

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—



平成24年（2012年）4月9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

この提言は、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	大西 隆	(第三部会員)	東京大学大学院工学系研究科教授
副委員長	小林 良彰	(第一部会員)	慶應義塾大学法学部客員教授
幹事	大沢 真理	(第一部会員)	東京大学社会科学研究所教授
幹事	川本 明人	(第一部会員)	広島修道大学商学部教授
	佐藤 学	(第一部会員)	学習院大学文学部教授
	杉田 敦	(第一部会員)	法政大学法学部教授
	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研究科長・医学部長
	渡部 終五	(第二部会員)	北里大学海洋生命科学部応用生物化学講座資源化学研究室教授
	有信 睦弘	(第三部会員)	東京大学監事
	池田 駿介	(連携会員)	建設技術研究所 池田研究室長
	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

日本学術会議上席学術調査員 中島 由佳

(協力者)

提言及び巻末図表の作成にあたり、以下の方々に御協力いただきました。

中石 齊孝 復興庁参事官

八木 信行 東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

# 要 旨

## 1 作成の背景

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、人類の記録上4番目の大きな地震、その30分から6時間後にわたる7波の津波、津波等によって全電源が喪失して引き起こされた東京電力福島第一原子力発電所事故による複合災害であり、未曾有の被害をもたらした。

津波から生じた人的、物的被害は甚大であり、被災者・被災地域から住居とともに職場をも奪った。被災者は、深い心の傷と仮設住宅等での不自由な生活にもかかわらず、恒久的に安全な社会を実現するための復旧・復興活動に立ち上がっている。復興されるまちは、多面的な意味で「災害に強いまち」でなければならない。また、被災地域を支える産業が着実に根付き、その産業のもとで雇用が確保されなくては、暮らし続けることはできない。さらに、原子力発電所事故については、最終処理の完了まで1世代以上にもわたる時間を要する恐れがある。多数の人々が長期間の避難を余儀なくされるなかで、放射線被ばくの恐れのある人々の長期的な健康管理体制の構築や、放射性物質が沈着した地域における除染対策が急務となっている。

こうした復興の諸課題に対して、被災者にとって切実に必要な知見が、科学の諸分野の営為を結集しつつ具体的に提供されることが求められており、それが日本学術会議の任務ある。第21期日本学術会議は、3月11日の大震災発生直後から、東日本大震災対策委員会を設けて7次にわたり緊急提言を発出するなどの取り組みを展開してきた。2011年10月の第22期日本学術会議の発足にあたり、東日本大震災対策委員会を継承して東日本大震災復興支援委員会を設置した。11月16日には本委員会のもとに、災害に強いまちづくり分科会、産業振興・就業支援分科会、放射能対策分科会を設けた。

復興事業には巨額の予算が見積もられているが、それが適切に充当され、雇用創出効果や所得誘発効果を発揮することは、被災地のみならず我が国の経済と財政全体の持続可能性にとって死活的に重要である。こうした観点から本産業振興・就業支援分科会は、被災地域の雇用と産業の情勢、就業支援と産業振興にかかるニーズを分析し、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ものである。

## 2 現状および問題点

東日本大震災の被害は、量的に阪神・淡路大震災をはるかに凌ぐだけでなく、質的にも留意すべき特徴をもつ。未曾有の津波が沿岸地域において製造業を含む水産関連、農業関連のインフラに壊滅的な打撃を与え、被災者から住居とともに職場をも奪った点である。そのため復興においては、住居の確保とともに、産業の復興・振興、新たな雇用の創出に対する支援が重要である。

各界各層、とりわけ被災者自身の復旧・復興の努力により、東北経済全体としては震災前の水準を回復しつつある。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」が懸念されている。そこで本分科会は、雇用情勢およ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・復興の偏りともいふ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る。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る。

この間、雇用保険制度では被災地に特別の給付期間延長を行ってきたが、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る。2012年4月末までに1万人の支給が終了し、再就職ないし所得へのニーズが本格化することに対して早急な対策をとるべきである。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ている。被災者・被災地域における求職・職業訓練へのニーズにたいして同制度は有効に応答するべきであり、本提言では、同制度が有効に活用されるための方策を提案する。

また、産業振興策としては、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」を検討する。同事業は、これまでの大災害では行な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、高く評価される。そのうえで、特に沿岸地域の産業再建と就業機会の創出を図る上で同事業をさらに活用するための方策を提案する。

### 3 提言の内容

#### (1) 労働市場のミスマッチを改善するために

##### ① 労働市場の現状に即した求職者支援制度の改善を

###### ア 地域別属性別の就職率目標へ

民間訓練機関が就職の困難な地域の被災者を訓練し、就職した場合にはより多くの奨励金が得られるといった誘因のシステムを導入する。また、申請職業訓練要件として、属性別ならびに地域別の就職改善率目標を設定する。

###### イ 他の雇用復興推進事業との連携

雇用復興推進事業等による雇用創出の要件として、求職者支援制度によって訓練を受けた人々を積極的に採用する方針を示す。諸制度を適切に組み合わせることにより、求職者とともに求人企業のニーズにも合致した人材の確保を図る。

###### ウ 世帯単位の緩和を

訓練受講に関しては世帯に1人という要件をはずし、給付金の受給に関しては、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。

##### ② 「福祉から就労へ」との連携を

生活保護を「利用しやすく自立しやすい」制度とし、「福祉から就労」支援事業を被災地で機能させるうえでも、ハローワークにおける支援ナビゲーター等の要員確保など、きめ細かな個別支援体制の整備拡充をはかる。

### ③ ハローワークに十分な要員を

潜在的な求人を開拓し労働市場のミスマッチを改善するため、及び求職者支援制度を円滑に運営するためにも、ハローワークにおける要員を十分に確保する。

## (2) 被災地の地域産業を復興するために

### ① 「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」

この事業に関して、次の点を提言する。

- ・地域経済に必要な不可欠な企業については、単独企業でも補助ができる制度運用
- ・嵩上げ工事に伴う補助金の繰り越しを2016年3月末まで認める
- ・申請期間に十分な余裕をもたせ、手続き等の面を簡素化、柔軟化するとともに事業進捗に応じて各年度毎に支給する
- ・基礎自治体単位で補助金・融資の優先順序を決める仕組みにする

### ② より円滑な復興の推進を

- ・「縦割り行政」の弊害を防ぐため、省庁間連携を強化する
- ・ワンストップサービスの役割を果たせるよう基礎自治体等を活用する
- ・「二重債務」解消のため、国や自治体等が生産設備を貸与する制度を創設する
- ・無償譲渡された資産についても、被災代替資産の特別償却を適用する
- ・福島県では、長期にわたる「仮設」事業支援と事業再開支援の制度を創出する

### ③ インフラの長寿命化修繕を行う人材の育成を

損壊を免れた道路・橋梁・港湾岸壁・河川水門等についても長寿命化修繕が必要である。特に、市区町村レベルの長寿命化修繕に関して、地元中小業者には緊急的補修と点検・保全を担うことが期待される。

## (3) 住民主体で仕事を起こし地域を活性化するために—「復興法人」の創設を

被災地でできるだけ多くの人々が就業し復興の担い手となれるよう、地域住民主体の多様な「復興法人」（仮称）が叢生することを期待し、そのための環境の整備を提言する。

様々な形態が考えられる復興法人のうち、株式（持分）形式で出資を集める社会的企業（起業）をモデルとするならば、そのポイントは、出資に税制優遇等のメリットを与え、反面で配当は与えない、持分の譲渡および法人精算時の持分の取り戻しを認める、出資額と意思決定権は切り離す、などである。

また、公益法人をモデルとするならば、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の別表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、その他に政令で定めるものに含ませることにより、枠組みを提供する。さらに、中期的には、復興法人の特質に則した公益認定基準を設け、その公益認定を促進することを目的とする「復興法人の公益認定に関する法律」を検討する。

## 目 次

1	はじめに	1
2	被災地における産業・就業の現状と課題	3
	(1) 依然として厳しい雇用情勢—労働市場のミスマッチ	3
	(2) 一様ではない産業復旧・復興	4
	(3) 雇用保険の特例措置と期限切れ後の課題	6
	(4) 若者や子どもへの影響	8
	(5) 小括	8
3	就業支援策の現状と課題	10
	(1) 被災地の雇用で活用が期待される求職者支援制度	10
	(2) 求職者支援制度の現状	10
	(3) 求職者支援制度の課題	11
	(4) 被災地における求職者支援制度の課題	11
4	産業振興策の現状と課題	13
	(1) 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の現状	13
	(2) 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の課題	15
5	産業振興・就業支援に向けた提言	16
	(1) 労働市場のミスマッチを解消するために	16
	(2) 被災地の地域産業を復興するために	18
	(3) 住民主体で仕事を起こし地域を活性化するために—「復興法人」の創設を	20
6	おわりに	24
	<用語の説明>	26
	<参考文献>	31
	<参考資料 1> 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	32
	<巻末図表>	33

## 1 はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、死者・行方不明者1万9千人強、全壊・半壊した住家数37万弱、被害ストック額17兆円弱と推計され、いずれをとっても、その被害の大きさは、16年前に発生した阪神・淡路大震災をはるかに凌ぐものとなってしまった(巻末表1)。

被害の数量的大きさに加え、東日本大震災は質的にもいくつかの特徴を持つ。津波による被害が特に大きく、沿岸地域において製造業を含む水産関連、農業関連の施設が倒壊し(巻末表2)、自らの住居とともに職場をも失った人が多い。阪神・淡路大震災では、兵庫県東部のように大阪に通勤する人が多く、自宅は失っても職場は残った場合が多かった。これに比べると東日本大震災の被災地では、沿岸部を中心に第一次産業の自営業者の比率が高く(巻末図1)、地理的に内陸部へ通勤することは容易でないことから雇用者の場合も職住接近している者が多く、結果として住居と職場の同時喪失を招いた。さらに、地域ぐるみで避難を余儀なくさせた原発事故はこうした被災傾向に輪をかけた。

それだけに、今回の被災者・被災地住民にとっては、住居の確保とともに、産業の復興・振興、新たな雇用の創出に対する支援がきわめて重要となっている。しかもその際に、被災3県を含む東北地方が、高齢化の進展や人口減少、そして財政力の低下というわが国の抱える問題を先取りしてきた地域である点に留意が必要である(巻末表3、巻末図2、巻末表4)。

そうした諸条件のもとで、大震災から1年の間に、被災地の被災者と住民、企業、自治体、国が、復旧・復興の取組みを展開してきた。この結果、復興庁によれば、災害廃棄物(がれき)の撤去は、2012年1月31日においてすべての市町村で完了した、とされている(建物解体により発生するがれきを除き、警戒区域等を除く)。電気・水道・ガス・道路等のインフラがほぼ復旧し、鉄道についても幹線部は平常に戻っている。通信・郵便・病院・学校などの主な公共サービス等も、おおむね復旧している[1]<sup>1</sup>。

他方で、被災者の生活再建に直接に関わる地域産業では、再建が立ち遅れ、就業問題が深刻化している。日本銀行仙台支店の「2011年の東北経済の動向」(2011年12月15日発表)によると、「復旧過程の様々な特需の発生もあって、東北経済全体としては震災前の水準を回復する経済指標が多く見られるようになった一方で、太平洋沿岸部の被災地においては復旧作業が続いており、震災が残した傷跡は今なお深い」という状況である。ここで留意すべきは、東北内陸部の自動車や電子部品等のサプライチェーンの寸断については、夏の時点で解消に向かったものの、津波被災地や東電福島第一原発周辺地域では経済活動が大きく損なわれ、「建設業を中心とする人手不足と大量の失業者が併存している」と指摘されている点である[2]。被災地域間での「復興格差」が広がりつつあることが懸念されるのである。

それぞれの地域で復興が確実に行なわれるためには、被災地域を支える産業が着実に根

---

<sup>1</sup> ただし、インフラの中では港湾の公共岸壁で復旧率が73%、公共サービスの中では病院の復旧率(入院の受入制限または不可を行っていない病院の比率)が81%と、遅れている側面もある[1]。

付き、その産業のもとで雇用が確保されることで、被災者はじめ被災地の住民の安定した生活が持続的に実現される必要がある。また、復興予算の総額は5年間で19兆円、10年間で23兆円と見積もられており、復興債12.5兆円のほか復興特別課税10.5兆円や税外収入で賄われる。巨額の復興予算が適切に充当され、雇用創出効果や所得誘発効果を発揮することは、被災地のみならず我が国の経済と財政全体の持続可能性にとって、死活的に重要である。こうした観点から、本分科会は、被災地域の雇用と産業の情勢、就業支援と産業振興にかかるニーズを分析し、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、設置された<sup>2</sup>。本提言は、第2章で被災地における産業・就業の現状と課題を整理し、第3章では就業支援策の現状と課題を述べる。第4章では、産業振興策の現状と課題を指摘し、第5章で労働市場のミスマッチの改善、被災地の地域産業の復興、そして住民主体の仕事起こし・地域活性化にむけて、「復興法人」（仮称）の創設への提言を行う。

---

<sup>2</sup> 日本学術会議のこれまでの取組みとその効果（第21期の関連提言）については、東日本大震災復興支援委員会の提言を参照されたい。



## 2 被災地における産業・就業の現状と課題

### (1) 依然として厳しい雇用情勢—労働市場のミスマッチ

まず確認したいのは、被災3県の雇用情勢が上向きに見えるものの、沿岸部など震災・津波被害の大きかった地域を中心に、雇用情勢は依然として厳しい、という点である。ただし、以下の統計の多くは公共職業安定所（ハローワーク）を通じて把握されており、相談や求職のためにハローワークに来所しない人の状況は反映していない。ハローワークに来所しやすいのは、雇用保険の加入者であって、失業手当の給付を期待できる人であると考えられる。短期・短時間の雇用者や自営業者等で失業した人の状況は、捉えにくいことになる。

雇用情勢が上向きであることを示すいくつかの指標を見よう。厚生労働省「被災3県の現在の雇用状況（月次）」の2012年3月版で、被災3県の求人、求職、就職の状況（季節調整値）を見ると、2011年3月11日の大震災以降、震災復旧関連求人の増加や製造業の生産の回復等により新規求人数が伸びており、2012年1月の被災3県計で45,752人となっている。その一方で、新規求職者は4月をピークに減少し、9月以降の横ばい傾向が、12月および2012年1月には減少し、1月に29,430人となっている[3]。

就職件数は6月をピークに緩やかに減少し横ばい傾向が続いており、2012年1月には10,088人となっている。しかし、就職件数は、5月以降9か月連続で前年同月比を上回っている。また、雇用創出基金事業による就職件数は、2012年2月24日現在、岩手県6,670人、宮城県9,594人、福島県13,274人で、被災3県合計で29,538人である[3]。被災3県の就職率（就職件数÷新規求職者数）を計算すると、被災3県ともに5月以降上昇傾向にあり、対前年同月と比べても、6月以降は被災3県とも前年の就職率を上回っている。

また、有効求人倍率（季節調整値）も、5月以降8か月連続で上昇傾向が続いており、2012年1月には、岩手県0.75倍、宮城県0.82倍、福島県0.74倍となっている[3]。被災3県別に一般（常用及び臨時・季節労働）とパート別の推移をみると、パートの有効求人倍率が一般を上回っているが、双方とも上昇傾向にあり、被災3県ともに同じ傾向にある。被災3県の有効求人倍率はパートが全体の有効求人倍率を引き上げているように見えるが、一般の求人倍率が低いわけではない（巻末図3）。

このように、被災3県の雇用情勢は上向きに見える。しかし、沿岸部など震災津波被害の大きかった地域を中心に、雇用情勢は依然として厳しい。すなわち、ハローワーク（職業安定所）別の有効求人倍率（原数値）は、岩手県では北上市の1.14に対して、二戸市は0.47、宮古市は0.59、久慈市0.66、大船渡市0.71となっている。宮城県では、仙台市の1.10に対して、気仙沼市が0.47、大河原市0.54、塩釜市0.65となっている（福島県の様相はこれとは異なり、東京電力福島第一原子力発電所の事故による避難区域が多い浜通りの有効求人倍率が中通りや会津より高くなっている）[4][5][6]。

高校や大学の卒業予定者の就職内定状況は、どうなっているだろうか。厚生労働省の2012年3月16日の報道発表により、2012年1月末現在の新規卒業者の就職内定状況を見ると、まず高卒予定者の内定率では、全国が86.4%、岩手県が92.5%、宮城県が88.1%、

福島県が 88.7%で、いずれも前年同期比で改善しており、被災 3 県、特に宮城県の改善幅が全国よりも高い。各労働局のデータで 2012 年 1 月末現在のより詳しい状況を見ると、3 県とも就職内定者数が増加したが、就職先を県内と県外に分けると、3 県とも県外への就職内定者数のほうが大きく増え、とくに福島県では県内への内定者数が 4.3%減り、県外への内定者数が 25.9%増となった。高卒の人材の県外就職が強まったといえよう。

一方、4 年制大学卒業予定者の内定率では、厚生労働省の 3 月 16 日の報道発表による 2012 年 2 月 1 日現在の全国の数値が 80.5%、地区別では関東地区の 83.3%に対して北海道・東北地区は 79.1%である。岩手労働局による岩手県の 2012 年 1 月末現在の数値は 68.3%である。ただし、岩手県での県内就職内定者の比率は高まった。宮城県では 2011 年 11 月末現在で、県内就職内定者が昨年より 8.8%増えたのに対して、県外就職内定者は 12.4%増である。

## (2) 一様ではない産業復旧・復興

### ① 業種別の復旧・復興の偏りと雇用情勢

震災による産業への影響の大きさは、鉱工業生産指数の動きに現れている。被災地域（「東北地方太平洋沖地震にかかる災害救助法の適用について第 11 報」及び「長野県北部の地震にかかる災害救助法の適用について第 1 報」により災害救助法の適用を受けた市区町村）における鉱工業生産指数は、地震の起こった 3 月時点で、前の月に比べ 32.1%も低下した。その後、6 月までは、前月比 3.6%、19.5%、7.5%と一定の回復を示したが、7 月以降、再びマイナスに転じ、12 月まで横ばいの状態が続き、依然として震災前を 7 ポイントほど下回っているなど、厳しい状況にある（巻末図 4）。

特に、被害が最も大きかった宮城県は、2011 年 12 月の時点でも震災前の 7 割程度の生産水準にとどまっている。業種別には、自動車（輸送機械）で 8 割、電子部品・デバイスで 77%まで回復したのに対して、食料品製造では 55.6%にとどまっている [7]。宮城県の製造業の業種別ウェイト（2005 年基準 鉱工業生産指数）は、電子部品・デバイスが 19%、食料品が 18%であり、食料品製造業の復旧はきわめて重要である。その宮城県の食料品製造業の 37%を占めるのが、水産加工業（水産食料品製造業）である [7]<sup>3</sup>。

業種別の復旧・復興の偏りは、雇用情勢にも反映している。産業別に見ると、被災 3 県の新規求人数では、震災復旧事業に伴い 4 月から「建設業」の求人が多く寄せられ、12 月においても対前年同月比で 121.6%増（2,222 人増）となっている（巻末図 5）。

建設業では人手不足が深刻となり、労賃の高騰などにより、仙台市を中心とする宮城

---

<sup>3</sup> 産業大分類の製造業は、食料品製造業からその他の製造業の 24 業種に中分類され、そのうち食料品製造業が水産食料品製造業を含む 9 業種に小分類される。水産食料品製造業の細分類は、水産缶詰・瓶詰製造業、海藻加工業、水産練製品製造業、塩干・塩蔵品製造業、冷凍水産物製造業、冷凍水産食品製造業、その他の水産食料品製造業、である（総務省「日本標準産業分類」。本提言では、関係者が使用することが多い「水産加工」の語を用いる。

県などで、入札の不調・取り止めが相次いでいる[7]。また、雇用創出基金事業により、4月から6月にかけて「公務、その他」による求人増が目立つ。製造業も4月以降、徐々に回復をみせており、12月には、対前年同月比で40.1%増(965人増)となっている(巻末図5)。

職業別では、「専門的・技術的職業」、「福祉関連」、「建設・土木」等の資格や技能を有する職業も、求人が求職に対して多い。しかし、「食料品製造」や「生産工程・労務」、「事務的職業」では、求職に対する求人の乏しさが顕著である[1]。

## ② 水産加工業を中心とした製造業の回復の遅れ

宮城県の主要産業の一つである食料品製造業に目を移すと、水産加工業を中心とした製造業の回復が漁港によって異なることが、地域ごとの雇用のミスマッチを生んでいる。例えば、宮城県のハローワーク塩釜管内や石巻管内、気仙沼管内で見ると、石巻や気仙沼では、「製造業」の有効求人数が圧倒的に足りないが、塩釜では逆に有効求人が上回っている(巻末図6)。その背景には、震災前の水揚に対して、塩釜では2011年12月までに109%まで回復したのに対して、女川は19%、石巻は18%、気仙沼は39%までの回復にとどまったことが挙げられる。また、4月までの回復見込みでは、石巻の40%に対して気仙沼は30%にとどまる[8]。石巻と気仙沼の回復の遅れについては、水産加工業の立地域が地盤沈下し、嵩上げとインフラ整備を必要としているという事情が大きい[7]。

宮城県経済の18%を占めていた食料品製造業では、事業所の25%が気仙沼・石巻圏に立地しているため[7]、両地域の復旧は県経済にとって重要である。特に気仙沼においては、製造業の従業者の7割近くを食料品製造業が占めている(巻末表5)。気仙沼におけるフカヒレ加工など、水産加工は一大産業である[7]。しかし、震災前に100社以上あった水産加工場は津波でほぼ壊滅し、2012年2月下旬までに再開した工場の割合は1/4程度である(『朝日新聞』2012年2月27日)。気仙沼の震災前の水揚は、カツオ、サンマ、マグロを中心に200億円を越えており、石巻の160億円、塩釜の90億円と比べても、復旧の遅れが県経済に及ぼすダメージは大きい<sup>4</sup>[8]。

さらに、気仙沼の食料品製造業の常用労働者の6割を女性が占め、製造業の女性常用労働者の8割近くを食料品製造業が占めていた(巻末表5)。津波による食料品製造業の壊滅はまた、女性の雇用の喪失をも意味する。一家の重要な稼ぎ手であった女性の職場復帰が進まないならば、職住をともに失った地域の産業とともにそこに住む世帯の復旧・復興もおぼつかないことになる。

## ③ インフラの復旧を担う建設・土木作業における人材の不足

---

<sup>4</sup> もちろん、水揚が小さい漁港が重要でないというのではない。2003年の農林水産大臣からの諮問に対して、日本学術会議が2004年に提出した答申「地球環境・人間生活にかかわる水産業及び漁村の多面的な機能の内容及び評価について」によれば、水産業と漁村は、食料・資源を供給するという本来の役割のほかに、多面的な機能を果たしており、その外部経済は重要であると評価している。

一方、「建設・土木作業」を見ると、塩釜、石巻所では有効求職者数が足りないが、気仙沼では復旧・復興事業が遅れていることから未だに有効求人足りない状況となっている（巻末図6）。ただし2012年1月の求人・求職バランスシートでは、気仙沼でも建設関係の求職者数が足りない状況になり、建設躯体工事の職業や建築・土木技術者等の有効求人倍率が高い。

建設業の現下の人手不足に関しては、震災前から建設業が技能労働者の確保に悩む業種だったという事情に留意する必要がある。すなわち、建設投資額が公共投資を中心に大幅に減少したことを背景として、全国的に建設業では、全産業平均と比べて早いペースで就業者の高齢化が進展し（55歳以上が33%）、若年入職者が減少していた（1997年の約1/5）。若年入職者の減少には、労働条件・労働環境のほか、職業イメージ、社会保険等福利厚生未整備などが影響している[9]。

近年、建設業の事業所数も従業者数も減少し、中規模（従業者10人）以上の建設企業の数が大幅に減少し、小規模の建設企業の割合が増加してきた。こうした小規模化の傾向は、地方圏で顕著であるという[10]。総務省の経済センサス（2006年までは事業所・企業統計調査）によれば、2001年から2009年の間に、全国では建設業の事業所数と従業者数は、それぞれ3.8%と12.6%減少した。これに対して岩手県、宮城県、福島県では同期間に、建設業の事業所数は、それぞれ11.2%、6.7%、9.1%、従業者数はそれぞれ28.8%、15.1%、20.8%減少しており[11][12]、被災3県の建設業には、復旧・復興を担う体力が十分でない場合が少なくないと推測される。被災地における建設業の供給力不足の改善が求められる一方で、復旧・復興需要が一巡した後は、被災地の建設投資が大きく減少する可能性もある。新規設備投資をためらう傾向は否定できないと考えられ、復旧・復興需要が一巡した後を見通した対応が課題である。水産加工業の再生とともに、建設業の持続可能性の確保も含めて、地域復興のスピードの差や地域の実情に則した産業振興・雇用創出が求められている。

### (3) 雇用保険の特例措置と期限切れ後の課題

#### ① 雇用保険の特例措置

職場を失って所得が途絶えても、津波や地震による設備の倒壊など、使用者の責に帰すべき事由に当たらない休業については、労働基準法により雇用者に休業手当を支払う責任は生じない（自営業者等には、もとより労働法は適用されない）。

急激な経済環境の変化による離職者の増大を抑制する制度として、従来利用されてきたのは雇用調整助成金制度である。しかし、雇用調整助成金は、経済上の理由による休業に対して、経営再建を支援するための事業主同士の連帯に基づく保険制度である。そのため、やはり災害による直接被害であって、経済上の理由ではない休業は、雇用調整助成金の対象とならないという問題が生じた。この度の津波・地震被災もこれにあたり、福島原発事故により、事業所が警戒区域に指定されたことによる休業も、同様に助成対象とならないことを意味した。

東日本大震災後、激甚災害の指定に伴う雇用保険の特例措置に基づいて、賃金を受

け取ることができない被害者に対する失業手当の特例支給がなされることになった。具体的には、事業所への直接被害により休業となり、賃金が支払われない場合、離職していなくても失業手当の受給が可能とされた。つまり、今回の特例措置では「離職」の要件が緩和されたのである。この措置により、被災地のハローワークには3月から4月にかけて、失業手当の申請のため、長蛇の列が連日続いた。また、失業手当は、通常の規定にしたがう日数に加えて、個別延長給付（原則60日分）、特例延長給付（さらに60日分）、広域延長給付（さらに90日分）と、支給期間を特別に延長する措置が取られた[13]。

雇用保険の取り扱い状況を具体的にみると、宮城労働局管内における被保険者資格喪失者（離職して雇用保険の適用外となった者）の数（2011年3月12日～2012年2月19日までの合計数）は、対前年同期比では32.7%増、以下、同様に離職票交付件数が43.4%増、受給資格決定件数が60.5%増、受給者実人数が94.0%増となっている。さらに津波の影響が重大であった気仙沼所管内で見ると、被保険者喪失件数が240.4%増、離職票交付件数が333.4%増、受給資格決定件数が522.7%増、受給者実人数が883.8%増となっており、事態の深刻な状況がうかがえる[14]。

## ② 雇用保険期限切れ後の課題

とはいえ、雇用保険は自営業者等を対象とせず、雇用者であっても労働時間等によって適用されない場合があることに注意する必要がある。また、雇用保険を適用されていても離職前の被保険者期間が短かったり、現在において「いつでも就職できる能力」に欠けるなどの事情で、失業手当の受給資格がない場合が少なくない<sup>5</sup>。

2011年5月以降、有効求人倍率などが上昇してきた反面で、雇用保険受給のための手続き件数（雇用保険離職者票等交付件数）は、2011年3月12日から2012年2月19日の約11か月間で23万654件（前年同期比1.4倍）に達している。雇用保険受給者について、個別延長給付、特例延長給付、広域延長給付を含めて実人員を見ると、6月の81,179人（前年比101.9%増）をピークに徐々に減少してきたが、1月においても62,528人（同103.8%増）である[3]。そのうち広域延長給付の受給者が9,630人に上った[13]。

被災3県の雇用保険受給者実人員を男女比で見ると、2011年3月は男性50.5%、女性49.5%であったが、4月以降、女性の占める割合が上昇傾向を続け、2012年1月には女性が58.8%となっており、女性の相対的な就職難がうかがえる[15]（巻末図7）。宮城労働局「雇用保険関係主要指標」により、被害の大きかった宮城県沿岸部の受給者実人員を対前年同月比で見ると、2011年12月にはハローワーク石巻管内で296.1%増、ハローワーク気仙沼管内では549.8%増となっており、沿岸部の雇用情勢が厳しいことを示している。

<sup>5</sup> 次のような状態にあるときは、失業手当を受けることができない。1) 病気やけがのため、すぐには就職できないとき、2) 妊娠・出産・育児のため、すぐには就職できないとき、3) 定年などで退職して、しばらく休養しようと思っているとき、4) 結婚などにより家事に専念し、すぐに就職することができないとき。

2012年1月20日時点で、広域延長給付の支給が終了した被災3県在住者は1,039名であったが、そのうち就職決定者は522名と、ほぼ半数である。また2月17日までの終了者は3,510人であったが、そのうち就職決定者は921人と3割弱にとどまった。このように、失業手当の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る。終了者は4月末までに最大10,834人に上ると推計されている（他地域への避難者を含む）（『朝日新聞』2012年3月3日）。被災者の再就職ないし所得へのニーズが本格化するのである。

#### (4) 若者や子どもへの影響

こうした被災地における深刻な雇用状況は、若者の就職にも影響している。特に、被災地では東日本大震災発生以前より若者の雇用が悪化していた。例えば、宮城県全体における最近の新規高卒者内定率を各年1月末で見ると、2008年3月卒の82.8%（気仙沼所で98.7%）をピークに2009年3月卒が80.8%（97.8%）、2010年3月卒が68.8%（84.1%）と落ち込んでおり、大震災発生直後の2011年3月卒が70.9%（79.2%）となっている。これに対して、2012年3月卒の内定率（2012年1月末現在）を見ると、宮城県全体で88.1%（気仙沼所で92.9%）と一見、改善しているように見えて、県内求職者数は宮城県全体で対前年度比-17.5%（気仙沼所で-16.9%）と大幅に減少しており、県外での就職に依存する割合が高くなっており、被災地の経済の将来を支える若者の流出が懸念される[14]。

また、就業の格差による親世代の社会経済的地位やメンタルヘルスの格差は、現世代のみならず子ども世代の幸福にも大きく影響を及ぼす。例えば、親の経済的困難は子ども世代の進学率にも影響し、将来的な学力にも長きにわたって影響し続ける。このたびの震災で父母どちらかを亡くした震災遺児は1,295人に上る（2011年8月31日現在）。ひとり親家庭においては特に、経済的困難、就労の不安定さ、労働条件、子育て負担が厳しい。経済的困難が世代を超えた連鎖とならないようにすべきである。

例えば、2011年度卒（2012年2月6日付）の対前年度比大学等進学率（含、大学・短期大学の通信教育部への進学）を見ると、宮城県では-2.2%、福島県でも-1.8%と全国平均の-0.4%を上回っており、被災地における産業や就業の厳しさが子ども世代に影響している可能性を伺わせる[16]。

#### (5) 小括

これまで見てきたように、東日本大震災の被災地における産業復興は未だに厳しい途上にある。内陸部における自動車や電子部品・デバイスについては、一時、サプライチェーンの輪から被災3県が抜けるのではないかと懸念が見られたが、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」や各経済団体・民間企業による支援の成果もあって復興への道が開けつつある。これに対して、沿岸部における食料品製造業、特に水産加工業については、漁港地域や周辺部の嵩上げをしなければ本格的な復興に乗り出すことができないのが現状であり、産業の再建と雇用の回復が遅れている。さらに、復興のための

建設業が管理技術者や技能労働者および資材の不足や費用の高騰から進捗に遅れがみられ、事務的職業については求職に対する求人が乏しく、性別では女性の就職難がうかがわれる。

この間、雇用保険制度では被災地に特別の給付期間延長を行ってきたが、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おり（4月末までに1万人の支給が終了見込み）、再就職ないし所得へのニーズが本格化するために、一刻も猶予のない早急な対策を講じなければならない。つまり、このままでは本格的な復興が進む前に、日常生活を営むための雇用がないために被災地を離れたたり、嵩上げが終了して事業を再開する前に「あきらめ廃業」する者が大量に出ることも懸念される。嵩上げなどのインフラ整備がどんなに進んでも、肝心の人がいなくなれば、被災地の復興は起こりえない。従って、本分科会は、まず現状における雇用確保と産業、とりわけ水産加工業などの地場産業を支援するための提言をとりまとめた次第である。本提言が現実の政策に活かされることで、被災地域における本格的な復興事業が進捗することを心より願うものである。

### 3 就業支援策の現状と課題

#### (1) 被災地の雇用で活用が期待される求職者支援制度

震災後、被災3県における建設業の新規求人は、近年ないほど増加している。また、高齢化が進む被災地では、介護サービスなど福祉関連の仕事へのニーズは大きく、医療・福祉の新規求人も増えている。こうした事情を踏まえれば、沿岸地において水産業や水産加工業が軌道に乗るまでの間、建設業、福祉業における就業機会を拡げることが、当面の雇用対策として有効であると考えられるが、これまで水産業や水産加工業に従事していた人が必要な能力を身に付け、円滑に就業できるようにするため、求職者支援制度<sup>†6</sup>を活用することが期待される。

#### (2) 求職者支援制度の現状

2011年10月1日に開始された求職者支援制度の目的はあくまで就職につながることであり、職業訓練を委託される民間職業訓練には、1年以上の訓練実績とともに就職実績の確保が認定の要件として課せられている。認定は、成長分野や地域の求人ニーズを踏まえた地域職業訓練実施計画に沿って行われることとなっており、東日本大震災により生じた施設の損害回復が十分でない場合等、認定基準を特例的に緩和できる措置も講じられている<sup>7</sup>。

2011年10月から開始されたため、3ヶ月から6ヶ月後の訓練コース終了による就職実績が判明するには、もうしばらく時間を要するが、2011年10月から2012年3月の期間について開講された訓練コースの認定状況（速報値）については以下のとおりである（2011年1月23日時点・厚生労働省発表による）（巻末表6）。

全国では、117,655人分の定員数となる5,544コースが認定されており（一部の審査中と追加申請分を除く）、うち基礎コースは、30,119人を定員とした1,570コースが開講され、より実践志向の強いメニューである実践コースでは87,536人を定員に3,974コースが開講されている。

しかし、全国的に、大都市を含む都道府県ほど定員数、開講コースも多く、受講機会に地域間格差がある。また、厚生労働省でも雇用情勢の厳しい地域において、訓練機関の認定を重点的に行うといった措置は特段講じられておらず、認定はあくまで個々の機関ごとの計画や実績に応じて判断することが強調された。

岩手、宮城、福島の主な被災3県における開講状況は、コース数ではそれぞれ90、140、123の合計353、定員数ではそれぞれ1,469人、2,895人、2,284人である。ちなみに総務省『労働力調査』を用いて、2010年時点の完全失業者1,000人に対する認定コース定員数を求めると、35.2人分となる。都道府県別に該当する数字を求めてみると、岩手、宮城、福島では、2010年の完全失業者1,000人に対する定員数が、42.0人、41.4人、

<sup>6</sup> 以後、<sup>†</sup>のついた語句は、＜用語の説明＞を参照。

<sup>7</sup> その場合には、岩手県、宮城県又は福島県の各県職業訓練支援センターに問い合わせることが求められている。



43.1人分と、全国平均を上回る数値となっている。

なお、2012年2月17日までに雇用保険の失業手当が終了した約3500人のうち、職業訓練を受講することになった者は、福島県で3人程度、宮城県で24人程度、岩手8人程度と推計されている（『朝日新聞』2012年3月3日）。今後、求職者支援制度の認定ならびに利用状況に応じて、地域別の失業率にどの程度の改善傾向がみられたのかといった、エビデンス・ベースの政策評価が重要となる。

### (3) 求職者支援制度の課題

このような求職者支援制度については、以下の課題がある。

まず、初期費用に対する奨励金制度などの措置が講じられていないことがある。その背景には、かつての基金訓練<sup>†</sup>の場合、訓練機関には訓練実施にかかわる助成「訓練奨励金」に加えて、訓練コース新設の際の初期費用に対する助成として「新規訓練設定奨励金」100万円から300万円が支給されたが、受講者の就職実績率についての明確な基準が設けられてこなかったことから、奨励金目当ての訓練実施能力の低い機関も認定されているのではないかという懸念を生んだ経緯がある。しかし、このような懸念への対応は、反面で、訓練委託に対する新規参入を抑制しているという課題につながっている。

また、訓練受講者に対する制度の厳格さも、本制度を利用しにくくしている。訓練受講者には、一定の条件を満たす場合、給付支給期間ごとに月額10万円の「職業訓練給付金」（28日未満の場合、3,580円×日数）と、「交通費」（実費で月最大42,500円）の支給がなされる。職業訓練受講給付金は、最長12ヶ月可能であるが、必要と判断された場合には、24ヶ月まで延長される。ただし前回の受給から6年の間をおかない限り、次回の受給は出来ない。また、給付要件<sup>†</sup>に、世帯の収入や金融資産の上限のほか、「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」が含まれている。さらに、ハローワークに定期的に来所しなかった場合には給付金は以後支給されず、条件に反するような不正受給が判明した場合には、その3倍額までの納付・返還のペナルティが課されるなど、厳格な制度設計となっている。なお、求職者支援制度には、雇用勘定から2011年度には665億円の予算措置が講じられ、2012年度には倍増以上の1,479億円の予算要求が為されている。

### (4) 被災地における求職者支援制度の課題

求職者支援制度は震災復興対策として導入されたものではないとはいえ、本章(1)節で述べたように、被災者・被災地域において活用することが期待されるものであるが、円滑に運用するために、以下の課題を克服することが望まれる。

第1に、現地における認定訓練機関の不足が挙げられる。被災地ではそもそも人口減少や高齢化が進んでいることもあり、民間訓練機関にとっては、開講しても一定数の受講者数を確保することは難しく、設置コストに対するベネフィットは小さい（そもそも求職者支援制度では、訓練コース新設の場合には、その初期費用に対する助成は為されない）。また平地が少ない沿岸部では、がれき処理などで就職が見込める建設機械運転

の職業訓練が実施困難であり、訓練を受けられる機会は、盛岡市、仙台市、福島市など県庁所在地や近隣の都市部に偏在している可能性が大きく、沿岸被災地から訓練機関に通うことは容易ではない。

被災地の人々が集中して都市部で訓練を受けるようにするには、10万円の給付金の支給に加えて、一定期間の住環境のサポートが必要である。具体的には、被災者であることの認定の上に、公的な宿泊施設の利用の便宜をはかる施策が求められる。政府は震災対策として、雇用促進住宅、公営住宅、UR賃貸住宅の活用や、業界団体を通じて社宅の自主的な提供を要請しているが、それらの住宅支援策と求職者支援制度との一層の連携がはからなければならない。また求職者支援制度は、ハローワークの関与が強まることから、被災地と都市部をそれぞれ管轄するハローワーク間の連携を一層密にし、きめ細かな就職支援に支障が生じないようにしなければならない。

第2の課題は、地域によっては、十分な雇用機会が確保できない懸念があることである。例えば、建設・土木業について、求人が見込まれている職種は専門性、難易度が高い職種である場合があり、誰もが就業できることが確実であるわけではない。このため、専門性、難易度の高い職種は全国から集め、それ以外の職種について地元の人を活用するといった工夫等が必要である。

第3の課題として、復興対策として実施される様々な雇用対策との連携が不可欠なことである。例えば、被災地の本格的な雇用復興を図るため、2011年度の第三次補正予算では、規模1,510億円の雇用復興推進事業が導入されている。復興推進事業は、被災地の雇用創出となる事業に対する「事業復興型雇用創出事業」と、「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」の二本立てである[13]。後者は、高齢者から若者への技能伝承、女性・障害者等の積極的な活用、地域に根ざした働き方などができ、将来的な事業の自立による雇用創出が期待される。いずれも2015年度まで最大3年間の支援が行われる。求職者支援制度との連携としては、雇用復興推進事業による雇用創出の要件として、求職者支援制度によって訓練を受けた人々を積極的に採用する方策が講じられなければならない。この他、各経済団体が被災地の自治体と協力して雇用創出を図るなど、民間の知恵も最大限、活用すべきである。

## 4 産業振興策の現状と課題

### (1) 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の現状

#### ① 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業<sup>†</sup>の成り立ち

東日本大震災において、最も深刻な被害を受けた地域は津波被災地域と東電福島第一原発周辺地域であった（巻末表7および8）。被災者・被災地住民の就業機会と所得機会を確保するために、それらの地域産業の再建支援策が強く求められる。ただし原発周辺地域の事情は大きく異なることから、以下では三陸沿岸の津波被災地域について検討する。

一般に三陸沿岸地域では、一部の市街地を除き、漁業—水産加工業—水産関連製造業（造船、漁網・漁具、水産加工機械・器具等）—物流業—卸小売業—飲食店—サービス業連関といった地域産業複合体が、法人経営から生業にいたる多様な経済主体によって形成されていた。気仙沼はその典型地域といえる。

特に気仙沼市では、製造業従業者の7割近くが水産加工関係の食品製造業で働いており、漁港を中心とした水産業の街であった。今回の震災では、漁港と水産加工業が集積する気仙沼湾岸の埋立地が、津波と広範囲な地盤沈下に襲われ、決定的な打撃を受けた。これらの地盤の嵩上げなしには、水産加工業の復興もできない。しかしながら、政府の第三次補正予算が成立したのが11月20日であり、宮城県による建築制限もかけられていることから、漁港関連施設や水産加工場、商店、住宅の再建ができない状況が1年近くも続いている。

土地の嵩上げは、漁港整備や区画整理等の補助事業により行うこととなるだろうが、その中でも注目されるのは、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」である。これは、復興事業計画に不可欠な施設・設備の復旧整備を行う中小企業グループに国費を直接補助する事業であり、国費を直接民間に投入するという点で、これまでの大災害では行われなかった初めての仕組みである。このことは、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る。

一方、特に沿岸地域の産業再建と就業機会の創出を図るためには、課題も見られる。そこで、まず同事業の現状と課題を指摘したい。

この事業は、2011年6月の第一次補正予算において初めて認められた事業である。被災地域の中小企業等のグループが復興事業計画を作成し、地域経済・雇用に重要な役割を果たすものとして県から認定を受けた場合に、施設・設備の復旧・整備に対して国が1/2、県が1/4をそれぞれ上限として補助する仕組みである。

制度の制度立案者によれば、この制度は、もともとサプライチェーンの復旧を念頭においた制度であり大企業も補助対象とされたものだという。また、申請窓口と審査は県が中心に行う仕組みである。本事業は、第一次補正予算から第三次補正予算に対応して、3次にわたって採択がなされた。

一次採択（2011. 8. 5）： 青森、岩手、宮城3県の28グループ  
補助総額179億円（うち国費119億円）

二次採択（2011. 11. 8）： 岩手、宮城、福島、茨城4県の38グループ、  
補助総額234億円（うち国費156億円）

三次採択（2011. 12. 27）： 青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉6県の106グループ、  
補助総額1,651億円（うち国費1,101億円）

## ② 一次採択の内容にみる補助に対する各県の考え方の相違

ここで、一次採択の内容について見ておきたい。同事業は、各中小企業グループからの応募について、各県の計画認定審査会及び国の補助事業審査委員会の審議を経て採択する仕組みとなっている。第一次の公募については、2011年6月9日付で、中小企業庁のホームページに掲載され、募集期間は、6月13日（月）～24日（金）とされた。気仙沼市内商工業者へのヒアリングによると、通信、移動手段が回復していない中小企業にとっては、周知し応募するための期間が短く、対応が困難なスケジュール設定であったという。

この第一次公募の採択分（一次採択）が発表されたのは、8月5日であった。そのうち宮城県と岩手県の採択事業を対比すると、宮城県と岩手県では、採択の考え方がかなり異なるように思われる（巻末表9）。

同補助金は、公募の要件が各県ごとに異なっている。宮城県では、申請グループを「サプライチェーン型」「経済・雇用拡大型」「地域に重要な企業集積型」「水産（食品）加工業型」「商店街型」の5つの類型に分ける一方で、岩手県の場合はこのような類型化を行っていない。特に宮城県では、内陸部で精密機械の製造が活発に行われているため、こうした「サプライチェーン型」の産業も一つの柱として支援する形になったと思われるが、採択においては、必ずしも上記の5類型に均等な形で採択がなされたわけではなく、この「サプライチェーン型」の企業グループが中心となり、三陸海岸地域の地場産業である水産加工業については、女川町と南三陸町のみに留まった。気仙沼の水産加工業者グループについては、三次募集でようやく採択されたのが現状である。一方、岩手県の場合は三陸地域の小都市ごとに基盤産業である水産加工業を中心に採択された。

なお、県への申請窓口をみても、岩手県の場合は商工労働観光部経営支援課であるのに対して、宮城県の場合は経済商工観光部新産業振興課であり、自動車、IT産業等の新産業の誘致、育成を担当する部局となっていた。こうした窓口の特性が、一次採択グループが「サプライチェーン型」に傾斜する結果となったとも考えられる。個々の被災地において被災者の暮らしの基盤をつくっている産業・企業を公平に支援する観点からすれば、県から見て重視すべき産業・企業を重視し「復興格差」を助長しているような誤解を招かないよう対応することが必要である。

この、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」については、選定のための基準が必ずしも明らかではなく、その上、採択されなかった企業グループに対する不採択理由の提示すらないため、採択を受けることができなかったグループにおいては不満が高まっている。円滑な制度運用を行うために、これまでの公募の実績、反省を

踏まえ、具体的な基準の設定、不採択理由の提示について早急に検討することが求められる。

## (2) 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の課題

復興の進捗状況を踏まえ、今後、本事業を被災地の産業活動の再建のために有効に活用する上では、いくつかの課題があると考えられる。

第1は、補助対象が、サプライチェーンにある製造業や商店街に傾斜しがちなことである。これまでの運用の成果もあって、内陸部の製造業が回復基調にあることも踏まえれば、水産加工業、建設業や各種サービス業等地域産業を形成する幅広い業種にも適用することが求められる。特に、本事業の申請手続きにあたっては、基礎自治体、地域の商工会議所等が関与しない仕組みとなっているため、各地域の復興計画、事業との不整合が生じる場合が想定される。インフラの復旧、地盤の嵩上げ、復興都市計画事業との整合性を図る必要がある。

第2は、特に、業種によっては大企業の事業所が入っていることである。限られた財源のなかで、より中小企業支援に重点化すべきである。

第3は、制度運用上の問題である。上記の通り、公募の発表から申請書類提出までの期間が短く、申請者は非常にタイトな作業を強いられる上、書類作成等の手続きが煩雑である。特に津波被害によって会社の経営資料をすべて失った企業の場合、書類作成をすることが極めて困難である。また、事前の要件が曖昧で、不採択結果も不開示であるなど、採択過程が不透明である。さらに、事業の申請・採択・補助金交付までの時間があまりにも長い。実際の工事完了までの資金回転も、「二重債務」問題と結びついて被災企業の重荷となっている。申請者が効果的に補助金を活用できるよう、運用の在り方は抜本的に見直す必要がある。

第4に、本事業においては、形式的にはグループに支援する形ではあるが、実質的には個別企業にも補助金が行き渡る仕組みになっている。しかし、単独企業経営の場合、グループ化できる相手がいなければ申請できないという制約がある。地域経済の核となる役割を果たしていると認められる中小企業には、個別助成も検討すべきである。

上記のように「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」は、これまでの大災害では行な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、大いに期待される。それだけに、本事業ができる限り有効に活用されるように、国および県は知恵を絞り、被災自治体や関係者に寄り添って、制度とともに運用の柔軟化を図るべきである。

## 5 産業振興・就業支援に向けた提言

### (1) 労働市場のミスマッチを解消するために

#### ① 労働市場の現状に即した求職者支援制度の改善を

##### ア 地域別属性別の就職率目標

求職者支援制度が震災復興対策としても効果を発揮するためには、被災地の労働市場の状況を考慮した上で、民間訓練機関が、就職の困難な地域の被災者を訓練し、就職した場合にはより多くの奨励金が得られる誘因のシステムが必要である。

現行制度の下で、訓練機関としては、無業期間が短い、年齢的に若い、さらには高学歴といった比較的就業につながりやすい無業者を選別し、訓練を施すことが、就職実績につながりやすい。反対に、高齢で低学歴の長期失業者など、就業の困難度が相対的に高い人々を訓練機関に受け入れることは、回避される可能性が高い。そのために、就職の困難者が訓練機関から事実上排除される「クリーム・スキミング（おいしいところ取り）」と呼ばれる事態が生じかねない。

このような事態を避けるための、具体的には次の方策を提案する。まず、現在の認定訓練助成費として受講生1人につき、一律に月額5万円を支給するという運用を改め、就業の困難レベルに応じて助成費を傾斜させる方法を導入すべきである。すなわち、離職期間、年齢、性別および性、教育水準、さらには後に述べるように生活保護受給状況などに応じて、訓練受講者の就職困難レベルをランク付けするガイドラインもしくは就業率改善目標を設定し、困難レベルの高い訓練者の就職ほど多額の助成費を事後的に支給する誘因のシステムを構築すべきである。

画一的な就業実績設置を改善することの必要性は、被災地の産業・職業特性についても当てはまる。被災3県の有効求人倍率が改善したといっても、産業・職業・地域によって大きな偏りがあることは、前述したとおりである。申請職業訓練要件として、一律就職率目標から属性別ならびに地域別の就職改善率目標を設定し、それに応じた誘因のシステムを設計しなければならない。

##### イ 他の雇用復興推進事業との連携

雇用復興推進事業による雇用創出の要件として、求職者支援制度によって訓練を受けた人々を積極的に採用する方針が示されれば、無業の人々が積極的に訓練を受けようとする誘因となる。雇用復興推進事業に限らず、その他にも様々な震災対策が既に施されている。例えば、震災後には、被災者雇用開発助成金により887人が、実習型雇用奨励金によって746人が、就職のための第一歩を歩み始めている（巻末表12）。このように、他の雇用復興推進事業と求職者支援制度を適切に組み合わせることにより、求職者のみならず、求人企業のニーズにも合致した復興人材の確保がさらに期待できる。

##### ウ 世帯単位の緩和を

現行の求職者支援制度では、その給付要件に、「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」が含まれている。制度の利用状況や効果を見極めつつ、少なくとも訓練受講に関してはこの要件を除去する必要がある。また給付金の受給に関しては、「配偶者または同居の子及び父母が、週〇〇時間以上就業していないこと」などの条件に改めることが望まれる。

## ② 「福祉から就労へ」との連携を

慣れ親しんだ職場や事業を突然に失った人にとっては、具体的な求職意思を形成することも容易ではない。また、「はじめに」で触れたように、医療・保育・介護などの公共サービスの復旧が相対的に遅れる中で、ケア負担のために、就職はもとよりハローワークに来所することも困難な人が、依然として少なくない。雇用保険の失業手当支給が終了していく中で、就職困難者の一定の人々が生活保護に所得保障を求めることも予想される。その場合にも、地域の持続可能な復興を図る観点から、生活保護が「利用しやすく自立しやすい」制度とならなければならない。また、被災によって地元自治体から離れて生活している人が、生活保護等の生活支援を円滑に受けられるよう、配慮されるべきである。

政府はこの間、生活保護受給者等の就労支援強化に係る様々な政策提言を受け、「福祉から就労へ」支援事業を展開している。そこでは、生活保護受給者、児童扶養手当受給者、住宅手当受給者等、就職困難・生活困難者などに対応する福祉事務所から届いた情報をもとに、地方自治体が就労に関する支援をハローワークに要請するといった協定が締結されている。それを受けてハローワークでは、就職支援ナビゲーターによって、困難者のニーズや生活環境等に併せた就労支援プランを、就労支援メニューのもとに策定している。早期のアウトリーチを含めたハローワークによる支援メニューは、就労に向けたキャリアコンサルティングの他に、職業準備プログラム、トライアル雇用、公的職業訓練等の能力開発、職業相談・職業紹介、個別求人開拓、就労後の定着につなげるフォローアップなど、困難者の状況に応じて多様に準備されている<sup>8</sup>。

被災地では、地方自治体およびハローワークともに多忙を極める中で、「福祉から就労」支援事業の締結は困難か、締結されていても十分に機能していない。この意味でも、支援ナビゲーターなどハローワークにおける要員確保など、きめ細かな個別支援体制の整備拡充が被災地でこそ必要である。

## ③ ハローワークに十分な要員を

被災地における潜在的な求人を見つけ出し、労働市場のミスマッチを改善するためには、ハローワークにおける求人開拓のための要員を確保することが重要である。と

---

<sup>8</sup> それらの「福祉から就労」支援事業および生活保護受給者等就労支援事業によって就労による自立と職場への定着をはかった結果、2008年度には13,288人の支援対象者と就職件数7,153件だったのが、2010年度には21,139人の支援対象者と就職件数12,597件まで着実に増加している。2011年度は12月までの実績による年度計見通しでは約4万4千人の支援対象者と約2万3千件の就職実績へとさらに拡大する見込みである（厚生労働省職業安定局調べ）。

ころが被災地のハローワークは震災直後から、失業給付の手続き、職業紹介への対応など多忙を極めており、新たに求人開拓をするための要員が決定的に不足している<sup>9</sup>。

被災3県における労働局のハローワーク職員1人あたりの有効求職者数は、岩手県で512人、宮城県で776人、福島県で724人と、膨大な人数に及んでいる（2012年1月時点）。そこで労働局では相談員を別途採用し、対応しているが、それでも職員もしくは相談員1人の有効求職者数は、被災3県で平均63人と、依然として相当な数に達している（巻末表11）。求職者支援制度の円滑な運営も、ハローワークの積極的な関与に拠っていることを考えれば、求人開拓を含めた十分な要員確保は欠かせない。

## (2) 被災地の地域産業を復興するために

個々の被災地域の経済は、そこで再投資する経済主体が増え、資金が地域内に循環することで、雇用を回復し、再建の道を歩むことができる。そのためには、基礎自治体を中心となり地域産業の複合構造、世帯の多就業構造を見据えた復興実施計画と産業分野横断的（農・水・工・商・サービス）な進行管理体制をつくらなければならない。

### ① 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の柔軟化と拡充を

この事業は、民間に対し直接、国費を投入する画期的な制度として評価できるものの、少なくとも下記の点について改善が必要である。

第1に、内陸部の製造業が回復基調にあることも踏まえれば、水産加工業、建設業や各種サービス業等地域産業を形成する幅広い業種にも適用することが求められる。また、地域経済の核とみなされる企業については、単独企業でも補助ができるような制度とすべきである。

第2に、嵩上げ工事の必要性から本体復旧工事が後年度になる場合についても、安心して活用できるようにすべきである。具体的には、嵩上げ工事に伴う事業進捗を考慮した補助金の繰り越しを2016年3月末まで認めるようにすべきである。

第3に、被災企業、事業所が申請しやすく運用しやすい補助金制度にする必要がある。申請期間を十分な余裕をもって設定し、手続き等の面での簡素化、柔軟化が求められる。また、交付決定から工事が完成するまでの資金的な手当てについても配慮し、自治体の判断により事業進捗に応じて各年度毎に支給する必要がある。

第4に、補助事業の採択にあたっては、まずは基礎自治体単位で当該地域の被災産業と地域社会の災害被害の個性に基づいて、補助金・融資の優先順序を決める仕組みにする必要がある。県や国は、その上で、全体の予算とのバランスを勘案して採択する仕組みにすべきである。基礎自治体の復興計画・事業との整合性を明確にすることが重要である。

---

<sup>9</sup> 被災3県の労働局では、要員不足に対処するために、ハローワーク等への応援職員が、岩手県で4,248人、宮城県で8,510人、福島県で4,296人と、3県で延べ17,054人の派遣が行われてきた（2011年4月10日から2012年1月28日時点）（巻末表10）。



## ② より円滑な復興の推進を

第2章において述べたとおり、復興には地域差があり、遅れている地域では、なるべく地域全体が一体となって復興できるようにしなければならない。そのために、以下の点が望まれる。

第1に、復興事業をめぐる「縦割り行政」の弊害を防ぐために、省庁間連携を強化する必要がある。例えば、嵩上げを行うための復興基幹事業は、区画整理に関するものや漁港整備に関するものなど様々あり、その事業毎に各省庁の基準が異なることから、気仙沼のように漁港区域が狭く職住が混在した地域一体としての復興が困難になっている。このため、実際の漁港機能に応じた基幹事業の適用や被災地の実情に応じた復興事業の選定を行うに際し、復興庁がアレンジャーとしての機能を果たすなど、政府が被災地の実情に応じた復興全体を調整する役割を果たすことが求められる。

第2に、産業振興については、地域の企業に身近な基礎自治体や商工会議所・商工会等をワンストップサービスの窓口として活用する必要がある。政府は、新たな支援策を検討する際には、こうした基礎自治体や商工会議所・商工会等が窓口として調整機能を果たせるような制度設計を行うべきである。

第3に、被災企業の「二重債務」問題を解消する必要がある。「二重債務」問題は、再建までの期間が長くなれば長くなるほど重くのしかかる。各県に設立された「産業復興機構」はその解消を積極的に図るべきである。同時に、生産設備等に関わる従前債務が残存している企業・経営体に対して、国、地方自治体、商工会議所、商工会、漁協、農協が生産設備を貸与する制度を創設すべきである。

第4に、現在、被災代替資産等(東日本大震災により滅失等した建物・構築物・機械装置・船舶・車両運搬具・二輪車等で適用要件・適用範囲を満たすもの)を2011年3月11日から2016年3月31日までの間に事業の用に供した場合には、取得時期等に応じた一定の償却割合を乗じた金額を、準備金高を限度として特別償却をすることが可能となっている。しかし、この適用を受ける資産は取得した資産に限定されているため、無償譲渡された資産についても資産計上し、特別償却を可能とするよう取扱い範囲を拡大すべきである。

第5に、福島県では、原発事故補償を早く確実にを行う必要がある。比較的長期にわたる「仮設」事業支援と、事業再開のための支援(事業用地確保、投資、雇用確保・維持への支援)の制度創出が必要である。

## ③ インフラの長寿命化修繕を行う人材の育成を

被災地で損壊を免れた道路・橋梁・港湾岸壁・河川水門等を整備する際には、長寿命化修繕が鍵となる。

我が国のインフラにおいては、「高齢化」が深刻であり、例えば、15.5万箇所存在する15m以上の橋梁のうち、2010年で築後30年以上経過するものは8万箇所と半数以上である[17]。15.5万箇所の道路橋の58%は市町村道であり、従来、維持管理はほとんどされてこなかった。

こうした状況への問題意識から、2007年度からは「長寿命化事業補助制度」が開始されていた。しかし、市区町村レベルでは長寿命化修繕計画の策定が遅れたのが実情である（2011年4月時点で市区町村の23%が点検未実施、岩手・宮城・福島は2010年4月の状況）。定期点検を実施していない自治体が、実施していない理由としてあげるのは、予算の確保や技術の不足である[17]。

業者側を見ると、ゼネコンや準大手ゼネコンは、すでに予防保全型の工法や点検方法を開発しているが、修繕の対象が中山間地などに散在することから、大手・準大手の役割はおのずと限られ、地元の中小業者に緊急的補修と点検・保全を担うことが期待されている。そこで課題となるのが、技術と人材であるが[18]、被災地においても、こうした補修、点検・保全を担う人材を育成することにより、雇用創出の機会を拡げることが期待される。

この点で参考になるのが、千葉県いすみ市のモデル事業である。ここでは、鉄道会社のOBや町の職員に維持管理技術を移転した。また、ジョイントベンチャー方式で、技術の移転や共有をおこなったという青森県の橋梁アセットマネジメントの事例もある[18]。こうした長寿命化事業は、高齢者・女性の就業機会となることも期待できる。

### (3) 住民主体で仕事を起こし地域を活性化するために―「復興法人」の創設を

復興を担う人材を確保し、被災地の持続的な復興を実現する上で、年齢、性別および性、職歴を問わず、働ける人はできるだけ多くが就業し、復興の担い手となれる環境を整備することが重要である。ここでは、地域住民主体の多様な「復興法人」（仮称）が叢生することを期待し、そのための環境の整備を提言する。

被災地の住民の就業先としては、水産加工業のような震災前からの基幹産業の復旧だけでなく、持続可能な建設業の再構築、環境・エネルギー関連の新産業の創出も必要であろう。一方で、中心市街地の衰退等に悩んだ各地で、地域再生を目的とする地域密着型の「まちづくり会社<sup>†</sup>」が起こされていることも、示唆するところが大きい<sup>10</sup>。

東日本大震災からの復興に焦点を当てた構想としては、「復興まちづくり会社」を参照できる。これは、日本政策投資銀行で2011年5月から設置された「復興地域づくり研究会」が、11月にまとめた中間提言に見られるものである。同提言の「復興まちづくり会社」は、「一般の「まちづくり会社」を巡る議論から一線を画し」たものであるという。そのコア事業としては、「企画業務（復興企画、コーディネート、復興特区、交付金申請）」および「市の肩代わり業務（調査・企画やPPP・PFI関連など）」が想定されている[19]。社長は市町村長が兼ねるという提案もあり、地方分権・地域主権の流れ踏まえつつ、公民連携を図るという意味で、「復興まちづくり会社」への期待は大きい。

1自治体に1会社という趣旨を含む「復興まちづくり会社」のモデルに加えて、本分

<sup>10</sup> まちづくり会社による地域再生の事例としては、埼玉県川越市、滋賀県長浜市、香川県高松市丸亀町などがあり、東日本大震災の被災地でも、石巻市や釜石市、多賀城市などで、まちづくり会社の取組みが進みつつある。

科会は、地域住民主体の多様な「復興法人」（仮称）の設立を促進することを提言したい。復興法人には様々なモデルが想定され、内閣府の「新しい公共」円卓会議及び後継の「新しい公共」推進会議における検討が参考となる。すなわち、「新しい公共」推進会議の専門調査会の報告では、「新しい公共」を支える法人制度のあり方として、「社会的企業」が着目された。社会的企業は「社会的課題を解決するためにビジネスの手法を適用して活動する」と規定されている。その形態について、営利法人（株式会社、持分会社、企業組合等）、非営利法人（NPO 法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、社会福祉法人、協同組合等）、そして営利・非営利両方（株式会社と NPO 法人等）が存在すると整理された[20]。「新しい公共」円卓会議では、新たな法人格を含めて種々の法人格の利点や制約も検討されていた。

以下では東日本大震災からの復興のニーズに鑑みて、社会的企業としての復興法人のあり方に関してポイントと考えられる点を摘記し、次に形態を絞って、公益法人をモデルとするうえで必要な制度的整備を述べる。

#### ① 社会的企業としての「復興法人」のポイント

望まれるのは、復興支援の志のある出資を全国から募り、被災地の事業・雇用の創出につなげるタイプの活動を振興するような枠組みである。そこで社会的企業としての復興法人のあり方では、以下がポイントと考えられる。

- 1) 活動目的は「復興」という社会的事業。
- 2) この目的の遂行のために、株式（持分）形式で復興支援の志のある出資を集めやすくする。
- 3) そのために、出資に税制優遇等のメリットを与える。
- 4) 税制優遇のメリットを与えることの裏面として出資には配当は与えない（この場合、出資は事実上寄付的性格を持つことになり、だからこそ税制優遇等が正当化される）。なお、配当は認めないが、持分の第三者への譲渡、および、法人清算時に積極財産が残存する限りで出資者に出資額を限度とする持分の払い戻しを認めることはありうる（法人清算時に、出資者に出資額を限度とする払い戻しを行ってもなお積極財産が残存する場合は、可能な限り、当該財産が被災地で復興事業を行う他の法人に承継される仕組みを整備する）。
- 5) 出資額と意思決定権は切り離す（一般の営利法人とは異なり、出資額の大きさが意思決定への影響力の大きさに連動しない）。

ここで地元の従来の事例を参照すると、たとえば気仙沼地域の NPO 法人「森は海の恋人」が蓄積したノウハウやネットワーク等の地域資源を生かして復興法人を設立し、「緑の雇用」のような事業に建設業の参入も促すなどして、雇用創出に結びつけることも考えられる<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> 森林再生の必要性は木材生産のためだけではない。森林整備は、水源を涵養し、土石流などの山地災害を

## ② 公益法人型「復興法人」

公益法人には「みなし寄付制度<sup>†</sup>」をより活用ことができるので、復興法人が公益法人をモデルとするならば、さしあたり次の措置が枠組みを提供する。すなわち、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の第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」と定義されている。そこで同法の別表（第二条関係）の23<sup>†</sup>に、新たに「災害からの地域の復興を目的とする事業」等の号を追加することか、あるいは「前各号に掲げるもののほか、公益に関する事業として政令で定めるもの」に含ませることである。なお、同法第三条<sup>†</sup>により行政庁は、一定の要件の下で各都道府県の知事となる。

さらに、中期的には、他の公益法人とは異なる復興法人の性質に則した公益認定基準を設け、復興法人の公益認定を促進することを目的とする「復興法人の公益認定に関する法律」を検討すべきである。具体的には、公益法人法の代表的な規制方法について見ると、同法は、公益法人の事業内容について、3つの観点から規制を行っていると言える。すなわち、第1に、公益目的事業に係る収入がその実施に要する適正な費用を償う額を超えないものかどうか。第2に、公益目的事業比率が50/100以上となっているかどうか。第3に、遊休財産が一定の限度を超えて生じていないかどうか、という観点である。

そして、既存制度は、これらの規制をクリアした公益法人に対して、①公益目的事業から生じた収益を課税対象としない、②公益法人の目的事業外の利益についても50%を公益目的事業の会計に組み込むことと引き換えに組込まれた範囲では課税対象外とする、③公益法人に対する寄付を税制上優遇するといった、いくつかの税制上の優遇措置を行っている。そこで、「復興法人の公益認定に関する法律」を起草する際には、これらの3つの観点での規制を復興法人との関係でどの程度緩和するか、他方で、復興法人に対する税制上の優遇措置をどの程度広げることが問題となる。ここでは、以下の3つの基本方針に基づいて、公益法人法における認定の規制を緩和しようとするものである。

### (ア) 事業比率

第1に、上記3つの規制をどの程度維持するかという問題であるが、事業比率に関する規制を基本的な枠組みとしつつ、復興目的（公益目的）の事業とそうでない事業との境界線引きを復興法人の実体に合わせて修正することを通じて、復興目的事業の範囲を拡張する。そのため、公益法人認定法上の公益目的概念を基に事業比

---

防止し、CO<sub>2</sub>を吸収・貯蔵し、生物多様性を維持し、水産資源の涵養にも資するなど、広範な利益をもたらす。しかしそれは外部経済であって、そのままでは森林を整備する事業者を益することはない。日本での森林荒廃は林業の人手不足によっており、人手を確保できないのは、輸入木材の価格に伍していこうとする限り、人件費も設備費用も賄えないためである。

率を評価する場合よりは、事業比率の要件を満たしやすいようにする。公益認定時の判断対象から事業比率規制を除外するが、この点については、公益認定時の審査項目として、「事業の内容が定款上の目的の実現に役立つものであること」を要求する。事業の内容が定款上の目的の実現に役立つものであれば、事業比率についても満たす見込みがあるのが通常であると考えられる。

まず、復興法人が行う非収益事業については定款上の目的の実現に役立つものであれば、当該事業がそれ自体において具体的に不特定多数人の利益の増進に寄与するものでなくとも、広く復興目的事業に含むものとする。続いて、収益事業であっても、定款上の目的の実現に役立つものでありかつ当該事業の範囲が定款上の目的を実現するために不可避な範囲を超えないもの、であれば復興目的事業に含むものとする。

#### (イ) 公益目的事業収入規制

第2に、公益目的事業にかかる収入についての規制を外す。公益目的事業の収入制限の合理性は、低廉な価格設定を通じてより多くの者の利益を図ることができるということにより説明される。しかし、復興法人の公益に対する寄与のプロセスは必ずしも唯一のものではない。そこで、公益認定法上の公益目的事業収入規制については、承継せず、適正費用を超える収入を得た場合に課税対象とするにとどめる。また、その結果、収入規制については、公益認定時の判断対象からも除外する。

#### (ウ) 遊休財産規制

第3に、遊休財産規制については公益認定取消事由から税制上の優遇の停止事由へと一段弱める。遊休財産を過剰に有していることは確かに望ましくはないが、遊休財産があるからといって、当該法人が公益に寄与していないということになるわけではないこと、復興法人の通常の収益力では一般的には巨大な遊休財産を生じ難いことから、これを公益認定取消事由とするのは、復興法人との関係では、過剰と考えられるためである。その結果、遊休財産規制は、公益認定時の判断対象からも除外する。

これらの制度設計を通して、長期にわたる復興事業を国のみならず自治体や民間の総力を挙げて取り組むべきである。そのために国として最大限の方策を講じるべきである。

## 6 おわりに

本分科会の以上の提言は、被災者と被災地域の住民に寄り添う産業振興・就業支援を、という言葉に集約される。東日本大震災発生から1年が経ち、内陸部においては比較的、順調に復旧している産業もある。また、単なる復旧ではなく、以前より収益性が高い形態に変えて復興しようとする試みもみられる。

しかし、その一方で、復興はおろか復旧の道さえ掴みかねている地域や産業があるのも事実である。被災地における沿岸部で嵩上げが完了して復興事業が進捗する前に、事業再開や地元での就業を諦める人が続出するようでは、インフラ整備が完成しても肝心の復興の主体である「人」がいない状況が生じかねない。被災地の復興については、国全体の予算規模や支援の公平性を踏まえたマクロ的な観点からの議論をすべきだという考え方もあるが、本分科会が調査した限りにおいて、被災地、とりわけ沿岸地域の現状は、未だに応急措置的な支援が必要とされ、そうした議論が馴染むような段階ではなかった。その観点から、本提言では、特に沿岸部を中心として、復興を担おうとする「人」の就業を支援し、彼らによる産業の振興を充実したものとすることを一義的な目的として、緊急に改善すべき点に絞って提言した次第である。

一部の被災地の復興が進まない原因としては、地域の地形の特殊性や復興基幹事業の縦割り行政といったものもあげられよう。こうした地域に対しては、「もう一年経ったのだから」とか「自治体の努力が足りない」と切り捨てるのではなく、むしろ支援の充実を望みたい。提言を作成するに当たっては、電話もファックスもない仮設住宅にいる者に対して、ショートノーツで膨大な資料を伴う申請を求めたり、雇用が見あたらない地域においても訓練後の就業率を民間訓練機関認定の要件にしたりするといった事例も見られたが、こうしたことは、あまりに被災地の現実を見ない対応ではないかと思われる。

2011年7月29日に政府の復興対策本部が策定した「東日本大震災からの復興の基本方針」では、その「5 復興施策」「(4) 大震災の教訓を踏まえた国づくり」の④において、「社会的包摂の実現と「新しい公共」の推進」を掲げた。この復興対策本部が掲げた「社会的包摂」とは、ヨーロッパ起源の理念であり、年齢・性別・職業・出身地・居住地・健康状態などにかかわらず、誰にとっても参加する機会が確保された社会をつくることをいう。地域の個性を活かしながら、地域間の格差を是正することも、その一環である。政府はこの理念を、誰にでも「居場所と出番」のある社会づくりという言葉でも表現してきた。また、「新しい公共」の担い手として期待されるのが、本分科会の提言でも拡充・創設を打ち出した社会的企業や公益法人である。

また、この「社会的包摂の実現」が大震災の教訓を踏まえた国づくりの方針として掲げられたことは、第2次世界大戦後のわが国の経済社会開発の路線を見直すことをも意味している。そこには、東京一極集中と反面での地方の過疎・高齢化に代表される地域格差は、国全体とともに先進的とされる地域をも、経済変動や災害に対して脆いものにしてきた、という反省が込められている。さらに、従来は、政府、特に中央政府が公益性を独占してきたことに対して、「新しい公共」は、基礎自治体や住民及び民間団体が担う公益性を拡充しようとする。

被災者と被災地域の住民に寄り添う産業振興・就業支援を進めることは、国のかたちそのものを改めることでもある。それぞれの地域が個性的に活性化してこそ災害や経済変動に対しても強靱な社会が構成されると考える。

## <用語の説明>

### 求職者支援制度

求職者支援制度は、「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」(2011年5月20日公布)を受け、同年10月1日に開始された新制度である。同制度は、緊急人材育成支援事業(いわゆる、基金訓練)を踏まえて、恒久制度化された。この制度は、基金訓練の趣旨を引き継ぎつつ、雇用保険を受給できず所得・資産の条件を満たす者に訓練と生活費を提供することで、新たな支援を行うものであり、雇用保険に次ぐ「第2のセーフティネット」と呼ばれている。すなわち、雇用保険を受給できない失業者に対し、(ア)無料の職業訓練(求職者支援訓練)を実施し、(イ)本人収入、世帯収入及び資産要件等、一定の支給要件を満たす場合は、職業訓練の受講を容易にするための給付金を支給するとともに、(ウ)ハローワークにおいて強力な就職支援を実施することにより、安定した「就職」を実現するための制度である。本制度で訓練を委託される民間職業訓練機関は、独立行政法人高齢・障害・求職者支援機構によって認定される。

本制度は、2種類の訓練から構成されており、その1つが「基礎訓練(基礎コース)」であり、専ら就職に必要な基礎的な技能及びこれに関する知識を付与するための職業訓練である。もう1つは「実践訓練(実践コース)」と呼ばれ、IT、医療事務、介護福祉、電気関連、機械関連、建設関連などの特定の職種の職務に必要な実践能力を一括して習得するためのコースである。いずれも通常3ヶ月から6ヶ月のコース設定となっている。

認定を受けた民間職業訓練機関には、「認定訓練助成費」として受講生1人につき月額5万円が支給される。さらに実践訓練については就職率に応じて1人あたり1万円から2万円の奨励金も支給され、訓練機関に就職実績を促す誘因が導入されている。しかし一方で、厚生労働省によると、基礎訓練の場合、就職実績が40%を割ると注意(イエローカード)、30%を割り込むと認定取消(レッドカード)の措置が実施されることになっている。一方、就職により近い実践訓練の場合には、50%でイエローカード、35%がレッドカードとなるという、比較的厳しい基準が設けられている。

本制度における訓練対象者は、雇用保険を受給できない者で、就職を希望し、支援を受けようとする者であるとされている。具体的な対象者は、雇用保険の適用外だった非正規雇用からの離職者、雇用保険の受給を終了した長期失業者、学卒未就職者、自営業廃業者などが想定されている。従って、就業を希望しなかったり、育児や介護のためにすぐには就職できない人、訓練を受けることを望まないニート状態の人々や生活保護の受給者などは、制度の対象外という位置づけになる。就職に向けたハローワークの関与が基金訓練に比べて強まっている点も、求職者支援制度の特徴である。ハローワークが中心となってきめ細かな就職支援を行うことにより、できるだけ早い段階での就職につなげることを目指す。具体的には、訓練受講者ごとに個別の支援計画をハローワークで作成し、訓練の各段階にて定期的な来所を求めることを通じて、きめ細かな支援を行うこととしている。

### 求職者支援制度の給付要件

求職者支援制度による給付支給を受けるための要件としては、以下が挙げられている。



(ア)収入が月額8万円以下であること、(イ)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、(ウ)世帯の金融資産が300万円以下であること、(エ)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、(オ)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)、(カ)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、(キ)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である。

### 基金訓練(緊急人材育成支援事業)

基金訓練は、2008年秋以降のリーマンショック後の雇用情勢の急速な悪化、なかでもいわゆる非正規雇用者の大量離職を踏まえ、2009年7月に臨時的にスタートした。その最大の特徴は、雇用保険を受給出来ない人々に対し、無料の職業訓練の提供と同時に、一定の条件を満たす場合に、訓練期間中一定の生活費を支給することにある。すなわち、中央職業能力開発協会によって認定された訓練機関には、訓練実施にかかわる助成「訓練奨励金」として受講生1人あたり月額6万円から10万円が支給されていた。さらに訓練コース新設の場合には、その初期費用に対する助成「新規訓練設定奨励金」として100万円から300万円が支給された。基金訓練は、求職者支援制度の開始に伴い2011年9月をもって終了した。厚生労働省の発表からその実績を見ると、期間中に開講された基金訓練コースに約54万人が受講し、うち約36万人に対して訓練受講期間中の生活費が支給された。そしてスキルアップの結果、約16万人の就職につながったという[21]。

### 「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」の概要

本事業の概要は、下記の通りである。

ア 対象者 複数の中小企業等から構成されるグループ(中堅・大企業の参画も可)、事業協同組合等の組合、商店街

イ 要件

i グループ等の機能の重要性(以下のいずれか)

- ・グループ外の企業や他地域の産業にとって重要な役割を果たしていること<産業全体のサプライチェーンの重要な一翼を担う場合等>
- ・事業規模や雇用規模が大きく、地域経済・雇用への貢献度が高いこと<地域の中核的企業及びその周辺の関連企業が地域の経済・雇用を支える場合>
- ・一定の地域内において、経済的・社会的に基幹となる産業群を担うグループであり、当該地域における復興・雇用維持に不可欠であること<地域資源を活用する産業群であって川上から川下までの一連の流れを形成している場合、等>

ii 震災による被害の大きさ

- ・震災により事業所の全部又は一部に甚大な被害が生じていること等

ウ 補助対象

震災で被害を受けた施設・設備に関する経費。個々の構成員の施設・設備及びグループ等の共有施設・設備のいずれも対象となる。

#### エ 補助率

国 1/2 以内、県 1/4 以内（補助対象者が中堅・大企業の場合は、国 1/3 以内、県 1/6 以内）

オ 補助スキーム 補助金を受けたいグループ等は、当該グループ等の復興事業計画を作成し、県に申請。県は要件に該当する計画の認定を行い、国から県への交付金の決定を受けて補助を行う。

### 「長寿命化事業補助制度」の概要

2007 年度から開始され、事後保全（損傷が深刻化して始めて大規模な修繕を実施する。橋の寿命は平均 60 年）から予防保全への転換を促すもので、費用の半分を国交省が補助する。予防保全では、定期的な点検により早期に損傷を発見し、事故・架け替え・大規模補修に至る前に対策を実施することで、橋の寿命は平均 100 年に伸びる。計画策定だけでなく点検も補助を受けることができる。長寿命化事業は、橋梁のライフサイクルコストの縮減と維持管理費用の平準化に資するのであり、費用を節約しつつ橋梁を安全にすることができる[18]。

### 「緑の雇用」の事例

例えば、気仙沼では赤潮の頻発に危機感を抱いたカキ漁師が、河川の水源の山に落葉広葉樹を植える活動を 1989 年からリードし、2009 年には NPO 法人「森は海の恋人」となった。環境教育と森づくり・自然環境保全を目的としており[22]、現下の復旧・復興事業に携わったり、雇用を創出することを目的としているわけではない。しかし森づくりは、もとより養殖漁業の地域に限らず、全国的な課題の 1 つであり、雇用創出とも結びつけられてきた。

1990 年代末から、緊急雇用対策と環境対策を組み合わせた森林整備関連事業が始まり、林野庁では 2003 年度から「緑の雇用」を事業化した。これは、森林整備に「研修生」を使う雇用主に助成（1 人月額 9 万円＋労災保険料）を行うもので、研修は 3 年までである。2009 年度までの 7 年間に 1 万 1,241 人が研修を受け、年間の新規林業就業者の 4 割から半数が「研修生」経由という。研修生経由の就業者の 5 年後の定着率は 44.6% である[23]。

2009 年度から始まった鳥取県版「緑の雇用」はさらにバージョンアップしている。すなわち、訓練期間中の「基本給」は県の最低賃金をベースに月額 13 万円で、住宅補助・旅費も支給される。ただし、定着率には課題が残っている。県が建設業者に林業参入を促していることから、雇用主には建設業者が少なくない。県の制度を活用して、住民参加による雇用創出に結びつけているのが、鳥取県智頭町である。職業訓練が就職につながらない「雇用なき職業訓練」を避ける試みである。住民が構成する「百人委員会」の部会から町事業が提案され、木質バイオマス利用、森林セラピー、「森のようちえん」（野外保育実践）などが採択されている[23]。

## まちづくり会社

地域振興などを目的として設立される公共性が高い会社。市街地の整備改善などを目的とするものが多い。中心市街地活性化法で設立された TMO (Town Management Organization) の会社をさす場合が多い。国土交通省のホームページでは、中心市街地活性化のまちづくりのイメージとして、「まちづくり会社」に想定される 5 つの性格をあげている。すなわち、ディベロッパー（持続可能な中心市街地として、インフラ、施設等のハード整備を含んだ「開発」を行う）、マネジメント（地域ニーズを踏まえ、まちの価値を高めるような事業を実施し、民間投資が継続的に行われるよう、まちの維持管理を進める）、公益性（まちづくりとしての公益性を持ち、市民に役に立つ成果を提供する）、企業性（組織運営に財政的な基盤を持ち、企業経営の意識を持って事業を実施する）、地域密着性（中心市街地において、生活空間の質を高める、地域に根ざしたビジネスを創出し、地域の人材を育成する）。

## みなし寄付制度

公益社団法人・公益財団法人は、収益事業に属する資産のうちからその収益事業以外の事業で自ら行う公益目的事業のために支出した金額をその収益事業に係る寄附金の額とみなすこととされる。みなし寄付金がある場合の公益社団法人・公益財団法人の寄附金の損金算入限度額は、②の金額が①の金額を超えるときは、②の金額となる（①：その事業年度の所得の金額の 50/100 に相当する金額、②：公益目的事業の実施のために必要な金額）。また、認定 NPO 法人制度の改正により、認定 NPO 法人については、みなし寄付金の控除額が 20% から①所得の 50% か②200 万円のいずれか高い方になる。ただし、2012 年 3 月末までに旧制度下で認定を受けた認定 NPO 法人は、認定機関が所轄庁に移行するまでは旧来通りの 20% となる。

なお、該当する法人税法第三十七条 5 は、次の通りである。「公益法人等がその収益事業に属する資産のうちからその収益事業以外の事業のために支出した金額（公益社団法人又は公益財団法人にあっては、その収益事業に属する資産のうちからその収益事業以外の事業で公益に関する事業として政令で定める事業に該当するものために支出した金額）は、その収益事業に係る寄附金の額とみなして、第一項の規定を適用する。」

## 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（別表（第二条関係））

- 一 学術及び科学技術の振興を目的とする事業
- 二 文化及び芸術の振興を目的とする事業
- 三 障害者若しくは生活困窮者又は事故、災害若しくは犯罪による被害者の支援を目的とする事業
- 四 高齢者の福祉の増進を目的とする事業
- 五 勤労意欲のある者に対する就労の支援を目的とする事業
- 六 公衆衛生の向上を目的とする事業

- 七 児童又は青少年の健全な育成を目的とする事業
- 八 勤労者の福祉の向上を目的とする事業
- 九 教育、スポーツ等を通じて国民の心身の健全な発達に寄与し、又は豊かな人間性を涵養することを目的とする事業
- 十 犯罪の防止又は治安の維持を目的とする事業
- 十一 事故又は災害の防止を目的とする事業
- 十二 人種、性別その他の事由による不当な差別又は偏見の防止及び根絶を目的とする事業
- 十三 思想及び良心の自由、信教の自由又は表現の自由の尊重又は擁護を目的とする事業
- 十四 男女共同参画社会の形成その他のより良い社会の形成の推進を目的とする事業
- 十五 国際相互理解の促進及び開発途上にある海外の地域に対する経済協力を目的とする事業
- 十六 地球環境の保全又は自然環境の保護及び整備を目的とする事業
- 十七 国土の利用、整備又は保全を目的とする事業
- 十八 国政の健全な運営の確保に資することを目的とする事業
- 十九 地域社会の健全な発展を目的とする事業
- 二十 公正かつ自由な経済活動の機会の確保及び促進並びにその活性化による国民生活の安定向上を目的とする事業
- 二十一 国民生活に不可欠な物資、エネルギー等の安定供給の確保を目的とする事業
- 二十二 一般消費者の利益の擁護又は増進を目的とする事業
- 二十三 前各号に掲げるもののほか、公益に関する事業として政令で定めるもの

### 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（第三条）

この法律における行政庁は、次の各号に掲げる公益法人の区分に応じ、当該各号に定める内閣総理大臣又は都道府県知事とする。

- 一 次に掲げる公益法人 内閣総理大臣
  - イ 二以上の都道府県の区域内に事務所を設置するもの
  - ロ 公益目的事業を二以上の都道府県の区域内において行う旨を定款で定めるもの
  - ハ 国の事務又は事業と密接な関連を有する公益目的事業であって政令で定めるものを行うもの
- 二 前号に掲げる公益法人以外の公益法人 その事務所が所在する都道府県の知事

## <参考文献>

- [1] 復興庁、「復興の取り組みと現状」（2012年2月14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（第3回）資料5-3.
- [2] 日本銀行仙台支店、「2011年の東北経済の動向」、2011年12月15日.
- [3] 厚生労働省、「被災3県の現在の雇用状況（月次）」、2012年3月2日.
- [4] 岩手労働局、「一般職業紹介状況 1月分」、2012年3月2日.
- [5] 宮城労働局、「一般職業紹介状況 1月分」、2012年3月2日.
- [6] 福島労働局、「一般職業紹介状況 1月分」、2012年3月2日.
- [7] 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2月.
- [8] 宮城県農林水産部、「津波被害からの復興状況（水産業関連）」、2012年1月.
- [9] 国土交通省 建設技能労働者の人材確保のあり方に係る検討会、「建設技能労働者の人材確保のあり方について」、2011年7月.
- [10] 国土交通省、「建設産業の再生と発展のための方策2011-資料編一」、2011年6月23日.
- [11] 総務省、「平成13年事業所・企業統計調査」.
- [12] 総務省、「平成21年経済センサス-基礎調査」.
- [13] 厚生労働省職業安定局、「「日本はひとつ」しごとプロジェクトの1年の取組～東日本大震災からの雇用復興に向けて～」、2012年3月.
- [14] ハローワーク気仙沼、「東日本大震災後の雇用情勢について」、2012年2月23日.
- [15] 厚生労働省、「被災3県の現在の雇用状況（月次）（男女別）」、2012年3月2日.
- [16] 文部科学省、「学校基本調査」、平成22年度版及び平成23年度版.
- [17] 国土交通省、施策の概要「予防保全の取り組み」.  
<http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/yobohozen/yobohozen.htm>
- [18] 宮崎雅人、「高齢化する道路・橋梁—その崩壊を防ぐために」、井手英策編『雇用連帯社会 脱土建国家の公共事業』、岩波書店、2011年.
- [19] 日本政策投資銀行「復興地域づくり研究会」、「中間提言 要約版」、2011年11月.
- [20] 「新しい公共」推進会議政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」、2011年7月.
- [21] 緊急人材育成・就職支援基金事業ホームページ <http://www.kikin.javada.or.jp/>
- [22] NPO法人「森は海の恋人」ホームページ <http://www.mori-umi.org/index.html>
- [23] 早尻正宏、「森林セクターの雇用保障と公共事業」、井手英策編『雇用連帯社会 脱土建国家の公共事業』、岩波書店、2011年.

<参考資料 1> 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

2011年

11月16日 日本学術会議幹事会（第140回）

東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会設置・委員決定

12月27日 東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会（第1回）

○審議事項、今後の進め方について

2012年

1月10日 東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会（第2回）

○水産学会・農学会からの提言、建設業の展開、工業再生支援等

2月21日 東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会（第3回）

○求職者支援制度、中小企業等グループ補助金制度、水産業の被害と長期的問題、復興庁の取り組み、子どもへの影響等

2月22日・23日

東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会による宮城県仙台市および気仙沼市への現地調査

3月4日 東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会拡大役員会（第1回）

○提言案について

3月8日 東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援分科会（第4回）

○提言案について

3月16日 東日本大震災復興支援委員会（第3回）

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（案）

『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』について報告・審議

3月26日～4月1日

産業振興・就業支援分科会提言（案）について、会員及び連携会員から意見を募集

4月3日 東日本大震災復興支援委員会（第4回）

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（案）

『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』について報告・審議

<巻末図表>

表1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の被害状況

		東日本大震災	阪神・淡路大震災	
発生時期		平成23年3月11日	平成7年1月17日	
死者・行方不明者		19,225人	6,437人	
住家被害(全壊・半壊)		368,587棟	249,180棟	
ストックの被害額(推計)	建築物等 (住宅・宅地、店舗・事務所・工場、機械等)	約10兆4千億円	約6兆3千億円	
	ライフライン施設 (水道、ガス、電気、通信・放送施設)	約1兆3千億円	約6千億円	
	社会基盤施設 (河川、道路、港湾、下水道、空港等)	約2兆2千億円	約2兆2千億円	
	その他	農林水産関係(農地・農業用施設、 林野、水産関係施設等)	約1兆9千億円	約5千億円
		その他(文教施設、保険医療・福祉 関係施設、その他公共施設等)	約1兆1千億円	
総計		約16兆9千億円	約9兆6千億円	

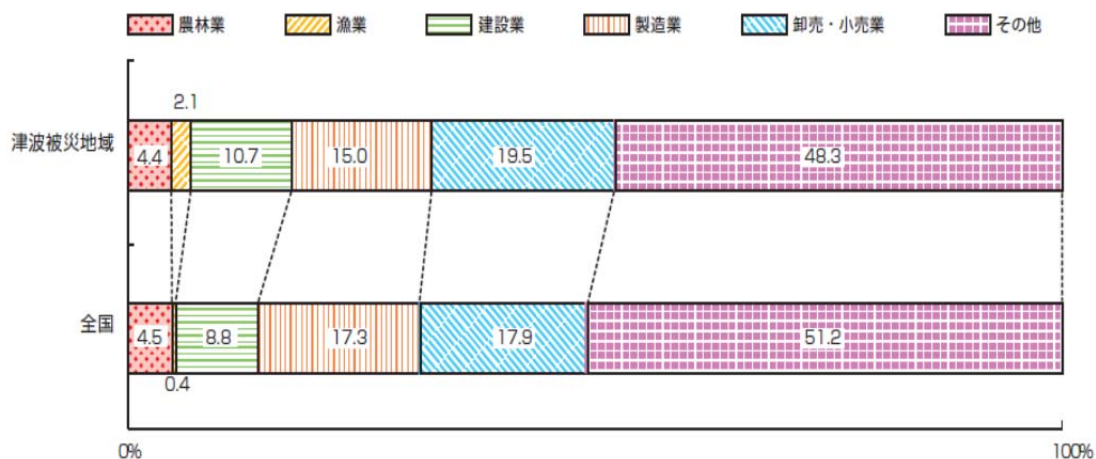
(出所)東日本大震災 死者・行方不明者は、平成24年1月20日警察庁緊急災害警備本部発表。住家被害は、平成24年1月11日消防庁災害対策本部発表。被害額は、平成23年6月24日内閣府(防災担当)発表。  
阪神・淡路大震災 死者・行方不明者、住家被害は、平成18年5月19日消防庁確定。被害額は、平成7年2月16日国土庁防災局公表。

表2 津波浸水地域に分布する産業別製造業事業所(岩手、宮城、福島)

	事業所数	従業者数	製造品出荷額等 (億円)	付加価値額 (億円)
その他の水産食料品製造業	78	1,120	165	41
建具製造業	45	114	10	5
冷凍水産食品製造業	42	1,167	318	84
オフセット印刷業	40	343	39	23
塩干・塩蔵品製造業	36	613	131	29
水産加工系3業種小計(A)	156	2,900	614	154
3県浸水地域製造業合計(B)	1,091	23,714	9,131	2,219
水産加工構成比(A/B)	14.3%	12.2%	6.7%	6.9%

資料：経済産業省大臣官房調査統計グループ 構造統計室「東北地方太平洋地震に係る津波の震災地域に立地する製造業事業所について」2011年8月

注：原資料は、「平成20年工業統計表」



資料：総務省「平成17年国勢調査」

(注) 産業分類は、2002年3月改訂のものに従っており、その他は、産業大分類における、鉱業、電気・ガス・熱供給・水道業、情報通信業、運輸業、金融・保険業、不動産業、飲食店、宿泊業、医療、福祉、教育、学習支援業、複合サービス事業、サービス業(他に分類されないもの)、公務、分類不能の産業の合計である。

※津波被災地域とは、東日本大震災により、災害救助法を適用した市町村(2011年3月24日時点)のうち、国土地理院が4月18日に公表した「津波による浸水範囲の面積(概略値)」について(第5報)により、津波の浸水を受けた青森県、岩手県、宮城県、福島県の39市町村をいう。そのうち仙台市については、宮城野区、若林区、太白区を集計した。

資料：『中小企業白書 2011』、31 ページ

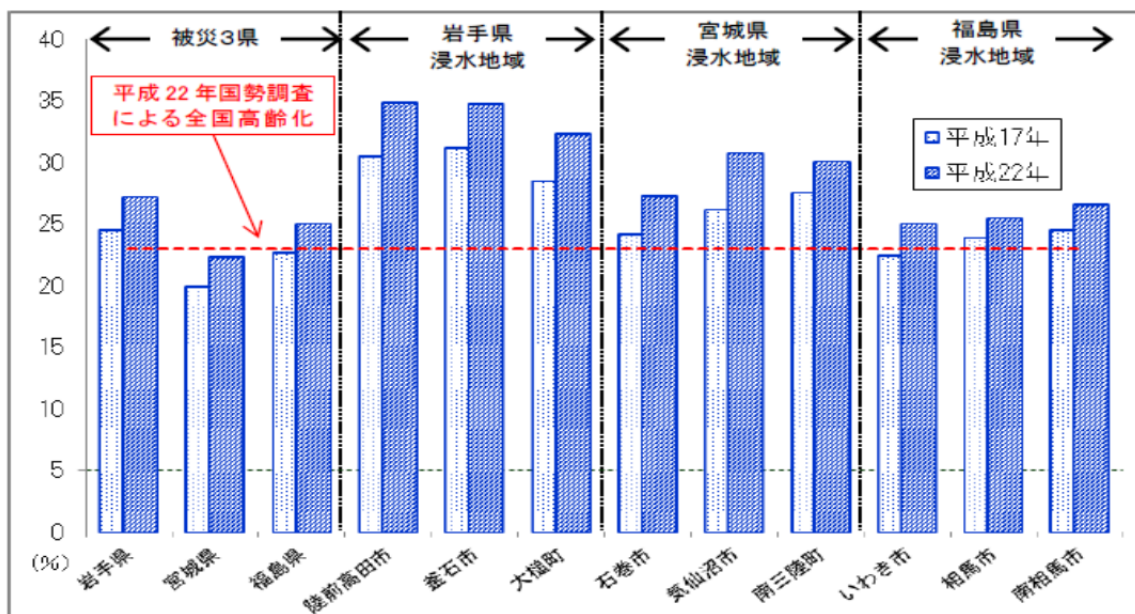
図1 津波被災地域における産業別就業人口構成 (2005年)

表3 全国及び被災3県における高齢化率の推移

	高齢化率(65歳以上人口割合)	
	全国	被災3県
平成2年(1990年)	12.0%	13.4%
平成7年(1995年)	14.5%	16.4%
平成12年(2000年)	17.3%	19.4%
平成17年(2005年)	20.1%	22.0%
平成22年(2010年)	23.0%	24.3%

資料：総務省「国勢調査」(平成2年～平成22年)





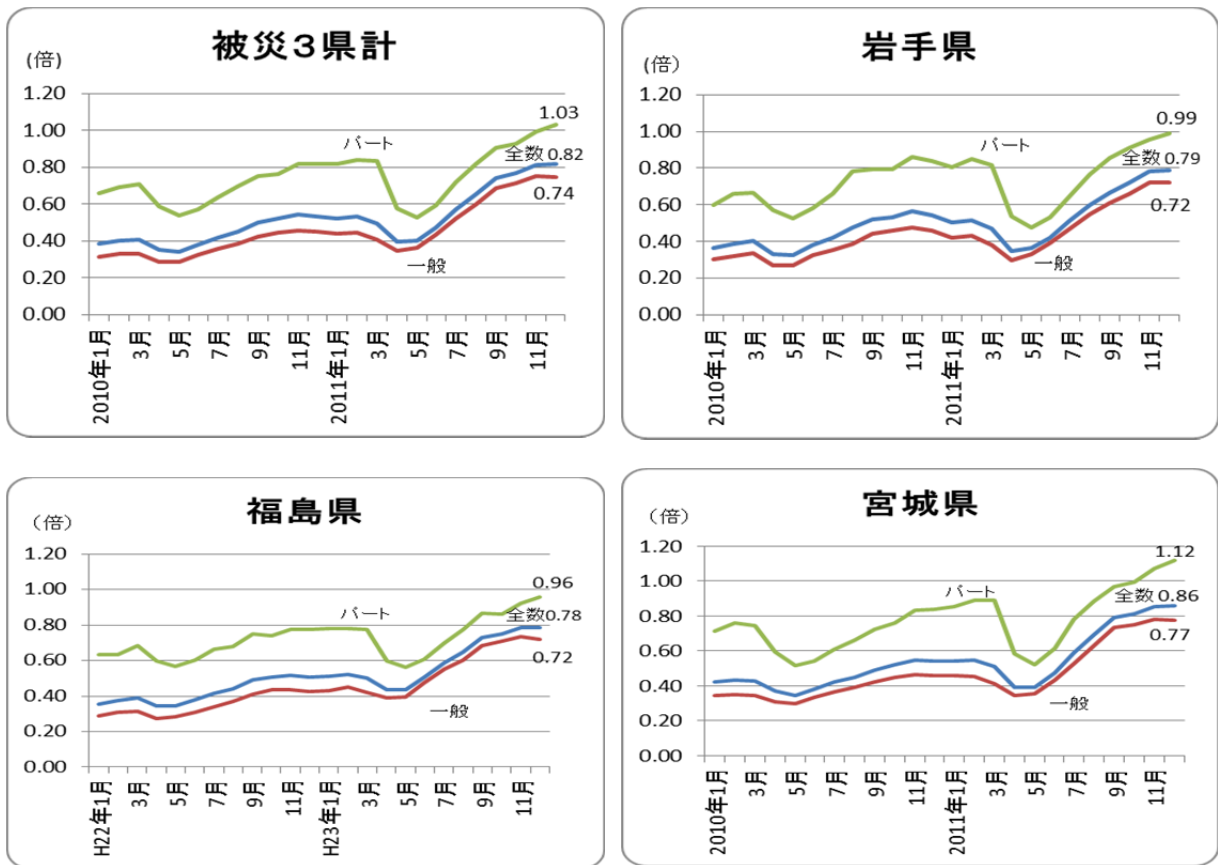
資料：総務省 「国勢調査」(平成17年及び平成22年)

図2 被災3県における高齢化率

表4 被災した沿岸の市町の財政力指数

図表1-2 被災した沿岸の市町の財政力指数			県の財政力指数(2010年)参考		
	高齢化率 (%)	財政力指数(2009年度)	(参考)	兵庫県	神戸
宮古市	27	0.34	1993年度	0.70	0.83
大船渡市	27	0.41	1994年度	0.68	0.83
陸前高田市	31	0.27	1995年度	0.64	0.83
釜石市	31	0.46	1996年度	0.61	0.78
大槌町	29	0.31	:		
山田町	28	0.27	2009年度	0.63	0.73
石巻市	24	0.50	2010年度	0.61	0.73
気仙沼市	26	0.42			
東松島市	21	0.43			
亘理町	21	0.56			
山元町	28	0.38			
南三陸町	28	0.30			
南相馬市	23	0.62			
青森県	23	0.32			
岩手県	25	0.31			
宮城県	20	0.52			
福島県	23	0.45			
茨城県	19	0.59			
千葉県	18	0.77			
全国	20	0.49			

出所：総務省「平成17年国勢調査」及び、総務省ホームページ  
注：1、高齢化率とは、総人口に占める65歳以上人口の割合。数字は2005年時点  
2、沿岸の被災地とは、災害救助法適用の青森県、岩手県、宮城県、福島県の沿岸に所在する市町村とした。  
3、財政力指数とは、過去3年間の基準財政収入額／基準財政需要額の平均値。  
4、財政力指数の全国の数値は、都道府県平均。



資料：厚生労働省「一般職業紹介状況（職業安定業務統計）」

図3 被災3県の有効求人倍率の推移（原数値）

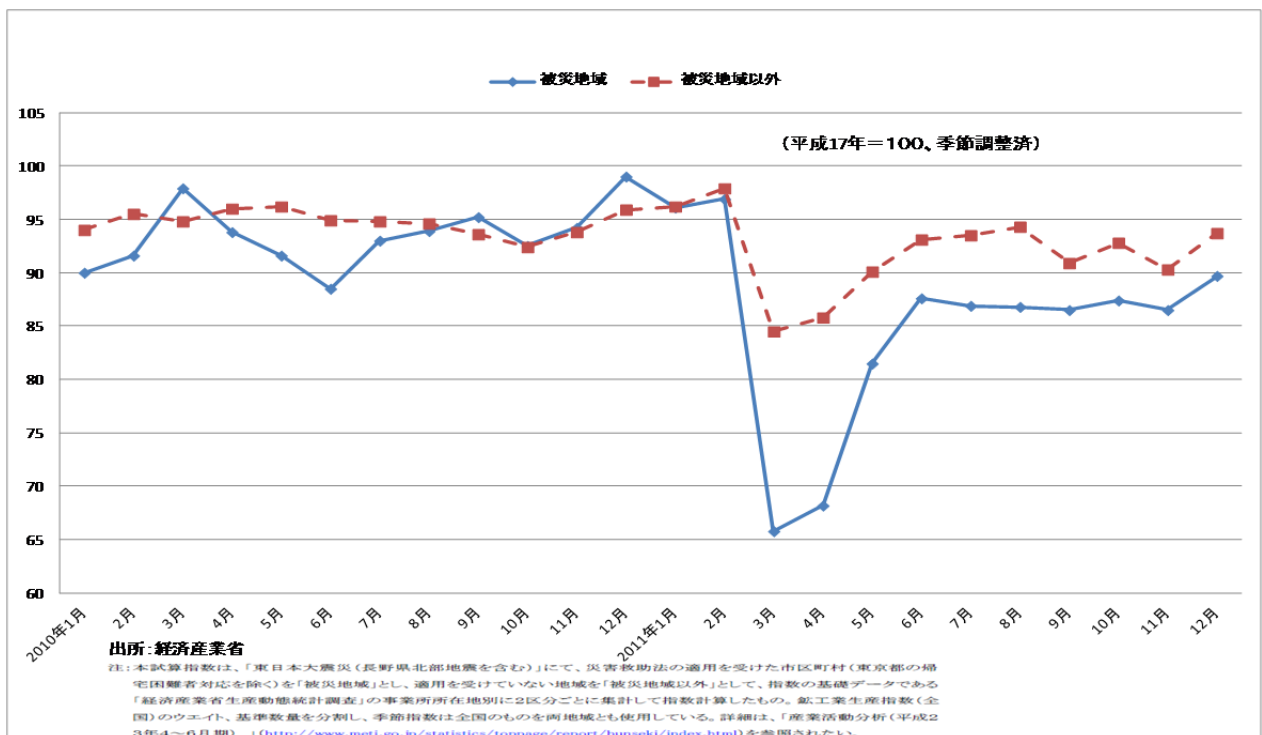
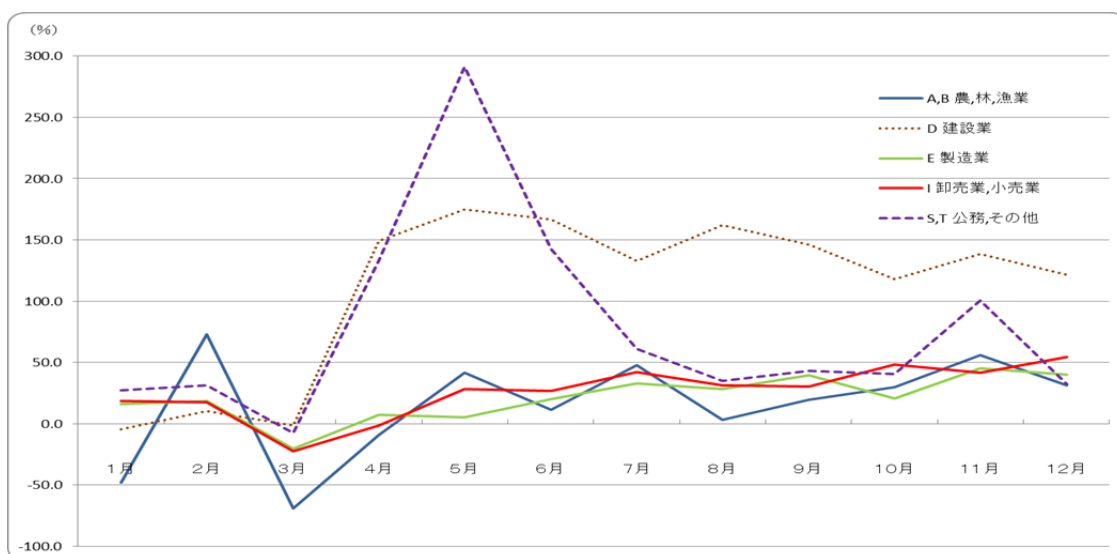
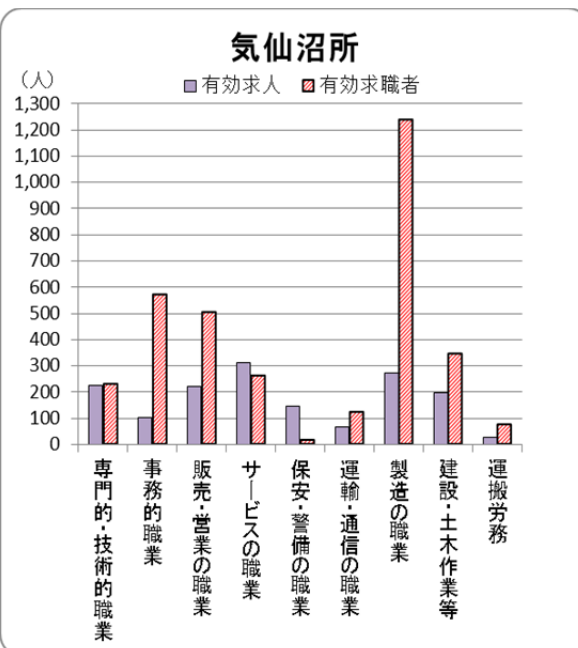
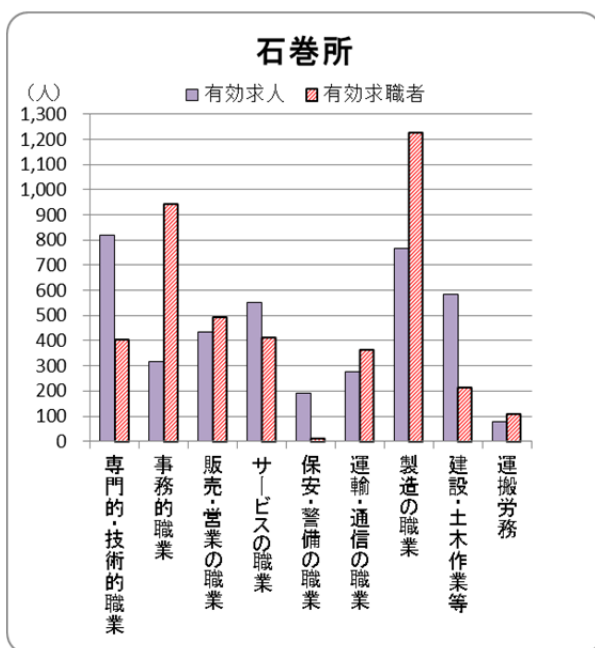
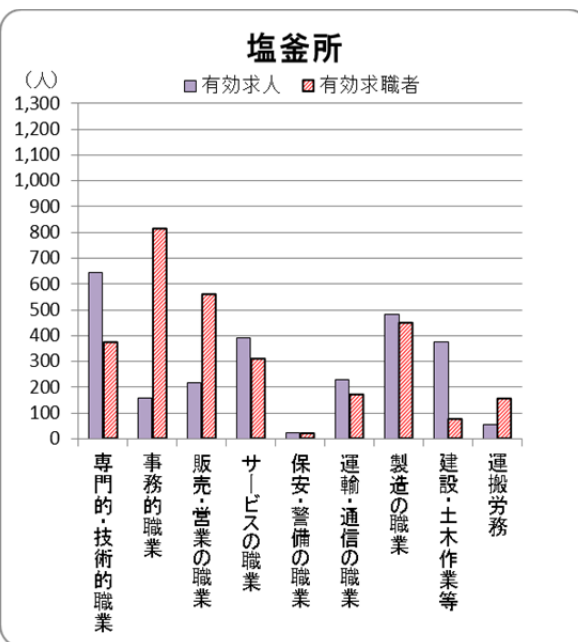
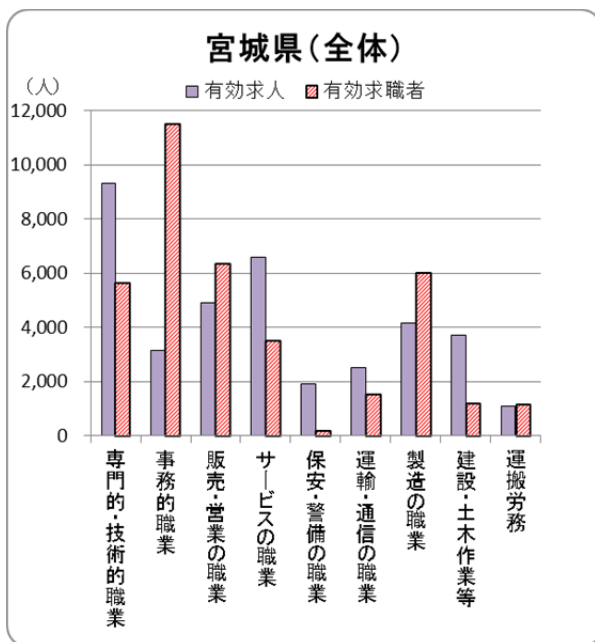


図4 震災に係る地域別鉱工業指数試算値の推移



資料：厚生労働省「一般職業紹介状況（職業安定業務統計）」

図5 被災3県の産業別新規求人数の前年同月比  
(原数値 2011年/2010年)



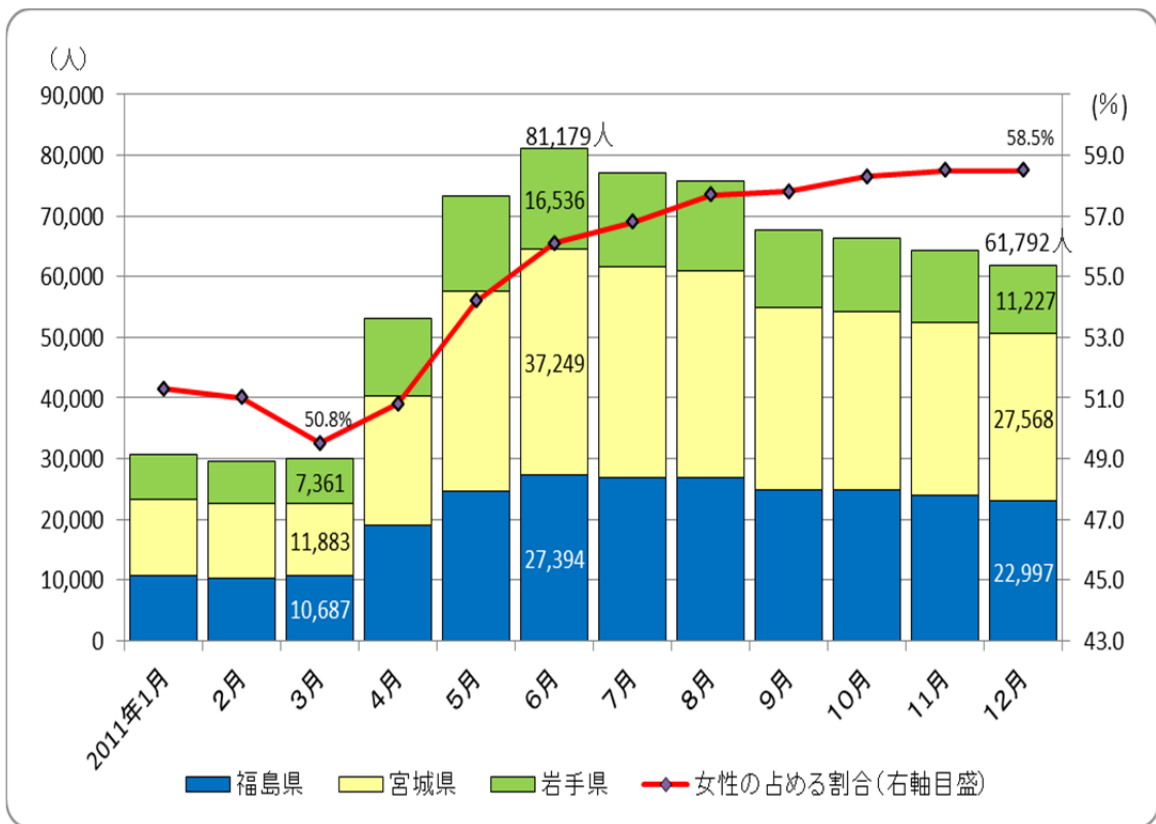
資料：宮城労働局「求人・求職バランスシート」(2011年12月)

図6 宮城県の職種別求人・求職の状況 (2011年12月分)

表5 気仙沼市の工業構成（2008年）

業種分類	事業所数	従業者数				臨時従業者数	原材料 使用額千円	生産額 千円
		男性	女性	計	パート			
業種別	353	5,982	5,771	2,653	3,118	1,455,087	7,759,189	11,913,588
09 食料品製造業	162	4,055	3,972	1,545	2,427	934,259	6,531,005	9,597,425
10 飲料・タバコ・酒類製造業	7	93	93	80	13	31,362	58,071	257,860
11 繊維工業	20	321	308	41	267	X	X	X
12 木材・木製品製造業	15	48	37	30	7	8,943	20,859	40,411
13 窯業・煉瓦製造業	24	75	47	39	8	13,746	14,684	40,145
14 パルプ・紙・紙加工品製造業	2	40	40	28	12	X	X	X
15 印刷・複製業	16	329	317	196	121	X	X	X
16 化学工業	1	11	11	9	2	X	X	X
17 石油・石炭・石炭製品製造業	1	3	3	3	-	X	X	X
18 プラスチック製品製造業	4	78	77	38	39	X	X	X
20 金属・金属製品製造業	1	1	-	-	-	-	X	X
21 鉄鋼・鉄鋼製品製造業	7	50	50	42	8	X	X	X
24 金属製品製造業	19	109	97	81	16	X	X	X
25 機械・器具製造業	11	83	77	68	9	25,367	27,953	67,391
26 電気機械器具製造業	17	166	158	133	25	61,301	118,716	216,774
27 電子機械器具製造業	4	183	182	130	52	59,148	264,351	294,009
28 電子部品・デバイス・電子回路製造業	5	81	79	21	58	15,795	2,344	26,966
29 電気用機械器具製造業	2	40	40	8	32	X	X	X
31 電気機械器具製造業	21	184	172	153	19	62,256	188,559	268,475
32 その他の機械器具製造業	14	32	11	8	3	2,629	5,779	11,730
食料品製造業の比率	45.9%	67.8%	68.8%	58.2%	77.8%	64.2%	84.2%	80.6%

資料：気仙沼市「気仙沼市統計年報」平成21年版、厚労省「雇用保険受給者実人員の推移（個別延長給付等を含む）」2008年、宮城県企画部「宮城の工業」



資料：厚生労働省「雇用保険事業月報」

図7 被災3県の雇用保険受給者実人員の推移（個別延長給付等を含む）



表6 2011年度 求職者支援訓練認定状況(速報値)  
(2011年10月～2012年3月開講コース)

平成24年1月23日時点

		認定数(合計)		基礎コース		実践コース	
		定員数	コース数	定員数	コース数	定員数	コース数
1	北海道	7,654人	312コース	1,900人	84コース	5,754人	228コース
2	青森	1,814人	95コース	260人	15コース	1,554人	80コース
3	岩手	1,469人	90コース	519人	35コース	950人	55コース
4	宮城	2,895人	140コース	1,108人	58コース	1,787人	82コース
5	秋田	721人	44コース	309人	20コース	412人	24コース
6	山形	1,223人	64コース	343人	18コース	880人	46コース
7	福島	2,284人	123コース	892人	49コース	1,392人	74コース
8	茨城	1,938人	108コース	730人	45コース	1,208人	63コース
9	栃木	1,015人	60コース	378人	23コース	637人	37コース
10	群馬	1,626人	73コース	440人	25コース	1,186人	48コース
11	埼玉	4,101人	179コース	1,301人	67コース	2,800人	112コース
12	千葉	4,437人	200コース	1,220人	59コース	3,217人	141コース
13	東京	15,346人	592コース	1,837人	67コース	13,509人	525コース
14	神奈川	5,406人	235コース	1,626人	78コース	3,780人	157コース
15	新潟	1,721人	99コース	612人	38コース	1,109人	61コース
16	富山	802人	56コース	220人	16コース	582人	40コース
17	石川	900人	56コース	295人	22コース	605人	34コース
18	福井	369人	25コース	160人	11コース	209人	14コース
19	山梨	803人	42コース	179人	10コース	624人	32コース
20	長野	1,870人	100コース	502人	30コース	1,368人	70コース
21	岐阜	1,439人	83コース	477人	30コース	962人	53コース
22	静岡	2,110人	122コース	698人	47コース	1,412人	75コース
23	愛知	4,215人	211コース	780人	44コース	3,435人	167コース
24	三重	639人	37コース	271人	16コース	368人	21コース
25	滋賀	1,129人	61コース	360人	20コース	769人	41コース
26	京都	2,169人	110コース	544人	33コース	1,625人	77コース
27	大阪	12,488人	501コース	2,186人	93コース	10,302人	408コース
28	兵庫	5,170人	232コース	1,280人	62コース	3,890人	170コース
29	奈良	1,162人	56コース	360人	16コース	802人	40コース
30	和歌山	783人	39コース	320人	17コース	463人	22コース
31	鳥取	427人	23コース	160人	9コース	267人	14コース
32	島根	261人	16コース	158人	11コース	103人	5コース
33	岡山	1,660人	87コース	348人	19コース	1,312人	68コース
34	広島	2,308人	117コース	559人	32コース	1,749人	85コース
35	山口	959人	54コース	253人	16コース	706人	38コース
36	徳島	739人	39コース	180人	9コース	559人	30コース
37	香川	1,029人	54コース	280人	15コース	749人	39コース
38	愛媛	730人	41コース	280人	16コース	450人	25コース
39	高知	406人	27コース	130人	9コース	276人	18コース
40	福岡	7,239人	323コース	2,110人	96コース	5,129人	227コース
41	佐賀	866人	46コース	204人	11コース	662人	35コース
42	長崎	1,705人	81コース	390人	20コース	1,315人	61コース
43	熊本	2,715人	131コース	658人	36コース	2,057人	95コース
44	大分	1,480人	74コース	420人	21コース	1,060人	53コース
45	宮崎	1,494人	79コース	431人	25コース	1,063人	54コース
46	鹿児島	1,218人	63コース	539人	29コース	679人	34コース
47	沖縄	2,721人	144コース	912人	48コース	1,809人	96コース
	全国	117,655人	5,544コース	30,119人	1,570コース	87,536人	3,974コース

※: 認定数には、認定審査中の大阪(通常申請分)並びに一部の県の3次補正追加申請分(いずれも3月開講分)を含まない。

資料 厚生労働省

表7 東日本大震災の都道府県別被害状況（2011年6月16日時点）

	死者数 (人)	行方 不明者数 (人)	全壊住家 数 (棟)	半壊住家 数 (棟)	一部破損 住家数 (棟)	実数		構成比	
						死者・行 方不明者	全半壊棟 数	死者・行方 不明者	全半壊棟 数
北海道	1	0	0	0	5	1	0	0.0%	0.0%
青森県	3	1	281	1,020	78	4	1,301	0.0%	0.7%
秋田県	0	0	0	0	4	0	0	0.0%	0.0%
山形県	3	0	0	1	37	3	1	0.0%	0.0%
岩手県	4,538	2,625	20,990	3,118	3,093	7,163	24,108	31.0%	12.2%
宮城県	9,151	4,742	71,764	36,138	47,962	13,893	107,902	60.1%	54.7%
福島県	1,617	360	15,500	25,060	69,875	1,977	40,560	8.6%	20.6%
茨城県	24	1	2,052	13,823	127,544	25	15,875	0.1%	8.0%
栃木県	4	0	253	1,936	54,944	4	2,189	0.0%	1.1%
群馬県	1	0	0	1	15,434	1	1	0.0%	0.0%
埼玉県	1	0	7	41	13,863	1	48	0.0%	0.0%
千葉県	19	2	752	3,906	21,182	21	4,658	0.1%	2.4%
東京都	7	0	9	114	2,953	7	123	0.0%	0.1%
神奈川県	4	0	0	11	168	4	11	0.0%	0.0%
新潟県	0	0	31	208	1765	0	234	0.0%	0.1%
長野県	0	0	34	169	495	0	208	0.0%	0.1%
静岡県	0	0	0	0	523	0	0	0.0%	0.0%
全国計	15,373	7,731	111,673	85,541	359,925	23,104	197,214	100.0%	100.0%

資料：消防庁「平成23年06月16日 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)(第128報)」。  
注：表出の被害以外に、三重県で負傷者が1人でており、被害都道県数は、18となる。

表8 岩手・宮城・福島3県の主要市町村別被災状況（2011年5月19日時点）

	人口総数 (人)	総住宅数 (住宅)	実数		比率		浸水域人口 対2010年人口
			死者・行方不明者 (人)	全半壊棟数 (棟)	死者・行方不明者 対2010年人口	全半壊棟数 対2008年総住宅数	
<b>岩手県</b>	1,330,530	549,500	7,444	19,764	0.6%	3.6%	8.1%
宮古市	59,442	25,010	767	4,675	1.3%	18.7%	30.9%
大船渡市	40,738	16,580	464	3,629	1.1%	21.9%	46.8%
陸前高田市	23,302	8,550	2,191	3,341	9.4%	39.1%	71.4%
釜石市	39,578	18,420	1,347	3,723	3.4%	20.2%	33.3%
大槌町	15,277	6,130	1,718	—	11.2%	—	78.0%
山田町	18,625	7,950	865	2,983	4.6%	37.5%	61.3%
田野畑村	3,843	—	36	268	0.9%	—	41.2%
普代村	3,088	—	1	0	0.0%	—	36.1%
野田村	4,632	—	38	476	0.8%	—	68.6%
洋野町	17,910	6,650	0	26	0.0%	0.4%	15.3%
<b>宮城県</b>	2,347,975	1,013,900	14,395	78,839	0.6%	7.8%	14.1%
仙台市	1,045,903	530,660	865	12,370	0.1%	2.3%	1.0%
石巻市	160,704	64,870	5,734	—	3.6%	—	69.9%
塩竈市	56,490	23,250	22	1,748	0.0%	7.5%	33.1%
気仙沼市	73,494	25,670	1,534	10,244	2.1%	39.9%	54.9%
名取市	73,140	25,820	1,046	—	1.4%	—	16.6%
多賀城市	62,979	26,810	190	4,500	0.3%	16.8%	27.2%
岩沼市	44,198	17,010	184	—	0.4%	—	18.2%
東松島市	42,908	15,450	1,426	6,758	3.3%	43.7%	79.3%
大崎市	135,127	54,030	4	417	0.0%	0.8%	0.0%
亶理町	34,846	11,520	270	2,594	0.8%	22.5%	40.4%
山元町	16,711	5,310	747	2,846	4.5%	53.6%	53.8%
松島町	15,089	5,560	4	493	0.0%	8.9%	26.9%
七ヶ浜町	20,419	6,650	76	—	0.4%	—	44.8%
女川町	10,051	—	1,093	3,067	10.9%	—	80.1%
南三陸町	17,431	5,540	1,178	—	6.8%	—	82.5%
<b>福島県</b>	2,028,752	808,200	2,060	16,150	0.1%	2.0%	3.5%
郡山市	338,772	145,870	1	3,432	0.0%	2.4%	0.0%
いわき市	342,198	147,740	385	—	0.1%	—	9.5%
須賀川市	79,279	27,250	11	1,193	0.0%	4.4%	0.0%
相馬市	37,796	15,030	457	1,512	1.2%	10.1%	27.6%
南相馬市	70,895	25,050	765	5,657	1.1%	22.6%	18.9%
広野町	5,418	—	3	140	0.1%	—	25.6%
楡葉町	7,701	—	14	50	0.2%	—	22.7%
富岡町	15,996	6,880	19	0	0.1%	0.0%	8.8%
大熊町	11,511	—	44	30	0.4%	—	9.8%
双葉町	6,932	—	35	63	0.5%	—	18.4%
浪江町	20,908	7,830	186	0	0.9%	0.0%	16.1%
新地町	8,218	—	114	548	1.4%	—	56.8%

資料：総務省統計局、ホームページ。原資料は、「社会・人口統計体系」、「住宅・土地統計調査」及び消防庁、各県発表資料。  
注：—印は標本数が少ないため不明値として扱っていることを意味する。



表9 中小企業グループによる施設・設備復旧整備補助金の認定グループ一覧

	グループ名	グループ類型	主な構成員	主な業種
宮城県 14グループ 65億円 国43億円	アルプス電気グループ	サプライチェーン型	アルプス電気等8社	電子部品製造
	岩沼工業団地自動車部品供給グループ	サプライチェーン型	ウチダ等2社	自動車部品
	共和アルミニウム工業グループ	サプライチェーン型	共和アルミニウム等2社	アルマイト処理等
	スマートフォン用中小型ディスプレイガラス基板等供給グループ	サプライチェーン型	倉元マシナリー等2社	ガラス基板の加工販売
	ダイカスト山元地域復興	サプライチェーン型	岩機ダイカスト工業等3社	非鉄金属加工業
	東京エレクトロン宮城サプライチェーングループ	サプライチェーン型	東京エレクトロン宮城等4社	電気機器
	古川NDKグループ	サプライチェーン型	古川エヌ・デー・ケー等2社	電子部品製造
	石巻市の船舶建造・修繕に関する産業集積	経済・雇用効果大型	株式会社ヤマニシ等10社	造船及び船舶修理業
	東洋刃物グループ	経済・雇用効果大型	東洋刃物等4社	工業用機械刃物製造
	岩沼臨空地域中核企業グループ	地域に重要な企業集積型	アルテックス等8社	自動車部品等
気仙沼漁港機能再建対策委員会	地域に重要な企業集積型	木戸浦造船等8社	造船及び船舶修理業	
日本製紙石巻グループ	地域に重要な企業集積型	日本製紙等2社	紙・パルプ紙製造	
女川魚市場買受人協同組合	水産(食品)加工業型	女川魚市場買受人協同組合	氷雪製造業	
南三陸地区水産加工業復興グループ	水産(食品)加工業型	カネキ吉田商店等8社	水産加工業	
岩手県	県北水産加工業拠点整備	(久慈市)	マルサ嵯峨商店等10者	水産加工業
8グループ	宮古・山田地域水産加工業グループ	(宮古市、山田町)	川秀等39者	水産加工業
77億円	釜石地域水産物流通加工グループ	(釜石市)	小野食品等17者	水産加工業
国51億円	大船渡地域水産・食品加工グループ	(大船渡市)	及川冷蔵等36者	水産加工業
	久慈地域造船グループ	(久慈市)	北日本造船等4者	造船業
	釜石・大槌地区造船関連グループ	(釜石市)	小鯖船舶工業等8者	造船業
	沿岸電子機器・精密機器グループ	(宮古市、釜石市)	東北ヒロセ電機等17者	電子部品製造
	シーサイドタウンマストグループ	(大槌町)	大槌商業開発	小売業

資料：宮城県新産業振興課ホームページ<http://www.pref.miyagi.jp/shinsan/shinsan-d/2011hojyo/20110805koufu.htm>、及び岩手県ホームページ<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?of=1&ik=0&cd=33894>による。

表10 被災3局におけるハローワーク等への応援職員の派遣状況(4月10日～1月28日)

労働局	延べ人数
岩手	4,248人
宮城	8,510人
福島	4,296人
合計	17,054人

(参考：被災地への応援派遣の実人員数)  
 平成23年5月16日の週(最多)：129人(岩手22人、宮城67人、福島40人)  
 平成24年1月22日の週(直近)：20人(岩手9人、宮城11人)  
 ※福島には平成24年1月から職員20人を増員

資料 厚生労働省

表 11 被災 3 局におけるハローワークごとの職員・相談員 1 人当たりの有効求職者数

労働局	有効求職者数(常用) <新規卒卒者を除きパートタイムを含む> (平成23年12月)	職員数 (平成24年1月現在)	相談員数 (平成24年1月現在)	職員・相談員合計数 (平成24年1月現在)	職員1人当たりの有効求職者数	職員・相談員1人当たりの有効求職者数
岩手	31,069	137	375	512	227	61
宮城	55,004	205	571	776	268	71
福島	40,977	222	502	724	185	57
被災3局計	127,050	564	1,448	2,012	225	63

資料 厚生労働省

表 12 東日本大震災等による助成金等の実績 (2011 年 12 月末時点)

助成金等の名称	対象者数 (※ 1)
①被災者雇用開発助成金 (※ 2)	887人
②3年以内既卒者トライアル雇用奨励金	1,205人(705人)
③3年以内既卒者(新卒扱い)採用拡大奨励金	227人(158人)
④実習型試行雇用奨励金	918人(746人)

※ 1 対象者数とは、それぞれ次の者をいう。

- ① 被災者雇用開発助成金…支給決定者数
- ② 3年以内既卒者トライアル雇用奨励金…トライアル雇用開始者数
- ③ 3年以内既卒者(新卒扱い)採用拡大奨励金…採用拡大による就職者数
- ④ 実習型試行雇用奨励金…実習型雇用開始者数  
( )内は被災3局分

※ 2 集計システムの都合で都道府別の実績は把握できないが、大部分が被災三県の実績と考えられる。

資料 厚生労働省