

JILPT 資料シリーズ

No.125 2013年8月

東日本大震災からの復旧・復興と雇用・労働に関するJILPT調査研究プロジェクト

# 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)



東日本大震災からの復旧・復興と雇用・労働に関するJILPT調査研究プロジェクト

## 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)

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

本資料シリーズは、「JILPT東日本大震災記録プロジェクトとりまとめ」の6番目のものとなる。

このとりまとめにおいては、東日本大震災時及びその後に被災地等において継起した状況と、それに対する被災地労働行政機関（都道府県労働局、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」を中心にして記録している。

内容的には、

第1章 震災発生からの危機対応

第2章 震災発生に伴う業務処理

第3章 震災により変化した労働市場の状況とその対応〔2012年7月ごろまでの状況〕

第4章 広域的な影響と遠隔地における支援

の四章構成となっており、地方労働行政職員に対するヒアリングの他、各種資料の収集・整理・分析を行っている。ご協力いただいた皆様には深く感謝の意を表したい。

また、補章として、福島第一原子力発電所事故に伴う除染業務に関する労働力需要等についての資料等の収集・分析結果も付した。

被災地労働行政機関においては、勤務中に亡くなられた職員がおられた。ご家族、親戚、知人を亡くされた職員も数多い。いくつかの施設が津波の直撃を受けて使用不能になった。

また、被災地労働行政機関では、震災後の過酷な状況の中、震災に伴って解雇された多数の方々などのため、知恵を出し合いつつ懸命に努力される職員の姿があった。避難された被災者への支援に不眠不休で当たられた労働行政施設もある。このような被災地労働行政機関に対し、全国の労働行政機関からは応援職員が派遣され、遠隔避難者に対しては避難先の労働行政機関による支援が行われた。

今回の記録作業を通じては、まず、このような労働行政機関職員の奮闘を広く伝えたいと願った。

また、大震災は被災地を中心として労働力の需給状況にも大きな影響を及ぼした。その状況と、これに即応して対策を実施する労働行政機関の姿についてもできるだけ克明に記録したいと願った。

さらに、これらの記録作業を通じ、微力ながら、労働行政における大災害発生時の対応に関する教訓や被災地における今後の各種支援に対する示唆が得られることも念願したところである。

お亡くなりになられた方々のご冥福をお祈り申し上げるとともに、ご家族、親戚、知人を亡くされた方々、被災された方々、避難生活を余儀なくされている方々に心からお見舞いを申し上げます。

2013年8月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 菅野 和夫

執筆担当者

| 氏名                    | 所属               |
|-----------------------|------------------|
| まつもと やす ひこ<br>松 本 安 彦 | 労働政策研究・研修機構統括研究員 |

## はじめに

本報告は、独立行政法人労働政策研究・研修機構が行った「東日本大震災からの復旧・復興と雇用・労働に関する JILPT 調査研究プロジェクト」中の「労働行政機関の対応等調査」の結果をとりまとめたものである。

本調査に当たっては、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（以下、「職員ヒアリング」と呼ぶ場合がある。）を行った。

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、職員ヒアリングの対象となった労働局が作成・収集した資料、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いた。当時の貴重なメモを提供していただいた方もある。

本調査の趣旨へのご理解と多大なご協力をいただいた関係者の皆様に深く感謝申し上げます。

※ 本調査では、労働基準行政における東日本大震災の際に発生した福島第一原子力発電所事故への対応については対象としなかった。この部分の調査のためには高度の専門性が必要と考えられたこと及び「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）という公表資料において詳しく述べられているからである。

※※ 補章の「福島第一原子力発電所事故に伴う除染業務等に関する労働力需要等について」は、本調査実施後に行った追加調査結果に基づくものである。

〔本調査における収集データ・資料の時間的範囲について〕

本調査は、被災 3 県の労働局・埼玉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）の職員からのヒアリング記録、ヒアリング時にこれら労働局等から収集した資料、厚生労働省や各労働局等がインターネットで公表している資料、さらに、調査の趣旨から必要と考え厚生労働省労働市場センター業務室に特に依頼して提供していただいたデータを中心に構成・分析している。

ヒアリングは、2012 年 5 月下旬から 11 月にかけて順次実施したが、その際に資料提供を依頼した時間的範囲は、震災からおおむね 1 年分である。ただし、数値資料の中には集計方法が変更になっていたため、変更前又は変更後の期間分しか図表化できないようなものもあった。労働市場センター業務室に依頼したデータも、データの性質に応じて必要と思われる期間分とした。一方、厚生労働省や労働局がホームページ等で公表している数値・資料については、直近まで把握可能である。

そのような中で、本報告のとりまとめに際しては次のような方針で臨んだ。

- ① 基本的に震災後 1 年程度までの状況を中心にとりまとめる。
- ② ヒアリングに際しては、多くの対象者からヒアリング時点までの状況を聴取しているので、ヒアリング記録はこれを尊重する（震災後 1 年程度に限定しない。）。
- ③ 直近まで把握可能なデータ等については、原則として 2012 年 7 月分までを使う。不定期のアンケート結果や調査報告的なものについても、原則として 2012 年 7 月までに実施・まとめられたものを使用する。この点については月別のヒアリング実施数のピークが 2012 年 7 月であり、その時点までの状況に関するヒアリング記録が多いこととの整合を考慮している。

〔労働基準監督署及び公共職業安定所の呼称について〕

本報告では、第一線の労働行政機関である労働基準監督署及び公共職業安定所について、定着している愛称・略称であること等から、次のような呼称も使用している。

- ・ 労働基準監督署⇒「監督署」、「〇〇署」（たとえば「仙台署」）
- ・ 公共職業安定所⇒「ハローワーク」、「安定所」、「〇〇所」（たとえば「仙台所」）

# 労働行政機関の対応等調査報告

## 目 次

|  |    |
|--|----|
| 被災現地の状況と現地労働行政機関の対応等に関する総括表〔時系列表〕                              | 1  |
| 岩手県・宮城県・福島県の労働局及び沿岸市町村に所在する労働基準監督署・ハローワーク<br>（公共職業安定所）の位置【震災時】 | 10 |
| 第1章 震災発生からの危機対応  | 13 |
| 1 現地労働行政機関の人的・物的被害と避難行動  | 13 |
| (1) 労働行政の職員・非常勤職員の人的被害   | 14 |
| (2) 職員・非常勤職員の住居の被害   | 14 |
| (3) 労働行政施設の被害  | 16 |
| (4) 被災地の労働行政施設における避難行動   | 18 |
| 2 被災地における交通インフラ・ライフライン・情報通信等の途絶・回復と職員の食料等の確保状況                 | 20 |
| (1) 交通インフラの途絶・回復状況（鉄道、道路、バス、ガソリン、自動車の相乗り）                      | 20 |
| (2) ライフライン（電気・ガス・水道）の途絶・回復状況                                   | 22 |
| (3) 通信の遮断・回復状況   | 23 |
| (4) 食料品・飲料水・防寒用品の確保状況  | 25 |
| 3 職員の生命・安全の確保対策と避難者への対応  | 29 |
| (1) 沿岸署所に対する支援   | 29 |
| (2) 労働行政施設における避難者への対応等   | 30 |
| 4 危機対応体制の構築  | 31 |
| (1) 労働局内の中枢機能の確保   | 31 |
| (2) 応急的な業務体制の構築  | 32 |
| (3) 過去の災害時対応ノウハウの迅速な提供   | 33 |
| (4) 現地の情報・要望の収集・対応体制   | 33 |
| 5 危機的事態への備えと対応に関する教訓（防災・減災・避難誘導等以外の観点から）                       | 34 |



|     |                               |    |
|-----|-------------------------------|----|
| (1) | 食料品・飲料水・防寒用品等の備蓄              | 34 |
| (2) | 通信手段・情報収集手段の確保                | 35 |
| (3) | 移動手段の確保                       | 35 |
| (4) | 来所者の残留・避難者の受入れ                | 36 |
| 第2章 | 震災発生に伴う業務処理                   | 37 |
| 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    | 38 |
| (1) | 労働基準行政（労働基準監督署）関係             | 39 |
| ア   | 労働相談と周知・広報・出張相談               | 41 |
| イ   | 労災保険・未払賃金立替払等関係               | 43 |
| ウ   | 被災地での労働災害防止のための取組             | 48 |
| エ   | 労働保険料の免除等                     | 51 |
| (2) | 職業安定行政（ハローワーク）関係              | 52 |
| ア   | 雇用保険業務                        | 52 |
| イ   | 雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金         | 67 |
| ウ   | 震災後しばらくの間のハローワーク窓口での職業紹介業務    | 70 |
| エ   | 学卒内定取消対応                      | 71 |
| オ   | 雇用促進住宅関係                      | 73 |
| (3) | 被災者等への情報提供と情報伝播ルート            | 73 |
| (4) | 初期の出張相談                       | 75 |
| (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      | 84 |
| 2   | 職員応援、所内体制の弾力化、代行処理、システムの機能強化  | 85 |
| (1) | 職員応援（局内応援・全国応援）と所内体制の弾力化      | 85 |
| ア   | ハローワーク等職業安定系統                 | 85 |
| イ   | 労働基準監督署等労働基準系統                | 87 |
| (2) | 代行処理                          | 90 |
| (3) | 雇用保険業務処理システムの稼働時間延長、システム端末の増設 | 92 |
| 3   | 非常時への備えと対応に関する教訓              | 94 |
| (1) | 各種制度・運用における非常時メニューの設定・準備      | 94 |
| (2) | 非常時における現地機関と上部機関の対応原則         | 94 |
| (3) | 非常時における選択と集中                  | 95 |
| (4) | 非常時を想定した部門間交流研修・オールラウンド化研修    | 95 |
| (5) | 現場で育まれた知恵の交流                  | 96 |

|   |     |
|---|-----|
| (6) 非常時を想定した各種シミュレーション                    | 97  |
| 第3章 震災により変化した労働市場の状況とその対応〔2012年7月ごろまでの状況〕 | 100 |
| 1 地域の労働者・事業主の生活・事業・雇用・意識等の変化              | 101 |
| (1) 震災後1年間の労働市場の状況変化の概観（津波被災地を中心に）        | 101 |
| (2) 事業所の被害と廃業                             | 112 |
| (3) 人口流出と雇用保険被保険者の状況                      | 113 |
| (4) 津波被災地における求職者・求人・雇用保険受給者の推移            | 125 |
| (5) 水産加工場の事業再開と従業員の動向等                    | 133 |
| (6) 復旧・復興関係求人（建設・土木関係求人）と求職者の動向           | 146 |
| (7) 販売職・小売業等の消費関連求人と求職者の動向                | 157 |
| (8) 介護・福祉関係の求人・求職者の動向                     | 163 |
| (9) その他の産業・職業の求人・求職者の動向                   | 167 |
| (10) 仮設住宅と入居者の状況                          | 172 |
| (11) 生活再建支援金・弔慰金・義援金・東京電力の賠償金等の状況         | 176 |
| (12) 福島第一原子力発電所事故関係の避難者の状況                | 180 |
| 2 労働行政の取組                                 | 184 |
| (1) 雇用創出基金による事業                           | 184 |
| (2) 仮設住宅への出張相談                            | 191 |
| (3) 雇用保険の延長給付                             | 195 |
| (4) 被災者雇用開発助成金                            | 195 |
| (5) 就職面接会・職場見学会                           | 196 |
| (6) 職業訓練                                  | 198 |
| (7) 新規学卒対策                                | 200 |
| (8) 障害者就労支援                               | 205 |
| (9) 「日本はひとつ」しごと協議会                        | 206 |
| 3 第3章のまとめ                                 | 209 |
| 第4章 広域的な影響と遠隔地における支援                      | 213 |
| 1 被災求職者の全国的状況                             | 213 |
| 2 震災被災者対象求人等の全国的状況                        | 214 |
| 3 埼玉労働局・ハローワークによる福島県からの避難者に対する支援等         | 215 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 補章 福島第一原子力発電所事故に伴う除染業務に関する労働力需要等について  | 225 |
| 1 除染作業の計画等について                        | 225 |
| (1) 除染実施地域と除染実施計画                     | 225 |
| ア 国直轄の除染実施地域（除染特別地域）について              | 225 |
| イ 福島県内における市町村の除染実施地域（除染実施区域）について      | 228 |
| (2) 積算基準等における除染作業員等の職務内容と賃金           | 231 |
| 2 ハローワーク求人等の状況                        | 232 |
| (1) ハローワーク・インターネットサービスで検索した除染関係の求人の内容 | 232 |
| (2) 東日本における有効求人倍率の状況                  | 239 |
| 参考 除染関係職種の定義・作業内容（環境省の関連通達より）         | 240 |
| ○ 資料編                                 |     |
| 【資料1】 現地労働行政機関職員からのヒアリング記録等           | 245 |
| 1-1 震災当時の石巻安定所長                       | 246 |
| 1-2 震災当時の仙台監督署長                       | 262 |
| 1-3 震災当時の釜石監督署長                       | 268 |
| 1-4 震災当時の石巻監督署次長                      | 273 |
| 1-5 震災当時の石巻監督署労災課長                    | 276 |
| 1-6 震災当時の富岡監督署監督・安全課長                 | 278 |
| 1-7 震災当時の釜石安定所管理課長                    | 280 |
| 1-8 震災当時の大船渡安定所管理課長                   | 282 |
| 1-9 震災当時の気仙沼安定所業務係長                   | 283 |
| 1-10 震災当時の相双安定所管理課長                   | 286 |
| 1-11 震災当時の福島労働局総務部長                   | 289 |
| 1-12 震災当時の平安定所長                       | 295 |
| 1-13 震災当時の郡山安定所長                      | 299 |
| 1-14 震災後の大船渡安定所長                      | 301 |
| 1-15 震災後の石巻安定所長・同所産業雇用情報官             | 305 |
| 1-16 震災後の気仙沼安定所長                      | 312 |
| 1-17 震災後の気仙沼安定所就職支援ナビゲーター             | 315 |
| 1-18 震災当時の仙台安定所次長（管理部長）               | 317 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 【資料 2】 | 東日本大震災におけるライフラインの途絶・復旧状況について……………   | 323 |
| 【資料 3】 | 3-1 離職票（休業票）交付・受給資格決定日報（被災 3 労働局沿岸所、<br>所別、データ処理日ベース）〔2011 年 3 月～2011 年 5 月〕…………… | 326 |
|        | 3-2 就職件数日報（宮城労働局沿岸所、所別）<br>〔2011 年 4 月～6 月〕……………                                  | 344 |
|        | 3-3 雇用保険代行入力状況（被災 3 労働局全所、所別）<br>〔2011 年 3 月 11 日～2012 年 3 月末の累計〕……………            | 347 |
| 【資料 4】 | 4-1 雇用保険離職票交付件数の推移（宮城労働局、所別、月別）……………  | 354 |
|        | 4-2 雇用保険受給資格決定件数の推移（宮城労働局、所別、月別）……………   | 355 |
|        | 4-3 受給者実人員（基本手当、延長給付含む）の推移<br>（宮城労働局、所別、月別）……………                                  | 356 |
|        | 4-4 雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金の推移<br>（宮城労働局、所別、月別）……………                                | 357 |
|        | 4-5 職業紹介状況の推移（宮城労働局、所別、月別、全数）……………  | 358 |
|        | 4-6 産業別新規求人数の推移（宮城労働局、所別、月別）……………   | 362 |
|        | 4-7 有効求職者数の推移（宮城労働局、石巻所・気仙沼所、月別、常用）<br>……………                                      | 364 |
| 【資料 5】 | 被災求職者・震災対応関係求人の状況（全国労働局別・月別）……………   | 366 |
|        | 1 全国の被災求職者の状況……………  | 366 |
|        | 2 全国の被災者対象求人、復旧・復興関係求人、被災者対象の<br>緊急雇用創出事業等求人の状況……………                              | 370 |
| 【資料 6】 | 厚生労働省の震災対策（労働局関係）と被災地労働局の震災対応<br>（宮城労働局の例）〔時系列表〕……………                             | 379 |
| 【資料 7】 | 岩手県が行った「平成 24 年度【第 2 回】『被災事業所復興状況調査』<br>結果報告」より……………                              | 420 |
| 【資料 8】 | ハローワーク求職者への聞き取り調査結果（2011 年 11 月）……………   | 422 |
| 【資料 9】 | ハローワーク気仙沼写真……………  | 424 |

