

東日本大震災による被災地の雇用・失業問題を考える

中村 二郎

(日本大学大学院総合科学研究科教授)

1. はじめに

未曾有の震災による経済への影響はあらゆる意味でこれまでに経験したことのないものであり、復旧・復興には多くの困難が予想される。特に、震災による地域経済の壊滅的な破壊による雇用の喪失は大量の失業者を生み出すことが予想される。このような失業者に対して、どのような対策が必要かつ有効となるのだろうか。言うまでもなく、その量、範囲、質から考慮してもこれまでの経験はほとんど役に立たないと言ってよい。

本論の目的は、そのような未知の領域に対していくつかの指針を提示しようとするものである。採用される政策を考慮する場合には、その効果を実証的に把握し、そのもとで今後の効果を類推するという作業が必要不可欠であることは言うまでもない。しかし、これまでに経験したことのない事態に対して、われわれがそのような術を持たないことは自明である。以下では、大規模な震災被害地の失業問題に焦点を当て、その際に考慮すべき問題点を指摘しながら、それに対処可能な方策を具体的に提示する。むろんここで提示する方策は一つの試論でしかないし、かなり大胆で荒削りなものである。しかし、今後の対応策を考える上で一つの方向性を示すものと考えられる。

通常の失業対策では、いかに需要を喚起するかということが重要であり、マクロ的な政策にウエイトが置かれる一方で、需要があっても供給とうまくマッチングしない失業者に

対してはさまざまな個別の失業対策が考えられている。今回の震災では、その影響する範囲は広く単に地域対策として扱うことはできない。また、マクロ的な需要拡大策を採用したとしても震災によって壊滅した地域の雇用需要を喚起することは期待できない。通常の失業対策が難しい中で、震災によって壊滅した地域の復旧・復興を成し遂げ当該地域の雇用を確保するための具体的な方策を以下で検討してみよう。

2. 震災地の特徴と復旧・復興

災害による短期的な復旧と中長期的に地域の活性化を目指す復興との間には、通常ではそれほどの政策的な対立は存在しない。しかし、今回のような大規模かつ広範囲の被害に対しては足元の問題（復旧）を厳密に把握した上で将来像（復興）を描き、両者のバランスをとりながら展開していく必要性が高い。

復旧・復興の内容は、インフラの整備、被災企業や被災者の経済基盤の確立、地域の経済活力の獲得、という三つの柱に分かれることになる。最初の二つは相対的に短期間で成し遂げなければならないことであり、最後の事柄はそれらが可能になって初めて達成できることである。インフラの整備に関しては国や自治体を中心になって行われることは言うまでもない。残りの二つは政府・自治体と民間が、それぞれの役割のもとでどのように取り組むかによってその性格は大きく異なる。政府・自治体が強力な主導権を発揮して行え

ば大枠として効率的に進行するかもしれないが、莫大な費用負担が発生するとともに地域のニーズをどこまで反映させることができるか不透明となる。一方、民間主導で行った場合には、復興までの期間が事前には不透明であったり、弱者への対応が不十分であったりする。広範な被災地における大量の失業者の発生は、単に震災地の問題となるだけでなく、そこで吸収できなかった失業者が他地域に流出することにより負の連鎖を引き起こす。その意味では、被災地における企業や被災者の経済基盤の確立は急務であり、長期的な復興計画と矛盾のないような形で早急にその枠組みを構築する必要がある。

復旧・復興を成し遂げるためにはいくつもの課題が考えられるが当面の問題は個々人の生活者にとっては仕事(収入源)の確保であり、企業にとっては資金の確保であろう。資金がなければ企業の復興はありえないし、企業が復興しなければ十分な仕事の間を確保することができない。この両者は相互に関連した極めて重要な問題となる。

阪神淡路の復興にも10兆円前後の資金が必要であったとされる。しかし、阪神淡路の場合には近隣に仕事の間が存在した。今回の東日本大震災では対象地域が広く必要な資金も失った仕事の量も桁違いである。10兆円を超えるという資金をどのように確保するのか、また、復興の過程の中でどのような枠組みで安定した仕事と収入を確保・維持させていくのが大きな課題となる。財政が逼迫した中で大量の国債発行や大幅な増税を行うことは被災地の復興どころか日本経済全体に大きな負の影響を引き起こす可能性がある。しかし、ライフライン、交通網、港湾施設等のインフラ整備には国・自治体からの財政的支出が必要であり、その分は短期的な弊害があったとしても何らかの手段を講じることによって対応せざるをえない。

本題に入る前に震災地域の震災前の姿を簡単に見ておこう(福島県については原子力発電所被災による影響がまだ収束していないため対象から除外し岩手県と宮城県のみを対象とした)。表は、平成17年度の国勢調査から岩

表 震災地の地域的特徴

岩手県				
	就業者(人)	一次産業比率	65歳以上割合	県内での就業者の比率
県全体	688,614	13.7%	24.5%	
洋野町	8,611	22.8%	26.6%	
久慈市	16,403	9.4%	22.8%	
野田村	2,309	20.5%	26.8%	
菅代村	1,564	21.3%	27.9%	
田野畑村	1,847	24.7%	30.0%	
岩泉町	5,399	24.5%	34.3%	
宮古市	26,965	10.6%	26.5%	
山田町	9,124	20.4%	28.1%	
大槌町	7,272	9.0%	28.5%	
釜石市	18,594	8.4%	31.2%	
大船渡市	20,605	11.5%	27.0%	
陸前高田市	11,616	16.4%	30.5%	
被災地計	130,309			19%

宮城県				
	就業者(人)	一次産業比率	65歳以上割合	県内での就業者の比率
県全体	1,107,773	6.2%	19.9%	
気仙沼市	27,200	9.8%	26.2%	
南三陸町	8,855	26.0%	27.6%	
石巻市	77,409	10.1%	24.2%	
女川町	5,311	15.8%	30.0%	
東松島市	20,363	10.4%	20.5%	
松島町	7,829	7.2%	26.7%	
塩竈市	27,515	1.4%	23.5%	
七ヶ浜町	10,156	4.4%	18.3%	
多賀城市	30,735	1.4%	15.3%	
宮城野区	86,485	1.1%	14.6%	
若林区	60,995	2.0%	16.1%	
名取市	32,321	6.3%	17.3%	
岩沼市	21,357	3.8%	17.5%	
亶理町	17,452	11.0%	20.6%	
山元町	8,360	14.3%	27.8%	
栗原市	39,372	17.8%	30.9%	
被災地計	481,715			43%

手と宮城の両県について震災が特に深刻であったと思われる地域の就業者数、一次産業比率、65歳以上人口比率を整理したものである。両比率の全国平均値は各々、4.8%、20.1%であるから岩手県は一次産業中心の相対的に高齢化した県であり、宮城県は平均値にかなり近い姿になっている。また、被災の程度がひどい地域における就業者数の県内での割合は岩手県が19%であるのに対して宮城県では43%と大きな割合になる。被災地が広範で、かつ、個々の地域特性がかなり異なっていることを念頭においた対応が必要とされよう。

また、壊滅的な被害を受けた地域において震災後に就労の間を失った人数は少なくとも岩手・宮城の両県だけでも数十万人になることが予想され、福島県や間接的な影響までも含めれば100万人を超す失業者が発生したとしても不思議ではない。このような膨大な失業者の発生を抑制するためにも効率的で実効的な復旧・復興策が必要となる。

3. 失業対策の具体案

相対的に高齢化している地域が多い中でどのような復旧・復興策が考えられるのだろうか

か。実行可能性を無視して考えれば、短期的にはこれまでに蓄積した人的資本（仕事に対するノウハウや技術など）を今後も継続して発揮できるような枠組みを構築するとともに、中長期的には競争力を維持できるような産業構造とそれに必要な人材を養成・確保することであろう。しかしながら、表で見たように震災地の中には高齢化が進み一次産業の比率が相対的に高い地域が多い。このような地域に既存産業の復興のために自律的に資金が集まる可能性は低い。さらに、このような地域に新規産業を起こしたとしても対応できる人材は乏しく、これまでの就業者の受け皿とはなりにくいだろう。

特区の導入などによる優遇策は、それなりの効果はあるだろうが、それだけでは大量に必要な資金を引き寄せるだけの力にはならない。基本的には10年前後の期間は何らかの保護的政策を採用しながら、必要な資金を調達できるシステムを新たに構築することによって短期的な復旧と中・長期的な復興との整合性をめざす必要がある。しかし、現下の財政状況では復興のための基盤整備以外に多額の資金を政府が供給することは非常に難しい。このような中で可能な方策は民間資金を経済合理性の枠内でいかに多く集めるかということになる。

将来的には多大な復興需要が発生することが期待され潜在的な資金供給は少なくないことが考えられるが、それらの資金をどのように集中的に集め、必要なところに配分していくのかには多くの困難がともなう。一定の経済原理を導入しない限り民間から多額の資金を集めることは難しい。また、先の表で示したような特徴を持つ地域の被災者に安定した雇用の場と収入を得る機会を確保し地域経済の自律的發展をめざすという、必ずしも経済合理性だけでは成しえない機能が要求される。

筆者が考える一つの具体策は、地域別（県などの単位）あるいは業種別にいくつかの持ち株会社（中間持ち株会社の採用も含む）を設立することである。そこには、資金獲得部門、コンサルタント部門、そして、震災のために独自に経営できなくなった既存事業所による

現業部門と各現業分門に労働者を派遣する派遣部門を設置する。就業希望の労働者は派遣部門に雇用され、持っている技能・技術を発揮できる現業部門に派遣される。給料は派遣部門からの一定額と派遣された現業部門の支払い能力によって上乘せされた額を受け取る。資金獲得部門は政府、自治体、民間などから資金を調達し現業分門に配分する。配分や現業部門の経営についてはコンサルタント部門が支援する。現業部門において経営が順調になり独立できるようになれば派遣された社員とともに持ち株会社より独立する。

このようなシステムのメリットをいくつか箇条書きにすれば以下のようになる。

●労働者

- 1) 失業者を社員として吸収することが可能である。
- 2) 失業給付ではなく、給料として生活費を支給することができるようになるとともに、相対的に長期にわたって一定額以上の収入が保証される。
- 3) 失業という形をとらないため、一定の仕事をこなすことが可能であり、これまでの技能・技術の陳腐化が起こりにくい。
- 4) 現業部門が独立すれば、継続的に仕事が保証される、給料が上がる、などの経済的インセンティブが存在し、復興のための活力となる。

●事業所

- 5) 既存事業所のノウハウやネットワークを活用することができる。
- 6) 資金力のない既存事業所にとって資金獲得が容易となる。
- 7) 持ち株会社の信用のもとで、銀行や震災前の取引会社等が資金を提供しやすくなる。

●政府・自治体

- 8) 持ち株会社にすることで、必要な資金の一部を民間から導入することができる。
- 9) 政府および自治体も株主になることにより一定の介入が可能となる。
- 10) 株式会社のため、経済原理をある程度導入することが可能となる。

むろんデメリットも存在する。例えば、民間から多くの資金が導入できなければ結局政府

や自治体の支出が多額となってしまう、資金制約により持ち株会社の運営自体が成り立たなくなる可能性もある。しかしながら、このような持ち株会社を設立することにより全体の復興策と地域にとってきめ細かな政策を一定の経済合理性を機能させながら両立させることが可能となる。また、被災者の雇用のある期間確保でき、かつ、それまでに形成した技能や技術を継続的に役立てることができる。失業者として顕在化した場合には多額の失業給付を必要とするだけでなく、失業した中高年者の多くは新たな就業のために必要な技能訓練をしたとしても再就職できる可能性は低い。持ち株会社の導入によって中高年の長期失業者を生み出す危険性を相当程度排除することが可能となる。仮に、その数が60万人程度だとすれば、その人数に対応する失業給付や再教育のコストは膨大であり、政府・自治体はその部分を持ち株会社に資金供給することができる。

持ち株会社の存続期間は10～20年程度とし、その期間内に現業部門をできるだけ独立させることが主要な目的となる。その意味では、ここで示した持ち株会社は、いわゆる「社会的企業」の概念と類似の性格を持つ。以上で示した枠組みはあくまでも震災前の経営ノウハウや人的資源をできるだけ効率的に活用するためのものであり、新規産業の展開などのより積極的な復興策は当然のこととして別途検討されるべきである。ここで述べた枠組みは、短期的に失業をできるだけ顕在化させず、なおかつ長期的に活力ある地域経済を構築するためのシステムとしての役割が強い。どのような方策を採用したとしても、このような機能を維持・活用しない限り地域経済の特性を生かしながら円滑な復旧・復興をなしとげることは難しい。

4. 終わりに

「復興を発展のチャンスに」などというには、あまりにも現状の被災地の状況は深刻である。今の被災地を立て直すためには、復興の全体像はともかく当面の復旧・復興策と、それを実行するための工程表の提示である。将来の

復興ビジョンの提示はもう少し落ち着いてからでも十分であり、絵に描いた餅を提示することは復興の助けどころか短期的には阻害要因にすらなり兼ねない。一方で、長期的な展望がなければ限られた資金で効率的な復興は難しくなる。そのためには、とりあえずインフラ整備と地域経済の復旧・復興に焦点を絞りながらも柔軟なシステムを構築しておくことである。短期的な復旧策が中・長期的な復興策の足かせになることはできるだけ避けるべきである。震災の負の影響を軽減させながら中・長期の復興につなげる方策の提示は急務であり、それが遅れば負の影響が単に拡大するだけでなく日本経済全体にもさらなる負担を迫ることになる。

一方、ここで示した枠組みは主に雇用者に関する対策であり漁業関係者などに多い自営業者や家族従業者に対する有効な方策となりえるかは疑問が残る。被災した県では漁業関係者などの一次産業従事者が多く、それらの業界では雇用者の比率はかなり小さい。岩手県では8.2%（農業）、26%（漁業）であり、宮城県でも8.4%（農業）、43%（漁業）でしかない。農業や漁業だけでなく家族を中心とした零細な事業主をどのような形で救済するかは、新たな法人を立ち上げることによりそこに彼らを吸収し、その法人が現業部門として持ち株会社に参加する、他の様々な支援策を基に別枠の復興支援策を構築するなどのきめ細かな対応が必要となろう。

いずれにしろ、ここまで広範で深刻な状況に対しては、既存のさまざまな支援策を用いるだけでなく、新たな枠組みや特区の導入などによる大胆なシステムの活用が必要であることは言うまでもない。最後に、現在の被災者にまず提示すべきことは10年先の姿ではなく、2～3年先の実現可能な姿であり、そこに到達するための現実的な道筋であることを強調しておきたい。