

国際セミナー

自然および環境災害の 労働市場への影響

国際研究部

労働政策研究・研修機構（JILPT）は二〇一三年一月二二日、仙台市において、イタリアの労働法・労使関係国際比較研究協会（ADAPT）および東北大と共催で「自然および環境災害の労働市場への影響」をテーマとする国際セミナーを開催した。

このセミナーは、地震、津波、洪水や鉱山事故などの自然災害および環境災害が短期的および長期的に労働市場にどのような影響を与えるのかに関する議論を喚起することを目的としている。日本、イタリア、イギリスおよびニュージーランドの研究者七人が各国の経験に基づいて報告するとともに、災害の影響から労働市場を保護し、それに対処していくための方策について議論した。各報告の概要を紹介する。

東日本大震災…被害、労働経済への影響 および政府の復興対策

東日本大震災の被害の状況と現在の課題

東日本大震災は世界史の中でも非常に大きな地震であり、一九〇〇年以降の地震では四番目に規模が大きかった。この震災の結果、一万六〇〇〇人近くの死者が発生し、三〇〇〇人余りが依然行方不明となっている。津波が東京電力の福島第一原子力発電所を直撃し、水素爆発が起きた。地元住民約三〇万人がまだ故郷を離れることを余儀なくされている。

被災地では、漁業、畜産業、農業の回復が遅れている。建設や公共事業の分野においては深刻な労働力不足がみられる。政府は公共投資に力を入れており、被災地では復興のための労働力需要が高まっているが、一時的な仕事のため、職に就きたがる人が期待したほどみつからず、人手が不足している。マクロ経済レベルでは、初期の段階で深刻な供給ショックがあったが、被災企業に対する個別の企業や経済団体

JILPT 統括研究員 梅澤 眞一

の支援協力により驚くほど早く軽減された。鉱工業生産指数をみると、二〇一一年二月の一〇二・七から震災があった三月は八五・八へと大幅に低下したが、八月には一〇〇・四へと比較的早いペースで回復した。

現在の主な課題は、復旧・復興のペースを早めることである。全体的にプロセスが非常に遅れている。その理由は、第一に、被災自治体が中央政府に提出する復興計画の作成に膨大な時間を要したこと、建築資材や建設作業員が不足していることである。第二に、貿易収支の赤字化という新たな課題を抱える中で、長期的にエネルギー資源をどのように調達し、原子力発電所をどう扱うかという問題を解決しなければならぬ。第三に、東京電力の経営管理の問題がある。東京電力は被災住民に補償を行い、避難者が帰還できるように放射能を除去する義務を負うとともに、原子炉を廃炉にし、汚染水を管理する責任がある。政府は今般、東京電力のこれまでの対応は不適切・不十分

であり、遅すぎると認識したようで、今後は政府が前面に出てこれらの問題を処理していく方針を示している。

JILPTの震災記録プロジェクトと企業調査結果

JILPTでは二〇一二年四月から「震災記録プロジェクト」を開始し、東日本大震災で何が起こったかについて、七つのチームが多角的な視点から調査を行ってきた（表1）。

JILPTは二〇一二年五月、従業員一〇人以上を雇用する全国の企業一万社を対象にアンケート調査を実施した（有効回答二七・一六社）。主な質問は、東日本大震災による損害、東京電力福島第一原子力発電所事故の生産への影響、企業の対応策である。

調査結果によると、本社が被災三県のいずれかに所在する企業は全体の三六・六%であった。震災で被害を被った企業は全体の二四・五%を占め、被害の範囲および種類は、被害は総じて

表1 JILPT震災記録プロジェクト

| チーム | 調査対象 |
|-----|---|
| 1 | 新聞から情報の収集、統計データの分析 |
| 2 | 全国企業を対象としたアンケート調査の実施とその結果分析 |
| 3 | 被災地労働局の関係職員からヒヤリング |
| 4 | 職業能力開発施設の施設長、技術スタッフ、可能ならば、訓練生からヒヤリング |
| 5 | 企業、労働組合、労使団体を訪問してヒヤリング |
| 6 | 被災自治体、NGO、民間の就職斡旋所を訪問して、次の項目に関してヒヤリングする：(1) 緊急雇用創出基金、(2) 職業斡旋所による貢献 |
| 7 | 復興プロジェクトに関して被災自治体にヒヤリング |

表2 被害の範囲と種類

| | 被災事業所 | 従業員が死傷した | 建物壊れた | ぼろぼろな状況 | 半壊した | 壊れた | 機械・設備の一部が壊れた | 機械・設備の一部が壊れた | その他 | 無回答 |
|-----|-------|----------|-------|---------|------|------|--------------|--------------|-----|-----|
| 合計 | 100.0 | 3.6 | 8.4 | 14.1 | 11.3 | 35.3 | 42.4 | 3.3 | 1.2 | |
| 岩手県 | 100.0 | 4.5 | 18.2 | 11.4 | 18.2 | 40.9 | 29.5 | 9.1 | 0.0 | |
| 宮城県 | 100.0 | 6.5 | 14.4 | 20.9 | 14.4 | 34.2 | 39.2 | 1.9 | 0.4 | |
| 福島県 | 100.0 | 3.3 | 6.6 | 18.7 | 16.5 | 35.2 | 35.2 | 5.5 | 1.1 | |

（軽微なものにとどまった）（四二・四％）、「機械・設備の一部が破壊された事業所があった」（二五・三％）、「建物が半壊状態になった事業所があった」（一四・一％）、「従業員が死傷した事業所・工場があった」（三・六％）の順であった（表2）。

被災企業における震災の生産活動への影響について

は、「一時的に全面停止」（三五・九％）、「一時的に生産活動の縮小を余儀なくされた」（二六・七％）、「関係する事業所の廃止を余儀なくされた」（八・四％）の順に多かった。一方、「総じて事業活動への影響はなかった」企業が二五・六％を占めた。

が「余剰が発生し、現在もその状態が続いている」と回答する一方、四六・七％が「復旧が始まった後、従業員の余剰は発生しなかった」と回答している。

震災の教訓（私見）

今回の震災から私自身が教訓として学んだことは、第一に、災害訓練は非常に効果がありそうだ、ということである。宮城県でもっとも被害の激しかった市町村のひとつ、石巻市の中心部にある病院で働いていた医師が著書の中で、病院で実施していた災害時非難と医療ケア管理の定期的な院内訓練が、震災時に非常に有効であったと強調している。

第二に、最近の新しい社会的な現象である。多くの自治体がほかの自治体と災害が起こった際の相互支援・協力に関するパートナーシップ協定を締結している。また、震災後、市民や企業の間でボランティア活動が一般的になりつつある。とくに若い人が数多く参加しており、非常に歓迎すべき変化と思う。さらに、今回の震災の経験を通じて、過去に日本を襲った巨大地震の歴史について、日本国民がますます学ぶようになった。

第三に、復興はなかなか簡単には進まない、ということである。復興計画に必要な手続きを簡素化し、あるいは削減することができれば、復興のプロセスをもっと早く進めることができるように思われる。

今回、復興のランドデザインの作成に当たっては、災害マップの作成、土地に絡んだ市民との調整関係など、地方自治体が非常に重要な、中心的な

役割を果たした。そこで、「次回」に備えて、過去二年間の経験に基づいて、復興プロセスに関して一定の検証作業を行うことを提案したい。すなわち、中央および地方自治体の政府は、審議や調査に必然的に長い時間を要するプロセスと、その必要がないと思われるプロセスを区別し、まず後者の復興プロセスの関連では、自治体はどう手続きに対応し、困難な点や改善すべきと感じた点は何か、中央政府に報告して、現行の膨大な量の事務手続きに潜む障碍を洗い出す。

被災地の雇用の現状と今後の課題

東北大学大学院経済学研究科教授 藤本 雅彦

東北六県の就業と雇用の概況

東北六県の有効求人倍率は、被災三県（宮城県、岩手県、福島県）で二〇一一年六月頃から急速に上昇しはじめた。二〇一二年四月に宮城県が一倍を超過し、同年六月には被災三県がすべて一倍を超え、二〇一二年一〇月時点では、人手不足が深刻な問題となっている。一方、青森県と秋田県では震災後も全国平均を下回る傾向が続いており、震災前から東北地域が内包する構造的な雇用機会の縮小という問題が顕在化している（図1）。

宮城県の雇用状況

宮城県における有効求職者数は震災直後から急増し、三カ月後の同年六月には約七万人のピークに達した。その後、有効求職者数は減少に転じ、二〇

一方、前者の復興プロセスについては、土地所有とその処理をめぐる、地主、住民、そして自治体間（公共の利益）の法的調整が容易でないため、当然、長い時間を要するものと思われる。課題は法律・制度の変更やそれに伴う政府の手続きの見直し等であろう。中央政府は同じく被災自治体に対してヒアリング調査を実施し、復興において市町村はどのような困難に直面したか、どのような問題が未解決であるか、どんな種類の立法や政府規制が障害になったのか、等々を検証すべきである。

二〇一一年一〇月には震災直前を下回る約四万八〇〇〇人にまで減少した。

一方、有効求人数は、震災直後から急速に伸び続け、一年二カ月後の二〇一二年五月には五万九〇〇〇人近くに達した。その後、有効求人数は徐々に減少を続け、二〇一二年一〇月時点で五万三〇〇〇人程度となった。

その結果、有効求人倍率は震災直後の二〇一一年四月に〇・四六倍まで一旦落ち込んだが、その後は上昇し続け、震災から一年三カ月後の二〇一二年六月には一・一四倍のピークに達した。その後も高止まりを続け、同年一〇月時点では一・〇九倍（全国で第三位）となっている（図2）。

宮城県では震災直後から仙台をはじめとする内陸部での求人倍率が急速に高まり求人が続いてきたが、石巻や気仙沼では内陸部よりも求人数の伸び

図1 東北6県の有効求人倍率の推移

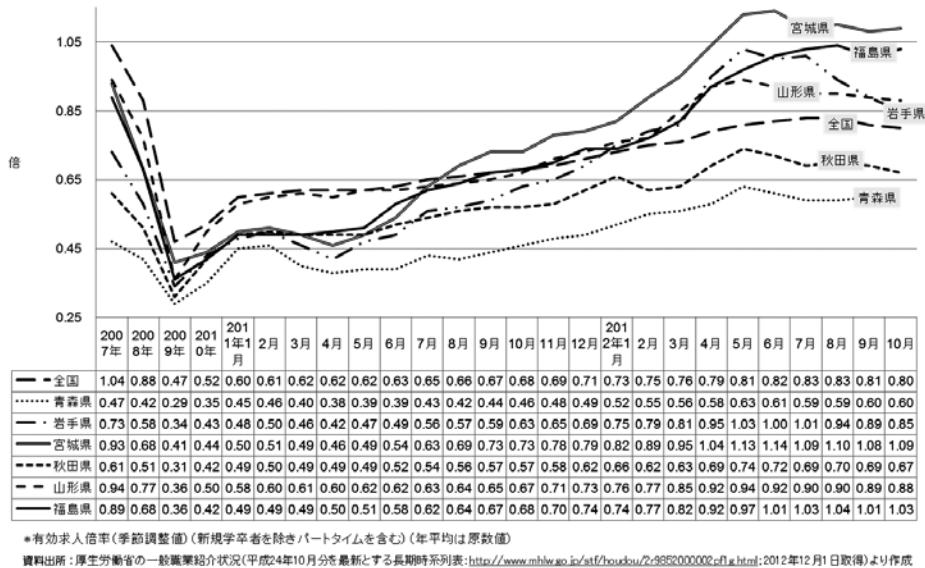
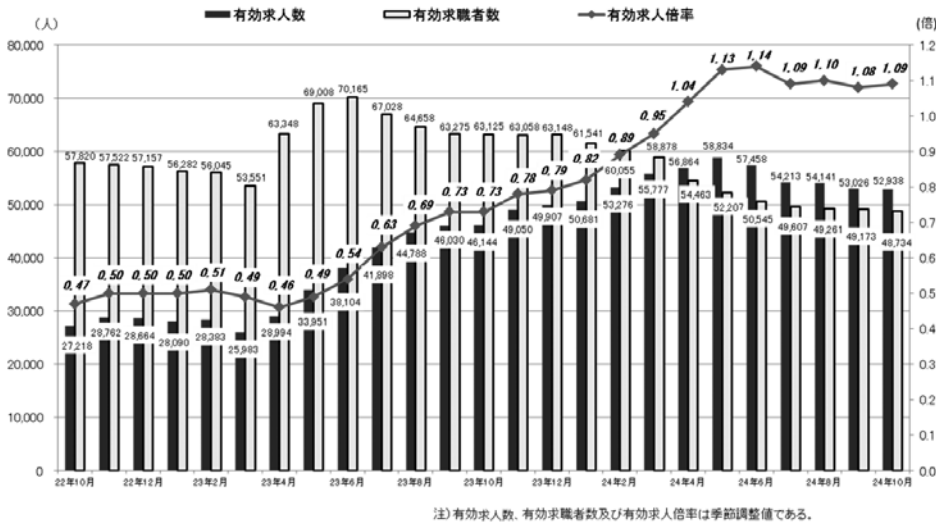
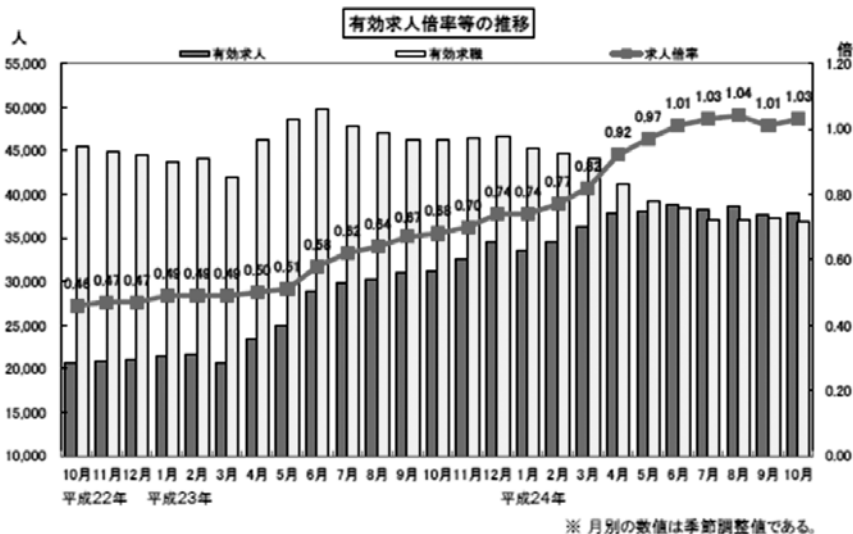


図2 宮城県の有効求人と有効求職者および有効求人倍率の推移



資料出所:宮城労働局資料より転載

図3 福島県の有効求人と有効求職者および有効求人倍率の推移



資料出所:福島労働局ホームページ (<http://fukushima-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/var/rev/0068/1350/20121130102122.pdf>; 2012年12月21日取得)より

が緩慢だった。しかし、沿岸部の復興が徐々に進んだ結果、求人倍率は、震災から一年半後(二〇一二年一〇月時点)に石巻で一・二九倍、気仙沼で一・二〇倍に達し、仙台などの内陸部だけでなく石巻や気仙沼などの沿岸部でも厳しい人手不足となった。

二〇一二年一〇月時点の業種別求人倍率を前年同月と比べると、石巻では水産加工などの製造業、卸売業・小売業、医療・福祉などが増加する一方、建設業やサービス業などは減少した。気仙沼では卸売業・小売業、水産加工などの製造業、建設業、サービス業、医療・福祉、運輸業・郵便業、生活関連サービス業などが増加する一方、卸売業・

小売業などは減少した。石巻では水産加工などの食料品製造と建設・掘削の求人数が求職者数を大幅に上回っており、人手不足が深刻さを増している。一方、気仙沼では食料品製造の求人数に対して求職者数がやや上回っているが、建設・採掘の求人数に対して求職者数は約六割にとどま

っている。気仙沼では震災前に水産加工に従事していた四〇歳代以降の中高年女性の就職は依然として困難な状況が続いている。

福島県の雇用状況

福島県の有効求人倍率は震災直前の二〇一一年二月は〇・四九倍だったが、

震災直後から有効求人数が徐々に伸びた結果、一年三カ月後の二〇一二年六月には有効求人数が有効求職者数を上回り、同年一〇月時点まで求人難の状態が続いている(図3)。

有効求人倍率は、震災直後から徐々に伸び始め、約半年後の二〇一一年一〇月頃から相双(相馬および双葉)といわきが〇・八倍から〇・九倍で高止まりを続けていた。一年三カ月後の二〇一二年六月頃からすべての地域で求人倍率が急速に伸び始め、とりわけ相

双では急激に有効求人倍率が上昇し、二〇一二年一〇月時点で一・八倍近くに達した。

福島県では避難区域の見直しが行われ放射能の除染も本格化してきたが、若年層を中心に県外へ避難した人も多く、有効求職者数が減少している。建設関連をはじめ卸売業・小売業や医療・福祉などで求人が旺盛だが、地元企業は十分に人材を確保できず人手不足が激しさを増している。

復興を支える被災者雇用—応急仮設住宅支援において緊急雇用創出事業が果たした役割—

JILPT副主任研究員 小野 晶子

緊急雇用創出事業のスキーム

緊急雇用創出事業は二〇〇八年、リマン・ショック後の緊急対策として創設され、都道府県に特例交付金を交付して基金が造成された。

緊急雇用創出事業には、失業者の救済を目的とした「緊急雇用事業」と、成長分野で新たな雇用機会を創出するための「重点分野雇用創出事業」の二つがある。東日本大震災に対応した「震災等緊急雇用対応事業(震災対応事業)」は、この「重点分野雇用創出事業」の基金に補正予算を積み増して、三〇〇億円の規模で実施された。

「震災対応事業」では、「震災等の影響による失業者。ただし、被災求職者(青森、岩手、宮城、福島、茨城、長野、新潟、栃木および千葉県の災害救助法適用地域に所在する事業所に雇用

されていた者および当該地域に居住していた求職者)を優先的に雇用する」としている。また、「東日本大震災等の影響による失業者の次の雇用までの短期の雇用・就業機会にふさわしい事業または、東日本大震災等の影響による失業者を雇用した上で、地域の企業等で就業するために必要な知識・技術を習得させるための人材育成を行う事業であること」と明記している。つまり、事業の方向性として、「つなぎ雇用」としての性格と研修などの教育訓練事業の性格を併せ持つ。

都道府県の基金は、①都道府県が事業を実施し人材を直接雇用、②民間企業等の事業主に事業を委託しそこで人材を雇用、③市町村に補助、の三つのルートで流れる。市町村では、行政が事業を実施し人材を直接雇用、事業主に事業委託、の二つのルートに分かれ

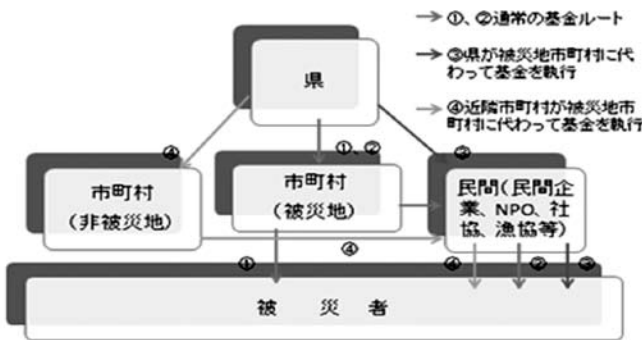
る。求人は、ハローワークを通じて募集することが推奨されている。

緊急雇用創出事業の運用状況

震災対応事業の具体的な業務は、避難所・仮設住宅、行政事務、復旧・復興事業での活用の三つに大別される。避難所・仮設住宅には、安全パトロー

ルや心のケアなどの見守り業務、清掃や資材運搬などに関する管理業務がある。行政事務には、被災に伴い急増した多くの事務(各種書類の発行手続き、電話交換業務、窓口案内、相談業務等)に対応し、行政職員を補助する業務がある。復旧・復興事業には、震災、津波により倒壊、流されたがれきの片づけや漁具などの回収、高齢者の住宅の片づけ、観光施設や公園などの清掃があり、地域の復興に関しては、高齢者

図1 緊急雇用創出事業の基金執行パターン



委託事業の基金執行パターン(図1)は、被災市町村が民間事業主に委託するケース(矢印①②)と、被災市町村の被害が大きく、県や近隣自治体が代わりに基金を使って事業主に委託するケース(矢印③④)の二つに大別される。岩手県大船渡市と大槌町の仮設住宅支援は、内陸の北上市が代わりに委託運営している極めて珍しいケースである。北上市は、震災当初からマンパワーが不足する沿岸部自治体に何らかの支援を行うことを決めていたという。

岩手県、宮城県では、基本的に市町村が主体となって必要な事業を実施し

への配食や買い物、通院の付き添いサービス、観光や商店街、コミュニティビジネスの支援業務などがある。自治体が直接雇用しない場合は、企業やNPO、商工会、農協、漁協などに事業委託され、これらの組織で被災失業者が雇用される。

「震災対応事業」の雇用期間は一年以内で、複数回更新可能となっている。対象期間は当初、二〇一三年度末までであったが、被災地の復興等の状況に鑑み、二〇一三年度中に雇用契約を交わせば、二〇一四年度末までの雇用継続が可能となった。

震災対応事業で創出された雇用者数は、二〇一二年一二月末現在、全国合計一・九〇〇万人、被災三県五万四千八百八十八人(岩手県一万三千九百三十三人、宮城県一万六千四百三十七人、福島県二万四千九百八十八人)であった。被災三県の内訳は、委託事業に雇用されている者が六二%、直接事業が三三%であり、雇用人数が多い事業は企業やNPOなどの団体に委託されるケースが多い。



ている。福島県では、避難者が県下に散在しているため、県がイニシアチブを取って緊急雇用創出事業を使った「絆づくり応援事業（絆事業）」を実施している。絆事業の目的は、「仮設住宅等の運営体制を強化することにより、避難者同士や地域住民などと絆づくりを図るとともに、雇用を通じた避難者・失業者への経済的支援を行うこと」である。

緊急雇用創出事業の効果

緊急雇用創出事業の良さとしては、第一に、「雇用」が目的であるため、事業内容の設定が比較的緩やかであり、被災地で必要なさまざまな事業に適用できることである。また、事業主としてNPOや社協、漁協など地域の非営利組織に積極的に委託されたことや、企業や自治体を交えた複合的な体制で

事業が展開されたことも特筆に価する。第二に、事業費が一〇〇％国の拠出であるため、被災市町村だけでなく、近隣自治体が肩代わりして協働するなどフレキシブルな支援体制が作れたことである。支援する側の経済的負担を減らすことは、支援活動を活性化させる一つの方策である。

第三に、この基金が、偶然にも、「存在していた」ことである。災害復興時にはこうした機能が必要であり、災害救助法などと組み合わせる形で基金をすぐに発動できる体制を作っておく必要がある。

被災地の雇用創出面から、当該事業をみた時の課題としては、第一に、被災者で失業者でなければ雇用できない条件ではやりにくいことがある。事業遂行に必要な人材を被災者の中からしか雇用できないことは人材確保の大きな障害となる。また、地域コミュニティの維持や再生を考えた場合、完全に失業状態でなくとも、なるべく多くの人が地域復興の仕事に就けるようになることが望ましい。

第二に、この基金は二〇一四年度で終了となることである。被災地では特殊緊急的ニーズがまだまだ多く、仮設住宅にはこの先数年は人々が住み続ける。そうした人々を見守っていくための事業は継続していく必要がある。

第三に、働いている雇用者も被災者であり、その人たちが働いていく上で精神的なケアをいかにやっていくかというところが、非常に重要な問題となっている。

東日本大震災・個人アンケート分析結果 —収入、職場、生活と健康

東北大学大学院経済学研究科教授 吉田 浩

震災後の政府公式統計の問題点

被災地では、震災時に高齢者を含め多くの人々の健康が損なわれたにもかかわらず、岩手、宮城、福島の医療費や介護サービスの実績等を集計した統計では、住民

の供給ができなかったり、通常の医療・福祉制度の枠外で特別対応されたため統計から漏れたりするなどの不規則な要因が多数発生している。

被災地の復興状況の判断や今後の中・長期的な厚生政策の立案や他の大

表1 東日本大震災直後の心身の健康状態

| | 身体の健康 | | | | 心の健康 | | | |
|-------|-------|-----|------|------|-------|-----|------|------|
| | 全体 | 良い | 普通 | 悪い | 全体 | 良い | 普通 | 悪い |
| 被災3県 | 480 | 20 | 389 | 71 | 480 | 20 | 306 | 154 |
| | 100.0 | 4.2 | 81.0 | 14.8 | 100.0 | 4.2 | 63.8 | 32.1 |
| その他全国 | 370 | 14 | 325 | 31 | 370 | 11 | 290 | 69 |
| | 100.0 | 3.8 | 87.8 | 8.4 | 100.0 | 3.0 | 78.4 | 18.6 |
| 全体 | 850 | 34 | 714 | 102 | 850 | 31 | 596 | 223 |
| | 100.0 | 4.0 | 84.0 | 12.0 | 100.0 | 3.6 | 70.1 | 26.2 |

注：上段は件数、下段は比率。今回のアンケート調査結果（Q1,Q2）より筆者作成。質問文は「あなたの身体（心）の健康についてお伺いいたします。東日本大震災時と現在の身体（心）の健康状態についてご回答ください。選択肢の中から当てはまるものをお選びください。なお、ここで東日本大震災時とは東日本大震災後3カ月後くらいまでを指します」である。

表2 震災後2年の間の心身の健康状態の変化

| | 身体の健康 | | | | 心の健康 | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 全体 | 良くなった | 変わらない | 悪くなった | 全体 | 良くなった | 変わらない | 悪くなった |
| 被災3県 | 480 | 49 | 384 | 47 | 480 | 75 | 341 | 64 |
| | 100.0 | 10.2 | 80.0 | 9.8 | 100.0 | 15.6 | 71.0 | 13.3 |
| その他全国 | 370 | 27 | 321 | 22 | 370 | 37 | 301 | 32 |
| | 100.0 | 7.3 | 86.8 | 5.9 | 100.0 | 10.0 | 81.4 | 8.6 |
| 全体 | 850 | 76 | 705 | 69 | 850 | 112 | 642 | 96 |
| | 100.0 | 8.9 | 82.9 | 8.1 | 100.0 | 13.2 | 75.5 | 11.3 |

注：上段は件数、下段は比率。今回のアンケート調査結果（Q1,Q2）より筆者作成。質問文は「あなたの身体（心）の健康についてお伺いいたします。東日本大震災時と現在の身体（心）の健康状態についてご回答ください。選択肢の中から当てはまるものをお選びください」である。

規模災害対策を検討する基礎資料として、現在の統計をそのままの形で根拠とするのは危険であり、統計の修正や追加調査、値の読み替えや解釈に留意する必要がある。

そこで、震災の実態を統計的に正確に把握するため、「健康および生活」発生時の状況、行政の対応、意識変化」に関する二つの個人アンケート調査を実施した。

健康に関する調査結果

震災後三カ月経過時点の心身の健康状態についてみると、身体の健康に関しては、被災三県で「悪い」と答えた人の割合は一四・八%で、被災地以外の全国平均八・四%よりも高い。心の健康に関しては、被災三県で「悪い」と回答した人は三二・一%で、被災地以外の全国平均一八・六%よりもかなり高い割合となっている(表1)。

被災後二年間の健康状態の変化に関しては、被災三県では身体の健康が「良くなった」人の割合が一〇・二%と全国平均の七・三%より高い。心の健康が「良くなった」人も、被災三県が一五・六%と被災地以外の全国平均一〇・〇%より高い(表2)。

震災後二年間に震災直後よりも「悪くなった」人の割合も、身体の健康では被災三県で九・八%と被災地以外の全国平均五・九%と比べて高い。心の健康についても、被災三県で「悪くなった」人の割合は一三・三%と被災地以外の全国平均八・六%よりも高い。震災二年後の被災地では、心身の健康状態の二極分化が進んでいる。

女性や年配者の健康への影響

震災直後の心身の健康状態を男女別に見ると、被災地の女性で身体の健康状態が「悪い」人の割合は二〇・四%と被災地の男性九・二%、被災地以外の全国平均の女性一〇・八%よりも高い。この傾向は、心の健康についてもさらに顕著であり、被災地の女性のうち震災直後に心の健康状態が「悪い」人の割合は四〇・四%に達している。

震災後二年間の健康状態の変化については、被災三県で男女ともに心身の健康が「良くなった」人の割合が被災地以外の全国平均より高い。しかし、「悪くなった」人の割合も男女とも被災地が高く、健康状態の二極分化が心配される。この傾向は被災地の男性よりも女性により強く現れている。

震災が健康に及ぼした影響を四九歳未満と五〇歳以上に分けてみると、身体の健康に関しては世代別で大きな差は認められない。心の健康に関しては、被災地の四九歳未満の世代で「悪い」の割合が三五・一%と五〇歳以上の年配世代の二七・六%よりも高かった。

震災後二年間の健康状態の変化をみると、身体の健康に関しては被災地の四九歳未満の世代で「良くなった」人の割合が一三・五%と「悪くなった」人の八・七%よりも高かった。五〇歳以上の世代では「悪くなった」人の割合が一・五%と「良くなった」人の五・二%よりも高かった。心の健康に関しては四九歳未満の世代では「良くなった」人が二〇・一%で「悪くなった」人の一一・五%よりも高かった。五〇歳以上の世代では「悪くなった」

人の割合が高いという逆の傾向がみられる。震災によって、世代間の健康格差が拡大している可能性が心配される。

生活環境の変化

震災後の生活環境の変化を、収入、住環境、人間関係の三点で震災前と比べてみると、収入面では被災地が特に悪いという結果は出ていない。住環境面では明らかに被災地の状況が悪化している。人間関係は被災地で「悪化した」とする回答が多い反面、「良くなった」とする回答もその他地域より多く、二極分化している可能性がある。

放射能に対する意識は、震災直後は被災地で強く、その他の地域では意識していないという結果であった。しかし、現在はいくとも強くなりつつも、被災地では「弱くなった」という回答がその他の地域よりも多く、「強くなった」という回答はむしろ被災地以外の地域で多い。

発生時の状況、行政の対応、意識変化

地震発生当日の滞在場所に関しては、被災地で七八・四%、首都圏で八三・五%の人が「自宅」で過ごしている。首都圏では「勤務先」が一〇%近くあり、企業での防災対策の必要性が非常に強い。

情報の入手方法に関しては、被災地では(停電もあり)「ラジオ」が多く、首都

圏では「テレビ」が多い。また「インターネット」の利用も首都圏が被災地の倍以上多い。

頼りになった対象に関しては、政府や公的機関への信頼が低く、被災地では地域住民・家族、首都圏では職場の人々の割合が高いことが注目される。震災後の経済的な準備として地震保険に加入したかをみると、被災三県の地震保険加入率が四七・六%であるのに対し、首都圏では三七・三%とやや低い水準にとどまっている。依然として首都圏では、震災の教訓が十分に行き渡っていない可能性がある。



自然・環境災害を克服する…労使関係の役割

——イタリアの事例に関する考察

モデナ・レッジオ・エミリオ大学教授 ミケーレ・ティラボスキ

自然・環境災害の防止と管理

欧州環境庁（EEA）の調査報告によると、一九九八年～二〇〇九年に欧州では、五七六件の災害が自然現象によつて発生し、約一〇万人が死亡した。被災者数は一一〇〇万人を超え、被害額は一五〇〇億ユーロにのぼる。とくにフランス、イタリアの死者数は二万人以上であり、トルコ（二万八〇〇〇人）、スペイン（一万五〇〇〇人）がこれに次いで多い。

少なくとも長期的に考えた場合、自然災害は予想することが可能である。過去の経験に照らして、これからも起こり得ることは予想でき、人の安否、建物、設備、経済や地域社会に対する影響も十分予想することができる。すなわち、国や地方自治体レベルの協力により、災害を防止する努力が今後益々重要になってくる。とくに人、業界、経済や地域社会に対する影響について研究し、復旧計画につながる先を見越した行動、考え方を整理しておく必要がある。この災害の防止と対応において労使関係制度が非常に重要な役割を果たす。労使関係が良好でないと価値ある結果は期待できない。

自然災害と環境災害による損害をできるだけ減少させるには、よく整理統合された市民保護のための国家システムが必要である。また、一般市民の認識を向上させ、早期の警告システムや

避難手順を構築しなければならない。国家および地域レベルの有事立法が必要である。ヨーロッパには、ユーロコードという耐震性の法的な枠組み（建設工事にかかわる統一的な設計基準）がある。しかし、法には制約があり、どのように損害を、防止・管理し、復興させていくかが重要である。

イタリアの法律は自然災害と環境災害を防止・管理するための最新規則を定めている。労働法に関しては、法規制が二つの役割を果たしている。一つは健康安全措置であり、ビルや労働者の健全性を保護する緊急的・構造的な手続きがある。もう一つは、危機や災害のときに使用者と労働者を支援する福祉制度であり、生産停止などの場合に労働者の所得を保障している。

労使関係制度とDURCの役割

二〇一二年五月、六月にエミリア・ロマーニャ州を襲った大地震は、自然災害の管理と準備における新しい側面を浮き彫りにした。この悲劇に関してもつとも衝撃的だったのは、死者の多くが地震で助かったにもかかわらず、その後まもなく職務に就くよう呼び戻され、災害後の復興工事に携わった労働者であったことである。使用者と労働組合がより有効な対話を行っていたなら、このような犠牲を避けることができた可能性が高い。

一九九七年にウンブリア州で起きた

地震の際は、非常によい労使関係があったため、損害や死傷者を十分に管理・防止することができた。ウンブリア州は、建設・復興工事を受注する契約業者が雇用する労働者の社会保障負担金を規則的に支払っていることを証明するための必要書類として「保険料支払単一証明書（DURC）」を導入した。その後、DURCは適用範囲が拡大され、安全基準に準拠し、復興プロセスに参加する権利のある事業主を選別する重要なツールとなった。

DURCは、二〇〇八年の労働安全衛生統合法によつて国の制度に組み込まれ、公共工事契約、公的供給契約および公的サービス契約についても、建築または土木工事が行われるすべての一時的または可動式の建築現場において、DURCを作成することが義務づけられた。労働安全衛生統合法およびその他の法規制において、DURCは単なる負担金支払証明をはるかに超える役割を果たしている。雇用主認定制度に基づき、労働協約に規定された技術的専門的知識を持つ認定事業主のみが特定業種での活動を認められるようになった。認定事業主は、契約要件に関する基準、特に作業や活動を外部委託する際、労働安全衛生に関する基準を守ることを義務づけられた。もともと労使関係における慣行であったDURCは、国の法制度として施行され、特に契約労働や下請労働が広がっていた産業部門における不規則労働に対する重要なツールとして注目されるようになった。

統合的なリスク管理のサイクルに労働団体を参加させることは、単に危機

からの復興期だけでなく、防止の段階において、非常に肯定的な結果をもたらす。規則と手順の有効性において、地域の人々がハイレベルで関わるにより、過去の遺産を克服することができる。

統合的リスク管理への労使団体の参加

災害が起こった場合には、脆弱なところを最初に管理していかなければならない。労働組合が関わっていったならば、災害のときにどういったスキルが必要か把握でき、産業や地域の特性を考慮した災害復興を行うことができる。団体交渉によつて、リスクを管理・防止するための専門性を設定することができる。また、災害が起きてから行動をするのではなく、統合的なリスク管理を行うことが必要である。そうすることによつて、人、施設およびインフラの脆弱性を削減することができる。統合的なリスク管理をもつと積極的にやっていかなければならない。労使関係をきちんと関与させることにより、災害防止策を講じていく必要がある。

独立請負人に対する災害の影響…環境の犠牲者

オークランド工科大学准教授 フエリシティー・ラム

パイクリバー炭鉱会社の事故

二〇一〇年一月一九日、ニュージーランドのグレイマス近郊のパイクリバー炭鉱で起きた一連のメタンガス爆発により、作業員二十九人が死亡した。死者のうち一三人は業務請負労働者であった。パイクリバー炭鉱爆発が発生したときに、炭鉱で雇われた二〇〇人の作業員の中に独立業務請負人が八〇人以上いた。独立業務請負人の多くは地域で零細企業を営み、平均一〇人の労働者を雇用していた。パイクリバー炭鉱会社は労働者（熟練および不熟練を含め）を下請契約していただけでなく、鉱山設計、財務および環境リスク評価、そして鉱山の換気等の労働安全衛生管理のかなりの部分についても外部委託していた。

ることを目的としている。業務請負人は被雇用者とは異なり、法的には契約の相手側当事者と対等とみなされ、裁判所は契約をその文言どおりに解釈し、執行する。雇用契約のもとにある被雇用者に対し、業務請負人の法的定義は役務契約に基づく労働者である。ニュージーランドでは、独立業務請負人は休日やその他の有給休暇、最低賃金、同一労働同一賃金など、いわゆる最低規定による法的保護を受ける権利がない。独立業務請負人は、相手側当事者が理由を正当化する義務を負うことなく、契約条件に従って契約を終了されることもある。業務請負人は、調停局や雇用関係局などの雇用の枠組みのもとで提供される低コストまたは無料の紛争解決サービスを受けることができない。

被雇用者と独立業務請負人

この事故の内容に入る前に、雇用契約と役務契約の間に大きな法的区別が存在することに触れておきたい。雇用契約は通常標準作業に従事して報酬や給与を得る被雇用者を対象とする。役務契約は、契約のもとで他者のために独自の職務やサービスを提供する自営業務請負人が対象である。また雇用契約には雇用法が適用されるのに対し、役務契約には主に商法が適用される。

雇用法は、企業ヒエラルキー下部の弱い部分で懸命に働く労働者を保護す

独立業務請負人としての脆弱性

被雇用者と独立業務請負人を区別することがますます難しくなっているだけでなく、両者の境目がぼやけている。生産とサービスのネットワーク構造において雇用される多くの労働者が経験しているのは、大企業の人員削減と仕事の外部委託であり、その結果、これが大企業における安定雇用につけて代わるパターンがますます増えている。このような生産とサービスの構造的変化の結果、大企業から委託された仕事に収入を依存する小規模独立業務請

負人が急増している。つまり、独立業務請負人の多くは、実際には依存した業務請負人であるというのが現実である。単一の顧客に依存し、自分の仕事をコントロールできず、支払いや労働条件についてほとんど（もしくはまったく）権利のない自営労働者はとくにそうである。単一顧客に依存する業務請負人の賃金と労働条件に関する調査では、彼らの労働条件と報酬が単一顧客に依存しない業務請負人と比較して搾取的である場合が多いことがわかっている。独立業務請負人への下請けや外部委託により、独立業務請負人およびその従業員の労働安全衛生基準が下がる場合がある。その理由として、①雇用上の地位が流動的で不安定であること、②関係するスキルや職務の性質、③報酬が出来高に基づいていること、などが指摘されている。

パイクリバー炭鉱会社のケース

パイクリバーは開発途中の鉱山であり、生産開始に向けてさまざまな技術的問題を抱えていた。生産開始の大幅な遅れと急騰するコストを背景に、経営幹部と取締役会の関心は水力採炭による生産増に集中し、これに伴うリスクの評価はほとんど行われなかった。水力採炭開始以降、メタンガスの高い測定値（多くの場合危険レベルの高さ）が記録されることが増えた。水力採炭の使用、メタンガスのレベル、センサー不足、そして不適切な換気に関する重要情報が正しく評価されず、爆発のリスクを警告するサインは、気付かれ

ないか、または対応されなかった。二〇一〇年七月頃から、パイクリバ

ー炭鉱会社は時間契約で下請業者を雇うようになった。管理部長率いるプロジェクトチームが中小下請業者の日々の仕事を管理していたが、下請労働者の健康と安全については、建設・設置作業中の限られたものを除き、その管理が職務に含まれているとは認識していなかった。下請業者とその従業員には有効な安全管理システムがなく、下請業者の安全実績に関する監査も監督も行われなかった。鉱山内における担当分野のチェックは下請業者の裁量に任されていた。その結果として、パイクリバー炭鉱会社は下請業者およびそのスタッフが鉱山に持ち込むガス爆発を引き起こす可能性のある危険物に関する重要情報を得ることができなかつた。

パイクリバー炭鉱会社は裁判で、従業員に対する危害を防止するための実行可能なあらゆる手段を取らなかったとして、犠牲者二十九人の遺族と生存者二人に対し、総額三四一萬ドル（一人一萬ドル）の補償金および九つの罪状により総額七六萬ドルの罰金支払いを命じられた。しかし、パイクリバー炭鉱会社の管財人は一族につき五〇〇〇ドルしか払う資金がないと主張した。ファリッシュ判事は「通常経営が危ない状態の会社でも自ら補償を申し出るものだが、ここでは何も期待できない」と述べている。

自然・環境・技術的災害における弱者

ミドルセックス大学ビジネススクール教授 マルコム・サージエント

災害と弱者集団

自然災害は、人々に平等に影響を与えるわけではない。災害においては貧困層ほど脆弱である。死亡率、負傷率ともに高く、また物質的損害を受ける可能性も高い。さらに災害への対応、復旧および再建段階でも、より多くの障害に直面する。

災害に対する脆弱性アプローチは、リスクへの暴露や感受性の不平等のほか、資源へのアクセス、能力や機会の不平等が相まって、特定の集団に不利に働き、自然災害の影響を受けやすくすることを示唆している。経済的資源、人的資源や知識にアクセスできないことは、一部の社会経済集団が災害に適切に対応するための能力を制限することがある。伝統的に社会経済的ステータスが低い集団には、マイノリティ、母子家庭、高齢者、失業者、識字力のない者、教育を受けていない者、病人障がい者などが含まれる。さらに人種的・民族的マイノリティも文化的もしくは言語的バリエーションのために通信網や行動から排除される可能性がある。

緊急事態における限られた資源の配分決定方法には、①最大多数の人々を支援するために資源を使用する功利主義的アプローチ、②資源を提供する側が個人に生き残るための均等な機会を提供する機会均等原則のアプローチ、③もつとも恵まれない層に最大の成果

をもたらすアプローチ、の三つがある。これらのアプローチ間の倫理的ジレンマに対する単純な回答はない。唯一の解決策はこうした問題を事前に協議し、弱者救済と多数救済の両方に対し適切な準備を進めることである。

女性、マイノリティ、障がい者、高齢者の脆弱性

災害では、男性よりも女性の方が多く犠牲になり、また死亡年齢も若い。日常の社会経済的パターンに組み込まれた女性特有の社会構造的脆弱性が、男性に比べて高い災害時の女性死亡率の原因となつている。その理由としては、子どもや高齢者、家財の面倒をみる女性の役割が自分自身を助けることを後回しにすること、女性は家にいることが多く建物損壊の影響を直接受けやすいこと、女性に救済食料が行き渡らないなど、資源不足によつて既存の差別形態が継続すること、などがある。

女性の職業人生も災害時に女性を危険に追い込む要因となつている。推計では女性の七〇%がインフォーマル経済で非正規の仕事（家事、零細企業、その他の家業など）に就いており、災害時に避難場所と経済的資産の両方を失うリスクが高い。フォーマル経済では、臨時労働者の地位しか与えられない女性が多く、大規模災害に対応するための資源が制限され、回復が困難になる可能性がある。

マイノリティが直面する問題には、制度、コミュニティおよび個人の人種的偏見が関係している。インド洋で二〇〇四年に発生した大津波では、ダリット（不可触民）の人々は他のカーストに属する人々によつて、UNICEFが配給する飲料水を受け取ることが阻止された。ほかにも救援物資がダリットに届かず、他のカーストのメンバー内で分配されたといった報告がある。ルーマニアでは二〇〇五年の豪雨による洪水と地滑りによつて数千人が被災し、数百棟の住宅が被害を受けた。ロマの人々は洪水のみならず頑な因習による被害も受けた。ルーマニア政府は住宅再建に財政的、物質的支援を行ったが、その支援は不動産登記関連書類を条件としていた。ロマの大半はそのような書類を持っておらず、再建支援を受けることができなかった。二〇〇五年のハリケーン・カトリナによる洪水被害を受けたルイジアナ州ニューオーリンズにおいて、特に被害が大き

く、完全に水没したローワーナインズ区は市内の最貧困地区である。もつとも低い土地にあり、同区住民の九八%がアフリカ系アメリカ人であった。

災害や戦争時の避難では準備や計画不足のほか、施設やサービス、輸送システムへのアクセスが困難であることから、障がい者が置き去りや放置される可能性が高い。物理的、社会的、経済的ならびに環境的ネットワークやサポート・システムの途絶は、障がい者に大きく影響する。情報や食料、水、公衆衛生用品などが入手しにくく、孤立、社会的疎外、軽視の対象となる。障がい者は複雑な医療サービスが必要

なため、避難所や難民キャンプに入ってもらえないことがある。ハリケーン・カトリナで避難あるいは孤立した二〇万人以上の人が、慢性疾患のため持つていた医薬品や供給源を失った。

高齢者は、人道的危機に関連したショックに対し非常に感受性が高い。年齢に関係したリスクには、適切な医療や栄養支援へのアクセス、アクセス能力に影響を及ぼす移動能力、視覚・聴覚の支障などがある。二〇〇三年にフランスを襲った熱波では約一万五〇〇〇人が死亡したが、そのうち七〇%が七五歳以上の高齢者であった。ハリケーン・カトリナの場合、ルイジアナ州の犠牲者の七一%が六〇歳以上、四七%が七七歳以上であった。

災害が労働市場に及ぼす影響

弱者集団に属することと不安定な仕事の選択との間には関連がある。不安定な仕事に就いている人は災害に対しても脆弱である。

災害が労働市場に及ぼす影響には、死亡、負傷、避難による労働力供給の中断があり、また災害が原因の物理的および社会的インフラの損傷、長期的健康問題がある。通信やエネルギー供給の中断も起こり得る。多くが一時的または恒久的に閉鎖され、それが少なくとも短期的に雇用水準に影響する。

自然災害、環境災害およびその他の災害においては、脆弱な者が誰よりも多くの被害を受ける。災害が地域に及ぼす影響によつて、雇用形態や人口構成が変化し、それが不安定な仕事に従事する者、求職活動中の者の多くに深刻な影響を与える可能性が高い。