

# 巨大災害における雇用対策

## ——災害社会科学から学ぶ

永松 伸吾

(関西大学教授／国立研究開発法人防災科学技術研究所主幹研究員)

本稿は、災害社会科学における基本的概念の一つである脆弱性とレジリエンスを紹介し、わが国の巨大災害における雇用対策を捉え直すことを目的としている。レジリエンスは、システム外部からのショックを吸収し機能を維持する能力（吸収力）、被害が発生してもその状況に適応し、最低限の機能を維持しつつ回復を遂げる能力（適応力）、環境の変化に応じてシステムそのものの機能を変化させる能力（変化力）の三段階で構成される。わが国の巨大災害における雇用対策は、雇用調整助成金による雇用維持が主軸である。リーマンショックと東日本大震災では基金による雇用創出も行われてきたが、コロナ禍では実施されず、雇用調整助成金をパートやアルバイト等の非正規雇用に拡張することで雇用不安に対応した。これらは雇用システムの吸収力を高めることを目的とした対策であったが、それは他方で雇用の流動性を阻害するという副作用が指摘された。他方でコロナ禍では民間による雇用創出事業としてキャッシュ・フォー・ワークが実施され、雇用創出にとどまらず就労支援の機能も強化され、雇用システムの適応力や変化力を高めている。こうした経験を踏まえ、公的資金による雇用創出を再評価し、将来の巨大災害に備えるべきである。

### 目次

- I 巨大災害と労働者
- II 災害社会科学による分析視座
- III わが国における災害時の雇用対策
- IV キャッシュ・フォー・ワーク  
——復興促進策としての緊急雇用創出事業
- V コロナ禍におけるキャッシュ・フォー・ワーク
- VI 雇用創出と就労支援の一体化  
——レジリエントな雇用対策に向けて

### I 巨大災害と労働者

1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災のような巨大災害においては、一時的に経済活動が停止または縮小する。早期に活動の再開を遂げる地域や部門もあれば、復興過程における

産業構造の変化に伴い、災害前の活動水準に回復できないケースも少なくない。いうまでもなく、こうした経済活動の変化は労働市場にも影響し、失業者や退職者の増加といった望ましくない形で顕在化する。

今更強調するまでもなく、災害時において労働者は保護されるべき存在である。とりわけ被災して財産を失った人々や、家族を失った人々にとって、希望する限りにおいて雇用が維持されるということは、人々が生活を立て直していくことの必要条件だからである。

だが、災害社会科学の観点から捉え直すと、少し異なる姿が見えてくる。災害による失業者とは果たして災害の被害を受けるばかりの存在なのだろうか。本稿の結論を先取りするならば、災害による失業者は、被災からの復興を担う貴重な人材

であり、社会にとっての大切なリソースでもある。本稿は、このような観点から巨大災害と労働者の問題について捉え直し、災害リスクから雇用を守るための新たな視点を提示すること目的としている。

本稿は次のように構成される。IIでは災害社会科学の観点から脆弱性およびレジリエンスの概念について紹介する。IIIでは、わが国の災害時の雇用対策について、阪神・淡路大震災以降の対策をレジリエンスの概念で整理する。ここで、新型コロナ対策において、わが国の雇用対策が、失業者を出さないための対策に軸足を移したことを示す。IVでは、リーマンショック以降東日本大震災まで導入された雇用創出基金事業について、海外での人道支援手法であるキャッシュ・フォー・ワークと比較しながら、その意義について解説する。Vでは、コロナ禍における雇用問題に対して、民間部門によって取り組まれたキャッシュ・フォー・ワーク事業について紹介し、東日本大震災以降の発展について論じる。VIでは、これらを踏まえ、今後の雇用対策のあり方について、わが国のレジリエンスを高める観点から提案を行う。

## II 災害社会科学による分析視座

本稿の議論に当たって、災害社会科学における基本的な概念として、脆弱性ならびにレジリエンスを紹介したい。

### 1 脆弱性とは

脆弱性 (vulnerability) とは、環境や社会変動といった外力からの悪影響の受けやすさを示す概念 (Adger 2006) である。脆弱性の概念は幅広く、外力への曝露 (exposure) の程度であったり、外的なショックに対する対応力 (coping capacity) も含めて考えることが多い。古典的な災害社会科学では、地震や豪雨といった自然の外力そのものをハザードと呼び、ハザードと脆弱性が結びつくことによって生じる被害のことを災害と呼んでいる。

これは世界の防災コミュニティにおける最も重要な理解の一つである。なぜなら、ハザードそのもの

のを減らすことはできないが、脆弱性を除去または軽減することによって被害を減らすことは可能であり、それを促進していくことこそが防災の目的となってきたからである。例えば、壊れやすい堤防を強化し、地震に対して壊れやすい脆弱な建物を強化するといった、被害軽減のための投資はその一例である。

ところが、世界の多くの国々で経済発展が進むにつれて、むしろ災害被害は拡大ないし深刻化していく現象が見られた。こうしたことから、脆弱性とは社会的に構築されるものであり、また時間と共に進化するものであるという認識が高まってきた。それを理論化したものとして最も有名なものは、ベン・ワイズナー (Ben Wisner) らによる圧力-開放 (PAR: Pressure and Release) モデルである (Wisner et al. 2014)。彼らは、社会において脆弱性が発展していく過程を (1) 根本原因、(2) 動的圧力、(3) 不安全的状況という三段階で説明した。根本原因とは、経済体制、人口動態、政治過程など、脆弱性を生み出す根本的な原因を指す。動的圧力とは、根本原因を不安全的状況へと転換する活動や過程を指している。不安全的状況とは人々の脆弱性が、ある時期や場所などにおいて特定の災害に対して顕在化したものを指している。例えば、アフリカ諸国では国際紛争や内戦により著しくガバナンスが欠如している (根本原因) 都市において、経済的な機会を求めて大規模な人口増加が生じ (動的圧力)、無秩序な都市の拡大とそれに伴う脆弱な都市構造やスラムの拡大 (不安全的状況) が生じるといった現象はあらゆるところで観察される。

また米国の災害社会学者らは、同じハザードに直面してもその影響は社会の階層や人種、障害の有無等によって大きく異なることに注目し、これらを規定する社会に起因する要素あるいは社会の側面を社会的脆弱性 (social vulnerability) と名付けた (Tierney 2019)。例えば2005年のハリケーン・カトリーナ災害では黒人の死亡率が著しく高かったことが指摘されている。本稿の文脈でいえば、災害により仕事に影響を受けるのは、当人の属性に大きく依存している。例えば東日本大震災が、仕事に何らかの影響を及ぼしたと回答したの

は、低年齢層ならびに高学歴以外の層など、所得水準も低く、雇用機会も不安定な層であったといった指摘もある（玄田 2014）。

## 2 レジリエンス (resilience) とは

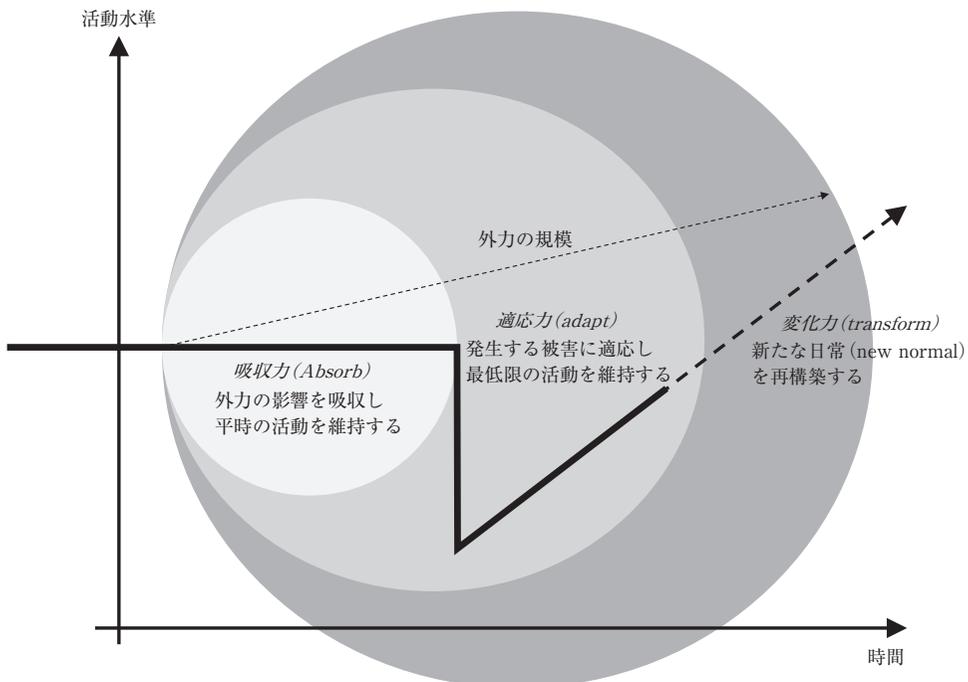
災害リスクの軽減のためには、脆弱性を除去ないしは軽減すればよいことはすでに述べた。しかし、あらゆる災害に備えて脆弱性を除去することは必ずしも容易ではない。そもそも物理的な対策の多くはハザード毎に異なる。地震に脆弱な建物を強くしたからといって、水害にも強くなるわけではなく、逆もまたしかりである。ましてや、社会的脆弱性の除去は決して容易ではない。社会的脆弱性を生み出す貧困や格差、差別といった問題は確かに重要だが、残念ながらそれらを解決するには非常に長い時間と労力を必要とする。

加えて、脆弱性を除去することが必ずしも望ましい結果を生むとも限らない。例えば、1995年の阪神・淡路大震災では、神戸市長田区に集積するケミカルシューズ産業が火災により壊滅的な被害を受けた。当時のこの地域は大都市におけるインナーシティの典型とされ、安価な貸工場が多数

存在し、さらに多くの家庭内内職の職人の存在などによって、創業機会に恵まれた地域であったことや、多数の関連業者が高度に分業され集積していたことによって市場の変化に柔軟に対応できていたといわれている（永松 2006）。脆弱性の除去を最優先かつ至上のものと捉えてしまえば、こうした地域の産業構造の優位性を失わせ、産業そのものが存続不可能になる可能性についても配慮しなければならない。

こうしたことから、注目されるようになったのがレジリエンスである。レジリエンスとは、回復力と訳されることや、政策的な訳語として強靱化といわれることもあるが、災害研究の文脈ではそのままレジリエンスと呼ぶことが多い。さまざまな定義があるが、国連防災機関（UNDRR）の定義を要約すれば、レジリエンスとは「外力に直面したシステムやコミュニティ、社会がハザードの影響に抵抗（resist）し、吸収（absorb）し、順応（accommodate）し、適応（adapt to）し、変容（transform）し、回復（recover from）する能力」と言われている<sup>1)</sup>。この概念を筆者により図示したものが図1である。

図1 レジリエンスの概念図



縦軸にはあるシステムの活動レベル、横軸には時間を示している。図中の円は外力、すなわちシステムに与えられる外的なショックの大きさを示している。外力が十分小さければ、その外力をシステムは受け止め、その影響を吸収しつつ、活動レベルを落とさずに維持することが求められる。これをレジリエンスにおける吸収力と呼ぶ。だが、さらに外力が大きくなると、システムの活動レベルをそのまま維持することは困難となる。しかしそのような場合であっても、状況や環境に適応し、システムの最低限の活動レベルを維持しつつ、なるべく早期に元の状態に回復することが求められる。この能力を適応力と呼ぶ。しかしそれ以上に外力が大きくなると、もはやシステムそのものを支える諸条件が大きく変化してしまい、システムを外力発生前の状態に戻すことは困難あるいは不適當となってしまう。その場合目指すべきは元に戻るのではなく、新たな機能を獲得するなど変革を遂げることで「新たな平常 (new normal)」を獲得することである。この能力を変化力と呼ぶ。すなわち、レジリエンスとは、これら吸収力、適応力、変化力を外的ショックの程度に応じて段階的に発揮することであると定義される。

多くの人々は、レジリエンスとは脆弱性の逆数であり、脆弱性を低くすることがレジリエンスを高くすると理解している。だが脆弱性を低くすることは、必ずしもレジリエンスを高くすることにはならない。例えば100年確率の降水に耐えられる河川堤防は、30年確率のそれに比べれば脆弱性は低いですが、いったん破堤した場合、その回復には多くの費用と時間がかかる。また、100年確率の堤防があれば安心して、河川流域でも多くの社会経済活動が営まれることになる。その結果、破堤したときの社会的影響は激甚なものとなり、その回復には多くの時間がかかることになる。

意外なことに、レジリエンスの観点からは、むしろ脆弱な構造が望ましいこともある。例えば河川堤防の一部をあえて不連続にすることで、増水時に特定の区域を冠水させ水量を調整する、霞堤と呼ばれる水防施設が一部の河川流域で伝統的に残っている。洪水の発生はゼロにはできないけれ

ども、あえて洪水を一部の地域に許容することによって速やかな回復を目指すことができる。

これは、構造物の脆弱性だけでなく、社会的脆弱性についても同様である。2005年のハリケーン・カトリーナ災害で被災したベトナム人コミュニティは、周辺に比べれば所得水準や教育水準も低く、浸水の危険性の高い地域に暮らしていた脆弱性の高いコミュニティであったが、コミュニティ内部の結束が強く、水害後にいち早くコミュニティの再建に取り組み早期の人口回復を遂げた地域として知られている (Chamlee-Wright and Storr 2009)。すなわち、脆弱性の除去は、レジリエンスにとって必ずしも必要条件ではないのである。

なお、これまで述べてきた脆弱性やレジリエンスといった概念に関して、ハザードとは必ずしも自然現象である必要はないことを強調しておきたい。災害社会科学においては、かねてからテロ・紛争・大規模事故・大規模感染症などについても研究対象として捉えてきた。これらの現象は社会に起因して発生するものであるから、現象そのものをどう未然に防ぐかという関心で多くの研究が行われている。しかし、災害社会科学はこれらの現象もまた外生的なものとして捉え、何らかの強いショックに見舞われた社会の反応や回復過程に関する一般的な法則性を見出そうとしているという点に特色がある。

### III わが国における災害時の雇用対策

さて、このような観点からみると、わが国における巨大災害時の労働者への支援はどのように評価できるだろうか。ここ最近において雇用対策が大規模に行われた災害として、阪神・淡路大震災、リーマンショック、東日本大震災、新型コロナパンデミックを取り上げる。これらへの政府の対応について比較する目的で作成されたのが表1である。先のレジリエンスの3つの分類にしたがって、政府が行った雇用対策（雇用調整助成金、休業支援金、雇用創出基金事業、失業給付金の延長ならびに就労支援）を整理し、それぞれについて政府がどれだけの予算措置を講じたかについて集

表1 最近の大規模災害における雇用対策

(単位：億円)

レジリエンスの分類	対策	阪神・淡路大震災 (1995)	リーマンショック (2007-2009)	東日本大震災 (2011)	新型コロナ (2020-)
吸収力	雇用調整助成金	1,123 <sup>1)</sup>	13,859 <sup>3)</sup>	7,269 <sup>5)</sup>	48,433 <sup>6)</sup>
	休業支援金				5,442 <sup>6)</sup>
適応力	雇用創出基金事業		10,500 <sup>3)</sup>	4,010 <sup>5)</sup>	
変化力	雇用保険の延長給付		6,836 <sup>4)</sup>	2,941 <sup>5)</sup>	2,441 <sup>6)</sup>
	就労支援	0.17 <sup>2)</sup>	6,552 <sup>3)</sup>	514 <sup>5)</sup>	1,269 <sup>6)</sup>
備考		平成6年度第2次補正、 平成7年度第1次、第2 次補正、平成8年度当初 の合計	平成21、21年度予算(補 正予算を含む)の合計	平成23年度第1次、第 3次補正予算の合計	令和2年度第1次、第2 次、第3次補正、令和3 年度当初、補正の合計

出所：1) 総理府(2000)。うち労働保険特別会計1023億円。

2) 総理府(2000)

3) 厚生労働省職業安定局・職業能力開発局(2012)「リーマンショック後の雇用対策の効果の検証」

4) 厚生労働省平成21年度補正予算案資料

5) 厚生労働省職業安定局補正予算案の概要(各年度)。就労支援にはH23第1次補正「5被災者の就労支援(100)」H23第1次補正「震災や円高の影響を受けた者への就職支援(242)」「ハローワークの機能・体制強化(16)」「職業訓練の拡充等(156)」を計上

6) 厚生労働省補正予算案の概要(各年度)就労支援には就職氷河期世代、高齢者、女性等に対する就労支援施策も含んだ金額

計した。

まず、吸収力を高める対策としては、雇用調整助成金と休業支援金を上げることができる。雇用調整助成金は事業の存続が危ぶまれる事業所に対して雇用を維持する目的で行われる補助金である。雇用調整助成金は事業者に対して支払われるものであるが、新型コロナウイルスへの対策においては、休業手当が支払われなかった個人に対して直接政府が支給する休業支援金も導入された。

次に適応力を高める対策として分類されるのは、雇用創出基金事業である。この事業は、災害により失業した人々を対象として、災害時に必要とされるさまざまな業務において短期的な雇用を創出する目的で行われているものである。

最後に変化力を高める対策として分類されるのは、失業給付金や就労支援である。失業給付金は就職活動中の生活を支える目的で支給され、就労支援は新たな職を得るための支援として行われるものである。それはすなわち、災害後に発生する新たな経済状態に自らの生業を変容(transform)させる対策であると解釈される。

この表は集計期間がまちまちであるうえ、政府の予算資料における事業名を参考として、筆者が集計したものである。また予算措置であり、実績を示したものでもないため、厳密な比較に耐えうるものではない。そのため、あくまで大まかな傾向を把握することに留めたい。

1995年の阪神・淡路大震災では、雇用調整助成金によって失業者を出さないための対策が行われた。予算には計上されていないものの、事務所の休業や一時的離職の場合でも失業給付金の基本手当が受け取れるような対策が行われた。それ以降も失業者を出さないための雇用調整助成金と失業給付金の給付は、政府の災害時の雇用対策の二つの大きな柱となっている。

その中でも、雇用調整助成金の存在感は際立っている。リーマンショックや東日本大震災においては、雇用創出基金事業が大規模に実施されたが、今回のコロナ禍においては実施されず、雇用調整助成金への依存がますます高まっているということがわかる。

雇用調整助成金は雇用保険を財源としており、対象者は雇用保険の加入者に限定されている。したがって、非正規雇用やアルバイトなど脆弱な雇用環境に置かれた人々のセーフティネットとしては不十分であるという指摘がかねてから存在した。その点、コロナ禍では、雇用調整助成金の対象として、非正規雇用も含めるようになった(緊急雇用安定助成金)ことや、前述した休業支援金などのように、事業所だけではなく、休業を余儀なくされた個人を対象として支援するようになったことで、セーフティネットとしての機能が強化された。そのことは率直に評価すべきだと思われる。

他方で、雇用調整助成金は、雇用の流動化を阻害するという問題がかねてから指摘されていた(山下 2010)。したがって、経済へのショックが比較的小規模の場合は問題ないが、ショックが極めて大きく、元の産業構造に戻ることが困難あるいは望ましくないようなケースでは、雇用の流動化の阻害は、経済復興にとってマイナスとなる。例えばコロナ禍においては、若年無業者の割合が大きく上昇したことが指摘されている(厚生労働省 2021)。これは企業が新規の採用を抑制した効果の一つと考えられ、雇用の流動化が阻害されたことの副作用であるともいえよう。雇用をめぐる外力が相当に大きければ、レジリエンスの観点からは吸収力だけでなく、適応力や変化力を発揮して対応すべきなのであるが、雇用政策はそれとは反対の方向に作用した可能性が高い。

これに対して、雇用創出基金事業は 2008 年以降のリーマンショックによる雇用情勢の悪化に対応する形で実施された。都道府県に基金を設置し、そこから民間事業者への委託という形で、地域開発的な雇用、例えば地域ブランド商品の開発・販路開拓、旅行商品の開発、高齢者宅への配食サービス、私立幼稚園での預かり保育、食品リサイクル事業、といった内容で失業者を吸収していくものであった(濱口 2011)。この事業はリーマンショックに対応した時限的なものであったが、その最中に発生した東日本大震災においては、この制度を拡張し、「日本はひとつしごとプロジェクト」の柱として大規模な雇用創出が行われた。具体的には、避難所・仮設住宅における、安全パトロールや心のケアなどの見守り業務、清掃や資材運搬などに関する管理業務、行政事務では、被災に伴い急増した多くの事務(各種書類の発行手続き、電話交換業務、窓口案内、相談業務等)に対応し、行政職員を補助する業務、復旧・復興事業では、震災、津波により倒壊、流された多くのがれきの片づけや漁具などの回収、高齢者の住宅の片づけ、観光施設や公園などの清掃があり、地域の復興に関わる業務として、高齢者への配食や買い物、通院の付き添いサービスや、観光や商店街、コミュニティ・ビジネスの支援業務などが実施された。こうしたことによって、被災地の雇

用機会の維持には一定の役割を果たしたと評価されている(玄田 2014; 労働政策研究・研修機構 2014)。とりわけ、レジリエンスの観点でいえば、災害前の産業構造を前提とするのではなく、平時の雇用が回復するまで、その時点で求められる仕事内容で被災者の雇用を創出するという意味で、災害時の社会への労働者の適応を促進した対策であると位置づけることができる。

#### IV キャッシュ・フォー・ワーク

##### ——復興促進策としての緊急雇用創出事業

緊急雇用創出事業は、単に雇用創出のみを目的としていたわけではない。具体的に創出された業務をみれば、地域の復興を支援するなど、労働によって新たな付加価値をもたらそうとしていた点は特筆すべきである。失業者をただ雇用するための目的であれば、公的資金を投入する意義は大きく減ぜられるからである。

筆者は東日本大震災直後から、キャッシュ・フォー・ワーク(Cash For Work)と呼ばれる、主に途上国で実施されている人道介入手法について紹介し、東日本大震災の復興においても活用すべきであることを主張した(永松 2011a)。キャッシュ・フォー・ワークとは、災害復興や次の災害を予防するための被害軽減活動に被災者を従事させ、その対価を支払うことにより被災者支援を行う介入手法のことを指す。歴史的に見れば、この手法はそもそも雇用対策としてではなく、人々に復興に向けて働くインセンティブを与えるものとして発展してきた経緯がある。したがって、キャッシュ・フォー・ワークは人々の生活の糧を確保する側面だけでなく、それによって地域の復興や災害対策を促進するという点が強調される。これは、雇用調整助成金や失業給付では発生しない効果である。例えば、雇用創出基金事業の一つとして福島県相馬市で行われた買い物支援事業においては、仮設住宅で暮らす人々のためにリヤカーで生活物資を販売するという試みが行われた。これによって車を持たない被災者の方々の買い物ニーズが満たされただけでなく、行商を通じて独居高齢者の見守りにもつながっていた

(永松 2011b)。したがって、緊急雇用創出事業は、名前こそ異なれど、実質的にはキャッシュ・フォー・ワークと同様の機能を果たしたのもあったと評価できる。これは、雇用調整助成金や失業給付。

また、東日本大震災における緊急雇用創出事業の経験によって、キャッシュ・フォー・ワークが被災失業者の連帯感の向上や、将来への希望の創出に貢献したことも明らかになった。例えば、福島県で実施された緊急雇用創出事業「頑張ろう福島「絆」プロジェクト」において雇用された被災者へのアンケート調査において、「しごとを通じて将来への希望が持っている」「被災者同士の連帯感を高めている」「ふくしまへの愛着が高まった」といった項目で肯定的評価を示した被災者の数はいずれも6割前後を示し、否定的評価を大きく上回る上に、他の評価項目と比較しても高い(Nagamatsu 2014)。これは、キャッシュ・フォー・ワークが、単に雇用という観点からだけではなく、被災者が希望を持ち、前を向いて復興に歩み出すことを可能にしているとも解釈できる。

ところで、東日本大震災の緊急雇用創出事業に関するいくつかの調査によれば、この制度で雇用された人々は労働市場において周延的な人々や、そもそも労働市場に参画していなかった人々であることが明らかになっている。例えば先述の「頑張ろう福島「絆」プロジェクト」で雇用された人々のうち、自らが家計の主たる収入稼得者であったという人は27%に過ぎなかった(Nagamatsu 2014)。すなわちパート、アルバイト、派遣労働者等、脆弱な雇用環境に置かれていた人々が多かったと言える。また、石巻市、大船渡市、釜石市、大槌町などにおける緊急雇用創出事業における被雇用者の分析では、前職から就業開始までの失業期間の平均が568日と長く、とりわけ仮設住宅に居住している人についてみると釜石市で1245日、大槌町で2038日となっている(永松 2016)。すなわち、災害前には労働市場の外にいた人々が、震災による被害を回復するために新たに労働市場に参入したケースが多かったことが示唆される。こうした人々は、長い間労働市場か

ら離れていることで、年齢に比して職業的なスキルや技能の蓄積がない人々が多かったことは容易に想像できる。

キャッシュ・フォー・ワークは、災害により一時的にしごとを失った人々のためのつなぎのしごとであり、「仮設のしごと」と説明されることもあった。したがって、復興とともに日常の経済活動が回復すれば、人々が元のしごとに戻る、あるいは新たなしごとが得られることを前提とし、あくまで短期的な介入に限定されるべきと考えられていた(Doocy et al. 2005)。しかしながら、緊急雇用創出事業が対象とした人々は必ずしもそうではなく、そもそも平時の労働市場においてすら就労困難な層を多く含んでいたため、緊急雇用創出事業の終了後の再就職は多くの現場で問題となっていた。それにも関わらず、緊急雇用創出事業によって雇用された人々の再就職状況に関する調査は存在しない。あくまで同事業は雇用を創出することが目的であり、何人を雇用したかという成果は求められていても、その後の就労へと橋渡しをすることまでは、制度としては求められていなかったからである。レジリエンスの枠組みでいえば、「新たな日常を再構築する」という段階には、緊急雇用創出事業は届かなかったといえよう。

## V コロナ禍におけるキャッシュ・フォー・ワーク

2020年以降の新型コロナウイルスによるパンデミックとそれに伴う社会経済活動の制限によって、多くの事業者が雇用を維持することが困難な状況となった。すでに述べたように、政府による雇用対策は既存の雇用を維持するための対策が中心であり、緊急雇用創出事業のような雇用創出の取り組みは行われなかった。おそらくはそのことも要因の一つとなり、若年者の雇用状況が他と比較して厳しくなった。

こうした状況を受けて、政府ではなく、民間によるキャッシュ・フォー・ワークの取り組みが行われた。一般財団法人リープ共創基金(代表理事:加藤徹生)は特定非営利活動法人育て上げネット(代表理事:工藤啓)とコンソーシアムを組み若年

層の雇用・就労問題の解決に向けたキャッシュ・フォー・ワーク事業を企画し、一般財団法人日本民間公益活動連携機構（JANPIA）による休眠預金活用事業「2020年新型コロナウイルス対応緊急支援助成」に採択された（事業名「地域課題の解決を目指した中間的就労支援事業：キャッシュ・フォー・ワーク手法を用いた若者支援」、以下単にキャッシュ・フォー・ワーク事業と呼ぶ）。

このキャッシュ・フォー・ワーク事業は、コロナ禍におけるCFWを実施しようとする団体を公募し、採択団体に対して事業実施のための資金を提供するものであった。採択団体は、コロナ禍で生じた地域課題の解決のために、就労を希望する若年者を雇用し、事業を実施することが求められた。2020年度の実績として、最終的な雇用人数は216人であり、助成総額は約1億7000万円となった。2021年にも本事業は実施され、2021年8月～2022年1月にかけて2期に分けて公募が行われた。27団体から応募があり、12団体が採択された。雇用人数は205人（計画値）となっており、助成総額は約1億7000万円であった。

この事業は金額も規模も政府による緊急雇用創出事業と比べると微々たるものであるが、内容的には極めて大きな変化がある。それは、単に失業した若者を雇用するだけでなく、その後の就労に繋げることを強く意識した事業であった点である。言い換えれば、雇用創出と就労支援が一体的に実施されたという点が、緊急雇用創出事業と最も異なる点である。そのため採択団体は大きく分けると次の四つが含まれていた。第一に、発達障害、ひきこもり、少年院の出所者など、就労においてさまざまなハンディキャップを抱えた人々の就労支援に実績を上げている団体である。第二に、特定のマイノリティグループ、例えば外国人労働者、難民、シングルマザーの支援などの一環としてこれらの人々の就労支援を行う団体も含まれていた。第三に、特定の業種・職能と強く結びついた団体である。例えば農業就労の促進、IT人材の育成、福祉理美容士の養成といったそれぞれの専門となる人材育成のスキルを用いて、キャッシュ・フォー・ワークに取り組む団体もあった。第四に、学生を対象とした就労支援団体

もいくつか見られた。

かつて緊急雇用創出事業により被災者を雇用していた団体や企業は、必ずしも就労支援を専門とする団体ではないし、そもそも再就職に繋ぐことも事業として求められていなかった。それに対してコロナ禍のキャッシュ・フォー・ワーク事業で採択された団体による活動は、しっかりとした研修プログラムや、個々の労働者に対するフィードバックを丁寧に実施しているものがほとんどである。

またこの事業を就労支援としてみると、採択団体の側では対象の幅が広がるという効果があった。これまでは、経済的に困窮した若者はいかに収入を得るために就職しても、十分な職業的能力がないために短期で退職を繰り返すケースが多いが、キャッシュ・フォー・ワーク事業では給与を受け取りながら就労支援を受けることができるため、こうした経済的困窮層についても就労支援に繋ぐことができるのである。

他方で、もう一つキャッシュ・フォー・ワーク事業において求められた「地域課題の解決」については、各団体が工夫をしながら、さまざまな取り組みを行っていた。大規模自然災害は、被災地が限定されている上に、物理的な被害を伴うため、地域課題は顕在している。これに対してコロナ禍における地域課題は見えにくく、また感染防止の観点からも対面接触や移動も最小限にすることが求められるなど、地域課題の解決に向けた雇用創出については各団体が苦勞をしていた。だが、この事業が休眠預金という公共性の高い資金を原資としている以上、単に就労困難な若者を雇用するというだけでなく、地域の課題の解決を通じて社会に付加価値を還元することは重要な要件でもあった。

そういった中で行われた一つの好事例を紹介したい。一般社団法人サステナブル・サポートは従来から発達障害など目に見えない障害を持つ人々などの就職困難層の就労支援を行ってきた岐阜県の団体である。2020年のキャッシュ・フォー・ワーク事業に採択され、13人を雇った。うち2人は途中でプログラムから離脱したが、2022年2月の段階でプログラムを完了した11人のうち6人が新たな職へと転職を果たしている。

この団体が行った地域課題の解決のための業務は二つあった。一つはコロナ禍で影響が大きかった地域の飲食店の宣伝動画サポートである。相継ぐ緊急事態宣言により、多くの飲食店において客足が遠のいたため、それらのPRを動画で配信する試みである。このために、就労者は動画制作の技術トレーニングを受け、プログラム終了後はその動画制作技術を活かして就職活動をするのが期待された。もう一つの取り組みは公立学校におけるスクールサポート業務である。公立学校の教員は、感染防止のため毎日学校内の消毒を行う必要があった。同団体は岐阜市教育委員会と協働し、教員らの負担軽減のために3つの公立小学校で廊下や階段、トイレの清掃、蛇口や手すり、机の消毒作業を中心に実施していた。これらの事業は学校や地域に非常に好評であり、また就労者も自己肯定感を得やすいものであったという。

## VI 雇用創出と就労支援の一体化 ——レジリエントな雇用対策に向けて

コロナ禍でのキャッシュ・フォー・ワークを評価すると、その意義は以下の三つに整理できる(永松 2022)。一つ目は、しごとを「つなぐ」(bridging) 効果である。災害やパンデミックなどのショックによって一時的にしごとを失った人々が、それまでの間キャッシュ・フォー・ワークによって生計をつなぐことができるという効果である。これは、レジリエンスの3つの機能における「適応力」に相当する。

二つ目は、あるしごとから他のしごとに「わたす」(shifting) 効果である。これまで繰り返してきたように、災害など大きなショックを受けた社会は、必ずしも元に戻るわけではなく、そのショックをきっかけとして大きく変容する。コロナ禍はテレワークの普及など、我々の生活に大きな変化をもたらした。キャッシュ・フォー・ワークは新たな日常(ニュー・ノーマル)に労働者が適応していくきっかけとして、新たな職能を獲得する機会を提供している。これは、レジリエンスの3つの機能における「変化力」に相当する。

三つ目に、就労を「ささえる」(sustaining) 効

果である。ショックによって働く場を失う人々の多くは、アルバイト・非正規雇用が長期化し教育機会に乏しく、十分に能力を蓄積できていない。CFWを通じて就労能力を高め、そのような脆弱性を解消することによって、次のショックに対しても継続して働き続けられるような社会を構築することは、特にコロナ禍のキャッシュ・フォー・ワーク事業において新たに付け加えられた機能である。これはレジリエンスの三つの機能における「吸収力」に相当する。

表2 キャッシュ・フォー・ワークの機能とレジリエンスの対応

キャッシュ・フォー・ワークの機能	具体的内容	レジリエンスの機能
つなぐ (bridging)	一時的に仮の仕事に従事し、元のしごとの回復までつなぐ。	適応力
わたす (shifting)	被災後の産業構造の転換を見据え、それまでの仕事から他の仕事に渡ること。	変化力
ささえる (sustaining)	次のショックにおいてしごとを失わないように、就労能力を支えること。	吸収力

出所：永松(2022)を部分的に修正

コロナ禍におけるキャッシュ・フォー・ワーク事業は現在第2期が継続中であり、これらの3つの効果が十分発揮されたかについて、最終的な成果はまだ得られていない。しかしながら、資金配分団体のREEP共創基金の発表したインパクトレポート<sup>2)</sup>において、第1期に雇用された216人に関する評価が行われている。

まず、雇用を「つなぐ」効果について、雇用された若者のうち、77.7%がコロナ禍により離職、シフト減少を余儀なくされた若者であった。このため雇用をつなぐ効果は明らかである。

また、雇用を「わたす」効果についてである。事業完了報告時点で110名の就労が決定しており、母数から学業を優先したいと答えた者を除くと、就労決定率は68.2%であった。比較的高い数字であり、新たな雇用への橋渡し効果が示されている。

最後に、雇用を「ささえる」効果についてである。この事業を通じて事業前後で参加者の基礎職業スキルについても向上していることが示され

た。とりわけ、「自分が人の役に立つことができていると感じる」「自分に自信がある」といった項目で統計的に有意な改善を見せており、「仕事を通じ本事業雇用対象者の自立を促進していると思う」「仕事があることで将来への希望が持てる」と回答した割合は80%を超えているなど、東日本大震災における緊急雇用創出事業以上に、参加者に対してポジティブな成果をもたらしている。また、コロナ禍以前には販売やサービスの仕事をしていた人々が目立つが、この事業の中で専門的な業務や地域コミュニティ業務などの専門性が求められる業種で雇用された人々が多く、新たな職業スキルを身に付けていることも推察される。

第2期は雇用情勢も改善しつつある中での事業であり、それゆえに参加者はより就職困難度の高い人々が含まれていることが予想されるため、これほどの成果には届かないかもしれないが、これまでのところきわめて良好な成果を挙げていると評価できる。

公的資金による雇用創出については、戦後の失業対策事業がその廃止に向けて多くの困難があったことから、否定的にとらえる見方もあった（濱口2011）が、これまでみてきたように、リーマンショック以降の巨大災害における多くの取組によって、政策手法として確実に進化を遂げていることがわかる。レジリエントな雇用政策を志向するのであれば、失業者を出さない対策だけではなく、むしろ雇用を流動化させるきっかけとして、公的資金による雇用創出について再評価されるべきであろう。

1) UNDRR では以下のように定義されている。“The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate, adapt to, transform and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions through risk management.”

2) REEP Impact Insight-CashForWork2020 (<https://exploratory.io/note/Ziz8ZxK9Zr/bUq7lBL3Vn>, 2022年10月10日確認)

#### 参考文献

- 玄田有史 (2014) 「東日本大震災が仕事に与えた影響について」『日本労働研究雑誌』No. 653, pp. 100-120.
- 厚生労働省 (2021) 『令和3年版 労働経済の分析——新型コロナウイルス感染症が雇用・労働に及ぼした影響』.
- 総理府 (2000) 『阪神・淡路大震災復興誌』.
- 永松伸吾 (2006) 『阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政——平成不況の逆風を超えて』『減災』1巻, pp. 106-123.
- (2011a) 「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——思想と活動』8巻, pp. 60-70.
- (2011b) 『キャッシュ・フォー・ワーク——震災復興の新しいしくみ』岩波書店.
- (2016) 『公募研究シリーズ45 東日本大震災における緊急雇用創出事業の意義と効果の検証』全労済協会.
- (2022) 「コロナ禍におけるキャッシュ・フォー・ワーク」『地域安全学会梗概集』No. 50, pp. 203-206.
- 濱口桂一郎 (2011) 「労働法の立法学 (第25回) 公的雇用創出事業の80年」『季刊労働法』233号, pp. 180-186.
- 山下孝久 (2010) 「雇用の現状と雇用対策等をめぐる問題」『立法と調査』300巻, pp. 103-119.
- 労働政策研修・研究機構 (2014) 「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」労働政策研究報告書No. 169.
- Adger, N. W. (2006) “Vulnerability,” *Global Environmental Change*, Vol. 16, No. 3, pp. 268-281.
- Chamlee-Wright, E. and V. H. Storr (2009) “Club Goods and Post-Disaster Community Return,” *Rationality and Society*, Vol. 21, No. 4, pp. 429-458.
- Doocy, S., M. Gabriel, S. Collins, C. Robinson and P. Stevenson (2005) *The Mercy Corps Cash for Work Program in Post-Tsunami Aceh*, John S. Hopkins Bloomberg School of Public Health, Mercy Corps.
- Nagamatsu, S. (2014) “Are Cash for work (CFW) Programs Effective to Promote Disaster Recovery? Evidence from the Case of Fukushima Prefecture,” *Journal of Disaster Research*, Vol. 9, No. 2, pp. 161-175.
- Tierney, K. (2019) *Disasters: A Sociological Approach*, John Wiley & Sons.
- Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon and I. Davis (2014) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge.

ながまつ・しんご 関西大学社会安全学部教授。クロスアポイントにより国立研究開発法人防災科学技術研究所災害過程研究部門長。主著に『減災政策入門』（弘文堂、2008年）。防災・減災政策、災害社会科学専攻。