

仕事と復興～自然災害から立ち上がるために、必要なことは何か～

ILOアジア太平洋地域総局主催 シンポジウム&トークイベント

日時：2014年2月18日（火）13：30－17：30

東日本大震災の後、ILO と日本政府は、被災地での人々の生活を再建する仕事と復興における経験と教訓を、近年、自然災害の被害が増大するアジア太平洋地域の各国と共有する「雇用労働教訓発信プロジェクト」を開始した。1年半のプロジェクト活動成果と、昨年末にフィリピンに襲ったハイエン台風被害からの復興状況、また、東北の被災地の復興に取り組む地元企業、NPO、協同組合からの報告を組み込んで開催されたシンポジウム&トークイベントの概要を、以下にまとめる。

歓 迎 挨 拶



浦元義昭

ILO アジア太平洋地域総局長

東日本大震災は、被害者の数、経済的損失額、原発事故の発生などにおいて過去に類をみないものであり、ILO もその被災対応策から多くの教訓を学び、それを皆様と分かち合うため、本シンポジウム開催の運びとなりました。

アジア太平洋地域は、世界で最も自然災害の脅威にさらされている地域であり、2009 年までの 20 年間における自然災害による被害のうち、死者の 85%以上、経済的損失の 42% がアジア太平洋地域におけるものです。

自然災害の発生直後は、人命救助が最優先課題となり、災害によって生活の基盤である仕事が奪われることについてはさほど注目されません。しかし、次の段階で、災害を生き延びた被災者が最も必要とするのが仕事です。また、整備された社会保障制度、自発的な復興への取り組み、住民の精神力などが日本の優れた点であると思います。特に、日本政府からの支援を受けて調査を実施した「雇用と生計手段回復における取り組み」の経験を、将来、アジア太平洋地域における自然災害からの復興に役立てたいと考えています。

また、本日は、昨年 11 月の台風ヨランダにより甚大な被害を受けたフィリピンのバルドス労働雇用大臣から、フィリピンにおける災害復興の取組みについてご講演いただきます。

被災したコミュニティの存続と再生には、若者にとってもやりがいのある仕事の創出が重要です。トークイベントでは、そのような課題に取り組む方々からお話をいただき、未来の東北の姿を、皆様と一緒に考える機会となればと期待しております。

本日は、日頃より、ILO の活動にご支援をいただいている ILO 理事の伊澤章厚生労働省大臣官房総括審議官、松井博志日本経団連国際協力本部副本部長、桜田高明日本労働組合総連合会国際顧問の政労使代表からもご挨拶をいただきます。本日のシンポジウムを通して、日本の経験と教訓が、アジア太平洋地域の他の国々にも、さらに広く共有されることを祈って、挨拶とさせていただきます。

開 会 挨 拶



伊澤 章
厚生労働省大臣官房総括審議官

ご参集の皆様、一言ご挨拶申し上げます。また、昨年、台風の被害に遭われたフィリピンの皆様には心よりお見舞い申し上げます。

本日は、アジア太平洋の自然災害に対する雇用労働対策について、日本政府と ILO の協力で実施されたプロジェクトの成果を取りまとめ、発表する機会です。シンポジウムに先立って行われた釜石でのスタディツアー、また、ILO からの報告も日本の経験を将来に生かすプロジェクトの成果といえます。

日本政府は、昨年末のフィリピンの台風被害に対して、復旧復興のための財政支援を他国に先駆けて行いました。また、来年 3 月には、仙台で第 3 回国連防災世界会議が開催されます。人間の安全保障、雇用対策というソフト面でも災害に強い社会を創っていけるよう、日本政府としては、今回の災害から得た日本の経験と教訓を生かして、国際的な取組みに積極的に貢献してまいります。



松井博志

日本経団連国際協力本部副本部長

ご列席の皆様、今日は、日本の使用者を代表いたしましてご挨拶申し上げます。

来月で東日本大震災から3年となりますが、日本における復興が遅れがちな中、このような国際シンポジウムが復興への力となります。また、フィリピンの経験について、担当大臣からそのご経験を伺うことができるのも、自然災害が多いアジア太平洋地域で意味のあることと考えます。大雪の中、先週末に行われました岩手県でのスタディツアーは、現地ではしか見聞できない、とても有意義な内容でした。使用者の立場からは、今後も、安定的な発展・雇用維持が課題となります。トークイベントにおきましては、被災地で様々な活動をされている方々の経験をお話いただき、本シンポジウムが実り多いものとなり、ILOの知見が皆様に共有されますことを祈念して、ご挨拶とさせていただきます。



桜田高明

日本労働組合総連合会国際顧問

今日は、労働者代表としてご挨拶申し上げます。東日本大震災は未だ大きな傷跡を残し、復旧も進まない実情にあります。その中でも、世界からの支援を受けて、復興を目指しているところであります。連合の取組みとしては、震災が起きた3月から半年間、5,800名の組合員をボランティアとして派遣し、加盟組織、海外組織から6億7500万円を寄付いたしました。以来、地方組織からヒアリングを行い、連合の活動方針を定め、いろいろな要求を吸い上げて参りました。特に雇用対策と中小企業への取組みが重要です。東日本大震災による被災労働者は84万人にのぼり、質の高いディーセントワークの必要性が高まっています。そのような中、健康不安、生活支援、災害廃棄物の処理、除染、農林水産業の再生・復興、悪質商法からの保護、教育支援などの問題も生じています。このような状況に鑑み、今回のILO調査レポートの共有はとても有意義なものです。是非、今後の災害対応に活用されることを期待しております。

報告 1：自然災害後の雇用と生計手段回復のための取組み 東日本大震災からの教訓



小山淑子

ILO アジア太平洋地域総局 雇用労働教訓発信プロジェクト

1 東日本大震災による雇用及び産業への影響

84万人の雇用に影響した。21万人が仕事を離れ、その40%が岩手、宮城、福島3県の人々であった。上記3県で、被害が最大であったのは漁業で、76.7%が影響を受けた。また、企業活動への経済的影響は日本全体に及び、企業規模が大きいほど雇用への影響は大きかった。

2 政府の取組み

2種類あり、特筆すべきは、既存の社会保障制度の活用であった。

(1) 既存の社会保障制度

雇用保険制度：73万人が受給

雇用調整助成金：休業手当・雇用維持に対する助成金。主に中小企業に有益

(2) 新規の制度構築：「日本はひとつ しごとプロジェクト」

震災からわずか3週間後にプロジェクト開始。省庁間で連携したフレームワーク。

フェーズ毎のアプローチ（フェーズ1：短期間の緊急雇用、フェーズ2：より持続的な雇用の創出、フェーズ3：長期雇用の創出に加え、産業拡大も視野に。予算規模：6.1兆円）

(3) 緊急雇用創出：

収入の確保、新たな職種の経験やキャリアの展望を拡大する機会の提供

(4) 仕事のミスマッチ：建設業、漁業

建設業の人手不足により復興が遅延

(5) 中小企業に対する支援：ビジネス再開支援

(6) 被災地以外の会社（サプライチェーン等）への支援

(7) 個人ベースのボランティア活動から企業の社会的責任（CSR）や社会的企業へ

例えば地元の食材を使ったレストラン、被災企業や生産者の商品をインターネット上のマーケットプレイスで取り扱う、等。

3 教訓

- ・仕事を基盤とする復興のために、労働を所管する省庁が雇用対策の中心的役割を担う。
- ・既存の雇用保険制度及び雇用調整助成金などの社会的セーフティーネットが有用。
- ・迅速なデータ収集・分析の重要性。特に女性の雇用状況は男性と異なるため、区別して検討する必要。
- ・ビジネス再建のためには、スピードが重要。ビジネスの活性化が経済的復興のカギ。

雇用に焦点をあてた復興支援戦略策定のためのガイドライン



エリック・デービス
ILO アジア太平洋地域総局

1 ガイドラインの目的

災害に見舞われた人々のターゲティングと復興活動を通じた雇用促進を通して、災害後における生活復興戦略の立案に携わる政策決定者と実務者を支援することが目的。本ガイドラインは、東日本大震災後の日本の迅速な対応は、ある程度事前に政策や財源等があったため、という雇用労働教訓発信プロジェクトの発見に基づいて策定された。また、被災地が以前から過疎化している場合、災害後の復興は従前のように復旧するのか、あるいは、より良く復興するのかといった点もポイントとなる。

2 ガイドラインの概要

- (1) 利用者：雇用・労働・防災担当の省庁、NGO 等の復興活動の実務者
- (2) 適用：人々を中心にすえた復興戦略・プログラム（被災地の仕事、職業安全衛生、多様な関係者との連携）の策定

- (3) 効果：ガイドラインが災害前から使われれば、情報収集、物資、システム、他機関との連携の確保に資する。また、災害後には、ガイドラインがチェックリストとなり、復興戦略と事業が災害後の雇用についての戦略等を含む広範囲の課題に有効であるかを確認することに役立つ。

3 ガイドラインの構成

- (1) 災害後の雇用ビジョンと戦略策定：災害前の雇用動向・条件等を組み込んで、総合的な枠組みを構築。雇用戦略の立案にあたっては、災害弱者への特別な配慮が必要。
- (2) 制度的な対応と連携：労働問題を扱う省庁が主導。労使、NGO などのインプット。
- (3) プログラムの立案と実施：フェーズによって異なる労働関連ニーズや機会を把握。被災地を越えた雇用効果（人の移動、サプライチェーン、等）を認識し、支援対象の優先度（被災程度が小さい産業から復興、等）を見極め、再建には保険制度を活用。仮設店舗や工場の設立により中小企業のニーズに対応し、地元の労働者・サプライヤーを優先することで、被災地の生計と仕事の回復に取り組む。

4 民間部門の役割

多くの民間企業が被災後の支援に協力（カネ、人、物）。官民の支援調整を改善。災害前に、ビジネス・パートナーと協力分野を特定・契約をしておくことで、災害後の配達コストを下げ、迅速な対応が可能となる。社会的ビジネスや民間ファンドも、被災コミュニティの生活を再建するためのサービスを提供し、事業再開支援に有効。

5 広報活動

求人情報・雇用保険・政府の各種助成金に関する情報を、マルチ・メディア（ラジオ、テレビ、インターネット、新聞、ちらし、等）を通じて、被災者に発信・常時更新。視聴覚障害者の情報ニーズにも対応。

6 プログラム資金については、特に中小企業の再建のための時宜を得た資金拠出が肝要。

報告 2：フィリピン国による災害復興について 台風ハイエン後の雇用対策



ロサリンダ・バルドズ
フィリピン労働雇用省事務次官

1 台風ハイエンの被害

台風ハイエンによって、1600 万人の雇用に影響を受けた。主にインフォーマルセクターの人々であり、2 億 1350 万米ドルの月収入損失が生じた。また 280 万人の賃金労働者については、3 億 6800 万米ドルの月収入損失が生じた。

2 フィリピン政府の雇用に対する取り組み

住宅、仮設住宅、社会サービスの活性化、水供給・衛生面の復旧に加え、6 ヶ月間の緊急雇用対策を行った。また、労働雇用省は、持続的な復興のために、雇用機会の提供、インフォーマルセクターの人たちに対する生活支援等を中長期的に計画している。

3 台風ハイエン後の政府の雇用対策状況（短・中・長期）

（1）がれき処理等について緊急雇用を提供

地域の最低賃金を 100% 保障、作業上の基本的な安全衛生確保、保護具の支給、社会保険の適用

（2）2014 年からより継続的な雇用対策を開始

生活支援プログラム（2014－16 年の 3 年間で計 6,200 万米ドル）、生計強化プログラム（農業・漁業を含む。2014－16 年の 3 年間の裨益者はのべ 37 万人）、中期的な技術支援・訓練、必要な機器（通信機器・パソコン、等）の提供

（3）ハイエン台風前の支援活動の継続例

被災以前からビジネス起業支援等をしていたプログラムに対して、生活支援として資金を提供し、ビジネス再開を支援。

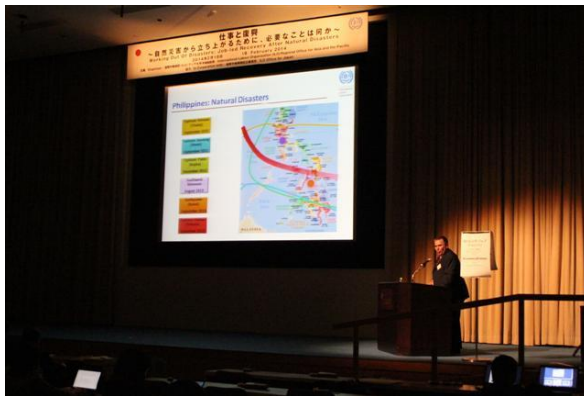
(4) 職業あっせんプログラム

被災により仕事を失った人々への職業あっせん。地元の約 100 企業の 3 万人分の仕事をあっせんし、人々の仕事の再開を支援。

4 被災 100 日後の教訓

- (1) 国・被災地以外の自治体の協力： 被災地域のスタッフ自体が被災者であり、被災地でない地域の協力が必須。実際、ある自治体がパートナーとして協力し、サービスを提供してくれた。また、民間企業、国際機関からの支援も重要であった。
- (2) 雇用関連情報データベースの構築： 被災後の就業職種、就職状況、就業率等を現地で調査してデータベース化することが、今後の災害対策のため、また、労働基準順守状況調査のために重要。現在、地域的に運用している当該データベースを、今後は全国的に構築したい。

生活再建のために～フィリピンの事例から



ジェフ・ジョンソン
ILO マニラ事務所長

1 フィリピンの自然災害とその後の被害及び雇用状況の概要

フィリピンの人口は1億人であるが、災害の多い国であり、世界的に見ても災害の危機にさらされている度合いは第3位である。フィリピンを含む東南アジア全体の特色としては、インフォーマルな仕事が多く、雇用は脆弱で、ディーセント・ワークを実現するためには、このような状況を改善する必要がある。

脆弱な雇用は災害の影響を受けやすく、多くの自然災害を受けるフィリピンは特に雇用の問題が生じやすいといえる。そこで、ILO は労働雇用省と協力し、生活再建を試みているが、貧困地域が被害を受けたため事態は深刻なものとなっている。近年でも、2011 年の「ワシ台風」の後に農業省、社会福祉省とスラム地域の対策、

農業・建設の分野で協力した。また、その翌年の「ボバ（パブロ）台風」ではココナッツ農園の80%が被害を受け、復興まで7年かかるような状態となった。

2 近年の災害復興の概要及び特色

災害復興においては、コミュニティー・ベースの取組みも重要である。そこで、フィリピンでの復興活動においても地域ごとに社会的パートナー、労働組合、経済団体と協力して状況把握を行い改善に取り組んだ。国連のプログラムなども用いられるので、各種の団体間の調整を図ることが重要となる。

地域に根差したアプローチを行い、その地域で何が必要なのかを見極めることも重要である。台風被害の影響を受けた労働者のうち50%以上がサービス業、30%が農業、それ以外が製造業に従事している。農業の分野については、FAOとILOが協力し対応を行った。

また、復興の翌日から、社会的・精神的なサポートを行い、生き残った人がより良く復興することも重要で、そのために生活の基礎となる雇用対策が要となる。

3 復興のステップ

雇用は、生活の基礎であり、また、瓦礫の撤去や政府が機能できるような設備の準備等のため、緊急雇用は災害後第一日目から始まる。その後、インフラ関連の整備、技術教育、企業の支援などによる雇用の維持・創出というステップに移行していく。

法的な支援も重要であり、スムーズな復興のためには、社会保障、最低賃金等の制度の整備が必要となる。特に、全ての労働者に傷害保険、健康保険、社会保障制度への加入を促進することが重要である。

4 ハイエン台風の被害状況

最後に、ハイエン台風の被害や復興状況について、ビデオによる説明が行われた。台風に深刻な被害状況が上映された後、緊急時雇用プログラムの在り方や、ILOによる災害後の障害者雇用についての取組みなどが紹介された。

トークイベント：被災地での仕事 ～復興を目指して～



田中 羊子

日本労働者協同組合連合会 専務理事 東北復興本部 本部長

日本労働者協同組合連合会（ワーカーズコープ）は、働く人々・市民が、みんなで出資し、民主的に経営し、責任を分かちあって人と地域に役立つ仕事をおこす協同組合である。震災後、被災者自身が仕事を作り出して復興の主体となるという目的のもと立ち上がり、600人がワーカーズコープを利用して仕事を始めている。

本部の機能を一部仙台に移して、被災地の仕事おこしに2年半取り組んだ。被災地は失業者が多くいるはずなのに、最初の2年は仕事の募集をしても人が集まらなかった。懇談会や説明会を10回20回と重ね、ようやく迷いながらも足を踏み出す人々と出会った。避難所から仮設住宅に移って少し落ち着いたと思っても、子どもが不登校になったり家族の病気が悪化したり、親の介護が大変になったりして、自分自身が歩き出せるまでの余裕を持つのに時間がかかってしまうというのがその理由である。

「地域のために役に立ちたい」「救ってもらった人に恩返しをしたい」「意味のある仕事がしたい」という人々が集まり、行政や企業に頼らずに自分たちの力で復興のための仕事を作っていくことをやっている。

宮城県亘理町では、農地を津波で流されてしまった人々が共同農園や直売所を立ち上げたり、その他の地域でも高齢者や障害者のために生き甲斐を与えるデイサービスが作られたり、自治会長が引きこもりの若者を訪ねて仕事の機会を提供したり、ママサークルが子連れでの仕事ができるように共同農園を立ち上げたりと、皆がそれぞれのニーズを発掘して仕事作りをしている。

上記取り組みに基づいて「ワーカーズ」という映画が製作されたが、その監督から、「生きていることを認められたいという感情、自らの存在を肯定したいという自尊心

情を、働くことで実現している。そのような場所を提供するワーカーズコープを応援したい。」という言葉をいただき、改めて、待っているのではなく立ち上がることの大切さを理解した。

被災者は、仕事の立ち上げを自分の人生の再建と重ねながら、地域の復興を実現しようとしている。被災地を、失われた地ではなく、本当の豊かさを得る挑戦の地と位置づけたい。



君ヶ洞 剛一
有限会社ヤマキイチ商店 専務取締役

今日一番伝えたいことは、「人は、仕事によって輝く」ということである。何をやるかではなく、どう取り組むかが重要であり、天職を全うして自分を輝かせることがひいては世の中全体のためになると考えている。

東北は、資源が豊富なのに技術がないという問題点があったが、震災を経た今、三陸の第1次産業者が物心両面で潤うような、いわば東北のあるべき姿を実現するときに来たと感じる。

震災によって、工場と事務所は全壊し、仕事仲間など親しい人の尊い命をたくさん失ったが、同時に世界中からたくさんの無償の愛をもらった。だからこそ、今度は家業のホタテ業で恩返しがしたいと考えた。

食は全ての源であり、栄養を与えてくれると共に料理の手間ひまを慈しむ豊かな心を育む。全ての人々がこやかに食事をできれば、世の中はもっと平和になる。

食産業に携わる者として、自然への感謝の気持ち、日本の原風景を残す郷土への想い、恵まれた自然を持つことの誇りを、地方から流出していく若者に教えたい。ホタ

テ屋としてできることは、日本一質の高い三陸のホタテを、三陸の漁師から日本一の値段で購入し、ひいては第一次産業を支えること。そして地元の人たちには、仕事することで自分が輝けること、日本一のものがまだまだ他にもある地元に誇りを持つこと、皆がそうすることで世の中はもっと平和になることに気づいてほしい。

「未来責任」： 復興は、子どもやまだ生まれていない子のためにある。話し合いができない子ども達に代わり、未来の子ども達の笑顔のために、大人が、復興に取り組まなければならない。これこそが大人の義務・使命だと思う。



引地 恵
一般社団法人 WATALIS 代表理事

「感謝を包む手仕事でグローバルブランドを作ること」。宮城県亶理町に暮らす人達は、古くから贈り物をする時に、古い着物の残布で仕立てておいた「袋」（ふぐろ）に入れて渡していた。日頃から袋を縫いためておいて大切なものを包んで贈る、ゆかしい返礼文化、感謝し合う価値観が息づいている。

WATALIS は、このような価値・慣習文化の商品化のために亶理町の地元の女性が集まり、地道で継続的な研修によって縫製技術を向上させ、厳しい検品による品質向上や外部協力を積極的に取り入れた商品開発、マーケティング、ブランディングを行った結果、奇跡ともいえる成長を遂げることができた。生協、デパート、インターネット販売、海外への販路拡大、補助金受給などを通じて自立した経営を目指している。

WATALIS では、子育てや介護や家事をしながら仕事にチャレンジしたいという女性が集まっていて、そのような生き方と社会的経済的価値を両立できるような仕事にしたいと考えている。現在は約40名の女性が働いていて、無形であった地元資源を有形にするという意義を感じながら、一種のコミュニティを形成できている。また地元の文化を伝える高齢の女性から縫製の指導を受けており、その女性達からは、「普段からまじめにやる人は仕上げもきれいになる」「お金をもらうからにはきちんと仕事をしましょうね」と教えられ、仕事振りはその人そのものを表すことも学んでいる。

働くことは、経済的価値を得られるだけでなく、労働に伴って技術を向上させることで自分自身を高めることができ、自己肯定や自己成長につながることに気づいた。価値観を共有できる仲間を見つけたことで、継続の力を得て、奇跡的な躍進に繋がった。これからも地域の復興のため、地域のつながりを作りながら、また働くこと、生きること感謝しながら続けていきたい。



青木 健一

株式会社 青紀土木 専務取締役、NEXT釜石 会長

土木業の我々は震災の最前線で闘った。孤立した集落から命を救出するために道路をつなぎ、また警察や自衛隊と協力して不明者の捜索をした。

その中で、被災した漁師等に緊急雇用で業務に携わっていただいたが、その方々には流出した住宅の特定作業や被災者との連絡役を自ら買って出ていただいた。彼らの助けにより、大変スムーズに作業を行うことができ、苦情も起きなかった。

当社の社員の中に、津波で重機やダンプを流されるのを目の当たりにし、今後幼い子どもを養うために内陸に移って仕事をしなければならないと絶望する者もいたが、流出した重機とダンプを運んで戻してもらって、希望を取り戻した。

生きることは、支えること支えられることであり、その役割として仕事をするのが非常に重要だと知った。地域で働くことの安心、震災前の仕事への復帰、生活の糧、やりがい、誇り、明日への希望、そういったものを持ってもらうために、新たな雇用を創出することは非常に重要なことである。

未来への責任は、選択肢を増やすこと。病院、学校、会社などそれぞれが生きるための場の選択肢を子ども達に残すことが大切である。未来の子どものために新たな雇用創出をし、やりがい、働く喜び、そして笑顔を地域に増やしていきたい。