

震災からの雇用の復興

—被災者自身の手による雇用創出と被災者向け職業訓練に注目して—

松 井 祐次郎

- ① 東日本大震災では、多くの事業所が被害を受け、多数の雇用が失われ、失業や休業した人が14～20万人超にのぼったともいわれる。震災後の雇用対策では、過去の大きな災害に対する対応の経験と教訓を生かした事例が多くみられた。
- ② 日本の公共職業紹介事業及び公共職業訓練施設については、関東大震災を契機に大きく発展したといわれる。経済学者の福田徳三東京商科大学教授は、広域移動や南米への移住を奨励した政府を批判し、自ら被災失業者の詳細な調査を行い、人間の復興を第一とした経済復興策を提案した。同時期には、府県立の公共職業訓練施設の発展もみられた。
- ③ 阪神・淡路大震災の直後には、雇用の維持を図る緊急雇用対策として雇用調整助成金及び失業等給付の特例措置が行われた。公共事業による被災者の雇用も図られたが、「建設・復旧」の事業に限定されたため、被災者の就労希望と合わず、実際の雇用にはほとんど結び付かなかった。一方、生活協同組合や労働者協同組合など多様な民間の主体による雇用創出の取組みが行われ、注目された。また、被災者向け職業訓練が機動的に展開された。
- ④ 新潟県中越地震及び中越沖地震の後にも、雇用調整助成金の特例措置が行われた。被災者向け職業訓練も平成22年度まで実施された。民間の取組みとしては、地元の被災者によって避難所で生活する被災者に弁当を供給した「弁当プロジェクト」が注目される。
- ⑤ 東日本大震災後にも、雇用調整助成金及び失業等給付の特例措置が実施された。既存の緊急雇用基金事業の枠組みを活用した震災等緊急雇用対応事業による被災者の雇用や、産業政策と一体で本格的な復興を目指す事業復興型雇用創出事業も実施されている。また、職業訓練施設の被災を受け、仮設の実習場において被災者向け職業訓練が行われている。
- ⑥ 民間による雇用創出では、NPOによる「キャッシュ・フォー・ワーク」事業や支援団体による重機免許取得プロジェクトが行われたほか、被災者自らが設立した気仙沼復興協会や相馬はらがま朝市クラブなどのNPOでも被災者を雇用する取組みが行われている。
- ⑦ 被災者雇用の仕組みを一時的な緊急支援と捉えるか、恒常的な中間的就労の仕組みに発展させるかという論点は、「中間的就労だから低賃金」でよいのかという今後の日本の労働市場の全体像を占う課題につながる。また、被災者自らによる復旧・復興は重要であるが、甚大な被害からの復興のため、被災地・被災者に寄り添う継続的な支援が求められる。

震災からの雇用の復興

—被災者自身の手による雇用創出と被災者向け職業訓練に注目して—

社会労働課 松井 祐次郎

目 次

はじめに

I 関東大震災後の雇用対策

- 1 関東大震災の概要
- 2 公共職業紹介の発展
- 3 公的職業訓練の発展

II 阪神・淡路大震災後の雇用対策

- 1 阪神・淡路大震災の概要
- 2 緊急雇用対策
- 3 雇用の復旧・復興
- 4 被災者向け職業訓練

III 新潟県中越地震及び中越沖地震後の雇用対策

- 1 新潟県中越地震及び中越沖地震の概要
- 2 雇用の維持
- 3 被災者向け職業訓練
- 4 弁当プロジェクト—被災者発の雇用創出—

IV 東日本大震災後の緊急雇用対策

- 1 東日本大震災と雇用への影響
- 2 雇用の維持
- 3 被災失業者への対応

V 東日本大震災後の雇用の復旧・復興

- 1 政府の対策の例
- 2 民間による雇用対策の事例
- 3 地元被災者発の雇用対策

おわりに

はじめに

東日本大震災では、多くの事業所が被害を受けた。特に、津波による壊滅的な被害を受けた沿岸部や東京電力福島第一原子力発電所事故による警戒区域等では、多数の雇用が失われ、失業や休業した人が14～20万人超にのぼったともいわれる⁽¹⁾。

今回の震災を受けた雇用対策では、失業等給付や雇用調整助成金の特例措置、雇用創出基金の活用、省庁横断的な総合対策「日本はひとつ」しごとプロジェクト」など、過去の大きな災害後の対策の経験と教訓を生かした事例が多くみられた⁽²⁾。加えて、「これまでの災害対応と同じ事をやっているはだめ」⁽³⁾と指摘される未曾有の大規模災害を受け、国や地方自治体によるものだけでなく、被災地内外の民間による様々な雇用創出の取組みも行われている。

筆者は平成24年2月20日から24日にかけて岩手、宮城及び福島県の被災地における雇用創出及び被災者向け職業訓練の取組みについて現地調査を行った。また、平成23年10月7日には国立国会図書館内にて「震災復興とキャッシュ・フォー・ワーク」について永松伸吾関西大学准教授の説明を聴取した。

本稿では、まず過去の主な地震災害として、関東大震災（第I章）、阪神・淡路大震災（第II

章）並びに新潟県中越地震及び中越沖地震（第III章）の発生後における雇用対策の概要を記述した上で、第IV章でそれら過去の経験と教訓が生かされた東日本大震災後の緊急雇用対策を振り返り、最後に第V章では、本格的な雇用の復旧・復興対策の事例を、現地調査も踏まえ概観する。全体として、国や地方自治体による雇用対策のほか、民間、特に被災地住民自らの発案・運営による雇用創出策に注目し、それらの特徴と課題をまとめる。

I 関東大震災後の雇用対策

1 関東大震災の概要

大正12（1923）年9月1日に発生した関東大震災は、神奈川県相模湾北西沖80kmを震源とし、マグニチュード7.9と推定されている。約190万人が被災し、約10万5千人が死亡・行方不明になったとされている。建物の被害は全壊が約10万9千棟、全焼が約21万2千棟である。被害の中心は神奈川県であり、建物の倒壊のほか、液状化による地盤沈下、崖崩れ、沿岸部では津波による被害が発生した。東京や横浜の市街地の火災被害も甚大であった。⁽⁴⁾

2 公共職業紹介の発展

日本の公共職業紹介事業は関東大震災を契機に全面的に展開されることとなった⁽⁵⁾といわれ

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2013年2月20日である。

(1) 中川秀空「東日本大震災における雇用対策の現状と課題」『東日本大震災への政策対応と諸課題』（調査資料 2011-4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2012，pp.21-33. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487575_po_20110403.pdf?contentNo=1>

(2) 同上

(3) 震災直後に被災地入りした永松伸吾氏は震災2日後のブログに「これまでの災害対応と同じ事をやっているはだめだと実感した」と記している。永松伸吾「被災地にCash for Workを」2011.3.13. 減災雑感 <<http://disasterpolicy.com/shingoblg/?p=67>>; 永松伸吾「今回の震災復興は従来のやり方が通用しない「キャッシュ・フォー・ワーク」日本版の提言」日経ビジネス Online, 2011.3.29. <<http://business.nikkeibp.co.jp/article/manage/20110327/219167/>>

(4) 諸井孝文・武村雅之「関東地震（1923年9月1日）による被害要因別死者数の推定」『日本地震工学会論文集』4(4), 2004, pp.21-45. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaee2001/4/4/4_4_21/_pdf>; 東京書籍編集部編著『図説日本史』東京書籍，2000; 国立天文台編『理科年表 平成25年版』丸善，2012.

(5) 樋口隆正「関東大震災における職業紹介事業の展開」『社会経済史学』61(4), 1995.11, p.486.

ている⁽⁶⁾。関東大震災による失業者の数は17～18万人に及ぶとされている。内務省はその対策の第一として、職業紹介機関を充実させた。東京市内に20か所、横浜市内に5か所のバラック造の職業紹介所を建設し、被災失業者向けの職業紹介事業を行った⁽⁷⁾。

首都圏から地方への広域移動や南米への移住が奨励されたこともあり、東京市の人口は、約60万人減少した。これに対し、経済学者の福田徳三東京商科大学教授は自ら被災失業者の詳細な調査を行い、経済復興策を提案した。福田は「復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬ」、「今日の人間は、生存する為めに、生活し営業し労働せねばならぬ」と主張した。被災失業者の中には未熟練労働者だけではなく、熟練労働者も多数含まれていることを指摘し、こうした熟練労働者は、元の仕事に従事してこそ能率を發揮すると考え、海外移住政策を批判した。⁽⁸⁾

3 公的職業訓練の発展

公共職業紹介事業と同様、公共職業訓練施設についても関東大震災をきっかけにして拡大し

たといわれている。それまでは、私財に基づく公益団体による設立が主であった。震災後の新たな施設は内務省社会局木工講習会、東京府家具工養成所、神奈川県立職業輔導講習所、横浜市立職業輔導所、東京市立授産場5か所及び横浜市立授産所2か所等があった。その後、これらが全国に普及していく。⁽⁹⁾

まず、大正12年3月に開設された東京職業輔導会の職業輔導講習所は、第2回講習生の訓練中に被災し、施設は類焼した。そこで、民間会社の建築工場を借り受け、テント張りで再開し、講習生30名によるバラック建築及び建築用材の加工を実費で引き受けた。また、東洋協会の焼け跡と陸軍のテントを借り受け、木工講習を拡張し、150名の講習生の訓練を実施した。

京浜地区職業紹介所長会議は、同年10月に内務大臣宛に「失業者救済ニ関スル参考事項」の決議文を提出し、政府による罹災対策として職業輔導事業を求めた。政府はこれに応え、職業輔導費185,950円を支出した。

政府に任せきりではなく、府県も新たな施策を実施した。神奈川県は府県立としてはわが国で最初の県立職業輔導講習所を同年11月に設

(6) 日本の公共職業紹介事業の歴史は古く、明治42年に内務省が6大都市（東京、大阪、京都、横浜、神戸及び名古屋の各市）に公益職業紹介所の設立補助金を下附し、明治44年には東京市において3か所の紹介所が設置されている。その後、大正8（1919）年の国際労働機関（ILO）第1回総会で、各加盟国の中央官庁の管理下で無料職業紹介所を設置すること等を定める第2号条約（失業ニ関スル条約）及び第1号勧告（失業ニ関スル勧告）が採択されると、大正9年に内務省が第1回職業紹介事業協議会を開催、大正12年4月には中央職業紹介事務局が設置され、全国の公益職業紹介所の連絡統一が図られるなど、公共職業紹介事業の展開は関東大震災の前から始まっていた。中央職業紹介局編『中央職業紹介局事業報告』1922, pp.1-2, 63-66; 第1回ILO総会への労働者代表の選定をめぐる紛糾などをきっかけに、大正11年11月、政府には労働政策を一元的に所管する内務省社会局が新設され、また大正8年12月、政府主導で労資（労使）協調を目的とした民間団体である協議会が設立された。濱口桂一郎『労働法政策』ミネルヴァ書房, 2004, pp.47-48; 森田慎二郎「協議会と福利厚生」（連載 福利厚生の世界—大正期23）『旬刊福利厚生』No.2051, 2010.7.8, pp.48-49. 中央職業紹介事務局は内務省に設置された政府機関であり、中央職業紹介局は民間団体である協議会の附属機関である。

(7) 永松伸吾『キャッシュ・フォー・ワーカー—震災復興の新しいしくみ』岩波書店, 2011, pp.28-33. 中央職業紹介事務局は震災翌年の大正13年に『関東大震災に於ける職業紹介成績』を発行した。

(8) 同上, pp.30-32; 福田徳三（山中茂樹・井上琢智編）『復興経済の原理及若干問題 復刻版』関西学院大学出版会, 2012, pp.133, 307-308.（原版：同文館, 1924.）

(9) 本節は、田中萬年『職業訓練原理』職業訓練教材研究会, 2006, pp.82-90; 同「関東大震災と職業訓練」『東日本大震災と職業訓練討論会資料集』日本産業教育学会関東地区部会エルゴナジー研究会, 2011, pp.58-62. <<http://www.jssvte.org/kanto/meeting/20110806/content.pdf>> を基に記述した。

立した。ここでは、大工、鋺力（ブリキ）工及び塗工が2か月で養成された。授業料は徴収されず、講習生の事情によっては食費の補給や無料宿泊の提供も可能であった。

横浜市も兵庫県から市内所在のバラックの寄贈を受け、これを増改築し、大正13年2月に職業輔導所を開設する⁽¹⁰⁾など、独自の施設を3か所開設した。職業輔導所においては家具部及び玩具部を、技術教育講習所においては鉄筋部、大工部及び鋺力部を、印刷所においては印刷部及び製本部を開設し6か月の訓練を開始した。講習生には50銭から1円以内の手当が支給され、講習料は無料で、器具類の貸与も行われた⁽¹¹⁾。また、東京府も大正14年に家具工養成所を工芸学校校庭に設立した。

II 阪神・淡路大震災後の雇用対策

1 阪神・淡路大震災の概要

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、淡路島を震源（深さ16km）とし、マグニチュード7.3、最大震度7を記録した。中心的な被災地は兵庫県南部であり、淡路島と神戸及び阪神間の都市部を襲い、建築物の倒壊や火災などにより、死者・行方不明者6,437人、住家全壊10万4,906棟、住家半壊14万4,274棟、全焼7,036棟、焼損床面積は835,858㎡に及び、

また避難者が最大31万人を超えるなど、甚大な被害をもたらした。なお、この地震による津波は観測されなかった。⁽¹²⁾

2 緊急雇用対策

阪神・淡路大震災後、雇用の維持を図る緊急雇用対策として雇用調整助成金及び失業等給付の特例措置が行われた。

(1) 雇用調整助成金の特例

雇用調整助成金の特例措置は、阪神・淡路大震災の被災地域に所在する事業主等が、休業、教育訓練又は出向を行い労働者の雇用の維持を図った場合に賃金の一部を助成する雇用調整助成金の特例として、要件の緩和や給付額の増額を行うものである⁽¹³⁾。

この措置は、発災6日後の平成7年1月23日に雇用保険法施行規則の改正⁽¹⁴⁾によって実施され、1月30日の「災害救助法」（昭和22年法律第118号）適用地域の拡大に伴う改正⁽¹⁵⁾を経て、2月24日には被災地域内の親事業所から業務委託を受けている指定地域外の下請事業主にも適用が拡大された⁽¹⁶⁾。

また、平成7年2月28日に成立し、3月1日に施行された、「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成7年法律第16号）の第74条及び同日に施

(10) 横浜市編『大震災善後会指定寄附ニ依ル最近社会事業概況』1924。

(11) 今日も全国唯一の市立の職業訓練施設である横浜市中央職業訓練校は、この流れを受けている。横浜市ホームページ「横浜市中央職業訓練校」<<http://www.city.yokohama.lg.jp/keizai/koyo/syokkai/kunren0.html>> 参照。

(12) 消防庁「阪神・淡路大震災について（確定報）」2006.5.19. <<http://www.fdma.go.jp/data/010604191452374961.pdf>>; 兵庫県『阪神・淡路大震災—兵庫県の1年の記録』1996, pp.419-421。

(13) 「阪神・淡路大震災に係る雇用対策」労働省『失業対策年鑑 平成7年度版』1997, pp.201-212; 労働政策研究・研修機構編『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—』（JILPT 資料シリーズ No.106）2012, p.24。

(14) 「雇用保険法施行規則の一部を改正する省令」（平成7年労働省令第2号）；労働省職業安定局長通達「兵庫県南部地震に係る当面の緊急雇用対策の実施について」（平成7年1月23日職発第23号）当初の対象地域は、兵庫県神戸市、尼崎市、明石市、西宮市、洲本市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、三木市、川西市、三田市、川辺郡、美囊郡、津名郡、三原郡及び大阪府豊中市であった。

(15) 「雇用保険法施行規則の一部を改正する省令」（平成7年労働省令第4号）；労働省職業安定局長通達「兵庫県南部地震に係る当面の緊急雇用対策の実施について」（平成7年1月30日職発第41号）この改正によって、対象地域が大阪府大阪市、池田市、吹田市、箕面市及び豊能郡にも拡大された。

行された労働省令⁽¹⁷⁾に基づき、被災地域の事業主については、通常、雇用調整助成金の対象とならない採用直後の労働者も対象とされた。これは、新規学卒者の内定取消し防止や採用後間もない中途採用者の雇用の安定を図るための措置である。

(2) 雇用保険給付の特例

「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和37年法律第150号、以下「激甚災害法」)第25条には、「雇用保険法」(昭和49年法律第116号)による求職者給付の支給に関する特例が定められている。この規定により、激甚災害法の適用地域において、被災に伴う事業所の休業又は廃止により就労することができ

ず、かつ、賃金を受けることができない状態にあるときは、失業しているものとみなして失業等給付の基本手当を支給することができる。阪神・淡路大震災においてもこの措置が適用された。

昭和37年に激甚災害法が成立⁽¹⁸⁾した当時はこの条文はなかったが、翌年の「失業保険法」(昭和22年法律第146号)改正の際、改正法の附則⁽¹⁹⁾に盛り込まれる形で激甚災害法が改正された。昭和38年1月豪雪により休業した労働者に失業保険金が支給されなかったことなどが背景にある⁽²⁰⁾。この規定は、昭和50年に失業保険制度が雇用保険制度に衣替えされた後も引き継がれている(表1)。

表1 雇用保険(失業保険)の特例措置が適用された主な災害

激甚災害法制定以前		
災害名	発災年月	法律名
大雨(梅雨前線)	昭和28年6月	昭和28年6月及び7月の大水害並びに同年8月及び9月の風水害の被害地域にある事業所に雇用されている労働者に対する失業保険法の適用の特例に関する法律(昭和28年法律第239号)
昭和28年台風第13号	昭和28年9月	
伊勢湾台風	昭和34年9月	
激甚災害法第25条制定以降		
災害名	発災年月	政令名
新潟地震	昭和39年6月	昭和39年6月の新潟地震による災害を激甚災害として指定し、及びこれに対し適用すべき措置を指定する等の政令(昭和39年第236号)
阪神・淡路大震災	平成7年1月	阪神・淡路大震災についての激甚災害の指定及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令(平成7年政令第11号)
東日本大震災	平成23年3月	東日本大震災についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令(平成23年政令第18号)

(出典)筆者作成。

(16) 「雇用保険法施行規則の一部を改正する省令」(平成7年労働省令第7号);労働省職業安定局長通達「阪神・淡路大震災に伴う雇用調整助成金の被災地域外に所在する下請事業所に対する適用について」(平成7年2月14日職発第111号)

(17) 「雇用保険法施行規則の一部を改正する省令」(平成7年労働省令第8号);労働省職業安定局長・職業開発局長通達「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(労働省関係部分)の施行に係る関係省令の施行について」(平成7年3月1日職発第125号,能発第52号)

(18) 激甚災害法は、昭和34年9月の伊勢湾台風による甚大な被害を契機に検討された「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)が成立した際、激甚災害に関する恒久立法を求める附帯決議が衆参両院で行われたことを受けて制定された。八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」『レファレンス』682号,2007.11, pp.34-37. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999707_po_068202.pdf?contentNo=1>

(19) 「失業保険法の一部を改正する法律」(昭和38年法律第162号)附則第12条

(20) 第43回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号 昭和38年3月1日 pp.2-4. 藤田藤太郎参議院議員及び岩間正男参議院議員による質疑;同衆議院災害対策特別委員会会議録第9号 昭和38年3月2日 pp.4-5. 五島虎雄衆議院議員及び三宅正一衆議院議員による質疑を参照。

3 雇用の復旧・復興

(1) 公共事業等による雇用促進

震災により多数の民間事業所が被害を受けた被災地では、産業が復興するまでの当分の間、国や地方公共団体による復旧・復興事業が当面の雇用の担い手となる。阪神・淡路大震災当時、「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」(平成7年法律第20号)が制定され、復旧事業への被災失業者の雇用を促進する措置がとられた。被災地域で実施される公共事業について、40%以上を被災失業者から雇用することを義務付ける内容であった⁽²¹⁾。

しかし、業種が「建設・復旧」の事業⁽²²⁾に限定されたため、事務職の求職が多い被災者の就労希望と合わず、実際の雇用にはほとんど結び付かなかった⁽²³⁾。その原因として、若年や中年の男性就労者が多い建設等の業種に限定したことで、女性や高齢者が事実上排除され、職種を無技能者に限定したことで技能者が排除された⁽²⁴⁾、雇用を強制するための罰則規定などがなかった⁽²⁵⁾といった指摘もあるが、より本質的には肉体労働と事務職のミスマッチがあり、第三次産業を中心とした都市経済において生じた事務系の失業者を、復旧事業で生じる肉体労働で吸収しようとしたところに無理があっ

たとみられる⁽²⁶⁾。

(2) 「多様な」民間による雇用復興

阪神・淡路大震災の後、多様な民間の主体による雇用創出の取組みが行われ、注目された。ここでいう「多様な」には二重の意味がある。第一に内容面で「多様な取組み」が行われたこと、第二に営利企業だけではなく、企業組合や協同組合など法人格や組織形態が「多様な民間」の主体により実施されたという意味である。ここでは、それらの中から地元生活協同組合の取組みと被災地で複数設立された労働者協同組合の事例をみる。

(i) 生活協同組合の取組み

生活協同組合コープこうべは、神戸市を拠点とし、周辺都市に広く展開する生活協同組合であり、前身の神戸購買組合・灘購買組合が大正10(1921)年に設立されて以来、阪神・淡路大震災までに74年、現在までに92年の歴史を誇っている⁽²⁷⁾。阪神・淡路大震災により、学生アルバイトを含む職員11人が死亡し、施設の全壊12か所、半壊6か所のほか軽微な損傷も含めればほとんどすべての施設が被災し、500億円を越す損害を被った。当時の出資金約364億円を上回る甚大な被害であった。⁽²⁸⁾

(21) 労働省 前掲注(13)

(22) 被災地で実施される河川、海岸、砂防、農業、山林、水産、道路、鉄道、通信、港湾、空港、都市計画、水道、住宅、宅地、工場施設、官庁営繕、文教施設及び厚生施設の19事業種別。

(23) 平成7年12月現在の雇用実績はわずか27人ととどまっていた。「深刻化する雇用情勢 上 極端に少ない事務系求人神戸」『毎日新聞』(兵庫版)1996.2.14;平成8年11月現在の公共職業安定所紹介数実人員は累計64人であった。羽柴修「大震災と雇用対策—現行雇用関連法の特例措置および特別立法の運用の実態について」『労働法律旬報』No.1401, 1997.2.10, pp.36-39.

(24) 宮島尚史「『阪神大震災』における労働法上の諸問題」『学習院大学法学会雑誌』32(2), 1997.3, pp.20-22.

(25) 横山政俊「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—阪神・淡路大震災の教訓と復興への展望』有斐閣, 1998, p.238.

(26) 永松伸吾『減災政策論入門—巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』(シリーズ災害と社会 4)弘文堂, 2008, p.137.

(27) 「コープこうべとは?」コープこうべHP <<http://www.kobe.coop.or.jp/about/index.html>>

(28) 「コープこうべの被災状況の概要」生活協同組合コープこうべ震災記録室編『コープこうべ活動の記録—阪神・淡路大震災—創造的復興への道』1996。(神戸大学附属図書館デジタルアーカイブ震災文庫より) <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/directory/eqb/book/12-87/pdf/06_outline.pdf>;「コープこうべのあゆみ 22. 阪神・淡路大震災 (前編)」コープこうべHP <<http://www.kobe.coop.or.jp/anohi/anohi22.html>>

このような状況の下、コープこうべは、震災直後、職員に対し、正規、パートにかかわらず雇用を守ると言明し、出勤可能な近くの店舗に出勤することをすすめ、賃金保障を行った。平成7年採用予定の新卒者については一切内定取り消しを行わず、全員を雇用した。また、仮設住宅に店舗を2か所開設し、仮設住宅の住民をパートとして雇用した。平成10年までにコープこうべの職員数は約1300人増加しており、被災地域の雇用に大きく貢献した。ただし、正規職員は650人減少し、非正規職員が2000人近く増加した。⁽²⁹⁾

(ii) 労働者協同組合の取組み

労働者協同組合とは、労働者が自ら出資し自ら経営し自ら働く協同組合である。阪神・淡路大震災の被災地では、「建設労働者協同組合」と「被災地労働者企業組合」が設立された。

震災直後の平成7年4月に設立された建設労働者協同組合は、家屋の建替えなど震災復旧関連の工事を中心に、人と地域が必要とする仕事を自ら掘り起こし、震災復興にも地域の雇用創出にも大きく貢献した。ただし、震災後2～3年は解体工事の受注が続くと考えられていたところ、実際には主な工事は約半年で終わったため、高齢の未経験者の多くに技能移転を行って建築一般事業へ展開するという目算は外れてしまったという。⁽³⁰⁾

被災地労働者企業組合は、地場産業であるケミカルシューズ工場の被災で職を失った靴職人の有志5人が平成8年8月に設立した企業組合

である。当初はドイツから輸入した健康靴の販売を行いながら、靴に関する相談に乗った。経験を生かした靴作りを模索する中で、立ったまま働くことが多い看護師に外反母趾など足のトラブルに悩む人が多いことを知り、相談事業で集めた1,200人の足型のデータを基に科学的靴作りを目指し、ナースシューズの開発を行った。こうして創業5年目の平成13年、同組合は念願の靴作りを再開した。全員一律に月収15万円ほどの低賃金ではあるが、営利よりも雇用創出に価値を置いた活動を、現在も続けている。⁽³¹⁾

4 被災者向け職業訓練

(1) 被災離職者特別訓練の新設及び既設コースの拡大

阪神・淡路大震災当時、公共職業訓練施設の運営を行っていた雇用促進事業団は、震災直後に本部（東京都千代田区）と被災地に対策本部を設置し、震災約1か月後の平成7年2月22日には、被災離職者特別訓練コースの新設及び既設コースの定員枠の拡大について発表している。それは、新設5コース135名、既存コースの拡大27コース425名の訓練を行う計画であり、3月13日には新設コースの応募受付を開始した。ポリテクセンター兵庫（兵庫県尼崎市）で溶接技術科25名、配管工事科30名及び電気設備工事科40名の計95名、並びにポリテクセンター加古川で溶接技術科20名及び配管工事科20名の計40名という内容であった。特別訓練コース実施のために、指導員も全国規模で応援態勢が敷かれ、十数名が派遣された。⁽³²⁾

(29) 横山 前掲注(25), p.246.

(30) 同上, pp.246-247; 中田宗一郎「建設労働者協同組合」の誕生『月刊部落問題』No.221, 1995.5, pp.2-3; 西脇忠之「建設労働者協同組合の設立で住民とともに震災復興に取り組む決意」『月刊部落問題』No.222, 1995.6, pp.5-13.

(31) 横山 同上, p.247; 和田芳隆「被災地ワーカーズコープー震災失業者が自ら創った「雇用」の場」『エコノミスト』80(10), 2002.3.5, p.72; 池内久芳「企業組合の創業事例「阪神・淡路大震災を契機として」」(平成17年度中小企業組織活動懸賞レポート入選作品) 商工総合研究所 HP <<http://www.shokosoken.or.jp/jyosei/soshiki/s17nen/s17-2.pdf>>; 「ナースシューズ開発 立ち仕事の女性に優しく 被災地労働者企業組合 熟練工ら意欲的研究 モニターに好評」『神戸新聞』2001.2.7; 「神戸・長田発、看護師用シューズ 歩いて快適人気じわり 被災地の熟練職人製造「疲れにくく安全」採用続々」『神戸新聞』2004.6.16.

その後、被災離職者特別訓練は、平成10年度まで各年度12～18コースが開設され、合計1,040人の定員に対し、928人が入校、889人が修了した⁽³²⁾。

(2) 職業訓練の無料化等

職業能力開発大学校、職業能力開発短期大学校等において、被災した受験生に係る出願期間の延長及び受験手数料の免除、被災した在校生に係る授業料の免除等が行われた。また、被災地域の事業主が在職者に、雇用促進事業団立の職業能力開発施設において実施する職業訓練が無料とされた。⁽³⁴⁾

Ⅲ 新潟県中越地震及び中越沖地震後の雇用対策

1 新潟県中越地震及び中越沖地震の概要

平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震は、新潟県中越地方を震源とし、マグニチュード6.8、最大震度7を記録する、震源の深さ13kmの直下型の地震であった。大都市に被害を与えた阪神・淡路大震災ほどの被害規模ではなかったものの、死者40名、負傷者2,867名、住家全壊2,028棟、住家半壊4,430棟、住家一部破損42,429棟、建物火災9棟などの被害が発生した。⁽³⁵⁾

約3年後の平成19年7月16日に発生した新潟県中越沖地震は、新潟県中越地方沖を震源とし、マグニチュード6.8、最大震度6強を記録する地震であった。新潟県を中心に長野県、富山県で被害が生じ、死者11名、負傷者1,985名、住家全壊1,024棟、住家半壊1,441棟であった。⁽³⁶⁾

2 雇用の維持

阪神・淡路大震災当時と同様、新潟県中越地震の際にも雇用調整助成金の特例措置が行われた。支給要件は、災害救助法の適用地域に所在する事業主（新潟県中越地域事業主）が災害後の向こう3か月間の平均（計画を含む）と災害前の3か月間の平均を比較して、生産量が減少すること及び雇用量が増加していないこと、又は他の地域で地震に伴う交通の遮断等により深刻な影響を受けた事業主（特定供給事業主）が、災害後の向こう3か月間の平均（計画を含む）と災害前の3か月間の平均を比較して、生産量が10%以上減少すること及び雇用量が増加していないことというものであった。

平成16年11月19日から平成17年11月18日までの1年間に、雇用保険の被保険者（特例として、被保険者として継続して雇用された期間が、6か月未満である場合も含む。）である労働者について休業、教育訓練又は出向を行った場合、支払った休業手当等の一部として、2分の1（中

(32) 田中萬年「震災復興対策職業訓練の飛躍的拡大と迅速化を」『東日本大震災と職業訓練討論会資料集』前掲注(9)、pp.38-41。なお、「ポリテクセンター」は、職業能力開発促進センターの愛称である。注(75)参照。

(33) 下崎千代子「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」兵庫県 復興10年総括検証・提言データベース、p.284。<<http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000039160.pdf>> 当時の職業訓練の受講者からは「明日の見えない不安な中で職業訓練の受講は不安を和らげることができた、希望を持ってこの受講をすることができた、心のケアも含めた熱心な訓練の指導や就職相談にも乗っていただいて本当に感謝をしている、今でも感謝している」という感想が寄せられた。第177回参議院厚生労働委員会会議録第5号 平成23年4月12日 p.1。谷博之参議院議員の発言；田中萬年「今後の職業訓練のあり方—東日本大震災対策から考える—」2011.9.4。職業訓練雑感 <<http://d.hatena.ne.jp/tlmannen/20110904/1315098154>>

(34) 労働省 前掲注(13)、p.210。

(35) 「特集 平成16年（2004年）新潟県中越地震について」『地震・火山月報（防災編）』気象庁、2004.10、pp.41-87。<<http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/gaikyo/monthly200410.pdf>>

(36) 気象庁「災害時地震・津波速報 平成19年（2007年）新潟県中越沖地震」『災害時自然現象報告書』2007年第3号。<http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/2007_07_16_chuetsu-oki/chuetsu-oki-saigai.pdf>

小企業3分の2)の助成率により雇用調整助成金を支給された⁽³⁷⁾。

3 被災者向け職業訓練

新潟県中越地震及び中越沖地震の被災失業者に対する就業支援として、職業訓練(被災地求職者特別訓練)と訓練手当(被災地求職者特別訓練受講手当)の支給が実施された。この2つの事業は新潟県の「新潟県中越大震災復興計画」⁽³⁸⁾において、震災復興支援職業能力開発事業に位置付けられており、「震災により離職または廃業を余儀なくされた被災者を対象として、ハローワークと十分連携を取ったなかで、求人・求職需要が多い科目に対応した職業訓練を実施するとともに、訓練手当を給付し、再就職の促進」を図るものであった。

被災地求職者特別訓練は、新潟県立テクニカール及び独立行政法人雇用・能力開発機構によって、建設機械技術、ホームヘルパー介護福祉及びOAビジネスなど8コースが開講され、平成17年度までの15か月間で167人が修了し、就職したのは116人で就職率は約70%となっている。なお、既設の訓練コースも含めるとト

タルで1,086人が修了し、就職したのは696人で就職率は約64%である⁽³⁹⁾。県立テクニカール三条校では、新潟県中越地震及び中越沖地震の被災者を対象に、長岡市の民間教育機関に委託して平成22年度まで特別訓練が行われた⁽⁴⁰⁾。

被災地求職者特別訓練受講手当は、新潟県中越地震の被災者を対象に職業訓練の受講を支援するため、雇用保険失業等給付等の支給を受けることができない者に対し、平成19年1月30日までの入校分について、国2分の1、県2分の1の負担割合で訓練手当を支給するものであった⁽⁴¹⁾。1月31日以降入校分については、復旧工事に携わっていた被災者が工事の減少に伴い求職活動を始めるケースが想定されるとして、県は支援の継続を決め⁽⁴²⁾、県が設立した財団法人新潟県中越大震災復興基金による事業として平成21年度まで実施された⁽⁴³⁾。中越沖地震についても同様に、平成22年度まで財団法人新潟県中越沖地震復興基金によって被災者特別訓練受講手当が支給された⁽⁴⁴⁾。

4 弁当プロジェクト—被災者発の雇用創出—

新潟県中越地震の中心的な被災地の1つであ

(37) 厚生労働省「新潟県中越地震に伴う雇用調整助成金の特例措置について」2004.11.19. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/11/h1119-1.html>>

(38) 新潟県「新潟県中越大震災復興計画」2005.8. <<http://www.pref.niigata.lg.jp/shinsaifukkoushien/1191429042804.html>>

(39) 労働政策研究・研修機構編 前掲注(13), pp.50-51;「震災被害者 職業訓練1000人超終了」『新潟日報』2006.7.7. <<http://www.niigata-nippo.com/tyuetsujishin/details.php?t=&k=764>>; 新潟県議会会議録 平成18年6月定例会 産業経済委員会1号 平成18年7月6日 p.12. 長部登委員の質疑に対する県産業労働観光部職業能力開発課長の答弁。

(40) 新潟県「新潟県の職業能力開発の概要」<<http://www.pref.niigata.lg.jp/shokugyo/1256846569699.html>>

(41) 新潟県「新潟県中越大震災復興計画 事業概要書」2005.8, p.38. <http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/zigyougaiyousyo%28H17.8%29pdf.pdf>; 新潟県中越大震災復興基金「被災者特別訓練受講手当」(事業紹介) <<http://www.chuetsu-fukkoukikin.jp/jigyou/02/004/index.html>> 訓練手当の内容は、①基本手当：職業訓練受講期間の日数に応じて日額3,930円(新潟市及び長岡市)3,530円(その他の市町村)、②受講手当：職業訓練受講日数に応じて日額500円、③通所手当：規定の交通費、というもので、月額11～13万円程度の手当が支給された。

(42) 「被災者の職業訓練に受講手当」『新潟日報』2007.5.9. <<http://www.niigata-nippo.com/tyuetsujishin/details.php?t=&k=965>>

(43) 新潟県「新潟県中越大震災復興計画 事業計画(平成19年度版)」2007.4, p.28. <http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/zigyoukeikaku_H19.pdf>

(44) 新潟県中越沖地震復興基金「被災者特別訓練受講手当」<<http://www.chuetsu-oki-kikin.jp/jigyou/k2/020/index.html>>

る小千谷市では、地震発生約2週間後の平成16年11月8日から、市内の避難所で生活する被災者の食料として8,000食の弁当を地元の被災業者によって供給することをめざす活動が行われた。「弁当プロジェクト」と呼ばれるこの取り組みは、被災者自らの発案による雇用創出の取り組みとしても非常に興味深いものである。⁽⁴⁵⁾

プロジェクト開始前は、新潟県災害対策本部に必要食数を連絡すると、被災地外で製造された弁当が届けられる仕組みになっていた。しかし、新潟県はすべての被災市町村に対して食料供給を行っているため、小千谷市について必ずしも十分な個数が届けられないことがあった。加えて、交通事情が悪く、できあがった弁当は長距離を長時間かけて運ばれることになり、晩秋の候とはいえ、一部では弁当から異臭がするなどの苦情が出始め、万が一食中毒など発生すれば、ただでさえ混乱している被災地にとって深刻な二次災害となることが懸念された。

このため、食料調達を担当していた小千谷市の職員が、日頃から付き合いのあった会席組合の組合長である仕出し業者に、地元での弁当製造を打診した。しかし、8,000食という大量の弁当は自社だけではさばけないと考えたこの業者は、地元の鮮魚商組合の組合長に相談を持ちかけ、仲間に当面の仕事を確保することを最大の目標として、組合としてこの仕事を受けることを決断した。

組合長の呼びかけに応じたのは23社であった。これだけの業者で8,000食という弁当を製造するというのは容易なことではない。しかも当時はまだ8,480世帯でガスの供給が停止しており、手を挙げた仕出し業者のうちガスが使えるのは、プロパンガスを使用していた2社だけであった。中には店舗が全壊して、製造場所すらない業者もいた。

そこで組合では、弁当の製造工程を、火を使って煮炊きを行う工程と、それ以外の工程に分け、業者間で分業を行うことにした。ガスが使える業者は未明の2時からひたすら揚げ物を揚げ、それ以外の業者は、地方卸売市場事業を営む魚沼水産から冷凍食品などを購入し、それを箱詰めする作業を行った。また、店舗が全壊した事業者は、魚沼水産が催事に持っていたプロパン設備や作業スペースを借用し、弁当製造に加わった。

このように、小千谷市の弁当プロジェクトは市内の広範な業者の連携によって、被災地に仕事をもたらし、多くの事業者がこれによって従業員を維持することができた。この弁当プロジェクトは、平成19年の新潟県中越沖地震後にも柏崎市で行われた。

IV 東日本大震災後の緊急雇用対策

1 東日本大震災と雇用への影響

(1) 東日本大震災の概要

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は東北地方の太平洋沖約130kmの海底を震源とし、マグニチュード9.0、最大震度7を記録した。被災地は岩手、宮城、福島を中心に、北は北海道から南は高知県にまで及び、死者・行方不明者1万8574人、建物全壊12万8927戸、建物半壊26万8991戸、全半焼279戸（平成25年2月20日現在⁽⁴⁶⁾）という甚大な被害をもたらした。

地震の揺れや津波による直接的な被害のほか、取引先の被害による影響、東京電力福島第一原子力発電所事故による避難、風評被害、計画停電による影響など、震災による被害は多種多様であった。

(45) 本節は、永松伸吾『地震に負けるな地域経済—小千谷・柏崎発「弁当プロジェクト」のススメ』防災科学技術研究所災害リスクガバナンス研究プロジェクト, 2007. に基づく。

(46) 警察庁緊急災害警備本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」2012.2.20. <<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>

(2) 雇用への影響

今回の震災では、特に津波による被害が甚大であった。国土地理院提供の浸水範囲概況にかかる事業所数は、青森、岩手、宮城、福島、茨城及び千葉の6県で53,276か所、従事者数は489,048人である⁽⁴⁷⁾。被害の程度はまちまちであるが、大部分が事業継続に何らかの困難を来したとみられ、多数の従業者が失業又は休業を余儀なくされた。

この震災によって14～20万人超が失業したとされており⁽⁴⁸⁾、便乗解雇や便乗した内定取消しなども起きたと言われる⁽⁴⁹⁾。

2 雇用の維持

(1) 雇用調整助成金の特例

今回も震災直後の緊急的な雇用維持対策として、雇用調整助成金（平成20年の金融危機後に導入された中小企業緊急雇用安定助成金を含む。以下、同じ）の特例措置が行われた。雇用調整助成金は景気の変動、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、その雇用する労働者を一時的

に休業、教育訓練又は出向をさせることにより雇用を維持した場合に、休業手当等の一部を助成する制度であり、休業の場合、休業手当相当額の3分の2から4分の3（中小企業は5分の4から10分の9）が助成される。

平成23年3月17日、厚生労働省職業安定局長は通達⁽⁵⁰⁾により、被災地域事業主⁽⁵¹⁾について、震災に伴う経済上の理由として、震災の影響による①人的・物的交通の阻害又は途絶、②需要の減少又は集客の困難、③従業員の出勤困難、④事業所、設備等が損壊し、修理業者の手配や修理部品の調達が困難なため、早期の修復が不可能であることによる事業活動の阻害、⑤その他これらに準ずる経済事情の変化を挙げている。さらに、同通達は、被災地域事業主について、通常直近3か月間又は前年同期に比べ、生産指標の値が5%以上減少していることとする雇用調整助成金の支給要件を、直近1か月間（又は震災後1か月間）又は前年同期に比べ、5%以上減少に緩和している。

その後、被災者等就労支援・雇用創出推進会議（後述）の取りまとめを受けた通達⁽⁵²⁾により、

(47) 総務省統計局「浸水範囲概況にかかる全事業所数・従業者数（平成21年経済センサス - 基礎調査特別集計結果による）」2011.5.11. <<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/zuhyou/jigyoul.xls>> 震災による被害状況を把握するための参考として、平成21年7月1日現在で実施された「平成21年経済センサス - 基礎調査」の調査票情報を用いて集計したもの。

(48) 日本総合研究所が震災直後に行った試算では約14～20万人が職を失った可能性があると考えられた。また、厚生労働省によれば、震災後1年間（平成23年3月12日～平成24年3月11日）の雇用保険離職票等交付件数は、岩手、宮城及び福島の3県だけで、前年比1.4倍の23万9446件に及んだ。日本総合研究所「大震災の雇用への影響と対応策—45～65万人失職リスクへの対策パッケージ—」『JRIレポート：東日本大震災 日本の復興・再生に向けて』2011.5.17. <<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/other/pdf/5491.pdf>>; 厚生労働省「平成23年（2011年）東日本大震災の被害状況及び対応について（第116報）」2012.3.23, p.27. <http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/jishin116.pdf>

(49) 関口達矢「震災を口実にした便乗解雇を許さない！」『労働法律旬報』No.1741, 2011.4. 上旬, pp.55-57; 川村遼平「「震災だから」が正当化する非正規雇用の「便乗解雇」」『POSSE』Vol.11, 2011.5, pp.97-102.

(50) 厚生労働省職業安定局長「東北地方太平洋沖地震等の発生に伴う雇用調整助成金の特例について」（平成23年3月17日職発0317第2号）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015aw6.pdf>>

(51) 「災害救助法」（昭和22年法律第118号）の適用を受けた地域（東京都を除く）に所在する事業所の事業主であって、特例の支給要件に該当するもの。当初は、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県に限られたが、平成23年4月5日付の通達により、栃木県、千葉県、新潟県、長野県にも拡充された。厚生労働省職業安定局長「東日本大震災等の発生に伴う雇用調整助成金の特例の拡充について」（平成23年4月5日職発0405第16号）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000017zyd-img/2r98520000018bau.pdf>>

(52) 同上

この特例措置は、被災地域に所在する事業所等と一定規模（総事業量等の3分の1）以上の取引を有する事業所の事業主及び計画停電実施地域の事業主も対象とされることとなった。

(2) 雇用保険給付の特例

激甚災害法第25条に規定されている雇用保険給付の特例措置も適用された。事業所の被災による事業の休廃止に伴い休業を余儀なくされ、賃金を受けることができない状態にある場合、実際に離職していなくても、失業しているものとみなして雇用保険（失業等給付）の基本手当を受給できる。

また、激甚災害法による特例のほかに、災害救助法の適用地域における特例措置も行われた。当該地域にある事業所が災害により休止又は廃止したために一時的に離職を余儀なくされた労働者は、事業再開後の再雇用が予定されている場合であっても、雇用保険（失業等給付）の基本手当を受給できることとなった。

これらの雇用保険給付の特例措置は、事業所が直接的な被害を受けた場合に限られる⁽⁵³⁾。使用者の責に帰すべき事由による休業については、「労働基準法」（昭和22年法律第49号）第26条の規定により、使用者に休業手当（平均賃金の6割以上）の支払義務が生じるが、事業所が直接的な被害を受けた場合は、原則として「使用者の責に帰すべき事由」に該当しないものと解され、事業主に休業手当の支払義務は生じない。

これに対し、震災の影響による休業であって

も事業場の施設・設備が直接的な被害を受けていない場合は、「使用者の責に帰すべき事由」による休業と解される可能性があり、その場合は休業手当の支払義務が生じる⁽⁵⁴⁾。この場合、被災地域事業主から労働者に休業手当が支払われれば、当該事業主は、その一部を雇用調整助成金として、助成を受けられる可能性がある。しかし、事業所が直接的な被害を免れ、かつ、震災の影響により事業主が休業手当の支払能力を失った場合には、雇用保険給付の特例はもとより、雇用調整助成金の対象にもならず、その結果、労働者が金銭的補償をまったく受けられないおそれもある⁽⁵⁵⁾。

3 被災失業者への対応

(1) 特別労働相談窓口

震災に伴い職を失った労働者について、例えば、震災に便乗した法的に問題のある解雇や内定取消しの場合、労働基準監督行政が対応する必要があり、震災の被害でやむを得ない場合は、職業安定行政が対応する必要がある。しかし、相談内容によって相談先が異なると、その度に足を運ばなければならず、被災者にとって負担が大きい。

そこで、労働・雇用に関する相談を1か所の窓口で総合的に受け付ける体制が必要となる。そのため、被災地の各労働局では、労働基準監督署やハローワークに「震災特別相談窓口」を設置し、総合的な相談に応じている。平成23年6月26日までに、ハローワークだけでも、岩手労働局で162,868件、宮城労働局で223,218

(53) 野川忍『Q&A 震災と雇用問題』商事法務，2011，pp.2-4；厚生労働省「平成23年東北地方太平洋沖地震に伴う雇用保険の特例措置に関するQ&A」2011.3.31。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014uzs-img/2r98520000017euz.pdf>>

(54) 厚生労働省「東日本大震災に伴う労働基準法等に関するQ & A（第3版）」2011.4.27。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014uzs-img/2r9852000001amdb.pdf>>

(55) 雇用調整助成金は休業手当を支払った事業主に対する助成であるため、震災の影響で資金繰りが悪化し、休業手当が支払えない場合には支給されない。新潟県中越地震の際も、休業手当が支払えないために雇用調整助成金が受けられないケースがあった。「新潟中越地震：従業員に休業手当払えない工場など、修復費かさむ事業主」『毎日新聞』（新潟版）2004.11.29。参照。

件、福島労働局で165,533件の相談を受けている⁽⁵⁶⁾。また、被災地以外の全国の労働局でも、ハローワークに同窓口、新卒応援ハローワークに「学生等震災特別相談窓口」を設置し、県外避難者の相談に応じている⁽⁵⁷⁾。

(2) ワンストップ・サービス、出張相談

失業した被災者が生活上の問題を抱え、福祉など労働行政以外の対応を必要とする場合もある。被災地の各労働局では、社会福祉協議会や年金事務所等と協力し、1か所で各分野の相談に対応するワンストップ・サービスを、ハローワーク等で実施した。また、ハローワークから避難所などに出向いての出張相談も行われ、こちらでも可能な限りワンストップ・サービスが実施された⁽⁵⁸⁾。平成24年2月29日までに全国5,709回、28,695件の出張相談が行われた⁽⁵⁹⁾。

V 東日本大震災後の雇用の復旧・復興

1 政府の対策の例

(1) 「日本はひとつ」しごとプロジェクト

平成23年3月28日、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、各省庁を横断する総合的な対策を策定し、強力な推進を図るという目的で「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」が設置された⁽⁶⁰⁾。同会議は、被災者の仕事と暮らしを支えるため、政府をあ

げて、対策の検討を重ねた。⁽⁶¹⁾

(i) 第1段階(フェーズ1)及び第2段階(フェーズ2)

平成23年4月5日、同会議は基本的対処方針を「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」と定め、全体の名称を『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』と名付け、第1段階(フェーズ1)の対応を取りまとめた⁽⁶²⁾。第1段階の基本対処方針として、復旧事業などによる被災者への就労機会の創出、被災地の企業と資材の活用などが定められた。

具体的な対策としては、平成20年の金融危機後に行われてきた緊急雇用対策のうち、雇用創出の基金による事業(図1)の枠組みを活用して、被災者の雇用の場を緊急に確保することにした⁽⁶³⁾。基金による事業には、重点分野雇用創造事業⁽⁶⁴⁾や緊急雇用創出事業などがある。そのうち重点分野雇用創造事業の対象分野に「震災対応分野」を追加し、被災者の雇用機会を創ることとした。この分野ではガレキの撤去だけではなく、避難所での高齢者や子どもの見守り、地域の安全パトロールなど幅広い事業を展開することができるように措置された。都道府県又は市町村の臨時職員として被災者を雇用するほか、自治体の事業を企業やNPO等へ委託する形で被災者を雇用することも可能である。また、

(56) 厚生労働省「平成23年(2011年)東日本大震災の被害状況及び対応について(第85報)」2011.7.8, p.21. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001cak4-att/2r9852000001canj.pdf>>

(57) 厚生労働省 前掲注(48), pp.19-20.

(58) 厚生労働省職業安定局「「日本はひとつ」しごとプロジェクトの1年の取組—東日本大震災からの雇用復興に向けて—」2012.3, p.3. <http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/dl/shigoto_1.pdf>

(59) 厚生労働省 前掲注(48), p.26.

(60) 厚生労働省(緊急情報)「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」第1回会議, 2011.3.28. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000017dr8.html>>

(61) 厚生労働省職業安定局 前掲注(58)

(62) 厚生労働省(報道発表資料)「「日本はひとつ」しごとプロジェクト～被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第1段階対応とりまとめ～」2011.4.5. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001usoq.html>>

(63) 厚生労働省「雇用創出の基金による事業」<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/>>

(64) 震災前から介護、医療等今後の成長が見込まれる分野で雇用創出や人材育成を行う事業として行われてきた。

図1 雇用創出の基金による事業

平成20年の金融危機等を受け、地域の雇用失業情勢が厳しい中で、失業者等の雇用機会を創出するため、各都道府県に基金を造成し、地域の実情や創意工夫に基づき雇用を創出するための事業が実施されている。

ふるさと雇用再生特別基金事業

- ・地域の実情や創意工夫に基づいて地域求職者等の雇用機会を創出する取組みを支援するため、都道府県に対して「ふるさと雇用再生特別交付金」を交付し、これに基づく基金を造成する。
- ・地方公共団体は、地域内でニーズがあり今後の地域の発展に資すると見込まれる事業のうち、その後の事業継続が見込まれる事業を計画し、民間企業等に事業委託する。
- ・民間企業等が求職者を新たに雇い入れることにより雇用を創出する。

緊急雇用創出事業

- ・離職を余儀なくされた者の一時的な雇用機会を創出するため、都道府県に対して「緊急雇用創出事業臨時特例交付金」を交付し、これに基づく基金を造成する。
 - ・都道府県・市町村は、民間企業等に事業委託し、当該受託者が求職者を新たに雇い入れることにより雇用を創出する（地方公共団体による事業の直接実施も可能である）。
- ⇒ 東日本大震災の被災者の雇用機会を創出する事業の実施も可能とした。

重点分野雇用創造事業

- ・都道府県に造成した基金を活用し、成長分野として期待される分野における新たな雇用機会を創出するとともに、地域のニーズに応じた人材を育成し雇用に結びつけるための事業を実施する。
- (1) 「重点分野雇用創出事業」
- ・介護、医療、農林、環境・エネルギー、観光、地域社会雇用の重点分野における雇用の創出を図る事業。
- ⇒ 対象分野に「震災対応分野」を追加（フェーズ1*）
- (2) 「地域人材育成事業」
- ・重点分野雇用創出事業の分野に加え、各地方公共団体が設定する成長分野としてニーズが高い分野において、地域失業者を雇用した上で、必要な知識・技術を習得するために研修を行う事業。
- ⇒ 平成23年度第1次、第3次補正予算により以下の事業を追加。
- (3) 「震災対応事業」（フェーズ2*） ⇒ 「震災等緊急雇用対応事業」（フェーズ3*）
（拡充、延長）
- ・東日本大震災等の影響による失業者等の雇用機会の創出を図る事業。
- ⇒ 被災地域の本格的な雇用復興を図るため、「雇用復興推進事業」を創設。（フェーズ3*）

(注) *本図におけるフェーズ1、フェーズ2及びフェーズ3は、「日本はひとつ」しごとプロジェクトにおける対応の段階（フェーズ）を表している。

(出典) 厚生労働省ホームページ <<http://www.mhlw.go.jp/>> の情報を基に筆者作成。

失業者の一時的な雇用・就業機会を創る緊急雇用創出事業においても同様の事業が実施可能とされ、両事業とも現行、最大1年以内の雇用期間を被災者については複数回の更新が可能とされた。これらの事業は、既存の枠組みを活用したこともあり、各都道府県の初動も早く、例えば、岩手県では臨時職員として直接雇用する120人分を4月7日からハローワークで募集開始するといった迅速な対応であった⁽⁶⁵⁾。その他の対策を含む第1段階の取組みにより、約4.4万人の雇用機会が確保された⁽⁶⁶⁾。

4月27日に取りまとめられた第2段階（フェーズ2）の対応では、平成23年度第1次補正予算において、都道府県の重点分野雇用創造事業の基金が500億円積み増され、「震災対応事業」として、被災した失業者の雇用機会を創出する事業を実施することとされた⁽⁶⁷⁾。その他の対策を含む第2段階までの取組みにより、岩手、宮城及び福島県の3県で6.4万人超が就職に結び付けられた⁽⁶⁸⁾。

(65) 厚生労働省職業安定局 前掲注(58), pp.9-10.

(66) 厚生労働省（報道発表資料）「「日本はひとつ」しごとプロジェクト～被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第2段階対応とりまとめ～」2011.4.27. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001amjd.html>>

(67) 同上；厚生労働省「東日本大震災に対応した雇用創出基金事業（震災対応事業）」<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/dl/topics_110509_01.pdf>

(ii) 第3段階（フェーズ3）

平成23年10月25日、平成23年度第3次補正予算・税制改正措置等での対応を行う第3段階（フェーズ3）が取りまとめられた⁽⁶⁹⁾。第3次補正予算では、重点分野雇用創造事業の基金に2000億円が積み増され、震災対応事業が拡充、延長され、被災者を含めた震災及び円高の影響による失業者の雇用の場を確保し生活の安定を図るため、都道府県又は市町村による直接雇用又は民間企業・NPO等への委託による雇用を創出する「震災等緊急雇用対応事業」が実施されることとなった。岩手、宮城及び福島県のこれらの雇用創出基金事業による就職件数は、平成24年12月末までに5万4858件となっている⁽⁷⁰⁾。

復旧事業による被災者の雇用は阪神・淡路大震災当時にも試みられたが、業種を限定したことにより、雇用のミスマッチを生んだ（Ⅱ3（1）参照）。それに対し、今回は、被災者や被災地のニーズを踏まえ、幅広い事業に被災者を雇用することができた。ただし、雇用創出の基金による事業は、緊急対策であり、これらによる雇用は一時的なものである。本格的な雇用の復興のためには、地域の産業そのものを復旧・復興しなければならない。

そこで、第3次補正予算では、「被災地雇用復興総合プログラム」として、事業の再建、高度化、新規立地等の推進を目的とする国や地方自治体の産業政策と一体となった雇用面での支援が行われることとなり、重点分野雇用創造事業の基金に1510億円が積み増され、「雇用復興

推進事業」が創設された⁽⁷¹⁾。雇用復興推進事業は「事業復興型雇用創出事業」及び「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」の2事業によって構成されている。事業復興型雇用創出事業は、将来的に被災地の雇用創出の中核となることが期待される事業において、被災者を雇用する場合に、職業訓練や雇用管理等雇入れに係る費用に対する助成を行う事業である。対象となる雇用形態は期間の定めのない雇用又は1年以上の有期雇用で契約の更新が可能なものに限定されている。実施主体は原則として県であるが、1事業所につき1億円を上限とし、支給額は段階的に減らす仕組みとすることが要件とされ、1人当たりの助成額の目安として1年目120万円、2年目70万円、3年目35万円の3年間で225万円という金額が国によって示されており、これを参考に自治体が独自に設定する⁽⁷²⁾。また、生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業は、被災地で安定的な雇用を創出するため、高齢者から若者への技能伝承、女性・障害者等の積極的な活用、地域に根ざした働き方など、雇用面でのモデル性があり、将来的な事業の自立による雇用創出が期待される事業を、民間企業やNPO等に委託して実施する事業である⁽⁷³⁾。

(2) 被災者向け職業訓練

厚生労働省は、平成23年4月5日に全国の都道府県知事と地方労働局に対して、復旧事業や被災者のニーズを踏まえ、被災者向け職業訓練を「特別訓練コース」として、機動的に拡充・

(68) 厚生労働省（報道発表資料）「『日本はひとつ』しごとプロジェクト～被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第3段階対応とりまとめ～」2011.10.25。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001sg0z.html>>

(69) 同上

(70) 厚生労働省「被災3県の現在の雇用状況（月次）」2013.2.1。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002u2yl-att/2r9852000002u32a.pdf>>

(71) 厚生労働省 前掲注(68)

(72) 厚生労働省「事業復興型雇用創出事業の概要」<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/dl/03.pdf>>

(73) 厚生労働省「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業の概要」<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/dl/04.pdf>>

実施することなどを通知した⁽⁷⁴⁾。平成 23 年度第 1 次補正予算では、44 億円が充てられ、被災者に対する建設関連分野の職業訓練をはじめとした公共職業訓練の拡充や被災者に対する学卒者訓練や在職者訓練の受講料の免除が行われたほか、被災した公共職業能力開発施設、認定職業訓練校の復旧に係る費用の国庫補助率が引き

上げられるなどの対策が採られた。

本節では、宮城県及び岩手県の現地調査を踏まえ、独立行政法人雇用・能力開発機構（平成 23 年 10 月 1 日に廃止後は、職業能力開発業務等は独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構に移管）に係る職業訓練施設の被災状況と被災者向け職業訓練（表 2）の概要を述べる。

表 2 高齢・障害・求職者雇用支援機構の平成 24 年度震災復興訓練計画一覧

施設名	訓練科名	入所月	期間	1 回定員	年間定員
宮城職業能力開発促進センター 名取実習場 (宮城県名取市)	CAD・NC 加工技術科	5 月、8 月 11 月、2 月	6 か月	15	60
	溶接施工科	5 月、8 月 11 月、2 月		15	60
	建築設備施工科	6 月、9 月 12 月、3 月		15	60
	電気・情報通信工事科	6 月、9 月 12 月、3 月		15	60
	電気設備施工科	6 月、9 月 12 月、3 月		15	60
	設備保全技術科	6 月、9 月 12 月、3 月		15	60
宮城職業能力開発促進センター 仙台実習場 (宮城県仙台市)	建築 CAD 技術サービス科	7 月、1 月		36	72
	事業所ネットワーク技術サービス科	7 月、1 月		32	64
	生産設備メンテナンス科	8 月、2 月		30	60
青森職業能力開発促進センター 八戸実習場 (青森県八戸市)	住宅建築施工科	6 月、9 月 12 月、3 月		15	60
岩手職業能力開発促進センター 遠野実習場 (岩手県遠野市)	住宅建築施工科	5 月、8 月 11 月、2 月		10	40
	住宅設備施工科	5 月、8 月 11 月、2 月		10	40
東北職業能力開発 大学校 (宮城県栗原市)	建設施工科	7 月、1 月		15	30
山形職業能力開発促進センター (山形県山形市)	建築 CAD 技術科	5 月、8 月 11 月、2 月		15	60
福島職業能力開発促進センター (福島県福島市)	住宅電気・配管設備施工科	9 月、3 月		24	48
	住宅内装計画科	6 月、12 月		24	48
会津職業能力開発促進センター (福島県会津若松市)	住宅電気設備科	8 月、2 月	20	40	
いわき職業能力開発促進センター (福島県いわき市)	建築 CAD・リフォーム計画科	8 月、2 月	20	40	
茨城職業能力開発促進センター 日立実習場 (茨城県日立市)	電気設備科	9 月、3 月	20	40	

(出典) 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構ホームページを基に筆者作成。

<http://www.jeed.or.jp/js/new/n_fukkou.html>

(74) 厚生労働省職業安定局長・職業能力開発局長通知「東日本大震災で被災した離職者に対する機動的な職業訓練の拡充・実施等について」(平成 23 年 4 月 5 日職発 0405 第 13 号/能発 0405 第 6 号) <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000017zyd-img/2r9852000019ly7.pdf>>

(i) ポリテクセンター宮城

独立行政法人雇用・能力開発機構宮城センター（宮城職業能力開発促進センター）は、仙台港を背景とした宮城県多賀城市の工業団地に所在していた。機械系、住居系、電気・電子系の3つの系統の全12訓練科を擁する全国でも有数の規模を誇る職業訓練施設であった⁽⁷⁵⁾。

震災時、施設内には訓練生約260名、職員約80名がいたが、全員が2階に避難した。多賀城市の津波避難ビルに指定されているため、周辺の事業所等からの避難者も収容した。海（仙台港）まで約800mの平地であり、2mを超える高さの津波に襲われ、なかなか水が引かなかったため、電気も水道も使用できない状態で孤立し、全員救出されたのは2日後であった。自動車や貯木場の木材、油、ヘドロ等が流れ込み、甚大な被害を受けた。訓練用の機械類は重量物のため、すべて1階に配置されていたが、海水に浸かったため、使用不能となった。多賀城の施設は、職員総がかりでガレキ撤去や泥出し作業を行ったが、訓練の再開はできない状況である。⁽⁷⁶⁾

震災後、仙台市と名取市に仮設の実習場が開設された。ポリテクセンター宮城 仙台実習場は、仙台市中心部の商業ビル内に所在し、平成23年6月から訓練が始まり、パソコンを利用した電子系の実習を中心に3科90名が訓練を行っ

ている。ハローワークと同居しているため、連携がしやすいというメリットがある。

名取実習場は、名取市内の工業団地に所在する工場跡を借り受け、改修し、平成23年8月31日から訓練を開始している（1号棟）。さらに北側の空き地を利用し、3棟の仮設施設（2～4号棟）を建設し、平成24年1月から訓練を開始した。3月開始の新コースも含め、6科90名（最終的には180名）規模となる。震災前に多賀城で行っていた訓練の約8割の規模が復活したことになる。震災復興に資する被災者向けの訓練内容を意識し、建築系の訓練を中心に組み立てられている。なお、多賀城の施設にあった再利用できる備品や実習用具等は、すべて綺麗に磨いて、名取の仮設実習場で再利用している。

(ii) ポリテクセンター岩手

雇用・能力開発機構岩手センター（ポリテクセンター岩手）は岩手県内陸部の花巻市に所在していたため、津波による被害はなかったが、壊滅的な被害を受けた沿岸部の被災地からは60km以上離れており、被災者が訓練を受けるには不便な場所である。しかし、県立大船渡職業能力開発センター（大船渡市）は冠水し老朽化のため解体、釜石高等職業訓練校（釜石市）は本校が大規模半壊し、片岸校が全壊、気仙高等職業訓練校（大船渡市）は浸水、陸前高田高

(75) 筆者は、平成24年2月21日にポリテクセンター宮城 仙台実習場（仙台市）を訪問し、説明を聴取した後、仙台実習場、名取実習場（宮城県名取市）及び被災した多賀城市の職業訓練施設を見学した。本項の記述は、これら現地調査に基づく。雇用・能力開発機構都道府県センターは、雇用・能力開発機構の各都道府県における拠点であり、同宮城センター及び岩手センターは、それぞれ宮城職業能力開発促進センター、岩手職業能力開発促進センターと一体で業務を行っていた。なお、現在の高齢・障害・求職者雇用支援機構では、「ポリテクセンター」は職業訓練支援センター及び職業能力開発促進センターの愛称とされている。職業訓練支援センターは、機構が持つ公共職業訓練の経験やノウハウ、また、47都道府県に展開する組織力や機動力を活かし、求職者支援制度において職業訓練が的確に実施されるよう訓練実施機関を開拓し、訓練実施機関の訓練計画策定にあたっての相談援助、訓練の認定申請の審査、認定、訓練実施に関する指導・助言等を実施している。職業能力開発促進センターは、在職者を対象にした能力開発セミナーや求職者を対象にした各種職業訓練を実施する地域における職業能力開発の総合センターであり、全国各地に61か所設置されている。高齢・障害・求職者雇用支援機構「公共職業能力開発施設等」<<http://www.jeed.or.jp/js/shisetsu/o-3.html>>

(76) 多賀城の施設の被災状況については現地調査のほか、平山隆次「H23.3.11 津波に襲われた日」『技能と技術』Vol.47, 2012.3, pp.2-5. <<http://www.tetras.uitec.jeed.or.jp/GinouGijutu/e-book/201201/index.html>> 参照。

等職業訓練校（陸前高田市）は完全流失するなど、被災地にある岩手県や職業訓練法人の職業訓練施設も被災して使用できない状況であった⁽⁷⁷⁾。職業訓練施設以外の施設の借用も検討されたが、被災地では避難者等の支援が優先されたため、利用できる施設はなかった。

そこで、機構は、沿岸被災地と花巻の間に位置する遠野市の支援を受け、遠野木工団地⁽⁷⁸⁾内に立地する森林総合センター及び遠野高等職業訓練校の施設を利用して、平成23年8月にポリテクセンター岩手 遠野実習場を開設した。遠野実習場では、被災者向けの震災復興職業訓練として、復興需要を考慮して住宅建築施工科及び住宅設備施工科の2科（年間定員80名）が開設され、沿岸部の被災者が通所しやすいよう、遠野市の協力で通所バスが運行されている。⁽⁷⁹⁾

2 民間による雇用対策の事例

(1) 東北広域震災 NGO センター IVY 気仙沼の取り組み

東北広域震災 NGO センターは、山形県山形市の特定非営利活動法人国際ボランティアセンター山形（平成24年8月「認定NPO法人IVY」に名称変更、以下「IVY」）が、東日本大震災の緊急支援活動を行うため、平成23年3月14日に事務局内に開設したものである。IVYは阪神・

淡路大震災で被害の大きかった神戸市長田区に多くのボランティアを送った経験や、国内のみならず、カンボジア、フィリピン及び東ティモールにおける多彩な支援実績がある。特にカンボジアでは農村部の貧困削減の取り組みを行っており、次に述べる「キャッシュ・フォー・ワーク」（以下、「CFW」）と類似した事業の実績がある。⁽⁸⁰⁾

同センターは、当初、物資支援を中心とした活動を行っていた。しかし、4月に入り、被災者から「物資も大変ありがたいけれど、今一番欲しいものは仕事」という声が多く聞かれるようになったという。生活を支えるだけであれば、支援物資や義援金で賄うことも可能であるが、「家族と地域のために働いている自分でいたい」という人間としての尊厳を守るためには、仕事をして収入を得ることが重要である。しかし、水産業を始め、職や職場が壊滅状態にあり、被害者が職に就くことは難しい状況であった。そこで、IVYとしては雇用を生み出すことが復興への鍵であると考え、4月12日に宮城県石巻市、同22日に気仙沼市で、被災者をガレキ撤去作業等復旧・復興に必要な事業に直接雇用し賃金を支払う、労働対価による支援であるCFW事業⁽⁸¹⁾を開始した。⁽⁸²⁾

IVY 気仙沼は、その宮城県気仙沼市に置かれた事務所である⁽⁸³⁾。エリアマネージャーは地

(77) 秋山恒夫「被災地の未来をになう〈ひとづくり〉—〈気仙〉の伝統を未来につなぐ〔(仮称)気仙学校〕の実現をめざして—」『技能と技術』Vol.47, 2012.3, pp.12-18. <<http://www.tetras.uitec.jeed.or.jp/GinouGijutu/e-book/201201/index.html>>; 「訓練校概要」職業訓練法人釜石職業訓練協会釜石高等職業訓練校公式ホームページ <<http://www.kamaishi-vts.ac.jp/school/school.html>>

(78) 遠野木工団地は「遠野木材工業団地」の略称、愛称として「森林のくに 遠野」。遠野地域木材総合供給モデル基地として、木を育てるところから木材加工までを網羅する地域の総合産業づくりが行われている。「森林のくに遠野・協同機構のご紹介」森林のくに 遠野ホームページ <<http://www.morinokuni.com/about/index.shtml>>

(79) ポリテクセンター岩手 遠野実習場 <<http://www3.jeed.or.jp/iwate/poly/tono/index.html>>; 「ポリテクセンター岩手（遠野実習場）入所式 開催」（トピックス）森林のくに 遠野ホームページ <<http://www.morinokuni.com/wp2/?p=3776>>

(80) 認定NPO法人IVY ホームページ <<http://www.ivyivy.org>>

(81) 永松 前掲注(7) 参照。

(82) 特定非営利活動法人国際ボランティアセンター山形「平成23年度 事業報告書」<<http://ivyivy.org/images/23%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf>>; 東北広域震災 NGO センター「東日本大震災支援活動報告 2011.4.12-12.31」（2012.2.23. IVY 気仙沼にて入手）

元から採用され、被災地のニーズを被災者自身が汲み上げ、活動に結び付けていた。気仙沼市在住の震災失業者を雇用し、同市内を中心に、宮城県本吉郡南三陸町や岩手県大船渡市、陸前高田市でも活動を行った。具体的な活動は、ガレキ撤去や泥掻きなどの清掃（現場チーム）、高齢者見守りやお茶会などの高齢者支援（福祉チーム）及び交通不便な仮設住宅での買物代行や野菜販売などの生活支援（ふれあいチーム）といった内容であった。

IVYのCFW事業の特徴は、「地域の中で人とお金が回る」ことが重視され、被災者の自立と被災者自身の手による被災地の復興に向けた明確なゴール（プロジェクト目標）と事業期間が設定されていることである。「プロジェクトで雇用された人々により、新しい雇用チャンネルが生まれる」という上位目標のもと、「被災で職を失った人々の地元での雇用を創出する」というゴールと「雇用した人の半数以上が再就職出来ている」という評価指標が設定された⁽⁸⁴⁾。

IVYのCFW事業は、あくまでも緊急援助であるという考え方であり、地域経済本来の事業が復旧したり、被災者の手による新しい事業が創造されれば、それで役割が終わるということである。被災者個人にとっては、次の仕事を見つけるまでのつなぎであり、再就職できれば、CFWからは卒業となる。そのため、CFWで雇用した人の再就職や資格取得の支援も積極的に行われた。

時給は750～800円ほどであり、地場賃金（地元の賃金相場）⁽⁸⁵⁾と比較してそれほど高くない水準に設定されている。地場賃金より高い賃金を払えば、再就職への意欲を損ないかねず、また、地場賃金で求人を充足できない事態になれば、地域経済にも悪影響がある。あくまでもつなぎの雇用であることから、賃金をあえてあまり高くしないということであった。

いつまでも支援を続けているとかえって被災地住民自身の手による復興の妨げとなりかねないので、1年間という期間を設定し、平成24年3月31日をもって事業終了し、IVYのCFW事業は撤退した。

IVY気仙沼では最大42人（平成23年11月現在）を雇用し、約1年間で計66人、石巻の46人と合わせて合計112人を雇用した。平成24年3月31日までに、雇用者の65%が再就職、7%が具体的な仕事の準備を始め、7%が進学、5%が起業という結果になり、雇用者の約84%がプロジェクト後の進路を確保することができた。⁽⁸⁶⁾

なお、IVYのCFW事業は、財源の100%が企業や個人などからの寄付という民間資金によるものであり、非政府セクターとして公的資金に頼らずに行われた。CFW事業の撤退後は、「ローカルパワープロジェクト」として、IVY気仙沼のCFW事業で雇用されていた被災者が設立した、被災地において地域の問題解決や雇用の促進等を担うコミュニティビジネス型NPO団体を、IVYが育成支援している⁽⁸⁷⁾。

(83) 筆者は、平成24年2月23日に東北広域震災NGOセンターIVY気仙沼（宮城県気仙沼市田中前）を訪問し、説明を聴取した。この日はIVY気仙沼のメンバーだけではなく、IVY石巻や愛知県立大学の国際ボランティアサークルRuffのメンバーが合流し、IVY気仙沼では1日の最多となる総勢60名以上が活動を行っていた。筆者も活動の終礼時、活動の現場（気仙沼市中みなと町：津波の襲来後、大規模な火災が発生した場所）で全員集合の円陣に参加した。「東北ボランティア：感想とこ①」2012.3.8. 国際ボランティアサークルRuffのブログ <<http://ameblo.jp/kendai-ruff/entry-11186673354.html>> 参照。本節は引用・参考文献のほか、これら現地調査に基づく。

(84) 「キャッシュ・フォー・ワーク」認定NPO法人IVYホームページ <<http://ivyivy.org/cat119/cat124/post-65.html>>; 評価指標については前掲注(82)を参照した。

(85) ここでいう地場賃金とは、労働者が雇用される事業所が所在する地域の賃金相場という意味である。現地調査当時（平成24年2月現在）の宮城県の最低賃金は675円であった。IVY気仙沼の事務所の壁に貼り出された気仙沼市内の被災失業者向けの求人票をみると、時給換算700～800円台の求人が多かった。

(86) 前掲注(82)

(2) 「ふんばろう東日本支援プロジェクト」の
取り組み

早稲田大学講師の西條剛央氏が主宰する「ふんばろう東日本プロジェクト」の一環である「被災地に重機免許を！プロジェクト」の第1弾として、平成23年5月から開始されたのが、陸前高田ドライビング・スクール三陸技能講習センターにおける被災者向け技能訓練である。被災者の重機免許⁽⁸⁸⁾取得を支援し、復興事業での雇用につなげようとするもので、受講料は寄付で賄い、被災者は無料で受講することができた。⁽⁸⁹⁾

その後、7月から国の緊急人材育成支援事業の基金訓練制度を活用した「震災対策特別訓練コース」が設置され、被災者が無料で受講できる技能訓練はこちらに移行した。基金訓練制度は、平成20年の金融危機等を受けた経済危機対策の一環として、平成21年度第1次補正予算により設けられた緊急人材育成・就職支援基金を活用して、雇用保険を受給できない失業者

に訓練機会を提供し、訓練中の生活費として月10～12万円を支給する制度である⁽⁹⁰⁾。緊急対策である基金訓練は平成23年9月開講分をもって終了し、10月以降は、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」(平成23年法律第47号)に基づく恒久的制度である「求職者支援制度」に移行して被災者向けの訓練も継続されている⁽⁹¹⁾。他に、有料の技能講習に対し、自治体が受講料の助成を行う制度⁽⁹²⁾も創設された。⁽⁹³⁾

同センターでは、平成23年3月と4月の2か月間は震災のため講習が実施できなかったにもかかわらず、例年500人程度の受講者数のところ、平成23年は約1,500人が技能講習を受講した。震災以前は建設業に就職する人が主な受講者だったが、震災後の受講者の中には、就職のためにというよりはとりあえず資格を取りたいという人も多いという。70歳の高齢者や女性もいて、受講態度はみな熱心である。

同センターは受講希望者をできるだけ拒まず

(87) 「ローカルパワープロジェクト」認定NPO法人IVY ホームページ <<http://ivyivy.org/cat119/ngo-1.html>>

(88) 重機免許には、公道を運転するために必要な大型特殊自動車免許及び小型特殊自動車免許のほかに、クレーンやフォークリフト等、「労働安全衛生法」(昭和47年法律第57号)第61条によって就業が制限されている機械の運転等の業務につくため、機械の種類ごとに必要な都道府県労働局長による免許又は技能講習の修了がある。本節で述べる重機免許は主に後者、機械の種類ごとの技能講習の修了を指すが、大型特殊自動車免許又は小型特殊自動車免許を併せて取得できる訓練コースもある。「レポート：〈被災者に重機免許を！プロジェクト〉(5)-支援実績報告」ふんばろう東日本プロジェクト <<http://fumbaro.org/about/achieve/2011/09/heavy5.html>>; 高齢・障害・求職者雇用支援機構「求職者支援訓練認定コース情報検索システム」<<http://ninteijeed.or.jp/kyushokushien/search/>>

(89) 「重機免許取得プロジェクト」ふんばろう東日本プロジェクト Wall Paper <<http://wallpaper.fumbaro.org/licence>>

(90) 厚生労働省「緊急人材育成・就職支援基金」<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/training/>>; 松井祐次郎「地域における若者自立支援ネットワークー現地調査報告ー」『レファレンス』712号, 2010.5, p.80. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050271_po_071204.pdf?contentNo=1>

(91) 厚生労働省「緊急人材育成支援事業(基金訓練)」<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shokugyounouryoku/jinzai/index.html>; 同「求職者支援制度のご案内(平成23年10月1日施行)」<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyushokusha_shien/>; 高齢・障害・求職者雇用支援機構 前掲注⁽⁸⁸⁾

(92) 岩手県大船渡市「大船渡市求職者資格取得支援事業」<<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1334755629070/index.html>>; 岩手県陸前高田市「求職者資格取得支援事業費補助金のご案内」(2012.2.22. 陸前高田ドライビング・スクールにて入手); 宮城県気仙沼市「平成24年度気仙沼市技能講習受講料助成事業」<<http://www.city.kesenuma.lg.jp/www/contents/1233750096656/index.html>>

(93) 筆者は、平成24年2月22日に陸前高田ドライビング・スクール三陸技能講習センター(岩手県陸前高田市竹駒町)を訪問し、説明を聴取した。本節は当時の聴取内容に基づく。

に受け入れる姿勢をとり、多数の被災者が受講することができるが、被災失業者全体の数からすれば少数である。被災者が制度を知らなかったり、知っていても制度の趣旨を理解しておらず、自分が訓練を受けられるということがわからない場合も多いという。

自治体の助成は、自治体によって制度が異なっており、気仙沼市の住民は2分の1の補助が何度でも受けられるが、陸前高田市や大船渡市では年間1万5千円までと決まっている⁽⁹⁴⁾。1種類の免許⁽⁹⁵⁾を取得するのに平均的に約3万円程度の受講料が必要であるが、仕事の幅を広げるため、1人で複数取得する人も多い。また、技能や資格を取得しても、本格的な復興が進まず、仮設店舗や仮設住宅などを建設している段階では、雇用の受け皿不足に直面している。

3 地元被災者発の雇用対策

(1) 気仙沼復興協会の取組み

気仙沼復興協会は、気仙沼市の被災者の有志が設立した団体である。平成23年4月28日に任意団体として設立され⁽⁹⁶⁾、6月9日に一般社団法人となった。東日本大震災により仕事を失った被災者の仕事を早急に確保し雇用を促進すると同時に、被災者自身の手により気仙沼地域の復旧・復興を行うことを目的としている⁽⁹⁷⁾。

国の雇用創出の基金による事業の枠組み（V1(1)及び図1参照）で、気仙沼市環境課が実施

するガレキの撤去や家屋の泥出しなどの清掃事業や同市高齢介護課が実施する福祉事業などを受託する形で財源を確保し、協会が雇用主となって求職者である会員を雇用し、復興事業に取り組んでいる。筆者の訪問時には、ワカメの芯抜き作業⁽⁹⁸⁾や竹灯籠の製作⁽⁹⁹⁾なども行っていた。

元は被災者自身の手によって始められた復興事業であったが、国の基金事業や県・市の事業と噛み合っただけで機能した事例である。協会は被災失業者を時給800～900円で雇用している。

平成24年2月現在、気仙沼復興協会では約110名を雇用していた。平成23年9月までは口コミが頼りだったが、10月以降はホームページを立ち上げて情報発信を行っている。年度ごとの予算で雇用しているため、次年度以降の継続は、訪問時（平成24年2月）には不明であったが、平成24年度も継続して事業が行われている。

気仙沼復興協会は、被災者が自ら立ち上げた団体であることもあり、労務管理の経験がなかった。そこで、人材ビジネス会社から事務局員の派遣を受け、労務管理や求人・面接などを行っている⁽¹⁰⁰⁾。また、雇用している被災者の再就職支援や資格取得支援も行っている。

(2) 相馬はらがま朝市クラブの取組み

福島県相馬市の相馬はらがま朝市クラブが実施しているリヤカー行商「海援隊」は、公式名

(94) 前掲注(92)

(95) 前掲注(88)

(96) 「緊急雇用の受け皿に 気仙沼 市民が任意団体設立」『河北新報』2011.4.29.

(97) 筆者は、平成24年2月23日に気仙沼復興協会（宮城県気仙沼市長磯船原）を訪問し、説明を聴取した。本節は当時の聴取内容に基づく。気仙沼復興協会公認ホームページ <<http://kra-fucco.com/>> 参照。

(98) 「ワカメの芯抜き始めました」2012.2.8. MISC（目黒インテリアショップスコミュニティ）サイト内気仙沼復興協会ブログ <http://misc.co.jp/fucco-kra311/blog/2012/02/post_3.php>

(99) 「東洋大学学生ボランティア 活動報告」2012.3.12. 気仙沼復興協会公認ホームページ <<http://kra-fucco.com/archives/982>>

(100) 永松伸吾関西大学准教授が代表を務めるCFW-Japanの仲介により、宮城県をはじめ東北各地にネットワークを持つ人材ビジネス企業で構成される宮城県企業人材支援協同組合の支援が得られることになった。永松 前掲注(7), pp.59-61; 永松伸吾「CFWに向けた動き③：気仙沼復興協会」（レポート・現地情報）CFW-Japan, 2011.5.18. <<http://www.cfwjapan.com/reportinfo/detail/id=56>>; 宮城県企業人材支援協同組合 <<http://miyagi-kjsolab.jp/>>

称を「身障者訪問並びにリヤカー引き個別販売 身障者・買物弱者支援事業」といい、相馬市の事業を同クラブが請け負う形で、被災者を雇用している⁽¹⁰¹⁾。

当事業は、福島県の緊急雇用創出基金事業「がんばろう福島！“絆”づくり応援事業」に採択され、県の基金から経費が支出されている。労務管理については、県が民間の人材サービス会社に委託している。気仙沼復興協会同様、地元の被災者が設立したNPOによる雇用創出のアイデアが市の事業として採用され、それがさらに県の事業に採択され、国の雇用創出の基金による震災等緊急雇用対応事業（V 1 (1) 及び図1参照）として行われており、被災者発のボトムアップの事業構築が成功した事例といえる。

相馬市内にある仮設住宅（1,500戸約3,000人、飯館村、南相馬市からの避難住民を含む）を、平日毎日、リヤカーを引いて廻り、全戸を戸別に「声かけ訪問」の上、野菜や飲料、日常雑貨を販売している。また相馬市からの全戸配布支援物資を、確実に全戸に配布する手伝いもしている。

相馬市大野台の仮設住宅は、山に囲まれた広大な工業団地の空き地を利用しており、少し離れた場所に仮設店舗があるものの、その他には近隣に商業施設がないため、自動車を使えない高齢者にとっては、リヤカー行商が頼みの綱である。近くに学校がないため、子どもがいる家庭はこの仮設住宅には入居しづらい。それらの理由で、震災前の人口構成にも増して若い人は少なく、高齢者が多いという特徴がある。

リヤカー行商は福祉事業も兼ねているため、

入居者の名前や様子、在宅・不在の別などを記録しており、例えば、一人暮らしで寝たきりの高齢者の居宅には、入室して話を聞くなどをしている。また、注文や品ぞろえの要望などの御用聞きも行い、翌日以降の入荷に反映させる。その場で電話し、他のリヤカーや地元業者などにその日のうちに配達してもらうこともある。

おわりに

震災後の雇用創出の取組みで注目されたCFWであるが、2004年のスマトラ沖地震でインド洋を襲った大津波の際、被災地インドネシアのアチェ州でCFWを実践したマーシー・コープス（Mercy Corps）という名称の国際NGOは、CFWの賃金は地場賃金より低くすべきであるとしている⁽¹⁰²⁾。IVY気仙沼のCFWも賃金を低めに設定していた。地場賃金より高い賃金を払えば、再就職への意欲を損ないかねず、また、賃金相場が高騰すれば、地元事業主が事業を再開しようとしても人を集めることができず悪影響を及ぼすと考えたからである。

『POSSE』Vol.13誌上で行われた対談⁽¹⁰³⁾では、永松伸吾氏も「本来的に経済復興を促すCFWの仕組みとしては、労働者とその雇用に留まらないように、賃金の低い方がかえって良い」と述べている。これに対し、NPO法人POSSEの今野晴貴代表は雇用のダンピングにつながることを懸念し、労働市場への長期的な影響を考慮する必要性を指摘している⁽¹⁰⁴⁾。生活の復旧・復興のためには、よい賃金よい仕事（decent

(101) 筆者は、平成24年2月20日に相馬はらがま朝市クラブ（福島県相馬市原釜）を訪問し、説明を聴取した。また、飯館村の住民が入居する相馬市大野台第六応急仮設住宅（164戸）のリヤカー行商に同行し、見学させていただいた。本節の内容は、これらの現地調査に基づく。相馬はらがま朝市クラブ ホームページ <<http://www.ab.auone-net.jp/haragama/request.htm>> 参照。

(102) Mercy Corps, *Guide to Cash-for-Work Programming*, 2007, pp.5, 11-12. <<http://www.mercycorps.org/sites/default/files/file1179375619.pdf>>; マーシー・コープスはアチェでのCFWの実践で賃金を高めに設定し、撤退に苦労した経験がある。永松 前掲注(7), p.18.

(103) 永松伸吾ほか（対談）「キャッシュ・フォー・ワークが日本の失業を救う？—被災者支援は失業対策になるのか」『POSSE』Vol.13, 2011.12, pp.95-99.

(104) 同上

work⁽¹⁰⁵⁾）を提供すべきであり、復興特区として被災地の労使で復興のための公契約事業における最低賃金を定めるべきだという指摘もある⁽¹⁰⁶⁾。

この問題は、CFW をあくまでも一時的な緊急支援と捉えるか、それとも恒常的な中間的就労の仕組み⁽¹⁰⁷⁾に発展させるか、という論点にも関わる。永松氏も「つなぐ」CFW だけではなく、労働市場のすきまを「みたす」CFW を概念として提唱している⁽¹⁰⁸⁾。IVY も CFW の撤退後、地元のコミュニティビジネスを担う NPO の育成に力を入れている。

関東大震災以来、大きな震災の度に雇用の復興が課題となり、職業訓練を含む雇用政策の発展の契機ともなった。阪神・淡路大震災当時、被災地で雇用創出に貢献し注目された労働者協同組合は、その根拠となる法律が未整備であり、

現行法では対応に限界があると指摘され、新法制定を求める動きがあり法案化もなされた⁽¹⁰⁹⁾。労働者協同組合は中間的就労の仕組みにも活用し得る⁽¹¹⁰⁾。しかし、低賃金での労働力の使用に悪用される、劣悪な労働環境の温床となりかねないなどの批判⁽¹¹¹⁾もあり、法制化には至っていない。今回浮かび上がった「中間的就労だから低賃金」でよいのかという課題は、被災地に留まらず、今後の日本の労働市場の全体像を描く上で、大きな課題である。

なお、被災地・被災者自らの手による復旧・復興が重要であることは言うまでもないが、東日本大震災の被害は甚大であり、復興への歩みは始まったばかりといえる。今後も被災地・被災者に寄り添う継続的な支援が求められる。

(まつい ゆうじろう)

(105) 「decent work」(ディーセントワーク)とは1999年の第87回国際労働機関(ILO)総会で提案された概念であり、現在は「働きがいのある人間らしい仕事」と訳されている。ILO(ILO東京支局訳)『ディーセントワーカー働く価値のある仕事の実現をめざして—第87回ILO総会(1999年)事務局長報告』ILO東京支局,2000;西谷敏『人権としてのディーセント・ワーカー働きがいのある人間らしい仕事』旬報社,2011。

(106) 小畑精武「被災地に公契約条例の復興特区を!」『POSSE』Vol.13,2011.12,pp.136-151;公契約を媒介とする労働条件の規整については、古川景一「公契約を媒介とする雇用と労働条件の規整」『季刊労働法』239号,2012.冬,pp.217-228;松井祐次郎・濱野恵「公契約法と公契約条例—日本と諸外国における公契約事業従事者の公正な賃金・労働条件の確保—」『レファレンス』733号,2012.2,pp.53-78.<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3480643_po_073303.pdf?contentNo=1> 参照。

(107) ここでいう中間的就労の仕組みとは、就労困難な若者や障害者などが働きやすい職場をつくり、一般的な労働市場への橋渡しをする仕組みのことで、本田由紀東京大学大学院教授が言及する「中間的労働市場」のイメージに近い。永松ほか対談 前掲注⁽¹⁰³⁾,pp.110-112.における本田由紀教授の発言;こうした仕組みについて、詳しくは、野川忍「東日本大震災とこれからの労働法」『日本労働研究雑誌』54(5),2012.5,pp.60-70. 参照。

(108) 永松 前掲注(7),pp.78-82.

(109) 「協同労働の協同組合」法制化をめざす市民会議 HP <<http://associated-work.jp/>> 参照。なお、東日本大震災の被災地においても、労働者協同組合による様々な活動が行われている。協同労働の協同組合 ワーカーズコープ「[東日本大震災]復興・再生への取り組み」日本労働者協同組合連合会 <<http://www.roukyou.gr.jp/311shinsai.php?blogid=25>>

(110) 山口浩平「社会的企業としてのワーカーズ・コレクティブ—特に就労困難な若者の参加の可能性に着目して」労働政策研究・研修機構編『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業—ヒアリング調査による現状と課題の検討—』(JILPT資料シリーズ No.68)2010,pp.7-19;櫻井純理「社会的企業による就労支援活動の特徴と中間支援組織の役割」2010.4.27.自治労大阪ホームページ(オピニオン) <http://jichiro-osaka.gr.jp/opinion/image/opinion012/paper_201004_02.pdf>

(111) 日本労働弁護団「協同労働の協同組合法案に対する意見書」『季刊・労働者の権利』Vol.290,2011.7,pp.104-106;樋口兼次「[協同労働の協同組合法(仮称)](ワーコレ法)案に反対!—偽装法人、ワーキングプアの温床の危惧」『労働情報』790+791号,2010.5.1・15,pp.14-15.

付記：本稿は、平成24年2月に行った現地調査を受けて執筆しました。相馬はらがま朝市クラブ、高齢・障害・求職者雇用支援機構ポリテクセンター宮城、厚生労働省宮城労働局、陸前高田ドライビングスクール三陸技能講習センター、気仙沼復興協会、東北広域震災NGOセンター IVY 気仙沼、高齢・障害・求職者雇用支援機構ポリテクセンター岩手 遠野実習場及び遠野まごころネットを訪問し、各所の皆様から

懇切かつ丁寧なご説明やご案内を頂きました。この場を借りて御礼申し上げます。また、陸前高田市立米崎小学校仮設住宅自治会、桜ライン311及び宮城県内のジュニアリーダーの関係者をはじめとする皆様を通して被災地・被災者の現実を知り、本稿執筆の参考にさせて頂きました。心より感謝申し上げます。