

序 JILPT「震災記録プロジェクト」とこの「資料シリーズ」のねらい

(JILPT「震災記録プロジェクト」について)

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震による東日本大震災においては、多くの人命が失われるとともに、東北太平洋沿岸を中心として当該地域の生活基盤や経済的基盤に甚大な被害をもたらした。当該地域の住民生活や産業活動への大打撃から地域の住民の雇用・労働面に大きな影響を与えた。さらにそれにとどまらず、消費抑制といった間接効果も含めて他地域の雇用・労働面にも少なからず影響を与えた。また、東電・福島第一原子力発電所の全電源喪失に伴う重大事故（「原発事故」）により、多数の住民が避難指示により、あるいは自発的に避難を余儀なくさせられたほか、電力（不足）問題が発生し、広範な地域の企業における事業活動の縮小や操業変更などを通じて、就業態勢の変更を含めた様々な影響を雇用・労働面にもたらした。

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

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

この「震災記録プロジェクト」の主要な目的は、震災に伴う事跡を「記録すること」と、そこから今後に向けた課題と教訓とを抽出することに重点を置くこととした。すなわち、大規模な震災が発生した場合に、雇用・労働面を中心にどのような政策対応が必要となるのか、また、その効果的実施のためには、現場の取組も含めてどのような配慮が必要なのか等に関して、政策研究の面から知見を蓄積しつつ課題の抽出を行おうとしたものである。

「震災記録プロジェクト」においては、発足当初において、

- ①各種の公表資料等を活用しながら、当該プロジェクトのベースとなる情報として、震災に関連した様々な事項の推移や経過をフォローする「各種公表資料整理」
- ②震災による自然災害や二次被害の状況、復旧・復興支援の状況などを鳥瞰的に把握することを旨として、被災地に限らず全国の企業を対象としたアンケート調査を実施する「全国企業アンケート」
- ③労働政策の現場行政機関において震災に関連してとられた対応を、現場の視点を中心に記録する「労働行政機関記録」

¹ このほか、例えば平成23年にJILPTが実施した「第6回勤労生活に関する調査」において、震災に関連した調査項目を盛り込むなどの取組も行った。

- ④労働政策において基幹的な役割を担う施設の一つである能力開発施設の震災対応の状況を記録する「能力開発施設記録」
 - ⑤企業やその団体、労働組合等における被災の状況や復旧・復興に向けた取組などを記録する「労使及び団体記録」
 - ⑥震災からの復旧・復興過程において、人材派遣会社やNPOなどがどのような役割を果たしたかを記録する「人材派遣会社、NPOの活動記録」
 - ⑦主に復興状況に関する記録を行う「復興フォロー」
- の7つの視点（サブ・グループ）からの取組をめざした。

（これまでにとりまとめた研究成果）

これらの取組を通じて、現在までのところ次のような成果を取りまとめてきている。

- 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）
- 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）」
- 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）」
- 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）」
- 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）」
- 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）」
- 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）」
- 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）

また、次の2つも「震災記録プロジェクト」の成果としてとりまとめられてはいないものの、「震災記録」をも強く意識された調査研究成果であるといえる。

- ⑨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―」
- ⑩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―」

なお、これらの報告書等によるほか、JILPT の情報誌（ニュース・レター）である「ビジネス・レーパー・トレンド」においても収集した情報等を紹介してきている。

（この資料シリーズのねらいと主な資料）

以上の成果に続いて今般とりまとめたこの資料シリーズは、資料シリーズNo.111(成果の①)の続編に当たる。取組としては、上述のうち「各種公表資料整理」に属するものである²。とはいえ、取り扱っている範囲は、他の6つの視点も含む全般的なものである。対象とした期間は、平成25年度以降であり、終期は特定できないが概ね平成27年度までが中心となっている。また、対象とする地域を、東日本大震災において特に重篤な被害のあった岩手、宮城、福島の内々ゆる「被災3県」に限っている³。被災3県以外にも茨城県や青森県をはじめとして相当の被災を被ったことはもとより周知のことであるが、平成25年度以降の震災からの復興過程については、被災3県に代表させることとして大きな手抜かりにはならないと考えたところである。

この資料シリーズは、既に公表されている各種資料を素材として、当該プロジェクトの観点に基づく記録情報に整理しようとするものである。しかしながら、概括的な流れを記録するだけであれば、復興庁をはじめとして既に少なくないとりまとめが行われており、新たに付け加えるものを見出すことは困難である。そこで、概括的な流れを踏まえながらも、出来る限り個々の地域や被災企業・事業所、被災者の動向にまで降りた「広く浅く」の情報が含まれたものにするをねらった。

基礎となった資料としては、復興庁や県、関係市町村の公表資料（＝多くがホームページ掲載資料）をはじめ種々のものを活用したところであるが、上述のねらいを踏まえて、特に重点的に活用させていただいたものに次の三つがある。

- ①被災3県の地元地方紙3紙（平成25年4月～）
- ②関満博著「東日本大震災と地域産業復興Ⅰ～Ⅴ」（新評論刊）
- ③東北大学経済学研究科地域産業復興調査研究プロジェクト編「東日本大震災復興研究Ⅰ～Ⅴ」（Ⅰ～Ⅲは河北新報社刊、Ⅳ及びⅤは南北社刊）

①は、岩手日報、河北新報、福島民報の3紙である。これら3紙を平成25年4月以降購読し、関係記事をスクラップするという非常に古典的な手法をとった。先行の資料シリーズNo.111においては、朝日新聞と日本経済新聞の中央2紙が活用されたところであるが、より地元の動向にアプローチするために今回は地元3紙を活用させていただくこととした。このことにより、震災からの復旧・復興過程に関する時系列情報を把握できるだけでなく、地元においてどのようなことに関心が持たれ、どのような課題が認識されたのかについてもより詳細に把握できるのではないかと考えたところである。また、個々の被災企業や被災者の動向にもある程度接近できるのではないとも思われた。なお、スクラップした記事については、そのすべてではないが、それぞれの要旨を時系列の一覧表にしてこの資料シリーズの巻

² 上述のとりまとめをもって多くの取組は一応収束しており、平成28年度まで取組を継続しているのは、ほぼ「各種公表資料整理」のみとなっている。

³ 被災3県のうちでも、特に津波や原発事故の被害を大きく受けた沿岸地域が中心となっている。

末に掲載している（巻末付属資料2）。

②は、地域経済や中小企業に関する調査研究を現場に密着して続けておられることで著名な関満博氏（前・一橋大学／現・明星大学）による、震災からの復興課程における広範な中小企業の状況報告である。個々の被災企業ないし事業所の被災状況と復旧・復興過程を幅広く知るために、この著書ほど確なものはないといえる。Ⅰ～Ⅴの5巻にはそれぞれ次のような時期区分が掲げられている。これらの時期に現地調査された結果であることには、留意が必要である。なお、これらの著書に報告されている個々の企業・事業所の事例に関しても、この資料シリーズの視点から要約整理したうえで原則として所在市町村別の一覧表にして巻末に掲載している（巻末付属資料3）⁴。

- ・「東日本大震災と地域産業復興Ⅰ 2011. 3. 11～10. 1」
- ・「東日本大震災と地域産業復興Ⅱ 2011. 10. 1～2012. 8. 31」
- ・「東日本大震災と地域産業復興Ⅲ 2012. 8. 31～2013. 9. 11」
- ・「東日本大震災と地域産業復興Ⅳ 2013. 9. 11～2014. 9. 11」
- ・「東日本大震災と地域産業復興Ⅴ 2014. 9. 11～2016. 3. 11」

③は、被災地に所在する大学として東北大学が立ち上げた、震災からの復旧・復興過程を把握・検証するとともに、所要の提言をすることを目的とした研究プロジェクトの一連の成果として公表されたものであり、平成24年3月のⅠから同28年3月のⅤまで年1回ずつ刊行された計5冊がある。地元所在大学ならではの有意義な研究成果が報告されているが、とりわけ平成24年から年1回継続して調査されてきている被災企業等を対象とした「震災復興企業調査」は、貴重な時系列データを提供するものとなっている⁵。

（この資料シリーズの構成）

この資料シリーズの第一の眼目は、上述のように、出来る限り個々にまで降りた情報の整備にある。まずは、時系列や地域ごとに並べて提供することが基本となるが、それは、一覧できるよう巻末付属資料とした。そのうえで、「資料シリーズ」ではあれ JILPT の報告（書）類型の一つとしてある程度の解説を行うとすれば、そうしたデータを整理する視点が求められる。そこで、第1章（表記上は「1.」とした。以下同様。）では、よりマクロ的なデータ・情報に基づきながら、この資料シリーズにおける震災からの復旧・復興過程をみる際のフレームワークを提示することとしたい。それとともに、フレームワークの重要な要素となる国・地方の政策施策や基礎的な政府統計などを確認する⁶。いうなれば第1章でマクロ的な視点から、復旧・復興過程をひととおり概観することとなる。次いで、メインの情報についての解

⁴ この資料シリーズで引用ないし要約したものは、関先生の意図を的確に反映しているとは必ずしもいえないものも少なくないと思われる。関心を持たれたときは、是非ともこれらの著書に直接当たっていただくことをお勧めしたい。なお、以下において、これらの著書を「関著「震災と復興Ⅰ」」などと略称することとしたい。

⁵ この調査以外にも、個別の企業情報を含めて貴重なデータと研究結果に基づく展望と提言が数多く5冊の報告書には盛り込まれている。直接の言及をしていない場合であっても、この資料シリーズをまとめるに当たって、参照させていただいた部分が少なくない。記してお礼に代えたい。

⁶ 統計データなども、一覧できるよう巻末付属資料としたものもある。

説に移り、第2章では地元地方紙3紙の情報、第3章では関著「震災と復興」による個別企業・事業所に関する情報を順次取り上げる⁷。そして第4章で、若干の考察をしている。

なお、主に図表において、「平成」を「H」と表記することがあるので、承知いただきたい。

⁷ 個別企業・事業所の情報については、関著「震災と復興」によるものが大半を占めるが、わずかではあるが、地元地方紙3紙に掲載された情報やインターネットの当該企業ホームページから得られた情報も併せて活用している。