

調査レポート

東日本大震災が雇用に及ぼす影響

～ 阪神・淡路大震災から得た教訓を基に ～

- 東日本大震災の発生によって、持ち直しの動きが続いていた国内景気は急激に悪化した。一方、雇用情勢については、全国的にみると緩やかながらも改善しているという傾向は震災前から基本的に変わっていない。人的、物的被害の大きさと比べると、震災による雇用環境への悪影響は、少なくとも被災地以外においては心配されていたよりは軽微なものにとどまったとみられる。
- 東日本大震災が雇用に与える影響を検討するにあたっては、同じ大規模災害である阪神・淡路大震災後の雇用情勢の分析が参考になる。阪神・淡路大震災当時と同様に、短期的な失業率や求人倍率の動きには表れない形で、東日本大震災による雇用環境の悪化が進んでいる可能性が高い。
- 阪神・淡路大震災の後、被災地の神戸市では雇用者数が減り、自営業主はとくに大きく減少した。また、雇用の非正規化が加速するなど雇用形態も変化した。サービス産業の発展や圏外への移動によって失われた雇用の一部が賄われたものの、十分な受け皿とはなり得なかった。
- 東日本大震災の被災地の復興にあたっては、第1次産業をどのような形で再生させていくかが大きな課題であるが、効率性だけを重視した産業政策を進めるのではなく、高齢者雇用についても考えなければならないという難点がある。また、復興が遅れれば自営業主の減少を加速させてしまうことに繋がる。さらに、震災前には全国と比べて低かった非正規雇用の割合が、震災を機に一気に高まる可能性がある。
- 阪神・淡路大震災では、雇用のミスマッチを内在したまま復興が進められたことで、長期的な雇用情勢の低迷を招く結果となった。東日本大震災の被災地では人口減少と高齢化が進んでいることなどから判断すると、事態はより深刻化する懸念がある。これ以上の人口流出を加速させないためにも、被災地では地元での雇用を確保することが非常に重要である。今後は、短期的な復旧対応から中長期的な復興対策を行っていく必要がある。被災地が抱える根本的な問題点を踏まえて適切な対策を進めなければ、阪神・淡路大震災時の二の舞となってしまう。

三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社

調査部 尾畠 未輝 (chosa-report@murc.jp)

〒108-8248 東京都港区港南 2-16-4

TEL: 03-6711-1250

はじめに

百年に一度といわれる世界的な金融危機の影響からようやく立ち直りつつあった日本経済を、今度は千年に一度といわれる大震災が襲った。東日本大震災が起こった2011年3月11日までの国内景気は足踏み状態から脱し、持ち直しの動きに転じていた。しかし、突然の大震災で状況は一変した。一方、雇用情勢については、リーマン・ショック後の急激な落ち込みから緩やかながらも改善しているという傾向は震災後も基本的に変わっておらず、全国的にみるとそれほど深刻な事態には陥っていないようである。しかし、復旧作業に時間がかかっており、震災から半年が過ぎた今も被災地は過酷な状態が続いている。このため、現地では雇用環境も非常に厳しい状況である可能性が高い。

震災からの復旧、復興を目指す中で、被災者が落ち着いた生活を取り戻すためには、衣食住の立て直しと共に、生活の基盤となる雇用の安定は非常に重要な課題である。本稿では、大震災が被災地の雇用環境にどのような影響を及ぼしうるのかを検討してみたい。分析にあたっては同じ大規模災害である阪神・淡路大震災後の雇用情勢が参考になる。共通点と相違点を踏まえ、今後、被災地が東日本大震災から立ち直り、雇用の再生を目指すための手掛かりを学びたい。

1．大震災後の雇用情勢の特徴

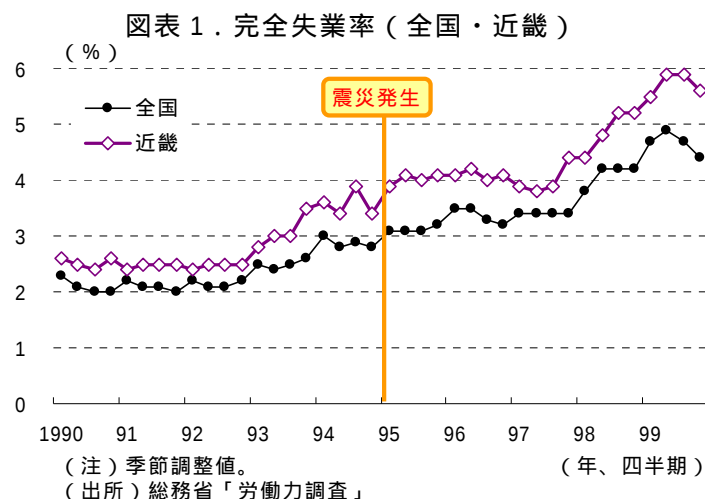
(1) 阪神・淡路大震災と東日本大震災

東日本大震災の発生を受けて、16年前に発生した阪神・淡路大震災を思い起こした人も多いだろう。1995年1月17日午前5時46分、淡路島北部を震源とするマグニチュード7.3、当時では観測史上初の震度7という激しい揺れが、神戸市を中心とした一帯を襲った。人口が集積していて地震に対して脆弱性を持った大都市を直撃したことで被害は一層大きくなり、死者は6434人、負傷者は4万人以上と発生当時では戦後最大の被害となった。また、建物の倒壊に火災の発生も加わったため、ライフラインや交通網は広範囲にわたり壊滅的な被害を受けた。その後、断続的に余震が続く中で、復旧や復興への取り組みが進められたものの、人々が物理的だけではなく心理的にも落ち着いた生活を取り戻すには長い年月を要した。

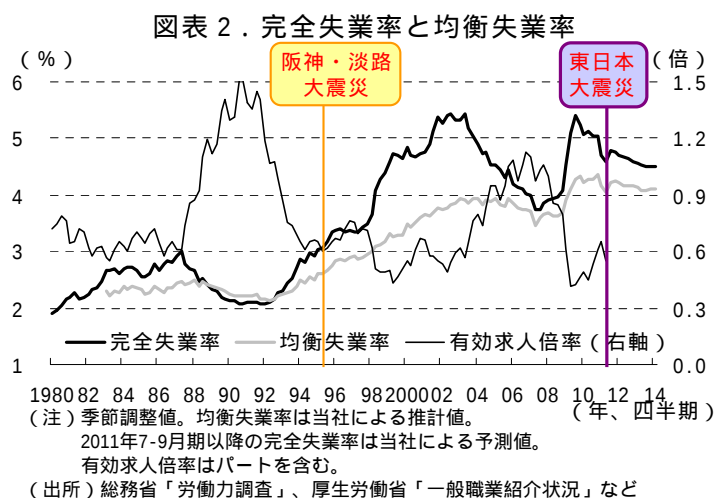
一方、2011年3月11日に発生したマグニチュード9.0、最大震度7という東日本大震災は、地震の揺れに加え、十メートルを超える大きな津波が東北地方を襲い、さらには原発問題までも引き起こした。死傷者や建物の損壊などの被害規模は阪神・淡路大震災を大きく上回り、震災から半年以上経った今なお、復旧作業は続いている。

(2) 震災後、失業率や求人倍率は意外と悪化しない

阪神・淡路大震災の後、全国の完全失業率に大きな変動は無く、震災による雇用への悪影響はほとんどなかったように伺える（図表1）。また近畿地方に限ってみても、震災が発生した1995年1-3月期の完全失業率は前期比+0.5%ポイントと悪化したものの、均してみると一時的な振れの範囲内だったと捉えられよう。

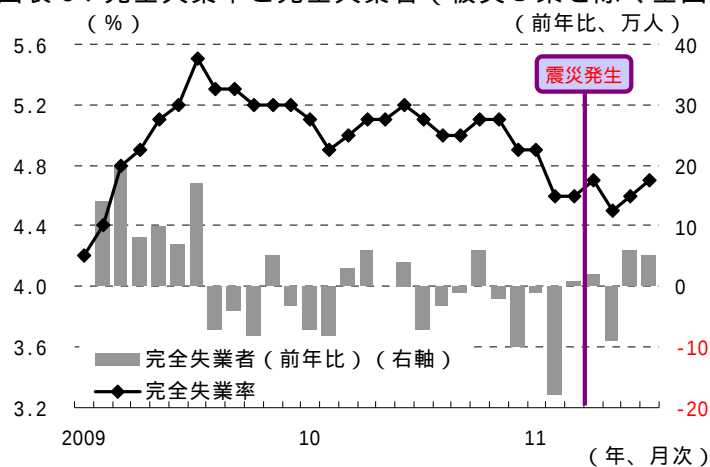


一方、東日本大震災の発生当時、日本経済はリーマン・ショック後の世界同時不況から立ち直る途中段階にあった。雇用環境をみても、2009年7月に5.5%（季節調整値）と過去最悪の水準まで上昇した完全失業率は、緩やかながらも改善が進んでおり、震災直前には5%を下回るまでに低下していた（図表2）。均衡失業率にも低下の兆しが伺われ、震災がなければ国内景気の回復を背景に雇用環境は改善が続くと期待されていた。



東日本大震災の発生は、こうした改善の動きにマイナスの影響を与えたと考えられるが、それでも人的、物的被害の大きさと比べると、震災による雇用環境への悪影響は、少なくとも被災地以外においては心配されていたよりは軽微にとどまった。とくに被害の大きかった岩手、宮城、福島（以下、被災3県）を除く全国の完全失業率をみると、震災の起こった翌月には4.7%（季節調整値）と、前月と比べて0.1%ポイント悪化したものの、2011年5月には4.5%（同）まで低下し、その後も横ばい圏で推移している（図表3）。リーマン・ショック以降、300万人超えが定着していた完全失業者数（被災3県を除く全国、季節調整値）も、2011年2月以降、震災を経た今も300万人を下回ったままである。

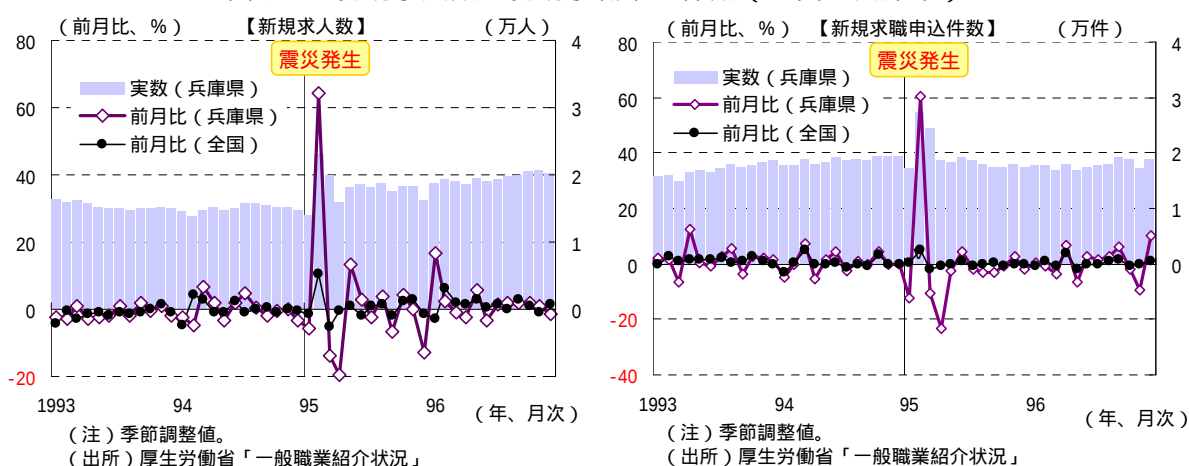
図表3．完全失業率と完全失業者（被災3県を除く全国）



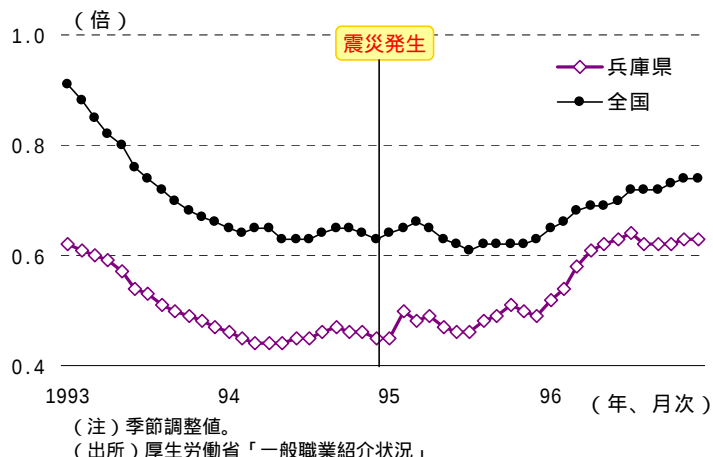
このように、どちらの大震災後にも失業率に目立った悪化が見られなかった背景には、事態の急激な悪化を防ぐべく、震災発生直後に雇用調整助成金の拡充などによる雇用維持、被災者雇用の促進といった雇用確保のための対策が進められたことがある。

阪神・淡路大震災の翌月時点では、兵庫県を中心に新規求人数と新規求職申込件数はともに増加し、結果として一時的に有効求人倍率が改善する動きがみられた（図表4、5）。

図表4．新規求人数と新規求職申込件数（全国・兵庫県）

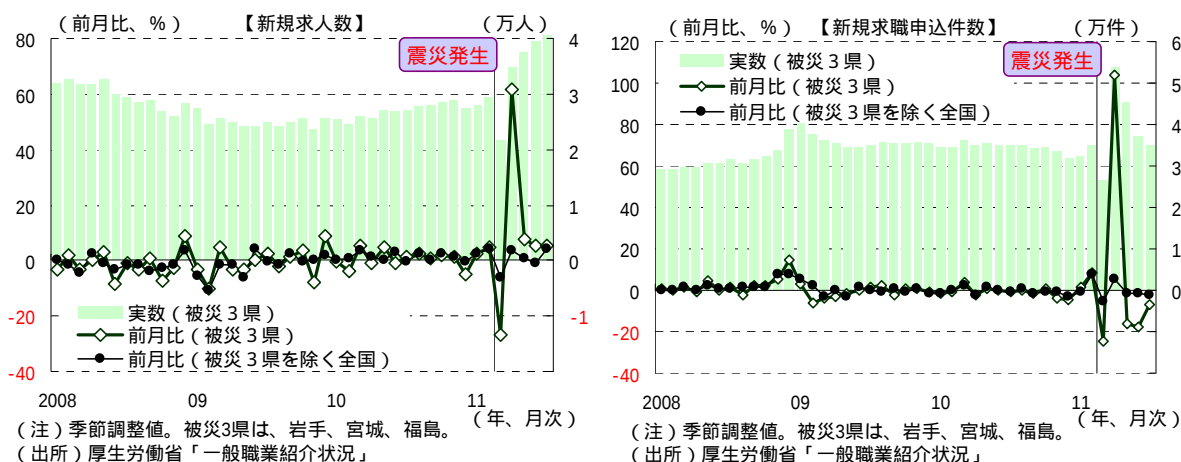


図表 5．有効求人倍率（全国・兵庫県）

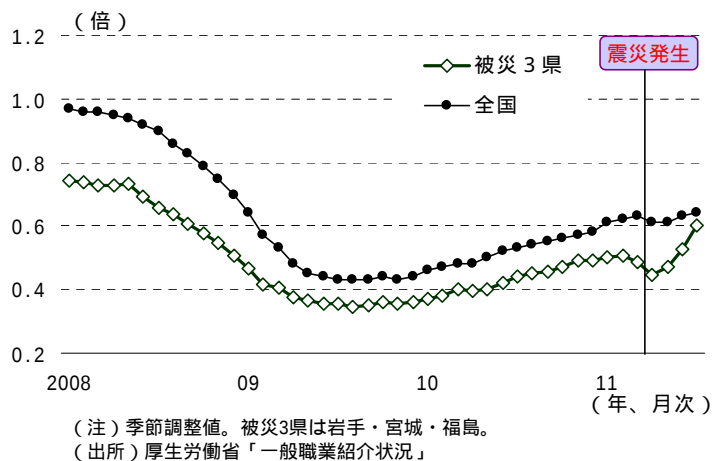


東日本大震災後についても、震災翌月にあたる 2011 年 4 月の被災 3 県の新規求職申込件数は前月比 +103.8%（季節調整値）と大幅に増加した一方、被災地雇用が促進されたこともあって新規求人数（同）も同 +61.5%と大きく伸びた（図表 6）。新規求人倍率は震災翌々月には上昇に転じ、足下では有効求人倍率も改善している（図表 7）。

図表 6．新規求人数と新規求職申込件数（全国・被災 3 県）



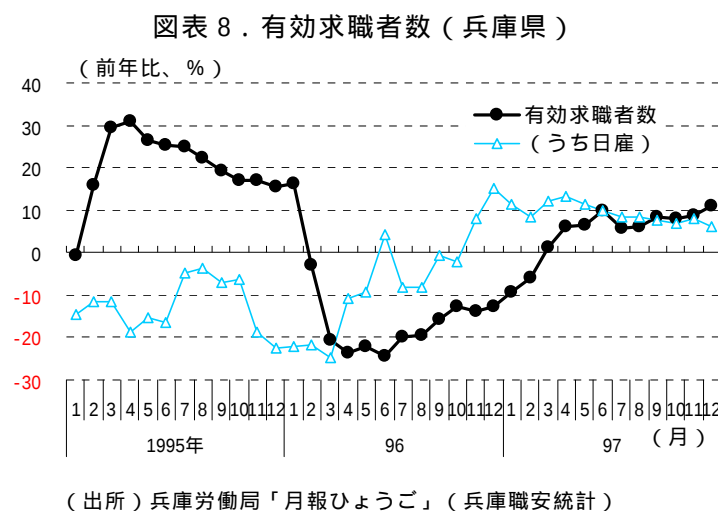
図表 7．有効求人倍率（全国・被災 3 県）



(3) 懸念されるミスマッチの発生

被災地で復旧、復興特需が発生し一時的に新規求人数が増加していることを背景に、失業率や求人倍率がそれほど悪化していない点は、震災後の雇用情勢に共通してみられる動きである。ただし、阪神・淡路大震災後を振り返ると、短期的な指標の動きには一見すると表れない形で、被災地では雇用情勢の悪化が進んでいた。震災によって職場そのものが失われたり、日々の生活の立て直しを優先するために仕事に赴けない日々が続いたりするなど、統計上は失業者として計上されなかった職のない人々は増加していたとみられる。

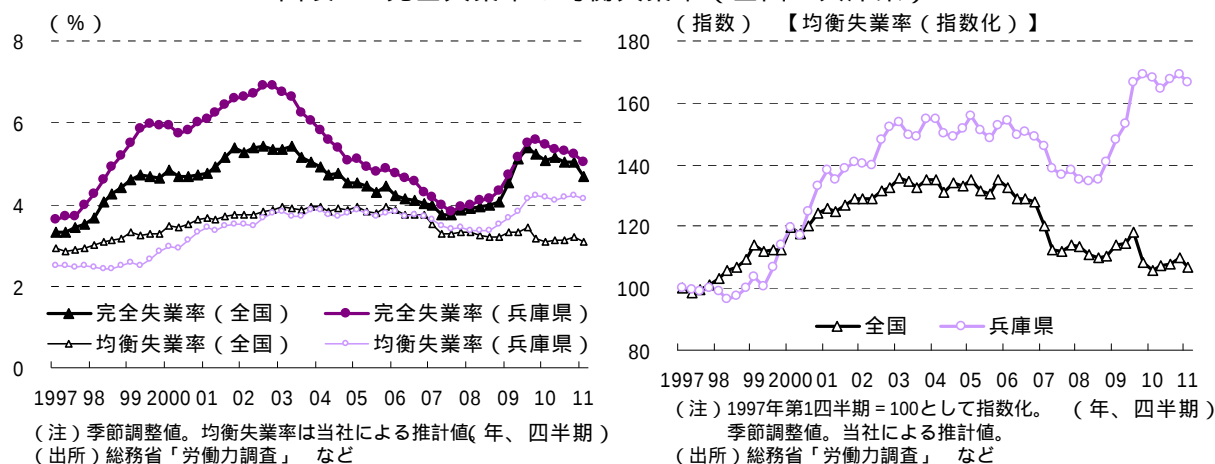
また、震災直後の求人の中心が短期的な仕事だった一方、被災によって離職してしまった求職者が求めていたのは、目先の一時的な働き口ではなく今後の生活を支えるための長く安定した仕事であった。事実、兵庫県の有効求職者数の内訳をみると、震災後、求職者数全体は前年比で増加していたが、日雇に限ってみると減少していた（図表 8）。



安定した仕事を求めているのに非正規の職しか得られないという雇用のミスマッチの存在は、やがて被災地における均衡失業率の上昇という深刻な事態を招く原因となった可能性がある。労働需要と労働供給が等しい状態の失業率である均衡失業率をみると、日本経済が深刻な不況に苦しんでいた 1990 年代後半から 2000 年代前半までは、兵庫県の均衡失業率は全国よりも低かった（図表 9）。しかし、2000 年代に入ると兵庫県の均衡失業率は全国とほぼ同じ水準までに上昇し、2007 年に全国を上回った後、足元でも全国と比べて水準は高いままである。

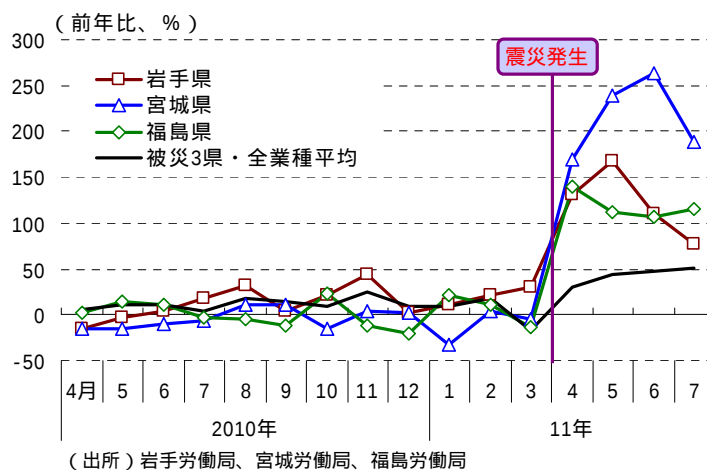
それまでに経験したことのない大震災が発生した状況では、被災者にとって最低限となる雇用の維持が喫緊の課題であり、根本的な雇用の再生を後回しにして、応急措置としての雇用対策にとどまってしまったという当時の対応はやむを得ない措置の仕方であったのかもしれない。しかし、本質的な問題の解決への取組みが遅れると、景気が悪化した際に雇用環境の深刻さを露呈させることになってしまう。

図表 9 . 完全失業率と均衡失業率（全国・兵庫県）



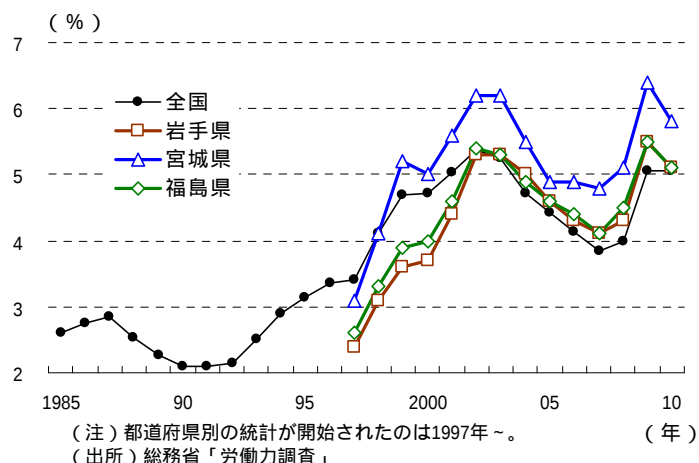
ここで、東日本大震災後に急増した新規求人数について業種別に詳しくみると、とくに大きく増加しているのが建設業である。これは、まさしく復旧・復興特需の恩恵であろう。被災3県における建設業の新規求人倍率は震災翌月以降3ヶ月連続で前年の2倍以上に増えている(図表10)。しかし、阪神・淡路大震災の例でみたように、雇用のミスマッチを内在したままで復旧や復興が進められると、雇用環境の低迷が長引くことになりかねない。

図表 10 . 新規求人数（建設業）(被災3県)



さらに、東日本大震災が起こる前の被災3県の完全失業率をみると、都道府県別の統計が開始された1997年時点では、全国の完全失業率を下回っていたが、2000年代前半までに急激に上昇し、足下まで常に上回っている。とくに、リーマン・ショックの影響が表れた2009年の完全失業率は、岩手県と福島県では5.5%（全国比+0.4%ポイント）、宮城県では6.5%（同+1.4%ポイント）と非常に高水準だった(図表11)。震災発生前に、雇用環境が急激に悪化していたことなどを鑑みると、阪神・淡路大震災当時と比べ東日本大震災の被災地が置かれている状況はより厳しいといえよう。

図表 11．完全失業率（全国・被災3県）

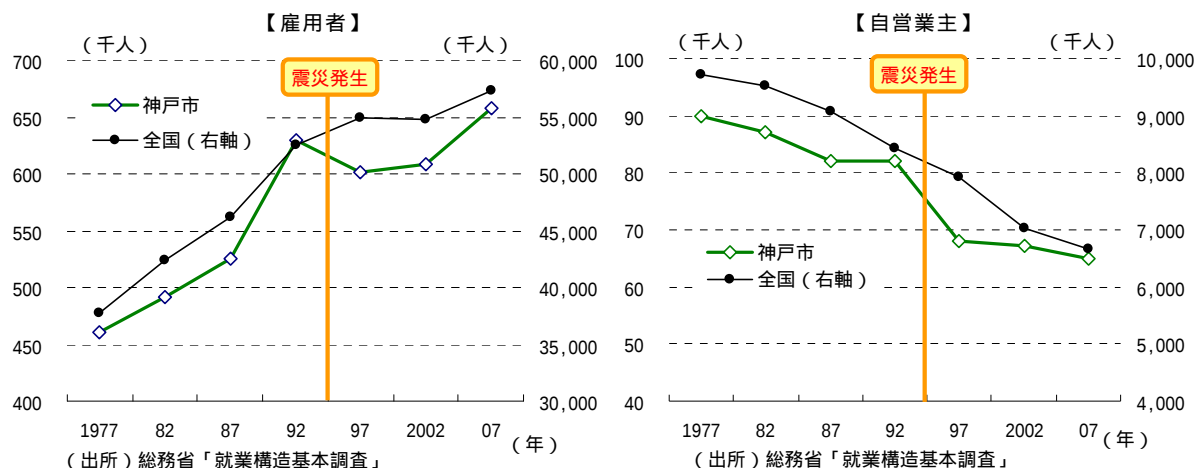


2．阪神・淡路大震災から学ぶ、大震災が雇用に及ぼす影響

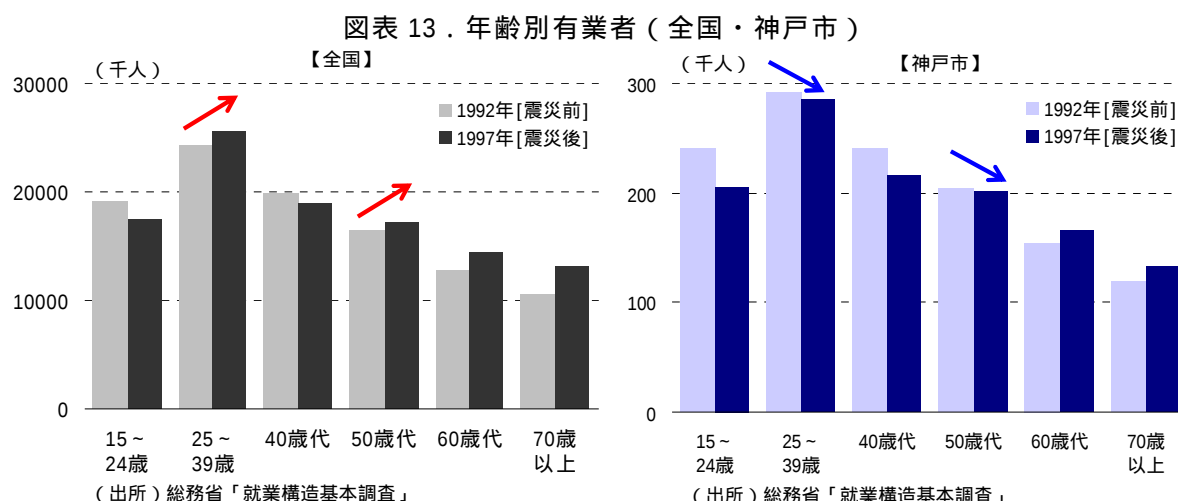
(1) 減少する就業者

それでは、阪神・淡路大震災の後、雇用のミスマッチがどのような形で雇用環境を悪化させたのだろうか。震災が被災地の雇用に及ぼした影響を具体的に振り返ってみたい。震災の発生をはさんだ1992年から97年の間で、全国の有業者（就業者）は6500万人強から6700万人へと1.9%増加した。これに対し、兵庫県では2752万人から2755万人とほぼ横ばいにとどまっており、さらに神戸市では745万人から697万人へと6.4%も減少している。同期間における有業者の変化を就業形態別に見ると、雇用者数は全国で増加していた一方、神戸市では減少している。また自営業主は、全国的に減少傾向にあったが、神戸市は全国と比べて減少幅が大きかった（図表12）。生活基盤と同時に職業基盤まで失ってしまった自営業主が再建を果たすことは厳しく、震災は減少傾向に拍車を掛けたと考えられる。

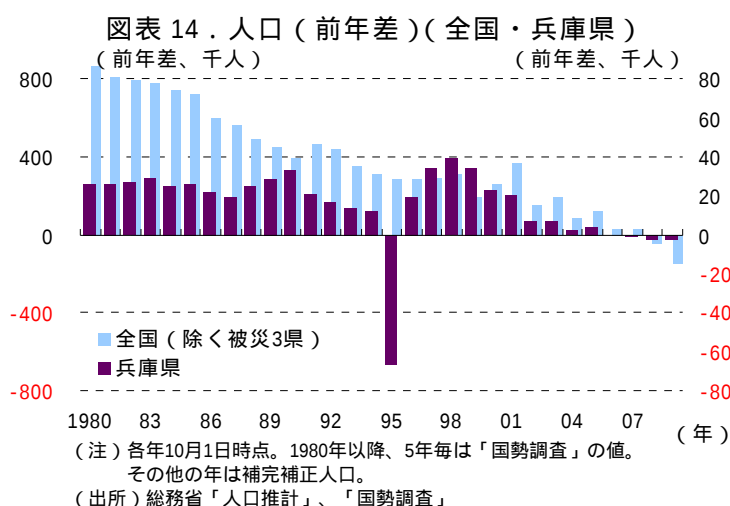
図表 12．有業者（全国・神戸市）



また年齢別にみると、神戸市では労働力の中心となる世代の有業者も数多く減少した。1992 年から 97 年にかけては、全国、神戸市とも少子高齢化の影響で、15～24 歳の若年有業者が減少し 60、70 歳代の高齢有業者は増加している（図表 13）。また、この間は団塊の世代が 50 歳を迎える時期であったため、全国でも 40 歳代の有業者は減少しているが、神戸市ではとくに減少幅が大きい。さらに、25～39 歳と 50 歳代の有業者については、全国では増加していたのに対し、神戸市では減少した。



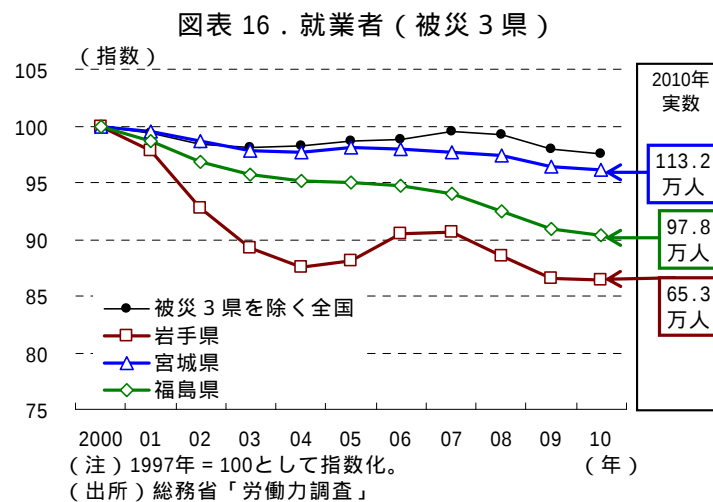
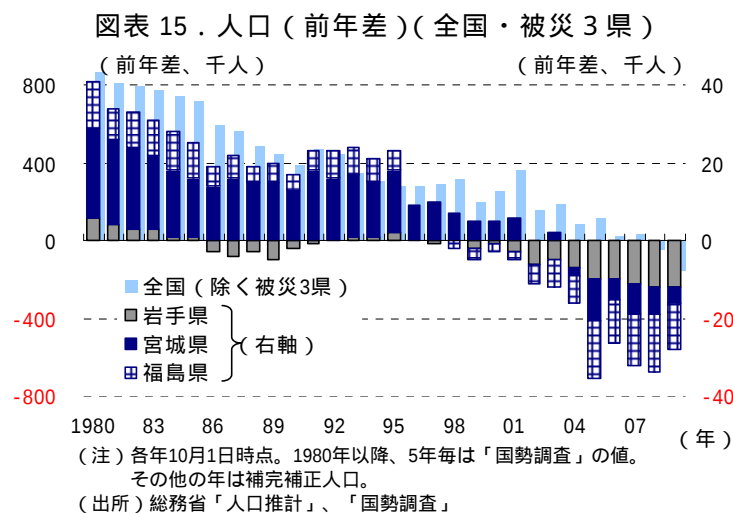
もっとも、阪神・淡路大震災が発生した 1990 年代半ば頃、神戸市を含む兵庫県全体の人口は増加していた（図表 14）。戦後、一貫して増え続けていた兵庫県の人口は、震災が発生した 1995 年には一時的に減少したものの、翌 1996 年には既に増加基調に戻っていた。



一方、東日本大震災の被災地では全国と比べて早くから人口の減少が進んでおり、震災発生時には被災 3 県の人口は既に減少基調にあった。全国では 2008 年に初めて人口が減少に転じたのに対し、被災 3 県を合わせた人口は 2002 年時点で既に前年を割り、その後も減少が続いている（図表 15）。2001 年のピーク時には 590.9 万人だった当該地域の人口は、

震災発生前の 2009 年までに約 20 万人減った。被災地では、震災前から労働力の確保が困難な状況になりつつあったとみられる。

人口の減少を受けて被災 3 県では就業者も減っており、さらにその減少幅は全国と比べて大きい（図表 16）。2000 年以降についてみると、政令指定都市の仙台市がある宮城県では就業者の減少が緩やかだが、とくに福島県では落ち込みが著しい。2000 年時点では被災 3 県の就業者数の合計は 300 万人を超えていたが、2010 年には 276.3 万人まで減っている。

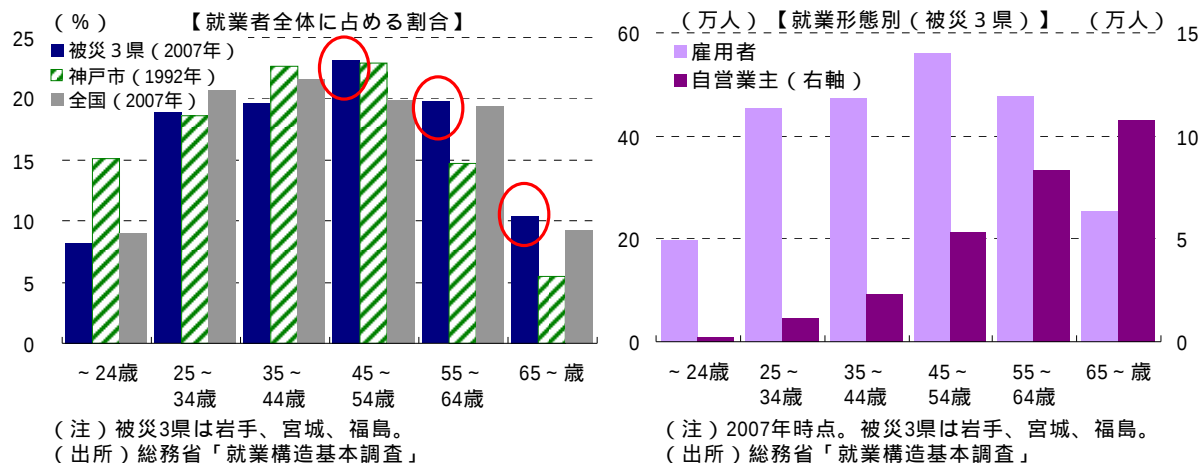


東日本大震災の被災地で就業者の減少を加速させている原因のひとつに高齢化の進行が挙げられる。被災 3 県は全国の中でもとくに高齢化が進んでいる地域である。2007 年時点で就業者全体に占める 65 歳以上就業者の割合は、岩手県が 12.5%、福島県が 9.9%と全国平均の 9.1%と比べて高い。

就業者の年齢構成についてもう少し詳しく見ると、被災 3 県では 44 歳までの就業者が就業者全体に占める割合が全国と比べて低い一方、45 歳以上では高くなっている（図表 17）。これは震災前の神戸市とは大きく異なる特徴である。阪神・淡路大震災が起こる前の 1992 年時点の神戸市では、24 歳までの若年就業者が就業者全体に占める割合が高く、55 歳以上

の高齢就業者の割合は低かった。さらに就業形態別にみると、被災3県の就業者のうち雇用者は45～54歳が最も多く、就業者全体とほぼ同じ年齢構成である。これに対し、自営業主は年齢とともに人数が多くなっており、24歳以下は数千人しかいない。

図表 17．年齢別有業者（全国・被災3県）



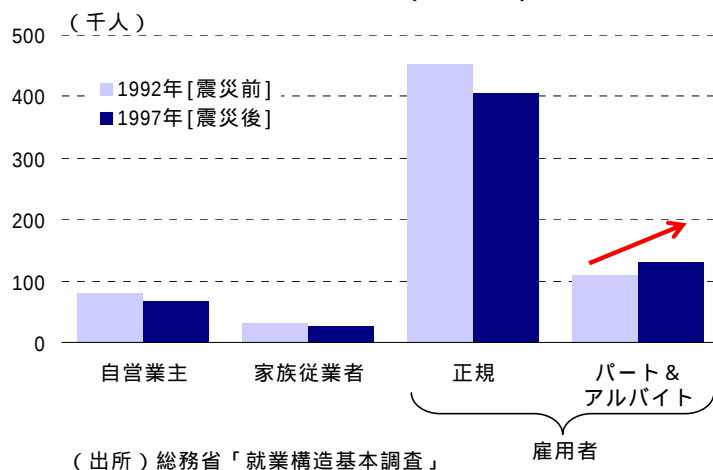
このように、東日本大震災の被災地における労働市場は震災発生以前から縮小が進んでおり、人口減に伴う労働力の減少は地域社会の活力を低下させていた。とくに、自営業主については神戸市でも震災後の減少が大きかったが、被災地では高齢化がより進んでいる分、状況はさらに厳しく、震災を機に廃業する人が急増する可能性がある。未だ統計が十分に整備されていないため足下の実態は把握しづらいが、東日本大震災の被災地の雇用情勢は阪神・淡路大震災当時と比べて深刻である可能性が高い。

(2) 雇用の非正規化が加速

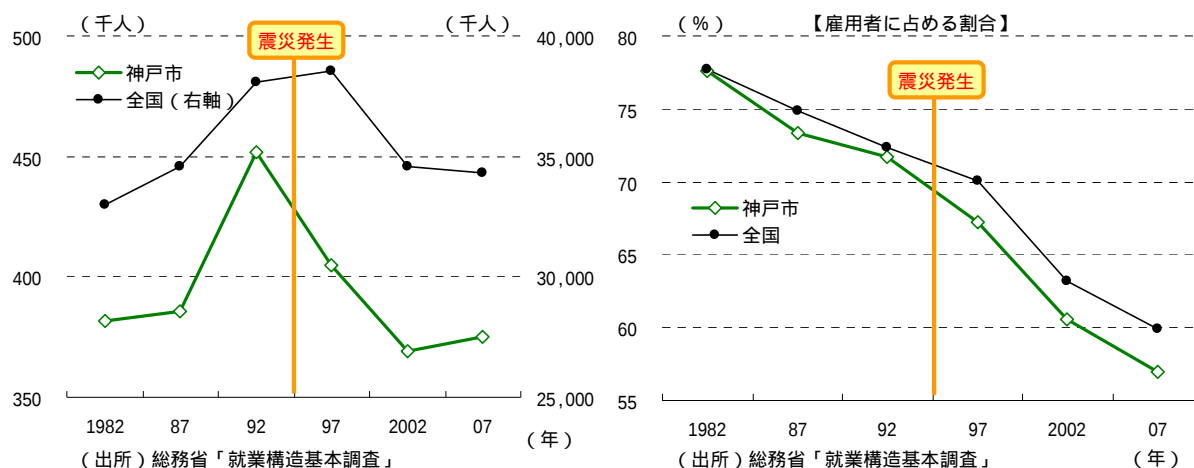
前項でみたように、震災後、神戸市では25歳～59歳という労働を担う重要な世代の有業者が減少したが、その内訳を雇用形態別に見ると、正規雇用者が減少した一方、パート・アルバイトは増加していたことがわかる（図表18）。

そもそも、阪神・淡路大震災が発生した1990年代は全国的に雇用の非正規化というトレンドの最中にあり、とくに1990年代後半以降は長引く景気低迷を背景に非正規化の流れが一層加速した。しかし、正規雇用者が雇用者全体に占める割合を全国と神戸市で比べると、神戸市では震災後とくに低下傾向が顕著である。これは、震災が正規雇用者の減少を加速させたためと考えられよう（図表19）。一方、非正規雇用者が雇用者全体に占める割合は全国、神戸市ともに高まっているが、神戸市では全国に比べ水準はやや高い（図表20）。これは、震災によって失業してしまった人々が、正規雇用にはなかなか就けず、非正規雇用に流れたことが影響しているとみられる。

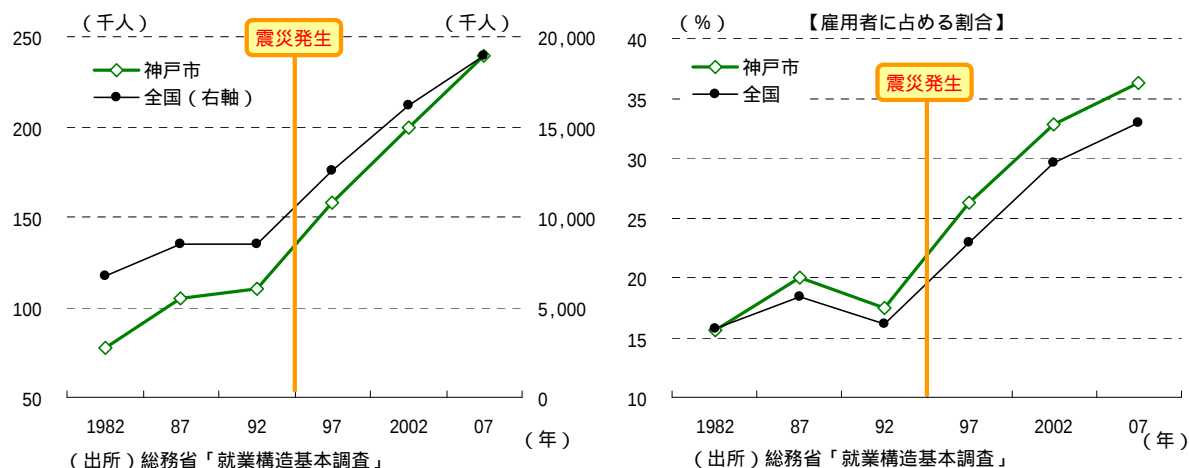
図表 18．有業者（神戸市）



図表 19．正規雇用者（全国・神戸市）



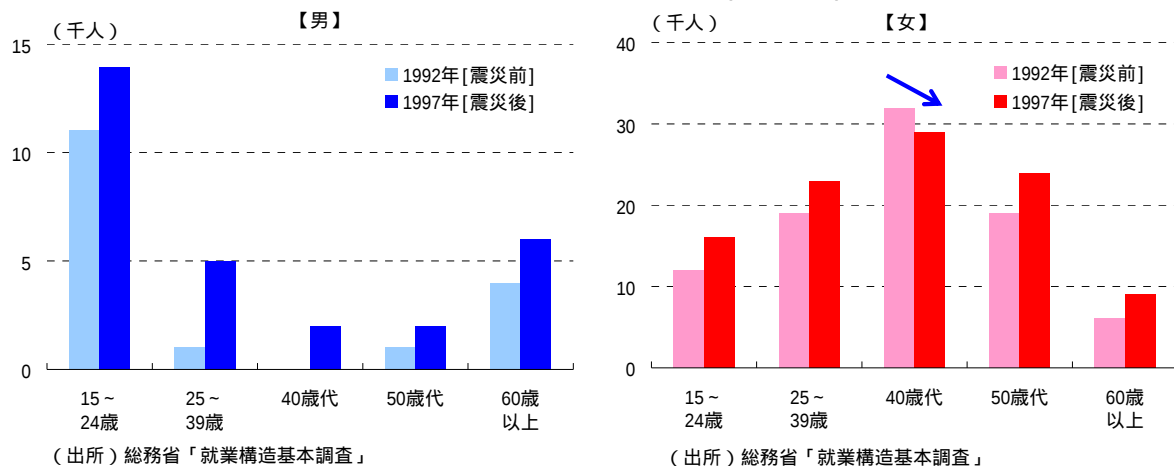
図表 20．非正規雇用者（全国・神戸市）



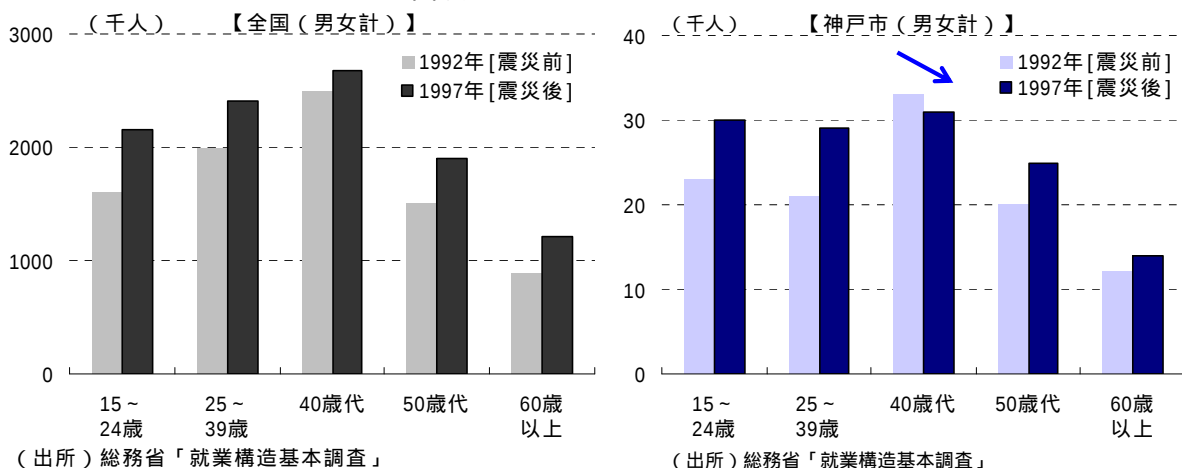
さらに非正規雇用者の属性について詳しくみると、震災前後でその年齢構成が変化している。従来、非正規雇用者は“主婦のパート”が中心であった。しかし、1992年から97年の間に、神戸市では性別、年齢別でみたすべての属性でパート・アルバイトの人数が増加している中で、40歳代女性のパート・アルバイトのみが震災を経て減少している（図表21）。これは、震災により雇用環境が悪化し、それまでは正規雇用者として就業していた人々

がなかなか正規の職につけないという状況下で、主婦からパートという職を奪うことになった可能性を示唆している。この結果、男女の合計でも、全国の状況とは異なり、神戸市では40歳代のパート・アルバイトが減少する結果となった（図表22）。

図表21. パート・アルバイト（神戸市）



図表22. パート・アルバイト

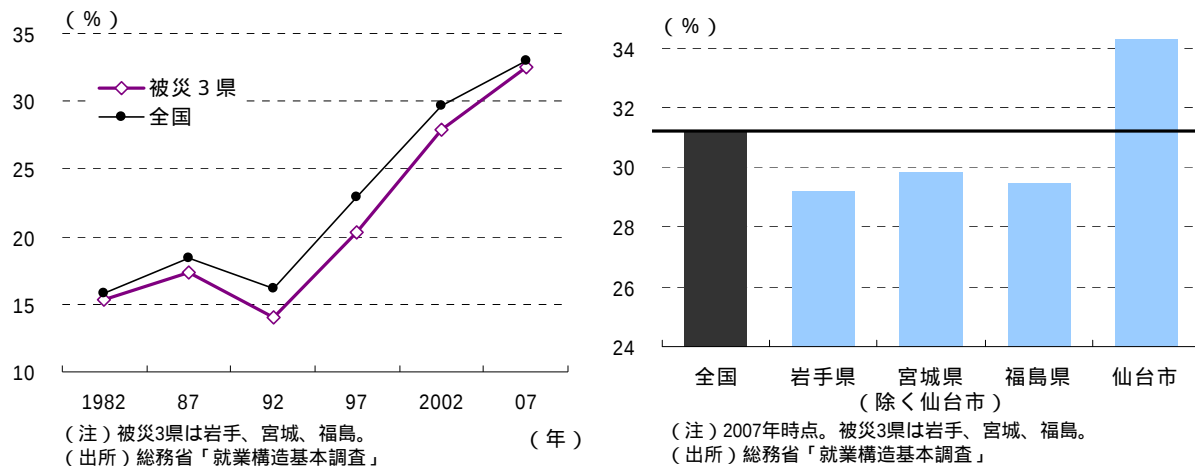


東日本大震災の被災地でも、1990年代以降、全国と同じように雇用の非正規化が進んできた。被災3県平均の雇用者全体に占める非正規雇用者の割合は、1992年時点では14.0%だったが、2007年には32.5%にまで上昇した（図表23）。ただし、足下の水準をみると、大都市である仙台市を除くと被災地では全国と比べて非正規雇用者が雇用者全体に占める割合は低い。

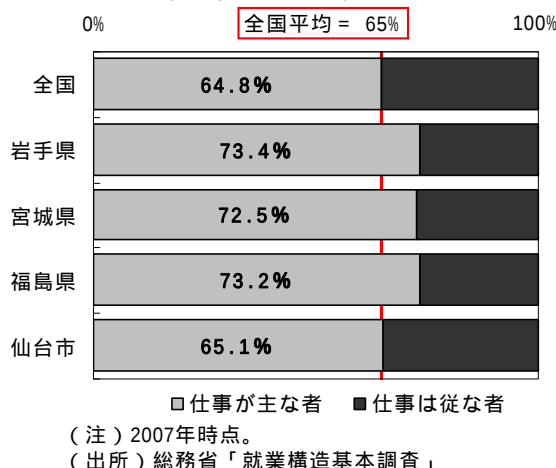
また、震災前の被災地では仕事を生活の中心として働いている女性が多かった。女性就業者のうち「仕事を主とする」人が占める割合は、仙台市を除く被災3県の平均で73.1%と、全国平均と比べて8.4%ポイント高い（図表24）。主婦などは家事の合間にパートで働きに出るというケースも多いが、当該地域では女性も労働力として重要な存在なのである。非正規雇用の割合が低いことから伺えるように、男女を問わず被災者にとって仕事は毎日の生活の糧を得るために無くてはならないものであることが分かる。

先にみた阪神・淡路大震災後の神戸市では、従来は主婦が占めていたパートという職を主婦以外の人々が奪った可能性を指摘したが、被災3県では、「仕事を主とする」女性の割合が低下し、非正規雇用の割合が一挙に上昇することもあると考えられる。

図表 23．雇用者全体に占める非正規雇用者の割合（被災3県）



図表 24．就業者（女）の状況（被災3県、仙台市）



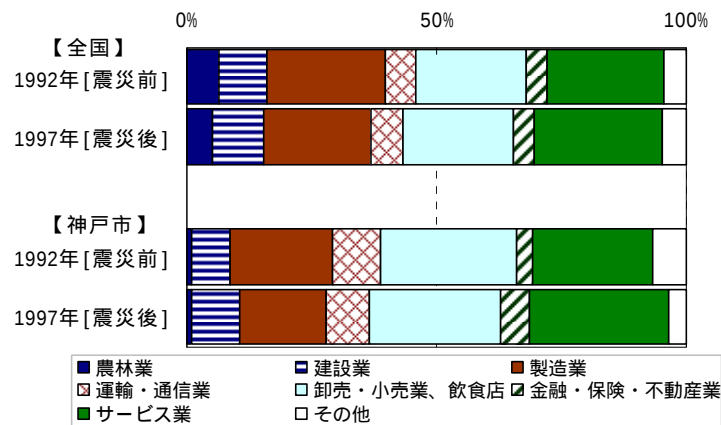
（3）震災による産業構成の変化

阪神・淡路大震災後、被災地では自営業主を中心に有業者数が減少するだけでなく、非正規という不安定な雇用形態への移行が進むなど、雇用情勢の実態は短期的な指標に表れない形で悪化していた。しかし、一方では雇用の下支えに貢献した受け皿も存在した。そのひとつがサービス化の進行である。被災地では震災前後で就業者の産業構成が変化した。1990年代の日本は、経済のサービス化が進行しており、それに併せて雇用もサービス化が進んだ（図表 25）。1992年時点で1500万人強だった全国の製造業従業者は、その後5年間で100万人以上が減少した。一方、この間、サービス業従業者は150万人以上増加し、製造業従業者の数を上回った。さらに、卸売・小売業、飲食店の従業者も40万人程度増加し、

同じく製造業従業者数を超えた。

震災のあった神戸市でも、こうした雇用のサービス化は進んだ。1992 年からの 5 年間で製造業従業者は 15.3 万人から 12.1 万人まで減少した一方で、サービス業従業者は 18.0 万人から 19.6 万人へと増加した。

図表 25．産業別従業者（構成比）



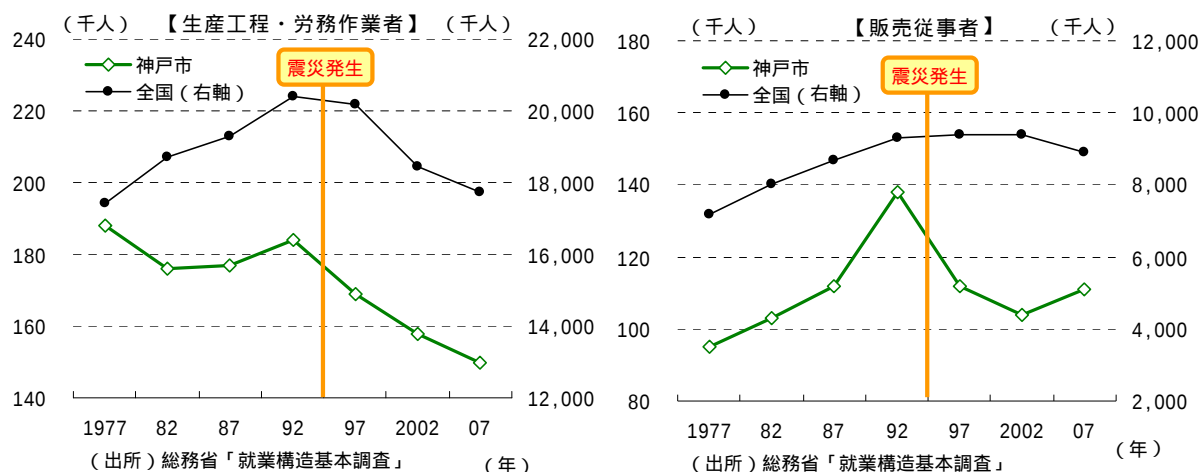
（出所）総務省「就業構造基本調査」

とくに、地震とともに大規模な火災によって甚大な被害を受けた神戸市長田区では製造業の衰退が顕著であった。従前、同地区ではケミカルシューズ製造業が盛んであったが、震災で壊滅的な打撃を被った。日本ケミカルシューズ工業組合の調査によると、震災によって組合加盟 192 社のうち 158 社が全半壊または全半焼し、1500 社以上ある関連企業も約 80% が同様の被害を受けた。その後、地場産業の復興に向けた様々な対策が講じられ、一部は産業再生のシンボルのように掲げられたものの、製造業全体が持ち直すには至らなかった。製造業に代表される生産工程・労務作業者の動向をみると、神戸市では震災後、減少の一途を辿っている（図表 26）。

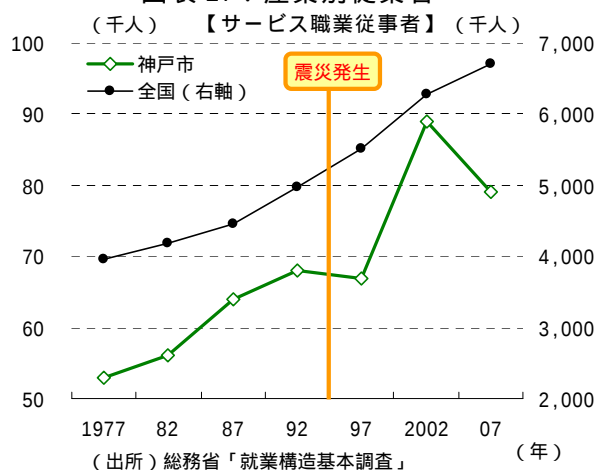
一方、広義ではサービス業に分類される卸売・小売業、飲食店の従業者については、全国の動きとは異なり、神戸市では 1992 年からの 5 年間で減少している。商店街の小さな個人商店などは、震災を期に廃業を余儀なくされたという例も多い。1992 年は 13.8 万人だった販売従事者は 5 年後には 11.2 万人にまで減少し、15 年以上経ても当時の水準までには回復していない。

ここで、失われた雇用の受け皿となったのがサービス産業である。サービス職業従事者は、震災後は一時的に減少したものの、その後は急増した（図表 27）。神戸市は大都市であったがゆえに、街自体が再生したことでサービス産業への需要が回復し、雇用の拡大に繋がったと考えられる。もっとも、人口が 100 万人を超える神戸市においてでさえ、サービス化の進行だけでは震災で失われた雇用を十分には補えなかったことも事実である。

図表 26．産業別従業者



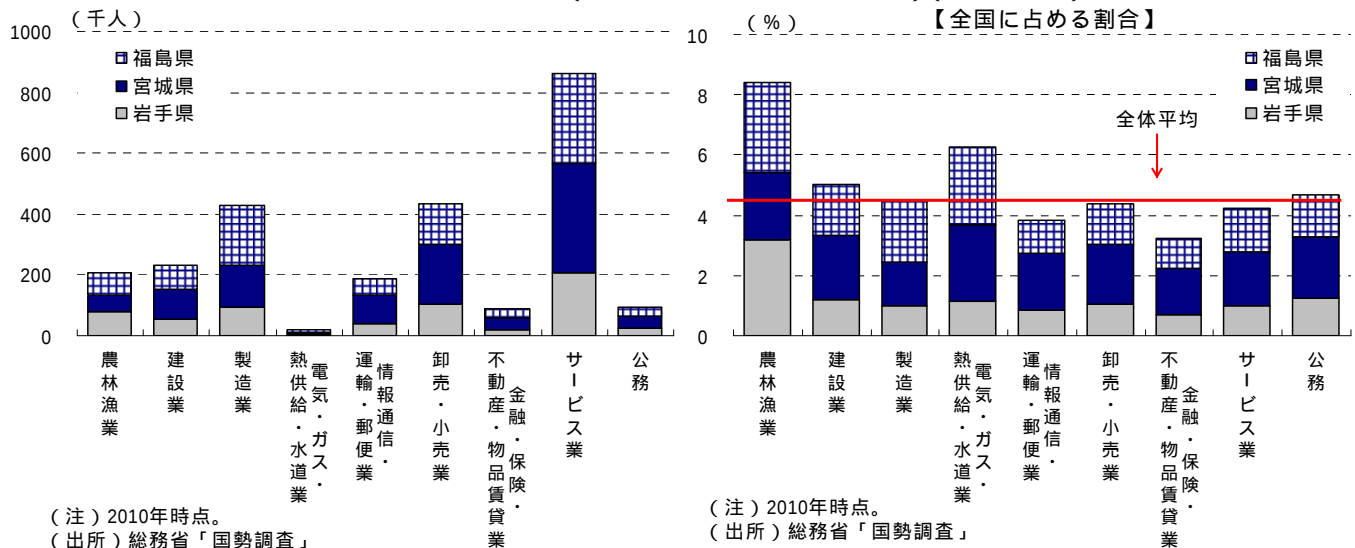
図表 27．産業別従業者



東日本大震災についてみると、2010年時点において被災3県で就業者が一番多い産業はサービス業であり、就業者数は86.1万人と同地域の就業者全体に占める割合は33.0%である（図表28）。また、卸売・小売業の就業者数も43.4万人と多い。ただし、人口の減少ペースが全国と比べて速い被災地において、サービス業や卸売・小売業などが雇用の受け皿の役割を担うことは神戸市と比べてさらに難しいだろう。

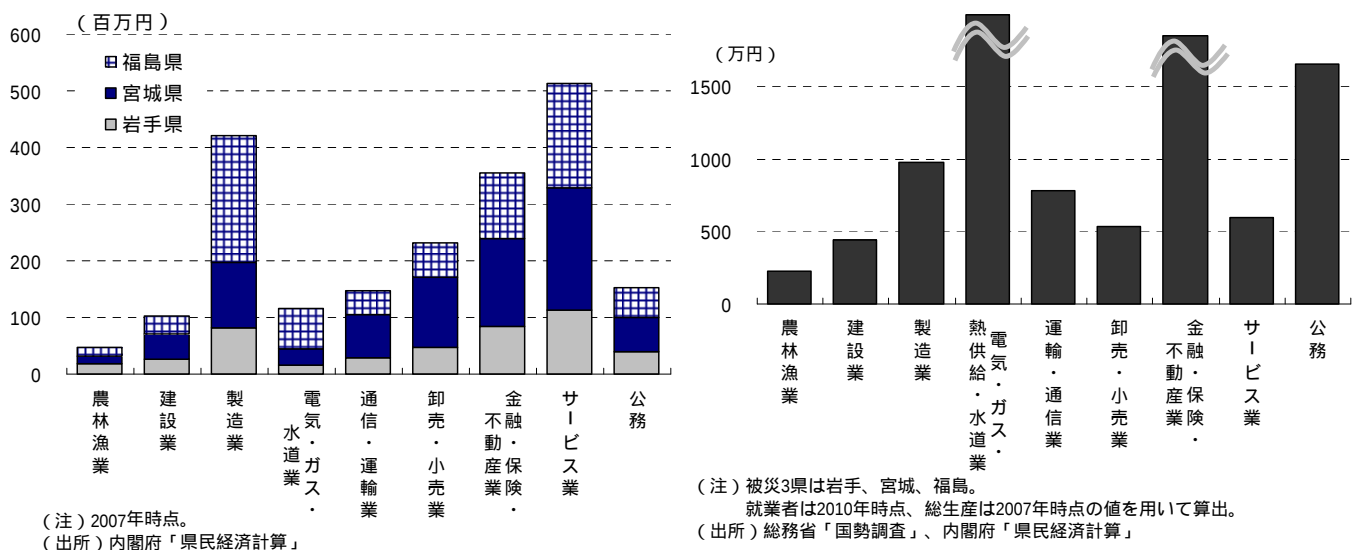
一方、農林漁業の就業者は20.6万人と就業者数自体はそれほど多くないが、全国の農林漁業就業者に占める割合は8.4%と、全産業平均の4.5%と比べると高い。中でも、漁業は被災3県の就業者は2.1万人と、同地域の就業者全体に占める割合は0.8%に過ぎないが、全国の漁業就業者に占める割合は11.6%と高く、この地域の漁業が日本にとって重要な役割を担っていることが分かる。今回の大震災では、地震の揺れそのもの以上に津波による被害が大きく、沿岸部は壊滅的な状況となった。総務省の推計によると、2010年の被災3県の就業者276万人のうち、沿岸部の就業者は84万人だったとされる。このため、とくに漁業への打撃は著しく復旧や復興への道のりは今なお困難な状態が続いている。また、併発した原発問題によって農業も多大な被害を受けており、被災地の第1次産業をどのような形で再生させていくかが大きな課題となっている。

図表 28．産業別就業者（実数、全国に占める割合）（被災3県）



ただし、被災地の第1次産業を震災前と同じように再生することに対しては否定的な見解もある。それらは主に効率性を重視した立場に基づいたものだ。2007年時点における被災3県の県内総生産の合計額は18.4兆円と、全国の総生産に占める割合は4%程度である。ただし、産業別にみるとサービス業や製造業、卸売・小売業が多い一方、農林漁業は約4600億円と、当該地域の生産額全体に占める割合は2.2%に過ぎない（図表29）。また、就業者1人当たり生産額でみると、例えば製造業では980万円を超えているのに対し、農林漁業は224.3万円と非常に低く、農林漁業の全国平均の236.1万円も下回る。

図表 29．産業別総生産（実額、一人当たり）（被災3県）

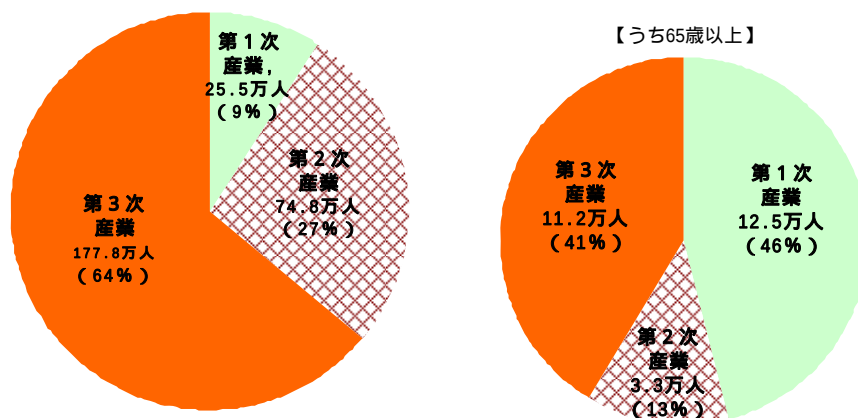


こうした生産性が低い農業や漁業を多額の国費で再生させることに対しては、反対意見が出ている。しかし、生産性が低い反面、日本の第1次産業において重要な役割を担っている被災地の農業や漁業を見限ってしまうのではなく、産業基盤を衰退させずに効率性を

高める方法を模索することが望ましい。将来的なTPPへの参加も視野に入れ、日本の農業の競争力を高めるためにも、農地の集約化や大規模化を促進して生産性の向上を図るといふ指摘もある。これを機に、被災地の第1次産業の在り方を改めて考え直すべきだ。

また、効率性だけを重視して産業政策を進める際に問題となるのが高齢者の雇用である。被災地では農業や漁業は主に高齢者によって支えられていたのと同時に、それらの産業は高齢者の雇用を支える重要な役割を担っている。2005年時点の被災3県における第1次産業就業者が就業者全体に占める割合は9.1%と、全国平均の4.8%と比較して高い(図表30)。さらに、65歳に限ってみると、就業者のうち半数近くが第1次産業に従事している。農林漁業の復興を考えることは、同時に被災地の高齢者雇用について考えることでもある。阪神・淡路大震災の後、被災地では自営業主の減少が一気に進んだが、東日本大震災の被災地においても、今後、高齢の第1次産業従事者を中心に自営業主が減少してしまう可能性が高まっている。

図表 30．就業者（構成比）（被災3県）



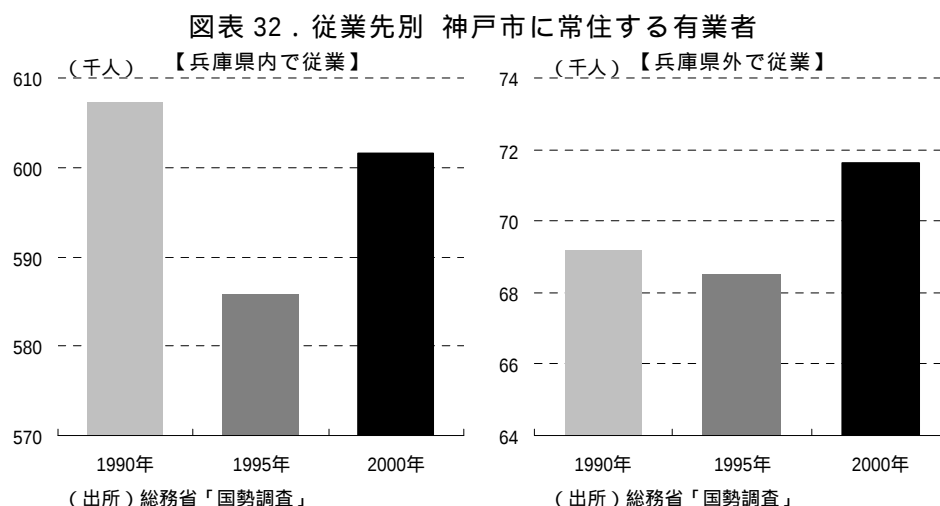
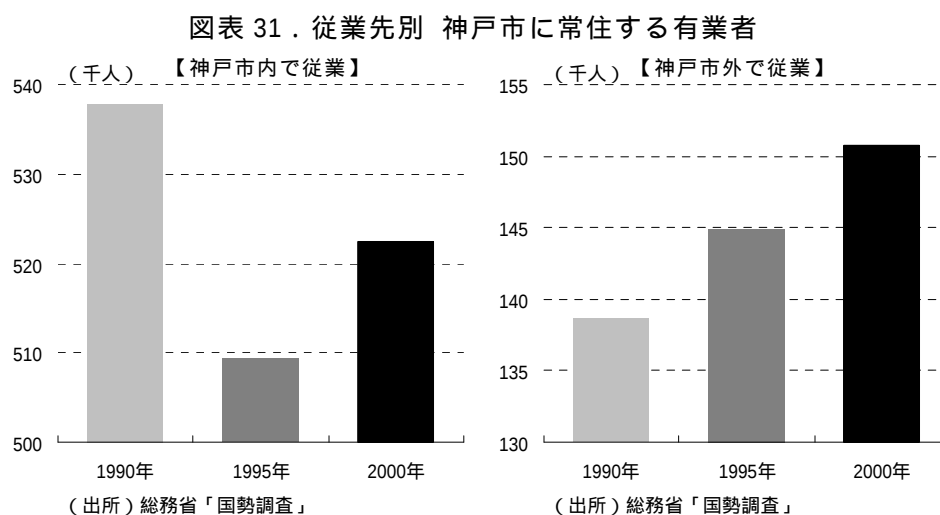
(注) 2005年時点。被災3県は岩手、宮城、福島。
(出所) 総務省「国勢調査」

(4) 従業地の拡大

阪神・淡路大震災後、雇用環境が悪化する中で、就業形態や産業構造の変化が起こったのと併せて、人々は神戸市内で職が見つかりにくくなると市外へと働きに出て行くようになった。震災後、神戸市に常住する人のうち、市内で従業する人は一時的に減少した(図表31)。1995年の震災直後には、神戸市常住者のうち市内で従業する人は50.9万人と、5年前と比べて2.8万人以上減った。その後、2000年にはやや増加したものの、震災前の水準までは戻らなかった。一方、神戸市常住者のうち市外で従業する人は、1990年以降、震災を経て徐々に増加している。

とはいえ、それまで神戸市内で就業していた人が、兵庫県外に通勤することは、物理的にも心理的にも簡単なことではなかった。1995年時点で、神戸市に常住する有業者 65.4

万人に対し、神戸市外で従業する者は 22.2%であるが、そのうち兵庫県外で従業する者となると 10.5%にとどまる。同年の神戸市常住者のうち兵庫県外で従業する人は 6.9 万人と、1990 年と比べてむしろ減っている（図表 32）。兵庫県には大阪府という関西一の大都市が隣接しており、神戸市内から大阪への交通網も充実している。しかし、神戸市内でも西区や北区などの郊外ベッドタウンからは、神戸市の中心地まではアクセスが良くても、乗り換えを経てさらに遠方まで通勤するとなると利便性は悪くなる。兵庫県の雇用の大部分を神戸市内で占めているという状況の中で、市内の雇用環境が悪くなると県内でもなかなか仕事は見つかりにくい。だからといって県外で就業することは実際には困難である。震災により失われた神戸市内の雇用は、市外や兵庫県外で一部は賄われたものの、十分に補うことは難しかったといえよう。



東日本大震災の被災地では、震災前はほとんどの人々が常住地の近くで働いていた。2010 年時点で、自らが常住している県以外で働く有業者が全有業者に占める割合は、被災 3 県では 1.7%と、全国平均の 9.4%と比べて非常に低い（図表 33）。一方、自らが常住する市区町村内（自宅を含む）で働く有業者が全有業者に占める割合は 74.6%と、全国平均の

口が減ればそれだけ雇用が減少するためさらに人口流出に繋がる、という負のスパイラルに陥るリスクがある。被災者の中には住まいと職場を同時に失ってしまったという人々も多いとみられ、復旧、復興が遅れば、被災地からの人口流出を加速させてしてしまうことにもなりかねない。実際、報道などによると県外へ避難している被災者の中にはすでに移住を検討している人々も多いようだ。多くの人口を抱え人口流入も続いていた神戸市と比べると、被災地の雇用を取り巻く環境はより厳しいとみられる。

3．雇用の再生に向けて

(1) 大震災後の各種施策

雇用環境が厳しい震災直後の被災地では、被災者の生活を支えるために目先の雇用を守ることが最優先される。しかし、その後は被災地が抱える根本的な問題点を踏まえて長期的な観点に基づいた適切な対策を進めなければならない。短絡的な緊急対応だけではやがて構造的な問題が顕在化し、雇用情勢は後々混迷を続けてしまい、阪神・淡路大震災時の二の舞となってしまう。

それでは具体的に、東日本大震災後に採られている雇用対策についてみていこう。

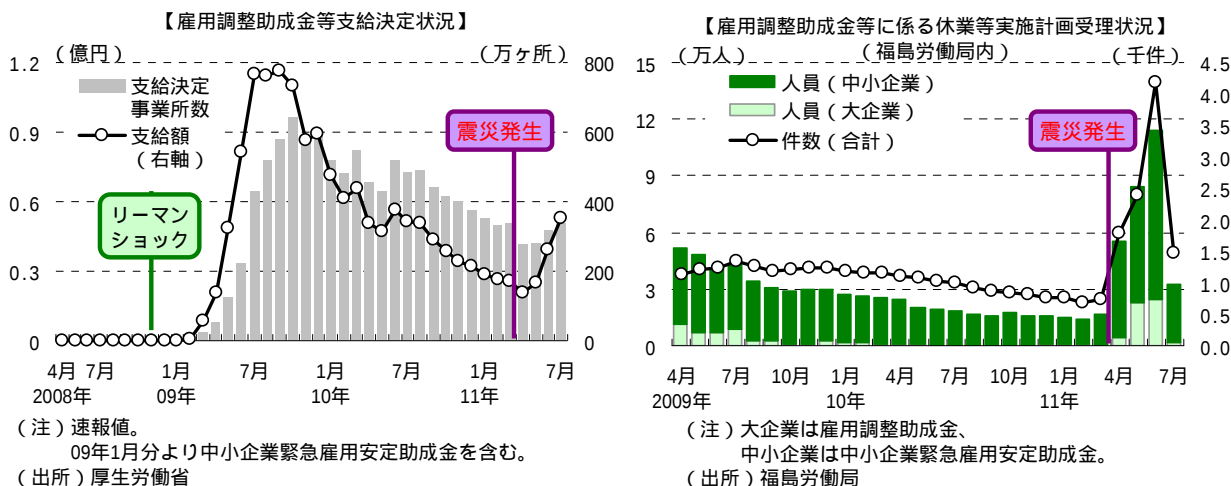
3月11日以降、雇用環境の悪化を防ぐため被災地を中心に国や地方によって様々な対策が進められてきた。当初は、解雇防止のための各種助成金の創設といった資金面での支援や被災者雇用の促進など“雇用維持”が対策の中心であり、次いで、ミスマッチの解消への取り組みや相談窓口の一元化など離職者の“就職支援”が行われるに至っている。

震災直後に採られた緊急対応の中には、阪神・淡路大震災の経験が活かされたものも数多い。たとえば、阪神・淡路大震災後には安易な解雇を防ぐため、震災の影響を受けた事業主に対して雇用調整助成金の特例措置が設けられたが、今回も同様の対応が採られた。雇用調整助成金とは、「経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、雇用を維持するために休業等を実施した場合、休業手当などの事業主負担相当額の一定割合を助成する制度」である。具体的な措置としては、生産量等の確認期間といった支給要件や対象者要件の緩和、支給日数の延長などである。

阪神・淡路大震災の発生翌月末までに、被災地の公共職業安定所における休業等実施計画の届出事業所数は2,234件、対象人数は8.4万人と、震災前と比べて急増した。今回についても、全国の雇用調整助成金などの支給決定状況をみると、リーマン・ショック後に急増した事業所数と支給額は、2009年半ば以降どちらも減少基調にあったが、震災を受けて増加した(図表35)。本制度が有効に活用されたことで、解雇や雇止めを軽減し雇用を下支えしたとみられる。また、福島労働局によると、休業等実施計画受理件数は震災後に

急増し、2011年6月は4,195件と前年の4倍以上となっている。そのうち、中小企業が4,042件と96.4%以上を占め、人数で見ても8.9万人と全体（11.4万人）の78.3%となっている。もっとも、7月の受理件数は1,478件と頭打ちの兆しがみえている。

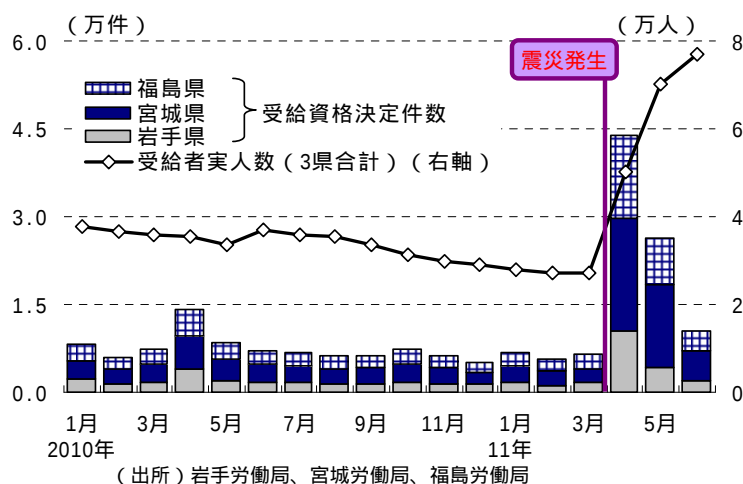
図表 35．雇用調整助成金（全国・被災3県）



さらに、やむを得ず職を失った人に対しても生活を支えるため様々な対応が採られる中で、失業者などに支給される雇用保険失業給付に特例措置が設けられた。具体的には、震災で事業所が休止や廃止となったことで休業を余儀なくされ賃金を受け取ることができなくなった人は、実際に離職していなくても失業給付が受給できたり、災害救助法の指定地域にある事業所が休止や廃止となったことで一時的に離職を余儀なくされた人は、事業再開後の再雇用が予定されていても失業給付を受給できたりするよう配慮されている。

こうした弾力的な取り扱いが図られたこともあって、失業給付の受給者数は震災翌月には50,003人（同+41.6%）と大きく増えた後、さらに6月には76,975人までに増加した（図表 36）。

図表 36．雇用保険（被災3県）



阪神・淡路大震災の際も同様の特例措置が採られていたが、同様に受給者数は震災を受けて増加し、1995 年 5 月に 62,470 人（前年比 + 69.0%）とピークをつけた後、震災発生から 1 年後には震災前とほぼ同じ水準まで減少した。被災地の受給資格決定件数は 4 月に 43,944 件（前年比 + 213.1%）と急増した後、5、6 月は増加ペースが鈍っていることから判断すると、今回も失業給付の受給者数は、2011 年度内には減少に転じるとみられる。もっとも、受給者数の減少は、新規の失業給付者が減るだけではなく、支給を受けている人の給付期間が終了することによる部分もある。震災を受けて、失業給付の給付日数を延長するという特例措置が設けられたものの、その延長期間も 2011 年秋頃以降から徐々に終了する。強制的に失業給付が受けられなくなってしまう前に、失業者がスムーズに再就職できるような雇用環境をいち早く整えなければならない。

（２）今後の課題

雇用調整助成金や雇用保険失業給付の特例措置の他にも、採用内定取消しの防止や新規学卒者の就職支援、ハローワークの出張相談など震災直後から様々な対策が講じられた。こうした緊急対応は、当面の雇用環境悪化を防ぐ上で一定の効果があったといえよう。しかし、この先本当に必要なのは産業政策など中長期的な雇用の再生や創出を見据えた復興プランである。阪神・淡路大震災では、根本的な雇用対策への取組みが遅れたことがその後の雇用問題を深刻化、長期化させた原因であった。この教訓を肝に銘じて東日本大震災からの復旧、復興に臨まなければ、今回もまた同じ失敗を繰り返すことになる。

阪神・淡路大震災の際、被災地で本格的な雇用の再生に向けた取組みがなされるまでには長い年月を要した。兵庫県による「雇用創出・安定プラン」が策定されたのは、震災発生から 4 年が経過した 1999 年であった。「雇用の創出・確保と新産業の形成・産業集積の強化」や「社会資本整備による需要創出」などを柱とするこのプランでは、3.5 万人の雇用創出を目指し、労使による独自のワーク・シェアリングに関するガイドラインなどが盛り込まれた。そして 2001 年には 5 万人の雇用創出を目標に、02 年度以降の県政運営の基本的指針となる「経済・雇用再活性化プログラム」が策定された。また、県だけではなく神戸市によっても、03 年に「2 万人の雇用創出」が実施された。これらの対策は震災発生後ただちに検討されたものではなく、実際に雇用環境の低迷が長期化した中で、ようやく本格的に取り組まれるようになったものである。

もっとも、今回は当時と比べると比較的早い段階から中長期的な視点での復興を念頭に、本質的な問題の解決に向けた包括的な取組みがなされている。震災発生から 1 ヶ月と経たないうちに、「東日本大震災の被災者の就労支援、雇用創出を促進するため、各省庁を横断して総合的な対策を策定し、強力な推進を図る」という目的のもと「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」が設置された。ここで、「『日本はひとつ』しごとプロジェクト」が打

ち出され、すでに実施されたフェーズ1の結果、約4.4万人の雇用機会が確保されたとされている。現在、本プロジェクトは補正予算・法律措置での対応を行うフェーズ2の段階まで進められており、雇用の下支え効果は170万人以上に上るとの見込みである。ただし、具体的なプロジェクトの中身をみると、掲げられている対策はまだまだ復旧の域を超えず、将来有望な産業の育成や企業誘致といった復興段階にまで至っていないのが現状だ。

東日本大震災から半年以上が経った今、人々の暮らしを支える安定した雇用に向けて、即時的な復旧対応から本格的な復興計画を目指す時期に入りつつある。阪神・淡路大震災後と同じ過ちを二度と繰り返さないためにも、反省すべき点は大いに反省し、教訓を活かして雇用の再生に向けた取組みを進めるべきだ。

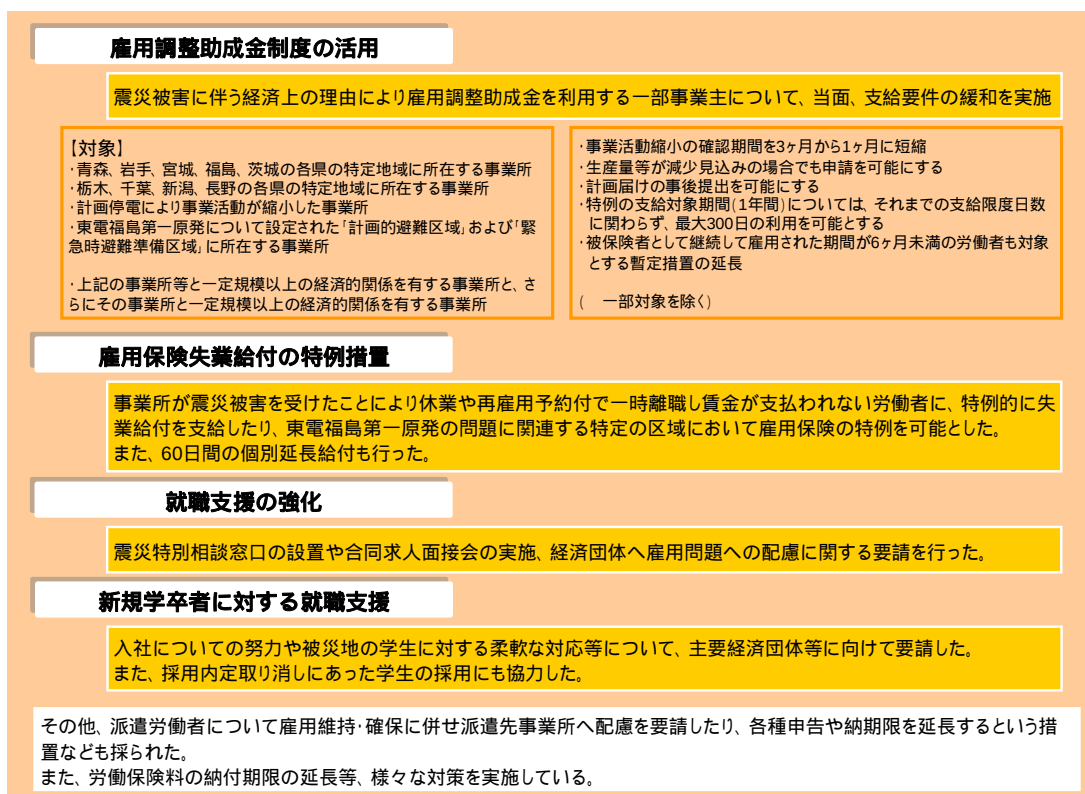
本稿でみてきたように、阪神・淡路大震災と比べ東日本大震災の被災地は、人口減少と高齢化が早いペースで進んでいるなど、震災前から雇用を取り巻く環境は厳しい状況にあった。神戸でさえも、震災から立ち直るためには多くの時間と費用などの労力を要したことを考えると、今回、被災地が飛躍的な復興を遂げるためには、強力なリーダーシップの下、街づくりや産業再生では思い切った改革も必要になるだろう。今後、大規模災害が起こった際に復興のモデルケースとなるような再生の在り方を目指すべきだ。

求められるのは長期的な視点とスピード感である。その場しのぎの対処を続け根本的な問題への対応を先送りすればするほど事態は一層悪化してしまう。とくに日々の生活に直結する“しごと”に関しては、理想を掲げるだけではなく、被災者の意思を尊重しつつ、官民が一丸となって問題に取り組まなければならない。

Appendix . 阪神・淡路大震災および東日本大震災後の雇用対策

図表 a . 東日本大震災における雇用対策

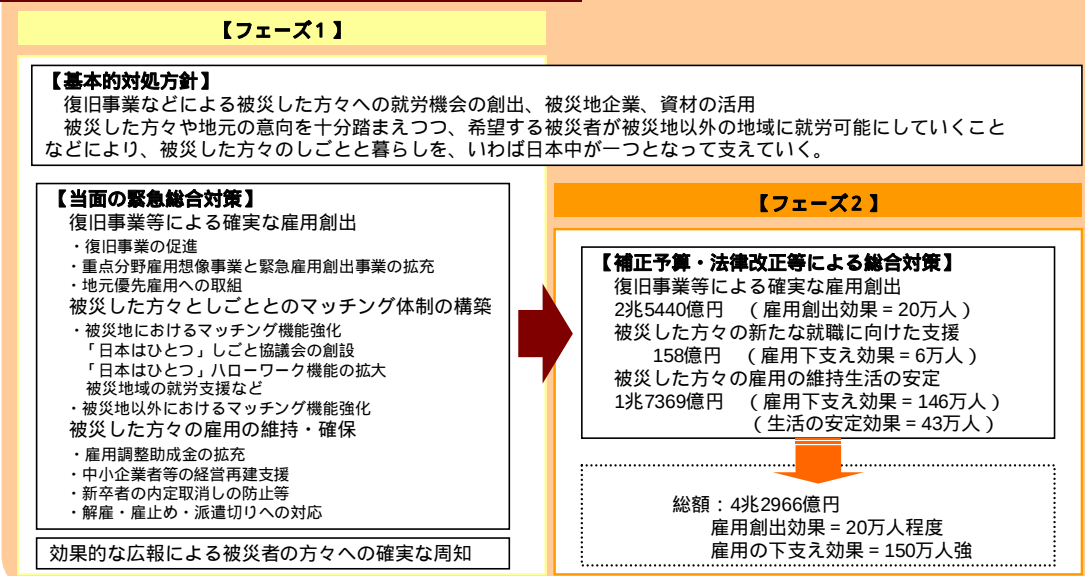
東日本大震災後に採られた主な雇用対策



(出所) 各種資料を基に当社により作成

図表 b . 東日本大震災における雇用対策

「日本はひとつ」しごとプロジェクト (厚生労働省)



(出所) 各種資料を基に当社により作成

図表 c . 阪神・淡路大震災後の雇用対策

阪神・淡路大震災後に採られた主な雇用対策

雇用調整助成金制度の活用	国
従来の業種指定に加え、被災地域のすべての雇用保険適用事業所に適用を拡大するなど特例措置を講じた。	
相談体制の整備	
公共職業安定所に特別相談窓口を設置し、助成金や失業給付の支給、職業紹介等について、相談援助を実施した。	
雇用保険失業給付の特例措置	
勤務先の休止、廃止による離職者に加え、事業所が再開するまでの再雇用を約して一時的に離職した人に対しても遡及して支給を認めたり、激甚災害の指定地域に居住する受給資格者は60日間の延長給付を行うなどした。	
その他、各種申告や納期限を延長するという措置なども採られた。 また、特定求職者雇用開発助成金制度の特例措置の活用によって、高齢者や障害者など就職が困難な者に対する就労支援を行ったり、被災地域内の事業所等について公共職業能力開発施設で行う在職者訓練を無料とするなどの職業訓練等に関する支援も行った。	
雇用維持奨励金制度の創設	兵庫県
阪神・淡路大震災復興基金を活用し、被災者雇用の維持を図った。	
その他、県独自の方式を導入したワークシェアリングにも取り組んだ。 また、就職面接会等を実施するなど就職の斡旋を行ったり、職業訓練の実施も行った。	
他にも、神戸市によって高齢者等を対象とした“いきがい‘しごと’づくり事業”や、雇用促進事業団による職業訓練なども行われた。 被災者雇用の促進に加え、復興事業関連労働力の養成や確保、新卒者の就職の支援や雇用労働者への転職を余儀なくされた自営業者等への支援など、対策は多岐にわたる。	

（出所）各種資料を基に当社により作成

図表 d . 阪神・淡路大震災後の雇用対策

プロジェクト例：「2万人の雇用創出」（神戸市）

市民生活を支える基盤である安定した雇用の場を確保するため、2002年度から2005年度までの4年間で、緊急地域雇用対策事業によるもの以外に、新たに2万人の雇用の場の創出を目指した。

→その後、2006年度からの4年間で再び実施

【事業内容】	【実績】
商工業や集客観光などの振興 企業誘致 医療、福祉、環境など成長分野の産業育成 神戸空港や臨空型産業の集積	2万4685人の雇用創出（達成率＝123.4％） （02年度）5553人 （03年度）5972人 （04年度）6313人 （05年度）6847人

各種奨励金例

被災地の雇用の安定及び被災者の雇用確保を図るため各種奨励金が設けられた。

被災者雇用奨励金（1995～99年度）	雇用維持奨励金（1995～98年度）
被災者を新たに雇い入れた事業主に対する奨励金及び震災により離職を余儀なくされた者を新たに雇い入れた事業主に対する奨励金を、それぞれ一定の要件（常用労働者として6ヶ月以上継続して雇用など）に該当する場合に支給。 （雇い入れた労働者1人あたり50万円）	被災地域を中心とした地域における雇用の安定を図るため、事業主が講じた雇用維持のための措置に要した経費の一部を支給。 （支給率は雇用維持に要した経費の1/8または1/9）

（出所）各種資料を基に当社により作成

- ご利用に際して -

- 本資料は、信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡下さい。