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 (震災後1年間。原発事故への直接対応は除く。)

月等) ワー 2名 仙沼 (→
ワー 2 名 仙沼
ワー 2 名 仙沼
2名
仙沼
$(\Rightarrow$
た職
ī. 2
段差
書棚
はる。
ソン。
累(最
100
その
避難
岡、
故に
署所
双に
∄ 26
職員
車の

- ・被災者に対する救援・支援活動始まる。
- 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。

相乗り通勤などが行われる。

- ・主要道路から順次、啓開(とりあえず通・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。

ごろ~3 月末ごろ

- 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。
- ・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 月半ば |・多くの事業所が被災し事業再開のメドが |・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措置含 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。
 - ・厚生労働本省や近隣局から被災地労働局へ の物資支援始まる。

- ・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
- ・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 例措置、雇用調整助成金等の説明会等の支 援を開始。

4月ごろ

- 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。
- 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の授業再開等 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上がり始 める。

- ・多くの被災した工場・事業所が休業・操 ・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、石巻所でのピークは、離職 票・休業票が4月4日(月)、受給資格決 定が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。
- ・内陸部や遠隔地での被災者雇用の動きも → 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)。
 - を契機として、避難所から仮設住宅への ・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、システム稼動時 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 通じての募集などによる)。
 - ・全国のハローワークで被災者対象求人 (社宅・寮付きなど)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・パトロールが本格化 する。
- ・全国の労働局で「日本はひとつ」しごと協 議会が発足(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

- ・仮設テント、プレハブ店舗等での小売業 ↓・5月2日、国の第一次補正予算成立。 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始め 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。
- ・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 理のつかない人や、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などで避難者の不 安は大きく、その内容は住宅、生活資金、

- - 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。

仕事の先行きなどであることが指摘され る。

- ・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

- ・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・現地労働局・ハローワークの就職支援ナビ 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 以外の大手受注との指摘あり。大船渡の セメント工場ではがれきの焼却が始まる。
- ・地元スーパーの被災店舗網再建の動きが 始まる。
- 被災地での新規学卒者の積極採用の動き も一部で出始める。
- ・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に遅れ。 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)。

- ・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。
- 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 みが始まる (~7月)

7月

- ・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。
- ・がれきの分別・破砕・焼却等の一括処理 を行う業者の公募や選定行われる。
- ・4~6月期の東北経済「緩やかな持ち直し」 との財務局報告
- ・翌年春に向けた高卒求人の受付始まるが、 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)

- •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人の雇用創出 計画)。
- ・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

- ・初サンマの水揚げ、製氷工場の復旧・新 ・このころ雇用創出基金事業を使った、民間 設など水産関係の復旧の動きが強まる。
- ・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、岩手県の「災害対策本部」廃止(12)・被災地の生徒の就職希望地・職種を調査し、 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が増加。
- ・生活再建支援金の支給が急ピッチで進む。

- 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)。
- これに基づいた求人開拓を行う取組みを 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・設備の実習場を開設。

9月 ・10 月中旬から雇用保険の延長給付(2回 ・雇用保険の3 度目の延長給付(広域延長給 の延長) の終了者が出始める予定を控え、 付、90日)が決定される。 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ミスマッチ ・大規模な被災者等合同面接会が始まる(宮 城局では県と共催で、9月から2012年2月 になっている状況、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 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される(宮 れる。 ・屋上避難所の計画がある海べりの水産加 城局では2012年度に3回)。 工事業所の再開例、高台移転による再開 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。 ・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と も報道も。 10月 ・9月の日銀短観で、東北は4期ぶり改善し、 ・厚生労働省・被災地労働局が関東地方の労 震災前を上回る。 働局と連携し、首都圏等の企業による被災 ・9 月末現在の被災 3 県の新規高卒の就職内 地での新規高卒者向け就職面接会を開催 定率がいずれも改善の傾向。 (10月14日、12月2日)。 ・岩手県内のすべての避難所が閉鎖。 11 月 ・建設業活況で求人超過が続く。道路・港 ・11 月 21 日、第3次補正予算成立。 |湾などの復旧工事が増加。4月から11月||① 長期の雇用機会確保を目指す「事業復興 の間に、被災3県で入札不調が400件。 型雇用創出事業」「生涯現役・全員参加・ 技術者の不足の他、被災地の建設作業員 世代継承型雇用創出事業」の創設 単価が上がり、公共工事の単価では人が ② 職業訓練の拡充 集まらないことも一因のため、国交省は など。 基準見直しを検討。 ・厚生労働省・関係労働局・ハローワークに 岩手県沿岸部での企業の新・増設が震 よる、「バス送迎による被災地新規高卒者の 災以降7件で、集計のある2008年以降最 首都圏就職面接会への参加」の取組みが行 多となる。 われる。 大船渡の合板工場が再開を断念。

・政府が復興工程表を改訂。

12 月 大船渡屋台村が完成。 ・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 ・沿岸被災地には安定した雇用の場がない めの職業訓練を拡充。 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廃止。 2012年 ・4 月から小売店売上高が前年比で連続して ・被災地等のハローワークにおいて、1月半 1月 増加。復興に伴う需要を取り込むため、 ばから、雇用保険の延長給付(3度目の延 営業再開、新規出店が加速。 長になる広域延長給付)の支給終了者が出 ・土地利用計画が決まらないことが水産加 始める。 工等の事業再開の障害となっていること ・公共職業訓練において、合宿型建設技能訓 が指摘される。 練受講者募集始まる。また、介護福祉人材 ・雇用保険の延長給付が切れ始めるに際し、 育成の訓練に応募する者も増え始める。 水産加工業の復旧の遅れによる女性求職 者の滞留状況、増加している建設・土木 ・被災3県の新規高卒内定率(1月末現在) 関係求人が男性向けだが臨時的であるこ ○岩手:92.5%(対前年同期+2.8%) と等が改めて指摘される。 [県内88.9%、県外97.6%] ○宮城:88.1% (対前年同期+17.2 %) ・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 [県内 85.4%、県外 96.6%] ○福島:88.7% (対前年同期+7.8 %) 高いことや雇用保険受給者の腰が重いこ [県内 85.4%、県外 95.6%] とを改めて指摘する声も。 ※ この内定率改善について、沿岸部の求 ・2011年の3月から11月にかけて、被災 人は激減したものの、建設業、自動車製 地(沿岸部・原発事故警戒区域等)の人 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 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 果との指摘あり。 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。 ・岩手県の調査(2月1日時点)では、沿岸 ・被災県が、事業復興型雇用創出事業での長 2月 ~3月 地域の被災事業所の約 73%が事業を再 期雇用をメインとし、緊急雇用創出事業で 開。水産加工業では56%にとどまる。 のつなぎ雇用をサブとする 2012 年度の雇

・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

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

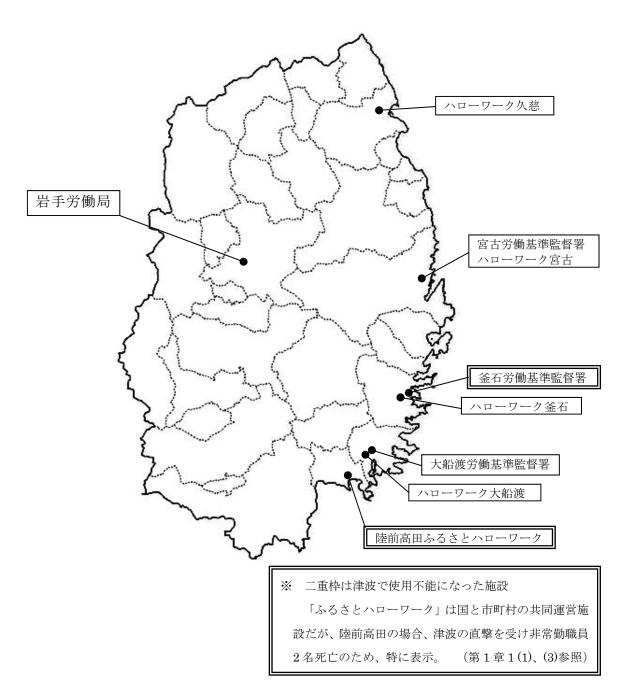
しても生産規模・雇用は当面縮小。

- ・その中で、求人難(元の従業員が震災で 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 新増設が相次ぐ。
- ※ 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(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、 岩手から約千5百人。

- 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)。
- 転出したり、家庭環境が変化して応募ししま治体では、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)。
 - |※ 2012年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)
 - ・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)

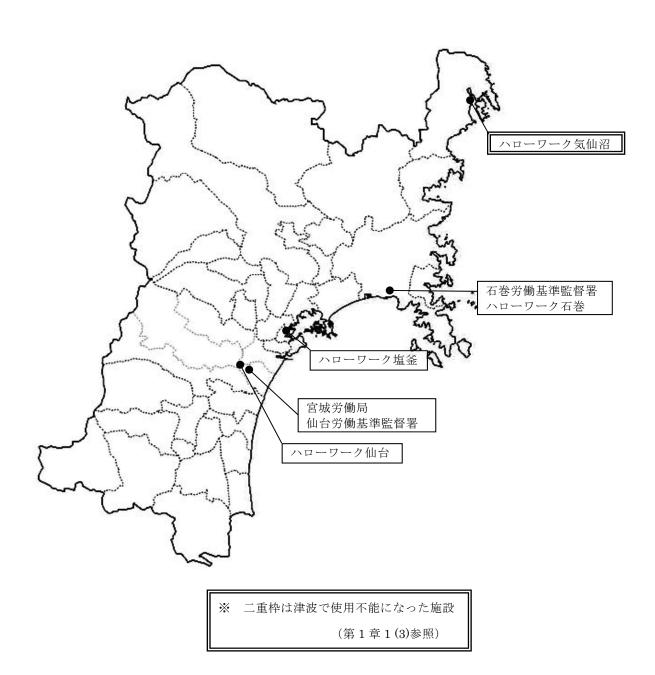
〇 岩手県・宮城県・福島県の労働局及び沿岸市町村に所在する労働基準監督署・ ハローワーク(公共職業安定所)の位置【震災時】

〔岩手県〕



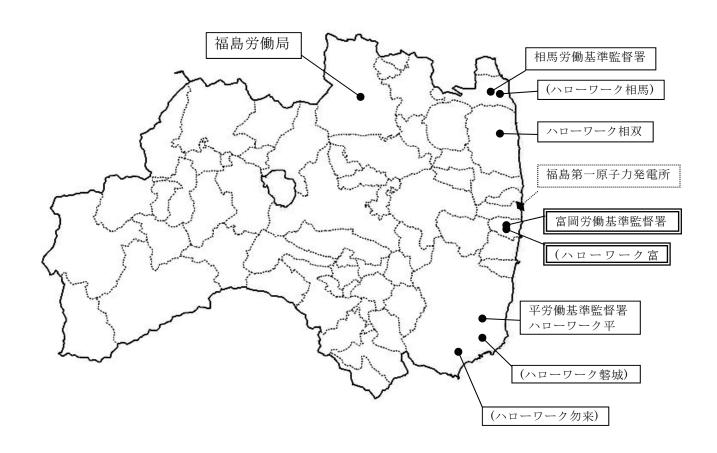
※※ 同一枠内に2施設併記しているものは、 同一住所(建物)

〔宮城県〕



※※ 同一枠内に2施設併記しているものは同一住所(建物)

[福島県]



※ 二重枠は福島第一原子力発電所事故に伴う 避難指示により、使用不能となった施設 (第1章1(3)参照)

※※ ()内はハローワークの出張所

※※※ 同一枠内に2施設併記しているものは同一住所(建物)

第1章 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(金)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。この寒さの中で三陸沖を震源とする大地震とこれによる大津波が発生する(地震発生は14:46)。

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県においては表1-1にあるような甚大な人的被害や家屋等の被害のほか、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、寒さや食料品・飲料水等の欠乏に苦しんだ。余震も多発する中、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。

第1章においては、これら被災3県を管轄する岩手・宮城・福島労働局及びこれら3労働局管内の現地労働行政機関(労働基準監督署及びハローワーク)における直接・間接の被害、職員の生命・安全の確保と避難者への対応、危機対応体制の構築などの危機対応行動について記録し、危機的状況への備え・対応に関する教訓をまとめたい。

1 現地労働行政機関の人的・物的被害と避難行動

東日本大震災における地震・津波の規模の大きさ、被害の甚大さについては幾多の資料があるので、表 1-1 から表 1-2-3 に死亡者・行方不明者数、全壊・半壊家屋数、避難者等の数を掲げるにとどめたい。

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、ハローワーク気仙沼(気仙沼公共職業安定所)及び市街地にあった陸前高田ふるさとハローワーク(国と市の共同運営)である。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、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。

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。

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。

(1) 労働行政の職員・非常勤職員の人的被害

- ・ 労働行政職員で東日本大震災の地震・津波により亡くなったのは、陸前高田市にあった陸前高田「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名である。2 人ともに勤務中に地震にあい、指定避難所に避難したものの避難所自体が津波に飲み込まれたために亡くなったと見られている。このうち1人は一家4人全員が死亡している。
- ・ 家族等の被害については、岩手労働局では職員 5 人の家族 11 人、非常勤職員 6 人の家族 10 人、計 21 人が死亡又は行方不明になっているとのことである。同様に、宮城局では職員・非常勤職員の家族計 27 人が、福島局では職員・非常勤職員の家族計 6 人が死亡・行方不明になった。全国の労働局計では職員・非常勤職員の家族計 65 人が死亡・行方不明になった。
- ・ たとえば、宮城局管内のハローワーク石巻(石巻公共職業安定所。石巻市は、市の中 心部が津波の直接被害を受けた被災 3 県沿岸市町村の中では、最大の人口を擁する。) では、職員・非常勤職員は全員無事だったものの、職員・相談員の家族については 6 名 死亡、行方不明 1 名、家屋の全壊・半壊が 13 名であり、求人開拓中に車ごと流され、 九死に一生を得た非常勤職員もいた。

(2) 職員・非常勤職員の住居の被害

- ・ 東日本大震災の地震・津波による職員・非常勤職員の住居の被害は、「全壊」が岩手局 19人、宮城局 22人、福島局 9人、全国の労働局計で 54人。「半壊」が岩手局 11人、宮城局 53人、福島局 42人、茨城局 50人、全国の労働局計で 182人とのこと。
- ・ 東日本大震災の際に発生した福島第一原発事故の関係では、福島局で警戒区域(避難指示区域だった福島第一原発から 20km 圏内の区域)に自宅・宿舎・借家があったケースが 22 人、緊急時避難準備区域(同 20~30km 圏内の屋内退避区域だった区域の一部)については 20 人とのことである。
 - ※ 福島第一原発事故により、3月11日20時50分に福島県対策本部から1号機の半径2kmの住民1,864 人に避難指示。21時23分に、菅直人内閣総理大臣から1号機の半径3km以内の住民に避難命令が 出されたほか、半径3kmから10km圏内の住民に対し「屋内退避」の指示が出た。12日の朝5:44 に第一原発から10km圏内の住民に避難指示。同日15:36に一号機建屋の水蒸気爆発、同日18:25 には第一原発から20km圏内の住民に避難指示が出された。14日11:01に3号機建屋で爆発、15日11:00に第一原発から30km圏内の住民に屋内退避指示が出された。その後4月22日に、第一原発から20km圏内を「警戒区域」。20~30km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。

[表1-1] 東日本大震災による被災3県における各年代の男女別死者数等(2012年2月末時点)

		岩手県	宮城県	福島県	計
0 0 15	男	30 人	170 人	29 人	229 人
0~9 歳	女	54 人	165 人	18 人	237 人
10 10 15	男	41 人	137 人	24 人	202 人
10~19 歳	女	41 人	147 人	29 人	217 人
90-90 告	男	75 人	177 人	25 人	277 人
20~29 歳	女	59 人	155 人	24 人	238 人
30~39 歳	男	134 人	275 人	44 人	453 人
30, 39 成	女	108 人	253 人	33 人	394 人
40~49 歳	男	165 人	321 人	51 人	537 人
40 - 49 //×	女	180 人	348 人	50 人	578 人
50~59 歳	男	297 人	509 人	103 人	909 人
30 · 39 _病 x	女	308 人	573 人	92 人	973 人
60~69 歳	男	426 人	900 人	167 人	1,493 人
00 · 09 // ₀	女	466 人	854 人	129 人	1,449 人
70~79 歳	男	550 人	1070 人	172 人	1,792 人
10 13 MX	女	606 人	1116 人	233 人	1,955 人
80 歳以上	男	400 人	733 人	156 人	1,289 人
00 // 20 1	女	616 人	1248 人	222 人	2,086 人
年齢不詳	男	29 人	148 人	2 人	179 人
Гыргит	女	50 人	183 人	2 人	235 人
年齢性別不訂	羊	36 人	28 人	0人	64 人
死者計		4,671 人	9,510 人	1,605 人	15,786 人
5 4 祝玩		4,197 人	8,691 人	1,420 人	14,308 人
うち溺死		(89. 85%)	(91. 39%)	(88. 47%)	(90. 64%)
うち圧死・損壊死その 他		230 人 (4. 92%)	273 人 (2. 87%)	164 人 (10. 22%)	667 人 (4. 23%)
うち焼死		60 人 (1. 28%)	81 人 (085%)	4 人 (025%)	145 人 (0. 92%)
行方不明者		1,354 人	1,694 人	215 人	3,263 人
死者・行方不明	者計	6,025 人	11,204 人	1,820 人	19,049 人
全壊戸数		20,185 戸	83,932 戸	20,123 戸	124,240 戸
(うち沿岸市町	'村)	(20,054 戸)	(82,606 戸)	(15,340 戸)	(118,000戸)
半壊戸数		4,562 戸	138,721 戸	64,851 戸	208,134 戸
(うち沿岸市町	'村)	(3,375 戸)	(130,595 戸)	(32,806 戸)	(166,776 戸)

[※] 死者・行方不明者数は各県警まとめ、全・半壊戸数は県把握数より。福島は全・半壊不明の市町村あり。 (2012 年 3 月 11 日朝日新聞記事より作成)

[表1-2-1] 東日本大震災における避難所生活者・避難所の数 (人・箇所)

	ピーク時	1週間後	2週間後	3週間後	1カ月後	2ヶ月後	3カ月後
避難所生活者数(全国)	約 47 万人	386,739	246,190	167,919	147,536	115,098	88,361
同(被災3県)	約 41 万人	368,838	216,963	141,882	124,450	94,199	67,073
避難所数 (全国)	_	2,182	1,935	2,214	2,344	2,417	1,459
同(被災3県)	_	1,874	1,335	1,240	1,063	897	799

(資料出所) 内閣府資料 (警察庁発表資料より作成)

※ 避難所生活者数については、警察庁は「公民館・学校等の公共施設」及び「旅館・ホテル」への避難者を中 心に集計。

[表1-2-2] 東日本大震災における避難者数(仮設住宅等入居者を含む) (人)

	2011 年		2012 年				
	11月17日	12月15日	1月12日	2月23日	3月22日	5月10日	7月5日
避難所(公民館、学校等)	777	678	613	578	388	254	225
旅館・ホテル	710	336	149	107	99	8	2
その他 (親族・知人宅等)	17,304	17,130	17,256	17,569	17,501	17,030	16,749
住宅等(公営、仮設、民 間、病院含む)	310,112	316,642	319,801	325,681	326,357	323,943	327,195
計	328,903	334,786	337,819	343,935	344,345	341,235	344,171

(資料出所) 復興庁資料

※ 被災 3 県の仮設住宅入居者が加算されるようになった 2011 年 11 月 17 日分以降を掲載。

[表1-2-3] 東日本大震災における他県への避難者数の推移 (人)

	2011年			2012年			
	7月28日	9月22日	11月17日	1月12日	3月22日	5月10日	7月5日
岩手県	1,355	1,434	1,462	1,550	1,574	1,583	1,559
宮城県	6,721	8,458	8,555	8,633	8,494	8,431	8,403
福島県	47,280	55,024	58,620	60,496	62,700	62,038	61,548

(資料出所) 復興庁資料

(3) 労働行政施設の被害

① 津波に直撃された施設

・ ハローワーク気仙沼(気仙沼公共職業安定所)は、気仙沼市内の岸壁に近い5階建の国の合同庁舎の1階にあった。その被災の様子は資料1-9の職員ヒアリング記録に詳しいが、津波は窓を突き破って、合同庁舎の1階・2階の内部を完全に破壊した(写真:資料9)。このため、執務場所を失った気仙沼所は、市役所や休業中のホテル

を転々とし、9 月にプレハブ仮庁舎が完成するまでは、狭隘で設備が整わない仮窓口での執務を余儀なくされた。

平成 23 年 3 月 11 日 (金) 東日本大震災発生

3月20日(日) 気仙沼市役所庁舎内で仮窓口開設

4月11日(月) 被災して休業中のホテル(気仙沼プラザホテル)内に 仮窓口移転

9月 5日(月) 気仙沼市内のプレハブの仮庁舎にて業務開始

- ・ 釜石労働基準監督署は、釜石湾奥の岸壁沿いの国の合同庁舎3階にあった。津波は 1・2階の内部を破壊し、建物自体も傾斜した。3月16日から立ち入り禁止になり、 以後工事中となった。釜石署は3月22日から釜石所(ハローワーク釜石)の一角で 相談窓口を開設したが、8畳くらいのスペースに最終的に9人が執務する状況になっ た。4月28日に新日鉄構内に移転(資料1-3)。
- ・ 陸前高田ふるさとハローワーク(国・陸前高田市が共同運営)の建物は、元大船渡 公共職業安定所陸前高田出張所の建物で、市が譲渡を受けていたもの。海岸線からそ れほど遠くない市街地にあったが、津波で室内を完全に破壊された。非常勤職員が 2 名とも死亡したことは上述のとおり。震災からほぼ 1 年後にあたる 2012 年 3 月 9 日 に、高台に移転して業務を再開。

② 地震により庁舎・庁舎内が損壊した施設

(宮城労働局の例)

- ・ 今回の職員ヒアリング等で把握できた地震による庁舎内部の損壊が顕著だった例としては、宮城労働局・仙台労働基準監督署が入居している仙台第四合同庁舎があげられる。 上階ほど被害が大きかったが、使用不能になるほどではなかった。
- ※ 震災当時の仙台署長からのヒアリング記録(資料1-2)より
 - ・ 仙台監督署は宮城労働局と同じ合同庁舎(監督署は1階)に入っているが、署長室や事務室の被害はさほどではなかった。労働局の総務部・労働基準部が入っている7・8階の様子を見に行った職員から、「事務室内の固定した書棚等が全部倒れ足の踏み場もない大変な状況であった。人的被害は7階の総務部で職員一人が軽い怪我をした程度であった。」との報告を受けた。
 - ⇒大地震の際には書棚等の「鋲打ち」では不十分だとわかった。したがって、書棚等を職員の背後 に置くこと自体危険である。とっさに机の下にもぐって助かった人もいた。ガラス入りの家具類 も危ない。
- ・ これに対して、同じ仙台市内でもより丘陵部に近い仙台駅近くの民間ビルに入居していたハローワーク仙台については庁舎の被害があまりなかった。入居していたビルが免震構造だったことが大きいと思われる。
- ・ また、ハローワーク石巻と石巻労働基準監督署が入居していた合同庁舎は、比較的

被害が軽微だった。これは、同庁舎が堅固な地盤でできた高台の上にあったことによると考えられる。

(福島労働局の例)

- ・ 3月11日の本震により、福島労働局庁舎(福島市内)は「5階の執務室(内部)が ほぼ全壊状態」となり、壁面にひびが入った。
- ・ 他にも、いくつかの署所の庁舎でひび、段差、駐車場地割れ、水道管破裂等の被害 があった。

③ 福島第一原子力発電所事故による避難指示で使用できなくなった施設

- ・ 福島第一原子力発電所の事故による避難指示により使用できなくなった労働行政施設は、福島県富岡町内にあった富岡労働基準監督署と相双公共職業安定所富岡出張所(ハローワーク富岡)である。富岡署は4月19日からいわき合同庁舎5階に移転し、その後いわき市内のいわき駅前再開発ビル内の仮事務所に移転している。相双所富岡出張所はハローワークいわき内に移転している。
- ・ ハローワーク相双については、屋内退避区域内にあったため、いったん閉庁したが、 放射線量が低いことから南相馬市に市民活動が戻ってきたこと、南相馬市や市議会等 からの陳情があったことを受け、4月6日より「部分開庁」。緊急時避難準備区域になった以降は4月26日より「全面開庁」を実施した。

(4) 被災地の労働行政施設における避難行動

① 津波の直接被害を受けた施設

- ・ 津波の直接被害を受けた施設の中で、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」では、前述のとおり、当時勤務していた非常勤職員 2 名とも近隣の指定避難所に避難し、そこで津波に遭ったと推測されている。
- ・ 岸壁近くの5階建て合同庁舎1階にあって津波の直撃を受けたハローワーク気仙沼では、地震発生後、いったん来庁者を帰した。その後、市の防災無線が6メートルの津波予想を伝える中で、避難者が入れるように扉を開けたまま、職員・非常勤職員全員が合同庁舎の上階に上がった。近所の人も入ってきて一時階段が詰まったが、結局全員上がることができた(入居官庁の職員約40人と近隣住民約50人)。その後、1・2階が津波で破壊された後も、海水に取り巻かれる中で海上の炎(漂流した大型タンクから流出した油が海上火炎帯を形成)が近寄ることに恐怖を感じながら、5階の会議室で過ごした。自衛隊のヘリコプターで救助されたのは地震発生2日後の13日だった。その間の食料は海上保安署の備蓄を分け合った。自衛隊の投下は2リットルのペットボトル6本のみだった。ヒアリングした職員は市内避難所でヘリコプターから降ろされ、ヒッチハイクで帰宅(資料1-9)。

・ 岸壁近くの 4 階建合同庁舎の 3 階にあった釜石労働基準監督署では、地震発生後 10 分経過のころ、署長の指示で職員・非常勤職員が近くの高台に徒歩で避難。署長のみ 万一来署者が来たときのことを考え残留。津波が来た後は 3 階で流されてくる人に備 えてロープを持って待機していたが、漂流する貨物船が庁舎にぶつかりそうになった ので屋上に避難。翌朝(12 日)には水が引いていたので徒歩で高台の宿舎に帰宅した。

② それ以外の施設

- ・ 宮城労働局・仙台労働基準監督署が入居する仙台第四合同庁舎では、1 階の仙台労働基準監督署の職員・来庁者は地震発生時に外の駐車場に避難。7・8 階の宮城労働局総務部・労働基準部職員は、強い揺れで壁沿いの書棚等が倒れる中、机の下等に避難し、1人が軽いけがを負った。
- ・ 福島第一原子力発電所事故に関連する労働行政職員の避難については、資料 1-10 のケースがある。南相馬市にあるハローワーク相双の管理課長(当時)は、地震・津 波発生後もモノが散乱する庁舎内にいた後、11 日 20 時ごろ、原発事故に関する情報 がない中で、県南部や西方の中通りに帰る他の職員とともに車で相双所を出発。津波 で運ばれた泥や障害物で通行困難な道路を南下して双葉町に入って避難所(双葉中学 校)に一泊。暖房もなく食糧も乏しかった。そこで「西に逃げろ」とのアナウンス(理 由の説明なし)を聞いて 12 日に西に向かい、川内村の避難所(体育館)でさらに一 泊した際に原発事故のことを口コミで聞いた。その翌日(13 日)に、西方の中通りを 回りながら順次職員を降ろし、いわき市内で家族と合流した。
 - ※ 避難指示の経緯等については、(2)の※参照。

- 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
- (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)

① 鉄道

- ・ 地震被害により多くの区間で不通となった東北地方の鉄道は、内陸部についてはおおむね3月中から4月中旬にかけて運転再開となり、東北新幹線も4月29日に全線再開となった。
- ・ しかし、津波被害を受けた沿岸路線については未だに不通区間が多く残っている。 ≪新聞報道等より≫

2011年4月30日 読売新聞:沿岸在来線 復旧メド立たず 線路流出 ルート変更の可能性も

② 道 路

- ・ 道路についても、地震直後は路面亀裂、段差等の損傷が随所にある状態だったが、 津波被害を受けた沿岸地域の道路については、沈下・陥没が生じたり、津波による泥・ 障害物が路上を覆う状況だったことが職員ヒアリングでも証言されている。
- そのような中で道路上の障害物除去や段差修正は、被災地住民の生命線確保のための最優先課題として急速に進み、国土交通省ホームページの資料等によれば次のような進捗となっている。
 - 2011年3月12日: 国道4号線(内陸)機能確保、東北自動車道緊急車両通行可能、東北自動車道及 び国道4号線から太平洋沿岸主要都市へのアクセスルートを11ルート啓開・確保(3月15 日までに15ルート確保)
 - 3月18日: 国道45号線(三陸沿岸)・6号(常盤沿岸、原発規制区域除く。)が啓開により97%が 通行可能になる

3月24日:東北自動車道全線一般供用開始

4月1日:常盤自動車道一般供用開始(原発規制区間除く)

- ・ また、宮城県ホームページの資料によれば、宮城県管理道路の全面通行止め箇所は、3 月19日に最多の92箇所となった後、4月7日の最大余震の後に一時増加したことを 除けば順次回復し、4月28日には46箇所に減少している。
- ・ なお、緊急車両などが通れるように迂回路も含めて1車線を最優先で確保することは「啓開」と呼ばれる。具体的には、う回路も含めてがれきを処理し、段差があれば簡易な修正などで救援ルートを開ける。「暗い中、道が段差や津波の泥・障害物で通れないので、試行錯誤しながら通常20分のところを2時間かかった。」という震災当時の福島局相双所管理課長の3月11日夜の避難行路の証言(資料1-10)は、啓開される前の道路の様子に近いと思われる。しかし、啓開はあくまでも応急修理であり、

これがなされた後も、段差が残り両脇にがれきが積まれている中を所々迂回しながら、 片側交互通行で通行していた。信号機が故障しているか停電で作動していない状況も あり、これらがあいまって、渋滞の原因になっていたと言われている。

・ 道路の啓開・修復が早期になされたことが、食料等の物資輸送や修復要員の通行・ 輸送(全国からの復旧応援要員の輸送を含む。)を通じ、以下で述べる電気・ガス・ 水道等のライフラインや通信手段の回復、食料確保等の基盤となったことは、特に強 調しておくべきであろう。すなわち、何らかの原因で道路啓開に時間を要すれば、被 災地はより長期間食料等の欠乏に苦しんだことになる。

③ バ ス

- ・ 平成23年5月12日現在の日本バス協会調べによると、岩手、宮城、福島の3県におけるバス関係の東日本大震災の損害は、死亡7人・行方不明3人、バス車両の大破・水没137台、社屋等の全壊19となっている。
- ・ 「東日本大震災直後における路線バス事業者の対応に関する調査研究」(福本他、第 45 回土木計画学研発表会)によれば、被災地のバス事業者の対応として、高速バス、 長距離バスの運行を優先したが、沿岸部と内陸部・県内主要都市を結ぶ路線、県庁所 在地路線、不通となっている鉄道に並行する路線についても運行開始を急いだ事業者 が多い。また、避難所や仮設住宅での生活が落ち着いてきた段階で、それらの地域を カバーする路線も臨時に運行されるようになったとされている。

≪新聞報道等より≫

2011 年 3 月 27 日 岩手日日: 地元バスが復興輸送 県バス協会 被災地ヘルート構築 支援人員・ 物資より早く

- ・ また、同調査研究によれば、被災県の大手バス会社の一般路線バスについては、4 月上旬から中旬にかけて平常運行開始(ただし、沿岸地区を除く。)となっている。津 波被災地では、被害や避難によって従前の路線では運行できなかったり、ニーズに対 応できなかったりするところが多く、臨時的な路線を設定すること(鉄道代行輸送や 他社が運行不能となった路線代替を含む。)が行われ、無料もしくは割り引きでの運行 も行われた。これらの多くは事業者独自の判断によるものであり、自治体からの補助 を確約されての運行は少ないとされている。
- ・ 鉄道の復旧が遅れる中で、バス事業者はいち早くグループ内等でバスを融通するなどして、高速バス、臨時バス、代替バス等を運行し、これらは被災地で大きな役割を果たした。しかし、最も津波被害の大きかった沿岸地域の足としての一般路線バスについては、事業者による種々の努力があったことは上記のとおりだが、震災後どの程度の時期に十分な路線密度になっていたかは、明らかでない。避難所をカバーしようとする努力についても、震災発生後 1~2ヶ月の段階(3 県の避難所数が 1,000 か所程

度だった段階)で、十分行き届いていたとは考えにくい。

このような中で不足部分を補ったのが、⑤の車の相乗りであると考えられる。

④ ガソリン供給

・ 被災地では、おおむね3月末か4月始めころまではガソリン不足が深刻で、給油に は長時間並ぶ必要があり、かつ給油量制限もある等の状況だった。

≪新聞報道等より≫

2011年3月29日 日本経済新聞: ガソリン不足なお続く ガソリン価格岩手で上昇

⑤ 自動車の流出と残った車の相乗り

・ 津波浸水のあった地域の自動車の多くは、流出したり使用不能になった。津波によって約40万台の自家用車が流出したと言われており、宮城県は県内で約14万6,000台の自動車が流出したと試算している(2011年8月19日読売新聞)。

≪新聞報道等より≫

2011 年 5 月 1 日 岩手日報:生活の足 軽自動車品薄 県内震災後 中古価格も上昇 5 月 7 日 岩手日報:車 23 万 6 千台津波被害 岩手、宮城、福島集計 保管場所確保に苦慮 遺体捜索優先 回収は1割程度か

- ・ しかしながら、震災後比較的早期に遠隔の避難所等の雇用保険受給資格者(休業の場合の特例措置対象者含む)がハローワークまで来所できたのは、流出しなかった車に相乗りで来所していた者が多かったことも理由の1つだったとのことであり、労働行政機関職員も、震災後3月中ぐらいの段階では、公共交通機関の途絶とガソリン不足の中で相乗通勤を行っていた。
- ・ 交通途絶が深刻な地域における地域住民の最も有力な移動手段は、災害後に残った 車、ガソリンのある車での相乗りであり、4 月に入りガソリン不足等が解消され始め てからは特にその傾向が強まったと言えよう。また、被災地は基本的に自家用車に対 する依存度が極めて高かった地方都市や地方集落であるから、猶更その傾向が強かっ たと考えられる。

(2) ライフライン(電気・ガス・水道)の途絶・回復状況〔資料2参照〕

・ 電力に関しては、3月11日の地震発生後、翌12日朝までは約440万戸の停電が続く。 12日夜には約210万戸に半減し、13日夜には130万戸、15日夜には約60万戸となる。 4月1日にも約17万戸で停電が続いているが、このうち約13万戸は原発事故による立 ち入り制限区域である。宮城局管内署所のライフライン復旧状況を示した表1-3を見 ると、臨時庁舎を転々としたハローワーク気仙沼は別として、震災発生後1週間程度の 間には回復している。また、釜石市内では電気の復旧に1カ月かかったという職員ヒア リングでの証言がある。

- ・ 水道については、震災発生後3月16日の段階で、全国で約180万戸以上、被災三県で約88万戸(岩手県 約11万戸、宮城県 約45万戸、福島県 約32万戸)が断水していた。3月20日の段階では被災三県で約72万戸、4月1日には21万戸まで減少している。また、4月17日時点までに約215万戸の断水復旧がなされたとの厚生労働省の発表もある。表1-3では、沿岸署所等で回復までに2週間程度を要している。
- ・ ガスについては、震災発生後、宮城県を中心に 40 万戸以上で供給停止になった。宮城県分の多くは、工場が被災して全戸供給停止になった仙台市ガス局と石巻ガス分である。その宮城県でも 3 月 24 日以降供給停止戸数が減少するが、供給停止がほとんどなくなるのは 4 月 15 日ごろである。表 1-3 では、仙台市ガス局供給地区の仙台・塩釜署所の復旧にはほぼ 1 ヶ月を要している。また、石巻についても復旧までに同程度の期間を要している。

(3) 通信の遮断・回復状況

- ・ 災害時・災害後の通信障害としては、利用殺到による通信困難と災害の直接被害や停 電を通しての通信不通がある。今回の震災時にはこの両方による甚大な影響があった。
- ・ たとえば、石巻所長(当時)のメモ(資料1)によると、地震発生後津波到達までは、 労働局と2回の電話連絡がとれたが、津波が到達したと思われる時間以降、労働局とも、 当日不在だった職員・相談員とも全く連絡がとれなくなり、その状態が3月16日(水) ごろまで続いた。これは、津波で電話回線や無線局・無線基地局が流されたことによる と考えられる。

〔固定電話〕

- ・ 資料 2 にあるように、固定電話関係の通信サービス「り障」回線数は、3 月 13 日の 14 万件以上から、3 月 14 日にはほぼ半減し、3 月 20 日には 2 万件以下になっている。 固定電話はほとんどの場合、停電の影響を直接受けるので、上記停電状況から 3 月 12 日以前にはさらに多くの回線が不通になっていたものと推測される。
- ・ 表 1-3 の宮城労働局管内署所のライフライン等の回復日の一覧では、固定電話は、 津波被災地を除けばおおむね3月16日までに回復している(3月15日以前は記録がない)。

〔携帯電話〕

- ・ 資料 2 にあるように、移動通信関係で停止中の無線局・無線基地局数は、3 月 12 日の 約 13,500 から 13 日には約 9,000、14 日には約 6,000、15 日には約 5,000、20 日には 約 2,000 になっている。
- ・ 津波被災地では、多くの無線局・無線基地局が流されたため、移動基地局が配置され たが、会社によって配置時期が異なったとの証言がある。

- ・ また、通常の携帯電話は充電式なので、停電が続くと一定時間以上の使用が困難になることや、このため電池式の充電器を備えておくことの必要を指摘する証言が多かった。
- ・ 今回、労働行政機関に衛星携帯が支給され(労働局の担当職員が携帯ショップに配給 品を取りに行ったとのこと)、大変役に立ったとの証言がある。ただし、使用するには 窓を開ける必要があったり、庁舎環境によっては通じない場合もある。

[郵便]

- ・ 郵便に関しても、震災発生後しばらくは、津波被災地署所への配達は困難だったようである。このため、たとえば岩手労働局では、被災地署所への郵便物を労働局に転送してもらい、労働局が被災地署所への連絡・物資配達用に借りたジャンボタクシーで配達していた。
 - ※ 福島労働局総務部長からのヒアリング記録〔資料 1-11〕より
 - ・ 金曜日(11日)は、携帯電話がなかなか通じないものの、庁舎内回線はまだ通じていた状態。土曜日は、全くの不通状態となり、12・13日は不通だった。
 - ・ テレビ情報により、各行政機関に1台「衛星携帯電話を貸与」との情報を得て、Docomo ショップより貸与受ける(土曜日)。これは大変役に立ったが、使う際は窓を開ける必要があった。
 - ・ 衛生電話により回線ルートは確保したが、その他の回線は全く不通。その中で、公衆電話回線から個人携帯は OK。
 - ※※ 「東日本大震災教訓集 『広域大災害に備えて』国民の安全・安心の確保に向けて準備するべき 29 の要点 平成24年5月 東北圏広域地方計画協議会」では、次のように記述されている。
 - ・ 東日本大震災では被災範囲が広く、電話回線や携帯電話の基地局の被災など、情報通信基盤は大きな影響を受けた。
 - ・ 通信設備の障害原因としては、設備の損壊・水没・破損のほか、携帯電話については電源喪失に よるものが大きかった。
 - ・ 国土交通省では情報共有システム(災害対策室、TV会議)を活用し、本省・東北地方整備局・出 先の事務所が一体となった災害対策を行い、通信機能が麻痺した被災自治体の支援が迅速に行われ た。
 - ・ 国土交通省の全ての地方整備局等の応援により、衛星携帯電話、Ku-SAT (小型衛星画像伝送装置)等を通信が途絶した自治体に配備し、復旧活動を支援した。
 - ・ 総務省では、簡易無線や衛星携帯電話等約 3,000 台を被災自治体に貸し出し、通信機能が麻痺している被災地での復旧活動を支援した。

〔震災直後における情報収集手段〕

- ・ 震災直後、特に災害の状況や地域の状況等に関する情報収集は被災者の生命・安全の 確保のためにも、行政機関としての機能を果たすためにも重要となる。
- ・ 職員ヒアリングの中では、震災直後からの停電や通信途絶の中で情報収集手段として 機能していたのは、①電池式ラジオ、②携帯電話のワンセグテレビ(充電が切れるまで)、

- ③自家発電が機能した場合のテレビ・ラジオ、④来所者からの情報、⑤避難所等での情報収集、などである。
 - ※ 震災当時の石巻所長からのヒアリング記録〔資料 1-1〕より
 - ・ 管内の状況を知るのは、来所者からの情報、テレビ(3月17日から電気が復旧)からだった。
 - ※※ 2011年10月22日 東京新聞記事より

「東日本大震災時のメディアの役割に関する総合調査」報告会=日本民間放送連盟(民放連)主催 =が21日、東京都内で開かれ、被災地で評価が高かったのはラジオだったことが明らかになった。

調査は、震災時にメディアは何を伝え、ユーザーにどう受け止められたかなどを探るために実施された。その結果、被災地では、震災直後の情報収集の手段として、さまざまなメディアの中でラジオの評価が群を抜いて高かったことが、民放連研究所の調査で分かった。

仙台市などの仮設住宅に暮らす 500 人の調査では、震災当日に役に立ったものとしてラジオを挙げた人は 43.2%で一番多かった。家族や隣人など (40.4%)、自治体・警察・消防 (10.4%) に続いて 4 位がテレビ (10.2%) だった。 3 日後~1 週間後では、ラジオ (58.6%)、家族や隣人など (55.0%)、新聞 (34.0%) の順となっている。

被害の程度が比較的軽い人が中心のネットユーザー調査(2,268人)でも、震災当日役に立ったのはラジオとする人が66.3%に上るなど、評価が高かった。

(4) 食料品・飲料水・防寒用品の確保状況

- ・ 震災被害の甚大だった地域の職員ヒアリングでの証言には、空腹と寒さに苛まれたことが必ず含まれる。特に沿岸地域では、道路の啓開は相当急ピッチで進んだものの、① 震災発生直後は、被災自治体の行政機能の麻痺、通信断絶等により、支援が必要な食料の量や輸送先の把握が困難だったこと、②輸送車両、ガソリン・軽油の確保が困難だったこと、③関係者間のルールの不統一や物資集積拠点の整備・運営の不十分さ等の課題があったとの指摘がある(「東日本大震災から得られた教訓と首都直下地震に備えた今後の課題」平成24年9月6日 農林水産省)。
- ・ 津波被災地のいくつかの庁舎では、避難者も受け入れる中、たまたま庁舎内にあった 乏しい食料を避難者とも分け合うなどの涙ぐましい努力もなされていた。

多くの避難者を受け入れたハローワーク石巻所長(当時)のメモ(資料 1-1)から、その 3 月 11 日以降の食事内容を抜き書きすると、

- 3月11日(震災発生後):水 茶飲みで半分を飲む。食料 ビスケット1枚
- 3月12日: ビスケット1枚、水湯呑1杯、豆腐 1/3
- 3月13日:おにぎり1個、水 湯呑3杯

であった。職員や避難者がどれほどの空腹に耐えなければならなかったかを如実に物語っている。この間買い出しの努力もしているが、数時間待ちで少量しか購入できなかった。3月13日午後には約500人の避難者のうち400人が指定避難所である隣の中学校

に移動し、また、3月14日には市役所職員の誘導で自衛隊が食料・水・毛布などを持って来たり、他の差し入れも届くようになったことで、このような飢餓状態は軽減されたものの、その後も食糧・水を求めての職員の苦労は続いている。

- ・ 職員ヒアリング結果からは、小売店の食料が震災発生後短時間で買い尽くされていく 様子も浮かび上がっている。また、福島の浜通りのように、放射能汚染の風評でトラッ クの入り込みが遅れ、食料等の物資到着が特に遅れて食料品不足が長引いた地域もあっ た。
 - ※ 同じ震災時の石巻所長のメモ等によれば、貯水槽の水が枯渇した震災翌日(3月12日)には「職員・非常勤職員が手分けし、水、食糧確保のため、貯水場、コンビニ、スーパーへ買い出し、2~3 時間待ちで少量の食料品を購入、〇〇堂では、6 時間待ちで、少量の水、少量のスナック菓子を購入。」の記述があり、震災の2日後(3月13日)には、「職員は、食料、水の確保のため避難所である石巻中へ行くなど奔走する」、「わずかの食料を小分けしてしのいでいる状態」、「飲み水は何時間も並んで水をもらってしのいでいる状態」の記述がある〔資料1-1〕。

震災時の釜石監督署長からのヒアリング記録でも、震災後、しばらくは、署長がたまたま署内に置いていたカロリーメイトや砂糖水を分けあってしのいだことが記されている〔資料 1-3〕。

- ・ その後も、各署所ではその置かれた状況・局面に応じて、買い出し、炊き出しなど種々の工夫がなされていたが、共通して言えるのは、全国からの支援物資が重点的に配分された避難所等の食糧をあまりあてにすることなく、各署所・各職員の自助努力と行政内(本省から、組合から、他局から、局内で)の支援でしのいでいたということである。「避難所の食糧は避難者のもので自分たちは避難者でない」という意識だったと語った職員ヒアリング対象者もいた。
- ・ 被災3県では震災9日後の3月20日の段階でまだ72万戸で断水が継続していた(資料2)。宮城労働局の記録によれば、水道の回復は、石巻署所で3月23日、塩釜所・迫所で3月28日である。

屋上タンク式の合同庁舎等では、停電により屋上タンクへのポンプアップはできなくなるが、しばらくはタンクに溜まっている水が使える。この場合、まずは飲料水確保が優先であるから、トイレ等飲料水以外での使用を禁止したり、ポリ容器等に移し替えていた。それでも石巻署所が入居する合同庁舎では震災翌日に、宮城労働局・仙台労働基準監督署の入居する合同庁舎では5日間でなくなっている〔資料 1-1、資料 1-2〕。

また、このように屋上タンク式でない場合には断水でただちに水の供給が途絶えることになる。

断水が続く中での給水支援については、全国の自治体や自衛隊等が給水車を被災地に派遣して給水活動を行っており、また支援物資としてペットボトル入りの水が避難所を中心に供給されていた。

※ 震災時の石巻所長は、「水は、水道が回復するまで、主に給水車が近くに来た時にもらっていた」と

証言している。震災時の釜石署長も「水は避難所中心に給水車が来たのでそれをもらっている人もいた」と証言している。 [資料 1-3]

- ・ 防寒用品に関しても、停電でほとんどの暖房設備が機能せず、防寒用品の備蓄もない中で、コートを着て寒さをしのいだり、床に敷くための段ボールを避難者に配ったという職員ヒアリングでの証言もある。また、乾電池で着火できる石油ストーブ(反射式ストーブ)のみが停電中に使える暖房器具であり、個人のものを持ち込んで炊事にも使ったという証言もある。
- ・ 日頃からの食料・飲料水・防寒用品の備蓄の重要性は、職員ヒアリング対象者が等し く強調していたところである。周辺住民が避難してくるケースも想定すれば尚更である。
 - ※ 原発事故とそれに伴う風評の影響を受けた平所のケース〔資料 1-12〕

(震災後初期の通勤・食糧)

- ・ 食糧は不足しており、全国から支援物資が来ていたので、それを食べていた人もいる。所長も郡 山の自宅から食糧を運んでいた。平所は市水道局の近くなので断水はなく、電気・ガスも途絶えな かった。
- ・ いわき市には原発事故の風評でトラックが入ってこなかった。スーパーなどは栃木や茨木まで商 品を取りに行っていたが、1日2時間しか開かないなどの状況だった。
- ・ いわき市ではガソリン不足も深刻だった。茨城に入れに行く人も多かった。公用車はたまたま 2 台がガソリン満タン状態だったので助かった。富岡出張所の公用車も使って避難所回りをした。
- ・ いわき市は4月はじめまで銀行は全部閉まっており、郵便の集配もなかった。

[表1-3] ライフライン等の回復日(宮城局内)

	労働基準監督署						
	仙台署	石巻署	古川署	大河原署	瀬峰署		
固定電話	3/16 までの間	3/19	3/16 までの間	3/17	3/16 までの間		
電気	3/16 までの間	3/17	3/16 までの間	3/16 までの間	3/16 までの間		
水道	3/16 までの間	3/23	3/16 までの間	3/17	3/31		
ガス	4/9	4/9	3/16 までの間	3/17	3/16 までの間		
業務用システム	3/16 までの間	3/19	3/16 までの間	3/16 までの間	3/19		

	公共職業安定所(ハローワーク)							
	仙台所	大和所	石巻所	塩釜所	古川所			
固定電話	3/16 までの間	3/16 までの間	3/19	3/17	3/16 までの間			
電気	3/16 までの間	3/16 までの間	3/17	3/19	3/17			
水道	3/16 までの間	3/16 までの間	3/23	3/28	3/17			
ガス	-	-	4/9	4/7	3/16 までの間			
業務用シス	3/16 までの間	9/10 までの問	3/23(半数)	2/10	9/17			
テム	3/10 までの間	3/16 までの間	4/5(全数)	3/19	3/17			

	公共職業安定所 (ハローワーク)						
	大河原所	白石所	築館所	迫所	気仙沼所		
固定電話	9/17	3/16 までの間	3/16 までの間	3/16 までの間	4/26(その前		
凹足电前	3/17	3/10 までの間	3/10 までの間	5/10 までグ間	は衛星携帯)		
電気	3/16 までの間	3/16 までの間	3/16 までの間	3/17	3月中		
水道	3/18	3/16 までの間	3/16 までの間	3/28	_		
ガス	3/16 までの間	3/16 までの間	3/16 までの間	3/16 までの間	_		
業務用シス					4/23(簡易端		
	3/16 までの間	3/16 までの間	3/16 までの間	3/17	末。実質稼働		
					は 5/9 ころ)		

- ※ 宮城労働局資料及び職員ヒアリング記録より作成(3月15日以前は記録自体がないことに注意)。
- ※※ 気仙沼所については臨時窓口(3/20~気仙沼市役所内、4/11~気仙沼プラザホテル内)

3 職員の生命・安全の確保対策と避難者への対応

(1) 沿岸署所に対する支援

- ・ 各局とも、直接津波被害を受けた署所や被害甚大な地域でライフライン・食糧等物資・ 情報・システム等が途絶・供給困難となった署所への支援を行い、これらの署所の機能 の回復・維持に尽力した。
- ・ また、被災地局に対しては、近隣局や本省等からの支援物資が送られた。

(岩手労働局の場合)

- ・ 3月16日に「沿岸署所救済対策チーム」が発足。震災直後に秋田局から2回送られてきた支援物資や内陸の職員が調達・持ち寄った食糧・水・ラジオ用電池などの物資を公用車かジャンボタクシーで、沿岸署所に対し、配送しはじめた。
 - ※ 内陸署所の公用車数台を局に集めて沿岸署所との連絡用に使った。秋田局からも公用車1台を借りた。
- ・ 沿岸署所と内陸署所の間で、次のようなペアリングをして各種の支援関係を構築した。 局内での職員応援、システム入力の代行(代行入力)などを、局やペアリング署所が担った。

沿岸署所	内陸署所
宮古署	盛岡署
釜石署	花巻署
大船渡署	一関署
宮古所	盛岡所
釜石所・大船渡所	遠野出張所

- ・ 宿舎・アパートが津波で流された職員もおり、民間アパートが地域の被災者優先で職員の入居ができなかったため、廃止の決まっていた宿舎に入居したケースもあった。
- 通信手段を確保するため、携帯電話も10台くらい新規に契約した。
- 沿岸署所あての郵便は局に配達してもらい、局からこれらの車を使って届けていた。

※ 労働局職員等の負担

・ 甚大な被害を受けた地域を管轄する労働局は、津波被害を直接蒙る位置にはなかったものの、関係労働局幹部職員のヒアリングからは、震災発生直後から、情報が途絶している中で沿岸署所の状況把握、職員の安否確認に心を砕いていた様子がうかがえる。また、上記のように沿岸署所等の職員の健康維持や署所機能の維持・回復のための各種の支援にも相当の力を注いでいる。

- ・ 署所等の業務量が急増し始めてからはそれに対応するための署所支援が必要になった。全国応援が本格化するまでは、局からの沿岸署所応援も行われていた他、出 張相談・ワンストップ相談を局職員が中心となって担っていた時期もある。
- ・ これら以外に、本省からの指示・照会等への対応、現場からの各種要望や問い合わせへの対応、さらには、幹部職員の場合、多くの視察(国会議員、本省幹部職員等)への対応も行っている。
- ・ 厚生労働省の現地対策本部が労働局に置かれたケースでは、その関係の業務(医療班、埋葬班等の宿泊・車の確保等)も行っていた。

(2) 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・ハローワークは、公共施設として、避難者が助けを求めた場合、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 500 人。当時の石巻所長のメモ(資料 1)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に対応を検討し、「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。飲まず食わず、不眠不休の対応で、疲労困憊、思考能力低下、極限状態になっていた。
- ・ 震災の起きたのが金曜日の午後で、翌日から2日間が休日だったこともあり、休日を利用した受け入れになった面もある。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庁舎内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。当時の石巻所長のメモのとおり、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。

4 危機対応体制の構築

(1) 労働局内の中枢機能の確保

(宮城労働局の場合)

・ 宮城労働局では、震災当日に「宮城労働局重大災害防止規程に基づき局長を本部長とする災害対策本部を被害の少ない仙台署長室に設置した(※ 仙台監督署は宮城労働局と同一庁舎内)。災害対策本部員である局内各部長、各課長が緊急に招集され、職員及び家族の安否確認、局及び県内署所庁舎、職員の自宅等の被害状況の確認に着手した。通話が可能であった監督署の緊急電話で本省と連絡をとった。」[資料 1-2]

また、同日、東北厚生局長を本部長とし、宮城労働局長を本部長代理とする「厚生労働省現地連絡本部」を労働局内に設置(東北厚生局が入居していた民間ビルの損傷が大きかったため)。3月14日に「厚生労働省現地対策本部」(本部は東北厚生局内)に移行した。[資料6]

(福島労働局の場合)

・福島労働局では、「余震がひどく、5階の執務室がほぼ全壊状態であったため、庁舎1階会議室に『対策本部』を設置。本省地方課に『対策本部』を設置した旨を報告(その後、電話不通状態へ)」、「局内の指揮体制については、企画室を『対策本部事務局』(厚生労働省現地対策本部と兼務)とし、指示系統を一本化。企画室が各部の連絡に適任と判断。企画室の補佐を1人体制から2人体制にし(各部からの輪番で増員)、もともとの1人は本省との連絡専任にした。」、「労働局長より各部長あて、各自に届いているメールを確実に受信し、対策漏れがないよう指示」、「本部会議は毎日朝夕2回ずつ行い、本省からの資料で対策漏れがないかどうかチェックしていた。」、「原発事故発生直後、富岡監督署長&一課長を福島第一原発の『オフサイトセンター』(もともと非常時には集まることになっていた施設)へ派遣。対策本部では、安全衛生課職員が情報収集」〔資料1-11〕

(2) 応急的な業務体制の構築

- ・ 今回の震災は、3月11日金曜日の執務時間中に起こった。多くの避難者を受け入れた庁舎(石巻署所、大船渡所)の場合は、翌日・翌々日(土曜・日曜)にも多くの職員がその世話のためにの不眠不休に近い活動を続けたが、それ以外のケースでは、自宅・家族等の心配もあり、交通途絶が深刻な状況の中で長時間の徒歩、ヒッチハイクなどもしながら帰宅している。
- ・ そのような困難を押して帰宅した遠距離通勤の職員については、3月14日月曜日以降、 交通の回復や車の相乗りで通えるようになるまでのしばらくの間(3月いっぱいという ケースもあり)は、基本的には最寄りの署所での勤務が命じられた。
- ・ 震災時の福島局総務部長によると、「原発事故で閉鎖した富岡署所・相双所以外の署所 についても、新幹線不通、ガソリン不足等により、正常な職員配置が困難となり、通勤 可能な最寄りの局署所へ出勤するよう指示。ガソリン不足が解消された4月以降につい ては、臨時バスや自家用車の相乗り等にて対処(県内が広範囲なため、通勤手段回復ま でには職員は相当な自己負担発生。未解消部分あり)。」〔資料1-11〕。「広域通勤・単身 赴任の人は地元所で勤務(3月いっぱい)」〔資料1-12〕
- ・ 震災発生後数日間は、被害の甚大だった地域にある監督署・ハローワークには、ほとんど来署者・来所者はいなかったようだが、仙台監督署では3月18日から、石巻監督署では3月22日から来署者相談がなされている。

ハローワークでは、震災後もほぼ毎日失業認定が予定されていた。災害等により来所できない場合は認定日を変更できるが、たとえば仙台所の場合、「ハローワーク仙台は民間ビルに入居していますが、震災直後からは $3\sim5$ 階のハローワークの施設には来所者が入ることはできなくなりました。そこで、週が明けた 14 日月曜日からはビル 1 階の入り口近くのスペースを借り、臨時相談窓口を設置して対応しました。電気は復旧しましたが、まだシステムはダウンしたままの状態で、雇用保険の失業認定業務、激甚災害の特例措置・職業訓練等の相談を実施しました。」[資料 1-18]。

石巻所でも 3 月 16 日には失業の認定を受けるために 4 人が来所し、3 月 22 日からは 50 人以上の失業認定を行っている。釜石所では、「釜石では(予定者のうち) 2 割が来た。中には歩いて 2 時間かかって来る人もいた。」〔資料 1-7〕との証言がある。

・ また、震災発生後しばらくの間についても、署所の運営には現地ならではの工夫が凝らされた。石巻所の場合、「職員のアイディアを出してもらってやる気を引き出した。朝晩の全体会議を毎日やっていた。」、また「離職者予測を立てて、見通しや全体像のシミュレーションをした。震災による離職者 4,000~5,000 人と予測した(実際にはその倍あった)。これに基づき、まず、「雇用保険特例措置等の周知(いつ、どこで、どんな方法で)→離職票の交付→受給手続き」の流れをシミュレーションし、業務体制を再編した。業務体制は、全職員・非常勤職員それぞれの担当にかかわらず、雇用保険適用給付業

務についての知識を有する者の役割分担を決めて、全員体制で雇用保険業務を担当すると ともに、他の用務で来所された方にも担当者が適切に対応する体制とした。」〔資料 1 - 1〕

(3) 過去の災害時対応ノウハウの迅速な提供

- ・ 厚生労働省は、震災発生後、情報収集しつつ具体的指示を行うに先立ち、阪神・淡路 大震災時の対応事例(時系列表、体験談、マニュアル的なものなど)を迅速に被災地労 働局等に提供し、「これを熟読し思いついた対策を何でもやってくれ」という指示がな された〔資料 1-11〕。具体的情報が本省に集約できない中で、過去の類似状況における 対応を参考に提供しつつ現地判断を尊重するという、非常事態における初期対応として 的確な指示がなされたと考えられる。
- ・ また、労働局でも、これを受けて署所が困らないように種々の努力をしている。たとえば福島労働局では「福島版の相談マニュアル(3 月 19 日初版)ができていた。それより前、3 月 14 日ごろに阪神淡路大震災の時の対応要領(休業票の Q & A など)が流れてきて大変役立った。」〔資料 1-12〕

(4) 現地の情報・要望の収集・対応体制

- ・ 震災発生後、避難住民や自治体等からの現地情報・要望を収集し対応しようとする体制も構築された。福島局のように避難所回り等により収集した状況を厚生労働本省に自発的に提供しはじめたところもある(資料 1-11)中で、厚生労働省としても本省の災害対策本部及び都道府県単位の災害対策本部(宮城では東北厚生局に、岩手・福島では労働局に設置)の体制整備を行ったことから、これらの現地情報・要望の収集・伝達ルートとして本省の災害対策本部(又は地方課)に対して都道府県単位の災害対策本部から送付するルートが明確化されていった。また、本省の災害対策本部(又は地方課)からは、省内にその情報が提供された。
 - ※ 宮城労働局から上記ルートで本省に送付された 2011 年 3 月~4 月の日報を見ると、
 - 被災地での事業所・医療機関の被災状況 (事業主団体等より)
 - 自治体や事業主団体からの制度・措置・留意点に関する周知広報や説明会・相談会開催や相談窓口への参加要望(→現地で対応)
 - 労災保険遺族請求に関する行方不明の場合の死亡推定の早期化の要望
 - 雇用保険の特例措置で給付を受けると、再度離職した場合の給付日数がリセットされるいわゆる雇 用保険のリセット問題に関する要望
 - 各種手続きに関する書類流出の問題
 - 「仕事がなくなり今後が心配」という被災者の声や「安否確認も住んでおらず被災者への求人情報 は時期尚早」という自治体の声

などが報告されている。

・ 一方で、厚生労働省の関係局・課室と関係労働局の担当との間での情報提供・要望・ 指示等のルートはこれと別に活発に動いていた。こちらの方は個別施策の具体的執行上 の問題を中心に、情報と指示(通達・通知含む)のやりとりがなされていた模様である。 このため、①災害対策本部ルートは被災地・避難者等の状況・要望等を中心とするトッ プ・幹部を含めた省内共有化向けの情報連絡、②担当どうしの個別ルートは個別施策等 に関する具体的な情報・指示のやりとりという棲み分けになっていたと言えよう。

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)

これまで見てきたところをもとに、以下では、大災害等の危機的事態に対する備えと対応 に関する教訓について、考えてみたい。

ただし、防災・減災・避難誘導等の基本的な事項については、他の多くの研究や公的機関等による検討に委ねたい。

(1) 食料品・飲料水・防寒品等の備蓄

- ・ 災害時の備えとして、食料品・飲料水・防寒品等の備蓄は最も重要なポイントの一つである。大規模災害発生の可能性の高い地域ほど、十分な備蓄が必要になる。
- ・ 災害発生から救援物資が届くまでの数日間、あるいはもっと長い間の命をつなぐためには、まず食料と飲料水が必要である。今回も震災発生後、大規模な停電、断水、都市ガス供給の停止が発生するとともに、小売店の在庫は買い尽くされ、食料・飲料水等の入手が困難になった。
- ・ 今回の震災では道路の啓開が比較的早かったので食糧支援の車や給水車も早めに被災 地に入ることができたが、大災害時に必ず早期に道路が使用可能になるとは限らない。
- ・ 今回の震災の場合は、調理せずに食べられる食料品・飲料水の備蓄がある程度あれば、 職員が空腹や渇きに苛まれることは一定回避できたと思われる(資料 1-1、1-2 等)。 「最低 1 週間分は必要」(資料 1-2)との意見もあるが、種々の状況を考慮すると、それはあくまで最低線と考える必要があるのではないか。また、今回の震災時にも断水は広範に起こり、宮城局管内でも水道が回復するのに 10 日以上要した署所が 3 か所(庁舎自体が被災した気仙沼を除く。石巻署所:12 日後、塩釜所・迫所 17 日後)ある。貯水タンク式の庁舎でトイレの使用制限をしていても 2-5 日で水が枯渇している。これらを考慮すると、飲料水については 1 週間よりもさらに多くの備蓄が必要になるのではないか。
- 調理用のカセット式コンロについては、あれば大変役に立つが、燃料備蓄の安全性への配慮が必要となるだとう。飲料水等を貯めておける折りたたみ式のポリ容器等は、貯

水タンクから移すためにも、給水車に対応するためにも必要であろう。

- ・ 防寒用品についても、特に寒冷な地域ほど備蓄の必要性は高まる。今回の震災時も防寒着や毛布が活用されたので、これらの備蓄が優先であろう。停電時でも使える石油式ストーブも大いに役に立ったので、寒冷地では寒冷な期間、灯油が安全に備蓄できる環境を整備してこれらを常備しておくことも考えられる、また、使い捨てカイロ等の備蓄も考えられる。
- ・ また、生活用品等として、懐中電灯(電池式)、電池、スコップ(トイレ用の穴を掘る等)、工具セット(軽微な歪み、不具合等の修理)、また、資料 1-1 で震災時の石巻所長が指摘している雑貨なども必需品であろう。

(2) 通信手段・情報収集手段の確保

衛星携帯の平時からの配備

今回の震災時には、労働行政機関においても衛星携帯の機能が十分に発揮された。電波の送受信のために一定の制約はあるものの、他の通信手段の回復に時間がかかる(固定電話不通、携帯電話の基地局流出・破壊等)中では最も有力な戦力になった。衛星携帯電話の平時からの配備を進める必要があろう。

・ 停電時でも使用できる携帯電話の充電器(乾電池式・充電池式等)の常備

今回の震災時には、地震・津波発生直後の通信の輻輳、地震・津波等による設備の損壊で固定電話、携帯電話が通じなくなった他、携帯電話については停電による電源喪失の影響が大きく、また、充電切れによる通信不能を恐れて十分に携帯電話を活用することができなかったとの証言もある(充電されていた電気を大事に使った)。このような事態に備えて停電時でも使用できる携帯電話の充電器の常備が望まれる。今回の震災時も、携帯電話のワンセグテレビは見ることができたので、充電手段さえあれば、この機能も使える可能性が出てくる。

電池式ラジオの常備

今回の震災時にも、停電の中での情報収集手段としては、電池式ラジオが最も機能したと言える。甚大な災害時の情報の錯綜・混乱の中でラジオから得られる情報自体が常に的確かどうかについて一定の疑いは持つ必要があるが、それのみに頼らず、より厳しい状況があり得ることを念頭に置くならば、ラジオ等の情報は重要であろう。

(3) 移動手段の確保

・ 大規模災害の最中においては、また、避難の際、状況によっては自動車を利用することで危険が増すケースもあると言われている(※)。しかしながら、災害が収まった後の公共交通機関の途絶等の中では、私用にも公用にも自動車が最も有力な移動手段となる。

- ※ 平成 23 年 12 月 27 日開催された中央防災会議において、「防災基本計画」の修正が行われ、津波発生時の避難について、「徒歩によることを原則とする」としつつ、「津波到着時間、避難場所までの距離等を踏まえて、やむを得ず自動車により避難せざるを得ない場合は、…(略)。」との記述が追加され、やむを得ない場合には自動車による避難を認めることが明記された。
- ・ 通信途絶の中で、私用車・公用車で通達文書や連絡文書を運んでいたことが種々の職員ヒアリング記録でもうかがえる。第2章の2で述べる代行入力を行うために関係帳票を比較的被害が少なかった施設に運ぶためにも、職員の車通勤を利用しているケースが多かった(資料1-9)。また、車の相乗り通勤等も行われていた。
- ・ これらの例からもわかるように、交通や通信が途絶した被災地において自動車は貴重な移動・連絡手段であり、公用車・私用車の垣根にこだわっている余裕もなく使用されている。特に緊急車両証の交付を受けた公用車は、ガソリンが不足する中で優先給油を受けることができたので、一層の活躍が求められた。

(4) 来所者の残留・避難者の受け入れ

- ・ 今後、甚大な災害が発生した場合を想定するに際しては、今回、周辺住民が公共施設 である労働局・労働基準監督署・ハローワークに避難場所を求めてきたことについて、 十分に研究しておく必要があろう。
- ・ たとえば、津波による浸水の危険のある地域の施設で、比較的安全と思われる庁舎の場合、大地震が発生した後周辺住民が避難場所を求めて来所した際には、今回の石巻所や大船渡所が行ったように、人道的・緊急避難的措置として避難者の受け入れを行うことが、公共施設としてごく当然に求められる。また、災害時において比較的安全な庁舎の場合には、実際の災害の状況を加味した上で適切と判断できれば、津波等も含めた状況が落ち着くまで庁舎内にとどまることを奨励するようなアナウンスを行うことについても、検討しておく必要があるだろう。
- ・ ただし、これら来所者の残留・受け入れは、石巻所等の例にあるとおり、当該施設職員の不眠不休の尽力を前提とすることになり、避難者のための備蓄等にも限度があるので、対応期間等に一定の限界があることを踏まえた検討が必要であろう。