | | 合計 | 同推定 被害率 |
| | | | 生活・ 社会イ ンフラ | 住宅 | 製造業 | その他 | | | |
| | | | 当行推定 10億円 | 当行推定 10億円 | 当行推定 10億円 | 当行推定 10億円 | 当行推定 10億円 | | |
| 岩手県 | 内陸部 | 26,369 | 457 | 22 | 64 | 211 | 754 | 2.9% | |
| | 沿岸部 | 7,449 | 1,943 | 607 | 191 | 781 | 3,522 | 47.3% | |
| | 合計 | 33,818 | 2,400 | 629 | 255 | 992 | 4,276 | 12.6% | |
| 宮城県 | 内陸部 | 31,443 | 856 | 40 | 148 | 551 | 1,595 | 5.1% | |
| | 沿岸部 | 23,182 | 2,031 | 1,446 | 290 | 1,130 | 4,897 | 21.1% | |
| | 合計 | 54,625 | 2,887 | 1,486 | 438 | 1,681 | 6,492 | 11.9% | |
| 福島県 | 内陸部 | 34,314 | 630 | 7 | 263 | 370 | 1,270 | 3.7% | |
| | 沿岸部 | 15,941 | 1,244 | 145 | 151 | 319 | 1,859 | 11.7% | |
| | 合計 | 50,254 | 1,874 | 152 | 414 | 689 | 3,129 | 6.2% | |
| 茨城県 | 内陸部 | 47,827 | 460 | 40 | 175 | 318 | 993 | 2.1% | |
| | 沿岸部 | 21,727 | 766 | 87 | 355 | 275 | 1,483 | 6.8% | |
| | 合計 | 69,553 | 1,226 | 126 | 530 | 593 | 2,476 | 3.6% | |
| 4 県計 | 内陸部 | 139,952 | 2,403 | 109 | 650 | 1,451 | 4,612 | 3.3% | |
| | 沿岸部 | 68,299 | 5,985 | 2,285 | 987 | 2,504 | 11,761 | 17.2% | |
| | 合計 | 208,251 | 8,387 | 2,394 | 1,637 | 3,955 | 16,373 | 7.9% | |

(備考) 1. 沿岸部は海岸線を有する市町村、内陸部はその他の市町村としている。2. 推定資本ストックは、内閣府「民間ストック企業資本ストック統計」「県民経済計算」「国民経済計算」、各県統計総覧等より推定 3. 推定被害額は、エリア別の人的被災率、企業の被災率、家屋被害数等から推定 4. 福島第一原子力発電所事故がもたらした様々な被害は、本推計には含まれていない。

資料出所：日本政策投資銀行「2012年版地域ハンドブック」

図表 2 被災三県の農林水産業の被害額

単位：億円

| | 被害額合計 | 農 業 | 水産業 |
|-----|--------|-------|-------|
| 岩手県 | 4,959 | 687 | 3,973 |
| 宮城県 | 13,360 | 5,515 | 6,680 |
| 福島県 | 3,774 | 2,455 | 824 |

資料出所：農林水産省ホームページより作成

さらに、被災三県の農林水産業被害額を見ると、岩手県 4,959 億円、宮城県 13,360 億円、福島県 3,774 億円 となっており、宮城県の被害が突出している。また、宮城県の水産業の被害は 6,680 億円に達している（図表 2）。

このように、被災四県の被害は沿岸部が甚大であり、沿岸部の復旧を急ぐ必要がある。沿岸部の主要産業は漁業と水産加工業であり、これらの産業を復旧させるためには、漁港や製氷工場、冷蔵冷凍施設といった産業インフラの復興が前提となるが、残念なことにこれらの復興は遅々として進展していない。

（2）被災三県における事業所・従業員の減少

被災後の復興過程で懸念されるのは、社会インフラや産業基盤の復旧が遅れると、仕事の間を喪失した人たちが仕事を求めて地域外に転出し、人口流出が加速することである。三陸海岸沿いの市町村は、もともと過疎・高齢化が進行している地域で、被災からの復興が遅れると、若中堅層の地域外への流出が加速し、人材不足が産業復興の足かせとなる可能性がある。懸念される人口流出が、現実のものとなっている。

経済産業省・総務省「2012 年経済センサス」によれば、被災三県の沿岸部の市町村では、大幅な事業所と従業員の減少が進行している。平成 21 年と 24 年を比較すると、岩手県では事業所が 9.1%減、従業員が 6.1%減、宮城県では同様に 11.0%減、6.5%減、福島県では 11.2%減、9.8%減となっている。なお、福島県に関しては、警戒区域または計画的避難区域にあたる地域は対象外とされているため、実際の減少率はさらに大きなものと思われる。

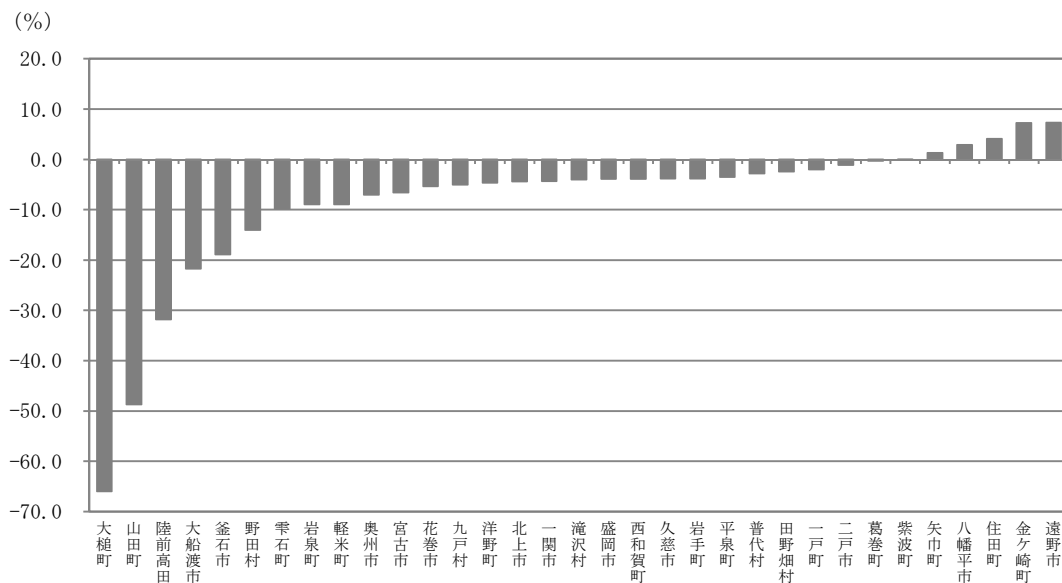
こうした事業所と従業員の減少は、沿岸部の市町村でより大きくなっている。従業員の減少率を市町村別に見た図表 3 によれば、岩手県では従業員の減少率が最も大幅なのは大槌町（従業員 66.0%減、事業所 72.5%減）で、次いで山田町（48.7%減、60.0%減）、陸前高田市（31.8%減、46.6%減）、大船渡市（21.7%減、21.9%減）、釜石市（18.9%減、25.3%減）の順になっている（図表 3-1）。

宮城県では、従業員の減少率が最も大きいのは南三陸町（従業員 53.8%減、事業所 69.0%減）で、次いで女川町（49.8%減、68.1%減）、気仙沼市（39.7%減、40.0%減）、石巻市（26.5%減、35.4%減）、東松島市（21.6%減、34.2%減）、山元町（27.9%減、28.6%減）の順になっている。なお、大衡村は従業員が大幅に増加しているが、これはトヨタ自動車関連の工場進出によるものである（図表 3-2）。

福島県では、原発近接地域で大幅に減少しており、従業員の減少率が最も大きいのは川内村（従業員 58.8%減、事業所 52.8%減）で、次いで広野町（32.4%減、51.3%減）、南相馬市（28.7%減、29.4%減）の順になっている（図表 3-3）。

このように、事業所と従業員が大幅に減少している市町村は、いずれも水産・水産加工業、農業などが集積していた沿岸地域であり、産業インフラの復旧が大幅に遅れていることが原因となっている。

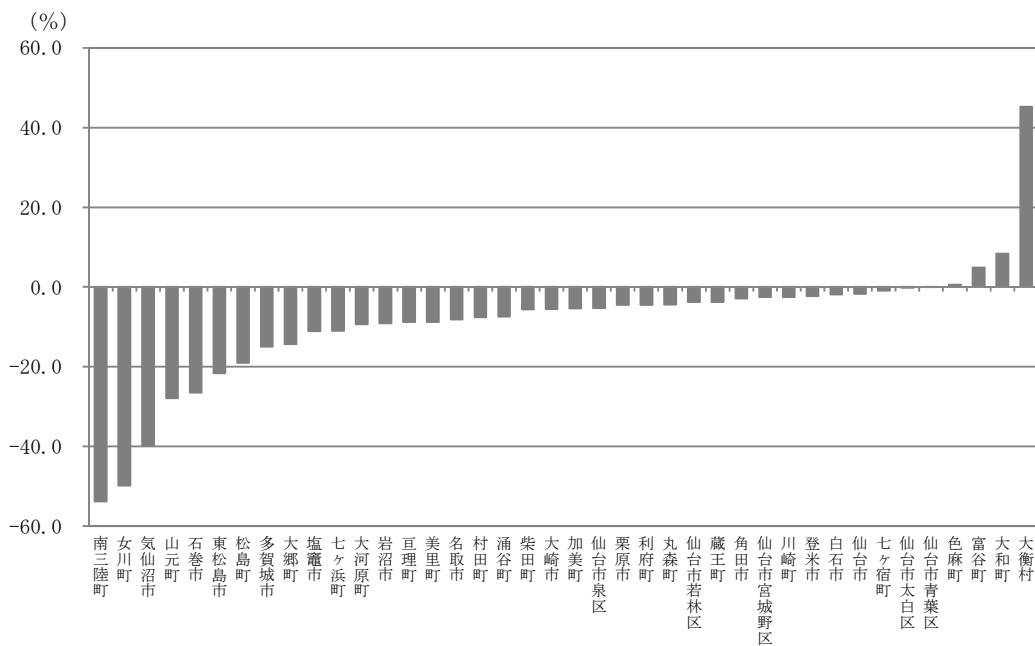
図表 3-1 岩手県市町村別従業者数の増減率（平成 21 年／平成 24 年）



(注)「従業者数」は必要な事項の数値が得られた事業所を対象として集計した。以下同じ。

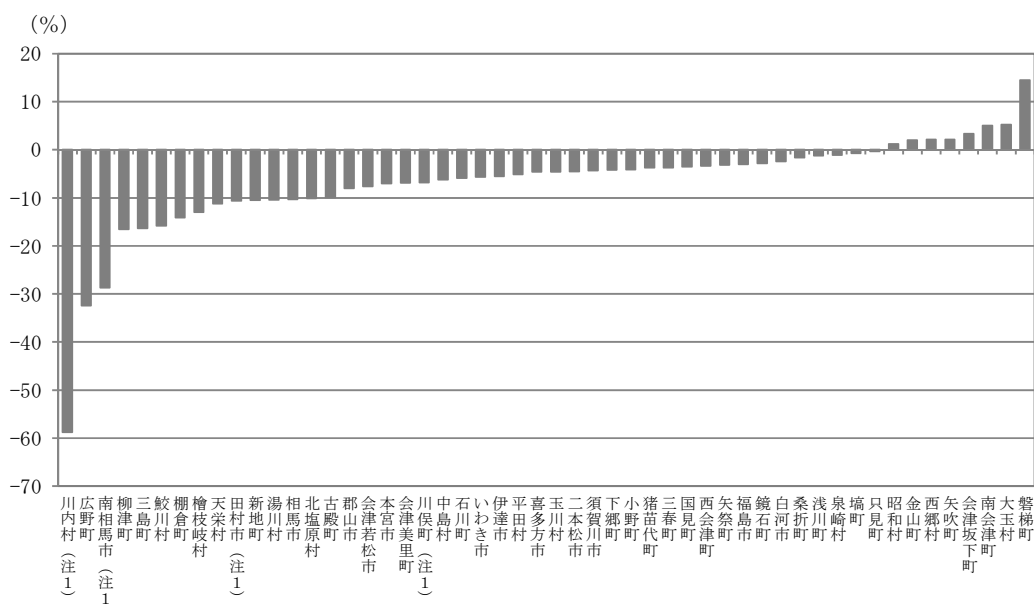
資料出所：経済産業省・総務省「2012 年経済センサス」より作成

図表 3-2 宮城県市町村別従業者数の増減率（平成 21 年／平成 24 年）



資料出所：図表 3-1 と同じ

図表 3-3 福島県市町村別従業者数の増減率（平成 21 年／平成 24 年）



(注) 調査実施日である平成 24 年 2 月 1 日時点において、市町村の一部が警戒区域又は計画的避難区域に該当し、当該区域は調査の対象外であった町村。

資料出所：図表 3-と同じ

(3) 急速に進む人口流出

沿岸部の市町村も、生活基盤の仮設住宅は一応整備されたが、仕事基盤となる漁港や冷蔵冷凍施設といった産業基盤の復興が大幅に遅れているため、事業所・従業者の減少に伴って人口流出が加速している。

総務省「住民基本台帳人口移動報告 平成 24 年結果」によれば、岩手、宮城、福島三県における平成 23～24 年の転入・転出超過数をみると、岩手県では平成 23 年が 3,443 人減少、24 年が 2,385 人減少といずれも転出超過となっている。宮城県では、平成 23 年は 6,402 人減少したが、24 年は 6,069 人増加と転入超過に転換している。福島県では、平成 23 年が 31,381 人減少、24 年が 13,843 人減少といずれも大幅な転出超過となっている。

こうした転入・転出超過数を年齢階級別にみると、岩手県では、15～19 歳と 20～24 歳の若年層で大幅な転出超過が起こっている。宮城県では、20～24 歳がいずれの年も大幅な転出超過であるのに対して、25～64 歳の各年齢層において平成 24 年には転入超過に転じている。なお、福島県はほぼ全年齢階級で、転出超過となっている。

このように、被災三県において若年層を中心とした県外流出が起こっており、復興を急がないと、若年層の県外流出に歯止めがかからなくなる。さらに、若年層の県外流出は、

沿岸部の市町村において顕著に認められる

岩手、宮城、福島三県における平成 22～24 年の市町村別転入・転出超過数をみると、震災被害の大きかった沿岸部の市町村において、大幅な転出超過が認められる。まず、岩手県をみると、転入超過は盛岡市、北上市、滝沢村などであり、転出超過は陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町などである。

宮城県では、転入超過は仙台市、利府町、大和町、富谷町などであり、転出超過は石巻市、気仙沼市、東松島市、亘理町、山元町、七ヶ浜町、女川町、南三陸町などである。

福島県は、大幅な転入超過の市町村はなく、全域で人口流出が起こっており、そうした中で富岡町、大熊町、双葉町、浪江町といった原発近接地域で、大幅な転出超過が起こっている。

以上のように、被災三県における市町村別の人口変動をみると、仙台市や盛岡市といった大都市圏に人口が流入する一方で、津波被害が大きかった沿岸部の市町村では、大幅な人口流出が続いている。人口流出の大きな市町村は、復旧・復興が遅れているために、人口流出に歯止めがかからないといった状況に置かれている。

2. 産業の復興状況

(1) 製造業の復興状況

被災三県の産業の復興状況をみると、製造業はかなり被災前のレベルに戻りつつある。鉱工業生産指数（季節調整値）の動きを見ると、震災直後の 2011 年 3 月には大幅な落ち込みを記録しており、最も落ち込んだ宮城県は 46.7 まで低下している。これに対して、被災直後から生産は順調な回復傾向にあり、2012 年 12 月は被災三県とも 80 前後にまで回復してきている（図表 4）。

図表 4 鉱工業生産指数の推移（季節調整値）

(2005 年=100)

| | 2011 年 2 月 | 2011 年 3 月 | 2012 年 12 月 |
|----|------------|------------|-------------|
| 岩手 | 97.4 | 67.5 | 80.6 |
| 宮城 | 96.8 | 46.7 | 77.9 |
| 福島 | 96.1 | 59.5 | 82.6 |

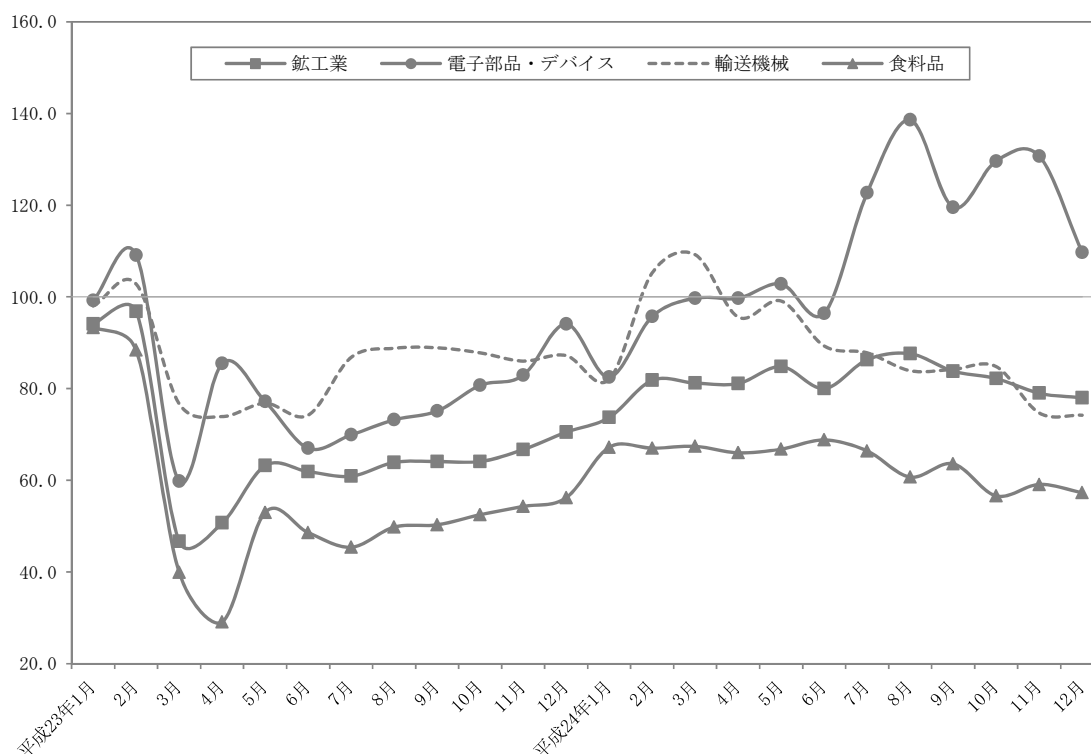
資料出所：東北経済産業局「東北地域の鉱工業生産動向」

宮城県について、業種別により詳しくみると、鉱工業生産指数の上昇を牽引したのは、最も生産規模の大きい電子部品・デバイス工業（ウェイト 1871.8）と、復旧復興が速かった自動車を中心とした輸送機械工業（ウェイト 519.1）であった。

電子部品・デバイス工業は、震災のあった平成23年3月には59.8まで落ち込んだが、平成24年8月には震災前の水準を大幅に上回る138.6にまで上昇している。また、トヨタ自動車関連の最終組立工場が進出するなど産業集積が進展している輸送機械工業は、震災直後の平成23年4月には73.9まで低下したが、落ち込み幅が小さかったこともあって、平成24年2月には105.2といち早く100を上回ってきている。

これに対して、電子部品・デバイス工業に次いで生産規模の大きい水産加工工業が属する食料品工業（ウェイト1871.8）は、同39.9→57.3と回復が鈍いままである。（図表5）。

図表5 宮城県の主要業種の鉱工業生産指数の推移（季節調整値：平成17年=100）



資料出所：宮城県統計課「宮城県鉱工業生産指数」より作成

電子部品・デバイス工業や輸送機械工業は、何れも産業集積地が仙台周辺の内陸部であったため、津波の被害を免れた事業所が多く、比較的短期間のうちに復旧・復興を成し遂げている。自動車産業の復旧・復興が短期間で行われた背景には、サプライチェーン（供給網）の回復に企業の枠を超えた支援・協力があつた。トヨタ自動車をはじめとした自動車メーカーは、2007年7月に発生した新潟県中越沖地震の際、リケン柏崎工場が被災してエンジン用のゴム製リングの生産が停止したため、国内工場が生産停止に追い込まれた苦い経験をしている。

今回の大震災でも、自動車用マイコンをほぼ独占的に生産・供給していたルネサスエレクトロニクス那珂工場（茨城県）が被災したため、海外工場も含めて日本メーカーの自動車生産は大混乱に陥ってしまった。だが、被災したマイコン工場に自動車関連企業から技術者 2,500 名以上が応援派遣され、被災 3 ヶ月後には生産再開にこぎ着け、サプライチェーンの復旧を成し遂げている。さらに、岩手県、宮城県に進出しているトヨタ自動車の関連企業が 2012 年 7 月に合併し、新たにトヨタ自動車東日本が誕生している。同年 12 月には、宮城県大和町にエンジン工場が新設・稼動し、自動車産業の集積地としての様相を強めてきている。

産業復興には、産業関連の強い社会インフラや関連産業を同時並行的に復興させていくことが不可欠である。どれか一つでも復興が遅れると、それに引っ張られて全体の復興が大幅に遅れることになる。産業のすそ野が広い自動車産業は、その典型例であり、サプライチェーンの回復に、個別企業の枠を超えた協力支援体制が機能したといえよう。

以上のように、電子部品・デバイス工業をはじめとした内陸部に立地する製造業の生産回復は順調であるが、他方で沿岸部に立地する食料品工業は、生産の回復が大幅に遅れている。沿岸部の主要産業である水産加工業は、震災の被害が大きかったこともあるが、産業インフラの復興が大幅に遅れていることが、生産回復の足を引っ張っている。漁港、冷蔵冷凍施設などを速やかに再建することが、喫緊の課題である。

（２）農業、水産業の復興状況

被災三県の農業、水産業の復興状況をみると、岩手県の農業を除いてなかなか進展しないといった状況にある。2012 年 3 月 11 日現在の農業についてみると、被災した農業経営体の営農再開率は、岩手県は 94.8% と高いが、宮城県と福島県は 50% 台と低迷している。宮城県と福島県は、沿岸部の農業の被害が大きく、農業用地が塩害にやられているため、耕作再開が非常に難しい状況にある。さらに、福島県に関しては、農地が放射能汚染の問題を抱えているため、耕作再開がいつそう難しくなっている。

水産業に関しては、農業よりも復旧が遅れており、被災した漁業経営体の再開率が、岩手県が 53.4%、宮城県が 41.7% にとどまっている。なお、福島県は放射能汚染で漁ができない状況に置かれている。水産業の復興が遅れているのは、三陸海岸沿いの漁業は養殖業が盛んで、かき、あわび、わかめといった主要製品の養殖施設が、ほぼ全て流失してしまったといった被害の大きさ故に、養殖施設の再建には相当の資金と時間がかかることが影響している。さらに、崩壊・水没してしまった漁港の復旧が、なかなか進まないことも、経営の再開の障害となっている（図表 6）。

養殖施設の再建は、国や県からの補助金や市民ファンドなどの融資によって復旧ペースを上げてきているが、市町村が担当する漁港の復旧は、遅々として進まないといった状況に置かれている。その原因は、市町村の人材不足といった深刻な問題である。

図表 6 被災経営体の再開率（2012年3月11日現在）

(%)

| | 農 業 | 漁 業 |
|-----|------|------|
| 岩 手 | 94.8 | 53.4 |
| 宮 城 | 54.2 | 41.7 |
| 福 島 | 56.0 | 1.8 |

資料出所：農林水産省「東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況」、
同「東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況」より作成

（3）水産業の復興を拒む市町村の人材不足

三陸海岸沿いの沿岸部市町村は、水産業と水産加工業が基幹産業となっており、これらの産業の復興が進展しない限り人口流出に歯止めがかからないが、港湾・漁港施設や冷蔵冷凍庫といった産業基盤の整備が、大幅に遅れている。

漁港などの海岸対策の進捗状況を見ると、驚くような事態に陥っている。海岸対策全体（本復旧工事に着手した地区海岸数 121 地区）の進捗率は 26.9%（平成 24 年 10 月末現在）に止まっているが、国施工の海岸対策（同 8 地区）に限れば、89%（平成 24 年 9 月末現在）に達している（復興庁資料による）。このことは、国が直轄事業として行った港湾施設の復旧工事は、ほぼ完了しつつあるのに対して、県や市町村といった地方自治体が担当した復旧工事は、ほとんど進展していないということを示唆している。

会計検査院が、東日本大震災の復興予算が配分された被災地 58 市町村について、平成 23 年度の予算実施状況を調べたところ、予算の執行率はかなり低いものであった。調査結果によれば、国庫補助金執行率は 49.5%、復興交付金執行率は 22.1%、市町村事業執行率は 48.8%であった。被災地の市町村は、国からの交付金を受けても、直ぐには執行できないといった状況に置かれているところが多く、何らかの問題があつて復旧・復興工事が遅れているものと思われる。そこで市町村に対する聴き取り調査を行ったところ、障害となっているのは、深刻な人材不足であった。

被災した市町村は、深刻な人材不足によって、復旧・復興工事を速やかに実施できない状況に置かれている。こうした状況に陥ったのは、震災の影響に加えて、1990 年代後半から続いている公共工事の大幅な削減が影響している。財政再建のために 1990 年代後半から国の公共事業関係費予算は大幅な削減傾向が続き、最近の予算規模はピーク時（1998 年・14.9 兆円）の半分以下にまで縮小している。こうした緊縮予算の下では、多くの市町村は、建設土木関係の技術者を減らすことはあつても、増やすことがない状況に置かれてきた。

専門的な人材の不足は、復興予算が配分されても、公共工事を発注するための積算作業ができないといった事態をもたらしている。さらに、復興予算に関連した公共事業を実施

するためには、膨大な事務処理作業が発生するため、震災で人的被害を被った市町村では、この面でも深刻な人材不足に直面している。

こうした事態に対応するため、被災地の自治体には全国の自治体から多くの職員が派遣されており、その数は被災三県合計で 1,810 人に達している。派遣職員の職種別構成を見ると、土木・建築関連の職員が 1,030 人と最も多く、全体の 56.9%を占めている（平成 24 年 10 月 1 日現在、総務省調べ）。ただし、こうした派遣職員の派遣期間は、長くて 1 年間といったケースが多く、熟練度を高めた人材が蓄積されにくいといった問題を抱えている。

このような地方自治体の問題に加えて、膨大な復興需要による建設資材の高騰や人手不足による賃金上昇が、多くの入札不調を招いている。宮城県では、2012 年 4～9 月の不調発生率が 33%にまで達しており、前年には余り見られなかった 1 億円以上の大型工事にまで拡大し始めている。積算時に用いる設計労務単価は、過去の入札における安値を基準にしているため、資材高騰や賃金上昇を考慮しないものとなっていることが、入札不調をもたらしている。公共工事の発注に際しては、価格高騰などの市場動向を考慮した柔軟な入札価格の設定が不可欠である。

ところで、復旧工事が遅れる市町村管轄の漁港とは対照的に、国施工の海岸対策は、進捗率が非常に高い。大型コンテナ船が接岸する小名浜港を視察した際、国土交通省地方局が担当した港湾施設は、震災の傷跡をほとんど残していないほど完璧に復旧していたことに驚かされた。予算、技術、人材が揃っている国の直轄事業は、短期間で完成するのに対して、いずれも不足している地方自治体が担当する漁港などの復旧工事は、大幅に遅れているというのが実態である。大震災といった非常事態に際しては、国と地方の柔軟な協力体制を築くことが不可欠である。

3. 労働市場の構造的不均衡

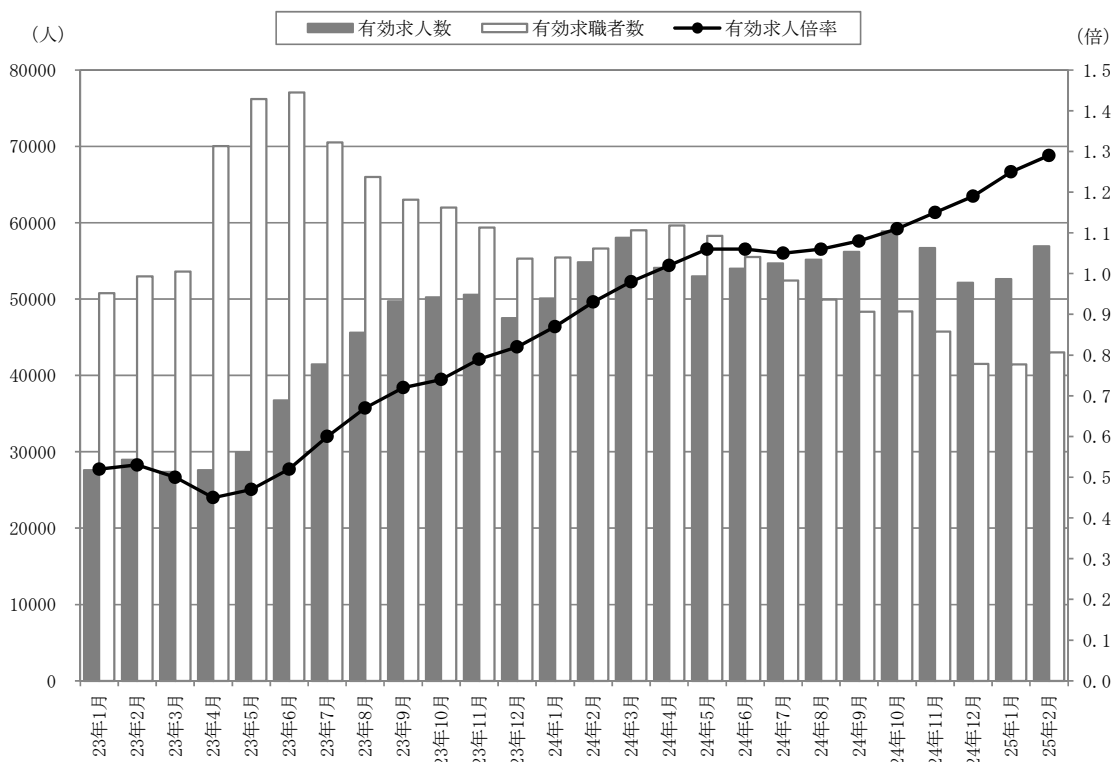
(1) 雇用情勢の改善

震災直後の被災三県の雇用情勢は大幅に悪化したが、有効求人倍率（季節調整値）の推移を見ると、その後順調に回復してきている。2011 年 4 月と 2012 年 12 月を比較すると、岩手県 0.40 倍→0.95 倍、宮城県 0.45 倍→1.19 倍、福島県 0.49 倍→1.18 倍となっており、宮城県と福島県では 1 倍を上回り人手不足の状況となっている。

宮城県についてより詳細な労働市場の状況をみると、有効求人数は震災直後の平成 23 年 4 月から 24 年 5 月まで増加傾向にあり、その後も高止まりしている。これに対して有効求職者数は、23 年 4 月から 6 月にかけて急増した後、緩やかな減少傾向にある。その結果、有効求人倍率は、上昇傾向をたどったわけである（図表 7）。

このように、宮城県の有効求人倍率が上昇したのは、求職者が減少傾向にある中で、復興需要の本格化に伴って求人が増加傾向をたどったためであった。そこで問題となるのは、

図表 7 宮城県的一般職業紹介状況の推移



(注) 1 月別の数値は季節調整値である。なお、平成24年12月以前の数値は、平成25年1月分公表時に新季節指数により改訂されている。

2 文中の産業分類は、平成19年11月改定の「日本標準産業分類」に基づくもの。

資料出所：宮城労働局「宮城県的一般職業紹介状況」より作成

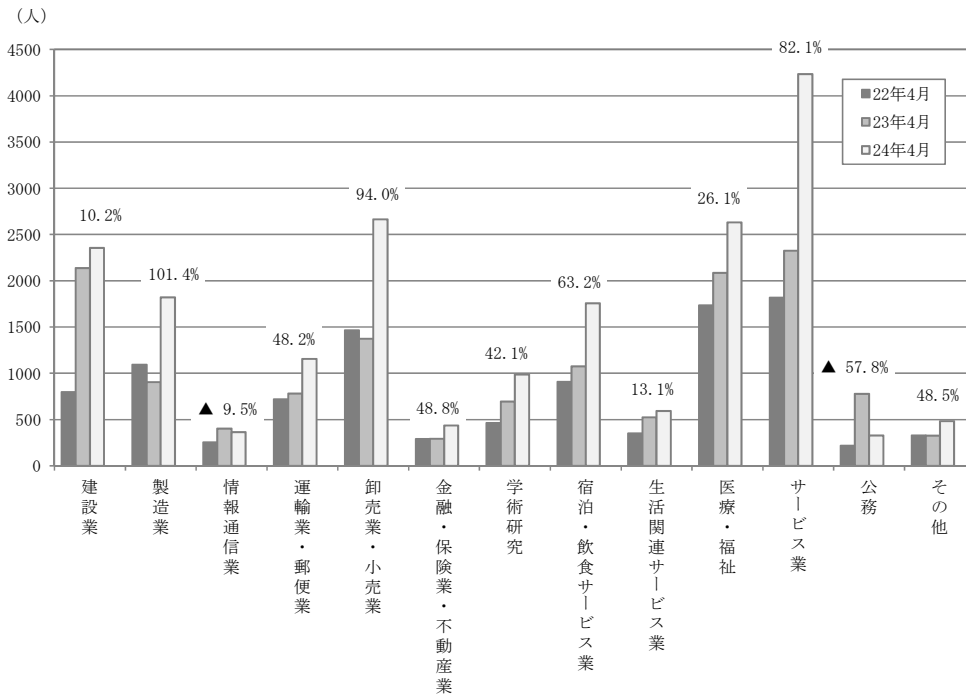
求人がどのような産業で増加したかである。求人と求職がマッチングすれば問題はないが、求人と求職の間にミスマッチが発生すれば、労働市場が不均衡になりゆがみを生じることになる。

まず、震災直後の平成23年4月と24年4月を比較すると、新規求人で増加率が大きかったのは製造業101.4%増、卸売・小売業94.0%増、サービス業82.1%増、宿泊・飲食サービス業63.2%増となっている。これに対して、建設業は、震災直後の平成23年4月にいち早く大幅に増加したが、24年4月段階では大幅な増加傾向を示していない(図表8-1)。

なお、宮城労働局管内で平成24年4月前後に有効求人倍率が大きく上昇して1倍を超えてきたのは、ハローワーク仙台とハローワーク大和である。前者は卸売・小売業、サービス業、宿泊・飲食サービス業の求人が増加したのに対して、後者は製造業の求人が増加している。ハローワーク仙台は、震災復興関連の人口流入によって第三次産業の求人が増えたのに対して、ハローワーク大和は、自動車産業や電子部品・デバイス工業の復興が本格化し始めたことによる求人増を反映している。

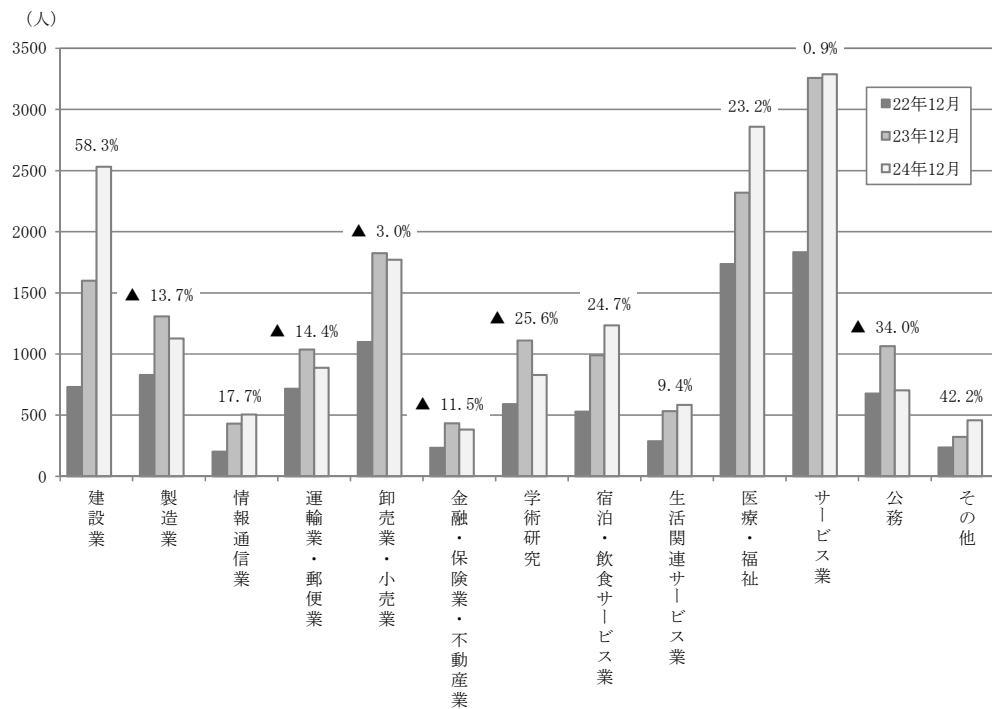
これに対して、平成23年12月と24年12月を比較すると、新たに建設業が58.3%増と

図表 8-1 宮城県の産業別新規求人状況（原数値）



資料出所：宮城労働局「宮城県の一般職業紹介状況」より作成

図表 8-2 宮城県の産業別新規求人状況（原数値）



資料出所：図表 8-1 と同じ

大幅な増加を示している。また、宿泊・飲食サービス業 24.7%増、医療・福祉 23.2%増も増加傾向を維持している。これに対して、サービス業と卸売・小売業は、求人規模が大きいまま高止まりし、製造業は減少に転じている（図表 8-2）。

このように、震災後の求人増加は、まず仙台市などへの流入人口増に伴ってサービス業などの第三次産業で、さらに復旧の早かった製造業で顕在化している。震災後 2 年近くになると復興工事の本格化に伴って、建設業の求人増が顕在化し、それに伴う宿泊・飲食サービス業の求人増も継続している。なお、医療・福祉は、震災後一貫して求人増が続いており、高齢化が進行している被災地域の社会構造を反映しているものと思われる。

（2）求人・求職のミスマッチ

有効求人倍率が 1 倍を大きく下回っている場合は、求人増を促す政策が優先されるが、1 倍を上回ってくると、求人と求職の間にミスマッチが発生しやすくなる。宮城県の労働市場も、既に深刻なミスマッチが発生している。ミスマッチで特に問題となるのは、求人が多いにもかかわらず求職者が少なく、結果的に未充足求人が増加・蓄積し、慢性的な人手不足の状況に陥ることである。

大都市圏のハローワーク仙台と沿岸部のハローワーク石巻の求人・求職バランスシート（平成 24 年 12 月）から有効求人倍率が 2 倍以上の職種を選び出すと、医療介護関連と建設関連の職種が多いことがわかる。ハローワーク仙台では、専門・技術的職業関連で建築・土木技術者 4.43 倍、薬剤師等 5.67 倍、看護師・保健師等 2.70 倍、医療技術者 2.16 倍などの有効求人倍率が高くなっている。事務・サービス職関連では、ホームヘルパー等 2.99 倍、理・美容師、クリーニング工 2.47 倍、調理の職業 3.57 倍、接客の職業 3.48 倍が高くなっている。さらに、保安・警備の職業 14.76 倍、運輸・通信の職業 3.50 倍、製造の職業関連で輸送用機械 2.66 倍、衣服・繊維製品 2.51 倍、建設機械運転 3.85 倍、電気工事者 2.01 倍、建設躯体工事 23.44 倍、建設の職業 4.37 倍、土木の職業 7.88 倍などの有効求人倍率が高くなっている。

これに対して、ハローワーク石巻で有効求人倍率が高くなっているのは、専門・技術的職業関連で建築・土木技術者 7.05 倍、薬剤師等 13.50 倍、看護師・保健師等 2.91 倍、医療技術者 7.88 倍などである。事務・サービス職関連では、営業・販売事務員 3.42 倍、接客の職業 2.91 倍が高くなっている。さらに、保安・警備の職業 13.21 倍、運輸・通信の職業 2.50 倍、製造の職業関連で金属加工 2.15 倍、金属溶接・溶断 7.40 倍、食料品 3.58 倍、電気工事者 2.50 倍、建設躯体工事 21.38 倍、建設の職業 4.28 倍、土木の職業 4.64 倍などの有効求人倍率が高くなっている（図表 9）。

このように、大都市圏も沿岸部も医療・介護関連と建設関連の職種の有効求人倍率が高くなっている。さらに、ハローワーク仙台ではサービス関連職種で、ハローワーク石巻では水産加工関連の食料品で、それぞれ有効求人倍率が高くなっている。医療・介護関連の

職種は、特に震災復興需要に関連したミスマッチというわけではなく、全国的に常に人手不足の状況にあり、介護保険のあり方を含めて政策全体の再検討が必要である。

また、サービス関連職に関しては、資格・技能が必要な理・美容師や調理の職業は、既に養成学校なども整備されているので、人手不足は広域職業紹介で対応可能と思われる。接客の仕事は、資格や高度な技能習得が必要な仕事ではないため、労働条件の改善が進めばミスマッチも緩和されるので、求人企業の経営改革を促すハローワークの窓口指導・相談が有効であろう。問題となるのは、建設と水産加工関連職種でのミスマッチである。

図表 9 職種別求人・求職のバランスシート（平成 24 年 12 月）

| | ハローワーク仙台 | | | ハローワーク石巻 | | |
|---------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| | 有効 求人数 | 有効 求職者数 | 有効 求人倍率 | 有効 求人数 | 有効 求職者数 | 有効 求人倍率 |
| 建築・土木技術者等 | 1,165 | 263 | 4.43 | 148 | 21 | 7.05 |
| 薬剤師等 | 255 | 45 | 5.67 | 27 | 2 | 13.50 |
| 看護師・保健師等 | 1,009 | 374 | 2.70 | 189 | 65 | 2.91 |
| 医療技術者 | 332 | 154 | 2.16 | 63 | 8 | 7.88 |
| 営業・販売事務員 | 803 | 489 | 1.64 | 41 | 12 | 3.42 |
| ホームヘルパー等 | 562 | 188 | 2.99 | 59 | 38 | 1.55 |
| 理・美容師、クリーニング工 | 400 | 162 | 2.47 | 157 | 43 | 3.65 |
| 調理の職業 | 1,880 | 526 | 3.57 | 162 | 84 | 1.93 |
| 接客の職業 | 1,111 | 319 | 3.48 | 195 | 67 | 2.91 |
| 保安・警備の職業 | 1,727 | 117 | 14.76 | 251 | 19 | 13.21 |
| 運輸・通信の職業 | 1,403 | 401 | 3.50 | 362 | 145 | 2.50 |
| 金属加工 | 92 | 107 | 0.86 | 84 | 39 | 2.15 |
| 金属溶接・溶断 | 19 | 12 | 1.58 | 37 | 5 | 7.40 |
| 輸送用機械 | 210 | 79 | 2.66 | 48 | 28 | 1.71 |
| 食料品（製造） | 203 | 184 | 1.10 | 519 | 145 | 3.58 |
| 衣服・繊維製品 | 113 | 45 | 2.51 | 35 | 28 | 1.25 |
| 建設機械運転 | 231 | 60 | 3.85 | 91 | 46 | 1.98 |
| 電気工事者 | 278 | 138 | 2.01 | 60 | 24 | 2.50 |
| 建設躯体工事 | 375 | 16 | 23.44 | 171 | 8 | 21.38 |
| 建設の職業 | 354 | 81 | 4.37 | 137 | 32 | 4.28 |
| 土木の職業 | 1,009 | 128 | 7.88 | 371 | 80 | 4.64 |

資料出所：宮城労働局「求人・求職バランスシート」より作成

4. 建設業と水産加工業の復興対策

(1) 若者の建設業離れ

膨大な復興需要の発生に伴って、被災地では建設関連の求人が急増しているが、求職者はほとんど増えないため、求人と求職の間に大きなミスマッチが発生している。ハローワーク仙台、同石巻のミスマッチ状況に関しては既に明らかにしたとおりであるが、宮城県全体の統計データでも、建設業関連の人手不足は深刻である。建設業の人手不足を解消し

ないと、地域社会全体の復旧・復興は、なかなか進展しないという状況に陥っている。

宮城県内の建設関連職種は、平成 24 年 12 月の有効求人倍率が、いずれも 1 倍を大きく上回っている。建設躯体工事関連職種は実に 16.43 倍であり、これに次ぐのが保安・警備の職業の 10.87 倍、建築・土木技術者の 4.44 倍、建設の職業の 4.16 倍、土木の職業の 4.12 倍、建設機械運転の 2.42 倍、電気工事者の 2.23 倍となっている。いずれの職種も採用が困難であり、特に建設躯体工事関連職種は、宮城県内ではほとんど採用できないといった状況になっている。

こうした人手不足によって、宮城県内の建設関連職種の賃金は、大幅に上昇している。建設関連の求人が大幅に増えた平成 24 年の 1 月と 12 月を比較すると、電気工事者を除いていずれの職種も賃金が上昇している。賃金上昇額が最も大きかったのは建設機械運転で、28,896 円も上昇している。これに次ぐのが建設躯体工事の 14,952 円、建設の職業の 10,875 円、保安・警備の職業の 9,618 円、土木の職業の 7,453 円となっている（図表 10）。

図表 10 宮城県内の建設関連求人・求職（常用：フルタイム）データ（平成 24 年 12 月）
（単位：人、倍、円）

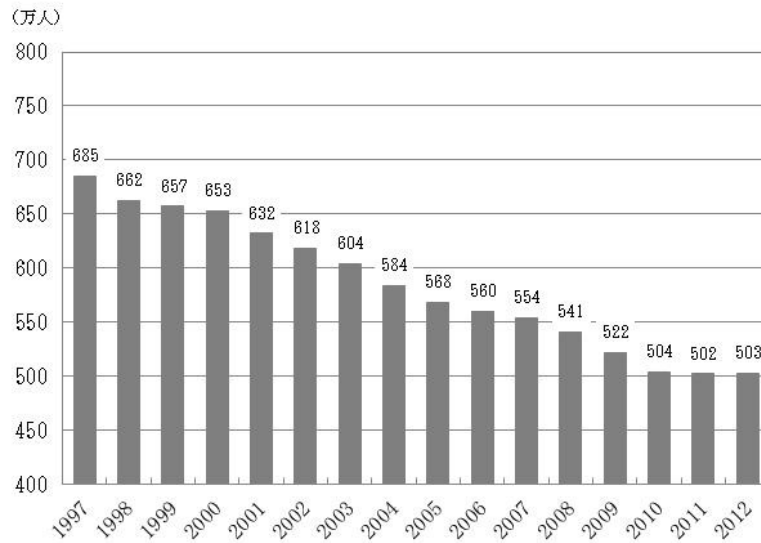
| | 有効 求人数 | 有効 求職者数 | 有効 求人倍率 | 求人 平均賃金 (24年12月) | 求人 平均賃金 (24年1月) | 賃 金 上 昇 額 |
|-----------|-----------|------------|------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 建築・土木技術者等 | 1,704 | 384 | 4.44 | 285,091 | 277,350 | 7,741 |
| 保安・警備の職業 | 2,642 | 243 | 10.87 | 160,675 | 151,057 | 9,618 |
| 建設機械運転 | 496 | 205 | 2.42 | 243,878 | 214,982 | 28,896 |
| 電気工事者 | 516 | 231 | 2.23 | 208,491 | 212,750 | ▲ 4,259 |
| 建設躯体工事 | 805 | 49 | 16.43 | 240,572 | 225,620 | 14,952 |
| 建設の職業 | 836 | 201 | 4.16 | 215,896 | 205,021 | 10,875 |
| 土木の職業 | 2,072 | 503 | 4.12 | 217,704 | 210,251 | 7,453 |

資料出所：宮城労働局「求人・求職バランスシート」、「求人平均賃金」より作成

なお、建設関連職種の人手不足は、震災復興需要の発生といった突発的な要因に加えて、1990 年代後半以降建設業の就業者が大幅に減少してきたという中長期的な要因も加わって、より深刻化している。建設業就業者は、バブル経済崩壊後も政府が不況対策として公共工事を積み増したことによって、不況にもかかわらず 1997 年には 685 万人にまで増加したが、それ以降は財政再建による公共工事の削減が本格化し、減少傾向に転じている。2012 年の就業者は 503 万人とピーク時の 73.4% にまで縮小し、この間に 182 万人も減少している（図表 11）。

このように、1990 年代後半以降の建設業は、工事量の急激な減少によって就業者を大幅に減少させてきたが、この過程で賃金も低下してきている。さらに、いわゆる「きつい、汚い、危険」といった代表的な 3K 職場であると思われたことも、若者の建設業離れを深刻化させている。こうした建設業就業者の減少傾向が続く中で、大震災による復興需要が突発的に発生したため、人手不足がより深刻化しているのである。

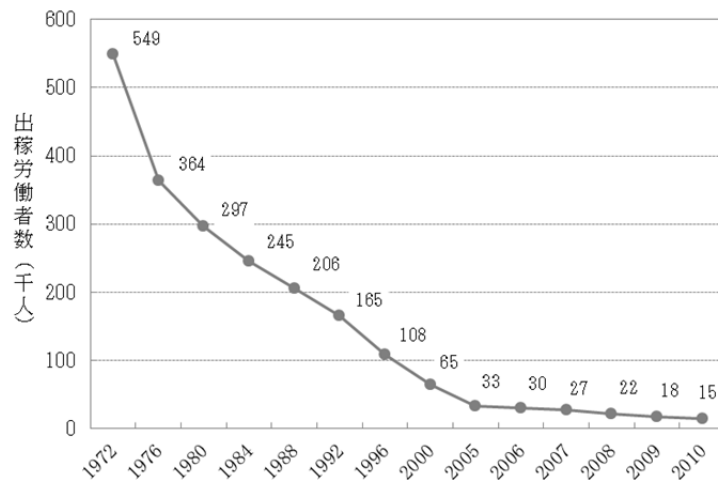
図表 11 建設業就業者数の推移



資料出所：総務省「労働力調査」より作成

ところで、東北被災地における建設関連の人手不足をより深刻化させている要因として、出稼ぎ労働者の大幅な減少といった社会構造の変化がある。かつて、東北や北海道は、冬場の出稼ぎ労働者の一大供給地であったが、1990年代後半から出稼ぎ労働者は大幅に減少してきている。ピーク時の1997年には54万9千人もいた出稼ぎ労働者は、2010年には1万5千人にまで減少している（図12）。東北被災地の沿岸部でも、養殖漁業の発達などによって通年就業が可能となり、建設業の経験がある出稼ぎ労働者がほとんどいなくなっている。このことが人手不足をより深刻化させている。

図表 12 出稼ぎ労働者数の推移（全国）



資料出所：厚生労働省資料

ところで、1993年7月12日、東北と同じような大震災に見舞われた北海道奥尻島は、沿岸部を中心に壊滅的な被害にあったが、震災後の復旧工事は、今回の東北被災地が政治の混乱などによって大幅に遅れたのとは対照的に、国や北海道の迅速かつ手厚い支援によって、比較的短期間のうちに港湾施設の復旧、住居の高台移転などを完了し、1998年3月10日には「北海道南西沖地震災害完全復興宣言」を発表している。復旧工事に関しては、島外からの建設作業員も多数入ってきたが、地元の漁業関係者の多くが冬場の出稼ぎ労働で建設業の経験者であったため、深刻な人手不足に陥らなかった。復旧工事を比較的短期間で完成させることができたのは、こうしたことも寄与していたのである。

(2) 建設業界の構造改革と政策支援

突然襲ってきた東北の大災害は、災害列島のわが国においては、決して想定外の出来事とはいえない。今回のような震災後の復興過程における様々な混乱は、反面教師として記憶にとどめ、改善策を講じるきっかけとする必要がある。建設業に関しては、突発的、短期的に発生する地域の膨大な建設需要に、いかに効率的に対応していくかが課題となる。また、震災直後から膨大な建設需要の発生が予想できたにもかかわらず、建設労働者の有効な確保策が講じられてこなかったことも問題である。

既に明らかにしたように、水産業や水産加工業に関連した産業インフラの復旧・復興が大幅に遅れているのは、護岸工事などを担当する市町村が、人材不足から公共工事の積算作業を進められないといった事情があった。国の直轄事業で行った復旧工事は、短期間のうちにほぼ完了した事実を考慮すれば、大災害といった緊急時には、国と地方の硬直的な役割分担を見直し、国が市町村を支援するといった柔軟な協力関係によって、復旧・復興工事を推進するといったことが不可欠である。また、積算時に用いる設計労務単価も、急激に変化する市場の実勢レートに、つまり賃金高騰を考慮したものにする必要がある。

被災地の市町村では、建設・土木関連の技術者が不足して積算作業が進まず、復旧工事が遅れた上に入札不調の案件も多数発生している。こうした事態を改善するためには、ゼネコンなどを定年退職したOB技術者を、派遣労働者として活用するという方法もある。高度成長期の膨大な建設工事を担い豊富な経験を有するOB技術者は、地方自治体にとって即戦力の貴重な人材となるとともに、団塊世代の有効な社会的活用法ともなる。

だが、自治体が受け入れたのは他の自治体の職員であり、ゼネコンのOB技術者を受け入れた自治体は、筆者が調べた限りでは見当たらなかった。他の自治体職員の出向・応援に関しては、期間が長くても1年なので、被災自治体の職場に技能・技術、経験が蓄積しにくいといった問題も抱えている。定年退職したゼネコンのOB技術者ならば、こうした制約もないため、被災自治体の職員への技能・技術移転も可能になる。

さらに、建設労働者の深刻な不足に対して、被災地の地域労働市場で対応することには限界があり、全国的な広域労働市場での対応が不可欠である。全国的に建設関連の人材を

被災地に集めるには、求人・求職の全国的ネットワークシステムを有しているハローワークの機能を活用する必要がある。ただし、現状ではハローワークのシステムが、有効に活用されていないようである。インターネットの情報は、システムに載せただけでは機能しない場合が多く、それらの情報が有効に活用される環境整備が必要である。例えば、ハローワークが全国建設業協会といった業界団体と協力して広域的な求人活動を行うなど、建設関連人材の需給調整機能を強化する方法などが考えられる。

建設関連の人材不足に対応するには、公共職業訓練による新たな人材の供給も有効な手段である。ただし、最も労働力不足が深刻な建設躯体工事関連職種は、危険作業が伴うなどの職種特性から off-JT による人材養成には限界があり、現場での OJT による養成が不可欠である。従って、建設会社への委託訓練などが有効な人材養成法である。

これに対して、建設機械運転は、off-JT による人材養成が有効な職種である。建設機械のオペレーターは、不足人材の量的規模も余り大きくなく、有効求人倍率もそれほど高くないが、建設工事でも土木工事でも必要不可欠な職種である。それゆえ、建設関連職種の中で賃金上昇額が最も大きくなっている。オペレーターは、不足する人材規模が小さいことに加えて、シミュレーションによる訓練が有効であることなどの理由から、off-JT による訓練効果が大きい職種である。公共職業訓練や建設機械メーカーのユーザー研修などが、高い効果を発揮するものと思われる。

さらに、建設労働者の深刻な不足に対する需給調整機能は、建設会社自らも地域的に発生する建設需要に、臨機応変な対応が可能となる広域ネットワークを構築していく必要がある。近隣の建設会社間での連携に加えて、例えば北海道と九州といった遠隔地の建設会社が連携すれば、仕事や人の需給調整がよりやりやすくなる。今では廃れてしまったが、出稼ぎ労働は紛れもない広域の労働力需給調整システムの一つであり、地方の人たちに仕事がなくなる冬場の働く場を提供していたのである。

広域的な建設会社間の業務提携を介した協力関係によって、相互の社員を柔軟に配置するという企業間ネットワークが構築されれば、要員配置に加えて人材育成なども、より効果的に行えるようになる。少子高齢化が進展する今後の日本において、多くの建設会社は、建設労働者を大量に抱え続けることは難しいので、比較的少数精鋭の社員で広域的に仕事量の調整をしていかざるを得なくなる。少数精鋭の社員を抱え続けるには、人材育成と一定水準以上の労働条件の確保が不可欠である。長時間低賃金労働で人材育成にも熱心でない建設会社に、若者は寄り付かない。

技能レベルの高い建設労働者を抱え続けることができない建設会社は、未経験者や技能レベルの低い者を採用せざるを得なくなるが、こうした会社は労災に巻き込まれる危険性が高くなる。今回の東北大震災においても、極端な建設労働者不足のため、未経験者や技能レベルの低い者を採用している建設会社が増加しているものと思われるが、それに伴って労働災害も増加している。

宮城県石巻労働基準監督署管内の労働災害発生状況をみると、平成 22 年までは減少傾向

にあったが、大震災を契機に増加傾向に転じている。特に、建設業における労災件数が大幅に増加しており、平成 22 年が 37 件であったのに対して、23 年は 90 件、24 年（11 月末現在）は 114 件となっている。

工種別に見ると、木造家屋建設工事が最も多く、土木工事がこれに次いでいる。これに対して、鉄筋鉄骨コンクリート工事は、それほど多くない。木造家屋建設工事や土木工事には、技能レベルの低い者や未経験者などが多数就労していることが影響しているように思われる（図表 13）。

図表 13 工種別労働災害発生状況

| | 22年 | 23年 | 24年 | 倍率 |
|--------------|-----|-----|-----|------|
| 土木工事 | 8 | 26 | 33 | 4.1倍 |
| 木建工事 | 12 | 32 | 49 | 4.1倍 |
| 鉄筋鉄骨コンクリート工事 | 3 | 6 | 9 | 3.0倍 |

（注）平成 24 年の件数は 11 月末現在

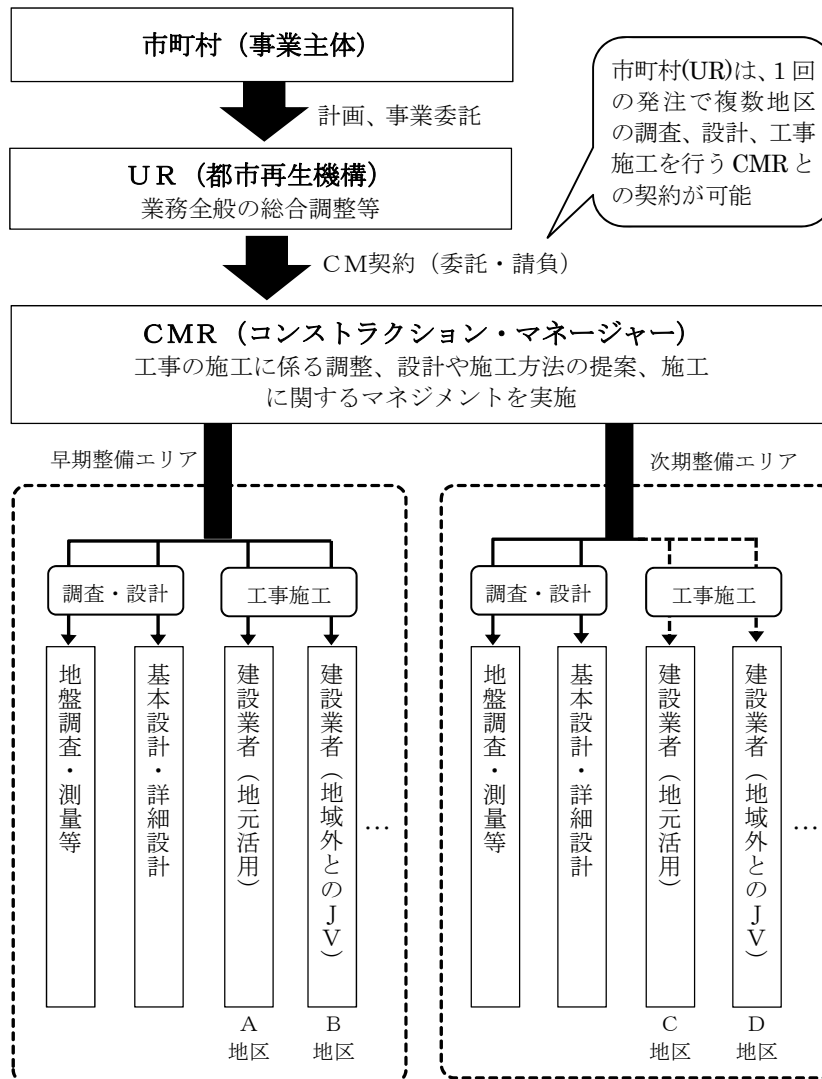
資料出所：宮城労働局石巻労働基準監督署資料

（3）新たな公共工事の推進体制

建設業の人材不足問題に関しては、既に公共工事の推進体制そのものを改革する試みも始まっている。復興 JV 制度、事業促進 PPP、CM 方式といった注目すべき新システムを導入し始めたところもある。復興 JV 制度は、地元企業に限定されていた入札参加要件を緩和し、被災地以外の企業が地元企業と JV を組んで、被災 3 県の工事入札に参加できるようにした。事業促進 PPP は、ゼネコンや建設コンサルタントが組織する民間技術者チームが東北整備局の職員チームと共同で、施工前の測量や調査にあたる制度である。

最も注目されるのは CM（コンストラクション・マネジメント）方式である。女川町や東松島市、陸前高田市で導入されはじめた CM 方式は、市町村が担うべき業務を民間企業に委託して、復旧・復興事業を速やかに進めようとする新たな発注方式である。土地区画整理や集団移転といった新しい街づくりに関連する事業を市町村が UR（都市整備機構）に委託し、UR が業務全般を実際に行う CMR（コンストラクション・マネージャー）を選定し、選ばれた企業が工事全般のマネジメントを担当するというシステムである。実際には、ゼネコンを中心とする企業グループが CMR となっており、施工業者に支払う請負金額を発注者に開示する「オーブンブック方式」が義務付けられている。また、基準価格に対してコスト削減が実現した際には、削減額の半額がインセンティブとして付与される（図表 14）。

図表 14 CM方式の概念図



市町村(UR)は、1回の発注で複数地区の調査、設計、工事施工を行うCMRとの契約が可能

資料出所：国土交通省資料

このように、CM方式では工事の初期段階からゼネコンなど民間企業を活用して、工事の速やかな完成と契約関係の明示化を進めようとしている。これらの新方式を浸透させていけば、建設会社の広域的なネットワーク化も、夢ではなく現実のものとなるであろう。

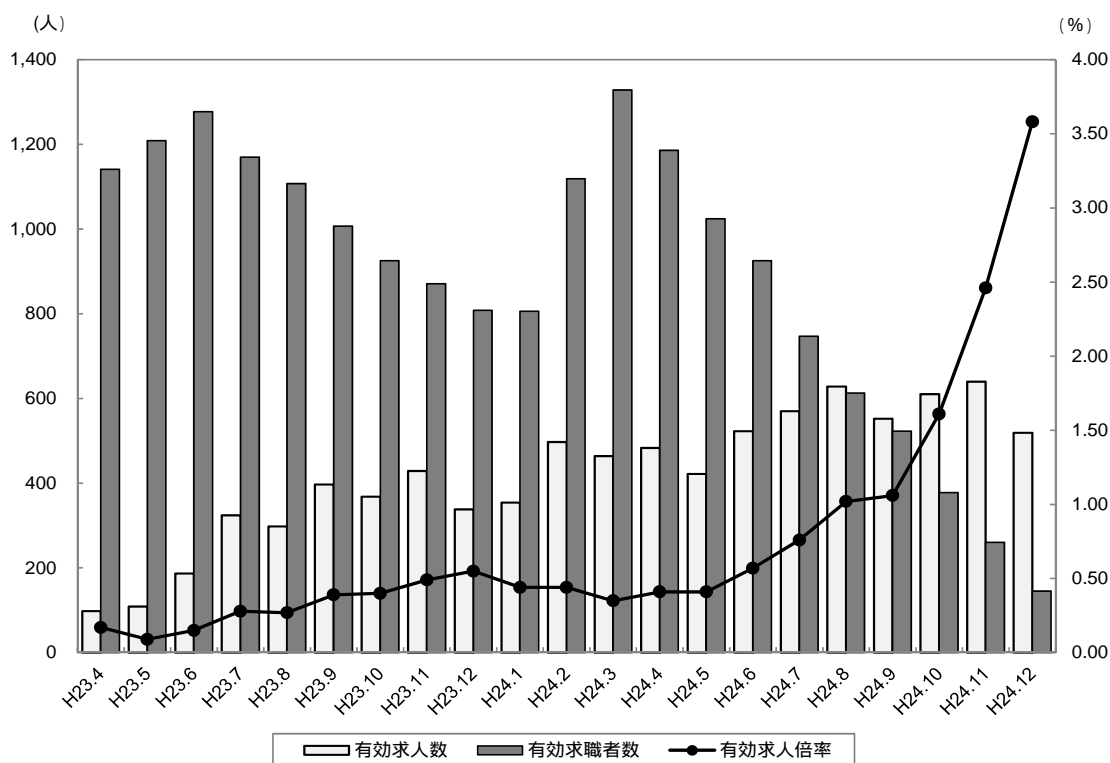
ところで、災害列島のわが国においては、いつ大災害が襲ってくるかわからないので、今回のような復旧・復興需要が発生する可能性が高い。また、政権交代した自民党政権も、国土強靱化計画を推進させようとしており、建設業の技術と人材を高いレベルで維持していく必要がある。中小企業が多い建設業界の雇用管理は、決して高いレベルにあるとはいえず、若者の建設業離れをもたらしてきた。工事の受注システムの近代化とともに、人材育成や賃金水準の向上、労災予防のための職場改善など雇用管理全般の改善に関して、建設業界の自助努力が必要であるが、国もこれまで以上の支援が必要である。

(3) 水産加工業の復興対策

水産加工業が中核的な産業であった市町村では、漁港や冷蔵冷凍施設、加工工場などの産業インフラの復興が遅れていたが、補正予算が成立して財政的な支援が本格化したこともあって、最近になると徐々に産業インフラの再建が進展してきている。それに伴って、求人も増加傾向に転じている。ところが、再建された水産加工工場に、離職者が戻ってこないという問題が発生している。

水産加工業が集積するハローワーク石巻の求人・求職バランスシートによれば、水産加工業が属している食料品の常用に関する有効求人数、有効求職者数、有効求人倍率は、被災直後の平成23年5月には、それぞれ109人、1,209人、0.09倍となっており、求人がほとんどない中で、離職した求職者が急増する状況になっていた。その後平成24年1月までは、求人が若干増える中で求職者が減少をたどり、それぞれ345人、806人、0.44倍となっている。ところが、雇用保険の延長給付が終了しはじめた1月以降求職者が急増し、3月には1,328人にまで増加している。なお、その後は減少傾向に転じている。これに対して、求人は一貫してほぼ増加傾向を辿ったため、平成24年10月以降は有効求人倍率が急上昇に転じ、12月には3.58倍となっている(図表15)。

図表15 ハローワーク石巻の食料品製造の職業に関する求人・求職データ



資料出所：宮城労働局「求人・求職バランスシート」より作成

このように、被災直後は水産加工工場から多くの失業者が発生し、求人が極端に少ないため大半は失業者となっていたが、雇用保険の延長給付が終了しはじめた平成 24 年 1 月以降になると求職者が急増している。たが、4 月以降は求職者が急激な減少傾向に転じ、有効求人倍率は急上昇している。減少した求職者の多くは、再建した水産加工工場に再就職することなく、他の業種に再就職するケースや仮設住宅で失業したままの状態にある。従って、水産加工工場は、工場を再建したものの人手が集まらないという状況に直面している。

水産加工工場が人手不足に直面している背景には、以下のような事情がある。被災前の水産加工工場で働いていた作業者の大半は中高年の女性であり、しかも高齢者の割合がかなり高かったのである。生活費を稼ぐ必要のある中年層の女性は、工場の再開が遅れたこともあって、水産加工業以外の職場に再就職する者が多かった。就職先として選んだ中には、瓦礫処理工場などもあった。特別な技能が要らない上に、賃金が高かったからである。日給月給で月 20 万円以上にはなるようである。

これに対して、水産加工関連の求人は、ハローワーク石巻のデータによれば、常用・フルタイムの平均求人賃金で 142,972 円（平成 24 年 12 月）となっている。生産工程・労務の職業の平均求人賃金が 194,516 円であることを考慮すれば、かなり低い賃金水準である。主要産業の賃金が地域で最も低い水準にあるのは問題であり、今後は賃金水準を引き上げることができるよう、水産加工業の高付加価値化といった経営改革が不可欠である。

経営改革の方向としては、生産性の向上、高付加価値化、流通システムの簡素化などが考えられる。これまで水産業は一人親方の個人経営、水産加工業は 1 社による設備機械の自前フルセット主義が主流であったが、震災を契機として漁船や冷蔵冷凍施設の共同化による大型化が、徐々にではあるが進展してきている。また、魚介類の生産者が加工にまで事業内容を拡大したケース、中卸業者や大手スーパーなどへの納入ではなくネット販売を通じて直接消費者に販売するケースなど、いわゆる 6 次産業化や流通システムの簡素化といったことも徐々に進行しつつある。

なお、被災前の水産加工業を支えていた高齢女性の多くは、仮設住宅に移ったため再開した沿岸部の工場までは交通手段がなく、生活費を稼ぐといったニーズもそれほど高くないこともあって、再就職を諦めている。自治体等によるコミュニティーバスの運行といった工場の再開と一体化した対応策がないと、加工工場が生産を軌道に乗せることが難しい状況になっている。

5. 復興への新たな挑戦

(1) 奥尻島の経験

1993 年 7 月 12 日、東北被災地と同じような大震災に見舞われた北海道奥尻島は、1998 年 3 月 10 日には完全復興宣言を発表し、比較的短期間での復旧・復興を果たしている。だ

が、復旧には成功したものの、復興に関しては必ずしも成功したとはいえない状況に陥っている。

奥尻町の復興計画は、新規産業を育成するといった内容には乏しく、既存の産業を発展させていくことに重点が置かれていた。漁業に関しては、漁船の再建は必要経費の大半を公的資金、義援金、保険で賄うことができ、港湾施設は国と北海道による迅速な復旧工事により、比較的短期間のうちに復旧することができたのである。さらに、養殖の基盤整備なども進められた。

だが、漁協が島外からの新規就業希望者を受け入れないなど、漁業権を守る従来からの排他的な経営を貫いたため、結果的に高齢化と引退による組合員の減少が進行し、単独での存立が難しくなって函館の漁協に吸収合併されている。その結果、漁業以外の業種から水産加工業に新規参入した経営者は、地元の魚介類を直接仕入れることができず、海を隔てた北海道の業者から取り寄せるといった事態に追い込まれている。

このように、奥尻島では復旧工事は比較的短期間のうちに完成させているが、人口や就業者の長期減少傾向を押しとどめられなかった。被災した1993年の漁業就業者数は360人、うち65歳以上が103人であったが、2006年にはそれぞれ235人、132人となり、就業者が125人減、高齢者が29人増となっている。また、人口の減少傾向も継続しており、1995年4,301人であったが、2010年には3,643人と658人減少している。漁業や農業といった第一次産業は、これまでのやり方を踏襲するだけでは、長期的衰退傾向から脱することが難しいことを示唆している。

(2) 東北被災地の復興状況

東北被災地の県や市町村では、単なる復旧に終わらせることなく、新たな産業を育成するための復興計画が作成されているが、筆者が調べた限りでは、その多くはまだ計画の段階で実際の姿を現していない。計画の大半が自然エネルギーなどを活用したメガソーラといった大規模発電施設とそれを活用したスマートシティの建設といったものであって、建設時の雇用創出は可能であっても、発電された電力を活用していかなる産業・雇用創出を行っていくのかが曖昧であった。

そうした中で、いくつかの計画は実際にその姿を現しはじめており、既に新たな挑戦を具体化した企業も現れ、今後の普及・進展が期待される。筆者が注目した事例をいくつか簡単に紹介することにする。

①自動車産業の集積

産業集積による復興推進計画は、平成25年2月現在で14件あるが、その中で既に集積が始まっているのが自動車産業である。トヨタ自動車は、震災前から岩手県と宮城県に関連会社の最終組立工場を稼働させているが、平成24年7月に両社を合併して新たにトヨタ自動車東日本を設立し、同年12月には宮城県大和町にエンジン工場を新設・稼働させてい

る。トヨタ自動車は、東北を愛知、北九州に続く第三の生産拠点と位置づけており、地元
の部品メーカーを育成することにも着手し始めており、自動車産業の集積地としての様相
を強めてきている。

②革新的農業生産

沿岸部の農地は津波による塩害が残留しており、これまでの農業生産方法では収穫が難
しくなっている。こうした中で、新たな革新的農業生産方法を導入し、収穫に成功した農
業生産法人が現れている。宮城県山元町の田んぼだった土地に大規模なハウスを建設し、
室内でイチゴとトマトの栽培に挑戦しているのが、農業生産法人株式会社 GRA である。

東京在住の IT 企業の経営者が、故郷の窮状を救うために立ち上げたのが GRA 社で、1
万平方メートルの農地に、ITC を活用して日照時間や二酸化炭素濃度などの環境を制御し
た最先端大規模園芸施設を建設し、効率的な生産に取り組んでいる。さらに、実験研究成
果を実践する大規模園芸施設を建設中であり、GRA 社の生産・販売ビジネスモデルを普及
させることも計画している。なお、事業展開に際して、農林水産省の「被災地の復興のた
めの先端技術展開事業」から 2 億 5 千万円が補助されている。

岩手県陸前高田市では、農業生産法人グランパファーム陸前高田がレタスの水耕栽培を
行う植物工場では、収穫期を迎えている。市有地約 1.8ha を借りて、自然光を採り入れた
エアドーム型の栽培施設 8 棟を建設している。ドーム内の室温や湿度をコンピュータで管
理し、円形状に連なった中心部のトレイに苗を植えたボックスを置き、トレイが約 30 日間
かけて成長に合わせてより大きな外周方向に移動し、収穫するというシステムである。

現在、従業員は 18 人であるが、17 人は被災者であり、被災地での雇用の受け皿となっ
ている。農業経験のない従業員が大半であり、車椅子での作業も可能なため、将来的には障
害者の雇用も予定している。ドームを建設したのは、神奈川県の子会社株式会社グランパであり、
神奈川県よりも年間日照時間が長いことに着目して進出してきている。なお、この事業に
は国から 3 億円の補助金が支給されている。

グランパファーム陸前高田のドーム



グランパファーム陸前高田の円形の水耕栽培ベット



資料出所：株式会社グランパ・ホームページ

これらの植物工場は、単位面積当たりの収穫量が通常の農地栽培よりも 2 倍から 3 倍も多く、生産性を大幅に高めている。さらに、天候に左右されず通年の安定供給が可能であること、無農薬栽培なので安心・安全な農作物であることなどのメリットがある。

③水産・水産加工業の共同化、IT化

水産業や水産加工業では、これまで漁師や加工会社が共同で事業を行うといったことがほとんどなく、事業展開の大規模化や生産性の向上がほとんど見られなかった。だが、今回の震災による甚大な被害は、単独での事業展開が困難になったこともあり、共同化の動きが現実のものとなってきている。

気仙沼市や南三陸町では、水産加工会社や漁協が共同で大型の冷蔵冷凍設備を建設している。また、女川町では、カタール政府からの 20 億円の寄付金によって大型の冷蔵冷凍設備を建設しているが、寄付金の運用に際して複数の加工業者や漁協が協同組合を結成して建設に当たっている。

また、水産加工会社では、これまで経験のなかった消費者に直結したネット販売を始めたところが相次いでいる。気仙沼市の斉吉商店は、津波で工場と本社社屋の全てを流出してしましたが、市民ファンドからの融資を受けて仮設工場を建設し、生産・販売を再開している。従業員も 30 人雇用するまでに復興してきているが、売上高は半減している。だが、利益は被災前の水準にほぼ回復してきている。こうしたことを可能にしたのが、販売戦略の転換であった。

被災前は大手量販店に多品種の製品を納入していたため、機械化した量産工場で大量生産していたが、被災後の再建に際して経営戦略を転換し、生產品種を絞り込み手作りによる製造に切り替えている。その結果、生産量は被災前と比べて半減したが、製品をネット

販売や首都圏の百貨店で直販したため利益率が向上し、利益水準は被災前とほぼ同じ水準にまで回復している。

生産規模を半減させ、大手量販店への販売を 2 割に落とし、消費者への直販を 8 割に引き上げたが、その過程で障害となったのが、ネット販売のシステムをいかに構築するかという問題である。気仙沼といった地方都市には、優秀な IT 技術者がいなかったが、幸いなことに、東京の IT 企業がボランティアで若い技術者を派遣してくれたため、ネット販売システムの構築と運用を、何とか軌道に乗せることができた。

斉吉商店に見られる市民ファンドとネット販売などを活用した迅速な復旧・復興は、他のいくつかの水産加工会社や農業生産法人に、共通して認められる特徴であった。国の支援策が遅れたため、市民ファンドを活用して被災後いち早く再建にこぎ着けた企業は、かなりの数に達している。市民ファンドの運営組織は、東京の IT 企業数社が担っているが、復興を目指す企業の再建プランを公表し、それぞれのプランに市民が出資するという手法をとっている。出資金の返済は、生産が再開された後、現物支給で肩代わりするという仕組みになっている。今回の大災害後に登場した市民ファンドの試みは、その役割と効果において、極めて注目すべきものであった。

④浮体式洋上風力発電計画

福島県では資源エネルギー庁による浮体式洋上風力発電計画の実証実験が始まっている。欧州のような遠浅の海岸では、固定式の洋上風力発電が可能であるが、急速に深くなるリアス式海岸では浮体式の方が適している。福島県の沖合で、東京大学、総合商社、造船・重電・機械メーカーなどが参加して、大規模共同プロジェクトが始まっている。実証実験に成功して量産化の道が開ければ、いわき市の小名浜港近接の遊休地に、大規模な風力設備の量産工場を建設する計画がある。成功すれば 2,000 人から 3,000 人の雇用創出が可能である。

日本ではスクリューを生産していた造船技術や発電機器を生産する重電メーカーの技術力が高いため、風力発電の量産化はかなり実現性が高い計画と思われる。さらに、商社がメンバーに加わっているため、ビジネスの海外展開を初期段階から計画に取り込むことができるため、この面からも産業として確立できる可能性が高いものと思われる。

6. 復興対策のあり方に対する示唆

東日本大震災からの復旧・復興対策は、各省庁が実に多様な内容のものを実施しており、考えられるありとあらゆるものを盛り込んでいるといった観がある。だが、復旧・復興対策を実施する段階では、いろいろな障害が発生し、政策効果の顕在化を遅らせている。被災地の市町村や企業などに復旧・復興対策のニーズや問題点について聴取調査を行ったが、最大の不満は「現地の実情に合った柔軟な運用をしてほしい」というものであった（注）。こうした苦情・要望は、中央省庁の縦割り行政の弊害、国と地方の硬直的な役割分担に起

困るものである。つまり、柔軟かつ迅速な復旧・復興を進める上で、縦のバリアーと横のバリアーが、立ちふさがったということである。

さらに、今後の復興政策に必要なのは、間口を広くした救済型のものだけではなく、先端的な試みに対して選抜した上で手厚い支援を行うという政策である。本稿でも紹介した農林水産省の「被災地の復興のための先端技術展開事業」は、その典型例である。雇用政策も産業政策に連携し、先端的な事業が必要とする人材育成に助成する政策も必要である。

また、再建した水産加工会社の経営者が要望していた IT 技術者の採用に関する支援策は、一考の価値があると思われる。沿岸部の被災地には IT 技術者がいないため、大都市圏との積極的な求人・求職情報の紹介や採用に関連した賃金助成などの支援が必要である。ネット直販に比重を移した水産加工会社は、売上高こそ半減したが利益は被災前とほぼ同水準にまで回復し、経営の高付加価値化に成功している。復興後の経営のあり方を示唆しているといえよう。

さらに、非常に重要な課題として、今回の大震災のような非常事態の時には、行政手続きを簡素化した特別立法下での復旧・復興作業が可能となるような措置が必要である。平常時の立法・行政手続きで復旧・復興作業に当たれば、膨大な事務作業が発生し、関係者の疲弊と復旧・復興事業の大幅な遅れを招くことになるが、今回の大災害と復旧・復興過程では、そのことが現実のものとなってしまった。復旧・復興事業の遅れは、被災地の人口流出を加速し、これまでの少子高齢化、長期衰退傾向に拍車がかかる可能性がある。非常事態下での迅速かつ柔軟な復旧・復興事業を進めることができるように、臨時の特別法を恒久法制化する必要がある。

(注) 被災地の市町村や企業、失業者などの苦情の具体的内容は、下記のとおりである。市町村では、予算執行までに時間がかかり過ぎているといった政治がらみの不満に加えて、復興特別区域（特区）の範囲・条件が必ずしも被災地のニーズとかみ合っておらず、農地の扱いを外す手続きに想定外の時間をとられた、高台移転に際して国有林の伐採手続きに1年近くの期間を要した、復興庁に補助金の申請依頼をしても最後は担当の省庁と直接交渉することになり二度手間だったといった苦情が多かった。また、既に明らかにしたように、市町村が漁港の復旧に困窮しているにもかかわらず、国からの支援はなかったといった意見も多かった。

また、市町村からも企業からも苦情が多かったのは、行政手続きの煩雑さであった。特に、グループ補助金に関しては、もともと事務処理能力が余りない中小企業が数社集まって申請書類を作成するわけであるから、ファイル数冊になる書類の作成は大仕事になる。その挙句に採択率が低かったため、中小企業の徒労感、政府に対する不信感は、かなり大きなものとなっている。さらに、各種の補助金制度が省庁毎に多種多様であり、情報収集能力が余り高くない中小企業にとっては、一括して相談に乗ってくれる窓口が欲しいといった要望も多かった。本来ならば、復興庁がそうした窓口になるはずであったが、実態はその機能を果たせなかったようである。

雇用対策に対しても、「日本はひとつ」しごとプロジェクトに基づき多様な支援策が講じられてきたが、政府が被災地の実情を把握しきれていないという点で苦情があった。例えば、公共交通機関が麻痺している状況下で、職業訓練の場所が仙台市内にあることに苦情を呈した石巻市在住の求職者、水産加工工場を解雇された中高年女性失業者が、役に立たないパソコン講習よりも水産加工機の講習を受けたかったといった要望、ホテルが全滅している石巻市内で労働・雇用関連の各種会合を計画して実施できなかったことに対する商工会議所の不満といったものである。これらはいずれも被災地の実情を調べた上で企画・実施すれば、問題が発生しないものと思われる。

また、企業経営者から苦情を言われて調べた結果驚いたことは、緊急雇用対策で地方自治体を実施していた事業の中に、交差点に4人の男性がプラカードを持って一日中立っているというものがあつた。プラカードに書かれていたのは、「自転車も交通法規を守りましょう」というものであつた。「あれで金がもらえるのか」という風評が広まり、人手不足に苦勞する経営者や職探しで苦勞する失業者の反感を買っていた。事業内容に関する国や外部機関のチェックが必要である。