

第2章 阪神・淡路大震災時における雇用政策¹

本研究の目的は、阪神・淡路大震災時に実施されたさまざまな政策の中でも、雇用政策について整理・検討することにある。これにより、東日本大震災をはじめとした災害や今後生じ得る災害の際に有効となる雇用政策についての示唆を得たい。

そこでまず、先行する調査・報告や研究を踏まえつつ、阪神・淡路大震災当時になされた雇用政策を典型的にまとめると共に、いくつかの政策についてなされた評価について記したい。次いで、関係機関に対して実施した聞き取り調査の結果をまとめ、最後に、小括を述べることにする。

1 実施された雇用政策とそれに対する評価-先行研究のサーベイより

それでは、先行研究に関するサーベイを開始する。杉村(1999)は、当時の労働省や兵庫県の資料などを参考として阪神・淡路大震災時に実施された雇用政策について整理し、それらを①雇用維持対策、②離職者(失業者)対策、③その他の政策、に分類している。①とは、国による雇用調整助成金の特例的な適用や、県による同種の制度である雇用維持奨励金などであり、②とは、失業給付の特例的支給や、特定求職者雇用開発助成金の特例措置などであり、③とは、内定取り消しに係る雇用調整助成金の特例措置などを意味している。

阪神・淡路大震災時の雇用政策を、杉村(1999)と類似した形で分類したものとしては、総理府阪神・淡路復興対策本部事務局(2000)²や下崎(2005)³を挙げることができる。ここでは、①雇用維持・失業防止対策、②離職者の雇用促進対策、の2つに雇用政策を分類しているが、これは杉村(1999)では③に分類された政策を①か②のいずれかに含めたものとして解釈できる。

神戸市(2011)⁴は、被災地において実施された雇用政策を図表などにまとめている。これによると、震災復興に係る雇用政策は以下の5つに分類される。Ⅰ求人確保対策の推進、Ⅱ企業での雇用維持支援、Ⅲ就職支援対策の推進、Ⅳ職業能力開発の推進、Ⅴ生活支援対策の推進。なお、ⅠからⅤのそれぞれに属する具体的な政策についても記されていることから、その内容を吟味すれば上述の研究や報告書と同様の分類をすることも可能である。

¹ 本研究を作成するにあたっては、兵庫労働局、兵庫県庁それに神戸市役所への聞き取り調査を実施した。ご協力いただいた職員の方々には、深くお礼申し上げたい。また、所内研究会では、山口浩一郎氏、森川善樹氏、さらには他の参加者より有益なコメントをいただいた。深くお礼申し上げる。いうまでもなく、残り得る誤りは筆者に帰するものである。

² http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji.html よりダウンロード可能である。

³ <http://web.pref.hyogo.jp/contents/000039160.pdf> よりダウンロードできる。

⁴ <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/honbun.pdf> よりダウンロード可能である。

図表 2-1 阪神・淡路大震災時に実施された主たる雇用政策

	政策の種類	政策の概要
①雇用の維持・失業の防止のための対策	1 雇用調整助成金の特例措置	被災地域内に所在する事業所の事業主を支給対象とすると共に、高率助成を実施。被災地域外に所在する、被災地域内に所在する事業主の下請け事業主に対しても、本助成金を支給。採用が内定している大学・短大生に休業などを実施する場合についても、本助成金を支給。(①-5と重複受給可。)
	2 失業給付の特例措置	激甚災害法適用地域の事務所に雇用される被保険者に対しては、震災による事業所の一時休業などにより賃金が受けられない場合についても基本手当を支給。災害援助法適用地域の事業所に雇用される被保険者に対しては、離職前事業主に再雇用予約がある者についても基本手当を支給。失業給付手続きの弾力化、簡略化を実施。
	3 新卒者の就職対策	経営者団体や事業主に対し、新卒者の内定取り消しなどを可能な限り回避するよう要請。
	4 職業訓練1	被災地に所在し、雇用する労働者に対し職業訓練を行う事業主や雇用する労働者の申し出による自主的な教育訓練の受講を援助する事業主に対して、高率助成の特例措置などを実施。
	5 被災者雇用維持奨励金	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、①-1を補完する形で県により実施。具体的には、事業主が講じた雇用維持のための措置に要した経費の一部を支給。(①-1と重複受給可。)
②離職者の雇用の促進のための対策	1 特定求職者雇用開発助成金制度の特例措置	震災により離職を余儀なくされた45歳以上の者を支給対象に追加。
	2 「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」制定	公共事業に被災失業者が雇用されるべき割合を設けることにより、彼らの雇用の場を提供することを目的とした法。
	3 広域的な労働需給調整	全国の公共職業安定所を通じて求人開拓を実施することにより、住居確保に配慮した求人の確保に努めると共に、求人情報の提供、合同就職面接会などを実施。
	4 職業訓練2	職業訓練2は、以下のように分類できる。Ⅰ被災地求職者特別訓練(求人が多く見込まれる災害復興関連分野のニーズに対応した特別訓練)、Ⅱいきいき就労特別訓練(仮設住宅などで生活する者を対象とした、短期的な特別訓練)、Ⅲ被災地求職者企業委託特別訓練(企業委託形式による特別訓練)、Ⅳ特別訓練受講手当(ⅠからⅢの特別訓練などの受講を促進するために、一定の要件を満たした者に受講手当を支給するもの)。
	5 雇用開発班による求人開拓	雇用開発班の活動強化による積極的な求人開拓。
	6 ふれあいハローワークの実施	仮設住宅の全居住者を対象に、仕事についての具体的なニーズを把握し、個々人のニーズを踏まえた求人開拓や巡回相談を実施。
	7 被災者雇用奨励金・震災失業者雇用奨励金	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、被災者を雇い入れ、常用労働者として6か月以上継続して雇用した事業主に、労働者1人あたり50万円を支給。
	8 被災地しごと開発事業	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、震災によって仕事を失った人々に「緊急」に働く場を提供するためのもの。ここで提供された仕事とは軽易な仕事であり、対象は再就職が困難な45-60歳。報酬は、月額5万程度。本事業の狙いは、閉じこもりがちな中高齢者に生きがいを感じてもらい、自立へのステップアップに導くこと。
	9 被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、立ち上げ段階のコミュニティ・ビジネスを総合的に支援しようというコミュニティ・ビジネス等支援事業の中でも中核的な役割を果たしたものの。助成対象としての条件は、①有償で行われる事業であること、②労働の対価を得られる事業であること、③利益はコミュニティに還元されること、④継続して実施される事業であること、など。
	10 生きがい仕事サポートセンターの設置	阪神・淡路震災復興基金による事業であり、コミュニティ・ビジネス等支援事業の一環。同サポートセンターの業務内容は以下とおり。①生きがい仕事を行っている者や行おうとする者への支援、②生きがい仕事に係る就業機会の創出、③生きがいしごとを求職する者の開拓、④生きがい仕事に係る情報の提供、など。

ここで、上の4つの研究・調査に記されたさまざまな雇用政策のうちの主たるものを、前掲の総理府阪神・淡路復興対策本部事務局(2000)や下崎(2005)にしたがった分類で整理すると図表2-1のようになる⁵。

各種政策の概要については、図表中に記載してあるため繰り返し説明することは避けるが、ここに挙げた政策の中には先行研究によって評価がなされているものもある。以下ではそれを紹介したい。

前掲下崎(2005)は、以下に示すように、いくつかの政策について評価している。①-1「雇用調整助成金の特例措置」および①-5「被災者雇用維持奨励金」についてであるが、実際に多くの企業によって活用されたものであり、雇用維持という観点から判断する限り迅速かつ確かな措置が講じられたと指摘している。ただ同時に、特定企業内の従業員の雇用維持のために活用されたことにより、雇用流動化によって生じたであろう新たな事業創造などと上手く連携できなかったことに問題点を見出すことができるともしている。

①-2「失業給付の特例措置」については、①-1「雇用調整助成金の特例措置」と組み合わせられることにより、雇用者の生活不安を発生させない万全の体制が確保できたとしている。くわえて、阪神・淡路大震災では賃金の未払いがほとんど問題とならなかったが、その理由としては、企業の賃金支払い努力と共に①-1や①-2などの生活保障的な政策の成果を挙げている。なお、失業給付の特例措置が実施されたとしても、事務手続きが迅速になされなければ失業給付の支給が遅れることとなるが、この点についても、特別相談窓口の設置や手続きの柔軟化により適切に対応されたとしている。

ただし、パート労働者などの雇用保険法適用除外者への救済措置などについては残された問題であり、何らかの対応が必要であるとも指摘している。

②-3「広域的な労働需給調整」に関連する兵庫県内外の社宅付き求人の斡旋についてであるが、住み慣れた土地を離れなければならないという条件から、希望者は少なかったと指摘している。また、同じく②-3に関連して、全国の求人情報を被災地に公開するよう手続きがなされてはいるが、県外の求職に応募する事例はあまり多くはなかったとしている。なお、これらと同種の指摘は、横山(1995)によってもなされている。

前掲杉村(1999)は、②-2「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」について評価しているが、罰則が伴わず実効性が弱かったためにこの法律に基づいて雇用された被災者はわずか30人弱であったとしている。

横山(1998)は、②-4「職業訓練2」に関連する3つの特別訓練について評価している。被災地求職者特別訓練については、本来の対象者は被災地求職者であるにもかかわらず、純然たる被災者の割合は少数であることや、就職者として確認できている者は訓練修了者のう

⁵ 図表をまとめるにあたっては、内閣府(2010)も参考にした。また、後に説明する聞き取り調査やその際に得られた資料も参考にしている。なお、内閣府(2010)は、http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208_jirei.pdfよりダウンロード可能である。

ちの7割弱であることを指摘している。

いきいき就労特別訓練については、技能実習の内容が簡単であるため、実際の仕事で必要とされるニーズとの誤差が大きい点を課題として挙げると共に、訓練修了者の就職状況は厳しかったのではないかと推察している。

被災地求職者企業委託特別訓練については、訓練後、委託企業に就職させることを狙いとしており、その就職率は豊岡市では100%であったことを紹介している。ただ同時に、そもそも委託訓練に協力してくれる企業が少なくことや受け入れ人数が少ないこと、さらには、仮に協力企業が見つかったとしても業種や所在地などの面で必ずしも受講申込者のニーズに合致しないというミスマッチの問題があることなども指摘している。

なお、雇用政策の評価について直接的に論じているわけではないが、小西(2002)は、阪神・淡路大震災の被災地で創出された就業機会について具体的な数値を挙げつつ議論し、②-8「被災地しごと開発事業」でのべ57,723件の就業機会が1997年度から2001年度の5年間で創出されたことを紹介している。くわえて前掲神戸市(2011)は、特筆すべき政策として②-9「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」を挙げているが、同事業は兵庫県、神戸市による復興総括検証の場において成果として指摘されると共にその重要性が強調されたとしている。

以上、ここまでは阪神・淡路大震災時に実施されたさまざまな雇用政策とその評価などについて、先行研究を概観しつつまとめてきた⁶。次節では、兵庫労働局と兵庫県庁への聞き取り調査から得られた結果を紹介するのにくわえ、神戸市役所への聞き取り調査より得られた結果についても簡単に触れることとする。

2 聞き取り調査

2-1 兵庫労働局⁷

前節で記したように、阪神・淡路大震災時には数多くの雇用政策が実施されたが、雇用調整助成金の特例措置は事業主、とりわけ復旧・復興のための体力が乏しい中小・零細企業の事業主から好評であった⁸。雇用調整助成金が多く企業によって利用されたことは、前掲下崎(2005)が指摘するところではあるが、事業主にとって有益なものであったからこそ利用者も多かったという側面もあろう。以下では、この雇用調整助成金やそれを含む各種助成・支給の業務について述べていきたい。

⁶ なお、雇用政策に限らず、阪神・淡路大震災時の諸政策、さらには被害・復興状況などについて学術的な観点より広く議論したものとしては永松(2006)が挙げられる。また、松繁(1998)は、震災の影響が大きかったのは第3次産業でありそこでは復興も進んでいないこと、特に小規模セクターほどその傾向が強くとれることを統計的手法により明らかにしている。

⁷ 聞き取り調査は、2011年9月26日に実施された。なお、ここでの記述は、調査時に提供された資料にも基づいている。

⁸ 当時の担当者によると、雇用調整助成金を震災時に措置された事業主から、「大変助かった」という旨の声を未だに掛けられることもしばしばあるという。また、筆者が実施したある企業団体への電話インタビューからは「企業側からみても有効な政策であったと思う」との指摘を受けている。

雇用調整助成金が事業主から好評であった背景には、融資ではないので返済の必要がないことが挙げられる。融資の場合には、後の返済を考慮するためか利用者が少なくなる傾向がある⁹。ただし、前掲下崎(2005)が指摘するように、雇用調整助成金には、雇用流動化によって生じるであろう新たな事業創造と上手く結び付きにくいという側面もあることには留意すべきである¹⁰。

雇用調整助成金が被災地における有効な雇用政策のひとつに成り得るとしても、その支給が円滑になされなければ十分な効果を期待することはできない。この点をクリアすべく、労働局や関係機関は、雇用調整助成金を含む各種助成・支給の業務にあたっては、柔軟かつ臨機応変な対応で臨んだ¹¹。

第1に、殺到する被災者に対しては、県外を含む他地域に所在するハローワークの職員の応援や、臨時ハローワークなどの設置により対処した。

応援がうまく機能した背景には、業務上の手続きが全国のハローワークで共通した枠組みとなっていたがゆえに、応援に駆け付けた職員が被災地でも即戦力として働けたという強みがあったことが指摘できる。また、阪神・淡路大震災の場合は、大規模な災害であったとはいえ東日本大震災などと比べると相対的な意味では被害は局所的であった。それゆえ、県内からの応援は震災後1週間ほどで開始されたが、このことも応援がうまく機能した要因の1つとして挙げることができる。なお、県外からの応援は、震災後1か月ほどが経過してから開始された。

臨時ハローワークなどの相談窓口を設置したことも、激増する来所者への対応としては有効であったと考えられる。通常の施設だけを利用していたのでは、押し寄せる被災者のニーズに到底対応できなかつたためである。

第2に、震災の影響で、各種助成・支給を受けようにも必要書類を揃えることができない被災者が数多く発生していた。これに対し、労働局では、書類の不備などがある場合であっても可能な限り申請を受理する方向で対応した。このような対応を可能としたのは、国や省庁が適切な指示・命令を出した上で、現場に権限をしっかりと委譲していたためだと指摘できる。

なお、柔軟な対応には不正受給などの問題が生じる恐れが伴うとはいえるが、緊急事態ゆえに柔軟性を持って対処するという姿勢には一定の合理性があったと思われる。

⁹ この傾向は、兵庫県庁への聞き取り調査においてではあるが、担当者から指摘されると共に提供されたデータからも観察できた傾向である。

¹⁰ 災害時ではなく、平時における雇用調整助成金制度の問題点としては、市場メカニズムを通じた効率的な産業構造の変化を阻害する点が挙げられることがある。ただし、ここでの留意点とは、この種の問題を意味しているのではない。災害によって経営の危機に瀕している企業は、基本的にいって、市場メカニズムによって淘汰されつつある企業とは違うのであるから、そのような企業の存続を支援することが市場メカニズムの効率性を阻害することに直結しないためである。ここでいう留意点とは、雇用調整助成金が支給されない結果として雇用が流動化した場合には生じていたであろう“新たな事業創造”が、阻害される恐れがあるという点である。

¹¹ 先に述べたように、失業給付の支給が柔軟かつ適切に実施されたことについては、前掲下崎(2005)も指摘するところである。

第3の問題は、雇用調整助成金についてのものである。雇用調整助成金とは、いうまでもなく、事業主が雇用する労働者を休業などさせた場合に、それに係る手当や賃金を助成するというものである。したがって、事業主が雇用調整助成金を申請する際には、休業の定義などについて正確に把握しておく必要があるが、被災地に多く存在したタクシーや港湾関連の業種などでは、他の業種と比較して休業の定義が大きく異なってくる。それゆえ、これら業種を含むすべての業種の事業主を対象として雇用調整助成金の説明会を実施すると、休業の定義について混乱が生じる恐れがあった。

このような問題を避けるべく、雇用調整助成金についての説明会は、タクシーや港湾関連の業種など休業の定義が変則的な業種と、それ以外の業種に分けて実施された。つまり、地域の産業構造を踏まえつつ適切な対応がなされたといえる。もちろん、説明会の回数は増えることとなったが、被災地域のハローワーク職員の懸命の努力と先述の応援によって説明会は実現された。

以上、雇用調整助成金をはじめとした各種助成・支給に係る業務についてみてきた。ここからは、包括的に述べるならば、応援、臨時ハローワークなどの設置、柔軟な助成・支給手続き、地域の産業構造に応じた対応が各種業務を遂行していく上で重要となったことが示唆された。とすれば、今後の災害時においても、このような対応は重要になるものと考えられる。

ただ、このような対応が可能であった背景には、いくつかの条件が成立していたことも看過すべきではあるまい。すなわち、適切な応援が実現したのは、それを可能とする体制が構築されていたという条件や、阪神・淡路大震災の被災地域が相対的な意味では局所的であったがゆえに迅速な応援が実施されたという条件が成立していたからであり、柔軟な助成・支給手続きは、国や省庁の適切な指示・命令があったことにくわえ現場への権限移譲が適切になされていたという条件の下、実現したのである。

したがって、これら条件が成立していない場合には、上記対応がうまく機能しない可能性があることには留意すべきである。東日本大震災に議論を限定して述べると、被災地域が広大な範囲に及んでいることから未だ適切な応援が実現できていない恐れも捨てきれず、この点に配慮した対応が求められる。

以上ここまでは、雇用調整助成金やそれを含む各種助成・支給業務について述べてきた。以下では、職業訓練についても触れておきたい。いくつかの知見が得られたためである。

震災後しばらくすると、復旧・復興に係る労働需要が増加してきた。具体的には、建設業を中心とした求人が増加してきた。しかしながら、被災地域は比較的ホワイトカラーの多い地域であったため、これら求人に応じることができる者が十分にいたわけではなかった。要するに、被災地では職業間ミスマッチが発生していたと解釈することができる。

このような状況においては、職業訓練が有効になると考えられるが、災害時などの緊急事態においては留意すべきこともある。職業訓練により技能・技術を身に付けていくためには、当然ながら一定の期間が必要とされる。一方で、復旧・復興に係る求人は早急に充足される

必要性が特に高い。このことを反映してか、阪神・淡路大震災時に建設業での求人に応じた者の多くは、職業訓練を終えた被災者というよりも、県外からやってきた労働者なのであった¹²。

上の議論からは、災害からの復旧・復興時には建設業を中心とした労働需要が発生することから、それに対応すべく職業訓練が重要になる可能性が指摘できる。が、同時に、復旧・復興に係る労働需要であるがゆえにただちに充足される必要性が特に高く、結果として職業訓練が間に合わないという事態も発生し得ることがわかる。

よって、災害対応として職業訓練を実施しようという場合には、いかに迅速に必要となる労働力を育成するのかという問題が克服される必要があるだろう。ただし、地域によっては、ブルーカラー労働者が多く存在するなどの理由により、建設業で必要とされる労働者の育成が比較的容易な場合もあるかもしれない。このようなケースでは、職業訓練の有効性は相対的に高まることになる。

以上、ここまでは、兵庫労働局への聞き取り調査の結果を記した。

2-2 兵庫県庁と神戸市役所¹³

ここでは、兵庫県庁への聞き取り調査の結果を主として記述するが、補完的に神戸市役所への聞き取り調査の結果についても触れることとする。

兵庫県庁への聞き取り調査からは、前節で紹介した被災地しごと開発事業と被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業について、いくつかの興味深い示唆が得られた。よってここでは、それらについて述べることにしたい。

被災地しごと開発事業の概要は前掲図表2-1に記されたとおりであるが、要点を述べるとすれば、仕事を失った被災者に「緊急」の仕事を提供し、その後の自立を促すことを目的とした事業といえる。

前掲小西(2002)によると、この事業は、1997年度から2001年度の5年間で約57,723件の仕事を創出したのであるから、「緊急」の仕事を提供するという目的に照らし合わせれば一定の成果を達成したものであるとして評価することができよう。また、引きこもりになりがちな被災者に、社会への参加を促したという点でも評価されてしかるべき事業といえる。

一方で、以下のような留意点も存在する。被災地しごと開発事業で、被災者が実際に従事した仕事とは、電話アンケート調査業務、街頭啓発・美化推進事業、商店街等通行量調査業務、さわやかなまちかど再生支援業務、仮設住宅空き家点検業務などの軽易な仕事であり、

¹² なお、職業訓練プログラムとしては震災に応じた新規のプログラムも用意されたが、多くのプログラムは従前より存在するものであった。これは、上の議論からも理解できるように、特に必要とされたのが建設関連の労働力であったために、その種の労働者を育成するプログラムであれば、既に存在していたことが影響しているであろう。ただし、従前より存在するプログラムが多かったとはいえ、各プログラムの定員を増やしたり、各プログラムの実施回数を増やすなどの対応はなされた。

¹³ 兵庫県庁への聞き取り調査は、2011年9月16日に実施した。また、神戸市役所への聞き取り調査は、2011年10月7日に実施した。以下の記述は、調査時に提供された資料にも基づいている。

その多くは緊急的・短期的な社会的ニーズに応じた仕事であったとはいえ、旺盛な社会的ニーズに裏付けられた仕事とまでは必ずしもいえないものでもあった。

したがって、これらの仕事それ自体についてみれば、長期間に渡り実施し続ける意義が高いとはいえないことにくわえ、これらの仕事に従事したことがその後の就業や自立にプラスに働くという効果も期待されたほどではなかったように思われる。

しかしながら、被災地しごと開発事業は市民や各種団体などからの要請・陳情を踏まえつつ、「緊急」の対策という当初の発想とは異なり、結果的には1997年から2004年の長期に渡り実施され続けることとなった¹⁴。

以上の議論からは、今後、被災地しごと開発事業と同種の事業を行おうとする際の注意点が浮かび上がってくる。上で触れたように、この種の事業は短期間に比較的多くの雇用を創出できるというメリットを有するものの、いくつかのデメリットも併せ持っている。したがって、デメリットをいかにして逡減せしめるのかという点が重要になる。

デメリットを小さくするためには、第1に、被災者が従事する仕事の内容について吟味する必要がある。つまり、社会的ニーズを考慮した場合に一定の重要度を備えた仕事であることはもちろん、その後の就業や自立にプラスに働くような仕事を用意することが望ましい。第2に、復旧・復興に利用できる財源が限られていること、また、一層の自助努力を引き出すと共に着実な自立を促すという観点からは、事業の実施期間を短期に限定したり、事業が提供する仕事に従事できる回数を制限するなどの工夫が必要かもしれない。

それでは次に、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業について述べたい。事業の概要は、やはり前掲図表2-1に示されてはいるが、簡単に述べるとすれば、立ち上げ段階にあるコミュニティ・ビジネスを支援しようとするものである。

この事業が開始された経緯は、以下のようなになる¹⁵。震災直後、被災地では、多くのボランティアが被災者を支えるための懸命の活動をしていた。しかしながら、恒久住宅への移行が始まる頃から、ボランティアの数は徐々に減少してきた。そして、震災から3年を過ぎた頃になると、ボランティア活動に多額の支援を行ってきた団体の中には解散するところも現れてきた¹⁶。活動資金の減少は、さらなるボランティア活動の縮小を引き起こした。

一方において、被災地におけるボランティア活動へのニーズは引き続き存在していた。それゆえ、ボランティア活動を経済的にいかにして支えていくべきかが課題となった。こうした中、支援金などの外部資金に依存せず、一定の収入を得ながら地域のニーズを充足させようとするボランティアの事業化への動きが出てきたのである。

ボランティアを事業化したもの、換言するとボランティアを有償化したものこそが、ここでいうコミュニティ・ビジネスなのである。コミュニティ・ビジネスを立ち上げるにあつ

¹⁴ ただし、2002年度以降は名称を「被災者就業支援事業」と改めている。

¹⁵ 兵庫県(2009)も参考にした。

¹⁶ 例えば、阪神・淡路コミュニティ基金はボランティア活動に対して多額の資金を供給してきたが、当初から設定されていた活動期間の経過に伴い、解散している。

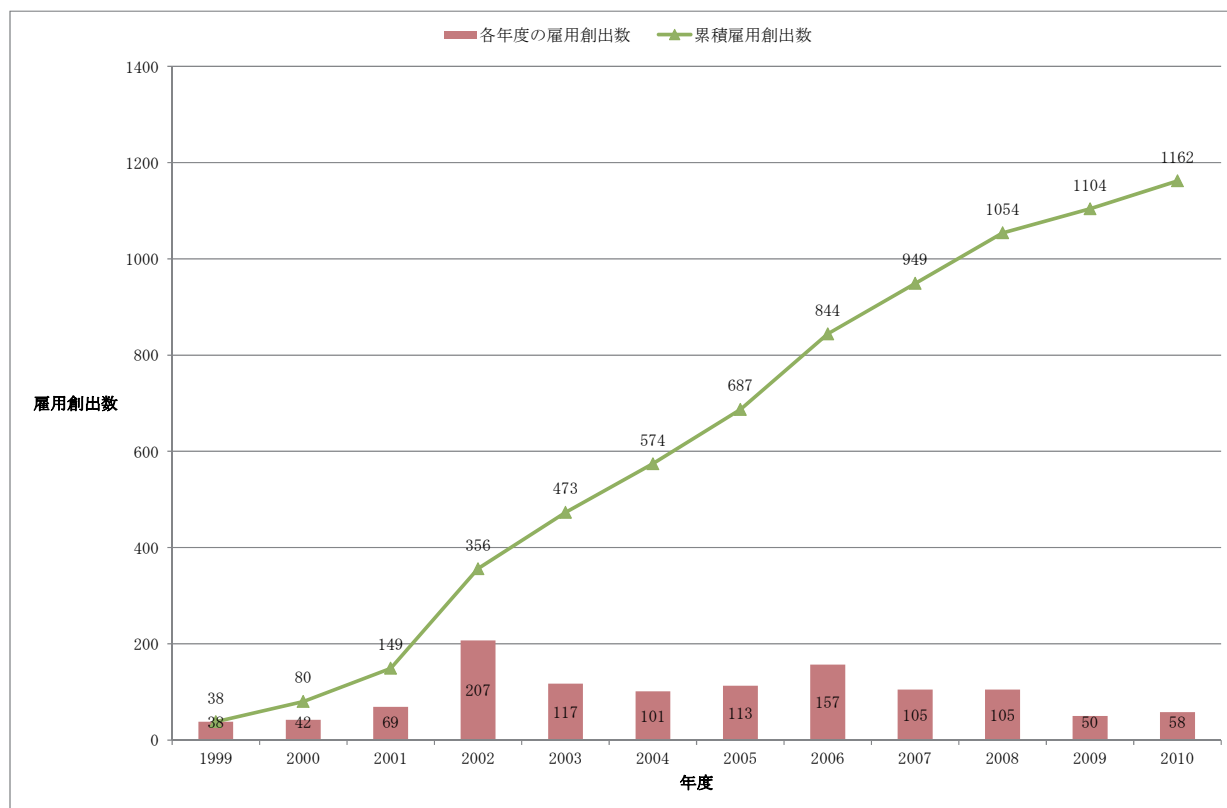
ては、経費の助成をはじめとした支援が重要となる。そこで、県では、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業を展開することにより、立ち上げ経費の一部を補助することとした¹⁷。

具体的な助成内容は、図表2-2に示されたようになる。なお、支援地域は兵庫県内でも被災地域に限定されていた。また、人件費に係る補助は、あくまでも立ち上げ時の臨時的なアルバイトへの賃金支払いなどに限定されるのであり、継続的に勤務するスタッフの賃金などに対しては適用されない。

図表2-2 被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業の助成内容

	1999年度	2000年度～2001年度	2002年度～2004年度
補助額(上限)	300万円(初年度200万円、次年度100万円)	400万円(初年度300万円、次年度100万円)	300万円(初年度200万円、次年度100万円)
補助率(上限)	2分の1	3分の2	2分の1
補助期間	2年間		
補助対象経費	立ち上がり経費(事務所等の賃料、改装費、初度備品、スタッフ等研修費、アルバイト賃金、その他費用)		

図表2-3 被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業や同種の事業が創出した雇用数

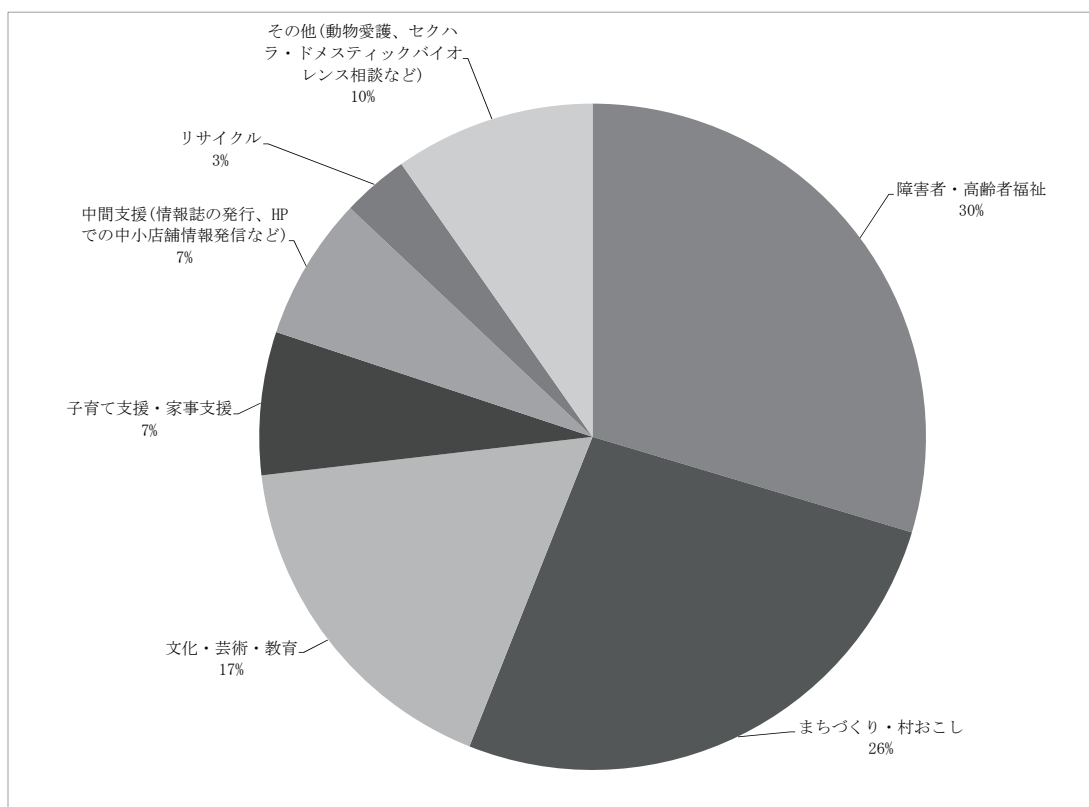


¹⁷ もちろん、経費の助成以外にも重要といえるが、この点についての支援事業も展開された。例えば、コミュニティ・ビジネス入門相談・情報提供やコミュニティ・ビジネス・ゼミナールなどがそれであり、内容を要約すれば、コミュニティ・ビジネスへの入門相談や大学と連携した体系的な学習機会の提供であった。

図表 2-2 から理解できるように、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業の実施期間は 2004 年度までであった。ただし、2005 年度以降も名称を変えつつ、また財源を阪神・淡路震災復興基金から一般財源に変更しつつ、さらには支援地域を全県へと拡大しつつ、同種の事業は現在に至るまで継続している。これら事業が創出してきた雇用量は図表 2-3 に示されたとおりであるが、2004 年度までに 574 件、2010 年度までに 1,162 件の雇用を生み出していることがわかる¹⁸。

コミュニティ・ビジネスが実施する事業分野は、図表 2-4 に示されたような分布となる。ここでの数値は、1999 年度から 2010 年度までに助成を受けたすべての団体を対象として導出されたものであるが、障害者・高齢者福祉分野の事業に従事する団体の割合が最も高く、その後に、まちづくり・村おこしの分野の事業に従事する団体が続いていることがわかる。コミュニティ・ビジネスが地域のニーズに根差した活動を中心としていることがうかがえよう。

図表 2-4 コミュニティ・ビジネスの事業分野の分布 (N=216)



¹⁸ ただし、累積雇用創出数を導出するにあたっては、事業休止などの影響は考慮していない。つまり、すべての事業が、現在に至るまで継続していると仮定した場合の雇用創出量として計算している。県より提供された資料によると、1999 年度から 2009 年度の間助成を受けた団体のうち、事業を継続している事業所は 65.4%、休止している事業所は 4.6%、中止した事業所は 11.1%、そして未回答の事業所は 19.0%となっている。

さて、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業が開始された経緯からもわかるように、さらには、これと同種の事業が被災地以外にも拡大されると共に現在に至るまで継続していることから理解できるように、コミュニティ・ビジネスには単に雇用を創出すること以外にもいくつかのメリットがある。

まず、通常のボランティアは、公的部門や民間企業では対応が難しいニーズにも応えてくれるという特徴を有するものの継続性には限界がある。一方で、有償ボランティアともいえるコミュニティ・ビジネスであれば、これら3つの主体が有する限界を克服することが可能となる。つまり、継続性を有しつつニッチニーズに対応することができる。

また、コミュニティ・ビジネスは、単なる仕事を生み出すというよりも、自己実現などと表現し得る精神的な報酬をも得ることのできる仕事を提供すると考えられる。

つまり、コミュニティ・ビジネスが創出する仕事とは、ビジネス性を有した社会貢献活動という側面を持っているのと同時に、精神的満足を重視する者に活躍の場を与え得る仕事と考えることができる。

以上、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業についてみてきた。この種の事業が持つメリットについてはすぐ上で述べたとおりであるが、一方において、雇用創出のスピードは決して速くはないことにくわえ、その量も非常に多いわけではないという点には注意を払うべきである。

なお、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業と同種の事業には、神戸市によって実施されたいきがい「しごと」づくり事業というものもあるので、簡単に触れておきたい¹⁹。ただし、この事業は、そもそも福祉対策として実施されたのであり、雇用対策として実施されたわけではないという点には留意されたい。

いきがい「しごと」づくり事業は、被災高齢者などの新たな生きがいとしての「しごと」の場・機会を提供する事業に取り組んでいるコミュニティ・ビジネスに対して、事業費の一部を補助するというものであり、以下のような経緯で開始された。

被災地の高齢者の多くは、もともと年金生活者など所得が十分ではない者が多いことにくわえ、震災により近隣住民間の絆も断たれたために引きこもりがちになっていた。このような状況を改善すべく、ボランティア団体は、これら高齢者が持つ技術・技能を活用した製品づくりにより小遣い程度の現金収入が稼げるよう、また、生きがいを持って自立した生活を取り戻してもらえよう、作業所の運営や販売経路の確保などに尽力していた。要するに、高齢者を活用した事業であるという特徴はあるものの、これまでにみてきたようなコミュニティ・ビジネスの運営を始めていたのであった。

しかしながら、完全な無償事業ではないという性質を有していたがゆえに、従来存在した

¹⁹ 市町村の雇用政策について検討した渡邊(2007)からも理解できるように、基礎的自治体が雇用政策に関与する程度は高くはない。この点については、当時の神戸市についても同様であった。しかしながら、雇用の中でも福祉分野との繋がりを持つ雇用に対しては、神戸市も積極的な対策を展開してきた。以下の本文中で取り上げるいきがい「しごと」づくり事業は、そのような事例の1つである。

各種ボランティア助成制度の対象とはならない。そこで市は、県に働き掛けることにより、阪神・淡路震災復興基金を利用した事業としていきがい「しごと」づくり事業を開始したのであった。

先述のように、この事業は県が実施する被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業と類似したものである。それゆえ、この事業の、雇用対策としてみた場合のメリットやデメリットも被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業に似通ったものになると考えられる。

以上ここまでは、兵庫県庁への聞き取り調査の結果についてまとめると共に、神戸市役所への聞き取り調査の結果についても補完的に触れた。

2-3 その他の情報・知見

ここでは、関係機関への聞き取り調査から得られた情報や知見のうち、これまでに紹介してこなかったものについても記しておく。

第1に、阪神・淡路大震災時の各種助成・支給などの内容については、新聞などでも紹介されたのであるが、実際の内容と新聞などで紹介された内容に食い違いがあり、そのことが混乱を招くといった事態も生じた。また、各種助成などの支給要件が段階的に緩和された際には、そのことを知らない者が緩和後の支給要件に該当するにも関わらず申請をしなかった可能性も排除できないという。これらからは、正確な情報を被災者に周知することの重要性が指摘できる。

第2に、阪神・淡路大震災時には、被災者からの要望がさまざまな形で関連機関に寄せられたが、県民性や地域性の違いに起因してか、東日本大震災では被災者の要望が十分には寄せられていないのではないかという指摘を受けた²⁰。これが事実だとすれば、現在実施されている対策は、被災者のニーズに十分に対応したものである保障がなくなってしまうことから、留意すべきと思われる²¹。

3 小括

本研究では、阪神・淡路大震災時に実施された雇用政策について整理・検討してきた。具体的には、まず、先行研究をサーベイすることにより、当時実施された雇用政策について典型的に整理すると共に、いくつかの政策についてなされている評価についても概観した。

次いで、兵庫労働局、兵庫県庁それに神戸市役所への聞き取り調査から得られた結果について紹介したが、ここからは災害時に有効と成り得る雇用政策や被災者対応の在り方、さらには各種雇用政策のメリット・デメリットなどが検討された。

本研究が議論してきたのは、あくまで阪神・淡路大震災時に実施された雇用政策である。

²⁰ 兵庫労働局、兵庫県庁それに神戸市への聞き取り調査のすべてにおいて共通して指摘された。

²¹ なお、公共部門のみならず民間部門も被災者の雇用対策に協力したが、神戸商工会議所(1995)には同会議所や関連企業がさまざまな機関と協力しながら雇用の維持・確保に努めた様子が紹介されている。

したがって、ここで得られた知見のすべてが、あらゆる災害時にうまく適用できる保障があるわけではないことには留意されたい。

また、本研究では、どちらかといえば産業政策といわれるような分野についての考察は行わなかったが、労働需要が派生需要であることを踏まえると産業政策もまた雇用問題を考える際には重要になる。とりわけ、中長期的にはその重要度は増すものと思われることから、今後この点についての検討も必要となろう。

<参考文献>

- 神戸市(2011)『阪神・淡路大震災の概要及び復興』、第3部第4章、神戸市
- 神戸商工会議所(1995)『神戸商工会議所震災復旧1年の記録』、神戸商工会議所
- 小西康生(2002)「被災地で創出された就業機会」、『阪神淡路大震災復興誌(第6巻)2000年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会
- 下崎千代子(2005)「多様なワークスタイルづくりを通じたしごとの創造等、しごと・雇用対策」、復興10年総括検証・提言データベース収録論文、兵庫県
- 杉村芳美(1999)「雇用の復興と政策課題」、藤本建夫編『阪神大震災と経済再建』、第5章、勁草書房
- 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局(2000)『阪神・淡路大震災復興誌』第4章第10節、総理府
- 内閣府(2010)『災害復興対策事例集』、内閣府
- 永松信吾(2006)「阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政」、『減災』Vol. 1、pp. 106-123
- 兵庫県(2009)『伝えるー阪神・淡路大震災の教訓』、ぎょうせい
- 松繁寿和(1998)「中小零細部門における阪神大震災の影響とその後の復興」、『国際公共政策研究』第3号第1巻、pp. 13-29
- 横山政敏(1995)「被災地における雇用の現状と雇用・失業対策のあり方」、『1995年度阪神・淡路大震災学術関連研究発表会論文集』、立命館大学阪神・淡路大震災復興計画に関する特別研究プロジェクト、pp. 21-35
- ―――(1998)「震災と地域雇用」、立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学』、第4章、有斐閣
- 渡邊博頭(2007)「市町村の雇用創出への取組と今後の課題」、労働政策研究・研修機構編『地域雇用創出の新潮流-統計分析と実態調査から見えてくる地域の実態』第7章、労働政策研究・研修機構