

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。

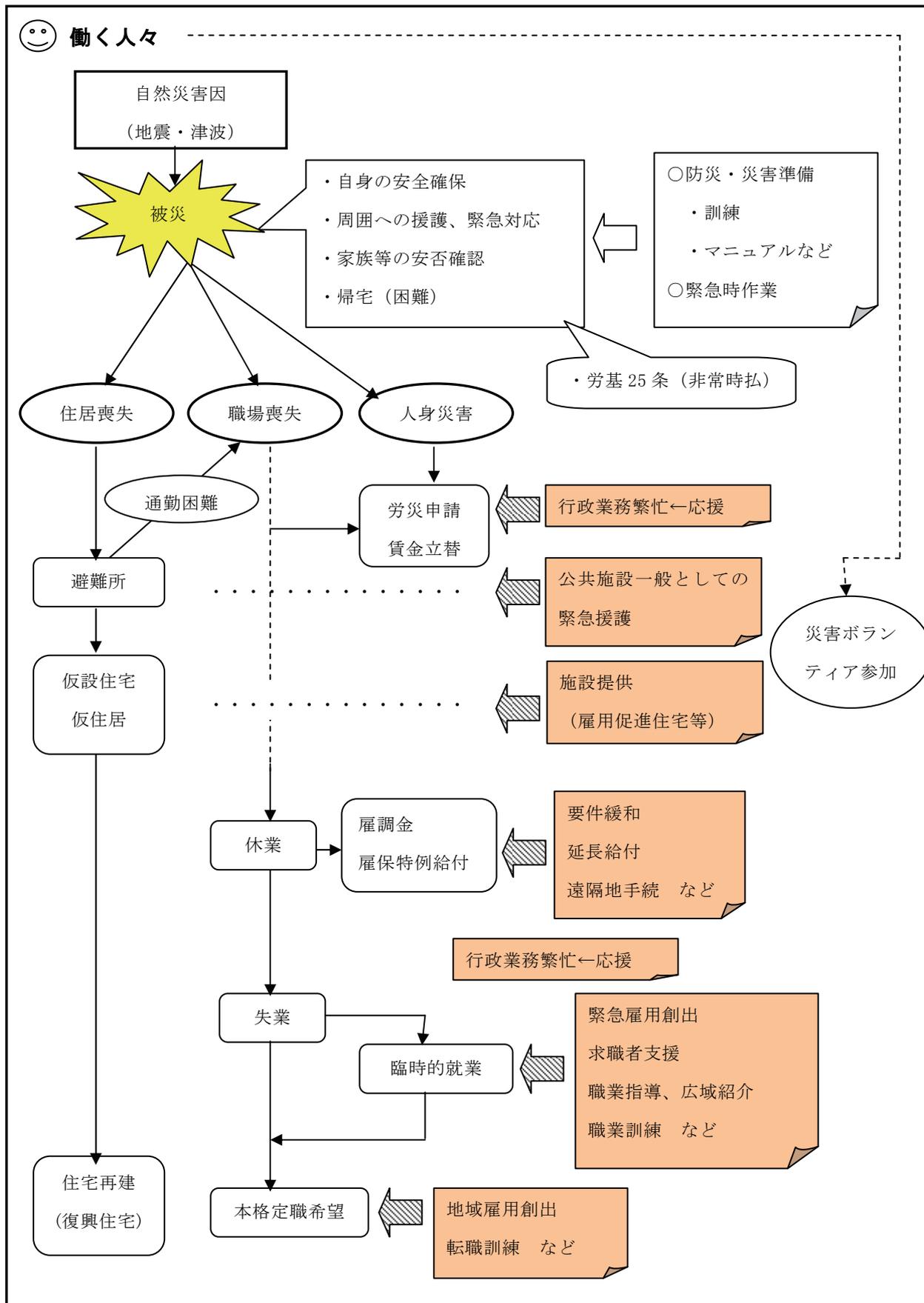
とはいえ、政策研究を使命とするJILPTとして、蛇足の域を出ないが、最後に政策的インプリケーションの要点は整理しておく必要があるであろう。以下は、現段階において、前章までの「記録」から示唆される政策論点・課題を暫定的に整理したものにとどまる。いわば事態の経過から導き出した純粹に帰納的な政策的インプリケーションである。

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。

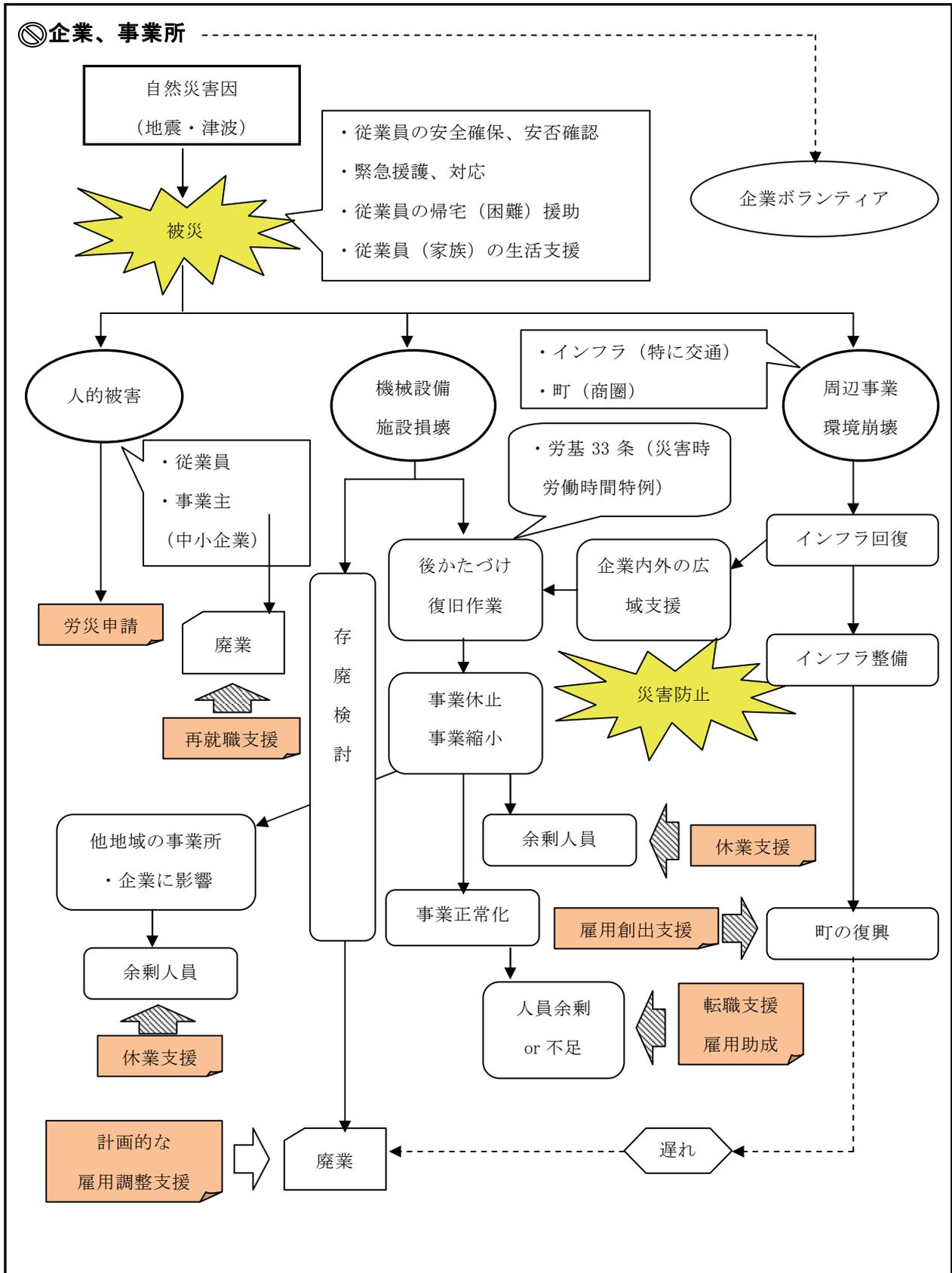
1. 発災時及びその後の緊急対応の時期

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、労働行政は実質的な行政であり、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/>)