

有識者アンケート

被災地の再生の現状と求められる取り組み

復旧から復興へ

—産業復興の光る拠点を拡大できるかが課題

公益社団法人全国求人情報協会理事 伊藤 実



悲惨な光景を目の当たりにしてから5年の歳月が過ぎようとしているが、東北被災地の復興は順調に進んでいるのであろうか。鉄道や道路の再建、住宅地の造成など社会インフラの復旧はかなり進展してきたが、甚大な被害に見舞われた沿岸部の産業・雇用の復旧・復興は難航しているようである。被災直後に議論されていた「防災から減災へ」といった考え方とは裏腹の大規模な復興工事が行われているが、被災前から衰退傾向にあった地域が、巨額な社会インフラ投資で成長軌道に修正できるのであろうか。

1 活かされなかった奥尻島の経験

震災直後、壊滅的な被害にあった沿岸部の本格的調査は難しかったので、同じような地震、津波、火災に見舞われた北海道奥尻島の調査を行った。1993年に被災した奥尻島は、その直後から大規模な復旧・復興工事が行われ、港湾施設や道路の再建、高台住宅地の造成、全島光ファイバーの敷設などによって、被災前よりもはるかに立派な社会インフラが整えられた。だが、新たな産業振興や規制改革といった取り組みをほとんど行わなかったため、被災前からの長期衰退傾向に拍車がかかってしまった。

衰退を象徴しているのが人口減少である。被災直後の1995年人口は4,301人であったが、2015年は2,861人となっており、この間1,440人減少し、減少率は33.5%に達している。調査当時においても震災後に造成した高台の住宅地には、空き家が目立つといった状況になっていた。

主要産業の漁業に関しても、漁協が後継者を親族関係に限定して島外からの新規参入希望者を排除し、頼みの綱の子供たちも島外に流出したため、組合員が減少して衰退に拍車がかかってしまった。やがて独自存立が困難になるほど組織が縮小し、函館漁協に吸収合併されるという結果になってしまった。函館漁協の支部となったため、島で捕れた魚介類は函館漁協から仕入れなければならなくなり、魚介類の加工業に新規参入した経営者は、島の海産物をわざわざ島外から仕入れるというコスト高に苦慮していた。復興工事完了後は若年層の流出が加速し、過大な社会インフラも維持コストの増大を招き、人口減少社会に合わないものとなっている。

こうした奥尻島の教訓は、東北の沿岸部被災地に活かされているのであろうか。震災直後多くの政治家や行政関係者が奥尻島の視察に殺到したそうだが、残念ながら東北の復興の現状を見る限り、学習効果は見られなかったようである。沿岸部被災地のいくつかの市町村の復興計画を調べた際、いずれも復興計画の基礎となる将来人口推計が現状維持か増加することを前提としていることに驚かされた。巨額な復興予算が組まれたこともあって、人口減少を前提とした復興再建とは程遠い工事が進行している。巨大な防潮堤に守られていたがゆえにかえって避難が遅れ、多くの犠牲者を出してしまった旧田老町の教訓も活かされず、海岸には「防災から減災へ」といった被災直後の議論とは正反対の巨大な防潮堤の建設が進んでいる。

2 人口減少と過大な復興予算の弊害

沿岸部の被災地域で、人口減少が急速に進んでいる。最近公表された2015年10月1日時点の国勢調査速報値によれば、岩手、宮城、福島の被災3県の人口は、前回調査の5年前と比較して17万9,741人（3.1%）減少した。さらに、津波被害の大きかった沿岸部の市町村では、大幅な人口減少に見舞われている。

原発による避難地域を抱える福島を除いた岩手、宮城の減少率が大きかった市町村は、岩手県では大槌町、陸前高田市、山田町が、宮城県では女川町、南三陸町、山元町といった沿岸部であった。女川町では5年近い間に実に4割近い人口が流出しており、奥尻島の15年間における減少率を上回っている（表）。

こうした急激な人口流出をもたらしている主な原因は、海岸からかなり離れたところに大規模な商業地や住宅地を新たに建設したため、社会インフラの再建に時間を取られ、産業復興が遅々として進まなかったことがある。産業復興に時間がかかり過ぎれば、雇用機会が喪失された地域から人口が流出するのは当然である。しかも、奥尻島と違い被災地から比較的近いところに雇用機会に恵まれた仙台という大都市圏が存在しているため、人口流出は加速することになる。

こうした産業復興の遅れを招いている過大な社会インフラ投資は、巨額な復興予算がもたらしている。そもそも復興予算の根拠は、被災してから2週間後の3月22日に内閣府から出された物的ストックの震災被害額の推計（最低で16兆円、最悪で25兆円）であり、2011年度から15年度までの集中復興期間5年間における財政規模は、当初予算ベースで30兆8,842億円に

も達したのである。増税までして財源を調達した復興予算は、機動的かつ適切に使われれば問題ないが、毎年予算消化しなかった不用額が発生したことが、会計検査院の調査によって明らかになっている。

復興予算が有効に使われていない背景には、地方自治体の人材不足も影響している。地方自治体、とりわけ組織が小さい市町村は、もともと大規模な建設計画の立案・実施の経験に乏しく、震災後の社会インフラ再建工事を迅速に遂行することが難しかったという事情がある。国や県、市町村との縦割り行政を一時的に見直し、復興事業に対する国の関与・支援を強化すべきであった。

さらに、市町村の人材不足を補ったのは、全国の自治体から派遣された職員であったが、人員規模および派遣期間ともに不十分であった。ゼネコンなど建設会社を定年退職した高齢技術者を活用すれば、市町村の人材不足による復興事業の遅れを、かなりの程度補えたのではないかと思われる。

3 集約化や集団化が進展しない漁業

被災した東北3県は、被災前から人口減少、少子高齢化、経済停滞に見舞われていた地域であり、被害の大きかった沿岸部は、とりわけこの傾向が顕著であった。奥尻島の経験からも明らかなように、大災害は長期衰退傾向を加速させてしまう可能性が高い。沿岸部の市町村で起こっている急激な人口減少は、こうしたことが現実のものとなっていることを示唆しているように思われる。長期衰退傾向が顕著な地域に必要な政策は、復興による成長拡大戦略ではなく、ダウンサイジングやコンパクト化による適正規模や効率化の追求

表 人口減少率が高かった市町村

岩手県	増減率 (2010年比)	人口 (2015年10月)	宮城県	増減率 (2010年比)	人口 (2015年10月)
大槌町	▲23.2%	11,732人	女川町	▲37.0%	6,334人
陸前高田市	▲15.2	19,757	南三陸町	▲29.0	12,375
山田町	▲15.0	15,826	山元町	▲26.3	12,314
葛巻町	▲13.2	6,340	七ヶ宿町	▲13.9	1,458
西和賀町	▲10.9	5,880	気仙沼市	▲11.7	64,917

資料出所：総務省「国勢調査速報」

である。

残念ながら、これまで実施された復興政策には、こうした政策目標を明確にしたものはほとんどなかった。沿岸部の主要産業である漁業や水産加工業の復興も、復旧に主眼が置かれ、適正規模や効率化の追求はほとんど行われてこなかった。内陸部に集積した製造業は、地震の被害は大きかったものの津波の被害は免れたため、復旧・復興は比較的短期間のうちに進展した。宮城県の鉱工業生産指数をみても、最近では震災前の水準より若干低い8.7%減のレベルまで回復している。

農業に関しては、農地の復旧工事がかなり進展しており、被災6県で2015年度末には74%の農地が、使えるようになる見通しである。宮城県に関しても、農地の復旧対象面積約1万3,000haのうち2015年12月末現在の完成面積は約88%に達している。これに対して、漁業は復旧工事が遅れている。宮城県で被災した漁港1,437カ所のうち復旧工事が完成したのは、2015年12月末現在466カ所で約32%にとどまっている。また、港湾施設も同様に292カ所のうち139カ所、約48%にとどまっている（宮城県「復興の進捗状況」）。

漁港や港湾施設の復旧工事の完成が遅れているのは、大規模施設は国が直轄事業として行うが、中小規模の施設は地方自治体が行うという地方分権体制が影響している。国が直轄事業として行った大規模施設は、比較的短期間で復旧工事が完成しているが、市町村が担当している中小規模の施設は、なかなか完成しないという状況に陥っている。人材不足の市町村では企画立案・入札に時間がかかっており、入札においても資材や賃金の上昇、人手不足などに苦慮する中小建設会社が入札を見送ったりするため、復旧工事になかなか着手できないという状況に直面している。

さらに、漁師の多くは一人親方として操業しているため、リアス式海岸の多くの入江に小規模な漁港が点在しているという事情も影響している。今回の漁港の被災は、地域で漁港を集約化して漁師の集団化を進めるチャンスであったが、復旧工事を地元の市町村が担当したため調整が難航し、ほとんど進展していない。市町村ではなく、県や国も参加して情実を排除した調整に乗り出せば、集約化や集団化が進展したのではないと思われる。

4 水産加工業や建設業における人手不足の長期化

漁業に直接関連した水産加工業は、沿岸被災地の主要産業の一つである。大半の加工工場が壊滅的な被害を被ったが、復興予算による中小企業グループ補助金などを活用して、多くの工場が再建されている。中小企業グループ補助金の活用状況は、宮城県においてはこれまでに3,869事業者が認定され、交付決定額は2,411億円に達している。

だが、この補助金は工場や事業所の復旧を目的として多くの事業者を対象としたため、復旧後の効率化や生産性の向上に必ずしも結びついていない。補助金は被災前の機械設備を対象としたため、経営不振で休止していた機械設備は対象となったが、今後の事業展開や生産性の向上などに寄与する新增設は対象とされなかった。あくまで復旧が目的であって、復興までは対象としていないのである。

沿岸被災地の主要産業である水産加工業も、グループ補助金などを活用して新たな加工工場を建設したが、人手不足という問題に直面している。被災前の水産加工工場を支えていたのは、中高年の女性や中国人研修生であり、賃金水準は主要産業中最も低いという状況であった。被災後の復旧によって多くの求人が出されたが、求人の賃金水準は、やはり主要業種中最も低い水準であった。水産加工工場を支えていた高齢女性の多くは、仮設住宅に転居して通勤手段がなくなったことなどもあって引退し、中年女性の多くは賃金の高い他の業種に転職するという状況が進行したのである（詳しくは、拙著 JILPT Discussion Paper 13-06 「東日本大震災の復興状況と雇用創出」2013年7月参照^註）。

こうした水産加工業における低賃金・人手不足という状況は、現在も続いている。水産加工業が集積するハローワーク石巻の最近の求人内容をみると、2015年12月の有効求人倍率（常用計）は全体で1.85倍となっており、人手不足状況にある。水産加工業の求人は製品製造・加工処理に分類されているが、求人倍率は2.75倍となっている。また、同月の求人平均賃金（常用・フルタイム）をみると、職業計（20万1,481円）や生産工程の職業（17万8,342円）よりも製品製造・加工処理（15万8,510円）はかなり低い水準になって

いる。ちなみに、介護関連の平均賃金が16万3,619円となっており、低賃金が社会的問題となっている職業よりも低くなっている。また、公共工事の遅れの主な原因の一つとなっている建設業の人手不足も続いている。同月の宮城県の建設・採掘の職業の有効求人倍率(常用計)は3.76倍となっている(宮城労働局「求人・求職バランスシート」)。

このように、沿岸被災地の主要産業である水産加工業や建設業の人手不足は続いており、改善の兆しが無いといった状況である。前者は低賃金に加えていわゆる3Kの職場環境が嫌われ、建設業に関しては過大な復興工事量、熟練工不足、将来的な雇用の不安、3Kの職場環境などが影響して、それぞれ深刻な人手不足が続いている。

5 復旧から復興へ

これまで東北被災地の復旧・復興状況の問題点について述べてきたが、新たな産業復興の芽も着実に育ってきている。現状では光を放つ新興企業が点在するといった状況であるが、将来的にはこうした光る拠点を面に拡大していくことが必要である。それには復興工事をダウンサイジングさせるとともに、産業復興の補助金などの支援策を、新たなビジネスモデルを確立しそうな企業に重点化させる必要がある。つまり、復旧から復興への政策チェンジである。

光を放ち始めた新興企業の事例を分析すると、外からの人材が重要な役割を担っていることが分かる。石巻市の牡鹿半島にある桃浦の牡蠣養殖漁師は、宮城県が単独で行った漁業権への株式会社の参入を認めた復興特区に手を挙げ、仙台の水産卸売会社と共同で合同会社を設立し、新たな牡蠣の養殖と販売に乗り出している。漁師は合同会社の社員として働くことになり、地域外からの多様な人材の採用に加えて、今年の春には地元の水産高校卒業生の入社も予定している。成功のキーポイントは、生産した牡蠣のブランド化と新たな販売先の開拓であり、これらは漁師が単独で行えるものでなく、水産卸売会社との共同作業の成果である。ただし、残念なことに特区に手を挙げたのは桃浦だけで、後に続くものが現れることが期待される。

宮城県山元町では、地元出身のIT企業の経営者が、故郷の惨状を見て自らイチゴ栽培を復活させるために

会社を設立したケースがある。イチゴ栽培の熟練者を採用し、そのノウハウをデータ化して新たな植物工場を建設し、生産・販売を軌道に乗せつつある。IT企業と農業の合作であり、地域への普及活動にも取り組んでいる。

岩手県陸前高田市には、神奈川県建設会社が新たに開発したドーム型植物工場が建設され、レタスの出荷が本格化している。津波で被災した教師の研修施設跡地を活用し、塩害とは無縁の水耕栽培でレタスの大量出荷を実現している。

岩手県大船渡市の水産加工会社では、津波で全壊した加工工場を新たに建設し、生産工程の生産性向上を目的として、トヨタ自動車のOB技術者がボランティアで技術指導に来ている。トヨタ自動車のOB技術者が在籍する中部産業連盟からの提案に応じて岩手県が実施した事業であるが、新たな設備投資をほとんどすることなく、工程改善や要員配置の見直しなどによって20パーセント近い生産性の向上を実現している。水産加工工場の生産性向上は喫緊の課題であり、新製品や販売先の開発とともに利益体質を強化して賃上げの実現に結びつけることが期待される。

このように、地元以外からの人材を活用した新たな産業復興も芽生えており、今後被災地では、こうした産業復興の光る拠点をいかに拡大していくかが問われている。

[注]

www.jil.go.jp/institute/discussion/2013/13-02.html

プロフィール

伊藤 実 (いとう・みのる)

公益社団法人全国求人情報協会理事。

JILPT統括研究員、特任研究員を経て2014年より現職。専門分野は人事管理論、産業・経営論。商学博士。明治大学・中央大学・青山学院大学大学院講師、東京商工会議所労働委員会委員、NHKラジオ・ビジネス 展望レギュラーコメンテーターなどを兼務、歴任。



被災地で働く ——数字では見えない震災からの5年間

法政大学大原社会問題研究所兼任研究員 金子良事



本稿では和RING-PROJECTの活動を中心に大槌町などの労働状況とその課題をみてみたい。

和RING-PROJECTは埼玉から被災地に支援に来ていた池ノ谷伸吾氏が始めた団体で、現在は木工製造と販売を行っている。池ノ谷氏は釜石市出身の友人と一緒に2011年4月に釜石・大槌地区に入って以後、毎週のように通って、避難所の被災者たちと仲良くなり、その若者たちと一緒にがれきのキーホルダーを作り始め、ついにはそのまま移住することを決めた。当初、避難所の被災者のなかには車がなく物理的な面で、あるいは気持ちの面で、自宅のあった場所に戻れない方も多くいて、池ノ谷氏は一緒にその場所に車で送り届けたりした。中にはその場で泣き崩れる方もいたそうである。そうした中で、何か家の思い出を形にできないかと始めたのががれきのキーホルダーの制作であり、いつしかキーホルダーはお守りと呼ばれるようになった。和RING-PROJECTのキーホルダーは被災者の自宅の一部を預かって作ったもので、その方たちのご遺族の名前を彫るなどのリクエストに応じて作られた。そうこうするうちに、一緒に支援していた池ノ谷氏の友人から、販売しようという申し出があり、被災者の方からも制作する若者を応援する意味でも賛同を得られ、6月に和RING-PROJECTが始まることになった。

最初の年、材料の収集（家主との交渉を含む）、製造、販売を池ノ谷氏と若者4人で行っていた。池ノ谷氏を含めて震災前から関連の仕事を行っていたわけではなく、制作工程やニスの塗り方、ニスの種類等、すべて手探りだった。製造の一部を被災者に内職に出しており（1個当たり約150円、月当たり約3～15万円）、そのキットを届けて回収するのも若者の仕事だった。なお、キーホルダーを販売しても売掛金が入るまでは実際の収入にならないが、内職は買い取りにしたために、池ノ谷氏は支援を受けたわけでもなく、個人で全額を負担した（月の内職代が70～80万円、支援物資、ガソリン代、高速代なども含めて最初の年は1,000万

円以上だったと聞く）。永松伸吾氏らと私も一緒に宣伝したCash for Workの代表的な事例であり、私は9月にその調査で盛岡に行ったときに池ノ谷氏と若者4人に会った。内職者は若者から高齢者まで多様であったが、とりわけ高齢者は若者が元気に走り回るのに励まされたという。また、キーホルダー制作を担った方のほとんどは、職場が再開して働き始めたり、自営業で仕事を再開したり、あるいは新しい雇用先を見つけたりするなどによって和RING-PROJECTを卒業して行った。

2011年の秋、池ノ谷氏が通った避難所の一つを担当していた釜石市役所職員の方が動いて、岩手県沿岸広域振興局（釜石）にも働きかけて緊急雇用事業を受託できるように試みたが、成功しなかった。その後、大槌町役場の担当者の方から連絡があり、緊急雇用事業を適用したいが、個人と契約することはできないので、法人組織にしてほしい旨が伝えられ、のちに協力者を得て法人化した。当初、沿岸広域振興局（釜石）からは歓迎されなかったが、当時の大槌町の担当の方が通した。しかし、沿岸広域振興局（釜石）とは3年間、事業を行う中で信頼関係を築き、今では最もよい理解者の一人になっている。

沿岸広域振興局は宮古、釜石、大船渡の三つの支所でそれぞれの地区を担当しており、有名な山田町の大雪りばあねっとは宮古の担当であった。大雪りばあねっと問題が発覚してから、岩手県からの指令で費用の使い方や報告書の作成等は厳しくなった。大槌町以外の別の基礎自治体の担当者からうかがったが、急造のNPOや社団法人が事業を受けているようなケースでは、もともと十分な形で書類作成の経験もなく、困難なところが少なくなかった。

逆にいえば、そうした震災前からのNPOや震災後に作られた団体は、書類作成能力が高い支援者の支援を得て助成金等を獲得した。そうした助成金の多くは事業ごとに募集されるので、事業が終了すると雇用は切れ、さらに複数の事業を同時に抱え過ぎて收拾がつか



かなくなり、組織として混乱するところもあった。NPOの資金調達において委託事業に活動が依存してしまうという問題は震災前から一般に指摘されていたが、震災によって行政の委託事業だけでなく、財団、企業等の助成金が短期間に表れては

終息したため、東北地方での混乱は数年間のうちに凝縮されて起こった。盛岡に拠点を置くある団体の代表は、最初の数年間は他のNPOと協力して事業を推し進めていなかったにもかかわらず、助成金・補助金を確保するために関連NPOの連携を提唱されていた。こうした動きは一カ所だけではなく、複数で見られたが、そうした団体の苦情への対応に役場が忙殺されるという現象も起こった。

話を少し戻そう。緊急雇用事業にはいくつかの種類があって、それが混乱を引き起こした面もあるが、ここではその詳細な説明は省く。大槌町における賃金水準は福島県や宮城県に比べて低く、具体的に言えば、月18万円弱水準は沿岸地域（宮城県の沿岸部もそうだが）では高給であり、緊急雇用事業の給与も地域相場を考慮したものに設定された。私は実際に福島県や宮城県の賃金水準も知っていたので、制度的にはもっと上げることも可能ではないかと考えていたが、結局、そのままの水準になり、しかも結果的にその方がまだよかった。大槌町以外でも地元の賃金水準を考慮したところは結構、あるだろう。

仮設住宅支援員を例にとろう。大槌町の場合、役場職員の給与はそもそも岩手県等の他の自治体と比較されており、地元の賃金水準より高い。しかも、それに準ずる形で設定された支援員は必然的に高くなる（それでも福島に比べれば、5万円くらい安い）。地元での軋轢の原因は複数あるが、この賃金水準は間違いなくその一つである。支援員の仕事は真面目にやればかなりしんどい仕事である。要するに、ソーシャルワーク的な仕事もやらなければならないのだが、こうした福祉的な仕事が十分理解されているとは言えず、また、もともと地元のコミュニティが強い場合、近所の人同士が声を掛け合っているなかでは必要ないという判断

を持つ方も多く、実際に機能代替しているケースも多い。加えて、支援員も十分な専門的技能を持っているわけではないので、実際に仮設の集会所で特定の人たちと遊んでいるだけという勤務実態もなかにはあり、余計に批判を集めやすい。

震災後の有効求人倍率は堅調に推移しているが、これは端的に人手不足を表している。特に、復興関連事業を中心とした役場の臨時雇用や建設関連の会社などの雇用が大きい。大槌町では震災前には倒産しかかっていた建設会社は何社もあるが、復興関連事業で息を吹き返し、例えば2、3人の従業員しかいなかった会社が20人弱を雇用するといったことが起こっている。そして、生活を維持するという意味においては、復興関連事業が延長されることが必ずしも歓迎されないわけではない。

補助金・助成金であれ、緊急雇用事業であれ、短期を前提としている事業の中では働く人のモラルを保つのが難しい。もちろん、中には震災前に職を転々していたのに数年働いた経験を糧に卒業して新たな人生を切り開いた方もいるが、多くは前職のキャリアを生かした仕事に就いたわけでもなく、またそうした緊急的に生まれた仕事経験を継続して生かせるような場も沿岸部にはほとんどない。

加えて、釜石・大槌地域では1970年代に隆盛を誇った新日鉄釜石製鉄所が中核であったが、徐々に規模を縮小していった。その代わりに、新日鉄は基礎自治体に代わって企業誘致を実践したこともあった。岩手県全体に言えることだが、その際の売りは賃金が安いことであった。もちろん、個別企業を見ると人材育成を考えているところもあるが、多くはスポット的な仕事であり、そのためにもともとキャリアを伸ばしていくという考え方が一般に浸透していない。むしろ、長期雇用になる理由は、親戚（マキ、沿岸部ではマギと濁る場合もある）を中心とした人間関係の場合も少なくない。震災後、新しい仕事に就く場合でも、いったん決まったらそう簡単に職場を替えられないという理由で、慎重に就職先を探す人も少なからずいた。

同時に、津波被害で職場と住居が離れてしまったために、通えなくなったという状況もある。例えば、水産加工業では通年での雇用が難しいため、繁忙期に親戚の手伝いやパート労働を当てにしていたが、仮設住宅と作業場が離れてしまうと自力で通うのが難しい。

そのため、震災前はそれぞれの生活にあわせて（例えば子どもや高齢者の迎えなど）融通を利かせて就業時間を調整していたが、通勤バスを出すなどにしても、一人ずつの対応は難しく、定期運航にせざるを得ない。現在はこうした困難下にあるが、沿岸部ではパート労働や請負仕事労働者の家計的にも、中小企業（ないし家族経営）の経営的にも結節点であった。ここは典型的な多就労モデルであり、男性稼ぎ主型モデルは一般的ではないのである。しかし、行政的にはマクロのトレンドとして内職が減少傾向にあったため、岩手県では内職を専門とするセクションが今はない（基礎自治体も同じ）。厚生労働省もこうした事業を推進していない。

和RING-PROJECTでは、2014年度から復興庁の「新しい東北事業」を受託している。その柱の一つが震災で内職仕事なくなった本拠地のある大槌町小槌地区の近隣にある身体障害者療護施設・四季の郷や障害福祉サービス事業所・わらび学園、あるいは近隣の仮設住宅の方たちのコミュニケーションの場になるような場づくりであり、これは2015年度も継続しており、木工製造のワークショップや障害者が担える作業の研究などを行っている。こうした活動を見てここで働きたいという地元の方も増えている。また、地元企業のなかには柔軟な形で仕事を出したいというニーズがある。和RING-PROJECTではこうした地元企業の需要側のニーズと町民という供給側のニーズを調べて、将来的に共同作業センターを作るためのパイロット調査を2016年度の地方創生事業として大槌町に提案している。すでに述べたように、労働行政では内職事業は弱くなっており、こうした新しい試みが基礎自治体からの提案で成功すれば、大槌町は全国の先駆的なモデル・ケースになるだろう。

和RING-PROJECTの「新しい東北」事業のもう一つの柱は大槌・釜石地区の地元企業（製材所、家具メーカー等）や釜石地方森林組合、釜石大槌産業育成センター・岩手県工業技術センターなどの関連団体と協力して、木工産業のサプライチェーンを作ろうとしていることである。さらに、復興支援という形でつながった地区外の大学や自治体、企業がこのネットワークの中に加わっている点はぜひ付け加えておきたい。秋田県五城目町は様々な面で大槌町を支援してきたが、有名な木工品の産地で後継者不足に悩んでおり、技術

伝承の協力を申し出ている。また、2012年から家具づくりなどでは東北芸術工科大学と連携している。現在、被災地をハブに地域を超えて、長期的に木工産業を担う人材を作ることが構想されている。

重要なのは人材である。しかし、人材不足が岩手県沿岸部では深刻である。そもそも高等教育機関がないため、高校を卒業すると、進学者は内陸部や仙台、東京などに出て行ってしまふし、就職組も外に出てしまふ人が多い。それは端的に働く場が少ないからである。加えて、もともと震災前から物価は高かったのに、震災以降、生活費が高騰している（生活必需品であるガソリンでいえば、2016年2月1日、遠野で103円、釜石・大槌では120円くらい）。まず、津波被害によって住宅不足が生じた。その対策として仮設住宅や民間住宅の借り上げ（みなし仮設）が採られたわけだが、みなし仮設に乗じて住宅費は高騰した。外部から来る復興関連事業者はこの水準でも支払えるが、もともと所得が高くない世帯にはこの状況は厳しい。津波浸水域でなくとも、高くなった住宅を売却して、より雇用条件がよく物価も低い内陸に流出してしまう。大槌町での家賃相場を見ると、1ルームは7万円以下のところはないそうである。これではIターン、Uターンで若者が帰ってきても生活できないし、新しく別の地域から人を送り込むことも難しい。そこで、他地域と連携して、一時的に地域間で人が還流するような地域創生が重要になってくる。

実は中央省庁の地方創生事業では、近隣地域の協力は想定しているが、飛び地的な友好関係を活かそうというプランが全くない。しかし、今回の震災で明らかになったことは、姉妹都市などの震災前からの関係が数多く支援のチャンネルになったことである。緊急支援的の局面は終わっているが、災害は従来からの地方の問題を先鋭化させる側面があり、これからの復興は、現場で起こったことをフィードバックした地方産業の創造やコミュニティの維持などの地方創生を進める政策的サポートを必要としている。

プロフィール

金子良事（かねこ・りょうじ）

法政大学大原社会問題研究所兼任研究員

主な著書に『日本の賃金を歴史から考える』（旬報社、2013年）など。労働史・社会政策史専攻。東日本大震災の被災地、大槌・釜石の支援活動を続けている。

震災を過去としないために

東京大学社会科学研究所教授 玄田 有史



災害は続いている

東日本大震災から5年だという。5年という節目は、あらためて過去の悲惨な出来事を、思い出すきっかけになる。同時に、次第に進みつつあった過去への忘却は、節目が過ぎれば一気に加速していく。

災害の被害者にとっての大きな苦しみは、自分たちの存在が早々と忘れ去られることだ。大事な人を失った人、行方不明者の帰宅を待っている人、避難生活を余儀なくされている人は、震災のことをかたときも忘れはしない。だが、そうでない人々は被災地のことを忘れていく。自分の日常で手一杯で、遠方につねに思いをはせる余裕を持っているわけでない。

そもそも震災による被害の大きさを正確におぼえている人はどれだけいるだろう。警察庁の最新発表（2016年1月8日）では、人的被害のうち、死者は1万5,894人、負傷者は6,152人とある。さらに行方不明者数は2,563人にのぼる。

あまり知られていないが、警察庁の被害状況の発表を見ていると、これらのうち、死者、行方不明者の数値は、少しずつ変化している。例えば2015年1月9日の行方不明者は、2,594人だった。行方不明のうち、この1年で31人が家族のもとへと辿り着いた。ご家族の思いは、いかほどだっただろう。待ち人がやっと戻ってきた安堵。改めてよみがえる深い悲しみ。複雑な心中は、想像することすら難しい。

さらに行方不明は、今年に入って一つの区切りを迎えた。震災から3日後に発見されたある遺体の身元が特定化されたことで、福島県内の身元不明者は1月19日に遂にゼロとなった（岩手・宮城両県には、依然として75人の身元不明者がいる）。特定の背後には、遺体の捜索活動のみならず、入れ歯の形状や病院に残されたエックス線写真との照合など、多くの方々の今も続く懸命の努力がある。

震災による死者や行方不明者、身元不明者の数は、今も変化している。その意味で、東日本大震災は、5

年経った今も継続中なのだ。

甚大だった仕事への影響

震災は多くの尊い命を奪った。ただ奪ったのは命だけではなかった。仕事に与えた影響も、甚大だった。

総務省統計局は、2012年10月に実施した「就業構造基本調査」の調査項目に、「東日本大震災（原子力発電所事故を含む）の仕事への影響」を加えた。5年ごとに行われ、全国の約100万人が調査対象であるその調査からは、被災市町村ごとに津波や原発事故による就業への影響を詳細に把握することが可能だ。さらに震災時の居住地域も調べたことで、避難や転居によって被災地を離れた人々の状況も明らかにできる。

調査結果のうち「東日本大震災の仕事への影響に関する集計（速報）（岩手県、宮城県、福島県）」は2013年3月8日より、総務省統計局ホームページに掲載されている^(注1)。公表された集計結果のみならず、統計局が受け付けている「オーダーメイド集計」を活用すれば、独自の集計結果を得ることも可能だ^(注2)。今後も同調査を活用することで、震災が仕事に与えた影響について、未だ十分に知られてこなかった事実が、発見できるかもしれない。

筆者も調査データの特別集計の機会を得て、その分析結果をいくつか発表してきた^(注3)。そのうち、東日本大震災が仕事に与えた影響の全体像を表に示した。

まず改めて認識すべきは、震災によって全国で570万人の有業者（ふだん仕事をしている人）が、仕事への被害を受けた事実だ。570万人は、都道府県人口順でいえば、第6位の千葉県と、第7位の兵庫県の間に位置する規模に相当する。2011年3月時点の有業者数は、全国で約6,132万人であり、有業者の約10人に1人が影響を受けた計算になる。

その570万人のうち、226万人が離職もしくは休職というかたちで、働く機会を失った^(注4)。226万人は名古屋市の全人口（約229万人）に匹敵する。震災による離休職者のうち、21万人が、震災から1年半後

表 東日本大震災による仕事への影響に関する概要

震災時の居住地域	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(2)/(1)	(3)/(2)	(4)/(2)	(5)/(4)
	15歳以上人口(2012年10月時点)	有業者数(震災時)	仕事への直接影響あり	うち震災による離職・休職	うち2012年10月時点無業				
	万人					パーセント			
全国	11,082	6,132	570	226	21	55.3	9.3	3.7	9.5
震災被災市町村	289	157	74	49	7	54.4	47.0	31.1	14.4
岩手県内	21	11	5	4	1	50.2	49.7	34.3	16.5
宮城県内	146	80	36	22	3	54.7	45.1	28.2	12.7
福島県内	55	29	20	15	3	53.5	66.6	51.5	20.0
青森・茨城・千葉県内	67	37	13	7	1	55.7	34.8	20.1	7.4
被災地域以外	10,792	5,975	496	177	14	55.4	8.3	3.0	8.1

資料) 総務省統計局「就業構造基本調査」(2012年)を特別集計。

資料出所) 玄田有史「危機と雇用 災害の労働経済学」(2015)。尚、被災市町村とは、津波によって死者・行方不明者が発生した、もしくは原発事故により避難指示区域に指定された地域を含む市町村である。

の2012年10月にも無業状態にあったことも表からわかる。

さらに震災が仕事に与えた影響は、被害を直接受けた市町村だけでなかった。実のところ、影響を受けた約570万人のうち、496万人は津波や原発事故による「被災市町村以外」に震災時居住していた人々だった。離休職した226万人も、177万人は被災地以外の元有業者である。離休職して2012年10月に無業者だった21万人中14万人も、震災時には被災地以外に居住していた。震災の仕事への影響は、被災地にとどまらない、広範なものだった。

一方、震災時有業者で仕事に影響があった割合は、全国平均の9.3パーセントに対し、被災市町村では47.0パーセントと半数近くに及ぶ。離職・休職割合も31.1パーセントと、全国平均3.7パーセントを大きく上回る。離休職者の2012年10月時点で無業である割合も全国が9.5パーセントだった一方、被災市町村では14.4パーセントと開きがある。絶対数でなく、割合で見れば、震災が被災地の仕事に与えた影響は、やはり途方もないものだった。

被災地内部でも違いがあり、福島県内の影響は突出している。福島では有業者の3人中2人が仕事に直接被害を受け、うち過半数が離職もしくは休職によって仕事を失った。福島県内の離休職者は5人に1人が1年半後も無業状態にあった。岩手・宮城の津波被害も深刻だったが、それほどまで原発事故は地域住民の就業に過酷な状況をもたらしたのだ。

移動と就業

災害に見舞われたとき、避難や転居などの移動と就業とのあるべき関係についての考え方は、つねに二つ

に分かれる。

一つは、移動は最小限にとどめ、被害を受けた地域、もしくは出来るだけ隣接した地域で生活を再建することが、スムーズな就業につながるという考え方だ。被害地域に経済基盤があったり、被害からの速やかな復旧が見込まれる場合ほど、こ

のような考え方は支持される。

その一方で、被害地域にこだわらず、仕事も豊富で賃金も高い地域へと、災害をきっかけに移動した方が、良好な就業につながるという考えもある。被災地が元来、経済的に疲弊していたり、復興に相当の時間や費用を要すると予想される場合、こちらの考え方を持つ人は多い。

震災後の就業も、避難や転居をできるだけしないで済むほうがよいのか。それとも積極的に移動を促進するほうがよいのか。

今回のデータを分析した限り、住み慣れた地域で生活を続けられる環境を整備する方が、多くの就業には望ましいという立場に、私は近い。その根拠が、図である。

図には震災によって離職もしくは休職した人々の状況を震災後の避難状況ごとに示した。折れ線グラフは、離休職者のうち、震災から1年半後の2012年10月時点で無業だった割合を示した「無業率」である。

これをみると、震災により避難を経験しなかった場合の無業率は8.2パーセントだったのに対し、避難を経験した場合には19.2パーセントと、2倍以上高い。避難経験者は、いうまでもなく岩手、宮城、福島県に震災時に在住していた人々ほど多いため、それだけ表でも、被災市町村ほど無業率が高くなる結果につながった。

ただし図をみると、同じ避難経験者でも、震災から1年半の間に、元の住居に戻ることが出来た人々では、避難しなかった場合と同程度に無業率は低くなっている。一時的に避難を経験することがあっても、速やかに帰還可能な被害であれば、就業を阻害されることもそれほど多くはなかった。

それに対し、避難後に転居することを選べざるを得なかった人々、さらには震災から1年半後にも仮設住宅などでの避難生活を強いられた人々の無業率は高い。特に避難継続者の場合、無業率は36.5パーセントと突出している。

図の棒グラフは、無業者のうち、再び働くことを希望している人々の割合を意味する「就職希望率」と、就業を希望し、さらには実際に仕事を探している人々の割合である「就職活動率」を表している。そこからは、避難経験者の方が非

経験者よりも、就職希望率も就職活動率も明らかに低い。加えて避難後に震災前の住居に戻った人と比べると、転居したり、避難を継続中の人々ほど、就職活動を行う割合は低くなっている。

それだけ避難や転居は、働くことを困難にしていることが見て取れる。今後さらに大地震が起こったときも、高齢社会が続く限り、移動や新しい環境への適応が容易でない人々は着実に増える。元々の居住地での生活や就業を希望する傾向は、今後一層強まるだろう。

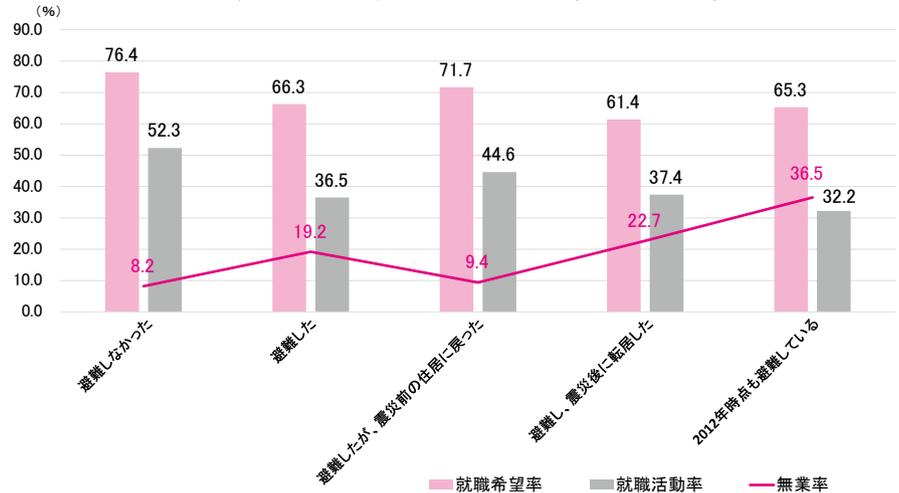
社会的共通資本

『日本労働研究雑誌』2014年12月号に掲載された拙論「東日本大震災が仕事に与えた影響について」では、避難や転居の場所と就業・無業の関係をより詳細に考察した。その結果、震災当時に住んでいた市町村と異なる市町村に避難もしくは転居をしている人々ほど、離退職後に無業となりやすかったり、無業のまま就業希望を失ったり、求職活動を断念する傾向の強いことが、統計的に明らかとなった。

なぜ震災前に住んでいたのとは異なる地域へ避難や転居をせざるを得なかった場合、就業が困難になるのだろうか。

津波や原発事故によって、本人の意思とは無関係に避難を強いられた人々は、まずは生活で手一杯だ。仕事をしようにも、避難している場所が元の居住地から遠ければ遠いほど、以前の職場に復帰するのは難しい。住み慣れた土地を遠く離れることは、かつての漁場や農地の利便を失ったり、仲間と協同して行ってきた地

図 震災による離退職者の状況（避難状況別）



資料) 総務省統計局「就業構造基本調査」(2012年)
資料出所) 玄田有史「危機と雇用 災害の労働経済学」(2015)

元ならではの仕事が継続不能となることも意味する。家族が離散したことで、祖父母の支えが頼りだった仕事と子育ての両立もできなくなり、働くことを断念せざるを得なかった女性もいるだろう。

地元を遠く離れて避難を余儀なくされることは、生活を不便にするだけでなく、生計の根幹となる就業そのものを困難にする。震災時と異なる市町村への避難や転居は、岩手県や宮城県にもみられるが、原発事故で避難指定地域を含む福島県の市町村からの避難者に多いことは言うまでもない。

避難生活が就業を困難化させるのは、災害の必然的帰結でもある。2005年8月にアメリカ合衆国南東部を襲ったハリケーン・カトリーナの影響を検証した米国の研究でも、避難と就業の関係について、東日本大震災と類似した状況の発生が確認されている(注5)。

これらの事実は、災害復興における「社会的共通資本」という考え方の重要性を呼び起こす。社会的共通資本は、経済学者の故・宇沢弘文氏が提唱してきた概念である。宇沢氏はそれを「ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような自然環境や社会的装置」と定義した。

被災地では、豊かな自然環境を活かして、独自の農林業や漁業、工業などが営まれてきた。地域に通じることで、地域住民にどのようなニーズがあるかがお互いにわかっていた。全国的なニーズがある地域の特産物などの生産現場の輪に加わることができたり、必要な技術を身につけたりすることもできた。仕事で困

たときも、信頼できる地域の仲間の支えや助けを借りて、乗り越えてきた。それらの社会的装置はいずれも、地域に密着することのみ獲得ができる、地域の社会的共通資本に他ならなかった。

震災によって避難や転居を強いられた人々からは、個人の住居や土地などを利用する機会が制限されただけでなく、仕事にとって重要な地域の社会的共通資本も奪われた。地域で培ってきた社会的共通資本を利用できなくなることは、その人の経済的価値を生み出す力を削ぎ、仕事に就くことが困難な状況を生む。

今後、南海トラフ地震や首都圏直下型地震の発生が予想される。東日本大震災以上に、遠方での避難生活を長期に渡って強いられる人々が多数生じるおそれもある。将来の災害に備える上でも、2014年4月に逝去した宇沢氏が主張し続けた社会的共通資本の重要性に、もっと目を向けていくべきだ。

日ごろからの信頼構築

「津波てんでんこ」と言う言葉がある。てんでんこの「てんでん」は「手に手に」から変化したもので「めいめで」を意味する。被災地の一つである岩手県釜石市の復興まちづくり基本計画によれば「津波てんでんこ」とは「津波のときには、自分の命は自分で守るという意識で家族がばらばらになってでも逃げることを優先する教え」だという。

その教えを聞けば、津波のときには他人を顧みず、自分を最優先して逃げるのが大事だと理解する。しかし今回の災害は、その「てんでんこ」が、いかに難しいかを物語る。

午後3時ごろ。地震後、津波警報が職場に流れる。夫は妻に電話、海沿いの実家にいる足が悪い親を迎えに行くから、妻には学校にいるはずの子どもの迎えを頼む。それぞれが車を急がせる。だが、三陸は道路が少なく、抜け道も乏しい。海沿いも学校周辺も迎えの車で渋滞、まったく動けない。そこに津波が押し寄せ、多くの車をのみ込んでいった。

危険が迫れば、誰もが家族を心配する。自分を最優先など到底できないのだ。では、どうすれば、家族のことを案じながらも、自分の命を守るという決心や行動ができるのか。

キーワードは、地域における日ごろからの「信頼づくり」である。

保護者と学校は、地震や津波が来たときの避難を日ごろからよく話し合う。教師と家族は、危機の際にはお互いがすべきことを徹底しておく。子どもも命は自分で守るから「迎えに来ないで。来たら危ない」と親に伝える。親は「学校の先生を信頼して大丈夫。まず自分の命だ。迎えにいつ津波に巻き込まれたら、何より子どもが悲しむ」と決意する。

同じことは住まいのある地区活動にもいえる。地区のどこに足の悪い年寄りがいるかは、住民の誰もがわかっている。災害時には誰が誰を連れて、どこに逃げるかも決めてある。平日であれば近所の高齢者同士が、休日であれば中高年が近所の年寄りを支えることになっている。「津波が来ても町内会で支えあうから大丈夫だ。町内の人たちを信頼しよう。今は自分の命を守る。その後は生き残った自分が全力でやる」と信じられる関係が重要になる。

信頼意識を日常的に共有している地域では、被害を最小限に食い止められる。地域における日常的な信頼醸成は、防災と復興のための最も重要な社会的共通資本だ。次の大きな地震や津波が襲ったとき、多くが被害を免れ、速やかに復活できるか。それは、信頼という名の社会的共通資本が、来る日までにどれだけ地域に醸成されるかにかかっている。

[注]

- 1 統計局ホームページにある統計データから「就業構造基本調査」を選び、「平成24年就業構造基本調査の概要、結果等」に入ると「調査の結果（東日本大震災の仕事への影響に関する結果（速報）」が見つかる。
- 2 オーダーメイド集計とは、既存の統計調査で得られた調査票データを活用し、調査実施機関等が申出者からの委託を受け、そのオーダーに基づいた新たな統計を集計・作成し、提供するものである。「平成24年就業構造基本調査」もオーダーメイド集計可能である。オーダーメイド集計の条件や手続きの詳細は、総務省統計局のホームページを参照。
<http://www.stat.go.jp/info/tokumei/order.htm>
- 3 「東日本大震災が仕事に与えた影響について」『日本労働研究雑誌』653号(2014年12月号、100-120頁)、『危機と雇用 災害の労働経済学』（岩波書店、2015年）等。
- 4 残りは、震災によって、労働時間や給与などが変化したことが含まれる。
- 5 Vigdor, J. (2008) "The Economic Aftermath of Hurricane Katrina," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.22, No.4, pp.135-154. ならびに Groen, J.A. and Polivka, A.E. (2008) "The Effect of Hurricane Katrina on the Labor Market Outcomes of Evacuees," *American Economic Review*, Vol.98, No.2, pp.43-48. など

プロフィール

玄田有史（げんだ・ゆうじ）

東京大学社会科学研究所教授。最近の主な著書に『危機と雇用 災害の労働経済学』（岩波書店 2015年）、『＜持ち場＞の希望 学一釜石と震災、もう一つの記憶』（中村尚史との共編著、東大出版会 2014年）など。労働経済学専攻。

被災地での緊急雇用はどのような被災者を雇用したのか



関西大学社会安全学部教授 永松 伸吾

1 はじめに

大災害からの復旧・復興に被災失業者を雇用し、彼らの雇用を維持するとともに地域の復興につなげていくためのプログラムはキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）と呼ばれ、特に途上国ではよく知られた手法である。この手法は東日本大震災の発生によって、我が国でも非常によく知られることとなり、すでに労働政策研究・研修機構（JILPT）においても、東日本大震災におけるCFWの実態について調査報告書を出版している（労働政策研究・研修機構，2014）。

同報告書では、とりわけ厚生労働省による緊急雇用創出基金事業に焦点を当て、ヒアリング調査によって様々な雇用創出事例とそのパターンを明らかにした。その結果、緊急雇用はそもそも被災者の雇用維持を目的とした事業であったが、復興過程に被災地で必要とされる様々な業務が被災者により担われたことによって、行政事務や被災者支援、まちづくりなど、様々な活動が下支えされたことを明らかにしている。

筆者はこの調査に関わった者の一人であるが、この報告書のなかで十分に掘り下げられなかったことがある。それは、実際のところ、東日本大震災の復興過程におけるCFWではどのような被災者が雇用されたの

かという点である。多くの聞き取りの結果から、働き盛りの比較的若い（30代～40代）男性が少なく、本格的な雇用維持の仕組みとしては不十分だった可能性は指摘されているものの、それを具体的に裏付けるデータの取得までは前述の研究は行っていなかった。

そこで本稿では、上記研究の問題意識を引き継ぎ、それを発展させる目的で行われた筆者による研究成果（永松，2006a）を基に、震災後の緊急雇用がどのような被災者を雇用したのかを具体的に説明したい。

2 緊急雇用就労者の年齢性別構成

東日本大震災における緊急雇用の就労者は、岩手・宮城・福島県の3県に限定しても、2013年3月までで6万5,732人に及ぶが、これらすべての就労者データを収集することは困難である。これから紹介するのは、岩手県大槌町、釜石市、大船渡市における仮設住宅支援員配置事業と、石巻市における行政事務補助業務に従事した被災者のデータである。これらの事業において2014年の調査時点までに一日でも雇用された人々全員の悉皆データである。

被雇用者の属性は業務内容などによって大きく異なることが予想されるため、ここで取り上げた事業が緊急雇用全体を代表しているわけでは決していない。しか

しながら、仮設住宅支援員事業や行政事務補助業務は、今後発生するどのような災害においても必ず発生する業務であり、大量の人手を必要とすることから、雇用創出効果も高い。このため、今後の災害に向けて最も参考にすべき事例であることは間違いない。加えて、それぞれの事業に限ってみれば悉皆データであり、サンプルバイアスは一切存在せず、その意味では貴重なデータである。

さて、これら四つの事業に雇用

図1 事業別・男女別年代構成

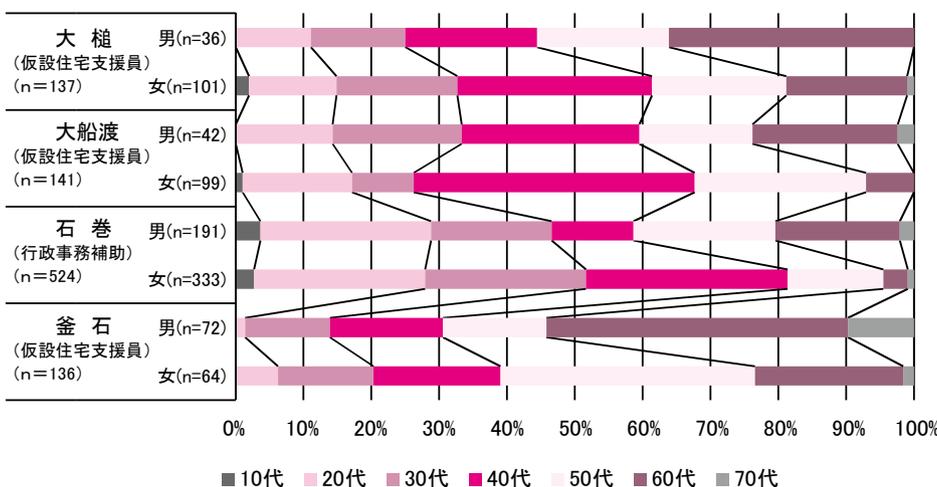
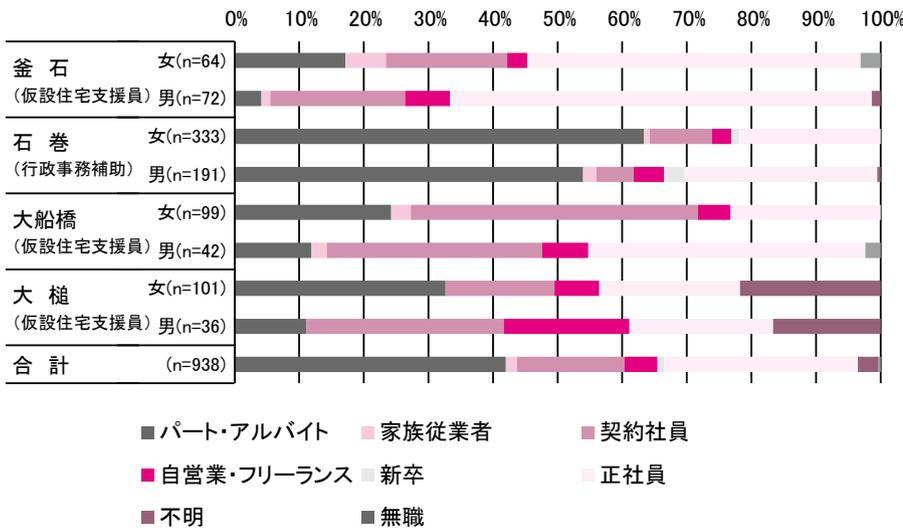


図2 事業別・前職の雇用形態



された被災者の個人属性について、事業毎に見てみよう。図1は、事業別・性別にみた被雇用者の構成割合を示している。これを見ると、かなり事業によってばらつきがあることがわかる。例えば、石巻は20代・30代の女性の比率がかなり高いのに対して、釜石は60代男性の割合が突出している。緊急雇用が高齢者の雇用に偏りがちであったといった話は至る所で聞かれたが、このデータを見る限りは、必ずしもすべての事業においてそうではないことがわかる。

このような違いが生じる原因は定かではない。現場では、被災地における産業構造や就労構造の違いがこれらに反映しているという見方もあったが、実際これらの四つの自治体の産業構造はそれほど大きく違うわけではない。最も説得力のある説明は、従事する業務の違いである。石巻の行政事務補助は事務作業が多く、それらを確実かつ効率的に処理する能力が問われるのに対して、仮設住宅支援員は、コミュニティ支援であったり、仮設住宅入居者の見守りであったりなど、対人コミュニケーションの能力を求められ、人生経験豊富な中高齢の被災者が活躍できる部分が多かったと思われる。また、釜石の雇用主体はNPOであり、地域の復興に貢献する目的から、他の事業の雇用主体となった民間企業らに比べて、結果的に雇用環境の厳しい高齢者を積極的に雇用していた可能性も否定できない。

次に、これら被雇用者の前職について見てみよう。全体として見れば、前職が正社員としての雇用であった人々よりも、パート・アルバイトおよび契約社員な

どの非正規雇用にあった人々が多い。そもそも緊急雇用は必ずしも震災に起因した失業者だけを対象としているわけではないが、震災に起因する失業も恐らくは非正規雇用の方が深刻であったことは想像に難くない。

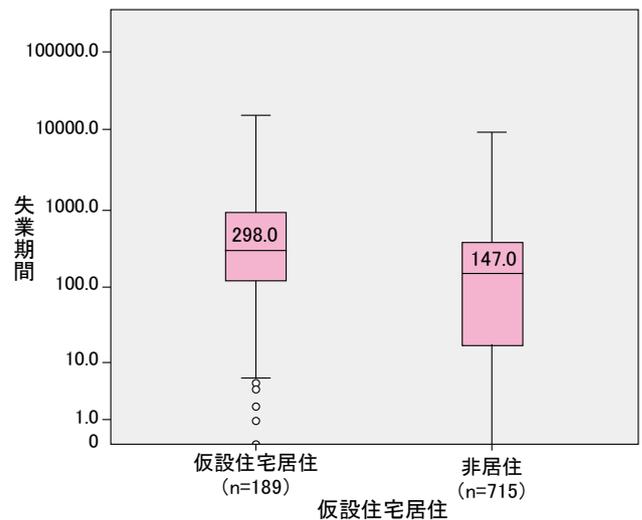
3 被雇用者の職歴

被雇用者の前職を見ると、全体の約4割強はパート・アルバイトであり、正社員は3割程度に過ぎない。釜石市については半数以上が正社員となっており、他とは全く異なる傾向を見せている。すで

に見たように釜石は60代以上の被雇用者が多いということである。前職が正社員であるというのは、60代以上の被雇用者については、定年退職後に震災が発生し、再度就労したというケースも多数含まれていることに注意する必要がある。

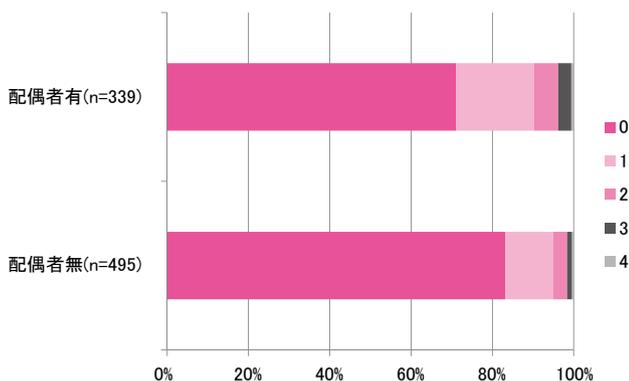
ところで、この調査のサンプルのうち震災前にすでに職のない状態にあった人が全体の22.4%存在している。かなりの割合は、失業状態にあったというよりも、例えば専業主婦や、前述のような定年退職者のように、すでに労働市場に存在しなかった人々であることが予想される。こうした人々が、震災後の緊急雇用によって労働市場に再参入を促された可能性がある。緊急雇用によって雇用された被災者全体を対象とした

図3 仮設住宅居住の有無による直前の失業期間



調査（ $n=2,131$ ）では、直前の失業期間が6カ月未満である人々の割合が64.9%を占めている（労働政策研究・研修機構，2014）が、本調査では51.4%となっており、こうした傾向を裏付けるものとなっている。とりわけ、震災により大きな被害を受けた人々は、生活再建のための就業動機が高まった可能性もある。このことを直感的に示すのが、図3である。仮設住宅居住者と非居住者で直前の失業期間を比較すると、明らかに仮設住宅居住者の失業期間の分布は、非居住者よりも上方に位置することがわかる。

図4 配偶者の有無別・扶養家族の人数



4 被雇用者の世帯における位置づけ

最後に、緊急雇用の就業者の収入は家計の中でどのような位置づけであったのだろうか。このことを知るために、就業者の扶養家族数をみたものが図4である。これを見る限り緊急雇用で家族を扶養している人は少数派であり、多くは扶養家族を持たない人々である。すなわち、配偶者無しのケースでは、単身者が主たる収入としているケースが多いと類推され、配偶者有のケースでは、家計の中で補助的な収入として位置づけられていると類推される。

5 まとめ

以上見たように、被災地における緊急雇用で雇用された被災者については、次のような特徴が指摘できるであろう。

- (1) 年齢についてみれば、多様な世代が含まれているが、60代以上の高齢者も少なくない。
- (2) 前職の雇用形態としては、パート/アルバイトや契約社員などの非正規雇用が多数を占める。

- (3) 8割程度の被雇用者は扶養家族を持たない。すなわち、緊急雇用で家族を養っている人々はごく少数であり、単身者を除けば緊急雇用は家計の補助的な位置づけとなっている。
- (4) 自宅の被害の大きい被雇用者ほど、直前の無職の期間が長い。すなわち、震災による被害から生活を再建するために就労したと思われる人々が少なからず存在している。

これらの分析結果から、震災後の緊急雇用については、生活再建のための補助的な収入機会を被災者に提供したという効果があったことがわかる。他方で、震災後の人口流出は生産年齢人口を中心に起こっていることもわかっており（永松，2016b）緊急雇用は被災失業者の雇用機会の提供という、そもそもの趣旨を十分に果たしていない可能性がある。大規模災害からの復興支援のためには、地元でリーダーシップを発揮できる高い能力のある人材を、それなりの待遇で複数年契約できるような仕組みも必要だと思われる。

【参考文献】

- 永松伸吾（2016a）『東日本大震災における緊急雇用創出事業の意義と効果の検証』調査研究報告誌、全労済協会（近刊）
- 永松伸吾（2016b）『第1章 データで見る東日本大震災』関西大学社会安全学部（編）『東日本大震災 復興5年の検証』ミネルヴァ書房（近刊）
- 労働政策研究・研修機構（2014）『雇用創出基金事業の政策効果の検証』JILPT調査シリーズNo.118
- 労働政策研究・研修機構（2014）『復旧・復興期の被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる—』労働政策研究報告書No.169

プロフィール

永松伸吾（ながまつ・しんご）

関西大学社会安全学部教授。神戸・人と防災未来センター専任研究員、独立行政法人防災科学技術研究所特別研究員などを経て現職。専門は防災・減災・危機管理政策および地域経済復興。主な著書に『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、日本公共政策学会著作賞）、『キャッシュ・フォー・ワーク』（岩波ブックレット）など。

東日本大震災からの地域産業の再生・復興 —震災復興企業実態調査に見る5年目の現状と課題

東北大学大学院経済学研究科教授 増田 聡



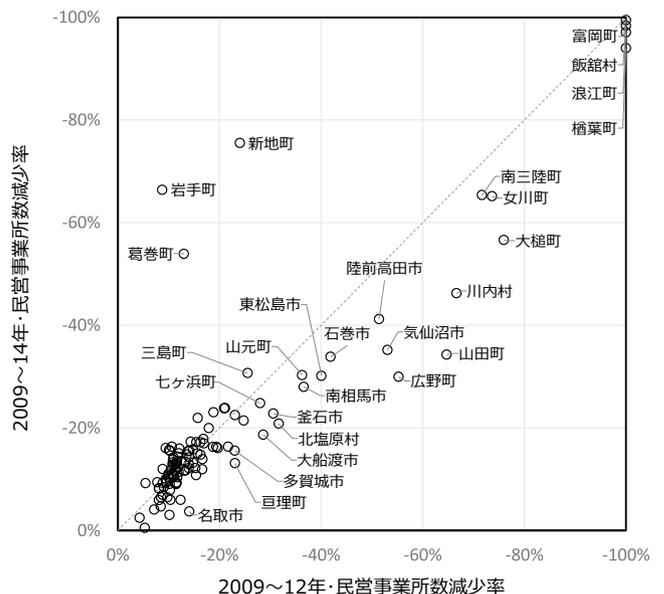
東北大学経済学研究科・震災復興研究センター（2011年4月設立）では、東北内外の研究者・実務家の参画を得て地域産業復興調査研究プロジェクトを開始し、「震災復興企業実態調査」をその中核的活動の一つに位置付け、企業パネルへのアンケート調査を2012年度から継続実施している^(注1)。その目的は、被災地企業の被害や復興の実態を定量的に把握し、中長期的な復興過程を記録に残すことにあり、①包括性：被災地企業の活動をヒト・モノ・カネの多方面から把握、②広域性：被災3県（沿岸・内陸）及び八戸市に本社を置く企業を網羅的に調査、③産業横断性：金融業や非営利組織を除く全ての産業分類から被災地企業を抽出、④継続性：被災地企業の震災前後及び毎年度の復興経過を時系列で追跡、の四つの観点で他に類を見ないデータベースとなっている^(注2)。以下では、2015年10月に実施した2015年調査の概要を紹介しながら、東日本大震災発災後の5年間の産業再生・経済復興の実態と課題を概観したい。なお、調査体制・方法や具体の調査項目・設問等については、上記プロジェクト編『東日本大震災復興研究Ⅱ～Ⅴ』（2013～2016）^(注3)を参照されたい。

被災3県市町村の震災前後における民営事業所の減少率を、2009～2012年（横軸）と2009～2014年（縦軸）で見ると、原点付近には地震・津波の直接的被害が少なかった市町村が布置され、原点から離れるに従って大きく事業所数を減らした自治体（原発被災地を含む）の存在が確認できる。また、対角線より右下の市町村では震災直後に一旦減少した事業所数が一部回復しているが、対角線より左上の市町村では震災から3年経ても事業所数が減り続けている。とりわけ減少率の大きい自治体では、市街地の拡がりや津波浸水域・浸水深との関係から、事業所の流出・廃業・移転（域外転出）などが進み、企業立地パターンも大きく変わりつつある。

1 被災地企業の業況感

アンケートでは業況感に対する主観的評価を尋ねており、その結果から震災直前～2015年秋までの推移を確認したい。本来これは順序尺度であるが、ここでは簡便法として「非常に良い」、「良い」、「普通」、「悪い」、「非常に悪い」の5段階それぞれに5～1点を与え、回答企業の平均で指数化した。図2（a）は、被災地企業の産業別業況感を示しており、全体平均から見た復興特需のピークは2012～2013年にかけて観察され、2014年以降は2期連続で緩やかな低下が見られる。産業別に見ると、公共投資・住宅再建等の復興需要の拡大を受けて、まず2012年から建設業と不動産業で業況感の改善が始まり、2015年時点でも建設業の業況感是他産業に比して高いが、2014年以降は悪化に転じている。続いて2013年からは情報・運輸業の業況改善が見られ、復興需要の内容が変化していることが確認できる。

図1 民営事業所数の減少率（経済センサス）



資料：平成21・26年基礎調査、平成24年活動調査による。原発被災で立入れない地域は調査対象外であるが、2014年値が公表されている町村の2012年は-100%を仮置きして図化。いずれの値もない大熊町、双葉町、葛尾村は省略。

他方、卸売業・小売業では、震災以降一貫して業況感の漸減が続いており、直近時点においてやや持ち直したものの、産業別に見て最も業況感の悪い業種となっている。特に、人口減少や所得減、さらには仮設住宅と仮設店舗の立地に見られる買物環境の悪化等も影響して、購買力低下が小売業の業況感悪化をもたらしていると考えられる。また製造業・サービス業の新規立地も含め、災害危険区域（津波被災地）の移転元地での産業系土地利用と、高台移転あるいは宅地嵩上げ・現地再建による住宅系土地利用との両面から、改めて都市構造や機能配置の再編計画を検討すべき時期を迎えている。

政府の復興特別予算はあくまで一過性のものであり、集中復興期間が終了した2016年度からは、予算規模が縮減された復興・創生期へと移行する。国や自治体による公共事業が今後急速に減少して行く予想され、被災地の着実な復興を実現するためには、短期的な復興特需に依存しない産業がこれからの被災地経済を牽引して行くことが不可欠となる。例えば建設業でも、地域維持型のインフラ管理や生活環境の保全を視野に入れた業態転換も必要となろう。震災による農地・漁場の物理的ダメージが大きかった第1次産業では、農地の集約・大規模化等を経て農業生産法人を中心として業況感を回復させており、被災地の自立的復興に向けた明るい兆しといえる。またオランダ型農業・ノルウェー型漁業など、新しい経営スタイルへの関心も高まっているものの、それらの本格導入には、資源管理や製品開発、マーケティング等の面で残された課題も多い。さらに、福島県の農林水産品等に対する需要低迷は、不完全な情報による風評被害の拡大という面だけでなく、情報収集を経た後の自己判断によって不買

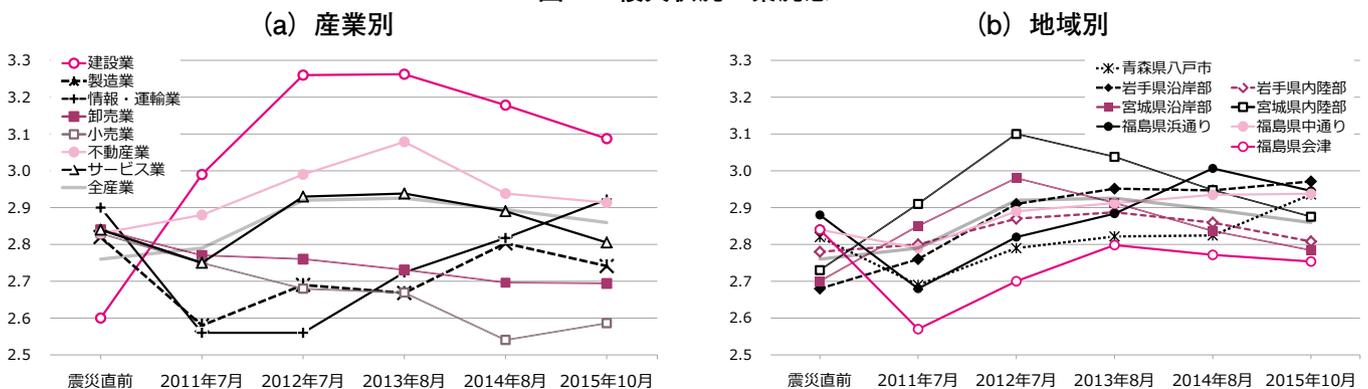
を選ぶケースも含まれており、安全情報の提供だけでは対応が困難な状況に直面している。

次に、被災地企業の業況感の推移を地域別（青森県八戸市、岩手県沿岸部・内陸部、宮城県沿岸部・内陸部、福島県浜通り・中通り・会津地方の計8地域）に確認したい（図2（b））。震災直後から2012年頃までは、宮城県内陸部（仙台市都心部を含む）・沿岸部を始めとして業況感の改善が進むとともに地域間格差が拡大していたが、近年の宮城県では内陸・沿岸ともに3年連続で業況感の低下が見られる。特に、宮城県沿岸部は福島県会津と並んで業況感が最も低い地域となっている。他方で、福島県浜通りが2014年度に、岩手県沿岸部が2015年度に最も業況感の良い地域になるなど、復興事業の地域的進展に応じて地域差は減少傾向にある。

2 被災地企業の資金繰りと財務状況

被災地企業が復旧・復興を着実に果たすためには、事業再開に向けた資金調達が行われる必要がある。業況感と同様に資金繰り状況の指数化は、「非常に良い」～「非常に悪い」の5段階を5～1点として換算し回答企業の平均で求めた。全体で見れば震災以降の資金繰り状況は概ね良好であり、近時の業況感が2年連続で低下しているのに比べ、資金繰りが悪化する傾向は見られない。ただし企業規模別に見た場合、零細企業（従業員1～20人）で「普通を僅かに下回る水準」、中小企業（21～100人）で「普通をやや超える水準」ではほぼ横ばいであるのに対して、中堅（101～300人）・大企業（301人以上）では直近の資金繰り状況が顕著に好転し、震災以降で最も良好な状況となっている（いずれも平均で3.3超）。

図2 復興状況・業況感



注：「非常に良い」「良い」「普通」「悪い」「非常に悪い」の5段階評価にそれぞれ5～1点を与え平均を算出して指標化

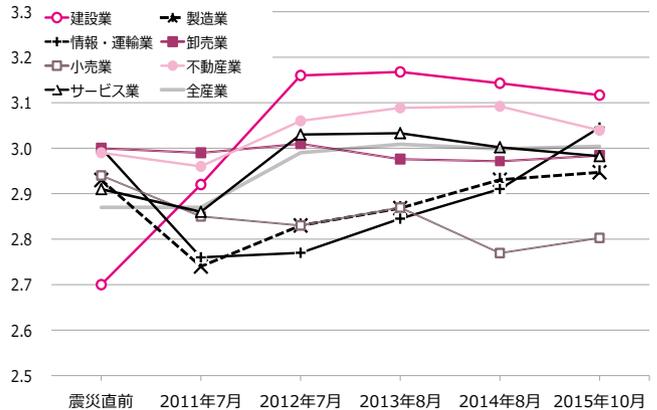
これまでも観察されることが多かった「企業規模が小さいほど資金繰り状況が厳しい」という状況が今回も発生し、格差拡大による二極化の様相を呈し始めている可能性もあるが、企業の債務比率（決算時点の総負債額を同時点の総資産額で除した比率）の中央値を確認すると、震災以降は全体として順調に低下している。地震・津波の「被害あり」と回答した企業の方が「被害なし」よりも債務比率は高い状況にはあるものの、前者も着実に債務比率を低下させており、被災企業も復興に向けた財務健全化が進んできている。

次に産業別の資金繰り状況を見ても、業況感同様に建設業・不動産業の資金繰りが最も良好で、2012年頃まではやや苦しい状況にあった製造業や情報・運輸業も次第に改善が進み、現時点での産業間格差は、小売業を除き、概ね解消されつつある（図3）。またこれまでのところは、被災地のどの地域においても資金繰り状況は良好と言え、少なくとも資金繰り要因が復興の足枷となっている状況にはないが、今後、中小企業高度化資金等の返済猶予が終了し、被災地企業に対する各種の資金的支援（補助金メニューやその予算規模）が絞られ、地元金融機関・政府系金融機関の貸し出し態度等に変化が生じた場合など、資金不足を原因とする倒産・廃業が無いとは言えない。さらに、唯一資金繰りが悪化している小売業では、近い将来の仮設店舗・商店街の閉鎖に伴い、店舗の建設費用やテナント料等の新たな負担が必要となるため、顧客減少・商圈縮小、資金調達コストと事業継承の可能性等を考慮して、一部には経営継続を断念するケースも発生するものと思われる。そのような場合も想定したまちづくり計画を準備していく必要がある。

3 被災地企業の人手不足・資材不足

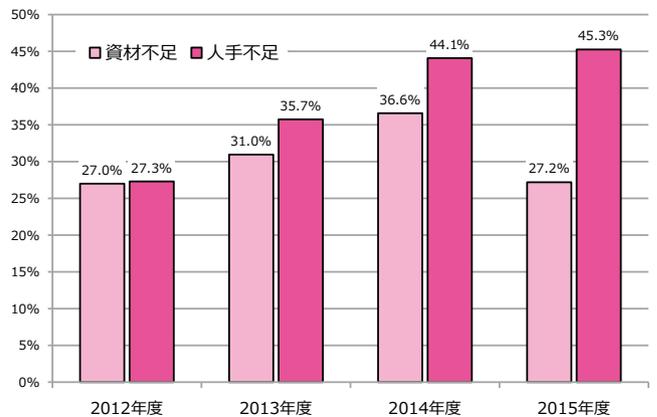
震災発生以降、被災地企業が復興を果たす際の阻害要因として、資材不足と人手不足の問題が指摘されている。復興の加速化対応として公共投資の短期集中発注を行ったため、特に建設業や運輸業でその傾向が強く、非効率な投資となると同時に、安定的な人材採用や設備投資による受注体制を確立できない場面もあった。他産業においても、最近の販売価格・仕入れ価格・労務単価を見た場合、収益要因である販売価格が全体として横ばいに留まる一方で、コスト要因である仕入れ価格の上昇に直面している企業が約5割、賃金の上

図3 産業別の復興状況・資金繰り



注：「非常に良い」「良い」「普通」「悪い」「非常に悪い」の5段階評価にそれぞれ5～1点を与え平均を算出して指標化

図4 資材不足と人手不足の事業への影響

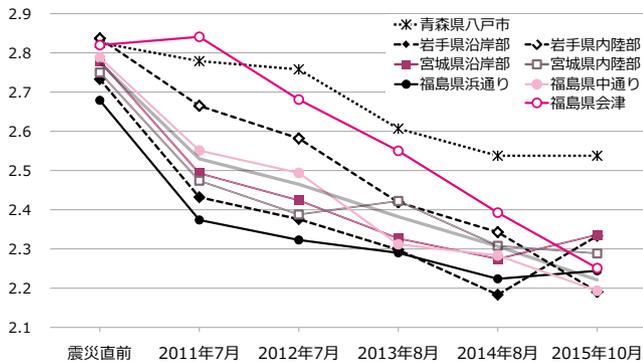


注：資材不足・資材費高騰、あるいは人手不足・人件費高騰によって事業に大きな影響があった」と回答した企業の割合

昇でも5割弱となっている。被災地企業の多くは、コスト上昇を販売価格にうまく転嫁できずに利益率が圧迫され、企業再生、さらに地域経済の復興を阻害している可能性が高い。本調査では2012年以来、資材不足や人手不足が企業経営に与える影響について継続的に確認してきた。図4は、「資材不足・資材費高騰、あるいは人手不足・人件費高騰によって事業に大きな影響があった」と回答した企業の割合を年度ごとに示したもので、2012年から2014年にかけては、資材不足・人材不足のいずれも年々深刻化していたが、直近の2015調査では資材不足の問題を指摘する割合は25%程度まで低下し改善に向かった。しかし人手不足の問題は、直近時点でも約45%の企業が大きな影響を受けたと回答しており、引き続き被災地企業が復興を果たす上での大きな足枷となっている。

また正規従業員の過不足感の経年変化を地域別に図化した図5からは、全ての地域で、正規従業員の不足

図5 地域別の正規従業員過不足感



注：「過剰」「やや過剰」「適正」「不足」「やや不足」の5段階評価にそれぞれ5～1点を与え平均を算出して指標化

感が拡大し、平均的には、震災前は「適正」をやや下回る水準であったものが、急速に「不足」感を高めており、その傾向は特に沿岸部で強いことが確認できる（「過剰」「やや過剰」「適正」「やや不足」「不足」のそれぞれに5～1点を与え平均を算出）。企業規模別・産業別に見ても被災地企業が現在直面している最大の課題は、この人手不足の問題であるといえる。今回の災害では緊急雇用対策として、被災離職者や被災求職者を雇入れた事業主に対する「被災者雇用開発助成金」や、国または県の産業政策（補助金や融資）の支援決定を受けている事業主が被災求職者を雇入れた場合の「事業復興型雇用創出助成金」が創設されたが、被災地の労働市場・雇用環境を巡っては、人口流出や年齢構成の偏りによる労働力不足の問題に加え、賃金水準や技能レベルにおける求人と就職のミスマッチ、入職・離職率などに見られる流動性・定着状況など、検証すべき課題が多数残されている。

4 被災地産業の将来

事業活動水準を被災地全体で見た場合、既に回答企業の半数以上で震災前と同等以上の水準となっており、復旧・復興需要を受けて事業活動を拡大させた企業も一定程度存在する（ただし、調査の性質上、既に倒産・廃業・事業休止しているなど、アンケート自体に回答できない企業は集計対象外であり、復興状況を過大評価している恐れに留意）。また、被災後5年を経て、復旧・復興に必要な見積もられた設備投資額に対して、直近決算期までに90%（中央値）、69%（平均値）が実施済みであり、2期前の決算期（中央値80%、平均値62%）に比べてある程度の進捗を見せている。

最後に本調査では把握できていない点として、まず

域外企業の支店・営業所の動きや工場・物流施設の拡充・新設動向にも注意を払う必要がある。全国さらにはグローバルな事業展開との関係もあり評価は難しいが、津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金等も新たに導入され、その効果検証や長期の産業構造・企業立地の変容動向の追跡も重要である、また、被災地における新旧の社会的課題をビジネスの手法で解決できるのではないかとの期待も大きく、震災後の起業家活動は活発化している。

これからは、地域別・産業別・企業規模別のマクロな集計値を確認すること以上に、地域住民の生活再建に繋がるような雇用・所得の確保と生活関連ニーズへの対応を図りながら、地域産業の持続可能性と生産性を向上させる取組を検討していくことが求められている。

[注]

- 1 地域イノベーション研究センターHP
<http://rirc.econ.tohoku.ac.jp/area/industry.html> (2016.02.01 確認)
- 2 なお、本データベースは研究目的の共同利用に対しては公開しているもので、利用法については事務局 (rirc@econ.tohoku.ac.jp) まで確認されたい。
- 3 以下は、東北大学大学院経済学研究科・地域産業復興調査研究プロジェクトにおける毎年度の研究成果を報告した文献である。
 ——西山慎一・増田聡・大澤理沙「被災地企業の基本情報と被災状況」、前掲プロジェクト編『東日本大震災復興研究Ⅱ 東北地域の産業・社会の復興と再生への提言』（第1章）、河北新報出版センター、2013年3月
 ——「被災地企業の復興状況：2013年度アンケート調査概要と復興の全体像」、前掲プロジェクト編『東日本大震災復興研究Ⅲ 震災復興政策の検証と新産業創出への提言』（第1章）、河北新報出版センター、2014年3月
 ——「東日本大震災被災地企業の復興状況：2014年度震災復興企業実態調査の概要と復興の全体像」、前掲プロジェクト編『東日本大震災復興研究Ⅳ 新しいフェーズを迎える東北復興への提言』（第1章）、南北社、2015年3月
 ——西山慎一・増田聡・井深陽子「東日本大震災被災地企業の復興状況：2015年度震災復興企業実態調査の概要と復興の全体像」前掲プロジェクト編『東日本大震災復興研究Ⅴ 震災復興は東北をどう変えたか：震災前の構造的課題、震災から5年目の課題』（第1章）、南北社、2016年3月

プロフィール

増田 聡 (ますだ・さとる)

東北大学大学院経済学研究科教授/震災復興研究センター長
 東北大学災害科学国際研究所兼務

主な著書に、日本建築学会編『2011年東北地方太平洋沖地震災害調査速報』（共著、丸善、2011年）、『協働で地域づくりを「変える」「つなぐ」「活かす』』（共著、ぎょうせい、2006年）など。専攻は地域計画。工学博士（東京大学）。