

東日本大震災からの復旧・復興 に向けた全労連の第1次提言

—雇用・仕事、くらしの安定と社会保障拡充は
地域中心の復興策の中心課題—

2011年5月20日
全国労働組合総連合
幹事会確認



はじめに

(1) 2011年3月11日に東北地方太平洋沖で起きたマグニチュード9.0という超巨大地震で、東日本の太平洋側を最高震度7の大きな揺れと15mを超える大津波が襲った。

地震により、家屋や施設が倒壊し、道路・鉄道などの公共交通機関が寸断され、送電線の倒壊などによる停電が広範囲に起きた。また、液状化現象が多く地域で発生した。

東北・三陸沿岸から房総半島にかけて太平洋沿岸部を襲った大津波は、ところによっては10m以上の内陸にまで押し寄せた。JR山手線の内側の約8倍に相当する507平方m以上に浸水被害を与え、多くの人命を奪うとともに、家屋、工場・事務所、港湾施設、農地、漁場などを根こそぎ破壊した。総務省統計局が、国政調査をもとに推計したところでは、6県（青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉）65市区町村の21万世帯（60万人）が浸水被害を受けたとされる。特に、南三陸町、女川町、東松島市、石巻市（以上宮城県）、陸前高田市、大槌町（以上岩手県）では、当該自治体の70%を超える世帯が浸水する甚大な災害となっ

た。

地震と津波によって、沿岸部にあったコンビナートや発電施設も、工場も大きな影響を受け、宮城県仙台市、千葉県市原市などの石油コンビナートが爆発炎上した。原材料、部品・素材の調達が困難となり自動車、電機などの組み立て生産が全国的に減産となった。

(2) 最も深刻な事態は原子力発電所で起きた。炉心冷却用の電源を失った東京電力福島第一原子力発電所の1号機から3号機で核燃料が溶解し、3月12日（1号機）、3月14日（3号機）と相次いで建屋の爆発が起き、3月15日（2号機）に爆発音と白煙が発生した。4号機では使用済み核燃料の崩壊熱による建屋爆発と火災が3月15日に発生した。これらの事故で、大量の放射性物質がまき散らされるとともに、原子炉が損傷し、放射性物質を含む汚染水が漏れ続けるという人類史上まれにみる脅威が現時点でも続いている。

放射能汚染地域と汚染濃度は日々増幅しており、早期の「封じ込め」と風評被害も含めた被曝被害への対応、原子力依存のエネルギー政策からの脱却は、日本社会全体が向き合い、取り組むべき喫緊の課題である。

東日本大震災からの復旧・復興に向けて

【提言にあたっての全労連の基本的な立場】

（１）地震・津波・放射能の「三重」災害というかつてない甚大な被害に見合った被災者支援を実施すべきである。

東日本大震災は、①被災地域が広範なこと、②大津波により住民生活を支えるあらゆる基盤が失われた自治体、地域が多数存在する被害の甚大さと広域性、③地震・津波に加え原子力発電所事故の被害という「三重」災害、④被災地域で日本のものづくりを支えてきた部品、素材の生産が停滞して日本全体の経済活動に影響が生じるという間接被害の大きさ、⑤深刻な被害を受けた地域の多くでの高齢者比率の高さ、などの特徴がある。

しかし、震災被害の甚大さをふまえても、発生から２ヵ月経過した時点でも約12万人もの方々が困難な避難所生活を強いられ、震災で助かった命が危機にさらされていることは重大な問題である。

復旧・復興論議と同時に、被災者の生活支援策をより拡充することは緊急の課題である。

（２）「成長戦略」再強化のための上からの復興では、被災者の要求に応えられない。

政府はすでに、東日本大震災復興構想会議を立ち上げるとともに、復興に向けた基本法や基本計画の策定に着手している。この間の、政府等の論議状況には、いくつかの懸念を抱かざるをえない。

それは、震災復興も口実に、グローバル化した経済に適応する「成長戦略」の再強化が、被災者の生活支援の遅れを脇に置いたまま進められようとしている点である。

「創造的復興」のスローガンのもと、産業インフラの整備や産業復興のための自治体広域化、特区構想による「一国２制度」や労働法制の規制緩和、TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）への参加、さらには政府・財界の長年の要求である消

費税率引き上げを含む「震災復興税」などが盛んに論議されていることは見過ごせない。

被災地域はそれぞれに歴史的背景を持ち、文化、産業構造、社会的つながりなどは一様ではない。そのような多様性をふまえた復旧・復興、被災者の人格を尊重した論議が必要である。そのことと、経済効率優先の上からの復興の押し付けは相いれない。

被災者の生活再建と被災者の希望に基づいた復旧・復興策の策定を強く求める。その実現のためにも、市民、労働者、市民団体、民主団体、労働組合などを広範に結集する「市民復興会議（仮称）」の結成が必要である。

（３）「地震は自然現象であるが、地震による災害の多くは人災」との立場での復興論議を求める。その点では、震災を甚大化させた社会の仕組み（構造）の検証は不可欠である。

政府などの復旧・復興論議には、福島原発での放射能漏出事故も含め、なぜ被害が甚大化したのかという点での検証が行われていない。

例えば、「安全神話」に寄り掛かった原子力行政のため、最悪を想定した安全対策を怠り、取り返しのつかない放射能漏出事故が大震災と同時に発生したことの反省がなければ、賠償責任も、原子力依存のエネルギー政策からの転換の論議も進まない。

経済効率第一の市場社会のもとで、生活の基盤を支える医療、介護、教育などの集約が行政改革の名で進み、その結果、災害に弱い地域が作り出されていた。公務員減らし、公務員人件費削減が行政改革の目的とされたため、行政体制が手薄になった地域、広域合併で役場が消えた地域が多く生まれ、被災者支援にも困難が生じている。

個別企業の効率的経営重視の生産体制のもとで、例えば燃料の供給が滞るとたちまち機能マヒ

に陥るほど日本社会は脆弱^{ぜいじやく}であった。「ジャストインタイム」を金科玉条にした日本型経営は災害に余りにも弱く、災害を甚大化させたことへの反省が今求められる。

（４）大企業中心社会からの転換につなげる復興策にしていく必要がある。

災害の影響で生産が停滞すると即座に労働者を雇止めにする企業が後を絶たない。経済危機でも明らかになった市場万能主義やカジノ経済の失敗を、財界・大企業はいまだに反省せず、見直そうともしていない。

大震災からの復旧、復興と原発問題への対応

【提言 1】

福島原発事故も含めた被災者の住まいと雇用・仕事再建に向けた支援策の拡充を求める

（１）１日でも早く被災者を避難所生活から解放しなければならない。

大震災から２ヵ月を経過しても、仮設住宅等の二次避難場所にも移動できない被災者が12万人を超えていることは危機的である。政府は８月までに希望者全員の仮設住宅を確保するとしているが、そのようなテンポでは二次被害の急増が懸念される。

公営住宅やUR賃貸住宅、雇用促進住宅、公務員宿舎の活用はもとより民間賃貸住宅の借り上げなど、被災者の暮らしを元に戻す第一歩として居住の場の確保を急ぐ必要がある。

とりわけ被害が甚大な津波被害地域は、高齢者率の高い地域が多いことから、医療、介護施設の復旧、仮設介護施設の建設等を行うべきである。

なお、これらの二次避難場所の建設、確保にあたっては、地域コミュニティが継続されるよう被災者・住民の要求への最大限の配慮が必要である。

なお、復興事業等に必要な資材の買占めの動きも報告され始めており、早期に監視体制を整備し、規制措置を講ずるべきである。

（２）被災者の生活再建に公的資金を投入する必

は、これまでの日本社会のゆがみの元凶である多国籍大企業中心、市場万能主義からの転換をめざすか否かの激しい対立を内在していることから目をそらしてはならない。

大震災からの復興では、労働者、国民の人間らしく生き働く条件整備が重視され、地域の復旧、持続可能な地域社会の確立が目的にされる必要がある。

東日本大震災からの復旧・復興計画を、どのような手順で、どのような内容で作り上げ、実施していくのかは、国民本位の日本社会をめざすたかひに連なっていくと考える。

要がある。

被災者の生活支援を目的とする被災者生活再建支援法・制度を改正し、津波被害への適用を容易にするとともに、支援対象を全半壊に限定せず大幅に拡大すべきである。

生活支援金は、基礎支援金を200万円（現行100万円）に引き上げ、加算支援金を300万円以上とし、合計500万円以上を住宅再建や改修に使えるようにすべきである。なお、被災地域では自営業者が多いことにも留意し、営業と生活が一体となっている中小業者の店舗等も対象とすべきである。

また、住宅再建について、既にあるローンとの二重債務の負担が大きいことから、被災者の住宅ローンの返還免除や一括管理して返済を支援する機関を設けるなど、大胆な特別措置をとるべきである。

これらの制度の検討では、液状化による家屋被害への積極的な適用を検討すべきである。

（３）被災者の生活再建のためには、雇用と所得の保障が不可欠である。

被災者が復興に向けて立ち上がれるよう、長期に安定して生活維持が可能な雇用を居住地で確

保するよう政府が責任を負うべきである。

復興事業では被災者を優先的に雇用し、それらの事業での「2省単価」水準など生活できる賃金保障を義務付け、復興事業の地元業者発注を徹底するよう政府が指導する。

また、漁業、農業と水産加工業や食品製造業などでの就業の場を国が財政負担し地方自治体が実施責任をもって作り出していく必要がある。漁船、工場施設などの共同使用、冠水した田畑の復旧事業の国庫負担による実施なども必要である。

さらに、雇用調整助成金の拡充、失業給付の額改善と期間延長を行うとともに、仕事を奪われた非正規労働者や農漁民、中小零細業者にも目を向けた公的就労の場の確保を求める。その上に、総合的な生活保障制度、休業補償・失業扶助制度の新設など、長期化が見込まれる雇用悪化に対応する制度を準備すべきである。

生活保護制度をはじめとするセーフティネットを十分に機能させるとともに、災害関連法令や災害時特例措置等の周知徹底と活用をはかるよう特段の努力が必要である。

給付制奨学金制度の創設、就学援助制度の拡充を早急に措置して子どもの教育を受ける権利を保障すべきである。この点で、高校授業料無償化の見直しなどは行うべきではない。

以上のような施策は、原発被害者も含めすべての被災者を対象にする必要がある。

(4) 地域で雇用を支える中小零細企業への支援強化が求められる。

大震災発生以前から困難を抱えていた中小零細企業、事業者への支援策を強め、震災による倒産、廃業に歯止めをかけるべきである。

既に多額の負債を抱えながら設備や機械を失った中小零細企業、事業者に新たな借金を強いることは、事業再開を遅らせることにもなりかねない。「せめてゼロからのスタート」が踏み出せるよう、使用不能となった資産・担保や中小零細企業・事業者への金融機関の債権の買い取り、被災企業・者の債務免除、免責措置など大震災被害の大きさと復興の重要性に見合った特別の支援をとるべきである。また、事業資金の無利子、無担保での貸し付けや、返済期間の長期化、税減免措置の拡充なども検討すべきである。

被災地域は世界と日本のものづくりを支える部品、素材生産の集積地であり、高い技術力を持つ労働者が多数いる。これらの人々の雇用の維持と、関連企業の生産の早期再開への支援と政府指導を強めるべきである。とりわけ大企業の被災地からの工場移転などに対する政府規制を強めるべきである。

なお、復旧・復興の障害になることが強く懸念される TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）への参加には強く反対する。

【提言2】

地域主体で、災害に強い街づくりをめざす復旧、復興事業の実施を求める

(1) 中央主導、上からの復興計画の押し付けは断じて行うべきではない。

上からの計画押し付けは、地域のコミュニティ機能を喪失させ、孤独死など悲惨な事態の誘因になることが阪神・淡路大震災後の経験からも明らかになっている。とりわけ高齢者にとって、地域の絆は重要である。

今回の大震災でも明らかになったように、平成

の大合併による行政機能の集約が被災者支援にはマイナスの要因となった。自治体行政効率化を重視した広域化は、地域のコミュニティ機能を劣化させ、災害に弱い地域を生み出しかねない。経済的効率のみを優先する地域復興策とすべきではない。

復興計画の立案は、地域単位での住民参加によって行うこととし、県や国は計画立案の支援と

財政的援助に徹するべきである。

(2) 住民参加のネットワーク型防災システムを地域で作り上げていくべきである。

防災と復興の核となる医療、福祉、介護、防災のセンターを校区やかつての自治体行政区域ごとに設置し、基礎自治体と住民共同で運営するシステムを構築する必要がある。

国民に提供する行政サービスの最低基準は国が

【提言3】

原子力発電所からの放射能漏れの早期収束、 原発被害の早期完全賠償を求める

(1) 1日も早く放射能が拡散し続ける事態を収束させる必要がある。

事故発生から2ヵ月を経過しても、福島第一原子力発電所からは、放射性物質が放出され続けている。それだけ被害は広がり、国が定める基準値を超える被曝者も出始め、周辺住民の生活の場を奪い去り、豊かな農地や漁場を荒廃させている。一日も早く、収束させ、冷温状態にして廃炉作業に移ることが必要である。

そのためにも、原子力の専門家や日本学術会議なども指摘するように、すべてのデータの公表、放射線量調査の体制整備、専門家の力と知恵の総結集などで、早期収束と放射能被害の抑制をはかることが必要である。

(2) 国民の健康と安全の確保を最重視した施策、体制などの整備、情報の公開を求める。

放射能にさらされた住民や事故処理従事者の健康管理を長期にわたって行う体制と仕組みを整備すべきである。

放射線量等の観測を強化し、「被曝線量」の系統的・継続的な把握を個人単位でも行う仕組みの整備を検討すべきである。その点で、福島原発事故処理にかかわったすべての作業員については「放射線管理手帳」を交付し、避難者や周辺住民については「避難者健康管理手帳」制度を創設し、定期健診等を実施する必要がある。

被曝線量上限規制について、緩和した基準の再

定めて財政措置を講じ、必要な実施体制を確保する。復興事業は、地方自治体が地域の実情に見合った施策を実施する責任と権限を有することを明確にして進め、地方自治体と国の新たな関係を作り出していくべきである。

これらの施策を進めるためにも、公務・公共業務に従事する労働者を増やし、正規雇用中心の安定雇用を保障すべきである。

検討を行うべきである。

住民、国民に対し、放射線測定結果や残留放射能測定結果を迅速かつ平易、完全に公表し、健康管理についての教育を徹底するなどの対応を早急に行うべきである。

なお、事故収束に向け昼夜を分かたず奮闘しているすべての作業員について、労働安全基準の順守などを国の責任で徹底させるべきである。

(3) 避難生活を強いられ、被害を受けている方々の生活支援を急ぐ必要がある。

原発事故の損害賠償が予定されているが、当面は仮払いにとどまり、日々続いている生活費としても不十分である。加えて、避難区域以外では仮払いもなく、ましてや風評被害による企業倒産や事業縮小のための解雇に対する賠償金の支払いは検討段階にとどまっている。

政府が3月13日に決定した「原発被害賠償の枠組み」では、東京電力の企業責任が曖昧にされ、将来の税金投入や電気料金引き上げを前提としたものとなっている。

原発事故がなければ得たであろう所得や、避難のための経費、精神的損害への慰謝料などは、「安全神話」に寄り掛かって対策を怠ってきた東京電力が一義的に負うべきものであり、そのことを徹底することこそ「法のルール」である。原子力政策を推進した政府には、すべての被害者、すべての被害への賠償を東京電力に履行させ、賠償

金の仮払いも含め、被災者の生活や雇用安定のための支援を速やかに行う責任がある。以上の二つの点を明確にし、一日も早く原発被害の全面賠償に着手するよう求める。

なお、国は、原子力依存のエネルギー政策を改

め、原子力発電からの撤退すべきであり、そのための計画を早期に立案すべきである（詳細は「原子力発電所への対応についての全労連の政策提言(案)」を参照）。

【提言4】

復興財源は財政の無駄削減と大企業・大資産家の負担で行うよう求める

（1）震災復興を口実にした庶民増税には断固反対する。

20兆円規模とも言われる復興財源をめぐり、「復興税」（消費税や所得税など）や「震災国債」の日銀引き受けなどが狙^そ上^{じょう}に上っている。財政規律と復興の両立が強調されるが、その結果が庶民増税による財源確保となり、被災者にも負担を強制し、内需をさらに冷え込ますことでは「角を矯めて牛を殺す」結果になりかねない。

（2）2011年度予算を抜本的に見直し、財政を復興事業へ集中させる必要がある。

2011年度予算では、2兆円規模の法人税減税が組み込まれ、5兆円規模の軍事費は聖域化され、米軍への思いやり予算も盛り込んでいる。また、年間320億円の政党助成金も手つかずのままである。これらを抜本的に見直すべきである。

5月2日に成立した第1次補正では、その財源は、年金国庫負担分の削減や子ども手当予算の削

減などによる組み替えで行われており、社会保障関連費が主に削減され、前述のような歳出見直しや公共事業費の支出見直しなどは行われていない。被災者支援や災害復興に逆行するものである。

（3）巨額な内部留保を蓄積している大企業に、社会的責任の履行を求める必要がある。

既に述べたような費目の見直しだけで5兆円規模の財源確保が可能である。その上に、経済危機に際して税金からの多額の支援を受けて業績を回復させ、内部留保を積み増してきた大企業に応能負担を求めるべきである。被災地域の復興が、企業の生産活動に好影響を与えることは、複雑なサプライチェーンの要の位置に被災地域があることから言える。

従来の国債とは別枠の「復興国債」を発行し、無利子で大企業に引き受けを求め、内部留保の社会還元を迫るべきである。

【提言5】

安定した良質な雇用の確保と社会保障制度の拡充は最大の復興策、の位置付けを求める

（1）破たんしている「新時代の『日本的経営』」路線と決別し、正規中心の雇用政策への転換を求める。

震災直後にも、非正規労働者の数百人規模の雇止めが起きた。大企業でも生産調整名目での非正規切りが始まっている。このような労働者使い捨ての状況では、消費は回復せず、デフレ経済をさ

らに深刻化させることは必至である。

生産回復なども口実に、一部産業や企業では、際限のない長時間労働が広がり始めている。福島原発事故への対応では、深刻な被曝が相次ぎ、労働者犠牲の事故処理が続いている。

このような労働者使い捨て、安全軽視、過密労働の強制など、働くルールの破壊は、コストカッ

トや企業利益優先の「安全神話」に寄り掛かって進められた原発建設と根は同じである。

失敗が明らかな「新時代の『日本的経営』」と決別することは、災害に強い社会を作り出すことになる。

（２）大震災や原発事故を契機とした雇用、社会保障改悪に反対する。

大震災からの復興を支える内需拡大のためにも、また被災者に将来が見える雇用を保障し、憲法第25条の生存権や第13条の人格権を具体化するためにも、ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）と社会保障拡充が今こそ求められている。

その点では、社会保障費の抑制と消費税率引き上げを目的とする「税と社会保障改革」も、日本経団連が求める労働法制の規制緩和も、断じて認めることはできない。

なお、復興事業であることを口実に、長時間労働の強制や労働の安全・衛生規制の軽視、安易な解雇・雇止め等が横行し始めている。政府指導の強化を強く求める。

（３）「働きがいのある人間らしい仕事」（ディーセントワーク）の実現を求める。

大震災後の雇用破壊等をくい止めるため、労働法制等の早急な改善を求める。

- ① 労働者派遣法の製造業派遣禁止や登録型派遣禁止などの改正。少なくとも、2010年3月に国会に提出され継続審議となっている労働者派遣法改正法案は早期審議入りが必要。
- ② 有期雇用労働の雇止め規制の強化と正規雇用への転換促進。
- ③ 生活保護基準を下回る最低賃金の解消、同一価値労働同一賃金原則の確認。
- ④ 労働時間規制、とりわけ超過勤務の上限規制、連続労働時間規制の強化、年次有給休暇の

取得促進などによる雇用量の拡大。

- ⑤ 失業時の所得保障（失業手当の改善と休業補償・失業扶助制度の新設）。
- ⑥ 生活保護基準の引き下げの断念、制度と運用の改善。
- ⑦ 社会保険制度での国庫負担増、医療、介護、年金制度の抜本改善、本人負担の縮減。

おわりに

全労連は、純中立、MICなどの労働団体とともに、東日本大震災労働者対策本部を設け、「被災者支援義援金カンパ」、「支援物資搬送」、「被災者、被災地支援ボランティア派遣」に共同して取り組んできた。同時に、「東北関東大震災に関する当面の緊急要望」と「福島原発事故問題に関する緊急要望」（3月25日）を提出し、被災県代表も含めた政府、東京電力要請行動（4月14日）、「労働相談110番」（4月28日）などを通じた要求把握等にも努めてきた。

先にも触れているように、政府の復興構想会議の論議も開始され、その検討方向の問題点も表面化してきていることにも留意しつつ、それへの運動の対抗軸を示す意味も含め、本提言を取りまとめることとした。

本提言は、「雇用の安定と社会保障拡充による『福祉国家』をめざす」とした全労連第25回大会方針の具体化でもある。

広く、労働者、国民諸階層の論議と、大震災も契機に新自由主義「構造改革」からの決別をめざした運動の前進をはかる論議が進むことを強く希望する。

以上