

JILPT 資料シリーズ

No.106 2012年 3月

東日本大震災の雇用対策を考えるための事例研究

—雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震—

東日本大震災の雇用対策を考えるための事例研究

— 雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震 —

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震そのものの被害にくわえ直後に発生した津波被害や原子力発電所の事故による被害が複合し、東北をはじめとした地域に甚大な被害をもたらした。現時点までの死者・行方不明者数は約2万人におよび、失業者数は岩手、宮城、福島で約22万人と前年比1.5倍にまで増加している。

本調査では、被災者の置かれた過酷な状況を少しでも改善するために、微力かもしれないが雇用面での問題に焦点を当てて議論を展開することとした。具体的には、過去の大災害時に実施された雇用政策を整理・検討することにより、東日本大震災における雇用政策を検討する上で役に立つ資料の提供を目指した。

事例の選定にあたっては、東日本大震災の被害が都市部、沿岸部さらには農村部など広範囲に及んでいることを踏まえ、都市部での災害と沿岸部・農村部を含む地域での災害を調査対象として取り上げた。すなわち、都市部での災害事例としては、1995年に発生した阪神・淡路大震災を、沿岸部や農村部の事例としては、1990年に発生した雲仙普賢岳噴火、2004年に発生した中越地震、2007年に発生した能登半島地震と中越沖地震を取り上げた。

なお、本調査が検討した雇用政策の多くは、雇用政策の中でも復旧・復興の初期段階において重要になる雇用政策である。結果、それ以降のステージで重要性が増してくる、産業政策との関連性が強い雇用政策についてはあまり検討していない。しかしながら、労働需要には派生需要であるという性質がある以上、雇用政策を議論する上で産業政策との関連を考慮することは重要である。両政策をリンクさせた上での調査・研究は、今後検討すべき大きな課題である。

付言しておくが、本調査にまとめられた結果や含意は、今回の公表に先だって既に関係機関に報告されている。

最後になったが、東日本大震災で亡くなられた方々に心より哀悼の意を表すると共に、被災された方々にお見舞い申し上げたい。本調査が、被災地の復旧・復興に少しでも役に立てば幸いである。

2012年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 山口 浩 一 郎

執筆担当者

氏名	所属	担当章
おおたに ごう 大谷 剛	労働政策研究・研修機構 労働経済分析部門 副主任研究員	総論 第2章
なかむら りょうじ 中村 良二	労働政策研究・研修機構 就業環境・ワークライフバランス部門 主任研究員	第1章
わたなべ ひろあき 渡邊 博顕	労働政策研究・研修機構 労働経済分析部門 副統括研究員	第3章

目次

総論	本調査の目的と結果の概要	1
1	本調査の目的	1
2	各章の要約	2
第1章	雲仙普賢岳噴火に伴う災害に関する雇用政策	5
1	災害と復興の特徴	5
2	雇用関連の支出の状況	7
3	むすびにかえて—今後の災害復興を考えるための検討—	17
第2章	阪神・淡路大震災時における雇用政策	23
1	実施された雇用政策とそれに対する評価—先行研究のサーベイより	23
2	聞き取り調査	26
3	小括	34
第3章	平成16年新潟県中越地震および平成19年能登半島地震、 新潟県中越沖地震の事例	37
1	はじめに	37
2	中越地震の影響	39
3	能登半島地震の影響	42
4	中越沖地震の影響	44
5	中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復興対策の概要	45
6	基金による復旧・復興支援の概要	54
7	まとめ—東日本大震災復興の雇用創出、就業支援への含意—	65

総論 本調査の目的と結果の概要

1 本調査の目的

本調査の目的は、東日本大震災における雇用面での対応策を検討する上で参考となる資料を提供することにある。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、東北をはじめとした広範囲の地域に直接的・間接的に甚大な被害をもたらした。警察庁発表の広報資料¹によると、死者・行方不明者は19,184人、建物の全壊・半壊数は371,548戸、道路損壊箇所は3,918箇所となっている。また、厚生労働省の報道発表資料²によると、2011年3月12日から2012年1月22日の期間における岩手、宮城、福島3県の失業者数は219,163人と前年比1.5倍にまで増加している。

以上の被害状況から理解できるように、東日本大震災への政策的対応を考えようとする場合には、仮設住宅の設置や住宅の再建、インフラの復旧・復興、被災企業への支援や失業者の雇用対策などありとあらゆる範囲におよぶ議論が必要となる。

そのような中、本調査が雇用面での問題に焦点を当てるのには、大きく分けて2つの理由がある。1つは、災害時の雇用対策に焦点を絞った先行調査・研究が少ないということ。もう1つは、過去の大災害時の復旧・復興スケジュールをみると、雇用政策の中には、災害後の比較的早い段階から実施される必要性の高いものが多いということである。

なお、労働需要には派生需要という性質があることを考慮すれば、産業政策との関連をも視野に入れつつ議論を展開することが重要になるのはいうまでもない。しかしながら、この種の議論がより重要性を増すのは、産業政策が本格的に始動する頃からなのであって、過去の大災害の事例からは、その時期は復旧・復興プロセスの初期段階よりも後の段階である場合が多いことがわかる。

よって、産業政策と雇用政策を結び付けつつ議論を展開することの重要性は十分に認識しながらも、本調査ではこの種の議論については主たる対象としては取り扱わない³。本調査では、さまざまな雇用政策のうち、災害発生の初期段階において特に重要性が高いと考えられるものを主として取り扱うこととする。

次に、本調査が事例として取り上げた過去の大災害について述べたい。発生順に述べると、雲仙普賢岳噴火⁴、阪神・淡路大震災(兵庫県南部地震)⁵、中越地震⁶、能登半島地震⁷、中越沖

¹ 2012年2月1日に公表された。<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>を参照されたい。

² 2012年1月25日に発表された。<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001xsce-att/2r9852000001xsft.pdf>を参照されたい。

³ ただし、第3章ではこの種の議論についても触れられる。

⁴ 最初の噴火は1990年11月に確認され、以降、約5年間に渡り噴火が継続した。

⁵ 1995年1月17日に発生した。

⁶ 2004年10月23日に発生した。

⁷ 2007年3月25日に発生した。

地震⁸となる。

これら事例を取り上げた背景には、東日本大震災と同様に大規模な災害であったという理由のみならず、東日本大震災の被災地域が都市部や沿岸部、農村部など多様であるという理由がある。つまり、雲仙普賢岳噴火、中越地震、能登半島地震それに中越沖地震の事例からは、沿岸部や農村部における雇用対策への示唆が得られる一方、阪神・淡路大震災の事例からは、都市部における雇用対策への示唆が得られると考えられるためである。

本調査の構成は以下になる。第1章では、雲仙普賢岳噴火の事例についての議論がなされる。第2章では、阪神・淡路大震災時の雇用政策について検討する。そして、第3章では、中越地震、能登半島地震、中越沖地震に関して議論する。各章の要約については次節に記す。

残された課題についても述べておきたい。先に述べたように、本調査が主たる対象としているのは、雇用政策の中でも災害発生の初期段階において重要性の高いものに限定されている。しかしながら、中長期的な雇用政策を議論していくためには、産業政策との関連をも視野に入れた雇用政策の議論が今後不可欠となろう。

また、本調査では過去になされた雇用政策の有効性についても議論しているが、同種の議論を実施したいくつかの先行研究と同様に、必ずしも客観的な尺度を持って議論がなされているとはいえない。客観性を持って政策の有効性を議論することには、多くの困難が伴うと思われるが、今後克服すべき重要な課題であると考えられる。

2 各章の要約

第1章 雲仙普賢岳噴火に伴う災害に関する雇用政策

雲仙普賢岳の噴火による災害は、1990年より4年3ヶ月と長期にわたり、農業・農村に大きな被害が出たことが一つの特徴である。そして、今後の災害復興を考える際に特に重要となるのは、この復興過程で、わが国では最初の復興基金が創設された点である。行政では行えないきめ細かな対策を迅速、弾力的に実施することを目的として設立された、いわばモデル・ケースとなる事例である。被害総額は、およそ2,300億円、死者44名、負傷者11名と報告されている。

復興基金の事業総額は約274億円ほどであるが、その内、雇用関連の支出は約2.3億円(約0.8%)と、きわめてわずかである。中心は農林水産業や商業への産業支援であり、約4割ほどとなっている。

雇用関連支出の内訳をみると、もっとも多かったのは、「被災求職者雇用開発助成金支給事業」(被災した求職者を、公共職業安定所の紹介により、常用労働者として雇い入れた事業主に対して、1年間その支払った賃金の一部を助成。約1億円)であった。そして、「中小企業

⁸ 2007年7月16日に発生した。

労働福祉施設等改善資金利子補給事業」(主として、従業員住宅関連。7,000万円)が続いている。その他に、「休業手当助成金支給事業」、「被災求職者常用就職支度金」などがある。こうした支援策は、基本的には「今までの雇用水準を維持する」施策であり、「新たに雇用を創出する」施策はほとんど見られなかった。

本事例ではまず、基金の創設という、わが国で初めての手法を用いて災害復興にあたったことが特徴としてあげられるが、その内訳で雇用関連支出はごくわずかであった。実際の支援過程における具体的な問題点については別途検討する必要があるが、災害発生から既に20年以上が経過している。第一次産業の被害も大きな課題であったが、農業基盤整備など、より長期間を要する施策であっても、離農者をなるべく少なくするためには、可能な限り迅速な対応が必要である。行政、基金による復興と共に、CFW(キャッシュ・フォー・ワーク)という、被災者が自ら復興に関わる取り組みも、補助的な施策としては、今後は重要であろう。

第2章 阪神・淡路大震災時における雇用政策

本研究の目的は、阪神・淡路大震災時に実施された雇用政策を整理・検討することにより、東日本大震災をはじめとした災害時に有効となる雇用政策について示唆を得ることである。

はじめに、先行研究のサーベイが実施されたが、ここからは阪神・淡路大震災時に実施された主たる雇用政策が典型的に整理されると共に、いくつかの政策についてなされている先行研究での評価が紹介された。例えば、雇用調整助成金の特例措置と失業給付の特例措置の組み合わせによって、雇用者の生活不安を発生させない万全の体制が確保されたことなどがある。

次いで、国や県の関係機関に対してなされた聞き取り調査の結果が整理された。兵庫労働局への聞き取り調査を元にした議論からは、以下のような示唆を得た。A. 雇用調整助成金は災害時の雇用対策として効果的である。B. 各種助成・支給業務を円滑に実施するためには、他地域からの応援、臨時ハローワークの設置、柔軟な助成・支給手続き、地域の産業構造に応じた対応が重要になる。C. 震災後、建設業関連の求人が増えることから職業訓練は重要。ただし、訓練には一定の期間を要する反面、求人の充足は急を要することから、いかにして迅速に必要な人材を育成するのが課題。

一方、兵庫県への聞き取り調査を元にした議論からは、以下のことが示された。D. 被災地ごと開発事業には、短期間に多くの雇用を生み出すなどのメリットがある。しかしながら、仕事内容を吟味する必要があることにくわえ、自助努力や着実な自立を阻害しないよう工夫する必要もある。E. コミュニティ・ビジネス離陸応援事業は、その有効性が期待される。コミュニティ・ビジネスが、単に雇用を創出するに留まらず社会的に有益度の高い事業を展開するためである。ただし、雇用創出量は必ずしも多くはない点に留意すべきである。

第3章 平成16年新潟県中越地震および平成19年能登半島地震、新潟県中越沖地震の事例

ここでは中越地震、能登半島地震、中越沖地震の雇用創出・就業支援施策を概観した。中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復旧・復興支援策としての雇用創出・就業支援の流れは、(1)被災前の雇用の維持、解雇による失業者の発生の防止、(2)解雇による失業者への対応、就業支援、(3)新たな雇用創出というように3つの柱がある。国による震災対応を雇用・就労支援を中心に見ると、労働相談窓口の設置、主要企業への雇用維持の依頼、雇用調整助成金の要件緩和、労働保険などの弾力的運用といったことが行われている。一方、県では復興ビジョン、復興計画を作成し、生活支援の1つとして直接的な雇用創出施策を、間接的な雇用創出・就業支援として産業支援を行っている。直接的な雇用創出としては、被災企業の雇用維持支援、離職者支援、臨時的な就労の場の提供、若年者雇用対策、被災者に対する職業訓練などが講じられている。間接的な雇用創出・就労支援としては、地域の特徴となっている農林水産業、漆器、酒造業などを重点的に支援している。国や県による支援の他、基金を活用することによって雇用創出・就労支援が弾力的に実施されている。たとえば、新潟県中越大震災復興基金では雇用対策事業として雇用維持奨励金、被災地域緊急雇用創出、ジョブカフェの設置、若年雇用対策、被災地域就業場所確保、被災者特別訓練受講手当などのメニューが設置されている。そのほか、特徴的なメニューとして、復興支援員と呼ばれるコミュニティ支援が実施されており、評価されている。

いずれの震災においても国による支援を補完する仕組みとして復興基金が設立、活用されているが、比較的柔軟で素早い対応が可能であることから基金による支援事業に対する評価は高い。一方、利用率が低い時期もあるので、国の制度との重複を早めに調整し、利用者が求めるメニューにより弾力的に対応したり、利用手続きの簡素化が求められている。また、復旧・復興計画の中で一時的な雇用対策としてのメニューだけではなく、中長期的な雇用創出につながるメニューづくりも重要である。

第1章 雲仙普賢岳噴火に伴う災害に関する雇用政策

はじめに

本章では、雲仙普賢岳の噴火に関わる大規模災害からの復旧・復興の過程で、雇用に関するいかなる施策が採られたのかについて検討し、東日本大震災の復旧・復興に際し、幾ばくかの示唆を得ようとするを目的としている。

以下では、まず、災害そのものと復興に関わる特徴点をまとめた後に、雇用に関する施策を検討する。

1 災害と復興の特徴

1-1 災害そのものと復興過程にみられる特徴点

香月（2011）は、この噴火による災害とその後の復興の過程に関する特徴を、次のようにまとめている。

災害そのものに関しては第一に、それが長期にわたったという点である。

最初に噴火が確認されたのは、1990年11月である。それから約5年間、1995年まで噴火が継続している。その後も、噴火に伴う土石流被害が多発していた。その中で、二次災害を警戒しながら（たとえば、無人化施行システムによる砂防工事など）、復旧が行われた。そして、噴火が停止した後に、火動掘削（深さ2km）による噴火活動のモニタリングを継続的に実施していた。

そして第二に、農業・農村で大きな被害が出たという点である。

それは被災地域に多くの農地があったことに依るが、農作物と農地に甚大な被害が出ている。また、噴火が長期的に継続したことにより、そうした農家が長期の避難を余儀なくされ、そのことによってもさらに家屋そのものに被害が及んだり、収入減少を被っている。

第三点としては、今後の災害復興を考える際に特に重要となる点であるが、この災害以降、復興のモデルとなる性格を有している点である。

後で再度述べるが、雲仙普賢岳の復興過程で、わが国では最初に、復興基金が創設されている。そうした基金を利用したきめ細かい被災者支援を実施したのが、本事例である。さらには、被災住民からの提案により、嵩上げを伴う宅地・農地整備事業が実施されたり、一般畑作から集約的園芸作地帯への再編も行われた。基金の創設を筆頭に、本事例は、より迅速でシステムティックな復旧・復興の原型として、位置づけられよう。

1-2 復興基金の創設

上でも述べたように、普賢岳の噴火に関しては、復旧・復興の過程で、対策基金が創設されたことがきわめて大きな特徴となっている。(財)雲仙岳災害対策基金(2002)によれば、その経緯と特色は以下のとおりである。

基金創設の目的としては、何よりもまず、被災された住民の「自立支援や被災地の総合的な復興・振興事業を支援するためにつくられた」ものである(p. 2)。そして、その基金は、「県からの出捐金、貸付金及び義援金の一部を積立、それを運用して生じる利息で様々な事業を実施」しようとしていた(同上)。基金としての組織は、「財団法人(地方公益法人)として設立されており、行政では行えないきめ細かな対策を迅速に、弾力的に実施」することを目的としていた(同上)。こうした仕組みは、わが国における自然災害に対する対策としては、初めての試みであった。

こうした点について、下山(1996)も、復興基金制度の確立の発端はこの雲仙普賢岳災害とした上で、その後の北海道南西沖地震災害や阪神・淡路大震災などで同様の手法が採られていることに注目している。

そして、基金そのものの特色としては、「行政で行う各種の災害対策制度を補完する」点が挙げられよう((財)雲仙岳災害対策基金、2002、p. 2)。そのため、公営住宅の建設や道路などの建設といった、本来、行政として実施すべき対策・事業は、この基金からは実施されていない。

換言すれば、被災者が災害から復旧・復興に向かう際、行政施策がよりスムーズに進むようにするための、きめ細かな対策を実施してきたということである。たとえば住宅を再建するという自体は行政が直接実施すべきことであるが、では被災地や警戒区域から移転して事業を再開するといった時に、より迅速に再開ができるように間接的に援助することなどがあげられよう。いわば一面では、行政が主体となって実施するハード面での復旧・復興を、ソフト面で裏支えしているとも考えられよう。こうした2つの側面が一緒になって初めて、より迅速な復興を期待することができよう。

復興基金の創設は、本事例はもとより、これに続く大規模災害の際、復興事業の根幹に据えられることになるが、本来の意味での復旧・復興をよりスムーズ且つ迅速に進めるためには、不可欠の存在である。その意味で、この雲仙普賢岳の復興過程が、後に続く災害復興過程に及ぼした影響・教訓は、きわめて大きい。

被害総額は、およそ2,300億円ほどになると試算されている(山古志新ビジョン研究会、2004、p. 1)が、不幸中の幸いであったのは、死者の数が相対的に少なかったことであろう。死者44名(うち行方不明者3名)、負傷者11名と報告されている(同上)。

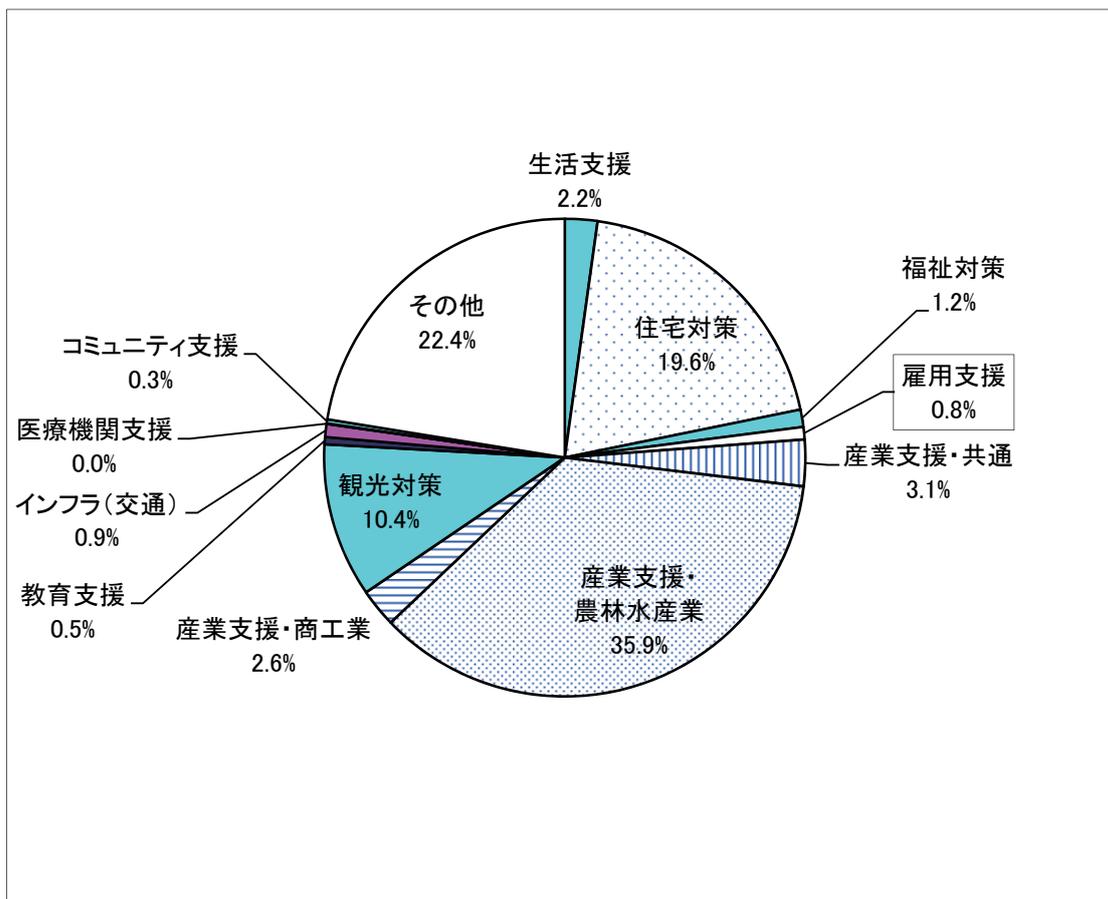
2 雇用関連の支出の状況

2-1 復興基金の全体像と「雇用関連」の比重

以下では、具体的に、復興基金の中で、雇用に関するどういった対策が取られたのかを見ていく。その前提として、雇用関連支出が全体のどの程度の比率を占めていたのかを、確認しておこう。

助成金の総額は273億円ほどとなっているが、図表1-1にみるとおり、もっとも大きかったのは、農林水産業関連の産業支援で約36%（約98億円）となっている。「共通」と「商工業」関連も含めた産業支援で、全体の4割（約114億円）を超えている。それに続くのが、住宅対策に約20%（約54億円）、観光対策に約10%（約28億円）などである。こうした支出状況をみれば、もっとも注力されたのは、観光を含む産業をいかに支援するのかという点であることは明らかである。

図表1-1 復興基金の分野別支出比率



出所：香月（2011）、（財）雲仙岳災害対策基金（2002）などより、作成。

では、本稿で対象とする雇用関連の支出をみると、全体の中ではきわめてわずかとなっている。約0.8%と全体の1%にも満たず、金額は約2.3億円である。

災害からの復興には、まずは生活のきわめて基本的な部分での「復旧」があり、それが一定程度なされてから、その次の段階の課題となることは当然である。むろん、昨今の「キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）」（永松、2011）（章末の注(1)参照）などの議論を踏まえると、なるべく早い段階から、被害者自身も可能な限り何らかの形で働いて、収入を得ることが重要ということは重々承知しながらも、まずは生命の危機から解放されることが先決となることも確かである。その意味で、基金の中での雇用関連支出が他に比して低い比率となることは、ある意味では当然のことであろう。もとより、雇用が派生需要であることを考え合わせれば、まずは産業復興の支援が必要となろう。

いずれにせよ、以下で検討しようとする雇用関連の対策は、全体の中では、きわめてわずかな比率にしかなっていないものの、中長期的に、もっとも大切な課題となっている。雲仙岳の災害以降、雇用関連の対策にはどのようなものがあつたのか、検討していく。以下の点については、基本的に、(財)雲仙岳災害対策基金（2002）のデータに依拠している。

2-2 復興基金における雇用関連の事業

まず、個別事業の内容を検討する前に、支出全体の概要を見ておこう。それらをまとめたのが、図表1-2である（章末の注(2)参照）。そこに見るように、もっとも多かったのは「被災求職者雇用開発助成金」（約1億円）であり、それに「労働福祉施設等改善資金利子補給事業」（約7,000万円）が続いている。さらには、「休業手当助成金支給事業」、「被災求職者常用就職支度金」、「職業訓練受講奨励金」が、およそ3,000万円前後となっている。

図表1-2 事業費概要

	(千円)
①噴火被害地域就職奨励金支給事業	13,050
②被災求職者常用就職支度金支給事業	30,900
③被災求職者雇用開発助成金支給事業	100,150
④中小企業労働福祉施設等 改善資金利子補給事業	72,788
⑤休業手当助成金支給事業	37,560
⑥休業補償金支給事業	10,778
⑦職業訓練受講奨励金支給事業	26,610
⑧技能講習委託事業	3,041
⑨職業訓練生寄宿費助成事業	-
⑩職業訓練等諸費助成事業	3,799
⑪職業訓練施設及び企業見学会	154
合計	298,830

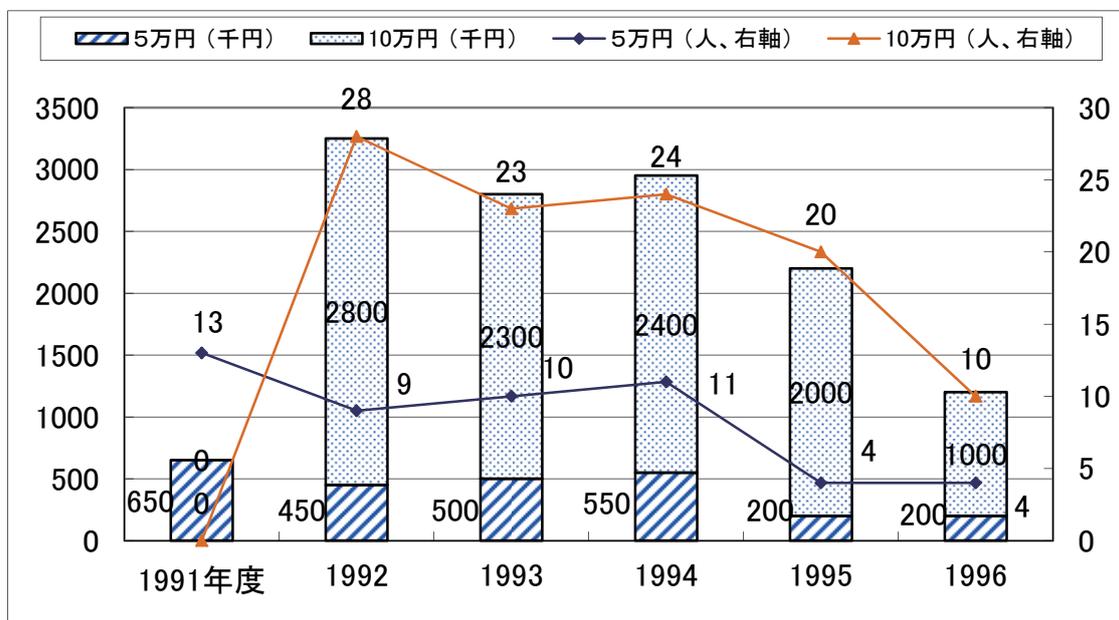
①噴火被害地就職奨励金支給事業

警戒区域、あるいは、避難勧告地域の指定を解除され、事業活動を再開した事業所へ公共職業安定所の紹介により、常用労働者として就職した者に対し、支給された奨励金である。支給額は一人あたり10万円である。ただし、次の項目で述べる被災求職者常用就職支度金の支給を受けた者、または、過去において同支度金を受給した場合には、支給額が5万円となっている。

支給期間は、1991年10月から1997年11月末までに就職をした者に適用された。初年度からの支給状況は、図表1-3に見るとおりである。

延べ156人に支給され、その総額は、1,305万円となった。

図表1-3 噴火被害地域就職奨励金



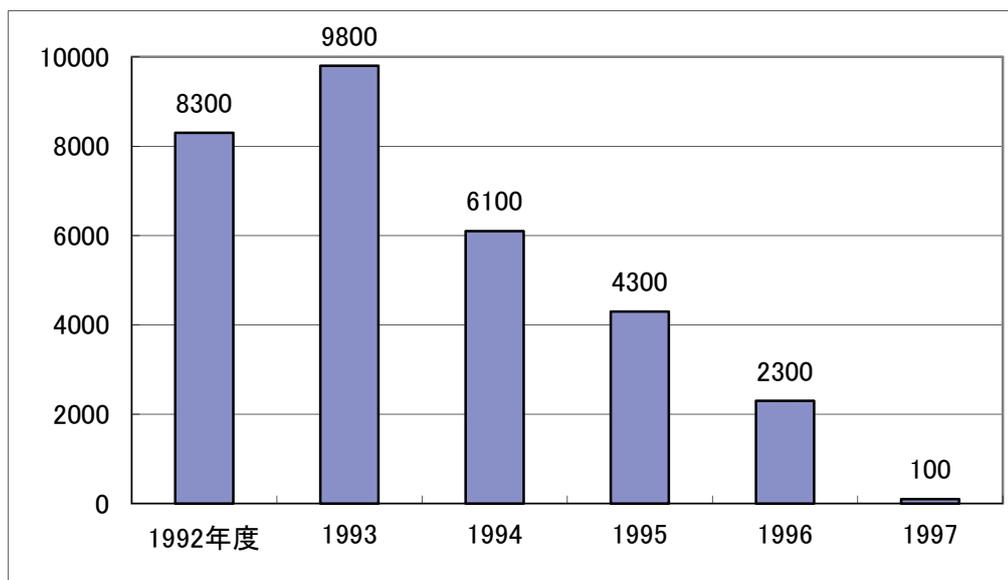
②被災求職者常用就職支度金支給事業

これは、被災した求職者が、長崎県内の事業所に、公共職業安定所の紹介により、常用労働者として就職した場合に支給された支度金である。図表1-4にみるように、1992年度、1993年度には800～1,000万円が支給されているが、1994年度以降は急速に減少している。

支給額は一人あたり10万円で、支給期間は、1992年6月から1997年11月末までに就職した者に対して適用された。

延べ309人に対して支給され、総額は3,090万円となっている。

図表 1 - 4 被災求職者常用就職支度金（千円）



③被災求職者雇用開発助成金支給事業

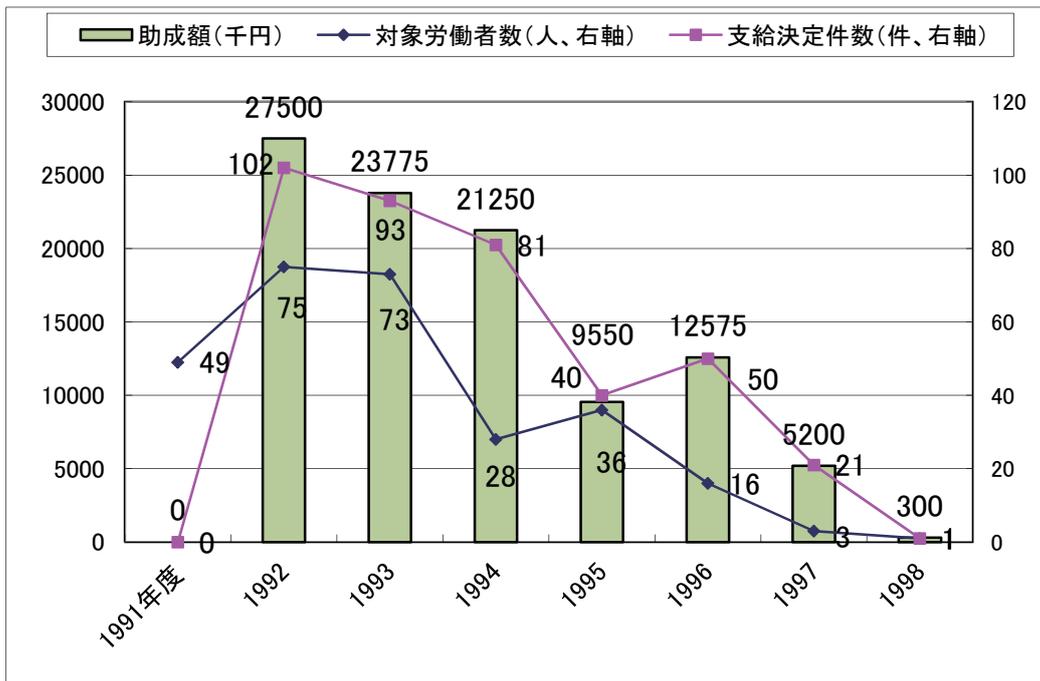
この事業は、被災した求職者を、公共職業安定所の紹介により、常用労働者として雇い入れた事業主（島原公共職業安定所管内の雇用保険適用事業所）に対して、1年間その支払った賃金の一部を助成する制度である。

助成額は、一人あたり、月額5万円もしくは2万5千円で、支給期間は、1991年11月から1997年11月末日までに対象となる労働者を雇用した事業主に適用された。

対象となった労働者数は延べ281人であり、支給決定件数の合計は388件である。助成金支給総額は、1億1500万円である。

助成開始以降の推移は、図表1-5にみるとおりである。やはり、1992年、93年をピークとして、その後は急速に減少傾向に向かっていることがわかる。

図表 1-5 被災求職者雇用開発助成金支給事業



④ 中小企業労働福祉施設等改善資金利子補給事業

この事業は、災害により多大な影響を受けている中小企業における労働福祉の安定を図るための資金に対して、その利子補給を行おうとするものである。

「中小企業労働福祉施設等改善資金（雲仙岳噴火災害対策特別貸与）」という名称で、利子補給対象限度額を1,000万円（貸付限度額は2,000万円）、償還期間を8年以内（うち据置期間6月）とするものであった。

助成率などについては、図表1-6にみるとおりである。

図表 1-6 施設改善資金利率（%）

対象者	所定の貸付利率		縣市町補助	基金補助	末端利率
	1～3年目	4～10年目			
(1) 警戒区域、避難勧告地域内に福利厚生施設(従業員住宅)を有する者	5.4	2.4	2.4	3.0	0.0
	2.4	0.0			
(2) 警戒区域、避難勧告地域の指定に伴い、その区域から転居をした従業員のための住宅を設置し、または改修する者	5.4	0.0	0.0	3.0	2.4
	2.4	0.0			
(3) 雲仙岳噴火活動に伴う交通規制等により通勤等に著しく影響を受ける地域内に居住する従業員のための住宅を設置又は改修する者	5.4	0.0	0.0	1.0	4.4
	2.4	0.0			

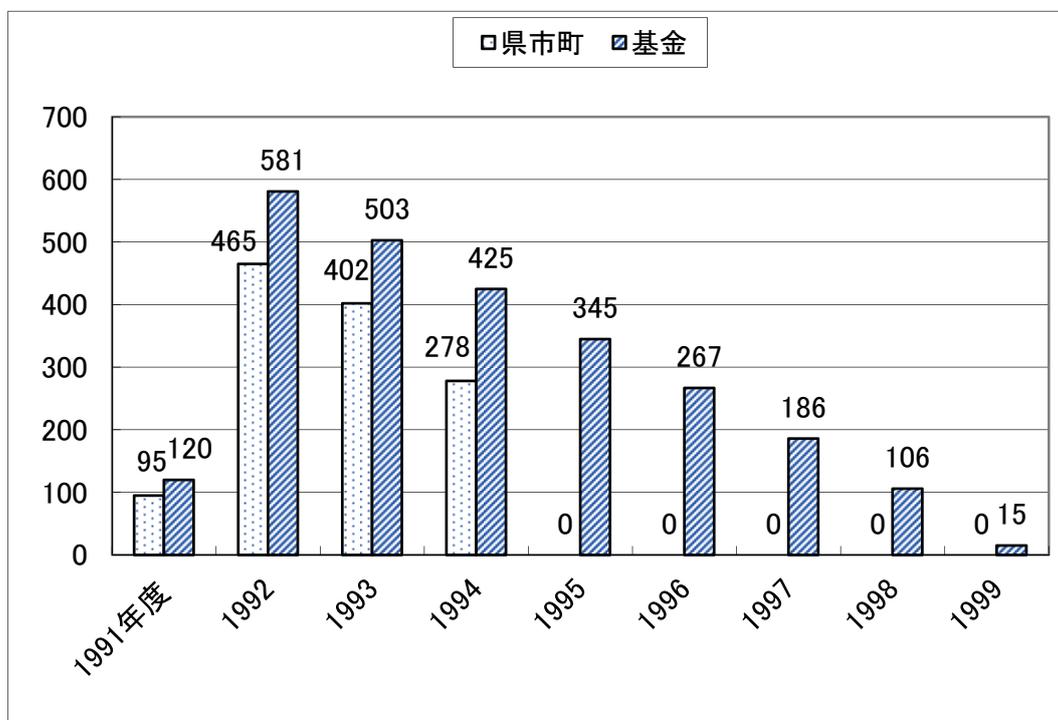
(注) 上段は1991年6月28日、下段は1997年5月30日の貸付利率による。

助成期間は、1991年10月から2000年3月までであった。期間中の実績の推移は、図表1-7にみるとおりである。図表では、利子補給に関する各年の助成金額のみを示している。その件数は、県市町によるものが、1991年度から1994年度までが各年2件ずつで計8件、基金によるものが1991年度から1999年度までの各年2件ずつで計18件であった。

利子補給に関する助成金額は、県市町によるものが合計124万円、基金によるものが計254.8万円であった。

また、これに加えて、利子補給ではなく、助成金そのものの貸し付けでは、件数は少ないものの、1991年度に4件の貸し付けがあり、その助成金は6,900万円であった。

図表1-7 中小企業労働福祉施設等改善資金・利子補給事業の助成金（千円）



⑤休業手当助成金支給事業

この助成金は、事業活動の縮小を余儀なくされ、国の雇用調整助成金の支給決定を受けた事業主に対して、事業主が支払った休業手当の一部を助成するものである。

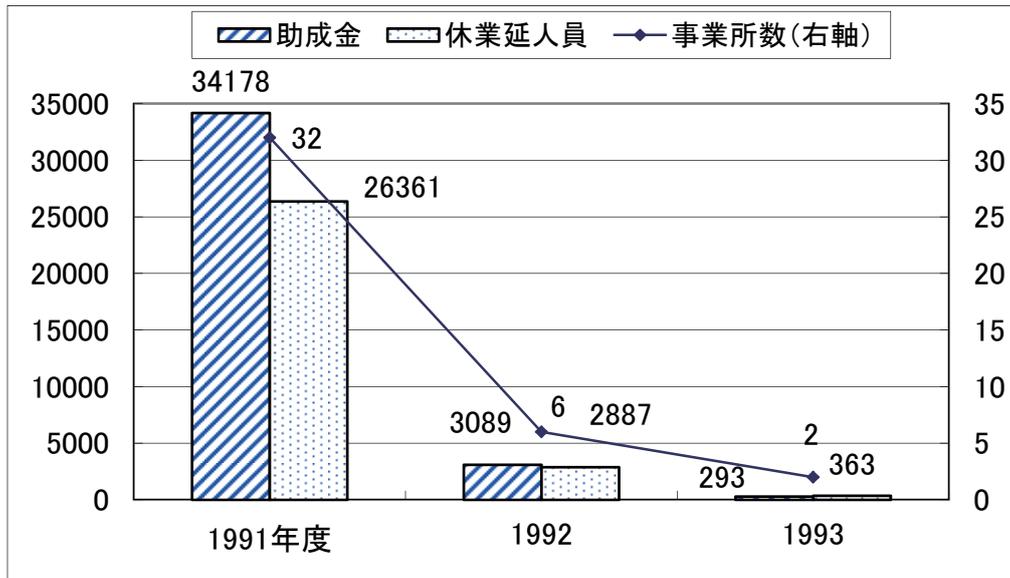
助成額は、事業主が支払った休業手当の額から、国の雇用調整助成金の支給金額を差し引いた額の1/2である。

助成期間は、1991年8月1日以降、国の雇用調整助成金の支給決定を受けた場合に適用された。

実績として、延べ40事業所に対して、3,756万円が支給された。

支給の推移は、図表1-8にみるとおりである。

図表 1 - 8 休業手当助成金支給事業（千円、人）



⑥休業補償金支給事業

この事業は、警戒区域と避難勧告区域に指定されたことにより、大幅に事業活動が制限された事業主に対して、1991年6月から7月の休業にかかわる休業補償金を支給するというものである。

支給額は休業手当の額の5/6であり、支給期間は、1991年6月3日から同年7月31日までの休業に適用された。実績は、7件（事業所）に対して、合計1,077.8万円が支給された。

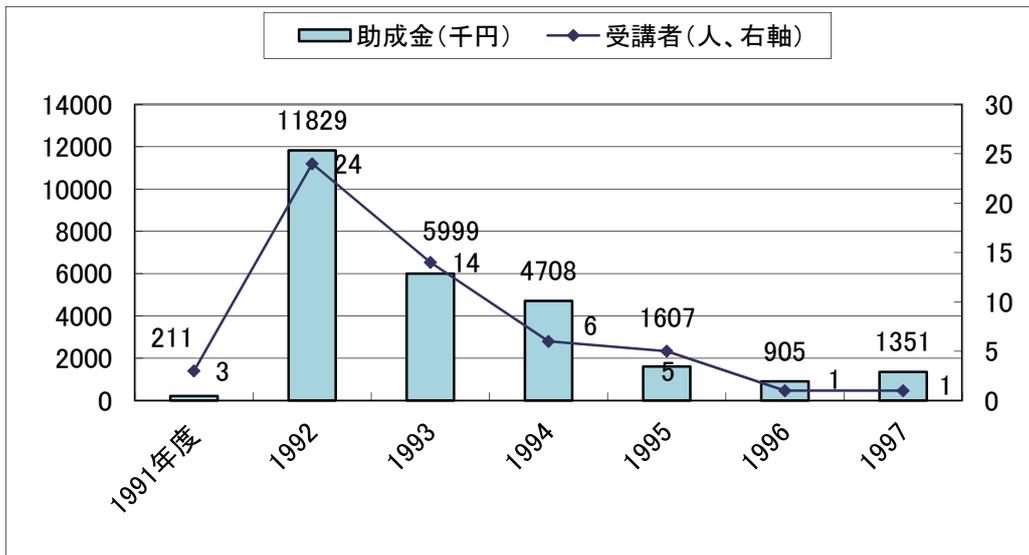
⑦職業訓練受講奨励金支給事業

この事業は、被災者が職業訓練を受ける場合、県の訓練手当に準じた受講奨励金を、月額11～12万円程度支給するものである。

実績としては、延べ54人に支給され、支給額の合計は2,661万円であった。

各年の支給状況に関しては、図表1-9にまとめられている。

図表 1-9 職業訓練受講奨励金（千円、人）



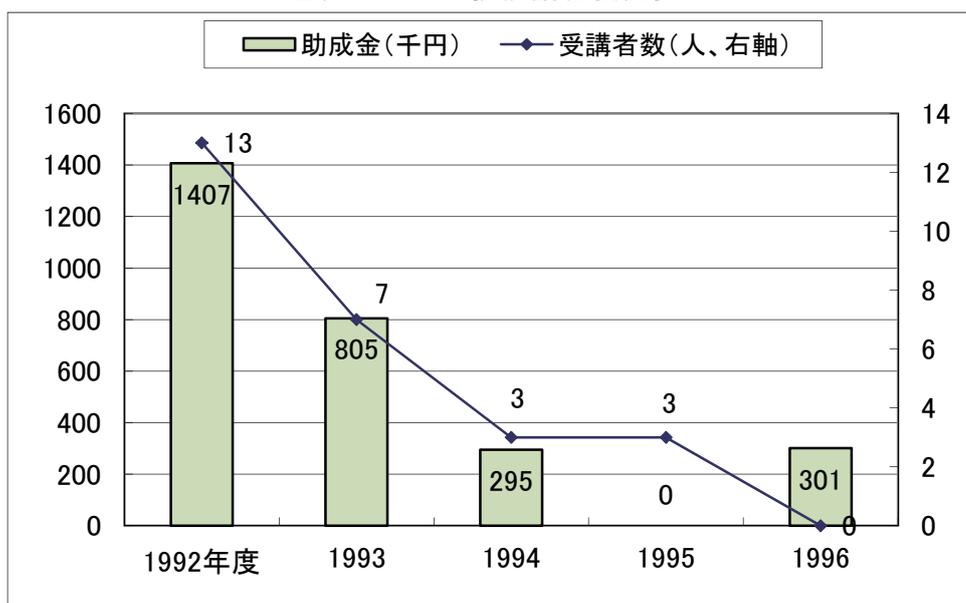
⑧技能講習委託事業

この事業は、技能講習を委託する場合、受託事業主に対して、委託奨励金を支給するものである。

1992年度から1995年度までの4年間に、毎年1つの事業主が受託し、受講者数は合計26名、支給総額は約281万円であった（図表1-10参照）。

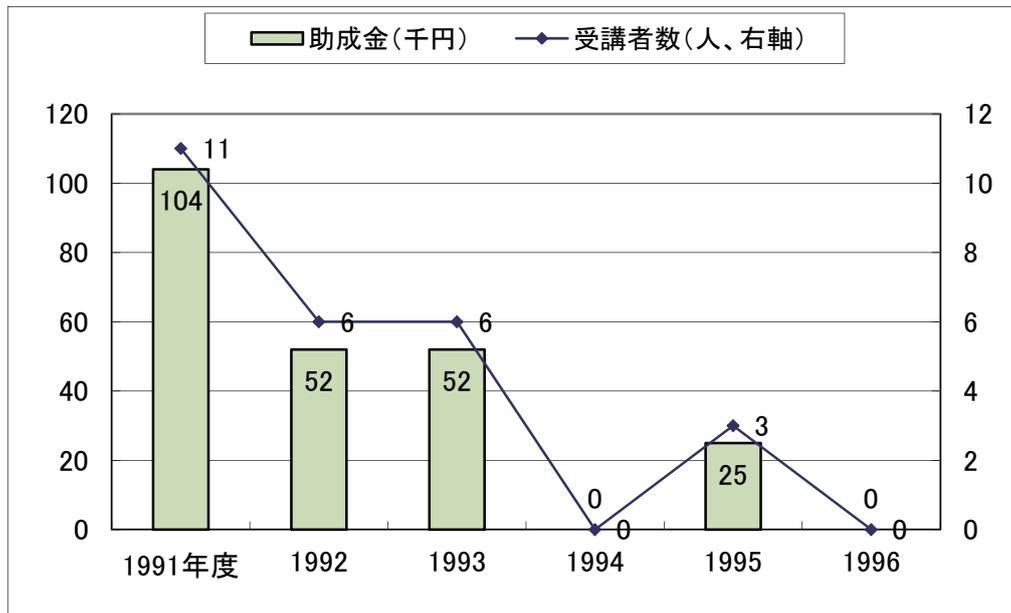
また、こうした技能講習期間中に、受講生の災害補償を行うため、民間損害補償会社の普通障害保険に加入し、計26名分の助成金が総額で約23万円となった（図表1-11参照）。

図表 1-10 技能講習委託奨励金



（注）1995年度訓練対象者の委託助成金の支出は、1996年度。

図表 1-11 技能講習にかかわる障害保険のための助成



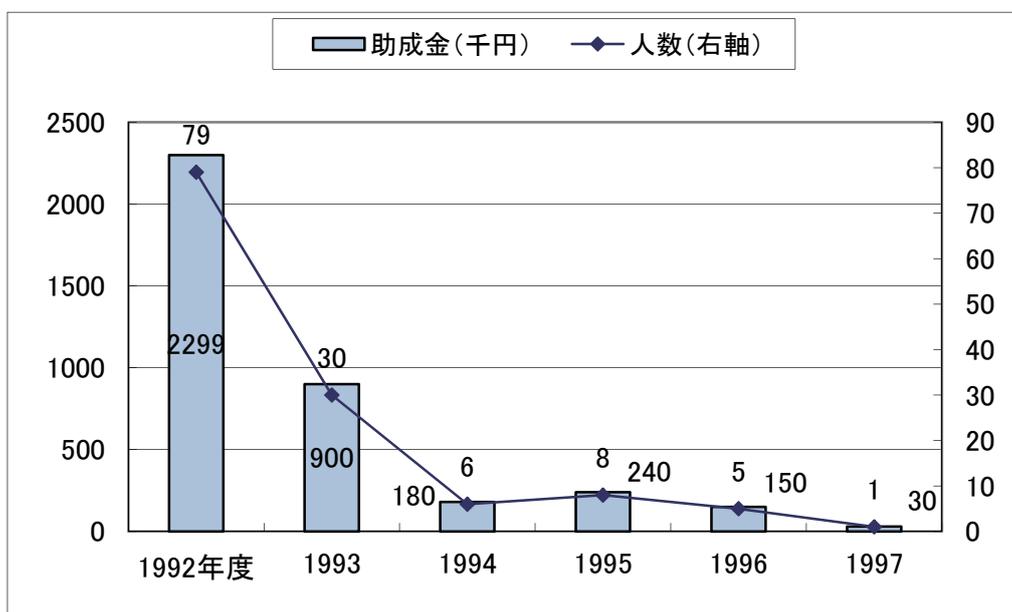
⑨職業訓練生寄宿費助成事業

これは、被災者のうち、新規学卒者が公共職業訓練施設の寄宿舎に入寮した場合に助成する事業であり、月額 10,200 円を助成した。

⑩職業訓練等諸費助成事業

これは、被災者が職業訓練などを受ける場合に必要教材などの購入費を助成する事業である。一人あたり 3 万円以内で助成し、延べ 129 人に総額 379.9 万円を助成した（図表 1-12 参照）。

図表 1-12 職業訓練等諸費助成事業（千円、人）



⑪職業訓練施設および企業見学会

これは、被災者が訓練施設や企業を見学することにより、地域内の企業の実態・職種・職業訓練施設などの内容・状況に対して理解を深めてもらい、安心して就職自立の道が選べるように援助する事業である。実施次第は、以下のとおりである。

実施日時：1992年9月10日

見学参加者：29名（うち、食事供与対象者14名）

見学施設および企業：職業訓練施設2ヶ所、管内事業所4ヶ所

総経費：15.4万円（バスの借り上げ費用など）

以上が、復興基金の中で、雇用に関する分野に支出されたメニューである。

雇用に関する支援は、大別すれば、「今までの雇用水準を維持する」施策と、「新たに雇用を創出する」施策との2つになろう。その観点からすれば、少なくとも、雲仙普賢岳の場合にはほとんどが前者であり、後者に分類される施策はほとんど見られなかったといえよう。また、青田（2011）が指摘するように、「被災者の雇用」に関する支援であるため、被災者本人や事業者などに直接支援する施策が、その大部分を占めている（章末の注(3)参照）。

現段階から振り返って考えれば、他の側面や手法も考え合わせた上での施策が検討される余地はあったとも言えようが、それはあくまでも、いくつかの大規模災害からの復興を経験した上で言えることである。短期間で、今までになかった基金を設立して、きわめてシステマティックに復興を成し遂げたという意味では、後続の災害復興の基本パターンを形作った重要な事例である。

支援施策実施期間に関しては、おしなべて1992年度から93年度にかけて、集中的に助成が行われている。やはり、雇用関連分野は、まずは住民の生命を保証した次の段階で行われるものであろう。ただそれでも、休業手当助成金に見られるように、1991年度から迅速に対応が講じられている場合もある。火砕流や土石流の被害が最初に確認されたのが、1991年5月であることを考え合わせれば、本事例は、雇用面も含め、復旧・復興が相当程度迅速に進められた事例として捉えることができよう。

3 むすびにかえて—今後の災害復興を考えるための検討—

ここまで、復興基金における雇用関連の支出状況を概観してきた。最後に、これまで検討した内容を短くまとめた上で、今後の災害復興過程における雇用面での支援を考える際に重要と思われる点を整理して、むすびにかえたい。

3-1 基金の創設

まず最初に指摘すべきはやはり、基金の創設という、これまでにはない手法を用いて災害復興にあたったことであろう。これは、東日本大震災に言及するまでもなく、後に起こる大規模災害の復興過程では、基本的な戦略の1つとして採用されたものである。その意味で、こうした手法のパイオニア的な位置づけとなる。基金の設立目的でもみたように、その最大のねらいは、「行政では行えないきめ細かな対策を迅速に、弾力的に実施する」ことにある。逆に、各種のインフラをはじめ、「まち」そのものを再建するなど、より大規模で広範な事業は、行政が行わざるを得ない。その両面が必要なのは、言うまでもない。うまく棲み分けながら、両面からの早急な復旧・復興が災害対策の基本となる。

3-2 雇用関連支出の少なさ

第2節の冒頭でもみたように、基金による総支出額の中で、雇用関連の支出はきわめてわずかでしかない。そして、雲仙普賢岳に関する災害復興の代表的な研究書を見ても、雇用に関連する議論は、ほとんど皆無に等しい（たとえば、高橋・木村（2009）など）。

このことはとりもなおさず、やはり、本事例における復興の過程は、まずは農地と農業を対象とした支援策であったからと考えるのが、妥当であろう。むろん、雇用関連の施策においても、どういう状況であったのか、当時まさにその現場ではどういった対応が取られ、どういった問題があったのか否かなど、検討課題は少なくない。しかしながら、本事例に関しては、災害発生から既に20年以上が経過し、当時の責任者もそのほとんどが引退している状況にある。さらなる詳細な検討を加えるためには、当時の行政担当者にあらかじめコンタクトをとり聞き取り調査を実施する他はない。

3-3 第一次産業の被害とその影響

本章の冒頭でも述べたように、本事例では一次産業、特に農業への被害が大きかったことがその特徴ともなっている。復興基金の約1/3強を農林水産業への支援で支出していることから、そうした点が裏付けられている。

これらの支援の具体的な内容などについては、本稿の趣旨とは少々ズレるため、割愛せざるを得ない。また、それらに関して、支援の具体的な内容について言及した資料は数多いが、その一方で、復興過程においてどういった問題が指摘されていたのかについては、存外、言及が少ない。その中では、山古志新ビジョン研究会（2004）には、わずかながら問題点が列

挙げられているので、それを紹介しておきたい。

問題として取り上げられているのは、

- ①（農業基盤整備に時間を費やしたため一カッコ内は引用者補足。以下同じ）農業基盤が整備されたころには、（転職した）若い担い手がすでにサラリーマンに専念
- ②（転作を余儀なくされた場合でも）新たな農作物として、何を作ったらいいかわからない
- ③作る作物により（あらたに）農地改良が必要
- ④農機具購入に莫大な資金が必要
- ⑤災害の長期化で、農業の基本である継続がなされなかったため、離農者が増大の諸点である。

噴火活動が長期にわたったことを考え合わせれば、こうした問題点が残ったこともある程度やむを得ない側面があろうが、農地そのものを回復させることを優先しながらも、転職した（あるいは、せざるを得なかった）農業従事者の「帰農」など、農地・農業の復旧（回復）と復興（あらたな発展）を同時に考えるべきである点が想起される。こうした点は、商業など他の産業復興を考える場合でも、参考となろう。

3-4 CFWとその可能性

より迅速で早急な復旧・復興支援という点と、その中で被災者自身も誇りを持って関わるという意味で今後、災害からの復興過程におけるCFWは、より重要性を持つものと思われる。

実際に現在、東日本大震災に見舞われた岩手でも、被災者自身が漁網などからミサングを作るなど、こうした活動が行われ展開している(<http://www.sanriku-shigoto-project.com>)。そして、「キャッシュ・フォー・ワーク報告」として、下記のような成果報告がなされている。

図表 1-13 東日本大震災におけるCFWの事例

これまでの合計

生産数	36,341 セット
販売数	36,341 セット
つくり手さんの人数	253 人
つくり手さんたちの収入	20,932,416 円
生産管理者さんたちの収入	3,198,008 円

*1 生産管理者、被災団体・被災企業・被災者など幅広方たちにご協力いただいています。

*2 *1のため、収入表記は合計値にしています。

出所：<http://www.sanriku-shigoto-project.com/archive/index.html> より。
(2011年10月27日ダウンロード)

こうしたプロジェクトが生まれた経緯については、倉庫に未使用の漁網を発見した後、「ミサンガデザイナーやプロジェクトチーム、そして地元の浜のお母さんたちと試行錯誤の上、ようやく生まれました」(<http://sanriku-shigoto-project.com/about/index.html>)と記されているだけである。今後、こうしたCFWの取り組みを考える際には、まさにこの「試行錯誤の過程」こそが重要となろう。プロジェクトチームがどのような経緯で生まれ、そして、最終的に製品の販売と収益確保に至るまでにはどのような難関があり、それをいかに突破してきたのかなど、そうしたプロセスこそ、検討すべきであろう。具体的なモノ作りの手順はもちろんのこと、その前段階の資金調達から、製品の販売経路・方法やPR、そして、一連の過程の中で、誰がどのようにリーダーシップを発揮するのかなど、あくまでも「ビジネス」として継続・発展させていくためには、そうした過程と要素のひとまとまりをいかに構築していくのが問題となる。CFWという名称を用いるか否かはさておき、被災者自身が、誇りを持ちつつ、復旧・復興過程に関わる方法として、今後はこうした取り組みが重要性を増すのではないかと考えられよう。その意味では、今回のミサンガプロジェクトの「試行錯誤」の過程を、さらに詳細に検討することは、将来ありうべき災害復興の過程にとって、意味あることのように思われる。

<註記>

(1) CFWとは、永松(2011、第1章)によれば、「労働対価による支援」、すなわち、「自然災害や紛争などの被災地において、その復旧・復興のために被災者自身が自ら働いて関与し、その労働に対して対価が支払われることで、被災者の生活を支援する手法」(p.6)のことを指す。元々は、途上国の大規模災害に対して、人道支援策として採られた手法である。

通例、こうした場合に、無償の義援金などによる支援がまず想定されるが、CFWには、義援金などにはない様々なメリットが存在するという。

第一には、被災者に誇りを与えることができるという点である。

自ら働いて金銭を得ることで、人間としての尊厳の回復につながり、それが被災者自身の誇りにつながることが考えられる。

第二に、労働の機会を提供することが、被災者に生きがいや希望を与える点である。

労働は単に収入を得るだけでなく、多くの人にとって生きがいそのものでもあり、また、社会との重要な接点でもある。さらには、ふるさとの復興に自らが関わることで、被災者自身の希望につながることが考えられる。

第三に、労働が新しい価値を生み出すという点である。

無償の支援であれば、単なる金銭の移動にしかすぎないが、たとえば、被災者が炊き出し活動で報酬を得たとすると、その場合には、被災者がその報酬を得るだけでなく、他の多くの被災者が温かい食事をとることができたという、新しい価値を生み出している。報酬としての金額分だけ、新しい価値を生み出すと同時に、その復興過程を豊かにすると考えられる。

こうした点が、永松(2011)の指摘するメリットである。本書で、阪神・淡路大震災の事

例を検討した大谷が述べている「被災地しごと開発事業」や「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」と、オーバーラップする部分も多々あるように思われる。さらには、旧来の失業対策事業とも重なる部分が少なからず見受けられよう。ただ、被災者自身による、自助努力の一環として労働を位置づけ、その生み出す価値が小さいながらも、被災者の誇りや生きがいにつながる可能性が高いという点で、重要な意味を持つと考えられよう。

いずれにせよ、これらのCFWとして始められた事業が継続し、さらなる発展を遂げるのかは、その次の段階の問題である。あくまでも、復興の初期段階で意味を持つ、働き方の一つの選択肢として、今後さらに検討が進むのではないかと思われる。

(2) (財)雲仙岳災害対策基金(2002)を見ると、復興基金全体における「雇用支援関連支出総額」として表示されている金額と、ここでみるように、個々の支援事業に用いた費用を合計した金額との間に差異が見られるが、その理由は定かではない。

(3) 青田(2011)は、様々な施策を、「◎個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」、「●個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー」、「■コミュニティを対象に支援するメニュー」、「▲コミュニティ以外の団体や組織あるいは不特定多数者の利益に供するメニュー」、「★被災者やコミュニティの支援者を支援するメニュー」といった観点から分類している。

そうした基準で、あらためて前節の支援策をみると、以下の2施策を除けばすべて、「◎個々の被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー」である。

④「中小企業労働福祉施設等改善資金利子補給事業」が●、⑪「職業訓練施設及び企業見学会」が▲である。⑧「技能講習委託事業」は◎、▲の2つの範疇に分類されている。こうした検討からも明らかなように、雇用に関する普賢岳噴火からの復興過程では、「被災者に直接支援する」ことが中心に据えられていた。

<参考文献>

青田良介 2011 「被害者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」、『災害復興研究』Vol.3 (関西学院大学災害復興制度研究所)

(www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_010_aota.pdf)

(財)雲仙岳災害対策基金 2002 『たくましくー復興への歩みー』

香月敏孝 2011 「雲仙普賢岳噴火からの復興経過と関連する研究成果」、農林水産政策研究所(2011)所収。

高橋和雄・木村拓郎 2009 『火山災害復興と社会ー平成の雲仙普賢岳噴火ー』、古今書院。

中央防災会議 2007 『1990-1995 雲仙普賢岳噴火報告書』

内閣府 2010a 『復興対策マニュアル』

(http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208_manual.pdf)

―― 2010b 『災害復興対策事例集』

(http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208_jirei.pdf)

永松伸吾 2008 『減災政策論入門－巨大災害リスクのガバナンスと市場経済－』、弘文堂.
――― 2011 『キャッシュ・フォー・ワーク－震災復興の新しいしくみ－』、岩波書店（岩波ブックレット No. 817）

農林水産政策研究所 2011 「過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～」

(<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/hukko/2011/bunseki.html>)

山古志新ビジョン研究会 2004 「他地域における災害事例」、『第1回産業・経済再生分科会（平成17年1月26日）資料』

(<http://www.yamakoshi2004.jp/contents/about/conf/data/051024/1k08-sankou2.pdf>)

第2章 阪神・淡路大震災時における雇用政策¹

本研究の目的は、阪神・淡路大震災時に実施されたさまざまな政策の中でも、雇用政策について整理・検討することにある。これにより、東日本大震災をはじめとした災害や今後生じ得る災害の際に有効となる雇用政策についての示唆を得たい。

そこでまず、先行する調査・報告や研究を踏まえつつ、阪神・淡路大震災当時になされた雇用政策を典型的にまとめると共に、いくつかの政策についてなされた評価について記したい。次いで、関係機関に対して実施した聞き取り調査の結果をまとめ、最後に、小括を述べることにする。

1 実施された雇用政策とそれに対する評価-先行研究のサーベイより

それでは、先行研究に関するサーベイを開始する。杉村(1999)は、当時の労働省や兵庫県の資料などを参考として阪神・淡路大震災時に実施された雇用政策について整理し、それらを①雇用維持対策、②離職者(失業者)対策、③その他の政策、に分類している。①とは、国による雇用調整助成金の特例的な適用や、県による同種の制度である雇用維持奨励金などであり、②とは、失業給付の特例的支給や、特定求職者雇用開発助成金の特例措置などであり、③とは、内定取り消しに係る雇用調整助成金の特例措置などを意味している。

阪神・淡路大震災時の雇用政策を、杉村(1999)と類似した形で分類したものとしては、総理府阪神・淡路復興対策本部事務局(2000)²や下崎(2005)³を挙げることができる。ここでは、①雇用維持・失業防止対策、②離職者の雇用促進対策、の2つに雇用政策を分類しているが、これは杉村(1999)では③に分類された政策を①か②のいずれかに含めたものとして解釈できる。

神戸市(2011)⁴は、被災地において実施された雇用政策を図表などにまとめている。これによると、震災復興に係る雇用政策は以下の5つに分類される。Ⅰ求人確保対策の推進、Ⅱ企業での雇用維持支援、Ⅲ就職支援対策の推進、Ⅳ職業能力開発の推進、Ⅴ生活支援対策の推進。なお、ⅠからⅤのそれぞれに属する具体的な政策についても記されていることから、その内容を吟味すれば上述の研究や報告書と同様の分類をすることも可能である。

¹ 本研究を作成するにあたっては、兵庫労働局、兵庫県庁それに神戸市役所への聞き取り調査を実施した。ご協力いただいた職員の方々には、深くお礼申し上げたい。また、所内研究会では、山口浩一郎氏、森川善樹氏、さらには他の参加者より有益なコメントをいただいた。深くお礼申し上げる。いうまでもなく、残り得る誤りは筆者に帰するものである。

² http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji.html よりダウンロード可能である。

³ <http://web.pref.hyogo.jp/contents/000039160.pdf> よりダウンロードできる。

⁴ <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/honbun.pdf> よりダウンロード可能である。

図表 2-1 阪神・淡路大震災時に実施された主たる雇用政策

	政策の種類	政策の概要
①雇用の維持・失業の防止のための対策	1 雇用調整助成金の特例措置	被災地域内に所在する事業所の事業主を支給対象とすると共に、高率助成を実施。被災地域外に所在する、被災地域内に所在する事業主の下請け事業主に対しても、本助成金を支給。採用が内定している大学・短大生に休業などを実施する場合についても、本助成金を支給。(①-5と重複受給可。)
	2 失業給付の特例措置	激甚災害法適用地域の事務所に雇用される被保険者に対しては、震災による事業所の一時休業などにより賃金が受けられない場合についても基本手当を支給。災害援助法適用地域の事業所に雇用される被保険者に対しては、離職前事業主に再雇用予約がある者についても基本手当を支給。失業給付手続きの弾力化、簡略化を実施。
	3 新卒者の就職対策	経営者団体や事業主に対し、新卒者の内定取り消しなどを可能な限り回避するよう要請。
	4 職業訓練1	被災地に所在し、雇用する労働者に対し職業訓練を行う事業主や雇用する労働者の申し出による自主的な教育訓練の受講を援助する事業主に対して、高率助成の特例措置などを実施。
	5 被災者雇用維持奨励金	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、①-1を補完する形で県により実施。具体的には、事業主が講じた雇用維持のための措置に要した経費の一部を支給。(①-1と重複受給可。)
②離職者の雇用の促進のための対策	1 特定求職者雇用開発助成金制度の特例措置	震災により離職を余儀なくされた45歳以上の者を支給対象に追加。
	2 「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」制定	公共事業に被災失業者が雇用されるべき割合を設けることにより、彼らの雇用の場を提供することを目的とした法。
	3 広域的な労働需給調整	全国の公共職業安定所を通じて求人開拓を実施することにより、住居確保に配慮した求人の確保に努めると共に、求人情報の提供、合同就職面接会などを実施。
	4 職業訓練2	職業訓練2は、以下のように分類できる。Ⅰ被災地求職者特別訓練(求人が多く見込まれる災害復興関連分野のニーズに対応した特別訓練)、Ⅱいきいき就労特別訓練(仮設住宅などで生活する者を対象とした、短期的な特別訓練)、Ⅲ被災地求職者企業委託特別訓練(企業委託形式による特別訓練)、Ⅳ特別訓練受講手当(ⅠからⅢの特別訓練などの受講を促進するために、一定の要件を満たした者に受講手当を支給するもの)。
	5 雇用開発班による求人開拓	雇用開発班の活動強化による積極的な求人開拓。
	6 ふれあいハローワークの実施	仮設住宅の全居住者を対象に、仕事についての具体的なニーズを把握し、個々人のニーズを踏まえた求人開拓や巡回相談を実施。
	7 被災者雇用奨励金・震災失業者雇用奨励金	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、被災者を雇い入れ、常用労働者として6か月以上継続して雇用した事業主に、労働者1人あたり50万円を支給。
	8 被災地しごと開発事業	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、震災によって仕事を失った人々に「緊急」に働く場を提供するためのもの。ここで提供された仕事とは軽易な仕事であり、対象は再就職が困難な45-60歳。報酬は、月額5万程度。本事業の狙いは、閉じこもりがちな中高齢者に生きがいを感じてもらい、自立へのステップアップに導くこと。
	9 被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、立ち上げ段階のコミュニティ・ビジネスを総合的に支援しようというコミュニティ・ビジネス等支援事業の中でも中核的な役割を果たしたものの。助成対象としての条件は、①有償で行われる事業であること、②労働の対価を得られる事業であること、③利益はコミュニティに還元されること、④継続して実施される事業であること、など。
	10 生きがい仕事サポートセンターの設置	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、コミュニティ・ビジネス等支援事業の一環。同サポートセンターの業務内容は以下とおり。①生きがい仕事を行っている者や行おうとする者への支援、②生きがい仕事に係る就業機会の創出、③生きがいしごとを求職する者の開拓、④生きがい仕事に係る情報の提供、など。

ここで、上の4つの研究・調査に記されたさまざまな雇用政策のうちの主たるものを、前掲の総理府阪神・淡路復興対策本部事務局(2000)や下崎(2005)にしたがった分類で整理すると図表2-1のようになる⁵。

各種政策の概要については、図表中に記載してあるため繰り返し説明することは避けるが、ここに挙げた政策の中には先行研究によって評価がなされているものもある。以下ではそれを紹介したい。

前掲下崎(2005)は、以下に示すように、いくつかの政策について評価している。①-1「雇用調整助成金の特例措置」および①-5「被災者雇用維持奨励金」についてであるが、実際に多くの企業によって活用されたものであり、雇用維持という観点から判断する限り迅速かつ確かな措置が講じられたと指摘している。ただ同時に、特定企業内の従業員の雇用維持のために活用されたことにより、雇用流動化によって生じたであろう新たな事業創造などと上手く連携できなかったことに問題点を見出すことができるともしている。

①-2「失業給付の特例措置」については、①-1「雇用調整助成金の特例措置」と組み合わせられることにより、雇用者の生活不安を発生させない万全の体制が確保できたとしている。くわえて、阪神・淡路大震災では賃金の未払いがほとんど問題とならなかったが、その理由としては、企業の賃金支払い努力と共に①-1や①-2などの生活保障的な政策の成果を挙げている。なお、失業給付の特例措置が実施されたとしても、事務手続きが迅速になされなければ失業給付の支給が遅れることとなるが、この点についても、特別相談窓口の設置や手続きの柔軟化により適切に対応されたとしている。

ただし、パート労働者などの雇用保険法適用除外者への救済措置などについては残された問題であり、何らかの対応が必要であるとも指摘している。

②-3「広域的な労働需給調整」に関連する兵庫県内外の社宅付き求人の斡旋についてであるが、住み慣れた土地を離れなければならないという条件から、希望者は少なかったと指摘している。また、同じく②-3に関連して、全国の求人情報を被災地に公開するよう手続きがなされてはいるが、県外の求職に応募する事例はあまり多くはなかったとしている。なお、これらと同種の指摘は、横山(1995)によってもなされている。

前掲杉村(1999)は、②-2「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」について評価しているが、罰則が伴わず実効性が弱かったためにこの法律に基づいて雇用された被災者はわずか30人弱であったとしている。

横山(1998)は、②-4「職業訓練2」に関連する3つの特別訓練について評価している。被災地求職者特別訓練については、本来の対象者は被災地求職者であるにもかかわらず、純然たる被災者の割合は少数であることや、就職者として確認できている者は訓練修了者のう

⁵ 図表をまとめるにあたっては、内閣府(2010)も参考にした。また、後に説明する聞き取り調査やその際に得られた資料も参考にしている。なお、内閣府(2010)は、http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208_jirei.pdfよりダウンロード可能である。

ちの7割弱であることを指摘している。

いきいき就労特別訓練については、技能実習の内容が簡単であるため、実際の仕事で必要とされるニーズとの誤差が大きい点を課題として挙げると共に、訓練修了者の就職状況は厳しかったのではないかと推察している。

被災地求職者企業委託特別訓練については、訓練後、委託企業に就職させることを狙いとしており、その就職率は豊岡市では100%であったことを紹介している。ただ同時に、そもそも委託訓練に協力してくれる企業が少なくことや受け入れ人数が少ないこと、さらには、仮に協力企業が見つかったとしても業種や所在地などの面で必ずしも受講申込者のニーズに合致しないというミスマッチの問題があることなども指摘している。

なお、雇用政策の評価について直接的に論じているわけではないが、小西(2002)は、阪神・淡路大震災の被災地で創出された就業機会について具体的な数値を挙げつつ議論し、②-8「被災地しごと開発事業」でのべ57,723件の就業機会が1997年度から2001年度の5年間で創出されたことを紹介している。くわえて前掲神戸市(2011)は、特筆すべき政策として②-9「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」を挙げているが、同事業は兵庫県、神戸市による復興総括検証の場において成果として指摘されると共にその重要性が強調されたとしている。

以上、ここまでは阪神・淡路大震災時に実施されたさまざまな雇用政策とその評価などについて、先行研究を概観しつつまとめてきた⁶。次節では、兵庫労働局と兵庫県庁への聞き取り調査から得られた結果を紹介するのにくわえ、神戸市役所への聞き取り調査より得られた結果についても簡単に触れることとする。

2 聞き取り調査

2-1 兵庫労働局⁷

前節で記したように、阪神・淡路大震災時には数多くの雇用政策が実施されたが、雇用調整助成金の特例措置は事業主、とりわけ復旧・復興のための体力が乏しい中小・零細企業の事業主から好評であった⁸。雇用調整助成金が多く由企业によって利用されたことは、前掲下崎(2005)が指摘するところではあるが、事業主にとって有益なものであったからこそ利用者も多かったという側面もあろう。以下では、この雇用調整助成金やそれを含む各種助成・支給の業務について述べていきたい。

⁶ なお、雇用政策に限らず、阪神・淡路大震災時の諸政策、さらには被害・復興状況などについて学術的な観点より広く議論したものとしては永松(2006)が挙げられる。また、松繁(1998)は、震災の影響が大きかったのは第3次産業でありそこでは復興も進んでいないこと、特に小規模セクターほどその傾向が強くとれることを統計的手法により明らかにしている。

⁷ 聞き取り調査は、2011年9月26日に実施された。なお、ここでの記述は、調査時に提供された資料にも基づいている。

⁸ 当時の担当者によると、雇用調整助成金を震災時に措置された事業主から、「大変助かった」という旨の声を未だに掛けられることもしばしばあるという。また、筆者が実施したある企業団体への電話インタビューからは「企業側からみても有効な政策であったと思う」との指摘を受けている。

雇用調整助成金が事業主から好評であった背景には、融資ではないので返済の必要がないことが挙げられる。融資の場合には、後の返済を考慮するためか利用者が少なくなる傾向がある⁹。ただし、前掲下崎(2005)が指摘するように、雇用調整助成金には、雇用流動化によって生じるであろう新たな事業創造と上手く結び付きにくいという側面もあることには留意すべきである¹⁰。

雇用調整助成金が被災地における有効な雇用政策のひとつに成り得るとしても、その支給が円滑になされなければ十分な効果を期待することはできない。この点をクリアすべく、労働局や関係機関は、雇用調整助成金を含む各種助成・支給の業務にあたっては、柔軟かつ臨機応変な対応で臨んだ¹¹。

第1に、殺到する被災者に対しては、県外を含む他地域に所在するハローワークの職員の応援や、臨時ハローワークなどの設置により対処した。

応援がうまく機能した背景には、業務上の手続きが全国のハローワークで共通した枠組みとなっていたがゆえに、応援に駆け付けた職員が被災地でも即戦力として働けたという強みがあったことが指摘できる。また、阪神・淡路大震災の場合は、大規模な災害であったとはいえ東日本大震災などと比べると相対的な意味では被害は局所的であった。それゆえ、県内からの応援は震災後1週間ほどで開始されたが、このことも応援がうまく機能した要因の1つとして挙げることができる。なお、県外からの応援は、震災後1か月ほどが経過してから開始された。

臨時ハローワークなどの相談窓口を設置したことも、激増する来所者への対応としては有効であったと考えられる。通常の施設だけを利用していたのでは、押し寄せる被災者のニーズに到底対応できなかつたためである。

第2に、震災の影響で、各種助成・支給を受けようにも必要書類を揃えることができない被災者が数多く発生していた。これに対し、労働局では、書類の不備などがある場合であっても可能な限り申請を受理する方向で対応した。このような対応を可能としたのは、国や省庁が適切な指示・命令を出した上で、現場に権限をしっかりと委譲していたためだと指摘できる。

なお、柔軟な対応には不正受給などの問題が生じる恐れが伴うとはいえ、緊急事態ゆえに柔軟性を持って対処するという姿勢には一定の合理性があったと思われる。

⁹ この傾向は、兵庫県庁への聞き取り調査においてではあるが、担当者から指摘されると共に提供されたデータからも観察できた傾向である。

¹⁰ 災害時ではなく、平時における雇用調整助成金制度の問題点としては、市場メカニズムを通じた効率的な産業構造の変化を阻害する点が挙げられることがある。ただし、ここでの留意点とは、この種の問題を意味しているのではない。災害によって経営の危機に瀕している企業は、基本的にいって、市場メカニズムによって淘汰されつつある企業とは違うのであるから、そのような企業の存続を支援することが市場メカニズムの効率性を阻害することに直結しないためである。ここでいう留意点とは、雇用調整助成金が支給されない結果として雇用が流動化した場合には生じていたであろう“新たな事業創造”が、阻害される恐れがあるという点である。

¹¹ 先に述べたように、失業給付の支給が柔軟かつ適切に実施されたことについては、前掲下崎(2005)も指摘するところである。

第3の問題は、雇用調整助成金についてのものである。雇用調整助成金とは、いうまでもなく、事業主が雇用する労働者を休業などさせた場合に、それに係る手当や賃金を助成するというものである。したがって、事業主が雇用調整助成金を申請する際には、休業の定義などについて正確に把握しておく必要があるが、被災地に多く存在したタクシーや港湾関連の業種などでは、他の業種と比較して休業の定義が大きく異なってくる。それゆえ、これら業種を含むすべての業種の事業主を対象として雇用調整助成金の説明会を実施すると、休業の定義について混乱が生じる恐れがあった。

このような問題を避けるべく、雇用調整助成金についての説明会は、タクシーや港湾関連の業種など休業の定義が変則的な業種と、それ以外の業種に分けて実施された。つまり、地域の産業構造を踏まえつつ適切な対応がなされたといえる。もちろん、説明会の回数は増えることとなったが、被災地域のハローワーク職員の懸命の努力と先述の応援によって説明会は実現された。

以上、雇用調整助成金をはじめとした各種助成・支給に係る業務についてみてきた。ここからは、包括的に述べるならば、応援、臨時ハローワークなどの設置、柔軟な助成・支給手続き、地域の産業構造に応じた対応が各種業務を遂行していく上で重要となったことが示唆された。とすれば、今後の災害時においても、このような対応は重要になるものと考えられる。

ただ、このような対応が可能であった背景には、いくつかの条件が成立していたことも看過すべきではあるまい。すなわち、適切な応援が実現したのは、それを可能とする体制が構築されていたという条件や、阪神・淡路大震災の被災地域が相対的な意味では局所的であったがゆえに迅速な応援が実施されたという条件が成立していたからであり、柔軟な助成・支給手続きは、国や省庁の適切な指示・命令があったことにくわえ現場への権限移譲が適切になされていたという条件の下、実現したのである。

したがって、これら条件が成立していない場合には、上記対応がうまく機能しない可能性があることには留意すべきである。東日本大震災に議論を限定して述べると、被災地域が広大な範囲に及んでいることから未だ適切な応援が実現できていない恐れも捨てきれず、この点に配慮した対応が求められる。

以上ここまでは、雇用調整助成金やそれを含む各種助成・支給業務について述べてきた。以下では、職業訓練についても触れておきたい。いくつかの知見が得られたためである。

震災後しばらくすると、復旧・復興に係る労働需要が増加してきた。具体的には、建設業を中心とした求人が増加してきた。しかしながら、被災地域は比較的ホワイトカラーの多い地域であったため、これら求人に応じることができる者が十分にいたわけではなかった。要するに、被災地では職業間ミスマッチが発生していたと解釈することができる。

このような状況においては、職業訓練が有効になると考えられるが、災害時などの緊急事態においては留意すべきこともある。職業訓練により技能・技術を身に付けていくためには、当然ながら一定の期間が必要とされる。一方で、復旧・復興に係る求人は早急に充足される

必要性が特に高い。このことを反映してか、阪神・淡路大震災時に建設業での求人に応じた者の多くは、職業訓練を終えた被災者というよりも、県外からやってきた労働者なのであった¹²。

上の議論からは、災害からの復旧・復興時には建設業を中心とした労働需要が発生することから、それに対応すべく職業訓練が重要になる可能性が指摘できる。が、同時に、復旧・復興に係る労働需要であるがゆえにただちに充足される必要性が特に高く、結果として職業訓練が間に合わないという事態も発生し得ることがわかる。

よって、災害対応として職業訓練を実施しようという場合には、いかに迅速に必要となる労働力を育成するののかという問題が克服される必要があるだろう。ただし、地域によっては、ブルーカラー労働者が多く存在するなどの理由により、建設業で必要とされる労働者の育成が比較的容易な場合もあるかもしれない。このようなケースでは、職業訓練の有効性は相対的に高まることになる。

以上、ここまでは、兵庫労働局への聞き取り調査の結果を記した。

2-2 兵庫県庁と神戸市役所¹³

ここでは、兵庫県庁への聞き取り調査の結果を主として記述するが、補完的に神戸市役所への聞き取り調査の結果についても触れることとする。

兵庫県庁への聞き取り調査からは、前節で紹介した被災地しごと開発事業と被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業について、いくつかの興味深い示唆が得られた。よってここでは、それらについて述べることにしたい。

被災地しごと開発事業の概要は前掲図表2-1に記されたとおりであるが、要点を述べるとすれば、仕事を失った被災者に「緊急」の仕事を提供し、その後の自立を促すことを目的とした事業といえる。

前掲小西(2002)によると、この事業は、1997年度から2001年度の5年間で約57,723件の仕事を創出したのであるから、「緊急」の仕事を提供するという目的に照らし合わせれば一定の成果を達成したものであるとして評価することができよう。また、引きこもりになりがちな被災者に、社会への参加を促したという点でも評価されてしかるべき事業といえる。

一方で、以下のような留意点も存在する。被災地しごと開発事業で、被災者が実際に従事した仕事とは、電話アンケート調査業務、街頭啓発・美化推進事業、商店街等通行量調査業務、さわやかなまちかど再生支援業務、仮設住宅空き家点検業務などの軽易な仕事であり、

¹² なお、職業訓練プログラムとしては震災に応じた新規のプログラムも用意されたが、多くのプログラムは従前より存在するものであった。これは、上の議論からも理解できるように、特に必要とされたのが建設関連の労働力であったために、その種の労働者を育成するプログラムであれば、既に存在していたことが影響しているであろう。ただし、従前より存在するプログラムが多かったとはいっても、各プログラムの定員を増やしたり、各プログラムの実施回数を増やすなどの対応はなされた。

¹³ 兵庫県庁への聞き取り調査は、2011年9月16日に実施した。また、神戸市役所への聞き取り調査は、2011年10月7日に実施した。以下の記述は、調査時に提供された資料にも基づいている。

その多くは緊急的・短期的な社会的ニーズに応じた仕事であったとはいえ、旺盛な社会的ニーズに裏付けられた仕事とまでは必ずしもいえないものでもあった。

したがって、これらの仕事それ自体についてみれば、長期間に渡り実施し続ける意義が高いとはいえないことにくわえ、これらの仕事に従事したことがその後の就業や自立にプラスに働くという効果も期待されたほどではなかったように思われる。

しかしながら、被災地しごと開発事業は市民や各種団体などからの要請・陳情を踏まえつつ、「緊急」の対策という当初の発想とは異なり、結果的には1997年から2004年の長期に渡り実施され続けることとなった¹⁴。

以上の議論からは、今後、被災地しごと開発事業と同種の事業を行おうとする際の注意点が浮かび上がってくる。上で触れたように、この種の事業は短期間に比較的多くの雇用を創出できるというメリットを有するものの、いくつかのデメリットも併せ持っている。したがって、デメリットをいかにして逡減せしめるのかという点が重要になる。

デメリットを小さくするためには、第1に、被災者が従事する仕事の内容について吟味する必要がある。つまり、社会的ニーズを考慮した場合に一定の重要度を備えた仕事であることはもちろん、その後の就業や自立にプラスに働くような仕事を用意することが望ましい。第2に、復旧・復興に利用できる財源が限られていること、また、一層の自助努力を引き出すと共に着実な自立を促すという観点からは、事業の実施期間を短期に限定したり、事業が提供する仕事に従事できる回数を制限するなどの工夫が必要かもしれない。

それでは次に、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業について述べたい。事業の概要は、やはり前掲図表2-1に示されてはいるが、簡単に述べるとすれば、立ち上げ段階にあるコミュニティ・ビジネスを支援しようとするものである。

この事業が開始された経緯は、以下のようなになる¹⁵。震災直後、被災地では、多くのボランティアが被災者を支えるための懸命の活動をしていた。しかしながら、恒久住宅への移行が始まる頃から、ボランティアの数は徐々に減少してきた。そして、震災から3年を過ぎた頃になると、ボランティア活動に多額の支援を行ってきた団体の中には解散するところも現れてきた¹⁶。活動資金の減少は、さらなるボランティア活動の縮小を引き起こした。

一方において、被災地におけるボランティア活動へのニーズは引き続き存在していた。それゆえ、ボランティア活動を経済的にいかにして支えていくべきかが課題となった。こうした中、支援金などの外部資金に依存せず、一定の収入を得ながら地域のニーズを充足させようとするボランティアの事業化への動きが出てきたのである。

ボランティアを事業化したもの、換言するとボランティアを有償化したものこそが、ここでいうコミュニティ・ビジネスなのである。コミュニティ・ビジネスを立ち上げるにあたっ

¹⁴ ただし、2002年度以降は名称を「被災者就業支援事業」と改めている。

¹⁵ 兵庫県(2009)も参考にした。

¹⁶ 例えば、阪神・淡路コミュニティ基金はボランティア活動に対して多額の資金を供給してきたが、当初から設定されていた活動期間の経過に伴い、解散している。

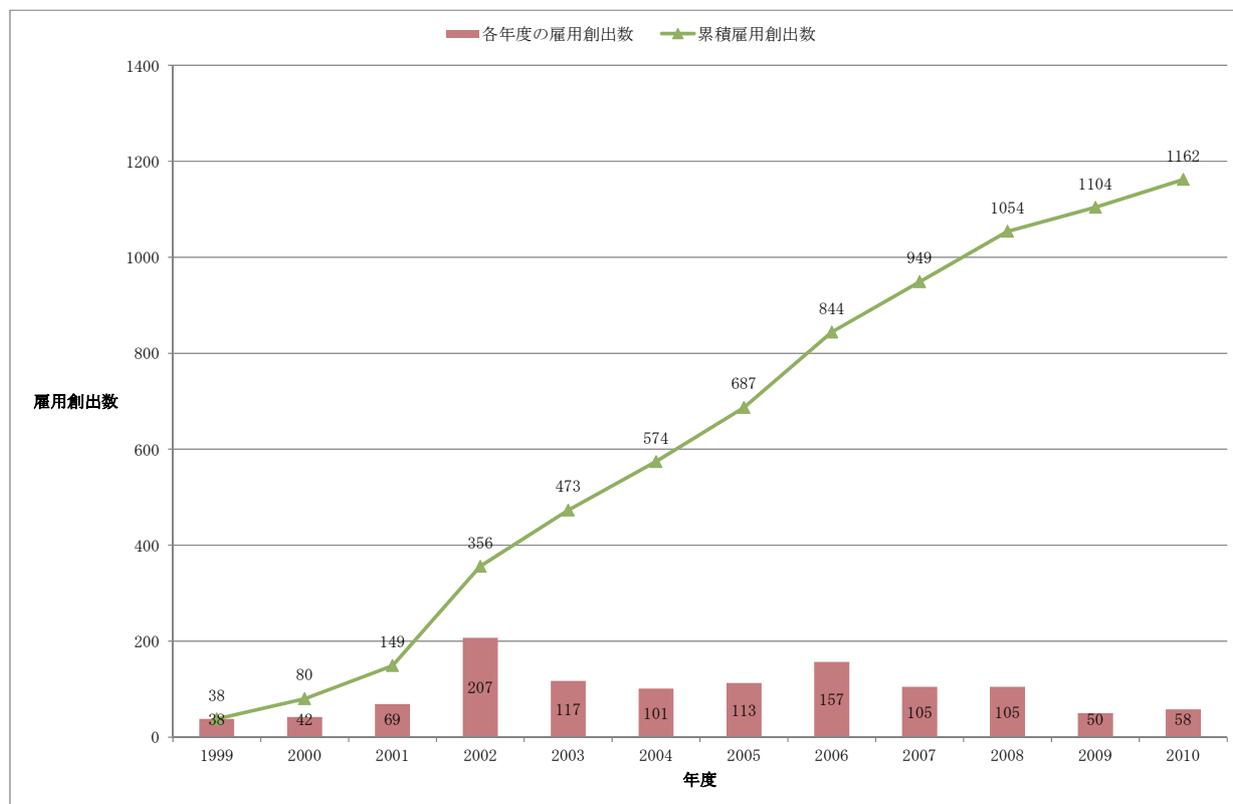
ては、経費の助成をはじめとした支援が重要となる。そこで、県では、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業を展開することにより、立ち上げ経費の一部を補助することとした¹⁷。

具体的な助成内容は、図表2-2に示されたようになる。なお、支援地域は兵庫県内でも被災地域に限定されていた。また、人件費に係る補助は、あくまでも立ち上げ時の臨時的なアルバイトへの賃金支払いなどに限定されるのであり、継続的に勤務するスタッフの賃金などに対しては適用されない。

図表2-2 被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業の助成内容

	1999年度	2000年度～2001年度	2002年度～2004年度
補助額(上限)	300万円(初年度200万円、次年度100万円)	400万円(初年度300万円、次年度100万円)	300万円(初年度200万円、次年度100万円)
補助率(上限)	2分の1	3分の2	2分の1
補助期間	2年間		
補助対象経費	立ち上がり経費(事務所等の賃料、改装費、初度備品、スタッフ等研修費、アルバイト賃金、その他費用)		

図表2-3 被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業や同種の事業が創出した雇用数

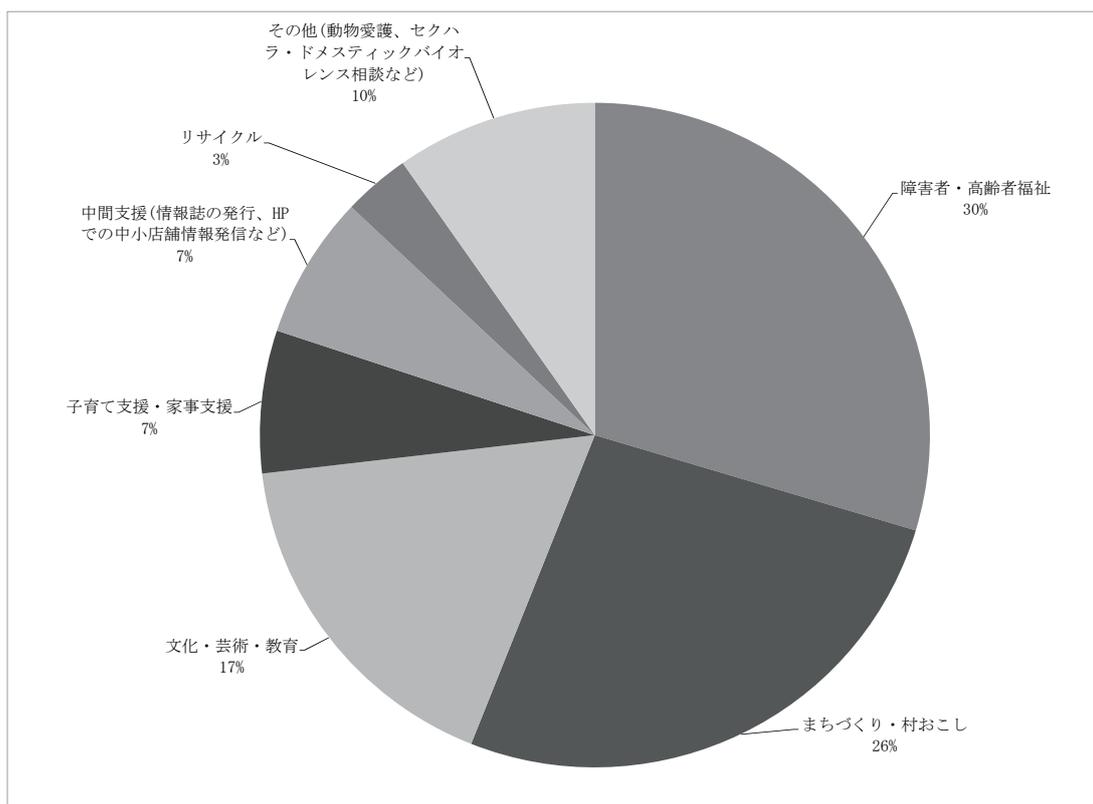


¹⁷ もちろん、経費の助成以外にも重要といえるが、この点についての支援事業も展開された。例えば、コミュニティ・ビジネス入門相談・情報提供やコミュニティ・ビジネス・ゼミナールなどがそれであり、内容を要約すれば、コミュニティ・ビジネスへの入門相談や大学と連携した体系的な学習機会の提供であった。

図表 2-2 から理解できるように、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業の実施期間は 2004 年度までであった。ただし、2005 年度以降も名称を変えつつ、また財源を阪神・淡路震災復興基金から一般財源に変更しつつ、さらには支援地域を全県へと拡大しつつ、同種の事業は現在に至るまで継続している。これら事業が創出してきた雇用量は図表 2-3 に示されたとおりであるが、2004 年度までに 574 件、2010 年度までに 1,162 件の雇用を生み出していることがわかる¹⁸。

コミュニティ・ビジネスが実施する事業分野は、図表 2-4 に示されたような分布となる。ここでの数値は、1999 年度から 2010 年度までに助成を受けたすべての団体を対象として導出されたものであるが、障害者・高齢者福祉分野の事業に従事する団体の割合が最も高く、その後に、まちづくり・村おこしの分野の事業に従事する団体が続いていることがわかる。コミュニティ・ビジネスが地域のニーズに根差した活動を中心としていることがうかがえよう。

図表 2-4 コミュニティ・ビジネスの事業分野の分布 (N=216)



¹⁸ ただし、累積雇用創出数を導出するにあたっては、事業休止などの影響は考慮していない。つまり、すべての事業が、現在に至るまで継続していると仮定した場合の雇用創出量として計算している。県より提供された資料によると、1999 年度から 2009 年度の間助成を受けた団体のうち、事業を継続している事業所は 65.4%、休止している事業所は 4.6%、中止した事業所は 11.1%、そして未回答の事業所は 19.0%となっている。

さて、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業が開始された経緯からもわかるように、さらには、これと同種の事業が被災地以外にも拡大されると共に現在に至るまで継続していることから理解できるように、コミュニティ・ビジネスには単に雇用を創出すること以外にもいくつかのメリットがある。

まず、通常のボランティアは、公的部門や民間企業では対応が難しいニーズにも応えてくれるという特徴を有するものの継続性には限界がある。一方で、有償ボランティアともいえるコミュニティ・ビジネスであれば、これら3つの主体が有する限界を克服することが可能となる。つまり、継続性を有しつつニッチニーズに対応することができる。

また、コミュニティ・ビジネスは、単なる仕事を生み出すというよりも、自己実現などと表現し得る精神的な報酬をも得ることのできる仕事を提供すると考えられる。

つまり、コミュニティ・ビジネスが創出する仕事とは、ビジネス性を有した社会貢献活動という側面を持っているのと同時に、精神的満足を重視する者に活躍の場を与え得る仕事と考えることができる。

以上、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業についてみてきた。この種の事業が持つメリットについてはすぐ上で述べたとおりであるが、一方において、雇用創出のスピードは決して速くはないことにくわえ、その量も非常に多いわけではないという点には注意を払うべきである。

なお、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業と同種の事業には、神戸市によって実施されたいきがい「しごと」づくり事業というものもあるので、簡単に触れておきたい¹⁹。ただし、この事業は、そもそも福祉対策として実施されたのであり、雇用対策として実施されたわけではないという点には留意されたい。

いきがい「しごと」づくり事業は、被災高齢者などの新たな生きがいとしての「しごと」の場・機会を提供する事業に取り組んでいるコミュニティ・ビジネスに対して、事業費の一部を補助するというものであり、以下のような経緯で開始された。

被災地の高齢者の多くは、もともと年金生活者など所得が十分ではない者が多いことにくわえ、震災により近隣住民間の絆も断たれたために引きこもりがちになっていた。このような状況を改善すべく、ボランティア団体は、これら高齢者が持つ技術・技能を活用した製品づくりにより小遣い程度の現金収入が稼げるよう、また、生きがいを持って自立した生活を取り戻してもらえよう、作業所の運営や販売経路の確保などに尽力していた。要するに、高齢者を活用した事業であるという特徴はあるものの、これまでにみてきたようなコミュニティ・ビジネスの運営を始めていたのであった。

しかしながら、完全な無償事業ではないという性質を有していたがゆえに、従来存在した

¹⁹ 市町村の雇用政策について検討した渡邊(2007)からも理解できるように、基礎的自治体が雇用政策に関与する程度は高くはない。この点については、当時の神戸市についても同様であった。しかしながら、雇用の中でも福祉分野との繋がりを持つ雇用に対しては、神戸市も積極的な対策を展開してきた。以下の本文中で取り上げるいきがい「しごと」づくり事業は、そのような事例の1つである。

各種ボランティア助成制度の対象とはならない。そこで市は、県に働き掛けることにより、阪神・淡路震災復興基金を利用した事業としていきがい「しごと」づくり事業を開始したのであった。

先述のように、この事業は県が実施する被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業と類似したものである。それゆえ、この事業の、雇用対策としてみた場合のメリットやデメリットも被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業に似通ったものになると考えられる。

以上ここまでは、兵庫県庁への聞き取り調査の結果についてまとめると共に、神戸市役所への聞き取り調査の結果についても補完的に触れた。

2-3 その他の情報・知見

ここでは、関係機関への聞き取り調査から得られた情報や知見のうち、これまでに紹介してこなかったものについても記しておく。

第1に、阪神・淡路大震災時の各種助成・支給などの内容については、新聞などでも紹介されたのであるが、実際の内容と新聞などで紹介された内容に食い違いがあり、そのことが混乱を招くといった事態も生じた。また、各種助成などの支給要件が段階的に緩和された際には、そのことを知らない者が緩和後の支給要件に該当するにも関わらず申請をしなかった可能性も排除できないという。これらからは、正確な情報を被災者に周知することの重要性が指摘できる。

第2に、阪神・淡路大震災時には、被災者からの要望がさまざまな形で関連機関に寄せられたが、県民性や地域性の違いに起因してか、東日本大震災では被災者の要望が十分には寄せられていないのではないかという指摘を受けた²⁰。これが事実だとすれば、現在実施されている対策は、被災者のニーズに十分に対応したものである保障がなくなってしまうことから、留意すべきと思われる²¹。

3 小括

本研究では、阪神・淡路大震災時に実施された雇用政策について整理・検討してきた。具体的には、まず、先行研究をサーベイすることにより、当時実施された雇用政策について典型的に整理すると共に、いくつかの政策についてなされている評価についても概観した。

次いで、兵庫労働局、兵庫県庁それに神戸市役所への聞き取り調査から得られた結果について紹介したが、ここからは災害時に有効と成り得る雇用政策や被災者対応の在り方、さらには各種雇用政策のメリット・デメリットなどが検討された。

本研究が議論してきたのは、あくまで阪神・淡路大震災時に実施された雇用政策である。

²⁰ 兵庫労働局、兵庫県庁それに神戸市への聞き取り調査のすべてにおいて共通して指摘された。

²¹ なお、公共部門のみならず民間部門も被災者の雇用対策に協力したが、神戸商工会議所(1995)には同会議所や関連企業がさまざまな機関と協力しながら雇用の維持・確保に努めた様子が紹介されている。

したがって、ここで得られた知見のすべてが、あらゆる災害時にうまく適用できる保障があるわけではないことには留意されたい。

また、本研究では、どちらかといえば産業政策といわれるような分野についての考察は行わなかったが、労働需要が派生需要であることを踏まえると産業政策もまた雇用問題を考える際には重要になる。とりわけ、中長期的にはその重要度は増すものと思われることから、今後この点についての検討も必要となろう。

<参考文献>

- 神戸市(2011)『阪神・淡路大震災の概要及び復興』、第3部第4章、神戸市
- 神戸商工会議所(1995)『神戸商工会議所震災復旧1年の記録』、神戸商工会議所
- 小西康生(2002)「被災地で創出された就業機会」、『阪神淡路大震災復興誌(第6巻)2000年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会
- 下崎千代子(2005)「多様なワークスタイルづくりを通じたしごとの創造等、しごと・雇用対策」、復興10年総括検証・提言データベース収録論文、兵庫県
- 杉村芳美(1999)「雇用の復興と政策課題」、藤本建夫編『阪神大震災と経済再建』、第5章、勁草書房
- 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局(2000)『阪神・淡路大震災復興誌』第4章第10節、総理府
- 内閣府(2010)『災害復興対策事例集』、内閣府
- 永松信吾(2006)「阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政」、『減災』Vol. 1、pp. 106-123
- 兵庫県(2009)『伝えるー阪神・淡路大震災の教訓』、ぎょうせい
- 松繁寿和(1998)「中小零細部門における阪神大震災の影響とその後の復興」、『国際公共政策研究』第3号第1巻、pp. 13-29
- 横山政敏(1995)「被災地における雇用の現状と雇用・失業対策のあり方」、『1995年度阪神・淡路大震災学術関連研究発表会論文集』、立命館大学阪神・淡路大震災復興計画に関する特別研究プロジェクト、pp. 21-35
- ―――(1998)「震災と地域雇用」、立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学』、第4章、有斐閣
- 渡邊博頭(2007)「市町村の雇用創出への取組と今後の課題」、労働政策研究・研修機構編『地域雇用創出の新潮流-統計分析と実態調査から見えてくる地域の実態』第7章、労働政策研究・研修機構

第3章 平成16年新潟県中越地震および平成19年能登半島地震、新潟県中越沖地震の事例

1 はじめに

この章では平成16(2004)年に発生した新潟県中越地震、平成19(2007)年に発生した石川県能登半島地震、新潟県中越沖地震の災害復興対策における雇用創出および就業支援について概観する¹。その上で、平成23(2011)年3月に発生した東日本大震災の復興対策における雇用創出および就業支援への含意を整理したい。なお、能登半島地震については雇用・就業に関連する事項に限定して取り上げることにする。

東日本大震災の被害は、地震(本震と余震)そのものの被害、地震直後に発生した津波による被害、原子力発電所事故による被害が複合しており、また、東日本大震災の被害は地理的に広範囲に及び、被災した地域の自治体も仙台のような大都市だけではなく、沿岸や中山間地に位置する中小規模の自治体が多いこと、被害の深刻さは津波による被害がある分、沿岸地域の自治体において深刻であるといった特徴がある。そのため、既に取り上げた阪神・淡路大震災の事例のような都市部における災害復興としての雇用創出・就業支援だけではなく、中小規模の自治体における災害復興としての雇用創出・就業支援の在り方も検討していく必要があり、この点で、中越地震、能登半島地震、中越沖地震の取組みが東日本大震災の復興対策の参考になるのではないかと考えられるからである。

後で見るように、被災からの復興過程における基金の果たす役割は大きいですが、中越地震の復興基金事業では雲仙普賢岳や阪神・淡路大震災の基金事業にない復興メニューが組み立てられており、北海道西南沖地震の奥尻島の事例のような水産業中心の沿岸の自治体における取組みとともに、東日本大震災の被災地の特質を踏まえた復興策を講じる上で参考になるのではないかとと思われる。

なお、中越地方には柏崎刈羽原子力発電所が立地しているが、地震による影響は東日本大震災による福島県を中心とする被災地域と共通するものの、その影響は相対的に小さいので、限定的に取り扱うことにする。

ところで、先行調査研究ではどのようなことが明らかにされてきたのであろうか。内閣府経済社会総合研究所(2009)では中越地震と阪神・淡路大震災の災害対策事業全般を比較して、以下のような特徴を指摘している。すなわち、第一に、地方団体の裁量が小さく、地方が施策の中身や補助対象の給付要件を決めることができないこと²。第二に、震災関連施策の多くが国による財源保障があり、地方の負担が小さいこと。第三に、災害発生直後と復旧・復興期とでは国と地方の負担割合が異なっており、発生直後は国庫補助負担率が高い事業が実施

¹ 新潟県中越地震を新潟県中越大震災と呼ぶ場合もあるが、基金の名称など一部の固有名称を除いて、内閣府の資料にあわせて新潟県中越地震と表記した。

² 内閣府経済社会総合研究所、165ページの記述による。

されるので国が、復旧・復興期では公共事業が増加するので地方の負担割合が高くなること。第四に、災害救助、災害復旧における都道府県の財政負担は比較的小さいこと。そして、第五に、交付団体と不交付団体とでは災害対策施策の負担が異なること。以上のような点である。また、復興基金の役割として、財団が補助を行うので施策の期間や対象が弾力的に運用でき、国や地方には対応困難な事業（たとえば、補助率が不十分な事業、補助対象とならない事業、行政が対象とできない事業への補助や補助率のかさ上げ）を実施したとしている。

先行調査研究でも、災害復旧・復興における基金の役割が評価されている。たとえば、青田（2011）はこれまでの災害復興のために設立された基金と義援金の特徴について、雲仙・普賢岳噴火災害、北海道南西沖地震災害、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震災害、能登半島地震災害を対象に比較検討したうえで、個々の復興基金の支援メニューが被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー、個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー、コミュニティを対象に支援するメニュー、コミュニティ以外の団体や組織あるいは不特定多数者の利益に供するメニュー、被災者やコミュニティの支援者を支援するメニューに分類できること、そして、復興基金の機能が公的支援（＝公助）を補完する機能と被災者、コミュニティ、外部支援（＝自助・共助）をエンパワメントする機能があること、さらに、支援メニューは各支援分野に概ね共通するものと、被災地の地域性や災害の特性を反映したものから成り立つことを指摘している。

一方、自治体、産業、個別の企業の復興事例は多数ある。これらの簡潔な整理としては内閣府による一連の調査があるほか、渡辺（2008）をはじめ企業活動への含意として、事業継続計画（BCP）の重要性を指摘するものが多い。

特定の分野の施策にテーマを絞った成果としては、橋詰（2011）および農林水産政策研究所（2011）が過疎化や人口減少が進む中、地域農業、漁業に焦点を絞って中越地震で被災した地域において採られた復興対策とそこから浮かび上がった課題について文献研究を行っている。そして、復興後の農業の担い手確保や営農の再開には国費による助成と県費、義援金等による復興基金の支援が寄与したこと、特に復興基金を活用して配置された地域復興支援員が復興計画の策定や地域コミュニティの再生に貢献したとして評価されている。

一方、震災後の雇用創出や就業支援に関する調査研究の蓄積は決して十分とはいえない³。

この章の構成は以下の通りである。2から4まではそれぞれ中越地震、能登半島地震、中越沖地震による経済活動への影響、雇用への影響を整理する。5では中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復旧・復興対策の概要を整理する。6では震災後の雇用創出・就業支援施策に貢献した基金による事業を概観する。最後に東日本大震災への含意を整理する。

³ 緊急雇用創出のような直接雇用を除けば、雇用が生産の派生需要として生じるという性質からどうしても産業対策が先行せざるをえない。また、後で見るように、復興予算規模に占める雇用対策の比率は小さい。

2 中越地震の影響

2-1 被災地域の概要⁴

中越地震の被害全体については既に多数の調査報告があるので、屋下に屋を架すことは避け、雇用を含む経済活動への影響だけに限定する。中越地震発生前の平成 15（2003）年の新潟県の住民基本台帳による人口は 246 万 3,740 人、平成 16（2004）年の民営事業所数（全産業）は 12 万 9,711 事業所、同年の民営事業所従業者数は 129 万 7,111 人であった（事業所・企業統計調査）。なお、平成 12（2000）年国勢調査による労働力人口は 131 万 6,614 人、完全失業者は 5 万 811 人である。

中越地震発生後の平成 17（2005）年の新潟県の住民基本台帳による人口は 244 万 5,807 人、平成 18（2006）年の民営事業所数（全産業）は 12 万 6,030 事業所で、同年の民営事業所従業者数は 103 万 7,931 人であった。なお、平成 17（2005）年の国勢調査による労働力人口は 128 万 7,546 人、完全失業者は 6 万 1,971 人である。

中越地震発生前後を比較すると、住民基本台帳による人口、民営事業所数、民営事業所従業者数いずれも減少している。

2-2 中越地震による経済活動への影響

①地震発生直後の状況

中越地震による経済活動に対する影響をみると、製造業では工場や機械設備に大きな被害があったほか、生産現場の人員確保が困難などの理由から復旧作業に支障が出た。業種別に見ると、鉄鋼、一般機械、輸送機械では一時的に操業を停止したが、生産設備の点検後徐々に操業を再開している。電気機械では生産設備点検のため操業を停止している。酒造会社の被災は 40 社に達し、米菓メーカーでは商品配送での支障が発生している。繊維でも建物設備を始め型紙や在庫等に対する影響があった。

流通に関しては道路の損壊などによって新潟県全体の物流に影響が出ている。

消費関連では、小売店店舗の被災などにより客数の減少が起きている。百貨店、小売店における客足の減少、スーパーの店舗の被災や停電によって臨時休業したり、配送の遅延、従業員の確保難から営業時間の短縮などが行われている。

観光関連では他県からの観光客のキャンセルが約 1 万人に達したとされている。

個別の事例を見ると、半導体を製造している S 社や電子機器製造の P 社では地震発生後操業を停止、安全確保のため被害状況を把握できない期間があった。S 社では 1,500 人の社員のうち、100 人が退職、100 人が転籍、派遣社員・請負社員 500 人の契約が打ち切られた。また、自動車部品・二輪車用部品を生産していた N 社ではおよそ 1 か月生産が止まり、大手二輪車メーカーの生産が部分的に休止したり、自動車メーカーの生産が一時停止する影響が出た。

⁴ 以下で利用した資料の調査実施年が異なるため、年次にばらつきがある。

②地震発生後1か月の状況

地震発生後1か月程度経過すると、企業活動がかなり回復した分野と回復が遅れている分野に分かれる。製造業では震災前の水準に回復しつつある。金属製品、鉄鋼、一般機械、輸送機械では生産設備の点検・整備後に操業を再開、震災前の水準まで回復している。食料品でも工場設備の点検・整備後、操業を再開し、震災前の水準に回復している。これに対して、電気機械の一部では被害規模が大きく、操業停止が長引いている。繊維関係では生産設備が被災して生産水準が低下したものの操業を再開している。

流通関連では、代替ルートの確保により通常の流通体制が整備された。

消費関連では交通網寸断や自粛ムードの影響により回復が遅れている。百貨店やスーパーでは一部を除き営業が再開され、震災需要が見られる反面、客足は落ち込んでいる。家電販売ではいわゆる白物家電の買い換え需要が見られるが、乗用車などの販売は低調である。

さらに、観光関連では地震発生2週間で約31万人のキャンセルが発生している。

③地震発生後1年の状況

中越地震による被害総額は約3兆円とされているが、農林水産施設等の被害額は1,305億円、商工関係施設の被害額は781億円である。畜産関係の被災は106戸である（うち廃業は10戸）。このほか、小千谷市、旧山古志村などに特有の養鯉業は震災前は10数億円の売り上げがあったが、地震による被害は壊滅的といわれた。観光資源の闘牛（牛の角突き）についても被害が大きかった。

一次産業のうち農業では中山間地で復旧が遅れているが、全体的には半年程度で営農が可能な状況まで回復している（日本銀行新潟支店）。

建設関連では復興需要によって前年同時期比1.5～3倍の受注量を抱えているところもある。

製造業では比較的早期に復旧している。これは、全体として生産設備に対する被害が少なく、人的被害も少なかったからである。金属製品、鉄鋼、輸送機械、精密機械では一部を除いて代替生産体制の構築と関連企業の応援により早期に生産が回復された。電気機械では一部を除き生産設備の被害が軽微であったことに加え、従業員やグループ企業や機械メーカーの応援から早期に操業が再開された。一般機械でも一部を除き復旧は早かった。繊維関連では一部を除いて生産設備の被害が少なかったことから操業再開は早期に行われた。ただし、食料品関連のうち、酒造業では復旧にやや時間がかかっており、操業再開までに2か月～半年程度かかっている。

消費関連のうち小売業では大型店で比較的早期に営業が再開されたのに対して、商店街の営業再開までには半年程度要している。

さらに、観光業ではキャンセル客数が42万人といわれた時期もあったが、交通網の復旧やキャンペーン活動の結果、震災後3か月後くらいから徐々に回復に向かっている。

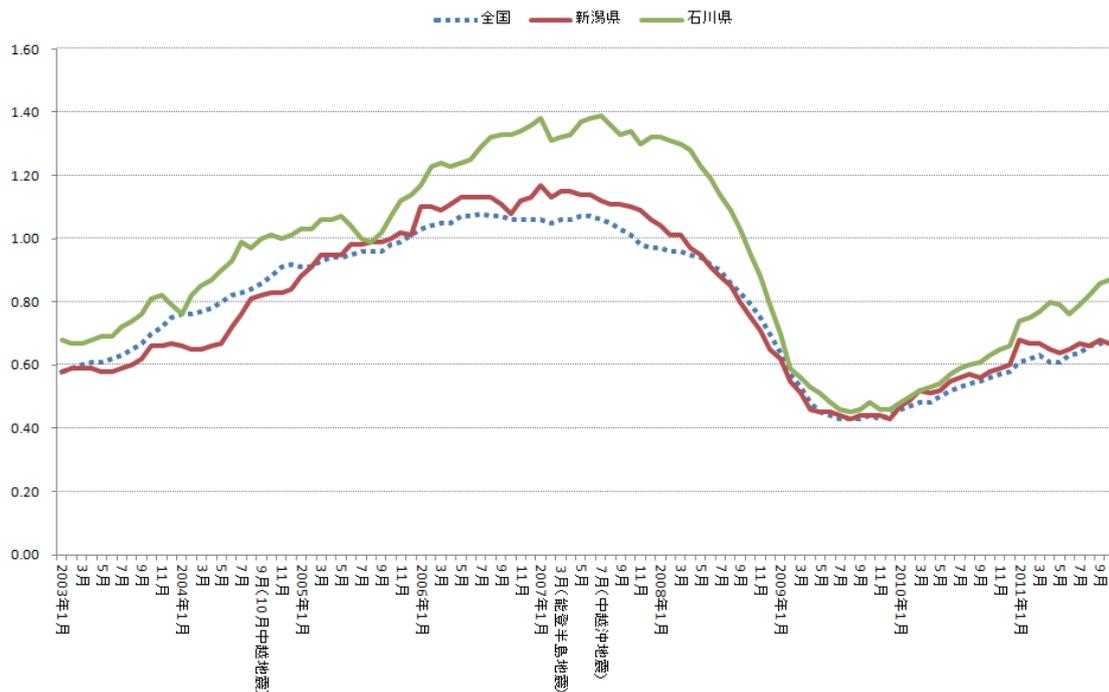
④雇用に対する影響

中越地震後の新潟県全体の有効求人倍率は前年を上回って推移していたが、十日町市や小千谷市などの地域では前年並み程度で推移してきたのが震災後は前年を上回っている⁵。

しかし、地震発生から1か月程度で従業員を解雇する企業もあり、また、ホテル・旅館等観光関連の求人は減少している。中越地震の影響による事業所の廃業や事業縮小に伴う解雇者（一時解雇者を含む）は地震発生後3か月間で1,038人、地震発生後5か月間で1,104人となっている。解雇者の前職の業種は製造業が512人、飲食店宿泊業が162人、サービス業が59人となっている。このうち、再就職が決まったのは215人（19.5%）である。

地震発生から1年後、震災を原因とする求職者数は1,234人に達し、そのうち再就職が決まったのは857人（69.4%）となっている。解雇者を地域別にみると、長岡地区と小千谷地区が多い。解雇の理由は、建物や設備の損壊で操業を継続できないなどの直接的被害のほか、観光客減少による業績悪化などの間接的被害による（新潟労働局資料）。

図表3-1 有効求人倍率の推移



資料出所：新潟労働局「職業安定業務統計」、石川労働局「職業安定業務統計」により作成。

⁵ 日本政策投資銀行新潟支店 (http://www.dbj.jp/reportshift/area/niigata_s/pdf_all/niigata3_all.pdf) の推計によれば、中越地域の製造業の平均稼働率が一年間にわたって10%低下することによって年間生産額が2,000円減少し、1万3,000人の雇用喪失につながるとしている。

このように、震災直後は一部企業で従業員一時解雇する動きがみられたが、地震発生後1年間の雇用情勢をみると、震災による解雇の動きは概ね落ち着き、災害復旧工事の増加が建設関連の求人の増加につながったことで雇用情勢は改善している。

平成16(2004)年10月の中越地震以降の経済の動きについて、雇用を中心に見ていくことにする(図表3-1)。震災発生翌年の平成17(2005)年以降、日本経済全体として景気回復が続いており、被災地域の経済状況も改善の動きが見られる。労働力需給の指標として新潟県の有効求人倍率の動きを見ると、震災発生前は0.8倍から震災発生後も大きく低下することなく推移し、震災発生1年後の平成17(2005)年には1.00倍を超え、その後も1.00倍より高い倍率で推移している。

中越地震が発生した平成16年以降の有効求人倍率の動きの背景には、震災前からサービス業や卸売・小売業の求人が好調に推移していることによるほか、建設業をはじめとする復興需要による求人が貢献していると思われる。一方、供給サイドでは求職者数が減少していることも求人倍率を高くし、労働需給間のミスマッチにつながっていると思われる(新潟労働局資料)。

以上から、中越地震後は全国的な景気の回復を背景として、いわゆる復興需要などによって雇用状況は改善している。その後、一定期間を経過すると全国的な景気に沿うような動きを見せ、中越沖地震後は全国とほぼ同じ倍率で推移している⁶。

3 能登半島地震の影響

3-1 被災地の概要

能登半島地震発生前の平成18(2006)年の石川県の住民基本台帳による人口は117万1,106人、平成18(2004)年の民営事業所数(全産業)は6万4,678事業所、同年の民営事業所従業者数は53万1,585人であった(事業所・企業統計調査)。なお、平成17(2005)年国勢調査による労働力人口は62万5,787人であった。

能登半島地震発生後の平成21(2009)年の石川県の住民基本台帳による人口は116万206人、平成21(2009)年の民営事業所数(全産業)は6万6,090事業所で、同年の民営事業所従業者数は56万4,044人であった(平成21年経済センサス)。

能登半島地震発生前後を比較すると、住民基本台帳による人口は減少し、民営事業所数、民営事業所従業者数は増加している。

⁶ なお、毎月勤労統計調査によって新潟県の調査産業計の現金給与総額と総実労働時間の対前年増減率を見ると、給与は震災のあった平成16年から18年までプラスであったが、平成19年はマイナスに転じ、平成20年にプラス、21年にはマイナスとなっている。労働時間の対前年増減率を見ると、平成18年にプラスとなった以外は平成16~17年、19年~21年はマイナスとなっている。

3-2 能登半島地震による経済活動への影響

① 震発生直後の状況

平成 19(2007)年 3 月 25 日の地震発生により、輪島市、七尾市、穴水町などを中心に被害が生じている。地震発生後 1 か月程度までの具体的な被害状況について、輪島市商工会議所の会員企業 1,400 社のうち 4 割以上の約 600 社、七尾市商工会議所の会員企業 2,000 社のうちおよそ 4 割の 500 社近くで被害があったとのことである。なかでも地域の特色である漆器や酒造関連での被害が目立ち、酒造会社はすべての会社が被災したとのことである。

観光関連分野でも予約客のキャンセルが発生しており、前年の 1 割程度まで落ち込んでいる。

一方、規模の大きい事業所では地震直後に操業停止しているが、期間は数日から 1 週間程度で操業を再開しており、被災しても復旧は相対的に早い。

② 地震発生半年程度の状況

地震発生半年くらいまでの状況を見ると、中規模以上の被災事業所では概ね地震前の水準まで生産が回復している。しかし、漆器など小零細規模の事業所では復興が遅れている。

消費関連についても商店街の個人商店で復興の遅れが目立ち、また、観光客が前年の 1/2 程度まで減少している。

このように復興が遅れている原因について先行研究では個人商店をはじめ小規模の企業が多いこと、観光資源としての土蔵（倉庫として利用されている場合がある）などの被害が大きかったこと、経営者が高齢化しているため復興のための投資に踏み切れないことなどが挙げられている。

3-3 能登半島地震による雇用への影響

平成 19(2007)年 3 月の能登半島地震以降の経済の動きを、雇用を中心に見ていくことにする（既出の図表 3-1 参照）。震災発生以前の石川県の有効求人倍率は全国より高い倍率で推移していた。震災後は全国的に景気が後退しており、石川県の有効求人倍率も平成 21 年度は全国とほぼ同じ倍率にまで低下している。

平成 19 年度と 20 年度の産業別新規求人数の変化率を見ると、製造業でマイナス 38%、電気・ガス・熱供給・水道でマイナス 46%、運輸業でマイナス 25%、サービス業でマイナス 28%など、多くの産業で減少している。こうした雇用情勢の悪化は震災の影響よりむしろ全国的な景気後退と関連づけてとらえるべきであろう。

雇用への影響では、震災による解雇・倒産によって発生した離職者 66 人がハローワークに求職の申込みを行っている。このうち、平成 20 年 3 月までに再就職した者が 34 人(51.5%)、求職登録を取消した者が 30 人(45.5%)、未就職者が 2 人(0.3%)となっている（石川労働局資料）。

また、地震の影響で事業所が一時的に閉鎖したため「現場復帰を前提として一時的に離職

した者」に対して雇用保険を支給する特例措置を実施し、災害離職者票を 105 人に交付している。その後、平成 20 年 3 月までに 67 人が現場復帰、21 人が他社へ就職、残る 17 人は求職を取消している。

4 中越沖地震の影響

4-1 被災地の概要

既述の通り、中越沖地震発生前の平成 18(2006)年の新潟県の住民基本台帳による人口は 243 万 8,482 人、平成 18(2006)年の民営事業所数(全産業)は 12 万 6,030 事業所で、同年の民営事業所従業者数は 103 万 7,931 人であった。

中越沖地震発生後の平成 20(2008)年の住民基本台帳による新潟県の人口は 241 万 3,103 人、平成 21(2009)年の民営事業所数(全産業)は 12 万 5,401 事業所で、同年の民営事業所従業者数は 107 万 6,959 人であった(平成 21(2009)年経済センサス)。

中越沖地震前後を比較すると、住民基本台帳による人口、民営事業所数は減少しているが、民営事業所従業者数は増加している。

4-2 中越沖地震による経済活動に対する影響

①地震発生直後の状況

平成 19(2007)年 7 月 16 日の地震発生直後から 1 週間程度の状況をみると、生産設備への影響と水道、電気などのインフラ設備の損傷によって生産活動を中止した企業が多かったが、その後の生産活動の再開は比較的早く進んだとのことである。これは、中越地震の経験から地震対策が進んでいたこと、インフラの復旧が早かったこと、被災企業に対する他地域からの応援体制が整っていたことによる。

業種別の状況を見ると、食料品、繊維、窯業土石、金属製品、鉄鋼、電気機械、一般機械、輸送機械の一部に被災による復旧の遅れが見られるものの、全体としては生産設備の点検・整備の後、比較的短期間で地震前の操業状態に回復している。

流通については道路の閉鎖・渋滞の影響で一部で遅配が発生したが、高速道路の復旧が早期であったこともあり、半月程度で回復している。

消費関連については、商店街で建物が倒壊するなど被災の影響が大きく、売上が落ち込んでいる。大型商業施設やスーパーなどでは地震発生直後に売り上げが減少したものの、その後回復している。一方、家電販売では比較的早く回復に向かったものの、完全に戻ってはいない。観光関連でもキャンセルが発生するなど震災の影響がみられる。

個別の事例としては、自動車部品メーカー R 社が被災し、部品の供給を受けていた国内自動車メーカー全社の生産が数日間休止した影響が大きかった⁷。

⁷ この結果、自動車業界全体で 13 万台以上の減産となり、鉱工業生産指数(同月)で見ると、自動車を含む輸送機械の動向が全体の指数を 1.1%ポイント程度押し下げることになった(内閣府「日本経済 2007-2008」、86

②震災後1か月後程度の状況

生産関連では、震災後1か月程度で通常通りの操業に戻っている企業が多く、休日返上で増産に対応しているところも見られる。業種別の状況を見ると、食料品、繊維、窯業土石、金属製品、鉄鋼、電気機械、一般機械、輸送機械など、通常の操業状態に戻っている業種が多い。また、震災の影響を回復すべく操業度を上げているところも多い。

流通についてはほぼ通常の状況に回復している。

消費関連のうち小売りについては、一時期は売上の減少が懸念されたものの、大型商業施設を始め家電販売などでは震災後1か月程度経過した段階で回復傾向が見られた。ただし、商店街では建物の被災の影響から売上が減少している。

さらに、観光関連では夏期休暇のキャンセルが発生したこともあり、回復が遅れている。

中越沖地震の被害総額は1兆5,000億円程度と推計され、このうち農林水産関係が400億円、商工関係が3,000億円などとなっている。

4-3 中越沖地震による雇用に対する影響

平成18(2006)年度後半以降、全国的に景気が後退し、新潟県の雇用情勢が悪化しはじめたところに中越沖地震が発生した。中越沖地震発生後の新潟県全体の有効求人倍率は、前年並みから前年を下回る水準に低下している(既出の図表3-1参照)。平成21年度の産業別新規求人の対前年増減率はすべての産業でマイナスとなっている⁸。ただ、被災地である柏崎市については、前年より高めで推移している(新潟労働局職業安定業務統計)。こうした雇用指標の悪化は中越沖地震が原因と考えるよりも全国的な景気後退と関連づけて考えるべきであろう。

中越沖地震による解雇者数は192人で、このうち162人(84.4%)は原子力発電所近くの刈羽村にあったディスカウントストア閉店によるものである。このように、地震による解雇者は狭い範囲の地域に集中している(新潟労働局資料)。

5 中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復興対策の概要

5-1 主な復興対策の流れ

以下では3つの震災後の復興対策について概観していく。図表3-2は、中越地震、能登半島地震、中越沖地震の震災発生直後の復興対策の流れを時系列で整理したものである。

政府は中越地震対策として平成16年度補正予算で約3,000億円計上し、さらに復興基金造成に必要な地方債の発行許可と利子支払額のための交付税措置を決定している。

ページ)。

⁸ 冒頭で取り上げた事業所・企業統計を用いて震災前後の業種別事業所数と従業者数の階差をとると、サービス業、医療・福祉では事業所数、従業者数ともに増加しているが、建設業、製造業、卸売・小売業では減少している。

図表 3-2 中越地震、中越沖地震、能登半島地震の主な復興対策の流れ

中越地震	能登半島地震	中越沖地震
平成 16(2004)年 10/23 地震発生 10/23 新潟県災害対策本部設置、被災市町村災害対策本部設置 11/8 新潟県中越地震復旧・復興本部設置 11/9 農林水産業経営再建対策会議 12/27 震災復興ビジョン策定懇話会設置	平成 19(2007)年 3/25 地震発生 4/7 生活再建窓口設置 4/20 局地激甚災害指定 4/25 石川県能登半島地震復旧・復興本部設置 7/3 能登半島地震被災中小企業復興支援基金創設 8/20 財団法人能登半島地震復興基金設立 8/31 能登半島地震復興基金創設 9/10 災害復興支援室設置 10/3 能登半島地震復興プラン（第一次）公表	平成 19(2007)年 7/16 地震発生 災害救助法適用 8/2 新潟県中越沖地震復旧・復興会議設置
平成 17(2005)年 3/1 新潟県中越大震災復興ビジョンとりまとめ 3/1 新潟県中越大震災復興基金創設 8/9 新潟県中越大震災復興計画 8/9 新潟県中越大震災復興本部設置（復旧・復興本部は廃止）		

5-2 地震発生直後の雇用・労働関係の対応

①中越地震の雇用・労働関係の政策的対応

図表 3-2 は中越地震、能登半島地震、中越沖地震における地震発生直後からの対応の流れを時系列で整理したものである。左の列の中越地震における国による雇用・労働関係の対応をみると、地震発生後 2 日目に新潟労働局・同局管内の労働基準監督署・公共職業安定所に「新潟県中越地震特別労働相談窓口」が設置され、労働者および事業主等からの相談に対応している。その後、およそ 1 か月間で事業主 962 件、労働者 760 件の計 1,722 件の相談を受け付けている。

また、失業者や未就業者発生防止のため、被災地の企業主要 6 社に対し雇用維持を要請したり、経済 4 団体に学卒内定取消・求人取消回避を要請している。また、失業者の発生を防ぐため、特例措置として雇用調整助成金の要件緩和を行っている。

労働保険関連では、10 月 25 日に避難等によってハローワークに来所できない求職者等のための失業の認定日の特例的取扱、災害による事業所休業による一時的離職者に雇用保険の基本手当を支給する特例措置を実施したほか、被災によって必要な書類などが揃わない場合の弾力的運用、保険料の納付の猶予が行われている。

能力開発では、地震発生から 10 日後、費用面を中心とした施策が講じられている。

新潟県は、地震発生から約 3 週間後に雇用対策事業費の「県緊急地域雇用創出特別基金」を被災者の雇用対策に充てる方針を打ち出し、中高年被災者の雇用対策として基金設置を決めている。

②能登半島地震の雇用・労働関係の対応

図表 3-4 は能登半島地震発生直後の国による主な復興対策の流れである。地震発生 12 日後に雇用保険の基本手当を支給する特例措置を実施し、各地に特別労働相談窓口が設置されているほか、労災保険給付の請求の弾力的運用がなされている。

③中越沖地震の雇用・労働関係の対応

図表 3-5 は中越沖地震発生直後の雇用・労働関係の対応を整理したものである。主な対応は中越地震の場合に準じており、柏崎市に相談窓口、臨時労働相談窓口が期日を限定して設置されたほか、就職面接会が開催されている。

以上のように、震災発生直後は震災による解雇や新卒採用中止を未然に防ぎ、震災直後の混乱を考慮しつつ、雇用保険の給付や保険料等納付へ柔軟に対応することが中心となっている。

図表 3-3 中越地震発生直後の主な復興対策の流れ（雇用・労働関係）

雇用・労働	能力開発	その他（労働保険、労災関係等）
平成 16(2004)年 10/23 地震発生。 10/25 新潟労働局・同局管内の労働基準監督署・公共職業安定所に「新潟県中越地震特別労働相談窓口」を設置。労働者・事業主等からの相談に対応。 11/10 被災地主要 6 社に対し雇用維持の要請、経済 4 団体に学卒内定取消・求人取消回避の要請。 11/18 「新潟県中越地震特別労働相談窓口」の相談件数計 1,453 件（うち事業主からの相談 785 件、労働者からの相談 668 件）。 11/19 雇用調整助成金について要件緩和等の特例措置実施。	平成 16(2004)年 11/5 被災者を技能者育成資金の貸付けの対象に。資金の返還も猶予。キャリア形成促進助成金で被災により訓練修了が困難な場合も経費及び賃金を助成の対象に。認定訓練助成事業費で、平成 16 年度の認定職業訓練に係る運営費を補助対象に。	平成 16(2004)年 10/25 ハローワークに来所できない求職者等のための失業の認定日の特例的取扱、災害による事業所休業による一時的離職者に雇用保険の基本手当を支給する特例措置実施。 10/28 労災保険給付請求に際し、事業主や診療担当者の証明が受けられない場合の弾力的運用指示。

図表 3-3 中越地震発生直後の主な復興対策の流れ（雇用・労働関係、続き）

雇用・労働	その他（労働保険、労災関係等）
<p>平成 16(2004)年</p> <p>11/22 「新潟県中越地震特別労働相談窓口」の相談件数計 1,578 件（うち事業主 873 件、労働者は 705 件）。</p> <p>11/24 総合雇用・労働相談会開催。</p> <p>11/25 「新潟県中越地震特別労働相談窓口」の相談件数計 1,722 件（うち事業主相談 962 件、労働者 760 件）。ハローワーク長岡による出張相談実施（避難所 8 箇所）。</p> <p>11/26 ハローワーク長岡、小千谷市、小出に「雇用支援相談ダイヤル」を設置。</p>	<p>平成 16(2004)年</p> <p>10/29 地震による倒産で賃金未払のまま退職した労働者に必要書類の簡略化により未払賃金の立替払事業について通達。被災した事業場等に申請に基づき、労働保険料の納付を猶予。災害復旧工事における労働災害防止対策の徹底。中小企業退職金共済制度における掛金の納付期限の延期。勤労者財産形成促進制度の特例措置。</p> <p>11/5 被災した受給資格者又は事業主が求職者給付又は就職促進給付関係手続を行う場合の弾力的な取り扱いを実施。被災した受給資格者が求職者給付又は就職促進給付の受給関係手続を他のハローワークでの受付。被災した受給資格者の失業の認定に当たり失業認定基準を弾力的に運用。受給資格者が復興作業等のボランティア活動に参加するため所定の認定日にハローワークに来所不能の場合、認定日変更又は受給期間の延長措置を弾力的に運用。</p> <p>11/12 指定地域内の事業場の事業主等、一律に労働保険料の申告・納付期限等を延長。12/1 労働金庫で中小企業の雇用安定のための事業資金融資を取り扱えるよう特例措置実施。</p>

図表 3-4 能登半島地震発生直後の国による主な復興対策の流れ（雇用・労働関係）

雇用・労働	その他（労働保険、労災関係等）
<p>平成 19(2007)年</p> <p>3/19 地震発生。</p> <p>3/27 災害救助法適用市町村の災害で休業する事業所を一時的に離職する場合、雇用保険の基本手当を支給する特例措置実施。石川労働局、石川労働局管内の労働基準監督署及び公共職業安定所・出張所・分室に特別労働相談窓口を設置。</p>	<p>平成 19(2007)年</p> <p>3/27 地震のため指定された失業認定日にハローワークへ来所できない場合の認定日変更措置を実施。事業主や診療担当者の証明が受けられない場合の労災保険給付の請求に請求書を受理する等弾力的運用。</p>

図表 3-5 中越沖地震発生直後の国による主な復興対策の流れ（雇用・労働関係）

雇用・労働	その他（労働保険、労災関係等）
<p>平成 19(2007)年</p> <p>7/16 地震発生。</p> <p>7/18 新潟労働局・新潟労働局管内の公共職業安定所、出張所（計 16 所）、新潟署他 4 署の労働基準監督署に特別労働相談窓口設置。</p> <p>7/21 以降随時 柏崎に特別労働相談窓口設置。</p> <p>7/28 以降随時 柏崎に臨時労働相談窓口の設置。</p> <p>8/2 一般労働者の雇用維持、新卒者採用計画維持等を経済 4 団体に要請。</p> <p>8/29 雇用対策推進協議会、合同就職面接会。</p> <p>10/9 雇用対策推進協議会・柏崎公共職業安定所主催で合同就職面接会開催。</p>	<p>平成 19(2007)年</p> <p>7/17 地震のため指定された失業認定日に公共職業安定所へ来所できない場合の認定日変更措置実施。労災保険給付の請求に際し、事業主や診療担当者の証明が受けられない場合に請求書を受理する等弾力的運用。</p> <p>災害救助法が適用された市町村の休業することとなった事業所を一時的離職する場合に雇用保険の基本手当を支給する特別措置実施。災害復旧工事における労働災害防止対策の徹底を（社）全国建設業協会等関係団体に要請。</p> <p>8/16 新潟県の一部の地域における労働保険料等に関する申告期限等延長。</p>

図表 3-6 中越地震、中越沖地震、能登半島地震の復興対策における主な雇用創出、就業支援策の分類

	雇用創出の直接支援	雇用創出、就業の間接支援（企業支援など）
新潟県中越地震、新潟県中越沖地震	<ul style="list-style-type: none"> ①被災企業の雇用維持等に対する支援 ②震災による離職者への支援 ③臨時的な就労の場の提供 ④被災地域若年者雇用対策の支援 ⑤職業訓練 	<ul style="list-style-type: none"> ①工業の技術支援、機器貸付料、手数料減免など ②商業のアーケード補修、被災店舗解体撤去、仮店舗での営業、施設・設備等復旧、イベント等による売り上げ回復への支援 ③観光キャンペーンなど観光対策事業 ④風評被害対策 ⑤農業、水産業、養鯉業の支援
石川県能登半島地震	<ul style="list-style-type: none"> ①若者女性仕事館情報運営委託費 ②離職者等高度人材養成推進事業 	<ul style="list-style-type: none"> ①激甚被災中小企業復興計画支援事業 ②能登半島地震対策融資、政府系金融機関の利息・保証料補助 ③産業復興販路開拓等支援事業 ④風評被害払拭・誘客促進観光キャンペーン事業

資料出所：新潟県資料及び石川県資料から作成。

5-3 復興対策における雇用創出・就業支援

以下では中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復興ビジョン、復興計画のうち雇用創出につながる事業に注目する。雇用創出につながる事業といっても幅広いので、便宜上、行政による直接雇用や職業訓練など就業支援事業と産業の復興支援策などを通じて雇用創出を間接的に支援する事業とに分けて見ていくことにする。なお、能登半島地震の復興対策については、能登半島地震復興基金に雇用創出の直接支援のメニューが限られているので、雇用創出、就業の間接支援を中心に取り上げることにする。主な事業の概要は図表3-6のように整理できる。

①中越地震

中越地震の復興対策の中で雇用創出・就業支援は以下のように位置づけられている。

ア)復興ビジョン、復興計画および復興対策における雇用創出・就業支援の位置づけ

新潟県の復興ビジョン策定までの期間はおよそ4か月、震災復興計画が出来上がるまでの期間はおよそ5か月となっている。復興基金は震災後およそ4か月後に創設されている。

復興ビジョンの中での雇用創出や就業支援の位置づけを見ると、復興大綱に掲げられた5項目のうち、「土地利用と社会資本」では生活、生業再建と一体になった社会資本の復旧と再構築、「農業・林業」では女性と若者の活用、「産業、商業、工業」では新たな産業構造の構築、自然環境を活かした観光産業への特化・集中、防災・安全産業と首都圏も視野に入れたバックアップ産業の創出などが掲げられている。

復興ビジョンを受けた復興計画では246事業が計画されており、産業・観光振興として地域の経済力を高め創造的な産業・観光復興への取組み、街の再生として中心商店街の復興と街の再生実現のために地元関係者の構想・計画作りが掲げられている。

これを実現する体制として、中越地震においては、当初、復旧・復興本部のなかの産業復興班（主管：産業労働部）が被災中小企業の経営安定、融資等の支援による経営基盤の強化、地場産業、農林水産業の復興、雇用の安定を主な役割としている。これは、その後発足した新潟県中越大震災復興本部の課題別対策チームに引き継がれた。さらに生活再建支援部に継承されている。

イ)雇用創出を直接的に支援する事業

就労支援など雇用創出を直接的に支援する取組みとして、被災企業の雇用維持支援、震災による離職者支援、臨時的な就労の場が提供されたほか、被災地域若年者雇用対策の支援が行われている。

就業支援としての職業訓練については、地震発生後15か月間で1,086人が修了し、64.1%に当たる696人が就職している。職業訓練の方法は、新潟県と独立行政法人雇用能力開発機構の訓練コース受講者が919人である。

このうち、新潟県立テクノスクールと独立行政法人雇用・能力開発機構が開講した「被災地求職者特別訓練」（建設機械技術、ホームヘルパー介護福祉、OAビジネスなど8コ

ース)は、新潟県中越地震、中越沖地震によって離職又は廃業を余儀なくされた者を対象として、被災地の求人・求職ニーズにより効果的な訓練を民間事業者に委託して実施することで、再就職を促進することを目的としている。受講者数 167 人中就職者は 116 人となっている(就職率は 69.5%)。

図表 3-7 被災地求職者特別訓練(三条)のOAビジネス科と
訪問介護員養成科の受講者数と就職率

訓練科名	訓練期間	入校者数	中退者数	修了者数	就職者				就業者数	就業率(%)	
					県内	県外	自営等	未定			
平成 20 年度	OA ビジネス	3か月	15	1	14	11			3	11	78.6
	訪問介護 員養成科	2か月	21		21	15			6	15	71.4
	合計		36	1	35	26			9	26	74.3
平成 21 年度	OA ビジネス	3か月	17	1	16	9			7	9	56.3
	訪問介護 員養成科	2か月	27		27	17			10	17	63.0
	合計		44	1	43	26			17	26	60.5

資料出所:「新潟県の職業能力開発の概要」各年版から作成。

図表 3-7 は、被災地求職者特別訓練のうち数値が公開されている三条校(長岡市)のOAビジネス科(3か月)と訪問介護員養成科(2か月)の実績である。受講者数、修了者数ともに増加しているものの、就職率は両コースとも低下している。すなわち、平成 20 年度はOAビジネス科の就職率が 78.6%であったが、平成 21 年度は 56.3%と 20%ポイント以上低下している。また、訪問介護員養成科については平成 20 年度の就業率が 71.4%から平成 21 年度は 63.0%へと 8.4%ポイント低下している⁹。なお、就職者の就職先は全員が県内である。

ウ)雇用創出を間接的に支援する事業

産業支援など雇用創出を間接的に支援する仕組みとして、以下の3つの柱が設けられている(災害対策本部生活再建支援部資料)。

- a)工業については、工業技術総合研究所による技術支援、機器貸付料、手数料の減免などの実施、伝統工芸品生産設備の復旧支援、中小企業販路開拓の支援を実施。

⁹ 就業率の低下の原因は景気の悪化による労働需要要因なのか、それ以外の要因によるものか、因果関係は明らかでない。

- b) 商業については、仮店舗の設置、アーケード等の罹災施設の復旧、イベントの実施など商店街及び地域住民が主体的に行う取組みを支援。
- c) 観光については、県観光協会による四季の観光キャンペーンなど、全県、地域における観光対策事業の展開、新潟県観光復興戦略会議の活動など観光復興に向けた官民一体の取組みを実施。さらに、被災した市町村観光施設の復旧を支援。
さらに、就労支援として、以下のような農業、畜産業、養鯉業の支援が行われている。
- d) 農業については、被災程度の大きい集落を対象に生産の組織化等の営農体制作りを支援。被災した農業共同利用施設・機械の復旧を支援。
- e) 畜産業については、国交付金等を活用し、畜産施設等の施設整備及び修繕を支援。経営再建に向けた経営指導。
- f) 養鯉業については、災害復旧事業等により養鯉施設等の復旧工事を支援。魚病対策や稚魚の生産指導。

②能登半島地震

ア)復興対策における雇用創出の位置づけ

能登半島地震後に作成された「能登半島地震復興プラン“元気のと創生プラン”～持続可能な能登の再生と創造を目指して～」では、安全・安心な生活支援の中の1つに「雇用の安定」が位置づけられている。そこでは、「被災者が生活再建の見通しを立てられるよう、まずは、住まいの確保に向けて、被災者の事情に応じた支援施策に取り組み、その際、地域のコンセンサスを踏まえ、安全・安心で景観にも配慮した生活再建を推進」するとしている。このような計画の下、以下のような事業が行われている。

イ)雇用創出を直接的に支援する事業

地震により失職した住民の再就職支援については、それぞれの職業に必要な基礎的知識と技術を習得することが不可欠であるため、被災離職者の再就職活動支援のための職業訓練等を実施するとして、若者女性しごと館情報運営委託費と離職者等高度人材養成推進事業費が取られている。

ロ)雇用創出を間接的に支援する事業

能登半島地震被災中小企業復興支援基金による雇用創出を間接的に支援する事業として、復興委員会開催費、個別企業の事業用施設設備復旧助成費、共同施設の整備・復旧助成費、保管庫借上費助成費、能登半島地震支援対策融資、政府系金融機関の利子補給、ソフト事業への助成、「がんばれ能登半島」産業復興販路開拓・情報発信事業費、被災中小企業の商品開発・販路開拓等支援事業費などが予算として計上されている。

③中越沖地震

ア)復興対策における雇用創出の位置づけ

新潟県中越沖地震復興ビジョンでは、「……復興にあたっては、被災者の生活再建支援に最優先で取り組み、生業支援、雇用対策など緊急性の高い支援策から順次実施するこ

とで、一日も早く笑顔を取り戻せるような対応を図っていく必要がある」(新潟県中越沖地震復興ビジョン5 ページ) とし、復興対策における雇用創出に関して「……災害発生時における企業の事業継続性の確保は、コミュニティにとっても地域経済・雇用維持の観点からも極めて重要な課題である。このため、今後の事故・災害に備えるべく、地域内で企業と地元自治体等の連携による共助・公助体制の仕組みづくりを整備する」(新潟県中越沖地震復興ビジョン 15 ページ) と記述されている。すなわち、雇用対策は優先度の高い事業分野として位置づけられ、企業の事業継続性を重視した支援の必要性が指摘されている。雇用創出に関連する施策の内容は、概ね中越地震のものに準じている。

イ) 雇用創出を直接的に支援する事業 (基金補助事業による)

被災企業の雇用維持等に対する支援を実施した結果、地震による解雇者 192 人のうち平成 21 年 3 月末現在で有効求職者はいない。

ウ) 雇用創出を間接的に支援する事業

産業支援など雇用創出を間接的に支援する仕組みとして、以下の 3 つの柱が設けられている (災害対策本部生活再建支援部資料)。特に就労支援として、農業、水産業、養鯉業の支援が行われている。

a) 工業については工業技術総合研究所による技術支援、機器貸付料、手数料の減免などの実施。

b) 商業についてはアーケード補修、被災店舗解体撤去、仮店舗での営業、施設・設備等復旧、イベント等による売り上げ回復への支援。えんま通り復興推進会議¹⁰による総合的復興支援を実施している。その結果、254 店舗中廃業は 5 店舗にとどまり、249 店舗で営業が再開されている。

被災した店舗の数に比べて廃業した店舗が 2 %にとどまった理由としては、個人店主の年齢が高く、支援まで時間がかかると精神的な負担から廃業するところが増加すると考え、早期に復興策を打ったからとされている。

c) 観光については県観光協会による観光キャンペーンなど観光対策事業が展開されている (基金補助事業)。また、新潟県観光復興戦略会議や 2009 新潟県大観光交流年推進協議会など、官民による取組みが実施されている。さらに、風評被害に対しては、中越沖地震復興対策交付金による風評被害対策が講じられている。

d) 農業については被災程度の大きい集落を対象とした生産組織化等の営農体制作りを支援した。その結果、被害程度が大きかった 64 集落すべてで営農再開したほか、59 集落で法人化や生産の組織化等営農体制が確立されている。

e) 水産業については海底に蓄積した古木の回収作業を支援している。その結果、漁場環境の回復につながっている。

¹⁰ えんま通りは柏崎市の商店街の名称。復興への取組みを含めて <http://www.enmastreet.jp/> を参照。

f) 養鯉業については被災した養鯉施設の復旧を支援した。その結果、被災した 42 人すべてが経営再開している。

6 基金による復旧・復興支援の概要

以上のように、中越地震の雇用創出や就業支援のための施策では新潟県中越大震災復興基金、中越沖地震では新潟中越沖地震被災中小企業復興支援基金、能登半島地震では能登半島地震被災中小企業復興支援基金がそれぞれ重要な機能を果たしている。そこで、以下では新潟県中越大震災復興基金と新潟中越沖地震被災中小企業復興支援基金、能登半島地震被災中小企業復興支援基金を取り上げて、基金の果たした役割を整理する。

6-1 新潟県中越大震災復興基金

中越大震災復興基金は中越地震の復旧・復興を目的とした事業の1つで、3,000億円の運用によって支援を行っている。取組み体制は、新潟県に設置された県民生活・環境部震災復興課に基金事務局が設置され、県からの派遣によって運営されている。基金による事業のメニューは市町村を窓口としてニーズを把握し、適宜見直しが行われる。しかし、市町村の役割は窓口だけに限定される。これによって公的事業に比べて柔軟性が高まるとのことである¹¹。

新潟県中越大震災基金を活用した雇用関係の事業として、被災地域の雇用の維持・確保を目的とした企業への支援、被災地域に雇用を創出するために被災市町村が新たに企画する雇用・就業機会の創出効果の高い事業に対する経費助成などが想定されている。

雇用創出、就業支援に間接的につながる事業として、農林水産業分野の被災農林漁業者が借り入れる資金に対する利子補給、国庫補助事業である農林水産業共同利用施設災害復旧事業・農地復旧事業における受益者（農家等）負担の軽減、被災農家の機械修理・購入・リースに要する費用への助成、被災地域における営農の継続や耕作放棄発生防止のため、地域ぐるみの協業経営に必要な機械・施設の整備に要する経費に対する助成、国庫補助事業の対象とならない小規模な農地・農業用施設の復旧に要する経費に対する助成、飼養管理を行えなくなった家畜を緊急的に避難させた生産者に対する、その輸送経費への助成、被災した錦鯉養殖施設の代替施設の整備経費に係る受益者（養鯉業者）負担の軽減などが想定されている。

製造業や小売業に対しては、事業再開のために事業所を解体・撤去する企業者に対する解体・撤去経費の助成、被災した企業者の借入金に対する利子補給、県内製造業者で組織する業界団体が実施する販路開拓等のイベント経費の助成、被災商店街復興のためのアーケード等の復旧、空き店舗・空き地を活用した共同施設の建設・運営等に要する経費の助成、全国紙によるPRや首都圏・関西圏での企業誘致説明会等の企業誘致活動に要する経費の助成が想定されている。

¹¹ 中越沖地震の発生を契機に中越沖震災復興基金が設置され、取組み体制も変更されている。

図表 3-8 新潟県中越大震災復興基金による雇用創出を直接的に支援する事業

	事業	目的	内容	期間
雇用 対 策 事 業	雇用維持奨励金	震災により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主に対し、休業等の雇用維持のための措置に要した経費の一部助成し、失業の予防と事業再開に向けた雇用の維持・確保を奨励。	災害救助法適用地域の事業主や地震に伴う交通の遮断等により利用者が減少し、深刻な影響を受けている被災地以外の事業主のうち、雇用の維持のための休業、教育訓練または出向を行い、雇用調整助成金の支給対象となったものに対して、雇用調整助成金を上乗せ補助。交付対象経費は休業手当、教育訓練期間中の賃金、出向元負担賃金で、助成率は中小企業で1/6(国2/3、事業主1/6)、大企業1/6(国1/2、事業主2/6)となっている。	平成 17 (2005)年 ～平成 19 (2007)年
雇用 対 策 事 業	被災地域緊急雇用創出	被災地域の実情に応じて創意工夫に基づいた事業を実施し、公的部門において緊急かつ臨時的な雇用・就業機会の創出を図る。	市町村が新たに企画する雇用・就業機会の創出効果が高い①市町村自ら実施する事業、②民間企業等の委託により行う事業。被災地のシルバー人材センター等により行う事業。被災地のシルバー人材センター等に委託し、一時的にシルバー人材センター等に会員登録した仮設住宅に入居していた45歳以上の中高年齢者を中心に実施する事業。要件としては、人件費割合が8割以上の事業で、人件費のうち2/3以上が新規に雇用された罹災証明書を有する者等、雇用期間は1人について通算して1年未満。補助率は事業費の10/10。	平成 17 (2005)年 ～平成 21 (2009)年
雇用 対 策 事 業	ヤング・ジョブ・カフェがおかキャリア応援プラザ館設置	震災の影響により離職を余儀なくされた若者が、夢を追って将来展望を切り開けるような環境を整備するため、就職支援施設の設置を支援。	「若年者のためのワンストップサービスセンター（通称ジョブカフェ）事業」を実施するために必要であると認められたものを事業の対象とし、被災地域の若年者を対象としたカウンセリング、再就職に向けたキャリア形成支援など事業を行う施設の設置経費を助成。補助率は補助対象経費の10/10。	平成 17 (2005)年 ～平成 26 (2014)年
雇用 対 策 事 業	被災者特別訓練受講手当	就業が困難となっている被災者の雇用の安定を図るため、公共職業訓練を受講する被災者に対し手当を支給。	公共職業訓練を受講する被災者のうち、雇用保険失業給付や訓練手当等法令による給付金等の支給を受けることができない者。(1)対象とする被災者の範囲は、①当該災害に係る罹災証明又は被災証明を受けている者、②当該災害に係る求職者として公共職業安定所長が認める者のいずれか。(2)対象とする公共職業訓練は、①訓練期間2ヶ月以上の短期課程の普通職業訓練、②障害者能力開発校の行う職業訓練のいずれか。手当は基本手当(日額3530円又は3930円)、受講手当(日額500円)、通所手当で平均11万円。	平成 18 (2006)年 ～平成 21 (2009)年

図表 3-8 新潟県中越大震災復興基金による雇用創出を直接的に支援する事業（続き）

	事業	目的	内容	期間
雇用 対 策 事 業	被災地域 若年者雇 用対策	中越大震災関連復興需要の減少等による若年者を含む大量失業者の発生や地域経済の復興を阻害しかねない製造業における技術者不足を解消するため、被災地域を中心とした若年者を対象とする就職支援施設の設置、運営を支援し、若年者の人材育成や就労を促進。	若年就労支援施設を設置、運営し、補助対象事業を実施する団体に対する補助。 事業内容は、被災地域の若年者を対象としたカウンセリング、再就職に向けたキャリア支援などの事業、就職サポート講座、就職合宿セミナー、フレンドリーミーティングで、補助対象経費は人件費、管理費、事業費、補助率は10/10である。	平成 19 (2007)年 ～平成 24 (2012)年 3月
雇用 対 策 事 業	被災地域 就業場所 確保	中越大震災により長期的避難勧告発令地域等において、事業再開が困難な状況にあるにもかかわらず事業を再開する者の事業展開を支援することにより、地域住民の就業場所を確保し、地域の雇用を維持。	以下の条件を満たす者に対して営業の再開に必要な経費を補助。①対象地域に事業所を有し、事業を営む者で、事業用建物・設備の被災及び売上の減少により事業再開が困難であるにもかかわらず、地域の雇用を維持するため、対象地域において事業を再開する者。②震災前から地域住民を雇用しており、事業再開後も引き続き概ね3年以上雇用を継続する者。③震災により事業用建物・設備に被害を受け、概ね1年以上対象地域で操業ができなかった者。補助対象事業は営業の再開に必要な事業用建物の修繕・新築に要する経費、設備・備品の購入・修繕等に要する経費、動産移転経費その他事業再開に必要な経費で、補助率は補助対象経費の3/4。	平成 20 (2008)年

観光復興に関しては、震災による風評を払拭し、観光復興をPRするための各種事業（旅行商品の開発と販売促進、誘客キャンペーン、被災地で開催される観光イベント、愛知万博を活用した誘客宣伝等）に要する経費助成、全国紙によるコンベンション情報の発信、首都圏・関西圏での説明会等のコンベンション誘致宣伝活動に要する経費助成などである。

このうち、

- ①雇用創出を直接的に支援する事業では、「雇用対策事業」として、雇用維持奨励金、被災地域緊急雇用創出、ヤング・ジョブ・カフェながおかキャリア応援プラザ館設置、被災者特別訓練受講手当支援、被災地域若年者雇用対策、被災地域就業場所確保の6事業が実施されている（図表3-8）。

図表 3-9 雇用創出、就業を間接的に支援する事業

事業分野	事業数	事業名
農林水産業対策事業	27	中越地震災害対策資金利子補給、中越大震災農林水産業再建資金利子補給、農林漁業制度資金利子助成、家畜緊急避難輸送支援、緊急避難家畜管理支援、畜産廃棄物処理経費補助、経営再建家畜導入支援、飼育魚避難輸送経費助成、一時避難飼育魚管理経費助成、錦鯉養殖廃棄物処分費助成、錦鯉生産確保緊急支援、代替農地等営農継続支援、手づくり田直し等支援、農林水産業経営再建整備支援、農業用水水源確保支援、養鯉池水源確保支援、畜産施設緊急防災対策支援、緊急手づくり田直し等総合支援、災害査定設計委託費等支援、共同利用畜舎等支援施設整備支援、地域営農活動緊急支援、災害事業費等負担金支援、森林整備緊急支援、錦鯉復興支援対策、「越後杉」ふれあい拠点創造・技術伝承支援、森林の守り手復興支援、中山間地域農業創造的復興支援
産業対策	20 (改正を含む)	平成 16 年大規模災害対策資金特別利子補給、平成 16 年新潟中越大震災災害融資特別利子補給、平成 16 年大規模災害対策資金特別保証料負担、市町村震災関連制度融資特別利子補給、市町村震災関連制度融資特別保証料負担金、中堅企業等復旧・復興事業利子補給、被災中小企業者緊急経済対策利子補給、事業所解体撤去支援、伝統工芸品生産設備等復旧支援、中小企業者仮設店舗等設置、自営業者緊急生業再建支援、被災商店街復興対策支援、組合共同施設等復旧支援、中小企業者販路開拓支援、地域商工業者販路開拓支援、被災地商工業復興相談支援、地場産業活性化支援、製造業技術継承支援
観光対策事業	3	観光復興キャンペーン推進、2009 新潟県大観光交流年推進、市町村支援観光地域復興支援
教育・文化	1 (全体で 7)	牛の角突き復興支援
地域復興支援	1 (全体で 8)	地域復興人材育成支援

②雇用創出、就業支援を間接的に支援する事業では、農林水産業対策事業が 27 事業、産業対策が 20 事業、観光対策事業が 3 事業、教育・文化が 7 事業、地域復興支援が 8 事業行われている（図表 3-9）。教育文化関連では「牛の角突き復興支援」が行われているが、これは観光支援と考えて表に掲載した。また、地域復興支援の地域復興人材育成支援は、その目的が雇用創出、就業支援とはやや異なるが、地域人材の育成につながると考えて掲載した。

③地域復興支援員

地域復興支援員は新潟県中越大震災復興基金の補助事業のひとつである。もともとはボランティア活動であった「生活支援相談員」が発展したコミュニティビジネスに近いものと考えられる。

図表 3-10 新潟県中越大震災復興基金の分野別決算額の推移
(単位：千円、括弧内は構成比、下段は事業件数)

	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
生活、健康等	480,683 (17.7) 58	1,239,102 (19.2) 857	4,560,066 (47.3) 2,294	6,946,977 (50.2) 2,695	4,451,673 (34.5) 2,213	2,748,838 (32.3) 587
雇用対策	307,923 (11.3) 90	443,534 (6.9) 7	130,321 (1.4) 372	945,964 (6.8) 732	1,157,887 (9.0) 999	1,049,246 (12.3) 43
住宅復興	654,112 (24.1) 2,231	2,376,909 (36.8) 7,884	2,226,723 (23.1) 7,377	2,049,471 (14.8) 11,280	2,137,185 (16.5) 11,817	1,266,320 (14.9) 9,256
産業対策	572,340 (21.0) 872	658,268 (10.2) 1,211	547,054 (5.7) 984	678,155 (4.9) 875	747,113 (5.8) 957	518,857 (6.1) 605
農林水産業	358,957 (13.2) 1,391	1,340,155 (20.7) 3,368	1,553,324 (16.1) 2,022	1,554,581 (11.2) 844	2,106,643 (16.3) 598	1,078,287 (12.7) 110
観光対策	323,912 (11.9) 21	377,681 (5.8) 29	286,918 (3.0) 14	564,975 (4.1) 56	886,092 (6.9) 83	752,528 (8.9) 81
教育・文化	21,101 (0.8) 21	19,120 (0.3) 10	151,699 (1.6) 31	275,790 (2.0) 34	242,520 (1.9) 22	33,801 (0.4) 8
その他	0 (0.0) 0	4,708 (0.1) 1	178,291 (1.9) 9	830,908 (6.0) 133	1,191,815 (9.2) 167	1,051,746 (12.4) 155
合計	2,719,028 (100.0)	6,459,477 (100.0)	9,634,396 (100.0)	13,846,821 (100.0)	12,920,928 (100.0)	8,499,623 (100.0)

資料出所：新潟県中越大震災復興基金事業報告各年版。金額は千円未満切捨てのため必ずしも合計と一致しない。

地域復興支援員に期待される役割は、被災地における地域復興のネットワーク形成の支援、被災地における各種復興イベント等の企画、実施の支援、住民と行政の連絡調整、被災者の福祉的見守り、訪問相談、情報提供等である。基金による補助の範囲は、人件費、事務費、活動費などである。

地域支援員は地域住民と市の担当部署をつなぐリエゾン機能を果たしており、地域の復興のための支援とともに雇用創出、就業支援につながる事業として評価される。ただ、他の震

災で機能したNPOと同じく、基金終了後の財政支援の在り方が今後の課題となろう。

次に、新潟県中越大震災復興基金の分野別の支出額の推移を見る（図表3-10）。雇用対策関連の事業に対する支出に注目すると、金額ベースで平成18年度で増加した後19年度で減少し、20年度から増加に転じ、22年度は減少している。各年度に占める比率は1%台から10%台前半まで大きく変動しており、平成19年度まで縮小傾向で、平成20年度以降は拡大傾向で推移している。これに対して産業対策、農林水産業対策、観光対策などは縮小傾向で推移しており、傾向が異なっている。

雇用や就業支援に関連する事業件数の推移を見ると、雇用対策関連の事業は平成18年度まで減少したが、その後増加に転じ、平成21年度には999件まで増加し、平成22年度には43件と大幅に減少している。産業対策は平成18年度まで増加し、平成20年度まで減少、平成21年度にはいったん増加したが、平成22年度には605件に減少している。農林水産業対策の件数は平成18年度まで増加したが、その後減少傾向で推移している。観光対策の件数は、平成19年度にいったん減少したが、その後は増加傾向にある。

6-2 能登半島地震被災中小企業復興支援基金

能登半島地震被災中小企業復興支援基金による雇用創出、就業支援関連の事業については主なものに限定して取り上げる。この基金による事業とそれ以外の既存制度との棲み分けについては、既存制度があるものはそれによって対応し、農業をはじめとする産業の復興のために既存制度と合わせて機動的かつきめ細やかな対応が求められる分野について復興基金を活用するとの方針である。この基金の窓口は平成19（2007）年に設立された財団法人石川県産業創出支援機構である。このうち、雇用創出、就業支援に直接、間接につながる事業は次の通りである。

- ①若者女性しごと館情報運営委託費：県を事業主体とし、ジョブカフェ石川能登サテライト等を活用した被災地域における若年者や結婚・出産で退職して間もない女性の就職活動への支援を行う。
- ②離職者等高度人材養成推進事業費：事業主体は県で、就職が困難な被災者を対象とした職業訓練の実施による再就職の促進を目的とする。

この基金による事業は、雇用を直接創出するものより地震によって被災した企業を支援することによって、何の支援もなく放置すれば雇用の方が縮小ないし消失してしまうことを防ぐことが特色となっている。そのために、以下のような被災した中小企業者の施設・設備への補助をはじめとしてハード・ソフト面での施策を講じることが可能となったとのことである。具体的な支援の主な柱は以下の通りである。

- ①激甚被災中小企業復興計画支援事業：大きな災害によって放置すれば消滅しかねない業種の輪島塗、酒造業、商店街に対する重点的支援。
- ②能登半島地震対策融資、政府系金融機関の利息・保証料補助：激甚災害指定地域の建物が

全半壊した企業が復旧資金を活用する場合に5年間の利息、保証料全額を補助。

③産業復興販路開拓等支援事業：被災した地域の商工会議所・商工会・組合・個々の中小企業者等が実施する販路開拓事業等への助成。

④風評被害払拭・誘客促進観光キャンペーン事業：能登半島地震による風評被害の払拭と石川県への誘客促進を図るための事業等への助成。

このほか、財団法人能登半島地震復興基金では、地域の主体性と創意工夫により地域資源を積極的に活用する取組みに係る経費を助成する「災害復興地域づくり総合支援事業」など3事業が追加実施されている。これらの事業の中で、雇用創出、就業支援に関連あるものとしては、

①コミュニティ・ビジネス・チャレンジ支援：民間団体を対象として、持続可能な能登の再生と創造を図るために、住民が主体となって地域の活性化又は課題解決に資するコミュニティ・ビジネスを新たに創出する事業を対象とする。

②地域ブランド・チャレンジ支援：民間団体を対象とし、持続可能な能登の再生と創造を図るため、住民が主体となり、地域の特産物や観光資源等の価値を増加させ、他地域に誇る地域ブランドに育成する取組みを対象とする。

の2つがある。いずれも間接的な雇用創出支援策である。

また、産業対策など雇用創出や就業支援を間接的に支援する施策には以下のものがある。

a)復興委員会開催費：今後5年間以上の復興計画策定に対する助成で補助率10/10、漆器で200万円、商店街・酒造業で100万円を限度とする。

b)個別企業の事業用施設設備復旧費助成：復興委員会の復興計画に基づいて被災した漆器・酒造業の施設・設備の更新又は修繕する事業への助成で、補助率2/3、全壊で200万円、半壊で100万円を限度とする。

c)共同施設の整備・復旧助成費：復興委員会の復興計画に基づいて被災した漆器、商店街の共同施設の整備・復旧事業への助成。助成率は2/3、漆器で3,000万円/施設、商店街で300万円/施設を上限。

d)保管庫借上助成費：復興委員会の復興計画に基づいた漆器、酒造業の損壊代替施設の借上事業への助成。補助率は10/10、100万円を上限とする。

e)能登半島地震支援融資：災害救助法適用市町での災害復旧の設備資金（限度額1億円）、運転資金（限度額8千万円）を支援。激甚災害指定地域の建物が全壊・半壊した中小企業にも利子補給、保証料全額補助。

f)政府系金融機関の利子補給：政府系金融機関の災害復旧貸付が行う激甚指定による特例融資を受けた災害融資額に対する利息の全額補助。

g)ソフト事業への助成：復興委員会が策定した復興計画に基づいた漆器、商店街、酒造業の復興のための共同ソフト事業への助成。補助率は10/10、限度額は漆器1,250万円、商店街300万円、酒造業300万円など。

- h) 「がんばれ能登半島」産業復興開拓・情報発信事業費：風評被害を含む被害を受けた能登地域の産業活力回復のため、展示会、商談会のほか魅力的な地場産品・観光資源のブランド化、リアルタイムの情報発信、イメージアップ戦略など販路開拓を支援。
- i) 被災中小企業の商品開発・販路開拓等支援事業費：震災により新商品の開発や販路開拓に取り組むことが困難になった事業者に対し、事業計画の策定や専門家の派遣等により支援。
- 以上のように、この基金の産業再建復興分野は輪島漆器、商店街、酒造業の3つを重点支援事業としており、地域資源の喪失を防ぐために設置された点に特徴がある。このような特徴から、石川県の復興事業は「石川モデル」と呼ばれることがある。

図表3-11は能登半島地震被災中小企業復興支援基金の決算額と件数の推移である。事業の決算額を見ると、暮らし再建は平成19年度から平成20年度に増加、平成21年度以降減少している。産業再建復興は平成20年度には増加したが、その後減少している。地域づくりは平成21年度まで増加し、平成22年度には減少している。

図表3-11 能登半島地震被災中小企業復興支援基金の分野別決算額の推移
(単位：千円、括弧内は構成比、セルの下段は事業件数)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
暮らし再建	35,106(13.2) 45	507,232(62.5) 488	400,956(35.9) 312	50,728(19.4) 77
産業再建復興	179,732(67.4) 302	215,799(26.6) 282	112,588(10.1) 10	70,613(26.9) 7
地域づくり	51,863(19.4) 48	88,499(10.9) 124	603,444(54.0) 46	140,728(53.7) 27
合計	266,701 (100.0)	811,530 (100.0)	1,116,988 (100.0)	262,069 (100.0)

資料出所：能登半島地震被災中小企業復興支援基金事業報告書各年版。金額は千円未満切捨てのため必ずしも合計と一致しない。

事業件数の推移は、暮らし再建は平成20年度に大幅に増加したが、その後減少している。産業再建復興は減少傾向で推移している。地域づくりでは平成20年度に増加したが、その後は減少している。

6-3 新潟県中越沖地震復興基金

新潟県中越沖地震復興基金における雇用創出を直接的に支援する事業では、被災事業所雇用維持奨励金および被災者特別訓練受講手当の2つの雇用対策事業が行われている(図表3-12)。前者は中越沖地震で被災し休業せざるを得なくなった事業主に雇用維持のための経費

の一部を助成するもので、後者は就業が困難となった被災者が公共職業訓練受講を受講する際の手当てを支給するものである。その他、雇用創出を間接的に支援する事業では、農林業、産業、観光、風評被害の各分野で事業が行われている（図表 3-13）。

図表 3-12 新潟県中越沖震災復興基金による雇用創出を直接的に支援する事業

事業	目的	内容	期間
雇用対策事業 被災事業所雇用維持奨励金	中越沖地震により直接被害を受け、休業を余儀なくされた事業主に対し、雇用維持のための措置に要した経費の一部を助成し、失業の予防と事業再開に向けた雇用の維持・確保を奨励。	対象者は災害救助法適用地域内に所在する事業主で、中越沖地震で建物、設備またはライフラインの不通等により被害を受け、休業（含む一部休業）を余儀なくされた事業主。 補助対象事業は被災事業主が雇用の維持・確保のため常用雇用労働者に対し休業補償等に相当する負担を行った場合、奨励金を支給。休業中の常用労働者を復職させることが要件で、補助率は休業補償等に相当する手当等の総額の 60%、月額 15 万円以内、6 か月間を限度として支給される。	平成 19 (2007) 年
雇用対策事業 被災者特別訓練受講手当	就業が困難となっている被災者の雇用の安定を図るため、公共職業訓練受講を受講する被災者に対し手当てを支給する。	公共職業訓練を受講する被災者で、雇用保険失業給付や訓練手当等法令による給付金の支給を受けることができない者。 対象とする被害者の範囲は、①当該災害に係る罹災証明または被災証明を受けている世帯に属する者、②当該災害に係る求職者として公共職業安定所長が認める者のいずれかで、訓練期間 2 か月以上の短期課程の普通職業訓練、障がい者能力開発学校の行う職業訓練。基本手当 (3530 円以内又は 3930 円以内)、受講手当日額 500 円、通所手当が支給され、平均で月額 11~13 万円支給。	平成 19 (2007) 年~平成 22 (2010) 年

図表 3-14 は新潟県中越沖地震復興基金の事業分野別決算額の推移である。分野別の構成比を見ると、被災者の生活の安定・自立及び健康・福祉の増進を支援する事業、被災者の住宅の再建等住宅の復興を支援する事業、被害を受けた中小企業者及び農林水産業者の事業再開等産業の復興を支援する事業の構成比が大きい。雇用対策は被災者の生活の安定・自立及び健康・福祉の増進を支援する事業に含まれるが、全体に占める比率は 1%前後と小さい。

決算額の推移を見ると、生活・健康等、雇用対策、農林水産業対策は増加傾向で推移しているが、産業対策については、平成 20 年度に増加したが、平成 21 年度には減少している。

事業の件数を見ると、生活・健康等、雇用対策は増加傾向で推移しているが、その他の事業については、復旧・復興が本格化した平成 20 年度に増加し、平成 21 年度には減少している。

図表 3-13 新潟県中越沖震災復興基金による雇用創出、就業支援を間接的に支援する事業

事業分野	事業数	事業名
農林業対策	13	新潟県中越沖地震農業災害対策資金（JA資金）利子補給事業、新潟県中越沖地震農林水産再建資金利子助成事業、農林漁業制度資金利子・保証料助成事業、手作り田直し等支援、農林水産業経営再建整備支援、地域営農活動緊急支援、災害査定設計委託費等支援、災害復旧事業費等負担金支援、新潟米秋作業緊急支援、畜産廃棄物処理経費支援、畜産施設緊急防災対策支援、水産業被災施設等再建整備支援
産業対策	12	平成 19 年新潟中越沖地震対策資金特別利子補給（県融資）、平成 19 年新潟県中越沖地震災害融資特別利子補給（政府系融資）、市町村地震関連制度融資特別利子補給、平成 19 年新潟県中越沖地震対策資金特別保証料負担金（県融資）、市町村地震関連制度融資特別保証料金負担金、被災中小企業者緊急経済対策利子補給、事業所解体撤去支援、中小企業者等仮設店舗等設置、中心商店街設備等復旧支援、商店街共同施設解体撤去支援、組合共同施設等復旧支援、被災商店街復興対策支援
観光対策	1	観光復興キャンペーン推進
風評被害対策	1	県産農林水産物風評防止対策総合支援

図表 3-14 新潟県中越沖地震復興基金の分野別決算額
（単位：千円、括弧内は構成比、セルの下段は事業件数）

	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
生活、健康等	344,128(14.9) 297	499,572(12.8) 337	1,183,548(32.3) 380	581,867(57.2) 67
雇用対策	13,922(0.6) 133	36,070(0.9) 349	47,214(1.3) 441	2,605(0.2) 21
住宅復興	1,003,412(43.5) 1,599	1,934,911(49.4) 2,648	1,266,695(34.6) 1,952	262,264(25.8) 543
産業対策	583,992(25.3) 618	949,744(24.2) 1,026	538,672(14.7) 890	89,083(8.6) 536
農林水産業対策	170,450(7.4) 294	344,114(8.8) 472	627,470(17.1) 295	77,592(7.6) 9
観光対策	160,735(7.0) 6	35,968(0.9) 7	0(0.0) 0	— —
教育・文化復興支援	27,927(1.2) 52	116,223(3.0) 8	0(0.0) 0	3,537(0.3) 4
合計	2,304,566 (100.0)	3,916,602 (100.0)	3,663,599 (100.0)	1,016,947 (100.0)

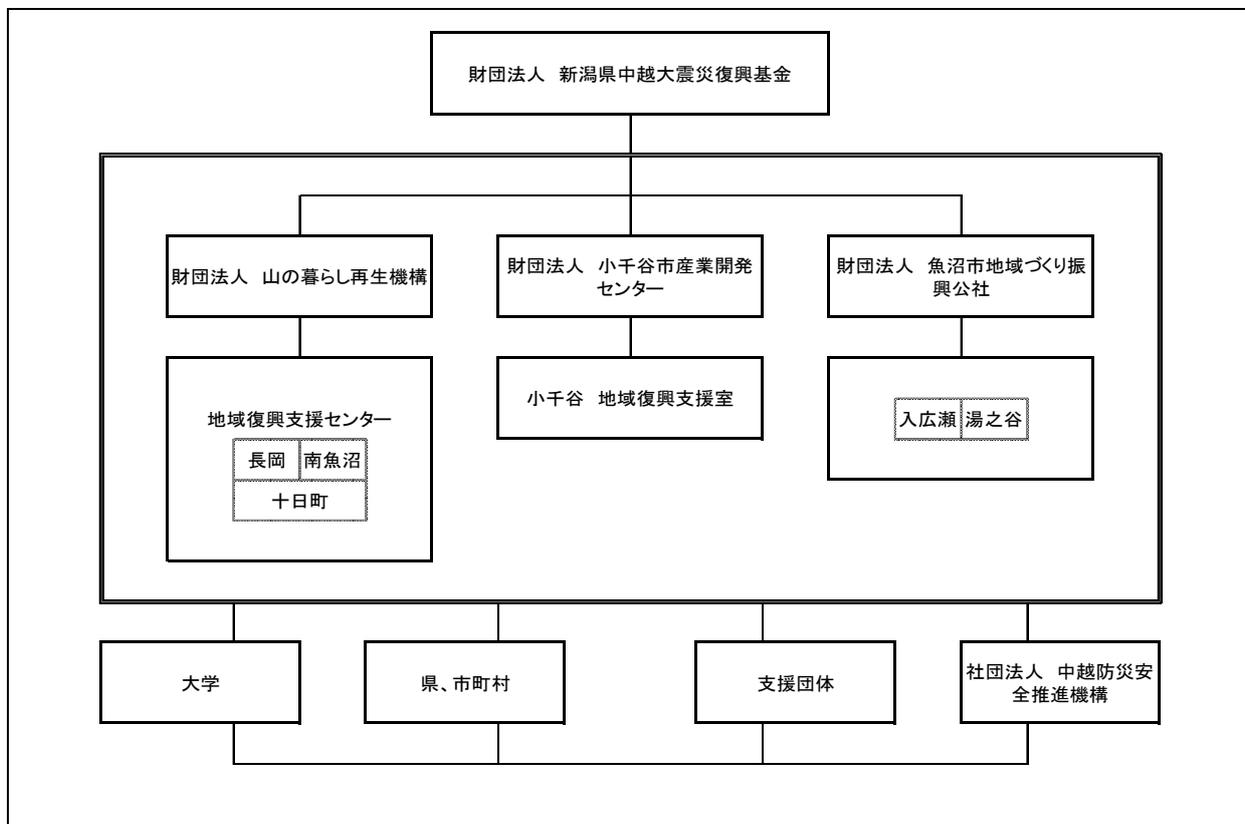
資料出所：新潟県中越沖地震復興基金事業報告各年版。金額は千円未満切捨てのため必ずしも合計と一致しない。

6-4 復興支援員制度の評価と課題

以上、中越地震、能登半島地震、中越沖地震後に設立された3つの基金について概観してきた。基金については、国の施策を補完し、被災者の救済や自立支援、被災地域の総合的な復興対策を推進し、地域の経済・社会を再生するための主要な柱の1つに位置づけられる。また、基金メニューが固定的ではなく、復興過程にあわせてある程度柔軟に対応できることで利用しやすさにつながっているとの評価がある。

中越地震の復旧・復興事業の中で、「復興支援員」が改めて評価されている。復興支援員の枠組みを改めて整理すれば、図表3-15のようになっている。

図表3-15 中越地震における復興支援員の枠組みの例



資料出所：東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会のホームページ (tohokuconso.org/hearing0509.pdf)。ただし、一部変更している。

地域復興支援員は基金の事業としてはその他の事業の地域復興支援に分類される。まず、新潟県中越大震災復興基金から中越大震災被災者生活支援対策事業「地域復興支援員設置支援」として、財団法人山の暮らし再生機構、財団法人小千谷産業開発センター、財団法人魚沼市地域づくり振興公社に対して補助が行われる。3つの財団はそれぞれ地域の地域復興支援センターやサテライトを設置、復興支援員が雇用される。平成22(2010)年度は、3団体で

51名の地域復興支援員が雇用されている¹²。

一方、大学、行政、支援団体は復興支援員をバックアップする機能を果たしており、社団法人中越防災安全推進機構がこれらのコーディネートを行っている。

復興支援員はインフラや建物などハード面の復旧に偏りがちな支援メニューをコミュニティにまで広げた点で注目される。また、中越地震では行政区域を超えた支援が求められたため、市町村単独ではこれに対応しきれなかった。ここで新潟県によるバックアップが行われたことにより、市町村の行政区域を越えて広域に活動することが可能になったとのことである。

しかし、復興支援員のシステムに課題がないわけではない。たとえば、復興支援員間で能力に差があるなどの問題が指摘されている。そのため、復興支援員を被災者の雇用機会創出として位置づけるだけでなく、復興支援員にも一定の能力を備えてもらうような人材育成が不可欠であろう。さらに、コミュニティ再生だけでなく、被災者の生活・就業を総合的に支援するよう機能を拡大することも考えられる。

震災後の地域の再生には時間がかかるし、それを支える地域人材の育成にも時間がかかる。被災直後だけではなく、5～10年間のスパンで支援することが重要であろう。

一方、復興支援としての基金事業の課題として、基金が十分活用されていないことが指摘された。新潟県中越大震災復興基金の場合、手厚い経済的支援が求められる震災翌年の平成17（2005）年度の利用が約27億円となっているが、これは当初見込みの2割弱、続く平成18（2006）年度の利用額は約65億円で、これは当初見込みの6割程度にとどまっている。基金が十分活用されない理由として、利用者である被災者から手続きの煩雑さ、分かりにくさといった点などが指摘されており、今後検討されるべき課題となっている。また、国の施策との違いがわかりにくく、その結果、国と基金の両方に支援の申請が出された事例もあったとのことである。

7 まとめ—東日本大震災復興の雇用創出、就業支援への含意—

以上、中越地震、能登半島地震、中越沖地震の雇用創出・就業支援施策を概観した。重複するが、大まかな特徴を整理すると以下ようになる（図表3-16）。

- (1) 先行調査研究をみると、震災による雇用・就業支援に関する政策研究の蓄積は少ない。
- (2) 新潟県中越地震では中山間地を中心として被災した。産業への影響は、農林水産業（水産業は養鯉業など）、製造業、流通業、小売業、観光業を中心に広がっている。震災後1か月程度で電気機械など一部の産業を除いて震災前の水準までに回復しているが、酒造業や小売店では復旧に半年程度かかっているほか、観光業では風評被害の影響もあり、回復が遅れている。雇用への影響は被災によって1,000人以上の解雇者が発生した。

¹² 東日本大震災においても地域復興支援員をモデルとした「復興まちづくり推進員」が宮城県東松島市と南三陸町に各4名（いずれも被災者で緊急雇用創出事業で採用した「コミュニティ復興支援員」のモデル事業）が導入されている。宮城県では来年度、必要とする市町で本格的に導入する予定である。

図表3-16 中越地震、能登半島地震、中越沖地震における雇用創出・就業支援の概要（まとめ）

	中越地震	能登半島地震	中越沖地震
震災の特徴	中山間地被災	沿岸地域被災	中越地震との二重被災、 原子力発電所事故
雇用喪失 (震災による解 雇など)	製造業など1,000人規模	小零細事業所の地場産業で 被害	小売業(200人以下、局地的)
直接的な雇用創 出・就業支援メニ ュー	雇用維持奨励金、被災地域緊急雇用創出、 ジョブカフェの設置、若年雇用対策、被 災地域就業場所確保、被災者特別訓練受 講手当など	若者女性しごと館情報運営 委託、離職者等高度人材養成 推進事業	被災事業所雇用維持奨励金 被災者特別訓練受講手当
間接的な雇用創 出、重点的な支援 対象産業	農林水産業、養鯉業、観光業	漆器、酒造業、商店街、 観光業	農林水産業、養鯉業、観光業
その他の事業メ ニュー	復興支援員、コミュニティ支援	中小地場産業支援	復興支援員、コミュニティ支 援

(3) 能登半島地震では沿岸地域を中心に被災したが、地場産業である漆器、酒造業、商店街、さらに観光業への影響が深刻であった。製造業、小売業など規模が大きな事業所では半年以内で復旧しているところが多く、漆器、酒造業、個人商店など小規模事業所では復旧が遅れた。雇用への影響は100数十人規模であった。

(4) 中越沖地震によって二重被災した地域もあった。インフラや産業の復旧は比較的早かったが、自動車部品製造業では全国的に部品供給していたので、他の地域の生産活動にも影響を及ぼした。また、観光業では2度の地震により回復が遅れた。解雇など雇用への影響は約200人で、地域が限定されている。

(5) 国による震災対応を雇用・就労支援を中心に見ると、労働相談窓口の設置、主要企業への雇用維持の依頼、雇用調整助成金の要件緩和、労働保険など弾力的運用などが行われている。

(6) 県では復興ビジョン、復興計画を作成し、生活支援の1つとして直接的な雇用創出施策を、間接的な雇用創出・就業支援として産業支援を行っている。直接的な雇用創出としては、被災企業の雇用維持支援、離職者支援、臨時的な就労の場の提供、若年者雇用対策、被災者に対する職業訓練などが実施されている。職業訓練受講者の就業効果は時期によって異なる。間接的な雇用創出・就労支援としては、地域の特徴となっている農林水産業、漆器、酒造業などに重点的に支援している。

(7) 国や県による公的支援の他、基金を活用することによって雇用創出・就労支援が弾力的に

実施されている。たとえば、新潟県中越大震災復興基金では雇用対策事業として雇用維持奨励金、被災地域緊急雇用創出、ジョブカフェの設置、若年雇用対策、被災地域就業場所確保、被災者特別訓練受講手当などのメニューが設置されている。そのほか、特徴的なメニューとして、復興支援員と呼ばれるコミュニティ支援が実施されており、評価されている。

東日本大震災の被害は広範囲に及び、津波の影響もあり人的被害もはるかに多い。被災した地域の自治体には大都市と中堅小規模の自治体が混在しており、甚大な被害を受けた自治体も少なくない。復興のための雇用創出、就業支援に取り組むにあたり、一律な施策を講じるのではなく、人口構造や産業構造といった地域の特徴を踏まえた施策を講じることが求められる¹³。既存の調査研究でも中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復興対策が地域の特徴を踏まえたものである点が評価されている。

中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復旧・復興支援策としての雇用創出・就業支援の流れは、(i)被災前の雇用の維持、解雇による失業者の発生の防止、(ii)解雇による失業者への対応、就業支援、(iii)新たな雇用創出というように3つの柱がある。(i)については、既存の緊急雇用対策を援用したり、比較的規模の大きな事業所に対する雇用維持要請などが行われている。(ii)では、被災者に対する弾力的運用が行われているほか、(ii)～(iii)の段階で失業者に対して能力開発の機会が作られている。就業支援として農林水産業支援、産業支援、観光対策が実施されており、これらのための費用の一部は復興基金から拠出されている。

本稿では農林水産業を含む産業支援を就業支援の1つに位置づけてとりあげた。既出の橋詰(2011)によればこの分野の研究の蓄積は豊富とはいえないが、中越地震、能登半島地震、中越沖地震では生産の組織化など営農体制整備まで踏み込んだ議論がなされ、一定の成果が上がったことが注目される。また、地域の特徴となっている養鯉業の復興支援が積極的に行われており、二重被災した業者があつたにもかかわらず、廃業を抑制することができている。

支援を実施するにあたり、地場産業、個人商店・商店街、農林水産分野では高齢化が進んでいること、後継者が不足していることを配慮しなければならない。復興のために資金を投資したとしても、資金返済の目処が立たなかったり、復興までに時間がかかったりするとそのまま廃業することになることもある。そのため、事業継続の意志がある場合はある程度のスピード感をもって支援を行う必要がある。

能登半島地震における酒造業や漆器など、中小規模が多いこの分野に対しても積極的な支援が行われており、地域における特徴的な産業の復興ということだけではなく、観光分野への波及効果を考えても復旧・復興において戦略的な産業を考えることは重要であろう。

¹³ これは地域の雇用創出、就業支援に取り組む際にも共通した考え方であり、震災復興にもそのまま該当する。

製造業については、自動車部品メーカーの製造が一時停止したことによって全国的な影響に波及しサプライチェーンの問題が表面化した。震災を契機に廃業した企業から解雇者も発生しており、雇用創出や就労支援は不可欠である。製造業でも規模の大きなところでは他の工場での生産への移管、関連会社からの支援体制が整備されれば生産の再開まで比較的円滑に進むので、雇用への影響は最小限に抑えられる。これに対して、中小の製造業企業では支援体制が整備されていないので、復旧が遅れがちである。この点については、渡辺(2008)が指摘した官民連携の下での地域型BCPの作成や地域の業界団体や同業者組合による企業間共助体制構築の重要性が浮かび上がってくる。今回の東日本大震災では、実際、地域間・企業間の連携によって支援が行われている(関(2011a, b))。

消費関連では、観光客のキャンセル対策、風評被害対策などが重要であるが、それとともに小売業とりわけ商店街などの復興は地域の生活支援や市街地の空洞化を回避するためにも重点的な取り組みが行われている。

いずれの震災においても国による支援を補完する仕組みとして復興基金が設立、活用されているわけであるが、比較的柔軟で素早い対応が可能であることから基金による支援事業に対する評価は高い。一方、利用率が低い時期もあるので、国の制度との重複を早めに調整し、利用者が求めるメニューにより弾力的に対応したり、利用手続きの簡素化が求められている。

また、復旧・復興計画の中で一時的な雇用対策としてのメニューだけではなく、中長期的な雇用創出につながるメニューづくりも重要である。これは自治体(県と市町村)がどのような地域をめざすのか、その企画・立案力とも関連している。東日本大震災のように職員の被災によって自治体機能そのものが失われた場合の対応が今後の課題となろう。その際、中越地震における「復興支援員」のような地域住民と行政、地域の企業と行政の橋渡しをするブリッジ(あるいはリエゾン)人材を育成、活用することが考えられる。こうした人材は、地域資源に詳しい人材を中心に構成することが望ましいが、その業務の範囲を明確にすることが必要であろう。被災した企業・事業所の再建、被災者の生活・就業支援を地震発生直後だけではなく中長期にわたって継続支援する地域人材の育成が求められる¹⁴。

¹⁴ 地元人材を活用した場合、地域復興支援員自身が地域の利害関係者でもあることから、ボランティアと事業との棲み分けが困難であったり、地域から出された要望にどこまで対応しなければならないのかといった問題も新たに生じており、今後の検討課題となっている(東北地域づくりコンソーシアム推進協議会のホームページ tohokuconso.org/hearing0509.pdf による)。

<参考文献>

青田良介(2011)「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」『災害復興研究』第3号、87-116 ページ

関満博(2011a)「農商工連携と自治体の役割ー商工系と農林系の垣根をどう乗り越えるかー」『自治体法務研究』、2011 年秋、13-17 ページ

―― (2011b)「東日本大震災とモノづくり中小企業の復興」『IE レビュー』(52)、272 号、6-13 ページ

田近栄治・宮崎毅(2008)「財政的に見た復旧・復興の体系ー新潟県中越地震をケースとしてー」『フィナンシャルレビュー』91 号、6-24 ページ

内閣府(2007)『日本経済 2007-2008』

内閣府経済社会総合研究所(2009)『経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究 報告書』No. 44、内閣府経済社会総合研究所、特に第6章、147-177 ページ

中野晋・吉村尚倫・植田勇二・富永数男(2008)「能登半島地震・新潟県中越沖地震における企業被害調査」『地域安全学会梗概集』(22)、117-122 ページ

農林水産政策研究所(2011)「総論」農林水産政策研究所『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆ー農業の再編と集落コミュニティの再生に向けてー』、1~8 ページ

橋詰登(2011)「新潟県中越地震からの復興経過(旧山古志村等)と関連する研究成果」農林水産研究所『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆ー農業の再編と集落コミュニティの再生に向けてー』所収、69-80 ページ

渡辺研司(2008)「中越沖地震の被災事例から学ぶこれからの企業経営における事業継続マネジメントと官民協業の在り方」長岡技術科学大学『新潟県中越沖地震被害報告書』

<資料>¹⁵

石川県のホームページ

石川労働局のホームページ

柏崎市のホームページ(特に「柏崎市震災復興計画」)

財団法人新潟県中越大震災復興基金のホームページ

財団法人新潟県中越沖地震復興基金のホームページ

財団法人能登半島地震復興基金のホームページ

内閣府(2008)『新潟中越地震復旧・復興フォローアップ調査報告書』

内閣府(防災担当)(2009)『地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査』

長岡市のホームページ

¹⁵ ホームページはそれぞれの震災の影響・対策の項目にアクセスし、最終アクセス日はいずれも 2012 年 1 月 30 日。

新潟県のホームページ

新潟県『県経済の現況』各年版

新潟労働局のホームページ

新潟県中越大震災記録誌編集委員会(2006)『中越大震災』前編・後編、ぎょうせい

日本銀行金沢支店およびのホームページ

日本銀行新潟支店のホームページ

JILPT 資料シリーズ No. 106

東日本大震災の雇用対策を考えるための事例研究

— 雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震 —

発行年月日 2012年 3月30日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL : 03-5991-5104

印刷・製本 株式会社 コンポーズ・ユニ

©2012 JILPT

*資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL : <http://www.jil.go.jp/>)