

東日本大震災からの復旧・復興過程の記録から
震災対応を考える—雇用面の政策を中心に—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
特任研究員 浅尾 裕

【 要 旨 】

2万人を超える犠牲者を出した東日本大震災から6年が経った。震災からの復興については「集中復興期間」を経て、平成28年度からは「復興・創生期間」として各方面で引き続き努力が重ねられている。

JILPTにおいては、第3期中期目標期間（平成24～28年度）において「震災記録プロジェクト」を設定し、「事跡の記録」を主目的として、東日本大震災が雇用・労働面にもたらした影響とそれに対してとられた政策対応に関する調査研究の取組を行い、いくつかの成果をとりまとめた。

そうした成果をベースとして、このディスカッション・ペーパーでは、「震災記録プロジェクト」の主要な目的である「記録」からやや逸脱して、現在までの東日本大震災からの復旧・復興過程の中から得られる、雇用面を中心とした政策対応のあり方や課題などの要点を整理するとともに、今後発生が予想される「南海トラフ巨大地震」における災害想定情報を踏まえて、あくまで試論としてではあるが、その際に講じられるべき対応の要点を提示した。

（備考）本論文は、執筆者個人の責任で発表するものであり、独立行政法人 労働政策研究・研修機構としての見解を示すものではない。

目 次

1. 本稿の目的	1
2. 東日本大震災から導かれるもの —JILPT「震災記録プロジェクト」から— . . .	1
(1) 東日本大震災からの復旧・復興過程の概観	1
(2) 被災者及び被災事業所の復旧・復興の流れ	3
(3) 震災からの復旧・復興過程と雇用に関する若干の考察	7
(4) 雇用面を中心とした政策対応の概観と若干の考察	11
3. 南海トラフ巨大地震への対応を考える	18
(1) 南海トラフ巨大地震とは	18
(2) 南海トラフ巨大地震の被害想定	22
(3) 南海トラフ巨大地震への対応を考える	28
付論 大規模な震災への対応として求められる事項（対応マニュアルに向けて） . .	33
参考文献	36
「震災記録プロジェクト」でとりまとめた研究成果一覧	37

1. 本稿の目的

2万人を超える犠牲者を出した東日本大震災から6年が経った。政府の「復興基本方針」では、平成27年度までの「集中復興期間」を終えて、平成28年度からの5年間は「復興・創生期間」として位置づけられ、各方面で引き続き復興に向けた努力が重ねられている。

JILPTにおいては、第3期中期目標期間（平成24～28年度）において「震災記録プロジェクト」を設定し、「事跡の記録」を主目的として、東日本大震災が雇用・労働面にもたらした影響とそれに対してとられた政策対応に関する調査研究の取組を行い、いくつかの成果をとりまとめてきた¹。

このディスカッション・ペーパー（以下「本稿」という。）では、「震災記録プロジェクト」の主要な目的である「記録」からやや逸脱して、東日本大震災からの復旧・復興過程から得られる雇用面を中心とした政策対応のあり方や課題などについて整理することを目的としている。まず次項（2.）では、プロジェクトにおける成果をベースとして、東日本大震災におけるこれまでの復旧・復興過程を概観しつつ、雇用との関連を中心に考慮すべき論点を整理する。次いで3項（3.）では、今後発生が予想される「南海トラフ巨大地震」における災害想定情報の要点を紹介するとともに、2項での論点を踏まえて、雇用面の政策対応について検討・考察している。震災とその災害の想定は、自然科学的な領域における成果であり、筆者はその専門的背景を持たない者（＝門外漢）である。しかしながら、せっかくそのような貴重な成果（ある種の警鐘）が出されていることから、雇用・労働分野の情報領域にもある程度整理された形で紹介しておくことも一定の意味のあることと思われた。また、数年にわたって「震災記録プロジェクト」に携わった者としての責務でもあったところである。そして、本稿の末尾には、あくまで試論としてではあるが、大規模な震災の際に講じられるべき対応項目をマニュアル的にとりまとめ、提示した。

なお、表紙下段（備考）にもあるとおり、本稿は研究者としての執筆者の個人的な考察と意見をとりまとめたものであることを、あらためて強調しておきたい。

2. 東日本大震災から導かれるもの —JILPT「震災記録プロジェクト」から—

（1）東日本大震災からの復旧・復興過程の概観

東日本大震災からの復旧・復興過程を概観しておこう²。

災害の発生（以下「発災」という。）直後には約47万人に達した避難者は、その後減少し、平成24年4月には約34万人、25年4月約31万人、26年4月約26万人、27年4月約22万人、28年4月約17万人と推移し、29年1月発表では約12万7千人となっている。また、

¹ この間にとりまとめられた成果については、稿末（最後のページ）に一覧にして掲げているので参考にされたい。なお、JILPTの成果物は、ホームページ（<http://www.jil.go.jp>）で閲覧及びダウンロードができる。

² 以下の記述は、直近においてとりまとめたJILPT資料シリーズNo.184の第1章の冒頭部分をベースに、新たなデータを加えつつ整理したものである。また、復旧・復興過程のさらに詳細な情報については、JILPT資料シリーズNo.111及び同No.184を参照されたい。

岩手、宮城、福島の前災3県から県外への避難者数は、平成24年3月には7万3千人であって、その後減少してきているが、29年1月になお4万7千人を数えている。避難者の居住状況の変遷をみると、発災当初から公民館や学校などの「避難所」で多くの避難者が暮らしていたが、順次、仮設住宅等が避難者の住まいの大宗となった。平成26年4月現在で公営住宅等に約8千戸、民間住宅（みなし仮設）に約49千戸、プレハブ仮設（岩手、宮城、福島県）に約44千戸が入居していた。その後、災害公営住宅の建設や高台移転の宅地造成の進展とともに、もとより自力による自宅再建もあって仮設住宅等の入居者は減少し、平成28年12月現在公営住宅等約4千戸、みなし仮設約21千戸、プレハブ仮設約20千戸となっている。平成28年度末で、災害公営住宅の完成戸数は全体計画の約83%、高台移転等による宅地供給は約69%が見込まれている（いずれも復興庁発表資料より）。

東日本大震災をもたらした東北地方太平洋沖地震は、最大マグニチュード9.0でかつ広範な震源域での海溝型の巨大地震であり、東北地方太平洋沿岸の広い範囲にわたって巨大な津波に襲われた。「まち」が面として流出し、津波が去った後の沿岸地域には大量のがれきが残された。まち（町、街）の復旧・復興には、まずはその震災がれきの撤去（仮置き場への搬入）と処理が課題となったが、原発事故に伴う避難区域を中心とした福島県を除いて、平成23年度中には震災がれきの撤去はほぼ完了し、焼却・再利用といった処理も平成25年度内に完了した。福島県については、避難区域は国が直轄で、それ以外は市町と連携した国の代行処理等による支援を通じて、早期の完了が目指されており、既に大部分の処理が完了している（環境省公表資料より）。また、ライフライン、防災施設、交通網、医療施設や学校といった生活関連施設などの公共インフラの復旧・復興については、防潮堤等の復旧・再整備といった海岸対策（平成27年度末の完了割合：30%）、復興道路・復興支援道路の整備（同42%）など相対的に低い完了率にとどまっているものもあるが、これら以外については概ね完了しつつある（復興庁発表資料より）。

産業・生業の施設については、農地（営農再開可能面積：同74%）、漁港（一部を含め機能回復した漁港：同97%）、養殖施設（再開希望に対する復旧割合（岩手・宮城）：同99%）など公共施設面では復旧が進んでいる。業況面では、被災地域の主要産業の一つである水産業について、被災3県の主要な魚市場の水揚げ量は被災前の4分の3程度の水準であり、水産加工業者の売り上げは震災前の8割以上まで回復した事業者は48%にとどまっている。一方、復興需要も背景に、建設業や運輸業などでは好調に推移してきている。

東日本大震災では、また、東電福島第一原発において全電源喪失による原発事故が併発したことが特別の被災因となった。とりわけ水素爆発によって原子炉建屋が破壊され、放射性物資が広く散乱したことが重大な影響をもたらした。多くの住民や事業所が長期にわたる広域的な避難を余儀なくされた。復興に向けては、まずもって、放射性物質を除去する「除染」が大きな課題となった。このため平成24年年央以降、避難指示区域を含む11市町村の「特別除染地域」については国の直轄で、それ以外の地域の市町村（被災3県のほか、茨城、栃

木、群馬、埼玉、千葉に及ぶ)の「汚染状況重点調査地域」については、国の支援を受けつつ市町村によって除染が取り組まれた。仮置き場の確保が難航するなどにより一部に進捗が遅れているところもあるが、平成28年6月時点で、予定された除染はほぼ終了に近づいている(環境省公表資料より)。今後は、帰還困難区域の除染とともに、生活環境の一層の整備の観点からの除染等の取組が行われていくこととなろう。

そうした中で、原発事故に伴う避難区域については、本格的な復旧・復興は緒についたばかりであるといえる。発災直後における東電福島第一原発からの距離に応じた避難指示は、平成23年4月22日に「警戒区域」など避難する必要性の観点からの区域区分に再編され、次いで平成24年4月の川内村東部、田村市東部を皮切りに、順次「帰還困難区域」、「居住制限区域」、「避難指示解除準備区域」といった避難指示解除＝帰還の可能性・困難さの観点からの区域区分に再編された(もっとも遅い再編は川俣町東南部の平成25年8月8日)。そして、平成26年4月の田村市東部(都路地区)を最初に避難指示の解除が順次行われてきており、平成29年3月末又は4月初めには帰還困難区域以外の区域に対する避難指示がほぼ解除され、本格的な帰還時期を迎える段階にある。災害公営住宅等の住まいの整備や役場・学校・病院、商業施設などが一体となった拠点整備とともに、どれくらいの期間でどの程度の人々が帰還するのか、今後の推移が注目される。一方で、高い放射線量などにより帰還が困難である場合や長期にわたる避難の結果等として避難先にとどまることを希望する人々のために、元の市町村以外の市町村に災害公営住宅や公共施設等を建設し、町外コミュニティ(「仮の町」)の整備も進められている³。

以上のような経過をたどってきたが、被災3県の雇用動向をみると、発災直後においては、被災によって職場を喪失した人々を中心に求職者が急増し、非常に厳しい状況に陥ったが、その後、復旧・復興事業の展開等に伴って求人が増加するとともに、総じていえば順調な改善をみせている。こうした雇用情勢の改善は、この間の全国的な雇用情勢の改善を背景としていることとともに、なんとといっても復旧・復興事業に伴うものである側面が大きいことには留意しなければならない。したがって今後、当該事業が一定の収束をみていく過程になれば、再びかなり大きな変化が予想されることには留意しておく必要があると思われる。

(2) 被災者及び被災事業所の復旧・復興の流れ

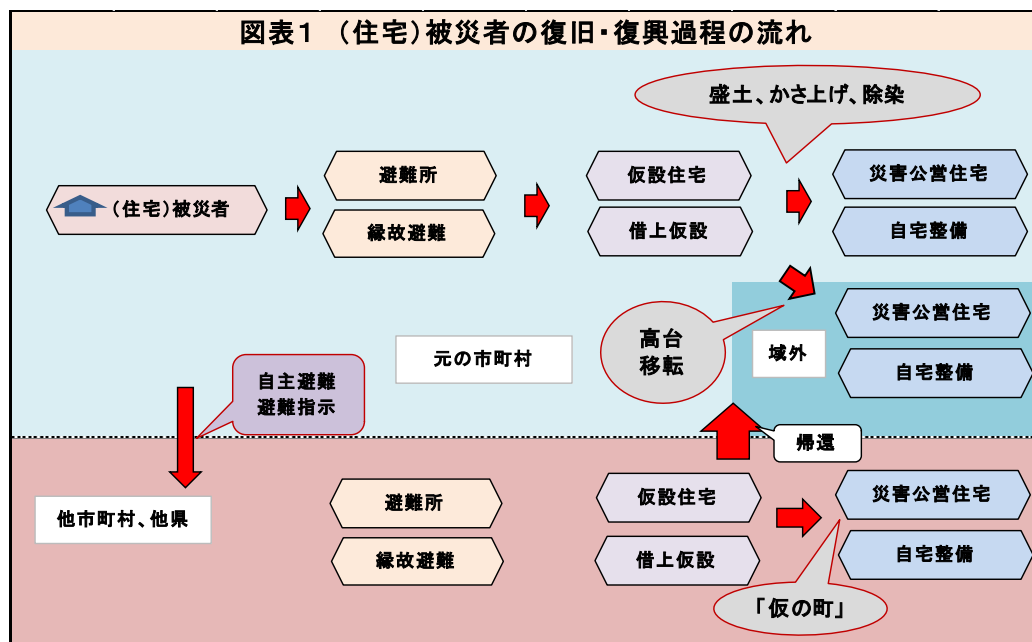
つぎに、今回の震災の被災者や被災事業者に関する復旧・復興の流れをやや図式的に整理しておきたい。復旧・復興の態様はきわめて多様であるので、すべてを細大漏らさずに盛り込むことはできないが、本稿の議論の前提として必要な範囲でその多様性を確認しておきたい。

³ 例えば、双葉町の町外コミュニティは郡山市、いわき市、白河市及び南相馬市に、大熊町のそれは会津若松市、郡山市、いわき市、田村市、本宮市及び広野町にそれぞれ整備することとされているなどである。

（被災者における復旧・復興の流れ）

地震による住居の全半壊、津波による流出などにより住居が失われた被災者⁴は、学校、公民館などに設けられた避難所において、就寝のためを中心とした最低限のスペースと飲食等が提供され、当面の避難生活が開始される。発災当初は、住居は失われてはいないもののライフラインの機能喪失により一時的に生活困難な状況となった被災者も併せて避難所等で生活するが、やがてライフラインが復旧するにつれて、それぞれの住居へ戻る⁵。もとより、市町村が開設した避難所には入らずに、例えば被災地以外の親族を頼って避難される場合もある。次いで、市町村により（応急）仮設住宅が建設又は整備（民間賃貸住宅の借り上げによる場合等）され、順次、被災者は避難所を出て仮設住宅へ移り、一定の期間限定ではあるものの当座の安定した居住環境が提供される。次いでさらに、自力での住宅再建が困難である被災者については恒久的な住居として災害公営住宅が整備され、また、自力での住宅再建ができる被災者は、一定の支援・助成を受けながら、住宅再建を果たす。これらにより住宅被災者の復旧・復興過程は一応収束する。これが、一連の流れの骨格である。

図表1は、今回の震災において、被災者に関する復旧・復興の流れを図式的に整理したものである。基本的な骨格は上述のとおりであるが、次のような点に留意しておく必要があるように思われる。



⁴ 災害対策基本法第90条の2は、罹災証明書に関してではあるが、「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面（次項において「罹災証明書」という。）を交付しなければならない。」（下線は筆者による）と規定している。個人に対する災害については、住宅被害を中心にとらえられていることが理解される。

⁵ ただし、今回の震災において、ライフラインが不十分であったり一部損壊の住居であったりする中で、厳しい環境下で生活をしてきた「在宅避難者」の存在が注目されたことは記憶されてよいと思われる。

①既に触れたように、巨大な津波により、個々の住居の被災を越えて多くの地域で町が面的に流出したことである。このため、市町村域を越えた広域的な避難が多くみられた。加えて、原発事故によって、避難指示という形で全町、全村あげての避難がなされたことは、この動き（広域避難）をより大きな規模にした。このことは、事業所の被災の有無にかかわらず、避難に伴ってそれまでの勤め先（＝雇用）からの離職を余儀なくされた場合が少なくなかったことが窺われる。

②津波による浸水域が広範囲に出たことから、復旧・復興の過程に盛り土・かさ上げや高台移転のための宅地造成といったプロセスが不可欠となったことである。このプロセスは、災害公営住宅の整備や自宅の自力再建のための前提ともなるものであったことから、「仮設住宅」段階の避難生活を想定以上に長期のものにする一つの要因となった。このことは、一部にせよ人々においてより恒常的で安定的な就業に就くことを躊躇させる結果となったのではないかと思われる。

③原発避難者に向けた町外コミュニティ（仮の町）の建設はもとより、上記①の広域避難と、上記②のような避難の長期化に伴って、元々の居住地域以外において新たな就業の場（＝雇用機会）を得ることが必要となった人々が少なくなかったということも推測される。そして、原発事故に係る避難指示の解除と帰還とが本格化しようとすることを考えるならば、現在においても、それは課題の一つとして存続していると考えられること。

【関連するデータの紹介】

上述のことをある程度示唆する関連データをみておこう。震災のほぼ1年半後に実施された総務省統計局「就業構造基本調査」（平成24年）であり、震災により仕事への影響の有無を調査したものである。図表2は、震災当時仕事に就いていた人計とそのうち「避難した」人について震災の仕事への影響の有無をみたものであり、図表3は、そうして区分した層のうち、調査時点において無業でかつ求職していた割合をみたものである。いずれも男女計と男性のみとのデータを掲げている。詳細は省くとして、県の区分が調査時の居住地であるので、県を越えての避難者をとらえられていない等の限定はあるものの、避難を経験した人の方が仕事への影響があったとする割合が高く、その際は離職する結果となった場合が相対的に多いこと、また、離職した場合は調査時においても無業かつ求職中であった割合が高いことなどがみてとれる。

（被災事業者における復旧・復興の流れ）

つぎに、被災事業所の復旧・復興（＝再建）の流れについて整理したい。ここでは、地元の中小企業を念頭において議論を進めたい。発災直後における従業員の避難、安否確認、近隣地域への協力などの緊急対応が一段落つくとともに、事業所の被災の程度などをみて、当面において事業をなんとか継続できる状況にあるかどうか判断されることとなる。様々な程度・形態ではあるが、事業が継続できる状態にある場合は、事業を継続しつつ震災がれき

図表2 震災当時仕事についていた人の仕事への影響の状況

		(人、%)							
		計 (人数)	計	仕事への影響があった			影響は なかった		
				計	離職した	休職した		その他	
岩手県	男女計	当時仕事についていた人計	627,800	100.0	34.7	2.4	19.2	13.1	65.3
		うち避難した人(5.8)	36,100	100.0	56.8	42.0	10.8	21.1	10.1
	男性	当時仕事についていた人計	354,300	100.0	34.8	2.0	18.3	14.5	65.2
		うち避難した人(5.7)	20,100	100.0	70.6	15.9	36.3	18.4	29.4
宮城県	男女計	当時仕事についていた人計	1,096,500	100.0	43.7	3.7	24.4	15.6	56.3
		うち避難した人(12.4)	136,000	100.0	54.3	35.0	5.6	19.6	9.7
	男性	当時仕事についていた人計	629,800	100.0	41.6	2.8	22.0	16.8	58.4
		うち避難した人(12.0)	75,700	100.0	61.0	8.9	33.6	18.6	39.0
福島県	男女計	当時仕事についていた人計	931,900	100.0	47.4	3.2	29.0	15.3	52.6
		うち避難した人(19.0)	182,900	100.0	52.1	39.6	5.0	27.4	7.3
	男性	当時仕事についていた人計	535,600	100.0	47.5	2.5	28.3	16.7	52.5
		うち避難した人(12.0)	101,600	100.0	75.3	7.4	52.1	15.7	24.7

資料:総務省統計局「就業構造基本調査」(平成24年10月)より算出。

(注)1. 表側の()内は、震災当時仕事をしていた人のうち避難した人の割合(%)である。

2. 県は、調査時点で居住していた県であることには留意が必要である。

図表3 仕事への影響の状況別調査時点で無業で求職していた人の割合

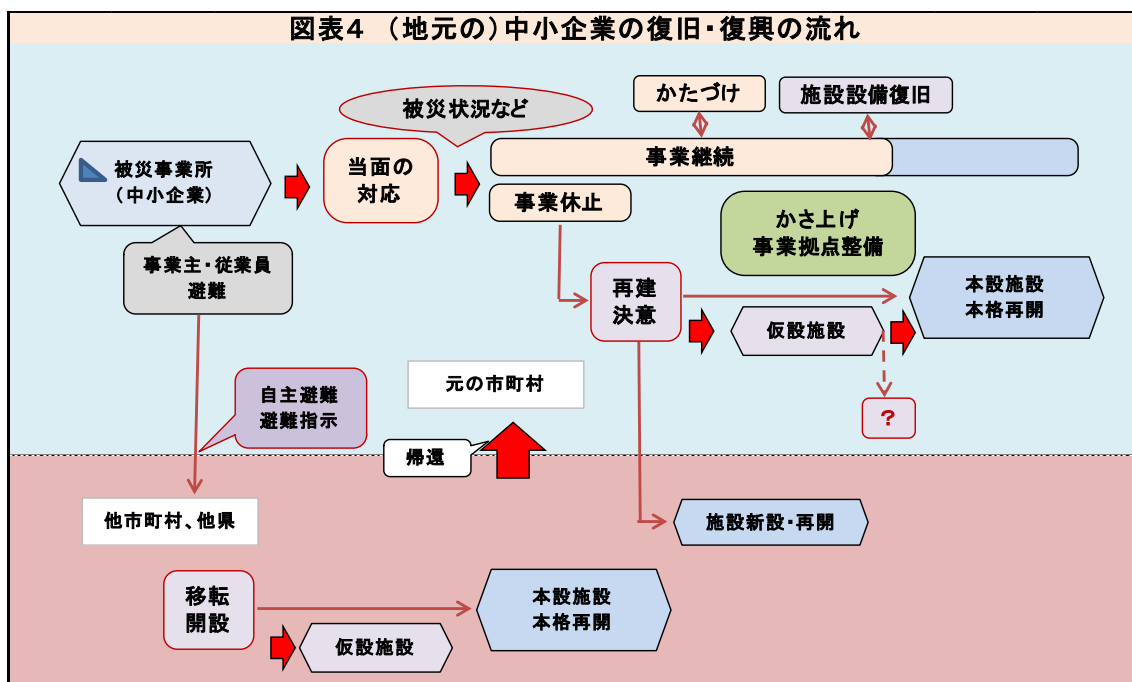
		(%)						
		計	仕事への影響があった			影響は なかった		
			計	離職した	休職した		その他	
岩手県	男女計	当時仕事についていた人計	2.3	3.3	12.7	3.0	1.9	1.8
		うち避難した人(5.8)	4.4	5.6	13.0	3.7	1.6	1.1
	男性	当時仕事についていた人計	1.9	2.5	12.7	2.0	1.6	1.6
		うち避難した人(5.7)	4.0	4.9	15.6	2.7	0.0	1.7
宮城県	男女計	当時仕事についていた人計	3.0	4.4	16.3	3.5	2.9	2.0
		うち避難した人(12.4)	3.9	4.9	15.0	3.9	1.2	2.1
	男性	当時仕事についていた人計	2.0	2.9	11.9	2.5	1.9	1.5
		うち避難した人(12.0)	2.4	3.0	10.4	2.0	1.4	1.4
福島県	男女計	当時仕事についていた人計	2.8	3.8	22.8	2.7	2.1	1.8
		うち避難した人(19.0)	4.8	5.7	20.1	4.4	0.8	2.1
	男性	当時仕事についていた人計	2.3	3.1	24.2	2.0	1.7	1.6
		うち避難した人(12.0)	4.1	5.0	22.7	3.8	0.6	1.6

資料:総務省統計局「就業構造基本調査」(平成24年10月)より算出。

(注)1. 表側の()内は、震災当時仕事をしていた人のうち避難した人の割合(%)である。

2. 県は、調査時点で居住していた県であることには留意が必要である。

等のかたづけ、施設設備の調整・補修・更新などを行い、事業の再建が図られる。一方、施設の全壊など当面の事業継続が非常に困難である場合は、事業が休止される中で事業主により復旧・再建の道が探索される。そして、再建のための諸条件がととのう見通しが立った段階で再建が本格的に決意され、施設設備の整備を経て事業が再開される。その際、仮設の事業施設により事業再開が図られることが少なくなく、とりわけ今回の震災においては独立行政法人中小企業基盤整備機構により整備された事業用仮設施設の活用が広範にみられた。仮設施設で事業再開した場合は、やがて本施設による本格的再開へとつながることが期待される。中小企業にあっては、事業主が被災者としてとる行動にも大きく影響される。例えば、津波被害や原発事故に伴い市町村外への広域避難を事業主が余儀なくされた場合は、避難先において事業の再開が図られることも多い。避難先での事業再開は当座のもので、やがては従前の地域での本格再開になっていく場合もあるが、一方で、避難先等で定着していくこと



となる場合も少なくない。いずれにしても、その際、従前の従業員との（雇用）関係がどうなるのかが一つの関心事項となる。こうした流れを図式的に整理したのが、図表4である。

事業者の復旧・復興（＝再建）においても、先に被災者について指摘した3つの要因（4ページ下段からの①～③参照）が大きな影響を与えている。例えば、水没地域の事業再建のためにはかさ上げの完了が、商業や対個人サービス業の再建のためには拠点の整備とともにまち（町・街）の復興が、それぞれ前提となっていることが少なくない。こうしたことから、事業者の復旧・復興は、その態様においても時期においても多様な経過をたどっている⁶。

（3）震災からの復旧・復興過程と雇用に関する若干の考察

以上の整理も踏まえて、震災やそれからの復旧・復興過程と雇用に関して考察を加え、政策対応を考える際に考慮すべき論点を整理しておきたい。

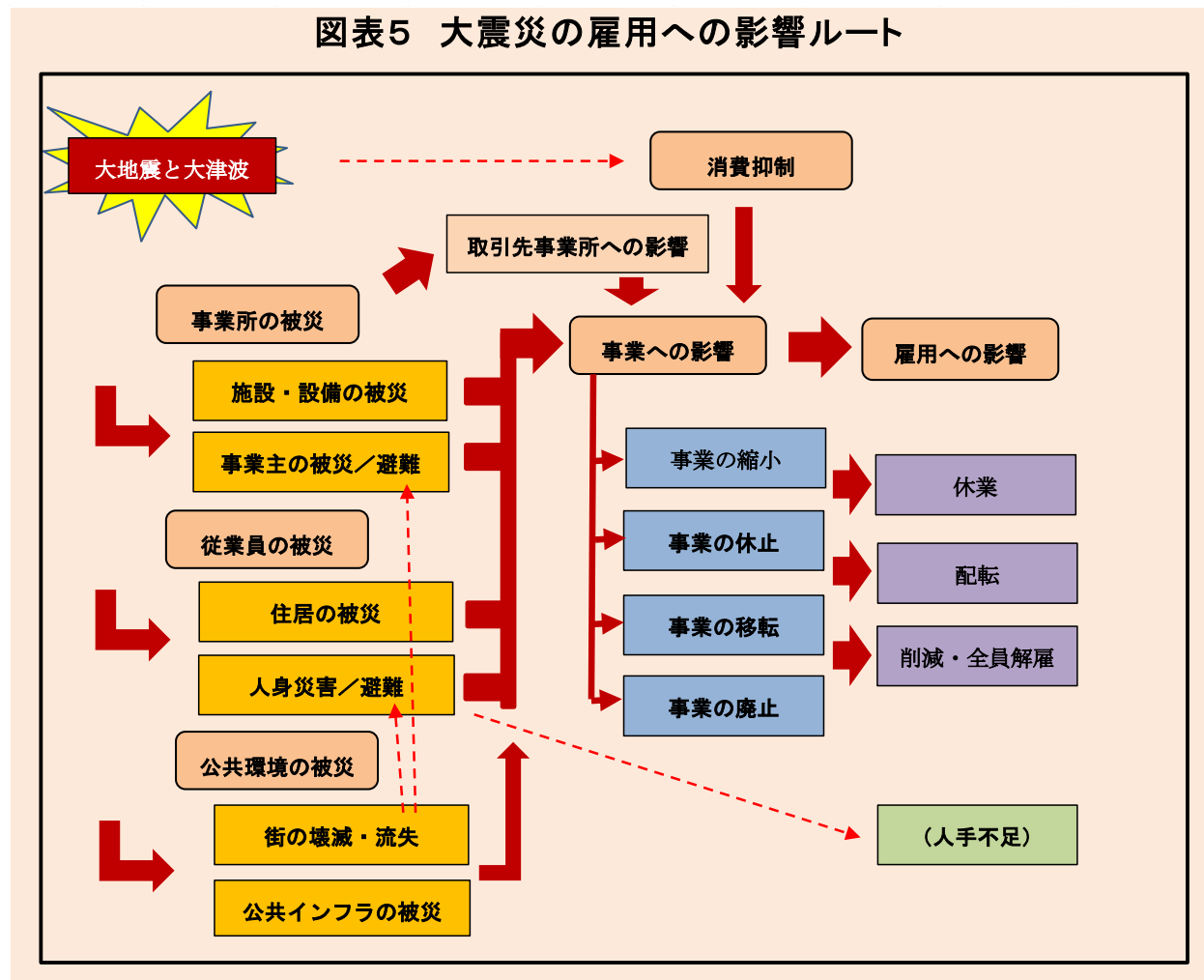
（震災の雇用への影響）

図表5は、発災とその後しばらくの期間を想定して、被災が既存の雇用に与える影響を図式的に整理したものである。被災事業所の事業活動にもっとも影響を与える要因は、当該事業所の施設設備の被災状況であると思われるが、それ以外にも、事業主自身や従業員の被災や避難も大きな影響を与える。また、電気・水道・ガス等のライフラインや通信の断絶・機能不全により事業活動を阻害ないし困難にされるのを始めとして、今回の震災の大きな特徴の一つであった周辺の街の喪失も、商業・サービス分野を中心として事業活動に大きな影響を与える。これらは直接の災害に伴う影響であるが、加えて、サプライチェーンの断絶等に

⁶ この点に関して、さらに詳細な情報については、JILPT資料シリーズNo.184の第3章を参照されたい。

より被災事業所の取引先事業所にも影響を与えること、また、大きな災害が発生したことを背景に全体的な消費活動の抑制などによる影響など、間接的な影響も小さなものではないと考えられる。今回の震災の場合には、間接的といつてよいかどうかの議論はあると思われるが、原発事故に伴う風評被害もこれに含めて考えることができる。これらの影響を通じて事業活動は縮小又は休止され、場合によっては、さらに移転・廃止に至ることとなる。それはまた、雇用にも影響を与え、「余剰」に対する雇用調整が実施されることとなる⁷。

図表5 大震災の雇用への影響ルート



〔関連するデータの紹介〕

ここでは、「震災記録プロジェクト」の一環として平成24年5月に全国の企業を対象に実施した「東日本大震災等と企業行動に関する調査」結果から、被災事業所においてとられた雇用調整の方法に関するデータを紹介しておきたい⁸。それによると（図表6）、「一時的な休業」が過半を占めもっとも多く、次いで「企業内の他の事業所への配置転換」⁹、「所定外

⁷ なお、貴重な戦力であった従業員が被災したことに伴い、人手不足に陥る事業所も考えられる。従業員が遠隔地に避難したために、従前の人員数がそろわないといったこともあったようである。

⁸ 調査とその結果の概要については、JILPT調査シリーズNo.113を参照されたい。

⁹ 「他の事業所への配転」は、当然ながら、事業所展開が限られている中小企業では多くはなく、「事業所内での配転」の割合が高くなっている。

労働時間の削減」、「所定内労働時間の削減」などの順となっている。そうした中で、「有期雇用者や派遣労働者の雇止め」や「希望退職の募集」、「指名解雇・整理解雇」を挙げたところも数%あった。なお、一時的な休業を実施した事業所においては、56.7%が雇用調整助成金を活用したと回答されている。

図表6 被災事業所の余剰人員の調整方法

	(%)		
	計	300人未満	300人以上
計	(136社)	(48社)	(88社)
	100.0	100.0	100.0
所定外労働時間の縮減	18.4	12.5	21.6
所定内労働時間の縮減	16.2	18.8	14.8
事業所内での配置転換	8.8	12.5	6.8
企業内の他の事業所への配置転換	27.9	8.3	38.6
他企業への出向、転籍	4.4	-	6.8
定年退職者や自己都合退職者の不補充	5.9	8.3	4.5
有期雇用者や派遣労働者の雇止め	9.6	4.2	12.5
一時的な休業(自宅待機、訓練の実施など)	54.4	56.3	53.4
一時的な解雇(復帰を前提とした解雇)	1.5	2.1	1.1
希望退職の募集	5.1	2.1	6.8
指名解雇・整理解雇	5.1	6.3	4.5
採用内定者の入職延期(自宅待機など)	5.1	6.3	4.5
採用内定の取り消し	0.7	2.1	-
その他	0.7	-	1.1
特別なことはしなかった	2.2	4.2	1.1
無回答	6.6	10.4	4.5

資料: JILPT「東日本大震災等と企業行動に関する調査」(平成24年5月実施)

(注) 全国の企業1万社を対象に実施し、2,716社から回答があった。

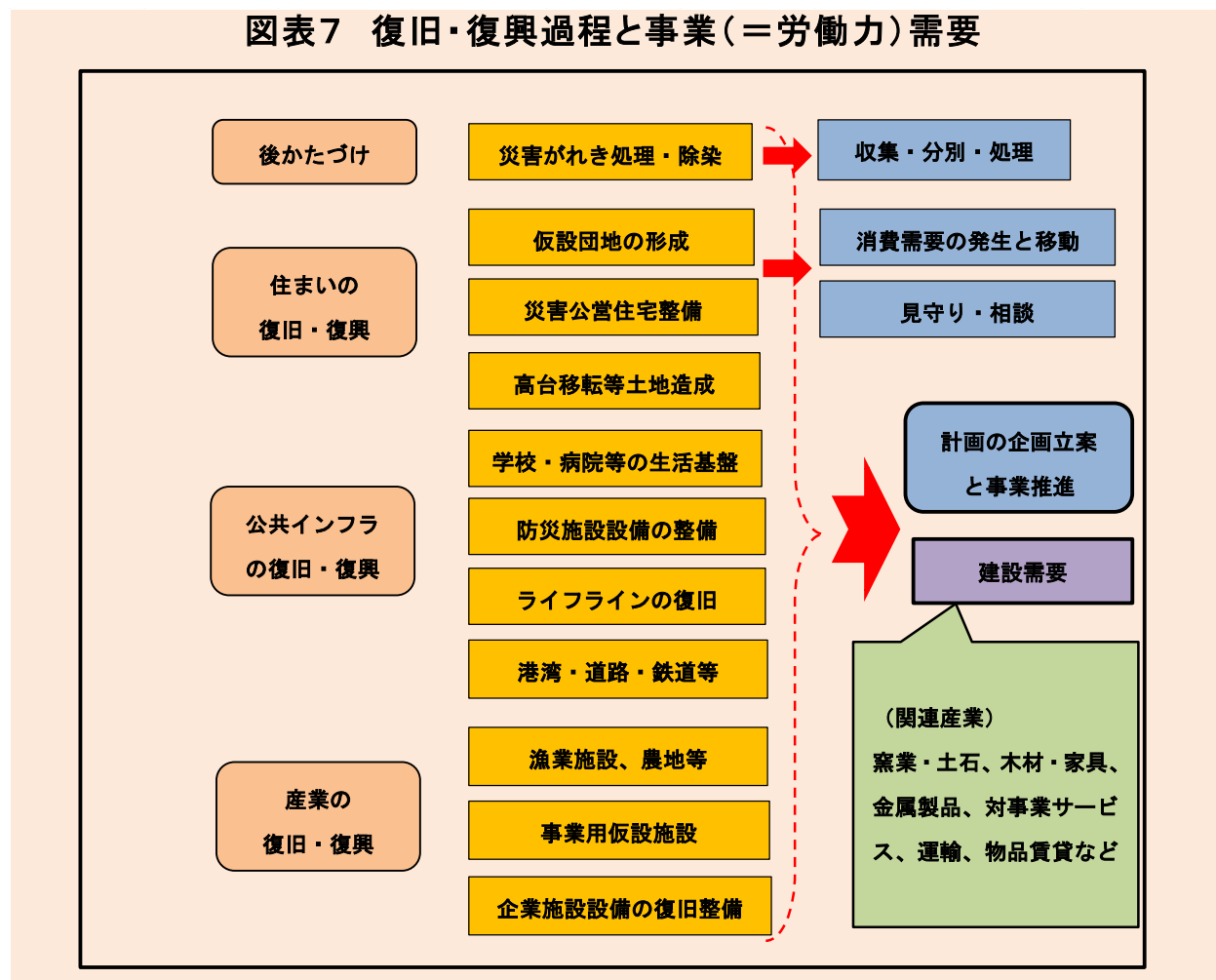
このデータは、震災による被災事業所であり、そこに従業員の余剰があったとする企業が回答したもの。

(復旧・復興過程と事業・労働力需要)

震災からの復旧・復興過程においては、そのための多様な事業が実施されることとなる。図表7は、それを図式的に整理したものである。復旧・復興過程に求められる事業をここでは四つの分野に分けて整理し、それぞれ主な事業を掲げてみた。「後かたづけ」の分野としては、地震や津波で生じた災害がれきの処理、そして原発事故により散在する放射性物質の除去(除染)がある。これには収集・分別・処理(焼却や埋設)といった過程があり、それぞれ必ずしも短期とは限らないにしても期限のある大量の労働力需要が発生する。このほかの「住まい」、「公共インフラ」及び「産業」のそれぞれの復旧・復興の分野については、結局のところ膨大な建設需要につながるものであり、これが建設関連の大量の雇用需要(=求人)となることは特に論を俟たない。また、こうした事業が円滑に実施されるためには、事業を企画立案し、所要の環境整備等を含めて事業を推進していく人材が必要である。平常期には想定できない大量の事業が求められることもあって、市町村を中心にそうした人材が不足し

たことは、今回の震災において大きな課題となったところである。そのほかの論点としては、「住まいの復旧・復興」に関連するものを挙げておきたい。すなわち、一つは、仮設住宅（団地）から災害公営住宅へと被災者の住居の移動とともに、日常の消費需要も移動するということである。他の一つは、従前のコミュニティが維持できない場合において、仮設住宅や災害公営住宅において、見守り・相談といったニーズが発生することである。そして、ケース・バイ・ケースであると思われるが、それが一時的というよりもかなり長期にわたるニーズであるということである。

図表7 復旧・復興過程と事業(=労働力)需要



[公的資本形成の産業連関とデータの確認]

いま、これらの需要を公的資本形成に代表させることとし、当該需要によっていずれの産業部門にどのような生産(=需要)が誘発されるかを考えてみよう。もっとも簡便な方法としては、産業連関表を活用することがある。ここでは、総務省編「平成17年の地域産業連関表」の53部門表のデータをみることにし、東北ブロックの「地域内総固定資本形成(公的)」による各産業部門における生産誘発係数(当該最終需要により当該部門に誘発されたと計算される生産額を当該最終需要額で除した数値)を大きい順にみると、「建設」が0.952で群を抜いて大きいことは当然として、「その他の対事業所サービス」(0.086)、「窯業・土

石製品」(0.039)、「金融・保険」(0.032)、「金属製品」(0.027)、「運輸」(0.025)、「商業」(0.024)、「物品賃貸サービス」(0.023)が0.020以上の産業部門となっている。公的資本形成は、これらの産業の事業活動を高める効果があることが示されている。

そこで、総務省統計局「経済センサス」の事業所による集計において、被災3県について、これらの産業部門にほぼ対応すると考えられる産業(中分類ベース)の事業所数、従業員数、雇用者数などの推移をみることにし、震災前の平成21年調査データを100として、その後の平成24年と26年のデータを指数として示したのが図表8(次ページ)である¹⁰。図表では、平成21年水準を上回った(すなわち、100超である。ただし、その年の産業計の指数を下回っている場合を除く。)セルを濃いゴシックとしている。これをみると、詳述は省略することとして、就業者数や雇用者数が増加基調である産業が多いことがみてとれる¹¹。

(4) 雇用面を中心とした政策対応の概観と若干の考察

以上のような復旧・復興過程の中で、労働行政が担い、実施した政策対応を概観するとともに、若干の考察を行ってみよう。ただし、雇用に関する政策に限り、また、網羅的なものでなく、主要なフェーズないし論点に絞りたい¹²。すなわち、㊦発災直後の応急対応、㊧被災事業所における雇用維持支援、㊨緊急応急的な雇用機会創出、及び㊩被災者等のより安定した雇用創出である。

ア. 発災直後の応急対応

発災直後の応急対応には、現場機関(ハローワークや労働基準監督署など)において、㊰被災地に所在する官署一般としての対応と㊱労働行政機関としての業務対応とがあり¹³、また、㊲中央における情勢把握と所要の政策検討と準備、の主に3つの面があると思われる。

被災地所在の行政機関施設としての対応ないし留意点としては、

㊳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したこと。

㊴当該施設が被災した場合に、速やかな救援を必ずしも受けられない場合があったこと¹⁴。

¹⁰ 平成21年及び26年調査は「基礎調査」、24年調査は「動向調査」である。「動向調査」は民営事業所のみを対象とされているので、3時点の推移をみるため、21年及び26年についても民営事業所のデータを用いている。

¹¹ あくまで蓋然性を示したものであり、もとより、これらの動向がすべて復旧・復興に係る公的資本形成によって生じたとするものではない。震災関係に限っても、民間事業所の再建や被災者の自力による住宅再建に伴う建設需要もあるほか、がれき処理や除染に伴うものも考えられる。

¹² 労働行政における震災対応の政策に関する網羅的な概観については、JILPT資料シリーズNo.111の第4章第2節や同No.184の1.の(4)のエなどを参照されたい。

¹³ 労働行政現場機関の初期を中心とした震災対応については、JILPT資料シリーズNo.125において詳細に報告されている。また、労働政策研究報告書No.155では、直接の行政機関ではないが、被災地に所在する職業能力開発施設における初期対応等について報告されている。

¹⁴ なお、今回の震災においては、岩手県の釜石労働基準監督署と陸前高田ふるさとハローワーク(国と市との共同運営施設)、宮城県のハローワーク気仙沼が津波被害により、福島県の富岡労働基準監督署とハローワーク富岡(相双公共職業安定所の出張所)が原発避難により、それぞれ使用不能となった。また、使用不能には至らなかったものの、建物等に被害を受けた施設は少なくない。職員の人命に被害はなかったが、家族に死傷者が出たり、住居の全半壊等の被害があったりした職員は少なくなかった。

③周辺住民の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こと¹⁵。
などがある。

労働行政の現場機関としての業務対応としては、

- 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こと。
 - ⑤業務用システムが一定期間使用不能になった場合があり、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入力などの対応が行われたこと。
 - ⑥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こと。一方で、やや落ち着いた早い段階で、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られたこと。
 - ⑦配属先官署への通勤が困難となった職員等に対して、可能な官署での勤務を認めたこと。
 - ⑧発災直後等の業務量の激増に対応するため、早い段階から、業務に精通したベテラン職員を中心に、全国から被災地所在機関に応援派遣されたこと¹⁶。
- などを挙げることができる。

中央等での情勢把握と所要の政策検討と準備については、

- ①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・立案を行ったこと。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、既存の政策手段を総動員しながら必要となる政策対応が検討・準備されたこと。
 - ②『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、情報発信を行ったこと。行政として、政策上の課題とそれへの対応方針、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ったこと。
- などを挙げることができる。

イ. 被災事業所等における雇用維持支援

被災事業所の事業継続が当面困難になった場合（縮小を余儀なくされる場合を含む。）において、そこに雇用されている従業員について、所得を保障しながらその雇用を維持することをめざす政策支援としては、雇用保険失業給付基本手当の特例（休業）給付（再雇用を前提としていったん解雇する場合を含む。）と雇用主の休業手当の支給を前提とした雇用調整助成金制度との二つがある。特例給付は、激甚災害に係る法制により従前から制度化されている

¹⁵ 例えばハローワーク石巻では、最大 500 人の被災者を会議室等に受け入れたとされる。

¹⁶ 一方で、広域的な避難者が多数となった今回の震災において、通常の管轄を問わず避難先等のハローワーク等において雇用保険関係の申請手続等が行えることとされたことも、重要な対応の一つであると思われる。全国的なシステムで管理されていることが、その円滑な実施を可能にしたものといえる。

ものであり、また、雇用調整助成金制度は雇用保険制度の雇用安定事業に係る給付の一つで、震災前の平成 20 年のリーマンショックに端を発した世界的な不況に際して広範に利用され、広く周知されていた。今回の震災対応の一環としては、特例給付に限られたわけではないが、被災地（特定被災区域、平成 23 年 10 月 1 日以降は被災 3 県の沿岸地域と原発事故に伴う警戒区域等に限定）に関し雇用保険失業給付基本手当については、通常の個別延長給付に追加して特別の個別延長給付が、さらには一定の条件を付して広域延長給付が支給された。また、雇用調整助成金については、給付要件の緩和（認定前の休業への遡及適用、事業活動規模縮小の確認対象期間の短縮、支給限度額の別枠設定など）が行われた。この緩和は、被災地の事業所に限られず、その事業所と一定以上の取引関係のある被災地以外の事業所にも適用されることとされた¹⁷。

雇用保険の特例給付では雇用主にとって賃金負担は生じないのに対して、雇用調整助成金では支払った休業手当等に対する助成割合の残余部分は雇用主の負担となる。一方、雇用保険の特例給付は、求職活動は必要とされないとはいえ通常の保険給付同様にハローワークでの休業認定を受けることが求められるなど、雇用関係の維持という点では雇用調整助成金よりはやや劣るものと考えられる¹⁸。また、雇用保険の特例給付は、個々の従業員の勤続年数や年齢により給付日数が異なることも留意されることとなる¹⁹。

図表 4（中小企業の復旧・復興の流れ）及び図表 5（大震災の雇用への影響ルート）での整理をベースとして、被災事業所等（直接の被災事業所のみでなく間接的な影響を受けた事業所を含む。）における雇用維持との関連で、この二つの支援制度について考えてみよう。被災事業所等（＝雇用主）としては、震災等の事業への影響ルートはきわめて複合的であるので、事業の先行きを見通すことは容易でなく、事業を休止しつつも事業遂行体制の重要な要素である従業員との雇用関係は維持したいと考える場合が多い²⁰。そのときにおいて、事業施設の全壊等重篤な被害を受けた場合や資金的な余裕ないし見通しが立たない場合には

¹⁷ 厚生労働省発表「被災 3 県の雇用状況について」により、被災 3 県における各種の延長給付を受給していた雇用保険受給者実人員を試算すると、平成 23 年 6 月以降顕著に増加し、平成 24 年 2 月に約 28,000 人でピークとなり、その後減少に向かった。また、厚生労働省発表の「雇用調整助成金に係る休業等実施計画届受理状況」（平成 21 年 1 月～同 25 年 5 月）によれば、休業等実施計画の対象となる労働者数は、リーマンショック後の平成 21 年 7 月には約 244 万人まで急増していたものがその後減少し、平成 23 年 2 月には約 81 万人となっていたが、震災後の平成 23 年 3 月には約 118 万人と増加に転じ、同 4 月約 183 万人、5 月約 167 万人、6 月約 155 万人と推移した。なお、こうした動きに関しては、JILPT 資料シリーズ No.184 の第 1 章の（4）のエを参照されたい。また、被災 3 県における雇用調整助成金の活用とその効果については、JILPT 労働政策研究報告書 No.187「雇用調整助成金の政策効果に関する研究」の第 10 章で詳細に分析されているので、これも併せて参照されたい。

¹⁸ 上述の広域延長給付を受けるためには、制度上当然ながら、広域的な求職活動を行うことが必要とされた。

¹⁹ なお、従業員（雇用保険被保険者）の側からみたとき、特例給付を受給した場合には、被保険者期間がそこでリセットされてしまうという問題点がある。例えば短期間で事業が再建・再開されたとしても、そこで給付は終了し、新たに被保険者期間が始まることとなる。早期の再建を喜ぶべきなのはいうまでもないが、その後早々に辞職する必要が生じたときなど、事情によってはかなりの不利益になる場合もあることも否めない。

²⁰ JILPT 資料シリーズ No.184 の第 3 章で紹介した関満博「東日本大震災と地域産業復興Ⅰ～Ⅴ」によれば、被災事業所の事業主の中には、重篤な被害に遭われた場合でも被災直後早々に再建を決意されることも少なくないことが示されているが、その場合でも、実際の再建にはかなりの時間が必要とされることも示されている。

雇用保険特例給付が選択される傾向となり、再建の見通しがある程度立ち資金的にもある程度の準備ができる場合には雇用調整助成金が選択される傾向にあると考えられる。そうした中であっても、従業員の事業への必要度も両者の選択に影響を与え、また、避難状況等従業員の側の事情による面もあると思われる²¹。

いずれにしても、被災時において、被災の状況や事業再建の見通し等に応じて、もとより従業員との話し合いや理解を得たうえであるが、雇用主がより適合した方法を選択ことができることは、政策対応としてより望ましいものといえる。

ウ. 緊急応急的な雇用機会創出

今回の震災において、「緊急雇用創出基金事業による緊急雇用創出事業」が大きな役割を果たした²²。この点については、「震災記録プロジェクト」の成果の一つである労働政策研究報告書No.169で詳細に報告されている。雇用創出事業の主要なフレームワークの概略は、〈参考図〉のとおりである。この事業も、震災に先立ってリーマンショックに係る世界同時不況下の厳しい雇用情勢に対処するために、失業を余儀なくされた人々に一時的な雇用機会を創出・提供するために創設され、実施されていたものが、震災に際していち早く活用・実施されたものである²³。厚生労働省からの交付金により都道府県に基金が造成され、その基金を財源として、都道府県又はその補助を受けた市町村が自ら又は民間企業等（社会福祉法人等の団体、NPOなどを含む。）に委託して、被災求職者（被災地域の事業所から離職し、又は震災時に当該地域に居住していた失業者）に一時的な雇用機会を提供するために適した事業を実施するものである。具体的な業務としては、避難所・仮設住宅等での活用（安全パトロールや見守りケア、管理人的業務など）、行政事務での活用（行政手続の補助業務など）、復旧・復興事業での活用（がれきの片づけ、コミュニティ・ビジネス支援など）があったとされている。一時期において、ハローワークを通じた雇用の2割程度がこの事業によるものであったとされるなど、広範な活用がみられた。また、単に資金面でのみ生活支援を図るよりも、一定の就業をしながら収入を得ることで、働く人々の意欲面でも非常に効果的であるとされている²⁴。

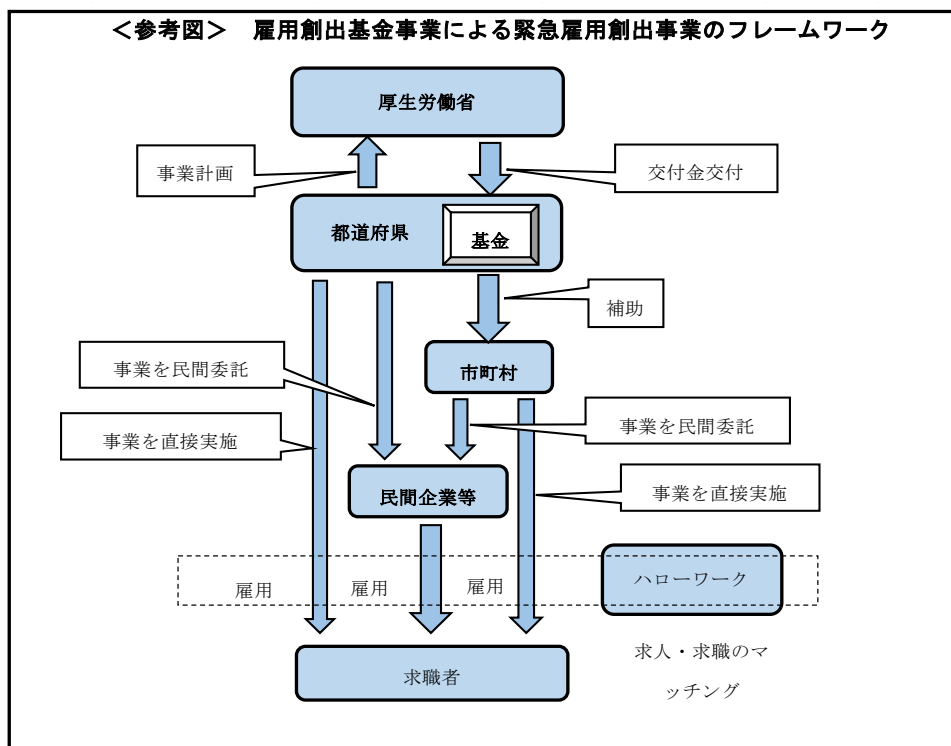
自然災害に起因するものも含めて、経済活動に急激で大きな収縮が生じたときの雇用政策としては、雇用主の経営判断を尊重しつつ、事態を見極めることなく行われる解雇等を避け可能な限り当面の雇用維持を図ることと、そうした中でも離職を余儀なくされた人々に対

²¹ 事の良否は別として、正社員は雇用調整助成金で対応し、パート等の従業員は雇用保険の特例給付で対応した事例もみられた。

²² 厚生労働省発表「被災3県の雇用状況について」により緊急雇用創出基金の実績をみると、平成23年度が28,255人、24年度37,477人となった後、25年度25,334人、26年度21,449人、27年度11,128人と推移している。

²³ このように、今回の震災において、それ以前に雇用収縮に対応した諸政策が制度的に整備され、広範に活用されていたことが「不幸中の幸い」として機能したことがあったことは記憶されておいてよいと思われる。

²⁴ 労働政策研究報告書No.169では、緊急雇用創出事業における課題も併せて指摘されている。



としては速やかに次の安定的な雇用機会へと導くことの二つが基本となる。とはいえ、大きな経済変動下においては、速やかに新たな雇用機会を見出すことは困難である場合が一般的である。このため、雇用保険制度等による所得保障の措置とともに、次の安定的な雇用機会が得られるまでの間、一時的な「つなぎの」就業機会を提供することも望ましく、従来から政策上の重要課題の一つとなってきたところである。その点、先に図表7（復旧・復興過程と事業（＝労働力）需要）で整理したように、復旧・復興過程では、一時的な雇用に適した就業に対する需要がかなり発生するといえる。今後発生すると見込まれる震災に向け、そうした需要を被災者等の一時的な雇用機会の提供に効果的に結びつけるための検討と工夫が求められるといえる。

エ. 被災者等のより安定した雇用創出

復興過程の完結の一つとして、被災者等がより安定した就業・雇用を確保し、職業生活において「平常時の日常」を取り戻すことがある。従前の事業と雇用の復旧・復興が基本となることはいうまでもないが、一方、必ずしも従前と同じ仕事に就くことを意味せず、新たな環境条件の下での経済・産業構造に適合した仕事に従事することとなる場合も含めた、いわば「機能上の原状回復」が行われた状態であるといえる。そのためには、経済・産業活動の自律的な動きを踏まえつつ、安定した雇用機会の創出を図るため、産業・事業活動のための環境整備を図るとともに、雇入れや雇用に対して一定の支援を行うことが求められる。今回の震災では、事業用仮施設の提供やグループ補助金等の被災事業者支援といった産業政策のほか、税制面や津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金など雇用創出にも着目

した支援・助成策が講じられた。労働行政においても、被災者の雇入れを助成する「被災者雇用開発助成金制度」が創設され、また、上記の緊急雇用創出基金の事業の一環として、産業政策上の補助金等の対象となった中小企業等の期間の定めのない契約での雇用等に対して3年間助成する「事業復興型雇用創出事業」が実施された²⁵。政策対応としての確なものといえる。安定的な雇用機会の創出には、それを基礎づける安定した産業活動が不可欠であることはいうまでもなく、とりわけ復旧・復興過程においては、産業政策との的確な連携を図ることが有効かつ必要であり、今後ともこの面での努力と工夫が求められる²⁶。

その上で、9 ページ後半以降の「(復旧・復興過程と事業・労働力需要)」を踏まえて補足的な考察を加えておきたい。被災地における現在までのところの雇用需要の堅調さは、そこで示した復旧・復興需要に依存している面が大きいと考えられる。「経済センサス」のデータにあるように、関連産業では雇用のうちでも常用雇用の増加がかなりみられてもいる。しかしながら復旧・復興需要は、短期的ではないものの期限付きのものと考えらるべきである。やがてそうした需要が収束する時がやってくるのであり、そのときどのような状況が生起するかを考えておくことも必要であるように思われる。いずれにしても、その際に産業構造と雇用構造のかなりの再編が生じることは避けられないと思われる。現在において常用雇用に就いているとしても、それは復興過程の1つの段階であるかも知れず、必ずしも「安定した就業・雇用」を確保したとはいえない面を内包している可能性があることには、政策上留意しておく必要があると思われる²⁷。

²⁵ 厚生労働省発表「被災3県の雇用状況について」により事業復興型雇用創出事業の実績をみると、平成24年度13,741人、25年度43,024人、26年度61,365人、27年度62,762人と推移している。

²⁶ 事業復興型雇用創出事業にみられるように、雇用政策と産業政策との連携の下で、両者の施策の効果的な接合を都道府県が担うというのも、一つの効果的な制度設計であるように思われる。

²⁷ なお、本稿の範囲を越えることとなるが、筆者は、被災地に限らず全国規模でも、最近における雇用情勢の良好さの背景には、団塊の世代の60歳台後半入りを中心とした労働力供給面の要因とともに、震災からの復旧・復興事業に伴う需要増の経済効果があると考えていることを申し添えたい。原発事故に伴うエネルギー原料の輸入増により外需がマイナスで推移したことからみえづらくなっていた面はあるが、単純計算で年当たり5兆円規模での政府支出増があったのであり、この効果を否定することはできないと思われる。もしもその効果がかなり大きなものであるとすれば、復興需要後の「反動」は、全国規模で生じる可能性も否定できないと思われる。

3. 南海トラフ巨大地震への対応を考える

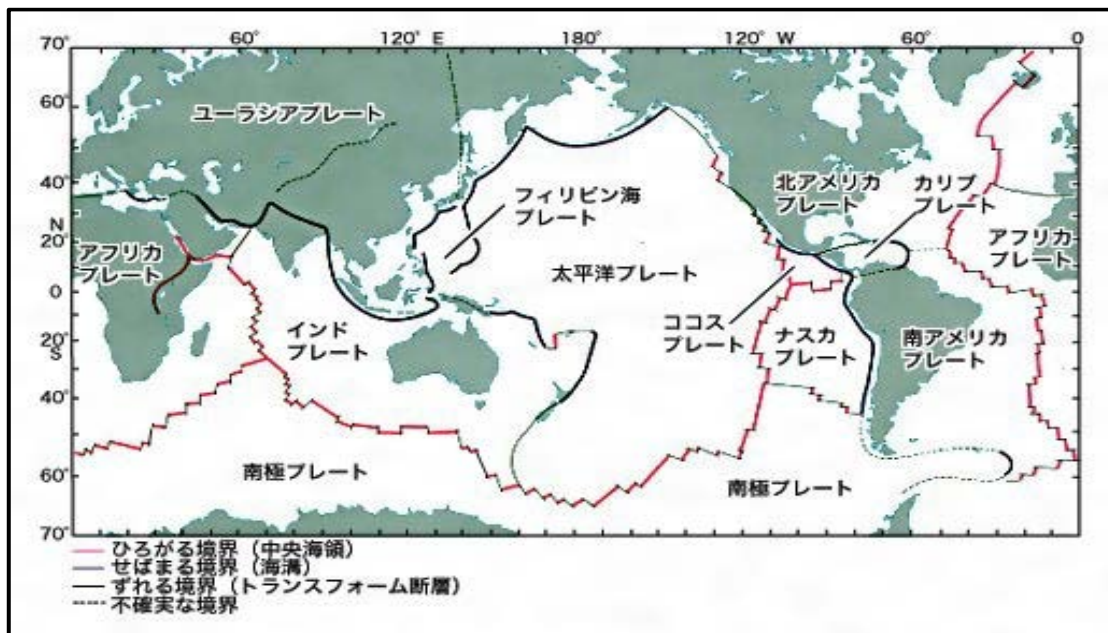
以上、東日本大震災におけるこれまでの復旧・復興過程を概観しつつ、雇用との関連を中心に考慮すべき論点を整理してきた。それを踏まえて、この「3.」では、時期は別として、今後発生が予想される「南海トラフ巨大地震」に焦点をあてて、雇用面での対応のあり方を整理してみたい。ただし、「南海トラフ巨大地震」は一つの事例として取り上げたものであり、その他の地域でも大規模地震のおそれはあるのであって、それらへの対応にも共通したものであるといえる。

(1) 南海トラフ巨大地震とは (地震の発生メカニズムの概観)

予備情報として、既によく知られていることでもあるが、「南海トラフ巨大地震」とは何かについて簡単にみておこう。そのために、また、よく知られていると思われるが、初歩的な地震の発生メカニズムを概観する²⁸。

①地球の内部構造は、表面から中心部に向かって「地殻」、「上部マントル」、「下部マントル」、「外核」及び「内核」の層になっており、厚さが5~70 km程度の地殻はマントルの上に乗っかっていると考えるもよく、また、地殻はいくつかのプレートに分かれており、それぞれのプレートは一体として一定の方向に移動しているとされる。図表9において「ひろがる境界（中央海嶺）」と表示された領域で、あるプレートを構成する地殻は生まれ、長い時間をかけて移動した後、「せばまる境界（海溝）」で別のプレートと衝突し、一方のプレートが他方のプレートの下に潜り込む形でマントルの中へ沈み込んでいくとされる。

図表9 地殻を構成するプレート

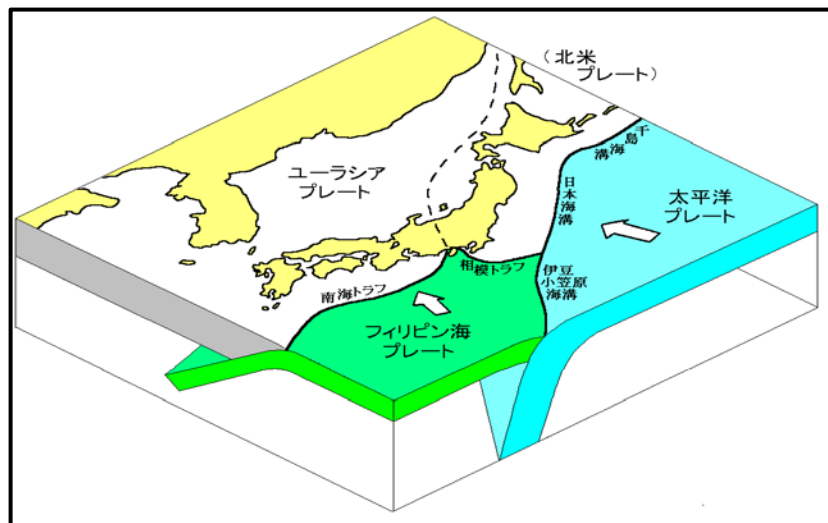


イメージ: Yahoo画像検索サイトから入手。

²⁸ 冒頭にも述べたとおり、筆者はこの面に特段の専門的知識を持つ者ではなく、以下の記述は末尾に示した参考文献に依拠したものである。もとより、筆者の理解不足や誤りがあれば、責めは筆者にある。

②日本列島は西側が「ユーラシアプレート」に、東側が「北米プレート」に属しており、北海道から東北地方の太平洋側では「太平洋プレート」が、関東から九州の太平洋側にかけては「フィリピン海プレート」が列島に向けて迫ってきており、後者2つのプレートが前者2つのプレートの下にそれぞれ潜り込んでいるとされる(図表 10)。東北地方太平洋側で潜り込む地域の海底を「日本海溝」と呼び、伊豆半島西側付け根あたりから九州太平洋側にかけてが「南海トラフ」と呼ばれている。南海トラフのうち、紀伊半島南端(串本)沖合より東側を「東南海」、西側を単に「南海」と呼ばれる場合もある。

図表10 日本列島付近のプレートの状況

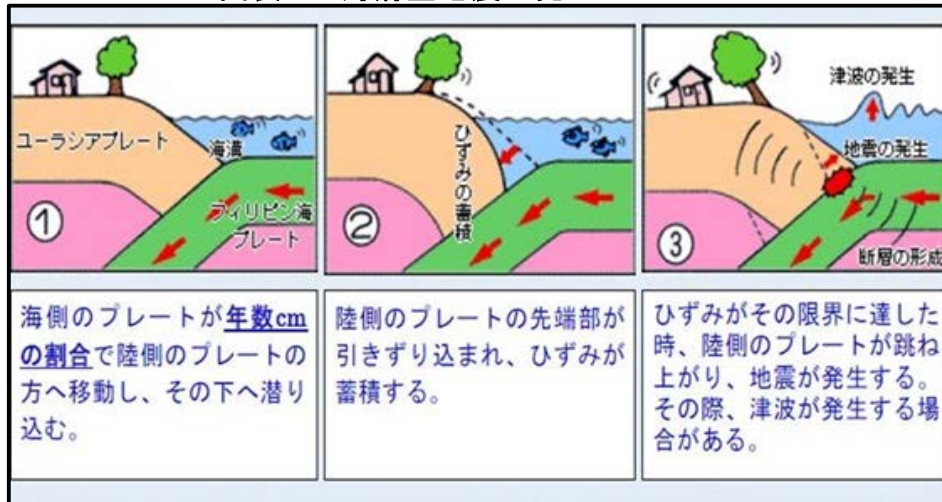


イメージ: Yahoo画像検索サイトから入手。

③海側のプレートが陸側のプレートの下に沈み込んでいく場合(図表 11)、両方のプレートが接触する部分の陸側のプレートの先端も引きずられるが、岩盤が元にもどろうとする力よりも両者間の摩擦力がまさっている間は、ひずみを蓄積しながら陸のプレートの引きずり込みが継続する。そして、ひずみが限界に達したとき、陸側のプレートがいきなり跳ね上がり地震が発生するとともに、その上にあった海水も跳ね上げ津波が発生する場合があるとされる。東日本大震災をもたらした東北地方太平洋沖地震はこのメカニズムで発生した海溝型地震であり、震源が次々に連鎖し、東西 200 km・南北 500 kmの震源域の巨大地震となったものである。また、同様のメカニズムで南海トラフにおいて発生する巨大地震が、この3. で取り上げる「南海トラフ巨大地震」である。

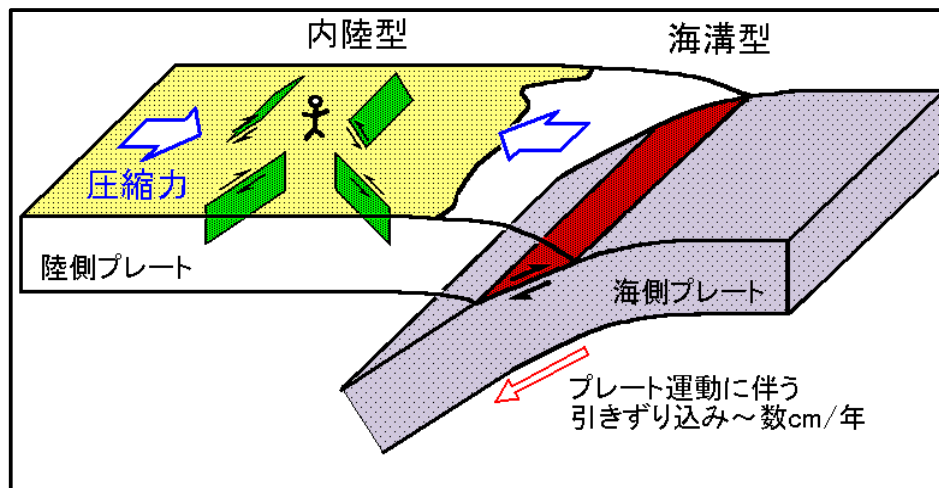
④なお、海溝型に対して内陸型地震がある(図表 12)。これもプレートが他のプレートに圧されることによるひずみの蓄積が限界に達し、プレート内の岩盤がいきなりズレたり割れたりすることによって生じるとされる。地殻の割れ目である既往の断層で起こることが多いとされている。平成7年1月の兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)や昨年(平成28年)4月に発生した熊本地震はこのメカニズムによるものである。なお、図では示されていないが、海側のプレート内でも地震が発生する可能性はあることには留意が必要である。

図表11 海溝型地震の発生メカニズム



イメージ: Yahoo画像検索サイトから入手。

図表12 海溝型地震と内陸型(断層型)地震



イメージ: Yahoo画像検索サイトから入手。

以上、初歩的な地震発生メカニズムとともに、「南海トラフ巨大地震」とは何かをみた。そこから得られることの第一は、地震は、そのメカニズムそのものから、特に海溝型地震は周期性をもって繰り返し発生するということである。実際に、これまでに南海トラフ沿いで発生した巨大地震をみると、周期的に発生している(図表13)。残念ながら、ピンポイントでの発生時期を予測することはできず、それゆえにこそ、普段から備えることが必要であるといえるであろう。

地震調査研究推進本部(地震本部)による南海トラフ地震の「長期評価結果」(=長期予想に当たる。算定基準日平成29年1月1日)によれば、マグニチュード8ないし9クラスの巨大地震が、今後10年以内に20~30%、30年以内には70%程度、50年以内には90%程

図表 13 過去の南海トラフ沿いの巨大地震

※M はマグニチュード

▶684.11.29 (天武 13) (土佐その他南海・東海・西海地方) M8 と 1/4
▶887.8.26 (仁和 3) (五畿・七道) M8.0~8.5
▶1096.12.17 (永長 1) (畿内・東海道) M8.0~8.5
▶1099.2.22 (康和 1) (東海道・畿内) M8.0~8.3
▶1361.8.3 (正平 16) (畿内・土佐・阿波) M8 と 1/4~8.5
▶1498.9.20 (明応 7) (東海道全般) M8.2~8.4
▶1605.2.3 (慶長 9) 「慶長地震」 M7.9
▶1707.10.28 (宝永 4) 「宝永地震」 M8.6
▶1854.12.23 (安政 1) 「安政東海地震」 M8.4
▶1854.12.24 (安政 1) 「安政南海地震」 M8.4
▶1944.12.7 (昭和 19) 「東南海地震」 M7.9
▶1945.1.13 (昭和 20) 「三河地震」 M6.8
▶1946.12.21 (昭和 21) 「南海地震」 M8.0

出所：地震本部「日本の地震活動—被害地震から見た地域別の特徴—」（平成 21 年 3 月）

度若しくはそれ以上の確率で発生するとされている²⁹。

なお、予備情報の最後に、地震と津波に関して念頭におくべきと考える基礎的知識を引用しておきたい。次の二つである。

○震度と被害について

「震度と揺れの影響の関係については経験的な事実が対応している。たとえば、震度が 5 弱を超えると机や棚から物が落ちるようになり、6 弱では家具が移動し建物が傾く。6 強になると木造の建物が倒れたり、地滑りが起きたりする。7 になると鉄筋コンクリートの建物にも倒壊するものが出る。」（井田喜明「地球の教科書」p147）

○津波高と被害について

（津波の陸上での）「浸水深について、よく覚えておくべき数値が二つある。一つは「30 センチメートル（0.3 メートル）」、もうひとつは「2 メートル」である。」／「30 センチメートルとは、人が流される危険性のある深さである。」／「2 メートルとは、木造の住宅が被害を受ける目安である。・・・浸水深 2 メートルを超えると木造住宅が浮き上がり、津波で流されてしまう。」（山岡耕春「南海トラフ地震」p107）

²⁹ 南海トラフ巨大地震の最新発生時期は 71 年前（=昭和 21 年）で、平均発生間隔（いわば平均的な発生周期）は 88.2 年とされている。地震後経過率（最新発生時期／平均発生間隔）は、0.81 である。

（２）南海トラフ巨大地震の被害想定

いつかは確定できないものの発生を避けることはできない南海トラフ巨大地震については、内閣府（防災担当）により震度や津波高と被害状況の震災予想が行われている。ここで紹介するのは、平成 24 年 8 月 29 日に公表された「南海トラフの巨大地震モデル検討会」による震度分布及び津波高・浸水域（第二次報告）と、「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」による同日公表の建物被害・人的被害等の推計結果及び平成 25 年 3 月 18 日公表の施設等の被害及び経済的な被害の推計結果である。これらの結果は、「決して、南海トラフ沿いにおいて次に起こる地震・津波を予測して検討したものではない」とされ、例えば「津波高について言えば、・・・発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波に相当するものである」とされている³⁰。すなわち、最大規模の地震が発生したときは、そこに示されたような震度・津波が関係地域を襲い、同じく示された甚大な被害が生じる可能性を否定できないことを念頭におきながら、できる限りの対応と準備を図るべきとの警鐘ととらえるべきものと思われる。

（市町村別最大震度）

まず、南海トラフ巨大地震に伴い、関係市町村にどのような震度の地震が襲う可能性があるかを見込まれているかをみてみよう³¹。推計は震源域の場所の想定など 5 つのケースについて実施されているが、ここでは各ケースのうちもっとも大きな震度について、6 弱以上の震度が見込まれている市町村を示したものが図表 14 である³²。最大震度の 7 となる可能性のある市町村がある県は、静岡県、愛知県、三重県、兵庫県（淡路島）、和歌山県、四国の 4 県、九州の宮崎県となっている。とりわけ和歌山県、徳島県、高知県では県内市町村のほとんどが震度 7 とされている。また、震度 7 の市町村があるこれらの県では、一部の県を除きほとんどの市町村が、震度 6 強以上の強い揺れ（前述のように木造家屋の倒壊のおそれがある）となる結果となっている。一方、長野県、岐阜県、滋賀県、奈良県、山口県では一部に震度 6 強とされる市町村があるものの、ほとんどが震度 6 弱となっている。神奈川県、熊本県、鹿児島県では、震度 6 強以上とされる市町村はなかった。

なお、表では震度 6 弱以上が見込まれる市町村を掲げたが、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都の関東や鳥取県、島根県の山陰などでも、5 強が見込まれる市町村がかなり多くなっている。ちなみに、東京都心部は震度 5 強が見込まれており、南海トラフ巨大地震の発生によ

³⁰ 南海トラフの巨大地震モデル検討会「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高について（第一次報告）」（平成 24 年 3 月 31 日）からの引用（p1）。

³¹ 以下の推計結果は、科学的なシミュレーションによる結果であり、当該地域の地形等に基づき、地震・津波の発生・伝搬・到達に関するモデルが設定されたうえで、どこを震源域としてどのような規模の「すべり」が発生するかいくつかのケースを想定して推計計算が行われている。本来は、こうした点を前提として紹介すべきものであるが、ここでは省略しておきたい。

³² この「（2）」の目的の一つは、南海トラフ巨大地震の被害想定に関する推計結果を可能な限り広範な人々の目に触れるようにし、自身ないし職場の対応に活かしていただきたいということがある。そのため、できるだけ具体的な形での情報となるよう、図示ではなく表により市町村名を挙げている。なお、図表 14 には震度 6 弱以上とされた市町村のみを掲出していることに注意されたい。

り、東日本大震災の際にみられたような事態（帰宅困難者など）が再来する可能性があるといえる。

図表 14 震度6以上が見込まれる市町村(想定ケースのうちもっとも大きな震度)

	震度6弱	震度6強	震度7
神奈川県	横浜市西区、同中区、同南区、同港北区、相模原市緑区、平塚市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、秦野市、厚木市、伊勢原市、海老名市、座間市、南足柄市、寒川町、大磯町、二宮町、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町		
山梨県	都留市、山梨市、大月市、韭崎市、北杜市、甲斐市、上野原市、甲州市、昭和町、道志村、西桂町、忍野村	甲府市、富士吉田市、南アルプス市、笛吹市、中央市、市川三郷町、早川町、身延町、南部町、富士川町、山中湖村、滝沢村、富士河口湖町	
長野県	岡谷市、諏訪市、駒ヶ根市、茅野市、川上村、南牧村、下諏訪町、富士見町、原村、辰野町、箕輪町、飯島町、南箕輪村、中川村、宮田村、松川町、高森町、阿智村、平谷村、根羽村、下條村、売木村、天龍村、泰阜村、喬木村、豊丘村、上松町、南木曾町、大桑村、木曾町、	飯田市、伊那市、阿南町、大鹿村	
岐阜県	岐阜市、多治見市、関市、中津川市、美濃市、瑞浪市、恵那市、美濃加茂市、土岐市、各務原市、可児市、山県市、瑞穂市、本巣市、岐南町、垂井町、関ヶ原町、神戸町、揖斐川町、大野町、池田町、北方町、坂祝町、富加町、川辺町、八百津町、白川町、東白川村、御嵩町	大垣市、羽島市、海津市、笠松町、養老町、輪之内町、安八町、	
静岡県	東伊豆町、河津町、	沼津市、熱海市、三島市、富士宮市、伊東市、御殿場市、下田市、裾野市、伊豆市、伊豆の国市、南伊豆町、松崎町、西伊豆町、函南町、清水町、長泉町、小山町、川根本町	静岡市、浜松市、島田市、富士市、磐田市、焼津市、掛川市、藤枝市、袋井市、湖西市、御前崎市、菊川市、牧之原市、吉田町、森町
愛知県	犬山市、江南市、尾張旭市、大口町、扶桑町、豊根村	名古屋市(港区を除く)、一宮市、瀬戸市、春日井市、津島市、豊田市、小牧市、稲沢市、大府市、岩倉市、豊明市、日進市、愛西市、清須市、北名古屋市、弥富市、あま市、長久手市、東郷町、豊山町、大治町、蟹江町、幸田町、三好町、設楽町、東栄町	名古屋市港区、豊橋市、岡崎市、半田市、豊川市、碧南市、刈谷市、安城市、西尾市、蒲郡市、常滑市、新城市、東海市、知多市、知立市、高浜市、田原市、飛鳥村、阿久比町、東浦町、南知多町、美浜町、武豊町
三重県	名張市、いなべ市、	四日市市、桑名市、亀山市、伊賀市、木曾岬町、東員町、菰野町、朝日町、川越町、大台町	津市、伊勢市、松阪市、鈴鹿市、尾鷲市、鳥羽市、熊野市、志摩市、多気町、明和町、玉城町、度会町、大紀町、南伊勢町、紀北町、御浜町、紀宝町
滋賀県	長浜市、守山市、栗東市、甲賀市、湖南市、高島市、日野町、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町	大津市、彦根市、近江八幡市、草津市、野洲市、東近江市、米原市、竜王町	
京都府	京都市(南区と伏見区を除く)、亀岡市、南丹市、井手町、宇治田原町、笠置町、和東町、南山城村、	京都市南区、同伏見区、宇治市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、木津川市、大山崎町、久御山町、精華町、	
大阪府	大阪市福島区、同此花区、同港区、同大正区、同天王寺区、同浪速区、同西淀川区、同生野区、同阿倍野区、同住吉区、同東住吉区、同西成区、同淀川区、同鶴見区、同住之江区、同平野区、同中央区、堺市、岸和田市、池田市、泉大津市、貝塚市、守口市、八尾市、富田林市、河内長野市、松原市、和泉市、箕面市、柏原市、羽曳野市、高石市、藤井寺市、四條畷市、交野市、大阪狭山市、豊能町、忠岡町、熊取町、太子町、河南町、千早赤阪村	大阪市都島区、同西区、同東淀川区、同東成区、同旭区、同城東区、同北区、豊中市、吹田市、高槻市、枚方市、茨木市、泉佐野市、寝屋川市、大東市、門真市、摂津市、東大阪市、泉南市、阪南市、島本町、田尻町、岬町	
兵庫県	神戸市(垂水区、北区及び西区を除く)、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、相生市、赤穂市、宝塚市、三木市、川西市、小野市、加西市、加東市、稲美町、太子町	神戸市垂水区、同西区、姫路市、明石市、加古川市、高砂市、淡路市、たつの市、播磨町	洲本市、南あわじ市
奈良県	生駒市、葛城市、山添村、平群町、高取町、明日香村、上牧町、吉野町、大淀町、下市町、黒滝村、野追川村	奈良市、大和高田市、大和郡山市、天理市、橿原市、桜井市、五條市、御所市、香芝市、宇陀市、三郷町、斑鳩町、安堵町、川西町、三宅町、田原本町、曾爾村、御杖村、王寺町、広陵町、河合町、天川村、十津川村、下北山村、上北山村、川上村、東吉野村	
和歌山県	九度山町、高野町	橋本市、紀の川市、岩出市、紀美野町、かつらぎ町、有田川町、上富田町、北山村	和歌山市、海南市、有田市、御坊市、田辺市、新宮市、湯浅町、広川町、美浜町、日高町、由良町、印南町、みなべ町、日高川町、白浜町、すさみ町、那智勝浦町、大地町、古座川町、串本町

図表14 震度6以上が見込まれる市町村(想定ケースのうちもっとも大きな震度)＜続き＞

	震度6弱	震度6強	震度7
岡山県	笠岡市、井原市、総社市、赤磐市、和気町、早島町、里庄町、矢掛町	岡山市、倉敷市、玉野市、備前市、瀬戸内市、浅口市	
広島県	広島市(安佐北区を除く)、呉市、府中市、東広島市、廿日市市、江田島市、府中町、海田町、坂町、大崎上島町	竹原市、三原市、尾道市、福山市、大竹市	
山口県	下松市、光市、柳井市、周南市、周防大島町、和木町、上関町、田布施町、平生町	岩国市	
徳島県		勝浦町、佐那河内村、神山町、松茂町、つるぎ町、東みよし町	徳島市、鳴門市、小松島市、阿南市、吉野川市、阿波市、美馬市、三好市、上勝町、石井町、那賀町、牟岐町、美波町、海陽町、北島町、藍住町、板野町、上坂町
香川県	直島町、綾川町、琴平町、	高松市、丸亀市、坂出市、善通寺市、さぬき市、土庄町、小豆島町、三木町、宇多津町、多度津町、まんのう町	観音寺市、東かがわ市、三豊市
愛媛県		松山市、今治市、八幡浜市、伊予市、上島町、久万高原町、松前町、砥部町、内子町、伊方町、松野町、鬼北町、愛南町	宇和島市、新居浜市、西条市、大洲市、四国中央市、西予市、東温市
高知県		馬路村、大川村、仁淀川町、越智町	高知市、室戸市、安芸市、南国市、土佐市、須崎氏、宿毛市、土佐清水市、四万十市、香南市、香美市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町、北川村、芸西村、本山町、大豊町、土佐町、いの町、中土佐町、佐川町、梶原町、日高村、津野町、四万十町、大月町、三原村、黒潮町
熊本県	宇城市、阿蘇市、高森町、山都町、多良木町、湯前町、水上村、あさぎり町		
大分県	別府市、竹田市、豊後高田市、杵築市、宇佐市、豊後大野市、由布市、国東市、姫島村、日出町、九重町	大分市、佐伯市、臼杵市、津久見市	
宮崎県	都城市、三股町、高原町、綾町、西米良村、諸塚村、椎葉村、美郷町、高千穂町、日之影町、五ヶ瀬町	延岡市、日南市、小林市、串間市、えびの市、国富町、門川町、	宮崎市、日向市、西都市、高鍋町、新富町、木城町、川南町、都農町
鹿児島県	鹿屋市、曾於市、霧島市、志布志市、伊佐市、始良市、湧水町、大崎町、東串良町、肝付町		

資料：内閣府(防災担当)「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等(第二次報告)及び被害想定(第一次報告)について」(平成24年8月29日)

(注) 想定されているケースは、次のとおり。

- ①基本ケース…中央防災会議による東海地震、東南海・南海地震の検討結果を参考に設定されたもの。
- ②東側ケース…基本ケースの強震動生成域をやや東側の場所に設定したもの。
- ③西側ケース…基本ケースの強震動生成域をやや西側の場所に設定したもの。
- ④陸側ケース…基本ケースの強震動生成域を可能性がある範囲で最も陸域側の場所に設定したもの。
- ⑤経験的手法…①～④で用いられる「強震断層モデル」でなく、震源からの距離に従い地震の揺れがどの程度減衰するかを示す経験的な式を用いて震度を推計する手法によるもの。

(津波高の見込み)

つぎに、津波高の推計結果をみてみよう。図表15は、都道府県別にもっとも大きな津波高と地震発生後1mの津波高が最初に到達すると見込まれる時間(分)を掲げたものである。最大津波高をみると、高知県、静岡県、東京都島嶼部では30mを超える津波であるのを始め、三重県、徳島県、愛知県、愛媛県、和歌山県では20m以上の津波高になる可能性がある。津波への対応としては高台や頑丈な建物の上方階に待避するしかないが、地震発生から津波が到達する時間も重要なポイントとなる。1m高の津波が到達するまでの時間をみると、和歌山県が2分、静岡県や高知県では3分、三重県4分、徳島県6分、愛媛県7分など10分足らずで到達するとされ、東京都島嶼部、愛知県、宮崎県、大分県、鹿児島県でも30分以内とされている。震源(すべり域)が沿岸から比較的近いこともあって、かなり短時間で津波が到達する可能性があることには留意が必要である。

図表15 都道府県別もっとも大きな最大津波高(満潮位・地殻変動考慮)

—11の想定ケースのうちもっとも高い津波高—

都道府県	最大津波高(m)	1m津波高最短到達時間(分)	都道府県	最大津波高(m)	1m津波高最短到達時間(分)	都道府県	最大津波高(m)	1m津波高最短到達時間(分)
茨城県⑥	6	78	兵庫県③	9	39	福岡県(全ケース)	4	194~220
千葉県⑥⑧	11	31~32	和歌山県⑦	20	2	長崎県(④⑤⑩⑪)	4	127~141
東京都(区部)①②⑥⑦	3	185~200	岡山県(①⑥以外)	4	181~251	熊本県(④⑤⑩⑪)	4	131~325
東京都(島嶼部)①⑥⑧	31	11~12	広島県(全ケース)	4	161~196	大分県⑪	15	20
神奈川県⑥⑧	10	26~27	山口県(全ケース)	5	92~111	宮崎県④	17	17
静岡県⑧	33	3	徳島県③	24	6	鹿児島県⑪	13	27
愛知県①	22	12	香川県④⑤	5	98~158	沖縄県⑥⑨	5	73~83
三重県①	27	4	愛媛県⑪	21	7			
大阪府(①⑥以外)	5	59~66	高知県④⑤	34	3			

資料：内閣府(防災担当)「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等(第二次報告)及び被害想定(第一次報告)について」(平成24年8月29日)

(注) 都道府県名に添えた○付き数字は、最大の津波高となる想定ケースの番号である。「1m津波高最短到達時間」は、当該ケースにおけるものを掲げた。想定ケースは、次のとおり。「」内が想定する大すべり域)

- (1) 大すべり域が1箇所のパターン…①「駿河湾～紀伊半島沖」②「紀伊半島沖」③「紀伊半島沖～四国沖」④「四国沖」⑤「四国沖～九州沖」
- (2) 大すべり域が1箇所で分岐断層も考えるパターン…⑥「駿河湾～紀伊半島沖」+分岐断層 ⑦「紀伊半島沖」+分岐断層
- (3) 大すべり域が2箇所のパターン…⑧「駿河湾沖～愛知県東部沖」と「三重県南部沖～徳島県沖」⑨「愛知県沖～三重県沖」と「室戸岬沖」
⑩「三重県南部沖～徳島県沖」と「足摺岬沖」⑪「室戸岬沖」と「日向灘」

つぎに、市町村別にもっとも高い津波高をみたものが図表16(次ページ)である。表では、津波高4m以上を4mごとに区分して整理している。20m以上はまとめているが、30m以上の市町村については括弧内に数値を添えている。詳述は省略したいが、巨大な津波に襲われる市町村が少なくなく、また、静岡市、和歌山市、高知市といった県庁所在都市でかなりの津波高が見込まれていることなどが特に注目される。

(被害想定／建物・人的被害)

以上のような地震・津波の推計結果を受けて、被害想定が推計されている。建物と人的被害の推計結果をまとめたものが、図表17(次々ページ)である。表には、東海3県、近畿6府県、四国4県と九州の大分県、宮城県を表示している。推計結果は、想定されたケースで建物全壊棟数のもっとも大きいケースの被害推計結果を掲げた³³。同表に挙げた府県だけで、最悪の場合、合計240万棟の建物が全壊し、36万人の死者が出る可能性を否定できないとされている。全壊棟数を府県別にみるときの参考として、表の下に「住宅・土地統計」及び「経済センサス」を用いて、住宅数と事業所数を合わせた数に対するウェイトを試算した結果を示した。ウェイトの水準そのものはあまり意味ある数値ではないものの、府県間で比較してみると、高知県、和歌山県、徳島県、三重県、愛媛県、静岡県などの相対的な被害の大きさを推測することはできると思われる。

図表17のデータから、被害の原因別の割合(表の「合計」=100)を計算すると、建物全壊については、静岡、愛知、三重、滋賀の各県と四国4県は「揺れ」が60%を超えて相対的に多いのに対して、京都、大阪の両府は「火災」が80%近くを占めている。「津波」による

³³ ケース想定の子な要素は、図表17の左寄り4つの欄にあるとおり、震源の位置(基本的想定かより陸側とするか)、大きく被災する地方(東海、近畿、四国、九州)、季節のシーン(冬・深夜、夏・昼12時、冬・夕18時)、風速(平均、風速8m)であり、掲載しているケースの想定を同欄に示している。

図表16 11の推計ケースのうちもっとも高い津波高(満潮位・地殻変動考慮)が4m以上とされている市町村一覧

	4以上8未満	8以上12未満	12~16未満	16~20未満	20m以上
茨城県	日立市、ひたちなか市、鹿嶋市、神栖市、鉾田市、大洗町				
千葉県	旭市、勝浦市、富津市、匝瑳市、山武市、大網白里町、九十九里町、横芝光町、一宮町、鋸南町	銚子市、館山市、鴨川市、南房総市、いづみ市、長生村、白子町、御宿町			
東京都	御蔵島村			大島町、利島村、三宅村、八丈町、青ヶ島村	新島村(31m)、神津島村、小笠原村
神奈川県	横須賀市、平塚市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、三浦市、葉山町、大磯町、二宮町、真鶴町、湯河原町	鎌倉市、逗子市			
静岡県	熱海市、富士市	静岡市清水区、沼津市、伊東市、焼津市、袋井市、伊豆市、吉田町	静岡市駿河区、浜松市西区、磐田市、掛川市、牧之原市、東伊豆町、河津町、南伊豆町、西伊豆町	浜松市南区、湖西市、御前崎市、崎町	下田市(33m)、南伊豆町
愛知県	名古屋港区、半田市、豊川市、碧南市、刈谷市、西尾市、蒲都市、常滑市、東海市、知多市、高浜市、飛島村、東浦町、美浜町、武豊町	南知多町		豊橋市	田原市
三重県	津市、四日市市、松阪市、桑名市、鈴鹿市、木曽岬町、川越町	伊勢市、明和町、紀宝町		尾鷲市、熊野市、大紀町、紀北町、御浜町	鳥羽市、志摩市、南伊勢町
大阪府	大阪市此花区、同港区、同大正区、同西淀川区、同住之江区、堺市堺区、同西区、岸和田市、泉大津市、貝塚市、泉佐野市、高石市、泉南市、阪南市、忠岡町、田尻町、岬町				
兵庫県	神戸市東灘区、同灘区、同兵庫区、同中央区、尼崎市、未四宮氏、洲本市、芦屋市、淡路市	南あわじ市			
和歌山県		和歌山市、海南市、有田市、湯浅町、広川町、日高町、由良町	田辺市、新宮市、印南町、みなべ町、太地町	御坊市、美浜町、白浜町、那智勝浦町、串本町	すさみ町
岡山県	倉敷市、笠岡市、瀬戸内市				
広島県	広島市中区、同南区、同西区、同安芸区、同佐伯区、呉市、竹原市、尾道市、福山市、大竹市、東広島市、廿日市市、江田島市、海田町、坂町、大崎上島町				
山口県	下関市、宇部市、山口市、防府市、下松市、光市、柳井市、周南市、小野田市、周防大島町、上関町、田布施町、平生町				
徳島県	徳島市、鳴門市、小松島市、松茂町		牟岐町	阿南市	美波町、海陽町
香川県	高松市、坂出市、観音寺市、さぬき市、三豊市、小豆島町、多度津町				
愛媛県	松山市、今治市、新居浜市、西条市、大洲市、伊予市、四国中央市、上島町、松前町	八幡浜市、西予市	宇和島市	愛南町	伊方町
高知県			香南市、田野町、安田町、芸西村	高知市、安芸市、南国市、東洋町、奈半利町	室戸市、土佐市、須崎市、宿毛市、土佐清水市(34m)、四万十市、中土佐町、四万十町(31m)、大月町、黒潮町(34m)
福岡県	北九州市門司区、同小倉南区、行橋市、豊前市、苅田町、吉富町、築上町				
長崎県	長崎市、佐世保市、五島市、西海市				
熊本県	天草市				
大分県	別府市、中津市、臼杵市、高田市、杵築市、宇佐市、国東市、姫島町、日出町	大分市、津久見市	佐伯市		
宮崎県		高鍋町、新富町	延岡市、日南市、日向市、川南町、都農町、門川町	宮崎市、串間市	
鹿児島県	鹿児島市、鹿屋市、枕崎市、阿久根市、指宿市、垂水市、薩摩川内市、日置市、いちき串木野市、南さつま市、志布志市、奄美市、南九州市、三島村、十島村、長崎町、大崎町、錦江町、南大隅町、大和村、瀬戸内町、龍郷町、喜界町、徳之島町、伊仙町、和泊町、地名町、与論町	西之表市、東串良町、肝付町、中種子町、南種子町	屋久島町		
沖縄県	豊見城市、うるま市、宮古島市、南城市、国頭村、東村、渡嘉敷村、南大東村、北大東村、伊平屋村、八重瀬村、多良間村				

資料：内閣府(防災担当)「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等(第二次報告)及び被害想定(第一次報告)について」(平成24年8月29日)

図表17 都道府県別建物及び人的被害の推計結果(想定ケースのうち、各都道府県において最も大きな被害が予想されるケースのもの)

	全壊棟数が最も多いケースの想定				原因別全壊棟数(概数、棟)				原因別死者数(概数、人)								
	震源	津波被害最大地方	季節シーン	風速	揺れ	液状化	津波	急傾斜地崩壊	火災	合計	(参考)堤防・水門不全の場合の増分	建物倒壊	津波	急傾斜地崩壊	火災	合計	(参考)堤防・水門不全の場合の増分
静岡県	基本	①東海地方	冬・午後6時	8m	208,000	4,900	30,000	600	75,000	319,000	1,100	9,000	81,000	40	3,100	94,000	6,200
愛知県	陸側	①東海地方	冬・午後6時	8m	243,000	23,000	2,600	400	119,000	388,000	1,300	9,500	4,900	30	3,600	18,000	3,200
三重県	陸側	①東海地方	冬・午後6時	8m	163,000	6,500	24,000	800	45,000	239,000	3,200	6,800	24,000	40	1,800	33,000	1,500
滋賀県	陸側	③近畿地方	冬・午後6時	8m	7,800	2,600		80	2,700	13,000		400		10	400		
京都府	陸側	③近畿地方	冬・午後6時	8m	12,000	3,700		30	54,000	70,000		600		200	900		
大阪府	陸側	③近畿地方	冬・午後6時	8m	59,000	16,000	700	100	260,000	337,000	6,800	3,000	2,400	10	2,100	7,700	2,100
兵庫県	陸側	③近畿地方	冬・午後6時	8m	27,000	3,600	3,100	200	19,000	54,000	800	1,400	4,100	10	200	5,800	1,600
奈良県	陸側	③近畿地方	冬・午後6時	8m	26,000	5,000		200	16,000	47,000		1,300		20	300	1,600	
和歌山県	陸側	③近畿地方	冬・午後6時	8m	97,000	5,200	48,000	600	39,000	190,000	700	4,700	63,000	30	2,300	70,000	1,100
徳島県	陸側	③近畿地方	冬・午後6時	8m	90,000	4,400	15,000	500	22,000	132,000	600	3,800	24,000	30	1,200	29,000	1800
香川県	陸側	④四国地方	冬・午後6時	8m	37,000	4,600	800	100	12,000	55,000	800	1,700	800	20	200	2,700	500
愛媛県	陸側	⑤九州地方	冬・午後6時	8m	117,000	7,400	14,000	400	53,000	192,000	1,600	5,300	4,500	30	1,800	12,000	1,100
高知県	陸側	④四国地方	冬・午後6時	8m	167,000	1,400	49,000	1,100	22,000	239,000	1,600	7,400	30,000	60	2,800	40,000	1,000
大分県	陸側	⑤九州地方	冬・午後6時	8m	3,000	2,600	24,000	300	600	31,000	300	100	17,000	30	300	17,000	300
宮崎県	陸側	⑤九州地方	冬・午後6時	8m	39,000	4,000	25,000	400	14,000	83,000	300	1,700	29,000	10	300	31,000	800

資料:内閣府(防災担当)「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等(第二次報告)及び被害想定(第一次報告)」について(平成24年8月29日)

(注)1. 死者数の合計には、「ブロック降・自動販売機の転倒、屋外落下物」によるものを含む。

2. 「堤防・水門不全の場合の増分」とは、地震又は津波で堤防・水門が破壊されるなど機能が発揮されなかったときの被害の増加分である。

(参考)被害想定全壊棟数のウェイト試算

	H25住宅・土地統計調査			H26経済センサス事業所数(B)	被害想定全壊棟数(C)	試算ウェイト(A+B)/C (%)
	計(A)	専用住宅	店舗その他の併用住宅			
静岡県	1,380,400	1,337,900	42,600	182,631	319,000	23.1
愛知県	2,996,700	2,932,600	64,100	327,019	388,000	12.9
三重県	693,400	682,900	16,600	83,092	239,000	34.2
滋賀県	521,500	512,200	9,300	58,749	13,000	2.5
京都府	1,135,000	1,104,400	30,600	121,895	70,000	6.2
大阪府	3,882,400	3,807,000	75,400	418,524	337,000	8.7
兵庫県	2,368,300	2,331,900	36,500	229,812	54,000	2.3
奈良県	527,700	517,300	10,300	49,823	47,000	8.9
和歌山県	388,100	373,800	14,300	50,340	190,000	49.0
徳島県	298,800	289,000	9,800	39,056	132,000	44.2
香川県	387,500	377,700	9,800	50,281	55,000	14.2
愛媛県	578,900	560,000	18,900	67,910	192,000	33.2
高知県	320,900	311,000	9,900	38,404	239,000	74.5
大分県	477,300	466,800	10,500	56,418	31,000	6.5
宮崎県	458,200	445,700	12,500	55,171	83,000	18.1

資料:図表17及び総務省統計局「住宅・土地調査」及び「経済センサス」から試算。

全壊の割合が高いのは、大分県(77.4%)、宮崎県(30.1%)、和歌山県(24.3%)、高知県(20.5%)などとなっている。また、死者数については、大分県(ほぼ全数)、宮崎県(93.5%)、和歌山県(90.0%)、静岡県(86.2%)、徳島県(82.8%)、高知県(75.0%)、三重県(72.7%)など、太平洋に面した府県では概ね「津波」による割合が高くなっている。なお、津波高が8m未満で、かつ、到達までの時間も1時間以上ある大阪府でも、「建物倒壊」による死者(39.0%)に次いで「津波」が3割強(31.2%)となっている。

(被害想定／公共インフラ等の被害、避難者等の推計)

つぎに、水道、電力、交通などの公共インフラにおける被害の推計結果をみておこう。ライフライン(水道、電力、ガス)については、「被災直後」と「復旧推移」とに分けて推計されており、また、都道府県別に数量的な推計も行われているが、ここでは、要旨のみを図表18(次ページ以降)に整理した。ライフラインについて広範囲で使用不能になることが予想されるが、一方で、非常に困難な場合を除いて順次復旧され、電力は数日～2週間程度で、水道は1カ月後、通信は電力の復旧とともに、ガスは1カ月半程度でそれぞれほぼ復旧するものと見積もられている。詳述は省略したいが、その中で、神奈川、静岡、愛知の太平洋岸には、東西を結ぶ交通の大動脈が通じていることは忘れてはならないと思われる。

(3) 南海トラフ巨大地震への対応を考える

以上、時期は特定することはできないものの、必ず発生する南海トラフ巨大地震について、現在の知見での最大規模の地震・津波とその被害想定をみた。それを念頭におきながら、ここでは、そうした巨大地震への対応について考えてみたい。とはいえ、考慮すべき項目のすべてを論ずることは避けて、特に指摘したい要点のみを示すこととしたい。なお、南海トラフ巨大地震に限られないが、大規模な震災への対応として求められる事項を網羅的にまとめ、本稿末に「付論」として掲載しているので、参考にされたい。

ア. 発災時における事業所(企業)の対応 —事業継続計画(BCP)の作成と「津波てんでんこ」—

東北地方においては、古くは多数の死者を出した「明治三陸沖地震」(明治29年/1896年)や昭和の「三陸地震」(昭和8年/1933年)などがあり、戦後でも「チリ地震津波」(昭和35年/1960年)の津波被害、昭和53年(1978年)の「1978年宮城沖地震」や平成15年と17年の「宮城沖地震」などを経験しており、津波対応を中心として地震に対する意識が相対的に高い地域である。一方、南海トラフに面した東海、近畿、四国及び九州の太平洋沿岸では、昭和21年の「南海地震」以降、地震災害がなかったわけではないものの、大規模な震災は経験していない地域であるといえる。住民意識の面で、「忘れた頃にやって来る」といった結果にならないか、かなり不安を感じざるを得ない。そのためにも、震災対応を意識化する努力が求められる。

図表 18 公共インフラの被害の推計結果（概要）

	被災直後の被害	復旧推移
上水道	最大約 3,440 万人が断水し、東海 3 県の約 6～8 割、近畿 3 府県の約 4～6 割、山陽 3 県の約 2～5 割、四国の約 7～9 割、九州 2 県の約 9 割が断水すると想定される。	発災約 1 ヶ月後では、東海 3 県で約 1～2 割、近畿 3 府県で数%、山陽 3 県で数%、四国で約 1～2 割、九州 2 県で約 1 割の需要家が断水したままであるが、これら 15 府県全体では 9 割以上の断水が解消される。
下水道	最大約 3,210 万人が利用困難となり、東海 3 県の約 9 割、近畿 3 府県の約 9 割、山陽 3 県の約 3～7 割、四国の約 9 割、九州 2 県の約 9 割が利用困難となると想定される。	発災約 1 ヶ月後では、被災が大きい処理場を除きほとんどの処理場が運転を再開し、東海 3 県、近畿 3 府県、四国、山陽 3 県、九州 2 県の 15 府県全体で、9 割以上の利用支障が解消される。
電力	最大約 2,710 万軒が停電し、東海 3 県の約 9 割、近畿 3 府県の約 9 割、山陽 3 県の約 3～7 割、四国の約 9 割、九州 2 県の約 9 割で停電すると想定される。	電力は、発災直後に需要側の被災と発電設備の被災により需給バランスが不安定になることを主要因として広域的に停電が発生する。電力供給の切り替え調整により、需給バランス等に起因した停電は数日間で解消される。電柱被害に基づく停電は、復旧に約 1～2 週間を要する。
通信	<ul style="list-style-type: none"> 固定電話は、最大約 930 万回線が通話できなくなり、東海 3 県で約 9 割、近畿 3 府県で約 9 割、山陽 3 県で約 3～6 割、四国で約 9 割、九州 2 県で約 9 割の通話支障が想定される。 携帯電話は、基地局の非常用電源による電力供給が停止する 1 日後に停波基地局率が最大となる。なお、被災直後は輻輳により大部分の通話が困難となる。 インターネットへの接続は、固定電話回線の被災や基地局の停波の影響により利用できないエリアが発生する。 	<ul style="list-style-type: none"> 固定電話は、発災直後に電柱（電線）被害等の通信設備の被災や需要家側の固定電話端末の停電等の理由から広域的に通話ができなくなるが、停電は数日間で解消され、電柱（電線）被害等の通信設備の被災の影響も最大約 4 週間で大部分が解消される。 携帯電話は、基地局の停電による広域的な不通は数日間で解消される。伝送路である固定回線の不通による地域的な影響は最大約 4 週間程度の復旧期間を要する。
ガス	最大約 180 万戸の供給が停止する。東海 3 県の約 2～6 割、近畿 3 府県の最大約 1 割、山陽 3 県の最大約 1 割、四国の約 2～9 割、九州	安全措置のために停止したエリアの安全点検やガス導管等の復旧により供給停止が徐々に解消され、供給停止が多い地域においても約

	2 県の約 3 ～ 4 割で供給が停止すると想定される。	6 週間で供給支障が解消される。
道路	<ul style="list-style-type: none"> ・基本ケースにおいて、道路施設被害（路面損傷、沈下、法面崩壊、橋梁損傷等）は約 3 万～3 万 1 千箇所が発生すると想定される。 ・陸側ケースにおいて、道路施設被害は約 4 万～4 万 1 千箇所が発生すると想定される。 	
鉄道	<ul style="list-style-type: none"> ・基本ケースにおいて、鉄道施設被害（線路変状、路盤陥没等）は約 1 万 3 千箇所が発生すると想定される。 ・陸側ケースにおいて、鉄道施設被害は約 1 万 9 千箇所が発生すると想定される。 	
港湾	<ul style="list-style-type: none"> ・基本ケースにおいて、対象港湾の係留施設約 1 万 7 千箇所のうち約 3 千箇所被害が発生すると想定される。 ・陸側ケースにおいて、対象港湾の係留施設のうち約 5 千箇所被害が発生すると想定される。 ・対象防波堤延長約 417 キロメートルのうち約 126～135 キロメートルで被害が発生すると想定される。 	
空港	中部国際空港・関西国際空港・高知空港・大分空港・宮崎空港で津波浸水が発生すると想定される。このうち、高知空港と宮崎空港では空港の半分以上が浸水すると想定される。	
避難者	避難者は断水の影響を受けて 1 週間後に最大で約 950 万人が発生し、避難所への避難者は 1 週間後に最大で約 500 万人と想定される。	
帰宅困難者	<ul style="list-style-type: none"> ・平日の 12 時に地震が発生し、公共交通機関が全域的に停止した場合、一時的にでも外出先に滞留することになる人（自宅のあるゾーン外への外出者）は、中京都市圏で約 400 万人、京阪神都市圏で約 660 万人に上ると想定される。 ・地震後しばらくして混乱等が収まり、帰宅が可能となる状況になった場合において、遠距離等の理由により徒歩等の手段によっても当日中に帰宅が困難となる人（帰宅困難者）は、中京都市圏で約 100 万人～約 110 万人、京阪神都市圏で約 220 万人～約 270 万人に上ると想定される。 	
危険物・コンビナート施設	静岡県から大分県の臨海部にかけて、最大で流出約 60 施設、破損等約 890 施設の被害が発生すると想定される。	

資料：中央防災会議・防災対策推進検討会議・南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ
「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）」（平成 25 年 3 月 18 日）

本稿の視点からは、発災時に従業員の安全をどのように守るかという点に焦点がある。そこで求められるものの一つが、事業継続計画（BCP）の作成である。事業継続計画は、災害時に事業を可能な限り継続させるためのリスク管理マネジメントであるが、事業の継続のためには従業員の安全とその生活の維持を図ることが中核的な柱となることはいままでのない。筆者の立場からはむしろ、従業員の安全とその生活の維持を図るために可能な限りの事

業の継続が求められるとも考えてよいであろう。

事業継続計画の作成自体については、関係書籍のほか、国や地方自治体なども策定のためのマニュアルを公表している。その中の一つとして、とりわけ中小事業者の方々に参照することを是非お薦めしたいのが愛知県の「中小企業向け事業継続計画（BCP）策定マニュアル／「あいちBCPモデル」」である³⁴。作成すべき最低限の項目がコンパクトにまとまっている。それでも煩雑に感じられる面もあると思われるが、すべての項目を最初から完備するのではなく、まずは作成してみて、社内での情報共有とできれば模擬訓練などを通じてより完成形に近づけることが肝要である。

従業員の安全を守るということから、とりわけ津波への対応が重要になる。そのためには、まず自社の立地場所が海拔何メートルなのかを把握しておき、図表 16 に示したような津波高の予想を参考にして避難の要否を見極めることが必要である。また、自社の社屋は津波に耐えられる構造かどうかを把握し、耐えられる構造であり、かつ、想定の高さを上回る高さの階があればそこへの避難も考えられるが、それは地震発生から津波到達までが短時間であるときや、他により適切な避難先がない場合等に限る方がよいと思われる。さらに、東日本大震災の際の事例などをみると、事業所全体として避難してほとんどは無事だった中で、途中で「忘れ物」を取りに帰った人や家族が心配で避難先を離れた人、非番で自宅にいた人などが津波で亡くなったケースが散見されている。津波の到達時間は場所によって異なることも多く、また、何度も繰り返し襲ってくるものでもあるので、「津波警報が出る前に避難し、警報が解除されてから帰還する」ことを徹底するのが望まれる。すなわち、岩手県でいわれる「津波てんでんこ」の精神を身につけることが必要である³⁵。

イ. 雇用面の政策対応

雇用面の政策対応については、上述 2. の（４）で述べたところに留意しながら、東日本大震災の際に準じた政策対応を実施していくことが基本的となる。すなわち、

- ①発災直後には、現場機関において被災地所在の行政機関施設としての最大限の被災者支援と行政業務の的確な実施を図ること、また、中央等での情報把握と分析に基づく政策メニューの全体増のとりまとめ・発信を行うこと。
- ②雇用保険の特例（休業）給付と雇用調整助成金とを軸として、被災事業所における雇用維持を図ること。
- ③都道府県での基金造成に基づく緊急雇用創出事業等により、復旧・復興過程に関連して必要となる一時的・期限付きの労働力需要に対応しつつ、被災求職者等に緊急応急的な雇用

³⁴ <http://www.quake-learning.pref.aichi.jp/bcpmodel.html>

³⁵ 津波の襲来が予想されるときは、その時点でいる場所からそれぞれが避難先の高台をめざして避難するという意味である。ただし、これには前提条件があるように思われる。すなわち、その時点で声の届く範囲にいる人、普段けんかして仲の悪い人も含めて、居合わせた人々がお互いに助け合いながら避難することが地域社会で合意されていることや、家族が普段から避難する場所を申し合わせていること、などが前提となっている。

機会を提供すること。

④復旧・復興過程の進展を踏まえつつ、産業政策とも連携しながら、被災求職者等の雇用助成措置（能力開発の実施や助成措置を含む。）を軸として、より安定した雇用創出を図ること。

の4つに取り組むことである。東日本大震災を契機として、平成25年に「大規模災害からの復興に関する法律」が制定されたところであり、巨大な震災が生じたときは、従前以上に迅速に復興に向けた取組が推進されることが予想される。その動きと連動し、関係行政分野との密接な連携の下に、被災者等の雇用面の復旧・復興に政策努力が向けられることを期待したい。

なお、東日本大震災の復旧・復興過程を踏まえて、検討されてもよいと思われる点を一つだけ挙げておきたい。それは、復旧・復興過程がかなり長期にわたらざるを得ないという点である。南海トラフ巨大地震といった巨大災害が生じたときは、恐らくは、今回と同様若しくはそれを上回るような期間が必要になることも考えられる。復旧・復興過程が長期にわたる中で、より安定した雇用を得て安定した職業生活を取り戻すまでに、同様に長期を要し、多様なプロセスを経る層も少なくないと思われる。一方、復旧・復興過程においては一時的ないし期限付きの多様な雇用需要も多く発生する。したがって、復旧・復興過程の期間中においてはそうした一時的ないし期限付きの雇用に就き、復旧・復興過程の終盤においてより安定した雇用を得るための求職活動（能力開発を含む）を行うといった経過をたどることも一つのあり方であると思われる。そこで、この経過を支えるために、被災離職求職者に限って、長期にわたる雇用保険受給の繰り延べ制度を導入することもあってよいと思われる。東日本大震災の場合、元々の所定給付日数（最短は90日）に通常の個別延長給付及び特例の個別延長給付、さらに広域延長給付を加えて少なくとも300日分の給付を受けられることができたが、例えばその範囲内で、復旧・復興関連の一時的な仕事に就いた場合は給付を停止し、給付を後に繰り延べることができることとしてはどうだろうか。そうすることで、より早期に復旧・復興関連の仕事に就くことを促すこととなり、また、復旧・復興過程の終盤になって給付を受けながらより安定した雇用を得るための求職活動（能力開発を含む）を行うことができると思われる。研究者としての一つの提案として挙げておきたい。

付論 大規模な震災への政策対応として求められる事項（対応マニュアルに向けて）

（注）以下は、JILPT「震災記録プロジェクト」の成果等を踏まえつつ、大規模な震災に際して政策対応として求められる事項を列挙したものである。「対応マニュアル」を検討する際の「たたき台」としての活用を期している。

もとより、巨大震災といえどもそれぞれ態様や被害の状況はかなり異なるので、それぞれの項目の必要性については、その時点で時宜的確に判断することが求められる。

1. 事前準備等

- ①震災時に必要な施策が迅速に発動できるよう、可能な限り、恒常的制度の中に仕組んでおくこと。
- ②現場機関等において、必要最低限の飲食料品の備蓄や防災用品の備付等を行っておくこと。
- ③事業所（企業）において、震災に際して従業員の安全の確保を重要な柱とする事業継続計画やこれに準ずるものの策定を促すこと。

2. 発災時応急対応

2-1. 第一線行政機関について

（被災地に所在する機関として）

- ①職員・来所者の地震動からの安全の確保（高層階の長周期振動への対応を含む）
- ②避難、とりわけ津波襲来の恐れのあるときの高台避難
- ③職員等の安否確認、来所者の送り出し又は一時保護、自施設の被害状況の確認
- ④情報収集と関係機関との連絡
- ⑤被災者の収容等周辺地域への応急的協力

（被災地の現場機関としての業務対応）

- ⑥業務遂行の視点から施設を点検すること。施設が使用不能になった場合には、早期に別の場所で臨時の窓口等を設けること。
- ⑦業務用システムが一定期間使用不能になったときは、当面システムを使わずに受付受理を行い、システムが使用可能な他の官署においてデータ処理を行うなどの対応を行うこと。
- ⑧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・政策に関して周知すること。その際、状況に応じた工夫を行い、例えば、土日を含めた電話相談対応やマスコミ等を通じた広報などの活用も図ること。また、やや落ち着いた早い段階で、避難所への訪問説明・相談や「壁新聞」などの方法も考えられる。
- ⑨職員等の通勤可能性を把握し、配属先官署への通勤が困難となった職員等に対して、可能な官署・施設・窓口等での勤務を認めること。

⑩発災直後等の業務量の激増に対応するため、業務の進め方を工夫すること。必要に応じて、土日開庁等も行うこと。また、全国から応援派遣される職員の受け入れ態勢をととのえるよう努めること。

2-2 中央機関等について

- ①速やかに「災害対策本部」を立ち上げ、政府全体の取組と連携しつつ、情勢の把握と対策の企画・立案を行うこと。
- ②発災直後における現場の判断による対応を可能な限り支援し、そのために必要な環境整備を行うこと。
- ③速やかに、業務に精通したベテラン職員を中心に、全国から被災地所在機関に応援派遣する態勢をととのえ、時宜的確に実施すること。
- ④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、インターネットなどを通じて周知すること。
- ⑤情勢把握を行いつつ災害の特性を整理・分析し、既存の政策手段を総動員しながら必要となる政策対応が検討・準備すること。
- ⑥対策の基本方針と当面の緊急対策をとりまとめ、パッケージとして情報発信を行うこと。

3. 政策対応（事項メニュー）

3-1. 緊急応急対応

- ①労働保険の保険料や各種納付金の申告・納付期限の繰り下げ、さらには減免措置
- ②労働保険等における死亡に係る給付について、生死不明の場合の死亡推定に必要な期間の短縮の特例措置
- ③各種手続きについて、地域管轄に関わりなく、避難先所在官署等において手続きを可能とする特例措置
- ④被災者向け求人の特掲と周知
- ⑤被災離職者等に係る雇用保険失業給付基本手当の給付期間延長措置（個別延長、特例個別延長、さらには広域延長の活用など）
- ⑥各種助成金における要件緩和、支給額の上積み等の特例措置
- ⑦緊急に実施される復旧作業における労働災害予防に向けた措置（防塵用マスク等の提供・配布などを含む。）
- ⑧その他、震災の特性に応じて必要な緊急特例措置の検討・実施

3-2. 被災事業所等の雇用維持支援

- ①雇用保険失業給付における特例（休業）給付
- ②雇用調整助成金制度（必要に応じた特例措置の実施を含む。）
(特例措置の例)

- ・ 事業活動規模の縮小の確認対象期間の短縮、助成対象休業等の遡及
- ・ 助成割合の上乗せ、支給限度枠の拡大

- ・特例措置を被災事業所と一定以上の取引のあった他の事業所にも適用

3-3. 被災離職者等に対する一時的な雇用確保

- ①都道府県への交付金による緊急雇用創出基金の造成と、それに基づき、復旧・復興過程において生じる一時的な仕事（＝雇用）に対するニーズを活用して、都道府県や市町村が直接又は企業・団体等に委託して実施する緊急雇用創出事業

(一時的雇用の例)

- ・復旧・復興過程における行政事務の補助業務
- ・災害がれき等の処理（収集・分別・焼却等）
- ・避難所、仮設住宅、災害公営住宅等における安全パトロール、被災者の見守り、相談(心の悩みへの相談を含む)、管理人業務など
- ・仮設住宅（団地）向けの生活用品・サービスの販売・提供

3-4. より安定した雇用の確保措置

- ①被災者等の雇入れに対する助成措置 ※「被災者雇用開発助成金」
- ②産業政策等と連携した下で、当該政策の対象となった事業に係る雇用に対する助成措置
- ③その他の復興後の安定した雇用の創出のための政策の検討・実施

3-5. その他（復旧・復興過程及びその後）

- ①復旧・復興過程における労災防止の推進
- ②緊急応急対応としてとられた特例措置の見直しと通常制度への的確な移行
- ③不当解雇、賃金不払い、違法派遣等の触法事案への的確な対処
- ④各種助成措置等における不正受給に対する的確な対処
- ⑤より長期的な対応が必要とされる課題への対応の検討と実施

【参考文献】

- 井田喜明「地球の教科書」(平成 26 年/岩波書店)
- 鎌田浩毅「西日本大震災に備えよ 日本列島大変動の時代」(平成 27 年/PHP 新書 1016)
- 北原糸子「日本震災史—復旧から復興への歩み」(平成 28 年/ちくま新書 1210)
- 倉地克直「江戸の災害史 徳川日本の経験に学ぶ」(平成 28 年/中公新書 2376)
- 佐藤比呂志「巨大地震はなぜ連鎖するのか 活断層と日本列島」(平成 28 年/NHK 出版新書 491)
- 寒川旭「歴史から探る 21 世紀の巨大地震 揺さぶられる日本列島」(平成 25 年/朝日新著 392)
- 寺尾沙穂「原発労働者」(平成 27 年/講談社現代新書 2321)
- 戸村智憲「危機管理・事業継続ガイド 東日本大震災の命の記録と復興への対応」(平成 24 年/税務経理協会)
- 星亮一「脱フクシマ論」(平成 25 年/イースト新書 005)
- 堀江邦夫「原発労働記」(平成 23 年/講談社文庫(ほ)52)
- 山岡耕春「南海トラフ地震」(平成 28 年/岩波新書 1587)

【参考資料】(発表期日順)

- 地震調査研究推進本部(地震本部)「日本の地震活動から見た地域別の特徴」(平成 21 年 3 月)
- 内閣府・南海トラフの巨大地震モデル検討会「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高について(第一次報告)」(平成 24 年 3 月 31 日)
- 中央防災会議・防災対策推進検討会議・南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)」(平成 24 年 8 月 29 日)
- 内閣府防災担当「南海トラフ巨大地震による津波高・浸水域等(第二次報告)及び被害想定(第一次報告)について」(平成 24 年 8 月 29 日)
- 中央防災会議・防災対策推進検討会議・南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震の被害想定について(第二次報告)」(平成 25 年 3 月 18 日)
- 内閣府防災担当「南海トラフ巨大地震の被害想定(第二次報告)のポイント～施設等の被害及び経済的な被害」(平成 25 年 3 月 18 日)
- 内閣府防災担当「事業継続ガイドライン—あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応—」(平成 25 年 8 月改定)

（「震災記録プロジェクト」でとりまとめた研究成果一覧）

- ①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—」（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.1）（平成24年10月）
- ②労働政策研究報告書No.155「東日本大震災と職業能力開発施設—被災対応から復旧・復興までの記録—（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.2）」（平成25年3月）
- ③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）」（平成25年3月）
- ④ディスカッション・ペーパー13-02「東日本大震災の復興状況と雇用創出（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.4）」（平成25年7月）
- ⑤調査シリーズNo.113「「東日本大震災と企業行動に関する調査」結果—結果データと回答企業ヒアリング調査結果—（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.5）」（平成25年8月）
- ⑥資料シリーズNo.125「労働行政機関の対応等調査報告（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.6）」（平成25年8月）
- ⑦労働政策研究報告書No.162「東日本大震災と職業訓練の現場—ポリテクセンター宮城の被災から復旧・復興までの記録—（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.7）」（平成26年3月）
- ⑧労働政策研究報告書No.169「復旧・復興期の被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる—」（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.8に相当）（平成26年12月）
- ⑨資料シリーズNo.184「東日本大震災からの復旧・復興過程と雇用・労働の記録（一般資料整理）—平成25年度～28年度半ばを中心に—（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.9）」（平成29年3月）

（その他関連調査研究成果）

- ⑩国内労働情報2013「第6回勤労生活に関する調査（2011年）」（第3章「東日本大震災等の大規模自然災害に関する意識」）（平成25年5月）
- ⑪調査シリーズNo.139「NPO法人の活動と働き方に関する調査（団体調査・個人調査）—東日本大震災復興支援活動も視野に入れて—」（平成27年5月）
- ⑫労働政策研究報告書No.183「NPOの就労に関する研究—恒常的成長と震災を機とした変化を捉える—」（平成28年5月）