

# 教訓ノート4-5

## 4. 復興計画

### 生計と雇用の創出



**GFDRR**  
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



**世界銀行**

**著者**

永松伸吾：関西大学

Sofia Bettencourt：世界銀行

# 教訓ノート4-5

## 4. 復興計画

### 生計と雇用の創出

生計と雇用の創出は、災害後の復興において常に重要な課題である。東日本大震災では、日本政府は先進的なキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）プログラムを開始し、31,700人以上の失業者を雇用し、復興のみならず事務作業に被災者を従事させた。その結果、肉体労働中心のこれまでの支援プログラムでは対象外となっていた、女性、高齢者、災害弱者にも支援の手を差し伸べることができた。

### 知見

東日本大震災により、14万～16万人が生計手段と仕事を失った。政府が取り組んだ緊急雇用創出事業の効果もあり、2012年2月までに被災3県の就職件数は143,820件に上った。このうち22%（31,700件）がこの雇用創出事業によるものである。部門間、地域間、雇用形態にばらつきはあるものの、政府主導の雇用創出対策は被災地の雇用維持におおむね有効であった。

#### 震災後の生計と雇用の創出に関する記録

生計と雇用の創出は長年、日本のみならず世界中で災害対応と復旧の重要課題であった。生計と雇用は主に以下の三つの重要な役割を果たす。

- 1) 経済 主要な、しばしば唯一の、被災者の収入源となる。
- 2) 社会 復興プロセスへの参加を被災者に促すことで、社会とのつながりを強化する。
- 3) 心理 失職した被災者が自信を取り戻し、将来の期待感を持ち直すきっかけとなる。

被災者を対象とした雇用創出対策は日本においては1854年の安政南海大震災に遡ることができ、その重要性は長きにわたり認められてきたものの、常に成功してきたわけではない。1923年の関東大震災後、内務省は震災対応・復興工事で被災者の雇用を地方自治体と民間会社に働きかけた。しかし、工事の大半が肉体労働であり、被災者は「頭脳労働」を希望したため、この試みは成功しなかった。代わりに政府は失業者に対し、出身地の故郷に戻るよう奨励した。

1995年の阪神・淡路大震災でも雇用創出の試みは成功しなかった。約4万～10万人が離職を余儀なくされ、政府は95年3月、公共事業の雇用の40%までを失業した被災者に割り当てる法律を施行した。しかし、1年後、この政策による雇用件数はわずか30人であった。受注業者は収益性と効率性に基づく雇用を続け、この法律の不遵守に対する罰則もなかった。その結果、被災者の雇用先は公共工事の単純作業に限定された。復興の過程では、家族や隣人からのケアがないまま254人が仮設住宅で死亡した。ある調査によると、こうした孤独死をした被災者の大半が失業中であったという。すなわち、社会から孤立し、他人との接触がなかったことを示唆している。

## 震災による被害と生計復旧・雇用への影響

東日本震災は近年でもっとも甚大な災害であろう。日本総合研究所の推計によると、2011年5月時点で14万～16万人が失業中であるという。さらに、津波の被害を受けた都市は多くのインフラ施設のを失った。

例えば、人口16万人の石巻市は津波が襲った最大級の都市の一つである。石巻漁港は震災前の水揚げ高で日本で3番目であり、漁業と水産加工は同市の主産業で、数百社の水産加工会社が数千人を雇用していた。

同市の商業中心地区のほぼすべてが津波で流された。建物や施設の被害以外に、地震で土地の高さが約1.4m沈下したため、満潮時に海水で浸水するようになった。漁業・水産業の再開には土地をまずかさ上げする必要がある。震災前のローンを抱えていることを考えると、この工事を行う余裕がある会社はほとんどない。地震・津波から1年以上経過し、政府は第3次補正予算（2011年度）でこのかさ上げ費用を計上した。しかし、こうした大型復旧事業の完了に数年を要するため、雇用回復は阪神・淡路大震災よりも遅れるものと予想される。

福島県では、福島第一原子力発電所の20km以内が立ち入り禁止区域となり、78,000人に影響が及んだ（KN2-6）。20Km圏外でも放射線量の高い区域は緊急準備避難区域となり1万人が影響を受け、彼らの多くは離職した。政府は線量が比較的低い区域の立ち入り制限を解除したが、この区域で雇用創出に取り組むのは困難である。福島大学が避難者に対してアンケート調査を行ったところ、指定が解除されたら即刻自宅へ戻る意向の避難者はわずか4%であった。回答者のうち25%は帰還しないとすでに決めていた。その大き

な理由の一つに仕事がないことをあげている。35歳未満の6%近くが帰還しないと回答した。この区域では原発が経済活動の中心であったため、現在では雇用機会がほとんどない。したがって、こうした区域では生計と雇用の創出が復興に不可欠となる。また、アンケート調査結果では、回答者の16%がインフラ施設の復興が必要であると回答し、21%が放射能の除染に対する具体的な計画を強く訴えている。

## 震災後の生計と雇用の創出

### 政府の対策

震災後、政府の対応として、災害弱者への現金給付と緊急雇用創出事業の双方を実施した。災害弱者（働くことができない高齢者や障害者など）の生活を確保するため、生活保護法に基づく従来の社会保障制度を通じて現金給付を行った。その額は毎月50,000～250,000円である。また、住宅を失った世帯の再建を支援するため最大300万円（37,500米ドル）を支給した。災害弱者に対しては、全国からの寄付金を活用して個別に現金も支給した。

雇用創出を推進するため、厚生労働省（厚労省）は震災直後から「日本はひとつ」しごとプロジェクトに取り組んだ。このプロジェクトには以下の三つの施策目標がある。

1. 復旧事業等による確実な雇用創出
2. 被災者と仕事とのマッチング体制の構築
3. 被災者の雇用の維持・確保

第一の目標では、世界金融危機以後の2008年に設置された重点分野雇用創造事業の基金を活用した。政府は500億円（6億2,500万米ドル）をこの基金に追加し、その対象を拡大して災害による失業にも適用した。

このプロジェクトが支援する活動の例は以下のとおりである。

- **避難所の運営・管理** 食料配給、掃除、調達、食料等の物資配達等。
- **安全管理や生活支援サービス** パトロール、高齢者や障害者の世話、子守、生徒の補習授業、バスの運転等。
- **市町村の事務作業補助** 住民票の発行、窓口業務、訪問者の対応、避難所でのモニタリングやニーズ調査など。

- **復旧復興事業** がれき撤去、高齢者の住宅のあと片づけ、公園・公共建築物の維持管理、公園の花植え、観光振興の広報活動等。

この施策の根底にある趣旨は、キャッシュ・フォー・ワーク（CFW：被災者を復興事業に雇って賃金を支払うこと）プログラムと酷似している（Box 1を参照）。しかし、途上国の一般的なCFWプログラムとは大きく異なっている。日本のプログラムは創出する仕事の範囲が非常に多岐にわたっているため、女性も高齢者も働くことができるのに対し、通常CFWプログラムは主として肉体労働（復旧工事など）を提供する傾向がある。

雇用創出プロジェクトが直面する制約の一つは、雇用主が国内の労働法を完全に遵守しなければならないことであった。例えば、雇用主は労働者に対して労災保険、雇用保険、社会保険に強制加入させなければならなかった。こうした雇用手続きの事務作業が雇用創出のネックになることが分かった。また、各省庁、非政府組織、民間受注業者が主に雇用の場を提供するのだが、彼ら自身が緊急対策に追われていたため、失業者の雇用には消極的でもあった。

**官民パートナーシップ**がこの問題の有効な解決策であった。例えば、福島県は民間人材派遣会社に対して（市町村を含む）関係組織の仕事のため被災者を雇用するよう依頼した。この方式は、依頼した関係機関に事務作業や人事管理の負担がなく、非常に効果的であった。

**官官パートナーシップ**も利用された。大船渡市のCFW活動は北上市が一部実施した。北上市は岩手県の緊急雇用創出基金を受け入れ、民間人材派遣会社に対して大船渡市の仮設住宅の避難者を世話する被災者の雇用を委託した。

「日本はひとつ」プロジェクトの第二の施策目標である被災者と仕事とのマッチング体制について、政府は被災地の職業安定所（ハローワーク）を全面的に利用し、機能強化しようとした。この機能拡大はある程度機能したが、仕事のマッチングというきめ細かな作業に十分対処できなかった。民間人材派遣会社も雇用創出で大きな役割を果たすこととなった。

第三施策目標である被災者の雇用の確保・維持は、次の二つの事業により支援された。雇用確保のインセンティブとして被災地の事業所への雇用調整助成金、約7,270億円（90億米ドル）を配分した。また、政府は失業保険の給付条件を拡大するため2,940億円（37億米ドル）を拠出した。こうした支援がなければ、雇用創出プロジェクトの事業費は非常に多額になっていたものと思われる。

## NGOと民間

震災後、非政府組織（NGO）と民間部門も重要な役割を果たした。例えば、国際ボラ

ンティアセンター山形はCFWプロジェクトに取り組み、失業中の避難者をがれき撤去や清掃活動で雇用した。給料は日本全国や海外からの寄付金で賄った。このプロジェクトは最終的に地域社会支援活動へ拡大され、2012年3月31日に終了し、この間に112人の失業者を雇用した。これは典型的なCFW方式であるが、途上国で見られるような大規模プログラムではない。

もう一つの事例は、岩手博報堂、岩手めんこいテレビ、仙台放送が推進した三陸地域の「三陸に仕事をプロジェクト」である。このプロジェクトでは、水産加工にこれまで従事していた漁師の主婦に仕事を提供した。被災地の漁師は水産庁が推進する緊急雇用創出事業でがれき撤去や漁港の清掃活動に雇用されていたが、主婦は仕事がない状態だったのである。

2012年2月25日にオープンした南三陸志津川福興名店街に30の新規商店が開店した(図1)。経済産業省は「中小企業支援プログラム」によりこの仮設商店街の設立を促した。暮らしを支援するため、地元住民、特に女性がつくる土産品が一部の商店で販売された。

このプロジェクトから女性手づくりの新しい手工芸品が生まれた。漁網からつくられた「環(たまき)」という友好のプレスレットである(図2)。売上高の50%程度が製作者の女性へ渡される。テレビやソーシャルメディアに数カ月以内にわたり大々的に紹介されたため、生産が追いつかないほどであった。このプロジェクトのウェブサイトによると、2012年2月29日の時点で、298人の製作者が830万円(100万米ドル)を受け取った。

図1：南三陸さんさん商店街



図2：友好のプレスレット「環（たまき）」の販売広告ポスター



この成功はそれ以外の多数の手工芸品を製作するきっかけとなった。

ミュージックセキュリティーズ株式会社が運営するセキュリテ被災地応援ファンドも、投資家と被災した零細企業を結び付け、事業再開を促すユニークな基金である。支援を必要としている零細企業が同基金のウェブサイト経由で提案書を提出する。そのウェブサイトから投資家は将来性のある投資事業を探す。こうして投資家が事業家と直接つながるマイクロファイナンス事業として機能する。

このファンドには二つの重要な特長がある：1口の投資額が10,500円（131米ドル）という少額投資が可能である、そして投資家は投資による見返りを期待していない。1口投資のほぼ半分（5,000円）が寄付とみなされる。投資家の多くはウェブサイトを通じて支援する事業者とのやりとりを楽しむのである。2012年現在、基金は7億円（880万米ドル）にまで成長し、20,000人以上の投資家を集めている。

## Box 1：人道支援における生計復旧支援の選択肢

災害後の生計復旧を促進するにあたり、国際的な人道支援では一般に二つの手段を用いてきた。一つは現金給付、もう一つはキャッシュ・フォー・ワークプログラム（CFW）である。

被災弱者への短期的支援として、一般に現金給付が利用される。現金給付プログラムが有効となるには、対象を適切に選定すること（例えば、高齢者や女性、難民）、透明性が高いこと、モニタリング・評価システムが健全であること、終了計画が明確であることが要求される。パキスタン地震（2005年）とスリランカでの津波（2004年）において実施された代表的なプログラムでは、各対象世帯に対して4～6カ月間、毎月50米ドルを給付した。現金給付プログラムはCFWプログラムと共存するか、その後CFWプログラムへと変更していく場合が多い。

CFWプログラムは人道支援の一般的な手段となってきた。CFWは、がれき撤去、壊れたインフラ施設の修理や復旧など各種復興事業に従事する被災者に現金を給付する。2004年のインド洋津波、2008年のミャンマーサイクロン、2010年のハイチ地震など、多数の災害で利用されてきた。

CFWは被災者が災害復旧・被害緩和（干ばつや飢饉）に従事する代償として食料を受け取ることができるフード・フォー・ワークに代わるプログラムとして開発された。労働者のやる気を起こすには、食料よりも現金のほうが次のような利点がある。

1) 必要な手続きが複雑ではなく管理費も低廉であること、2) 労働者が欲しいものを買うことができ、元気づけられること、3) 現金が地元へ落とされ市場への影響が大きいこと。一方、CFWプログラムは正規の雇用市場を混乱させないようにしなければならない。したがって、現金給付など厳重なモニタリングが必要である。

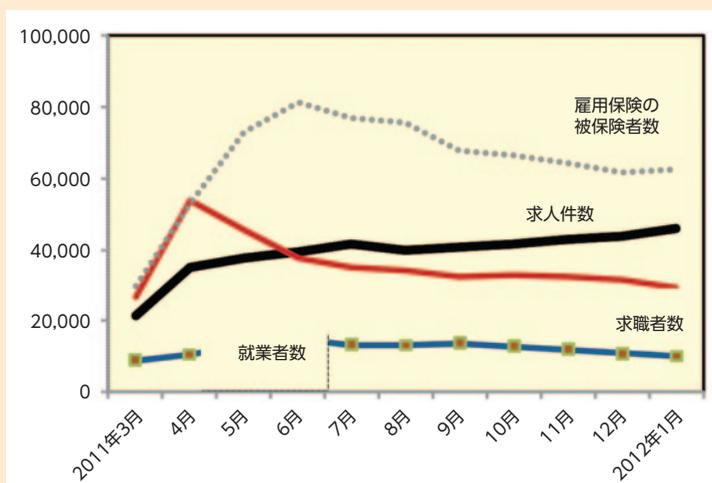
## 施策の成果と主な課題

政府の政策により一部であるが、被災地の労働市場が急速に回復した。雇用保険の被保険者数が2011年3月の29,931人から同年6月の81,179人へ急上昇した。さらに、6月以降、求人情数が求職者件数を上回っており、この差は拡大している（図3）。

雇用状況は全般に確かに改善しつつあるが、まだ完全ではなく、次のような格差が見られる。(1) 求人情数と求職件数の格差（上記）、(2) 地域間の格差、(3) 雇用部門間の格差、(4) 雇用形態間の格差。

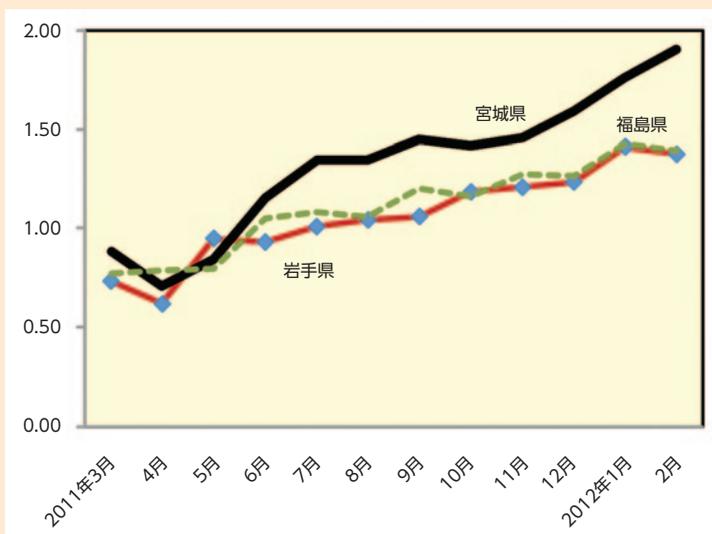
他の災害と同様に、雇用の機会は都市部に集中して偏っている。図4は県別求人倍率で

図3：被災3県の労働市場の回復傾向



出所：厚労省

図4：被災県の求人倍率



出所：厚労省

ある。東北地方で最大の都市である仙台市が位置する宮城県は他の2県よりも求人が多い。宮城県内でも、雇用の機会は仙台の都市圏に集中している（2012年の求人倍率は1.17）が、津波で甚大な被害を受けた海岸に位置する石巻市と気仙沼市では相対的に雇用の機会が少ない（求人倍率はそれぞれ0.77と0.55）。

雇用部門間の格差も見られる。復興需要が高まるにつれ、建設業界や関連業界からの求人が多くなっているが、製造業や流通業の求人は非常に少ない。一方、求職者は食品加工や事務を主体とする職業を求める傾向がある。

雇用形態にも最終的な格差が見られる。求人数は増加しているにもかかわらず、大半がパートタイムや短期雇用である。宮城県の常勤、正規従業員の求人倍率は2012年2月でわずかに0.49倍である。したがって、常勤職、正規職への求職者の状況は、統計全般が示すほど芳しいものではない。

政府が支援する緊急雇用創出事業に関連した求人が多いことが、短期雇用が大きな割合を占めている理由の一つになっている。2011年3月から2012年2月までの期間中、岩手県、宮城県および福島県の求人総数の31,700人、全体の22%は緊急雇用創出事業から生じている（図5）。

この調査結果は二つの重要なことを暗示している。第一は、政府主導の雇用創出政策が被災地の雇用市場の確保に効果的であった。その政策がなければ、失業問題はさらに深刻化していたであろう。一方で、CFWから正規雇用への移行が経済復興の難題となってい

図5：政府の政策で確保された雇用：2011年3月～2012年2月



出所：厚労省

る。

途上国のCFWプログラムは一般に、経済復興、さらに経済成長のプロセスを支援する。この方法は途上国の災害が経済成長率に大きな影響を与える傾向があるため当然のことと思われる。このようにCFWは災害直後に大きな雇用不足を穴埋めし、その後の経済成長により永続的な雇用を生み出す。

しかし、先進国の経済復興は必ずしも上記の傾向に従うとは限らない。震災による被災県の人口は震災以降減少している。経済が縮小すると、緊急雇用創出プログラムの役割に代わる十分な常勤職がもたらされるとは限らない。日本は後者のシナリオに直面する可能性が十分にある。

## 教訓

- 重点分野への緊急雇用創出プログラムは、災害弱者への現金給付も追加されており、復興時の被災者支援に有効である。一方で、新たな雇用を創出すべく、市場に積極的に働きかける必要がある。地域経済が縮小している場合、長期支援も必要になる。
- 被災者が求める生計手段は多様であり、種々の対策が必要である。災害弱者は現金給付を必要としている場合もあるが、すでに年金を受給している被災者（高齢者など）は自分が必要とされていると感じるような職業を単に望んでいるのかもしれない。幼児を抱えた寡婦等は保険付きの正規雇用を必要としている。
- 東日本大震災では、緊急雇用創出事業の計画立案にあたり、過去の災害から得た教訓を大いに利用した。阪神・淡路大震災では、規制措置や市場原理のみでは雇用を創出できなかった。このため、東日本大震災はより積極的に政府が取り組み、多様な雇用とNGOおよび民間とのパートナーシップを促進し、全体の進捗のモニタリングについても確保されている。
- 東日本大震災における雇用創出プログラムは、官民パートナーシップや官官パートナーシップについて革新的であった。特に、人材派遣会社が行政の負担を軽減した。それがなければ、多数の事業主は被災者を雇用できなかったであろう。
- 失業者のニーズと仕事のマッチングは非常に重要であるが、難しい問題でもある。被災地の多くは労働力の需要過剰と供給過剰が各部門で同時に発生しているが、都市部は地方よりも明らかに有利である。雇用の需給や新規雇用の継続的なモニタリング、市町村の計画との統合などの支援は、経済復興を効果的に遂行するために求められる。

- 被災者の収入確保に失業保険は効果的である。しかし、いくつか制約がある。第一に、失業保険は自営業者と民間企業経営者を対象としない。第二に、政府は保険の受給期間を2回延長しなければならず、最短期間の被保険者も2012年1月まで受給できるようになった。したがって、失業保険は、災害後のより広範な生活再建プログラムの一部とみなす必要がある。

## 途上国への提言

- 災害後のCFWプログラムや雇用プログラムは、インフラ施設復旧のための単純な肉体労働から頭脳労働に至るまで、就業機会の範囲を可能な限り拡大すべきである。途上国では被災者の多くが貧しく未熟練である一方、ハイチなどの大規模災害では熟練労働者が被災した。海外からの支援は最貧困層および弱者を対象に優先されるべきであるが、近隣地域の復旧・復興に対して意義ある貢献を行う機会を全員に提供することは重要である。特に、創出する雇用は以下とすべきである。

(i) 労働者の技能に適した雇用

(ii) 被災者のやる気および自信を高める雇用

(iii) 労働者の技術を土台として今後の職業確保に役立つ雇用

- 主な目標が被災者の最貧困層と弱者への迅速な現金給付である場合、途上国では質と量のバランスを慎重に図る必要がある。原則として、活動に占める賃金の割合を高く維持すべきである（例、50～80%）。長期雇用への円滑な移行と災害に脆弱な都市域に戻ることを防ぐため、CFWも計画する必要がある。また、賃金を未熟練の肉体労働者の相場よりやや低く設定することで、他に生計手段がない被災者のみを対象とし、より多くの正規雇用の創出チャンスを締め出さないようにすべきである。
- 上記の状況では、途上国のCFWプログラムは東日本大震災とは異なる。東日本大震災では、最低賃金法に従わざるを得なかったため、雇用創出事業の対象者は、労働市場の賃金を受けとった。また、失業者は失業保険を請求することもできたため、就業意欲を駆り立てるレベルまで賃金を高く設定することが重要であった。被災県の統計では、少なくとも日本ではこうした取り組みにより賃金が上昇した形跡はない。したがって、正規雇用への移行を妨げなかったはずである。
- 日本の経験と同じく、途上国のCFWプログラムはより広範な社会保障制度の一部とする必要がある。この制度には、パキスタン地震やスリランカでの津波後の弱者への現金給付も含む。受給資格、給付額および期間など、現金給付方式は透明性の

ある手続きに従って決定しなければならない。

- 生活再建プログラムの目標が適切かを判断し、修正するため、当初の評価は不可欠である。例えば、ハイチの場合、事前の評価で指摘されたのは、より多くの弱者を対象としなければならない反面、支援依存の長期化を回避することであった。逆に軽視されたのは、CFWと農業ないし漁業が季節によって競合すること、また、被災していない人にも食料支援をする恐れがあること、であった。
- 日本の雇用創出プログラムは途上国よりも一般に規模が小さい。各プログラムの雇用数は100人以下である。このモデルは雇用を必ずしも最大化する効率的な方法ではないが、事業主が被雇用者を監督し世話する直接の責任があるため、CFWプログラムと長期雇用機会の一体化に役立つ。
- 日本のセキュリティ被災地応援ファンドの事例は、被害者と潜在的な支援者とを結びつけるには、電子商取引が効果的であることを示している。これは近年の他の大規模災害（例、パキスタンおよびバンコク大洪水）でも見受けられた。このような災害でも、復旧でソーシャルメディアがますます重要な役割を果たしつつある（KN4-2を参照）。
- CFWは短期的には効果的なプログラムであるが、CFWから正規雇用への移行は難しい問題である。建設工事の雇用機会は数年以内に終了する。被災地では、人材派遣、工場誘致、灌漑・漁港の再建、二重債務の解消などで正規雇用の創出に対する国の支援が不可欠である（KN6-4）。

## 著者

永松伸吾：関西大学

Sofia Bettencourt：世界銀行

## 主な参考文献

Albara-Bertrand, J. M. 1992. *Political Economy of Large Natural Disasters: With Special Reference to Developing Countries*, Oxford University Press.

Doocy, Shannon, Michael Gabriel, Sean Collins, Courtland Robinson and Peter Stevenson. 2006. Implementing cash for work programmes in post-tsunami Aceh: experiences and lessons learned, *Disasters*, 30 (3) , pp. 277-296.

Echevin, Damen, F. Lamanna and A-M. Oviedo. 2011. Who Benefits from Cash and Food for Works Programs in Post Earthquake Hait. Munich Personal RePEC Archive, *MPRA Paper No. 35661* (31 Dec. 2011) .

GFDRR. 2010. *Haiti Earthquake Reconstruction - Knowledge Notes from the DRM Global Expert Team for the Government of Haiti*. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.

Harvey, Paul. 2007. Cash-based responses in emergencies, *HPG Report 24*, Overseas Development Institute.

Mercy Corps. 2007. *Guide to Cash-for-Work Programming*.

MHLW. 2011. "'Japan as One' Work Project." *Conclusion on the countermeasures Phase 1*, Ministry of Health, Labor and Welfare.

Music Securities Inc. Web page for Japan Earthquake Securite Supporting Fund.  
<http://oen.securite.jp/>

Myanmar Red Cross Society. 2009. *Myanmar: Cyclone Nargis Operations, Cash for Work (CFW) Program Project Progress Report*.

Vishwanath, Tara and Xiaoqing Yu. 2008. Providing Social Protection and Livelihood Support during Post-Earthquake Recovery. Knowledge Notes on Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific, *Working Paper Series No. 15*, the World Bank, ISDR and GFDRR

福島大学災害復興研究所 2012 平成23年度 双葉8か町村災害復興実態調査 基礎集計報告書 (第2版)  
<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110402-OYT1T00745.htm>