

第1章 東日本大震災による被害の全貌（何が生じたのか）³

第1節 被害の全体概況

2011年3月11日発生した、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0という巨大地震（気象庁は「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」⁴と命名）は、最大で高さ40メートルを超える崩上波など巨大な津波を生み、震源に近い東北地方の太平洋側沿岸地域に暮らす多くの人命を一瞬にして奪った。この巨大地震は1900年以降に世界で発生した地震の中では4番目に大きい規模で、わが国では国内観測史上、最大規模のものとされる⁵。そして、3月

図表1-1 地震の概要

地震名	平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震
地震発生時刻	平成23年3月11日14時46分
発生場所（震源位置）	三陸沖（北緯38度06.2分、東経142度51.6分、深さ24km）
規模（マグニチュード）	9.0（モーメントマグニチュード）
最大震度	7（宮城県栗原市）
発震機構	西北西-東南東方向に圧力軸を持つ逆断層型（CMT解）

（資料出所）気象庁のホームページから入手した。

図表1-2 1900年以降の世界の巨大地震

年	発生場所	マグニチュード
1960	チリ	9.5
1964	アラスカ湾	9.2
2004	インドネシア・スマトラ島北部西方沖	9.1
2011	東日本大震災	9
1952	カムチャッカ半島	9
2010	チリ・マウリ沖	8.8
1906	エクアドル沖	8.8
1965	アラスカ・アリューシャン列島	8.7
2005	インドネシア・スマトラ島北部	8.6
1950	チベット・アッサム	8.6
1957	アラスカ・アリューシャン列島	8.6

（資料出所）国土交通省『国土交通白書』（2011年版）

（注）マグニチュードはモーメントマグニチュード（Mw）。モーメントマグニチュードは自身の原因となる岩盤のずれの量をもとに計算するもので、気象庁が地震発生直後迅速に公表するマグニチュード（地震計で観測される波の振幅から計算）とは算出方法が異なる（上記資料における脚注による）。

³ 本章は、既刊のJILPT資料シリーズNo. 111『東日本大震災から1年半—記録と統計分析—』（2012年）を編集し直し、一部加筆してまとめた。なお同書は、震災後1年間に収集した新聞記事の取りまとめを柱として、東日本大震災の概況についてかなり詳しく記録を取り、紹介したものである。ご関心がある方はご参考願いたい。

⁴ 破壊された主な断層は長さ約450キロ、幅約150キロと広範に及び、破壊継続時間は約170秒間であった。少なくとも4つの震源領域で3つの地震が連動発生し、断層の滑り量は最大で38メートルに達した。震源直上の海底の移動量は東南東（水平変動）に約24メートル、約3メートル隆起（上下変動）した。（以上、気象庁のホームページより）

⁵ 政府は激甚災害に指定した。また東北、関東の都県では災害救助法の適用を決定した。

11 日以後も非常に活発な余震活動が続いた⁶。

この東日本大震災は、死者 15,879 人、行方不明 2,700 人⁷（平成 25 年 1 月 16 日現在。警察庁発表）という、阪神大震災を大幅に上回る大災害をもたらした。被害はその 9 割が溺死によるものである。県別に被災者を見ると、宮城県の 1 万 1 千人余り（行方不明者を含む）

図表 1-3 平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置

（平成 25 年 1 月 16 日現在）

	人的被害			建物被害				
	死者	行方不明	負傷者	全壊	半壊	床上浸水	床下浸水	一部破損
全国	15,879	2,700	6,132	128,911	268,882	19,790	15,630	733,719
岩手	4,673	1,171	208	18,370	6,501	1,761	323	13,000
宮城	9,534	1,314	4,144	85,414	152,523	14,678	12,894	224,162
福島	1,606	211	182	21,096	72,390	1,061	338	163,007
茨城	24	1	711	2,623	24,178	1,798	779	183,617
千葉	20	2	252	800	10,033	157	728	52,124

（注）本表は警察庁緊急災害警備本部の発表資料（ホームページ⁸）から、その一部データを拾って作成した。

なお被災県は、岩手、宮城、福島の被災 3 県に加えて、これらに次いで被災者が多かった茨城県、千葉県のデータを掲載した。

図表 1-4 阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較

	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生日時	平成 7 年 1 月 17 日 5:46	平成 23 年 3 月 11 日 14:46
マグニチュード	7.3	9.0
地震型	直下型	海溝型
被災地	都市部中心	農林水産地域中心
震度 6 弱以上県数	1 県（兵庫）	8 県（宮城、福島、茨城、栃木、岩手、群馬、埼玉、千葉）
津波	数十 cm の津波の報告あり、被害なし	各地で大津波を観測（最大波 相馬 9.3m 以上、宮古 8.5m 以上、大船渡 8.0m 以上）
被害の特徴	建築物の倒壊。長田区を中心に大規模災害が発生。	大津波により、沿岸部で甚大な被害が発生、多数の地区が壊滅。
死者、行方不明者	死者 6,434 名 行方不明者 3 名 （平成 18 年 5 月 19 日）	死者 15,879 名 行方不明者 2,700 名 （平成 25 年 1 月 16 日）
住家被害（全壊）	104,906	128,911（平成 25 年 1 月 16 日）
災害救助法の適用	25 市町（2 府県）	241 市町村（10 都県） （※）長野県北部を震源とする地震で適用された 4 市町村（2 県）を含む）

（資料出所）復興庁ホームページに掲載されている、東日本大震災復興対策本部（第 1 回）に提出された内閣府の資料をそのまま転載した。ただし、死者、行方不明者の欄および建物被害の欄のみ、東日本大震災に係るデータに関しては、最新のもの（平成 25 年 1 月 16 日時点）に入れ換えた。

⁶ 余震は岩手県沖から茨城県沖にかけての長さ約 500 キロ、幅約 200 キロの範囲に集中しており、マグニチュード 5 以上の余震がほぼ 600 回（マグニチュード 7 以上の 5 回を含む）に及んだ。（同じく気象庁による）

⁷ 震災関連死を含めると 2 万人を超える。ここで震災関連死とは、病院が震災で被災し、患者が必要な医療を受けられなくなって死亡した場合や、仮設住宅に入居した後、外出しなくなるなど環境の変化が原因で、体調を崩して病死したりした場合などが該当する。政府は東日本大震災から 1 年以上たった平成 24 年 4 月 27 日に、復興庁が初めてデータとして公表（1,618 人）した。最新データは 24 年 9 月 30 日現在で 2,303 人と公表されている。

⁸ <http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>

が最も多くなっており、巨大津波の被害であることがわかる。そして、今回の津波は速度が極めて速く遺体の損傷が激しかったこと、また広範囲にわたって流されたことなどから、自衛隊や警察、地元消防団等の懸命な捜索活動にも拘わらず、遺体の捜索、身元判明には長い時間を要した。また同じく表にある通り、多くの建物が破壊された。正に津波の破壊力のすごさを見せつけられた。

さらに、東京電力福島第1原子力発電所がこの巨大津波に襲われて全交流電源を喪失し⁹、原子炉の緊急炉心冷却装置が機能しなくなった結果、一連の水素爆発を起こし¹⁰、大気中に大量の放射能がまき散らされた¹¹。この原子力事故に対して、政府はすぐさま原子力災害対策本部を設置し、原子炉の安定化に向けて対策に取り組むとともに、同原子力発電所に近い福島県の数多くの市町村に対して避難指示を出して初動の対策に当たった。しかし原子炉の管理は困難を極めた。さらに、放射線量の状況は一向に変わらず除染作業も進まない中で、避難指示を受けた地域住民は長期に自宅に戻れなくなるなど、多くの困難な状況が発生させた。

まず事故直後の状況として、東電・福島第1原発では原子炉爆発につながる核燃料棒の溶解を起こさないようにするため、そして最終的に原子炉を冷温停止させるため、原子炉と核燃料プールを冷却し続けることが、東京電力そして政府の原子力災害対策本部の当面の最大の優先課題となった。原子炉冷却装置が働かず、原子炉に直接、放水するしかないことから、冷却作業は陸上自衛隊のヘリコプター2機による決死の空中放水¹²から始まり、次いで特殊

⁹ まず初めに、巨大地震によって同原発の敷地内において送電線の切断や変電所・遮断機などの故障が生じ、外部電源が失われた。すぐに非常用ディーゼル発電機が起動したものの、その後押し寄せた巨大津波によって、発電所の地下に設置していた非常用ディーゼル発電機が水に浸かり、故障したものと考えられている。これには、一部の専門家（JILPT資料シリーズNo. 111『東日本大震災から1年半—記録と統計分析—』で引用した、同書の参考文献[6]の齋藤誠氏）が指摘するように、東電・福島第1原発ではいずれの原子炉でも、非常用ディーゼル発電機が頑強さの劣るタービン建屋の地下に設置されていたという構造上の問題点（古い時代の設計）も大いに関係しているかもしれない。

なお同専門家は、原子力発電の仕組みを非常にわかりやすく説明し、かつ専門的に今回の東電福島第1原発事故の原因に迫っている。同氏の言う、福島第1原発が古いこと、なかでも同1号機は最も古く、原子炉隔離時冷却系が備わっていないこと、巨大津波によって福島第1原発では（第2原発と異なり）海水取水ポンプが致命的なダメージを受け、一次冷却系を失ったことが交流電源の喪失と並んで事態の深刻化につながったこと、このため第1原発1号機は震災後、最初の段階から（注水・冷却能力が低い）非常用復水器に頼ることとなったこと、などの事柄は寡聞にして余り聞いたことがない情報（問題点）であった。大変参考になった。さらに、日本の原子炉にはベント用排気管の側にフィルターが設けられていないことに言及し、2011年7月号『日経サイエンス』の中島・奈良論文を引用して「1986年のチェルノブイリ原発事故の教訓は十分生かなかった。この事故後、欧州の原発では（中略＝筆者）ベントで放出される気体から放射性物質を除去するフィルター施設を取り付けた。一方、日本のいずれの原発にもフィルターはない。ベントをする前に事態を収束できると考えていたからだ。」との紹介を行っている。これも非常に重要な情報（問題点）と考える。

¹⁰ 水素爆発の原因としては、冷却水が失われて核燃料棒が露出した結果、炉心溶解が始まったことによるものと考えられている。毎日新聞取材班（JILPT資料シリーズNo. 111『東日本大震災から1年半—記録と統計分析—』で引用した、同書の参考文献[1]）によれば、燃料棒の被覆管に使われるジルコニウムは、1,100度を超えると反応性が高まる。そして、原子炉内で加熱したジルコニウムが水と反応して水素が発生、空間の体積の4%を超えると、空気中の酸素と反応し爆発する性質がある。

¹¹ 東電・福島第1原発事故は事故の深刻度としては、経済産業省原子力安全・保安院と原子力安全委員会によって、最終的に国際的な事故評価尺度（INES）の「レベル7（深刻な事故）」と評価された。

¹² 放水によって水蒸気爆発を起こす危険があった。

車両等による放水が続いた。その後、原子力事故発生から1カ月たった時点で、政府と東京電力は事故収束に向けて全体を2段階に分けて、最初の段階（事故発生直後から数えると第2段階）として9カ月から1年間かけて原子炉の安定的な状態を確保していく、とするいわゆる工程表を策定・発表した。

しかしこの第2段階の作業は困難を極めた¹³。政府と東京電力は当初、原子炉停止のあり方として、原子炉格納容器に水を流し込む冠水（水棺）方式を検討していた模様であるが、水漏れが見つかり、格納容器の壁などが壊れている可能性がわかったことからこれを断念し、循環冷却方式に切り替えていくこととなる。ところが循環冷却の設備設置後も、度重なる技術上のトラブルを招き安定稼働に至るまでには時間がかかったため、その間にも冷却作業で汚染水が増え続け、溜めている施設から汚染水が溢れかねないとして冷却水の水量を抑制するなど、作業は暫くの間、正に綱渡り¹⁴の状態が続いた。筆者の印象としては、外国の専門企業の応援なども得て、汚染された冷却水の放射性物質の浄化機能も兼ね備えた冷却装置が2011年7月初め、順調に稼働し始めて以降、そうした状態から初めて脱出できたように感ずる¹⁵。そして政府は2011年12月中旬、冷温停止状態に達したと宣言した（東電・福島第1原発事故収束に向けた工程表のステップ2の完了）。

ただし2011年後半以降、冷却装置が順調に稼働し始めてからも、放射能に汚染された冷却水がしばしば原子炉建屋、敷地内や海水に漏れ出ているのが発見されるなど、問題は続いた。そして最も大きな課題は、放射能汚染の危険があるために事故現場に安易に立ち入ることができないことで、これまで数回、ロボット操作によって原子炉建屋の内部の様子を撮影できたに止まっており、原子炉内部は言うに及ばず原子炉建屋の内部さえ、ほとんど状況が把握できていない状態が続いていることと考える。政府の事故収束に向けた工程表における中長期ロードマップに移行するに当たっては、使用済み核燃料の取出し作業が中心課題となってくる。本章執筆の時点で、既に2013年11月末までに東電福島第1原発4号機の使用済み核燃料プールから使用済み燃料を取り出す計画となっているが、これに着手するためには、原子炉内部等の状況が十分把握されていなければならない。今後、こうした計画の推進に向けて、非常に困難な作業課題が続くことが予想される。

¹³ 本文中に言及した点のほか、そもそも同じ敷地内に原子炉が6基もあり、問題とされた稼働中の3基について、事故後の状態がそれぞれ異なったこと（そしてよくわからなかったこと）も、全体管理を難しくする要因だったように思われる。専門家によれば、同一敷地内に複数の原子炉が存在する原子力発電所は、世界でも余り例を見ないようである。

¹⁴ 冷却作業によって汚染水が増え続け、汚染水を移送して溜めていた施設（復水器）から溢れ出る危険があったほか、原子炉建屋の地下にも大量の汚染水が溜まっていたために、冷却水の水量を抑制せざるを得ない時期もあった。こうした事態は7月初め、いわゆる循環注水冷却方式の装置が軌道に乗るまで続いていたと感ずる。なおその装置はその後、放射能浄化機能の点からさらに別の会社の装置に変更となった。

¹⁵ 2011年9月末に、福島第1原発の原子炉圧力容器底部の温度が、1～3号機の3基揃って初めて100度以下になったとの新聞報道がなされている。原子炉の効果的な冷却に時間がかかっていたことを物語るデータである。

第2節 避難生活と現在の避難状況

被災当初、激寒の中で断水、停電、ガスの供給停止や電話の不通をはじめ、極限の状態が続いて、多くの地域住民は長期間にわたって不自由な避難生活を強いられた。地震で道路が寸断され、津波の破壊・浸水の影響もあって地理的に孤立してしまい、水、食糧などが暫く届かない避難所も数多く存在した。また3月の激寒の中での避難所生活で、体調を崩す高齢者も多数発生したとの報道があったほか、テレビ報道でもよく知られるところとなった志津川病院のように、病院や高齢者介護施設が被災したケースでは、必要な医薬品が払底したり、必要な医療機器が利用できなくなったりして、長期にわたって悲惨で困難な施設運営が続いた¹⁶。さらに、学校関係の被災状況やそれによる児童・生徒の教育環境の問題について、かなり厳しい現状を知らせる新聞報道もあった。周知の通り、東日本大震災の発生後、学校は公立校を中心に住民の第1次避難所として利用されたほか、新年度に入るまで遺体安置所として利用されるなど、地域の避難と被害者生活の支援のために重要な役割を果たした。しかし、そのためにうまく授業が再開できないなどの問題が生じた。また、施設に被害が及んで利用できなくなったものも少なくない模様である。

こうした極めて厳しい状況下で避難していた人は、政府が公表している数字として、被災後3日目の2011年3月14日で、全国で約47万人に達していたものと推定されている。現在も32万人余りの人々が避難している。このうち避難者受入れ数としては、宮城県内の避難者が11万人超で最も多い。一方、他県に避難している人の数では、福島県から約5万9千人の人¹⁷が他県で住宅等に居住し、避難を続けている。

なお、従前も別の機会で述べたことであるが¹⁸、政府および現地自治体による取組みを時系列に見て改めて注目されることは、現地自治体による応急仮設住宅建設への取組みが極めて早かったことである。再度指摘しておきたい。特に岩手県では、大震災直後の2011年3月19日には建設着工しており、陸前高田市の場合には4月9日には入居を開始した、とされている。宮城県でも塩釜市で4月28日に入居を開始している。現地におけるそうした迅速な復旧対策が、その後、次の段階で進められるべき対策に必ずしも円滑につながって行かなかったことは、改めて極めて残念に感ずるところである。

¹⁶ そうした厳しい医療環境の中で、外国から応援救護に駆けつけた医療チームがあったほか、国内各地から多くの医師や看護師、保健師らが医療支援に現地入りした。被災者に対する、善意による懸命の医療行為が行われたことに注目したい。わが国でも、阪神・淡路大震災の際の教訓が基本となり、さらにその後、2004年10月に起きた新潟県中越地震の際の経験を振り返ることを通じて、その後、政府によって災害派遣医療チーム(DMAT)の編成が始められるようになったりしている。そうした中での協働による救助支援活動であった。将来に向けて非常に注目される。

¹⁷ データは復興庁『復興の現状と取組』(平成25年1月10日付)。

http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130110_sanko03.pdf

なお、福島県の発表(2012年11月1日付「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況速報(第806報)」)によると、原発事故によって福島県から避難している人は、自主避難者を含めて県内外すべて合わせると約15万7千人いるとされている。また避難所にいる150人余りの人たちについては、福島県双葉町から埼玉県加須市に避難している人たちで、廃校になった元高等学校を避難所として避難生活を続けている。

¹⁸ JILPT資料シリーズNo. 111『東日本大震災から1年半—記録と統計分析—』(2012年10月)

第3節 経済面への影響

東日本大震災はわが国全体、そして一部の海外の経済活動にも大きな影響をもたらした。東北地方は、わが国経済において特に製造業の部品供給等を担う重要な産業基盤を成しているほか、農林水産業はもとより一部の食料品製造業などでも、全国的に見て生産ウエイトが高い。こうした産業立地構造の中で、今回、東日本大震災によって東北地方の生産現場が津波の被害に遭い、あるいは放射能汚染を原因として農作物等が出荷制限に追い込まれたことで、その影響が広く全国に及んだ。

まず製造業では部品供給が停止し、これが日本全国と一部の海外地域に深刻な供給ショックをもたらした¹⁹。ショックは産業連関効果を通じて日本経済全体に及ぼされ、2011年3月の鉱工業生産指数は前月比16.2%減少と戦後最大の減少幅を記録した²⁰。その後も特に自動車や家電製品等、機械関連業種で生産が大幅に鈍化し、輸出が大幅に鈍化したほか、年央にかけて鉱工業生産は全体として大幅な減少を続けた。特に輸出は、自動車産業を中心に機械関連業種に甚大な影響を及ぼして、わが国の輸出は2011年3月以降5カ月間、前年比マイナスが続いた。

しかしその後、急速に生産回復した自動車製造をはじめとして、年央以降、国内生産は大きく持ち直した。これは、多くの企業が部品調達方法を見直し、また電力使用制限の中で生産方法について見直しを図った結果であるとともに、大手企業を中心にわが国産業界では、被災した関連企業に対して人的支援を行ったり、自動車業界のように関係各企業が直接、現地生産を復旧支援したりして、被災した事業者を支援する取組みが展開された。さらに一部の大手運輸企業では、震災直後の2011年3月下旬に、いち早く現地での物流搬送を再開させる動きもあった。わが国経済が急速な回復を遂げることができたのは、このような、産業界全体で供給ショックを乗り切る努力が随所で展開された成果と考えられる²¹。

一方、輸出についてはその後も停滞が続いた。これには、欧州債務危機に端を発して歴史的円高が進んだこと、また欧州の不況の深刻化を受けて、中国をはじめとする新興国経済が大幅に鈍化し、世界経済が大きく減速したことが大きく影響しており、東日本大震災とは直接関係がなく、もはや震災直接の影響からはどうに脱しているものの、最終的に2011年のわが国の貿易収支は31年ぶりに赤字となった。なお、諸外国はわが国の放射能汚染に対して輸入手続きの規制を強化したところであり、製造業の製品輸出はこのいわゆる風評被害によっ

¹⁹ 特に自動車製造業においては、2011年年央以降のタイのバンコク郊外の工業団地等における洪水被害の影響も相まって、同年前半から後半にかけて、各社とも連結ベースで大幅な生産減と減収を経験することとなった。

²⁰ 2月の98.5から3月、82.5へと大幅に下落した。経済産業省の産業活動分析による限り、生産指数の16.2%の下落幅は昭和28年の現行の鉱工業指数体系が確立されて以来、最大の下落幅である。

²¹ このほか、生産活動に直接つながるものではないが、多くの企業では、募金活動などのほか、東北地方の被災地に従業員を派遣し、会社の事業活動としてがれき撤去作業を支援したり、ボランティア休暇制度を創設して、従業員が有給で現地にボランティア活動に行けるように配慮したりして、被災地の復旧を支援した。さらに、現地企業の被災で内定を取り消された新卒者を急遽、採用した企業なども、数多く見られた。

図表 1-5 関連する経済指標の動き

	鉱工業 生産指数	実質 GDP(対 前期比)	貿易収支(億円)		販売電力(対前年)		日経平均 株価(月末 終値)	円相場(東 京インターバ ンク中心相場、 月中平均)	日銀短観		企業倒 産件数 (対前年 比:%)	完全失業率(%)		有効求 人倍率
			輸出 (前年 比:%)	輸入 (前年 比:%)	全国	東京電 力管内			業況判断 DI、大企 業製造業	雇用判断 DI、大企 業		全国	東北	
2011.1	97.4		▲ 3,994	2.89	3.0	1.5	10,237.92	82.63			2.85	4.8		0.60
2	98.5		7,203	9.71	4.6	3.0	10,624.09	82.53			▲ 8.49	4.7		0.62
3	82.5	▲ 1.8	2,368	▲ 1.36	▲ 1.4	▲ 5.9	9,755.10	81.79	6	4	▲ 9.32	4.7	5.5(0.1)	0.62
4	84.5		▲ 4,120	▲ 12.66	▲ 6.5	▲ 13.8	9,849.74	83.35			▲ 0.62	4.7		0.61
5	89.4		▲ 7,713	▲ 9.78	▲ 6.5	▲ 11.9	9,693.73	81.23			9.67	4.6		0.61
6	92.8	▲ 0.9	1,299	▲ 1.02	▲ 5.1	▲ 10.4	9,816.09	80.51	▲ 9	7	▲ 5.53	4.7	6.0(0.5)	0.62
7	93.8		1,418	▲ 2.26	▲ 5.0	▲ 11.0	9,833.03	79.47			5.12	4.7		0.64
8	94.6		▲ 6,903	4.15	▲ 11.3	▲ 16.8	8,955.20	77.22			0.52	4.5		0.65
9	92.8	2.5	3,723	3.01	▲ 11.4	▲ 16.5	8,700.29	76.84	2	4	▲ 10.18	4.2	5.4(-0.2)	0.67
10	94.5		▲ 2,089	▲ 2.74	▲ 6.3	▲ 10.6	8,988.39	76.77			▲ 5.63	4.5		0.69
11	92.9		▲ 5,889	▲ 3.06	▲ 5.4	▲ 7.7	8,434.61	77.54			3.85	4.5		0.71
12	95.0	0.2	▲ 1,468	▲ 6.95	▲ 3.5	▲ 4.8	8,455.35	77.85	▲ 4	4	▲ 8.85	4.5	4.8(-1.0)	0.72
2012.1	95.9		▲ 13,897	▲ 8.49	▲ 3.7	▲ 2.4	8,802.51	76.97			▲ 2.56	4.5		0.74
2	94.4		953	▲ 1.95	▲ 1.4	▲ 2.9	9,723.24	78.45			10.41	4.5		0.75
3	95.6	1.5	▲ 12	7.29	6.1	8.8	10,083.56	82.43	▲ 4	3	▲ 0.10	4.5	5.1(-0.4)	0.76
4	95.4		▲ 4,371	11.13	1.0	2.8	9,520.89	81.49			▲ 7.53	4.5		0.79
5	92.2		▲ 8,049	11.56	1.8	5.1	8,542.73	79.70			5.08	4.4		0.80
6	92.6	▲ 0.2	1,122	▲ 1.46	▲ 0.2	2.0	9,006.78	79.32	▲ 1	3	▲ 12.59	4.3	4.6(-1.4)	0.81
7	91.7		▲ 3,761	▲ 7.45	▲ 6.3	▲ 6.4	8,695.06	79.02			▲ 2.28	4.3		0.81
8	90.2		▲ 6,636	▲ 5.25	3.0	7.0	8,839.91	78.66			▲ 12.18	4.2		0.81
9	86.5	▲ 1.0	▲ 4,747	▲ 10.54	0.6	3.4	8,870.16	78.17	▲ 3	2	0.59	4.3	3.9(-1.5)	0.81
10	87.9		▲ 4,503	▲ 6.03	▲ 1.4	3.2	8,928.29	78.97			6.07	4.2		0.81
11	86.7		▲ 8,475	▲ 4.25	▲ 0.7	▲ 0.7	9,446.01	80.92			▲ 3.40	4.2		0.82
12	88.8	▲ 0.1	▲ 5,676	▲ 6.93	3.1	4.2	10,395.18	83.60	▲ 12	4	▲ 4.74	4.3	4.4(-0.4)	0.83

(資料出所) 経済産業省「鉱工業指数」、内閣府「四半期別 GDP 速報」、日本銀行「国際収支統計」「外国為替市況」「短期経済観測調査」、電気事業連合会「電力需要実績」、帝国データバンク「倒産集計」、総務省統計局「労働力調査」、厚生労働省「職業安定業務統計」

(注) 1. 日銀短観と東北の完全失業率はいずれも四半期別データ。

2. 完全失業率の欄中、斜体数値は震災の影響で全体の集計値がないことを示す。また全国と東北は季節調整値、東北の欄の括弧内は原数値の対前年同期差(単位:ポイント)である。

でも鈍化した²²。

なお貿易収支の赤字は 2012 年に入っても続き、2012 年(暦年)の貿易収支(速報、通関ベース)は 6 兆 9,273 億円の赤字と 2 年連続の赤字となり、しかも赤字幅は第 2 次石油危機に見舞われた 1980 年(2 兆 6,129 億円)を大きく上回り、過去最大となった。わが国の輸出は、リーマン・ショックでそれまで年率で 9 兆円台(国民所得統計ベース)の水準であったものが一旦、5 兆円台に低下した後、7 兆円台まで回復してきた。東日本大震災で一時期、やや大きく低下したものの、ほぼ震災前の水準に近いところまで回復してきている。しかし輸入が震災以後、引き続き遡増傾向で推移している。現在の貿易収支の赤字基調は、明らかに震災以後、原油や液化天然ガスなど、原子力発電に代わる代替エネルギーの輸入増で生じたものである。これは震災以後のエネルギー供給構造の変化が原因であり、今すぐ事態を改善していくことは難しいと思われる。今後、電力供給のあり方の見直しが進み、供給構造が中期的に変化していく中で、貿易収支の推移を見守っていく必要がある。

²² このほか、放射能汚染への懸念は日本への外国人観光客を大幅に減少させ、元々、構造的に赤字となっている貿易外収支をさらに悪化させた。

併せて、経済関係の指標として企業倒産のデータを見ておきたい。今回の東日本大震災では多くの企業が津波で壊滅的な被害を受け、また原子力事故の後、避難を余儀なくされ、生産停止に追い込まれた企業がある。こうした企業の中には復旧・復興は見込めないとして、倒産する企業も多く出た。しかし倒産データに関する限り、倒産件数は1995年の阪神大震災の時の3～4倍の規模に至ったものの、地域別にみると、東北地域よりも関東などその他の地域で倒産が増加する構造となっている²³。これは特に中小企業金融円滑化法による、金融面での救済・支援が大きな効果を発揮したと見られることに加えて、東北地方の生産停止等の影響が、産業連関効果を通じて広く全国に及んだ影響と見ることができる。

また忘れてならないのは、東電・福島第一原発事故を受けて、東京電力管内と東北電力管内では2011年夏場において電力不足が生じたことである。東京電力では震災直後、管内の一部地域で計画停電を行ったが、それ以上に重要なのは、政府は7月初めから、東京電力管内では3カ月近く、東北電力管内では2カ月あまりにわたって、電力使用制限令を発して²⁴節電を義務付ける措置を取ったことである。このことが生産に対してもたらした供給ショックは、かなり大きかった。企業は、平日を休日に振り替えて電気料金の安い土日曜日に操業したり、4・5月の生産減を夏場にフル操業することで挽回したりするなど、週や年間を通じた生産調整で対応しようとした。しかし、高炉・電気炉メーカーなど電力消費型業種は言うまでもなく、連続生産で製品の質の均一性を確保するような業種では混乱と多くの困難に見舞われた。

一方、農林水産業における被害も甚大であった。東北地方は日本有数の農業地帯であるが、まずコメや牛、各種農林水産物で、国が定めた放射性物質の基準を超えた放射性物質が検出され、そうした農林水産物が原子力災害対策特別措置法に基づく出荷制限措置を受けた。そして特に牛などでは、出荷制限措置の解除後も、最終消費段階で該当産地の商品が敬遠されたため（いわゆる風評被害）、卸売価格が大幅な値崩れを起こすなど、出荷および流通段階で極めて大きな影響が出た。また巨大津波は、東北地方の日本有数の水産業の要地を襲い、多くの漁港や加工設備等が壊滅状態になった。港湾内や漁場海中に残った大量のがれきは撤去に長い時間を要することとなり、水産活動の阻害要因となった。また、漁港内の冷凍設備が破壊されたところでは、水揚げした魚貝類の保存ができなくなったほか、近くの加工工場も水に流されて工場が操業再開できない地区もあり、水揚げ量に大きく影響した。一部の漁港では、水産活動は今もなお本格的な復旧には至っていない。

第4節 被災地における雇用と労働市場への影響

東日本大震災の発生以来、2年間が過ぎようとしている中で、後に述べる復興対策の遅れ

²³ 2011年後半以降は、東北地方の倒産件数は政府・自治体による復興需要の効果を反映して、むしろ前年比減少で推移した。

²⁴ 1974年に第一次石油危機に対する対策として発せられて以来の命令発出となった。

が影を落とし、重要な政策課題となり始めているのが雇用問題である。

震災以後、政府と地元自治体による震災復旧・復興対策が進められ、特に雇用分野では、政府がハローワークの全国ネットワークを活用して、当初、被災地の、特に新規学卒者のために雇用確保対策を全国展開した結果、特に宮城県で2012年3月末の高校、大学の新規学卒就職率が大幅な上昇を見せ、全国でも就職率が上位となるなど大きな成果が見られた。

また学卒を除く分野では、次節でも詳しく触れるように、雇用保険制度の改正（失業認定の基準の緩和や二度にわたる給付日数の延長措置、雇用調整助成金の要件緩和や特例措置など）や雇用創出基金事業の積極的活用による緊急雇用創出など、制度面における改善を矢継ぎ早に進めた。また第3章で詳しく取り上げているように、ハローワーク職員が避難所となっている公民館や仮設住宅等に出向いて、被災者に対して出張相談を展開したり、ハローワーク内に被災した事業主向けの特別な相談窓口を設けたりするなど、被災者の立場に立った職業紹介サービスを展開した。こうした効果もあって、リーマン・ショックと東日本大震以後の大きく後退した景気の中で、労働市場の状況を示す一般求人倍率は、全国では緩やかな回復を示したが、東北地方では大幅な求人増加に支えられて、求人倍率は相対的に改善幅が大きくなった。これらは復興需要が支えたプラスの量的効果と見ることができる。

しかしその後、問題となっていたのは、これらの増加した一般求人の多くは、復旧・復興のためのがれき処理や道路修復など公共工事の仕事で、短期的な仕事が多かったことである。被災地の求職者が探し求めている、長期の安定した、それまでの経験を生かせるような仕事とは、大きなギャップがあった。こうしたことから、こうした建設分野を中心とした求人増加は、現地では復旧対策の当初から、必ずしも就職増加に結びついていない問題が指摘されていた。

また政府は上述のように、他県での就職促進や雇用創出基金事業の活用（いわゆる緊急雇用）による何らかの形での雇用確保、そして所得保障（雇用保険基本手当や雇用調整助成金の支給要件の緩和など）を進めた。これは生産基盤を完全に喪失した地域で、短期的な生産停止と雇用喪失が、さらなる所得・消費の減少と生産減少へとつながる、負の生産・所得循環に至るのを抑制し、東北地域の生産・所得ショックが全国に波及して、より大きな生産停滞につながるのを防ぐ効果を持ったと考えられる。国民経済的に見て極めて重要であり、短期の緊急的な雇用政策として極めて効果的であったと考える。しかし将来的には、地元就職を希望する人々に対して地元での仕事を確保していくことが欠かせない。当面の仕事と収入を確保した被災者・避難者の方々に、より一層生活の安心と仕事の安定を提供するため、雇用政策面でも本格的な復興を支援していくことが必要であるが、それがうまく展開できていないと考える。

本稿執筆の現在も、東北地方の求人の現状は、上述のように建設業など復興需要に支えられた求人のウエイトがまだまだ高く、短期的雇用であって、まだ全般的な求人や地元根ざ

した安定した就職の増加・拡大には結びついていない²⁵。今後、復興需要を柱に地域の自律的な経済活動の拡大と産業の全般的、中長期的な復興につなげていくためには、雇用政策は産業復興とどう歩調を合わせていけばよいのか。そしてどう雇用を量的質的に拡大・改善していくのか。雇用政策として、そうしたことが問われている。

第5節 政府の復旧・復興対策の概況と現在の課題

1. 政府の復旧・復興対策の概要

(1) 復旧・復興計画の策定、財政措置と実施に向けた政府の体制作り

最後に政府の復旧・復興対策の概況について触れておきたい²⁶。

さて東日本大震災の発生以後、被災地復興に向けた政府の取組みはどのような歩みをたどったのか。その概況は図表1-6の上段にまとめられている。政府は2011年4月に、復興に向けた道筋を検討するため、まず東日本大震災復興構想会議を設置し、検討を始めた。6月に東日本大震災復興基本法が成立、施行され、それに基づいて政府に東日本大震災復興対策本部が設置された。復興構想会議で検討され、取りまとめられていた復興構想は、この復興対策本部に提言として提出され、これを受けて政府は7月、基本方針を正式決定した。さらに8月、復興計画の工程表と事業計画をまとめて、復興対策本部で正式決定した。

一方、これら復興の基本方針の策定と並行して、政府は実際に対策を進めて進めていくため補正予算の編成に取り組んだ²⁷。まず2011年5月初めに成立した平成23年度(2011年度)第1次補正予算では、応急仮設住宅の建設、がれきの撤去作業、そして災害復旧のための公共工事の実施など、緊急に着手・実施する必要のある事業が対象として組まれた。ついで7月に成立した第2次補正予算では、福島第1原発事故による損害賠償対策の経費や二重ローン対策としての利子負担の軽減等の関連経費などが盛り込まれた。2011年11月下旬に成立した第3次補正予算では、復興事業の中核となる産業復興や町づくりのための事業など、正に本格的、具体的な復興事業の対策経費が盛り込まれている。財源については、あらかじめ償還の道筋を定めた復興債の発行等により確保されることが決まった(図表1-7)。

東日本大震災の復旧・復興関連の予算としては、全体では以上の平成23年度(2011年度)の3次にわたる補正予算に加えて、24年度予算として3兆7,754億円が計上されて、総額は

²⁵ この問題は単に復興に向けて雇用政策のあり方が問われているだけでなく、避難生活をしている人たちが郷里での安定就職を望んでいることの影響のほか、第4章で現地取材の結果として触れているように、いくつか別の要因も即、就職をしようとする動きの原因となっていることが考えられる。

²⁶ すでに大震災からほぼ丸2年が過ぎようとしている今、しかも本節末尾で触れるように、その進捗においていくつも課題も抱えているような現状においては、JILPT資料シリーズNo. 111『東日本大震災から1年半—記録と統計分析—』の第4章で行ったような、震災当初からの政府の取組みを一つひとつ詳しく事業紹介するのは余り妥当でないかもしれない。そこでここでは、政府が進めてきた復旧・復興事業の概況はできるだけ表などにまとめ、現在抱えている課題などを中心に取り上げることとしたい。

²⁷ 平成23年度の補正予算は、ここで紹介する3次にわたるもののほかに、24年2月に成立した第4次補正予算がある(総額2兆5,345億円。これは復興関連以外の関係予算を組んだもの)。政府が4次にわたって補正予算を編成したのは、戦後直後の1947年度以来のこと。

ほぼ 19 兆円に達した。さらに 2012 年末に発足した第 2 次安倍内閣は、その時点でこれらがほぼ予算消化されることとなっていたことを踏まえ、総額を 25 兆円まで、さらに 5 兆円超の予算額の積増しを行うことを閣議決定した（本稿執筆時点における状況）。

図表 1-6 東日本大震災からの復興を推進するための政府の基本的枠組み

関係法令、基本方針等	主な内容	時期
復興構想会議	復興への提言―悲惨のなかの希望―（6月25日、第12回会合にて）	平成23年4月14日初会合
復興基本法	復興対策本部の設置、復興財源を確保するための復興債の発行、税制優遇や規制緩和を進める復興特区の創設、復興の企画・立案と実務を行う復興庁の新設などを規定	平成23年6月20日に成立し、6月24日施行。
復興の基本方針	復興期間は今後10年とし、当初の5年を集中復興期間と位置づけて19兆円程度を投入する。	平成23年7月29日に策定
復興特別区域法	被災地域の地方公共団体の申請に基づいて、予めその特別区域に限って定められた、特例措置やその他の特別措置が適用され、国からの復興交付金も支給されるといった仕組み。地域の創意工夫を生かして東日本大震災からの本格的な復興を推進しよう、とするもの。	平成23年12月7日に成立。
復興特別区域基本方針	復興を円滑かつ迅速に推進するための、政府が着実に実施すべき地方公共団体への支援に関する基本的な方針や、復興推進計画の認定に関する基本的な事項、政府からの復興推進計画の認定を受けて復興特別区域において活用することができる規制の特例や税制および金融上の特例に関する事項、および復興交付金事業計画に係る特例などを規定した。	平成24年1月6日閣議決定
復興庁設置	果敢に復興事業を実施するための組織で、(1)復興に関する国の施策の企画、調整および実施、(2)地方公共団体への一元的な窓口と支援等を行う。	関係法は平成23年12月9日成立。24年2月10日に設立、業務開始。
福島復興再生特別措置法	国が福島の復興再生に取り組む責務を負うことを明記し、産業再生に向けた税の優遇や規制緩和が柱。雇用対策では、避難対象区域にある企業の法人税減免や、除染作業に福島県民を優先的に雇用するよう国が配慮することなどが盛り込まれている。	平成24年3月30日に成立。
福島復興再生基本方針	帰還を希望する人すべてが帰れるよう、国が責任をもって対応することを明記。また「仮の町」構想を長期避難者の生活再建の柱と位置付けた。	平成24年7月13日閣議決定。

（注）新聞情報などをもとに、首相官邸のホームページも参考にして筆者が作成した。

図表 1-7 政府の平成 23 年度補正予算（東日本大震災の復旧・復興関連のみ）

	予算規模	主な事業内容	成立時期
第 1 次補正予算	4 兆 153 億円	応急仮設住宅の建設、がれきの撤去、災害復旧のための公共事業費など。	平成 23 年 5 月 2 日
第 2 次補正予算	1 兆 9,988 億円	福島第 1 原発事故の賠償関係経費や二重ローン対策が柱。このほか、被災者生活再建支援金の補助率の引上げ、被災自治体向け地方交付税交付金の増額分など。	23 年 7 月 25 日
第 3 次補正予算	総額は 12 兆 1,025 億円（うち震災関係費は 9 兆 2,438 億円）	東日本大震災復興交付金の創設、災害復旧のための公共事業の追加、地方交付税交付金の加算、中小企業等の事業再建等のための融資、立地補助金・雇用対策など。	23 年 11 月 21 日

（注）財務省のホームページに掲載されている情報を元に作成した。

さて、前述の第 3 次補正予算編成の話に戻る。2011 年秋、政府はこの第 3 次補正予算の編成と並行して、同予算を執行するために必要な、被災自治体が推進する復興事業の基本的な制度的枠組みとして、復興特別区域制度を導入した。復興特別区域制度は復興基本法の中で定められた仕組みで、被災地域の地方公共団体の申請に基づいて、その特別区域に限って、規定の特例措置やその他の特別措置が適用される制度である。政府はこの制度を活用して、地域の創意工夫を生かしながら、被災地域の本格的な復興を推進しようとしている。

この仕組みは具体的には、2011 年末に成立した東日本大震災復興特別区域法がその制度的枠組みを定めている。まず同法は、本制度の対象となる地域として 11 道県の 222 町村を指定している。次に被災自治体は、復興特別区域基本方針に基づいて、まず復興推進計画を申請し、政府の認定を受けることによって、個別の規制・手続の特例や税制上の特例等、特別の措置が講じられることとなる。また、被災自治体は被災地復興のための町づくり、地域づくりのための復興整備計画を作成し、それに基づいて特別の措置が講じられる。さらに、これらの諸事業を実施していく財政的基盤として、東日本大震災復興交付金²⁸が創設された。この基金は被災自治体が進める地域づくりを支援し、復興を加速させることを目指している。

被災自治体は 2012 年 1 月末、第一次申請を行った。これを受けて同年 3 月初め、政府による復興交付金の第一次配布が決定した²⁹。復興庁によれば、被災地では復興推進計画策定後、復興まちづくりを進めるべく、その後、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等、個別事業の事業計画の策定・実施に取り組んできており、本稿執筆時点で、これまでに数次にわ

²⁸ 同基金は、著しい被害を受けた地域の復興地域づくりに必要となる、特にハード事業を基幹事業として幅広い事業を対象としており、具体的には中央省庁 5 省にわたって 40 の事業が対象に挙げられている。また財源面では、追加的な国庫補助及び、なお地方負担が生ずる場合には地方交付税の加算を行い、被災自治体に対して全額手当てすることとされた。

²⁹ 規模は 2,509 億円（事業費ベースで 3,053 億円）、対象は 7 県 59 市町村で、津波の危険のある地域の集団移転や公営住宅の建設、漁港の水産加工施設の再生などに使われることとされている。

たって復興交付金の配分が行われてきた模様である³⁰。

政府は、被災地域の復旧・復興計画を着実に実施・推進していくための体制づくりとして、2012年2月に復興庁を設置した。また、そのほぼ1年後となる2013年2月2日には、次項で取り上げる福島県での除染や避難区域の見直しなど、東電・福島第1原発事故後の復興事業を統括する組織として、政府は福島市に「福島復興再生総局」を設置した³¹。

一方政府は、復興庁とは別に、個別事業となる、いわゆる二重ローン対策や次項で触れる原子力損害賠償を推進する体制づくりのため、関連の支援機構を設立し取り組みを進めている。このうち、中小企業等の二重ローン問題への対応としては、産業復興機構が設立されている（中央と被災5県にそれぞれ設立されている）。また、これによる支援が困難な場合に機能する支援組織として、東日本大震災事業者再生支援機構が設立されている。これら両機構による取り組みの現時点での実績は、以下の図表1-8にまとめた通りである。

図表1-8 中小企業者等の二重ローン問題への対応

	岩手県	宮城県	福島県	その他	合計
産業復興機構 (各県相談センター)					
相談件数	376	679	324	389	1,768
震災支援機構への引継ぎ	24	94	8	9	135
金融機関等による金融支援の合意	61	48	16	56	181
うち買取決定数	32	24	8	3	67
東日本大震災事業者 再生支援機構					
相談件数	194	409	133	137	873
最終調整中	18	54	11	26	109
支援決定数	44	48	6	6	104

資料出所：復興庁『復興の現状と取組』（平成25年1月10日付）

（注）産業復興機構のデータは2012年12月21日現在、東日本大震災事業者再生支援機構は同12月27日現在。

(2) 東電・福島第1原発事故後の対策および損害賠償等の関連する施策

東電・福島第1原発事故の収束に向けた対応策の関連では、本章第1節でも触れたように、政府は2011年4月、事故後1カ月が過ぎた時点で、原子炉の管理に関して廃炉に向けた事故収束のための工程表を策定した。この中で、その後の9カ月から1年間を工程表の第2段階と位置づけ、原子炉の安定的な状態を確保していく（冷温停止）ことを目標と定めた。同時

³⁰ 復興庁『復興の現状と取組』（平成25年1月10日付）の情報を参考にした。これによると、同日までに4回配分が行われてきたとされている。

³¹ それまで福島県内には、復興庁の出先機関である福島復興局のほかに、除染を担当する環境省の事務所と内閣府が所管する原子力災害現地対策本部があったが、同総局は、これら府省庁が縦割りで所管していた諸事業を一元的に管轄することとなる。

に、原子力災害特別措置法に基づき、それまで屋内避難区域と指定されていた地域を緊急時避難準備区域と計画的避難区域に組み直して、新たに地域住民に対して避難指示を行った。そして、そのさらに1ヶ月後の5月、工程表の改定版を発表した。

その後、2011年の夏場にかけて、福島県内では住民の被ばく状況・健康管理調査が行われたほか、各地で放射線量の測定が続けられた。そうした中で、8月下旬には政府は除染に関する緊急実施基本方針を決定し、除染は国の責任で取り組むこと、また住民の年間の被ばく線量を2年後までに半減させることなどを決めた。

しかし秋口に入って、全国のいくつかの自治体が管理運営するごみ焼却場で、家庭ごみの焼却灰から、国が定める産業廃棄物に係る埋め立て基準を超える高い放射線量が検出され、爾後、各地のごみ焼却場で焼却ごみの廃棄ができないという問題が生じた。これは放射能汚染されたごみ廃棄物の処理の問題に他ならない。当時、福島県内の一部の自治体では、除染対策に気運が高まりつつあった。また全国の一部の自治体では、巨大津波で発生した東北地方のがれきの焼却処理に対して、受入れ・焼却処理の協力姿勢を示す動きも見られ始めていた。しかし、この焼却ごみの放射能汚染問題が発端となって、除染対策やがれき処理の動きは、いずれも政府において、被災地の本格的復興を推進するために避けて通れない極めて重要な課題と位置付けられながら、その後大きく停滞してしまった。

除染については、政府が2011年11月に、政府の責任で除染を行う旨決定して以降、国において直轄で除染を行う11市町村を決定し、先行除染に続いて本格除染について、除染計画を作成しながら作業を推進しており³²、状況は少しずつ変わりつつある。しかし、除染とがれき処理の問題は、今なお政府の震災対策の最も大きな課題の一つとなっている（図表1-9）。

図表1-9 災害廃棄物（がれき）処理の状況

	推定量(A)	撤去済み量(B)	撤去率(B/A)	処理・処分量(C)	処理・処分割合(C/A)
災害廃棄物全体	1,802万t	1,559万t	86%	605万t	34%

(資料出所) 復興庁『復興の現状と取組』(平成25年1月16日付)

がれき処理を促進するための大きな前提条件として、放射能汚染物質の中間貯蔵施設の設置が政府の大きな課題となっている。これについては、政府は2011年末、双葉郡内に施設を設置することについて、福島県と双葉郡の関係8町村に対して検討を要請した。その後、2012年に入って3つの町（双葉町、大熊町、楡葉町）に分散設置する旨、福島県および関係の町村に説明を行い、そして中間貯蔵施設に関する調査を実施する旨、説明した。その後、2012

³² ここでの情報の出所は、脚注30とも、復興庁のホームページ http://www.reconstruction.go.jp/topics/20121214_shiryo2-3.pdf など。

年 11 月に福島県知事から調査の受入れ表明があったところである。

一方、政府は東電・福島第 1 原発事故に係る損害賠償を迅速かつ適切に実施し、併せて電気の安定供給等を確保するため、原子力損害賠償支援機構を設置した（設置は 2011 年 9 月。関連の原子力損害賠償支援法は 2011 年 8 月に成立した）。同機構は損害賠償全体を推進するため、事業者（東京電力）に必要な資金の交付等を実施することを主たる事業としている。また政府は、東電・福島第 1 原発事故によって、避難生活を余儀なくされている住民や、生産活動ができなくなった農家、企業等の個別損害賠償をめぐる紛争が円満、迅速かつ公正に解決されるよう、公的な紛争解決機関として原子力損害賠償紛争解決センターを設置した。同センターでは専門家を配置して紛争解決に取り組んでおり、少しずつであるが和解事案が出て来ている。

このほか政府は 2011 年 9 月に、東電・福島第 1 原発事故に関して、その原因を調査する事故調査・検証委員会を設置し、同委員会は同年 12 月末に中間報告書を、そして 2012 年 7 月には最終報告書を政府に提出している。

参考表 被災 3 県の復興計画等

県	策定した計画等の名称	策定（発表）時期
岩手県	東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針	平成23年4月11日
	東日本大震災津波復興計画 復興基本計画	23年8月
	「いのちを守り海と大地と共に生きるふるさと岩手・三陸の創造」復興実施計画（第1期：平成23～25年度）	23年8月
宮城県	宮城県震災復興基本方針（素案）	平成23年4月
	「宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ」宮城県震災復興計画	23年10月
	「宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ」宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画（復旧期：平成23～25年度）	24年3月
	福島県復興ビジョン	平成23年8月
福島県	福島県復興計画（第1次）	23年12月
	「未来につなげる、うつくしま」	

（資料出所）それぞれ各県のホームページから入手した。

2. 労働行政による復旧・復興対策の概要

次に労働行政によって進められてきた復旧・復興対策の概要を見てみよう（図表 1-10）。まず雇用安定のための施策では、震災直後、『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』と銘打って、基本方針と当面の緊急総合対策（第 1 段階）、そして補正予算・法律改正等による総合対策（第 2 段階）と、矢継ぎ早に 2 段階にわたる対策を打ち出した。その中心は、被災者の雇用機会の創出のため緊急雇用創出事業を拡充・活用し、併せて雇用保険制度の制度改正（雇用調整助成金の特例措置・要件緩和、雇用保険の給付日数の延長措置・失業認定基準の緩和や、被災離職者や被災地域の求職者の雇用促進を支援する被災者雇用開発助成金の新設

など)を行って、雇用創出と維持を図っていくことであり、「日本はひとつ」として、被災者の意向を十分踏まえつつも、被災者の雇用の場を主として被災地以外で確保していく事業を展開した。

第4節で述べたように、全国ネットワークでの職業紹介は学卒就職を中心に、極めて高い成果を上げた。また、特に第6章で詳しく取り上げるように、雇用創出基金事業による緊急雇用創出(東日本大震災に対応した事業の拡充)は、突然、職場を失った被災地の人々に新しい、取り敢えずの仕事を提供する事業として、極めて大きな役割を果たした。

さらに新規学卒者に対する支援策としては、平成23年3月卒の就職内定の取消しがまずは最大の課題となったことから、厚生労働省は、主要経済団体に対して採用内定の維持・雇用の確保を要請したことに加えて、全国の新卒応援ハローワークに震災関連の特別相談窓口を設置し、内定取消し等の実態の把握に努めた。その上で、翌年の23年度卒業生に対する施策を強化するため、既卒者(3年以内)に係る採用拡大奨励金やトライアル雇用奨励金関連の拡充・要件緩和、さらに被災地の企業が被災地に居住する求職者・離職者を実習型で雇った場合に適用される助成金の支給などを推進していった。

このほか、被災した人たちの職探しを支援するため、ハローワーク職員が公民館等に出向いて出張相談を展開したり、被災した事業主向けにハローワークに特別相談窓口を設けて、様々な支援制度を一度にまとめて情報提供したり、相談にのったりする体制づくりを図った。

また『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』は、その後、政府の第3次補正予算編成に合わせて、第3段階(フェーズ3)として拡充が図られた。この第3段階の『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』は、①地域経済と産業の再生・復興による雇用創出、②産業振興と雇用対策の一体的支援(被災地雇用復興総合プログラムの推進)、③復興を支える人材育成・安定した就職に向けた支援等の大きく3つの柱からなり、予算総額6.1兆円、雇用創出効果として50万人程度を見込んだ事業体系となっている。特に①の事業は、前述のように東日本大震災復興交付金が創設され、それに基づき、著しい被害を受けた地域の復興地域づくりに必要となるインフラの復旧・整備が推進されたり、地域産業・企業が再生・復興され、また環境・新エネルギー事業が進められたりして、政府の復興事業全体が推進されていく中で、雇用創出についても、これと一体となって進めていくものとして位置づけられている。なお、雇用政策として企業支援や農林水産業支援なども展開していく。また②は被災地の復興計画が現実性を保ち、効果的かつ総合的に推進されるよう、被災地に対する政府の被災地復興支援として、産業政策の支援と雇用政策の支援を一体的に推進する事業体系(被災地雇用復興総合プログラム)となっている³³。

³³ 具体的には、将来的に被災地の雇用創出の中核となることが期待される事業が、事業再建などを進める産業政策と一体となって被災者を雇用する場合、雇用面から支援を行うこととする「事業復興型雇用創出事業」と、地方自治体が雇用面でモデル性がある事業を民間企業等に委託して実施する「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」の2種類がある。

このほか、労働安全衛生行政の分野では、東電・福島第1原発事故をめぐり、東電・福島第1原発の現場において、労働安全衛生法違反や作業員の健康管理等で不適切な実態が確認されたことから、作業環境の安全確保と作業員の適切な健康確保等を実施するよう、東京電力本社や現地事務所に対して勧告を含む指示・指導を行った。

図表 1-10 労働行政による東日本大震災の復旧・復興対策（一覧）

労働行政による復旧・復興対策	
被災者の住宅支援	
<p>独立行政法人雇用・能力開発機構（現、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構）に対して、全国の雇用促進住宅で被災者を受け入れるよう要請。（平成 24 年 2 月 9 日現在、入居決定戸数 7,285 戸）</p>	
職業紹介・求職者支援関連	
<p>1. 出張相談等の実施 被災者の職探しを支援するため、避難所等に積極的に出張相談に出向き、避難者の現状把握に努めるとともに、合同就職面接会を積極的に実施した。</p> <p>2. 震災被災者の方々を対象にした求人情報の整備 （被災者の方を積極的に雇いたいという求人、寮や社宅などの住居がある求人・住込みの求人、雇用創出基金事業の求人など。農林漁業関連の求人もある。）</p> <p>3. 雇用保険の特例措置</p> <p>(1) 勤め先の事業所が被災して事業を休止・廃止したため、休業を余儀なくされ賃金を受けとれない状態にある人は、実際に離職していなくても失業給付を受給することができる。また、災害救助法の指定地域にある事業所が災害により事業が休止・廃止したために、一時的に離職を余儀なくされた人については、事業再開後の再雇用が予定されている場合であっても、失業給付を受給できる。</p> <p>(2) 失業給付の給付日数は、制度化されている個別延長給付（原則 60 日分）に加えて、さらに 60 日分延長することにした。さらに平成 23 年 10 月 1 日以降、被災 3 県の沿岸地域及び警戒区域、計画的避難区域に住んでいる人に対しては、さらに 90 日分を延長。</p> <p>(3) 休業事業所から作業を依頼された場合に、次のような条件に該当する「ボランティア」であった場合には、作業が有償・無償のいかんを問わず、失業給付の基本手当を受給できる。</p> <p>① 作業依頼を拒否することができること</p> <p>② 作業時間、休憩や帰宅の時間などを自由に決められること</p> <p>③ 有償の場合でも、交通費などの実費弁償を除き、少額の謝礼のみであること</p> <p>(4) 東京電力福島原発の警戒区域等に所在する事業所が休業した場合の関連 事業所が原子力災害特別措置法に基づく警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域の設定を受けて休業した場合、雇用保険の失業給付の特例が受けられる。</p>	
求人者（事業主）支援	
<p>1. 被災地のハローワークに特別相談窓口を設置 平成 23 年 3 月 12 日、被災した事業所が各種助成金の支給申請などを相談しやすくするため、特別相談窓口を設置した。</p> <p>2. 被災者雇用開発助成金（新設） 被災離職者や被災地域の求職者を雇い入れる事業主に対して、助成金を支給するもの。さらに助成金対象者を 10 人以上雇い入れ、1 年以上継続して雇用した場合には、助成金の上乗せあり。</p> <p>3. 雇用調整助成金に係る特例措置</p> <p>(1) 災害救助法適用地域（東京都を除く）に所在する事業所や、これらの事業所と一定規模以上の経済的関係を有する事業所について、以下の特例措置を講ずる：</p> <p>① 生産量・売上高などの確認期間の緩和（前々年同期との比較）</p> <p>② 支給限度日数を別枠で 300 日設定 （平成 23 年 5 月 2 日以降の 1 年間に雇用調整助成金の利用を開始する場合、これまでの支給</p>	

日数にかかわらず、最大 300 日の受給が可能。すでに利用を開始している場合でも、所定の要件を満たせばこの特例を利用できる。）

③ 対象労働者の拡大（被保険者期間が 6 か月未満の者も対象に）

(2) 被災地における雇用調整助成金の教育訓練の特例

津波などによる被害が激しい地域においては、避難所支援（炊き出し、介助等）や市街整備（がれきの撤去作業等）などの地域貢献に寄与する企業の活動も、雇用調整助成金の教育訓練の助成対象とした。

(3) 東京電力福島原発の警戒区域等に所在する事業所が休業した場合の関連

警戒区域又は計画的避難区域に所在する事業所については、

① 当該区域外で事業を継続している

② 当該区域外での事業継続を目指した準備活動（事業所の場所探し、顧客集めのチラシ配り等）を行っている

などの場合、雇用調整助成金の対象となる。

4. 成長分野等人材育成支援事業の拡充事業

被災者を新規雇用・再雇用した中小企業事業主がその労働者に Off-JT のみ、または Off-JT と OJT を組み合わせた職業訓練を行う場合、訓練費を助成する。

新規学卒・若年者就職支援関連

1. 学生等震災特別相談窓口の設置

平成 23 年 3 月 28 日、全国の新卒応援ハローワークに「学生等震災特別相談窓口」を設置し、学生・生徒等から相談があった採用内定取消し等の事案を確認し、必要に応じて事業主への指導等を実施した。

2. 既卒者（3 年以内）に係る採用拡大奨励金、トライアル雇用奨励金関連の拡充・要件緩和

事業所の損壊などで悪化している就職環境から被災地の既卒者の就職活動を守り、支援するため、被災した卒業後 3 年以内の既卒者に限定した求人を出し、採用する事業主に対して、奨励金の支給額の拡充と要件の緩和を行った。

3. 実習型雇用支援事業

被災地の企業が、被災地に居住している求職者や被災地の事業所を離職した求職者を実習型雇用した場合、助成金が受けられる。その後、正規雇用した場合にも助成あり。

関係機関に対する就職支援要請

1. 東日本大震災についての雇用問題への配慮について要請

震災に関連した雇用問題に対し配慮するよう、主要経済団体に対し、厚生労働大臣から直接要請を行った。

2. 被災地復興のため、被災された方への迅速な就職支援を要請

被災地復興のため、被災された人が一日も早く就職し、被災企業が人材を確保することが重要なことから、厚生労働大臣は、人材ビジネスの事業者団体に対し、迅速で的確な職業紹介やマッチングについて、官民一体となり積極的に取り組むよう協力要請を行った。

職業能力開発関連

1. 職業能力開発施設の復旧

被災した公共職業能力開発施設、認定職業訓練校の復旧に係る施設整備に対する国庫補助率を引き上げ、早期復旧を図った。

2. 被災地のニーズ等に対応した公的職業訓練の訓練規模等の拡充

被災地の復旧・復興や、今後、雇用が見込まれる環境・エネルギー分野等の成長分野の人材育成を進めるとともに、急速な円高による雇用への影響も考慮し、民間教育訓練機関等を活用した実践的な職業能力を付与する公共職業訓練及び求職者支援訓練の訓練規模等の拡充を行った。

3. キャリア形成促進助成金の拡充

被災地の復旧・復興や、急激な円高の影響を受けた企業の新たな事業展開に資する能力開発を行う事業主に対して、「キャリア形成促進助成金」の助成率の引上げ等を行った。

4. 成長分野等人材育成支援事業の拡充

被災地の復興に資する産業分野の事業を行う、岩手、宮城及び福島県の中小企業事業主が、従業員を中核の人材に育成するため、高度な研修・訓練を県外の大学院や研究機関等で受けさせた場合に、そ

の受講料や住居費等の一部を助成した。

労働安全衛生関連（東電・福島第1原発事故後の現地作業員の作業の安全等に係る一連の措置）³⁴

1. 事故直後、原子力災害の拡大の防止を図るための緊急対策を実施する必要から、作業に従事する労働者が受ける実効線量を定める厚生労働省令を改正（100ミリシーベルトから250ミリシーベルトへ引上げ）。
2. 事故直後、被曝した作業員が出たため、東電に対して、安全衛生管理体制を確立してから作業を再開するよう指導した。また、緊急作業終了後の臨時の健康診断に加えて、作業従事中で実効線量が100ミリシーベルトを超えた労働者および作業従事期間が1カ月を超えた労働者について、原則1月以内ごとに臨時の健康診断を実施するよう指導。さらに、数次にわたる労働安全衛生法違反の事案に当たっては、福島労働局長名で是正勧告を行った。
3. 5～6月にかけて、省内に東電福島第一原発作業員健康対策室を設置した。
4. 2011年10月、緊急作業従事者の長期的健康管理のため、事業者に対し被ばく線量の記録及び健康診断結果の提出等を義務付けるよう、電離放射線障害防止規則を改正した。併せて被ばく線量に応じた検査等の実施について定めた指針を公表した。

その他

1. 労災保険給付等（※）に係る特例措置
2. 仕事中または通勤中に、地震や津波により建物が崩壊したこと等が原因となって被災された場合に支給される労災保険給付等手続きに関連して、震災後3ヶ月生死がわからない場合、平成23年3月11日に死亡したと推定し、遺族（補償）年金・一時金を受け取れるようにするなどの特例措置を実施した。
（※）中小企業退職金共済制度についても同様に措置。中小企業退職金共済制度に係る特例措置は次の通り。
 - ① 掛金納付期限の延長手続きや共済手帳の再発行手続きの簡素化等の特例措置を実施（のちに拡充）
 - ② 中小企業退職金共済制度の被災被共済者等に対し確実に退職金を支給するため、その所在を確認し、請求勧奨を行う集中的な取組を独立行政法人勤労者退職金共済機構が実施
3. 勤労者財産形成促進制度に係る特例措置
 - ① 事業主等を通じて財形持家融資を受け、東日本大震災で返済困難になった勤労者に対し、その返済負担を軽減するための特例措置を実施（のちに拡充）
 - ② 被災された勤労者が住宅の取得、補修のために財形持家融資を新たに受ける場合に貸付金利の引下げ等の優遇を行う特例貸付を実施
 - ③ 東日本大震災により被害を受けた方が、財形住宅・年金貯蓄を要件外で払い出す際、本来課税される利子が非課税として扱われる特例措置を実施

（資料出所）厚生労働省のホームページから入手した。

3. 当面の懸案事項と政策課題

東日本大震災からすでに2年がたとうとしている中で、被災地では復興に向けて復興事業を一段と加速していくべきところであるが、滞っている課題等も多い。第1章を終えるに当たって、そうした諸課題の現状について触れておきたい。ここでは大きく、復興に向けた取組みにおける課題、東電・福島第1原発事故後の諸課題、そして原子力発電所の新しい安全基準の問題の3つについて言及することとする。

初めに復興に向けた取組みにおける課題である。この関連では大きく2つの点に触れたい。

まず被災現地では、復興計画の推進を阻む現実的な問題に直面している。津波被害を受け

³⁴ JILPT 資料シリーズ No. 111『東日本大震災から1年半—記録と統計分析—』（2012年10月）の74頁には、東電・福島第1原発内で発生した出来事（労働衛生上の問題）と、それに対する労働安全衛生行政の対応が時系列で詳しく記録されている。当時の詳しい状況を知りたい方は同書を参照されたい。

た自治体においては、高台への居住地区の移転を進める必要があるが、多くの被災自治体では移転先の土地の確保がうまく解決できないか、移転構想がうまく策定できないために、事業はなかなか進んでいない模様である。また従前、市町村の住居地であった地区は、復興整備計画の遅れ（策定または承認の遅れ）などから、多くが危険災害地域に指定されたままとなっている。危険災害地域の再開発は正に復興への街づくりそのものであり、被災自治体にとっては喫緊の行政課題と考えるが、復興整備に向けて計画の着手さえ始まっていない自治体も少なくない模様である。被災した人たちが、一刻も早く従前の普通の生活を取り戻せるよう、政府と関係自治体は互いに連携し一体となって、関連する復興事業を少しでも早く推進し、街づくりと地域経済の再生・復興を強力に推進していく必要がある。

第二に、建設資材の高騰や建設現場の人手不足によって、現地の復旧・復興工事に大幅な遅れが生じている。これは極めて現実的な課題であり、決して小さくない課題と思われる。当初、がれき撤去作業や復旧建設工事が進む早い段階から、建設作業の労働者の不足が指摘され、2012年に入った頃から、建設作業労働者の賃金が大幅に高騰する現象が見られていた。このために工事経費全体は高騰して、政府も工事予算の単価の見直しなどを行ったようではあるが、それでも足りず建設業者にとって採算に合わないことから、多くの自治体で工事発注への応札がない状況が頻繁に見られていた。最近はさらに、生コンクリートや建設資材の価格が大きく高騰し、あるいは品不足になってきている。仮に上記の復興整備計画の遅れが、計画が承認され実施に移されたとしても、こうした問題が正にボトル・ネックとなって、復興事業が円滑に進まないかもしれない状況が生じている。街づくりの復興事業が計画通り進まなければ、雇用政策や産業政策など、街づくりと一体となって、地域住民の安定した経済活動と雇用、生活の確保のために進めるべき施策も頓挫するわけで、復興事業の進展全体に影響を及ぼす。

次に東電・福島第1原発事故の関連では、以下の4点に触れておきたい。

第一に、未だに16万人もの多くの人たちが避難し、長期に自宅に戻れないでいる課題がある。しかも津波被害の場合と異なり、場合によって避難生活は今後、長期に及ぶ可能性が危惧されている。これが原因で、避難している人たちがどの程度、長期の避難生活になるか見通せないために、前述のように仕事探しの面において、地域住民が一時的な雇用、短期的な雇用に就くことに躊躇する傾向が見受けられる。

政府は2012年11月に、東電・福島第1原発事故に伴う従来の避難指示区域を見直して、同12月より、5年以上たっても帰還が困難と見なされる「帰還困難区域」を設けた。同12月現在、福島県相馬市、飯舘村と大熊町の一部が「帰還困難区域」に指定されている。これらの市町村では、街の再生の前提となる帰還がそもそもできないわけで、街づくりと一体となった、雇用を含む復興事業の推進には、長期間を要することが予想される。

また住民の帰還に向けては、前述のように放射能の除染の推進が重要な課題となっている。併せて、災害廃棄物（がれき）処理の推進とそれを支える中間貯蔵施設の設置も、同じく重

要な課題となっている。これらについて、事態の改善を少しでも図っていく必要がある。

次に、東電・福島第1原発事故に関連する第二の課題として、住民と作業員の健康診断の実施と被曝の有無に係る確実な管理・確認作業の推進がある。これらは東電・福島第1原発事故の事後対策ではあるが、住民が安心して福島県内に住み続け、また避難住民が福島県内の郷里に帰還するためには、放射能被曝がない、完全な安全と安心を確保・確立していくことが極めて重要な前提条件となる。地域住民（福島県民）に対しては、引き続き健康診断を実施・推進し、放射能被曝の有無を確実に管理・確認していかねばならない。また東電・福島第1原発内の作業員についても、廃炉に向けた作業に当たっては、引き続き関係法令の遵守と安全衛生の管理の徹底を図っていく必要がある。

第三の課題は損害賠償の推進である。現在の状況を大きく改善することは難しいが、引き続き一つひとつ解決に向けて協議を進め、一つでも多く解決が図られるよう、関係者の取組みに期待するものである。

そして東電・福島第1原発事故に関連する第四の課題として、東電・福島第1原発事故の収束に向けた、原子炉からの燃料棒の取出し作業の問題がある。事故収束に向けた工程表においては、本年11月取組み開始が目標とされている。この目標達成に向けて、同じく関係者の真剣な取組みに期待する次第である。

今後の懸案・課題事項の最後として、現在、原子力規制委員会によって進められている、原子力発電所の新しい安全基準の問題が挙げられよう。この基準作りは、大災害があっても重大事故を起こさない、原子炉と原子力発電所の構造上の安全基準を定め、確立する作業となる。今回の大災害の教訓を最大限踏まえ、地域住民と国民に安心と安全、そして納得を与えることのできる、原子力発電（所）の新しい基準が策定されることを期待したい。そして、停止中の原子炉の再稼働の可否について、今後は理論的に精緻で、かつ実証的データに基づいた、客観的な検討と判断がなされていくことを併せて期待したい。

（参考文献）

JILPT 資料シリーズ No.111 『東日本大震災から1年半—記録と統計分析—』（2012年）

同書に掲載された参考文献（同書85頁掲載）のうち、以下の2点を再掲する：

1. 毎日新聞「震災検証」取材班『検証「大震災」—伝えなければならないこと—』毎日新聞社、2012年2月
6. 齋藤誠『原発危機の経済学—社会学者として考えたこと—』日本評論社、2011年10月