



労働政策研究報告書 No. 169

2014

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

復旧・復興期の被災者雇用

—緊急雇用創出事業が果たした役割を
「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる—

復旧・復興期の被災者雇用

—緊急雇用創出事業が果たした役割を
「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる—

まえがき

東日本大震災から3年半が過ぎた。地震そのものの被害に加え、津波や原子力発電所の事故による被害が甚大であり、被災地の復興は徐々に進んでいるものの、復興の長期化が余儀なくされている。

震災からまもなくして、被災によって失業した人たちの雇用を創出するために、国の緊急雇用創出事業に震災対応枠が拡充されて実施された。当該事業により、これまで岩手・宮城・福島の被災3県で雇用された者の累計は約10万人に上っている。ここまで大規模な被災者雇用支援が行われたのは世界中で類をみない。緊急雇用創出事業は震災前から実施していた失業対策のための事業であったが、被災地の復興事業に被災者を雇用して機能させるには、事業主体である区市町村の創意工夫が必要であったらう。

被災者の労働参加を促し、被災地を支援する方法を「キャッシュ・フォー・ワーク」という。「労働対価による支援」という意味で、海外の災害支援で用いられる方法として注目されているものである。被災地の復興事業に携わることにより、収入を得て生活できるだけでなく、被災地域の復興を推し進め、被災者の連帯や絆を深め、心のケアにまで副次的効果がある。緊急雇用創出事業は、凶らずも被災地では「キャッシュ・フォー・ワーク」となっているのである。

本報告書は、岩手、宮城、福島の被災3県の緊急雇用創出事業について調査を実施し、その活用実態から、事業の果たした役割と課題を抽出した。調査に当たっては、被災地の区市町村や委託先事業主のご協力を仰ぎ、復興業務が山積する中、時間を割いていただいております。心から感謝を申し上げます。

本報告書が、被災地の復旧・復興に少しでも役に立ち、また今後必ず来るといわれている大震災の復興の際に再び紐解いて、活かしてもらえることを願っている。

2014年12月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 菅野 和夫

復旧・復興期の被災者雇用

— 緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる —

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
おの あきこ 小野 晶子	労働政策研究・研修機構 主任研究員	第Ⅰ部 第1、3章 第Ⅱ部（ケース番号） 宮城 4、5、7 福島 2
とらやしき てつや 寅屋敷 哲也	関西大学大学院社会安全研究科博士課程（後期）	第Ⅰ部 第2章 第Ⅱ部（ケース番号） 岩手 2 宮城 3、9、10 福島 1
よねざわ あきら 米澤 旦	明治学院大学社会福祉学科 専任講師	第Ⅰ部 第4章 第Ⅱ部（ケース番号） 岩手 1 宮城 1、6、8、 11
ながまつ しんご 永松 伸吾	関西大学社会安全学部 准教授	第Ⅰ部 第5章 第Ⅱ部（ケース番号） 岩手 3 宮城 2

目 次

第 I 部 分析編

第 1 章 研究目的と概要	1
1. 研究目的と研究体制	1
2. キャッシュ・フォー・ワーク (CFW) とは	2
3. 日本における災害時の被災失業対策と CFW	3
(1) 安政南海地震での被災失業対策と CFW	4
(2) 関東大震災での被災失業対策と CFW.....	4
(3) 阪神・淡路大震災での被災失業対策と CFW	5
(4) 新潟県中越地震における被災失業者対策と CFW	6
4. 緊急雇用創出事業とは.....	7
(1) 緊急雇用創出事業のスキーム	7
(2) 被災 3 県の緊急雇用創出事業の運用状況	9
5. 調査方法と概要	11
(1) 事前調査	11
(2) ヒアリング調査.....	12
6. 報告書の構成と各章の要旨.....	14
(1) 第 2 章「緊急雇用創出事業における被災失業者の就業規模に影響する要因」 の要旨	14
(2) 第 3 章「地域の力と被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割」の要旨 ...	16
(3) 第 4 章「緊急雇用創出事業における被災地支援と就労支援のジレンマと対応 —仮設住宅関連業務を中心として—」の要旨	17
(4) 第 5 章「巨大災害時の雇用創出：東日本大震災の成果と課題」の要旨	18
第 2 章 緊急雇用創出事業における被災失業者の就業規模に影響する要因	21
1. はじめに	21
2. 分析概要	22
(1) 用語の定義と使用データ	22
(2) 分析方法	23
3. 緊急雇用創出事業実績の特徴	23
(1) 就業規模と事業区分.....	23
(2) 事業内容の分野区分.....	24
(3) 市町村別の特徴.....	25
(4) 小括.....	30

4. 就業規模の影響要因分析	30
(1) 地域産業	30
(2) 被災程度	33
(3) 都市構造	35
(4) 雇用情勢	36
(5) 小括.....	37
5. おわりに	37
第3章 地域の力と被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割—	39
1. はじめに	39
2. 宮城県南三陸町：町を支える産業の維持と人口流出を食い止めるために	40
(1) 南三陸町のプロフィールと被災の状況	40
(2) 南三陸町の緊急雇用創出事業	41
(3) 具体的な事業から地域復興の方向性をみる	43
(4) 小括.....	47
3. 福島県飯舘村：地域コミュニティの維持	48
(1) 飯舘村のプロフィールと被災の状況.....	48
(2) 飯舘村の緊急雇用創出事業	50
(3) 飯舘村の仮設住宅支援事業の特徴	52
(4) 小括.....	54
4. まとめと政策的方向性.....	55
第4章 緊急雇用創出事業における被災地復興支援と就労支援のジレンマと対応 ——仮設住宅関連業務を中心として——	59
1. 問題設定	59
2. 分析枠組みと対象.....	60
3. 分析結果①：被災地復興支援と雇用支援の優先関係	61
(1) 業務遂行上で必要とされる能力と選抜の実施	61
(2) 事業継続範囲内での就労支援的な配慮	63
(3) 男性稼ぎ主のニーズとのズレ	64
(4) 小括.....	65
4. 分析結果②：被災地復興支援と雇用支援のジレンマを緩和させる工夫.....	66
5. 結論	70
第5章 巨大災害時の雇用創出：東日本大震災における成果と課題	71
1. 防災・減災対策における雇用問題の重要性.....	71
2. 災害時の雇用創出手法としての CFW	71
3. 東日本大震災における政府の雇用対策プログラム	72

(1) 政府の雇用対策の三つの柱	72
(2) 雇用創出基金事業の概要	73
4. CFW としての緊急雇用の成果	75
(1) 被災地における雇用機会の創出	75
(2) 幅広い分野と職種における雇用の創出	76
(3) 被災地の復興への貢献	77
5. 災害時の雇用創出を巡る論点	77
(1) ターゲティング問題	77
(2) 被災地の労働市場への悪影響	80
(3) 自治会・コミュニティ活動の阻害	81
(4) 雇用期間の長期化	82
6. 考察：災害時の雇用創出の意義と今後の課題	83
(1) 緊急雇用の真の意義は「雇用創出」ではなく、「雇用の流動化」にある	83
(2) 失業対策よりも災害対応・復興支援に軸足を置いた制度へ	84
(3) 労務管理の支援体制の充実を	85
(4) おわりに：平時の雇用行政への教訓	87

第Ⅱ部 事例編

岩手 1 (釜石市) 特定非営利活動法人アットマークリアス NPO センター	89
岩手 2 (大船渡市) 大船渡市漁業協同組合	96
岩手 3 (北上市・大船渡市・大槌町) 株式会社ジャパנקリエイト、いわて NPO - NET サポートセンター	101
宮城 1 (仙台市) 一般社団法人パーソナルサポートセンター	110
宮城 2 (気仙沼市) 一般社団法人気仙沼復興協会	117
宮城 3 (南三陸町) 宮城県漁業協同組合志津川支所	125
宮城 4 (南三陸町) 特定非営利活動法人海の自然史研究所	133
宮城 5 (南三陸町) 一般社団法人南三陸町観光協会	140
宮城 6 (石巻市) 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会	150
宮城 7 (石巻市) 株式会社インテリジェンス	156
宮城 8 (石巻市) 特定非営利活動法人フェアトレード東北	168
宮城 9 (東松島市) 佐川急便株式会社	174
宮城 10 (多賀城市) 株式会社共立メンテナンス	180
宮城 11 (亘理町) 宮城県亘理町役場	188
福島 1 (相馬市) 株式会社ワールドインテック	193
福島 2 (飯舘村) 株式会社トーネット	199

