

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 24 日現在

機関番号：34416

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25285162

研究課題名(和文) 東日本大震災におけるCFWの実態調査と災害対応技術としての確立

研究課題名(英文) Study of CFW in the recovery process of Great East Japan earthquake disaster as a social technology of disaster response.

研究代表者

永松 伸吾 (NAGAMATSU, Shingo)

関西大学・社会安全学部・教授

研究者番号：90335331

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,100,000円

研究成果の概要(和文)：Cash for Work(以下CFW)とは、災害復旧・復興事業に被災者を雇用し、賃金を支払うことによって、被災者の自立を促すと同時に、よりよい災害対応や復興を実現する手法である。本研究では、東日本大震災で被災した岩手県や宮城県に焦点を当て、CFWの事例として緊急雇用創出事業を取り上げ、被雇用者の属性調査や労働市場の調査などを行った。その結果、緊急雇用の被雇用者は高齢者であったり、女性であったり、学歴の低い人々など比較的脆弱な層を多く含んでいることが明らかになったが、他方で扶養家族を持つ人は少なく、子育て世代など本格的収入を必要とする人々は少ないことが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：Cash for Work (CFW) program which offers jobs for recovery work to the disaster affected people who lacks livelihoods. This paper is to evaluate Emergency Job Creation (EJC) program which were conducted after East Great Japan earthquake of 2011, by collecting the data of participants of several programs, and comparing with the attributes of job applicants in labor market. The primary conclusion was that it was successful to target the people who were most in need. However, around 80% of participants do not have dependent family members. The program eventually excluded those who need high income with large burden in order to raise their family members. Participants who have not been in the workforce before the earthquake were likely to be those who lost their houses. That damage had pushed them into the labor market to recover their lost assets.

研究分野：災害経済学

キーワード：災害復興 経済復興 雇用 社会的セーフティーネット キャッシュ・フォー・ワーク 生業支援

### 1. 研究開始当初の背景

Cash for Work (以下 CFW) とは、災害復旧・復興事業に被災者を雇用し、賃金を支払うことによって、被災者の自立を促すと同時に、よりよい災害対応や復興を実現する手法である。CFW は 1960 年代のアフリカにおける難民支援として、労働対価として食糧を提供した Food for Work (FFW) を前身とし、1990 年代以降、主に途上国において大規模災害や紛争の場面で実施されるようになってきた(Harvey, 2007; Mercy Corps, 2007; Myammer Red Cross Society, 2009)。

CFW はこれまで途上国における NGO の支援手法だと一般的に理解されてきた感があるが、必ずしもそうではない。例えばアフガニスタンの復興支援ではドイツ連邦政府の ODA としても実施されてきたし(GTZ, 2009)、フィリピンでは政府の災害対応計画の中で CFW を実施することが明記されている。CFW とは呼ばれていないが、米国 FEMA では現地の被災者を災害対応業務に雇用し、被災者支援につながるプログラムを持っており、2005 年のハリケーン・カトリーナでは 450 人程度を雇用した実績がある。

本年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、我が国でも初めて本格的に CFW を実施されることとなった。政府の雇用創出基金事業に新たに「震災対応分野」が設けられ、行政の災害対応業務や復旧・復興業務、被災者支援業務などに被災者を雇用するための制度が創設された。これによって、岩手・宮城・福島の被災三県で雇用された被災者は、平成 23 年度中に約 32,000 人の雇用が生み出され、今年度についても 30000 人ほどが雇用され、被災地の復興に従事している。

これは世界的にみても注目すべき CFW の事例である。第一に、先進国においてこうした規模で CFW が実施されようとしているケースは過去に存在しない。第二に、被災者支援業務や行政事務補助など事務労働が多く含まれているという点で旧来の CFW とは大いに異なる。

海外における先行的学術研究としては、Mercy Corps によるインドネシアでの CFW の実施事例に関する研究(Doocy, 2006)などがある。しかし先進国における災害時の雇用創出に関する研究は存在せず、その意味で本研究の意義は大きい。なぜなら今日の世界は、大規模災害・事故・テロ・感染症などのリスクは言うに及ばず、ギリシャ国債問題を端緒とした世界同時恐慌の危険性を現在も有している。したがって先進国においても CFW の有用性は高い。

他方で、CFW を批判的に検証する実証研究成果も発表されつつある。ハイチ地震での CFW について、賃金水準が低すぎることによって、農業資産を失い収入がない被災者であったり、女性が主たる稼ぎ手となっている世帯はかえって CFW に参加できなくなっている(Echevin et al. 2011)ことなどから、

CFW は真に就業を必要とする被災者に雇用機会を提供できていないと結論付けている。

### 2. 研究の目的

本研究では、東日本大震災における CFW の実態や政策上の課題について、主に岩手県や宮城県に焦点を当て、被雇用者の属性調査や労働市場の調査、ならびに制度の調査などを通じて明らかにする。具体的には、次のような疑問に対する回答を得ようとするものである。

(1) CFW によって提供されたしごとはどのようなものか。それはどのように創出されたのか。

(2) CFW に参加した被災者のやりがい担保されていたのか。

(3) CFW に参加した被災者はどのような属性を持った人々なのか。本当に雇用を必要としている人に CFW の恩恵が行き渡っているのか。

(4) CFW に参加した被災者はその後の本格的な就労につながっているのかどうか。

(5) CFW に参加することによって人々の暮らし向きや心理状態はどう改善されたか。

(6) CFW で提供される賃金水準は妥当かどうか。すなわち、被災地の労働市場において、民間の事業所が労働力を集めにくくなったり、被災者の就職意欲を阻害するなどの問題をもたらしていないかどうか。

(7) CFW をどのように終了させたか。

(8) CFW 実施スキームはどのようなものであったか。実施するにあたって、行政・民間企業・NPO などがどのように連携し、具体的にどのような役割分担を果たしたか。

(9) 上記 1～6 の評価は、8 の雇用スキームとどのような関係があるかどうか。

(10) 上記を踏まえ、どのような CFW の制度を事前に構築しておくことが望ましいか。

### 3. 研究の方法

本研究において実施した調査は以下の通りである。第一に、CFWに関わった関係者への継続的なヒアリング調査である。ヒアリングを行った地域としては、大槌町、釜石市、大船渡市、南三陸町、石巻市、多賀城市、亶理市、新地町、相馬市、飯舘村、福島市、富岡町がある。

第二に、労働市場のデータ収集である。被災 3 県の全ハローワークにおける業種別の賃金および求人・求職データを収集し、分析を行った。

第三に、東日本大震災の被災三県で実施された緊急雇用創出事業の全事業のデータを収集し、東日本大震災における雇用創出の全体像を把握した。

第四に、大槌町、釜石市、大船渡市、石巻

市における緊急雇用事業者が持つ全就労者の個表データおよそ 1000 件を用いて、それらを当時の労働市場における求職者と比較することによって、どのような層が緊急雇用に従事したのかを相対的に明らかにした。

#### 4. 研究成果

まず、本研究では東日本大震災において行われた緊急雇用を我が国における CFW と評価した上で研究を行った。しかしながら、研究の進展とともに、CFW と緊急雇用の違いについての概念整理が行われるようになった。

第一に、途上国で実施される CFW が基本的にインフラの復旧・復興に関わる肉体労働の機会を提供するのに対して、緊急雇用は復興に関わる様々な領域の職、例えば行政事務補助、軽作業、コミュニティ支援、あるいは福祉業務などを提供していると言うことである。

第二に、より根本的なことであるが、CFW が被災者の生業支援を目標にしているのに対して、緊急雇用は失業者を減らすことに目的があるという点である。CFW によって雇用される人は原則直接的な被災者であることが前提で、生活支援として被災者を雇用しようとするれば、基本的に最も仕事を必要とする困窮した被災者ほど雇用すべき対象となる。他方で、緊急雇用の場合は震災当時被災地域に居住しており、休職時点において失業状態にあるということのみが条件となり、誰を雇用するかは雇用者に大きな裁量が委ねられている。もちろん、雇用者の中には、採用に当たって被災者の生活状況なども考慮したケースは少なくないが、それらは必ずしも制度的に担保されたものではなかった。

第三に緊急雇用は、雇用政策としての側面が強く、そのため労働法規を完全に遵守することが求められる。その事は、緊急雇用が CFW にはなかったいくつかの制約を負うことになった。制約の一つは最低賃金である。CFW においては、本当に困窮した被災者に支援を集中させるために、あえて賃金を低めに設定することで、被災者による自己選択を機能させることを推奨している。しかしながら、このような方法は最低賃金の存在によって我が国の緊急雇用が採用することはできなかった。もう一つの制約は、労災保険、雇用保険、社会保険などへの加入業務である。大量の被災者を雇用した場合に、それらの管理業務が膨大なため、一年の間に述べ数万人の雇用を創出するといった CFW のような大規模な雇用創出はほとんどの場合困難である。緊急雇用で実施された事業の 85% 以上が、雇用人数 10 人未満の小規模なプロジェクトであることが、そうした事実を裏付けている。

実際に緊急雇用で雇用された被災者がど

のような人々であったかについて、岩手県（大槌町・釜石市・大船渡市）の緊急雇用で仮設住宅支援連絡員として雇用された人々のデータと宮城県（石巻市）において行政事務補助で雇用された人々のデータをみた。母集団として、平成 24 年の雇用状況調査より求職者のデータと比較した場合、次のような事実が明らかになった。

第一に、緊急雇用の被雇用者は高齢者であったり、女性であったり、学歴の低い人々などなど比較的脆弱な層を多く含んでいることが明らかになった。また、雇用環境という面においても、緊急雇用の従事者には前職が正規雇用であった人の割合が有意に低い。こうした事実から、緊急雇用は、社会的弱者に対して支援を届ける効果はある程度見られたことになる。（表 1，表 2 参照）

表 1 緊急雇用の被雇用者年齢構成比

	緊急雇用の被雇用者		母集団求職者		Z統計値
	総数	構成比	総数	構成比	
岩手県	20才未満	3 1%	1,700 5%	-1.53	
	20代	44 11%	6,400 17%	-3.14 **	
	30代	58 14%	7,600 21%	-3.11 **	
	40代	112 27%	6,900 19%	5.72 **	
	50代	94 23%	6,400 17%	3.55 **	
	60代	93 22%	5,900 16%	4.57 **	
	70代	10 2%	1,600 4%	-1.47	
	岩手県計	414 100%	36,700 100%		
宮城県	20才未満	16 3%	4,800 6%	-2.12 *	
	20代	132 25%	19,900 25%	-0.02	
	30代	113 22%	15,500 20%	1.29	
	40代	122 23%	12,700 16%	5.88 **	
	50代	87 17%	11,900 15%	1.11	
	60代	47 9%	11,800 15%	-3.23 **	
	70代	7 1%	2,000 3%	-1.28	
	宮城県計	524 100%	78,900 100%		

出典：母集団については総務省統計局「就業構造基本調査」平成 24 年のデータを用いて筆者作成

注：\*は 5% 有意、\*\*は 1% 有意を表す

表 2 前職において正規雇用であったもの

	緊急雇用の被雇用者			母集団求職者			Z統計値
	該当者数	総数	構成比	該当者数	総数	比率	
岩手	30	414	7%	13,500	32,500	42%	-28.73 **
宮城	82	524	16%	23,200	65,300	36%	-19.87 **

出典：母集団については総務省統計局「就業構造基本調査」平成 24 年のデータを用いて筆者作成

注：\*は 5% 有意、\*\*は 1% 有意を表す

ところが、他方で緊急雇用によって雇用された人々には、配偶者のいる人々がほとんどいないことが明らかになった（図 1）。また、自宅被害が大きい被災者ほど、震災前に失業状態にあった期間が長いことも明らかになった。

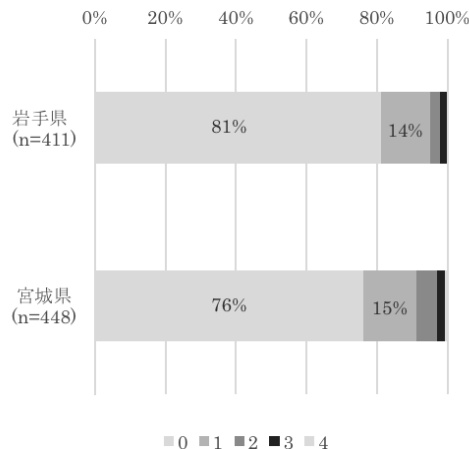


図1 扶養者数別にみた被雇用者数構成比

こうした事実から、東日本大震災における緊急雇用を、CFWの観点からみると、次のように評価することができる。被災求職者には大きく分けて二つのパターンがあると考えられる。一つは、自身が生活していけるに十分な収入のみを必要とし、それほど高い業務責任を負うことを必要としない(あるいはできない)被災者と、もう一つは家族を養うためにより大きな収入を必要とする一方で、より大きな責任を果たすことを厭わない被災者である。緊急雇用が主に雇用したのは前者のタイプであって、後者については対象にはならなかった。

このことは、緊急雇用が多く雇用機会を生み出した一方で、子育て世帯など比較的若年層の被災者にとって魅力ある雇用機会が少なかったといえよう。こうした問題を解決するためには、緊急雇用のスキームの中には、より高度な責任を貸してより高い賃金を支払うものについても提供するような制度変更が必要である。

#### <引用文献>

- Doocy, S., M. Gabriel, S. Collins, C. Robinson and P. Stevenson (2006). "Implementing cash for work programmes in post-tsunami Aceh: Experiences and lessons learned." *Disasters* 30(3): 277-296.
- Harvey, P. (2009). *Cash For Work: A Contribution to the International Debate based on Lessons Learnt in Northern Afghanistan*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Mercy Corps (2007). *Guide to Cash-for-Work Programming*.
- Myanmar Red Cross Society (2010). *Rebuilding the Lives and Livelihoods of Communities Affected by Cyclone Nargis. Livelihood program report*.
- Échevin, D., F. Lamanna and A.-M. Oviedo (2011). *Who Benefit from Cash and*

Food-for-Work Programs in Post-Earthquake Haiti? MPRA Paper, University Library of Munich, Germany. 35661.

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計19件)

Shingo Nagamatsu, Targeting vulnerable people with a Social Safety Net: Lessons from the CFW program for the 2011 earthquake and tsunami disaster in Japan, *Journal of Disaster Research*, 査読有, 11(5), 2016 (in press)  
DOI: TBA

永松伸吾、被災地での緊急雇用はどのような被災者を雇用したのか、ビジネス・リーダー・トレンド、査読無、2016-03、2016、33-35  
宮城孝・森脇環帆・仁平典宏・山本俊哉・藤賀雅人・神谷秀美・金呉變・松本一明・崎坂香屋子、居住5年目を迎えた岩手県陸前高田市仮設住宅における被災者の暮らし—被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題V、現代福祉研究、査読無、16、2016、135-176

永松伸吾、災害復旧・復興期の被災者雇用：東日本大震災におけるCFWとこれからの課題、労働の科学、査読無、70(7)、2015、402-405

永松伸吾、東日本大震災の雇用対策、(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構『災害対策全書(別冊)国難となる巨大災害に備える』、査読無、別冊、2015、438-439

仁平典宏、東日本大震災における贈与のパラドックスの諸相、似田貝香門・吉原直樹編『震災と市民1—連帯経済とコミュニティ再生』東京大学出版会、査読無、2015、199-205

安藤至大、労働者派遣法改正の労働市場への影響、査読無、ジュリスト、1487、2015、32-38

仁平典宏、融解する若者論—<3.11>以降の社会的条件との関連で、学術の動向、査読無、20(1)、2015、33-39

永松伸吾、元吉忠寛、金子信也、岡田夏美、被災者による被災者支援業務の評価と課題—多賀城市仮設住宅支援業務を例として—、地域安全学会論文集、査読有、24、2014、183-190

永松伸吾、被災地における緊急雇用創出事業はどのような被災者を雇用したのか—大槌町・釜石市・大船渡市における仮設住宅支援事業を例として、日本災害復興学会2014長岡大会講演論文集、査読無、1、2014、104-105

丸井和彦・永松伸吾、福島第一原発事故における損害賠償問題、日本災害復興学会2014長岡大会講演論文集、査読無、1、2014、146-149

永松伸吾、阪神・淡路大震災から20年—経済復興の社会技術の発達と展望、地域づく

り in ほくりく、査読無、6、2014、6-9

仁平典宏、書評 山下祐介著『東北発の震災論：周辺から広域システムを考える』、地域社会学年報、査読無、26、2014、161-162

永松伸吾・櫻原正澄・三谷真・菅志麻保、東日本大震災におけるしごとの復興、社会安全学研究、査読有、4、2014、3-13

Shingo Nagamatsu, Are Cash for Work(CFW) programs effective to promote disaster recovery? Evidence from the case of Fukushima Prefecture, Journal of Research, 査読有、9(2)、2014、161-175

本田由紀、仕事に関する「強み」自認の規定要因と効果——「30代ワークスタイル調査」の分析より、RIETI Discussion Paper Series、査読無、14-J-014、2014、1-17

仁平典宏、散乱するモデルの中にたえずむ——東日本大震災における複数のリスク構造、理論と方法、査読無、54、2013、247-268

安藤至大、建築規制における定量的基準と定性的基準、日本不動産学会誌、査読無、27(3)、2013、70-75

安藤至大、民法改正の不動産取引への影響：「法と経済学」の視点から、日本不動産学会誌、査読無、27(2)、2013、29-34

〔学会発表〕(計10件)

Shingo Nagamatsu, Did Cash for Work(CFW) Program promote recover from 311 disasters? 40th Annual Natural Hazard Workshop, 2015年7月20日~2015年7月22日, Boulder, CO, USA

永松伸吾、被災地における緊急雇用創出事業はどのような被災者を雇ったのか——大槌町・釜石町・大船渡市における仮設住宅支援員事業を事例として、日本災害復興学会、2014年10月24日、アオーレ長岡(新潟県)

Shingo Nagamatsu, The Provision of Care for Disaster survivors by the Cash for Work(CFW) program: Evaluation and Lessons from the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami Disaster in Tagajo City, The 3<sup>rd</sup> International Conference of Urban Disaster Reduction (3ICUDR), 2014年9月30日, Boulder, CO, USA

Shingo Nagamatsu, Are Cash for Work(CFW) programs effective to promote disaster recovery? Evidence from the case of Fukushima Prefecture, International Disaster Risk Conference(IDRC2014), 2014年8月26日, Davos, Switzerland

Kenji Koshiyama, Characteristics of emergency response at the Great East Japan Earthquake, International Disaster Risk, 2014年8月24日~2014年8月27日, Davos, Switzerland

仁平典宏・坂本治也・早瀬昇・城千聡・岡本仁宏、災害ボランティア・NPO活動サポート募金応募書の基礎分析 団体と活動

地域を分析単位として、日本NPO学会第16年次大会、2014年3月16日、関西大学千里山キャンパス、大阪府

仁平典宏、3・11の問題系と「世代」の位置、日本学術会議社会学委員会社会学コンソーシアム分科会(招待講演)、2014年1月26日、日本学術会議堂、東京

Shingo Nagamatsu, Do Cash for Work(CFW) programs promote disaster recover from 311 disasters? Lessons from the CFW program following the 2011 disaster at Daiichi Nuclear Power Plant, 38<sup>th</sup> Annual Natural Hazards Workshop, 2013年7月14日~2013年7月15日, Omuni Interlocken resort (Boulder, USA)

Tetsuya Torayashiki and Shingo Nagamatsu, Emergency Employment after the Great East Japan Earthquake: A Region-Wide Analysis, 38<sup>th</sup> Annual Natural Hazards Workshop, 2013年7月14日~2013年7月15日, Omuni Interlocken resort (Boulder, USA)

仁平典宏、3.11の諸問題における確率論的リスク評価の位置、関東社会学会第61回大会テーマ部会A(招待講演)2013年6月16日、一橋大学国立キャンパス、東京都

〔図書〕(計6件)

永松伸吾・元吉忠寛・金子信也、ミネルヴァ書房、リスク管理のための社会安全学、2015、288(191-209)

仁平典宏、勁草書房、個人化するリスク社会——ベック理論と現代社会、2015、366(256-295)

安藤至大、商事法務、変貌する雇用・終了モデルと労働法の課題、2015、510(215-240)

永松伸吾、ミネルヴァ書房、防災・減災のための社会安全学、2013、250(196-212)

本田由紀、岩波書店、生活保障の戦略、2013、272(25-59)

越山健治、ドメス出版、東日本大震災住まいと生活の復興：住宅白書2011-2013、2013、372(310-312)

〔その他〕

東日本大震災におけるCFWの実態調査と災害対応技術としての確立、2013、

<http://cashforwork.disasterpolicy.com/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

永松 伸吾 (NAGAMATSU, Shingo)

関西大学・社会安全学部・教授

研究者番号：90335331

### (2) 研究分担者

本田 由紀 (HONDA, Yuki)

東京大学・大学院教育学研究科(教育学部)・教授

研究者番号：30334262

越山 健治 (KOSHIYAMA, Kenji)  
関西大学・社会安全学部・准教授  
研究者番号： 4 0 3 1 1 7 7 4

仁平 典宏 (NIHEI, Norihiro)  
東京大学・大学院教育学研究科 (教育学  
部)・准教授  
研究者番号： 4 0 4 2 2 3 5 7

安藤 至大 (ANDO, Munetomo)  
日本大学・総合科学研究科・准教授  
研究者番号： 8 0 3 7 7 1 2 6