

提言

東日本大震災復興における
就業支援と産業再生支援



平成23年（2011年）9月21日

日 本 学 術 会 議

東日本大震災対策委員会

第一部 3.11以降の新しい日本社会を考える分科会

この提言は、日本学術会議第一部 3.11 以降の新しい日本社会を考える分科会の審議結果を取りまとめ、東日本大震災対策委員会の承認を経て公表するものである。

第一部 3.11 以降の新しい日本社会を考える分科会

委員長	小林	良彰（第一部部長）	慶應義塾大学法学部教授・多文化市民意識研究センター長
副委員長	木村	茂光（第一部副部長）	東京学芸大学教育学部教授
幹事	今田	高俊（第一部会員）	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
幹事	樋口	美雄（第一部会員）	慶應義塾大学商学部長・教授
委員	野家	啓一（第一部会員）	東北大学理事・大学院文学研究科教授
	佐藤	学（第一部会員）	東京大学大学院教育学研究科教授
	白田	佳子（第一部幹事）	筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授
	猪口	邦子（第一部会員）	日本大学国際関係学部客員教授・参議院議員
	吉田	克己（第一部会員）	北海道大学大学院法学研究科教授
	山川	充夫（第一部会員）	福島大学学長特別補佐・経済経営学類教授

東日本大震災対策委員会

委員長	広渡	清吾（会長）	専修大学法学部教授
副委員長	唐木	英明（副会長）	東京大学名誉教授
幹事	浅島	誠（第二部部長）	産業技術総合研究所フェロー兼幹細胞工学研究センター長
幹事	岩澤	康裕（第三部部長）	電気通信大学燃料電池イノベーション研究センター長・特任教授
委員	秋山	弘子（副会長）	東京大学高齢社会総合研究機構特任教授
	大垣	眞一郎（副会長）	独立行政法人国立環境研究所理事長
	小林	良彰（第一部部長）	慶應義塾大学法学部教授・同大学多文化市民意識研究センター長
	木村	茂光（第一部副部長）	東京学芸大学教育学部教授
	酒井	啓子（第一部幹事）	東京外国語大学大学院地域文化研究科教授
	白田	佳子（第一部幹事）	筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授
	福井	次矢（第二部副部長）	聖路加国際病院院長
	山本	正幸（第二部幹事）	東京大学大学院理学系研究科教授
	鷲谷	いづみ（第二部幹事）	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
	後藤	俊夫（第三部副部長）	中部大学副学長
	池田	駿介（第三部幹事）	建設技術研究所池田研究室長
	永宮	正治（第三部幹事）	J-PARCセンター センター長
	有本	建男（特任連携会員）	独立行政法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター長・研究開発戦略センター副センター長

要 旨

1 作成の背景

東日本大震災が発生してから半年が過ぎようとしている今日、被災者の生活再建に向け、また被災者の「居場所と出番」を作るために、現地での雇用を創出し、就業できる状況を用意していくことが喫緊の課題となっている。

統計情報に基づき推計された損害額の内訳をみると、住宅等の個人被害とともに、産業界の受けた被害が甚大であり、このことが今回の大震災の特徴として挙げられる。

今後、被災者が希望を持って地元産業の再生や復旧・復興に立ち向かっていける環境を整える為には、早急に被災地における産業の復興と、雇用の機会の確保を実現しなければならない。

本提言では、過去の自然災害からの復旧・復興の教訓を活かしつつ被災地の特徴や実態を考慮した上で政府、および地方自治体の講じるべき被災地の産業再生策と雇用対策について提言するものである。

2 現状及び問題点

東日本大震災では産業界の受けた被害額が大きく、結果仕事を失ったり、休業したりした人は、宮城、岩手、福島、の東北3県だけで少なくとも14万人余りにのぼると推計されている。阪神・淡路大震災の際も多く雇用機会が失われたが、被災地が大阪等の大都市近くの通勤圏に当たり企業自体の被害が総じて小さかったことから、雇用の場を何とか維持できた被災者が多かった。しかし今回は東北地方沿岸部といった地理的に通勤可能な範囲が限定的であり、労働市場が分断されていることから、地元での雇用の場を求める声が強い。

さらなる問題は、求職者数に比べ求人情報が圧倒的に少ない点、また、被災者を採用しようという企業には地理的に離れた首都圏や東海地方の企業が多く、若年層や30代、40代を中心に雇用先へ転居する人が増えている点である。本来、これらの人たちは被災地の復興を担っていく中心的人材と期待されている世代である。これまでの自然災害時の経験からも、一度地元を離れた人はなかなか戻ってこないことから、将来の被災地の復興には大きな課題が残されることとなる。

こうした状況に鑑み、被災者の生活の安定を図りながらも被災者自身が自らの存在意義を確認し、希望を持って地元産業の再生や復旧・復興に立ち向かっていける環境を整える為には、早急に地元における産業の復興と、雇用の機会の確保、転職者への技術研修支援、さらには起業しようとする者を多面的に支援していく仕組みの構築が必要である。

3 提言等の内容

(1) 復旧作業における雇用創出策

民間企業の経営再建や新規展開を促進するため、政策金融や雇用調整助成金等を活用し、企業の再生や雇用維持を支援していく必要がある。一方緊急支援対策として、政府や自治体自らが被災地の復興支援事業に地元の失業者を直接雇用することで、あらたな就労の場を提供する。また、復興支援事業の委託業者に対しては、ある程度地元労働者を雇用すること義務付ける。

(2) 被災失業者への新たな職業訓練制度の導入

今回の災害の特徴は、被災地全体の産業構造まで変化させる可能性がある点である。よって多くの被災地における失業者は新たな職業能力を身につけていく必要がある。このことから、新たな職業技能を身につける為の新たな制度が必要であるだけでなく、職業訓練のための専門機関を至急被災地に建設、設置することが求められる。

また、復興支援に欠かせない重機の操作免許などの教育訓練を被災地の失業者が受けることができるよう各種雇入れ助成金制度や「失業給付」、「求職者支援制度（旧緊急人材育成・就職支援基金制度）」の受給条件を緩和する。

(3) 産業の再生支援策

一般企業の雇用を増やすには、地域の復興計画のみならず、全国規模での被災地の産業を再生させる仕組みを構築する必要がある。官民による被災地企業との取引を政府が積極的に推進すべきである。また、被災地企業との新規取引、継続取引を実施する企業には、税法上の特例を設けるなど、全国規模での被災地産業の復興支援体制を構築する。税制や助成制度等による産業復興のための地域特区を導入する。

また、東北大学を初め被災地において活動する経済学、経営学を専門とする大学教員、研究者を取り込み、無償で被災地企業の事業再生に関わるアドバイスにあたり、かつ学生を積極的に被災企業へインターンシップとして派遣する事で、被災企業の復興支援のための産学連携システムを構築する。

(4) 就業支援策の充実

積極的に失業状態から脱出しようとする人に、就職相談や能力開発を通じ、就業意欲の維持を助け、自ら飛び立つ力を強化していく積極的支援策が大切である。一方、被災地のハローワークにおいては担当する職員が足りず、十分に相談に乗れない現状がある。至急に被災地における就職相談、能力開発に対応する専門職員の補充、増強を検討すべきである。またこれらの専門職員については暫定的補充ではなく、長期的に地元の雇用対策に対応できる専門のスタッフを配置する必要がある。

(5) 被災自営業者に対する支援

被災地では、漁業や農業、さらには製造業などを中心に自営業者の比率が高く、雇用保険の未加入者が多い。政府は政策金融を活用し、建物や機械・施設を失った人に対しては、無担保低金利融資による支援を行っているが、生活費や他の仕事への転業・転職を目指す人への支援策が確立されていない。早急な対応を検討すべきである。

なお、2011 年 10 月から運用が開始される「求職者支援制度」は、新たに起業しようとする者は対象とされていない。本制度は一般財源に基づく制度であるので、被災地においてはその適用範囲を拡大し、インターンシップ事業やインキュベーション事業などのプログラムもこれに含め、より被災地の産業転換を支援していく必要がある。

(6) 原発事故被災者に対する支援

東京電力福島第一原子力発電所の事故による被害は、就業や雇用の観点から見ても甚大であり、多数の人々が移住や移転を強いられている現状にある。

政府・自治体はまず、被災地域における大気、土壌、水、食品等の放射能汚染の実態を調査すると共に、乳幼児や児童の被曝線量（外部、内部を含む）を計測し、それらについての正確な情報を地元住民に公開すべきである。

次に、放射能汚染の著しい地区に関しては、放射性物質の除去・除染を徹底化し、就労・就学的前提となる生活基盤を確保せねばならない。

第三に、移転や移住を強いられた人々には、移住先での雇用の確保や就学の便宜について、きめ細かな支援と財政援助がなされるべきである。

目 次

1	はじめに	1
2	雇用対策	3
(1)	復旧作業における雇用創出策	3
(2)	被災失業者への新たな就業訓練制度の導入	4
3	産業の再生支援策	5
(1)	全国規模での被災企業支援策	5
(2)	産学連携による産業再生策	5
(3)	地域特区の導入	6
4	就業支援策の充実	7
5	被災自営業者に対する雇用保険に代替する制度の新設	8
6	原発事故被災者に対する支援	9
7	提言	10
(1)	復旧作業における雇用創出策	10
(2)	被災失業者への新たな職業訓練制度の導入	10
(3)	産業の再生支援策	10
(4)	就業支援策の充実	10
(5)	被災自営業者に対する支援	11
(6)	原発事故被災者に対する支援	11
<	参考文献>	12
<	参考資料>	13

1 はじめに

東日本大震災が発生してから半年が過ぎようとしている今日、被災者の生活再建に向け、また被災者の「居場所と出番」を作るために、現地での雇用を創出し、就業できる状況を用意していくことが喫緊の課題となっている。

震災直後には、被災地の混乱から中止されていた政府統計等の調査も徐々に再開されるようになり、被害の全貌が遅ればせながら明らかになりつつある。人的被害もかつてなかったほど大きかったが、統計情報に基づき推計された経済的被害額をみると、阪神・淡路大震災の被害額 10 兆円に比べ、東京電力福島第 1 原子力発電所事故の影響を除いても、15 兆円から 20 兆円に上るとされており、改めてその大きさに驚愕する(内閣府(2011)、澤田(2011)、寺崎(2011))。同時に、推計された損害額の内訳をみると、住宅等の個人被害とともに、産業界の受けた被害が甚大であり、このことが今回の大震災の特徴として挙げられる。たとえば阪神・淡路大震災による資本ストックの損失内訳をみると、個人住宅等の損害額が 6 割近くを占めていた。これに対し、内閣府や日本政策投資銀行の行った今回の資本ストック損害額の推計値を見ると、住宅の占める割合は 15%程度にとどまり、生活・社会インフラの被害額 50%に続き、製造業やその他の損失が 35%と大きかったことがわかる(澤田(2011)、寺崎(2011))。

産業界の受けた資本ストックの損害額が大きいということは、それだけ失われた雇用機会も大きかったことを意味する。これまで東日本大震災により、仕事を失ったり、休業したりした人は、宮城、岩手、福島の東北 3 県だけで少なくとも 14 万人余りにのぼると一部では推計されているが、いまだその数ははっきりせず、今後、さらに増えてくる可能性もある。阪神・淡路大震災の時もたくさんの雇用が失われたが、被災地が大阪等の大都市圏に近く、勤務先の被害が総じて小さかったことから雇用の場は何とか確保できた被災者が多かった。しかし、今回は沿岸部のように地理的に労働市場が分断されており、通勤可能な範囲が狭いことから、どうしても地元での雇用の場を求める声が強い。

ハローワークに寄せられた求人は、徐々に増えてきてはいるが、それでも求職者数に比べれば、圧倒的に少ない。また、被災者を採用しようという企業は増えたが、その多くは地理的に離れた首都圏や東海地方の企業である。このことから、若年層や 30 代、40 代を中心に地元を離れ首都圏へ転居する人も増えている。しかし本来、それらの年代の人たちは今後の被災地の復興を担っていく中心的人材と期待されている人たちである。これまでの自然災害時の経験によると、一度地元を離れた人はなかなか戻ってこない傾向を示しており、今後の長期に亘る被災地の復興に大きな課題を残すこととなる。

今後このような問題に対応するために、被災者の生活の安定を図り、なおかつ被災者自身の存在意義を確認し、希望を持って、地元での産業の再生や被災地の復旧・復興に立ち向かっていけるような仕組作りを検討する必要がある。まずは、雇用の場をスピーディに創出し、就業を支援するとともに、新規に起

業しようとする者を支援していく仕組みが必要である。そこで本提言では過去の自然災害からの復旧・復興の教訓を活かし、また各被災地の特徴や実態を考慮した場合、政府、および地方自治体はいかなる対策を講じるべきかについて、提言するものである。なお、わずかしかな触れることのできなかった原発事故被災者に対する支援をはじめ、東日本大震災復興に関するそれ以外の提言については、今後、別の機会に発出することにしたい。

2 雇用対策

(1) 復旧作業における雇用創出策

雇用を創出する原動力は、民間企業の経営再建や新規展開にあることは言うまでもない。このため、政策金融や雇用継続のための助成金（雇用調整助成金等）を活用し、企業の再生や雇用維持を支援していくことは必要である。だが、経営の継続が難しいケースや企業再生に時間がかかるとすれば、その間、政府や自治体自らが労働者を直接雇用し、復興事業に関わる委託事業において雇用を創り出すことも、必要な支援だといえる。たとえば、仮設住宅の建設や瓦礫の処理等の委託事業において、優先的に被災者を雇用するよう、受注した建設企業に義務付けることなどが考えられる。失業期間、休業期間が長引くに従って、当初は就業意欲の強かった人も徐々にそれが削がれ、失ってしまうこともこれまでの国内外の調査結果が示している（樋口（2001）、OECD（2006））。よって早急な対応が望まれる。

阪神・淡路大震災の時には、「震災を受けた地域における多数の失業者の発生に対処するため、当該地域において計画実施される公共事業にできるだけ多数の失業者を吸収し、その生活の安定を図ることを目的」に、『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』が立法化された。これにより、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律において計画実施される公共事業について、職種別に当該事業に使用される労働者の数とそのうちの被災失業者の数との比率（吸収率）を定め、委託事業主体は公共職業安定所の紹介により、常に吸収率に該当する数の被災失業者を受け入れなければならないとされた。

しかし現実には、仮設住宅の建設や瓦礫の処理を早急に進めなければならず、また技術力等の課題から、地元建設会社で直接受注したところは少なく、大手建設会社とその多くを受注した。またこうした事情に加え、現場での安全性を考えて、大手建設会社は他の地域から社内の従業員を被災地に派遣し、建設重機の操作のできる経験者を雇用することで対応した結果、この法律に基づき採用された被災失業者は3年間でわずか105人にとどまったと報告されている。

今回この種の法律は、今のところ策定さえされていない。政府は「『日本はひとつ』仕事プロジェクト」に基づき、公共事業での地元優先雇用への取り組みを求め、自治体も地元企業に優先して発注するようにするとされているが、どこまで被災失業者の雇用に繋がっているか疑問の声が上がっている。被災失業の雇用に直接つながる法律の策定を急ぐべきである。

なお、今後は公共事業受注事業主に地元採用枠を義務付け、被災失業者の採用を増やしていくことをぜひ検討願いたい。またこのような施策を実行し、雇用を増やすには、府省の壁を越え、政府が一体となった取り組みが必要である。

ちなみに、被災自治体においては、書類の作成や整理等の行政サービスに対するニーズは高まっており、すでに「雇用創出基金事業」を活用した自治体の雇用人数は増えている。これをさらに拡大すると同時に、かつての失業対策事業における雇用の打ち切りが難しかったことをも考慮しながらも、復旧がある程度進むまでの一定期間、再雇用や雇用延長が可能になる対策が求められよう。

(2) 被災失業者への新たな就業訓練制度の導入

被災地で瓦礫の撤去作業などにおいてまず必要とされる技術は、重機等の取り扱いである。しかし、被災者の中で重機の操作免許を持っている者は少ないであろう。今後被災地においては、当分の間、建設需要は増加することは間違いない。よって重機操作免許を持つ人材に対するニーズの増加に備え、各種の雇入れ助成金制度や「失業給付」、「求職者支援制度（旧緊急人材育成・就職支援基金制度）」を適用拡大して、この種の教育訓練を受け、就業できる仕組みを用意していくことが必要である。

また、被災者の多くは、被災前に行っていた仕事と違った仕事に就職せざるを得ないケースが多いものと思われる。このことから、仮設住宅の建設や瓦礫の処理に見られるように、新たな職業能力を身につけていく必要がある。人手不足が深刻な医療や介護の分野、地方性を活かした観光分野、またITC関連や自然エネルギー、さらにはグリーンイノベーション等、今後需要が拡大していくことが期待される仕事への就職支援を推進する必要がある。これら特殊技術を必要とする分野に関わる職業技能を身につけるには、本人の努力はもちろんのこと、これらを支援していく制度が必要である。さらには政府として被災地に就業支援のための訓練機関を用意していく必要がある。

3 産業の再生支援策

被災した産業を再生させ、新たな雇用機会を創出していくには、政府による経済的支援は欠かせない。阪神・淡路大震災の被災地域に比べて、財政力の弱い地域が多く、かつ被害が甚大だっただけに、国の支援も不可欠である。

(1) 全国規模での被災企業支援策

企業の雇用を増やすには、地域の復興計画のみならず、全国規模での被災地の産業を再生させる仕組みを構築する必要がある。

民間調査会社¹によると7月の東日本大震災による全国での倒産発生は218社に上っている。しかし一方で被災地である岩手、宮城、福島3県の倒産発生は31件と昨年を下回る水準である。つまり東日本大震災関連の企業倒産の多くが被災地外の地域にある企業の倒産である。これは、得意先や仕入先の被災による間接被害が原因で倒産に至っているからである。このことから、被災地企業の早急な産業再生が望まれる。ちなみに震災以降の東北地方全体の倒産件数を観察すると、昨年より低水準にあり、被災したものの倒産に至っていない企業がほとんどであることがわかる。

そもそも岩手、宮城、福島の企業数は5万9,156社とされている。そのうち沿岸部の市区町村には1万9,855社が存在し、特に津波や原発による被害が大きかった地区には5,004社が存在する(宮城県石巻市989社、仙台市宮城野区381社等)。民間調査会社が現地で7月に行った調査では²、調査可能であった4,280社の過半数が「事業再開」を果たしていた。またこれらの企業について今後の事業継続方針を確認したところ半分以上の55%が「事業継続意向」の意向を示している。

このように被災地では事業再生を強く望んでおり、被災地の企業を積極的に支援するための仕組作りが至近の課題である。そこで1つの施策として、官民による被災地企業との取引を政府が積極的に推進すべきである。またその際には、被災地企業との新規取引、継続取引を実施する企業には、税法上の特例を設けるなど、全国規模での被災地産業の復興支援体制を構築する必要がある。このような被災地企業の支援策は、結果我が国全体の経済復興をもたらすこととなるからである。

(2) 産学連携による産業再生策

国の財政状況も阪神・淡路大震災当時と比べ厳しさを一層増していることから、時間をかけず効果的でかつ公正な支援策が求められる。

なお、産業再生には、地域の特性に配慮した産業復興計画が必要である。

¹ 帝国データバンク『「東日本大震災関連倒産」の動向調査』2011年7月1日。

² 帝国データバンク『特別企画：東北3県・沿岸部「被害甚大地域」5000社の現地確認調査』2011年7月8日。

また、全国規模での産業戦略も必要である。そこで、地域の特性や事情を活かした産業戦略を講じていくためには、それぞれの地域の事情に精通した人々が一体になり、アイディアを出しあって、戦略を練っていく必要がある。また、このような場に東北大学を初め被災地において活動する経済学、経営学を専門とする大学教員、研究者を取り込み、アイディアを具現化する仕組みを確立する。特に事業再生の要となる経営に関わるアドバイスには、経営戦略のみならず、マーケティングや会計学などを専門とする大学教員、研究者が無償で被災地企業のアドバイスにあたり、かつ学生を積極的に被災企業へインターンシップとして派遣する事で、被災地企業の復興支援のための産学連携システムを構築する。

(3) 地域特区の導入

産業の再生にあたり、特に被災地では、漁業権や土地所有権等の権利者が不明確であったり、放棄されたりしたため、従来の法律を越えた対応が必要になることがある。また時には既得権益を制限せざるを得ないこともあり、漁協、農協、商工会議所等の協力のもと、今後の地域復興、産業復興に向けた取り組みが求められる。このほかに、税制や助成制度等において、産業復興のための地域特区を導入していくことも考えられる。

他方、行政は住民に対するサービスの提供において平等な扱いが求められるために、画一的な対応しかできず、要請があればそれに応えようとするものの、自ら積極的に支援の手を差し伸べるのに躊躇する傾向が強い。これに比べ、NPO等は被災者の救援等に柔軟、且つ工夫を凝らした対応ができ、阪神・淡路大震災や中越地震、さらにはアメリカのハリケーン災害の時にその力を十分発揮することが確認されており、こうした人々の役割に期待が集まる。産業再生にこうした機関の支援を受けるのも一つの施策である。

4 就業支援策の充実

近年、雇用政策として、「殻の保護より、翼の補強へ」という表現が使われるようになった。これは、失業者に対して事後的な所得保障制度により「殻を保護」するよりも、積極的に失業状態から脱出しようとする人に、就職相談や能力開発を通じ、就業意欲の維持を助け、自ら飛び立つ力を強化していく積極的支援策が大切であることを意味する。被災地の就業を促進していく上でも、こうした考え方は有益である。

実際、新しい雇用機会が用意されたからといって、すぐに被災者の就職に結びつくわけではない。これを推し進めるためには、就職相談機能を強化し、能力開発を支援していく必要がある。一方、被災地のハローワークにおいては、失業保険の認定をはじめ、就職相談を求める長い列ができているにもかかわらず、担当する職員が足りず、十分の相談に乗れない現状がある。今のところ、他の地域や県のハローワークから応援職員が派遣されることにより、この事態を乗り越えようとしているが、これには限界があり、新たなリソースの追加が必要である。

5 被災自営業者に対する雇用保険に代替する制度の新設

震災前、企業に勤め、雇用保険に入っていた人なら、震災により仕事を失っても、失業手当を受給することで、十分とは言えないまでも、ある程度生活を維持していくことは可能かもしれない。被災から半年が経過した今、失業給付期間が終了する人も増えてきているが、特例により、給付期間を延長することで、対応が図られている。

一方、自営業や非正規労働者などで、雇用保険に未加入であった人については当然給付は受けられていない。他の地域に比べ、被災地では、漁業や農業、さらには製造業の下請けなどを中心に自営業者の比率が高く、雇用保険の未加入者が非常に多い。

政府は政策金融を活用し、自営業者であっても建物や機械・施設を失った人に対しては、無担保低金利融資による支援を行っているが、生活費や他の仕事への転業・転職を目指す人への支援策はない。ヨーロッパ諸国では、失業保険未加入者や失業手当の給付期間が切れた人への生活支援策として、失業扶助制度を設けている国が多い。また、わが国では、非正規労働者の社会保険の未加入が社会的に問題視されたことから、指定された職業訓練を受講することを要件に、「緊急人材育成・就職支援基金」制度が設けられた。しかし本制度は有限措置であったことから、2011年10月より本制度を恒久化し「求職者支援制度」と改めることとなっている。

ただし本制度では、受給のための要件として、厚生労働省や自治体の指定した、公共、あるいは委託訓練を受講することが前提とされている。しかし、これらのプログラムはいずれも、労働者として企業に雇用されるための職業訓練に限定されており、起業しようとする人たちを支援するプログラムは含まれていない。労働保険特別会計から給付される失業手当であれば、「雇用」の世界で閉じられていることもいた仕方ないが、一般財源に基づく制度となれば、適用を拡大し、社会的企業家等を支援する中間組織などが提供するインターンシップ事業やインキュベーション事業などのプログラムもこれに含まれるべきである。

自ら考え、工夫を凝らすことで、地域の特性やニーズに合った製品を開発し、サービスを提供しようと新規開業することは、被災地の産業転換に欠かせない。こうした人々を支援していくことは、自らの雇用の場を創るのみならず、新たな雇用機会を生み出すことにもつながる。こうした新しい試みは、被災前も人口が減少し、就業者が大きく減り続けていた地域の再生にとっては必要不可欠ともいえる対応策である。

6 原発被災者に対する支援

東京電力福島第一原子力発電所の事故はいまだ収束をみておらず、今なお予断を許さない状況にある。しかし、その被害は就業や雇用の観点から見ても甚大である。たとえば就労人口の30%が原発関係の仕事に就いている大熊町では、人口1万1千人のうち4千人が県外移住を余儀なくされており、福島県全体では7万人もの人々が自宅を離れて不自由な生活を強いられている。雇用対策という面からも、このような状態を放置することはできない。

政府・自治体はまず、被災地域における大気、土壌、水質、食品等の放射能汚染の実態を調査すると共に、乳幼児や児童の被曝線量（外部、内部を含む）を計測し、それらについての正確な情報を地元住民に公開すべきである。

次に、放射能汚染の著しい地区に関しては、放射性物質の除去・除染を徹底化し、就労・就学的前提となる生活基盤を確保せねばならない。

第三には、移転や移住を強いられた人々には、移住先での雇用の確保や就学の便宜について、きめ細かな支援と財政援助がなされるべきである。

放射性物質の半減期は、通常的生活時間のスケールをはるかに越えており、以上の事柄については、今後とも長期的視野に立って、支援と対策を継続する必要がある。

7 提言

(1) 復旧作業における雇用創出策

民間企業の経営再建や新規展開を促進するため、政策金融や雇用調整助成金等を活用し、企業の再生や雇用維持を支援していく必要がある。一方緊急支援対策として、政府や自治体自らが被災地の復興支援事業に地元の失業者を直接雇用することで、あらたな就労の場を提供する。また、復興支援事業の委託業者に対しては、ある程度地元労働者を雇用すること義務付ける。

(2) 被災失業者への新たな職業訓練制度の導入

今回の災害の特徴は、被災地全体の産業構造まで変化させる可能性がある点である。よって多くの被災地における失業者は新たな職業能力を身につけていく必要がある。このことから、新たな職業技能を身につける為の新たな制度が必要であるだけでなく、職業訓練のための専門機関を至急被災地に建設、設置することが求められる。

また、復興支援に欠かせない重機の操作免許などの教育訓練を被災地の失業者が受けることができるよう各種雇入れ助成金制度や「失業給付」、「求職者支援制度（旧緊急人材育成・就職支援基金制度）」の受給条件を緩和する。

(3) 産業の再生支援策

一般企業の雇用を増やすには、地域の復興計画のみならず、全国規模での被災地の産業を再生させる仕組みを構築する必要がある。官民による被災地企業との取引を政府が積極的に推進すべきである。また、被災地企業との新規取引、継続取引を実施する企業には、税法上の特例を設けるなど、全国規模での被災地産業の復興支援体制を構築する。税制や助成制度等による産業復興のための地域特区を導入する。

また、東北大学を初め被災地において活動する経済学、経営学を専門とする大学教員、研究者を取り込み、無償で被災地企業の事業再生に関わるアドバイスにあたり、かつ学生を積極的に被災企業へインターンシップとして派遣する事で、被災企業の復興支援のための産学連携システムを構築する。

(4) 就業支援策の充実

積極的に失業状態から脱出しようとする人に、就職相談や能力開発を通じ、就業意欲の維持を助け、自ら飛び立つ力を強化していく積極的支援策が大切である。一方、被災地のハローワークにおいては担当する職員が足りず、十分に相談に乗れない現状がある。至急に被災地における就職相談、能力開発に対応する専門職員の補充、増強を検討すべきである。またこれらの専門職員については暫定的補充ではなく、長期的に地元の雇用対策に対応できる専門のスタッフを配置する必要がある。

(5) 被災自営業者に対する支援

被災地では、漁業や農業、さらには製造業などを中心に自営業者の比率が高く、雇用保険の未加入者が多い。政府は政策金融を活用し、建物や機械・施設を失った人に対しては、無担保低金利融資による支援を行っているが、生活費や他の仕事への転業・転職を目指す人への支援策が確立されていない。早急な対応を検討すべきである。

なお、2011年10月から運用が開始される「求職者支援制度」は、新たに起業しようとする者は対象とされていない。本制度は一般財源に基づく制度であるので、被災地においてはその適用範囲を拡大し、インターンシップ事業やインキュベーション事業などのプログラムもこれに含め、より被災地の産業転換を支援していく必要がある。

(6) 原発事故被災者に対する支援

東京電力福島第一原子力発電所の事故による被害は、就業や雇用の観点から見ても甚大であり、多数の人々が移住や移転を強いられている現状にある。

政府・自治体はまず、被災地域における大気、土壌、水、食品等の放射能汚染の実態を調査すると共に、乳幼児や児童の被曝線量（外部、内部を含む）を計測し、それらについての正確な情報を地元住民に公開すべきである。

次に、放射能汚染の著しい地区に関しては、放射性物質の除去・除染を徹底化し、就労・就学的前提となる生活基盤を確保せねばならない。

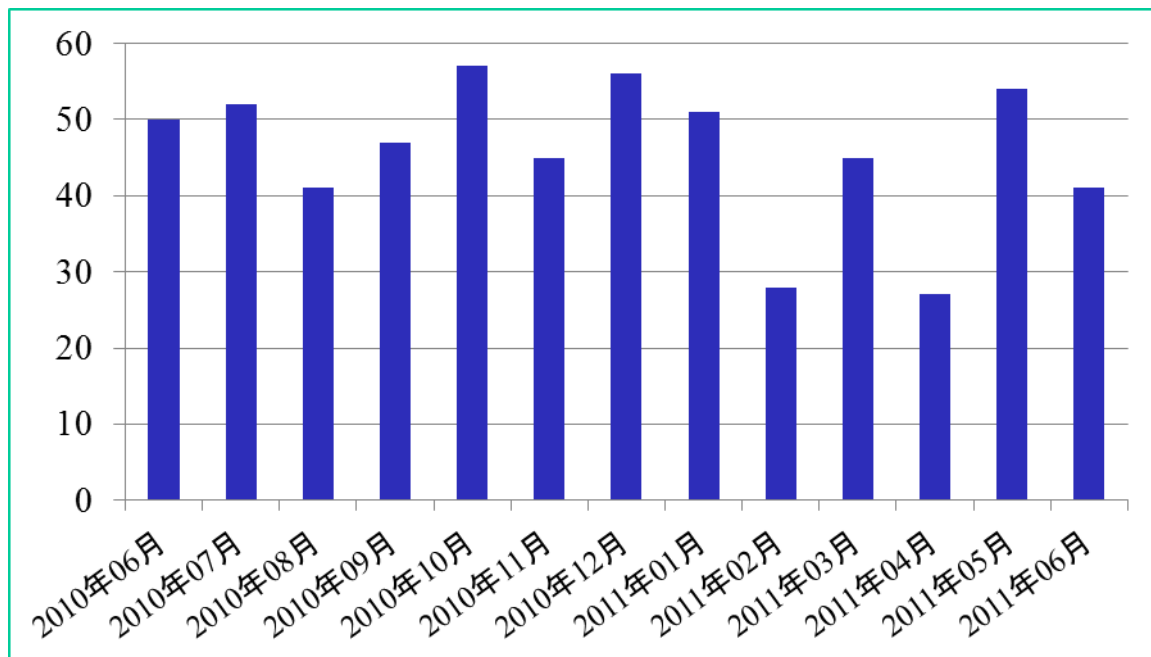
第三に、移転や移住を強いられた人々には、移住先での雇用の確保や就学の便宜について、きめ細かな支援と財政援助がなされるべきである。

＜参考文献＞

- 澤田康幸（2011）「過去の自然災害の教訓をどう生かすか？～東日本大震災後の生活再建～」内閣府経済社会総合研究所第 47 回 ESRI－経済政策フォーラム「震災復興と統計－統計の果たす役割とは」配布資料
- 帝国データバンク（2011a）『「東日本大震災関連倒産」の動向調査』2011 年 7 月 1 日．
- 帝国データバンク（2011b）『特別企画：東北 3 県・沿岸部「被害甚大地域」5000 社の現地確認調査』2011 年 7 月 8 日．
- 寺崎友芳（2011）「東日本震災資本ストック被害金額推計について～エリア別（県別/内陸・沿岸別）に推計～」内閣府経済社会総合研究所第 47 回 ESRI－経済政策フォーラム「震災復興と統計－統計の果たす役割とは」配布資料
- 内閣府（2011）「内閣府月例経済報告」
- 樋口美雄（2001）『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社
- OECD（2006）, Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, (樋口美雄監訳 戎居皆和訳『世界の労働市場改革、OECD 新雇用戦略』明石書店)

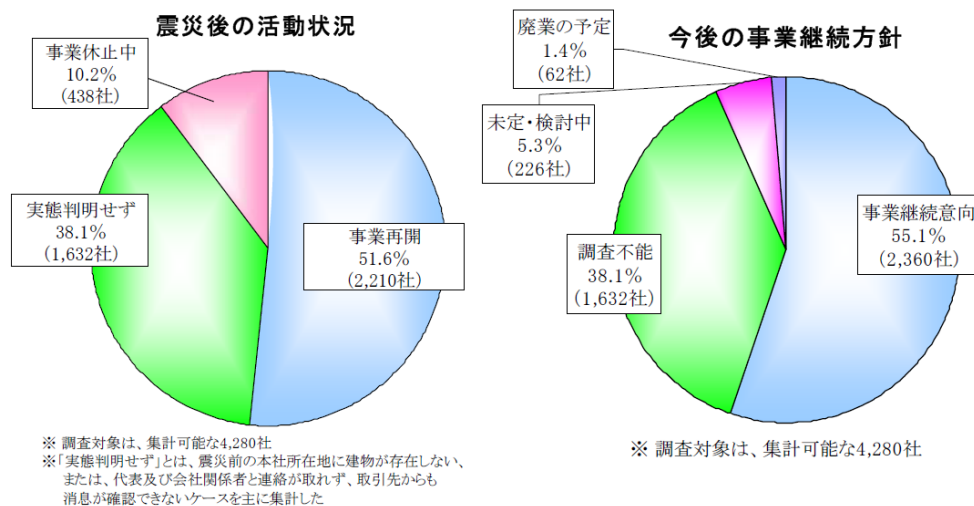
<参考資料>

図1 東北地方倒産発生件数
(3月以降昨年より低水準で推移)



出所：帝国データバンク「企業倒産集計」,20011年7月より作成

図2 被災企業における震災後の活動状況・事業継続方針



©TEIKOKU DATABANK, LTD.

出展：帝国データバンク『特別企画：東北3県・沿岸部「被害甚大地域」5000社の現地確認調査』2011年7月8日, p. 1