

被災者の生活支援と雇用対策の現状と課題

中 川 秀 空

- ① 被災者に対する生活支援制度には、災害救助法による避難所の設置や仮設住宅の建設などの現物支援、被災者生活再建支援法による住宅被害世帯への支援金、災害による死亡者の遺族への災害弔慰金などがある。また、雇用対策としては、雇用保険の特例措置や雇用調整助成金の特例措置などが実施されている。東日本大震災による被害は、従来の制度の想定範囲を超えるものであった。このため既存の枠組みを超えた対応が求められている。
- ② 震災後4か月以上経った時点（7月28日）でも、約1万3000人が公民館や学校などで避難所生活を送っている。避難所生活が長期化すると、劣悪な環境による災害関連死の増加が心配される。早急な仮設住宅への移転が必要であるが、用地不足等もあって、仮設住宅の建設は遅れ気味である。また、阪神・淡路大震災では、仮設住宅における孤独死が相次いだ。仮設住宅への移転にあたっては、コミュニティごとの入居や集会所や自治会の整備など、高齢者の孤独死を防ぐ対策が課題となっている。
- ③ 今回の震災では、被災者生活再建支援金の総額は4400億円と見られている。支援金は都道府県の基金と国が折半で負担する。しかし、地方の負担が巨額になるため、特例的に支援金の大部分を国が負担することになった。しかし、被災自治体では、被害認定作業の難しさや人手不足もあって、支給事務が遅れ気味である。被災自治体への応援の強化が求められている。
- ④ 阪神・淡路大震災では、被災後の疲労等による災害関連死が900人以上に上った。災害関連死と認められれば災害弔慰金の対象となる。今回の災害においても、災害関連死の増加が懸念され、被災自治体では災害関連死に関する困難な判定作業が続くと見られる。
- ⑤ 日本赤十字社などに集まった義援金は、3000億円以上に上る。しかし、被災者の手元に渡った義援金は、その約4割に過ぎない。世帯ごとの被災状況が把握できず、被災自治体の職員の手が回らないのが実情である。義援金の配分には迅速性が求められ、いかに早く被災者に届けるかが課題となっている。
- ⑥ 被災地では多くの人が職を失った。このため、失業給付の要件緩和や給付日数の延長、雇用調整助成金の拡充、雇用創出基金事業の活用による自治体による被災者の雇用、ハローワークの強化による雇用のマッチング体制の構築等の雇用対策が取られ、補正予算でその財政措置が講じられた。
- ⑦ これらの対応は、当面の雇用対策としては有効である。しかし、中長期的な雇用の安定には、被災地における産業の復興が欠かせない。より安定的な雇用のためには、従来の産業の復旧のみならず、より高い付加価値を生む新産業の創出が必要である。そのためには、高度な産業を担う人材の育成や職業訓練の充実が求められる。

被災者の生活支援と雇用対策の現状と課題

社会労働調査室 中川 秀空

目 次

はじめに

I 災害救助法における課題

- 1 避難所
- 2 避難者の把握
- 3 応急仮設住宅
- 4 災害救助法の現物給付主義と現金支給

II 被災者生活再建支援制度

- 1 大規模災害への対応
- 2 半壊世帯への対応
- 3 被害認定

III 災害弔慰金・災害障害見舞金

- 1 大規模災害と市町村の負担
- 2 災害関連死

IV 生活資金の貸付制度

- 1 災害援護資金
- 2 生活福祉資金

V 義援金

VI 震災後の雇用対策と課題

- 1 震災後の雇用情勢
- 2 失業給付の特例措置
- 3 雇用調整助成金の特例措置
- 4 被災者の就職支援
- 5 新規学卒者の就職支援
- 6 非正規労働者の雇用維持
- 7 「日本はひとつ」しごとプロジェクト

VII 今後の雇用対策と課題

- 1 ミスマッチへの対応
- 2 中長期的な雇用対策

おわりに

はじめに

被災者に対する生活支援として、避難所の設置や仮設住宅の建設などの現物支援、住宅が全壊・大規模半壊した世帯への被災者生活再建支援金、災害により死亡した者の遺族への災害弔慰金や障害を負った者への災害障害見舞金などの制度が用意されている。また、雇用対策としては、雇用保険の特例措置や雇用調整助成金の特例措置が行われている。しかし、東日本大震災は、被害の範囲が大規模に及び、従来の制度の想定を超えたものであった。このため、既存の枠組みを超えた国を挙げての対応が求められている。本稿は、平成23年8月11日時点での情報に基づいて、被災者に対する現行の各種の生活支援制度および雇用対策を整理し、東日本大震災における対応と今後の課題について論ずるものである。

I 災害救助法における課題

災害救助法（昭和22年法律第118号）は、災害に際して応急的に必要な救助を行い、被災者の保護を目的とするもので、災害の規模が一定程度以上（例えば人口5,000人未満の市町村においては住家全壊30世帯以上など）の場合等に適用される。同法による救助は、現物をもって行うことを実務上の原則としており、避難所の設置、

応急仮設住宅の供与、食料・飲料水の給与、被服・寝具その他生活必需品の給与、医療の提供、住宅の応急修理などの救助が行われる。これらの救助は、都道府県が行い、市町村がこれを補助するが、救助に要する費用は都道府県が支弁する。費用が100万円以上になる場合は、その額の当該都道府県の普通税収入見込額に対する割合に応じて、50～90%を国が負担する⁽¹⁾。

1 避難所

災害救助法では、被災者の安全確保のために避難所の設置が規定されている。災害救助法による救助は応急的一時的なものであり、避難所は短期間仮住まいをするための居場所として設置され、避難所生活は原則7日間しか想定されていない⁽²⁾。阪神・淡路大震災（平成7年）では、震災の1週間後の避難者数は約30万7000人、2か月後においても7万人を超え、避難所生活が解消されるのに7か月かかった⁽³⁾。東日本大震災では、1週間後の避難者数は約38万7000人、2か月後における避難者数は約11万5000人であった。4か月以上経った7月28日時点でも、約1万3000人が依然として公民館や学校などの避難所で生活を送り、旅館やホテル、知人宅などへの避難者を合わせると約5万2000人が避難生活を送っている。また、それ以外に、公営、仮設、民間などの住宅等への入居が、岩手県、宮城県、福島県の被災3県で約7万6000戸、3県以外で約3万5000人となっている⁽⁴⁾。被災

(1) 普通税収入見込額の2/100以下の部分の50%、2/100を超え4/100以下の部分の80%、4/100を超える部分の90%を国が負担する。

(2) 7日を超える場合は、都道府県知事が厚生労働大臣に協議する。今回の災害では、3月19日に開設期間を2か月としたが、5月6日に、当分の間、延長することとしている。厚生労働省社会・援護局総務課長「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」2011.3.19。（社援総発0319第1号）；同「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について（その7）」2011.5.6。（社援総発0506第1号）

(3) 平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、8月20日には避難所を閉鎖した。しかし、仮設住宅に入居しない多くの被災者が、避難所の閉鎖後もその施設にとどまった。内閣府「3.第3期・本格的復旧・復興始動期（地震発生後4週間～6カ月）」『阪神・淡路大震災教訓情報資料集』<http://www.bousai.go.jp/linfo/kyoukun/hanshin_awayaji/data/index.html>

(4) 東日本大震災復興対策本部事務局「全国の避難者等の数」2011.8.3.<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/110803hinan.pdf>>

地の復旧に時間を要し、用地不足などにより仮設住宅の建設も遅れ気味である。また、仮設住宅が完成しても、元の地域から離れている、通院・通学に不便などの理由で、被災者から敬遠され、仮設住宅への入居が進んでいない。徐々に避難所が閉鎖されているものの、地域によっては、今後も避難所生活の長期化が予想される。

長期間の避難所生活が続くと、プライバシーのない環境のため強いストレスを引き起こすことが多い。また、食事も炭水化物中心で栄養が偏りやすく、抵抗力が低下するなどの問題も生じる。空調設備の整っていない避難所も多く、夏の到来により熱中症などの暑さ対策や、ハエや蚊の大量発生、食中毒などの衛生管理が問題となった⁽⁵⁾。避難者には高齢者も多く、劣悪な環境による持病の悪化など、震災関連死⁽⁶⁾の増加が心配される。

また、阪神・淡路大震災では、要介護者等への支援不足が顕在化した。このため、各市町村が老人福祉施設や障害者支援施設などと協定を結び、災害時に、高齢者や障害者、乳幼児など一般の避難所での生活が困難な要介護者を収容する福祉避難所の整備が図られてきた。しかし、その整備状況は、市町村によって異なる。福祉避難所を指定している市町村は全国で全体の

34%、被災した宮城県では40%であったが、岩手県では14.7%、福島県では18.6%にとどまっていた（平成22年3月31日現在）⁽⁷⁾。厚生労働省は、各都道府県に要援護者の把握、被災地の要援護者の受入れを依頼し⁽⁸⁾、また、岩手、宮城を中心に40か所以上の福祉避難所が開設された。仙台市では、事前に多数の福祉避難所を指定していたため、30か所を順次開設するなど、スムーズに始動したと報じられている⁽⁹⁾。しかし、多くの福祉施設が被災するなかで、避難所には要援護者と一般の避難者が混在するところもあり、避難所の一角を福祉避難所にして介助員を配置する、あるいは一部の避難所を要援護者専門の避難所にする⁽¹⁰⁾など、災害弱者への支援体制の強化が課題となった。

2 避難者の把握

阪神・淡路大震災では、県外避難者の未把握と情報提供の不足により、仮設住宅入居や民間賃貸住宅の家賃補助、生活復興資金貸付、復興公営住宅応募などで不公平な状態を招いた⁽¹¹⁾。東日本大震災においても、被災者が他の自治体へ避難するなど分散している。今後も、避難者は何度も居住場所を変えることが予想される。自治体が避難者の所在を確認できない場合⁽¹²⁾、

(5) このため、厚生労働省は、全ての避難所に必要な台数のエアコンを設置すること、設置が難しい場合は、エアコンのある仮設休憩所を設置すること等を被災3県に通知した。厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災における避難所の暑さ対策について（緊急の依頼）」2011.7.15。（社援総発0715第1号）

(6) 震災に伴う持病悪化や過労による死亡。阪神・淡路大震災では約900人に上った。

(7) 厚生労働省社会・援護局総務課「福祉避難所の指定状況について（平成22年3月31日現在）」（社会・援護局関係主管課長会議資料）2011.3.3, p.35. <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/kaigi/110307-1/dl/01.pdf>>

(8) 8月5日現在で、被災3県から1,850人が受け入れられている。また、このほかに約1,500人の福島第一原発事故に伴う退避者（介護施設入居者等）が受け入れられている。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93報）」2011.8.5. <http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/jishin93.pdf>（アクセス日：2011.8.12.）

(9) 「福祉避難所40か所以上に」『読売新聞』2011.4.12, 夕刊, p.7; 「福祉避難所 足りない」『毎日新聞』2011.4.5, p.3; 「社会保障安心 災害弱者への支援」『読売新聞』2011.4.5, p.11.

(10) 宮城県石巻市では、市営の文化施設を、要介護者を専門的に受け入れ、医師・看護師などを常駐させ、限られた医療スタッフを効率的に活用できる避難所として整備した。「高齢者9割の避難所 要介護者積極受け入れ 限られた人員 有効活用」『日本経済新聞』2011.5.9, 夕刊, p.14.

(11) 黒田達雄「01 避難所」塩崎賢明ほか編『大震災15年と復興の備え』クリエイツかもがわ, 2010, pp.64-65.

(12) 原発事故に伴い役場の機能を移転させた福島県内の8町村では、4月20日時点の調査で、人口の4割近くの住民の所在が確認できていなかった。「住民の4割 避難先不明」『読売新聞』2011.4.21, p.1.

義援金や弔慰金、被災者生活再建支援金、仮設住宅の提供など、被災者のための生活支援が受けられなくなるおそれがある。各地に分散した避難者に、支援の情報が届く仕組みが必要であり、それには避難者台帳を整備する方法が効果的である。このため、総務省は、4月12日に各都道府県に協力を依頼する通知を出し、「全国避難者情報システム」の構築に着手した。同システムは、避難先の自治体に氏名や住所を届けると、元の自治体にその情報が伝わるものである。同システムに登録されると、弔慰金など各種の支援情報が避難先自治体を通じて知らされる。5月27日現在で、大船渡市など被災の激しい3市町を除く1,744市区町村で、避難者情報登録の受付が始まっている。しかし、宮城県の仙台市、石巻市、南三陸町など10市町では、同システムなどを使って、他自治体に避難した住民を把握しようとするものの、正確な住民人口が掴めない事態が続いていると報道されている⁽¹³⁾。転出届を出さずに他の自治体に避難している住民が多数いるため、正確な人口を把握するには、まだ時間がかかると見られている。

また、原発事故に伴い役場の機能ごと移転させた福島県内の8町村のようなケースでは、医療、福祉、子育てなどの行政サービスの提供をどうするかが課題となっている。避難先に住民票を移すという方法では、元の地域とのつながりが切れ、自治体の崩壊につながりかねない。住民票を移さなくても、避難生活を支える行政サービスを受けられる仕組みが求められてい

た。このため、元の自治体に住民票を残している避難者が、義務教育や保育、介護など元の自治体から受けられない行政サービスを、避難先の自治体で受けられるようにする「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（平成23年法律第98号）が8月5日に成立した。

3 応急仮設住宅

応急仮設住宅は、災害救助法に基づき、原則として都道府県が建設する。阪神・淡路大震災では4万8300戸が建設され、最初の入居は震災発生17日目であった。一方、東日本大震災では、最初の入居は30日目と、阪神・淡路大震災の時よりもペースは遅い⁽¹⁴⁾。津波被害を受けない高台での用地取得が困難、地元生産工場の被災、ガソリン不足、道路交通事情の悪化等が遅れの要因であった⁽¹⁵⁾。5月2日に成立した平成23年度第1次補正予算では、約7万2000戸の仮設住宅の建設および約1万4000戸の民間賃貸住宅の活用費用として3626億円が計上された。菅直人総理大臣はお盆までの希望者全員の入居を明言し⁽¹⁶⁾、必要戸数の見直しもあって、国土交通省は8月前半までの完成の見通しをたてた⁽¹⁷⁾。しかし、すべての用地が確保されているわけではなく、用地探しの難航が予想され⁽¹⁸⁾、宮城県や福島県では全戸完成は9月にずれ込むと見られている⁽¹⁹⁾。また、希望者全員が仮設住宅に入居できた自治体があ

(13) 「宮城県 被災地人口 把握進まず」『毎日新聞』2011.7.2, 夕刊, p.1.

(14) 「「仮設」完成 まだ395戸」『読売新聞』2011.4.21, p.3

(15) 国立国会図書館調査及び立法考査局「東日本大震災の概況と政策課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』708号, 2011.4.26, p.16. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0708.pdf>>

(16) 平成23年度第1次補正予算に関する参議院予算委員会における答弁。第177回国会参議院予算委員会会議録第13号 平成23年5月1日 p.4.

(17) 国土交通省「応急仮設住宅の完成見通しについて」2011.5.19. <<http://www.mlit.go.jp/common/000142965.pdf>> (アクセス日: 2011.5.24.)

(18) このため、厚生労働省は、民有地の活用を進めるため、土地の借料、造成費や原状回復経費などを災害救助法に基づく国庫補助の対象としている。厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」2011.4.15. (社援総発0415第1号); 同「東日本大震災における災害救助法の弾力運用について (その7)」前掲注(2)

る一方で、仮設住宅は完成しても、入居が進まないなどの問題が生じている自治体もある⁽²⁰⁾。その背景には、入居事務を行う市町村が震災関連事務に追われ、入居者の募集や決定が遅れがちなこと、仮設住宅の立地場所の利便性に問題があるため避難者が入居を敬遠すること、民間賃貸住宅を利用した「みなし仮設住宅⁽²¹⁾」に人気があることなどがある⁽²²⁾。

阪神・淡路大震災では、被災市街地での用地が限られたため、郊外における仮設住宅の完成順に抽選で入居を決めた。このため、それまでのコミュニティが分断され、仮設住宅における孤独死が相次いだ。一方、新潟県中越地震（平成16年）における山古志村の事例では、仮設住宅においてコミュニティの維持が図られ、結果として帰村率が高まったことが実証されている⁽²³⁾。このため、厚生労働省は、従来コミュニティ維持のための従前地区の数世帯単位での入居の検討や、高齢者・障害者が集中しないよう配慮することを被災県に要請している⁽²⁴⁾。しかし、元々住んでいた場所から遠方の高台に設置されるケースもあり、抽選で様々な地区から入居者を選ぶことも多いため、従前地区単位での入居が困難な状況が出ている。今後、集会

所や自治会の整備を急ぐなど、仮設住宅における孤独死を防ぐ工夫が求められている⁽²⁵⁾。

阪神・淡路大震災では、高齢者向けの仮設住宅やケア付き仮設住宅が建設された。中でも、芦屋市では、介護職員が常駐するケア付き仮設住宅が建設され、福祉型仮設住宅のモデルとして評価されている⁽²⁶⁾。また新潟県中越地震では、仮設住宅に介護保険サービスなどを提供するサポートセンターが設置された。高齢者や障害者が仮設住宅で暮らすには、その生活を支える態勢の整備が不可欠である。このため、厚生労働省は、デイサービスや生活支援サービスを提供するためのサポート拠点を仮設住宅地域に整備するよう被災9県に要請し⁽²⁷⁾、第1次補正予算にその費用を計上した。さらに、グループホーム型の仮設住宅の整備も要請している⁽²⁸⁾。

4 災害救助法の現物給付主義と現金支給

災害救助法第23条第1項による救助の種類には、収容施設の供与、炊出しその他による食品の給与および飲料水の供給などと並んで、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」と規定している。また同条第2項では「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合におい

(19) 全戸完成するのは、宮城県では9月中旬、福島県では9月末までかかると報じられている。「仮設確保 自治体に差 高台用地少なく「民間」人気で供給過多も」『日本経済新聞』2011.8.11, p.34.

(20) 「仮設入居 自治体に差」『朝日新聞』2011.6.6, p.37.

(21) 被災者が賃貸住宅を借りた場合に「みなし仮設住宅」として家賃を負担することになったため、仮設住宅の必要戸数は1万2800戸減少し、5万9200戸となる見通しとなった。「みなし仮設住宅」が人気で予想以上に増えているため、必要戸数はその後も減少している。8月8日時点では、仮設住宅の必要戸数は5万2352戸、そのうち4万6050戸が完成している。「仮設需要 1.3万戸減 国交相 家賃肩代わりへ転換」『朝日新聞』2011.5.17, 夕刊, p.1; 「仮設敬遠 地域に事情 用地不足・不便な立地…入居率8割前後」『朝日新聞』2011.7.7, p.38; 緊急災害対策本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」2011.8.9. <<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201108091700jisin.pdf>>

(22) 「仮設入居率 いまだ64%」『毎日新聞』2011.7.10, p.1; 「仮設住宅4分の1空室 仙台市 人気は便利な民間賃貸」『朝日新聞』2011.7.27, p.38.

(23) 黒田達雄「07 応急仮設住宅」塩崎ほか編 前掲注(11), p.83.

(24) 厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」前掲注(18)

(25) 「仮設の孤独死防げ 自治会・集会所の整備急務」『朝日新聞』2011.7.6, p.39.

(26) 中井久子「第6章 災害発生と救護」西尾祐吾ほか編著『災害福祉とは何か—生活支援体制の構築に向けて—』ミネルヴァ書房, 2010, p.81.

(27) 厚生労働省老健局総務課・高齢者支援課・振興課・老人保健課「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」2011.4.19.

ては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」と規定している。

しかし、実務上、現金支給は行われず、現物支給をもって行うことを原則としている。その理由として「災害時には、生活物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入に用をなさない場合が多いこと」「金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱があるとは考えにくいこと」「単なる経済的困窮は、他の法律又は施策で対応すべき性格のものであること」とされている⁽²⁹⁾。

このため、災害が長期化した雲仙・普賢岳噴火災害（平成3年）では、災害救助法だけでは対応できないとして、長崎県による「食事供与事業」が実施された。1人当たり1日1,000円

の現金支給、もしくは朝食、昼食および夕食の現物供与が行われ、国が費用の1/2を補助した⁽³⁰⁾。また、有珠山噴火災害（平成12年）や三宅島噴火災害（平成12年）においても、北海道および東京都による生活支援のための現金支給が実施された⁽³¹⁾。

平成13年11月の衆議院災害対策特別委員会における三宅島噴火災害に関する審議において、参考人の廣井脩東京大学社会情報研究所教授は、ハードルの高い生活保護⁽³²⁾とは別に、災害によって収入の道を失った人が避難生活を続けている間だけ一定の継続的な金銭的支給を受けられる災害保護制度の実現を訴えている⁽³³⁾。被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）の成立により、長期避難者にも支援金が支給されることになったが⁽³⁴⁾、このような避難中の生活支援は、本来なら災害救助法の役割と思われる⁽³⁵⁾。長期避難中の生活費をいかに支援するかが課題として残されている⁽³⁶⁾。

(28) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課「応急仮設住宅のグループホーム等に係る共同生活住居への活用について」2011.4.27.

(29) 厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室『災害救助事務取扱要領』2008.6.（平成20年度災害救助担当者全国会議別冊資料）<http://homepage3.nifty.com/n-kaz/iinkai/h20_toriatukai.pdf>

(30) 関西大学災害復興制度研究所「食事供与・生活支援・災害保護事業」2011.3.25. <<http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/d20110325.html>>

(31) 山中茂樹『いま考えたい 災害からの暮らし再生』（岩波ブックレット No.776）岩波書店，2010，pp.20-22.

(32) 生活保護の認定では、資産や収入が調査され、自宅や車があれば処分するよう指導される場合が多い。東日本大震災では、原発事故で自宅を残して避難していることや、津波被害で資産調査が困難な状況のため、厚生労働省が、残してきた資産を処分できない資産とみなし、申請を受け付けるよう通知（「東北地方太平洋沖地震による被災者の生活保護の取り扱いについて」2011.3.17.（社援保発0317第1号））を出している。また、義援金の扱いについては、福島県では収入と認定しない方針を出したが、同県内の市によっては、収入とみなすところもあり、居住地によって対応が分かれていると報道されている。「福島県 義援金 収入にせず 生活保護 町村部対象、市は独自」『毎日新聞』2011.6.22, p.29. 東日本大震災に伴う被災者からの生活保護の相談件数は、3月～6月の間で3,101件、生活保護の開始世帯数は819世帯である。厚生労働省「東日本大震災に伴う被災者からの保護の相談等の状況把握について（6月）」2011.8.4. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000113ax-att/2r985200000113ce.pdf>>

(33) 第153回国会衆議院災害対策特別委員会議録第3号 平成13年11月21日 pp.2-3.

(34) 火砕流等による被害が発生する危険な状況が継続することその他の事由により、居住する住宅が居住不能となり、その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯（長期避難世帯）は、全壊世帯と同様の扱いとなる。避難状態が解消する見通しがなく、世帯の生活、住宅の実情等から新たな生活を開始する必要性が生じていると判断される場合に都道府県が認定する。被災者生活再建支援法人・財団法人道府県会館被災者生活再建支援基金部『被災者生活再建支援制度—事務の手引き—〔平成22年9月 改定〕』p.36. <http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/hisaishaseikatsusaiken_tebiki.pdf>

(35) 山中 前掲注(31), p.23.

II 被災者生活再建支援制度

被災者生活再建支援法は、災害により著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、生活の再建を支援することを目的とする。同法は、阪神・淡路大震災を契機として、平成10年に成立し、事業開始以来、約1万8000の世帯に対し約235億円の支援金が支給されてきた（平成22年9月現在）。制度発足当時は、被災者の生活再建のために必要な生活用品の購入等に要する経費を対象として限度額100万円が支給されていたが、平成16年の改正により、全壊世帯で最高200万円の居住関係経費の支給を追加することになった。さらに、平成19年の改正において、従来の「生活関係経費」と「居住関係経費」の区分を撤廃し、住宅の被害程度に応じて支給する「基礎支援金」と、住宅の再建方法に応じて支給する「加算支援金」に再編され、用途の限定をしない定額渡し切り方式とし、収入要件および年齢要件も撤廃された。

対象となる災害は、市町村において10世帯以上の住宅全壊被害が発生した場合や都道府県において100世帯以上の住宅全壊被害が発生した場合など、その適用される災害の範囲は災害救助法とは異なる。住宅が全壊した世帯、および半壊して大規模な補修を行わなければ居住す

ることが困難（大規模半壊）な世帯に対し、住宅の被害程度、世帯人数、住宅の再建方法に応じて、最大300万円までの支援金が支給される⁽³⁷⁾。国は、その1/2を補助することになっている。

1 大規模災害への対応

被災者生活再建支援制度は、都道府県の拠出による基金を取り崩して支援金を支給している。現在、約540億円を有しているが⁽³⁸⁾、いずれは基金の減少により制度の維持が困難になると見られていた。また、大規模災害時における支援の実現可能性についても問題視されてきた。

全国知事会の試算では、基金の現有額で対応可能な災害は、過去で言えば、福井地震（昭和23年）の全壊約4万戸、大規模半壊約2千戸が限界（支援金支給額1027億円、基金負担額514億円）である。阪神・淡路大震災における全壊約19万戸、大規模半壊約4万5千戸の規模の大災害においては、支援金支給額5640億円、基金負担額2820億円に上ると試算されている⁽³⁹⁾。東日本大震災においては、8月11日現在で、全壊約11万戸、半壊約14万戸などとなっており⁽⁴⁰⁾、さらに津波によりライフラインが失われ、居住困難な状態が長期にわたる区域の世帯を長期避難世帯としている⁽⁴¹⁾。現在の基金の規模では対応できないことは明らかである。このため、

(36) 大塚路子・小澤隆「被災者生活再建支援」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』437号, 2004.2.4, pp.4-5. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0437.pdf>>

(37) 例えば、世帯の構成員が複数の全壊世帯には、基礎支援金として100万円（大規模半壊世帯は50万円）が、また、住宅を建設・購入する場合は加算支援金として200万円が、賃借する場合は50万円が支給される。単身世帯における支援金の額は、その3/4となっている。

(38) 基金は、都道府県から平成11年度、平成16年度にそれぞれ300億円、合計600億円が拠出されており、平成22年3月31日現在で、約540億円を有している。拠出額の各都道府県への按分方法は、拠出額の80%について世帯数割、拠出額の20%について均等割であった。

(39) 全国知事会災害対策特別委員会『被災者生活再建支援基金に関する検討状況中間報告』2010.1.21. <<http://www.nga.gr.jp/news/shiryou11-lhisaisya.PDF>>

(40) 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」2011.8.11. <<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>（アクセス日：2011.8.12.）

(41) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）「東日本大震災に係る被災者生活再建支援金の支給手続の迅速化等について」2011.4.12.

第1次補正予算では、国の負担分として520億円が追加され、基金の保有分と合わせて1000億円規模の支援金の支給に対応することとなった。これは、先行支給として基礎支援金100万円を10万世帯へ支給することが可能な規模であったが、早期の被災者の住宅再建のためには、第2次補正予算以降で、加算支援金の分を確保する必要に迫られていた。

今回の災害は、巨大地震に加えて、想定を超えた津波や原発事故を伴う大規模広域複合災害であり、都道府県の追加負担にも限界がある。もともと、このような都道府県の相互扶助の範囲を超えるような大規模災害については、国が対応すべき災害と捉え、特別立法等による国の別途の対策が要望されていた⁽⁴²⁾。今回、全国知事会は、被災者生活再建支援金の負担割合について、地方の負担額は基金の現在高の範囲内とし、地方と国の負担割合を変更して、国の負担割合を95%にするよう国に要請した⁽⁴³⁾。このため、政府は、東日本大震災に限った特例措置として、既に支給した支援金を含め、国の補助率を現行の50%から80%に引き上げることにした。そのための「東日本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の一部を改正する法律」(平成23年法律第87号)を制定し、その費用として、7月25日に成立した第2次補正予算に3000億円(20万世帯に対する支援金支給に必要な規模)を計上した⁽⁴⁴⁾。また、地方負担(20%)のための基金積み増し分につ

いても、第2次補正予算で増額される特別交付税により全額手当することとなった。

2 半壊世帯への対応

被災者生活再建支援制度に関する全国の知事に対する平成20年のアンケート⁽⁴⁵⁾では、「小規模災害への対応が不備である」「半壊世帯へ適用すべき」などの意見が出された。同制度では、全壊・大規模半壊で解体・建て替えの場合、300万円が支給されるが、半壊の場合は1円も支給されない。この格差が特に中山間地災害においては、近隣関係に微妙な影を落とす⁽⁴⁶⁾。自治体の行う全壊、大規模半壊、半壊の被害認定結果に不満を持つ人も多いと言われている。

このため、都道府県においては独自の支援を設けているところが多い(平成22年12月31日現在で25都道府県)。半壊世帯にも支援する都道府県が17団体、同制度の対象とならない被害規模の市町村(全壊10世帯未満等)の被災者に支援する都道府県が22団体となっている⁽⁴⁷⁾。

3 被害認定

住居の被害認定は「全壊」「大規模半壊」「半壊」「一部損壊」の4段階に分かれ、自治体職員が調査して、その結果を罹災証明書にして交付する。被害認定は、延べ床面積に占める損壊割合、または、主要構造部分の経済的被害の割合の両面から判定する⁽⁴⁸⁾。しかし、実際に被災した住居に基準を当てはめるのは困難な作業

(42) 全国知事会災害対策特別委員会 前掲注(39)

(43) 全国知事会「被災者生活再建支援法改正等への対応について」2011.5.26. <<http://www.nga.gr.jp/news/yoseibun20110526.pdf>>

(44) 今回の震災での被災者生活再建支援金の支払い総額は4400億円と見られている。「[国が8割補助]成立 被災者への生活支援金」『朝日新聞』2011.7.26, p.4.

(45) 朝日新聞と関西学院大学災害復興制度研究所によるアンケート。「[被災者支援法] 都道府県調査 17知事「改正不十分」 関学大・本社」『朝日新聞』(西部)2008.3.21, p.1.

(46) 山中 前掲注(31), pp.10-12.

(47) 「都道府県独自の被災者生活再建支援制度に関する調査」2010.12.31. (被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会(第1回)資料) <http://www.bousai.go.jp/hou/shien_kentou/dai1kai/siryoy2_3.pdf>

(48) 全壊は、損壊・焼失・流失した部分の床面積がその住家の70%以上、または住家の主要な構成要素(造作等を除いたもの)の経済的被害から見て損害割合が50%以上のものである。大規模半壊は損壊部分床面積が50%以上70%未満のもの、または損害割合が40%以上50%未満のものである。

であり、被災間もない混乱期に実施する自治体職員には過大な負担となる。このため、建築士、土地家屋調査士、不動産鑑定士など民間の専門職を積極的に活用すべきという意見も出ている⁽⁴⁹⁾。被災自治体の職員には、避難所、避難者数、施設の被害状況など、様々な情報の総合的な把握が難しい中で、状況変化に応じた迅速な対応が求められる。このため、ノウハウを有する被災経験のある自治体による支援が不可欠である。平時から、災害対応スケジュール、関係法令の運用実務、建物被害認定調査の進め方などの経験を有する自治体によるノウハウ提供の仕組み作りなどの対応が求められる。

東日本大震災では、津波による流失が航空写真や衛星写真で確認でき、電気・水道等のライフラインが失われ、居住困難な状態が続くと見られる区域に居住していた世帯を長期避難世帯として取り扱う、あるいはサンプル調査で、1階天井まで浸水したことが明らかな区域の住宅すべてを全壊とするなど、調査を簡便化する方針を国が示している⁽⁵⁰⁾。また、支給手続についても、住民票に代わり口頭質問で本人確認をするなど、手続の簡素化も図られている⁽⁵¹⁾。しかし、被災自治体のみで適切かつ迅速な被害認定調査や手続を実施するには、あまりにも被害が甚大である。被災経験のある自治体などの職員が派遣されているものの、なお一層の全国的な応援の強化が求められる⁽⁵²⁾。

Ⅲ 災害弔慰金・災害障害見舞金

災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）による災害弔慰金や災害障害見舞金も、被災者に対する生活支援制度の柱をなしている。災害弔慰金は、1市町村において住居が5世帯以上滅失した災害等により死亡した者の遺族に支払われ、生計維持者が死亡した場合は500万円が、その他の者が死亡した場合には250万円が支給される。災害障害見舞金は、同災害により重度の障害（両眼失明、要常時介護、両上肢ひじ関節以上切断等）を受けた者に、生計維持者の場合は250万円が、その他の者には125万円が支給される。

1 大規模災害と市町村の負担

東日本大震災では、死者1万5690人、行方不明者4,735人に上り（8月11日時点）⁽⁵³⁾、支払われる災害弔慰金は相当な額に上ることが予想される。弔慰金は市町村から支給されるが、その費用は、国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4を負担することになっている。

しかし、小さな市町村では、この弔慰金の支払いだけで、過大な負担となる。例えば、津波で壊滅的な被害を受けた陸前高田市では、死者が1,300人を超え、1,000人弱が行方不明で、災害弔慰金だけで市の負担が約23億円となり、年間税収の18億円を上回ると報じられていた⁽⁵⁴⁾。現行制度は、今回のような膨大な死者が出る大災害を想定しておらず、自治体に対する何らか

(49) 津久井進「16 被害認定と支援策の見直し」塩崎ほか編 前掲注(11), p.107.

(50) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当） 前掲注(41)

(51) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）「東日本大震災に係る被災者生活再建支援金の支給手続の簡素化について」2011.4.20.

(52) 7月1日時点で、岩手、宮城、福島の3県の支援のため、他の都道府県から1,220人の職員が派遣されていた。当初は、短期派遣が多かったが、数か月単位の長期派遣や、技術職系職員の派遣に対する要望が増えていると伝えられている。「東北3県へ職員1200人 他県から復興支援 技術職、長期に」『日本経済新聞』2011.8.1, p.34;「応援職員 被災地で活躍 全国から派遣」『読売新聞』2011.8.1, p.30.

(53) 警察庁緊急災害警備本部 前掲注(40)

(54) 戸羽太陸前高田市長「壊滅的被害 首長の苦悩 被災者救済に法制度の壁」『読売新聞』2011.4.20, p.11.

の支援が必要である。このため、第1次補正予算で、国の負担分として485億円を計上するとともに、災害弔慰金の地方負担分の増加や応急対応経費などを考慮して、平成23年度の地方交付税の総額を1200億円加算し、その全額を特別交付税とした⁽⁵⁵⁾。

2 災害関連死

災害弔慰金は、災害で直接死亡した者の遺族のみでなく、被災後の避難生活での環境の変化や過労等により死亡した場合も、災害関連死として認められれば支給される⁽⁵⁶⁾。阪神・淡路大震災では災害関連死が919人に上った。災害関連死に該当するかどうかは市町村が判定するが、その法的な位置づけや判断基準は明確でない。判断に迷うケースでは、市町村が医師や弁護士ら有識者で構成する第三者の審査会を設置し、死体検案書などに基づいて、遺族に災害弔慰金を支払うかどうかを審査する。6月末現在で、被災3県の計25市町村が、審査会を設置済み、あるいは設置予定となっている⁽⁵⁷⁾。厚生労働省は支給判定に関する事例について情報を提供しているが⁽⁵⁸⁾、同様の死亡例であっても市町村で判断が異なるケースが出ることも懸念される。このため、国が共通のガイドラインを策定する要望も出ている⁽⁵⁹⁾。6月末時点で、被災3県における被災市町村において、災害関連死の可能性があり、審査を見込んでいるケースがすでに270～280件に上っている⁽⁶⁰⁾。今後も、生活環境の激変などによる災害関連死の可能性のあるケースが相当多数に上る可能性が

あり、市町村では膨大で困難な認定作業が続くものと思われる。このため、厚生労働省は、審査会については、都道府県に審査会の設置および運営を委託することも可能である旨の通知を出している⁽⁶¹⁾。ただ、権限の移譲には、県議会、市町村議会双方の議決が必要で手続に時間を要することや、災害関連死の判定にあたって、地域事情を考慮せず、画一的な判断をせざるを得ないなどの懸念が出されている⁽⁶²⁾。

IV 生活資金の貸付制度

1 災害援護資金

被災者に対する資金の貸付として、災害援護資金の貸付、および生活福祉資金の貸付がある。災害援護資金は、都道府県内で災害救助法が適用された市町村が1以上ある災害において、負傷または住居・家財に被害を受けた者に対して、生活の再建に必要な資金を貸し付けるもので、最大で350万円（住居の滅失・流出など）まで融資が受けられる。所得制限があり、例えば4人世帯では市町村民税における前年の総所得金額が730万円となっている（住居が滅失した場合は1270万円）。「東日本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23年法律第40号。以下「震災特別法」という。）では、償還期間を10年から13年に延長、利率を3%から無利子（保証人あり）あるいは1.5%（保証人なし）に引き下げる等の特例措置が取られている。

災害援護資金の原資は国が2/3、都道府県・

(55) 小池拓自「平成23年度第1次補正予算と今後の課題—東日本大震災からの復旧予算—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』711号、2011.5.24, p.3. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0711.pdf>>

(56) 福島原発事故で避難中に亡くなった人も対象となる。

(57) 「災害関連死 定まらぬ判断 被災3県計280件」『河北新報』2011.7.4, p.1.

(58) 厚生労働省社会・援護局災害救助・救援対策室「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」2011.4.30.

(59) 「最後の意味 震災関連死 悲しき漂流 市町村 板挟みの苦悩 共通の指針求める声」『河北新報』2011.4.21, p.24.

(60) 前掲注(57)

(61) 厚生労働省社会・援護局総務課長「災害弔慰金等の支給に係る審査会等の設置について」2011.6.17.（社援総発0617第1号）

(62) 前掲注(57)

指定都市が1/3である。市町村が都道府県を通じて国から原資を借りて貸し付け、貸付金を回収して返済する。阪神・淡路大震災における貸付金の焦げ付きが問題化しているため、被災地の自治体に不安が広がっている。償還が開始されるまで融資を受けた被災者の所在を把握し続けるだけでも大変であり、貸付金が焦げ付いた場合は、国も責任を負担するべきだとの声が上がっている⁽⁶³⁾。

2 生活福祉資金

生活福祉資金制度による貸付は、低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯に対するものであり、災害時には、災害を受けたことにより臨時に必要な費用の貸付（福祉費）、災害によって緊急かつ一時的に生計の維持が困難になった場合の小口の貸付（緊急小口資金）がある。福祉費は貸付限度額が150万円、緊急小口資金は10万円となっている。

東日本大震災においては特例措置が取られ、福祉費について、被災した低所得世帯の生活復興に一時的に必要な経費（生活復興支援資金）が対象となり、当面の生活費である一時生活支援費（2人世帯で月に20万円以内）、住居の移転費・家具什器費等の生活再建費（80万円以内）、住宅補修費（250万円以内）が利用できることになった⁽⁶⁴⁾。しかし、複数の自治体で申請する二重取りを防ぐシステム整備が間に合わず、一部自治体では貸付の開始が遅れていると報じられている⁽⁶⁵⁾。緊急小口資金については、死亡者がいる場合、要介護者がいる場合、4人以上の

世帯の場合などは限度額を20万円に引き上げ、所得制限を撤廃、据置期間を2か月から1年に延長、償還期間を据置期間経過後8か月から2年に延長する特例措置が取られている⁽⁶⁶⁾。緊急小口資金は、これまでに約7万1000件、約99億7400万円が貸し付けられた（7月17日現在）⁽⁶⁷⁾。

V 義援金

公的な支援制度ではないが、被災者の当面の生活を支える重要な役割を担うものとして、義援金の存在がある。東日本大震災で日本赤十字社と中央共同募金会に集まった義援金は、約3148億円に上る（日本赤十字社2786億円（8月10日）、中央共同募金会362億円（8月11日））⁽⁶⁸⁾。しかし、被害の全体像が判然としないことや、複数県にわたる大災害で、自治体機能が打撃を受けたため、義援金の配分が遅れている。4月8日には、日本赤十字社など4団体⁽⁶⁹⁾と岩手、宮城など15都道県から構成される「義援金配分割合決定委員会」が設置され、死亡・行方不明者1人につき35万円、全壊・全焼被害に一戸あたり35万円、半壊・半焼被害に一戸あたり18万円、また原発関係避難世帯に35万円を配る方針が出された⁽⁷⁰⁾。これをもとに、被災都道県に配分され、県に寄せられた義援金を上乘せするなどして市町村から被災者に渡されることになった。6月6日には、義援金受付団体に寄せられた義援金（約2514億円）のうち、すでに被災都道県に送金された額を除いた額（約

(63) 阪神・淡路大震災では、約5万6000世帯が総額約1309億円を借り入れたが、約202億円が未償還のままである。「援護資金回収に不安 被災地自治体「阪神」では焦げ付き」『毎日新聞』2011.7.2, 夕刊, p.6.

(64) 厚生労働省社会・援護局長「生活福祉資金貸付（福祉資金〔福祉費〕）の特例について」2011.5.2.（社援発0502第3号）

(65) 「被災者向け融資 途切れた 生活資金 後継制度のシステム間に合わず」『朝日新聞』2011.6.22, p.6.

(66) 厚生労働省社会・援護局長「生活福祉資金貸付（福祉資金〔緊急小口資金〕）の特例について」2011.3.11.（社援発0311第3号）

(67) 厚生労働省 前掲注(8)

(68) 「義援金受付・送金状況」日本赤十字社ホームページ <http://www.jrc.or.jp/contribution/13/Vcms3_00002096.html>（アクセス日：2011.8.10.）

(69) 日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団

1691億円)の配分について、第2回目の義援金配分割合決定委員会が開催された。委員会では、具体的な額は決めずに、1次配分と同様、「死者・行方不明者、全壊・全焼、原発関係避難世帯」を「1」とし、「半壊・半焼」を「0.5」とすることとなった。日本赤十字社・中央共同募金会はこれまで(7月22日時点)に被災都道県に約2595億円を送金している(第1次配分928億円、第2次配分1667億円)。しかし、実際に被災者まで届いているのは約1330億円(第1次配分698億円、第2次配分632億円)であった(8月5日時点)⁽⁷¹⁾。各都道県に送金済みの額の約51%、寄せられている義援金総額の約42%にとどまっている。被災後の様々な業務に追われ、被災自治体の職員の手が回らないというのが実情である。

義援金配分には、迅速性と被害の程度に応じた公平性の相反する性格が求められる。第1次配分については、当面の生活費として迅速性が求められ、第2次配分以降で世帯の被害状況に応じた分配で公平性を求めることが望ましい。地域によっては、とりあえず全壊か半壊かの認定において、暫定的に半壊分を一律支給するなどの柔軟な方法や応援要員の派遣が求められている⁽⁷²⁾。被災者の中には所持金が底をつく人も出ており⁽⁷³⁾、いかに早く義援金を被災者のもとに届けるかが課題となっている。

VI 震災後の雇用対策と課題

震災後の雇用情勢の悪化を受けて、厚生労働省は、3月12日、13日には失業給付の特例措置、3月17日には雇用調整助成金の特例措置、3月22日には新規学卒者の就職支援に関する主要経済団体等への要請、3月25日にはハローワークにおける就職支援の強化等、被災者の雇用維持や失業防止のための一連の対策を取っている。また、政府の被災者生活支援特別対策本部に「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」が設けられ、4月5日に、当面の緊急総合対策として『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』フェーズ1が、また4月27日には、第1次補正予算・法律措置での対応を行う同フェーズ2が取りまとめられた。

1 震災後の雇用情勢

岩手県、宮城県、福島県の被災3県の就業者数は280.7万人である。このうち、津波被害の大きい臨海部の就業者数は、岩手県が13.1万人、宮城県が45.8万人、福島県が25.3万人、合計で84.1万人となっていた⁽⁷⁴⁾。これらのうちの多くの人々が震災により職を失ったと見られる。日本総合研究所の試算⁽⁷⁵⁾では、被災地における直接的影響として、被災により事業の再開のめどが立たない自営や事業主を含めれば、

(70) 義援金の配分には、国の明確な基準はない。国が策定する「防災基本計画」の中で、「義援金の使用については、地方公共団体が義援金収集团体と配分委員会を組織し、十分協議の上、定めるものとする」のみである。東日本大震災では被害が複数県に及んだため、国が協力して義援金配分割合決定委員会を設置し、配分額の基準を示したが、支給対象者の範囲については各自治体に任せている。このため、福島県では死亡者が出た家族の代表者とし、兄弟姉妹も対象としていたが、岩手、宮城では災害弔慰金にならない、兄弟姉妹を対象外としていた。その後、宮城県および岩手県は支給対象を拡大し、兄弟姉妹等を対象としている。「東日本大震災 遺族義援金3県で差」『毎日新聞』2011.5.14, 夕刊, p.1; 「東日本大震災 死亡・不明者遺族への義援金 兄弟姉妹も支給対象 宮城県方針」『河北新報』2011.5.29, p.2; 「東日本大震災 義援金の支給対象拡大 岩手県が決定」『河北新報』2011.6.16, p.20.

(71) 厚生労働省「義援金配布状況(H23.8.5)」<http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/gienkin_0805_02.pdf>

(72) 「[社説]届かない義援金 応援要員投入し迅速な支給を」『読売新聞』2011.6.8, p.3.

(73) 「被災者 もう所持金なくなる 義援金「早く」」『読売新聞』2011.5.9, p.33.

(74) 平成17年国勢調査による。『厚生労働省の提出資料』2011.3.28。(第1回被災者等就労支援・雇用創出推進会議配布資料)<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000017dr8-img/2r98520000017dw7.pdf>>

約14～20万人が職を失った可能性があるとしている。雇用保険のデータで見ると、震災から4か月経った7月10日までの雇用保険離職者票等の交付件数は、被災3県で13万6636件に上り、対前年同期比で2.0倍となっている。また、同期間における雇用保険受給資格決定件数は、被災3県で8万7086件となっていた⁽⁷⁶⁾。

また、被災地への直接的な影響のみならず、震災による部品・部材のサプライチェーン（供給網）の中断や電力不足等を要因とする全国的な雇用への影響が懸念された。被災3県はいずれも農林漁業の従業者数の比率が高い地域であるが、電子部品、自動車部品など、サプライチェーンの一角をなす工場が存在し、その修復の間に部品の調達先が海外企業に移ることが心配された⁽⁷⁷⁾。サプライチェーンの復旧は順調に進んでいる⁽⁷⁸⁾ものの、今後の電力不足が生産活動の制約要因となることは避けられない。

電力不足の解消にめどが立たなければ、生産拠点の海外移転による雇用の喪失が増大しかねない⁽⁷⁹⁾。

既に、新卒者の就職には震災の影響が出始めている。震災後、内定を取り消されるケースも相次ぎ、採用選考の延期など、来春の卒業生の就職戦線は相当厳しいものになると予想される。ハローワークによる来春の大学新卒者に係る全国の大学へのヒアリング調査では、前年同期に比べて求人数が減少している大学が44%を占め、増えたとの回答は17%にとどまった⁽⁸⁰⁾。また、厚生労働省が7月8日に発表した来春の高校卒業予定者に係る求人状況⁽⁸¹⁾では、来春卒業予定の高校新卒者向けの求人数は全国平均で前年度比9%減少した。東北、関東での状況が悪く、特に福島県では、前年度比で41%の減少であった⁽⁸²⁾。東日本大震災や節電対策の影響による景気動向の先行きの不透明さから採

(75) 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>>

(76) 『被災地の雇用情勢』2011.7.22.（第6回被災者等就労支援・雇用創出推進会議配布資料）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001jvfc-att/2r9852000001jvjx.pdf>>

なお、7月31日までの離職者票等の交付件数は14万4568件となっている。厚生労働省 前掲注(8)

(77) 「特集 揺らぐ職 Part1 全国に広がる「雇用被災」」『週刊ダイヤモンド』2011.6.4, pp.29-30.

(78) 7月29日に発表された鉱工業生産指数（平成17年＝100）は92.7となり、3か月連続で上昇し、生産は東日本大震災の影響から回復しつつある。経済産業省大臣官房調査統計グループ「生産・出荷・在庫指数速報 平成23年6月分」2011.7.29. <<http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/iip/result/pdf/press/h2a1006j.pdf>>

また、経済産業省の6月14日から7月1日までの調査では、被災した生産拠点の80%が震災前の生産水準に戻っている、または震災前を上回ると回答している。しかし、製造業全体の83%が復旧後は元の調達先に戻すと回答しているものの、58%が現在の国内代替調達先から調達する、42%が現在の海外代替調達先から調達すると回答している。経済産業省「東日本大震災後の産業実態緊急調査2」の結果の公表」2011.8.1. <<http://www.meti.go.jp/press/2011/08/20110801012/20110801012-1.pdf>>

(79) 日本総合研究所の試算では、夏に15%の電力制約が行われた場合、GDP水準は約1%押し下げられ、来年以降も夏場の電力不足の懸念が残る場合は、18万人の雇用が減少する可能性があるとされている。日本総合研究所 前掲注(75), p.3. また、日本エネルギー経済研究所は、現在停止中および今後定期点検入りする原子力発電所が再稼働しない場合、電力供給不足で2012年の夏期のGDPは5.6%減となり、失業者は5万人増加する。秋以降も経済活動低下の影響が続く場合は、失業者は2012年度末に20万人増加すると試算している。日本エネルギー経済研究所「短期エネルギー需給見通し」2011.7.28, p.4. <<http://eneken.ieej.or.jp/data/3992.pdf>>

(80) 厚生労働省「平成24年3月卒業予定者に係る求人の状況について」2011.7.8. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001i60l.html>>

(81) 高校新卒者を対象とするハローワークへの求人申込みが開始される6月20日から24日までの5日間の求人申込み状況。この時期の求人状況は企業の採用姿勢を占う指標と言われている。「高卒求人 来春9%減 福島は41%落ち込む 震災や電力不足響く」『日本経済新聞』2011.7.9, p.4.

用計画の遅れている企業が目立ち、採用人数を削減するなど採用を控える企業も多い⁽⁸³⁾。

2 失業給付の特例措置

労働基準法では、使用者の責に帰すべき事由で休業する場合は、平均賃金の60%の休業手当を支払うことになっている。しかし、事業所が災害により被害を受けたことにより休業する場合は、使用者の責任ではないため休業手当の支払い義務はない。このため、災害による休業や一時離職のため賃金が支払われない労働者に、失業給付を支給する特例措置が設けられている。今回の災害においては、激甚災害の指定に伴う特例として、事業所が災害を受けたため休業するに至り、就労することができず、賃金も受けられない場合、実際に離職していなくても失業の認定を行い、雇用保険の基本手当を支給できる措置を実施している。また、災害救助法の指定に伴う特例として、災害救助法指定地域の事業所から一時的に離職せざるを得ない労働者の生活を保障するため、事業再開後の再就職が予定されている者であっても、雇用保険の基本手当を支給できる特例措置を実施している。

さらに、震災特別法で、雇用保険の基本手当の給付日数の延長の特例措置が取られた。これは、特定被災区域（東日本大震災に際し災害救助法の適用を受けた区域（東京都を除く）等）の事業所に雇用されていた労働者で、東日本大震災によりやむを得ず離職（休業、一時離職を含む）した者については就職が困難であることから、雇用保険の給付日数について、基本手当の支給終

了後、現行の個別延長給付（原則60日分）に加えて、さらに60日分の個別延長給付を支給するものである。この特例措置により、例えば、所定給付日数が180日（35歳以上45歳未満、被保険者期間5年以上10年未満等）の失業者の場合、合計で300日までの受給が可能となった。第1次補正予算では、雇用保険の延長給付の拡充のための経費として、2941億円が計上された。

3 雇用調整助成金の特例措置

(1) 雇用調整助成金の仕組み

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、教育訓練または出向をさせた場合に、休業、教育訓練または出向に係る手当もしくは賃金等の一部を助成する制度である。雇用調整助成金は、雇用保険の適用事業主であって、「売上高または生産量などの事業活動を示す指標の最近3か月間の月平均値が、その直前3か月または前年同期に比べ5%以上減少している」あるいは「円高の影響により生産量、売上高などの回復が遅れている事業主で、生産量等の最近3か月間の月平均値が3年前同期に比べ15%以上減少していることに加え、直近の決算等の経常損益が赤字である⁽⁸⁴⁾」場合に受けられる。休業の場合、休業手当の3分の2が助成され⁽⁸⁵⁾、支給限度日数は、原則として3年間で300日となっている。教育訓練については賃金相当額の3分の2が⁽⁸⁶⁾、出向については、出向元で負担した賃金の3分の2が助成

(82) 東北・関東では、青森が27.8%減、宮城が28.1%減、栃木が27.9%減、群馬が29.7%減と軒並み低下しているが、岩手のみが20.6%増と上昇している。岩手の内陸部の製造業でやや求人を持ち直したことに加え、労働局や自治体が早くから求人開拓に動いた結果と報じられている。「福島 高卒求人41%減 全国は9% 電力不足が影響 来春」『東京新聞』2011.7.9, p.3.

(83) 厚生労働省 前掲注(80)

(84) 対象期間の初日が平成22年12月14日から平成23年12月13日までの間にあるものに限る。

(85) 上限額があり、現在、1人1日当たり7,505円となっている。また、従業員の解雇等を行っていないなど、一定の要件を満たした場合は、助成率は4分の3に上乘せされる。

(86) 教育訓練の場合、賃金相当額の3分の2に加えて、事業所内訓練については1人1日2,000円、事業所外訓練については1人1日4,000円が加算される。

される。また、平成 20 年 12 月から当分の間の措置として、中小企業向けに助成内容を拡充した中小企業緊急雇用安定助成金が導入されている。受給要件は、雇用調整助成金と基本的に同じであるが、直近の決算等の経常損益が赤字であれば、売上高または生産量の減少が 5% 未満であっても対象となる。助成率も、それぞれ 5 分の 4 に拡大されている⁽⁸⁷⁾。

(2) 東日本大震災における特例措置

雇用調整助成金（中小企業緊急雇用安定助成金を含む）は、東日本大震災に伴う「経済上の理由」で事業活動が縮小した場合にも利用することができる⁽⁸⁸⁾。例えば、交通手段の途絶により、従業員が出勤できない、原材料の入手や製品の搬出ができないなどにより事業活動が縮小した場合、設備が損壊し、部品の調達が困難で早期の修復が不可能なため生産量が減少した場合、風評被害により観光客が減少し、あるいは農産物の売上げが減少した場合などである。今回の震災では、雇用の維持に取り組む事業主への迅速な支援のため、支給要件の緩和の特例措置が取られた。「青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県のうち災害救助法適用地域に所在する事業所の事業主」、「これらの災害救助法適用地域に所在する事業所と一定規模以上（総事業量などに占める割合が 3 分の 1 以上）の経済的関係を有する事業所の事業主（被災地関連事業主）」、「被災地関連事業主と一定規模以上（総事業量の 2 分の 1 以上）の経済的関係を有する事業所の事業主（2 次下請等事業主）」について、最近 3 か月ではな

く、最近 1 か月の生産量、売上高等がその直前の 1 か月または前年同期と比べて 5% 以上減少していれば対象となる（平成 23 年 6 月 16 日までは、震災後 1 か月の生産量などが減少する見込みでも対象となっている⁽⁸⁹⁾）。また、特例の支給対象期間（1 年間）においては、これまでの支給日数にかかわらず、最大 300 日の助成を可能とし、特例終了後の受給可能日数に影響しないものとした。例えば、震災前 2 年間で 120 日（1 年目 70 日、2 年目 50 日）の助成を受けていた場合、通常であれば 180 日分（300 日 - 120 日）のみであるが、特例期間については最大 300 日の休業が可能となった。また、特例終了後は、震災分をカウントしないため、250 日（300 日 - 50 日）の休業が可能である。さらに、青森、岩手、宮城など被災 9 県の災害救助法適用地域に所在する事業所の事業主については、本来は事前に届け出る必要がある計画届の事後提出が認められることになった。第 1 次補正予算では、助成金の拡充のための経費として、7269 億円が計上された⁽⁹⁰⁾。

雇用調整助成金の申請件数は、震災後から 6 月 23 日の時点で、岩手、宮城、福島の被災 3 県の被災事業所延べ数で 8,000 件を超えている。しかし、津波被害の甚大な沿岸部などでは解雇が増えており、雇用対策としては限界もあると報じられている。「制度を利用しつつ、今後の解雇の可能性を見極めている事業所もある」として、被災地での事業再建が遅れば解雇はさらに増えると思われる⁽⁹¹⁾。また、申請しても実際に助成金が支給されるのに数か月かかるといふ点も助成金の問題として挙げられてい

(87) 上限額は雇用調整助成金の場合と同じである。従業員の解雇等を行っていないなど、一定の要件を満たした場合は、助成率は 10 分の 9 に上乗せされる。また、教育訓練の場合、事業所内訓練については 1 人 1 日 3,000 円、事業所外訓練については 1 人 1 日 6,000 円が加算される。

(88) 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」2011.3.17.（職発 0317 第 2 号）

(89) 福島第一原発周辺の事業主については 7 月 21 日まで延長する措置が取られている。

(90) 雇用調整金の拡充措置は評価されている。ただし、常態化すれば必要な産業構造転換を遅らせる副作用があることも指摘されている。日本総合研究所 前掲注⁽⁷⁵⁾, p.5.

(91) 「東日本大震災 雇用調整助成金、被災 3 県申請 8000 件超」『河北新報』2011.6.24, p.1.

る。この間の給与の支払いができないため、解雇に踏み切らざるを得ないケースがあり、助成金の早期の支給の必要性が指摘されている⁽⁹²⁾。

(3) 福島原発事故と雇用調整助成金

福島原子力発電所に係る「避難指示地域」(現在の「警戒区域」)及び「屋内退避指示地域」に所在する事業所が当該指示を理由として休業した場合は、経済上の理由には当たらないことから、雇用調整助成金の助成対象とはならないとされた。その後4月22日に、「緊急時避難準備区域」および「計画的避難区域」が設定されたことに伴い、「緊急時避難準備区域」においては、当該区域に所在する事業所であっても事業活動を継続できることから、雇用調整助成金の助成対象となった。一方、「計画的避難区域」については、概ね1か月を目処に計画的に避難することが求められる区域であることから、当該地域の事業所については、雇用調整助成金の助成対象とはならないとされた。また、以前に「屋内退避指示地域」であったが、「緊急時避難準備区域」および「計画的避難区域」のいずれにも指定されなかった地域の事業所については、雇用調整助成金の助成対象となった⁽⁹³⁾。助成金が活用できない地域は、原発事故に伴う損害賠償で対応するべきという考えである⁽⁹⁴⁾。しかし、このような措置は、事業所の所在地域によって助成金制度の活用には差が生じ、不公平感が残ることや、損害賠償の対象として確定するまでの支援策として助成金の活用を検討するべき、との意見があることが指摘されている⁽⁹⁵⁾。

雇用調整助成金の対象とならない区域でも、休業するに至り、賃金を受け取ることができない場合は、雇用保険の特例措置の対象となり、雇用保険の基本手当が受給可能である。厚生労働省は、助成金の代わりとして、雇用保険の特例措置の利用を求めている⁽⁹⁶⁾。しかし、長年勤めた従業員でも、失業給付を受けると、それ以前の雇用保険の被保険者期間が無効になり、復職後に失業した場合に失業給付の給付日数が少なくなる恐れがある⁽⁹⁷⁾。このため、「従業員の不利益になる」と敬遠する経営者もいると報道されている⁽⁹⁸⁾。

4 被災者の就職支援

厚生労働省では、被災地を含む全国のハローワークにおいて、震災特別相談窓口の設置、広域職業紹介の実施、避難所での出張相談の実施、合同求人面接会の実施など、被災者に対する就職支援を強化してきた。また、第1次補正予算では、雇用創出基金事業の拡充、特定求職者雇用開発助成金の拡充、震災による離職者への職業転換給付金の支給、ハローワークの窓口の強化、被災者の職業能力開発の推進等の経費が計上された。

(1) 雇用創出基金事業の活用

雇用創出基金事業は、地域の雇用情勢の厳しさから、離職した失業者等の雇用機会を創出する目的で、国の交付金を財源として各都道府県に基金を造成し、都道府県および市町村が基金を活用して雇用の場を創る事業である。失業者

(92) 関満博「経済教室 サプライチェーン再構築の道 下 中小企業、交流で相互支援」『日本経済新聞』2011.6.23, p.29.

(93) 厚生労働省職業安定局雇用開発課長・雇用保険課長「福島原子力発電所の影響を踏まえた「雇用調整助成金」及び「激甚災害法の雇用保険の特例措置」の取扱いについて」2011.4.22。(職開発 0422 第1号・職保発 0422 第1号)

(94) 「30キロ圏 休業助成なし 「なぜ除外」企業不満」『朝日新聞』2011.5.10, p.4.

(95) 山口秀樹「震災後の雇用確保等に向けた取組と今後の課題～雇用問題への対策及び労働災害等に係る対策～」『立法と調査』317号, 2011.6, p.108.

(96) 第177回国会参議院厚生労働委員会における森ゆうこ議員の質問に対する細川律夫厚生労働大臣の答弁。第177回国会参議院厚生労働委員会会議録第6号 平成23年4月19日 p.2.

(97) 山口 前掲注(95), p.109.

(98) 前掲注(94)

に短期の雇用・就業機会を創る緊急雇用創出事業、介護、医療、環境・エネルギー等の今後の成長が見込まれる分野の雇用創出や人材育成を行う重点分野雇用創造事業などが実施されている。

東日本大震災においては、これらの事業を活用して、被災者の雇用の場を緊急に確保することにした。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を500億円積み増して、その対象分野に「震災対応分野」を追加し、同分野で実施する事業で被災者を雇用することとした。具体的には、避難所における子どもの一時預かりや高齢者の見守り、避難所や被災地域のパトロール、がれきや漂流物の仕分け・片づけ、高齢者宅の片づけ支援、被災地域の環境美化、まちづくりのための植栽などである。都道府県または市町村の臨時職員として被災者を雇用し、あるいは企業、NPO等へ委託して被災者を雇用する。さらに、現行では「1年以内、更新不可」とされている雇用期間について、更新を可能とした。また、緊急雇用創出事業についても、「震災対応分野」と同様の事業を実施することを可能とし、現行では「6か月以内、1回更新可」とされている雇用期間について、複数回の更新を可能とした。7月15日現在、全国で4万1700人、被災3県においては3万2000人（岩手県1万人、宮城県1万1000人、福島県1万1000人）の雇用が計画されている⁽⁹⁹⁾。このような、「建設・復旧」事業に限定せず、被災者の多様なニーズに応えようとする対策は、キャッシュ・フォー・ワーク⁽¹⁰⁰⁾の観点からも評価されている。ただ、これらによる

雇用は一時的なものである。本格的な雇用には、農林水産業や製造業などの再建と、新たな産業作りが欠かせない。一過性でない中長期的な雇用対策が急がれるところである。

(2) 特定求職者雇用開発助成金の拡充

特定求職者雇用開発助成金は、高齢者、障害者等の就職困難者をハローワーク等の紹介で雇用する事業主に、賃金の一部を助成するものである。今回は、被災者雇用開発助成金という枠組みを新たに設け、対象労働者（被災離職者および被災地域に居住する求職者）を雇い入れた事業主に、短時間労働者であれば大企業30万円、中小企業60万円、それ以外の労働者であれば大企業50万円、中小企業90万円を支給することとし、第1次補正予算に63億円が計上された。ただし、解雇と再雇用を繰り返す不正受給を防ぐため、再雇用は対象外となっている。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⁽¹⁰¹⁾。

(3) 被災者の就労支援の強化

被災者の就労支援対策として、第1次補正予算では146億円が計上された。その主なものとして、震災による離職者への職業転換給付がある。被災離職者や被災地域の求職者が就職活動や就職に伴う転居をする際に、広域就職活動費（交通費実費、宿泊料）、移転費（交通費実費、移転料等）を支給する。また、ハローワークの強化として、「就職支援ナビゲーターを増員して、避難所で出張相談による職業相談を行う」、「求

(99) 「『日本はひとつ』しごとプロジェクト フェーズ1・フェーズ2の主な進捗状況（4月27日以降）」2011.7.22.（第6回被災者等就労支援・雇用創出推進会議配布資料）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001jvfc-att/2r9852000001jvk3.pdf>>

(100) キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）は、被災者が復旧・復興に必要な事業に従事し、その労働対価として現金を支給するものである。途上国の復興支援で活発に行われており、2010年のハイチ地震の被災地でも実績をあげた。「『日本はひとつ』しごとプロジェクト」フェーズ1にCFWのアイデアが取り入れられ、土木工事だけでなく、避難所運営などの震災対応事業が加えられていることが評価されている。永松伸吾「キャッシュ・フォー・ワーク 復旧・復興に被災者を雇用し復興資金が還流する仕組みを」『エコノミスト』2011.5.10, pp.24-25.

(101) 「再雇用 助成の対象外 震災でいったん解雇 呼び戻したいが 業者・自治体、緩和訴え」『朝日新聞』2011.6.30, p.6.

人開拓推進員を増員して、社宅付き求人等の開拓を行う」、「被災地のハローワークに被災地以外から職員を派遣して、窓口の強化を図る」、「相談員を増員して、雇用保険や雇用調整助成金の円滑な支給などを図る」といった対策が取られている。そのほか、被災地域の離職者等に対する建設機械の運転、電気設備等の建設関連分野の職業訓練の拡充措置が講じられている。

5 新規学卒者の就職支援

(1) 就職戦線悪化への対応

震災の影響による内定取消しや来春の卒業生の就職戦線の悪化の予想を受けて、3月22日に、厚生労働大臣・文部科学大臣連名で、「内定を得ている被災地の新卒者が可能な限り入社できるよう、また、可能な限り予定期日に入社できるよう最大限努力すること」「被災地の新入社員の入社時期や、被災した大学生等からのエントリーシート等の提出締切等について柔軟に対応すること」「被災地の学生・生徒等を積極的に採用すること」等を主要経済団体に要請した。また、採用内定取消しなどを受けた学生・生徒を対象とした相談窓口（学生等震災特別相談窓口）を全国の新卒応援ハローワーク⁽¹⁰²⁾に開設した。3月11日から7月31日の間に、内定取消しに関する事業主からのハローワークへの通知件数⁽¹⁰³⁾は、全国で427人（岩手県87人、宮城県58人、福島県99人、東京都88人）であった。また、入職時期の繰下げは、全国で2,472人（岩手県245人、宮城県320人、福島県388人、東京都666人）となっていた⁽¹⁰⁴⁾。

また、7月8日には、厚生労働、文部科学、

経済産業の3大臣連名で、主要経済団体および業界団体に対し、来春の新卒者の採用枠の拡大、海外留学やボランティアなどの多様な経験の評価等を内容とする要請書を送付している⁽¹⁰⁵⁾。さらに、被災地における高校新卒者の就職環境の悪化を受けて、県外でも求人を確保するため、希望の多い東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県における求人開拓を集中的に行うことにした⁽¹⁰⁶⁾。

(2) 新卒者就職実現プロジェクト奨励金の特例措置

平成22年9月から、平成23年度までの時限措置として、新卒者就職実現プロジェクト事業が実施されている。同事業では、大学等を卒業後3年以内の既卒者も対象とする新卒求人をハローワークに提出し、既卒者を正規雇用した事業主に対する「3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金」、および卒業後3年以内の既卒者を正規雇用へ向けて育成するため有期で雇用（トライアル雇用）し、その後に正規雇用へ移行させる事業主に対する「3年以内既卒者トライアル雇用奨励金」の2種類が設けられている。今回の震災では、支給額の拡充等を行う特例措置が取られた。すなわち、3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金においては、被災地に居住する大学等を卒業後3年以内の既卒者に限定した求人を提出し、正規雇用した事業主に対し、支給額を100万円から120万円に増額した。また、3年以内既卒者トライアル雇用奨励金については、被災地に居住する卒業後3年以内の既卒者をトライアル雇用し、正規雇用に移行さ

(102) 就職活動中の学生・既卒者の専門のハローワークとして、平成22年9月から全都道府県に開設され、現在56か所が設置されている。

(103) 事業主が内定の取消し・入職時期の繰下げを行う場合は、公共職業安定所（ハローワーク）に報告する必要がある。

(104) 厚生労働省 前掲注(8)

(105) 「新規学校卒業生等の採用拡大や採用選考における多様な経験の評価等に関する要請書」2011.7.8. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001i5tc-att/2r9852000001i5w8.pdf>>

(106) 厚生労働省「被災地の高校生のための求人開拓に取り組みます～厚生労働大臣より4労働局長へ緊急指示～」2011.7.29. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001klq2-att/2r9852000001klrs.pdf>>

せた事業主に対して、正規雇用後の支給額を50万円から60万円に増額している。特例開始の4月6日から6月30日までの実施状況は、3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金の求人数が2,974人、雇用開始者数が98人、3年以内既卒者トライアル雇用奨励金の求人数が1万1870人（大学生等1万863人、高校生9,705人、中学生3,798人）、雇用開始者数が554人（大学生等267人、高校生271人、中学生16人）となっている⁽¹⁰⁷⁾。

6 非正規労働者の雇用維持

震災後、非正規労働者が自宅待機を命じられたり、契約を打ち切られるケースが相次いだ。震災や電力不足等を要因とする急激な事業変動の影響をもっとも受けやすいのは、非正規労働者である。このため、厚生労働省では、3月28日に、「現在締結されている労働者派遣契約をできる限り継続すること」「休業する場合には、雇用調整助成金を活用するなど、休業についての手当の支払いに努めること」「労働者派遣契約の解除等があった場合でも、派遣労働者の新たな就業場所の確保に努めること」等について、人材派遣関係団体や主要経済団体に要請した。また、3月30日には、「有期契約労働者およびパートタイム労働者の雇用の安定とその保護を図るための最大限の配慮をすること」「やむを得ず休業する場合には、雇用調整助成金を活用するなどして、休業についての手当の支払いに努めること」を使用者団体に要請している。

7 「日本はひとつ」しごとプロジェクト

3月下旬に、被災者の就労支援、雇用創出を促進するため、各省庁を横断して総合的な対策を策定し、強力な推進を図る目的で「被災者

等就労支援・雇用創出会議」（座長・小宮山洋子厚生労働副大臣）が設置され、『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』がスタートし、4月5日に第1段階（フェーズ1）が取りまとめられた。フェーズ1では、当面の緊急総合対策として、①復旧事業等による確実な雇用創出（重点分野雇用創造事業と緊急雇用創出事業の拡充等）、②被災した方々と仕事とのマッチング体制の構築（「日本はひとつ」しごと協議会⁽¹⁰⁸⁾の設立、ハローワーク機能の拡大等）、③被災した方々の雇用の維持確保（雇用調整助成金の拡充等）を図っていくこととした。

4月27日には第1次補正予算が国会に提出されたことを受けて、第2段階（フェーズ2）が取りまとめられた。フェーズ1では約4.4万人の雇用予定や求人が確保されたが、フェーズ2では、補正予算額約4兆3000億円を投入することで、雇用創出効果を20万人程度、雇用の下支え効果を150万人強と見積もっている。具体的には、「復旧事業等による確実な雇用創出」（復旧事業の推進、雇用創出基金事業の拡充、予算額2兆5440億円）で雇用創出効果が20万人、「被災した方々の新たな就職に向けた支援」（特定求職者雇用開発助成金の拡充、職業訓練の拡充等、予算額158億円）で雇用下支え効果6万人、「被災した方々の雇用の維持・生活の安定」（雇用調整助成金の拡充、雇用保険の延長給付の拡充等、予算額1兆7369億円）で雇用下支え効果146万人となっている。

VII 今後の雇用対策と課題

1 ミスマッチへの対応

被災を理由に離職した者や、無業者であって

(107) 厚生労働省「東日本大震災による新卒者の内定取り消し・入職時期繰り下げなどの状況（6月30日時点）」2011.7.8. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001i1s6.html>>

(108) 被災者の生活支援から効果的な就労支援までを一体的に図るため、都道府県労働局を中心に、自治体、国の出先機関、関係団体が参集する協議会であり、被災県ごとに設置し、復旧事業の受注企業等の情報収集、被災者、被災地の企業、資材の優先的な雇用・活用、復旧事業の求人のハローワークへの提出を地域レベルで合意し、推進することを目的としている。4月28日までにすべての都道府県で設置済みである。

震災を理由として新たに求職活動をする被災有効求職者数は、6月3日において、被災3県で4万457人（岩手県7,698人、宮城県2万3,982人、福島県8,777人）となっていた。一方、被災者向け有効求人数は全国で4万1668人分となっているものの、被災3県に限った被災者向け有効求人数は、4,369人（岩手県605人、宮城県2,145人、福島県1,619人）で、全体の1割程度に過ぎなかった⁽¹⁰⁹⁾。被災者の多くが希望する地元での求人数は非常に少なく、雇用のミスマッチが大きな問題となっている。

また、求人が建設業や運搬業など震災関連が中心で業種の広がりには欠けるのもミスマッチの一因と言われている⁽¹¹⁰⁾。阪神・淡路大震災でも、同様の状況が生じた。「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、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うことを義務付け、復旧事業への被災失業者の雇用の促進が図られた。しかし、「建設・復旧」の事業に業種が限定され、被災者の希望と合わず、雇用には結び付かなかつたと言われている⁽¹¹¹⁾。

政府もこの点を認識し、『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』第1段階（フェーズ1）においては、上述のように、当面の緊急総合対策の柱の一つとして「被災した方々としごととのマッチング体制の構築」を挙げている。被災地域の離職者に対する建設関連分野の職業訓練を拡充し、また、前述したように、雇用創出基金事業を活用した被災者の雇用確保においても、「建設・復旧」事業に限定せず、被災者の多様

なニーズに応えようとしている。

しかし、現在の対策には、課題も指摘されている。それは、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⁽¹¹²⁾。

2 中長期的な雇用対策

失業給付や雇用調整助成金の特例措置、雇用創出基金事業を活用した自治体による雇用などは、当面の雇用対策として有効である。しかし、これらは時間稼ぎに過ぎない。その先に繋がる本格的な地元産業の復興への道筋をつけないと、被災地域から人がいなくなると懸念されている⁽¹¹³⁾。阪神・淡路大震災の教訓として、「復興需要は一時的に景気を良くし雇用を生み出すが、数年後一巡すれば雇用需要は減少する」、「復興後の環境変化を見越した産業基盤整備でなければ、構造的に雇用を失う恐れがある」ことが挙げられている⁽¹¹⁴⁾。地域の実情を見据えた中長期的な復興ビジョンを描き、既存産業の高度化、新規産業の参入を進めることで、雇用の受け皿となる産業基盤を構築しなければならない⁽¹¹⁵⁾。農林水産業、製造業、観光資源を生かしたサービスをより進化させて復旧を急ぐ、あるいは、太陽光発電などの再生可能エネルギーの一大拠点を創設するなど、産業の高度化、高付加価値

(109) 厚生労働省「震災による雇用の状況（速報値）」2011.6.8. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001euw8-att/2r9852000001ev2d.pdf>>

(110) 「被災地雇用 ミスマッチ 勤務地 求人9割が県外 職種 震災関連に偏る」『日本経済新聞』2011.6.1, p.3.

(111) 羽柴修「大震災と雇用対策」『労働法律旬報』No.1401, 1997.2.10, pp.36-39.

(112) 永松 前掲注⁽¹⁰⁰⁾, p.25.

(113) 「働きたい 働けない 「地元で」… 雇用ミスマッチ」『朝日新聞』2011.5.2, p.5.

(114) 日本総合研究所 前掲注⁽⁷⁵⁾, p.6.

(115) 同上

化を進める必要がある⁽¹¹⁶⁾。そのためには、どのような職業訓練が求められるのかを見極め、その分野の訓練を充実させ、労働力が円滑に移行する対策も必要である。

また、今回の震災は、過去の震災に比べられないほど広範囲にわたっており、地域の産業が復興し、新産業が創出されてもなおカバーしきれない失業が生じ、被災地域外へ転出せざるを得ない人が大量に生じることが懸念されている⁽¹¹⁷⁾。これには、今後とも被災者採用企業への支援の継続や、全国的なマッチング対策のさらなる強化、転職に必要なスキル獲得のための訓練機会の提供などが必要となろう⁽¹¹⁸⁾。また、若年層や大卒者が地域外への転出の中心となり、中高年や非大卒者の一部は被災地域にとどまる可能性が高い。このため、観光などの地場産業、NPOによるコミュニティービジネスなど、年齢や学歴で制限されにくい産業の育成が重要であると指摘されている⁽¹¹⁹⁾。

おわりに

政府の東日本大震災復興構想会議（議長・五百旗頭真^{いおきべまこと}防衛大学校長）が6月25日に出した提言⁽¹²⁰⁾では、当面の必要な雇用対策として、失業給付の要件の緩和や給付期間の延長、雇用調整助成金の弾力的な運用、マッチング機能の拡充などを挙げるが、本格的な安定雇用には、被災地における産業の復興が必要としている。失業給付や雇用調整助成金などは当面の対策として欠かせないが、根本的には産業の復興なくして、雇用の復興はありえないからである。より安定的で、かつ労働条件の良い雇用を求めるなら、この地域の従来の産業の復興のみならず、より高い付加価値を生む新産業の創出を刺激しなければならない。それには、高度な産業を担う人材の育成や職業訓練の充実が求められる。これらをいかに具体化し、スピード感のある施策が実行できるかが今後の課題となろう。

（なかがわ ひであき）

(116) 「Interview 清家篤 慶応義塾長、東日本大震災復興構想会議委員（特集 揺らぐ職）—（「被災雇用」をどう立て直すか）」『週刊ダイヤモンド』2011.6.4, p.45.

(117) 野村総合研究所・震災復興プロジェクトチーム『震災復興に向けた緊急対策の推進について 第9回提言 震災による雇用への影響と今後の雇用確保・創出の考え方（2）』2011.4.22, p.4. <http://www.nri.co.jp/opinion/r_report/pdf/201104_fukkou9.pdf>

(118) 同上, pp.20-22.

(119) 大竹文雄「ゼミナール 復興への経済戦略⑩ 地域の労働力 若い働き手の一部流出不可避」『日本経済新聞』2011.8.3, p.25.

(120) 東日本大震災復興構想会議『復興への提言～悲惨のなかの希望～』2011.6.25. <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>>