

被災者支援関連法の改正

2014年12月22日 瀧川ゼミ

担当：稲井、谷川、東房、前多

(1) 【総復習】

<今までのゼミで出てきた様々な災害の事前・事後対策に関する法律のまとめ>

※日付は施行日。

- ① 原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年6月17日）
 - ・大きな改定→東日本大震災に対して（平成24年6月27日）
- ② 原子力損害賠償補償契約に関する法律（昭和36年6月17日）
- ③ 災害対策基本法（昭和36年11月15日）
 - ・2度の大きな改正→1回目：阪神淡路大震災に対して（平成7年）
2回目：東日本大震災に対して（平成23年）
- ④ 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（昭和47年12月8日）
- ⑤ エネルギー政策基本法（平成14年6月14日）
- ⑥ 被災者生活再建支援法（平成10年5月22日）
- ⑦ 原子力災害対策特別措置法（平成11年12月17日）
- ⑧ 特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（平成12年6月7日）
- ⑨ 東日本大震災復興基本法（平成23年6月24日）
- ⑩ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年8月10日）
 - ・大きな改定→原子力損害賠償支援機構法の一部を改正する法律（平成26年8月18日）
- ⑪ 平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成23年8月30日）
- ⑫ 大規模災害からの復興に関する法律（平成25年6月21日）

【震災後の政府の雇用対策】

・東日本大震災復興基本法とは

2011年（平成23）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の復興の基本理念や復興庁創設などを定めた法律。同年6月20日に国会で成立し、24日に施行した。国・地方公共団体の責務と国民の努力に関する規定を置いたこと、復興債など復興資金の確保のための措置に関する規定を置いたこと、復興庁の設置に関する基本方針を定めたことの3点が重要な点として挙げられる。

・法律の内容について

第一条：目的（抜粋・要約）

東日本大震災からの復興についての基本理念を定め、並びに現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に向けて、東日本大震災からの復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備その他の基本となる事項を定めるとともに、東日本大震災復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針を定めること等により、東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図ることを目的とする。

第二条：基本理念（要約）

- 1、未曾有の災害一単なる災害復旧にとどまらない抜本的な対策
- 2、国と地方公共団体の役割分担、被災団体に配慮
- 3、多様な主体の協働
- 4、少子高齢化など我が国の課題、人類の共通課題への先導的施策
- 5、イ、安心安全な地域づくり
 - ロ、雇用機会創出、社会経済再生
 - ハ、地域社会の絆、文化
- 6、原発事故被災地も同様に対応

・復興法の雇用に関する基本理念

(i) 被災地におけるきめ細やかな雇用対策の実施により、**仕事を通じて被災者の生活の安定を図り、被災地の復興を支えることが重要である。**このため、復旧・復興事業等による確実な雇用創出、被災した方々の新たな就職に向けた支援、雇用の維持・生活の安定を政府を挙げて進める「**「日本はひとつ」しごとプロジェクト**」を推進する。また、新たな雇用機会創出のため、雇用創出基金を活用するとともに、被災地域の本格的な雇用復興を図るため、産業政策と一体となった雇用面での支援を実施する。

さらに、雇用対策をより効果的なものとするとともに、復旧・復興事業における適正な労働条件の確保や労働災害の防止等のため、被災地域におけるハローワーク等の機能・体制の強化等を行う。

(ii) 被災地域における人口減少・少子高齢化に対応するため、第一次産業等の生涯現役で年齢にかかわらず働き続けられる雇用や就労のシステムを活用した全員参加型・世代継承型の先導的な雇用復興、兼業による安定的な就労を通じた所得機会の確保等を支援する。若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用機会を被災地域で確保する。

(iii) 女性の起業活動等の取組みを支援するため、被災地におけるコミュニティビジネスの立ち上げの支援、農山漁村女性に対する食品加工や都市と農山漁村の交流ビジネス等の起業化の相談活動、経営ノウハウ習得のための研修等の取組みを支援する。

(iv) 被災地の人口構造や職業構造の特性に留意し、個人事業者や商店等の復興による雇用を目指す。

・「日本はひとつしごとプロジェクト」とは

厚生労働省が主導しているプロジェクト。東日本大震災の被災者の就労支援、雇用創出を促進するため、「被災した方々のしごとと暮らしを、いわば日本中が一つとなって支えていく」という理念をもとに各都道府県の枠を超えてその雇用支援を行うもの。各省庁を横断して総合的な対策を策定し、強力な推進を図るという目的を持つ。

震災直後の復旧事業に関する雇用により被災者を支援する旨のフェーズ1から、震災から半年経ち「できれば地元で安定した雇用機会を得たい」という被災者のニーズに見合わせたフェーズ3が存在するなど、状況に見合った対策を進めようと努力している。

① フェーズ1（震災直後）

<基本的対処方針>

- 1 復旧事業などによる被災した方々への就労機会の創出、被災地企業、資材の活用
- 2 被災した方々や地元の意向を十分踏まえつつ、希望する被災者が被災地以外の地域に就労可能にしていくこと

<当面の緊急総合対策>

- 1 復旧事業等による確実な雇用創出
- 2 被災した方々としごととのマッチング体制の構築
- 3 被災した方々の雇用の維持確保

② フェーズ2（平成23年4月27日）

<補正予算・法改正等による総合対策>

- 1 復旧事業等による確実な雇用創出
- 2 被災した方々の新たな就職に向けた支援
- 3 被災した方々の雇用維持・生活の安定
 - ・雇用調整助成金の更なる拡充
 - ・中小企業者、農業・漁業者、生活衛生営業者等の経営再建支援
 - ・雇用保険の延長給付の更なる拡充

③ フェーズ3（平成23年10月25日）

<雇用復興を支える予算措置等による対策>

- 1 地域経済・産業の再生・復興による雇用創出
- 2 産業振興と雇用対策の一体的支援
- 3 復興を支える人材育成・安定した就職に向けた支援等

・「日本はひとつしごとプロジェクト」の問題点

問題点の一つとして挙げられているのは雇用のマッチング機能をハローワークの機能強化で行おうとしている点である。ハローワークが収集・紹介する求人情報のみでは、雇用のミスマッチを解消することは難しい。また、復旧・復興事業で生じる雇用は、日々変化することが予想される。これらは、人材派遣業など民間事業者が得意とする分野であり、民間の力を借りながらマッチング機能を強化するべきだと言われている。

(2) 助成金

○特定求職者雇用開発助成金（被災者雇用開発助成金）

概要

平成23年5月2日以降、東日本大震災による被災離職者や被災地域に居住する求職者の方をハローワーク等の紹介により、1年以上雇用することが見込まれる労働者（雇用保険の一般被保険者）として雇い入れる事業主に対して、賃金相当額の一部が助成される。

また、この助成金の対象者を10人以上雇い入れ、1年以上継続して雇用した場合には、助成金の上乗せが行われる。

受給要件

- (1) ハローワークまたは民間の職業紹介事業者等（※1）の紹介により雇い入れること
- (2) 平成23年5月2日以降、雇用保険一般被保険者として雇い入れ、1年以上継続して雇用することが見込まれること

・ ※1 具体的には次の機関が該当。

- [1] 公共職業安定所（ハローワーク）
- [2] 地方運輸局（船員として雇い入れる場合）
- [3] 適正な運用を期すことのできる有料・無料職業紹介事業者

厚生労働大臣の許可を受けた有料・無料職業紹介事業者、届出を行った無料職業紹介事業者、または無料船員職業紹介事業者（船員として雇い入れる場合）のうち、本助成金に係る取扱いを行うに当たって、厚生労働省職業安定局長の定める項目のいずれにも同意する旨の届出を労働局長に提出し、雇用関係給付金に係る取扱いを行う旨を示す標識の交付を受け、これを事業所内に掲げる職業紹介事業者

受給額

(1) 本助成金は、対象労働者の類型と企業規模に応じて1人あたり下表の支給額のとおり。

支給対象者	支給額	助成対象期間	支給対象期ごとの支給額
短時間労働者以外の者	50万円	1年	第1期25(45)万円
	(90万円)	(1年)	第2期25(45)万円

短時間労働者(※2)	30万円	1年	第1期15(30)万円
	(60万円)	(1年)	第2期15(30)万円

注；（ ）内は中小企業事業主に対する支給額および助成対象期間。

※2 「短時間労働者」とは、一週間の所定労働時間が、20時間以上30時間未満である者。

●ただし、支給対象期ごとの支給額は、支給対象期中に対象労働者に対して支払った賃金額を上限とする。

●雇入れ事業主が、対象労働者について最低賃金法第7条の最低賃金の減額の特例の許可を受けている場合は、支給対象期について対象労働者に対して支払った賃金に次の助成率を乗じた額(表の支給対象期ごとの支給額を上限とする)となる。

・1/4(中小企業1/3)

(2) さらに、この助成金の対象者を10人以上雇い入れ、1年以上継続して雇用した場合、1事業主につき1回、助成金の上乗せとして次の支給額が助成される。

・50万円(中小企業90万円)

→解雇と再雇用を繰り返す不正事業を防ぐため、再雇用は対象外。このため、震災後、やむを得ずに解雇した元従業員の再雇用に活用できず、事業者や自治体から要件を緩和すべきとの意見が出ている。

被災者雇用開発助成金の支給決定件数は、平成23年12月までにおいて887件。

○雇用調整助成金

概要

景気の変動、産業構造の変化その他の経済上の理由により、事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、一時的な雇用調整(休業、教育訓練または出向)を実施することによって、従業員の雇用を維持した場合に助成される。

受給要件

- (1) 雇用保険の適用事業主であること。
- (2) 売上高又は生産量などの事業活動を示す指標について、その最近3か月間の月平均値が前年同期に比べて10%以上減少していること。
- (3) 雇用保険被保険者数及び受け入れている派遣労働者数による雇用量を示す指標について、その最近3か月間の月平均値が前年同期に比べて、中小企業の場合は10%を超えてかつ4人以上、中小企業以外の場合は5%を超えてかつ6人以上増加していないこと。
- (4) 実施する雇用調整が一定の基準を満たすものであること。

〔1〕 休業の場合

労使間の協定により、所定労働日の全一日にわたって実施されるものであること。(※1) ※1 事業所の従業員(被保険者)全員について一斉に1時間以上実施されるものであっても可。

〔2〕 教育訓練の場合

〔1〕と同様の基準のほか、教育訓練の内容が、職業に関する知識・技能・技術の習得や向上を目的とするものであり、当該受講日において業務に就かないものであること。

〔3〕 出向の場合

対象期間内に開始され、3か月以上1年以内に出向元事業所に復帰するものであること。

(5) 過去に雇用調整助成金又は中小企業緊急雇用安定助成金の支給を受けたことがある事業主が新たに対象期間を設定する場合、直前の対象期間の満了の日の翌日から起算して一年を超えていること。

(1)～(5)の要件をすべて満たさなければならない。

受給額

受給額は、事業主が支払った休業手当等負担額の相当額に次の(1)の助成率を乗じた額。ただし教育訓練を行った場合は、これに(2)の額が加算される。(ただし受給額の計算に当たっては、1人1日あたり7,805円を上限とするなど、いくつかの基準があります。)

休業・教育訓練の場合、その初日から1年の間に最大100日分、3年の間に最大150日分受給できる。出向の場合は最長1年の出向期間中受給できる。

助成内容と受給できる金額	中小企業	中小企業 以外
(1) 休業等を実施した場合の休業手当または賃金相当額、出向を行った場合の出向元事業主の負担額に対する助成(率) ※対象労働者1人あたり7,805円が上限。	2/3	1/2
(2) 教育訓練を実施したときの加算(額)	(1日1人当たり) 1,200円	

→雇用調整助成金の申請件数は、震災後から平成23年6月23日までの時点で、岩手、宮城、福島の被災地3県の被災事業所延べ数で8000件を越えた。

→申請しても実際に助成金が支給されるまでに数ヶ月かかる。この間の給与の支払いができない為、解雇に踏み切らざるを得ないケースもある。

(3) 現行法制度についての検討

① 既存法制度による支援

- 1 被災者の生活を一時的に支援することに比重が置かれた法制度
 - ・失業手当、事業者に対する被災者雇用の助成金
 - ・就職活動における一時的な金銭の給付
 - ・他職種への再就職のための職業訓練
- 2 既存制度の活用
 - ・未払賃金立替払制度
 - ・生活保護

② 東日本大震災における特別な取り組み

事業復興型雇用創出事業、日本はひとつしごとプロジェクト
ある程度の成果はあげているが、課題も残る

③ 雇用のミスマッチ

被災地では求人内容と求職者のニーズが合わない「ミスマッチ」が生じている
その内容はさまざまである(身体的要因、年齢的要因、精神的要因、地理的要因、人生設計に関するもの etc.)

『【失業手当期限切れ】適職少なく生活不安 避難者「働きたいが…」 延長打ち切りに反発も』

—福島民報 2012/01/13

東日本大震災で2回にわたり給付期間が延長されてきた失業手当。受給が今月から期限切れとなることに、県内離職者は生活への不安を高めている。除染が進まず古里への帰還のめどが立たない中での延長打ち切りに反発の声も出ている。一方、復旧復興関連の仕事に当たる建設業者らは深刻な人手不足に悩んでおり、雇用のミスマッチが表面化している。

■ため息

「経験がある建設、造園の仕事がしたいのに…」。いわき市の仮設住宅に家族3人で住む広野町の木田実さん(55)は12日、ハローワーク平にある求人票を見てため息をついた。震災後、仕事をしていた時期もあったが、条件が合わずに退職。すぐにまた職探しを始めたが、なかなか次の仕事が決まらない。「求人は若い人が中心。どうしても年齢制限に引っ掛かってしまう」と嘆く。東京電力からは30万円の賠償金を受け取ったが、生活を支えるには足りない。「働かなければ金は入らない。あと数カ月もすれば生活が苦しくなる。どうにかしなくては」と頭を抱える。

同じ仮設住宅に住む60代男性も仕事を探しているが条件に合った仕事が見つからない。「(月給が)15、6万円の仕事はあるが、それでは家族を養えない」という。3月で失業手当は切れる。「60歳を過ぎると肉体労働も厳しい。できる仕事も限られる。最低でも2年間ぐらいは手当をもらえなければ」と不満を口にした。「できるだけ地元で働きたい」と決意しているのは、ハローワーク相双に通う南相馬市原町区の男性(41)

だ。5カ月余り職探しを続けているが、希望する営業職の仕事は見つからない。男性は震災前、原町区で営業の仕事をしていた。郡山市にある同じ会社の事務所で働いていたが、避難先の山形県から原町区に戻った母親（70）と一緒に住むことになり、9月に退職した。失業手当が切れる時期も迫る。「母親を置いて市外に出て働くか、希望の職種を諦め地元で慣れない仕事に就くか」。葛藤に悩む日々が続く。

■難しい判断

厚生労働省は失業手当の延長を打ち切る理由について、復興事業で求人が増えていることを挙げた上で、「手当に頼り失業期間が長期化すると、再就職の意欲が薄れる」と説明する。さらに、「被災者も事業主も、次の歩みを決める区切りの時期にきているのではないか」との指摘する行政関係者もいる。福島労働局は、手当に頼り求職活動をしていない受給者がいるのは事実とし、「各ハローワーク単位でセミナーを開催し、再就職への意欲を促したい」としている。

しかし、原発事故が起きた本県は岩手、宮城両県とは状況がまるで異なっている。職場があった古里の除染が進まないため帰還できなかつたり、帰還時期が見えない離職者もいる。古里に帰ることを考えたとき、再就職をするとしてもどこですればいいのか判断が難しい。事業再開を見据え、雇用を維持したまま休業を続けている企業もある。今回の打ち切りに反発する声は多い。

■人手不足

一方、約2万2000人が市外に避難している南相馬市では、病院、福祉施設の復旧と大震災・津波被災地の復興、除染が課題だが、人手不足が深刻な状況だ。原町商工会議所の調査では、建設業を含む工業、医療・福祉を含むサービス業の多くの事業所が「従業員の確保」を課題の上位に挙げている。

市は昨年10月、原町区で合同就職面接会を開いた。市内を中心に32社が求人を出したが、訪れた求職者は高校新卒者を含めて76人しかいなかった。復旧・復興を担う建設業の人手不足は特に深刻だ。技術者や作業員の多くが避難を兼ねて復興が先行する宮城や岩手両県で仕事をしているという。

県建設業協会相双支部の石川俊副支部長は心配する。「これから除染事業が本格化する。市民らの求職がないと前に進めない」

県内の他の地域も同様の問題を抱えつつある。県内の昨年11月の有効求人倍率は0.71倍になり、明らかに求人は増えている。震災直前の2月の0.50倍に比べても0.21ポイント上回っている。

【背景】

失業手当は雇用保険制度に基づき、失業した労働者に4週間ごとに支給される。失業手当の日額は、原則として離職した日の直前6カ月に毎月決まって支払われた賃金の合計を180で割って算出した1日当たりの額（賃金日額）のおよそ50～80%になっている。手当の日額の上限額は30歳未満が6455円、30～45歳未満が7170円、45～60歳未満が7890円、60～65歳未満が6777円。給付期間は本来、90～330日と定められている。東日本大震災に伴い、2回にわたり特例的に延長されたが、国はさらなる延長はしない方針を示している。

2012/01/23

仕事はある。それも、かなり大量に。だが、やりたい仕事がない・・・

東日本大震災で多くの人が仕事を失った。そして生活がある程度落ち着いた今もまだ働く場所を見つけられずにいる。水産加工業者など海のそばに立地していた事業所は、元の場所に再建できないなどの事情で事業再開が遅れている。津波や放射線で耕作が困難になった農家や船が壊れたり漁場の放射線汚染で漁ができなくなった漁業従事者も、高齢者が多いこともあり、どう生活を立て直せばいいのかわからず悩んでいる人が多い。

津波の被害を受けた気仙沼漁港でのカツオの水揚げ (2011年9月)



一方、この数カ月、被災地の求人件数は増えている。ハローワーク仙台によると、11月の有効求人倍率（求人数を求職者数で割った倍率）は、0.85倍。これは求職者1人当たり求人が少なくとも1件あることを示す1倍を下回っているので、いい数字にはみえないかもしれない。だが、その1年前は0.55倍。この数字よりは、かなり改善しているのだ。求職者数は昨年とほぼ同水準の2万9130人。これに対し求人数は2万4688件と前年より51%増加している。

業種別にみると、最も倍率が高いのは保安・警備の16.19倍。次が建物の鉄骨、型枠、コンクリートなどの工事に携わる建設躯体工事の11.76倍。建設・土木、金属溶接などがそれに続く。ガテン系の仕事が多い。倍率が異常に高い職種は募集人数が少ないものも多い。薬剤師、接客、理容・美容などサービス業も2倍以上の業種が多い。技術や資格が必要な仕事も求人倍率が高くなる。

円高による生産施設の海外移転のニュースが相次ぐ中で意外だが、製造業も1.47倍と前年の0.75倍と比べると大きく改善している。求職者1098人に対し1617件の求人だ。これが一般事務員となると0.21倍。ハローワークの職業分類に入り切らない「その他の職業」には、求職者2万0649人と殺到しているのに対し仕事はわずか2361件、0.11倍である。全国ベースでみると11月の有効求人倍率（季節調整値）は、前月比0.02ポイント上昇し0.69倍だった。そのけん引役は復興需要の高い東北地方と厚生労働省は説明していたが、上からもわかるように東北地方の求人倍率がとりわけ高いわけではない。震災前の数字が非常に低かったということだ。

たとえば石巻市の有効求人倍率は11月、0.66倍となった。全国平均より低い。だが、1年前はさらに低く0.46倍だったのだ。

だが、求人倍率が高いことは、必ずしも喜んでいいことではない。求人の多い業種が求職者が就きたいと思っている業種ではないこと、つまり雇用のミスマッチの深刻さを示しているからだ。土木・建設関係などでは

人を集められないため、建設業者が工事の入札への参加を見送ったり、工事の進行に支障をきたすといったことが起きているという。

資格や経験の必要な仕事も多いため、国や自治体は建機や重機の講習会を開いたり、域外へ人材を求めるなどしているが、追いつかない。

90年代後半から2000年代初頭まで続いた公共事業の大盤振る舞いの時代が、財政難によって終わりを告げ、国や自治体は公共事業を大幅に減らした。建設業界は苦勞してリストラや新規事業への業態転換を進め、変化に適応しようとしてきた。多くの建設会社が破綻した。国土交通省の調査によると、2010年の建設業の従業員数は1994年の調査開始と比べ4割近く減少したようだ。そこにこの震災が起き、公共事業が急増した。だが、今度は必要な人材をなかなか集められないのである。皮肉なめぐり合わせだ。

だが、全国的にみれば、公共事業の削減は続いている一方、技術者や有資格者は余っているのではないか。

こうしたミスマッチは震災後の激動に伴う一時的な現象なのか。復興事業に大きな影響を与えるような重大な現象なのか。

被災地の求職者に高齢者が多いことも1つの原因らしい。たしかに50～60歳代になって、新たな分野にチャレンジするのは骨が折れる。また、元々給与水準が低い土地柄のため外からの人が集まりにくいという面もある。

もちろん、能力や経験にふさわしい仕事ができることが望ましい。自分のやりたい仕事をやれることこそ人間の幸せだ。

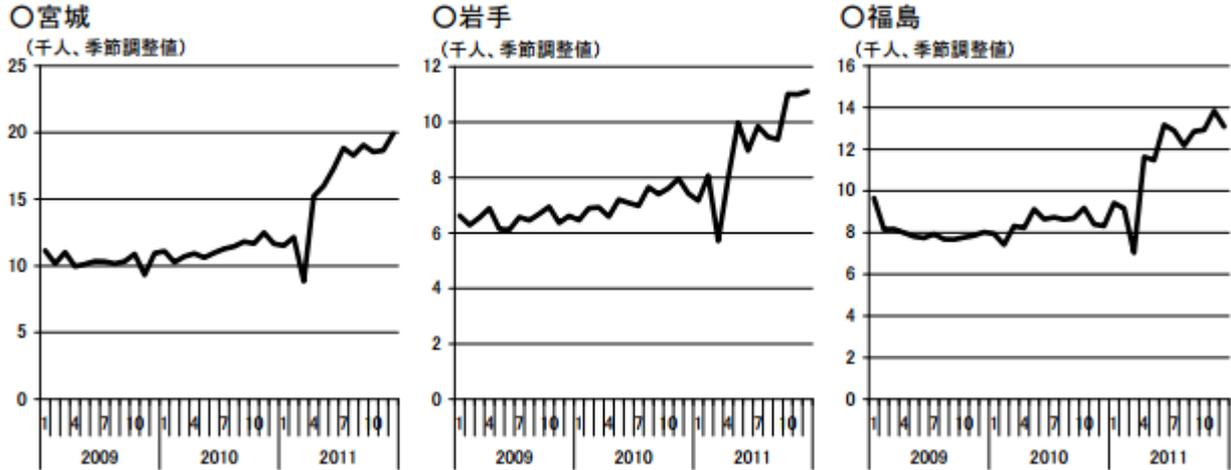
だが誰かがその仕事をやらなければ、復興が進まないという状態で、失業者がその仕事につくことを敬遠しているというのは残念だ。ある意味で、やったことのない仕事だからとか、やりたい仕事ではないからなどといって敬遠している状態というのは、恵まれた状態だ。ほんとに食うに困っているならそうはならないはずだ。

被災地の失業者はしばらくの間、自分の得意なことができなくとも地域の復興のために頑張ってみてはどうか。また、地元の雇用の創出にはならないが、全国の建設関係の資格を有する人たちに、半ばボランティアとして被災地に出向いてもらうなどというのは無理な話だろうか。重機が動かせる人がいないので復興が進まないという状況を放置しておくわけにはいかない。

読者の皆さん、雇用のミスマッチを解決するのにいい方法はないのだろうか。

④ 参考データ

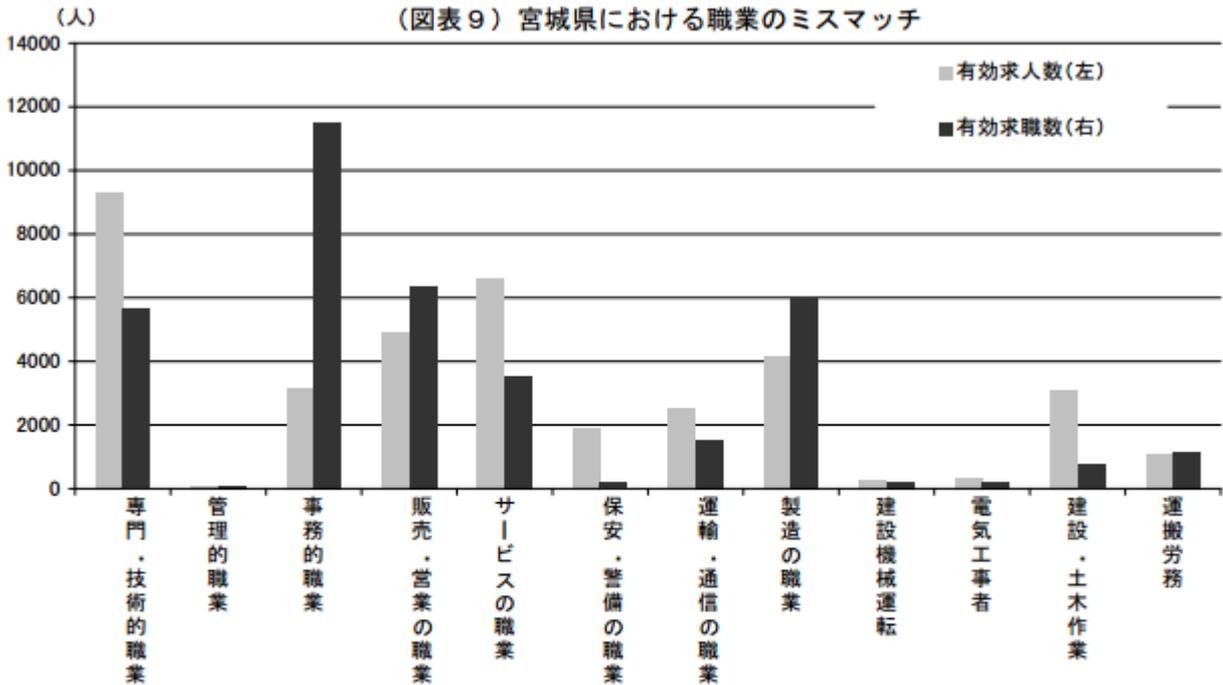
(図表 8) 被災地 3 県の新規求人数の推移



(資料)厚生労働省「一般職業紹介状況」より中央三井信託銀行 業務部作成

—松谷克昭、2012 年、『急務となる雇用ミスマッチ』、旧中央三井信託銀行

(図表 9) 宮城県における職業のミスマッチ



(資料)宮城労働局「安定所別求人・求職バランス」(2011年12月)より中央三井信託銀行 業務部作成

(注)「その他の職業」は図から除いた

建設の職業、土木の職業、建設躯体工事を「建設・土木作業」とした

—松谷克昭、2012 年、『急務となる雇用ミスマッチ』、旧中央三井信託銀行

※震災需要といわれるものは、震災直後は求人数が多くても、長期的に続くものではない。

⑤ 被災者を配慮した新たな提案

被災者の就労に関し、被災者により配慮した支援が必要なのではないかという意見

例1 被災した事業主に対しての助成金制度の充実

(+) 震災前からの事業を継続させ、以前と同じ事業あるいは似たような環境での就労が可能

(-) 復興予算増大、助成金制度の濫用等のおそれ

例2 各ニーズに合った職業斡旋

(+) 震災前の状態、あるいは被災後の自身の状態に合わせた就労が可能

(-) 復興予算増大、被災者個々人の把握の難しさ

⑥ 被災者・被災地にとっての就労とは

- ・被災者の自立した安定的な生活の回復
- ・被災地の経済回復
- ・被災者の生きがいの創出

⑦ 復旧と復興

国が被災者を支援するにあたって、目指すべきものとは？

・『復旧』 前の状態にもどすこと。こわれた物や乱れたものがもとの状態にもどること。「一作業」
「ダイヤが一する」「一の見込みがたたない」

・『復興』 一度衰えたものが、再び盛んになること。また、盛んにすること。「戦災都市を一する」「文芸一」

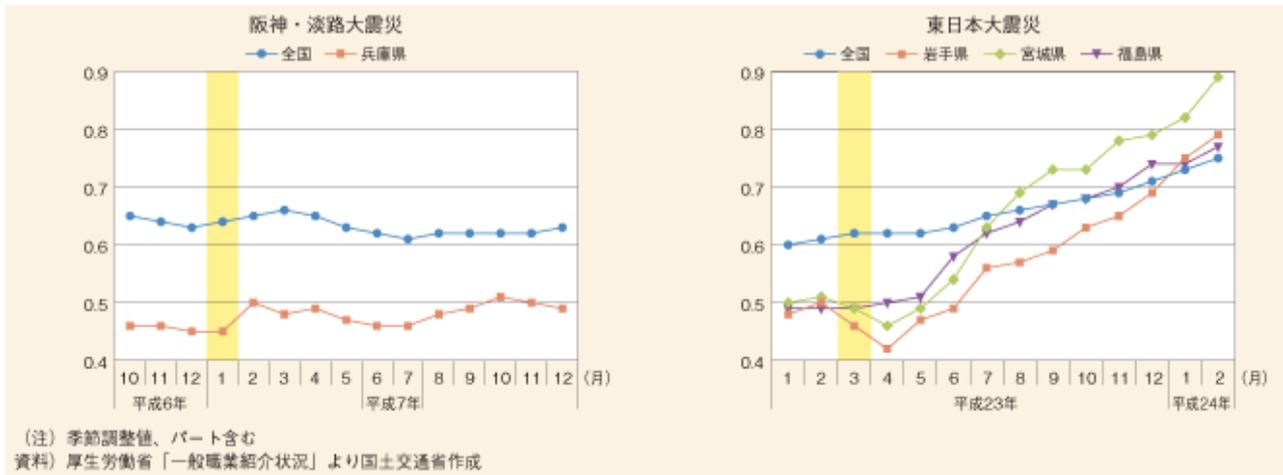
—三省堂 大辞林

(4) 阪神淡路大震災から見る雇用問題

- ・ 東日本大震災と阪神淡路大震災の比較

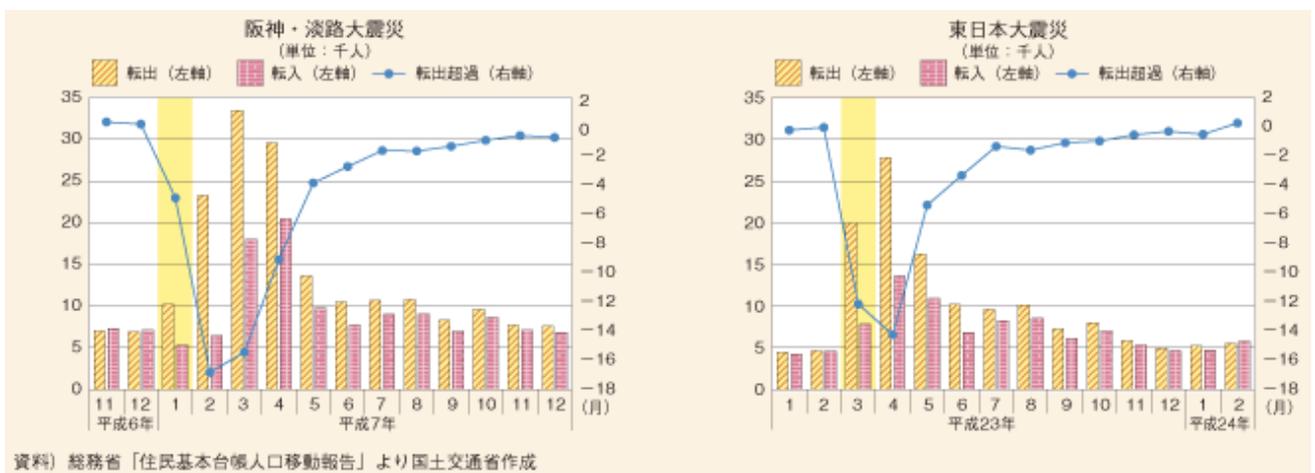
《雇用の状況》

阪神・淡路大震災では、兵庫県の有効求人倍率は震災直後から増加が見られ、その後1年間、震災前よりやや高い水準でおおむね推移している。一方、東日本大震災前後では震災後、いったん大きく落ち込んでいるが、その後5月から急激に増加し、平成24年1月以降、3県ともに全国を上回る倍率となっている。これは、東日本大震災は、被災範囲が広く、復旧工事等に関連した求人が阪神・淡路大震災以上に多く発生したためと推察される。



《人口の流出》

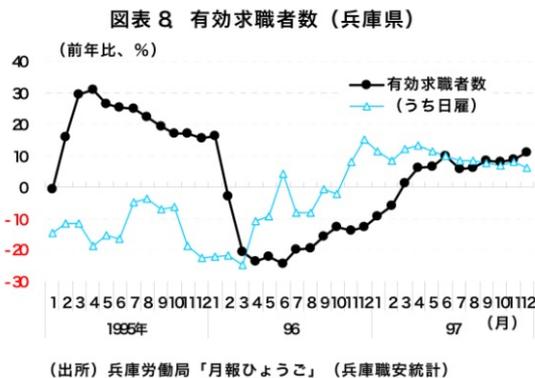
阪神・淡路大震災の際も、東日本大震災の際も、被災地においては震災後に大規模な人口の流出が起きている。阪神・淡路大震災では、被災地が大都市であったために、震災直後の平成7年2月には、兵庫県単独で1万7千人近い転出超過となっている。東日本大震災においては、震災直後の23年4月、岩手・宮城・福島（東北3県）合計で1万4千人以上の転出超過となっている。



・ 阪神淡路大震災でも起きていた「ミスマッチ」

被災地で復旧、復興特需が発生し一時的に新規求人数が増加していることを背景に、失業率や求人倍率がそれほど悪化していない点は、震災後の雇用情勢に共通してみられる動きである。ただし、阪神・淡路大震災後を振り返ると、短期的な指標の動きには一見すると表れない形で、被災地では雇用情勢の悪化が進んでいた。震災によって職場そのものが失われたり、日々の生活の立て直しを優先するために仕事に赴けない日々が続いたりするなど、統計上は失業者として計上されなかった職のない人々は増加していたとみられる。

また、震災直後の求人の中心が短期的な仕事だった一方、被災によって離職してしまった求職者が求めているのは、目先の一時的な働き口ではなく今後の生活を支えるための長く安定した仕事であった。事実、兵庫県の有効求職者数の内訳をみると、震災後、求職者数全体は前年比で増加していたが、日雇に限ってみると減少していた（図表 8）。

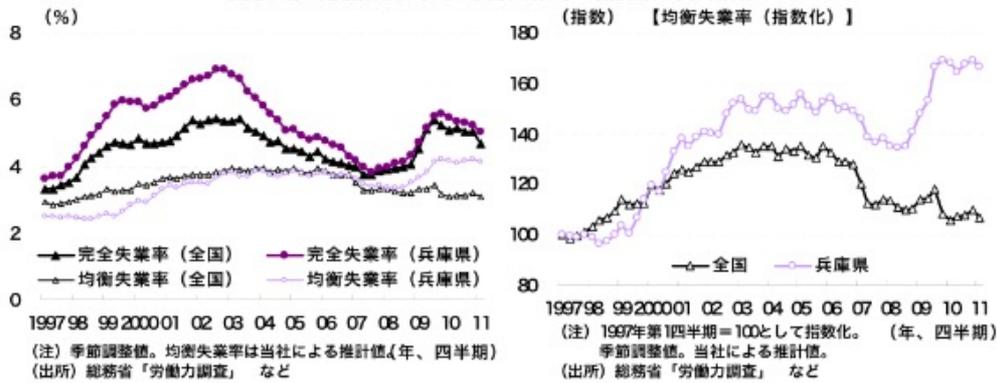


安定した仕事を求めているのに非正規の職しか得られないという雇用のミスマッチの存在は、やがて被災地における均衡失業率の上昇という深刻な事態を招く原因となった可能性がある。労働需要と労働供給が等しい状態の失業率である均衡失業率をみると、日本経済が深刻な不況に苦しんでいた 1990 年代後半から 2000 年代前半までは、兵庫県の均衡失業率は全国よりも低かった（図表 9）。しかし、2000 年代に入ると兵庫県の均衡失業率は全国とほぼ同じ水準までに上昇し、2007 年に全国を上回った後、足元でも全国と比べて水準は高いままである。

それまでに経験したことのない大震災が発生した状況では、被災者にとって最低限となる雇用の維持が喫緊の課題であり、根本的な雇用の再生を後回しにして、応急措置としての雇用対策にとどまってしまったという当時の対応はやむを得ない措置の仕方であったのかもしれない。しかし、本質的な問題の解決への取組みが遅れると、景気が悪化した際に雇用環境の深刻さを露呈させることになってしまう。

ここで、東日本大震災後に急増した新規求人数について業種別に詳しくみると、とくに大きく増加しているのが建設業である。これは、まさしく復旧・復興特需の恩恵であろう。被災 3 県における建設業の新規求人倍率は震災翌月以降 3 ヶ月連続で前年の 2 倍以上に増えている。しかし、阪神・淡路大震災の例でみたように、雇用のミスマッチを内在したままで復旧や復興が進められると、雇用環境の低迷が長引くことになりかねない。

図表 9. 完全失業率と均衡失業率（全国・兵庫県）

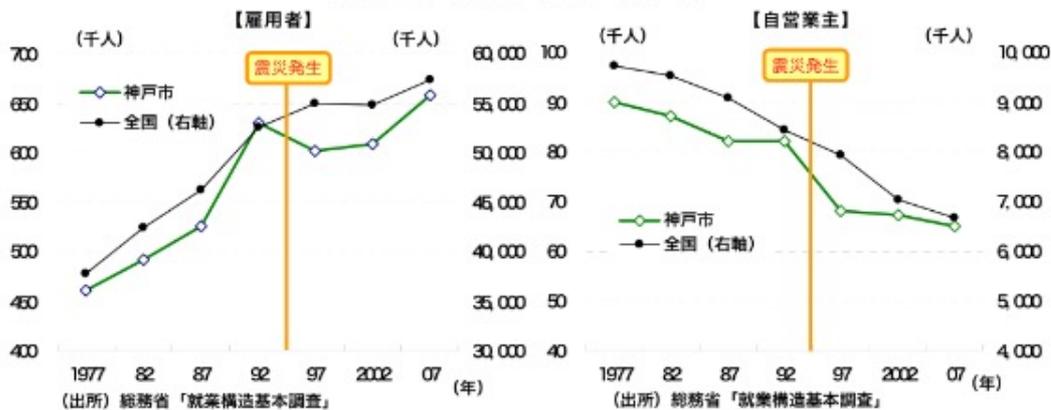


・ ミスマッチが与える影響

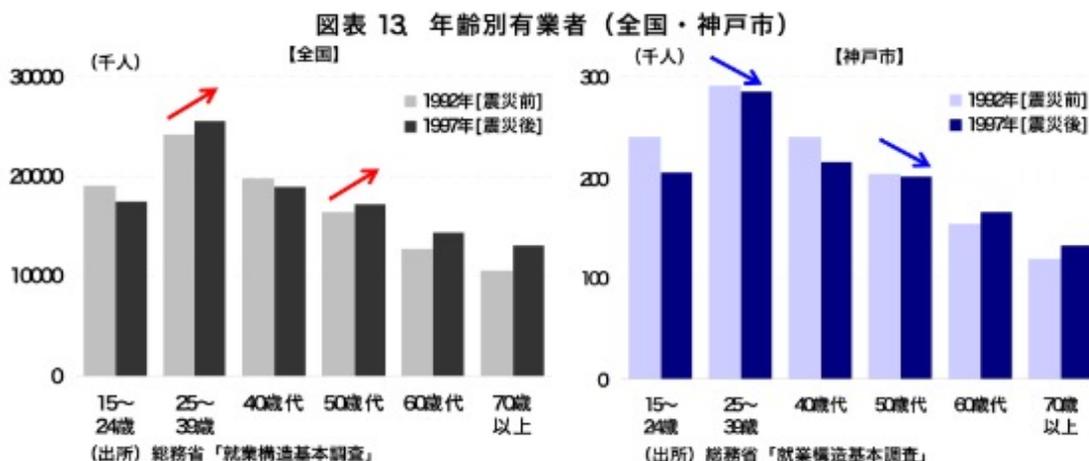
① 減少する就業者

震災の発生をはさんだ 1992 年から 97 年の間で、全国の有業者（≒就業者）は 6500 万人強から 6700 万人へと 1.9%増加した。これに対し、兵庫県では 2752 万人から 2755 万人とほぼ横ばいとどまっており、さらに神戸市では 745 万人から 697 万人へと 6.4%も減少している。同期間における有業者の変化を就業形態別に見ると、雇用者数は全国で増加していた一方、神戸市では減少している。また自営業主は、全国的に減少傾向にあったが、神戸市は全国と比べて減少幅が大きかった（図表 12）。生活基盤と同時に職業基盤まで失ってしまった自営業主が再建を果たすことは厳しく、震災は減少傾向に拍車を掛けたと考えられる。

図表 12 有業者（全国・神戸市）



また年齢別にみると、神戸市では労働力の中心となる世代の有業者も数多く減少した。1992 年から 97 年にかけては、全国、神戸市とも少子高齢化の影響で、15～24 歳の若年有業者が減少し60、70 歳代の高齢有業者は増加している（図表 13）。また、この間は団塊の世代が 50 歳を迎える時期であったため、全国でも 40 歳代の有業者は減少しているが、神戸市ではとくに減少幅が大きい。さらに、25～39 歳と 50 歳代の有業者については、全国では増加していたのに対し、神戸市では減少した。

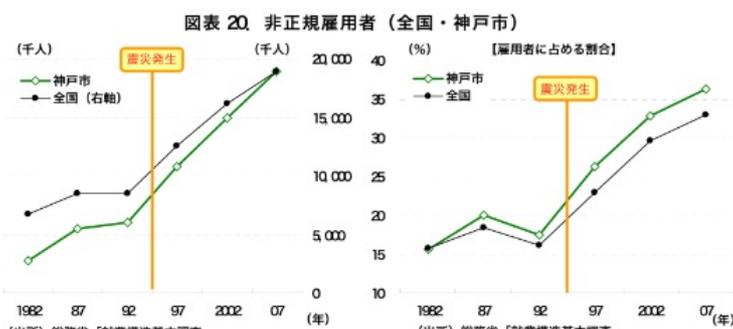
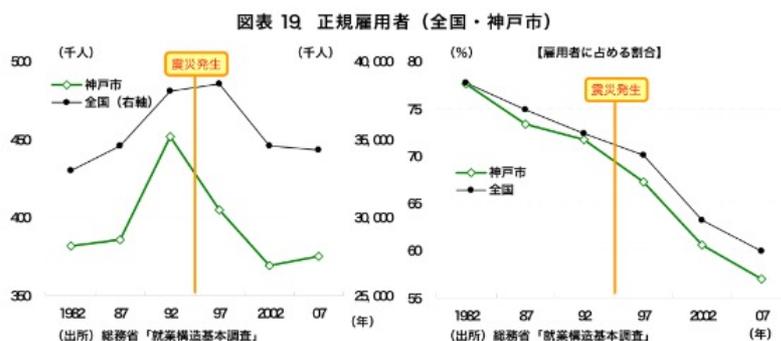
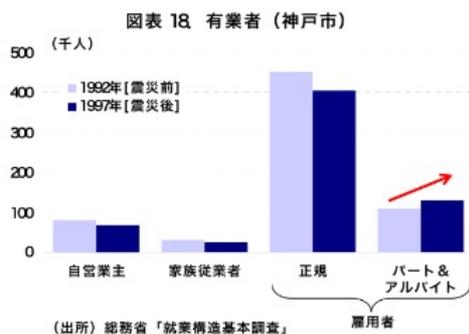


もともと、阪神・淡路大震災が発生した 1990 年代半ば頃、神戸市を含む兵庫県全体の人口は増加していた。戦後、一貫して増え続けていた兵庫県の人口は、震災が発生した 1995 年には一時的に減少したものの、翌 1996 年には既に増加基調に戻っていた。

② 雇用の非正規化が加速

震災後、神戸市では 25 歳～59 歳という労働を担う重要な世代の有業者が減少したが、その内訳を雇用形態別に見ると、正規雇用者が減少した一方、パート・アルバイトは増加していたことがわかる（図表 18）。

阪神・淡路大震災が発生した 1990 年代は全国的に雇用の非正規化というトレンドの最中にあり、とくに 1990 年代後半以降は長引く景気低迷を背景に非正規化の流れが一層加速した。しかし、正規雇用者が雇用者全体に占める割合を全国と神戸市で比べると、神戸市では震災後とくに低下傾向が顕著である。これは、震災が正規雇用者の減少を加速させたためと考えられよう（図表 19）。一方、非正規雇用者が雇用者全体に占める割合は全国、神戸市ともに高まっているが、神戸市では全国に比べ水準はやや高い（図表 20）。これは、震災によって失業してしまった人々が、正規雇用にはなかなか就けず、非正規雇用に流れたことが影響しているとみられる。

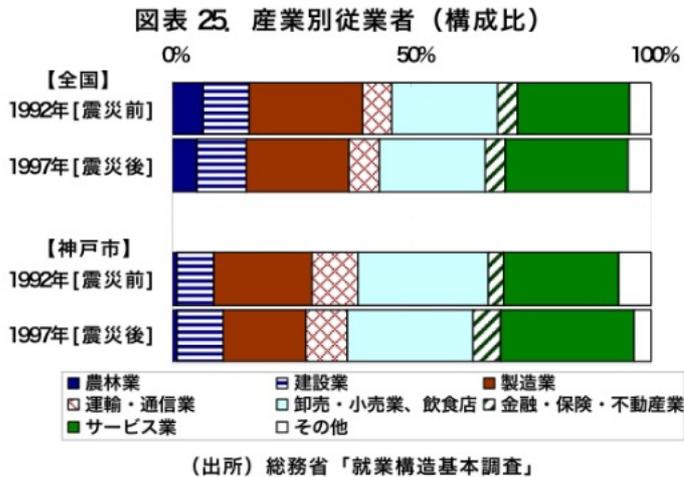


さらに非正規雇用者の属性について詳しくみると、震災前後でその年齢構成が変化している。従来、非正規雇用者は“主婦のパート”が中心であった。しかし、1992年から97年の間に、神戸市では性別、年齢別でみたすべての属性でパート・アルバイトの人数が増加している中で、40歳代女性のパート・アルバイトのみが震災を経て減少している。これは、震災により雇用環境が悪化し、それまでは正規雇用者として就業していた人々がなかなか正規の職につけないという状況下で、主婦からパートという職を奪うことになった可能性を示唆している。この結果、男女の合計でも、全国の状況とは異なり、神戸市では40歳代のパート・アルバイトが減少する結果となった。

③ 産業構造の変化

阪神・淡路大震災後、被災地では自営業主を中心に有業者数が減少するだけでなく、非正規という不安定な雇用形態への移行が進むなど、雇用情勢の実態は短期的な指標に表れない形で悪化していた。しかし、一方では雇用の下支えに貢献した受け皿も存在した。そのひとつがサービス化の進行である。被災地では震災前後で就業者の産業構成が変化した。1992年時点で1500万人強だった全国の製造業従業者は、その後5年間で100万人以上が減少した。一方、この間、サービス業従業者は150万人以上増加し、製造業従業者の数を上回った。さらに、卸売・小売業、飲食店の従業者も40万人程度増加し、同じく製造業従業者数を超えた。震

災のあった神戸市でも、こうした雇用のサービス化は進んだ。1992年からの5年間で製造業従業者は15.3万人から12.1万人まで減少した一方で、サービス業従業者は18.0万人から19.6万人へと増加した。



このように、サービス産業は『失われた雇用の受け皿』となった。サービス職業従事者は、震災後は一時的に減少したものの、その後は急増した。神戸市は大都市であったがゆえに、街自体が再生したことでサービス産業への需要が回復し、雇用の拡大に繋がったと考えられる。

④ 従業地の拡大

阪神・淡路大震災後、雇用環境が悪化する中で、就業形態や産業構造の変化が起こったのと併せて、人々は神戸市内で職が見つかりにくくなると市外へと働きに出て行くようになった。震災後、神戸市に常住する人のうち、市内で従業する人は一時的に減少した。1995年の震災直後には、神戸市常住者のうち市内で従業する人は50.9万人と、5年前と比べて2.8万人以上減った。その後、2000年にはやや増加したものの、震災前の水準までは戻らなかった。一方、神戸市常住者のうち市外で従業する人は、1990年以降、震災を経て徐々に増加している。

・ 兵庫県が打ち出した雇用創出プラン

兵庫県による「雇用創出・安定プラン」が策定されたのは、震災発生から4年が経過した1999年であった。「雇用の創出・確保と新産業の形成・産業集積の強化」や「社会資本整備による需要創出」などを柱とするこのプランでは、3.5万人の雇用創出を目指し、労使による独自のワーク・シェアリングに関するガイドラインなどが盛り込まれた。そして2001年には5万人の雇用創出を目標に、02年度以降の県政運営の基本的指針となる「経済・雇用再活性化プログラム」が策定された。また、県だけではなく神戸市によっても、03年に「2万人の雇用創出」が実施された。これらの対策は震災発生後ただちに検討されたものではなく、実際に雇用環境の低迷が長期化した中で、ようやく本格的に取り組まれるようになったものである。

・ 阪神淡路大震災の経験が活かされた、東日本大震災被災地における対応

- ① 雇用調整助成金
- ② 雇用保険失業給付の特例措置
- ③ 採用内定取消しの防止
- ④ 新規学卒者の就職支援
- ⑤ ハローワークの出張相談

・ 阪神淡路大震災から見る、雇用対策の問題点

阪神・淡路大震災では、根本的な雇用対策への取組みが遅れたことがその後の雇用問題を深刻化、長期化させた原因であった。雇用対策において、求められるのは長期的な視点とスピード感である。その場しのぎの対処を続け根本的な問題への対応を先送りすればするほど事態は一層悪化してしまう。とくに日々の生活に直結する“しごと”に関しては、理想を掲げるだけではなく、被災者の意思を尊重しつつ、官民が一丸となって問題に取り組まなければならない。

・ 阪神淡路大震災の経験が活かされた、東日本大震災被災地における対応

- ① 雇用調整助成金
- ② 雇用保険失業給付の特例措置
- ③ 採用内定取消しの防止
- ④ 新規学卒者の就職支援
- ⑤ ハローワークの出張相談

・ 阪神淡路大震災から見る、雇用対策の問題点

阪神・淡路大震災では、根本的な雇用対策への取組みが遅れたことがその後の雇用問題を深刻化、長期化させた原因であった。雇用対策において、求められるのは長期的な視点とスピード感である。その場しのぎの対処を続け根本的な問題への対応を先送りすればするほど事態は一層悪化してしまう。とくに日々の生活に直結する“しごと”に関しては、理想を掲げるだけではなく、被災者の意思を尊重しつつ、官民が一丸となって問題に取り組まなければならない。

参考文献

- ・「東日本大震災における雇用対策の現状と課題」 中川秀空
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487575_po_20110403.pdf?contentNo=1
- ・『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』によるこれまでの取り組み 厚生労働省
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shigoto.html
- ・東日本大震災復興基本法
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H23/H23H0076.html>
- ・東日本大震災からの復興の基本方針
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf#search='%E5%BEA9%E8%88%88%E6%B3%95+%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E7%90%86%E5%BF%B5'>
- ・岡田豊(2013)「地域活性化ビジネス」 東洋経済
- ・三菱UFJリサーチ&コンサルティング調査レポート
『東日本大震災が雇用に及ぼす影響～阪神・淡路大震災から得た教訓を基に～』
http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/research/er_110926.pdf
- ・被災者の生活支援と雇用対策の現状と課題
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/072802.pdf>
- ・被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaihashien/pdf/chuukan/chuukan.pdf>
- ・急務となる雇用ミスマッチの解消
http://www.smtb.jp/others/report/economy/cmtb/pdf/repo1203_7.pdf
- ・3・11から2年半 被災地仙台の復興は進んだか？
<http://synodos.jp/fukkou/5661/5>
- ・被災者支援に関する各種制度の概要
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/pdf/kakusyuseido_tsuujou.pdf

【論点】

NGO法人で働く瀧川さん（仮名）は、東日本大震災で被災した人々の就労支援に関する活動を行っている。
瀧川さんは次のように述べる。

「政府は雇用の創出を声高に叫んでいますが、仕事に就くことが直ちに被災者の生活再建につながるかというと、そうではないと私は思います。例えば、50代後半の男性の就労を支援した時のことです。この方は、もともと水産品加工工場に勤務していたのですが、今回の震災で工場は津波によって流されてしまい、会社自体も倒産してしまったため、もとの会社では働くことが出来なくなってしまいました。

そこで、私は一緒にこの方の仕事探しをしていたのですが、これぐらいの年齢になってくると、就職がなかなか厳しく、また、体力面での不安があるため、がれき処理や建設事業といった職種にも就くことも難しい。なかなか仕事に就くことができず、それでもやっと見つけた仕事として、配送物を配達する個人請負の仕事に就職したんです。しかし、契約時には月収8万円程度と言われていたにも関わらず、実際は個人請負のため、業務で使う車両の燃料費や保険代などの経費がかかり、むしろ赤字になってしまい、1日1食しか食べられないような生活になってしまったのです。結局その後、退職することを促し、現在は別の会社への就職を目指してサポートしているような状態です。今のようなケースが、他にもたくさんあり、私たちとしても必死に活動を行っているのですが、私たちの力量でも限界があります。だからこそ、政府には、こうした大規模震災時において、被災者ひとりひとりをもっと配慮した就労に関する規定を新たに制定して欲しいと強く思っています。政府としては、既存の社会保障制度でまわそうとしていますが、このような現状があるのだから、抜本的な見直しを行い、もっと被災地のニーズをくみ取る意思を示した方針を打ち出してもらいたいです。そうすればきっと、今よりももっとしっかりと働くことの出来る被災者が増え、被災地の本当の意味での今後の復興につながっていくのではないのでしょうか。」

あなたは、瀧川さん（仮名）の意見に賛同するか。

- ① 賛同する（被災者の実情に配慮した就労に関する規定を新たに設けるべき）
- ② 賛同しない（現行のままで良いと思う）
- ③ その他