

提 言

被災者に寄り添い続ける就業支援・産業振興を



平成26年（2014年）9月16日

日 本 学 術 会 議

東日本大震災復興支援委員会

産業振興・就業支援分科会

本提言は、日本学術会議東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会の審議結果を取りまとめ、公表するものである。

東日本大震災復興支援委員会 産業振興・就業支援分科会

委員長	大沢 真理	(第一部会員)	東京大学社会科学研究所教授
副委員長	渡部 終五	(第二部会員)	北里大学海洋生命科学部教授
幹事	杉田 敦	(第一部会員)	法政大学法学部教授
幹事	池田 恵子	(特任連携会員)	静岡大学教育学部教授
	大西 隆	(第三部会員)	豊橋技術科学大学学長
	小林 良彰	(第一部会員)	慶應義塾大学法学部教授
	佐藤 学	(第一部会員)	学習院大学文学部教授
	樋口 美雄	(第一部会員)	慶應義塾大学商学部教授
	山本 雅之	(第二部会員)	東北大学大学院医学系研究科教授
	有信 睦弘	(第三部会員)	東京大学監事
	池田 駿介	(連携会員)	株式会社建設技術研究所国土文化研究所長・東京工業大学名誉教授
	岡田 知弘	(連携会員)	京都大学大学院経済学研究科教授
	玄田 有史	(連携会員)	東京大学社会科学研究所教授
	八木 信行	(特任連携会員)	東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

本提言の作成に当たり、以下の方々にご協力いただいた。

田端 八重子	もりおか女性センター長
志村 幸久	厚生労働省職業能力開発局 能力開発課長

本件の作成に当たっては、以下の職員が事務及び調査を担当した。

事務	盛田 謙二	参事官 (審議第二担当)
	齋田 豊	参事官 (審議第二担当) 付参事官補佐 (平成 26 年 8 月まで)
	松宮 志麻	参事官 (審議第二担当) 付参事官補佐 (平成 26 年 8 月から)
	守屋 めぐみ	参事官 (審議第二担当) 付専門職付 (平成 25 年 9 月まで)
	太田 絵里	参事官 (審議第二担当) 付専門職付 (平成 25 年 10 月から)
調査	青木 智子	上席学術調査員

要 旨

1 作成の背景

日本学術会議は2011年10月の第22期の発足に当たり、東日本大震災復興支援委員会（以下、「親委員会」という。）を設置し、そのもとに「災害に強いまちづくり」、「放射能対策」及び「産業振興・就業支援」という3つの分科会を設けた。親委員会と3分科会は2012年4月9日に5つの提言を公表し、その1つが本分科会による「被災地の求職者支援と復興法人創設—被災者に寄り添う産業振興・就業支援を一」（以下、「2012年提言」という。）である。2012年提言は、被災者・被災地域における求職・職業訓練へのニーズに対して求職者支援制度が有効に応答するための方策を提案した。また、産業振興策としては、「中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業」に注目した。さらに、住民主体の地域活性化を支援するために、復旧及び復興事業を公益事業として認定することを提案した。本分科会の今回の提言は、2012年提言をフォローアップするとともに、以後の2年余りの情勢の推移を踏まえて新たな提案を行うものである。

2 現状及び問題点

発災から3年近くたって改めて確認されたのは、東日本大震災が就業に対して、離休職の発生や賃金・労働時間の増減という面で大きな影響を与えたことである。離休職者は258万人に上り、若年層・大学に進学しなかった層・非正規雇用者に離休職が多く、離休職者のうち21万4000人が、2012年10月時点でも無業だった。無業を続けている人は、女性や高年層に多く、地域別では津波被災地と福島県で就業していた人に多い。

では、2012年以降の就業と産業の情勢はどうだろうか。有効求人倍率を指標とすれば、被災3県及び特にその沿岸地域の雇用情勢は、全国よりも良好に映るようになり、事業者からは人手不足を嘆く声も聞かれる。しかし有効求人倍率は、一部の職種で求人に対して求職者が圧倒的に足りないことに牽引されており、求職者が多い事務職では求人は乏しい。就職困難な求職者が滞留していること、仮設住宅からの通勤困難などによって求人未充足が生じていることも無視できない。

産業の復旧・復興に関しては、営業再開ははかばかしいとはいえ、再開した中小企業でも、震災前の水準以上に売り上げが回復したとするのは、3割ないし4割に留まる。仮設商店街では、仮設の撤去期限を気かけながらも、まとまって恒久店舗に移るめどが立ちにくいという状況がある。さらに被災地の主力産業である水産業・水産加工業では、被災後1年は比較的速やかに回復したものの、2年目から回復のスピードが低下した。

顧客とともに人手を確保するうえでの困難が、事業再開にとって大きな障害であり、再開企業の売上にとっても人口流出が悩ましい問題である。そのような中で、被災3県の高卒者は、大学等への進学率を低下させることなく就職率を上昇させ（低下したのは進学・就職をしていない者等の比率）、しかも地元志向を強めている（大卒者も同様）。高卒者の就職先では、製造業の構成比が低下し、建設業、宿泊・飲食・サービス

業、卸売・小売業が比率を高めている。これらは復興需要を反映すると見られ、今後の継続性が課題である。

産業振興・就業支援の諸施策の中で、求職者支援制度は一定の効果をあげながらも、見込まれたニーズに対して利用率が3割程度に留まるなど、地域の訓練ニーズの把握、求人に応じた訓練コースの設定などに課題を抱えていると考えられる。また有効求人倍率が与える印象とは異なって、同制度による訓練修了者の就職率からは、被災3県で安定した求人の割合が高くないことが示唆されている。そのような中で、国レベルの復興方針では就業支援の位置づけが薄れているかのようである。また被災者の就業意欲を問題視する言説も聞こえるが、それは実証分析によって支持されていない。

中小企業等グループ補助金については、当初に含まれた問題が相当に改善されたことを確認したうえで、なお望まれる点を提言する。

復旧及び復興事業の公益認定に関しては、内閣府公益認定等委員会が本分科会の2012年提言に積極的に応答した結果、様々な法人が復興に向けた活動を行っている。

2013年初以来の政府の経済財政政策（いわゆるアベノミクス）及び「復興の加速化」が、東北経済または被災地の復興を特に加速化したという知見は、東北財務局からは報告されていない。円安のメリット・デメリットには、企業別・地域別などの偏りがあり、総じて東北地域の企業にとってデメリットが大きい。また東北の中小企業では景気回復の波及を実感できず、賃上げを安易に期待することは適切ではない。地域別・業種別の産業再生の課題と施策の必要性に応じて、きめ細かな復興政策を充実する必要が改めて浮上するのである。

3 提言の内容

(1) 被災者に寄り添い続ける就業支援を

① 求職者支援制度のより円滑・有効な実施を

- ・同制度の実施について、厚生労働省労働政策審議会の職業安定分科会雇用保険部会及び職業能力開発分科会が2013年12月下旬に行った報告は、適切な見直しを提案しており、速やかに具体化されることを要望する
- ・本分科会の2012年提言が行った以下の提案について、実現に向けて検討すること。すなわち、属性別ならびに地域別の就職改善率目標を設定すること、給付金の受給に関しては、1世帯に1人とせず、配偶者や同居の子及び父母が一定時間以上就業していないこと等の条件に改めること
- ・その検討を進める間にも、次の点を修正すること。すなわち、少なくとも通所手当については1世帯で複数人が受給できるようにすること、地域職業訓練実施計画の策定に当たっては、地域の訓練ニーズや就業機会をきめ細かく把握できるよう、地域訓練協議会に被災者・被災企業等の参画を図ること

② 被災地の人々の就業意欲に応じる支援を

- ・原発事故からの避難者の就業意欲に関する風評を払拭し、被災地における就業や産業について正確な情報を広く提供すること

- ・災害公営住宅の建設や公営住宅への転居促進などの住宅保障の施策において、通勤の便や育児介護のニーズへの配慮といった就業支援策との連携を図ること
- ・進路選択においてより堅実となり、地元志向を強めている若者が、納得のいく就業環境や生活環境を得て定着し、復興を担っていくため、住宅の確保の支援をはじめ、息の長い支援や協力を図ること

(2) 被災地の地域産業を復興するために

① 中小企業経営者の要望に照らして

- ・東北地域の中小企業では賃上げは望外という状況にある。改めて業種別の産業再生の課題と施策の必要性を把握し、きめ細かな復興政策と土地利用計画の充実を図ること
- ・基礎自治体さらに昭和旧村や平成旧町村単位で、人口の定着を支援し流出を防止する施策を、産業面・生活面・インフラ面から、総合的に再検討すること
- ・例えば、高校生や大学生などに対して、地域の担い手となることを条件に、無償の奨学資金を供与するなど、長期的な視野に立った人口定着支援・流出防止策について実現可能性を検討すること

② 水産業・水産加工業の総合的な復興を

- ・水産業の復興には、漁船、漁港、増養殖、加工、流通などを連携させる総合的な取り組みが必要である。沿岸水産業が有する社会面の意義（雇用の維持と地域社会の持続性）、及び資源管理等の環境面の意義に鑑みて、漁村・漁港間の格差や淘汰などの問題は深刻であり、水産業の多面的意義を視野に入れて復興を図ること
- ・市場価格の低い魚種を対象とした利用加工を、漁業協同組合などが自ら実施し、特産品とすることで、付加価値を高めることが期待できる。そうした事業は地域の担い手としての女性の雇用に貢献し、漁業の後継者の確保にも有効であると期待されることから、適切な支援を図ること

③ グループ補助金の基金化、他事業との連携を

- ・国は中小企業等グループ補助金制度の継続を明示すること。同時に採択済みの補助金については、県が基金化して管理すること
- ・建設資材価格や人件費の高騰による事業費の不足分を補てんするための追加的な支援策を検討すること
- ・仮設事業所の撤去費用や本設事業所移行への各種サポート、とりわけ労働力確保と市場の確保に関わって包括的な支援策を行うこと。今年度予算において具体化した支援策（仮設施設の解体・撤去費用、一部改修工事費、本設化のための申請費用の一部補助、事業復興型雇用創出事業の1年延長）を、グループ補助事業とも関連付け、被災地の基礎自治体と商工会議所・商工会、地域金融機関等が連携して総合的に講じることを、支援すること

目次

1	はじめに	1
2	被災地における就業・産業の現状と課題	2
(1)	改めて明らかになった就業への影響	2
(2)	有効求人倍率からは楽観できない雇用情勢	4
(3)	産業復旧・復興の現状と課題	4
①	はかばかしくない営業再開	4
②	再開企業の経営状況—仮設から本設への遠い道のり—	5
③	水産業・水産加工業では2年目から回復スピードが低下	7
(4)	堅実に進路選択し、地元就職を強める若者たち	8
(5)	復興法人等の非営利・協同組織の状況	10
3	就業支援策の現状と課題	11
(1)	求職者支援制度の機能と効果	11
①	制度の概要と導入の背景	11
②	制度の利用状況—全国と被災3県—	11
③	受講者に関する効果—全国と被災3県—	13
(2)	国レベルでは薄れる就業支援の位置づけ	13
4	産業振興策の現状と課題	16
(1)	中小企業等グループ補助金の機能と効果	16
(2)	アベノミクスと「復興の加速化」	17
(3)	被災地の中小企業経営者が必要とする施策	19
5	産業振興・就業支援に向けた提言	21
(1)	被災者に寄り添い続ける就業支援を	21
①	求職者支援制度のより円滑・有効な実施を	21
②	被災地の人々の就業意欲に応じる支援を	22
(2)	被災地の地域産業を復興するために	22
①	中小企業経営者の要望に照らして	22
②	水産業・水産加工業の総合的な復興を	23
③	グループ補助金の基金化、他事業との連携を	23
	<参考文献>	24
	<参考資料> 東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会審議経過	26
	<巻末図表>	28

1 はじめに

2011年3月11日の東日本大震災の発災から3年4ヶ月が経過した。日本学術会議東日本大震災復興支援委員会（以下、「親委員会」という。）の産業振興・就業支援分科会（以下、「本分科会」という。）は、被災地域の雇用と産業の情勢、就業支援と産業振興に係るニーズを分析し、被災地域ならびに関連した地域における産業振興・就業支援のあり方を示すことを目的として、2011年11月16日に設置された。いうまでもないが、東日本大震災では住居とともに職場をも失った被災者が少なくないことに鑑みて、本分科会は、産業の復興・振興、新たな雇用の創出に対する支援を重視して審議を進めてきた。

本分科会と同時に、「災害に強いまちづくり」、「放射能対策」に係る分科会も設置され、親委員会と3つの分科会は、2012年4月9日に5つの提言を公表した。その1つが本分科会による「被災地の求職者支援と復興法人創設―被災者に寄り添う産業振興・就業支援を一」（以下、「2012年提言」という。）である[1]。本分科会の今回の提言は、2012年提言をフォローアップする側面を持つとともに、以後の2年余りの情勢の推移を踏まえて新たな提案を行うものである。そこでまず、2012年提言の内容を振り返っておこう。

2012年提言を作成した同年初めの段階で、被災者自身をはじめとする各界各層の努力により、東北経済全体としては震災前の水準を回復しつつあった。しかし、沿岸被災地の産業と生活の再建には多くの課題が残され、地域・業種・年齢層・性別などによる「復興格差」が懸念された。そこで本分科会は、雇用情勢及びそこに反映される産業情勢を、地域別、業種別、職業別に検討し、復旧・復興の偏りともいべき事態を確認した。内陸部に対して沿岸部において、自動車や電子部品・デバイスに対して食料品製造業、特に水産加工業において、産業の再建と雇用の回復が遅れていた。また、建設業が管理技術者・技能労働者や資材の不足から費用の高騰に悩む一方、事務的職業の求人が乏しく、女性の就職難がうかがわれた。

発災後、雇用保険制度では被災地に特別の給付期間延長を行ったが、支給が終了しても就職が決定しない人の割合は高まっていた。一方では2011年10月から「求職者支援制度」が発足し、雇用保険を受給できない失業者に対して無料の職業訓練とともに給付金を支給し始めた。そこで本分科会の2012年提言は、被災者・被災地域における求職・職業訓練へのニーズに対して同制度が有効に応答するための方策を提案した。

また、産業振興策としては、「中小企業等グループによる施設・設備復旧整備補助事業」に注目した。同事業は、従来の大災害では行われなかった国費投入による初めての事業であり、被災地の中小企業を励まし、経済活動再開に向けた投資を促すものとして、高く評価された。そのうえで本分科会の2012年提言は、特に沿岸地域の産業再建と雇用創出を図るうえで同事業をさらに活用するための方策などを提案した。さらに、住民主体の地域活性化を支援するために、復旧及び復興事業を公益事業として認定することを提案した。

以上の2012年提言を踏まえて、本提言では、2012年4月以来の被災地における産業・就業の情勢を分析するとともに、復興法人等の設立や活動の状況、求職者支援制度や中小企業等グループ補助金の効果等を検討し、提言を行う。

2 被災地における就業・産業の現状と課題

(1) 改めて明らかになった就業への影響

まず最初に、東日本大震災が就業に与えた影響を振り返っておこう。新たな分析の結果、これまで理解が必ずしも十分とは言えなかった事実が発見されているからである。

総務省統計局では、震災後の2012年10月に実施した「就業構造基本調査」において、「東日本大震災（原子力発電所事故を含む）の仕事への影響」という設問を追加していた（当該部分の速報は2013年3月8日、全体結果は同年7月12日に公表）。東京大学は同調査の特別集計を総務大臣に申請し、その結果を2013年12月に報告している¹。

分析では震災発生時の2011年3月時点における就業状態や居住地域を特定化したうえで、全国ならびに被災市町村の就業者への影響を考察した²。日本全体では約570万人が、休職、離職、その他（賃金や労働時間の増減等）など、震災によってなんらかの仕事に対する被害を受けた。その規模は震災時点の有業者全体の9.3%に相当する。仕事への影響は、被災が激甚だった岩手県、宮城県、福島県（以下、「被災3県」という。）はもちろんのこと、北海道を除く東日本地域全般に亘っていた（上記570万人のうち496万人は被災市町村以外で就業していた人々）。中でも、津波被害によって死者・行方不明者の発生した青森県、茨城県、千葉県などで、影響は大きかった。

直接的な仕事への被害を受けた全国の570万人の就業者のうち、約40%に当たる225万7000人が、離職もしくは休職によって震災後に働く機会を失っていた。震災後に離休職したこれらの人々のうち、9.5%に相当する21万4000人が、調査が実施された2012年10月時点で、依然として無業状態にあったことも判明した。離休職者も無業継続者も、被災市町村以外の広域に亘って存在した（離休職した約226万人のうち117万人、離休職し1年半後にも無業だった21.4万人のうち14.3万人が、震災時に被災市町村以外で就業していた人々）。雇用就業の現状とその支援策に関して、本提言はしばしば全国のデータを参照するが、それは就業への影響を被った人々が、広域に存在するからである。

個人属性別に影響を見ると、若年層及び大学に進学しなかった層（非進学層）に

¹ 本提言のこの部分（2-（1））は、社会技術研究開発センター（RISTEX）による研究開発プログラム「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」の研究開発プロジェクト「いのちを守る沿岸域の再生と安全・安心の拠点としてのコミュニティの実装」（研究代表者：石川幹子中央大学理工学部人間総合理工学科教授、平成24～27年度）における研究成果の一つを紹介するものである。同プロジェクトの研究委託を受けた東京大学は、総務省統計局「就業構造基本調査」の利用申請を行い、特別集計が認められたものである。なお詳細については、[2]を参照されたい。

² 分析では、震災時点の居住市町村について、東日本大震災の津波災害で死亡者及び行方不明者が発生した臨海部の市町村、及び東京電力福島第一原子力発電所事故によって避難指示区域に指定された地域を含む市町村を、被災市町村と定義した。定義に基づく被災市町村は、次のとおり。青森県内：八戸市、三沢市、岩手県内：宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村。宮城県内：仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町。福島県内：いわき市、相馬市、田村市（*）、南相馬市（*）、川俣町（*）、広野町、楡葉町（*）、富岡町（*）、川内村（*）、大熊町（*）、双葉町（*）、浪江町（*）、葛尾村（*）、新地町、飯館村（*）、茨城県内：高萩市、北茨城市、ひたちなか市、鹿嶋市、大洗町、東海村、千葉県内：旭市、山武市、白子町
このうち（*）が付されたのは、原発事故による避難指示区域を含む市町村である。

とって影響は甚大であった。若年層は、中高年層に比べても、震災の影響で休職を経験することが多かったほか、賃金や労働時間の調整を受けやすい状況にあった。また非進学層ほど、震災によって休職を経験しやすく、離職に追い込まれるケースも少なくなかった。

就業形態としては、震災時に派遣労働者などの非正規雇用で働いていた人ほど、契約の終了などによって離職するケースが生じやすかったことも判明した。一方、震災時に正社員であった人々は、労働時間や賃金の調整を柔軟に受け入れた反面、離職や休職に追い込まれるケースは、非正規雇用者に比べて限定されていた。

このように震災による直接的な影響として、若年層、非進学層、非正規雇用などに、離職や休職などの深刻な状況を強いることが多く見られた。非正規雇用者はもとより、若年層・非進学層などは、震災前から不安定な雇用状況に置かれていた人々である。

続いて、震災によって離職もしくは休職した人々のうち、1年半後の2012年10月にも無業状態であった21万4000人の人々の特徴についても分析した。

その分析からはまず、女性のほうが男性以上に無業のままている傾向が観察された。年齢別では、60歳以上の離休職者ほど、震災を契機に引退するなど、無業者となっているケースが多々見られた。一方被災地においては、配偶者と離別もしくは死別した人ほど、離休職後に再就職していることが多くなっていた³。これは雇用保険の給付が延長されていた期間のことである（延長給付は12年9月末で終了）。そうした結果から示唆されるのは、震災によって配偶者を失った被災地の人々ほど、生計のために、就業の必要性が切実だったという可能性である。

産業別では、震災時に建設業に従事していた者ほど、離休職後にも再び仕事に就いている傾向は強くなっていた。この結果は、震災後の復旧・復興のために建設業における求人が高まったことを反映している。製造業に就業していた人々では、逆に、震災によって離職や休職を強いられる場合が多くなっていたが、職場復帰が顕著に見られた。この結果が示唆するのは、迅速なサプライチェーン復旧に向けた企業群の自助努力の他、後述する中小企業等グループ補助金事業などの緊急的な雇用・経済対策が、製造業などへの就業対策として、一定の効果を果たしたという可能性であろう。

地域別の状況を見ると、津波による死亡・行方不明者が発生した沿岸地域に居住していた人々ほど、震災による離休職後も、無業のままている傾向が顕著に見られた。ただそれ以上に、原発避難指示区域を含む福島県の市町村で就業していた人々の方が、離休職後に無業のままている傾向が、より強く見られた。それだけ原発事故による被害が、産業や就業に与えた影響が甚大であったことを、その結果は物語っている。

³ 慶應義塾大学家計パネル調査及び日本家計パネル調査、及びこの2つの調査の調査対象向けに2011年6月と9月の2回行われた「東日本大震災特別調査」の分析によれば、震災前の2010年1月時点で無業だった女性の新規就業率は、震災後のいずれの時点でも震災前より高くなっており、特に震災後10か月の2012年1月時点で、就業率が大きく高まり、被災地ほど大きく高まった[3]。

(2) 有効求人倍率からは楽観できない雇用情勢

被災3県を中心とする東北地域の雇用情勢は、被災直後から緩やかに改善している
と見られている。

厚生労働省の職業安定局が2014年3月28日にまとめた『被災3県の雇用について
—震災後3年を振り返って—』によれば、全国の有効求人倍率(季節調整値)は、2011
年5月以降、緩やかな上昇を続けており、被災3県の数値は全国よりも急角度で上昇
した結果、2012年から全国平均を上回るようになった(宮城県では2011年8月から、
福島県では同年11月から、岩手県では2012年1月から)。2013年後半には3県とも
1を超えるようになった(宮城県では12年4月から、福島県では同年8月から、岩手
県では2013年5月から)。特筆すべきは、震災津波被害が大きかった沿岸部で、有
効求人倍率の上昇幅が大きいことである。すなわち岩手県と宮城県では、本分科会が
2012年提言を作成した2012年2月時点では、沿岸部の有効求人倍率(原数値)が内
陸部よりも低かったが、2013年2月ともなると沿岸部の数値が内陸部を相当に上回る
ようになった[4]。

とはいえ、宮城労働局の求人求職バランスシート(安定所別)に見られるように、
沿岸部の有効求人倍率が高いのは、主として、職業別で専門・技術的職業のうち建築・
土木・測量、医師・薬剤師、看護師・保健師など、また保安職業といった職種で、有
効求人数に対して有効求職者数が圧倒的に足りないことによる(販売の職業でも上昇
が大きい)[5]。また、生産工程の職業のうち「食料品製造の職業」⁴において、被災
3県の数値は2012年2月には全国平均を相当に下回っていたが、13年2月には全国
平均を上回った(14年2月にも)[4]。沿岸部の水産加工業では、すでに13年2月初
めに人手不足を嘆く声も聞かれた(本分科会による2月8日の釜石市内でのヒアリン
グ)。

逆に、求職者が多い事務的職業では、震災前から全国の有効求人倍率が0.3から0.4
程度という中で、被災3県でも特に高まってはならず[4]、内陸と沿岸でも大差はな
い[5]。本分科会の2012年提言でも留意したように、事務的職業の求職者には女性
が多い[6]。

岩手労働局の2014年1月31日付の資料によれば、求人倍率の改善にもかかわらず、
未充足求人増加、求職者の減少、就職困難性が高い求職者の滞留などの課題が顕在
化している。特に人手不足の職種について、建築・土木・測量の職業では必要とされ
る資格・経験を持つ求職者が少ない、看護師・保健師では交代勤務等勤務形態や賃金
面で求人・求職双方のニーズが合わない、食料品製造(水産物加工を含む)では仮設
住宅への入居などから通勤時間の増加等生活環境が大きく変わった、などの事情を具
体的にあげている[7]。

(3) 産業復旧・復興の現状と課題

① はかばかしくない営業再開

被災地域の産業復旧・復興の状況を把握するうえでは、基本的な障害が存在す

⁴ 2012年3月に職業分類が改訂され、「食料品製造の職業」という区分がなくなったとして、2013年2月以降の統計には「水産物加工業」の区分の数値が記載されている。

る。それは、定期的に到達点を把握する公的統計が存在しないばかりでなく、民間団体による調査も少なくなってきたおり、3年経過した時点での全体像を把握しにくいという問題である。以下では、官民による個別調査の結果を突き合わせることで、現状の把握に努めてみたい。

まず農業を見よう。農林水産省の「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況（平成26年2月1日現在）」により、震災被災地において被害を受けた農業経営体の営農再開状況を見ると、岩手県97%（前年3月97%）、宮城県70%（同65%）、福島県61%（同59%）、となっている。さらに、津波被害地域だけに絞ると、同じく岩手県54%（同48%）、宮城県65%（同58%）、福島県24%（同20%）という状況である[8]。

大震災津波から3年たっても、被災農業経営体の営農再開は順調とは言えないことが分かる⁵。被災経営体が営農を再開できない理由は、アンケートによれば、岩手県・宮城県では「耕地や施設が使用（耕作）できない」こと、福島県では「原発事故の影響」が最も多くなっている。

次に農業以外の地域産業については、残念ながら政府の調査統計では事業再開状況を知ることができない。ちなみに、『中小企業白書』2012年版が引用しているデータは、民間調査会社の帝国データバンクが、2013年2月に実施した「東北3県・沿岸部『被害甚大地域』5000社の再追跡調査」である。管見するところ、3年経過した時点での同様の追跡調査結果の発表は、これまでにないようである。そこで、2013年2月時点での事業再開状況を県別に見ると、岩手と宮城両県では、85%の企業が再開をしているものの、福島県の場合約36%に留まっている（巻末表1）。また、業種別に見ると、運輸・通信業や卸売業では80%を超えているものの、建設業で70%、小売業にいたっては65%と最も低い水準になっている（巻末表2）。福島県では長期に亘る避難を余儀なくされているうえ、宮城、岩手の両県の津波被災地も含め住宅建設が遅れている。そのため人口とともに顧客が大幅に減少した地域で小売業の再開が困難な状況が広がっているからであろう。

住宅建設の遅れは、例えば災害（復興）公営住宅の完成率（岩手県で2013年末に5.3%、宮城県で14年2月末に2%、福島県で14年1月末に5.4%）などにも表れている[11]、[12]、[13]。膨大な復旧・復興需要にもかかわらず、上記のように沿岸部における建設業の被災2年後の事業再開率は70%に過ぎなかった。ちなみに東北財務局が3ヶ月毎に作成している『管内経済で見られる特徴的な動き等について』では、2012年10月付から、復旧・復興工事における人手や資材の不足、資材価格の高騰など、土木建設事業の課題が言及されていた。また、作業員の宿舍の不足も指摘されている（2013年1月付でも強調）[14]、[15]。これらは建設業の事業再開にとってのボトルネックを示唆している。

② 再開企業の経営状況—仮設から本設への遠い道のり—

東北経済産業局は2013年6月時点で、中小企業グループ補助金交付先アンケー

⁵ 東北地方の農業産出額に占めるコメの比率は全国よりも高いが[9]、復興庁「復興の現状」が、水稻作付面積についてのみ、震災前の9割程度まで回復と述べることは、営農再開の状況を楽観させるきらいがある[10]。

トを実施した。復興庁は「復興の現状」においてこのアンケート結果について、「現在の売上げ状況が震災直前の水準以上まで回復していると回答した企業の割合は、36.6%」と紹介している[10]、[16]。しかし、後述するように、被災地の中小企業・事業所のうち、グループ補助金の交付を受けた事業所は一部に過ぎないため、約37%という数字は被災企業全体の状況を反映しているとは言えない。

とはいえ、このアンケート結果は、2013年6月時点での事業再開中小企業の経営状況を示すものではある。その結果によれば、県別に見ると、震災直前の水準以上まで売上げが回復していると回答した割合が最も高いのは、被災3県の中では、岩手県の42.2%であり、これに宮城の36.9%、福島の32.9%が続いている。また、業種別に見ると、最も高いのは、建設業の66.0%で、次いで運送業の42.3%、製造業の33.2%となっている。上記のように13年2月時点で、被災地の建設業の事業再開率はさほど高くなかったと見られるが、補助金等を得て事業を再開できれば、売上の回復は早いことが分かる。逆に最も低いのは水産・食品加工業の14.0%であり、これに卸小売・サービス業の30.6%が続いている[17]。

やはり13年前半は、復旧・復興事業が本格的に開始された時期であり、いまだ復興公営住宅や個人住宅の再建が始まらず避難生活を続ける住民が多かった。土木等の建設業と運送業の売上げ回復は目立つものの、工場の本設が遅れている水産加工業や住民を顧客とする卸小売・サービス業の売上は伸び悩んでいたといえる。

震災から3年経過した時点では、被災地は仮設住宅から本設住宅へ、また仮設事業所から本設事業所建設へと飛躍する段階に入りつつある。2014年2月21日時点で、仮設商店街・工場は、被災地全体で555か所存在している。うち、岩手県が345か所、宮城県が135か所、福島県が55か所となっている[18]。

共同通信が、2014年2月に、被災3県沿岸部の70仮設商店街の代表者を対象にアンケートを実施したところ（回答率81%、57商店街、約750店舗）、商店街がまとまって恒久店舗に移る計画に「めどが立った・立ちつつある」と答えたところは、14%に留まった。「まとまって移る予定はない」が46%、「まちの復興計画が固まったが移転先は未定」と「復興計画が固まらず移転先のめども立たない」という回答が計31%に達した。共同通信によれば、早いところでは今春以降、施設の撤去期限を迎えるが、資金調達が難しく、また津波被災地の嵩上げ事業などが遅れているため、まちの将来像が固まっていない。それが主因となって、商店街がまとまって恒久店舗に移るめどが立ちにくいと考えられるという[19]。

では、被災地の中小企業経営者は、事業再開の障害をどのように認識しているのか。2013年2月に中小企業家同友会が被災地の会員企業を対象に実施したアンケートの結果を（複数回答）、巻末に示した（巻末表3）。被災3県の全業種合計で見ると、労働力の確保が28.0%と最も多く、次いで原発事故の影響の23.7%、原材料・部品等の調達の18.9%、運転資金の不足の15.4%が続いている。県別に見ると、原発事故の影響は、福島県で突出して高く41.7%に達するものの、宮城県や岩手県の企業にも影響していることが分かる。また、宮城県、岩手県ともに、労働力確保問題が3割を超えている。さらに岩手県では設備投資資金、運転資金、

二重ローンといった資金調達問題と電力不足問題、宮城県では原材料・部品等の調達問題が比較的大きな障害になっていたことが分かる[20]。

業種別に見ると、建設業で労働力確保と原材料・部品調達が深刻であることが分かる。他方、製造業では原発事故や原材料・部品調達、資金調達に加え、取引先の確保の問題が比較的高い比率となっている。流通・商業とサービス業でも労働力不足や原発事故の影響が上位になっているが、運転資金調達問題や消費自粛が影響していることも確認できる[20]。

これらの傾向の多くは、3年経過した現在でも、継続していたり、むしろ深刻化しているといえる。津波被災地では、未だ復旧・復興のための土木建設事業が本格化し始めた段階に留まっている。最も懸念されるのは、いわゆるアベノミクスに伴う経済情勢の変化のなか、円安基調のもとで被災地以外での土木建設事業がブームとなっているため、原材料、人件費が高騰し、人手不足状態が恒常化していることである。これにより、災害（復興）公営住宅の建設や集団移転事業の進捗も遅延しがちであり、人口の流出に拍車をかけている。

③ 水産業・水産加工業では2年目から回復スピードが低下

被災3県の沿岸部では、水産加工業が重要な産業だった。2010年の東北の製造品出荷額では、食料品等が15.6%で第1位であり、その食料品等に占める水産加工品の割合は30%近い⁶[21]、[22]。前出の復興庁「復興の現状」によると、2013年度の被災3県の主要魚市場の水揚げ数量は、震災前の70%まで回復し、金額ベースでは82%まで回復したとされている[16]。しかし、福島県の数値は、小名浜港に水揚げされる他県産のデータに基づいており、漁業・水産経営体の事業再開の実像を示すものではない。

日本学術会議食料科学委員会の水産学分科会は、2014年6月の提言において、被災地の水産業が被災後1年は比較的速やかに回復したものの、2年目及び3年目では回復のスピードが低下したと指摘する。すなわち2011年秋の盛漁期には水揚げ量は2010年水準の概ね4割から5割程度まで戻したものの、2012年および2013年では、水揚げ量が2010年水準の6割程度の回復にとどまっている[23]（巻末図1）。

というのも、まず漁業経営体が大幅に減少したままである。農林水産省の「被災3県における漁業経営体数の推移（平成25年11月1日現在）」は、漁業経営体（個別経営体、事業所を含む）に注目して、2008年と2013年の漁業センサデータを比較している。これによれば、被災3県合計で、2008年の10062経営体から、13年11月には5658経営体に減っている。とりわけ、福島県では743経営体が14に減り、操業自粛による休業が592経営体に達している[24]。ここでも原発事故の影響が極めて重大であることが分かる。

とはいえ、経営体の減少には、原発事故だけではなく、漁港の復旧の相対的な

⁶ 第2位は電子部品・デバイスの12.8%、第3位は情報通信機械の11.1%、第4位は輸送用機械（自動車）の7.4%、第5位が化学の5.5%だった（全国では第1位から順に輸送用機械18.8%、食料品等11.7%、化学9.1%、電子部品・デバイス5.8%、情報通信機械4.4%）[21]。

遅れも関係しているだろう。水産庁の「東日本大震災による水産への影響と対応」によると、完全復旧した漁港の比率は、岩手県 59%、福島県 30%に対して、宮城県では 13%に留まっている[25]。前出の復興庁の「復興の現状」によれば、漁港の復旧（陸揚げ岸壁の機能がすべて回復）の進捗率は 2014 年 3 月末時点で 54%と、交通網としての港湾（92%）や養殖施設（82%）に比べても低い[16]、それにはコンクリート等の資材不足が響いていると報道されている[26]。加えて宮城県では、当初から知事の方針により、漁港と水産施設は従前の 3 分の 1 に集中して復旧することとされ、同県の特に低い進捗率はその方針の影響ともいえる。

東日本大震災からの復興の状況では、水産関連業に特有なくつかの重要事項が浮かび上がってくる。第一に、水産業が総合的な産業であることである。水産業は漁獲や養殖に関わる側面が目立つが、実際は、陸上の加工、流通、小売が結びついたサプライチェーンを形成している。漁港が復旧して漁獲物の陸揚げができて、冷蔵庫などの貯蔵施設がないと水産加工ができない。

大震災により、漁港周辺の低い海拔の地域に立地している貯蔵施設や水産加工場が甚大な津波被害を受けるとともに、その復旧・復興には地震に伴って沈下した土地の嵩上げが必要となった。復旧を管轄する官庁は、漁港区域については農水省の水産庁、市街地は国交省となっており、水産加工業の復旧・復興には諸官庁の複雑な制度の中でまとまった計画を立てにくいという課題も見られた。

また、漁船や漁具、漁港、水産物加工施設などのハード面が復旧されても、すでに消費地市場では震災の影響を受けなかった地域の生産品に代わられ、販売網が以前の状況に復旧するのは困難となるなど、ソフト面での課題も存在する。さらには、水産業や水産加工業の雇用が戻らず、地域社会全体に大きな影響を与えているという課題を抱える地域もある。例えば三陸沿岸のある小規模な漁業協同組合では、震災前に 24 名の組合員で組織されていたが、津波による被害で過半数の組合員が漁業の再開をあきらめ、現在では 8 名のみの組合員で周辺沿岸海域の漁業が行われている場所もある。

第二に、地域の多様性が再認識されたことである。同じく水産業を基盤にするにせよ、津波の被害が甚大なところ、地盤沈下の影響が大きいところ、放射能汚染が主なところ、などの違いがある。また、社会経済的な背景の違いとともに、輸出産業を擁するところと、地産地消のところとの違いがある。これらの違いを考慮し、画一的ではなく、地域の事情を勘案した復旧・復興の施策を実施することが重要となっている。

そもそも水産業は大震災以前から大きな問題を抱えていた。すなわち、沿岸地域の過疎化、漁業従事者の減少と高齢化、国民の魚食離れ、漁獲物や水産食品の衛生管理の立ち後れなどである。これら水産業の本質的な問題と大震災の影響が複雑に絡み合った現状を、いかに整理あるいは統合して困難な状況を克服するのか、復興施策がいかにこの困難な状況の克服に貢献できるのかが問われている。

(4) 堅実に進路選択し、地元就職を強める若者たち

高等学校卒業者の大学等への進学状況から見よう。注目すべきは、全国では 3

年連続で高卒者の進路が大学等から専門学校及び就職へとシフトしていること、これに対して被災3県の状況は異なるということである。

文部科学省の平成25年度学校基本調査(確定値)によれば、全国では4年制大学と4年制大学及び短大への進学率が、2010年3月卒業者のそれぞれ47.9%、54.3%から、3年連続で低下し、2013年3月卒業者ではそれぞれ47.4%、53.2%となった。逆に専門学校進学率は4年連続で上昇して17.0%となった。過年度卒業者を含めた合計の進学率(就学率)は2010年の79.7%をピークとして低下し、13年では77.9%となった。就職率は2010年の15.7%をボトムとして少しずつ上昇し、2013年では16.9%である[27]。

一方、岩手県、宮城県、福島県の状況を2010年から見ると、進学率(就学率)は低下せず、就職率も全国以上に上昇したことが特徴的である。すなわち進学率(就学率)は、2011年こそ前年からそれぞれ0.8%ポイント、1.2%ポイント、2.2%ポイント低下したものの、全国とは異なってその後は低下傾向にはない。しかも就職率の上昇幅は、3県では全国より高い[27]。なお、岩手県の沿岸部で、進学率(就学率)が相当に上昇した自治体も一部に見られる。沿岸部の自治体毎では、高校卒業生の総数が多くても数100人の規模であるから、比率は傾向を示すとは言えないが、全国で進学率が低下したこととは対比される。

全国にくらべて3県で低下が著しいのは、「一時的な仕事に就いた者」と「進学も就職もしていない者」の比率である。すなわち、全国では2010年の7%から13年では6.2%へと0.8%ポイントの低下であるのに対して、岩手県では4.8%から2.8%、宮城県では7%から3.8%、福島県では5.7%から3.6%へと、いずれも2%ポイント以上低下した[27]。3県では高校生の進路選択がより堅実になっているといいたいだろう。

一方、厚生労働省の報道発表により、新規卒業者の13年度末の就職率を見ると、高卒者では全国が98.2%であるのに対して、岩手県が99.5%、宮城県が98.9%、福島県が98.8%である(全国及び3県とも前年比で改善)[28]。各労働局のデータによれば、大震災直後は3県とも高卒人材の県外就職が強まったが、2013年3月卒業者から、いずれの県でも県内就職者の割合が増えている。

各労働局が把握した就職内定者(岩手県)や求人受理(宮城県・福島県)の産業別構成比を見ると、2012年3月卒業者からの変化は、3県とも製造業の構成比が低下し(岩手県5%ポイント、宮城県2%ポイント、福島県8.3%ポイント)、構成比を増したのは、建設業(岩手県、福島県)、宿泊・飲食・サービス業(岩手県、宮城県)、卸売・小売業(岩手県)、である(各労働局HP)。建設業及び宿泊・飲食・サービス業が構成比を増したことは、明らかに復興需要を反映すると見られ、今後の継続性が課題であろう。

2013年度末の4年制大学卒業者の就職率では、全国が94.4%であるのに対して、北海道・東北では92.8%[29]、岩手県では96.2%(前年から2.5%上昇)、宮城県では90.2%(前年から2.1%低下)だった(各労働局HP。福島労働局HPには大卒者の就職状況が掲載されていない)。大卒者でも、岩手県、宮城県とも、県内就職者が増えている。

(5) 復興法人等の非営利・協同組織の状況

「はじめに」で述べたように本分科会の2012年提言では、東日本大震災復興を主たる目的とする非営利法人を公益法人として認定することを求めた[1]。2006年の公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律は第2条4で、「公益目的事業」が、「学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものをいう」と定義している。そのため、復興法人が公益法人をモデルとする場合に、同法の別表23に新たに「災害からの地域の復興を目的とする事業」等の号を追加するか、「前各号に掲げるものの他、公益に関する事業として政令で定めるもの」に含ませるかによって、枠組みを提供することを要請した。

その後、当時の首相や復興担当大臣、復興庁などに対して鋭意働きかけた結果、内閣府公益認定等委員会において復興を主たる目的とする法人については一定の要件を満たすことで公益法人として認定することになった。また、その旨を実際に復旧・復興活動を行っている方に周知するために、2012年7月24日に池田守男委員長より「東日本大震災の復旧・復興活動に取り組まれている皆様へ」という文書が公表された。そこでは本分科会の提言についても、「日本学術会議からの提言「被災地の求職者支援と復興法人創設」においても、被災地でできるだけ多くの方が就業し復興の担い手となれるよう提言されているところです」と言及され、同委員会のホームページにも掲載された。さらに、各都道府県の公益認定等委員会の会長（委員長）宛てにその旨を周知する文書も出され、ここでも本分科会の提言について言及されている。なお、同委員会においては震災関連事業に係る申請については基本的に公益認定においては1か月程度、変更認定・認可においては1週間程度で、迅速な審査が行われた。

その結果、これまでに、以下のような様々な法人が、東日本大震災からの復興に向けて活動を行っている。

全国的 に活動	公益財団法人東日本雇用・教育・健康支援機構	東日本大震災で被災した方々の就労支援、被災した生徒への教育支援、及び、全ての被災者への健康維持・増進のためのあらゆる支援を行う。
	公益財団法人 sweet treat311	東日本大震災における被災地のこどもたちを笑顔にする支援活動を行うことを目的とし、宮城県石巻市雄勝町を中心に、こどもたちが体験を通じて感じて学ぶことができる場を創造し、地元住民が主役となって運営することで、地域の再生を目指している。
	公益財団法人三菱商事復興支援財団	東日本大震災による被災地域の復興を支援することを目的に、大学生への奨学金、NPO等への助成金給付、出資等を通じた事業支援等産業復興を行う。
	公益財団法人みちのく未来基金	東日本大震災により両親もしくは片親をなくした遺児、孤児に対する奨学金給付事業を中心とした教育サポートを事業概要とする。
特定の 県で活動	公益財団法人みちのく衛生の会	岩手県の東日本大震災の災害又は事故による被害者若しくは生活困窮者に対しての生活支援事業を行う。

3 就業支援策の現状と課題

(1) 求職者支援制度の機能と効果

① 制度の概要と導入の背景

これも「はじめに」で述べたように、本分科会の2012年提言は、被災者・被災地域における求職・職業訓練へのニーズに対して求職者支援制度が有効に応答するための方策を提案した[1]。求職者支援制度は、要するに、雇用保険を受給できない失業者⁷に対し、無料の職業訓練を実施し、一定の支給要件⁸を満たす場合に給付金を支給し、安定した就職を実現するための制度であり、「第二のセーフティネット」とも呼ばれる。職業訓練を実施するのは、厚生労働大臣の認定を受けた民間機関である。

求職者支援制度の前身は、2008年秋以降のリーマンショック後の大量離職を踏まえ、麻生政権のもとで2009年7月に臨時的に発足した緊急人材育成支援事業(基金訓練)である。民主党政権下の2011年5月に、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」が成立し、2011年10月から恒久的な求職者支援制度として施行された。

つまり求職者支援制度は、東日本大震災による離職者の支援を当初の目的としたものではない。とはいえ、全国の職業訓練実施計画に2011年7月以来言及されているように、同制度は被災地・被災者に一定の配慮を組み込んできた[30]。

② 制度の利用状況—全国と被災3県—

2011年10月以来求職者支援制度が実施されてきた状況を見ると、同制度は一定の効果をあげながらも、見込まれたニーズに対して利用率が低いという大きな課題を抱えてきたと考えられる。また同制度の効果(修了者の就職率)には、地域の就業機会が質的量的に影響すると見られるが、それは有効求人倍率が与える印象とは異なっている。

求職者支援制度における民間職業訓練機関の認定は、成長が見込まれる分野や地域の求人状況を踏まえた地域職業訓練実施計画に沿って行われる。求職者支援制度の実施に先立って、2011年7月6日には全国の職業訓練実施計画が策定された(毎年策定)。そこには、求職者支援制度の訓練においても、被災者などの対象者の特性・訓練ニーズに応じた訓練の設定にも努めることとされていた⁹[30]。これが2012年度の全国の職業訓練実施計画では、都道府県で新規参入を認定する訓練の「上限値」において、岩手県・宮城県・福島県について他県より高い値が設定された。すなわち、都道府県ごとの訓練認定規模(人数で表される)に対して、

⁷ 雇用保険の適用がなかった者、加入期間が足りず雇用保険の給付を受けられなかった者、雇用保険の受給が終了した者、学卒未就職者や自営廃業者、である。

⁸ 次の7つの条件のすべてを満たすことが支給要件である。①収入が月額8万円以下であること、②世帯(同居の又は生計を一にする別居の配偶者、子及び父母)の収入が月額25万円以下であること、③世帯の金融資産が300万円以下であること、④現に居住する土地・建物以外に土地・建物を所有していないこと、⑤訓練の全ての実施日に訓練を受講していること(やむを得ない理由により受講しなかった実施日がある場合には8割以上)、⑥世帯に他に当該給付金を受給し、訓練を受講している者がいないこと、⑦過去3年以内に失業給付などの不正受給をしていないこと。手続きは、毎月1回の指定来所日にハローワークで支給の申請を行うことによる。

⁹ 同計画では、被災地や被災者の受け入れ先等における公的な職業訓練を機動的に拡充・実施することとされていた。

基礎コースでは10%、より実践志向が強いメニューである実践コースでは20%を上限として、新規参入を認定するところ、3県ではともに30%とされた。2013年度の計画でも同様である[31]、[32]。

2013年7月30日の労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第90回）には、「求職者支援制度の状況等について」という資料が提出された。この資料の多くの部分は、独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）が、2012年9月に訓練受講者を対象に実施した「求職者支援制度の効果分析及び効果的な就職のあり方に関する研究」に基づいている[33]。

同資料によれば、2011年10月から2013年5月までの1年8ヶ月間に、全国で1万7325コースが認定されて1万3055コースが開講され（開講率75.4%）、約16万4000人が受講した（開講定員数に対する受講者数の比率である充足率は約60%）。開講率と充足率の積を受講率と呼ぶとすれば、それは45%程度ということになる。岩手県・宮城県・福島県での開講コース数と受講者数は、それぞれ岩手県で222コース・2256人、宮城県で274コース・3018人、福島県で315コース・2565人である。開講率は岩手県で全国平均よりやや高く、宮城県と福島県では全国平均より低い。充足率は岩手県で全国平均並みであり、宮城県と福島県では低い（特に福島県）[33]。宮城県と福島県では開講したほどには受講者が集まっていないことになる。

実施計画に照らした制度の利用率は、上記の受講率よりさらに低い。2011年度の半年間では認定規模目標15万7,500人、受講者目標12万6000人[30]（認定に対する受講率見込みは80%）に対して、受講者は5万758人で利用率は32%[33]、2012年度では認定規模目標30万人、受講者目標24万人に対して[31]、受講者は9万8546人で[33]、利用率は32%となる（2013年度の認定規模目標は19万9000人[32]）。

次に予算面から制度の利用率を見よう。2013年11月12日の雇用保険部会（第94回）に提出された「求職者支援制度関係資料」で予算・決算を見ると、2011年度（制度発足は10月1日から）は747億円の予算のうち76億円を執行し、執行率は10%、2012年度は1384億円の予算のうち466億円を執行し[34]、執行率は33.7%だった。これは基金訓練の執行率が約80%だったと見られることに対しても¹⁰、相当に低いといわなければならない。11年度と12年度における年当たりにして1400億円の予算は、受講と給付の有資格者の合理的な推計に基づいていると考えられる。にもかかわらず執行率が33%程度であることは、目標に対する利用率が32%程度であることを反映しているといえよう。このためか、2013年度予算は580億円、2014年度概算要求額は504億円と[34]、予算規模は急減した。以上からうかがわれるのが、同制度が見込んだニーズに対して利用率が低いという課題である。

¹⁰ 緊急人材育成支援事業は、2009年度と2010年度に合計3870億5062万円を交付され（2009年12月に国庫に返納した1903億9594万円を相殺）、2012年度末に752億3648万円を使用見込みのない額として保有していた[34]。執行率は約80%ということになる。

③ 受講者に関する効果—全国と被災3県—

一方で求職者支援制度は、受講者に関して一定の効果을あげていると見られる。職業訓練受講給付金の支給状況を2012年度について見ると、受講者合計9万8546人に対して初回受給者（訓練開始後に初めて支給決定が行われた者）は5万8439人であり、約6割に当たる。2012年度内の支給決定・不支給決定は25万1140件であり（申請と決定が毎月行われることに注意）、そのうち支給決定が96%であつて、申請者の全員近くが支給要件を満たしていたと見られる。しかも不支給決定の理由の74%は「訓練の欠席」である。給付金受給者の内訳は、性別では女性が6割近くを占め、年齢階層別では男女とも25歳から44歳までが比較的高い割合を占める[33]。

2013年1月末までに終了したコースについて、受講者の就職率¹¹、及びそのうち雇用期間の定めのない就職¹²の割合は、全国平均では、基礎コースでそれぞれ76.5%と62.8%、実践コースで76.3%と67.9%であつた。一方で被災3県の就職率、及びそのうち雇用期間の定めのない就職の割合は、それぞれ岩手県では73%程度と40%台、宮城県では72%程度と50%前後、福島県では80%近くと50%台である。岩手県と宮城県では就職率が全国平均より低く、かつ雇用期間の定めのない「安定した」就職の割合が、全国平均よりかなり低い。特に岩手県では、受講者のうち「安定した」就職につながったケースが3割程度と、全国で最も低い[33]。

岩手労働局の資料に基づき、2012年度と13年度の状況を内陸と沿岸に分けて見ると、沿岸部では認定コースの半数近くが「震災特別コース」である。充足率は沿岸部の方が低く、震災特別コースの充足率はさらに低い。就職率も沿岸部で低く、震災特別コースではさらに低いと見られる[35]。労働局HPの認定コース一覧表と突き合わせると、岩手県沿岸部の震災特別コースは、陸前高田市における2週間程度の短期の建設機械運転科であると考えられる。有効求人倍率に照らせば、円滑な就職が期待されるコースであるが、必ずしもそうっていない。

2012年度平均の有効求人倍率では、全国の0.82に対して岩手県・宮城県・福島県では、それぞれ0.94、1.12、1.06と高い[33]。このことに照らすと、3県では「安定した」求人の割合が高くないことがうかがえよう。

求職者支援制度は、地域の訓練ニーズの把握、求人に応じた訓練コースの設定などに、課題を抱えていると考えられる。求職者支援制度の利用率が高くないとしても、単純に予算規模を削るのではなく、地域の職業訓練のニーズや求人等に対して、同制度がいつそう的確に応じていく方策を探ることこそが望まれる。

(2) 国レベルでは薄れる就業支援の位置づけ

復興に関する国レベルの委員会等の構想や方針をたどると、2013年度に入って就業支援の位置づけが薄れているという印象を拭えない。

¹¹ 「就職者数」÷「就職理由中退者数+修了者数-公共職業訓練受講者数（基礎コースのみ）」と算定される。

¹² いわゆる非正規の職では雇用期間が定められる場合が多く、雇用期間の定めのない就職の割合は、求職者支援制度が目指す「安定した」就職の比率の目安となる。

当初の構想や方針では産業振興・就業支援はどのように位置づけられていたのだろうか。例えば、2011年6月25日にまとめられた東日本大震災復興構想会議の『復興への提言—悲惨の中の希望—』では、全4章のなかの「第2章 暮らしとしごとの再生」のうち、第4節が「緊急雇用から雇用復興へ」、第5節が「地域経済活動の再生」である[36]。復興構想会議の後継として2012年3月に復興庁に置かれた復興推進委員会では、委員長と委員長代理を復興構想会議の議長と議長代理が務めたこともあり、その『平成24年度審議報告』（2013年2月）では、4部分の構成のうち第三の「今後の課題と提案」において、全部で6項目の課題の第四が、「被災地の将来を見据えた地域産業・仕事の支援」に充てられていた[37]。

2013年12月の総選挙の結果、政権が交代したためであろう、復興推進委員会には13年3月6日付で新メンバーが任命された。継続したメンバーは被災3県の知事3名のみである。この新しい復興推進委員会は、2013年6月5日に『「新しい東北」の創造に向けて（中間とりまとめ）』を、2014年4月18日には『「新しい東北」の創造に向けて（提言）』を提出した。特徴的なのは、これらの文書に、「雇用・しごと」という言葉が登場しないことである。「新しい東北」の要素とされる「5つの社会」では、後述するようにビジネスの推進は語られるものの、「産業」の影は薄い[38]、[39]¹³。

上記のように被災地では新規求人数が高水準にあり、新規求職者数が減少して有効求人倍率が高くなっている。水産加工業者などから人手不足の嘆きも聞こえ、被災者の就業意欲を問題視する向きもある¹⁴。

しかし、本提言の2-(1)で紹介した分析からは、改めて就業支援策の課題が浮き彫りになった[2]。その第一は、避難生活ならびにやむを得ない事情による転居など、震災によって住居移転を強いられた人々への就業支援の必要性である。上記のように総務省統計局「就業構造基本調査」を実証分析した結果、震災で離休職を経験した約260万人の中では、避難をしなかった人々に比べて、就業希望がなくなっていたり、就業活動を行っていない場合が顕著に見られるのは、震災により避難生活を継続している場合と、震災によって避難した後、震災時に居住していた場所から転居した場合であった（巻末図2）。

しかも、応急仮設住宅に居住している避難者に比べて、借り上げ仮設住宅の居住者、避難後に自主的に転居した人々については、支援の目が届きにくい。転居した場合に、資金面での制約などにより、就業をするうえでは必ずしも利便性が高いとは言えない地域に居住をせざるを得ない人々も多数存在することに留意するべきである。

¹³ ただし復興庁の2013年3月10日付の『（参考）復興の取組と関連諸制度』には、2-4-4として「雇用確保に向けた取組」のページがあり、沿岸部の雇用情勢について「人口減少等により震災前の水準まで回復していない地域もある」と述べ、またミスマッチの解消、「産業政策と一体となった雇用創出により、被災3県の被災者の就職支援を推進」という取組方針がある[40]。また復興推進委員会の14年4月の『「新しい東北」の創造に向けて（提言）』では、「5つの社会の実現に向けた取組」とは別に、最後に「今後の産業復興について」という節が置かれている[39]。これを受けて根本復興大臣のもとに置かれた「産業復興の推進に関するタスクフォース」が、6月10日に「東日本大震災被災地域の産業復興創造戦略（案）」をまとめたが、60ページに亘る文書のなかで「雇用・就業支援」には1ページ半が当てられている[41]。

¹⁴ 復興推進委員会の『平成24年度中間報告』では、被災地の人々が「働く意欲を確保」することが重要とされている（14-15頁）[42]。

第二に、福島避難者の就業意欲については、一層冷たい視線が注がれている。すなわち、原発事故による就労不能等への賠償¹⁵に関連して、不本意にも仕事や収入を失った人々への措置として妥当であるとされる反面で、補償措置が結果的に離職者の仕事復帰を阻害しているという懸念も、広く巷間に存在する。例えば、賠償金を得られることで、積極的な求職するよりもパチンコなどの遊興に耽る人々が、福島県内には多々いるのではないかという言説及び風説などがそれに当たる。

しかし、たとえそのような事例が一部で散見されたとしても、実証分析の結果は重要である。上記のように総務省統計局「就業構造基本調査」にもとづき、震災後に離職して1年半後にも無業状態にある約21万人について、就業希望や求職活動を地域別に見ると、岩手県内の被災地では全国に比べて就業希望が強く、宮城県内、福島県内（原発避難指示区域を含む）、さらに青森・茨城・千葉県内の被災地でも、全国と有意な違いは観察されていないのである[2]。

¹⁵ 震災後、文部科学省に設置された原子力損害賠償紛争審査会において、原発事故による賠償を円滑に進めるため、原子力損害の範囲判定等の指針が策定された。2011年8月5日には「東京電力株式会社が賠償すべき損害」の中間指針を示し、その後の損害賠償の基本となった。その後、第二次（2012年3月16日）及び第三次（2013年1月30日）の中間指針の追補が行われ、被害に応じた賠償内容が提示・更新された。その中では、就労不能等に伴う損害賠償として、就労が不可能となった勤労者には「給与等の減収分及び必要かつ合理的な範囲の追加的費用が賠償すべき損害と認められる」という方針が示されることとなった。

4 産業振興策の現状と課題

(1) 中小企業等グループ補助金の機能と効果

過去の大災害においては、被災した中小企業の施設の復旧や再建に対する助成手段は、せいぜい低利融資に留まっていた。阪神・淡路大震災以来、被災した地域の中小企業経営者、中小企業団体から、より直接的な支援への強い要求が出されてきた。東日本大震災で初めて中小企業等グループ補助金事業が具体的施策となったことの意義は大きい。

同事業の具体的内容は、復興のリード役となり得る「地域経済の中核」を形成する中小企業等グループが、復興事業計画を作成し、県の計画認定審査会において認定を受け、国の補助事業審査委員会で承認された場合に、施設・設備の復旧・整備費を支援するというものである。具体的には、中小企業を対象に、国が2/4と県が1/4を補助することとなっている。

同事業は、あらかじめ以下の4つのタイプのいずれかに相当している計画であることを要件として求めている。①経済取引の広がりから、地域の基幹産業・クラスター、②雇用・経済の規模の大きさから重要な企業群、③我が国経済のサプライチェーン上、重要な企業群、④地域コミュニティに不可欠な商店街等、である。なお、2013年12月からは、福島県内企業を対象に、5つ目の類型として、⑤住民帰還に当たり生活環境の整備や雇用機会の提供に不可欠な企業群が、加えられた。

2011年8月から2014年3月までに、10次にわたる公募に基づく採択がなされている。この間、公募が行われたのは、北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、の8道県に達し、合計594グループ、4347億円（うち国費2898億円）が交付済みである。

第1次採択の際には次のような問題点があった。すなわち、宮城県でサプライチェーン型に偏って補助金が交付され、津波被災地である三陸海岸側の地場産業への支援が極めて弱かった点、事実上大企業への補助金になっている例があった点、工業や商業以外の建設業等の地域産業への支援がなされていない点、さらに申請手続きが極めて煩雑であり被災現場の実態に適合的でない点、そして基礎自治体や地元商工会議所・商工会との連携がないために復興計画との整合性がとれていない点など、である。

その後、これらの問題点は大きく改善されたと見ることができる。それは、対象地域や対象業種が拡大される一方、中小企業支援に限定されるようになり、しかも10次にわたって継続的に公募が行われてきたことによる

ちなみに、宮城県気仙沼市内の事業者の採択状況は、巻末の表のとおりである（巻末表4、5）。この2つの表からは3つの積極的な点を確認することができる。すなわち、第一に対象業種が、サプライチェーン系の製造業だけでなく地場産業の水産加工業、建設業、卸・小売業、サービス業、観光業、不動産業、金融業（信用金庫）や情報通信業（ケーブルテレビ放送局）等へと広がり、地域経済の産業連関を意識したものになっていること、第二に、初期のグループに事業者が新たに加わる形で追加的にグループ事業が拡大されてきていること、第三に、第10次認定の大島の民宿経営グループのように、旧村という地域単位での地域産業再建を支援しているこ

と、である。

気仙沼市によれば、第7次までのグループ補助事業の補助金累計額は認可ベースで451億円（うち国費301億円）に達する。また、補助を獲得した事業者数は778事業者に及ぶ。被災した事業所数は、気仙沼市内事業所全体の8割に相当する3672事業所であると推計されている[43]。単純なデータ比較はできないが、市内に複数事業所を有する事業者が存在することから、最低2割から3割の事業者が本事業による支援を受けていることになる。また、2009年度の気仙沼市内民間産業の総生産額は1794億円であるが[43]、仮に単年度で補助金総額451億円（補助率3/4）と150億円の自己資金を再建投資に向けたとするならば600億円余りの総投資額になり、前出の市内総生産額の3割に相当する。個別中小企業の再建だけでなく、地域産業全体の再建にとっても大きな役割を發揮しうる規模であるといえる。

ただし、同補助事業が問題なく進められているかといえば、そうではない。

第一に、被災後3年経過しても、同補助事業が被災地のすべての中小企業に行きわたっていないという問題である。2013年12月に締め切られた第10次募集を見ると、宮城県では23件の応募があったのに対して、認定されたのは16件に留まる。ちなみに気仙沼市では、第7次採択までの段階で、全国総計2723億円の国費補助金のうち実に295億円を獲得している。全国の1割強に当たるものであり、公募型助成事業の特質を理解し、積極的な補助金獲得運動を商工会議所や各種経済団体が行った結果であるといえる。逆にいえば、そうではないところでは、潜在的ニーズがありながら、応募もできない、していない地域や中小企業が多いことを意味している。

第二に、その気仙沼市でも、土地区画整理事業の計画が確定しない中で商店街型のグループ支援事業が、「地検未了により不採択」になるケースが出てきている[44]。住宅の高台移転事業、防潮堤事業、防災都市計画等との調整によって、とりわけ小売業や個人サービス業の立地点や店舗計画は決定づけられるところがあるので、この点への配慮を十分に行う必要がある。

第三に、本事業は、「全壊」あるいは「大規模半壊」の事業所施設に対する補助制度であるため、「半壊」事業所への支援がないという問題があり、地域産業全体の再生にとって障害の1つとなっている。

第四に、すでに助成がなされているグループや企業において、嵩上げ工事や土地区画整理事業等、インフラ整備の遅れなど、経営責任に属さない要因によって復旧投資ができないところが少なからず存在する。明許繰越、事故繰越で3年延期してきた企業にとって、補助金返還への不安が高まっている。予算は単年度で消化するべきとする原則に拘泥せず、例えば県の管理のもとで基金とするなどの方策が模索されるべきではないだろうか。

(2) アベノミクスと「復興の加速化」

2012年12月におこなわれた総選挙の結果、自由民主党と公明党の連立による安倍晋三内閣が発足し、経済財政政策においていわゆるアベノミクスが打ち出された

[45]。東日本大震災からの復旧・復興についても、「復興の加速化」と「新しい東北の創造」が推進されている。

復興庁の復興推進委員会の『「新しい東北」の創造に向けて』の「中間とりまとめ」及び同「提言」によれば、「復興の加速化」の内容は、第一に、復興庁の司令塔機能の強化と現場主義の徹底（福島復興再生総局と福島復興再生総括本部などの設置）、第二に、復興予算の増額（5年間で19兆円から25兆円へ）と予算の復興庁への一括計上・使途の厳格化、第三に、住宅の早期再建・生業の再生等、及び原発事故からの復興など、である。「生業（なりわい）の再生」の施策として、グループ補助金の事業対象に共同店舗の新設や街区の再配置等が追加されたこと、復興交付金の運用が柔軟化されたことは、効果が期待される点である。一方「新しい東北」の創造については、復興推進委員会の『「新しい東北」の創造に向けて』において肉付けされている[38]、[39]。

安倍内閣発足後の経済情勢の変化で、最も顕著なのは、株価の上昇と為替相場の低下である。すなわち、2011年7月から12年10月まで1ドル80円を割る円高だったが（12年3－4月は82円程度）、総選挙が行われることが明らかになった12年11月以降急速に円安が進み、13年4月からは1ドル100円前後となっている。これは小泉内閣期の1ドル110円以上という円安には及ばないものの、過去数年の円高傾向に対して大きな変化といえる。また日経平均株価は、やはり2012年11月から上昇し、13年11月には16000円台をうかがったが、14年に入ってからは15000円に届きにくい状況である（14年6月と7月は15000円台）。

東北財務局が3ヶ月毎にまとめる『管内経済でみられる特徴的な動き等について』をたどると、アベノミクスと復興の加速化が、東北経済、また被災地の復興を特に加速化したという記述は見られない。円安については13年4月付に、管内111社へのヒアリング（13年2－3月調査）の結果が掲載されている[46]。また、「賃上げ」については14年4月付に、管内171社へのヒアリング（14年2－4月調査）の結果が掲載されている[47]。

まず円安については、メリットがあると回答したのは2割程度で、影響なしが43%、35%はデメリットがあると回答している。8割弱の企業がメリットなしと回答したことになり、先行きについても期待するという回答は35%に過ぎない。東北財務局はこの結果について、東北の企業では親会社等を経由する間接的な輸出が多いこと（輸送機械、電子部品・デバイスなど）、原材料を輸入する企業では円安がデメリットとなること（食料品、窯業・土石など）を、特徴としてあげている[46]。とすれば、調査時点で1ドル94円程度だった相場が、5月以降100円前後となったことも、メリット・デメリットの回答に大きく影響はしないと考えられる。反面でメリットなしと回答した企業にとって円安の亢進はデメリットを広げたと懸念される。繰り返しになるが、円安のデメリットを受ける食料品製造業は、東北の製造品出荷額の15%近くを占め、構成比トップである。

次に「賃上げ」について東北財務局は、賃上げに必要な環境は整いつつあるとしながらも、14年度にベースアップを実施するとした企業は44社（25.7%）で、うち地元の中小企業は6社に留まると述べている。賃上げを実施できない企業の声とし

て、為替変動リスクへの懸念が紹介され、またある県の中小企業団体中央会の次のような「声」が引用されている。「当会の調査において、賃上げ実施の回答は皆無に等しい。大手企業の動きからタイムラグがあると思われるが、賃上げ以前に景気回復が地方にはまだ波及していない印象」（下線は原文）[47]。

では、「新しい東北」の創造は、どのような内容を持つのか。復興推進委員会の間とりまとめ及び提言は、以下の5点を柱としている[38]、[39]。

1. 元気で健やかな子どもの成長を見守る安心な社会
2. 「高齢者標準」による活力ある超高齢社会
3. 持続可能なエネルギー社会（自律・分散型エネルギー社会）
4. 頑健で高い回復力を持った社会基盤（システム）の導入で先進する社会
5. 高い発信力を持った地域資源を活用する社会

これらのうち、産業振興・就業支援と関連が強いと思われるのは、第5である。地域資源とは、地形、気候、食材、景観、歴史・文化、技術・技能等であり、東北にはそれらが豊かに存在していることから、「一次産業と観光をはじめとして」、それらの価値の発掘、維持・向上を「地域ぐるみで」、図っていくという[38]、[39]。これらはそれ自体として期待が持てるビジョンではあるが、上記のように旧復興推進委員会の報告に照らしても、就業支援の位置づけが薄くなっているとの印象を拭えない。

また、アベノミクスでは「女性が輝く社会」が柱となっているが、これに鑑みて違和感を覚えるのは、『「新しい東北」の創造に向けて（中間まとめ）』に女性という語が登場せず、『「新しい東北」の創造に向けて（提言）』でも末尾の一箇所しか登場しない、という点である[38]、[39]。ひるがえって2011年7月末に策定された復興基本方針では、「基本的考え方」の第8点として、「復興のあらゆる場に、女性の参画を促進」と明記されており[48]、旧復興推進委員会の報告も、「女性や高齢者が中心」となった起業の取組を紹介し、復興の現場に女性リーダーを増やす必要性を重視していた[37]、[42]。これに対して「新しい東北」では、子どもの参画や「高齢者標準」が強調された反面で、女性の姿は極めて薄弱である[38]、[39]。

なお、本分科会の2012年提言では、被災地の地域産業を復興するための方策の一つとして、インフラの長寿命化修繕を行う人材の育成を提案し、長寿命化事業が高齢者・女性の就業機会となることに期待感を表明した[1]。『「新しい東北」の創造に向けて』では、上記の「4. 頑健で高い回復力を持った社会基盤（システム）の導入で先進する社会」において、インフラ等の長寿命化が課題とされ、「地域のインフラ・ドクター（町の総合医）の養成」という施策の方向性が示されている[38]、[39]。それが地域の雇用機会を拓けることを期待したい。

(3) 被災地の中小企業経営者が必要とする施策

一方で、被災地の中小企業経営者自身が2013年3月時点で行政に求めている施策は、巻末の表に示されている（巻末表6）。県別、業種別の差があるものの、最も多いのは雇用支援策の継続と被災企業の税制優遇策の44%余りである。これに、人口流出防止策の39%が続き、特に福島県、岩手県の両県及びサービス業において強

い要望がある。人口流出への懸念は、特に最終消費者を顧客としているサービス業や流通・商業に顕著なのである。人口流出と事業低迷の悪循環を断ち切り、産業復興と被災者の生活再建を、いかに被災自治体の中で意識的に結合するかが課題となってきた。人口流出の防止の次には、地域企業を中心にした新産業創出（再生エネルギーなど）があげられ、岩手県及び製造業において意欲的な企業が多い。金融対策については26%となっており、業種的には製造業で比較的高くなっていた。この表には示されていないが、福島県では、放射能の除染が当然の前提となっていたと考えられる。

中小企業経営者の2013年3月時点の要望からはまた、業種別の産業再生の課題と施策の必要性に応じて、きめ細かな復興政策と土地利用計画を充実する必要性が浮かびあがる。さらに企業減税要求が強いことに照らして、2014年4月から導入される2段階に亘る消費税率の引き上げは、一方で設備投資、原材料調達額の上昇、他方で取引先や最終消費者の購買意欲の減退を招く可能性が強く、本格的な復興にとって大きな制約になることが懸念される。

5 産業振興・就業支援に向けた提言

(1) 被災者に寄り添い続ける就業支援を

① 求職者支援制度のより円滑・有効な実施を

本提言でも見てきたように、震災によって就業に影響を受けた人々も、中でも就業を望みながら無業状態が続いている人々も、被災市町村以外の広域に亘って存在する。もちろん、被災地における雇用情勢では、多様なミスマッチが大きく、被災者が従来従事していた職業・産業の多くは、復興になお時間を要すると見られる。その間にも、求人がより多い他の職種に必要とされる能力を身に付けて、安定した就職を果たすことへのニーズは、他の地域よりも大きいと考えられる。このため依然として、特に被災地の雇用において求職者支援制度を活用することが期待される。

求職者支援制度では法制定後3年目の見直しが予定されており（求職者支援法附則第13条第1項）、2012年中から厚生労働省や労働政策研究・研修機構などによって実施状況や効果などが調査されていた。審議会では労働政策審議会の職業安定分科会雇用保険部会が制度全体のあり方（給付、就職支援や財源を含む）、及び職業能力開発分科会が支援訓練のあり方を、連携しながらそれぞれ検討してきた。雇用保険分科会は2013年12月26日に、職業能力開発分科会は同12月27日に、それぞれ報告書を取りまとめている〔49〕、〔50〕。両報告の提案の要点は次のとおりである。

- ・給付金の支給要件の緩和：訓練実施日にすべて受講することが基本で、「やむを得ない理由」による欠席を含めても8割以上出席することが求められている。やむを得ない理由の欠席のなかには、公共職業訓練を受講する場合の指定来所日やハローワークが指示する就職面接も含まれている。これには「酷な場合もあることから」、そのような場合を訓練実施日から外して扱うこと。やむを得ない理由で一部欠席しても、残りの時間に出席していれば、訓練実施日の一部について出席扱いとすること〔49〕、〔50〕。
- ・訓練実施機関の評価要素の多面化：就職実績を引き続き主たる評価要素としつつも、訓練の「質」も評価すること〔50〕、就職は雇用保険が適用される就職を「成果」とすること〔49〕。訓練実施機関の不正行為の処分を「全国一律かつ永久」とするのではなく、訓練機会の少ない地方等における受講者の受講機会の確保も考慮しつつ、処分内容や遡及範囲をきめ細かく設定すること〔50〕。
- ・地域差への配慮：訓練実施機関が訓練機会の少ない地域に参入することを促進すること、地域ニーズ枠を職業訓練実施計画に設けることを推進〔50〕。

以上はいずれも必要かつ適切な見直しと考えられるが、潜在的ニーズに対して利用（受講）が少ないことや、被災地では訓練機会とともに安定した就業機会が乏しいと推測されることに対しては、どれだけ有効だろうか。

そこで以下を提言する。

- ・求職者支援制度の実施について、厚生労働省労働政策審議会の職業安定分科会雇用保険部会及び職業能力開発分科会が2013年12月下旬に行った報告は、適切な見直しを提案しており、速やかに具体化されることを要望する。

- ・本分科会の2012年提言が行った以下の提案について、実現に向けて検討すること。すなわち、属性別ならびに地域別の就職改善率目標を設定すること、給付金の受給に関しては、1世帯に1人とせず、配偶者や同居の子及び父母が一定時間以上就業していないこと等の条件に改めること。
- ・その検討を進める間にも、次の点を修正すること。すなわち、少なくとも通所手当については1世帯で複数人が受給できるようにすること。地域職業訓練実施計画の策定に当たっては、地域の訓練ニーズや就業機会をきめ細かく把握できるよう、地域訓練協議会に被災者・被災企業等の参画を図ること。

② 被災地の人々の就業意欲に応じる支援を

特に福島県内の原発事故の避難者と対象とした、賠償金によって就業意欲を喪失しているという類の風評を是正し、被災地における就業や産業の状況に対し、正確な情報を広く提供していくことを提言する。

災害公営住宅の建設に際しては、勤務場所などへのアクセスや、勤務中における子どもの育児や家族の介護などのケア環境を整備するなど、就業への影響を十分に配慮した住宅計画とすること。また、避難後に住宅移転を強いられた人々に対し、その就業ニーズをきめ細かく把握しながら、個別の事情に応じた就業支援や、必要な場合には、就業促進につながる公営住宅への転居促進なども、検討を進めていく必要がある。

本分科会メンバーの釜石市でのヒアリング（2013年2月）や大船渡市でのヒアリング（2014年2月）で聞かれたように、高卒者の就職で地元志向の強まりが見られるだけでなく、地域外の大学を卒業した地元出身者のUターン志向のケースも少なくない。その際には、故郷の復興の担い手になりたいとの抱負も聞かれるが、住宅難がネックとなることがあるという。進路選択においてより堅実で、地元志向を強めている若者が、納得のいく就業環境や生活環境を得て定着し、復興を担っていくうえで、住宅の確保の支援をはじめ、息の長い支援や協力を行うことが求められる。

(2) 被災地の地域産業を復興するために

① 中小企業経営者の要望に照らして

2013年初以来の円安のメリット・デメリットには、上記のように企業別・地域別などの偏りがあり、総じて東北地域の企業にとってはデメリットが大きい。また中小企業では景気回復の波及を実感できず、賃上げを安易に期待することは適切ではない。業種別の産業再生の課題と施策の必要性に応じて、きめ細かな復興政策と土地利用計画を充実する必要を改めて指摘したい。

上記のように新規学卒者が地元就職志向を強めていること、また4-(3)で見た中小企業経営者の2013年3月時点での要望に照らして、改めて総合的に人口の定着を支援し流出を防止することが求められる。被災地の自治体では被災直後に復興計画を策定したものの、3年余の時間が経過する中で、当初の想定と大きく異なる状態になっている地域も多い。例えば、気仙沼市では、防潮堤工事や土地区画整理

事業、住宅の高台移転事業、JR 東日本の鉄道再建計画が固まっておらず、農漁業を含む地域産業の復興を土地利用計画に落とし込むことができない点が、2014 年初めにおいて重要な課題として指摘されている [44]。そこで基礎自治体及びそのなかの昭和旧村や平成旧町村単位での人口の定着を支援し流出を防止する施策を、産業面及び生活面、インフラの面から、総合的に再検討する必要がある。

被災地で人口の定着を支援し流出を防止する方策として、短期的には住宅をはじめとする生活インフラや雇用の確保が欠かせないが、より長期を見通す必要性も高い。例えば、上記の『東日本大震災から新時代の水産業の復興へ（第二次提言）』が展望するように[23]、高校生や大学生などに対しては、地域の担い手となることを条件に、無償の奨学資金などを供与することが有効な手段になる可能性がある。長期的な視野からの施策の実現可能性を検討することが望まれる。

② 水産業・水産加工業の総合的な復興を

特に水産業の復興には、単に漁船、漁港、増養殖、加工、流通などを個別に復興させるのではなく、これらの施設・設備や業種を互いに連携させた総合的な取り組みが必要である。沿岸水産業が有する社会面の意義（雇用の維持と地域社会の持続性）、及び資源管理等の環境面の意義に鑑みて、漁村・漁港間の格差や淘汰などの問題は深刻であり、水産業の多面的意義を視野に入れて復興を図ることが求められる。

市場価格の低い魚種を対象とした利用加工を、漁業協同組合などが小規模ながら自ら実施し、特産品として販売を行うことで、漁獲物の付加価値を高めることが期待できる。そうした事業は地域の担い手としての女性の雇用に貢献し、漁家経済の安定化で若年層を漁業にとどめることにも有効であると期待されることから、適切な支援が望まれる。

③ グループ補助金の基金化、他事業との連携を

国が中小企業等グループ補助金制度の継続を明示するとともに、採択済みの補助金については、県が基金化して管理するなど、被災地の現状に合った対応策が求められる。

補助金を得て建設工事が開始されつつある企業で、現在問題なのは、建設資材価格や人件費の高騰によって、申請当初の事業費を大きく超える投資が必要になるという問題である。価格高騰分を補てんするための追加的な支援策の検討も必要となっている。

仮設事業所から本設事業所（商店、工場）へスムーズに移行するためには、仮設事業所の撤去費用や本設事業所移行への各種サポート、とりわけ労働力確保と市場の確保に関わって包括的な支援策が求められる。今年度予算において、仮設施設の解体・撤去費用、一部改修工事費、本設化のための申請費用の一部補助が施策化されたり、事業復興型雇用創出事業の 1 年延長が具体化したりしているが、これらの支援策を、グループ補助事業とも関連付けて、被災地の基礎自治体と商工会議所・商工会、地域金融機関等が連携して総合的に講じていくことが重要な局面となっている。

<参考文献>

- [1] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会、提言「被災地の求職者支援と復興法人創設―被災者に寄り添う産業振興・就業支援を―」、2012年4月9日
- [2] 玄田有史、「東日本大震災が仕事に与えた影響について」（東京大学社会科学研究所ディスカッションペーパーシリーズ J-214）、2013年12月。
<http://jww.iss.u-tokyo.ac.jp/publications/dp/dpj/pdf/j-214.pdf>
- [3] 樋口美雄・小林徹・何芳・佐藤一麿、「東日本大震災の就業、健康への影響とその後の変化」（『季刊社会保障研究』Vol. 49, Winter 2013, No. 3、国立社会保障・人口問題研究所）
- [4] 厚生労働省職業安定局、「被災3県の雇用について―震災後3年を振り返って―」、2014年3月28日
- [5] 宮城労働局 HP、求人求職バランスシート
- [6] 厚生労働省、「被災3県の雇用状況について（平成26年3月分）」
- [7] 岩手労働局、「東日本大震災からの復興支援対策」、2014年1月31日
- [8] 農林水産省、「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況（平成26年2月1日現在）」、2014年3月
- [9] 東北財務局、「管内経済でみられる特徴的な動き等について」、2013年10月
- [10] 復興庁、「復興の現状」、2014年3月10日
- [11] 岩手県復興局、「東日本大震災津波からの復旧・復興状況について―いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造―」、2014年2月
- [12] 宮城県、「復興の進捗状況」、2014年3月11日
- [13] 福島県、「ふくしま復興の歩み <第6版>」、2014年2月14日
- [14] 東北財務局、「管内経済でみられる特徴的な動き等について」、2012年10月
- [15] 東北財務局、「管内経済でみられる特徴的な動き等について」、2013年1月
- [16] 復興庁、「復興の現状」、2014年5月30日
- [17] 東北経済産業局、「グループ補助金交付先アンケート調査（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）平成25年6月実施」、2013年9月
- [18] 復興庁、「産業復興の現状と取り組み」、2014年3月20日
- [19] 『京都新聞』、2014年3月7日
- [20] 中小企業家同友会、「被災地企業の実態と要望」、2013年3月
- [21] 東北財務局、「管内経済でみられる特徴的な動き等について」、2012年7月
- [22] 東北財務局、「管内経済でみられる特徴的な動き等について」、2014年1月
- [23] 日本学術会議食料科学委員会水産学分科会、提言「東日本大震災から新時代の水産業の復興へ（第二次提言）」、2014年6月10日
- [24] 農林水産省、「被災3県における漁業経営体数の推移（平成25年11月1日現在）」、2014年3月
- [25] 水産庁、「東日本大震災による水産への影響と対応」、2014年3月11日
- [26] 『京都新聞』、2014年3月6日

- [27] 文部科学省、「平成 25 年度学校基本調査（確定値）」、2013 年 12 月 20 日
- [28] 厚生労働省、報道発表「平成 25 年度「高校・中学新卒者の求人・求職・内定状況」取りまとめ」、2014 年 5 月 16 日
- [29] 厚生労働省、報道発表「平成 25 年度「大学等卒業者の就職状況調査」」、2014 年 5 月 16 日
- [30] 厚生労働省、「平成 23 年度における全国職業訓練実施計画」、2011 年 7 月 6 日
- [31] 厚生労働省、「平成 24 年度における全国職業訓練実施計画」、2012 年 4 月
- [32] 厚生労働省、「平成 25 年度における全国職業訓練実施計画」、2013 年 5 月 20 日
- [33] 厚生労働省、「求職者支援制度の状況等について」、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第 90 回）資料 1、2013 年 7 月 30 日
- [34] 厚生労働省、「求職者支援制度関係資料」、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第 94 回）資料 1、2013 年 11 月 12 日
- [35] 岩手労働局、「公的職業訓練、求職者支援事業の状況」、2014 年 1 月 15 日
- [36] 東日本大震災復興構想会議、『復興への提言—悲惨の中の希望—』、2011 年 6 月 25 日
- [37] 復興推進委員会、『平成 24 年度審議報告』、2013 年 2 月
- [38] 復興推進委員会、『「新しい東北」の創造に向けて（中間とりまとめ）』、2013 年 6 月 5 日
- [39] 復興推進委員会、『「新しい東北」の創造に向けて（提言）』、2014 年 4 月 18 日
- [40] 復興庁、『（参考）復興の取組と関連諸制度』、2013 年 3 月 10 日
- [41] 復興庁産業振興の推進に関するタスクフォース、『東日本大震災被災地域の産業復興創造戦略（案）』、2014 年 6 月 10 日
- [42] 復興推進委員会、『平成 24 年度中間報告』、2012 年 9 月
- [43] 気仙沼市、「気仙沼市統計書」平成 23 年版、
- [44] 気仙沼市、「復旧・復興事業の取組状況と課題」、2014 年 1 月 7 日
- [45] 閣議決定、「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」、2013 年 6 月 14 日
- [46] 東北財務局、「管内経済でみられる特徴的な動き等について」、2013 年 4 月
- [47] 東北財務局、「管内経済でみられる特徴的な動き等について」、2014 年 4 月
- [48] 東日本大震災復興対策本部、「東日本大震災からの復興の基本方針」、2011 年 7 月 29 日
- [49] 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会、「雇用保険部会報告」、2013 年 12 月 26 日
- [50] 労働政策審議会職業能力開発分科会、「求職者支援制度のあり方について」、2013 年 12 月 27 日

<参考資料> 東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会審議経過

平成 23 年

12 月 27 日 第 1 回分科会
委員長・副委員長・幹事の選出、今後の進め方について検討

平成 24 年

1 月 10 日 第 2 回分科会
委員からの報告、今後の進め方について検討

2 月 21 日 第 3 回分科会
委員及び参考人からの報告、今後の進め方について検討

2 月 22 日 現地調査（宮城県仙台市及び気仙沼市）
～23 日

（22 日）宮城県庁、財務省東北財務局、七十七銀行、仙台商工会議所

（23 日）気仙沼漁業協同組合、気仙沼お魚市場、気仙沼商工会議所、
気仙沼ハローワーク、気仙沼市役所

3 月 8 日 第 4 回分科会
提言案の検討・まとめ

4 月 3 日 第 4 回東日本大震災復興支援委員会
提言「学術からの提言—今、復興の力強い歩みを—」を承認

10 月 17 日 第 5 回分科会
分科会役員を選出、今後の方針について検討

12 月 27 日 第 6 回分科会
委員からの報告、今後の進め方について検討

平成 25 年

1 月 25 日 第 7 回分科会
委員からの報告、今後の進め方について検討

2 月 8 日 現地調査（岩手県）
～ 9 日

（8 日）岩手県庁、岩手県漁連、釜石ハローワーク、釜石市役所、
岩手県沿岸広域振興局水産部

（9 日）小野食品株式会社、泉澤水産、大船渡魚市場、越喜来「三陸とれたて
市場」

2 月 18 日 第 8 回分科会
岩手県視察の報告の報告、今後の進め方について検討

3 月 22 日 第 9 回分科会
委員及び参考人からの報告、今後の進め方

- 7月23日 第10回分科会
委員及び参考人からの報告、今後の進め方
- 10月1日 第11回分科会
委員及び参考人からの報告、今後の進め方
- 平成26年
- 4月11日 第12回分科会
提言案骨子について審議、シンポジウムについて検討
- 6月19日 第13回分科会（メール審議）
提言案「被災者に寄り添い続ける就業支援・産業振興を」の承認
- 8月28日 第11回東日本大震災復興支援委員会
提言案「被災者に寄り添い続ける就業支援・産業振興を」の承認

<巻末図表>

表1 被害甚大地域5000社の事業再開状況推移 単位: %

		2011年6月	2012年2月	2013年2月
岩手県 1224社	事業再開	56.1	81.6	83.9
	休廃業	11.0	16.0	16.0
	実態判明せず	32.8	2.4	0.1
宮城県 2190社	事業再開	59.6	62.8	85.0
	休廃業	10.2	14.3	14.5
	実態判明せず	30.2	3.0	0.4
福島県 1205社	事業再開	23.7	31.3	35.5
	休廃業	13.7	58.5	62.8
	実態判明せず	62.7	10.2	1.7

出所: 帝国データバンク「TEIKOKU NEWS 東北版」2013年3月11日版。

表2 業種別事業再開状況(2013年2月時)

	調査会社数	事業再開数	事業再開率
建設業	1742	1225	70.3%
製造業	614	453	73.8%
卸売業	601	488	81.2%
小売業	770	501	65.1%
運輸・通信業	244	208	85.2%
サービス業	807	595	73.7%
不動産業	85	64	75.3%
その他	141	101	71.6%
合計	5004	3645	72.8%

出所: 表1と同じ。

表3 事業再開の障害

	合計	岩手	宮城	福島	合計	建設業	製造業	流通・商業	サービス業
回答数	396	48	168	180	396	79	94	110	113
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100
施設設備復旧資金の不足	9.8	22.9	12.5	3.9	9.8	7.6	16.0	9.1	7.1
運転資金の不足	15.4	18.8	16.1	13.9	15.4	17.7	13.8	17.3	13.3
二重ローン問題	6.1	18.8	6.5	2.2	6.1	3.8	10.6	6.4	3.5
労働力の確保	28.0	33.3	30.4	24.4	28.0	45.6	18.1	22.7	29.2
取引先の確保	11.1	10.4	11.9	10.6	11.1	7.6	18.1	8.2	10.6
原材料・部品等の調達	18.9	16.7	26.2	12.8	18.9	32.9	21.3	12.7	13.3
事業用地の確保	5.6	10.4	9.5	0.6	5.6	-	9.6	9.1	2.7
公的支援制度の情報不足	9.6	4.2	10.1	10.6	9.6	10.1	7.4	10.0	10.6
上下水道の復旧遅延	11.1	10.4	13.7	8.9	11.1	5.1	11.7	10.9	15.0
電力不足・節電問題	10.1	18.8	14.3	3.9	10.1	5.1	9.6	7.3	16.8
土地利用計画策定の遅れ	5.3	12.5	7.7	1.1	5.3	10.1	5.3	5.5	1.8
原発事故の影響(風評被害を含む)	23.7	6.3	9.5	41.7	23.7	12.7	26.6	24.5	28.3
消費自粛	10.9	12.5	8.9	12.2	10.9	2.5	7.4	17.3	13.3
行政の対応の悪さ	9.6	10.4	11.3	7.8	9.6	15.2	5.3	10.9	8.0
特に支障はなかった	23.2	29.2	20.2	24.4	23.2	22.8	23.4	23.6	23.0
その他	4.5	8.3	5.4	2.8	4.5	3.8	2.1	5.5	6.2

出所: 中小企業家同友会「被災地企業の実態と要望」2013年3月。

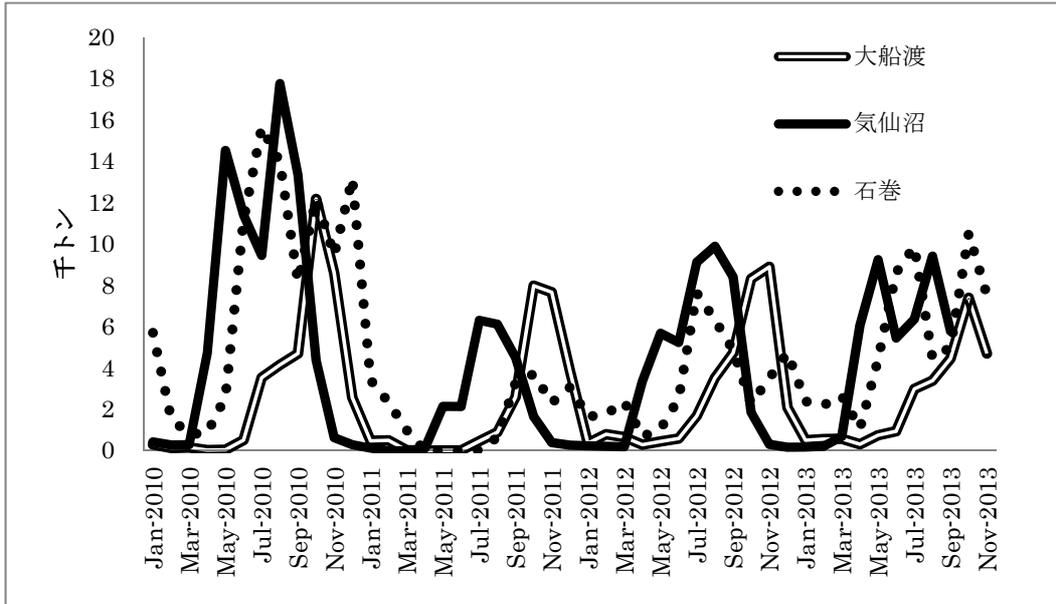
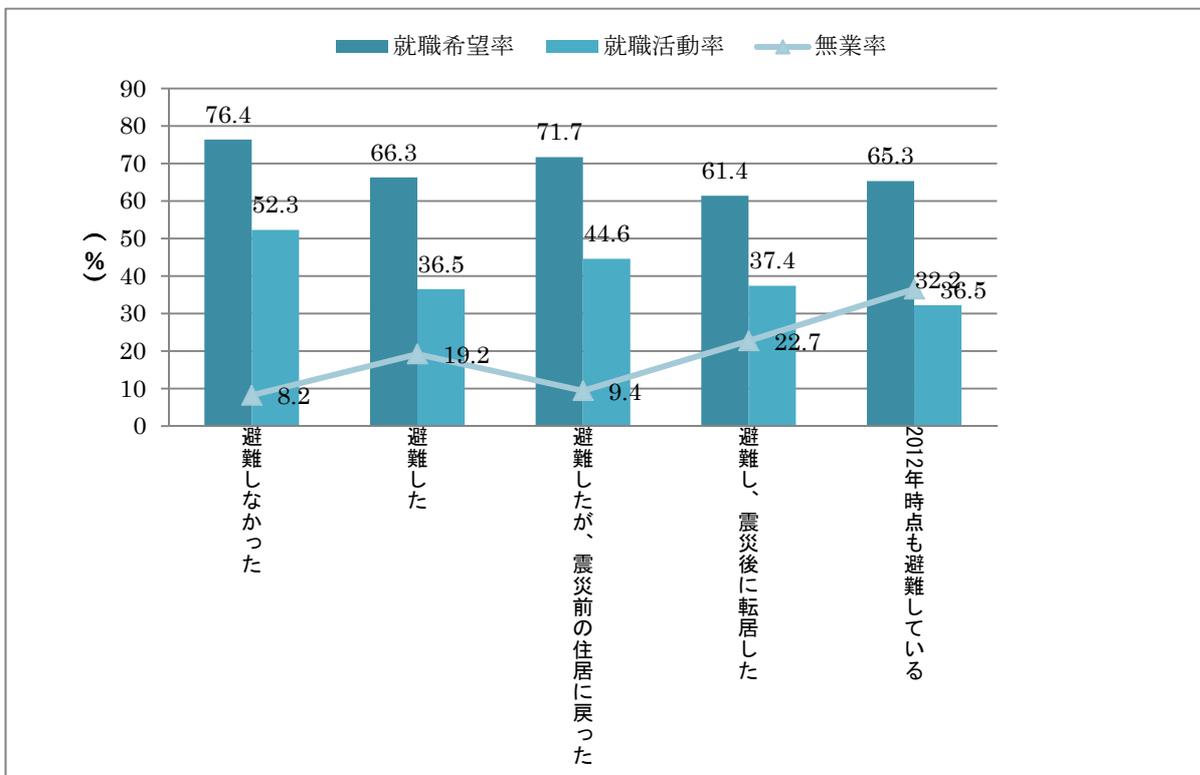


図1 主要被災漁港における震災前後の水揚げ状況
 (漁業情報サービスセンター資料を基に作成)
 出所：[23]の図1を引用



資料：総務省統計局「就業構造基本調査」(2012)を特別集計

図2 震災による離職者の状況 (避難状況別)

表4 気仙沼市内事業者の採択状況(第1次～第7次)

単位:百万円

グループ名	事業者数	交付決定額
●第1次採択分	8	947
①気仙沼漁港機能再建対策委員会	8	947
●第2次採択分	3	220
②耳鼻咽喉科向け医療機器製造グループ	3	220
●第3次採択分	166	23,995
③気仙沼水産業グループ	108	22,519
④気仙沼地区住環境復旧復興支援プロジェクト	12	210
①気仙沼漁港機能再建対策委員会(①へ追加)	45	1,199
⑤気仙沼地区生コンクリート協同組合	1	67
●第5次採択分	101	5,189
⑥気仙沼本吉地区建築資材住宅供給グループ	15	790
⑦気仙沼観光産業復旧グループ	86	4,399
●第6次採択分	407	12,984
⑧気仙沼市地域コミュニティ再生グループ	282	8,689
⑨気仙沼地域産業・住環境基盤整備グループ	78	1,516
⑩気仙沼水産復興グループ(③へ追加 名称変更)	41	2,698
⑪気仙沼チーム3R資源環境グループ	6	81
●第7次採択分	43	892
⑫気仙沼商業コミュニティ復興グループ(⑧へ追加 名称変更)	37	743
⑬気仙沼建設業雇用経済再生グループ(⑨へ追加 名称変更)	6	149

注)このほか、市外グループに所属する市内の事業者は、以下のとおりである(第1次～第7次分)。

①宮城県葬祭業協同組合グループ1社、②電気供給設備復興支援グループ1社、③再生資源化システムを復旧・復興させるグループ1社、④本場仙台 味噌・醤油グループ1社、⑤南三陸地区水産工業復興グループ1社、⑥宮城県酒造協同組合2社、⑦宮城県自動車整備業ネットワークグループ7社、⑧養殖水産資源復興推進グループ1社(合計8グループ、15事業者、883百万円)

出所)気仙沼市「復旧・復興事業の取組状況と課題」2014年1月7日

表5 気仙沼市内事業者の採択状況(第9次～第10次)

認定回数	グループ名	グループ類型	事業者数	業種(事業内容)
第9次	気仙沼地域産業活性化促進グループ	地域に重要な企業集積型	12	卸売業、小売業、サービス業、製造業
第10次	気仙沼「海の市」復旧・復興促進グループ	地域に重要な企業集積型	4	製造業、卸売業、小売業、観光業
	気仙沼地域の被災事業者の事業再開、被災者への生活再建を支援するグループ	地域に重要な企業集積型	11	金融業、建設業、不動産業、製造業、小売業、情報通信業
	「気仙沼・大島教育旅行誘致協議会」設立と「交流型観光推進」グループ	地域に重要な企業集積型	8	宿泊業、小売業、不動産業

出所)宮城県新産業振興課ホームページから作成。

表6 今後の復興に向けて必要な施策(MA)

	合計	岩手	宮城	福島	合計	建設業	製造業	流通・商業	サービス業
回答数	439	54	181	204	439	96	93	122	128
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100
上下水道・交通などのインフラ整備	15.7	20.4	18.2	12.3	15.7	25.0	10.8	12.3	15.6
地盤沈下地域の早期復旧	15.9	18.5	24.9	7.4	15.9	21.9	9.7	16.4	15.6
雇用支援策の継続	44.6	57.4	48.6	37.7	44.6	37.5	50.5	42.6	47.7
被災企業の税制優遇策	44.0	38.9	46.4	43.1	44.0	45.8	44.1	39.3	46.9
地域企業を中心とした新産業創出(再生エネルギーなど)	31.9	42.6	30.9	29.9	31.9	27.1	37.6	32.8	30.5
金融円滑化法終了後の金融委対策	26.2	24.1	31.5	22.1	26.2	27.1	32.3	25.4	21.9
二重ローン問題の解決	7.3	13.0	11.0	2.5	7.3	7.3	10.8	8.2	3.9
企業誘致策	15.5	20.4	12.7	16.7	15.5	15.6	9.7	13.9	21.1
人口流出防止策	39.0	46.3	24.9	49.5	39.0	35.4	28.0	39.3	49.2
その他	10.0	5.6	7.7	13.2	10.0	9.4	6.5	13.1	10.2

出所:表3と同じ。