

東日本大震災におけるしごとの復興

その他のタイトル	Recovery of Jobs and livelihoods from Great East Japan Earthquake
著者	永松 伸吾, 檜原 正澄, 三谷 真, 菅 磨志保
雑誌名	社会安全学研究 = Safety science review
巻	4
ページ	3-13
発行年	2014-03-31
URL	http://hdl.handle.net/10112/00018584

東日本大震災におけるしごとの復興

Recovery of Jobs and livelihoods from Great East Japan Earthquake

関西大学 社会安全学部

永 松 伸 吾

Faculty of Safety Science, Kansai
University

Shingo NAGAMATSU

関西大学 商学部

三 谷 真

Faculty of Commerce, Kansai
University

Makoto MITANI

関西大学 経済学部

檜 原 正 澄

Faculty of Economics, Kansai
University

Masasumi KASHIHARA

関西大学 社会安全学部

菅 磨志保

Faculty of Safety Science, Kansai
University

Mashiho SUGA

SUMMARY

This paper evaluates the livelihood recovery programs in the affected area of the Great East Japan Earthquake disasters, conducted by NPO/NGOs, private companies and governments. This was the first disaster in Japan that a large number of Cash for Work (CFW) or similar program were introduced during the response and recovery process from the damage. CFW programs were generally better conducted than the cases in developing countries. The reason was 1) few people were forced to work since the unconditional transfer program, 2) each program were so small in numbers of workers that compliance with labor laws were secured, and 3) so various kind of jobs, not only manual but also non-manual jobs were provided that women and the elderly could also take part in the program.

Key words

disaster recovery, Cash for Work (CFW), jobs and livelihood, economic recovery

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災への対応やその後の復興過程においては、我が国で起こったこれまでのどの災害以上に、経済や

産業、とりわけ雇用の復興に関する関心が高まった。

これは単なる印象論ではない。証拠として、震災発生から1年半の間に震災と雇用の問題についてどれだけ大手新聞社が取り上げたかにつ

いて、阪神・淡路大震災と東日本大震災とを比較したものが表1である。これをみると、朝日新聞、読売新聞、日本経済新聞のいずれについても雇用に関する記事数は絶対数および震災関連記事に占める割合のいずれにおいても増加している。また「ボランティア」「住宅」などに関する記事と比較しても、雇用についての記事数の伸び率は高い。

その理由の一つは、東日本大震災では、津波が沿岸部の都市基盤を根こそぎ破壊したことで、通常の経済活動がほぼ完全に停止してしまったことなど、経済的な影響が甚大だったことにある。

また、震災直後から指摘されたことの一つに、被災地の経済的後進性がある。阪神・淡路大震災当時の兵庫県のGDPは4%であったのに対して、東日本大震災で被害が集中した岩手・宮城・福島の三県のGDPの合計は、日本のGDPの3%に過ぎなかった。被災地には多くの製造拠点が立地し、そのことがサプライチェーンを通じて全国的、あるいは世界的に震災の影響を拡大することにつながったが、それも東北地方の労働力が比較的安価であることと裏腹であった。そもそも被災三県の労働力人口はここ10年程度ほぼ一貫して減少し続けている^[1]。これはより高賃金・好条件を求める労働力が首都圏や他の大都市圏に流出していったことも影響している。すなわち、東日本大震災の被災地域は、慢性的に雇用の問題を抱えており、震災によりさらに雇用が失われれば被災地の復興は一層厳しさを増すということへの危機感が、被災地域においてはかなり早い段階から共有されていたように思われる。

こうした背景もあり、震災後の極めて早い段階から、被災地でのしごとの創出の必要性が叫ばれることになった。特に大規模災害時の人道支援手法として世界中で用いられているキャッ

シュ・フォー・ワーク (Cash for Work, CFW) は、具体的な手法の一つとしてマスコミ等でも大きく取り上げられた。

本稿は、被災者にしごとを確保するための手法としてCFWの利点と限界を明らかにし、今後の巨大災害に向けた提言を行うことを目的としている。第二章では、CFWに関する、東日本大震災以前に行われた既存研究に基づき、CFWの定義やそのメリットデメリットを整理する。第三章では、東日本大震災で行われた具体的取り組みについて紹介する。第四章では、東日本大震災での取り組みを評価し、今後の研究や政策課題について展望しつつ、本稿のまとめとする。

2. キャッシュ・フォー・ワーク (CFW) とは

2.1 CFWの定義

CFWとは、災害からの復旧・復興に関する活動によってしごとを創出し、被災者の生業を支援する手法である。海外では国際機関やNGOが実施しているケースが多いが、政府機関によって担われているケースもあり、財源も民間の支援金や公的資金など様々である。

2.2 CFWの沿革

CFWの前身は、1960年代ごろからアフリカのサブサハラ地域で干ばつによる難民支援の手法として用いられていたフード・フォー・ワーク (Food For Work, FFW) であると言われている。これは、難民たちに単に食料を支援するよりも、復興過程で、より干ばつに強い農業への転換を促進するためのインセンティブとして、そうした労働と引き換えに食料を提供するプログラムが国連食糧計画 (WFP) や人道支援NGOらによって実施されていた。

その後、飢饉が必ずしも食糧の絶対量の不足によって起こるわけではなく、それらを調達す

表1 新聞による震災報道における単語別ヒット件数およびヒット率の比較

	震災 (A)	震災&雇用 (B)	「雇用」 ヒット率 (B/A)	震災& ボラン ティア (C)	「ボラン ティア」 ヒット率 (C/A)	震災 & 住宅 (D)	「住宅」 ヒット率 (D/A)
朝日新聞「聞蔵Ⅱ」*1							
1995.1.17～1996.7.16	24484	565	2%	3508	14%	4927	20%
2011.3.11～2012.9.10	24249	2614	11%	5707	24%	8091	33%
読売新聞 「ヨミダス歴史館」*2							
1995.1.17～1996.7.16	15509	281	2%	1188	8%	3064	20%
2011.3.11～2012.9.10	67274	2253	3%	5182	8%	7246	11%
日本経済新聞 「日経テレコン21」*3							
1995.1.17～1996.7.16	6492	235	4%	484	7%	1301	20%
2011.3.11～2012.9.10	11928	814	7%	407	3%	1346	11%

*1 朝日新聞本紙（朝刊・夕刊）最終面、および地域面

*2 読売新聞本紙（全国版、およびすべての地域版）

*3 日本経済新聞（朝刊・夕刊）日経地方経済面

る能力（capability）の不足によって発生するという、セン（A. Sen）による理論が知られるようになった。また現物支給に伴う問題点、すなわち取扱いのコストの高さなどが認識され、食糧よりも現金を支給することの優位性が認められるに至った。そこで労働対価として現金を支給するCFWが実施されるようになり、今日では飢饉に限らず様々な大規模災害や紛争からの復興過程において、様々な機関によって実施されるようになってきている。

2.3 CFWのメリット

途上国でこれまで実施されているCFWの具体的性質は、この分野で多くの実績を持つマーシー・コー（Mercy Corps）のマニュアルによれば次のとおりである。

まず、CFWは、災害など何らかのショックにより、収入減や食料調達手段を喪失し、結果として人々の基本的ニーズが満たされなくなっているような状態において実施される。あるいは、長期的な生業再建のための短期的戦略としても実施される。CFWが機能するためには、基

本的な財やサービスが市場（Market）において十分な量の調達ができること、現金（Cash）が安全に取り扱われるような環境であることが前提となる。

また、CFWは単なる雇用創出だけが目的の手法ではない。マーシー・コーが指摘するCFWの7つの意義は下記の通りである^[2]。

1) 個人のエンパワーメントが可能になること

CFWは、被災者に直接現金を手渡すことによって、復興過程における被災者の選択の余地を増大させる。

2) 地域経済を刺激すること

雇用を創出することで、地域経済に資金循環をもたらし、復興資機材の購入や被災者による消費活動を通じて、地域経済が活性化される。

3) 地域コミュニティの財産の復旧に資すること

CFWは被災したコミュニティの財産の復旧に対して（雇用の確保と賃金の提供を通じて）援助している。また地域コミュニティが自らCFWのプロジェクトを選定し、実施することを通じて被災者の尊厳を維持することができる。

4) (食糧などの現物支給に比較して現金で労働対価を支払うことで) 管理が容易であること

現金は、非金銭的物資よりも分配が容易である。

5) 短期的な雇用創出につながること

短期的な雇用創出を通じて、経済的に脆弱な社会階層グループの生活を支えることができる。

6) 被災者の負債を軽減すること

被災者が負債の悪循環から脱することを支援することができる。

7) 復興への被災者の参加と統合を促すこと

CFW を通じて、社会の多くの人々の復興への参加を促すことができる。また、それを通じて、女性や少数派グループなどの統合を促進することも可能であり、個人だけではなくコミュニティに便益をもたらす。

このようにみると、CFW にとって雇用創出というのは一つのメリットに過ぎないことがわかる。最後に挙げられているように、被災者の復興過程への参加と統合を促すこともメリットの一つとして掲げられている。すなわち、働くということは単なる所得獲得の手段ではない。労働を通じて復興過程に参加することで将来への希望を見出したり、自尊心を高めたりなど、被災者の精神的な充足につながるという部分が海外でも重要視されている^[3]。

2.4 CFW のデメリットと限界

もちろん、CFW も万能ではない。前述のマーシー・コーのマニュアル^[2]によれば、CFW の限界として以下が指摘されている。

1) 地域経済に対して悪い影響を与えかねないこと

CFW を実施することによって、通常の市場経済の活動が阻害される危険性があるというものである。例えば、労働需要の増大による賃金

上昇などがその事例であり、また CFW によって特定の財やサービスが過剰に供給され価格が下落するなど、市場価格に歪みをもたらす可能性がある。このため、CFW の実施においては市場のモニタリングが欠かせない。

2) 腐敗・汚職が起きやすいこと

食糧などの現物支給に比較して現金で労働対価を支払うことのリスクである。

3) 地域の文化に対して負の影響をもたらしやすいこと

地域コミュニティによる自発的な活動が金銭対価をとまなう労働へと置き換えられることで、そのコミュニティの文化や伝統を損なう危険性がある。

4) プログラムの対象に高齢者、傷病者、障がい者などは必ずしも含まれないこと

言うまでもなく、CFW は労働に対しての対価なので、労働が困難な個人に対して支援が行き届かない。

5) プログラムへの依存を引き起こすこと

賃金水準の設定にもよるが、元々の生業に復帰する意欲を阻害し、長期的に CFW の仕事に依存する可能性がある。

6) 安全上のリスク

現金を扱うので、犯罪に巻き込まれるリスクがある。

これらに加え、CFW が批判されることの一つに、食糧などの現物支給と比較して現金支給は自己選択が働きにくく、結果的にプログラムの対象者に、支援を必ずしも必要としない人々が多く含まれる可能性も指摘されている。例えばハイチでの CFW の効果を被災者の個票データから分析したエチヴィン (D. Echevin) らによる調査^[4]がある。2010 年に発生したハイチ大地震からの復興過程で国際社会はかなり大規模な CFW を実施し、16.8 万人の被災者が従事したとされている。政府によって実施された食糧

安全保障に関する調査によれば、2010年6月の時点でCFWに参加した世帯は全体の6%であり、その収入を主たる収入としているのは0.9%の世帯に留まっていることが明らかにされている。

またこのデータを用いたロジット分析により、CFWへの参加を規定する要因が明らかにされている。それによれば、直接的に被害を受けた地域において、所有する農業資産の損失が大きいほどCFWの参加確率に対して有意に低いこと、女性を主な稼ぎ手とする世帯で暮らしている人についても、CFWへの参加確率が有意に低いこと、個人所有の住宅に暮らしており、震災前に貯金を持っている人についてはCFWへの参加確率は有意に高いことなどが明らかにされている。これらから、ハイチにおけるCFWは、支援を必要とする人に届いていないと結論付けている。

CFWが社会的弱者にうまく対象を絞れたとしても、それ自体に対する懸念もある。例えば小林は、CFWについて「生活の糧を得るために通常の労働市場よりも条件の悪い仕事を中長期間「強要」されることになるかもしれない」と、CFWがむしろ社会的支援と引き換えに労働を強要する「ワークフェア」のしくみに後退する懸念を示している^{[5][6]}。

3. 東日本大震災における事例

3.1 国際人道支援 NGO による CFW

今回の東日本大震災では、地震直後から海外でのCFWの事例が紹介され、その導入を求め声が高まった。

NGOとして最も早く本格的にCFWに取り組んだのは国際ボランティアセンター山形（IVY）である。IVYは一般からの寄付金を元手に、被災者を雇用して、被災家屋や工場の清掃などの復興業務に従事してもらい、その対価を現金で

被災者に支払うことで、被災者の自立を支援していた。2011年4月12日にプロジェクトが開始され、2012年3月31日に終了した。その間雇用した人数は112名、事業予算は1億67万8,295円となっている⁽¹⁾。給与は基本的に日払いで現金支給となっており、時給は750円であるが、2012年2月の気仙沼市の求人平均賃金（常用：パートタイム）は、職業合計平均で時給803円となっている⁽²⁾ことから、あくまで平均的ではあるがやや低めの賃金設定がなされている。このプロジェクトは、海外でNGOが展開しているものに極めて近い、典型的なCFWであると言える。

3.2 「絆ビジネス」による雇用創出

復興支援でCFWを実施するNGOが現れたことも我が国では初めてのことであったが、同時にCFWという概念は、震災復興過程でしごとを創出する活動全般を指して使われるようになった。とりわけ、被災地の人々が様々なグッズを製造し、それを販売することで被災者のしごとを確保しようとする試みについてもCFWと呼ばれるようになった。筆者の一人である永松はこれを「絆ビジネス」と呼んだ。それは、こうした活動が単に商品を販売しているのではなく、被災地を支援したいという気持ちを具体的な形にすること、またそのグッズを所有することで、被災地とつながっているという実感を持つことができるからである。すなわち、グッズを販売しているのではなく、被災地と支援者をつなぐサービスを提供しているのである^[8]。

絆ビジネスとして最も有名な活動の一つは「三陸に仕事を！プロジェクト」による「浜のミサンガ・環」の製造販売である^[9]。大船渡市三陸町越喜来で被災した漁師の妻たちが、漁網を使ってミサンガを製造し、ネットを通じて販売するというこの企画は、その効果的なテレビCM

やプロモーションの効果もあってか、プロジェクト開始から約1年で約1億4,000万円の収入を被災地に生み出している⁽³⁾。

筆者らが山田町を訪問した際に生産者の女性の一人に話を聞いた。彼女は女手一つで娘を山梨の大学に進学させている。自身は山田町のパチンコ店でパートとして事務の仕事をしていたところ津波に遭い店舗は全壊、その日付で解雇された。その後友人の紹介で建設関係の仕事の手伝いをしていたところ、ミサガづくりの仕事を紹介され、建設関係の仕事と平行して取り組んでいるという。「手先が器用でなければできないし、ノルマも製品管理も厳しいので大変だが、慣れれば作っただけ収入になるのでありがたい。できればこの仕事に集中したいほどである。」と感想を述べていた。また、震災後に娘が帰ってきて「生きて再会できたことが最も嬉しかったこと」だと語りながらも、「山梨で一緒に暮らそう」という娘の誘いを断ったという。「仕事があるから、まだ山田で頑張れると思った」のが理由だという。

「環」は本格的に活動すれば20万円近い月収を上げることが可能であるため、被災者が生活していく上では十分であると評価されている。むしろ「三陸に仕事を！プロジェクト」の実行委員会では、平時の雇用に比べて賃金が高すぎることで、元の仕事への復帰を阻害するのではないかという声もあり、宮城県での活動は震災後一年をもって終了し、作り手の多くは元の仕事に復帰したり、新たな仕事に踏み出しはじめている。

なお、同様のグッズ製作の草分け的存在として、阪神・淡路大震災の被災地では、象の形を模したタオル細工「まけないぞう」の製造販売事業が立ち上げられた。この事業は、新潟県中越地震など国内の他の災害でも広がり、今回の震災でも大槌町や大船渡市、山形県米沢市など

様々な場所で実施されている。「まけないぞう」には被災者を支援したいという全国の人々から多数の注文があったという。

「まけないぞう」をつくっている女性に仮設住宅で話を聞いた。彼女は現在69歳。自宅を津波で流され、避難所暮らしを余儀なくされた。幸い夫と自分は無事であったが、環境が激変したこともあり、体調を崩し避難所から救急車で病院に運ばれることもあったという。そうしたことから、ボランティアなど支援者は彼女を気にかけて、絶えず「大丈夫ですか」と声をかけてくれる。だが彼女にとっては、そうした声かけそのものがストレスであったという。彼女には震災前からアルコール依存になっていた息子がおり、家庭内暴力で悩まされる日々が続いた。震災後も時折無心の連絡があるという。彼女が体調を崩した本当の原因はそこにあった。そんなことをボランティアに相談したところで解決になるわけもない。彼女は「まけないぞう」の活動に取り組んだ理由について次のように語っている。「この仕事をやっていれば、余計なことを考えなくていいんですよ。そして何かやっているなということ、誰からも話しかけられずに済みますから。」

彼女にとって、ここでのしごととは、所得獲得のためでもなければ社会との接点を持つためでもない。現実を忘れ、ただある目的のために黙々と手や体を動かすことによって、精神的に楽になるという、いわばセラピーとしての役割を果たしている。こうした「しごと」が巨大災害の被災地に求められていることも確かである。

以上二つの事例は、復興過程における「しごと」には多様性が求められることを示唆している。「環」の生産は確かに自立に必要な収入をもたらした事業として特筆に値するが、誰もがそうした収入を必要としているわけではなく、またそれだけのエネルギーを費やすことが

できるわけでもない。様々なしごとのメニューがあることで、より多くの人々が復興に関わることができるようにすることが、CFWの実施において必要不可欠であろう。

3.3 政府による取り組み

政府は2011年4月5日に「[「日本はひとつ」しごとプロジェクト]フェーズ1」を発表した。厚生労働省が、リーマンショックの後の厳しい雇用情勢に対応して創設した緊急雇用創出基金事業（いわゆる「緊急雇用」）の一つである重点分野雇用創造事業において新たに「震災関連事業」を設定し、震災に関連した活動も対象に加え、そのために2,000億円の基金の積み増し（平成25年度末まで）が行われた⁽⁴⁾。これによって、被災市町村ではがれき処理や避難所の運営などをはじめ、従来はボランティアが担っていた仕事の一部が、被災者の雇用機会として提供されることとなった。これは公的資金によるCFWであると言っても良い。

但し、当初から永松が指摘していたように、膨大な採用事務や労務管理を誰が担うのかという問題については十分な配慮がなされないままであった。

この点について、永松^[10]は、民間人材派遣会社などに委託して市町村毎に「CFWセンター」を設置することを提案したが、「[「日本はひとつ」しごとプロジェクト]」ではハローワークの機能を強化することで対応するという方針が出された。厚生労働省は全国の職員を被災地に派遣しハローワークの機能強化を図ったものの、雇用保険の手続きへの対応が主であり、それぞれの事業所が担うべき採用手続きや労務管理まで代行してくれるわけではない。結局のところ、これらの業務がボトルネックになって雇用の創出が進まないというケースは至る所で見られた⁽⁵⁾。

このため、緊急雇用については、こうした膨

大な事務処理負担をどうするかということによって、様々な事業スキームが現場で生まれていった。その中でも特筆すべき二つのスキームについて紹介しよう

3.3.1 官民パートナーシップによるCFW

まず、官民パートナーシップである。福島県では緊急雇用創出事業を用いた「がんばろう福島！絆づくり応援事業」が2011年8月より実施されている。この事業は、県内を6つの地区に分割し、それぞれの地区での雇用創出を人材派遣会社に委託している。具体的には被災市町村は、必要な業務について県に支援要請を行い、県は該当地区の人材派遣会社にその業務を委託し、被災市町村に代わって被災者を雇用し、業務を実施するのである。

この方法は、被災市町村に被災者雇用を行う経済的負担がないことはもちろんのこと、一切の事務負担が生じないため、非常に多くの雇用を創出することに成功している。実際福島県は平成23年度中に2,000人の雇用創出を目標としていたが、実績では4,846人の雇用を創出している。計画はフルタイムベースの人数であり、実績はパートタイムも含むので単純な比較はできないが、被災三県の比較でも、福島県の雇用創出規模は他と比較して多い。

他方で、県から人材会社への業務委託というスキームを採用している故に、現場で被災市町村から労働者に対して直接指示ができないという、労働法上の制約があり、これについて使いにくいという指摘があることも事実であり、将来的な改善が求められる点である。

3.3.2 官官パートナーシップによるCFW

もう一つの事務負担軽減策として官官パートナーシップが挙げられる。岩手県北上市は、大船渡市の仮設住宅の支援員として、緊急雇用の

スキームを用いて大船渡市の被災者を雇用している。実際には北上市も人材派遣会社に委託してはいるものの、業務を組み立てていく上で生じる様々な調整業務を大船渡市に代わって負担している。2012年からは大槌町の仮設支援員についても大船渡市と同様に北上市が支援している。

3.4 政策的効果

緊急雇用は被災地の雇用情勢を下支えする上では大きな成果を挙げているといえよう。具体的には、震災発生から平成24年3月末までの約1年間に於いて、被災三県で新規に就職した人161,779人のうち、震災関連緊急雇用対応事業によって就職した人は28,255人であり、全体の17.5%に及ぶ。すなわち、政府による雇用創出がなければ、これらの雇用は生じなかった可能性が高く、それだけ被災地の状況は深刻になった可能性がある。その意味では、政府によるCFWは少なくとも雇用創出という目的については一定の貢献をしたことは明らかである。

一般社団法人CFW-Japanは、労働者側からCFWを評価するために、前述した福島県の絆事業の被雇用者を対象としたアンケート調査を実施している^[12]。これによれば、(1)絆事業が非正社員やパート、自営業など、雇用保険などのセーフティネットを持たない脆弱な労働者にとって重要な雇用の受け皿となっていること、(2)原発避難者が相対的に多く雇用されていること、(3)絆事業が被災者の多様な就労ニーズに一定の配慮が行えていること、(4)被雇用者の多くは一定の精神的な充足を得ていること、などが利点として挙げられている。

他方で課題として、(5)地域コミュニティとの関わりでは必ずしも高い評価が得られていないということも指摘されている。ここには、本来地域コミュニティが自発的に実施すべき業務ま

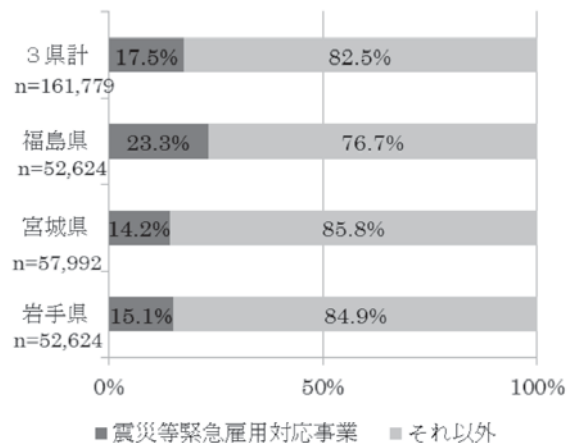


図1 被災三県の新規就職者に占める雇用創出基金事業による就職者の割合

出所：厚生労働省「被災3県の現在の雇用状況」より筆者ら作成

でしごととして実施されることの問題が背景にあると思われる。また(6)労働者に対するケアの必要性も指摘される。労働者も被災者であり、心理的なケアが必要な場面があるにも関わらず、それがなされていないと思われるケースや、被爆の不安を抱えたまま放射線関連の業務に従事しているケースなどが散見された。また(7)雇用している人材会社や行政への不満も少数だが存在するといった問題を指摘している。

4. 東日本大震災におけるCFWの評価

4.1 CFWの受益者は適当か

第2章で紹介したように、ハイチでのCFWは、CFWが主たる収入となっている世帯がきわめて少ないことなどを理由に、本当に就労を必要としている人々をターゲットとすることに失敗しているという批判があった。東日本大震災においては、今のところ被災者の現在の就労形態に関する包括的な調査は行われておらず、十分な判断材料は現時点では存在しない。

しかしながら、恐らくは東日本大震災のケースでは、この点はそれほど問題では無いと推測される。その理由は第一に、むしろ多くの被災

地では、緊急雇用の求人をしてしても応募が少なく、人員の確保に苦勞するというケースの方が多かったということである。過去のCFWでは賃金を平時の水準より低く抑えることとされているが、東日本大震災で実施された緊急雇用の賃金は平時と同等かむしろ高いと評価する声もあった。被災三県の有効求人倍率も全国に比較してきわめて高い水準で推移している。すなわち、被災地ではしごとの量が絶対的に不足して就業できないという事態はほとんど存在していない。

しかも、前述の福島県の絆事業のアンケート調査によれば、被雇用者のうち3割が脆弱な雇用環境におかれている人々であるということから推測しても、少なくとも緊急雇用はそれなりに支援の必要な人々に届いているということは推測されよう。

4.2 CFWを被災者に強制していないか

そうだとすると、逆に緊急雇用をはじめとする東日本大震災のCFWは、被災者に望まない労働を「強制」しているのではないかという批判を検討しなければならない。この指摘については慎重に検討しなければならないが、まず事実関係を整理したい。

東日本大震災では、途上国とは異なり、CFWは人々の基本的ニーズを満たすための手段として実施されていたわけではない。仮にそうであったとしても、災害救助法などに代表されるわが国の被災者支援法制度は、災害時における基本的ニーズはすべての人々が無条件に満たされるべきものとなっている。被災者生活再建支援法による支援や義援金についても被災程度に応じた配分が行われている。ボランティアによる支援も継続的に実施されている。

すなわち、一般的には、東日本大震災において就労しなければ支援を受けられず、そのことが劣悪な環境で就労することを強要されるとい

うことは考えにくい。平時に比べるとそうした搾取的な労働が横行する可能性はむしろ少ないとさえ言えるのではないか。そのことは逆に、CFWの実施においては、被災者の中には就労できない人が多数存在すること、また就労ニーズは多様であるということをも前提としつつ、就労しない、できない場合にも代替的なセーフティネットが受けられる体制を構築しておくことが重要である。

4.3 被災者が労働者として保護されているか

また、海外の事例に比べると、わが国のCFWはプロジェクトの規模が極めて小さい。インド洋津波で行われたプロジェクトの中には、最大で一日1万人以上が働いていたものもある^[13]。これに対して、わが国のプロジェクトではほとんどが数十人規模であり、多くてもせいぜい100人強である。

わが国では途上国に比較して労働者を保護するための様々な規制や保険制度があるため、被災者に限らず人を雇用するための事務手続きは煩雑である。そのことが雇用を拡大することにとってマイナスの側面があることはすでに述べた通りだが、そうした規制によって、雇用者と被雇用者の間に顔の見える関係が成立し、個別の労働者＝被災者のケアが可能になっている。海外のNGOの事例では、CFWに登録したにも関わらず、一切労働せず賃金だけ受け取る「幽霊労働者（ghost worker）」の存在が指摘されている^[2]が日本のCFWではまずありえないことである。

こうした労働に関する諸規制が被災地での雇用拡大を阻害するという指摘も現場は聞かれたが、むしろこうした規制を守り労働者を保護することが就労の質を高めるという立場に立つべきである。その上で雇用にかかる事務的な負担を軽減するための措置や具体的な支援が求めら

れる。例えば人材派遣会社の活用や、NPOなどが人材を雇用するための労務管理支援などを充実させることなどが考えられる。

4.4 CFWは労働市場を歪めていないか

他方で、緊急雇用をはじめとするCFWが労働市場に歪みをもたらしているという批判もある。例えば、緊急雇用の賃金が高いために民間事業者が労働者を集めにくくなっているという指摘は多くの地域で頻繁に耳にする。緊急雇用以外にも膨大な復興労働需要が発生しているから、単純に緊急雇用の賃金の問題とは言い切れないのだが、それでもそのような声が聞こえるぐらい、緊急雇用の賃金水準が他よりも高いという声はしばしば耳にする。顧客がいるわけでもないのに、サービス水準やノルマについても一般の労働者よりも甘く、そのことが被災者の労働意欲を阻害しているのではないかという声も、現場ではよく耳にする。したがって自治体によっては、緊急雇用は早々に縮小したいという考えを持っているところもある。

実際のところ、緊急雇用がどれだけ労働市場を逼迫させたのかという点については十分な調査はまだ行われておらず、今後の検証が待たれる。

4.5 被災者がCFWに依存し、経済的自立を阻害していないか

また「CFW依存」に陥る危険性もかねてから指摘されている。実際、緊急雇用の現場では優秀な人材から再就職を決めていくケースが多い。結果、いつまでも緊急雇用に依存する被災者はなかなか一般の就職を果たすことができない。このような被災者も一定数存在することは事実である。

だが、こうした支援依存については生活保護にも同様の問題があり、ボランティアの支援に

依存する被災者も存在する。支援そのものに内在する問題であり、CFW固有の問題ではない。CFWを通じて能力を開発したり、新たな雇用機会へとつながる発展的な業務をどれだけCFWで開発できるかが重要であると思われる。

4.6 CFWはコミュニティによる自発的な活動を阻害していないか

筆者らが最も重要な問題と思うのは、福島の別の指摘である。すなわち、本来ボランティアや地域コミュニティの支えあいなど、ボランティアに行われていた活動が、賃金を伴う労働に置き換えられることによる不都合である。CFWになった途端に、被災者が受ける支援は、善意ではなく業務となり、被災者が当然受けられるサービスへと変容する。そのことが、サービスを受ける側の自立を阻害したり、雇用された被災者とされなかった被災者に分断する危険性を持っている。例えば、緊急雇用で仮設住宅支援を実施している一部の自治体では、仮設住宅内の自治会を持たなかったり、あってもほとんど機能していなかったりという実態がある。むしろ、仮設住宅は一時的な生活の場であり、入居者の入れ替わりも想定される中、自治会の設立の手間とコストを緊急雇用で削減できているという積極的な評価も可能であり、一概に自治会がないということが問題であるとは言えない。だが、コミュニティの活動が被災者とはいえ有償労働に切り替えられることの影響は、今後も慎重に観察されなければならないであろう。

謝辞

本研究は、平成23年度関西大学特別研究・教育促進費等において、研究課題「被災地におけるしごとづくりの実践事例の収集と普及」として研究費を受け、その成果を公表するものである。

注

- (1) 国際ボランティアセンター山形ホームページに事業報告が掲載されている。http://ivyivy.org/cat119/cat124/post-65.html（最終アクセス日 2013.5.1）
- (2) 宮城労働局「安定所別平均求人賃金」http://miyagi-roudoukyoku.jsite.mhlw.go.jp/jirei_toukei/kyujin_kyushoku/toukei/240229_001.html（最終アクセス日 2013.5.1）
- (3) こうした取り組みは他方で「フェアトレード」と呼ばれることもある。また菅・山口らは、阪神・淡路大震災から中越地震にかけてもすでにみられたこうした動きを「復興コミュニティビジネス」と呼んだ^[7]。世界的にみても、こうしたグッズ販売による生業支援をCFWと呼んでいるケースはない。それにも関わらずこれらがCFWと呼ばれるようになったのは、事業の力点をどこに置くかという違いに起因しているように思われる。すなわち、フェアトレードがもともと先進国の消費者と途上国の生産者の取引を対等で公正なものとするという意味合いが強いこと、またコミュニティビジネスはむしろ地域の社会的課題をビジネス的手法で解決する意味合いが強いことがある。震災復興過程で実施されてきた、浜のミサガ「環」をはじめとするグッズ製作は、ほとんどが被災地以外の地域から「外貨」を獲得し、被災者のしごとを確保することを主要な目的としていたことが、これらのいずれの用語でもなく、CFWという呼び方を採用することになった理由ではないかと思われる。
- (4) その後平成23年度第三次補正予算で「雇用復興推進事業」としてさらに1,510億円（平成27年度末まで）の積み増しが行われた。
- (5) 例えば、気仙沼市市議会議員の守屋守武氏の論説^[11]に具体的な問題が記されている。

参考文献

- [1] 樋口美雄（2011）. 地域に根ざした雇用の復旧・復興を（インタビュー）復興と希望の経済学：東日本大震災が問いかけるもの（経済セミナー増刊）日本評論社 pp. 63-69.
- [2] Mercy Corps (2008). Guide to Cash-for-Work Programming.
- [3] 永松伸吾（2011）. キャッシュ・フォー・ワ

ーク：震災復興の新しいしくみ 岩波ブックレット 817.

- [4] Echevin, Damien; Lamanna, Francesca and Oviedo, Ana-Maria (2011). Who Benefit from Cash and Food-for-Work Programs in Post-Earthquake Haiti? MPRA Paper No. 35661. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35661/（最終アクセス日 2013.5.1）
- [5] 小林勇人（2012）. キャッシュ・フォー・ワークとワークフェア 福祉社会学研究9 pp. 46-62.
- [6] POSSE（2011）. キャッシュ・フォー・ワークが日本の失業を救う？ POSSE 13 pp.86-114.
- [7] 菅磨志保・山口一史（2008）. 災害復興期におけるコミュニティビジネスの展開—阪神・淡路大震災から中越地震へ—日本都市学会年報 42 pp.242-252.
- [8] 永松伸吾（2012）. CFWを通じて見えてきたこと—2012年、雇用復興の課題とは—Synodos Journal.
- [9] 南部哲宏・雫石吉隆・永松伸吾（2012）. 300人の雇用創出に成功した“浜のミサガ「環」”—Cash for Workの民間による実践例—日本災害復興学会 2012 福島大会講演論文集 pp. 42-45.
- [10] 永松伸吾（2011）. キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）の提案：被災地復興のために地元雇用を！ at プラス 08 pp. 60-70.
- [11] 守屋守武（2011）. 雇用と産業の創出を 世界 820 pp.91-93.
- [12] 一般社団法人キャッシュ・フォー・ワーク・ジャパン（2012）. 「がんばろう福島！ “絆”づくり応援事業」に関するアンケート調査報告書.
- [13] Doocy, Shannon et al. (2006), Implementing Cash for Work Programmes in Post-tsunami Aceh: Experiences and Lessons Learned, *Disasters*, 30(3), 277-296.

（原稿受付日：2013年5月29日）

（掲載決定日：2013年6月3日）