



労働政策研究報告書 No. 156

2013

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

東日本大震災と雇用・労働の記録
— 震災記録プロジェクト第1次取りまとめ報告書 —
(JILPT東日本大震災記録プロジェクト取りまとめNo.3)

労働政策研究・研修機構

東日本大震災と雇用・労働の記録
— 震災記録プロジェクト第1次取りまとめ報告書 —
(JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.3)

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

一昨年3月、東日本大震災が発生してから2年が過ぎた。東北地方太平洋沖地震は巨大津波を発生させ、死者・行方不明者を合わせて1万9千人もの方々が犠牲となられるなど、未曾有の大災害をもたらした。また、東京電力福島第一原子力発電所事故による広域的な放射能の拡散は、多くの方々の仕事と生活を奪い、復旧・復興の糸口さえ見えない状況にある。

お亡くなりになられた方々のご冥福をお祈り申し上げたい。またご家族を亡くされた皆様、被災された皆様、そして東電・福島第1原発事故で避難されている皆様には、心からお見舞いを申し上げたい。

「天災は忘れた頃にやってくる」といわれる。今回の被災地の一つとなった東北地方沿岸部では、過去の大地震として歴史的には、2万人を超える死者・行方不明者を出した1896年の明治三陸地震、そして1933年の昭和三陸地震(死者・行方不明者は3千人程度であるが、この地震の時には津波が発生した)がある。今回の東日本大震災でも、昭和三陸地震を経験した人が再度、大地震を経験したことなどが報道されていた。

このように、大地震、大災害は繰り返すものであり、その時のために、今回の震災で人々が経験し、実行したことを、少しでも記録にとどめておくということが、今の私たちの重要な役割なのではないかと考えた。こうして当機構では、平成24年度から始まった第3期中期研究期間(5年間)の中で、東日本大震災について後世に記録を残すことを主たる目的として、震災記録プロジェクトを立ち上げて調査研究を進めている。2011年10月に刊行された報告書(資料シリーズNo.111)に続く本報告書は、研究開始後1年が経過した現時点で、これまでの研究成果の概要を第1次報告書として総括した内容となっている。後世に残る記録として、多くの方の参考となれば幸いである。また、こうした報告書を刊行していくことが、「忘れない」ための一助となるのではないかと考える。

最後に、調査研究過程にあつては現地取材を通じて、これまで多くの関係者の皆様、地元の方々のご協力を賜った。皆様のご協力がなければ、現時点で本書ならびに本研究は遂行することができなかった。ここに深く感謝を申し上げる次第である。

2013年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 山口 浩一郎

執筆担当

氏名	所属	執筆箇所
浅尾 裕	労働政策研究・研修機構研究所長	序章、第2章、終章
梅澤 眞一	労働政策研究・研修機構統括研究員	第1章
松本 安彦	労働政策研究・研修機構統括研究員	第3章
奥津 眞里	労働政策研究・研修機構特任研究員	第4章第1節、第2節、 第4節
古俣 誠司	労働政策研究・研修機構臨時研究協力員	第4章第3節
荻野 登	労働政策研究・研修機構調査・解析部部长	第5章第3節、第4節
遠藤 彰	労働政策研究・研修機構調査・解析部主任調査員補佐	第5章第1節第2項、第5節
米島 康雄	労働政策研究・研修機構調査・解析部主任調査員補佐	第5章第1節第1項、第2節第1項
小野 晶子	労働政策研究・研修機構副主任研究員	第6章

目 次

序章	「震災記録プロジェクト」と第1次報告書の概要	1
第1章	東日本大震災による被害の全貌（何が生じたのか）	
第1節	被害の全体概況	9
第2節	避難生活と現在の避難状況	13
第3節	経済面への影響	14
第4節	被災地における雇用と労働市場への影響	16
第5節	政府の復旧・復興対策の概況と現在の課題	18
1.	政府の復旧・復興対策の概要	18
(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	18
(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	21
2.	労働行政による復旧・復興対策の概要	23
3.	当面の懸案事項と政策課題	27
第2章	企業の被災状況及び復旧・復興支援の取組みの概要	
	ー平成24年5月実施「東日本大震災と企業行動に関する調査」結果からー	
第1節	調査の概要	30
第2節	事業所における自然災害の状況	31
1.	東日本大震災による自然災害を受けた事業所の有無	31
2.	被災した事業所の所在地	32
3.	被災事業所の被害の状況	33
4.	被災事業所に対する企業内支援の状況	34
5.	もっとも重大な被害のあった事業所の活動状況	36
(1)	被災事業所の事業活動の状況	36
(2)	廃止を余儀なくされた事業所の廃止を決めた時期と廃止に至った理由	37
(3)	一時的に事業活動の縮小を余儀なくされた事業所の事業活動の推移	38
(4)	当該事業所の活動縮小の他の事業所・企業への影響	39
6.	事業活動の縮小等に伴う雇用面への影響	40
(1)	一時的な事業活動の縮小に伴う余剰人員の発生の有無	40
(2)	従業員の余剰への対応状況	41
(3)	一時的休業・解雇の実施に際しての関連雇用施策の活用状況	42
第3節	東電・福島第一原発事故による直接的影響について	43
1.	避難区域等内の事業所の有無	43

2.	震災による被害の有無と事業活動の状況	43
3.	余剰人員への対応	44
第4節	間接的な影響について（電力問題や風評被害、節電対応など）	44
1.	電力問題や風評被害の状況	44
(1)	電力問題や風評被害の影響の状況	44
(2)	影響があった場合の雇用面での対応	45
(3)	一時的な休業を実施した場合の雇用調整助成金の活用の有無	46
2.	平成23年夏季における節電の影響	47
(1)	影響の有無	47
(2)	影響の内容	47
(3)	操業・営業時間（帯）の変更の状況	48
(4)	操業・営業時間（帯）の変更に伴う従業員の反応	50
(5)	今後において電力使用制限令のような事態になった場合の同様の対応の有無	50
第5節	企業としての震災復旧・復興支援の取組み	51
1.	企業としての震災復旧・復興支援の実施状況	51
2.	支援実施のきっかけ	52
3.	被災者等の優先雇用の有無	53
第6節	震災を契機とした防災関連の取組みと今後の課題	55
1.	震災を契機とした防災関連の取組み	55
2.	経営上の影響ある事項にみる自然災害対応への関心	56
3.	被災3県での設備投資増加の見込み	56
第7節	本章のまとめ	57
第3章	被災地の労働行政ニーズ・労働力需給と労働行政機関の対応等	64
第1節	震災発生からの危機対応	72
1.	労働行政職員及び庁舎等の被害	72
2.	ライフライン・通信・交通の途絶・回復	72
3.	労働行政施設における避難者への対応等	73
第2節	震災発生に伴う業務処理	74
1.	震災発生に伴う相談ニーズ・行政ニーズとこれらへの対応	75
(1)	労働基準行政（労働基準監督署）関係	75
ア	労働相談と周知・広報・出張相談	77
イ	労災保険、未払賃金立替払等関係	79
ウ	被災地での労働災害防止のための取組み	80

(2) 職業安定行政（ハローワーク）関係	82
ア 雇用保険業務	82
(ア) 雇用保険業務激増の背景	82
(イ) 雇用保険と雇用調整助成金の間での事業主の選択	83
(ウ) 被災地における雇用保険業務激増の状況	84
イ 雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金	86
(3) 被災者等への情報提供と情報伝播ルート	88
(4) 初期の出張相談	90
ア 情報収集・情報提供を主眼とした初期の出張相談 (福島労働局の例)	90
イ 初期出張相談ニーズの減少	91
(5) 被災地労働行政機関におけるサービス提供時間の延長	92
2. 職員応援と代行処理	92
(1) 職員応援	92
(2) 代行処理	94
第3節 震災により変化した被災地労働市場の状況と現地労働行政機関の対応	96
1. 震災により変化した被災地労働市場の状況	96
(1) 事業所の被害と廃業	96
(2) 人口流出と雇用保険被保険者の状況	97
(3) 津波被災地における求職者・求人・雇用保険受給者の推移 (石巻所・大船渡所の例)	104
(4) 水産加工場の事業再開と従業員の動向等	111
ア 水産加工業の求人、求職者の状況	112
イ 事業所と従業員の状況	114
(ア) 被災地の水産加工業の特色	114
(イ) 事業の再開と従業員の確保	114
(ウ) 水産加工職場の特色と従業員の意識	116
(エ) 元従業員の環境・意識の変化と事業所側の変化・努力	117
(5) 復旧・復興関係求人（建設・土木関係求人）と求職者の動向	119
ア 建設・土木関係の求職者・求人の動向	120
イ がれき処理・除染作業の状況	125
(6) 販売職・小売業等の消費関連求人と求職者の動向	127
(7) 介護・福祉関係の求人・求職者の動向	128
(8) その他の産業・職業の求人・求職者の動向について	130
(9) 仮設住宅と入居者の状況	132

(10) 義援金・弔慰金・生活再建支援金・東京電力賠償金等の状況	135
(11) 福島第一原子力発電所事故関係の避難者の状況	136
2. 労働行政機関の取組み	139
(1) 雇用創出基金による事業	139
(2) 仮設住宅への出張相談	141
(3) 広域的な求人の確保と被災者雇用開発助成金	144
(4) 「日本はひとつ」しごと協議会	145
3. 被災県以外における広域避難者に対する支援	147
4. 第3章のまとめ	151
第4章 職業能力開発施設における被災対応から復旧・復興までの記録	
第1節 本章の目的と調査対象	155
1. 目的	155
2. 調査対象となった職業能力開発施設について	155
3. 調査の対象	156
4. 調査の方法及び調査時期	157
5. 調査内容	157
第2節 職業能力開発施設の大震災対応と復旧・復興の取組み	158
第1項 対象センターの被災状況の概要	158
第2項 各施設の被災と対応の実態	161
1. 地震災害からの復興と地域連携による沿岸部被災者支援	
— 岩手職業訓練支援センター／岩手職業能力開発促進センター —	161
(1) 被災と対応	161
(2) 復旧・復興への取組み	162
2. 地震と津波の2つの災害からの復興	
— 宮城職業訓練支援センター／宮城職業能力開発促進センター —	163
(1) 被災と対応	163
(2) 復旧・復興への取組み	164
ア 事後処理から事業再開の挑戦へ	164
イ 大震災の経験を将来に活かすための取組み	165
3. 地震災害からの復興と原発事故の影響	
— 福島職業訓練支援センター／福島職業能力開発促進センター —	168
(1) 被災と対応	168
(2) 復旧・復興への取組み	169

4. 地震災害と浜通りの復興拠点となつての活動	
—いわき職業能力開発促進センター—	170
(1) 被災と対応	170
(2) 復旧・復興への取組み	172
5. 厳しさ続く地元雇用情勢の中での対応	
—会津職業能力開発促進センター—	173
(1) 被災と対応	173
(2) 復旧・復興への取組み	175
6. 高度技能者を目指す青年達の育成拠点での対応	
—東北職業能力開発大学校—	175
(1) 被災と対応	175
(2) 復旧・復興への取組み	177
7. 東北三県に隣接する地域での取組み	
—茨城、青森、山形での対応—	178
(1) 茨城職業訓練支援センター／茨城職業能力開発促進センター	178
ア 被災と対応	178
イ 復旧・復興への取組みと震災特別相談窓口	179
(2) 青森職業訓練支援センター／青森職業能力開発促進センター	180
ア 被災と対応	180
イ 復旧・復興への取組み	180
(3) 山形職業訓練支援センター／山形職業能力開発促進センター	181
ア 被災と対応	181
イ 復旧・復興への取組み	182
第3節 職業訓練を受けていた人々と大震災	182
第1項 職業能力開発促進センターにおける訓練生	182
第2項 職業能力開発大学校の学生	184
第4節 まとめ	186
第1項 災害への対応	186
第2項 復旧・復興	187
第3項 今後に向けて—早期の地域復興への貢献について	188
第5章 東日本大震災後、労使はどう対応したのか	
はじめに	190
第1節 労働組合の支援活動	190
第1項 連合及び構成組織の支援活動	190

1.	震災直後の初動体制	190
2.	初動時の取組み	191
3.	活動内容	192
(1)	ボランティア派遣	192
(2)	政府への要請・政策協議	194
(3)	募金活動	194
4.	予算確保	195
5.	課題	195
6.	構成組織（産別）の救援・支援活動	196
(1)	自治労	196
(2)	基幹労連	196
第2項	全労連の支援活動	197
1.	震災直後の初動体制	197
2.	初動時の取組み	198
3.	被災地・被災者への直接支援	198
(1)	募金活動	198
(2)	ボランティア活動	199
4.	政府・自治体への要請・提言	201
5.	電話相談	201
6.	課題	202

コラム：木造仮設住宅設置を担う労働者供給の仕組みを構築－全建総連

第2節	経団連など使用者団体の支援活動	204
第1項	経団連の支援活動	204
1.	震災発生前の体制	204
2.	初動体制	204
3.	活動内容	205
(1)	資金面に係る支援活動	205
(2)	物資面に係る支援活動	205
ア	救援物資ホットライン便	205
イ	災害ボランティアセンターへの資機材の提供	206
ウ	うるうるパック	206
(3)	人材・サービス・ノウハウに係る支援活動	206
ア	企業人ボランティアプログラム	206
イ	東日本大震災 ICT 支援応援隊	207

(4) 購買活動を通じた支援活動	208
4. 課題	208
5. 業界団体が実施した震災直後の救援活動	209
(1) 石油連盟	209
(2) 全日本トラック協会	209
第2項 経団連「被災者・被災地支援アンケート」結果	210
第3節 2011 春季交渉に与えた震災の影響と労使の対応	217
1. 交渉の最終局面で発生した大震災	217
2. 自動車は自主判断、電機は交渉続行	218
3. 交渉延期や凍結が相次ぐインフラ、ライフライン関連の労使	218
4. 金属大手は3月24日までに大半が決着——一時金は前年実績上回る——	219
5. 私鉄などの一時金は前年並みに	220
6. 連合会長「極めて健闘した結果」と評価	220
7. 交渉後は労使とも復興支援に注力	221
8. 震災が及ぼした賃金決定への影響	222
第4節 2011～12年「節電の夏」の影響と課題	
—働き方の見直しにつながるか—	223
はじめに	223
1. 震災・原発事故から「節電の夏」へ	223
(1) 「計画停電だけは回避してほしい」	223
(2) 37年ぶりに発動された電力使用制限令	224
2. 2011年「節電の夏」を労使はどう乗り切ったか	224
(1) ビジネス・レーバー・モニター調査から——大多数の企業で節電対策——	224
(2) 過半数の企業が働き方の見直しで「課題あり」	226
(3) 育児・介護を担う従業員に対しては特別の措置	227
3. 夏の総括と冬の節電を含めたその後の対応	227
(1) 継続的な対策は時間外削減と照明・空調が中心に	227
(2) 業界単位で取り組んだ節電対策のケース	228
(3) 政府は「2011夏の節電」をどう総括したか	229
(4) 労使は「継続的に節電策は実施できない」	229
(5) 労働時間関連で行政に要望が多くあがる	230
4. 働き方の見直しにつながったのか	231
(1) 約半数の企業が「働き方の見直しにつながる」と回答	231
(2) 「在宅労働」は拡大せずBCPへの関心高まる	231
5. 2012春闘における労使交渉の動向と課題	232

(1) 原発再稼働と 2012 年夏の節電対策	232
(2) 2012 春闘で取り上げられたことと残された課題	233
6. 2年目を迎えた節電の夏	233
(1) 使用制限令は発動されず	233
(2) モニター調査では企業における節電対策は大きく後退	234
(3) 多面的な検証で、働き方の見直しへ	235
宮城県石巻地区における災害廃棄物処理について	236
はじめに	236
(1) 発災直後の対応	236
(2) 災害廃棄物処理の流れ	237
(3) 作業環境の整備	237
(4) 経済波及効果と雇用創出効果	238
(5) 広域処理の課題	239
第 6 章 復興を支える被災者雇用—応急仮設住宅支援員の働きと基金の果たす役割—	
第 1 節 はじめに：被災地における基金雇用	241
第 2 節 緊急雇用創出基金事業の震災対応	242
1. 緊急雇用創出事業のスキーム	242
2. 被災 3 県の緊急雇用創出事業の運用状況	244
第 3 節 応急仮設住宅支援員の配置と運用方法：事例調査の比較からみる	246
1. 事業の運営方法と組織体制	248
(1) 委託か、直接実施か	248
(2) 新しい協働の形	249
2. 支援員の仕事内容	251
(1) 見回り、見守り活動	252
(2) 支援物資の整理・配布、ボランティアや支援団体との連絡・調整	252
(3) 管理人業務	253
(4) コミュニティ活動支援	255
3. 支援員の特徴と属性	256
(1) 募集と採用	256
(2) 基金の雇用条件に関わる問題点	258
第 4 節 まとめ	259
終章 雇用労働政策における震災対応への示唆（暫定的整理）	
1. 発災時及びその後の緊急対応の時期	262

〈1〉 行政機関施設における緊急対応	265
〈2〉 現場行政機関における業務対応	266
〈3〉 災害関連の政策手段の検討・準備	266
2. 被災者生活の仮の安定をめざす時期（復旧期）	266
〈1〉 被災者、被災事業所からの行政ニーズ	267
〈2〉 要件の状況対応をはじめとする政策対応	267
〈3〉 全国に展開する行政機関としての広域対応	268
〈4〉 復旧・復興事業等における災害防止及び人材供給	268
3. 長期的な視点からも被災者の生活の安定をめざす時期（復興期）	268

序章 「震災記録プロジェクト」と第1次報告書の概要

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震による東日本大震災においては、多くの人命が失われるとともに、第1章で概観するように、東北太平洋沿岸を中心として当該地域の生活基盤や経済的基盤に甚大な被害をもたらせた。このため、当該地域の住民生活や産業活動への大打撃から地域の住民の雇用・労働面に大きな影響を与えた。さらにそれにとどまらず、消費抑制といった間接効果も含めて他地域の雇用・労働面にも少なからず影響を与えた。また、東電・福島第一原子力発電所の全電源喪失に伴う大事故等により、原発から一定距離の範囲内に居住する住民が多数強制的に避難させられたほか、電力（不足）問題が発生し、広範な地域の企業における事業活動の縮小や操業変更などを通じて、就業態勢の変更を含めた様々な影響を雇用・労働面にもたらしたところである。

一方、こうした事態に対処するため様々な政策対応が雇用・労働面に関して講じられ、さらには、震災からの復旧局面から復興局面へと重点が移行するに伴い、被災地を中心とした雇用・労働面の動向が注目されるところである。

こうした経過の中でJILPTにおいては、震災直後から可能な範囲での情報収集に努めるとともに、労働研究の視点からいくつかの論点提示をとりあえず行ったところである¹。さらに、被災地において仮設住宅への入居等が進み、震災当初と比べ現場での調査研究もいくぶん可能になりつつある状況になったと考えられた段階で、本格的な調査研究プロジェクト（震災記録プロジェクト）を立ち上げた。この報告書は、こうして取り組んだ「記録」について、現時点までの分をとりまとめたものである。

この「震災記録プロジェクト」の主要な目的は、震災に伴う事跡を「記録すること」と、そこから今後に向けた課題と教訓とを抽出することに重点を置くこととした。すなわち、大規模な震災が発生した場合に、雇用・労働面を中心にどのような政策対応が必要となるのか、また、その効果的実施のためには、現場の取組も含めてどのような配慮が必要なのか等に関して、政策研究の面から知見を蓄積しつつ課題の抽出を行おうとするものである。震災時においては、発災時の緊急事態対応はもとより、地域事業所の被災によって事業活動の縮小等を余儀なくされ、それに対応してとりわけ雇用の維持・安定に向けた政策対応が緊急かつ最重要の課題の一つとなる。今回の震災においては、それにとどまらず、電力制約問題にみられたように、さまざまな経路を通じた影響が広範な地域において生じたところである。事案の状況によってはより広範な労働政策面での対応が必要となることが示唆された。さらに、復興過程においては、地域雇用開発政策の視点も持つ必要があると考えられる。

この序章では、「震災記録プロジェクト」の概要を紹介するとともに、この報告書の構成を紹介し、次章以下の報告本体にいざなうこととしたい。

¹ JILPT ホームページにおける「東日本大震災関連情報 特別コラム・レポート」（<http://www.jil.go.jp/sinsai/>）参照。

なお、「震災記録プロジェクト」は、上述のとおり「事跡の記録」を第一の目的とするものとするが、調査の過程で摘出されるものがあれば、可能な範囲で政策的インプリケーション等も提示することとしている。

7つのサブ・グループ

「震災記録プロジェクト」は、JILPT を挙げての取り組みとして、研究部門や調査部門といった組織編成を越えた横断的な態勢により推進することとした。とはいえ、調査研究機関として各研究員や調査員の持つ関心や方法的専門性を最大限活かすことに留意しつつ検討した結果、7つのサブ・グループによって「記録」の作業に取り組むこととした。それぞれの取組みの概要は、次ページの図表序-1に整理したところであるが、補足的に若干の解説をしておくこととしたい。

図表中①の「各種公表資料整理」グループは、各種の公表資料等を活用しながら、「震災記録プロジェクト」のベースとなる情報として、震災に関連した様々な事項の推移や経過をフォローする取組を行うものである。既にその取組の成果として、平成23年度までの事象を中心に「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—」)にとりまとめ平成24年10月に公表されている。この報告書では、その後の経過も交えて、第1章(東日本大震災による被害の全貌(何が生じたのか))に、その成果が盛り込まれている。そこでは、震災による被害の全体状況やその後の推移、経済や雇用への影響、復旧・復興に向けた政策の概要などがコンパクトに記述されている。第2章以下の「記録」を読むに当たって、枠組み的な全体状況を整理して確認しておくのに適したものとなっている。

②の「全国企業アンケート」グループは、震災による自然災害や二次被害の状況、復旧・復興支援の状況などを鳥瞰的に把握することを目指して、被災地に限らず全国の企業を対象としたアンケート調査を実施する取組を行うものである。調査は、平成24年5月に全国10,000社を対象に実施され、2,716社から回答が寄せられた。その結果は、この報告書の第2章で紹介されている。今回の震災が、被災事業所はもとよりそれ以外の事業所・企業にも影響を与えたことや、全国の広範な企業が復旧・復興に向けた支援活動を行ったことなどが俯瞰されている。なお、詳細なデータの「記録」は、この報告書とは別に「調査シリーズ」としてとりまとめ、近く公表することを予定している。

以上、①及び②の取組は、全体的な概況の把握をめざしたものといえるが、次の③以下は、ヒアリング調査によって主に現場の状況を中心にその一端を「記録」しようとしたものである。

③の「労働行政機関記録」グループは、文字どおり労働政策の現場である行政機関における状況を記録しようとするものである。岩手、宮城、福島の内わゆる被災3県の労働局やその管下の労働基準監督署や公共職業安定所(ハローワーク)の関係職員にヒアリング調査へ協力をいただき、震災当時の状況やその後の経過を録取するとともに、提供された資料等に

図表序－1 震災記録プロジェクトにおけるサブ・グループと調査研究の概要

サブ・グループ	趣旨・目的	方法	成果のとりまとめ
①「各種公表資料整理」グループ	公表資料を駆使して、震災の状況、経過に関する情報を整理し、記録する。	新聞記事の整理、各種公表資料整理	・本書第1章 ・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―」として公表済み（平成24年10月）
②「全国企業アンケート」グループ	全国の企業を対象としたアンケート調査を実施し、被災の状況やその影響、企業支援の取組の概要を総論的に記録する。	全国の企業を対象としたアンケート調査の実施（平成24年5月実査）	・本書第2章 ・調査結果データを「調査シリーズ」としてとりまとめる予定。
③「労働行政機関記録」グループ	労働行政機関の震災対応を現場に即して記録する。	岩手、宮城、福島の3労働局及び管下監督署・安定所の関係職員からヒアリング。	・本書第3章 ・詳細結果を「資料シリーズ」としてとりまとめる予定。
④「能力開発施設記録」グループ	職業能力開発施設の震災対応を現場に即して記録する。	高齢・障害・求職者雇用支援機構の能開施設（岩手、宮城、福島、いわき、会津、茨城、青森、山形の8センター及び東北能開大をヒアリング）。	・本書第4章 ・詳細結果を別途「労働政策研究報告書」としてとりまとめており、本書とほぼ同時期に公表。
⑤「労使及び団体記録」グループ	企業、労組、労使団体等の取り組みを記録する。	企業、労組、労使団体等をヒアリング。	・本書第5章 ・とりまとめの都度JILPT「ビジネス・レーパー・トレンド」に掲載 ² 。
⑥「人材派遣会社、NPOの活動記録」グループ	人材派遣会社、NPOなどの震災対応等を記録する。その中で、緊急雇用創出基金事業を焦点として取り上げる。	ヒアリングを中心として、一部アンケート調査結果も活用。	・本書第6章 ・詳細結果を別途「労働政策研究報告書」としてとりまとめる予定。
⑦「復興フォロー」グループ	復興過程をフォローしながら、課題を摘出し、記録する。	行政機関、企業、団体等へのヒアリング調査を適宜実施。	・本書には未収。 ・別途とりまとめ、公表予定。

に基づき、震災に関連して行われた労働行政機関の対応を、現場の視点を中心に「記録」することをめざした。この報告書では第3章にその結果の概要が納められている。また、この報告書に納めきれないものも含めて、より詳細な「記録」を別途「資料シリーズ」にとりまとめることを予定している。

④の「能力開発施設記録」グループは、労働政策において基幹的な役割を担う施設の一つ

² たとえば2011年6月号、9月号、2012年6月号を参照されたい。

である能力開発施設の震災対応の状況を記録しようとするものである。国と密接な連携の下に運営されている独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の施設で被災3県をはじめ東北地方に所在する能力開発施設を主な対象として、関係職員や可能な場合は訓練生にヒアリング調査への協力をいただいた。能力開発施設は、通所あるいは施設によっては宿泊する訓練生を抱えているという特性があり、災害発生時にはその安全を確保することも大きな使命となるところである。そうした点も含め、当該施設の対応の「記録」をめざした。この報告書では第4章にその結果の概要が納められている。また、上記③のグループ同様、この報告書に納めきれないものも含めて、より詳細な「記録」を別途「労働政策研究報告書」と取りまとめ、この報告書とほぼ同時期に公表されることとなっている。

⑤の「労使及び団体記録」グループは、企業やその団体、労働組合等における被災の状況や復旧・復興に向けた取組などを記録しようとするものである。このグループは、労働問題の動向を普段から把握に努めている JILPT の調査部門の調査員で構成され、機動的にヒアリング調査を中心に状況把握を行い、「記録」の重要な部分を担ったものである。把握された動向は、これまでも JILPT の情報誌（ニュース・レター）である「ビジネス・レーバー・トレンド」においてその都度紹介してきているが、この報告書では第5章にその結果を5つの論題に整理して記述されている。

⑥の「人材派遣会社、NPO の活動記録」グループは、JILPT においてこれまで派遣労働問題や NPO（特定非営利活動法人）における「就労」問題などの研究に取り組んできている研究員の発意によるものであり、震災からの復旧・復興過程において、人材派遣会社や NPO などがどのような役割を果たしたかを「記録」することをめざしている。ヒアリング調査を進める中で、いわゆる「キャッシュ・フォー・ワーク」という理念に関連して、それらが一定の大きな役割を果たしているのではないかと、との感触が得られている。このグループについては、この報告書では第6章に、緊急雇用創出基金事業による仮設住宅運営事業等の事例を中心に得られた情報と考察の一端が記述されている。さらに調査研究が進み、やがて報告書に取りまとめることを予定している。

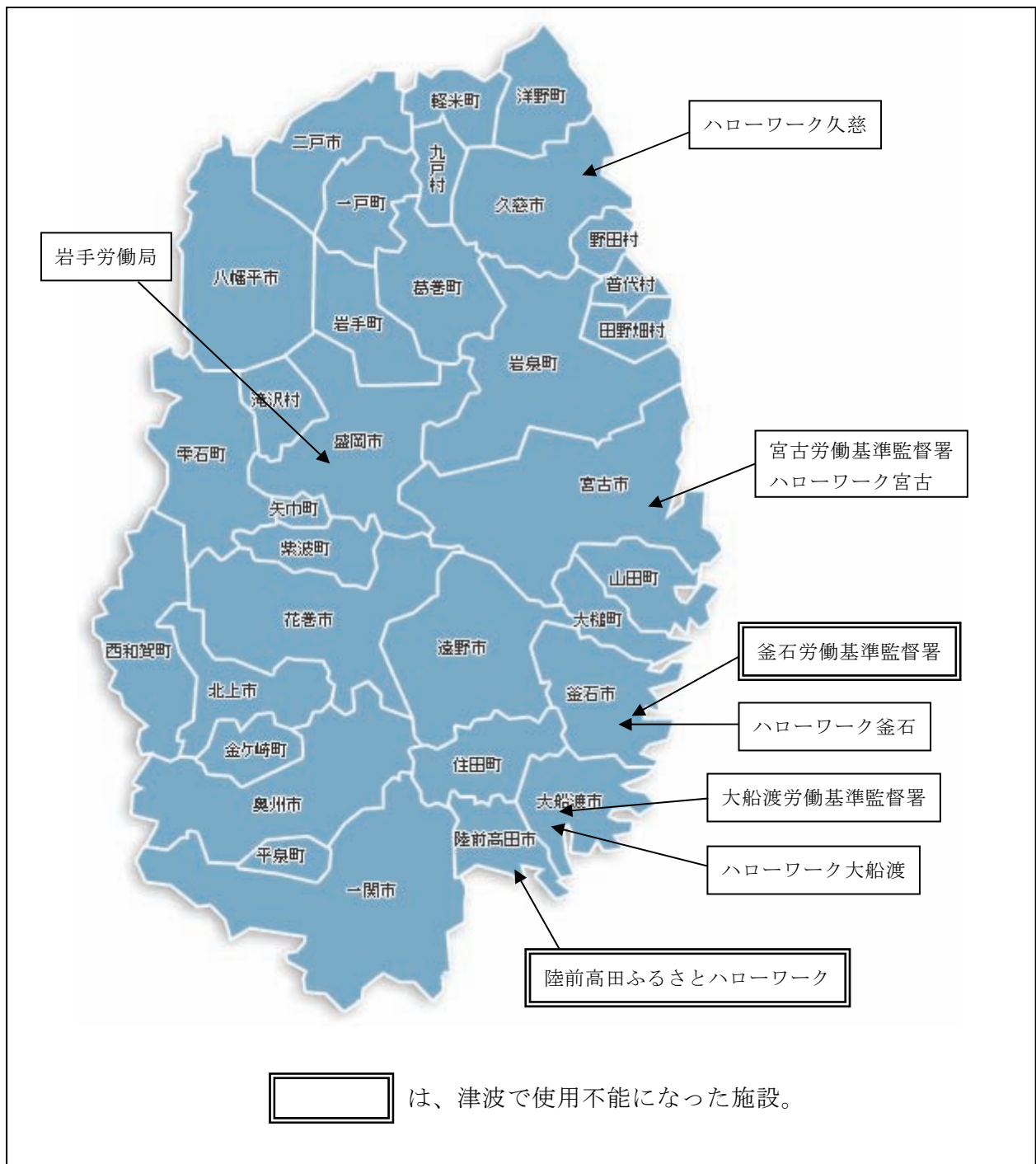
⑦の「復興フォロー」グループは、JILPT においてこれまで地域雇用の実態などの調査研究に取り組んできている研究員の発意によるものであり、従来の研究蓄積や地域とのつながりを活かしながら、主に復興状況に関する「記録」を行うことをめざすものである。復興は緒についたばかりといえる状況にあるが、今回の震災からの復興においては、津波によって漁業等に大きな災害のあった奥尻島の事例を参照すべき面をもつとの視点などをベースに、現地訪問とヒアリング調査を中心に「記録」の取組を行っている。この報告書には残念ながら間に合わなかったが、追って調査結果の整理・分析が進んだ段階で何らかのレポートにとりまとめることとなろう。

これで、「震災記録プロジェクト」における7つのグループの取組みとそれに対応したこの報告書の構成の紹介を終えたい。

なお、この序章を締めくくるに当たって、被災3県の地図を掲げておきたい。ベースとなった地図は、財団法人地方自治情報センターのホームページからダウンロードしたものである。その上に、とりわけ上記③の「労働行政機関記録」の結果（第3章）を読む際の参考となるよう、沿岸に所在する（所在していた）労働基準監督署やハローワークの所在地を矢印で示している。

地図：東北3県における労働局及び沿岸の労働基準監督署及びハローワーク所在地(震災時)

<岩手県>

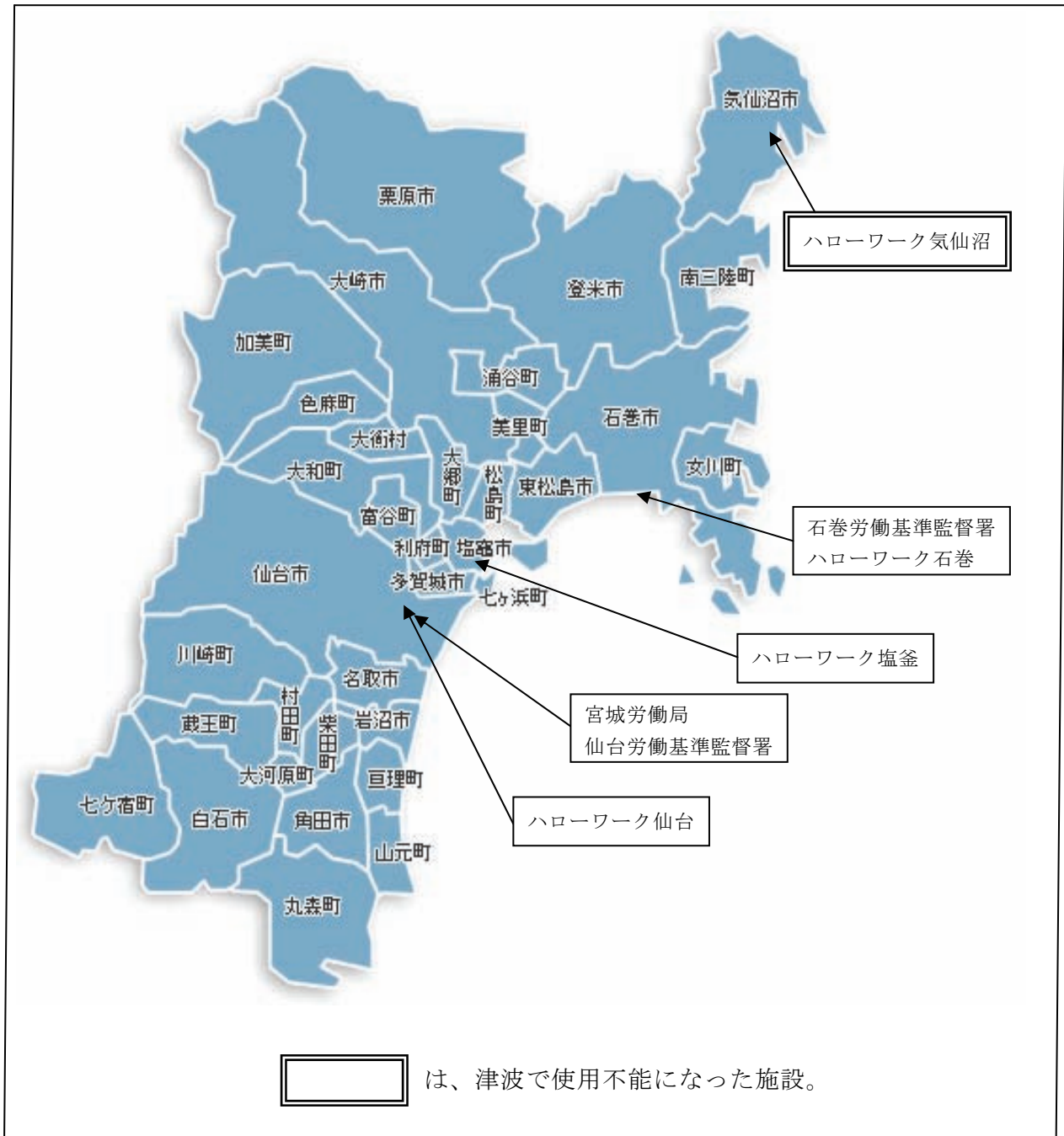


注1 ベースの地図は、財団法人 地方自治情報センターホームページからダウンロードした。

2 「ふるさとハローワーク」は、国と市町村との共同運営施設である。「陸前高田ふるさとハローワーク」は、津波の直撃を受け2名の非常勤職員が亡くなったところであり、特に掲載表記したものである。

3 宮古労働基準監督署とハローワーク宮古は、同じ建物である。

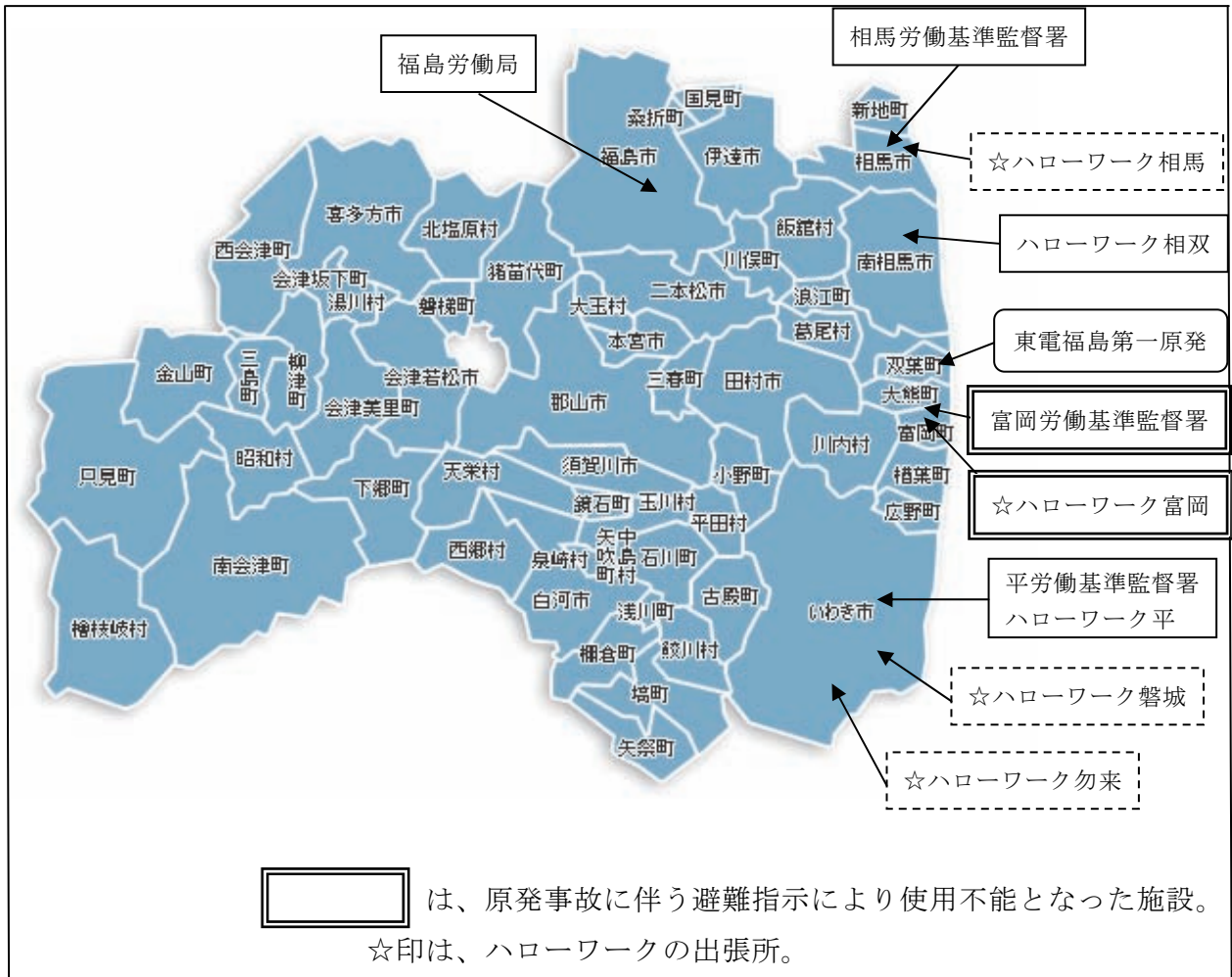
<宮城県>



注1 ベースの地図は、財団法人 地方自治情報センターホームページからダウンロードした。

注2 石巻労働基準監督署とハローワーク石巻、宮城労働局と仙台労働基準監督署は、それぞれ同じ建物である。

<福島県>



注1 ベースの地図は、財団法人 地方自治情報センターホームページからダウンロードした。

2 平労働基準監督署とハローワーク平とは、同じ建物である。

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にしたい。

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。

たつ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—社会科学者として考えたこと—』日本評論社、2011年10月

第2章 企業の被災状況及び復旧・復興支援の取組みの概要

—平成24年5月実施「東日本大震災と企業行動に関する調査」結果から—

この章では、平成24年5月に全国の企業を対象としてJILPTが実施した「東日本大震災と企業行動に関する調査」結果から、この調査によってとらえられた東日本大震災とそれに関連して企業が被った被災状況やその他の影響を概観するとともに、全国の企業が震災からの復旧・復興に向けて講じた支援の取組みをみておきたい。被災地の復旧・復興に向けた自主的な支援の動きは、全国的な広がりをもって展開されたことが示される。このようなアンケート調査でとらえられる状況は限られたものではあるが、それでも鳥瞰図的な事態の把握に寄与するところは少なくないと思われる。

第1節 調査の概要

「東日本大震災と企業行動に関する調査」は、東日本大震災とこれに関連したさまざまな出来事等に伴い、雇用・労働面も含めどのような影響があり、それにどのような対応をしたのかを把握することを目的として、被災地に限らず広く全国の企業を対象として実施された。調査の概要は、次のとおりである。

- ①調査対象 常用雇用10人以上規模の企業10,000社を対象とした。民間調査機関が持つ企業データ・ベースから、企業規模による層化無作為抽出により対象企業を選定した³⁵。
- ②調査方法 調査票（本章末に掲載）による郵送調査。調査票の配布、回収、データ・セットの作成等の調査実施の業務は、民間の調査機関に委託して実施した。
- ③調査時期 平成24年5月に調査票を発送し、回収した。なお、一部に同年6月になって返送されたものも含んでいる。
- ④回答状況 有効回答2,716社（回答率27.2%）。回答企業の産業、企業規模は、図表2-1のとおりである。

①のように、今回の調査対象企業は、企業規模によって層化抽出をしており、また、集計はウェイトバックを行っていないので、回答企業計の結果は必ずしも全体の状況を反映しているとはいえない。④の回答状況をみると、回答企業の規模別構成比は、大きな規模に大きく偏っていることがわかる。また、産業別の構成比も総じて全体の傾向に沿ったものではないものの、かなり異なっているところも少なくない。したがって、以下のデータはあくまで、

³⁵ 抽出は、平成21年「経済センサス」による企業規模・産業大分類別企業数をベースとして、1,000人以上規模は半数、300～999人規模は3分の1の数の対象数を割り当て、残りの対象数（10,000社から1,000人以上及び300～999人規模に割り当てられた企業数を差し引いて得られる数）の3分の1ずつを100～299人規模、30～99人規模及び10～29人規模にそれぞれ割り当てた上で、それぞれの規模ごとに産業大分類別構成比で按分することとした。この原則に基づきつつ、企業データ・ベースに登載されている企業数の状況に応じて微調整をし、企業規模・産業大分類別の調査対象数を確定した。

図表2-1 回答企業の産業と企業規模の構成

		回答企業数	構成比 (%)	(参考)経済 センサス			回答企業数	構成比 (%)	(参考)経済 センサス
計		2,716	100.0	100.0					
産 業	農林業	9	0.3	0.9	不動産業、物品賃貸業	45	1.7	2.2	
	漁業	6	0.2	0.2	学術研究、専門・技術サービス業	50	1.8	2.9	
	鉱業、採石業、砂利採取業	5	0.2	0.1	宿泊業、飲食サービス業	162	6.0	7.6	
	建設業	270	9.9	14.1	生活関連サービス業	54	2.0	4.6	
	製造業	636	23.4	22.5	娯楽業	31	1.1		
	電気・ガス・熱供給・水道業	20	0.7	0.1	教育、学習支援業	36	1.3	1.1	
	情報通信業	69	2.5	3.2	医療、福祉	72	2.7	2.5	
	運輸業、郵便業	251	9.2	7.4	複合サービス業(協同組合等)	11	0.4	0.0	
	卸売業	352	13.0	23.4	サービス業(他に分類されないもの)	381	14.0	6.7	
	小売業	223	8.2		公務	4	0.1	-	
	金融・保険業	29	1.1	0.6	その他	-	-	-	
	常用雇用規模	～99人	1,435	52.8	90.0	(注) 「(参考)経済センサス」は、総務省統計局「平成21年経済センサス」による構成比である。産業・規模の集計によっているため、公務(官公庁)は含まれていない。また、回答企業の産業は、調査で回答のあった産業である。			
		100～299人	473	17.4	7.1				
	300～499人	282	10.4	2.2					
	500～999人	226	8.3						
	1000人以上	300	11.0		0.8				

上記のような方法で実施されたこの調査に回答のあった企業の状況を示すものと捉えるべきものである。しかしながら、そうした点等を十分留意してみるならば、全体のおおまかな傾向はある程度反映していると考えてもよいと思われる。

以下、調査結果をみていくこととしたい³⁶。

第2節 事業所における自然災害の状況

1. 東日本大震災による自然災害を受けた事業所の有無

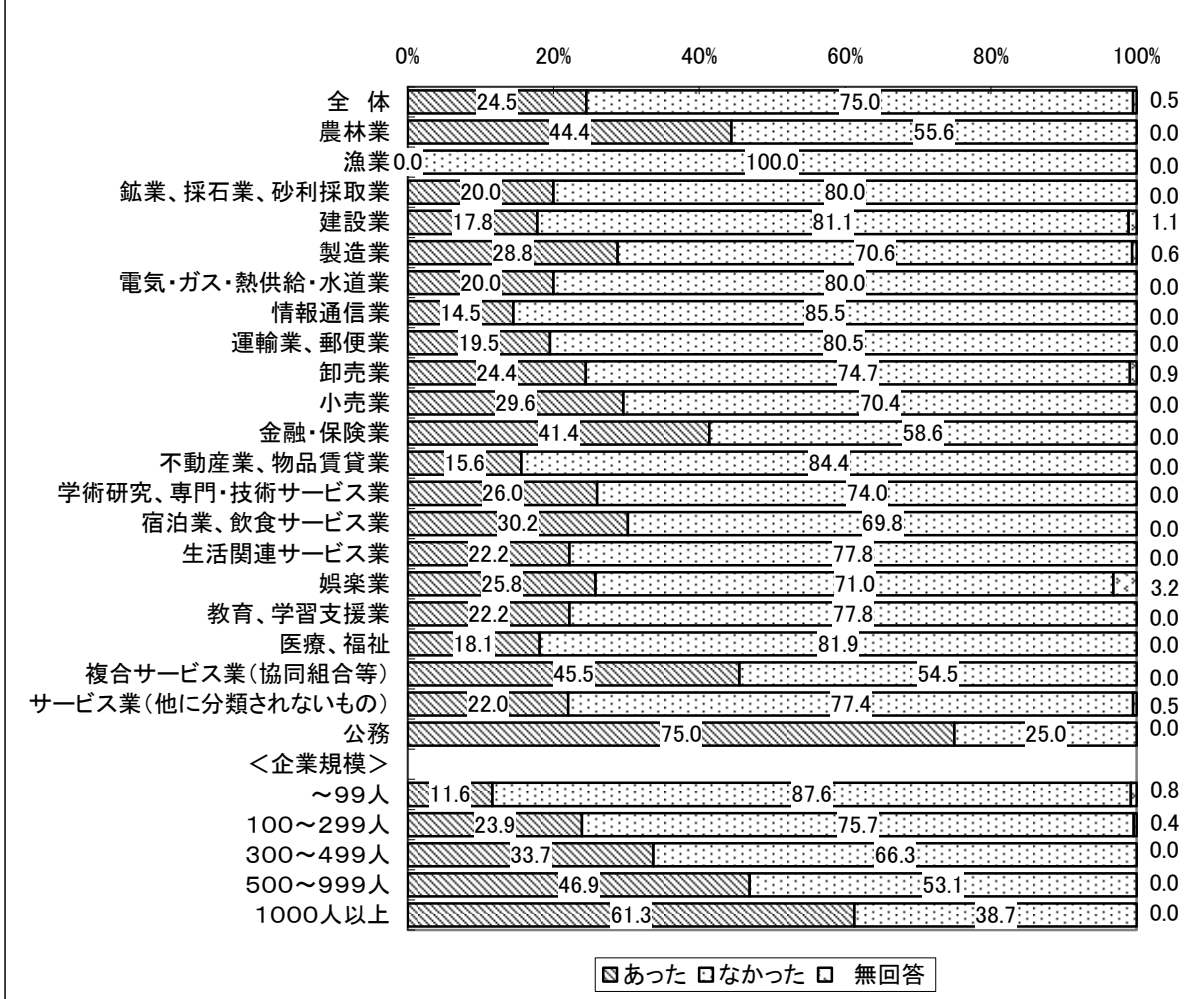
回答のあった企業のうち東日本大震災による自然災害³⁷を被った事業所のある企業は、24.5% (665社)であった(図表2-2)。産業別にみると、被災事業所があった企業の割合が高い産業は、複合サービス業(45.5%)、金融・保険業(41.4%)、「宿泊業、飲食サービス業」(以下「宿泊・飲食業」という。)(30.2%)、小売業(29.6%)、製造業(28.8%)などとなっている。他方、被災事業所があった企業にはどの産業が多いかの視点からみると、製造業27.5%、卸売業12.9%、小売業9.9%、「サービス業(他に分類されないもの)」(以下「狭義サービス業」という。)(12.6%)、「運輸業、郵便業」(以下「運輸・郵便業」という。)(7.4%)、建設業7.2%などが多くなっている。なお、大きな被害を受けたと考えられる漁業については、残念ながら、今回の調査では被災企業からの回答は得られなかった。また、製造業で被災事業所があった企業(183社)の業種別内訳をみると、食料品製造業が10.9%、化学工業10.4%、金属製品製造業9.8%、電気機器製造業8.7%、生産用機器製造業及び自動車・同部品製造業が同じ6.6%などとなっている³⁸。

³⁶ この報告書では、分析的な操作はほとんど行わず、主要な調査事項の結果データを紹介することにとどめている。網羅的な調査結果は、別途調査シリーズとしてとりまとめて公表する予定である。

³⁷ 調査票では、「貴社の事業所で東日本大震災(3月12日の長野北部地震を含む)の地震・津波・液状化などによる災害(自然災害)を受けたところがありましたか。」として尋ねている。

³⁸ 農林業や漁業、公務については、ケース数が極めて少ないので、原則としてデータを掲げるのみで特段の言及は避けている。以下同様の図表で同じ。

図表2-2 震災による自然災害を受けた事業所の有無



つぎに企業規模別にみると、規模が大きい企業ほど被災事業所のある割合は大きくなっている。これは、規模が大きくなるほど地域的に幅広く事業所を展開させており、したがって今回の被災地に事業所が立地していた場合が相対的に多いことによる面が大きいと考えられる³⁹。

2. 被災した事業所の所在地

被災した事業所のあった企業について、その被災事業所の所在地（県）を複数回答でみると（図表2-3）、宮城県が49.3%ともっとも多く、次いで福島県（26.3%）、茨城県（22.7%）、

³⁹ 調査のフェース・シート的な部分（問3）において、企業の事業所数（一つか複数か）及び複数の場合の地域的な展開状況を尋ねている。自然災害を被った事業所があるとした企業（665社）についてみると、事業所は一つのところが98社（14.7%）、事業所は複数のところが432社（65.0%）となっている（無回答20.3%）。また、その複数事業所企業（432社）の国内における事業所の展開状況をみると、「国内は1カ所」が2.5%、「概ね一つの地方に複数ある」17.8%であるのに対して、「複数の地方に展開」49.8%、「日本全国に展開」27.5%となっている（無回答2.3%）。

岩手県（14.6%）などとなっている。また、被災事業所が複数ある場合にはもっとも重大な被害のあった事業所を回答した単一回答でその所在地をみると、宮城県 39.5%、福島県 13.7%、茨城県 9.9%、岩手県 6.6%などとなっている。宮城、福島、岩手の3県のほか茨城県にも自然災害を受けた事業所が相対的に多いことが窺われる。

回答数が相対的に多かった産業についてみると、いずれも宮城県がもっとも多くなっているが、全体（産業計）の構成比との比較においてみると、宮城県は卸売業や狭義サービス業、福島県は製造業、茨城県は製造業や狭義サービス業、岩手県は小売業などでそれぞれ相対的に多くなっている⁴⁰。

図表 2-3 自然災害による被害のあった事業所の所在地

(%)

		被害のあった事業所の所在地(上段:複数回答/下段:もっとも重大な被害のあった事業所)										
		被災事業所があった企業計	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県	栃木県	千葉県	長野県	その他の都道県	無回答
全体 (665)		100.0	6.9	14.6	49.3	26.3	22.7	11.4	14.0	1.4	17.4	0.6
		100.0	2.7	6.6	39.5	13.7	9.9	4.8	6.2	0.5	10.5	5.6
主な産業	製造業 (183)	100.0	4.9	13.1	45.9	29.5	25.1	16.4	12.6	-	15.8	0.5
		100.0	2.2	4.9	32.8	19.7	13.7	8.2	6.0	-	7.1	5.5
	卸売業 (86)	100.0	4.7	10.5	59.3	22.1	15.1	14.0	12.8	3.5	11.6	-
		100.0	1.2	5.8	50.0	7.0	7.0	5.8	7.0	-	9.3	7.0
	小売業 (66)	100.0	10.6	22.7	39.4	36.4	34.8	18.2	22.7	3.0	24.2	1.5
		100.0	4.5	9.1	28.8	13.6	9.1	4.5	7.6	1.5	16.7	4.5
	宿泊業、飲食サービス業 (49)	100.0	8.2	14.3	51.0	28.6	32.7	8.2	22.4	4.1	26.5	-
	100.0	4.1	6.1	42.9	12.2	8.2	2.0	6.1	4.1	4.1	10.2	
サービス業(他に分類されないもの) (84)	100.0	6.0	11.9	57.1	25.0	26.2	8.3	7.1	1.2	9.5	-	
	100.0	2.4	6.0	47.6	13.1	11.9	4.8	1.2	-	9.5	3.6	

3. 被災事業所の被害の状況

被災事業所の被害の状況（複数回答）をみると（図表 2-4）、「被害は総じて軽微なものにとどまった」とする企業が 42.4%と最も多く、次いで「機械・設備の一部が破壊された事業所があった」が 35.3%となっているが、「建物が半壊状況になった事業所があった」が 14.3%、「機械・設備の全部または相当部分が破壊された事業所があった」が 11.3%あり、「建物がほぼ全壊状況になった事業所があった」も 8.4%、「従業員が死傷した事業所があった」とするところも 3.6%あり、重篤な被害を受けた事業所も少なくない。主な産業別にみても総じて傾向は変わらないが、建物の全半壊を挙げるところは卸売業や小売業で、機械・設備の破壊は小売業や宿泊・飲食業、製造業等で相対的に多くなっている。

これを前項でみたもっとも重大な被害のあった事業所の所在地別にみると、建物の全・半壊や機械・設備の全部又は相当部分の破壊は、岩手・宮城・福島の3県で多く、また、従業員の死傷もこれら3県で挙げられており、重篤な被害がこの3県に集中していることが確認できる。ただし、茨城県や栃木県などその他の県でも相当の被害を受けた事業所があることも記憶されなければならないであろう。

⁴⁰ ただし、ここでの産業は企業ベースで回答された産業である。企業の産業と当該事業所の産業は必ずしも一致しているとは限らないことには留意する必要がある。（以下同じ。）

図表 2-4 被害のあった事業所の被害状況

(複数回答、%)

		被災事業所があった企業計	従業員が死傷した事業所があった	建物がほぼ全壊状況になった事業所があった	建物が半壊状況になった事業所があった	機械・設備の全部または相当部分が破壊された事業所があった	機械・設備の一部が破壊された事業所があった	被害は総じて軽微なものにとどまった	その他	無回答
全 体 (665)		100.0	3.6	8.4	14.1	11.3	35.3	42.4	3.3	1.2
主な産業	製造業 (183)	100.0	2.2	7.7	12.0	8.7	40.4	39.9	2.2	-
	卸売業 (86)	100.0	3.5	10.5	22.1	8.1	29.1	45.3	4.7	-
	小売業 (66)	100.0	3.0	12.1	21.2	18.2	37.9	30.3	3.0	6.1
	宿泊業、飲食サービス業 (49)	100.0	4.1	4.1	14.3	18.4	42.9	32.7	2.0	-
	サービス業(他に分類されないもの) (84)	100.0	4.8	8.3	10.7	9.5	41.7	36.9	6.0	-
企業規模	～99人 (167)	100.0	1.8	3.6	10.8	6.6	28.1	49.7	6.6	2.4
	100～299人 (113)	100.0	3.5	11.5	9.7	8.0	38.9	42.5	4.4	0.9
	300～499人 (95)	100.0	2.1	8.4	14.7	11.6	42.1	36.8	2.1	1.1
	500～999人 (106)	100.0	4.7	6.6	11.3	11.3	27.4	51.9	1.9	0.9
	1000人以上 (184)	100.0	5.4	12.0	21.2	17.4	40.8	33.2	1.1	0.5
＜もっとも重大な被害のあった事業所の所在地＞										
青森県(18)		100.0	0.0	5.6	0.0	5.6	27.8	61.1	5.6	0.0
岩手県(44)		100.0	4.5	18.2	11.4	18.2	40.9	29.5	9.1	0.0
宮城県(263)		100.0	6.5	14.4	20.9	14.4	34.2	39.2	1.9	0.4
福島県(91)		100.0	3.3	6.6	18.7	16.5	35.2	35.2	5.5	1.1
茨城県(66)		100.0	0.0	3.0	9.1	9.1	50.0	34.8	4.5	0.0
栃木県(32)		100.0	0.0	3.1	21.9	9.4	34.4	37.5	0.0	0.0
千葉県(41)		100.0	2.4	0.0	4.9	7.3	31.7	53.7	2.4	0.0
その他の都道府県(73)		100.0	0.0	0.0	0.0	1.4	26.0	64.4	4.1	4.1
無回答		100.0	2.7	0.0	5.4	0.0	37.8	51.4	0.0	8.1

4. 被災事業所に対する企業内支援の状況

被災事業所のある企業（665 社）について、被災事業所にどのような支援をしたかを尋ねた結果（複数回答）をみると（図表 2-5）、「食料や飲料水、その他生活用品の支援物資を被災事業所に送った」が 49.2%と半数程度あり、次いで「復旧のために必要な人員を他の事業所から被災事業所へ応援派遣した」20.3%、「被害を受けた機械・設備の代替となるものを他の事業所から被災事業所へ移し替えた」9.9%、「その他」11.3%となっており、「特別なことをする必要はなかった」は 29.2%となっている。

産業別にみると、「食料や飲料水、その他生活用品の支援物資を被災事業所に送った」は卸売業や製造業で、「復旧のために必要な人員を他の事業所から被災事業所へ応援派遣した」は小売業などで相対的に多くなっている。また、これら二つの支援は、企業規模が大きいほど実施したとする割合が相対的に高くなっている。また、もっとも重大な被害のあった事業所の所在地別には⁴¹、岩手、宮城、福島の被災 3 県と茨城県で相対的に支援実施割合が高くなっている。なお、「特別なことをする必要はなかった」とする割合は、企業規模が小さいところで高くなっていることから、これには「結果としてできなかった」ところも少なくなく含まれていると考えられる。

つぎに、上でみた被災事業所の被災状況とこの企業内支援の実施状況とをクロスさせると（図表 2-6）、従業員が死傷した事業所があったとする企業の 9 割近くが食料等の支援

⁴¹ 支援の状況は被災事業所を特定して訊ねた結果ではないので、必ずしももっとも重大な被害のあった事業所に対して当該支援が実施されたとは限らないことには留意が必要である。

図表 2-5 自然災害による被害があった事業所への支援内容

(複数回答、%)

		被災事業所が あった企業計	食料や飲料 水、その他生 活用品の支援 物資を被災事 業所に送った	被害を受けた 機械・設備の 代替となるもの を他の事業所 から被災事業 所へ移し替え た	復旧のために 必要な人員を 他の事業所か ら被災事業所 へ応援派遣し た	その他	特別なことをす る必要はな かった	無回答
全 体 (665)		100.0	49.2	9.9	20.3	11.3	29.2	6.0
主 な 産 業	製造業(183)	100.0	55.7	11.5	18.0	13.1	24.0	7.1
	卸売業(86)	100.0	59.3	10.5	18.6	7.0	20.9	8.1
	小売業(66)	100.0	42.4	9.1	24.2	10.6	36.4	3.0
	宿泊業、飲食サービス業(49)	100.0	42.9	8.2	10.2	16.3	28.6	4.1
	サービス業(他に分類されないもの)(84)	100.0	45.2	9.5	21.4	10.7	34.5	6.0
企 業 規 模	～99人(167)	100.0	21.0	4.8	8.4	15.6	46.7	8.4
	100～299人(113)	100.0	39.8	12.4	16.8	11.5	34.5	8.0
	300～499人(95)	100.0	61.1	9.5	13.7	14.7	22.1	3.2
	500～999人(106)	100.0	63.2	9.4	23.6	9.4	18.9	6.6
	1000人以上(184)	100.0	66.3	13.6	34.8	6.5	19.6	3.8
<もっとも重大な被害のあった事業所の所在地>								
青森県(18)		100.0	27.8	11.1	5.6	22.2	38.9	5.6
岩手県(44)		100.0	38.6	9.1	18.2	2.3	40.9	6.8
宮城県(263)		100.0	71.5	13.7	27.8	6.8	16.0	4.2
福島県(91)		100.0	50.5	6.6	20.9	12.1	25.3	8.8
茨城県(66)		100.0	54.5	10.6	10.6	19.7	21.2	3.0
栃木県(32)		100.0	18.8	3.1	9.4	12.5	53.1	12.5
千葉県(41)		100.0	19.5	4.9	12.2	9.8	63.4	2.4
その他の都道府県(73)		100.0	9.6	5.5	13.7	20.5	52.1	5.5
無回答(37)		100.0	37.8	10.8	24.3	13.5	24.3	16.2

図表2-6 被害のあった事業所の被害状況と自然災害による被害があった事業所への支援内容

(複数回答、%)

	合計	食料や飲料水、 その他生活用 品の支援物資 を被災事業所 に送った	被害を受けた機 械・設備の代替 となるものを他 の事業所から 被災事業所へ 移し替えた	復旧のために 必要な人員を他 の事業所から 被災事業所へ 応援派遣した	その他	特別なことをす る必要はな かった	無回答
合計(665)	100.0	49.2	9.9	20.3	11.3	29.2	6.0
従業員が死傷した事業所があった(24)	100.0	87.5	33.3	41.7	8.3	4.2	4.2
建物がほぼ全壊状況になった事業所があった(56)	100.0	64.3	23.2	41.1	8.9	12.5	12.5
半壊状況になった事業所があった(94)	100.0	64.9	21.3	34.0	9.6	14.9	6.4
機械・設備の全部または相当部分が破壊された事業所があった	100.0	66.7	22.7	38.7	6.7	8.0	9.3
機械・設備の一部が破壊された事業所があった(235)	100.0	54.9	16.2	25.1	13.2	22.1	4.7
被害は総じて軽微なものにとどまった(282)	100.0	40.1	2.5	12.1	9.2	41.5	6.0
その他(22)	100.0	31.8	9.1	18.2	36.4	22.7	0.0

物資を送付する支援を実施しているとともに、建物や機械・設備に被害があったところも多く、多くの企業で支援物資送付の支援を実施しているほか、被害は総じて軽微であったとするところでも4割の企業がこの支援を実施している。また、当然のことながら、建物や機械・設備に被害があったところでは、「復旧のために人員の応援派遣」や「代替機械・設備の移し替え」といった支援を実施している企業が相対的に多くなっている。

調査では、「復旧のために人員の応援派遣」を行った企業に対して、「従業員を派遣するにあたって、問題となった事項があればお書きください。」として自由記入で回答を求めた。その回答は、<コラム「復旧のための人員応援派遣に際しての問題点」>に掲げたような記入があった。これをみると、移動手段や移動方法の確保(燃料としてのガソリンの確保を含む。)や派遣する従業員の宿泊先や食料・水の確保が困難であったことを挙げるところが多くなっている。また、余震や放射能管理など、二次災害を懸念した回答もみられた。さらに、派遣

の際等の労務管理の困難や休日労働となることを挙げるところもあった。こうした困難を克服しながら、企業内応援派遣が実施されたことが窺われる。

<コラム> 「復旧のための人員応援派遣に際しての問題点」 自由記入（抄録）

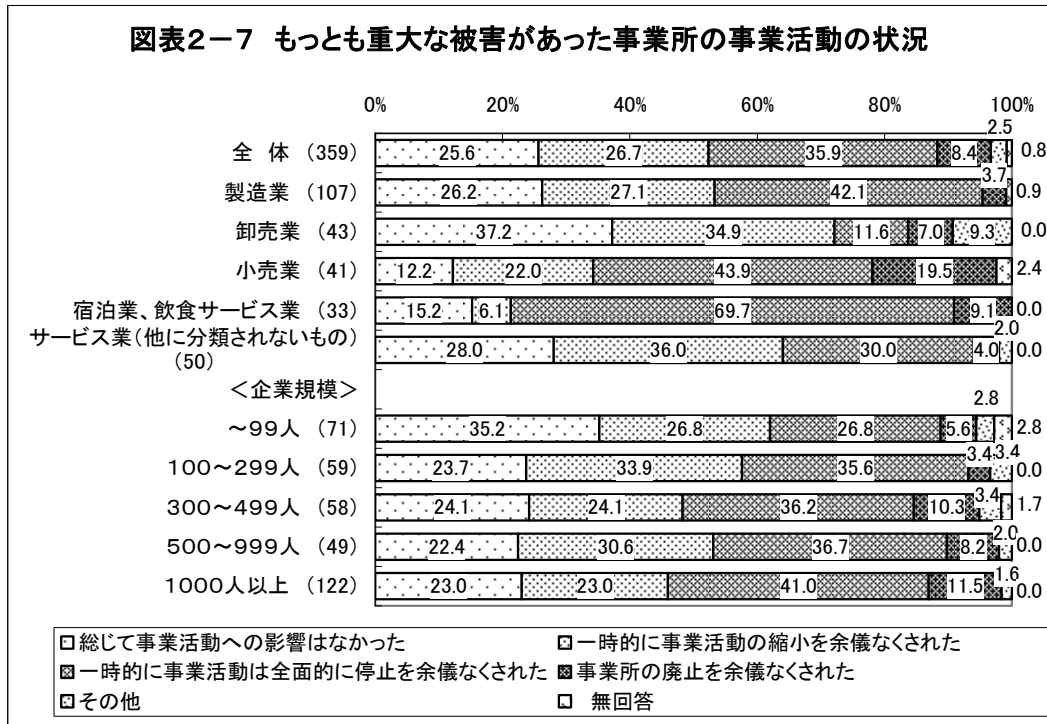
- ・ 人員の確保・道路状況の確認
- ・ 宿泊施設の確保が難しく、必要人数の派遣ができなかった。
- ・ 土日返上で復旧させた
- ・ 派遣者の食料、水、移動や事業活動のための車とガソリンの確保
- ・ 放射能管理対策
- ・ 被災しなかった事業所への一時避難
- ・ 宿泊先がない為日帰りでの応援をせざるを得なかった
- ・ 復旧工事等の手配を本社が行なった。
- ・ 交通機関の確保（被災地までのルート把握）
- ・ 仙台への直通ルートが停止していた為、新幹線で新潟へ行き、バスをチャーターし仙台へ到着した。
- ・ 移動手段、宿泊先、社員の安全。
- ・ 派遣した従業員の労務管理（食、住）
- ・ 余震の影響（心配）がある中での作業は困難を極め、二次災害を恐れた。
- ・ 本社のある広島へ一次移動させ、業ムを行った。
- ・ 車輛燃量不足
- ・ サーバーデータの修復
- ・ 被災協力工場2社を当社工場内へ移設し生産を再開させた。
- ・ 海外にある親会社のグループより支援物資が送られた
- ・ 現地の従業員を安全な地域へ避難させた。
- ・ 労務管理・安全対策。
- ・ 派遣対象者の選定
- ・ 他の事業所に一定期間被災事業所従業員を配置転換した。
- ・ 2週間程閉店した
- ・ 交通費・残業代の経費増になった。
- ・ 休業期間中の賃金保障
- ・ 物流センターがあった為、物品を移しました。移転先での物流を実施する為に、社員を応援派遣しました。

5. もっとも重大な被害のあった事業所の活動状況

(1) 被災事業所の事業活動の状況

被災事業所（ここでは「総じて軽微な被害にとどまった」ところを除く。）があった企業（359社）について、その事業所（複数あるときはもっとも重大な被害のあった事業所）の事業活動状況をみると（図表2-7）、「一時的に事業活動は全面的に停止を余儀なくされた」とす

るところが 35.9%と最も多く、「一時的に事業活動の縮小を余儀なくされた」が 26.7%と続き、「事業所の廃止を余儀なくされた」も 8.4%となっている。一方、「総じて事業活動への影響はなかった」とするところは、25.6%にとどまっている。主な産業別にみると、宿泊・飲食業や小売業などで事業活動に甚大な支障があった割合が相対的に大きく、とりわけ小売業で「事業所の廃止を余儀なくされた」が 19.5%と 2 割近くを占めている。



(2) 廃止を余儀なくされた事業所の廃止を決めた時期と廃止に至った理由

上述のように今回の調査では「事業所の廃止を余儀なくされた」ところが 30 事業所把握された。統計上これ以上詳細に分析するにはあまりに少数であるが、ここでは若干のデータだけ紹介しておきたい。

廃止を決めた時期をみると、平成 23 年 3 月が 8 件 (26.7%)、同 4 月が 9 件 (30.0%) とこの二月で過半となっており、また、同年 6 月までで 24 件、80.0%を占めている。震災直後ないし 2～3 カ月の間に廃止が決定されたところが多いといえる。しかし一方、同年 10 月や 12 月とするところもそれぞれ 2 件 (6.7%) あり、また、平成 24 年 2 月以降であったとするところも 1 件あった。こうしたやや期間が経過した後に廃止を決めたところは、小売業 (2 件) や宿泊・飲食業、狭義サービス業で見られている。平成 24 年 2 月以降であったとするのは、建設業であった。

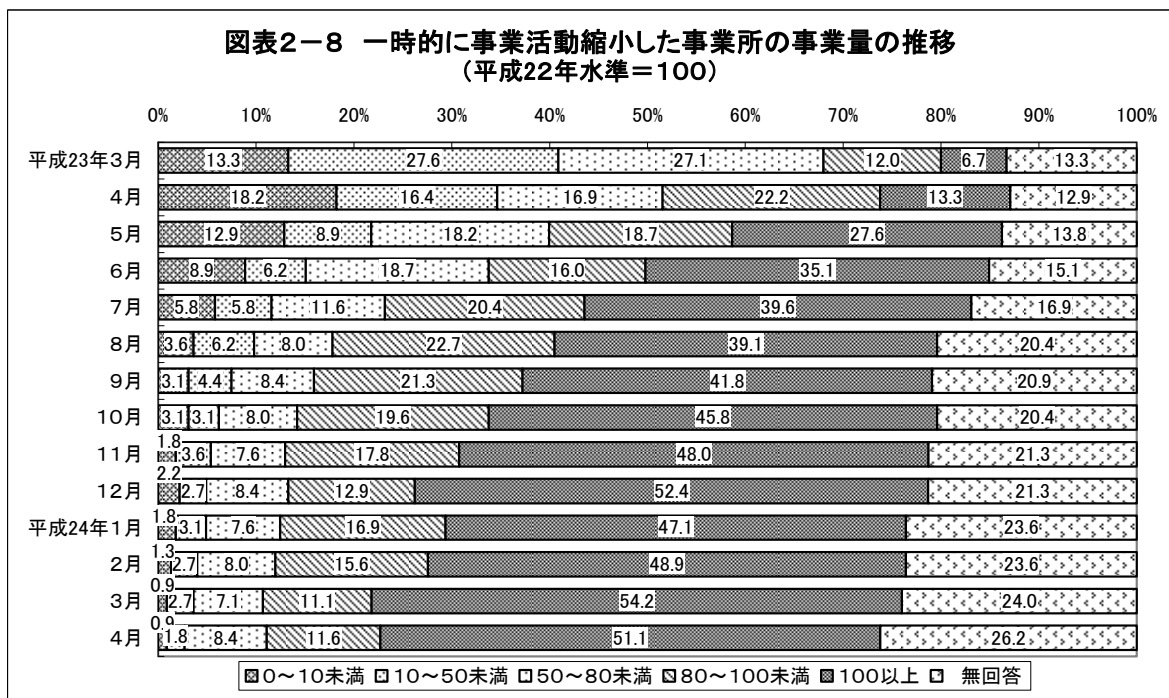
また、その廃止を決めたもっとも強い理由をみると、「周辺地域や関連施設の復旧・復興の見通しが立たなかったこと」が 50.0%でもっとも多く、次いで「被害が大きくて、事業所

再開のための資金の目途が立たなかったこと」(23.3%)、「他の場所で事業所を開設することとしたこと」(10.0%) などとなっており、「震災以前から業績が悪かったから」とするところは6.7%にとどまっている。廃止したところが相対的に多かった小売業についてみると、「周辺地域や関連施設の復旧・復興の見通しが立たなかったこと」を挙げるところが62.5%となっている。

該当回答数が少ないので判断は慎重でなければならないが、復旧・復興（見通し）の遅れが事業所の廃止を余儀なくさせた場合もあるものといえる。

(3) 一時的に事業活動の縮小を余儀なくされた事業所の事業活動の推移

上記(1)でみた一時的に事業活動の全面停止又は縮小を余儀なくされた事業所(225所)について、事業活動量の推移を尋ねた結果をみると(図表2-8)、震災発生直後の平成23年3月から4月、5月までは、平成22年の水準に対比して事業活動が1割未満(活動停止を含む)に落ち込んだとするところが10%を超えていたのに対して、23年8月には5%を下回るなど非常に厳しい状況にある割合は徐々に低下している。一方「100以上」とする割合は、平成23年3月には10%をかなり下回っていたものが、時間を経るごとに割合を高め、同年末には半数を超えるに至っている。このように、震災による自然災害により事業活動の縮小を余儀なくされたところにおいても、総じていえば、関係者のご努力により回復をみせているといえる。しかし一方において、震災後1年を経過した平成24年4月にあっても、22年対比で8割未満の水準にとどまっているところが、10%を超えて(11.1%)いまだあること

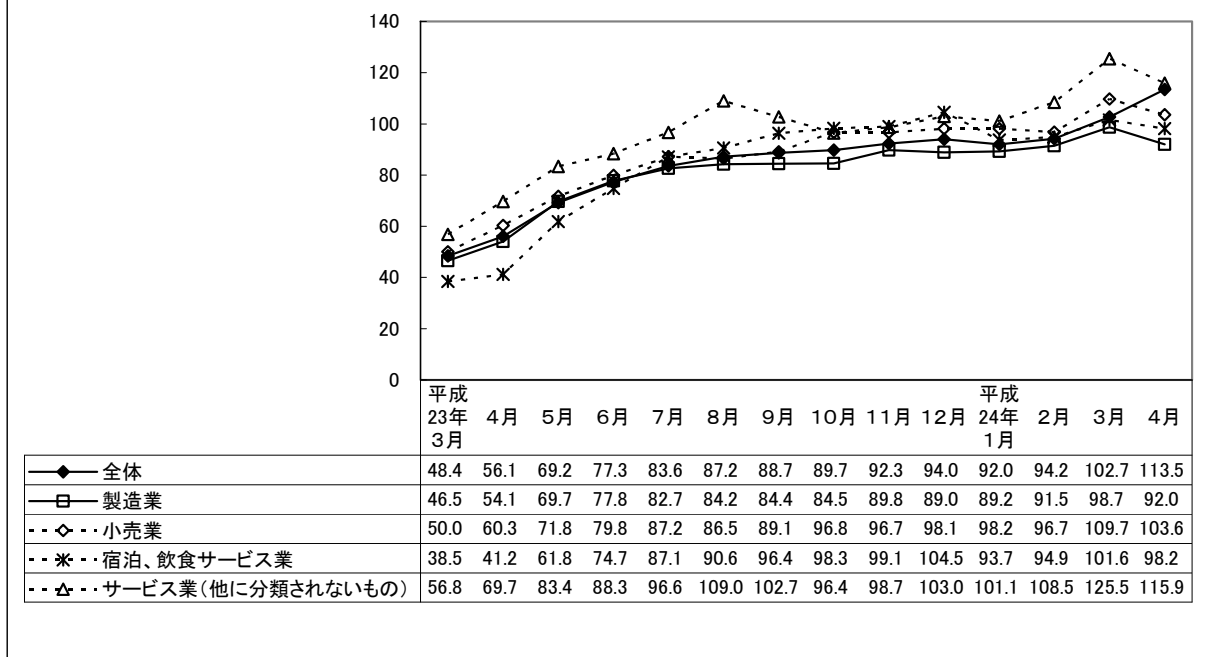


(注) 売上高、出荷額など各事業所の事業活動量をもっともよく示す指標の推移を回答いただいたもの。

には留意される必要があろう⁴²。

また、事業活動量の推移を平均値でみると（図表2-9）、回答計（産業計）でみて、震災直後（平成23年3・4月）には活動量はほぼ半減したが、7月には8割程度の水準、11月には9割の水準に、そして平成24年の3月には総体の平均としてはほぼ従前の水準に回復したといえる。狭義サービス業の回復が目立つとともに、小売業も平成24年3月には震災前の水準に戻っている。一方、製造業では従前の水準には届いていない。

図表2-9 一時的に事業活動が縮小した事業所の事業活動量平均値の推移
（平成22年=100としたときの事業活動の水準）



(4) 当該事業所の活動縮小の他の事業所・企業への影響

同じく一時的に事業活動の全面停止又は縮小を余儀なくされた事業所(225所)について、当該事業所の事業活動が縮小または停止したことにより自社の他の事業所や他の企業の事業活動に与えたと思われる影響を尋ねた結果(複数回答)をみると(図表2-10)、「特に影響はなかった」は31.6%にとどまり、「当該事業所の事業活動の縮小をカバーするため、自社の他の事業所の事業活動を増大させた」が38.2%と4割近くを占め、次いで「事業関連(分業関係)を通じて自社の他の事業所の事業活動も縮小を余儀なくされた」16.4%、「企業間関連(サプライ・チェーン)を通じて他の企業の事業活動に相当の影響を与えた」12.4%などとなっている。

これを産業別にみると、「自社の他事業所でカバー」は卸売業(60.0%)や製造業(44.6%)、

⁴² それとともに、上述のように廃止された事業所があったことも留意されるべきである。

小売業（44.4%）で、「分業関係で自社の他事業所も縮小」は狭義サービス業（27.3%）や製造業（20.3%）、卸売業（20.0%）で、「サプライ・チェーンにより他企業に影響」は製造業（20.3%）で、それぞれ相対的に多くの事業所（企業）が該当するとした。

サプライ・チェーンを通じて企業を越えて生産活動に影響を与えたケースが少なくなかったことが、この調査結果からも窺える。

図表 2-10 事業活動の停止・縮小の対外的影響

(複数回答、%)

		事業活動の停止・縮小のあった事業所	当該事業所の事業活動の縮小をカバーするため、自社の他の事業所の事業活動を増大させた	事業関連(分業関係)を通じて自社の他の事業所の事業活動も縮小を余儀なくされた	企業間関連(サプライ・チェーン)を通じて他の企業の事業活動に相当の影響を与えた	その他	特に影響はなかった	無回答
全体(225)		100.0	38.2	16.4	12.4	4.9	31.6	5.3
主な産業	製造業(74)	100.0	44.6	20.3	20.3	2.7	24.3	2.7
	卸売業(20)	100.0	60.0	20.0	5.0	5.0	5.0	5.0
	小売業(27)	100.0	44.4	3.7	-	-	48.1	3.7
	宿泊業、飲食サービス業(25)	100.0	12.0	-	4.0	8.0	64.0	12.0
サービス業(他に分類されないもの)(33)		100.0	33.3	27.3	6.1	6.1	30.3	3.0
企業規模	～99人(38)	100.0	7.9	21.1	10.5	13.2	39.5	13.2
	100～299人(41)	100.0	39.0	24.4	9.8	2.4	26.8	2.4
	300～499人(35)	100.0	40.0	14.3	11.4	-	34.3	5.7
	500～999人(33)	100.0	48.5	21.2	12.1	3.0	21.2	3.0
	1000人以上(78)	100.0	47.4	9.0	15.4	5.1	33.3	3.8

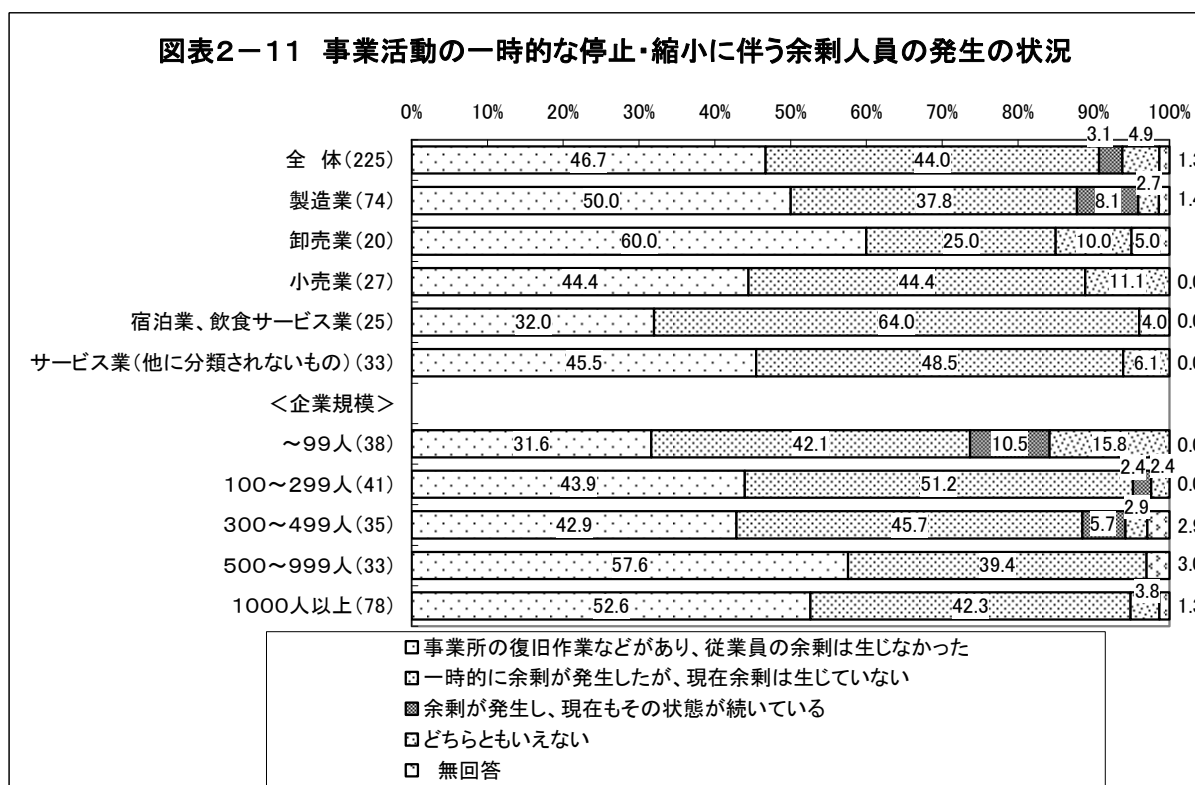
6. 事業活動の縮小等に伴う雇用面への影響

(1) 一時的な事業活動の縮小に伴う余剰人員の発生の有無

同じく一時的に事業活動の全面停止又は縮小を余儀なくされた事業所(225所)について、それに伴う余剰人員の発生の有無を尋ねた結果をみると(図表2-11)、「事業所の復旧作業などがあり、従業員の余剰は生じなかった」とするところが46.7%と半数近くあったが、過半の事業所では余剰人員が生じたとしている。とはいえ、「一時的に余剰が発生したが、現在余剰は生じていない」とするところが44.0%を占め、「余剰が発生し、現在もその状態が続いている」とするところは3.1%にとどまっている。

産業別にみると製造業(8.1%)で、企業規模別には100人未満規模(10.5%)を中心に規模が相対的に小さな企業で、調査時点においてもいまだ余剰がみられている。

図表2-11 事業活動の一時的な停止・縮小に伴う余剰人員の発生の状況



(2) 従業員の余剰への対応状況

事業所が廃止されたところを含め上記の余剰人員が生じた事業所（136 所）について、その対応状況（複数回答）をみると（図表 2-12）、「一時的な休業（自宅待機、訓練の実施など）」が 54.4% ともっとも多く、「企業内の他の事業所への配置転換」（27.9%）、「所定外労働時間の縮減」（18.4%）、「所定内労働時間の縮減」（16.2%）などが続いている。困難な中での雇用維持への努力をみることができるが、一方で「有期雇用者や派遣労働者の雇止め」（9.6%）や「希望退職の募集」、「指名解雇・整理解雇」、「採用内定の取り消し」（3 つとも 5.1%）を実施したところも少ないとはいえない。

産業別にも「一時的な休業」を挙げるところがもっとも多いなど大きな違いはないといえるが、全体（産業計）の割合との対比の視点からみると、「一時的な休業」は製造業（71.1%）で相対的に多く、また、「所定外労働時間の縮減」も製造業（28.9%）で相対的に多いのに対して、「所定内労働時間の縮減」は狭義サービス業（27.8%）や宿泊・飲食業（26.3%）で相対的に多い。一方、「有期雇用者や派遣労働者の雇止め」は製造業（15.8%）や小売業（15.0%）で、「希望退職の募集」や「指名解雇・整理解雇」は宿泊・飲食業（それぞれ 10.5%、5.3%）などで、それぞれ相対的に多かったといえる⁴³。なお、「企業内の他の事業所への配置転換」は、産業別よりも当然ながら企業規模が大きいところで相対的に多くなっている。

⁴³ これについては、図表 2-9 にみられるとおり、震災直後の時期において宿泊・飲食業の事業活動量の落ち込みが他の産業に比べて特段に大きかったとされていることが想起される。

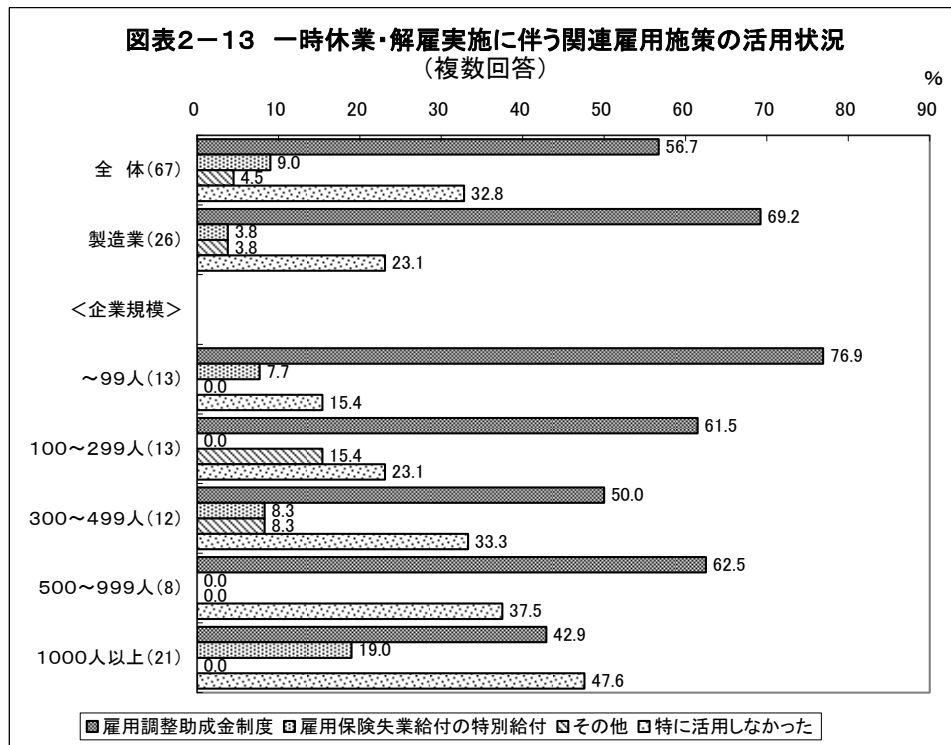
図表2-12 余剰人員の対応状況
(事業所廃止の場合及び事業活動の一時的停止・縮小に伴い余剰人員が発生した場合)

(複数回答、%)

	余剰人員の発生した事業所	所定外労働時間の縮減	所定内労働時間の縮減	事業所内での配置転換	企業内の他の事業所への配置転換	他企業への出向、転籍	定年退職者や自己都合退職者の不補充	有期雇用者や派遣労働者の雇止め	一時的な休業(自宅待機、訓練の実施など)	
全体(136)	100.0	18.4	16.2	8.8	27.9	4.4	5.9	9.6	54.4	
主な産業	製造業(38)	100.0	28.9	10.5	15.8	28.9	13.2	13.2	15.8	71.1
	小売業(20)	100.0	-	15.0	5.0	30.0	-	5.0	15.0	40.0
	宿泊業、飲食サービス業(19)	100.0	15.8	26.3	10.5	31.6	-	-	-	47.4
	サービス業(他に分類されないもの)(18)	100.0	27.8	27.8	5.6	22.2	-	5.6	11.1	50.0
企業規模	～99人(24)	100.0	4.2	16.7	8.3	8.3	-	4.2	4.2	54.2
	100～299人(24)	100.0	20.8	20.8	16.7	8.3	-	12.5	4.2	58.3
	300～499人(24)	100.0	29.2	16.7	8.3	45.8	16.7	4.2	12.5	58.3
	500～999人(17)	100.0	11.8	17.6	11.8	41.2	5.9	5.9	11.8	47.1
	1000人以上(47)	100.0	21.3	12.8	4.3	34.0	2.1	4.3	12.8	53.2

	一時的な解雇(復帰を前提とした解雇)	希望退職の募集	指名解雇・整理解雇	採用内定者の入職延期(自宅待機など)	採用内定の取り消し	その他	特別なことはしなかった	無回答
全体(136)	1.5	5.1	5.1	5.1	0.7	0.7	2.2	6.6
主な産業	製造業(38)	2.6	5.3	2.6	5.3	-	2.6	-
	小売業(20)	-	5.0	5.0	-	5.0	5.0	15.0
	宿泊業、飲食サービス業(19)	-	10.5	5.3	-	-	-	5.3
	サービス業(他に分類されないもの)(18)	-	-	5.6	-	-	-	-
企業規模	～99人(24)	4.2	4.2	8.3	4.2	-	4.2	12.5
	100～299人(24)	-	-	4.2	8.3	4.2	-	8.3
	300～499人(24)	4.2	12.5	-	12.5	-	-	-
	500～999人(17)	-	5.9	11.8	5.9	-	-	-
	1000人以上(47)	-	4.3	4.3	-	-	2.1	2.1

(注) 卸売業は、該当数が少ないので表示を割愛した。



(3) 一時的休業・解雇の実施に際しての関連雇用施策の活用状況

余剰人員の対応として、一時的な休業や復帰を前提に解雇をした事業所(67所)について、関連する公的な支援制度を活用したかどうかを尋ねた結果(複数回答)をみると(図表2-13)、雇用調整助成金を活用したところが56.7%、雇用保険失業給付の特別給付が9.0%など

となっており⁴⁴、「特に活用しなかった」は32.8%にとどまっている。

産業別には、製造業において69.2%の事業所で雇用調整助成金が活用された。製造業以外の産業はケース数が1桁台であるので図表への掲載は割愛したが、雇用調整助成金の活用割合は、狭義サービス業で87.5%、運輸・郵便業及び宿泊・飲食業でそれぞれ44.4%などとなっている。また企業規模別では、雇用調整助成金の活用割合は、100人未満企業では4分の3が活用するなど、企業規模が小さいところほど活用割合が高くなる傾向がみられている。被災事業所において、復旧ないし復興までの余剰人員対応として一時休業を実施したところでは、雇用調整助成金が相当程度活用されたところが多かったことが今回の調査でも窺われる。

なお、雇用調整助成金を活用したとする企業（38社）のうち10.5%（4社）では、休業とともに訓練も実施されたとの回答があった。

第3節 東電・福島第一原発事故による直接的影響について

1. 避難区域等内の事業所の有無

東京電力福島第一原子力発電所事故による避難区域等（警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域・特定避難勧奨地点）に指定されている地域内の事業所の有無を尋ねた結果をみると、回答企業の2.5%が当該地域内に事業所があったとしている。今回の調査で把握できたケースは68件であり、統計的な分析には限界があるので、以下基礎的なデータを紹介するのみにとどめたい。

当該地域内に事業所（68所）があった（ある）とする企業の産業別構成をみると、製造業が23.5%を占めもっとも多く、次いで建設業（14.7%）、卸売業と狭義サービス業（いずれも13.2%）、小売業（11.8%）などとなっている。また、企業規模別には、1,000人以上規模企業に属する事業所が45.6%と半数近くを占め、次いで100人未満規模（17.6%）、300～499人規模と500～999人規模（いずれも13.2%）、100～299人規模（10.3%）となっている。

2. 震災による被害の有無と事業活動の状況

当該地域内にあった（ある）事業所（68所）について、震災による自然災害があったかどうかをみると、「地震、津波などによる被害はなかった」が44.1%となっており、自然災害はあったものの上述の第2節の5. 以下でみたような「もっとも重大な被害があった」とはいえないところが13.2%となっている。「もっとも重大な被害があった」ところ、したがって同5. 以下ですでに報告されているところは20.6%とされている。なお、無回答が22.1%あ

⁴⁴ 「特例給付」とは、雇用保険の失業給付は、雇用先の事業所から離職して他の雇用先を探して失業状態にある場合に給付されるものであるが、大規模災害に際しては、離職することなく休業状態であっても特例的に支給する制度である。したがって、被災者は、求職活動をしなくても、当面の生活に必要な失業給付が受けられる。

り、調査時点では被災の有無も判然としない場合も少なくないことが窺われる。

当該地域にあって震災そのものの自然災害がなかった、又は企業においてもっとも重大な被害ではなかった事業所（39 所）について、「事業活動を再開し、ほぼ元の状態に戻っている、または事業活動の規模は拡大している」、すなわちほぼ復旧したところが 33.3%を占めている一方、「事業活動を再開したが、事業活動の規模が縮小している」が 25.6%、「現在も休止しており、再開の見込みは立っていない」が 15.4%、「事業所は廃止した、または廃止を決めている」が 7.7%となっている。事業は再開したものの従来水準には戻っていないところがほぼ4分の1、現在も全面的に休止しているか廃止せざるを得ないところが合わせて4分の1弱であるといえる。

産業別にはそれぞれ該当数がきわめて少ないので断定することには慎重でなければならないが、従来水準を回復しているところは建設業（50.0%）や狭義サービス業（42.9%）で相対的に多いのに対して、全面休止中ないし廃止のところは製造業（62.5%）で相対的に多くなっている。

3. 余剰人員への対応

それらの事業所（39 所）では、すべて一時的又は現在まで続く余剰人員が発生したが、それへの対応状況（複数回答）をみると、「企業内の他の事業所への配置転換」が 43.6%と最も多く、次いで「一時的な休業」が 17.9%となっている。「一時的な休業」を実施したところの 28.6%が雇用調整助成金を活用したと回答している。

第4節 間接的な影響について（電力問題や風評被害、節電対応など）

1. 電力問題や風評被害の状況

(1) 電力問題や風評被害の影響の状況

上述の自然災害や原発事故による直接的な影響以外に震災関連の間接的な影響の有無を尋ねた結果（複数回答）をみると（図表2-14）、「東日本大震災後の消費抑制によるものとみられる売上高の落ち込みが、かなりあった」とするところが 21.4%、「電力の計画停電や節電のために、事業活動を縮小せざるを得なかった」が 12.6%、「『風評被害』によるものとみられる売上高の落ち込みが、かなりあった」が 6.4%などとなっている。「特になかった」（52.9%）と「無回答」（9.0%）を除いた割合は 38.1%と、4割程度の企業で事業活動に相当の影響を与えるような影響があったとしている⁴⁵。

産業別にみると、宿泊・飲食業（100 から「特になかった」及び「無回答」の割合を引いた何らかの影響があったとする割合 68.5%）、娯楽業（同 61.3%）、鉱業等（同 60.0%）、生活関連サービス業（同 55.5%）、複合サービス業（同 54.5%）などで特に影響を受けたとす

⁴⁵ 「かなりあった」、「事業活動を縮小せざるを得なかった」といった設問文からわかるとおり、ここでは単に影響があったかどうかではなく、事業活動に相当の影響を与えるようなものを訊ねている。

図表 2-14 自然災害や原発による直接的な影響以外の間接的な影響

(複数回答、%)

	回答企業計	電力の計画停電や節電のために、事業活動を縮小せざるを得なかった	東日本大震災後の消費抑制によるものとみられる売上高の落ち込みが、かなりあった	「風評被害」によるものとみられる売上高の落ち込みが、かなりあった	その他	特になかった	無回答	
全体	100.0	12.6	21.4	6.4	7.7	52.9	9.0	
産	農林業	100.0	11.1	22.2	11.1	-	66.7	-
	漁業	100.0	-	16.7	16.7	-	66.7	16.7
	鉱業、採石業、砂利採取業	100.0	60.0	-	-	-	-	40.0
	建設業	100.0	2.2	9.6	0.4	7.8	68.9	12.6
	製造業	100.0	17.0	20.1	4.6	9.1	50.2	9.1
	電気・ガス・熱供給・水道業	100.0	-	15.0	-	15.0	60.0	10.0
	情報通信業	100.0	2.9	17.4	-	11.6	63.8	4.3
	運輸業、郵便業	100.0	7.6	29.5	8.0	7.6	51.4	5.6
	卸売業	100.0	7.4	22.7	6.0	9.9	50.3	10.8
	小売業	100.0	21.5	20.6	10.8	8.5	47.5	5.8
	金融・保険業	100.0	6.9	6.9	3.4	3.4	72.4	6.9
	不動産業、物品賃貸業	100.0	4.4	13.3	4.4	8.9	64.4	8.9
	学術研究、専門・技術サービス業	100.0	16.0	14.0	4.0	8.0	66.0	2.0
	宿泊業、飲食サービス業	100.0	25.3	47.5	24.7	4.3	22.2	9.3
	生活関連サービス業	100.0	18.5	44.4	11.1	7.4	38.9	5.6
	業	娯楽業	100.0	25.8	41.9	6.5	3.2	29.0
教育、学習支援業		100.0	11.1	8.3	2.8	5.6	72.2	2.8
医療、福祉		100.0	8.3	4.2	1.4	1.4	80.6	5.6
複合サービス業(協同組合等)		100.0	-	18.2	36.4	18.2	36.4	9.1
サービス業(他に分類されないもの)		100.0	12.3	19.2	4.5	5.5	56.2	11.8
公務		100.0	25.0	-	-	-	50.0	25.0
企業規模		～99人	100.0	7.7	21.3	6.3	7.8	54.6
	100人～299人	100.0	13.5	24.1	6.1	6.3	52.4	8.5
	300人～499人	100.0	16.0	19.5	8.2	7.8	50.0	10.3
	500人～999人	100.0	18.1	18.1	4.4	8.4	54.0	6.6
	1000人以上	100.0	27.3	22.0	7.0	9.0	47.0	4.3

るところが多かった。また、全体（産業計）での割合との比較において、「消費抑制」の影響については宿泊・飲食業や生活関連サービス業、娯楽業などで、「計画停電等」の影響については鉱業や宿泊・飲食業、生活関連サービス業などで、「風評被害」の影響については複合サービス業や宿泊・飲食業などで、それぞれ相対的にかなり多くなっている。

企業規模別にみると、「計画停電等」の影響では規模の大きい企業ほど影響があったとする割合が高くなっており、「消費抑制」の影響では300人未満と1,000人以上で相対的に割合が高くなっている。

(2) 影響があった場合の雇用面での対応

上記のような間接的な影響のあったとされる企業（1,035社）において、それに伴い実施した雇用面の対応（複数回答）をみると（図表2-15）、「一時的な休業」が21.7%、「所定外労働時間の縮減」17.3%、「所定内労働時間の縮減」13.1%、「賃金、給与、賞与カット」9.2%などとなっており、「特別なことはしなかった」は37.7%となっている。

「一時的休業」を挙げた割合が相対的に高い産業には製造業（36.7%）や狭義サービス業（26.2%）などがあり、一方、「賃金、給与、賞与カット」は宿泊・飲食業（16.2%）などで相対的に多くなっている。

なお、「採用内定者の入職延期（自宅待機など）」（1.6%）や「採用内定の取り消し」（0.2%）を実施したところもわずかながらあり、今回の調査でも厳しい影響の一端を覗かせている。

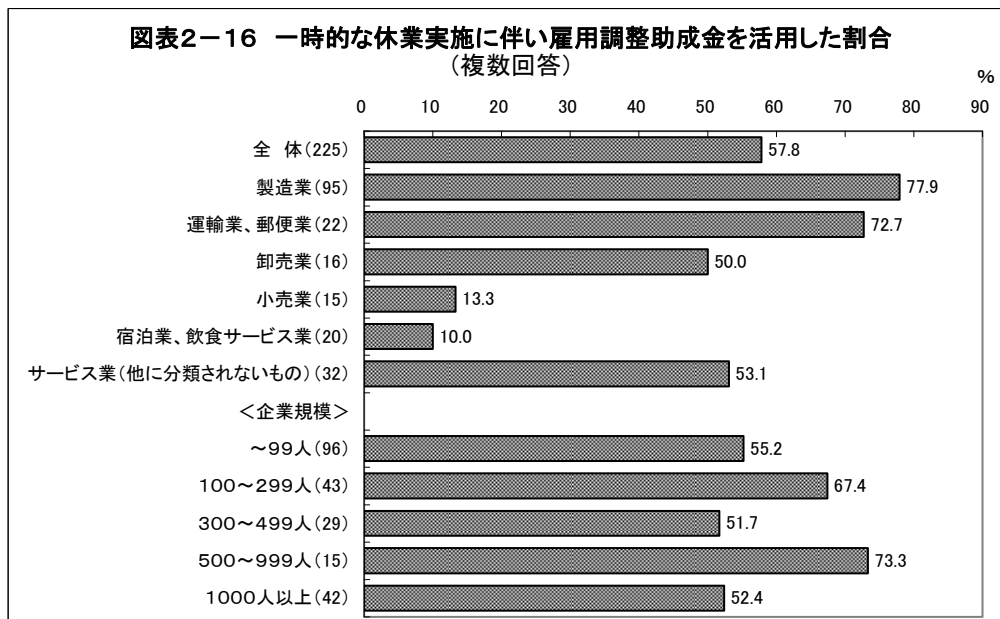
図表 2-15 事業活動への間接的な影響があった場合の雇用面の対応状況

(複数回答、%)

	間接的な影響 のあった企業 計	所定外労働 時間の縮減	所定内労働 時間の縮減	事業所内での 配置転換	企業内の他 の事業所へ の配置転換	他企業への 出向、転籍	定年退職者 や自己都合 退職者の不 補充	有期雇用者 や派遣労働 者の雇止め	一時的な休業 (自宅待機、 訓練の実施な ど)		
全体(1035)	100.0	17.3	13.1	6.0	5.8	0.9	4.4	3.5	21.7		
主な産業	建設業(50)	100.0	8.0	2.0	4.0	2.0	-	6.0	2.0	10.0	
	製造業(259)	100.0	27.0	17.0	7.7	4.2	1.2	6.6	5.4	36.7	
	運輸業、郵便業(108)	100.0	14.8	9.3	5.6	9.3	1.9	1.9	6.5	20.4	
	卸売業(137)	100.0	8.8	6.6	3.6	4.4	0.7	3.6	0.7	11.7	
	小売業(104)	100.0	15.4	17.3	3.8	9.6	-	4.8	1.9	14.4	
	宿泊業、飲食サービス業(111)	100.0	22.5	18.9	10.8	6.3	-	7.2	3.6	18.0	
	サービス業(他に分類されないもの)(122)	100.0	16.4	15.6	5.7	7.4	0.8	3.3	4.9	26.2	
企業規模	~99人(503)	100.0	12.7	11.3	3.6	1.0	0.6	4.2	2.0	19.1	
	100~299人(185)	100.0	17.8	12.4	6.5	2.7	0.5	6.5	4.9	23.2	
	300~499人(112)	100.0	17.9	18.8	10.7	15.2	3.6	3.6	6.3	25.9	
	500~999人(89)	100.0	25.8	21.3	3.4	10.1	-	3.4	4.5	16.9	
	1000人以上(146)	100.0	26.7	11.0	11.6	16.4	0.7	4.1	4.1	28.8	
	一時的な解雇 (復帰を前提 とした解雇)	希望退職の 募集	指名解雇・整 理解雇	賞金、給与、 賞与カット	採用内定者 の入職延期 (自宅待機な ど)	採用内定の 取り消し	その他	特別なことは しなかった	無回答		
全体(1035)	0.5	0.9	1.8	9.2	1.6	0.2	3.4	37.7	10.1		
主な産業	建設業(50)	-	-	2.0	10.0	2.0	-	6.0	46.0	16.0	
	製造業(259)	-	1.9	1.5	8.5	2.3	-	5.4	28.2	7.7	
	運輸業、郵便業(108)	0.9	0.9	0.9	8.3	0.9	-	0.9	37.0	13.9	
	卸売業(137)	-	-	2.9	10.2	2.2	-	4.4	40.9	18.2	
	小売業(104)	-	1.0	1.0	7.7	-	1.0	1.0	46.2	7.7	
	宿泊業、飲食サービス業(111)	0.9	-	1.8	16.2	1.8	-	1.8	36.0	6.3	
	サービス業(他に分類されないもの)(122)	1.6	0.8	2.5	9.0	1.6	0.8	1.6	34.4	6.6	
企業規模	~99人(503)	0.6	1.4	2.4	11.5	0.8	0.2	4.0	38.6	13.1	
	100~299人(185)	0.5	-	0.5	7.0	2.2	-	2.2	41.1	9.7	
	300~499人(112)	-	0.9	-	11.6	3.6	0.9	3.6	38.4	4.5	
	500~999人(89)	-	-	3.4	3.4	3.4	-	2.2	38.2	5.6	
	1000人以上(146)	0.7	0.7	2.1	5.5	1.4	-	3.4	29.5	7.5	

図表 2-16 一時的な休業実施に伴い雇用調整助成金を活用した割合

(複数回答)



(3) 一時的な休業を実施した場合の雇用調整助成金の活用の有無

「一時的な休業」を実施したところ(225社)について、その実施に際して雇用調整助成金活用の有無を尋ねた結果をみると(図表2-16)、57.8%が活用したとしており、「活用しなかった」が38.2%となっている(他は「わからない」及び無回答)。

産業別に活用した割合が高いところには、製造業(77.9%)、運輸・郵便業(72.7%)、狭義サービス業(53.1%)、卸売業(50.0%)などとなっている。また、企業規模別には、500

～999人規模企業が73.3%でもっとも高く、次いで100～299人規模67.4%、100人未満規模55.2%、1,000人以上規模52.4%、300～499人規模51.7%となっている。

こうした間接被害による雇用面への影響に関しても、雇用調整助成金が一定の役割を果たしたことが窺われる。

2. 平成23年夏季における節電の影響

(1) 影響の有無

平成23年夏季に実施された電力使用制限令やその他の要請に基づく節電の実施に伴い大きな影響を受けた事業所の有無を尋ねた結果をみると(図表2-17)、10.3%の企業が大きな影響を受けた事業所があると回答した。また、「節電は実施したが、事業活動には大きな影響はなかった」が61.0%を占めた。一方、「とくに節電は実施しなかった」は16.8%であった。

産業別に大きな影響を受けたとする割合をみると、娯楽業が29.0%でもっとも高く、次いで製造業(18.6%)、宿泊・飲食業(17.9%)、生活関連サービス業(16.7%)の順となっている。また、卸売業や小売業も10%をやや下回るものの相対的に割合が高くなっている。

企業規模別にみると、100人未満規模企業が4.8%であるのに対して500～999人規模が19.5%、1,000人以上規模27.0%と規模が大きいくところほど大きな影響を受けた事業所があるとする割合が高くなっている。これは、一方において「とくに節電は実施しなかった」とする割合が規模の小さいところほど高くなっていることの反映である面が大きい。電力使用制限令が一定以上の電力量を使用する事業所が対象となっていたことと関連していることが窺われる。

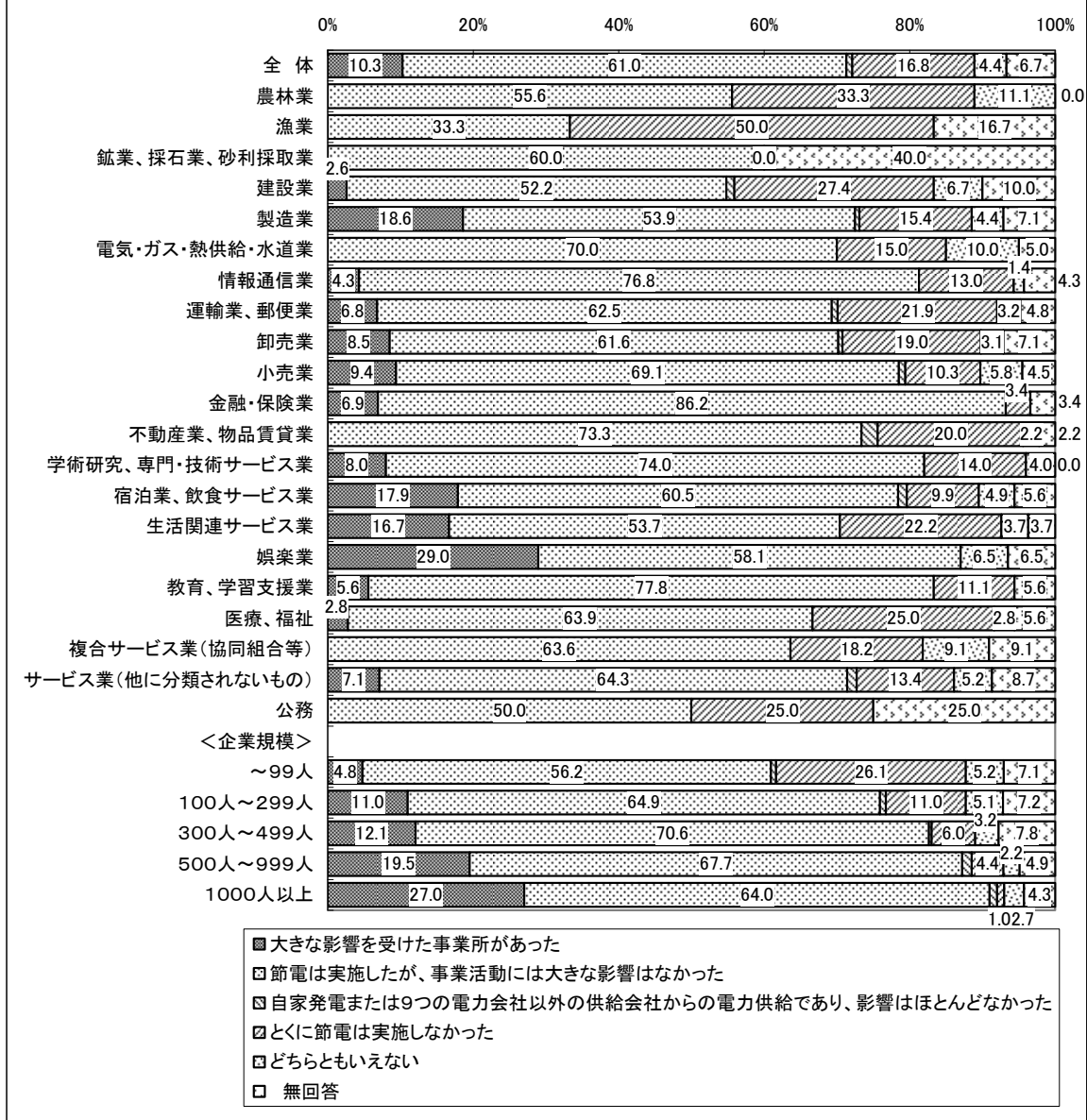
(2) 影響の内容

「大きな影響」を受けた事業所があったとするところ(280社)に対して、当該事業所(該当する事業所が複数ある場合はその中でもっとも大きな影響を受けた事業所)についてその内容を尋ねた結果(複数回答)をみると(図表2-18)、「売上高の減少」が28.2%、「操業・営業時間の短縮」31.8%、「操業・営業時間帯の変更」40.0%、「操業・営業する曜日の変更」45.7%、「その他」5.7%となっている。

産業別に「売上高の減少」を挙げた割合をみると、宿泊・飲食業が72.4%ともっとも高く、次いで小売業が52.4%となっている。また、「操業・営業時間の短縮」について同様にみると、宿泊・飲食業(69.0%)と小売業(66.7%)とが60%台後半で他の産業よりもかなり高くなっている。営業時間の短縮が直接的に売上高の減少に繋がったことが窺われる。「操業・営業時間帯の変更」については、卸売業(46.7%)、製造業(45.8%)、狭義サービス業(40.7%)が40%台で相対的に高くなっている。さらに、「操業・営業する曜日の変更」についてみると、製造業が66.9%と群を抜いて高く、次いで狭義サービス業が51.9%となっている。

企業規模別にみると、「売上高の減少」と「操業・営業時間の短縮」とは総じて規模の小さ

図表2-17 平成23年夏季の節電による影響の状況



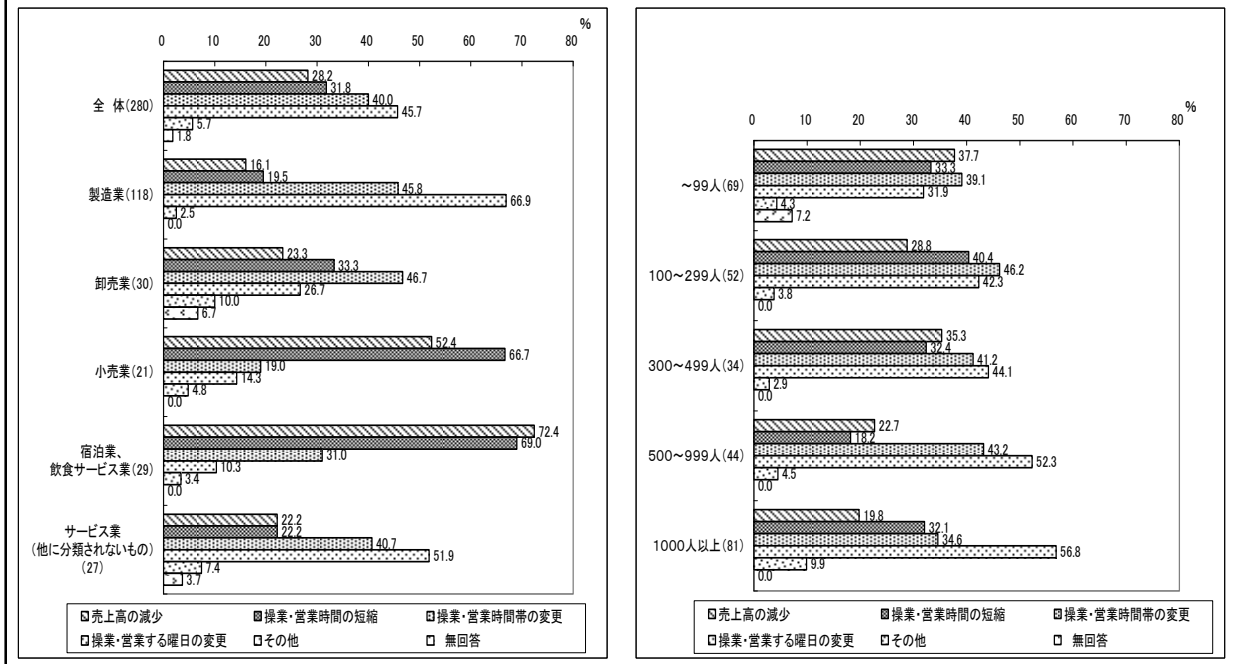
(注) 3番目の選択肢「自家発電または9つの電力会社以外の供給会社からの電力供給であり、影響はほとんどなかった」のデータ値(全体で0.8%)は、表示を割愛している。

い企業で、「操業・営業する曜日の変更」は総じて規模の大きなところで、それぞれ相対的に割合が高くなっている

(3) 操業・営業時間(帯)の変更の状況

操業・営業時間を変更した事業所(246所)におけるその変更状況(複数回答)をみると(図表2-19)、「従来休日だった土曜・日曜に操業・営業した」が52.4%でもっとも多く、次いで「午後の操業・営業の終了時間を早くした」(27.6%)、「午後の操業・営業の終了時間を遅くした」(21.5%)、「午前の操業・営業の開始時間を早くした」(19.5%)などとなって

図表 2-18 節電による「大きな影響」の内容（複数回答）



図表 2-19 操業・営業時間（帯）の変更状況

（複数回答、%）

	操業・営業時間（帯）に変更の影響があった事業所計	午前の操業・営業の開始時間を早くした	午前の操業・営業の開始時間を遅くした	午後の操業・営業の終了時間を早くした	午後の操業・営業の終了時間を遅くした	いわゆる『サマータイム』を導入した	従来休日だった土曜・日曜に操業・営業した	新たに休日を追加した	いずれも該当しない	無回答	
全体(246)	100.0	19.5	16.3	27.6	21.5	7.3	52.4	10.6	9.3	1.2	
主な産業	製造業(114)	100.0	20.2	14.0	15.8	20.2	8.8	75.4	9.6	6.1	1.8
	卸売業(23)	100.0	39.1	26.1	34.8	52.2	-	34.8	-	4.3	4.3
	小売業(18)	100.0	11.1	22.2	61.1	16.7	5.6	5.6	5.6	16.7	-
	宿泊業、飲食サービス業(23)	100.0	8.7	30.4	65.2	8.7	-	4.3	8.7	13.0	-
	サービス業(他に分類されないもの)(23)	100.0	17.4	13.0	17.4	17.4	4.3	65.2	17.4	8.7	-
企業規模	~99人(53)	100.0	30.2	20.8	30.2	28.3	5.7	45.3	13.2	13.2	-
	100~299人(48)	100.0	16.7	16.7	25.0	16.7	2.1	43.8	10.4	12.5	2.1
	300~499人(32)	100.0	25.0	21.9	28.1	18.8	6.3	53.1	6.3	12.5	-
	500~999人(39)	100.0	10.3	5.1	15.4	23.1	10.3	61.5	7.7	2.6	-
	1000人以上(74)	100.0	16.2	16.2	33.8	20.3	10.8	58.1	12.2	6.8	2.7

いる⁴⁶。「新たに休日を追加した」は10.6%、「いわゆる『サマータイム』を導入した」は7.3%であった。

産業別にみると、「従来休日だった土曜・日曜に操業・営業した」は製造業（75.4%）、狭義サービス業（65.2%）、運輸・郵便業（53.3%）で、「午後の操業・営業の終了時間を早くした」は生活関連サービス業（75.0%）、宿泊・飲食業（65.2%）、小売業（61.1%）で、「午後の操業・営業の終了時間を遅くした」は卸売業（52.2%）で、「午前の操業・営業の開始時

⁴⁶ こうした時間帯の変更についてクロス集計をしてみたところ、「午前の開始時間を遅くした」とするところでは「午後の終了時間を遅くした」とするところは65.0%であったが、一方「午後の終了時間を早くした」とするところでも80.0%あった。また、同様に「午前の開始時間を早くした」とするところでは、「午後の終了時間を早くした」が80.0%、「午後の終了時間を遅くした」が65.0%であった。複数回答であることによる面もあるが、時間帯の変更の状況は様々であったことが窺われる。

間を早くした」も卸売業（39.1%）などで相対的に多くなっている。「いわゆる『サマータイム』を導入した」については、500人以上の大企業（10.6%）でやや多くなっている。

（4）操業・営業時間（帯）の変更に伴う従業員の反応

操業・営業時間の変更に伴う従業員の反応（複数回答）をみると（図表2-20）、「保育園への送迎など急な生活時間の変更への対応が困難な従業員がいた」（34.6%）、「従来の時間帯も働いてしまい、総じて残業時間が増えた」（22.8%）などを挙げるところが多く、「家族との時間が増えて概ね好評だった」は2.8%にとどまった。また、「特になかった」が34.6%を占めている。

産業別にみると、「保育園への送迎など急な生活時間の変更への対応が困難な従業員がいた」は製造業（46.5%）で、「従来の時間帯も働いてしまい、総じて残業時間が増えた」は卸売業（56.5%）で、それぞれ指摘割合が高くなっているなどの傾向がみられた。また、企業規模別には「保育園への送迎など急な生活時間の変更への対応が困難な従業員がいた」の指摘割合が規模の大きいところほど高い傾向がみられた。

操業・営業時間帯の変更が従業員の就業時間帯の変更を伴う場合、急激な変更は机上で想定されるメリットよりも実際上のデメリットの方が多いといえる。普段から慎重に考慮しながら、対応が必要となったときのその仕方を検討しておくことが求められるといえよう。

図表2-20 操業・営業時間（帯）の変更に伴う従業員の反応

（複数回答、%）

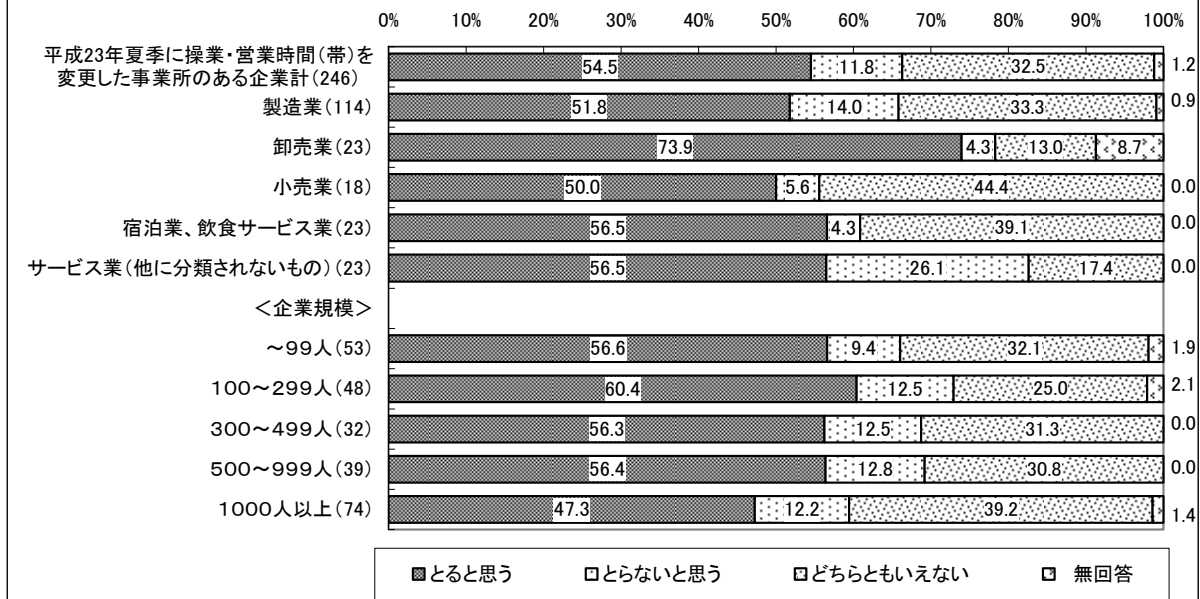
		操業・営業時間（帯）に変更の影響があった事業所計	家族との時間が増えて概ね好評だった	保育園への送迎など急な生活時間の変更への対応が困難な従業員がいた	従来の時間帯も働いてしまい、総じて残業時間が増えた	限られた時間に集中して仕事をす るようになり、効率が 増した	その他	特になかった	無回答
全体(246)		100.0	2.8	34.6	22.8	3.7	16.7	34.6	3.7
主な産業	製造業(114)	100.0	-	46.5	14.9	2.6	20.2	29.8	3.5
	卸売業(23)	100.0	-	26.1	56.5	4.3	13.0	17.4	4.3
	小売業(18)	100.0	-	16.7	16.7	5.6	11.1	55.6	-
	宿泊業、飲食サービス業(23)	100.0	4.3	8.7	8.7	4.3	17.4	52.2	13.0
	サービス業(他に分類されないもの)(23)	100.0	8.7	39.1	30.4	8.7	13.0	30.4	4.3
企業規模	～99人(53)	100.0	-	28.3	28.3	-	11.3	35.8	5.7
	100～299人(48)	100.0	-	27.1	18.8	2.1	10.4	43.8	6.3
	300～499人(32)	100.0	3.1	34.4	25.0	-	15.6	28.1	3.1
	500～999人(39)	100.0	5.1	35.9	30.8	7.7	20.5	30.8	-
	1000人以上(74)	100.0	5.4	43.2	16.2	6.8	23.0	32.4	2.7

（5）今後において電力使用制限令のような事態になった場合の同様の対応の有無

平成23年夏の電力使用制限令などのような事態になったとしたら、同様の操業・営業時間の変更措置をとるかどうかについてみると（図表2-21）、「とらと思う」が54.5%、「とらないと思う」は11.8%にとどまった。「どちらともいえない」が32.5%あった。

産業別にみると、卸売業で「とらと思う」が73.9%と他の産業よりもかなり多くなっており、一方、「とらないと思う」は狭義サービス業（26.1%）で相対的に多くなっている。また、

図表2-21 今後において電力使用制限令などの事態となった場合への対応
 —平成23年夏季と同様の操業・営業時間(帯)の変更を実施するか—



企業規模別にみると、大きな違いはみられないが、1,000人以上規模で「とると思う」(47.3%)が相対的に少なく、「どちらともいえない」(39.2%)が相対的に多くなっている。

第5節 企業としての震災復旧・復興支援の取組み

1. 企業としての震災復旧・復興支援の実施状況

企業として行った東日本大震災の復旧・復興支援の状況(複数回答)をみると(図表2-22)、「義援金の寄付」は63.0%と3分の2近くに達し、また、「支援物資を送った」が25.9%と4分の1の企業で実施された。震災ボランティア関係では、企業として「従業員をボランティアとして派遣した」が6.4%、「従業員に災害ボランティアの休暇を認めた」が7.0%となっている。一方、「特別の取組みはしていない」は23.5%にとどまっている。

このように、義援金や支援物資の提供をはじめ、今回の震災に当たっては、企業社会において広範な支援活動がみられたことが確認できる⁴⁷。

産業別にみると、「支援物資の送付」については、金融・保険業(41.4%)、運輸業・郵便業(30.3%)、娯楽業(29.0%)などが相対的に多くなっている。また、「義援金の寄付」は、金融・保険業が93.1%となっているのをはじめ、娯楽業(77.4%)、生活関連サービス業(75.9%)、複合サービス業(72.7%)などが続いている。

⁴⁷ こうした義援金や支援物資提供の実施割合について、企業の業況との関連をみておこう。調査の間13の回答から、震災時に事業活動が減少傾向、ほぼ横ばい及び増加傾向に分けて集計してみた。支援物資の提供については、減少傾向のところは27.1%、ほぼ横ばいのところ23.2%、増加傾向31.8%と業況がよいところで相対的に実施割合がやや高くなっているが大きな違いではなく、義援金についてはそれぞれ64.5%、63.2%、63.5%と業況との関連はみられない。業況如何にかかわらず企業としての支援が実施されたことが窺われる。

図表 2-22 企業としての一般的な震災救援、復旧・復興支援の取組み状況

(複数回答、%)

	回答企業計	被災地に支援物資を送った	従業員を組織して災害ボランティアとして現地へ派遣した	従業員が災害ボランティアとして支援活動に参加するときに、休暇を認めた	企業として義援金の寄付を行った	その他	企業としては、特別の取組みはしていない	無回答	
全体	100.0	25.9	6.4	7.0	63.0	4.3	23.5	2.1	
産	農林業	100.0	11.1	-	-	66.7	-	22.2	11.1
	漁業	100.0	100.0	-	-	83.3	-	-	-
	鉱業、採石業、砂利採取業	100.0	20.0	20.0	-	40.0	-	60.0	-
	建設業	100.0	23.0	6.7	6.7	58.9	3.0	23.0	4.1
	製造業	100.0	26.9	5.8	9.0	65.7	3.9	24.4	1.6
	電気・ガス・熱供給・水道業	100.0	20.0	5.0	-	75.0	-	20.0	-
	情報通信業	100.0	24.6	2.9	8.7	53.6	4.3	33.3	1.4
	運輸業、郵便業	100.0	30.3	2.8	7.2	58.2	4.4	23.9	2.0
	卸売業	100.0	25.6	3.1	3.1	60.5	2.8	24.7	2.6
	小売業	100.0	35.9	7.6	5.4	70.0	3.6	17.5	1.8
	金融・保険業	100.0	41.4	6.9	17.2	93.1	-	6.9	-
	不動産業、物品賃貸業	100.0	20.0	-	4.4	55.6	-	42.2	-
	学術研究、専門・技術サービス業	100.0	24.0	8.0	22.0	70.0	4.0	18.0	-
	宿泊業、飲食サービス業	100.0	26.5	6.2	5.6	67.3	7.4	19.8	1.2
	生活関連サービス業	100.0	22.2	16.7	3.7	75.9	7.4	16.7	1.9
	娯楽業	100.0	29.0	22.6	-	77.4	6.5	6.5	3.2
	教育、学習支援業	100.0	27.8	27.8	8.3	52.8	8.3	16.7	5.6
	医療、福祉	100.0	20.8	18.1	13.9	44.4	8.3	34.7	-
	複合サービス業(協同組合等)	100.0	18.2	27.3	-	72.7	-	18.2	-
	サービス業(他に分類されないもの)	100.0	18.6	5.5	6.0	60.9	6.0	25.2	2.9
公務	100.0	25.0	25.0	75.0	50.0	25.0	25.0	-	
企業規模	～99人	100.0	17.2	2.5	2.6	54.0	4.0	32.3	2.6
	100人～299人	100.0	24.3	3.4	6.1	69.8	4.0	19.7	1.1
	300人～499人	100.0	30.9	9.6	8.5	70.6	4.3	15.2	2.5
	500人～999人	100.0	35.4	11.1	15.5	76.5	5.3	10.2	0.9
	1000人以上	100.0	58.3	23.3	21.7	78.0	6.0	5.0	2.3

2. 支援実施のきっかけ

上でみた支援を行った企業(2020社)について、支援を行うこととなったきっかけ(複数回答)をみると(図表2-23)、「社長など経営層が発意した」が62.7%でもっとも多く、次いで「加盟している経営者団体などからの呼びかけに応じた」(26.7%)、「労働組合や従業員組織からの提案があった」(20.0%)、「事業活動などで被災地とは関係が深かった」(15.0%)などとなっている。

これについて企業規模別にみると、「社長など経営層の発意」や「労組・従業員組織からの提案」は規模の大きいところで相対的に割合が高くなっているのに対して、「経営者団体等からの呼びかけ」は規模の小さいところで相対的に割合が高い傾向がややみられている。

支援の実施状況と支援実施のきっかけとをクロス集計した結果をみると(図表2-24)、「支援物資の送付」や「従業員を災害ボランティア派遣」をした企業では「社長など経営層の発意」、「経営者団体等からの呼びかけ」、「被災地との関係が深い」を挙げる割合が相対的に高く、また、「従業員を災害ボランティア派遣」や「従業員のボランティア休暇」を挙げた企業では、「労組・従業員組織からの提案」や「以前からの内規・慣行」を挙げる割合が相対的に高くなっている。複数回答同士のクロス集計であるので確定的にいうことはできないが、支援内容と支援のきっかけには何らかの関係が窺われる。例えば、支援物資を送付することや従業員を災害ボランティアとして派遣することには、現地との事業上を含めた関係の深さや

図表 2-23 企業として復旧・復興支援の取組みを行なったきっかけ

(複数回答、%)

	企業として一般的な復旧・復興支援の取組みを行った企業計	社長など経営層が発意した	労働組合や従業員組織からの提案があった	以前からそのような取組みをする内規や慣行があった	加盟している経営者団体などからの呼びかけに応じた	事業活動などで被災地とは関係が深かった	その他	どちらともいえない(誰となくそのような声が上がった)	無回答
全体(2020)	100.0	62.7	20.0	14.7	26.7	15.0	4.1	3.6	6.7
産	農林業(6)	100.0	66.7	-	16.7	50.0	16.7	-	-
	漁業(6)	100.0	33.3	-	16.7	66.7	33.3	16.7	-
	鉱業、採石業、砂利採取業(2)	100.0	100.0	-	-	50.0	50.0	-	-
	建設業(197)	100.0	60.9	20.3	14.2	33.0	11.7	5.1	2.0
	製造業(471)	100.0	69.0	29.1	13.8	19.5	17.2	2.8	3.2
	電気・ガス・熱供給・水道業(16)	100.0	75.0	12.5	6.3	43.8	6.3	-	6.3
	情報通信業(45)	100.0	71.1	15.6	8.9	13.3	13.3	4.4	6.7
	運輸業、郵便業(186)	100.0	59.1	22.6	12.4	33.3	15.6	5.4	2.7
	卸売業(256)	100.0	65.6	13.7	14.5	21.5	16.8	2.7	1.6
	小売業(180)	100.0	65.0	21.7	16.1	32.2	18.9	2.8	3.3
	金融・保険業(27)	100.0	44.4	22.2	33.3	29.6	11.1	3.7	-
	不動産業、物品賃貸業(26)	100.0	80.8	19.2	19.2	30.8	15.4	3.8	-
	学術研究、専門・技術サービス業(41)	100.0	63.4	19.5	29.3	12.2	22.0	12.2	4.9
	宿泊業、飲食サービス業(128)	100.0	63.3	15.6	15.6	26.6	14.8	1.6	3.9
	生活関連サービス業(44)	100.0	40.9	13.6	9.1	52.3	4.5	6.8	2.3
	娯楽業(28)	100.0	42.9	-	21.4	32.1	17.9	-	14.3
	教育、学習支援業(28)	100.0	57.1	10.7	17.9	35.7	10.7	-	7.1
	医療、福祉(47)	100.0	57.4	12.8	14.9	29.8	4.3	14.9	8.5
	複合サービス業(協同組合等)(9)	100.0	44.4	-	-	44.4	-	11.1	-
サービス業(他に分類されないもの)(274)	100.0	57.3	16.4	14.2	26.3	13.1	5.1	6.2	
公務(3)	100.0	33.3	66.7	33.3	-	-	-	-	
企業規模	~99人(934)	100.0	55.1	13.2	8.7	31.9	9.4	3.9	4.8
	100~299人(375)	100.0	63.2	19.5	13.9	23.5	15.2	5.1	3.2
	300~499人(232)	100.0	75.4	27.2	15.9	19.4	15.5	3.9	2.6
	500~999人(201)	100.0	70.6	27.4	19.4	19.4	22.9	4.0	3.0
	1000人以上(278)	100.0	71.2	32.0	31.7	25.2	27.7	3.6	1.4

図表 2-24 企業としての復旧・復興支援の取組みと支援実施のきっかけとのクロス集計

(複数回答、%)

	社長など経営層が発意した	労働組合や従業員組織からの提案があった	以前からそのような取組みをする内規や慣行があった	加盟している経営者団体などからの呼びかけに応じた	事業活動などで被災地とは関係が深かった	その他	どちらともいえない(誰となくそのような声が上がった)	無回答
計(2020)	62.7	20.0	14.7	26.7	15.0	4.1	3.6	6.7
被災地に支援物資を送った(704)	74.7	22.2	18.9	29.4	30.3	3.8	2.0	3.6
従業員を組織して災害ボランティアとして現地へ派遣した(174)	72.4	25.3	26.4	31.6	27.6	9.8	1.1	3.4
従業員が災害ボランティアとして支援活動に参加するときに、休暇を認めた(190)	61.6	37.4	34.7	25.3	21.1	11.1	2.6	1.1
企業として義援金の寄付を行った(1711)	64.8	21.6	15.3	28.2	15.3	2.6	3.3	7.0

経営団体からの呼びかけが契機となった場合が少なくないと思われ、また、従業員の災害ボランティア派遣や休暇の承認といったことに関しては、労組をはじめとする従業員側の発意や協力が必要であろうし、ボランティア休暇などの制度整備が既にあったことなども契機となった場合が少なくないことが窺われる。

3. 被災者等の優先雇用の有無

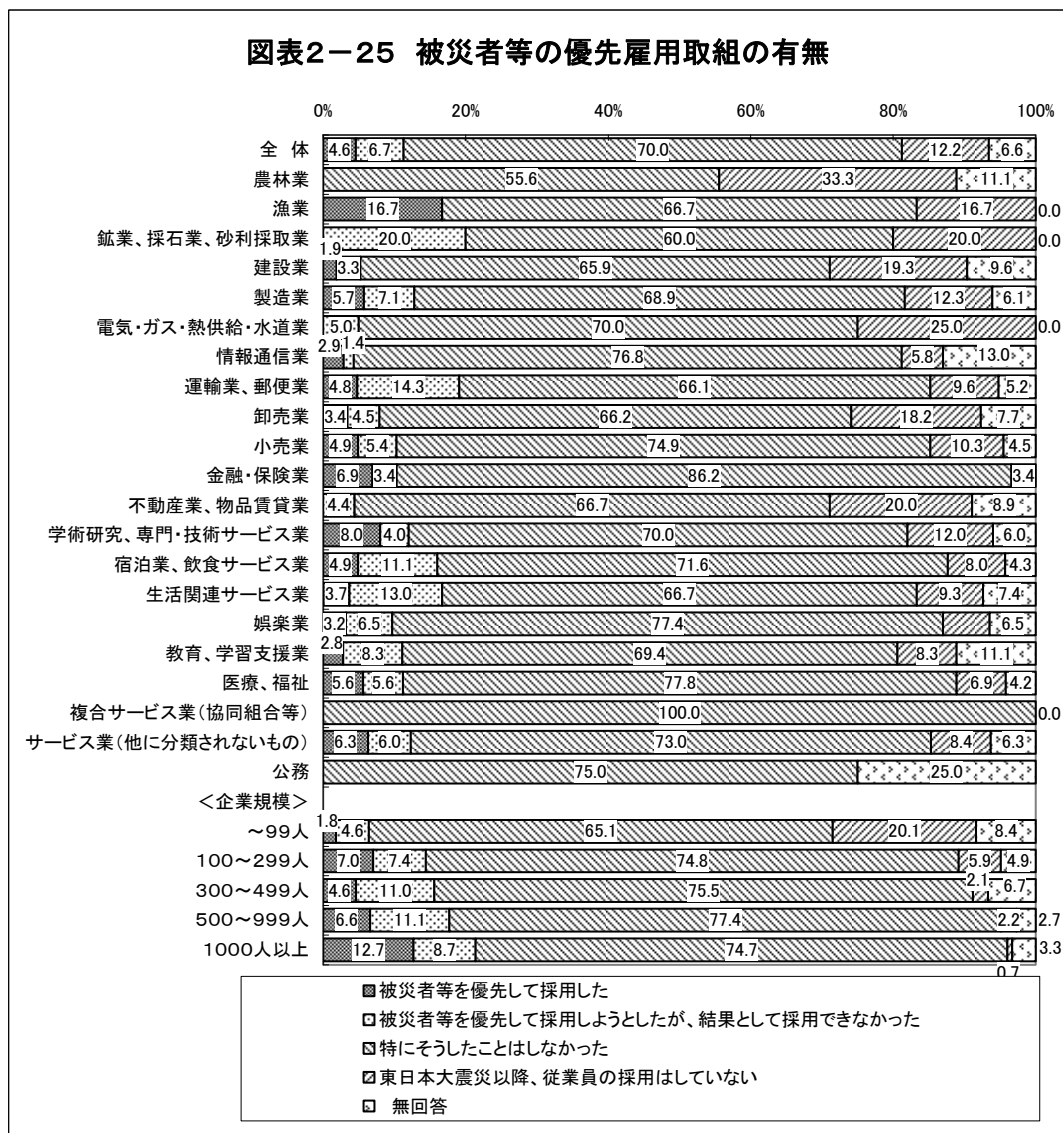
支援の一つとして、従業員を採用する場合に被災者等を優先して採用したかどうかをみると(図表 2-25)、「優先して採用した」とする企業が 4.6%、「優先して採用しようとしたが、結果として採用できなかった」が 6.7%となっている。一方、「特にそうしたことはしなかつ

た」が70.0%であり、「震災以降従業員の採用はしていない」が12.2%となっている。

産業別に「優先雇用」を行った割合をみると、学術研究等(8.0%)、金融・保険業(6.9%)、狭義サービス業(6.3%)、製造業(5.7%)、医療・福祉(5.6%)などで相対的に高くなっている。

企業規模別には、1,000人以上規模で12.7%、100~299人規模で7.0%などとなっている。100人未満規模は1.8%にとどまっているが、一方でこの規模ではそもそも従業員採用のなかった企業が20.1%と他よりも非常に多かったことも考慮される必要がある。

また、優先雇用に取り組みながら結果的にできなかった企業の割合は、産業別には鉱業等(20.0%)、運輸・郵便業(14.3%)、生活関連サービス業(13.0%)、宿泊・飲食業(11.1%)などで、企業規模別には500~999人規模(11.1%)や300~499人規模(11.0%)などで、それぞれ相対的に多くなっている。



第6節 震災を契機とした防災関連の取組みと今後の課題

1. 震災を契機とした防災関連の取組み

東日本大震災を契機として実施した防災関連の取組みを尋ねた結果（複数回答）をみると（図表2-26）、「大地震など自然災害の発生時の対応マニュアルなどを整備した」が33.1%でもっとも多く、次いで「大地震など自然災害の発生を想定した避難訓練を実施した」が16.8%、「部品や原材料、商品の調達先を多様化した」10.5%、「自家発電など電力の自力確保に努めた」7.3%などとなっている。一方、「特に取組みはしなかった」は45.4%であった。

これを産業別にみると、「マニュアルの整備」は金融・保険業（65.5%）や情報通信業（47.8%）などで、「避難訓練の実施」は金融・保険業（37.9%）や教育等（36.1%）、医療・福祉（23.6%）などで、それぞれ相対的に多くなっている。また、「調達先の多様化」は、製造業（21.4%）や宿泊・飲食業（15.4%）などで、「電力の自力確保」は金融・保険業（31.0%）や電気・ガス等（30.0%）などで、それぞれ相対的に多くなっている。

また、企業規模別にみると、いずれの取組みについても概ね規模の大きいところほど取り組んだとする割合が高くなっている。規模の小さいところでは、対応をとりたくともその余裕のないところも少なくないことが窺われ、今後の課題を投げかけている。

図表2-26 東日本大震災後の防災関連の取組み状況

（複数回答、%）

		回答企業計	大地震など自然災害の発生時の対応マニュアルなどを整備した	大地震など自然災害の発生を想定した避難訓練を実施した	部品や原材料、商品の調達先を多様化した	自家発電など電力の自力確保に努めた	その他	特に取組みはしなかった	無回答	
全体		100.0	33.1	16.8	10.5	7.3	7.1	45.4	2.9	
産	農林業	100.0	11.1	22.2	33.3	22.2	-	44.4	-	
	漁業	100.0	16.7	-	16.7	16.7	-	50.0	-	
	鉱業、採石業、砂利採取業	100.0	40.0	-	-	20.0	-	60.0	-	
	建設業	100.0	21.9	10.4	10.4	5.2	5.9	53.0	7.0	
	製造業	100.0	32.5	21.2	21.4	9.3	7.1	41.8	1.9	
	電気・ガス・熱供給・水道業	100.0	35.0	20.0	10.0	30.0	10.0	35.0	-	
	情報通信業	100.0	47.8	20.3	2.9	2.9	14.5	31.9	2.9	
	運輸業、郵便業	100.0	27.1	12.4	2.4	6.4	5.6	55.0	2.8	
	卸売業	100.0	29.5	11.4	10.2	6.0	7.4	50.6	1.7	
	小売業	100.0	37.2	13.5	6.7	2.7	9.0	45.7	2.2	
	金融・保険業	100.0	65.5	37.9	-	31.0	10.3	10.3	-	
	不動産業、物品賃貸業	100.0	35.6	15.6	4.4	-	8.9	51.1	-	
	学術研究、専門・技術サービス業	100.0	36.0	22.0	8.0	6.0	12.0	46.0	-	
	宿泊業、飲食サービス業	100.0	37.0	21.0	15.4	4.3	4.3	43.2	4.3	
	生活関連サービス業	100.0	31.5	9.3	5.6	13.0	7.4	40.7	5.6	
	業	娯楽業	100.0	38.7	12.9	3.2	16.1	3.2	54.8	-
教育、学習支援業		100.0	36.1	36.1	-	8.3	5.6	41.7	5.6	
医療、福祉		100.0	29.2	23.6	8.3	13.9	6.9	44.4	2.8	
複合サービス業（協同組合等）		100.0	18.2	-	-	-	9.1	63.6	9.1	
サービス業（他に分類されないもの）		100.0	40.2	17.6	3.9	6.6	7.3	40.4	3.4	
公務		100.0	50.0	50.0	-	25.0	-	25.0	-	
企業規模		～99人	100.0	16.9	7.9	7.9	4.0	5.9	62.9	3.3
		100～299人	100.0	36.8	17.5	14.0	6.6	8.9	36.2	1.9
		300～499人	100.0	48.6	22.3	8.5	11.7	8.2	28.0	3.9
		500～999人	100.0	59.7	36.3	14.2	11.9	7.1	19.5	1.8
	1000人以上	100.0	69.7	37.7	16.3	16.7	9.3	12.0	2.7	

2. 経営上の影響ある事項にみる自然災害対応への関心

企業の経営にとって特に影響の大きいものを尋ねた結果（複数回答）をみると（図表2-27）、もっとも多く企業が挙げたものが「日本経済のデフレ傾向」で58.6%となっており、次いで「日本の人口構造の少子高齢化の進展」（35.3%）、「突発的な自然災害」（30.3%）、「円高の進展」（24.7%）などが続いている。過去との比較ができていないので何ともいえないが、今回の震災を契機として、自然災害対応への関心が一定程度高まっていることが窺われる。

産業別に「突発的な自然災害」を挙げた割合の高いところをみると、複合サービス業（81.8%）、電気・ガス・熱供給・水道業（70.0%）でとりわけ高く、次いで娯楽業（48.4%）、宿泊・飲食業（46.3%）などが続いている。

図表2-27 経営上に影響のある事項

（複数回答、%）

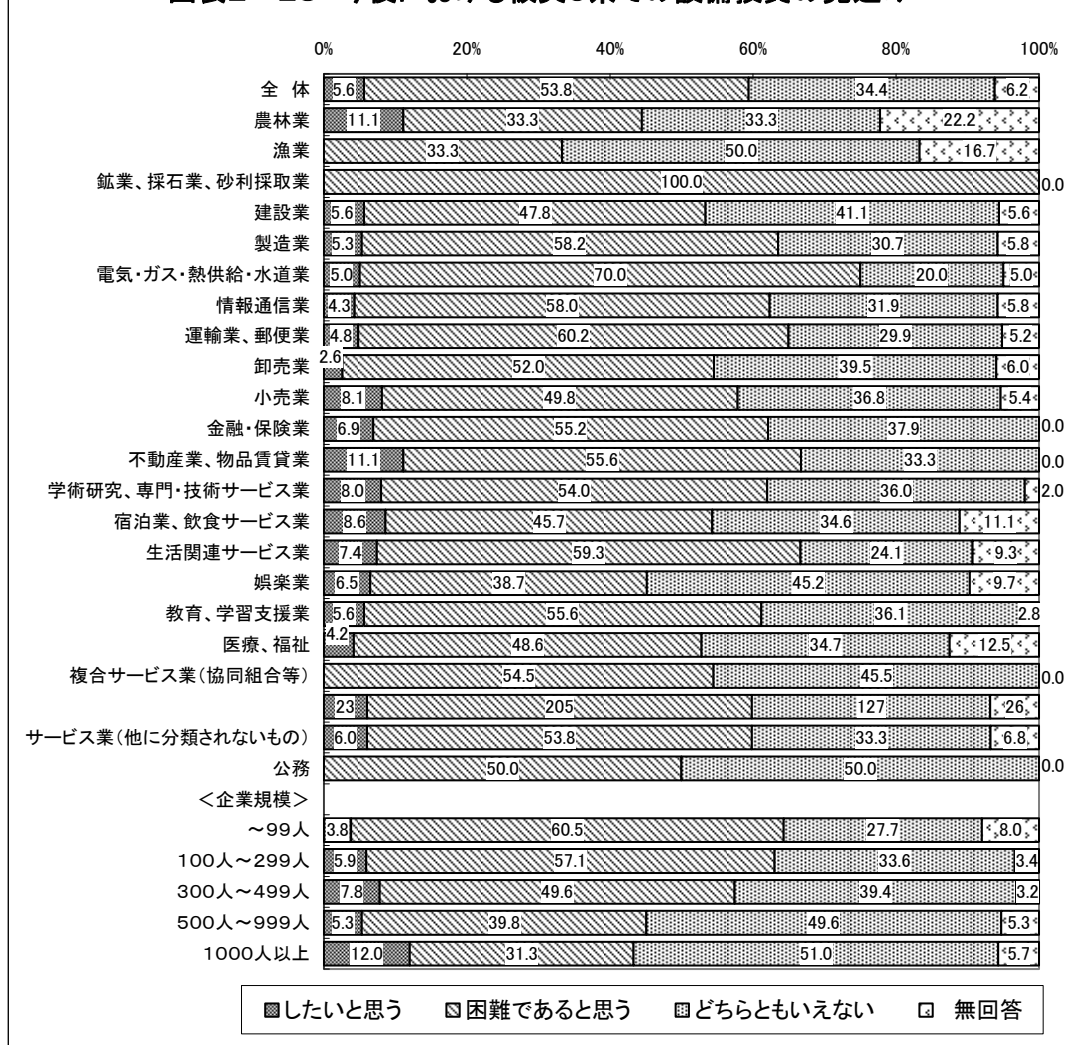
	回答企業計	日本経済のデフレ傾向	海外の競合製品の流入	新興国企業の競争力の増強	突発的な自然災害	進出国の政情不安	円高の進展	円安の進展	日本の人口構造の少子高齢化の進展	理科系教育の後退	その他	無回答
全体	100.0	58.6	12.2	9.1	30.3	2.6	24.7	5.9	35.3	4.1	7.5	5.0
産	農林業	100.0	66.7	11.1	-	66.7	-	11.1	11.1	-	-	11.1
	漁業	100.0	33.3	50.0	33.3	16.7	-	33.3	-	50.0	-	16.7
	鉱業、採石業、砂利採取業	100.0	40.0	-	-	20.0	-	40.0	-	40.0	20.0	-
	建設業	100.0	65.6	1.1	3.7	31.9	1.9	8.9	3.0	29.3	8.1	6.7
	製造業	100.0	57.5	29.7	24.1	23.0	4.9	44.7	6.0	24.4	5.0	5.8
	電気・ガス・熱供給・水道業	100.0	15.0	5.0	-	70.0	-	5.0	30.0	30.0	-	20.0
	情報通信業	100.0	60.9	5.8	14.5	18.8	-	8.7	1.4	20.3	17.4	7.2
	運輸業、郵便業	100.0	55.8	5.6	4.0	33.9	4.0	35.5	9.2	31.5	0.4	13.1
	卸売業	100.0	65.3	21.3	7.1	25.9	2.3	27.3	10.8	38.1	2.0	5.4
	小売業	100.0	62.8	7.6	1.8	29.6	-	15.7	6.7	55.6	-	9.9
	金融・保険業	100.0	65.5	3.4	3.4	34.5	10.3	27.6	10.3	41.4	-	6.9
	不動産業、物品賃貸業	100.0	66.7	-	-	35.6	-	2.2	4.4	62.2	-	6.7
	学術研究、専門・技術サービス業	100.0	46.0	12.0	16.0	28.0	6.0	20.0	2.0	24.0	12.0	12.0
	宿泊業、飲食サービス業	100.0	71.0	0.6	3.1	46.3	0.6	19.1	4.9	38.3	-	3.7
	生活関連サービス業	100.0	61.1	-	1.9	37.0	3.7	16.7	1.9	66.7	-	3.7
	娯楽業	100.0	71.0	3.2	-	48.4	-	3.2	-	38.7	-	9.7
	教育、学習支援業	100.0	13.9	2.8	-	19.4	-	2.8	-	94.4	11.1	2.8
	医療、福祉	100.0	18.1	1.4	-	23.6	1.4	4.2	-	59.7	2.8	15.3
	複合サービス業（協同組合等）	100.0	63.6	36.4	9.1	81.8	-	18.2	-	36.4	9.1	-
	サービス業（他に分類されないもの）	100.0	56.7	2.4	4.7	34.1	1.6	17.1	3.9	31.0	5.8	8.4
公務	100.0	-	-	-	-	-	-	-	50.0	-	-	
企業規模	～99人	100.0	58.6	11.1	6.9	28.2	1.8	21.8	5.5	32.6	3.1	7.5
	100～299人	100.0	60.0	12.5	11.6	30.9	3.0	27.3	5.7	35.1	4.4	8.5
	300～499人	100.0	56.7	12.1	8.5	36.2	3.5	25.5	5.3	36.2	5.7	7.4
	500～999人	100.0	58.4	17.7	10.2	30.5	2.7	30.1	7.5	39.8	4.4	6.6
	1000人以上	100.0	58.0	12.7	15.7	33.7	4.7	29.7	7.3	44.7	6.0	6.7

3. 被災3県での設備投資増加の見込み

震災の復興過程やその進展に応じて、被災3県（岩手、宮城、福島）で新たに設備投資をしたり増やしたりするかどうかを尋ねた結果をみると（図表2-28）、「したいと思う」は5.6%で、「困難であると思う」（53.8%）が半数を上回っているが、「どちらともいえない」も34.4%となっている。現段階で多いとはいえないものの、今後の復興の進展如何でさらに増える可能性が窺える。

産業別に被災3県で新規投資を「したいと思う」割合の高いものをみると、不動産・物品賃貸業（11.1%）、宿泊・飲食業（8.6%）、小売業（8.1%）、学術研究・専門・技術サービス業（8.0%）などの順となっており、震災被害が相対的に大きかった産業も含まれている。

図表2-28 今後における被災3県での設備投資の見込み



第7節 本章のまとめ

この章では、東日本大震災による自然災害や二次被害の状況、復旧・復興支援の状況などを鳥瞰的に把握することを目指して、被災地に限らず全国の企業を対象に実施したアンケート調査の結果を紹介した。こうした調査でとらえられた限りであること等は念頭におく必要はあるが、その結果をみると、東日本大震災によって我が国の企業には次のような影響や動きがあったことは確認できると思われる。

- ①回答企業の4分の1程度において自然災害による被災事業所があったとされており、広範な企業で何らかの自然災害があったこと。
- ②自然災害を被った事業所は、東北、関東など広範な地域に所在するが、甚大な被害を受けた事業所は岩手、宮城、福島の前被災3県や茨城県などに集中して多くなっていること。
- ③被災事業所に対しては、多くの企業において、救援物資の送付や人員の応援派遣などをはじめ企業内支援が行われたこと。人員派遣を行う場合の問題点としては、今回の場合、交

通手段や宿舍の確保、二次災害の懸念などを挙げた企業が多いが、休日勤務になったことや派遣従業員の労務管理を挙げたところもあった。

- ④被災事業所で廃止（閉鎖）を余儀なくされた場合において、その決定は震災後2～3ヶ月の間に多くが行われたが、中には半年以上経って決めたところもみられた。廃止の理由には、被害の大きさや資金不足を挙げるところもあるが、周辺の復旧・復興の見通しが立たないことを挙げるところがもっとも多かった。
- ⑤被災によって廃止には至らなかったものの、一時的に事業規模の縮小を余儀なくされた事業所における事業活動の推移をみると、被災後数ヶ月後には大きな回復をみせ始め、1年程度経過した時点ではほぼ元の水準に戻っているところが多い。一方で、低迷を続けているところも少なからずある。
- ⑥被災事業所の事業活動の縮小によって、広範な他の事業所や企業の事業活動に影響を及ぼした場合は少なくないことが、確認された。
- ⑦被災事業所における事業活動の縮小に伴い、半数程度の事業所で余剰人員が発生し、広範な雇用調整が実施されたが、一時的な休業を実施したところが多くを占め、その際には雇用調整助成金が広範に活用された。また、水準としては大きなものではないが、有期雇用の雇止めをはじめ、希望退職の募集や指名解雇、採用内定者の入職延期などを行ったところも数%程度みられた。採用内定の取り消しを実施したとの回答もわずかながらあった。
- ⑧ケース数は少ないものの、福島第一原発事故に係る避難区域等に事業所があった企業からの回答もあり、調査時点で再開の見込みが立っていないところが少なくないなど、厳しい状況が垣間見られた。
- ⑨消費抑制や風評被害によるとみられる事業面への影響は、宿泊・飲食業をはじめ消費系のサービス業分野を中心としてみられたところであり、一時的な休業などの雇用面の対応がとられたところも少なくなかった。その際も、雇用調整助成金が広範に活用された。
- ⑩平成23年夏季の電力使用制限令の発動を中心とする「節電の夏」の影響は、大企業を中心として少なくない企業でみられ、操業・営業時間（帯）や曜日の変更といった対応がとられたところが多かった。そうした対応の結果として、保育園への送迎をはじめ生活時間の変更が困難な従業員がいたといった問題点の指摘が少なくない企業からあった。
- ⑪今回の震災に際しては、義援金の提供や支援物資の送付、災害ボランティア派遣等企業としても広範な支援が実施された。また、被災者の優先雇用の取組みを行ったところも少なくなかった。
- ⑫今回の震災を契機に、自社の防災関連の取組みをあらためて実施したところも多く、また、自然災害への対応を経営上の課題の一つとして認識する企業も少なくなかった。こうした、防災に向けた企業の取組みの充実も今後における課題となっていると考えられる。

I 貴社の概要について

問1 貴社の主たる事業は次のどの業種にあってはまりますか。貴社事業が複数業種にまたがる場合は、もっとも売上高の大きい業種ひとつをお答えください。(〇は一つ)

1. 農林業	9. 卸売業	16. 娯楽業
2. 漁業	10. 小売業	17. 教育、学習支援業
3. 鉱業、採石業、砂利採取業	11. 金融・保険業	18. 医療、福祉
4. 建設業	12. 不動産業、物品賃貸業	19. 複合サービス業（協同組合等）
5. 製造業	13. 学術研究、専門・技術サービス業	20. サービス業（他に分類されないもの）
6. 電気・ガス・熱供給・水道業	14. 宿泊業、飲食サービス業	21. 公務
7. 情報通信業	15. 生活関連サービス業	22. その他（ ）
8. 運輸業、郵便業		

→ 付問1-1 「問1で「5. 製造業」をお答えいただいた場合）主たる取り扱い製品は次のどれにあってはまりますか。複数ある場合は売上高の大きい製品ひとつをお答えください。(〇は一つ)

1. 食料品	10. ゴム製品	19. 電子部品・デバイス・電子回路
2. 飲料・たばこ・飼料	11. なめし革、同製品・毛皮	20. 電気機械器具
3. 繊維工業	12. 薬業・土石	21. 情報通信機械器具
4. 木材・木製品・家具・装飾品	13. 鉄鋼業	22. 自動車・同部品
5. パルプ・紙・紙加工品	14. 非鉄金属	23. 船舶・航空機その他の輸送用機械器具（22を除く）
6. 印刷・同関連	15. 金銀製品	24. その他の製造業（ ）
7. 化学工業	16. はん用機械器具	
8. 石油製品・石炭製品	17. 生産用機械器具	
9. プラスチック製品	18. 業務用機械器具	

問2 貴社の常用労働者数は、次のどれにあってはまりますか。(〇は一つ)

~99人	100~299人	300~499人	500~999人	1,000人以上
1	2	3	4	5

問3 貴社の事業所は地域的によりに展開していますか。

※国内で別法人、海外で現地法人としている場合も「事業所」に含めてください。

1. 事業所は一つ
2. 事業所は複数ある

(〇は一つ)

国内は	1. 国内は一箇所	3. 複数の地方に展開
(〇は一つ)	2. 概ね一つの地方に複数ある	4. 日本全国に展開
海外は	1. 海外に事業所はない	7. オセアニア地域にある
(〇はいくつでも)	2. 中国にある	8. アメリカ合衆国にある
	3. 韓国にある	9. 8以外の北米地域にある
	4. 東南アジアにある	10. 中南米地域にある
	5. その他のアジア地域にある	11. アフリカ地域にある
	6. ヨーロッパ地域にある	

問4 貴社の法人形態はどれにあってはまりますか。(〇は一つ)

公開株式会社	非公開株式会社	有限会社	合名・合資会社	その他の法人	個人事業
1	2	3	4	5	6

II 貴社の自然災害による被災状況について

問5 貴社の事業所で東日本大震災（3月11日の長野北部地震を含む）の地震・津波・液状化などによる災害（自然災害）を受けたところがありますか。現在は休止した事業所も含めてお答えください。(〇は一つ)

1. あった → 引き続き以下の設問にお答えください。
2. なかった → 問7（5ページ）へお進みください。

問5-1 自然災害による被害のあった事業所の所在地をお答えください。また、複数の事業所が該当する場合は、もっとも重大な被害があった事業所の所在地もお答えください。

	1. 青森県	2. 岩手県	3. 宮城県	4. 福島県	5. 茨城県	6. 栃木県	7. 千葉県	8. 長野県	9. その他の都道府県
①被害のあった事業所 (〇はいくつでも)	1	2	3	4	5	6	7	8	()
②もっとも重大な被害があった事業所 (〇は一つ)	1	2	3	4	5	6	7	8	()

問5-2 貴社の自然災害による被害のあった事業所では、どのような被害がありましたか。現在は休止した事業所も含めてお答えください。(〇はいくつでも)

1. 従業員が死傷した事業所があった
2. 建物がほぼ全壊状況になった事業所があった
3. 建物が半壊状況になった事業所があった
4. 機械・設備の全部または相当部分が破壊された事業所があった
5. 機械・設備の一部が破壊された事業所があった
6. 被害は総じて軽微なものにとどまった
7. その他 ()

問6（5ページ）へお進みください。

問5-3 もっとも重大な被害のあった事業所（問5-1②でお答えの事業所）の事業活動はどうなりましたか。(〇は一つ)

1. 総じて事業活動への影響はなかった → 問6（5ページ）へお進みください。
2. 一時的に事業活動の縮小を余儀なくされた → 問5-6（次ページ）へお進みください。
3. 一時的に事業活動は全面的に停止を余儀なくされた
4. 事業所の廃止を余儀なくされた → 引き続き問5-4以降にお答えください。
5. その他 () → 問6（5ページ）へお進みください。

問5-4 その事業所を休止することに決めたのは、いつですか。(〇は一つ)

1. 平成23年3月	4. 平成23年6月	7. 平成23年9月	10. 平成23年12月
2. 平成23年4月	5. 平成23年7月	8. 平成23年10月	11. 平成24年1月
3. 平成23年5月	6. 平成23年8月	9. 平成23年11月	12. 平成24年2月以降

問5-5 その事業所の廃止を決めた理由としてもっとも強い要因はどれですか。(〇は一つ)

1. 東日本大震災以前から業績が悪かったこと
2. 周辺地域や関連施設の復旧・復興の見通しが立たなかったこと
3. 他の場所で事業所を開設することとしたこと
4. 被害が大きくて、事業所再開のための資金の目的が立たなかったこと
5. 事業運営のコアとなっていた人材がいなくなること
6. その他 ()

問5-9（次ページ）へお進みください。

問5-6 事業活動の縮小または停止のあった事業所の復旧状況についてお伺いします。売上高や出荷額など当該事業所の事業活動量を示すのものにもっとも適当な指標をみて、東日本大震災前の水準を100として現在までのように推移してきましたか。おおよその推移がわかる概数で結構ですので、次の表に各月の水準を整数でご記入ください。

震災前		100 (平成 22年の年間の月平均など標準的な水準を想定してください。)											
	3月	8月	1月										
平成	4月	9月	2月	平成									
23年	5月	10月	3月	24年									
	6月	11月	4月										
	7月	12月											

問5-7 当該事業所の事業活動が縮小または停止したことは、貴社の他の事業所や他の企業の事業活動にどのような影響を与えたと思いますか。(〇はいくつでも)

- 当該事業所の事業活動の縮小をカバーするため、自社の他の事業所の事業活動を増大させた
- 事業連関(分業関係)を通じて自社の他の事業所の事業活動も縮小を余儀なくされた
- 企業間連関(サプライ・チェーン)を通じて他の企業の事業活動に相当の影響を与えた
- その他()
- 特に影響はなかった

問5-8 当該事業所では、事業活動の縮小、停止をする中で、従業員の余剰が発生しましたか。(〇はいくつでも)

- 事業所の復旧作業などがあり、従業員の余剰は生じなかった
- 一時的に余剰が発生したが、現在余剰は生じていない
- 余剰が発生し、現在もその状態が続いている
- どちらともいえない

(問5-3で4(事業所の廃止)を選択された場合もお答えください。)

問5-9 従業員の余剰にはどのようなように対応されましたか。(〇はいくつでも)

- 所定外労働時間の削減
- 希望退職の募集
- 指名解雇・整理解雇
- 指名解雇・整理解雇
- 事業所内での配置転換
- 採用内定者の入職延期(自宅待機など)
- 企業内の他の事業所への配置転換
- 採用内定者の取り消し
- 他企業への出向、転籍
- その他
- 定年退職者や自己都合退職者の不補充
- 有期雇用者や派遣労働者の雇止め
- 一時的な休業(自宅待機、訓練の実施など)
- 一時的な解雇(復帰を前提とした解雇)
- 特別なこととはしなかった

問5-10 一時的な休業や解雇を行った際に、次のような助成・支援制度を活用されましたか。活用されたもの番号を〇で囲んでください。(〇はいくつでも)

- 雇用調整助成金制度(一時休業に係るもの)
- 雇用調整助成金制度(訓練の実施に係るもの)
- 雇用保険失業給付の特別給付(被災地に限って一時的な解雇も失業給付の対象とする制度)
- その他()
- 特に活用しなかった

(自然災害を受けた事業所があった企業の方すべてがお答えください。)

問6 企業として、自然災害による被害があった事業所(問5-1で回答した事業所)に対してどのような支援をしましたか。(〇はいくつでも)

- 食料や飲料水、その他生活用品の支援物資を被災事業所に送った
 - 被害を受けた機械、設備の代替となるものを他の事業所から被災事業所へ移し替えた
 - 復旧のために必要な人員を他の事業所から被災事業所へ応援派遣した
 - その他()
 - 特別なことをする必要はなかった
- (従業員を派遣するにあたって、問題となった事項があればお書きください。)

Ⅲ 貴社の原子力発電所事故に関する影響について

問7 貴社には、東日本大震災当時、東京電力福島第一原子力発電所事故による避難区域(警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域・特定避難勧奨地点)に指定されている範囲内に事業所はありましたか。(〇はいくつでも)

- あった(現在も指定範囲内にある場合を含む) → 引き続き以下の設問にお答えください。
- なかった → 問8(次ページ)にお進みください。

問7-1 その事業所の地震、津波などの自然災害による被害は、以下のうちどちらにあってはまりますか。(〇はいくつでも)

- 地震、津波などによる被害はなかった → 引き続き以下の設問にお答えください。
- 地震、津波などによる被害があったが、問5-1②で回答した事業所とは異なる → 問8(次ページ)にお進みください。
- 問5-1②で回答した事業所と同じである(地震、津波などによっても重大な被害があった) → 問8(次ページ)にお進みください。

問7-2 現在は、その事業所の事業活動はどのようになっていますか。(〇はいくつでも)

- 事業活動を再開し、ほぼ元の状態に戻っている、または事業活動の規模は拡大している
- 事業活動を再開したが、事業活動の規模が縮小している
- 現在は休止しているが、近いうちに再開の見込みである
- 現在も休止しており、再開の見込みは立っていない
- 事業所は廃止した、または廃止を決めている
- その他()

問7-3 その事業所の従業員について、どのように対応されましたか。(〇はいくつでも)

- 企業内の他の事業所への配置転換
- 他企業への出向、転籍
- 一時的な休業(自宅待機、訓練の実施など)
- 一時的な解雇(復帰を前提とした解雇)
- 整理解雇
- その他

問7-4 一時的な休業や解雇を行った際に、次のような助成・支援制度を活用されましたか。活用されたものについてお答えください。(〇はいくつでも)

- 雇用調整助成金制度(一時休業に係るもの)
- 雇用調整助成金制度(訓練の実施に係るもの)
- 雇用保険失業給付の特別給付(被災地に限って一時的な解雇も失業給付の対象とする制度)
- その他()
- 特に活用しなかった

IV 貴社の電力問題や風評被害などの状況について

(ここからは、すべての企業の方がお答えください。)

問8 貴社では、今までお答えいただいた東日本大震災による自然災害や原発事故による直接的な影響以外に、次のような東日本大震災に関連した影響がありましたか。 (〇はいくつでも)

1. 電力の計画停電や節電のために、事業活動を縮小せざるを得なかった
2. 東日本大震災後の消費抑制によるものとみられる売上高の落ち込みが、かなりあった
3. 「風評被害」によるものとみられる売上高の落ち込みが、かなりあった
4. その他 ()
5. 特になかった → 問9 (次ページ) へお進みください

問8-1 東日本大震災後、今までに雇用面で次のような対応をされましたか。 (〇はいくつでも)

1. 所定外労働時間の縮減
2. 所定内労働時間の縮減
3. 事業所内での配置転換
4. 企業内での他の事業所への配置転換
5. 他企業への出向、転籍
6. 定年退職者や自己都合退職者の不補充
7. 有期雇用者や派遣労働者の雇止め
8. 一時的な休業 (自宅待機、訓練の実施など)
9. 一時的な解雇 (復帰を前提とした解雇)
10. 希望退職の募集
11. 指名解雇・整理解雇
12. 賃金、給与、賞与カット
13. 採用内定者の入職延期 (自宅待機など)
14. 採用内定の取り消し
15. その他
16. 特別なことはしなかった

(8を選択しなかった場合は、問9 (次ページ) へお進みください。)

問8-2 一時的な休業の実施に際して、雇用調整助成金を活用されましたか。 (〇はいくつでも)

1. 活用した
2. 活用しなかった
3. わからない

V 平成23年夏季の節電にあたっての労務面の対応について

問9 昨年夏季に実施された電力使用制限令やその他の要請に基づく節電の影響と対応についてお伺いします。貴社には、これらの節電により事業活動に大きな影響を受けた事業所がありましたか。 (〇はいくつでも)

1. 大きな影響を受けた事業所があった
2. 節電は実施したが、事業活動には大きな影響はなかった
3. 自家発電または9つの電力会社以外の供給会社からの電力供給であり、影響はほとんどなかった
4. とくに節電は実施しなかった
5. どちらともいえない

(1を選択しなかった場合は、問10 (次ページ) へお進みください。)

問9-1 どのような影響を受けましたか。影響を受けた事業所が複数ある場合は、もっとも大きな影響を受けた事業所についてお答えください。 (〇はいくつでも)

1. 売上高の減少
2. 操業・営業時間の短縮
3. 操業・営業時間帯の変更
4. 操業・営業する曜日の変更
5. その他

(2~4以外を選択した場合は、問10 (次ページ) へお進みください。)

問9-2 次のような操業・営業の時間帯や曜日の変更を実施しましたか。 (〇はいくつでも)

1. 午前の操業・営業の開始時間を早くした
2. 午前の操業・営業の開始時間を遅くした
3. 午後の操業・営業の開始時間を早くした
4. 午後の操業・営業の終了時間を遅くした
5. いわゆる「サマertime」*を導入した
6. 従来休日だった土曜・日曜に操業・営業した
7. 新たに休日を追加した
8. いずれも該当しない

(注*) 貴社がサマertimeに準じた制度を導入されたところのご認識があれば、「5」に〇をつけてください。

問9-3 そのような操業・営業の時間帯や曜日の変更の結果、従業員の反応などについて次のようなことがありましたか。 (〇はいくつでも)

1. 家族との時間が増えて概ね好評だった
2. 保育園への送迎など急な生活時間の変更への対応が困難な従業員がいた
3. 従来の時間帯も働いてしまい、総じて残業時間が増えた
4. 限られた時間に集中して仕事をすようになり、効率が増した
5. その他 ()
6. 特になかった

問9-4 今後、昨年の夏の電力使用制限令などのような事態になれば、問9-2同様の措置をとりますか。 (〇はいくつでも)

1. とると思う
2. とらないと思う
3. どちらともいえない

VI 企業としての東日本大震災の復旧・復興支援について

問10 専業に直接関連するものではなく、一般的な震災救援、復旧・復興支援として、貴社では東日本大震災後に次のような取組みを行いましたか。(〇はいくつでも)

1. 被災地に支援物資を送った
2. 従業員を組織して災害ボランティアとして現地へ派遣した
3. 従業員が災害ボランティアとして支援活動に参加するときに、休暇を認めた
4. 企業として義援金の寄付を行った
5. その他 ()
6. 企業としては、特別の取組みはしていない → 問11へお進みください。

問10-1 そのような取組みを行ったきっかけは、どのようなものでしたか。(〇はいくつでも)

1. 社長など経営層が発意した
2. 労働組合や従業員組織からの提案があった
3. 以前からそのような取組みをする内規や慣行があった
4. 加盟している経営者団体などからの呼びかけに応じた
5. 事業活動などで被災地とは関係が深かった
6. その他 ()
7. どちらともいえない(誰となくそのような声が上がった)

問11 東日本大震災後、従業員を採用する場合に被災者等を優先して採用しましたか。(〇は一つ)

1. 被災者等を優先して採用した
2. 被災者等を優先して採用しようとしたが、結果として採用できなかった
3. 特にそうしたこととはしなかった → 問12 (次ページ) へお進みください。
4. 東日本大震災以降、従業員の採用はしていない

問11-1 それは新規卒採用ですか、中途採用ですか。(〇は一つ)

1. 新規卒採用
2. 中途採用
3. 両方とも

VII 東日本大震災以降の業況や企業行動について

問12 東日本大震災以降、次の事項に取組みましたか。(〇はいくつでも)

1. 大地震など自然災害の発生時の対応マニュアルなどを整備した
2. 大地震など自然災害の発生を想定した避難訓練を実施した
3. 部品や原材料、商品の調達先を多様化した
4. 自家発電など電力の自力確保に努めた
5. その他 ()
6. 特に取組みはしなかった

問13 東日本大震災後における貴社全体の業況の推移をイメージで表すと、次のどれにもっとも近いですか。(〇は一つ)

1. ほぼ横ばい 業況 震災時 現在	2. 減少基調 業況 震災時 現在	3. 減少後横ばい 業況 震災時 現在
4. 減少から回復 業況 震災時 現在	5. 増加後減少 業況 震災時 現在	6. 増加基調 業況 震災時 現在

問14 貴社全体の従業員について、現在の雇用・就業形態別*人数と平成23年2月頃と比較した増減を教えてください。人数は、把握しておられる限りの概数で結構です。

	平成23年2月頃からの増減状況 (〇はそれぞれ一つ)							
	1. かなりの増えた	2. やや増えた	3. ほぼ横ばい	4. やや減った	5. かなり減った	6. わからない	7. 雇用していない現在も	
現在の雇用・就業人数 (概数)								
①正社員	人	1	2	3	4	5	6	7
②パートタイム	人	1	2	3	4	5	6	7
③フルタイム有期社員	人	1	2	3	4	5	6	7
④定年後嘱託社員	人	1	2	3	4	5	6	7
⑤派遣労働者	人	1	2	3	4	5	6	7
⑥請負労働者	人	1	2	3	4	5	6	7

(注*)

- 「正社員」・・・ 貴社でいわゆる「正社員」として雇用されている従業員。
- 「パートタイム」・・・ 貴社に雇用されている従業員で正社員よりも所定の労働時間が短い人。
- 「フルタイム有期社員」・・・ 貴社に有期で雇用されている従業員で、所定の労働時間が正社員とほぼ同じ人。
- 「定年後嘱託社員」・・・ 定年後の再雇用などで貴社で就業継続している従業員。
- 「派遣労働者」・・・ 労働者派遣事業者から貴社へ派遣された貴社の業務に従事している人。
- 「請負労働者」・・・ 貴社の業務を請け負った他の会社の社員で貴社でその業務を行っている人。

問15 正社員の採用状況を教えてください。
 問15-1 平成23年(昨春)と24年(今春)の新規卒卒者の採用は、いかがでしたか。
 (〇は各年それぞれ一つ)

平成23年3月新卒者(昨春)	平成24年3月新卒者(今春)
1. 採用した	1. 採用した
2. 募集をし、応募もあったが、採用しなかった	2. 募集をし、応募もあったが、採用していない
3. 募集をしたが、応募がなかった	3. 募集をしたが、応募がなかった
4. 募集しなかった	4. 募集しなかった

(両年とも採用がある場合にお答えください。それ以外は問15-2へお進みください。)

付問15-1 昨春実績と比べて今春の採用予定人数の増減を、学歴別にお答えください。
 ※当該学歴に同年とも採用がないときは「4」に〇をしてください。(〇はそれぞれ一つ)

①高卒(技能・理業系)	1. 増えた	2. ほぼ同じ	3. 減った	4. 当該学歴採用なし
②高卒(事務系)	1. 増えた	2. ほぼ同じ	3. 減った	4. 当該学歴採用なし
③短大卒	1. 増えた	2. ほぼ同じ	3. 減った	4. 当該学歴採用なし
④高専卒	1. 増えた	2. ほぼ同じ	3. 減った	4. 当該学歴採用なし
⑤大卒・院卒(理工系)	1. 増えた	2. ほぼ同じ	3. 減った	4. 当該学歴採用なし
⑥大卒・院卒(文科系)	1. 増えた	2. ほぼ同じ	3. 減った	4. 当該学歴採用なし

問15-2 平成23年3月以降の中途採用は、いかがでしたか。(〇は一つ)

1. 採用した
2. 募集をし、応募もあったが、採用しなかった
3. 募集をしたが、応募がなかった
4. 募集しなかった

問16 今後5年程度を考えたとき、貴社の雇用の見通しは次のどれにもっとも近いですか。(〇は一つ)

1. 正社員、非正社員それぞれの活用を図りながら雇用を増やしていく
2. 正社員数は現状程度にとどめ、必要な増員は非正社員やアウトソーシングの活用を増やしていく
3. 正社員数を絞り込みながら、非正社員やアウトソーシングの活用で代えていく
4. 全般的に人員削減を図らざるを得ない
5. 見直しは立っていない

問17 今後の貴社の事業上の課題として特に重要なものを、次の中から3つまで挙げてください。(〇は3つまで)

1. 自社ブランドの確立と維持
2. 新商品・新サービスの開発
3. 技術革新への対応
4. 国内販路の維持・拡大
5. 海外販路の維持・拡大
6. 国内事業活動拠点の再編・合理化
7. 海外進出
8. 電力等エネルギーの確保
9. 原材料、資材などの調達先の多様化
10. 人管理体制の合理化
11. 人件費の抑制
12. その他

(6または7に〇をされた場合にお答えください。それ以外は問18(次ページ)へお進みください。)

問17-1 事業上の課題としてもっとも重要なものについて具体的な計画がありますか。(〇は一つ)

1. 具体的な計画があり、実行段階になっている
2. 具体的な計画を検討している
3. 検討の準備中であり、具体的な計画を策定するまでにはなっていない

問18 次の事項の中で、貴社の経営にとって特に影響の大きいものはどれですか。(〇はいくつでも)

1. 日本経済のデフレ傾向
2. 海外の競合製品の流入
3. 新興企業の競争力の増強
4. 突発的な自然災害
5. 進出国の政情不安
6. 円高の進展
7. 円安の進展
8. 日本の人口構造の少子高齢化の進展
9. 理科系教育の後退
10. その他

問19 今後の貴社の雇用・労働面における課題として特に重要なものはどれですか。(〇はいくつでも)

1. 学卒定期採用対象の重点化(絞り込み)
2. 海外展開を担う人材の確保・育成
3. 高度技術人材の確保・育成
4. 中核的技術人材の確保・育成
5. 従業員の能力の全般的な底上げ
6. 社内資格制度・処遇体系の見直し
7. 賃金や退職金水準の見直し
8. 若年者の定着促進
9. 高齢者の雇用確保
10. 高齢者の活用体制の整備
11. 女性従業員の活躍促進
12. その他

(6または7に〇をされた場合にお答えください。それ以外は問20へお進みください。)

問19-1 これらの処遇体系や賃金水準の見直しについて、労働組合と協議していますか。(〇は一つ)

1. 具体的な見直し案を労働組合に提示して、協議している
2. 一般的な課題として労働組合と意見交換はしているが、具体的な見直し案までできていない
3. 企業が検討中であり、労働組合にはまだまちかけてはいない
4. 今後の検討課題と考えている段階で、企業においても検討に着手してはいない
5. 把握していない
6. 労働組合はない

問20 東日本大震災からの復興過程やその進展に応じて、被災3県(岩手、宮城、福島)で新たに設備投資をしたり、増やしたりしますか。

1. したいと思う
2. 困難であると思う
3. どちらともいえない

質問はこれで終わりです。ご協力ありがとうございます。
 なお、下記にもお答えいただければ幸いです。(〇は一つ)

【お願いとご照会】

- ① この調査がまとまり次第、結果概要をお送りしたいと思います。ご希望されますか。
 1. 希望する
 2. 希望しない
- ② 今後、被災の状況や貴社の対応など詳しく知りたいとき、ご都合のよろしいときに訪問させていただきます。お話しを伺いたいと存じますが、ご対応いただけますでしょうか。
 1. 対応してもよい
 2. 対応するのは難しい

よろしければ、ご送付先、ご連絡先等をお教えください。
 (いただいた情報は、上記目的以外には利用しません。)

貴社名	〒
ご送付先	
ご担当者	ご所属 お名前
ご連絡先	TEL FAX Eメール

第3章 被災地の労働行政ニーズ・労働力需給と労働行政機関の対応等

本章では、東日本大震災時及びその後に被災地の労働市場等において継起した状況と、これに対する現地労働行政機関（労働局、労働基準監督署、公共職業安定所（ハローワーク））の対応、全国的な労働行政機関の対応（遠隔避難者に対する対応や被災地労働行政機関に対する応援等）等を、被災現場・業務の現場の視点を中心に記録し、今後に向けての示唆を含めたとりまとめを試みている。

本章の調査に当たっては、2012年の夏から秋にかけて、東日本大震災による被害が特に甚大だった岩手・宮城・福島の3労働局とその管内の労働基準監督署・公共職業安定所（ハローワーク）の職員、及び被災し遠隔地に避難した方の支援を行った労働局の中から埼玉労働局の職員あわせて約25人からのヒアリングを行った。したがって、記述やデータは基本的に2012年の夏ごろまでの時点に係るものであることにご留意願いたい。

また、厚生労働省や各労働局がインターネットで公表している資料、関係労働局の作成資料、厚生労働省労働市場センター業務室の作成資料等を活用させていただくとともに、地元新聞の記事等を参照した。

なお、以下で記述するのは、これらヒアリングや収集資料の分析の一部であり、より全体的なものについては、別途のとりまとめを行う予定である。

※ 紙数の制約から、震災に伴う新規学卒者の内定取消対応や被災地新卒者の就職支援、被災者支援のための就職面接会など労働行政機関の対応として重要な事項について、総括表への記載にとどめている場合があることにもご留意いただきたい。

○ 被災現地の状況と現地労働行政機関の状況・対応に関する総括表（震災後1年間。原発事故への直接対応は除く。）

時 期	現地の状況－産業・雇用・生活に関する 新聞報道等より－ (岩手・宮城・福島3県中心)	現地労働行政機関・自治体（雇用関係部 門等）の状況・動き (岩手・宮城・福島労働局管内中心)
2011年 3月11 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 14:46 三陸沖を震源とする巨大地震発生（マグニチュード9.0）。 ・ その後津波が沿岸を襲い、15:20ごろから最大波高となる。津波の被害が特に甚大だったのは岩手・宮城・福島3県の沿岸地域。 ・ 3県を中心に死者・行方不明合計2万人近く（うち2012年3月までに労災保険の遺族給付の支給決定がなされたのは2千人あまり）。 ・ 3県の全壊戸数約12万5千戸、半壊戸数約21万戸 ・ 被災地域では鉄道・道路等の交通イン 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 岩手労働局の陸前高田ふるさとハローワーク（市と共同運営）勤務の非常勤職員2名が津波で死亡。 ・ 釜石労働基準監督署・ハローワーク気仙沼の庁舎津波の直撃で使用不能になる。（⇒それぞれ市内で臨時窓口開設）ハローワーク気仙沼では勤務中だった職員が避難者等とともに庁舎上階に孤立。2日後に自衛隊のヘリコプターで救出。 ・ その他の多くの庁舎でも、ひび割れ・段差等が生じるとともに、固定されていた書棚も含め室内のものが倒壊、軽

	<p>フラ途絶、電気・ガス・水道等のライフライン途絶、通信遮断・困難、食料品、ガソリン等入手困難な状況になる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・極めて多数の避難者が発生（震災後3日目には約47万人）。避難所、親族・知人宅への避難が中心。帰宅難民や余震による自宅の倒壊等を恐れての避難者はやがて自宅に戻るが、一方で、交通途絶等により在宅のまま食料等支援を必要とする在宅避難者も発生する。最終的には、地震・津波で自宅が倒壊・流された者や福島第一原発事故による避難者が残る。 ・福島第一原発被災し、原子力緊急事態宣言発令。 	<p>症者も出る。沿岸所を中心に業務用システムがダウン。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ハローワーク石巻・石巻労働基準監督署（最大500人）、ハローワーク大船渡（最大100人）等では避難者を受け入れ。職員はその世話に不眠不休で当たる。石巻署所の避難者数が0になるのは3月17日。 ・富岡労働基準監督署・ハローワーク富岡、ハローワーク相双が福島第一原発事故による避難指示で使用不能になる（富岡署所はいわき市内に移転、ハローワーク相双については4月6日から部分開庁、4月26日から全面開庁）
震災発生から数日間	<ul style="list-style-type: none"> ・自衛隊、警察、消防等による救出・捜索活動始まる。 ・被災者に対する救援・支援活動始まる。 ・主要道路から順次、啓開（とりあえず通れるようにする）作業進捗。 ・3月12日、福島第一原発1号機水素爆発。3月14日3号機水素爆発。 ・福島第1原発から20km圏内、第2原発から10km圏内に避難指示。第1原発から20～30km圏内に屋内退避指示。 ・このため、福島県では、広域避難者（県内・他県）が多数発生。家族ぐるみの避難以外に、子供への放射能の影響を懸念する母子避難（山形等の近県中心）も多数発生。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現地労働行政機関においても、多くの職員が通勤困難になり徒歩・自転車、官用車を含む車の相乗り通勤などが行われる。 ・遠距離通勤者や単身赴任者の最寄りの署所等での勤務も実施。 ・また、現地労働行政機関職員も地域住民とともに、電気・ガス・水道・通信の途絶、食料・水、ガソリン等の不足に悩まされる（これらが相当長引いた署所・地域もある。）。 ・厚生労働省は、雇用保険の特例措置（休業等の場合の特例給付）発動、雇用調整助成金の要件緩和措置など実施。
3月半ばごろ～3月末ごろ	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの事業所が被災し事業再開のメドが立たないため、解雇・休業となる労働者が多数発生。 ・避難や情報途絶により事業主と連絡が取れない労働者、津波で賃金・出勤関係書類が流され通常の解雇・離職・労災等に伴う手続きが困難となる事業所も多数発生。 ・学生・生徒の採用内定取り消しや入社延期も相次ぐ。 ・がれき処理に被災者を雇用するよう要請する動きが始まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現地労働行政機関において、解雇、賃金、労災、雇用保険、雇用調整助成金、内定取り消し等に関する相談多くなる。土日の電話相談対応始まる。 ・マスコミ（テレビテロップ・ラジオなど）・事業主説明会等での雇用保険特例・雇用調整助成金等の周知始まる。 ・避難者のニーズ把握・周知広報もあわせ、現地労働行政機関による避難所への出張相談等が始まる。 ・3月25日ごろから、被災地ハローワークで雇用保険（休業等の場合の特例給

	<ul style="list-style-type: none"> ・復旧要員（ライフライン関係、工場・事業所関係等）の被災地への入り込み激しくなり、使用可能な被災地宿泊施設の需給が逼迫し始める。 ・岩手県で、よりよい避難環境を提供するための内陸への集団避難が開始される。その後宮城・福島でも、仮設住宅が完成するまでの間、内陸の宿泊施設等への避難が行われた。 ・3月19日、福島県双葉町等の住民や双葉町役場等がバスにより集団で埼玉県大宮市の「さいたまスーパーアリーナ」に避難。3月末に同県加須市の旧騎西高校に移転 	<ul style="list-style-type: none"> 付含む）の離職票・休業票の交付手続きが急激な増加を始める。 ・福島県等のハローワークでは広域避難者が個人請求により避難先で休業票等の交付を受ける例が増加。 ・本省や近隣局から被災地労働局への物資支援始まる。 ・埼玉労働局において、さいたまスーパーアリーナ等への避難者に対する雇用保険特例給付、雇用調整助成金等の説明会等の支援を開始。
4月ごろ	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの被災した工場・事業所が休業・操業停止する中、一部で再開の動きが出始める。 ・市町村のがれき処理始まる。 ・被災地でも津波や原発事故で外国人労働者が帰国し、人手不足に悩む企業があることが指摘され始める。 ・県内陸部や遠隔地での被災者雇用の動きも始まる。内定が取り消された学生・生徒を採用・あっせんする動きも出てくる。 ・避難所となっていた学校でも授業再開を契機として、避難所から仮設住宅への入居等が始まる。 ・仮設住宅には食料が配給されないこと、光熱費、生活用品購入等の負担への不安が指摘され始める。 ・自治体が民間住宅を借り上げる「みなし仮設」も始まる。 ・義援金の早期配付を求める声もあがり始める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現地ハローワークで雇用保険の離職票・休業票交付、受給資格決定の業務量が激増、ピークを迎える。 ※ たとえば、石巻所（ハローワーク石巻）でのピークは、離職票・休業票：4月4日（月）、受給資格決定：4月18日（月）。4月の対前年同月比は、離職票・休業票が約10倍、受給資格決定が約13倍。 ・労働局・内陸署所から沿岸署所への応援始まる（全国応援が本格化するまでの間）。また、4月上旬から被災地局・署所への全国応援始まる（まずは本省や近隣局から。4月中旬から本格的な全国応援開始）。 ・業務量激増・庁舎使用不能・システムダウン等に伴う他のハローワークでの代行処理、システム端末の増設、システム稼働時間の延長等も行われる。 ・被災地ハローワークでの開庁時間延長・休日開庁始まる（⇒6月以降体制を縮小）。 ・避難所等へのワンストップ出張相談実施（労働関係機関と年金事務所・社会福祉協議会）。 ・都道府県、市町村が国の緊急雇用創出事業（震災対応分野）、建設業者へのがれき処理の発注を活用して被災者に臨時的雇用の場を確保する取り組みを始める。雇用の内容はがれき処理等被災

		<p>処理、避難所運営、役所の事務作業など。ハローワークを通じての募集など。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国のハローワークで被災者対象求人（社宅・寮つきなど）の確保進む。 ・仙台所等で被災者等を対象とした所内での面接会始まる（県外企業や市の誘致企業関係を含む。）。 ・被災地でのがれき処理等の復旧・復興作業の安全・衛生に対する労働局・労働基準監督署による集団指導・パトロール本格化する。 ・全国の労働局で「日本はひとつ」しごと協議会発足（都道府県労働局が中心となり、自治体、国の出先機関、関係団体による協議会を都道府県単位で設置）
5月ごろ	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設テント、プレハブ店舗等での小売業再開や高台での商店街形成が始まる。 ・東北で復興消費が広がり、百貨店・スーパーの売上が伸び始める。 ・自動車・電機部品などで生産再開の動きが強まる。 ・がれき処理が進まないことについて、市町村中心の実施体制に疑問の声も出はじめる。環境省では5月16日に「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」を策定。 ・被災住宅の応急修理増加。 ・被災3県の有効求人倍率上昇始まる。 ・自治体等による短期的な就労の場の提供に対し、当面の生活費確保のために歓迎する住民もいる一方で、①被災し心の整理のつかない人、②安定した雇用や元の職場への復帰を望み、その間を雇用保険受給でつなごうとする住民もいること、③住民には地元志向が根強いこと、④復旧・復興関連の安定した仕事には資格が必要なこと等が指摘され始める。 ・避難者へのアンケートで避難者の不安は大きく、その内容は住宅、生活資金、仕事の先行きなどであることが指摘 	<ul style="list-style-type: none"> ・5月2日、国の第一次補正予算成立。 <ol style="list-style-type: none"> ①被災地での雇用保険給付日数（休業の場合も含む）の延長幅を60日から120日に ②被災者雇用開発助成金創設 ③雇用調整助成金の要件緩和・拡充など ・雇用保険受給資格決定を受けた受給者の失業認定が急増（石巻所では、5月の受給者実人員が対前年同月比で約7倍。同所の実人員数のピークは6月）。 ・有効求人倍率の改善始まる（被災3県の有効求人倍率：4月0.46倍⇒5月0.48倍。）が、建設・土木関係と雇用創出基金事業の求人の寄与が大きい。以後上昇を続け、2012年に入ると、被災3県すべてで全国平均を上回って推移。 ・被災3県のハローワークでの就職件数が、対前年同月比で10～20%の大幅プラスに転じる。

	<p>される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難が長期化して要介護申請が急増するが、老人福祉施設の使用不能多数（宮城で52カ所）。 ・仮設住宅での孤立、うつ、アルコール依存等の問題も指摘され始める。 ・被災地で義援金の申請受付が始まる。 	
6月ごろ	<ul style="list-style-type: none"> ・大規模停電が全域で解消。 ・内陸の自動車関連産業がほぼ生産正常化。期間従業員の募集も出てくる。 ・沿岸の水産加工大手で生産再開するところも出始め、被災地生産品に対するニーズも全国で高まる。 ・被災地では住宅再建ラッシュとなり、大工・職人の人手不足。地元の建設会社は市町村から請け負うがれき処理でも多忙。一方、仮設住宅の建設は大半が地元以外の手。大船渡のセメント工場ではがれきの焼却始まる。 ・地元スーパーの被災店舗網再建の動き始まる。 ・被災地での新規学卒者の積極採用の動きも一部で始まる。 ・国、自治体による雇用創出事業の早期推進を促す声が出る中で、一過性の雇用を超え、被災地の産業を立て直す事業への活用を求める声も出始める。 ・岩手県では仮設住宅が全戸着工済みとなる。 ・義援金や生活再建支援金の支給遅れ、自治体による支給進捗率のバラつきを指摘する声も出始める。 ・中小企業向けの「グループ化補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）」受付開始（第1次募集）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の計画届提出猶予の期限を迎え、計画数・対象者数ともピークに。 申請理由で目立つのは、インフラやサプライチェーンの寸断で営業停止や操業停止に陥ったケース。事業再開後もフル稼働できず人員縮小に伴う制度利用も。 ・現地労働局・ハローワークの就職支援ナビゲーターによる避難所・仮設住宅への出張相談が活発化。 ・首都圏の労働局・ハローワークが開催する高校生向け企業説明会に、被災地の高校の進路指導担当に出席してもらい、企業とのパイプ作りの機会を提供する広域的取り組み始まる（～7月）
7月	<ul style="list-style-type: none"> ・津波被災地の建築制限や土地利用計画の遅れが事業所の域外移転を促す例も出始める。（⇒宮城県で広範にかけられた建築制限は、2011年11月に解除され、市町村の復興計画に沿った制限に移行） ・内陸部で被災企業を誘致する動きも出る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・7月25日、第二次補正予算成立。求職者支援訓練での建設機械運転の震災対策特別訓練コースの設定を可能にする。 ・被災地自治体が、雇用創出基金事業を使った大規模な雇用創出計画を作成（岩手では、2011年度に約1万4000

	<ul style="list-style-type: none"> ・ がれきの分別・破碎・焼却等の一括処理を行う業者の公募や選定が行われる。 ・ 4～6 月期の東北経済「緩やかな持ち直し」との財務局報告 ・ 来春に向けた高卒求人の受付が始まるが、出足厳しい。学校では県外にも目を向けるよう助言し県外での求人開拓を進める。 県外でも被災地の新規学卒に配慮する動き出てくる。(⇒7 月末の東北 6 県の新規高卒の県内求人倍率は前年同期と同じ 0.45 倍。震災の影響等で建設・医療・福祉の求人増加するが、高校生との希望の乖離は大きくなる。) ・ 生活復興支援資金貸付の受付開始 (7 月下旬) 	<p>人の雇用創出計画)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 現地労働局等による被災新卒者 (大卒等) 向けバスツアー (近畿、関東へ) や被災地での就職ガイダンス (大卒等向け) が始まる。
8 月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 初サンマの水揚げ、製氷工場の復旧・新設など水産関係の復旧の動き強まる ・ 24 時間営業の仮設コンビニが津波被災地に開設。 ・ 中小企業基盤整備機構による無償の仮設店舗が出来始める (岩手で第 1 号) ・ 政府の震災復興工程表まとまる。 ・ 岩手県では仮設住宅が全戸完成。これを受け、県の「災害対策本部」廃止 (12 日)。 ・ 被災地で介護保険施設の定員オーバー続く。避難所・仮設住宅での高齢者介護が困難になったり、家族の被災で引き取り手がいなくなり施設への入所増加。 ・ 生活再建支援金の支給が急ピッチで進む。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用創出基金事業を使った、民間企業、NPO、団体等への委託による人材養成事業が活発に行われるようになる。 ・ 内陸の市町村が沿岸市町村における雇用創出基金事業 (仮設での見回り・声かけ、仮設住宅のコールセンター等) を行うことで、沿岸市町村の仮設住宅入居者を支援する取組も活発になる (岩手など) ・ 被災地の生徒の就職希望地・職種を調査し、これに基づいた求人開拓を行う取り組みをハローワーク等で集中的に実施。 ・ 震災で中止されていた職業訓練にも再開の動き。雇用・能力開発機構が岩手県遠野市に住宅建設・設備の実習場開設。
9 月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 10 月中旬から雇用保険の延長給付 (2 回の延長) の終了者が出始める予定を控え、建設関係や基金事業の臨時求人が多く、安定した雇用を望む求職者とのミスマッチとなっている状況、生活の本拠が定まらない広域避難者の状況等が改めて報道される。 ・ 屋上避難所の計画がある海べりの水産加工事業所の再開例、高台移転による 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用保険の 3 度目の延長給付 (広域延長給付、90 日) が決定される。 ・ 大規模な被災者等合同面接会始まる (宮城局では県と共催で、9 月から 2012 年 2 月までに、仙台・石巻・気仙沼で 6 回開催)。また、障害者向けの面接会も開催 (宮城局では 2012 年度に 3 回)。

	<p>再開例や、取引先を奪われないために再開を急ぐ水産加工事業所の事例等が増える中で、水産加工についても求人難であること、その理由として雇用保険の給付延長が関与している可能性について指摘され始める。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災3県でのコンビニ出店加速。大型店の再開も。それ以外の仮設店舗は苦境。 	
10月	<ul style="list-style-type: none"> ・9月の日銀短観で、東北は4期ぶり改善し、震災前を上回る。 ・9月末現在の被災3県の新規高卒の就職内定率がいずれも改善傾向 ・岩手県内のすべての避難所が閉鎖。 	<ul style="list-style-type: none"> ・厚生労働省・被災地労働局が関東地方の労働局と連携し、首都圏等の企業による被災地での新規高卒者向け就職面接会開催（10月14日、12月2日）
11月	<ul style="list-style-type: none"> ・建設業活況で求人超過続く。道路・港湾などの復旧工事が増加。4月から11月の間に、被災3県で入札不調が400件。技術者の不足の他、被災地の建設作業員単価が上がり、公共工事の単価では人が集まらないことも一因のため、国交省は基準見直し検討。 ・岩手県沿岸部での企業の新・増設が震災以降7件で、集計のある2008年以降最多。 ・大船渡の合板工場再開断念。 ・政府が復興工程表を改訂。 	<ul style="list-style-type: none"> ・11月21日、第3次補正予算成立。 ① 長期の雇用機会確保を目指す「事業復興型雇用創出事業」「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」創設。 ② 職業訓練の拡充 など。 ・厚生労働省・関係労働局・ハローワークによる、「バス送迎による被災地新規高卒者の首都圏就職面接会への参加」の取組みが行われる。
12月	<ul style="list-style-type: none"> ・大船渡屋台村完成。 ・沿岸被災地には安定した雇用の場がないため、内陸に移転就職した男性避難者の例、雇用保険の延長給付（3回目の延長）が1月中旬から終了し、その後の生活保護の増加の懸念などが報道される。 ・宮城県内のすべての避難所が閉鎖。 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢・障害・求職者雇用支援機構が被災3県での実習施設増設などで職種転換のための職業訓練拡充。
2012年1月	<ul style="list-style-type: none"> ・2011年4月から小売店売上高前年比連続増加。復興に伴う需要を取り込むため、営業再開、新規出店加速。 ・土地利用計画が決まらないことが水産加工等の事業再開の障害となっていることが指摘される。 ・雇用保険の延長給付が切れ始めるに際し、水産加工業の復旧の遅れによる女性求職者の滞留状況、増加している建 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地等のハローワークにおいて、1月半ばから、雇用保険の延長給付（3度目の延長になる広域延長給付）の支給終了者が出始める。 ・公共職業訓練において、合宿型建設技能訓練受講者募集始まる。また、介護福祉人材育成の訓練に応募する者も増え始める。

	<p>設・土木関係求人が男性向けだが臨時的であることなどが改めて指摘される。</p> <ul style="list-style-type: none"> 再開しても人手不足の水産加工場があることについては、がれき処理等の日当が高いことや雇用保険受給者の腰が重いことを改めて指摘する声も。 2011年の3月から11月にかけて、被災地（沿岸部・原発事故警戒区域等）の人口が6.5万人減少しており、その中の8割が30代以下であることが報道（朝日新聞）され、若年者や子育て世代が被災地から流出している傾向がクローズアップされる。 	<ul style="list-style-type: none"> 被災3県の新規高卒内定率（1月末現在） <ul style="list-style-type: none"> ○岩手：92.5%（対前年同期+2.8 ㊦） 〔県内 88.9%、県外 97.6%〕 ○宮城：88.1%（対前年同期+17.2 ㊦） 〔県内 85.4%、県外 96.6%〕 ○福島：88.7%（対前年同期+7.8 ㊦） 〔県内 85.4%、県外 95.6%〕 ※ 沿岸部の求人は激減したものの、建設業、自動車製造などの求人増の他、学校・生徒が早くから県外を意識して就職活動をした結果との指摘あり。
2月～3月	<ul style="list-style-type: none"> 岩手県の調査（2月1日時点）では、沿岸地域の被災事業所の約73%が事業を再開。水産加工業では56%にとどまる。 石巻では、1月末現在で再開を確認できた水産関連企業は約4分の1。また、再開しても規模・雇用は当面縮小。 その中で、求人難（元の従業員が震災で転出したり、家庭環境が変化して応募しないケースなど）と、求職難（再開の規模が小さく応募しても年齢等を理由に断られるケースなど）の両方が発生していることも指摘される。 建設機械運転の職業訓練が活発に行われているが建設業者の方では採用に慎重、との指摘もなされる。 仙台や陸前高田などでコールセンターの新增設相次ぐ。 <p>※ 3月22日現在の全国の避難者等の数は約34万4千人。うち仮設住宅を含む住宅等入居者は約32万6千人（うち岩手県内約4万2千人、宮城県内約12万7千人、福島県内約9万8千人）。県外避難者は福島から約6万3千人、宮城から約8千5百人、岩手から千5百人。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 被災県が、事業復興型雇用創出事業での長期雇用をメインとし、緊急雇用創出事業でのつなぎ雇用をサブとする2012年度の雇用創出計画を策定（岩手県では、「長期雇用」⇒産業振興施策で1,400人、事業復興型で1万人、生涯現役型で400人。「つなぎ雇用」⇒緊急雇用創出事業で6,000人） 自治体では、雇用創出基金事業を活用して、人材派遣会社やコールセンターなどのBPO企業に人材養成事業を委託することも2012年度に向けて積極的に計画される（盛岡市の例） ※ 3月末における津波被害が甚大だった地域を管轄する所、及び津波被害に加え福島第一原子力発電所事故の影響が甚大な地域の管轄所の有効求人倍率（例示） <ul style="list-style-type: none"> ・宮城労働局管内の石巻所（2012年3月末）0.78倍（←2011年4月：0.28倍） ・岩手労働局管内の大船渡所（同）0.62倍（←2011年4月0.22倍）。 ・福島労働局管内の平所（同）0.91倍（←2011年4月：0.55倍）

第1節 震災発生からの危機対応

気象庁のデータによると、2011年3月11日の宮城県石巻の最低気温はマイナス2.6度、最高気温は5.2度だった。この寒さの中で大地震と大津波が発生する。

東日本大震災の被害が特に大きかったのは岩手県、宮城県及び福島県（「被災3県」と呼ばれることが多い。）である。これら3県においては2万人近くの死者・行方不明者、12万戸以上の家屋等全壊等の被害のほか、交通、電気・ガス・水道、情報等の各種インフラについても深刻な被害を蒙り、また、食料品・飲料水等の欠乏に苦しんだ。多くの被災者は避難者となって避難所や親類・知人宅などに身を寄せ、食糧等の支援に頼った。

1 労働行政職員及び庁舎等の被害

- ・ 労働行政職員の人的被害は、岩手労働局管内の陸前高田ふるさとハローワーク（国と市の共同運営）の非常勤職員2人が津波により死亡。職員・非常勤職員の家族の死亡・行方不明は全国の労働局計（管内労働基準監督署・ハローワーク含む。以下同じ。）で65人である。
- ・ 労働行政施設のうち、津波の直接被害にあったのは、津波被災地の岸壁近くにあった釜石労働基準監督署（合同庁舎）、ハローワーク気仙沼（合同庁舎）である。釜石労働基準監督署の署長は職員を近くの高台に避難させた後も庁舎に残り、建物上階で1晩を過ごす。ハローワーク気仙沼の職員は周辺の避難者とともに建物上階で2日間過ごし、自衛隊のヘリコプターで救出される。これらの機関は、その後、地域の労働行政機関に対するニーズが急速に高まる中で臨時窓口（庁舎）を転々とすることになる。非常勤職員2名が死亡した陸前高田ふるさとハローワークの建物も内部をすべて破壊されている。
- ・ また、福島第一原発事故に伴う避難指示により使用できなくなった施設は、富岡労働基準監督署及び相双公共職業安定所富岡出張所（ハローワーク富岡）であり、いずれも平市内に移転して業務を再開した。相双公共職業安定所（ハローワーク相双）は屋内退避指示により一時閉庁を余儀なくされた。
- ・ 職員・非常勤職員の住居が全壊したのは、全国の労働局計で54人。半壊が182人。福島第一原発事故の警戒区域内に自宅等があったケースが22人、緊急時避難準備区域内については20人とのことである。

2 ライフライン・通信・交通の途絶・回復

- ・ 被災3県では、電気・ガス・水道等のライフラインが途絶し回復までに時間を要した。また、電話や業務用システムも、回線や通信設備の被災等のために、回復までに時間を要した地域がある。このため、労働基準監督署・ハローワーク（公共職業安定所）でも、これらの影響を受けた。たとえば、ハローワーク石巻と石巻労働

基準監督署が入居する合同庁舎における回復日は、固定電話：3月19日、電気：3月17日、水道：3月23日、ガス：4月9日であり、業務用システムについては、石巻労働基準監督署で3月19日、ハローワーク石巻では3月23日（半数）、4月5日（全数）となっている。

- ・ 職員個人の携帯電話も、通信輻輳、基地局の被災、停電による充電不能等で機能できない期間があり、緊急に各施設に配付された衛生携帯電話が威力を発揮した。
- ・ 交通の途絶も深刻であった。道路の啓開作業（障害物の除去、段差の応急修理、迂回路の設定等で、とりあえず1車線だけでも通行できるようにする作業）は比較的早く進捗したが、それでも、応急の支援物資や商品がある程度届くようになるまで、地域の住民も労働行政機関の職員も、食料・水の確保に苦労した。
- ・ 津波被害が甚大な地域ほどライフライン、通信、交通等の途絶期間は長かった。また、被害甚大な地域に所在する労働行政施設で直接被災しなかった施設（ハローワーク石巻・石巻労働基準監督署、ハローワーク大船渡、宮城労働局・仙台労働基準監督署など）では、次項に述べるように、職員自ら「寒さ」と「空腹」に耐えながら避難者のお世話をすることになる。

また、職員は公共交通機関の途絶やガソリンの供給不足により、しばらくは通勤に難渋し、車の乗合通勤が広く行われたほか、遠距離通勤者等は近くの署所で勤務する応急措置も講じられた。

3 労働行政施設における避難者への対応等

- ・ 労働局・労働基準監督署・ハローワークも、公共施設として、避難者が助けを求めた場合にできる限りのことをする必要があるとの前提で行動していた。ハローワーク石巻をはじめとするいくつかの労働局・労働基準監督署・ハローワークにおいて、庁舎管理者として、又は庁舎管理者と相談して、避難者を会議室等に受け入れた。各施設では、通信途絶でどこにも相談できない状況の中で、自主的な判断を迫られた。
- ・ 最も多くの避難者を受け入れたのは石巻労働基準監督署とハローワーク石巻が入居する石巻合同庁舎（他の入居官庁なし）で最大約500人。当時のハローワーク石巻の所長のメモによれば、震災発生（14：46）後、避難者が入庁を求めてきた場合の対応を検討し、「指定避難場所ではないが、人道的、緊急避難的対応として、国の機関として、できる限りの対応をするべきと判断し、個人情報のない会議室を開放することと」していた。その後、庁舎に隣接する「指定避難所」（市が指定した避難所）である石巻中学校に避難した人から、同中学校が一杯のため、庁舎に入れてほしい旨の要望があり、庁舎内会議室に誘導した。津波到達（石巻では15：40ころとされている。）以後、避難者が増加し、庁舎内で入室可能な場所を次々と解放したが、

フロアに横になれない人が出るほど一杯になった。以後、職員は避難者のために奮闘する。①庁内放送を使い、ラジオ放送による震災情報の提供や尋ね人・入室先の案内、②体調が悪い人がいないか、また、庁舎管理のための巡回、③ごくわずかあった食糧・水を避難してきた子供たちに提供、翌日からは水・食糧確保のために買い出し等々であるが、飲まず食わず、不眠不休の対応であり、職員自身が疲労困憊し、極限状態になった。

- ・ 3月13日（日）早朝には、避難者の食料等確保のために避難所（石巻中学校）に行くとともに、避難者に情報・食糧・毛布・医薬品等充実している指定避難場所への移動を打診し、同日午後、約400名が移動。移動を希望しない避難者を2か所に集約。その後、3月14日（火）には自衛隊から配給のあった食糧・水・毛布・雑貨等の配給あり、これらを避難者に配付した。避難者数が0人になったのは、3月17日である。
- ・ 災害救助法では、都道府県・市町村が、国及び都道府県の費用負担により、①避難所、応急仮設住宅の設置、②食品、飲料水の給与、③被服、寝具等の給与、④医療、助産、⑤その他の救助を行うこととされている。石巻合同庁舎をはじめ、これらの労働行政施設は、災害救助法に基づく避難所として位置付けられたものではなかったが、労働行政職員は「人道的、緊急避難的対応として」このような献身的な奉仕を行った。
- ・ 合同庁舎の場合、ごく非力なものだが非常用電源があり、周囲が停電している中で合同庁舎の非常灯だけがついているので、避難者が集まったという証言もある。

第2節 震災発生に伴う業務処理

被災した直後には自身の避難や家族等の安否確認、食料等確保などを最優先に考えていた被災地域の人々も、時間の経過とともに当面の生計手段の確保、失われた職場、今後の仕事・雇用の問題に直面する。これを反映して、3月下旬ごろから電話等による解雇・賃金や労災保険などに関する労働関係の相談が増え始めた。

また、同じころから、事業主・労働者からの雇用保険の特例措置（休業者等に対する給付 ※）や雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金などに関する問い合わせも増え始め、事業所の担当者が雇用保険の離職票・休業票交付などの手続きのためにハローワークに来所するようになった。

4月上旬ごろからは膨大な数の方が雇用保険の受給手続き（※※）のために来所するようになる。

※ 雇用保険制度においては、震災発生後ただちに、休業中の場合や復帰前提の一時的離職でも失業者とみなして給付を行う特例措置が発動された。通常の雇用保険受給者は、受給資格決定と同時に

ハローワークの求職者としても登録されるが、これら特例措置の対象者は通常の求職者としては扱われない。

※※ 雇用保険を受給しようとする人は、事業主がハローワークで離職票・休業票等の交付を受けることが可能な場合には、事業主から離職票・休業票を受け取った後にこれらを持って受給手続きのためにハローワークに来所する。事業主自身が避難などで手続きができない場合は、労働者が自らハローワークにこれらの交付請求をすることもできる。

一方、労働基準監督署等の労働基準行政機関では、労災保険（遺族補償）や未払賃金立替払制度等の請求勧奨と相談対応のローラー作戦的な取り組みに入っていく。

このような特定業務に対する処理ニーズの極端な増大に対し、全国からの職員応援が実施された。また他署所のシステム端末を使った代行処理等も行われた。

このような中で、現場の状況に即した業務処理方法の工夫や応援職員を介した業務処理ノウハウの交流も行われたことも特記すべきであろう。

また、被災地における夜間や土日祝日開庁も行われた。交通機関の復旧に時間がかかる中、避難所等への出張相談も行われていた。

1 震災発生に伴う相談ニーズ・行政ニーズとこれらへの対応

(1) 労働基準行政（労働基準監督署）関係

震災に伴う津波は三陸から福島にかけての沿岸深く到達し、多くの職場を襲い犠牲者を出した。表3-1に岩手局と宮城局の震災関連労働災害の業種別状況を掲げたが、この表から特に多くの犠牲者を出した職場は、水産食料品製造業、建設業、道路貨物運送業、卸売業・小売業、保健衛生業（福祉施設、保健医療施設）の事業場であったことがわかる。

災害復旧中の労災事故についても、宮城局管内では、2011年中に建設業を中心に198人の死傷病が発生し、うち5人が死亡している。

労働基準監督署等の現地労働基準行政機関は震災発生後、まず、大量に生じた解雇・賃金・労災保険等に関する相談ニーズに電話・窓口・出張相談等で対応しつつ、わかりやすいリーフレットやQ&A等を避難所に持ち込む等の周知広報の取組に総力をあげた。

次の段階としては、労災保険、未払賃金立替払制度等の請求勧奨と相談対応をローラー作戦的にあらゆるルートを使って行った。

さらに、がれき処理等の作業が本格化し未経験者を含む多数の労働者が従事するようになる中で、労働災害防止（粉じん・石綿に対する暴露防止、車両系建設機械との接触防止等）のための指導等の取り組みを精力的に行った。

〔表3-1〕

震災関連の労働災害（岩手局・宮城局、平成23年確定版）

		岩手労働局管内		宮城労働局管内					
		震災 (地震・津波)		震災 (地震・津波)		災害復旧			
		死傷	死亡	死傷	死亡	死傷	死亡		
製造業	食料品	水産食料品製造業		32	30	128	122		
		その他		12	10	14	13	1	
	繊維工業・衣服その他の繊維製品製造業		1	1	3	3			
	木材・木製品、家具・装備品製造業		2	2	18	17	2		
	パルプ・紙・紙加工品製造業、印刷・製本業		1	1	6	6	1		
	化学工業		1		7	7			
	窯業・土石製品製造業		3	3	4	2	1		
	鉄鋼業・非鉄金属製造業		2	2	6	5	1		
	金属製品製造業		5	2	12	12	1		
	一般機械器具製造業		1	1	6	5	3		
	電気機械器具製造業		1	1	10	8			
	輸送用機械等製造業		1	1	17	14	1		
	電気・ガス・水道業		2	1	2	2			
	その他の製造業		14	13	31	29	1		
小計		78	68	264	245	12			
鉱業		1	1	1	1	1			
建設業	土木工事業		28	26	28	23	32		
	建築工事業	鉄骨・鉄筋コンクリート造家屋建築工事業		2	1	6	5	31	2
		木造家屋建築工事業		4	4	19	19	59	3
		その他の建築工事業		18	17	29	25	19	
	その他の建設業		7	7	21	19	12		
小計		59	55	103	91	153	5		
運輸交通業	鉄道・軌道・水運・航空業				5	3			
	道路旅客運送業		12	12	19	15			
	道路貨物運送業		26	24	123	113	6		
	小計		38	36	147	131	6		
貨物取扱業	陸上貨物取扱業		1	1	4	3			
	港湾運送業				10	8	1		
林業		4	4	1	1	1			
畜産業・水産業		5	4	5	5	1			
商業	卸売業・小売業				117	94	10		
	その他				24	16	1		
	小計		84	81	141	110	11		
金融・広告業				21	19				
通信業				20	13	1			
教育・研究業				8	6				
保健衛生業				132	119	1			
接客娯楽業	旅館業		6	6	7	5			
	その他				12	9			
清掃・と畜業	ビルメンテナンス業		7	6	9	7			
	廃棄物処理業				11	10	6		
	その他				4	2			
官公署				2	2				
その他の事業	警備業				12	7	1		
	その他（※）		146	139	38	29	3		
全産業合計		429	401	952	823	198	5		

(資料出所：岩手労働局及び宮城労働局のホームページ)

※ 災害件数は平成23年1月1日から12月31日までに発生し、平成24年3月31日まで受付した労働者死傷病報告（休業4日以上）により計上している。

※ 「震災」とは、東日本大震災を直接の原因とする「地震・津波」による災害であり、「災害復旧」とは、震災後の復旧作業による災害。

※ 岩手局の「その他の事業」中の「その他」は、空欄となっている他の業種に属している可能性がある。岩手局の災害復旧関連の労働災害件数は、死傷者55人（うち死亡者4人）。このうち建設業が死傷者50人（うち死亡者3人）を占める。

ア 労働相談と周知・広報・出張相談

≪「東日本大震災に対する労働基準行政の取組～震災から1年～」(平成24年3月 厚生労働省労働基準局)より≫

① 労働相談の対応

被災者の置かれた状況から、雇用・労働関係では、解雇・雇止めや賃金不払い、休業手当、労災保険、雇用調整助成金等に係る様々な相談対応が必要であったため、次のとおり、緊急相談窓口を設置したほか、避難者への出張相談を集中的に行った。

(i) 緊急相談窓口の設置

被災地域を管轄する労働局と労働基準監督署を中心に、労働条件、安全衛生、労働保険、労災補償等に関する労働者や事業主からの相談に対応するため、緊急相談窓口を設置(平成23年3月25日)

(ii) 被災地での休日相談対応

被害の大きい労働局管内の公共職業安定所(被災3局)で土日祝日の開庁時に、労働基準監督署職員が各所に出張し相談対応を実施(平成23年4月9日～5月末日)。土曜の開庁を継続する仙台公共職業安定所に労働基準監督署職員が出張し、相談対応を実施(平成23年6月1日～6月末日)

また、労働局では、電話回線・ホットラインによる相談対応を実施。

② 各種制度の積極的な周知・広報

次の通り、各種支援制度等に関する壁新聞、Q & A、パンフレット・リーフレットを作成し、避難所に持ち込み積極的な周知を行った。

・ 避難所等への情報伝達、周知・広報

被災された方向けに、健康維持や生活支援、仕事探しなどのための情報を掲載した「生活支援ニュース」の発行、避難所等への配付

・ 「従業員・失業者・訓練受講者向け」と「事業主向け」に、雇用・労働関係の特例措置をまとめたリーフレットを作成し、被災地をはじめとするハローワーク、労働基準監督署で配布

・ 東日本大震災に伴う労働基準法等に関するQ & AとQ & Aのポイントを作成し、労働基準監督署等の緊急相談窓口や避難所等の出張相談時に配付

・ 「福島第一原子力発電所事故に係る警戒区域等における休業に関するQ & A」を作成し、福島労働局と同局管内の労働基準監督署等で配布

・ 地震・津波に遭遇した場合の労災保険の取扱に関して、被災者やその遺族にわかりやすく説明するための「東北地方太平洋沖地震と労災保険Q & A」を作成し、厚生労働省のホームページに掲載するとともに、避難所、労働基準監督署等の緊急相談窓口、出張相談等で配布

・ 未払賃金立替払制度について、同制度の申請促進のために、制度の概要や手続きについてわかりやすく説明したリーフレットやQ & Aを作成し、労働基準監督署等の緊急相談窓口や避難所等の出張相談時に配布 など

③ 出張相談の実施

避難所等へ避難されている被災労働者等に対して、効率的な相談を行うため、職業安定行政等の他行政分野と連携の上、避難所等で出張相談を行うことで被災労働者等が一度に様々な相談が行えるように努めた。

<避難所等への出張相談の実施状況>

労働局	岩手	宮城	福島	その他
出張相談（※1）	1,556 回 5,478 件	1,393 回 6,161 件	1,625 回 3,933 件	570 回（※2） 5,233 件

※1 平成24年1月31日現在

※2 北海道、青森、秋田、山形、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、新潟、富山、福井、山梨、長野、岐阜、滋賀、京都、大阪

《職員ヒアリング記録より》

- ・ 震災当時の仙台署長によると、仙台監督署では3月16日（水）ごろから労働関係相談（解雇・賃金、労災、通勤途上の死亡など）が入り始め、日ごとに増えてきた。閉庁日も電話が鳴り始めたので、3月20日・21日（日・祝）も待機して電話対応し、3月26日（土）以降の毎土日にも幹部の交代制で電話を受け始めた。4月9日からはハローワークで土日のワンストップ相談が始まったので、一般職員も含めた交代制でハローワークで電話対応するようになった。3月26日（土）には仙台署だけで149件（休業手当・賃金・解雇などの労働相談）、27日（日）には97件の電話対応をした。仙台署での労働相談は3月下旬から増えてきて4月上旬までがピーク、来署者対応も3月下旬から多くなっていた。
- ・ 震災当時の釜石署長によると、（釜石監督署庁舎が津波の直撃で使用不能になったため）3月22日から安定所の一角で事業主・労働者の相談を始めたが、さばききれないほどの相談があった。賃金、労災（遺族補償）の他、郵便局が使えない、お金がない、民事紛争（解雇、借金）などの相談も多かった。その後は立替払と労災（遺族請求）の2つが主になっていったが、事業主からは賃金、休業補償、解雇予告除外認定などの相談もあった。遺族からの相談には心が痛んだ。声にならないような相談だった。
- ・ 震災当時の石巻署次長によると、震災の翌週には相談件数は数件という状態であったが、2週目からは100件、3週目は200件を超え、この状態が6週間続き、徐々に落ち着きを取り戻した。相談のピークに連動するように震災3週目からは解雇や賃金に関する申告や解雇予告除外認定申請も急増し、被災者の深刻な状態が浮き彫りになった。相談者の中には、労使互いに連絡が取れないとか、存命かどうかも分からないといったものもあり、また、申告事案の処理にあっては、被申告人に連絡が付かないケースや連絡が付いても交通手段が確保できず、面談する手段がない状況が続いた。当時被災地は、がれきを路肩に寄せ、車1台が通行できるスペースを確保しただけの状態や地盤沈下による冠水などでいつの間にか通行不能になる状態にある中、職員は事業場調査を行った。解雇・賃金不払いの相談については、調査をした際に、事業主も労働者もお互いに大変なのがあったので、紛糾するようなことはなかった。

イ 労災保険、未払賃金立替払等関係

«「東日本大震災に対する労働基準行政の取組～震災から1年～」(平成24年3月 厚生労働省労働基準局)より»

i) 労災保険、未払賃金立替払制度等の請求勧奨と相談対応

避難所等へ赴き、制度の周知・請求促進を行う未払賃金立替払コンサルタントや社会保険労務士等の配置、業務処理を行う立替払実地調査員や労災保険相談員の増員・配置を行った。

また、未払賃金立替払制度について、被災3県の労働基準監督署が保管している就業規則も活用し、同制度の対象となり得る事業場や労働者に対して、訪問・電話・ダイレクトメールで周知や申請勧奨を行った。

労災保険制度について、被災労働者が全国に避難していることを踏まえ、7・8月の毎週、全国紙4紙、地方紙7紙で、未払賃金立替払と併せ、新聞広告等を行い、制度の周知を図った。

また、今回の震災は、津波で沿岸地域を中心に大きな被害を受けており、労働者の通勤を考慮して、海岸から概ね20 km圏内の地域を対象に、事業場を通じた請求勧奨の取組を行い、取組を行った事業場は約5万5千に上る(平成24年2月末)。さらに、同地域の各戸へのリーフレットの配布等の取組を行った。

このような取組の結果、多くの労災請求がなされ、迅速処理の観点から、全国の労働局から被災3局に延べ519人の職員を派遣したこと等から、遺族(補償)給付について、おおむね1か月で処理した。

<労働基準監督署で受理した申請等>

	岩手	宮城	福島	3県合計	その他
未払賃金立替払関係					
認定申請(企業数)	57件	66件	26件	149件	
確認申請(労働者数)	377件	390件	133件	900件	
労災請求件数	705件	1,588件	267件	2,560件	995件
(うち遺族給付)	(626件)	(1,284件)	(170件)	(2,080件)	(36件)
労災支給決定件数	685件	1,565件	255件	2,505件	982件
(うち遺族給付)	(607件)	(1,264件)	(161件)	(2,032件)	(36件)

※ 未払賃金立替払については、平成23年3月22日～平成24年3月21日
 労災保険については、平成24年3月22日現在

ii) 震災に伴う解雇、雇止め等の事案に対する啓発指導の実施

震災による直接又は間接(原材料の仕入等が不可能となったこと等によるもの)の被害を受けたことに起因する解雇、雇止め等に対する啓発指導。478事業場、612事案(解雇:407事案 雇止め等:205事案)(平成23年3月22日～1月31日)

iii) 心や体の不調を訴える被災者への対応

被災地域で、自らの健康に不安を感じる中小事業場の労働者を対象とした臨時の健康診断や、メンタルヘルス相談を実施した。

<健康診断の実施状況>

	岩手	宮城	福島	3県合計
受診者数	31,757人	56,204人	28,111人	116,072人

《職員ヒアリング資料より》

① 岩手局の労災保険・未払賃金建替払制度周知と請求促進の取組状況

i) 2012年1月末までの状況

- ・ 電話を通じた被災状況調べ（全数）：4,594 事業場、
- ・ 通信調査：2,219 事業場
- ・ 事業主団体を通じた情報収集：13 団体、
- ・ 請求促進指導員による個別訪問
- ・ 震災孤児・遺児の保護者への周知方要請（孤児 93 人、遺児 475 人）：195 施設
- ・ 介護老人施設等への周知方要請：333 施設
- ・ リーフレットの各戸配布：388 地区 17,328 世帯（うち仮設住宅 13,261 世帯）
- ・ 県内チェーンストア店舗へのポスター掲示：11 事業所 236 店舗
- ・ 県内民放テレビ 4 社において、30 秒のスポット CM を放送
- ・ 地元新聞社への広告掲載及び災害 FM 局への放送依頼等

ii) 2012年4月30日までの状況

- ・ 対象事業場数：5,681 事業場
- ⇒ 上記の各種方法でも事業主と連絡がとれないのは 9 事業場のみ
- ⇒ 把握した被災者（死亡・不明）：1,235 件のうち未請求のもの 24 件

《職員ヒアリング記録より》

- ・ 震災当時の仙台署長によると、労災の相談も、3月16日あたりから出始め、下旬から増えてきた。土日は労災の相談は少なかった。4月1日以降遺族請求も出始めた。遺族請求は5月連休前から増えてきて、連休明けには1日当たり20件を超えるようになった。四十九日を過ぎたとか、身辺整理がついたことなどもあったのではないかと。1年経過してからやっと気持ちの整理がついたということで、来られたような遺族もいた。津波で親戚・兄弟などを亡くし家の外に出られなかったが、やっと手続きをとる気持ちになったという方もいた。癒されるのに時間がかかっている方もいる。

ウ 被災地での労働災害防止のための取組み

《「東日本大震災に対する労働基準行政の取組～震災から1年～」（平成24年3月 厚生労働省労働基準局）より》

東日本大震災においては、津波により被災3県の沿岸部を中心に多数の建築物等が倒壊する等により、膨大な量のがれきが発生した。

このため、被災地の復旧に当たっては、まずは、がれきの撤去作業が必要となった。この膨大ながれきの撤去作業には、多くは地元の建設業者が対応しはじめていたが、中にはがれき撤去作業に不慣れな業者も多数含まれており、また、撤去作業に従事する労働者も、震災により職を失った方が臨時的に作業に従事する等、がれきの取扱や粉じん作業に不慣れな労働者ががれきの撤去作業に従事する事態が発生し始めていた。

また、震災後2カ月経過する時点になると、がれきから飛散する粉じんや石綿に対するばく露防止対策のほか、車両系建設機械との接触防止等従来の安全対策に加えて、夏季を迎えるに当たり、熱中症対策も講ずる必要があった。

このため、次のような取組を推進・強化した。

i) 被災地での労働災害防止のための取組（第1段階：震災直後）

- ・ がれき処理作業を行っている現場等に対し、厚生労働省、各労働局、各労働基準監督署、建設業労働災害防止協会並びに独立行政法人労働安全衛生総合研究所による合同パトロールを実施。また、初めてがれき処理に従事する者等を対象とした安全講話を実施し、労働災害

防止を指導。宮城県仙台市（平成23年4月22日、28日）、福島県相馬市、新地町、いわき市（平成23年4月27日）、岩手県宮古市、釜石市大船渡市（平成23年4月28日）、岩手県と宮城県内（平成23年4月29日～5月5日）。

- ・ 初めてがれき処理に従事する労働者の労働災害防止のため、事業者には雇入れ時教育を確実に実施させるとともに、初めてがれき処理に従事する者に対する講習会を開催するよう労働局あて通知（講習会は、個人事業主やボランティアの人々も受講可能）（平成23年5月25日）。
- ii) 被災地での労働災害防止のための取組（第2段階：震災後約2か月～）
 - ・ 岩手、宮城、福島の3労働局が、本格化しているがれき処理作業での労働災害を防止するための集中パトロールを実施（平成23年7月6日～8日、8月24日～26日）また、がれき処理作業を請け負う地元の建設事業者を対象として、(i)安全衛生教育の実施の徹底、(ii)熱中症予防対策の徹底、(iii)防じんマスクの着用の徹底等を内容とする集団指導を実施。
 - 岩手県：宮古市（7月14日）、釜石市（7月15日）、陸前高田市（7月15日）、宮城県：気仙沼市（7月15日）
 - ※8月23日時点で417現場をパトロール済み
 - ・ マスク製造企業から提供を受けた防じん用マスクを被災地の労働局が無償配布（防じんマスクの無償配布（計25万個）、電動ファン付き呼吸用保護具無償配布（600個）（第1次：2万枚（4月1日～）、第2次：7万枚（4月11日～）、第3次：10万枚（6月8日～）、第4次：6万枚（6月30日～））。
 - ※石綿濃度測定延べ100地点実施

《職員ヒアリング資料より》

〔岩手労働局における取組例（2012年4月現在）〕

- ・ 労働災害防止対策に関して建設業関係団体に対する局長要請
 - ① 3月18日、② 3月29日、③ 8月8日
- ・ 労働災害防止対策の徹底に関して警備業協会に対して要請を9月30日に実施
- ・ 安全衛生パトロールの実施（55回、宮古、釜石、大船渡、二戸各監督署管内）
（内訳）
 - 4月：6回（62現場） 5月：5回（13現場） 6月：3回（18現場） 7月：9回（113現場）
 - 8月：7回（60現場） 9月：4回（7現場） 10月：1回（3現場） 11月：3回（13現場）
 - 12月：3回（12現場） 1月：6回（11現場） 2月：4回（7現場） 3月：4回（5現場）
- ・ 建設業者等に対する集団指導・研修会の実施
 - 7月：3回（106名）、11月：5回（63名）、12月：1回（12名）、1月：2回（29名）、2月：3回（157名）
- ・ 保護具等の配布
 - ① フィルター交換式防じんマスクの配布（1.5万枚配布済み）
 - ② 簡易防じんマスクの配布（8.6万枚配布済み）
 - ③ 手袋等保護具の配布（作業用手袋：2280双、防じんゴーグル850個配布済み）
 - ④ 電動ファン付き防じんマスクの配布（142個配布済み）

《職員ヒアリング記録より》

- ・ がれき撤去工事現場や解体工事現場では、重機作業計画の作成、作業半径内の立ち入り禁止、有資格者の適正配置等重機災害の防止指導、適切な防塵マスクの直用等飛散アスベストによる健康障害防止指導等を中心に取り組んできた。また、安全パトロールについては、署として計画を立てて局主導のもの以外にも頻繁に行っていた。

(2) 職業安定行政（ハローワーク）関係

ア 雇用保険業務

(ア) 雇用保険業務激増の背景

a 特例措置の実施

(原則)

雇用保険の被保険者（加入者）が離職するに際し、通常は事業主がハローワークに離職証明書（離職日や離職前の賃金を記載したもの）を提出し離職票の交付を受ける。離職した労働者は、通常の場合、これを事業主から受け取ってハローワークに出向き、受給資格決定（受給資格の有無、給付日数、給付日額等の決定）を受ける。その後、4週間に1回ずつハローワークで「失業の認定」を受け、給付金の振込を受ける（毎月の受給者の人数は「受給者実人員」）。支給を受けることができる日数は、離職理由、被保険者だった期間、年齢等に応じて90日から360日である。この日数をさらに延長することを「給付日数の延長」や「延長給付」と言う。

ただし、事業主の被災や所在不明などで、離職した労働者が事業主から離職票を受け取ることができないときは、労働者が自分でハローワークに行き、離職票の作成を求められることができる。この場合、ハローワークは事業主の証明に基づかず、職権で離職票を作成する。

(震災に伴う特例の実施)

≪『日本はひとつ』しごとプロジェクトの1年の取組～東日本大震災からの復興に向けて～平成24年3月厚生労働省職業安定局』より≫

震災の発生翌日には、過去の震災発生時の教訓を活かし、災害救助法の指定地域にある事業所の事業が災害により休止・廃止したために、一時的に離職した場合も雇用保険の基本手当を受給できる特例を実施するとともに、翌13日には事業所が災害を受けたことにより休止・廃止したために、休業を余儀なくされ、賃金が支払われない場合、実際に離職していなくても雇用保険の基本手当を受給できる特例を実施した。これにより、被災者にとっては失業・離職という選択肢を取らずに、一定期間の所得保障を受けることが可能になった。

また、自宅を失い、遠方に避難している被災者のために、住居を管轄するハローワーク以外のハローワークでも受給できる特例を、12日から実施した。さらに、休業中も受給できる特例により受給する際に必要となる休業票（※）の作成に当たって、災害の影響や被災者の避難状況により、証拠書類の確認が困難な場合等もあることから、特例的に、関係者の証言や当該地域での賃金相場等に基づき職権により休業票を作成することができることにする等の措置も講じた。

※ 休業の場合の雇用保険の特例給付においては、「離職証明書」は「休業証明書」、「離職票」は「休業票」となるが、記載内容はほとんど同じである。

b 雇用保険以外の震災直後における被災者・避難者の収入等確保の途

震災直後に被災者が活用できた雇用保険以外の当座の収入等の確保に資する制度としては、①社会福祉協議会が被災者に対し、当座の生活費（10万円、条件により20万円）を貸し付ける生活福祉資金貸付（緊急小口資金特例貸付）や②被災地の多くの地方銀行が行った被災者の本人確認ができれば10万円まで引き出し可能な措置があったが、基本的に1回限りの少額のものであり、①については早い段階で予算も枯渇している（福島では4月末ごろに枯渇。その後7月下

旬から、「生活復興支援資金貸付」が開始される)。すなわち、後に述べる義援金、弔慰金、生活再建支援金や賠償金等が支給されるまでの震災後初期のころには、離職・休業した場合の収入確保の手段が雇用保険以外にはほとんどなかったといえることができる。このことも、特例措置を含む雇用保険給付に対するニーズの急激な高まりの背景である。なお、避難所等では食料等の現物の配給が被災者の生活を支えていたことは言うまでもないが、これも仮設住宅では原則配給されない。

《職員ヒアリング記録より》

- ・ 震災当時のハローワーク平の所長によれば、美容院・飲食店等の自営業者の被災者については、雇用保険（特例給付）のような保障がない状況にあり、安定所に相談に来た人が多数あった。被災者に当座の生活資金（10万円、条件により20万円）を貸し付ける社会福祉協議会の生活福祉資金貸付（緊急小口融資）は、7億円の申し込みがあり予算が枯渇して、4月28日には申し込みを中止した。このためハローワークでは、生活保護窓口への誘導や訓練・生活支援給付金（雇用保険を受給できない人や受給を終了した人が、ハローワークのあっせんにより基金訓練または公共職業訓練を受講する場合に支給）の説明をしたが、基金訓練は施設の被災や講師の確保が出来ないことで、予定の講座のほとんどが中止になった。

(イ) 雇用保険と雇用調整助成金の間での事業主の選択

- ・ 被災し事業停止に追い込まれた多くの事業主は、事業再開までの間、又は事業再開か廃業かを定めるまでの間、従業員を解雇するかどうか等の問題に直面した。これについての問い合わせが労働局や署所に多数寄せられたことは、関係労働局の発表により、次のような新聞記事にも取り上げられている。

《新聞報道等より》

3月30日 河北新報：問い合わせ3万件 宮城など東北4県労働局

- ・ 宮城労働局によると、経営者側からは「休業したいが、従業員の雇用を維持するための助成制度はないか」などの相談が多い。労働者側からは「休業中の会社から休業手当をもらえるか」といった声が目立つという。
- ・ このような中での事業主の選択肢として、大きく分けると、次の3種類があった。
 - ① 労働者を休業の状態にして休業手当を支払い雇用調整助成金（中小企業の場合は中小企業緊急雇用安定助成金）を活用する。この場合、企業規模等に応じて労働者に支払う休業手当の2/3～9/10が雇用調整助成金として支給されるが、残りの1/3～1/9は事業主が負担する必要がある、また相当の緩和が行われたが支給対象日数等にも一定の限度がある。
 - ② 労働者を休業の状態にして賃金を払わず雇用保険の特例措置（休業給付）を活用する。この場合、いったん受給してしまうと、早期に操業再開等で休業状態が解消されても、以後に雇用保険を受給する場合に、震災前の被保険者期間がカウントされなくなる。逆に、途中で再開のめどや再雇用のめどが

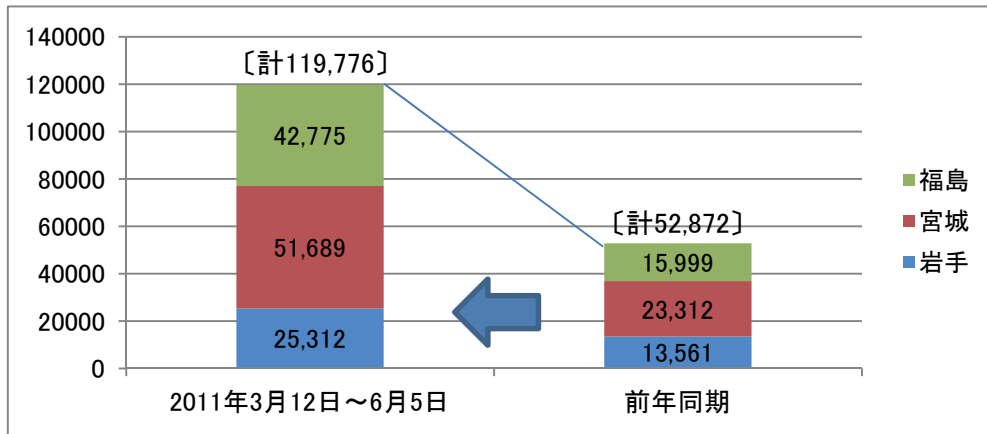
立たなくなった場合には、特例措置（休業給付）から通常の失業給付に切り替わることになる。なお、今回、結果的にはあるが、2回の延長給付（個別延長給付と特例延長給付）までは休業状態のままで受けることができ、3回目の延長給付である広域延長給付については、「離職し求職活動をする」ことが条件になった。

- ③ 労働者を解雇して雇用保険の失業給付を受けさせる。この場合、再雇用の予約がある一時的な離職であっても、特例的に支給対象となった。
- これらの選択は、個々の事業所の資金力や事業の再開見通しに応じて行われたと考えられる。すなわち、資金力があり、再開の見通しも立てやすい事業所は、従業員とのつながりを維持するためにも、①を選択したであろう。また、再開の見通しが非常に厳しければ③を選択したであろう。雇用調整助成金等を使う資金力はないが、再開の意思はあり、従業員とのつながりも維持したい場合には②を選択したと思われる。
- なお、たとえばハローワーク石巻（石巻所）では、震災後の3月末から4月はじめにかけて、所内及び出張での説明会により約1千社に対して雇用保険特例と雇用調整助成金の説明会を行ったが、このように両制度を同時に説明することは、事業主がこれらを適切に選択するために有益だったと考えられる。

（ウ）被災地における雇用保険業務激増の状況

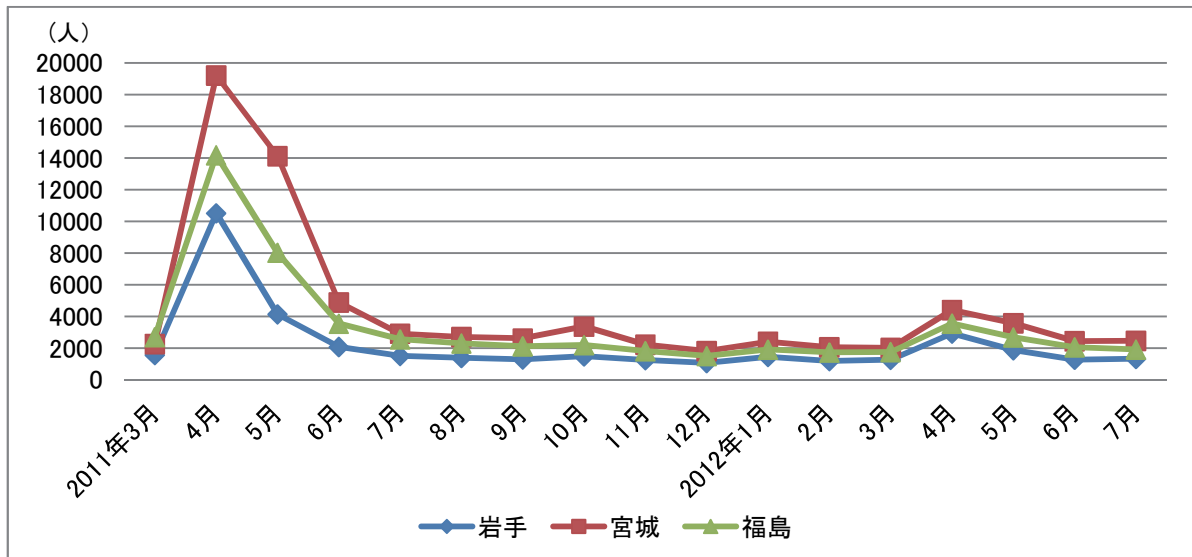
- 図3-1、3-2、3-3、表3-2に、震災発生以降の月における被災3県での雇用保険関係の業務量（離職票・休業票交付、受給資格決定、失業認定（受給者実人員））の増加状況を示す図表を掲げた。当面の収入源を失った被災地住民のニーズが殺到した状況が表れている。
- 特に、表3-2に掲げた被害が著しかった地域のハローワーク（抜粋）における業務の増加状況は極端であり、前年同月の10数倍から30数倍にまでなっている所もある。4月・5月は例年、年度末の離職者が新たに雇用保険受給手続きを行うため、これらの業務が多くなる月であるが、その例年の繁忙期に比べてこれだけの倍率であるから、現地のハローワークが震災発生後の危機対応に引き続き業務面での非常事態を迎えたことがわかる。
- 7月以降は、離職票等の交付件数と受給資格決定件数は落ち着きを見せるが、受給者実人員は給付日数が3回延長されたこともあり、以後も高い水準を続ける。

〔図3-1〕 被災3県における雇用保険離職票等（休業票含む）交付件数（速報値）



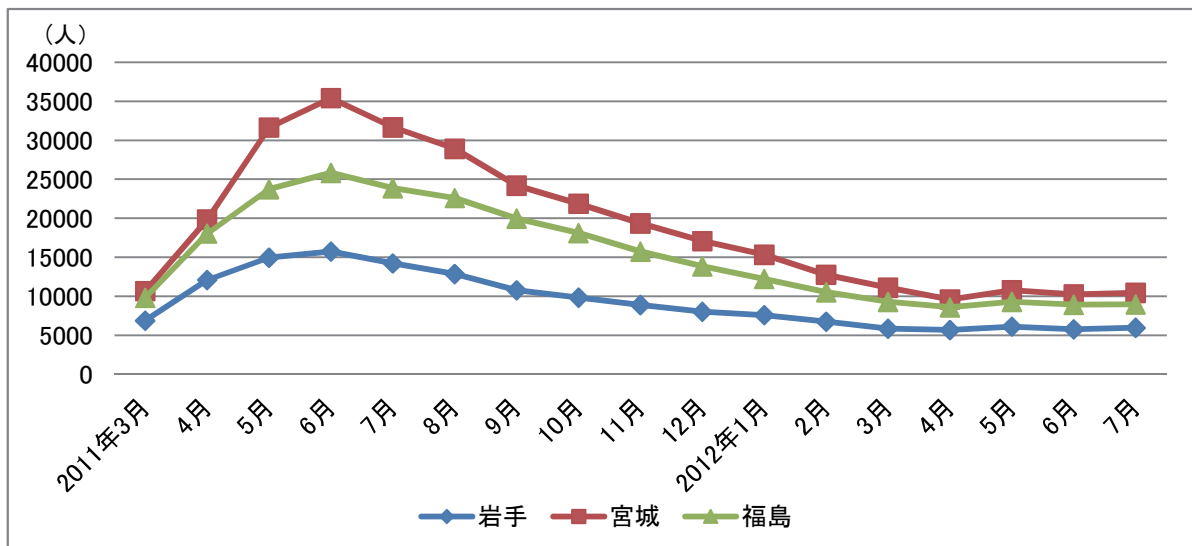
（資料出所：厚生労働省発表資料より作成）

〔図3-2〕 被災3県の受給資格決定件数



（資料出所：厚生労働省作成資料より）

〔図3-3〕 被災3県の受給者実人員



（資料出所：厚生労働省作成資料より）

〔表3-2〕 被災地ハローワーク（抜粋）における震災後初期の雇用保険業務状況（月報）

※ 受給者実人員は延長給付分を除く。

※※ 各労働局作成・提供資料から作成。

○ 岩手労働局管内

大船渡所	2011年4月		5月		6月	
	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比
離職票・休業票交付	3,623	1,046.5	557	388.6	172	▲11.8
受給資格決定	2,781	1,571.2	1,152	1,097.1	189	239.2
受給者実人員	1,707	455.2	3,699	860.2	3,646	836.2

○ 宮城労働局管内

気仙沼所	2011年4月		5月		6月	
	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比
離職票・休業票交付	5,730	1,354.3	1,168	722.5	226	60.3
受給資格決定	2,543	1,204.1	3,097	3,126.0	388	479.1
受給者実人員	993	131.5	5,056	1,164.0	5487	1,135.8

石巻所	2011年4月		5月		6月	
	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比
離職票・休業票交付	7,871	927.5	1,216	251.4	821	162.3
受給資格決定	6,241	1,225.1	2,466	735.9	963	271.8
受給者実人員	4,313	248.7	7,585	616.9	8631	574.8

○ 福島労働局管内

(注) 1 相双所は、相馬出張所・富岡出張所分を含む。

2 平所は、磐城出張所・浪江出張所分を含む。

相双所	2011年4月		5月		6月	
	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比	件数・人数	対前年同月比
離職票・休業票交付	10,544	1,408.4	2,298	732.6	868	210.0
受給資格決定	3,282	754.7	1,636	549.2	451	110.7
受給者実人員	2,965	180.0	5,188	471.4	5,258	372.8

イ 雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金

- ・ 上述のとおり、震災によって休業等を余議なくされた事業所が公的制度を活用して従業員の当面の生活を支えようとした場合、雇用保険の特例措置を活用する方策もあるが、国から雇用調整助成金（中小企業向けのものの名称は「中小企業緊急雇用安定助成金」）を受けることによって、従業員に賃金（休業手当）を払い続ける途もある。主に資金力があり、事業再開の見込みがある企業が活用したと考えられるが、「（大船渡では）大手セメント会社とその関連15社は雇

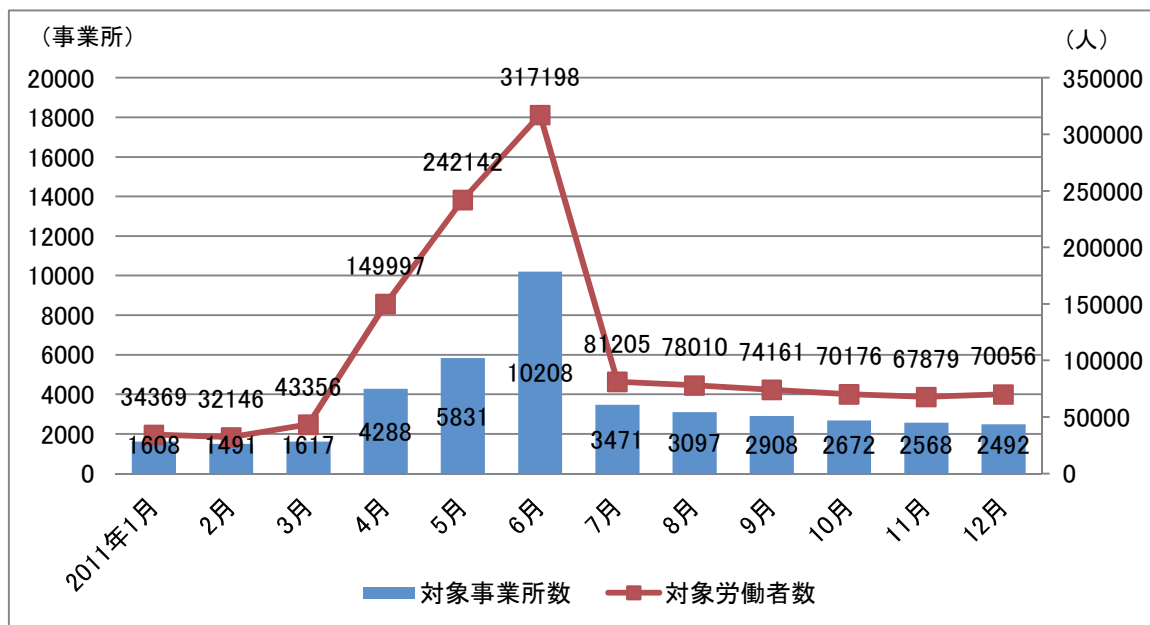
調金を活用して離職者出なかった。鉄鋼会社も雇調金を活用。」のようなヒアリング記録のほか、インフラ・サプライチェーン寸断の影響を受けた事業所の活用が多いという地方紙の報道なども見られる。

◀ 『『日本はひとつ』しごとプロジェクトの1年の取組～東日本大震災からの復興に向けて～平成24年3月厚生労働省職業安定局』より ▶

- ・ 経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が休業等を行い従業員の雇用を維持した場合に、それにかかった費用の一部を助成する雇用調整助成金に関し、3月17日に特に被害の大きかった青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県の5県の災害救助法適用地域に所在する事業所の事業主について、
 - 震災により突然休業を余儀なくされた場合に速やかな支援を実施することができるよう、生産量等の確認期間を最近3か月から最近1か月に短縮
 - 生産量等が減少する「見込み」の場合でも申請を可能にする
 - 本来は事前に休業等実施計画届を提出する必要があるが、震災による混乱の中で、事前提出の難しい状況が予想されたこと及び被災地では休業が実施されることがある程度明白であったことから、計画が提出される前に実施された休業についても、事後に計画届が提出された場合、3月11日まで遡って助成対象とする等の支援を実施することを通知した。
- ・ また、4月5日には、雇用調整助成金の特例措置を、栃木県、千葉県、新潟県、長野県の災害救助法適用地域にも拡大した。また、これに加えて、被災地にある工場の被害による部品供給制約や計画停電により、事業活動に影響が生じていたことから、被災地の事業所と一定規模以上の経済的関係を有する被災地外の事業所及び計画停電の影響を受けた事業所についても特例の対象とした（休業等実施計画届の事後提出の特例を除く）。また、津波被害等により書類を紛失した事業所について、できる限り手続きの簡素化を図った。
- ・ 5月2日の第一次補正予算では、新たに、被災地域の事業主やこれらの事業主と一定規模以上の経済的関係を有する事業主等について、特例対象期間（1年間）中に開始した休業については、これまでの支給日数にかかわらず、別枠で最大300日間助成金の対象とすることや、被保険者期間6か月未満の人を本助成金の対象とする更なる特例措置を5月2日に実施した。

- ・ 被災3県における震災前の2011年1月から各月の速報値を見ていくと、対象事業所・対象労働者数の3県分の合計は震災のあった3月から増加を始め、事後届け出を可能とする措置の期限となっていた6月に1万208事業所・31万7198人とピークを迎える。7月以降は、落ち着いているものの、対象労働者数では震災前の2倍程度の水準が続いている。

〔図 3-4〕雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金の休業等計画件数速報値（被災 3 県合計）



(3) 被災者等への情報提供と情報伝播ルート

—雇用保険（特例給付含む）、雇用調整助成金等の関係情報の周知広報と伝播ルート—

今回の震災発生後、被災地の労働行政機関においては、労働基準行政関係では労災保険と未払賃金立替払について、職業安定行政関係では雇用保険（特例措置含む）と雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金についての労働者・事業主に対する周知が最優先とされていた。労働基準行政における周知・広報については、(1)で触れたとおりだが、ここで職業安定行政関係の雇用保険（特例措置含む）と雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金等についての労働者・事業主に対する情報伝播の実際について、ヒアリング記録等からまとめておきたい。

① 署所等への問い合わせ・リーフレット配布

電話に関しては、被害甚大な地域では回復に一定の期間を要した。たとえば石巻署所では固定電話の回復が3月19日（金）だが、電話が通じるようになった3月20日ごろからは電話問い合わせが相当あった。21日（月・祝）には既に20件の電話問い合わせが入っている。雇用保険の手続き等については、来所が前提であるため、電話問い合わせはその前段という面があるが、受給資格の有無や特例措置の内容、必要な持参書類等について、来所前に相当の電話問い合わせがあったものと考えられる。4月9日からの被災地所の土日祝日開庁に先立ち、ハローワーク・監督署や労働局では休日の電話対応も行っていた。

また、来所の相談者には、各種リーフレット（チラシ）を用意することでより

正確な情報の提供が可能である。事業主・労働者用のリーフレットについては、厚生労働省が、労働関係の必要事項を1つにまとめたもの（事業主用・労働者用）を作成し、各局・署所ではこれも活用した。

② 事業主説明会

石巻所では、震災発生後、3月下旬から事業主説明会を実施して、雇用調整助成金と雇用保険特例給付の説明を行った（所内実施、出張実施含めて約1,000社対象）。このような説明会は、事業主団体からの要請等も踏まえ、各地で行われていた。

③ テレビテロップをはじめとするテレビ・ラジオ、新聞等での呼びかけ・周知

震災後の被災地のテレビでは、常時、画面脇にテロップでの各種案内・広報が流されており、現地労働行政機関からも多くの事項を周知依頼した。その効果は、非常に高かったとのヒアリングでの証言もある。

また、被災地労働局では、テレビ以外にもラジオ、新聞等への放送・掲載依頼を行って効果をあげていた。

※ NHKは、社団法人電子情報技術産業協会から700台を超えるテレビの支援を受け、これらを避難所に設置するとともに、電力供給困難な地域には電池式ラジオの設置を進めた。

④ 避難所等での出張相談・壁新聞・リーフレット配布

避難所等での出張相談については後で述べるが、出張相談の際には、関係のリーフレット（チラシ）等を用意した。

岩手労働局をはじめとして避難所等に必要な事項を書いた壁新聞を貼る取組も行われた。ただし、多くの行政機関等が避難所の掲示板を利用したので、種々の張り紙等が錯綜し、見づらくなっていたという話もある。

⑤ 事業主から労働者へ

雇用保険の手続きについては、まず事業主がハローワークから離職票・休業票の交付を受け、労働者がこれをもってハローワークに行き受給資格の決定を受けるのが基本の流れであり、離職票・休業票の交付手続きを行った事業主が労働者にこれを直接又は郵送等で渡す際に、付随的な情報が労働者に伝えられることも多いと考えられる。

⑥ 避難所等での口コミ

今回の震災では避難所等での口コミの効果が相当高かったものと見られる。福島労働局の話では「雇用保険の特例措置（休業給付）の話が避難所で口コミで広まり、避難者が自分でハローワークに請求に来るようになったので、ハローワークに行く際に必要なものをチラシにして出張相談で配った。」とのことであり、口コミで震災後それほど経たないうちに雇用保険の特例措置のことが避難所内で急速に広まったことがうかがわれる。

⑦ インターネットのホームページ

被災地においてはパソコンが津波で流された事業主や労働者も多かったが、停電の回復、通信回線の輻輳改善や復旧が進むにつれ、厚生労働省や各労働局のホームページの閲覧が可能になった場合も多かったと考えられる。厚労省等では 3 月 29 日に上記①のリーフレットを、全国のハローワーク・労働基準監督署で配布するとともに、ホームページに掲載した。

なお、厚生労働省では、2012 年 3 月 11 日（日）より、スマートフォン専用のサイトを開設した。

(4) 初期の出張相談

ここでは災害時対応におけるアウトリーチサービスの典型といえる避難所等への出張相談について、とりあげたい。労働基準行政関係は、既に(1)で概観しているので、ハローワーク等職業安定行政関係についてヒアリング記録等から記述する。

ア 情報収集・情報提供を主眼とした初期の出張相談（福島労働局の例）

- ・ ハローワークや労働基準監督署が、災害等の非常時において出張相談を行うことの意味は、行政目的に照らして状況把握・相談・支援等が必要な場所に、機動的かつ迅速に出向き、これらの支援を行うことにあると言える。災害で交通途絶等が深刻な場合にはさらにその必要性が高まると言えよう。
- ・ 今回の震災では、労働行政機関や職員自身が被害にあったり、冠水・がれき・泥濘や情報途絶の中で孤立しながら避難者の受け入れや世話に不眠不休で対応していたケースがある一方で、避難所において労働行政に対するニーズを積極的に把握しようとする労働局等の動きも早い時期から出始める。
- ・ たとえば福島労働局では、原発事故の避難者が福島県の浜通りから中通り・会津地域、さらには一部の人々が県外に向けて避難するという混乱状況の中で、3 月 16 日から労働局近辺の避難所（福島市内）に情報収集を兼ねてトライアル的・モニタリング的な出張相談に赴く。

その際に受けた相談内容は、

- 続けて同じ会社に勤務できるか不安
- 手渡し（現金）の給与が受け取れるか不安
- 今月の賃金が受け取れるか不安
- 雇用保険受給資格の有無
- 避難地区で職を探したい
- 持病の薬がなくなりそうで不安

○ 年金の受給について

などだった。

- ・ これが好評だったため、さらに郡山市内の避難所でも出張相談を実施するなど、3月中に連日のように出張相談を実施し、200件以上の相談を受ける。内容的には賃金と雇用保険の相談が多かった。このころ、福島労働局では電話による相談も多数になっていたため、昼の出張相談で聞いた質問等を基に、福島版の「相談マニュアルQ&A」を作成していた。また、特に、雇用保険については、「雇用保険の特例措置の話が避難所で口コミで広まり、避難者が自分でハローワークに請求に来るようになったので、ハローワークに行く際に用意するものをチラシにして出張相談で説明していた。」。また、関係者は「出張相談内容の『傾向』より、対策を提案することが出来たことが一番の収穫。」という意義を感じている。
- ・ このように福島労働局では、まずは近辺に避難所があったこともあって、避難者の直接のニーズを把握し、雇用保険等を中心に情報提供の場としても出張相談を有意義に活用することができたと思われる。そのニーズも、雇用保険特例措置が一旦周知されるとともに激減。相談件数も日を迫うごとに減っていったが、4月以降は避難所以外での出張相談も行っている。また、年金事務所や社会福祉協議会とのワンストップ相談も行われた。

イ 初期出張相談ニーズの減少

- ・ 震災後初期における出張相談ニーズは震災後おおむね1ヶ月後ぐらいから急激に減少したが、その原因としては、①当初、事業所の被災・休業等により当面の収入源に不安を持った労働者が、(3)で見たような種々の情報伝播のルートによって、それほど時間を要さずに、休業の場合を含めて雇用保険の受給が可能なこと（事業主と連絡がとれない場合はハローワークで直接手続きできること）等を知ったこと、②この情報を知った人たちが、事業主からハローワークが交付した離職票・休業票を受け取り、それを持ってハローワークに出向く（事業主を連絡がとれない場合は離職票等を持たずにハローワークに出向く）に際し、交通の途絶・困難な中でも、残った自動車の相乗り等の手段があったこと、③事業所によっては雇用調整助成金等を活用して休業労働者が休業手当を受ける見込みがつき、そのことが事業所から労働者に伝えられたこと、が大きな要因となっていたと考えられる。
- ・ また、震災発生後初期のころは、働けるような人は、昼間は住居近くのガレキ片づけなどに出歩いて不在が多かったこと、避難者が仮設住宅等に移ってある程度落ち着いてからも、雇用保険受給中は就職の切迫感が少ない人が多かったことや働ける人の多くはつなぎ仕事に行っていたこと等について職員ヒアリングでの

証言などがある。

- ・ この後、5月からは出張相談等を担当する就職支援ナビゲーターが予算上措置され、仮設住宅等における求職者・就職困難な方等に対する継続的な支援が本格的に開始される。

(5) 被災地労働行政機関におけるサービス提供時間の延長

被災地の労働行政機関においては、3月下旬から土日の電話対応を行っていたが、4月9日以降は、ハローワークにおいて平日19:00までの開庁時間延長と、土日祝日開庁(17時まで)を開始し、労働基準監督署についてはその職員が開庁しているハローワークに詰めて、監督署関係の相談対応を行う体制とした(5月末まで。ただし、ハローワーク仙台(仙台所)では6月以降も土曜開庁を継続。)

2 職員応援と代行処理

今回の労働行政機関における震災対応の中で、広域行政としての機動性・弾力性がロジスティクス面でよく表れているのが、全国的な職員応援と代行処理である。

(1) 職員応援

特定地域において特定業務が激増した場合、当該地域・業務への即戦力の増強の手段として、①署所内での応援や業務体制の弾力化、②労働局内での応援、③全国規模での応援等が図られることになるであろう。

今回震災において厚生労働省は、その被害の甚大さから相当規模の職員の全国応援が必要になることを見越して迅速に職員の全国応援の準備を行い、4月4日から順次、雇用保険等に精通した応援職員を被災地労働局・監督署・ハローワークに送り込んだ。この措置なしに、震災後の業務激増の時期を切り抜けるのが不可能だったことは、多くのヒアリング対象職員が等しく証言している。

《職員ヒアリング記録より》

- ・ 震災当時のハローワーク石巻所長

「これらの危機的な状況を乗り越えることができたのは、本省及び労働局が、現場の状況をよく理解し、必要なことを的確に実施したこと。全国の職安の仲間がいち早く駆けつけ応援して下さったこと。地域の皆様のその応援に対する感謝の心。そして、職員・非常勤職員1人1人が自主的に積極的に行動し、この難局に立ち向かったことである。」

- ・ 震災当時のハローワーク気仙沼業務係長

「(所内に)雇用保険の経験者が少なく。県外応援が入るまでは体制的に苦しか

った。4月18日からは県外応援で、現役の給付のスペシャリストが10人くらい入ってくれたので一息つけた。その際、他局の多くの人と接したことはよかった。」

・ 震災当時のハローワーク仙台管理部長

「職員は、困難な通勤や膨大な業務量を抱え、疲労困憊（こんぱい）していました。先の見えない不安、食事もまともにとれず、休みもない状況の中で、東北人の底力でなんとか踏ん張っていました。そのような中、4月になったら全国から大勢の職員が応援に来ることが知らされ、なんとかやっていると希望を持てるようになりました。」

≪『日本はひとつ』しごとプロジェクトの1年の取組～東日本大震災からの復興に向けて～平成24年3月厚生労働省職業安定局より≫

- ・ 被災地では、震災後ハローワークに来訪する人々の数が爆発的に増えたことから、被災3県内の被災地域のハローワークでは平日の開庁時間の延長や土日祝日の開庁を行うとともに、これまで以上にきめ細かな行政サービスを実施するため、体制の構築が必要となった。このため、まず初動では、厚生労働省本省の職員で、過去にハローワークの窓口で勤務した経験を有する者などを、4月3日から被災3県に応援派遣するとともに、震災対応のための職業相談員（一般）を被災3県合計で160名増員した。その後、甚大な被害を受けた岩手、宮城及び福島局での行政需要が当面高止まりすることが予想されたこともあり、こうした支援体制を維持する必要性から、3県の労働局に対し、職業紹介業務、雇用保険業務、雇用調整助成金をはじめとする助成金審査業務、労災保険給付業務、未払賃金立替払事業の認定・確認業務、災害復旧工事等に対する安全衛生指導・監督指導等の業務を迅速かつ適切に処理するため、全国ネットワークを活かして、4月10日から全国規模での応援派遣を実施した。これまでに、全国の都道府県労働局から延べ20,576人（岩手5,424人、宮城10,403人、福島4,749人。平成24年2月25日現在）、実人員合計2,193人（岩手604人、宮城1,042人、福島547人。平成24年3月9日現在）の業務に精通した職員の派遣を実施し、被災地で急増した業務の迅速かつ的確な処理に寄与した。なお、こうした業務に精通した職員を派遣することによる、被災地外の負担を軽減するため、事後に相談員の補充等による対応を行っている。

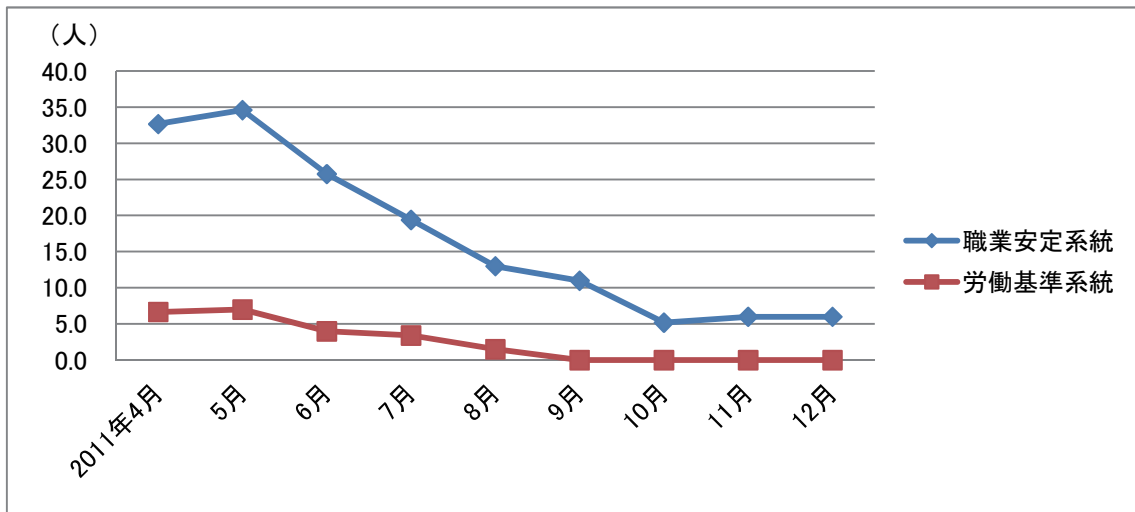
≪「東日本大震災に対する労働基準行政の取り組み～震災から1年～」(平成24年3月 厚生労働省労働基準局)より≫

地震・津波等で、特に被害が甚大であった岩手・宮城・福島の各労働局では、震災直後から、(i)各種情報収集、労働相談対応を行う必要があったほか、(ii)遺族（補償）請求、未払賃金の立替払等に係る相談対応や請求勧奨のための巡回指導、(iii)膨大な件数の遺族（補償）請求に係る支給事務処理への対応、(iv)さらには、復旧工事が滞り処理での労働災害防止、石綿による健康障害防止のための安全衛生指導等、様々な業務に迅速・的確に応援する必要があった。しかし、岩手・宮城・福島の各労働局では、庁舎等が損壊等の被害に遭い、職員自身やその家族も被災する中、被災3局の職員のみで、こうした膨大な業務に対応することは困難であったため、全国の労働局と労働基準監督署から応援職員（厚生労働事務官、労働基準監督官、厚生労働技官）延べ611名を現地に派遣し、現地の業務体制を支援した。

また、原発事故に関しては、厚生労働省や全国の原子力発電所が所在する労働局と労働基準監督署の電離放射線障害防止に関する専門的な知識と経験を持つ職員（厚生労働技官、労働基準監督官）

延べ69名を現地に応援派遣した。

〔図3-5〕 福島労働局への他局からの応援人数（各月平均）



（資料出所：福島労働局作成資料より作成）

※ 4月は11日の週からの平均。

※ 電離放射線業務による健康障害防止に関する専門的知識・経験を有する職員の応援を除く。

(2) 代行処理

システム端末がダウンしたり、膨大な処理量に端末数等が追いつかない場合は、他の署所における代行処理の一種としての代行入力が行われる。また、本来手続きを行うべき署所以外で特例的に手続きを行う場合には、システム入力以外の処理も含めての代行処理が行われる。前者は津波被災地で主に発生し、後者は福島原発事故に伴い多くの住民が署所の管轄区域を越え一斉に避難したこと等に伴い発生した。

その代表的な例（岩手労働局大船渡所、宮城労働局気仙沼所、福島労働局相双所・同富岡出張所）における処理実績を表3-3に掲げた。

ア 岩手局・宮城局の場合

- ・ 震災後に被災地で激増した雇用保険の業務処理（離職票・休業票の交付、受給資格の決定、失業の認定等）に関し、特に被害が大きく離職者・休業者が多かった被災地沿岸所において、同一労働局管内の他のハローワークや、近隣他局のハローワークで代行処理（代行入力）を行うことで急場をしのぐという事態が生じた。
- ・ 岩手局の大船渡所と宮城局の気仙沼所は、システムダウンの期間が長かった所である。両所については、受給開始前や受給開始時の処理である離職票（休業票）の交付と受給資格決定において、相当数の代行入力が行われている。

- ・ 気仙沼所に代わって代行処理を行った所を見ると、離職票（休業票）交付・受給資格決定の段階では、比較的近い同一労働局の内陸所である築館所、古川所、迫所がそれぞれ相当数の処理を行っているが、地理的に近い岩手局の一関所の協力も得ている。また、迫所では、気仙沼所分の受給資格決定の代行処理を行うかわりに、玉突き的に古川所に自所分の代行処理を依頼している。

〔表 3-3〕 雇用保険代行入力状況（気仙沼所、相双所・同富岡出張所の例）

被代行安定所		代行した処理の内容	入力件数（件）		代行先安定所の上位3局			
安定所名 （出張所名）	同局内計		他局計	同局内の他所	件数 （件）	他局	件数 （件）	
岩手労働局	大船渡所	離職票の作成	1518	21	釜石 遠野出張所	1118	仙台	8
					北上	137	本荘	4
					岩手局	101	春日部	4
	受給資格決定	869	4	岩手局	815	仙台	1	
				釜石 遠野出張所	39	大河原	1	
				一関	15	迫	1	
	失業認定	626	35	釜石 遠野出張所	395	気仙沼	8	
				岩手局	162	迫	5	
				一関	34	成田	5	
宮城労働局	気仙沼所	離職票の作成	5940	703	築館	2114	品川	298
					古川	1893	一関	260
					迫	1462	盛岡	70
	受給資格決定	6097	90	古川	2668	一関	57	
				築館	1679	飯田橋	27	
				迫	901	鶴岡	3	
	失業認定	7367	183	迫	6707	一関	132	
				築館	396	水沢	20	
				宮城局	113	青森局	8	
福島労働局	相双所	離職票の作成	2401	3265	郡山	973	仙台	249
					福島	484	八王子	196
					会津若松	312	飯田橋	161
		受給資格決定	406	774	相双 相馬出張所	285	山形	132
					会津若松 南会津出張所	73	米沢	109
					平	14	長岡	85
	失業認定	1534	3379	相双 相馬出張所	531	山形	671	
				会津若松 南会津出張所	346	米沢	615	
				福島	266	長岡	295	
	相双 富岡出張所	離職票の作成	5747	1863	平	2945	柏崎	329
					福島	888	行田	101
					二本松	581	大宮	100
		受給資格決定	454	241	平	169	米沢	50
					平 勿来出張所	107	長岡	28
					会津若松 南会津出張所	79	長井	16
失業認定		2780	1115	平	646	米沢	270	
				平 勿来出張所	602	長岡	99	
				会津若松 南会津出張所	382	大河原	88	

（資料出所：厚生労働省労働市場センター業務室作成資料）

- ・ また、気仙沼所の離職票（休業票）交付の代行入力が東京の品川所でも行われているのは、品川所管内に本社がある気仙沼の事業所が機能できなくなっていたため、本社が品川所に処理を依頼したことによる。
- ・ 他の所においても、入力処理のオーバーフローに応じて周辺の所の代行処理を得ている。

イ 福島局の場合

- ・ 福島局の相双所と富岡出張所については、福島第一原発事故の影響が顕著に見られる。原発事故の影響の著しい地域では、労働者・事業主自身が避難のため他所・他局管内に移動したことに伴う代行処理が行われており、休業票・離職票交付処理の段階から、単にシステム入力のみにとどまらないほとんどすべての手続き・処理が代行所で行われたと考えられる。
ただし、受給資格決定以後の段階では、避難先の所が「代行」でなく自所分として処理することも多くなっている。
- ・ 表 3-3 で同一局内での代行処理を見ると、相双所の離職票（休業票）の交付については、郡山所、福島所、会津若松所等で、富岡出張所の離職票（休業票）の交付については、平所、福島所、二本松所等で行われた。また、近隣他局である宮城局（仙台所など）、山形局（山形所・米沢所など）、新潟局（柏崎所・長岡所など）での代行処理も相当数あったことがわかる。特に相双所については、離職票（休業票）交付、受給資格決定、失業認定のいずれも福島局管内よりも他局管内での交付の方が多くなっていることに注目すべきであろう。
- ・ 富岡出張所管内の双葉町民が集団で避難するなど遠隔地避難の受け入れが多かった埼玉県では、離職票（休業票）交付段階で行田所・大宮所における代行処理が多かった。
- ・ 他の安定所でも、避難者が避難先を転々としている状況が、失業認定等の代行処理のデータにも反映されている。たとえば、後から放射線量が高かったことが判明した地域にある福島所について、失業認定の代行処理が、会津若松所や二本松所・郡山所で行われている。

第 3 節 震災により変化した被災地労働市場の状況と現地労働行政機関の対応

1 震災により変化した被災地労働市場の状況

(1) 事業所の被害と廃業

- ・ 宮城県が 2012 年 3 月 31 日を基準日として県内商工会議所・商工会会員に対して行った「東日本大震災被災商工業者営業状況調査」によると、宮城県内の全壊

した商工業者の被災状況と廃業等の状況は表 3-4 のとおりである。

- 宮城県内でも、沿岸と内陸での全壊率の格差は著しく、津波被害が特に甚大だった県北沿岸地域(気仙沼市等)では 51.0%、県央沿岸地域(石巻市等)では 32.0% の全壊率となっている。全壊事業所の「廃業」割合は、沿岸・内陸ともおおむね 2 割～3 割であるが、石巻市等の県央沿岸地域で「未定」の割合が特に高いことから、地域としての復興の道筋が震災後 1 年経過時点でも定まっていない状況もうかがえる。

〔表 3-4〕 「東日本大震災被災商工業者営業状況調査」(宮城県)

	全壊〔全会員に対する比率〕	うち営業継続(割合)	うち廃業したものの(割合)	うち未定(割合)
県南沿岸地域 (仙台市東部等)	818 〔5.9%〕	586 (71.6%)	201 (24.6%)	31 (3.8%)
県南内陸地域 (仙台市西部等)	22 〔0.3%〕	17 (77.3%)	5 (22.7%)	0 (0.0%)
県央沿岸地域 (石巻市等)	1,605 〔32.0%〕	744 (46.4%)	511 (31.8%)	350 (21.8%)
県央内陸地域 (大崎市等)	55 〔1.2%〕	38 (69.1%)	15 (27.3%)	2 (3.6%)
県北沿岸地域 (気仙沼市等)	1,243 〔51.0%〕	820 (65.9%)	298 (24.0%)	125 (10.1%)
県北内陸地域 (登米市等)	44 〔1.0%〕	27 (61.4%)	13 (29.5%)	4 (9.1%)
計	3,787 〔9.8%〕	2,232 (58.9%)	1,043 (27.5%)	512 (13.6%)

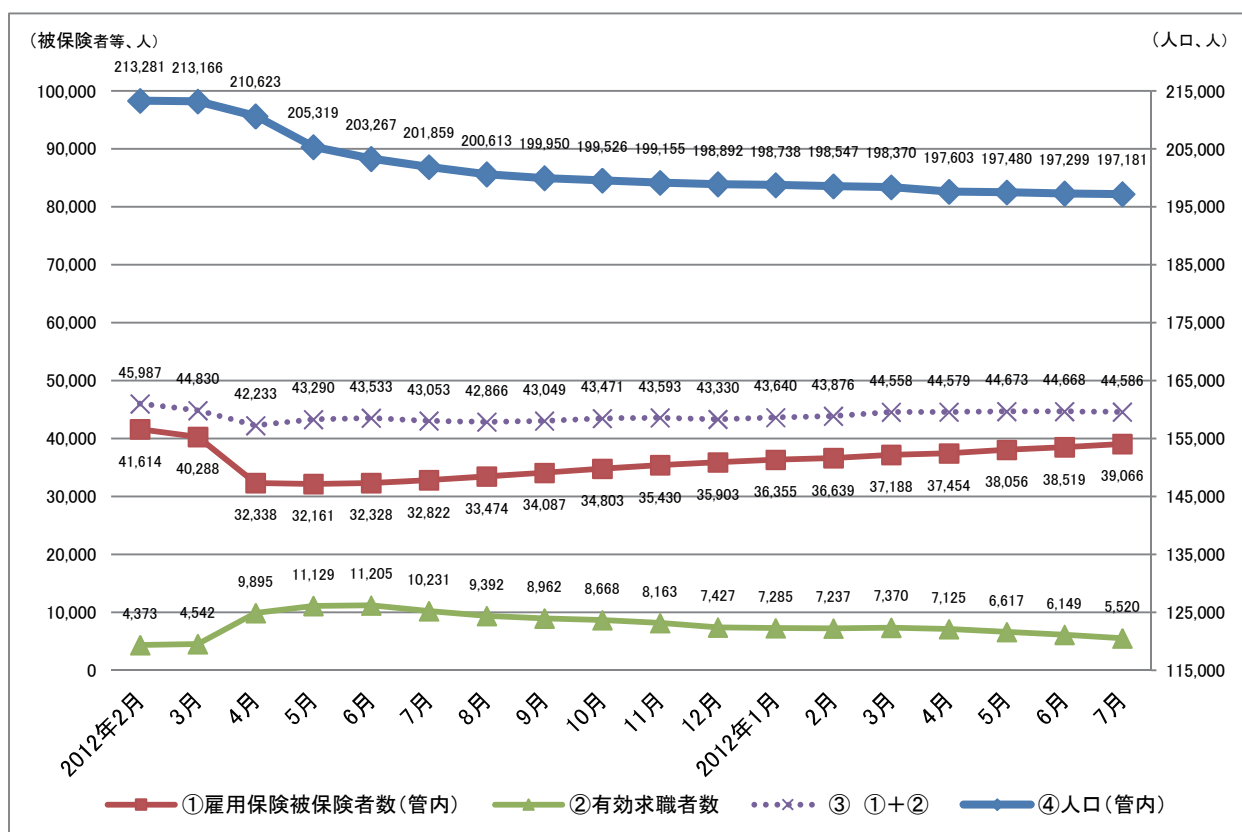
(資料出所：宮城県ホームページ)

(2) 人口流出と雇用保険被保険者の状況

- 図 3-6 をみていただきたい。津波で甚大な被害を受けた宮城労働局管内の石巻所(ハローワーク石巻)の雇用保険被保険者・有効求職者のグラフと同所管内の人口のグラフを重ねてみたものである。

※ 「石巻市 震災復興基本計画(2011年12月)」によれば、石巻市の津波による死者は 2978 名、行方不明者 669 名となっている(2011年10月末現在)。津波による浸水は平野部の約 30%、被災住家は全住家の約 7 割の 5 万 3742 棟、うち約 4 割の 2 万 2357 棟が全壊。震災後の最大避難者数は約 5 万人、避難個所は 250 カ所で在宅避難者を含めた最大食料配布人数は約 8 万 7000 人。全国有数の水産工業団地など水産関連施設も甚大な被害を受けた。

[図 3-6] 石巻所管内の雇用保険被保険者・有効求職者・人口の推移



(資料出所：ハローワーク石巻作成資料)

[表 3-5] 石巻市住民基本台帳による年齢3区分別の人口推移

単位：人

各年9月末日現在

年	総数				男				女			
	合計	0~14	15~64	65歳~	小計	0~14	15~64	65歳~	小計	0~14	15~64	65歳~
17	170,630	23,131	106,904	40,595	82,542	11,738	54,009	16,795	88,088	11,393	52,895	23,800
18	169,147	22,564	105,217	41,366	81,761	11,471	53,142	17,148	87,386	11,093	52,075	24,218
19	167,474	22,002	103,203	42,269	80,774	11,137	52,081	17,556	86,700	10,865	51,122	24,713
20	165,894	21,538	101,401	42,955	79,914	10,919	51,168	17,827	85,980	10,619	50,233	25,128
21	164,433	21,025	99,756	43,652	79,230	10,681	50,436	18,113	85,203	10,344	49,320	25,539
22	163,216	20,459	98,902	43,855	78,726	10,399	50,158	18,169	84,490	10,060	48,744	25,686
23※	153,452	18,974	93,976	40,502	74,254	9,735	47,765	16,754	79,198	9,239	46,211	23,748
23/22増減	▲ 6.0	▲ 7.3	▲ 5.0	▲ 7.6	▲ 5.7	▲ 6.4	▲ 4.8	▲ 7.8	▲ 6.3	▲ 8.2	▲ 5.2	▲ 7.5

資料出所：石巻市ホームページ（市民課）

※ 数値には、平成 23 年 3 月 11 日発生 of 東日本大震災により、行方不明の方や登録上の住所から離れ避難生活をしている方等が相当数含まれているものと予想されますので、予め御了承ください。

- ・ 震災前月の 2011 年 2 月以降のハローワーク石巻（石巻所）管内の「人口」は減少を続け、2012 年 7 月には前年 2 月に比べて約 16,000 人の減少となっている。この中には、地震・津波による死者も含まれている。しかし、職員ヒアリングでは、実際には住民票まで移していない人を加えれば減少幅はより大きく、また人

口流出の内訳としては特に若い人の流出が多いことが指摘されている。上記表 3-5 に付された石巻市の注記や次に紹介する新聞記事も参照すると、これらの職員の指摘は単なる主観的なものではないことは明らかである。

《新聞報道等より》

2011年5月25日 岩手日報：震災で転校868人 県内公立校受け入れ 心のケア 教師ら苦心

12月2日 岩手日報：人口流出が復興の課題 沿岸の転出超過5,666人 大槌最多1,274人 県推計

- ・ 減少数は前年同期の約4倍。多くは内陸や県外への避難者と見られる。震災犠牲者らを含む人口減は約1万3200人。
- ・ 総務省によると、本県被災者のうち内陸18市町村の親類宅などに移ったのは確認できるだけで2,926人。盛岡市が最多の1,055人を受け入れる、県外は39都道府県に少なくとも計1,606人が移った。東京都の227人が最も多い。
- ・ 転出届を出さない人も相当数おり、実際は統計値を大きく上回るようだ。転出避難者は7月まで急激に増加し、8月は減少、9月以降再び増加を続ける。仮設住宅が完成し古里に戻った人、震災後半年を経て転出届けを出す決意を固めた人など避難生活の進展に伴う動きが見られる。1人暮らしの高齢者が冬を迎える不安から内陸などの親類宅に身を寄せる例も目立つという。

1月10日 朝日新聞：被災地人口6.5万人減 45市町村 8割が30代以下

戻りたい でも仕事ない 若者流出続く被災地

- ・ 岩手、宮城両県の沿岸27市町村、福島県の警戒区域と周辺の18市町村について住民票に基づく人口を昨年3月と12月で世代別に分析した。
 - ・ 宮城県では沿岸部全体で2万1千人が減少。うち20～30代が1万2千人と半数を占めた。沿岸部でも復興需要で雇用の回復が見られる仙台市では6180人増えた。
 - ・ 原発避難が続く福島県では3万1千人減。このうち20～30代が1万4千人、20歳未満が1万3千人で、9割近くを占めた。子育て世代を中心に地元を離れる傾向がうかがえる。
 - ・ 「自宅に戻れないなら、福島に戻る意味は感じられない。東京で安定した仕事を見つけて、早く今の生活から抜け出したい。」(福島から東京への避難者32歳)
 - ・ 岩手県の沿岸部は1万3千人の減で、40歳未満が約5千人と4割を占めた。
- ・ また、石巻市の他の統計資料によれば、転出先としては、(身寄りが多く居住しているという側面もあるとは考えられるが、)仙台市や首都圏のように生活の基盤が整っており、安定的な雇用のチャンスの多い地域が多くなっている。表3-5は年齢3区分の統計であるが、2010年9月から2011年9月の間で、震災による死者や他地域の身寄りを頼って避難した者が多かった65歳以上の高齢者とともに、0～14歳の人口減少が多くなっている。0歳～14歳層については、これらの子供と子供を養育する子育て世代が、子供の転校の関係もあって住民票を移して転出している割合が高いことが推測される。
- ・ その一方で、図3-6に示されているとおり、石巻所管内の雇用保険被保険者数

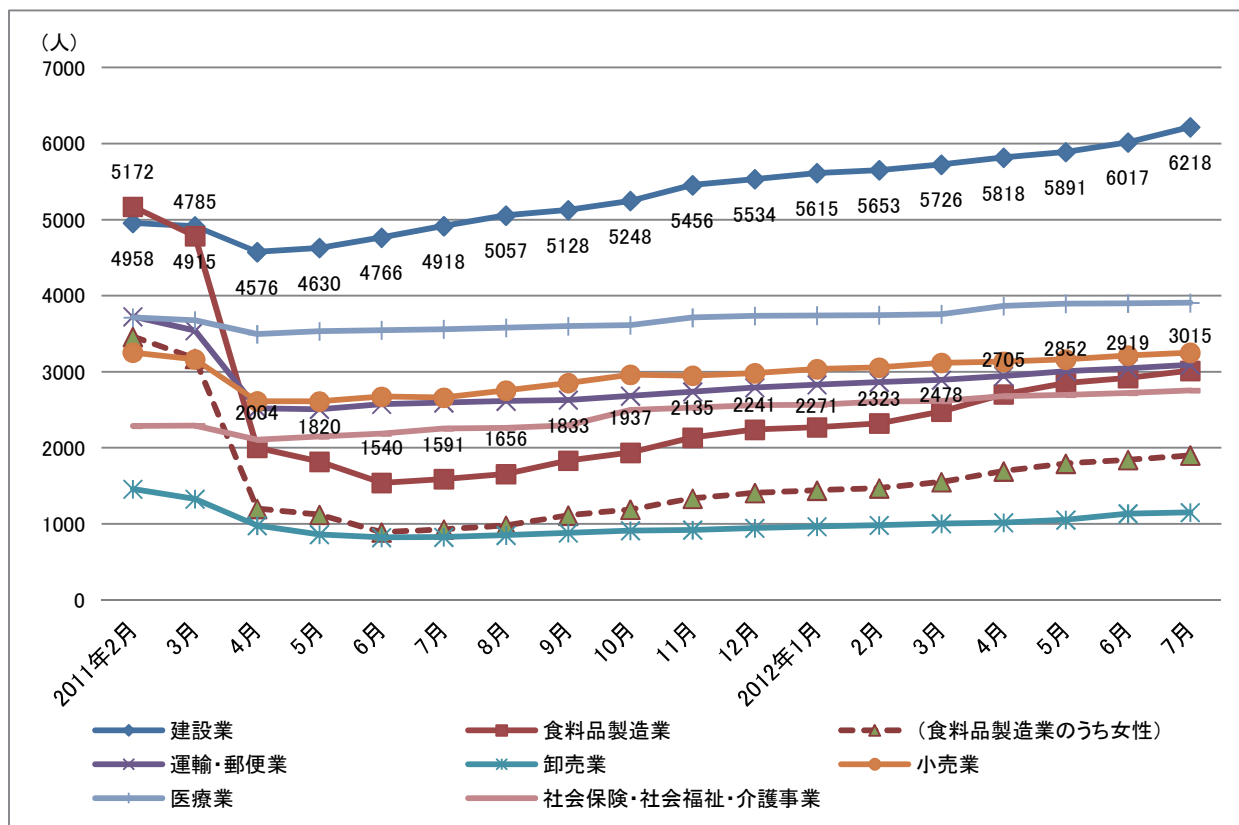
は震災直後に約 9,000 人（被保険者数の 22%にのぼる）が離職・休業・死亡等で減少したものの、その後増加し、2012 年の 7 月には、前年 2 月に比べ約 2,500 人の減少幅にまで回復している。「被保険者＋有効求職者」（仕事をしている人と仕事を探している人の合計数に近い。）も震災直後にいったん約 3,800 人減少したものの、その後増加して前年 2 月に比べ約 1,400 人の減少幅に回復している。求人数も順調に増大して有効求人倍率も 2012 年 8 月からは 1 倍を超えるに至った（震災前は約 0.5 倍）。

- ・ 石巻地域において人口の減少や子育て世代、若い世代等の流出が続いているという大きなトレンドと、足元の被保険者数の回復との関係をどのように見たらいいのだろうか。最も考えられる要因は、震災後に提供されている新たな雇用の場の多くが「つなぎ的」であり、将来にわたる安定を保障するものではなかったことである。
- ・ 図 3-7 は石巻所管内における主要産業の雇用保険被保険者数の推移であるが、建設業の伸びが著しく、震災前よりも大幅に増加（2012 年 7 月には 2011 年 2 月より 25%増）している。復旧・復興関係で巨額の支出や投資がなされており、これら復旧・復興事業の多くを建設業が担っていることとの関連であろう。しかし、これら建設業関係の仕事で地元の求職者が就くことができるものは、臨時的な期間雇用（「つなぎ仕事」）が中心だった。また、震災に伴う求職者に多くの就労の場を提供してきた雇用創出基金事業の求人も臨時的な仕事を中心だった。

※ 雇用創出基金事業は、「つなぎ的」な仕事のほか、人材派遣会社や再開・拡充する地場の企業、進出企業等への委託による長期雇用につながる研修事業も対象としており、2011 年度の第三次補正予算においては、雇用復興推進事業（事業復興型雇用創出事業、生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業）の追加等により長期的な雇用の場づくりのインセンティブとなるメニューが追加されている。

[図 3-7]

石巻所管内の主要産業の雇用保険被保険者数の推移



(資料出所：ハローワーク石巻作成資料)

《職員ヒアリング記録より》

- ・ (石巻所では) 避難所は昼間は男性がいなかった。最初のころは自宅の片付け、漁業者は海のがれき処理などをしてしていたが、そのうちにつなぎ仕事に就職した。
(建設関係で) 人手不足と言われているが、現場は一応回っている。今建設のつなぎ仕事をしている地元の方は、単純な土木作業以外の建設作業には横滑りできないのではないかと。そういう仕事は求業者が技術や経験を求めるので、地元にはそうした有資格者が少ないため全国から集めることになるのではないかと。
- ・ (仙台所では) 就職件数が増加していったが、基金事業求人の分が多かった。基金事業の求人がつなぎ仕事の求人の多くを占めている。中でも自治体の直接雇用の求人は人気がある。
- ・ (気仙沼所では) 仮設住宅入居者のように生活基盤の安定しない人は、安定した仕事より単価の高い仕事に行くので、基金事業や土木作業の充足率が高くなる。雇用保険が切れた人で就職せずに求職者でなくなった人もいるが、基金事業求人・がれき関係求人など「つなぎ」の仕事に行っている人もいる。

《新聞報道等より》

2011年5月19日 読売新聞：震災失業 長期就労メド立たず 被災企業の再生不可欠

- ・ (緊急雇用創出事業は) 雇用期間が6ヶ月～1年と短く、それ以降の雇用については保証されていない。仕事もがれきの撤去など男性や若年者などに限定される内容が多く、定員割れも想定されるという。

7月2日 読売新聞：東北5月 求人倍率改善0.47倍 3か月ぶり「復旧関連が活発」

- ・ 「がれき処理などに当たる建設業や市町村の臨時職員などの採用が活発なこと

が理由」、「復旧関連の仕事が資格を必要としたり、短期間だったり mismatches が多い」、「震災の影響もあり、なかなか仕事に就けない人に加え、世帯主収入の減少を補おうと主婦らがハローワークを訪れている例も目立つ」

12月15日 読売新聞：被災地雇用 mismatches 求人パートなど中心 応募「正社員でなら」

- ・ 被災地で「復興需要」に伴う求人が増えてきているものの、応募が少ない「 mismatches」が拡大している。求人はパートや期間雇用が多いが、失業手当を受給する被災者らは正社員での待遇を求めたり、以前の勤務先の再開を待ったりしている。

12月23日 岩手日報：沿岸離れ内陸へ 安定求め苦渋の決断

- ・ 釜石公共職業安定所管内の10月の求人倍率は0.55倍で、数字の上では前年同月の0.48倍を上回っている。しかし、新規求人数に占める正社員の割合は38.9%にとどまり、復興関連の建設事業や緊急臨時雇用などによる非正規求人が下支えしているのが実情。こんな「復興特需」が続くのはせいぜい数年と見られている。

2012年1月24日 岩手日報：被災地女性就職進まず 失業手当男性の1.4倍

- ・ 自治体が雇用対策として提供する短期的な仕事や復興需要などで被災地の求人は増えているが、建設・土木など男性が就きやすい仕事が多い。一方、震災前に女性が多く働いていた水産加工業の復旧が遅れていることが、就職が進まない一因のようだ。

- ・ 復旧・復興関係の事業において10年後より先の予定は今のところ見当たらない。したがって、震災で仕事や地元就職の機会を失った後、これらの関係事業の就労をつないでいくことは、将来のためにも子供のためにも早く生活を安定させたい若い層・子育て層にとって魅力のあるものではない。

※ 2011年8月27日 岩手日報：政府の震災復興工程表

- ・ 堤防は高さなどを再検討し5年以内に復旧、高速道路新規整備区間は10年以内に供用
- ・ 3年以内に営農再開 海中のがれき「好漁場」優先で撤去

※※ 仮に求人条件で「期間の定めのない雇用」となっているとしても、仕事自体がそれほど長く続くものではないと推測されれば、求職者からは、臨時的な求人とみなされるであろうということにも注意が必要である。

- ・ 一方で、仮設住宅等に入居し生活の本拠が定まらない人は、未だ定職に就ける環境にないため「つなぎ仕事」を選択せざるを得ない面もある。地元で定職を探していてなかなか見つからない人、前の職場への復帰を願っているがかなわない人にとっても同様である。また、もともと無業で求職活動もしていなかった人にとっては、無技能・未経験でも働ける基金事業求人や復旧・復興関係の臨時求人は魅力があろう。
- ・ 職員ヒアリングにおいても、仮設住宅等に入居する被災者の中は、生活の本拠や生活のスタイルが決まらず、定職に就くことまでは考えられない人が未だ多いこと、被災離職した仮設住宅入居者で、働く意思・能力・環境がある人の多くが

既に「つなぎ仕事」に行っていることなどが指摘されている。

《職員ヒアリング記録より》

- ・（福島では）現状でも、避難中の人で、働く意思と能力があり働ける環境にある人は既に働いている。ただし、避難中の人については、本人や事業所の方では、長期間就労に不安があるため、つなぎ就労もあるのが実態ではないか。基金事業や建設の期間求人に行く人も多い。
 - ・（仙台所では）仮設住宅相談も行っているが、働ける人はつなぎの仕事に行っている。
- ・ したがって、このような建設業や基金事業等の「つなぎ仕事」が地元に残っているが定職に就いていない人（就けない人、就ける環境にない人）、もともと働いていなかった人等を吸収し、さらには、他地域から被災地の事業所の復旧・復興事業に就職・転入し住民票は移していない人なども加わって、数字の上では雇用者数が相当回復しているということが考えられる。
- ・ また、津波被災地の多くは水産加工基地であり、雇用の場、特に中高年女性の雇用の場としても水産加工業は大きな役割を果たしていた。これら水産加工業の多くは海べりにあって津波で甚大な被害を受けた。図 3-7 でも、石巻の主要産業のうちで水産加工業の受けた損害の大きさと被保険者数の回復の遅さ（特に女性についての回復の遅さ）が表れている（(4)参照）。
- ・ 同じく図 3-7 からは、避難生活が長引くことで要介護者が増えていると言われている中で、「社会保険・社会福祉・介護事業」の雇用保険被保険者が震災前より大幅に増加（2012年7月には、2011年2月より20.4%増）していることもわかる（(7)参照）。

《職員ヒアリング記録より》

○ ハローワーク石巻

〔人口減少〕

- ・ 石巻市では震災前後で人口が約 11,400 人減少している（2011年2月：160,470 ⇒2012年8月：149,093 人）。このうち、津波による死者は約 3,200 人（行方不明者をあわせると 3,900 人）だが、住民票を移さずに転居している人もいるので、相当の人数が石巻市から流出している。管内の東松島市、女川町も同様である。
- ・ 特に若い人が流出している。被災して仕事を失い、震災直後は求人が大幅に減少し、その後は回復に向かったものの、地場の求人はつなぎやパートが多い（石巻管内では、2012年度の緊急雇用創出事業による雇用人数が約 1,300 人予定されていた）。有効求人倍率は 2012年8月から1倍を超えているが、正規社員（4割弱）や条件のいいものは少ない。子供を養うためにも安定した仕事の

あるところ、住環境が整っているところに行くことも必然である。

[管内の雇用保険被保険者数・求職・求人数等]

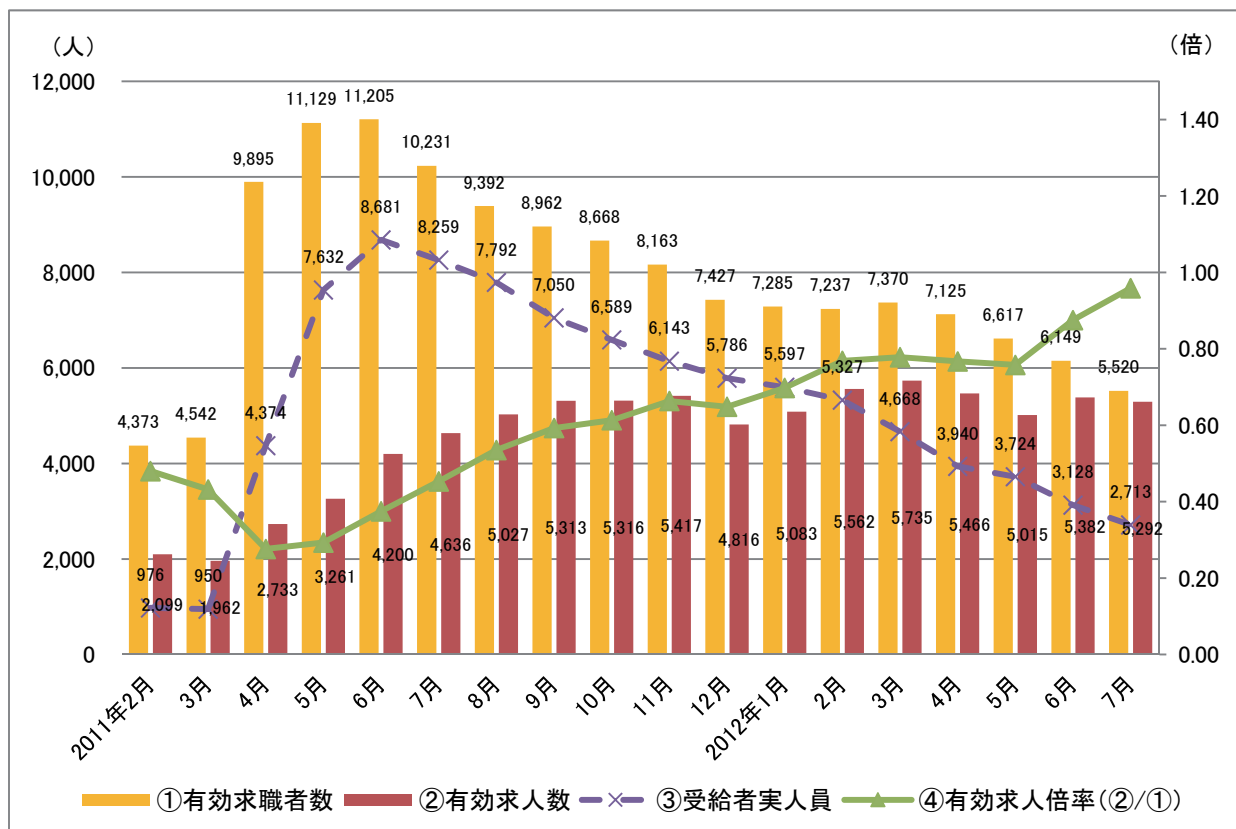
- ・ 雇用保険の被保険者は、震災前の 2011 年 2 月に約 41,200 人だったところ、震災後の 2011 年 5 月には約 32,200 人 (▲22.7%) まで減少し、その後 2012 年 7 月には約 39,100 人 (▲6.1%) まで戻っている。
- ・ 産業別の被保険者数を見ると、食料品製造業 (水産加工業含む) については 2011 年 2 月に約 5,200 人だったところ、2011 年 6 月には約 1,500 人 (▲70.2%) まで減少し、その後 2012 年 7 月には約 3,000 人 (▲41.7%) まで戻っているが、まだ 2,200 人 (うち女性 1,600 人) が戻っていない。震災後減少率が高かった業種としては他に卸売業 (▲43.7%) があり、水産加工卸との関連も考えられる。
- ・ 震災前よりも大幅に被保険者が増加した業種は、建設業 (2011 年 2 月から 2012 年 7 月の間の増加率:+25.4%)、社会保険・社会福祉・介護事業 (同:+20.4%) である。建設業は復旧作業やがれき処理の関係と考えられ、男性で 1,000 人以上、女性も 150 人増加している。社会保険・社会福祉・介護事業については、もともと人手不足だったので、広範囲に失業者を吸収したと考えられるほか、社会福祉協議会の仮設住宅訪問支援員などの採用も一因となっている。
- ・ 水産加工業における 2011 年 3 月から 2012 年 8 月までの年齢別の被保険者資格の取得・喪失状況を見ると、59 歳以下の年齢層では同じ比率で取得が多い (離職より就職が多い) が、60 歳以上ではその比率が低い。このため、59 歳以下であれば、事業の再開が加速し環境を整えば仕事に戻る傾向が強いと考えられる。

(3) 津波被災地における求職者・求人・雇用保険受給者の推移 (石巻所・大船渡所の例)

- ・ 次に津波被災地のハローワークにおける求職者・求人などの状況を見てみよう。
- ・ 図 3-8、図 3-9 を見ると、①有効求職者数が震災以降に急増し、2011 年 6 月にピークを迎えてから徐々に減少していく経過と、②求職者のうちの雇用保険受給者数も同様のカーブを描いている様子、③有効求人数の方も増加したが 2011 年秋ごろから頭打ちとなっている状況と、④有効求職者数と有効求人数の比である有効求人倍率が、震災後 2011 年 5 月を底に上昇を続けている状況がわかる。
- ・ 2012 年 2 月以降、雇用保険受給者以外の一般求職者 (有効求職者数と受給者実人員の差) が一定増加していることは、震災による受給者について、延長給付を含めた雇用保険給付が切れ始めた時期が 2012 年 1 月中旬以降であることとの関連が考えられる。

[図 3-8]

石巻所の求人・求職者・雇用保険受給者数の推移

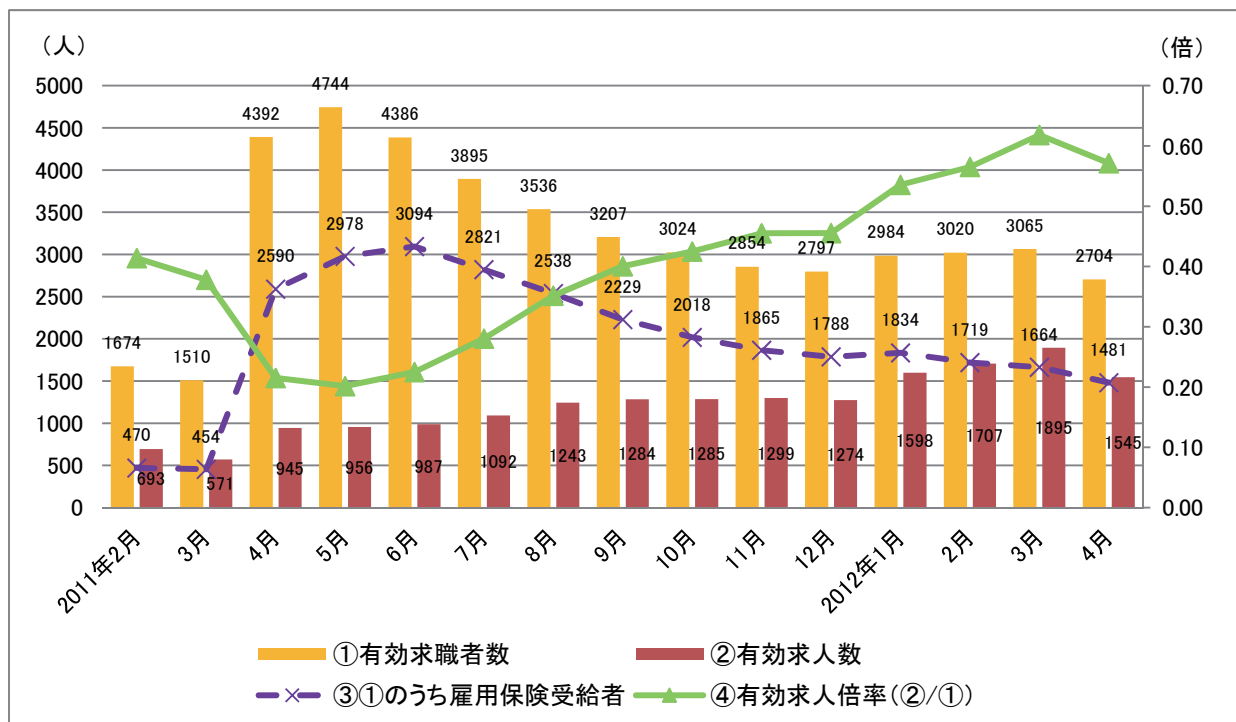


(資料出所：石巻所作成資料)

※ 受給者実人員には延長給付分を含む。 ※※有効求人数・有効求職者数は全数。

[図 3-9]

大船渡所の求人・求職者・雇用保険受給者数の推移



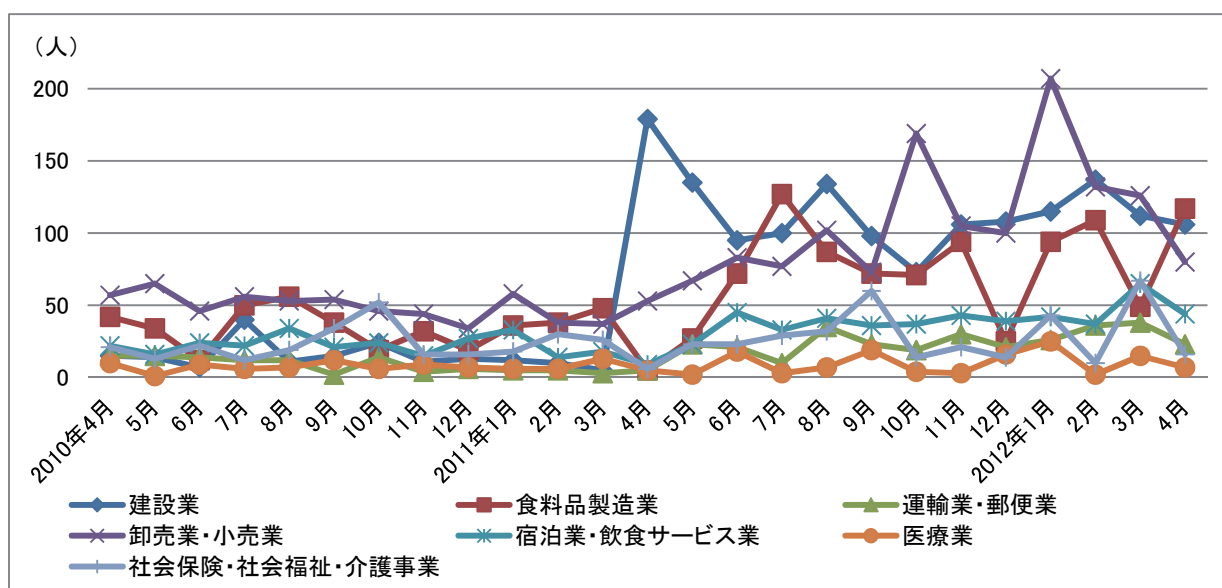
(資料出所：岩手労働局提供資料から作成)

※ 受給者実人員には延長給付分を含む。 ※※有効求人数・有効求職者数はパート含む常用

- ・ 図3-10、3-11では、津波被災地の大船渡所における主要業種の新規求人数と求人充足数の推移を掲げる。
- ・ 震災後、がれき処理関係の建設業求人が増えたのを皮切りに、再開を始めた水産加工（食料品製造業）、介護サービス、復興特需に支えられた小売業、宿泊・飲食サービス等で新規求人が多く出されるようになった（図3-10）。

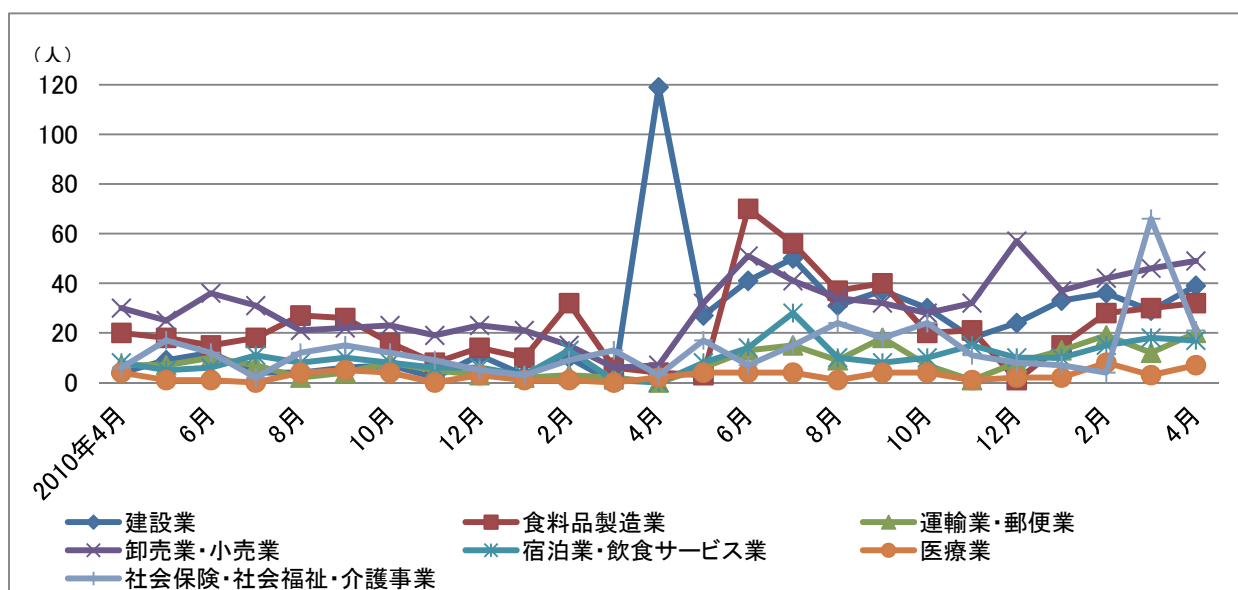
新規求人が出されたことに対し、当初、夏ごろまでは求職者の反応は速かったが、秋から冬にかけて充足が鈍くなり、雇用保険の延長給付切れの人が多くなる2012年2～3月ごろから充足が再び高くなっている（図3-11）。

〔図3-10〕 大船渡所の主要業種の新規求人数の推移



※パート含む常用 (資料出所：岩手労働局提供資料から作成)

〔図3-11〕 大船渡所の主要業種の求人充足数の推移

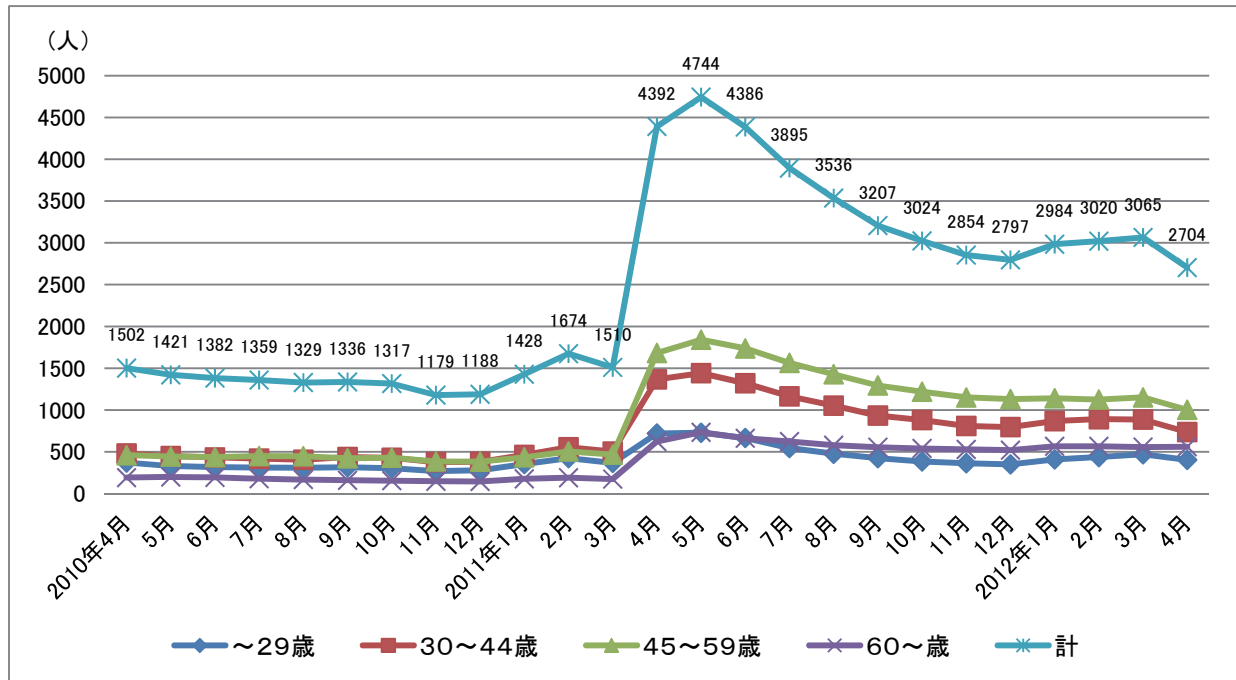


※パート含む常用 (資料出所：岩手労働局提供資料から作成)

- ・ 図 3-12、表 3-6 では津波被災地の大船渡所の有効求職者（年齢別、男女別）の推移を示す。図 3-12 では 30 歳未満の求職者は震災後もそれほど増加しなかったこと、震災で増加した 60 歳以上の求職者が滞留していることがわかる。

さらに表 3-6 では、元水産加工従業員の多い 45 歳以上の中高年女性が求職者として滞留している状況が表れている。

〔図 3-12〕 大船渡所の有効求職者数の推移（年齢別）



※ パート含む常用（資料出所：岩手労働局提供資料から作成）

〔表 3-6〕

大船渡所の男女別・年齢別の有効求職者の状況（震災前の 2011 年 2 月と 2012 年 5 月の対比）

	男			女			計		
	2011・2	2012・5	増減%	2011・2	2012・5	増減%	2011・2	2012・5	増減%
29 歳以下	188	169	▲10.1	237	182	▲23.2	425	351	▲17.4
30～44 歳	219	266	21.5	335	374	11.6	554	640	15.5
45～59 歳	217	297	36.9	288	606	110.4	505	903	78.8
60 歳以上	112	230	105.4	78	293	275.6	190	523	175.3
計	732	962	31.4	938	1455	55.1	1674	2417	44.4

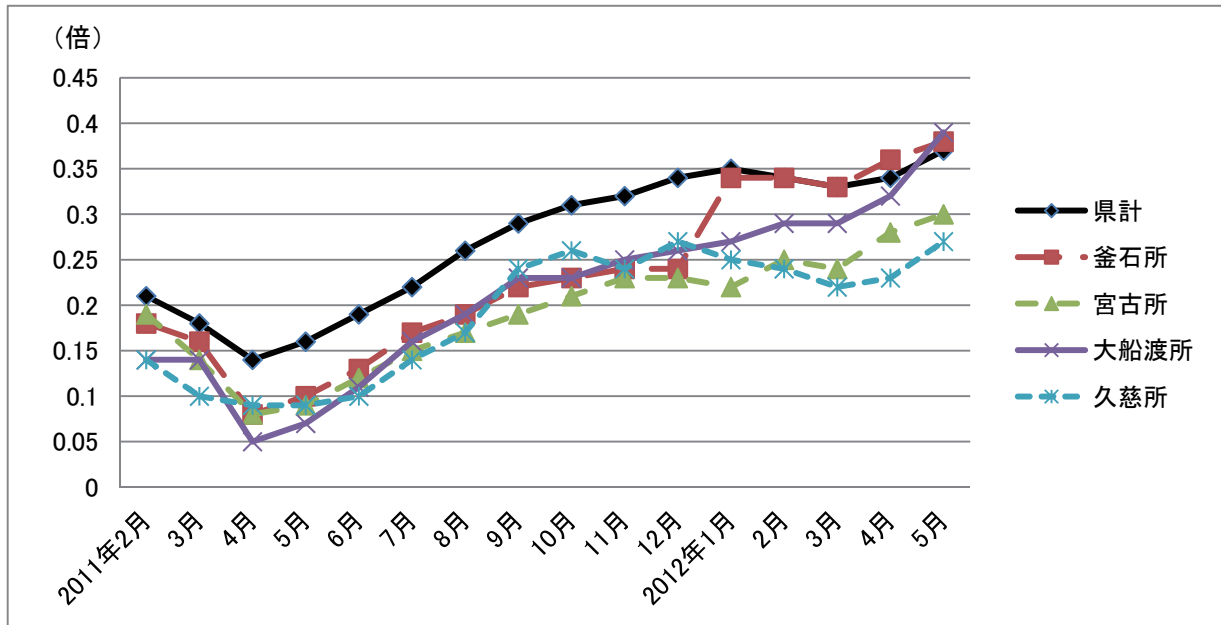
（資料出所：岩手労働局作成資料より作成）

- ・ 図 3-13 では、岩手局の沿岸所の正社員の有効求人倍率を示す。震災前も岩手県計に比べて低い傾向があり、震災後にはおしなべて県計よりも相当低い水準になったが、その後、県計と一定の差を開けられながらも上昇している。ハローワークの努力（※）もあって、2012 年に入ると県計に追いつく所も出てくるが、そ

れでも 0.4 倍弱程度の水準である。

※ 職員ヒアリングによると、たとえば大船渡所では、2011 年 11 月ごろから、求人量の質への転換を図りながら求人開拓を実施してきた（たとえば、5 人のパート求人あれば「1 人は正社員にできませんか」という働きかけなど）。

〔図 3-13〕 岩手局正社員の有効求人倍率（県計・沿岸所）

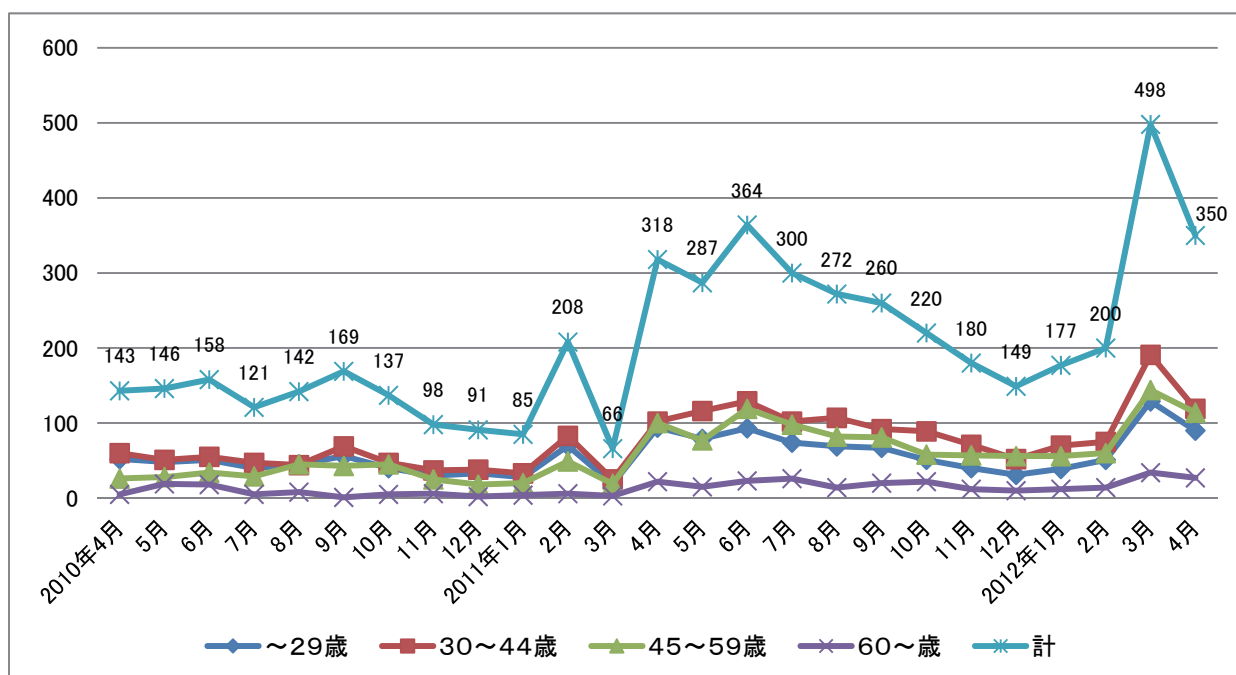


（資料出所：岩手労働局提供資料）

- ・ 図 3-14 では、大船渡所における就職件数の推移を示す。震災後、求職者の大幅増加や求人の漸増に伴い、就職も多くなっている。特に震災後数カ月間や 2012 年 2 月以降に伸びている。震災後 4 月ごろには大船渡でがれき処理の大量求人が出て就職者が多数出ている。被災地での就職件数の伸びは、このような復旧・復興関係求人のほか、雇用創出基金事業の求人によって支えられていた面がある。仙台所の例であるが、「基金事業求人は、ほぼすべてハローワーク経由。ただし、だんだんと民間求人の方が賃金良くなってきた。就職件数が増加していったが、基金求人の分が大きかった。」。
- ・ 2～3 月にかけての伸びは、雇用保険の延長給付切れの人が増えるとともに、基金事業求人などが年度替わりの更新や新規事業が多くなること等によると考えられる。年齢別に図 3-12 とあわせてみると、若いほど就職率が高く、60 歳以上は、状況が変化しても就職件数は低調なままであることがわかる。

[図 3-14]

大船渡所の就職件数の推移



※ パート含む常用 (資料出所：岩手労働局提供資料から作成)

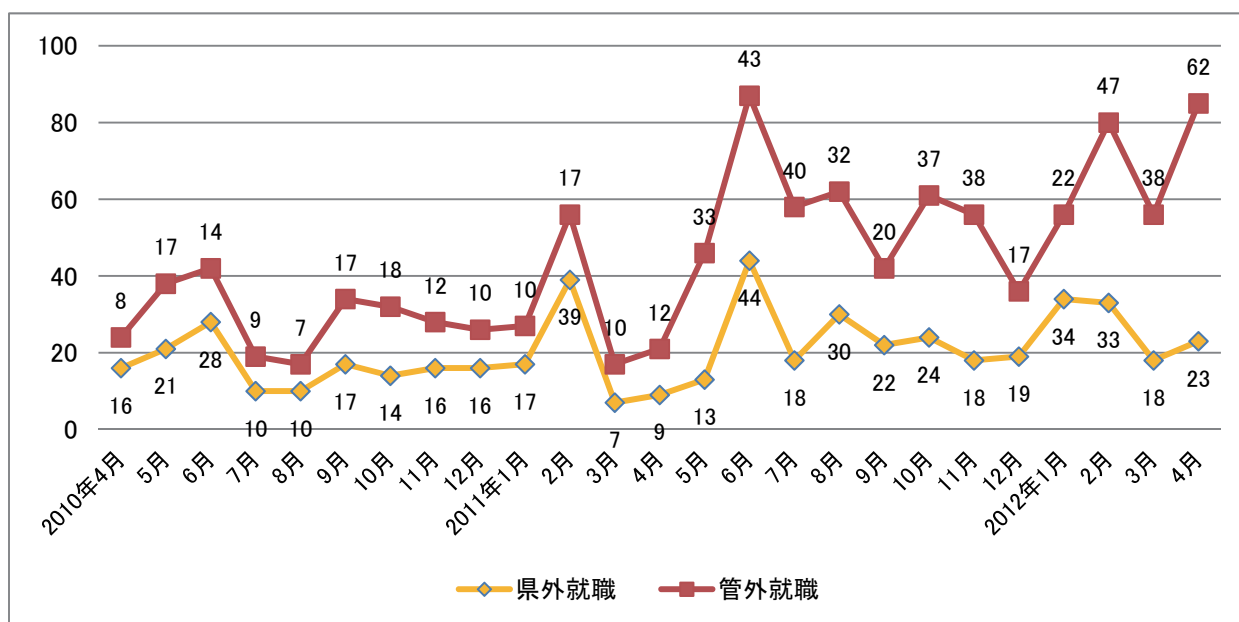
- ・ 図 3-15 に、大船渡所求職者の県外・管轄区域外就職件数の推移を掲げた。震災以降管外就職が増加している。
- ・ 岩手県が行った 2012 年 6 月時点の岩手県沿岸の 4 つのハローワークにおける求職者への聞き取り調査の結果によると、希望する勤務地について「現在の管内」：89.9% (男：82.4%、女：1.8%)、「県内であれば転居を伴ってもよい」：4.8% (男：8.2%、女：1.8%)、「条件が合えば転居を含めてどこでもよい」：5.3% (男：9.2%、女：1.8%) との結果がある。また、※のような新聞報道もある。
- ・ 管外就職の増加は、このような沿岸の求職者が置かれている状況・希望や地元において魅力ある正社員求人が十分でないことの結果であろう。図 3-6、表 3-5 で見た沿岸地域からの人口の流出傾向とも合致している。また、県外就職があまり増加していないのは、「条件が合えばどこでもよい」という層も実際は県外に出ることに抵抗があることを示していると言えるのではないか。この点、新規学卒者と、いったん地元で就職し地元で定着した者との違いもあると考えられる。

※ 12月23日 岩手日報：沿岸離れ内陸へ 安定求め苦渋の決断

- ・ 津波被害を受けた大槌町から県内内陸の北上市へ移転就職した避難者の例。「家族のために1日も早く安定した仕事に就く」と、古里を去る決心をした。
- ・ 釜石公共職業安定所管内の10月の求人倍率は0.55倍で、数字の上では前年同月の0.48倍を上回っている。しかし、新規求人数に占める正社員の割合は38.9%にとどまり、復興関連の建設事業や緊急臨時雇用などによる非正規求人が下支えしているのが実情。こんな「復興特需」が続くのはせいぜい数年と見られている。

[図 3-15]

大船渡所求職者の県外・管外就職の推移



(資料出所：岩手労働局提供資料から作成)

※ 臨時・季節を含む全数

※※ 「管外就職」はハローワークの管轄区域外への就職(県外就職を含まない。)

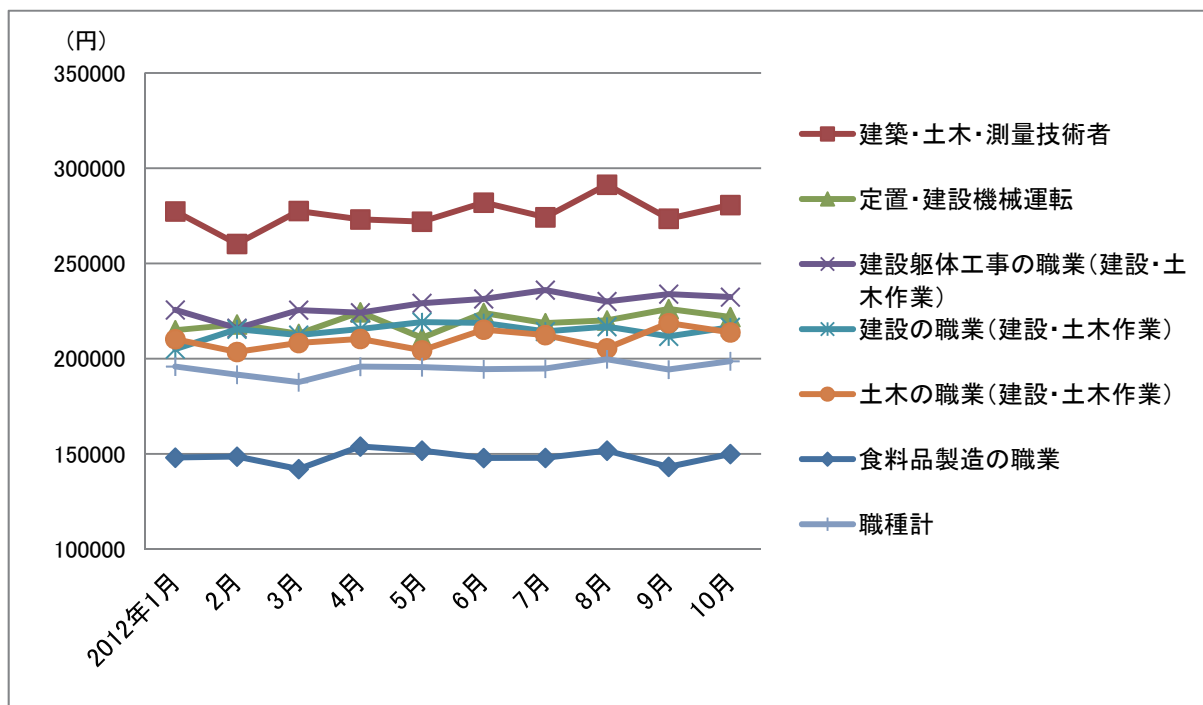
※※※ いずれもハローワークの紹介による就職

- ・ 図 3-16 に宮城県の 2012 年 1 月以降の職種別求人賃金の推移を掲げた。建設関係の職種は職種計よりも水準が高く、上昇基調であることが見て取れる。水産加工を含む食料品製造関係の職業は賃金水準が低く上昇傾向も見られない。
- ・ 建設業については、復旧に伴う支出や復興に伴う投資が流れ込み、労働力需給が逼迫して賃金が上昇しているといわれる。復旧・復興の公共事業の労務単価が相対的に低くなって入札不調が多発し、国土交通省が単価見直しを行うという事態も生じている。
- ・ 一方、水産加工(食料品製造業)については、再開に時間がかかっているものの、一部の再開している事業所では人手不足であると言われている。このため、元従業員の復帰、新規従業員の採用の促進も課題となっているが、そのような中でも賃金水準が上がらないのは、産地間の競争も激しく事業としての採算性が取りにくい業種であることを反映していると考えられる。

[図 3-16]

求人賃金（常用フルタイム） 宮城局管内計

[2012年1月～2012年10月]



(資料出所：宮城労働局ホームページのデータから作成)

(4) 水産加工場の事業再開と従業員の動向等

東日本大震災で甚大な津波被害を蒙った沿岸地域の多くでは、水産加工業が地域を支える重要な地場産業となっている。また、水産物を原料とし多量の海水を使用するために主として海べりにあった水産加工業の事業所は、その多くが津波によって甚大な被害を被った。

今後の沿岸被災地が地場の強みを生かして産業復興を遂げるためには、周辺海域の豊富な水産資源やこれまで積み重ねた技術を生かした水産加工業の復興・発展が重要であることは言うまでもないであろう。

しかしながら、図 3-7 で見たように、沿岸被災地では、水産加工を中心とする食料品製造業において、雇用保険被保険者が最も減少し、回復も遅い。特に女性従業員において、回復が遅い。その原因として言われているのは、

- 水産加工業事業所の被害の大きさや地盤沈下した海べりにあった事業所が多く嵩上げ工事が必要なこと、冷凍施設等の関連事業の再開も必要なこと、資金力がない中小企業が多いことなどの種々の要因から事業再開が遅れているという事業所側の要因
- 震災に伴う家庭環境・居住環境の変化などにより必ずしも再開された事業所に戻らない元従業員や新規に水産加工事業所に就職することが少ない労働者・

求職者側の要因

の双方である。

ここでは、これらの状況について、数値指標、職員ヒアリング記録等から見ていきたい。

※ 岩手県が行った「被災事業所復興状況調査」を見ると、2012年2月1日時点の沿岸地域の被災事業所の約73%が事業を再開（一部再開含む。）しているが、水産加工業では56%にとどまる。8月1日時点では、同じく77.8%が事業再開して中で、水産加工業は75.2%となっているが、雇用予定者数は他の産業より相当少ない。

また、2012年2月6日の朝日新聞記事では、石巻市の漁港周辺で1月末に事業再開できた水産関連事業所数は、4分の1と報道されている。

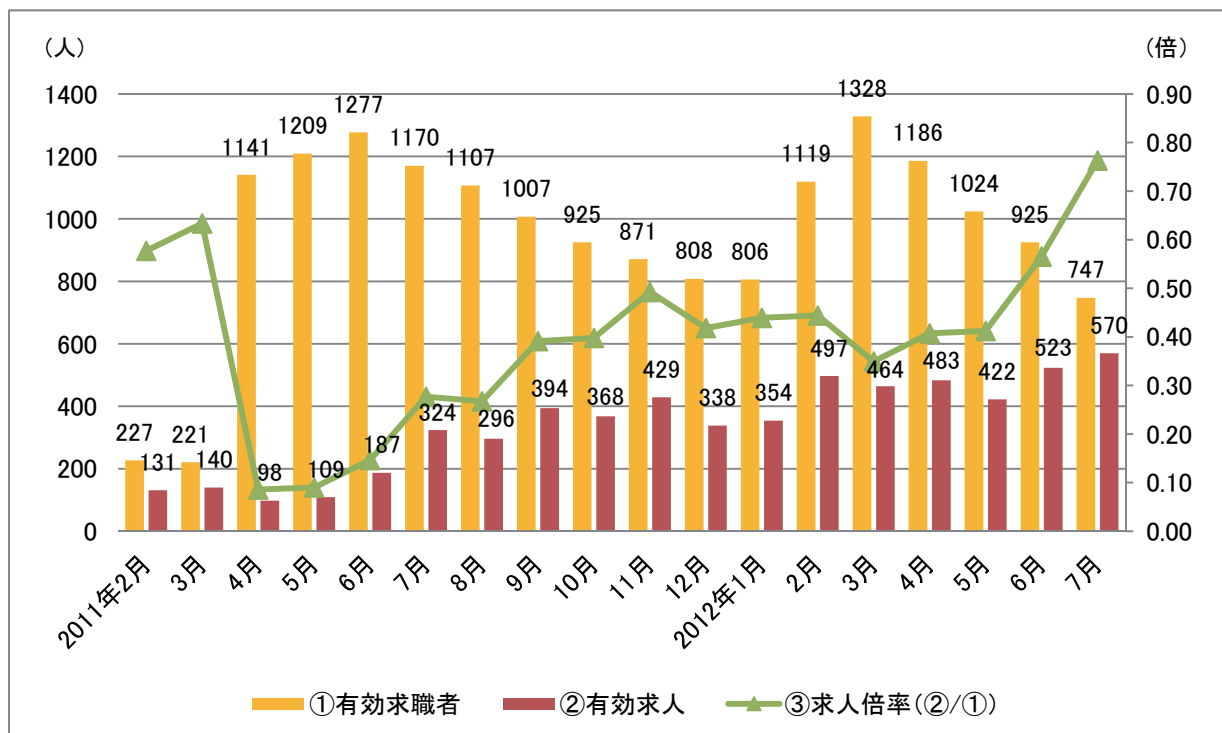
職員ヒアリング記録では、2012年6月時点での石巻市魚町水産加工団地の水産関連事業所の再開率は約4割で、再開事業所もライン稼働率は低い状況である。

ア 水産加工業の求人、求職者の状況

- ・ 図3-17では、石巻所の食料品製造職種（その中心は水産加工）の求人と求職者の推移を掲げた。震災後、求職者数が激増しており、図3-7で見た食料品製造業における雇用保険被保険者数の激減と対応している。震災後、徐々にではあるが被害の小さかった事業所や資金力のある事業所などから水産加工場が再開されるにつれ求人が増大し、それに吸収される形で求職者が減少していく。
- ・ 2012年2月ごろから求職者が再度増加しているが、この要因としては次のような点が考えられる。
 - ① 震災被災者の雇用保険受給者の場合、個別延長給付・特例延長給付（合わせて120日）までは「休業」状態のまま受給可能だったが、3回目の延長給付である広域延長給付（90日）に入る際には「離職」して「求職申込み」している必要があった。中高年者はもともとの給付日数が180日や240日の人が多い（給付日数は年齢と加入期間の長さ等で決まる。）ので、この「休業」から「離職」への切り替えが2月ごろから多くなったと考えられる。すなわち、中高年者の多い水産加工従業員だった者が「休業」から「離職」への切り替えの際に、水産加工を希望することで、この時期に水産加工の求職者が増加した可能性がある。
 - ② 基金事業の期間雇用については、予算年度の区切りである3月末で終了または更新時期となることが多い。このため、いったん基金事業に臨時雇用され、この時期に終了・更新時期を迎えた人が4月からの職を求めて求職者として現れたケースもあったと考えられる。

〔図3-17〕

食料品製造職業の求職者・求人推移（石巻所）



※ パート含む常用 （資料出所：宮城労働局ホームページのデータから作成）

- ・ また、雇用保険の3度にわたる延長給付も早い人では2012年1年半ばから切れ始めるが、上記①のように元水産加工従業員の場合、多くが2月・3月・4月に広域延長給付に入ったとすると、その場合の終了時期が5月・6月・7月となる。図3-17の2012年5月以降の求職者の減少もこれに対応している部分もあろう。
- ・ また、石巻所の場合、食料品製造職業の有効求職者は2012年7月時点で約750人であるが、石巻所管内の食料品製造業の雇用保険被保険者は、同じ時点で震災前より約2,200人少ない（図3-7）。その差は約1,500人分である。したがって、元水産加工従業員で戻っていない人の多くは求職登録していない（求職登録していたが、安定所に来所しなくなり登録が切れた）ことが考えられる。
- ・ この求職登録していない元水産加工従業員の状況・希望は、大別すると①元の勤務先の再開待ちの人（他の事業所に行く気持ちはあまりない）、②家庭環境・居住環境の変化等で働ける状況にない人（親世代と同居することになり、その世話をしなければならなくなった、親世代と離れて暮らすようになって子供（孫）の世話をしなければならなくなった、仮設住宅に入居して駐車スペースが1台分しかなくなり、自分の通勤の足がなくなった・・・）、③年金生活に入ったり、当面働く必要のない収入・貯金があり、働く気持ちがなくなった、などが考えられる。

イ 事業所と従業員の状況

(ア) 被災地の水産加工業の特色

- ・ 「水産加工」と一口に言っても、原料、製品や業態は地域によって多様である。

たとえば、原材料・製品について、職員ヒアリングでは、「石巻の水産加工は原材料加工で1次加工したものをロットで納める形態が多い。(大手では)海外からの輸入原材料も多い」、「気仙沼の水産加工業は、消費者用に地場の魚を加工する形態が多く、地元業者はそれにこだわりを持っている。」、「大船渡は魚関係が多く、陸前高田は海藻関係が多い」などと述べられている。

- ・ また、水産関連の業種は、漁業、加工業、製氷、冷凍・倉庫、運輸等がリンクして成り立っているということがよく言われるが、加工業の中でも「分業によるチームプレー(切り身を作る→次の加工・・・)になっているので、一部が復旧しないと他にも影響が及ぶ。」

(イ) 事業の再開と従業員の確保

- ・ 水産加工業の再開についてのポイントとなっているのは、i) 販路維持のためにも早期再開したい事業所の意向、ii) 再開するための資金の確保状況、iii) 分業先や冷凍施設等関連事業の再開状況、iv) 地盤沈下した箇所の高上げ工事の進捗、v) 海べり以外の場所への(一部)移転、vi) 従業員の確保見通し、などである。
- ・ i) については、早期再開したい事業所の意向は強く、可能な事業所は一部のラインでも再開している。したがって、とりあえず従業員規模を縮小して再開するケースが多い。職員ヒアリングでも「気仙沼の水産加工業界は八戸と競合していたので、ブランクがあると八戸に販路を取られる恐れがある。そこで、小売店で商品を置くスペースが確保するため、『もうすぐ再開するからスペースを確保してくれ』と頼んで回ってきており、可能なところは縮小してでも早く再開している。これから用地を高上げて来年秋から工場を作り始めるところ(小規模な事業所が多い。分業の一部を担っていたようなところもある。)は、工場ができたころには販路が無くなっていることを心配している。」など、販路維持のために早期再開したい事業主の焦りが指摘されている。
- ・ ii) については、規模が大きく資金力のあるところが早く再開しているのが実情である。また、銀行融資との関係もある。職員ヒアリングでも「大船渡の水産加工業はもともと健全経営だったので、グループ補助金実施前にメインバンクが水産加工大手に融資を行った。このため、販路を維持するため、他の被

災沿岸地域よりも事業の再開を早めることができた（2011年7月中旬からの再開事業所もあり。）」との指摘もある。

- iii) については、水産加工の再開が比較的早かった大船渡では、「製氷工場も1箇所は同年7月には再開していた。」。また、「気仙沼では、水揚げ→加工→冷凍という流れはほぼ復旧している（水揚げもできるようになり、冷凍庫も復旧した）」とのことだが、石巻では再開が遅いなど地域差も見られるようである。
- v) については、(エ) で述べる海べりを敬遠するようになった従業員の気持ちとの関連もある。職員ヒアリングでは「大船渡でいち早く再開したところは元の場所での再開。別の場所で再開予定のところもある。」、「水産加工業の1次加工は大量の海水を使うので、海べりが便利。下水処理も共同で浄化して海に流していた。2次加工からは内陸に行ける。震災を機に内陸に移っているのは2次加工以降の部分で、1次加工の部分は屋上に避難所を作るなどして元の場所再建している。相談窓口でも海べりを避けたい求職者もいるが、屋上避難所などの整備で戻る気になる人もいないか」などの声がある。
- また、次のようなヒアリング記録もある。

《職員ヒアリング記録より》

- 石巻市にある水産加工業者の組合によると、2011年4月の段階での廃業予定は7社だったが、2012年4月には16社に増えている。これらはいずれも零細な事業所。再開する資金を捻出できないことのほかに、競争力のある商品を作れないと、とりあえず再開しても長続きしないと事業主は考えているのではないか。
- （石巻市の）魚町水産加工団地での水産加工業・冷凍倉庫業とこれらの関連企業事業所の再開率は、2012年6月時点で約4割になっている（207社中84社）。ただし、再開した事業所でもラインの稼働率は低い。まだ、市場・岸壁も仮のものであり、かさ上げ工事も始まったばかり。排水処理施設も完全ではない。海水を大量に使う一次加工のみ海べりに残して他は内陸に移転するケースもある。
- また、現在は「被災地ブランド」に対する需要があるが、事業所としては、それがあるうちに付加価値の高い業態にレベルアップしたい意向もある。「全国の小売業界で『気仙沼ブランド』を置きたいという話が今はある。これまでは安売り競争の中でやってきた（賃金も低かった）が、地元業界としては、これからは質で勝負したいと考えているところ。ただ、その中身が固まっておらず悩んでいる。また、これから用地を嵩上げして工場を作るところは、工場が完成するころに『気仙沼ブランド』へのニーズがどうなっているかも

心配」、「気仙沼では加工技術高いという自負がある。それを生かし、これから『気仙沼ブランド』の中身を作っていこうとしている。」

- ・ 大船渡管内では、今後再開予定の企業が4社。販路については2年近くのブランクがどう影響するか。4社のうち2社は水産加工関係だが、元の場所ではなく別の場所での再開。
- ・ いわき市北部の久之浜などでは津波の死者・行方不明者が合計350人くらい発生。沿岸の水産加工業では、事業所が津波で流出したところが多くあった。中小の加工場は再建できていない。「夕月かまぼこ」も津波被害にあったが再建した。漁業も所属漁船の90%が流出等使用不能になった(所属船約400艘、就業者約700人)。
- ・ 事業の再開には従業員確保も不可欠であり、新聞報道では「水産加工の求人難」が言われている。
- ・ その状況に関しては、職員ヒアリングで「大船渡では、会社側も最初は50代後半以上の年配者は再雇用しない方向だったが、今は72歳の人も採用している。」、「陸前高田で12~13人規模の水産加工場で再開していないところが、再開して従業員が戻るか心配している。人と人とのつながりが強いので、そのつながりに戻るため職場に戻る面もあるのではないか。」、「大船渡では、水産加工への従業員の戻りは8割程度。」という指摘や、「(石巻所では)2012年2月から8月までに受理した水産加工員の求人の9月12日までの充足率を所で独自に集計したところ、平均で25.5%だった。人材の確保については、一部の事業所に焦りはあるものの、事業を再開してもフル稼働に至っていないことなどからそれほど焦りはないのではないか。事業所側では、ベテランの技も捨てがたいが、吸収力のある若い人も望んでいる。」、「(気仙沼所では)食料品製造職種の求人は、2012年4月から9月までの累計で504人、うち226人分が9月末までに充足した(充足率44.8%で石巻よりは高い)。ハローワーク経由以外の充足も考えられるが、求人数は減っていないので、再開したところも人手は足りていないはず。技能実習生不足もあるようだ。」という声もある。

これにかかわる元従業員の状況・意識は次項で考えたい。

(ウ) 水産加工職場の特色と従業員の意識

- ・ 水産加工従業員(その中でも特に女性作業員)がもともとどのような状況の中で、どのような意識で働いていたかについては、いろいろな意見があるが、これらを総合すると、次のような平均像が浮かび上がる。
 - ① 職場環境はあまりいい方ではないが、働き続けるのに支障があるほどでは

ない。不満のある人もいるが当たり前とと思っている人もいる。また、最近では改善もされていた。賃金は低いですが、働いている方ではそれが当たり前とと思っている面もある。

※ 2012年7月の食料品製造職種のパートの平均求人賃金は時給747円なのに対し、パート求職者の希望賃金は時給717円であり、この数字から見る限り、求職者が賃金水準に不満を持っているということとはできない。

- ② 他に中高年女性の職場があまりない地域の中で、貴重な職場という面があるが、生計を維持するための根幹の収入源という面は強くない（家計補助的な人もいる。）。
- ③ 従業員どうしの人間関係や経営者との人間関係が、働き続けるための大きなインセンティブになっている。集団意識・帰属意識が強い。

《職員ヒアリング記録より》

- ・ 元従業員としては、従前の仲間ですとまとまりたいという意識もある。事業再開の見込みが立たない事業所の元従業員がまとまって他の再開事業所に行く可能性もあると思うが、事業所の側では、他事業所での経験者は使いづらという面もある（まとまると特に、職場の良好な人間関係が構築できない、または、退職するときには一緒にといったリスクがある。）。
- ・ 水産加工の女性パートのこだわりは、①家から近いこと、②仲間がいること、③慣れた仕事であること、だった。状況が変わるとわからないが、生活ができれば介護のような仕事には行かないだろう。
- ・ 気仙沼でも嵩上げができるまで待たずに、今の場所でとりあえず再開しようとする業者もいるが、なかなか人が集まらないというケースがある。もともと条件が悪かったので敬遠する人も多いらしい。企業も資力に限りがあるので低賃金だし、立ち作業、水作業。経営者はそれが当たり前とと思っているが、不満をもっていた人もいるという話も聞いている。石巻では、販路が無くなるのを恐れて他県の工場を借りてやっている人もいる。

(エ) 元従業員の環境・意識の変化と事業所側の変化・努力

- ・ 職員ヒアリングなどから、元従業員の側では震災に伴い、次の点で環境・意識が変化したと考えられる。
 - i) 被災に伴い、家庭環境・居住環境が変化した（親や子供（孫）の世話をしなければならなくなった、自分の通勤の足がなくなったなど）
 - ii) 年金生活（老齢年金、遺族年金）に入ったり、当面生活できる収入や貯金がある（義援金、生活再建支援金、雇用保険給付など）

iii) 津波により、海べりで働くことに対する本人・家族の抵抗感が生じた

iv) 水産加工よりも単価の高い求人者が、基金事業等に出てきている

- ・ もともと家計補助的に働いていた人も少なからずいたと思われるので、何等かの要因があれば働かない方に振れやすく、このような環境等の変化を克服して働こうとまで考える人は少ないという見方もできる。
- ・ 一方で、元の事業所が再開され、元の従業員仲間や経営者との人間関係に戻れるならばそうしたいという気持ちは根強く残っているとされている。
- ・ また、事業所側では i) 海べり以外に行ける場合（部分）は、移転して再開する動きがある。海べりで再開するときは、避難対策（屋上避難所）等を講じている（※）、ii) 送迎車の運行をきめ細かくやろうとしている事業所もある、などの動向・変化がある。賃金アップについては、職員ヒアリングでも数値指標（図 3-16）でも、その動きや効果は把握できなかった。

※ 2011年9月3日 盛岡タイムス：「自衛」の体制を整えて浸水域に事務所を再開 大船渡市橋爪商事

- ・ 内陸市町に構えない理由について、同社では「地元出身者の雇用環境を守るため」と説明する。
- ・ 地震発生後すぐに安全な高台に逃げられる避難路も確認。事務所では屋上につながる階段も設けて「避難ビル」の役割を持たせる計画もあるほか、2階部分の外壁には浸水高 8.1メートルを示す看板も設置した。
- ・ 結局、これらの要因のバランスが、元従業員が再び水産加工場で働く方向に向かうか、向かわないかを左右すると考えられる。

《職員ヒアリング記録より》

- ・ 仮設入居者は被災したことに伴って仮設に入居したことにより、家族構成が変化して働ける環境でなくなった人がいる。たとえば、祖父母と同居になったので、その世話をしなければならなくなった、子供の面倒を見てくれていた祖父母と別居になったので、自分で子供の面倒を見なければならなくなった、など。仮設住宅では、駐車スペースの制限もあって車が1台しか置けず、一人しか車通勤できないというケースもある。
- ・ （元従業員には）津波の経験から海べりはいやだという気持ちもある。また、津波によって環境が変わり子供や老人の面倒を見なければならなくなった人もいる。介護講習会を受けている人もいる。水産加工場も環境は良くなっており、賃金が従業員の戻らない理由ということでもない。
- ・ 水産加工で働いていた女性従業員は、もともとパート勤務が多く、この際引退を考えている人もいるだろう。仮設入居者は前述のような制約のある人もいる。

- ・ 仮設住宅で車が1台しかない（ので女性が働きに出られない）という点については、いざとなれば乗合でも通勤するのではないかと。
- ・ 義援金、生活再建支援金、弔慰金等については、それらによる就労抑制効果はあると思う。雇用保険が切れても働かない人は多い。仕事をしない生活に慣れてしまったという面もあるが、就職の必要が切迫していない人もいるかもしれない。
- ・ 多くの会社は、従前通りの条件・方法で採用しようとし、求職者は震災前の職場・生活に戻りたいというのがベースになっていると思うが、それではうまくマッチングしていない。そこで、送迎、賃金などでの事業所側の工夫と、雇用保険給付打ち切りや各種支援金・義援金の枯渇などの求職者側の就職促進要因の増加でどうなるかという要素が加わる。
- ・ 元従業員には海べりに対する恐怖もあり、海水を大量に使う一次加工のみ海べりに残して他は安全な内陸に移転するケースもある。海べりで再建する際、屋上に避難所を作った事業所もある。ただ、津波被害の甚大だった地域で事務職を募集したが、応募者が一人も来なかったという例もある。
- ・ 送迎をはじめた、賃金を上げたというのは水産加工事業所のごく一部。現在の水産加工の賃金相場は、スポットで時給900円、常用で時給750～770円くらい。賃金をアップすることの効果はまだよくわからない。アップしている事業所が少ないし、求職者側の就職促進要因の増加にもよる。

(5) 復旧・復興関係求人（建設・土木関係求人）と求職者の動向

復旧・復興工事に伴い、被災地の建設業の雇用保険被保険者は震災前よりも大幅に増加している（石巻所では、2011年2月：4958人⇒2012年7月：6218人、1,260人・25.4%の増。図3-7。）。(2)で見たように、増加している雇用の多くを臨時的な雇用（「つなぎ仕事」）が占めていると考えられる。

建設・土木関係の労働力需給はひっ迫しており、地元の求職者の中にも、がれき処理関係の雇用創出基金事業を含む建設・土木の期間雇用の「つなぎ仕事」に行っている人は多い。この中には、仮設住宅等に居住し生活の本拠が定まらないために定職を探すに至らない人や、定職を探しているがなかなか見つからない人もいると考えられる。比較的軽作業ならば家計補助的な人もいるかもしれない。

また、需給ひっ迫の中で、未経験者を含めて全国から労働力が調達されるようになっていっているとされており、復旧・復興関係求人として全国のハローワークで社宅・寮付求人が出されている。先にみたように、賃金水準も上昇している（図3-16）。

復興関係の公共事業が永続的なものではない中で、被災地での建設業の雇用は臨時的なものが多く、その点が安定した就職を求める求職者側とのミスマッチの一つにもなっている。

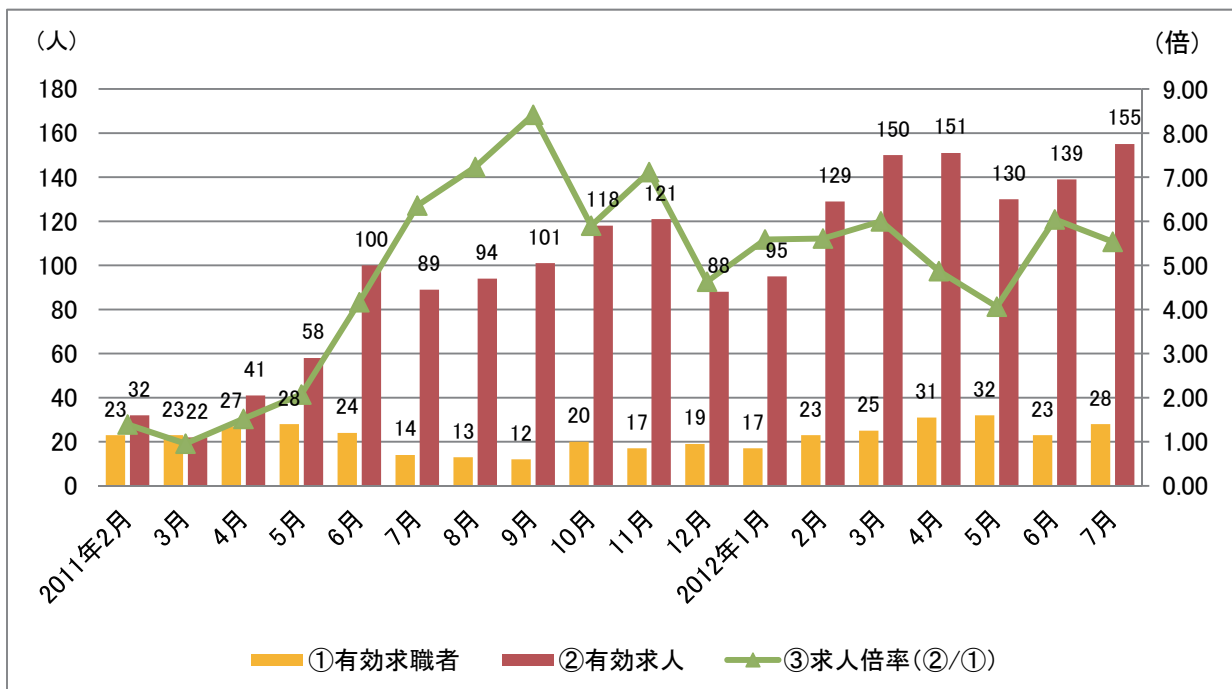
※ 仮に求人条件で「期間の定めのない雇用」となっているとしても、仕事自体がそれほど長く続くものではないと推測されれば、求職者からは、臨時的な求人とみなされるであろうということにも注意が必要である。

中長期的に見ても、この分野の労働力需給がどのようになっていくのかは、地元の求職者にとっても重要なポイントである。ここでは、これらの状況を、数値指標、職員ヒアリング記録から見ていきたい。

ア 建設・土木関係の求職者・求人の動向

- ・ まず、津波被災地にある石巻所における「建設・土木・測量技術者」、「定置・建設機械運転」、「建設・土木の職業」の求職者・求人数が震災前から震災を経てどのように変化しているかを見てみよう。
- ・ 図3-18の「建設・土木・測量技術者」については、公共事業等に必須の技術者であり、復旧・復興関係工事に伴い需要が一貫して増加しているのに対して、供給がほとんど伸びていないことが見て取れる。資格・経験が必要な職種であるから、被災地で新規に養成することは現実的でなく、大手業者内での社内異動も含めて、全国的な需給調整が主になっていると考えられる。

〔図3-18〕 建設・土木・測量技術者の求職者・求人の推移（石巻所）



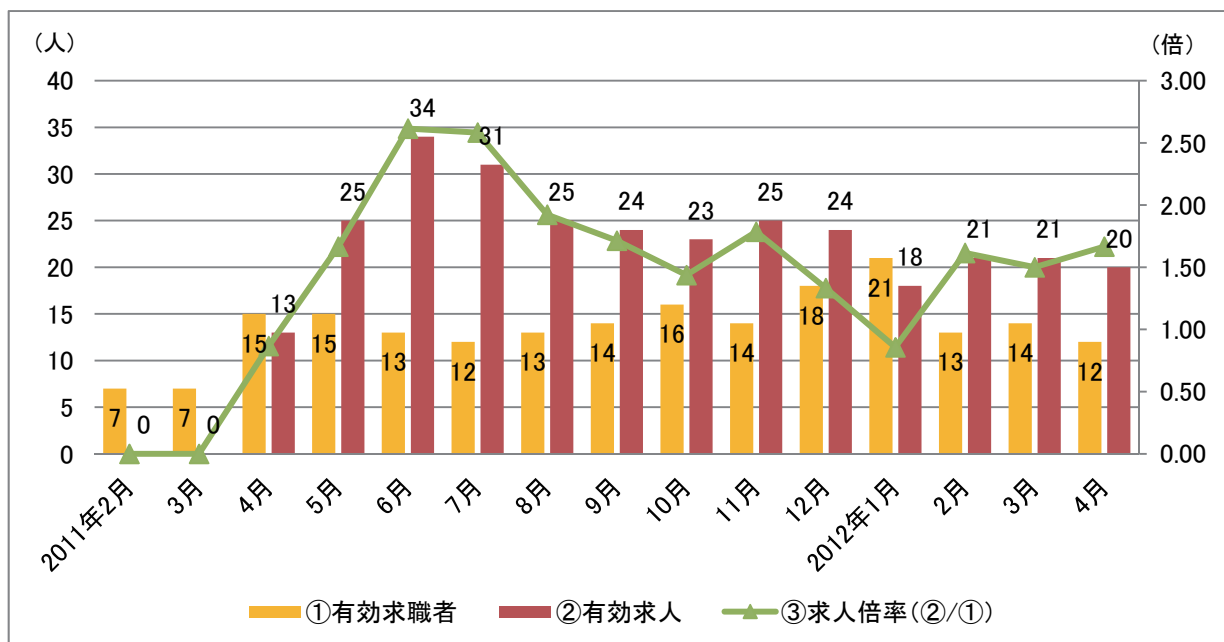
※ パート含む常用 (資料出所：宮城労働局ホームページのデータから作成)

- 図 3-19 の「定置・建設機械運転」については、10 日間程度の訓練・講習で資格が取れるため、被災地でも盛んに被災求職者向けの訓練が行われている。これを反映して、がれき処理をはじめとする復旧・復興工事に伴う需要（求人）の増加に対して求職者も増加し、マッチングが成立することで求人も減少しているようである。また、大船渡所では、2011 年度にこの職種の就職者が 42 人となっており、訓練の効果をうかがわせる。しかし一方で、「建設機械運転の訓練を受けた人は、建設機械オペレーターとしてでなく土木作業員として就職している。」、「建設機械の訓練を受ける人は多いが、それが就職に結びついていないか分からない。」という地域もあり、次の新聞記事のように求職者側の熱意と求人側の慎重さのギャップを指摘する声もあるが、仙台や福島県内では建設関係の求人が増えている中で、「建設業界でもあまり実務経験にこだわらなくなっている。」という職員ヒアリングでの指摘もある。

※ 2012 年 2 月 29 日 朝日新聞：土木建設業 「資格取れば」就業に望み 復興特需でも雇用は慎重

- 求職者側は建設機械の資格取得で建設関係の就職を期待するが、雇用主側は慎重
- 大船渡市のある土木建設会社は津波で会社を流され、仮事務所で再開した。社員は約 20 人だったが、震災後に約 50 人を雇い、がれきの分別を請け負っている。50 人のうち継続雇用の見込みがあるのは数人にとどまり、新規採用の予定はない。社長は「資格を取っても、現場経験を 3 年は積んでないと仕事を任せるのは難しい。今の会社の規模で、できる範囲で復旧工事を受注したい」と話す。

〔図 3-19〕 定置・建設機械運転の求職者・求人の推移（大船渡所）

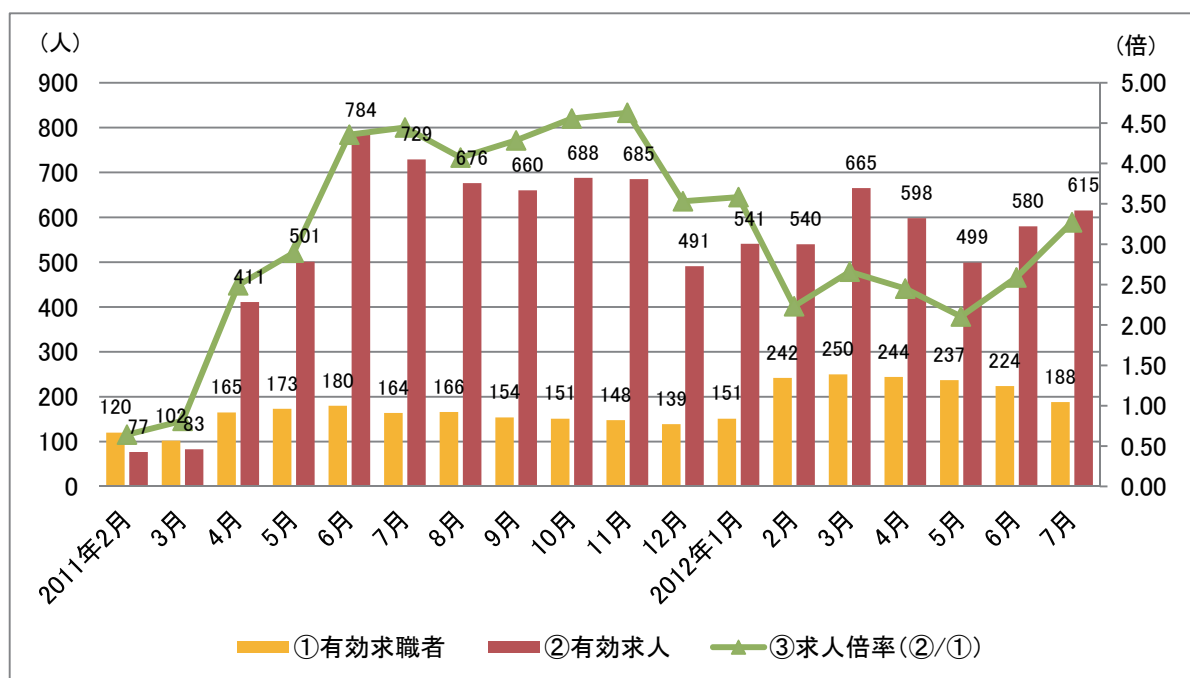


※ パート含む常用（資料出所：宮城労働局ホームページから作成）

- ・ 図3-20-1、3-20-2、3-20-3には石巻所と大船渡所の「建設・土木の職業」を掲げた。これは、定置・建設機械運転や電気工事などを除く建設・土木の現場作業関係の職種であり、復旧・復興工事に伴い需要が高まっている職種である。

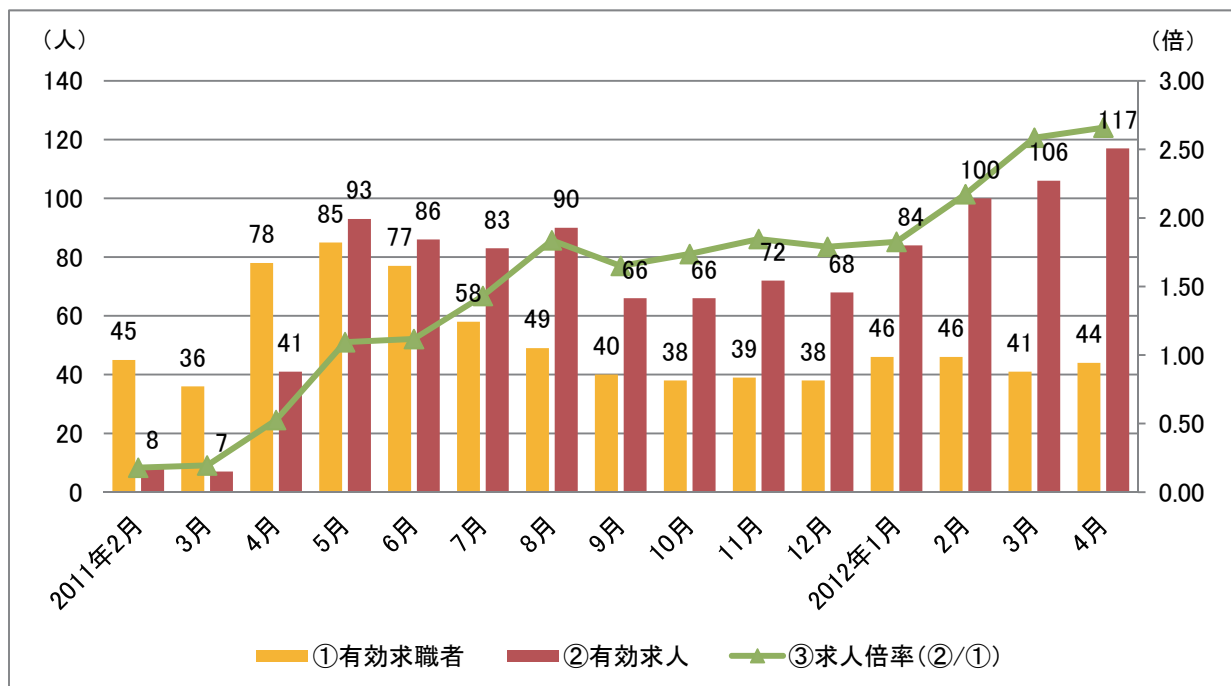
これを見ると、震災後、求職者も求人も増加している。とりわけ石巻では求人が著しく増加している。その中で、大船渡の方は増加する求人に求職者の反応性が高い傾向（求人に刺激されて求職者が増加するとともに、求人に吸収されて求職者が減少する傾向）がみられる。石巻では労働市場の規模が大きいため、大船渡ほどには応募可能な求人の貴重性が強く認識されて求職者が敏感に反応している状況ではないと思われるが、建設・土木の求職者は着実に求人に吸収され、図3-7にあるように建設業の雇用保険被保険者を増加させている。
- ・ (2)で具体的に述べたように、基金事業のがれきり片づけ求人や建設・土木の求人には期間雇用が多かった。また、建設・土木職種の期間雇用求人は、仮設住宅等に居住し、生活の本拠等が定まらずに定職を探すに至らない人、定職を探しているがなかなか見つからない人の「つなぎ仕事」として機能している面がある。
- ・ 基金事業の求人や公共事業に伴う求人は予算年度の区切りである3月末で終了または更新時期となることが多い。石巻で2012年2月ごろから求職者が再度増加しているのは、このようなつなぎ仕事に行っている人が雇用の終了・更新時期を控え、4月からの（より条件のいい）職を求めて求職者として現れたことが考えられる。同じ時期の求人の増加とも符合している。

〔図3-20-1〕 建設・土木の職業の求職者・求人の推移（石巻所）



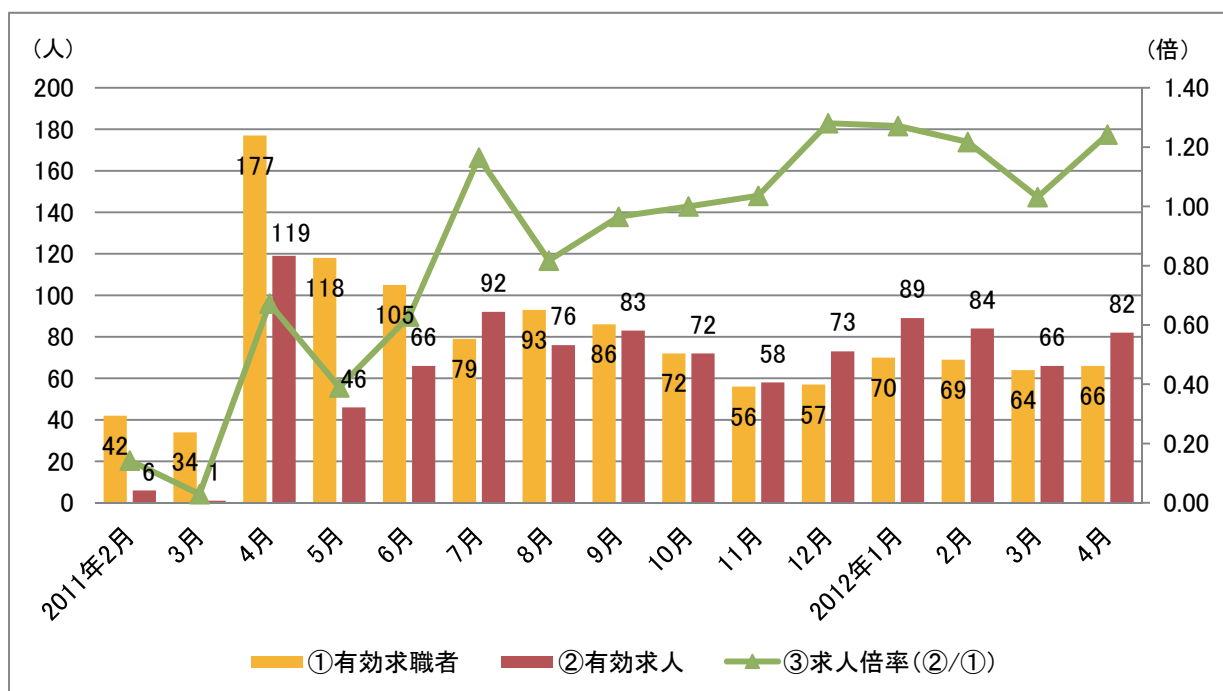
※ パート含む常用 (資料出所：宮城労働局ホームページのデータから作成)

〔図3-20-2〕 建設の職業（建設躯体含む）の求職者・求人推移（大船渡所）



※ パート含む常用（資料出所：岩手労働局提供資料から作成）

〔図3-20-3〕 土木の職業の求職者・求人推移（大船渡所）



※ パート含む常用（資料出所：岩手労働局提供資料から作成）

- 建設関係の職種では、現場作業的な仕事も含めて、実務経験を求めることが一般的と言われてきた。先に定置・建設機械運転のところで紹介した新聞記事にもそのような事業所側の意識の一端がうかがえるが、需給のひっ迫が激しくなる中で、職員ヒアリングでは「建設業界もあまり実務経験にはこだわらなくなってきた

た」、「全国から未経験者を含めて人を集めて送り込んでいる」という指摘もある。被災地における復旧・復興関係の労働が全国的な需給調整の対象となっていることは、ハローワークに提出されている求人の状況からも明らかである。

《新聞報道等より》

2011年6月22日 河北新報：「丁寧に作業すれば間に合わぬ」 速さ重視、建設現場に負担

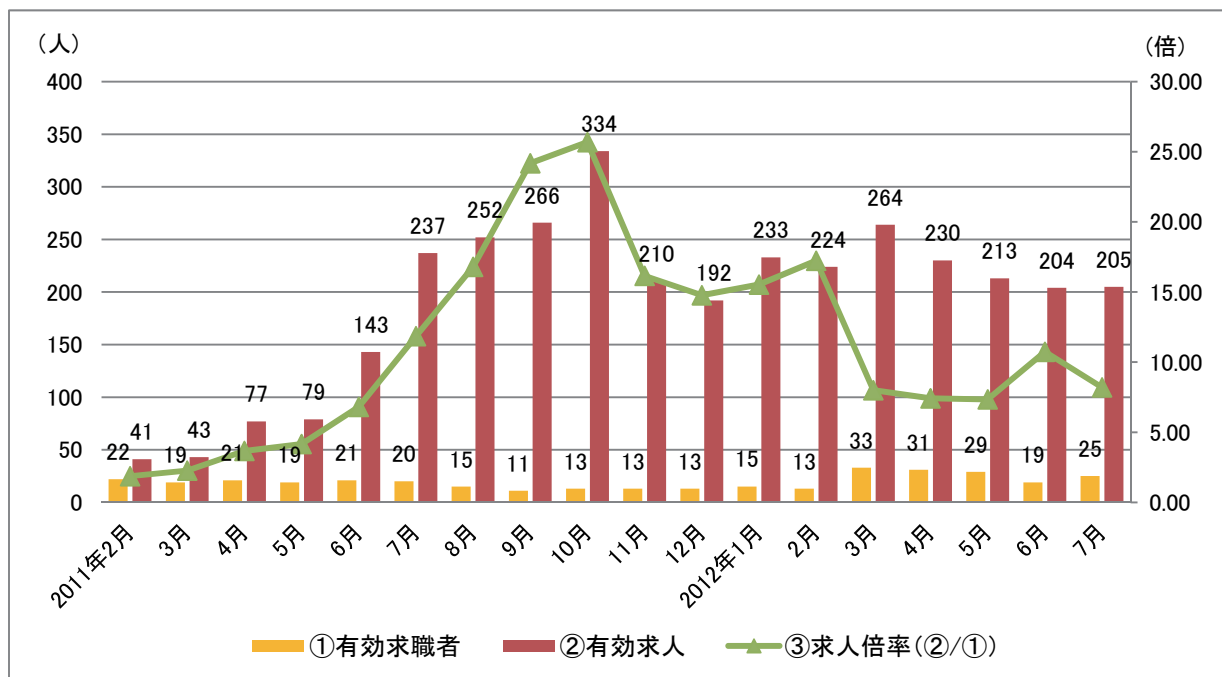
- ・ (仮設住宅建設作業員が、) 5月から沿岸部で作業をしているが、今まで1日も休めなかった。建設資材や作業員は全国各地からかき集め、何とかやりくりしているという。建設作業の経験がない人が、人材派遣会社から送り込まれることもあった。
- ・ また、被災地の建設業の求人賃金が上昇していることは図3-16で見たとおりで、需給のひっ迫の中で、公共事業の労務単価が低いために作業員が集まらずに入札不調が相次ぎ、単価見直しがなされたとの報道もあった。
- ・ なお、被災地における建設業労働者の復興需要がいつまで続くかについては、おおむね10年間という意見が多く、政府の復興工程表や関連報道を見てもそのような印象を受ける。また、現在建設・土木関係の「つなぎ仕事」をしている地元の人たちが、単純作業以外の建設の仕事に移れるかどうかについても明らかではない。

《職員ヒアリング記録より》

- ・ これから本格化する工事も、10年かかるかどうか。新卒で入っても10年後が心配。
- ・ 建設需要は、三陸道の工事もあるので、向こう10年くらいはあるのではないか。
- ・ 今建設のつなぎ仕事をしている地元の方は、単純な土木作業以外の建設作業には横滑りできないのではないか。そういう仕事は求人者が技術や経験を求めるので、地元にはそうした有資格者が少ないため全国から集めることになるのではないか。
- ・ 次に、道路誘導、現場見回りなどを含むため建設需要の増加につれて需要が増すと思われる警備職種について、求職者・求人の状況を掲げた(図3-21)。石巻所では、求人が大幅に増加しているのに対して、地元の求職者はあまり反応していないことがわかる。したがって、この職種についても全国的な労働者の送り込みの対象となっている可能性があるだろう。

[図 3-21]

警備の職業の求職者・求人推移（石巻所）



※ パート含む常用（資料出所：岩手労働局提供資料から作成）

イ がれき処理・除染作業の状況

- ・ がれき処理は、主に自治体等から建設業者が請け負って実施されており、仕分けから最終処理（一部）を含めた中間処理施設（プラント）については、建設業のジョイントベンチャー（JV）が請け負っている。
- ・ この関係作業のほとんどが上記アの「建設・土木作業」、「定置・建設機械運転」や運輸関係の職業に計上されていると考えられるが、単純労務を中心として多くの労働力を必要とするという点も含め、震災からの復旧・復興において大きな比重を占めている。また、被災地における典型的な単純労務の「つなぎ仕事」として、多くの地元労働力を吸収してきた。
- ・ しかし、粉じんやアスベストの危険を伴う仕事であり、建設機械との接触事故の防止も重要である。また、中間処理施設における仕分け作業等においても、臭い、粉じん等の問題が指摘されている。ここでは触れないが、放射能を含んだがれき処理をどうするかという問題も含んでいる。
- ・ 放射能除染については、福島で重要な比重を占めているが、職員ヒアリングによると、地元の労働者は敬遠する作業とのことである。
- ・ いずれについても全国的な需給調整もなされているようであり、今後の推移が注目される分野である。

《職員ヒアリング記録より》

[がれき処理関係]

- ・ 仙台東道路の東側の地域では早くから地元建設協会を受け皿に、地域割をして農地・道路のガレキ撤去を進めていった。警察・消防が現場に拠点を持っていて、遺体が発見された都度確認していた。仙台のガレキ処理では、粉塵のみでなく、アスベストの恐れ、化学工場があるため化学薬品的な異臭もあって有害ガスも想定されたので、防塵マスク・不浸透性手袋のみでいいのかという危惧もあった。マスクも普通のサージカルマスクでなく国家検定品をしっかりと顔に密着させるよう指導してきた。幸い、その関係の被害は聞いていない。昨年度、ガレキ撤去と解体工事で5人亡くなっている。重機接触3名、転落1名、飛来落下1名。重機の作業計画、転倒防止、作業半径内立ち入り禁止、有資格者の運転などの指導をしてきた。
- ・ 有料でガレキを引き取って、市町村がガレキを無料受け入れしているところに持って行って利益を得る業者もいたらしい。自治体が重層下請を禁止していても、実質は3次4次下請けが入ってくるような例もある。
- ・ (大船渡では) ジョイントベンチャーが受注したガレキの仕分けをする作業場(プラント)の求人は建設会社からガレキ撤去作業員として出ている。
- ・ (石巻では) がれき処理のスポットの仕事がある。がれき処理は一次仮置き場までは市が、二次仮置き場は県が原則。そこから「がれきプラント」(石巻管内は1箇所)への運び込み、手選別を含む選別処理、焼却処理、最終処分場への運び出し等は委託を受けたジョイントベンチャーが行っている。ジョイントベンチャーでは1日当たり1,250人の雇用見込みと言われていたが、実際に求人が出てきたのは200人弱で、主に男性により充足している。粉塵や匂いがひどく、夏場に離職が多かった。冬場も寒さから離職が多いだろう。この雇用も2013年12月までの予定。

[除染関係]

- ・ (福島では) ガレキ処理や除染の求人は、未経験でも可だが、放射能、匂い、粉塵などのため、地元の人には応募しない。
- ・ これから除染作業が本格的に始まる。地元の人にはやりたがらないので、いろいろな人が入ってくるだろう。
- ・ 福島第一原発30キロ圏内の避難指示が解除された地域については、住民に対する東電の賠償(不動産関係等)が決まっていないことなどで、住民の住むところが決まらず、全般的に労働力不足になっている。作業員が住めるのは南相馬市や広野町だが、短期の契約のため住宅を作るのはペイしない。地

元の建設業協会が建設労務者用の仮設住宅を要望し、地域ぐるみで立てる予定になっている。

- ・（福島では）建設関係の求人者は未経験者を敬遠しているが、がれき処理や除染は未経験者も広く募集している。ただし、がれき処理は粉塵やにおいが大変だし、除染は放射能が不安で人手不足感がある。除染土の中間処理が決まらないが、除染が進めば、住民も事業主も復興に向けて動き始めることができる。
- ・ 広野町（2012年9月30日まで緊急時避難準備区域）には、原発作業員の拠点である「Jビレッジ」があり、まわりは賑やかになっている。原発作業員の求人は月100万円のものもある。

(6) 販売職・小売業等の消費関連求人と求職者の動向

- ・ 表3-1にあるように、被災地沿岸では多くの小売店舗等が津波で被災し、水産食料品製造業、建設業等と並んで多くの労災死者を出している。しかし、震災後、被災地では毀損した日用品や衣類等の買い替え需要が発生した。また、復旧・復興のために入り込んだ人員による消費需要を含め、復旧・復興に伴う支出・投資全般に連動して消費需要が喚起されるなど、小売業にとっては追い風になるような事態が生じたと言えよう。このような中で、仮設店舗での地元商店の再開や大型店・コンビニ等の再開・展開が進み、2012年2月ごろには被災地の小売業における求人難についても報道がされるようになった。
- ・ しかしながら、地場の商店主が集まって再開した仮設店舗などは、大型店やコンビニエンスストアとの厳しい競争にさらされているとの指摘がある。津波浸水域におけるスーパー営業店舗数の回復が遅れているという指摘（平成24年度年次経済財政報告 内閣府）もある。

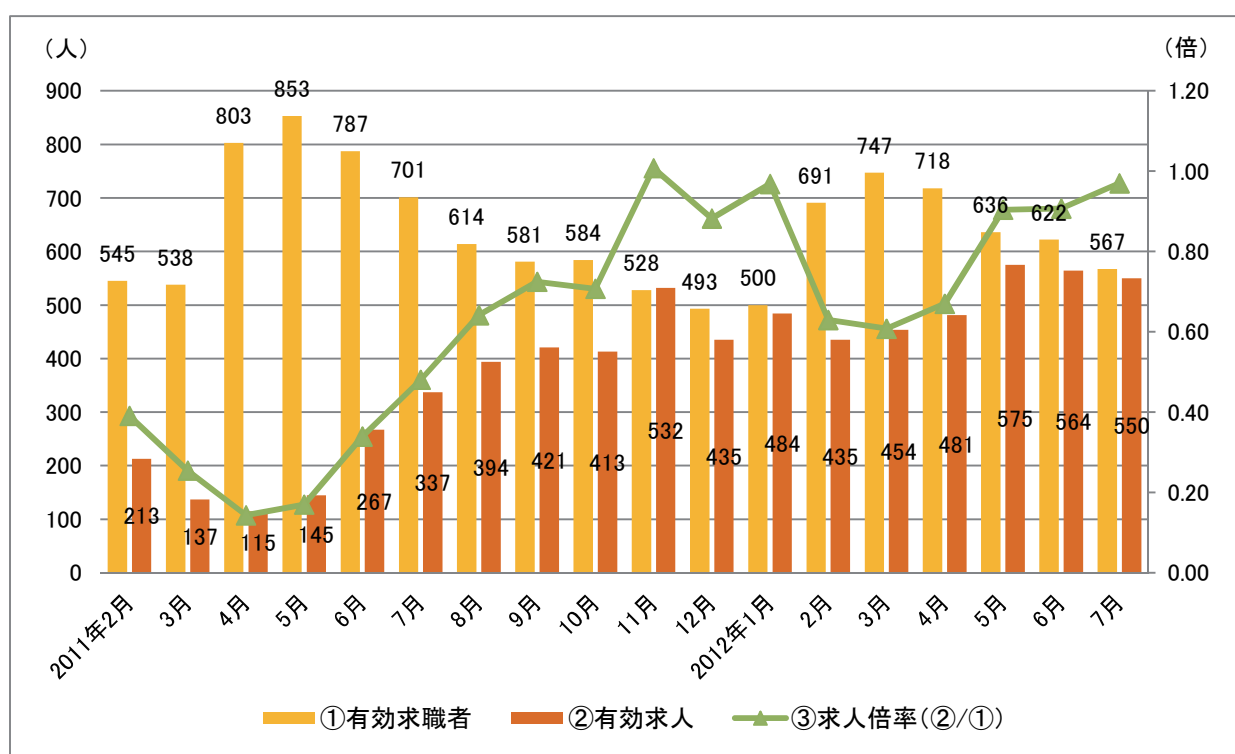
また、このところの求人増加は復興需要との連動性が強いと思われるだけに、今後については不透明な要素もあると考えられる。ただし、図3-7でわかるように石巻所の小売業の雇用保険被保険者は、2012年7月の段階でも震災前と同水準に戻ったところである。（2011年2月：3254人、2012年7月：3252人）。

- ・ 図3-22では、石巻所の販売職の求人・求職者の状況を掲げた。石巻は都市規模・消費規模が大きかったこともあり、販売職や調理・接客・給仕はもともと就業者や求職者が多い職種だった。その中でも震災後の求職者の激増ぶりは休廃業に追い込まれた店舗が多かったことを示している。しかし、復旧需要・復興投資に支えられた消費の伸びに伴い、2011年度内は求人が順調に増加し、求職者も徐々

に吸収されている。図表は掲げていないが、調理、接客・給仕についても、ほぼ同様の傾向となっており、とりわけ石巻のような復旧・復興事業の拠点都市において関係者・作業員の入込みが多く、これら職種の需要も高くなっていることをうかがわせる。

- ・ 2012年2月ごろから求職者数が再度増加するが、これは水産加工の場合と同様に雇用保険の特例による休業給付の受給者が広域延長給付に入るに際しての求職申込や、年度末に基金事業の期間雇用の終了・更新時期を迎えたこと、新卒未内定者や年度末退職者の求職登録等で求職者が増加したものと見られる。

〔図3-22〕 販売の職業の求職者・求人推移（石巻所）



※ パート含む常用 (資料出所：宮城労働局ホームページのデータから作成)

(7) 介護・福祉関係の求人・求職者の動向

- ・ 今回の震災では、介護・福祉関係の事業所も大きな被害を受けた。表3-1にあるように、宮城県の場合、震災による労災死者は、介護・福祉関係を含む「医療衛生業」において119人であり、水産食料品製造業の122人、道路貨物運送業の113人、卸・小売業の94人、建設業91人と並んで最多の業種になっている。
- ・ また、被災地でも、震災前から介護職種については恒常的な人手不足があったと言われているが、次に掲げる新聞報道のように震災で使用不能になった施設も多く、避難の長期化とともに要介護申請が急増し、施設の定員オーバーが続く一方、被災を契機として他地域に移転する施設職員が出るなど、介護労働をめぐる

状況は大きく変化した。このような中で図 3-7 で見たように、石巻所では福祉・介護関係の雇用保険被保険者数は震災前よりも大幅に増加している（石巻所管内の社会保険・社会福祉・介護事業の雇用保険被保険者数は、2011 年 2 月；2,288 人⇒2012 年 7 月；2,755 人、467 人・20.4%増）。

《新聞報道等より》

3 月 28 日 河北新報：高齢者ケア限界 岩手の避難所 支援人員不足疲労感漂う「専用施設必要」の声も

5 月 1 日 岩手日報：岩手宮城の老人福祉施設 52 カ所使用不能 立地条件見直し必至

- ・ 助かった入所者は避難所やほかの施設でケアを受けているが、避難所では十分な介護が受けられず、別の施設に移った場合でも定員オーバーにあるなど介護条件は次第に悪くなっているという。

5 月 8 日 読売新聞：認知症、震災で悪化 施設から避難 ストレス募る 「帰る、帰る」徘徊や大声 原発事故で転々

5 月 17 日 朝日新聞：要介護申請 被災地急増 長期避難 心身むしばむ

- ・ 避難生活に入って動かなくなったり、人とのかかわりが減ったりすることで引き起こされる「生活不活発病」が主な原因

8 月 18 日 産経新聞：被災地介護施設は満杯 仮設で世話困難 家族の心折れ

- ・ 岩手・宮城両県の被災地で、介護保険施設の定員オーバーが続いている。仮設住宅での高齢者介護が困難になったり、家族の被災で引き取り手がなくなるなどの理由で施設への入所者が増加しているため。

《職員ヒアリング記録より》

- ・ 社会保険・社会福祉・介護事業（の石巻所の被保険者数の増加）については、もともと人手不足だったので、広範囲に失業者を吸収したと考えられるほか、社会福祉協議会の仮設住宅訪問支援員などの採用も一因となっている

- ・ 図 3-23 の石巻所の福祉関連職業の状況では、2011 年 4 月分以降のみのデータになっているが、社会福祉専門職とホームヘルパー等をあわせた 2011 年 2 月の求人倍率は 0.83 倍、3 月は 0.76 倍であり、震災の前後でそれほどの変化はない。また、石巻所管内では震災で離職を余儀なくされた福祉関係職員が多くなかったためか、震災前後で大幅に需給関係が変化することはなかった。その中で高齢者の避難生活が長引くことによる要介護者の増加などがあって求人が増加しており、その中には、上記ヒアリング記録にある社会福祉協議会の仮設住宅訪問支援員の求人も含まれている。

※ 福島の相双地区では、介護労働者や看護師に対するニーズが高まっている一方で、もともとの介護労働者・看護師が原発事故の影響等で転出しており、人手不足が深刻になっている。このため、社会福祉協議会が仲介して、他地域の介護スタッフを応援派遣する仕組みを作ったり、ハローワークが看護職種の求職者に声をかけるなどして、ニーズの充足に努めている。

- ・ 介護・福祉関係職種については、関係訓練の修了者も順調に就職していると言われている。ただし、再雇用されずに滞留している元水産加工従業員が介護関係

の訓練を受けて就職しているかについては明確ではない。

《職員ヒアリング記録より》

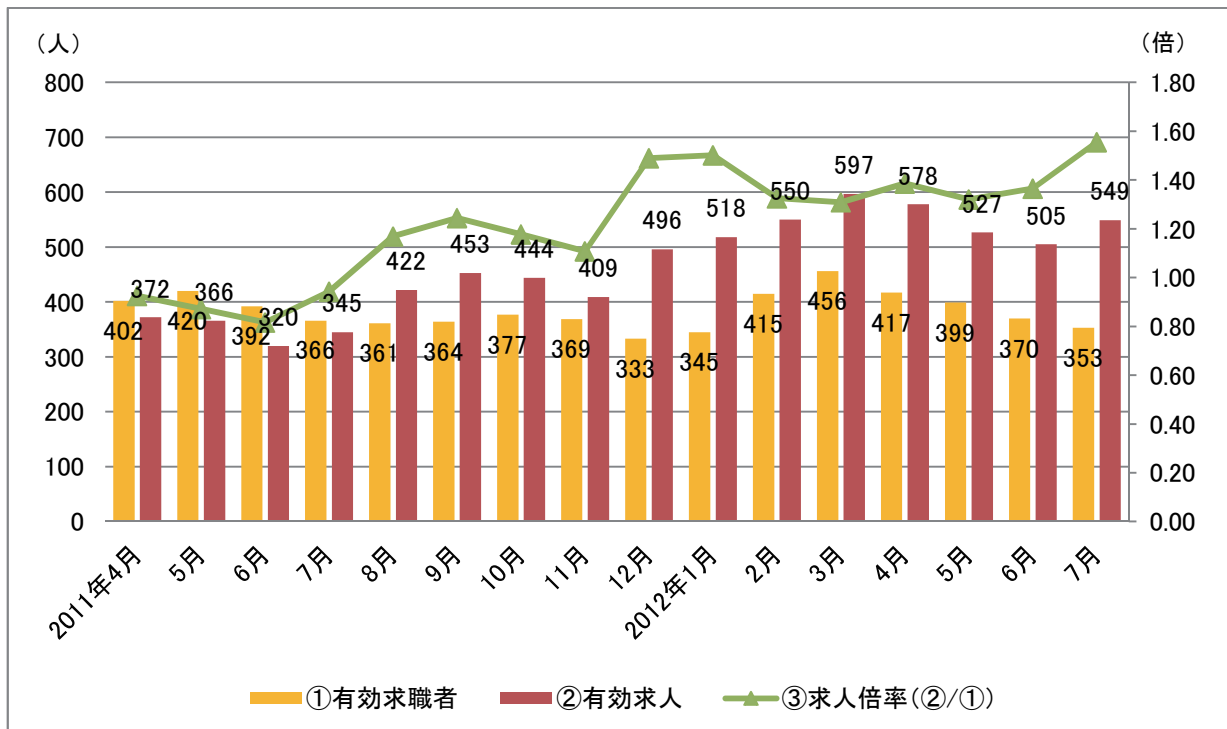
[大船渡での職業訓練]

- ・ 高台に社会福祉法人が3～4ある。夜勤や腰に負担がかかるため人の出入りは激しいが、介護の訓練受講者はスムーズに就職している。

[石巻所求職者アンケート調査結果（2011年5月31日～6月3日）より]

- ・ 職業訓練の受講を検討している人が多いのは、30～40代の女性で20%弱の割合（受けてみたい訓練科目はパソコン、介護・ホームヘルパーが多い）。

[図3-23] 福祉関連職業の求職者・求人の推移（石巻所）



※ パート含む常用 （資料出所：宮城労働局ホームページのデータから作成）

(8) その他の産業・職業の求人・求職者の動向について

ここでは、その他の産業の状況についてみるとともに、産業横断的な職種である運輸関係職種の求職者・求人の状況を取りあげたい。

ア その他の産業の全般的状況について

- ・ 次に掲げる職員ヒアリング記録からは、沿岸部も含めたコールセンター等の進出の動きがわかるが、この他被災地の地方紙などからは、被災県内陸部の自動車関連産業等の回復力の強さ、被災地（支援）ブランドに対する追い風、復興事業に伴う入り込みが一巡した後に不安を残す観光産業などの動きがあることがわかる。

《職員ヒアリング記録より》

[大船渡所管内の復旧・復興の状況]

- ・ 陸前高田を含め、管内製造業の 60～65%が動いている。従業員ベースで 7割が戻っていると見ている。
- ・ 今後再開予定の企業が 4 社。そこでの再雇用が 400 人、新規雇用が 2 割の見込みだが、元の従業員数には届かない。販路の確保次第で数ヵ月後には元の人数になるかもしれない。販路については 2 年近くのブランクがどう影響するか。4 社のうち 2 社は水産加工関係だが、元の場所でなく別の場所での再開。
- ・ 再開を断念しているのは合板の 2 社（メインバンクの決定で）。元従業員は 180 人。
- ・ コールセンターが新たにできて 85 人を採用した。95%がパートで 1 日 5 時間勤務の最低賃金レベルだが、もともとの事務職希望者が多く行った。水産加工場の若い人も行ったかもしれない。
- ・ 復興需要を当て込んで神奈川から進出したコンクリート会社がある。

[仙台所管内のコールセンター進出]

- ・ 被災地支援のための事業所進出もある。コールセンターが多い。新設コールセンターの 200 人の求人の会社説明会を 2012 年 8 月に 3 回に分けて実施した。その他、①NTTドコモの 180 人。②住友生命の 50 人、③プリンスホテルの 30 人の規模のものなどがあつた。

[平所管内の状況]

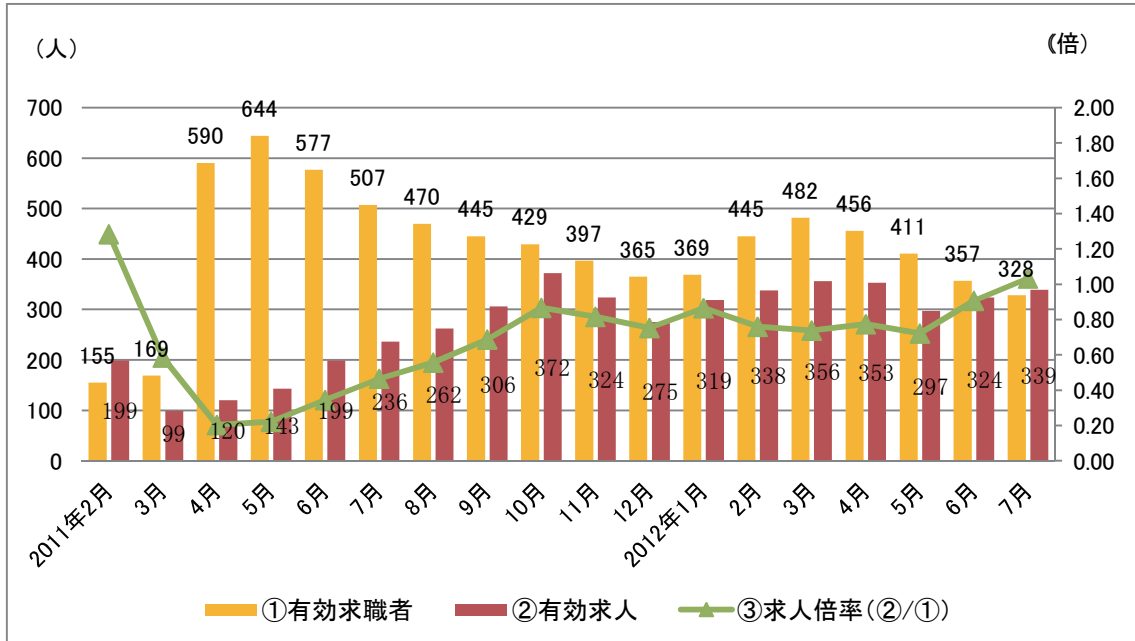
- ・ 海岸部の石油化学コンビナートはまだ全部復活していない。火力発電所も全面復旧していない。
- ・ 観光レジャー産業では、施設の被害と顧客からのキャンセルにより、事業を廃止又は休止する事業所が相次いだ。大型観光施設で 750 人の解雇が発生したが、基金事業を使って 400 人が再雇用されている。4 つのゴルフ場は廃業。雇用保険被保険者数は、2011 年 2 月末の 82,104 人から、同年 5 月末の 77,935 人に 4,169 人減少した。
- ・ 復興需要については、地場の中小企業は恩恵があるが、その中で勝ち組・負け組が分かれている場合もある。たとえば、運輸の中でも、電気・機械関係の輸送はいいが、風評被害を受けている農産物関係の輸送はよくないなど。

イ 運輸（自動車運転）職種の求職者と求人の動向

- ・ 図 3-24 に石巻所の運輸通信職種の求人・求職状況の推移を掲げた。内訳はほとんどが自動車運転手と言っている。
- ・ 道路運送業は、津波の犠牲者も多く出し（表 3-1）、震災後の求職者の増加も

大きかった。自動車運転関係の職種は、被災地での工場再開、復興工事・復興消費などに伴う運送需要に支えられて求人も順調に増加したが、頭打ちになっているようである。

〔図 3-24〕 運輸通信の職業の求職者・求人の推移（石巻所）



※ パート含む常用 (資料出所：宮城労働局ホームページのデータから作成)

(9) 仮設住宅と入居者の状況

- 2011年の夏ごろまでには、仮設住宅（借上げによる「みなし仮設住宅」を含む。）がほぼ完成し、避難所が閉鎖されていった。また、仮設住宅の完成とともに、内陸の宿泊施設等への避難（内陸移動）も終了している。
- 仮設住宅を含め、住宅等に入居済みの避難者等は、2012年7月11日時点での復興庁の調べで全国に327,195人。このうち、岩手県内が42,060人、宮城県内が126,724人、福島県内が100,096人となっていた。
- 仮設住宅は、避難所に比べれば住環境の面でもプライバシーの面でも相当改善されているが、それでも回りに気を遣う必要はあり、また、あくまで「仮設」であって期限のある入居（※）なので、生活の本拠を得たというには遠い。また、入居者アンケートでは、住宅の再建についても、場所も含めて「まだ決められない」か、「集団移転参加」のようなまだ具体性を持たない方向性の人が多い。

※ 仮設住宅の入居期限は原則2年間だが、2012年7月の時点では、厚生労働省はこれを1年延長し3年としている。その後は都道府県の要請で1年ごとに延長するかどうかを決めることになっている。

※※ 2012年3月11日朝日新聞より（仮設住宅で暮らす1033人への面接調査結果）

・地震や津波で被災した自宅の再建の見通しは？

⇒「まだ決められない」：30%、「集団移転に参加」：25%、「自力で安全な場所に再建」：17%、「元の場所で再建・改修」：14%、「再建はあきらめて土地を手放す」：6%

・（上記で「まだ決められない」、「再建はあきらめて土地を手放す」と答えた方に）

再建できない理由は？

⇒「集団移転の候補地が決まらない」：22%、「年齢的に新たにローンを組むのが難しい」：17%、「土地の買い上げ価格がはつきりしない」：14%、「2重ローン」：8%

- ・また、平地の少ない地域の仮設住宅は、地元市町村内に設置できずに隣町に設置されているような例もあり、その場合、若い人などは仮設住宅の周辺やより繁華な都市に目が向く場合があるという指摘もある。
- ・また、仮設住宅については、高齢者等の孤立の問題が言われており、基金事業などにおいても仮設住宅運営を実施する場合に、高齢者家庭への見回り・声かけをメニューに入れているケースが多い。

※ 2012年3月11日朝日新聞より（同上）

・「仮設住宅に入居後、孤独を感じることは」⇒「ある」：27%、「ない」：73%

・（上記で「ある」と答えた方に）「孤独を感じる理由は」（2つまで選択）

⇒「以前住んでいた地域の人との交流がない」：49%、「友人ができない」：24%、「仕事がなく不安」：24%、「ほとんど外出せず、誰かと話すことがない」：20%、「家族を失った」：11%、「病弱で今後不安」：9%

- ・仮設住宅入居者についても、既に年金生活（老齢年金、遺族年金）等に移行している人がある。また、次項でとりあげる義援金、弔慰金、生活再建支援金等を受けて預・貯金があるので、生活保護の対象となっている人は少ないが、義援金等による貯金を取り崩している人が、これらの枯渇に伴って生活に困窮するケースも出てくる恐れがある。
- ・就労に関しては、仮設住宅の入居条件は自宅の損壊の程度であって収入状態が要件ではないので、地元の仮設住宅等で避難生活をしている人の中には従前の勤務先に勤め続けている人や再開した勤務先に勤めている人も多いと考えられる。

しかし、既に(2)で見たとおり、地元で定職に就きたいが就けないでいる人、前の職場への復帰を待ち望みながらかなわない人、生活の本拠が定まらないこと等から定職に就ける環境にない人の中には、雇用創出基金事業や復旧・復興関係の建設・土木関係の「つなぎ仕事」に行っているケースが多く、このような人は仮設住宅にとりわけ多いと考えられる。

復興需要が永続的なものでないことは明らかであるが、「つなぎ仕事」に行っている人の中に「つなぎ」の後を明確に予定できている人は少ないであろう。いずれ復興需要の減少・終息に伴い「つなぎ仕事」の場が枯渇していく中で、これらによって生計を維持してきた人は安定した就職という課題に改めて直面していくことにな

ると考えられる。

- ・ また、2の(2)で見えるように、仮設住宅には、復帰予定がない等で不安を訴えている水産加工場の元従業員や、応募を繰り返しても採用されず気持ちが萎えてきている求職者、ひきこもり、自暴自棄、アルコール依存などが心配される人もいる。

《職員ヒアリング記録より》

[大船渡所]

- ・ 大船渡管内の仮設住宅は91箇所4072世帯。2011年7～8月に入居。そこから再開した会社に通っているが、たとえば1家に3台あった自動車が仮設住宅では一家に一台になっており、1人が通勤に使うと他の家族が使えない。水産加工では送迎しているところもある。
- ・ 生活保護は沿岸部では増えていない。義援金配分や弔慰金・生活再建支援金の影響だろう。

[石巻所]

- ・ 仮設に住んでいる人は、将来住む場所が決まっていない。どこに家を建てられるかわからないし、今の土地・家屋をいくらで買い上げてもらえるかわからない。そのことが雇用にも影響している。今の仮設入居のまままで仕事を決めても、将来どうなるかわからない。
- ・ また、仮設入居者は被災したことに伴って仮設に入居したことにより、家族構成が変化して働ける環境でなくなった人がいる。たとえば、祖父母と同居になったので、その世話をしなければならなくなった、子供の面倒を見てくれていた祖父母と別居になったので、自分で子供の面倒を見なければならなくなった、など。
- ・ 仮設住宅では、駐車スペースの制限もあって車が1台しか置けず、一人しか車通勤できないというケースもある。
- ・ 仮設住宅入居者も、生活再建支援金、弔慰金、義援金等が入り貯金が増えて生活保護が減った。これから貯金が減ってくると生活保護も増えるのではないか。生活保護受給者の数字もそろそろ底をうっている感じ。

※ 石巻所管内応急仮設住宅入居状況（平成24年9月1日現在）

- ・ 石巻市：団地数134、入居戸数7,094、入居人数16,523人
- ・ 東松島市：団地数21、入居戸数1,727、入居人数4,235人
- ・ 女川町：団地数30、入居戸数1,271、入居人数3,071人

[仙台所]

- ・ 仮設住宅相談も行っているが、働ける人はつなぎの仕事に行っている。

[福島局]

- ・ 現状でも、避難中の人で、働く意思と能力があり働ける環境にある人は既に働いている。ただし、避難中の人については、本人や事業所の方では、長期間就労

に不安があるため、つなぎ就労もあるのが実態ではないか。基金事業や建設の期間求人に行く人も多い。

(10) 義援金・弔慰金・生活再建支援金・東京電力賠償金等の状況

- ・ 雇用保険給付が切れて、又は自営等で雇用保険給付が受けられず、無収入状態になった被災者が、当面の生計の手段として期待できるのは、次に掲げるようなものであろう。もともと就労の必要性や意欲がそれほど高くなかった労働者を中心として、これらの需給状況が就労意欲に影響を及ぼす場合もあると考えられる。
- ・ また、一時期、雇用保険の延長給付が切れるに伴い生活保護受給者が増加する懸念が報道されていたが、これらの支給や貯金がその緩和剤になって増加しなかった（むしろ少なかった）という面がある。しかし、これらが枯渇・終了した際の就労の必要性や生活保護対象となる可能性を指摘する声もある。
- ・ 仮設住宅入居者に、これらを受給している人の割合が高いことは容易に推測できる。

《支給等の概要》

- ① 災害弔慰金：災害で亡くなった方の遺族に、生計を維持していた方が亡くなった場合には 500 万円、それ以外の方が亡くなった場合には 250 万円が支給される（災害弔慰金等の支給に関する法律）。
- ② 生活再建支援金：被災世帯に対し、世帯規模や住宅の被害程度に応じた 37.5 万円～100 万円の基礎支援金と、世帯規模や住宅の再建方法に応じた加算支援金 37.5 万円～200 万円が支給される（被災者生活再建支援法）。
- ③ 義援金：自治体によって配分額等が異なるようだが、たとえば石巻市の場合、死亡者・行方不明者について 111.5 万円、住宅全壊について 101.5 万円、その他障害や住宅被害等に応じた額が、2012 年 9 月までに配分されている。
- ④ 東京電力賠償金：
 - a) 政府の避難指示等により避難した方（地域で言うと、避難指示区域（警戒区域）、計画的避難区域、緊急時避難準備区域などの居住者）について、避難生活に係る精神的損害に対する賠償（2011 年 8 月まで 1 人月額 5 万円、同年 9 月以降月額 10～12 万円）、就労不能等に関する損害（減収分。ただし、2012 年 3 月からの期間については、月額 50 万円までの勤労収入は控除せず、月額 50 万円を超えた部分のみ控除）など。なお、精神的損害や就労不能損害について、2012 年 9 月の第 5 回請求書類から新たに包括請求方式を選択できるようにしている。
 - b) それ以外の自主的避難者については、18 歳以下及び妊娠中の避難者について 1 人当たり 40 万円など
- ⑤ 生活復興支援資金貸付：
 - ・ 2011 年 7 月下旬から受付を開始した社会福祉協議会を窓口とする貸付制度。
 - ・ 要件は、被災世帯であり、かつ低所得であること。

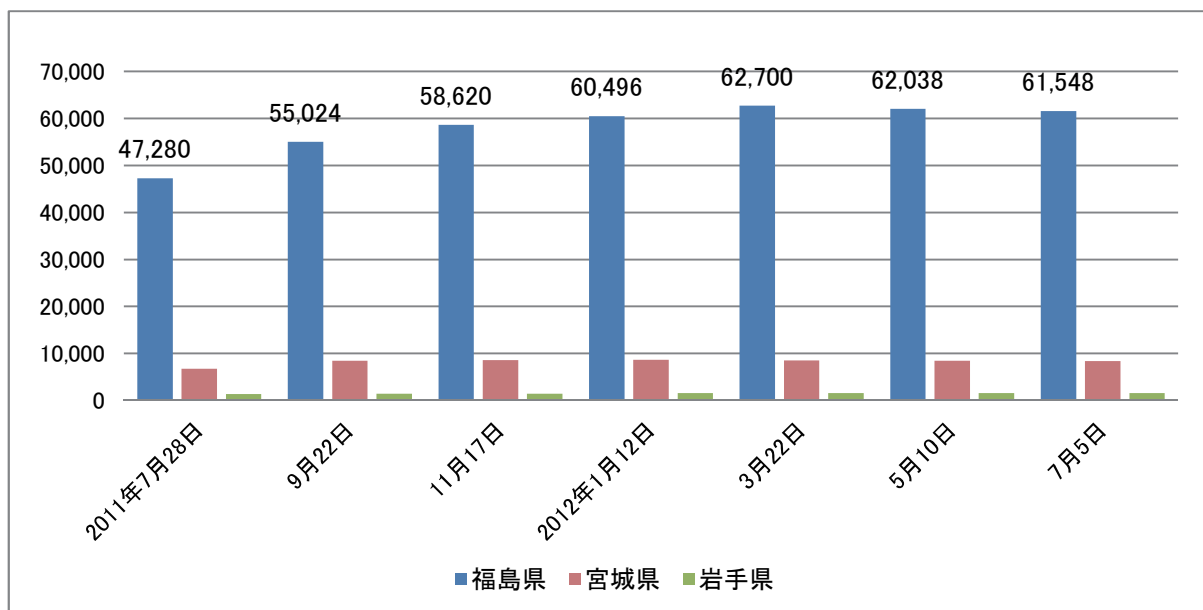
- ・ 貸付限度額は、月 20 万円×6 か月（単身世帯は月 15 万円）のほか、生活再建費として 80 万円以内、住宅補修費として 250 万円以内。

(11) 福島第一原子力発電所事故関係の避難者の状況

- ・ 福島第一原子力発電所事故に伴う原発周辺地域からの避難は、福島県内のみにとどまらず、東北・関東を中心に全国に及んだ。福島県からの県外避難者は下図のとおり、2012 年 5 月の時点でも 6 万人を超えている。

※ 福島第一原発事故に伴う避難指示等の経過（2011 年度中）については、3 月 11 日の 1 号機の半径 3km 以内の住民への避難指示のほか、半径 3km から 10km 圏内の住民に対する「屋内退避」の指示。12 日には第一原発と第二原発から 10 km 圏内の住民に避難指示の後、第一原発から 20 km 圏内の住民に避難指示。15 日に第一原発から 30 km 圏内の住民に屋内退避指示。その後 4 月 22 日に、第一原発から 20 km 圏内を「警戒区域」。20～30 km 圏内等を中心に「計画的避難区域」・「緊急時避難準備区域」（2011 年 9 月 30 日解除）に指定。

〔図 3-25〕 被災 3 県から他県への避難者数



（資料出所：復興庁作成の「全国の避難者等の数」による）

※ 福島県からの 3 千人以上の避難者がいる都道府県は、多い順に山形、東京、新潟、埼玉、茨城、千葉となっている。

- ・ 下表には、福島県内の避難者の状況を掲げた。多くの避難者が、少しでもよい環境を求めて避難所を転々としていたと言われるが、ホテル・旅館等の 2 次避難所があった 2011 年 6 月ごろは、これら宿泊施設の多い会津地域に約 5 割が避難していた。その後仮設住宅ができるようになると（賃貸住宅を「みなし仮設」とするよう措置も実施された。）、中通り、浜通りまで戻る避難者の割合が増えたとのことである。

〔表 3-7〕

福島県内の避難者の状況（2012年5月7日現在）

ハローワーク管轄区域	浜通り (東部沿岸)		中通り (中部)					会津若松 (西部)	計
	相双	平	福島	二本松	郡山	須賀川	白河		
避難者数 (人)	18,770	29,908	14,948	4,997	16,323	2,877	2,899	6,912	97,634

(資料出所：福島県災害対策本部調べから福島労働局が作成)

- ・ 福島原発事故に伴う避難者は、大別すると、
 - ① 政府の避難指示等（屋内退避指示を含む）により避難した人
 - ② それ以外の人（自主避難者）
 に区分され、①の人は上記(10)で見たように、避難生活にかかる精神的損害や就労不能損害に対する賠償金等が支払われている。

①の者の中に、避難指示が解除されている一部区域の居住者もいるが、除染の進捗との関係などもあり、帰還はあまり進んでいないとのこと（特に子供への放射能の影響を懸念する子育て世代などや若い世代）。また、帰還すると「避難」状態ではなくなるので、精神的損害や就労不能損害に対する賠償金は支払われなくなる。
- ・ 自主避難者の中には、子供・胎児への放射能の影響を避けようとする母子避難者が多く含まれており、県外では山形県などに多いと言われている。福島県内に残って働く父親が週末ごとに母子の避難先に行くことが習慣になっていると言われる。福島県では、このような母子避難者が県内の住宅を賃借する場合に県が家賃等を負担する制度も作っている。
- ・ 福島原発事故に伴う避難者（県内・県外）は、元の居住地が（市町村単位で）どうなるか、東京電力との不動産賠償がどうなるかなど未確定の要素が特に多く、今後の生活の本拠が定まりにくいため、とりわけ定職に就きづらい状況にあると言われる。働ける人の場合には既に「つなぎ仕事」に行っている人が多いとも言われるが、広域延長給付の終了時点で求職活動をしていない人の割合が岩手・宮城より高く、「つなぎ仕事」にも行っていない人が他の被災地域より多い可能性もある。

※ 東京電力も、就労不能損害の賠償に関し、2012年3月からの期間については月額50万円までの勤労収入は控除しない措置を講じたり、避難期間に対して支払われている精神的損害や就労不能損害について、2012年9月の第5回請求書類から新たに包括請求方式を選択できるようにしており、これらによって本格的な就職や生活の本拠決めが促される効果が期待される。しかしながら、本報告執筆時点では不動産等所有財物関係の賠償については方針が示されているのみであり、除染土の中間貯蔵施設をめぐる不確定な状態が続いている。

《職員ヒアリング記録より》

[震災当時の相双所管理課長]

- ・ 福島は①津波で被災した人、②原発事故の影響を受けた人、③両方の人がいる。
- ・ 5回くらい避難場所が変わっている人もいる。家族の人数が多いとより広いところを求める。
- ・ 最初は避難所を転々としていて、旅館借り上げの措置ではじめて落ち着いた人が多かった。旅館借り上げがなくなり、今無料で入れるのは仮設住宅か民間アパートの借り上げ（みなし仮設住宅）。
- ・ 原発警戒区域等からの避難者の人のうち、若い人は子供のことが第一なので戻りたくない。母子避難もあり、土日に父親が会いに行く。年配の人は先祖代々の土地へのこだわりはある。檜葉町も来年から除染が始まるが、まだ先行きがわからないので、生活の本拠をどこに置くのかの見通しも立たない。生活・精神面を安定させないと就職に進めない。警戒区域等から近隣であるいわき市に避難している人も、居候という意識の人が多く。
- ・ 東電からの不動産関係の賠償については、方向性は出たが、本格的な手続きは始まっていない。

[震災当時の福島局総務部長]

- ・ 3月12日の夜に、避難区域から来た人が労働局に来てどうしたらいいか相談した人もいた。
- ・ 1次避難所は、体育館や大きなアリーナ中心。
- ・ 夏場から旅館・ホテルもOKになり、1次避難所から多くの人移った。会津若松周辺が多かったが、冬になると雪が多いので、いわき市の仮設住宅など
- ・ 30キロ圏内の避難者については、東京電力から精神的賠償（一人毎月10万円）＋休業損失補償が出ている。これに雇用保険の給付も加わっていた。

[震災当時のハローワーク平所長]

- ・ 2011年6月ごろの段階で、緊急雇用創出基金事業による地方自治体からの求人が多数出されており、復興事業に係る建設業からの求人も急増していた。原発関係の求人も多かった。さらにもともと人手不足感があつた医療・介護関係職種や生命保険等の営業関係職種の求人も増加していた。
- ・ これに対し、求職者については、原発による避難者等を中心にまだ将来的な居住地を決めかねているため、臨時的な仕事を希望する人が多い。また、転職の場合においても、求人の職種が建設関係、介護関係等に偏りがあり、免許資格や経験を必要とする職種が多いため、ミスマッチが拡大している。という状況だった。
- ・ そのころの新規高卒者については、震災・原発事故の影響により、県外就職

希望者が 54%増加していた。

- ・ 4 月にはハローワークで、避難して戻ってきたら解雇になっていたという相談も多かった。避難先の市町村での対応・支援もまちまちだったようだ。

[震災当時のハローワーク郡山所長]

- ・ 避難所は最初、体育館等が使われ炊き出しなどもしていた。出張相談では、仕事の話より雇用保険や生活の相談中心だった。
- ・ その後、ホテル・旅館も使われるようになり、アパート借上げも加わり、仮設住宅もできてきた。仮設住宅の出張相談では、体調不良で働けない人、年金受給者、高齢の人などからの相談が多かった。
- ・ 2012 年 5 月の県内避難者数は約 9 万 8 千人、県外避難者数は約 6 万人で合計約 15 万 8 千人。このうち、東電の賠償金の対象になっている福島第一原発から 30 キロ圏内の人口（約 14 万人）を除いた人たちは、30 キロ圏外に住んでいた子供のための自主避難者など。子供のための避難が長引くと、若者の減少が懸念される。
- ・ 30 キロ圏内の人については、避難中は月々の精神的損害の賠償や就労不能等に対する損害賠償は受けられるが、不動産関係の賠償が固まっていなかった。このため、生活基盤が固まらず求職活動に影響が出ている。これが一括精算となる動きがあるので、精算できれば宙に浮いている状態が解消され、生活基盤をどこに置くかも決まってきて、定職を求めるようになるのではないか。
- ・ 現状でも、避難中の人で、働く意思と能力があり働ける環境にある人は既に働いている。ただし、避難中の人については、本人や事業所の方では、長期間就労に不安があるため、つなぎ就労もあるのが実態ではないか。基金事業や建設の期間求人に行く人も多い。

2 労働行政機関の取組み

(1) 雇用創出基金による事業

ア 震災後の経緯と事業の概要

- ・ 雇用創出基金による事業は、震災後まずは、被災失業者が元の事業所に復帰したり産業復興に伴う安定した就職に就くまでの間の臨時的な「つなぎ仕事」の提供を念頭に活用されたと考えられる。当初はがれきの片づけの他、子供の一時預かりなどの避難所運営、自治体の事務作業などが多かった。
- ・ その後避難者が仮設住宅に移るようになると、高齢者の見回りなどの仮設住宅運営も加わり、さらに、人材派遣会社や再開・拡充する地場の企業、進出企業への委託による長期雇用に結びつけることを目的とした研修事業などに広がっていく。この段階でも自治体のみならず多くの団体、NPO、派遣会社、企業等も巻

き込んで多様な仕事を被災者に提供することで、目覚ましい役割を果たしていた。

- ・ その後、求人・求職のミスマッチや水産加工業等の産業復興の遅れ、産業育成の遅れで被災失業者がまだ十分に安定した就職に至っていないと考えられ、また、3回にわたった雇用保険の給付延長の終了が打ち出される中で、雇用創出基金による事業メニューの中でも長期雇用のインセンティブとなる内容のもの（雇用復興推進事業）が明確に打ち出されていく。
- ・ 雇用創出基金は厚生労働省から都道府県への交付金により都道府県に造成され、都道府県が県内における中心的な役割を担う（たとえば、「震災等緊急雇用対応事業」については、都道府県が直接実施するか民間企業等に事業委託する、又は都道府県が市町村への補助を行い、市町村が直接実施するか民間企業等に事業委託をする。）。
- ・ この基金を使った被災地に適した事業としては、次のものがある。
 - 緊急雇用創出事業（6カ月以内の雇用を1回更新可能。ただし2011年度限りの事業。）
 - 重点分野雇用創造事業の震災対応分野（もともと1年以内の雇用だったが、2011年11月21日に成立した第三次補正予算から「震災等緊急雇用対応事業」となり、被災求職者については雇用期間1年以内を複数回更新可となっている。）
 - 第3次補正予算（2011年11月21日成立）により設けられた長期雇用に対応した「雇用復興推進事業」
 - この「雇用復興推進事業」は次の2つからなる。
 - ⇒被災地の雇用創出の中核となることが期待される事業の雇用創出を目的とする「事業復興型雇用創出事業」
 - ⇒高齢者・女性・障害者等の活用のモデルとなり、地域に根ざすことが期待できる事業の雇用創出を目的とする「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」
- ・ また、「雇用復興推進事業」中の「事業復興型雇用創出事業」においては、事業主が元従業員を再雇用して行う事業（再雇用の割合上限は80%）も助成対象として認めており、今回の震災による被害で事業所がいったん従業員を解雇せざるをえなかったケースが多いことに配慮している。
- ・ 被災3県の2012年7月末までの雇用創出基金事業の就職件数は46,715件（岩手県：12,190件、宮城県：14,441件、福島県：20,084件）となっている。

イ 基金事業の効果、賃金単価等〈職員ヒアリング記録より〉

- ・ 職員ヒアリングにおいても、「(仙台所では)就職件数が増加していったが、基金事業求人の分が多かった。」、「(仙台所では)基金事業の求人がつなぎ仕事の求

人の多くを占めている。中でも自治体の直接雇用の求人は人気がある。」「2012年度の緊急雇用創出事業での雇用創出は、石巻管内で約1,300人にのぼる。今年度に多数の求人が出ていたのは、派遣会社が10職種で15人ずつの求人を出して研修と紹介予定派遣を行うもの。ただ、なかなか出口が確保できないようだ。」「求人は、県・市町村からは官公庁事務、仮設回りの支援員。建設業協会からはガレキ処理（重機が入れないような場所の手作業）。」「仮設住宅入居者のように生活基盤の安定しない人は、安定した仕事より単価の高い仕事に行くので、基金事業や土木作業の充足率が高くなる。」と、安定雇用までの「つなぎ」として被災地雇用への基金事業の貢献・影響が大きいことは明確である。

また、雇用復興推進事業の創設以前の段階を含め、「大型観光施設で750人の解雇が発生したが、基金事業を使って400人が再雇用されている。」「新設のコールセンターが、半年間人材養成という形で基金事業を使って雇っていた。」などの例もあり、基金事業の地場企業の事業再開への貢献や企業誘致に対する効果も見逃せない。

ただし、「大船渡では、もともとの求職者や漁業関係者が行っていて、震災離職の求職者はあまり行っていない。」という声や、「事業復興型雇用創出助成金は、復帰従業員が8割まで可ということにはなっているが、事業主にとって残り2割の新規採用という要件が厳しい。」という声もあった。

- 基金事業の賃金単価に関しては、岩手県に隣接する宮城県気仙沼での基金事業求人について「気仙沼では基金事業求人の方が単価が高いため、『他の求人に行かない』『市場を歪めている』という批判がある。」とのことである。また、同じ宮城県の石巻でも「基金事業求人の賃金の方が地場賃金より高い」。その一方で、福島では「基金事業の求人は3ヶ月更新で賃金の低いものが多い。更新時により賃金の高い仕事の相談を受けることがある。」「(仙台所では) だんだんと民間求人の方が賃金が良くなってきた。」とのことであり、地場賃金の水準やその上昇によって、相対的に基金事業求人の魅力が変動することがうかがわれる。

(2) 仮設住宅への出張相談

- 初期の避難所等への出張相談については、第2節で概観したが、5月の第1次補正予算による出張相談等担当の就職支援ナビゲーターの増員を得て、仮設住宅に対する出張相談が活発に行われるようになった。

気仙沼所の就職支援ナビゲーターによれば、「8月くらいから避難所から仮設住宅に移って行ったので、仮設住宅回りを始めた。最後の避難所相談は9～10月くら

이었다。仮設住宅では、集会所の中で相談会をしている。相談には、毎回来る障害者もいた。若い人は引き続き少なかった。」という状況であった。

- ・ しかし、下記のヒアリング記録にもあるように、仮設住宅には、復帰予定がない等で不安を訴えている元水産加工場の従業員や、1年くらい出張相談会に通い20社くらい受けているが採用されず気持ちが萎えてきている求職者、ひきこもり、自暴自棄、アルコール依存などが心配される人もいる。

ここからは、仮設住宅へに出張相談について、被災者のメンタル面のケアも含めた息の長いサポートを中心とする方向性が浮かんでくる。

仮設住宅等には、既に年金生活（老齢年金、遺族年金）等に移行している人もいるが、義援金等による貯金を取り崩している人がこれらの枯渇に伴って生活に困窮するケースも出てくる恐れがあることにも注意が必要である。

- ・ また、仮設住宅には、雇用創出基金事業や建設・土木関係の「つなぎ仕事」に行っているケースが多いと考えられる。安定した職業を求めて得られずに「つなぎ仕事」に行っている人たちは、復興需要の減少とともに「つなぎ仕事」がなくなった時、円滑に定職に就けるのか。また、これまでは生活の本拠が定まらずに「つなぎ」を選択していた人たちにとって、住宅を再建したり、復興住宅に入居したりして生活の本拠が定まった時に、選びたい選択肢・妥協できる選択肢があるのか。これらはいずれも不透明である。

このような意味でも、「つなぎ仕事」に就けなくなった人、「つなぎ仕事」から「安定雇用」に気持ちが切り替わった人に円滑なサポートが提供できるよう、仮設住宅へのお出張相談は、息長く続ける必要があると考えられる。

※ 全国のお出張相談実績（厚生労働省ホームページ掲載資料より）

労働局	岩手	宮城	福島	その他
出張相談（※1）	1,770回	1,544回	1,800回	595回 （※2）
	6,127件	7,115件	4,272件	5,472件

※1：平成24年2月29日現在

※2：北海道、青森、秋田、山形、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、新潟、富山、福井、山梨、長野、岐阜、滋賀、京都、大阪

《職員ヒアリング記録より》

〔気仙沼所における仮設住宅へのお出張相談〕

- ・ 8月くらいから避難所から仮設住宅に移って行ったので、仮設住宅回りを始めた。最後の避難所相談は9～10月くらいだった。仮設住宅では、集会所の中で相談会をしている。相談には、毎回来る障害者もいた。若い人は引き続き少なかった

た。

- ・ 短期の仕事でも、必要な免許・資格がない、車がなくて通えない（1台あっても夫が乗って行っている）などの理由で応募できない人が多かった。
- ・ 水産加工場で働いていた女性も来た。志津川（南三陸町）で多かった。社長が亡くなっている、復帰予定がない等で不安を訴えていた。小規模な事業主から、従業員を戻したいが嵩上げ工事がまだなので戻せないという話を聞いたことがある。
- ・ 年配の人はブランクが空くと前のように体が動くか心配になる人もいる。事業所が再開しても内陸ならいいが海べりは津波が心配でいやという人もいる。自分は海べりでもいいが家族が反対しているという人もいる。
- ・ 若年者は複数応募も増えているが、45歳以上の人の就職は困難。元水産加工の人の未就職多い。男性は建設求人に応募できる（免許・資格が必要だとミスマッチになるが）が、女性は土木作業も応募できない。
- ・ 通勤の車の問題は今でもネック。送迎バスで仮設住宅を回っている事業所もあり、5人くらい集まれば送迎も考えるというところもある。自家用車の乗合という手段もあるが。
- ・ 1年くらい相談会に通っている人もいる（各会場で1人ずつくらい）。20社くらい受けているが採用されず、受けるところがなくなり気持ちが萎えてきている人もいる。そういう人には女性が多く、中には食品加工で20年勤めた40代の人などもある。元の事業所の再開待ちだが他の事業所を受けてなかなか採用されない人もいる。
- ・ 雇用保険受給から年金受給に移行する人も多い。働ける環境でなくなったので貯金を取り崩している人もいるらしい。
- ・ 家族を亡くして気持ちの整理がついておらず、引きこもってしまう人もいる。
- ・ 被災者のメンタル面が心配。ひきこもり、自暴自棄、アルコール依存など。缶ビール持って歩いている人も多い。

[石巻所における仮設住宅への出張相談]

- ・ 仮設住宅での相談は2011年8月から。2011年10月からは担当ナビゲーター4名の2班体制で毎日実施、2012年4月からは1班体制で実施。
- ・ 周知方法は当初開催団地等への掲示が中心だったが、その後全世帯へのポスティング、自治体の広報掲載等も実施。これらの効果が顕著で、開催日を固定したこと、口コミ効果などで相談会の定着が図られた。
- ・ 受給者説明会でも紹介するので、近くの雇用保険受給者は月1回仮設相談に来る者もいる。最近では延長給付終了による相談者減少もあるが、広報閲覧による相談者は増えている。

- ・ 相談者の意見としては、運転免許がない、車が津波で流出した方も多く、受給者の求職活動としても出張相談会は有難い。交通事情は改善されてきたが、所要交通時間も含め出張相談は利便性が高い。ハローワークの混雑を避けたい。相談者が固定されており細部にわたり相談がしやすいなど。
- ・ 仮設住宅入居者も、生活再建支援金、弔慰金、義援金等が入り貯金が増えて生活保護が減った。これから貯金が減ってくると生活保護も増えるのではないか。

[仙台所における仮設住宅への出張相談]

- ・ 政府広報オンラインより（7月から亙理町、山元町（いずれも宮城県南部の海沿いの町でハローワーク仙台管内）に出張相談に行った仙台所の就職支援ナビゲーターの話）

「生活の拠点が定まり、積極的に仕事を探したいと考える方の相談が増え、11月までに、亙理町、山元町の仮設住宅の出張相談利用者約170人のうち、約2割の30人の就職が決まりました。ただ、この地域はいちご農家などの農業従事者が多く、経験を活かせる職業が少ない。新たな職業選択が難しいという方が多いのが現状です。紹介できるのは施設の清掃や販売など未経験者でも勤まる仕事を中心となり、本人の希望と求人内容とのミスマッチがあります」

(3) 広域的な求人の確保と被災者雇用開発助成金

- ・ 被災地以外のハローワークでも全国ネットワークを生かして、震災被災者を積極的に雇いたいという求人、社宅・寮付等被災者に一定の配慮を行う求人（被災者対象求人）の確保に努めた。2011年4月のみでも、全国で30,000人以上の求人が確保され、その43%が社宅・寮付きの求人だった。その結果、特に関東を中心に、遠隔避難した被災求職者（住居喪失者）が早期に就職できる環境が整備された。
- ・ また、「復旧・復興関係求人」も全国のハローワークで多数確保されている。2012年7月までに約40,000人分である。建設業関係の仕事が多いと考えられ、約半数が被災3県以外で受理されている。社宅・寮付き率は54%であるが、東北以外では80%を超える。職員ヒアリング結果からは、少なくとも被災地現地の求人は臨時的なものが多いと言われている。既に見たように、被災地の復旧・復興需要は、建設関係労働者について激しい需給ひっ迫をもたらしており、地場の賃金が上がる一方で全国から人を集めて被災地に送りこもうという動きが大きくなっている。この動向の中で、復旧・復興関係求人が全国で出されていると考えられる。
- ・ 被災者雇用開発助成金は、2011年5月2日に成立した平成23年度第1次補正予算により新設された制度であり、震災による離職者又は被災地域（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県）の居住者を、ハローワーク等の紹介により継続して1年以上雇用（1年未満の有期契約を更新

する場合を含む。)する労働者として雇い入れる事業主に対して支給される。支給額は採用後の1年間について大企業50万円(短時間労働者は30万円)・中小企業90万円(短時間労働者は60万円)。6カ月ごとに支給される(その後上乘せ措置も講じられた。)。助成金の対象者には震災による離職者を含むので、たとえば遠隔避難者が被災地域とされていない埼玉県や東京都で就職する場合にも適用されることになる。

- ・ この助成金は、広域避難者を含めた被災者の長期雇用のインセンティブとして多数活用されている。

(4) 「日本はひとつ」しごと協議会

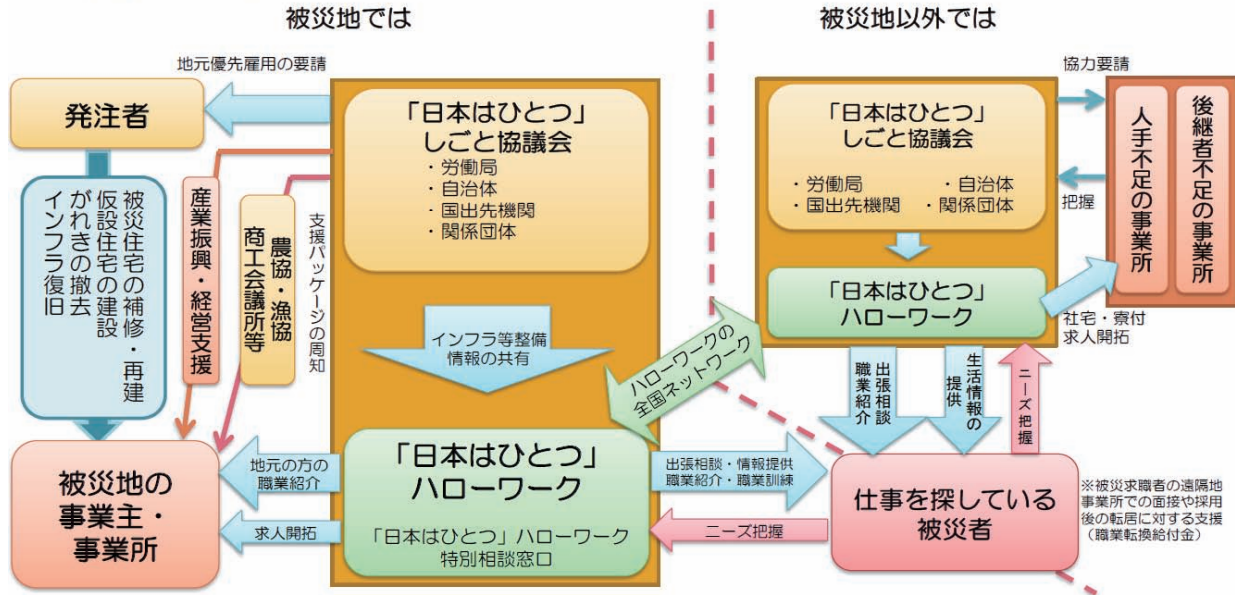
≪『日本はひとつ』しごとプロジェクトの1年の取組～東日本大震災からの復興に向けて～平成24年3月厚生労働省職業安定局』より≫

- ・ 増大する復旧事業や様々な分野の就労機会を、被災した方々の就労に確実に繋げていくためには、自治体、国の出先機関、関係団体等が情報の共有化を図り、生活支援から効果的な就労支援までを一体的に図る必要がある。このため、都道府県労働局が中心となり、自治体、国の出先機関、関係団体等が参集する「日本はひとつ」しごと協議会を、地元の事情に配慮しつつ、被災県ごとに設置し、
 - 復旧事業の受注企業等の情報収集やとりまとめ
 - 被災した方々、被災地の企業、資材の優先的な雇用・活用
 - 復旧事業の求人ハローワークへの提出といった点について地域レベルで合意し推進することにした。
- この結果、全ての都道府県で(2011年)4月28日までに同協議会は設置され、被災者の就労支援に向けた地域の協力体制を構築している。

[厚生労働省ホームページより]

「日本はひとつ」しごと協議会

被災者等就労支援・雇用創出推進会議においてまとめられた「「日本はひとつ」ハローワーク・プロジェクト」の取組の一環として、各都道府県労働局を事務局とする「「日本はひとつ」しごと協議会」を設置し、自治体、国の出先機関、関係団体が情報を共有し、被災した方々の生活支援から効果的な就労支援まで一体的に取り組むこととしています。



「日本はひとつ」しごと協議会について

被災地の復旧事業及び様々な業界に係る情報を共有し、被災された方々への地元における就労機会の創出や、各被災地の実情に応じた対策を総合的に協議するため、各都道府県労働局に「日本はひとつ」しごと協議会を設置しています。
この協議会には、自治体（都道府県、市町村）、国の出先機関や産業界、労働界、さらに教育機関等の関係団体が構成員として参加しています。

被災地では

地域の特性、被災した方々の意向を踏まえ、自治体や農協、漁協、商工会議所といった関係団体と連携して、復旧事業等の情報を共有し、こうした事業に必要な求人情報等をハローワークに集約して、就職を希望する方々に情報発信し、仕事とのマッチングを推進することとしています。

被災地以外では

被災した方々を受け入れる自治体の情報や、被災された方々を積極的に雇い入れたいと考えている事業主の情報、それぞれの地域での生活情報等、協議会の構成員である自治体や関係団体等から提供される情報を被災地や被災地以外に避難されている方々にハローワークを経由して提供し、被災した方々としごととのマッチングを推進しています。
また、協議会として様々な情報を発信している地域もあります。（大阪局HP）

3 被災県以外における広域避難者に対する支援

—埼玉労働局・ハローワークによる福島県からの避難者支援の例—

福島第一原子力発電所の事故に伴う避難指示等により、福島県では多くの広域避難者が発生した。避難指示区域内の市町村の中で双葉町のように、住民・町役場・町議会などがまとまって埼玉県に避難したようなケースもある。

これら避難者に対し、迅速かつ丁寧に、雇用保険特例給付等の相談・手続き・支給、避難者向けの求人の確保・職業相談・職業紹介などの一貫した支援を行っている例として、埼玉労働局及び管内ハローワークの取組みを掲げたい。

ア 経 過

- ・ 当初は 2011 年 3 月 19 日（土）に、さいたま市「さいたまスーパーアリーナ」に、原発事故から避難してきた主に双葉町の住民がバス 30 台で到着。1,721 人のうち 1,260 人が双葉町民（双葉町の町民は全部で約 6,800 人）だった。双葉町長も町議会も移ってきた。
- ・ この中で埼玉労働局は、3 月 23 日には雇用保険特例給付の説明会を労働局会議室（埼玉労働局はスーパーアリーナと隣接）で実施。3 月 24 日～4 月 11 日にはスーパーアリーナに相談コーナーを開設し、雇用保険相談、職業相談（寮付き・住込求人情報の提供等）、雇用促進住宅に関する相談、事業主への助成金相談を実施。また、3 月 25 日 スーパーアリーナの避難事業主を対象に、雇用調整助成金等の説明と労働相談を実施。3 月 28 日～30 日には、スーパーアリーナの避難者を対象に、雇用保険特例措置の給付手続きと個別相談を実施した。
- ・ その後、3 月 30 日～31 日に双葉町民と役場・議会はスーパーアリーナから加須市の旧騎西高校（ハローワーク行田管内）に移転。同時期に、スーパーアリーナにいた浪江町町民などは近くの 9 施設へ別れて入った。それ以後は、旧騎西高校へ出張しての雇用保険支給手続きや常設相談窓口の設置、周辺の求人を集めての面接会などを実施した。双葉町、加須市、埼玉県等と連携した「双葉町就労支援会議」も設置し、随時開催した。
- ・ 職員ヒアリングによると、3 月 30 日に旧騎西高校に移転したのは 1,200 人の双葉町町民だったが、2012 年 10 月には、高校内には 180 人。この他 700 人が高校の周辺の民間アパート等に住んでいる。この人達は子供のいる人で学校の節目になる 3 月までは移りたくない人が多い。埼玉県の住宅手当もあり無料で住める。子供のいない人は福島県内に戻る人が多い。双葉町は、役場機能の福島県いわき市への移転を準備中だが、その後も旧騎西高校には支所機能は残す方向とのことである。

イ 雇用保険の状況

- 表 3-8 のように、埼玉労働局管内ハローワークで、福島等からの避難者に対して雇用保険の特例給付の手続きを行ったのは、震災発生から 7 月までに 796 人のぼり、すべてのハローワークに分布している。このことは、埼玉県に避難してきた東日本大震災や原発事故の被災者・避難者は、スーパーアリーナや旧騎西高校のみに集中したのではなく、種々のルートで埼玉県内に広く避難場所を見つけていたことを示している。

〔表 3-8〕 雇用保険特例措置（休業給付）の受給資格決定件数（2011 年 3 月 11 日～7 月 20 日）

ハローワーク	3/11 ～4/20	4/21 ～5/20	5/21 ～6/20	6/21 ～7/20	計
川 口	40	33	6	5	84
熊 谷	16	10	3	0	29
本 庄	5	0	0	0	5
大 宮	59	16	5	0	80
川 越	47	8	0	2	57
東松山	14	7	1	2	24
浦 和	23	3	0	0	26
所 沢	30	12	8	0	50
飯 能	17	4	2	0	23
秩 父	6	0	0	0	6
春日部	68	13	1	0	82
行 田	119	24	5	7	155
草 加	58	12	1	1	72
朝 霞	22	5	1	2	30
越 谷	34	39	0	0	73
計	558	186	33	19	796

（資料出所：埼玉労働局作成資料）

ウ 職業紹介状況

- 表 3-9、3-10 に、埼玉労働局管内ハローワークに求職を申し込んだ震災被災者とその就職状況（ハローワーク経由）を、また、表 3-11 に騎西高校（福島県双葉町）「ハローワーク行田・相談窓口」の紹介による就職状況を掲げた。
- 有効求職者（ハローワークに登録中の求職者）は、2011 年 6 月をピークに徐々に減少している。就職件数も漸減しながらもコンスタントに計上されている。ただし、新規求職者も漸減しなくなっていないので、つなぎの仕事が終わって再度求職者として登録している人等があるものと考えられる。また、2012 年 10 月段階でも旧騎西高校とその周辺には 900 人近くの双葉町住民が滞在しているとのことであり、これと有効求職者・新規求職者の漸減の傾向を考え合わせると、期間の長い仕事（期間の長い「つなぎ仕事」を含む。）に就く人が増えていること

や、就職活動をやめている人がいることの両面も推測される。

- ・ 表3-11は、旧騎西高校での職業紹介の状況であるが、就職先の94%が正社員以外であり、79%が基金事業求人であることがわかる。生活の本拠が定まらない避難者の就職ニーズの多くは「つなぎ仕事」であり、その中でも基金事業の果たしている役割が大きかったことが改めてわかる。

〔表3-9〕埼玉労働局管内被災者対象求人の職種別状況(2011年3月29日～2012年9月30日受理)

	専門的・技術的職業	管理的職業	事務的職業	販売の職業	サービスの職業	保安の職業	農林漁業の職業	運輸通信の職業	生産工程・労務の職業	合計
求人受理件数	1,464	10	287	364	643	84	65	212	1,281	4,410
求人数	3,745	15	949	834	1,238	350	208	856	4,731	12,926

(資料出所：埼玉労働局作成資料)

〔表3-10〕 埼玉労働局被災求職者・就職件数の推移

2011年		3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	小計
①震災被災者	新規求職者	117	627	381	246	171	126	133	154	103	82	2140
	有効求職者数	117	764	1050	1079	961	800	753	740	738	669	-
	就職件数	3	65	103	56	64	74	57	45	56	43	566
②①のうち住居喪失者	新規求職者	16	105	56	42	29	19	27	26	15	10	345
	有効求職者数	16	123	165	180	145	113	115	114	110	97	-
	就職件数	0	11	13	11	10	13	12	11	5	10	96
2012年		1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	小計	合計
①震災被災者	新規求職者	107	113	108	88	64	58	44	33	40	655	2795
	有効求職者数	640	651	673	640	550	483	408	333	267	-	-
	就職件数	37	32	37	65	38	55	28	14	47	353	919
②①のうち住居喪失者	新規求職者	18	21	14	14	13	10	12	2	7	111	456
	有効求職者数	91	96	92	88	72	63	60	46	41	-	-
	就職件数	6	8	3	9	7	8	4	1	8	54	150

(資料出所：埼玉労働局作成資料)

〔表3-11〕 騎西高校(福島県双葉町)「ハローワーク行田・相談窓口」の紹介による就職状況

1 雇用形態別、性別の就職数

	計	うち男	うち女
正社員	15	12	3
正社員以外	115	88	27
パート	118	74	44
計	248	174	74

2 基金事業、基金事業以外別の就職数

	計	男	女
基金事業求人	195	152	43
基金事業以外の求人	53	22	31
計	248	174	74

※ 資料出所：埼玉労働局作成資料

エ 遠隔地における支援の意義と課題

- ・ 双葉町の町長も埼玉労働局がよく動いてくれることに大変感謝していると言っているように、この間の埼玉労働局やハローワーク行田をはじめとする管内ハローワークの機動的かつ積極的な対応は、避難自治体・避難者や地元自治体にも高く評価されている。被災地住民に対し、遠隔地において雇用保険給付、就職支援が迅速になされたことは、ハローワークが全国組織であることのメリットであるが、常にその特性を活かせるように機動力を高めていく必要がある。特に自治体が行う就職支援は、不慣れであることや労働基準法や男女雇用機会均等法の知識が不十分であることもあって、収集した求人条件が法に抵触するものが少なくなると、国と自治体とが一体となって支援することの重要性が再認識された。
- ・ 一方で、遠隔避難中の避難者の意識は揺れ動いている。

※ 2011年6月15日付けの埼玉新聞の記事では、埼玉県が行ったアンケート結果（5月23日～27日実施）が紹介されている。それによれば、『18歳以上（高校生を除く）の男女748人を対象にし、493人から回答を得た（回答率65.9%）。現在の仕事の有無を尋ねたところ、「仕事はしていない」との回答が78%、「仕事をしている」は16%、「仕事に就く予定がある」は6%だった。

「仕事をしていない」と答えた人のうち、就労を「希望する」が26%だったのに対し、「希望しない」は74%いた。「希望しない」理由（複数回答）としては「高齢のため」が30%で最多。次いで「見通しが不透明で活動しにくい」19%、「住宅が決まってから仕事を探す」11%、「避難先では仕事ができない」との回答も6%あった。

就労を「希望する」人のうち、勤務地を「加須市及び近隣市」とした人は61%。福島県内を第一希望に挙げた人は28%だった。』

※※ 2012年3月30日付けの東京新聞の双葉町の役場機能の移転構想の関連記事には、『加須市のアパート家族5人で生活し、今月中旬まで第三セクターの臨時職員をしていた男性（38）は「学校に慣れた子どものことを考えると、加須に残りたい。ただ、役場と一緒に移動することも考え、今後も臨時雇用で働きたい。」と揺れる胸の内を明か』していることが紹介されている。

- ・ 1の(11)で見たように、福島局や管内ハローワーク職員からの職員ヒアリングにおいても、除染や警戒区域設定解除の見通しが立たないこと、東電からの不動産関係の賠償がどうなるかわからないことなどで将来の住居地をどこにするかの見通しが不透明なことなどが、「つなぎ仕事」には行くが正社員就職を希望するに至らないことにつながっている点が指摘されている。同じことが埼玉での避難者にも当てはまる。

また、埼玉県の避難者のような遠隔地避難の場合は尚更、いったん避難先に定着すると福島県内への帰郷の意向が弱まることもありえよう。子供の関係（子供への放射能の影響が心配、移動するとしても卒業・進級の節目にしたい等）を指摘する声も多い。

- ・ 2012年秋の職員ヒアリング以降、さらに状況は変化していると思われるが、いずれにしても避難者の置かれている状況は複雑であり、このような中にいる避難者に対して、どのようにしたら的確な支援の手を差し伸べることができるのか。関係行政機関で連携しつつ、知恵を出し合い試行錯誤することが必要であろう。

4 第3章のまとめ

ここでは、本章において見てきた被災地等の状況から、今後への示唆も含めた一定のまとめを試みたい。

ただし、本章で見てきたのは、主としてヒアリングを実施した2012年夏から秋までの被災地等の状況である。したがって、本報告の時点では、すでに有効な対策が実施されている部分や状況が変化している部分があると考えられることにもご留意いただきたい。

(水産加工の人材確保関係)

- ・ 今後も被災沿岸地域を支える基幹産業であり続けるであろう水産加工業は、震災で特に甚大な被害を受け、再開のスピードが遅い一方で、従業員の戻りも遅い。元従業員の中には、i) 元の勤め先の再開を待っている人(つなぎ仕事をしている人を含む)のほかに、ii) 生活の本拠が定まらず、被災や仮設住宅入居等に伴う家庭環境・通勤環境の変化などで一時的に働けなくなっている人や働く意欲が低下している人、iii) 実質的には引退して年金生活等に入っている人などがいると考えられる。

※ 水産加工業では、事業所によって外国人実習生等に依存していた部分もあったので、再開が進むとともに、この面での人の戻りがどうなるかも顕在的な課題になると考えられる。

- ・ 元の勤務先の再開待ちや、様子見をしている元従業員が水産加工場に復帰するに際しては、上記のような家庭環境の変化等以外に、事業所が再開しても内陸ならいいが海べりは敬遠したいというような要因も影響する。従業員を確保したい事業所の中には、送迎バスのきめ細かな運行の他に、海べりでなくても立地可能な作業(2次加工等)は高台・内陸で再開したり、避難対策(屋上避難所の設置など)も含めた安心できる職場作りに努めているところがある。このような中で、元従業員は元の職場の「人のつながり」への復帰を求めている面が強く、経営者を含めた良好なコミュニケーションの維持・構築が大きなポイントとなっていることにも留意すべきだろう。
- ・ 元従業員の中には引退する気持ちが強かったり、復帰できない環境が継続するようなケースもあり、元の従業員の再雇用のみでは震災前の人数を確保できないと考

えられる。したがって、水産加工の従業員確保のためには、新規の労働者を確保する必要があることもポイントの1つであろう。新規労働力にとって魅力のある職場にするためには賃金等の待遇面や作業環境も重要である。

- ・ 元の職場が再建されても復帰するかどうか迷っている人、元の職場への復帰をあきらめて他の水産加工場を検討する元従業員や、新規で水産加工場を検討する求職者のためには、再建された水産加工場を実際に目で見てもらうことの意味も大きいと考えられる。
- ・ 一方で、水産加工の事業再開はまだ途上であり、全部又は一部が再開していない多くの事業所は他地域に販路を奪われる恐れなどを感じ、再開後の事業運営にも不安感を持っている。この際、単に「被災地（応援）」のイメージだけでなく、付加価値の高い競争力のある産地としてのイメージ（ブランド）を定着させることの必要を事業者は感じており、これを国・自治体がどこまで支援できるかという点もポイントになっている。

（復旧・復興に伴う労働力需要等）

- ・ 復旧・復興工事に伴い、被災地の建設業の雇用保険被保険者は震災前よりも大幅に増加している（石巻所では2012年7月の段階で震災前の2011年2月より1,260人・25.4%の増）。また、建設・土木関係の労働力需給はひっ迫しており、未経験者を含めて全国から労働力が調達されるようになってきていると言われている。

※ がれき処理・放射能除染についても、全国的な需給調整も含めた需給調整がなされているようであり、今後の推移が注目される分野である。

- ・ しかし、これら建設業関係の仕事で地元の求職者が就くことができるものは、臨時的な期間雇用（「つなぎ仕事」）が中心だったと言われている。また、復興関係の公共事業が永続するものでないことは言うまでもない。

※ 仮に求人条件で「期間の定めのない雇用」となっているとしても、仕事自体がそれほど長く続くものではないと推測されれば、求職者からは、臨時的な求人とみなされるであろうということにも注意が必要である。

- ・ このような中で、仮設住宅等に入居し生活の本拠が定まらない人は、未だ定職に就ける環境にないため「つなぎ仕事」を選択せざるを得ない面もある。地元で定職を探していてなかなか見つからない人、前の職場への復帰を願っているがかなわぬ人にとっても同様である。
- ・ しかし、「つなぎ」の後を明確に予定できている人は少ないであろう。現在建設・土木関係の「つなぎ仕事」をしている地元の人たちが、単純作業以外の建設の仕事に移れるかどうかについても明らかではない。
- ・ 復旧・復興にともなう消費需要をキャッチしようと、被災地では小売業等の復旧や展開も進んでいるが、復興に伴う労働力需要が去った後どうなるかについては不

透明である。

(若年者や子育て世代を中心とする人口流出等)

- ・ 既に見た石巻の例などからも、若年者や子育て世代の中に、安定した仕事や安心できる子育て環境を求めて被災地（特に沿岸や福島第一原発周辺）を離れる志向があることがわかる。復旧・復興関係などの事業の就労をつないでいくことは、将来のためにも子供のためにも早く生活を安定させたい若い層・子育て層にとって魅力のあるものではないだろう。
- ・ 次代・次々代を担う世代の流出は、復興需要が去った後の被災地の将来に対する懸念をさらに高めているが、流出する世代は、復興需要が去った後のことも不安視して流出していると考えられる。
- ・ 結局、復興需要が去った後を見越し、地場の強みを生かした産業の再生・育成や企業誘致がどのように進むか、その状況を見て、若年者や子育て世代の流出・回帰の方向やスピードが変化していくと思われる。

※ 石巻市のホームページ公表資料で、震災後半年経過後の2011年9月末(表3-5参照)と2012年12月末の年齢別人口の増減を見ると、総数で▲1,585人、0~14歳が▲667人、15~64歳が▲2,028人、65歳以上が+1,110人となっている。若年層や子育て世代の流出傾向が継続していることがうかがえるが、震災前の趨勢(減少速度)に戻ってきているとの見方もできる。

※※ 宮城県内新規高卒求職者の県外就職を希望する割合について、宮城労働局のホームページ公表資料を見ると、2010年12月末:17.2%、2011年12月末:25.2%、2012年12月末:16.4%となっており、震災翌年度卒業生の県外就職希望割合が大きく高まったものの、次の年度の卒業生については県内求人的大幅増(2011年度卒:1.56倍⇒2012年度卒:1.90倍)もあって、震災前とほぼ同水準に戻っている。

※※※ 福島第一原発事故関係の避難者については、除染の進捗にもよるが、生活の本拠が定まらない状態が長引く恐れがあり、生活や就労の場が避難先の方に移る可能性も高くなると考えられる。また、子供への放射能の影響を懸念して(母子)避難をしているケースについては、家族別居の状態が長引く恐れがある。

(雇用復興推進事業等)

- ・ このような中で、当初は被災求職者に対する期間雇用の仕事の供給に大きな役割を果たしていた雇用創出基金事業のような施策体系においても、雇用復興推進事業(事業復興型雇用創出事業、生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業)の追加等により継続的な雇用の場の確保の方向でインセンティブづけがなされている。これら雇用創出基金による事業が産業の再生・育成や企業誘致に対して持つ効果を十全に生かすことは重要なポイントの一つである。
- ・ また、介護・医療の関係については、避難生活が長引く中で要介護者が増加し、これに対応して雇用労働者も震災前より増加している(石巻所では2012年7月の段

階で、震災前の 2011 年 2 月より 467 人・20.4%の増)。この分野はもともと人手不足であるから、より幅広い層を受け入れうる安定した雇用の場となるための方策が重要と考えられる。

(不安定な状態で取り残される人たちへの息長い支援)

- ・ 被災地では、仮設住宅の入居者を含め、求職活動を活発に行っているにもかかわらず採用されず、気持ちが萎えている人、家族を亡くして気持ちの整理がつかず引きこもってしまう人、自暴自棄・アルコール依存の心配のある人もいる。
- ・ 既に年金生活（老齢年金、遺族年金）等に移行している人もいると考えられるが、今後、義援金等による貯金を取り崩している人がこれらの枯渇に伴って生活に困窮するケースも出てくる恐れがある。
- ・ また、いずれ復興需要の減少・終息に伴い「つなぎ仕事」の場が枯渇していく中で、これらによって生計を維持してきた人に関する安定した就職に向けた相談・支援のニーズが高まることも予測される。
- ・ 仮設住宅等において、このような形で取り残される恐れのある人の状況を常に把握しつつ、息長く相談・支援の対応をしていくことも重要と考えられる。

東日本大震災被災地等における労働行政機関の今後の支援・対応については、これらの点に留意しつつ、産業・復興・福祉等の行政分野との一体性のある支援を行う必要があると考えられる。

また、仮設住宅入居者への支援や地域動向に即応した支援を行うため、就職支援ナビゲーターや求人開拓推進員などのアウトリーチを生かしつつ、NPO など地域や特定分野に溶け込んだ支援を行う各種主体とのネットワークを構築することが重要と考えられることも付言しておきたい。

(注) 本章ではハローワークにおける求人、求職者、就職等に関する統計表等があるが、そこで使われている用語の一部について、念のために厚生労働省のホームページから引用しておく。

【常用】

雇用契約において雇用期間の定めがないか又は 4 か月以上の雇用期間が定められているもの（季節労働を除く。）をいう。

【パートタイム】

1 週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用されている通常の労働者の 1 週間の所定労働時間に比し短い者をいい、このうち雇用期間の定めがないか、又は 4 か月以上の雇用期間によって就労する者を「常用的パートタイム」、1 か月以上 4 か月未満の雇用期間が定められているか、又は季節的に一定の期間を定めて就労する者を「臨時的パートタイム」という。

【正社員】

パートタイムを除く常用のうち、勤め先で正社員・正職員などと呼称される正規労働者をいう。

第4章 職業能力開発施設における被災対応から 復旧・復興までの記録

第1節 本章の目的と調査対象

1. 目的

本研究の目的は、第一には、東北地方太平洋沖地震とそれに伴って発生した津波とその後の余震により引き起こされた東日本大震災（以下「大震災」という。）の被災地域を中心に職業能力開発施設が大震災によって受けた影響とその対応について記録することである。第二には、被災地を中心に職業能力開発施設が大震災発生時から現在までに行った被災後の対応と復旧・復興への取り組みについて記録することである。

そして、それらの記録は、職業能力開発施設の職員と利用者の両方から得た情報を基に行うことにした。すなわち、本章の目的を達成するために、大震災が発生した当時に、職業訓練を受講していた者や地元企業の経営者と、それらの人々に対して技能指導や情報提供、相談サービス等を行っていた当該施設の職員であった人々にヒアリング調査を実施して、大震災発生から今日までの行動を振り返って個人の体験として語ってもらい、それを整理して記録することとした。

さらに、東北地方で最も人口が多く産業・経済の要所となっている宮城県にあった職業能力開発施設のうちの1所については、当該施設が上記ヒアリング調査を参考にして当時の職業訓練生と職員の全員にアンケート調査を実施されたので、その結果の一部を紹介することとした。

本章は、そうした何人もの体験を共通の項目を立てて、それに沿って整理することによって、将来の社会の安全と発展に向けての教訓を引き出そうとするものである。

2. 調査対象となった職業能力開発施設について

本章で取りあげる職業能力開発施設は、職業能力開発促進法等に基づいて設けられ、国の雇用対策や職業訓練施策の実行機関として公共職業安定所（以下、「ハローワーク」という）と連携を密に図りつつ、技能者養成や離職者の再就職訓練、その他労働者の職業能力の開発及び向上に関する事業を行っているところである（独立行政法人 高齢・障害・求職者雇用支援機構(2012)）。具体的には、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の職業訓練支援センター、職業能力開発促進センター及び職業能力開発大学校の3種の施設である。これらの施設では大震災が発生した時に職業訓練等その他の職業能力開発に関するサービスを実施しており、施設内では職員のほか、再就職を目指す離職者や高度技能者を目指す若者をはじめとして多数の人々が活動していた。本章は、そうした状況にあって、これらの施設が大震災時にいかなる状況に陥り、それに対応したか、そして、大震災後の地域復興にいかに取り組んだかを示す個別の具体的な対応の記録である。今後の防災対策の観点からは、大災害に

おける効果的な対応のあり方を考察するための貴重な情報でもある。

また、大震災後の被災地では、製造業や建設業など、ものづくりの現場での労働力ニーズが多く発生したが、そうした時期に、職業能力開発施設が自らの被災を乗り越えて、失業者の再就職や企業の人材ニーズに応えようとする取り組みを行った。それを記録することは、企業活動への緊急支援のあり方についても多くの示唆を含むと考えられる。

3. 調査の対象

独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の職業能力開発施設であって、秋田を除く東北各県及び茨城県に所在し、震災対応事業を行った施設（図表 1）の職員及び職業訓練を受けていた者を対象とした。具体的には次の①及び②に該当する者である。

- ① 上記施設の職員（元職員を含む。）、大震災発生当時に職業訓練を受けていた者（以下、単に「訓練生」という。）等
- ② 上記施設のうち宮城職業能力開発促進センターに8月中に在籍して職業訓練を受けていた者（以下、単に「現訓練生」という。）

なお、図表 1 の「関係者面会」の欄にある各施設における上記①に該当する者とは、大震災の前後に人事異動等があり所属先が変更になった方々である。この該当者には、図表 1 の「訪問施設」において面接して大震災からその後の状況について聞き取り調査を行った。

図表 1 調査方法別 調査協力施設

調査協力施設			
調査方法		施設名	備考
訪問施設	a	岩手職業訓練支援センター/岩手職業能力開発促進センター	
	b	宮城職業訓練支援センター/宮城職業能力開発促進センター	
	c	東北職業能力開発大学校	
	d	福島職業訓練支援センター/福島職業能力開発促進センター	
	e	いわき職業能力開発促進センター	
	f	会津職業能力開発促進センター	
	g	茨城職業訓練支援センター/茨城職業能力開発促進センター	
関係者面会	h	青森職業訓練支援センター/青森職業能力開発促進センター	(上記aにおいて当時の関係者から聴取)
	i	福島職業訓練支援センター /福島職業能力開発促進センター	(上記gにおいて当時の関係者から聴取)
	j	山形職業訓練支援センター/山形職業能力開発促進センター	(上記dにおいて当時の関係者から聴取)

さらに、①の訓練生を大震災後に採用した企業の経営者2人から訓練生の採用に関する参考情報を得て、訓練生からヒアリングした内容の整理に活用したほか、被災地の関係者から当時の地域の実態について参考情報を提供してもらい、調査対象者からヒアリングした内容の整理に役立てた。

4. 調査の方法及び調査時期

調査方法 ① 面接によるヒアリング調査（図表1を参照）
 ② 宮城職業訓練支援センター/宮城職業能力開発促進センターが同施設の職員（調査時及び大震災当時の在籍者）、訓練生及び現訓練生を対象に実施したアンケート調査（郵送法による自記式）の結果を活用

調査の時期 上記①については、平成24年6月21日～同年7月30日
 同②については、平成24年7月～同年8月

5. 調査内容

ヒアリング調査は施設、施設の職員、訓練生ごとに大震災当時から調査時点までの状況と対応に関する質問項目を設けた。

なお、宮城職業訓練支援センター/宮城職業能力開発促進センターが実施したアンケート調査でも、ヒアリング調査とほぼ同じ質問項目が設定されている。ただし、現訓練生に対しては、大震災当時に企業等に就職していたかどうか等の就職状況についての質問が加えられている。

なお、訓練生の就職先の企業の経営者（2人）及び大震災時の原子力発電所事故によって東京に避難を余儀なくされた有識者（1人）から貴重な参考情報を頂戴したが、そのうち、企業経営者については、訓練生に対する調査のために、その勤務先を訪問した際に、経営者に面会して、大震災当時の当該企業の状況及び訓練生の採用についての考え方、経営方針等を自由に発言して頂いた。他方、有識者については、調査開始前に東京で事故当日の福島県浜通り地域の状況と避難の状況について伺った。いずれも被災地がどのような事態に見舞われ、どのように人々が対応していったかを少しでも事実近く感じ取り、被災された方々の思いを少しでも多く受け止めることに役立てるために協力を得たものである。

各調査対象に対する主な質問項目は次のとおりである。基本的には大震災発生時から調査時までの意識と行動を時間の経過に沿って説明してもらった。事前に、大震災発生時から調査時まで何をしたかなどを質問したいと伝えておいたので、メモや資料を手許において記憶を確認しながら回答した者も多かった。

<主な質問項目>

ア、施設及び職員としての状況と対応

- a. 大震災当日及びその直後の数日間の状況
- b. 事態への対応に際しての困難な問題とその解決行動
- ② 震災対応としての事業の実施状況
- ④ 将来の人々のために、後進のために伝えたいこと
- ⑤ 業務以外の場の状況と対応

イ、訓練生及び現訓練生の状況と対応

- ① 大震災当日とその直後の数日間の状況と行動
- ② 大震災発生直後からその後の数日間の状況と行動
- ③ 当時、施設や職業訓練に求めたものの有無と内容
- ④ 大震災から数日から数週間が経過して以降、現在までの状況

第2節 職業能力開発施設の大震災対応と復旧・復興の取組み

本節では、調査に協力してくれた職業能力開発施設の職員からのヒアリング結果を中心にまとめる。

職業能力開発施設は複数職種の職員を擁している。すなわち、① 施設運営の管理を担当する管理・事務部門の職員、② 職業訓練指導員として職業技能を受講者に直接指導する訓練部門の職員、③ 地元教育訓練機関や企業等に対して職業訓練や職業能力開発に関する各種情報の提供等を行う他機関を支援する部門の職員、④ キャリア相談として職業訓練を修了した後の就職支援に関する相談を行う職員等である。このほかにも、心理カウンセリングなど特定の専門的業務については外部講師等を委嘱して実施しておりその関係者が施設で活動しているが、今回のヒアリング調査は、このうちの①から③までに該当する方々に対して行った。以下、対象となった職業能力開発施設を総称する時には、単に「センター」という。

なお、被害の内容や程度及び被災対応の経過については、津波襲来の有無、地震の震度の違い、原子力発電所からの距離の違いによる原子炉事故の影響度の違い等によって各施設で異なっていた。したがって、第1項で調査対象となったセンターの全体概要を示し、第2項で施設ごとの具体的な被災内容と対応状況を職員達の間から見た被災対応の努力の経過としてまとめる。そして、第3項で各施設が行った大震災後の地域の復旧・復興への取り組みについて記載する。

第1項 対象センターの被災状況の概要

図表1にあるとおり調査対象となった9つのセンターのうち、8つは東北地方にある。大震災で最も被害が甚大だった岩手、宮城、福島は東北三県はもちろんだが、関東地方で東北に隣接した茨城県も津波と地震の両方の被害のあった地域を有している。調査対象のセンタ

一はそうした地域にあり、いずれも大型施設である。それらのセンターでは、通常、平日の朝9時から夕方5時前までの時間帯には、数100人が常時その敷地内で行動している。実際に、大震災発生時には、9つの施設に合わせて1,000人以上の人々が活動していた。そこに大きな自然災害が襲いかかった。

結果としては、それら人々の中からは1人の人命も失われず、重傷者も出ることはなかった。しかし、それぞれのセンターでは建物が大きく損壊したり、ライフ・ラインが途絶する等の被害があった。なかには津波に襲われ、周辺地域から孤立したセンターもあったのだが、図表2にみるように物的被害を受けるのみで未曾有の災害を乗り切っている。

これについては、事前の耐震補強工事や計画的な避難訓練の実施といった防災の備えが効果を発揮したことはもちろんだが、なによりも災害時における避難誘導と被災対応についての職員達の懸命な努力がそこにあって、多数の人身の安全が守られていた。その努力にはセンターごとに異なる災害の種類と程度、周辺の被害状況等にあわせた多様な内容がみられた。

なお、図表2の「近接観測点における震度」の欄の震度は気象庁(2011)が発表した資料を基にしている。

図表2 対象センターの主な被災と対応

		岩手職業訓練支援センター/岩手職業能力開発促進センター	宮城職業訓練支援センター/宮城職業能力開発促進センター	福島職業訓練支援センター/福島職業能力開発促進センター
当日	近接観測点における震度	花巻市5強 盛岡市5強	多賀城市5強、 仙台市6強	5強
	被害状況	空調のパイプのズレ、天井のボード割れ等	多賀城地区は地震及び津波の浸水により施設設備の破損、故障等で施設の使用不可。	施設にひび、配水管から漏水
	避難	駐車場、本館前の広場に避難の後、帰宅指示	避難場所の駐車場。施設内の屋上や2階に避難、その後は屋内で泊	玄関前広場に避難後、帰宅指示
	情報収集手段	道路状況は、職員が見回り。ラジオで情報収集	携帯電話で、ラジオ局、テレビ局、自衛隊、警察に状況を発信	ラジオでNHKのテレビ音声をとる
数日間	施設・設備と生活インフラ	水道、停電。ガソリン、食料の不足	ライフラインすべて使用不可。1ヶ月後に電話は1回線のみ復旧、電気は本館のみ復旧。	電気は2日間、水は一週間停止。ガソリン不足
	訓練の実施状況	2週間訓練休止。修了日をずらし後から補講。	被災した日で訓練終了。施設が閉鎖となり再開不能となったため。	2週間訓練休
	情報収集と発信	訓練休止は携帯・固定電話で。ラジオ局に情報発信を依頼	地域での食糧事情等の情報はロコミ	最初の週は訓練に来た訓練生に直接
その後	周辺地域の状況	コンビニの品薄、トラック輸送量の減少	多賀城地区は津波の浸水で道路事情は悪くライフ・ラインも断絶した期間が長かった。	新幹線は4月後半まで止まる
	新年度の準備	訓練教材の調達が難しかったが、カリキュラムの工夫等も行いほぼ通常どおり。	同施設を修復し、再来年度に再開予定。訓練再開6月から訓練・教材準備	4月の開始は予定通り

つづき-1

		いわき職業能力開発促進センター	会津職業能力開発促進センター	茨城職業訓練支援センター/ 茨城職業能力開発促進センター
当日	近接観測点における震度	5強	5弱	常総市5強 水戸市6弱
	被害状況	地盤沈下による本館の傾斜で閉鎖、建物の内外壁等に亀裂、漏水、構内道路に亀裂等、	建物に大きな被害なし	間仕切りの壁にひび、工具の棚・パソコンの転倒等
	避難	グラウンドに避難後、帰宅指示	本館前ロータリーに避難後、帰宅指示	玄関前に避難。その後帰宅指示
	情報収集手段	コミュニティFM、その後はテレビ等	テレビが主	テレビ、インターネット
数日間	施設・設備と生活インフラ	地盤沈下による施設傾斜。水、ガス停止。ガソリン不足	携帯電話は不通。ガソリン及び暖房用燃料の不足	ガソリン不足
	訓練の実施状況	3月29日まで訓練休	翌月曜から訓練	翌月曜から訓練再開、28日までは短縮授業
	情報収集と発信	コミュニティFM、その後テレビ	通常通りの訓練再開が早くとくに問題なし	翌月曜日に訓練は原則実施する。ただし、訓練を短縮して行なうことを直接伝達
その後	周辺地域の状況	5月中旬まで断水	食料は1週間程度不足。ガソリン不足は、3月後半まで続いた	
	新年度の準備	機器の調整のためカリキュラムを調整	4月の開始は予定通り	震災復興訓練は翌年3月から日立市で実施。

つづき-2

		東北職業能力開発大学校	青森職業訓練支援センター/青森職業能力開発促進センター	山形職業訓練支援センター/山形職業能力開発促進センター
当日	近接観測点における震度	7	4強	4強
	被害状況	学生寮、駐車場の一部、体育館周辺の陥没、上下水道の破損。空調設備等の破損等、建物の柱、壁等に亀裂	施設に被害はなし	建物に被害なし。停電は1日
	避難	春休み中。ただし、在籍者していた学生や職員は学生ホールで夜を過ごす	避難はなく、その場で当日の訓練終了時間まで待機指示	駐車場に避難、その後、当日の訓練打ち切り
	情報収集手段	ラジオ、モバイルパソコン、スマートフォン等も活用	ワンセグなど活用	カーナビのテレビ、モバイルのパソコン
数日間	施設・設備と生活インフラ	停電は1週間、ガソリン不足、下水が使えず	ガソリン不足	食料・ガソリンは1週間くらい不足
	訓練の実施状況	卒業式は中止。新入生は4月に受け入れ、在校生の指導は5月から本格実施	月曜日から通常訓練	月曜日は訓練休。火曜日から訓練
	情報収集と発信	市の庁舎に設置された情報コーナー（電話発信を含む）	通常通り訓練実施可能で、特に問題なし	訓練生には電話連絡、ウェブサイトにも訓練休を掲示
その後	周辺地域の状況			
	新年度の準備	入学式は、学生寮の修復に合わせて約1ヶ月遅らせた	通常どおり	通常どおり

第2項 各施設の被災と対応の実態

1. 地震災害からの復興と地域連携による沿岸部被災者支援

— 岩手職業訓練支援センター／岩手職業能力開発促進センター —

(1) 被災と対応

岩手職業訓練支援センター／岩手職業能力開発促進センター（以下、「岩手センター」という。）は、岩手県花巻市を拠点としているが、大震災当時は花巻地域と盛岡地域で業務が行われていた。大震災後には遠野市にも大震災後の復旧・復興のための職業訓練の実習場が設けられた。

岩手県の内陸部の花巻地域と盛岡地域に立地している岩手センターは津波の被害を受けてはいないが、地震の揺れは大きかった。約半年前に耐震補強工事を徹底しており、その補強工事の徹底が岩手センターの被害規模を小さくしたと職員は強く意識している。事前の備えとして補強工事は大きな効果を発揮したとみられている。

大震災発生時には、岩手センター内にいた人々は、定期的実施している避難訓練の際に

指定されている避難場所に避難した。避難場所に集合した人々の安全確認がなされた後、当日の職業訓練の中止が決定され、訓練生に伝達された。

その時点では停電でテレビやラジオなどから情報が取れず、地震被害の状況や周辺の道路事情が不明だった。そのため、訓練生を帰宅させるについては安全確保対策として、まず、数人の職員が岩手センター周辺の地域を見巡って、道路や信号等の状態をみてから訓練生には帰宅を指示した。

その後の2週間は地域の被害状況を考慮して職業訓練は実施されないことになった。訓練休止を周知するには、岩手センターの駐車場側の出入り口に通知の文書を貼り付けたほか、地元ラジオ局とテレビ局の協力を得た。それぞれ地元のお知らせとして放送してもらいテレビではテロップの文字情報で流してもらった。

訓練の再開は、東北地方の幹線である JR 東北本線の開通を目処として時期を決定した。大震災発生後も3月中は、道路閉鎖等によってトラック輸送量が減少し、地元に来るガソリン輸送車も急減したため、自動車用ガソリンが不足していた。そのため、しばらくの間はガソリンの入手難で通所不能となる訓練生もあった。

訓練再開時には、電気の復旧とともに水の使用も特段の問題がなくなっており、ほぼ通常通りに訓練を実施することができた。ただし、被災地域の復旧・復興工事の資材供給が優先されたことや道路事情の悪化からトラック輸送量が減少したために訓練教材の調達が容易でなくなった。そうした状況での訓練生への補講を実施した。

大震災発生直後の3月には企業からの求人が落ち込み、訓練修了間際の訓練生を悩ませた。しかし、4月以降には求人数は回復していった。復旧・復興工事に関連する求人も多くなっていたことの影響があるとみられる。

なお、4月からの入所者は、大震災発生時には既に決定していたので、受け入れは通常のように実施した。

(2) 復旧・復興への取組み

沿岸部の被災者の再就職支援のために、新たな実習場を遠野地域に開いて復旧・復興訓練に取り組むことになった。遠野市は花巻地域から国道(283号)距離で45km以上離れており、沿岸の近接地とはいえないが、岩手センターと沿岸部の中間点にある。実習場の開設場所の選定作業は、沿岸部の被災者の再就職支援を重視して進めたが、津波が来襲した沿岸部は広範囲にわたって大きな被害があったので、沿岸部地域には実習場を設けることができなかった。そのため、少し内陸に入った遠野市またはその周辺での開設を企図することになった。

実習場の開設に当たっては、遠野市地域は災害時における後方支援拠点であるとの高い意識を遠野市とその地域の企業等が有しており、積極的な理解と支援を寄せた。とくに、地元の行政機関や民間バス会社が、“被災者支援と被災地復興支援の職業訓練ということであれば”、工夫してできることは親身になって知恵を出して工夫して協力しようとの態度を示して、

岩手センターの交渉に具体的な協力案を提示する等して応じてくれたことは復興訓練の実施の大きな支えとなった。

なお、緊急人材育成支援事業による基金訓練等で岩手センターの業務と関係の深い企業等には、大震災直後から連絡を取れたところが多く、震災特別相談窓口の開設の以前に実質的に多くの相談処理が行えていた。

2. 地震と津波の2つの災害からの復興

— 宮城職業訓練支援センター／宮城職業能力開発促進センター —

(1) 被災と対応

宮城職業訓練支援センター／宮城職業能力開発促進センター（以下、「宮城センター」という。）は、多賀城市に拠点施設をおいていたが、仙台市にも訓練支援部門の窓口等と事務所を設けていた。3月末には仙台の事務所を閉鎖し、多賀城地域にすべてのサービス機能を集約する予定でいた。大震災の発生に伴い多賀城の宮城センターは4mを超える津波に襲われた。それまで職業訓練を行っていた施設を閉鎖せざるを得ない被害を受けた。

大震災当日は、多賀城地域では職業訓練が実施されており、また、委託訓練関係事務ほかの業務が行われていた。センター内には訓練生及び職員を合わせ約350人の人々が活動していた。仙台地域では、センター業務にとって最重要会議に位置づけられる運営協議会が開催されており、協議会を構成する有識者と宮城センターの管理職全員が出席していた。

多賀城地域では、防災対策として事前に実習棟の床等に固定していた重量が数トン単位の機械類が動くほど地震の揺れは激しかった。しかし当初は、建物そのものの倒壊や内装の崩落などはなかった。

地震発生から比較的早い時点で、津波が来る虞があるとの情報が総務部門の職員から多賀城の宮城センター全体に伝えられた。その情報を受けた避難誘導が終わるや否や4m程度の津波が来襲した。その時までには、訓練生及び職員は3つの棟に分かれて当面の安全を確保していた。1つの棟に197人、他の棟の2階以上に100人以上が避難し、さらに別の1棟では外部のセミナー受講者数人がその棟で執務していた職員とともに当面の避難を終えていた。

また、津波が迫る直前のことだが、宮城センターとしては予想外のことであったが、避難中に窓の外に目をやった訓練生が隣地の民家で助けを求める住人の姿を見て、宮城センター内に避難するように誘っていた。そのため、重度の視覚障害がある高齢者も含めて数人の近隣住民が宮城センターに入って訓練生とともに避難場所にいた。

多数の集団が行動するなかでは、避難先として目指した屋上の入り口が施錠されていたり、自分だけ別の逃避行動をとろうとする者やパニックで発作を起こす者などが出現したりした。しかし、いずれにも職員間の連携とリーダーシップをとった職員の判断で効果的な対処が行われた。避難後はすぐには、外部への脱出は不可能で、翌日までは宮城センター内にとどまり、自衛隊等の救援は得られずに周辺から孤立した状況になった。

こうした状況での避難誘導と避難先での集団管理には、技能・技術の専門家集団が所有する能力が安全確保に発揮された。その能力は、建物や機械・物品の損壊等の物理的な問題を処理することだけでなく、人間関係管理の問題についても情報の伝達方法にリーダー・シップ理論を適用する等の場面で発揮された。

大震災から一夜明けてから訓練生が帰宅する時点では、津波で冠水した道路の水はまだ足もとが見えないまでの水嵩があった。そのため訓練生には安全に歩くための自衛策を具体的に指示する等してから、帰路につかせた。たとえば、方向を同じくする者同士の集団を作り、先頭に行く者には足もとを確認するための長い棒状のものを持たせるなどである。緊急時に手に入る棒状のものであるから、宮城センターにあったモップや箒、流れてきた枝など訓練生のそれぞれが知恵を絞り、探し出して手配したものである。

他方、大震災発生直後に仙台事務所から多賀城の施設に向かった管理職らは、道中で津波に追いかけられ、そして呑み込まれた。だが、同行者間で協力し合い津波の渦巻きから脱出した。そして、たまたま近くにあった民間企業の建物にずぶ濡れで逃れ込み、水が引くまでの間、待機させてもらった。結局、そのまま一泊せざるを得なかった。多賀城地域と仙台からの帰還者は、それぞれに災害発生直後に所在した場所が異なるが、それぞれに対応行動をとり、結果としては人的被害がほとんどゼロに抑えられたのである。

宮城センターは職業能力開発施設であり、職員集団は各種職業の技能・技術・専門知識の所有者で構成されている。多賀城地域では数百人の集団を抱えながら、ライフ・ラインが途絶し、避難後に周囲から孤立した状態になったが、その状態にあっても手許の機材を活用して公共機関への情報発信と情報収集には成功していた。そのことは避難している訓練生の心理的安定を支えていたといえる。翌日には水の引き具合から判断し、宮城センターとしての避難行動を終えた。避難開始後の早期から自衛隊ほかに救援を再三要請していたが、その時まで、基本的には他からの救援はなく、宮城センターの自力での大震災対応が完遂された。

(2) 復旧・復興への取組み

ア、事後処理から事業再開の挑戦へ

多賀城地域では、建物が浸水によって使用不可能となったので大震災発生の当日から職業訓練は中止された。多賀城地域が壊滅的な状況にあるなかで、どこで訓練を再開するか否かについての本部の方針決定が待たれた。その間も、職員達は敷地内の建物・設備等の整備を行っていた。整備といっても、周辺の道路も損傷しているなど、整備に必要な手段のすべてが得られないといってよい状態の中でのほぼ手作業によるほかなかった。

結局は、人海戦術で職員達が延々と瓦礫と汚泥と戦う日々が続いた。また、仙台事務所は3月末閉鎖の予定であったところを、新年度にも延長してフロアを拡張することが必要になった。大震災後の仙台事務所には、企業や個人から数多くの問い合わせや苦情が寄せられた。

やがて本部の方針が決まり、① 多賀城地域の宮城センターは当分の間は閉鎖、② 新たな

場所で職業訓練を再開する、ことになった。

この間の多賀城地域の作業の様子は次の言葉がよく物語る。

“外部対応、それからあと受講生確認、そういったことと、あと手が空いたならば泥かきというような状況だったですね。ガラスなんかも、あとは結構危険物の薬品なんかも流れてきていたものですから、そういった処理をしたり・・・それこそ夢中になって訓練再開には、例えば機械関係なんかも、水の中から引き上げた工具なんかも全部さびを落として、もう1回油を塗り直したりして、一個一個の作業だったですね・・・泥の中にはいろいろなばい菌も当時はやって、腸炎なんか、ノロウイルスなんかもかなりはやって、私も中野栄という4キロぐらいのところまで自転車にタンクを積んで、ペットボトルを積んで水をくみに行っていたんですけども、それで体を洗うときなんかはハイター（塩素系漂白剤）をまぜて拭いていましたものね、消毒のために。体に悪いというのは、それよりもウイルスのほうがコワイので”

大震災発生から約3ヶ月した6月には事後処理にとりあえずの目処がつきはじめた。それと並行して仙台事務所を中心にした訓練再開準備が進められた。大震災で訓練中止となった訓練生の失業給付や訓練手当の扱い等を含めた関係ハローワークとの調整や入所選考などが行われた。中央官庁や国会議員が視察しての実情把握もなされた。

結果として、職業訓練を再開するについては、大震災前の多賀城での機能を1ヶ所に集約するのはその規模の大きさから難しいため、仙台市内の民間ビルと名取市内の民間工場跡地を借り上げて2ヶ所に分けることにした。隣県や他地域にある関係センターからの協力も得ながら5月に入所生募集、6月から開講した。

大震災の直後は宮城センターでは通常通りに事務を進められない状態に陥っていたので、訓練生の就職状況を正確に把握できなかったが、70%台の就職率だったと推定される。例年ならば80%を超えるのだが、被災して採用を控えた企業も多く、就職率の落ち込みは大きかった。

一時そうした事態はあったが、地域復興が進むとともに、就職率は回復した。むしろ、訓練生を改めて採用しようとしても来てくれないと苦情を寄せる企業も出てきた。とくに大震災から1年たった時点では、多くの企業が復旧したと実感できる状況がみられている。

イ、大震災の経験を将来に活かすための取組み

宮城センターでは、大震災から約1年半が経過した平成24年8月に、宮城センターに関わりのある人々に対して大震災時の対応とその後のキャリア形成等に関するアンケート調査を実施した。大震災の経験を今後の社会に活かすためである。宮城センターの訓練生（大震災当時の訓練生）及び職員、そして、現訓練生（調査時点の訓練生）及び調査時点の職員のうち連絡がつく全員に対して調査表を送った。

調査内容は基本的には本報告書のヒアリング調査との関連性を持たせている。また、調査への回答は、調査設計者が一方的に用意した多肢のなかから選択するのではなく、回答者が自らの言葉で自らの思いを表現する自由記述形式が基本になっている。そのため、返送された調査票にはきわめて豊富な情報が盛り込まれている。個票の1枚1枚が大震災に遭遇した人々の行動と感慨をその人の言葉で綴った貴重な史料になっているのである。調査結果の分析は慎重に、かつ、多角的な知識と視点をもって行わねば回答者の篤志に報いることができない。

したがって、このアンケート調査の全体の分析には、しばらく時間がかかるので、本報告書では、① 大震災が与えた訓練生の困難、② 訓練生のその後の就職状況、③ 現訓練生が大震災によって受けた当時の困難、のそれぞれについてアンケート調査から把握されたことの一部を以下に紹介する。

訓練生は、いうまでもなく離職者であり再就職を目指して職業訓練を受けていた。そして、ほとんどは大震災が発生した時は宮城センター内で訓練指導を受けていた。地震の揺れの後に津波襲来の虞があることが知らされると、職員の誘導によって避難し、翌日に事態がある程度落ち着くまでは集団で行動した。つまり、これらの人々に共通するのは、大震災発生時には身近に支援や協力しあう者が存在したこと、もともと再就職という課題を共有していたこと、という点である。

図表3は、訓練生が大震災発生直後に最も困難や負担を感じたことを表したもののだが、再就職のための求職行動の変化が最大の困難・負担の事柄になっている。これは具体的には、求人企業が被災して採用試験が実施されなくなったり、交通手段が途絶えて求人探しや試験を受けに行くことが困難になったりしたことなどである。就職を希望していた企業が閉鎖になった例もあり、就職の希望地や希望企業を変更する必要がでたという者もあった。

図表4は、現訓練生、すなわち大震災当時はまだ、宮城センターの訓練生ではなかった者が、大震災発生直後に最も困難や負担を感じた事柄を示している。この図表に該当する者は、大震災が発生した当時は雇用労働者であるなど何らかの職業についていたという者がほとんどである。そのため、大震災が発生した時にいた場所も、各人それぞれに異なっている。そして、大多数は、集団で行動するための指導者や協力者がいない状況にあったので、自分自身の判断で個人行動をとらざるを得なかった人々である。そのため、大震災発生直後に最も困難や負担を感じたことは、訓練生よりも多様になっている。その中では、職業問題よりも日常生活の不便さからの負担や困難を感じた者が多かった。日常生活の不便さからの負担・困難とは、停電や断水が数日から数週間にわたって起きたことで日常生活が以前のようにできなくなったことが主になっている。

そして、「職業活動・就職活動に関する変化」を約2割(18.9%)の者が困難や負担を感じたこととしてあげているが、この個別の内容をみると、職業活動・就職活動に関する変化とは、大震災の影響による、解雇、企業倒産による失業、非常事態対応を原因とする過重労働とい

ったことが主になっている。

図表 3 大震災直後の困難（当時の訓練生）

単位 = 人、() = %、MA

職業活動・就職活動に関する変化	23 (48.9)
情報入手・発信に関する支障	1 (2.1)
生命維持の危惧（飲料水、食料の不足）	6 (12.8)
震災前の生活文化の喪失（電気、ガス、車等の利用不可）	9 (19.1)
その他	6 (12.8)
特になし	4 (8.5)
無回答	4 (8.5)
計	53 (100.0)

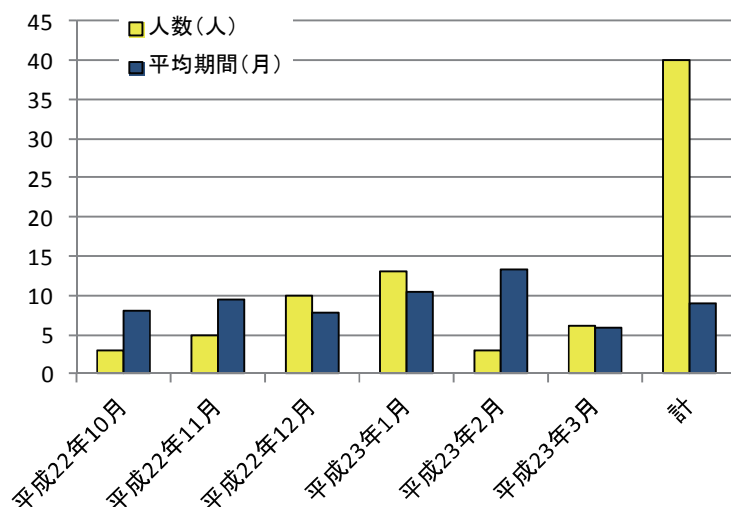
図表 4 大震災直後の困難（現在の訓練生）

単位 = 人、() = % MA

	計
職業活動・就職活動に関する変化	30 (18.9)
情報入手・発信に関する支障	20 (12.6)
生命維持の危惧（飲料水、食料の不足）	23 (14.5)
震災前の生活文化の喪失（電気、ガス、車等の利用不可）	51 (32.1)
その他	12 (7.5)
特になし	19 (11.9)
無回答	33 (20.8)
計	159 (100.0)

なお、訓練生は、入所の時期にかかわらず大震災発生と同時に職業訓練が中止になり、その後は、それぞれが自力で求職活動を展開した。交通事情が悪いなかでの求職活動に苦慮しつつも、大部分の者は、大震災発生後から半年から1年程度で何らかの就職をしている（図表5）。大震災後しばらくすると地域の復旧・復興の工事を中心に有期労働や短時間労働の需要が多く発生したし、被災企業の立ち直りがみられるなどしはじめた。それらの求人と結びつくなどのことであり、受講した職業訓練の関連職種や安定雇用とは限らないが、被災後の前進の一步は半年から1年以内に踏み出されている。

図表5 入所月別大震災時（訓練中止時）から就職までの期間



3. 地震災害からの復興と原発事故の影響

— 福島職業訓練支援センター／福島職業能力開発促進センター —

(1) 被災と対応

大震災からの被害として福島県に特徴的なのは原子力発電所（以下、「原発」という。）の原子炉事故（以下、「原発事故」という。）の影響の大きさである。福島職業訓練支援センター／福島職業能力開発促進センター（以下、「福島センター」という）は、福島市にある。福島市は、自然災害として地震の被害を受けた後に、原発事故が起きたため、大気中の放射線量が増加して、大気や土壌の放射能汚染が指摘されるようになった。また、原発のある浜通りといわれる太平洋岸地域からは、多くの住民が避難してきている。

福島センターは、大震災の際には建物が建てられてから比較的長い年数が経っていたので、建物・設備の一部が老朽化し、煙突が倒壊するなどの一定の物理的被害が出た。地震が発生した時は健康な成人が立ってられないほどの激しい揺れが数分間続いた。地震発生と避難についてセンター内に放送しようにも身動きがとれなかった。職業訓練の実習場でも重量のある機械が動いたが、非常停止ボタンを押すことはできた。

避難行動は、揺れが一旦弱まってから開始するほかなかったが、実際に避難が始まると、既に指定されていた場所に全員が向かっていた。誘導や交通整理等の役割はそれぞれの職員が自発的に各自の立場に応じて行っていた。

避難場所で安否確認をし、不明者も負傷者もないことが判明した後、訓練生に対して、① 本日は訓練は中止する、②（翌訓練日である）14日（月曜日）には訓練に出てくること、の2点を伝えた。まだ、その時は原発事故の発生を知らなかったため、可能な限り訓練に出席するように求めたのである。訓練生の中には、当日には帰宅できずに福島センターや職員の自宅に泊まった者もあった。

その日の夜間に地元の市から、帰宅困難者の避難場所として施設の一部を開放して欲しいとの要請を受けた。市が手配した大型バスで30～40人の帰宅困難者が送られてきたので、イベント・ホールに入ってもらい、ストーブや畳を提供した。市役所からは、ストーブ、毛布、非常食、飲用水、簡易トイレが持ち込まれた。

その日は気温が低く、夜は雪が降っていた。停電が続き、センターには暖房用具は電気を使わずに使用できる石油ストーブが1台あっただけだったが、それを避難者に貸し出して職員達は薄いシートなどで暖をとり、一晩を明かした。

その後、訓練生の約半数は大震災当日に指示されたとおりの14日に福島センターを訪れた。だが、結果としては3月25日までは訓練休となり職業訓練を受講することはできなかった。

この時点では、既に原発事故が発生していたが、他方で、高い値の放射線の拡散が福島市にまで及んでいる情報は未だ一般市民に伝えられていなかった。いわゆるSPEEDI¹による放射性物質拡散シミュレーションの結果がようやく公表されたのは、3月23日である。福島センターとしては、原発から60km以上離れた同所に $20\mu\text{Sv}/\text{h}$ を超える放射線被害の虞があったことは想像もしていなかった。

その後、放射能被害の情報は入るようになったが、ともあれ職業訓練を再開し、3月修了予定者には1日に1時間の補講を行って修了基準を満たすことにした。4月からの職業訓練コースへの入所選考は大震災以前に終わっていた。この段階になると、大震災後の生活不安定と混乱を考慮して、応募者は“とにかく全員合格に”という方針になった。関係職員が手分けをして連絡をとり、4月からの受講の意思確認を行った。

4月からの事業は、大震災前に予定されていた23年度計画どおりに行った。隣県の多賀城市にあった宮城センターが津波によって使用不能となっていたことで、宮城方面に居住する人々で福島での職業訓練受講を希望してきた者が新年度はじめには例年よりも多かった。数ヶ月後には、それらの人々の訓練期間が終了した時の就職先は宮城方面が多くなるという結果になった。

(2) 復旧・復興への取組み

復興訓練として2科を新設して、それぞれ訓練期間6ヶ月の大震災復興訓練を実施した。そのうちの1つの住宅・電気・配管設備施工科の受講生を募集したところ、定員を大きく超える応募があった。訓練カリキュラムの一部に、「太陽光発電システムの基礎知識、太陽光発電システムの施工」が含まれていたことで、NHKテレビが取り上げて、“太陽光発電に係る職業訓練を福島市内の職業訓練施設がやりますと”というような言い方で報道したことの効果が大きかったと思われる。

¹ SPEEDIとは、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステムのこと。原子力規制委員会(2012)によれば、大量の放射性物質が放出されたり、そのおそれがあるという緊急事態に、周辺環境における放射性物質の大気中濃度および被ばく線量など環境への影響を、放出源情報、気象条件および地形データを基に迅速に予測するシステムである。

しかしその後は、復興訓練も他の訓練科やコースと同様に入所者が減少している。その理由は、自治体等では原発事故による避難者の生活安定を図ることが最優先課題となっていること、また、それら避難者には電力会社を通じて賠償金が支払われることの影響などが考えられるという。大震災後の復興関連求人が多いこともあって技能習得をして再就職を目指すよりも、非正規労働や特別に技能を必要としない仕事であっても、今すぐに働くことが可能な地域労働市場が出来ていることも影響しているとみられる。いずれにしても、福島センターとしては今後とも、再就職意欲をもつ人々が地域で必要とする職業能力を身につける意義を理解し、行動することを支援していくことを課題としている。

4. 地震災害と浜通りの復興拠点となつての活動

— いわき職業能力開発促進センター —

(1) 被災と対応

いわき職業能力開発促進センター（以下、「いわきセンター」という）は、ほぼ常時いくつかの離職者のための訓練コースが実施されている施設である。大震災当日には、センター内に職員及び訓練生の約 90 人が所在した。いわきセンターは、福島県の東側で太平洋に面したいわゆる浜通り地区にあり、原発から約 35km の距離にある。

原発事故の後の数ヶ月の間に、浜通りの市町村は原発からの距離によって多くがつぎつぎに警戒区域や計画的避難指示区域などに指定された。指定を受けた市町村の住民等は指定地域外への避難や退去をせざるを得なかった。それらの地域の中で当時、最も原発からの距離があったのは、屋内退避指示区域と緊急時避難準備区域であったが、それらも福島第一原発から 30km 以内にある区域とされていた。したがって、いわきセンターが所在するいわき市は、避難に関する指定を受けたことはない。しかし、同じ浜通りという感覚からか、住民が放射能汚染を恐れて、原発事故の直後の数日から 10 日ほどの間は市外に大勢が一斉に自主的に退去したということがあった。

そうした情勢では、一時は風評被害で販売や納品を止められるなどで経営に苦しんだ企業もあった。しかし、しばらくして、原発事故や放射線拡散についての適切な情報がマスコミ等を通じて巷間に広く伝わると、今度は、特定の危険地域に指定された他の市町村の住民が多数、いわき市に避難者として入ってきた。

そして、大気中の放射線濃度は東京や首都圏各県とほとんど変わらないことが理解され、もともと浜通りの産業都市という条件も整っていることから、大震災から 1 年以上経過した時点では、いわき市内には多くの人が集まってきている。それは他地域からの避難者が来たというだけではなく、地震と津波被害後の各種処理や原発事故対応の工事関係者がいわき市を拠点として活動するようになっているためでもある。

いわきセンターは、大震災後にこうした経過を辿った地域に以前から立地しているが、大震災の際には本館の建物が傾いて使用不可能になるなどの被害を受けた。主だった被害とし

ては、本館は地面と建物の間に隙間が生じ、基礎部分がひび割れして建物全体が傾き、柱や壁には亀裂が走った。実習棟は訓練機材が動いたり倒れたりし、工具室の棚からは工具類が散乱した。訓練機材も数トンもある大型NC旋盤などの大きな機械や重量があり金具等で固定していないものは倒れたり、動いたりした。しかし、それらが訓練生に接触したということではなく、怪我人は1人もでなかった。

地震の揺れを感じたが、揺れがあまりにも大きく、はじめは誰も動くことがままならなかった。いわきセンター内にいた人々はしばらくその場にそれぞれ待機した。大きな揺れが収まったところで、日頃から指定されていた避難場所への避難誘導が始まった。一部の棟は避難場所までの距離と位置関係から、急遽、日頃の避難訓練時とは別の空き地に避難した。そうして、全員が避難を終えた頃に、隣接地にある国の車検場の裏山の崖が広い範囲で突然に崩れ落ちた。

いわきセンターの被害状況や隣地の崖崩れなどの状況から、当日の職業訓練は中止を決定し、集合している訓練生に伝達した。訓練生はすぐにも帰宅したい様子だったが、余震が断続的に続き、どのような被害がどこにあるか不明だったので、慌てずに状況を確認しながら帰って欲しいと説明し、しばらく落ち着かせてから送り出した。

訓練生全員を送り出してから、いわきセンター内の被災状況の確認を職員が手分けして実施した。建物や施設・設備の被害が著しく、漏水があるほか、訓練用の機械からオイル漏れがあった。さらに、訓練の実施状況のデータを集中管理用に保存していたパソコンが机上から落ちて、バックアップしていなかった直近のデータ（2週間分程度のもの）が消失した。

漏水にはすぐにも対処が必要なので、敷地内の水の経路を建築設計の図面などの書類を取り出して調べ、対処すべき場所と方法を探した。漸く入り口付近のポンプ孔の栓を止めて漏水が止まるのを確認してから、その日は最後に残っていた職員が帰宅した。

当日は、常磐線は運行停止となり、通信手段についても、いわきセンターの固定電話、職員の携帯電話、パソコンでのインターネットなどの通常の手段では、どことも連絡が取れない状況だった。また、津波被害がひどかった地域から通勤していた者は乗用車で自宅を目指したが、結局は戻れずに避難所に入ることになった。

大震災当日に東京に出ていた者は帰庁できずに東京で帰宅困難者として避難所で一夜を明かした。そして、翌日から数日かけてあちらこちらで絶たれた交通手段を小刻みに辿ってつなぎながら職場にもどったが、その途中で原発事故発生情報は得ていたという。

とりあえず、大震災が発生した日の翌訓練日14日（月）から16日（水）までを訓練休として、14日に訓練生に伝達した。交通インフラや生活物資の流通状況も時々刻々変わるので、訓練休については、一挙に長期間を設定せずに段階的に必要な日数を延期することにした結果、最終的には3月30日まで訓練休止とせざるを得なかった。職業訓練の休止については、いわきセンター正門と各実習場入り口に周知文書を掲示し、訓練生から問い合わせがあればそれに回答するほか、地元のラジオ局に依頼して報道してもらうことで通知がなされた。訓

練の再開は3月31日であった。

修了予定だった訓練生29人は全員が大震災前に修了基準の訓練時間数を満たしており、3月30日に修了式は予定通りに行われた。

入所選考は予定通り16日・17日に実施した。大震災後の混乱で、当日、来られない者については後日に選考することになった。

訓練再開日の前に、敷地内の応急の水道管復旧工事が終わり仮通水したが、またもや漏水が発見された。とりあえず、給水時間の制限で対応したものの、給水口から出てくる水は清くなく飲料水としては使用できなかった。トイレについては、側溝から水を汲んで大きなポリタンクに入れてトイレに置いた。使用後には、各自でポリタンクから水を汲んで後始末をしてもらうようにした。当時、生活水の放射線被害の情報は一般市民までに届いておらず、いわきセンターも承知していなかったため、これらの措置に使用した水の危険を察知することは不可能だった。

この頃になると、原発の事故処理作業や地域復興の作業に来ている人々のために、市内のビジネス・ホテルや旅館はすべて東京電力や関係当局に押さえられ、アパートなどの賃貸住宅を借りようとしても100人以上もの空き待ちになっていた。そして、通所や通勤についてはガソリンの入手難が続いた。他方で、原発の風評被害が起きて、他県の企業から製造業、電子機器類の部分については、いわきでつくったものは納品しないでくれと拒否されるようになった。

そうした状況でも、大震災前に就職が決定していた訓練生については、被災企業から採用を断られたり、内定取り消しになったりした者はいなかった。基本的には、企業は職種や技能を明確にして必要な要員を採用するために採用の内定や決定をしていたと思われ、大震災前に採用を決めていたケースでは、採用予定者に自宅待機を求めることはあっても、採用の決定を覆すことはほとんどなかったという。

なお、いわきセンター自体の大震災による建物、施設・設備の被害は大きかったが、大震災後に地元の市からの地域の被災対応について協力要請を受けて受諾している。具体的には、体育館を避難物資の集積場所として貸与したこと及び大震災で飼い主と別れた動物の保護施設として敷地内で利用が少ないスペースを提供したことである。動物保護施設のために貸与した土地については、その所有は、その後、いわきセンターから国へと移ったが、引き続き調査時点においても100頭を超える犬などの被災ペットが収容されていた。

(2) 復旧・復興への取組み

いわきセンターは、復興のための職業訓練コースとして、大震災の翌年2月から訓練期間6ヶ月のコースを開設した。中小企業団体中央会や建築事務所や業種団体の意見を聴取しながら立ち上げたが、新設科の内容にぴったり一致する専門の指導担当職員が配置されていなかったため、本部の調整を受けて全国の他センターから延べ10人の応援の職員を派遣しても

らい対応することになった。

復興訓練を企画するについては建築関係を主としたが、住宅サービス科だけでなく、建築には鉄骨の溶接が関係するので金属加工科でも復興関係の労働力需要があると考えた。これについては実際に地域企業のニーズに合致しており、数の上では訓練生数を超える多数の求人が寄せられた。ところが、入所者を募集すると応募状況は芳しくない状況が続いている。

訓練修了者の就職についてみれば、復興元年として関係市町村が地区整備に取り組んでいることから労働力需要は膨らんでおり、働き口は多い。いわきセンターの訓練生となれば、職業訓練修了後の就職は100%可能とあってよいほどになっている。以前から、いわきセンターでは、独自に職業訓練が修了間際になった訓練生の求職情報紙を作成して地域企業に配布している。その情報紙を配布すると、その掲載記事のなかから何人かは指名求人を受けることがあり、訓練修了予定者の就職難を少しでも援助するための対策になっていた。

ところが、大震災後はその情報紙から指名で採用を申し出る事業主が多くなった一方で、訓練生が中小零細企業の求人は自分から断る傾向が出てきている。言い換えれば、就職を希望して職業訓練を受講すれば、必ず就職の道は拓かれるとあってよいほどの労働市場になっているともいえる。一つひとつの求人についてみれば、雇用形態などの求人条件は良くなっている。にもかかわらず、大震災後の復興需要による売り手市場の傾向がみえることと、地元企業には小零細規模が多いことが、その一つの原因になっているとみられる。

職業訓練の修了者を望む求人者が多くなっているという好条件があるのだが、最近では復興訓練のコースだけでなく、いわきセンターのほとんどのコースについて訓練受講希望者が減少しており、避難者の入所も少ない。いわきセンターとして、その原因究明のための特別な調査は行っていないが、健康被害への不安で働く先を県外に求めるケースもあるほか、避難者については原発事故についての賠償金等の影響が無視できないというのが現実といえる。

5. 厳しさ続く地元雇用情勢の中での対応

— 会津職業能力開発促進センター —

(1) 被災と対応

会津職業能力開発促進センター（以下、「会津センター」という）では、大震災発生時には訓練生と職員を合わせて約100人が会津センター内にいた。会津センターは福島県の西部の会津地方に位置する。会津地方の中核都市である会津若松市は県庁所在地の福島市から直線距離で約60kmはなれており、むしろ、県境を接する新潟県との距離が近い。10数年から20年ほど以前は、電子部品製造工場などの大企業が多く雇用を生み出していた。しかし、最近ではバブル崩壊からリーマン・ショックまでの経済不況が続く中で、それらの大企業の生産縮小や撤退などがあり、会津地方の雇用情勢は厳しさが続いている。

会津センターは地震による直接の被害はさほど大きくはなかった。電気・水道といったライフ・ラインも途絶えることがなかった。大震災当日は訓練を途中で中止して訓練生を帰宅

させたが、職業訓練そのものの実施は翌日から可能であった。大震災が発生した直後の被害といえば、ガソリンの入手難が発生したことによって、通常どおりに通所できず、職業訓練を受講できない者が数人出た程度であった。むしろ、積雪のある寒冷地であるため、大震災後に暖かい季節がくるまでのしばらくの間、暖房面で灯油入手難を乗り切る工夫が必要とされたことが問題であった。

大震災発生の際の地震の揺れは、“普通の地震じゃない”と思われる激しきで数分続いた。各科の訓練指導担当職員は、それぞれに少し揺れがおさまった時に訓練生の避難誘導を開始した。

集合した場所は、日頃、主として火災を想定した避難訓練の際の避難場所とは異なった。その理由は、各自のとっさの状況判断によって、それぞれの場所から最も近い本館前の広場に避難したのではないかと会津センターでは考えられている。停電はなかったが、避難を指示する施設内放送は揺れの大きさなどからすぐには行えなかったという。

訓練生を待機させている間に、その日の訓練を中止として、訓練生を帰宅させることが決定された。鉄道のストップや道路の混雑が予想されたためである。その時点で、翌訓練日の14日（月）以降は訓練を実施することが予定された。

訓練生全員を送り出した後、職員は地震についての情報を得るために休憩室に集まりテレビをつけた。ちょうど仙台空港が津波に襲われている画面が出た。大震災の災害としての大きさが察知され、会津センターにも何らかの危険が生じ得るのではないかと感じられた。そのため、管理職は5時過ぎまで残り、他の職員はそれまでに帰宅することになった。

その後、会津センターの建物や設備の被害がさほど大きくないことから、当初の見込み通り14日からの訓練指導が可能になった。ただし、数日後にはガソリンの入手難がはじまり、通所できない者が出現した。

地域全体でのガソリン不足が判明したので、17日（木）からマイカー通所の受講生に対して乗用車用ガソリンの給油の実績と見通しについて聞き取り調査した。そして、ハローワークと雇用保険の手当の扱いや訓練休にするかどうかについて協議を行った。

大震災後はボイラー用燃料が思うように入手できなくなった。会津地方は雪国で冬は零下10℃になることがある。3月、4月はまだ寒い日が続く、訓練を実施するに当たっては暖房設備が不可欠なので、手許にある燃料の残量を春までの残日数で割って時間管理して使うなどした。食料、水は不足しなかったし、日用品も新潟へ出れば入手できた。職業訓練もそうした地域環境の中で通常通り実施した。

4月からのコースへの応募者の入所選考は、14日に予定通り実施され、新年度からの訓練は計画どおりに実行された。教材の調達も特に問題はなかった。

会津地方では、雇用形態、雇用期間、職種という雇用条件を選ばずに就職してよいのならば、数の上では求職者に見合う求人があるが、職業訓練で技能を習得しても、その技能を活かした就職をするのはかなり難しい雇用情勢が続いている。どうしても習得技能やその関連

職種ではない職種への就職が多くなる実態がある。とはいえ、厳しい雇用情勢は、以前から長期間続いているので大震災の影響は目立たないということである。

(2) 復旧・復興への取組み

被災地の復興に役立つ技能者を緊急に育成して被災地に役立ててもらふことと、避難して来た人々が次の進路を目指しやすい職種だと思われる訓練内容の両面を狙ったコース（訓練期間6ヶ月）を復興訓練として新規に開設した。会津地方には、大震災の被害が大きかった浜通りの大熊町からの避難者が集団で避難してきたが、その避難者の入所は調査時点までにみられない。被災者で訓練生として入所した者が2人あるが、大熊町の住民ではなく、原発関係の仕事をしていた者が1人と、宮城県の自宅を津波に流されたという者が1人である。

復興訓練の第1回目は、24年2月から開始された。復興訓練を開始するに当たっては、他のセンターから訓練担当職員の応援派遣を受けている。復興訓練は、20人の定員に対して入所したのは12人と少なかったが、その訓練生のほとんどは訓練修了後に就職できている。24年度に第2回目が実施されたが、入所希望者そのものが少なく、入所率は6割で全員が地元出身者である。

大熊町からの避難者は町ごと避難してきたので、それまで同じ町にいた人々と一緒に仮設住宅に住み、子弟の学校も廃校をその人たちだけで利用しているなどで、生活面のすべてにおいて自分達だけの集団で行動することが多く、地元の人々や公的機関等との関係は深まらないでいる。また、東京電力からの賠償金が当面の生活についての実質的な経済的補助になっている面があるので、馴染みない土地で“職業訓練を受けてまでして就職を急ぐ”という行動は今のところは起きにくいようだという。そのため、会津センターが行う復興訓練にもその他の職業訓練にも避難者の目が積極的に向かない様子がみえる。

こうしたことは、職業訓練の問題というよりも、避難者支援対策全体の枠組みとしても、避難者の意識や心理の側面を深く考慮した方策を探る必要があるという問題提起につながっている。

6. 高度技能者を目指す青年達の育成拠点での対応

— 東北職業能力開発大学校 —

(1) 被災と対応

東北職業能力開発大学校は、大学校の名称のとおり、高卒者等を対象に高度技能者を育成することを主目的として運営されている施設である。「技術革新に対応できる高度な知識と技能・技術を兼ね備えた実践技能者」（独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構作成のパンフレット「2012」p18 から引用）を目指す者を若年期に実践・実習を十分に経験させる方法で育てている。2年制の専門課程と専門課程修了者等に対する応用課程（2年制）が設けられている。したがって、そこで学ぶ者の多くは18歳から20歳前半までの本格的な就職経験

がない若年者である。

大震災は3月中旬に発生したので、その時は学校の春休み期間であった。だが、校内には寮があり帰省しない寮生や補講や自主活動で残っていた者が120～130人程度がいた。同校は、大震災で最大震度を記録した宮城県栗原市にある。大震災では、施設敷地の一部が崩れ、建物内部に亀裂が入るなど大きな被害があった。上下水道が破損、駐車場や体育館の敷地に陥没がみられた。

地震が発生した時には、“グァーグァーと3メートルほども全体が大きく横に動いているような感じ”で“とにかく大きな揺れ”が来てかなり長く続いている感じがしたという。

校内いた学生は、自由行動をとっていた者が多かったが、危険と混乱の中であっても、日頃の“避難訓練のとおり”それぞれに避難場所に事前に指定されていた場所に集合し、職員も同所に集まった。

集合場所でその場にいる者の安全確認をし、その後、職員が施設の建物・設備の状態を点検、確認した。水道、電気などのライフ・ラインが断絶し、電話は不通となっていた。また、寮の厨房の水回りも使えなくなった。ただし、1つの受水槽のみが水漏れしておらず、節約しながらでも使える水が残っていることが判明した。

1週間後に電気が回復するまでは使用するトイレを限定するなどして、水を節約した。飲用水については、ストックしていたペットボトル20箱(6本入り)を応急的に取り出して確保した。学生にも大学校の現状を伝え、食事でも限られた対応しかできないと伝えた。

その夜は、雪が降って気温が低く寒い日で、かなりの学生がホールで夜を過ごした。その後も余震を恐れて寮に戻らず、数日以上の間、ホールに宿泊する寮生もいた。

食料などの支援を受けるべく市に登録したところ、翌日には乾パンが送られてきたが、飲料水は送られてこなかった。そして、乾パンも2日間で打ち切りとなった。もともと大学校で備蓄していた分とあわせても、食べ盛りの20歳前後の学生に1日わずかの量しか供することができなくなった。その後も、約1ヶ月程度はそうした状態が続いた。

大震災当日にマイカーで自宅に帰った職員は、その後はガソリンの入手が困難になり、出勤できなくなった。大学校に徒歩で通える距離に居住していた職員は十数名ずつ土曜・日曜にも毎日出勤し、校内に残っている学生の面倒をみた。とにかく毎日、職員の誰かが大学校にいることにした。

校内の建物、施設・設備の損傷は著しかった。しかし、故障・損壊した箇所や設備・機器の処理についても、大学校内の隅々を探すとある程度の修理用工具や補修機材が見つかり、それで応急の対応が可能になることがかなりあった。技能・技術の専門家が集まっている技能訓練施設の実力が発揮された形である。

とはいえ、実習場の建物や指導用の機械・器具の破損、寮の損壊等によって施設環境が整わず、当面は休校とされた。1週間ほどしてから電話が通じるようになったので、学生の安否確認をしながら休校が伝えられた。痛恨事だが、帰省していた学生の1人が津波にあって

落命していたとの悲報もその頃に聞かれた。

卒業式は中止したが、卒業手続きは遂行した。卒業予定者の就職の決定・内定の取り消しはなかった。毎年、卒業生の就職率は100%か、それに近い水準で維持してきているが、大震災の直後の卒業予定者は、94.3%が大震災発生時までには就職が決定または内定していた。そして、進路が確定していなかった者の中の4人（専門課程3人、応用課程1人）も、応募先企業からそれなりの感触を得ており、まったく目鼻がつかないという段階ではなかった。

4月30日時点で就職率は、例年通り100%となった。就職のために修了見込み証明が必要な者については、証明証の発行も遅れることになったが、大学校から当該企業に対して説明して了解してもらったという。採用取り消しを受けた者は皆無だった。

4月からの新年度の入学者は既に決定していた。しかし、大学校の建物、施設・設備の修繕や寮の改修工事が必要だったので、入校式は、予定よりも遅らせて4月25日に実施することになった。しかも大学校だけでなく周辺の大規模施設も被災しており、多数が集会できる適切な場所が確保できないので、入校式の実施は、全員が一堂に会するのではなく分散方式とした。在校生の本格的な指導を再開したのは5月になった。

なお、大震災で最大震度7を記録した栗原市を所在地とする大学校は、その後の数ヶ月間は十分な指導環境を整えることができなかった。数ヶ月後の夏季には、空調設備が故障していたので、それに替えて暑さ対策を扇風機などに頼っていたところ、数名の学生が熱中症に倒れた。体育館も使用不可の状態が続き、周辺の公立等の体育館を借用することになるなどの状態が続いた。調査時点では職員駐車場は陥没したままである。

(2) 復旧・復興への取組み

これまで同大学校は基本的には離職者訓練を行っていなかったが、緊急に離職者向けの復興訓練を実施することになった。地域のニーズを把握して、大学校の設備や職員配置の状況から、建築施工と溶接の職種で離職者向けの2科を新設した。当初は訓練期間を3ヶ月としたが、現在は、6ヶ月コースとして募集を行っている。他のセンターから同大学校に応援要員が派遣されているし、同大学校から他施設に応援に出てもいる。基本的には短期派遣で1ヶ月単位である。例外的に4人で1週間ごとに交代した例もあるが、とにかくも必要に応じた応援体制が組まれている。

地元の栗原市からは、全国から寄せられた救援物資の保管を依頼された。一時預かりであったが、協力した。

従来から地域社会への貢献として、地域企業の在職者の能力開発のための短期訓練（能力開発セミナー）を実施していたが、大震災に被災した年度は、必要な機器が揃わず受け入れ体制が不備だったことと、大半の企業が自社の復興・生産回復に追われていたため、参加者数は目標の36.1%まで大きく割り込んだ。しかし、24年度は、8月の段階の見込みで既に目標参加者数が達成されるまで回復した。

大震災後の半年から1年たたない中から、学生の中には、全国的な催し（12月16日～19日開催の第49回技能五輪全国大会、8月2日～5日開催の第6回若年者ものづくり大会）に出場した者があったほか、各種大会やコンテスト等に参加して受賞や表彰を受けた者もでた。

7. 東北三県に隣接する地域での取組み

— 茨城、青森、山形での対応 —

(1) 茨城職業訓練支援センター／茨城職業能力開発促進センター

ア、被災と対応

茨城職業訓練支援センター／茨城職業能力開発促進センター（以下、「茨城センター」という。）は常総市（旧水海道市）にある。水戸市内にも茨城職業訓練支援センターの水戸事務所を設けており、大震災発生時には水海道と水戸の両方で業務が行われていた。

当日の地震の最大震度は、水海道地域は5強、水戸地域は6弱であったので、その瞬間の揺れの感じられ方には両地域でかなりの違いがあった。茨城センターは、水海道地域では揺れは大きく長く感じられたものの建物内では、工具棚、衝立、パソコンの転倒や訓練機器からの液漏れなどの被害はいずれも比較的軽微といえた。他方、水戸では、パーテーション、本棚、ロッカー等が倒れて、破損したり、ガラスを割ったりしたほか、事務用品が散乱し、パソコンは起動不能となった。借りているタワー駐車場も破損し、駐車中の公用車が閉じこめられ使用不可となった。そのため、水戸事務所はしばらくの間は閉鎖となった。

茨城県内の大震災による被害は、県北部の沿岸では津波が押し寄せて人的被害が出ている。しかし、茨城センターは水海道地域も水戸地域も海岸からの距離があり、大震災では地震に被災したことに止まった。

大震災当日、水海道地域では多数の訓練生が職業訓練の指導を受けていたが、最初の大きな揺れの間は机の下等に避難して揺れが収まるのを待った。建物は比較的新しいことから倒壊の心配はしなかったが、一旦揺れがおさまり訓練を再開しようとしたときに再び揺れが大きくなった。そこで、表玄関へ避難することになった。訓練生と職員が日頃から避難場所として指定されているところに集合して人的被害のないことが確認された。

地震の揺れが一応おさまった後、周辺地域の交通機関の乱れが予想されたので、当日の訓練を通常より早い時刻の15時30分に終了することが決定した。訓練生には帰宅してもらうことになったが、その際、翌訓練日の14日（月）以降については、訓練は実施するので通所可能であれば通所するようにと伝えられた。水海道地区を走る鉄道はディーゼル・エンジンで動くタイプの通勤・通学客を主に運ぶ常総線の列車のみであった。

大震災直後も茨城センターの最寄り駅からJRとの連絡がある取手駅や下館駅までは常総線の列車が動いていたが、JR線やつくばエクスプレスは停電等で混乱し、守谷駅ではつくばエクスプレスが運行休止になっていた。そのため、当日、帰宅しようと守谷駅に向かった職

員は、駅周辺で宿泊場所を探さねばならなかった。通常ならビジネス・ホテルなどは空き部屋が十分にあるのだが、この日は、駅周辺のホテルや旅館の宿泊施設は既に“満杯で人が溢れている状態”だったので、結局、“ちょっと壊れている民宿があいていますと”の情報を得て、そこに宿泊した。

14日には、訓練生に対して訓練の取り扱いに関する通知書が作成、配布された。主な内容は、① 茨城センターとして訓練の実施が可能な状況であれば、休校とせず訓練を実施する、② 3月15日から3月18日までは訓練開始時刻を繰り下げて10時開始とし、訓練終了時刻は常総線の最終運行等の時刻に合わせて切り上げる、③ 交通事情等地震の影響で通所困難な者については茨城センターに連絡した上で自宅待機、④ 計画停電が実施された場合は訓練中止、⑤ 訓練受講に関する手当や給付金の受給者が訓練に出席できなかった場合の欠席等の取り扱いはハローワーク等の関係機関と協議済みであること、の諸点である。

3月22日に、訓練生に対して訓練の取り扱いに関する新たな通知書が配布された。前回の通知書と異なる内容は、① 訓練の開始時刻と終了時刻に合わせて最寄り駅と茨城センターをつなぐシャトル・バスを運行すること、② 自宅待機等で職業訓練の修了要件に影響が出る場合は、可能な限り補講・課題提出等の実施を検討していること、の2点である。

その後3月28日までは、10時から15時までの短縮授業とした。訓練指導担当の職員で鉄道やガソリンの関係で通勤できない者があった場合は、他の職員が代わって指導を行うなどで当面は切り抜けた。また、授業時間を短縮しても休憩時間をやりくりするなどすれば、修了予定者全員がなんとか修了基準に達しており、29日には修了式が実施された。

訓練生の就職活動も大震災当日や大震災直後に面接が予定されていたという者もいたが、交通事情の悪さは企業も理解しているので、大震災によって就職活動が上手く進まなかったという訓練生はいなかった。

訓練生の訓練修了後の就職率は80.3%である。例年は82%程度なので心持ち低下しといえるかもしれない。自動車部品を中心に製造業の工場関係が被災したなどで、訓練修了時期に求人が例年よりは若干少なかったことが影響していたと思われる。また、就職先の事業所の所在地は、もともと茨城センターが県西部の東よりで東京に比較的近いところに立地していることや、大震災被害は県北が大きかったことから、例年よりも東京や県南の割合がいくらか多く、残りのほとんどは県西という状況になっている。

イ、復旧・復興への取組みと震災特別相談窓口

復興訓練は、本部指示を受けて建設関係の職種のコースを企画し、実施場所は県北部を予定した。県北部とは水戸市、日立市、ひたちなか市及びその周辺地域だが、茨城県内では県北部は大震災の被害が大きく、既存の認定職業訓練施設等の多くは建物等が損傷していること及び借り上げ費用の面での問題があるなどで、適切な施設を探し出すのは容易ではなかつ

た。最終的には、日立市の木材の貸倉庫を借り上げて実習場とし、電気設備科で対応のコースを設けることにした。訓練開始は年度末の24年3月からになった。離職者を主対象とするもので訓練期間は6ヶ月である。24年度は9月開始と3月開始の2コースである。

震災特別相談窓口は大震災でしばらく閉鎖していた水戸事務所が復旧したので、そこに平成23年4月から開設した。震災特別相談窓口は、被災した訓練生、事業主、求職者、労働者等の方々に対し、公共職業訓練、求職者支援訓練及び雇用促進住宅に係る情報の提供等を行うために設けられるものだが、茨城センターで受け付けた相談の件数は、とくに多かったというほどではなかった。

(2) 青森職業訓練支援センター／青森職業能力開発促進センター

ア、被災と対応

青森職業訓練支援センター／青森職業能力開発促進センター（以下、「青森センター」という。）は、青森県青森市にある。青森センターでは、それなりの揺れがあり、停電して、電話が不通になったが、室内外の調度品や物品が倒壊するような強い揺れではなく、とくに大きな被害を予測させなかった。しかし、各訓練科は実習の指導を中断し、その場に訓練生を待機させた。待機させたのは避難をする必要が感じられるほどの揺れではなかったためである。しばらく後に、通常よりも早く訓練を中止するが、とりあえず訓練生には待機して帰らないようにとの指示がなされた。どうしても帰りたいと言う訓練生には帰宅を認めたが、停電で信号が作動していないので自分で十分に注意して帰るようにとの注意があった。大部分の訓練生はそのまま待機して、15時半になったときに帰路についた。

訓練生が帰った後、職員が実習場を点検・確認したところ、なんら異常は発見されなかった。翌訓練日の14日（月）からは、当然に通常通りの訓練を実施することにした。電気は翌日には復旧した。ガソリンは不足し始めたが並んで買えば購入できた。訓練生は14日には9割以上が訓練のために出てきた。ガソリンがないので車が使えず通所できないという理由で欠席した訓練生はいたが、青森センターとしては通常どおり訓練指導を行っているので欠席扱いとした。

訓練期間が修了した後の就職に関しては、大震災があったからといって、その影響がはっきりと見えてはいない。青森は、全国でも有効求人倍率の高さが最下位になるほど雇用情勢が厳しいところであり、大震災前と同じように当時も訓練生の就職率は厳しい状況だった。

イ、復旧・復興への取組み

青森で被災地指定をされたのは八戸市と奥入瀬町の2ヶ所のみで、青森市にある青森センターへ通所範囲での大震災の被害は小さかった。そのことから、青森市で働く一般市民の多くは大震災対応の緊急の必要性という感覚を持ちにくかったといえる。そのような地元の雰囲気はあったが、隣県の岩手県の沿岸部は地震と津波の両方に被災し、企業も働く人々も多

大の被害を被っているのです。その地域の離職者の受け皿という意味からも、青森センターでは、八戸地域に地域職業訓練センターの一部を借りて復興訓練の実習場を立ち上げた。その実習場は青森市からは約 100km も離れており、通所圏としては別になるので、今までの入所生募集とは異なる地域での募集として力を入れることになった。今までのところ、定員までの入所者の確保はなかなか大変といえる。

なお、その後、被害が大きかった岩手や宮城の復旧・復興がすすむにつれて、それに絡んで雇用が生まれて少し青森の雇用事情は好転の兆しがある。

(3) 山形職業訓練支援センター／山形職業能力開発促進センター

ア、被災と対応

山形職業訓練支援センター／山形職業能力開発促進センター（以下、「山形センター」という。）は、山形県山形市にある。山形センターでは大震災発生その時は、これは大きな地震だと“誰もが思う”大きな揺れがあった。訓練指導の現場では、その場に待機して、揺れがおさまったと思われた時に、予め避難場所に決められていた駐車場に全員が避難した。その場にいた全員の安全が確認されると、その日の訓練は中止とされた。訓練生にはその旨が伝えられて、訓練生は帰宅した。

地震によって停電と断水となり、電話は 1 時間ほどの間はつながったが、その後は不通になった。電気は回復までに 1 日以上かかったが、断水はすぐに回復した。電話は翌々日の日曜日に開通した。大震災発生直後から避難場所に避難している間は、停電で地震の関係の情報はほとんど入らなかったものの、三陸で地震があったということだけはわかった。その情報の範囲で、訓練生には、太平洋側に地震があり、非常に強い地震で津波も来ていると教え、① 真っすぐ帰ること、② 翌訓練日の 3 月 14 日（月）については、どうするかは山形センターから連絡する、③ 今後の予定はホームページにも載せる、④ 今後の予定は個別にも連絡する、と伝えた。

JR 線を利用して帰宅する訓練生には、山形センターの最寄駅は無人のため、集団での帰宅が促され、また、遠くなくてもできるだけ駅員のいる駅を利用するようにとの忠告が与えられた。

その後、翌訓練日の 14 日のみ訓練は休止、15 日（火）から訓練実施とすることが決められた。その決定を 13 日の日曜日に山形センターに出勤した職員が訓練生へ電話で連絡するとともに、ホームページにも載せて周知が図られた。

訓練休とした日については補講の実施が必要になった。当時の本部からの指示でも訓練指導の継続実施が求められた。

山形センターは、地震による施設・設備に特段の被害はなく、訓練再開後にも訓練教材などの調達に支障は生じなかった。だが、訓練生の中にはマイカーのガソリンが入手できずに通所不可能という者は少なくなかったという。大震災後は、道路事情が悪化して、東北全体

でトラック輸送量が減り、自動車用ガソリンの輸送量も減少したからである。もちろん、トラック輸送が支障をきたしたことは、ガソリンだけでなく日常生活用品の不足をももたらし、しばらくの間、地域住民はそれぞれに不自由な生活を余儀なくされた。

ガソリンが入手できないために訓練を欠席することで技能習得手当等や求職者支援訓練制度の職業訓練受講給付金を受給できなくなることを心配した訓練生が山形センターに宿泊するという事態もあった。

山形センターに隣接する福島センターでは、大震災後に本部との連絡がうまくとれないとのことだったので、しばらくの間は、本部と福島センターの間の連絡を山形センター経由で取り扱った。

イ、復旧・復興への取組み

東北三県と比較すれば、山形における大震災の被害規模は小さかった。しかし、隣県の宮城県では大震災後に多数の離職者が発生し、宮城センターが被災して多賀城地域の拠点施設が閉鎖された。その後、宮城センターは事業を再開したが、事業の実施場所がそれまでと異なることなどから事業規模を一挙には従前水準まで戻せないため、宮城県内の職業訓練の希望者のすべては受け入れきれないと予想された。したがって、山形センターには、宮城センターで受け入れきれなかった希望者を受け止めることが、隣接する県に所在するセンターとして期待され、それに応える役割を担うことになった。

また、被災地周辺地域として、大震災後の地域復興に役立つ職業訓練の実施という観点から建築関連の職業訓練コース（訓練期間 6 ヶ月）を復興訓練として開設し、第 1 回目は 23 年 8 月から実施した。

第 3 節 職業訓練を受けていた人々と大震災

第 1 項 職業能力開発促進センターにおける訓練生

大震災発生時、宮城センター、岩手センター、いわきセンター、会津センターの各センターで離職者訓練を受講していた訓練生それぞれ 1 人ずつから話を聞いた。

地震発生直後から数日にかけての訓練生の経験は、入所していたセンターの所在地と大きく関係していた。大震災発生当時、訓練を受講していたのは 3 人だった。岩手センターといわきセンターの受講生は地震による激しい揺れを体験し、指導員の指示により屋外待避の後、そのまま帰宅指示を受け帰宅した。いわきセンターの訓練生は、渋滞のため、自宅に着いたのは日が暮れてからのことだったが、岩手センターの訓練生は、地震発生から 2 時間後には自宅に戻っていた。

多賀城地域の宮城センターで訓練を受講していた訓練生は、津波により施設から帰れず、一晩を宮城センターで過ごすこととなった。当訓練生は地震発生後、一旦建物の外に避難したが、指導員から施設内に留まり施設の 2 階に避難するよう指示を受ける。程なくして施設

に津波が押し寄せ、宮城センターの各棟 1 階はほぼ水につかった。さらに 2 階建ての建物の 2 階にまで津波が来る恐れがあり、雪の舞う中、一時、屋上まで避難したが、津波の高さはそれ以上には上がらず、様子を見て 2 階に戻り施設内で一晩を過ごすこととなった。

施設に残ったのは、職員と訓練生を合わせて約 350 人であった。職員からは救助要請の状況や、段ボールなどの施設内の資源を使った暖の取り方、津波の水をくみ上げたトイレの使用法など細かな指示が随時あった。こうした大震災当日の施設の対応に対して宮城の訓練生は、“ベストだったと思う。よくやっていただいたと思っている”と報告している。

宮城センターで被災した訓練生が自宅への帰路につけたのは翌朝になってからで、依然、水は残っていたが、帰宅は各自の判断に任せると職員から告げられ、帰る方向が同じ者と共に帰路についた。

会津センターの訓練生は就職試験の採用面接の最中に地震を体験した。大きな揺れを体験しつつも被害はなかった様子である。

今回の調査で話を聞いた 4 人の訓練生は程度の差はあれ、地震発生後の生活にさまざまな制約を受けた。宮城センターの訓練生は、自宅の建物には被害はなかったものの、水道とガスといったライフ・ラインが 2 ヶ月近く断たれ、困難な生活を余儀なくされた。また、宮城センター、岩手センター、いわきセンターの訓練生から共通して報告されたのはガソリンが不足したことで、列を作って並んでやっと手に入れたとのことであった。

いわきセンターの訓練生は、居住地が東京電力福島第一原子力発電所のある福島県の浜通りといわれる地域にあったため、他センターの訓練生とは異なる行動がみられた。いわき市は避難区域には入らなかったものの、可能な限り外出は控えたほうがよいとの情報を公共放送から聞いたと思い、その後の数日間、1 日 1 食で家にこもる生活を送っていた。

宮城センター及び岩手センターの訓練生は、大震災発生後 1~2 週間は、食料を新たに調達するのが困難だったが、知人からの差し入れを受けたり、次第に流通経路が復旧してきたことにより、調達状況はやがて改善した。他方、いわきセンターの訓練生は原発事故による風評被害の影響で物流が止まった状況が他より長く続き、もとの生活に戻るのに数ヶ月も要したとのことだった。会津センターの訓練生は、食料・ガソリンなどは、隣接する新潟方面で調達できていたとのことだった。

宮城センターの訓練生は、訓練施設そのものが使えなくなってしまったため、そのまま訓練終了となった。いわきセンターの訓練生は、訓練中止の連絡を受けて、そのまま再開することなく卒業式を迎えた。会津センターの訓練は継続された。岩手センターの訓練生は 2 週間の休止の後、訓練の受講を再開した。

それぞれの訓練生の就職については、次のようになった。宮城センターの訓練生は 60 歳代の者だったが、訓練終了後にハローワークで震災復興関連の求人も含めた求人を見たが、なかなか就職できないでいた。その頃は、交通機関の運行がまだ乱れており、ハローワークへ行くこと自体もかなりの労を要する状況だった。結局、通常の雇用労働者としての就職は

あきらめてシルバー人材センターに登録したという。職業訓練で受講した職種やその関連職種で就職しなかったし、それが可能なら宮城センターに恩返しができたのに残念だったと述べる。

いわきセンターの訓練生は、地震の直前に地元の企業の採用面接の日程が決まっていたが、大震災発生により日程が先送りされた。しかし、訓練修了後に日程が変更された面接により就職がきまった。

会津センターの訓練生は、地震発生時に受けていた採用面接で臨時職員となった。大震災関連の雇用先も見込まれたが、家族があることから訓練修了後の即時の就職が必要であったため、臨時職員採用で建築事務所に職を得た。その契約期間満了後、大震災対応の短期間雇用や緊急雇用創出事業で職を得たが、それも終わり現在は生命保険会社から誘われ、正社員ではないが保険会社に勤務している。

岩手センターの訓練生は、訓練が再開されて訓練修了まで約3ヶ月を残していた時に、岩手センターから情報を得た求人だったが、ハローワークの紹介で採用面接を受けたところ、就職の内定を得た。通常であればすぐに入社を求められるのであろうが、職業訓練を修了してから就職したいと希望し、就職先の配慮により聞き入れてもらった。就職までの間は、岩手センターで補講を受講するなど、資格取得のための勉強に専念することができ、その結果、二種電気工事士の資格を得た。これは現在の仕事に役立っていると述べている。

大震災発生当時を振り返り、岩手センターの訓練生はセンターに対する要望として、被災しても安心して就職活動ができるような、大震災時の訓練期間の期間延長をあげている。また会津センターの訓練生も、労働市場全体が落ち着くまでの間、たとえ訓練給付がなかったとしても訓練期間の延長などの措置がほしかったと述べている。

第2項 職業能力開発大学校の学生

職業能力開発大学校の学生4人から話を聞いた。4人のうち人名が寮生であり、2人は親元もしくは大学校に近いアパートから通っていた。また4人のうち人名が女性である。

大震災が発生した当日は、大学校は春休みに入った時期であった。地震が起きたとき大学校内にいた学生は、同敷地内にある寮に残っていた寮生と課題の提出や卒業検定の発表のために来ていた学生であった。

大学校の学生4人はみな家族との連絡は大震災発生後早い段階でついてはいたが、家族と合流するまで時間がかかった者もいた。2人は自宅あるいは帰省の途中で被災し、大学校内で被災したのは2人であった。大学校内で被災したうちの1人は寮の自室で、もう1人は卒業発表の会場になっていた体育館で地震にあった。両者とも職員の指示で一度学生ホールに集まった後、帰宅手段（車）のあった1人は通常の倍の時間をかけて親元へ戻った。もう1人は学生寮に部屋があるものの、学生ホールに4日ほど留まった後、親戚との連絡がついたことで寮を離れている。

各自、帰宅してからは「生きること」が最重要課題であったと語っている。中でも1人は津波により実家が流され、避難所生活を余儀なくされた。救援物資が届くまでは、津波の被害を受けたスーパーから流れ出た食材のうち食べられるものを集め、避難所にいる人々が分け合って食べるといった状況であった。

また、ほかの3人は家の建物は無事だったものの、電気・水道・ガスの復旧には時間がかかり、不自由な生活を送った。電気が通じないため庭に竈（かまど）をつくり煮炊きをしたり、食料の調達に並んだりと被災にあった地域全体が生命維持のための活動が日々の中心となっていた。

こうした被災生活の中で、ある学生は、就職に関して、それまでの自分の中にあった、ものづくりに対する志向に加えて、壊れたものを直すとか、壊れる前に点検するといった保守・安全も意識するようになったと語っている。また、他の学生は被災地でのボランティア活動を通じて、大学校で専攻している保全について、“**ただ機械を直すというものから、それが誰かのためになるというのが足された**”と語っている。

それぞれの学生が大学校と連絡がついた時期は、大震災発生後3日から3週間後と開きがある。学生の側から大学校への連絡方法もそれぞれで、ある学生は連絡手段がわからなかったからと直接大学校へ登校した上で、自分の状況を報告し大学校の今後の再開の見通しについての情報を得ている。避難所にいたため、大学校への連絡がなかなかとれなかったという者もある。

今回話を聞いた学生たちには、災害発生時に学生がどのような手段で学校と連絡取り合うのかについて固めておいてほしいと大学校側への要望があった。

大学校での訓練は、5月の初旬に再開された。新年度開始から約1ヶ月たっていた。そのため授業内容が圧迫され、きつかったと語る学生もいた。また施設の設備に関して、エアコンの故障が長らく改善されず、室温調整がうまくいかない中で授業を受けたことも大変だったという。大震災後、大学校は、通常のカリキュラムの他に大震災後の復興訓練を行うことになり、職員がそれに取り組む時間を確保することが必要になった。これに関しては、大学校の学生の中には、自分たちと訓練指導担当の職員が向き合う時間が減ったといった不満を抱く者もあった。

話を聞いた学生4人のうち、調査を行った6月の時点で3人はすでに企業から内定を得ていた。全員が大学校で専攻した訓練内容に関連した職種での採用になっていた。ただし、その中には、大震災の影響で地元での就職が困難になったこと、大震災で親のありがたみがわかり恩返しのためより条件のよい職場につくため、やりたい職種に就くため、といった理由で県外の企業から内定を得た学生がいる。

大学校の学生たちは大震災により日々の生活に大きな影響を受けた。家族や近隣あるいは避難所で共に生活する人々と力を合わせて乗り切らなければならなかった者が多い。この経験について、“**人と協力・支え合うために自分はどのような行動をしたらいいのかというのが身**

についたと思う。これは、ものをつくるという仕事にも影響する”と語る学生がいた。大震災は職業訓練や就職への意識に影響を与えていると考えられる。

第4節 まとめ

第1項 災害への対応

東北地方には過去50年の間に、マグニチュード7を超える地震が繰り返し襲っている。大震災当時に、調査対象となった各施設では、訓練生や職員に東北地方の出身者や東北の施設での勤務経験が長い者が多くみられた。そのため、今回のヒアリング調査における調査対象となったセンターの訓練生、現訓練生及び職員には、年齢に関わらず、大震災以前にこれらの大きな地震のいずれかを体験したと述べた者が多かった。

今回、センターでの被災対応には、地震の揺れに対しては、こうした地元の人々の経験がある程度までは有効に活かされていた。だが、大震災ではそうした経験を遙かに超える地震の大きな揺れがあり、しかもそれが長く続いたという。さらに、津波の規模は予想できない過酷なものだったと回想されている。そうした未曾有の大災害であったが、センターでは、施設内にいた多数の人々の命を守り抜いた。

災害などの非常事態が発生した時に多数の人間が集まっている場所では、その中の一人の不安や恐怖から出た言動が集団全体から冷静な判断力を奪って集団を危険な行動に駆り立てることもある。今回の調査では、それぞれにセンターでは多数の訓練生と職員等が適切な避難行動を行って、それぞれに無事に避難を終えた。

他方、センターが設置されている場所はそれぞれに遠くはなれており、大震災における自然災害の種類と大きさもセンターごとに異なっている。したがって、センターごとの条件の共通性と差異を考慮しつつ、大災害に襲われた時に、それぞれのセンターで多数の人々がほとんど無傷とって良い状態で避難を完了できた要因をまとめると以下のとおりである。

まず、日頃の災害対策、防災対策の成果といえるものに注目すべきものがあった。一つは、定期的な避難訓練の実施の効果である。災害が発生した場合の避難場所や避難路は日頃から指定されており、そこに向かうことが習慣づけられ、避難誘導の手順も職員の身についていた。人間は、日頃やっていることは、非常時にもほとんど迷いなくできるということが証明された結果となっていた。

ただし、その避難訓練は基本的には火災を想定してのものであった。したがって、地震や津波の際にも最善の対応が可能な内容のものとは必ずしもいえなかった。たとえば、高所からの危険物の落下や建物や重量物の倒壊の危険を考慮した避難路、施設の浸水、災害後の交通インフラの途絶などといったことへの対応は今後の課題となる。

大震災では、地震と津波による物的被害のほかに、災害発生後の自施設及び周辺地域における電気・水道などのライフ・ラインの途絶、交通インフラの切断とガソリン等の物流量の激減といった、いわば災害後遺症への対応が求められた。

それに対して、センターでは被害を小さく止め、それぞれの状況に合わせた対応を行い、事業再開を数週間から数ヶ月の間に果たしたのだが、それを実現させた要因は、センターが実践的な職業技能・技術を指導する場であり、そのための人的、物的両面の資源が備わっていたことである。配水管や電気設備などのライフ・ラインの確保に必要な設備に不調が出れば、関連設備も含めて全体を点検し、時には設計図面を読み込んで損傷部を割り出して応急修理する技と知識と素材があった。また、パニックで発作を起こした者が出た時には、介護サービスの専門技能をもつ職員が対処するほか、停電下の情報発信のための携帯電話の充電の工夫がなされたし、緊急に構成された集団の管理にはコミュニケーション・スキルとリーダー・シップ理論の応用などがみられた。諸処にこうした実践的な職業技能・技術を指導する場である職業能力開発施設の顕在力と潜在力が生かされたことが、センターで大人数の集団の一人ひとりの安全を守って被害を抑え、さらに職業訓練の再開を早めたといえる。

第2項 復旧・復興

大震災の翌日から数ヶ月以内に、センターでは大震災以前の事業の再開と地域復興に役立つ震災復興訓練の開設に取り組んだ。震災復興訓練については、主として建設関係の職種での離職者向けの職業訓練コースが設けられた。については、各地の職業能力開発施設から指導担当の職員が応援のため派遣されるなどして、指導体制が整えられた。

従前からの職業訓練コースも含めて、それぞれのセンターの職業訓練を修了した者の就職率は、大震災前の水準か、それ以上の高さで維持している（図表6）。訓練生の中で、大震災以前にすでに就職が決定・内定していた者のほとんどは、その決定や内定の取り消しを受けることはなかった。就職の決定・内定をしていた企業が大震災の被害で消失したいくつかの例を除けば、そのほかは自宅待機等で就職日が延期された例があったのみである。企業が技能訓練を受けた者を対象として行う求人は、採用後の仕事の内容とそれに見合う職業能力が相当に絞り込まれているので、必ず充足したい労働力を求めたものだからだったといえよう。緊急事態が発生して日々の事業に遅れが出たとしても、また、復旧後まで採用の時期を遅らすとしても、復旧・復興を予定すれば以前から決めていた採用者を温存していこうという意思が現れたのではないであろうか。

他方、訓練生も再就職を急ぐことはあるが、受講した職業訓練の職種との関係が深い仕事に就職するという希望を保持し続けていた。離職者として再就職のためにセンターで職業訓練を受けた者は、年齢条件や労働力需要量などの求人事情の厳しさを承知しつつも、受講した職種での就職活動を幾度も重ねてから、漸く他職種での就職に踏み切るケースや、職種にこだわらず就職したと言いつつも、過去の職業経歴よりも受講した職業技能があることを職業活動の拠り所としているケースがあった。それ以上に、高度技能を有する社会人となるために職業能力開発大学校で学んでいた者には、大震災後にも進路に結びつく職種選択の方針が揺らぐことはみられなかった。

第3項 今後に向けて一早期の地域復興への貢献について

緊急時の政策的配慮への提案につながる見解が今回の調査からいくつか示された。そのうち特に注目されるものが2つあった。

一つは、地域復興に職業能力開発施設の能力を幅広く活用する方策として、労働災害防止団体や建設業界が行っている建設重機関係の技能講習を、離職者訓練のカリキュラムに取り込むことを緊急に実施することが被災者の再就職円滑化に役立つという提案である。地域の瓦礫処理や道路整備は企業にとっても経営再建のために必要不可欠になっている。センターでは、委託訓練や外部講師の委嘱という方法もとりうるので、指導体制を遅滞なく整えることが可能だという。緊急時の地域基盤整備の観点から臨時的あるいは地域限定的措置で被災地のセンターに限るなどの制限を設けたとしても、建設重機関係の技能講習における職業能力開発施設の能力活用を図ることは意義あると思われる。

もう一つは、原発事故の後遺症を背負う福島地域への対応として、除染特別教育を職業能力開発施設が離職者訓練として実施してもらいたいという被災者の要望である。放射能汚染に曝された地域で企業が経営の本格的立て直しを図り、復旧・復興していくには除染作業は必須である。やがては、完全に除染されて大震災以前と同じ土壌で回復するまでの間の時限的な要望になるであろう。しかし、早急に除染作業をそれが必要な地域全域で行うには、除染特別教育を受けた人材を少しでも多く育成することが必要であるので、除染特別教育をセンターの離職者訓練に取り込んで欲しいという考えである。大震災前の住み慣れた土地で人々が生活し、働く時が来るのを少しでも早くして欲しいとの被災者としての要望があった。

図表6 対象施設の最近の入所及び訓練修了後の就職状況

平成23年度

		定員(人)	入所者(人)	就職率(%)
岩手職業訓練支援センター		532	403	84.6
宮城職業訓練支援センター		360	336	82.1
東北職業能力開発大学校	専門課程	90	99	100.0
	応用課程	88	92	100.0
	短期課程	75	23	62.5
福島職業訓練支援センター		655	465	81.1
いわき職業能力開発促進センター		356	157	91.5
会津職業能力開発促進センター		278	206	89.6
茨城職業訓練支援センター		434	345	84.1

つづき

平成24年度(平成24年9月末時点)

		定員(人)	入所者(人)	就職率(%)
岩手職業訓練支援センター		560	205	88.8
宮城職業訓練支援センター		556	236	77.8
東北職業能力開発大学校	専門課程*	95	100	59.4
	応用課程*	88	84	90.4
	短期課程	30	13	100.0
福島職業訓練支援センター		686	148	69.9
いわき職業能力開発促進センター		376	88	61.3
会津職業能力開発促進センター		292	95	76.9
茨城職業訓練支援センター		454	174	77.1

※専門課程及び応用課程については、9月末時点での就職内定率であること。

<引用文献>

独立行政法人 高齢・障害・求職者雇用支援機構(2012) 『2012 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構』

原子力規制委員会 (2012) 環境防災 N ネット

<http://www.bousai.ne.jp/vis/torikumi/030101.html> 2012.10.2 検索

気象庁 (2011) 「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震に関する観測・解析データ」

http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/2011_03_11_tohoku/index.html 検索 2012.10.30

第5章 東日本大震災後、労使はどう対応したのか

はじめに

東日本大震災の後、労使はどのように対応したのか。3月11日、労使は3月16日の2011春闘最大のヤマ場にむけた交渉が大詰めを迎えていた。しかし、震災に続く原発事故、さらにライフライン及びサプライチェーンの寸断が加わり、統一的な交渉は事実上、継続困難となった。実際、従業員・組合員とその家族の安否や現場の被害状況の確認といった当面必要な対応を優先させて、賃金交渉の中断・凍結・延期を余儀なくされた労使が多かった。その結果、2011春闘から「集中回答」の文字は消えたものの、大手企業では3月末までに、大方の交渉が収束した。

その一方、震災直後から、労使は被災した社員・家族への救援、職場・住宅などの復旧支援などに力を注いだ。連合や日本経団連はその組織力を生かして、かつてない規模で物資・義捐金を通じた被災地支援やボランティア派遣を展開した。

調査・解析部では、震災後のこうした労使の動向、また、とくに被害が大きかった産業の業種別団体に緊急のヒアリング調査を実施した。そこから浮かび上がったのは、団体内の結束や業界労使の合意が、民間セクターの震災後対応にとって、非常に大きな原動力となった事実である。

震災後の救援・復旧活動では企業の枠を超えた活動によって、予想よりも早く現場は復旧した。たとえば、グローバル・サプライチェーンの寸断で象徴となったルネサスエレクトロニクス那珂工場では日本自動車工業会や日立、三菱、NECといった電機メーカーが協力。当初6カ月と見込まれていた復旧作業は3カ月で終了し、6月には生産再開にこぎつけた。支援に投入された人員は延べ9万人にも及ぶという。

これはほんの一例だが、震災後の様々な対応の中で、労使が現場復旧の縁の下の力持ちとして果たした役割は、極めて大きかった。危機に及んで発揮する日本の労使の底力を示したといっても過言ではないだろう。

同章では、こうした労使による震災発生後の対応について、労使団体の活動、春闘への影響、節電への取り組みなどの視点に加え、被災地復旧・復興のカギともなっている震災瓦礫の処理を巡る動向について報告する。

第1節 労働組合の支援活動

第1項 連合及び構成組織の支援活動

1. 震災直後の初動体制

連合は震災直後の3月14日に災害対策救援本部を立ち上げ、①人的支援（ボランティア派遣）②物的支援（支援物資の調達対応）③財政支援（義援金・カンパ金の募集）と財政管理——の3つ活動を軸に支援活動を展開した。これらの活動と並行し、④政府・自治体・政

党、経済界などとの政策調整⑤構成組織・地方連合会・他団体との連携による情報収集⑥ニュースの発行や宣伝機材の提供などの広報活動——を担う組織横断的なグループを設置している。さらに緊急課題への対応をより確実にを行うため、連合本部内に活動全体の企画・調整を行う総合事務局を置いている（表）。

表 連合本部・災害対策支援本部の主要任務

総合事務局	全体状況把握、現地からの要請・要求への対応 行政・関係機関との連絡・調整および要請 構成組織・地方連合会への要請内容(人、物、金)の調整
被災状況確認対応	組合員・家族の被災状況の把握
広報・連絡対応 物資調達対応	被災状況、救援活動状況のニュース発行 構成組織・地方連合会等への物資支援要請、運送手段確保
総務財政対応	被災地への連合本部要員の派遣計画作り 救援要員の兵站担当、救援機材確保、カンパの展開

資料出所：連合「第12回定期大会一般活動報告書」

2. 初動時の取組み

連合本部は震災から一夜明けた2011年3月12日より、被災地支援に向け、各セクション間の調整に向け動き出した。週明けの3月14日には緊急三役会を招集。古賀申明会長を本部長、南雲弘行事務局長を統括責任者とする「災害対策本部」の設置を確認し、3月22日の中央執行委員会で正式決定した。

緊急三役会、中央執行委員会では、「現地に負担をかけない」「現地の指示に従う」「安全確保」の三原則を踏まえた対応とすることや、派遣対象地域を当面の間、①被害の大きい岩手、宮城、福島を中心とした被災地②被災地から非難してきた首都圏の避難所——の二本柱とすることなどボランティアを派遣するにあたっての基本的な考え方も確認した。

ボランティアの派遣期間は6カ月とし、前半3カ月、後半3カ月の期間を一定の区切りとして方針を立てることとした。加えて、当面1カ月は被災地避難所への物資の仕分け、配送を中心に取り組むことも決めた。担当部署は、非正規労働センター、拡大・組織対策局、総務局で組織する「ボランティア派遣・人的支援グループ」とした。

派遣にあたっては、拠点整備に努めることとし、まず、本部から準備のための要員を被災地に配置し、その後体制が整ってから、現地に常駐者を派遣して現地対策本部を立ち上げる方針が固められた。

こうした方針に従い、本部は3月21日には連合岩手、同22日には連合宮城、同24日には連合福島へ2人ずつ先遣隊を派遣した。各先遣隊は、各地方連合会・地方協議会の被災状況を把握するとともに、ボランティア隊の活動拠点となるベースキャンプの設置に向けて、設置場所、現地までの移動手段、食事の確保などについて各地方連合会と協議した。

一方、受け入れ側の地方連合会では、ボランティア隊の受け入れ体制づくり、ベースキャ

ンプの運営、生活環境整備、地方自治体や社会福祉協議会との連携のあり方などを確認。

この間、救援本部では、中央執行委員会での確認事項に基づき、各構成組織・地方連合会の担当者の氏名を登録し、その担当者を窓口として、ボランティアへの参加、構成組織独自のボランティア実施の有無、派遣可能人数、派遣可能地域について集約し、各構成組織との調整を行った。

3月25日には、連合本部で構成組織担当者会議を開催。ボランティア派遣にあたっての考え方を共有した。3月31日をボランティア隊第一陣の出発日とし、1クールを9日（現地活動は休息日を含む7日間＋移動日）交替とすることなども決めた。ボランティア隊の構成は当初、班長1人と班員2人からなる3人体制とした（ただし、その後活動が進むにつれて、1班5人体制が標準となった）。1つの構成組織からの参加が規定人数に満たない場合は、他の構成組織と合同で班を編制した。

3月28日には地方ブロック連絡会議を開催し、ボランティアへの参加の集約は構成組織単位を基本とすることや地方連合会のボランティア参加は地方連合会専従役職員、構成組織単位での派遣がない組織、地域ユニオンからの参加者を基本とすることなどを確認した。

3. 活動内容

(1) ボランティア派遣

3月31日にボランティア第一陣124人が東京を出発し、当初設置された宮古、東和、一関、仙台、福島の5つのベースキャンプに散らばった。ボランティアは各構成組織や地方連合会を通じて募集した。募集にあたっては、構成組織・地方連合会担当者向けに「連合救援ボランティア派遣要領」、参加者向けには「連合救援ボランティア活動の手引」を作成し、配布した。これらの手引には、ボランティア派遣にあたっての心構えに加え、活動場所やベースキャンプでの生活における注意点、準備品リスト、病気・ケガ予防のための基礎知識も盛り込んだ。

第一陣のメンバーは、募集期間に余裕がなかったことから、構成組織・地方連合会の本部役職員の参加が目立ったが、第二陣以降からは各単組役員・組合員の参加が増えていった。

ボランティアを被災地に送るための交通手段については、公共交通機関が寸断されていることから、被災三県にある連合加盟社を通じてバスを手配した。東京とベースキャンプ間のバスは1クールあたり4台から10台のバスを運行し、半年間で各ベースと本部との間を延べ179往復した。

現地に到着したボランティアチームは4月1日から作業を開始。このうち、宮古ベースキャンプでは、UIゼンセン同盟から派遣されたボランティア班11人が常駐体制を取り、これに連合岩手の構成組織からの応援を加え、おおむね3班に分かれて活動した。

活動は地域の社会福祉協議会が運営するボランティアセンターと連携して活動することを基本にした。作業は原則、現地のセンターが地元の要望を記載した「ニーズ票」に基づい

て行うことになった。作業日当日の朝に指示を受け、班単位で動いた。作業内容はいずれも各地域のセンターで優先順位が高く、安全性の面からみて、一般ボランティアでも対応できるものに限った。具体的には、津波に被災した個人宅の泥出しやがれきの撤去、家具の運び出しや避難所での炊き出しなどだ。さらにセンターからの要請があれば地域内全戸を訪問し、被災者から直接ニーズを聞き出して対応する「ローラー作戦」を展開することもあった。

一方、福島県いわき市では水道などのインフラ復旧が遅れたことや拠点に適した場所が見つからなかったことから、ボランティアセンターの設置に時間がかかった。そこで4月8日、会津に拠点を設置し、4月19日にいわき市にベースキャンプができるまでの約10日間、片道2時間かけて救援活動を展開した。

5月16日には、福島県社会福祉協議会や連合福島からボランティア活動の要請があったことや福島第一原発から半径20～30km圏内の屋内待避指示が解除されたことに伴い、南相馬市もボランティア活動の対象地域に加えることを決め、同月20日から納屋の泥だしや家財道具の分別、廃棄作業に取りかかった。

福島での活動に参加する組合員の家族からは、福島第一原子力発電所の放射能漏れ事故の影響を心配する声が寄せられたため、救援本部では原発から30km圏内での活動は行わないことなどを説明して理解を求めた。

被災地でのボランティア活動は危険と隣合わせであることから、安全対策への配慮も怠らなかった。ボランティア参加者の保険加入を徹底するとともに、4月5日には「連合・救援ボランティア活動安全基準」を策定し、作業の範囲、必要な装備、休息の確保、余震発生時や事故発生時の対応について参加者に周知した。

余震が続くなか、参加者は地震・津波発生時の避難場所を確認した上で、携帯ラジオで津波情報を聴きながら作業にあたった。

粉じんが舞い、危険物が散乱する中での作業となるため、ケガ、病気予防対策として、ヘルメット、防じんゴーグル、耐油手袋、耐化学物質のつなぎ服を確保し、着用の徹底を図った。気温が高くなる5月以降は熱中症対策として、冷却グッズの配布や必要な飲料水の確保、休憩時間の増加などで対応した。

こうした取り組みの結果、9月末までの半年間における病気・ケガの発生件数は、わずか34件にとどまった。

各キャンプでは、独自にベースキャンプの運営マニュアルを作成していたが、その内容を後発隊に引き継ぎ、その都度内容を補強していった。最初の3カ月間、ベースキャンプの運営は連合本部から派遣された役職員や地方連合会の役職員が交替であたっていたが、7月以降になると、各スタッフがキャンプ運営の経験を共有し、万が一の際に活かすことができるよう地方ブロックごとに担当ベースキャンプを割り当て、交替で要員を派遣する方式を採った。

ボランティア活動は9月23日を最後に区切りを迎えた。今後は被災地の復興に向け、各

地のニーズを把握しながら、引き続き取り組みを検討する。

山根木晴久総合局長によれば、半年間に渡って、大きなトラブルもなく常時 300 人もの組合員を派遣することができたのは、阪神・淡路大震災での経験を踏まえ、震災直後、早期に社会福祉協議会との連携し、その指示下に入るのを決めたことが大きいという。ボランティアの運営を自分たちで担おうとすれば、撤収のタイミングを見極めるのが難しく、その状態で活動を無理に継続すれば事故を引き起こしかねなかったと振り返る。

(2) 政府への要請・政策協議

災害対策政策調整チームは 2011 年 3 月 15 日、政府に対し、緊急要請を実施した。その内容は①被災者の生活確保②2011 年度予算の早期執行③緊急雇用・労働対策④「災害弱者」の安全確保⑤ボランティア受け入れ体制の整備⑥統一地方選挙の延期——の 6 項目。同日付で、民主党、社民党、公明党、翌 16 日には国民新党に対して要請を行った。

4 月 6 日には政府への 2 回目の要請として、①被災者の生命の安全と生活支援体制の整備②福島県第一原子力発電所の事故に関する危機管理体制の整備③復興・再生の基本方針の策定と実行④行政機関の回復と連携強化⑤救済・復旧のための補正予算の早期編成——などを求めた。各政党に対しても同様の要請を行った。

さらに原子力発電所の事故対応における労働衛生対策強化や雇用・労働について厚生労働省に要請したほか、中小企業の資金繰り対策について中小企業庁や経営者団体などにも要請を行った。

6 月 2 日に開催した中央委員会では、「2012 年度連合の重点政策」を確定した。その中で、震災からの復興・再生に向けて、①公共インフラの整備と被災者の生活再建・安心して暮らせる環境の整備②被災者の雇用維持・創出と安全の確保③被災地域の産業復興・再生と国内経済活動の活性化④原子力発電所事故の収束に向けた対応と適切な被害者救済の実施——の 4 項目を盛り込んだ。これらの実現に向け、各省庁や政党への要請活動を展開したほか、政府との政策協議を行った。

(3) 募金活動

カンパ・財政支援チームでは、3 月 14 日の三役会議における緊急カンパ実施の決定を受け、組合員向けのニュースレター「アットマーク連合」を通じ、加盟単組や組合員、その家族に向け、カンパの協力を要請するとともに、連合のホームページで一般の人々にも募金を呼びかけた。さらに朝夕、駅頭で会長、事務局長を先頭に募金活動を展開した。

取り組みの結果、2011 年 12 月 26 日までに総額で約 8 億 3,500 万円が集まった。カンパ金は古賀会長と南雲事務局長が被災した自治体を訪問し、義援金として手渡すとともに、一部（1 億 5,000 万円）を「あしなが育英会」に寄付し、被災遺児への一時金・貸与奨学金にあてた。

4. 予算確保

支援活動の予算については連合は4月20日に開いた中央執行委員会で、不測の事態に備えて毎年度計上している予備費の支出が承認された。額については、阪神・淡路大震災の時の支出額を参考に会計年度の区切りとなる2011年6月末までの3カ月分として、1億5,000万円を計上した。2012年度の会計年度に切り替わる2011年7月以降は「東日本大震災救援費」として、さらに1億5,000万円を計上した。

3月から12月までの収入を通してみると、①2011年度予算における予備費の取り崩し額が約1億5,000万円②2012年度予算「東日本大震災救援費」が1億5,000万円③「東日本大震災救援カンパ」からの一部受入額が3,500万円——で、合計約3億3,200万円に達した。これに対し、支出額は約3億2,000万円だった。

2011年度に計上された予備費は、かつて、一年度あたり4億円以上も計上されていた時代もあったが、近年は会費収入と繰越金の減少から2億円台での計上が続いていた。

今回の震災で予備費や東日本大震災救援費を計上することができたのは、震災前の1月に主に地協活動強化の財源に充てるため、一般会費を5円値上げしたことが大きかった。

5. 課題

ボランティアの派遣にあたって困難を極めたのが、活動拠点となるベースキャンプの確保だった。被災地は津波で甚大な被害を受けており、近辺で大人数を収容する施設が少なく、あったとしてもすでに消防、警察、海外からの救援隊が利用しており、連合ボランティアが入る余地はなかった。

そこで、ボランティア受け入れ先の地方連合会では、地協などの協力を仰ぎ、労働会館の会議室、地域コミュニティセンター、労働福祉団体の保護施設、民宿などの拠点を確保した。

これらの拠点では、当初、収容可能な人数を超えるボランティアを受け入れたため、一人あたり一畳強のスペースしか確保できないベースキャンプもあった。

疲労回復と密接な関係にある居住性を犠牲にすることは、救援活動での事故防止の観点から重大な問題である。荷物置き場も含めて、最低でも二畳から二畳半を確保する必要があり、改善のため何をすべきか平時から議論することが求められる。

泥とほこりにまみれるボランティア活動では、入浴施設の確保も課題となった。会議室など拠点内に入浴設備がない場合、作業終了後、近隣の入浴施設に立ち寄ることで対応した。仙台ベースキャンプでは、第一陣の派遣開始時点で市内のガス・水道が復旧していなかったことから、休息日に参加者を近郊の入浴施設とコインランドリーにバスで輸送した。

女性参加者の居住スペースの確保にも苦慮した。女性用に別の部屋を確保することで対応したが、十分なスペースがない場合は、女性の参加人数を制限せざるを得ないこともあった。

参加者からは各種マニュアル類の整備を求める声も聞かれた。たとえば、ベースキャンプ内での基本的な生活については、時間の経過とともに、生活インフラ、季節、ボランティア

活動の内容が大きく変化し、各状況に対応するためにはマニュアル作成が不可欠であるとしている。

6. 構成組織（産別）の救援・支援活動(注)

(1) 自治労

地方自治体の職員を中心につくる自治労（85万人）は、被災地の自治体職員・組合員をバックアップしようと、全国から組合員の参加を募り、現地での支援活動を展開した。

自治労には1995年の阪神・淡路大震災における現地支援の経験がある。この時、避難所の運営、物資配送センター、倒壊家屋調査、義援金交付受付補助、罹災証明書の発行、ボランティアコーディネートなど、一連の自治体業務をサポートした。この経験を踏まえ、今回も組合員派遣の方針決定から2日後には、本部の役職員が現地に入った。

だが、現地で待っていたのは阪神・淡路大震災を遙かに上回る被害、広範にわたる被災地域、さらには福島第一原発事故も発生するという厳しい現実だった。現地では、ベースキャンプの設置に始まり、交通手段や宿泊先の確保、被災単組・自治体との支援業務の調整や参加組合員の割当て、現地ルールの策定など事前準備に追われ、結果的に組合員派遣までには1カ月を要した。

支援組合員は4月10日から、岩手、宮城、福島の3県・16市町に入り、7月10日までの約3カ月間にわたり、延べ約2万1,000人が復興支援活動に従事した。現地では、1チーム5人を基本単位として、「土曜現地入り～日曜引き継ぎ・業務開始～翌日曜に引き継ぎ後帰郷」という、8泊9日サイクルで支援を展開した。

現地で担当した業務は、実に多様だった。被災自治体の職員の代わりに、義援金の受付・給付、生活再建支援金や災害弔慰金・援護資金等の受付、仮設住宅の入居関係や民間賃貸住宅の申請受付、避難者一時帰宅の受付、戸籍・罹災証明書の発行、家屋解体・がれき撤去の申込み受付といった業務を手掛けた。

また、避難所の運営（補助）から、位牌・アルバム等思い出品の整理・管理、遺体安置所の受付や遺体着衣の洗濯、救援物資の仕分けや物資の配送、保健師・看護師による被災者相談や医療支援、給水支援、公共施設の清掃、漂流物の整理、現地作業への重機の給油、石灰等消毒剤の配布——などにも及んだ。

(2) 基幹労連

鉄鋼、造船重機、非鉄金属の組合を組織する基幹労連（25万人）では、産別が設置したJBUパワーバンクに登録する組合員が、連合のボランティア派遣に参加するとともに、パワーバンク独自でも、救援活動のために現地入りした。500人延べ2,000日）を超える参加者が、ボランティアとしてのマナーを守り、ボランティアチームの牽引役や潤滑油的役割を担うなど、目に見えない部分でも貢献した

JBU パワーバンクは、同労連が行う社会貢献活動の一つ。災害救援ボランティアの人材バンクとも言える制度で、2003 年秋の新たな産別組織発足後、組織力を活かすことで「頼れる産別」を模索するたなかで生まれたものだ。2007 年には、災害発生後、速やかな救援活動・派遣体制を可能にするため、人材の育成・登録をスタート。登録メンバーは、災害救援ボランティア活動や防災の基本、災害時の安全衛生管理などのスキルを習得している。

具体的には、定期的を開催する「基礎講座（導入教育）」の受講者を募集し、修了をもってメンバー登録される。さらに、バンクメンバーを対象に「基本教育・訓練」「上級講座（リーダー教育）」を定期的を実施することでボランティア人材を育成。地域ごとに開かれる「基本教育・訓練」では、救急法や AED の使用法、帰宅困難者が出た場合の対策などを学び、モチベーション維持とスキル向上に努める。

「上級講座」は 2011 年からリーダーの養成を目的に開催。避難所の運営方法や無線での連絡など、有事の統制の取り方・緊急時の対応などのより高度な内容を学ぶメンバーも生まれてきている。

東日本大震災の発生時は、マニュアルに沿った形で 3 月 14 日に中央対策本部を立ち上げて対応をスタート。組合員やその家族の安否確認から始まって、カンパ活動やボランティア派遣へと行動展開。連合のボランティア派遣へ参加するとともに、パワーバンク独自でもメンバーが被災地に入り、被害家屋・施設の清掃や家財搬出作業、土砂の撤去などを実施した。基幹労連によると同 8 月末までの段階で、連合にはのべ 343 人、パワーバンク独自ではのべ 198 人が参加している。

一方、組合員が少しでもボランティアに行きやすい環境を整えることを春季交渉の場でも要望している。ボランティア休暇の新設を要求する場合もあるが、基幹労連では一般的に年休の積み残し分をボランティアで活用できるようにして欲しいという要求から始めている。

（注）自治労及び基幹労連の取り組みについては、ビジネス・レーバー・トレンド 2012 年 6 月号の記事を要約したものである。

第 2 項 全労連の支援活動

1. 震災直後の初動体制

全労連は震災直後の 3 月 14 日、日本マスコミ文化情報労組会議（MIC）、純中立労働組合懇談会（純中立労組懇）の三者で「東日本大震災労働者対策本部」（本部長・大黒作治全労連議長）を設け、①カンパ、支援物資、支援ボランティアなど被災地・被災者への直接支援、②国と自治体に被災地・被災者支援対策を提言・要請する取り組みを進めた。特に、政府や自治体への支援要請では、雇用・暮らしを最優先にした被災者支援の強化や、原発事故にかかわる正確な情報の開示、被害補償の徹底などを強く申し入れた。

一方、被災地においても、それぞれの県労連が中心となり、「東日本大震災岩手県共同対策本部」、「宮城災対連・東日本大震災共同支援センター」、「東日本大震災・原発事故の救援・

復興をめざす福島県共同センター」を設置し、支援対策を進めた。中央・地方の対策本部は現在も活動を継続しており、被災地・被災者の支援に引き続き、力を注いでいる。

2. 初動時の取組み

全労連は被災地支援を迅速にすすめるため3月14日、MIC、純中立労組懇と共同で「東日本大震災労働者対策本部」を設置した。対策本部の設立と同時に、加盟する「災害被災者支援と災害対策改善を求める全国連絡会(全国災対連)」と連携し、緊急支援物資の調達と配送、ボランティア活動をすすめた。14日には全国災対連が、現地調査を実施。翌15日には、全労連は常任幹事会を開き、当面の取り組みとして、①募金活動(海外からの受け入れも準備)、②ボランティア登録の開始、③救援物資の手配と搬送——など任務分担を確認した。

募金活動については、義援金「東日本大震災カンパ」を全組合員に呼びかける一方、全日本民主医療機関連合会(民医連)などと共同して緊急支援カーを数次にわたり、被災地に向けて走らせた。医師や看護師の被災地派遣、医薬品の搬送など民医連の医療活動をサポートするとともに、被災地で支援物資やボランティアの受け入れ体制を整備した。人的・物的支援の拠点として、民医連、新日本婦人の会、全商連などとともに、「全国災害対策連絡共同支援センター」を設立した。4月1日には、全国から集められた食料、衛生用品、防寒具などの緊急支援物資の第1弾(114箱)を被災地に向けて発送。支援物資は5月末まで、生活関連用品、食料品などを中心に3,225箱を被災地に送った。4月7日には、同センターからボランティア初陣を被災地に派遣。週2回往復の送迎バスを運行し、4月下旬の時点で200人近くがボランティアに参加。現地の社会福祉協議会などと連携し、津波で泥をかぶった住宅の清掃や救援物資の仕分け・配布などに汗を流した。

傘下の自治労連やJMIUなどの産別労組も独自のボランティア活動を展開した。自治労連は、岩手自治労連に「現地対策本部」を置き、津波の被害が甚大だった陸前高田市には「被災地支援センター」を設け、全国から組合員のボランティアを受け入れた。瓦礫の撤去や支援物資の配布とともに、ボランティア受け入れの拠点となる社会福祉協議会の災害ボランティアセンターの運営サポートにも携わった。中小金属労働者などを組織するJMIUは期間(5月21日～5月25日)を設けて、組合員にボランティアを呼びかけ、集中的に取り組んだ。近隣の地方組織からは、日帰りボランティアの派遣も実施された。

こうした動きは各地にも広がりを見せた。加盟単産、地方組織でも、多くが対策本部を設置した。中央の対策本部との連携に加え、独自の人的・物的支援活動を展開し、この活動は現在も続く。

3. 被災地・被災者への直接支援

(1) 募金活動

募金は「東日本大震災労働者対策本部」が一元的に集約・管理している。寄せられた募金

は、被災地自治体、被災地の労働組合への義捐金、支援物資とボランティアの活動支援、現地の労働組合の活動に対する支援などに活用している。募金のうち、単産や地方労連に寄せられたものは、被災地の自治体や労働組合への義捐金、被災者支援に優先的に活用された。傘下の単産は被災地に多くの組織を有しており、岩手県の沿岸部に組織をもつ自治労連では数百人にもおよぶ犠牲者が出た。医労連、生協労連、建交労などの単産でも、多数の犠牲者、被害者が確認され、寄せられた募金は、こうした被災者の支援に優先的に回された。

募金は、国内だけでなく、海外の労働組合からも寄せられた。フランス、ベトナム、中国、パキスタン、インドなど海外の友好労組からは多額の募金が寄せられた。このうちフランスの CGT からは、募金の具体的な活用方法が要請されたこともあり、協定書を取り交わし、ゲルマニウム半導体検知器購入（放射能測定機・農民連分析センターに設置）、宮城県の小学校への図書寄贈、建交労宮城県本部の事務所再建などに充てられた。

募金は、国内外の関係者だけでなく、広く一般市民からも寄せられた。各地方労連は連日、街頭に繰り出し、広く一般市民にもカンパを呼びかけた。その結果、集まったカンパの第 1 弾は、3 月末に被災地に届けられた。「東日本大震災労働者対策本部」の関係者が、岩手、宮城、福島 の県災害対策本部などを訪問し、総額 600 万円を手渡した。産別では、医労連（委員長・山田真巳子）が独自の募金活動を展開し、2500 万円超（2011 年 5 月 2 日現在）のカンパを集め、支援活動に利用した。東日本労働者対策本部には、2012 年 3 月末時点で累計 1 億円を超える募金が寄せられた。

(2) ボランティア活動

全労連と単産の役員と事務局員は震災直後の 3 月、被災各県に入り、ボランティア活動の準備を進めた。岩手では大船渡で民宿を確保し、宮城では仙台を拠点として 4 月 4 日から東京発の往復バスを週 2 便運行させ、全国災対連と共同でボランティア活動を開始した。このうち岩手は、大船渡市の社会福祉協議会を通じた活動であり、比較的スムーズに進んだ。一方、宮城では、独自にボランティアを手配しなければなかったこともあり、混乱の中でのスタートとなった。4 月中旬には活動拠点を石巻に置き、松島の民宿に宿泊先を確保することができた。その後、石巻では営業できない焼鳥屋のご主人の協力もあり、店舗 2 階を宿泊先として確保できた。

① 宮城県石巻地区におけるボランティアの標準パターン

- 8:00～ 9:00 宿から宮城災対連石巻ボランティアセンターに移動
- 9:00～ 9:30 ボランティアセンターで仕事内容の確認、班編成
- 9:30～10:00 現地に移動
- 10:00～15:00 現場でボランティア（昼 1 時間の休憩、実働 4 時間程度）
- 15:00～16:00 ボランティアセンターに戻り 1 日の作業報告書の作成
- 16:00～16:30 ボランティアセンターで作業報告と翌日の打ち合わせ

16:30～17:30 ボランティアセンターから宿に移動

*4月から5月中旬までは、松島の旅館を確保。5月中旬以降は、宮城災対連石巻ボランティアセンターごと宿泊できる施設に移動。いずれの場合も宿で夕食をとり、交流を深めた。

② 岩手県大船渡地区におけるボランティアの標準パターン

8:30～ 9:00 宿から大船渡市社協ボランティアセンターに移動

9:00～ 9:30 ボランティアセンターで作業依頼を受ける、班編成

9:30～10:00 現地に移動

10:00～15:00 現地でボランティア（昼1時間の休憩、実働4時間程）

15:00～16:00 ボランティアセンターに戻り報告書作成・提出

16:00～16:30 ボランティアセンターから宿に移動

*宿で夕食をとり、交流を深めた。

石巻、大船渡とも、ボランティア活動は、瓦礫の撤去と解体家屋の片付け、床下の泥かき、支援物資の配送などが中心であった。石巻では、水産加工場で腐敗した魚の処理、お墓の清掃など苛酷な仕事もこなした。大船渡では、被災した自治体施設や庁舎の片付け・清掃などの仕事も担った。

ボランティアは4～5人の班編成を基本とするが、現場の作業量や作業内容に応じて、10人を超える班編成をくむ場合もあった。班には必ず班長を置いたが、この班長の設定に苦しんだ。経験のある人や継続してできる人がいれば問題はないが、全員がボランティアは初めてというケースもあった。こうした場合は、できるだけ同じ組織からの参加者で班編成して、そのなかで決めてもらった。作業時間は4時間程度を基本とし、体調や暑さ対策を考慮し、1時間に1回は休憩を入れた。女性や高齢者が参加した場合は、本人の希望を考慮し、泥をかぶったアルバムの整理などの軽作業に従事してもらうこともあった。慣れない作業が続き、体調が優れない人には、宿に戻って休養してもらうこともあった。無理をしないことを基本に、ボランティア活動に従事してもらった。

震災から1カ月近くが経過した4月下旬には、首都圏の建設労連の職人達が機材や道具を持って参加し、家屋の片付け、床下の泥かきが飛躍的に進んだ。さらに、新しく現場に入ったボランティアが迅速に支援活動に取り組めるよう、作業工程をマニュアル化した。その結果、石巻では仕事の依頼が殺到するようになった。

全国から支援ボランティアに参加したのは2012年8月末時点で4432人を数える(岩手1895人、宮城2537人)。これらは全労連で受け付けた参加人数にすぎない。宮城の共同支援センターでは6000人を超えるボランティアが支援活動に従事したことが記録されている。さらに、傘下の産別では、自治労連が岩手の陸前高田を拠点に支援ボランティアをすすめ、5000人を超える参加者を集めた。全教は、石巻を拠点に5月の連休と8月初旬に集中した活動を行い、2000人を超える参加者が汗を流した。医労連、生協労連、福祉保育労、全農協労連などの単

産では、それぞれの加盟組織が行うボランティア活動の支援に取り組んだ。福島では、除染活動も含めて、それぞれの単産による支援活動がすすめられた。2012年8月には、全労連も参加する全国災対連規模で、福島市、伊達市、伊達郡の仮設住宅を訪問し、支援物資を配布しながら、実情や要望の聞き取り活動を行い、県内外から80人ほどが参加した。また、福島県からの避難者が多い山形県では、県労連が中心に「なんでも相談会実行委員会」を結成し、2012年5月と12月に山形市で、避難者を対象に「なんでも相談会」を実施している。

なお、被災地・被災者支援活動は、基本的に全国からの義捐金でまかなっている。このうち、支援物資等の費用は累計で762万円、ボランティアなどの支援活動費は累計で1,122万円となった（2011年3月から2012年5月まで）。ボランティア参加費については、共同バスの送迎代など一定の補助をしているが、それ以外の交通費や宿泊費については、全労連は負担していない。全労連の一般会計を活用した支援では、いわて労連、宮城県労連、福島県労連に対し、オグル配置費と組織拡大など県労連が独自に行う費用への支出に限定している。

4. 政府・自治体への要請・提言

行政機関などへの要請・提言では「東日本大震災労働者災害本部」は3月17日、新日本婦人の会、民医連、農民連と連名で、政府に対し「被災者対策強化のための緊急要求」を要請した。物資の確保、移動・輸送のための燃料確保、原発事故に対する正確な把握と安全対策強化などを求めた。

全労連としては3月25日、政府に「東日本大震災に関する当面の緊急要望」を申し入れ、①被災者支援・復興対策を国の責任で系統的・総合的に進めるための「大震災等総合対策本部」の設置②長期にわたる被災者支援、復興支援に対応するための被災者支援・地域復興新法の制定③支援・復興の財源として、米軍への思いやり予算や不急の公共事業費を充て、消費税増税法案の撤回④被災者のニーズに沿った支援の強化⑤被災者の当面の生活費や住居、職場再建のための「生活基盤再建費」などの支給⑥被災者の復興事業への優先的採用⑦他県への避難にかかわる手続きの柔軟な対応⑧震災に便乗した解雇・雇い止め、賃金カットを防ぐため財界・大企業への指導強化⑨雇用調整助成金の適用拡大と失業給付や賃金立替払い制度の弾力的運用——などの支援策強化を訴えた。

同時に、「福島原発事故問題に関する緊急要望」も要請し、事故の早期収束と情報開示の徹底、避難生活への支援強化、東京電力と国による被害への補償などを申し入れた。傘下の産別においても、医労連が独自に厚生労働省と交渉し、診療費の個人負担分の減免措置などを求めた。

5. 電話相談

全労連ではフリーダイヤルによる全国の労働相談体制をとっている。2011年4月28日に「大震災・緊急労働相談110番」を開設し、被災3県を中心に102件の相談が寄せられた。

「大震災・緊急労働相談 110 番」の目的は、地場の中小零細企業を支え、そこで働く労働者や家族の雇用・生活・くらしを応援するため、被災者・相談者の要求や悩みを聞き取り、法律や制度の紹介、問題解決のアドバイスを行なうことにある。さらに、その結果をとりまとめ、政府・厚労省への制度改善要求や第二次補正予算要求に反映させることも目的とした。

こうしたなか、宮城ではコロナワールドの非正規社員やソニー仙台工場の契約社員の雇止めなど、解雇・雇止めが発生し、宮城県労連を軸に組織的な対策、支援活動を行ってきた。福島では、原発の影響で事業再開のめどがたたなくなった農協や病院の労働者からの相談を受け、単産と福島県労連の連携のもとに組織的な対策をとってきた。岩手では、津波で流された福祉施設の労働者から相談があり、単産と岩手県労連の連携により、施設の再建を求めて対策をとってきた。

労働組合の役割として、被災地の労働相談体制と組織対策の強化が求められていることから、全労連として被災 3 県の地方労連の組織的な支援対策に重点を置いた。宮城と福島では、労働相談と組織対策の専任担当者の配置、岩手では宮古に労働相談センターの開設と専任者配置をすすめ、その財政的な支援をはかった。

寄せられた相談は、「工場が被災し、自宅待機となったが、未だに賃金の説明がない」「タクシー会社で働いていたが、多数の営業車が津波に流され、自宅待機している。これからの生活が心配」といった、職場が被災したため雇用不安にさらされるケースや、直接の被災地ではなくても、「温泉旅館で板前をしていたが、客が急減して、退職に追い込まれた。求職活動しているが、思うような仕事がなく困っている」「自動車工場で部品が入ってこないため、3月は13日間、4月は14日間の休業となり、休業手当は出たものの大幅な減収となった」「旅行添乗員をしているが、震災後に自宅待機となり、その後、退職させられた」など、深刻な内容となっている。2012年3月末時点までに、岩手376件、宮城462件、福島284件で累計1,122件の相談が寄せられた。この電話相談は現在（2012年12月時点）も続けられている。

6. 課題

被災 3 県は、それぞれ困難を極めた現状と経過を持っていると認識される。被災 3 県の中では、宮城県の支援活動が先行しているが、行政との連携は十分とは言えない状況にあり、独自の支援活動となっている。岩手県では、行政との連携は進んでいるものの、県中心部と被災沿岸部が遠く離れていることもあり、支援活動が組織的なものに発展できていない課題がある。沿岸部の労働組合も甚大な被害を受けた状態からの再出発となっている。福島では、原発による放射能汚染が深刻化しており、被災者・仮設住宅への支援対策に組織的な体制が十分に確保されていない状況にある。被災 3 県の相違する状況を踏まえ、今後はスピード感ある支援策を模索していかなければならない。

被災者・被災地支援でもっとも重要なことは、国と自治体による支援である。全労連は、住民本位の復旧・復興をめざして、政府に要求をまとめて交渉を行っている。さらに、原発

に対する政策をまとめ、政府・東電に対し、補償対策を含めた要請を行っている。今後は、こうした制度・政策要求の実現と併せて、被災地・被災者に寄り添った支援活動をすすめていく。

コラム：木造仮設住宅設置を担う労働者供給の仕組みを構築－全建総連

建設労働者約62万人が加盟する全国建設労働組合総連合（全建総連）では、震災発生後、国土交通省からの木造仮設住宅設置の要請に応えるため、全国中小建築工事業団体連合会、日本建築士連合会と共同で「応急仮設木造住宅建設協議会」を立ち上げた。同協議会では、被災3県の幹事会社を通じ、2011年8月23日時点で福島県を中心に延べ7,000人の建設労働者を送った。

全建総連では、被災地で労働者が不足していることや仮設住宅建築の工期短縮が求められていることから、大量の労働者を迅速に送り出すことができるよう、急遽、厚生労働省職業安定局の需給調整課と相談の上、労働者供給事業の許可を取った。

当初は、職業紹介事業として実施することも検討したが、有期であれ、無期であれ許可を取得するのに時間がかかりすぎるため、断念。労働者供給事業であれば、必要な書類さえ整っていれば事後の申請でも問題ないとのことだったので、その枠組みを選んだ。

現地で働く労働者の賃金については、「格差が激しい」と聞いていた。たとえば、「日給2万円」という募集条件を見て、応募したところ、現地での宿泊費や交通費込みでの金額で、それらを差し引くと手元には1万円程度しか残らない場合もあったという。

そこで全建総連が労働者供給事業の許可を受け、労働者を送り出すにあたり、幹事会社との間で労働協約を締結し、一定水準の労働条件を担保できるよう配慮した。賃金については、大工・各職（住宅の設備等を設置する作業員）で日給2万円以上、手元作業員（大工の補助的業務を行う作業員）は1万5千円という基準を定めた。

県内の被災者を雇用する場合は、これとは別に勤務地までの交通費も支給した。さらに県外からの労働者を送り出す場合は、交通費に加え、宿泊費も支給した。幹事会社に対しては、雇い入れの際、労働者に対し、雇い入れ通知書を出すよう指示している。また、労災については幹事会社が一括で加入している。

震災後の木造仮設住宅活動で得た経験を活かすため、2011年9月には全建総連と幹事会社が共同で「全国木造建設事業協会」を設立した。各県との間で協定を結び、災害発生時において人的支援が必要となった場合、前述の労働者供給事業の枠組みで組合員を現地に送り込み仕組みを整備した。

平時であっても、短期で労働者の供給が必要とされる場合は、全建総連と会員事業者の間で労働協約を締結し、賃金も含め、適正な労働条件を決めた上で適正に実施することが可能となった。全建総連では、こうした動きを建設労働者全体の賃金底上げにつなげたい考えだ。

第2節 経団連など使用者団体の支援活動

第1項 経団連の支援活動

1. 震災発生前の体制

日本経済団体連合会（経団連）では、東日本大震災発生後、NPO、NGO との連携、協働しながら、様々な支援活動を展開した。その具体的な内容は、経団連報告書「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書—経済界による共助の取り組み—」（2012年3月）に紹介されている。同報告書によると、NPO、NGO との連携・協同による支援活動の背景には20年近くにわたって積み上げてきた社会貢献活動の経験がある。

1990年には、企業・個人による寄付やボランティア等の社会貢献活動を推進するため、「1%（ワンパーセント）クラブ」を設立。さらに同年7月、経団連の政策委員会として「社会貢献推進委員会」を発足させ、企業とNPO、NGO 間の相互交流の促進等に取り組んできた。

1995年に発生した阪神・淡路大震災では、義援金や支援金等の寄付に加え、1%クラブが市民活動団体とともに「阪神・淡路大震災被災地の人々を応援する市民の会」を結成し、物資の提供やボランティアへの参加を呼びかけた。

2004年に発生した新潟中越沖地震における災害ボランティア支援活動を契機に、企業やNPO、社会福祉協議会、共同募金会等で構成される「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（通称「支援P」）」が設置された際には、1%クラブも参加した。

さらにわが国のNGO、経済界、政府が対等なパートナーシップのもと、世界各地の自然災害時や難民発生時の緊急援助をより効果的かつ迅速に行うことを目的に2001年に発足した「ジャパン・プラットフォーム（JPF）」に対しても、1%クラブの広報媒体「1%クラブニュース」等を通じて、会員企業へ資金面での支援を呼びかけてきた。

また、平時においても、企業の社会貢献担当者とNPO、NGO が議論しながら、災害ボランティアを支援するための仕組みづくりや効果的な支援の在り方について検討を重ねてきた。

2. 初動体制

経団連は東日本大震災発生直後の3月14日、「東日本大震災対策本部」（本部長：米倉弘昌会長）を立ち上げるとともに、1%クラブ（佐藤正敏会長）と連携し、経団連のホームページ等を通じて、資金面、物資面、人材面における被災者・被災地支援の情報を発信した。

16日には、臨時の会長・副会長会議を開き、「未曾有の震災からの早期復旧に向けた緊急アピール」を公表した。同時に政府に対し、生活関連物資を運ぶ民間輸送車の通行手続きの簡素化や自衛隊による支援物資の輸送などを要望した。

さらに18日には、「救援物資ホットライン便」（被災県から申請のあった救援物資を企業等からの提供を受けて被災地に届けるスキーム）を立ち上げるとともに、企業などに物資の募集を呼びかけた。

同時に、被災地内外の NPO、NGO が情報交換を密にし、連携して災害支援に取り組むことを目的に 3 月 30 日に結成された「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」にも 1 % クラブが協力団体として参加し、迅速かつ円滑な活動の推進に貢献した。

こうした取り組みについて、会員企業等からは、「経団連から複数の支援メニューの提示、働きかけがあったことから、自社の実情に即した支援活動を選択し、即、行動を起こすことができた」、「その後の自社独自のプログラムを検討、実施する上で参考になった」といった評価を得たという。

3. 活動内容

(1) 資金面に係る支援活動

経団連では、震災対策本部の立ち上げと同時に、企業、団体等に対し、被災者へのお見舞い金として直接届ける「義援金」やボランティアの活動資金となる「支援金」への寄付を呼びかけた (注)。

支援金については、支援 P とともに海外災害救援活動支援にあたってきた JPF がいち早く支援に乗り出したことから同団体に資金協力を依頼した。さらに今回の震災に対応して、新たに指定寄付金として中央共同募金会に創設された「赤い羽根災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」や JPF の助成対象プロジェクトを選定する際に寄付を行った事業者の立場から審査に参画した。

3 月 14 日には義援金、支援金の振込先口座を案内したことから、会員企業の間から「金寄付を迅速に行うことができた」との評価を得ている。

(注) 企業・団体から寄せられた支援金・義援金の規模については第 2 節「被災者・被災地支援アンケート」結果を参照。

(2) 物資面に係る支援活動

物資面に係る支援活動としては、①「救援物資ホットライン便」の構築と物資提供のお願い②災害ボランティアセンターへの資機材提供等の協力の呼びかけ③「うるうるパック」の物資提供の呼びかけ——等があげられる。

ア. 救援物資ホットライン便

今回の震災は交通インフラや石油精製施設等にも甚大な被害を及ぼしたことから、ガソリン・軽油の需給が逼迫し、物流機能が麻痺した。そのため、企業等が救援物資を被災地に届けたくても届けられない状況が続いた。

経団連では、被災地における物資や燃料不足を解消すべく、タンクローリーや物資輸送トラックへの緊急通行車両確認標章の交付手続きの簡素化等、規制緩和を政府に働きかけた。

同時に発災から一週間で被災県の知事等と直接のネットワークを構築し、救援物資を被災地に届ける支援スキーム「救援物資ホットライン便」を立ち上げた。

具体的には被災県から要請のあった救援物資をホームページで公開し、企業等には食料品や日用品等の救援物資の提供を呼びかけた。地方自治体や自衛隊、さらには民間輸送事業者の協力を得て、約 300 トンの救援物資を届けた。

救援物資ホットライン便のネットワークを活用することで、EU からの救援物資の受け入れ先の仲介にも貢献した。

イ. 災害ボランティアセンターへの資機材の提供

支援 P が災害ボランティアセンターを設置するに際し、立ち上げや運営に必要な資機材等の提供に協力した。具体的にはプレハブや車両無償リース、自転車など、各企業による資機材の提供の申し出と現地災害ボランティアセンターのニーズとの仲介や損金算入に必要な救援物資受領書の発行を依頼した。

ウ. うるうるパック

「うるうるパック」と呼ばれる救援物資の提供にも取り組んだ。うるうるパックは、被災地域の住民が必要とする物資を被災地外で集約し、現地でそのまま各世帯に配達できるようあらかじめ小分けし、袋詰めしたものである。支援 P が発案し、2006 年の長野県、鹿児島県の豪雨水害や 2007 年の能登半島地震、新潟県中越沖地震の際にも配達し、被災者とボランティアとのコミュニケーションのきっかけや被災者を応援する心を届ける手段として活用されてきた。

東日本大震災発生後、第一弾として、被災地の小中学生向けの学用品や女性向けの基礎化粧品等を詰めたパックを宮城県女川町に届けるため、企業等から関係物資の提供を受けた。さらに企業、団体等から約 280 人のボランティアが東京に集まり、物資を袋詰めするとともに、メッセージカードを作成した。

4 月 8 日には、1%クラブの佐藤会長が宮城県女川町に入り、小中学生や女性の代表者に同パックを届けた。

第 2 弾として、宮城県七ヶ浜町などの小中学生に生活用品等を届けた。袋詰めにあたっては、約 250 人の企業人等のボランティアが参加した。

(3) 人材・サービス・ノウハウに係る支援活動

ア. 企業人ボランティアプログラム

1%クラブは支援 P と連携し、現地の受入体制が整う 4 月下旬から、岩手、宮城、福島の前被災 3 県に 4、5 日単位で「東日本大震災の被災地の人々を応援する企業人ボランティアプログラム」を編成し、社会貢献活動に関心の高い企業の社員の参加を呼びかけた。

ゴールデンウィークや梅雨の時期を除き、8月上旬まで畑のがれき撤去、個人宅や側溝の泥かき、被災者にとって思い出深い写真の洗浄、仮設住宅への支援物資の配付等を行った。最終的に派遣回数は20回に及び、49社・グループから延べ2,101人の企業人等が参加した。

同プログラムへの参加者は、ボランティア活動の経験のない者が全体の約8割を占め、また、時間的な制約から通常ボランティア活動に参加しづらい30代～40代の参加者が6割に達するなど、これまでのボランティアにはない関心の高さが伺えた。これを契機にボランティア休暇や経費補助等の制度を創設した企業もあった。

現地からは、ゴールデンウィーク明けから夏休みまでの間は学生等のボランティアの確保が難しいことから、一定規模の人数の企業人がボランティア活動に参加したことで感謝されたという。また、企業人のマナーや統率力の高さも評価された。

同プログラム終了後も、参加者はメーリングリスト等を通じて交流を続け、被災地支援の情報交換を活発に行ったり、自社・自グループ独自のボランティアプログラムを企画・実施するなど、支援の輪が広がった。

震災直後の「うるうるパック」や4月下旬から開始した同プログラムは早い段階で実施したことから、企業の取り組みをリードした企画として、社員のボランティア参加へのきっかけ作りになったと、参加企業から評価を得た。

特に同プログラムについて、会員企業からは、「ボランティアをしたい社員の受け皿的な役割を果たすとともに、その後、自社・自グループでボランティアプログラムを立ち上げる際の参考になった」、「単独での実施が難しい企業でもボランティアを派遣することができた」、「企業人による支援ネットワークができた」との意見が寄せられた。

他方、「募集期間をもっと長くすべきだった」、「募集の範囲をより多くの企業に広げるべきだった」、「今後の現地のニーズに即した何らかの企画を実施してほしい」といった指摘もあった。

イ. 東日本大震災ICT支援応援隊

今回の震災は、インターネットや携帯電話などの普及が進む本格的なICT(情報通信技術)社会において、発生した。安否確認や避難者リストの作成をはじめ、行政、医療など復旧に向けたあらゆる面でICTの利用が不可欠となるなか、ICT関連企業が一体となって被災地を支援できるよう経団連やICT産業の関連団体8団体が呼びかけ人となり、4月に「東日本大震災ICT支援応援隊」を設立した。

応援隊では、ICTに係る被災地からのニーズと関連企業のマッチングを図り、7月末までにパソコン約1,500台、プリンター約1,300台、LAN回線約100回線を避難所、自治体、仮設住宅等へ設置した。設置にあたっては、ICT関連企業から多くの社員がボランティアとして参加した。

このほか、震災発生直後からICT関連企業より、災害伝言サービス、安否確認サービス、

被災地への通行実績情報などが提供されたほか、クラウドを用いた情報管理システムや遠隔会議システムの構築、製品の無償補修サービスの実施などが行われた。経団連もホームページを通じてこれらサービスの周知活動を行った。

(4) 購買活動を通じた支援活動

震災や風評被害で深刻な打撃を受けている農水産業者や食品関連事業者への支援にも取り組んだ。東北・関東地方の安全な農水産物・食品等の消費回復を通じて、被災地を支援するため、関係自治体や農業関係団体、消費者団体等との連携体制を整えた上で、企業等に対し、社員食堂での食材利用や企業内での産直市「企業マルシェ」等での被災地応援フェアの実施を働きかけた。

4. 課題

支援活動を通じて、いくつかの課題が浮き彫りになった。

ボランティア派遣については、現地の状況やニーズが刻々と変化する中で、信頼できる現地パートナーを見つけることが重要となる。これを解決するため、ボランティアの派遣先の決定にあたり、社員をボランティアセンターに常駐させることで、地元との信頼関係を築きながら、自社のボランティアプログラムの調整を図った企業の例もあった。

今後は、独自のプログラムを実施した企業の経験も踏まえて、受け入れ先の自治体と連携した NPO、NGO の意見を聞きながら、幅広い情報共有の仕組みを構築することが検討課題である。

また、企業からボランティアを受け入れる団体が被災者のニーズをくみ取った多様なボランティア活動プログラムを開発できれば、企業人の特性を活かした活動が展開しやすくなると期待できる。

今後も企業が継続的に支援を行っていくためには、本業に関連した活動を展開した方が対応しやすいとの意見があることから、企業自らの特性や強みを活かした分野や社会貢献の重点テーマを掲げた取り組みを行っていくことが重要と考えている。

現在、物資を無償で提供する段階から、地方経済の自立的な復興・活性化を促す支援活動に力点が移っている。その際、地方自治体や NPO などと密接に連携して、現地のニーズを把握しながら、きめ細やかに対応することが求められる。

NPO、NGO の活動も、緊急支援段階にみられた外部から被災地に入っていくものから、地元根拠した NPO 主体の活動へ移行、継承を図っていく必要がある。そのため、地域の中長期的課題に取り組む地元の NPO、ボランティアグループの育成が課題となり、その観点から各県ごとの連携センターの役割が重要となる。

今後の大規模自然災害の発生への備え、①緊急支援や中長期的支援に係るニーズを適切かつタイムリーに収集・提供する機能の充実②救援物資をはじめとした各種の支援ニーズを効率

的にマッチングする仕組みの構築③NPO／NGO 中間支援組織の機能強化④企業・団体間における被災者・被災地支援活動に係る連携促進策⑤非常時における諸規制の柔軟な運用⑥諸外国の政府・企業等からの支援受入体制の整備⑦経済界による支援活動に対する第三者からの評価の仕組み⑧災害支援の実施に伴い、NPO／NGO の通常活動への寄付など、平時における社会貢献活動が極端に低下しないような配慮——の検討を求めている。

5. 業界団体が実施した震災直後の救援活動（注）

（1）石油連盟

石油連盟では、首相官邸からの直接の要請も受けながら、震災発生後すぐ、ガソリンなどの燃料の供給に乗り出した。震災発生翌日の3月12日、会員各社に被災地への石油製品の供給確保を要請。首相官邸からの燃料供給の個別要請に対応するため、二四時間体制のオペレーションルームを石油連盟事務所内に設置した。

オペレーションルームでは、3月末までに約1,400件の政府要請に対応。主な対応例として、緊急ヘリコプター用のジェット燃料の福島空港へのピストン輸送、原子力発電所の冷却装置や事故対応にかかる車両用の燃料のドラム缶輸送、原発周辺の住民避難用のガソリン・軽油の運搬などを実施した。

防衛省緊急調達としての燃料の自衛隊基地への配送では、多賀城駐屯地や松島基地などへ灯油・軽油のドラム缶4,000本を3月27日までに運んだという。ガソリンもドラム缶で計1,080本を3月31日までに配送した。

石油連盟では、業界としての無償支援も行った。ドラム缶1,950本分の灯油・軽油を岩手、宮城、茨城の三県に送った。

（2）全日本トラック協会

全日本トラック協会では、「東日本大震災災害対策中央本部」を地震発生当日の11日のうちに立ち上げ、4月20日までは職員が本部に泊まり込んで官邸や国土交通省からの物資輸送の要請に対応した。

緊急物資を被災地へ輸送するために同協会が首相官邸と国土交通省を通じて手配した車両台数は、2011年5月27日時点で1,925台に達する。これとは別に、地方自治体が各県のトラック協会支部を通じて手配した台数も6,101台にのぼった。

協会によれば、宮城、福島、岩手、茨城の各県のほか、その他の地域を含め、パン、おにぎりなど食料品1,900万食、飲料水460万本、毛布など46万枚を運んだという。さらに発電機（560台）、ストーブ（2,510台）、トイレ（5,297台）のほか、棺も運送した。

福島第一原発周辺の避難対象地域の住民が避難する際の引越荷物の輸送では、各市町村が集約し引越を進めているが、協会としては全面的に協力すると同時に、地元福島県の事業者を優先的に使うよう要望を出した。

(注) 石油連盟及び全日本トラック協会の取り組みについては、調査・解析部のヒアリングを基に作成したビジネス・レーダー・トレンド2011年7月号から抜粋、再構成したもの。

第2項 経団連「被災者・被災地支援アンケート」結果

経団連では、東日本大震災発生後、企業・団体が行った被災者や被災地に対する支援の状況を把握するため、2011年10月から11月にかけて、「被災者・被災地支援アンケート」を実施した。調査対象は経団連会員の企業、業界団体や都道府県経営者協会など1,485社・団体。うち、461企業（回答率35.2%）、53団体（回答率30.3%）から回答があった。

経済界全体の支援額は、約1,224億円だった。内訳をみると、企業による支援額が約904億円、団体による支援額が約107億円、従業員による募金や店頭募金、寄付金付商品の販売など社員や消費者、顧客などに呼びかけて集めた寄付金の額が約213億円となった。

このうち、企業による支援額の内容をみると、①金銭寄付約715億円②サービスを含む現物寄付約148億円③社員募金や店頭募金等に係るマッチング寄付約27億円③その他約14億円だった（図表1）。

図表1 経済界全体からの支援額（社員や消費者・顧客等からの寄付を含む）

(単位:億円)

項目	支援額	
		構成比
1. 企業による支援額	904.06	73.9%
(a)金銭寄付	715.41	58.4%
(b)現物寄付(サービスを含む)	147.92	12.1%
(c)社員募金や店頭募金等に係るマッチング寄付	26.88	2.2%
(d)その他	13.84	1.1%
2. (1)団体がとりまとめた支援額	90.44	7.4%
(2)団体独自の支援額	16.12	1.3%
小計 <企業・団体による支援額>	1,010.61	82.6%
3. 社員や消費者・顧客等の寄付金	213.44	17.4%
合計 <経済界全体からの支援額>	1,224.05	100.0%

※「構成比(%)」は、「項目別支援額/経済界全体からの支援額の合計(1,224億円)」

※「1. (d)その他」には、CSRの一環から業務としての活動も一部含まれている

※「2. (1)」には、団体を通じて経団連会員以外の企業からの支援が含まれる
一部「1. 企業による支援額」と重複している可能性あり

企業による被災者・被災地向け支援活動の内容を聞いたところ、「金銭給付」の割合が最も高く95%となった。これに「社員等への寄付の呼びかけ」(86%)、「現物寄付(サービスを含む)」(72%)、「社員等の被災者・被災地支援活動への参加」(56%)が続いた（図表2）。

図表2 企業による被災者・被災地支援活動の状況

(単位:社・グループ、億円)

項目	実施企業数		支援額	
		実施割合		構成比
1. 金銭寄付	438	95.0%	715.41	79.1%
(a) 義援金(被災者に直接届けられる見舞金)	417	90.5%	358.03	39.6%
(b) 支援金(NPO等の支援活動に対する寄付)	154	33.4%	137.52	15.2%
(c) 自社(・グループ)が運営する奨学金・助成金等	34	7.4%	28.74	3.2%
(d) その他	54	11.7%	13.70	1.5%
(e) 今後の支出予定	36	7.8%	177.42	19.6%
2. 現物寄付(サービスを含む)	331	71.8%	147.92	16.4%
3. 施設開放	92	20.0%		
4. 社員等の被災者・被災地支援活動への参加	259	56.2%		
(a) 自社・自グループが企画した被災者・被災地支援活動への社員等の参加	170	36.9%		
(b) 他組織が企画した被災者・被災地支援活動への社員等の参加の呼びかけ・紹介	184	39.9%		
5. その他の取組み	419	90.9%	40.72	4.5%
(a) 社員等への寄付の呼びかけ	398	86.3%	23.73	2.6%
(b) 消費者・顧客に寄付を呼びかける取組み	154	33.4%	3.15	0.3%
(c) 被災地応援・風評被害対策購買活動	124	26.9%		
(d) その他	65	14.1%	13.84	1.5%
調査回答社数	461	-	904.06	100.0%

※「実施割合(%)」は、「各項目別実施企業数/調査回答社数(461社・グループ)」

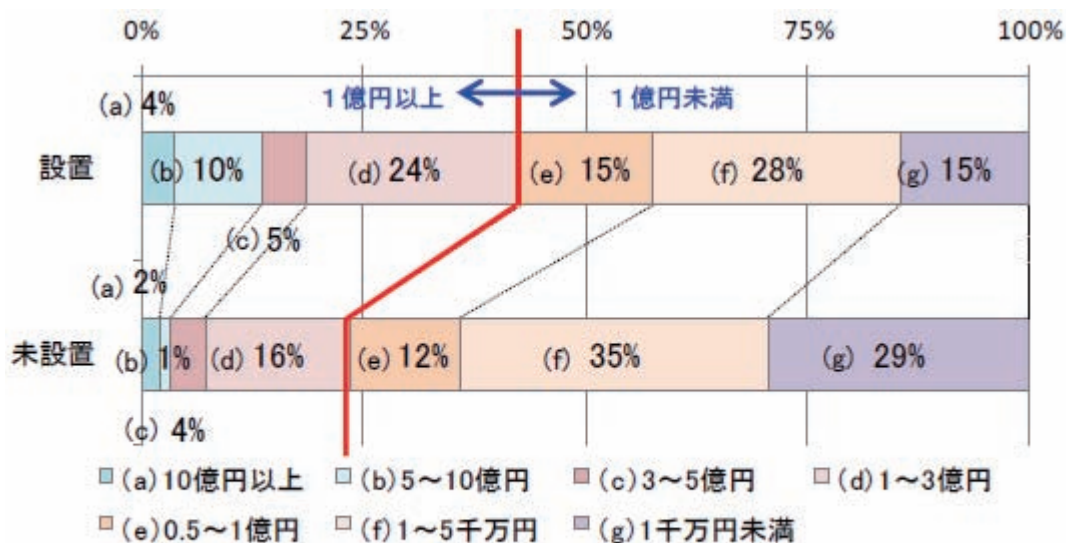
※「構成比(%)」は、「各項目別支援金額/企業による支援金額(904億円)」

※「5(a)」および「5(b)」の支援額は、企業によるマッチング寄付金額

社内に被災者や被災地支援のための対策本部を設置した企業の割合は約6割(63.8%)に上る。うち、8割の企業では経営トップが対策本部長を務めていることがわかった。

対策本部を設置した企業ほど多額の支援を実施した割合が高く、設置企業では支援金一億円以上の企業の割合が約4割だったのに対し、未設置企業では約1割だった(図表3)。

図表3 対策本部の有無による支援額等の状況



※「構成比(%)」は、「支援金額階層別別企業数/設問回答企業数(対策本部設置企業:271社、未設置企業:154社)」

支援内容の広報媒体を聞いたところ、「ホームページ」が約66%とトップで、「プレスリリース・会見」(51%)、「CSRレポート、社会貢献報告書」(46%)が続いた。

「社員等の被災者・被災地支援活動への参加」を行った企業259社の支援活動の参加延べ人数を集計したところ、約18万人に上った。

259社のうち、約65%にあたる170社は自社・自グループで支援活動を企画している(図表4)。一方、他の組織が企画した支援活動に参加するよう社員に呼びかけた企業184社に企画主体を聞いたところ、「1%クラブ・支援P」を回答した割合が21%と最も高いものの、「連合」(6%)、「関西経済連合会」(3%)、「大阪ボランティア協会」(2%)など多様な組織との連携がみられた(図表5)。

図表4 被災者・被災地支援活動への取り組み状況(企画主体別)

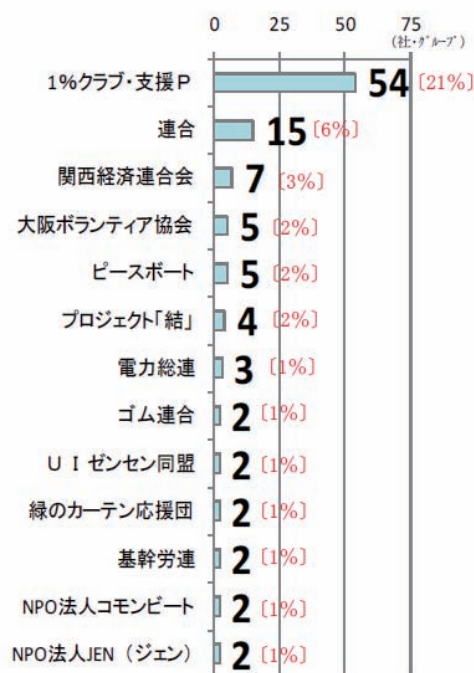
(単位:社・グループ、人・人・日)

項目	実施企業数		参加人数			参加延べ人数		
		実施割合	構成比	うち実績	うち予定		構成比	
(1) 自社・自グループが企画した被災者・被災地支援活動への社員等の参加	170	65.6%	52,017	80.4%	42,232	9,785	139,312	76.6%
(2) 他組織が企画した被災者・被災地支援活動への社員等の参加の呼びかけ・紹介	184	71.0%	12,685	19.6%	11,754	931	42,667	23.4%
合計(社員等参加の実施企業)	259	-	64,702	100.0%	53,986	10,716	181,979	100.0%

※「実施割合(%)」は、「各項目別実施企業数/社員等参加実施企業(259社・グループ)」

※「構成比(%)」は、「項目別参加人数(or参加延べ人数)/社員等の参加に係る参加人数(64,702人)(or参加延べ人数(181,979人・日))」

図表5 被災者・被災地支援活動の企画主体



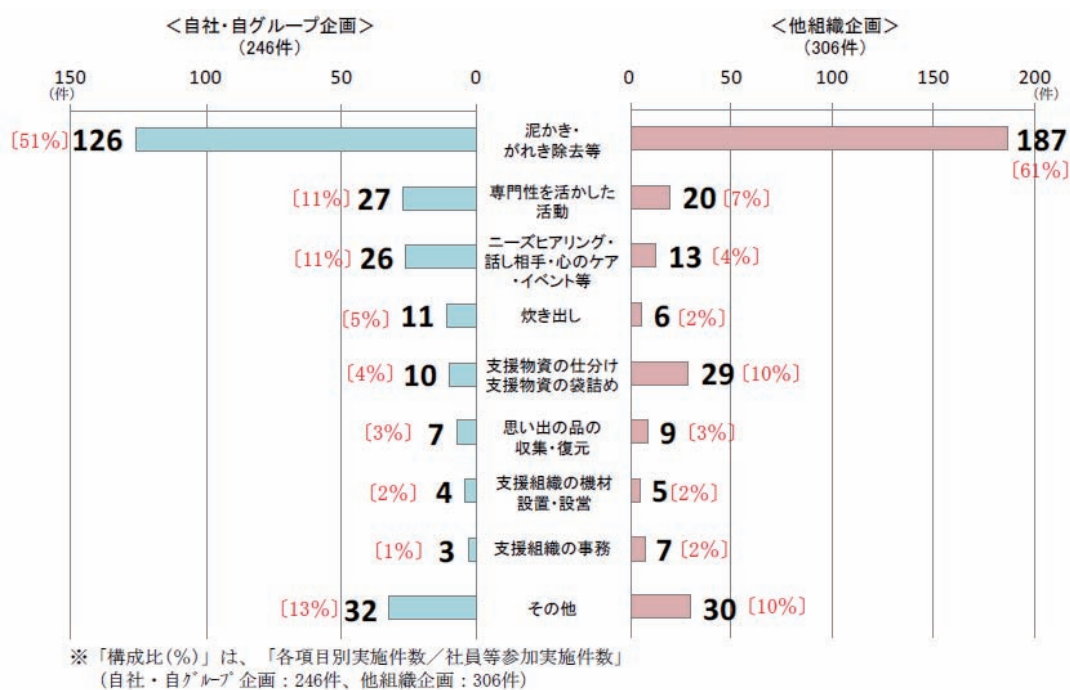
※ [%] は、「各項目別実施企業数/社員等参加企業数(259社・グループ)」

主な活動先は、「災害ボランティアセンターを通じた施設等」が過半数（52％）を占め、これに「避難所・被災者宅」（22％）が続いた。

具体的な活動内容は、自社・自グループの企画では、「泥かき・がれき除去等」がもっとも多く、約半数（51％）を占めた。これに「専門性を活かした活動」（11％）、「ニーズヒアリング・話し相手・心のケア・イベント等」（11％）がほぼ同率で続いた。

一方、他組織による企画でもトップは「泥かき・がれき除去等」で約六割を占めたが、二番目以降は「支援物資の仕分け・袋詰め」（10％）、「専門性を活かした活動」（7％）が続いた（図表6）。

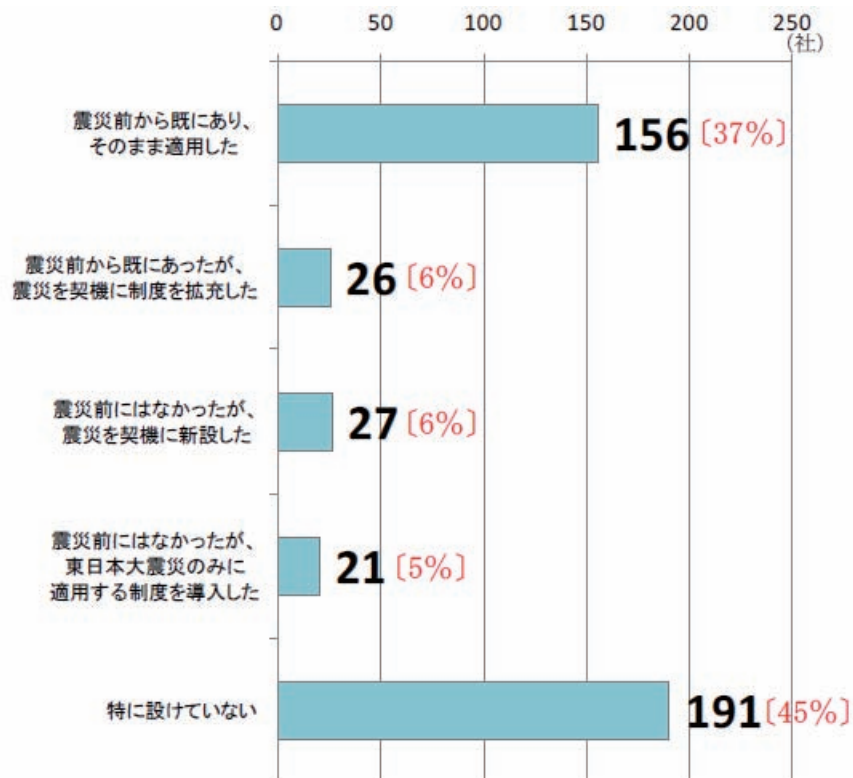
図表6 具体的な活動内容



調査は、今回の大震災を契機に、企業がボランティア休暇制度をどのように整備したかも聞いている。

まず、短期のボランティア休暇制度の整備状況については、「震災前にはなかったが、震災を契機に新設した」企業が6％あったほか、「震災前から既にあったが、震災を契機に制度を拡充した」（6％）、「震災前にはなかったが、東日本大震災のみに適用する制度を導入した」（5％）もあるなど、社員のボランティア活動を支援する制度を充実させた企業が目立った（図表7）。

図表 7 ボランティア休暇制度（短期）の整備状況



※ [%] は、「各項目別企業数/設問回答企業数 (421社)」

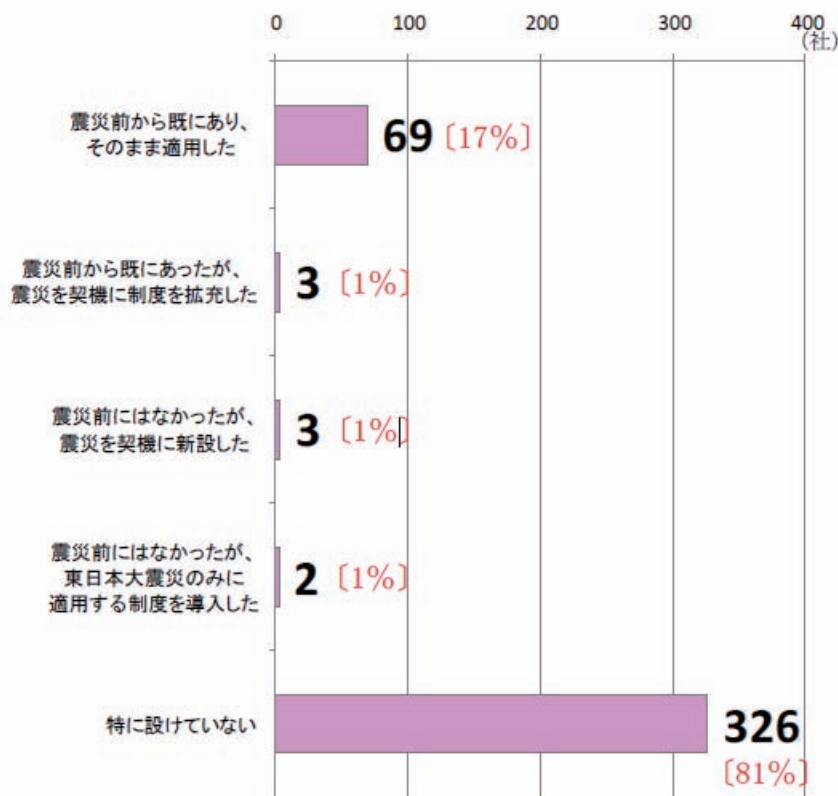
現在、「(制度を) 特に設けていない」と答えた 191 企業においても、「いずれ導入したい」(25%)、「近く導入する方向」(3%) と合わせて約 3 割が制度導入の見通しを立てている。

調査対象期間の半年間に休暇制度を取得した社員数は 4,635 人で、2010 年度の年間実績 2,761 人を大きく上回った。

調査対象期間の約半年間に休暇制度を取得した社員の数は 4,635 人で、2010 年度の 2,761 人を大きく上回った。

中長期のボランティア休職制度の整備状況については、約 8 割が「特に設けていない」と回答しており、「震災前から既にあったが、震災を契機に制度を拡充した」(1%)、「精細前にはなかったが、震災を契機に制度を拡充した」(1%)、「震災前にはなかったが、東日本大震災のみに適用する制度を導入した」(1%) はいずれも一桁台に止まった (図表 8)。

図表 8 ボランティア休職制度（中長期）の整備状況



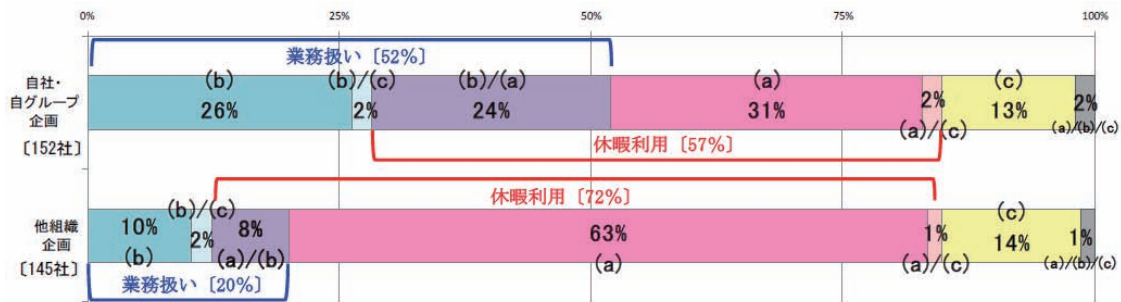
※ [%] は、「各項目別企業数／本設問への回答企業数（403社）」

ボランティア休職制度を「特に設けていない」と回答した企業でも、約1割が「いずれ導入したい」と考えている。制度を取得した社員数も73人と前年度の22人の2倍強となっており、今後広がりを見せる可能性がある。

社員が支援活動に参加する場合の勤務上の扱いを聞いたところ、自社・自グループで企画した活動に参加する場合は、「出張や研修など業務扱い」（約26%）と「ボランティア休暇・休職制度もしくは有給休暇扱い」がほぼ同じ程度の割合となった。

一方、他組織が企画した活動に参加する場合には、「ボランティア休暇・休職制度もしくは有給休暇扱い」が約6割と圧倒的に高い割合を示した（図表9）。

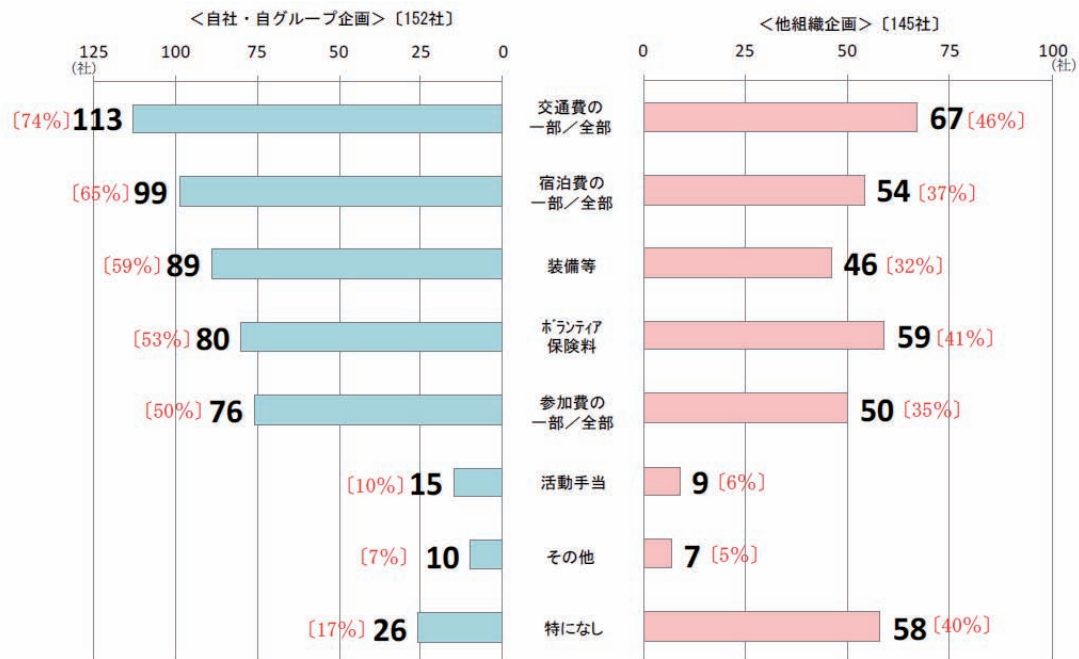
図表 9 支援活動参加者への勤務管理上の扱い（複数回答）



※ 分類区分：(a) ボランティア休暇・休職制度もしくは有給休暇 (b) 業務（出張、研修等） (c) その他
 ※ 「構成比(%)」は、「各項目別企業数/設問回答企業数」
 (自社・自グループ企画：152社、他組織企画：145社)

支援活動へ参加する社員への支援の内容をみると、自社・自グループで企画した活動に参加する場合は、「交通費の全部又は一部を支給」(約 74%)、「宿泊費の全部又は一部を支給」(約 65%)、「装備品等の支給」(約 59%)、「ボランティア保険料の負担」(約 53%)、「参加費の全部又は一部の負担」(約 50%) となった。一方、他組織が企画した活動に参加する場合は、いずれの項目も 50%を下回っており、自社・自グループが企画した活動に参加したほうが手厚い支援を受けられることがわかった (図表 10)。

図表 10 支参加者への支援内容（複数回答）



※ [%] は、「各項目別企業数/設問回答企業数」
 (自社・自グループ企画：152社、他組織企画：145社)

第3節 2011 春季交渉に与えた震災の影響と労使の対応

1 交渉の最終局面で発生した大震災

3月11日、労使はまさに2011春闘の交渉大詰めを迎えていた。電機、自動車といった交渉リード役の産別は、翌週の16日に迫った集中回答日に向けた、最終的な腹固めや調整を翌土曜の12日に行い、週明け以降、最終交渉の追い上げに入るところだった。

その最中、あの大地震が発生した。

その後の労使の対応や経過に触れる前に、2011年春の労使交渉のテーマを振り返ってみる。労使共通した課題は、同床異夢の感があるとはいえ、「グローバル競争」に今後いかに勝ち抜いていくかと、「デフレ経済から脱却」だった。

交渉現場では、例えばこうした労使のやり取りが展開されていた。

電機連合と業種別団体との産別労使会議では、共通のテーマとして「デフレ循環からの脱却」を図るために、「労使一体となった人への投資」を通し、「グローバル競争に勝つ仕組みづくり」の構築に向け、様々な意見交換を重ねていた。

また、自動車総連傘下の労使交渉では、組合が「これ以上のデフレ進行を食い止めるためにも、賃金カーブ維持分の確保は、一步も譲れない最低限の要求である」、さらに業績回復を踏まえて、「一時金については、生活給の観点に加え、組合員のこれまでの努力に報い、更なる意欲・活力につなげるためにも、水準の回復が極めて重要である」と主張していた。これに対して経営側は、リーマン・ショック後の業績回復における組合員の協力は評価し、組合が主張する国内事業基盤の維持・強化に向けた人材力強化にも理解を示す一方、「固定費の増加に繋がる賃金改善には到底応えられない」「賃金カーブ維持にも慎重な判断が必要」「企業実態とかけ離れた一時金要求である」など、厳しい姿勢を崩していなかった。

振り返ると、交渉をめぐる環境は、リーマンショックによる経済危機、さらに、2010年6月からの急激な円高局面にもかかわらず、企業は素早く利益の出る体質に転換し、当期の業績は押し並べて、予想を上方修正するものだった。生産・販売水準は、政府の自動車販売額エコカー補助金や家電エコポイント制度での一定の底上げ効果もあり、金融危機前の8割程度まで回復していた。

そこで、労組側は2011年春の交渉でここ10年以上にわたって縮減を続けた賃金水準の復元を掲げ、さらにこの間、拡大した正規と非正規の格差是正に向け、時間換算で正社員を上回る処遇改善の要求を前面に打ち出した。

しかし、そこに襲いかかった「3.11東日本大震災」は、わが国の経済活動を緊急停止させるほどの、インパクトだった。百年に一度の経済危機を克服する一步手前で、千年に一度といわれる「天災」が襲い掛かった。それだけでなく、そこに人類にとっても未知の領域と規模である福島第一原子力発電所の事故という「人災」がつけ加わった。

2 自動車は自主判断、電機は交渉続行

マグニチュード9の巨大地震がもたらした被害は甚大だった。地震直後、大津波が太平洋沿岸を襲い、夥しい数の人命を奪った。その津波は福島第一原発をも直撃。被災地に追い打ちをかけ、避難地域にある自治体全体の疎開に及んだ。さらに首都圏では交通網の寸断と計画停電により、経済活動は停滞を余儀なくされ、会議やイベント関係も自粛ムードが蔓延した。

震災発生直後は、社員・組合員やその家族の安否が定かでないことに加え、職場の被害状況も判然としなかった。未曾有の大震災・津波という災害下で、目前に迫った集中回答日の扱いについて、統一闘争の取りまとめ役である産別組織は、交渉続行か、延期か、凍結かの決断を迫られた。

自動車、電機といった交渉リード役の産別で構成する金属労協は14日朝、戦術委員会を開き、各産別の当面の対応として、「組合員・ご家族の安否確認と救援体制の確立を最優先とする」ことを申し合わせた。そのうえで、「各産別は当初設定した集中回答日である16日以降、回答引き出しを行う」との既定路線を確認しつつも、震災の影響などにより同日の回答引き出しが困難な場合は、「各産別の判断に委ねる」ことを決めた。

これを受け同日、自動車総連は闘争委員会を開き、「今回の震災の影響などにより、当初の回答指定日での回答引き出しが困難な場合には、最大限の早期解決を図ることを前提に、日程の再配置を行うことも可とする」とし、16日の回答日にこだわらない判断を示した。他方、電機連合は同日の中央闘争委員会で有野正治委員長が、「現在までの交渉状況を踏まえ、延期や中断により組織的な混乱を招くよりも、交渉を継続する」と述べ、16日の集中回答を再確認。ストライキ回避基準として、「賃金体系維持」と年間一時金「産別ミニマム基準4カ月」の確保で腹固めし、単組は最終盤の交渉に向かった。

3 交渉延期や凍結が相次ぐインフラ、ライフライン関連の労使

他方、インフラやライフラインを担う産業では、災害復旧を最優先するため、交渉の凍結・延期を決断する産別が相次いだ。

NTT労組など情報通信関連の組合で構成する情報労連は震災の翌日、被害の甚大性と復旧作業の緊急性を踏まえ、「被災した加盟組合およびインフラ・ライフラインにかかわる業務を担う加盟組合の交渉を一旦凍結して、災害復旧を優先する」ことを決定。また、電力関連の組合でつくる電力総連傘下の組合員も、すぐさま原子力発電所の安全確保やライフラインの復旧に向け現地に向かった。

私鉄総連は15日、震災の救済・支援と復興に全力をあげるため、17日の大手組合と22日の中小・ハイタク専門組合の回答指定日、さらに26日に設定していた未解決組合の統一ストライキといった戦術配置を闘争方針から除外。回答は4月末目途としつつも、すでに交渉が進捗している場合には、交渉続行を確認した。日本通運やヤマト運輸などを組織する運輸労

連も 14 日に、「交渉は各組合の実情に応じて進め、日程については一任する」ことを決定した。

この他、JR 東日本や JP（日本郵政）は、被災地に多数の職場が点在しているため、仕事に命を落とし、行方不明となった組合員も多く、交渉をストップせざるを得なくなった。陸海空の交通関係産別でつくる交運労協には、3 月 28 日現在で、組合員の死亡 17 人、安否不明 116 人が報告された。

東京経営者協会は大震災が、会員企業の人事・労務にどのような影響を及ぼしたかを緊急調査した。その結果、今春季労使交渉の状況については、回答 110 社中、交渉・回答を延期した企業が 18 社(17.3%)と少なくなかった。

4 金属大手は 3 月 24 日までに大半が決着——一時金は前年実績上回る

こうした産別の判断もあり、2011 春闘から「集中回答」の文字は消えた。とはいえ、金属労協登録組合の大半は、25 日までに回答を引き出している。回答指定日を一週間延ばした全電線傘下の組合も、24 日までに回答を受け、「JC 春闘」の大手交渉を締めくくった。

その回答内容をみると、大多数が基本賃上げについては、組合要求通り定昇・賃金構造維持分を確保し、今期の業績回復を背景に一時金の増額回答が目立つ結果となった。

まず、自動車総連傘下の大手メーカー労組は回答日にばらつきはあったものの、25 日までに交渉を追い込み、組合要求通り、賃金体系維持を確保。賃金改善分を含め要求した日産労組（平均賃金改定原資 7000 円）は、6500 円との回答を受け、前年比で原資が 300 円増加した。年間一時金は各社の業績回復を反映し、トヨタ（5.0 カ月プラス 7 万円）、本田（5.9 カ月）、日産（5.5 月）、富士重工（5.0 カ月）、いすゞ（5.0 カ月）の 5 社は、要求満額の回答を得たほか、結果的にそれ以外の組合も前年実績を上回った（スズキ 5.0 カ月、ダイハツ 4.8 カ月 + α 〈組合算出で 0.2 カ月〉、日野 4.7 カ月 + 5 万円、ヤマハ 4.5 カ月、マツダ 4.5 カ月、三菱重工 3.6 カ月 + α 〈業績に応じて加算〉）。

また、電機連合加盟の大手メーカー 13 中闘組合には、組合要求通り開発・設計職・30 歳相当の賃金体系維持を回答。一時金では業績連動ではなく交渉方式をとる日立が組合要求を 0.2 カ月下回る 5.3 カ月、三菱電機が要求を 0.03 カ月下回る 5.74 カ月など、月数・金額とも前年実績を上回る回答が提示された。また、シャープ（4 カ月 + 業績連動）、富士電機（4.42 カ月）、明電舎（4 カ月）とも電機連合がスト回避基準とした年間 4 カ月をクリアした。さらに、産別統一要求としていた 18 歳見合いの産別最低賃金の引き上げについても、中闘組合に対して要求通り 1000 円増の 15 万 4000 円を満額回答した。

基本賃金については複数年の協定を結んでいるため、今季は年間一時金中心の交渉となった鉄鋼・造船関係では、神戸製鋼が昨年を 30 万円以上上回る 135 万円、三菱重工(44 万円 + 4 カ月)、IHI(27 万円 + 4 カ月 + 業績回復協力金 5.5 万円)、住友重工(4.9 カ月)など、昨年実績を上回る回答を示した。

この結果、4月7日時点の金属労協の集約によると、要求を提出した大手の集計登録 53 組合のうち、52 組合が決着。賃金は、要求し回答を得た 43 組合すべてで賃金構造維持分を確保。年間一時金も妥結した 36 組合のうち 28 組合で前年実績より上積みが見られたほか、30 組合で金属労協が今季方針に盛り込んだ最低獲得水準「4 カ月」を上回っている。また、金属労協全体で見ると、今季交渉で 3,334 組合のうち 2,438 組合が要求を提出し、1,024 組合が回答を引き出した。賃金構造維持分・賃金改善分が明確に区分できる 760 組合のうち、726 組合が賃金構造維持分を確保し、132 組合が賃金改善を獲得。一時金は、平均獲得月数が 4.32 カ月で、前年同期を 0.23 カ月上回っている。

5 私鉄などの一時金は前年並みに

震災復旧に向けた要となる産業だけに、交通関係の賃金交渉は、ヤマ場を先送りしていた。私鉄総連では関東の加盟組合を中心に、現場の被災調査と、復旧・支援活動に専心するため、賃上げ交渉を延期してきたが、名古屋以西の大手私鉄を皮切りに3月末までに回答・妥結となった。私鉄総連では統一ベア要求（2500 円）を掲げたが、各社ともベアはゼロ回答・定昇実施で着落。交渉は一時金（年間臨給）が焦点となったが名鉄が 4.0 カ月、近鉄 2.0 カ月・冬期別途協議、阪急基本給×4.42 カ月、阪神 4.0 カ月＋ α （業績反映分）、東京地下鉄 4.0 カ月＋ α 、京急 5.0 カ月＋ α など前年並み、京王は 4.53 カ月で前年を 0.03 カ月上回ったが、各社とも 4～5 カ月程度で、ほぼ前年並みの妥結水準を確保した。

また、関東以西で比較的震災の影響が比較的少なかった JR グループ各社でも組合のベア要求にはこたえなかったものの、JR 西日本で年間一時金 5.22 カ月（前年比 0.22 カ月増）、JR 東海で夏季手当 2.9 カ月（前年比 0.1 カ月増）、JR 九州夏季手当 2.44 カ月などの結果となり、月内に妥結している。ただ3月末時点でも、電力関係や NTT 東・西での労使交渉は、凍結状態がつづいていた。

6 連合会長「極めて健闘した結果」と評価

連合集計による4月1日現在での回答・妥結集計結果によると、1137 組合（100 万 7750 人）を集計した平均賃金方式（加重平均）での引き上げ額は 5305 円で、率では 1.79%となった。前年同期に比べ、額で 119 円、率で 0.03 ポイント上回っている。また、同日までに回答を引き出し組合は 1466 組合で、集計組合員数は 120 万 2816 人。ここには震災の影響があらわれており、前年同期比で、回答引き出し数は 39 組合多いものの、組合員数は 30 万人以上少なくなっている。

平均賃金方式での回答について、前年と比較できる同一組合（757 組合、80 万 5344 人）に限って集計した場合は、引き上げ額が 5304 円、率で 1.79%となり、前年比で 13 円の微増（1.79%は同率）となっている。

中小企業の状況について、平均賃金方式の 300 人未満の集計結果をみると、636 組合（7

万 5460 人) の引き上げ額 (加重平均) が 4457 円、率で 1.73% となり、前年比で 99 円増 (0.01 ポイント増) となった。

一時金の回答状況 (加重平均) は、年間 4.85 カ月で前年を 0.28 カ月上回っている。非正規関係の処遇改善に取り組んでいるのは 2433 組合で、今季はパートなどの直接雇用だけではなく、派遣労働者 (間接雇用) の処遇改善に取り組む組合の増加が目立つ。震災の影響でパート等の賃上げ実績は前年に比べて少ないが、4 月 1 日時点で 257 組合が要求し、76 組合に平均 11.84 円 (時間給) の回答が示されている。こうした結果について、古賀伸明会長は東日本大震災の影響を考えると、「極めて健闘した結果である」と語った。

7 交渉後は労使とも復興支援に注力

この間の労使交渉の経過を見ると、交渉を徒らに引き延ばすことなく、一定の区切りをつけ、労使とも被災地の救援・復旧と復興協力に専心する姿勢に、切り替えたといえる。4 月以降、労使団体は被災地域に対する支援・復旧活動を本格化させている。

連合は、「連合・災害救援対策本部」を設置。構成組織や地方連合会と連携して、全組織をあげて被災者支援と復興に傾注。構成組織・地方連合会からのボランティア派遣や、被災地への救援物資の提供・搬送などを実施した。

日本経団連も電気使用の抑制・計画停電に協力しつつ、被災地支援と災害対応・復旧対策に全力で取り組む一方、被災した県から要請のあった救援物資を送る「救援物資ホットライン便」を立ち上げた。

さらに、労使はこれから予想される厳しい局面に対応するため、政府への要請活動を開始した。

連合は経済情勢の悪化とともに、被災地だけでなく関連する産業・地域でも雇用問題の深刻化が当然予想されたため、3 月 25 日に厚生労働省に細川厚労相を訪ね、①避難所において求職支援、雇用保険・労災保険の手続き相談、労働相談 (賃金・解雇)、メンタルヘルス相談等をワンストップで実施するための体制強化、②雇用保険の失業給付特例措置の周知徹底と必要な見直しの検討、③雇用調整助成金の特例措置の周知徹底と更なる要件緩和・水準引き上げ——などの緊急対策を要請。また、4 月 6 日には古賀会長が菅首相とトップ会談を持ち、被災者の生活支援体制の整備、福島原発事故への対応、復旧・復興に向けた体制整備、補正予算の早期編成などを求めている。

日本経団連も 3 月 31 日、震災復興に向けた緊急提言を発表した。被災地を中心とする「復興」への取り組みが重要としたうえで、「政府においては、強力な指揮命令権を持つ司令塔を確立し、被災地の人々の声を十分に反映した形での、早期復興と新しい日本の創造に向けた『基本法』ならびに『基本計画』の策定等を急ぐべきである」と要望した。

さらに、連合は 4 月 5 日の日本経団連を皮切りに、経済同友会、全国中小企業団体中央会、日本商工会議所などの経済団体に対して、「東日本大震災に関する雇用・労働問題等について

の要請」を展開した。要請書では、「雇用の維持・安定は、社会の安定の基盤であり、被災地を含めた我が国の復興に際しても必要不可欠」としたうえで、復興・再生に向けて、労使ともに全力で取り組むよう求めている。具体的には、雇用維持への最大限の努力として、「正規労働者・非正規労働者等を問わず、震災等を理由とする解雇や雇止め等が行われないう、会員企業に対して、以下の事項に関する理解と協力を求めている」と要望。個別の要望事項として、①雇用調整助成金の積極的な活用もはかり、休業・出向時の賃金・休業補償に努めること、②震災等を理由とした安易で不当な解雇は行わないこと、③派遣労働者や有期契約労働者について、期間途中の解雇や安易な雇止めを行わないこと、④新規学卒者等の採用内定については、震災等を理由に安易に取消を行わないこと、⑤内定を取り消された新規学卒者をはじめ、震災により職を失った労働者を一人でも多く雇用するよう努めること——などを経営側に求めた。

意見交換の場では、連合から、「一緒にできることはやっていきたい。今後様々な対応や相談をさせていただきたい」と求めたのに対し、経済団体からは、「夏場に向けた節電対応について、組合に協力してもらわなければならない」「働き方をフレキシブルにするなど対応を相談することになると思う」との発言があった。

8 震災が及ぼした賃金決定への影響

では、最終的に震災はどのような形で賃金決定に影響したのだろうか。厚労省の「平成 23 年賃金引上げ等の実態に関する調査」（常用労働者 100 人以上の 1,731 企業を集計、11 月 30 日発表）によると、1 人平均賃金の改定額は 3,513 円（前年 3,672 円）、改定率は 1.2%（同 1.3%）で、いずれも前年をわずかが下回った。しかし、2011 年中に賃金カットを実施・予定している企業は 15.2%（前年 23.0%）で、前年を 7.8 ポイント下回った。

また、今夏の賞与（ボーナス）を支給した・する予定で額が決定している企業は 86.0%で、昨夏の 84.9%に比べ 1.1 ポイント上昇している。1 人平均の支給額及び支給月数は、54 万 4,462 円（昨夏の夏 54 万 2,594 円）、1.88 カ月（同 1.88 カ月）で、こちらも前年を 1,868 円上回る。

一方、集計企業で 500 人以上規模が約 8 割を占める経団連「昇給、ベースアップ実施状況調査結果」（482 社を集計、11 月 14 日発表）では、7 割超の企業（72.3%）が、主に「企業業績」を考慮して賃金を決定したと回答。震災の影響ではなく、前年度の業績を賃金決定の要素とした企業が大多数を占めていたことがわかる。さらに、震災発生後、先行き不透明感が増していたにもかかわらず、ほぼすべての企業（99.4%）が昇給を実施し、賃上げの状況（6,098 円、2.01%）は、前年を若干上回っている。つまり、震災後の経済の混乱に乗じて、賃金カットを行った企業はほとんどなかったということになる。労使はこの混乱期にあって、極めて良識的な行動をとった。

しかし、賃金交渉にとっての正念場は、翌年に持ち越された格好となった。それは、前年

の秋にタイで発生した洪水という自然災害が、震災同様にサプライチェーンの寸断というかダメージを再度、日本経済に与えたことも影響した。

2012年の春闘は3月14日の集中回答日に、自動車、電機、鉄鋼などのなどの主要産業の経営側が一斉に回答した。事前の予想では定期昇給の確保が焦点となるものとみられたが、大半の企業が組合要求通りの定期昇給・賃金（体系）カーブを維持。ただし、東日本大震災、歴史的な円高、電力不足さらにタイの洪水による影響が加わり、企業業績の低迷が続くなか、一時金については前年実績を下回る回答が相次いだ。

これを受け、経団連の米倉会長は「各社の本日の回答は、非常に厳しい経営状況が続いている中、企業の存続・発展と従業員の雇用維持を最優先に考えながら、東日本大震災からの復旧・復興への従業員の貢献にも報いるために、経営側として最大限に配慮した結果と受けとめている」とのコメントを発表した。

第4節 2011～12年「節電の夏」の影響と課題 —働き方の見直しにつながるか—

はじめに

東日本大震災から2年以上が経過するなかで、いまだに尾を引いている課題といえば、被災地復興の遅れと原発事故の処理問題を誰もが指摘するだろう。一方、全国的な影響を及ぼしたという点では、原発再稼働論争の背景にある電力不足をあげることができる。その発端となった福島第一原子力発電所の事故は、2011年5月に37年ぶりの電力使用制限令の発動につながった。対象は大口需要家だったが、結果的に影響は中小需要家や一般家庭にまで及び、2011年の7～9月、東日本ではまさに「節電の夏」となり、2012年の夏は節電対象地域が全国に拡大して2年目の「節電の夏」を迎えた。

本稿では、当機構が実施しているビジネス・レーバー・モニター（BLM）調査（1）及び労使へのヒアリング調査などをもとに、節電が各方面にもたらした影響と課題を考える。

1 震災・原発事故から「節電の夏」へ

(1) 「計画停電だけは回避してほしい」

千年に一度といわれるほどの巨大地震と津波が及ぼした影響は、甚大だった。企業への被害として直接的なものとしては、地震・津波による事務所、工場、店舗等の倒壊・損傷のほか、従業員およびその家族の死亡・行方不明者の発生、インフラ寸断による営業・生産への支障などがあつた。

また、被災地以外の企業においても間接的な被害として、計画停電（電力不足）による生産・営業への支障、主要な取引先の被災による調達・生産への影響、原発事故に伴う放射能風評被害（外国人社員・研修生の帰国も）などがあつた。

震災から2カ月ほどたった段階で当機構はこれらの影響について緊急調査(ビジネス・レーバー・モニター調査)を実施した。その結果、依頼先の企業及び業種別団体のモニターからは

寄せられた意見では、間接被害の中で計画停電（２）の影響を訴えるものが特に目立った。

「計画停電の時間帯に合わせて勤務・休憩時間の変更を実施した」（自動車）、「計画停電に伴い工場の全日・半日休業を強いられた」（造船重機）、「震災による設備被害は軽微だったが、停電が計画通り実施されるか直前まで判明しなかったため、長時間・連続稼働させる設備を動かさなかった」（非鉄金属）、「工場は前後の立ち上げ・下げ準備のため、停電時間以上に生産が中断した」（ゴム）、「パンの性質上、生産開始から出荷まで一連の工程が連続稼働する必要がある。計画停電がたとえ一時間でも行われると全工程を変更しなければならない」（パン）——などの意見が寄せられた。その後、当機構では製造業だけではなくサービス関係の業種別団体へのヒアリング調査も行ったが、そこでも圧倒的に「計画停電だけは回避してほしい」という意見が多かった。

日本における企業活動は安定的な電力供給を所与のこととしていることもあり、これが崩れたことによる生産・営業・販売、サービスへの打撃は測り知れず、企業・業界はとにかく「計画停電」だけは実施しないでほしいとの意見が大勢を占めていた。

（２）37年ぶりに発動された電力使用制限令

こうしたなか政府は2011年5月13日、東北及び東京電力管内で夏の電力不足が想定されることから、計画停電を回避するために、37年ぶりとなる電気事業法第27条に基づく電力使用制限令の発動に踏み切った。その内容は、両電力管内の大口需要家（契約電力500kw以上）を対象に、東京電力管内は7月1日～9月22日（平日）、東北電力管内は7月1日～9月9日（同）の9時から20時に、前年の同期間・時間帯における使用最大電力から15%の削減を目標値とした。使用制限対象者はこのピーク時間帯の使用電力を抑制するために自主的な計画の策定と実施が求められた。この対象とならない中小需要家や一般の家庭にも政府は節電を呼び掛け、節電対策メニューを提示するなど、管内全体での節電対策を促した。

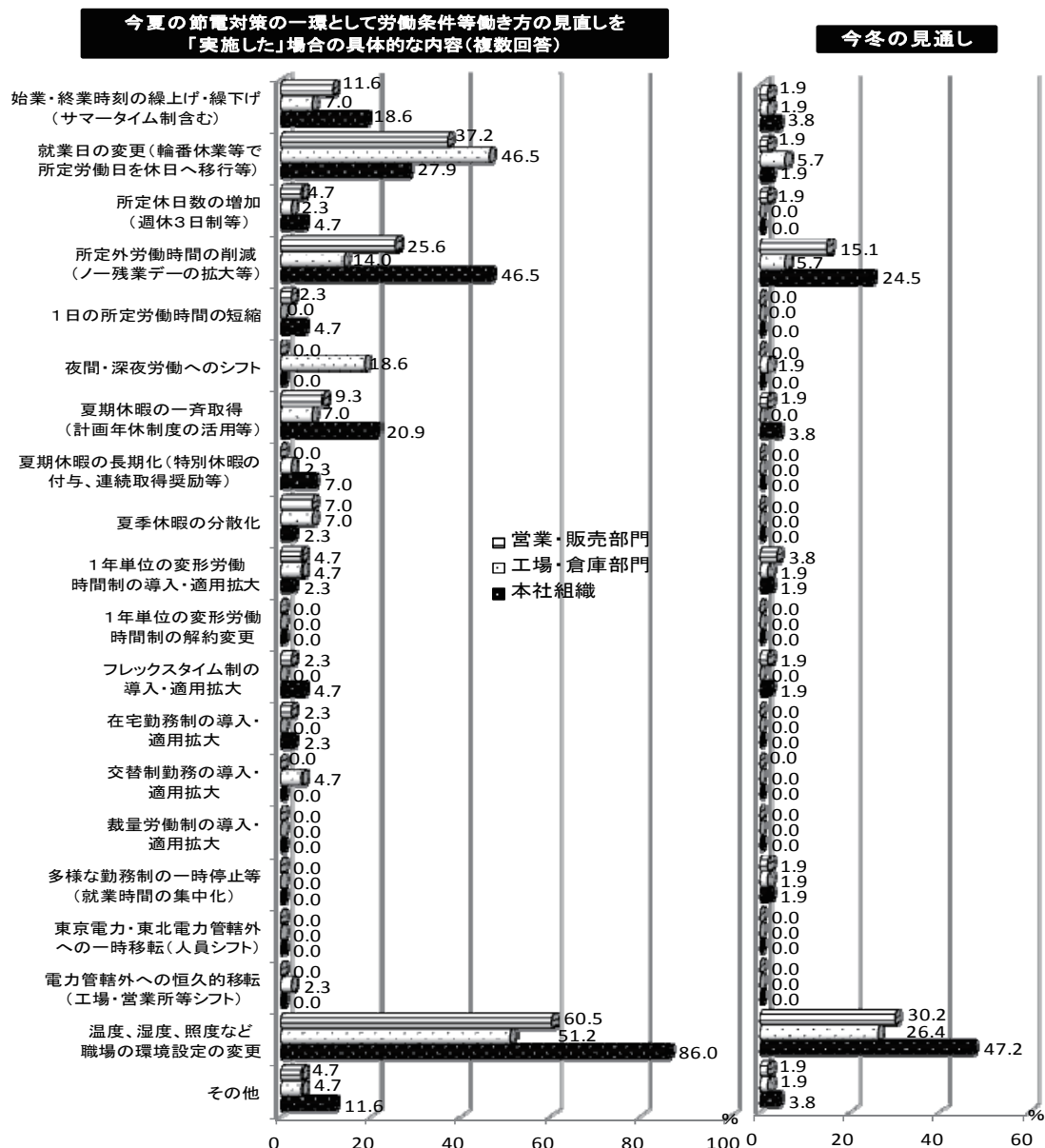
各企業や事業所では節電の目標数値をクリアするため空調の温度設定の見直し、クールビズの一層の徹底、事業所の輪番休業や夏季休暇の長期化、サマータイム導入、在宅勤務導入・拡大といった節電対策に取り組んだ。この結果、計画停電が回避されただけでなく、こうした対策の効果もあり、東京電力管内における電力使用制限令は、予定より13日早い9月9日に解除された。

2 2011年「節電の夏」を労使はどう乗り切ったか

（１）ビジネス・レーバー・モニター調査から——大多数の企業で節電対策

「節電の夏」を企業労使はどう乗り切ったのかについて当機構では、節電対策が終了した11月に上記モニターに対して特別調査を実施した。調査では夏の節電への対応だけではなく、2011年冬の見通しについても聞いた。ここでは回答のあった53社を集計した結果を紹介する。

まず、夏に電力の削減目標を設定したかについては、9割超（90.6%）の企業が「設けた」と回答している。目標を「設けた」場合の内容は、「一律に15%以上25%未満の目標」が47.9%と約半数を占め、次いで、「事業所毎に目標を定めた」が27.1%で、「一律に25%以上の目標」（14.6%）が続いた。



また、53社すべてが何らかの節電対策を「講じた」と回答した。内容としては、「照明、事務機器等の調整による節電対策」と「空調・温度管理による節電対策」が同率の98.1%、「共用設備（エレベーター等）部分における節電対策」が90.6%と、設備・環境関係の対策が9割にのぼった。

次いで多かったのは、「節電全般に係る方針策定、従業員の意識啓発等による対策」（81.1%）

や「勤務・管理体制等に関連する節電対策」(77.4%)でそれぞれ8割を占め、多くの企業で、対策が勤務・管理体制の見直しにまで及んでいた。

このほか、「生産設備の効率向上等による節電対策」(35.8%)や「社内外のイベント・会議等開催の自粛による節電対策」(30.2%)も3割を超えた。「その他」(15.1%)と回答した企業の具体的な対応策では、水産、電線、重機、化学関連の企業で「自家発電機の導入」をあげていた。

「本社」「工場・倉庫」「営業・販売」の部門別に、節電対策が労働条件など働き方の見直しに伴うものかについて聞いたところ、労働条件の見直しを「実施した」が81.1%にのぼった。その具体的な内容(複数回答、)としては、「本社」では「温度、湿度、照度など職場の環境設定の変更」(86.0%)を筆頭に、「所定外労働時間の削減(ノー残業デーの拡大等)」が半数近く(46.5%)にのぼった。このほか、「就業日の変更(輪番休業等で本来の所定労働日を平日から休日へ移行等)」(27.9%)、「夏期休暇の一斉取得(計画年休制度の活用等)」(20.9%)などとなった。

「工場・倉庫」では、「職場の環境設定の変更」(51.2%)及び「就業日の変更」(46.5%)が約半数を占め、これに「夜間・深夜労働へのシフト」(18.6%)や「所定外労働時間の削減」(14.0%)が続く。

「営業・販売」は、本社と工場の間隔的な内容となっており、トップが「職場の環境設定の変更」(60.5%)、次いで「就業日の変更」(37.2%)が多かったものの、本社と同様に、「所定外労働時間の削減」(25.6%)も4分の1以上あった。

(2) 過半数の企業が働き方の見直しで「課題あり」

また、労働条件など働き方の見直しが必要な節電対策を実施した企業のうち、約半数(50.9%)で課題が「あった」と回答した点が注目される。

直面した課題(複数回答)については、「従業員の理解や納得性」をすべての企業があげた。また、ほぼ半数で「勤務パターンの変更・多様化に伴う人事管理の煩雑化(出退勤管理や給与システムの変更等)」(55.6%)や「業務への支障や取引先・顧客等の理解」(51.9%)、「職場環境の変化に伴う健康管理や安全衛生基準の充足」(48.1%)を指摘している。以下、「育児・介護等家族的責任を持つ従業員に対する労働時間設定等の配慮(特別休暇の付与、特別な勤務時間の設定等)」(37.0%)、「割増賃金の支払い等人件コストの増加」及び「労使協定や就業規則の変更等の手続き」(同率の33.3%)——などが続いている。

労働条件など働き方の見直し内容と課題との関連でみると、「就業日の変更」による節電対策が多くの課題を生んだようだ。就業日の変更を課題に指摘する割合が最も高かったのは、「従業員の理解や納得性」(37.0%)で、以下「勤務パターンの変更・多様化に伴う人事管理の煩雑化」(29.6%)、「育児・介護等家族的責任を持つ従業員に対する労働時間設定等の配慮」(25.9%)、「業務への支障や取引先・顧客等の理解」(22.2%)と続く。また、この他で多く

の課題を生じさせたのは「始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ（サマータイム制含む）」で、指摘する割合は10%程度だが、課題として指摘された中では「納得性」や「育児・介護等家族的責任を持つ従業員」が上位にある。

さらに、「所定外労働時間の削減（ノー残業デーの拡大等）」では「従業員の理解や納得性」（14.8%）、「業務への支障や取引先・顧客等の理解」（11.1%）などがあがり、「夜間・深夜労働へのシフト」では課題のトップに「割増賃金の支払い等人件コストの増加」（11.1%）があがっている。

（3）育児・介護を担う従業員に対しては特別の措置

課題と指摘されたなかで、具体的な対応措置が求められたのが、育児・介護を担う従業員への対応だった。

「育児・介護等家族的責任を持つ従業員に対する労働時間設定等の配慮」あるいは「育児・介護等家族的責任を持つ従業員に対する福利厚生面の配慮（保育所の臨時開設、利用補助等）」を課題としてあげた企業のうち、何らかの「対策を講じた」割合は66.7%と3分の2を占めた。

モニター調査の自由記述から対応措置の具体的な内容をみると、「育児・介護等の事由で配慮が必要な社員を対象に、繰上げ勤務（サマータイム）を適用除外にし、本来の所定労働時間での勤務を許可した」（鉄道）や、「製造ラインで特殊な時間帯へのシフトを行わない通常勤務ラインを設けた」（化粧品）、「一定要件の下で特別休暇を付与し、半日年休取得要件を緩和した」（工作機械）や「特別有給休暇の取得要件を緩和した」（電機）といった報告があった。

また、「追加費用の半額相当を補助、特別休暇（1日単位または30分単位）を付与した」（自動車）や、「土日出勤となったために育児・介護サービスを利用せざるを得なくなった従業員に対しては、その費用を会社が補助」（陶業）などの記述もあった。

全体的な傾向として、育児・介護といった家族的責任を有する従業員に対しては、節電勤務体制の適用除外、休暇を付与・配慮、または費用補助といった形で対応した様子が見取れる。

3 夏の総括と冬の節電を含めたその後の対応

（1）継続的な対策は時間外削減と照明・空調が中心に

政府の電力抑制規制の終了に伴い、これらの労働条件の変更を伴う働き方の見直しはどうなったのだろう。「始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ」「一日の所定労働時間の短縮」「夜間・深夜労働へのシフト」「在宅勤務制の導入・適用拡大」「交替制勤務の導入・適用拡大」については、実施していたすべての企業が「終了した」と回答した。一方、「所定外労働時間の削減」については85.7%、「温度、湿度、照度など職場の環境設定の変更」では64.9%の企業

が「継続中」にあるとしている。

また 2011 年 11 月時点で、冬場における節電対策をきいたところ、節電対策を実施する企業は大幅に減少していた（図）。「本社」では「温度、湿度、照度など職場の環境設定の変更」（47.2%）がトップで、「所定外労働時間の削減（ノー残業デーの拡大等）」（24.5%）が続く程度。「工場・倉庫」も、「温度、湿度、照度など職場の環境設定の変更」（26.4%）が4分の1で、就業日の変更や残業規制といった労働時間がらみの対応は5%台まで大きく落ち込んだ。

2011 年冬の節電対策の全般的な傾向としては、職場環境の設定では継続的な節電を実施しつつも、労働時間関係の節電対策を実施した事業所は、事務部門におけるノー残業デーの継続程度で、労働者の勤務体制への影響は限定的となった。

（2）業界単位で取り組んだ節電対策のケース

ビジネス・レーバー・モニター調査では、業種別団体主導の節電対策の実施状況についても聞いた。団体モニター48組織のうち、40組織から回答を得た。

それによると、業界として何らかの節電対策を取りまとめたかについては、「業界団体としては特段講じなかったが、傘下企業に対して（行政等の）情報提供は行った」が45.0%で最も多く、「傘下企業の自主的な取り組み目安となるような節電対策を講じた」が30.0%で続き、次に「業界全体の一律の（協調的な）行動指針になるような節電対策を講じた」及び「節電に関して業界団体としては何も行わなかった」が同率（12.5%）となった。

対策を講じた団体の具体的な内容（複数回答）は、多い順に「照明、事務機器等の調整による節電対策」及び「空調・温度管理による節電対策」が70.6%、「節電全般に係る方針策定、従業員の意識啓発等による対策」が52.9%、「共用設備（エレベータ等）部分における節電対策」及び「勤務（労働条件）・管理体制等に関連する節電対策」が47.1%、「社内外のイベント・会議等開催の自粛による節電対策」及び「生産設備の効率向上等による節電対策」が23.5%——などとなった。

このうち、「勤務（労働条件）・管理体制等に関連する節電対策」をとった団体（47.1%）からは、次の報告があった。

自動車業界では「平日の電力ピークを下げるため、休日を土・日曜から木・金曜にシフトした」。この対策を講じるためには、「保育・介護所の手配」や「公共交通機関への対応要請」「海外や取引先との連絡」「官公庁関係業務への影響」「従業員が子どもや家族と触れ合う機会の減少」——等の課題に直面したとしている。

また、商社業界では「電力需要抑制に関する基本方針」を取りまとめ、各社における「自主行動計画策定」時の留意事項として、「働き方の再検討（勤務時間、休暇の調整、営業時間／日の短縮等）」を促した点が注目される。会員企業ではこれをもとに、「輪番休業」や「時差出勤の許可」「一斉休業」「クールビズの期間拡大」「時間外労働の削減」「ポスター等によ

る職員の意識啓発」といった措置が採られたという。

印刷業界では目安を設けて傘下の取り組みを促した結果、例えば「生産機の稼働時間を9～21時は2分の1稼働・21時～翌日7時は全設備稼働とし、通常二直を3グループ化」や「昼休みを13～16時内に一時間などと分散化」、「就業時間を変更して早番・遅番を設けた」といった例が見られた。

セメント業界は「サマータイム制の導入や、間接部門での夏季一斉休業」を実施。情報サービス業界は「在宅勤務やサマータイムを実施した」などと回答している。

(3) 政府は「2011夏の節電」をどう総括したか

では、2011夏の節電対策とその結果を政府や労使はどのように総括、評価しているか。

まず、経済産業省は10月14日に電力需給対策に関するフォローアップを発表している。それによると、東京・東北電力管内では、「節電への協力や気温が低めに推移している等により、マイナス15%超（最大ピークで東北マイナス15.8%、東京18%）を実現」と報告。この結果を受けて、被災地における制限令は9月5日に、東京電力管内でも同9日に計画より前倒しで解除された。

ただし、大口需要家の場合、「生産・産業活動に多大な影響」があった指摘する。休日・夜間へのシフトによる労務費増、自家発電によるコストアップ、生産調整などにより「相当のコスト（数億円～数十億円の例もあり）が発生」と特記する。また、オフィスや店舗などの「業務部門中心の企業では、影響を最小限に抑えながら、節電目標を実現しているところもある」と報告している。

こうした結果と影響を踏まえ、2011冬の節電関連の政策形成に向けた含意として、大口需要家に関して東北・東京管内では「強制的措置を伴う場合、目標以上の節電が行われる傾向がある」と指摘し、そのうえで、「経済活動への影響の最小化には、業務部門を中心にきめ細かな節電を要請する必要」とあると総括している。

(4) 労使は「継続的に節電策は実施できない」

労使の動向及びその評価を自動車メーカーの例で見る。

先の業種別団体の取り組みでも紹介したが、日本自動車工業会と自動車総連の労使団体は7～9月の間、平日の電力ピークを下げるため、工場の休日を「土、日曜日」から「木、金曜日」へ変更することで合意した。これは1990年から自動車メーカー労使は操業日の年間統一カレンダーを確認してきており、この産業レベルの労使合意の積み重ねがあったからこそ、業界一律の対応が可能となったといえる。ただし、休日変更の実施によって、自動車総連は、平日に子供を保育園に預けている従業員など休日の変更が従業員の生活に影響を及ぼすケースも出てくるとみていた。このため、自治体への対応を求めたが、実質的には自助努力で乗り切った従業員も多かった。

当初、自動車労使は、他の産業も巻き込んだ輪番休日を目指したものの、そこまではいたらなかった。夏の節電後、自動車総連は、「自動車産業労使の今回の判断が、日本全体のピーク電力の分散に寄与できたものとして受け止めている」と評価。ただし、「2011年夏の電力需給問題への対応として休日振替を実施したことは、東日本大震災直後という特別な状況下で、緊急避難的な措置として実施したものである。組合員と家族の方々の大変な苦労と負担の上で成り立ったことであり、継続的に実施できるものではない」とくぎを刺している(3)。

ところで、日本経団連が節電対策終了後に実施した「今夏の電力需給対策に関するアンケート」(会員企業のうち87社から回答を集計)によると、効果があったとする企業が多かった対策項目(上位3つまで選択可)は、「照明・空調の運用改善」(83%)、「照明・空調以外の機器の運用改善」(44%)、「自家発電、蓄電池の導入・活用」(41%)と、設備の運用等に関する対策だった。

これに続いて、「休日・休暇の活用」(40%)、「夜間・早朝操業等の勤務時間シフト」(28%)と、労働時間関係の対策があがっている。さらに製造業に限ってみると、「休日・休暇の活用」は51%、「夜間・早朝操業等の勤務時間シフト」は同じく43%にのぼっている。

しかし、「休日・休暇の活用」、「夜間・早朝操業等の勤務時間シフト」などの労働時間関係の対策を実施した企業に対して、「今後も実施可能」とした製造業の企業はほとんどなく、「今後も実施可能」と答えた企業はゼロだった。「夜間・早朝操業等の勤務時間シフト」でも「今後も実施可能」は一社だけにとどまった。これらの企業が指摘した対策に伴う「主な困難・負担」は、「従業員の家庭生活への影響」、「社内コミュニケーションへの影響」、「社外コミュニケーションへの影響」で、とくに従業員の家庭生活については、「託児・介護の不便、従業員の両親による育児への対応、育児対応のために土曜に休暇取得、家族団欒・コミュニケーション機会減少」といった家庭生活に関するものがあがっている。

普段の家庭生活に及ぼした節電の影響は小さくなかったといえる。

(5) 労働時間関連で行政に要望が多くあがる

前述の当機構のモニター調査では、企業・業界団体に対して、今回の節電対策を経て浮上した課題に対する政府への要望を聞いている。

それによると、節電対策に関連し、とくに労働分野で行政に対する要望が「ある」企業は4社に1社(24.5%)だった。

その内容(複数回答)は、「労働時間法制」と「労働時間管理の見直し手続き(労使協定、就業規則等)」に関するものが同率の46.2%でもっとも多く、「変形労働時間制度の導入・見直し手続きに関して」と「割増賃金に関して」が同率の23.1%となった。

具体的な要望事項としては、「当社は現行の就業規則の範囲で節電が実現できたが、仮に変更せざるを得なかったなら7月からの対応は難しかっただろう。電力使用制限令のような特殊事情下での手続きは、もう少し柔軟でも良いのではないか」(化粧品)、「輪番停電等により

やむを得ず生産が夜間になった場合の割増賃金の算定方法については一定のルール変更を検討してもらいたい」（製缶）、「節電対応でシフト労働を導入した場合は、深夜労働時間に対する割増率の適用緩和等の特例措置を検討して欲しい」（道路貨物）——といった事柄があがっている。

4 働き方の見直しにつながったのか

(1) 約半数の企業が「働き方の見直しにつながる」と回答

では、年休取得の促進、残業規制、就業日・就業時間の変更といった労使一体で取り組んだ2011年夏の節電対策が、働き方や生活様式の見直しにつながったのだろうか。

先に紹介した当機構のモニター調査によると、夏の節電対策の一環としての労働条件等の見直しの実施・検討によって、今後働き方の見直しにつながると思うかを聞いたところ、「実際、つながってきている」（18.6%）および「今後、つながってくると思う」（30.2%）を合わせて約半数に上った。「つながるとは思わない」（44.2%）との回答と拮抗している。

また、男性社員に限定しているものの、男性のワーク・ライフ・バランスの充実につながってくると思うかについては、「実際、つながってきている」（4.7%）および「今後、つながってくると思う」（30.2%）を合わせると3社に1社が「つながる」と回答。「つながるとは思わない」は約半数（51.2%）となった。

具体的な取り組み例とその評価を電機メーカーの例でみる。ワーク・ライフ・バランスの施策では他産業をリードする電機メーカーのうち休日輪番制をとった日立製作所では、積立年休の先行取得、追加で保育・介護施設を利用した場合の費用補助、臨時託児施設の設置などを行った。こうした取り組みを踏まえて、産別組織の電機連合では、「労働組合としても、労働者のワーク・ライフ・バランスに考慮しながら、取り組むべき施策、導入すべき働き方、労働者の心身ともの健康に資する休暇のあり方など取り組んできた施策を総括し、きっかけは節電対策であっても、働き方改革につながる取り組みを労使で積極的に取り入れ、企業と労働者がWIN—WINとなる施策を試行していくことが必要である」（4）と総括している。節電対策を経て、こうした労使の議論が進むことに期待したい。

(2) 「在宅労働」は拡大せずBCPへの関心高まる

その一方、期待されたほどの制度拡大がみられなかったのが、在宅労働だろう。当機構のモニター調査でも「在宅勤務制度の導入・適用拡大」は、本社、営業・販売とも2.3%にとどまった。

ただし、2011年五月に矢野経済研究所が実施したアンケート調査（売上高1億円以上の企業600社を対象としたWeb調査）によると、震災以後、交通の混乱、計画停電などによって従業員がオフィスに出勤できないケースが数多く見られたこともあり、在宅勤務制度への関心が高まっていた。すでに在宅勤務制度を導入している企業のうち32.5%が導入範囲拡大の

意向を持っていた。

また、「社外における PC を使った業務を認めていない」もしくは「社外での PC 利用について特にルールを定めていない」企業に対し、社外での PC 利用に対する意見を聞いたところ、28.7%が「PC 利用を認めていきたい」など前向きな意見を持っていた。

こうした背景には、震災により、BCP（事業継続）に企業の関心が集まるなか、在宅勤務制度への注目度が上がったことが背景にある。その後、タイの洪水や首都直下型地震の危険度が増したとの報道もなされていることから、「事業継続を念頭においた BCP 型の在宅勤務制度の導入が広がる」と同研究所では予測する。

今回の大震災は首都圏の交通網にも大きな影響をもたらし、多く帰宅困難者を生んだだけでなく、その後の計画停電と電車の間引き運転で出勤自体のリスクも高まった。これまで在宅勤務といえばワーク・ライフ・バランスなど働き方が論点となっていた。しかし、同研究所では、「大震災を機に、事業継続にとって必要な『導入しなければならない』ソリューションへと位置付けが変わった。今後は BCP 型の在宅勤務制度が広がる」とみている。

電機連合でも「間接部門の節電対策は、在宅勤務やモバイル勤務などを導入することにより、効率性と生産性を追求することができるであろう。そのためには、有事が起きる前に在宅勤務などの多様な働き方について労使協議を行い、ワークルールを明確にし、広く普及を図ることによってその効果を確認しておくことが必要である」（5）との見解を示している。

5 2012 春闘における労使交渉の動向と課題

(1) 原発再稼働と 2012 年夏の節電対策

震災の年があけ、2012 年になると原発再稼働を巡る論議が高まる。この問題を巡っても、節電対策が大きなカギを握っている現実がある。4月16日に鉄鋼業界の使用者団体である鉄鋼連盟が、昨年夏の電力需給対策は、「東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた非常時対応であり、企業として、敢えて、平時における通常の民間企業の合理的な経営判断の範疇を超えた取組み」だったとして、「今夏の深刻な電力需給の逼迫を若干でも緩和できるか否かは、とりもなおさず、原発の再稼働ができるかどうかにかかっている。徹底的な安全確認を最優先しつつ、地元の理解を得た上で、原子力発電の再稼働を含めた電力需給対策を早急に進めて頂きたい」との要請書を経済産業省に提出している。

節電対策が、働き方、ライフスタイルといった身近な問題から、国としてのエネルギー政策全体に大きな影響を及ぼすものであることが分かる。

また、先に触れた自動車総連の「休日振替は震災直後という特別な状況下で、緊急避難的な措置として実施したもので、継続的に実施できるものではない」との総括に呼応する形で、日本自動車工業会（自工会）の志賀俊之会長が4月13日の会見で、「業界統一での休日シフトといった節電対策を政府は期待しないでもらいたい」と述べた。そのうえで志賀会長は「電力はまさにインフラであり、政府は（産業の）国際競争力を維持するためにも、安定供給に

努力してもらいたい」と語った。

なお、自動車総連は2011年10月に枝野経産相を尋ね、国内産業空洞化防止と雇用維持の観点から、電力の安定供給を求める要請を行っている。

(2) 2012 春闘で取り上げられたことと残された課題

こうして振り返ると2011夏の節電対策は、労使関係者にとどまらず日本経済の根幹から個人の生活に至るまで、様々な影響をもたらしたといえる。

夏の節電対策を機に「休暇が取得しやすくなった」との声は各職場でよく聞かれるようになったとの報告が複数の組合からあがっている。時短が進まない、また長時間労働が是正されない大きな要因として、職場の雰囲気や風土が大きいわが国の現状を踏まえると、節電対策はこうした殻を破る一つのきっかけになったといえる。一方、個人生活に目を移すと、休日・就業日を変更するだけで、育児・介護の家族的責任を負っている従業員の負担が一気に増すという課題も浮かびがってきた。

こうした事柄を交渉する場として、震災後初となる2012春闘では、昨夏の節電の取り組みがどのように反映されたのだろうか。しかしながら、2012春闘ではワーク・ライフ・バランスや労働時間関係の交渉で大きな動きはなかったといえる。電機連合が統一要求した介護のための再雇用制度の導入に経営側が応えたが、全体的に進展をみた事項は限られた。

震災の被害が大きかった製造業関係の交渉では、経営側から東日本大震災やタイの洪水、節電対策への組合員の協力に感謝する発言が数多く発せられたという。これを踏まえて、労働側はこの貢献に報いるために、一時金への適正な配分を求めた。この組合主張を反映する形で、「生産協力金」「特別協力金」を回答に盛り込んだ企業があった。これ以外でも、少なからず一時金回答には従業員への貢献に対する配慮が含まれたとみていいだろう。

6 2年目を迎えた節電の夏

(1) 使用制限令は発動されず

2年目の対策は政府の要請に基づき、7月2日から全国各地で節電の夏が始まった。

5月18日に政府は今夏の需給見通しについて、「需給検証委員会」による検証の結果、①関西電力管内で昨年の東京電力管内で想定されたピーク電力不足よりも厳しい状況になる恐れがある、②九州電力、北海道電力及び四国電力管内でも電力需給のひっ迫が見込まれる――と発表。これを受け、関西、九州、中部・北陸、北海道、四国では2010年の使用電力需要の実績を基準に、ピーク期間・時間帯の使用最大電力(kW)の抑制(節電)に向けた具体的な数値目標が設定された。

ただし、前年に発せられた一律かつ強制的な手段である電力使用制限命令は行わないものの、万が一に備えて、関西電力、九州電力、北海道電力及び四国電力管内では、計画停電の準備を進めるとした。さらに、電力需給がひっ迫する可能性がある場合、政府から「電力需

給ひつ迫警報」が各メディアなどを通じて発令され、「警報」が発令された場合は、より一層の節電が求められるとした。

その他の地域でも9月28日（8月13日～15日を除く）までの間、「数値目標を伴わない節電」が要請された。

（2）モニター調査では企業における節電対策は大きく後退

当機構では、ビジネス・レーバー・モニター調査としてでは2011年11月に引き続き、2012年5月に夏の節電対策を聞いた。

その結果、今夏の節電対策は、昨年に比べ対策を講じる企業の数が大きく減少する見込みとなった。

回答を得た53社の集計結果を紹介する。2011年調査では回答を得た53社すべてが何らかの節電対策を「講じた」としていた。内容としては、先に触れたように、「照明、事務機器等の調整による節電対策」と「空調・温度管理による節電対策」が同率の98.1%、「共用設備（エレベーター等）部分における節電対策」が90.6%と、設備・環境関係の対策が9割にのぼった。

ところが、2012年夏の節電対策については、回答を寄せた42社のうち、調査時点（5月末）で何らかの節電対策の実施を検討・予定していると回答した企業は、ほぼ半減している（本社部門・工場部門それぞれ43%、営業・販売部門38%）。

昨年の調査と比較するため、同様の設問で聞いた本社、工場・倉庫、営業・販売の部門ごとの変化をみる。

昨年の夏に部門別に実施した節電対策の具体的な内容（複数回答）を聞いたところ、「本社」では「温度、湿度、照度など職場の環境設定の変更」（86.0%）を筆頭に、「所定外労働時間の削減（ノー残業デーの拡大等）」が半数近く（46.5%）にのぼった。

これに対して、今夏の本社部門における節電対策として「温度、湿度、照度など職場の環境設定の変更」は47.6%と半減、「所定外労働時間の削減」も11.9%と3分の1以下に減少している。一方、「夏季休暇の長期化」をあげる企業の割合（7%）だけは変化がなかった。

「工場・倉庫」では、「職場の環境設定の変更」（51.2%）及び「就業日の変更」（46.5%）が約半数を占め、これに「夜間・深夜労働へのシフト」（18.6%）や「所定外労働時間の削減」（14.0%）が続いていた。今夏については、「職場の環境設定の変更」は38.1%に、「就業日の変更」が23.8%にそれぞれダウン。「夜間・深夜労働へのシフト」（16.7%）はほぼ横ばいとなっている。

「営業・販売」は、本社と工場の間隔的な内容となっており、前年はトップが「職場の環境設定の変更」（60.5%）、次いで「就業日の変更」（37.2%）が多かったものの、2012年については、それぞれ42.9%、7.1%まで大幅に実施予定の割合が低下している。

前年と2012年との節電対策について、こうした差異が生まれてくる背景としていくつかの

ことが考えられる。まず、節電対策の筆頭にあがっている照明や空調関係の「職場の環境設定の変更」は前年に実施済みである可能性がある。また、回答のあった企業の本社・営業所のなかに今年は数値目標が課せられていない首都圏に所在しているケースが多いことの影響もありそうだ。さらに、2012年は電力使用制限令が発せられたなかでの対策といった点を考慮する必要があるのかもしれない。

(3) 多面的な検証で、働き方の見直しへ

2011年は限定的だった節電対策が、2012年の夏は全国規模での実施に移された。ここで問われるのが、「電力不足」に直面した企業として、節電の要請は必ず乗り越えなければならない「危機」だが、この危機を働き方見直しの「チャンス」として、捉えることができるかどうかではないだろうか。

震災に端を発した節電対策がもたらした副産物について、労使はどのように総括して、今後につなげていくべきなのだろうか。震災、節電に加え、タイの洪水などの想定外のリスクが拡大するなか、企業にとって大きな課題となってきたのが事業継続だろう。さらに震災前から続く、円高、グローバル化といった外的要因の厳しさを踏まえると、企業はますます「事業継続」を重視した方向にハンドルを切ることになる。先に触れた在宅労働もワーク・ライフ・バランスというよりBCPの観点からの拡大が模索されつつある。

その一方、節電対策であらためてクローズアップされたのが、家族的責任を持つ従業員に関するリスクだった。少しの勤務シフトでも仕事の継続性に大きな障害となることが、節電対策を通じて浮かび上がった。企業の事業継続を支える従業員が、職業生涯を通じて、様々なリスクを回避しつつ、その役割を果たし、能力を発揮するためには、ライフステージの節目で、働き方や生活様式の見直しが必要になる。

節電対策として実施された施策が、長時間労働の抑制や年次有給休暇の取得促進、育児・介護面における制度充実や在宅勤務の更なる推進といったワーク・ライフ・バランスの充実に資する結果となったかどうかは、今後これをどう生かしていくかにかかっている。

こうしたなか、森永乳業は2012年4月から半年間、前年は東京電力管内に限っていたサマータイム制（勤務時間の一時間前倒し）を全国に拡大すると発表した。サマータイム制が、「働き方の効率化に関する意識改革、節電への協力意識の醸成について、一定の効果があることが確認された」ためだという。

また、2012年のビジネス・レーバー・モニター調査の結果をみると、2社が今夏の節電対策として、サマータイムや在宅労働の導入・拡大に踏み切っている。

さまざまな課題や軋轢を生みつつも、節電対策がもたらす働き方の見直しという効果について、多面的な検証が求められるといえるのではないだろうか。

〔注〕

- (1) 雇用動向や人事労務管理面での変化・課題などについて、モニター委嘱先（企業、事業主団体、産業別労組、単組）を対象に年4回アンケート調査を実施している。
- (2) 電力需要が電力供給能力を上回ることによる大規模停電を避けるため、電力会社により一定地域ごとに電力供給を順次停止・再開させること。東日本大震災では地震と津波で複数の発電所が停止したため、東京電力と東北電力では供給できる電力が不足。管内全体の大規模停電につながる恐れがあったため、東京電力と東北電力の管内では3月14日から、供給不足に陥ると予想される時間帯に地域を区切って順々に停電させる、輪番停電（計画停電）の実施の可能性があることを発表した。東京電力の管内では、3月14日から28日にかけて計画停電を行ったが、周知の方法や区割り等を巡って混乱が発生したほか、停電に伴って社会活動全般に影響が生じた。
- (3) 電機連合 NAVI No.40（2011年11・12月号）夏期電力需給問題への対応と今後の課題 磯村貴代静・自動車総連業種政策局長
- (4) 電機連合 NAVI No.40（2011年11・12月号）今夏の節電を振り返って 斉藤千秋・電機連合総合研究会室事務局長
- (5) 同上

宮城県石巻地区における災害廃棄物処理について

はじめに

東日本大震災により、被災三県（岩手県、宮城県、福島県）には環境省の推計で約2,245万トにもおよぶ災害廃棄物が発生した(1)。このうち宮城県では約1,569万トの瓦礫が発生し、被災三県の7割近くにのぼる。県内でもっとも瓦礫が発生したのは石巻市（616万ト）で岩手県全体（475万ト）の瓦礫推計量を大きく上回り、その突出ぶりが目を引く。

市は106年分にもおよぶ廃棄物を宮城県に委託した。県は隣接する東松島市（165万ト）、女川町（444万ト）を含めた三つの自治体で「石巻ブロック」を形成し、鹿島を代表幹事とする九社のJV（企業共同体）に二次処理を発注した。市内沿岸部の雲雀野地区に焼却炉を5基設置し、5月の大型連休明けから、順次稼働させ、1日1,500トの処理をめざす。焼却炉の火入れに伴い、瓦礫の選別が急ピッチで進む石巻市役所と宮城県庁に足を運び、担当者から話を聞いた。以下、2012年5月の聞き取り調査の内容を紹介する。

(1) 発災直後の対応

石巻市は、日本有数の水揚げ量を誇る石巻漁港と、製紙・合板・飼料などの大手事業所が軒を連ねる石巻工業港を抱える。沿岸部には企業や事業所に加え、そこで働く従業員などの住宅が立ち並ぶ。2011年3月11日の東日本大震災により、沿岸部に立地する事業所や住宅は軒並み津波に呑み込まれ、市内には大量の瓦礫が発生した。

甚大な被害を目の当たりにして、市では発災直後から、職員総出で瓦礫撤去に力を注いだ。最初に「災害時における応急対策業務に関する協定」を締結している業者に瓦礫撤去を要請した。続けて、石巻市一般廃棄物収集運搬業者、さらに宮城県建設業協会石巻支部にも協力

を仰いだ。津波で社屋や重機を流された業者も少なくなかったが、稼働可能な業者に業務を委託した。道路や住宅を覆う瓦礫を撤去し、一次仮置場に運び込んだ。

こうした一次仮置場は市内 23 カ所に点在する。公共用地を中心に 94.3 ㊦の用地を確保するものの、住宅や事業所の瓦礫に加え、沿岸部の工場から原燃料や半製品が大量流出したこともあり、一次仮置場は手狭になった。市は瓦礫総量を 616 万トと推計した。これは、通常のゴミの 106 年分に相当する。単独で処理できる量を超えていることから、市は一次処理（被災地で瓦礫を収集・撤去し、一次仮置場まで運搬）までを行い、二次処理（分別、破碎、焼却、埋設）については、県に委託し、役割分担をしながら効率的に処理する方針を固めた(2)。

(2) 災害廃棄物処理の流れ

災害廃棄物は本来、市町村処理が原則であるが、沿岸自治体の行政機能が著しく低下していることから、地方自治法 252 条の事務の委託の規定を適用し、県に二次処理を委託した(3)。

県は、沿岸部の瓦礫を効率的に処理するため、県内を 4 ブロック（石巻、気仙沼、宮城東部、亘理名取）に分割した。もっとも瓦礫量が多い石巻ブロックの契約を最優先し、学識者も含めたプロポーザル審査委員会を立ち上げ、地域雇用や環境にも配慮した技術提案書の募集を開始した。鹿島建設グループと大成建設グループのふたつの企業共同体（JV）が名乗りを上げ、地元雇用では大成グループが高評価を得たもの、工期短縮などでは鹿島グループが優勢に立ち、総合評価の結果、鹿島グループが約 1,924 億円で受託した。震災から半年後の 9 月に契約を締結し、二次処理に向けた本格的なスタートを切った。

委託内容は、中間処理から最終処分におよぶ。混合ごみとして一次仮置場に積み上げられた瓦礫は、そのままでは焼却にまわせない。木くずや廃プラスチックなどの可燃物、コンクリートや金属くずなどの不燃物、家電や有害廃棄物など特定品目に分別してから、二次仮置場に搬出する。その上で、選別・破碎・焼却の中間処理が進められる。

膨大な瓦礫を迅速かつ適切に処理するには、瓦礫の大半が不燃物なので、リサイクル率を極力高め、焼却量や埋設量を減らす減量化がポイントになる。選別作業を丁寧に繰り返すことで、焼却する瓦礫も均質化し、安定燃焼、エコ燃焼にもつながる。

石巻港の雲雀野埠頭（約 50 ㊦）には、広大な中間処理施設が建ち並ぶ。道路沿いの事務所の背後には、選別破碎ヤード、土壌改質洗浄ヤードが広がり、破碎・選別・リサイクルなどが進められる。隣接する潮見埠頭（約 18 ㊦）には国内最大級の焼却炉が五基設置され、1 日 1,500 トの焼却をめざす。

(3) 作業環境の整備

広大な中間処理施設で、もっとも人手を要するのは、手作業による瓦礫の選別である。空調が効いたクリーンルーム内で、ベルトコンベアーで流れてきた破碎済みの瓦礫を手作業で選別する。施設内には、休憩室やシャワールームも併設され、自動車を流された被災者は仮

設住宅への送迎バスを利用することもできる。作業員には、復興事業にふさわしい作業着を支給し、各人の作業状況に応じて回収・クリーニングして、衣類に付着した物質の拡散を防止する。これらは、元請けだけでなく、下請け、孫請け含め、すべての作業員に共通する。選別作業に従事するすべての人が同一の作業環境で仕事をこなす。これは石巻ブロックだけでなく、他の3ブロック（気仙沼、宮城東部、亘理名取）にも共通する取り組みである。アスベスト対策についても、粗選別時にアスベスト含有物を徹底的に取り除き、大気中のアスベスト量を定期的に測定するなど、作業員の安全管理に十分な対策を講じている。懸念される放射線は、作業主任者には積算線量計を携帯させ、瓦礫線量や空間線量を常時測定し、国の基準値を超えた場合を想定し、防護服を用意する。

(4) 経済波及効果と雇用創出効果

二次処理は、鹿島を代表幹事とする大手9社の企業共同体（JV）が手がける。最先端の中間処理設備を早期に立ち上げるには、大手の技術力が必要不可欠であり、加えて、対象地域が東松島市、女川町を含めた三市町にまたがることから、関連業者を束ねるマネジメント力も求められる。

元請けは大手9社の企業共同体が受託したものの、プロポーザル審査項目には、地域経済や雇用への配慮も含まれているため、下請けには地元企業にも声がかかる。重機、労務、資材等については、石巻ブロック内からの調達をめざし、困難な場合には、県内調達に切り替える（表1参照）。

表1 ブロック内調達率

品目	必要数量・金額	ブロック内調達率
分別・積み込み重機	150台/日	100%
ダンプトラック	420台/日	100%
船舶	49隻/日	86%
舗装・メンテナンス	1億円	100%
付帯工事	21億円	100%
有価物売却	62億円	100%
資材調達	78億円	100%
日用品・事務用品・飲食店	22億円	100%
リサイクル木材引き取り	202億円	60%
アスファルト再生材引き取り	3億円	100%

資料出所：宮城県環境生活部「災害廃棄物処理施設建設工事等を含む災害廃棄物処理業務（石巻地区）の概要」

一方、雇用については、地元業者を積極的に活用し、運送業（420人/日）、処理業務（720人/日）、運転管理（60人/日）、付帯業務（25人/日）、環境業務（25人/日）で、1日1,250人の雇用創出を目標に掲げる。2014年3月末までに、延べ674,000人の地元雇用を生み出す。本契約では、こうした雇用の量的確保にとどまらず、契約終了後を見据えた息の長い取り組みを展開している点に特長を有する。とくに建設関係については、特別教育や技能講習を開

催する（表 2、3 参照）。

表2 特別教育の種類

建設業に係る特別教育
研削砥石の取替え等の業務
アーク溶接等の業務
電気取扱業務
小型ボイラーの取扱の業務
酸素欠乏・硫化水素危険作業に係る業務
特定粉じん作業に係る業務
ショベルローダー等の運転の業務(最大荷重1ト未満)

資料出所：宮城県環境生活部「災害廃棄物処理施設建設工事等を含む災害廃棄物処理業務(石巻地区)の概要」

表3 技能講習科目

建設業に係る技能講習等
ガス溶接技能講習
フォークリフト運転技能講習
ボイラー取扱技能講習
玉掛け技能講習
車輛系建設機械運転技能講習
小型移動式クレーン運転技能講習
石綿作業主任者技能講習

資料出所：宮城県環境生活部「災害廃棄物処理施設建設工事等を含む災害廃棄物処理業務(石巻地区)の概要」

玉掛講習をはじめ、建設業務に関連する技能講習や資格取得のための講習会を定期的開催して、職業能力の向上を図るとともに、本業務終了以降もインフラ再興などニーズの高まった建設関係で継続して就業できる支援体制を整備している(4)。同時に、震災前の生業復帰を希望するものには、「生業復帰支援プログラム」を策定し、各種支援や助成制度に関する講習会や相談会を定期的開催する。

瓦礫の早期処理には、大手の技術力やマネジメント力に加えて、地域の実情に精通した地元企業の協力が不可欠である。最新鋭の大型焼却設備などハード面は大手が立ち上げ、瓦礫の運搬・処理などソフト面は地元企業が手がけるイメージが浮かび上がる。県では、二次処理の契約金額(1,924億円)がすべて県内投下されると約3,282億円の経済波及効果があると試算する。基幹産業の水産加工業が壊滅的な被害を受けたなか、域内で人・モノ・金が動き出すことに期待が寄せられる。

(5) 広域処理の課題

県に委託した二次処理は、瓦礫総量の約3分の1(254万ト)の県外処理を前提としている。県外移設が進まないと、2014年3月末までの瓦礫処理は計算上、難しくなる。広域処理は現在、青森県八戸市の八戸セメントの受け入れ表明にとどまる。同社は石巻工業港で被災した大手飼料会社の原材料をセメント原料に再利用する考えだ。2012年3月から総量3万5千トの瓦礫(被災飼肥料)を順次、コンテナで八戸まで運び込む。しかし、県外移設分の僅か4%程にとどまる(5)。

市には現在、広域処理の視察が相次ぎ、職員は対応に追われる。首長が受け入れを決断しても、一部住民からの激しい抗議により、断念するケースもすくなくない。とくに、乳幼児を抱えた母親からは、「輸送費をかけて、放射性物質を含む瓦礫を運ぶのはおかしいのではないか」と抗議の電話が相次いで寄せられた。その一方で、静岡県内のある地域では、町内会レベルで瓦礫を受け入れ、各自の庭先に少しずつ捲くので、送ってほしいとの要望が寄せられた。廃掃法の関係もあり、瓦礫を送ることはできないものの、瓦礫処理に奔走する関係者

の気持ちが和らいだ。

他にも、県外処理については、様々な意見が交錯している。特に、「県外処理分を域内処理することで地元雇用が維持される」との考えについては、被災住民の感情にそぐわない一面もあるという。一次仮置場のなかには学校や住宅にも近いものもあり、悪臭や火災も発生している。積み上げられた瓦礫は、復興の妨げ、足かせになる。瓦礫が撤去され、はじめて次の一步を踏み出せる。それが多くの住民感情ではないかとの意見もある。

市内には依然として 306 万トンの瓦礫が積み上げられ、最終処分まで至ったのは 8.7%と全体の一割弱にとどまる。2012 年 5 月から焼却炉が本格稼働し、瓦礫処理は加速するものの、市内には半壊・全壊した建物が点在し、倒壊家屋の解体・撤去はこれから本格化する。広域処理も依然として進まず、関係者の頭を悩ませる。市としては、膨大な瓦礫の処理費は、1 市町村で捻出できる額ではないことから、国や県に、国庫補助金、県補助金、震災復興特別交付金など継続的な財政支援を求めていく方針である。

*本原稿は 2012 年 4 月、宮城県環境生活部震災廃棄物対策課と石巻市役所生活環境部災害廃棄物対策課から聞き取り調査した内容を中心にとりまとめた。

- (1)環境省「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」（平成 23 年 11 月 29 日）。なお、災害廃棄物の推計量は数次の見直しに伴い、平成 24 年 11 月 30 日「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」では、岩手県（525 万トン）、宮城県（1,873 万トン）、福島県（361 万トン）となる。もっとも多い宮城県をみると、東松島市（153 万トン）、仙台市（134 万トン）、石巻市（72 万トン）の順となる。平成 23 年 11 月 29 日時点で、岩手県（475 万トン）全体の推計量を上回っていた石巻市（616 万トン）は、数次の見直しに伴い 72 万トンにまで減少した。環境省は、被災家屋を補修して利用する動きが広がったことが背景にあると分析している。
- (2)平成 23.9.16 宮城県環境生活部「災害廃棄物処理施設建設工事等を含む災害廃棄物処理業務（石巻地区）の概要」
- (3)地方自治法 252 条 14 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員をして管理し及び執行させることができる
- (4)石巻ブロック以外でも雇用面では業務終了後を見据えた取り組みが広がる。南三陸ブロックでは、JV 構成企業や協力企業が別途受注した復興事業において優先雇用をはかる。名取ブロックでは、民間人材紹介会社を活用し、契約終了後の就職支援を進める。
- (5)宮城県は 2013 年 1 月 10 日、来年度は県外での広域処理を実施しないことを発表した。瓦礫の推計量見直しに伴い、来年度末までに県内処理する見通しが立ったことによる。広域処理を依頼している東京都、茨城県、北九州市には 2013 年 3 月末まで協力してもらう方針である。

第6章 復興を支える被災者雇用 —応急仮設住宅支援員の働きと基金の果たす役割—

第1節 はじめに：被災地における基金雇用

東日本大震災では、震災の影響で多くの被災者が失業し、離職者数は震災後数ヶ月で11万人を超えた¹。仕事を失っただけでなく、震災、津波、原発事故などの理由から住まいや生活の場を離れざるを得なかった者も多い。こういった大規模災害時に被災者に優先的に仕事を作り出し、分け与えることは、被災者の生活維持のための収入を獲得するというだけでなく、自身の住まう地域の復興の一端を担うという生きがいや、社会との接点を持つことにつながり、精神的な支えとなる。被災地域の復旧・復興過程には地域住民の力が必要であることはいうまでもない。本稿では、地域が立ちあがる原動力として被災者を雇用することを被災者雇用の第一義と捉え²、基金を使った被災者雇用の事例から、その課題とあり方を論じたい。

被災地には、復興に伴う仕事が出積している。その多くは地域社会の基盤づくりともいえるような、公的で非営利な内容のものである。わかりやすい例でいえば、被災地各地で建設された応急仮設住宅の支援事業がある。仮設住宅支援員制度は、阪神淡路大震災での仮設住宅で、孤独死する被災住民が続出したことを課題とし、今回の大震災で大きく展開されたしくみである。住み慣れた地域を離れ、バラバラに仮設住宅に入居すると、近所に知り合いがいないという状況が往々にして起こる。地域コミュニティが失われるということは、特に高齢者などの生活弱者にとっては、ありとあらゆる生きるに必要な機会を奪われることにつながりかねない。これまで当たり前のようであった地域のつながりがなくなる事態に直面したときに、その再構築はある程度作為的に作り出さなければ混乱と不安が増幅するであろう。

被災した市町村自治体では、まずは住民の住まいを確保し、同時に孤独死等を防止するために支援員を配置することが急務であった。とはいえ、仮設住宅支援員とはどのような仕事をこなし、どのようなしくみ、組織作りをすればよいのか。そして財源はどこから持ってくるのか。どの自治体も手探りからのスタートであった。

近年、地方自治体は緊縮財政、人員削減に取り組んできた。そのような状況下で被災自治

¹ 厚生労働省（2011年5月25日公表）によると、2011年3月12日から5月22日の約2ヶ月半の間に雇用保険離職票等交付件数は被災3県合計で11万1,573件に上っている。これは雇用保険に入っている者のみの数値であるため、自営業などで職を失った者など、雇用保険に加入していない者を勘案すると離職者数はさらに大きく増えるものと考えられる。

² 永松[2012]は、災害復興のあり方として「キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）」をいう考えを説いている。永松によれば、CFWは「労働対価による支援」、すなわち「自然災害や紛争などの被災地において、その復旧・復興のために被災者自身が自ら働いて関与し、その労働に対して対価が支払われることで、被災者の生活を支援する手法」のことをいう。CFWの本質的理念が、雇用維持を一義的目的とする失業対策事業と大きく異なる点は、「被災者自身が被災地を良くするための活動に関与するためのしくみを構築すること」にある。つまりどのような仕事でも良いというわけではなく、被災地を復興させ、よりよい将来を構築するために被災者と活動を共有するということが重要視される。

体が自らの財源と人材のみで復興に関わる事業を実施することは不可能であり、何らかの支援救済策が求められた。被災地ではインフラ等のハードの復旧の他、急増する業務に対応する人手（ソフト）も圧倒的に必要であった。混乱の中、国がリーマンショック後の失業対策として実施していた「緊急雇用創出事業」が、被災失業者を雇用する受け皿として機能し始める。この基金事業の財源は 100%国から拠出されるために、被災自治体にとっては経済的な痛みを伴わない。事業実施にはいくつかの条件や制限（詳細については後述する）があるものの、基本的には失業者を短期的に雇用することを目的に作られた事業であるため、事業費の半分を雇用者の賃金とすること以外には、事業内容は比較的広く緩やかに設定することが出来る。そのため、被災地における人手が必要なありとあらゆる事業において、この基金が適用されるに至っている。

東日本大震災のような千年に一度といわれる大規模災害が起こった時に、制度上あまり手をかけずとも利用出来そうなこの基金事業が、偶然にも存在していたことは、不幸中の幸いであった³。恐らくこれがなければ、被災地は人材確保の手段に苦勞し、復興はもっと遅れていたに違いない。とはいえ、平時の失業対策事業であるスキームが災害復興時の被災者雇用にぴったりかといえそうではない。先にも述べたように、被災者の雇用はただ仕事や生活のつなぎのために雇用するというのではなく、被災者が地域の立ちあがる力に変わるような地域復興の仕事に携わることが求められる。

本稿は以下のように構成される。まず、緊急雇用創出基金事業についての概要を抑え、基本的なスキームや、被災 3 県（岩手、宮城、福島）についての運用について概観する。次に、大船渡市・大槌町、石巻市、多賀城市、亘理町、飯舘村の仮設住宅支援事業について事例調査から言及する。事業の運営方法や支援員の仕事を踏まえ、この事業が地域コミュニティの維持や再生に果たす役割について述べる。最後に、これらの仮設住宅支援員のあり方から、大規模災害時の基金事業の役割と課題を抽出してまとめたい。

第 2 節 緊急雇用創出基金事業の震災対応

1. 緊急雇用創出事業のスキーム

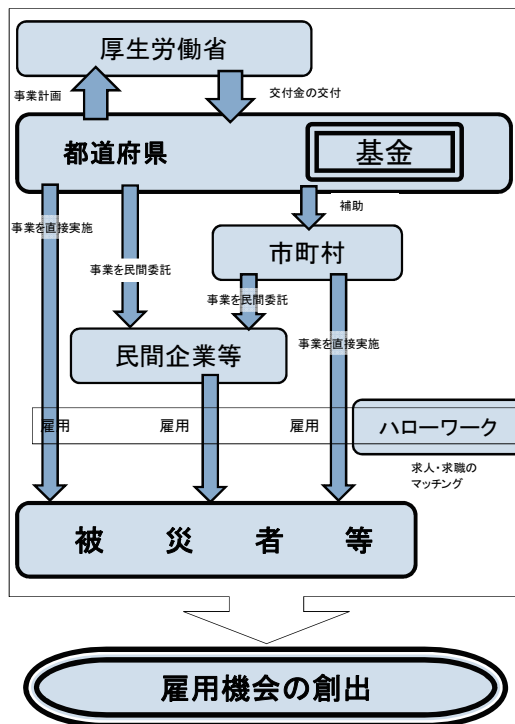
緊急雇用創出事業は、2008 年、リーマンショック後の雇用の下支えと労働者の生活防衛のための緊急対策として創設された。地域の雇用失業情勢が厳しい中、失業者に対して一時的な雇用機会を創出するため、都道府県に対して「緊急雇用創出事業臨時特例交付金」を交付し、基金が造成される。（図 1）

緊急雇用創出事業は、失業者の救済目的として雇用をつなげる目的の事業（「緊急雇用事業」と、介護、医療、農林、環境等成長分野における新たな雇用期間を創出するための人材

³ 過去の大災害時の基金による雇用対策は復興基金が設立され活用されている。雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震での雇用対策については JILPT[2012]でまとめられており、その中でもキャッシュ・フォー・ワークの考え方の必要性が説かれている。

育成も包括した事業である「重点分野雇用創造事業」の2つで構成されている。東日本大震災に対応した「震災等緊急雇用対応事業（以下、震災対応事業という）」は、この「重点分野雇用創造事業」の基金を二千億円積み増し創設された。⁴

図1 緊急雇用創出事業のスキーム図



(出所：厚生労働省公表資料)

「震災対応事業」では、雇用できる者の条件として、「震災等の影響による失業者。ただし、被災求職者を優先的に雇用する」とされ、ここでいう被災求職者とは、「青森、岩手、宮城、福島、茨城、長野、新潟、栃木及び千葉県等の災害救助法適用地域に所在する事業所に雇用されていた者及び当該地域に居住していた求職者」のことである。また、「東日本大震災等の影響による失業者の次の雇用までの短期の雇用・就業機会にふさわしい事業、又は、東日本大震災等の影響による失業者を雇用した上で、地域の企業等で就業するために必要な知識・技術を習得させるための人材育成を行う事業であること」と明記されている。つまり、

⁴ 緊急雇用創出事業の中に、震災復興に関わる雇用創出事業として、平成 23 年度から「事業復興型雇用創出事業（以下、事業復興型という）」と平成 24 年度から「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業（以下、地域雇用型という）」が創設された。事業復興型は、被災地域の民間企業に対して、施設整備等に関する経費を経産省、農水省、自治体などが補助し、同時に基金を使って雇い入れに関わる経費を助成するという事業である。雇用者は安定的な雇用、すなわち「期間の定めのない雇用、又は1年以上の有期雇用で契約の更新がかなうもの」とされ、最大3年間の支援が見込まれている。一方、地域雇用型は、地域に根差した働き方が出来、将来的に自立出来る事業を民間企業、NPO等に委託して実施する委託事業である。雇用期間は1年以上で更新可能となっている。地域雇用型の事業スキームは、現行の震災対応事業を事業主が委託されている場合とほぼ同じ形態である。

事業の方向性として、「つなぎ雇用」としての性格と、研修などの教育訓練事業としての性格をもつ。

都道府県の基金は、以下のルートで流れる。1つは都道府県が事業を直接実施するルート（行政事業に関わる人材を直接雇用する）、2つめは、民間企業等の事業主に事業を委託しそこで人材を雇用するルート、3つめは、市町村に補助するルートである。市町村では、同じように事業を直接実施するために直接行政が人材を雇用するルートと、事業主に事業委託するルートに分かれる。これらの求人は、ハローワークを通じて募集することが推奨されている。つまり、行政が直接雇用する業務と、民間企業やNPOなどへの委託業務の2つに分かれる。

震災対応事業の具体的な業務は、避難所・仮設住宅などでの活用、行政事務での活用、復旧・復興事業での活用などに大別される。避難所・仮設住宅では、安全パトロールや心のケアなどの見守り業務、清掃や資材運搬などに関する管理業務などがあり、行政事務では、被災に伴い急増した多くの事務（各種書類の発行手続き、電話交換業務、窓口案内、相談業務等）に対応し、行政職員を補助する業務がある。さらに、復旧・復興事業では、震災、津波により倒壊、流された多くのがれきの片づけや漁具などの回収、高齢者の住宅の片づけ、観光施設や公園などの清掃があり、地域の復興に関わる業務として、高齢者への配食や買い物、通院の付き添いサービスや、観光や商店街、コミュニティビジネスの支援業務などが挙げられている。先述した基金のルートを通じて、自治体が直接雇用しない場合は、企業やNPO、商工会、農協、漁協などに事業委託され、これらの組織で被災失業者が雇用されることになる。

「緊急雇用創出事業」の事業期間は、原則半年未満で、更新は1回可能である。一方、「重点分野雇用創造事業」では雇用期間は1年以内、「震災対応事業」においても雇用期間は1年以内、複数回更新可能となっている。対象期間は当初、平成25年度末までであったが、被災地の復興等の状況を鑑みて、平成25年度中に雇用契約を交わせば、平成26年度までの雇用継続を確保することが可能となった。

2. 被災3県の緊急雇用創出事業の運用状況

被災3県の緊急雇用・震災対応事業で創出された雇用者数は、平成23年度（約2万3千人）、24年度（約2万2千人）であり、合計で約4万5千人であった。事業は自治体の直接行うか、自治体から事業委託される形態になるが、雇用者数でその内訳をみると、委託事業に雇用されている者が62%、直接事業が38%となっている⁵。実際の自治体の事業リストをみると、雇用人数が多い事業は、企業やNPOなどの団体に委託されるケースが多い。被災自治体では、地域の復興・復旧に向けて大幅な人手不足となっている一方で、事業を直接実施

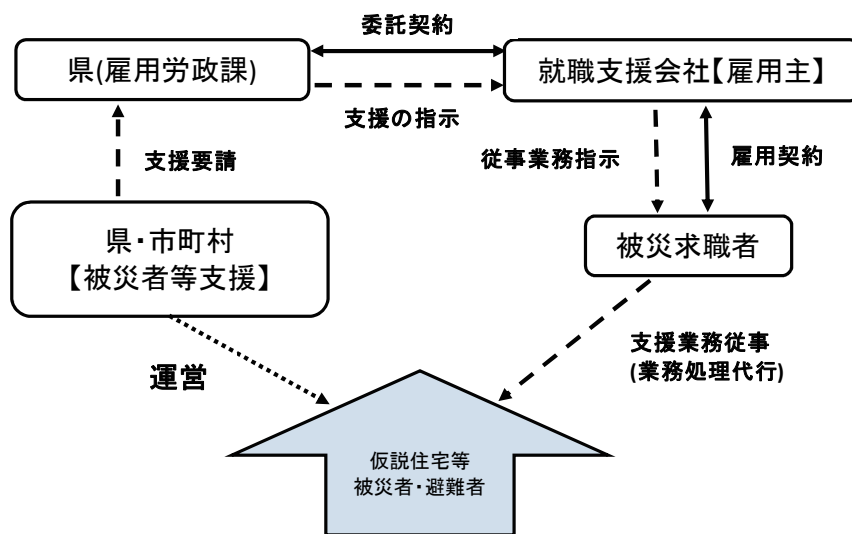
⁵ 厚生労働省職業安定局地域雇用対策室、平成24年度資料より。平成23年度の雇用実績から計算。

するには、採用、管理、運用などで人的、能力的な限界もあり、委託するほうが効率的であると考えられる。

岩手県、宮城県においては、緊急雇用創出事業の実施状況は類似している。すなわち、基本的には市町村が主体となって必要な事業を実施する。しかし、福島県に関しては直接的な震災・津波被害よりも原発事故での被害が大きく、避難者が県下に散在しているために市町村の問題を超えて県下全域の対策として考えなければならない事情があり⁶、県がイニシアチブを取って緊急雇用創出事業を使った「絆づくり応援事業」（以下、絆事業という）を実施するに至った。この事業の目的は、「仮設住宅等の運営体制を強化することにより、避難者同士や地域住民などと絆づくりを図るとともに、雇用を通じた避難者・失業者への経済的支援を行うことを目的とした事業」（福島県 HP）とされている。

絆事業の支援体制は図2のようになっている。県下を6つの地域に分けて、それぞれに県内の就職支援会社（人材派遣会社）を委託先として置き、年間2000人程度の雇用創出を行っている。

図2 福島県「絆づくり応援事業」（平成24年度）支援体制図



(出所：福島県公表資料)

一般社団法人キャッシュ・フォー・ワーク・ジャパン（CFW-Japan[2013]）が実施した絆事業に携わる人のアンケート調査結果がある⁷。この調査では、緊急雇用創出事業でどのよう

⁶ 例えば、原発事故により避難を余儀なくされている市町村の住民は県下に作られた仮設住宅やみなし仮設住宅に住んでいる。例えばこういった仮設住宅に関わる事業についてどこが（被災市町村、避難先の市町村、県）主体的に実施するかという問題が出てくる。本来であれば被災自治体が主体になる必要があるものの、役所自体も被災、避難しているために采配出来る状況にない。そのため県が県下全体に網をかけ、事業を代行する形を取った。

⁷ 2012年3月調査実施。就職支援会社を介して絆事業で働く人に配布・回収。配布数1133、回収数894（回収率78.9%）。

な被災者が雇用されているのか、どのような意識で働いているのかなど多くのことが明らかになっている。

まず、絆事業の雇用者の前職は、雇用保険等が確実に適用される正社員よりも、比較的脆弱な雇用環境にある人々（すなわち非正規雇用者等）が多いこと、4割が現在家計維持者であることである。次に、仕事内容で最も多いものが事務系業務（44.5%）であり、残りは軽作業系業務（17.6%）、地域コミュニティ業務（17.0%）で約8割が占められることである⁸。また、震災前の業務経験が現職に活かされているとする割合が6割強、賃金水準についても6割強の人が「ちょうどよい」と答えており、概ね仕事のマッチングはうまくいっていると考えられる。興味深いのは、雇用者の絆事業への評価である。例えば、「仕事があることで将来への希望が持てている」という項目（5段階評価）では、「とてもそう思う」と「ややそう思う」が61.8%を占め、「ふくしまへの愛着が高まった」では57.1%と肯定的に捉え、復興事業に携わることを通じて精神的な充足や地域への愛着が生まれていることがわかる。また、精神的充足感（「つながり感」「まえむき感」⁹）の要因分析の結果からも、仮設住宅等で避難生活を送っている雇用者の方が絆事業に就くことによる精神的充足感を高める効果が大きいことが明らかになっている。

第3節 応急仮設住宅支援員の配置と運用方法：事例調査の比較からみる

ここからは、被災3県にある5つの市町村（大船渡市・大槌町、石巻市、多賀城市、亶理町、飯舘村）の応急仮設住宅における支援員の配置運営状況、支援員の働きについて事例調査からみていきたい。

みていくポイントは3つである。1つは、緊急雇用創出事業を使って、どのような事業運営を行っているのかということである。委託事業なのか、自治体が直接事業として行っているのか。その選択において理由は何か。さらに、支援員事業の仕組みや組織体制はどのようなになっているのか。2つめは、支援員の仕事内容を4つに分類して、その内容について述べる。特に管理人業務と地域コミュニティのあり方についての考え方や実施の相違について言及する。3つめは、支援員の特徴（性別、年齢、前職など）について捉え、基金の雇用条件にかかる課題を述べる。

上記のポイントについては、表1に概要をまとめている。

⁸ 福島県特殊な業務として放射線関連業務（16.3%）が4番目に入る。

⁹ 絆事業に関する評価設問として14項目あり、因子分析により「つながり感」と「まえむき感」に関する因子抽出を行っている。「つながり感」は、「被災者同士の連帯感を高めている」「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」「同じ被災者だからこそ気兼ねなく支援ができて」「同じ被災者だからこそ被災者に必要な支援がよく理解できる」「しごとを通じて被災者などに感謝される」「絆事業は町内会・自治会など地元の自発的な活動と連携できている」「雇用されている自分たちも被災者であることを周囲も理解している」。「まえむき感」は「ふくしまへの愛着が高まった」「仕事を通じ被災者の自立を促進していると思う」「仕事があることで将来への希望が持てている」「絆事業を通じてその後の就職にも自信がついてきた」。

表 1 応急仮設住宅 支援員事業

事業形態	岩手県 大船渡市・大槌町	宮城県 石巻市	宮城県 多賀城市	宮城県 亘理町	福島県 飯館村(福島市松川第一仮設住宅)	
事業形態	委託(北上市が委託元) 地元NPO法人(中間支援団体)と地元の民間事業者(人材ビジネス会社)の協働チーム	委託 社会福祉協議会(社協)	委託 民間事業者(公的業務の請負等)	直接(町臨時職員として雇用)	委託(県が委託元、絆づくり応援事業) 福島県が実施している「絆応援事業」で県北を担当している民間事業者(人材ビジネス会社)	
仮設住宅戸数(建設数)	87団地、1811戸(大船渡市) 48団地、2106戸(大槌町)	134団地、7153戸	6団地、373戸	9団地、1126戸	118戸 (飯館村の仮設は福島県内に9団地、665戸)	
仮設支援員雇用数(括弧内は1支援員あたりの戸数)(平成23年度)	103人(大船渡市、1/18戸)、うち6名はワーキングア(パート) 103人(大槌町、1/20戸)、うち20名はワーキングア(パート)	169人(1/42戸)	23人(1/16戸)、うち2名はワーキングア(パート)	23人(1/48戸)	7人(1/16戸)	
組織、しくみ	市内を6地区に分け、事務局、地区マネージャー、支援員を配置、平日日中から常駐する。仮設住宅内の集会所および談話室を拠点とする。	市内を10地区に分け地区担当者、主任、支援員を配置。車での巡回、常駐はしない。	3回ずつの地区に分け、地区チーフを置く。各地には戸数にあわせて2~6人を配置。シフト制で毎日常駐。2人1組で仕事にあたる。仮設住宅内の集会所を拠点とする。イベント等の調整は社協が行っている。	集会所7ヶ所に各3人ずつの配置、シフト制で年末年始を除く毎日常駐する。	自治会を結成した後には、自治会役員を支援員として雇用。 集会所に常駐する仮設管理人(フルタイム1人)を飯館村の臨時職員として直接雇用している。	
仕事の内容と範囲	・平日常駐・巡回による見守り ・支援物資の整理、配布 ・ボランティアや支援団体の連絡調整 ・行政情報や支援物資の配布 ・行政情報、病室など専門的ケアの必要な住民へのメンタル、病室など専門的ケアの必要な住民への専門部門の紹介 ・仮設住宅内で交流イベントやサロンの開設など ・仮設住宅内での交流イベント(お手伝い) ・仮設住宅団地の窓口的役割、治安のための門番的役割	・戸別訪問・巡回による見守り(1戸あたり巡回は2分、訪問は10分が基準) ・支援物資の配布 ・メンタル、病室など専門的ケアの必要な住民への専門部門の紹介 ・仮設住宅内で交流イベントやサロンの開設など ・仮設住宅内での交流イベント(お手伝い) ・仮設住宅団地の窓口的役割、治安のための門番的役割	・毎日常駐・巡回による見守り ・健康調査の後、専門家に任せておく ・行政情報の整理、配布 ・行政情報の発信、団地内の困りごとや要望を行政につなぐ ・集会所の利用促進、掲示板の設置、管理 ・自治会活動支援 ・仮設住宅団地の窓口的役割、治安のための門番的役割 ・敷地内清掃、草むしり等 ・宅配等の不在時の預かり	・毎日常駐、戸別訪問・巡回による見守り ・周知チラシ、支援物資の配布 ・団地内の困りごとや要望を行政につなぐ役割 ・集会所管理 ・入居者退去時の部屋確認 ・住民運動会の受理など一部行政サービス業務 ・代行(震災当初) ・仮設住宅内で交流イベントやコミュニケーションづくりの「お手伝い」	・支援物資の配布、連絡書のポスティング ・自治会活動(イベント)の企画・準備・運営 ・仮設団地内見回り(生活相談等は社協が中心)	
賃金(緊急雇用基金によるもの)	支援員 時給850円、マネージャー 月給210,000円	支援員 日給6,400円、交通費1日10,000円	所長 25万円、支援員 月給16万円(チーフは15万円)	時給 840円	支援員 時給850円、リーダー 月1万円	
労働時間	8時30分~17時30分(うち休憩1時間)、ワークシェアしている者は1日4時間(2名で8時間)	8時30分~17時15分(うち休憩1時間)	シフト制 週40時間(基本)、ワークシェアしている名は週20時間	シフト制 早番:8時30分~4時30分、遅番:9時15分~5時15分(うち休憩1時間)	1日2時間、週3日(H24年度)、週5日(H23年度)	
教育訓練	支援員マニュアルの整備、PCスキル、傾聴スキル、中越地震時の事例講習会、AED講習会等。現場では課題共有ワークショップを実施している。	研修プログラムは無償で会計コンサルティング社に一部委託した。資格、能力等である程度の人材に絞り、社協が応募者の生活逼迫度などから採用を決定した。採用倍率は1.7倍程度。	研修プログラムあり、NPOや被災者サポートセンター等での外部研修に参加。研修後レポート提出、全員で回覧し理解を深める。全員で共有、共通認識を持つため、月一回全員研修(夜間)を実施。	特になし。	特になし。	特になし。
募集・採用	ハローワーク、ラジオCM、新聞折込広告、ポスティングなど広く募集をかけた。採用倍率はだいたい2倍くらい。	ハローワークから募集。募集採用業務を人材会社の一部委託した。資格、能力等である程度の人材に絞り、社協が応募者の生活逼迫度などから採用を決定した。採用倍率は1.7倍程度。	ハローワークから募集したが、当初は人が集まらず、口づてで集めた。23年夏ごろからの募集からは採用倍率2~4倍程度で集まりました。ある一定の能力水準と比較した場合、世帯の生活逼迫度から優先的に採用した。	ハローワーク、町広報紙での募集。	自治会、村からの推薦、応募	60歳以上の高齢者に集中。
支援員の特徴	40歳以上が全体の7割超。7割が女性。前職が正期雇用者以外では、パート労働者、自営(水産加工)、漁業従事者が目立つ。	40歳以上、女性が多い。自営業、水産加工業などが前職の傾向。生活逼迫者を優先。	40歳以上が全体の7割。男女半々。工場、食品会社等での雇用者、自営業者(商業)。隣接する仙台市からも来ている。	平均42歳、女:男1の割合。主に農家、自営業(商業)が多い。	60歳以上の高齢者に集中。	地域コミュニティの再構築。地区はバラバラで入居していることもあり、仮設でのコミュニティ維持は難しいが、集会所で行う行事やイベントを通して結びつきが生まれるよう支援員が手助けしている。
地域コミュニティへの関わり方	支援員はあくまでコミュニティの「お手伝い」であり、草刈りや清掃などは主体的には実施しない。コミュニティが支援員に依存しないよう、業務としては位置づけていない。	コミュニティ支援を要請されているが、他の復興支援NPOに任せている。今後はサロンやお茶会などコミュニティ形成支援に関わる仕事も検討している。	コミュニティ支援を行っているが極めて難しい。自治会を作って代表や役員を作っても、所設(仮住まい)の意識が強く、自治会に対する紐帯が薄い。	地域コミュニティに依存していることもあり、仮設でのコミュニティ維持は難しいが、集会所で行う行事やイベントを通して結びつきが生まれるよう支援員が手助けしている。	地域コミュニティの再構築。地区はバラバラで入居していることもあり、仮設でのコミュニティ維持は難しいが、集会所で行う行事やイベントを通して結びつきが生まれるよう支援員が手助けしている。	
インタビュー日時	2012年9月6日	2012年9月12日	2012年10月31日	2012年10月31日	2012年11月20日	

1. 事業の運営方法と組織体制

5 市町村の仮設住宅支援事業の運営方法や組織形態は、それぞれが必要性に応じ工夫を重ねて進化してきているため、類似点は多いものの横並びではない。被災地域の持つ地域性や自治体の考え方、仮設住宅の数や団地規模の大きさも多分に影響している。

(1) 委託か、直接実施か

5 市町村の仮設住宅団地のうち、委託契約で仮設住宅を運営しているのは、宮城県亶理町を除く4自治体である。亶理町のように町の臨時職員として支援員を直接雇用するケースは、これ以外の被災市町村をみてもほとんど見当たらない珍しいケースである。

多くの市町村が委託事業として支援員事業を実施する理由は大きく以下の3つが考えられる。第一に、1つのまとまった事業として切り出しやすいこと、第二に市町村がこれまで経験、実施したことがない事業であるため、外部の組織を頼らざるを得なかったこと、第三に雇用人数が多いことから、直接雇用にした場合、採用募集、労務管理等の管理業務が大量に発生するため、市町村の負担が大きくなること、である。また、「我々（役所）がやるよりもスピード感がある」（自治体担当者）という理由も聞かれた。おそらくこれは、役所内であれば厳正にならざるを得ない諸手続き類も、民間事業主であれば簡素化しながら効率性を図ることが可能であるからだと考えられる。

亶理町についても同じ状況ではあったものの、直接雇用となった第一の理由は直接雇用の公務員でなければ扱えない被災者の情報を支援員が扱う必要があったからである。亶理町役場は震災前から老朽化のため立て替えが計画されていたが、被災し倒壊する危険性が高まったため、急ぎょ取り壊して仮建屋で業務を執り行うこととなった。しかし、仮設庁舎は極めて狭く、多くの被災者がさまざまな手続きに来るのにとっても対応出来ないことから、庁舎に出向がなくても仮設住宅団地の集会所で手続きができるようにした。これらの対応を全国からの応援で来た行政職員が執り行っていたが、その手続きを支援員が引き継ぐことになったのである。

委託事業の基金執行パターンについてももう少し詳しく見ていこう。委託事業として実施している市町村でも、その形態は大きく2つに分けられる（図3）。1つは、被災市町村が民間事業主に、仮設住宅支援を委託するケース（図の矢印①②）で一般的なパターンである。石巻市や多賀城市など特に宮城県の市町村においては前者のケースに該当する。2つめは、被災市町村のダメージが大きく、県や近隣自治体が代わりに基金を使って事業主に委託するケースである（図の矢印③④）。岩手県大船渡市と大槌町の仮設住宅支援は、内陸の北上市が代わりに委託運営している。極めて珍しいケースだが、大規模災害に見舞われた被災地の近隣の自治体の役割がどうあるべきかを再認識させる好例である。

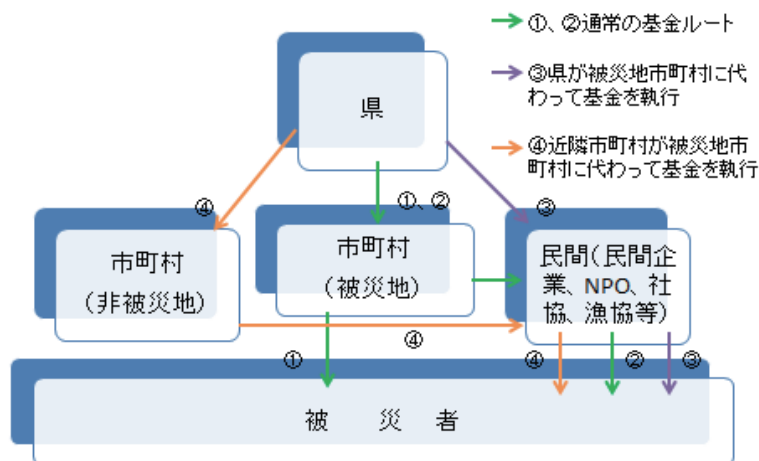
北上市の担当者は、震災当初からマンパワーが不足する沿岸部自治体になんらかの支援をすることを決めていたと語る。とはいえ、北上市もまったく震災の被害がなかったわけではない。緊縮財政の中で人が余っている訳でもないのに、支援という発想が仮に湧いたとして

も、現実的に行動を起こすには、首長の相当な決断力と実質的な行動力がないと難しい。北上市の行動特異性は、市民活動に長年携わってきた市長の存在と、市政方針により育まれてきた NPO やコミュニティが、沿岸部からの支援要請に自発的に突き動かされる状況にあったことによる。つまり、舞台としてバックアップする北上市と、役者として実質的に動く NPO やコミュニティが揃って前進することになった。

一方、県が市町村の肩代わりをしているケースは、先述したように福島県でみられ、支援員制度は県下全域で絆事業として実施している。これも県下ばらばらに避難している被災者をカバーする余力が被災自治体に到底ないと判断したためであろう。

こういった被災自治体の欠力をカバーするために、県や近隣自治体が肩代わりとして動けたのは、緊急雇用創出事業が 100%国からの費用で賄われるという大前提があったからで、もし一部でも実施自治体の持ち出しが必要であったならば、こうはいかなかったと想像される。

図 3 緊急雇用（震災対応事業）の基金執行パターン



(2) 新しい協働の形

仮設住宅支援事業の事業主は、NPO 法人や社会福祉協議会（以下、社協という）の他に民間の人材派遣会社や業務請負会社などもある。多くが震災前から自治体との取引経験を持っており、震災直後から、なんらかの被災者支援を独自に展開してきたところがほとんどである。仮設住宅支援事業の運営にあたっては、単独で行うというよりも、さまざまな組織や団体と連携、協働しながら、互いに補いあって住民支援を行っている。

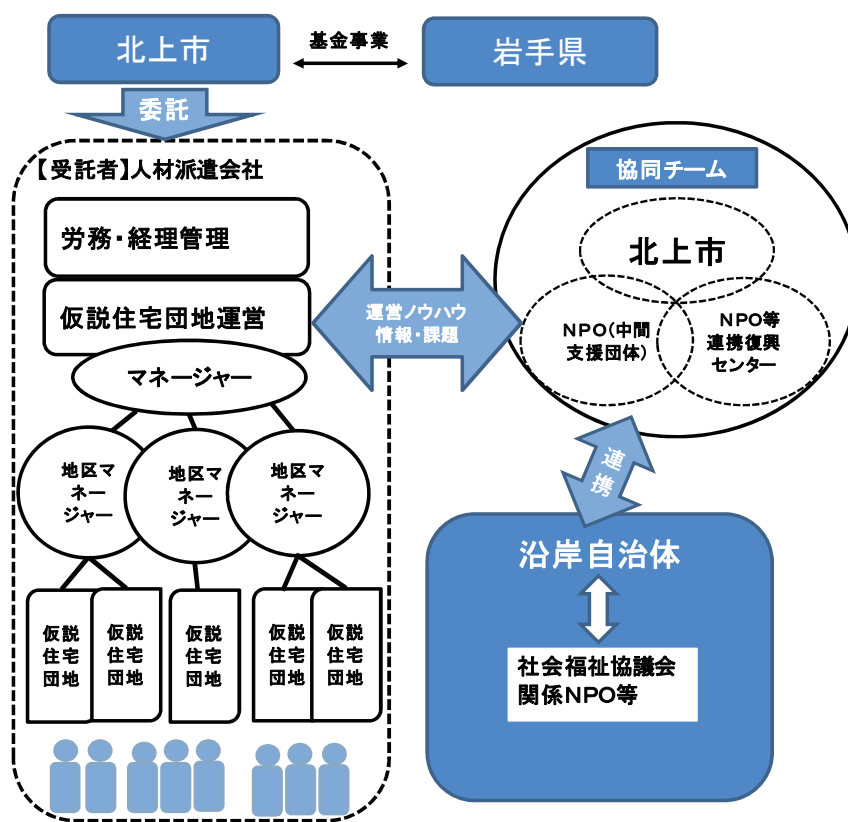
例えば、岩手県北上市が委託元となって事業実施している大船渡市と大槌町の仮設住宅では、北上市内にある人材派遣会社に委託し、北上市の NPO 法人や岩手県内の NPO 中間組織の協働組織（いわて連携復興センター）が協働チームを作り、運営を支援するスキームをと

っている。また、沿岸部自治体にある社協と連携し見守り業務にあたっている（図4）。

北上市の NPO 法人の担当者は、こういった協働について極めて率直な意見を次のように述べている。

「NPO もそんなに力があるわけでもないですし、北上市も予算がないこともあって、逆に言えば、あるもので、みんなで何とかしのぐしかない状況にあるというのが現状だと思うので…（人材派遣会社）さんに入っていて、それぞれの長所の部分で仕事出来る体制が出来ているのは非常に大きい。…（中略）…だからこのパートナーになったのも結構必然的な状況なのかなと思っています」（北上市、NPO 法人担当者）

図4 北上市が実施する沿岸被災地仮設住宅運営支援事業スキーム



（出所：北上市『沿岸地域被災者支援プロジェクトチーム活動報告書』平成23年度、p32。）

NPOは、コミュニティ作りなどの事業内容に詳しく、ノウハウを持っている、人材派遣会社は、多くの人を雇用したり、募集・採用・労務管理等の能力を持っている、沿岸部の地元社協は、平時の活動から地元のコミュニティの状況をよく知っている。互いの長所は自身の苦手とするところで、この究極の惨状の中で、未経験の事業を制限ある資源の中で遂行し、迅速に窮状を打開していくためには、互いの能力を補い合いながら事業を遂行していく必要があった。その結果、これまでにないコラボレーション、すなわち、地方自治体とNPOと人材派遣会社などの民間企業といった協働があちらこちらでみられるようになっている。

石巻市では、被災の状況も大きかったために震災直後から多くのボランティアやNPO、企業等が支援に入っていた。石巻市社協は震災後すぐに災害ボランティアセンターを立ち上げ、多くの支援の中核になっていたこともあり、仮設住宅支援事業を進めるにあたって、企業やNPOとの協働が見られている。現在、石巻市社協が実施している支援員事業は、仮設住宅に常駐するのではなく巡回する形を取っているが、この原案は某コンサルティング会社（監査法人）が企業貢献の一環で無償提供したスキームである。企業から約半年の間、社員2名が常駐でボランティアに入り支援を行ったという。彼らの働きに関して、社協の担当者は次のように述べている。

「…無償でやるという部分を確認とるために、ちょっとときどきしたんですよ。ものすごい金額を取られるんじゃないかと。でも、無償でということで、一応契約を取り交わして…（中略）…基本的に計画をちゃんと落としどころを決めて、これに落とすために順番としてこれとこれ、今やる時期に応じてこれと、これと、順序立てて作っていくんですよ。研修プログラムも彼らでつくってもらって。彼らもいろいろなところでやったのを見させてもらったりとかしながら研究して、今この時間で合う研修というか、今最低限やれる研修はこれかとか。あと訪問についての見積もりはどうだとか。そういったものを彼らは全部やってくれました。…（中略）…だから（仮設住宅支援事業を）受けるきっかけにもなったしね。」¹⁰（石巻市、社協担当者）

石巻市社協の事業は、仮設住宅に常駐しないで巡回しながら見守り活動と生活相談を行っていく、少人数で効率的に多くの仮設住宅を担当する形をとっている。これ以外の後述するような仮設住宅支援の仕事、例えば、イベントの開催やコミュニティ支援などについては、NPOが中心に実施しており、情報共有しつつ役割分担が行われている。震災後ひととき多くのNPOやボランティアを受け入れた石巻市ならではの協働の形となっている¹¹。

2. 支援員の仕事内容

支援員の仕事内容は、事例調査から分類すると、大きく以下の4種に分類出来る。

¹⁰ 会話文の（ ）内は筆者が会話の内容からわかりやすくなるように筆者が補足している。これ以降の会話文についても、同様の形式をとる。

¹¹ 未曾有の被害を受けた石巻市は、多くのNPOやNGO、ボランティアからの支援を機能的に配置配分して他地域にない大きな支援を取り付けてきた。これには、石巻市社協や「石巻災害復興支援協議会」（現：一般社団法人みらいサポート石巻）が支援の受け皿機能を果たしてきたことが大きい。災害復興時には支援を受ける側にも機能的な体制作りが必要であり、復旧・復興を早める鍵になることは間違いない。

表2 支援員の仕事内容

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 見回り、見守り活動（相談内容を行政や各種専門家、専門機関へつなぐ役割も含む）② 支援物資の整理、配布、ボランティアや支援団体との連絡・調整③ 管理人業務<ul style="list-style-type: none">(ア) 仮設住宅の窓口的役割(イ) 集会所の管理、利用促進、掲示板の設置・管理(ウ) 敷地内清掃、草むしり(エ) 宅配便の不在時の預かり(オ) 入居、退去の手続き(カ) 住民異動届の受理など一部行政サービス④ コミュニティ活動支援、イベント、サロン活動の手伝い |
|--|

(1) 見回り、見守り活動

仮設住宅支援員の役割、事業の設置の第一の目的として、仮設住民の孤独死の防止があった。阪神淡路大震災で孤独死した被災者が多数に上ったその轍を繰り返さないためである。よって、すべての仮設住宅支援員は、まず仮設住宅で暮らす高齢者や障害者など孤立しやすい被災者に目を配り、生活や健康の相談にのることが求められている。特に社協は高齢者の見守り、見回り活動に力を注いでおり、各地で巡回訪問での生活相談を行っている。石巻市社協の支援事業については先に述べたとおり、巡回訪問事業に特化して実施している。亘理町では、町の仮設住宅支援員、社協の生活支援員が高齢者等の生活弱者を重点的に見守り活動を行っている。社協の生活支援員が休みとなる土日については、町の仮設住宅支援員が見守り活動のフォローを行っている。

多くの仮設住宅では、支援員が団地内を広く浅く見回りをし、さらなる見守りが必要な人には社協の生活相談員が連携して訪問し重点的に見守る形をとっている。このように多くの仮設住宅では複数の組織が見守り事業を展開しており、情報交換しながら孤独死、孤立を防ぐ努力をしている。

(2) 支援物資の整理・配布、ボランティアや支援団体との連絡・調整

次に、支援物資の整理、配布や、ボランティア・支援団体との連絡調整だが、これもいずれの仮設住宅団地においても必ず存在し、共通して行われている業務である。特に震災当初から1年間は支援物資が止まることなく届けられた。市町村からの支援物資はもちろんのこと、さまざまな団体や企業、個人からも持ち込まれた。送られてきた支援物資の箱を開け、整理し、分配するのは相当な時間と労力がかかるという。

「何百キロという米の支援があって、それは当然米袋ですから、30キロ袋で来ますよね。それをぼんぼん、ぼんぼんと置いていかれて、ぼんぼん、ぼんぼんなんてもんじゃないです。何トトラックで何台とかって。

それを明日中に全世帯に均等に配布してくださいって、そういうオーダーのみが来て。…（中略）…もう平等がモットーですから、小分けの米袋を全部買って、はかりを用意して、もう人海戦術で、スタッフ全員で、小分けにしてというのをやりました。」（多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者）

ボランティアや支援団体も頻繁に仮設住宅を訪れて、支援物資を届けたり、イベントなどを実施している。こういった人や組織との連絡、日程調整なども重要な業務である。支援員が受付することにより、支援に一定のルートと秩序が生まれ、住民が必要とする支援を供給側に伝えたり、怪しい宗教などの勧誘が行われぬように未然にブロックしたりも出来る。ただし、震災から1年経つとだんだんと落ち着き始めて支援物資も少なくなり、ボランティア等も減ってくるので、この業務の負担は時間の経過とともに減っていくと考えてもいい。

（3）管理人業務

管理人業務は前掲表2の③で示したように多岐に渡る。自治体によってどこまでを業務の範疇にするのかは異なっている。管理人業務がある場合、常駐の傾向にある¹²。常駐の支援員は仮設住宅団地内に建てられた集会所や談話室を拠点としている場合が多く、これらは団地入り口付近に設置されており、仮設住宅を訪問する者が必ず通るため、窓口的役割を果たす。

大船渡市、大槌町の仮設住宅支援事業では、事業開始当初から管理人業務の範囲を決めていた。事業の核となっているNPOでは、「事業のテーマ」として、被災者の「自立」を掲げ、自立のための「手伝い」「相談」「つなぎ」を目的としている。NPO側の考えは、草刈りや団地内の清掃といった業務は、もとはコミュニティの仕事であり、サービスを提供することによってコミュニティ活動が縮小しかねない、そうなっては支援することが阻害につながり本末転倒となるという考えであり、さらに、一旦サービス提供者になってしまうと、サービスへの不満、さらなる要求が重なり、支援員が疲弊することになりかねない。よって支援員は基本的に住民、コミュニティの「手伝い」、「相談」、各関係機関への「つなぎ」の業務は行うが、サービス提供は「なにもしない」ことを是とした。

「支援員さんのバリューというのは、仮設住宅や談話室に「いる」ことがバリューなんです、その人のパフォーマンスがバリューじゃなくて、いることによって、いろんなつなぎ役になって、お手伝いすることになって。その人たちが何かのパフォーマンスをやってアウトプットをすることじゃなくて、そのアウトプットがバリューじゃなくて、「いる」ことがバリューなんですよ」（北上市、NPO法人担当者）

¹² 常駐の場合、平地が少ない三陸海岸沿いの町などでは小規模団地が点在するため、より多くの支援員が必要となる。前掲の表1で比較しても、大船渡市や大槌町の仮設住宅団地が他よりも規模が小さい（平均換算すると1団地あたり大船渡市で48戸、大槌町で44戸）のはそのためで、支援員数がおのずと多くなっている。一方、亘理町はなだらかな平野部に位置し、もともと新庁舎を建設する予定だった大きな土地があったことから、そこに仮設住宅を建てた。そのため、一つの団地で100を超える戸数となり、常駐の支援員を置いても、全体での支援員数はそれほど多くはならないという事情がある。

当初は、委託事業主である人材派遣会社もその方針が理解できなかった。しかし、このNPOは自らの考えをカウンターパートである人材派遣会社を説得し、その方針を自治体も深く理解した。

「自分たち（人材派遣会社）は何でもかんでもやりたかったんですけども、そこは抑えられて。さんざん耳にタコができるくらい言われたのが、あくまで『お手伝い』だ」と（北上市、人材派遣会社担当者）

仮設住民にとってもその考えが当初は理解されづらかったようである。支援員が日中、集会所を占拠して使いづらい、支援員はなんの仕事をしているのかといった苦情が住民から寄せられた。事業主である人材派遣会社は、この事業における支援員の役割を住民に繰り返し説明した。住民との信頼関係が生まれてきた今、住民も支援員の仕事を理解し集会所に集うようになってきている。集会所では、お茶会や編み物、囲碁、パソコンなどを活用しやすい環境を整え、支援員と住民が顔を合わせることで安心感が生まれ、コミュニティの紡ぎ直しが行われている。

他方、多賀城市の事業主も事業当初は混乱を極めた。担当者は、「一番大きな私の反省点は、（事業主の）立ち位置を最初に明確に住民に説明できなかったというところ」と語る。仮設住宅支援について、事業開始当初、市側も住民を集めて説明会を開いたが、住民全員がこの事業を理解しているわけではなかった。説明会に来ていない人も多くおり、また来ていたとしても日々の生活のことで頭が一杯で支援員事業のことなど「右から左」という状況であった。このような状況下で事業が始まると、「何であんたのところはここにいるんだ」から始まり、集会所が占拠されて使いづらいなどさまざまな苦情やトラブルが続発した。市の担当者も忙しく、トラブルがあってもその都度フォローに入る時間が無かった。事業主がNPOや社協といった非営利組織でなく、一般企業であったこともイメージ的に災いした。

客観的にみると、当該事業主の取組み姿勢は極めて真面目である。毎日細かく日報は書かれ、研修も他団体に比べてもうまく構築されている。研修時のレポート、それに対するコメントなども詳細である。住民へのサービスも細かに行われている。「スタッフはもう、頑張らなきゃということで、全部私が受け止めるんだぐらいの強い気持ちで業務に向き合ってたんですが…」と担当者は苦悩を語った。落ち着き始めたのは、事業が始まってから半年ほど経った頃であった。

「お互いに理解しあったというところだと思います。うちもやるべきことがだんだん明確化してきて、住民の方も、ああ、（事業主名）さんて、こういう形にいるんだというのを理解してくれて」（多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者）

事業主と住民側との関係が落ち着きつつある一方で、マスコミ報道から市議会に火がつき、当該事業者の事業不適格を指摘する声が続発した。事を重くみた市側が仮設住民に対してアンケート調査を実施し、結果的に97.8%の住民が当該事業主の事業継続を希望することが明

らかになった。こうした経緯から平成 24 年度も当該事業主が継続して事業を実施することとなっている。

亘理町でも、本来は地域コミュニティや個人で行っていたような日常的な事柄、例えば集会所の部屋やトイレなど共用スペースの掃除、仮設住宅の不具合（電気がつきにくい、トイレが詰まった等の苦情相談、支援物資として支給された家電類の故障の対応）などにも支援員が対応している。しかし、町の人にとっては、仮設住宅支援員というよりも、集会所に常駐している町役場の人という印象であるようで、事業開始当初に多賀城市などで見られた混乱は全くなかった。

「仮設住宅にいらっしゃる方にとっては、役場ではないんだけど、一応役場の臨時職員さんというようなことで、役場の人みたいな感じをお持ちの方もいらっしゃると思うんですよ。…（中略）…いろんな意味でやっぱり居住者さんにとっては安心の場というか。何かあったら集会所に行けば何とかしてもらえというようなことは、多分意識の中に根づいているんじゃないかなとは思うんですね。」（亘理町職員）

このように、委託事業に関しては事業開始当初の方針付けと説明が鍵であるようである。業務の範囲を明確にし、行政側からの事業主の立ち位置の繰り返しの説明と、初期トラブルでの綿密なフォローが後々のスムーズな事業運営につながっていく。支援員もまた、同じ被災者であることも住民には伝えておく必要がある。

(4) コミュニティ活動支援

大船渡市・大槌町の仮設住宅支援のように、地域コミュニティの仕事を「手伝う」というスタンスに管理業務を留めることで、コミュニティの活性化をねらうところがある一方で、多賀城市や亘理町のようにコミュニティの仕事を管理人業務として代替しながら積極的に行っているケースもある。

亘理町はイチゴ農家や漁師など元々職業を通じたコミュニティが強く、震災後も仮設住宅を越えた交流が続いている。両市町では当面、自治会としての機能が支援員に代替されており、不便を感じることもない。一時的な住まいとして位置づけられる仮設住宅において、どれほど自治会を立ち上げる必要があるのか、ということになる。

亘理町においては、自治会がないことでむしろ迅速に意思決定が出来るメリットもあると話している。自治会を組織している場合、自治会長を通じてアンケート調査などを依頼することがあるが、この経路で行うと回収にも時間を要するが、支援員を通じて直接住民に用紙をポスティングすることで、短期間でほぼ 100%回収し、取りまとめることが出来たという。亘理町の職員は「(自治会がないことで) 本当は自分たち(被災者住民)で行わなければいけない部分も、若干集会所に甘えているのかなというところが見受けられる」が、入居者が支援員に依存し過ぎない距離感を保ちつつコミュニティ形成の一役を支援員が担うことは有効と話している。また仮設住宅を出て次の住まいに移ってから課題はあると語った。震災前

の地域コミュニティが再びまとまって住めるようになるのであれば問題はないが、例えば災害公営住宅への入居となれば、再びさまざまな地区の人が交じり合うことになる。そこで新たな自治会をいかに立ち上げて、よき地域コミュニティを作っていくかに多大な力を注がなくてはならない。亘理町では、今後のコミュニティの立ち上げの支援をどのように行っていくのかを探っているところである。

地域コミュニティの維持と再建という点においては、飯舘村の仮設住宅団地の運営方法が突出している。自治会役員がそのまま支援員となっているからである。飯舘村は地域研究などでも度々取り上げられるほど、地域コミュニティと村役場の取組みがユニークな土地柄で、住民参加型行政が根付いていた地域である¹³。

飯舘村が原発事故の影響から全村避難となった時の1つの課題は、地域コミュニティを如何に維持するかということであった。物理的に住む場所がバラバラになってしまうと地域コミュニティは崩壊する。出来れば地域コミュニティ単位での避難が理想であった。4月11日に全村避難が決まったものの、それ以前から放射能を恐れて早くから避難した者、仮設住宅が出来てからも希望する地域の仮設住宅に入れるまで二次避難所に留まる者や、それ以後も牛の世話などの関係で8月頃まで住み続ける者もいたため、避難時期がバラバラとなり、まとまって入居ということが現実的には難しい状態であった。しかし、飯舘村は、村を離れた村民が孤立しないように、どこに避難しているかの把握に努め、福島県内に作られた仮設住宅に入居する場合には、住民が避難し始めた初期段階で自治会の立ち上げを行った。自治会の運営組織には村職員が数名入り、仮設に入居している村民の中から、村の臨時職員として管理人を推薦で決め、村の費用から管理人を1人自治会ごとに雇用した¹⁴。また、各自治会の中で班長を選び、班長の中から自治会長、副会長を選ぶという形で自治会は形成された。福島県の絆事業が始まってからは、仮設支援員として自治会役員が雇用される形となっている。この背景には、当初ボランティアで行っていた活動であったが、あまりにも大きな負荷がかかっていることを鑑み、生活費に少しでも足しになるのであればということ、絆事業を使って対価を支払うこととなった。このように飯舘村では、自治会の班長が仮設支援員になることで、地域コミュニティを積極的に推進する体制を作っている。

3. 支援員の特徴と属性

(1) 募集と採用

緊急雇用創出事業における雇用条件は被災者であり失業者であることである。仮設住宅支援員の募集・採用に関しては、ハローワークを中心に行われ、また同時に新聞広告やちらし、ネット、知人の紹介、事業主独自の募集などで採用するに至っている。最初の募集では

¹³ 飯舘村の地域づくりについては、福島大学行政政策学類教授らによる長年の調査研究によって克明に記されている。詳細は境野・千葉・松野[2011]、千葉・松野 [2012]を参照されたい。

¹⁴ 緊急雇用創出事業の枠を使い、絆事業ではなく飯舘村の事業として直接臨時職員として雇用している。勤務時間は平日、1日8時間勤務。

なかなか人が集まらなかったというところが多く、その後の追加募集では、実際に支援員として働いている人からの口コミなどでようやく人が集まるようになってきている。

採用に関しては、被災の程度や生活逼迫度を加味して判断している事業主も見受けられる。例えば、石巻市の事業主は次のように話している。

「(採用は) 本当に職場がなくて困っている生活世帯があって、扶養家族がいながら困っている人たちを優先したりしましたので。比較的年齢層が高い方が(多くなる)。…若い人たちについては、逆になるべく違う職業を探したほうがいいよ。(事業には) 終わりがあるものですから。緊急雇用だとやっぱり1年間とかというところじゃないですか。それを22(才)とかの大卒の若い人が来てもらっても、意識はあるもののどうなのかなというのもあるよ。」(石巻市、社協担当者)

多賀城市の事業主に関しても、事前に被災の状況や生活状況を書いてもらい状況を把握した上で採用面接に臨んだという。例えば、仮設住宅に入居しているシングルマザーを優先的に雇用している。その際に、最初は子供を預ける関係でどうしてもパートタイム(20時間)でしか働けない状況だったが、もう1人パートタイムで働く人を見つけ、いわゆるワークシェアの状態を作って雇用するに至っている。その後、この方は保育園の延長保育が認められフルタイムで働くようになってきている。

「基本は40時間で募集をかけているんですけども、いろいろな方が来た中で、お子さんがいて、ちょっと難しい、お迎えの時間なんかが。よくよく話を聞くと、仮設に住んでいる被災者で、シングルで、働きたいのは山々なんだけれども、家庭の事情でできないということで、だったらできる範囲でやりましょうということで。そういう方を1人雇えば、それを埋めるため、また雇わなきゃいけないという形で。こういう形(ワークシェア)になりました。」(多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者)

「彼女は途中で状況が改善して、保育所の延長保育が認められたということで、フルタイムできますと。あと稼ぎたいと。自立するためには稼がなきゃいけないから稼ぎたいという申し出があったので、わかった、よし。じゃあそうしましょうと。で、彼女を(1日)8時間にしたらかわりに、今度半端(1日4時間)が出てしまったから、今度はその半端分をまた、そこだけを雇用したという形で、今の形になっています。」(同上)

支援員の属性についていうと、仮設住宅の仕事内容や体制にもよるが、40歳以上の人の割合が高い。見守り、見回りなどで生活相談等を受けることを考えれば、傾聴の能力が必要であり、被災者住民側も安心して話を出来るのは中年以上の年齢なのかもしれない。また、女性の方が話しやすいという側面もあり、比較的女性の比率が高い。しかしながら、支援員の仕事は見守り、見回り活動だけでなく、例えば支援物資の分配であったり、防犯という面での窓口抑制効果があったりする。こういった業務には男性の方が向く。特に、仮設住宅が建ちあがったばかりの時には、多くの支援物資が運び込まれたこともあり力仕事が多かった。

また、前職は地域性が色濃く出る。仙台市に近い地域では雇用者の割合が高いが、都市から離れると自営や第一次産業従事者が多くなる。女性の場合は元々パートで働いていた人もいるが、配偶者の失業や減収から専業主婦から働き始めるケースもみられた。

コーディネーターや地域リーダーといった、支援員を束ねる役割には、市役所のOBなど役所の事情に詳しい者や元会社経営者などで人を束ねる能力に長けている者、看護師やヘルパーなどの専門職経験者などが当てられている。

賃金は自治体の臨時職員の時給と同じくらいか、少し高めに設定されているところが多い。委託事業であるため、そのあたりの規定は事業主に任せられており、役職や働きに応じて時給が上がるように設定されていたり、賞与が支給されることもある。とはいえフルタイムで週5日働いても、月13万円から、役職などを任せられても月25万円くらいであり、一人暮らしならともかく、家族を養っていくにはかなり厳しい金額である。

飯館村については、先に述べたように自治会の班長が支援員を行っている状況で、平成24年度では、週3日1日2時間の雇用が基本となっている。つまり、時給850円なので月2万円程度にしかならない。家計を維持するためには程遠い金額であるため、おのずと高齢者ばかりが担うことになっている。

(2) 基金の雇用条件に関わる問題点

事業の一員であるにも関わらず、緊急雇用創出事業の雇用条件に当てはまらないために、費用が出ない者がおり事業主を悩ませているケースもある。

石巻市では、震災発生当初からボランティアとして全国から多くの人々が訪れて支援している。石巻市社協もボランティアセンターとしてその拠点の1つとなったが、長期に亘って無償でボランティア活動に専念してくれる若者達がおり、仮設住宅支援事業が始まった震災から半年後の9月頃には、被災者支援活動の中核的な存在となっていた。社協としては、彼らをコーディネーターやリーダーとして雇用したいという気持ちがあったものの、緊急雇用創出事業の枠からは出せず、今は別の助成金を当ててしのいでいる。

(石巻市、社協担当者)「…ずっとボランティアで自分の私財をなげうって生活していたんでしょう。例えばAさんだって、100万ぐらい使っているんじゃないか？」

(元ボランティアA氏)「そうですね、幾ら使ったかはわからない…。」

(石巻市、社協担当者)「だって1年以上滞在しているわけですから、何も収入がない中。」

多賀城市の事業主も枠に該当しない者を会社の持ち出しで雇用してきたが、今後の雇用継続が難しい状況になっている。

「1人だけ緊急雇用の枠組みじゃない人間が、今現在はいるのですが、というのは、彼は3.11当日は神奈川県にいたのですが、実家がこちらで、震災を機に仕事を、向こうを全部引き払って、こっちに戻ってきた人間で、復興に関する仕事につきたいということで雇った人間なんですね。なのですが、その枠組みから外れるということで、退職というか、やめてもらわなければいけない状況に。…(中略)…1年間はいいですよということで。というか、今は、緊急雇用の数字には、彼は入れていないんです。丸っきりのうちの持ち出しで雇っているんです。」(多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者)

緊急雇用創出事業では、事業費の半分を賃金としなくてはならないという縛りがある。残りの事業費で緊急雇用を使わない人を雇うことも可能だが、必要経費を相当圧迫し赤字は必至となるという。とはいえ、事業主にしてみれば、緊急雇用で被災者を雇用することも重要だが、まずは事業を滞りなく遂行していくことが重要であり、それにはその事業の中核として戦力になる人材が欠かせない。こういった人材を被災者という条件を超えた中から適格者を採用したいと思うのは事業主として当然であろう。被災地外から支援に訪れている者は多く、熱心に活動を行っていても無償では長続きはしない。活動を担保できる仕組みが必要である。

一方、被災者であるが失業者でないために緊急雇用創出事業の枠から外れるケースもみられる。例えば、飯舘村のケースについていえば、支援員は短時間短日数の勤務形態なので、実際には外の仕事とのダブルワークも可能である。しかし、他で働いている場合、他の人と同様に活動していても、緊急雇用創出事業の対象とならず対価を支払われない。つまり、同じ自治会内でも支払われる人とそうでない人が混在する状態となり混乱が起こる。実際に、飯舘村の仮設住宅団地では、混乱を防ぐために支払われる人に再任したところ、高齢者のみで構成されることになった。本来、自治会活動はその存続のためにも、年齢層が幅広い方が望ましいが、基金を使うことで条件枠に押しとどめる結果、思わぬ影響が出ている。

第4節 まとめ

緊急雇用創出事業を使った仮設住宅支援員事業についてみてきた。この基金が震災前から存在していたことで、仮設住宅が出来上がると同時に支援員が配置出来たことは、被災者の孤独や孤立、不安を軽減させる効果をもたらしている。

最後に、この基金の良さと課題をまとめておきたい。まず、「良さ」である。

第一に、この基金は「雇用」自体が重要であるため、事業内容の設定が比較的緩やかに行えることがある。つまり、被災地で必要とされるさまざまな事業に適用することが出来る。また、事業主としてNPO法人や社協、漁協などの地域の非営利組織に積極的に委託されたことや、企業や自治体を交えて複合的な体制で事業が展開されていることは特筆に価する。

第二に、事業費が100%国の拠出であることである。このことにより、被災市町村だけでなく、近隣自治体などが肩代わりして協働するなどフレキシブルな支援体制を作れたことである。支援する側の経済的負担をいかに減らすかということも、支援活動を活発化させる一つの方策である。

第三に、この基金が、偶然にも、「存在していた」ということである。偶然にもあったことは幸いであったが、これはなかった場合の課題でもある。緊急雇用創出事業は厚生労働省が実施している政策であるが、災害復興時にはこういった機能が必ず必要であることを考えれば、災害救助法などと組み合わせる形で基金をすぐに発動できる体制を作っておく必要があるだろう。

次に、被災者雇用に緊急雇用創出事業を適用してきたことで見えてきた課題について述べ

ておきたい。

第一に、被災者の雇用条件についてである。被災者で失業者でなければ雇用できないという条件は、被災地復興、被災者支援事業を遂行するという観点からみると、いささかやりにくい。復興にあたって、多くの人を雇用して事業を遂行するとなれば、それなりの組織体制が必要となる。管理職や専門職など、事業遂行に必要な人材を被災者の中からしか雇用できないことは人材確保に大きなハードルとなる。たとえ、故郷にもどって、あるいは被災地に移住して復興の仕事に携わりたいと思ってもこの条件では雇用されるに至らない。被災者雇用の機会を奪っては何もならないが、事業を回すために必須の人材を基金の枠から雇用できるように変える必要はある。

第二に、同様に被災者の雇用条件についてであるが、被災者だが失業者でない場合もある¹⁵。地域コミュニティの維持や再生を考えた場合には、完全に失業状態になくとも、地域復興の仕事についてもらうことが可能にすることが望ましい。地域復興の仕事は必ずしもフルタイムで従事すべき業務ばかりではない。ワークシェアによって、なるべく多くの人に関われる状態にする方が被災地域の復興への意識を高め、被災者の精神的充足やコミュニティの醸成に有利である。

第三に、期間の問題である。平成 26 年度でこの基金は一旦終了となる。緊急雇用創出事業は、つなぎとしての短期的雇用の役割を果たし、次の段階の政策として長期的な雇用へ移行したいという意図がある。しかし、被災地の現状は追いついておらず、被災地特殊な緊急的ニーズはいまだ多い。仮設住宅もこれから先、数年は人々が住まい続けるだろう。被災地の復旧・復興段階にあわせて必要な事業を峻別し、必要な事業については継続していく必要があるだろう。一時に集中して行う事業もあれば、細く長く続けなければならない事業も存在する。平時の失業対策事業と同列に考えてはならないところであろう。

第四に、緊急雇用創出事業は「雇用」して、つなぐことを目的としているが、「働く」という行為は「雇用」に限らない。被災者自らが立ち上がり、働いて復興していくことを考えれば、起業や個人事業主として「働く」こともまた支援する必要がある。被災地では、地域のニーズを汲み取ってさまざまな自主的活動が展開される。任意団体に留まらず、NPO 法人や社会的企業がコミュニティビジネスとして立ち上がる契機でもあり、実際に多くの団体が生まれ活動しているが、その経営状況は一様に厳しい。団体の立ち上げや事業展開を含めて被災者の働きを支援するスキームも求められる。

第五に、地域コミュニティに関わる事業の行い方である。災害直後の被災者はとにかく自身や家族の身の安全や生活を守ることで精一杯であろう。こういう状態の中で、コミュニティのことを考えるのは無理と割り切った方がよい。特に、仮設住宅は緊急的に作られた空間であり、狭い場所に、さまざまな地区から、多くの人々が寄り集まって住んでいる。平時のコミュニティ作りのようにはいかないのは当然である。空間をいかに秩序立てていくかは、コ

¹⁵ 震災復興のために立ち上げられた NPO 等での代表が被災者で失業者であるにも関わらず、雇用者でなく使用者であることを理由に緊急雇用創出事業の枠から外れ、収入を絶たれているという事例もみられている。

コミュニティに期待するのではなく管理人業務を仕事として行う人間が必要であろう。

仮設住宅に住む人は次に住まうところが決まれば移っていく。2年を過ぎれば空室が目立つようになる。コミュニティ活動を熱心に行っていた人が引っ越してしまった時、空白が生じ、仮設住宅でのコミュニティの維持は難しくなる。むしろ本題は仮設住宅を出てから移り住む場所でのコミュニティ作りに重点は置かれなくてはならないだろう。新しい地でのコミュニティを作りが地域力の差になってくる。ここの部分も含めて、被災者支援の体制作りが必要と思われる。

本稿では、緊急雇用創出事業基金を使った仮設住宅支援の事例から、被災者雇用のあり方について述べてきた。大震災を免れない地域に国土を持つ国として、今回の大震災復旧・復興での取り組みとして基金事業の有益性と課題を見直し、失業対策や雇用政策に終始せずに被災者就労、地域復興事業として発展させ、災害時にはすぐに発動できるしくみを構築していくことが求められる。

参考文献

CFW-Japan[2013]『「がんばろう福島！ “絆” づくり応援事業」に関する被雇用者アンケート調査報告書』、一般社団法人キャッシュ・フォー・ワーク・ジャパン 2013年2月。

(<http://www.cfwjapan.com/reportinfo/detail/id=157> から全文閲覧可能)

JILPT[2012]『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—』、労働政策研究・研修機構、JILPT資料シリーズ No.106、2012年3月。

境野健児・千葉悦子・松野光伸編著[2011]『小さな自治体の大きな挑戦—飯舘村における地域づくり』八朔社、2011年。

千葉悦子・松野光伸著[2012]『飯舘村は負けない—土と人の未来のために—』岩波新書、2012年

永松伸吾[2011]『キャッシュ・フォー・ワーク 震災復興の新しいしくみ』岩波ブックレット No.817、岩波書店、2011年。

終章 雇用労働政策における震災対応への示唆（暫定的整理）

前章までで、今回の「震災記録プロジェクト第1次とりまとめ報告」における「記録」を終えたいと思う。もとより細大漏らさずの記録などは望むべくもないが、震災における雇用・労働面の重要な局面については、相当の記録が残せていると考えたい。また、序章で紹介したとおり、この報告書のほかプロジェクトの各グループは、詳細な報告書等を別途とりまとめることとしているので、それらもご参照願いたい。

この「記録」が政策や行政に対して持つ貢献は、根源的には、労働政策や行政、そしてそれに関連する業務に携わる担当者が少なくとも1度はこの「記録」を読まれて、それぞれの立場で教訓を導き出すこと、また、部署が変わるごとに新たな部署で今回のような大震災が生じたときに「なすべきこと」を再整理しておく習慣を身につけられることがもっとも重要なことではないかと考えられる。さらにこの「記録」が、企業や労組の方々に対しても、同様の貢献が少しでもできるようなものになっていれば、望外の喜びである。

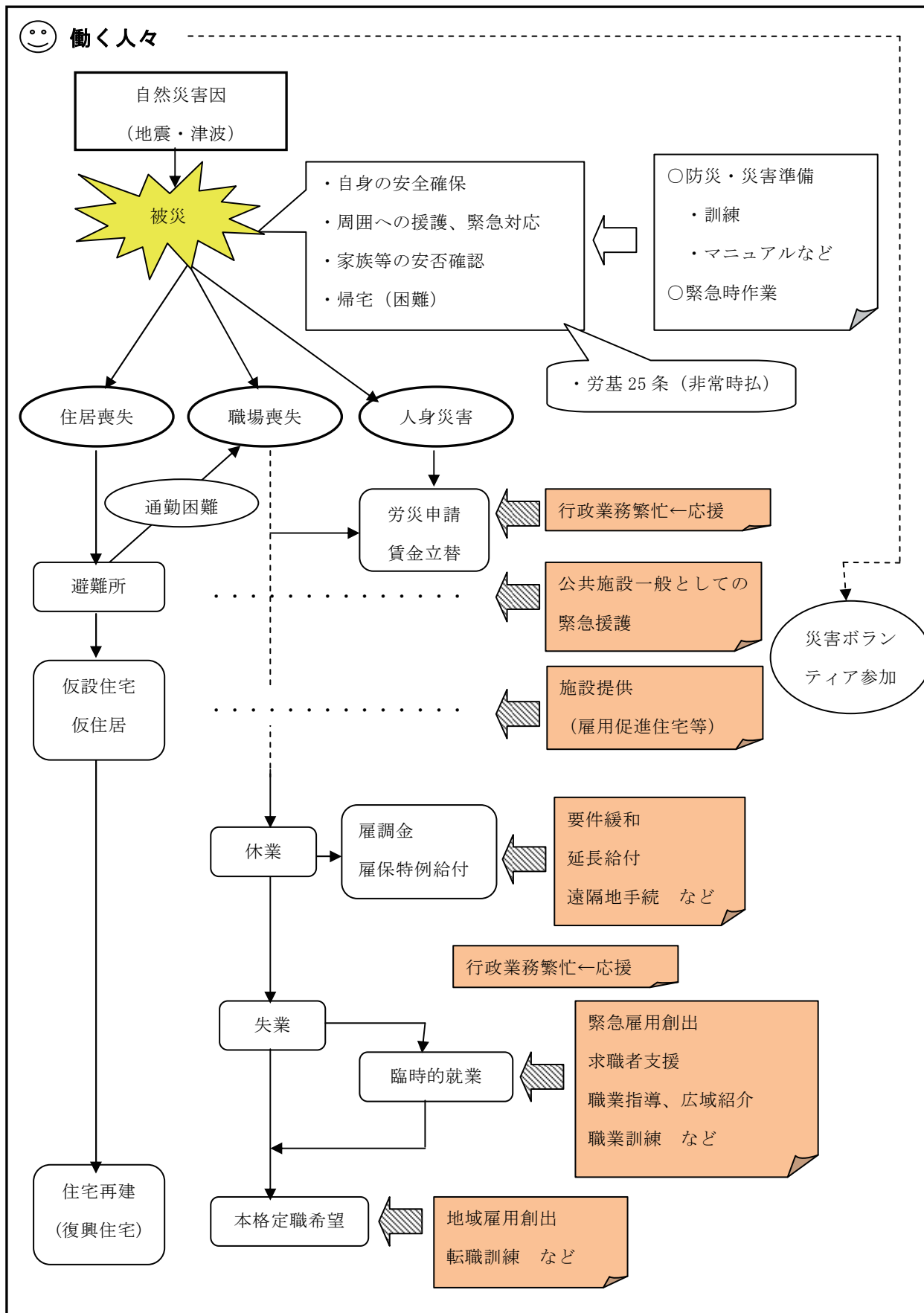
とはいえ、政策研究を使命とするJILPTとして、蛇足の域を出ないが、最後に政策的インプリケーションの要点は整理しておく必要があるであろう。以下は、現段階において、前章までの「記録」から示唆される政策論点・課題を暫定的に整理したものにとどまる。いわば事態の経過から導き出した純粋に帰納的な政策的インプリケーションである。

震災直後の緊急対応からその後の経過の中で必要となった政策上の要点を一覧できるようにすることをめざして、前章までの「記録」から、フローチャート風にまとめてみたのが図表終-1及び図表終-2である。図表終-1は働く人々（労働者）の視点から、図表終-2は企業や事業所（使用者）の視点から整理したものである。もとより図表に十分に盛り込めなかった課題もあり、また、フローチャートとして煩雑で見やすいものではない。今後とも改善を加えていかなければならない面は少なくないと思われるが、第一次接近としてはこのようなものであろうと考えられる。以下では、このフローチャートの解説を中心として、震災直後の緊急対応の時期（被災者の避難所への収容）、被災者の生活の仮の安定をめざす時期（避難所から仮設住宅・仮住居へ）、及び長期的な視点からも被災者の生活の安定をめざす時期（住宅再建、復興住宅など）の大きく3つの時期に区分して、政策論点・課題を列挙しておきたい。

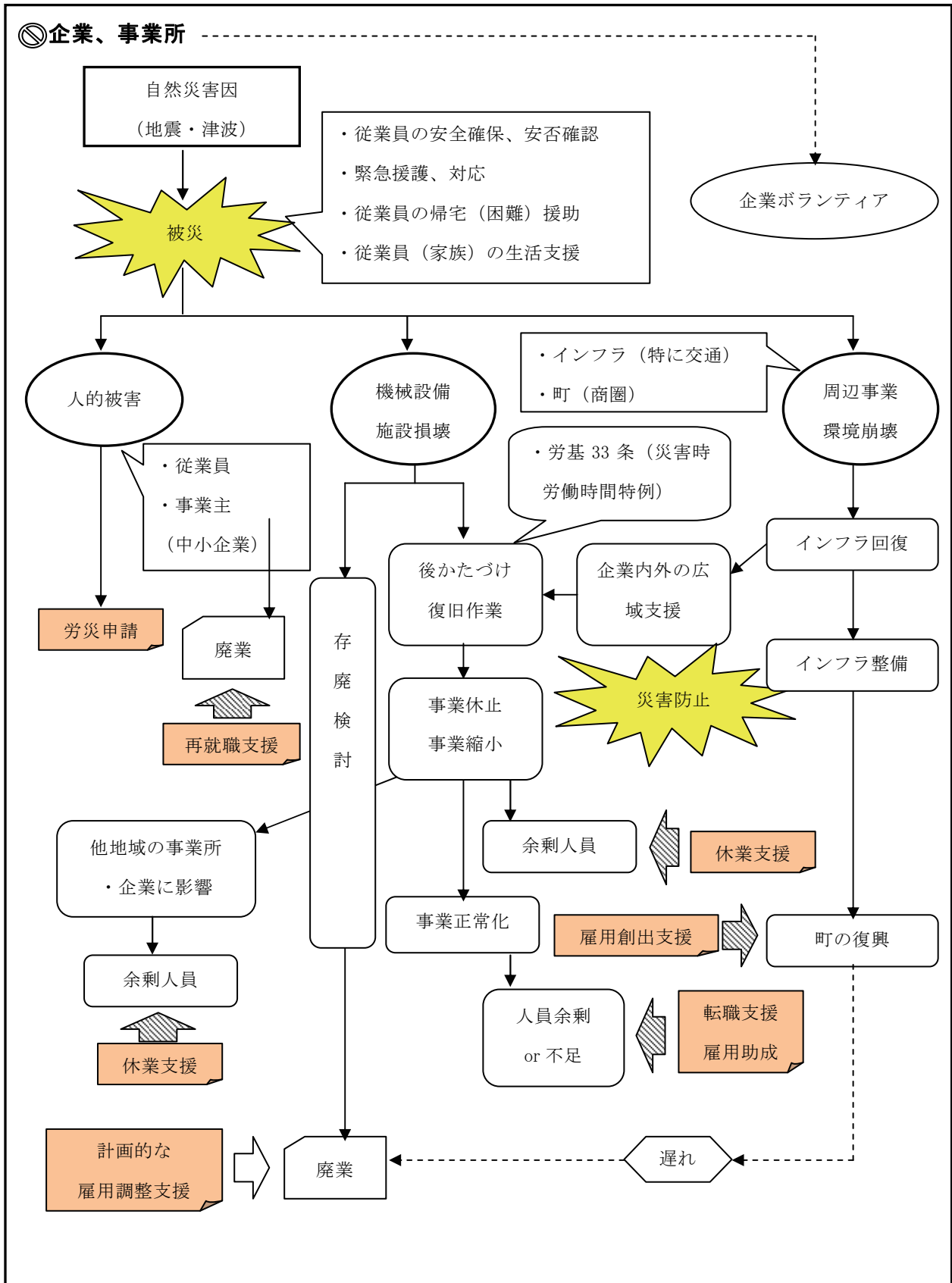
1. 発災時及びその後の緊急対応の時期

発災時は、各事業所で就業している人々は、自身や周囲の人々（事業所にとっては従業員）の安全を確保し、必要な場合には安全な場所に避難する。事態が小康を得た直後は、負傷者等の救護（救急への通報等を含む。）を行うとともに、家族の安否を確認し、安全を確認しながら帰宅することとなる。また、事業によっては、事業施設等の保全のためばかりでなく周辺地域の安全確保のためにも、直ちに危険を伴う作業に従事しなければならないこともある。

図表終-1 雇用・労働面を中心とした震災対応の要点整理-1. 働く人々の視点から



図表終-2 雇用・労働面を中心とした震災対応の要点整理-2. 企業、事業所の視点から



＜参考＞災害援助関係法令について

自然災害時における救助・支援に関する主な法令には、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）、「災害救助法」（昭和22年法律第118号）及び「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律第150号）（以下「激甚災害法」という。）の3つがある。

1. 災害対策基本法

「災害対策基本法」は、防災に必要な体制の確立、防災計画の作成、災害対応等のための財政金融措置といった基本的事項が定められた法律である。そこでは、次のような基本的な定義規定が盛り込まれている。

- ・ 「災害」・・・暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。
- ・ 「防災」・・・災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。

「災害対策基本法」において、住民の生命、身体及び財産を災害から保護する責務は、第一義的には基礎的な地方公共団体である市町村にあるとされ、都道府県、さらには国は、相互に協力しつつ、必要に応じて市町村を支援・援助することとされている。自衛隊に対するものをはじめ各種の応援要請はこの法律に基づき行われる。

2. 災害救助法

「災害救助法」は、国が地方公共団体等との協力の下に、応急的に必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とするが、主に相当程度以上の規模の災害が発生した場合において、被災市町村において都道府県が行う「救助」に対する国等の支援（財政支援等）に関して規定されている。

この法律による「援助」として、①収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与、②炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、④医療及び助産、⑤災害にかかった者の救出、⑥災害にかかった住宅の応急修理、⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、⑧学用品の給与、⑨埋葬、⑩その他政令で定めるもの、が列挙されている。

※今回の震災においても、即刻、関係市町村がこの法律の対象となる地域に指定された。

3. 激甚災害法

「激甚災害法」は、「災害対策基本法」にいう著しく激甚である災害が発生した場合における国の地方公共団体に対する特別の財政援助又は被災者に対する特別の助成措置について規定されている。

対象となる災害（激甚災害）は、中央防災会議の意見を聴いて、政令で指定される。

この法律により、雇用保険の求職者給付の特例支給（休業給付）が定められている（第25条）。

発災時においては、労働行政機関としてそうした過程を支援することとなるが、それと同時に、行政関係施設等自体が被災する場合が少なくないことにも留意しなければならない。

発災により被災した人々は、住居を喪失したときは知己を頼って身を寄せる場合のほか、地方自治体（市町村）が用意する「避難所」で寝起きすることとなる。また、勤務する事業所が被災し、当分の間仕事ができなくなったり事業の廃止等により雇用自体を喪失したりすることもある。さらには、勤務中に被災して負傷したり人命を落としたりの事態も生じる。

また、発災直後から、企業内の他の事業所から支援物資を被災事業所等へ届けること、といったことも広範にみられた。ただし、交通をはじめとして生活インフラが壊滅的な状況にあったことから、それらが回復するまでは、非常な困難を伴うものであった。

こうした状況にある発災時や緊急対応の時期には、次のような対応がみられた。

〈1〉行政機関施設における緊急対応

- ①発災時には、その時点の来所者を含めて、人身の安全を第一に行動をした。（自然災害への対応マニュアルの準備や定期的な避難訓練の実施等が求められる。）
- ②行政機関施設自体が被災した場合において、地元自治体等からの救援を早期に受けられないことがあった。（一定期間自力で保持する準備をしておく必要がある。）

③被災者を臨時応急的に収容することとなる場合もあった。(被災者への避難所の提供は市町村の責務であるが、公共機関として暫時の提供はあり得ることとして、その際は市町村に連絡のうえ、被災者のための食料や水、毛布などの提供を受けるとともに、小康が得られた段階で早期に本来の避難所へ誘導することが求められる。)

〈2〉現場行政機関における業務対応

④施設が使用不能になった場合にも、早期に別の場所で臨時の窓口を設けた。

⑤業務用システムが一定期間使用不能になる場合があった。(当面システムを使わない受付受理とシステム使用可能な他の官署でのシステム入力での対応や携帯端末の整備などが求められる。)

⑥配属先官署等への通勤が困難となった職員等に対して、出勤可能な官署での勤務を認めた。

⑦解雇、賃金、労災、雇用保険、雇用調整助成金など関係する制度・政策に関して、土日も電話相談対応を行ったり、マスコミ等を通じて広報したりした。(災害時にはこうしたニーズが急増するので、早期に相談体制の整備や制度の広報を行うことが重要である。テレビ、ラジオなどでの広報は有効であるが、一方で、それらが十分届くとは限らないので、落ち着いた段階で避難所への訪問説明・相談や「壁新聞」などの方法も同時に講じることも必要であろう。)

〈3〉災害関連の政策手段の検討・準備

⑧厚生労働省内に速やかに「災害対策本部」を立ち上げ、情勢の把握と対策の企画・立案を行った。(発災直後の段階では多くは現場の判断と対応に委ねざるを得ないので、それを可能な限り支援するとともに、情勢把握を行いつつ、今回の災害の特性を整理し、一定のシミュレーションの下で、既存の政策手段を総動員しながら必要となる政策対応を検討・準備することが重要である。)

⑨『日本はひとつ』仕事プロジェクト」と銘打った対策の基本方針と当面の緊急総合対策(第一段階)をとりまとめ、情報発信を行った。(行政として、政策上の課題とそれへの対応方針と政策メニューの全体像をとりまとめ、かつ、情報発信することは社会的に重要であるばかりでなく、現場行政機関やその職員にとって不可欠な道標となるものである。)

⑩経済界、労働界等に対する協力要請を行った。(災害によってもたらされる雇用・労働面への影響・問題に関して関係者が認識を共有し、それを克服するために協力する機運の醸成を図ることは重要である。)

2. 被災者生活の仮の安定をめざす時期(復旧期)

住居面で被災した人々は、避難所に収容され、やがて仮設住宅(賃貸住宅の借り上げ方式を含む。)への入居が進む。そうした中で、当面の仕事や雇用を失った人々や勤務中に負傷したり命を落としたりされた人々の(仮の)生活の安定に向けた取組が開始される。今回の震災では、原発事故もあって、少なくない人々が広域的な避難、移動を行ったことも特徴の一

つであった。

一方では、公共施設・設備を中心に復旧に向けた事業が開始される。道路、鉄道、公共インフラの再建とともに今回の震災では、ガレキ処理及び原発事故に伴い拡散された放射性物質の除染が大きな課題かつ事業となっている。また、被災した事業所でも、事業の復旧・再開をめざした作業が集中して行われ、他の事業所等から応援派遣が実施されることも少なくなかった。

また、今回の震災の大きな特徴として、地域の事業所が被災したことによりサプライ・チェーン等を通じて、消費抑制・風評被害により、あるいは電力制約等により、被災地に限らず広範な地域の企業・事業所の事業活動、ひいては雇用面に影響を与えたことも特筆される。

さらに、企業ボランティアや自主的なボランティアとして、広範な人々が被災地の復旧支援の作業等に従事したことも特徴の一つである。

こうした状況にあるこの時期には、次のような対応がみられた。なお、詳細は前章までの本文に譲ることとし、ここでは主なもののみ掲げている。

〈1〉被災者、被災事業所からの行政ニーズ

被災者ないし被災事業所の（仮の）安定をめざした労働行政に対するニーズには次のようなものがあり、ピーク時には行政現場は繁忙を極めた。また、監督署やハローワークでの対応のほか、避難所や仮設住宅等に出向いての相談等も実施された。

- ①勤務中に負傷し、又は死亡した場合・・・労災申請（行方不明者が多くいたことに留意）
- ②事業所の被災による賃金支払い困難・・・賃金の立て替え払い申請
- ③事業所の被災、間接影響による雇用喪失・・・求職申込み、雇用保険求職者給付申請
職業相談・紹介、職業訓練など
- ④事業所の被災、間接影響による休業・・・雇用保険求職者給付の特例給付申請
雇用調整助成金の給付申請
- ⑤被災事業所等における雇用終了・・・解雇予告手当支払い義務免除の認定申請
- ⑥災害時の事業所保全・・・災害時の時間外労働許可申請

〈2〉要件の状況対応をはじめとする政策対応

雇用・労働面において被災者及び被災事業所を支援するために、状況に的確に対応した要件緩和をはじめ、次のような政策対応が実施された。

- ⑦行方不明者の労災認定の特例・・・3ヶ月を経過した時点で死亡認定
- ⑧当面の所得補償・・・雇用保険求職者給付の延長給付
- ⑨雇用の維持・・・雇用調整助成金の要件の状況対応的緩和
- ⑩当面の就業確保・・・緊急雇用創出基金による短期就業機会の創出・提供

※この時期が（仮の）生活安定をめざすものであることから、一時的・短期的就業機会の創出・提供は有効な政策であると考えられる。しかし一方、将来のより安定した就業への移行を視野に、そのあり方はさらに検討されてもよいと思われる。

- ⑪雇用開発・・・被災者雇用開発助成金の創設
- ⑫住宅支援・・・高齢・障害・求職者雇用支援機構の雇用促進住宅を活用した被災者への住宅支援

〈3〉全国に展開する行政機関としての広域対応

震災対応の施策実施に当たっては、全国に展開する行政機関の特性を活かして、次のような対応・措置がとられた。

- ⑬職員の応援派遣・・・上記〈1〉に掲げたような行政ニーズが集中し、被災地の現場機関が繁忙を極めた時期において、全国から計画的な職員の応援派遣が実施された。(若手だけでなく、むしろ種々の関係業務に習熟したベテラン職員の派遣が有効であることが多い。)

また逆に、システム処理などの業務処理を他の署所において行うことも実施された。

- ⑭広域避難・移動者からの申請の広域処理・・・雇用保険受給申請（特例休業給付を含む）などについて、近県はもとより遠隔地のハローワークで受け付けた。
- ⑮全国の新卒応援ハローワークにおける新卒就職支援等・・・「学生等震災特別窓口」を設置して相談に応じるとともに、被災地の新規学卒者の広域的就職活動を支援した。

〈4〉復旧・復興事業等における災害防止及び人材供給

公共インフラ等の復旧・復興に係る事業に関連して、次のような対応がとられた。

- ⑯原発事故対応について、緊急措置として作業に従事する労働者が受けることが許容される実効線量基準を緩和する一方で、安全衛生管理体制の確立等に関して指導・勧告等を行った。
- ⑰作業用マスクの配布を含め、ガレキ処理作業に伴う労働災害の予防に向けた取組み（集団指導・パトロールなど）を強力に行った。
- ⑱ガレキ処理作業に必要な技能（建設機械の運転等）に関する職業訓練を実施するなど、被災地のニーズ等に対応した公的職業訓練の規模等の拡充を行うとともに、中小企業等に対する能力開発関連助成の拡充を行った。

3. 長期的な視点からも被災者の生活の安定をめざす時期（復興期）

次に訪れることとなるのが、被災者が長期的な視点からも生活の安定が確立される時期である。しかしながら、今回の震災では、事業活動が以前の水準に回復した企業・事業所も少なくないものの、地域の生活・経済基盤の復興という視点からは、この過程は総じて緒に付いたばかりであるといわざるを得ない。したがって、「記録」からの帰納的アプローチを旨とするこの論考で記述できるところは多くはないが、少なくとも次の点は指摘しておきたい。

- ①県、市町村が作成する復興計画を注視し、それとの連携を図りながら地域の雇用開発に取

り組むこと。ただし、労働行政は実際的な行政であり、ある意味で保守的な性格を持つ。震災前に確立していた産業分野の復興を重視し、他の新規分野に係る計画については現実的な進展を確認しながら、所要の政策・施策を展開することが望まれる。

- ②上記2. の復旧期が長くなるにつれて、震災前の状況ではなく復旧期における現実が人々の生活設計のベースとなるようになることが考えられる。いずれにしても、被災者からのキャリアに関する相談を親身になって受ける体制を整備することが望まれる。その際、被災者は遠隔地に移動している場合もあることに留意する必要があると考えられる。
- ③長期的な視点から安定した雇用の場を得るためには、職業能力開発の果たす役割が大きいと考えられるが、既に雇用保険の求職者給付の受給は終了していることから、求職者支援制度の活用が重点的な施策となることが予想される。

以上、この報告書の「記録」から導出される帰納的な政策的インプリケーションを列挙した。まだまだ見落とししている論点・課題も少なくないと考えられるが、今回はこの程度でご容赦を乞い、いたらぬ点をご叱正をいただきながら今後の課題としたい。また、それとともに、企業における防災マニュアルの作成や災害ボランティアのあり方など今回は取り上げる枠組みのなかった論点についても、多くの論者の議論も参考にしながら、今後は演繹的なアプローチにも挑戦したい。

最後に、今回の震災では、いわゆる「関連死」を含めて2万名を超える方々が、それぞれの想いを残しながら亡くなられた。あらためて衷心よりご冥福をお祈りしたい。

また、今なお数十万の方々が、「避難生活」とされる生活を余儀なくされておられることも、我々は常に思い続けなければならないことを記して、この報告書を閉じたい。

参考文献

- 越澤明著「大災害と復旧・復興計画」（岩波書店：社会と震災叢書／2012年3月）
- 衛藤英達著「統計と地図でみる 東日本大震災被災市町村のすがた」（財団法人日本統計協会／2012年3月）
- 社会福祉法人東京都社会福祉協議会編「東日本大震災 高齢者、障害者、子どもたちを支えた人たち」（同協議会発行／平成24年3月）
- 関満博編「震災復興と地域産業 東日本大震災の「現場」から立ち上がる」（新評論／2012年3月）
- 長坂俊成著「記憶と記録 311 まるごとアーカイブ」（岩波書店：社会と震災叢書／2012年4月）
- 毎日新聞社「写真記録 | 東日本大震災3・11からの軌跡」（同社発行／2012年3月）
- 読売新聞東京本社「読売新聞記者が見つめた東日本大震災 300日の記録」（同社発行／2012年3月）

労働政策研究報告書 No. 156

東日本大震災と雇用・労働の記録 ―震災記録プロジェクト第1次取りまとめ報告書―
(JILPT東日本大震災記録プロジェクト取りまとめNo. 3)

発行年月日 2013年 3月 29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 有限会社 太平印刷

©2013 JILPT

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)