

## 第6章 復興を支える被災者雇用 —応急仮設住宅支援員の働きと基金の果たす役割—

### 第1節 はじめに：被災地における基金雇用

東日本大震災では、震災の影響で多くの被災者が失業し、離職者数は震災後数ヶ月で11万人を超えた<sup>1</sup>。仕事を失っただけでなく、震災、津波、原発事故などの理由から住まいや生活の場を離れざるを得なかった者も多い。こういった大規模災害時に被災者に優先的に仕事を作り出し、分け与えることは、被災者の生活維持のための収入を獲得するというだけでなく、自身の住まう地域の復興の一端を担うという生きがいや、社会との接点を持つことにつながり、精神的な支えとなる。被災地域の復旧・復興過程には地域住民の力が必要であることはいうまでもない。本稿では、地域が立ちあがる原動力として被災者を雇用することを被災者雇用の第一義と捉え<sup>2</sup>、基金を使った被災者雇用の事例から、その課題とあり方を論じたい。

被災地には、復興に伴う仕事が増えている。その多くは地域社会の基盤づくりともいえるような、公的で非営利な内容のものである。わかりやすい例でいえば、被災地各地で建設された応急仮設住宅の支援事業がある。仮設住宅支援員制度は、阪神淡路大震災での仮設住宅で、孤独死する被災住民が続出したことを課題とし、今回の大震災で大きく展開されたしくみである。住み慣れた地域を離れ、バラバラに仮設住宅に入居すると、近所に知り合いがいないという状況が往々にして起こる。地域コミュニティが失われるということは、特に高齢者などの生活弱者にとっては、ありとあらゆる生きるに必要な機会を奪われることにつながりかねない。これまで当たり前のようであった地域のつながりがなくなる事態に直面したときに、その再構築はある程度作為的に作り出さなければ混乱と不安が増幅するであろう。

被災した市町村自治体では、まずは住民の住まいを確保し、同時に孤独死等を防止するために支援員を配置することが急務であった。とはいえ、仮設住宅支援員とはどのような仕事をこなし、どのようなしくみ、組織作りをすればよいのか。そして財源はどこから持ってくるのか。どの自治体も手探りからのスタートであった。

近年、地方自治体は緊縮財政、人員削減に取り組んできた。そのような状況下で被災自治

---

<sup>1</sup> 厚生労働省（2011年5月25日公表）によると、2011年3月12日から5月22日の約2ヶ月半の間に雇用保険離職票等交付件数は被災3県合計で11万1,573件に上っている。これは雇用保険に入っている者のみの数値であるため、自営業などで職を失った者など、雇用保険に加入していない者を勘案すると離職者数はさらに大きく増えるものと考えられる。

<sup>2</sup> 永松[2012]は、災害復興のあり方として「キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）」をいう考えを説いている。永松によれば、CFWは「労働対価による支援」、すなわち「自然災害や紛争などの被災地において、その復旧・復興のために被災者自身が自ら働いて関与し、その労働に対して対価が支払われることで、被災者の生活を支援する手法」のことをいう。CFWの本質的理念が、雇用維持を一義的目的とする失業対策事業と大きく異なる点は、「被災者自身が被災地を良くするための活動に関与するためのしくみを構築すること」にある。つまりどのような仕事でも良いというわけではなく、被災地を復興させ、よりよい将来を構築するために被災者と活動を共有するということが重要視される。

体が自らの財源と人材のみで復興に関わる事業を実施することは不可能であり、何らかの支援救済策が求められた。被災地ではインフラ等のハードの復旧の他、急増する業務に対応する人手（ソフト）も圧倒的に必要であった。混乱の中、国がリーマンショック後の失業対策として実施していた「緊急雇用創出事業」が、被災失業者を雇用する受け皿として機能し始める。この基金事業の財源は 100%国から拠出されるために、被災自治体にとっては経済的な痛みを伴わない。事業実施にはいくつかの条件や制限（詳細については後述する）があるものの、基本的には失業者を短期的に雇用することを目的に作られた事業であるため、事業費の半分を雇用者の賃金とすること以外には、事業内容は比較的広く緩やかに設定することが出来る。そのため、被災地における人手が必要なありとあらゆる事業において、この基金が適用されるに至っている。

東日本大震災のような千年に一度といわれる大規模災害が起こった時に、制度上あまり手をかけずとも利用出来そうなこの基金事業が、偶然にも存在していたことは、不幸中の幸いであった<sup>3</sup>。恐らくこれがなければ、被災地は人材確保の手段に苦勞し、復興はもっと遅れていたに違いない。とはいえ、平時の失業対策事業であるスキームが災害復興時の被災者雇用にぴったりかといえそうではない。先にも述べたように、被災者の雇用はただ仕事や生活のつなぎのために雇用するというのではなく、被災者が地域の立ちあがる力に変わるような地域復興の仕事に携わることが求められる。

本稿は以下のように構成される。まず、緊急雇用創出基金事業についての概要を抑え、基本的なスキームや、被災 3 県（岩手、宮城、福島）についての運用について概観する。次に、大船渡市・大槌町、石巻市、多賀城市、亘理町、飯館村の仮設住宅支援事業について事例調査から言及する。事業の運営方法や支援員の仕事を踏まえ、この事業が地域コミュニティの維持や再生に果たす役割について述べる。最後に、これらの仮設住宅支援員のあり方から、大規模災害時の基金事業の役割と課題を抽出してまとめたい。

## 第 2 節 緊急雇用創出基金事業の震災対応

### 1. 緊急雇用創出事業のスキーム

緊急雇用創出事業は、2008 年、リーマンショック後の雇用の下支えと労働者の生活防衛のための緊急対策として創設された。地域の雇用失業情勢が厳しい中、失業者に対して一時的な雇用機会を創出するため、都道府県に対して「緊急雇用創出事業臨時特例交付金」を交付し、基金が造成される。（図 1）

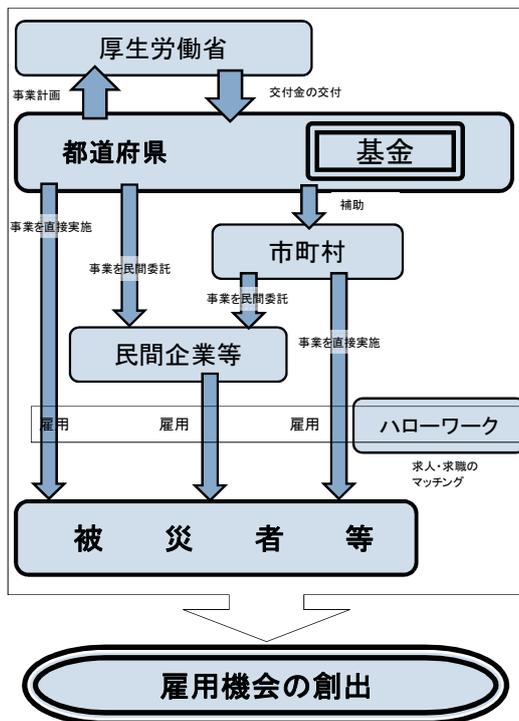
緊急雇用創出事業は、失業者の救済目的として雇用をつなげる目的の事業（「緊急雇用事業」と、介護、医療、農林、環境等成長分野における新たな雇用期間を創出するための人材

---

<sup>3</sup> 過去の大災害時の基金による雇用対策は復興基金が設立され活用されている。雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震での雇用対策については JILPT[2012]でまとめられており、その中でもキャッシュ・フォー・ワークの考え方の必要性が説かれている。

育成も包括した事業である「重点分野雇用創造事業」の2つで構成されている。東日本大震災に対応した「震災等緊急雇用対応事業（以下、震災対応事業という）」は、この「重点分野雇用創造事業」の基金を二千億円積み増し創設された。<sup>4</sup>

図1 緊急雇用創出事業のスキーム図



(出所：厚生労働省公表資料)

「震災対応事業」では、雇用できる者の条件として、「震災等の影響による失業者。ただし、被災求職者を優先的に雇用する」とされ、ここでいう被災求職者とは、「青森、岩手、宮城、福島、茨城、長野、新潟、栃木及び千葉県等の災害救助法適用地域に所在する事業所に雇用されていた者及び当該地域に居住していた求職者」のことである。また、「東日本大震災等の影響による失業者の次の雇用までの短期の雇用・就業機会にふさわしい事業、又は、東日本大震災等の影響による失業者を雇用した上で、地域の企業等で就業するために必要な知識・技術を習得させるための人材育成を行う事業であること」と明記されている。つまり、

<sup>4</sup> 緊急雇用創出事業の中に、震災復興に関わる雇用創出事業として、平成 23 年度から「事業復興型雇用創出事業（以下、事業復興型という）」と平成 24 年度から「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業（以下、地域雇用型という）」が創設された。事業復興型は、被災地域の民間企業に対して、施設整備等に関する経費を経産省、農水省、自治体などが補助し、同時に基金を使って雇い入れに関わる経費を助成するという事業である。雇用者は安定的な雇用、すなわち「期間の定めのない雇用、又は1年以上の有期雇用で契約の更新がかなうもの」とされ、最大3年間の支援が見込まれている。一方、地域雇用型は、地域に根差した働き方が出来、将来的に自立出来る事業を民間企業、NPO等に委託して実施する委託事業である。雇用期間は1年以上で更新可能となっている。地域雇用型の事業スキームは、現行の震災対応事業を事業主が委託されている場合とほぼ同じ形態である。

事業の方向性として、「つなぎ雇用」としての性格と、研修などの教育訓練事業としての性格をもつ。

都道府県の基金は、以下のルートで流れる。1つは都道府県が事業を直接実施するルート（行政事業に関わる人材を直接雇用する）、2つめは、民間企業等の事業主に事業を委託しそこで人材を雇用するルート、3つめは、市町村に補助するルートである。市町村では、同じように事業を直接実施するために直接行政が人材を雇用するルートと、事業主に事業委託するルートに分かれる。これらの求人は、ハローワークを通じて募集することが推奨されている。つまり、行政が直接雇用する業務と、民間企業やNPOなどへの委託業務の2つに分かれる。

震災対応事業の具体的な業務は、避難所・仮設住宅などでの活用、行政事務での活用、復旧・復興事業での活用などに大別される。避難所・仮設住宅では、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などがあり、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がある。さらに、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挙げられている。先述した基金のルートを通じて、自治体が直接雇用しない場合は、企業やNPO、商工会、農協、漁協などに事業委託され、これらの組織で被災失業者が雇用されることになる。

「緊急雇用創出事業」の事業期間は、原則半年未満で、更新は1回可能である。一方、「重点分野雇用創造事業」では雇用期間は1年以内、「震災対応事業」においても雇用期間は1年以内、複数回更新可能となっている。対象期間は当初、平成25年度末までであったが、被災地の復興等の状況を鑑みて、平成25年度中に雇用契約を交わせば、平成26年度までの雇用継続を確保することが可能となった。

## 2. 被災3県の緊急雇用創出事業の運用状況

被災3県の緊急雇用・震災対応事業で創出された雇用者数は、平成23年度（約2万3千人）、24年度（約2万2千人）であり、合計で約4万5千人であった。事業は自治体の直接行うか、自治体から事業委託される形態になるが、雇用者数でその内訳をみると、委託事業に雇用されている者が62%、直接事業が38%となっている<sup>5</sup>。実際の自治体の事業リストをみると、雇用人数が多い事業は、企業やNPOなどの団体に委託されるケースが多い。被災自治体では、地域の復興・復旧に向けて大幅な人手不足となっている一方で、事業を直接実施

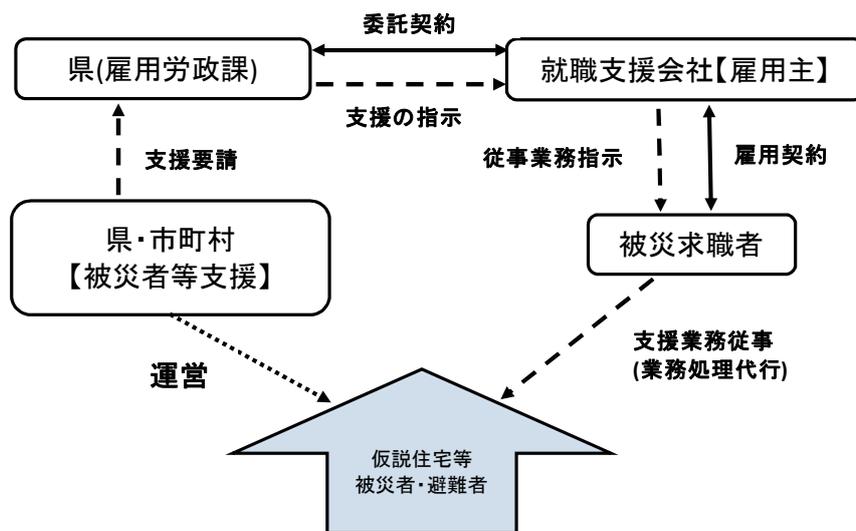
<sup>5</sup> 厚生労働省職業安定局地域雇用対策室、平成24年度資料より。平成23年度の雇用実績から計算。

するには、採用、管理、運用などで人的、能力的な限界もあり、委託するほうが効率的であると考えられる。

岩手県、宮城県においては、緊急雇用創出事業の実施状況は類似している。すなわち、基本的には市町村が主体となって必要な事業を実施する。しかし、福島県に関しては直接的な震災・津波被害よりも原発事故での被害が大きく、避難者が県下に散在しているために市町村の問題を超えて県下全域の対策として考えなければならない事情があり<sup>6</sup>、県がイニシアチブを取って緊急雇用創出事業を使った「絆づくり応援事業」（以下、絆事業という）を実施するに至った。この事業の目的は、「仮設住宅等の運営体制を強化することにより、避難者同士や地域住民などと絆づくりを図るとともに、雇用を通じた避難者・失業者への経済的支援を行うことを目的とした事業」（福島県 HP）とされている。

絆事業の支援体制は図2のようになっている。県下を6つの地域に分けて、それぞれに県内の就職支援会社（人材派遣会社）を委託先として置き、年間2000人程度の雇用創出を行っている。

図2 福島県「絆づくり応援事業」（平成24年度）支援体制図



(出所：福島県公表資料)

一般社団法人キャッシュ・フォー・ワーク・ジャパン（CFW-Japan[2013]）が実施した絆事業に携わる人のアンケート調査結果がある<sup>7</sup>。この調査では、緊急雇用創出事業でどのよう

<sup>6</sup> 例えば、原発事故により避難を余儀なくされている市町村の住民は県下に作られた仮設住宅やみなし仮設住宅に住んでいる。例えばこういった仮設住宅に関わる事業についてどこが（被災市町村、避難先の市町村、県）主体的に実施するかという問題が出てくる。本来であれば被災自治体が主体になる必要があるものの、役所自体も被災、避難しているために采配出来る状況にない。そのため県が県下全体に網をかけ、事業を代行する形を取った。

<sup>7</sup> 2012年3月調査実施。就職支援会社を介して絆事業で働く人に配布・回収。配布数1133、回収数894（回収率78.9%）。

な被災者が雇用されているのか、どのような意識で働いているのかなど多くのことが明らかになっている。

まず、絆事業の雇用者の前職は、雇用保険等が確実に適用される正社員よりも、比較的脆弱な雇用環境にある人々（すなわち非正規雇用者等）が多いこと、4割が現在家計維持者であることである。次に、仕事内容で最も多いものが事務系業務（44.5%）であり、残りは軽作業系業務（17.6%）、地域コミュニティ業務（17.0%）で約8割が占められることである<sup>8</sup>。また、震災前の業務経験が現職に活かされているとする割合が6割強、賃金水準についても6割強の人が「ちょうどよい」と答えており、概ね仕事のマッチングはうまくいっていると考えられる。興味深いのは、雇用者の絆事業への評価である。例えば、「仕事があることで将来への希望が持っている」という項目（5段階評価）では、「とてもそう思う」と「ややそう思う」が61.8%を占め、「ふくしまへの愛着が高まった」では57.1%と肯定的に捉え、復興事業に携わることを通じて精神的な充足や地域への愛着が生まれていることがわかる。また、精神的充足感（「つながり感」「まえむき感」<sup>9</sup>）の要因分析の結果からも、仮設住宅等で避難生活を送っている雇用者の方が絆事業に就くことによる精神的充足感を高める効果が大きいことが明らかになっている。

### 第3節 応急仮設住宅支援員の配置と運用方法：事例調査の比較からみる

ここからは、被災3県にある5つの市町村（大船渡市・大槌町、石巻市、多賀城市、亶理町、飯舘村）の応急仮設住宅における支援員の配置運営状況、支援員の働きについて事例調査からみていきたい。

みていくポイントは3つである。1つは、緊急雇用創出事業を使って、どのような事業運営を行っているのかということである。委託事業なのか、自治体が直接事業として行っているのか。その選択において理由は何か。さらに、支援員事業の仕組みや組織体制はどのようなになっているのか。2つめは、支援員の仕事内容を4つに分類して、その内容について述べる。特に管理人業務と地域コミュニティのあり方についての考え方や実施の相違について言及する。3つめは、支援員の特徴（性別、年齢、前職など）について捉え、基金の雇用条件にかかる課題を述べる。

上記のポイントについては、表1に概要をまとめている。

---

<sup>8</sup> 福島県特殊な業務として放射線関連業務（16.3%）が4番目に入る。

<sup>9</sup> 絆事業に関する評価設問として14項目あり、因子分析により「つながり感」と「まえむき感」に関する因子抽出を行っている。「つながり感」は、「被災者同士の連帯感を高めている」「支援に入った仮設団地や地域コミュニティが活性化している」「同じ被災者だからこそ気兼ねなく支援ができて」「同じ被災者だからこそ被災者に必要な支援がよく理解できる」「しごとを通じて被災者などに感謝される」「絆事業は町内会・自治会など地元の自発的な活動と連携できている」「雇用されている自分たちも被災者であることを周囲も理解している」。「まえむき感」は「ふくしまへの愛着が高まった」「仕事を通じ被災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っている」「絆事業を通じてその後の就職にも自信がついてきた」。

表 1 応急仮設住宅 支援員事業

事業形態	岩手県 大船渡市・大槌町	宮城県 石巻市	宮城県 多賀城市	宮城県 亘理町	福島県 飯館村(福島市松川第一仮設住宅)
事業形態	委託(北上市が委託元) 地元NPO法人(中間支援団体)と地元の民間事業者(人材ビジネス会社)の協働チーム	委託 社会福祉協議会(社協)	委託 民間事業者(公的業務の請負等)	直接(町臨時職員として雇用)	委託(県が委託元、絆づくり応援事業) 福島県が実施している「絆応援事業」で県北を担当している民間事業者(人材ビジネス会社)
仮設住宅戸数(建設数)	87団地、1811戸(大船渡市) 48団地、2106戸(大槌町)	134団地、7153戸	6団地、373戸	9団地、1126戸	118戸 (飯館村の仮設は福島県内に9団地、665戸)
仮設支援員雇用数(括弧内は1支援員あたりの戸数)(平成23年度)	103人(大船渡市、1/18戸)、うち6名はワークシェア(パート) 103人(大槌町、1/20戸)、うち20名はワークシェア(パート)	169人(1/42戸)	23人(1/16戸)、うち2名はワークシェア(パート)	23人(1/48戸)	7人(1/16戸)
組織、しくみ	市内を6地区に分け、事務局、地区マネージャー、支援員を配置、平日日中から常駐する。仮設住宅内の集会所および談話室を拠点とする。	市内を10地区に分け地区担当者、主任、支援員を配置。車での巡回、常駐はしない。	3回ずつの地区に分け、地区チーフを置く。各地には戸数にあわせて2~6人を配置。シフト制で毎日常駐。2人1組で仕事にあたる。仮設住宅内の集会所を拠点とする。イベント等の調整は社協が行っている。	集会所7ヶ所に各3人ずつの配置、シフト制で年末年始を除く毎日常駐する。	自治会を結成した後に、自治会役員を支援員として雇用。 集会所に常駐する仮設管理人(フルタイム1人)を飯館村の臨時職員として直接雇用している。
仕事の内容と範囲	・平日常駐・巡回による見守り ・支援物資の整理、配布 ・ボランティアや支援団体の連絡調整 ・行政情報や支援物資の配布 ・行政情報、病室など専門的ケアの必要な住民へのメンタル、病室など専門的ケアの必要な住民への専門部門の紹介 ・仮設住宅内で交流イベントやサロンの開設など ・仮設住宅内での交流イベント(お手伝い) ・仮設住宅団地の窓口的役割、治安のための門番的役割	・戸別訪問・巡回による見守り(1戸あたり巡回は2分、訪問は10分が基準) ・支援物資の配布 ・メンタル、病室など専門的ケアの必要な住民への専門部門の紹介 ・仮設住宅内で交流イベントやサロンの開設など ・仮設住宅内での交流イベント(お手伝い) ・仮設住宅団地の窓口的役割、治安のための門番的役割	・毎日常駐・巡回による見守り ・健康調査の後、専門家に任せておく ・行政情報の発信、団地内の困りごとや要望を行政につなぐ ・集会所の利用促進、掲示板の設置、管理 ・自治会活動支援 ・仮設住宅団地の窓口的役割、治安のための門番的役割 ・敷地内清掃、草むしり等 ・宅配等の不在時の預かり	・毎日常駐、戸別訪問・巡回による見守り ・周知チラシ、支援物資の配布 ・団地内の困りごとや要望を行政につなぐ役割 ・集会所管理 ・入居者退去時の部屋確認 ・住民運動会の受理など一部行政サービス業務 ・代行(震災当初) ・仮設住宅内で交流イベントやコミュニケーションづくりの「お手伝い」	・支援物資の配布、連絡書のポスティング ・自治会活動(イベント)の企画・準備・運営 ・自治会活動(イベント)の企画・準備・運営 ・仮設団地内見回り(生活相談等は社協が中心)
賃金(緊急雇用基金によるもの)	支援員 時給850円、マネージャー 月給210,000円	支援員 日給6,400円、交通費1日10,000円	所長 25万円、支援員 月給16万円(チーフは15万円)	時給 840円	支援員 時給850円、リーダー 月1万円
労働時間	8時30分~17時30分(うち休憩1時間)、ワークシェアしている者は1日4時間(2名で8時間)	8時30分~17時15分(うち休憩1時間)	シフト制 週40時間(基本)、ワークシェアしている名は週20時間	シフト制 早番:8時30分~4時30分、遅番:9時15分~5時15分(うち休憩1時間)	1日2時間、週3日(H24年度)、週5日(H23年度)
教育訓練	支援員マニュアルの整備、PCスキル、傾聴スキル、中越地震時の事例講習会、AED講習会等。現場では課題共有ワークショップを実施している。	研修プログラムは無償で会計コンサルタント研修に参加。研修後レポート提出、全員で回覧し理解を深める。全員で共有、共通認識を持つため、月一回全員研修(夜間)を実施。	研修プログラムあり。NPOや被災者サポートセンター等での外部研修に参加。研修後レポート提出、全員で回覧し理解を深める。全員で共有、共通認識を持つため、月一回全員研修(夜間)を実施。	特になし。 引継ぎ、申し送りによる課題共有の蓄積による。	特になし。
募集・採用	ハローワーク、ラジオCM、新聞折込広告、ポスティングなど広く募集をかけた。採用倍率はだいたい2倍くらい。	ハローワークから募集。募集採用業務を人材会社の一部委託した。資格、能力等である程度の人材に絞り、社協が応募者の生活逼迫度などから採用を決定した。採用倍率は1.7倍程度。	ハローワークから募集したが、当初は人が集まらず、口づてで集めた。23年夏ぐらいの募集からは採用倍率2~4倍程度で集まりました。ある一定の能力水準と比較した場合、世帯の生活逼迫度から優先的に採用した。	ハローワーク、町広報紙での募集。	自治会、村からの推薦、応募
支援員の特徴	40歳以上が全体の7割超。7割が女性。前職が正規雇用者以外では、パート労働者、自営(水産加工)、漁業従事者が目立つ。	40歳以上、女性が多い。自営業、水産加工業などが前職の傾向。生活逼迫者を優先。	40歳以上が全体の7割。男女半々。工場、食品会社等で働いている。自営業者(商業)。隣接する仙台市からも来ている。	平均42歳、女:男1の割合。主に農家、自営業(商業)が多い。	60歳以上の高齢者に集中。
地域・コミュニティへの関わり方	支援員はあくまでコミュニティの「お手伝い」であり、草刈りや清掃などは主体的には実施しない。コミュニティが支援員に依存しないよう、業務としては位置づけていない。	コミュニティ支援を要請されているが、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支援に関わる仕事も検討している。	コミュニティ支援を行っているが極めて難しい。自治会を作って代表や役員を作っても、所詮「仮住まい」の意識が強く、自治会に対する紐帯が薄い。	地域コミュニティに依存していることもあり、仮設のコミュニティ維持は難しいが、集会所で行う行事やイベントを通して結びつきが生まれるよう支援員が手助けしている。	地域コミュニティの再構築。地区はバラバラで入居したが、村からの要請により自治会設置をし、支援員が兼任している。
インタビュー日時	2012年9月6日	2012年9月12日	2012年10月31日	2012年10月31日	2012年11月20日

## 1. 事業の運営方法と組織体制

5 市町村の仮設住宅支援事業の運営方法や組織形態は、それぞれが必要性に応じ工夫を重ねて進化してきているため、類似点は多いものの横並びではない。被災地域の持つ地域性や自治体の考え方、仮設住宅の数や団地規模の大きさも多分に影響している。

### (1) 委託か、直接実施か

5 市町村の仮設住宅団地のうち、委託契約で仮設住宅を運営しているのは、宮城県亶理町を除く4自治体である。亶理町のように町の臨時職員として支援員を直接雇用するケースは、これ以外の被災市町村をみてもほとんど見当たらない珍しいケースである。

多くの市町村が委託事業として支援員事業を実施する理由は大きく以下の3つが考えられる。第一に、1つのまとまった事業として切り出しやすいこと、第二に市町村がこれまで経験、実施したことがない事業であるため、外部の組織を頼らざるを得なかったこと、第三に雇用人数が多いことから、直接雇用にした場合、採用募集、労務管理等の管理業務が大量に発生するため、市町村の負担が大きくなること、である。また、「我々（役所）がやるよりもスピード感がある」（自治体担当者）という理由も聞かれた。おそらくこれは、役所内であれば厳正にならざるを得ない諸手続き類も、民間事業主であれば簡素化しながら効率性を図ることが可能であるからだと考えられる。

亶理町についても同じ状況ではあったものの、直接雇用となった第一の理由は直接雇用の公務員でなければ扱えない被災者の情報を支援員が扱う必要があったからである。亶理町役場は震災前から老朽化のため立て替えが計画されていたが、被災し倒壊する危険性が高まったため、急ぎょ取り壊して仮建屋で業務を執り行うこととなった。しかし、仮設庁舎は極めて狭く、多くの被災者がさまざまな手続きに来るのにとっても対応出来ないことから、庁舎に出向かなくても仮設住宅団地の集会所で手続きができるようにした。これらの対応を全国からの応援で来た行政職員が執り行っていたが、その手続きを支援員が引き継ぐことになったのである。

委託事業の基金執行パターンについてももう少し詳しく見ていこう。委託事業として実施している市町村でも、その形態は大きく2つに分けられる（図3）。1つは、被災市町村が民間事業主に、仮設住宅支援を委託するケース（図の矢印①②）で一般的なパターンである。石巻市や多賀城市など特に宮城県の市町村においては前者のケースに該当する。2つめは、被災市町村のダメージが大きく、県や近隣自治体が代わりに基金を使って事業主に委託するケースである（図の矢印③④）。岩手県大船渡市と大槌町の仮設住宅支援は、内陸の北上市が代わりに委託運営している。極めて珍しいケースだが、大規模災害に見舞われた被災地の近隣の自治体の役割がどうあるべきかを再認識させる好例である。

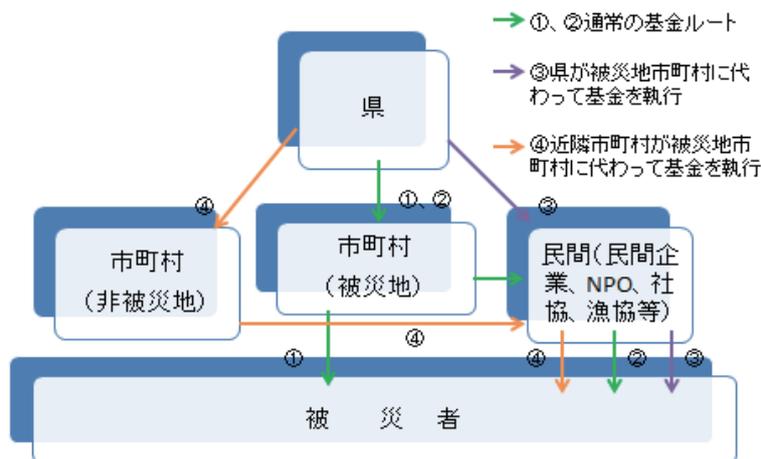
北上市の担当者は、震災当初からマンパワーが不足する沿岸部自治体になんらかの支援をすることを決めていたと語る。とはいえ、北上市もまったく震災の被害がなかったわけではない。緊縮財政の中で人が余っている訳でもないのに、支援という発想が仮に湧いたとして

も、現実的に行動を起こすには、首長の相当な決断力と実質的な行動力がないと難しい。北上市の行動特異性は、市民活動に長年携わってきた市長の存在と、市政方針により育まれてきたNPOやコミュニティが、沿岸部からの支援要請に自発的に突き動かされる状況にあったことによる。つまり、舞台としてバックアップする北上市と、役者として実質的に動くNPOやコミュニティが揃って前進することになった。

一方、県が市町村の肩代わりをしているケースは、先述したように福島県でみられ、支援員制度は県下全域で絆事業として実施している。これも県下ばらばらに避難している被災者をカバーする余力が被災自治体に到底ないと判断したためであろう。

こういった被災自治体の欠力をカバーするために、県や近隣自治体が肩代わりとして動けたのは、緊急雇用創出事業が100%国からの費用で賄われるという大前提があったからで、もし一部でも実施自治体の持ち出しが必要であったならば、こうはいかなかったと想像される。

図3 緊急雇用（震災対応事業）の基金執行パターン



## (2) 新しい協働の形

仮設住宅支援事業の事業主は、NPO法人や社会福祉協議会（以下、社協という）の他に民間の人材派遣会社や業務請負会社などもある。多くが震災前から自治体との取引経験を持っており、震災直後から、なんらかの被災者支援を独自に展開してきたところがほとんどである。仮設住宅支援事業の運営にあたっては、単独で行うというよりも、さまざまな組織や団体と連携、協働しながら、互いに補いあって住民支援を行っている。

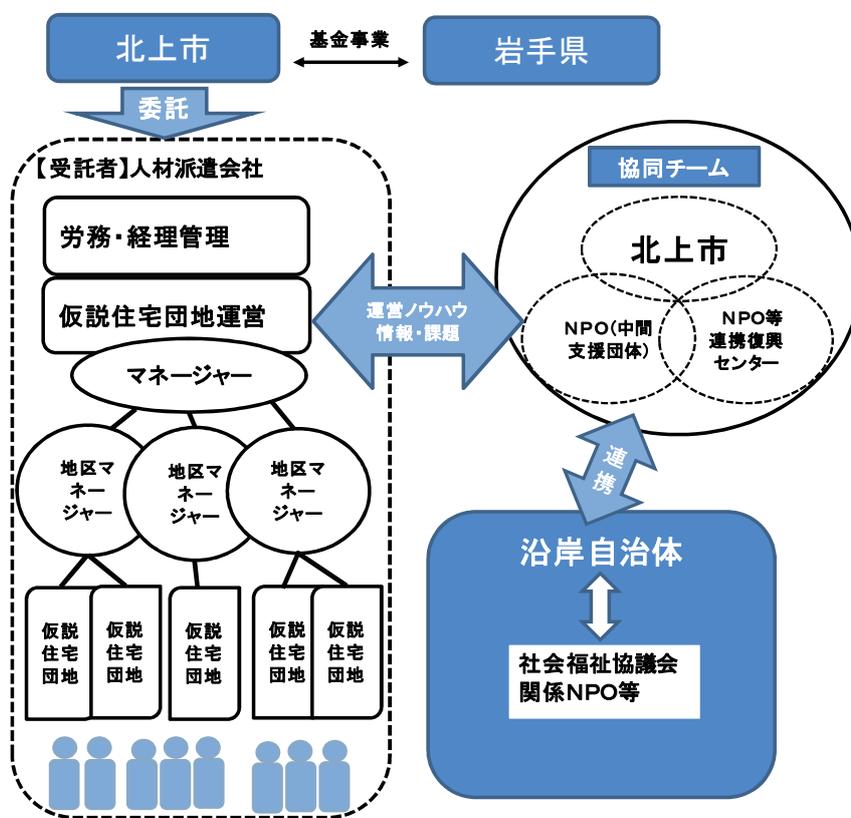
例えば、岩手県北上市が委託元となって事業実施している大船渡市と大槌町の仮設住宅では、北上市内にある人材派遣会社に委託し、北上市のNPO法人や岩手県内のNPO中間組織の協働組織（いわて連携復興センター）が協働チームを作り、運営を支援するスキームをと

っている。また、沿岸部自治体にある社協と連携し見守り業務にあたっている（図4）。

北上市の NPO 法人の担当者は、こういった協働について極めて率直な意見を次のように述べている。

「NPO もそんなに力があるわけでもないですし、北上市も予算がないこともあって、逆に言えば、あるもので、みんなで何とかしのぐしかない状況にあるというのが現状だと思うので…（人材派遣会社）さんに入っていて、それぞれの長所の部分で仕事出来る体制が出来ているのは非常に大きい。…（中略）…だからこのパートナーになったのも結構必然的な状況なのかなと思っています」（北上市、NPO 法人担当者）

図4 北上市が実施する沿岸被災地仮設住宅運営支援事業スキーム



（出所：北上市『沿岸地域被災者支援プロジェクトチーム活動報告書』平成23年度、p32。）

NPOは、コミュニティ作りなどの事業内容に詳しく、ノウハウを持っている、人材派遣会社は、多くの人を雇用したり、募集・採用・労務管理等の能力を持っている、沿岸部の地元社協は、平時の活動から地元のコミュニティの状況をよく知っている。互いの長所は自身の苦手とするところで、この究極の惨状の中で、未経験の事業を制限ある資源の中で遂行し、迅速に窮状を打開していくためには、互いの能力を補い合いながら事業を遂行していく必要があった。その結果、これまでにないコラボレーション、すなわち、地方自治体とNPOと人材派遣会社などの民間企業といった協働があちらこちらでみられるようになっている。

石巻市では、被災の状況も大きかったために震災直後から多くのボランティアやNPO、企業等が支援に入っていた。石巻市社協は震災後すぐに災害ボランティアセンターを立ち上げ、多くの支援の中核になっていたこともあり、仮設住宅支援事業を進めるにあたって、企業やNPOとの協働が見られている。現在、石巻市社協が実施している支援員事業は、仮設住宅に常駐するのではなく巡回する形を取っているが、この原案は某コンサルティング会社（監査法人）が企業貢献の一環で無償提供したスキームである。企業から約半年の間、社員2名が常駐でボランティアに入り支援を行ったという。彼らの働きに関して、社協の担当者は次のように述べている。

「…無償でやるという部分を確認とるために、ちょっとときどきしたんですよ。ものすごい金額を取られるんじゃないかと。でも、無償でということで、一応契約を取り交わして…（中略）…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、順序立てて作っていくんですよ。研修プログラムも彼らでつくってもらって。彼らもいろいろなところでやったのを見させてもらったりとかしながら研究して、今この時間で合う研修というか、今最低限やれる研修はこれかとか。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。…（中略）…だから（仮設住宅支援事業を）受けるきっかけにもなったしね。」<sup>10</sup>（石巻市、社協担当者）

石巻市社協の事業は、仮設住宅に常駐しないで巡回しながら見守り活動と生活相談を行っていく、少人数で効率的に多くの仮設住宅を担当する形をとっている。これ以外の後述するような仮設住宅支援の仕事、例えば、イベントの開催やコミュニティ支援などについては、NPOが中心に実施しており、情報共有しつつ役割分担が行われている。震災後ひときわ多くのNPOやボランティアを受け入れた石巻市ならではの協働の形となっている<sup>11</sup>。

## 2. 支援員の仕事内容

支援員の仕事内容は、事例調査から分類すると、大きく以下の4種に分類出来る。

---

<sup>10</sup> 会話文の（ ）内は筆者が会話の内容からわかりやすくなるように筆者が補足している。これ以降の会話文についても、同様の形式をとる。

<sup>11</sup> 未曾有の被害を受けた石巻市は、多くのNPOやNGO、ボランティアからの支援を機能的に配置配分して他地域にない大きな支援を取り付けてきた。これには、石巻市社協や「石巻災害復興支援協議会」（現：一般社団法人みらいサポート石巻）が支援の受け皿機能を果たしてきたことが大きい。災害復興時には支援を受ける側にも機能的な体制作りが必要であり、復旧・復興を早める鍵になることは間違いない。

表2 支援員の仕事内容

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 見回り、見守り活動（相談内容を行政や各種専門家、専門機関へつなぐ役割も含む）</li><li>② 支援物資の整理、配布、ボランティアや支援団体との連絡・調整</li><li>③ 管理人業務<ul style="list-style-type: none"><li>(ア) 仮設住宅の窓口的役割</li><li>(イ) 集会所の管理、利用促進、掲示板の設置・管理</li><li>(ウ) 敷地内清掃、草むしり</li><li>(エ) 宅配便の不在時の預かり</li><li>(オ) 入居、退去の手続き</li><li>(カ) 住民異動届の受理など一部行政サービス</li></ul></li><li>④ コミュニティ活動支援、イベント、サロン活動の手伝い</li></ul> |
|--|

### (1) 見回り、見守り活動

仮設住宅支援員の役割、事業の設置の第一の目的として、仮設住民の孤独死の防止があった。阪神淡路大震災で孤独死した被災者が多数に上ったその轍を繰り返さないためである。よって、すべての仮設住宅支援員は、まず仮設住宅で暮らす高齢者や障害者など孤立しやすい被災者に目を配り、生活や健康の相談にのることが求められている。特に社協は高齢者の見守り、見回り活動に力を注いでおり、各地で巡回訪問での生活相談を行っている。石巻市社協の支援事業については先に述べたとおり、巡回訪問事業に特化して実施している。亘理町では、町の仮設住宅支援員、社協の生活支援員が高齢者等の生活弱者を重点的に見守り活動を行っている。社協の生活支援員が休みとなる土日については、町の仮設住宅支援員が見守り活動のフォローを行っている。

多くの仮設住宅では、支援員が団地内を広く浅く見回りをし、さらなる見守りが必要な人には社協の生活相談員が連携して訪問し重点的に見守る形をとっている。このように多くの仮設住宅では複数の組織が見守り事業を展開しており、情報交換しながら孤独死、孤立を防ぐ努力をしている。

### (2) 支援物資の整理・配布、ボランティアや支援団体との連絡・調整

次に、支援物資の整理、配布や、ボランティア・支援団体との連絡調整だが、これもいずれの仮設住宅団地においても必ず存在し、共通して行われている業務である。特に震災当初から1年間は支援物資が止まることなく届けられた。市町村からの支援物資はもちろんのこと、さまざまな団体や企業、個人からも持ち込まれた。送られてきた支援物資の箱を開け、整理し、分配するのは相当な時間と労力がかかるという。

「何百キロという米の支援があって、それは当然米袋ですから、30キロ袋で来ますよね。それをぼんぼん、ぼんぼんと置いていかれて、ぼんぼん、ぼんぼんなんてもんじゃないです。何トトラックで何台とかって。

それを明日中に全世帯に均等に配布してくださいって、そういうオーダーのみが来て。…（中略）…もう平等がモットーですから、小分けの米袋を全部買って、はかりを用意して、もう人海戦術で、スタッフ全員で、小分けにしてというのをやりました。」（多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者）

ボランティアや支援団体も頻繁に仮設住宅を訪れて、支援物資を届けたり、イベントなどを実施している。こういった人や組織との連絡、日程調整なども重要な業務である。支援員が受付することにより、支援に一定のルートと秩序が生まれ、住民が必要とする支援を供給側に伝えたり、怪しい宗教などの勧誘が行われなように未然にブロックしたりも出来る。ただし、震災から1年経つとだんだんと落ち着き始めて支援物資も少なくなり、ボランティア等も減ってくるので、この業務の負担は時間の経過とともに減っていくと考えてもいい。

### （3）管理人業務

管理人業務は前掲表2の③で示したように多岐に渡る。自治体によってどこまでを業務の範疇にするのかは異なっている。管理人業務がある場合、常駐の傾向にある<sup>12</sup>。常駐の支援員は仮設住宅団地内に建てられた集会所や談話室を拠点としている場合が多く、これらは団地入り口付近に設置されており、仮設住宅を訪問する者が必ず通るため、窓口的役割を果たす。

大船渡市、大槌町の仮設住宅支援事業では、事業開始当初から管理人業務の範囲を決めていた。事業の核となっているNPOでは、「事業のテーマ」として、被災者の「自立」を掲げ、自立のための「手伝い」「相談」「つなぎ」を目的としている。NPO側の考えは、草刈りや団地内の清掃といった業務は、もとはコミュニティの仕事であり、サービスを提供することによってコミュニティ活動が縮小しかねない、そうなっては支援することが阻害につながり本末転倒となるという考えであり、さらに、一旦サービス提供者になってしまうと、サービスへの不満、さらなる要求が重なり、支援員が疲弊することになりかねない。よって支援員は基本的に住民、コミュニティの「手伝い」、「相談」、各関係機関への「つなぎ」の業務は行うが、サービス提供は「なにもしない」ことを是とした。

「支援員さんのバリューというのは、仮設住宅や談話室に「いる」ことがバリューなんです、その人のパフォーマンスがバリューじゃなくて、いることによって、いろんなつなぎ役になって、お手伝いすることになって。その人たちが何かのパフォーマンスをやってアウトプットをすることじゃなくて、そのアウトプットがバリューじゃなくて、「いる」ことがバリューなんですよ」（北上市、NPO法人担当者）

<sup>12</sup> 常駐の場合、平地が少ない三陸海岸沿いの町などでは小規模団地が点在するため、より多くの支援員が必要となる。前掲の表1で比較しても、大船渡市や大槌町の仮設住宅団地が他よりも規模が小さい（平均換算すると1団地あたり大船渡市で48戸、大槌町で44戸）のはそのため、支援員数がおのずと多くなっている。一方、亘理町はなだらかな平野部に位置し、もともと新庁舎を建設する予定だった大きな土地があったことから、そこに仮設住宅を建てた。そのため、一つの団地で100を超える戸数となり、常駐の支援員を置いても、全体での支援員数はそれほど多くはならないという事情がある。

当初は、委託事業主である人材派遣会社もその方針が理解できなかった。しかし、このNPOは自らの考えをカウンターパートである人材派遣会社を説得し、その方針を自治体も深く理解した。

「自分たち（人材派遣会社）は何でもかんでもやりたかったんですけども、そこは抑えられて。さんざん耳にタコができるくらい言われたのが、あくまで『お手伝い』だと」（北上市、人材派遣会社担当者）

仮設住民にとってもその考えが当初は理解されづらかったようである。支援員が日中、集会所を占拠して使いづらい、支援員はなんの仕事をしているのかといった苦情が住民から寄せられた。事業主である人材派遣会社は、この事業における支援員の役割を住民に繰り返し説明した。住民との信頼関係が生まれてきた今、住民も支援員の仕事を理解し集会所に集うようになってきている。集会所では、お茶会や編み物、囲碁、パソコンなどを活用しやすい環境を整え、支援員と住民が顔を合わせることで安心感が生まれ、コミュニティの紡ぎ直しが行われている。

他方、多賀城市の事業主も事業当初は混乱を極めた。担当者は、「一番大きな私の反省点は、（事業主の）立ち位置を最初に明確に住民に説明できなかったというところ」と語る。仮設住宅支援について、事業開始当初、市側も住民を集めて説明会を開いたが、住民全員がこの事業を理解しているわけではなかった。説明会に来ていない人も多くおり、また来ていたとしても日々の生活のことで頭が一杯で支援員事業のことなど「右から左」という状況であった。このような状況下で事業が始まると、「何であんたのところはここにいるんだ」から始まり、集会所が占拠されて使いづらいなどさまざまな苦情やトラブルが続発した。市の担当者も忙しく、トラブルがあってもその都度フォローに入る時間が無かった。事業主がNPOや社協といった非営利組織でなく、一般企業であったこともイメージ的に災いした。

客観的にみると、当該事業主の取組み姿勢は極めて真面目である。毎日細かく日報は書かれ、研修も他団体に比べてもうまく構築されている。研修時のレポート、それに対するコメントなども詳細である。住民へのサービスも細かに行われている。「スタッフはもう、頑張らなきゃということで、全部私が受け止めるんだぐらいの強い気持ちで業務に向き合ってたんですが…」と担当者は苦悩を語った。落ち着き始めたのは、事業が始まってから半年ほど経った頃であった。

「お互いに理解しあったというところだと思います。うちもやるべきことがだんだん明確化してきて、住民の方も、ああ、（事業主名）さんて、こういう形にいるんだというのを理解してくれて」（多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者）

事業主と住民側との関係が落ち着きつつある一方で、マスコミ報道から市議会に火がつき、当該事業者の事業不適格を指摘する声が続発した。事を重くみた市側が仮設住民に対してアンケート調査を実施し、結果的に97.8%の住民が当該事業主の事業継続を希望することが明

らかになった。こうした経緯から平成 24 年度も当該事業主が継続して事業を実施することとなっている。

亘理町でも、本来は地域コミュニティや個人で行っていたような日常的な事柄、例えば集会所の部屋やトイレなど共用スペースの掃除、仮設住宅の不具合（電気がつきにくい、トイレが詰まった等の苦情相談、支援物資として支給された家電類の故障の対応）などにも支援員が対応している。しかし、町の人にとっては、仮設住宅支援員というよりも、集会所に常駐している町役場の人という印象であるようで、事業開始当初に多賀城市などで見られた混乱は全くなかった。

「仮設住宅にいらっしゃる方にとっては、役場ではないんだけど、一応役場の臨時職員さんというようなことで、役場の人みたいな感じをお持ちの方もいらっしゃると思うんですよ。…（中略）…いろんな意味でやっぱり居住者さんにとっては安心の場というか。何かあったら集会所に行けば何とかしてもらえというようなことは、多分意識の中に根づいているんじゃないかなとは思うんですね。」（亘理町職員）

このように、委託事業に関しては事業開始当初の方針付けと説明が鍵であるようである。業務の範囲を明確にし、行政側からの事業主の立ち位置の繰り返しの説明と、初期トラブルでの綿密なフォローが後々のスムーズな事業運営につながっていく。支援員もまた、同じ被災者であることも住民には伝えておく必要がある。

#### (4) コミュニティ活動支援

大船渡市・大槌町の仮設住宅支援のように、地域コミュニティの仕事を「手伝う」というスタンスに管理業務を留めることで、コミュニティの活性化をねらうところがある一方で、多賀城市や亘理町のようにコミュニティの仕事を管理人業務として代替しながら積極的に行っているケースもある。

亘理町はイチゴ農家や漁師など元々職業を通じたコミュニティが強く、震災後も仮設住宅を越えた交流が続いている。両市町では当面、自治会としての機能が支援員に代替されており、不便を感じることもない。一時的な住まいとして位置づけられる仮設住宅において、どれほど自治会を立ち上げる必要があるのか、ということになる。

亘理町においては、自治会がないことでむしろ迅速に意思決定が出来るメリットもあると話している。自治会を組織している場合、自治会長を通じてアンケート調査などを依頼することがあるが、この経路で行うと回収にも時間を要するが、支援員を通じて直接住民に用紙をポスティングすることで、短期間でほぼ 100%回収し、取りまとめることが出来たという。亘理町の職員は「(自治会がないことで) 本当は自分たち(被災者住民)で行わなければいけない部分も、若干集会所に甘えているのかなというところが見受けられる」が、入居者が支援員に依存し過ぎない距離感を保ちつつコミュニティ形成の一役を支援員が担うことは有効と話している。また仮設住宅を出て次の住まいに移ってから課題はあると語った。震災前

の地域コミュニティが再びまとまって住めるようになるのであれば問題はないが、例えば災害公営住宅への入居となれば、再びさまざまな地区の人が交じり合うことになる。そこで新たな自治会をいかに立ち上げて、よき地域コミュニティを作っていくかに多大な力を注がなくてはならない。亘理町では、今後のコミュニティの立ち上げの支援をどのように行っていくのかを探っているところである。

地域コミュニティの維持と再建という点においては、飯舘村の仮設住宅団地の運営方法が突出している。自治会役員がそのまま支援員となっているからである。飯舘村は地域研究などでも度々取り上げられるほど、地域コミュニティと村役場の取組みがユニークな土地柄で、住民参加型行政が根付いていた地域である<sup>13</sup>。

飯舘村が原発事故の影響から全村避難となった時の1つの課題は、地域コミュニティを如何に維持するかということであった。物理的に住む場所がバラバラになってしまうと地域コミュニティは崩壊する。出来れば地域コミュニティ単位での避難が理想であった。4月11日に全村避難が決まったものの、それ以前から放射能を恐れて早くから避難した者、仮設住宅が出来てからも希望する地域の仮設住宅に入れるまで二次避難所に留まる者や、それ以後も牛の世話などの関係で8月頃まで住み続ける者もいたため、避難時期がバラバラとなり、まとまって入居ということが現実的には難しい状態であった。しかし、飯舘村は、村を離れた村民が孤立しないように、どこに避難しているかの把握に努め、福島県内に作られた仮設住宅に入居する場合には、住民が避難し始めた初期段階で自治会の立ち上げを行った。自治会の運営組織には村職員が数名入り、仮設に入居している村民の中から、村の臨時職員として管理人を推薦で決め、村の費用から管理人を1人自治会ごとに雇用した<sup>14</sup>。また、各自治会の中で班長を選び、班長の中から自治会長、副会長を選ぶという形で自治会は形成された。福島県の絆事業が始まってからは、仮設支援員として自治会役員が雇用される形となっている。この背景には、当初ボランティアで行っていた活動であったが、あまりにも大きな負荷がかかっていることを鑑み、生活費に少しでも足しになるのであればということ、絆事業を使って対価を支払うこととなった。このように飯舘村では、自治会の班長が仮設支援員になることで、地域コミュニティを積極的に推進する体制を作っている。

### 3. 支援員の特徴と属性

#### (1) 募集と採用

緊急雇用創出事業における雇用条件は被災者であり失業者であることである。仮設住宅支援員の募集・採用に関しては、ハローワークを中心に行われ、また同時に新聞広告やちらし、ネット、知人の紹介、事業主独自の募集などで採用するに至っている。最初の募集では

---

<sup>13</sup> 飯舘村の地域づくりについては、福島大学行政政策学類教授らによる長年の調査研究によって克明に記されている。詳細は境野・千葉・松野[2011]、千葉・松野 [2012]を参照されたい。

<sup>14</sup> 緊急雇用創出事業の枠を使い、絆事業ではなく飯舘村の事業として直接臨時職員として雇用している。勤務時間は平日、1日8時間勤務。

なかなか人が集まらなかったというところが多く、その後の追加募集では、実際に支援員として働いている人からの口コミなどでようやく人が集まるようになってきている。

採用に関しては、被災の程度や生活逼迫度を加味して判断している事業主も見受けられる。例えば、石巻市の事業主は次のように話している。

「(採用は) 本当に職場がなくて困っている生活世帯があって、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ので。比較的年齢層が高い方が(多くなる)。…若い人たちについては、逆になるべく違う職業を探したほうがいいよ。(事業には) 終わりがあるものですから。緊急雇用だとやっぱり1年間とかというところじゃないですか。それを22(才)とかの大卒の若い人が来てもらっても、意識はあるもののどうなのかなというのもあるよ。」(石巻市、社協担当者)

多賀城市の事業主に関しても、事前に被災の状況や生活状況を書いてもらい状況を把握した上で採用面接に臨んだという。例えば、仮設住宅に入居しているシングルマザーを優先的に雇用している。その際に、最初は子供を預ける関係でどうしてもパートタイム(20時間)でしか働けない状況だったが、もう1人パートタイムで働く人を見つけ、いわゆるワークシェアの状態を作って雇用するに至っている。その後、この方は保育園の延長保育が認められフルタイムで働くようになってきている。

「基本は40時間で募集をかけているんですけども、いろいろな方が来た中で、お子さんがいて、ちょっと難しい、お迎えの時間なんかが。よくよく話を聞くと、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。そういう方を1人雇えば、それを埋めるため、また雇わなきゃいけないという形で。こういう形(ワークシェア)になりました。」(多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者)

「彼女は途中で状況が改善して、保育所の延長保育が認められたということで、フルタイムできますと。あと稼ぎたいと。自立するためには稼がなきゃいけないから稼ぎたいという申し出があったので、わかった、よし。じゃあそうしましょうと。で、彼女を(1日)8時間にしたらかわりに、今度半端(1日4時間)が出てしまったから、今度はその半端分をまた、そこだけを雇用したという形で、今の形になっています。」(同上)

支援員の属性についていうと、仮設住宅の仕事内容や体制にもよるが、40歳以上の人の割合が高い。見守り、見回りなどで生活相談等を受けることを考えれば、傾聴の能力が必要であり、被災者住民側も安心して話を出来るのは中年以上の年齢なのかもしれない。また、女性の方が話しやすいという側面もあり、比較的女性の比率が高い。しかしながら、支援員の仕事は見守り、見回り活動だけでなく、例えば支援物資の分配であったり、防犯という面での窓口抑制効果があったりする。こういった業務には男性の方が向く。特に、仮設住宅が建ちあがったばかりの時には、多くの支援物資が運び込まれたこともあり力仕事が多かった。

また、前職は地域性が色濃く出る。仙台市に近い地域では雇用者の割合が高いが、都市から離れると自営や第一次産業従事者が多くなる。女性の場合は元々パートで働いていた人もいるが、配偶者の失業や減収から専業主婦から働き始めるケースもみられた。

コーディネーターや地域リーダーといった、支援員を束ねる役割には、市役所のOBなど役所の事情に詳しい者や元会社経営者などで人を束ねる能力に長けている者、看護師やヘルパーなどの専門職経験者などが当てられている。

賃金は自治体の臨時職員の時給と同じくらいか、少し高めに設定されているところが多い。委託事業であるため、そのあたりの規定は事業主に任せられており、役職や働きに応じて時給が上がるように設定されていたり、賞与が支給されることもある。とはいえフルタイムで週5日働いても、月13万円から、役職などを任せられても月25万円くらいであり、一人暮らしならともかく、家族を養っていくにはかなり厳しい金額である。

飯館村については、先に述べたように自治会の班長が支援員を行っている状況で、平成24年度では、週3日1日2時間の雇用が基本となっている。つまり、時給850円なので月2万円程度にしかならない。家計を維持するためには程遠い金額であるため、おのずと高齢者ばかりが担うことになっている。

## (2) 基金の雇用条件に関わる問題点

事業の一員であるにも関わらず、緊急雇用創出事業の雇用条件に当てはまらないために、費用が出ない者がおり事業主を悩ませているケースもある。

石巻市では、震災発生当初からボランティアとして全国から多くの人を訪れて支援している。石巻市社協もボランティアセンターとしてその拠点の1つとなったが、長期に亘って無償でボランティア活動に専念してくれる若者達がおり、仮設住宅支援事業が始まった震災から半年後の9月頃には、被災者支援活動の中核的な存在となっていた。社協としては、彼らをコーディネーターやリーダーとして雇用したいという気持ちがあったものの、緊急雇用創出事業の枠からは出せず、今は別の助成金を当ててしのいでいる。

(石巻市、社協担当者)「…ずっとボランティアで自分の私財をなげうって生活していたんでしょう。例えばAさんだって、100万ぐらい使っているんじゃないか？」

(元ボランティアA氏)「そうですね、幾ら使ったかはわからない…。」

(石巻市、社協担当者)「だって1年以上滞在しているわけですから、何も収入がない中。」

多賀城市の事業主も枠に該当しない者を会社の持ち出しで雇用してきたが、今後の雇用継続が難しい状況になっている。

「1人だけ緊急雇用の枠組みじゃない人間が、今現在はいるのですが、というのは、彼は3.11当日は神奈川県にいたのですが、実家がこちらで、震災を機に仕事を、向こうを全部引き払って、こっちに戻ってきた人間で、復興に関する仕事につきたいということで雇った人間なんです。なのですが、その枠組みから外れるということで、退職というか、やめてもらわなければいけない状況に。…(中略)…1年間はいいですよということ。というか、今は、緊急雇用の数字には、彼は入れていないんです。丸っきりのうちの持ち出しで雇っているんです。」(多賀城市、仮設住宅支援事業主担当者)

緊急雇用創出事業では、事業費の半分を賃金としなくてはならないという縛りがある。残りの事業費で緊急雇用を使わない人を雇うことも可能だが、必要経費を相当圧迫し赤字は必至となるという。とはいえ、事業主にしてみれば、緊急雇用で被災者を雇用することも重要だが、まずは事業を滞りなく遂行していくことが重要であり、それにはその事業の中核として戦力になる人材が欠かせない。こういった人材を被災者という条件を超えた中から適格者を採用したいと思うのは事業主として当然であろう。被災地外から支援に訪れている者は多く、熱心に活動を行っていても無償では長続きはしない。活動を担保できる仕組みが必要である。

一方、被災者であるが失業者でないために緊急雇用創出事業の枠から外れるケースもみられる。例えば、飯舘村のケースについていえば、支援員は短時間短日数の勤務形態なので、実際には外の仕事とのダブルワークも可能である。しかし、他で働いている場合、他の人と同様に活動していても、緊急雇用創出事業の対象とならず対価を支払われない。つまり、同じ自治会内でも支払われる人とそうでない人が混在する状態となり混乱が起こる。実際に、飯舘村の仮設住宅団地では、混乱を防ぐために支払われる人に再任したところ、高齢者のみで構成されることになった。本来、自治会活動はその存続のためにも、年齢層が幅広い方が望ましいが、基金を使うことで条件枠に押しとどめる結果、思わぬ影響が出ている。

#### 第4節 まとめ

緊急雇用創出事業を使った仮設住宅支援員事業についてみてきた。この基金が震災前から存在していたことで、仮設住宅が出来上がると同時に支援員が配置出来たことは、被災者の孤独や孤立、不安を軽減させる効果をもたらしている。

最後に、この基金の良さと課題をまとめておきたい。まず、「良さ」である。

第一に、この基金は「雇用」自体が重要であるため、事業内容の設定が比較的緩やかに行えることがある。つまり、被災地で必要とされるさまざまな事業に適用することが出来る。また、事業主としてNPO法人や社協、漁協などの地域の非営利組織に積極的に委託されたことや、企業や自治体を交えて複合的な体制で事業が展開されていることは特筆に価する。

第二に、事業費が100%国の拠出であることである。このことにより、被災市町村だけでなく、近隣自治体などが肩代わりして協働するなどフレキシブルな支援体制を作れたことである。支援する側の経済的負担をいかに減らすかということも、支援活動を活発化させる一つの方策である。

第三に、この基金が、偶然にも、「存在していた」ということである。偶然にもあったことは幸いであったが、これはなかった場合の課題でもある。緊急雇用創出事業は厚生労働省が実施している政策であるが、災害復興時にはこういった機能が必ず必要であることを考えれば、災害救助法などと組み合わせる形で基金をすぐに発動できる体制を作っておく必要があるだろう。

次に、被災者雇用に緊急雇用創出事業を適用してきたことで見えてきた課題について述べ

ておきたい。

第一に、被災者の雇用条件についてである。被災者で失業者でなければ雇用できないという条件は、被災地復興、被災者支援事業を遂行するという観点からみると、いささかやりにくい。復興にあたって、多くの人を雇用して事業を遂行するとなれば、それなりの組織体制が必要となる。管理職や専門職など、事業遂行に必要な人材を被災者の中からしか雇用できないことは人材確保に大きなハードルとなる。たとえ、故郷にもどって、あるいは被災地に移住して復興の仕事に携わりたいと思ってもこの条件では雇用されるに至らない。被災者雇用の機会を奪っては何もならないが、事業を回すために必須の人材を基金の枠から雇用できるように変える必要はある。

第二に、同様に被災者の雇用条件についてであるが、被災者だが失業者でない場合もある<sup>15</sup>。地域コミュニティの維持や再生を考えた場合には、完全に失業状態になくとも、地域復興の仕事についてもらうことが可能にすることが望ましい。地域復興の仕事は必ずしもフルタイムで従事すべき業務ばかりではない。ワークシェアによって、なるべく多くの人に関われる状態にする方が被災地域の復興への意識を高め、被災者の精神的充足やコミュニティの醸成に有利である。

第三に、期間の問題である。平成 26 年度でこの基金は一旦終了となる。緊急雇用創出事業は、つなぎとしての短期的雇用の役割を果たし、次の段階の政策として長期的な雇用へ移行したいという意図がある。しかし、被災地の現状は追いついておらず、被災地特殊な緊急的ニーズはいまだ多い。仮設住宅もこれから先、数年は人々が住まい続けるだろう。被災地の復旧・復興段階にあわせて必要な事業を峻別し、必要な事業については継続していく必要があるだろう。一時に集中して行う事業もあれば、細く長く続けなければならない事業も存在する。平時の失業対策事業と同列に考えてはならないところであろう。

第四に、緊急雇用創出事業は「雇用」して、つなぐことを目的としているが、「働く」という行為は「雇用」に限らない。被災者自らが立ち上がり、働いて復興していくことを考えれば、起業や個人事業主として「働く」こともまた支援する必要がある。被災地では、地域のニーズを汲み取ってさまざまな自主的活動が展開される。任意団体に留まらず、NPO 法人や社会的企業がコミュニティビジネスとして立ち上がる契機でもあり、実際に多くの団体が生まれ活動しているが、その経営状況は一様に厳しい。団体の立ち上げや事業展開を含めて被災者の働きを支援するスキームも求められる。

第五に、地域コミュニティに関わる事業の行い方である。災害直後の被災者はとにかく自身や家族の身の安全や生活を守ることで精一杯であろう。こういう状態の中で、コミュニティのことを考えるのは無理と割り切った方がよい。特に、仮設住宅は緊急的に作られた空間であり、狭い場所に、さまざまな地区から、多くの人々が寄り集まって住んでいる。平時のコミュニティ作りのようにはいかないのは当然である。空間をいかに秩序立てていくかは、コ

---

<sup>15</sup> 震災復興のために立ち上げられた NPO 等での代表が被災者で失業者であるにも関わらず、雇用者でなく使用者であることを理由に緊急雇用創出事業の枠から外れ、収入を絶たれているという事例もみられている。

コミュニティに期待するのではなく管理人業務を仕事として行う人間が必要であろう。

仮設住宅に住む人は次に住まうところが決まれば移っていく。2年を過ぎれば空室が目立つようになる。コミュニティ活動を熱心に行っていた人が引っ越してしまった時、空白が生じ、仮設住宅でのコミュニティの維持は難しくなる。むしろ本題は仮設住宅を出てから移り住む場所でのコミュニティ作りに重点は置かれなくてはならないだろう。新しい地でのコミュニティを作りが地域力の差になってくる。ここの部分も含めて、被災者支援の体制作りが必要と思われる。

本稿では、緊急雇用創出事業基金を使った仮設住宅支援の事例から、被災者雇用のあり方について述べてきた。大震災を免れない地域に国土を持つ国として、今回の大震災復旧・復興での取り組みとして基金事業の有益性と課題を見直し、失業対策や雇用政策に終始せずに被災者就労、地域復興事業として発展させ、災害時にはすぐに発動できるしくみを構築していくことが求められる。

## 参考文献

- CFW-Japan[2013]『「がんばろう福島！“絆”づくり応援事業」に関する被雇用者アンケート調査報告書』、一般社団法人キャッシュ・フォー・ワーク・ジャパン 2013年2月。  
(<http://www.cfwjapan.com/reportinfo/detail/id=157> から全文閲覧可能)
- JILPT[2012]『東日本大震災の雇用対策を考えるための事例研究—雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震—』、労働政策研究・研修機構、JILPT 資料シリーズ No.106、2012年3月。
- 境野健児・千葉悦子・松野光伸編著[2011]『小さな自治体の大きな挑戦—飯舘村における地域づくり』八朔社、2011年。
- 千葉悦子・松野光伸著[2012]『飯舘村は負けない—土と人の未来のために—』岩波新書、2012年
- 永松伸吾[2011]『キャッシュ・フォー・ワーク 震災復興の新しいしくみ』岩波ブックレット No.817、岩波書店、2011年。