

第Ⅱ部：事例編

事例：宮城 6 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会

市町村名： 宮城県 石巻市	調査日： 2012/ 9/12
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 応急仮設住宅管理運営業務	
事業概要： 応急仮設住宅の巡回や入居者の生活相談、関係機関との連絡調整など管理運営業務を行う。	
雇用人数 平成23年度：169人 平成24年度：170人	
雇用者の仕事内容（職種）：仮設住宅訪問支援員 仮設住宅への巡回業務。孤立死や様々な生活課題への対応のために実際の住宅への訪問や巡回事業を実施する。深刻な課題については直接対応せずに専門的な部門へ紹介する。事業スキームは、企業貢献として支援先を探していた会計コンサルタント会社による協力のもとで作成した。 加えて、仮設住宅の自治会などのコミュニティ形成への協力も要請されているが、現在は他の復興支援 NPO に任せている。今後はサロンやお茶会など、コミュニティ形成にかかわる仕事も検討している。	
賃金： 月給日給 6,400 円、交通費 1,000 円（一律） （マネージャー業務については緊急雇用創出事業とは異なる基金を用いて実施）	
労働時間： 8時30分～17時15分（うち休憩1時間）	
雇用者の特徴： ・面接に来た応募者は 300 人程度であったが、その中から、生活上困難を抱えていると考えられる、比較的年齢層が高めで、家族扶養が必要な応募者を採用した。若年者には別の仕事が必要であろうということでそのような提案をした。 ・管理をする層は緊急雇用創出事業とは別の資金をもとにして市役所 OB や県外から来ているボランティアコーディネートのできる人を採用した。 ・支援員の前職は自営業、水産加工業など様々である。年齢層は 40 代以上、性別はやや女性が多い。	
教育訓練： 研修プログラムは、無償でコンサルタント会社がマニュアル作成した。そのテキストをも	

とに4～5日間の研修を行う。

募集と採用、解雇・転職事情：

募集はハローワークを通じて行った。採用業務は人材会社に一部委託した。その際には、資格や能力などの観点から応募者を三段階で評価してもらい、二段階目の応募者を生活の逼迫度から社協が判定するという形をとった。

離職者はこれまで40人程度で20人が再就職によるもの。転職活動は有給を取得しながら実施している。やる気がないもの、逆にやる気がありすぎるために業務範囲を超えて公私の境がつかなくなっている被雇用者については口頭で注意をしてきたが、直らなかったため解雇を実施したこともある。

調査記録者：

米澤旦

1. 団体概要

石巻市社会福祉協議会は 365 人の職員からなり、高齢者福祉や障害者福祉など石巻市の地域福祉を担っている。現在の石巻市は 2005 年に 1 市 6 町が合併して成立したが、石巻市社協もこの市町村合併を機会に各自治体の社会福祉協議会が統合されて現在の姿となった。

石巻市社協は、被災当初から災害ボランティアセンターを運営した。これは、宮城県、石巻市、石巻市社協の三者間で被災前から覚書を締結していたことを設置根拠としている。2012 年 3 月末時点で、ボランティア受付数は 10 万人を超え、この災害ボランティアセンターは日本でも最大規模のものであった。

さらに石巻市社協は、石巻市において仮設住宅の運営が開始され、仮設住宅支援が必要とされた際に仮設住宅支援を市長から依頼され、実施することになる。市からは孤独死や孤立を防ぐために巡回型で見守ってほしいとの要望があったという。この事業では、仮設住宅支援は緊急雇用創出事業を基盤としつつ、社会的包摂・「絆」再生事業など複数の財源を組み合わせることで実施された。石巻市社協は、本事業を 2011 年 9 月 1 日に受託し、その後採用や運営準備を進め、9 月 20 日から研修を開始し、9 月 30 日から事業開始となった。

2. 仕事内容

石巻市社協は、緊急雇用創出事業を用いて応急仮設住宅管理運営業務を実施した。この事業の具体的な活動内容は、①仮設住宅を巡回し、入居者の変化・異常を早期に発見し、関係各所に連絡する、②仮設住宅入居者に声掛けし、孤立感の緩和を図る、③希望する仮設住宅者の話し相手になる、など、7 項目にわたる¹。雇用人数は平成 23 年度は 169 人、平成 24 年度は 170 人であった。

事業は、三層構造からなり（図 1）、復興支援コーディネータ、エリア主任、訪問支援員から構成される。市内の約 7,000 戸の仮設住宅が 10 のエリアに分けられ、復興支援コーディネータ、エリア主任が 1～2 名ずつ、訪問支援員が 2 名～28 名配置される。

それぞれの業務は以下の通りである。復興支援コーディネータはエリア主任の報告を受け整理し、担当する地区の所属長及び、支所長へ報告することが主たる業務である。エリア主任はエリアごとに訪問支援の報告を整理し問題抽出の上コーディネータに報告する。訪問支援員は定期的に巡回、訪問し、訪問対象者の現状や安否情報についてエリア主任に報告する。訪問支援員は深刻な課題には直接対応はしないが、入居者のニーズを吸い上げ、エリア主任やコーディネータに連絡し、適切なサポートが受けられるように市の担当部門に伝達が行われる。その結果、専門的支援が必要であると判断されると、保健師などの専門職が派遣される。

¹ 石巻社会福祉協議会、2012、『東日本大震災における石巻市社会福祉協議会の取り組み 活動報告』による。

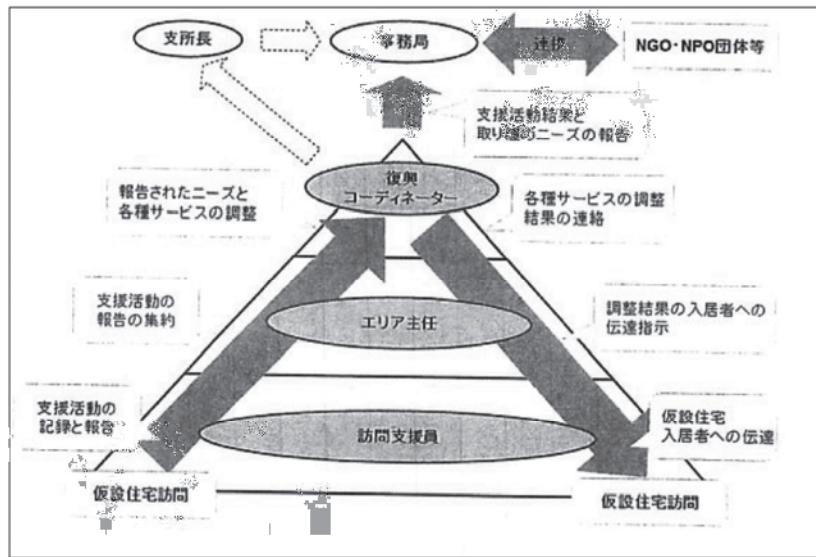


図1 仮設住宅支援活動における体制と業務の流れ

出所：石巻社会福祉協議会，2012，『東日本大震災における石巻市社会福祉協議会の取り組み 活動報告』

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・賃金、労働時間

賃金は日給 6,400 円であり、それとは別に交通費が一律 1,000 円支払われる。これは仮設住宅支援員についての金額であり、支援員を管理するマネージャー業務を担当する職員は、緊急雇用創出事業とは異なる基金をもとに賃金が支払われる。それぞれ金額は、エリア主任が 7,400 円、コーディネータが 8,200 円である。労働時間は、8 時 30 分～17 時 15 分である（うち休憩 1 時間）。週休二日で土曜・日曜が休日である。

・雇用者の特徴

面接に訪れた応募者は 300 人程度であったが、その中で合格したのは 6 割程度である。生活上、緊急雇用創出事業の必要性が高いと判断される応募者が採用される傾向が強く「やっぱりほんとうに職場がなくて困っている生活世帯があつて、扶養家族がいながら困っている人たちを優先」することが多かったという。具体的には、若年者よりも比較的年齢層が高めで、家族扶養が必要な応募者が採用された。若年者よりも高齢者が優先された背景には、若年者には緊急雇用創出事業のような期限付きの仕事ではなく、別の仕事が必要であるとの考えがある²。

² 担当者は次のように述べている。「[若い人については] 逆になるべく違う職業を探したほうがよいよと。終わりがあるものですから。緊急雇用（創出事業）の顔だとやっぱり 1 年間とかというところなので、それを 22 才とかの大卒の若い人が来てもらっても、意識はあるものの、今後、どうなのかなというのもあつて、だったらやっぱりほんとうに職場がなくて困っている生活世帯があつて、扶養家族がいながら困っている人たちを優先したりしました」。

エリア主任や復興支援コーディネータについては、緊急雇用創出事業とは別の基準から採用を行った。この仕事については一定の力量が必要であると判断されたため、市役所OBや県外から来ているボランティアコーディネートの経験のある人材が採用された。

訪問支援員の前職は自営業、水産加工業など様々である。訪問支援員の年齢層は40代以上が多く、性別は女性の割合が高い。

・教育訓練

研修プログラムは、無償でコンサルタント会社がマニュアルを作成した。このマニュアルは50ページにもわたるものであり、グループワークも含み、巡回・訪問の手法や注意点が学べるようになっている。事業実施前の10日間の間で、このテキストをもとに4～5日間の座学と実習から構成される研修が行われた。業務開始後にも研修は行われ、平成23年度には4回の研修が実施され延べ350人程度の職員が参加した。

・募集と採用、解雇・転職事情：

募集はハローワークを通じて行ったが、採用業務の一部は人材派遣会社に委託した。まず人材派遣会社が応募者に対して、資格や能力などの観点から応募者を三段階（○、△、×）で評価した³。そのうえで、第二番目にあたる応募者を生活の逼迫度から石巻市社協が判定するという方式が採られた。

離職者はこれまで40人程度である。このうち20人が再就職によるものである（感覚としては元の仕事に戻ったという人が多いのではないかという）。平日勤務であるので再就職先を探す際には、有給休暇を取得しながら転職活動を行っている例が多いのではないかということであった。

業務に対するモチベーションが低い被雇用者や、逆にやる気がありすぎるために業務範囲を超え、公私の境がつかなくなった被雇用者⁴については注意の上解雇したこともある。

4. 事業主からの意見

震災直後は緊急状態であり、混沌とするので予算執行について一部変更を認めるなど柔軟性があるような枠組みにしてもらいたかった。

期間が短く、自立支援や就労支援といった役割はあまりはたしていない印象がある。3年から4年程度の期間があれば話は違ったであろう。

³ 「業者に委託をして、第三者でまず見てもらったんです。客観的に評価をしていただいて、○、△、×をつけてもらったんです。○というのは大体採用された。…ただ、△について、そういう協議〔生活困窮度を配慮した採用〕をしたんです」。

⁴ 例えば次のような事例が確認されたという。「仮設住宅団地のお世話をしようとする意思はわかるが、近い将来に自立しなければならず、支援員として側面的に支援に携わるよう心掛けてほしいことが主軸。支援者主体ではない考え方に基づいている」。このようなケースについては他の支援員が実施する業務とのバランスが取れなくなるために問題となる。

5. 所感

・今後の事業展開

石巻市からは仮設住宅の自治会支援などのコミュニティ形成も要請されているが、現在は他の復興支援 NPO に任せている。ただし、今後はサロンやお茶会など、コミュニティ形成にかかわる仕事についての実施も検討している。

・企業との協力

応急仮設住宅管理運営業務は、企業との連携の下で実施された。当初は 7,000 世帯を超える仮設住宅の巡回と訪問を実施することについては不安があったが、コンサルティング会社が事業の設計や研修などについて協力があったために、事業運営が可能になった⁵。コンサルタント会社は、事業全体の設計づくりに大きくかかわった。このような支援は無償でなされた。2 名程度の職員が常駐し、翌年の 3 月ごろまで支援を行った。

・ポイント

石巻社協は孤立や孤独死を防ぐための大規模な巡回と訪問事業を実施している。本団体の特徴は、緊急雇用創出事業の財源に加えて、複数の基金を組み合わせることによって、緊急雇用創出事業の枠組みでは規定上、能力があっても採用できない県外人員などを採用している点にある。その結果、生活困窮の高い人も採用しつつ大人数でも組織だった運営が可能になっている点が興味深い。

また、他の事例でも聞かれたことだが、支援員と対象者の距離が接近しすぎることにより、ボランティアと仕事の境がつかなくなるケースがある。そのような事例の対応に苦慮している様子がかがえた。

⁵ 担当者は次のように述べる。「やっぱり基本的に計画をちゃんと落としどころを決めて、これに落とすために順番としてこれとこれ、今やる時期に応じてこれとこれと順序立てて彼ら〔コンサルティング会社〕がつくっていくんですね、プログラムをして。研修も彼らのプログラムでつくってもらって。…あと訪問についての見積もりはどうだとか。そういったものを彼らは全部やってくれましたけれども」、あるいは「それ〔連携〕はすごいよかったですね。…研修のスキームとか…。そこが何かやっぱり一つのハードルですよ。やったことないものを時間のない中で、やらなければならない重圧もあった……」。

事例：宮城 7 株式会社インテリジェンス

市町村名： 宮城県 石巻市	調査日： 2012/ 9/12
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： ①平成 23、24 年度：震災被災者行政サポート事業 ②平成 23 年度：震災被災者就労支援事業（24 年度からはヒューレックス） ③平成 23 年度：震災被災者農業就労支援事業（24 年度からはパソナ）	
事業概要： ①市行政の急激な業務の増加に対応するため、被災失業者を雇用してサポート業務を行う。 ②被災失業者及び若年未就職者を対象に、受け入れ企業での OJT や就業体験を通して、早期就職につながるよう人材育成を図る。 ③被災失業者を雇用し、農業の担い手になりうる基本的な教育・研修を実施した後、農業生産技術や経営のノウハウなど就農に必要な技術を農作業に従事しながら習得させる。	
雇用人数 ①平成 23 年度：282 人（のべ人数 512 人）、平成 24 年度：約 200 人（調査時点のべ人数 260 人） ②平成 23 年度：165 人 ③平成 23 年度：28 人	
雇用者の仕事内容（職種）：震災被災者行政サポート事業について 石巻市の 29 部門（課、支所、学校等）から必要とされる事務職や労務職に従事させる。 例えば、事務職の仕事内容は、「家屋解体・被災自動車等の受付事務、現地調査等」（災害廃棄物対策課）、「来庁者の窓口案内、整理・誘導等」（市民課および各支所）、「道路施設、街路灯等被害調査の事務補助等」（道路課）など。 労務職の仕事内容は、「被災公文書等の修復事業補助」（総務課）、「学校スクールバス添乗員」（被災校区。他校に通学する必要があるためにスクールバスを運行、当初は教員が添乗していたが過重労働となっていたため添乗員を別に雇用する）、「火葬業務」「埋火葬業務（被災者遺骨保管業務）」（環境課）。	
賃金：震災被災者行政サポート事業について 職務別（事務職、労務職、特別労務職*）に分けられている。石巻市の臨時職員の賃金を参考に設定されている。特徴がある賃金設定としては、勤続（3 ヶ月、6 ヶ月）に応じて賃金が上昇する設定となっているところである。 事務職：日給 5,600 円（スタート時）、5,800 円（3 ヶ月後）、6,000 円（6 ヶ月後）、以降一定。	

<p>労務職：時給 825 円（スタート時）、+100 円（3 ヶ月後）、+200 円（6 ヶ月後）、以降一定。バス添乗員に関しては、時給 900 円からスタートする。これは短時間であることと早朝であることを加味している。</p> <p>特別労務職：日給 8,200 円（スタート時）、8,300 円（3 ヶ月後）、以降一定。</p> <p>交通費一律 1,000 円／日が支給されている。</p> <p>*特別労務職には、「火葬業務」「埋火葬業務」が該当する。</p>
<p>労働時間：震災被災者行政サポート事業について</p> <p>8 時 30 分～17 時 00 分（うち休憩 45 分）</p> <p>バス添乗員は、6～9 時、14～17 時（最大 6 時間、それ以下になる場合もある）</p>
<p>雇用者の特徴：震災被災者行政サポート事業について</p> <p>平均年齢は 40.4 歳（現時点）。10 歳代：2 人、20 歳代：79 人、30 歳代：47 人、40 歳代：56 人、50 歳代：42 人、60 歳代：26 人、70 歳代：4 人。男女比は男 2：女 3。</p> <p>基本的に女性は前職がパートであるケースがほとんど。事務職は若年層の割合が高い、逆に労務職は中高年層の割合が高い。</p>
<p>教育訓練：震災被災者行政サポート事業について</p> <p>マナー研修、コンプライアンス研修など。パソコンのセルフトレーニング。</p>
<p>募集と採用、解雇・転職事情：</p> <p>ハローワーク、新聞広告などで広く周知、登録してもらい、登録時のカウンセリングを通じてマッチングしていく。基本的には、前職等のキャリア、保有スキルを見て、職務にマッチングしていくが、未経験者でも早期に習熟が望める場合には就ける。被災失業者の被災度合いや生活困窮度に関してはその際に深く訊かない。</p> <p>登録者は平成 23 年：約 800 人、うち稼働が約 280 人。</p> <p>24 年：約 900 人（前年度から累計されるので基本増）、うち稼働が約 260 人。</p> <p>23 年度から 24 年度に契約更新されている者が多い。ただし、自営や事業所の再開に伴う再雇い入れなどの見込みが立ったものなどから転職していった様子。ただし、中高年の再就職の動きが鈍い。</p>
<p>調査記録者：小野晶子</p>

1. 企業・事業所概要

株式会社インテリジェンスは、全国に拠点を持つ大手人材派遣会社である。震災後に石巻市に置かれた事業所では、緊急雇用創出事業により「震災被災者行政サポート事業」を実施している。事業所の勤務者は8名、うち3名（調査対応者 K 氏含む）は東京および仙台の拠点から異動してきており、残りの5名は現地で採用している¹。

同社は、都市部を中心に事業を展開しており、震災前には東北の拠点は仙台市にしかなかった。しかし、被災地の惨状を目の当たりにして、「同社に出来ること、同社にしか出来ないこと」を考え、被災地に拠点を設け被災者の就業支援を行うことにした。

石巻市以外の被災地自治体での事業展開の話もあったが、新しい拠点を設けて緊急雇用創出事業を行うことは、採算性が取りにくく、着手するリスクは高い。実現可能なキャパシティを勘案した結果、拠点を広げずに石巻市で集中的に支援事業を実施することになった。石巻市事業所は平成23年8月に開設され、9月に労働者派遣事業所の拠点として登録された²。

「震災被災者行政サポート事業」は、被災者を雇用し、石巻市の行政サポート事業に従事させるという事業形態を取る。社員は、市の施設等で市職員から指揮命令を受けて働いている。ちなみに平成23年度は282人、平成24年度は240人（予定数）である³。

石巻市が市役所等の臨時職員を同社に委託して展開した理由は、2つ考えられる。まず、行政を立て直し、復旧・復興に向けての作業に大量に臨時職員が必要だったことがある。しかし、200人を超える臨時職員を直接雇用する採用手続きや労務管理は膨大で、市職員の業務量がパンクしてしまうことが目に見えていた。ただでさえ、市役所自体が被災して通常業務と緊急業務が入り混じり、捌ききれない業務量の中で、市職員にこれ以上の負荷をかけることは不可能でもあった。その点、同社に業務委託すれば、採用からマッチング、教育訓練、労務管理なども任せられる。

もう1つは、雇用契約期間の問題である。地方自治体や市町村といった公的部門に直接雇用される臨時職員の場合は、法律上1年を超える雇用期間を結ぶことが出来ない。また、再契約で働き始める場合も、一度辞めてから、数ヵ月後に復帰するといったような形をとるなど、継続的な雇用契約が難しい状態にある。しかし、今回のような大規模災害の復旧・復興には、1年を超えて継続して働いてもらいたい事業も多い。よって、直接雇用の市の臨時職員よりも、継続的に働き続けられる委託事業での雇用の方が、現場のニーズに適合しているといえる。

地域の行政業務は山積しており、市職員は過労になるほど働いている。行政を動かしてい

¹ この5名の人件費は、緊急雇用創出事業の人件費枠からは拠出されていない。運営費の中から拠出されている。2名は内勤の事務、それ以外は事業やフォロー業務、営業活動を行っている。

² 石巻市には、震災以前には事務系の派遣会社は存在しなかった。製造系の派遣会社が1社拠点を持っていたが撤退している。派遣労働という働き方にはあまり馴染みのない地域でもある。

³ この数は、年間の実際の雇用者数である。途中で雇用契約を更新する場合、雇用契約数としてダブルカウントされる。緊急雇用創出事業の事業報告書には、後者の数が記載されることが多い。

くためには圧倒的なマンパワーが必要であるが、実は、行政補助業務をこういった形で人材派遣会社に委託している被災市町村は多くはない。委託時には膨大な業務の洗い出しや効率的な切り分けが必要であり、システムを構築するまでの企画力が必要でもある。委託に出すまでの手間が大きいことも1つのハードルなのかもしれない。しかし、それが出来れば、プロである外部の力に頼って効率的に事業を回していくことができる。石巻市のこの方法は、今後の災害復旧・復興期において行政補助業務をいかにまわしていくかの1つの大きな選択肢となりえるだろう。

2. 仕事内容

・事業内容

同社は石巻市の緊急雇用創出事業の事業主として、平成23年8月に事業所を開設し「震災被災者行政サポート事業」を実施している。この事業は、各市役所担当部門の行政業務で必要な人員を確保して、その課で従事させるというものである。石巻市の約30部門が40余りの業務に200人超を任用する。例えば、災害廃棄物対策課は「家屋解体・被災自動車等の受付事務、現地調査等業務」（事務職）に20人を12か月間、総務課は「被災公文書等の修復事業補助業務」（労務職）に24人を12か月間、被災した市立小中学校では、「学校スクールバス添乗員」（労務職）に14人を12か月間、といったように、地域行政に必要なありとあらゆる業務に任用される。

この中で、「事務職」は災害関係担当課等での事務補助を担うものであり、「労務職」は現場での作業を中心とする。上記の「学校スクールバス添乗員」は、被災した小中学校に通っていた子供たちが他の小中学校に通うことになったが、それぞれの通学者は仮設住宅に住んでいたり、被災した家の2階にそのまま住んでいたり、てんでばらばら状態で、スクールバスで子供を送迎する必要があった。当初は、学校の先生がスクールバスに添乗していたが、先生の労働時間が恒常的に朝の6時から夜の7時くらいまでになり負担が重くのしかかった。学校側から「他の業務ができない」という話が持ち上がり、この事業に添乗員に従事させようということになった。現在は、バス3台に1チーム4人が従事していて、シフトで勤務しながら、子供たちの「忘れ物がないか、けんかしていないか」様子をみながら添乗しているという。



写真1 「震災被災者行政サポート事業」、「学校スクールバス添乗員」子供の送迎風景
(株式会社インテリジェンス提供)



写真2 「震災被災者行政サポート事業」、「移動図書館サービス業務補助」業務風景
(株式会社インテリジェンス提供)

「特別労務職」と呼ばれる職務も少数あり、これは火葬業務の補助や遺体安置所に係る受付等の補助である。平成 23 年夏頃までは火葬場が不足した。公衆衛生上、保全が困難な遺体は 2 年を期限に土葬により仮埋葬された。その後、棺を掘り出して、再納棺し火葬される。その受付作業である。

・「就労支援事業」（平成 23 年度受託）について

同社は、平成 23 年度まで石巻市の「就労支援事業」を受託していた⁴。この事業は、就労支援の対象となる人をある一定期間研修をした上で、石巻市の民間企業に派遣し、派遣期間中は公費で賃金が賄われ、期間満了と同時に本人の就業継続希望があれば直接雇用で雇い入れてもらうという形をとっている。

平成 23 年度の就労支援事業では、150 人を雇用してくれる新たな雇用主を開拓した。年齢層は 20～30 歳代が全体の 6 割程度を占めていたという。特に 20 歳代の若年層には、ビジネスマナーや社会人の基礎知識といった研修⁵を 1 か月間ほど「みっちり」実施し、自己分析や面接対策などカウンセリングを行った上で、マッチングを行った。これは、若年層の対象者が、就業経験がなかったり、就業経験があったとしても非正規雇用であったりし、初歩的な社会人としての知識を補填する必要があったからだという。その後、最長 6 か月間契約⁶で就業先で働き（この間は緊急雇用創出事業の方から賃金が支払われる）、直接雇用で雇い入れてもらうという流れとなる。この他、コンプライアンス研修や接客接遇マナーの研修などを就業時間後に実施した⁷。また、事務所にセルフトレーニングのプログラムが入っているパソコンを常設していて、就業時間後に来所して自習する体制がとられた。

実際に派遣した就業先は、100 社弱ほどあり、産業はさまざまであったという。就業先の開拓は同社の営業が個々に会社を訪問してニーズを探っていく。「営業をかけて、こういうような制度があるんで、年度末には直接雇用にしてもらうことが前提ですけども、半年は人件費はかからずに派遣できるので」というように説明するという。

マッチングに際しては、「本人の志向性」や「人物的なキャラクター」を見極めて、「どの会社が合うか」を考える。一旦派遣してみて、合わない場合には、違う就業先にマッチングすることもあるという。

⁴ 平成 24 年度は、入札で他社が採択されている。

⁵ 内容は、「社会人の 1 年目の基礎研修みたいなものですけども、挨拶するとか、報・連・相の仕方とか、レポートの書き方とかというものとか、あとは、敬語の使い方とか座席の上席の方の座る位置がどういうところかといったようなもの」である。

⁶ 緊急雇用創出事業では半年間の契約で就業支援が出来ることになっている。ただ、当事業が始まったのが 2011 年 8～9 月であったため、就業先への実際の派遣が 11～12 月になる者もあり、年度末の事業の区切りまでの 4～5 か月の派遣になる者が多かったという。

⁷ 就業時間後ではあるが、業務時間に換算して研修時間の給与も支払っている。

就業期間が終了して、大半は直接雇用として雇い入れられ、6～7割は正社員になった⁸という。同社では全国各地で緊急雇用創出事業の就業支援事業を受託しており、平成23年度だけでも全国合計で1,000人ほどの就業支援を行い、全体で約7割の正社員としての就職率を達成している。石巻市の場合は全国レベルに比べると若干であるが低めであったという。他自治体は都市部が多く、募集をすると100人の定員枠に倍以上が応募してきて、その中からスクリーニングすることもあり、就職率が高まるのだという。石巻市の場合は、ほとんどスクリーニングしていない（応募の8～9割を受け入れた）ため、就業率が低くなったということらしい。地域の人口が少ないことが応募者が少ないことに直接つながっていると同社は見ている。

・「就農支援事業」（平成23年度受託）について

同社は、平成23年度に石巻市の「就農支援事業」を受託していた⁹。この事業は、就労支援の「農業版」の形であり、対象となる人がある一定期間研修をした上で、この地域の農業生産法人に派遣し、派遣期間中は公費で賃金が賄われ、期間満了と同時に本人の就業継続希望があれば直接雇用で雇い入れてもらうという形をとっている。上記の「就労支援」と形態は似ているが、「農業」という一般的な雇用とは異なる分野であるため、希望者は別に募った。就農希望者は、前職もばらばら¹⁰であった。実際に農業生産法人に直接雇用化したのは、22人中7～8名で、就職比率は前記の「就労支援事業」より低かった。受け入れ側の農業生産法人は、会社経営の「体力」がなかったり、利益が出せる経営状態でなかったりと、財政基盤が脆弱な組織が多く、なかなか人を雇い入れられないという事情もあったようである。

事前研修は「就労支援事業」よりも短く、1～2週間実施し、その後すぐに農業生産法人に派遣する。実習という形をとりながら、都度研修を織り交ぜていく形をとった。また、水戸の方の農業学校に1週間の宿泊研修を実施した。農業は、野菜、米、花、酪農まで幅広い。当研修は導入段階であるため、どれかに特化するというわけではなく、幅広くいろいろな農業に携わることをプログラムに入れて実施したという。

・事業の継続について

緊急雇用創出事業が最終的に平成26年度で終わることを受けて、必要とされる業務がどこまで縮小しているかが懸念される場所である。財源がなくなれば、当該事業を継続することは難しい。同社は、事業が継続される限り、やり続けようと考えている。雇用者も「続

⁸ 「それで救われたというんですかね、いい職場にめぐり会えた子もいますし、そういう人が大半ですけども、中には、やっぱり難しいというか、結果的にそこで正職員になれなかった方とか、紹介で派遣期間が終わって、職員になる要件を満たせなかった人、中には一部、一部ですけど、いますね。」

⁹ 平成24年度は、入札で他社が採択されている。

¹⁰ 「例えば、水産加工系の会社で働かれていた方ですとか、実家が農業やってますという方もいましたし、いわゆる販売職の非正規でずっと働いていましたという人もいましたし、さまざま、いろいろですね」

く限りは働きたい」と考える者が大半だという。その理由としては、行政からの依頼であるため、「民間よりは安定している」「残業代が支払われる」「社会保険に入れる」といった理由で、非正規雇用であるが「安定」「安心」して働けることが就業継続したい大きな理由であるようだ。

・事業所長 K 氏の着任と仕事

当事業所の責任者である K 氏は 30 歳代前半の中堅社員である。当事業を実施する前までは、東京の同社拠点で緊急雇用創出事業に平成 21 年度から携わっていた。平成 22 年度からは、東北支社に移り、宮城県や仙台市で若者の就労支援事業を担っていた。そういった事業を実施している時に、震災が起こり、県と何か支援できることはないか話をしていた際に、沿岸部被災地域での行政業務がパンクしかけており、緊急雇用創出事業を使ってうまく回せるような事業を展開しようと考えているという話があった。県からの紹介を受けて、K 氏は石巻市を訪問し、現状とニーズを把握しながら、どのような形で展開していけばよいのか、そのスキームを提案し、市がまたそこに提案を重ねるといって現在の事業内容が出来上がった。

K 氏の仕事の拠点は、ずっと東京か大阪という都会であった。石巻市に来て実感したことは「都会と地方都市のちがひ」だったという。仕事の仕方も生活のスタイルに関して、人の考え方や意欲が違うという。「地方は地方の、仕事とワークライフバランスというか、いいものが、都会にはないものがある」一方で、会社経営などをみていると「社長とそれ以外」といった「文鎮型」の組織がほとんどで、これでは会社や地域産業が発展しにくいのではないかと感じることも多いという。

3. 被災者を使う雇用のスタンスー「震災被災者行政サポート事業」に関してー

・募集採用方法と労働条件

当事業への求人募集は、ハローワークへ求人を出す以外に、地元新聞に広告を載せたり、ちらしなどの求人広告やちらしのポスティングなどを行っている。すでに働いている知人からの紹介も多いらしい。求職者は、当事業所へ足を運び登録を行う。登録時にはカウンセリングを行い、すぐにマッチングできる場合もあるが、多くの場合は、仕事待ちという形になる。

「どうしてもポジション（求人）よりも（求職）人数の方が多くなりますから、そういう方々には、申し訳ないですけども、今の段階ではご紹介できるものがないですと（説明する）。ただ、時間がたって、リブレイス（配転）とか欠員が出た場合にはご案内させていただく可能性もありますという形でつないでいきます。ただ、期待せず待っててくださいねと。自分でも活動していただいて、こちらのほうでもいいお話があればご紹介しますよという形でマッチングしていますね。」（A 氏）

平成 23 年度末時点で、登録者数は 900 人弱ほどおり、そのうち 280 人くらいが稼働している形になる。登録者数は、累積していくものなので、このうち実際にマッチングできる可能性のある登録者は半分くらいであろうと思われる。

賃金は、事務職、労務職、特別労務職で賃金が分かれている。基本的に緊急雇用創出事業における賃金額の設定に関しては、委託事業主が決めることができる。事務職は日給 5,600 円である。スタートの金額は、市の臨時職員の規定の額と合わせてあるが、業務の習熟度に合わせて昇給していくところが異なっている。日給は 5,600 円から 3 か月後に 5,800 円に上昇し、6 か月経つと 6,000 円になり、この額が上限となる。労務職の場合は、日給 6,400 円からスタートし、同じように 3 か月後に 6,500 円に上昇し、6 か月後に 6,600 円になり、この額が上限となる。労務職の中でも、スクールバス添乗員は時給 900 円と少し額が高い。これは、朝 6 時～9 時くらいの約 3 時間と昼 2 時～4 時くらいの約 2 時間という変則的な勤務で、労働時間が 4～5 時間と短く、緊急雇用創出事業での雇用規定ではダブルワークが認められていないため、被災失業者の生活費確保のために高く設定しているということであった。また、特別労務職は、8,200 円でスタートし、8,300 円が上限となる。

これらの賃金額に関して、地域の賃金相場と比して「高くもなく、安くもない値段かな」と K 氏は話している。

一般的な業務の勤務時間は、8 時半から 17 時までで、休憩が 45 分あり、7 時間 45 分である。

雇用契約は、最初 3 か月契約から始め、特に何も問題がなければ、次は 6 か月契約となる。本人に退職の意思がなければそのまま契約更新されることが多い。当事業は「つなぎ雇用」であるため、次の就職先が見つければ退職していくことになり、欠員枠を登録者から補充していくという形をとる。

・雇用者の属性や被災状況

平均年齢は 40.4 歳である。10 代が 2 人、20 代が 79 人、30 代が 47 人、40 代が 56 人、50 代が 42 人、60 代が 26 人、70 代が 4 人である。性別は、女性が 150 人、男性が 106 人であり、2 対 3 ぐらいの比率である。事務職に比較的若い女性が多く、労務職には中高齢者や男性が多いという。

求職の状況の推移は、初期には被災した自営業者、後になってから失業保険をもらっていた雇用者が増えてきたという。

「仕事を失った方、自営をやられていて、お店が流されちゃった方もいますし。最初の時期はそういう方のほうが多かったです。自営の方は雇用保険ができませんから、まずは収入を確保するという意味で、短期の雇用に就かれていた方が多かったと。どちらかというと、失業保険をもらっていらっしゃる方は、後々増えてきたみたいなどころはありますね。」

前職は、特に女性は非正規雇用で働いていた人が多いという。

(例えばどのような職種だったか)

「いろいろですけど、販売系のお仕事をされていた方ですとか、あとは、技術系とか、水産加工、介護の現場で働かれていた方なんかもあります」

応募条件が失業中の人であることから、前職の職場が被災して失業した人は圧倒的に多いという。「家はともかく、職場がなくなりました」という話はよく聞くという。また、これまで働いていなかった人が応募してくるケースも結構みられたという。しかし、こういった人の場合は能力やスキルが業務遂行に足りない場合があり、実際にマッチングするのは難しいという。

一方、住まいや家族など生活に関する被災の状況はさまざまで、津波による被害で仮設住宅に住んでいる人もいるが、自宅が全く被害にあっていない人もいるという。生活の困窮度については聞いたとしても、確かなことはわからないし、判断も出来ないことから、採用に関しては被災程度はあまり考慮せず、仕事がちゃんと遂行できるかという視点でマッチングするという。

(被災状況や困窮度で採用を優先させるといったことはあるか)

「基本的には、あまりないですね。皆さん失業されていらっしゃるの。ただ、何度も仕事ないですかとプッシュしていただく方、困っている方がいるので、極力配慮してというのはありますが。正直、困窮度合いといっても、わからないのが正直ですね。どちらかという、仕事でちゃんとマッチングできるかどうかの方を優先して、あとは、スキルのなくてという方は、バスの添乗員とかで従事していただく。」

4. 事業主からの意見

この事業を行うにあたって、被災者には特別なケアが必要である一方で、仕事では特別扱いをしないということを意識している。日常の仕事、生活を取り戻すこと、仕事をしている時に一瞬でも被災したことを忘れられるという仕事を通じた「リハビリ」が必要。仕事の有用性は収入だけでないということがわかる。

緊急雇用がなくなったら、インテリジェンス自体の事業所も撤退することになるだろう。震災関連の行政補助の仕事はいずれなくなる。整理していく必要もあるが、今いる250人の雇用はどうするのだろうか、市がどう考えているのか測りかねている。仕事が見つかる人はいいが、単純にこの期間だけ仕事して終わりというのはつらい。出来れば後に地元の雇用につなげられる就業支援的な形の方がやりがいはある。被災者にとっても異業種に移れるいいステップになれるはず。

5. 所感

当ケースは、緊急雇用創出事業を使って、人材派遣会社に行政補助業務を委託して実施している。このような形態で事業を展開している被災自治体は少ない¹¹。石巻市は沿岸部地域の中でも比較的大きな市であり、被災程度も甚大であったため、こういった形態を取ったことで機動力を持って事業を展開できたのではないかと考えられる。

都市部での被災を想定したときに、地域と行政を立て直すためには、多くの行政補助業務が発生し、それをいかに効率よく捌いて前進していくことが重要である。その点において、当該事業形態は1つの選択肢として持つておく必要があるだろう。同社も給与計算などの後方事務の多くは、現地をサポートする東京の専門部門が一括で担っている。効率的に仕事を進めるには、その道のプロが構築したシステムを使わない手はないだろう。

また、被災者を雇用することが、メンタルケアの部分でも役に立っているのではないかという話がここでも出た。現場を見ているK氏は、仕事がメンタル面でのリハビリになっている可能性があると話している。

「(仕事ぶりを)みていると、仕事は収入だけではなくて、人間関係とかメンタル部分とか、仕事をする事によってリハビリになっている部分とかが、僕は結構大きいかなと思います。」

K氏自身が雇用者である被災者と接する中で意識しているのは、「通常の日常の仕事とか、生活を取り戻すこと」であり、「特別扱いしないこと」であるという。「ちゃんと仕事は仕事でしましょよ」というスタンスが前を向いて生活することにつながっていくという。

被災者雇用に必要な点は、職を失った人が「つなぎで働く」だけでなく、安定した次の仕事に就けることでもある。そういう点で同社が受託していた「就業支援事業」は極めて重要な事業であるといえる。被災から1年～数年経った復興期にこそ、こういった事業が大いに求められるだろう。「つなぎ雇用」から「安定的雇用」へといかにつなげていくかが大きな課題である。そういう意味では、同じ事業主が2つの事業に携わり、被災者個人の特質を見極めながら移行させていく形が望ましいと思われる。「つなぎ雇用」が「安定的雇用」のステップとなるような形が理想的である。K氏も同様の意見を述べていた。

「(現状の事業の場合は) つなぎ雇用だけで終わってしまって、その後もまた、その人たちが何かスキルを身に付けたりとか、何か同じような職種に就けるのかということとそうでもなくて。その場に「焼畑」じゃないですけど、単純にその期間だけ仕事して終わりみたいなのだと、結局、その人たち自身も変わらないし、業務が終わったらそれで終了みたいなところは(よくないと思う)。」

¹¹ 被災地の自治体でどのように事業を展開しているかという情報共有はほとんどなされていない。恐らくは石巻市でこのような形で行政補助業務を行っていることを知っている自治体はほとんどないのではないかと推測する。それが隣の市町村であったとしてもあまり知らないというのが常らしい。こういったことは全国各地の自治体からみても「通常からやってないケースが多いと思います」とK氏はいう。

行政補助業務であっても、未経験者にとっては「経験が積めるいいステップ」として機能していることもある。しかし、就労支援事業に比べれば、スキルアップにつながる要素は少ないという。

一方で、K氏は、全国で若年の就業支援事業に携わった経験から、震災復興のためには、「東京にいたけど石巻の復興のために働きたい」というような、被災地以外に住む人で被災地のために働きたいと考える人を支援する制度が必要ではないかと話している。

「東京にいたけど石巻で働きたい人とか、復興の支援がほんとうにやりたい人のために使うという制度（が必要）。（中略）こっちに来てる人たちみんな、相当のリスクを抱えてこちらで独立してやられているというのがありますし、それは、もしかしたら何か依存するではなくて独立心を持ってやってきている人だから成功しているのかもしれませんが、もっと都会から田舎に人の流れみたいなのができるといいのになと思いますね」

緊急雇用創出事業で行政補助業務に多く雇用しているが、現場の状況を見るとかなり有意義に事業が展開されている。震災から1年半、被災地には無駄な事業を展開する余裕も暇もない。すべて被災地にとって必要な事業である。今後、復興に伴って縮小していく事業、新たに必要になる事業や拡大していくべき事業もでてくるだろう。展開していく復興期に必要な事業を見極めながら進めていくことが必要と思われる。

事例：宮城 8 特定非営利活動法人フェアトレード東北

市町村名： 宮城県 石巻市	調査日： 2012 / 9 / 12
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 巡回型被災高齢者等訪問事業	
事業概要： 被災失業者を雇用し、被災地域の高齢の在宅避難者や独居高齢者等を中心とした世帯を訪問し、地域や高齢者等の元気づくりを支援する。	
雇用人数 平成 23 年度：44 人 平成 24 年度：30 人	
雇用者の仕事内容（職種）：訪問支援員 一人ぐらし高齢者の訪問事業。地域での高齢者の孤立化を防ぎ、一定のリスクを抱えた人については定期的に訪問する。その際に課題が深刻な場合は、保健師などの専門家に紹介する。本団体では被災者への調査に力をいれており、対象地域内でどのような人がリスクを抱えているか、大学研究者などの力を借りて現状把握を試みている。 実際に訪問支援に携わる人は 10 人程度である。それ以外の人員については訪問支援に伴う調査業務。総務、経理業務に従事している。	
賃金： 月給 12 万～30 万円程度	
労働時間： 8 時 30 分～18 時（うち休憩 1 時間 15 分）	
雇用者の特徴： ・昨年度：10 代 3 人、20 代 13 人、30 代 9 人、40 代 5 人、50 代 3 人、60 代 5 人 ・今年度：20 代 7 人、30 代 9 人、40 代 4 人、50 代 2 人、60 代 4 人 ・男女は同じ割合。 ・それ以外に調査にかかわるボランティアとして学生などが参加している。	
教育訓練： ・事業内容について 2～3 日レクチャーしたあとで、2 週間程度 OJT を実施し、一般支援員として活動。現在ではマニュアルは作成していないが、今後マニュアル化を検討。 ・最初は全員に支援員としての経験を積む。ただ、負荷の強い仕事であり、震災時の悲惨な状況について話を聞くことでショックを受けて続けられなくなるケースもある。実際に業務を体験した後に、自分で仕事ができると判断した人のみが支援員となる。	

募集と採用、解雇・転職事情：

募集はハローワークやイベントでのチラシ配りが中心である。面接に来た定員に比べて、応募者はあまり多くはなかったため、基本的には全員採用した。そのため、能力的に不安を抱える人もすべて採用した。

調査記録者：

米澤旦

1. 団体概要

フェアトレード東北は就労支援を活動の中心とする非営利組織である。「ローカル及びグローバル・コミュニティにおける社会的排除の解決」をミッションとしながら「フェアトレード商品の普及活動とともに、様々な社会問題で生活が困難な社会的孤立者を対象に雇用自立支援」を行うことを活動の目的とする¹。2008年に事業開始し、ソーシャルファームと呼ばれる就農事業を通じて、若者を中心的な対象とした自立支援を行っている。

フェアトレード東北が震災関連業務にかかわるようになったきっかけは、被災地へのニーズ調査である。団体の代表が石巻出身であり、被害状況について調査が必要であると感じ、調査を行い被災地での食糧不足が明らかになったため、フードバンクと提携して被災直後から支援物資の提供などを行った。さらに避難所に訪れることが出来ない高齢者に対する支援が必要であることが明らかにされ²、食料の配給とともに見回り事業を実施するようになった。

2. 仕事内容

フェアトレード東北が緊急雇用創出事業を利用した実施している事業は巡回型被災高齢者等訪問事業である。これは被災失業者を雇用し、被災地域の高齢の在宅避難者や独居高齢者等を対象に、住宅を訪問することで地域での高齢者の孤立化を防ぎ、地域や高齢者等の元気づくりを支援するというものである。この概要を示したものが図1である。

とりわけこの事業を実施する上で注力されていることは在宅者向けの生活実態調査である。震災地域を中心として飛び込みでの訪問調査を実施し、高齢者の有無や高齢者の生活リスクを調査した³。大学の研究者などの専門家と提携しつつ作成した「巡回訪問者カルテ」を利用しながら、高齢者がどの程度のリスクを抱えているのかが判断された。

高齢者の有無や生活リスクの把握がなされたうえで、リスクに応じて区分される。具体的には巡回が必要のない「巡回見送り者」と、巡回の必要のある「通常巡回者」に区分される。さらに通常巡回者は、四段階（準要巡回・要巡回1・要巡回2・要巡回3）に区分される。この区分に応じて異なる頻度での巡回がなされる。

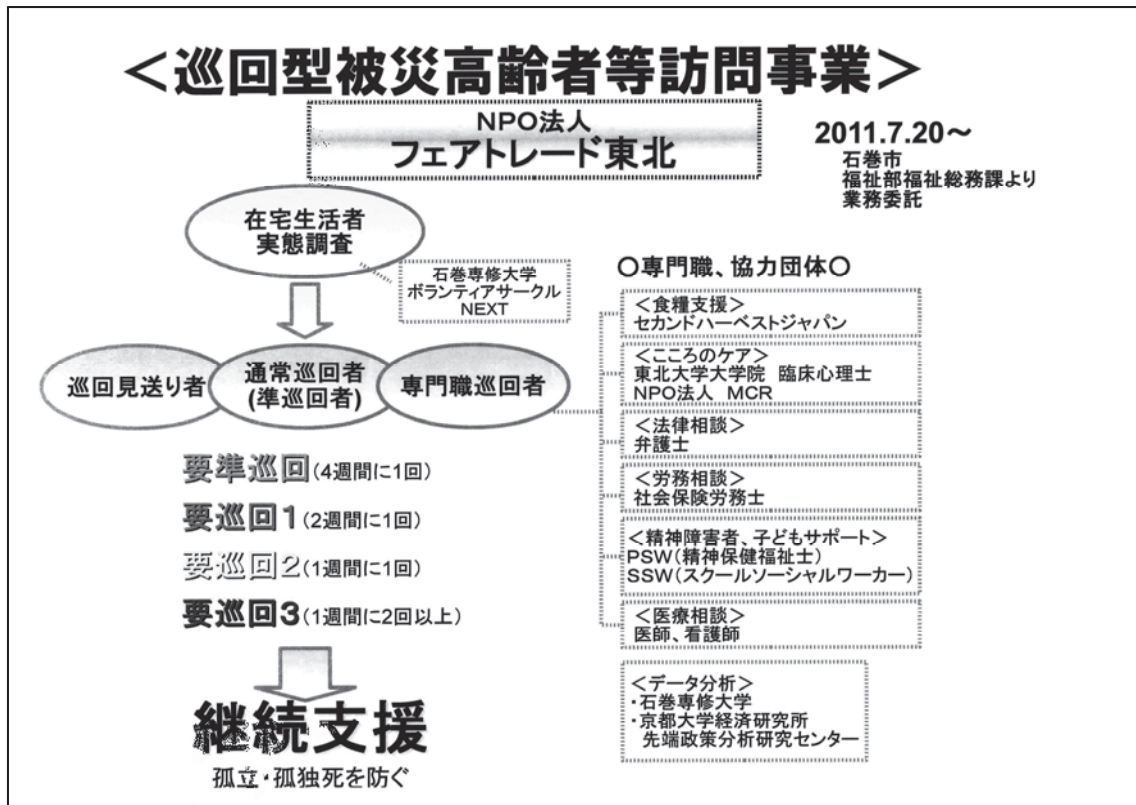
また生活困難の程度が高く、専門的に巡回が必要だと判断された場合は、「専門職巡回者」と分類され、組織内外の臨床心理士や保健師、弁護士などの専門職や提携団体の関係者が担当し相談支援が行われている。実態調査をしたなかで、巡回見送りになるケースと通常巡回になるケースはそれぞれ半数程度で、専門職巡回者となるケースは1割程度である。

¹ 団体HPより引用。 <http://ameblo.jp/fairtrade-t/>

² 当初は「在宅にそんなに人がいるというところまで全然市も把握していないし、今の時点でどれだけの人が実際いるのというのなかなか把握できていない」状況の中であった。

³ 「高齢者を中心に、どういう問題を抱えているのかなというヒアリングで、調査票とかもつくらせていただいて、その調査票の中から、じゃ、どういう問題を抱えている人を巡回してお話を聞くのがいいのか」と検討したという。

通常巡回の場合に、どの程度まで生活にかかわるかは悩みがあったという⁴。しかし、いったん生活に深くかかると際限なくなるために「顔を見て、元気かどうか確認」することまでが行われている。



出所：団体提供資料より

図1 フェアトレード東北による巡回訪問授業の枠組み

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者数とその特徴

雇用人数は、平成23年度は44人であり、平成24年度は30人である。訪問支援員は10人程度（マネージャー2人、班長3人、一般相談員5人）である。マネージャーはそれぞれ、看護師と社会福祉士の有資格者である。訪問する際には二人一組になり、地域別に住宅を訪問する。それ以外の人員は訪問支援に伴う調査業務、総務、経理業務に従事する。調査業務に関しては大学の学生ボランティアが参加している。雇用者の特性はさまざまであるが、その年代は表1の通りであり、20代から30代が比較的多いことが分かる。男女比はほぼ同じ割合である。

⁴ 「巡回支援事業って何なのと言われると、要はこういうことをしてほしい、ああいうこともしてほしいと言われるとやっぱり……、例えば、家事してほしい、こういうちょっとした、それを1つ聞いちゃうと全部やらなきゃいけないったり、それこそ介護保険の部分をほんとは使わなきゃいけない人なのに、それを僕らがやってしまうことで、ほんとに介護保険を使うと、その人がレベルが保てる人だったり、ケアマネさんが入ることではんとはもっと生活が安定する人たちとかもいる」

表 1. 年代別の人数

	10代	20代	30代	40代	50代	60代
23年度	3人	13人	9人	5人	3人	5人
24年度	0人	7人	9人	4人	2人	4人

・賃金と労働時間

賃金は、月給 12 万～30 万円程度である。賃金については、業務遂行能力にもばらつきがあるため明確な規定は存在しない。仕事がマネージャークラス、班長クラス、一般従業員クラスとわかれているため、それを目安としながら、責任と能力に応じて賃金は決められている。

労働時間は 8 時間であり、業務時間は 8 時 30 分～18 時（うち休憩 1 時間 15 分）である。

・教育訓練・労働者へのケア

研修については、事業内容に関する 2～3 日間のレクチャー⁵がなされたあとで、経験豊富なメンバーとペアになって、2 週間から 3 週間程度 OJT として訪問支援を体験する⁶、ただし、住宅訪問は精神的な負荷の強い仕事であり、震災時の悲惨な状況について話を聞くことでショックを受けるために仕事が続けられなくなるケースもある⁷。実際に業務を体験した後に、自分で訪問業務が可能であると判断した労働者のみが支援員として活動する。訪問の業務が困難だと判断した場合には、オフィスにてデータ集計などの業務に従事する。

訪問は精神的に負担が大きいものであり、また被災者を雇用した仕事であるため、支援員によっては「共依存」的な状態になることもあるという⁸。そのような状態にならないよう、支援員の状況には配慮している。また、外部からの視点を重視しており、大学の教員などに活動にかかわってもらうことで、活動の振り返りの機会を得ることを大切にしているという。

一方で、このような巡回業務を被災者（地元）の人々が行うことによって共感が得られるという部分もあり⁹、外部の人と被災者が取り組むことのバランスが重要であるという意見が聞かれた。

⁵ 現在は、巡回に関するマニュアルは作成していないが、今後マニュアル化を検討している。

⁶ 「基本が巡回なので、こっちで 1 回、事業の概要も一番最初に 3 日かけてインストラクションとかいろいろ、今までの団体の活動だったり、スキームとか、こういうふうな方法で回っていきますよというのを 3 日間勉強してもらおう。そこから 2 週間ぐらい模擬というか、まず、ちょっと勉強してみましようということで巡回に出てもらおう」という。

⁷ 「やっぱり、みんな被災者なので、被災者のお話を聞くとつらくて、もう外には回れません、実際、そんな、なかなか震災で被害を受けて、外のひどい地域を見て回らない人って多くて、実際、巡回をやるとそういうのも目にして、つらい体験をされた人は、ショッキングでやっぱりつらくて、もう無理ですという人もやっぱりいる」。

⁸ 「急雇用で被災者を雇ってやっているからこそ、特にこういう支援者とかにお話ししてもらいながら、「ちょっとかかりぎみになってない？」とかいうところも調整していかないと、そこにやりがいとかを持ってやり過ぎてちゃって、それこそ対象者と支援員が共依存になっちゃってとかかというような状況も去年とかはすごくあった」

⁹ 「〔被災者だからこそ〕共感してあげられる部分というのはすごく大きい。それこそ言葉の部分ってすごく大きくて、こっちはなまりってひどいじゃないですか。特におじいちゃん、おばあちゃんとか、特にひどいので、そういう人たちをボランティアの人が調査に行ったり、お話ししてもらおうと、「はい？ 何？」って聞き返してしまうことがすごく多くて、やっぱりその辺は地元だからこそというのはすごく大きいのかな」

・募集と採用

募集はハローワークやイベントでのチラシ配りを中心としてなされた。事業者は「ハローワークさんに求人広告を出して…新聞広告をやったり、チラシを作成しまして、巡回のときに配ってもらったり、炊き出しのときにみんな、トレードのイベントなんかのときにひたすら配ったり、あとは市の窓口においてもらったりして、募集をかけました」と述べる。

応募人数は定員に比べて、応募者はあまり多くはなかったこともあり、基本的には全員採用した。採用業務は自前で全て行ったが、40名弱の採用業務は、「ものすごく大変」だったという。応募者の能力によって厳格に選別は行わなかった。訪問業務以外にも仕事内容も多様であるため、「うちも大きくなっていったので、巡回だけが仕事じゃないので、例えば、書類整理だったり、コピーとかだって必ず必要なので、何かその子に役目があるといいなというので、そういうメンバーもほんとに、窓口はすごく広く採用」したという。

4. 事業主からの意見

発注元の自治体の部署が縦割りになっていることで他団体の委託事業との業務の重なりが問題になったことがある。

5. 所感

当団体は、研究者と協力して被災者がどのような生活状態にあるのか、どのような課題を抱えているのかを把握するための、調査に力を入れている点に特徴がある。広範囲の対象に対する調査を実施したり、当事者の持つニーズを把握するための診断カルテも作成している点に調査の重視は良く表れている。

巡回事業の実施については他団体も共通して抱える悩みが指摘された。どこまで仕事を実施するのか、その仕事範囲が問題になった。支援対象者から依頼があるとむげには断れないものの、過剰な支援を実施してしまうとその人の自立や他の制度利用を阻む可能性もある。また支援者と被災者の関係が近くなりすぎることで、共依存状態に陥ることや相談員がオーバーワークの状態に陥ってしまうことも問題になっている。

同団体は規模が大きくはない NPO 法人であるためか、事業を進めるなかで、就業規定などが完全に整っていないまま、採用や人事配置などを実施しなければならないなど様々な労務管理を処理しなければならない点への困難さが伺えた。小規模の法人が被災直後に雇用創出事業を受託するに際して、労務管理上の何らかのサポートが必要であると考えられる。

事例：宮城 9 佐川急便株式会社

市町村名： 宮城県 東松島市	調査日： 2012/9/13
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 災害支援物資管理業務	
事業概要： 災害支援物資の仕分け作業及び管理、搬送、市民への直接配布業務。	
雇用人数： 18人	
雇用者の仕事内容（職種）： 震災支援物資は仕分けされていないバラバラの状態です。それを手卸しし、保管場所であるテントの中で支援物資の仕分け、梱包、整理、保管の作業を行う。テントに物資を保管しているため、湿気やカビも発生し、ネズミが物資をかじることからその対策も行う。食料品はテントではなく仮設倉庫に持って行き、賞味期限別に整理する。将来の災害も考慮して、使えるようにさまざまな種類の物資を保管している。 今後備蓄品として対応不可な物資については、2か月に1度の割合で市報に記載して市民からのハガキを受け抽選で当たった人に無償提供しているため、その抽選業務も行う。	
賃金： 時給 850 円（50 円単位で昇給） リーダーは時給 930 円	
労働時間： 8 時 30 分～17 時 30 分（8 時間労働、内 1 時間休憩）	
雇用者の特徴： 40 代女性と 20 代、30 代の若年層の男性の割合が多い。	
教育訓練： 言葉づかい、ビジネスマナー等基礎的な教育。パソコン研修センターに優先的に受けさせる。ペーパードライバーは自動車運転の訓練。次の就職に向けた教育・研修も行う。	
募集と採用、解雇・転職事情： ハローワークで募集を行い、面接して採用。3 ヶ月更新。採用の条件は、支援物資の意義を理解しているかどうか。理解してもらえない人（公平公正感に欠ける人）や物資を無断で持ち出した雇用者を 4 人程解雇した。就職の斡旋も行い、市の職員や外郭団体へ就職した人もいる。	
調査記録者： 寅屋敷哲也	

1. 団体概要

佐川急便株式会社は 1957 年の創業以降、宅配便など各種輸送業務に携わってきている。現在 SG ホールディングスのデリバリー事業を担い、資本金 112 億円、従業員 46,674 人の大企業として日本全国の物流を支えている¹。SG ホールディングスグループは企業理念として「信頼、創造、挑戦」を掲げ、「お客様と社会の信頼に応え共に成長する」、「新しい価値を創造し社会の発展に貢献する」、「常に挑戦を続けあらゆる可能性を追求する」ことを念頭に事業を展開してきた²。

佐川急便はさまざまな社会貢献活動に取り組んできており、中でも災害時の救援物資の輸送に関する活動にはこれまで多大な貢献をしてきた企業である。2006 年には日本赤十字社と救援物資搬送協定を締結し、東日本大震災においてもその協定に基づき 2011 年 3 月 12 日早朝から宮城県に向け、毛布などの救援物資の輸送を順次実施していった³。災害が発生すると被災地では緊急的な物資のニーズが増えるため、震災後の物流が果たす役割というのは非常に大きいのである。

東日本大震災で被災した東松島市としては、災害支援物資の管理を何とかしなければならぬということ、複数の物流業者に声を掛けたところ、条件が合ったのが佐川急便だけであったため、随意契約を結んだという経緯がある。ただ、最初から佐川急便に事業の委託を行ったわけではなく、2011 年 6 月からは東松島市が直接事業を運営する形式を取っていたため、佐川急便ではトラックでの輸送と倉庫管理のノウハウを提供する役目を果たしてきた。そして、ようやく 2012 年 4 月に、佐川急便と正式に委託契約を締結したということである。

2. 仕事内容

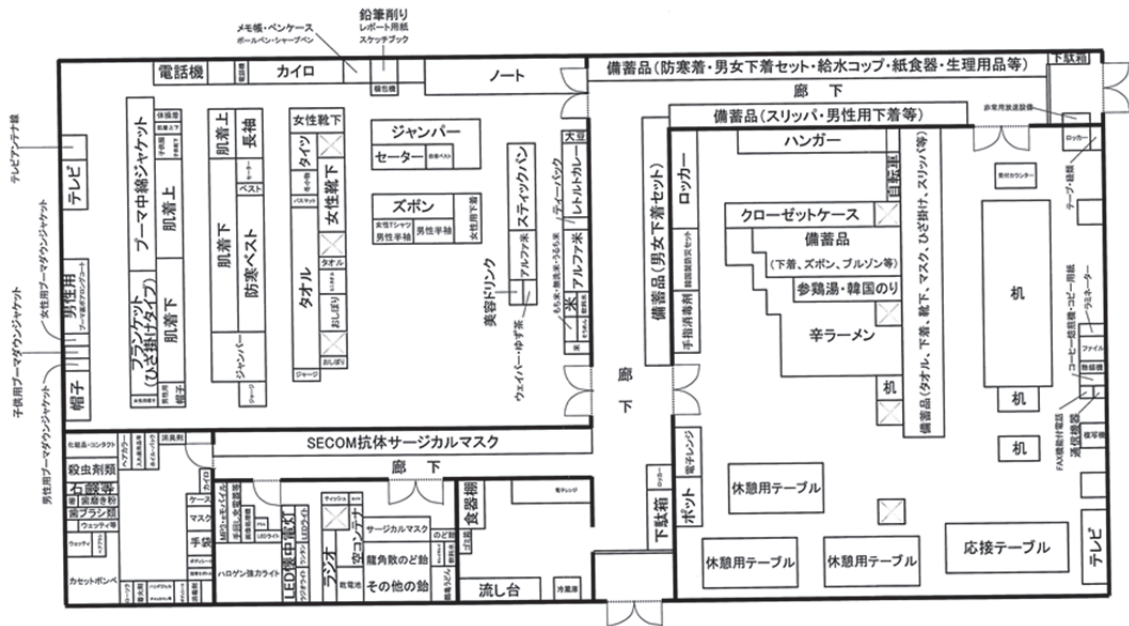
東松島市では災害支援物資管理業務を平成 24 年度から佐川急便に委託して実施している。基本的には、災害支援物資の仕分け作業、管理、搬送、市民への直接配布を行う業務である。災害支援物資は多種多様なものがあり、さらに整理されていないバラバラの状態ですら送られてくるため、それらを手卸しして、指定された保管場所に仕分けする。保管場所については、外に張ったテントと事務所に併設されている仮設倉庫の 2 種類がある。保管場所による物資の分類は、テントには比較的大きい物資、仮設倉庫には比較的小さい物資という風に区分している。テントは防犯上、外から何が保管されているのか分からないようにしている（写真 1 参照）。また、倉庫内の物資は図 1 のように、物資の品目ごとに配置している。食料品に関しては賞味期限があるため、将来的な備蓄に回せるものなどを考えながら仕分けを行い、賞味期限ごとに整理する。業務内容としては、運搬や仕分けという肉体労働のものと事務所で電話番号や在庫管理を行うデスクワークとに分かれて実施されている。ちなみに、在庫管理は

¹ 団体 HP より引用 <http://www.sagawa-exp.co.jp/company/company/index.html>

² 団体 HP より引用 <http://www.sg-hldgs.co.jp/company/philosophy.html>

³ 団体 CSR レポートより引用 <http://www.sg-hldgs.co.jp/csr/download/pdf/2011.pdf>

全てデータ入力で作成し、保管場所と物資の数の整合性を取っている。



(団体提供資料より引用)

図1 事務所内見取図

災害支援物資管理を行う上では、実にさまざまな問題が発生する。まず、物資は必ずしも利用可能な状態で送られてくるわけではないということである。例えば、精米されていない米が 30kg 袋に入れて送られてくることがあり、それらを市の負担で精米してから袋に詰め直して被災者に分配したということがあったという⁴。その他、使えない物資が入っていることもしばしばあり、特に個人から送られてくる物資に関しては、既に使用された下着やタオル等が混ざっていることもある。

ただ、東松島市の特徴的な点は、「無駄を出さない」という方針で、どんなに多種多様な物資が大量に届いたとしても、捨てずに何らかの形で利用するという形を貫いてきていることである。例えば、賞味期限が切れる前に余っている食料品をさまざまなイベントに提供したり、備蓄品として対応できなくなった物資については市報を通じて2ヵ月に1度、市民に無償提供するための抽選を行ったりしている⁵。そして、支援物資の中で今後災害が発生した場合の備蓄としての利用に回すといった防災上の工夫も行っている。

また、テントに保管している物資に関しては、湿気やカビが発生し、ネズミが物資をかじることもあり、それらの対策を行う必要性が生じてくる。夏季にはテントの中が 40～50 度

⁴ 「30キロの精米してないものをあげますって言われたって誰も持って行かないですよ。そして、精米する電気もないと。それで、市で全部精米かけるのに100万円かかりました。もらって100万円・・・(中略)・・・だから大変なんですよ」

⁵ 抽選は1人1枚のはがきをお願いしているが、一度に何枚も出す人がいるため、コンピュータ上で、照会してチェックするというも行っている。

になるため、毎日定期的にテントの換気を行わなければならないという。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の人数と特徴

当事業では、緊急雇用創出事業で18人雇用されており、その内訳は表1に示される。

表1 緊急雇用創出事業の雇用者の性別と年齢の内訳

雇用人数	年齢			
	18-29	30代	40代	50代
男	4	3	1	1
女	0	1	7	1

表1から分かるように、40代の女性と若い男性の割合が高いというのが特徴である。男女比は1対1の割合である。前職としては、多種多様であり、40代の女性は主婦や自営業、若い男性は無職や会社勤務の割合が目立つ。支援物資管理は肉体労働のイメージがあり、男性が多いと思われがちであるが、女性要員はさまざまな面で必要となる。例えば、女性用下着のように整理する上で女性にしか分からない部分もあり、細かい物資を整理・梱包する上では女性の方が長けているといった特性も役に立つ。また、雇用者の中で、平成23年度の事業から引き継いで雇用されている人は半数程度である。

・賃金と労働時間

作業員は時給850円、30円単位の昇給制度がある。サブリーダーになると30円上昇し、リーダーが時給930円である。拘束時間は9時間で1時間休憩のため、実質労働時間は8時間である。月収はおおよそ14～15万円程度になるという。平成23年度に市が直接雇用していた時は、時給700～750円程度の週4日勤務であったことから、月収は7～8万円程度だったという。

・募集と採用

募集方法はハローワーク経由で行い、面接して採用という形式を取る。契約は3ヵ月ごとに更新を行っている。採用の条件として最も気を付けたことは、支援物資の意義を理解しているかということである。その背景には、雇用者も被災者であるということから、支援物資を勝手に持ち帰り、自分や周りに住んでいる被災者のために配るといった問題が発生してしまうことがある⁶。実際、公平・公正を理解してもらえない人や物資を盗んだ人を4人解雇したという。

⁶ 「やっぱり品物を常に見ているわけですから、そういう意味では、これも欲しいな、あれも欲しいなと・・・(中略)・・・気持ちはわからなくもないんですけども。ただそれを許してしまうともう・・・」

採用の際は、応募者の被災程度は一応聞くが、それを採用基準には取り入れることはなかった。その理由は、東松島市は市街地 65%が浸水し、住宅被害は 95%という大規模被災地域であり、ほとんどの人が重度の被災をしており、細かいところは多種多様であるため、すべて聞いているときりがなかったということがある。また、雇用者の特徴にも表れているが、40代の女性と若年層の男性の割合が多い。その理由は、これまで夫が主たる収入を稼いでいたが、震災を機に一人身になった女性は何としても頑張るとい意思が強い人が多いことと、若年の男性については今後安定した職に就く前に鍛えてあげたいという意図があったとのことである。

・教育訓練

東松島市や当団体の教育訓練は今後の就職に向けた教育・研修に熱を入れている点が特徴であるといえる。言葉づかいやビジネスマナーといった基礎的な教育訓練を行っており、市のパソコン研修センターにも優先的に受けさせることもしている。パソコン研修はエクセル、ワード、パワーポイントまでをマスターするという 10 回コースで行っている。また、ペーパードライバーには自動車運転の訓練も行っている。

雇用者の中にはこれまで引きこもりでいた 30 代半ばの男性もいて、そういった人には特にコミュニケーションに気を付け、今後の就職のための教育を行っている⁷。市では就職の斡旋等も行い、雇用者が市の職員や外郭団体へ就職した人もいる。

4. 事業主からの意見

テントでの物資管理には様々な問題がある。夏季は毎日定期的にテントの換気をしにいかねばならない。市民からそこに物資が保管されていると悟られると、市が計画的に支援物資を配布しても、被災者からは不満ばかりが出てくる。

緊急雇用は最低 3 年くらい使いたい。なぜかという、1 年、2 年ではその間に就職を決めるのは厳しい。また、市の職員が不足しているため直接雇用で臨時職員を募集してもなかなか集まらない（居住地がない）。その不足分を緊急雇用が補うことに役立っているのではないかと。

5. 所感

・災害後の支援物資管理業務への緊急雇用創出事業の適応

災害支援物資管理は重要な業務であるが、緊急雇用創出事業を利用して、そのノウハウを持つ佐川急便のような民間企業に委託してうまくマッチさせている事例はかなり稀であると

⁷ 「なかなか団体行動ができないので。ただ 1 つのことをさせるとまじめにやってるんですね。・・・(中略)・・・本人にお前がここで 400 つくったの、今回配ったぞと言うと、すごく成果があったように達成感持ってるんですね。そういうことも大事なかなと思っているんです」

いえる。実際、佐川急便は 2007 年の中越沖地震の時にも、新潟県庁に詰めて救援物資の配送業務を行っていた経験があり、災害時の救援物資配送の高いノウハウを持っていた。このような連携が可能となったのは、東松島市は過去に大きな地震を経験していることから、災害支援物資の管理についての問題意識が高かったということも背景にある。実際、他市では仕事量が増えるために支援物資の受入を断るということがよくあるのだという。そもそも市のような行政機関には倉庫管理のノウハウがないため、緊急雇用創出事業で被災者を多数雇用できたとしても、コントロールできる人がいないことには解決できないのである。震災後の 2011 年 5 月あたりは最も支援物資の量が多かった時期であり、学校の体育館の中が埋まるくらい整理されてないままの物資が詰めてあった。そうすると、どこに何の物資があるか把握できなくなり、結局物があっても被災者に届けることができないという事態に陥るのである。その点で、当事業のケースを被災経験のない全国の地方自治体に伝えることには意義のあることであるといえる。

・緊急雇用創出事業の制度について

当事業では、次の就職に向けた教育訓練が充実していたが、それでも雇用期間の 1 年で就職を決めるのは厳しいという印象を受ける。「緊急雇用は最低 3 年くらい使いたい」という市の担当者の言葉からも現れている。ただ、その中でも数人の雇用者は当事業での経験や教育が次の就職につながっており、つなぎとしての役割は少なからず果たしているといえる。また、基本的には災害支援物資の管理の業務は市の職員が行っているが、震災による市の職員の不足分を補うことに緊急雇用創出事業がうまく機能したという印象を受ける。



写真1 物資を保管するテント
(2012年9月13日撮影)



写真2 作業風景
(2012年9月13日撮影)

事例：宮城 10 株式会社共立メンテナンス

市町村名： 宮城県 多賀城市	調査日： 2012/10/31
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 平成 23 年度：応急仮設住宅管理運営業務（H23.5～） 平成 24 年度：応急仮設住宅管理運営業務	
事業概要： ① 安否確認 ② 健康調査	
雇用人数 平成 23 年度：26 名 平成 24 年度：22 名	
雇用者の仕事内容（職種）：サービス支援員 基本的には、毎日 365 日、住居を訪問して、健康調査、安否確認を行い、記録して報告する。訪問時に何か訴えがあれば聞き取り、然るべき担当部につなぐ。 その他、草取りや、警備等安全・安心に関わることも実施する。	
賃金： 月収 16 万円。単年度契約の中で年度途中の昇給なし。被災状況を鑑みて年 2 回の賞与はあり（5 万円×2）。 チーフは 16 万 + 5,000 円に、仕事ぶりに応じて多少の変動あり。（評価シート等で判断） 所長は月収 25 万円。	
労働時間： 週 40 時間が基本。 基本的にはあらゆるトラブルを避けるために 2 人 1 組で訪問している。365 日行っている ので最低 3 人でシフトを回す。	
雇用者の特徴： 年齢層は 20 台から 60 代でばらばら。女の方は主婦と独身が半々、シングルマザーも 1 人いる。前職もパートとフルタイム半々程度。 2 名だけパートという形を取っている。被災した子供がいる主婦の方で家庭の事情があるために全部の時間は働けないという人を雇うために、それを埋めるためにもう 1 人雇った。	
教育訓練： ニーズが時期によって変わるので、その時期に合った研修の機会を利用してもらい受講させている。全員で同じレベルで共有しなければならない場合があるので、月に 1 回は全員研修を行う（夜間）。	

研修の内容は自分の置かれている立場を理解するものや、被災者がどういう状況にあるのか、どういう対応をしなければならないかといった基本的なもの。県や被災者サポートセンター、NPO 等が教える。

募集と採用、解雇・転職事情：

震災後の 5 月頃はハローワークが機能していなかったため、各自のつてを頼って採用した。H23.6、7 月くらいからハローワーク経由でうまくいくようになった。

応募が一番多かった時期で 20 名程度、その中から 5 名を採用した。

調査記録者：

寅屋敷哲也

1. 団体概要

共立メンテナンスは1979年の設立以降、「食と住」をテーマに事業を展開してきており、寮やホテルの管理運営等が主要な事業の株式会社である。現在、資本金51億円、従業員数正準含めて6,157人であり、全国にある寮418ヶ所、受託事業201ヶ所、ホテル69ヶ所、シニア向け住宅5ヶ所を運営管理している¹。企業の想いとして、「画一的でマニュアルに則ったサービスではなく、一人ひとりに親身に接する『おもてなし』と『お世話』を大切にしている²。

共立メンテナンスの事業の特色として、地方自治体向けのアウトソーシングを行うPKP事業部を持っていることである。委託事業の担当者はPKP事業部に属しており、震災以前から多賀城市と仕事での付き合いがあった。そういう関係があって、震災後に市が大変な状況の中で、民間企業としてできることを提案していったという経緯がある³。市の機能がまだ完全に機能していなかった震災直後の4月頃から、共立メンテナンスは避難所の住民と市との間に立つということを提案され、具体的な仕事の中身というのは動きながら双方で協議をして決めていったということである。

2. 仕事内容

共立メンテナンスに委託された応急仮設住宅管理運営業務は、仮設住宅入居者の安否確認と健康調査を行うことを目的として、2011年5月頃に開始し、平成24年度も同事業を引き継いで実施している。雇用者は仮設住宅の住民を訪問して、健康面、安否面、ハードの問題等の項目について確認し、何か異常があった場合や直接何か訴えがあった場合に、関係機関に報告するという業務を行っている。すなわち、仮設住宅の住民と行政や各種専門家とのつなぎの役割を担っている。

訪問対象の仮設住宅は表1に示すように、全部で6拠点の357戸を対象としている。雇用者は、2人1組になってそれぞれの担当の拠点を訪問するように定めている。2人1組を原則としているのは、業務上のあらゆるトラブルを避けるためであるとのことである。ただ、2年目になって、ある程度信頼関係ができてきたため、1人で実施することを許可することもあるという。

安否確認業務以外に関しては、住民との信頼関係に結びつくことや今後の生活にとってプラスになることは行い、マイナスになることは一切やらないというスタンスを取っている。例えば、敷地内の草取りや、不審者への対応のような安全・安心に関わることは全般を行い、宅配便の預かり等も行うこともある。ただ、入居者自身が解決できる問題については、主導

¹ 団体HPより引用 <http://www.kyoritsugroup.co.jp/company/index.html>

² 団体HPより引用 <http://www.kyoritsugroup.co.jp/company/philosophy.html>

³ 「それまで懇意にしていた担当者が震災後の変わり果てた姿を見たときに、自分でも何かやらなければならない」という感情が契機となり、民間企業でも利益がほとんど出ない枠組みの緊急雇用創出事業の委託契約を成立させたということである。

的にならず、入居者の補助をするという形を取るという。

表1 仮設住宅管理運営の対象世帯と人数

No.	名称	世帯数	人数
1	多賀城市山王市営住宅跡地 応急仮設住宅	39	109
2	国府多賀城駅南地区応急仮設住宅	51	117
3	高橋公園応急仮設住宅	38	58
4	多賀城公園野球場応急仮設住宅	156	310
5	多賀城勤労青少年ホーム跡地応急仮設住宅	24	40
6	多賀城中学校応急仮設住宅	49	87
	計	357	721

(団体提供資料より作成)

当事業で特徴的な点は大きく2つある。まず、平成23年度末に行政と共に、業務に関するガイドラインを作成している点である⁴。その内容は、安否確認の基準について「直接確認できてない日が続く、その間に電気メーターや水道メーターが動いていない」、「郵便物がたまっている」、等の日々のチェック項目を決めており、ある段階を超えると関係機関に連絡をするというものである。そしてもう1点は、毎日全世帯の1日の動きの記録をすべて残しているということである。第一義にはそれが業務遂行の証しであること、また今後災害が発生した時のための参考資料として残しているのだという。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の人数と特徴

雇用者の人数は、平成23年度が26人、平成24年度が22人である。その年齢層は20代から60代までばらばらである。女性は主婦と独身が半々、シングルマザーも1人いる。前職はパートとフルタイムが半々程度の割合である。前職の内容は、コンビニ、食品会社、給食、団子屋、アミューズメント、花屋、楽器屋、等さまざまである。男性は、平成23年度に仙台市で臨時職員をしていた人が、平成24年度から多賀城市での業務をやっているという人もある。

雇用者の特徴として、自分の生活のためにという理由もあるが、とにかく被災者のために何かやりたいという動機を強く持っている人の割合も大きいという。

・賃金と労働時間

作業員の月収は16万円であり、単年度契約の中で年度途中の昇給はない。チーフは16万

⁴ ガイドラインを作る契機となったのが、1ヶ所で亡くなった方が出たことである。それまでの基準で訪問していたが、実際亡くなってから3日目くらいで分かったということで、基準を改める必要性を感じたとのことである。

5,000 円であり、仕事ぶりに応じて多少の変動がある。その評価については評価シート等で判断をしている。所長になると月収 25 万円として設定している。また、被災状況を鑑みて全員に年 2 回の賞与 5 万円を与えている。労働時間については、週 40 時間を基本としている。当事業は 365 日実施されており、2 人 1 組のシフトを組んで行われている。

・募集と採用

事業を始めた 2011 年の 5 月頃はハローワークが機能していなかったため、担当者の知り合いを頼って、条件に見合う人を採用していったという感じであった。2011 年の 6、7 月頃からはハローワーク経由での募集がうまくいくようになっていった。それ以降はすべてハローワークで募集を行っている。

採用基準としては、人と接する仕事であるということを考慮して、面接に来るときの身だしなみや履歴書の書き方等、社会人としての基本的なマナーという部分で判断したという⁵。また、採用に関して、被災度合や家庭の事情は一定の基準を超えている人には優先的な配慮も行っている。例えば、自分たちが雇わなければこの人の家庭はもたないだろうと判断したらそういう人を率先して雇い⁶、子供がいる主婦ですべての時間労働できないという人はパートタイムでの勤務体系での雇用も行っている⁷。当事業では、基本的に雇用者はフルタイムでの勤務体系であるが、2 名だけパートという形を取っている。

・教育訓練

訪問員として必要となる教育が時系列で変わってきたので、時期に合った研修の機会を利用してもらい受講させている。例えば、訪問する側の自分が置かれている立場や被災者が今どういう状況にあるかを理解した上での対応方法を学ぶような内容の研修を行っている。研修先は、県や被災者サポートセンターや NPO である。

また、訪問員全員で共有しなければならないことがあるため、月に 1 回は「全員研修」というものを夜間に行い、訪問員全員の共通理解を図ったり、悩みを打ち明けたりする機会を設けている。

⁵ 「[どういうところが決め手になって採った感じですか] ...人としてちゃんとしてるかどうか。[高い水準を要求しているつもりは] 全然ないです。要は人と接するお仕事ですから、面接に来るときの身だしなみとか、履歴書の字だとか、履歴書に書いてある中身がまずまともかどうかというところからやっていくと、今言った数くらいは外れちゃう」。

⁶ 「地元の方で、この人働かないと家計大変だよねという人にはなるべく入っていただいたようなやり方をしたし、若い人で、高校卒で 3 月の 11 日に被災して、職場がなくなったという人、こういう人にはやはり何とかしてという思いがありましたですね。ですから、まずは家族を支えられるような人、大事な大黒柱という人はなるべく採用して、スキル云々はその次ということを私ともう 1 人部長は気にしながら採用した経緯がございます」(宮城県 D 事業)

⁷ 「いろいろな方が応募してきた中で、お子さんがいて、お迎えの時間なんかがあって、ちょっと難しいような人。仮設に住んでいる被災者で、シングルで、働きたいのは山々なんだけれども、家庭の事情でできないということで、だったらできる範囲でやりましょうということで、そういう人を 1 人雇えば、それを埋めるためにまた雇わなきゃという形で」

4. 事業主からの意見

大きな反省点は、最初に共立の立場を明確に住民に説明できなかったために始めの頃はトラブル続きになったこと。最初の住民への説明会で共立の立場・運営について市が説明したが、そこに来ていたのは全ての住民ではなかったし、来ていた方にもあまり正確に理解してもらえなかったとのことである。

担当者によると、自治会を作ることについては必ずしも必要ではないとのこと。この入居者は、さまざまところからの寄せ集めで、なおかつ期限付きの状態で作るのとは矛盾であると感じている。

被災者が被災者を支援することに関しては、特に問題はないのではないかと感じているとのこと。本人の資質によるところも大きく占めるが、それは教育でまかなえる。緊急雇用はある意味使いやすいが、採用の際の融通が利かせられるような企業側にも動きやすい仕組みがあれば初期対応が違ってくる。それに単年度予算はいろいろところでひずみが生じる。いい人材が集まらないし、必要経費のコストが高くなる。

5. 所感

・民間事業者が住民と行政の間に立つ上での課題

仮設住宅の管理運営事業を遂行するために住民と行政の間に民間事業者が立つということには、民間事業者であるが故に、特有の難しさが存在する。そのため、共立メンテナンスは当事業を運営していく中で、実にさまざまなトラブルや課題に直面してきた。そうした中で、事業の担当者は、一番初めに共立メンテナンスの立場というのを住民に対して十分に説明できていなかったところに大きな反省点があったと振り返っている。事業を始める前には、共立メンテナンスの立場・運営については、住民への説明会の場で市がとりあえず説明をしたのであるが、そこに来ていたのは全ての住民ではなかったし、来ていた方にもあまり正確に理解してもらえなかったという。仮設住宅は作れるところから作り、入居できる人から入っていくため、その都度、住民に理解してもらうのは難しいとのことである。当事業の契約が随意契約で行われたことに対して一部の団体からさまざまなバッシングにあうということも経験されてきた⁸。これが、NPO やボランティアであれば、こういった問題は生じなかった可能性が高い。すなわち、民間事業者がこのような事業をうまく実施していくには、住民や社会からの認識と理解という部分に課題があると考えられる。

・被災者を雇用することについての評価

当事業の担当者は、被災者が被災者を支援することの最も大きな強みについて、同じ立場

⁸ 「株式会社と、[法人格が] っているだけで、世間の見方は、どうせ金もうけのためにやっているんですよという意識ですね。それに比べて NPO とかボランティアとかは、何て立派なんだという意識」(宮城県 D 事業)

で被災者にもものが言えるというところにあると考えている。そのことについて次のように話している。

「住民に対しても、同一感が得られるというか、全く違う経験のない人間だったら話聞かないんじゃないかなと思います。自分たちの痛みを分かってもらえるとは思わないんじゃないかなというふうに感じます。やっても、説得力がありますよね。私も実際、住民に対して、何言ってるの、そんなこと言たって生きてかなきゃいけないんだからって言えるのは、自分も被災者だからだと思うんですね。だからこの業務においては、私は同じ被災者の方がやりやすいんじゃないかなと感じています。」

仮設住宅の訪問業務をうまくこなせるかは本人の資質によるところも大きく占めるが、その部分については教育訓練によって補える問題であるとのことである。すなわち、仮設住宅の訪問業務については、被災者であることによる強みが十分に発揮し得る可能性は高いといえるのではないだろうか。ただし、被災者が故に感情移入をし過ぎてしまうことについては、気を付けなければならないところである。

・コミュニティ支援について

多賀城市の仮設住宅の入居者は被災度合と抽選で選ばれており、元々のコミュニティがばらばらで入居しているが、自治会は必ずしも必要であるとは感じないとの評価をされている。いろいろなところからの寄せ集めの状態でなおかつ期限のある集まりの中で、代表をやりたいと手を挙げる人は、最も早く出ていくような自立できる人であり、自治会を作るといのは矛盾を感じるとのことである。実際には少数での自治会のようなものはできてはいるが、あまり機能していないという。多賀城市は都市型コミュニティであるため、今回のような見守り事業がなされているのであれば、あまりお互いに干渉しないようなコミュニティの在り方というのも一理あるといえる。震災後に形成される新たな仮設住宅のコミュニティは、地域ごとに特性が異なる。そのため、コミュニティのパターン毎に望ましい体制というのは、今後分析していく必要があるといえる。

・緊急雇用創出事業の制度についての課題

基本的に緊急雇用創出事業は、民間事業者側にとっては利益がほとんど出ないような仕組みになっているが、それでも復興のための事業に参画したいという民間事業者は潜在的には一定数存在したと考えられるため、民間事業者側にもより動きやすい仕組みがあれば初期対応が違っていたのではないかという指摘がある。今回の制度では、民間事業者側である程度融通を利かせられるという委託事業の利点あまり働かないとのことである。また、1年間の雇用期間であるということは、人材が集まらないことや必要経費のコストが非常に割高になるということにもつながっているという。その他、採用の際の融通が利かせられるような

工夫も必要であるといえる。例えば、リーダーとしてコントロールできるような人材を被災地から調達するのが困難な場合は、被災地外の人でもお金がつけられるというような仕組みは必要であるといえる。

事例：宮城 11 亘理町役場

市町村名： 宮城県 亘理町	調査日： 2012/10/31
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 震災対応等臨時職員	
事業概要： 被災失業者を臨時職員として雇用し、一般事務補助等を行う（今回のヒアリング対象となったのは、仮設住宅での支援物資の仕分け・配送や避難所等での運営補助）	
雇用人数 平成 23 年度：14 人（仮設住宅での業務）18 人（年度末） 平成 24 年度：21 人（仮設住宅での業務）20 人（年度末）	
雇用者の仕事内容（職種）： 主たる業務は、仮設住宅での被災者支援である。具体的には、各仮設住宅の見回り、近隣同士のトラブルの処理、ポスティング、ボランティアの調整、支援物資の割当等が含まれる。 仕事内容は時期によって変化している。事業の開始時期は 2011 年 5 月末からと比較的早く、当初は、他自治体からの応援職員によって担われていた、行政事務（住民異動届や水道、給水契約申込書の受理など）が中心的業務であった。仮設住宅での行政事務が必要とされた理由は町役場が被災して十分な機能が果たせなかったためである。その後、町役場の機能の復旧とともに、業務は、仕事内容は見回り業務など被災者支援を中心とするようになる。 支援員が勤務する仮設住宅の建築戸数は 1,100 戸程度で、入居者は 3,000 人弱である。仮設住宅を 7 か所に分け、各 3 人ずつが配置される。見回り業務は、社協の見回り事業と協力体制がとられ、情報共有は定期的に行われるサポートセンター連絡協議会で行われる。	
賃金： 時給：840 円	
労働時間： 実働 7 時間勤務。週 35 時間のシフト勤務。	
雇用者の特徴： ・ 20 人中、女性は 16 人で、男性が 4 人。 ・ 半数程度が仮設住宅に入居している。なるべく、入居する仮設住宅とは異なる仮設住宅で仕事をするように配置される。これは業務内容に搬入された物資の割当などがあり、公私混同を避けるためである。	
教育訓練： 個人のプライバシーに触れる仕事もあるので守秘義務を徹底している。それ以外の教育訓練は特にない。新しい仕事が必要になるとそのたびに指示をする。	

募集と採用、解雇・転職事情:

被災状況によらず、被災者を雇用する意識がないわけではないが、コミュニケーション力が重視しつつ、集会所業務がこなせる人を優先して採用した。採用は自治体職員によって直接担われる。ただし、最近（2012年11月現在）は募集をかけても応募者が少なく、特に最近では、応募者は主婦層が多い。

これまで、新しい仕事に就くために業務を辞めた人は数名いる。男性の場合は自営業者が多く、仕事が再開できるようになると、事業を再開することで辞める人が多い。女性の場合は家計補助的な働き方が多く、シングルマザーなど、困窮状態にある人はいない。

調査記録者:

米澤旦

1. 団体概要

亶理町は、宮城県南部に位置する人口 34,000 人の町である。亶理町では、震災によって大きな被害を受け、死者数は 300 名近くにのぼり、5,500 棟を超える住宅等が全半壊・一部損壊という状況に陥った¹。亶理町でも 4 月～5 月にかけて仮設住宅が設置され、そのなかでの仮設支援業務は緊急雇用創出事業を用いながら、亶理町が一部分を直接的に担った。

2011 年 4 月から、仮設住宅の運営が開始された。この事業では当初は行政事務的な業務、集会所での住民異動届の受理、水道、給水契約申込書の受理（それ以外にも新聞購読申し込み、固定電話の手続きなども含む）などが中心であったが、次第に見守り事業に移行した。

2. 仕事内容

亶理町の仮設住宅支援業務の一部は、震災対応等臨時職員という名称で直接的に亶理町によって担われている²。この事業では被災者を臨時職員として雇用し、行政事務補助や仮設住宅支援（支援物資の仕分け・配送や避難所等での運営補助）、仮設住宅での見回りなどを行うものであった。

本事業では、平成 23 年度は 18 人、平成 24 年度は 20 人が雇用された。事業での主たる業務は、仮設住宅に住む住民の支援である。具体的には、各仮設住宅の見回り、近隣同士のトラブルの処理、ポスティング、ボランティアの調整、支援物資の割当等³が含まれる。

支援員が勤務する仮設住宅の建築戸数は 1,100 戸程度で、入居者は 3,300 人余りである。仮設住宅は 7 か所に分かれている。現在、この事業では、各仮設住宅団地につき、3 人ずつが配置されており、計 20 名が支援員として勤務している。

仮設住宅支援の仕事内容は当初は行政事務が中心的なものであったが、その後、仮設コミュニティの見守りの仕事へと変化した。緊急雇用創出事業を用いた本事業の開始時期は 2011 年 5 月末からであった。事業開始直後は、それまで他自治体からの応援職員によって担われていた住民異動届や水道、給水契約申込書の受理などの行政事務⁴を引き継いだ。その後、町役場の機能の復旧とともに、2011 年の 11 月ごろから業務は、仕事内容は見回り業務など被災者支援を中心とするようになる。

現在緊急雇用創出事業で雇用された職員が担う見回り業務は、ほかに社会福祉協議会が独自に生活支援員を設置している。亶理町役場による見回り事業と、社会福祉協議会の見回り

¹ 亶理町震災復興基本方針より。

<http://www.town.watari.miyagi.jp/index.cfm/10,0,134,277,html?2011070509221739>

² これらの業務を緊急雇用創出事業によって直接亶理町役場で担った理由として、業務範囲が行政事務中心であり、当初から自治体職員が担当したということがある。加えて亶理町には委託を受け入れる余地のある NPO があまり多くはないという事情もあり、亶理町ではこれらの業務を外部委託せずに直接運用した。

³ このような物資の配給などは他の地域では自治会など地域コミュニティが担当することが多いが、亶理町では緊急雇用事業を用いてこれらの仕事が担われている。この一因は、亶理町の場合、仮設住宅において自治体を設置していないということがある。

⁴ 仮設住宅でこのような行政事務が必要とされた理由は、町役場が被災して十分な機能が果たせなかったためである。

事業との間では協力体制がとられている⁵。特に配慮が必要な住民についての情報共有は、社会福祉協議会、健康推進課、福祉課、地域包括支援センターが集まって定期的に開かれるサポートセンター連絡協議会でなされる。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・賃金、労働時間

職員の時給は 840 円である。これは通常町役場で雇用される事務職員の時給よりは、高めに設定されている（時給にして 60 円程度）。このように時給が高く設定された理由は、当時の採用時期に混乱状態にあり、職員に任せられる業務も煩雑で負担が大きいと判断されたためである。労働時間は、実働 7 時間勤務。週 35 時間のシフト勤務である。土曜・日曜もシフト勤務で要望への対応を行っている。

・被雇用者の特徴

被雇用者に占める男女の割合を見ると、女性の割合が高く、女性は 14 人で、男性が 7 人である。年齢層は、20 代から 50 代まで散らばりはあるが、平均年齢は 42 歳である。

前職は農家や自営業である人が多いという。女性は既婚者が多く、この仕事だけで生計を立てている人は多くはない。男性スタッフは新しい仕事が見つかったり、前職が再開できるようになると転職するであろうと考えている。

職員の半数程度が仮設住宅に入居している被災者である。支援員の配置は、なるべく入居する仮設住宅とは異なる仮設住宅で仕事をするように配慮される。これは業務内容に搬入された物資の割当などがあり、公私混同を避けるためである。

・教育訓練

個人のプライバシーに触れる仕事もあるので守秘義務を徹底している⁶。それ以外に特に業務に関する教育訓練は実施していない⁷。新しい仕事が必要とされるようになると、そのたびに指示をし、仕事を覚えるよう指示をする。

⁵ 社協の見回りと町役場の見回りは曜日や対象者が異なる。加えて、配慮の必要のある住民に対しては情報共有を行い、複数の目によって確認するようにしているという。「〔社協の〕生活支援員さんは月曜日から金曜日までなので、土日はお休みなんですよ。土日にごとで、仮設住宅集会所職員が各集会所に 3 名ずつ配置しておりますので、ローテーションで入っていますので、土日勤務してもらっているんですよ。そのときに、対象者を絞った、75 歳以上の独居老人とか、あとは高齢者世帯の夫婦とか、そういったリストがありまして、それを中心に見てもらおうふうな形で、はい。だから、1 つの目だけじゃなくて、複数の目で見守り体制をしているんです」

⁶ 「特に教育訓練は行っていないんですけども、最低限ですね、公務員としての守秘義務厳守については特に気をつけるように、こちらの本部のほうからは説明してはおりますね」

⁷ ただし、精神面のケアのためにヘルスケア研修会への派遣は実施しているという。

・募集と採用、解雇・転職事情：

採用は町広報やハローワークで募集をかけ、面接による選考で採用を行った。被災状況によらず、被災者を雇用する意識がないわけではないが、コミュニケーション力を重視しつつ、集会所業務がこなせる人を優先して採用した⁸。採用は自治体職員が直接行った。

これまで、新しい仕事に就くために業務を辞めた人は数名いる。男性の場合は自営業者が多く、仕事が再開できるようになると、事業を再開することで辞める人が多い。女性の場合は家計補助的な働き方が多く、シングルマザーなど、困窮状態にある人はいない。

4. 事業主からの意見

仮設住宅訪問支援員の仕事は必要であるので、緊急雇用事業が終了しても継続を考えている。財政的余裕ないため、独自事業として続けるとすると配置見直し（一か所を三人から二人にする）をして、対応することを考えている。

5. 所感

亘理町の場合は町役場が直接雇用している点、自治会を仮設住宅につくらず、支援員と自治会コミュニティとの衝突が起きていない点に特徴がある。

町役場が直接雇用を採用する理由は、町ではかねてから直接雇用で臨時職員を雇う傾向があったことと、地域で受託できる NPO などの事業者が少なかったためである。直接雇用であるため、支援員は住民からは役場職員と同一視される傾向がある。

また、自治会を仮設住宅内に設置しなかった。これは、社会的弱者を優先した入居させたため、行政区はばらつきがあったためである（もともと、被災前には自治会はあり、地域の紐帯が弱いわけではない）。自治会が設置されていないこともあり、ほかの事例では確認された、緊急雇用の見回り事業とコミュニティ活動との間での役割分担をめぐる対立は起きていない。仮設住宅は一時的なつなぎの場であるという判断から、亘理町では今後も自治会を作ることは考えていない。

⁸ ヒアリング対象者が当時は事務を担当していなかったため、この部分は推測である。しかし現在では応募者は仕事への適応能力に応じて採用されている。「今回面接とか初めてちょっと私とうちの課長とで、被災者支援課で9月にですかね、行ったときにはその辺を見させていただいて、点数つけさせていただいて上のほうから採用という形を」とっているという。