

雇用復興の現状

—被災者自身の手による雇用復興に注目して—

小 針 泰 介

- ① 被災3県（岩手県、宮城県、福島県）の平成26年7月時点の雇用情勢を震災前と比較すると、有効求人倍率と有効求人数は上昇、有効求職者数は減少している。この背景には建設業等の復興需要と景気回復の2つの影響があると考えられる。今後も住宅の再建や交通インフラの整備を行っていく必要があることから、当面の間、復興需要は続き、雇用環境を下支えするものと見込まれている。
- ② 被災地の雇用対策としては、震災直後から国の総合的な雇用対策である「『日本はひとつ』仕事プロジェクト」が行われ、様々な施策が実施された。平成26年7月時点では、震災等緊急雇用対応事業、事業復興型雇用創出事業のような雇用創出の基金を活用した事業や、ハローワークによる就職支援や職業訓練への誘導が主な雇用対策として取られている。
- ③ 被災者自身が復興活動を行い、その労働に対して対価が支払われる仕組み、いわゆるキャッシュ・フォー・ワークの取組については、気仙沼復興協会及び相馬はらがま朝市クラブの現地調査を行った。平成26年7月時点で両団体はともに行政から事業を請け負う形で雇用を維持・創出している。震災直後からこうした活動が行われてきたことに鑑みれば、これらの取組は被災地の雇用の維持・創出に一定の役割を果たしてきたと言える。ただし、事業における雇用者数を見ると、双方ともかつてに比べて減少している。被災地の労働市場は復興需要のため人手不足となっており、当面の雇用を創出するニーズは、震災直後に比べると薄れてきている。
- ④ 雇用の長期的な受け皿となる地域の産業の復興に関して、気仙沼市では、市の主要産業である水産加工業で、賃金水準が低いこと等から求職者が集まりにくい状況となっている。また、相馬市では、特に第一次産業が福島第一原子力発電所の事故の影響を大きく受けており、農業で風評被害の対策が課題とされるほか、漁業は未だに試験操業を行うにとどまっている。
- ⑤ 被災地の雇用環境は、復興需要もあり、短期的に見れば概ね良好であるが、長期的な雇用の受け皿となる地域の産業は様々な課題を抱えている。各地域で取り組まれる新たな試みを活かして雇用の創出につなげていくとともに、それぞれの地域・産業の課題に取り組み、復興需要が収束した後も持続しうる雇用を確保することが求められる。

雇用復興の現状

—被災者自身の手による雇用復興に注目して—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
社会労働課 小針 泰介

目 次

- はじめに
- I 被災地の雇用情勢
- II 被災地の雇用対策
 - 1 雇用対策の概要
 - 2 雇用創出の基金による事業
 - 3 ハローワーク
 - 4 職業訓練
- III 被災地の事例
 - 1 宮城県気仙沼市
 - 2 福島県相馬市
- IV 被災地の雇用復興の現状と課題
- おわりに

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、地震と津波、福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という。）により現地の経済活動に大きな打撃を与え、多くの雇用を消失させた。その一方で、被災地の復興のためには、がれきの撤去や家屋の泥出しなど多様な作業に取り組む必要があり、作業を行うための人手が必要となった。こうした状況の中で、被災者が自ら復旧作業を行い、それによって自身の雇用を確保するという取組が行われた。復旧のための被災者による労働に対して対価が支払われる仕組みは、キャッシュ・フォー・ワークと呼ばれ⁽¹⁾、世界各地で類似の取組が見られる⁽²⁾。我が国でも、震災時の雇用対策として、雇用創出の基金を活用した「日本版キャッシュ・フォー・ワーク」ともいふべき事業が実施されている⁽³⁾。

本稿では、このような取組⁽⁴⁾に注目しつつ、震災後の雇用情勢や雇用対策について整理する。具体的には、第 I 章では現在の被災地の雇用情勢、第 II 章で震災直後から現在までの雇用対策を概観する。第 III 章では地域の事例として気仙沼市と相馬市を取り上げ、気仙沼復興協会と相馬はらがま朝市クラブのキャッシュ・フォー・ワークの事例に加え、両市の雇用の復興状況を記す。さらに、第 IV 章では、被災地の

復興状況と被災者自身の手による雇用復興の取組の現状と課題をまとめる⁽⁵⁾。

I 被災地の雇用情勢

被災地の雇用情勢について、震災前（平成 23 年 2 月）と最近（平成 26 年 7 月）の被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）の有効求人倍率、有効求人数、有効求職者数及び雇用保険被保険者数を比較したものが、表 1 である。平成 26 年 7 月の有効求人倍率は岩手県が 1.05 倍、宮城県が 1.25 倍、福島県が 1.43 倍であり、いずれも震災前の水準を上回っている。平成 26 年 7 月時点の全国の有効求人倍率（1.10 倍）と比較すると、岩手県は全国水準を下回っているものの、宮城県、福島県は全国水準を上回っている。また、正社員に限定した有効求人倍率をみると、岩手・宮城・福島いずれの県も震災前より上昇しているものの、1 倍には満たない。このほか、職業安定所別に各地の有効求人倍率をみると、特に相双⁽⁶⁾（2.42 倍）、大船渡（1.87 倍）、気仙沼（1.81 倍）など、沿岸部に位置し津波の被害の大きかった地域の有効求人倍率が高い。

有効求人数と有効求職者数については、3 県とも有効求人数が震災後に増加しているのに対して、有効求職者数は減少している。そのため、震災後の有効求人倍率は上昇した。有効求職者数の減少の要因としては、人口の減少や求職者

* 本稿におけるインターネット情報は、2014 年 10 月 10 日現在である。

(1) 永松伸吾『キャッシュ・フォー・ワーカー—震災復興の新しいしくみ—』（岩波ブックレット no.817）岩波書店、2011、p.6。

(2) インドネシアやフィリピン、ドイツでもキャッシュ・フォー・ワークの取組が行われた。永松伸吾「キャッシュ・フォー・ワーカー—東日本大震災での成果と課題—」『Business labor trend』458 号、2013.5、p.16。

(3) 同上

(4) 国立国会図書館調査及び立法考査局では、平成 24 年 2 月に、被災者自身の手による雇用復興の取組を行っていた気仙沼復興協会と相馬はらがま朝市クラブからヒアリングを行っている。松井祐次郎「震災からの雇用の復興—被災者自身の手による雇用創出と被災者向け職業訓練に注目して—」『レファレンス』746 号、2013.3、pp.75-76。
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8098957_po_074603.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

(5) なお、本稿を執筆するに際しては、平成 26 年 7 月に、気仙沼復興協会、相馬はらがま朝市クラブのほか、気仙沼市役所、相馬市役所、宮城労働局、ポリテクセンター宮城仙台実習場の現地調査を行った。このうち、気仙沼復興協会、相馬はらがま朝市クラブ、宮城労働局、ポリテクセンター宮城仙台実習場の 4 か所は平成 24 年 2 月にも訪れており、今回の調査では、当時と現在の状況の比較に焦点を当てた。また、被災地の雇用の復興状況全般に関して、伊藤実・元労働政策研究・研修機構特任研究員の説明を聴取した。

(6) 「相双」とは、福島県の相馬地域及び双葉地域を合わせた呼称である。

表1 平成23年2月と平成26年7月における被災3県の雇用情勢

項目	時期	岩手県	宮城県	福島県
有効求人倍率(倍) (うち正社員)	平成23年2月	0.50 (0.21)	0.52 (0.27)	0.50 (0.28)
	平成26年7月	1.05 (0.55)	1.25 (0.71)	1.43 (0.87)
有効求人数(人)	平成23年2月	17,292	28,889	22,238
	平成26年7月	27,276	52,850	42,736
有効求職者数(人)	平成23年2月	34,255	55,325	44,036
	平成26年7月	26,059	42,227	29,853
雇用保険被保険者数(人) (うち食料品製造業)	平成23年2月	343,473 (19,706)	642,504 (27,804)	522,847 (14,962)
	平成26年7月	358,184 (17,891)	683,345 (24,044)	544,144 (14,195)

※有効求人倍率は季節調整値、正社員の有効求人倍率は原数値。

(出典) 次の資料を基に筆者作成。「被災3県の雇用情勢(平成26年7月内容)」厚生労働省ウェブサイト<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shinsai/14/dl/140829-001.pdf>;「被災3件の雇用状況(月次)」2014.8.29.厚生労働省ウェブサイト<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shinsai/14/dl/140829-002.pdf>;「被災3県の雇用情勢(平成26年2月内容)」厚生労働省ウェブサイト<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shinsai/14/dl/140328-001.pdf>;「宮城県の一般職業紹介状況(平成26年7月内容)について」2014.8.29.宮城労働局ウェブサイト<<http://miyagi-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev0/0110/9478/201482895717.pdf>>;「宮城県の一般職業紹介状況(平成23年2月内容)について」2011.3.29.宮城労働局ウェブサイト<<http://miyagi-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev0/0110/9521/20111021193613.pdf>>;「平成26年7月一般職業紹介状況」2014.8.29.岩手労働局ウェブサイト<<http://iwate-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev0/0109/6618/2607ippan.pdf>>;「一般職業紹介状況(2月分)」2011.3.29.岩手労働局ウェブサイト<<http://iwate-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev0/0109/6667/2012117111331.pdf>>;「最近の雇用失業情勢(平成26年7月内容)」2014.8.29.福島労働局ウェブサイト<<http://fukushima-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev0/0116/8582/201482992548.pdf>>;「最近の雇用失業情勢について(平成23年2月内容)」2011.3.福島労働局ウェブサイト<<http://fukushima-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev0/0116/8631/2302.pdf>>

の就職の決定等がある。人口の減少については、特に三陸海岸沿いの市町村で震災前から過疎・高齢化が進行しており、復興が遅れると若中年層の地域外への流出が加速する可能性があることが指摘されている⁽⁷⁾。また、産業別に被災3県の新規求人数をみると、特に医療・福祉や建設業の新規求人数が、震災前に比べ大きく増加している⁽⁸⁾。このうち、建設業に関しては、震災前から東北地方で職人不足が顕在化していたことが指摘されており⁽⁹⁾、労働需給のミスマッチが大きい⁽¹⁰⁾。

他方、雇用保険被保険者数に目を向けると、平成23年2月と平成26年7月の被災3県の雇用保険の被保険者数は、産業計で1,508,824人から1,585,673人に増加している。しかし、沿岸地域では、その基幹産業である水産加工業を含む食料品製造業の被保険者数が、62,472人から56,130人に減少している⁽¹¹⁾。また、職業安定所別に各地の雇用保険被保険者数を震災前と比較すると、多くの地域で被保険者数は増加しているが、気仙沼は18,286人から17,149人、塩釜は32,511人から32,410人、相双は44,503

(7) 伊藤実『東日本大震災の復興状況と雇用創出』(JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ no.4) 労働政策研究・研修機構, 2013, pp.4-7.

(8) 平成22年7月と平成26年7月の数値を比較すると、「医療・福祉」は、岩手県が854件から1,479件、宮城県が1,844件から3,589件、福島県が1,356件から2,801件に増加している。また、「建設業」に関しては、岩手県が661件から1,380件、宮城県が888件から2,503件、福島県が710件から2,567件となっている。「被災3県の雇用情勢(平成26年7月内容)」厚生労働省ウェブサイト<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shinsai/14/dl/140829-001.pdf>

(9) 「建設現場リーマン後の低賃金響く 震災前から職人不足、就労形態も壁、転退職、戻らず」『日経産業新聞』2014.9.2. なお、医療・福祉に関しても、能力や知識のミスマッチから、製造業からの転身が難しいことが指摘されている。阿部正浩「雇用創造 拡大するミスマッチを断つ(下) 職業訓練の効率性高めよ」『日本経済新聞』2011.7.21.

(10) 伊藤 前掲注(7), pp.14-15.

(11) 「被災3県の雇用情勢(平成26年7月内容)」前掲注(8)

人から 34,761 人に減少しており、雇用の規模は震災前の水準まで回復していない。⁽¹²⁾

なお、宮城労働局によれば、全体として被災地の有効求人倍率が高止まりし、人手不足となっていること背景には、復興需要と景気回復の双方が考えられる。復興需要に関しては、特に津波の被害が大きかった地域の復興が未だ完了していないため、今後しばらく続くものと考えられており、こうした復興需要が続く間は人手不足の状況も継続すると見られる。

II 被災地の雇用対策

1 雇用対策の概要

政府の東日本大震災復興対策本部が平成 23 年 7 月に決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」⁽¹³⁾においては、総合的な雇用対策である「[[日本はひとつ]]しごとプロジェクト」の推進のほか、雇用創出の基金を活用した雇用機会の創出(II 2 で詳述)や、被災地域のハローワーク等の機能・体制の強化(II 3 で詳述)が掲げられた。また、原発事故のあった福島県に関しては、平成 24 年 7 月に閣議決定された「福島復興再生基本方針」⁽¹⁴⁾において、原発関連産業に代替する雇用の場を確保することが重要な課題とされた。

東日本大震災発生以降の厚生労働省における雇用確保関連事業の主な予算事項をまとめると、表 2 のとおりである。震災後、前述の「[[日本はひとつ]]しごとプロジェクト」として、雇用調整助成金⁽¹⁵⁾の拡充や雇用保険の延長給付、重点分野雇用創造事業・緊急雇用創出事業といった雇用創出の基金による事業(後述)の拡充、ハローワーク等による支援の充実強化など、様々な施策が実施された⁽¹⁶⁾。平成 26 年現在では、雇用の復興に関する主な施策として、雇用創出の基金を活用した被災地の雇用創出事業、ハローワークでの就職支援及び職業訓練への誘導が行われている⁽¹⁷⁾。また、平成 27 年度予算概算要求では、震災等対応雇用支援事業と事業復興型雇用創出事業の実施期間の延長等が要求されている。

2 雇用創出の基金による事業

(1) 概要

雇用創出の基金による事業とは、「地域の雇用失業情勢が厳しい中で、離職した失業者等の雇用機会を創出するため、各都道府県に基金を造成し、地域の実情や創意工夫に基づき、雇用の受け皿を創り出す事業」を行うものである⁽¹⁸⁾。雇用創出の基金を用いた事業としては、震災前から重点分野雇用創造事業⁽¹⁹⁾や緊急雇用創出

(12) 同上;「被災 3 県の雇用情勢(平成 26 年 2 月内容)」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shinsai/14/dl/140328-001.pdf>

(13) 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」2011.7.29, pp.12-13. <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>>

(14) 復興庁「福島復興再生基本方針」2012.7.13, pp.22-23. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/houshinonbun.pdf>>

(15) 労働者の失業の予防や雇用安定のために、休業、教育訓練、出向を行う事業主に対して支給される助成金を指す。金森文雄ほか編『有斐閣経済辞典 第 5 版』有斐閣, 2013, p.432.

(16) 「[[日本はひとつ]]しごとプロジェクト」～被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第 1 段階対応とりまとめ～ 2011.4.5. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001usoq.html>>; 「[[日本はひとつ]]しごとプロジェクト」～被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第 2 段階対応とりまとめ～ 2011.4.27. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001amjd.html>>; 「[[日本はひとつ]]しごとプロジェクト」～被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第 3 段階対応とりまとめ～ 2011.10.25. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001sg0z.html>>

(17) 厚生労働省編『平成 26 年版厚生労働白書』2014, pp.314-317; 「産業復興の現状と取組」2014.3.20, p.25. 復興庁ウェブサイト <https://www.reconstruction.go.jp/20140425_sangyohukko.pdf>

(18) 「雇用創出の基金による事業」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/chiiki-koyou/chiiki-koyou3/index.html>

表2 厚生労働省予算における被災地の雇用対策関連の主な事項

予算	事項	金額 (億円)
平成23年度 第1次補正	雇用調整助成金の拡充	7,269
	雇用保険の延長給付の拡充	2,941
	重点分野雇用創造事業の拡充	500
	特定求職者雇用開発助成金の拡充	63
	被災者の就労支援	146
	被災労働者、復旧工事従事者等の労働条件確保対策等	211
平成23年度 第3次補正	被災地の本格的な雇用復興のための産業政策と一体となった雇用機会創出への支援	1,510
	震災及び円高の影響による失業者の雇用機会創出への支援	2,000
	震災や円高の影響を受けた者への就職支援	242
	ハローワークの機能・体制強化	16
	職業訓練の拡充等	156
	労働者の労働条件の確保等	0.8
平成24年度	求職者支援制度による職業訓練や給付金の支給等を通じた就職支援（東日本大震災復興特別会計（仮称）から労働保険特別会計雇用勘定への繰り入れ）	76
	新規学卒者等の就職支援の強化	4.4
	自治体等と連携した被災求職者等への生活・就労総合支援事業の実施	13
平成24年度 補正	被災者の一時的な雇用の確保 （緊急雇用創出事業基金の震災等緊急雇用対応事業の積み増し・延長）	500
平成25年度	福島避難者帰還等就職支援事業の実施	7.3
	被災新卒者等に対する就職支援の推進	5
	復興工事に従事する労働者の安全確保	2.5
	求職者支援制度による職業訓練や給付金の支給などを通じた就職支援	55
平成25年度補正	産業政策と一体となった被災地の雇用支援	448
平成26年度	福島避難者帰還等就職支援事業の実施	5.6
	復旧・復興工事等に従事する労働者の安全衛生・労働条件確保対策	3.1
平成27年度 （概算要求）	震災等対応雇用支援事業の実施期間の延長等	194
	事業復興型雇用創出事業の実施期間の延長等	242

（出典） 次の資料を基に筆者作成。「平成23年度厚生労働省第1次補正予算（案）の概要」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/11hosei/dl/hosei01.pdf>>; 「平成23年度厚生労働省第3次補正予算（案）の概要」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/11hosei/dl/h23_yosan_gaiyou.pdf>; 「Ⅱ 平成24年度予算案のポイント」『平成24年度厚生労働省予算案の主要事項』厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/12syokanyosan/dl/111226_05.pdf>; 「平成24年度厚生労働省補正予算（案）の概要」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/12hosei/dl/12hosei.pdf>>; 「第1東日本大震災からの復興への支援」『平成25年度厚生労働省予算案の主要事項』厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/13syokanyosan/dl/shuyou-04-01.pdf>>; 「平成25年度厚生労働省補正予算（案）の概要」2013.12. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/13hosei/dl/13hosei.pdf>>; 「第1東日本大震災からの復興への支援」『平成26年度厚生労働省予算案の主要事項』厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/14syokanyosan/dl/shuyou-04-01.pdf>>; 「東日本大震災からの復興に向けた主な施策」『平成27年度厚生労働省所管概算要求関係』2014.9. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/15syokan/dl/01-06.pdf>>

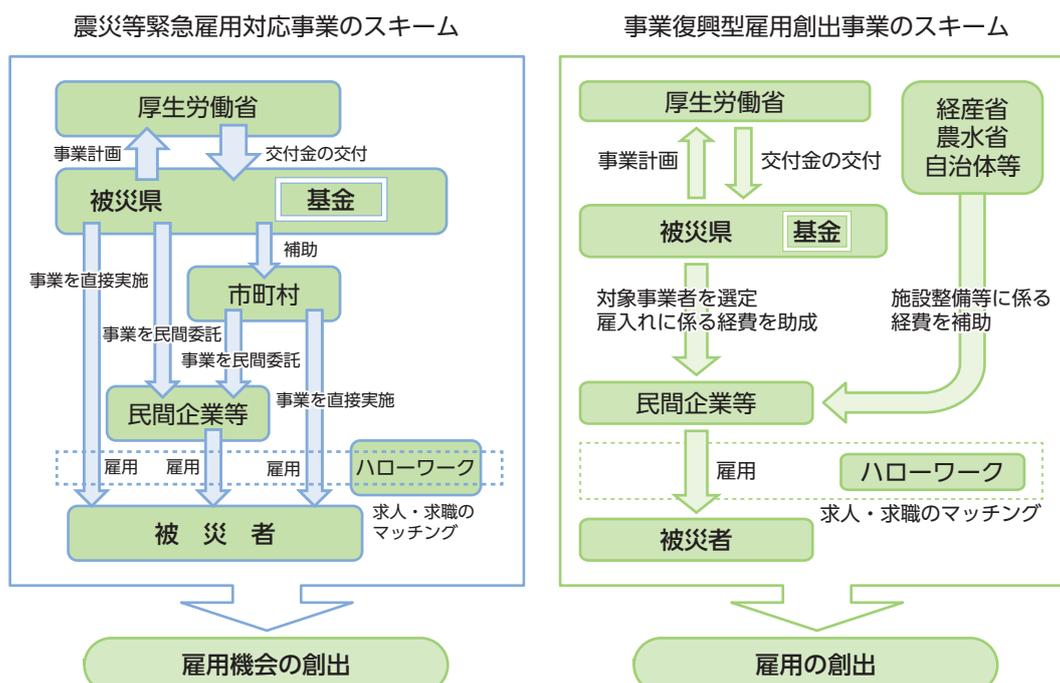
事業⁽²⁰⁾が行われており、震災直後はこれらの事業の枠組みが被災地の雇用対策に活用された。その後、次項に述べるとおり、雇用創出の

基金を基に被災地の雇用創出に焦点を当てた震災等緊急雇用対応事業や事業復興型雇用創出事業が行われている。両事業のスキームは、図1

(19) 介護、医療等今後の成長が見込まれる分野で雇用創出や人材育成を行う事業。「雇用創出の基金による事業」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/chuiki-koyou/chuiki-koyou3/index.html>

(20) 離職を余儀なくされた失業者等の一時的な雇用・就業機会を創る事業。同上

図1 震災等緊急雇用対応事業及び事業復興型雇用創出事業のスキーム



(出典) 次の資料を加工して作成。厚生労働省編『平成26年版厚生労働白書』2014, pp.315-316. <<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/14/dl/2-02.pdf>>

のとおりである。

(2) 震災等緊急雇用対応事業と事業復興型雇用創出事業

震災等緊急雇用対応事業は「都道府県又は市町村による直接雇用又は企業、NPO等への委託による雇用」を創出するものである。同事業の実施要件は、事業費に占める新規に雇用される対象者の人件費割合が1/2以上であることであり、同事業による雇用期間は1年以内とされる。ただし、被災求職者については複数回更新することができる。また、この事業においては、「雇用期間中に、安定的な雇用につなげるため、知識・技術を身につけるための研修等を行うことが可能」とされる。事業実施期間は当初平成

25年度末までとされていたが、平成25年度補正予算により、平成26年度末までに延長され⁽²¹⁾、平成27年度の予算概算要求で更なる延長が求められている⁽²²⁾。

一方、事業復興型雇用創出事業は「将来的に被災地の雇用創出の中核となることが期待される事業を実施する事業所で被災者を雇用する場合に、産業政策と一体となって、雇用面から支援を行う」ものである。同事業による助成は、一事業所当たり1億円を上限としており、一人あたりの助成額は3年で225万円が目安とされる。ただし、支給額は段階的に減らすものとされる。事業実施期間は、当初、平成25年度末までとされていたが、平成25年度補正予算により、平成26年度末までに延長され⁽²³⁾、平成

(21) 平成26年度末までに事業を開始した場合、その実施期間は平成27年度末までとなる。「東日本大震災に対応した雇用創出基金事業（震災等緊急雇用対応事業）の実施期間の延長等」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000045606.pdf>>

(22) 「東日本大震災からの復興に向けた主な施策」2014.9. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/15syokan/dl/01-06.pdf>>

(23) 平成26年度末までに事業を開始した場合、その実施期間は平成29年度末までとなる。「事業復興型雇用創出事業の拡充」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000045608.pdf>>

27年度の予算概算要求で更なる延長が求められている⁽²⁴⁾。

両事業による雇用の実績及び計画は、表3のとおりである。平成23～24年度は震災等緊急雇用対応事業の雇用者数が多く、平成25～26年度は事業復興型雇用創出事業の雇用者数が多い。

(3) 課題

雇用創出の基金による被災者雇用の課題としては、①基金による公的な雇用から地元産業への雇用へどう結び付けていくか、②基金による支援をいつまで行うか、が指摘されている⁽²⁵⁾。復興需要による被災地の雇用環境の好転は、基金による公的な雇用からの脱却の追い風となっていると考えられるものの、後述のように、長期的な雇用の受け皿となる地元産業は様々な課題を抱えている。雇用創出の基金による震災対策の出口戦略に関しては、被災地の雇用環境と地域の産業の復興状況の双方を考慮する必要がある。

3 ハローワーク

(1) 概要

震災後に行われた総合的な雇用対策「[日本はひとつ]しごとプロジェクト」では、被災地の雇用対策の一つとしてハローワークの充実・強化が掲げられた。これに関する予算措置を見ると、平成23年度第1次補正予算に「被災者の就労支援」としてハローワークにおける就職支援対策が盛り込まれ、就職支援ナビゲーターや求人開拓推進員の増員が図られた⁽²⁶⁾。また、平成23年度第3次補正予算では、被災地以外からの職員の派遣等による窓口体制の強化、復旧事業の受注企業等に対する積極的な求人開拓、被災者に対する適切な職業訓練への誘導、訓練修了後の担当者制による支援等を行うための予算が措置された⁽²⁷⁾。平成26年現在では、求職者に対して担当者制による個別支援や職業訓練への誘導、全国ネットワークを活用した広域的な求人情報提供等が行われている⁽²⁸⁾。

このほか、ハローワークでは、緊急雇用創出事業で雇用されている労働者に対して、水産加工工場の見学会を実施するなどの取組を行っている⁽²⁹⁾。この取組は、緊急雇用創出事業を終了した労働者の雇用の確保と、水産加工業の人

表3 雇用創出の基金による震災関連事業の雇用者数

	平成23年度 実績	平成24年度 実績	平成25年度 計画	平成26年度 計画
緊急雇用創出基金（震災等緊急雇用対応事業）による雇用（※1）（人）	28,255	37,477	17,682	14,794
事業復興型雇用創出事業（※1,2）（人）	341	13,741	50,406	79,349

※1 平成25年度計画は25年9月末時点、平成26年度計画は26年3月末時点の計画を取りまとめたものである。

※2 計画人数には過年度に支給決定した人数も含まれる。

（出典）次の資料を基に筆者作成。「被災3県の雇用情勢について（平成26年7月内容）」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shinsai/14/dl/140829-001.pdf>

⁽²⁴⁾ 「東日本大震災からの復興に向けた主な施策」前掲注⁽²²⁾

⁽²⁵⁾ 小野昌子「被災者雇用が復興と自立に果たす役割—被災地調査からの示唆—」『Business labor trend』458号, 2013.5, p.14.

⁽²⁶⁾ 「平成23年度厚生労働省第1次補正予算（案）の概要」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/11hosei/dl/hosei01.pdf>>

⁽²⁷⁾ 「平成23年度厚生労働省第3次補正予算（案）の概要」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/11hosei/dl/h23_yosan_gaiyou.pdf>

⁽²⁸⁾ 厚生労働省編 前掲注⁽¹⁷⁾, p.316.

⁽²⁹⁾ 「雇用の状況」2014.3.復興庁ウェブサイト <http://www.reconstruction.go.jp/20140425_hisai3ken.pdf>

手不足を解消するための試みである。

(2) 就職件数の推移

震災時の平成23年3月から平成26年7月までの被災3県のハローワークを通じた就職件数の推移を示したものが図2である。就職件数は毎年3、4月に大きく上昇する傾向が見られ、月ごとの変動が激しい。季節変動の影響を排除するため、前年同月比で3県合計の就職件数の推移を見ると、震災から1年後の平成24年3月に前年同月比103.7%となり⁽³⁰⁾、その後、平成24年6月以降は逡減傾向にある。ただし、ハローワークは震災直後から各県で毎月2,000人を上回る求職者を常に就職させている。

4 職業訓練

(1) 概要

我が国の職業訓練には、公共職業訓練と求職者支援訓練がある⁽³¹⁾。

公共職業訓練は、さらに雇用保険受給者等を対象とした離職者訓練、仕事に就いている者を対象とした在職者訓練、高等学校卒業者等を対象とした学卒者訓練に分かれる。このうち、在

職者訓練と学卒者訓練は、公共職業能力開発施設で直接受講の申込みを行うことができるが、離職者訓練は雇用保険受給者等を対象とするため、ハローワークを経由して受講することとなる⁽³²⁾。

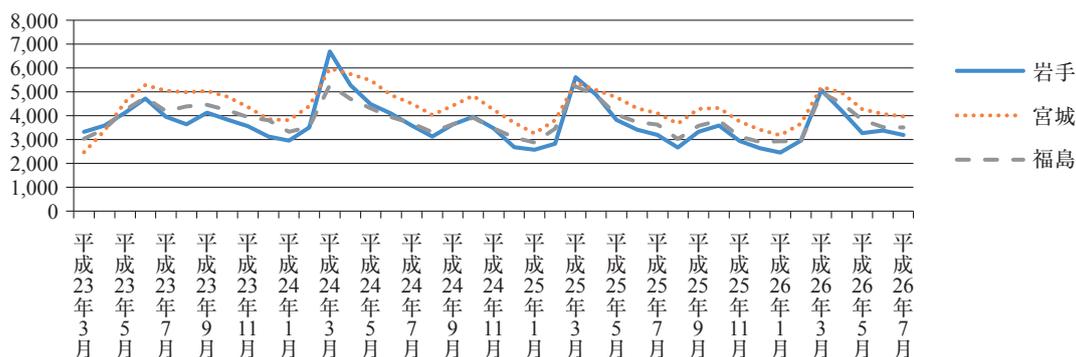
他方、求職者支援訓練は雇用保険を受給できない求職者を対象としており、雇用保険と生活保護の中間に位置する「第二のセーフティネット」として整備された求職者支援制度に基づくものである。この訓練を受講するには、ハローワークに求職の申込みをしていることや職業訓練等の支援を行う必要があるとハローワークが認めたことが要件となるため、ハローワークを経由する必要がある。

震災後、平成23年度第3次補正予算で公共職業訓練及び求職者支援訓練の訓練規模の拡充がなされたほか、平成24年度予算では、求職者支援制度による職業訓練等を通じた就職支援が図られた。

(2) 職業訓練の内容—ポリテクセンター宮城の事例—

被災地で行われる職業訓練の事例として、震

図2 被災3県の就職件数の推移



(出典) 次の資料を基に筆者作成。「被災3県の雇用の状況」2011.9-2014.8. 厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shinsai/>

⁽³⁰⁾ 被災3県の就職件数は平成23年3月の8,815件から平成24年3月には17,959件となり、2倍以上増加している。「被災3県の現在の雇用状況(月次)」2012.4.27. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000029dqv-att/2r98520000029dno.pdf>>

⁽³¹⁾ 「職業訓練(就職に向けてスキルを身につけたい方へ)」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shokugyounouryoku/training_worke/index.html>

⁽³²⁾ 「公共職業訓練の概要」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/kousyoku/>>

災で甚大な被害を受けたことで知られる宮城職業能力開発促進センター（ポリテクセンター宮城）の離職者訓練を取り上げる。震災前に多賀城市にあったポリテクセンター宮城は、震災時に津波で多大な被害を受けて使用不能となり、閉鎖された。そのため、平成 23 年 6 月に仙台市、8 月に名取市に仮設実習場を設け、職業訓練を再開した⁽³³⁾。震災前の平成 22 年度から平成 26 年現在までのポリテクセンター宮城の離職者訓練の内容は、表 4 のとおりである。平成 26 年 7 月時点の離職者訓練の訓練科は、CAD・NC オペレーション科等の機械系、電気設備科等の電気・電子系、建築リフォーム・コーディネート科等の居住系の 3 つに分類され、計 11 の訓練科が設けられている。復興需要による建築業の人手不足に対応するため、平成 26 年度から居住系の訓練科に住宅建築工事科が新設された。この訓練科では、復興需要の大きい躯体工

事のほか、木工事や屋根・エクステリア工事についても学ぶようになっており、復興需要が収束した後も考慮して、建設関係の幅広いニーズに対応できるような技能の習得を図っている。

なお、同センターは、閉鎖していた多賀城市の実習場を平成 27 年 2 月から再開する予定であり、これに伴い、平成 27 年 1 月に名取実習場の一部と仙台実習場を閉鎖する予定である。

III 被災地の事例

1 宮城県気仙沼市

(1) 復興状況

気仙沼市は宮城県北部の海沿いに位置する。就業人口構成は、平成 22 年に実施された国勢調査に基づく数値で第 1 次産業が 9.6%、第 2 次産業が 25.8%、第 3 次産業が 61.7% である。気仙沼市は生鮮カツオ⁽³⁴⁾、サメ、メカジキの

表 4 ポリテクセンター宮城における震災前後の訓練科の変遷

分野	平成 22 年度		平成 23～24 年度				平成 25 年度		平成 26 年度	
	科名	定員	科名	訓練開始時期	定員		科名	定員	科名	定員
					平成 23	平成 24				
機械	CAD・NC オペレーション科	72	CAD・NC 加工技術科	平成 24.1	15	60	CAD・NC オペレーション科	45	CAD・NC オペレーション科	64
	テクニカルオペレーション科 (橋渡し訓練付き DS ※ 1, 2)	40 (20) ※ 3	生産設備メンテナンス科	平成 23.7	60	60	テクニカルオペレーション科 (DS ※ 2)	30	テクニカルオペレーション科 (DS ※ 2)	30
	設備保全技術科	48	設備保全技術科	平成 24.3	15	60	設備保全技術科	45	設備保全技術科	60
	テクニカルメタルワーク科 (橋渡し訓練付き DS ※ 1, 2)	36 (18) ※ 3	溶接施工科	平成 24.1	15	60	溶接施工科	45	溶接施工科	60
	生産マネジメント科	72								
電気・電子	電気設備科 (橋渡し訓練付き DS ※ 1, 2)	20 (20) ※ 3	電気設備施工科	平成 23.8	45	60	電気設備科	60	電気設備科	30
	電気・通信施工技術科	72	電気・情報通信工事科	平成 23.8	45	60	電気・情報通信工事科	60	電気・情報通信工事科	30
	電気設備施工技能習熟科 (DS ※ 2)	20	事業所ネットワーク技術サービス科	平成 23.6	60	64	生産情報ネットワーク技術科	52	生産情報ネットワーク技術科	26
	制御システム技術科	96								
居住	住宅リフォーム技術科	72	建築設備施工科	平成 23.8	45	60	建築リフォーム・コーディネート科	45	建築リフォーム・コーディネート科	30
	住宅診断サービス科	72	建築 CAD 技術サービス科	平成 23.6	60	72	建築 CAD サービス科	102	建築 CAD サービス科	68
	ビル設備サービス科	72					ビル設備サービス科	72	ビル設備サービス科	36
									住宅建築工事科	15
	定員計	692			360	556		556		449

※ 1 「橋渡し訓練付き」とは実践的な職業訓練の橋渡しとなるような基礎的な導入訓練を行うものである。

※ 2 「DS」とはデュアルシステムを指し、施設内での職業訓練に加えて企業での実習を行うものである。

※ 3 括弧 () 内の定員は「橋渡し訓練」の定員である。

(出典) ポリテクセンター宮城提供の事務資料を基に筆者作成。

(33) 「業務のご案内」ポリテクセンター宮城ウェブサイト <<http://www3.jeed.or.jp/miyagi/poly/center/about.html>>

(34) 生鮮カツオの水揚げは平成 25 年時に 17 年連続で日本一となっている。「気仙沼のカツオ水揚げ、17 年連続日本一へ」『朝日新聞』（宮城全県版）2013.11.20; 「気仙沼漁港の生鮮カツオ水揚げ量 17 年連続日本一へ 2 位の勝浦に大差」『読売新聞』（宮城版）2013.11.20.

水揚げ高が日本一であり、これらの水産物が市の特産品である⁽³⁵⁾。市の人口は、震災前（平成22年）は73,489人であったが、平成26年6月末時点は67,879人であり⁽³⁶⁾、約92%に減少している。また、生産年齢人口（15～64歳）は、平成23年3月末日で42,844人⁽³⁷⁾であったのに対して、平成25年3月末日は39,442人⁽³⁸⁾であり、やはり約92%に減少した。人口減少の要因を見ると、平成23年は死亡による自然減が1,800人、人口の転出による社会減が2,397人であり、平成24年は自然減が550人、社会減が435人となっている⁽³⁹⁾。現在の雇用情勢は、前述のとおり、平成26年7月時点で有効求人倍率は1.81倍と高い水準にある。一方、雇用保険被保険者数は、平成23年2月時点で18,286人だったものが、平成26年7月時点では17,149人となった⁽⁴⁰⁾。同市の雇用保険被保険者数は約93%に減少しており、雇用の規模は、人口と同様に縮小したままである。

市の商工業の復興状況については、平成26年3月に、宮城県内の商工会及び商工会議所の会員を対象に行われた被災商工業者の営業状況の調査⁽⁴¹⁾を基に、表5に取りまとめた。気仙沼市では、本吉唐桑商工会の会員は79.2%が営業を継続しており、このうち復旧済が44.3%、仮復旧が34.9%である。また、気仙沼商工会

議所の会員は、営業継続が71.4%であり、このうち復旧済が53.6%、仮復旧が17.8%である。

気仙沼市は震災前から水産業及び水産加工業が市の主要産業と位置付けられている。平成25年6月に行われたアンケート調査⁽⁴²⁾の結果から水産業の回復状況を見ると、平成22年度と比べ、水揚げ量で約60%、水揚げ額で約70%となっている⁽⁴³⁾。また、水産加工業の回復状況は、震災前に比べ、生産量で約60%、生産額で約50%である。震災の影響については、風評被害はほとんどないものの、震災時に

表5 気仙沼市における商工業者の復興状況

所属	復旧状況	割合 (%)
本吉唐桑商工会	営業継続	79.2
	うち復旧済	44.3
	うち仮復旧中	34.9
	廃業	20.8
	未定	0.0
気仙沼商工会議所	営業継続	71.4
	うち復旧済	53.6
	うち仮復旧中	17.8
	廃業	27.6
	未定	1.0

※平成26年3月31日現在。
 ※本吉唐桑商工会の会員数は396件、気仙沼商工会議所の会員数は1,480件である。
 (出典) 気仙沼市提供の事務資料を基に筆者作成。

(35) 「気仙沼市」『都市データパック2013』（東洋経済別冊）東洋経済新報社、2013、pp.232-233。

(36) 「人口と世帯数（平成26年6月末現在）」2014.6. 気仙沼市ウェブサイト <<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1146185553349/index.html>>

(37) 気仙沼市「第2章 人口 8. 地区別年齢、男女別人口」『気仙沼市統計書（平成22年版）』2012.2.13. <<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1328741758827/index.html>>

(38) 気仙沼市「第2章 人口 8. 地区別年齢、男女別人口」『気仙沼市統計書（平成24年版）』2014.3.10. <<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1393982177273/index.html>>

(39) 気仙沼市「第2章 人口 2. 住民基本台帳人口動態」『気仙沼市統計書（平成24年版）』同上

(40) 「被災3県の雇用情勢（平成26年7月内容）」前掲注(8)；「被災3県の雇用情勢（平成26年2月内容）」前掲注(12)

(41) 「「東日本大震災被災商工業者営業状況調査表」について（商工経営支援課）」2014.6.10. 宮城県ウェブサイト <<http://www.pref.miyagi.jp/release/ho20140610-1.html>> 気仙沼市には、商工会は本吉唐桑商工会、商工会議所は気仙沼商工会議所がある。

(42) 気仙沼市提供資料による。

(43) このように、水産業及び水産加工業は、いまだ震災前の水準まで回復していない。この背景としては、一般に被災市町村では人材不足により復旧・復興工事を速やかに実施することができず、港湾・漁港施設や冷蔵冷凍庫といった産業基盤の整備が遅れていることが指摘されている。漁港などの海岸対策については、県や市町村など地方自治体が担当するよりも、国が直轄事業として行う方が、進捗が早いとされる。伊藤 前掲注(7), p.10.

他の地域に販路を奪われ、十分に回復しているとは言い難い。そのため、市では商談会や展示会、物産展等に対する補助金を設けて販路の回復を図っている。

同市では、震災後も水産業及び水産加工業を基幹産業として位置付けており、水産加工施設等の集積を行うなどして雇用の回復と拡大を目指している⁽⁴⁴⁾。しかし、特に水産加工業は賃金が低く、立ち仕事であるため体力面の負担が大きいことから、人が集まりにくい。水産加工業の賃金水準の引上げに関しては、生産性の向上、高付加価値化、流通システムの簡素化といった経営改革が課題とされる⁽⁴⁵⁾。このような経営改革に資するために、水産加工会社や漁業協同組合が共同で大型の冷蔵冷凍設備を建設している⁽⁴⁶⁾。また、インターネット販売を活用して利益率を向上させた企業の事例⁽⁴⁷⁾や、復興に際して養殖事業者が集団化に向かう動き⁽⁴⁸⁾等も報告されている。なお、高付加価値化については6次産業化⁽⁴⁹⁾という方法があるが、同市によれば、当面の復興に際して、6次産業化よりも集団化、共同化に力点を置いているとのことである。

(2) 雇用情勢と雇用対策事業

気仙沼市では、前述のとおり、震災前に比べて震災後の方が有効求人倍率は高まっている。この要因としては、求人数の増加もさることながら、求職者数の減少が大きいとされる。求職者の減少の背景には、水産加工業のように賃金が低い求人にも求職者が集まりにくいという問題や業種 mismatches の問題、市外への人口の流出が進んでいるという問題などがある。また、復興需要の旺盛な現状では、就職しようと思えば就職できる状況にあることから、就職を希望する者は既に就職しており、新たに求職する者が少ない。こうした事情も求職者の減少に影響していると考えられる。復興にあたっては、このような人手不足への対応の観点も併せ持つ必要がある。

雇用創出の基金による事業については、東日本大震災直後の平成23年度から、震災対策として震災等緊急雇用対応事業が行われている。気仙沼市における震災等緊急雇用対応事業の実績については、表6のとおりである。同事業による雇用者数は、平成23年度で783人、平成24年度で1,285人、平成25年度で1,039人となっている。この事業の内容としては、例えば被災地域における清掃活動、防疫活動、環境保

表6 気仙沼市における震災等緊急雇用対応事業の推移

	平成23年度 (実績)	平成24年度 (実績)	平成25年度 (実績)	平成26年度 (事業計画)
事業数	75	96	83	73
事業費(円)	745,304,069	1,049,601,472	1,064,693,545	1,014,104,000
雇用した(する)新規失業者の数(人)	783	1,285	1,039	516

※平成23年度の「雇用した(する)新規失業者の数」の内訳は実人数が685人、更新が98人、平成24年度の内訳は実人数が709人、更新が576人、平成25年度の内訳は実人数が582人、更新が457人である。
(出典) 気仙沼市提供の事務資料を基に筆者作成。

(44) 同上, pp.23, 26.

(45) 同上, p.23.

(46) 同上, p.26.

(47) 同上, pp.26-27.

(48) 関満博「第4章 被災した農漁業者の復旧・復興」『震災復興と地域産業1』同編, 新評論, 2012, pp.92-95.

(49) 第1次産業に製造業の第2次産業、サービス業の第3次産業を取り込み、各産業の有機的・統合的結合を図って付加価値を高めること。直販、ブランド化、レストランなどのサービス化といった展開も含む。金森ほか編前掲注(15), p.1327.

全業務、被災者等の救済活動や、仮設住宅の高齢者を訪問することによる孤立化・ひきこもりの防止等がある。また、震災対応を行う市の臨時職員として雇用する例もあり⁽⁵⁰⁾、このような事業は短期的な雇用対策として有効だっただけでなく、市の人手不足対策としても機能していたとされる。なお、これらの事業で雇用されていた労働者は、雇用期間の満了後、水産関連の仕事や福祉等のサービス業、自身が震災前に勤務していた企業等に就職しているという。また、市の事務の仕事の経験を活かして、事務系の仕事に就く例もある。

このほか、雇用創出のための新たな取組として、平成25年2月、気仙沼市や気仙沼商工会議所など6団体⁽⁵¹⁾により「気仙沼市雇用創造協議会」が設立された。この協議会は、厚生労働省の「実践型地域雇用創造事業」を受託し、特にエネルギー分野、食分野、観光分野に焦点を当て、職業能力の開発、産業人材の育成、新製品の開発等を行っている⁽⁵²⁾。

(3) 被災者の手による雇用復興の現在—気仙沼復興協会の事例—

気仙沼復興協会は、「東日本大震災により仕事を失われた方々に早急に仕事を確保し、雇用

を促進すること」及び「被災者自身の手により、宮城県気仙沼地域における復旧・復興を行うこと」を目的とする一般社団法人である。震災直後の平成23年4月28日に設立され、同年6月9日に一般社団法人となった。同協会の組織は、理事会、事務局のほか、清掃部、写真救済部、福祉部、ボランティア受入部、学校施設改善業務部、埋蔵文化財発掘調査部の6つの部から構成されている。各部の活動の概要と雇用者数は、次の表7のとおりである。

気仙沼復興協会は、震災後、気仙沼市が実施するがれきの撤去や家屋の泥出し等の清掃事業、福祉事業等を受託し、協会が雇用主となって求職者である会員を雇用する事業に取り組んできた。こうした活動は当初被災者自身の手によって始められたものであったが、最終的には国の雇用創出基金による事業の枠組みを利用するまで発展しており、復興のために被災者が自ら始めた活動が、国の基金事業や県・市の事業と噛み合って地元被災者発の雇用対策として機能した好例である⁽⁵³⁾。同協会の活動は、被災者自身が企画し主導した点に特徴があり、被災住民独自のキャッシュ・フォー・ワークと評されている⁽⁵⁴⁾。

気仙沼復興協会には、かつては110人が在籍

表7 気仙沼復興協会の構成と雇用者数

部名	主な活動内容	雇用者数(人)
清掃部	被災した家屋の泥出しや清掃、害虫駆除等	6
写真救済部	津波で流された写真等の洗浄、デジタル化等	2
福祉部	仮設住宅におけるお茶会の開催、仮設住宅住民の孤立化の防止・自立支援活動	14
ボランティア受入部	団体・個人ボランティアの受け付け及びコーディネート等	6
学校施設改善業務部	市内の小中学校施設の清掃や補修	11
埋蔵文化財発掘調査部	集団移転に伴う埋蔵文化財の確認調査	26

(出典) 気仙沼復興協会提供の事務資料を基に筆者作成。

(50) 例えば市税に関する一般補助事務の職員として雇用された例がある。

(51) 気仙沼市、気仙沼商工会議所、本吉唐桑商工会、気仙沼観光コンベンション協会、本吉観光協会、宮城県気仙沼地方復興事務所。「協議会概要」気仙沼市雇用創造協議会ウェブサイト <<http://www.kesenuma-koyou.jp/summary/>>

(52) 同上;「事業案内」気仙沼市雇用創造協議会ウェブサイト <<http://www.kesenuma-koyou.jp/business/>>

(53) 松井 前掲注(4), pp.75-76.

(54) 永松 前掲注(1), pp.59-60.

していたが、平成26年7月時点では、表7の各部門の人数に事務局スタッフ等を加え、71人となっている。このうち、清掃部の雇用者数は、以前は70人であったのに対して、平成26年7月時点は6人であり、大幅に減少している。これは、復旧作業の進展に伴って、域内の家屋の泥出し等の清掃作業が完了しつつあるためである。

同協会の雇用条件を見ると、雇用者の賃金水準は時給で760、850、880、900円のいずれかとなっており、業務によって賃金が異なる。また、同協会での雇用はあくまで「緊急雇用」という位置付けであり、最終的には雇用者に再就職を促す必要があるため、雇用期間はすべて2か月となっている。ただし、更新は可能である。このほか、同協会は再就職支援も行っており、履歴書の書き方や面接の受け方を教える「スタッフ研修」を実施しているほか、ジョブカフェやハローワークとの連携、小型ローラーの資格取得なども行っている。同協会はこれまで約170人を送り出しており、その再就職先は、震災前に元々勤めていた企業や水産加工業、ホテル等のサービス業等である。

2 福島県相馬市

(1) 復興状況

相馬市は福島県北部の海沿いに位置する。就業人口構成は、平成22年に実施された国勢調

査に基づく数値で第1次産業が9.7%、第2次産業が32.2%、第3次産業が53.2%である。市の特産品としては、海産物では海苔やカレイ、アサリ、ホッキ貝、松葉ガニ、農産物ではモヤシやイチゴ等がある⁽⁵⁵⁾。人口は、震災前（平成23年2月）は38,054人であったが、平成26年7月現在は36,002人であり、約95%に減少している⁽⁵⁶⁾。また、生産年齢人口は、平成22年10月時点で22,832人⁽⁵⁷⁾であったのに対して、平成25年10月時点で21,135人⁽⁵⁸⁾であり、震災前の約93%となっている。人口減少の要因を見ると、平成23年は自然減が619人、社会減が667人⁽⁵⁹⁾、平成24年は自然減が144人、社会減が326人⁽⁶⁰⁾、平成25年は自然減が126人、社会減が181人⁽⁶¹⁾となっている。相馬市を含む相双地区の雇用情勢は、平成26年7月の有効求人倍率が2.42と高い水準にある。しかし、雇用保険被保険者数は、平成23年2月で44,503人だったのに対して、平成26年7月では34,761人となっている⁽⁶²⁾。同市の雇用保険被保険者数は約78%に減少しており、雇用の規模は、生産年齢人口の減少（93%）よりも大きく縮小している。

以下、相馬市のヒアリングを基に、被災・復興の状況をまとめる。

農業に関しては、震災による津波で市内農用地の約40%が浸水したほか、原発事故により、放射性物質が市内全域に拡散した⁽⁶³⁾。特に水

(55) 「相馬市」『都市データバック2013』前掲注(35), pp.324-325.

(56) 「住民基本台帳による人口・世帯数」相馬市ウェブサイト <http://www.city.soma.fukushima.jp/data/new/jinkou/j_jinkou_setai.html>

(57) 「第1表 市町村、年齢（5歳階級）、男女別人口（平成22年10月1日現在）」『福島県現住人口調査年報 平成22年版』2012.1. 福島県ウェブサイト <<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/16890.html>>

(58) 「第1表 市町村、年齢（5歳階級）、男女別人口（平成25年10月1日現在）」『福島県現住人口調査年報 平成25年版』2014.3. 福島県ウェブサイト <<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/16890.html>>

(59) 「第2表 市町村、男女別人口動態（出生・死亡者数、転入・転出者数）（平成23年）」『福島県現住人口調査年報 平成23年版』2012.3. 福島県ウェブサイト <<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/16890.html>>

(60) 「第2表 市町村、男女別人口動態（出生・死亡者数、転入・転出者数）（平成24年）」『福島県現住人口調査年報 平成24年版』2013.3. 福島県ウェブサイト <<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/16890.html>>

(61) 「第2表 市町村、男女別人口動態（出生・死亡者数、転入・転出者数）（平成25年）」『福島県現住人口調査年報 平成25年版』前掲注(58)

(62) 「被災3県の雇用情勢（平成26年7月内容）」前掲注(8)；「被災3県の雇用情勢（平成26年2月内容）」前掲注(12)

(63) 相馬市災害対策本部『平成23年3月11日発生東日本大震災の記録 第4回中間報告』2014, p.52.

田に関しては、津波で約1,100ヘクタールが浸水し、がれきによる農地の埋没や用水・排水設備の被害のほか、海水による塩害があった。被災農地の復興に関しては、東京農業大学の協力を得て、鉄鋼スラグ（転炉スラグ）を用いた土壌の酸性化対策等が行われている⁽⁶⁴⁾。しかし、農業従事者にはいまだに農業を再開できない者も少なからずおり、経済的被害は大きいという。また、原発事故の影響により、農産物は風評被害が大きい⁽⁶⁵⁾。これに対して、例えば米については、安全性を確認するため福島県下全域で一袋ごとに放射性物質の全袋検査を行うなどしているが、風評被害を払拭しきれていないという。安全性の管理を徹底したうえで、風評被害を払拭していくことが、今後の課題とされる。

一方、漁業に関しては、震災後は一律に操業自粛をしていたが、現在は安全が確認された魚種を特定して試験操業を行っている。試験操業の対象となっているのは、ミズダコやスルメイカ、ヤリイカ、ケガニ等である。試験操業で水揚げされ、販売される水産物については、福島県漁業協同組合連合会が中心となり、放射性物質の検査を行っている⁽⁶⁶⁾。なお、前述の6次産業化については、現状では漁業と水産加工業が大きく分離しているため、6次産業化は難しい状況であるという。

震災が就業面で大きな影響を与えた農業、漁業に比べ、製造業に関しては、震災を契機に市から撤退した企業はなかったため、雇用への悪影響はほとんど生じなかった。今後、常磐自動

車道の整備により交通の便の向上が見込まれ、企業誘致に有利に働く可能性はあるものの、現状では工業用地の上に仮設住宅が建設されており、仮設住宅から災害公営住宅への移行が完了するまでは、工業用地の分譲が難しい状況にある。

仮設住宅は、交通の便の悪い場所に作られていることが多く、特に高齢者層で多くの交通弱者を生み出している。こうした高齢者の支援と雇用対策を同時に行うべく、震災後、仮設住宅の買い物支援等の事業が緊急雇用事業として行われたが、現在は復興需要のため労働市場は人手不足となっており、新たに雇用を創出する必要性は低下してきている。ただし、雇用対策としての意義が薄れたとしても、生活弱者に対する支援は、震災後の被災者のケアとしては有益であるため、必要な事業に関しては、今後、市の福祉政策の一環として継続させていくことも視野に入れている。なお、相馬市の緊急雇用事業の雇用者数は、平成23年で152人、平成24年で294人、平成25年で362人であり、平成26年は6月30日時点で130人となっている。

(2) 被災者の手による雇用復興の現在—相馬はらがま朝市クラブの事例—

相馬はらがま朝市クラブは、震災直後の平成23年4月に設立（同年7月にNPO法人化）されたNPO法人であり、リヤカーによる仮設住宅への訪問販売や、毎週末に行われるイベント「そうま復興マルシェ」⁽⁶⁷⁾の開催、地域産業の再生

(64) この取組は「相馬方式（東京農大方式）」と呼ばれ、平成23年から開始された。取組の結果、被災前の地力の水準まで回復することができた。同上、p.53。

(65) 調査対象が限定的ではあるが、平成25年に東京農業大学の学生等を対象に行われた福島県産農産物の購入意向調査では、「価格が同じなら他産地産を購入する」が8%、「他産地産よりも安ければ福島産を購入する」が12%、「福島県産の農産物は購入しない」が11%となっており、約31%が農産物を購入する際、何らかの形で産地が福島であることを気にかけている。その一方で、「応援のためによく購入している」は11%であり、産地が福島であることを肯定的にとらえる向きもある。この調査は平成25年10月に3回に分けて行われ、1回目の調査対象者は東京農業大学成人学校生徒108人、2回目の調査対象者は東京農業大学1年生270人、3回目の調査対象者は東京農業大学収穫祭において無料で配布した福島県飯館村の米を受け取った442人である。調査全体の有効回答数は820人である。同上、p.56。

(66) 「福島県における試験操業の取組」福島県漁業協同組合連合会ウェブサイト <<http://www.jf-net.ne.jp/fsgyoren/siso/sisotop.html>>

に貢献することを目指したレストランの運営など、多様な活動を行っている⁽⁶⁸⁾。同クラブは、「市民サポート部」、「復興事業部」、「営業部」の3部門から構成されている。「市民サポート部」はリヤカーによる仮設住宅への訪問販売等、「営業部」は前述のレストランの運営や、同クラブの理事長が経営する水産加工工場⁽⁶⁹⁾での生産・販売促進等を行っている。また、「復興事業部」は「復興支援センターMIRAI」という名称で、イベントの企画やインターネットによる情報発信等を手掛けている。平成26年7月時点の規模は、「市民サポート部」が22人、「復興事業部」（復興支援センターMIRAI）が5人であり、「営業部」のうち、レストランがアルバイトを含めて7人、これに水産加工工場働く作業員を併せると、全体で約60人となる。

「市民サポート部」が行うリヤカーによる仮設住宅への訪問販売は、相馬市の事業を同クラブが請け負う形で被災者を雇用している⁽⁷⁰⁾。このような復興のための事業で被災者を雇用する活動は、キャッシュ・フォー・ワークの一例とされている⁽⁷¹⁾。リヤカーによる行商のアイデアは元々被災者から発案されており、それが最終的には行政から事業を請け負う形で行われるようになったため、同事業は、被災者発のボトムアップの事業構築が成功した事例とされた⁽⁷²⁾。キャッシュ・フォー・ワークは、災害発生時に迅速に被災者の雇用を進めることができ、かつ、災害直後から行政の災害対応に人員

を動員できる利点がある⁽⁷³⁾。こうした利点を活かし、同事業ではかつて32人が雇用されていたが、震災後3年4か月が経過した2014年7月時点では22人となっている。訪問先も1,000戸減少し、平成26年7月時点は1,500戸を巡回している。

一方、「復興事業部」（復興支援センターMIRAI）では、復興支援のための多種多様な活動をしている。具体的には、前述の「そうま復興マルシェ」など各種イベントの企画運営や、相馬産の食品等をインターネットで販売するオンラインセレクトショップの運営、行政や非営利団体、企業、学校等で復興のための情報共有を行う「そうま未来づくりミーティング」の実施等に携わっている。この「そうま未来づくりミーティング」は、相馬市内だけでなく、近隣の市町村を含めた広いネットワークの形成を目指している⁽⁷⁴⁾。

IV 被災地の雇用復興の現状と課題

復興作業による雇用の創出、いわゆるキャッシュ・フォー・ワークの取組について、気仙沼復興協会及び相馬はらがま朝市クラブの事例を紹介したが、両者はともに平成26年7月時点で、行政から事業を請け負う形で雇用を維持・創出している。震災直後からこうした活動が行われてきたことを考慮すれば、これらの取組は被災地の雇用の維持・創出に一定の役割を果たしてきたと言えよう。ただし、事業における雇

(67) 震災当初は「はらがま朝市」と呼ばれていたが、現在では「そうま復興マルシェ」と呼称している。

(68) 齊藤康則「視点—福島発 (8) 生活支援と産業再生—「相馬はらがま朝市クラブ」の取り組み」『Juntos』72号, 2013.8, pp.35-37.

(69) 同NPOの理事長が経営する水産加工工場に関しては、原発事故の影響で復興が難しい状況にある。以前は被災地支援の観点から福島産の水産物を積極的に購入する動きも目立ったが、こうした動きも収束しつつあり、水産加工工場を復興するための中長期的展望は描けていない。なお、6次産業化については、付加価値を高めたとしても売れるとは限らず、中長期的に売れ続けるものを作ることが難しいという。

(70) 松井 前掲注(4), pp.55-77.

(71) 「東日本大震災 広がる短期雇用創出 キャッシュ・フォー・ワーク」『毎日新聞』2011.9.19.

(72) 松井 前掲注(4), pp.75-77.

(73) 永松 前掲注(1), p.83.

(74) 齊藤康則「視点—福島発 (10) 行政界を超えるネットワークの形成—コミュニティカフェから「そうま未来づくりミーティング」へ」『Juntos』74号, 2013.10, pp.43-45.

用者数を見ると、双方とも減少している。むしろ、平成26年7月時点では、被災地の労働市場は復興需要のため人手不足となっており、当面の雇用を創出する必要性は、震災直後に比べると薄れてきている⁽⁷⁵⁾。

被災地の労働市場に関して、平成26年7月時点の雇用情勢を震災前と比較すると、被災3県では有効求人倍率と有効求人数は上昇、有効求職者数は減少している。被災地の雇用情勢は、震災前に比べると、概ね良好である。宮城労働局によれば、この背景には建設業等の復興需要と景気回復の2つの影響があると考えられ、今後も住宅の再建や交通インフラの整備を行っていく必要があることから、当面の間、復興需要は続き、雇用環境を下支えするものと見込まれている。

他方、雇用の長期的な受け皿となる地域の産業の復興については、地域や産業によって異なる課題を抱えている。気仙沼市の水産加工業では、賃金水準が低いことや立ち仕事で体力面の負担が大きいことから求職者が集まりにくい状況となっている⁽⁷⁶⁾。水産加工業を含む食料品製造業の賃金水準は、気仙沼市に限らず全国規模で見ても高くはなく⁽⁷⁷⁾、賃金水準の問題は、必ずしも被災地特有の課題とは言えない。ただし、震災により、それまで水産加工工場に勤務していた作業者が離職を余儀なくされた点は被

災地に特有の事情である。このような離職者が再建された水産加工工場に戻ってこないということは、水産業、水産加工業の盛んな同市にとって雇用及び産業面の課題となっている⁽⁷⁸⁾。一方、相馬市では、特に第1次産業が原発事故の影響を大きく受けており、農業で風評被害の対策が課題とされるほか、漁業はいまだに試験操業を行うにとどまっている。気仙沼市と比較すると、相馬市では、原発事故の影響への対応を強く求められている。

こうした状況の中で、雇用・産業復興のための新たな試みも見られる。気仙沼市では水産加工会社や漁業協同組合が共同で大型の冷蔵冷凍設備を建設しているほか、市や商工会議所など6団体で「気仙沼雇用創造協議会」を設立し、職業能力の開発、産業人材の育成、新製品の開発等に取り組んでいる。また、相馬はらがま朝市クラブは、相馬産の食品等をインターネットで販売するオンラインセレクトショップの運営や、行政や非営利団体、企業、学校等で復興のための情報共有を行う「そうま未来づくりミーティング」の実施等に携わっている。各地域で取り組まれる新たな試みを活かして雇用の創出につなげていくとともに、それぞれの地域・産業の課題に取り組み、復興需要が収束した後も持続しうる雇用を確保することが求められる。

(75) ただし、仮設住宅の買い物支援のような取組は、雇用創出のみならず被災者のケアとしても有益であるため、前述の相馬市のように、こうした活動を雇用創出の観点ではなく福祉の観点からとらえ直す見方も出てきている。永松によれば、キャッシュ・フォー・ワークの取組には、一時的な雇用を創出する「つなぐ」役割だけでなく、労働市場の対象とならないコミュニティの機能を補完する「みたす」役割もあるとされ、後者の役割は、必ずしも一時的なものである必要はないという。永松 前掲注(1), pp.78-82。

(76) このような人手不足に対応するため、気仙沼市の水産加工業では外国人技能実習生を受け入れている。水産加工業で外国人技能実習生を受け入れているのは同市だけではなく、「日本の水産加工業の従業員の1割、1万5千人が実習生」との指摘もある。「被災地 仕事は外国人頼み 人手不足 実習生がカバー」『朝日新聞』2014.3.7。

(77) 全国規模で「きまって支給する現金給与額」を見ると、食料品製造業（男女計、学歴計、企業規模計）では245.7千円であるのに対して、産業計（男女計、学歴計、企業規模計）では325.6千円となっている。厚生労働省「第1表 年齢階級別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額—E09 食料品製造業」『平成24年賃金構造基本統計調査報告 第2巻』2013, p.12; 厚生労働省「第1表 年齢階級別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額—産業計」『平成24年賃金構造基本統計調査報告 第1巻』2013, p.2。

(78) 水産加工工場で働いていた労働者の大半は中高年の女性であり、生活費を稼ぐ必要から、震災後は別の職場に再就職する者が多かったことが指摘されている。伊藤 前掲注(7), p.23。

おわりに

今回現地調査を行った気仙沼市、相馬市は、ともに震災後、人口の減少が進んでいる。地域に安定的な雇用を創出することは、人口の流出を抑え、人口減少に一定の歯止めをかけることにつながる。被災地の雇用環境は、復興需要もあり、短期的に見れば良好であるが、長期的な雇用の受け皿となる地域の産業は、地域や産業によって異なる課題を抱えている。

震災後の雇用確保と復興作業の両立を図った被災者自身の手による雇用復興の取組は、2014

年7月時点で気仙沼復興協会、相馬はらがま朝市クラブともに活動を続けており、雇用創出に一定の役割を果たしている。これらの活動は、行政からの事業を請け負う形で行われているため、公的な雇用の側面を有しているが、将来的には、公的な雇用から地域の産業へ移行していくことが課題となる。しかし、復興需要の収束後も長期的に雇用を支えていくべき地域の産業にはそれぞれに課題があり、いまだ復興の途上にある。課題解決のために、国や地方自治体、民間の関係者が一丸となった取組が求められる。

(こはり たいすけ)