

第3章 平成16年新潟県中越地震および平成19年能登半島地震、新潟県中越沖地震の事例

1 はじめに

この章では平成16(2004)年に発生した新潟県中越地震、平成19(2007)年に発生した石川県能登半島地震、新潟県中越沖地震の災害復興対策における雇用創出および就業支援について概観する¹。その上で、平成23(2011)年3月に発生した東日本大震災の復興対策における雇用創出および就業支援への含意を整理したい。なお、能登半島地震については雇用・就業に関連する事項に限定して取り上げることにする。

東日本大震災の被害は、地震(本震と余震)そのものの被害、地震直後に発生した津波による被害、原子力発電所事故による被害が複合しており、また、東日本大震災の被害は地理的に広範囲に及び、被災した地域の自治体も仙台のような大都市だけではなく、沿岸や中山間地に位置する中小規模の自治体が多いこと、被害の深刻さは津波による被害がある分、沿岸地域の自治体において深刻であるといった特徴がある。そのため、既に取り上げた阪神・淡路大震災の事例のような都市部における災害復興としての雇用創出・就業支援だけではなく、中小規模の自治体における災害復興としての雇用創出・就業支援の在り方も検討していく必要があり、この点で、中越地震、能登半島地震、中越沖地震の取組みが東日本大震災の復興対策の参考になるのではないかと考えられるからである。

後で見るように、被災からの復興過程における基金の果たす役割は大きいですが、中越地震の復興基金事業では雲仙普賢岳や阪神・淡路大震災の基金事業にない復興メニューが組み立てられており、北海道西南沖地震の奥尻島の事例のような水産業中心の沿岸の自治体における取組みとともに、東日本大震災の被災地の特質を踏まえた復興策を講じる上で参考になるのではないかとと思われる。

なお、中越地方には柏崎刈羽原子力発電所が立地しているが、地震による影響は東日本大震災による福島県を中心とする被災地域と共通するものの、その影響は相対的に小さいので、限定的に取り扱うことにする。

ところで、先行調査研究ではどのようなことが明らかにされてきたのであろうか。内閣府経済社会総合研究所(2009)では中越地震と阪神・淡路大震災の災害対策事業全般を比較して、以下のような特徴を指摘している。すなわち、第一に、地方団体の裁量が小さく、地方が施策の中身や補助対象の給付要件を決めることができないこと²。第二に、震災関連施策の多くが国による財源保障があり、地方の負担が小さいこと。第三に、災害発生直後と復旧・復興期とでは国と地方の負担割合が異なっており、発生直後は国庫補助負担率が高い事業が実施

¹ 新潟県中越地震を新潟県中越大震災と呼ぶ場合もあるが、基金の名称など一部の固有名称を除いて、内閣府の資料にあわせて新潟県中越地震と表記した。

² 内閣府経済社会総合研究所、165ページの記述による。

されるので国が、復旧・復興期では公共事業が増加するので地方の負担割合が高くなること。第四に、災害救助、災害復旧における都道府県の財政負担は比較的小さいこと。そして、第五に、交付団体と不交付団体とでは災害対策施策の負担が異なること。以上のような点である。また、復興基金の役割として、財団が補助を行うので施策の期間や対象が弾力的に運用でき、国や地方には対応困難な事業（たとえば、補助率が不十分な事業、補助対象とならない事業、行政が対象とできない事業への補助や補助率のかさ上げ）を実施したとしている。

先行調査研究でも、災害復旧・復興における基金の役割が評価されている。たとえば、青田（2011）はこれまでの災害復興のために設立された基金と義援金の特徴について、雲仙・普賢岳噴火災害、北海道南西沖地震災害、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震災害、能登半島地震災害を対象に比較検討したうえで、個々の復興基金の支援メニューが被災者、事業者等を対象に現金支給や費用負担等により直接支援するメニュー、個々の被災者、事業者等を対象に融資や借入に伴う利子補給や保証金等により間接支援するメニュー、コミュニティを対象に支援するメニュー、コミュニティ以外の団体や組織あるいは不特定多数者の利益に供するメニュー、被災者やコミュニティの支援者を支援するメニューに分類できること、そして、復興基金の機能が公的支援（＝公助）を補完する機能と被災者、コミュニティ、外部支援（＝自助・共助）をエンパワメントする機能があること、さらに、支援メニューは各支援分野に概ね共通するものと、被災地の地域性や災害の特性を反映したものから成り立つことを指摘している。

一方、自治体、産業、個別の企業の復興事例は多数ある。これらの簡潔な整理としては内閣府による一連の調査があるほか、渡辺（2008）をはじめ企業活動への含意として、事業継続計画（BCP）の重要性を指摘するものが多い。

特定の分野の施策にテーマを絞った成果としては、橋詰（2011）および農林水産政策研究所（2011）が過疎化や人口減少が進む中、地域農業、漁業に焦点を絞って中越地震で被災した地域において採られた復興対策とそこから浮かび上がった課題について文献研究を行っている。そして、復興後の農業の担い手確保や営農の再開には国費による助成と県費、義援金等による復興基金の支援が寄与したこと、特に復興基金を活用して配置された地域復興支援員が復興計画の策定や地域コミュニティの再生に貢献したとして評価されている。

一方、震災後の雇用創出や就業支援に関する調査研究の蓄積は決して十分とはいえない³。

この章の構成は以下の通りである。2から4まではそれぞれ中越地震、能登半島地震、中越沖地震による経済活動への影響、雇用への影響を整理する。5では中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復旧・復興対策の概要を整理する。6では震災後の雇用創出・就業支援施策に貢献した基金による事業を概観する。最後に東日本大震災への含意を整理する。

³ 緊急雇用創出のような直接雇用を除けば、雇用が生産の派生需要として生じるという性質からどうしても産業対策が先行せざるをえない。また、後で見るように、復興予算規模に占める雇用対策の比率は小さい。

2 中越地震の影響

2-1 被災地域の概要⁴

中越地震の被害全体については既に多数の調査報告があるので、屋下に屋を架すことは避け、雇用を含む経済活動への影響だけに限定する。中越地震発生前の平成 15（2003）年の新潟県の住民基本台帳による人口は 246 万 3,740 人、平成 16（2004）年の民営事業所数（全産業）は 12 万 9,711 事業所、同年の民営事業所従業者数は 129 万 7,111 人であった（事業所・企業統計調査）。なお、平成 12（2000）年国勢調査による労働力人口は 131 万 6,614 人、完全失業者は 5 万 811 人である。

中越地震発生後の平成 17（2005）年の新潟県の住民基本台帳による人口は 244 万 5,807 人、平成 18（2006）年の民営事業所数（全産業）は 12 万 6,030 事業所で、同年の民営事業所従業者数は 103 万 7,931 人であった。なお、平成 17（2005）年の国勢調査による労働力人口は 128 万 7,546 人、完全失業者は 6 万 1,971 人である。

中越地震発生前後を比較すると、住民基本台帳による人口、民営事業所数、民営事業所従業者数いずれも減少している。

2-2 中越地震による経済活動への影響

①地震発生直後の状況

中越地震による経済活動に対する影響をみると、製造業では工場や機械設備に大きな被害があったほか、生産現場の人員確保が困難などの理由から復旧作業に支障が出た。業種別に見ると、鉄鋼、一般機械、輸送機械では一時的に操業を停止したが、生産設備の点検後徐々に操業を再開している。電気機械では生産設備点検のため操業を停止している。酒造会社の被災は 40 社に達し、米菓メーカーでは商品配送での支障が発生している。繊維でも建物設備を始め型紙や在庫等に対する影響があった。

流通に関しては道路の損壊などによって新潟県全体の物流に影響が出ている。

消費関連では、小売店店舗の被災などにより客数の減少が起きている。百貨店、小売店における客足の減少、スーパーの店舗の被災や停電によって臨時休業したり、配送の遅延、従業員の確保難から営業時間の短縮などが行われている。

観光関連では他県からの観光客のキャンセルが約 1 万人に達したとされている。

個別の事例を見ると、半導体を製造している S 社や電子機器製造の P 社では地震発生後操業を停止、安全確保のため被害状況を把握できない期間があった。S 社では 1,500 人の社員のうち、100 人が退職、100 人が転籍、派遣社員・請負社員 500 人の契約が打ち切られた。また、自動車部品・二輪車用部品を生産していた N 社ではおよそ 1 か月生産が止まり、大手二輪車メーカーの生産が部分的に休止したり、自動車メーカーの生産が一時停止する影響が出た。

⁴ 以下で利用した資料の調査実施年が異なるため、年次にばらつきがある。

②地震発生後1か月の状況

地震発生後1か月程度経過すると、企業活動がかなり回復した分野と回復が遅れている分野に分かれる。製造業では震災前の水準に回復しつつある。金属製品、鉄鋼、一般機械、輸送機械では生産設備の点検・整備後に操業を再開、震災前の水準まで回復している。食料品でも工場設備の点検・整備後、操業を再開し、震災前の水準に回復している。これに対して、電気機械の一部では被害規模が大きく、操業停止が長引いている。繊維関係では生産設備が被災して生産水準が低下したものの操業を再開している。

流通関連では、代替ルートの確保により通常の流通体制が整備された。

消費関連では交通網寸断や自粛ムードの影響により回復が遅れている。百貨店やスーパーでは一部を除き営業が再開され、震災需要が見られる反面、客足は落ち込んでいる。家電販売ではいわゆる白物家電の買い換え需要が見られるが、乗用車などの販売は低調である。

さらに、観光関連では地震発生2週間で約31万人のキャンセルが発生している。

③地震発生後1年の状況

中越地震による被害総額は約3兆円とされているが、農林水産施設等の被害額は1,305億円、商工関係施設の被害額は781億円である。畜産関係の被災は106戸である（うち廃業は10戸）。このほか、小千谷市、旧山古志村などに特有の養鯉業は震災前は10数億円の売り上げがあったが、地震による被害は壊滅的といわれた。観光資源の闘牛（牛の角突き）についても被害が大きかった。

一次産業のうち農業では中山間地で復旧が遅れているが、全体的には半年程度で営農が可能な状況まで回復している（日本銀行新潟支店）。

建設関連では復興需要によって前年同時期比1.5～3倍の受注量を抱えているところもある。

製造業では比較的早期に復旧している。これは、全体として生産設備に対する被害が少なく、人的被害も少なかったからである。金属製品、鉄鋼、輸送機械、精密機械では一部を除いて代替生産体制の構築と関連企業の応援により早期に生産が回復された。電気機械では一部を除き生産設備の被害が軽微であったことに加え、従業員やグループ企業や機械メーカーの応援から早期に操業が再開された。一般機械でも一部を除き復旧は早かった。繊維関連では一部を除いて生産設備の被害が少なかったことから操業再開は早期に行われた。ただし、食料品関連のうち、酒造業では復旧にやや時間がかかっており、操業再開までに2か月～半年程度かかっている。

消費関連のうち小売業では大型店で比較的早期に営業が再開されたのに対して、商店街の営業再開までには半年程度要している。

さらに、観光業ではキャンセル客数が42万人といわれた時期もあったが、交通網の復旧やキャンペーン活動の結果、震災後3か月後くらいから徐々に回復に向かっている。

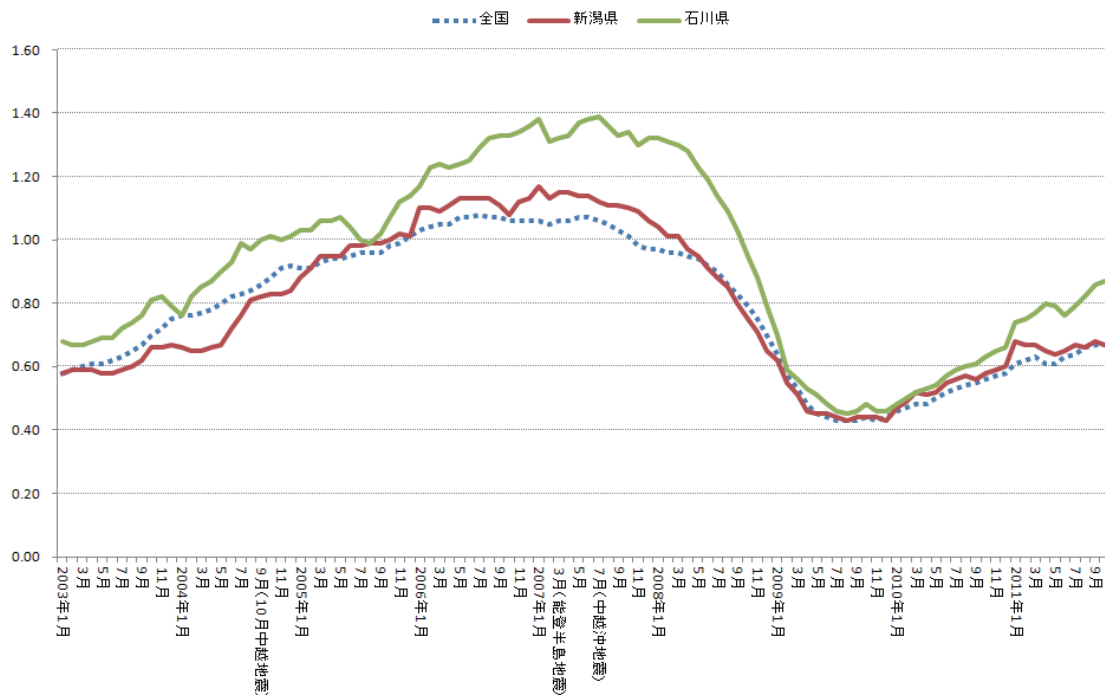
④雇用に対する影響

中越地震後の新潟県全体の有効求人倍率は前年を上回って推移していたが、十日町市や小千谷市などの地域では前年並み程度で推移してきたのが震災後は前年を上回っている⁵。

しかし、地震発生から1か月程度で従業員を解雇する企業もあり、また、ホテル・旅館等観光関連の求人は減少している。中越地震の影響による事業所の廃業や事業縮小に伴う解雇者（一時解雇者を含む）は地震発生後3か月間で1,038人、地震発生後5か月間で1,104人となっている。解雇者の前職の業種は製造業が512人、飲食店宿泊業が162人、サービス業が59人となっている。このうち、再就職が決まったのは215人（19.5%）である。

地震発生から1年後、震災を原因とする求職者数は1,234人に達し、そのうち再就職が決まったのは857人（69.4%）となっている。解雇者を地域別にみると、長岡地区と小千谷地区が多い。解雇の理由は、建物や設備の損壊で操業を継続できないなどの直接的被害のほか、観光客減少による業績悪化などの間接的被害による（新潟労働局資料）。

図表 3-1 有効求人倍率の推移



資料出所：新潟労働局「職業安定業務統計」、石川労働局「職業安定業務統計」により作成。

⁵ 日本政策投資銀行新潟支店 (http://www.dbj.jp/reportshift/area/niigata_s/pdf_all/niigata3_all.pdf) の推計によれば、中越地域の製造業の平均稼働率が一年間にわたって10%低下することによって年間生産額が2,000円減少し、1万3,000人の雇用喪失につながるとしている。

このように、震災直後は一部企業で従業員一時解雇する動きがみられたが、地震発生後1年間の雇用情勢をみると、震災による解雇の動きは概ね落ち着き、災害復旧工事の増加が建設関連の求人の増加につながったことで雇用情勢は改善している。

平成16(2004)年10月の中越地震以降の経済の動きについて、雇用を中心に見ていくことにする(図表3-1)。震災発生翌年の平成17(2005)年以降、日本経済全体として景気回復が続いており、被災地域の経済状況も改善の動きが見られる。労働力需給の指標として新潟県の有効求人倍率の動きを見ると、震災発生前は0.8倍から震災発生後も大きく低下することなく推移し、震災発生1年後の平成17(2005)年には1.00倍を超え、その後も1.00倍より高い倍率で推移している。

中越地震が発生した平成16年以降の有効求人倍率の動きの背景には、震災前からサービス業や卸売・小売業の求人が好調に推移していることによるほか、建設業をはじめとする復興需要による求人が貢献していると思われる。一方、供給サイドでは求職者数が減少していることも求人倍率を高くし、労働需給間のミスマッチにつながっていると思われる(新潟労働局資料)。

以上から、中越地震後は全国的な景気の回復を背景として、いわゆる復興需要などによって雇用状況は改善している。その後、一定期間を経過すると全国的な景気に沿うような動きを見せ、中越沖地震後は全国とほぼ同じ倍率で推移している⁶。

3 能登半島地震の影響

3-1 被災地の概要

能登半島地震発生前の平成18(2006)年の石川県の住民基本台帳による人口は117万1,106人、平成18(2004)年の民営事業所数(全産業)は6万4,678事業所、同年の民営事業所従業者数は53万1,585人であった(事業所・企業統計調査)。なお、平成17(2005)年国勢調査による労働力人口は62万5,787人であった。

能登半島地震発生後の平成21(2009)年の石川県の住民基本台帳による人口は116万206人、平成21(2009)年の民営事業所数(全産業)は6万6,090事業所で、同年の民営事業所従業者数は56万4,044人であった(平成21年経済センサス)。

能登半島地震発生前後を比較すると、住民基本台帳による人口は減少し、民営事業所数、民営事業所従業者数は増加している。

⁶ なお、毎月勤労統計調査によって新潟県の調査産業計の現金給与総額と総実労働時間の対前年増減率を見ると、給与は震災のあった平成16年から18年までプラスであったが、平成19年はマイナスに転じ、平成20年にプラス、21年にはマイナスとなっている。労働時間の対前年増減率を見ると、平成18年にプラスとなった以外は平成16~17年、19年~21年はマイナスとなっている。

3-2 能登半島地震による経済活動への影響

① 震発生直後の状況

平成 19(2007)年 3 月 25 日の地震発生により、輪島市、七尾市、穴水町などを中心に被害が生じている。地震発生後 1 か月程度までの具体的な被害状況について、輪島市商工会議所の会員企業 1,400 社のうち 4 割以上の約 600 社、七尾市商工会議所の会員企業 2,000 社のうちおよそ 4 割の 500 社近くで被害があったとのことである。なかでも地域の特色である漆器や酒造関連での被害が目立ち、酒造会社はすべての会社が被災したとのことである。

観光関連分野でも予約客のキャンセルが発生しており、前年の 1 割程度まで落ち込んでいる。

一方、規模の大きい事業所では地震直後に操業停止しているが、期間は数日から 1 週間程度で操業を再開しており、被災しても復旧は相対的に早い。

② 地震発生半年程度の状況

地震発生半年くらいまでの状況を見ると、中規模以上の被災事業所では概ね地震前の水準まで生産が回復している。しかし、漆器など小零細規模の事業所では復興が遅れている。

消費関連についても商店街の個人商店で復興の遅れが目立ち、また、観光客が前年の 1/2 程度まで減少している。

このように復興が遅れている原因について先行研究では個人商店をはじめ小規模の企業が多いこと、観光資源としての土蔵（倉庫として利用されている場合がある）などの被害が大きかったこと、経営者が高齢化しているため復興のための投資に踏み切れないことなどが挙げられている。

3-3 能登半島地震による雇用への影響

平成 19(2007)年 3 月の能登半島地震以降の経済の動きを、雇用を中心に見ていくことにする（既出の図表 3-1 参照）。震災発生以前の石川県の有効求人倍率は全国より高い倍率で推移していた。震災後は全国的に景気が後退しており、石川県の有効求人倍率も平成 21 年度は全国とほぼ同じ倍率にまで低下している。

平成 19 年度と 20 年度の産業別新規求人数の変化率を見ると、製造業でマイナス 38%、電気・ガス・熱供給・水道でマイナス 46%、運輸業でマイナス 25%、サービス業でマイナス 28%など、多くの産業で減少している。こうした雇用情勢の悪化は震災の影響よりむしろ全国的な景気後退と関連づけてとらえるべきであろう。

雇用への影響では、震災による解雇・倒産によって発生した離職者 66 人がハローワークに求職の申込みを行っている。このうち、平成 20 年 3 月までに再就職した者が 34 人(51.5%)、求職登録を取消した者が 30 人(45.5%)、未就職者が 2 人(0.3%)となっている（石川労働局資料）。

また、地震の影響で事業所が一時的に閉鎖したため「現場復帰を前提として一時的に離職

した者」に対して雇用保険を支給する特例措置を実施し、災害離職者票を105人に交付している。その後、平成20年3月までに67人が現場復帰、21人が他社へ就職、残る17人は求職を取消している。

4 中越沖地震の影響

4-1 被災地の概要

既述の通り、中越沖地震発生前の平成18(2006)年の新潟県の住民基本台帳による人口は243万8,482人、平成18(2006)年の民営事業所数(全産業)は12万6,030事業所で、同年の民営事業所従業者数は103万7,931人であった。

中越沖地震発生後の平成20(2008)年の住民基本台帳による新潟県の人口は241万3,103人、平成21(2009)年の民営事業所数(全産業)は12万5,401事業所で、同年の民営事業所従業者数は107万6,959人であった(平成21(2009)年経済センサス)。

中越沖地震前後を比較すると、住民基本台帳による人口、民営事業所数は減少しているが、民営事業所従業者数は増加している。

4-2 中越沖地震による経済活動に対する影響

①地震発生直後の状況

平成19(2007)年7月16日の地震発生直後から1週間程度の状況をみると、生産設備への影響と水道、電気などのインフラ設備の損傷によって生産活動を中止した企業が多かったが、その後の生産活動の再開は比較的早く進んだとのことである。これは、中越地震の経験から地震対策が進んでいたこと、インフラの復旧が早かったこと、被災企業に対する他地域からの応援体制が整っていたことによる。

業種別の状況を見ると、食料品、繊維、窯業土石、金属製品、鉄鋼、電気機械、一般機械、輸送機械の一部に被災による復旧の遅れが見られるものの、全体としては生産設備の点検・整備の後、比較的短期間で地震前の操業状態に回復している。

流通については道路の閉鎖・渋滞の影響で一部で遅配が発生したが、高速道路の復旧が早期であったこともあり、半月程度で回復している。

消費関連については、商店街で建物が倒壊するなど被災の影響が大きく、売上が落ち込んでいる。大型商業施設やスーパーなどでは地震発生直後に売り上げが減少したものの、その後回復している。一方、家電販売では比較的早く回復に向かったものの、完全に戻ってはいない。観光関連でもキャンセルが発生するなど震災の影響がみられる。

個別の事例としては、自動車部品メーカーR社が被災し、部品の供給を受けていた国内自動車メーカー全社の生産が数日間休止した影響が大きかった⁷。

⁷ この結果、自動車業界全体で13万台以上の減産となり、鉱工業生産指数(同月)で見ると、自動車を含む輸送機械の動向が全体の指数を1.1%ポイント程度押し下げることになった(内閣府「日本経済2007-2008」、86

②震災後1か月後程度の状況

生産関連では、震災後1か月程度で通常通りの操業に戻っている企業が多く、休日返上で増産に対応しているところも見られる。業種別の状況を見ると、食料品、繊維、窯業土石、金属製品、鉄鋼、電気機械、一般機械、輸送機械など、通常の操業状態に戻っている業種が多い。また、震災の影響を回復すべく操業度を上げているところも多い。

流通についてはほぼ通常の状態に回復している。

消費関連のうち小売りについては、一時期は売上の減少が懸念されたものの、大型商業施設を始め家電販売などでは震災後1か月程度経過した段階で回復傾向が見られた。ただし、商店街では建物の被災の影響から売上が減少している。

さらに、観光関連では夏期休暇のキャンセルが発生したこともあり、回復が遅れている。

中越沖地震の被害総額は1兆5,000億円程度と推計され、このうち農林水産関係が400億円、商工関係が3,000億円などとなっている。

4-3 中越沖地震による雇用に対する影響

平成18(2006)年度後半以降、全国的に景気が後退し、新潟県の雇用情勢が悪化しはじめたところに中越沖地震が発生した。中越沖地震発生後の新潟県全体の有効求人倍率は、前年並みから前年を下回る水準に低下している(既出の図表3-1参照)。平成21年度の産業別新規求人の対前年増減率はすべての産業でマイナスとなっている⁸。ただ、被災地である柏崎市については、前年より高めで推移している(新潟労働局職業安定業務統計)。こうした雇用指標の悪化は中越沖地震が原因と考えるよりも全国的な景気後退と関連づけて考えるべきであろう。

中越沖地震による解雇者数は192人で、このうち162人(84.4%)は原子力発電所近くの刈羽村にあったディスカウントストア閉店によるものである。このように、地震による解雇者は狭い範囲の地域に集中している(新潟労働局資料)。

5 中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復興対策の概要

5-1 主な復興対策の流れ

以下では3つの震災後の復興対策について概観していく。図表3-2は、中越地震、能登半島地震、中越沖地震の震災発生直後の復興対策の流れを時系列で整理したものである。

政府は中越地震対策として平成16年度補正予算で約3,000億円計上し、さらに復興基金造成に必要な地方債の発行許可と利子支払額のための交付税措置を決定している。

ページ)。

⁸ 冒頭で取り上げた事業所・企業統計を用いて震災前後の業種別事業所数と従業者数の階差をとると、サービス業、医療・福祉では事業所数、従業者数ともに増加しているが、建設業、製造業、卸売・小売業では減少している。

図表 3-2 中越地震、中越沖地震、能登半島地震の主な復興対策の流れ

中越地震	能登半島地震	中越沖地震
平成 16(2004)年 10/23 地震発生 10/23 新潟県災害対策本部設置、被災市町村災害対策本部設置 11/8 新潟県中越地震復旧・復興本部設置 11/9 農林水産業経営再建対策会議 12/27 震災復興ビジョン策定懇話会設置	平成 19(2007)年 3/25 地震発生 4/7 生活再建窓口設置 4/20 局地激甚災害指定 4/25 石川県能登半島地震復旧・復興本部設置 7/3 能登半島地震被災中小企業復興支援基金創設 8/20 財団法人能登半島地震復興基金設立 8/31 能登半島地震復興基金創設 9/10 災害復興支援室設置 10/3 能登半島地震復興プラン（第一次）公表	平成 19(2007)年 7/16 地震発生 災害救助法適用 8/2 新潟県中越沖地震復旧・復興会議設置
平成 17(2005)年 3/1 新潟県中越大震災復興ビジョンとりまとめ 3/1 新潟県中越大震災復興基金創設 8/9 新潟県中越大震災復興計画 8/9 新潟県中越大震災復興本部設置（復旧・復興本部は廃止）		

5-2 地震発生直後の雇用・労働関係の対応

①中越地震の雇用・労働関係の政策的対応

図表 3-2 は中越地震、能登半島地震、中越沖地震における地震発生直後からの対応の流れを時系列で整理したものである。左の列の中越地震における国による雇用・労働関係の対応をみると、地震発生後 2 日目に新潟労働局・同局管内の労働基準監督署・公共職業安定所に「新潟県中越地震特別労働相談窓口」が設置され、労働者および事業主等からの相談に対応している。その後、およそ 1 か月間で事業主 962 件、労働者 760 件の計 1,722 件の相談を受け付けている。

また、失業者や未就業者発生防止のため、被災地の企業主要 6 社に対し雇用維持を要請したり、経済 4 団体に学卒内定取消・求人取消回避を要請している。また、失業者の発生を防ぐため、特例措置として雇用調整助成金の要件緩和を行っている。

労働保険関連では、10 月 25 日に避難等によってハローワークに来所できない求職者等のための失業の認定日の特例的取扱、災害による事業所休業による一時的離職者に雇用保険の基本手当を支給する特例措置を実施したほか、被災によって必要な書類などが揃わない場合の弾力的運用、保険料の納付の猶予が行われている。

能力開発では、地震発生から 10 日後、費用面を中心とした施策が講じられている。

新潟県は、地震発生から約 3 週間後に雇用対策事業費の「県緊急地域雇用創出特別基金」を被災者の雇用対策に充てる方針を打ち出し、中高年被災者の雇用対策として基金設置を決めている。

②能登半島地震の雇用・労働関係の対応

図表 3-4 は能登半島地震発生直後の国による主な復興対策の流れである。地震発生 12 日後に雇用保険の基本手当を支給する特例措置を実施し、各地に特別労働相談窓口が設置されているほか、労災保険給付の請求の弾力的運用がなされている。

③中越沖地震の雇用・労働関係の対応

図表 3-5 は中越沖地震発生直後の雇用・労働関係の対応を整理したものである。主な対応は中越地震の場合に準じており、柏崎市に相談窓口、臨時労働相談窓口が期日を限定して設置されたほか、就職面接会が開催されている。

以上のように、震災発生直後は震災による解雇や新卒採用中止を未然に防ぎ、震災直後の混乱を考慮しつつ、雇用保険の給付や保険料等納付へ柔軟に対応することが中心となっている。

図表 3-3 中越地震発生直後の主な復興対策の流れ（雇用・労働関係）

雇用・労働	能力開発	その他（労働保険、労災関係等）
<p>平成 16(2004)年</p> <p>10/23 地震発生。</p> <p>10/25 新潟労働局・同局管内の労働基準監督署・公共職業安定所に「新潟県中越地震特別労働相談窓口」を設置。労働者・事業主等からの相談に対応。</p> <p>11/10 被災地主要 6 社に対し雇用維持の要請、経済 4 団体に学卒内定取消・求人取消回避の要請。</p> <p>11/18 「新潟県中越地震特別労働相談窓口」の相談件数計 1,453 件（うち事業主からの相談 785 件、労働者からの相談 668 件）。</p> <p>11/19 雇用調整助成金について要件緩和等の特例措置実施。</p>	<p>平成 16(2004)年</p> <p>11/5 被災者を技能者育成資金の貸付けの対象に。資金の返還も猶予。キャリア形成促進助成金で被災により訓練修了が困難な場合も経費及び賃金を助成の対象に。認定訓練助成事業費で、平成 16 年度の認定職業訓練に係る運営費を補助対象に。</p>	<p>平成 16(2004)年</p> <p>10/25 ハローワークに来所できない求職者等のための失業の認定日の特例的取扱、災害による事業所休業による一時的離職者に雇用保険の基本手当を支給する特例措置実施。</p> <p>10/28 労災保険給付請求に際し、事業主や診療担当者の証明が受けられない場合の弾力的運用指示。</p>

図表 3-3 中越地震発生直後の主な復興対策の流れ（雇用・労働関係、続き）

雇用・労働	その他（労働保険、労災関係等）
<p>平成 16(2004)年</p> <p>11/22 「新潟県中越地震特別労働相談窓口」の相談件数計 1,578 件（うち事業主 873 件、労働者は 705 件）。</p> <p>11/24 総合雇用・労働相談会開催。</p> <p>11/25 「新潟県中越地震特別労働相談窓口」の相談件数計 1,722 件（うち事業主相談 962 件、労働者 760 件）。ハローワーク長岡による出張相談実施（避難所 8 箇所）。</p> <p>11/26 ハローワーク長岡、小千谷市、小出に「雇用支援相談ダイヤル」を設置。</p>	<p>平成 16(2004)年</p> <p>10/29 地震による倒産で賃金未払のまま退職した労働者に必要書類の簡略化により未払賃金の立替払事業について通達。被災した事業場等に申請に基づき、労働保険料の納付を猶予。災害復旧工事における労働災害防止対策の徹底。中小企業退職金共済制度における掛金の納付期限の延期。勤労者財産形成促進制度の特例措置。</p> <p>11/5 被災した受給資格者又は事業主が求職者給付又は就職促進給付関係手続を行う場合の弾力的な取り扱いを実施。被災した受給資格者が求職者給付又は就職促進給付の受給関係手続を他のハローワークでの受付。被災した受給資格者の失業の認定に当たり失業認定基準を弾力的に運用。受給資格者が復興作業等のボランティア活動に参加するため所定の認定日にハローワークに来所不能の場合、認定日変更又は受給期間の延長措置を弾力的に運用。</p> <p>11/12 指定地域内の事業場の事業主等、一律に労働保険料の申告・納付期限等を延長。12/1 労働金庫で中小企業の雇用安定のための事業資金融資を取り扱えるよう特例措置実施。</p>

図表 3-4 能登半島地震発生直後の国による主な復興対策の流れ（雇用・労働関係）

雇用・労働	その他（労働保険、労災関係等）
<p>平成 19(2007)年</p> <p>3/19 地震発生。</p> <p>3/27 災害救助法適用市町村の災害で休業する事業所を一時的に離職する場合、雇用保険の基本手当を支給する特例措置実施。石川労働局、石川労働局管内の労働基準監督署及び公共職業安定所・出張所・分室に特別労働相談窓口を設置。</p>	<p>平成 19(2007)年</p> <p>3/27 地震のため指定された失業認定日にハローワークへ来所できない場合の認定日変更措置を実施。事業主や診療担当者の証明が受けられない場合の労災保険給付の請求に請求書を受理する等弾力的運用。</p>

図表 3-5 中越沖地震発生直後の国による主な復興対策の流れ（雇用・労働関係）

雇用・労働	その他（労働保険、労災関係等）
<p>平成 19(2007)年</p> <p>7/16 地震発生。</p> <p>7/18 新潟労働局・新潟労働局管内の公共職業安定所、出張所（計 16 所）、新潟署他 4 署の労働基準監督署に特別労働相談窓口設置。</p> <p>7/21 以降随時 柏崎に特別労働相談窓口設置。</p> <p>7/28 以降随時 柏崎に臨時労働相談窓口の設置。</p> <p>8/2 一般労働者の雇用維持、新卒者採用計画維持等を経済 4 団体に要請。</p> <p>8/29 雇用対策推進協議会、合同就職面接会。</p> <p>10/9 雇用対策推進協議会・柏崎公共職業安定所主催で合同就職面接会開催。</p>	<p>平成 19(2007)年</p> <p>7/17 地震のため指定された失業認定日に公共職業安定所へ来所できない場合の認定日変更措置実施。労災保険給付の請求に際し、事業主や診療担当者の証明が受けられない場合に請求書を受理する等弾力的運用。</p> <p>災害救助法が適用された市町村の休業することとなった事業所を一時的離職する場合に雇用保険の基本手当を支給する特別措置実施。災害復旧工事における労働災害防止対策の徹底を（社）全国建設業協会等関係団体に要請。</p> <p>8/16 新潟県の一部の地域における労働保険料等に関する申告期限等延長。</p>

図表 3-6 中越地震、中越沖地震、能登半島地震の復興対策における主な雇用創出、就業支援策の分類

	雇用創出の直接支援	雇用創出、就業の間接支援（企業支援など）
新潟県中越地震、新潟県中越沖地震	<ul style="list-style-type: none"> ①被災企業の雇用維持等に対する支援 ②震災による離職者への支援 ③臨時的な就労の場の提供 ④被災地域若年者雇用対策の支援 ⑤職業訓練 	<ul style="list-style-type: none"> ①工業の技術支援、機器貸付料、手数料減免など ②商業のアーケード補修、被災店舗解体撤去、仮店舗での営業、施設・設備等復旧、イベント等による売り上げ回復への支援 ③観光キャンペーンなど観光対策事業 ④風評被害対策 ⑤農業、水産業、養鯉業の支援
石川県能登半島地震	<ul style="list-style-type: none"> ①若者女性仕事館情報運営委託費 ②離職者等高度人材養成推進事業 	<ul style="list-style-type: none"> ①激甚被災中小企業復興計画支援事業 ②能登半島地震対策融資、政府系金融機関の利息・保証料補助 ③産業復興販路開拓等支援事業 ④風評被害払拭・誘客促進観光キャンペーン事業

資料出所：新潟県資料及び石川県資料から作成。

5-3 復興対策における雇用創出・就業支援

以下では中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復興ビジョン、復興計画のうち雇用創出につながる事業に注目する。雇用創出につながる事業といっても幅広いので、便宜上、行政による直接雇用や職業訓練など就業支援事業と産業の復興支援策などを通じて雇用創出を間接的に支援する事業とに分けて見ていくことにする。なお、能登半島地震の復興対策については、能登半島地震復興基金に雇用創出の直接支援のメニューが限られているので、雇用創出、就業の間接支援を中心に取り上げることにする。主な事業の概要は図表3-6のように整理できる。

①中越地震

中越地震の復興対策の中で雇用創出・就業支援は以下のように位置づけられている。

ア)復興ビジョン、復興計画および復興対策における雇用創出・就業支援の位置づけ

新潟県の復興ビジョン策定までの期間はおよそ4か月、震災復興計画が出来上がるまでの期間はおよそ5か月となっている。復興基金は震災後およそ4か月後に創設されている。

復興ビジョンの中での雇用創出や就業支援の位置づけを見ると、復興大綱に掲げられた5項目のうち、「土地利用と社会資本」では生活、生業再建と一体になった社会資本の復旧と再構築、「農業・林業」では女性と若者の活用、「産業、商業、工業」では新たな産業構造の構築、自然環境を活かした観光産業への特化・集中、防災・安全産業と首都圏も視野に入れたバックアップ産業の創出などが掲げられている。

復興ビジョンを受けた復興計画では246事業が計画されており、産業・観光振興として地域の経済力を高め創造的な産業・観光復興への取組み、街の再生として中心商店街の復興と街の再生実現のために地元関係者の構想・計画作りが掲げられている。

これを実現する体制として、中越地震においては、当初、復旧・復興本部のなかの産業復興班（主管：産業労働部）が被災中小企業の経営安定、融資等の支援による経営基盤の強化、地場産業、農林水産業の復興、雇用の安定を主な役割としている。これは、その後発足した新潟県中越大震災復興本部の課題別対策チームに引き継がれた。さらに生活再建支援部に継承されている。

イ)雇用創出を直接的に支援する事業

就労支援など雇用創出を直接的に支援する取組みとして、被災企業の雇用維持支援、震災による離職者支援、臨時的な就労の場が提供されたほか、被災地域若年者雇用対策の支援が行われている。

就業支援としての職業訓練については、地震発生後15か月間で1,086人が修了し、64.1%に当たる696人が就職している。職業訓練の方法は、新潟県と独立行政法人雇用能力開発機構の訓練コース受講者が919人である。

このうち、新潟県立テクノスクールと独立行政法人雇用・能力開発機構が開講した「被災地求職者特別訓練」（建設機械技術、ホームヘルパー介護福祉、OAビジネスなど8コ

ース)は、新潟県中越地震、中越沖地震によって離職又は廃業を余儀なくされた者を対象として、被災地の求人・求職ニーズにより効果的な訓練を民間事業者に委託して実施することで、再就職を促進することを目的としている。受講者数 167 人中就職者は 116 人となっている(就職率は 69.5%)。

図表 3-7 被災地求職者特別訓練(三条)のOAビジネス科と
訪問介護員養成科の受講者数と就職率

訓練科名	訓練期間	入校者数	中退者数	修了者数	就職者				就業者数	就業率(%)	
					県内	県外	自営等	未定			
平成 20 年度	OA ビジネス	3 か月	15	1	14	11			3	11	78.6
	訪問介護 員養成科	2 か月	21		21	15			6	15	71.4
	合計		36	1	35	26			9	26	74.3
平成 21 年度	OA ビジネス	3 か月	17	1	16	9			7	9	56.3
	訪問介護 員養成科	2 か月	27		27	17			10	17	63.0
	合計		44	1	43	26			17	26	60.5

資料出所:「新潟県の職業能力開発の概要」各年版から作成。

図表 3-7 は、被災地求職者特別訓練のうち数値が公開されている三条校(長岡市)のOAビジネス科(3 か月)と訪問介護員養成科(2 か月)の実績である。受講者数、修了者数ともに増加しているものの、就職率は両コースとも低下している。すなわち、平成 20 年度はOAビジネス科の就職率が 78.6%であったが、平成 21 年度は 56.3%と 20%ポイント以上低下している。また、訪問介護員養成科については平成 20 年度の就業率が 71.4%から平成 21 年度は 63.0%へと 8.4%ポイント低下している⁹。なお、就職者の就職先は全員が県内である。

ウ)雇用創出を間接的に支援する事業

産業支援など雇用創出を間接的に支援する仕組みとして、以下の 3 つの柱が設けられている(災害対策本部生活再建支援部資料)。

- a) 工業については、工業技術総合研究所による技術支援、機器貸付料、手数料の減免などの実施、伝統工芸品生産設備の復旧支援、中小企業販路開拓の支援を実施。

⁹ 就業率の低下の原因は景気の悪化による労働需要要因なのか、それ以外の要因によるものか、因果関係は明らかでない。

- b) 商業については、仮店舗の設置、アーケード等の罹災施設の復旧、イベントの実施など商店街及び地域住民が主体的に行う取組みを支援。
- c) 観光については、県観光協会による四季の観光キャンペーンなど、全県、地域における観光対策事業の展開、新潟県観光復興戦略会議の活動など観光復興に向けた官民一体の取組みを実施。さらに、被災した市町村観光施設の復旧を支援。
さらに、就労支援として、以下のような農業、畜産業、養鯉業の支援が行われている。
- d) 農業については、被災程度の大きい集落を対象に生産の組織化等の営農体制作りを支援。被災した農業共同利用施設・機械の復旧を支援。
- e) 畜産業については、国交付金等を活用し、畜産施設等の施設整備及び修繕を支援。経営再建に向けた経営指導。
- f) 養鯉業については、災害復旧事業等により養鯉施設等の復旧工事を支援。魚病対策や稚魚の生産指導。

②能登半島地震

ア)復興対策における雇用創出の位置づけ

能登半島地震後に作成された「能登半島地震復興プラン“元気のと創生プラン”～持続可能な能登の再生と創造を目指して～」では、安全・安心な生活支援の中の1つに「雇用の安定」が位置づけられている。そこでは、「被災者が生活再建の見通しを立てられるよう、まずは、住まいの確保に向けて、被災者の事情に応じた支援施策に取り組み、その際、地域のコンセンサスを踏まえ、安全・安心で景観にも配慮した生活再建を推進」するとしている。このような計画の下、以下のような事業が行われている。

イ)雇用創出を直接的に支援する事業

地震により失職した住民の再就職支援については、それぞれの職業に必要な基礎的知識と技術を習得することが不可欠であるため、被災離職者の再就職活動支援のための職業訓練等を実施するとして、若者女性しごと館情報運営委託費と離職者等高度人材養成推進事業費が取られている。

ロ)雇用創出を間接的に支援する事業

能登半島地震被災中小企業復興支援基金による雇用創出を間接的に支援する事業として、復興委員会開催費、個別企業の事業用施設設備復旧助成費、共同施設の整備・復旧助成費、保管庫借上費助成費、能登半島地震支援対策融資、政府系金融機関の利子補給、ソフト事業への助成、「がんばれ能登半島」産業復興販路開拓・情報発信事業費、被災中小企業の商品開発・販路開拓等支援事業費などが予算として計上されている。

③中越沖地震

ア)復興対策における雇用創出の位置づけ

新潟県中越沖地震復興ビジョンでは、「……復興にあたっては、被災者の生活再建支援に最優先で取り組み、生業支援、雇用対策など緊急性の高い支援策から順次実施するこ

とで、一日も早く笑顔を取り戻せるような対応を図っていく必要がある」(新潟県中越沖地震復興ビジョン5 ページ) とし、復興対策における雇用創出に関して「……災害発生時における企業の事業継続性の確保は、コミュニティにとっても地域経済・雇用維持の観点からも極めて重要な課題である。このため、今後の事故・災害に備えるべく、地域内で企業と地元自治体等の連携による共助・公助体制の仕組みづくりを整備する」(新潟県中越沖地震復興ビジョン 15 ページ) と記述されている。すなわち、雇用対策は優先度の高い事業分野として位置づけられ、企業の事業継続性を重視した支援の必要性が指摘されている。雇用創出に関連する施策の内容は、概ね中越地震のものに準じている。

イ) 雇用創出を直接的に支援する事業 (基金補助事業による)

被災企業の雇用維持等に対する支援を実施した結果、地震による解雇者 192 人のうち平成 21 年 3 月末現在で有効求職者はいない。

ウ) 雇用創出を間接的に支援する事業

産業支援など雇用創出を間接的に支援する仕組みとして、以下の 3 つの柱が設けられている (災害対策本部生活再建支援部資料)。特に就労支援として、農業、水産業、養鯉業の支援が行われている。

a) 工業については工業技術総合研究所による技術支援、機器貸付料、手数料の減免などの実施。

b) 商業についてはアーケード補修、被災店舗解体撤去、仮店舗での営業、施設・設備等復旧、イベント等による売り上げ回復への支援。えんま通り復興推進会議¹⁰による総合的復興支援を実施している。その結果、254 店舗中廃業は 5 店舗にとどまり、249 店舗で営業が再開されている。

被災した店舗の数に比べて廃業した店舗が 2 %にとどまった理由としては、個人店主の年齢が高く、支援まで時間がかかると精神的な負担から廃業するところが増加すると考え、早期に復興策を打ったからとされている。

c) 観光については県観光協会による観光キャンペーンなど観光対策事業が展開されている (基金補助事業)。また、新潟県観光復興戦略会議や 2009 新潟県大観光交流年推進協議会など、官民による取組みが実施されている。さらに、風評被害に対しては、中越沖地震復興対策交付金による風評被害対策が講じられている。

d) 農業については被災程度の大きい集落を対象とした生産組織化等の営農体制作りを支援した。その結果、被害程度が大きかった 64 集落すべてで営農再開したほか、59 集落で法人化や生産の組織化等営農体制が確立されている。

e) 水産業については海底に蓄積した古木の回収作業を支援している。その結果、漁場環境の回復につながっている。

¹⁰ えんま通りは柏崎市の商店街の名称。復興への取組みを含めて <http://www.enmastreet.jp/> を参照。

f) 養鯉業については被災した養鯉施設の復旧を支援した。その結果、被災した 42 人すべてが経営再開している。

6 基金による復旧・復興支援の概要

以上のように、中越地震の雇用創出や就業支援のための施策では新潟県中越大震災復興基金、中越沖地震では新潟中越沖地震被災中小企業復興支援基金、能登半島地震では能登半島地震被災中小企業復興支援基金がそれぞれ重要な機能を果たしている。そこで、以下では新潟県中越大震災復興基金と新潟中越沖地震被災中小企業復興支援基金、能登半島地震被災中小企業復興支援基金を取り上げて、基金の果たした役割を整理する。

6-1 新潟県中越大震災復興基金

中越大震災復興基金は中越地震の復旧・復興を目的とした事業の1つで、3,000億円の運用によって支援を行っている。取組み体制は、新潟県に設置された県民生活・環境部震災復興課に基金事務局が設置され、県からの派遣によって運営されている。基金による事業のメニューは市町村を窓口としてニーズを把握し、適宜見直しが行われる。しかし、市町村の役割は窓口だけに限定される。これによって公的事业に比べて柔軟性が高まるとのことである¹¹。

新潟県中越大震災基金を活用した雇用関係の事業として、被災地域の雇用の維持・確保を目的とした企業への支援、被災地域に雇用を創出するために被災市町村が新たに企画する雇用・就業機会の創出効果の高い事業に対する経費助成などが想定されている。

雇用創出、就業支援に間接的につながる事業として、農林水産業分野の被災農林漁業者が借り入れる資金に対する利子補給、国庫補助事業である農林水産業共同利用施設災害復旧事業・農地復旧事業における受益者（農家等）負担の軽減、被災農家の機械修理・購入・リースに要する費用への助成、被災地域における営農の継続や耕作放棄発生防止のため、地域ぐるみの協業経営に必要な機械・施設の整備に要する経費に対する助成、国庫補助事業の対象とならない小規模な農地・農業用施設の復旧に要する経費に対する助成、飼養管理を行えなくなった家畜を緊急的に避難させた生産者に対する、その輸送経費への助成、被災した錦鯉養殖施設の代替施設の整備経費に係る受益者（養鯉業者）負担の軽減などが想定されている。

製造業や小売業に対しては、事業再開のために事業所を解体・撤去する企業者に対する解体・撤去経費の助成、被災した企業者の借入金に対する利子補給、県内製造業者で組織する業界団体が実施する販路開拓等のイベント経費の助成、被災商店街復興のためのアーケード等の復旧、空き店舗・空き地を活用した共同施設の建設・運営等に要する経費の助成、全国紙によるPRや首都圏・関西圏での企業誘致説明会等の企業誘致活動に要する経費の助成が想定されている。

¹¹ 中越沖地震の発生を契機に中越沖震災復興基金が設置され、取組み体制も変更されている。

図表 3-8 新潟県中越大震災復興基金による雇用創出を直接的に支援する事業

	事業	目的	内容	期間
雇用 対 策 事 業	雇用維持奨励金	震災により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主に対し、休業等の雇用維持のための措置に要した経費の一部助成し、失業の予防と事業再開に向けた雇用の維持・確保を奨励。	災害救助法適用地域の事業主や地震に伴う交通の遮断等により利用者が減少し、深刻な影響を受けている被災地以外の事業主のうち、雇用の維持のための休業、教育訓練または出向を行い、雇用調整助成金の支給対象となったものに対して、雇用調整助成金を上乗せ補助。交付対象経費は休業手当、教育訓練期間中の賃金、出向元負担賃金で、助成率は中小企業で1/6(国2/3、事業主1/6)、大企業1/6(国1/2、事業主2/6)となっている。	平成 17 (2005)年 ～平成 19 (2007)年
雇用 対 策 事 業	被災地域緊急雇用創出	被災地域の実情に応じて創意工夫に基づいた事業を実施し、公的部門において緊急かつ臨時的な雇用・就業機会の創出を図る。	市町村が新たに企画する雇用・就業機会の創出効果が高い①市町村自ら実施する事業、②民間企業等の委託により行う事業。被災地のシルバー人材センター等により行う事業。被災地のシルバー人材センター等に委託し、一時的にシルバー人材センター等に会員登録した仮設住宅に入居していた45歳以上の中高年齢者を中心に実施する事業。要件としては、人件費割合が8割以上の事業で、人件費のうち2/3以上が新規に雇用された罹災証明書を有する者等、雇用期間は1人について通算して1年未満。補助率は事業費の10/10。	平成 17 (2005)年 ～平成 21 (2009)年
雇用 対 策 事 業	ヤング・ジョブ・カフェがおかキャリア応援プラザ館設置	震災の影響により離職を余儀なくされた若者が、夢を追って将来展望を切り開けるような環境を整備するため、就職支援施設の設置を支援。	「若年者のためのワンストップサービスセンター（通称ジョブカフェ）事業」を実施するために必要であると認められたものを事業の対象とし、被災地域の若年者を対象としたカウンセリング、再就職に向けたキャリア形成支援など事業を行う施設の設置経費を助成。補助率は補助対象経費の10/10。	平成 17 (2005)年 ～平成 26 (2014)年
雇用 対 策 事 業	被災者特別訓練受講手当	就業が困難となっている被災者の雇用の安定を図るため、公共職業訓練を受講する被災者に対し手当を支給。	公共職業訓練を受講する被災者のうち、雇用保険失業給付や訓練手当等法令による給付金等の支給を受けることができない者。(1)対象とする被災者の範囲は、①当該災害に係る罹災証明又は被災証明を受けている者、②当該災害に係る求職者として公共職業安定所長が認める者のいずれか。(2)対象とする公共職業訓練は、①訓練期間2ヶ月以上の短期課程の普通職業訓練、②障害者能力開発校の行う職業訓練のいずれか。手当は基本手当(日額3530円又は3930円)、受講手当(日額500円)、通所手当で平均11万円。	平成 18 (2006)年 ～平成 21 (2009)年

図表 3-8 新潟県中越大震災復興基金による雇用創出を直接的に支援する事業（続き）

	事業	目的	内容	期間
雇用 対 策 事 業	被災地域 若年者雇 用対策	中越大震災関連復興需要の減少等による若年者を含む大量失業者の発生や地域経済の復興を阻害しかねない製造業における技術者不足を解消するため、被災地域を中心とした若年者を対象とする就職支援施設の設置、運営を支援し、若年者の人材育成や就労を促進。	若年就労支援施設を設置、運営し、補助対象事業を実施する団体に対する補助。 事業内容は、被災地域の若年者を対象としたカウンセリング、再就職に向けたキャリア支援などの事業、就職サポート講座、就職合宿セミナー、フレンドリーミーティングで、補助対象経費は人件費、管理費、事業費、補助率は10/10である。	平成19 (2007)年 ～平成24 (2012)年 3月
雇用 対 策 事 業	被災地域 就業場所 確保	中越大震災により長期的避難勧告発令地域等において、事業再開が困難な状況にあるにもかかわらず事業を再開する者の事業展開を支援することにより、地域住民の就業場所を確保し、地域の雇用を維持。	以下の条件を満たす者に対して営業の再開に必要な経費を補助。①対象地域に事業所を有し、事業を営む者で、事業用建物・設備の被災及び売上の減少により事業再開が困難であるにもかかわらず、地域の雇用を維持するため、対象地域において事業を再開する者。②震災前から地域住民を雇用しており、事業再開後も引き続き概ね3年以上雇用を継続する者。③震災により事業用建物・設備に被害を受け、概ね1年以上対象地域で操業ができなかった者。補助対象事業は営業の再開に必要な事業用建物の修繕・新築に要する経費、設備・備品の購入・修繕等に要する経費、動産移転経費その他事業再開に必要な経費で、補助率は補助対象経費の3/4。	平成20 (2008)年

観光復興に関しては、震災による風評を払拭し、観光復興をPRするための各種事業（旅行商品の開発と販売促進、誘客キャンペーン、被災地で開催される観光イベント、愛知万博を活用した誘客宣伝等）に要する経費助成、全国紙によるコンベンション情報の発信、首都圏・関西圏での説明会等のコンベンション誘致宣伝活動に要する経費助成などである。

このうち、

- ①雇用創出を直接的に支援する事業では、「雇用対策事業」として、雇用維持奨励金、被災地域緊急雇用創出、ヤング・ジョブ・カフェながおかキャリア応援プラザ館設置、被災者特別訓練受講手当支援、被災地域若年者雇用対策、被災地域就業場所確保の6事業が実施されている（図表3-8）。

図表 3-9 雇用創出、就業を間接的に支援する事業

事業分野	事業数	事業名
農林水産業対策事業	27	中越地震災害対策資金利子補給、中越大震災農林水産業再建資金利子補給、農林漁業制度資金利子助成、家畜緊急避難輸送支援、緊急避難家畜管理支援、畜産廃棄物処理経費補助、経営再建家畜導入支援、飼育魚避難輸送経費助成、一時避難飼育魚管理経費助成、錦鯉養殖廃棄物処分費助成、錦鯉生産確保緊急支援、代替農地等営農継続支援、手づくり田直し等支援、農林水産業経営再建整備支援、農業用水水源確保支援、養鯉池水源確保支援、畜産施設緊急防災対策支援、緊急手づくり田直し等総合支援、災害査定設計委託費等支援、共同利用畜舎等支援施設整備支援、地域営農活動緊急支援、災害事業費等負担金支援、森林整備緊急支援、錦鯉復興支援対策、「越後杉」ふれあい拠点創造・技術伝承支援、森林の守り手復興支援、中山間地域農業創造的復興支援
産業対策	20 (改正を含む)	平成 16 年大規模災害対策資金特別利子補給、平成 16 年新潟中越大震災災害融資特別利子補給、平成 16 年大規模災害対策資金特別保証料負担、市町村震災関連制度融資特別利子補給、市町村震災関連制度融資特別保証料負担金、中堅企業等復旧・復興事業利子補給、被災中小企業者緊急経済対策利子補給、事業所解体撤去支援、伝統工芸品生産設備等復旧支援、中小企業者仮設店舗等設置、自営業者緊急生業再建支援、被災商店街復興対策支援、組合共同施設等復旧支援、中小企業者販路開拓支援、地域商工業者販路開拓支援、被災地商工業復興相談支援、地場産業活性化支援、製造業技術継承支援
観光対策事業	3	観光復興キャンペーン推進、2009 新潟県大観光交流年推進、市町村支援観光地域復興支援
教育・文化	1 (全体で 7)	牛の角突き復興支援
地域復興支援	1 (全体で 8)	地域復興人材育成支援

②雇用創出、就業支援を間接的に支援する事業では、農林水産業対策事業が 27 事業、産業対策が 20 事業、観光対策事業が 3 事業、教育・文化が 7 事業、地域復興支援が 8 事業行われている（図表 3-9）。教育文化関連では「牛の角突き復興支援」が行われているが、これは観光支援と考えて表に掲載した。また、地域復興支援の地域復興人材育成支援は、その目的が雇用創出、就業支援とはやや異なるが、地域人材の育成につながると考えて掲載した。

③地域復興支援員

地域復興支援員は新潟県中越大震災復興基金の補助事業のひとつである。もともとはボランティア活動であった「生活支援相談員」が発展したコミュニティビジネスに近いものと考えられる。

図表 3-10 新潟県中越大震災復興基金の分野別決算額の推移
(単位：千円、括弧内は構成比、下段は事業件数)

	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
生活・健康等	480,683 (17.7) 58	1,239,102 (19.2) 857	4,560,066 (47.3) 2,294	6,946,977 (50.2) 2,695	4,451,673 (34.5) 2,213	2,748,838 (32.3) 587
雇用対策	307,923 (11.3) 90	443,534 (6.9) 7	130,321 (1.4) 372	945,964 (6.8) 732	1,157,887 (9.0) 999	1,049,246 (12.3) 43
住宅復興	654,112 (24.1) 2,231	2,376,909 (36.8) 7,884	2,226,723 (23.1) 7,377	2,049,471 (14.8) 11,280	2,137,185 (16.5) 11,817	1,266,320 (14.9) 9,256
産業対策	572,340 (21.0) 872	658,268 (10.2) 1,211	547,054 (5.7) 984	678,155 (4.9) 875	747,113 (5.8) 957	518,857 (6.1) 605
農林水産業	358,957 (13.2) 1,391	1,340,155 (20.7) 3,368	1,553,324 (16.1) 2,022	1,554,581 (11.2) 844	2,106,643 (16.3) 598	1,078,287 (12.7) 110
観光対策	323,912 (11.9) 21	377,681 (5.8) 29	286,918 (3.0) 14	564,975 (4.1) 56	886,092 (6.9) 83	752,528 (8.9) 81
教育・文化	21,101 (0.8) 21	19,120 (0.3) 10	151,699 (1.6) 31	275,790 (2.0) 34	242,520 (1.9) 22	33,801 (0.4) 8
その他	0 (0.0) 0	4,708 (0.1) 1	178,291 (1.9) 9	830,908 (6.0) 133	1,191,815 (9.2) 167	1,051,746 (12.4) 155
合計	2,719,028 (100.0)	6,459,477 (100.0)	9,634,396 (100.0)	13,846,821 (100.0)	12,920,928 (100.0)	8,499,623 (100.0)

資料出所：新潟県中越大震災復興基金事業報告各年版。金額は千円未満切捨てのため必ずしも合計と一致しない。

地域復興支援員に期待される役割は、被災地における地域復興のネットワーク形成の支援、被災地における各種復興イベント等の企画、実施の支援、住民と行政の連絡調整、被災者の福祉的見守り、訪問相談、情報提供等である。基金による補助の範囲は、人件費、事務費、活動費などである。

地域支援員は地域住民と市の担当部署をつなぐリエゾン機能を果たしており、地域の復興のための支援とともに雇用創出、就業支援につながる事業として評価される。ただ、他の震

災で機能したNPOと同じく、基金終了後の財政支援の在り方が今後の課題となろう。

次に、新潟県中越大震災復興基金の分野別の支出額の推移を見る（図表3-10）。雇用対策関連の事業に対する支出に注目すると、金額ベースで平成18年度で増加した後19年度で減少し、20年度から増加に転じ、22年度は減少している。各年度に占める比率は1%台から10%台前半まで大きく変動しており、平成19年度まで縮小傾向で、平成20年度以降は拡大傾向で推移している。これに対して産業対策、農林水産業対策、観光対策などは縮小傾向で推移しており、傾向が異なっている。

雇用や就業支援に関連する事業件数の推移を見ると、雇用対策関連の事業は平成18年度まで減少したが、その後増加に転じ、平成21年度には999件まで増加し、平成22年度には43件と大幅に減少している。産業対策は平成18年度まで増加し、平成20年度まで減少、平成21年度にはいったん増加したが、平成22年度には605件に減少している。農林水産業対策の件数は平成18年度まで増加したが、その後減少傾向で推移している。観光対策の件数は、平成19年度にいったん減少したが、その後は増加傾向にある。

6-2 能登半島地震被災中小企業復興支援基金

能登半島地震被災中小企業復興支援基金による雇用創出、就業支援関連の事業については主なものに限定して取り上げる。この基金による事業とそれ以外の既存制度との棲み分けについては、既存制度があるものはそれによって対応し、農業をはじめとする産業の復興のために既存制度と合わせて機動的かつきめ細やかな対応が求められる分野について復興基金を活用するとの方針である。この基金の窓口は平成19（2007）年に設立された財団法人石川県産業創出支援機構である。このうち、雇用創出、就業支援に直接、間接につながる事業は次の通りである。

- ①若者女性しごと館情報運営委託費：県を事業主体とし、ジョブカフェ石川能登サテライト等を活用した被災地域における若年者や結婚・出産で退職して間もない女性の就職活動への支援を行う。
- ②離職者等高度人材養成推進事業費：事業主体は県で、就職が困難な被災者を対象とした職業訓練の実施による再就職の促進を目的とする。

この基金による事業は、雇用を直接創出するものより地震によって被災した企業を支援することによって、何の支援もなく放置すれば雇用の方が縮小ないし消失してしまうことを防ぐことが特色となっている。そのために、以下のような被災した中小企業者の施設・設備への補助をはじめとしてハード・ソフト面での施策を講じることが可能となったとのことである。具体的な支援の主な柱は以下の通りである。

- ①激甚被災中小企業復興計画支援事業：大きな災害によって放置すれば消滅しかねない業種の輪島塗、酒造業、商店街に対する重点的支援。
- ②能登半島地震対策融資、政府系金融機関の利息・保証料補助：激甚災害指定地域の建物が

全半壊した企業が復旧資金を活用する場合に5年間の利息、保証料全額を補助。

③産業復興販路開拓等支援事業：被災した地域の商工会議所・商工会・組合・個々の中小企業者等が実施する販路開拓事業等への助成。

④風評被害払拭・誘客促進観光キャンペーン事業：能登半島地震による風評被害の払拭と石川県への誘客促進を図るための事業等への助成。

このほか、財団法人能登半島地震復興基金では、地域の主体性と創意工夫により地域資源を積極的に活用する取組みに係る経費を助成する「災害復興地域づくり総合支援事業」など3事業が追加実施されている。これらの事業の中で、雇用創出、就業支援に関連あるものとしては、

①コミュニティ・ビジネス・チャレンジ支援：民間団体を対象として、持続可能な能登の再生と創造を図るために、住民が主体となって地域の活性化又は課題解決に資するコミュニティ・ビジネスを新たに創出する事業を対象とする。

②地域ブランド・チャレンジ支援：民間団体を対象とし、持続可能な能登の再生と創造を図るため、住民が主体となり、地域の特産物や観光資源等の価値を増加させ、他地域に誇る地域ブランドに育成する取組みを対象とする。

の2つがある。いずれも間接的な雇用創出支援策である。

また、産業対策など雇用創出や就業支援を間接的に支援する施策には以下のものがある。

a)復興委員会開催費：今後5年間以上の復興計画策定に対する助成で補助率10/10、漆器で200万円、商店街・酒造業で100万円を限度とする。

b)個別企業の事業用施設設備復旧費助成：復興委員会の復興計画に基づいて被災した漆器・酒造業の施設・設備の更新又は修繕する事業への助成で、補助率2/3、全壊で200万円、半壊で100万円を限度とする。

c)共同施設の整備・復旧助成費：復興委員会の復興計画に基づいて被災した漆器、商店街の共同施設の整備・復旧事業への助成。助成率は2/3、漆器で3,000万円/施設、商店街で300万円/施設を上限。

d)保管庫借上助成費：復興委員会の復興計画に基づいた漆器、酒造業の損壊代替施設の借上事業への助成。補助率は10/10、100万円を上限とする。

e)能登半島地震支援融資：災害救助法適用市町での災害復旧の設備資金（限度額1億円）、運転資金（限度額8千万円）を支援。激甚災害指定地域の建物が全壊・半壊した中小企業にも利子補給、保証料全額補助。

f)政府系金融機関の利子補給：政府系金融機関の災害復旧貸付が行う激甚指定による特例融資を受けた災害融資額に対する利息の全額補助。

g)ソフト事業への助成：復興委員会が策定した復興計画に基づいた漆器、商店街、酒造業の復興のための共同ソフト事業への助成。補助率は10/10、限度額は漆器1,250万円、商店街300万円、酒造業300万円など。

- h) 「がんばれ能登半島」産業復興開拓・情報発信事業費：風評被害を含む被害を受けた能登地域の産業活力回復のため、展示会、商談会のほか魅力的な地場産品・観光資源のブランド化、リアルタイムの情報発信、イメージアップ戦略など販路開拓を支援。
- i) 被災中小企業の商品開発・販路開拓等支援事業費：震災により新商品の開発や販路開拓に取り組むことが困難になった事業者に対し、事業計画の策定や専門家の派遣等により支援。
- 以上のように、この基金の産業再建復興分野は輪島漆器、商店街、酒造業の3つを重点支援事業としており、地域資源の喪失を防ぐために設置された点に特徴がある。このような特徴から、石川県の復興事業は「石川モデル」と呼ばれることがある。

図表3-11は能登半島地震被災中小企業復興支援基金の決算額と件数の推移である。事業の決算額を見ると、暮らし再建は平成19年度から平成20年度に増加、平成21年度以降減少している。産業再建復興は平成20年度には増加したが、その後減少している。地域づくりは平成21年度まで増加し、平成22年度には減少している。

図表3-11 能登半島地震被災中小企業復興支援基金の分野別決算額の推移
(単位：千円、括弧内は構成比、セルの下段は事業件数)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
暮らし再建	35,106(13.2) 45	507,232(62.5) 488	400,956(35.9) 312	50,728(19.4) 77
産業再建復興	179,732(67.4) 302	215,799(26.6) 282	112,588(10.1) 10	70,613(26.9) 7
地域づくり	51,863(19.4) 48	88,499(10.9) 124	603,444(54.0) 46	140,728(53.7) 27
合計	266,701 (100.0)	811,530 (100.0)	1,116,988 (100.0)	262,069 (100.0)

資料出所：能登半島地震被災中小企業復興支援基金事業報告書各年版。金額は千円未満切捨てのため必ずしも合計と一致しない。

事業件数の推移は、暮らし再建は平成20年度に大幅に増加したが、その後減少している。産業再建復興は減少傾向で推移している。地域づくりでは平成20年度に増加したが、その後は減少している。

6-3 新潟県中越沖地震復興基金

新潟県中越沖地震復興基金における雇用創出を直接的に支援する事業では、被災事業所雇用維持奨励金および被災者特別訓練受講手当の2つの雇用対策事業が行われている(図表3-12)。前者は中越沖地震で被災し休業せざるを得なくなった事業主に雇用維持のための経費

の一部を助成するもので、後者は就業が困難となった被災者が公共職業訓練受講を受講する際の手当てを支給するものである。その他、雇用創出を間接的に支援する事業では、農林業、産業、観光、風評被害の各分野で事業が行われている（図表 3-13）。

図表 3-12 新潟県中越沖震災復興基金による雇用創出を直接的に支援する事業

事業	目的	内容	期間
雇用対策事業 被災事業所雇用維持奨励金	中越沖地震により直接被害を受け、休業を余儀なくされた事業主に対し、雇用維持のための措置に要した経費の一部を助成し、失業の予防と事業再開に向けた雇用の維持・確保を奨励。	対象者は災害救助法適用地域内に所在する事業主で、中越沖地震で建物、設備またはライフラインの不通等により被害を受け、休業（含む一部休業）を余儀なくされた事業主。 補助対象事業は被災事業主が雇用の維持・確保のため常用雇用労働者に対し休業補償等に相当する負担を行った場合、奨励金を支給。休業中の常用労働者を復職させることが要件で、補助率は休業補償等に相当する手当等の総額の 60%、月額 15 万円以内、6 か月間を限度として支給される。	平成 19 (2007) 年
雇用対策事業 被災者特別訓練受講手当	就業が困難となっている被災者の雇用の安定を図るため、公共職業訓練受講を受講する被災者に対し手当てを支給する。	公共職業訓練を受講する被災者で、雇用保険失業給付や訓練手当等法令による給付金の支給を受けることができない者。 対象とする被害者の範囲は、①当該災害に係る罹災証明または被災証明を受けている世帯に属する者、②当該災害に係る求職者として公共職業安定所長が認める者のいずれかで、訓練期間 2 か月以上の短期課程の普通職業訓練、障がい者能力開発学校の行う職業訓練。基本手当 (3530 円以内又は 3930 円以内)、受講手当日額 500 円、通所手当が支給され、平均で月額 11~13 万円支給。	平成 19 (2007) 年~平成 22 (2010) 年

図表 3-14 は新潟県中越沖地震復興基金の事業分野別決算額の推移である。分野別の構成比を見ると、被災者の生活の安定・自立及び健康・福祉の増進を支援する事業、被災者の住宅の再建等住宅の復興を支援する事業、被害を受けた中小企業者及び農林水産業者の事業再開等産業の復興を支援する事業の構成比が大きい。雇用対策は被災者の生活の安定・自立及び健康・福祉の増進を支援する事業に含まれるが、全体に占める比率は 1%前後と小さい。

決算額の推移を見ると、生活・健康等、雇用対策、農林水産業対策は増加傾向で推移しているが、産業対策については、平成 20 年度に増加したが、平成 21 年度には減少している。

事業の件数を見ると、生活・健康等、雇用対策は増加傾向で推移しているが、その他の事業については、復旧・復興が本格化した平成 20 年度に増加し、平成 21 年度には減少している。

図表 3-13 新潟県中越沖震災復興基金による雇用創出、就業支援を間接的に支援する事業

事業分野	事業数	事業名
農林業対策	13	新潟県中越沖地震農業災害対策資金（JA資金）利子補給事業、新潟県中越沖地震農林水産再建資金利子助成事業、農林漁業制度資金利子・保証料助成事業、手作り田直し等支援、農林水産業経営再建整備支援、地域営農活動緊急支援、災害査定設計委託費等支援、災害復旧事業費等負担金支援、新潟米秋作業緊急支援、畜産廃棄物処理経費支援、畜産施設緊急防災対策支援、水産業被災施設等再建整備支援
産業対策	12	平成 19 年新潟中越沖地震対策資金特別利子補給（県融資）、平成 19 年新潟県中越沖地震災害融資特別利子補給（政府系融資）、市町村地震関連制度融資特別利子補給、平成 19 年新潟県中越沖地震対策資金特別保証料負担金（県融資）、市町村地震関連制度融資特別保証料金負担金、被災中小企業者緊急経済対策利子補給、事業所解体撤去支援、中小企業者等仮設店舗等設置、中心商店街設備等復旧支援、商店街共同施設解体撤去支援、組合共同施設等復旧支援、被災商店街復興対策支援
観光対策	1	観光復興キャンペーン推進
風評被害対策	1	県産農林水産物風評防止対策総合支援

図表 3-14 新潟県中越沖地震復興基金の分野別決算額
（単位：千円、括弧内は構成比、セルの下段は事業件数）

	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
生活、健康等	344,128(14.9) 297	499,572(12.8) 337	1,183,548(32.3) 380	581,867(57.2) 67
雇用対策	13,922(0.6) 133	36,070(0.9) 349	47,214(1.3) 441	2,605(0.2) 21
住宅復興	1,003,412(43.5) 1,599	1,934,911(49.4) 2,648	1,266,695(34.6) 1,952	262,264(25.8) 543
産業対策	583,992(25.3) 618	949,744(24.2) 1,026	538,672(14.7) 890	89,083(8.6) 536
農林水産業対策	170,450(7.4) 294	344,114(8.8) 472	627,470(17.1) 295	77,592(7.6) 9
観光対策	160,735(7.0) 6	35,968(0.9) 7	0(0.0) 0	— —
教育・文化復興支援	27,927(1.2) 52	116,223(3.0) 8	0(0.0) 0	3,537(0.3) 4
合計	2,304,566 (100.0)	3,916,602 (100.0)	3,663,599 (100.0)	1,016,947 (100.0)

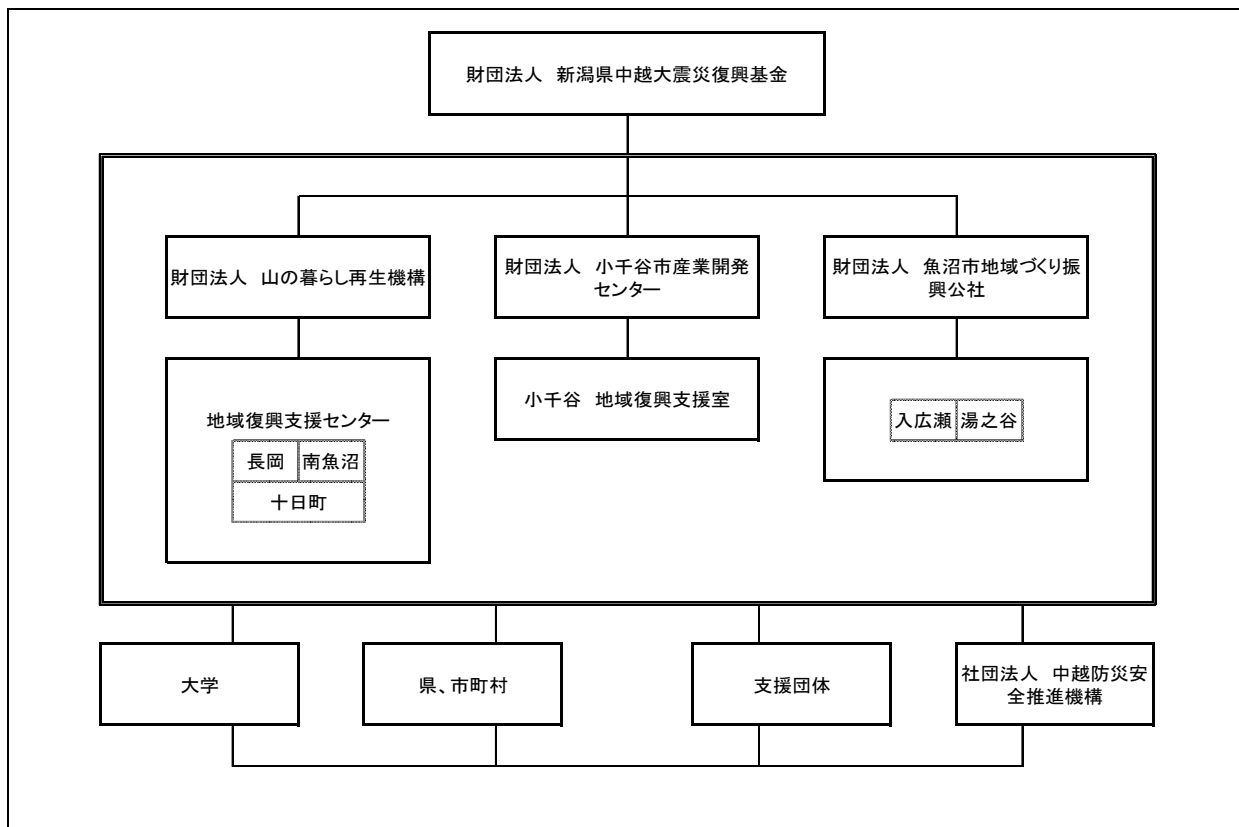
資料出所：新潟県中越沖地震復興基金事業報告各年版。金額は千円未満切捨てのため必ずしも合計と一致しない。

6-4 復興支援員制度の評価と課題

以上、中越地震、能登半島地震、中越沖地震後に設立された3つの基金について概観してきた。基金については、国の施策を補完し、被災者の救済や自立支援、被災地域の総合的な復興対策を推進し、地域の経済・社会を再生するための主要な柱の1つに位置づけられる。また、基金メニューが固定的ではなく、復興過程にあわせてある程度柔軟に対応できることで利用しやすさにつながっているとの評価がある。

中越地震の復旧・復興事業の中で、「復興支援員」が改めて評価されている。復興支援員の枠組みを改めて整理すれば、図表3-15のようになっている。

図表3-15 中越地震における復興支援員の枠組みの例



資料出所：東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会のホームページ (tohokuconso.org/hearing0509.pdf)。ただし、一部変更している。

地域復興支援員は基金の事業としてはその他の事業の地域復興支援に分類される。まず、新潟県中越大震災復興基金から中越大震災被災者生活支援対策事業「地域復興支援員設置支援」として、財団法人山の暮らし再生機構、財団法人小千谷産業開発センター、財団法人魚沼市地域づくり振興公社に対して補助が行われる。3つの財団はそれぞれ地域の地域復興支援センターやサテライトを設置、復興支援員が雇用される。平成22(2010)年度は、3団体で

51名の地域復興支援員が雇用されている¹²。

一方、大学、行政、支援団体は復興支援員をバックアップする機能を果たしており、社団法人中越防災安全推進機構がこれらのコーディネートを行っている。

復興支援員はインフラや建物などハード面の復旧に偏りがちな支援メニューをコミュニティにまで広げた点で注目される。また、中越地震では行政区域を超えた支援が求められたため、市町村単独ではこれに対応しきれなかった。ここで新潟県によるバックアップが行われたことにより、市町村の行政区域を越えて広域に活動することが可能になったとのことである。

しかし、復興支援員のシステムに課題がないわけではない。たとえば、復興支援員間で能力に差があるなどの問題が指摘されている。そのため、復興支援員を被災者の雇用機会創出として位置づけるだけでなく、復興支援員にも一定の能力を備えてもらうような人材育成が不可欠であろう。さらに、コミュニティ再生だけでなく、被災者の生活・就業を総合的に支援するよう機能を拡大することも考えられる。

震災後の地域の再生には時間がかかるし、それを支える地域人材の育成にも時間がかかる。被災直後だけではなく、5～10年間のスパンで支援することが重要であろう。

一方、復興支援としての基金事業の課題として、基金が十分活用されていないことが指摘された。新潟県中越大震災復興基金の場合、手厚い経済的支援が求められる震災翌年の平成17（2005）年度の利用が約27億円となっているが、これは当初見込みの2割弱、続く平成18（2006）年度の利用額は約65億円で、これは当初見込みの6割程度にとどまっている。基金が十分活用されない理由として、利用者である被災者から手続きの煩雑さ、分かりにくさといった点などが指摘されており、今後検討されるべき課題となっている。また、国の施策との違いがわかりにくく、その結果、国と基金の両方に支援の申請が出された事例もあったとのことである。

7 まとめ—東日本大震災復興の雇用創出、就業支援への含意—

以上、中越地震、能登半島地震、中越沖地震の雇用創出・就業支援施策を概観した。重複するが、大まかな特徴を整理すると以下ようになる（図表3-16）。

- (1) 先行調査研究をみると、震災による雇用・就業支援に関する政策研究の蓄積は少ない。
- (2) 新潟県中越地震では中山間地を中心として被災した。産業への影響は、農林水産業（水産業は養鯉業など）、製造業、流通業、小売業、観光業を中心に広がっている。震災後1か月程度で電気機械など一部の産業を除いて震災前の水準までに回復しているが、酒造業や小売店では復旧に半年程度かかっているほか、観光業では風評被害の影響もあり、回復が遅れている。雇用への影響は被災によって1,000人以上の解雇者が発生した。

¹² 東日本大震災においても地域復興支援員をモデルとした「復興まちづくり推進員」が宮城県東松島市と南三陸町に各4名（いずれも被災者で緊急雇用創出事業で採用した「コミュニティ復興支援員」のモデル事業）が導入されている。宮城県では来年度、必要とする市町で本格的に導入する予定である。

図表3-16 中越地震、能登半島地震、中越沖地震における雇用創出・就業支援の概要（まとめ）

	中越地震	能登半島地震	中越沖地震
震災の特徴	中山間地被災	沿岸地域被災	中越地震との二重被災、 原子力発電所事故
雇用喪失 (震災による解 雇など)	製造業など1,000人規模	小零細事業所の地場産業で 被害	小売業(200人以下、局地的)
直接的な雇用創 出・就業支援メニ ュー	雇用維持奨励金、被災地域緊急雇用創出、 ジョブカフェの設置、若年雇用対策、被 災地域就業場所確保、被災者特別訓練受 講手当など	若者女性しごと館情報運営 委託、離職者等高度人材養成 推進事業	被災事業所雇用維持奨励金 被災者特別訓練受講手当
間接的な雇用創 出、重点的な支援 対象産業	農林水産業、養鯉業、観光業	漆器、酒造業、商店街、 観光業	農林水産業、養鯉業、観光業
その他の事業メ ニュー	復興支援員、コミュニティ支援	中小地場産業支援	復興支援員、コミュニティ支 援

(3) 能登半島地震では沿岸地域を中心に被災したが、地場産業である漆器、酒造業、商店街、さらに観光業への影響が深刻であった。製造業、小売業など規模が大きな事業所では半年以内で復旧しているところが多く、漆器、酒造業、個人商店など小規模事業所では復旧が遅れた。雇用への影響は100数十人規模であった。

(4) 中越沖地震によって二重被災した地域もあった。インフラや産業の復旧は比較的早かったが、自動車部品製造業では全国的に部品供給していたので、他の地域の生産活動にも影響を及ぼした。また、観光業では2度の地震により回復が遅れた。解雇など雇用への影響は約200人で、地域が限定されている。

(5) 国による震災対応を雇用・就労支援を中心に見ると、労働相談窓口の設置、主要企業への雇用維持の依頼、雇用調整助成金の要件緩和、労働保険など弾力的運用などが行われている。

(6) 県では復興ビジョン、復興計画を作成し、生活支援の1つとして直接的な雇用創出施策を、間接的な雇用創出・就業支援として産業支援を行っている。直接的な雇用創出としては、被災企業の雇用維持支援、離職者支援、臨時的な就労の場の提供、若年者雇用対策、被災者に対する職業訓練などが実施されている。職業訓練受講者の就業効果は時期によって異なる。間接的な雇用創出・就労支援としては、地域の特徴となっている農林水産業、漆器、酒造業などに重点的に支援している。

(7) 国や県による公的支援の他、基金を活用することによって雇用創出・就労支援が弾力的に

実施されている。たとえば、新潟県中越大震災復興基金では雇用対策事業として雇用維持奨励金、被災地域緊急雇用創出、ジョブカフェの設置、若年雇用対策、被災地域就業場所確保、被災者特別訓練受講手当などのメニューが設置されている。そのほか、特徴的なメニューとして、復興支援員と呼ばれるコミュニティ支援が実施されており、評価されている。

東日本大震災の被害は広範囲に及び、津波の影響もあり人的被害もはるかに多い。被災した地域の自治体には大都市と中堅小規模の自治体が混在しており、甚大な被害を受けた自治体も少なくない。復興のための雇用創出、就業支援に取り組むにあたり、一律な施策を講じるのではなく、人口構造や産業構造といった地域の特徴を踏まえた施策を講じることが求められる¹³。既存の調査研究でも中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復興対策が地域の特徴を踏まえたものである点が評価されている。

中越地震、能登半島地震、中越沖地震の復旧・復興支援策としての雇用創出・就業支援の流れは、(i)被災前の雇用の維持、解雇による失業者の発生の防止、(ii)解雇による失業者への対応、就業支援、(iii)新たな雇用創出というように3つの柱がある。(i)については、既存の緊急雇用対策を援用したり、比較的規模の大きな事業所に対する雇用維持要請などが行われている。(ii)では、被災者に対する弾力的運用が行われているほか、(ii)～(iii)の段階で失業者に対して能力開発の機会が作られている。就業支援として農林水産業支援、産業支援、観光対策が実施されており、これらのための費用の一部は復興基金から拠出されている。

本稿では農林水産業を含む産業支援を就業支援の1つに位置づけてとりあげた。既出の橋詰(2011)によればこの分野の研究の蓄積は豊富とはいえないが、中越地震、能登半島地震、中越沖地震では生産の組織化など営農体制整備まで踏み込んだ議論がなされ、一定の成果が上がったことが注目される。また、地域の特徴となっている養鯉業の復興支援が積極的に行われており、二重被災した業者があつたにもかかわらず、廃業を抑制することができている。

支援を実施するにあたり、地場産業、個人商店・商店街、農林水産分野では高齢化が進んでいること、後継者が不足していることを配慮しなければならない。復興のために資金を投資したとしても、資金返済の目処が立たなかったり、復興までに時間がかかったりするとそのまま廃業することになることもある。そのため、事業継続の意志がある場合はある程度のスピード感をもって支援を行う必要がある。

能登半島地震における酒造業や漆器など、中小規模が多いこの分野に対しても積極的な支援が行われており、地域における特徴的な産業の復興ということだけではなく、観光分野への波及効果を考えても復旧・復興において戦略的な産業を考えることは重要であろう。

¹³ これは地域の雇用創出、就業支援に取り組む際にも共通した考え方であり、震災復興にもそのまま該当する。

製造業については、自動車部品メーカーの製造が一時停止したことによって全国的な影響に波及しサプライチェーンの問題が表面化した。震災を契機に廃業した企業から解雇者も発生しており、雇用創出や就労支援は不可欠である。製造業でも規模の大きなところでは他の工場での生産への移管、関連会社からの支援体制が整備されれば生産の再開まで比較的円滑に進むので、雇用への影響は最小限に抑えられる。これに対して、中小の製造業企業では支援体制が整備されていないので、復旧が遅れがちである。この点については、渡辺(2008)が指摘した官民連携の下での地域型BCPの作成や地域の業界団体や同業者組合による企業間共助体制構築の重要性が浮かび上がってくる。今回の東日本大震災では、実際、地域間・企業間の連携によって支援が行われている(関(2011a, b))。

消費関連では、観光客のキャンセル対策、風評被害対策などが重要であるが、それとともに小売業とりわけ商店街などの復興は地域の生活支援や市街地の空洞化を回避するためにも重点的な取り組みが行われている。

いずれの震災においても国による支援を補完する仕組みとして復興基金が設立、活用されているわけであるが、比較的柔軟で素早い対応が可能であることから基金による支援事業に対する評価は高い。一方、利用率が低い時期もあるので、国の制度との重複を早めに調整し、利用者が求めるメニューにより弾力的に対応したり、利用手続きの簡素化が求められている。

また、復旧・復興計画の中で一時的な雇用対策としてのメニューだけではなく、中長期的な雇用創出につながるメニューづくりも重要である。これは自治体(県と市町村)がどのような地域をめざすのか、その企画・立案力とも関連している。東日本大震災のように職員の被災によって自治体機能そのものが失われた場合の対応が今後の課題となろう。その際、中越地震における「復興支援員」のような地域住民と行政、地域の企業と行政の橋渡しをするブリッジ(あるいはリエゾン)人材を育成、活用することが考えられる。こうした人材は、地域資源に詳しい人材を中心に構成することが望ましいが、その業務の範囲を明確にすることが必要であろう。被災した企業・事業所の再建、被災者の生活・就業支援を地震発生直後だけではなく中長期にわたって継続支援する地域人材の育成が求められる¹⁴。

¹⁴ 地元人材を活用した場合、地域復興支援員自身が地域の利害関係者でもあることから、ボランティアと事業との棲み分けが困難であったり、地域から出された要望にどこまで対応しなければならないのかといった問題も新たに生じており、今後の検討課題となっている(東北地域づくりコンソーシアム推進協議会のホームページ tohokuconso.org/hearing0509.pdf による)。

<参考文献>

- 青田良介(2011)「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」『災害復興研究』第3号、87-116 ページ
- 関満博(2011a)「農商工連携と自治体の役割ー商工系と農林系の垣根をどう乗り越えるかー」『自治体法務研究』、2011年秋、13-17 ページ
- ―― (2011b)「東日本大震災とモノづくり中小企業の復興」『IE レビュー』(52)、272号、6-13 ページ
- 田近栄治・宮崎毅(2008)「財政的に見た復旧・復興の体系ー新潟県中越地震をケースとしてー」『フィナンシャルレビュー』91号、6-24 ページ
- 内閣府(2007)『日本経済 2007-2008』
- 内閣府経済社会総合研究所(2009)『経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究 報告書』No. 44、内閣府経済社会総合研究所、特に第6章、147-177 ページ
- 中野晋・吉村尚倫・植田勇二・富永数男(2008)「能登半島地震・新潟県中越沖地震における企業被害調査」『地域安全学会梗概集』(22)、117-122 ページ
- 農林水産政策研究所(2011)「総論」農林水産政策研究所『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆ー農業の再編と集落コミュニティの再生に向けてー』、1~8 ページ
- 橋詰登(2011)「新潟県中越地震からの復興経過(旧山古志村等)と関連する研究成果」農林水産研究所『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆ー農業の再編と集落コミュニティの再生に向けてー』所収、69-80 ページ
- 渡辺研司(2008)「中越沖地震の被災事例から学ぶこれからの企業経営における事業継続マネジメントと官民協業の在り方」長岡技術科学大学『新潟県中越沖地震被害報告書』

<資料>¹⁵

- 石川県のホームページ
- 石川労働局のホームページ
- 柏崎市のホームページ(特に「柏崎市震災復興計画」)
- 財団法人新潟県中越大震災復興基金のホームページ
- 財団法人新潟県中越沖地震復興基金のホームページ
- 財団法人能登半島地震復興基金のホームページ
- 内閣府(2008)『新潟中越地震復旧・復興フォローアップ調査報告書』
- 内閣府(防災担当)(2009)『地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査』
- 長岡市のホームページ

¹⁵ ホームページはそれぞれの震災の影響・対策の項目にアクセスし、最終アクセス日はいずれも2012年1月30日。

新潟県のホームページ

新潟県『県経済の現況』各年版

新潟労働局のホームページ

新潟県中越大震災記録誌編集委員会(2006)『中越大震災』前編・後編、ぎょうせい

日本銀行金沢支店およびのホームページ

日本銀行新潟支店のホームページ

JILPT 資料シリーズ No. 106

東日本大震災の雇用対策を考えるための事例研究

— 雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震 —

発行年月日 2012年 3月30日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL : 03-5991-5104

印刷・製本 株式会社 コンポーズ・ユニ

©2012 JILPT

*資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL : <http://www.jil.go.jp/>)