

特集 東日本大震災後の雇用・労働

—JILPT震災記録プロジェクトの成果から



東日本大震災が発生して2年余が過ぎた。この間、雇用・労働に関する多岐にわたる取り組みが、政労使等によって実施されてきている。政府は2011年4月、「日本はひとつ」しごとプロジェクトと銘打って、雇用の維持・確保や新規雇用の創出、被災した労働者への雇用保険の柔軟な活用などの復興政策を打ち出した。企業労使も義援金やボランティアの派遣、そのための社内制度の整備・拡充などさまざまな支援策を講じてきている、当機構では、こうした取り組みの内容も含む東日本大震災についての情報を後世に記録として残すことを主目的に「震災記録プロジェクト」を立ち上げた。特集では、同プロジェクトの成果の一部である、労働政策フォーラムでの議論やアンケート・ヒアリングの内容を紹介する。

< 総論 >

JILPTにおける東日本大震災の「記録」のための取り組みについて

JILPT 研究所長 浅尾 裕

東日本大震災は、われわれJILPTの調査研究に携わる者に悩ましい課題を投げつけた。何かをしなければならぬとの思いはあるものの、混乱している現地を「調査研究」の対象とすることは戸惑いを禁じ得なかった(1)。一般論としてそうである以上に、JILPTの調査研究者にはそれは重く感じられた。誤解されている面もあるのだが、「労働政策」というカンムリを掲げている「独立行政法人」であることで、われわれの活動は行政と直結しているとみられることが多い。その関係でもたらされる現地の人々からの切実な要望に接したとしても、的確な応答が実際上われわれにはできないのである。通常の場合なら、実情をご説明したり、「行政にお伝えします。」とお応えをしたりできるのであるが、災害現場におけるそのような対応はあらゆる種の理不尽さをもたらすことが懸念された。

そこで震災直後しばらくは、JILPTとしては、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なった。それらは、JILPTホームページにおいて「東日本大震災関連情報 特別コラム・レポート」(<http://www.jil.go.jp/sinsai/>) として発信されている。また、労使の取り組みなどをお聴かせいただき、その他の収集した関連情報とともにとりまとめ、今回同様この「ビジネス・レーパー・トレンド」の特集として発信してきた。

震災関連の特集は、二〇一一年六月号、同九月号、一二年六月号に引き続き今回で四回目となる。さらには、今回の

震災の参考とするために、阪神・淡路大震災をはじめ、普賢岳など震災以外のものも含めて、近年の大きな自然災害時においてとられた雇用・労働面での政策対応に関する事例研究などにも取り組んだ³⁾。

「記録」プロジェクトの発足

このようにJILPTとして当初は、総じて抑制的な範囲での情報収集等を行ってきたが、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⁴⁾。その主要な目的は、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、現場の取り組み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、課題の抽出を行うおうとするものである。したがって、「今何が必要か」の考察に主眼を置くものではないので、ある意味でもの足りなさをぬぐえないかも知れない。しかし、調査研究の使命はそういった点にこそあるのではないかとも思われる。

「震災記録プロジェクト」は、JILPTを上げての取り組みとして、研究部門や調査部門といった組織編成を越えた横断的な態勢により推進するこ

ととした。とはいえ、調査研究機関として各研究員や調査員の持つ関心や方法的専門性を最大限活かすことに留意し、次の七つのサブ・グループによって「記録」の作業に取り組むこととした。

① 「各種公表資料整理」グループ

各種の公表資料等を活用しながら、「震災記録プロジェクト」のベースとなる情報として、震災に関連したさまざまな事項の推移や経過をフォローする取り組みを行うものである。その成果は既に、二〇一一年度までの事象を中心に資料シリーズNo.111「東日本大震災から1年半―記録と統計分析―」として二〇一二年一月に公表されている。

② 「全国企業アンケート」グループ

今回の震災においては、自然災害にとどまらず、消費抑制・風評被害や電力制約問題にみられたように、さまざまな経路を通じた影響が広範な地域において生じたところである。震災による自然災害やそうした二次被害の状況、復旧・復興支援の状況などを鳥瞰的に把握することを目指して、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取り組みを行うものである。調査は、二〇一二年五月に全国一万社を対象に実施され、二七・一六社から回答が寄せられた。本誌所載の別稿で、このアンケート調査の要旨が紹介されている。

以上の①と②の取り組みは、全体的な概況の把握をめざしたものであるが、次の③以下は、ヒアリング調査によって主に現場の状況を中心にその一

端を「記録」しようとしたものである。

③ 「労働行政機関記録」グループ

労働政策の現場である行政機関における状況を記録しようとするものである。岩手、宮城、福島のいわゆる被災三県の労働局やその管下の労働基準監督署や公共職業安定所（ハローワーク）の関係職員にヒアリング調査へ協力をいただき、震災当時の状況やその後の経過を録取するとともに、提供された資料等に基づき、震災に関連して行われた労働行政機関の対応を、現場の視点を中心に「記録」することをめざした。

④ 「能力開発施設記録」グループ

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しようとするものである。国と密接な連携の下に運営されている独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の施設で、被災三県をはじめ東北地方に所在する能力開発施設を主な対象として、関係職員や可能な場合は訓練生にヒアリング調査への協力をいただいた。能力開発施設は、通所あるいは施設によっては宿泊する訓練生を抱えているという特性があり、災害発生時にはその安全を確保することも大きな使命となるところである。そうした点も含め、当該施設の対応の「記録」をめざした。

⑤ 「労使及び団体記録」グループ

企業やその団体、労働組合等における被災の状況や復旧・復興に向けた取り組みなどを記録しようとするものである。このグループは、普段から労働問題の動向把握に努めている

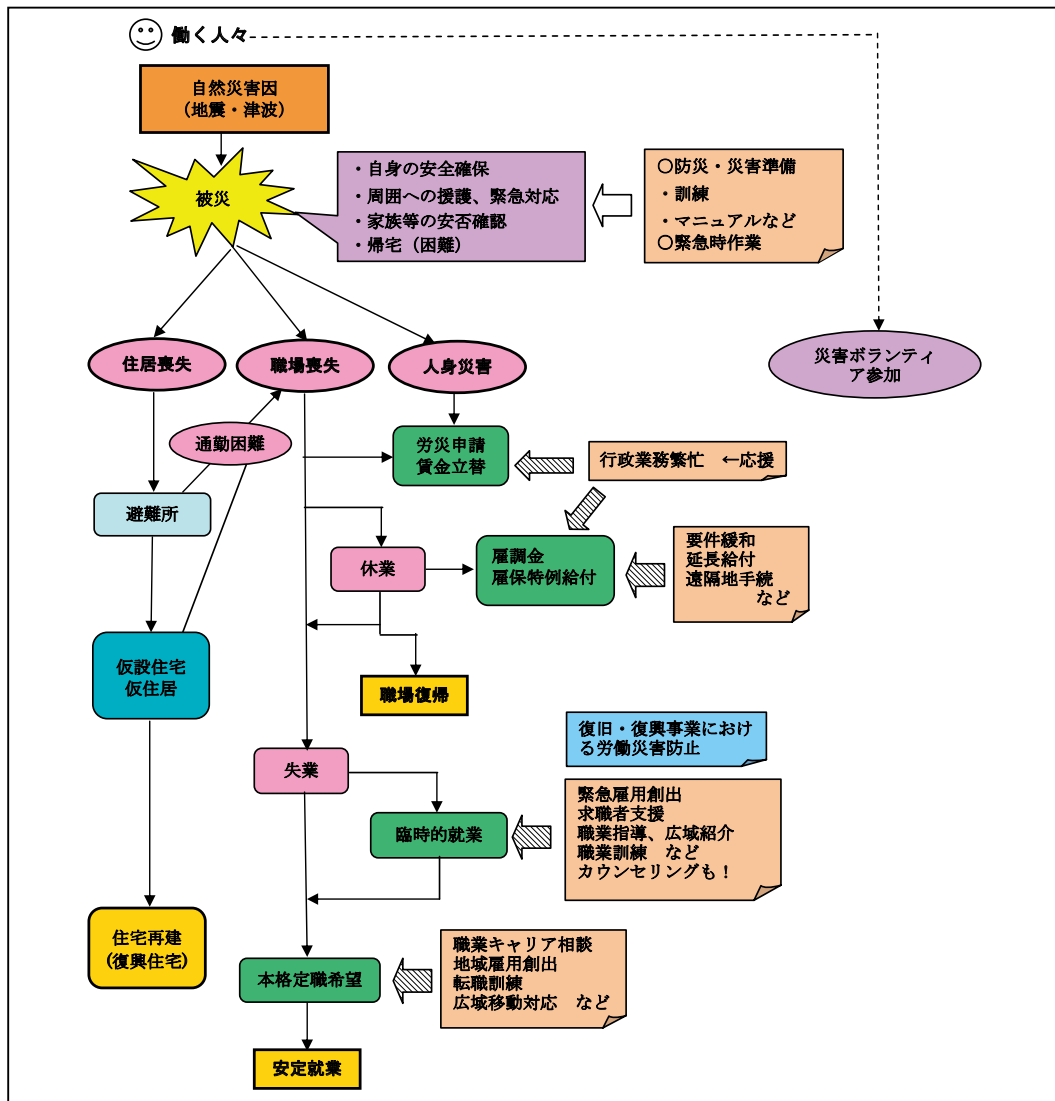
JILPTの調査部門の調査員で構成され、機動的にヒアリング調査を中心に状況把握を行い、「記録」の重要な部分を担ったものである⁵⁾。

⑥ 「人材派遣会社、NPOの活動記録」グループ

JILPTにおいてこれまで派遣労働問題やNPO（特定非営利活動法人）における「就労」問題などの研究に取り組んできている研究員の発意によるものであり、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」することをめざしている。ヒアリング調査を進める中で、いわゆる「キャッシュ・フオー・ワーク」という理念の下に、被災者に対して災害からの復旧・復興に関連した臨時的な就業機会を提供することを通じて収入を確保する



図 雇用・労働面を中心とした震災対応の要点整理（働く人々の視点から）



⑦ 「復興過程フォロー」グループ
JILPTにおいてこれまで地域雇

この重要性を確認している。なお、本誌において、本年三月に開催された労働政策フォーラムが特集されているが、そこで取り扱われたテーマは、主にこのグループが担当している論題であった。

用の実態などの調査研究に取り組んできて、従来の研究蓄積や地域とのつながりを活かしながら、主に復興状況に関する「記録」を行うことをめざすものである。復興は緒に付いたばかりといえる状況にあるが、今回の震災からの復興においては、津波によって漁業等に大きな災害のあった奥尻島の事例を参照すべき面をもつとの視点などをベースに、現地訪問とヒアリング調査を中心に「記録」の取り組みを行っている。

こうした「記録」の取り組みの総括的な結果は、平成二十四年度（二〇一二年）までの中間的な整理として、労働政策研究報告書にとりまとめ本年三月に公表したところである(6)。また、この総括的な報告書に盛り込めなかった部分を含めて、各グループにおいてとりまとめたいうで順次公表されることとなっており、一部は既に公表されている(7)。詳細はこれらの報告書等をご覧いただきたいが、以下において、今回の「記録」から示唆される政策論点・課題を暫定的に整理したまとめの部分(報告書の終章)の概略を紹介しておくたい。

東日本大震災における経過からみた復旧・復興の三局面と政策対応(8)

人々の生活基盤を奪うような大規模災害にあつては、その被災から復興までの過程を主に三つの局面に分けてみる

ことが不可欠であり、今回の東日本大震災においても同様であると考えられる。すなわち、①震災直後の緊急対応の時期(被災者の避難所への収容)、②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(住宅再建、復興住宅など)の三つの時期である。ただし、今回の震災にあつては、被災地が極めて広範囲であり、また、原発における重大事故があつたことから、地域によってその局面が同じ時間軸で区分されないことには留意する必要がある(9)。

なお、震災直後の緊急対応からその後の経過の中で必要となつた政策上の要点を一覧できるように、フローチャート風にまとめてみたのが図である。適宜参照されたい。

1 発災時及びその後の緊急対応の時期

現場機関(労働基準監督署やハローワークなど)において発災時の緊急対応を行うとともに、関連する施策やその手続きに関する周知を行う。中央においては、情勢把握を行いつつ、当該災害の特性を整理し、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。例えば、次のよう

な取り組みが行われた。

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したこと（今後に向けた備忘録↓自然災害対応マニュアルの準備や定期的な避難訓練）。

② 現場機関において被災者を臨時応急的に収容したこともあった（↓市町村への連絡、小康が得られた段階で本来の避難所への誘導）。

③ 現場機関の施設が使用不能になったときは、速やかに別の場所で臨時の窓口を設けたこと。

④ 災害時にニーズが急増する解雇、賃金、労災、雇用保険、雇用調整助成金などに関係する制度・政策を周知・広報したこと（↓電話相談対応や避難所への訪問説明・相談、マスキミ等を通じた広報など。これらの土日対応）。

⑤ 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・立案を行い、そ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、情報発信したこと（↓政策上の対応方針と政策メニューの全体像のとりまとめと情報発信）。

2 被災者の生活の仮の安定をめざす時期

住居面で被災した人々の避難所から仮設住宅等への入居が徐々に進む中で、当面の仕事や雇用を失った人々、勤務中に負傷したり命を落したりされた人々（または遺族）の（仮の）生活の安定に向けた取り組みが開始される。今回の震災では、原発事故もあって、少なくとも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。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。

現場機関において、関連する行政ニーズへの対応を行うが、ピーク時には行政現場は繁忙を極めるため、早期・円滑に所要の応援態勢を構築することが重要である。また、中央では、政策・制度について状況に的確に対応した要件緩和をはじめとする政策対応を実施

することが重要である。例えば、次のような取り組みが行われた。

⑥ 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、労災申請、不払い賃金の立て替え払い申請、雇用保険給付申請、雇用調整助成金の申請など多様なものがある。ピーク時（二〇一一年四〜六月頃）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。これに関して、全国から労働行政関係職員の応援派遣が行われるとともに⑩、一方で、被災者が遠隔地に避難された場合に避難先のハローワーク等で申請を受け付けるといった対応が行われた。

⑦ 上記⑥の制度については、災害の特性等にかんがみ、状況に的確に対応した要件緩和をはじめとする政策対応が行われた⑪。また、雇用調整助成金については、被災地に限らず風評被害等による事業縮小など全国の実業所で活用された。

⑧ 緊急雇用創出基金事業として、被災者等に臨時的・短期的な就労の場を提供することを目的とした事業を行う都道府県や市町村を財政的に支援した⑫。

⑨ 上記のほか、復旧・復興事業等における労災防止、当該事業に必要となる技能に関する職業訓練などの対策も講じられた。

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

が長期的な視点からも生活の安定が確立される時期となる。今回の震災においては、この時期は始まったばかりであり、その「記録」は今後の課題である。現段階においていえることは、各地域の復興計画を注視し、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、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、長期的な視点から安定した雇用を得るためには職業能力開発の果たす役割が大きく、求職者支援制度の活用等が重要となること、などが指摘できる。

暫定的な教訓

「記録」に重点を置くという「震災記録プロジェクト」の趣旨・目的からは、現段階で今後に向けた教訓を提示することは尚早であり、抑制的でないならばならない。が、次のようなことは指摘しても間違いにはならないであろう。ここでは、次の二つだけ記させていだきたい。

1 平時と非常時／平事と非常事

一つは、「平時」と「非常時」とは絶対的に異なった政策対応、政策行動といつてよいものが必要であるという点である。ただし、「平時と非常時」と書けば「時」という文字に引っ張られて時間的区分であると誤解されるおそれがあるので、「平事と非常事」とでも表現した方がよいかも知れない。

少し迂遠なことを書かせていただく。「人」は「葦」のように弱い存在であり、単独であれば自然界の支配者とな

れるようなものではない。しかし、「人」は協働を通じて自然界を人工的に加工し、物的なインフラや制度を構築して「社会」を形成し、それを「第二の自然」とすることによってかろうじて（ときには「のさばって」）生存していると考えることができ（13）。「社会」の典型的な制度的現象形態が「国家」であるといえる。「人」が「社会」を形成したのは、自然界から人間に必要な物材を取得する生産活動に必要な協働と分業を組織するためと、自然災害をはじめさまざまな「災害」から身を守るためである。この本源的な「社会」

Ⅱ「国家」の目的が前面に出るときが「非常時」である。「非常時」の対応は議論の余地なく最優先で取り組むべきものであり、根源的に授権されているものである。したがって、一定程度「独裁的に」行われてよいといえる。

その場合重要なのは、私心なく公共の立場から「独裁的」であることである。換言すれば、その時点では反対もありません。ときに怨嗟の声も上がるかもしれないが、事態が終結した暁には結果として「良かった」と言ってもらえたとの確信に基づいていることが必要である。その確信（と覚悟）がなければ、「非常時」対応の任に当たるときではないだろう。

「平時」と「非常時」との違いでもっとも卑近かつ重要なのが、「手続き」である。「平時」に必要とされる手続きも、「非常時」には思い切った簡素化ないし省略し、即断即決型である必要がある。そのためには、権限をもった者が現場近くにおいて、現場をみながら必要性を判断する態勢をとることが必

要である（14）。

2 過去の教訓の活かし方

今回の震災が発生した当初、同じ「震災」ということで、一九九五年の阪神・淡路大震災のときの対応が参照されることが少なくなかった。もとより参考とすべき点は多々あるものの、一方で、性格が大きく異なる点も多いこともわかってきている。原発事故はもとよりであるが、それ以外にも、津波による災害があったこと、それに関連して焼却すべきガレキが非常に大量に残されたこと、阪神・淡路大震災の中心的な被災地が「株式会社」とも称された政策能力の非常に高い神戸市であったこと、などがあげられる。また、産業構造の違いとして、当時は地域の建設業が一定の存在感を示していたことも指摘できる。

このように、「違い」も十分考慮した上での過去の教訓の活かし方も、今後に向けた大きな課題であるといえるだろう。

以上、雇用や労働とはややかけ離れたことを述べさせていた。とはいえ、よく「雇用は派生需要」といわれるように産業や経済活動が本格的に復旧・復興しなければ、できることは限られている。また、人々の生活基盤が安定しなければ、雇用や労働面の対応は別の意味で限られたものにならざるをえない。これらを踏まえたものとお考えいただければ幸いである。

復興過程が進展し、それとともに我々の「記録」活動も次のフェーズに移行できることを祈念してやまない。

〔注〕

1 しばらくして、大学をはじめとする学術研究者の方々から次々に、現地に入り込んだうえで「調査報告」が出されるたびに、忸怩たる思いで拝読させていただいたものであった。

2 実際は、「独立行政法人」であるJILPTの活動と労働行政との結びつきは間接的なものであって、政策の企画立案や効果的な推進のために必要となる基礎的な情報や知見を提供することを本来の使命としている。客観的、中立的な調査研究機関としては、その意味ではむしろ意識的に「分離」されていなければならないという面も持っている。

3 資料シリーズNo.106「東日本大震災の雇用対策を考えるための事例研究―雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震―」参照。

4 立ち上げは二〇一一年の秋であった。当該年度内は予備的な検討や情報収集を行い、本格的な調査活動は、二〇一二年（平成二四年）度、JILPTの第三期中期目標期間の開始とともにスタートした。

5 把握された動向は、上述のようにこれまでも本誌「ビジネス・レーパー・トレンド」においてその都度紹介してきた。

6 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―」（二〇一三年三月）<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2013/0156.htm>参照。

7 たとえば上記④のグループの成果として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―」（二〇一三年三月）が公表されている。

8 この部分は、報告書No.156の上記③のグループによる第3章の記録に主に基づいている。このことは、今回の震災における重要な特徴の一つである。したがって、政策対応についても、全地域一律に考えることは適当でない場合がある。

10 こうしたことは、全国機関であることのメリットがいかに発揮されたかといつてよいであろう。また、被災地の新規卒業者の就職支援が地域を越えて行われた。なお、遠路被災地に応援派遣された職員は年齢の高い職員も少なくなかった。多彩な業務に精通しているベテランの職員が大いに活躍された。

11 たとえば、労災認定に関して行方不明者につ

いて三カ月を経過した時点で死亡認定を行う特例、雇用保険求職者給付の延長給付、雇用調整助成金の要件の状況対応的緩和、被災者雇用開発助成金の創設などがあげられる。

12 この事業で創出される就労機会は、当面の安定を得る時期においては重要な役割を果たすものであるが、臨時的・短期的なものであることには十分留意する必要がある。やがて人々にはより安定的な就業に移行するという「思い切った飛躍」をする必要がある。なお、当該事業で創出された就労機会の中にも、恒常的に必要とされる部分があることも十分に考えられるところであり、冷静に検討されてよい。

13 ただし、形成された「社会」は「楽園」ではなく、それ独自の危機要素が内包している。このため、「第二の自然」には、それ特有の「災害」が生じることとなる。この場合は、「有事」と表現される。

14 「平時」において、「手続きが面倒」、「山のよう書類を作らさせられる」などと言われることがある。確かに、表面的な要件該当性を判断するだけならば、簡素化できる部分も少なくないと思われる。しかしながら、政策には表面的な要件該当性だけでなく、その奥にある目的・理念が存在する。その目的・理念に合致するかどうかを見分けるのが難しいのである。とりわけ、現場から遠く離れて書類だけで判断する場合、なかなか確信が持てない。そこで、代理指標として申請者の「努力」をみることで、関連する情報を熟知し、よく検討されていくかどうかを「山のような書類」を作成させることで、また、何度も足を運んで熱心に必要性を説明する態度で判断することとなる。「平時」の対応としてそれは、ある意味で、よく出来た合理的なやり方であると思われる。

プロフィール

浅尾 裕（あさお・ゆたか）

JILPT研究所長
一九五三年大阪府出身。一九七六年労働省入省。二〇〇一年から日本労働研究機構（現・JILPT）。最近著はJILPT第二期プロジェクト研究シリーズNo.3「非正規就業の実態とその政策課題」（共著）など。