

パネルディスカッション

「復興する地域産業とは? ～ 生活と雇用の再生を考える ～」

コーディネーター：	加藤 恵正 氏	兵庫県立大学政策科学研究所教授
パネリスト：	神田 栄治 氏	兵庫県立大学客員教授、元兵庫県産業労働部長
(順不動)	永松 伸吾 氏	関西大学社会安全学部准教授、CFW-Japan 代表
	松永 桂子 氏	大阪市立大学創造都市研究科准教授
	高瀬 幸子 氏	経済産業省近畿経済産業局企画課長

司会： ただ今から、パネルディスカッションを始めさせていただきます。本日のテーマは「復興する地域産業とは?～生活と雇用の再生を考える～」となっています。

パネリストは、先ほど基調講演をお願いしました神田栄治先生、関西大学の永松伸吾先生、大阪市立大学の松永桂子先生、経済産業省近畿経済産業局の高瀬幸子様です。そして、コーディネーターは兵庫県立大学の加藤恵正先生をお願いしております。

これからの進行はコーディネーターの加藤先生にお願いいたします。

●はじめに

加藤： それでは「復興する地域産業とは?」と題しまして、パネルディスカッションを始めたいと思います。

先ほど、神田先生の基調講演にありましたように、阪神淡路大震災から 20 年が経ち、この間、さまざまな経験や教訓を我々は蓄積してきましたが、東日本大震災も発生し、南海トラフの問題も次々にメディアによって出されています。過去を振り返って経験について議論すると同時に、南海トラフの問題に向けて、これから我々はどうのように準備をしていくのかということも念頭に置きつつ、皆さんにご議論していただければと思っております。

本日は限られた時間ではありますが、まず、3 人のスピーカーの方々にお話しいただいた後、神田先生も含めて議論をしたいと思っております。できる限り、フロアの皆さんとの意見交換も行いたいと思っております。

りますので、是非ともそのようにご準備いただければと思っております。

それでは、早速ですが、プログラムの順番に従いまして、お 1 人 20 分程度でお話しいただきたいと思っております。まず、関西大学の永松先生からお願いいたします。

●各パネリストの意見・提案

<東日本大震災と雇用創出>

永松： 私は、大阪大学大学院の国際公共政策研究科に 96 年 4 月に修士の 1 年生として入学し、当時、阪大におられた林敏彦先生のところで研究をしていました。当初はネットワークの経済分析等をする予定でしたが、あるところから先生がもう一つ関わっておられた神戸の経済復興の研究をすることになり、神田氏の著作からもいろいろなことを学ばせていただきました。

その中でも、復興需要が被災地に落ちずに、周辺部に行ってしまったという話がありました。もう少し広げて見ますと、実は、兵庫県に落ちた部分も全体の一部であり、私が震災後 10 年の時に林敏彦先生のもとで検証報告書を作成した時に分析したところによると、復興需要の 9 割は兵庫県の外に出ていると推計されました。

その「被災地の復興のために使っているお金が、どうして被災地に落ちずに、外に落ちてしまうのか」という問題が、私の研究に大きな影響を与えました。それは簡単な話で、お金を地元で落とそうとすると復興に時間がかかり、他地域に依頼した方が早いと

いう理屈で、半ば正当化された部分があるわけです。

しかし、本当にそうでしょうか。被災した地元には仕事がなく困っている人がたくさんいましたし、「仕事来ない」と不満を言っていた建設業者もたくさんいました。そう考えると、これは制度や仕組みに問題があるのではないかと思います。復興のための仕事が被災事業者、被災経済と上手く結び付くことができれば、より良い復興がでるのではないかと考えて、実は東日本大震災の前からそれについて研究と実践を織り交ぜながら取り組んでいたわけです。

そうしている中で、東日本大震災が起きました。翌々日に釜石に飛んで、「これは大変だ。何とか被災地に復旧・復興の仕事で雇用をつくれなにか」と考え、いろいろとマスメディア等に訴えかけました。

本日の私の肩書はCFW-Japan となっていますが、CFW とは途上国で行われている Cash for Work の略で、復旧・復興事業に被災者を従事させて、その見返りとして対価を支給するという取組です。被災失業者の就労対策をしつつ、被災地の復興を促進するという手法が、途上国等では人道支援の方法として確立されており、そういうことをわが国でも行う必要があるのではないかと考えて、そういう団体をつくって被災地支援をしていました。

本日は、その実践的な話というよりも研究者のスタンスで、東日本大震災における雇用対策について、厚労省的な話になってしまいますが、その話をさせていただいて、それがどうだったのかという成果を紹介したいと思います。

ただ、問題は、短期的な雇用対策がどうも長期雇用復興というところまでつながっていないところがあるので、それはなぜなのかということについて、私見ですが、「今、被災地はこうなっているのではないか」というモデルを提供したいと思っています。

➤ 東日本大震災における雇用対策

東日本大震災における雇用対策には、「雇用維持」「失業対策」「雇用創出」という三つの大きな特色がありました。

一番大きいのは「雇用維持」です。被災した事業所に雇用調整助成金を出して、従業員を解雇しない

で雇用を維持してもらうもので、金額的に見てもこれが一番大きくなっています。その政策の正当性は検証されるべきでないかと思っていますが、ただここで注目したいのは、3 番目の「雇用創出」です。

リーマンショックの後、各都道府県に雇用創出基金という、仕事のない方に公的に雇用を創り出すための基金ができていましたが、元々これは戦後の失業対策事業が一旦打ち切られて、その再来という部分もありました。時限的な措置でつくられたものですが、たまたまそのような基金があったことが、東日本大震災の対策として大きく活用されることになり、雇用創出基金により対策が 4,000 億円ほどつきました。恐らく日本の戦後の災害対応の中でも、雇用創出にこれだけのお金がついたのは初めてのケースだったと思っています。

➤ 雇用創出基金事業の例

具体的に、それがどういう役割を果たしたのか、たくさんの事例の中から、私が見た事例をいくつかご紹介します。

一つは、福島県の郡山市にあるビッグパレットという避難所で撮影したものです。真ん中の方は福島第二原発で労働されていた方です。失業保険を貰えて然るべきなのですが、話を聞くと、いわゆる偽装請負と思われるような契約内容で、失業保険がないために短期のビッグパレットという避難所の清掃などの仕事をして、雇用創出基金から出ているお金で食い繋いでおられたというケースです。

2 番目は福島県相馬市で、リヤカーを引いて仮設住宅で回って行商をしていた例です。スーパー等からものを仕入れて、仮設住宅を回って日用品等売って回るといって、いわゆる買い物支援です。それだけではなく、同時に高齢者の方の身の上話を聞いたり、仮設住宅の不具合などを聞いたりして、それをまた行政に伝えるという形で、見守り支援にもなっています。緑のジャケットを着られた方は、1 人は漁師さん、もう 1 人は旅館の経営者で、皆、津波で仕事を失われた方々です。

3 番目は気仙沼の例で、アルバムや思い出の品を洗って元の持ち主に返すために並べています。そういうコーディネートをしているのも地元の被災者で、

これも雇用創出基金で行われています。

4 番目は東松島市の例で、大量の救援物資が行政に集まると、それを捌くだけで行政職員が疲弊してしまうため、雇用創出基金を使って被災失業者の方を雇用し、仕分や分類を佐川急便に委託して行います。そうすると、ここは若者が凄く多いのですが、民間企業で職業訓練を積むような形になります。しかも、救援物資が仕分けされているので、次に余震が来た時や、あるいは地盤沈下しているところに台風が来て高潮の危険性がある場合でも、すぐに救援物資を出して市民に配ることができ、危機管理にも役立ちます。

そのように、雇用創出基金は非常に広範な使われ方をしています。

➤ 東日本大震災における雇用創出対策の意義

雇用創出対策の意義としては、被災地に雇用機会を創出したことはもちろんですが、これがあることによって、被災地の復興が促進されたという部分は否定できないと思います。単純に失業者を雇うよりも、それ無しでは被災地の復興ができないくらいに復興を支援しています。3 番目には、やはりこのことが被災者の復興への参加、あるいは被災者同士の統合、被災者の尊厳の回復という部分に寄与したことも大きかったのではないかと考えています。

➤ 緊急雇用の雇用創出効果

具体的なデータで、緊急雇用の雇用効果を見ても、この雇用創出基金で雇用された方は、平成 25 年度までの累計で約 8 万人おられます。震災直後の 2 年間に限定して、被災 3 県で新しく就職された方々に占める割合は 21.6% です。これはハローワークを通じた雇用に限られているので、全体の就職者からすると若干過大評価かもしれませんが、それでも無視できない規模の雇用が生まれています。

恐らくこれがなければ、被災地の雇用情勢はもっと悪かっただろうと思われまます。恐らく、地元の仕事がないために被災地を離れる方も相当多かったのではないかと想像されます。特に、福島県の利用が高くなっていますが、これはご承知の通り、全町避難という形で生業を営んでいた場を奪われてしまった方が非常に多かったということで、そうした方々

の雇用対策として、緊急雇用がかなり活用されている部分があります。

どういふ方々が雇用されているかというのは、いろいろな次元から見ることができますが、実は国のお金で雇用しているにも関わらず、緊急雇用で雇われた人たちの全体像の統計はありません。そのため、私はいろいろなところからお金を掻き集め、一つひとつ調査をしているところです。例えば、比較的雇用創出規模の大きかった四つの事業における年齢分布を見ますと、やはり 40 代以上の再就職が困難な方が多いようです。他方で、本来は働く必要がないと思われる 60~70 代の方も比較的多く含まれていますが、それについては後述したいと思います。いずれにしても、やはり再就職が困難な人が多く雇われていたようです。

また、先ほど、緊急雇用がなくては被災地の復興が成り立たないと述べました。実は傍証として、緊急雇用がもし失業対策のために行われているとすれば、雇用情勢が厳しいところほど多く緊急雇用しているはずですが、実体はそうではなくて、被災規模が大きいところほど緊急雇用をよく使っていることが、統計的に分かりました。つまり、被害規模が大きいところほど大変な仕事があり、庁舎も被災して猫の手も借りたいという状況で、緊急雇用が使われていることが推計されているということです。

それから、福島県の「絆づくり応援事業」で雇用された被災者の方々にアンケート調査を行いました。いろいろな質問に対して、「そう思う」~「そう思わない」まで 5 段階でリカート指標を出しましたが、これによると「仕事があることで将来の希望が持っている」「福島への愛着が高まった」など、肯定的な評価をしている人が半数以上いることが分かりました。やはり、仕事をすることが、被災者の精神的な安定、希望に役立っていることが見てとれます。

ただ、注意しなければならぬのは、精神的に前向きになっているから働いているところもありますので、「被災者には仕事をさせればよい」という単純なものではないということです。しかし、働いておられる方は前向きになれていることが傾向として見られます。

その理由について、指標を因子分析にかけると大きく二つの因子が出てきます。一つは、いろいろな人との繋がり、会話ができていているということで「つながり感」の因子と呼んでいます。もう一つは、前向き、希望が持っている、自立が促進されているということで「まえむき感」という因子です。

非常に興味深かったのは、それぞれの因子得点を、福島の被災者の中でも原発被災者で避難生活をされている方と、そうではない一般の失業者の方で比較した場合、避難されている方は「つながり感」が非常に高いということです。つまり、災害でコミュニティがバラバラになった中で、仮設団地のコミュニティ支援などの被災者支援に関わる仕事をする事によって、分断されたコミュニティが一体感を持つということなのです。そういう効果が非常に高いことがこの結果から示されたと思います。

▶ 緊急雇用の課題

ただ、緊急雇用にもいろいろな課題も見えてきました。

一つは、人為的に雇用を創り出すことが却って被災地の復興を阻害しているのではないかという意見です。つまり、復興を目指す地元の事業所に人が集まりにくくなっているという声が多く、それによって非難されている部分があります。ただ、これは本当に緊急雇用だけが問題なのかというところがありますので、それについては後述します。

それから、実は私が一番問題だと思っているのが、緊急雇用を使うということは、有償労働によって自治会やコミュニティが支援されることになるので、逆に被災者の自治会やコミュニティの自立した活動を阻害するという側面があるということです。先ほどの資料でも評価が一番低いのが、「支援に入った仮設団地や地域コミュニティが活性化しているか」という質問で、「そうは思わない」という回答が多く、「逆に依存を招いてしまっている」と答える方たちが多いこともその裏付けとなっています。例えば、多賀城市の仮設住宅団地では自治組織をつくっていますが、公的な自治会として認定されません。それは、緊急雇用でお金を出してコミュニティ支援の活動をしているのに、同じような仕事を自治会でも行

って、自治会として行政がお金を出すと二重払いになるから駄目になったという話もあります。

それから、被災者、被災事業者の基金事業への依存という問題があります。一部の被災者については就労期間が長期化してしまい、他の仕事を探そうとしなくなってしまうという問題も指摘されています。やはり、緊急雇用はあくまでも緊急なので、いわゆる市場原理とは別の世界で、仕事のノルマなどが楽なところがあり、そういう問題が出ています。

もう一つの問題は、賃金が比較的低いので、家族を養うのに十分な賃金ではなく、人口流出を食い止める効果が想定より若干限定的だったのではないかとということです。

これらの課題に対して、まず、緊急雇用が被災地の復興を阻害しているのではないかという問題については、私は必ずしもそうは思いません。

例えば、南三陸と気仙沼の事業所にヒアリング調査をしたところ、南三陸の方が緊急雇用を多く使っていて問題視している人が多いのですが、実際に求人者の充足状況を問うと、ある程度充足できたところもあり、むしろ、緊急雇用を使っていない気仙沼の方が人を確保できないところが多かったという結果が出ています。

やはり、被災地で人を雇えないというのは、緊急雇用だけではなく、人口の減少や求職と求人の職種間ミスマッチ、元々の産業が抱えている雇用条件の悪さ等も関わっていて、逆にこれが問題だから緊急雇用を減らすということを正当化してしまうと大変な問題が起こったのではないかと考えられます。これについても後で触れたいと思います。

それから、緊急雇用は家族を養うには充分ではないということについて、働いている人たちの扶養家族数を調べたところ、扶養家族ゼロの人が圧倒的に多いことが分かりました。結婚している人は半数くらいいますが、家計の補助的に緊急雇用として働いている、あるいは単身者等がほとんどです。扶養家族が2人も3人もいる方は、むしろ緊急雇用を選んでいない傾向があります。

そういう意味で、ターゲットとしては、働き盛りで本当に働かなければならない人たちには届いてい

ないことが示唆されています。

➤ 被災地の雇用復興の現在～雇用状況と特殊性

現在、被災地は人手が足りなくて困っているという状況ですが、誤解しないでいただきたいのは、被災 3 県の有効求人倍率は上がっていると言っても、それは求職者が減っているからだということです。求人倍率は単純に求職者数と求人数の比なので、分母の求職者数が減れば求人倍率は上がります。つまり、求人数は変わらないのに、求職者数が減っているということであり、これが被災地の大きな問題と言えます。

普通、求人倍率が上がれば、そこに雇用があるということなので、他の地域から雇用を求めて人が入ってくるというのが経済学の基本的な考え方ですが、被災地はそうではありません。横軸に人口増加率、縦軸に有効求人倍率をとってグラフ化した場合、求人倍率が上がれば人口も増えるという理想的な形を示しているのは、仙台、大和という宮城県の内陸部だけで、ほとんどは全く逆の動きをしています。つまり、人口が減るから求人倍率が上がるという動きがあり、特に、沿岸部の被災が激しい地域はその傾向が顕著です。

ここが、阪神淡路大震災の時とは大きく異なる部分です。阪神淡路大震災の場合は、それほど求人倍率は大きく上がることもなく、大きく下がることもなかったのですが、それは、被災地が近畿圏の労働市場の一部だったことが大きかったと思います。しかし、三陸では、逆にそれぞれの地域が労働市場として独立していて、その全体を覆うような形で被災しているので、人口移動が関西ほど柔軟に起きにくいのではないかと思います。

➤ 東日本大震災の逆復興スパイラルモデル

阪神淡路の復興では、人が減り、需要が減り、事業所が撤退し、雇用機会が減って、ますます人口が減るといった負のスパイラルが起こっているのではないかと、3 年目くらいに指摘されました。これは、今でも私が経済復興等を考える時の基本的なモデルとなっており、これを逆にしなければならぬというのが基本的な考えです。

ところが、どうも三陸、東日本大震災はこのモデ

ルだけでは説明ができないので、二つのループが重なっているような気がします。逆に、人口が減ることが被災地の求人倍率を上昇させたり、賃金を上昇させたりして、復興事業の遅れに繋がっているのです。一方で雇用機会が減少し、一方で雇用機会が増えているのは、労働需給のミスマッチがあるためであり、それによって二つのループが重なって、今の被災地の状況が生まれているのではないかとというのが私の考えです。

➤ まとめ

ここまでをまとめますと、基本的には、住宅をはじめとする被災地の基本的インフラが整っていないために、人々が他地域へ出て行く、あるいは他地域から人が来ないということが復興事業の遅れのボトルネックになっている可能性があります。

私の個人的な考えでは、今の復興計画は身の丈に合っていないので、復興まで時間がかかると思います。今年度でも住宅の復興度合いは 50% 程度の進捗しか期待できないので、今のような状況がまだ続くと思われそうですし、そうした中で神田氏が言われたような間接被害が累積していく危険性があるのではないかと思います。

加藤： どうもありがとうございました。続いて、松永先生にお願いいたします。

＜東日本大震災後の都市計画と産業復興＞

松永： 大阪市立大学の松永です。よろしくお願ひします。

➤ 被災地における大学の役割について

私は大阪市立大学の創造都市研究科で、社会人大学院を対象に教育、研究を行っています。木曜日と金曜日の平日 2 日間の夜間と土曜日に授業を行っていますが、毎週金曜日の授業は、外部講師を招いて講義を 1 時間していただき、その後、ディスカッションを 2 時間行っています。昨日は金曜日でしたので、釜石市の会計管理者で、実質的に最後は釜石市のトップとなって昨年退職された方に来ていただき、釜石市の被災 3 年目の現状について、ご報告いただいたところです。

今、永松氏のお話にもありましたが、昨日もいろいろと議論された中で、求人倍率が釜石で2倍近くになっていること、人が欲しいけれど集まらないという特殊な構造に置かれているという話などを伺いました。

昨日釜石から来ていただいた方のお話で印象に残ったのは、よく集落の高台移転について報道されていますが、まだ現場では全く合意形成ができていないということでした。

それに関しては、東京を中心にいろいろな大学から都市計画の専門の先生が現地に入って、集落の合意形成のファシリテーター役を務められており、私も地域産業の分野に携わる者として、都市計画まではフォローできていませんが、現地に入りました。そして、その中で東日本大震災における大学の役割を考えさせられたのですが、皮肉なことに、大学が入っている地域ほど動かないとの意見も聞いたりして、複雑な思いでいました。

釜石では20数カ所で集落移転の議論をしているようですが、ようやく1地域だけ高台移転に合意したと言われていました。そういう話を伺うと、私は地域産業の研究者として無力感を感じます。最初に入ったのは3.11の1ヶ月後でしたが、当然、被災地には泊まる場所もなかったので、花巻に1週間泊まって、毎日、釜石や大船渡に通いました。

今でこそ南海トラフに関して西日本の危機も言われていますが、その時に研究者として考えたのは、自分のこととしてなかなか捉えられていないということでした。例えば、福島県の飯館村は被災前から農村振興で成果を上げていた地域として注目が集まっていたので、大学の先生が比較的入りやすい、オープンな気質があり、震災後にもいろいろな先生が入っていましたが、その中で大学と住民との軋轢が生じ、住民から「我々は研究のモルモットではない」という声があるなど聞くようになりました。そのため、大学人として地域に入ることを意味を考えざるを得ませんでした。

私は大阪市大に勤務する前は島根県立大学という中山間地域の農山村にある大学に6年間勤めていたもので、いろいろな地域、集落、限界集落を回る

ことが多かったのですが、そこで話を聞くのと、被災地に入って被害に遭われた方に話を聞くのでは訳が違います。そのため、どのように向き合えばよいのか、東北の大学ではないからと言って、この問題に背を向けて退いてしまってもよいのか等、とても悩んだのですが、とりあえず、まずは1~2ヶ月通うことから始めようと考え、定期的に通っている次第です。

今、国のJSTの一環として、東北大学で5年間だけ「せんだいスクールオブデザイン」という社会人大学院が開かれています。コミュニティデザインが現場で受け入れられているので、それを社会実験として大学が教育を行うという趣旨で、東北大学が震災前の2010年から始められましたが、建築系、都市計画系の先生が講義をされており、震災が起きた2011年も続けられました。ここでは被災地復興を実際の生きたテーマとして、都市計画の建築系の先生が仮設住宅や庁舎の再建など、いろいろな仕事の依頼を受け、その依頼を自分たちの研究室だけで抱えるのではなく、自治体の人たち、あるいは手を挙げてきた仙台に住む学生等との共有の課題として取り組んでいます。

そういう中で、昨年、建築系の先生から「都市計画の方はかなり議論が進んでいるが、産業系の方の議論とすり合わせができていない」ということから、「コラボレーションできないか」というお話をいただきました。そこで、東北大学の建築系の先生と組んで宮城県の町村に実際に入ることになり、今は庁舎再建の仕事に取り組んでいます。ハードの設計は先生が担当されますが、どのようなソフト機能を入れるかということが重要なので、人口激減地域で、しかも超高齢化社会の中で、今までとは違う庁舎の再建の仕方として、「人が集まる庁舎」というコンセプトを考えました。例えば、道の駅のようなものを庁舎に入れたり、農産物直売所を入れたり、住民が集まりやすい庁舎ができないかと考えて、専門家だけでなく、ワークショップ方式で住民や学生等と一緒にオープンに議論を進めています。

その取組は引き続き行っていますが、そういう形で大学が関われるということに、3年目にしよう

やく気付き始めたところです。

➤ 復旧・復興のプロセス

本日は、中小企業の再建について、特に3年目まで、どのように国や県の補助金が有効に機能してきたのかということを中心にお話ししたいと思います。

産業復興にはいろいろなフェーズがあります。

1番目は、建物だけが壊れて、それを修繕したら事業が再開できるような、それほど被害が大きくなかった場合です。今回は津波が起きましたが、津波の流出は免れて建物だけが損壊したので、修繕費が補助金として支給されることで復旧に至ったケースです。実際に岩手県が3.11の後、4月に単独県費として補助金を出しています。これまで、中越沖地震などでは、例えば、先ほど二重ローンの話がありましたが、それに対して県の補助金は利子をみるレベルが多かったようです。そのように建物が損壊した場合の保障の枠組みがなかったのを、今回、岩手県が創設したということです。

2番目は、グループ補助金という経済産業省の補助金です。今でも採択が続いているもので、総額4,000億円くらいの復興関係の予算規模は産業部門で断トツに大きな補助金です。これも今までになかった枠組みですが、国の3/4補助という大きな補助で、しかもあまり縛りがないので、建物の損壊にも使えますし、流出した機械の更新等にも使える自由度の高い補助金です。

経済産業省は、これまでの中小企業政策を見ても、単独の企業に補助を与えることがあまりありません。今回もグループにすることを条件として、商店でも事業所でも、同業種のグループでも、ある程度復興のストーリーさえ描ければどのようなグループでも受けられる補助金になっています。多分、既に第10次くらいまであって、4,000億円くらいの規模がついていると思います。

このグループ補助金は、2011年6月頃に第一次採択がありましたが、実際にその補助金を使って工場を再建した第1号は2012年3月でしたので、国の補助を使って一番早く再建しても1年後でした。したがって、先ほどの県の修繕費補助金は、その期間の1年間を繋ぐための補助金として、機動力が注目

されています。

3番目の政策的な復興の枠組みは、仮設の商店街や仮設の事業所、仮設の工場です。阪神淡路大震災の時にはそうした枠組みはありませんでした。神戸市役所の方にお話を伺ったところ、阪神淡路大震災が1月17日に起こった後、神戸市、兵庫県とのやり取りで応急的に動いて、1ヶ月で判断して仮設工場を建てて創業できた企業が170件ほどあったそうです。非常に迅速な対応で、2月には建っていたというわけです。

その阪神淡路大震災の経験を踏まえて、中越沖地震、中越地震と経るごとに、段々と国の事業になっていきましたが、国の事業になるとスピード感が失われてしまい、阪神淡路大震災の時は1カ月で仮設工場が建ちましたが、東日本大震災では一番早かった釜石の仮設商店ができたのは9月でした。

結果的に、今は、いろいろなレベルの仮設事業で、中小企業の事業所や商店街、漁村集落等では牡蠣小屋や漁をするための倉庫等、3,500戸ほどの仮設施設が国から現場に提供されています。

➤ 仮設商店街にみる商店街の本質

ここで、お配りした日本政策金融公庫「調査月報」に掲載した「仮設商店街にみる商店街の本質」という文章をご覧くださいますと、申請して半年後の2011年9月、10月、11月頃にできたところが多いことが分かります。これらは1年間は国の所有で、国が賃貸料無料で事業所に貸して、1年経ったら市町村に譲渡する形になっていましたので、今は既に市町村の所有になっていますが、譲渡した後は自由に事業者が使えるようになっています。このような仮設商店街がほとんどの被災地にあります。

この仮設商店街は、観光拠点になったり、飲食店が集まったりして、むしろ昔の商店街のように人が賑わう、被災地の中の一つの地域コミュニティの空間を形成しているように感じます。同じ国の枠組みを使いながらも、市町村に渡ったことによって使い方がかなり柔軟になって、市町村ごとの差が出てきているということです。

これについて、人口規模がほとんど同じで、財政規模なども非常によく似ている、岩手県の山田町と

宮城県の南三陸町を比較してみたいと思います。

➤ 山田町の事例

まず、山田町ですが、国の事業は早く手を挙げたところと後から様子を見て手を挙げたところでは、後から手を挙げたところほど工夫してできている傾向があり、そういう点で、早くにできた山田町の高砂通り商店街は、建物の中に入らないと店が見えない、外から自動車でも通っても、歩いて通っても、店舗の賑わいが分からないつくりになっています。そのため、店舗の経営者も「非常に使い勝手が悪い」と言われていました。

そうするうちに、山田町は起業家を多く輩出している町でもあり、独立精神の強い経営者が多いので、自分で再建に挑むパターンが出てきました。国の制度で仮設店舗ができるのに半年も待てないということで、地元キーになる企業として「びはん」という地元のスーパーが、間瀬氏という 34 歳の若手のリーダーによって新たな取組を行っています。

被災地には、彼のように、父親の商売を見てきて、右肩下がりの状態で受け継いだ中で、「このままで引き継ぐのではなく、今回の震災を契機に新たな形で蘇らせたい」と意気込んだ 30 代、40 代の中小企業経営者が多いのが印象的でした。私は彼に会って「こんな人がいるのか」と驚きました。

彼が何をしたかという、自分のスーパーを逸いち早く再開させると、スーパーの駐車場を使って、そこに仮設商店街を出したのです。そうすると、国の仮設商店街を嫌がった人が、民間の仮設商店街に移って商売を始めるという動きが始まりました。そのため、山田町の役場の方が後手に回ってしまい、元々そこは嵩上げ対象の地区なので建設は認められていませんでしたが、そこに建てたことによって、結局「びはん」というスーパーの周りに中心市街地が後付け的にできてしまったのです。

他の地域であれば、計画ができて、中心市街地が決まり、新たな産業拠点が設けられて、それからテナント方式で入るといった選択をする産業人がほとんどですが、ここは待てないと判断した産業人が自分たちで「ここを中心地にする」と決めて、都市計画が後からできたという、稀有な事例になりました。

他にも、小屋のような仮設店舗を自分たちで立ち上げたり、内装業の中小企業が飲食店をつくったり、業態転換でコミュニティ・サロンのなどところをつくる等、第二創業のような形で業態を変えて自分たちが支えるように起業する例も生まれています。

実は、この背景には交通インフラの問題がありました。三陸海岸には NHK のドラマ「あまちゃん」で有名な三陸鉄道がありますが、モデルとなった北リアス線は開通しています。ところが、釜石から宮城に入る南リアス線は、釜石～山田～宮古の間が、乗っている方は一本ですが、三セク～JR～三セクとなっています。そのため、三セクの方はもちろん地域の資源なので「絶対に走らせる」という思いで取り組んだのですが、JR は、明言はしないものの動きが全くないので、恐らく再建しないと思います。したがって、山田町は鉄道の空白区間となってしまいました。

つまり、町の復興まちづくり計画の策定が遅いのは、駅がどこにできるか分からないだけでなく、JR 山田駅が再建するかどうかさえも分からないという中で、中心市街地をどこに置いてよいか分からないまま、役場が動けない状態に置かれていたためなのです。そこで、商店主や産業人たちは「自分たちが商店街をつくったところが中心市街地だ」と考えて、計画をリードし始めたということです。

➤ 南三陸町の事例

もう一つの対照的な仮設商店街は、最後につくられた南三陸町の「南三陸さんさん商店街」です。ここは、山田町のような使い勝手の悪い仮設商店街の例を見聞きした事業者が、実際に被災地に行って、中小企業基盤整備機構に注文をつけてつくった仮設商店街で、それまでの仮設商店街と違って平屋になっています。

国の仮設商店街は原則 2 階建てで、第 1 号にできた釜石の仮設商店街は、70 代、80 代の人たちが中心の地域なので、客は 2 階に上がるのも杖をつけてやっと上がるような状態です。2 階の店舗はくじ引きで決めるようですが、2 階の店舗になると外れという感じでした。そういう現場の声を国も真摯に受け止めて、平屋にすることを認めて、最後だけ平屋が

できたということです。

この「南三陸さんさん商店街」は 22 店舗ありますが、国がつくると店舗を並列に並べるので、ここはランダムに並べて周遊できるように、自分たちでポジショニングも考えています。このようにボトムアップ型の商店街がつくられ、今は観光の拠点になっていますし、仮設商店街の中は賑わいが生まれています。

ここも交通の問題と合わせてみますと、産業が都市計画を引っ張った事例が見られます。JR 志津川駅は海側にありましたが、同じ場所に再建できませんでした。もちろん宮城県は JR に再建を要望しましたが、JR は「電車は要らない。バスで代行運行をさせてほしい」という話になり、今は BRT といって、鉄道路線を道路に変え、そこをバスが走っています。岩手県の方は、JR の再建を求めて、逆にストップしたままですが、ここは「南さんりくさんさん商店街」の横に中心市街地の機能が集積し、ガソリンスタンドやホームセンターができたり、三陸自動車道のインターチェンジができたり等、商店街の周りに自然発生的にまちができて、JR のバスの駅も商店街の中に置かれています。

この二つの事例に見られるように、都市計画と産業復興のすり合わせが大事だと言われますが、産業人がスピードをもって事業を再開しなければならない中で、そこを中心に自然発生的にまちができていくというのは、恐らく今までの震災復興ではなかったことだと思います。

ただ、これは仮設商店街ですので、本来は 2 年で期限が切れて出て行かなければならないのですが、2 年経った今でもとても出られる状態ではありません。そのため、市町村によって運用が違いますが、5~10 年、多くは 5 年までいても良いようなので、残りは 3 年となっています。つまり、残り 3 年で新たなまちをつくらなければならないわけですが、既に自然集約的にできているまちをさらに移転させるのか、あるいはここで再建するのか、行政が考えている復興計画と現実に行っているまちとの間で差が生じています。そこも興味深い点として見ていかなければならないと思います。

3 年目、あるいは 2 年目、4 年目と、節目ごとに置かれている状況は地域によって変わりますが、今、都市計画と産業の配置はどの市町村でも重要なポイントになっているように思います。

加藤： どうもありがとうございました。続いて、高瀬氏にお願いいたします。

<震災復興における BCP>

高瀬： 近畿経済産業局企画課長の高瀬です。平成 24 年 6 月に企画課で大規模災害発生時における産業支援体制に向けた実態調査を行いました関係で、本日はシンポジウムにお招きいただきました。

実は、この調査は終了後に何も取組が行われていないという状況なので、他局で進んでいる取組や、中小企業庁の取組等も含めて報告させていただきます。特に、中小企業庁が力を入れている BCP 策定をキーワードに、主にミクロの中小企業の事業継続を確保するにはどうしたらよいかという観点でお話しさせていただきたいと思います。

> BCP とは

まず、中小企業の BCP 策定という観点でお話しします。

BCP は Business Continuity Plan の略で、事業継続計画のことです。企業が地震や風水害、火災や感染症など、いろいろな災害に遭った場合、当然、防災対策をしますが、それ以外にも、それを含めた BCP を実施しますと、企業価値の向上や、不測の事態に遭遇しても取引先や顧客に対する供給責任を果たすことができます。それが BCP です。

BCP の必要性について、BCP がある場合とない場合の差を考えますと、まず、操業の回復度合いが違います。BCP がない場合は、事業縮小や廃業に至ってしまう場合もありますが、BCP を導入していると、復旧の時間も短縮されるので、操業が戻る可能性が非常に高くなりますし、事業自体が拡大する場合もあります。従業員の雇用維持やサプライチェーン別の弱点の最小化も図れますし、倒産の未然防止、さらには BCP を策定していることで、企業の価値も向上すると言われています。

➤ BCP 導入イメージ（製造業の場合）

BCP 効果の導入イメージを二つほど紹介します。これは仮想の場合です。例えば、金属プレスメーカーで BCP を導入していない場合、まず、震災当日は工場ですべてのプレス機が転倒し、従業員の安否確認もほとんどできません。納品先の連絡先も不明で、判明後も電話が不通というケースが考えられます。

一方、BCP を導入している企業で実際にあった話ですが、アンカーを固定していたのでプレス機が転倒せず済みましたし、また伝言ダイヤルなどで従業員の安否確認もできました。最寄りの営業所まで事情説明にも行くこともできて、納品先にもすぐに連絡できる等、そういう行動に至ることができました。

それで、BCP なしの企業は、従業員が 1 ヶ月間出社せず、原材料の仕入れ元も工場も全壊してしまって、1 週間後、納品先の大企業から「発注を他の会社に切り替えた」という連絡があったそうです。

一方、BCP を導入していた企業は、例えば、従業員が 3 日間地域活動をした後、交替制で事業に復帰できましたし、原材料は当面、他の企業から代替で調達することができました。それで、3 日後、「1 ヶ月で全面復旧できる」という見通しを納品先の大企業にも報告できましたし、この間は、協力会社の代替生産で凌ぎました。また、その結果、発注を切り替えられることもなかったということです。

そして、BCP なしの企業は、設備が復旧しても、結局受注が戻らず、会社の規模が縮小し、7 割の従業員の解雇に至りました。それに対して、BCP 導入済みの場合は、とりあえず手持ち資金から月給や代金を支払い、同業組合から復旧要員の応援を得て、修理費用も公的融資制度などを利用し、1 ヶ月後には全面復旧して受注も元に戻りました。

➤ BCP 導入イメージ（小売業の場合）

小売業の場合は、食料品スーパーを想定しています。BCP なしの場合は、震災当日、建物自体は無事でも棚が倒れて商品が散乱し、店主の自宅も半壊して、家族と避難所生活、従業員の安否確認もできない状態です。

BCP 導入済みの企業は、あらかじめ棚を固定していたので商品の散乱も小規模でしたし、自宅も耐震補強済みなので無事、従業員等にはスーパーに安否の張り紙などで知らせることができました。

BCP なしの場合、数日間は店内の整理が上手くいかず、停電で生鮮品も腐敗してしまい、従業員とは連絡を電話でするのみだったということですが、BCP 導入済みの場合は、ボランティアの助けで翌日から店内整理を始め、早く片付いたお蔭でその後も上手くいって、在庫食料品を避難所に運ぶなど無料で提供できました。1 週間は物流がストップしましたが、駐車場にテントを張って緊急物資の配給拠点にできました。1 週間後に電気が通じて自宅に戻り、住民を相手に仮営業が開始できたと想定されます。

1 ヶ月後、BCP を導入していない店主は、その間金融機関で借り入れて自宅を修理しましたが、スーパーの営業再開に目途が立たず、結局、従業員やパート店員を一時解雇せざるを得なくなったと想定されます。BCP 導入済みの場合は、手持ち資金で従業員の月給を支払い、設備修理と商品仕入れの資金の借り入れもして、1 ヶ月後には本格的に営業が開始できたと想定されます。

➤ BCP の策定、運用による効果

BCP の策定、運用による効果については、まず、事前対策として、安否確認のルールを整備や代替要員の確保などを行います。

次はモノで、設備の固定や代替方法を確保します。設備の固定は重要であり、棚に置いていた金型が落ちて使えなくなったケースもありますので、棚に置かず地面に置くようにしたという話もあります。

情報については、重要なデータを適切に保管すること、また、情報収集や発信手段の確保も決めておく必要があります。

お金については、緊急時に必要な資金を把握して、現金や預金で準備しておきます。

これらはある意味、中小企業の経営にとって必要なものです。事業継続をするために BCP を策定することによって緊急時における対応力が向上するわけですが、それだけではなく、取引先との関係も強化することが、日々の経営管理の向上、経営の効率

化の推進にも繋がると考えられます。

したがって、BCP は防災計画でなく、企業価値を高める一つのツールであり、「儲かる BCP」という言い方もされます。事業も継続できて、雇用の継続にも繋がるといことです。

➤ 中小企業の BCP 策定支援

中小企業の BCP 策定支援については、中小企業庁で運用指針を、入門から上級コースまで用意しており、現在、四つのコースがあります。また、業種別もありますので、ホームページをご覧くださいと思います。

災害対応事例集も、中越地震、中越沖地震等について掲載しています。

日本政策金融公庫の BCP 融資制度もあります。条件や貸し付け限度が示されていますが、金利も安くなっています。使い道は施設の耐震化、自家発電装置の設置等となっていますが、地域と連携してつくった場合のみ使えますので、使っているところは少ないとも聞いています。

以上が中小企業の BCP 作成です。

➤ 地域連携 BCP

一方、地域連携 BCP という考え方もあります。中小企業の BCP でも、代替製品をつくる企業を探しておく、要員を派遣してもらう等の場合に、地域の中でそれらを確保しておく必要がありますし、あるいは地域間で確保しておかなければならないケースもあります。

地域連携の必要性について、事業継続に関するアンケートを平成 24 年にとりましたが、4 割近い企業が「自社のみで BCP を策定するのは難しい」と考えているようです。ただ、「地域連携 BCP をつくってはどうか」という問いに対しては「なかなか難しい」という意見があり、参加する企業のメリットと負担を考えると 54%の企業が疑問符を持ち、45%が「まとめ役や作成する主体の問題がネックになっている」と回答しています。そういうところで、効果自体が疑問視されているところがあります。

➤ 地域内連携と地域間連携

地域連携 BCP には、地域内の連携と地域外との連携があります。

地域内で連携する場合のメリットは、主に二つあり、一つは、類似対策の共同実施、モノの共有ができるという点です。非常用の物資や電源、あるいは情報なども同じです。情報通信手段も大きいと思います。二つ目に、交渉力の強化が図れます。たとえば、自治体や行政に対する要望、業界団体への要望、外部事業者の設備メンテナンスや物流業者に対する手配の要望等ができるというメリットがあります。

地域間連携については、前述の代替生産や要員派遣等で連携できます。しかし、近経局の以前の調査で「地域連携 BCP を策定できる体制をつくってはどうか」と提案したところ、経済団体や自治体、府県の理解がなかなか得られず、今も実現には至っていません。

➤ 中部地域の地域連携 BCP 事例

中部地域ではものづくりに強い地域という自負があるせいか、このような取り組みが進んでいます。大企業を中心に BCP は進みつつありますが、やはり中小企業を含めた全体の取組は遅れているという認識のもとで、企業内 BCP を広域連携、工場団地内や圏域内、あるいは全国の業界内連携や地域間連携に広げようとしています。

実績としては、平成 24 年度はシンポジウムや研究会を開催し、人材養成のセミナーを行う等、まずは勉強会から始めるという状況だと聞いています。

体制的には、事務局を中部経済連合会と中部経済産業局が務め、顧問に大学関係、国の地方支分部局、自治体の長、各県の商工会議所が入っています。幹事にも大学や行政、産業界が勢揃いしています。

平成 25 年度はここで工場団地等、グループ単位で BCP をさらに発展させた BCMS (Business Continuity Management System) を導入するという動きになっており、現在、三つの取り組みが行われています。輸送機器の重要拠点でもある豊橋市の明海工業団地、石油化学プラントがある四日市の霞コンビナート、津波に対する危機意識の高い尾鷲市等で取り組んでいます。明海地区の BCP については、100 社以上の事業所が集積して大々的に取り組んでいると聞いています。

➤ 他地域の事例

その他、最近の新聞記事でも、このような観点から災害時の中小企業の助け合い生産の事例などの記事が載っています。

東京の生出（おいづる）は、医療用機器の包装材等を作っている会社ですが、5 社連携で情報交換や代替生産ができる体制づくりをしています。当初、ノウハウの開示がネックになっていましたが、災害時に納入先からの供給を絶やしてしまうと仕事を切られてしまうので、背に腹は代えられないということで、あらかじめ組んでおけるメンバーをつくりました。そうしたところ、逆に日頃からの情報交換が経営にも効果をもたらしているということです。

また、大手企業が、BCP 策定をしているかどうかを取引判断の目安にする時代にもなっており、ますます重要性が増しています。

たとえば、大企業のスズキが内陸部に代替生産の拠点を移したことにより、中小企業も一緒に移転しましたが、やはり、大企業の動向は中小企業にとって影響が大きいので、そこと連動する形で BCP を見直す動きになっているようです。

地域連携については、他にも神奈川県メッキ工業組合と新潟県メッキ工業組合が、2011 年に災害時の協定として「お互いさま連携」を結んでいます。これに先立って、両地域の企業同士で契約をしたことが引き金になったようですが、弁護士が入って契約締結について面倒を見て、知財に対する配慮もありますので、有事の時しか代替生産はしないなど、紳士協定的なものも講じていると聞いています。

➤ 近畿における BCP の動き

近畿圏内では、このような取り組みがまだまだ遅れていると認識しています。例えば、宇治市の京都フェニックス・パークでは約 30 の企業が、今はまだメーリングリストや緊急連絡網作成の段階ですが、そういう取り組みを始めていると聞いています。

他にも我々の見えないところで、このような動きがあるかもしれませんが、さらにこのような動きを成長させるために、自治体や産業団体、商工会議所との協力が必要だと感じている次第です。

●意見交換

加藤： ありがとうございます。それでは、パネリストの方々の間で意見交換をしていただいた上で、フロアの皆さんと意見交換を行いたいと思います。

最初に神田先生から被災地経済復興全体についてお話をいただき、その後、永松先生からは、阪神淡路大震災ではあまり明確な雇用問題が出てきませんでしたが、これは永松先生のお話にもありましたように、統計上で大きく動かなかっただけで、実体としては深刻なこともあったようです。これに対して、東日本大震災の現場で永松先生が活動されていることからお話をいただきました。永松先生はずっと現場に入っておられ、多くの著書でも言われているように、都市計画と産業復興の一体化は非常に重要で、阪神淡路大震災でも随分と議論されましたが、実際にはなかなか上手くいかなかったと思っています。最後の高瀬氏からは、企業の姿勢についてお話しいただきましたが、阪神淡路大震災の 10 年検証で商工会議所が企業の巨大災害に対する姿勢についてアンケートを行ったところ、被災を受けた企業は意識が変わっていたと記憶しています。南海トラフ地震に向けて、これから重要な論点になるのではないかと考えています。

早速ですが、神田先生から、各パネリストの話を聞いていただいて、疑問や質問、あるいはコメント等をいただけますでしょうか。

➤ 緊急雇用の仕組みについて

神田： 緊急雇用の話がありましたが、実は、これは 2000 年と 2001 年に全国ベースで行われ、私が産業労働部長の時に兵庫県では産業労働部が窓口になり、各市町、県の関係で半年間勤務という形で使わせていただいた経験があります。今回はそれが震災対応として、東北、東日本関係で使われているのではないかと思います。

2000 年、2001 年は全国的に不況で、兵庫県の有効求人倍率が 0.37 まで下がった時期なので、これを活用して非常に助かりました。ただし、元々はこれによって半年間働く間に、きちんとした仕事を探すのが事業の趣旨ですので、当時、これで半年間働いた人が実際にどれくらい職に就くことができたのか、

県で調べたものがあるはずで、ぜひ見ていただきたいと思います。

もう一つは別の話で、どのように結び付くのか分かりませんが、当時の私たちの動きで、触れなかったことを申し上げたいと思います。

1995年に阪神淡路産業復興推進機構という財団をつくりましたが、9月頃から話があり、12月に設立しています。これは行政や民間独自ではできないような取組をすることを目的とした財団で、当時、私は各企業を回り、資金を求めたり、各社の社長に財団の理事への就任を依頼したりしました。それで10年間という期限で、いろいろな活動を行い、いろいろなニーズを汲み上げる組織をつくりました。最初、県の産業政策課で行った事業所の全数調査もここで行いました。2回目以降の3年間は半年ごとに、10年目までは毎年1回実施して各社に対応していただいた覚えがあります。

また、兵庫県の場合は、復興基金で上手く対応できた部分があったと思います。兵庫県が6,000億円、神戸市が3,000億円をそれぞれ金融機関から借りて、国の支援も得ながら、毎年4.5%の利息で回るようにして、当時の国の基準では採択できないような事業に回しました。最近までそれが残っていましたが、一昨年に最後の数百億円を返したということです。

国は何らかの仕掛けをしないことには個別の企業に補助金を出しません。先ほどグループと言われましたが、我々の時はグループでも受けられず、商店街なら商店街振興組合などでなければ補助金は出ませんでした。それでは困るので、それをグループにまで広げ、例えば、5社くらい集まれば何とかできるような形にして、いろいろな取組や、生活復興についても補助を出しました。

ただ、国が後ろで支援しているために一応のチェックがあり、9,000億円のうち450~900億円は県と神戸市独自の分としてかなり自由にできましたが、大部分は少し自由というくらいでした。それでも広げていくことはできたと思います。そのような、地元が好きに使える仕組みが必要な気がします。

加藤： 今の話について、皆さんにご意見を伺いた

いと思います。緊急雇用の話は、兵庫県も仕事づくりとして、永松さんがされている事業の原型のような事業を復興基金でされていたように思いますが、この辺りの課題について、永松さんからのお話がありました。今動かしておられる中での問題点、あるいは今後に向けてのお考えを伺いたいと思います。いかがでしょうか。

永松： 阪神淡路大震災の復興過程でそういうことがあったのは私も認識していますが、今回は震災直後で災害対応の一番人手がいる時に、これが活用できたのは凄く大きかったと思います。

ところが、これもリーマンショックの後だったという时期的な特殊性があり、次の南海トラフ地震に対して同じような制度があるかどうかは分からないので、できれば、厚労省ではなく、内閣府防災担当などの災害対応のための制度として、例えば、災害救助法などに置いておくことが必要なのではないかと考えています。

➤ 労働力不足の問題と、産業復興の将来性

一つ、松永先生にお伺いしたいのですが、先生がご覧になった事例の中で、具体的に労働力不足が地域の経済活動の復興の障害になっているというのは、どのくらい感じられているのでしょうか。

また、現場では、創意工夫して頑張っている事業者が多々あることは認識していますが、地域全体として見た時に、それは多数ではないような気がします。そこで、全体的に思ったように産業が復興していないとか、もう少し広い目で見た時の将来性について、松永先生のお考えを伺いたいと思います。

松永： 労働力不足はいろいろな歪みが出ていると思います。最初は漁業者が自ら海を綺麗にするということで、緊急雇用で瓦礫撤去をされていましたが、生業に戻ろうとしても以前のように市場が回らないし、値がつかない等、労働条件が悪くなり、後継者不足に輪をかけています。

例えば、昨日、釜石の方に伺った例ですが、三陸に大型ショッピングセンターがないので、被災地復興の意味を込めてイオンが釜石に進出されたのです

が、そこで働く人が集まらないという状況が目に見えて起こっているということです。

地域全体で見た場合の産業復興の将来性については、過疎地域の被災だったので、自営業の層を見ると 60 代～70 代の経営者がいて、後継者がいないという中で、今は仮設があるから何とか復興できたという状況のようです。

それで、行政や中に入っている人の話によると、被災した事業者は大きく三つに分けられるそうです。廃業した事業者が 1/3、補助を使って再建した事業者が 1/3、つまり、グループ補助等で自分の工場や事業所を新たに再建した人が 1/3 で、仮設のような国が用意してくれた箱モノに入っている人が 1/3 です。

グループ補助金等によって自力で再建した 1/3 は、恐らく事業を継続させていくと思われます。後継者も、水産業自体は労働者が少ないのですが、水産加工業はサプライチェーンを組み替えて B to B から B to C に転換し、ネット販売や大手流通網を超えて都市圏と個人的に結び付く事業者も増えているように思います。それを支援するために、行政とは違うミュージックセキュリティーズのような第 3 の枠組みが金融の側から作り出されるというのは、今回の震災の大きな社会経済面での価値観の転換を表していると思います。

それで、最後の 1/3 が今、迷っています。仮設に入っている 1/3 が早い段階で事業を再開しなければ、本当にその地域自体を担う経済人がいなくなってしまう。しかし、ようやく仮設で操業するのが精いっぱい、そういう事業者が 1/3 もいるわけです。

では、10 年後にどれだけ残っているかという、本当に 1/3 しか残っていないかもしれません。今、仮設で営業している人たちは、自分では再建できないけれども、新たに再開発などのテナントに賃貸で入る等、市町村あるいは都道府県等の枠組みに乗ることが必要だと思います。残りの 1/3 の事業者が自力で再建するということがネックになっているのではないかと思います。

加藤： 雇用の問題と産業のあり方がテーマになっていますが、最初の雇用の問題について私からも質問したいと思います。

今、内閣府や民間のシンクタンクの情報等を見ますと、被災地ではミスマッチが起き始めているようです。永松先生も指摘されたと思いますが、失業率が下がっている状態でも、実は構造的に大きな変化が起きており、厚生労働省の定義で言うと、非労働力と言われる人たちが労働市場に引っ張り出す政策、働ける人には働いてもらうという仕組みが必要ではないかと思えます。フル就業という言葉も使われていますが、厚生労働省はあまりそういうことに熱心ではないような気がしますので、その辺りについて少し伺いたいと思います。

永松： 必ずしも専門ではありませんが、一時期、「失業給付を貰った方が割が良いから働かない」という話があって、問題になりました。先ほど、求人倍率が上がったのは求職者が減ったからだと言いましたが、それにはいろいろな解釈があります。人が出て行ったということもありますが、失業給付を貰うために求職状態にして、失業給付が切れたら求職状態を解除する人がいたために、下がったという側面もあります。

いろいろな事例があって、被災地の中では、例えばニートと呼ばれる人たちが緊急雇用で働くことに転換したという事例もあり、単純な問題ではないと思えます。

そういう中で気になるのは、働こうとしない人の首に縄をつけて働かせる訳にもいきませんし、賃金の安さや労働条件の悪さが就業に繋がらないボトルネックになっているところもあるような気がします。例えば、最初に Cash For Work の話をしましたが、途上国には Cash For Work のマニュアルがあって、そこには「賃金は通常の賃金の 2～3 割減くらいにしなければならぬ。そうしないと元の仕事に戻らない」と書いてあります。

ところが、実際に経験すると、そのやり方では上手くいきません。賃金が低すぎると「働かない」という選択をしてしまいます。それが、前述の失業給

付や生活保護等で、そちらを選んでしまいます。では、失業給付や生活保護の支給額を下げればよいかというと、今度は生活ができなくなってしまいます。

やはり、そういう人たちが労働に参加するためには、就業支援も大事ですが、同時に、被災地の収益構造を改善し、より高い賃金が得られる形にしなければならぬのではないかと思います。簡単なことではありませんが、そういう意味で、先ほど松永先生が言われたような、B to B から B to C へという動きには、私も非常に期待しています。

加藤： 被災地の仮設に行きますと、「仕事をしていただけたけども、周辺がダメージを受けて仕事をする気がなくなってしまった」という人に随分と会いました。そういう人たちを無理に引っ張って行って「働け」と言うのではなく、機会を提供することが重要ではないか、チャンスがあればもう一度労働市場に戻ってくるのではないかという気もします。

永松： そういう意味では、緊急雇用はそういう人たちの発掘に相当役立っていると思います。

➤ 産業復興推進機構について

加藤： 2 回目の神田先生のお話にあった産業復興推進機構は、阪神淡路大震災の時に非常に大きな役割を果たしました。私もいくつかの仕事をお手伝いしましたが、地域の産業全体を復興するために柔軟に働く、一種の中間的な組織です。こういうものは東日本にはないのでしょうか。この辺りについて、高瀬氏にご感想やご意見を伺いたいと思います。

高瀬： 今、東北にはそういう機構がありません。被災エリアが広く、県毎の事情が異なるという点に加えて、元々、東北に本社のある大企業が少なかったことも影響しているのではないかと思います。

よく言われるのが、今回の東日本大震災の被災地が元々人口減少の度合いが高い地域で、震災によって地域が抱える問題が顕在化したということです。

加藤： それでは、フロアの皆さん方から、ご質問、あるいはご意見等はございませんか。

➤ 東北の将来のビジョンについて

Q： いろいろと努力されている人は多いのですが、私が聞いた別の事例では、市街地に住んでいた人たちが市街地に住めなくなって、「高台に行くとお金が貰えるので、高台に行きなさい」と言われ、お金は貰ったけれど、高台に行く気はないという、実質上のアパシーが起きています。私は被災地の人は非常に頑張っているのと思っていましたが、毎週行っている人からは「却って茫然自失が深刻化している」と聞きました。

そういう状態に対して、全体としての東北の将来ビジョンを考えるべき主体はどこなのか、伺いたいと思います。

加藤： これは神田先生に後から一言コメントをいただきたいと思いますが、その前に、現場をずっと回っておられる松永先生から何かございませんか。

松永： 一つの市の中でも集落ごとに高台移転に賛成、または反対という個別状況的なことが錯綜しているのが現段階だと思います。この3年目が一つの節目と言われており、全体を俯瞰するような組織や基金が重要ですし、復興庁はそうした役割を果たしていると思いますが、産業面以外のインフラ等の機能が先行していると思います。

ただ、阪神淡路の都市直下型地震とは人々の活動域も違って、東北は地域の粘着性がある地域だと思います。先ほど関西は神戸や大阪が通勤圏なので、それらを一つの圏域で捉えられるという話がありましたが、釜石市ならせいぜい隣町くらいまで、近接する市町村が移動領域になります。

そういう中で、高台に移転できないのは、漁業権の問題もあります。漁業権は集落ごとの個別の家にあって、代々その財産権を受け継いでいます。若い世代は漁をしない人が増えていると言っても、「〇月×日にアワビ、サザエの漁が解禁」となると、この日だけは潜ってもよい権利があるわけです。漁業をメインの生業にはしないけれども、言わば兼業漁業のような形で漁村集落は維持されてきた面があり、

そのために集落を離れられないというのが、都市とは全く違う条件だと思います。

したがって、トップダウンである部分を先行することも一方では重要だと思いますが、私自身は、やはり生業や人々の生活域を尊重することも重要だと思っています。

しかし、その着地点が今回は総論でなかなか見えないので、釜石市のある地区はこちらの計画に乗り、隣の B 地区はあちらの計画に乗るというように、すべてが個別になっています。それはそれで現状ですし、それを広く見ていくことが重要だと思いますが、ただ、その全体像を把握している人はなかなかいないというのが正直なところです。

加藤： この辺りについては、阪神淡路大震災当時、行政の立場で仕事をされていた神田先生に、ぜひコメントをいただきたいと思います。

神田： 私は阪神淡路大震災の経験しかありませんが、当時は被害全体の 99%が兵庫県 1 県に集中しているような状況で、大阪も京都も被害を受けてはいましたが、大阪府の職員が翌日から兵庫県庁の庭でテントを張って助っ人に来てくれましたので、そういう意味で、割と取り組みやすい面もありました。

それに対して、今回の東北は 3 県に分かれていて、それぞれ事情も違います。それでも、流れるものは同じ東日本大震災の被害ですから、当初、私も地元の復興のために東日本の広域連合のようなものを作ってはどうかと考えましたが、実際に日常的な情報は、市町村～県と流れるのが圧倒的であり、それ以上のものを持って行っても流れませんし、別のものを作ってもなかなかそこにいくのは難しいわけです。

したがって、仕方がない面もありますが、一番良いのは、福島、宮城、岩手でそれぞれ別々に取り組むということです。共同でできるものは共同で行えばよいのですが、国に対しても別々に話に行けばよいと思いますし、そうしなければ、事実上動かないのではないかと個人的に思っています。

➤ 南海トラフ地震に向けて

加藤： ありがとうございます。まだまだ意見交

換をしたいのですが、時間が残り少なくなりましたので、最後に、パネリストの方々から、経験や教訓をもとに、南海トラフ地震に向けた提案をお願いしたいと思います。

高瀬： 私は、最初に提案したように、地域連携 BCP 的なものを関西でもつくっておくと次の震災に対応できるのではないかと思っていますので、兵庫県にリーダーシップをとっていただけないかと考えています。

また、東北被災地の復興に関しては、ソーシャルビジネスの観点で、ミュージックセキュリティーズのような新たな仕組みに携われる人間が、外部から東北に入ってくる人でもよいので、若手を中心に増えればよいと思っています。経済産業省も、細々とはありますが、被災地におけるソーシャルビジネス支援を行っていますので、そういう状況になることを期待しています。

松永： なかなか南海トラフ地震を自分のことのように考えられませんが、午前中の木田先生の報告にあったように、私たちは事後的に被災地に入ることになってしまったと思います。したがって、有事を想定した上で、都市計画や住まいのあり方、産業の BCP の融合等に大学人が取り組むのは非常に重要です。木田先生には大変に教えられました。大学人が研究で関わっていくというのは、恐らく分野を超えて考えられることだと思います。

もう一つは人の話題で、3.11 以降、20 代、30 代の働き方や価値観が変わってきたと思います。大きな組織の中の終身雇用が大学生世代でも崩れて、ローカルに生きる、地域密着という考え方が生まれています。たとえ都市で生まれて故郷を持たない人でも、農山村回帰、田園回帰がじわじわと起きているのです。総務省の「地域おこし協力隊」は今 1000 人いますが、成功しているソフト事業ということで、総務省も力を入れ、3 年後には 3,000 人になると言われています。

やはり、高齢化している集落などでは若い人材、外から入って来た人材が、日頃から地域のことを見

ていることが大切です。そういう集落点検を「地域おこし協力隊」では事業として行いますが、そうした活動が防災に繋がっていくのではないかと考えています。特に和歌山と高知は「地域おこし協力隊」が多く入っている県ですので、マンパワーの点からも一つ考えられると思います。

永松： 震災の後からずっと雇用の問題が阪神淡路の教訓として伝えられることだと思ってきましたが、今は大変に反省をしています。今の方法では、最初から住宅の再建だけで 5~6 年かかってしまいますし、しかもその中で、防潮堤も含めて大規模な復興事業を選択させてしまったことが果たして良かったのかどうかと考えてしまいます。復興が完了した時に、地域から人がいなくなってしまうということが、現実のリスクとしてあることをもう少し訴えて、最初から高台移転という完ぺきな形を目指すのではなく、仮設と本設の間のような形で 10 年~20 年かけて取り組んでいくような、別の復興もあったのではないかと今は思っています。

つまり、阪神淡路大震災の時と比べて、我々が考えなければならなかったのは、建設業の供給能力もかなり下がっている中で、しかも被災の規模が大きいということから、それまでの「とにかく急いで復興する」方法は通用しないということです。次の南海トラフ地震にもあてはまります。

そう考えると、「とにかく元に戻して前よりも良いものをつくる」という発想から自由になって、もう一度我々の雇用や産業を中心に据えて、それをどう立て直していくのか、そのためにハードをどう使っていくのか、そういう形の転換に、これをきっかけとして取り組まなければならないのではないかと強く感じている次第です。

神田： BCP について気になったのは、南海トラフ地震が起ると、助けてくれる人があまりいないということで、結局は自力救済を前提に、どうするかということを考えなければなりません。そういう意味では、かなり全国的に、広くいろいろなネットワークを組んでいくことが必要だと思います。

先ほども少し触れた中小企業家同友会は、全国ネットがあって、いろいろな付き合いがあります。個別の企業ではなかなか全国ネットはできません。その辺りを上手く助ける仕組みを行政等が作り上げて、いざという時に発動できるように対応していかなければ、復興には大変な時間がかかるのではないかと気がします。

➤ 最後に

加藤： ありがとうございます。本日は、巨大災害からの復興の仕事と雇用、産業等を軸にお話しただきました。

阪神淡路大震災が起きた時、私も神田先生等と一緒に直後から議論をした記憶がありますが、15 年先、20 年先の問題に直面したというのが皆さんの共通した意識だと思います。したがって、これから何か起きた時には、我々は 20 年先を読まなければならないということになります。

これは大変なことだと思います。クリス・アンダーソンの「メイカーズ」や、リンダ・グラットン「ワークシフト」などの文献にあるように、働き方、仕事のあり方が劇的に変わりつつある中で、何か起きた時に、20 年先は想像できないことになっているかもしれません。したがって、その辺りを見越した展望のある働き方、あるいは産業の仕掛けをするために、このような議論を少しずつ積み重ねていかなければならないのではないかと、本日、皆さんの話を伺って思った次第です。

時間の関係で、大急ぎでお話しいただき、パネリストの方々にはご迷惑をかけたと思いますが、これからもこのような機会があればよいという思いを持って、パネルディスカッションを終了させていただきます。

ご清聴、ありがとうございました。

以上