

## 検証テーマ『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』

検証担当委員 下崎 千代子

大阪市立大学大学院教授

### (要 約)

このテーマにおいては、震災後10年間の雇用政策・労働政策の評価を対象とするものである。検証項目は、①行政が行った各種支援事業がコミュニティ・ビジネスの普及・発展に与えた影響、②今後のコミュニティ・ビジネスの支援策、③ワークシェアリング導入促進政策、④震災を契機として実施したしごと・雇用政策、の4点である。

本報告書の内容は、まずは、就業に関する基本データについて、震災前後においてどのように推移したかを確認している。この中で、兵庫県の就業・雇用状況の特徴を明らかにするとともに、震災による影響、その後の政策による変化を確認する役割を果たしている。

ついで、この10年間に実施された各種政策の内容とその実績について、資料等で確認できる範囲で、その実態を示している。労働行政に関しては、平成11年3月までは、国の機関委任業務として県に権限委譲されていたものが、地方分権の影響で、国の業務として執行されることになり、兵庫労働局として独立することになる。それまでは、労働行政は、国と県とが一体として実施されていたが、それ以降は、県が独自の労働行政を実施する必要から、ある意味、県の独自性を発揮できる分野として自立性をもつことになる。また、10年の間に、実施される政策は、その必要性によって変化していくものである。この10年間実施された政策の連続性と変移性について、分析している。上記の四つの検証項目の内、最初の3点は、10年間の後半に重点がおかれるようになった政策である。しかし、それは、前半の政策からの連続性と前半の政策の不十分な点を補うという役割を担うもので、とくに、新たな成熟社会での就業・雇用のあり方を模索するものでもある。

この10年間の復興過程については、4フェーズに分けている。この4期の区分は、初動対応期（震災直後～平成7年3月）、復旧期（平成7年4月～平成10年3月）、復興初期（平成10年4月～平成15年3月）、復興本格期（平成15年～）としている。復興初期が長いのは、平成10年頃から、有効求人倍率等が低下してきており、雇用問題は、実際には平成10年・11年に本格的に表面化することになるからである。このころに、ワークシェアリング、コミュニティ・ビジネスに関する政策も導入され、労働政策（以下では、しごと政策とする）の転換がはかられ、実施されてくる。その政策の成果を受けた新たな政策が展開されるのが、平成15年となるからである。

政策の具体的内容に続いては、その評価をまとめている。検証項目は、4つの項目があるが、評価ポイントは、「雇用の安定性が確保されたか」と「就業の多様化が進んだか」という点である。また、これらの評価は生活者の観点からなされなければならない。すなわち、雇用の安定が生活の安定をもたらしたのかそうでないのかという点と、就業の多様化が生活の豊かさをもたらしたのかという視点である。

そして、こうした評価に続いて、最後に、この10年間の検証から引き出される新たな提案を示している。これには、異なるふたつのものが含まれる。ひとつは、もし今後大震災が発生した場合に、何を整備しておく必要があるかという点である。もうひとつは、まだ、雇用という面に関しては、完全なる復興が終わったと言えない点がある。そういった観点から、

現在取り組んでいる政策をさらに展開して、復興を完成させるという点である。

それでは、以下で、それぞれの内容の概括を述べていくことにしよう。

## 1. 震災後10年間の雇用状況の推移

求人と求職の関係を示す有効求人倍率の推移は、平成7年震災直後に一時的に低下するが、復旧需要によって上昇し始める。しかし、平成9年からは下がり始め、平成11年4月に過去最低の0.33倍という状況を示すことになる。

産業別就業者数では、全国的な傾向とほぼ類似しているが、震災以降、製造業の就業者数が減少しているものの、全国平均から見ると、やはり製造業の強い兵庫県というイメージは続いている。海・山ともに広大な地域を抱えてはいるものの農林水産業従事者数は減少が続いている。男女別では、男性は製造業従事者が多いのに対して、女性がサービス業の拡大を支えているという構図が描ける。

この傾向を受けて、平成14年度には、女性のパート・アルバイトの数が正規雇用者の数を上回るという結果になっている。それに比べて、男性は、正規雇用者の高い割合を維持している。

この結果として、兵庫県では、女性の労働力率が戦後継続して、全国平均よりも、5%程度低く推移しており、その幅は減少しているものの、女性の低い労働力率に変化はない。

これらの指標をみる限りにおいては、震災の影響が顕著にあらわれているのは、有効求人倍率である。産業別就業者数も震災による影響を多少受けたというものであり、他の指標は傾向的な変化にとどまっている。

また、年齢階層別の失業率であるが、これは、全国レベルの指標しか示すことができていないが、平成5年以降、若年層（とくに、15～24歳）の失業率の急増が顕著である。これは、震災の影響とは関係なく、企業の雇用政策の影響であるが、今後のしごと政策を考える上では、重要な指標のひとつである。また、ここ数年間で団塊の世代の人たちが定年を迎え、大量の高齢者の働く場が必要となる。このように、女性・若年者・高齢者といった多様な層の労働力がその能力を最大限発揮できる場の提供が今後ますます求められる。

## 2. 10年間の雇用政策・しごと政策における推移と評価

雇用という分野で、大きな災害が発生した後の最大のポイントは、就業者（事業者・労働者等しごとに従事している人々すべてを意味する）の雇用不安・しごと不安の発生を防止することである。雇用不安は、災害直後の不安というよりは、災害復興過程における中長期的な被災者の将来に対するビジョンの形成に大きく影響する。ゆえに、被災者に中長期的な安心感を提供するといった観点から、雇用不安・しごと不安発生の防止は、重要なポイントとなる。災害が発生して、被災したとしても、それが一時的なものであって、その後は安定した生活が待っているという意識を生活者にもたせることが、震災直後の労働政策の重点となる。

震災直後は、まずは、企業が従業員の安否確認を実施する。平成7年の兵庫県の就業率が6割弱であるから、人口の6割の安否確認が企業を通じて実施されることになる。従業員の家族の確認も含めると、人口のほとんどの安否確認が企業を通じて可能となるということである。安否確認は、被災状況の確認とともに、だれがどこにいるかを明らかにする。このことは、コミュニケーション網の確立を意味する。コミュニケーション網が確立していないと、必要な情報が必要な人に届かないという問題が発生するが、このコミュニケーション網がほぼ1週間以内に確実となったということは、重要な点である。

政策としては、震災による離職者・休業者の所得保障に関して、雇用調整助成金の特例措置や雇用保険の弾力的運用等の政策が迅速かつ的確に実施されている。また、職業安定所内だけではなく、経営者団体・労働組合においても、雇用の相談窓口が設けられ、的確な情報の伝達がなされた。

ゆえに、震災初動対応期・復旧期においては、迅速かつ的確な政策策定および運用と、それらの情報の確実な伝達がなされたことになり、雇用不安・生活不安を抑制することに成功したと評価できる。

しかしながら、平成10年度から有効求人倍率が低下する。また、1990年代後半は、グローバル化の影響で、企業が雇用政策を転換し始める時期でもある。そういう意味からすると、雇用の安定化の必要性が、この時期に表面化することになる。震災直後から、政労使協力の下、雇用不安解消、雇用確保を最優先課題として取り組んできており、こうした問題が表面化した1999年12月17日に「兵庫型ワークシェアリングについての合意＝兵庫合意」を成立させることになる。雇用の安定策は、平成11年以降、このワークシェアリングの思想を基盤として展開される。

一方で、1990年代後半は、産業の構造転換だけではなく、成熟社会・高齢社会を迎えて、社会構造変革が求められた時期でもある。このことは、地域のニーズに基づいた生活者志向の産業の創出、事業者の育成が求められるということである。こうしたニーズは、従来、家族や共同体でなされていたサービスに対するニーズである。このことは、コミュニティ・ビジネスのような産業・雇用の一躍を担う事業体創出が必要であることを意味する。復興初期の政策としては、こうしたコミュニティ・ビジネス創出支援策がなされ、これらの担い手として、高齢者や女性が活躍する場が提供され、就業の多様化に貢献してきた。

雇用の安定と就業の多様化は、多くの場合、トレードオフの関係となる。それが顕著に現れたのが、若年層の雇用問題である。平成11年以降は、この矛盾する課題の同時最適化を目指すものとなる。

### 3. 今後の課題と提案

今後の提案については、大災害時の発生において、どのような新たな施策が必要かという視点と、復興初期の政策を完全に定着させるという視点から提供していく必要がある。以下に述べる最初の3つは前者で、後半の3つが後者である。

#### (1) 雇用保険未加入者に対する災害時の所得保障のあり方

非正規雇用者あるいはコミュニティ・ビジネス従事者、独立労働者（SOHO/フリーランス等の業務委託契約でしごとを請け負う）などの半雇用者が増大すれば、従来の法律や制度では十分に対応できない空白部分を補う新たな法律や制度の確立が必要となる。ここでは、ふたつの可能性を示唆しておきたい。

ひとつは、相互扶助的な保障制度の復活である。かつて、日本においては頼母子講等の共同体単位での相互扶助制度が存在していた。現代版頼母子講を復活させることによって、コミュニティの復活と緊急時の備えが可能となる。

ふたつ目は、コミュニティレベルでの求人・求職情報の斡旋場所の設置である。しごとのニーズに対して、それを担うヒトとのJOBマッチングである。このようなコミュニティレベルでのJOBマッチングは、雇用のセーフティネットとしても活用できるし、災害時の様々なマッチングにも活用することができる。過疎地域では、共同体で自然にこうしたマッチングがなされており、そこでは、仕事もないが失業もないという実態がある。このようなマッチングの場は、実際に特定の場所（例：駅前地域情報クラブ等）で実施されても良いし、WEB上でマッチングサイトを開設するということでも可能である。

#### (2) 災害時ワークシェアリングのような法整備の検討（例：大企業等で、40歳以上の雇用者1～2名、10年間採用等）

今回の災害発生以降、雇用開拓に努力が傾注されてきた。大災害時においては、被災していない大企業は、1～2名の採用を無条件で受け入れるといった制度が整備されていると、一定の雇用の確保が可能となる。雇用の分野での企業の社会的責任（CSR）のひとつとして、災害時ワークシェアリングというものを位置づけておくことが必要である。

### (3) 柔軟な起業促進対策の継続・発展

災害の直後は、通常時とは異なるビジネスが必要となる。その時にだれもが容易に起業（あるいは営業）できる制度の準備が必要。（例：自由に商業活動できる場所（公園や路上）の開放／建設作業等のビジネスマッチングを担うエージェント活動を公民館等で実施可能とする）本来は、自然発生的に生まれた露天商が店舗を構えて、ビジネスとして成長していくといったプロセスがあるべきだが、今回の震災においては、残念ながら、このような柔軟な起業活動が起こらなかった。

### (4) コミュニティ・ビジネスを中心とした地域密着型事業の創造と地域レベルでのしごと情報提供の必要

今後の非正規雇用者・独立労働者の増大、高齢社会への対応といった観点から、成熟型社会においては、コミュニティの形成およびコミュニティ内でのビジネスの醸成とが必要となる。兵庫県内では、早くからコミュニティ・ビジネスの育成に取り組んできているが、兵庫県全域からするならば、それらの数はまだまだ少数としかいえない状況である。

ボランティアも重要であるが、これらの組織は自立した経済活動体ではない。経済活性化のためには、自立した経済活動体を育成し、ビジネスとして成立させていくことが必要である。税金や年金の掛け金を支払える人達の育成が社会的にも必要なのである。

地域には、多くの取り残されたニーズが存在する。それらを開拓し、ビジネスとして成立させることで地域経済が活性化するとともに、コミュニティの復活がはかれる。これらの地域ニーズの発掘、コミュニティ・ビジネスを担う人材開発、ビジネス活動支援は、まだまだ必要とされる分野である。

### (5) 若年層の職業意識醸成、職業能力開発等、就職促進策の検討

震災後の雇用対策としては、家族を抱えた壮年齢層あるいは、高齢層が中心とされてきた。しかしながら、1990年に入ってから、若年層の転職率・失業率も高く、非正規社員の割合も高くなっている。

かつての大企業は、新卒社員に十分な教育訓練を施す余裕があったが、最近の企業では、間接人件費の見直しが高齢化されており、教育訓練費も削減させられる傾向にある。また、非正規雇用者や独立労働者などは、教育訓練は自己負担でなされるべきものとなる。このような人達に対して、職業訓練の場を数多く準備する必要がある。

今回の震災の際においても、数多くの職業訓練の場を確保することが問題となった。とくに、先端領域・特殊技能領域・伝統領域で教える側の人材を探すことは容易なことではない。そうした観点からも、社会のニーズに柔軟に対応できる職業教育機関の充実が重要なことである。兵庫県では、しごとカレッジシステムを立ち上げており、このシステムを充実させることで、社会の多様なニーズに見合った職業教育の提供が可能となる。

さらに、最近では仕事につかない若者が増大しており、幼少期からの「職業意識」の醸成は、長期的な日本の経済発展を見据えた時には、最重要な課題といえよう。兵庫県では、早くから中学生の就業体験として「トライやる・ウィーク」に取り組んでいるが、さらに低年齢層からの職業教育を教育分野との連携で取り組む必要がある。

### (6) 就業の多様化の促進による豊かなライフスタイルの醸成

成熟化社会での豊かな生活は、それぞれのライフステージにおいて、適切なワーク・ライフバランスを実現することである。「2007年問題」で指摘されるように、ここ数年先には、団塊の世代が大量に定年を迎え、企業における熟練労働者が大量に社会に排出される。かれらは企業内では優秀な熟練労働者でもあり、また、地域では数多くの地域のニーズに対応する中心的な役割を担う人材である。ゆえに、ひとつには、世代間ワークシェアリングで、経験・技能に優れた高齢者を継続雇用して、労働力の減少に対応するとともに、次世代を担う若年者に対して、彼らの経験・技能を伝承することが望まれる。一方で、地域でのコミュニティ・ビジネスを起業して、地域ニーズに対応する事業家として活躍することも期待される。こうして、仕事と生活の割合を徐々に変えながら、豊かなライフスタイルを実現することが可能となる社会システム構築を目指す必要がある。

## (本 文)

### 1 はじめに

雇用という分野で、大きな災害が発生した後の最大のポイントは、就業者（事業者・労働者等しごとに従事している人々すべてを意味する）の雇用不安・しごと不安の発生を防止することである。雇用不安は、災害直後の不安というよりは、災害復興過程における中長期的な被災者の将来に対するビジョンの形成に大きく影響する。ゆえに、震災直後の生活の目途がついてしばらくして、被災者に中長期的な安心感を提供するといった観点から、雇用不安・しごと不安発生の防止は、重要なポイントとなる。とくに、注意すべき点は、単なる生活保障としての雇用安定ではなく、社会との関係性を構築するといった視点、すなわち、「生きがい」「使命感」としてのしごとに従事するという方向性である。災害により、社会との「関係性」が失われた人々にとって、しごとを通じてその関係性を復活させていくということが求められる。これまでの被災後の雇用政策は、この「関係性」の配慮が十分とはいえなかった。中越地震のような地域性の強い被災者の雇用においては、このような社会との関係性を強く意識されることになるが、阪神・淡路のような都市型災害においても、社会との関係性を配慮しない政策は、被災者に受け入れられ難かったのも事実である。

これまで、日本の雇用に関しては、終身雇用慣行という特徴をもっていたことにより、10年前の震災直後も、企業におけるこの雇用慣行の存在があり、その結果として、労使の信頼関係に基づく雇用不安発生を抑制する基盤が確立していたことは否定できない。この社会的な基盤、すなわち、ソーシャルキャピタルの存在を前提として、各種政策の制定あるいは弾力的な運用が、効果的に機能したと評価することができる。震災直後から、政労使ともに、雇用の維持・確保を最優先課題として取り組んだ結果として、1999年12月17日に「兵庫型ワークシェアリングについての合意＝兵庫合意」が全国に先駆けて成立した。このことは、震災直後から、雇用不安解消に向けた努力が政労使の協力関係の下で、継続的になされてきた成果の象徴ととらえることができる。

このように、今回の震災後においては、雇用の安定化という課題については、成功裡に進んだと評価することができる。

一方で、1990年代は、産業の構造転換にともない、多様なワークスタイルへの転換が日本経済全体において必要とされていた時期でもあった。このワークスタイルの転換は、それまでの輸出主導型の重厚長大産業から、地域のニーズに基づいた生活者志向の産業の育成と大きく結びついている。震災は、こうした地域ニーズの顕在化を促進したわけで、これらのニーズに対して、ボランティア活動・NPO活動が活発に行われてきた。これらは雇用創出とは直接的に結びつくものではないが、先に述べた被災者の社会との関係性の回復にとっては、重要な意味をもっている。すなわち、どこかに自分を必要としてくれている「場」が存在していることが、人間の「生きがい」を醸成し、「使命感」を意識して、社会と関わることができるようになる。「しごと」は、まさにこうした役割を担うものなのである。

社会との関係性の回復という観点から言えば、ボランティアやNPOでも、十分にその機能は果たすことができるのであるが、社会経済的な観点からは、ボランティアやNPOの果たす役割は、限られてくる。

とくに、ボランティアは、サービス提供者と受益者との関係は対等といわれるものの、一定の所得層以上の者にとって、自己の尊厳といった意味から、ボランティアサービスを受け

ることを必ずしも好まない層の人々がいることも事実である。震災が地域のニーズを顕在化させたものの、ボランティア以外で、そのようなサービスを担う事業体がなければならない。

戦後の経済成長以降、こうした地域ニーズに対応するニッチな市場そのものが、社会全体の市場内での空白地帯となりつつあり、この空白地帯を担う事業者の育成が必要となっている。災害に強いまちづくりといった観点からも、地域に根付いた事業家の育成が不可欠である。たとえば、コミュニティ・ビジネスのように、産業・雇用の一躍を担う事業体あるいは事業者の育成が必要であることを意味する。復興期の政策として、こうしたコミュニティ・ビジネス創出支援策がなされ、これらの担い手として、高齢者や女性が事業者となる育成策がとられてきたことも、以下で述べるように、時代を先取りする方策であったと評価することができる。こうしたことから、就業の多様化に向けた積極的な政策が採用されてきており、社会をそうした方向に向けていく努力がみられるのである。

コミュニティ・ビジネスのような新たな雇用の場は、それ自身として大きな雇用創出に結びつくものではない。しかし、少子高齢化を見据えた時に、地域ニーズへの対応、多様な就業化の促進等、生活を支援する基盤づくりという観点からは、今後の豊かな日本社会の構築のためには不可欠である。

また、厚生労働省下での職業紹介事業は、市町村レベルよりも広い範囲が対象とされている。地域に根付いたビジネスには、地域に居住する人たちが自らそれを担う必要があるわけで、コミュニティを対象とした人材マッチング事業も空白地帯のまま残されている。しごとの多様化をすすめるためには、こうしたきめ細かい人材マッチング事業が必要である。「仕事をしたいヒト」と「仕事を求めているヒト」との出会いの場がなければ、コミュニティに根付いたビジネスを育成していくことはできないであろう。

以下においては、上記に示した「雇用安定化」と「ワークスタイル（就業）の多様化」というふたつの観点から、震災後の県・国ならびに民間での取り組みについて分析と評価をおこなう。また、この10年間、上記の視点からの取り組みの結果として、逆に、取り残された問題は何かについて、今後の提案の中に入れて、提示していきたい。必要に応じて、2004年10月の台風被害および中越地震の状況も、取り上げていくことにする。

簡単に、この10年間に忘れられてきた課題を述べるとすると、それは若年層の雇用問題であり、昨今の若年層における様々な問題は、そのことが原因として生じてきていると理解する必要がある。

## 2 震災前後の雇用に関する状況（各種統計資料による）

まずは、労働に関する基本的な指標について、震災以前と以降の状況を確認していくことにしよう。震災以前の雇用状況が指標として確認できれば、震災によって、これらの指標がどのように影響を受けたのかが明らかになる。また、意外にも、影響を受けていなかったことも明らかになるかもしれない。影響を受けた場合、どのようなものであったかについては、指標から判断できる範囲で分析を加えていきたい。さらに、復興過程における指標の変化を確認して、後述の復興過程の政策評価において、その成果を指標上で確認していくことにする。

### (1) 労働力人口・労働力率

本県における昭和55年から平成14年までの人口および労働力人口の推移（国勢調査参照）は、平成7年に人口減少が生じたものの、傾向的には人口は緩やかな伸びを示している。また、労働力人口は昭和55年以降も順調に増大しており、震災の影響はほとんどみられない。しかし、この労働力人口の増加は、主として、60歳以上の男性労働力と20歳～29歳までの女性労働力の増加によるものであり、基幹労働力の増大ではないことから、壮年期男性が中核を占めてきた労働力構造が、多様化を進めていることがわかる。

最近の台湾・韓国・香港・シンガポールにおける少子化の極端な傾向から鑑みるに、結婚・出産適齢期の女性の労働力率向上は、少子化傾向を高めることになり、将来の人口減

少、しいては労働力人口減少をもたらすものとなる可能性が高い。日本においても、これらの国々ほどではないが、同様の事態が生じているわけであって、女性の労働力人口の増大が少子化をもたらさない雇用政策が必要である。日本の労働力構造の女性労働力率M字カーブの解消が、さらなる少子化を進めることになるとすれば、短期的な労働力増大が将来的な労働力減少をもたらすというリスクを視野においた政策が不可欠である。

男女別の労働力率（図1）については、全国平均と比べると、平成7年では、全国で男性労働力率78.8%、女性労働力率49.1%であるのに対して、兵庫県で男性労働力率78.7%、女性労働力率44.3%である。このように、兵庫県では、女性の労働力率が全国平均よりも、4.8%下回っているというのが、従来からの特徴でもあり課題でもある。

平成12年度のデータでも、全国平均、男性労働力率74.8%、女性労働力率48.2%であるのに対して、兵庫県では、男性労働力率73.8%、女性労働力率44.0%であり、その傾向にはとくに変化はない。

兵庫県内の阪神間は関西でも高所得階層の人達が居住する地域でもある。そのような富裕層が労働力化しないということが原因といえようが、彼女たちは、労働力という観点からは、高学歴の優秀な労働者となりうる可能性を有しており、その優秀な女性の潜在労働力をいかに顕在化させるのかは、兵庫県の雇用政策のひとつの課題といえることができる。

年齢階層別労働力人口では、昭和55年以降、労働力の高齢化の進展が進んでいることがわかる。平成7年以降では、55～64歳の労働力の伸び率と15～29歳の労働力の減少率とがほぼ同様である。この結果、雇用政策は高齢者の雇用対策中心となる傾向が高く、若年層の労働力が減少していく中で、問題が生じるとは予測しえなかったのが震災当時の現状と考えられる。

以上から、労働力人口・労働力率に関しては、震災の影響は、それほど大きく現れているとは言い難い状況である。

## (2) 失業率

完全失業率の推移を昭和40年からみていくと、昭和45年以外は、本県の失業率は全国平均よりもほんのわずかに高い程度（0.5%未満の格差）で推移してきていることがわかる。しかし、平成7年においては、0.8%高い5.1%、H12年では、0.6%高い5.3%と、震災後の失業率は、全国平均を上回っている。

しかしながら、震災の災害規模の甚大性から鑑みるならば、全国平均と比較して1%以内の乖離であるから、雇用という点において、雇用喪失は甚大なものではなかったということになる。商店街の閉鎖等による雇用喪失、震災失業問題がなかったというわけではないが、それは一部の分野等に偏在していたとみることができる。

雇用保険受給率の推移を見ても、平成7年度に4.09%と、前年の3.36%、H7年全国平均の2.40%を大きく上回ったものの、平成8年度には、通常の需給率3.29%に戻っている。

このことは、被災企業の回復が予想以上に早く進んだことと復旧需要の発生に原因を求めることができる。平成7年6月の『産業復興計画』の「復興の状況」（p.14）では、「5月下旬から6月上旬にかけて実施した被災地内の大企業を対象としたアンケート調査結果によれば、約9割の企業が建物・設備の損壊が見られたが、内、88%の企業が平常の操業に復旧している。地場産業については、ケミカルシューズ、清酒、機械金属、といったほとんどの企業が被害を被った業種について、ケミカルシューズ（日本ケミカルシューズ工業組合）は8割近くの企業、清酒（灘五郷組合）は約9割の企業、機械金属（（社）神戸市機械金属工業会）は1社を除く全ての企業がそれぞれ操業を再開している。」と記載されている。

ただし、商店街・小売市場などの復旧は、仮設店舗等で再開されたものの、上記のような回復までにはいたっていないのが現状である。また、港湾関係の被害も甚大であり、取り扱い貨物の激減は明らかであり、今日に至っても、震災以前の状況に戻っていないのが現状である。このように、業種によっては、震災による被害の影響が今日まで残っているものもあるが、大半は、災害後3～4ヶ月以内に操業再開が可能となっている。

大企業 9 割が被害を受けていながら、半年も経たないうちにその大半が操業を再開できたということは、驚くべきことであろう。インタビュー等の中から、実態としてわかったことは、取引先の方で災害が発生したからといって、発注先を変更することなく、納期を延期してくれたり、同業者が操業再開の支援をしてくれたり、といった企業間コミュニティともいえるべき現象が生じていたことがうかがえる。競争相手の企業が災害を受けた場合、競合企業にとっては市場シェアの拡大が可能となるわけで、企業収益という観点からは、被災企業の市場を侵食することは、競争企業にとって可能だった。しかしながら、そのような場合にも、協調の精神を失わなかったのは、非被災企業が社会的責任を全うしたといえることができる。当然、経営者および従業員の努力により、操業再開への努力が懸命になされたことはいうまでもないことである。

こうした操業再開の早さが、雇用の維持・回復を早期に可能としたわけで、後で述べるような政策とともに、雇用不安発生を押しとどめることができたと評価することができる。被災企業の社会的責任といった論理からすれば、従業員の生活を守るという観点から、一日も早い操業再開を目指したということにもなる。

この操業再開の早さは、2004 年の災害を受けた豊岡、中越ともに同様の結果がみられる。中越地震においても、地場企業 217 社(中小企業)の内、11 月 4 日には、48%が 100%の操業回復をしており、12 月 1 日には、89%が 100%の操業回復を遂げている。また、操業回復できていない企業は 0%であり、操業回復の早さは、いずれの災害においても、同様の特徴をなしている。

一方、商店の再開については、11 月末で、小千谷市で 78.9%、川口町で 42.9%となっており、地場産業などの製造業よりも、その復旧状況は下回っている。

豊岡・中越で新たにみられた特徴は、風評被害への恐れから、操業回復を優先させたということであろう。とくに、豊岡の鞆産業では、中国との競争から、操業中断が、中国への発注を促進させ、市場を奪われるのではという危機感から、風評被害に対して、大変敏感であった。中越においても、部品メーカーなどでは、風評被害に対する強い警戒感がみられた。

失業率については、阪神・淡路大震災の後の状況がデータとして残っていないので詳細は示すことはできない。しかし、中越地震については、直後の状況が示されているので、その事実を示しておくことにする。

中越地震による直後(2004/11/16)の失業者数は、50 社 420 人という数字が公表されている。この震災後の失業の中で、特徴的なのは、非正規雇用者に対するものであろう。小千谷市に本拠を置く大手メーカーが再開の目処が立っておらず、その内の派遣社員約 500 名が契約解除されている。このように、操業が再開できないところでは、非正規社員から失業が発生することが、明確である。しかし、この 500 名が全て、求職にハローワークを訪れていないことも明らかで、こうした失業は、統計上明確に現れないことも、中越の地震の調査で明らかになった。また、中越では、実際に、風評被害で旅館が休業し、従業員が解雇されたということも報告されている。

### (3) 有効求人倍率

有効求人倍率(図 6)と完全失業率とは、一般的には、互いに相反する傾向を示すという特性を有している。すなわち、有効求人倍率が高いと完全失業率は低くなり、有効求人倍率が低いと完全失業率は高くなる。

しかしながら、震災において、この関係は一時的に成り立たなくなる。有効求人倍率は、平成 6 年までは低下しつつあったが、震災のあった平成 7 年には上昇に転じている。月別で見ても、平成 7 年 1 月には、有効求人数自体が低下するものの、2 月には、有効求人倍率は 0.5 倍を超え、それ以降、高下を繰り返すが、5 月からは、上昇傾向に転じている。この傾向は、先に述べたように、大企業の 9 割が操業回復を平成 7 年 6 月には果たしているという傾向と整合するものである。平成 8 年 7 月には、有効求人倍率は 0.64 倍まで上昇

し、その後低下する。

ゆえに、一時的に、有効求人倍率と失業率がともに高いという時期が震災直後数か月間存在したということになる。失業率のデータが十分に得られないので、数字で示すことはできないが、状況からそのように判断することができる。

ただし、新規求人の内容をみていくと、ある問題に気づかされる。新規求人の産業別寄与度では、平成7年度の寄与度の最も高いのは、建設業である。また、平成8年では運輸・通信業となっている。サービス業の寄与度も高いが、平成7年には災害復旧にともなう建設業での新規需要が高かったことは明らかである。しかし、平成6年から、建設業の寄与度は高く、震災復旧以外の公共建築等の需要が、震災以前から高かったことがうかがえる。このことは、図8の兵庫県産業別就業者数構成比でも同様の傾向を読み取ることができる。

以上のことから、災害直後は、一時的な失業率の上昇がみられたものの、復旧需要による求人により、有効求人倍率は、平成8年11月度までは、順調に推移してきており、それ以降、急激に落ち込むことになる。平成10年度の有効求人倍率は0.37倍に落ち込み、平成11年度も同様の0.37倍のままである。月別では、平成11年4月に、0.33倍まで落ち込むことになる。

この結果を受けて、ワークシェアリング合意に向けて本格的に動き出すことになるわけで、雇用の問題は、震災復興回復期となる平成10年以降、本格化する。

雇用問題は、災害直後ではなく、復旧が一段落した段階で、本格的に表面化するということは、今回の震災検証でのひとつの発見ということができよう。災害直後は、復旧に向けての手厚い保護がなされるが、その保護が終了した時点での自律的回復をどのようにすべきかを見据えた対策が、当初から考慮されるべき課題であったことになる。

これは、それぞれの災害の規模によって、期間には、長短が生じるであろう。ただし、今回の場合については、景気低迷期と復旧需要終了期とが重なっており、実際には、景気低迷による求人数の低下なのか、復旧需要終了後の求人の低下なのかを区別することは困難である。いずれにしても、両者が同期的に発生したことは間違い事実であり、その影響が平成10年以降大きくなったということは否めない。

平成10年以降、多様なワークスタイルに向けた雇用対策が導入されることになるが、災害直後から、復旧需要終了後の雇用安定化に向けての準備プログラムも講じておく必要があった。10~20年後を視野においた職業訓練あるいは教育プログラムの導入により、生活保障的な雇用対策ではなく、教育訓練と結びついた新職業創出対策の充実に、資金が投じられなかったのは残念である。

以下で述べるように、平成10年以降、雇用問題が発生して、雇用の安定化と就業の多様化といった、ある意味で矛盾するふたつの課題を同時に解決しなくてはならないという状況が生じていることになる。

ただし、このことは、兵庫県特有の課題というよりも、日本社会が今日、抱えている課題という方が正しいであろう。

#### (4) 正規雇用者・非正規雇用者比率

わが国においては、就業者の中で、非正規雇用者の割合は、1990年代後半から急激に高まってきている(図7)。この傾向は、震災との影響とは無関係ということができるが、復興を考える場合には、このような状況も念頭に置いておくことは不可欠である。まず、正規社員の就業者に占める割合であるが、H4が60.2%、H9が58.3%、H14が54.5%と顕著な低下傾向がみられる。それに対応して、パートとアルバイトは、H4からH14間に、それぞれに、9.9%から12.6%、4.2%から7.2%と、正規社員が減少した5.7%が、非正規となるパート・アルバイトで上昇したことになる。

これを男女別・年齢階層別に見ていくと、興味ある結果がでてくる。男女とも、15-24歳については、H4からH9、H14にかけて、正規社員が減少しているが、25-34歳については、男性の場合、H4は17.5%、H9は18.4%、H14は19.3%と、H14の割合が最も高くなって

いる。また、女性でも、H4は9.9%、H9は11.8%、H14は12.4%と上昇している。

この原因は、不明であるが、若年層の雇用問題を考える場合の指標としては、念頭に置いておくべきものである。バブル崩壊以降の景気低迷で、1990年代の初期に正規社員として採用された従業員は、外部労働市場に入ることをためらっている一方で、1990年代後半に学卒になった人々は、正規社員として採用されることはなく、それが25歳を境として、逆の傾向が生まれている可能性が高い。

#### (5) 年齢階層別失業率

全国レベルの昭和43年から平成15年までの年齢階層別失業率(図2)の推移を見ると、平成5年から平成10年にかけて、15歳から29歳までの失業率が急激に上昇していることがわかる。とくに、若年層になるほど、上昇率が高くなっている。同時に、60歳から64歳までの失業率も上昇していて、長期的失業状態に陥りやすい高齢者の失業が注目されることになる。若年層においては、高齢者層と比較して、失業期間3ヶ月未満が最も多く、失業よりも転職に伴う一時的な失業という傾向が高いのが事実である。しかし、それでも平成8年には、国全体で若年層での失業期間が長期化する傾向がうかがえる。

H7年の年齢階層別失業率を国と比較すると、一様に全国平均よりも多少高いが、1%を超えることはない。しかし、60-64歳で11.7%(全国8.5%)、65歳以上5.5%(全国3.9%)と、高齢者層で、大幅に失業率が高くでているわけで、震災の影響が高齢者にまずは、降りかかったというのは事実である。

こうしたことから、当時も若年者の失業率の傾向が高まっていることは認識されていたものの、高齢者雇用対策が最重要課題として取り上げられるのは、こうした事情を考察する限り、当然の政策行動といえよう。

### 3 復興過程における取り組みの概要

労働行政は、従来、国から県へ機関委任業務として権限委譲されており、県庁の中で地方行政官として業務を遂行していた。この業務が、地方分権の影響を受けて、平成12年4月に国に戻された。その結果、県庁内で実施されていた労働行政に関する多くの業務は、兵庫労働局へ移管されることになった。

それまでの対応は、国と県とが一体となって運営されていたということになる。そうした特徴をもった労働行政であったことから、震災直後、国と県とが一体化した迅速な対応が可能となったということができよう。機関委任業務が戻されてからは、県として独自の労働施策が求められることになるわけで、その時期が、震災後5年が経過して、有効求人倍率が最低となり、雇用問題が本格化する時期と重なってくるのである。

一方で、震災5年が経過すると、生活保障的な労働政策を転換するべく、新たな政策を導入する時期ともなってくる。

そうした意味において、10年間の前半5年間と後半5年間の政策において、不連続的な側面が見られるとともに、後半の政策が、県としてのしごと政策の出発点ともなる。

このように、この平成12年度以降の復興後期は、国から県の労働行政が独立する時期、雇用問題が本格化する時期、本格復興に向けた新たな雇用政策を採用する時期とが、重層化することになる。そういう意味では、行政組織変革の下、雇用の安定化と多様就業という二重の課題を背負わされることになる。

以下では、復興前期については、平成7年震災時から平成9年度として、それをさらに、初動対応期と復旧期とに分割して、分析を加えることにする。また、復興後半は、平成12年度からであるが、平成10年・平成11年は、有効求人倍率が最低となり、また、平成12年度から機関委任業務の移管という組織変革があるので、平成10年度から平成14年度までを復興初期として、復興本格期を平成15年度からとして、分析している。

## (1) 初動対応期

震災により、阪神・淡路地区にある企業の大半が被害を受けたわけであって、存続できなくなった企業からは多くの離職者がでてくるということ、あるいはしばらくの間、操業や営業ができなくなった企業の従業員は、自宅待機を強いられるという状況の発生がすぐに予測できた。雇用の問題に関しては、この離職者と休職者に対する対策が、まずは緊急に必要であったわけだが、それに対しては、以下のような対策が講じられており、また、これらは有効に機能したと評価することができる。

また、企業自身が雇用維持を最重要課題として、離職者を出さずに、休業等で対応して、いち早い操業回復を狙うという目的の下、一丸として対応してきたのである。労働組合も、休業中の組合員をボランティアとして活躍できるように組織化するといった努力がなされた。製造業の多い兵庫県の特徴として、これまでの安定した労使関係が構築されてきており、大企業が「何がなんでも雇用は維持する」という方針を打ち出したことが、雇用不安・生活不安発生を抑制したと評価することができる。この動きを受けて、県・国としての政策が、以下で述べるように、上手く機能したのである。

まず、震災直後の兵庫県労働部が取り組んできた対策等を時系列的に示していくと以下のとおりである。

- 1月17日 労働省 労働大臣を本部長とする「労働省災害対策本部」を設置
- 19日 被災地域の安定所8ヶ所に「緊急特別相談窓口」設置
- 23日 兵庫県下17所の安定所に「特別相談窓口」を設置  
失業給付および雇用調整助成金の特例措置を実施
- 27日 被災地外の安定所に対し社宅等を有する求人の収集依頼
- 28日 職業安定課内に緊急雇用相談室を設置
- 30日 労働省 被災による離職者に対する公共職業訓練の実施を指示
- 2月 1日 県内に社宅を有する求人事業所を中心とした合同就職面接会を開催
- 6日 労働省 労働大臣が日経連会長等に対して、内定取消の回避等を要請
- 21日 「緊急雇用保険サービスセンター」を旧神戸所庁舎内に開設  
近隣府県の合同就職説明会開催  
労働省 日経連との連携による被災地域の新卒者等の就職促進および被災企業従業員の失業なき労働移動の実現に向けた取組を開始
- 24日 「緊急雇用調整助成金計算センター」を旧神戸所庁舎内に開設  
労働省 雇用調整助成金の支給対象事業主の範囲拡大に関する雇用保険法の改正省令の施行
- 28日 労働省 公共事業就労促進法が成立、翌1日から施行
- 3月 1日 労働省 「阪神・淡路大震災対策に係る法律」が成立、同日から施行
- 7日 労働省、大阪府、関西経営者協会との共催による被災学生就職面接会を開催
- 10日 姫路・姫路南所が商工会議所と共催で合同就職説明会を開催
- 14日 「緊急雇用調整助成金センター」を旧神戸所庁舎内に開設  
神戸地域事業所を中心に合同就職説明会を開催（神戸市内）
- 16日 尼崎・西宮・伊丹管内、大阪市内の事業所を中心に合同就職説明会を開催（尼崎市内）
- 22日 兵庫県経営者協会、神戸商工会議所と共催で合同就職説明会を開催（神戸市内）
- 31日 労働省 追加的雇用対策として、内定取消し、未就職卒業者対策の関係省令を公布、翌1日より施行
- 4月 3日 労働省 障害者の安易な解雇の防止について、労働大臣から事業主団体に対し、協力を要請
- 6月30日 労働省 特定求職者雇用開発助成金の特例措置についての職業安定局長通達

を発出、翌1日から施行

12月18日 阪神・淡路大震災対策に係る雇用調整助成金及び特定求職者雇用開発助成金の特例措置の1年間延長について中央職業審議会へ諮問・答申

以下では、震災直後に国および県で策定された以上の新たな措置や対策等の具体的な内容とその成果について、説明していこう。

#### <雇用維持対策>

##### ア 雇用調整助成金制度の特例措置の創設

休業等で従業員の雇用維持を図る事業主に対して、賃金等の一部を助成する雇用調整助成金を阪神・淡路大震災の被災地域内に所在する事業所の事業主又はその下請け事業主（第2次下請事業主を含む）に対しても適用する特例措置が実施された。この制度は、多くの企業に活用され、操業停止期間中の従業員の賃金保障を可能とした。この制度は、下記のとおり、震災直後に弾力的運用が決定されている。

期 間 平成7年1月23日から平成10年1月22日

助成率 出向・休業の場合 2/3（中小企業3/4）

教育訓練の場合 3/4（中小企業4/5）＋訓練費3000円支給

決定状況 17,178件 支給金額 約215億円（H7/1/23～H9/2末）

##### イ 雇用維持奨励金の支給（阪神・淡路大震災復興基金）

休業等により雇用維持を図る事業主に対して、その措置に要した経費の一部を助成した。上記雇用調整助成金対象者に対する追加的な補助金であって、重複受給は可能であった。

期 間 平成7年4月1日～平成10年10月

（対象となる雇用維持措置の実施期間はH7/4/1～H10/1/22）

補助率 雇用維持措置のために要した経費（休業手当、教育訓練期間中の賃金、出向元負担金）の1/9（中小企業は1/8）

（限度額 1人1日当たり 1,776円）

対象者 災害救助法適用地域に所在する事業所の事業主および親事業所、あるいはその影響を受けたこの地域外に所在する兵庫県内の下請事業所の事業主

支給実績 7,862件 約16億円（H11/3末）

##### ウ その他

・生涯能力開発給付金制度の特例措置の活用（H7.7.1～H9.1.22までの間に行われた能力開発）

H9年2月末 29件 10,732千円

・中小企業事業転換等能力開発給付金制度の特例措置の活用（H7.7.1～H9.1.22までの間に行われた能力開発）

H9年2月末 7件 9,008千円

・採用内定者に係る特例措置（H7）

以上の状況から判断できることは、雇用調整助成金ならびに雇用維持奨励金は、多くの企業によって活用されたということであり、雇用維持という観点から判断する限りでは、震災後の混乱の中で、迅速かつ的確な措置が講じられたと評価することができる。

ただし、最初に見てきた失業率や有効求人倍率等が平成10年度に急激に落ち込んでくるわけで、これらの特例廃止と景気低迷による雇用創出の困難な状況が、震災後3年を経過して訪れることになる。

このことは、これらの雇用維持政策が、単なる特定企業内の従業員の雇用維持のために活用されたことにより、雇用流動化により生じたであろう新たな事業創造等と上手く連携できなかったことに問題点を見出すことができる。

## <離職者対策>

### ア 雇用保険制度の迅速かつ柔軟な適用

失業給付については、以下のような措置が講じられた。

#### a. 失業給付の特例支給

(a) 災害救助法適用地域の事業所に雇用された被保険者に対して、離職前事業主に再雇用予約がある者についても、基本手当を支給する。

(b) 激甚災害指定地域の事業所に雇用されている被保険者に対しては、事業所の休業により、賃金を受けられない場合についても、基本手当を支給する。

#### b. 雇用保険給付日数の延長

激甚災害指定地域に居住する受給資格者で就職困難な者については、雇用保険の給付日数を60日間延期し、基本手当を支給する。

以上のことを通じて、通常の離職者以外で、災害で雇用の場を一時的に奪われた被災者に対して、失業給付が支給され、生活の安定が図られたのである。受給資格決定状況から判断すると、平成7年1月は、前年同月よりも少ないのに対して、2月から急激に資格認定者が急増する。

大手企業での操業再開が、平成7年6月頃であったということと、時期を同じくして、少し時期は遅れてはいるが、受給資格認定については、8月頃には前年同月よりわずかに高い程度のところまで戻っている。

生活の安定という観点からは、企業が休業等を余儀なくされた場合は、雇用調整助成金で対応していると同時に、企業がそのような申請をしていない場合も、被保険者が失業保険を申請することで、企業が一時的に操業できずに、従業員に対して、給料が未払いになり、雇用者の生活不安を発生させない万全の体制が確保できたことになる。

今回の震災においては、賃金の未払いがほとんど問題とならなかった。これは、企業の賃金支払努力とともに、各種の生活保障的な上記の政策の成果といえることができる。

『震災復興誌』第6節雇用の「3.被災者の3割が失業体験」という項には、「阪神・淡路大震災から丸7年。神戸市内の被災200世帯を対象に、共同通信社が現在の暮らしぶりを調査したところ、ほぼ3世帯に1世帯が失業を経験し、17%は調査の時点で失業中であることがわかった。」という記事が掲載されている。この調査は、再建マンションと復興住宅について、それぞれ無作為に100世帯を選び、面接による聞き取り調査を2001年12月に実施したものである。再建マンションでは、現在失業中4%、震災後に失業を経験した12%に対して、復興住宅では、現在失業中30%、震災後に失業を経験したのが17%である。

再建マンション世帯の失業率は、世間一般の失業率と同様であるのに対して、復興住宅世帯での失業率は大変高いのは何故なのかということであろう。かれらは、震災直後よりも、現在の失業率の方が高くなっている。理由は定かではないが、震災後、時間経過とともに、失業の問題に直面する人々が一部において存在するということである。

つぎに、このように特例措置が実施されたとしても、その事務手続きが迅速になされなければ、失業給付の支給が遅れる。多くの人たちが、給付手続きに安定所を訪問したわけであるが、それに対しても、適切な対応がなされたと判断できる。平成8年11月作成の『震災1年の記録』中で、「兵庫県庁における震災初動期の対応について」ということについて、「離職者の把握」「失業手当の給付の時期と方法」「労働保険料の徴収猶予」について、担当者が回答しているが、離職者の把握は、震災当日から、労働部職業安定課でデータ収集するように、電話・FAXで毎日報告する体制が確保されている。また、

19日には被災地安定所8箇所「緊急特別相談窓口」を設けて、対応している。さらに、震災避難者については、管轄外安定所においても、失業認定を行うといった柔軟な対応策も講じている。

今回は雇用保険トータルシステムが被害を受けなかったことから、このような失業給付手続きが迅速になされたということで、建物等の被害およびライフラインの被害は甚大であったが、情報ネットワークシステムが被害を免れたことは、実質的な事務作業等の停滞を生じさせることなく、対応ができたということである。このことは、雇用保険だけではなく、金融システム・企業の情報システムすべてに共通した点である。

そうした意味において、情報システムの整備およびそのリスク管理が完全であるとするれば、大災害が発生したとしても、生活不安をもたらさない社会保障体制が確保できることが証明されたともいえよう。

震災後、数多くの失業者・休業者が発生していたはずではあるが、社会不安を発生させることなく、順調な復興を遂げられたことは、こうした情報システムを基盤とするセーフティネットが上手く機能したと評価することができる。

雇用に関する相談窓口は、職業安定所内の「特別相談窓口」以外にも、経営者団体・労働組合・県庁内と、さまざまところで設けられており、雇用者や事業者には震災対策の情報が的確に伝えられる体制が整えられた。

要するに、①震災直後の離職者・休業者に対する迅速な政策対応、②コミュニケーション網（情報通信ネットワークも含む）の整備、③急増する事務処理に対する対策、の三つがいずれも震災直後に整備されたことが、雇用者の不安発生を抑制したということができる。

兵庫県経営者協会においても、労働紛争の未然防止と早期解決を目指して、兵庫県経営法曹会の弁護士による労働・法律相談ならびに雇用の維持・確保を最優先課題として活動している。協会からは、兵庫県知事宛、神戸市長宛に「阪神・淡路大震災に伴う雇用安定支援に関する要望書」が提出されている。

連合兵庫においても、毎年実施してきた「なんでも労働相談」を急遽「連合兵庫・地震相談」に切り替えて、第1次法律相談を2月6日～10日に、電話と面会で実施している。また、第2次として3月8日～10日に実施している。第1次では、労働問題関連相談が15%と少なく、第2次あるいはそれ以降の電話での問い合わせを合わせても、3割程度である。

これらの法律相談の中で指摘されている問題点は、「雇用保険未加入者が多い」ことで、雇用保険が義務化されている企業においても、未加入のまま労働していた雇用者がかなりいたということである。これらの相談者に対しては、未払いの保険料を支払うという遡及条件で、失業給付を支給するといった柔軟な対応も実施されている。

その中でとくに指摘されている問題点としては、「パート労働者、零細自営業者およびそこで働く人たちなど雇用保険法の適応を除外されてきた弱者への救済措置、適応対象者についても、さらに雇用保険の柔軟な運用（未加入者への遡及適応など）と特別措置の延長などを含めた対応が求められている。」（連合兵庫「なんでも相談報告書」1995年12月p.33）と述べられている。後者については、弾力的運用、支給期間の延長が特例措置としてとられたわけだが、前者の雇用保険法適用除外者の問題は、残されたままである。ここ数年間での非正規雇用者の増大傾向から鑑みるに、前者の対応について、今後何らかの対応が必要といえよう。

## イ 臨時ハローワークの設置

平成7年5月22日に、「緊急雇用保険センター」「緊急雇用調整助成金センター」が旧神戸所庁舎から中央区内のプレハブ事務所に移転し、名称を臨時ハローワークとしている。

## ウ 合同就職説明会(社宅つき求人の斡旋)

先に示したように、震災で住まいも職も同時に失った人達に対して、兵庫県内外において、社宅つき求人の斡旋がなされたのは、大変興味深い。社宅つき求人が可能となるのは、大企業において、社員の福利厚生の一環として、社宅を提供しているという日本的経営のひとつの特徴から可能となる施策である。1990年代後半からは、企業はこうした福利厚生制度を見直してきており、今後もこうした募集が可能かどうかという点、その可能性は低いといわざるをえない。しかし、残念ながら、こうした社宅つき求人は、住み慣れた土地を離れなければならないという条件から、希望者は少なかった。居住地の移動は、その家族の生活設計そのものを大幅に変更させることになるわけで、見知らぬ土地での再就職そのものは、震災後の失業者にとって、必ずしも、望ましいものではないということである。住み慣れた土地でいかに生活の再スタートを切るのかを雇用対策に含めて考える必要があるということを示してくれている。

また、数多くの合同就職説明会の含め、雇用確保に対して、賢明な努力がなされている。全国の求人情報を被災地にも公開するように手続きがなされてはいるが、先に述べたように、失業者が県外の求職に応募する事例は、あまり多くはなかった。また、大企業が積極的に被災者を採用するという事柄もなかったのである。ただし、日経連傘下の各地の経営者協会および産業雇用安定センターでは、全国の求人情報システムを構築して、全国からの求人と求職者情報とで紹介がなされており、平成7年4月までに、102社、389名の求人情報がよせられ、270名程度が転職したとされている。

こうした大災害時において、被災企業は雇用を積極的に維持しようとしたわけであるが、関西での被災を受けなかった企業が積極的に雇用創出したということとはなかった。しかし、被災者を積極的に受け入れようとしたのが、大企業であったのか、それとも地元で生き残った企業がそのような努力をしたのかは資料として確認することはできない。災害時の雇用開拓を実施する場合、どのような企業に接触することが有効な雇用創出に結び付くのかは、震災の結果として、今後の重要な示唆を与えてくれるはずである。

最後の提言のところで、災害時ワークシェアリングについて提言するが、企業の社会的責任(CSR)のひとつとして、災害時に大企業等に対しては、一時的に必ず被災者の採用を実施するといった対応が求められるべきである。

⋮

震災直後の対応が問題なくなされた点について、コミュニケーション網の確立を成功の二つ目の要因として掲げているが、企業の安否確認とそれにもなうコミュニケーション網の確立の重要性について、指摘をしておきたい。

震災直後、どの企業、どの組織も、最初におこなったのが、安否確認である。平成7年兵庫県の就業率が6割弱であるから、県民の6割の安否確認が企業等を通じてなされたことになる。従業員の家族も含めるならば、ほとんどの安否確認が企業等を通じて可能となるということである。安否確認は、災害の状況把握とともに、コミュニケーション網の確立を意味している。コミュニケーション網が確立していないと、必要な情報が必要な人に届かないという問題が発生するが、安否確認は、どの企業でもほぼ1週間以内に実施されている。これは、県民の大多数を網羅するコミュニケーション網が確立したことを意味している。公的機関が個人に対して、情報を提供するには限界があるわけで、この企業が確立したコミュニケーション網を活用して、情報提供をおこなうという体制整備が必要であろう。上記で述べてきたように、災害時の企業の社会的責任として、従業員に対して、雇用だけではなく、生活全般に関する情報を提供することも大いに可能である。

## (2) 復旧期（H7～H9）

平成7年度（4月以降）に入ると、将来的な復興計画が策定され、それに基づいた震災復興が進められていく。まず、平成7年6月に、産業復興会議（座長 牧冬彦兵庫県商工会議所連合会会頭）から『産業復興計画』が策定される。それに続き、平成7年7月には、兵庫県『阪神・淡路震災復興計画』が、さらに、8月には、それを受けて『産業復興3か年計画』が策定されている。

『産業復興計画』では、まず、「緊急的な取り組み」での被災企業の早期事業再開支援4本柱のひとつとして、「雇用安定への支援」が組みこまれている。また、「中長期的な取り組み—次世代型産業の躍動の場の構築」の最後の取り組みとして、「地域産業の高度化に対応した人材育成と豊かな勤労者生活の実現」があげられている。

緊急的な取り組みの主要事業は、以下のとおりである。

- ・ 雇用調整助成金制度の特例措置
- ・ 中小企業事業転換等能力開発給付制度及び生涯能力開発給付金制度の特例措置
- ・ 雇用維持奨励金制度の創設
- ・ 企業における技術者・技能者の人材確保支援
- ・ 特定求職者雇用開発助成金制度の特例措置
- ・ 被災者雇用奨励金制度の創設
- ・ 雇用保険失業給付の特例支給等
- ・ 被災失業者に対する雇用の場の確保
- ・ 被災離職者に対する職業能力開発の実施
- ・ 合同就職面接会の開催
- ・ 雇用・労働相談窓口の開設
- ・ 被災勤労者の生活安定
- ・ 緊急雇用状況調査の実施
- ・ 求人情報の提供
- ・ 雇用調整助成金等の制度の周知

中長期的な取り組みの主要事業は、

- ・ 企業の人材育成の支援強化と職業能力開発支援拠点整備構想の推進

となっており、内容的には、新産業の育成に必要な能力開発の必要性とテレワークなどの多様な勤務形態の導入促進や家庭生活と職業生活の両立支援に向けた勤労者福祉の向上というものを目的と置いている。

兵庫県の『産業復興3か年計画』も、産業復興会議の内容とほぼ同様で、「求人情報の提供」の項目が削除されており、中長期として区別されていた人材育成に関しては、「企業の人材育成の支援強化と職業能力開発の環境整備の推進」と表現上の変化がみられるにすぎない。

『阪神・淡路震災復興計画』でも同様の内容であって、①雇用維持政策、②離職者対策、③人材育成・勤労者福祉対策の三つに区別されて、いくつかの項目が抜けているものの、上記の主要事業が掲載されている。

上記施策の中で、前節で説明した内容については割愛して、残りの政策の内容について、具体的に説明していくことにしよう。

### （雇用維持対策）

- ・ 中小企業事業転換等能力開発給付制度の特例措置（H7.7.1～H9.1.22 までの間に行われた能力開発）  
H9年2月末 7件 9,008千円
- ・ 生涯能力開発給付金制度の特例措置の活用（H7.7.1～H9.1.22 までの間に行われた能力開発）

H9年2月末 29件 10,732千円

(離職者対策／求人对策)

- ・ 被災者雇用奨励金制度の創設 (復興基金)  
震災により家屋が被災した者を新たに雇い入れた事業主に支給する  
支給額 雇い入れ被災者一人当たり 50万円  
支給対象 被災者を雇い入れて、常用雇用者として6ヶ月以上継続して雇用した事業主  
対象雇入期間 平成7年4月1日から平成12年3月31日  
(H9/1/23に一部改正)  
<支給実績>平成7年度～平成12年度  
9,915件 49.6億円
- ・ 震災失業者雇用奨励金の支給 (復興基金)  
震災により離職または廃業を余儀なくされた者を新たに雇い入れた事業主に支給する。  
支給額・支給対象は上記と同様  
対象雇入期間 平成8年4月1日から平成12年3月31日  
(H9/1/23に一部改正)  
<支給実績>平成7年度～平成12年度  
98件数 金額 4,900万円
- ・ 被災離職者に対する職業能力開発の実施
- ・ 合同就職面接会の開催 (被災地分／被災地外分合計)  
H7年度 29回  
H8年度 23回  
H9年度 20回  
H10年度 30回  
H11年度 (11月末) 17回
- ・ 特定求職者雇用開発助成金制度の特例措置の活用  
高年齢者 (55歳以上65歳未満)、障害者等就職が特に困難な者を公共職業安定所の紹介により継続して雇用する労働者として雇い入れた事業主に対し、賃金の一部について助成する制度の積極的な活用により、離職者の雇用の確保、再就職に努める。  
国の「緊急雇用開発プログラム」により、非自発的離職者について年齢要件が45歳以上に緩和されている。(H11/10/1からH12/9/30までの雇い入れ)  
助成率 障害者等の就職困難な被災離職者 1/2 (中小企業 2/3)  
うち重度障害者 2/3 (中小企業 3/4)  
45歳以上55歳未満の被災離職者 1/3 (中小企業 1/2)  
支給決定状況  
H7 10,599 (39) 6,894,699千円  
H8 7,371 (375) 3,647,631  
H9 6,684 (92) 2,561,495  
H10 6,346 (5) 2,298,814  
H11/11末 6,606 (0) 2,216,589  
( )内、特例措置分
- ・ 被災失業者に対する雇用の場の確保

以上の政策とは別に、労働省管轄でとられた対策は以下のとおりである。

- ・ 雇用開発推進班による求人開拓  
求職者ニーズに基づいた質・量の両面にわたる求人の確保を図るため、雇用開発推進班の活動強化による積極的な求人開拓に努める。

		開拓求人数	新規求人数	割合
活動実績	H 6 年度	41,928	194,575	21.5%
	H 7	40,788	219,560	18.6%
	H 8	56,702	239,671	23.7%
	H 9	61,165	226,791	27.0%
	H 1 0	55,369	196,053	28.2%
	H 1 1	40,679	136,680	29.3%

(H11/11 末)

- 特別求人開拓員による求人開拓（平成 8 年度実施）  
 企業において人事、労務管理等の経験を有する者を「特別求人開拓員」に委嘱し、民間における経験、人脈、ノウハウを活かした効果的な求人開拓を行う。  
 配置先 計 6 名  
 活動実績 接触事業所数 3,259 件  
 確保求人数 1,841 人
- 1 日ハローワーク（出張相談）の実施（平成 7 年度～平成 8 年度）  
 求職者の利便性を考慮し、仮設住宅団地内において一日ハローワーク（出張相談）を実施する。  
 実績 平成 7 年度開催回数 7 回 参加求職者数 2,106 人  
 平成 8 年度開催回数 6 回 参加求職者数 180 人
- ふれあいハローワーク事業の実施  
 仮設住宅の全居住者を対象に、仕事についての具体的ニーズを把握し、被災者個々のニーズを踏まえた求人開拓や巡回相談を実施する。  
 仮設住宅居住者雇用推進員の配置 H9 16 名 H10 9 名  
 ふれあい雇用推進員の配置 H11 2 名  
 H9～H11/11 末 接触事業所数 9999 事業所 求人数 7346 人
- 公共事業就労促進法の円滑な施行  
 被災失業者の雇用の場を確保するため、公共事業就労促進法の円滑な実施を図る。

以上からわかることは、求人对策として数多くの努力が払われたものの、企業の雇用維持努力等によって、多くの雇用者は雇用が維持されていたわけで、就職斡旋が必要とされた人は、年齢・性別等幅広くというものでなかったということである。先に述べたように、震災以降、失業率が高くなる層の人々がいるわけで、就職斡旋等は、広くあまねくではなく、特定層を中心とする方が効果的であるということになる。

#### （職業能力開発支援）

被災離職者等の再就職を促進するため、以下のものが実施されている。

- 被災地求職者特別訓練（H 6 年度（H 7 / 3）から H 1 0 年度）
- |      |          | 定員      | 入校   | 修了  |         |
|------|----------|---------|------|-----|---------|
| 活動実績 | H 6・7 年度 | 1 8 コース | 360  | 285 | 272     |
|      | H 8 年度   | 1 5 コース | 260  | 225 | 213     |
|      | H 9 年度   | 1 2 コース | 210  | 203 | 193     |
|      | H 10 年度  | 1 2 コース | 210  | 215 | 211     |
|      | 合計       |         | 1040 | 928 | 889 (人) |

コースの内容：建設機械・クレーン運転科、大型自動車運転科、電気工事科、建設機械運転科、型枠・鉄筋・とび等科、OA 経理科、機械加工科、インテリア・CAD 科、配管科

福祉コース(H8 から)、造園コース(H8 から)、建築系コース(H8 から)

・ 職業訓練の受講支援

被災による職業訓練生の授業料を免除

H7年度 免除者35人中29人が被災者

(生活支援と相談体制の充実)

・ 勤労者住宅資金災害特別融資（平成7年度～平成8年度実施）

震災により被害を受けた中小企業勤労者に対して、住宅取得・増改築資金を融資する。

融資限度額 800万円 融資利率 2.9% 償還期間 25年以内

実績 平成7年度 18件 121,700千円

平成8年度 7件 47,000

・ 離職者生活安定資金融資（8年度実施）

震災等により離職し、現在も求職活動を行っている者を対象に生活資金を融資する。

融資限度額 100万円 融資利率 3% 融資期間 5年

実績 27件 24,600千円

・ 被災地しごと開発事業の実施（復興基金）H9年度新規事業

自宅に引きこもりがちとなった仮設住宅居住者等の中高年被災者に対して、社会貢献度の高い事業の実施に伴う軽易な業務を新しい生きがい就労の機会として提供し、就労を通じて、民間企業等で就業しようとする意欲を持ってもらう。

事業期間 平成9年度から13年度

対象者 ・ 仮設住宅居住者・退去者または大震災により居住していた家屋が全壊（焼）した者又は、半壊（焼）し、かつ解体した者

・ 原則45歳以上60歳未満の者

・ 現在就業していない者

・ 報酬 平均3～5万円程度／月（月10日程度就労）

登録者数 1287人（平成14年3月末）

男女別内訳 男 433人 女 854人

年齢別 40-44 45-49 50-54 55-59 60-64 65歳以上  
9 75 260 291 381 271(人)

業務内容 ・ 電話アンケート調査業務  
・ 街頭啓発・美化推進作業  
・ 商店街等通行量調査業務  
・ さわやかなまちかど再生支援業務  
・ 花いっぱいまちづくり業務  
・ 被災地の生垣マップ調査業務  
・ 被災地の交通量等調査業務

・ 被災高年齢者生きがい就労対策事業の実施

仮設住宅に居住する被災高年齢者に対して、シルバー人材センターを活用し、就業の機会を提供することにより、生きがいづくりを支援する。

実施期間 平成8年度から平成12年度までの5年間

実施方法 各シルバー人材センターに被災高年齢者対策室を設置し、それぞれにコーディネーター（22名）およびシルバーいきいき開拓員（48名）を配置する。

県発注事業額 1.5億円（平成8年度）

4.0億円（平成9年度）

4.0億円（平成10年度）

3.0億円（平成11年度）

### 1.7 億円（平成 12 年度）

- ・ 雇用特別相談窓口の開設

被災を受けた事業主及び求職者に対する相談援助を行うため、県下 17 公共職業安定所に雇用特別相談窓口を設置する。

相談件数（H7/1/23～H9/2 末）

事業主 30,283

求職者 28,736

その他 3,661

計 62,680 件

- ・ 総合労働相談・情報提供の実施

以上から分析できることは、相談事業は、多くの相談が寄せられていることがわかり、災害を受けて、非日常的な対応について、どこでどのようなことがなされているのか、個人はどのような対策の対象となっているのかについて、情報を求めていることが理解できる。今回は、県だけではなく、経営者団体・労働組合等、数多くの相談窓口が設けられたことは、その後の対応をスムーズに進行させる潤滑油的な役割を果たしたと評価することができる。

また、先に述べたように、失業対策としては、仮設住宅在住者対象、高齢者や障害者等の弱者対応の対策は、高い成果をあげていることがわかる。しかしながら、活用者が少ないから、その成果は低かったということとはできない。なぜならば、こうした手厚い保護がなされたことによって、失業への不安が解消されるわけで、数多くの受け皿作りが、実際には不可欠である。これらの対策から得られる心理的安定効果は、はかりしれないものであって、対策が不十分であると、不安が発生することは否めない。そういう観点から言って、活用者が少ないから、効果がなかったとは言いがたい側面をもっていることは事実である。

さらに、被災地しごと開発事業において、登録者の多くが引きこもることなく民間企業等で就職しようとする意欲を持つなどの成果があった。ただし、最終的には一般企業、シルバー人材センター、コミュニティ・ビジネス等での自立的就業につなげていくことが肝要である。

### (3) 復興初期（H10～14）

平成 7 年から平成 9 年にかけては、まずは雇用不安発生を抑制するため、生活の安定を重視した雇用施策が実施されてきたことについて、以上に述べてきた一連の対策内容から把握することができる。このことは、「雇用の安定」が「生活の安定」をもたらすという考え方からくるものである。「生活の安定」をもたらすには、震災で離職を余儀なくされた人たちに対して、雇用の機会を与えるということになる。また、仕事のミスマッチを解消するためには、職業訓練を受けることも必要となる。

新規雇用は、震災からの復旧のために、建設・土木を中心とした求人が震災直後から発生しており、平成 7 年・8 年は高い有効求人倍率を維持することができている。また、政策的にも、生活の安定のために、離職者のために雇用創出するといった政策が数多く採用されてきた。このように、政策的にも、経済環境の面においても、震災復旧は、平成 7 年、平成 8 年は順調に推移してきたように見える。

しかしながら、内容的には、ふたつの問題点を指摘することができる。

第一は、復旧需要の多くは、公共投資的意味合いを持つ土木・建築等の工事に偏るため、本来は、産業構造転換を進めなければならないにも関わらず、新たな産業創造がなされずに、就業者の産業別構造の変革が停滞することになる。その問題が、逆に平成 10 年・11 年に表面化してくることになる。

たとえば、職業訓練の多くは、従来型の訓練が中心となり、新たな産業に必要な人材の育成というのには十分とはいえなかった。

第二は、生活安定のための「雇用確保」であると、所得保障がその中心となってしまうことからくる問題点である。欧州における福祉国家の反省から、社会保障の充実は、勤労意欲を逆に希薄化してしまい、仕事にたいする動機づけが低下してしまうということがわかっている。ゆえに、単なる生活手当での支給ではなく、仕事遂行を通じた生活保障という政策が採用されたことは高く評価できる。しかし、新たな社会に向けた仕事や起業に関する意識を醸成することはできなかったという問題が残ったのである。

震災後、生活の危機感が高まり、個人が何かせざるおえない状況にさらされるとするならば、起業や地域にこだわらない就職も必要となったであろうが、そのような状況の発生自体、雇用不安や生活不安が発生している状況となる。生活保障的な雇用安定化対策は、生活者にとっての過保護的な側面をもっていて、そのような状況下では、現状の維持がまず緊急に重要なこととなってしまうことは避けがたい。ゆえに、復興過程では、こうした過保護的な社会状況から、自律的な社会へと変革していくことが不可欠となる。このことには、通常の変革よりも、数倍の努力が必要とされる。

以上のような問題点の反省を踏まえて、平成10年以降は、単なる生活の安定だけの雇用対策ではなく、新たな社会を誘導するための雇用政策が模索されていく。しかしながら、平成11年においては、有効求人倍率が戦後最低の数字となり、雇用の確保・安定も最優先の課題となるわけで、雇用の安定と就業の多様化という両者を念頭においた政策展開が余儀なくされたと考えられる。

このような流れの中で、平成10年3月に策定されたのが『第4次兵庫県雇用対策推進計画～成熟社会における雇用の安定と新しい働き方をめざして～』である。この計画の中では、バブル経済の崩壊と阪神・淡路大震災の発生という経済状況下において、①少子・高齢化、②女性・高齢者の就業意欲の向上、③規制緩和・経済のグローバル化／情報化の進展、④キャッチアップ型経済社会システムの行き詰まり、⑤生活意識・価値観の変化といった経済・社会潮流の変化に対応するために、「新たな雇用の安定と新しい働き方をめざす」ということが目的とされている。そして、この目的を達成するための4つの基本的方向、「震災からの創造的復興と雇用機会の確保・創出」「構造改革期における雇用の安定」「来るべき超高齢社会への円滑な移行と男女協働社会の構築」「成熟社会に向けた新しい働き方の台頭とそれへの対応」が示されている。

この計画を受けて、震災復興の雇用対策が、単なる所得保障のための雇用確保ではなく、新しい社会経済構造に適合した雇用政策に焦点が移行していくようになる。そのひとつは、新しい雇用の安定を実現するための雇用政策であり、他のひとつは、成熟化社会に向けた新しい働き方の創造である。

新しい雇用の安定とは、従来の終身雇用的な日本的雇用慣行が変化しつつある中で、雇用の安定をどのような形態で達成するかを検討である。終身雇用慣行が変化しつつあるとしても、戦後の日本の雇用安定化政策は、労使の強固な信頼関係を構築してきた。また、文化的歴史的背景からしても、終身雇用的な雇用慣行は容易に崩壊するものではない。また、こうした信頼関係は、ソーシャルキャピタルとして新たな注目を集めるところのものであり、このような指標で示すことができにくい企業内あるいは企業間のソーシャルキャピタルは、日本経済の競争優位をもたらした重要な要因のひとつである。そうした観点から、安易な解雇は回避するといったことは重要なことで、それは労使の信頼関係の維持を可能とするものである。

しかしながら、雇用の維持は、産業構造の硬直化をもたらすことにもなり、変革の障害要因ともなる。とくに、成長経済の終焉を迎えた日本社会において、従来の終身雇用・年

功制の維持は困難であり、産業構造の転換と矛盾しないが、従来の慣行のメリットを継承する新たな雇用安定システムの構築が、日本社会全体として、求められているのである。

兵庫県では、新たな雇用の安定を重点課題として、平成11年8月16日に兵庫県雇用対策三者会議が『雇用創出・安定プラン』を策定している。兵庫県雇用対策三者会議は、同年6月1日に設置され、知事・連合兵庫会長及び兵庫県経営者協会会長からなるものである。

平成10年から、有効求人倍率は低下し始め、平成11年4月・5月には、0.33倍という過去最低水準を示したことが、このような会議の発足に繋がり、それはさらに兵庫型ワークシェアリングの提案と結実していくことになる。

このように、雇用の安定の重要性は指摘されるものの、新しい産業構造への転換も、先に述べたとおり、重要な課題なのである。就業者の産業別割合の推移を見ていくと、平成4年から9年にかけて、建設業の従事者が増大している。平成14年度の全国平均から見ると、とくに高い割合ではないが、復旧需要で、この分野の就業者は公共事業が減少していく中、今後は低下していくものである。兵庫県における製造業の割合は高いものの、サービス業の割合も、確実に増大していくわけで、非正規社員から成っているサービス業では、従来のような雇用の安定化は困難となる。

ゆえに、新しい産業構造に相応しい雇用の安定化と就業形態の多様化に向けての変革が必要となる。

平成10年以降の雇用政策は、このふたつの要素、「雇用の安定」と「就業の多様化」を含んだものとして展開していく。このふたつは、矛盾する点も多いが、互いに共存しうる道も存在しないわけではない。

就業形態の多様化については、定義が一貫していないが、ここでは以下の四つの多様化からなるものとする。

- ① 雇用形態の多様化
- ② 就労形態の多様化
- ③ 勤務形態の多様化
- ④ 雇用者の多様化

第一は、雇用形態の多様化であり、正規社員から非正規社員（パート・派遣・契約社員等）への移行である。第二は、就労形態の多様化で、営利企業から非営利企業（NPO）での就労、コミュニティ・ビジネスに代表される地域密着型事業体での就労、SOHOのような独立型労働者の就労が増大することを意味する。かれらの多くは、雇用者でもなく自営業者でもない。ここでは、このような人達の総称として「半雇用者」と名づけておくことにする。第三には、勤務形態の多様化であり、勤務場所と勤務時間のフレキシビリティを高めることである。テレワークでの在宅勤務などはこれに該当する。第四には、雇用者の多様化であり、女性・高齢者・学生など多様な人たちが同一職場で勤務するようになることである。

バブル崩壊以降、こうした就業形態の多様化が進展する中で、雇用の安定をいかに同時最適化させるのが、日本社会での最大の課題となっているといえよう。トレードオフの関係にあるふたつの要素を同時に成立させるというブレークスルー的な解決策がそれには必要である。このことは、未だに解決されている訳ではなく、現在も試行錯誤的な取り組みが多いのが実情といえよう。そうした中で、兵庫県における平成10年以降の取り組みは、このような矛盾する雇用の安定と就業の多様化を同時に、実現させようとするものであり、それが実現すれば、日本社会のひとつのモデルとなるものである。

平成10年頃から、具体的にどのような雇用政策が実施されてきたかを平成12年11月『阪神・淡路震災復興計画後期5ヵ年推進プログラム』の内容から、具体的に説明していくことにしよう。

このプログラムの中で、復興事業計画の5本の柱の中の「3. 既存産業が高度化し、次世

代産業もたくましく活動する社会づくり」の（５）しごとの創造と多様なワークスタイルづくりとして、以下のような雇用政策が掲げられている。

#### 〔雇用・就業機会の創出・確保〕

- ア 民間部門、公的部門における一層の雇用・就業機会の創出
- ・ 中小企業労働力確保法に基づく改善計画の認定による支援
  - ・ 介護労働法に基づく改善計画の認定による支援
  - ・ 緊急雇用就業機会創出事業による、雇用・就業機会の確保
- イ 公共職業安定所など兵庫労働局と連携した就職支援
- ・ 就職面接相談会等の開催
- ウ 個々人に応じたワンストップサービスによる情報提供・相談
- ・ Hyogo しごと情報広場、地域しごと情報広場の設置・運営
  - ・ 事業主に対する雇用面のワンストップサービスとしての、ひょうご雇用ルネッサンス事業
  - ・ 中小企業支援センター・地域中小企業支援センターでの相談の実施

#### 〔雇用の維持・安定に向けた支援の強化〕

- ア 雇用維持・安定のための推進体制の整備
- ・ 兵庫雇用対策三者会議、地域雇用対策三者会議の開催
- イ 雇用の維持・安定に向けた支援の強化
- ・ 企業における技術・技能者の人材確保支援
  - ・ 各種助成金情報アドバイザーの設置
  - ・ 事業主に対する雇用面のワンストップサービスとしての、ひょうご雇用ルネッサンス事業
  - ・ 離職者生活安定資金融資
- ウ 労働者・経営者・行政の三者が協働で取り組む「兵庫型ワークシェアリング」の推進
- ・ アドバイザー派遣事業の実施
  - ・ ワークシェアリングについてのシンポジウムの開催

#### 〔主体的な職業能力開発への支援〕

- ア 多様な職業能力開発の実施
- ・ 被災地求職者企業委託特別訓練
  - ・ 雇用対策特別訓練
  - ・ 雇用対策特別訓練修了者就職支援員設置事業
  - ・ 新規就技能育成支援事業
  - ・ 大学・短大等既卒未就職者に職場体験実習等を実施するひょうごユースワークプログラム
  - ・ 若年層に職場体験講習、個別相談を実施する被災地若年者元気アッププログラム
  - ・ 公共職業能力開発施設の地域における生涯職業能力開発センター化の推進
  - ・ 被災地女性就業支援事業
- イ 職業能力開発についての情報提供・相談体制の一層の充実
- ・ 職業能力開発支援センターによる支援

#### 〔自分で選ぶ多様な働き方につなぐ人材養成・情報交流ネットワークづくり〕

- ア 生きがい就業や在宅ワークなどの支援
- ・ コミュニティ・ビジネスなどで有償で公益的な「生きがいしごと」への就業を支援する、生きがいしごとサポートセンターの運営
  - ・ 在宅ワーク希望者に能力開発支援や情報提供・相談を行う、在宅ワーク支援事業
  - ・ S O H O 型事業の実態調査や支援方策を検討する、S O H O 型ビジネス普及促進事業
  - ・ 自営やグループで仕事を請け負う働き方を希望する高齢者に起業に向けた支援等を

行う、シニアしごと創造事業

- ・ シルバー人材センター介護・育児リーダー養成・活用事業
- ・ シルバー人材センターを活用して被災高齢者に就業の機会を提供する、被災高齢者生きがい就労対策事業
- ・ 育児休業・介護休業生活資金融資事業
- ・ 介護をしたい人と受けたい人を組織化し、地域で介護を支援する介護ファミリーサポートセンターへの助成
- ・ 育児の援助をしたい人と受けたい人の自主的グループを支援する、被災地育児支援グループ（ファミリーサポートクラブ）助成事業
- ・ 女たちの仕事づくりセミナー
- ・ 新規就農支援事業
- ・ 被災地しごと開発事業による中高年齢者の自立支援

イ 多様な働き方としごとについてのきめ細かな情報提供・相談

- ・ ひょうご労働図書館の運営
- ・ Hyogo しごと情報広場・地域しごと情報広場の設置・運営

#### 【コミュニティ・ビジネスへの支援】

ア コミュニティ・ビジネスの立ち上がり支援

- ・ 被災地コミュニティ・ビジネス支援ネットの設置
- ・ 立ち上がり経費の助成を行う被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業

イ コミュニティ・ビジネスコンサルティング事業

- ・ コミュニティ・ビジネスについての情報提供・相談
- ・ コミュニティ・ビジネスセミナーの開催
- ・ コミュニティ・ビジネス入門相談・情報提供事業

以上の具体的な政策の変化から理解できるように、平成10年度以降は以下のような方向に、雇用に関する震災復興政策が変化してきていることが理解できる。

- 「雇用機会の創造」においては、直接的な仕事斡旋ではなく、求職者のニーズに対応した「しごと情報」をワンストップで提供する。このことは、県庁内から職業安定行政が国に移管されたことにも起因するものと考えられるが、就業が多様化していく中で、求職者のニーズに対応した求人情報の提供、求人開拓は不可欠である。
- 「雇用の安定」においては、それまでの生活保障的な雇用安定化対策から、兵庫型ワークシェアリング事業の推進に焦点が移行してきている。労使・行政の協調・協力による雇用の維持・安定については、震災以降の協力体制が構築されており、こうした協力体制に基づき、三者協力の下、雇用の安定については、引き続き、最大限の努力が傾注されている。
- 「職業能力開発事業」では、離職者のための職業能力開発だけではなく、若年層・女性の能力開発等、潜在労働力を顕在化させる方向に、その対象を拡大している。若年層では、とくに中学生からのトライやる・ウィーク、インターンシップなど、単なる Off JT ではなく、OJT 要素を加味した職場体験が重視されてきている。また、女性に関しては、「多様な働き方の創造」に向け、単なる職業訓練だけではなく、起業を促進する支援策が多く、立ちあがってきている。
- 「多様な働き方の創造」という点では、新たな就労形態であるコミュニティ・ビジネスや SOHO などの育成に向けた支援策が採用され始めている。また、多様な雇用者の育成に向けた、シニア向け、女性向けの支援策が数多くみられる。また、新たな就農支援といった支援事業も立ちあがってきている。
- 「コミュニティ・ビジネス支援」については、多様な働き方の創造だけではなく、新たな社会の構築を指向した重要な政策として位置づけることができる。地域社会における

コミュニティの再生を単なるボランティアではなく、地域における市場創造を通じて、経済および地域を活性化しようとするものである。高齢化社会への対応・女性の社会進出・若年層の職業意識の醸成・地産地消などは、地域のビジネスが創出されることで、互いに良循環で社会の再構築化を可能とするものである。また、地域住民の絆を深めたコミュニティの育成は、災害等に強いまちづくりに繋がることは間違いない。

#### (4) 本格復興期（H15～）

平成15年以降は、復興初期で始まったワークシェアリングやコミュニティ・ビジネスを中核とする、新しい雇用安定化と多様なワークスタイル(就業形態)の展開がさらに本格的に進められてくることになる。

平成10年以降のデフレ不景気も一段落し、企業の従業員数の削減による高コスト構造の是正も落ち着きを取り戻し始めた時期でもある。

そうした状況から、本格的に、新たな政策が展開され、充実を迎える時期ともなる。若年層の育成や雇用のミスマッチの解消に向けて、労使協力の下、新たな人材育成の場としての「兵庫しごとカレッジシステム」が稼働しはじめたり、若年層を対象とした若年者キャリア形成プログラム等、新たな雇用政策の模索時代から脱皮し、兵庫県独自の雇用政策の内容の充実がみられるようになる。以下では、復興後期、兵庫県の雇用政策の中心となってきたワークシェアリングとコミュニティ・ビジネスについて、その経緯と内容の検証について示していくことにする。

#### (5) ワークシェアリングの経緯と検証

震災直後、政労使の協力の下、雇用維持に向けての努力が精力的になされ、その成果をあげてきたことは、これまでの分析の中で明らかにしてきたことである。しかしながら、平成11年に有効求人倍率が最低の状態となり、雇用問題が平成10年以降、表面化くることになる。経済的にもバブル崩壊後のデフレ不況とも重なり、新たな対応が求められた時期でもある。

平成11年6月1日に、兵庫県、連合兵庫、兵庫県経営者協会からなる「兵庫県雇用対策三者会議」が発足し、労使・行政での雇用に関する議論の場が設置される。そして、8月16日には、「雇用創出・安定共同宣言」を行い「雇用創出・安定プラン」を発表する。この中に、労使によるワークシェアリングガイドラインづくりが盛り込まれるのである。

そのような動向の中で、12月17日には、三者会議において、「兵庫型ワークシェアリングについての合意」が発表される。バブル崩壊後の企業業績の低迷の中、雇用の維持・創出が社会的課題であるというこの合意は、まさに時代を先取りするものであった。当時の経済状況下では、利益確保のために、企業は総人件費抑制に向けて、従業員数の削減に取り組み始めたところであった。日本企業では株主よりも従業員が重視される傾向が強く、その反動で、株主重視の経営が声高に叫ばれた時期でもあり、ある意味、時代を先取りしてはいたわけであるが、他方、時代に逆行するようなワークシェアリング合意に対して、必ずしも社会は好意的視点で評価したとは言いがたい。

しかしながら、この合意から5年が経ち、企業の社会的責任(CSR)がヨーロッパを中心に議論される中、企業の雇用に関する社会的責任のひとつとして、雇用維持はひとつの重要な要因として、取り上げられようとしている。

兵庫合意からの5年間、兵庫県においては、ワークシェアリングの導入促進に向けての取り組みが積極的になされてきた。平成12年9月には、「ワークシェアリングアドバイザー派遣事業」が開始され、「ワークシェアリング推進交流会」が労使によって、12月8日まで計3回(10/4, 11/10, 12/8)開催されている。また、平成13年度からは、各県民局単位で「多様な働き方研究会」も開催され、兵庫型ワークシェアリングの推進に向けての政策が積極的に採用されている。さらに、平成14年度からは、「ワークシェアリング導入

モデル事業」が実施され、主体的にワークシェアリング導入に取り組んでいる企業の実態を分析して、その導入内容をまとめて示すことで、理解が十分でない企業への啓蒙と導入プログラムの具体的モデルを社会に提供している。これは、報告書としてまとめられるだけではなく、平成15年度からは、一般公開の「ワークシェアリング導入モデル・セミナー」を開催し、その成果を社会に広く知らしめるということが実施されている。

これらの取組は、国のワークシェアリング合意にも影響を与えるものであり、内容的にも、兵庫のワークシェアリングガイドラインは、国全体のワークシェアリングの取組に先んじており、影響を与えているものである。

しかし、具体的にはどうかとなると意図したとおりには進展していないのが実情である。兵庫型ワークシェアリングで主として目的としているのは、多様就業型ワークシェアリングである。これは、ひとつの企業というよりも、社会全体で多様な働き方を醸成して、これまで男性壮年期の正規社員が中核労働で、それ以外は、補助的労働としての位置づけしかなかった社会から、女性・高齢者・非正規社員なども、正規社員同様に社会を支える中心的存在となるような社会を目指すものである。

一方、ひとつの企業内で業績が悪化した場合でも、従業員を削減するのではなく、雇用維持を図ろうとするのが緊急避難的ワークシェアリングとなる。この緊急避難的ワークシェアリングは、労働移動を逆に遅らせてしまうというデメリットももっており、本来は、「失業なき労働移動」がワークシェアリングで実現するのが理想である。

このことを解決するためには、現在のような、正規—非正規、経営者—労働者、営利—非営利、扶養者—被扶養者といった二極的な雇用構造を柔軟化させていく必要がある。要するに、その中間的存在を造りだし、新たな働き方として認めていくことである。コミュニティ・ビジネスのような半雇用、SOHOのような独立労働者等も社会を担う重要な存在として位置づけると同時に、労働可能なすべての人が労働やしごとに従事し、これらすべての人が税金・社会保障を分担することができ、さらにそれを享受することのできる制度づくり、社会づくりが求められているのである。

これは、ワークシェアリングをどのように定義するのかにも依存する。「労働時間を短縮して雇用創出する」という定義に固執するならば、このような柔軟な制度づくりを実現するのは難しい。しかし、ワークシェアリングを「労働意欲のあるヒトに仕事を与える」と定義するならば、これまでの日本社会での二分法的な制度では十分に対応できないことになる。

ワークシェアリングは、雇用創出ではあるが、目先の雇用創出を目的とするものではなく、本来働く意思があるにもかかわらず、従来の日本の雇用制度では、働く機会を提供されない人たちに雇用の場を提供するという多様就業型のワークシェアリングを本格的に目指す必要がある。兵庫県では、女性の労働力率が全国的に低く経緯しているわけで、富裕層の女性は、男性と同様の正規の働き方を目指そうとはしないし、他方、低賃金で単純労働であるパート労働に従事することもない。しかし、彼女たちは、働く意思がないとはいえない。多様就業型ワークシェアリングの実現は、従来のような正規社員に固執する働き方ではなく、ライフスタイルや自分たちの生活設計に合った働き方が選択できるものでなければならない。「仕事に合わせた生活」ではなく、「生活に合わせた労働」が成熟社会においては、求められたワークスタイルなのである。

そのような観点からするならば、本来の兵庫県が目指そうとしているワークシェアリングが実現しているとは言い難い。導入モデル企業においても、多様就業型を実現したものは少ない。経済情勢から、そのような余裕をもったワークスタイルの展開は困難ではあるが、数少なくとも、多様就業型のワークスタイルを実現している企業も存在するわけであって、そのような企業の発掘、社会的啓蒙がまだまだ求められるところである。

以上で述べてきたように、ワークシェアリングは緊急避難型というイメージを払拭し、新たな社会におけるワークスタイルの育成であるという視点を広く知らしめていくことが、

まずは求められている。企業の社会的責任が問われる今日、生活の安定の基盤であり、人生の大半の時間を捧げている「しごと」生活のあり方を問い直すという大きな課題を背負わされているという認識が必要である。単なる短期的な雇用創出ではなく、中長期的な「失業なき労働移動」を可能とする社会、「働く意欲のあるヒトに雇用の場を提供」できる社会の構築に向けて、ワークシェアリングの促進・普及を進めていくべきである。

## (6) コミュニティ・ビジネスの経緯と検証

震災以降、多くのボランティア活動が誘発されて、多様な地域のニーズに対応した活動が生まれてきた。震災を契機として、こうした活動は、従来、社会との関係性を労働の中に見出してきた日本人にとっては、新たな可能性の開花となったわけである。すなわち、一方では、地域に様々なニーズがあるが、それに対応する企業家や事業体が存在しない空白地帯が存在することがわかったとともに、他方では、企業等への貢献(労働)だけが、個人の社会貢献ではないということも明らかになった。

地域には、個人個人に固有な充足すべきニーズが存在するし、そのニーズを満たすことで充足感を得て、社会との関連性を確認できる人々も存在することが、ボランティア活動の開花とともに、クローズアップされることになった。

当初は、ボランティア活動として、地域に根付いた活動が活発化するわけであるが、ボランティアはその財源を外部の資金に依存している。ゆえに、震災に対する社会の認識が薄れ、資金が枯渇してくると、活動の資金そのものが途絶えるわけで、時間の経過とともに、そうした活動は衰退していくことになる。震災後3~4年して、こうした事態が生じ始める。

しかし、実際には、地域のニーズが消失したわけではない。災害に関するニーズは消失しつつあったとしても、高齢化社会・女性の社会進出とともに、こうした地域ニーズは、ますます高まってくる傾向がみられる。また、そうしたニーズを担う人材も減少していくわけではなく、定年退職後のまだまだ元気に活動できる優秀な労働力としての高齢者層、育児終了後自分の生きがいを求める主婦層、会社人間的働き方ではなく社会に貢献したいという高い志をもった若年層、といったさまざまな人たちが、こうした地域ニーズの充足にかかわる可能性をもっており、その数は上昇しつつある。

こうした状況の中で、兵庫県としては、地域ニーズを満たす自律的存在としてのコミュニティ・ビジネスの育成に力が注がれることになる。

「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」が開始されたのが、平成11年度からである。まだまだ、コミュニティ・ビジネス自身が社会で認識されていない中、ワークシェアリングと同様に、全国に先駆けてこうしたコミュニティのニーズに対応する組織体として、コミュニティ・ビジネスを手がけたことになる。平成12年からは、「被災地コミュニティ・ビジネス等支援ネットの設置」「コミュニティ・ビジネスコンサルティング事業」が始められ、それ以外にもセミナーの開催、相談事業等、さまざまな支援策が採用され始める。また、同時に、「生きがいしごとサポートセンター」が設置され、適した職場が見出せないヒトに対して、その相談にのるとともに、企業だけではなく、ボランティアやNPO等も含む「しごと」の斡旋作業がなされることになる。

地域のビジネスを支えるのは、社会の中核労働者というよりは、高齢者・女性等の従来から、地域を支えてきた人々である。彼らは、ボランティアに対しては積極的に関わるが、ビジネスとなると、リスクを伴うことから、コミュニティ・ビジネス創業に対して、躊躇する人も多い。しかし、社会全体としては、中小企業の廃業率が高く、新たな企業あるいは企業家の創出は、社会的にも必要なことである。また、今後の少子高齢化に対して、高齢者や女性がしごとをするということが避けがたい。コミュニティ・ビジネスは、こうした多様な要求に応えることのできる存在である。

コミュニティ・ビジネスについては、平成11年以降、毎年数件が選定されて離陸支援

を受けており、ビジネスとして、うまく機能してきているものも多い。

コミュニティ・ビジネスは、被災地だけではなく、全県に対して広めるという観点から、「コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」もその後、立ち上がっており、兵庫県全体で、コミュニティ・ビジネスの創出に向けた取組がなされている。

コミュニティ・ビジネスは、地域に根付いた事業体であり、多様な機能を果たすことができる。しかしながら、実際には、ボランティアからコミュニティ・ビジネスに転換できるボランティア組織そのものは、あまり多いとは言いがたい。こうした問題点を抽出し、社会全体として、コミュニティ・ビジネスが創出しやすい基盤整備が不可欠である。

#### 4 取り組みの成果と課題

##### (1) 復興過程における先動的な取り組み、仕組み

###### ア 労使・行政の協力による、失業に起因する震災後の社会不安発生の回避

まず、大震災発生後の初動期の対応は迅速かつ柔軟であった。雇用調整助成金制度の特例措置の創設・雇用保険制度の迅速かつ柔軟な適用・雇用開発班による求人開拓・政労使それぞれにおける労働相談室の設置・社宅つき求人等合同就職説明会等々、適切な政策・支援策の策定、及び各種制度の柔軟な対応が上手く機能したと高く評価することができる。

労使・行政それぞれが雇用者のニーズについて相談室等を通じて、的確に把握できたこと、そして、それらを政策等に反映できたことが、雇用者のニーズに適した対応策を講じることができたということである。

ここでは、企業や組合が果たした社会的役割の高さを評価すべきであろう。どの組織においても、震災後の最初の仕事は、安否確認である。この安否確認が数日間において、ほぼ確実にできたということは、震災後の対応において、大変重要な役割を果たしたはずである。このことで、被災者の現状を企業が的確に把握することができ、大企業等では、自社の社員の被災に対する対応が可能となったわけで、それらは、兵庫県経営者協会・連合等を通じて、集約されることになる。兵庫県としては、こうした企業の保護を享受できない被災者の支援に集中することができることになる。

この関係は、戦後の日本社会における政労使間の協調関係に基づいて築かれたものである。もし、企業の大半が非正規社員であって、企業内で、従業員の安否確認が十分でなかったとするならば、雇用不安が防止できたかどうかは定かではない。

震災後の対応においては、こうした表面的には評価されてこなかった日本社会における政労使の信頼関係の基盤というものを再度、見直す必要があるだろう。

###### イ 労使・行政によるワークシェアリング合意

先の項目でも述べてきたことであるが、政労使の協調による雇用不安回避、雇用維持、雇用創出に向けた試みは、震災以降、継続的に今日に至るまで、続けられてきている。こうした努力にも関わらず、平成11年4月には、有効求人倍率が過去最低の0.33倍となり、危機的状況を回避するため、政労使の三者会議が平成11年6月1日に発足する。それ以降、8月16日に「雇用創出・安定共同宣言」を行うとともに、「雇用創出・安定プラン」を策定する。

大震災直後の雇用不安解消に関しては、迅速かつ柔軟に対応できたわけで、本来ならば、平成11年度には、このような問題が悪化することが回避されるはずであるが、実際には、雇用問題の深刻さは、震災の復旧が一段落した後に発生することが、今回の震災の経験から理解できる点であろう。

また、このような状態を受けて、平成11年12月17日に「兵庫型ワークシェアリングについての合意」を発表したことは、画期的なことで評価することができる。

社会環境状況から見ると、産業構造の転換が進み、非正規社員の増大等、雇用の安定を重視する従来の日本的な雇用慣行が否定的に評価されていた時期でもある。そう

した社会的風潮に対して、一石を投じることができたことは事実である。

また、単なる雇用安定だけでは、産業構造転換を凶れないということから、企業の雇用維持を目的とするワークシェアリングを「緊急避難的」と位置づけ、雇用の創出と就労の多様性を実現するワークシェアリングとして「多様就業型」ワークシェアリングを提案しており、このことは、平成12年度の国レベルでのワークシェアリングにも引き継がれている。

#### ウ 半雇用（NPO／ボランティア／コミュニティ・ビジネス等）型のしごと創出

平成10年3月策定の第4次兵庫県雇用対策推進計画から、成熟社会に向けた雇用政策の推進へとその重点が移行していくことになり、平成12年11月策定の「阪神・淡路震災復興計画後期5ヵ年推進プログラム」においても、その内容が反映されることになる。

戦後の雇用政策は、重厚長大型産業の育成のために安定した労働力をそのような大企業にいかにかに人材配置していくかが最大の課題であった。地方の学校を卒業した学生を都市の工場の労働力として定着させるという政策が、長く採用されていたわけであるが、こうした高度成長型の雇用政策は、高度成長が終焉すると、自然に終焉を迎えることとなる。

その後は、新産業育成に相応しい雇用政策・能力開発が中心となる中で、優秀な人材が都会の企業に吸収されていくことから、地域に残されるのは、高齢者・女性・自営業という社会構造が作り出されるのである。

こうした戦後の産業政策で取り残されてきた分野での雇用政策の推進が、新たな社会構造創出への糸口となるのである。それは、地域のニーズを満足させるビジネスの創出であり、そうしたビジネスを担う人材の育成が、雇用政策に求められるということになる。これらは、戦後の雇用政策としては、全く見過ごされてきた分野でもある。

平成11年度ころから、「生きがいしごとサポートセンター」「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」「被災地育児支援グループ助成事業」等、半雇用型ともいべきビジネス支援が採用されることになる。これらは、震災を経験したボランティア意識の高い人たちが、単にボランティアに終わることなく、地域ニーズを市場に結び付けるという社会的使命を高めるための支援として重要な役割を果たしている。

#### エ 労働弱者のスキルアップ支援・起業支援

兵庫県においては、女性の労働力率は、戦後全国平均を下回っており、少子高齢化社会での労働力率向上に向けて、女性・高齢者の就業機会を高めることが不可欠である。また、彼らは、これまでも地域を中核的に支えてきたわけで、そうした観点からも、今後の多様な雇用者の育成と言った観点からも、女性・高齢者の雇用支援が不可欠となる。

「阪神・淡路震災復興計画後期5ヵ年推進プログラム」では、「女たちの仕事づくりセミナー」「シニアしごと創造塾」など多様なプログラムが提供されてきた。それらの結果として、女性の起業家やシニアの起業が促進されてきたことは評価できる。

また、最近の若年層の雇用問題を受けて、平成12年度から「被災地若年者元気アッププログラム」が実施されており、「若年者キャリア形成プログラム」も平成15年度から実施されている。

このように、震災復興後期において、労働弱者向けのプログラムが組み入れられ、新たな社会構築に向けた政策が導入されている。

#### オ 新たなしごととマッチングシステムの創生

失業率の高止まりがここ数年の傾向であるが、多くの企業で指摘されることは、「欲しい人材が見つからない」ということである。こうした求人と求職のミスマッチを解消するための仕組みづくりが必要とされてきた。従来の職業訓練は、既定の制度の下に運用されるため、そのフレキシビリティにかける傾向がある。そのデメリットを解消するために、雇用のミスマッチ対策としての新たな職業訓練の場の提供、そして最後の求人と

のマッチングまで続けた新たな仕組みとして、「兵庫しごとカレッジシステム」が平成15年度から動きだしている。

## (2) 実現できなかった取り組みとその原因

### ア 非正規社員の雇用維持あるいは雇用保険等の未加入者への対応

今回の震災の結果として、あまり大きな問題とはならなかったが、一部震災後の解雇を巡ってのトラブルが発生したのは事実である。また、雇用保険対象者については、保険料未払いであった場合でも、柔軟な対応がなされてもいる。しかし、週の労働時間が20時間に満たないパート労働者は、雇用保険対象者とはならなかったため、こうした柔軟な対応が享受されたわけではない。このように、震災後の企業や雇用保険等の対応は、正規社員と非正規社員、雇用保険対象者と未対象者とで、対応が異なったことは事実である。実際には、非正規雇用者の解雇は、かなり多かつたはずであるが、幸いにして、社会問題化することはなかった。それは、非正規社員は、被扶養者という認識が高いからである。また、この事実が問題を表面化させなかったものといえよう。

しかし、一方でコミュニティ・ビジネスなどの半雇用ともいべき雇用者の育成を進めているわけであって、こうした不安定な組織の従事者は、当然、非正規社員と同様の雇用者の創出だということである。

全ての雇用者が、社会保険や年金に加入して、その仕組みを支えるということが本来の姿である。企業側は、全ての従業員の社会保険料を負担するとすれば、人件費負担が増大することから、そのような制度導入に向けて強く反対の意向を示しているが、社会全体から見ると、保険料を負担していない人達を保険料負担している人達が支えているという構造になっているだけのことである。これは、日本が採用してきた世帯主義に限界があるということで、ほとんどの国においては、個人単位の社会保険負担がなされていることを鑑みて、個人単位の社会保険負担に日本も変更していく必要がある。そのことにより、非正規社員のセーフティネットが確立することになるだろう。

### イ 産業構造転換を見据えたうえでの教育訓練

大震災直後の職業訓練教育は、当面の復興に向けての作業機械等の教育訓練が中心となっていた。当時は、建設・土木工事の求人が多く、これらの雇用に直結した教育訓練が中心であったことにより、震災直後の状況を想定すると、この状況は不可避のものであったと考えられる。

実際に、成熟社会に向けた教育等が定着してくるのは、平成12年以降となってしまっている。

生活保障としての雇用保険・雇用調整助成金の支払、雇用創出により、失業者に単純な仕事を与えるという政策が実施されていたわけであり、このこと自体は、震災後のいち早い復興においては有効に機能した。しかし、社会構造変革を必要としていた時期に、こうした生活保障は、それまでの社会構造を維持させてしまうという機能も潜在的に有していたわけで社会変革を遅らせる結果となったといえよう。

### ウ 多様な就業形態の普及と促進

雇用の安定化が第一となると、多様な就業形態は雇用の不安定性を産むことになることから、就業形態の多様化が遅れることになる。

就業形態の多様化には、四つの多様化があり、雇用形態の多様化、就労形態の多様化、勤務形態の多様化、雇用者の多様化である。就業の多様化が社会全体として進んでいるのは、この四つの多様化の中でも雇用形態の多様化（非正規社員（パート・派遣・契約社員）の増大）だけである。しかし、この傾向は実際には、雇用に不安定化を生じさせることになる。

また、最近の傾向としては、就労形態の多様化として、これまで述べてきたコミュニティ・ビジネス等の従事者やSOHO等の独立労働者が増大している。こうした人達は、非雇用あるいは半雇用に属する人たちであり、やはり、雇用の不安定化を伴っている。

そして、こうした傾向は、雇用者の多様化を進展させることになっている。

最も多様化が進んでいないのは、勤務形態の多様化である。成熟社会での働きやすさを達成するためには、この勤務形態の多様化の進展が不可欠である。

以上のように、就業形態の多様化は、雇用の不安定化を内在しており、雇用の不安定化を生じさせないようにすると就業の多様化が進展しないことになる。そういう意味では、雇用の不安定化、すなわち生活の不安定化をもたらさない就業の多様化とは何かを提示する必要がある。

#### エ ワークシェアリングの普及・定着

ワークシェアリングは、労使・行政の協調による雇用の分かち合いである。1990年代後半、企業はグローバル競争下においての競争に打ち勝つ必要から、総人件費の削減が不可避となり、従業員数の削減を実施することになる。その中でワークシェアリングの提言であったため、企業側の理解を得ることは困難であった。要するに、有効求人倍率が低くなるということは、各企業とも採用を手控えて、コスト構造の変革を実施している最中なわけで、従業員数を削減しようとしている中で、雇用維持を求めると言うことになったのである。要するに、総論賛成各論反対の状況である。

ワークシェアリングの導入事例でも、緊急避難型あるいは高齢者雇用型が多く、従業員の継続雇用といった意味合いが強くなっている。ワークシェアリングでは、雇用創出が求められており、新規雇用を創出するということは、上記の状況にある企業では容易なことではない。そうした意味合いから、ワークシェアリングが、残念なことに雇用維持策といった意味合いを持つようになってきている。

こうしたイメージを払拭し、労使の協調体制による失業なき雇用の流動化を促進し、多様な就業形態でも安心した働きやすい社会の構築といった将来を展望するイメージづくりが必要であろう。

#### オ 若年層への就業意識の醸成

震災後の雇用政策の対象は、主として、まずは中高年の離職者であった。とくに、高年齢者（55歳以上）の再就職は困難であって、そうした年齢層に重きを置いた雇用創出活動が実施されてきた。雇用政策の具体的なものを見ると、多くがこれらの年齢層を対象としている。若年層の雇用問題は、高い失業率ではあるものの、失業期間の短い雇用流動型の失業であると考えられていた。しかし、新規採用枠が縮小されるにつれ、企業が必要とする人材像が変化し、企業の中核を担う人材を求めるようになってくる。一方、若年層においては、職業意識の醸成そのものが不十分な中で、雇用政策の対象とされないまま、1990年後半を迎えることとなる。

このような中で、若年層の高い失業率・転職率が問題とされ、将来の社会の中核を担う人材育成には、若年層の雇用を守るという重要性が指摘されることになる。

### 5 今後への提案

#### (1) 非正規雇用者・独立労働者等の雇用保険未加入者に対する災害時の所得保障のあり方(他制度との連携)

非正規雇用者あるいは独立労働者(SOHO/フリーランス等の業務委託契約でしごとを請け負う)の増加により、従来の法律や制度では十分に対応できない空白部分を補う新たな法律や制度の確立が必要である。正規雇用者は、今後も終身雇用的な慣行が残ると推定されることから、今回の震災にみられたように、一時的な雇用調整助成金による所得保障などが可能である。しかし、失業保険対象者とならない人達の増大により、大災害が発生した場合の所得保障をどのような形態で実施するかについて、準備しておく必要がある。

企業が人件費を変動費化する傾向が強くなる中で、雇用の不安定化は生活不安をもたらし、少子化をさらに悪化させる傾向をもっている。このことは、災害対策だけではなく、今後、非正規雇用が増大していく上でのセーフティネットの構築ともなるものである。

ここでは、ふたつの可能性を示唆しておきたい。

ひとつは、相互扶助的な保障制度の構築である。かつて、日本においては頼母子講の風習が存在した。緊急に何か資金が必要になったときに、コミュニティ内の困った人がそれを活用できる制度である。コミュニティレベルで、このような柔軟に活用できる資金を保有することは、災害時の備えとしても、今後有用なものとなる。現代版頼母子講の復活によって、コミュニティの復活と緊急時の備えというものが可能となる。

ふたつ目は、コミュニティレベルでの求人・求職情報の斡旋場所の設置である。しごとのニーズに対して、それを担うヒトとのJOB マッチング事業である。職業紹介は、かなり広範囲なレベルで実施されているが、高齢社会や女性の社会進出を考えた場合、必要なしごとを気軽に発注でき、それを信頼できるヒトに担ってもらうという関係構築が望まれる。

このことは、ボランティアレベルでは、実施されているが、それをビジネスまで高め、地域経済の活性化に結び付けていくということが重要である。こうしたコミュニティレベルでのJOB マッチングは、雇用のセーフティネットとしても活用できるし、災害時の様々なマッチングにも活用することができる。

また、このようなマッチングは、実際に特定の場所(例:駅前地域情報クラブ等)で実施されても良いし、WEB 上でマッチングサイトを開設するということでも可能である。

いずれにしても、多様な地域に存在する通常のビジネスには対応できないニーズへの対応が必要である。

## (2) コミュニティ・ビジネスを中心とした地域密着型事業の創造と地域ごとのしごと情報提供の必要

上記で述べてきたように、今後の非正規雇用者・独立労働者の増大、高齢社会への対応といった観点から、成熟型社会においては、コミュニティの形成およびコミュニティ内のビジネスの醸成とが必要となる。兵庫県内では、早くからコミュニティ・ビジネスの育成に取り組んできているが、兵庫県全域からするならば、それらの数はまだまだ少数としかいえない状況である。

各地域において、ボランティア活動は盛んに行われているが、ボランティアで実施するには限界がある。ボランティア活動は、社会における経済活動が上手く機能している場合は、寄付金等で賄えるが、資金は外部に依存しており、自立した経済活動体ではない。経済の活性化のためには、自立した経済活動体を育成し、ビジネスとして成立させていくことが必要である。

それと、ボランティアの受益者の立場から考えると、一定の所得以上の人達は、無償でのサービス提供を必ずしも望まないものである。人間の尊厳を考えた場合、有償でのサービス提供の方が、より活用しやすいといった面もある。

地域には、多くの取り残されたニーズが存在する。それらを開拓し、ビジネスとして成立させることで地域経済が活性化するとともに、コミュニティの復活が図られる。

これらのニーズの発掘、コミュニティ・ビジネスを担う人材開発、ビジネス活動支援は、まだまだ必要とされる分野である。

## (3) 災害時ワークシェアリングのような法整備の検討(例:大企業等で、40歳以上の雇用者1~2名、10年間採用等)

今回の災害発生以降、臨時のハローワークが設立され、就職斡旋がなされたわけであるが、大災害時においては、被災していない大企業は、1~2名の採用を無条件で受け入れるといった制度が整備されていると、一定の雇用の確保が可能となる。とくに、就学児童を抱えた家族においては、雇用の確保がなされなければ、児童の教育も安定して行えないわけで、失業保険で所得保障するよりも、安定した雇用の場の確保が必要である。

企業の社会的責任(CSR)のひとつとして、大災害時のワークシェアリングというものを位置づけておくことが必要である。

## (4) 柔軟な起業促進対策の継続・発展

災害の直後は、通常時とは異なるビジネスが必要となる。その時にだれもが容易に起業（あるいは営業）できる制度の準備が必要。（例：自由に商業活動できる場所（公園や路上）の開放／建設作業等のビジネスマッチングを担当するエージェント活動を公民館等で実施可能とする）

今回の震災では、大阪まで出かけると通常に社会的機能が働いていたわけで、大阪でお金を落とすということになってしまう。経済活動を復活させるためには、県内在住者が県内居住者のためのビジネスを起こしていく必要がある。

本来は、自然発生的に生まれた露天商が店舗を構えて、ビジネスとして成り立っていくといったプロセスがあるべきだが、今回の震災においては、このような柔軟な起業活動が起こらなかった。

一度、このような露天商が成立してしまうと、その撤去が困難であるといった問題点はあるものの、災害復興時には、多くの新規企業が生まれるはずであるから、それを後押しする制度を作っていく必要がある。

#### (5) 若年層の職業意識醸成、職業能力開発等、就職促進策の検討

震災後の雇用対策としては、家族を抱えた壮年齢層あるいは、高年齢層が中心とされてきた。しかしながら、1990年に入ってから、若年層の転職率・失業率も高く、非正規社員の割合も高くなっている。

かつての大企業は、新卒社員に十分な教育訓練を施す余裕があったが、最近の企業では、間接人件費の見直しがなされており、教育訓練費も削減させられる傾向にある。また、非正規雇用者や独立労働者などは、教育訓練は自己負担でなされるべきものとなる。このような人達に対して、職業訓練の場を数多く準備する必要がある。

今回の震災の際においても、数多くの職業訓練の場を確保することが問題となった。とくに、先端領域・特殊技能領域・伝統領域で教える側の人材を探すことは容易なことではない。そうした観点からも、社会のニーズに柔軟に対応できる職業教育機関の充実は重要なことである。兵庫県では、しごとカレッジシステムを立ち上げており、このシステムを充実させることで、社会の多様なニーズに見合った職業教育の提供が可能となる。

さらに、最近では仕事につかない若者が増大しており、幼少期からの「職業意識」の醸成は、長期的な日本の経済発展を見据えた時には、最重要な課題といえよう。兵庫県では、早くから中学生の就業体験として「トライやる・ウィーク」に取り組んでいるが、さらに低年齢層からの職業教育を教育分野との連携で取り組む必要がある。

#### (6) 就業の多様化の促進による豊かなライフスタイルの醸成

成熟化社会での豊かな生活は、それぞれのライフステージにおいて、適切なワーク・ライフバランスを実現することである。「2007年問題」で指摘されるように、ここ数年先には、団塊の世代が大量に定年を迎え、企業における熟練労働者が大量に社会に排出される。かれらは企業内では優秀な熟練労働者でもあり、また、地域では数多くの地域のニーズに対応する中心的な役割を担う人材である。ゆえに、ひとつには、世代間ワークシェアリングで、経験・技能に優れた高齢者を継続雇用して、労働力の減少に対応するとともに、次世代を担う若年者に対して、彼らの経験・技能を伝承することが望まれる。一方で、地域でのコミュニティ・ビジネスを起業して、地域ニーズに対応する事業家として活躍することも期待される。こうして、仕事と生活の割合を徐々に変えながら、豊かなライフスタイルを実現することが可能となる社会システム構築を目指す必要がある。

図1. 兵庫県労働力率推移  
(出典:総務省 労働力調査)

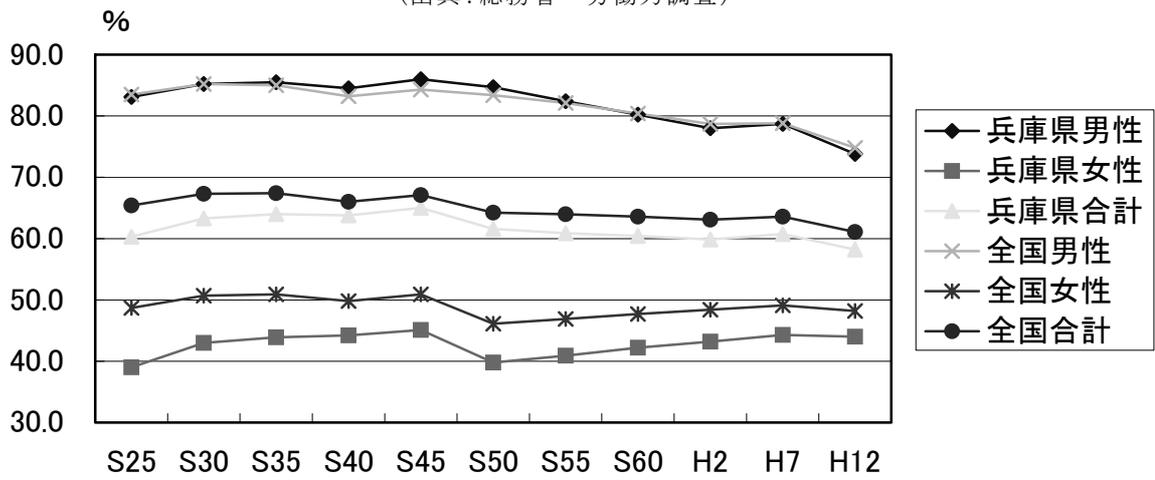


図2. 年齢階層別完全失業率推移(全国)  
(出典:総務省 労働力調査)

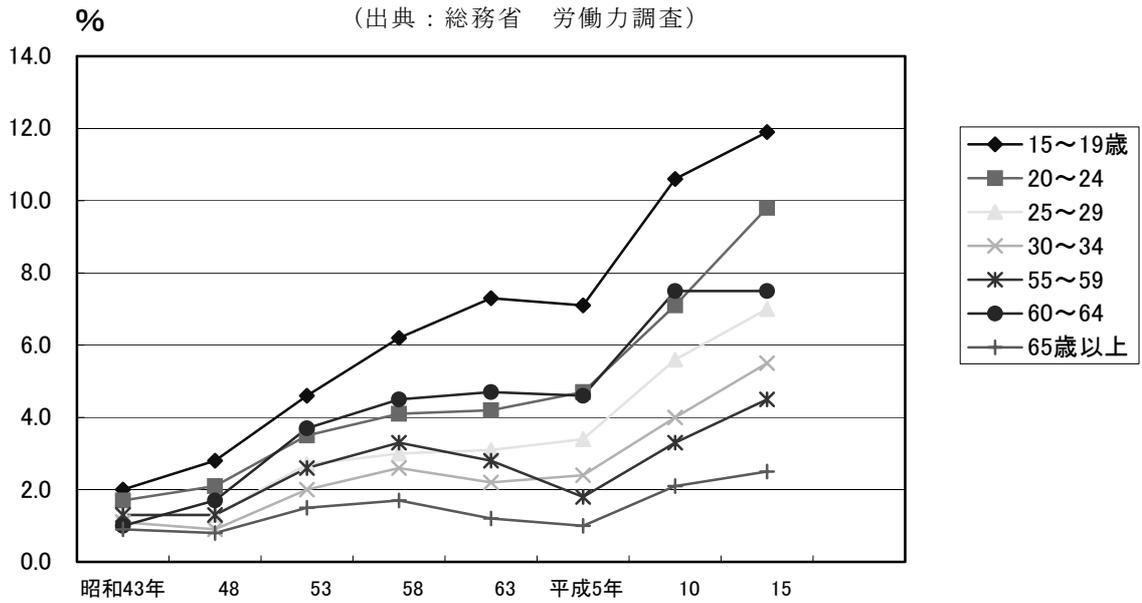


図3. 新規求人数・求職者数(被災地)  
(兵庫労働局調べ)

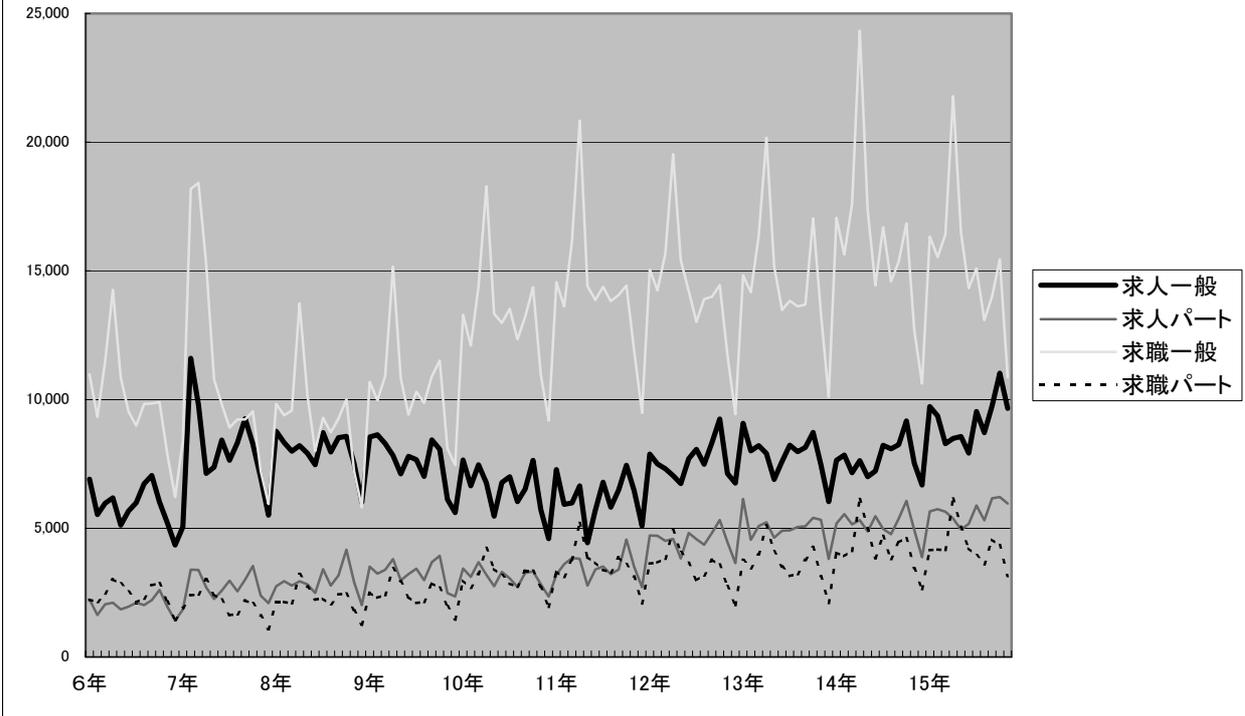


図4. 新規求人倍率(被災地)  
(兵庫労働局調べ)

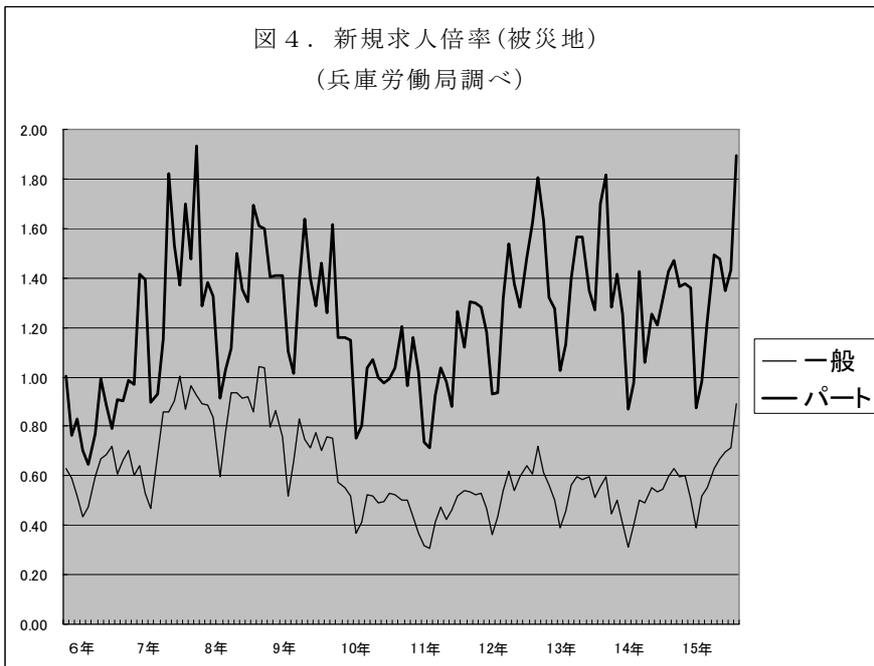


図5. 有効求人倍率(被災地)  
(兵庫労働局調べ)

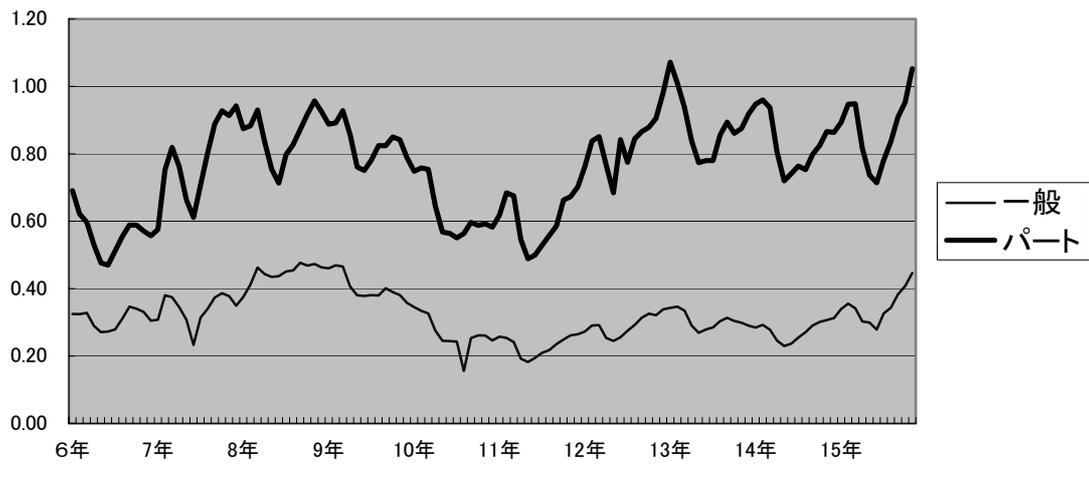


図6. 有効求人倍率(全県(一般・パート))  
(兵庫労働局調べ)

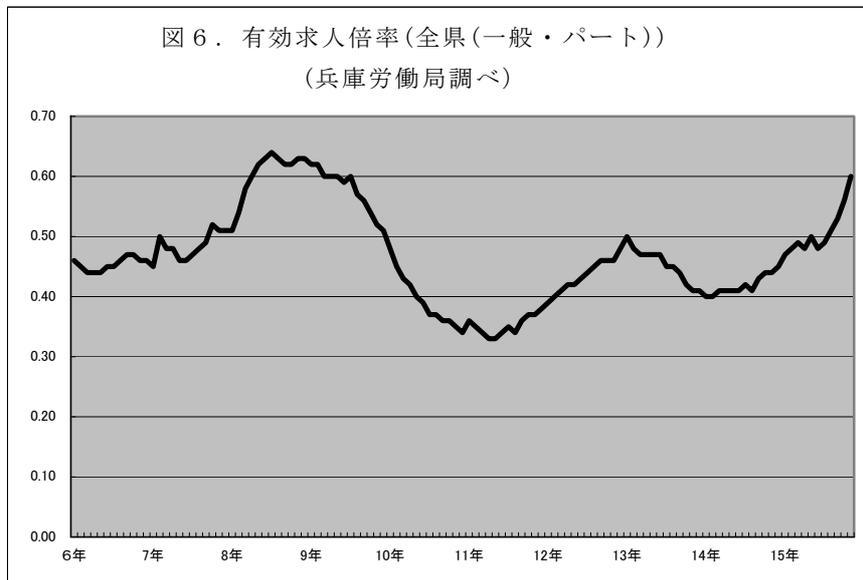


図7 兵庫県雇用形態別就業者数推移

(出所：総務省 就業構造基本調査)

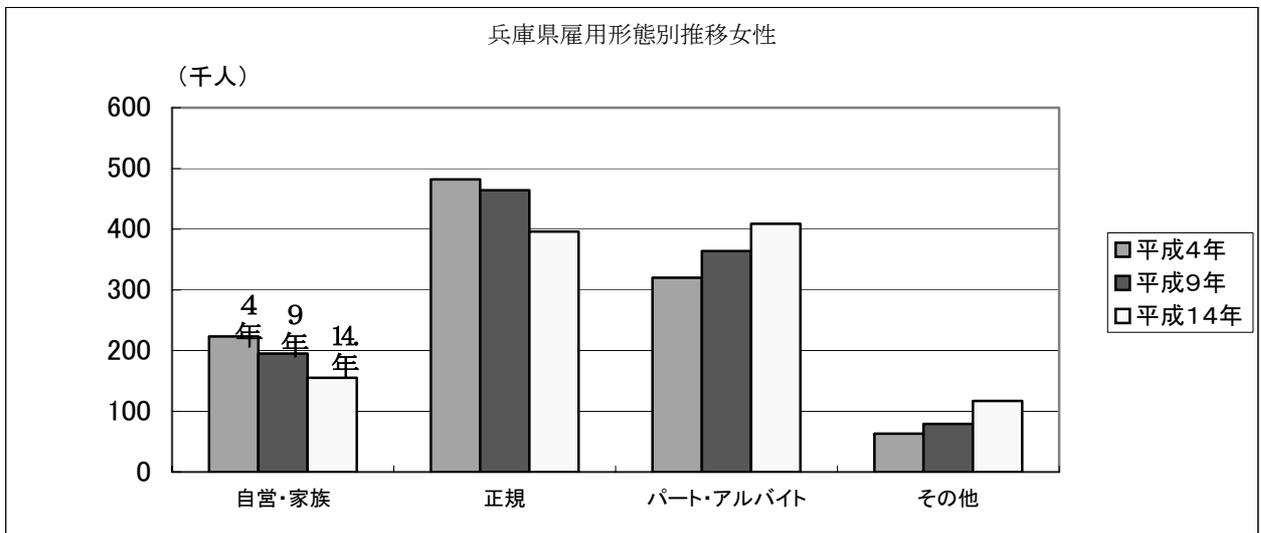
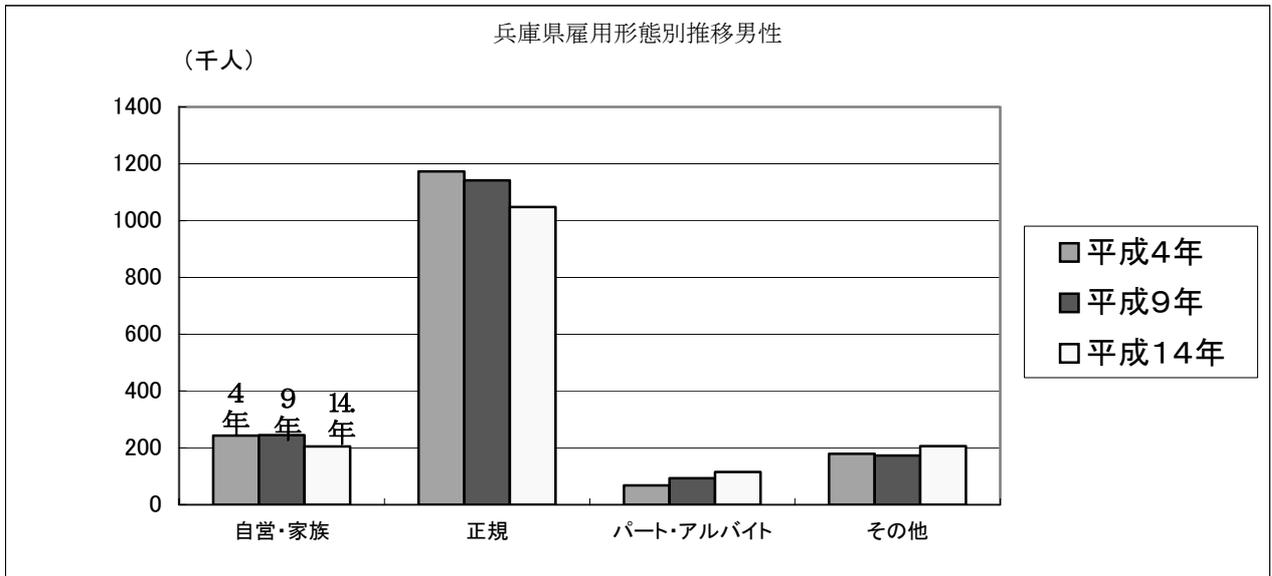
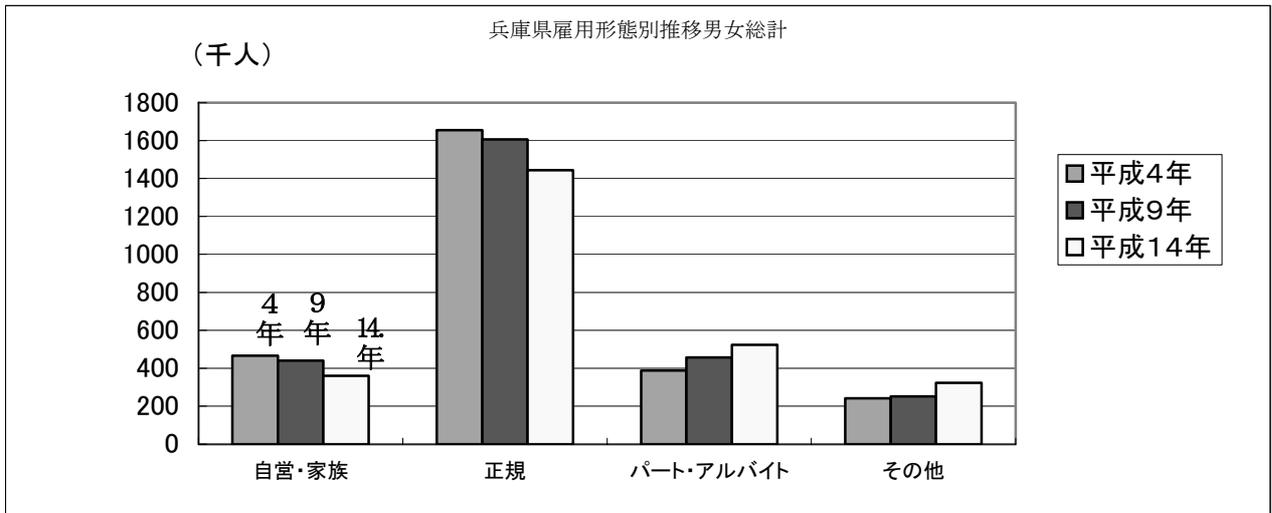
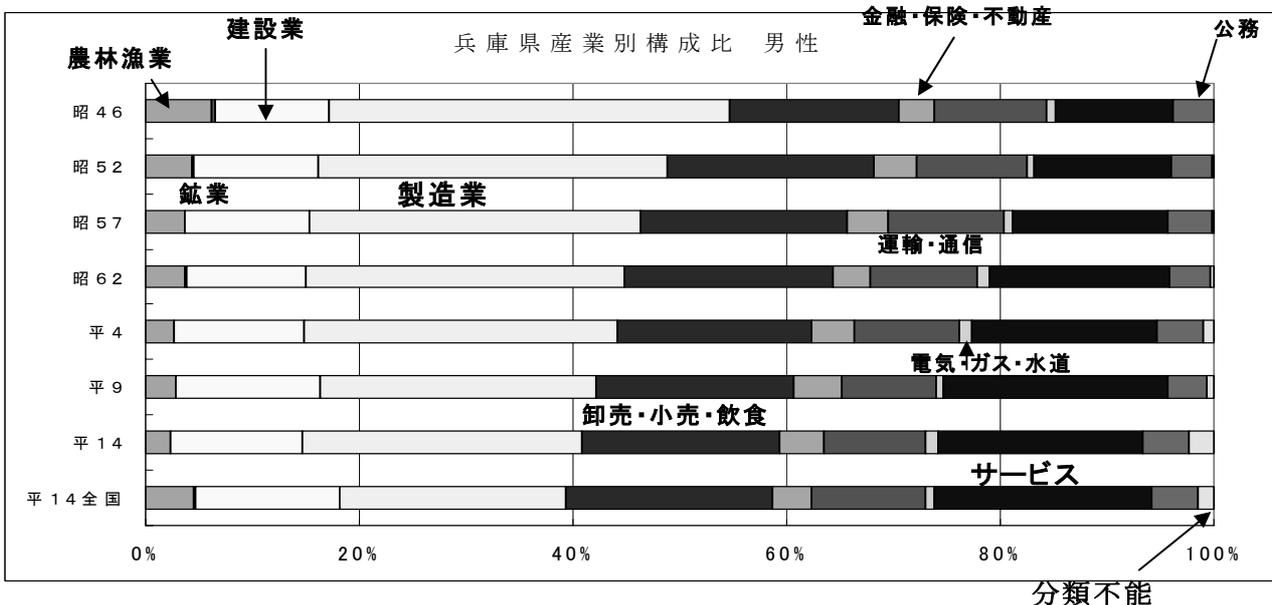
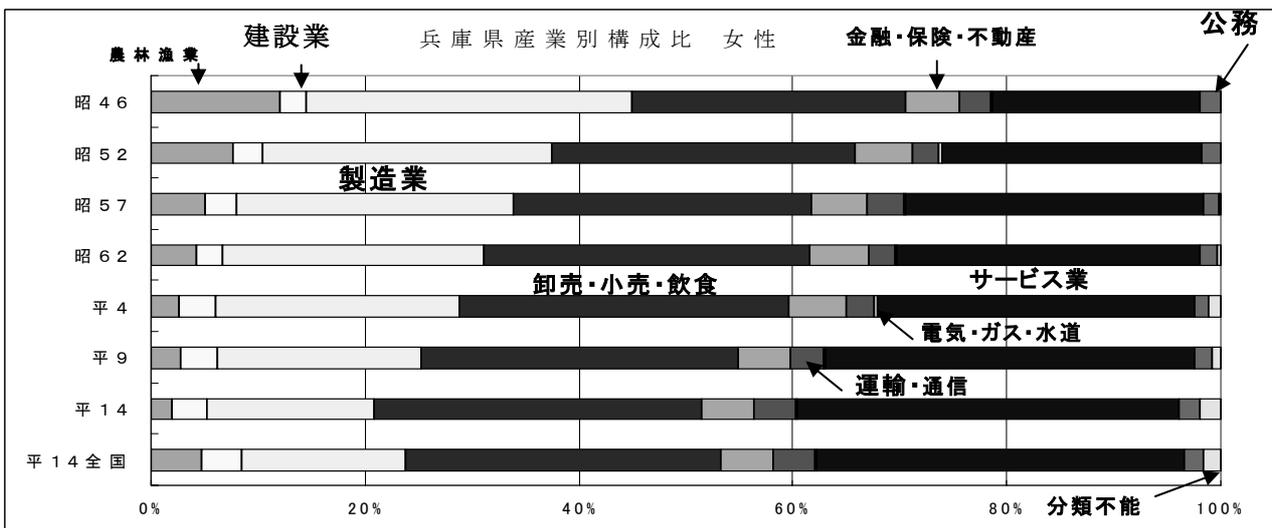
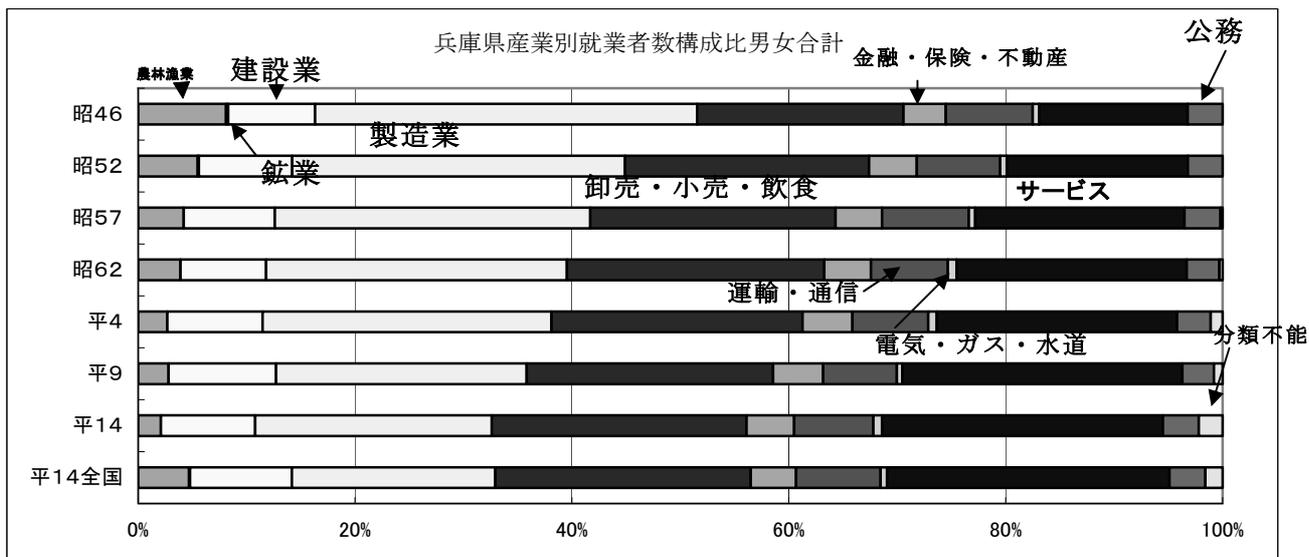


図8 兵庫県産業別就業者数構成比  
 (出所：総務省「就業構造基本調査」)



■ 参考文献・参考資料 ■

- 産業復興会議『産業復興計画』産業復興会議 平成7年6月  
日刊工業新聞特別取材班『危機管理の決算書』日刊工業新聞社 平成7年6月  
兵庫県『産業復興3か年計画』兵庫県 平成7年8月  
連合兵庫・中小企業労働対策委員会『なんでも法律相談☎報告書』 連合兵庫・中小企業労働  
対策委員会 平成7年12月  
神戸社内報研究会『阪神・淡路大震災、そのとき社内報は』 (社)日本経営協会 NOMA プレスサー  
ビス研究会 平成8年6月  
兵庫県労働部職業安定課・雇用保険課『激動を乗り越えて』兵庫県 平成9年3月  
市民活動センター・神戸『コミュニティ・ビジネス調査報告書』兵庫県阪神・淡路大震災復興  
本部 平成12年3月  
兵庫県阪神・淡路大震災復興本部『阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム』兵庫  
県 平成12年11月  
兵庫県阪神・淡路大震災復興本部『阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム』兵庫  
県 平成14年12月  
神戸新聞社 『大震災問わずにいられない』神戸新聞総合出版センター  
朝日新聞大阪本社経済部 『大震災の企業防衛』朝日新聞  
兵庫県中小企業家同友会 『阪神大震災物語』中外書房  
日本経済新聞社『阪神大震災その時企業は』日本経済新聞社