



労働政策研究報告書 No. 169

2014

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

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—

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—

ま え が き

東日本大震災から3年半が過ぎた。地震そのものの被害に加え、津波や原子力発電所の事故による被害が甚大であり、被災地の復興は徐々に進んでいるものの、復興の長期化が余儀なくされている。

震災からまもなくして、被災によって失業した人たちの雇用を創出するために、国の緊急雇用創出事業に震災対応枠が拡充されて実施された。当該事業により、これまで岩手・宮城・福島の被災3県で雇用された者の累計は約10万人に上っている。ここまで大規模な被災者雇用支援が行われたのは世界中で類をみない。緊急雇用創出事業は震災前から実施していた失業対策のための事業であったが、被災地の復興事業に被災者を雇用して機能させるには、事業主体である区市町村の創意工夫が必要であったらう。

被災者の労働参加を促し、被災地を支援する方法を「キャッシュ・フォー・ワーク」という。「労働対価による支援」という意味で、海外の災害支援で用いられる方法として注目されているものである。被災地の復興事業に携わることにより、収入を得て生活できるだけでなく、被災地域の復興を推し進め、被災者の連帯や絆を深め、心のケアにまで副次的効果がある。緊急雇用創出事業は、凶らずも被災地では「キャッシュ・フォー・ワーク」となっているのである。

本報告書は、岩手、宮城、福島の被災3県の緊急雇用創出事業について調査を実施し、その活用実態から、事業の果たした役割と課題を抽出した。調査に当たっては、被災地の区市町村や委託先事業主のご協力を仰ぎ、復興業務が山積する中、時間を割いていただいております。心から感謝を申し上げます。

本報告書が、被災地の復旧・復興に少しでも役に立ち、また今後必ず来るといわれている大震災の復興の際に再び紐解いて、活かしてもらえることを願っている。

2014年12月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 菅野 和夫

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 —

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
おの あきこ 小野 晶子	労働政策研究・研修機構 主任研究員	第Ⅰ部 第1、3章 第Ⅱ部（ケース番号） 宮城 4、5、7 福島 2
とらやしき てつや 寅屋敷 哲也	関西大学大学院社会安全研究科博士課程（後期）	第Ⅰ部 第2章 第Ⅱ部（ケース番号） 岩手 2 宮城 3、9、10 福島 1
よねざわ あきら 米澤 旦	明治学院大学社会福祉学科 専任講師	第Ⅰ部 第4章 第Ⅱ部（ケース番号） 岩手 1 宮城 1、6、8、 11
ながまつ しんご 永松 伸吾	関西大学社会安全学部 准教授	第Ⅰ部 第5章 第Ⅱ部（ケース番号） 岩手 3 宮城 2

目 次

第 I 部 分析編

第 1 章 研究目的と概要	1
1. 研究目的と研究体制	1
2. キャッシュ・フォー・ワーク (CFW) とは	2
3. 日本における災害時の被災失業対策と CFW	3
(1) 安政南海地震での被災失業対策と CFW	4
(2) 関東大震災での被災失業対策と CFW.....	4
(3) 阪神・淡路大震災での被災失業対策と CFW	5
(4) 新潟県中越地震における被災失業者対策と CFW	6
4. 緊急雇用創出事業とは.....	7
(1) 緊急雇用創出事業のスキーム	7
(2) 被災 3 県の緊急雇用創出事業の運用状況	9
5. 調査方法と概要	11
(1) 事前調査	11
(2) ヒアリング調査.....	12
6. 報告書の構成と各章の要旨.....	14
(1) 第 2 章「緊急雇用創出事業における被災失業者の就業規模に影響する要因」 の要旨	14
(2) 第 3 章「地域の力と被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割」の要旨 ...	16
(3) 第 4 章「緊急雇用創出事業における被災地支援と就労支援のジレンマと対応 —仮設住宅関連業務を中心として—」の要旨	17
(4) 第 5 章「巨大災害時の雇用創出：東日本大震災の成果と課題」の要旨	18
第 2 章 緊急雇用創出事業における被災失業者の就業規模に影響する要因	21
1. はじめに	21
2. 分析概要	22
(1) 用語の定義と使用データ	22
(2) 分析方法	23
3. 緊急雇用創出事業実績の特徴	23
(1) 就業規模と事業区分.....	23
(2) 事業内容の分野区分.....	24
(3) 市町村別の特徴.....	25
(4) 小括.....	30

4. 就業規模の影響要因分析	30
(1) 地域産業	30
(2) 被災程度	33
(3) 都市構造	35
(4) 雇用情勢	36
(5) 小括.....	37
5. おわりに	37
第3章 地域の力と被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割—	39
1. はじめに	39
2. 宮城県南三陸町：町を支える産業の維持と人口流出を食い止めるために	40
(1) 南三陸町のプロフィールと被災の状況	40
(2) 南三陸町の緊急雇用創出事業	41
(3) 具体的な事業から地域復興の方向性をみる	43
(4) 小括.....	47
3. 福島県飯舘村：地域コミュニティの維持	48
(1) 飯舘村のプロフィールと被災の状況.....	48
(2) 飯舘村の緊急雇用創出事業	50
(3) 飯舘村の仮設住宅支援事業の特徴	52
(4) 小括.....	54
4. まとめと政策的方向性.....	55
第4章 緊急雇用創出事業における被災地復興支援と就労支援のジレンマと対応 ——仮設住宅関連業務を中心として——	59
1. 問題設定	59
2. 分析枠組みと対象.....	60
3. 分析結果①：被災地復興支援と雇用支援の優先関係	61
(1) 業務遂行上で必要とされる能力と選抜の実施	61
(2) 事業継続範囲内での就労支援的な配慮	63
(3) 男性稼ぎ主のニーズとのズレ	64
(4) 小括.....	65
4. 分析結果②：被災地復興支援と雇用支援のジレンマを緩和させる工夫.....	66
5. 結論	70
第5章 巨大災害時の雇用創出：東日本大震災における成果と課題	71
1. 防災・減災対策における雇用問題の重要性.....	71
2. 災害時の雇用創出手法としての CFW	71
3. 東日本大震災における政府の雇用対策プログラム	72

(1) 政府の雇用対策の三つの柱	72
(2) 雇用創出基金事業の概要	73
4. CFW としての緊急雇用の成果	75
(1) 被災地における雇用機会の創出	75
(2) 幅広い分野と職種における雇用の創出	76
(3) 被災地の復興への貢献	77
5. 災害時の雇用創出を巡る論点	77
(1) ターゲティング問題	77
(2) 被災地の労働市場への悪影響	80
(3) 自治会・コミュニティ活動の阻害	81
(4) 雇用期間の長期化	82
6. 考察：災害時の雇用創出の意義と今後の課題	83
(1) 緊急雇用の真の意義は「雇用創出」ではなく、「雇用の流動化」にある	83
(2) 失業対策よりも災害対応・復興支援に軸足を置いた制度へ	84
(3) 労務管理の支援体制の充実を	85
(4) おわりに：平時の雇用行政への教訓	87

第Ⅱ部 事例編

岩手 1 (釜石市) 特定非営利活動法人アットマークリアス NPO センター	89
岩手 2 (大船渡市) 大船渡市漁業協同組合	96
岩手 3 (北上市・大船渡市・大槌町) 株式会社ジャパנקリエイト、いわて NPO - NET サポートセンター	101
宮城 1 (仙台市) 一般社団法人パーソナルサポートセンター	110
宮城 2 (気仙沼市) 一般社団法人気仙沼復興協会	117
宮城 3 (南三陸町) 宮城県漁業協同組合志津川支所	125
宮城 4 (南三陸町) 特定非営利活動法人海の自然史研究所	133
宮城 5 (南三陸町) 一般社団法人南三陸町観光協会	140
宮城 6 (石巻市) 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会	150
宮城 7 (石巻市) 株式会社インテリジェンス	156
宮城 8 (石巻市) 特定非営利活動法人フェアトレード東北	168
宮城 9 (東松島市) 佐川急便株式会社	174
宮城 10 (多賀城市) 株式会社共立メンテナンス	180
宮城 11 (亘理町) 宮城県亘理町役場	188
福島 1 (相馬市) 株式会社ワールドインテック	193
福島 2 (飯舘村) 株式会社トーネット	199

第 I 部：分析編

第1章 研究目的と概要

1. 研究目的と研究体制

2011年3月11日、東日本大震災が発生した。震災と津波被害により15,884人の尊い命が失われ、いまなお2,633人の行方が明らかとなっていない¹。大震災は地域の生活に甚大な被害をもたらした。日々報道される未曾有の被害を前に、我々は研究機関として何が出来るのかを突きつけられた。我々が出来ること、それは事実を「書き伝える」ことしかないのではないか——JILPT研究プロジェクト「東日本大震災記録プロジェクト（以下、震災記録プロジェクト）」は、震災時、復旧・復興時に起こったことを後世に伝え残すために動き始めたのである。

震災記録プロジェクトは名前の通り、研究や分析よりも「記録」に重点を置いている。後世に記録を残し、その時に必要な情報を活用してもらうことが目的である。将来的に知りたいポイントが何であるかは現時点では計り得ない。よって、調査から我々が知りえた出来る限りの情報を書き記そうという目的を持っている。

震災記録プロジェクトは、JILPT内部の組織編成を超えて横断的な7つのグループで形成された²。そのうちの1つである本グループは、被災地における基金（「緊急雇用創出事業」）による被災者雇用について記録をすることを目的にしている³。震災から1年経った頃に本グループは結成され、研究会と調査を重ねて本報告書を執筆するに至っている。

本グループの研究は、「キャッシュ・フォー・ワーク（Cash For Work; CFW）」を1つの共通したキーワードとしている。これは研究会委員でもある関西大学社会安全学部准教授永松伸吾氏が提言している被災者支援の方法である。CFWは、被災者自らが働くことによって支援（現金給付）を行うというもので、その起源は、さまざまな途上国で支援活動を行う国際協力NGO⁴にある（詳細は後述する）。被災者自らが働くことで収入を得て生活できるだけでなく、被災地域の復興を推し進め、被災者の連帯や絆を深め、心のケアにまで副次的効果があるという⁵。

永松氏が東日本大震災直後から被災地を奔走し、被災者の支援状態をみたところ、CFW的な働き方に多く遭遇することがあった。NGOやNPO⁶、地元のグループが主催し手芸品などを売って現金収入とする小さな草の根の活動の他に、注目したのは市町村の復興事業をNPOや民間企業が受託し、被災者を雇用している「緊急雇用創出事業」であった。緊急雇用創出

¹ 2014年3月11日現在、警察庁調べ。

² 詳細については、JILPT(2013)、pp.2-5を参照いただきたい。

³ JILPT(2013)、p.3、図表序-1の⑥「人材派遣会社、NPOの活動記録」グループにあたる。

⁴ NGO; Non-Governmental Organization. 非政府組織。特に日本では国際的に活動する支援団体を示すことが多い。

⁵ 永松(2011)。

⁶ NPO; Non-Profit Organization. 非営利組織。日本ではNPO法人や草の根の市民団体などに対し狭義で使われることが多いが、広義には公益法人や医療法人、学校法人など、営利目的で活動する多様な法人形態が含まれる。

事業は、リーマンショックにより雇用が冷え込んだ 2008 年に厚生労働省が失業対策のための事業として実施した基金事業である（詳細は後述する）。その折に創設されていたこの事業が、その対象者を被災者とし、被災地復興の一助を担っている。

過去の日本の大規模災害における雇用対策で、国による基金を使って実施されたものはなかった。多くの場合は災害発生からしばらくして、被災地域の自治体が創設した基金を財源にして、被災者支援が実施されている。そういう観点からみても、国が実施する緊急雇用創出事業が被災者雇用として機能した事実は極めて珍しく、これほど大規模に行われた事業は過去に類をみない。

大規模災害からの復旧・復興過程において、被災者雇用は地域経済にとって最も重要なファクターであり、我々の研究からは、緊急雇用創出事業は総じて大きな役割を果たしたという結論に達している。ごく一部の事業主において、不正な使われ方がされるという事件が起こり、当該事業に対する批判も多く報道されたが、第二部の事例を紐解いてもらえれば、多くの場合は被災地のために極めて有効に基金が使われていることがわかってもらえるはずである。

とはいえ、緊急雇用創出事業は、あくまでも雇用に関する政策として作られたものであり、それ以上でもそれ以下でもありえないのであって、CFW とは当然のことながら異なる面も多い。従って、CFW の理念と通底する部分があったとしても、異なる部分のすべてをこの事業に求めるのは無理のあるところでもあり、批判するものではない。本報告書は、将来的に起こるとされる大災害時の被災者雇用支援策がいかにあるべきかという視点から、整理して、提言するものである。

本報告書は、被災地の緊急雇用創出事業を実施する事業主へのヒアリング調査を中心に、データの分析も織り交ぜながら、被災地での基金による CFW の可能性を論じたい。まず本章では本報告書のキーワードでもある CFW と緊急雇用創出事業について言及し、後に続く章の要旨について説明をしたい。

2. キャッシュ・フォー・ワーク (CFW) とは⁷

本論に入る前に、本報告書のキーワードとなる「キャッシュ・フォー・ワーク (CFW)」について説明をしておきたい。CFW は、「労働対価による支援」という意味を持つ。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働いて関与し、その対価が支払われることで、被災者の生活を支援する方法である。

CFW は特に途上国の災害復興の場面で採用されてきた。もともとは Cash (現金) ではなく Food (食糧、Food for Work、FFW) からはじまり、発展したといわれている。FFW は 1960 年ごろからサブサハラ地域での大規模干ばつの際に実施されてきた。大規模な FFW の

⁷ 本節は永松(2011)の要約・引用による。

事例としては、1970～1980年代にかけて国連世界食糧計画（UN-WFP）とエチオピア政府が実施した。干ばつにより食糧危機に陥っている難民の多くは農民で、FFWの目的は彼らの栄養状態を改善すると同時に、土壌や水の保全対策を行い、土地利用の改善を行い、土地の生産性を高める活動を行うことであった。再び干ばつに見舞われないようにするには、貯水池の建設や植林などが必要で、その労働に難民に従事させるための動機付けとして食料の配給を実施した。その後、さまざまな経験や議論を経て、災害地域等の条件により対価をFoodするかCashにするかが選択されているが、Cashが適当でないのは脚注⁸にあるような場合で、通常はCashを選択することが適当である。

CFWは、道路の復旧など公共土木事業が多いため、被災失業者を公共事業で吸収している、失業対策のための事業と解される向きもある。しかし、CFWの本質は上記に述べた発祥を見ても、「失業」を解決する目的だけにあるわけではないことがわかる。CFWやFFWの目的は、仕事を通じて被災地の社会経済状況を改善し、より災害に強い社会を構築することにある。家を流され、すべてを失った人に対して義援金のように、無条件、無償の支援が必要なのは言うまでもないが、CFWには義援金とは異なるさまざまなメリットがある。

第一に、働いてお金を得ることが人間としての尊厳の回復につながるということである。たとえ被災者とはいえ、他人の施しで生活するということが自尊心が傷つけられる人は少なくない。自らの力で生活を立て直したいという欲求をCFWは支えることができる。

第二に、働くことが生きがいや希望を与えるということである。多くの人にとって労働は単に収入を得るものだけではなく、生きがいそのものであり、社会との重要な接点でもある。自らが住む被災地をよみがえらせたいという思いは多くの被災者に共通し、その復興のために被災者自身が働くことは将来への希望へつながる。

第三に、無償の支援よりも、労働対価による支援は新たな価値を生み出すということである。例えば、被災者が避難所の炊き出し活動の対価として一万円を受け取った場合、弁当を被災地外で作って無償で配布するより、被災地で被災者が炊き出しを行って対価を得つつ、多くの被災者は温かい食事を口に出来、新しい価値が生みだされている。地域社会に新たな価値を生み出し復興過程を豊かにするというのがCFWの考え方である。

3. 日本における災害時の被災失業対策とCFW

日本は多くの自然災害に見舞われる国土を有している。東日本大震災の前にも、古くは安政南海地震や関東大震災があり、近年では雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、中越地震、能登半島地震、中越沖地震といったように頻繁に自然災害に見舞われている。本節では、日

⁸ (1)参加可能で、かつ機能している市場が存在しないこと、(2)被災地域が貨幣を持たない経済システムであること、(3)食糧が絶対的に不足している場合、(4)政治的に不安定であったり汚職が蔓延している地域の場合、(5)救命に必要な物資など、緊急に必要な財が存在する場合など。永松(2011)、pp.14-15。

本の大規模災害時にどのような被災者支援策が行われてきたのかを簡単にまとめておきたい⁹。CFW という視点から見た時に、実はこういった支援が昔から行われてきたことがわかる。安政南海地震の対策などが CFW の原型に近いのかもしれない。しかし、1 人の名士に頼るのではなく、現代社会においては国や行政のしくみとして機能する必要がある。

(1) 安政南海地震での被災失業対策と CFW

1854 年に発生した安政南海地震は、熊野灘沖・遠州灘沖を震源とし、この地震により発生した津波が紀伊半島、大阪湾、四国の太平洋岸などを襲い激甚な被害をもたらした。和歌山県広村（現在の広川町）では、村内すべての住宅（339 戸）に被害が生じたものの、死者は村民 1,323 人のうち 36 人であった。「稲むらの火」という逸話は現在でも有名であるが、この地域で醤油業を営んでいた濱口梧陵は、村民を誘導するため刈り入れが終わった稲むらに火を放ち、村民を高台に誘導したといわれている。濱口梧陵は被災者に炊き出しを行い、治安対策を行った。仕事を失った被災者を集めて、清掃作業や道路の開通、治安維持のための番人として雇用したといわれている。一連の対策の中で特に重要なのは広村堤防の建設で、濱口梧陵は再び訪れるであろう津波の脅威から村を守るために私財を投じた。約 4 年の歳月をかけて、全長 600 メートル、高さ 5 メートルの堤防が建設され、従事した作業員はのべ 5 万 6,736 人に及び、被災者の仕事を創出するとともに、被災地域の人口減少にも歯止めがかけられたといわれている。また、堤防の完成と同時に、外側に松の木を植林し、堤防にはぜの木を植林することで防潮効果高めると同時にはぜの木になった実からろうそくを製造して村の収入にしたといわれている。

(2) 関東大震災での被災失業対策と CFW

1923 年 9 月 1 日に発生した関東大震災では、10 万 5 千人余りが死亡あるいは行方不明となった。震災による失業も深刻で、失業者数は 17 万～18 万人に及び、震災前からの失業者を加えると 20 万人を超えるといわれていた。

建築土木などの事業に被災者を雇用する動きが比較的早い段階であり、復旧工事に対して大量の労働需要が発生したことから、震災から約 1 か月後の東京市内ではこれらの賃金が約 20%程度上昇したといわれている。他方、失業が深刻だったのは知識階級労働者、工業労働者、職業婦人などで、経済活動が全面的に停止状態になった被災地において働く場が見つからない状況だった。これらの労働者層を肉体労働に従事させるという試みもうまくいかず、地方に人口を回帰させたり、南米への移住を奨励したりして、東京の人口問題と失業問題を解決したといわれている。

このように関東大震災においては、被災地域から失業者は排斥されるだけで CFW 的な対

⁹ 本節は JILPT (2012) と永松 (2011) を元にまとめている。

策はなんら行われなかったといつてよい。このことに対して、東京商科大学（現・一橋大学）教授で経済学者の福田徳三は、被災者それぞれが持つ能力を最大限発揮できるような仕事を確保することの重要性を説いた。例えば、事務労働の失業者について、東京市役所や様々な企業のカード整理や書類の写し書きなどの事務職に使用するといった提案をしている。永松（2011）は、福田の主張から、都市部での災害では肉体労働で雇用を吸収できる状況ではなく、米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）が実施している地域雇用プログラム（具体的にはハリケーン・カトリナ災害時）のように、コールセンターなどの事務・サービス系の仕事に被災者雇用が必要であることを指摘している。

(3) 阪神・淡路大震災での被災失業対策とCFW

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、死者・行方不明者数6,437人、避難生活者数が最大で30万人を超える甚大な災害となった。都市災害であったため急ピッチでインフラ復旧が行われ、県外企業に多くの発注が行った結果、最も仕事が必要な被災地で失業が深刻化する奇妙な現象が起きた。当時の村山政権は「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者への公共事業への就労促進に関する特別措置法」（就労促進特措法）¹⁰を制定したが、罰則が伴わず実効性が弱かったためにこの法律に基づいて雇用された被災者はわずか30人弱だったという。永松も、この法律の適用があったのは被災地全体で100人程度と被災地の雇用問題にほとんど何の貢献もしなかったとしている。その理由は失業者の多くが事務職であったことに対して、特措法では公共土木事業にその対象職種を限定しており、雇用のミスマッチであったといえる。

法律を制定して取り組んだ就労促進策は空振りであったものの、阪神・淡路震災復興基金による事業で被災地域の被災者雇用に寄与した事業もある。「被災地しごと開発事業」は、震災によって仕事を失った人に「緊急」に働く場を提供するための事業である。被災者が従事した仕事は、電話アンケート調査業務、街頭啓発・美化推進事業、商店街等通行量調査業務、さわやかなまちかど再生支援業務、仮設住宅空き家点検業務などの軽易な仕事内容であり、5,000円の日収を得る。1997年度から2001年度の5年間で約57,723件の仕事を創出したという。ただ、JILPT(2012)にも指摘されているが、「緊急」という目的に照らし合わせれば一定の成果を達成したものと評価出来るが、これらの仕事内容は旺盛な社会的ニーズに裏付けられた仕事でもなく、これらの仕事に従事したことがその後の就業や自立につながるというものでもなかったことから、長期的にみて被災地の復興や被災者の自立にどれだけ効果があったかは不明である。

もう1つ、同基金による事業として「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」というものがあつた。これは立ち上げ段階のコミュニティ・ビジネスを総合的に支援する事業で

¹⁰ 公共事業に被災失業者が雇用されるべき割合を設けることにより、彼らの雇用の場を提供することを目的とした法。

ある。助成対象としての条件は、①有償で行われる事業であること、②労働の対価を得られる事業であること、③利益はコミュニティに還元されること、④継続して実施される事業であることなどがある。阪神・淡路大震災は、「ボランティア元年」といわれるように、多くのボランティアや社会的活動が動き出した契機でもあった。被災地では、ボランティア活動に端を発し、その後継続的な活動となるコミュニティ・ビジネスが多数展開されるようになったが、震災から3年を過ぎた頃になるとボランティアが減少し、ボランティア支援をしていた団体には解散するところも出てきた。地域のニーズを汲みながらボランティア活動を経済的にいかに支えていくかが大きな課題となった。基金事業ではこれらの団体の立ち上げ経費の一部を補助することにより地域に根ざす団体を支援し、同時に雇用を生み出すことを目的とした。当事業は1999年に始まったが、その後名称や財源を変えつつ現在に至るまで継続し、2010年度までに1,162件の雇用を生み出している。JILPT(2012)によると、当事業が地域のニーズに根ざした活動の定着に効果をもたらしているものの、雇用創出のスピードが遅いことや雇用量も多くないことを指摘している。

(4) 新潟県中越地震における被災失業者対策とCFW

新潟県中越地震は2004年10月23日に発生した。阪神・淡路大震災以降に起こった最大震度7の地震であった。人的被害は深刻ではなかったものの、高齢化、過疎化が進む地域でのコミュニティの崩壊が懸念された。

永松(2011)¹¹によると、中心的な被災地域の小千谷市の鮮魚商組合が当面の仕事を被災者に確保することを最大の目的として、避難所の食事8,000食の製造を小千谷市から請け負った「弁当プロジェクト」が展開された。被災地外から必要個数の弁当を運ぶには交通事情から長時間かかり食中毒の恐れもあったことから、被災地での弁当作りが考案されたのだが、結果的には食中毒のリスクを軽減することだけでなく、地元の被災者の仕事を創出することにもなった。さらに、復興後も組合が一体となって頑張った経験が、現在も地域のさまざまな取組みにつながっていているという副次的効果がみられている。

また、地域コミュニティの維持、復興のために「地域復興支援員」事業が展開された。これは、中越地震の復興、被災地域の雇用創出や就業支援のために設置された「中越大震災復興基金」の補助事業である。

地域復興支援員は、もともとボランティア活動で行われていた「生活支援相談員」の発展形であり、被災地域のコミュニティの維持支援のために、労働対価を伴う仕事として地域の財団法人を通して雇用された。地域復興支援員の役割は「被災地における地域復興のネットワークの形成の支援、被災地における各種復興イベント等の企画、実施の支援、住民と行政の連絡調整、被災者の福祉的見守り、訪問相談、情報提供等」であり地域住民と市の担当部

¹¹ 永松(2011)、pp.39-43。

署をつなぐ「リエゾン機能」を果たしているとされる¹²。

基金の流れは、「地域復興支援員」の事業として被災地域の 3 つの財団法人に委託され、それぞれの財団法人で雇用されている。「地域復興支援員」は長期にわたる地域の復興にかかわるものとして 5～10 年間に亘る雇用に及ぶ。よって緊急的な一時的雇用の範疇を越えて、支援員としてのプロフェッショナルな能力を備えられるような人材育成も必要となる。「地域復興支援員」の取組みは、2007 年に発生した中越沖地震の復興にも引き継がれている。

阪神・淡路大震災では、仮設住宅で孤立したお年寄りが孤独死するという事態が多数起き、仮設住宅での見守り活動の重要性が叫ばれた。その根底にはコミュニティの崩壊があり、近所づきあいが無い者をいかにつなげていくかという課題があった。中越地震、中越沖地震の被災地は高齢化・過疎化が進んでいた地域であっただけに「地域復興支援員」の働きは重要であった。

この他、2005～2009 年にかけて「被災地域緊急雇用創出事業」として、被災地域の実情に応じて公的部門において緊急かつ臨時的な雇用・就業機会の創出を図る事業が行われた。この事業は市町村自らが行う事業と民間委託により行う事業に分けられる。被災失業者の中でも 45 歳以上の中高齢者を対象としている。事業費のうち 8 割が人件費とし、人件費のうち 2/3 以上を「罹災証明書を有する者を雇用すること」と定められた。雇用期間は 1 人につき通算 1 年未満とされている。補助率は事業費の 10/10 である。事業形態は、東日本大震災の被災者雇用利用された「緊急雇用創出事業」と似通っている。

中越地震での復興支援策の CFW 的エッセンスは東日本大震災の復興支援に受け継がれているといってもいい。被災地に過疎化・高齢化が進む地方が多いことも共通点であろう。ただ、東日本大震災は被害の規模が桁違いであることから、より大規模な支援を国をあげて展開する必要があった。

4. 緊急雇用創出事業とは¹³

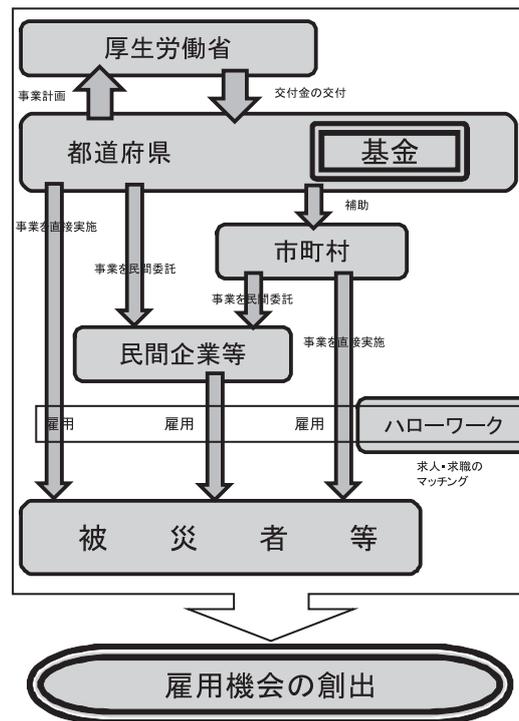
(1) 緊急雇用創出事業のスキーム

先述したように、東日本大震災では厚生労働省の「緊急雇用創出事業」が地方自治体の基金事業として被災者雇用に多く利用された。本論に入る前に、「緊急雇用創出事業」について説明をしておきたい。

「緊急雇用創出事業」は、もともと東日本大震災の被災者支援策のために作られた基金事業ではなかった。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もので、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に作られた失業対策のための事業である。基金は、都道府県に対して「緊急雇用創出事業臨時特例交付金」を交付し造成される。(第 1-1 図)

¹² JILPT(2012)、pp.57-59、pp64-65。

¹³ 本節は小野(2013)の第 2 節部分を修正加筆して掲載している。



(出所：厚生労働省公表資料)

第 1-1 図 緊急雇用創出事業のスキーム図

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（「緊急雇用創出事業」）と、介護、医療、農林、環境等成長分野における新たな雇用機会を創出するための人材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。¹⁴

「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、栃木及び千葉県の実業所等に所在する被災者及び当該地域に居住していた求職者」のことである。中越地震の中越大震災復興基金での「被災地域緊急雇用創出事業」では、45 歳以上で罹災証明書が必要であったことを考えれば、雇用できる者の条件は緩やかである。

¹⁴ 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、施設整備等に関わる経費を経産省、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可能なもの」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。

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、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こ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り、平成26年度には再度期間延長され、平成26年度中に雇用契約を交わせば、平成27年度までの雇用継続を確保することが可能となった。

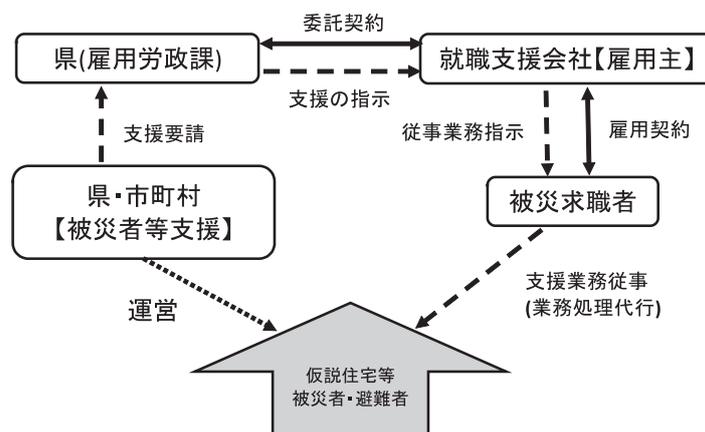
(2) 被災3県の緊急雇用創出事業の運用状況

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（実績）は28,255人、24年度（実績）は37,477人、25年度（実績）は25,334人、26年度（計画）は14,794

人であり、合計で 105,860 人となる¹⁵。事業は自治体が直接行うか、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¹⁶。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、社会福祉協議会（社協）、公益法人などの非営利団体に委託されるケースが多い。被災自治体では、地域の復旧・復興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している。しかし、福島県に関しては県が主体となっている。これは直接的な震災・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ったからである¹⁷。よって、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」（福島県ホームページより）とされている。

絆事業の支援体制は第 1-2 図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 2,000 人程度の雇用創出を行っている。



(出所：福島県公表資料)

第 1-2 図 福島県「絆づくり応援事業」（平成 24 年度）支援体制図

¹⁵ 厚生労働省公表数値。

¹⁶ 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。

¹⁷ 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。

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¹⁸。この調査では、緊急雇用創出事業でどのよう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¹⁹。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」²⁰）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。

5. 調査方法と概要

本報告書を執筆するに当たって、各所にヒアリング調査を行った。調査時期は2012年夏から冬にかけてである。事例はすべてその時点で記載している。また、ヒアリング調査に先立ち、特に被災3県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸部自治体に対し電話とメールで事前調査を行っている。

(1) 事前調査

2012年7～8月にかけて、岩手、宮城、福島の3県の沿岸部を中心に44市町村の緊急雇用創出事業を担当する部門に対して、電話をかけた上でメールあるいはファックスにて調査票を送付した。1～2週間内に回答をもらい、その内容について電話で詳しく聞き取った。質

¹⁸ 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%）。

¹⁹ 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。

²⁰ 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います」「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できてきた」。

問項目については、下記の囲みのようになっている。同時に平成 23 年度の緊急雇用創出事業の事業実績および平成 24 年度の事業計画について入手した。

<事前調査の質問内容>

1. 貴自治体における緊急雇用創出事業のうちで、重点分野雇用創出事業（震災対応分野）についてどのようなものがあるか教えてください。

1-1. 各事業について以下の項目を教えてください。

①事業名と具体的内容、②雇用人数、③担当部門名、④実施区分：直接実施、民間委託（企業、NPO、社協、漁協など）

1-2. 直接実施した事業の職務と賃金を教えてください。

例：事務補助職（データ入力）時給 900 円

1-3. 直接実施した事業について、直接実施した理由を教えてください。

1-4. 採用、労務管理、教育訓練等は、どの部門でどのように行われていますか。

例：各事業の担当部門で採用、教育訓練を行うが、給与計算、社会保険、有休などの労務管理は●●部門で一括して行う。

1-5. 人材育成に特に力を入れている事業はどれですか。どのような内容ですか。

2. 貴自治体では、緊急雇用創出事業を利用するにあたり、どのような方針をもっていらっしゃいますか。

2-1. 震災発生から現在までの緊急雇用創出事業の実施の主な動きを教えてください。

例：震災発生～5月連休…避難所支援業務に就く人を中心に直接雇用。11年夏頃から仮設住宅見守りなどの事業をNPOに委託（随契）…

2-2. 各事業の企画、実施は主に誰（どの部門）から発せられますか。

2-3. 緊急雇用創出事業によって大量の求人が出されたことで、一般企業や事業所から採用が困難になったといったクレームはございましたか。

2-4. 緊急雇用創出事業が平成24年度（一部25年度）で終了いたしますが、事業継続についての方向性をお聞かせ下さい。

2-5. 緊急雇用創出事業に関して、使いやすさ、使いにくさ、問題点や課題等のご意見をお寄せ下さい。

(2) ヒアリング調査

2012年8～11月にかけて、事前調査での情報を元に11市町村の緊急雇用創出事業受託事業主へのヒアリング調査を実施した（第1-1表）。一部の事業主では実際に働いている被災者の方にもヒアリングを行っている。宮城県亘理町仮設住宅支援事業については、直接雇用で実施しているため、町の担当部署から話を聞いた。ヒアリング調査の質問内容は以下のとお

り。事例は調査時点での内容であり、詳細は第Ⅱ部事例編を読みたい。

第 1-1 表 ヒアリング調査対象

ケース番号	実施自治体	事業主
岩手1	釜石市	特定非営利活動法人アットマークリアスNPOセンター
岩手2	大船渡市	大船渡市漁業協同組合
岩手3	北上市・大船渡市・大槌町	株式会社ジャパングリエイト、いわてNPO - NETサポートセンター
宮城1	仙台市	一般社団法人パーソナルサポートセンター
宮城2	気仙沼市	一般社団法人気仙沼復興協会
宮城3	南三陸町	宮城県漁業協同組合志津川支所
宮城4	南三陸町	特定非営利活動法人海の自然史研究所
宮城5	南三陸町	一般社団法人南三陸町観光協会
宮城6	石巻市	社会福祉法人石巻市社会福祉協議会
宮城7	石巻市	株式会社インテリジェンス
宮城8	石巻市	特定非営利活動法人フェアトレード東北
宮城9	東松島市	佐川急便株式会社
宮城10	多賀城市	株式会社共立メンテナンス
宮城11	亘理町	宮城県亘理町役場
福島1	相馬市	株式会社ワールドインテック
福島2	飯舘村	株式会社トーネット

<ヒアリング調査の内容（事業主向け）>

1. 貴法人で請負っている被災者支援事業（特に緊急雇用創出事業を使ったものに関して）の内容について教えてください。
 - ① いつから、どのような事業を行っていますか。事業の具体的な内容を教えてください。
 - ② 賃金、労働時間、契約期間等の就業条件を教えてください。
 - ③ 募集、選考から採用までの流れを教えてください。
 - ④ どのような教育訓練を行っていますか。
 - ⑤ 採用、労務管理、教育訓練等の事務負担について、どのように処理されていますか。
 - ⑥ 上記事業を行うにあたって、工夫している点は何ですか。
 - ⑦ 事業の対象者の人数、対象者の特徴（年齢、性別、前職、希望職種など）について教えてください。
 - ⑧ ボランティアの方が、同様に携わっている業務はありますか。
2. 貴法人の緊急雇用創出事業を利用するにあたっての方針がございましたら教えてください。また市町村の担当部門との連携について教えてください。
3. 今後の被災者支援事業に関する課題を教えてください。また、国や自治体に対してどのような課題があると考えられますか。

<ヒアリング調査の内容（雇用者向け）>

1. 現在就いているお仕事内容について教えてください。
 - ① いつから、どのようなお仕事についていますか。
 - ② 応募動機ときっかけを教えてください。
 - ③ 賃金、労働時間、契約期間等の就業条件を教えてください。
 - ④ どのような教育訓練を受けましたか。役立っていますか。
 - ⑤ お仕事にあたって、苦労している点、工夫している点は何ですか。
 - ⑥ このお仕事の他に携わっているお仕事はありますか。（ボランティア含む）

2. 被災前のお仕事内容について教えてください。
 - ① いつから、どのような仕事をなさっていましたか。
 - ② 収入、労働時間、就業形態など、働き方について教えてください。
 - ③ お仕事を辞めることになった理由は何ですか。（被災状況を教えてください）
 - ④ 現在のお仕事に就くまでの、お仕事と生活の変遷を教えてください。

3. 今後の職業生活についてどのような見通しを持っていらっしゃいますか。
 - ① 現在の仕事が終わったらどのような仕事に就きたいですか。
 - ② その実現可能性はどの程度あると思いますか。
 - ③ 現在の仕事は次の仕事に役立つと思いますか。
 - ④ 生活再建にはどのくらいの期間と費用が必要ですか。

6. 報告書の構成と各章の要旨

本報告書は、分析編と事例編の二部構成となっている。分析編では研究会の各委員がそれぞれの分析視点から東日本大震災の被災者雇用と復興支援について論じている。以下に各章の要旨を記す。事例編は2012年8月～11月にかけて実施した現地でのヒアリング内容を収めている。

(1) 第2章「緊急雇用創出事業における被災失業者の就業規模に影響する要因」の要旨

第2章は、東日本大震災の主要被災地である岩手、宮城、福島県の3県の被災市町村で実施された緊急雇用創出事業を分析し、就業規模に影響する要因を明らかにしている。特に就業規模への寄与度が大きいものに注目し、今後の防災対策上、事前に考慮する上での重要な要素を抽出する。

2011年度の被災3県における緊急雇用創出事業の実績データからみた特徴をまとめると、県実施と市町村実施の事業の雇用人数割合は、岩手県、宮城県においては、県実施：市町村実施として、およそ2：8となるが、福島県においては逆に8：2となる。福島県の原子力発電所事故により避難区域に指定された市町村では行政機能の混乱が大きく、広域自治体である県が主導的に事業を実施せざるを得なかった状況が反映されている。また、委託事業か直接事業を実施するかの割合では、岩手県と宮城県では委託事業での雇用割合が6～8割で

あるのに対し、福島県では95.4%が委託事業による雇用となっている。

事業分野の特徴をみると、第一次産業従事者が多い岩手県では「農林・漁業」の割合が高く、この分野での雇用ニーズが高かったことが伺える。一方、宮城県では「農林・漁業」の割合は比較的低く「その他」の分野が高い。「その他」分野では幅広い内容の事業が実施されているが、その中でも「仮設住宅支援」や「人材育成」関連の事業で多く雇用している。福島県では「農林・漁業」の割合は非常に低い。福島県では「その他」分野が半数以上を占めている。福島県内の市町村では「治安・防災」が高く、避難区域に指定された市町村では無人化した街の犯罪を防ぐために防犯パトロールといったような事業に多く活用していることが影響している。

上記の特徴を踏まえ、被災市町村の緊急雇用創出事業（震災対応事業）の2011年度の雇用人数（実績値）を用い「緊急雇用就業率」を定義して、その影響要因を分析する。緊急雇用就業率は、当該被災市町村の生産年齢人口（2010年）に占める、上記雇用人数の割合である。緊急雇用就業率を被説明変数とし、第一次産業就業率、漁業就業率、浸水人口率、全壊住宅率、自市町村就業率、有効求人倍率（前年同月比平均）等を説明変数とし、相関係数を算出する。

市町村の緊急雇用就業率は、津波による浸水災害を受けた市町村で高い傾向がみられ、福島県では避難区域に指定された市町村で高い傾向がみられる。個別の市町村の緊急雇用就業率に注目すると岩手県普代村は42.4%であり、生産年齢人口の約4割の人数が同事業によって雇用されており、事業分野は「農林・漁業」がほとんどを占めている。宮城県では南三陸町が7.5%、「農林・漁業」がその半数近くを占めている。福島県の飯舘村では14.0%で、約500人のすべてを村が直接雇用しており、「治安・防災」が9割以上を占めている。

宮城県と岩手県の被災市町村の第一次産業就業率、漁業就業率と緊急雇用就業率には相関関係がみられる。すなわち、第一次産業や漁業が盛んな地域では主要産業の復旧・復興が第一であるだけでなく、これらの産業に従事する者は一般企業の雇用者が受けられた雇用調整助成金制度や失業保険といったセーフティネットから外れており、生活をつなぐため、社会的ニーズが高かったと考えられる。

宮城県の市町村の中でも、住宅が全壊するなどの被害割合が大きいところでは、緊急雇用就業率が高い。仮設住宅等での被災者生活支援の業務ニーズが大きくなることから当該事業分野に雇用される人が増えることが考えられる。

仙台市といった大都市圏と石巻市や気仙沼市といった地方都市、南三陸町といった小さな町が沿岸部にある宮城県では、緊急雇用就業率に差が見られる。仙台市近郊の多賀城市をはじめとする市町村では雇用ニーズが大きい大都市が近くにあることが影響して自らの自治体内での雇用ニーズが小さい。一方で、南三陸町といった小さな町でも、同自治体内での就業率が高いところでは緊急雇用就業率が高くなる。こういったところでは雇用ニーズを満たさないと人口が流出してしまう恐れがあると考えられる。

緊急雇用就業率とその他の変数との相関を探索した結果、岩手県と福島県の市町村では影響要因を特定するに至らなかった部分が多い。これは被災市町村に代わって県や近隣市町村が同事業を実施しているケースが少なくないことも影響していると考えられる。

(2) 第3章「地域の力と被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割」の要旨

第3章は、2つの被災地域の事例調査から、緊急雇用創出事業がどのような役割を果たしたかを考察している。

宮城県南三陸町の事例では、4つの事業について紹介している。いずれの事業も被災失業者対策だけでなく、地域の復興と人材育成というビジョンを持ち、震災を契機に地域の将来のあり方を再考して事業を進めている。福島県飯舘村は原発事故の被害により、全村避難を余儀なくされる中で、地域のコミュニティを維持するため、帰村までの生活をつなぐために緊急雇用創出事業が利用されている。

いずれの町村も大都市圏から離れており、第一次産業が町の中心となっている。自町村内での就業率が高く、被災して生業を離れることは町村からの人口流出につながる。漁業、農業従事者は、失業した場合のセーフティネットが弱く、他の職業への転職が難しいこともあり、復興の目処がつくまでの間の生活を保つためには、緊急雇用創出事業のような被災者雇用がなければ立ち行かなくなる。こういった特色を持つ地域にとって、緊急雇用創出事業は住民を地域につなぎ留める大きな役割を果たしたといってもよいだろう。

期間設定と出口戦略については、復興の段階と地域のニーズの減少を見極め、地域の労働市場を圧迫しないようにするためにも、どの段階で事業を終わらせるかという出口戦略が必要である。その際、一斉に引き上げるのではなく、本当に必要な事業は細く長く継続できるような制度とする必要がある。

被災者の雇用条件については、緊急雇用創出事業では「震災時に被災地に居住あるいは勤務し、失業状態にある者」となっているが、I・Uターンの者や事業に必要な専門家など被災地復興に必要な人材を呼び込むためにも枠組みは柔軟である必要があるだろう。

緊急雇用創出事業の被災者雇用としての有効性を3つ挙げたい。それは、①スピード、②規模、③使途の柔軟性である。「スピード」が得られたのは、この事業枠がすでに存在していたことによる。この事実は、偶然であったとはいえ、極めて重要な事柄であり、見落としてはならない。予期することが難しい自然災害に対しては、それを未然に防ぐことよりも、発生した後にいかに早く効果的に緊急的対策が講じられるかが重要である。そのためにも、平時から被災者雇用「化ける枠」を、制度的に小さくても常に保持しておき、いざという時に膨らませることができるようにしておく必要がある。

「規模」は、国からの基金であることが大きかった。国から事業費が100%拠出される利点は、市町村行政が被災して機能不全に陥った時にも、近隣の市町村や県などが代わって事業を企画し遂行することができるという点にある。

「使途の柔軟性」は、いかに多くの分野で雇用が生み出されたかをみてもわかる。失業対策のための事業の一義的目的は雇用を作ることであり、その雇用が生まれる事業内容についての縛りは緩い。結果的に被災地で必要と思われるありとあらゆる事業で活用されることが可能となった。だが、気をつけなければならないのは、その反面で事業自体の実効性に対する審査が甘くなりがちになることである。実施主体である地方自治体は、基金が被災地の復興事業のために有効に使われているか否かは適切に監督する必要があるだろう。また、「使途の柔軟性」の副産物として、被災地ではこれまで見ることが出来なかった「新しい協働形態」が生まれている。例えば、NPO、NGO、社会福祉法人、企業が一緒になって1つの事業共同体として互いの得手不得手を補いながら被災地の復興という目標に向かって進んでいる。今後、必ず来るといわれている大規模災害からの復興に、今回の取り組みは大きな礎となるはずである。

(3) 第4章「緊急雇用創出事業における被災地支援と就労支援のジレンマと対応－仮設住宅関連業務を中心として－」の要旨

第4章は被災地での緊急雇用創出事業による仮設住宅関連業務を題材に、仕事を創出することによる個人の生活保障（雇用支援）と、仕事によって地域貢献をなすこと（被災地支援）の関係性と調和について考察する。CFWでは両者をなるべく調和させることが期待されるが、実際に実施可能であるかは実証上の課題である。

分析のポイントとして、採用時の状況をみる。同事業で被災者を採用する際に、採用対象者の特性や採用基準において、雇用支援と被災地支援という2つの期待される役割の優先度が顕著に現れると考えられるためである。分析対象はヒアリング調査を実施した9つのケースについてである。

被災地支援と雇用支援の優先関係に関しては、雇用支援よりも被災地支援の側面が強かったと分析される。例えば、採用時の選抜に関して、専門的スキルはさほど必要とはされていないものの、コミュニケーション能力などの一般的スキルに関して一定の基準で評価されているケースがほとんどを占めた。一方で、就労希望者の生活状況や困窮状況への配慮がみられるケースもある。ヒアリングからは「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」している例や、「この人働かないと家計大変だよ」「高校卒で3月の11日に被災して、職場がなくなった」という人を優先的に採用した例も確認される。これらの事例からは被災地支援を優先した上で、事業実施の余裕のある範囲で雇用支援が配慮されていることが示されている。注意しなければならないのは、雇用支援が優先されているのではなく、あくまで業務遂行が可能であることが認められた上で困窮度が配慮されているということである。

緊急時のCFWの手法では、就労困難者向けの支援は限定的なものであり、CFWとは別の枠組みで生活保障がなされる必要があると考えられる。

それでは、被災地支援と雇用支援のジレンマをいかに緩和させるのか。今回のヒアリングからは高水準で両者を両立したという事例があった。それらの事例では、人材派遣会社やコンサルタント会社など、何らかの形で人材活用ノウハウを持つ事業者が、非営利組織や住民団体と共に採用・研修に関して協力しながら実施している。事業実施に関しても人材活用のノウハウの提供は事業負担の軽減につながる。研修プログラムなど非営利組織のみでは完備できない水準のものが短期間で未経験者対象プログラムを用意することが可能になった。このようなことから、営利組織と非営利組織が提携することにより、CFW 運用の場面では有効性が発揮できる可能性がある。他方、営利組織のみで運営を行うことで社会的批判が寄せられる可能性があることも示唆された。社会的な役割を営利事業者が担うことへの抵抗感が生じることも確認された。同じ水準の活動がなされたとしても、非営利組織と株式会社では周囲から受けるイメージが異なる可能性がある。周囲との期待のズレが生じることを防ぐためにも、営利組織と非営利組織の提携は重要な意味を持つ可能性がある。

(4) 第5章「巨大災害時の雇用創出：東日本大震災の成果と課題」の要旨

第5章は、災害復興過程における雇用の重要性を指摘し、東日本大震災での緊急雇用創出事業の意義と今後の課題を抽出するものである。我々の調査から、緊急雇用創出事業の成果として以下の3点について確かな成果として列挙することができる。

第1に、被災地において雇用機会を創出したことである。被害の大きかった岩手・宮城・福島の3県についての、平成23～25年度の雇用創出規模は82,590人であった。また、ハローワークを通じた雇用に限定した場合の数値ではあるものの、同時期の被災3県の就職者のうち、21.6%が同事業によるものであったことがわかっている。これは被災3県の雇用のうち、およそ5人に1人が同事業によるものであり、これがなければ被災地の雇用情勢が現在よりもかなり厳しいものとなったであろうことは間違いがないといえよう。

第2に、幅広い分野と職種が雇用創出されたことである。海外で実施されてきたCFWでは、ライフラインやインフラの復旧工事に伴う肉体労働が中心になるが、緊急雇用創出事業では、農林漁業の支援、行政の事務補助、風評被害対策、仮設住宅の見守りなどのコミュニティ支援業務、救援物資の管理や清掃など様々な分野で雇用が創出されている。

第3に、同事業を通じて被災地の復興へ貢献しているということである。雇用創出が失業者個人への支援に留まらず、その事業そのものが被災地の事業主が抱えている復興へのミッションであり、それに被災者を雇用しているという形態が展開されている。そして、同事業に雇用されている被災者への心理的効果は特筆すべきで、今後の生活再建や地域の復興に対し肯定的な評価をし、より高い精神的満足度が得られていることも明らかになっている。

一方、同事業に対する克服すべき課題や整理すべき論点を4つあげて考察している。第1に、「ターゲティング問題」として、本当に支援が必要とする被災者に雇用機会を提供できているかということである。CFWでは、女性、障害者、高齢者といった、もともと労働市場

から排除されがちな人々へ支援が行き届かない可能性があることが指摘されている。同事業では、震災前に非正規雇用（契約社員、パート・アルバイト、派遣社員など）で働く者が多くを占めており、雇用保険の対象から外れていたような脆弱な雇用環境におかれた被災者が雇用されていると推測される。

第2に、同事業を行うことによる被災地の労働市場への悪影響である。同事業の賃金が高すぎれば、労働者がそちらへ流れてしまい、一般の被災事業者がそれまでの賃金では労働力を確保できなくなる恐れがある。実際に被災地では「人が集まりにくくなった」という声が聞かれるようになった。人手不足の理由として同事業を原因として指摘する声は現地では非常に多く聞かれる。同事業を拡大させすぎるとは被災事業所の求人活動を阻害することは間違いなく、こうした意見については無視できない。しかしながら、人手不足や有効求人倍率の上昇の背景には、被災地における労働力人口の減少があると考えられる。同事業の縮小は被災地の人口流出をもたらす危険性すらあるといえよう。

第3に、同事業を行うことによる自治会やコミュニティ活動の阻害である。かつてボランティアな活動で行っていたものを有償化することによって住民の自主的な活動を阻害するという意見である。実際にこれらの共存に苦勞している場合もあるが、配慮、工夫により実施しているところもある。具体的な事例を蓄積し、災害時だけでなく平時の雇用創出の議論にも活用する必要があるだろう。

第4に、同事業による雇用期間の長期化である。同事業は短期的に雇用をつなぐためのものとして位置づけられているが、実際は1年以上長期に勤務しているケースも少なくない。これは、被災地の復興事業という、緊急雇用で実施する業務の社会的重要性が高ければ高いほど、雇用が長期化せざるを得ない実態があるからである。緊急雇用を本来の短期的つなぎ雇用として定義づけるのであれば、いつ人が入れ替わったとして対応出来るような専門性の低い業務や、責任の軽い業務でしか活用することは出来ない。

緊急雇用創出事業は被災地で事業を実施している主体のミッションを実現するための人件費補助金として利用されているのが実態である。またそうであるからこそ、雇用主には一定の社会的責任があり、やり甲斐のあるしごとを提供できているという側面があるし、同事業がかくも多く被災地で利用されている。災害時の組織の適応行動に鑑みていけば、緊急雇用創出事業は社会における様々な組織がその構成員を拡大させたり、新たな業務に対して新たな組織を対応したりする場面において活用され、雇用を通じて制度的に支援したと考えることができる。そして、被災地に一時的に発生した余剰労働力を動員し、様々な組織が緊急事態に対処するための組織構造の変化を後押ししたという部分を評価すべきである。

緊急雇用創出事業は失業対策のための事業のみではなく、災害対応・復興過程で発生する膨大な業務について雇用を通じて支援する制度と位置づけなおすべきであり、具体的には以下の4点があげられる。

第1に、緊急雇用を特例的な制度でなく、国内のあらゆる災害・危機事象において発動で

きる常設の制度としておくべきである。

第 2 に、雇用情勢ではなく、事業ニーズに応じて事業の継続の可否を評価すべきである。ニーズの高い優れた活動については引き続き継続できる制度とすることが望ましい。

第 3 に、賃金設定はその地域での賃金相場とすることが望ましい。

第 4 に、ボランティアや民間事業所の活動との共存である。民間による市場では供給されず、かつボランティアや自治会など自発的組織だけに依存することができないような分野において限定的に実施することが望まれる。

また、大量の人材を雇用することによって発生する採用や労務管理が発生する。より効果的に機能するためには、労務管理上の現場の負担をいかに軽減するかが大きな鍵となる。

同事業で実施されたコミュニティ支援の仕組みは一定の普遍性をもっており、高齢化が進み自治体が機能しなくなっている地域など、平時の地域課題の解決につながるヒントをも与えている。今回の東日本大震災の経験から学ぶことは大きいと思われる。

<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—』JILPT 資料シリーズ No.106、労働政策研究・研修機構、2012 年 3 月。

JILPT(2013)『東日本大震災と雇用・労働の記録—震災記録プロジェクト第 1 次取りまとめ報告書—』労働政策研究報告書 No.156、労働政策研究・研修機構、2013 年 3 月。

小野晶子(2013)「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—」、『東日本大震災と雇用・労働の記録—震災記録プロジェクト第 1 次取りまとめ報告書—』労働政策研究報告書 No.156、労働政策研究・研修機構、2013 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。

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、2011 年。

第2章 緊急雇用創出事業における被災失業者の就業規模に影響する要因

1. はじめに

災害後の被災地支援政策に、今後期待されるのがキャッシュ・フォー・ワーク（以下 CFW）である。それは、永松（2011）が指摘しているように、CFW は災害によって機能しなくなった労働市場を一時的に代替することや通常の労働市場では評価されない労働に対する雇用の創出が期待できるからである。これまでの災害の経験からも、被災地では、一時的な雇用ニーズや被災者生活の支援ニーズが生じるということは分かっており、これらの課題解決に CFW が寄与すると考えられている。

将来、日本では南海トラフ巨大地震や首都直下地震といった巨大災害の発生が懸念されており、そのような災害が発生した場合には甚大な人的被害と経済被害の影響が想定されている。とりわけ産業に対する影響に着目すると、被災した事業所の直接被害や取引先の被災といった間接的な要因が複雑に絡み、多くの事業所では事業の縮小や倒産を免れることができず、巨大災害後の失業者の数はかなりの規模に上ることが予想できる。加えて、被災者の数も大規模になることから、その支援ニーズも膨大になると考えられる¹。すなわち、巨大災害においては、外部からの支援だけでは被災地で必要となる多様なニーズを満たすことができないという潜在性を持っているといえる。そのため、災害後の一時的な失業対策と被災地支援という両者の側面を持つ CFW を事前に考慮しておくことは、今後の防災対策上の重要課題として位置付けられると考えられる。

東日本大震災後に拡充された緊急雇用創出事業は CFW としての側面を有していたことから、将来の災害後の CFW を考える上での参考になるといえる。具体的には、大規模被災地における CFW の事例を分析することで、その就業規模はどのような要因によって規定されていたのかということをはっきりとすることができる。そうすると、将来発生が懸念される災害の特性に合わせ、CFW の就業人数を推計することができ、そのために必要となる予算を概算することが可能になる。

そこで、本稿では東日本大震災の主要被災地である岩手県、宮城県、福島県の3県の被災市町村で実施された緊急雇用創出事業を分析し、就業規模に影響する要因を明らかにする。基本的に、就業規模に対してさまざまな要因が影響していると考えられるが、本稿では特に就業規模への寄与度が大きいものに着目し、CFW を事前に考慮する上での重要な要素を抽出することを目的とする。

¹ 例えば、南海トラフ巨大地震では、内閣府（2012）の被害想定によると、津波高さの平均値（満潮位）が5m以上と想定される市町村数は13都県124市町村に上ると想定されている。すなわち、甚大な被害が想定される地域が西日本を中心に広域に渡ることを意味し、東日本大震災以上に産業の被害や被災者人口が大規模になると想定されている。

2. 分析概要

本節では、緊急雇用創出事業の就業規模に影響している要因を分析する上で、用いる用語の定義と使用データ、分析方法について説明する。

(1) 用語の定義と使用データ

本稿で、分析に用いる用語とその定義について、第 2-1 表にまとめる。

第 2-1 表 用語と定義

用語	定義
緊急雇用就業率	当該地方自治体の生産年齢人口(2010)に占める緊急雇用創出事業(震災等緊急雇用対応事業)に就業した人数(2011)の割合
第一次産業就業率	当該地方自治体の就業者数(2010)に占める第一次産業就業者数(2010)の割合
漁業就業率	当該地方自治体の就業者数(2010)に占める漁業就業者数(2008)の割合
浸水人口率	当該地方自治体の人口(2010)に占める東日本大震災における当該地方自治体の推定浸水域に係る人口の割合
全壊住宅率	当該地方自治体の総住宅数(2008)に占める東日本大震災における全壊住宅数の割合
自市町村就業率	当該地方自治体の就業者数に(2010)に占める自市区町村で従業している就業者数(2010)の割合
有効求人倍率前年同月比平均	当該地方自治体を管轄する公共職業安定所における2011年4月から2012年3月の1年間に於ける1ヶ月毎の有効求人倍率の前年同月比の平均値

※ () 内の数値はその年度におけるデータを意味する

本分析においては、緊急雇用就業率、第一次産業就業率、漁業就業率、浸水人口率、全壊住宅率、自市町村就業率、有効求人倍率前年同月比平均の 7 つの変数を用いることとする。

岩手県、宮城県、福島県の緊急雇用創出事業の雇用人数については、2011 年度の緊急雇用創出事業の震災等緊急雇用対応事業の実績データ²を用いる。ここで、雇用人数はすべて新規雇用の失業者の人数として扱うこととする。

人口、生産年齢人口（15 歳以上 65 歳未満）、就業者数、第一次産業就業者数、漁業就業者数、自市区町村で従業している就業者数、総住宅数については、総務省統計局が公開している「統計でみる市区町村のすがた」³から、それぞれのデータを用いる。

推定浸水域に係る人口の割合、全壊住宅数といった東日本大震災における被害関係の数値については、総務省統計局が公開している「東日本太平洋岸地域のデータ及び被災関係データ」⁴から、データを用いる。

最後に、有効求人倍率のデータについては、岩手労働局、宮城労働局、福島労働局がそれ

² 宮城県と福島県についてはそれぞれのホームページで公開されている 2011 年度の緊急雇用創出事業の震災等対応事業の実績データを用いた。岩手県については別途、実績データを直接提供していただいた。

³ <http://www.stat.go.jp/data/s-sugata/naiyou.htm#back1> から入手可能

⁴ <http://www.stat.go.jp/info/shinsai/index.htm> から入手可能

ぞれ公開している職業安定所別の有効求人倍率のデータを用いる。

(2) 分析方法

本分析では、被災3県の市町村における第2-1表の各種変数を用いて、緊急雇用就業率を被説明変数、その他の変数を説明変数として、算出した相関係数を用いて、就業規模に対する影響要因を特定する。

まず、分析に入る前に、第3節では、緊急雇用創出事業実績のデータから、被災3県の雇用実績の特徴がどのように異なるのかということ概観し、就業規模に対する影響要因分析にはどのような観点で行う必要があるかを明らかにする。次に、第4節では、就業規模に対する影響要因を分析し、事例調査からの知見も踏まえて考察を行う。最後に、第5節で結論を述べる。

3. 緊急雇用創出事業実績の特徴

本節では、2011年度の緊急雇用創出事業実績のデータを用いて、事業を委託で実施したのか、あるいは直接実施したのかという事業区分や事業内容の分野区分に着目して、都道府県と市町村による緊急雇用創出事業の雇用実績の特徴を明らかにする。

(1) 就業規模と事業区分

県と市町村による雇用実績の傾向を把握するために、被災3県における県と市町村における緊急雇用創出事業の実施割合を第2-2表に示す。

第2-2表 被災3県における県と市町村計の実施割合

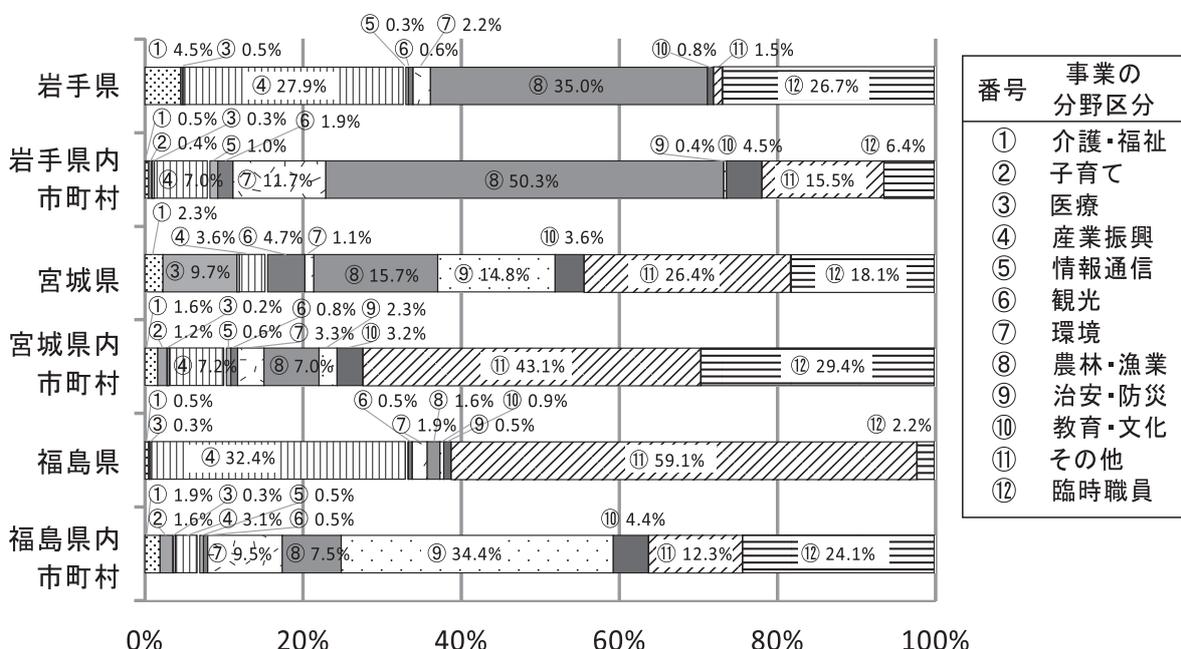
都道府県	実施主体	雇用人数 ※()内は雇用人数合計における割合			実施主体別 比率
		直接	委託	合計	
岩手県	県	497 (26.7%)	1365 (73.3%)	1862	24.1%
	市町村計	1375 (23.4%)	4502 (76.6%)	5877	75.9%
	合計	1872 (24.2%)	5867 (75.8%)	7739	
宮城県	県	284 (21.5%)	1037 (78.5%)	1321	16.0%
	市町村計	2894 (41.7%)	4041 (58.3%)	6935	84.0%
	合計	3178 (38.5%)	5078 (61.5%)	8256	
福島県	県	466 (4.6%)	9607 (95.4%)	10073	82.2%
	市町村計	1548 (70.8%)	639 (29.2%)	2187	17.8%
	合計	2014 (16.4%)	10246 (83.6%)	12260	

雇用人数全体に占める県が実施主体の雇用人数の割合は、岩手県で24.1%、宮城県で16.0%であるのに対し、福島県では82.2%と大きく違うことが分かる。岩手県や宮城県のような津波による被害が大きい地域では、基本的に市町村による事業の割合が高くなる傾向にある。一方、福島県では原子力発電所事故により避難区域に指定された市町村のような基礎自治体の行政機能の混乱が大きく、広域自治体である県が主導的に雇用を実施せざるを得なかった状況が反映されていると考えられる。

また、委託と直接の雇用人数に占める割合においては、岩手県と宮城県内の地方自治体の委託の割合は約6割から約8割である。さらに、福島県において県の実施事業では95.4%が委託であり、全体的に大多数が委託事業であることが分かる。一方、福島県内市町村では委託が約3割であり、直接雇用が多数を占めていることが分かる。これは、そもそも福島県の市町村では雇用人数が少ないため、委託によって雇用する必要性が乏しかったと考えられる。

(2) 事業内容の分野区分

緊急雇用創出事業を実施する上では、その事業内容の分野区分を明記しなければならない。分野区分は、介護・福祉、子育て、医療、産業振興、情報通信、観光、環境、農林・漁業、治安・防災、教育・文化、その他、臨時職員の12分野に分類されている。県で実施された事業と市町村で実施された事業の合計について分野区分の割合を第2-1図に示す。



第2-1図 被災3県における県と市町村計の緊急雇用創出事業の分野区分割合

岩手県においては、県と市町村でいずれも「農林・漁業」の割合がそれぞれ 35.0%と 50.3%であり、大きな割合を占めることが分かる。岩手県の 2010 年の第一次産業就業率は 12.0%であり、全国第 3 位である。すなわち、岩手県の住民は農林や漁業で生計を立てている人の割合が高く、東日本大震災後には第一次産業に関する雇用のニーズが大きかったと推察される。岩手県内の太平洋沿岸に位置する大半の市町村では特に漁業が盛んであり、緊急雇用創出事業では「農林・漁業」分野の事業内容が多い要因であったといえる。また、県の分野区分として「産業振興」も 27.9%と次いで多く、岩手県は漁業だけでなく水産加工業も盛んであり、それらを含めて産業の復興に関する事業を行っていることが分かる。

宮城県では、「農林・漁業」の割合は比較的低く、「その他」分野の割合が高い。「その他」分野における県と市町村の割合はそれぞれ、26.4%と 43.1%である。「その他」分野では幅広い内容の事業が実施されているが、その中でも「仮設住宅支援業務」や「人材育成」関係の事業で多く雇用しているという特徴が見られた。例えば、「仮設住宅支援業務」に関しては、石巻市で「応急仮設住宅管理運営業務」に 162 人を雇用し、「人材育成」に関しては、登米市で「震災対応型人材育成事業」で 344 人を雇用している。ただ、このような業務については、宮城県のみならず岩手県や福島県でも実施されていることである。

福島県は第一次産業就業率(2010 年)が 7.6%であり、全国第 17 位と比較的割合が高いといえるが、「農林・漁業」の割合は非常に低い。これは、原子力発電所の事故の影響によって、避難区域に指定された地域ではそもそも農業や漁業を行えなくなったため、その復旧に係る事業を実施することが困難だったことが要因となっていると考えられる。そのため、福島県の事業内容の割合が高い分野としては「その他」分野が 59.3%で最も多く、次いで「産業振興」が 32.4%と多い。5,855 人という大規模に被災失業者を雇用した「絆づくり応援事業」は「その他」分野として分類されているが、実際の事業内容としては多様な業務が実施されている⁵。また、当時原子力発電所の事故により、福島県の産業は風評被害等の影響により厳しい状況にあったため、緊急雇用創出事業を活用して、さまざまな産業の PR 活動を行ったと推察できる。一方、福島県内の市町村では「治安・防災」が 34.4%と多い。これは、避難区域に指定された市町村においては、避難により無人化してしまった街での犯罪を未然に防ぐために、防犯パトロールといったような事業に多く緊急雇用創出事業を活用していることが影響していると考えられる。

(3) 市町村別の特徴

次に、市町村別の雇用実績の特徴にはどのような違いがあるかを検証する。第 2-3 表、第 2-4 表、第 2-5 表にそれぞれ、岩手県、宮城県、福島県における市町村別の緊急雇用創出事業の実施割合を示す。これらの表において、岩手県と宮城県については浸水した市町村、福

⁵ CFW-Japan (2013) によるアンケート調査から、絆づくり応援事業の業務内容には介護・福祉、医療、環境、治安・防災等、他の分野の内容も一部含まれていることが分かっている。

島県については浸水した市町村と原発事故に伴う避難区域が含まれる市町村が分かるように表記している。また、各市町村において緊急雇用創出事業での雇用人数と緊急雇用就業率を示し、雇用人数のうち市町村から事業者へ委託して雇用している人数の割合を委託雇用率、市町村によって直接雇用されている人数の割合を直接雇用率として示している。さらに、事業の分野区別の就業率を示している。

第2-3表、第2-4表、第2-5表より、市町村の中でも基本的に津波の浸水による被害を受けた大規模被災地である市町村において緊急雇用就業率が高い傾向があることが分かる。また、福島県においては避難区域に指定されていた市町村で緊急雇用就業率が高いことが分かる。すなわち、甚大な津波の被害を受けた市町村や避難区域に指定された市町村において、緊急的な雇用のニーズが大きくなるということが分かる。

また、福島県内の市町村を除いて、津波浸水市町村では委託雇用の割合が大きいことも得られる。被災市町村で多数の人を直接雇用することは、労務管理の面で負担が大きくなることから、被災失業者を多く雇いたい被災市町村においては委託雇用に頼らざるを得なくなると考えられる。

個別の市町村に着目すると、岩手県の普代村の緊急雇用就業率は42.4%であり、生産年齢人口の約4割の人数が緊急雇用創出事業によって雇用されていることが分かる。その事業の分野区分としては、95.4%である「農林・漁業」分野がほとんどを占めている。その他、田野畑村や山田町の緊急雇用就業率もそれぞれ19.9%、10.5%であり、宮城県内の市町村と比較して割合が高い市町村が多く存在することは特徴的である。宮城県内の市町村の中で最も緊急雇用就業率が高い南三陸町ではその割合が7.5%であり、次いで高い女川町でも3.9%である。分野区分としては、南三陸町では「農林・漁業」分野が45.5%で最も高く、女川町では「産業振興」が71.0%で最も高い。福島県の飯舘村では、緊急雇用就業率が14.0%であり、福島県で最も高く、雇用人数499名すべてを直接雇用しているのが特徴である。その事業の分野区分としては、96.2%が「治安・防災」である。

第2-3表 岩手県内市町村における雇用創出事業の実施割合

岩手県内 市町村	浸水	雇用人 数(人)	緊急雇 用就業 率(%)	委託雇 用率(%)	直接雇 用率(%)	分野区分別雇用率(%)										その他	臨時 職員
						介護・ 福祉	子育て	医療	産業 振興	情報 通信	観光	環境	農林・ 漁業	治安・ 防災	教育・ 文化		
盛岡市		228	0.118	0.0	100.0	0.4	1.8	0.0	38.6	4.4	1.8	1.8	1.8	0.9	15.4	17.5	15.8
宮古市	○	689	2.039	89.0	11.0	0.0	0.0	0.0	1.7	0.7	1.2	8.0	8.16	0.0	1.2	4.9	0.7
大船渡市	○	560	2.408	94.8	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	93.2	0.0	0.9	4.5	0.0
花巻市		173	0.290	89.6	10.4	0.0	2.9	0.0	65.3	4.0	1.7	1.7	19.7	0.6	1.7	2.3	0.0
北上市		245	0.421	86.1	13.9	0.0	0.8	0.0	2.4	0.0	0.0	3.3	0.0	0.0	0.0	80.4	13.1
久慈市	○	203	0.925	49.8	50.2	0.0	0.0	0.5	3.9	0.0	11.3	20.7	38.4	0.0	18.2	0.0	6.9
一関市		188	1.181	92.0	8.0	0.0	0.0	0.0	28.5	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4	86.2	4.8
陸前高田市	○	100	0.804	17.0	83.0	0.0	0.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.0	11.0	17.0	51.0	0.0
釜石市	○	187	0.876	52.4	47.6	4.3	0.0	0.0	5.3	8.6	0.0	0.0	1.6	2.7	4.3	70.6	2.7
二戸市		50	0.292	66.0	34.0	6.0	0.0	0.0	4.0	0.0	2.0	44.0	34.0	0.0	2.0	0.0	8.0
八幡平市		12	0.073	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	83.3	0.0	16.7
奥州市		79	0.109	13.9	86.1	7.6	0.0	0.0	0.0	2.5	0.0	6.3	7.6	0.0	5.1	8.9	62.0
雫石町		12	0.112	91.7	8.3	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	58.3	0.0	0.0	0.0	8.3
蕨巻町		2	0.052	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
滝沢村		4	0.011	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
紫波町		31	0.150	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2	0.0	0.0	0.0	96.8	0.0	0.0	0.0	0.0
矢巾町		5	0.028	60.0	40.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	60.0	0.0	0.0	20.0	20.0	0.0	0.0
西和賀町		1	0.032	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
金ヶ崎町		18	0.182	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
平泉町		11	0.229	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
住田町		12	0.373	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	33.3	25.0	25.0
大槌町	○	264	3.077	61.0	39.0	0.0	0.0	0.0	26.5	0.0	0.0	25.4	2.7	0.0	3.8	22.7	18.9
山田町	○	1,085	10.472	82.6	17.4	0.6	1.0	0.0	0.2	0.2	0.6	12.4	65.4	0.0	1.5	15.8	2.4
岩泉町	○	159	2.840	56.0	44.0	1.3	1.3	2.5	13.2	1.3	1.3	11.3	39.6	0.6	27.7	0.0	0.0
田野畑村	○	416	19.933	97.6	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.2	64.4	19.5	0.0	0.0	1.4	0.5
菅代村	○	745	42.354	95.2	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.2	95.4	0.0	0.3	0.0	0.1
軽米町		9	0.158	44.4	55.6	0.0	0.0	0.0	0.0	11.1	0.0	33.3	33.3	0.0	22.2	0.0	0.0
野田村	○	54	1.990	50.0	50.0	0.0	0.0	5.6	22.2	0.0	3.7	7.4	35.2	0.0	0.0	18.5	7.4
九戸村		12	0.338	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
洋野町	○	138	1.359	92.8	7.2	2.2	0.0	0.7	8.7	0.0	0.0	0.0	54.3	0.7	30.4	2.9	0.0
一戸町		6	0.076	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0

※ 緊急雇用創出事業(震災等緊急雇用対応事業)(2011)を実施していない岩手町は除外

第2-4表 宮城県内市町村における緊急雇用創出事業の実施割合

宮城県内市町村	浸水	雇用人数(人)	緊急雇用就業率(%)	委託雇用率(%)	直接雇用率(%)	分野区分別雇用率(%)										その他	臨時職員	
						介護・福祉	子育て	医療	産業振興	情報通信	観光	環境	農林漁業	治安・防災	教育・文化			
仙台市	○	1037	0.147	63.8	36.2	0.0	0.0	0.0	22.3	0.5	0.0	0.1	0.0	0.0	2.0	4.7	39.3	31.1
石巻市	○	1415	1.469	76.2	23.8	2.6	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	2.8	0.0	0.0	0.0	70.6	23.8
塩竈市	○	272	0.789	27.6	72.4	0.0	2.6	0.0	4.0	0.0	4.4	0.0	0.0	15.1	0.0	0.0	9.6	64.3
気仙沼市	○	783	1.864	52.7	47.3	5.6	3.3	0.0	0.0	1.9	2.0	6.1	4.9	0.0	0.0	7.4	42.1	26.6
白石市		47	0.209	12.8	87.2	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4	23.4	0.0	0.0	0.0	17.0	8.5	42.6
名取市	○	91	0.190	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
角田市		57	0.300	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
多賀城市	○	185	0.443	55.7	44.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.1	0.0	0.0	0.0	0.0	40.5	44.3
岩沼市	○	61	0.212	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
登米市		411	0.829	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	83.7	16.3
栗原市		269	0.639	26.8	73.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	26.8	73.2
亶松島市	○	222	0.830	30.6	69.4	0.9	0.0	0.9	3.2	0.9	1.8	0.0	0.9	6.3	28.8	54.5	1.8	
大崎市		214	0.255	45.3	54.7	0.0	0.0	0.0	13.6	0.0	2.3	3.7	6.5	20.1	8.9	4.2	40.7	
蔵王町		17	0.223	5.9	94.1	0.0	0.0	0.0	5.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	94.1
大河原町		21	0.141	23.8	76.2	0.0	0.0	0.0	9.5	0.0	0.0	0.0	14.3	0.0	0.0	0.0	0.0	76.2
村田町		11	0.151	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
柴田町		70	0.274	41.4	58.6	0.0	28.6	0.0	5.7	0.0	24.3	5.7	0.0	0.0	5.7	17.1	12.9	
川崎町		11	0.185	90.9	9.1	0.0	0.0	0.0	63.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	27.3	9.1
丸森町		44	0.511	43.2	56.8	0.0	0.0	0.0	22.7	0.0	4.5	0.0	15.9	0.0	0.0	0.0	0.0	56.8
亶理町	○	105	0.482	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	65.7	34.3
山元町	○	170	1.747	12.9	87.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.4	1.2	0.0	0.0	0.0	77.1	12.4
松島町	○	17	0.191	23.5	76.5	0.0	0.0	0.0	5.9	0.0	0.0	17.6	17.6	0.0	0.0	0.0	11.8	47.1
七ヶ浜町	○	110	0.838	28.2	71.8	0.0	7.3	0.0	7.3	0.0	0.0	46.4	3.6	0.0	0.0	0.0	17.3	18.2
利府町	○	68	0.297	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
大和町		47	0.292	36.2	63.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	36.2	0.0	14.9	0.0	0.0	48.9
大郷町		5	0.093	20.0	80.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	80.0
富谷町		82	0.262	62.2	37.8	3.7	1.2	0.0	0.0	0.0	8.5	6.1	15.9	2.4	0.0	0.0	42.7	19.5
大衡村		28	0.854	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
色麻町		17	0.378	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
加美町		51	0.348	11.8	88.2	19.6	39.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	0.0	33.3	3.9	
涌谷町		1	0.009	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
美里町		30	0.200	10.0	90.0	6.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	33.3	56.7
女川町	○	217	3.864	76.5	23.5	5.5	1.8	0.0	71.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	21.7	0.0
南三陸町	○	749	7.467	86.2	13.8	0.0	0.0	2.0	4.4	2.5	0.5	5.5	45.5	2.4	1.7	30.0	5.3	

※ 緊急雇用創出事業(震災等緊急雇用対応事業)(2011)を実施していない七ヶ宿町は除外

(4) 小括

緊急雇用創出事業実績の特徴を踏まえると、就業規模の影響要因の分析を実施する上では、大きく以下の観点が必要であるといえる。

第一に、被害の大きさによる就業規模の違いである。津波の浸水による被害を受けた自治体と原子力発電所事故による避難区域に指定された自治体において、緊急雇用創出事業で多くの人数を雇用しているという特徴があることが得られた。ただし、原子力発電所の事故の影響が大きい福島県では、市町村が実施する緊急雇用創出事業の雇用人数は少なくなる傾向がある。

第二に、被災地域における第一次産業の割合である。特に、第一次産業の盛んな地域において、「農林・漁業」分野に関する緊急雇用創出事業の雇用人数が多いことが得られた。ただし、福島県では、「農林・漁業」分野に直接関係する事業はあまり実施されない。

4. 就業規模の影響要因分析

本節では被害が大きい市町村のみに着目して、緊急雇用創出事業の就業規模に影響を及ぼしている要因の分析を行う。ここで、被害が大きい市町村として、津波の浸水地域と原子力発電所事故による避難区域に含まれる地域に焦点を当てる。津波に浸水した岩手県内市町村⁶（12自治体）と宮城県内市町村⁷（15自治体）を津波浸水自治体と定義する。また、福島県の避難区域に指定された市町村⁸（10自治体）を避難区域指定自治体と定義する。影響要因としては、地域産業、被災程度、都市構造、雇用情勢の4つの項目に関して分析を行うこととする。

(1) 地域産業

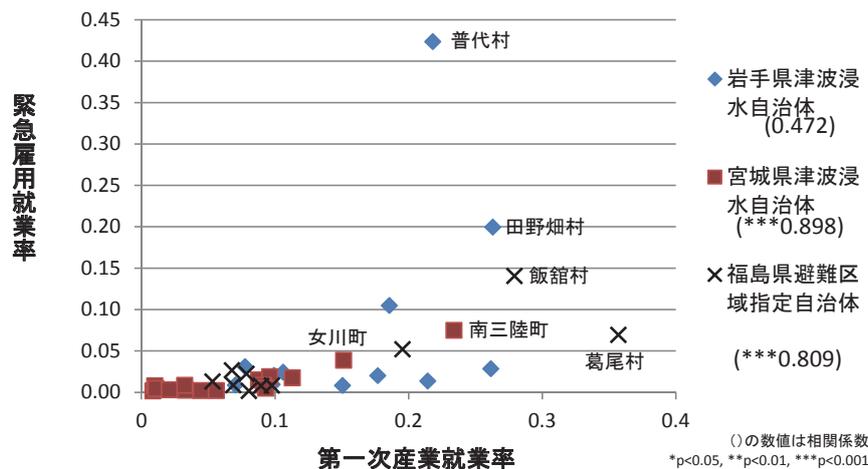
① 第一次産業

緊急雇用創出事業では、「農林・漁業」分野に関する事業の割合が高いことから、まず地域産業に関する項目として第一次産業就業率に着目する。そこで、第一次産業就業率と緊急雇用就業率との関係を確認する。ここで、第一次産業就業率について、岩手県と宮城県の津波浸水自治体と福島県の避難区域指定自治体における緊急雇用就業率との関係を第2-2図に示す。

⁶ 岩手県の津波浸水自治体は、宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村、洋野町の12市町村である。

⁷ 宮城県の津波浸水自治体は、仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亶理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町の15市町村である。

⁸ 福島県の避難区域指定自治体は、南相馬市、川俣町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村の10市町村である。



第 2-2 図 第一次産業就業率と緊急雇用就業率の関係

岩手県は第一次産業が盛んな地域が多いにもかかわらず、第一次産業就業率と緊急雇用就業率との相関はほとんどないという結果であった。普代村や田野畑村を外れ値として除いた場合においても、こうした相関関係は見られなかった。

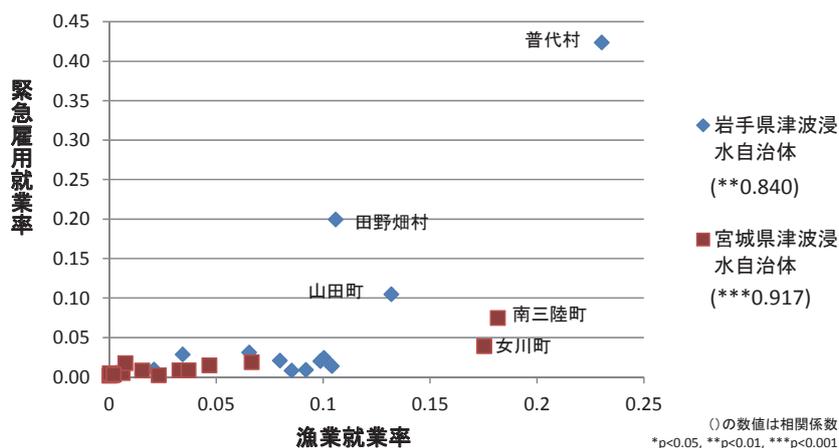
一方、宮城県と福島県においては、第一次産業の割合が高い自治体程、緊急雇用就業率の割合も高いという相関関係が確認される。宮城県と福島県において、南三陸町や女川町、飯舘村、葛尾村は第一次産業就業率が比較的高い自治体であり、そのような自治体である程、緊急雇用就業率が高い傾向が見られる。すなわち、第一次産業が主要産業である自治体では、市町村における緊急雇用創出事業のニーズが大きくなる 1 つの要因であると考えられる。

また、福島県は「農林・漁業」に関する事業は少ないという事実（第 2-1 図参照）からは、もともと第一次産業に従事していた人が従来通りの仕事ができなくなったために、緊急雇用創出事業で一時的にさまざまな分野の事業に就業していると推察ができる。

第一次産業だけが特異である理由としては、民間企業の従業員は雇用調整助成金制度や失業保険等のセーフティネットがある程度充実していたが、第一次産業の従事者の大半にはこのようなセーフティネットが乏しかったということが挙げられる。そのため、第一次産業が盛んな自治体では、第一次産業の迅速な復旧・復興が欠かせないために、その就業者を雇用する必要性が生じ、それに応じて就業規模が大きくなると考えられる。

② 漁業

東日本大震災では津波の影響によって特に漁業に対する影響は甚大であり、漁業界単独での復旧・復興は不可能な規模であったことから、国や地方自治体からのさまざまな支援がなされた。そこで、漁業のみに着目し、漁業就業率と緊急雇用就業率の関係を第 2-3 図に示す。ここで、福島県においては、避難区域の指定と漁業については関連がないため、分析の対象から除くこととする。



第 2-3 図 漁業就業率と緊急雇用就業率の関係

漁業就業率においては、岩手県と宮城県のいずれも緊急雇用就業率と高い相関があることが分かる。岩手県の普代村や田野畑村、山田町の漁業就業率は、それぞれ 23%、11%、13% と他市と比較して高く、そのような自治体程緊急雇用創出事業で多くの人数を雇用していることが分かる。宮城県に着目すると、第一次産業就業率と漁業就業率との相関係数を比較した場合、漁業就業率の方が緊急雇用就業率との相関が高いことがいえる。すなわち宮城県においても、第一次産業の中でも特に漁業就業率の高い地域程、緊急雇用創出事業で多くの人数を雇用していることが分かる。

ここで、具体的な漁業関連の緊急雇用創出事業の中身を分析する。岩手県と宮城県の津波浸水自治体の中で、緊急雇用創出事業の全雇用人数に占める漁業関連の事業の雇用人数の割合が特に高い普代村、山田町、大船渡市、南三陸町の 4 つの自治体における漁業関連の事業の内訳を第 2-6 表に示す。

第 2-6 表 緊急雇用創出事業の全雇用人数に占める漁業関連事業の雇用人数の割合

自治体	全雇用人数	漁業関連の緊急雇用創出事業名	雇用人数	割合
普代村	745	普代村漁業漁港再生回復事業	709	0.952
山田町	1085	山田の漁業復興対策支援事業	689	0.648
		山田魚市場復興支援事業	3	
		町内さけ人工ふ化場復興業務委託事業	11	
大船渡市	560	漁業者生活再建緊急支援事業	511	0.921
		サケ捕獲事業	5	
南三陸町	749	区画漁場整備事業	323	0.434
		地域漁業再生調査事業	2	

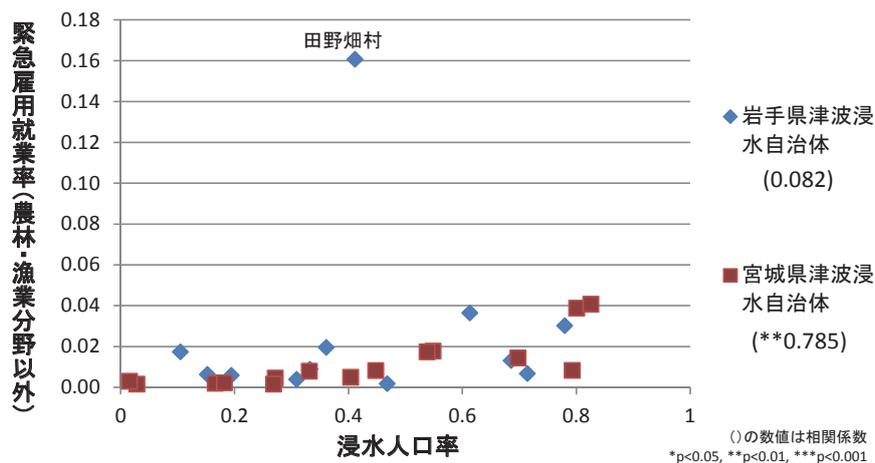
4 自治体の漁業関連の事業の特徴として、1 つの事業で約 300 人～700 人という大人数を雇用しているということが挙げられる。被災 3 県における県と市町村が実施した全緊急雇用創出事業すべての 1 事業当たりの雇用人数の平均は 23.3 人であり、それと比較すると、漁業関連の事業では雇用人数が極端に大きいということが分かる。

大船渡市と南三陸町の漁業関連の事業を委託された漁業協同組合に対する事例調査からは、組合員の収入確保のために広く組合員を雇用する傾向があることが分かった。その背景には、津波によって漁場が荒らされたことや船が流されて生産手段を絶たれたといったことが重なり、前と同じ程度には組合員の収入が回復しないという問題がある。そこで、緊急雇用創出事業を利用できることは、組合としても非常に助かっているという。さらに、海底の瓦礫の撤去や漁場の整備のように、漁場の復旧・復興という組合員すべてにとっての共通の目的を果たせる事業が成立できることは、大人数を雇用できる1つの理由であるとも考えられる。すなわち、漁業関係の事業では、委託された漁業協同組合の組合員の大半を雇用する傾向があることから、他の事業と比較した場合に雇用人数が大きくなるのである。

(2) 被災程度

① 浸水被害

緊急雇用創出事業の就業規模に影響する要因としては、地域産業に関する要因が大きいことが分かった。そのため、以降は地域産業の影響を除外して分析を行う必要があるため、緊急雇用創出事業の「農林・漁業」分野を除外した分野（以下「農林・漁業分野以外」）の雇用人数に適合する緊急雇用就業率を用いることとする。東日本大震災による被災程度に関する項目の中で、まず浸水被害に着目し、浸水人口率と緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）との関係を確認する。そこで、宮城県と岩手県の津波浸水自治体における浸水人口率と緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）の関係を第2-4図に示す。福島県においても、浸水被害は大きかったが、そのような地域の大半が避難区域に指定されているため、浸水被害の分析には福島県を除くこととする。



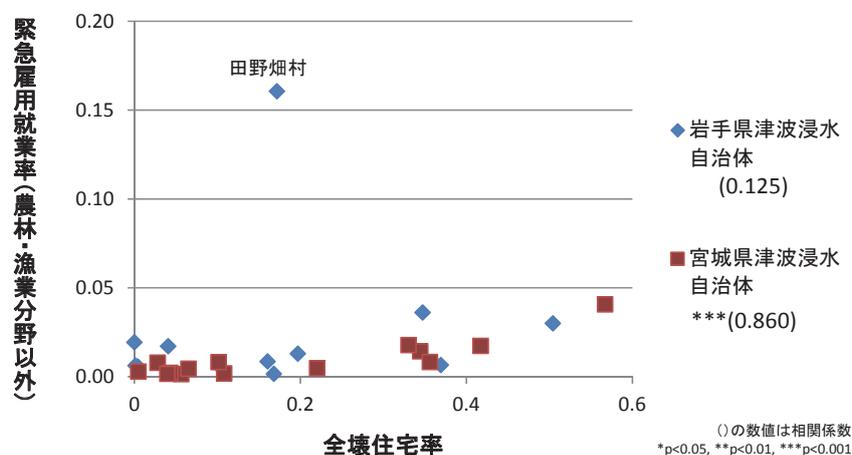
第2-4図 浸水人口率と緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）の関係

岩手県の田野畑村で突出して緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）が高いことが分かるが、田野畑村では「環境」分野に関する緊急雇用創出事業を実施している割合が高いという

特徴を持つ。具体的には、田野畑村の全雇用人数 416 人中、「道路空間等環境整備事業」と「社会教育施設等整備事業」において、それぞれ 172 人、92 人を雇用している。田野畑村の担当者からの回答⁹からは、高齢労働者は民間企業での雇用が難しいという理由で、シルバー人材センターに委託し、高齢労働者の雇用に重点を置いていることが分かった。そのため、田野畑村では特徴的な村の方針が就業規模に影響していると考えられる。ただ、田野畑村を除外した岩手県津波浸水自治体における浸水人口率と緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）の相関係数は 0.421 であり、その場合においても相関関係は確認できなかった。一方、宮城県においては、浸水人口率と緊急雇用創出事業（農林・漁業分野以外）との相関関係が確認される。

② 住宅被害

次に、住宅被害に着目し、全壊住宅率と緊急雇用就業率の関係を第 2-5 図に示す。ここで、総務省統計局による平成 20 年住宅・土地統計調査¹⁰における岩手県の岩泉町、田野畑村、普代村、野田村の 4 町村における総住宅数の統計調査が未実施であったことから、総世帯数を総住宅数として換算して、全壊住宅率を算出している。そのため、若干の誤差が生じることには留意する必要がある。また、福島県は強制避難による影響が大きいことから、住宅被害との分析においても除くこととする。



第 2-5 図 全壊住宅率と緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）の関係

全壊住宅率においても同様に、岩手県津波浸水自治体での相関関係は確認できない。また、田野畑村を除外した場合の相関係数は 0.518 であり、浸水人口率と比較した場合は若干高くなるのが分かる。また、宮城県津波浸水自治体においても相関係数は 0.860 であり、浸水

⁹ 2012 年 7 月 30 日に、田野畑村政策推進課の緊急雇用創出事業の担当者に、電話で直接話を伺った。

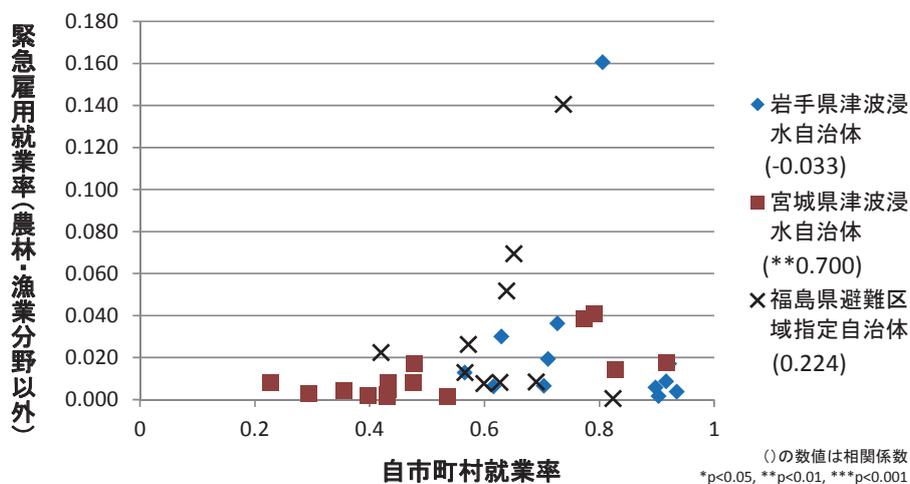
¹⁰ <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/>から入手可能である。

人口率と比較した場合若干高くなる。すなわち、津波浸水の影響の割合よりも住宅への被害の割合の方が、緊急雇用創出事業の就業規模への影響が大きいということが得られた。

住宅被害の割合が高いということは、住宅を失う被災者が多いことを意味し、仮設住宅等での被災者生活支援の業務ニーズが大きくなるということに直結していると考えられる。実際、農林・漁業分野以外での緊急雇用創出事業では、仮設住宅の見守りのような被災者支援に関する業務に雇用されていることが多く見られる。そのため、住宅被害の割合は、就業規模が大きくなる重要な要因の1つであると考えられる。

(3) 都市構造

宮城県では仙台市を中心として都市圏が形成されている。宮城県の津波浸水自治体の中には、地理的に仙台市に近い自治体がいくつか存在し、多くの人が仙台市に通勤している。その都市構造が、緊急雇用創出事業の就業規模に影響している可能性があるため、自市町村就業率を変数として分析を行う。自市町村就業率と緊急雇用就業率の関係を第2-6図に示す。岩手県や福島県とも比較できるように、岩手県の津波浸水自治体と福島県の避難区域指定自治体も加えて表示する。



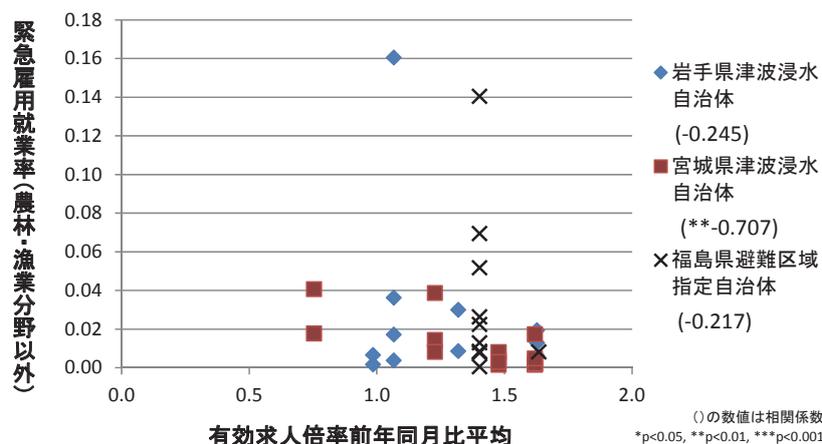
第2-6図 自市町村就業率と緊急雇用就業率の関係

岩手県と福島県においては、自市町村就業率が比較的高く、ほとんどが60%~90%の範囲に存在し、幅があまりないのが特徴である。しかし、宮城県においては、20%~90%と幅が大きく、他の自治体に勤務している住民の割合が大きい自治体から小さい自治体までさまざまあるという特徴がある。都市圏が形成されている宮城県のみを焦点を当ててみると、相関係数は0.700であり、自市町村就業率の小さい自治体では緊急雇用就業率が低く、自市町村就業率の大きい自治体では緊急雇用就業率が高いという傾向がみられる。これは、そもそも雇用ニーズが大きい大都市が近くにあることが影響して、自らの自治体内での雇用を増さな

ければならないという自治体側の動機は小さくなるという要因が考えられる。

(4) 雇用情勢

東日本大震災後の雇用情勢の影響が、緊急雇用創出事業の就業規模に影響している可能性があるため、地域の有効求人倍率に着目する。有効求人倍率は公共職業安定所の管轄域毎に取りまとめられているため、同管轄域に属する市町村では同じ有効求人倍率を用いている。そのため、個別自治体での詳細な違いを表すことができないことには留意する必要がある。また、有効求人倍率は、震災前から地域によって異なるため、震災前後における有効求人倍率の変動を数値化した前年同月比の平均値を扱うこととした。そこで、有効求人倍率前年同月比平均と緊急雇用就業率の関係を示す。東日本大震災の後、有効求人倍率は上昇しているため、有効求人倍率前年同月比平均の値が小さい程、有効求人倍率の上昇程度が小さく、求職者 1 人当たりの求人数が少ないままであるということを意味する。すなわち、有効求人倍率前年同月比平均と緊急雇用就業率の関係が負の相関であれば、有効求人倍率が上昇していない地域程、緊急雇用創出事業を利用しているということになる。



第 2-7 図 有効求人倍率前年同月比平均と緊急雇用就業率の関係

岩手県と福島県においては、有効求人倍率前年同月比平均と緊急雇用就業率との相関関係は確認できなかった。すなわち、地域の雇用情勢が緊急雇用創出事業（農林・漁業分野以外）の就業規模にはあまり反映されていないということが分かる。一方、宮城県においては、有効求人倍率の上昇幅が小さい地域程、緊急雇用創出事業が利用されているということに対する相関関係が確認される。ただ、相関係数は -0.707 であり、住宅被害の 0.860 と比較すると、緊急雇用創出事業では雇用情勢よりも被災程度、すなわち復旧・復興に関するニーズを意識した雇用が実施されていた傾向が強いということが推察できる。

(5) 小括

以上の分析を踏まえて、被災3県の津波浸水自治体や避難区域指定自治体における、各種説明変数と緊急雇用就業率（全体、または農林・漁業分野以外）との相関係数を第2-7表にまとめる。ここで、福島県においては「農林・漁業」分野で特に就業規模が大きくなることはないため、緊急雇用就業率（全体）との相関係数をまとめる。

第2-7表 相関係数のまとめ

変数の種類	説明変数	被説明変数	緊急雇用就業率（全体）		緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）		緊急雇用就業率（全体）
		ケース	岩手県 津波浸水有	宮城県 津波浸水有	岩手県 津波浸水有	宮城県 津波浸水有	福島県 避難区域指定
		N	12	15	12	15	10
産業	第一次産業就業者率		0.472	**0.898			**0.809
	漁業就業率		***0.840	***0.917			
被害	浸水人口率				0.082	**0.785	
	全壊住宅率				0.125	***0.860	-0.962
地理	自市町村就業率				-0.033	**0.700	0.229
雇用	有効求人倍率前年同月比平均				-0.245	** -0.707	-0.219

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

緊急雇用創出事業（全体）に関する就業規模に影響する要因としては、岩手県と宮城県と漁業就業者の割合が大きく、福島県では第一次産業就業者の割合が大きな影響要因として働くということが得られた。

緊急雇用創出事業（農林・漁業分野以外）に関する就業規模については、宮城県に限定した場合、全壊住宅率が最も相関が高いということが分かる。一方、岩手県については「農林・漁業分野以外」に関する就業規模を規定する要因を特定することはできなかった。

5. おわりに

本稿では、将来の災害後におけるCFWの基金事業を考える上で重要となる雇用人数に着目し、東日本大震災後に実施された緊急雇用創出事業の実績データを用いて就業規模に影響する要因の分析を行った。災害による被害が甚大となる地域における就業規模を想定する上で重要な要素として、大きく以下の2点が抽出された。

第一に、漁業の割合が高い地域では、特にCFWでの雇用人数が多くなる可能性が高いということである。東日本大震災では津波により特に漁業への被害が大きかったことを踏まえると、津波の影響が大きい海溝型地震を想定する場合には、漁業が主要産業である地域でのCFWを事前に考慮した対策の必要性があるということが指摘できる。

第二に、住宅被害の割合が大きくなる地域において、CFWでの雇用人数が多くなる可能性があるということである。ただ、本稿の分析結果からは、宮城県でしかその傾向を観察す

ることができなかった。これはおそらく、本稿では市町村単位による分析を試みたために、岩手県と福島県での特殊な事情を反映することができなかったことが影響していると考えられる。その特殊な事情とは、岩手県では大規模被災地である大船渡市と大槌町の仮設住宅支援業務を内陸の北上市が実施していたことや、福島県では県が被災市町村の代わりに大規模な仮設住宅支援業務を実施していたことである。そのため、「農林・漁業分野以外」での就業規模の割合として大きい仮設住宅支援業務等に関して分析を行う上では、岩手県と福島県については別の手法が必要となると考えられる。これらを明らかにするためには、より詳細な分析が求められるといえる。仮設住宅等での被災者支援業務のニーズについては、災害の種類によらず住宅被害が発生すると必要となる。現在、日本で発生が懸念される地震のいくつかは被害想定によって住宅被害が推計されているため、本研究の発展によっては事前に仮設住宅支援に関する CFW の就業規模を推計することが可能となると考えられる。

本稿で得られた知見は、就業規模に影響する顕著な部分だけを抽出したに過ぎず、影響要因をすべて明らかにできた訳ではない。個別の地方自治体を細かく見ても、地域によって事業の特色は実に多様であり、1 つに決まらない要因が複数含まれていると考えられる。さらに、今回は 2011 年度の実績データのみを用いたが、壊滅的な被害を受けた被災地では被災失業者に対する雇用事業は現在も続いているため、数年毎の変化にも着目しながら総合的に分析・評価を行う必要がある。

<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。
- 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。
- 内閣府(2012)『南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)』、2012年。
(http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/index.html)

第3章 地域の力と被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割—

1. はじめに

本章では、2012年夏から秋にかけて実施した被災地での聞きとり調査¹から、地域の復興に緊急雇用創出事業がどのような役割を果たしているかを考察する。調査は震災発生から1年半が経った頃に実施している。

キャッシュ・フォー・ワーク（以下、CFWと記す）は、「労働対価による支援」²を意味している。永松(2011)に拠れば、「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。失業対策のための事業は、雇用維持を一義的目的とするが、CFWは、労働によって「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」という、労働によって生ずる副次的効果を重視する。つまりは、被災地によりよい未来を作るために、被災者と復興活動を共有するということが重要であり、地域の力を高める効果を期待するものであるとあってよい。

一方、緊急雇用創出事業は、リーマンショック後の失業者対策として日本各地の自治体で活用されていて、東日本大震災後に被災失業者の救済のために拡充されたものである。経済不況時に労働者が個別に失業する状況と、災害によってその地域全体がダメージを受けて失業者が発生する状況は大きく異なるため、失業対策としての事業の枠組みがはたしてうまく機能するのかが疑問であった。これが、我々が当研究を始めた1つの動機でもあった。

結論からいえば、被災地で実施されている緊急雇用創出事業は、多くの地域で極めて有効に使われ、地域復興に多くの被災者が携わる雇用となっている。山積する復興事業に多くの被災失業者がかかわるきっかけをもたらし、結果的にCFW的な使われ方に帰結する事例が多くみられている。

基金事業の使い方の「上手下手」は、具体的な計画を作り予算執行する自治体の手腕にかかっている。すなわち、①地域のニーズ、情報を獲得する力、②具体的に企画化する力、③事業開始後の運用の確認をしつつ、軌道修正させる力が必要となる。これらは、日ごろから行政がどれだけ地域住民と協働して地域づくりを進めているかに左右されるだろう。

本章では地域の事例研究として、2つ取り上げる。1つは宮城県南三陸町、もう1つは、福島県飯舘村である。これらの市町村は、震災前から熱心な地域活動が行われていた地域でもあり、震災後、その地域の将来設計を重ねた地域復興の事業企画を緊急雇用創出事業として実施し、被災者と共に復興させていこうとするものである。いわば、ツールとして緊急雇用創出事業があり、被災地ニーズに合致したCFW的な使われ方をされているととってもよい。これらの事例から、地域の力となる効果的な事業とは、どのような特徴がみられるのか

¹ 調査概要は第1章参照。

² 永松(2011)、p.6。

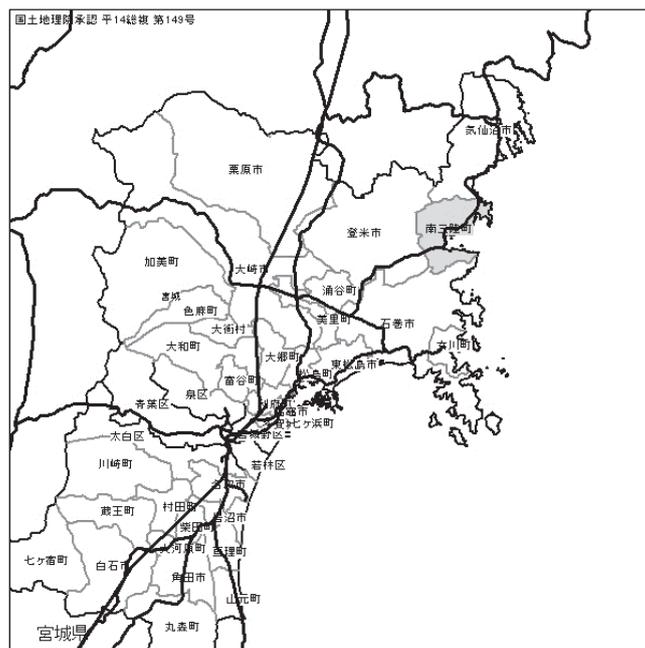
を探り、被災者雇用対策としての緊急雇用創出事業の課題を抽出する。なお、各事例の詳細記録については、第2部事例編を参照いただきたい。

2. 宮城県南三陸町：町を支える産業の維持と人口流出を食い止めるために

(1) 南三陸町のプロフィールと被災の状況

宮城県南三陸町は、宮城県北部沿岸部に位置し、北を気仙沼市、南を石巻市、西を登米市と接する。三方を標高 300～500m の山に囲まれていて、東側は太平洋に口を開けた形の志津川湾がある。牡蠣、ホタテ、わかめなどの養殖が盛んで、秋には銀鮭が遡上する。天然で良質なあわびやウニ、ひらめなどの近海魚も漁獲、水揚げされている。漁業、水産加工業が町の中心的な産業であり、また、海山が一体となった豊かな自然環境を資本に観光業に力を注いでいる。

南三陸町は、平成 17 年に旧志津川町（戸倉、志津川、入谷）と歌津町が合併して誕生した。震災前の人口は 17,666 人（2011 年 2 月時点）³であった。



第 3-1 図 宮城県南三陸町の位置

東日本大震災で震度 6 弱を観測、揺れによる建物の倒壊は少なかったが、津波による被害は甚大であった。浸水深が最大 20m を超える津波により、建物用地の 52%が浸水し、建築物被害は約 3,311 戸（罹災率約 62%）におよび、死亡者 568 人、行方不明者 216 人⁴と、

³ 『南三陸町震災復興計画 絆～未来への懸け橋～』南三陸町、2011 年 12 月 26 日策定、2012 年 3 月 26 日改訂。p.15 より。

⁴ 平成 26 年 8 月 31 日現在、南三陸警察署が発表の数値。

町人口の5.0%にも上る人的被害となった。木造2階建の本庁舎（行政第一庁舎）は、津波により全壊し、本庁舎に隣接する重量鉄骨構造3階建の防災対策庁舎も、津波に飲み込まれ、行政機能が一時的に麻痺した。また、公共交通機関であるJR気仙沼線は気仙沼駅から柳津駅までの区間が津波被害により不通となり、南三陸町の交通の中心であった志津川駅も壊滅的被害にあった。

津波被害により町全体の機能が失われた状態となった南三陸町は、復旧・復興に向けて「南三陸町震災復興計画」を策定し、復興施策の大綱の中で復興目標を3つ掲げている⁵。1つめは、「安心して暮らし続けられるまちづくり」、2つめは「自然と共生するまちづくり」、3つめは「なりわいと賑わいのまちづくり」である。今後も海からの恩恵を受けて、海と共生し、漁業、農業及び観光を中心とするまちづくりを進めることが目標に掲げられている。

この町で漁業や水産業が壊滅的被害にあったことは、生活が立ち行かなくなる人が多発することに直結する。観光業も、新鮮でおいしい海産物を目当てにくる観光客が中心であり、この町の産業のほとんどは海に根ざしている。仕事を求めて、人が町外に流出してしまえば、インフラが復旧したとしても、一旦流出した人が戻って来るとは限らない。人がいなくなってしまうと産業は立ち行かず、町は廃れてしまう。町が復旧するまでの間、なんとか生活をつなぐための手立ては必要であった。

(2) 南三陸町の緊急雇用創出事業

第2章にもあるように、南三陸町での「緊急雇用就業率」⁶は宮城県の被災市町村の中でもトップである。緊急雇用創出事業は町の復興事業に多くの被災失業者を雇用するという役割を担っている。

第3-1表は平成23年度の事業である。全労働者数は453人で、雇用人数が多いものから順に並べている。「津波避難者生活支援事業」は避難所や仮設住宅支援に関連する事業であり、約150人ともっとも多く、町の主要産業である漁業復興関連で湾内航路の確保、養殖施設の区割り整備をする「区画漁場整備事業」に66人、行政事務の補助要員として「震災対応等臨時職員」が26人、「課税台帳復元整備事業」等、事業分野が「11」に区分されている事業人数を足すと55人となる。行政事務の補助要員はすべて町の直接雇用となっている。

第3-2表は、第3-1表の左側の委託事業か直接実施事業かの別、事業分野別に分類集計したものである。委託事業が全体の85.2%を占める。分野別では、「介護・福祉」分野の割合と、「農林漁業」の割合が高いことがわかる。これ以外の分野にも、緊急雇用創出事業基金は実にさまざまな町の復旧・復興事業に活用されていることがわかる。

⁵ 『南三陸町震災復興計画 絆～未来への懸け橋～』南三陸町、2011年12月26日策定、2012年3月26日改訂。p.27より。

⁶ 第2章での「緊急雇用就業率」の定義は、当該地方自治体の生産年齢人口（2010年）に占める緊急雇用創出事業（震災等緊急雇用対応事業）に就業した人数（2011年）の割合。南三陸町では、7.5%、飯館村は14.0%である。

第3-1表 南三陸町の緊急雇用創出事業（平成23年度）

事業 注1)	分野 注2)	事業名	事業内容	全労働者数
1	1	津波避難者生活支援事業	①町外避難者の行方調査を行い、避難後の全町民の居場所を把握しデータ化する。②町外被害者へ、広報誌をはじめ各種情報提供を継続的に行う。③避難施設巡回員を雇用し、町内外の避難施設を訪問して被災者の話し相手をし、孤独感や不安感を抑制する。④仮設住宅団地生活相談員の配置。⑤仮設住宅連絡調整員の設置。⑥地域コミュニティーづくり推進員を設置する⑦配食・給水・買物サービス提供体制を整備する。⑧避難所周辺環境整備員設置	149
1	8	区画漁場整備事業	漁場復興に向け、湾内の航路の確保の他各種養殖施設の区画割の整備等を行う。	66
1	7	上水道施設等維持管理補助事業	南三陸町の上水道事業各施設等の維持管理業務の補助。施設点検、薬剤補充、メーター検針など。	36
2	12	震災対応等臨時職員	被災者を臨時職員として雇用し一般事務補助等を行う。	26
1	7	公共施設震災復興整備事業	津波による塩害により町道や農林道等周辺施設等の被災樹木の伐採等を行う。	25
1	10	被災文化財復旧整備事業	専門家の指導を受けながら、被災文化財(有形・無形文化財、埋蔵文化財、歴史資料)を実施調査し、被災状況や保存、復旧方法を調査検討し、文化財保護管理台帳の整備を行う。また、魚童館・民俗資料館・伝習館の展示物等をデータベース化し整理展示する。併せて震災関連資料を収集・保存し防災教育等の教材となるような資料を作成する。	20
1	4	南三陸町水産業復旧支援事業	フォーマットを作成し、個別に各組合員に聞き取りなどを行いながら被害実態を把握するとともに種目別に集計するなど実態を明確化、また漁家経営安定のための各種支援資金融資制度の紹介などを周知することで一連の一次生産体制の早期確立を図る。	14
1	4	南三陸町養殖業復興支援事業	平成23年度から平成26年度までの3か年間(カキに限っては4年間)のがんばる漁業・養殖業等の事業化に向けて事務業務と被災した漁船の建造復旧のための事務業務にあたるものである。	14
1	4	避難所内職センター推進事業	被災者などの失業者を雇用し、生活用品、縫製、飾り物、電子部品などの内職を運営するとともに、まゆ細工などの民芸品を作成する事業	13
1	9	避難所夜間警備事業	町内の仮設施設に夜間警備員を配置し、被災者が安心して生活できる環境を確保する。	12
2	11	課税台帳復元整備事業	被災により流出及び被災した家屋等を調査し、課税台帳の復元整備を行う。	12
1	8	被災者ふれあい農園推進事業	野菜栽培、施設園芸、花の植栽を行うとともに、食材や花卉を提供する業務。併せて、農業を通じて入谷地区と避難者の交流を図る。また、地元で生産される米でいろんなバリエーションのおにぎりを作って直売所で販売するとともに、田舎秘伝の漬物を製造販売する事業。できれば、復興つげものとして全国へ売り出す工夫もしていきたい。	10
2	11	臨時災害対策用FM放送事業	地域密着型のコミュニティーFM放送局を設置し、被災者に向けた生活情報、防災情報、行政情報を発信するもので、これに関連する取材、放送原稿の作成、機器操作、アナウンス業務等を実施する。	8
1	8	地域農業再生事業	①被災農家の営農再開支援 ②震災により生産低下した作物の販売促進 ③営農再開に向けた更なる技術習得 ④営農活動に関わることによる新規就農者の創出	7
2	7	震災復旧物資輸送路管理事業	町道等の除草、補修、除雪及び融雪業務。	7
1	4	南三陸復興グッズ開発及び販売促進事業	人気キャラクター「オクトパス君」などの新製品開発や、タコ弁当・菓子などの土産品を共同開発するとともに、インターネットやイベントによる販売促進活動を積極的に展開する。	5
1	6	観光資源復興事業	地域復興の足掛かりとして「楽天オンラインショップサイト」を開発及び自然景観や食などの観光資源の復興に向け旅行業界とのマッチング事業を行う。	4
2	11	看護補助者設置事業	新たに開設する公立志津川病院において看護師の負担軽減を図るため看護補助者を設置し、入院患者等の介助を行う。	4
1	8	地域漁業再生調査事業	歌津および志津川の沿岸海域において、海藻をはじめとした底生生物やプランクトンなどの生息状況を定期的に調査し、水産業の復興を左右する沿岸海域の環境について基礎的な情報を得る。	3
1	4	被災地の便利屋さん事業	避難所や仮設住宅などの被災者を対象とした便利屋業務を推進し、被災住民の利便を図り、住みよい地域づくりを進める。	3
2	3	院内処方円滑化事業	公立志津川病院は震災により町内唯一の診療機関となり、院内処方をするに当たり当院職員では対応が難しいことから、臨時的に薬剤師を雇用し、外来患者に対し円滑な薬剤の処方を行う。	3
1	9	震災復興記録事業	被災地の撮影及び成果品の作成	2
1	5	商工関係基礎データ復旧事業	商工会員等の情報収集し、整備及びデータ入力を行う。	2
2	11	外来患者送迎事業	患者送迎バスの運行	2
2	3	外来診療充実化事業	震災により公立志津川病院が町内唯一の診療機関となったため、内科と歯科口腔外科の外来に対応する。	2
2	11	医事補助者設置事業	入院及び外来レセプトの点検・請求業務の確認やレセプトの管理等	1
2	11	無料職業紹介事業	震災によって流失した各種データの復元及び被災者の雇用環境の調整等を行う。	1
2	11	公共交通総合案内窓口開設事業	各種交通機関(町民バス、JR、宮城交通等)案内窓口を設置し、各方面の路線バス運行情報の案内、毎週1回運行する仙台行き高速バスの要約受付を実施する。	1
1	10	歌津地区被災地コミュニティ再生支援事業	(1)歌津地域コミュニティ情報誌(一燈)の編集及び作成。 (2)全国各地からの支援団体等の受け入れ及び支援。 (3)応急仮設住宅への生活支援(支援物資の引渡し)。 (4)震災関連グッズ(Tシャツ、帽子等)の作成及び販売。	1

注1)事業区分 1:委託事業 2:直接実施事業

注2)分野区分 1:介護・福祉 2:子育て 3:医療 4:産業振興 5:情報通信 6:観光 7:環境 8:農林漁業 9:治安・防災 10:教育・文化 11:一般事務補助等臨時職員

資料出所)調査時入手資料

第3-2表 南三陸町の緊急雇用創出事業の事業分類（平成23年度実績）

	(人)	(%)
合計	453	100.0
委託／直接事業の別		
委託事業	386	85.2
直接実施事業	67	14.8
事業分野		
介護・福祉	149	32.9
農林漁業	86	19.0
環境	68	15.0
一般事務補助等臨時職員	55	12.1
産業振興	49	10.8
教育・文化	21	4.6
治安・防災	14	3.1
医療	5	1.1
情報通信	2	0.4
観光	4	0.9

データ出所) 調査時入手資料を集計

これらの事業に雇用される人たちの賃金は、直接雇用の場合は、町の臨時職員の規定の賃金額である840円、委託事業の場合は委託事業主に基本的に設定は任されているが、概ね日給で9千～1万円程度である。町の緊急雇用創出事業を担当者に聞くと、緊急雇用で実施したい町の復興事業も多くあり、基金の予算枠もあるにもかかわらず、肝心の「人が集まらない」状況にあるという。一方で町の水産加工業者も復旧してきていて、そちらも「人が集まらない」状況で「民間企業に移行する環境」にどう持っていくかが課題であるという。

緊急雇用創出事業は、南三陸町にとって「震災直後の人口流出を防いだ効果はあった」が、それでもかなり多くの人口が減っているという。実際に、震災前の2011年2月末に17,666人だった人口は、1年後の2012年2月末には15,419人となり、2,247人（12.7%）が減少している。一時的に創出された雇用をいかに地元の恒常的な雇用に切り替えていくかという難しい局面に立っている。

(3) 具体的な事業から地域復興の方向性をみる

南三陸町でのヒアリング調査対象は、「宮城県漁業協同組合志津川支所」、「NPO 法人海の自然史研究所」、「一般社団法人南三陸町観光協会」である。

南三陸町は町の主力産業として、漁業と観光に力を入れてきた。「水産の再生なくして町の再生はない」という考えの下、津波で壊滅した魚市場の再建にいち早く取り組み、仮設での魚市場を被災から半年後に再開した。被災した沿岸部地域で最も早い復旧であった。南三陸町の労働力人口の多くは漁業や水産業に従事しており、漁業が再開できるということは、すなわち現金が町を回り、直接的に生業につながり、町経済の回復に直結する。2013年度の水揚げ量は震災前と同じ水準にまで回復している。

<宮城県漁業協同組合志津川支所>

宮城県漁業協同組合志津川支所⁷（以下、漁協という）は、南三陸町志津川湾を管轄する。約 800 人の組合員で構成される。震災による被害は甚大で、震災前に 1,075 隻あった漁船は津波被害により 55 隻にまで減少、94.9%が流出した。また、アワビやウニといった第一種共同漁業の平成 23 年度の生産額が前年度比約 99%、わかめやホヤといった第二種共同漁業では前年度比 90%の減少と深刻な打撃を受けている。加えて、湾の眼前に建っていた支所や出張所などの事務所も被災した。

養殖いかだや漁船がなければ、漁師は仕事が出来ない。すなわち生活が成り立たなくなる。復旧の目処がつくまで生活をつなぐという意味でも緊急雇用創出事業が必要であった。そこで、これまでの漁場を再生するプロジェクトを立ち上げ、そこに被災者を雇用することになった。当漁協が受託した事業は、平成 23 年度の雇用数の合計は 80 人、「区画漁場整備事業」（66 人）、「南三陸町水産業復旧支援事業」（14 人）である。前者は志津川湾内の漁場の区画をし直すもので、これまで航路が細く不便であったものを区画整理し直し湾内を効率的利用するものである。ただ震災前の状況に戻すのではなく、この機会によりよい漁場のあり方を考え、将来を見据えて変革していこうという取組みである。雇用される者は漁協の組合員が中心である。一方、後者は被災した漁業関係者の実態を把握して種目別に集計するなどの事務作業である。前者にかかる事務作業や、震災後の復旧に向けて膨大になっている後方事務作業なども行う。雇用される者の前職は一般企業で働いていた者で、半分以上が仮設住宅居住者である。

漁協の抱える課題は、組合員の収入確保と復興事業を遂行するための人員確保である。漁業の復興には 10 年はかかるだろうと予想している。復興にも人が必要だが、当初いた 30 人の職員は 20 人ほどに減ってしまい、必要な人員確保がままならない状況であるという。漁業の復興を「サポートしてくれる今回のような緊急雇用がないと、我々単体ではできませんよ」という発言があるように、復興の中核となってミッションを遂行する事業主を「人件費」という形でサポートしているのが緊急雇用創出事業の役割の 1 つであることがわかる。

<NPO 法人海の自然史研究所>

NPO 法人海の自然史研究所は、魚市場の建屋の中に事務所がある。本部は沖縄県にあるが、震災後に町からの要請を受けて、この地に赴き、以前町の水産研究所が行っていた業務と水産物と空間の放射能測定を行っている。水産物の安全性を確保し、風評被害から守るためにも、こういった第三者機関による測定が重要になる。緊急雇用創出事業（平成 23 年度）では「地域漁業再生調査事業」を受託して実施している。当拠点で働く者は 4 人で、拠点リーダーを除く 3 人が緊急雇用創出事業によって雇用されている。リーダー A 氏は海洋研究の専

⁷ 詳細は事例編の「宮城県漁業協同組合志津川支所」を参照。

門家であり、他の3人に放射能測定の方法等や機器の使い方等を指導する。大学時代にインターンで南三陸町滞在したことがきっかけで、復興の一助になりたい一心で赴任を決意した。ただし、A氏は緊急雇用創出事業の雇用条件に合致していないため、人件費は実質的に団体からの持ち出しとなっている。

当団体で雇用されている被災者は3人で、生活をつなぐためという動機以外にいずれも環境に感心があって応募してきた人が多い。たとえばB氏は地域づくりの団体で森林見学や自然案内のようなことを行ってきた人である。また、C氏も夫が水産業に携わり、子供もいることから、海の環境に興味があったという。

当団体の賃金は月給18万円である。他の委託先が行う事業に比べると賃金は低めである。それでも、C氏は「社会保険に加入出来ることが一番の魅力」と話しており、前職のパートの仕事では社会保険は未加入だったという。B氏も「正社員であっても雇用・労災くらいかかっていればいほうだったので、だから厚生年金とかその点は全然（加入していない）」という地域性を指摘している。つまり、賃金設定の高低云々の問題ではなく、社会保険加入が前提であるということで、緊急雇用創出事業が労働市場の中で優位となっている状況が垣間見られるのである。

<一般社団法人南三陸町観光協会>

南三陸町が水産業と共に近年力を注いできたのが観光業である。震災前から町をあげて観光振興し、一般社団法人南三陸町観光協会を立ち上げて旅行業登録し、観光誘致のためのツアー企画をして旅行商品などを売り出していた。豊富な山海の恵みを武器に、事業を軌道に乗せようとしていた矢先に震災が起こった。

当協会が受託している緊急雇用創出事業は「観光資源復興事業」であり、平成23年度は4人、平成24年度には11人を雇用している。南三陸町の観光資源の復興に向け、複数の事業を展開する。当事業では、事業を実施しながら次世代の地域を担う人材を育てることを目的の1つにしており、20～35歳までの若年層を5人雇用している。現在の賃金は月15～17万円で決して高くはない。だが、それでも最低賃金ギリギリに設定された地場のパートに比べると「いい方」だという。その状況は震災前と変化はないという。当協会では、緊急雇用創出事業での雇用期間が終了するまでに、自主財源で運営し雇用を継続したいと考えている。

事業の1つである「福興市」は、震災から1か月半後の4月29日に始まり、その後1か月に一度の頻度で開催されている。震災から間もない時期の「福興市」は地域の人々の再会の場所になり、地域の絆を深める役割を果たした。「福興市」は「おさかな通り」と呼ばれる観光客や町内の客が立ち寄る商店街の店主が中心となり開催されている。

南三陸町の商店街（「志津川おさかな通り商店街」）は、「ぼうさい朝市ネットワーク」という全国の商店街組織に参加しており、今回の震災直後から「災害時の隣から支援」方式に則って、山形県酒田市の商店街（「酒田中通商店街」）から救援物資がピストン輸送されてき

た。「3年間練習してきた「隣から支援」の仕組みが全面稼動」⁸したという。「福興市」にも、このネットワークを通じて全国から商品が送られ、販売する人も全国から駆けつけた。南三陸町観光協会は共催者として設営や事務局的な後方支援の作業を行っている。

イベントには、大企業からの企業ボランティアや町外からのボランティアも数多く参加し、その数は100名近くに上る。協会にはボランティアを受け入れる力、采配する力も必要になる。多くのボランティアを受け入れることは、その人たちがリピーターとなって再び町に足を運んでくれるようになるからだという。全国のネットワークや、企業、ボランティアといった支援者と南三陸町をつなげるフィールドを当協会が整える役割を担っている。

<南三陸町社会福祉協議会>

今回のヒアリング調査ではタイミングが合わず調査は出来なかったが、南三陸町で最も緊急雇用創出事業の雇用数が多いものは、「津波避難者生活支援事業」(平成23年度名称)⁹で、仮設住宅支援やみなし仮設の訪問事業等を実施している。南三陸町社会福祉協議会が当事業を受託している。

当事業は新聞記事や、大学のセミナー等でも報告されており、支援事業の運営設計が優れている¹⁰。当事業の構想はもともと当町の高齢者福祉事業に関りがあつた本間照雄氏¹¹がアドバイザーとなって震災直後に立ち上げられた。

南三陸町では、3,311戸の住まいが失われ、住まいを失った町民は、町内59か所に点在する2,200戸あまりの仮設住宅で生活し、747世帯が県内の「みなし仮設」(民間賃貸住宅)で生活している¹²。南三陸町社会福祉協議会では、被災者生活支援センターを立ち上げ、地域ごとに町内3つ、町外2つのグループに分けて仮設住宅やみなし仮設に入居している人に見守り支援を行っている。見守り支援は役割別に3つのタイプに分かれている。1つは「巡回型支援員」で仮設住宅の見守り支援を行う。約120名が各戸を訪問する。2つめは「滞在型支援員」で高齢単身者や健康に不安を持つ住民に朝夕2回訪問する。約100名が活動している。これは主に同じ仮設住宅地に住む高齢者¹³が担い「役割」を持って活躍してもらうことで「やりがい」「生きがい」が生まれている。3つめは「訪問型支援員」で町外(県内)のみなし仮設住宅を訪問する。9名3班体制で訪問し、さまざまな相談に応じる。主な目的は町を離れた人を帰郷する気持ちをつなぐためである。

当事業が運営設計面で高い評価を受けているのは、支援員に対する基礎研修が徹底してい

⁸ 藤村(2011)。

⁹ 平成24年度は「暮らし再生被災者生活支援事業」として実施している。

¹⁰ 本間(2013)、同『町民を資源化して取り組む被災者支援—南三陸町被災者支援センターとしての取組み』FORTUNE 宮城シンポジウム in 東京(2013年3月8日開催資料)。『東北復興新聞』記事(2012年4月25日)。『河北新報』朝刊記事(2012年5月29日)、他。

¹¹ 東北大学大学院社会学研究室専門研究員・南三陸町保健福祉課福祉アドバイザー、元宮城県職員、保健福祉部。

¹² 本間(2013)より参照。2012年1月25日時点。

¹³ 平均年齢74歳、最高齢89歳という。(同上セミナー、資料より)

ることと、この仕事に就くことが個人の職業キャリアだけでなく、将来的な地域の力となることも視野にいれていることがある。事業自体を「地元社会資源活用・還元型事業設計」として、「地元町民を支援して復興発展の人財にする」という意識を持っており、町の高齢化を見据えて「優秀な町民」¹⁴を生活支援員（専門職）として育てるというビジョンをもっている。

基礎研修は、採用されてから仕事に就くまでの3日間、朝8時半から夕方5時15分まで、1時間程度の授業が毎日6コマ行われる。内容は、町から派遣されたさまざまな業種のプロが担当する。例えば、認知症の知識について介護福祉士が、救急処置の実技を救急救命士が、高齢者の介助法を保健師が、生活保護法などの福祉制度について保険福祉課の職員がという具合である。毎日最後には、グループワークが行われ、その日学んだことを発表し合い理解度を深めていく¹⁵。

当該事業は、長期的な町全体のコミュニティと生活支援の構築を視野に入れた取り組みである。本間氏は緊急雇用創出事業によって生み出したのは、「生活支援員という『雇用』ではなく南三陸町民としての『社会的役割』」であると述べている¹⁶。

(4) 小括

南三陸町の4つの事業について紹介した。いずれも事業目的も被災失業者対策だけでなく、根底に地域の復興と人材育成があり、震災を契機に地域の将来のあり方を再考して事業を進めている。ポイントをまとめておきたい。

南三陸町は立地的に大都市圏から遠く、自らの町内での就業率が高い。漁業等、第一次産業が中心の産業構造で、観光業など他の産業も漁業に根ざしている。つまり町内での就業場所がなくなるということは、再就職に転居を伴う可能性が高くなり、人口流出に直結する。町のインフラが復興しても人がいなければ、本当の復興の意味がない。それまでの期間、人口流出を防ぐためにも町内で雇用を作り出す必要がある。

緊急雇用創出事業の雇用人数をみると、仮設住宅等の支援事業が最も多く、その次に漁業関連の産業振興が続く。雇用人数が多く割り振られている事業は、今後の町の産業や人材を、どう位置づけるかというビジョンがみられる。漁業では、震災前よりも効率的な湾内の区画整備を目指すことであったり、仮設住宅支援員に関しては、高齢社会をにらんで町を支える生活支援員という専門職に育てようという視点を持っている。その他の事業も復興ニーズを細かく企画化しており、漁協、社協などのNPO、企業、自治会、専門家などの意見を頻繁に聞いて施策に結び付けていると感じられる。

このように、震災後の初期段階で人口減少を食い止める役割として、緊急雇用創出事業は

¹⁴ 本間氏は「生活のプロ（主婦）」を事業で育成する中心に据えている。

¹⁵ 『東北復興新聞』記事（2012年4月25日）より。

¹⁶ 本間（2013）より。

一定の効果を発揮しているものの、求人募集をしても人が集まらないという問題も起こっている。これは復興事業の需要が多いにもかかわらず、町の人口が減少してしまっていることや、職業マッチングがうまくいっていないということもあるだろう。また、地元の水産加工業者も求人募集をかけても人が集まらないという。緊急雇用創出事業が原因で人が来ないという苦情もあると聞くが、同事業がそれほど高く賃金を設定しているとも思えない。それよりも同事業では社会保険に加入することが必須であるため、パートは社会保険に不加入になりがちな状況であるところと比較して、優位となっているのではないかと考えられる。

地域の核となる人材の確保については、例えば、専門職などで被災地内では充足できないこともある。先の事例であげた NPO 法人海の自然史研究所のリーダーは、明らかにこの地域の復興に必要な人材だが、事業で雇用できる対象者となりえない。復興に寄与したいと願う被災地外からの人材をいかに事業につけるかということは、被災地域の復興を早めるためにも極めて重要な課題である。被災地内で調達不可能な専門職等や、実家が被災地にある IT ターンの人材などを雇用できるような工夫が欲しいところである。

3. 福島県飯舘村：地域コミュニティの維持¹⁷

(1) 飯舘村のプロフィールと被災の状況

飯舘村は福島県の阿武隈山系の北部高原にあり、いわゆる「浜通り」に位置するが海には面していない。海に面する南相馬市、相馬市、浪江町、内陸の葛尾村、川俣町、伊達市の 6 つの市町村と接している。年平均気温は 10℃と高原地帯特有の冷涼な気候であるため、寒さに強い作物や畜産を振興してきた。「飯舘牛」やじゃがいもの「イータテベイク」、カボチャの「いいたて雪っ娘」などの飯舘ブランドを開発し、全国的にも名前が知られるようになった。

飯舘村は昭和 31 年に飯曾村と大舘村が合併し、平成の大合併の際も、隣村と合併するか否かで大きく揺らいだが、最終的には合併しないことを選択した。この決断に至るまでの話し合いの過程、村民と行政とが手を携えて共に歩んだ道程は、先進的な住民参加型の意思決定方法であり、さまざまな工夫としくみに満ちている。飯舘村の地域づくりは、「までい」¹⁸な田舎生活を目指したもので、福島大学の研究者らによって長年に亘り調査され¹⁹、過疎化に悩む多くの小さな町村が視察に訪れるなど、独自性あふれる豊かな村として有名であった。

現在、飯舘村村民は、福島県内に 6,000 人程度、県外に 500 人程度が避難している（飯舘村 2013 年 1 月 1 日現在資料）。県内には飯舘村の 9 つの仮設住宅 団地があり、あわせて 1,173

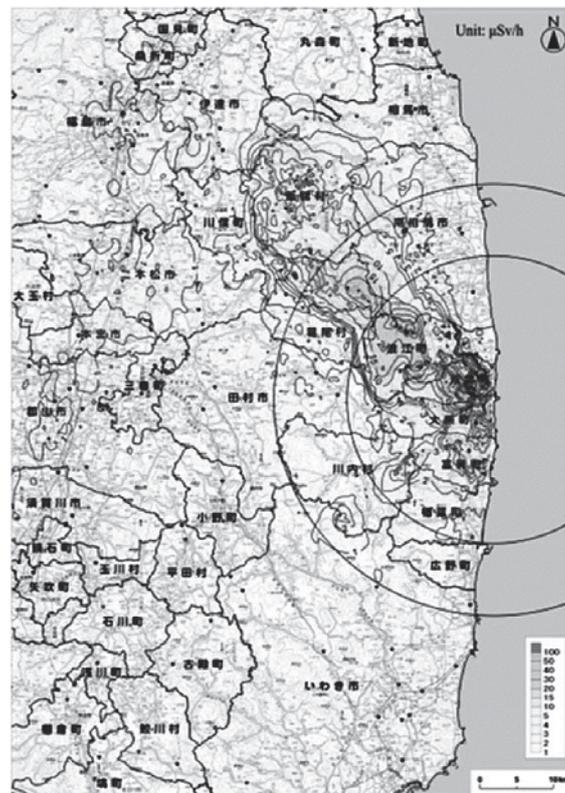
¹⁷ 本節は、小野(2013)を元に大幅に修正加筆している。

¹⁸ 「までい」とは東北地方の方言で漢字では「真手」と書く。大事に手間隙かけて最後まで、という意味で、「子供はまでいに育てろよ」「仕事はまでいにしろよ」など飯舘の村民が日常的に使う言葉である。飯舘村の第 5 次総合振興計画（2004 年から 10 年間の計画）は「大いなる田舎 までいライフ・いいたて」と名づけられ、自立した「までい」な村作りが基本理念となっている。

¹⁹ 境野・千葉・松野(2011)。

人が避難し、その約半数が福島市に居住している。仮設住宅以外にも、一般の賃貸住宅などを「みなし仮設住宅」として住んでいる者を含めると福島市内には3,800人近くが居住している。

震災前は約1,700世帯だったが、全村避難となってからは、2,985世帯²⁰（2012年11月30日現在）に急増し、1世帯あたり人数が2人という計算になる。三世帯同居であった世帯が分散し、高齢者比率が30.2%（2010年）と高いことを考えれば、独居高齢者が多くなっていることが想像される。



第3-2図 福島県沿岸部空間線量率マップ
（平成24年1月11日時点）文部科学省

飯舘村は東日本大震災による家屋の損傷などの直接的な被害は小さかったものの、30キロ以上離れた福島第一原子力発電所の事故により、上空に舞い上がった放射性物質が風に乗って山を越え雨と雪となって降り注いだ。村は3月14日から放射線のモニタリングを開始し、4月22日には「計画的避難区域」に指定され、飯舘村は「全村避難」に追い込まれた。

農業と畜産業に携わる者が、そのなりわいとなる土地を離れなければならない苦しみとダメージは、相当大きい。何十年もかけて試行錯誤して作り上げてきた作物と土壌があり、よ

²⁰ 復興庁、福島県および飯舘村が実施（2012年11月30日～12月14日、回収数1523）した『飯舘村住民意向調査』で配布された全世帯数。分散避難している場合には、それぞれの代表者に配布している。震災以前には世帯主でなかったと答えた者が32.4%に上っている。

その土地に移住して、すぐに仕事が始められて稼げるという類の職業ではない。兼業農家も世帯収入の一部を土地からの作物が支えてきたことは間違いがなく、この地域では生活に必要な野菜や米を自給自足で賄っている世帯がほとんどである。しかし、避難生活では、水も含めて現金で買わねばならず、生活費の負担は重くのしかかっている。

飯舘村が全村避難となった時の1つの課題は、住民自治、村行政との深い連携を培ってきた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ばらばらになってしまうと地域コミュニティはおのずと崩壊する。しかし、4月22日の計画的避難区域指定以前から放射能を恐れて早くから親類宅やみなし仮設住宅に避難した者、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、「牛を放置して避難することは出来ない」と8月頃まで住み続ける者もいたため、避難時期、場所がばらばらになり、まとまって入ることが出来なかったコミュニティも多かった。そこで、飯舘村は村民が孤立しないよう避難住民の把握に努め、仮設住宅に入居の際、早々の段階で自治会の立ち上げを行った。

(2) 飯舘村の緊急雇用創出事業

飯舘村は、福島県の中でも「緊急雇用就業率」（平成23年度）が14.0%と最も高く（第2章参照）、平成23年度に飯舘村が直接実施した事業（福島県実施の「絆づくり応援事業」は除く）では400人近くが雇用されている。実施事業は2つで、1つは「飯舘村全村見守り隊事業」で、事業内容は計画的避難により無人化する飯舘村内での犯罪を未然に防止するため、村内各地域内の見回りを行うものである。（第3-3表）

「飯舘村全村見守り隊事業」は、無人と化した村を盗難などから守るための事業として、そして避難した村民の生活を成り立たせるための中核事業として計画された。当事業についてのヒアリング調査は実施していないが、菅野(2011)の記述を要約すれば以下のような事業である。

「見守り隊」は、飯舘村役場の住民課（防犯担当）を頂点とするピラミッド型の組織で、住民課と「南相馬警察署」、「南相馬広域消防本部消防団」がタッグを組んで「見守り隊事務局」をバックアップする。「見守り隊事務局」の下には、20行政区ごとに隊長1人と隊員12～30人の個別部隊が結成され、それぞれの地区²¹を巡回する。避難先から約1時間かけて車で飯舘村に移動し、活動は昼夜を問わずパトロールを実施する。隊員の募集基準は原則65歳までである²²。

²¹ 基本的には避難前に自身が住んでいた地区。

²² 菅野(2011)、pp165-166。

第 3-3 表 飯館村の緊急雇用創出事業（平成 23 年度実績と平成 24 年度計画）

平成23年度 緊急雇用創出基金事業【震災対応事業】(実績)

事業 注1)	分野 注2)	事業名	事業内容	全労働者数
2	12	飯館村全村見守り隊事業	計画的避難により無人化する飯館村内での犯罪を未然に防止するため、村内各地域内の見回りを行う。	352
2	12	飯館村臨時職員雇用事業	臨時職員を雇用し、就職希望者の受け皿とするとともに、安定した行政サービスを提供する。	21

平成24年度 緊急雇用創出基金事業【震災対応事業】(計画)

2	12	飯館村全村見守り隊事業	計画的避難により無人化する飯館村内での犯罪を未然に防止するため、村内各地域内の見回りを行う。	363
2	3	健診結果データベース作成事業	全村民の健診結果のデータベースを構築し、村民の健康増進、疾病予防、疾病の早期治療に繋げる。	1
1	3	生活支援コミュニティバス運行业務	仮設住宅入居者の医療機関、買い物等への送迎のためのバスを運行する。	1
2	1	高齢者等生活相談支援事業	高齢者の総合相談、運動教室、ケアマネジメントを行う。	1
2	1	高齢者・障害者ニーズ把握事業	高齢者・障害者のニーズ把握調査の整理及びデータベース作成等業務。	1
1	4	農作物放射性物質測定事業	農作物における放射性物質測定検査の実施及びデータ管理等事務。	2
2	12	飯館村避難生活支援事業	村民の避難生活に関する相談業務・データベース管理・仮設住宅集会所管理・情報発信業務	23
2	10	給食運搬車運転手事業	学校授業日に給食を伊達市から川俣町まで運搬する。	1
2	10	飯館中学校学力向上アドバイザー事業	飯館中学校において、数学を中心とした授業を行うとともに、若手教師の指導を行う。	1
2	10	スクールバス助手配置事業	スクールバス乗降時の補助、バスの中での子供たちの見守り、指導。	6
1	4	仮設直売所運営事業	松川第一仮設住宅内の仮設直売所にて直売所運営業務を行う。	5
2	4	モニタリング(放射能測定)支援事業	飯館村内の宅地・農地、避難所、仮設住宅団地等のモニタリングを行い、食品放射性物質分析業務の支援を行う。	3
2	5	ICT推進事業	ICT機器を活用した仮設住宅自治会、公営宿舍等の運営支援、村HPや村の情報端末を活用した情報取得方法の周知・操作支援。	10
2	11	県借り上げ住宅自治会立上支援及び集会所施設管理事業	自治会立上に係る一般事務・施設管理	2

注1)事業区分 1:委託事業 2:直接実施事業

注2)分野区分 1:介護・福祉 2:子育て 3:医療 4:産業振興 5:情報通信 6:観光 7:環境 8:農林漁業 9:治安・防災 10:教育・文化
11:1～10の分野に該当しないもの 12:地方公共団体の臨時職員としての雇用

資料出所)調査時入手資料

「見守り隊」の募集要項をみると、1日8時間勤務（土日祝日勤務あり）で、賃金は、基本日給7,000円、通勤手当が支給される。原則1世帯あたり1人まで²³で、採用者が募集人数よりも多くなった場合には、ワークシェアリングとなる²⁴。村長の菅野氏は「村の防犯対策と雇用対策を同時に解決できるよい方法」として、緊急雇用創出事業による「全村見守り隊事業」を挙げている²⁵。

²³ 隊員数確保が困難な場合にはその限りでない

²⁴ 平成26年度隊員募集要項より

²⁵ 菅野(2011)、p166。

もう1つは、「飯舘村臨時職員雇用事業」で、平成23年度は21人を直接雇用している。これは平成24年度に「飯舘村避難生活支援業務」に名称が具体化しているが、仮設住宅などに避難している村民の生活支援を行うため、管理人業務に雇用するものである。自治会ごとに管理人を推薦で決め²⁶、各1人雇用している。勤務時間は平日、1日8時間勤務である。仮設住宅団地には、集会所などの共用スペースがあり、そこに管理人が詰める場所がある。

各自治会活動自体も、当初は「ボランティア」²⁷で運営されていたが、仮設住宅での自治会活動は、平時にはない多様で多量な活動内容で負荷が大きかったため、労働対価を得られる事業として緊急雇用創出事業基金を利用した運営が始まった。その内容については、次の節で述べる。このように、飯舘村の緊急雇用創出事業は、地域コミュニティの維持に関する事業に多く拠出されているのが特徴である。

今後の課題としては、避難生活が長期化し帰村の目処が立たない中で、同事業がなくなってしまうと多くの村民が生活に困窮してしまうことである。村単独での事業継続は難しいため、同等の事業の必要性が求められている。

(3) 飯舘村の仮設住宅支援事業の特徴

ここでは、ヒアリング調査を実施した、福島市にある飯舘村の松川第一仮設住宅の仮設住宅支援事業について述べる。当事業は、飯舘村が直接実施しているのではなく、福島県の緊急雇用創出事業を使った「絆づくり応援事業」の委託事業として行われている。委託先は福島市にある人材派遣会社、株式会社トーネットである。

「絆づくり応援事業」は、2011年6月1日から始まった。松川第一仮設住宅の仮設住宅支援事業の応募は7月から始まり、8月頃から運用が始まっている。自治会役員が支援員として雇用される形となっている。第3-4表は、松川第一仮設住宅の支援員事業の概要についてまとめたものである。

当仮設住宅では、118戸の住居を7人の支援員(自治会役員)が見守っている(調査時点)。住居を班分けし、班長は基本的には自分が住んでいる班から出すしくみになっていて、それぞれの班長が17～19世帯を担当する。仮設住宅全体の安否の確認、生活相談などの見守り事業は社会福祉協議会が実施しているため、支援員の役割は自分の担当する班の住民を日常的にきめ細かくフォローすることである。支援物資等の配布を行ったり、自治会イベントの企画・準備・運営、ボランティア団体等が行うイベントの調整等を行っている。

労働時間は平成23年度は平日9時～11時(2時間)、平成24年度からは週3日9～11時であり、賃金は、時給850円なので月2万円程度にしかならない。とはいえ、家計を維持するためには程遠い金額だが、この対価が支払われるのと支払われないのでは、「違う」という。

²⁶ 飯舘村では、もとよりこういった村の要職について、一般的な公募ではなく、推薦や一本釣りでの村民を抜擢する方法が取られてきている。

²⁷ 避難前の自治会活動には、村から謝礼として役員は年間1万円、自治会長は5万円程度が支払われていた。

(対価があるのとないのとは違いますか？ どういった意味で違うと感じますか？：筆者)

「これがないと思うと、やっぱり誰も彼もやらないと思います。…(中略)(対価がないと)責任感がないと思う。」(M氏)

「あの人たち(自治会は)、好きな人たちが勝手にやってるんだとなっては(困る)。やっぱり1つの決まり(絆事業)があって、頼まれてやるとなると(住民の対応が違う)。」(Y氏)

第3-4表 飯舘村 松川第一仮設住宅の支援員事業の概要

	飯舘村(福島市松川第一仮設住宅)
事業形態	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)	118戸 (飯舘村の仮設は福島県内に9団地、665戸)
仮設支援員雇用数 (平成23年度) (括弧内は1支援員あたりの戸数)	7人(1人/16戸)
組織、しくみ	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)を飯舘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	・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 ・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、リーダー手当 月1万円
労働時間	1日2時間、週3日(H24年度)、週5日(H23年度)。
募集・採用	自治会、村からの推薦、応募
支援員の特徴	60歳以上の高齢者に集中。

(資料) 松川第一仮設住宅自治会ヒアリング調査より筆者作成。

村からの要請で仕事として役割を持たされるということは、自然発生的に行っている地域活動などとは違うという認識を持ちやすくなるという。また、対価を支払われていることによるやっかみや、過剰な要求などは、ほとんどないと話している。

一方で、もともと「ボランティア」で行っていた自治会活動を緊急雇用創出事業の枠組みを使ったことで生まれた課題も見受けられる。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、雇用条件を失業者に限ったことにより、どうしても高齢者に偏りがちになってしまっている。仕事をしながら自治会活動をしている者もいたが、同じように働いていても対価が支払われないという不公平が生じることになり、松川第一仮設住宅では、基本的には応募時に仕事に就いていない人を中心にして、自治会役員を編成し直している。

また、対価が発生することによって、自治会活動(無償)と支援員事業(有償)の仕事の

境が曖昧になるという問題もある。自主的に行えば際限なく仕事が発生するため、週 3 日、1 日 2 時間で終わらない場合はどうするのか、残業代をどこまで申請するのかというのは悩ましい問題でもある。特に自治会長については「結局、365 日、暇なく」活動していたりするという。そのことについて、自治会長は次のように述べている。

「やっぱり、そういうボランティア精神でやろうとする考えを持たなきゃだめなの。何でもお金にかえましょうという考えは捨てて、ボランティア精神をやっぱりそこに組み入れてやろうと、そういう自主的な考えでやってますよ、私らは。」(K氏)

この発言からも、飯舘村の仮設住宅支援員事業は、一般的な「雇用」というよりも、意識的にはボランティア活動に近く、地域コミュニティの保全には、こういった雇用とボランティアの中間的位置づけの働き方の存在も必要だと感じる²⁸。こういった働き方は、高齢者を引きこもらせずに何らかの活動に責任と役割を与え、「生きがい」や「やりがい」につなげることも出来る。ただし、気をつけなくてはならないのは、どの地域の仮設住宅でもこのような形で事業が行えるわけではないということである。飯舘村のように、もともとコミュニティの活動がさかんで、地域にとって非常に重要な位置を占めていることが条件である。逆にいえば、コミュニティ内の信頼関係がない状態では、こういった形での事業をすることはかえって支援員と住民との軋轢が生まれる恐れもある。現に他自治体の仮設住宅支援事業では、自分が住む仮設住宅以外を訪問し担当する事の方が多い。これは、同じ被災者である支援員と仮設住民の相互依存が強くなって、住民側の過度の要求による精神的負担から支援員を守るためでもある²⁹。

(4) 小括

飯舘村の緊急雇用創出事業について述べた。飯舘村独自に実施されている事業もあれば、福島県の「絆づくり応援事業」の一環で行われている事業もある。いずれにしても、飯舘村で行われている事業の多くは、帰村までの間、いかに村民の生活と、場所としての村を保ち続けるかという取組みである。仮設住宅支援事業は自治会役員がそのまま支援員となり、地域コミュニティの維持を目的としている。「全村見守り隊事業」も、場所としての村の維持を目的としている。

飯舘村は、もともと立地的にも阿武隈山系の交通の不便な場所にあり、自村で暮らし、自村で働くという者がほとんどである。農業、畜産業に携わる者が多く、その他の産業も第一

²⁸ 小野(2006)では、ボランティアでありながら謝礼を受け取る「有償ボランティア」に関して、働き方の外形的には労働者に近いが、意識面は無償ボランティアに近似することを明らかにしている。謝礼は責任を担保したり、活動を継続させる動機となっている。

²⁹ 小野(2013a)では、岩手県、宮城県、福島県の 5 市町村における仮設住宅支援事業について詳細に記述している。参照いただきたい。

次産業に根ざしている。自給自足で暮らす者も多く、土地を奪われると仕事と生活が同時に奪われることになる。避難生活が始まったときに、いかに生活をつないでいくか、村民を離散させないかの課題を解決する1つの方策が緊急雇用創出事業の利用であった。

原発被害で避難を余儀なくされている自治体の復興への道のりは、さらに長く混迷を極めている。長期化する避難生活と事業をどう継続させていくのかは当面の最大の課題である。通常の自然災害からの復興とは異なる道筋で、より長期的に被災者雇用のあり方を考えていかねばならないだろう。

飯舘村の仮設住宅支援員についていえば、コミュニティの維持のために行われており、どちらかといえば、「なりわい」としての事業ではない。しかし、被災地にとっては必要な事業であることも間違いない。緊急雇用創出事業の雇用条件の枠組みをもって実施すると、失業者しか対象とはならない。実際の働き方をみると支援員は短時間短日数の勤務形態であり、実際には外の仕事とのダブルワークも可能である。現在はこうした枠組みの制約もあって、高齢者の雇用が中心になっているが、本来の自治会活動は年齢階層に幅があることが望ましい。他で就労していたとしても、地域の復興事業で働けるような工夫が必要である。

4. まとめと政策的方向性

2つの地域の事例を題材に、緊急雇用創出事業が被災地の復興にどのような役割を果たしてきたのかをみてきた。最後にまとめ、政策的方向性を示したい。

緊急雇用創出事業は失業対策のための事業であるが、南三陸町、飯舘村では復興に必要な事業に使われ、「被災者自身が被災地をよ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」が実現されており、まさにCFWとなっていた。この2町村だけでなく、我々が調査した事例の運用も多くがそうであった。

南三陸町、飯舘村共に、大都市圏から離れており、第一次産業が町の中心となっている。自町村内での就業率が高く、被災して生業を離れることは町村からの人口流出につながる。漁業、農業従事者は、失業した場合のセーフティネットが弱く、他の職業への転職が難しいこともあり、復興の目処がつくまでの間の生活を保つためには、緊急雇用創出事業のような被災者雇用がなければ立ち行かなくなる。こういった特色を持つ地域にとって、緊急雇用創出事業は住民を地域につなぎ留める大きな役割を果たしたといってもよいだろう。

基金事業の使い方の「上手下手」は、予算執行する自治体が具体的な計画を作る際、①地域のニーズ、情報を獲得する力、②具体的に企画化する力があるか否か、③事業開始後にポイントを押さえた確認をし、軌道修正させる力があるか否かである。これらは、日ごろから行政がどれだけ地域住民と協働して地域づくりを進めているかに左右されるだろう。地域住民との日ごろからの細かな情報があれば、事業企画もおのずと細目でニーズを捉えた内容になるだろうし、地域ニーズに合致した事業であれば、被災者自らがその事業に係る意味も大きくなる。

被災者雇用事業は、不況時の失業対策とは異なる。不況時の失業対策のための事業は、経済が縮小している中で実施されるが、被災者雇用事業は復興という眼前にやらねばならない事業が山積している状況で行われるのであり、真逆の状態にある。しかし、復興の段階で必要な事業は異なるだろうし、いずれニーズが減っていくことも確かである。地域の労働市場を圧迫しないようにするためにも、どの段階で事業を終わらせるかという出口戦略を見極めることが必要である。ただし、地域によって復興の段階も異なるため、一斉に引き上げるのではなく、本当に必要な事業は細く長く継続できるような制度とする必要がある。当面のことをいえば、仮設住宅支援や帰宅困難地域の防犯対策など、長期化が予想される事業の代替措置を考える必要があるだろう。

緊急雇用創出事業では「震災時に被災地に居住あるいは勤務し、失業状態にある者」が雇用条件であるが、この枠組みはより柔軟であるべきである。応募者多数である場合には、被災者が優先されるべきであるが、I・Uターンの者や事業に必要な専門家など被災地復興に必要な人材を呼び込むためにも枠組みは柔軟である必要があるだろう。

最後に、緊急雇用創出事業の被災者雇用としての有効性を3つ挙げたい。それは、①スピード、②規模、③使途の柔軟性である。

「スピード」が得られたのは、この事業枠がすでに存在していたことによる。被災者の生活を支える糧を確保する早急な対策が求められる中、自治体が使っている当基金事業の枠を広げることが最も効率的で、2011年4～5月にはすでに事業が開始されている。もし、これが新たな被災者雇用支援事業として枠組みを一から作っていたらどのくらいの時間がかかっただろうか。この事実は、偶然であったとはいえ、極めて重要な事柄であり、見落としはならない。予期することが難しい自然災害に対しては、それを未然に防ぐことよりも、発生した後にいかに早く効果的に緊急的対策が講じられるかが重要であるからだ。そのためにも、平時から被災者雇用「化ける枠」を、制度的に小さくても常に保持しておき、いざという時に膨らませることができるようにしておく。「効果的に」事業実施するためにも、自治体担当者が日ごろから馴れておくことも必要である。日ごろ全く目にしない事業制度を実施するとなっても、ノウハウが蓄積していなければ右往左往することは目に見えている。例えば、コミュニティ支援事業として、生活支援員やコミュニティ・ソーシャルワーカーや、防犯・防災委員等を常設しておくのである。

「規模」は、国からの基金であることが大きかった。東日本大震災のように巨大で広域にわたる被害が出る震災の場合には、国から拠出することが望ましいだろう。国から事業費が100%拠出される利点は、市町村行政が被災して機能不全に陥った時にも、近隣の市町村や県などが代わって事業を企画遂行が可能であるということである。事業を行ったとしても、国が事業費を拠出してくれるのであれば、人員を割いて支援しようと動く近隣市町村も多い

だろう³⁰。

「使途の柔軟性」は、いかに多くの分野で雇用が生み出されたかをみてもわかる。これは、事業の第一目的が失業対策として雇用を作り出すことであったからである。その結果として雇用が生まれる事業内容についての縛りは緩くなり、被災地で必要と思われるありとあらゆる事業で活用されることが可能となった。だが、気をつけなければならないのは、その反面で事業自体の実効性に対する審査が甘くなりがちになることである。実施主体である地方自治体は、基金が被災地の復興事業のために有効に使われているか否かは適切に監督する必要があるだろう。

「使途の柔軟性」の副産物として、被災地ではこれまで見ることは出来なかった「新しい協働形態」が生まれている。例えば、NPO、NGO、社会福祉法人、企業が一緒になって1つの事業共同体として互いの得手不得手を補いながら被災地の復興という目標に向かって進んでいる。究極の状況下においては、互いの壁を取り払い、苦難を乗り越えようとする。そこには考えもつかなかった新しい取組みやコラボレーションが生まれている。今後、必ず来るといわれている大規模災害からの復興に、今回の取組みは大きな礎となるはずである。

<参考文献>

- 小野晶子(2006)「有償ボランティアの働き方と意識—謝礼は活動継続につながるか—」、『NPOの有給職員とボランティア—その働き方と意識—』労働政策研究報告書 No.60、労働政策研究・研修機構、2006年5月。
- 小野晶子(2013a)「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—」、『東日本大震災と雇用・労働の記録—震災記録プロジェクト第1次取りまとめ報告書—』労働政策研究報告書 No.156、労働政策研究・研修機構、2013年3月。
- 小野晶子(2013b)「全村避難で地域アイデンティティ残せるか—飯館村のコミュニティ維持の試み—」、『個性の“選択”から始まる地域の発展』希望と成長による地域創造研究会「地域アイデンティティ」研究分科会報告書、日本経済研究センター、2013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—飯館村における地域づくり—』八朔社、2011年。
- 菅野典雄(2011)『美しい村に放射能が降った—飯館村長・決断と覚悟の120日—』、ワニブックス【PLUS】新書、2011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、2011年。
- 藤村望洋(2011)「災害時の「隣」から支援「ぼうさい朝市ネットワーク」」、『街並み』Vol.49、

³⁰ 近隣市町村の支援という例でいえば、岩手県大船渡市と大槌町の仮設住宅支援事業は、北上市が事業を企画実施する主体となっている。

公益財団法人東京都防災・建築まちづくりセンター、2011年。
本間照雄(2013)『ボランティアとの協働を求めて―震災から2年を振り返る―』東京大学
HSPセミナー(2013年3月7日開催資料)。

第4章 緊急雇用創出事業における被災地復興支援と就労支援のジレンマと対応 ——仮設住宅関連業務を中心として——

1. 問題設定

東日本大震災における被災地支援が日本全体の課題になるなかで、注目された支援の枠組みが本報告書のテーマとなるキャッシュ・フォー・ワーク（以下ではCFWと表記）である。被災によって仕事を失い、生活が困難な状態に陥った人々に対して、復興に関連する仕事を提供し、被災者の雇用保障と被災地復興を目指す取り組みは、重要な役割を果たすことが期待される。

CFWは、二つの意味で被災地を支えることが期待される。第一に、被災者が仕事を得ることによって、賃金が支払われ、それによって生活保障がなされるという側面である。本論ではこれを雇用支援と呼ぶ。もう一つは、CFWによってなされた仕事が被災地を復興するという側面である。これを本論では被災地復興支援と呼ぶ。理想的には、両者はなるべく調和させることが期待される。例えば経済学者の永松伸吾は、「被災地を復興させ、よりよい将来を構築するというのが、被災地の雇用を維持することと少なくとも同等に重要視」（永松2011:11）されると述べる。このように両者が調和して実現されることは望ましいことであるが、実際に両者が調和した形で実施が可能であるかは実証上の課題である¹。

このようなCFWによる二つの側面——仕事を創出することによる個人の生活保障（雇用支援）と、仕事によって地域貢献をなす（被災地復興支援）——の関係性に関して、示唆を与える研究領域として、就労支援を行う非営利組織や社会的企業の研究がある（Nyssens ed. 2006; Gidron and Hasenfeld eds. 2012）。このような就労支援分野の事業体の研究も、CFWの取り組みと同様、就労支援を通じた就労困難者の生活保障と、得られた仕事が地域社会などのステークホルダーに与える影響の両方が期待されるため、CFWの取り組みにも示唆を与えると考えられる。本論ではこれらの研究を手がかりとしながら、CFWにおける雇用支援と被災地支援の関係性を検討する。

これらの就労支援にかかわる事業研究では、サービス提供の質と就労支援対象者の就労困難度の間、非一貫的な関係が見られることが指摘されている（Garrow and Hasenfeld 2012）。すなわち、サービス提供を優先すれば、就労困難の程度の高い人が排除されてしまい、一方で、就労困難の程度の高い人を支援しようとするれば、サービス提供の場面では質の高いものを提供できないという関係性がある。これは常識的な通念にも一致するだろう。

先行研究では、両者の関係性について、東日本大震災での緊急雇用創出事業を利用したCFWにおいて両者がいかなる関係にあったかはあまり議論されていないように考えられる。今回の緊急雇用事業の利用に関してどちらを重視する傾向にあり、両者の対立的関係を緩和

¹ 例えば、社会学者の小林勇人は、震災時の複雑な要因の交錯によって、労働能力の低い人にとってCFWが強要された参加になることを懸念している（小林2011:53）。

するうえでいかなる運営上の手法があり得るかを検討することには、一定の意義があると考えられる。

そこで、本論では、二つの問いに取り組む。第一の問題は、CFW に期待される二つの役割——雇用支援と被災地復興支援——に関して、特に大規模災害の際に必要な傾向のある仮設住宅関連業務を中心的対象として、どちらが優先される傾向にあったのかという点である。第二の問題は、両者の対立的関係を緩和する手法にはいかなるものがあるのかという点である。両者に関して事例を比較することによって分析を試みる。

本論の構成は以下の通りである。第二節で分析の枠組みと対象事例を検討する。第三節では、雇用支援と被災地復興支援の優先関係について検討する。第四節では、人材ノウハウを持つ事業者が事業にかかわることで二つの目的の対立の緩和がいかに見られるのかを検討する。最後に結論と本分析が示す含意を検討する。

2. 分析枠組みと対象

本分析で最も関心を寄せる焦点となるのは、緊急雇用創出事業における被災地復興支援と雇用支援のあいだの関係である。今回の東日本大震災の復興過程で緊急雇用創出事業が活用された際に、どのように両者が関係しているかが分析の焦点となる。

この問題を扱ううえで、本論の分析上のポイントとなるのは採用時の状況である。緊急雇用創出事業で被災者を採用する際に、採用対象者の特性や採用基準において、CFW の二つの期待される役割の優先関係が顕著に表れると考えられるためである。

選抜基準を検討することにより、当人の生活状況や就労困難度が評価されたのか業務遂行能力にかかわる選抜が行われたかをめぐり、両者の優先関係が理解されるだろう。より具体的に言えば次のような関係が見られると考えられる。もし、雇用支援が優先されていれば、生活困窮度や就労困難の程度（当人が抱える労働市場の障壁の程度）が採用基準となるであろう。一方で、被災地復興支援が優先されていれば、より高水準での被災地復興支援を可能とするために応募者の業務遂行能力がより優先されるであろう。本論では、まず、三節において、採用時点で雇用支援と被災地復興支援のどちらの基準が主として優先されているかを示す。

これらの雇用支援と被災地復興支援の関係性を分析するために、本論では、主として事業主体の管理職レベルの人々へのヒアリング調査、および事業者から提供された文書資料をデータとして分析を行う。その際には、ヒアリング内容をコード化して関連性を分析する手法をとる。

本分析で対象とするのは、今回ヒアリングを実施した全事業者のうち仮設住宅およびみなし仮設住宅に関連した事業を行った 9 事例である。事例を限定する理由は、第一に事業内容に応じて活動が大きく異なるために、比較が困難であることにある。第二に、これらの業務は一定規模の震災においては必ず必要になる業務であるとともに、ある程度の規模の雇用創

出が期待でき、今後のCFWの活用の中で期待できる分野であることも挙げられる。

具体的に仮設住宅関連事業はいかなる事業内容であったのか。対象事例の活動概要を表にまとめたものが第4-1表である。事業内容に関していえば、仮設住宅見回り事業（6事例）、みなし仮設など、地域住民への訪問（2事例）、物資分類・保管（1事例）が含まれる。また都道府県別の内訳をみると、宮城県が6事業であり、岩手県が3事業である。

続いて、労働者の状況を見ると、仮設関連業務での雇用者数は、最低10人から最大200人の規模である。特に仮設住宅の見回り事業では、多数の雇用が生じていることがわかる。仕事内容は多岐に渡るが、相談、見回り等が中心的業務である。このような事業で採用される人々の労働条件を見ると、労働時間は週当たり35-40時間であり、賃金は時給にして、800～900円程度である。

第4-1表 対象事例の概要

呼称	都道府県	市町村	仕事内容	23年人数	24年人数	賃金水準(最低)	労働時間
事業A	宮城	石巻市	みなし仮設見回り	44人	30人	12万円	8時間15分/日
事業B	岩手	気仙沼	仮設見回り	145人	107人	900円	40時間
事業C	宮城	石巻市	仮設見回り	169人	170人	825円(日給6400円)	37.5時間
事業D	宮城	多賀城	仮設見回り	26人	22人	16万円	40時間
事業E	岩手	釜石市	仮設見回り	n.d.	95人(H24年)	14万円	40時間
事業F	岩手	北上市、大船渡、大槌町	仮設見回り	201人	204人	850円	40時間
事業G	宮城	東松島	仮設関連業務	18人(年度不明)	n.d.	850円	40時間
事業H	宮城	仙台市	仮設見回り	59人	n.d.	n.d.	n.d.
事業I	宮城	亘理	仮設見回り	14人	21人	840円	35時間

(出所：執筆者作成)

3. 分析結果①：被災地復興支援と雇用支援の優先関係

(1) 業務遂行上で必要とされる能力と選抜の実施

第一の論点である雇用支援と被災地復興支援の関係について検討しよう。緊急雇用創出事業において応募者を採用する際に、どのような技能が業務上必要とされるのだろうか。

事業者へのヒアリングからは、仮設関連業務に従事する労働者に求められる能力は、一般的技能であり、高い専門性は求められないことが示された。ヒアリングで聞かれた、必要であるとされた能力は、「コミュニケーション能力」「人と付き合う力」「協調性」などの、さほど専門的とは言えない技能であった。訪問見回りなどを中心的業務とする仮設関連事業においては多くの場合、採用時点においては相談技術や福祉・医療にかかわるような専門的技能

はさほど必要とされていないようである²。必要される技能は、集団的な支援活動が可能な程度の人と折り合いをつける力があれば業務は可能であると考えられたのである。

また、採用後の研修内容を見ても、さほど専門的な技能が必要とされないことが見て取れる。見回り業務に従事する一般的スタッフは、多くの場合 2-3 日程度の研修を経て、勤務に就くことが多いようであった。最も研修期間が長い事例で 7 日間以上の研修を行うものがあったが、5 日以上研修を実施していたものは 1 事例であった。ただし、管理職業務に関しては一定のスキルの要求し、管理経験のある人を優先するケースも見られた。

上記の検討を踏まえると、応募者に求められる技能は専門性の高いものではない。しかしそれでも今回対象とした諸事例では、業務遂行能力に関する選抜が行われていることが示されている。ヒアリングからは、9 事例中 8 事例が業務遂行能力に基づいた選抜を行っていることが確認された。例えば、次のように事業主は述べている。

「[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が。[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」(宮城県 D 事業)

「75 歳以上の方が何人かと、あとは明らかに面接で人とのコミュニケーション、ちょっと無理でしょうみたいな方がいましたので、その方たちは残念ですがというところでした。やっぱりコミュニケーションをとることが基本的に重要だと思うので。」(岩手県 F 事業)

これらのヒアリングの結果からは、コミュニケーション能力などの一般的技能に関して、一定の基準で評価され選抜されていることがわかる。「人としてちゃんとしてるかどうかが」を基準としたり、「人とのコミュニケーション [が] ちょっと無理でしょう」と判断される応募者は採用されていないことがわかる。

以上を踏まえるならば、雇用支援と被災地復興支援のうち、第一には、後者を優先している事例が多い。また、雇用支援を優先していたという例でもごく弱い基準ではあるものの業務遂行能力に基づいた選抜を行っていることが読み取れる。雇用支援優先事例であっても、一般的技能が不足する人は対象外となることが示されている。

被災地復興支援が優先される背景には、事業開始時の事業者側の余力の乏しさがあると考えられる。事業開始までの時間にゆとりがあれば就労困難を抱える人であっても一定の訓練や支援を組み合わせることで雇用を実現することは可能であるかもしれないが、被災直後の

² 訪問時に何らかの福祉・医療的ニーズが必要とされると判断される場合は、提携する専門的機関につなぐことが求められるために、訪問員自体には、そのような技能は必要とされることは少ないと考えられる。ただし、事例の中には社会福祉の知識を習得するために 2 週間程度の研修を実施する事例も確認された。

短期間で事業者に充実した訓練を求めることは簡単ではないと考えられる。

以上のヒアリング結果から示されるように、採用時には高度な技能は求められないものの、円滑に業務を進めるために、コミュニケーション能力などの一定の業務能力にかかわる基準で応募者が選抜されているケースがほとんどを占めた。被災地復興支援を優先し、被災地に必要なサービスを提供するための業務構築が優先されている様子が見て取れる。

(2) 事業継続範囲内での就労支援的な配慮

前節で検討したように、採用段階の当初の基準は被災地復興支援を優先させたものである。しかし、同時に雇用支援にかかわる要素、就労希望者の生活状況や困窮状況の配慮が見られることも示されている。

被災地復興支援を優先した選抜が行われつつも、事業継続範囲内で生活困窮者への配慮も確認される。すなわち、ある程度の一般的技能が認められると確認されたうえで、応募者のなかで困窮度合いを配慮している例も見られた。最低限の業務遂行能力を考慮したうえで生活状況などが配慮されることは、全9事例中7事例で確認された。ここで配慮される要素とは、具体的には家計が苦しい場合やシングルマザーであることなどである。ヒアリングでは、下記のように事業者側は述べている。

「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」（宮城県 C 事業）

「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）

ヒアリングからは、「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」している例や、「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」って採用した例について確認される。これらの事例は、被災地復興支援を優先したうえで、事業実施の余裕のある範囲で雇用支援が配慮されていることが示されている。ここで注意しなければならないのは、このような事例でも雇用支援が最優先とされているわけではなく、あくまで、前提となる条件として業務遂行が可能であることが認められたうえで困窮度が配慮されてい

ることである³。

緊急雇用創出事業で採用される人々は、ごく弱い基準ではあるが、能力を考慮されたうえで採用がなされている。緊急雇用事業を用いた CFW では、被災地復興支援の達成、すなわち業務遂行に支障がないことが条件とされたうえで、雇用を通じた生活保障も目指されていたことが確認される。

(3) 男性稼ぎ主のニーズとのズレ

また、ヒアリングからは、雇用支援を緊急雇用創出事業が果たす場合に、応募者側が求める条件と事業者側が提供できる条件の間でズレが生じていたことも確認された。一部の事業者は、緊急雇用創出事業を通じて、働き盛りの男性や稼ぎ主層の生活保障を達成することを目指していた。このような例では、一家の大黒柱である男性を緊急雇用創出事業で雇用することにより、世帯全体の生活保障を達成しようと意図していた。

しかし、世帯の大黒柱に対して、CFW を通じて支援する意図は、多くの場合応募者の希望とは一致しなかったと考えられる。事業主側の印象としては、応募者は高齢者や世帯の主たる稼ぎ手ではなく、副次的な稼ぎ手である女性が多かった。例えば、E 事業者は次のように述べている。

「[聞き手：さっき言われたように 60 代、50 代。高齢者が多いということですね] はい。意外と多かったのが 60 代、50 代の男性が多かったですね。…年齢の高い方が悪いとかいうよりも、当初想定したこちら側の思いとはずれちゃったかなというところがありますね。30 代、40 代の人たちという思いがあったんですが。」(岩手県 E 事業)

このように、応募者の多くは、定年前後や家計補助的立場の女性などであり、主として世帯を支える層はあまり多くなかったという。

事業者側が想定していた対象と実際の応募層にはズレが生じていたこと背景には、緊急雇用創出事業の労働条件が関係していると考えられる。緊急雇用創出事業では基本的に有期限契約であり、男性が担うような地域内の他の仕事に比べて賃金は相対的に低いことが多い。このことが、男性壮年層の応募の少なさを生じさせたと考えられる。この傾向性は他の事業者からのヒアリングからも確認された。

「支援員として男性の応募が少なかったのは、さっき言ったように、もし大黒柱であれば厳しい賃金ですね。ただ、共働きでやる分に関しては、結構高い賃金だと思うんですよ。しかも、いまだき土日祝祭日の

³ ただし例外的に業務に支障があっても、就労困難である人を雇用するケースもあることは確認されている例えば、事業 H では、「あとは言いづらいですけども、ここを蹴ると、なくなるとほんとうに仕事がないなという人もたまに採用しています」と述べる。このケースでは最終的に雇った人が被支援側に回ることもあるが、「ここ自体も一種のプールみたいな機能は果たして」いるという。

日勤というお仕事はなかなかないじゃないですか。そういったことを踏まえると、やっぱり女性が応募しやすい環境にあったのかなと」(岩手県 F 事業)

以上を踏まえるならば、緊急雇用創出事業の仕事は稼ぎ主の収入としては、十分なものはなかったと考えられる。その代わり、家計補助的な役割としては十分なものであり、労働条件も良好なものであった。そのために、女性や高齢者などの応募が比較的多くなった。この意味でも雇用支援としての機能を果たすという側面よりは被災地復興支援として機能を果たす側面の方がより顕著に表れやすかったと考えられる。もし、雇用支援としての世帯の大黒柱を雇うという役割を持たせることを意図するのであるとすると労働条件の検討が必要であると考えられる。

(4) 小括

2 節での分析結果をまとめたものが第 4-2 表である。同表では各事業が採用時においていかなる能力を求めたか、採用時に業務遂行にかかわる基準で選抜を行ったか、最終的に困窮度優先をどこかに含んだかを整理している。

今回の分析対象である緊急雇用創出事業では就労支援的な側面は弱く雇用関係が前提とされているため当然であるのだが、広く一般の就労支援にみられるように就労困難者を軽微な仕事を通じて労働市場に統合するという機能を持つというよりは、初めからごく弱い基準ではあるが、最低限の業務遂行能力が求められており、第一の採用時の優先順位は被災地復興支援が第一の主眼にあったということが多かったと考えられる。ただし、業務遂行力が認められる範囲において困窮者が優先されるという方式で就労希望者の雇用ニーズも配慮されることも少なからず確認された。

以上の検討を踏まえると、今回の東日本大震災において緊急雇用創出事業を用いた支援では、雇用支援の側面——就労困難度が高い人を含めて、就労を通じて生活の保障を行う——よりも、被災地復興支援の側面——その事業によって生じたサービスによって被災者のニーズを満たす——のほうが強かったと考えられる。実際に雇用支援を強化することは、被災直後においては簡単ではないと考えられ、被災地復興支援に応じる役割が担うことが難しいと考えられる。緊急時の CFW の手法においては、就労困難者向けの支援は限定的なものであり、CFW とは別の枠組みで生活保障がなされる必要があると考えられる。

第 4-2 表 被災地復興支援／雇用支援ニーズの優先

呼称	求める能力	選抜	困窮者優先
事業A	該当しない	×	×
事業B	協調性	○	○
事業C	コミュニケーション能力・資格・官公庁での職務経験者優先	○	○
事業D	人としてちゃんとしているかどうか。	○	○
事業E	コミュニケーション能力	○	○
事業F	コミュニケーション能力	○	○
事業G	社会人スキル	○	○
事業H	コミュニケーション能力	○	○
事業I	コミュニケーション能力	○	×

(出所：執筆者作成)

4. 分析結果②：被災地復興支援と雇用支援のジレンマを緩和させる工夫

前節の分析からは被災地復興支援と雇用支援には優先関係があり、今回の緊急雇用創出事業では前者が優先される傾向にあることが確認された。しかし、今回のヒアリングからは、全ての事業者が必ずしも困窮者支援が可能であったのではない一方で、いくつかの事例では、被災地復興支援に必要な人材を充足しながら生活困窮への配慮を行うことや、短期間に支援実施を行うことなど、二つの目的を調和させる例も確認された。このように両者をなるべく高い水準で両立させることは望ましいことであり、両立を可能にする運営上の特性が存在するのであればその探求には意味がある。

ヒアリングからは両者の対立を緩和させる仕組みとして、人材派遣会社やコンサルタント会社など、何らかの形で人材活用ノウハウを持つ事業者が事業実施にかかわることの重要性が示唆された。今回分析対象とした実施主体の中では、事業主体が何らかの形で一定規模の人材を扱うノウハウを持つ事例、事業主体にはノウハウはあまりないが、人材会社など人材活用ノウハウを持つ事例が見られた。このような事例の多くでは業務実施が可能であることを前提としたうえで生活困窮者の優先が見られ、具体的なノウハウの提供により事業開始時において負担軽減が確認された。特に、非営利組織・住民団体が採用・研修の場面において企業と協力しながら実施する例では、被災地復興支援を実施しながら生活困窮者の採用がなされていた。

人材関連企業など、人材活用にノウハウを持つ事業者が事業に係る際に見られる効果は具体的にはいかなるものであろうか。ヒアリングからは、採用・支援経験のある団体が事業実施にかかわる場合には、「採用時における能力把握や募集の円滑化」、「教育研修の充実」、などの傾向があることが示唆された⁴。

非営利組織と人事活用ノウハウを持った事業者の協力によって、雇用管理上の効果が得られる例が複数確認された。例えば、宮城県の仮設見回り事業（宮城県 C 事業）では、採用業務を派遣会社へ委託し、研修などの全体的な支援フレーム形成を外部会計コンサルタント会

⁴ 緊急雇用事業では事業者側は利益を上げることが困難であるため、利潤を高めることを最優先するような事業者が参入しなかった可能性がある。

社との協力のもとで実施した。特に採用時に導入された段階的採用は雇用支援と被災地復興支援を両立させる好例である。事業者は次のように述べている。

「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。」(C事業)

この事例では応募者を事業実施に求められる能力を基準に3段階で分類し、最高位は採用、最低位は採用せず、業務能力にかなうであろう2段階目の応募者のなかで困窮度によって採用する方式が実施された。このような取り組みは、業務レベルを一定に保ちつつ、困窮度に配慮して採用するものであり、CFWに求められる役割が調和していると考えられる。

同種の例は他の事業者にも見られ、人材活用にかかわるノウハウを持つ企業へは他の事業者からも評価されていた。E事業でも、採用業務を一部外部の人材派遣会社に依頼したが、この場合でも選考基準の適正さという意味で評価がなされている。この非営利組織の事業者は次のように述べる。

「そうですね。一応A、B、C、Dの判定をしてもらいました。面接官の方に。基本的にA、Bはオーケーで、Cはやめようねと言っていたんですけど、結果的にはCの一部を採った感はありますね…。〔ノウハウは派遣会社はやっぱりありますか?〕かなりあったと思います。見る目は相当確かによかったですね。大体そのとおりで。コメントのとおりになりなっていましたので」(岩手県E事業)

この事例においても、採用時に人材派遣会社による採用活動については「見る目は相当確かによかった」と捉えられている。業務開始時点では事業者自身が人材活用ノウハウに乏しい団体も少なからず見られたが、これらのケースにおいて、企業などが連携することにより、一定の効果が見られたと考えられる。

人材活用にかかわるノウハウの活用は、採用だけではなく、募集段階でも有効性を果たしている。例えばある事例では、地域の労働市場の動向を把握したうえでの時給設定が可能になったという。例えば、ある非営利組織と連携しながら採用関連業務を補助した事業者は次のように述べる。

「過密なスケジュールだったじゃないですか。ここで人を集めるとなると、やっぱりある程度魅力ある時給にしなきゃいけないという、その落としどころがまず850円につかけてみよう」と(岩手県F事業)

ここではどの程度の時給設定が妥当であるかという点に関して、現地の労働市場の状況を企業側が把握していたために円滑な募集が可能になったことが示唆される。被災直後におい

て当該地域の労働市場の動向を踏まえたうえで募集がスムーズになされることには一定の意味があるだろう。

業務管理の定式化・教育研修も、企業との提携によって可能になった事例が確認される。C事業者は次のように述べる。

「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人のいないところでつくっていく……」(C事業)

「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がつくっていくんですよ、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。彼らもいろいろ研究して、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、研究して彼らが今、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」(C事業)

研修プログラムも非営利組織のみでは完備できない水準のものが短期間で未経験者対象プログラムを用意することが可能になった。被災当初に支援を開始する必要がある中で事業実施団体と外部団体の提携や業務委託があることは、支援実施を容易にすると考えられる。

以上を検討すると、人材活用ノウハウを持つ事業者が住民団体などの事業者と提携することにより一定の業務負担の軽減ときめの細かい配置や支援が可能になっている。そこでは採用時に適切な評価が可能になることや就業訓練が行えること、あるいは募集段階で当該地域の労働市場の状況を踏まえた対応ができることが評価されている。このように考えると、営利組織と非営利組織が提携することにより、CFWの運用の場面では有効性を持つ可能性がある。

一方で、営利事業者のみが運営を行うことで、社会的な批判が寄せられる可能性があることも示唆された。営利企業による運営の場合、社会的な役割を営利事業者が担うことへの抵抗感が生じる事があった。株式会社が事業主となっているD事業の場合は、下記のような批判があったという。

「株式会社と、〔法人格が〕ついているだけで、世間の見る目は、どうせ金もうけのためにやっているんでしょという意識ですよ。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)

ここでは、被災地復興において営利企業という組織形態を持つ、イメージが活動に影響を与えた可能性が示唆されている。同じ水準の活動がなされたとしても、非営利組織と株式会社では周囲から受けるイメージは異なる可能性がある。周囲との期待からの期待のズレが生じることを防ぐためにも、営利企業と非営利組織の提携や非営利の人材活用ノウハウを持つ

事業体の活用は重要な意味を持つ可能性がある。

小括

3節の分析結果を整理したものが、第4-3表である。本表では困窮者優先の有無、実施者の活動の内容、連携事業者の性格、採用時の応募超過の有無、採用工夫の有無について整理している。限られた情報に基づく分析ではあるが、何らかの形で専門的な人材活用ノウハウを持つ事業体がかかわる例に関しては困窮者優先か、採用段階で能力と生活困窮度を両立させるような段階的採用がなされている傾向もあり、応募超過がなされやすい傾向がある。また、技能研修が充実している傾向も確認される。

以上を検討すると、何らかの形で人材活用ノウハウを持つ事業所がかかわることが、被災直後のCFWの実施には有効である可能性が示唆される。どのような、協力のあり方が適切であるかは詳細な検討が必要であるが、住民団体と人材関連事業の企業や、就労支援ノウハウを豊富に持つ非営利事業体などの提携は一定の意義を持ちうると考えられる。

第4-3表 人活活用の工夫

呼称	事業主体が 企業	労務関連 アドバイス	提携企業	困窮者優先	応募超過	採用工夫
事業A	×	×	-	×	×	なし
事業B	×	○	人材派遣系業 界団体	○	○	n.d.
事業C	×	○	経理会社・人材 派遣会社	○	○	段階式採用
事業D	○	-	-	○	○	n.d.
事業E	×	○	人材派遣会社	○	×	段階式採用
事業F	○	-	人材派遣会社	○	○	n.d.
事業G	○	-	-	○	○	n.d.
事業H	×	n.d.	n.d.(ただし外部 協力団体多)	○	○	n.d.
事業I	×	×	-	×	○	なし

(出所：執筆者作成)

5. 結論

本論では、求職者の生活保障と被災地復興支援とのあいだで、いかなる関係が見られたかを事例研究から検討した。本論文からは、大きく分けると二つの知見が得られた。

まず、雇用支援と被災地復興支援の優先度については、第一に優先されたのは被災地復興

支援であるということが見て取れる。仕事量の多い被災直後に緊急雇用の枠組みでは、一般的技能に不利を抱える人は、採用時点でふるい落とされる傾向にあり、就労困難を抱える個人に対して、今回のような雇用関係を前提として事業を利用した CFW による対応は十分ではないことが示唆される。また、雇用関係を前提としないものであっても CFW の本質は被災者自身が被災地をより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であり、「どのようなしごとでも良いというわけではない」（永松 2010: 11）ということであれば、仕事を円滑に進行させるためには労働者には最低限の一般的技能が必要であると考えられる。一般的技能が不足する就労困難者に対しては、CFW を通して生活保障をなすことは適切ではないとすると、別の枠組みで生活保障をなすことが必要であると考えられる。しかし、その一方で一般的技能を持つという条件があれば生活困窮度の配慮はなされる余地が確認された。

第二の知見は、雇用／被災地復興支援を両立させる上での運営上の工夫にかかわるものである。人材活用・支援ノウハウを持つ企業がかかわる場合には、生活困窮への配慮など、より高いレベルでの支援が可能になっていると考えられる。人材活用ノウハウを持った事業体と住民団体の協力関係がある場合、両者の対立関係は緩和される傾向性があるようである。今後の CFW を通じた復興を進める際には、事業者間の連携を促進させる方策も考慮に入れることが求められるだろう。

ただし、以上のような知見はあくまで試論的なものであることには注意が必要である。本分析では変数の統制が不十分である。また事業者間の連携による利点を指摘したものの、そのような連携によるコミュニケーションコストの増大などの問題点についての検討は不足している。とりわけ連携による利点の妥当性については、これが連携によるところなのか、それ以外の要素、例えば事業内容上の特性によるところなのかは本論のデータのみでは明確な主張は困難である。これらについてはより詳細な検討が必要になるだろう。

<参考文献>

- Garrow, E. and Y. Hasenfeld, 2012, “Managing Conflicting Institutional Logics: Social Service Versus Market”, B. Gidron and G. Hasenfeld eds., *Social Enterprises: An Organizational Perspective*, Palgrave Macmillan, 47-70.
- Gidron, B. and Y. Hasenfeld eds. (2012) *Social Enterprises: An Organizational Perspective*, Palgrave Macmillan, 1-15.
- 小林勇人, 2011, 「キャッシュ・フォー・ワークとワークフェア——東日本大震災からの復興支援に見る福祉社会の課題」『福祉社会学研究』9: 46-62.
- 永松伸吾, 2010, 『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.
- Nissens, M. ed. (2006) *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London: Routledge.

第5章 巨大災害時の雇用創出：東日本大震災における成果と課題

1. 防災・減災対策における雇用問題の重要性

中小規模の災害ではあまり意識されることはないが、大規模な災害の場合、被災地域の企業の生産活動が停止することにより、経済活動への影響が無視できなくなってくる。とりわけ、近年の災害は世界的に見ても、人的被害よりも経済的被害の増加傾向が著しいことから、被災した経済を速やかに回復させ、被災者が安全で尊厳ある生活を回復できるような対策の重要性が増している。

そのキーワードの一つは雇用である。巨大災害の発生は経済活動の停止によって多くの失業者を発生させる。こうした大量の失業者が放置されれば、政府による被災者支援ニーズを増大させるとともに、希望の喪失、治安の悪化などを通じて被災社会を不安定にしかねない。あるいは被災地からの人口の流出を加速させ、被災地の経済復興を困難にする可能性もある。

災害復興過程における雇用の重要性は次のようにまとめることができる。第一に被災地の経済活動を再起動させる効果がある。労働によって被災者が貨幣を獲得すれば、それは被災地域経済内部の総需要を増大させる。特に都市ではこの効果は大きい。なぜなら都市では第三次産業のウエイトが高く、その多くは被災地内の需要に依存しているからである。

第二に、人口流出の抑制である。被災地からの人口流出の主たる理由の一つに、雇用機会の乏しさがある。災害で失業し、新たな職を得るために被災地を離れるということは、決して珍しいことではない¹。

第三に、被災者の生計維持である。災害時に雇用を失った被災者の多くは、住宅などの個人資産にも被害を受けている可能性が高いと考えられる。これから生活を再建していかなければならない被災者にとって、しごととは将来への希望をつなぐ命綱に他ならない。

第四に、被災者の尊厳とやりがいの維持である。多くの人々にとって働くことは単なる収入獲得の手段ではなく、自己実現の手段であり、また社会とつながるための重要なチャンネルである。しごとを失うことで自分の尊厳が傷つけられる人々は少なくない。例えば阪神・淡路大震災の復興過程では、仮設住宅で237名の孤独死が発生しているが、その要因の一つとして、失業による社会的孤立が指摘されている（額田，2013）。

2. 災害時の雇用創出手法としてのCFW

こうした観点に立てば、非常時においてもすべての事業所が平常通り業務を継続できることが望ましいが、それに代わる手段の一つとして、途上国の災害救援の場面でしばしば実施されている手法に「労働対価による被災者支援」（Cash for Work, 以下 CFW と呼ぶ）がある。

¹ 例えば岩手県が県外や内陸部に避難した被災者に対して実施したアンケート調査によれば、避難の理由として「仕事のみつけやすさ」を挙げた人が平成25年9月時点で13.0%に及ぶ（岩手県，2013）。

CFW とは、被災地における復旧・復興事業に被災者を従事させ、その労働に対して対価を支払うことによって、被災者を支援する手法である。主に 2000 年代以降、多くの激甚被災地で、NGO や国際機関、被災国政府によってこうした手法が実施されてきた。例えば 2005 年インド洋大津波の事例や、2010 年ハイチ大地震などでは NGO や国際機関によって大規模に CFW が展開されている。最近では 2012 年フィジーでの大水害や 2013 年フィリピン台風災害でも実施されている。

CFW は、元々は、1960 年代頃から主にアフリカの食料難民支援の手法として実施されてきた「労働対価としての食料支援」(Food for Work, 以下 FFW)を源としており、失業対策としてよりはむしろ人道支援の手法として発展してきた。現在においても、対価として支給すべきは現金か食料などの現物かという議論は存在するが、いずれにせよ、無条件で義援金や救援物資を配給する (unconditional transfer) よりも、労働を条件とすることで被災者の自立を促進し、被災者のエンパワーメント (empowerment) につながるという考えがそれらの根底にある。

CFW や FFW のような災害時の就労機会の創出手法については、被災者の雇用が確保されることはもちろんであるが、それに加えて以下のようなメリットが指摘されている。

第一に、復興事業の推進である。無条件で貨幣や現物を支給するのに比べて、被災地のインフラの建設、住宅の建設、コミュニティの施設の再建などが具体的に進む。被災者が復興に向けて動き出すためのインセンティブを労働対価により付与することができるのである。

第二に、復興過程への被災者の参加機会の確保である。復興過程に被災者が自ら関わることで、被災者自身が復興の主体であるということを実感できるし、その過程を通じて、コミュニティにとって望ましい復興のあり方を模索することができる。また、その結果として被災者の一体感を醸成することが可能となる (Mercy Corps, 2007)。こうした効果に期待し、CFW をコミュニティ単位で行うようなプログラムも実施されている (MRCS, 2007)。

3. 東日本大震災における政府の雇用対策プログラム

(1) 政府の雇用対策の三つの柱

さて、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、10 万人～20 万人に及ぶ失業者が発生したという推計が民間シンクタンクにより試算されるなど (日本総研, 2011)、雇用問題は深刻化することが早い時点で予測された。

こうした状況を受けて、政府は省庁横断的な被災地の雇用対策パッケージとして「日本はひとつしごとプロジェクト」を発表し、様々な雇用対策を打ち出していった。それらを詳細に紹介することは行わないが、予算規模が比較的大きな対策についてみると、東日本大震災における政府の雇用対策は以下の 3 つの柱から構成されていたと考えることができる。

第一の柱は雇用維持である。すなわち、震災前の雇用契約を極力維持してもらうことによって、失業者の発生を未然に抑制しようという対策である。具体的には、雇用調整助成金を

拡充し、被災事業者が従業員を休職させた場合に支払うべき手当の9割について国が助成できるようにした。この対策は阪神・淡路大震災など過去の大災害でも行われてきた措置であり、平成23年度第一次補正予算において7,269億円が計上された。

第二の柱は失業給付である。被災失業者に対して雇用保険の延長給付を実施した。具体的には60日間の個別延長給付期間を60日延長することとなり、平成23年度第一次補正予算において2,941億円が計上された。その後、被災三県については90日間延長されることとなり、最終的には最大で210日間の給付延長が図られることとなった。

第三の柱は雇用創出である。リーマンショック後の雇用情勢の悪化に対応するために、平成20年に都道府県に雇用創出のための基金が設立された。3年間の時限的措置であったが、これを延長し、基金を積み増すと同時に、新たに震災等緊急雇用対応事業を設立することで、震災対応や復興のための雇用創出を可能とした。平成23年度第一次補正予算では基金への積み増しとして500億円が計上されたが、第三次補正予算では2,000億円、平成24年度補正予算ではさらに500億円が計上された。

また、これに加えて、被災地域に限定した雇用復興推進事業も新設された。これは基金事業が短期雇用であることを受けて、より長期の安定的な雇用創出を狙い、「将来的に地域の雇用創出の中核となることが期待されるものを実施する被災地域の事業所」の雇用に対して支給したり（雇用事業復興型）、「生涯現役で年齢にかかわらず働き続けられる全員参加型・世代継承型の先導的な雇用復興を支援する」事業（生涯現役・全員参加・世代継承型）という二つの事業からなる。これらは平成23年度第三次補正予算で、1,510億円が計上された。

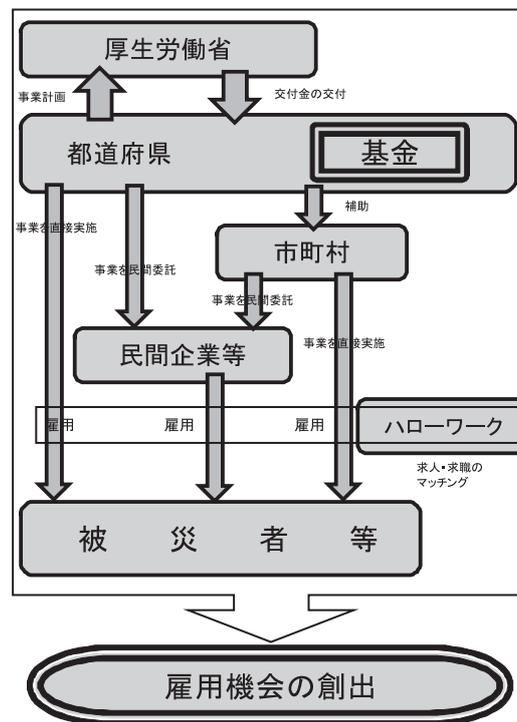
ちなみに、緊急雇用創出事業のうち、震災等緊急雇用対応事業の平成25年9月までの実績は2,462億円となっている。雇用復興推進事業については700億円である。

このようにみると、東日本大震災における雇用対策のうち予算額ベースで最も比重が高かったのは、雇用調整助成金による雇用維持対策であり、雇用創出基金事業はその半分にも満たない。だが、発災直後から政府による直接的な雇用創出のプログラムが実施されたのは、阪神・淡路大震災はおろか、関東大震災まで遡っても前例がなく、その意味で画期的な事業であった。我々が雇用創出基金事業について多くの現地調査を行い、実態を把握しようとした主たる理由もそこにある。

(2) 雇用創出基金事業の概要

本研究の主たる関心である雇用創出基金事業について、具体的な制度の概要をみてみよう。各都道府県に設置された雇用創出基金に対して、国は交付金を交付する。都道府県はその基金を用いて直接的に失業者を雇用するか、あるいは民間企業等に事業を委託することができる。また市町村の事業に対して基金からの補助を行うこともできる。市町村も都道府県と同じように、直接的に失業者を雇用するか、民間事業者等に事業を委託することも可能である。震災等緊急雇用対応事業においてもこのスキームは対象者が被災失業者であることを除けば

全く同じである（第5-1図）。



(出所：厚生労働省資料)

第5-1図 緊急雇用創出事業のスキーム図

また、雇用創出基金事業では、人件費だけでなくそれに付随する事業費も補助されることとなっており、事業費に占める新規に雇用された失業者の人件費割合が1/2以上であれば良いことになっている。雇用期間は1年以内だが、被災求職者については複数回の更新が可能となっている。

震災等緊急雇用対応事業において対象とされた業務は、避難所・仮設住宅などでの支援事業、震災で増加した行政事務、あるいは震災対応による行政事務の補助、復旧・復興に関わる業務などの例示がなされ、建設・土木事業は除外されているものの、震災に関連するありとあらゆる業務が対象となっている。

こうした震災対応や復旧・復興に関する業務で雇用創出を行う事業は、すでに紹介したCFWと理念的に共通する部分が極めて大きい(Nogawa, 2012; Nagamatsu, 2012)。以下では、震災等緊急雇用創造事業をはじめとする雇用創出手法を我が国におけるCFWととらえ、東日本大震災においてどのような成果をもたらしたのかについて、CFWを巡る既存研究の論点を援用しながら、調査によって得られた知見について論じていく。なお、以降で単に「緊急雇用」と呼ぶ場合、断りのない場合を除き震災等緊急雇用対応事業を指すものとする。

4. CFWとしての緊急雇用の成果

東日本大震災における緊急雇用の成果を現時点で総括することは、事業が実施されている現段階では時期尚早であろう。しかし、これまでの調査から、以下の3点については確かな成果として列挙することができる。

(1) 被災地における雇用機会の創出

緊急雇用が果たした成果の最大のもの、当然のことながら被災地における雇用機会の創出である。緊急雇用による雇用創出規模について、被害の大きかった岩手・宮城・福島の3県について、第5-1表にまとめている²。

震災後3年間での被災3県における雇用創出規模はのべ82,590人となっている。特に福島県の雇用創出規模は35,752人とこの3県のうち43%を占めており、福島県における活用が際立っている。

第5-1表 震災等緊急雇用創造事業の被災3県における雇用創出規模

(単位=人)

	平成23年度 (A)	平成24年度 (B)	平成25年度 (C)	累計 (A) + (B) + (C)	対就職者数 比率 (H24 年度まで)*
岩手	7,739	7,877	3,333	18,949	16.3%
宮城	8,256	12,584	7,049	27,889	18.7%
福島	12,260	17,016	6,476	35,752	30.2%
計	28,255	37,477	16,858	82,590	21.6%

平成23年度、24年度は実績、平成25年度は計画ベース。なお、平成25年度からは「震災等緊急雇用対応事業」と名称変更され、被災地のみに限定して実施されている。

* ((A) + (B)) / (平成23年4月～平成25年3月の就職者数の累計)

また、緊急雇用は、被災地の労働市場においてどれだけのインパクトがあったのか。これを知るために、同時期における就職者数全体に対しての緊急雇用による雇用創出規模の比率についても掲載している。これによれば、被災3県の就職者のうち、21.6%が緊急雇用によ

² 震災等緊急雇用創造事業は被災県のみならず、震災の影響による失業者を雇用する目的で、全国の都道府県に配分されている。このため、同事業の平成24年度における全国の雇用創出規模に占める被災3県の割合はわずか3割に過ぎない。こうしたことから、復興予算の被災地外での流用を巡る一連のマスコミ報道で同事業についても批判を受け、平成24年度補正以降は被災地における被災求職者に限定して事業が実施されるようになった。

るものであったことがわかる。ハローワークを通じた雇用に限定した場合の数字ではあるものの、被災三県の雇用のうち、およそ5人に1人が緊急雇用によるものであるという事実は、被災地の労働市場における緊急雇用がいかに大きなウェイトを占めているかを物語っている。緊急雇用がなければ、被災地の雇用情勢が現在よりもかなり厳しいものとなったであろうことは間違いない。

(2) 幅広い分野と職種における雇用の創出

CFW と比較すれば、緊急雇用において創出された雇用は、分野・職種ともに多岐に渡っている。まずもっとも大きな違いは、海外で実施された CFW の多くが、ライフラインやインフラの復旧工事に伴う肉体労働であるが、緊急雇用では建設業での雇用が禁じられていることもあり、こうしたインフラや建設分野における雇用はほとんど存在しない。

様々な分野で活用されているが、とりわけ岩手県では農林・漁業、宮城県では被災者支援（「その他」に分類）、行政の事務補助（「臨時職員」）、福島県では風評被害対策（「産業振興」）、被災者支援や放射線関連行務（「その他」）などの分野で多く活用されていることがわかる。いずれも、今回の震災対応や復興対策でニーズが高い分野である。

第5-2表 緊急雇用の分野別雇用人数（平成23年度実績）

（単位＝人）

	岩手県	宮城県	福島県
介護・福祉	113	141	92
子育て	24	86	36
医療	26	145	41
産業振興	934	547	3,333
情報通信	65	41	15
観光	122	120	58
環境	731	244	399
農林・漁業	3,609	691	325
治安・防災	22	355	798
教育・文化	277	270	191
その他	940	3,335	6,218
臨時職員	876	2,281	753
合計	7,739	8,256	12,259

また、本研究プロジェクトにおいて実施したヒアリング調査からも明らかなように、職種でも多くは事務職や、仮設住宅入居者の見守りなどのコミュニティ支援業務、救援物資の管

理や清掃といった軽作業などが多い。これについては、第二部事例編を参照していただきたい。

(3) 被災地の復興への貢献

本プロジェクトにおけるヒアリング調査では、緊急雇用で被災者を雇用している事業主体のほとんどが、雇用の創出そのものを目的とはしておらず、むしろそれぞれの事業主が抱えているプロジェクトや組織自体のミッションのために被災者を雇用しているという実態が明らかになった。

詳しくは第二部事例編を参照してほしいが、例えば、宮城県石巻市では行政事務の補助事業で 200 人以上を雇用している。多くは震災復興に伴う膨大な事務作業の補助である。石巻市では震災により予算規模が 5 倍以上に膨張したため、それらを執行するだけでも、平常時をはるかに上回る業務が必要となり、人手不足は深刻である。あくまで補助的な業務であるとはいえ、緊急雇用がこうした被災自治体の業務を下支えしていることは間違いない。行政事務だけではなく、仮設住宅への入居によって学校への通学が困難になった子どもたちのための通学バスの運営事業などもこの中には含まれている。

仮設住宅の運営や管理業務、入居者の支援業務を緊急雇用で実施しているケースは多い。筆者らがヒアリングをただけでも、岩手県大槌町・釜石市・大船渡市・宮城県東松島市・石巻市・多賀城市・亘理町が該当する。業務の内容は、施設管理に限定した東松島市のようなものから、コミュニティ支援に重きを置く大船渡市、大槌町のようなものまでさまざまであるが、いずれも被災者にとって重要なサービスを提供していることが確認できた。緊急雇用がなければ、こうしたサービスは被災者に提供されず、被災者の生活の質はまぎれもなく低下しているであろう。

また、雇用の確保が被災者にもたらす心理的な効果は特筆すべきである。先に紹介した絆づくり応援事業の被雇用者アンケートによれば、回答者の半数以上が、今後の生活再建や地域の復興に対して肯定的な評価をしていることも明らかになっている (CFW-Japan, 2012)。また、このデータを用いて定量的な分析を行った結果、原発事故により避難生活を余儀なくされている被雇用者は、そうでない人々と比較してより高い精神的な満足度が得られていることも明らかになっている (永松, 2013)。

5. 災害時の雇用創出を巡る論点

以上のように、緊急雇用は一定の成果を残したといえるが、同時に克服すべき課題や整理すべき論点もいくつか残している。それらについて列挙しよう。

(1) ターゲティング問題

先行研究における CFW についての最大の論点の一つに、ターゲティング問題がある。すなわち、CFW は本当に支援（就労）を必要とする被災者に雇用機会を提供できているかと

いうものである。

ターゲティング問題には二つのエラーがある。一つは支援が必要な被災者を漏れなく支援しているかどうかというものである。支援が必要な被災者に支援が行き届かない場合、**Exclusion Error** が存在すると呼ばれる。これに対して、支援が必要でない被災者にまで支援していないかどうかという問題である。支援が不要な被災者にまで支援を行う場合、**Inclusion Error** が存在すると呼ばれている（庄司，2013）。

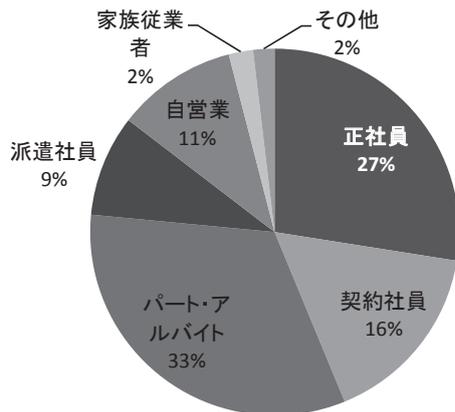
この点について、先行研究の評価は分かれている。まず、肯定的な評価として Doocy et al. (2006) がある。これによれば、2004 年インド洋大津波で被災したバンダアチェにて実施された CFW について、ほとんどの労働者は CFW を唯一の収入源としていることや、平均的には労働者の収入の 93% が CFW によるものであったことが明らかになっている。但し、この調査はあくまでも CFW の受益者を対象とした調査であり、本来支援が必要な弱者がプログラムから排除されている、すなわち **Exclusion Error** の可能性については否定できない。この点において、Echevin et al (2011) はハイチの被災者全体を対象とした調査から、どのような世帯が CFW に参加しているのかをロジスティック回帰分析により明らかにしている。それによれば、ハイチでの CFW は必要性の高いと思われる最貧層には届いておらず、農業資産の損失が小さいほど CFW に参加したり、あるいは逆に女性を主な稼ぎ手とする世帯ほど CFW に参加しないことなどが明らかになっており、**Inclusion Error** および **Exclusion Error** の存在が強く示唆されている。

それでは、東日本大震災における緊急雇用を CFW と見たときに、ターゲティングには成功していると言えるのであろうか。まず、緊急雇用があくまで雇用を前提としている以上、女性、障がい者、高齢者といった、もともと労働市場から排除されがちな人々へ支援が行き届かない可能性があることは当然である。これは Mercy Corps (2008) でも指摘されている。緊急雇用も CFW と同様に、労働の意欲と能力がある個人のための支援であり、就労困難な個人まで緊急雇用で支援することはそもそも期待されていない。すなわち **Exclusion Error** は存在することが前提の制度である。

この点、わが国では災害救助法によって、行政に被災者の最低限の生活を保障することを義務付けており、応急仮設住宅への入居まではほぼ無条件に保障されている。すでにみたように、雇用保険の失業給付期間も延長され、もっとも給付期間が短い失業者についても、10 か月間支給されることとなった。震災直後から就労しないと生活が困難であるといった状況にあったのは、自営業者やパート・アルバイトなど、雇用保険の対象外の失業者であったと予想される。

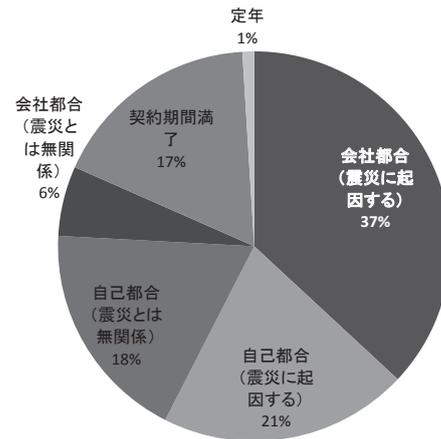
実際、緊急雇用で雇用された被災者には、そうした労働者が比較的多いようである。一般社団法人キャッシュ・フォー・ワーク・ジャパンが実施したアンケート調査である (CFW-Japan, 2012)。この調査では、雇用創出基金事業の一つとして福島県が実施した「がんばろう福島！絆づくり応援事業」の被雇用者約 900 人を対象としてアンケートを行って

る。それによれば、震災前に正社員として雇用されていた人はわずか 27%に過ぎず、多くは契約社員、パート・アルバイト、派遣社員などの不安定雇用である（第 5-2 図）。また失業した理由についても、震災に起因する失業が自己都合で 21%、会社都合で 37%と、6 割弱が震災を理由として職を失った被災者であることがわかる（第 5-3 図）。



(N=749、出所：CFW-Japan (2012))

第 5-2 図 震災前の雇用形態について



(N=414、出所：CFW-Japan (2012))

第 5-3 図 震災前の仕事を続けられなかった理由

但し、こうした脆弱な雇用環境に置かれた被災者が漏れなく緊急雇用によって雇用されているかどうか、すなわち **Exclusion Error** の有無については、被雇用者だけではなく、すべての被災者を対象とした調査を行う必要があり、現在のところは明らかではない。すでにみたように、緊急雇用は被災者を雇用している事業者の事業目的のために実施されているから、被災失業者の中でもより質の高い労働者については雇用される可能性が高いが、逆に質が低いとみなされる労働者については雇用が得られにくい。そういった意味では、むしろ **Exclusion Error** が起こっていないと断言できる要素は乏しい。

Inclusion Error についてはどうだろうか。CFW では、本当に就労を必要としている被災者に雇用機会を提供するために、賃金を十分低くし、被災者の自己選択を機能させる必要性が指摘されている (Mercy Corps, 2007; FAO, 2013)。賃金が高すぎると、必ずしも支援の必要のない個人にとっても CFW に参加することが魅力的な選択肢となり、**Inclusion Error** を発生させる原因となるからである。

だが、東日本大震災における緊急雇用では、ほとんどの場合市場で決定される賃金と同じか割高に設定されているケースが多い。その理由は、行政が直接雇用する場合は行政の臨時職員の賃金そのまま適用される場合が多く、それは被災地の賃金相場よりもやや高めであ

るケースが多いからである。民間事業者についても、基本的には通常の雇用と同じ賃金水準を採用することが多い。民間事業所の場合、緊急雇用で採用した職員の賃金を他の職員に比べて割り引くということは、道義的にも難しいであろう。いわんや、すでに最低賃金に近い水準で雇用している場合は、法的にもさらに低い賃金で雇用することは難しい。緊急雇用については、CFW が想定するような低賃金による自己選択は機能していないし、今後の我が国においてもそれを実現することは困難であろう。FAO (2013)もまた、こうした自己選択の機能について認めつつも、最低消費水準を考慮しつつ、少なくとも最低賃金を下回ってはならないとしている。

だが、このことをもってして、緊急雇用について **Inclusion Error** が起こっているとは断言できない。そもそも緊急雇用は契約期間が短期であり、更新の可能性はあっても今後何年も継続されるものではない。将来の転職がうまくいく保証もない。従ってすでに安定的な雇用を得ている被災者が、賃金が割高であることを理由に、あえて緊急雇用の職を選ぶといったような行動は考えにくいし、少なくとも我々が実施したヒアリング調査からは感じられなかった。

(2) 被災地の労働市場への影響

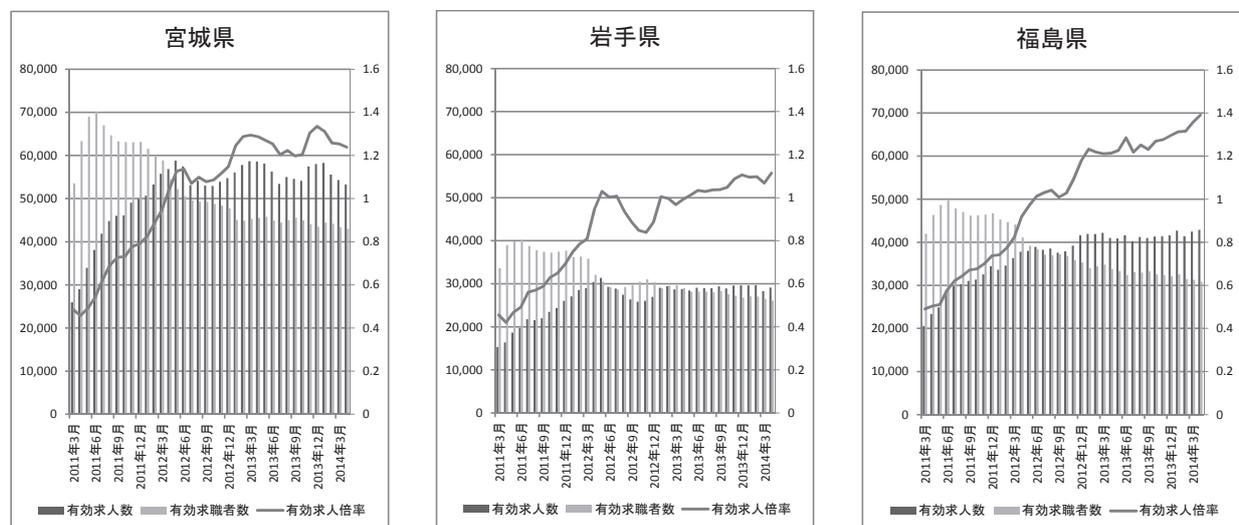
緊急雇用の賃金を低く抑えるべきとされる理由はターゲティングだけではなく、被災地の労働市場への悪影響を回避するためであるとされる。もしも緊急雇用の賃金が高すぎれば、労働者がそちらに流れてしまい、一般の被災事業者がそれまでの賃金では労働力を確保できなくなる恐れがあるからである。

実際被災地では、震災から1年経過した平成24年1月頃から、人が集まりにくくなったという声が多く聞かれるようになった。平成25年以降は一層人手不足感が強まっている。そして、こうした人手不足の理由として、緊急雇用を原因として指摘する声は現地では非常に多く聞かれる。たとえばハローワーク気仙沼管内で平成23年6月から25年3月までに求人票を提出した事業所920社のうち、71事業所を対象として実施したヒアリング調査によれば、緊急雇用について非常に問題である、あるいはやや問題だと感じた事業者は南三陸で91%、気仙沼で70%となっている(平井ほか, 2013)。一般的に言って緊急雇用を拡大させすぎるとは、被災事業所の求人活動を阻害することは間違いなく、こうした意見については無視できないであろう。

確かに被災地の有効求人倍率は、震災直後から1年ほどの間に急上昇を見せ、その後も緩やかながら上昇している。だが、その主たる理由は、おそらく緊急雇用のせいではない。というのも、震災二年目以降の有効求人倍率の上昇は、むしろ求職者数の減少によってもたらされているからである(第5-4図)。このことの原因として有力なのは、全国的な景気回復による雇用情勢の回復が挙げられる。平成25年2月時点での都道府県別有効求人倍率は、宮城県が1.25(全国1位)、福島県が1.23(全国2位)、岩手県が1.00(全国9位)であっ

た。それが、平成 25 年 10 月時点では、宮城県が 1.20（全国 9 位）、福島県が 1.27（全国 5 位）、岩手県が 1.05（全国 9 位）と順位を下げている。東京、愛知などの都市部での求人倍率の伸びは著しく、被災地の労働力を吸収している可能性は否定できない。

これに加え、被災地では都市機能の回復や住宅の復興が遅れていることから、こうしたことが被災地での生活再建をあきらめ、他地域への労働者の移転を促進している可能性がある。いずれにせよ、被災地での就職活動をあきらめる被災者が増えていることは、緊急雇用に起因するものではないことは確かであり、被災地の労働市場が逼迫していることの主たる理由ではない。むしろ緊急雇用を縮小することは被災地の人口流出をもたらす危険性すらあるといえよう。



(出所：厚生労働省資料により筆者作成)

第 5-4 図 被災三県の有効求人倍率の推移

(3) 自治会・コミュニティ活動の阻害

緊急雇用の主たる業務の一つに仮設住宅のコミュニティ支援があることはすでにみたとおりである。これらは被災者の安全・安心な生活を確保し、生活水準の向上させるうえで重要なサービスを提供しているが、他方で仮設団地内の自治活動を阻害する危険性を有している。例えば、ヒアリング調査で取り上げた宮城県多賀城市や亘理町では、仮設住宅団地に公式な自治会は組織されていなかった。緊急雇用による被災者支援業務により自治会活動の機能が代替されていることが主な理由である。逆に、すでに自治会を設立していた釜石市では、その後実施した仮設支援員業務とのすみわけに当初苦労したという話が聞かれた。

このように、緊急雇用で実施される業務の中には、こうしたボランティアな活動との共存に苦労しているところが少なくない。ただし、そういった中でも、住民の自主的な活動を阻害しないような配慮や工夫を行って事業を実施している事例もいくつかみられた。例えば、大船渡市・大槌町における仮設支援員業務では、緊急雇用による支援員はあくまで黒子に徹

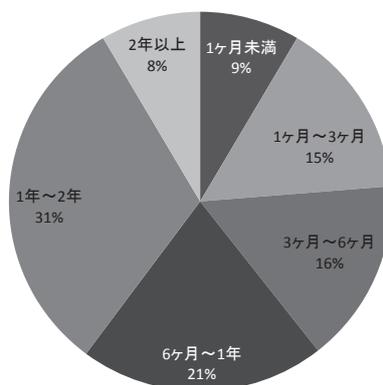
し、できる限り住民の活動に手を出さないように研修しているということであった。また福島県南相馬市や飯舘村の仮設住宅団地では、住民の自治会を組織し、その自治会役員の業務の一部に対して賃金を発生させている。こうした工夫については、具体的な事例を蓄積し、災害時だけでなく、平時の雇用創出の議論にも活用する必要があるだろう。

(4) 雇用期間の長期化

緊急雇用は、再雇用を妨げてはいないとはいえ、契約期間は1年以内の短期雇用である。しかし、実際には雇用期間は長期化する傾向がみられる。すなわち、災害時の緊急雇用が、一時的な雇用情勢の悪化に対応して、雇用をつなぐためのものとして位置づけられているのに対して、実際には雇用された被災者が1年以上長期に勤務しているケースも少なくない。

第5-5図は、一般社団法人気仙沼協会が緊急雇用で雇用した被災者の就労期間についてまとめたものである。同協会は、震災後に被災地で被災者の雇用の受け皿となるために設立された法人であり、すべての職員は緊急雇用によるものである。同協会に在籍した職員は2013年8月21日時点で236人存在するが、このうち39%が1年以上勤務している。8%は2年以上の勤務になっており、現在も勤務中である。このようにみると、緊急雇用が必ずしも短期的なつなぎ就労ではなく、固定化している傾向も垣間見れる。

このことは二つの背景がある。一つは、緊急雇用の雇用条件が他と比べて良いために、できる限り緊急雇用での雇用を継続したいと願っている被災者が存在するという点である。二つ目には、緊急雇用で実施している業務の重要性が震災から3年目においても依然として高く、事業の継続性が要求されている点である。例えば、気仙沼復興協会では継続して仮設団地でのお茶会の開催など、仮設団地のコミュニティ支援を実施していたり、ボランティアコーディネート業務なども継続して実施している。



(2013年8月21日時点、退職者も含む。n=236)

第5-5図 気仙沼復興協会に雇用された被災者の就労期間

気仙沼復興協会において、この二つの要因のどちらが大きいかを評価することは限られたヒアリングの中では困難であるし、客観的な評価は困難である。だが、後者の要因はきわめて重要である。すなわち緊急雇用で実施する業務の社会的重要性が高ければ高いほど、雇用が長期化せざるを得ないという実態は、短期的なつなぎ雇用の提供という政策目的と、被災地の復興を促進するという CFW が要請する目標とに、トレードオフの関係が存在するというに他ならないからである。言い換えれば、あくまで緊急雇用を短期的なつなぎ雇用として定義づけるのであれば、被災地にとって重要で簡単にやめることのできない業務を緊急雇用で実施することはできない。いつ人が入れ替わったとしても対応できるような専門性の低い業務や、責任の軽い業務でしか緊急雇用は活用できないことになってしまう。

とりわけ、震災等緊急雇用対応事業については、平成 25 年度中に雇用契約を結んだ場合に限り 26 年度も継続できることになっている。しかし、このような制度では、26 年度に被雇用者が退職した場合に後任を補充できず、責任のある業務において緊急雇用を活用することを敬遠する声も聞かれる³。

6. 考察：災害時の雇用創出の意義と今後の課題

(1) 緊急雇用の真の意義は「雇用創出」ではなく、「雇用の流動化」にある

雇用創出基金は、あくまで雇用創出を目的としている基金である。だが、すでにみたように緊急雇用は、被災地で事業を実施している主体のミッションを実現するための人件費補助金として利用されているのが実態である。またそうであるからこそ、雇用主には一定の社会的責任があり、やり甲斐のあるしごとを提供できているという側面があるし、緊急雇用がかくも多く被災地で利用されているのである。

そもそも、大規模災害が発生すれば、新たな人員の確保も含めた組織対応の必要性が生じることは古くから知られている。災害社会学者のダイنزとクアランテリはその古典的な論文の中で、災害時に組織の適応行動について第 5-3 表のように整理をしている (Dynes and Quarantelli, 1968)。災害時に既存の組織人員で平時と同じ機能を果たす対応は「定置型 (established)」と呼ばれる。災害時には短期間にこうした機能を大規模に実施する必要が生じる。例えばライフラインの復旧、救急車による搬送、警察による検死などは平時でも行われる活動だが、災害時にはそうした機能の需要が増大し、組織構造を変化させる必要（たとえば人員の増加）が生じる。これは「拡大型 (expanding)」と呼ばれる。

他方で、災害時にはそれまで全く必要とされていなかった新たな機能も組織には求められる。たとえば避難生活の支援や仮設住宅の建設などはその典型であろう。これらを既存の組織構造で対応しようとするとき「転置型 (extending)」と呼ぶ。さらに、こうした業務を新たな人員と組織体制で実施するとき、これを「創発型 (emerging)」と呼ぶ。災害直後に様々

³ これは、震災等緊急雇用対応事業を受託しているある民間人材派遣会社の担当者から筆者が直接聞いた話である。

に設立された被災者支援団体や組織などはこれに該当するであろう。

緊急雇用は、これまでみてきたように、社会における様々な組織がその構成員を拡大させたり、新たな業務に対して新たな組織を対応したりする場面において活用されてきた。ここでいうところの、拡大型と創発型の組織対応を、雇用を通じて制度的に支援したと考えることができるのである。

第 5-3 表 災害時における組織的適応の 4 類型

		機能	
		変化なし	変化あり
構 造	変化なし	定置型 (established)	転置型 (extending)
	変化あり	拡大型 (expanding)	創発型 (emerging)

出所 : Dynes and Quarantelli (1968)

このように考えると、緊急雇用の真の成果は失業者を減らしたということにあるのではなく、むしろ雇用の流動化を促進する点にあると考えるべきである。被災地に一時的に発生した余剰労働力を動員し、様々な組織が緊急事態に対処するための組織構造の変化を後押ししたという部分を評価するべきなのである。

そしてそれは、たまたま東日本大震災でそうであったということの意味しているのではない。緊急雇用はもともとリーマンショックという大規模な経済変動に対処するために創設された。大規模な経済変動においても、ダイنزとクアランテリが指摘した組織的適応は多くの場面で求められている。例えば平成金融危機の発生により 1997～1998 年にかけて日本では自殺者が約 35% 増大したことが指摘されているし (澤田・上田・松林 2013)、2008 年のリーマンショックにおいては、路上生活者が街にあふれ、その支援活動が活発化した。家計収入の減少を補うために主婦が労働市場に参入したため、保育ニーズが急上昇し、待機児童問題が深刻化したことなどは記憶に新しい。こうした社会的な問題に様々な組織が対応できる環境を構築する上で、緊急雇用はやはり重要な政策ツールとなり得ると予想される。

(2) 失業対策よりも災害対応・復興支援に軸足を置いた制度へ

緊急雇用が失業対策として位置づけられている以上、雇用情勢が改善されれば緊急雇用は縮小せざるを得ない。しかし、現実に復興支援活動のために多くの被災者を雇用している組織・団体にとっては、雇用情勢が改善したからといって緊急雇用が打ち切られれば、事業推進に大きな支障をきたすことになる。そのような制度の下では、すでにみたように緊急雇用で実施する業務は非常に軽いものに限定されざるを得ない。また、いかにその業務において優れた実績を残したとしても、雇用情勢が改善されれば打ち切られるとなれば、被雇用者の労働意欲の低下につながる可能性もある。

先に紹介した福島県絆事業の被雇用者に対するアンケート（CFW-Japan, 2012）では、緊急雇用で働いているということに対する蔑視を感じると言った意見が紹介されている。失業対策であるということが、失業者を税金でやむなく雇用しているといった、誤った認識を生み出している可能性がある。

緊急雇用は失業対策ではなく、災害対応・復興過程で発生する膨大な業務について、雇用を通じて支援する制度と位置づけなおすべきではないだろうか。具体的には、次のような制度や発想の転換が求められる。

第一に、緊急雇用を特例的な制度ではなく、国内のあらゆる災害・危機事象において発動できる常設の制度としておくべきである。東日本大震災発生時点で緊急雇用の制度がたまたま時限的に存在したことは大変に幸運であったが、次の巨大災害時にそうである保証はない。

第二に、雇用情勢ではなく、事業ニーズに応じて事業の継続の可否を評価すべきである。緊急雇用は失業者の雇用を目的としている事業であり、我々が実施したヒアリング調査によれば、雇用の実態さえあれば、そこでどのような成果が生まれたのかについてはほとんど問われることはない。そして実はそのことが、緊急雇用の制度が被災地で多く利用されている理由の一つとなっている。

評価を厳密にすることによって制度の利便性が損なわれることは望ましくないが、震災直後はともかくとして、少なくとも1年程度経過した後は、雇用情勢に関わらず事業のニーズに応じて事業の可否を判断し、ニーズの高い優れた活動については引き続き継続できる制度とすることが望ましいと思われる。

第三に、賃金設定については、市場賃金を相場とすることが望ましい。失業対策として緊急雇用を考えると、CFWが主張するようにやや低賃金にして自己選択を機能させる必要性があるが、雇用流動化を目的とすれば、必ずしもその必要はない。もちろん、市場の相場よりも高すぎる賃金設定は民間事業所の復興を阻害する可能性があり行うべきではないが、市場相場よりも低く抑えることは、むしろ労働者を保護する観点からも望ましくない。

第四に、ボランティアや民間事業所の活動との共存である。緊急雇用を雇用創出ではなく、被災地の復興支援の事業として位置づけなおせば、被災地の自立的な経済活動や被災者による自主的な活動を阻害することは決して好ましくない。直後の混乱期はともかくとしても、一定期間の経過後は、民間による市場では供給されず、かつボランティアや自治会など自発的組織だけに依存することはできないような分野において限定的に実施することが望まれる。

(3) 労務管理の支援体制の充実を

なお、平時における雇用創出と根本的に異なる点として、緊急雇用は一般的に短期間に大量の人材を雇用する必要がある。しかもそれがライフラインが十分機能しない中であつたり、雇用主体たる事業所も被災しているケースも多い。このような中で、雇用主が被災者の雇用に関わる事務や労務管理をすべて実施することは困難である。

東日本大震災では、こうした問題を解決するために、あらゆる変則的な方法がとられた。まず、前述の絆事業では、被災市町村が必要とする業務を、それらの直接雇用によって実施するのではなく、福島県が民間就職支援会社に業務委託をしている。従って被災者を雇用するのは民間就職支援会社である。

この方法には大きな制約がある。被災市町村が直接雇用していたり、あるいは労働者派遣を受けているのだとすれば、被災市町村は労働者に対して直接指示が可能である。だが、民間就職支援会社による業務委託である以上、現場から直接的な指示はできない。

それにも関わらずこの方法が採用されたのは、民間就職支援会社が人材の募集や採用、労務管理まですべて実施してくれるため、被災市町村の負担を大幅に軽減できるメリットがあるからである。それだけ、被災市町村の業務負担の問題は深刻なのである。宮城県多賀城市においては、民間サービス企業に対して仮設支援員業務を業務委託しているが、これも労務管理上のメリットを優先させた結果である。

それ以外にも特筆すべきものとして、北上市による沿岸部自治体支援がある。北上市は大船渡市および大槌町の仮設住宅支援員事業を両市町に代わって実施している。具体的には、北上市は岩手県の雇用創出基金事業として両市町の仮設住宅支援員事業の事業主体となる。北上市は民間人材派遣会社に人材の採用と雇用を委託し、大船渡市および大槌町の仮設住宅支援事業を実施する。但し、具体的な運営内容については、被災自治体や NPO、専門家からなる支援チームによって決定される。これもまた、被災自治体が被災者の直接雇用を行うことの限界から生じた仕組みの一つであるが、労務に専門性を有する人材派遣会社への委託だけではなく、具体的な事業運営において NPO や専門家との協働が実現している点で、参考にすべき事例である。

しかしながら、緊急雇用の制度そのものにももう少し改善する余地はあるように思われる。例えば、絆事業の事例では、就職支援会社への業務委託ではなく、就職支援会社から被災市町村への労働者派遣を行えば、現場での労働者に対する直接的な指示が可能になり、業務によってはその方がより効率的に実施できるものも少なくなかった。だが、福島県と就職支援会社との間での労働者派遣契約にも関わらず、労働者は第三者である被災市町村の指揮下に置かれることになる。こうした前例がないため、結局見送られることになったという。

また、労務管理業務を第三者に業務委託することについても、緊急雇用の受託者は自ら労務管理ができるということを当然の前提としているということから、基金事業の所管部局の多くは消極的であった。制度的な問題は別として、今回の東日本大震災の被災地では社会保険労務士などの専門職や、大量の雇用をコーディネートできる人材がそもそも不足していたという問題もある。緊急雇用がより効果的に機能するためには、こうした労務管理上の現場の負担をいかに軽減するかが大きな鍵となる。

なお、これと同じ問題意識から、雇用に関する手続きや規制緩和、例えば社会保険・雇用保険の加入免除などを求める声も現場から訴えられていた（守屋，2012）が、労働者を保護

する観点から言えば、むしろ規制を緩和するよりも、被災事業者のコンプライアンスをサポートする体制を充実させるべきであろう。

(4) おわりに：平時の雇用行政への教訓

最後に、緊急雇用の経験が平時の雇用行政に残した教訓について論じてみたい。

東日本大震災ではすでにみたように様々な業務で雇用が創出されたが、その中でも仮設住宅におけるコミュニティ支援の仕組みは一定の普遍性を持っているように思われる。孤独死の問題は仮設住宅に限らず、全国的な問題である。都心でも高齢化が進み自治会が機能しなくなった団地が発生している。こうしたコミュニティを支援するという業務は、全国どのような地域でも重要な雇用機会となり得る。このため、今回の東日本大震災の経験から学ぶことは大きいと思われる。

また、ヒアリング調査からは、被災者の再就職支援を意識した業務運営が、とりわけ民間事業所が受託した事業において多数行われていることが多数確認できた。例えば東松島市における災害支援物資管理業務では、佐川急便による社員と同等の教育が行われているし、多賀城市においても共立メンテナンスによる社員教育が行われている。こうした就業経験が被災者の就職支援にも繋がるのであれば、若者の就職支援施策として、単なる職業訓練ではなく、平時の地域課題を解決するための業務を、民間企業の雇用下において実際に体験するような施策は一考の余地があるように思われる。

<参考文献>

- 日本総研(2011). 『大震災の雇用への影響と対応策—45～65 万人失職リスクへの対策パッケージ—』日本総合研究所.
- 額田勲(2013). 『孤独死：被災地で考える人間の復興』岩波現代文庫
- 岩手県(2013). 『県外及び内陸地区へ移動している被災者へのアンケート調査結果』岩手県復興局生活再建課 <http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=47894&ik=0&pnp=14> (2013年12月25日最終アクセス).
- 庄司匡宏(2013). 『災害復興とその課題に関する経済学的考察—途上国からの教訓—』三菱経済研究所.
- 守屋守武(2011). 「雇用と産業の創出を」『世界』820, pp. 91-93.
- CFW-Japan(2012). 『がんばろう福島!“絆”づくり応援事業』に関する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.
- 平井紀梨香, 則藤聡志, 岡本真奈, 永松伸吾(2013). 気仙沼市・南三陸町での被災事業者の求人・採用活動に関するヒアリング調査(3) —気仙沼市と南三陸町の比較—, 日本災害復興学会 2013 大阪大会講演論文集, pp. 92-95.
- 永松伸吾(2014). 「雇用創出が震災復興に与える効果：被雇用者アンケートによる計量的評

- 価」関西大学社会安全学部編『防災・減災のための社会安全学』ミネルヴァ書房，pp. 196-212.
- 澤田康幸・上田路子・松林哲也(2013). 『自殺のない社会へ』有斐閣.
- Doocy, Shannon, Michael Gabriel, Sean Collins, Courtland Robinson and Peter Stevenson (2006). Implementing cash for work programmes in post-tsunami Aceh: experiences and lessons learned, *Disasters*, 30(3), pp. 277-296.
- Dynes, R. R. and E. L. Quarantelli (1968). “Group Behavior under Stress: A Required Convergence of Organizational and Collective Behavior Perspectives,” *Sociology and Social Research*, Vol. 52, No. 4, pp. 416-429.
- Echevin, Damen, F. Lamanna and A-M. Oviedo (2011). Who Benefits from Cash and Food for Works Programs in Post Earthquake Haiti” . *Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 35661*.
- FAO(2013). *Guidelines for Public Works Programmes: Cash- Boucher- and Food-for-Work*. (<http://www.cashlearning.org/downloads/resources/guidelines/fao-cash-voucher-and-food-for-work.pdf> 2013年12月24日最終アクセス)
- Nagamatsu, Shingo (2012). Livelihood and Job Creation, The World Bank, *Learning from Megadisasters: Knowledge Notes*, Cluster 4: Recovery Planning, Note 4-5. (<http://wbi.worldbank.org/wbi/document/job-creation> 2013年12月27日最終アクセス)
- Mercy Corps (2007) *Guide to Cash-for-Work Programming*. Nogawa,Shinobu (2012). The Great Eastern Japan Earthquake and a Future Vision for Labor Law in Japan, *Japan Labor Review*, vol. 9, no. 4, Autumn 2012.

第Ⅱ部：事例編

事例：岩手1 特定非営利活動法人アットマークリアスNPOセンター

市町村名： 岩手県 釜石市	調査日： 2012/ 9/6
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 仮設住宅団地支援連絡員配置事業	
事業概要： 仮設住宅団地におけるコミュニティの醸成と生活課題の解決を図る。	
雇用人数 平成23年度：94人（本部スタッフが3人、コールセンタースタッフが5人、エリアマネージャーが8人、支援連絡員が62人、その他16人） 平成24年度：95人（本部スタッフが3人、コールセンターのマネージャーが1人、コールセンタースタッフが4人、エリアマネージャーが8人、現場相談員が80人）	
雇用者の仕事内容（職種）：仮設住宅訪問支援員 仕事内容は自治会などのコミュニティ活動に関して、住民の手伝いをする（例：チラシ配布、誘導、自治会の催しや業務の手伝い）。その際には、住民の自立支援をすることが前提であり、支援員自らが実施することにならないように注意している（例えば草刈が必要でも単独での実施はせず、自治会が草刈をする際の手伝いとして参加する）。実際には、支援員と被災者が仕事の境がなく同じ立場で働くケースもあり、仕事を第三者的に見れない人が一定数いる。その場合の対応に苦慮している。また、相談受付をしているが基本的に回答は出さず、他の団体や専門職（弁護士や保健師）につなぐことを仕事にしている。 はた目から見ると、仕事がなく暇なように見えることについて批判もあるが、支援員がそこに「いること」に付加価値があると考えている。実際に住民の死亡を短期間で発見したり、健康悪化に気づくケースもある。	
賃金： 本部スタッフとエリアマネージャーは20万2,650円（20時間の残業を含む） 一般スタッフは14万2,650円 賃金は、責任があることと残業代を含めて本部スタッフとマネージャーは高くしている。賃金設定は他地域の同事業を参考にしながら設定した。男性が働けるように特に市の臨時職員より高めの金額になるように配慮した。	
労働時間： 週40時間のシフト勤務。1年間で10日の有給。	
雇用者の特徴： ・50代、60代の人が多く、当初の予想では若者が多いと考えていたがその予測からは	

外れた。若年者があまり集まらなかった背景には有期であることへの抵抗感があったと考えている。若い層で生計を立てようとする人は長期の仕事の見通しがないと難しい。

教育訓練：

教育訓練は3日間。マニュアルを大船渡から借りて傾聴などの項目について実行。個人情報処理について指導をするように最近注意している。

募集と採用、解雇・転職事情：

ハローワークを通じた。面接会場は公民館。定員の8割程度応募があり、そのうちの9割程度を採用。採用に至らなかった1割程度はコミュニケーション力の低さなどの業務遂行に不安を感じる層であった。

応募者の傾向としては50～60歳の女性、60代の男性が多い。専願者が多く、採用辞退は3人しかいなかった。応募者は市街に出れない人で長い時間働けることを評価したのではないかという。家族を持ち、子ども小学校、親同居のケースが多い。

労務管理は人材会社へ外部委託した。人材会社の管理者の経験が不足していることもあり、トラブルもあったが当時は余裕がなかったので助かったと感じている。

退職者はかなりいる。仕事が合わないこと（人とのコミュニケーションが必要であり、それに向かない人がいる）で辞める。就職が決まって辞めたのは一人くらいしかいない。その一方で、転職を希望する人は多く、その応援をしている。

調査記録者：

米澤旦

1. 団体概要

アットマークリアス NPO センターは釜石市のまちづくりの推進や支援を目的とした NPO である。「NPO をつくりたいという人を増やし、立ち上がった NPO を応援し、さらに『直接活動はできないが、NPO に協力したい』という市民や企業と NPO を結びつける活動をしていく事」¹をミッションとする。2003 年から活動を開始し、2004 年に NPO 法人格を取得して、岩手県から事業委託を行いながら釜石の中心市街地の活性化のための活動を続けた。

アットマークリアス NPO センターは 2011 年の 3 月 11 日に「コミュニティビジネス研修会」を実施している際に被災した。被災直後、「他地域からのボランティアや復興支援に来ている NGO・NPO の皆さんの活動を目にし、この地域で活動している私たちがその援助を受けているばかりで良いのか？との疑問を感じ、『自分たちに出来る事をしよう』と活動を再開」²した。4 月には仮設事務所を設置し、当初の主な業務として物資援助配布を中心に活動を再開した³。その後、緊急雇用創出事業を利用し、地域の情報誌を発行する「地域コミュニティ再生事業」や「復興まるごと情報広場運営事業」などの事業を実施した。そのなかでも最大規模のものが、2012 年の 3 月 1 日に本格的に開始した「釜石市仮設住宅団地支援連絡員配置事業」である。本報告書では「釜石市仮設住宅団地支援連絡員配置事業」についてまとめる。

2. 仕事内容

緊急雇用創出事業を利用した、仮設住宅団地支援連絡員配置事業は「仮設住宅団地におけるコミュニティの醸成と生活課題の解決を図る」ことを目的としたものである。図 1 のように仮設住宅を 8 つのエリアに分けて、社会福祉協議会などの他団体と提携しながら住民の手伝いや専門機関へのつなぎ役として業務を実施している。

本事業での雇用人数は、平成 24 年度では 95 人で雇用されている。内訳は、本部スタッフが 3 人、コールセンターのマネージャーが 1 人、コールセンタースタッフが 4 人、エリアマネージャーが 8 人、現場相談員が 80 人という割合である。

この事業での支援員の具体的な仕事内容は、仕事内容は自治会などのコミュニティ活動に関して、住民生活にかかわる手伝いやハード面の見回り⁴である。業務の中には、チラシ配布、誘導、自治会の催しの手伝いが含まれる。

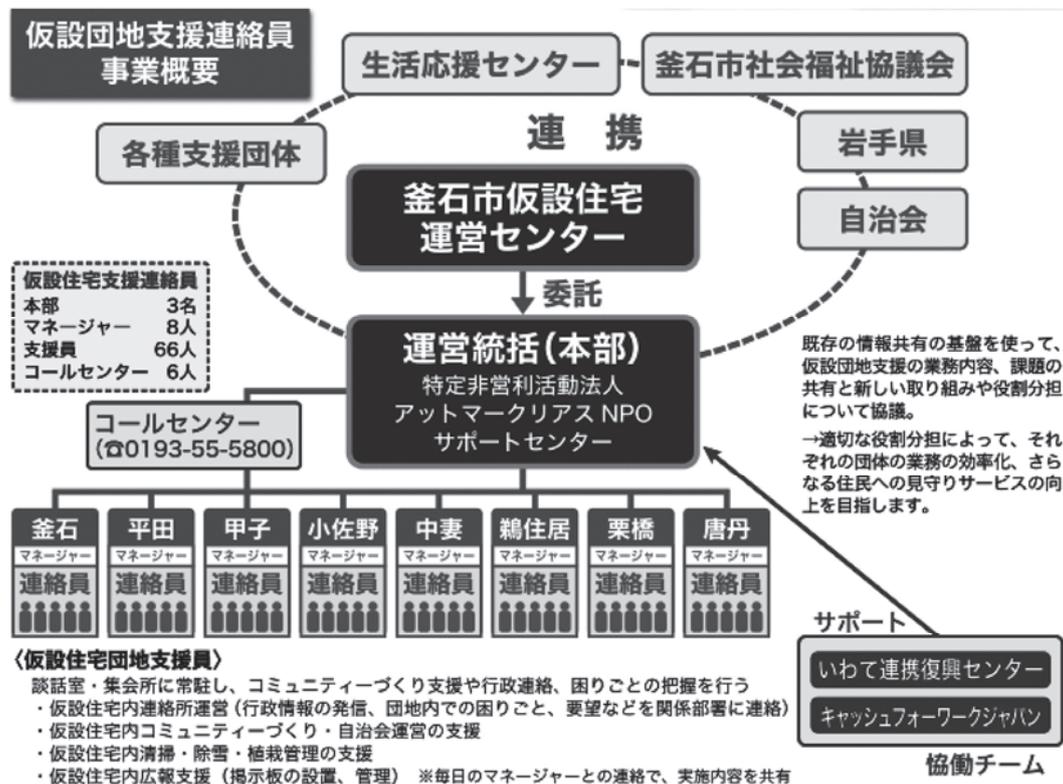
見回り事業では住民からの専門的相談に直接対応することは少なく、他の団体や専門職（弁護士や保健師）につなぐことを仕事にしている。このように見回りの事業は、はた目か

¹ 団体 HP より引用。http://rias-iwate.net/pg33.html

² 団体 HP より引用。http://rias-iwate.net/pg37.html

³ 団体が運営する「Sanriku Works」という HP から引用。http://rias-iwate.net/nariwai/interview/828.html
事業者は次のように述べている。「見回りというのは仮設団地内のハード的なもの見回りというか、例えば駐車場がどうなっていますとか、配管がどうなっていますとか。壊れているので直してくださいとかという意味です」。

ら見ると、仕事がなく暇なように見えることについて批判もあるが、支援員がそこに「いること」に付加価値があると考えている。実際に住民の死亡を短期間で発見したり、健康悪化に気づくケースもある。



出典：「広報かまいし 2012 年 3 月 21 日号」を一部修正

図 1 仮設住宅団地支援連絡員配置事業の概要

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・賃金と労働時間

賃金、本部スタッフとエリアマネージャーは 20 万 2650 円（20 時間の残業を含む）、一般スタッフは 14 万 2650 円となっている。このように本部スタッフとエリアマネージャーの賃金が高くなっている背景には、責任の重さや残業代を含めていることがある。このような賃金設定は被災した他地域の同事業を参考にしながら設定し、世帯主が応募しやすいように特に市の臨時職員より高めの金額になるように配慮した。また、労働時間は週 40 時間のシフト勤務であり、1 年間で 10 日の有給がある。

・雇用者の特徴

労働者には 50 代、60 代の人が多く、当初の想定では若者から多く応募があると考えてい

たが、想定とは異なる結果となった⁵。若年者があまり集まらなかった背景には有期であることへの抵抗感があったと事業者側は考えている。若年層で生計を立てようとする人は、緊急雇用創出事業のような有期の仕事を選ぶ傾向になく、長期の仕事の見通しがないと難しいという。

・募集と採用、解雇・転職事情

主な募集経路はハローワークである。面接会場は公民館であった。定員の8割程度の応募があり、そのうちの応募者の9割程度を採用した。採用に至らなかった1割程度の方は、コミュニケーション力の低さなどが業務遂行上問題であると考えられたケースであった⁶。

応募者の傾向としては50～60歳の女性、60代の男性が多い。専願者が多く、採用辞退は3人しかいなかった。応募者は市街に出ることが困難な人で、同市内の仕事に比べると一年単位で長い時間働けることが評価されたのではないかという。家族を持ち、子どもが幼かったり、親同居のケースが多い。

労務管理は人材会社へ外部委託した⁷。途中トラブルもあったが、当時は余裕がなかったため、外部委託できたことにより負担が軽減されたと感じている⁸。特に社会保険の加入にかかわる業務が煩雑であり、「今回高齢者の方が多くて、年金加入に関係ないとか、あとは雇用保険に入れなかったりとか、そういうのが結構あったのでそれを確認するのがちょっと大変」であったという。

現在のところ退職者は少なくない割合で存在する。仕事が合わないこと、例えば、人とのコミュニケーションが必要であり、それに向かないために辞める人は少なくない。就職が決まって辞めたのは一人程度である。その一方で、転職を希望する人は多く、転職については就職活動のために休みを取りやすくするなど応援している。

⁵ 「[聞き手：さっき言われたように60代、50代。高齢者が多いということですね] はい。意外と多かったのが60代、50代の男性が多かったですね。...年齢の高い方が悪いとかいうよりも、当初想定したこちら側の思いとはずれちゃったかなというところはありますね。30代、40代の人たちにといい思いがあったんですが」と述べる。

⁶ 「75歳以上の方が何人かと、あとは明らかに面接で人とのコミュニケーション、ちょっと無理でしょうみたいな方がいましたので、その方たちは残念ですがというところでした。やっぱりコミュニケーションをとることが基本的に重要だと思うので」と述べられ、コミュニケーションの重要性について強調された。

⁷ 面接時の評価は信頼に足るものであったという。「そうですね。一応A、B、C、Dの判定をしてもらいました。面接官の方に。基本的にA、Bはオーケーで、Cはやめようねと言っていたんですけど、結果的にはCの一部を採った感はありますね...。[ノウハウは派遣会社はやっぱりありますか?] かなりあったと思います。見る目は相当確かによかったですね。大体そのとおりで。コメントのとおりになりましたので」と述べている。

⁸ 事業者は次のように述べている。「やっぱり今回の場合は我々のパターンが違って、いろいろなものを抱えながらやっていたのでその中でもし、〇〇さん[人材派遣会社から協力のために派遣された人物]でもいなかったらちょっとできなかったかもしれないというところはやっぱり。それは認識しています。だからその部分では助かりましたというのが率直なところです」。

・教育訓練

教育訓練は三日間である。マニュアルを大船渡での取り組みから借りて、傾聴などの項目について実行した。最近では、業務の段階で知ることがある「病気の関係、既往歴」などの個人情報処理について取扱いに注意をするように指導をしている。

4. 事業主からの意見

被災者に対しては長期的なケアが必要だが、そのためには長期的な雇用が必要であり、現状の制度では短すぎるという。被災者を雇用しながら支援するためには5年から10年は必要になると考えられる。例えば事業者は次のように述べている。

「短期で例えばそれこそプロポーザルで同じ事業をやったとしても、いろいろな方たちが入ってくると、その都度かわってくればシステムが変わってくると受けるほうが逆につらいと思うので、そういうところを考えるとやはり5年、10年のスパンである程度計画していかないと、それこそ被災者支援が終わった後はどうやってつなげていくかというところを考えると、やっぱりそういう単年度とかということじゃなくて、長期でやっていく必要が多分ある」

団体では、緊急雇用創出事業終了後にも、平時においてこのような見回り事業は必要であるという考えから、事業継続を検討している。その際には、パーソナルサポートのような仕組みを実施するというこも、検討しているという。

5. 所感

・コミュニティとの折り合い

生活の手伝いをする上で注意している点は、地域のコミュニティ活動とのかかわりである。住民の自立を支援することが活動の前提であり、支援員自らが仮設住宅の身の回りのこと全てに手を出さないよう注意している。例えば草刈が必要であったと感じられても、支援員単独での実施はせず、あくまで自治会が草刈をする際の手伝いとして参加するという形で加わる。例えば、事業者は次のように述べている。

「例えば草刈りはやるんだけど、単体で草刈りだけやるとか、そういう業務はしないことにしています。名目上は、あくまでもこれだけはどっちは別としても、自治会さんがちょっとこの辺草ぼうぼうになってきたから刈りましょうというときに、我々も手伝いますよというやり方で」

実際、支援員と被災住民のあいだで境界が曖昧化し、「自治会としてはこの人は私たちのためによくしてくれるというような、ほんとうに仲間意識を超えた一体感」を持って働くようになり、業務と日常の区別がつかなくなるケースもあるという。仕事に熱心になりすぎて

しまい、第三者的な立場から判断できなくなる支援員が一定数いるという問題に苦慮している。

また、訪問業務をボランティアが行うと、支援を受ける側が遠慮してしまう傾向があるという。実際、ボランティアを受け入れることに対して、昼食を提供するなどの対応が必要になることによって気疲れするという例もある。そのため、このような訪問業務は有給職員であることが望ましいという指摘もなされた。

・コメント

本団体は、北上市の事例などを参考にしながら訪問支援を手掛けた。強調されたのは、被災者と支援者の関係が近くなりすぎることへの弊害である。距離が近くなりすぎることによって自分の仕事が客観化できず、その人しかその当該の仮設住宅の支援ができなくなってしまう可能性がある。そのため、当団体では、訪問員が仮設住宅に住んでいたとしても、居住する仮設住宅を対象外とするなどの工夫をとっている。このように CFW は地域コミュニティの自主性を損なう可能性もあり、運用にはこのような点での注意が必要にあると考えられる。

事例：岩手2 大船渡市漁業協同組合

市町村名： 岩手県 大船渡市	調査日： 2012/ 9/7
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 漁業者生活再建緊急支援事業	
事業概要： 漁港・漁場のがれき（海の底にある家の残骸などの小さなもの）撤去。	
雇用人数 408名	
雇用の仕事内容（職種）： 船乗員と仕分け人 船乗員の仕事は、船を出して海の底を覗き、がれきを見つけてヤラズ（小さいイカリのようなもの）で引っ張ってきて陸に引き上げる。 仕分け人の仕事は、陸に上がってきたがれきを分類して仕分ける。 多い時で1日50隻出航し、1隻に1～3人乗り込む。1日のがれき量が多い時でトラック2、3台分。	
賃金： 日給7,200円 （用船料7,000円/日）	
労働時間： 8時～15時	
雇用の特徴： 被災した漁業者 漁業再開の準備の合間に緊急雇用の仕事をする人が多い。	
教育訓練： 緊急雇用の前に行われていた水産庁による漁場生産力回復支援事業と仕事内容が同じだったので、特になし。	
募集と採用、解雇・転職事情： 組合員全員に通知を手渡し。408名応募があり、全員採用。 平成23年度までは養殖をしていた人も来ていたが、養殖の復興段階になるにつれて辞めていった。（養殖は補助金が充実している）	
調査記録者： 寅屋敷哲也	

1. 団体概要

大船渡市漁業協同組合は、2004年7月1日に大船渡市内の末崎漁業協同組合、大船渡漁業協同組合、赤崎漁業協同組合の3組合が合併し新たに誕生した組合である¹。事業内容は、販売、購買、共済、営漁指導、製氷、問屋、定置等である。当団体は、定置網漁やわかめ、かき、ほたての養殖が盛んである。また、地域での活動も行っており、「海や水産業について理解できるよう学習し、健全な青少年に育つ」ことを目標に地元の小学生の児童で組織されている「海づくり少年団」の活動や、「海と共に生きる」をテーマとしたわかめ養殖漁業の体験学習を地元の中学校で行う総合学習にも取り組んでいる²。組合員の数は、約1,600人であり、養殖をやっている組合員はその中で310人程度である。

東日本大震災では、大船渡市は壊滅的な被害を受けており、当団体の事務所も浸水し被害は大きかった。また、漁船の被害については、震災前1,400隻程度あった漁船が震災後には300隻程度にまで減ってしまったという。そうした中で、当団体では、震災直後の平成23年度は水産庁による漁場生産力回復支援事業によって、組合員は海上・陸上のがれき撤去の業務を実施していたが予算が無くなったことを機に、平成24年度から大船渡市の緊急雇用創出事業に移っていったという経緯がある。

2. 仕事内容

当団体では、2012年1月から「漁業者生活再建緊急支援事業」を実施している。当事業では、漁場周辺の海底にあるがれき撤去を行うことが主な仕事である。リアス式海岸に位置する大船渡の湾は非常に入り組んでおり（写真1参照）、海底のがれきがたくさん残っているという。海底のがれきは目立たないが、がれきがあるまま漁を行うと、網等が引っかかって破れてしまうといった悪影響を及ぼしてしまうため、海底がれきの撤去は漁業復興の上で重要な業務であるといえる。

仕事の内容は、海上でのがれき撤去の作業と陸での仕分けの作業に分かれる。海上での作業は、船を出して海底のがれきを見つけて、ヤラズ（小さいイカリのようなもの）で引っ張ってきて陸に引き上げる。また、海の底を覗いて、手かぎで引っ張り上げることもある。一方、陸での作業は、陸に上がってきたがれきを燃えるものと燃えないもの等に分類して仕分けするというものである。仕分けたがれきは業者に頼んで、トラックで持って行ってもらう。がれきの中身としては、家の残骸や養殖の水槽等が多いという。

¹ 団体HPより引用 <http://www.jfofunato.or.jp/index.html>

² 団体HPより引用 <http://www.jfofunato.or.jp/gaiyou/index3.html>

写真1 大船渡湾の外観³

当事業の大きな特徴は、雇用者の裁量で仕事をする日を決めるという方式を取っていることである。その理由としては、船を持っている漁業者はそれぞれで自立的に動けるし、組合員は本業の復興のためにさまざまな準備を行っていることが挙げられる。すなわち、いわゆる日雇い労働のような形で行われている。そのため、日によって作業をする人や撤去するがれきの量も変動するということである。最も仕事をした人が多い時は、1日300人程度であり、がれき撤去に携わる船には1隻に1～3人乗り込むという感じである。1日で最もがれきの量が多かった時では、トラック2、3台分のがれきが上がったとのことである。

このような方式を取っているため、管理者である当団体の職員は日々チェックを行う。毎朝、その日の仕事を行う人を点呼し、班ごとに写真を撮る。また、浜ごとにその日の担当エリアを決め、浜での仕事風景の写真を撮ったりすることで、業務を管理している。

当事業は2012年8月に終了してしまっている。ただ、実際には海底のガレキはまだ残っていたり、船が沈んでいたりしている。海底は実際見た人でなければ何があるか分からないために、海底ガレキ撤去の事業の必要性を示すのはなかなか難しいという葛藤がある。

³ 海フェスタいわて公式ホームページより抜粋
<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1237267602272/>

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の人数と特徴

当事業の雇用者はすべて組合員であり、408人を雇用している。雇用者の特徴としては、養殖を辞めた人と小漁をしている人の割合が多い。

養殖をしていた人は、水産業経営基盤復旧支援事業等の補助事業が充実していったことから、養殖の復興段階になるにつれて辞めていく人が増えていったという。養殖を辞めた人というのは約30人いるそうだが、高齢者が多いとのことである。ただ、養殖はワカメを2月～5月、カキは10月～3月といったように、期間ごとにルーチンで行っているのだが、ワカメは1年経てば収穫できるが、ホタテやカキは2、3年経過しないと売り物にまで成長しないため、その空いた期間に当事業の仕事を行う人も少なからずいるとのことである。

また、小漁とはアワビとかウニを捕る漁のことであり、漁業再開の準備をしながら仕事をする人が多いという。

・賃金と労働時間

賃金としては、日給7,200円に加えて、船を出した人に関しては用船料7,000円がつく。そのため、船を出した人は1日に14,200円の収入になる。労働時間は、朝8時～15時までである。

・募集と採用

2012年の1月頃から組合員に募集をかけて、408名応募があった。当事業を行いたいという意思のある組合員を全員雇用し、特に面接して選考するということはなかったという。募集の方法としては、漁協から募集の紙を組合員全員に手渡しで行っている。

・教育訓練

当事業の雇用者は、平成23年度に当事業と似たようながれき撤去の仕事を行っていたため、陸と海で仕事内容が若干異なるものの、基本的には教育訓練のようなものは行っていないという。

4. 事業主からの意見

緊急雇用の前に行われていた県漁連が主体の事業よりも緊急雇用の方が使いやすいし、報告書の量が少なくて楽である。

5. 所感

・CFWの企画力の必要性

当事業は2012年8月に終了しており、組合員にとってはもう少し仕事が欲しいという感

覚である⁴。当事業の担当者としても、組合員の収入確保のために何かの事業を実施したいという意思があるにもかかわらず、何もできていない状況であった。そのため、緊急雇用創出事業をうまく活用する上では、CFWの企画力というものはある程度必要であると考えられる。ただ、そのような企画力は組織によってさまざまであることから、今回の東日本大震災で実施された緊急雇用創出事業の事例を紹介することは意義のあることであるといえる。

・緊急雇用創出事業の評価

担当者の話によると、緊急雇用創出事業は報告書の量があまり多くないという点では、比較的使いやすいという評価である。緊急雇用創出事業は雇用したかどうか問われるため、業務内容についての詳細な報告が必要とされないということに起因していると思われる。ただ、仕事がきっちりされているかという周りからの目が厳しいために、業務の管理はきっちり行ったということである。

また、当団体では、震災前と比較して組合員の収入はかなり減少しているため、その減少分を緊急雇用創出事業で少し補っているという印象を受ける。現状のままでは、水揚げ量が厳しい状況が数年続くという中で、緊急雇用創出事業は組合員の収入のつなぎとしての役目は果たしたと推察できる。

⁴ 「8月で一応予算も底をついたような格好で、8月で一応今のところはやめているんです。組合員の中には、また予算がつかないもんだべかなという要望は受けています。」

事例：岩手3 株式会社ジャパנקリエイト、いわてNPO-NETサポートセンター

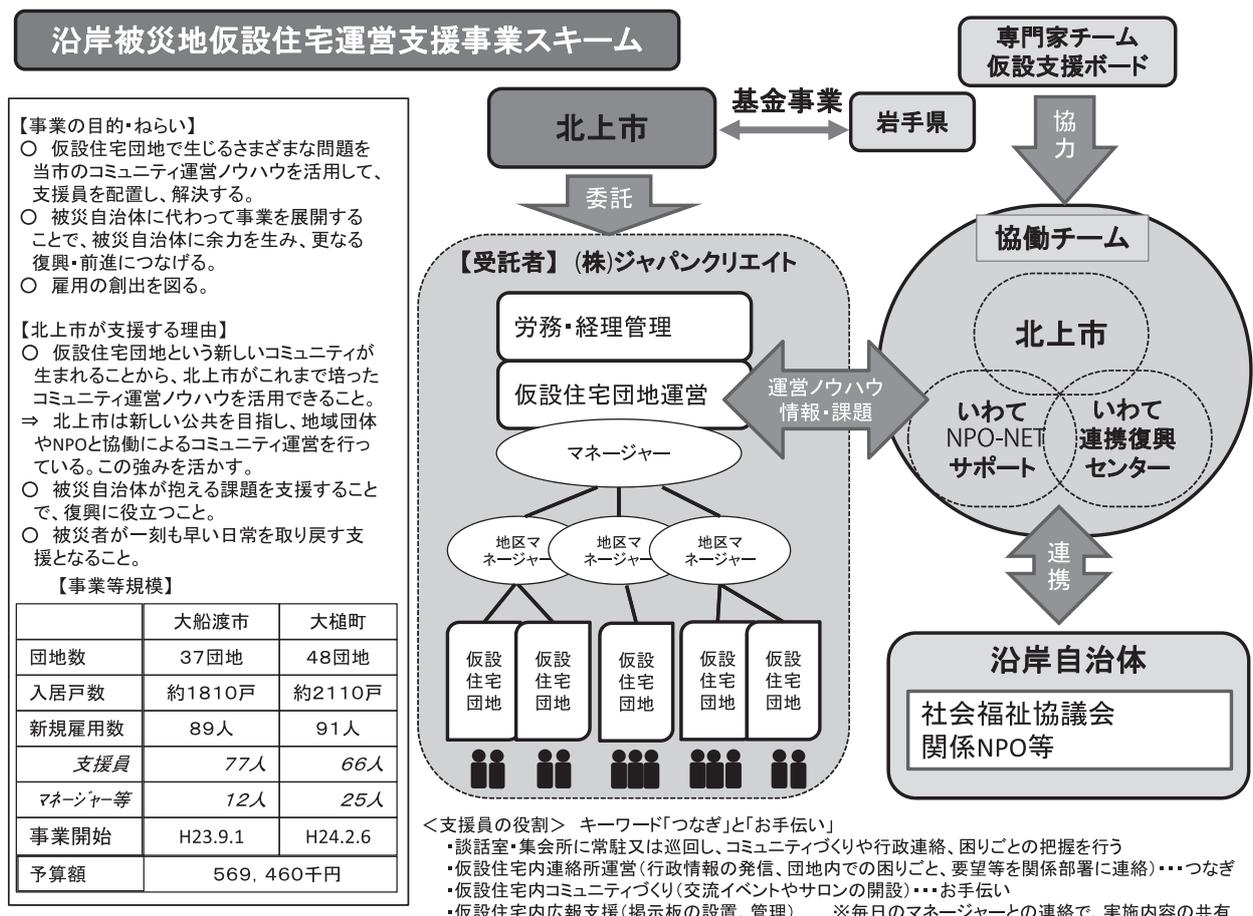
市町村名： 岩手県 北上市（事業実施は大船渡市、大槌町）	調査日： 2012/ 9/ 6
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 沿岸被災地仮設住宅運営支援事業	
事業概要： 大船渡市・大槌町の仮設住宅運営支援を行う事業	
雇用人数 平成23年度：201人 平成24年度：204人 （大船渡市102人、大槌町103人）	
雇用者の仕事内容（職種）：仮設団地コミュニティ運営支援員 <p>談話室・集会所に常駐または巡回し、コミュニティづくりや行政連絡、困りごとの把握を行う。行政情報の発信、団地内での困りごとや要望を関係部署に連絡する「つなぎ」の仕事と仮設住宅内で交流イベントやサロンの開設などコミュニティづくりの「お手伝い」の仕事など。また仮設住宅内に掲示板を設置、管理するなどの広報支援も行っている。</p> <p>草刈、清掃業務などもあくまでコミュニティの「お手伝い」。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。</p> <p>仮設住宅団地に出入りする人々の窓口業務を行うことで、門番としての役割も。</p>	
賃金： 支援員 時給 850 円、事務局マネージャー 月給 240,000 円、地区マネージャー 月給 210,000 円	
労働時間： 8 時 30 分～17 時 30 分（うち休憩 1 時間）	
雇用者の特徴： 40 歳以上が全体の 7 割を超える。7 割が女性、3 割が男性。もともとサラリーマンだった人は少なく、自営、漁業、水産加工経営など。	
教育訓練： OFFJT：支援員マニュアルの確認、PC スキル、傾聴スキル、中越事例の講習、AED の使い方講習など。業務として実施。 ONJT：支援員による課題共有ワークショップ、大槌町から大船渡市への視察など	
募集と採用、解雇・転職事情： 募集はハローワーク、ラジオ CM、新聞折り込み広告など。仮設住宅へのポスティング。当初は 81 名に対し 150 名の応募。大船渡市についてはこれまで 20 名ぐらいが退社。寿退社や、再び事業を立ち上げた人など。サラリーマンとしての再就職は少ない。	
調査記録者： 永松伸吾	

1. 事業実施団体およびそのスキームについて

この事業は、大船渡市および大槌町における仮設住宅運営支援のためのスタッフの雇用を緊急雇用にて実施しているものだが、事業実施主体はそれぞれの被災自治体ではなく、北上市である。

北上市は岩手県内陸部に位置し、震災による死者は1名、全壊した家屋は30棟となっており、22カ所の水道管破裂、公共施設の被害等はあったものの、沿岸部と比較すれば軽微であった。このため、北上市は早い段階から沿岸部の自治体の応援に当たることとなった。

これに対して、大船渡市や大槌町の被害は甚大であった。死者数はそれぞれ417名、853名、全壊家屋数はそれぞれ2,789棟、3,092棟となっている。大槌町では町役場も津波で被害を受け、町長をはじめ多数の職員が津波で命を失うなど、行政機能の喪失が最も著しかった自治体の一つである。こうした行政機能の低下を補完するために、大船渡市や大槌町の災害対応業務の一部を北上市が事業主体となり実施したものの一つが、この仮設住宅運営支援業務である。



(出所：北上市資料)

図1 事業スキーム

応援自治体が事業主体になるという特色に加えて、この事業スキームにはもう一つ興味深い特色がある。それは、この事業が民間事業者（(株) ジャパンクリエイティブ社）ならびにまちづくり系 NPO や中間支援団体（いわて NPO-NET サポートセンター、岩手連携復興センターなど）との協働で実施されているという点である¹。北上市は、被災者の雇用を民間事業者に委託している。数百人規模の雇用事務や労務管理を適正かつ円滑に実施するためには、人材派遣業者のノウハウが必要不可欠であった。他方で、仮設住宅のコミュニティ支援業務の内容については民間事業者ではなく、まちづくり系 NPO らに豊富な実績と経験がある。そこで、両者が連携して協力することによって、お互いの得意分野を活かした協働を行っている（図 1）。

北上市は、被災地のニーズ調査に基づき、平成 23 年 6 月には釜石市・大槌町・大船渡市に本事業のイメージを提案している。その提案に最初に反応したのが大船渡市であり、8 月に受託事業者の選定、9 月 1 日には本格的な事業開始となった。

大槌町から北上市に依頼があったのは 12 月に入ってからであり、事業実施は平成 24 年 2 月からとなった。大槌町の事業開始が遅れた理由は、第一に大槌町では、幹部職員のほとんどが亡くなっていた²ため、意思決定に時間を要したということ、第二に、次に述べる支援員の業務内容が、他の支援団体の業務と重複するのではないかという懸念が、すでに仮設住宅で被災者支援を行っていた社協やボランティア団体から示され、その理解を得るのに時間がかかったということがある。

2. 仕事内容

仮設住宅運営支援員（以下単に支援員と呼ぶ）の業務は、要約すれば、仮設住宅の入居者や仮設住宅団地コミュニティの「つなぎ」と「お手伝い」を行うこととされている。

まず、つなぎの部分について具体的には、仮設住宅団地内の談話室に常駐または巡回し、毎日入居者への声かけを全戸に行っている。これは安否確認の意味もあるが、住民に生じた異変を早期に感知する重要な役割を果たしており、またこうした住民との接触を通じて、コミュニティづくりや行政連絡、困りごとの把握を行っている。そしてそれらについては必要に応じ、行政の関係部署に連絡したり、より専門的な支援につなぐ役割が支援員に期待されている。

¹ なお、本事業を含め、北上市の沿岸部自治体支援の推進母体として、平成 23 年 8 月にきたかみ復興支援協働体が設立されている。構成団体は北上市、北上市社会福祉協議会、北上雇用対策協議会、黒沢尻北地区自治復興協議会、いわて NPO-NET サポート、いわて連携復興センターなどである。また 9 月 1 日には北上市内に「きたかみ復興支援ステーション」が設置され、避難者や支援団体、専門家の交流拠点として機能している。この事業の背景にはこうした各種団体の連携とそのための拠点があった。

² 大槌町の職員数は震災当時 136 名であったが、そのうち 40 人が津波により亡くなった。町長をはじめ、課長職 11 人のうち 7 人が死亡するなど、町行政の機能は大きく損なわれた。



図2 大船渡市における支援員の活動の様子

(出所：北上市資料)



図3 大槌町における支援員の活動の様子

(出所：北上市資料)

もう一つのコミュニティづくりのお手伝いについては、具体的には交流イベントの企画運営やサロンの開設なども実施などがある。また、ボランティア団体による炊き出しなど、仮設団地に寄せられる多数の支援を調整するのも支援員の重要な役割として位置づけられている。

しかしながら、お手伝いといっても、入居者のために何でもやってあげることが支援員に求められているわけではない。むしろ、仮設団地内の自治会がやるべき業務、例えば団地内の草むしりなどは、支援員は原則として手を出さないようにしているのだという。いわてNPO-NETサポートセンター事務局長のK氏によれば、支援員の価値はあくまでコミュニティのつなぎ役だとしながら、次のように語っている。

「、、だから本当にこの前も大槌で、いつも出て来る人が出て来ないと言って、役場に電話したら、風呂に入っていたみたいな話も（ありました）。いつもとは違う時間に風呂に入っていたから、こんにちとは言ったときに来なくて、それが心配になって、役場に電話して、鍵をあけないからみたいな話があったりとか、ちょっとした変化というところを見ながら、そういった健康状態とかも把握できたり。やっぱりそういったところとか、あと本当に住民の皆さんとの信頼関係の中でいろいろなつなぎ役にはなってきている。住民の皆さん同士のつなぎ役にもなってきているところもあるんです。

（中略）

例えば労務的なというか、雇用としての、その人たちの、支援員さんのバリューというのは、仮設住宅や談話室にす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ということじゃなくて、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ね。」（括弧内は筆者による）

平常時であれば、その地域には一定のコミュニティとしてのつながりが存在し、それが地域の様々な問題を解決していく一助となるが、仮設団地にはそれがない。したがって、支援員という存在を通じて、地域のなかにつながりを作っていこうというのが、支援員事業の基本コンセプトであった。

なお、支援員の多くは、自分が住んでいる仮設住宅団地で業務を行っている。よそ者が入るときくしゃくするなど、地域毎の団結力を高めるためにはその方が良いという判断からである。

なお、業務において、面会拒否や長期不在等により、全戸訪問による安否確認には限界もあったが、支援員と入居者との関係が改善されることによって、解決された部分も大きい。

3. 採用

ジャパンクリエイト社は、事業費の中に含まれていた既存従業員分の人件費分も、新規雇用者の分に回して、マネージャー職も被災者から募集して採用することとした。これによっ

て当初 70 名の計画だった募集人員は 81 名に拡張された。またそれによって、緊急雇用で採用された人員だけである程度運営ができる組織が構築された。ジャパングリエイト社のスタッフは北上市から派遣されているため、大船渡市についての土地勘がなく、地元の人がマネージャー職に就くことによってより円滑な事業運営が可能になったという。

募集は、ハローワークへの求人であったり、ラジオ CM や新聞折り込みなどメディアを通じた広報に加え、仮設住宅へのポスティングも実施している。

大船渡市では説明会を 15 日間開催し、その場で履歴書を書いて応募するようなケースもあった。当初は 81 名に対し 150 名の応募があったが、支援員に比べるとマネージャー職への応募は少なかったという。大槌町では、マネージャー職の補佐的な役割としてサブマネージャー職も募集している。

なお、支援員の時給は大船渡市・大槌町共通で 850 円に設定されている。この金額に設定した理由を、ジャパングリエイト社の T 氏は次のように語っている。

「役場の臨時職員とか、あと、ちょっとした小さな会社で募集をかけているところとかがあったんですけども、そういった部分を見ると 780 円から 820 円という部分で、、、(中略)、、大船渡市内の時給調整バランスを崩すような高額な金額はやっぱりだめなので、本当は 900 円でもあげたいなというところがあったんですが、ここは 850 円かなと。なおかつ、もう一つ 850 円にした理由というのが、失業給付が延長、延長で来ていたじゃないですか、、、(中略)、、ここで人を集めるとなると、やっぱりある程度魅力ある時給にしなきゃいけないという、その落としどころがまず 850 円の一つかけてみようということでした。」

これ以外に事務局マネージャーは手当込みで月給 24 万円、地区マネージャーは 21 万円、コールセンター（365 日受付）が大船渡市のケースで 19 万円である。マネージャー職が月給ベースなのに対して支援員が時給ベースになっているのは、大船渡市のパート労働者の時給バランスを崩したくないという配慮と、マネージャー職は本来ジャパングリエイト社の社員が実施する業務であるという配慮による。

応募者については、元の仕事がサラリーマンであった方は少ない。漁業とか、水産加工のしごとをしていた方、パチンコ店や商業などのサービス業が多く含まれている。漁師だった方も含まれている。なお、支援員として働いている人には女性が多く、応募者も女性の比率が高かったという。この原因として、賃金水準が一家の生計を支える男性としては安すぎる可能性が指摘されている。ジャパングリエイト社の T 氏はヒアリングの中で次のように語っている。

「もし大黒柱であれば厳しい賃金ですよ。ただ、共働きでやる分に関しては、結構高い賃金だと思うんですよ。しかも、いまだき土日祝祭日の日勤というお仕事はなかなかないじゃないですか。そういったことを踏まえると、やっぱり女性が応募しやすい環境にあったのかなと」

支援員は、その働きぶりについて、半年に一回にマネージャーからの評価を受けている。具体的な評価項目として、つなぎ役とお手伝いに徹して行動しているか、マニュアルを理解し忠実に行動しているかとか、団地内の住民の方や自治会さんと良好な関係を築けているだとか、マネージャー、コールセンターに遅滞なく報告、連絡、相談ができているか、日常から団地内とか業務内の課題について改善を行っているか、といった項目がある。

その一方で、マネージャーも支援員による評価を受けることとなっており、支援員とマネージャーの間で緊張感をもって仕事を進めるのに役立っている。これらの評価は教育訓練の内容を検討したり、配置転換の参考とすることを目的として実施している。賃金などの待遇が左右されるわけではない。

4. 事業主からの意見

緊急雇用の場合、人件費にしてもすべて積み上げて計算して、かかった経費のみが請求できる。このため事業者が負担した一般的な管理費が認められないため、利益が出ない。善意がないとできない事業になっているということである。

また、いつまでも北上市が支援し続けるわけにもいかないの、どこかの時点で地元を引き継ぐ必要性は感じているという意見も聞かれた。

5. 課題

この事業の成果について、定量的な評価は困難であるが、少なくとも働く支援員らにとっては非常にやり甲斐のある事業として喜ばれている³。

他方で、支援員側には以下の二つの課題がある。第一に、本来黒子に徹すべき支援員が、頭ごなしに自治会業務に手を出すといったり、プライベートと業務の切り替えが難しいといった問題を抱える支援員や、精神的なバランスを崩す支援員もあり、支援員のケアや、未然に防ぐための研修などは課題の一つとなっている。とりわけ、プライベートと業務の切り替えについては、自分の居住する団地で勤務する支援員にとっては、難しい部分もある。

第二の課題として、支援員の再就職のための支援である。大船渡市については調査時点までで約 20 名が退社したが、それらは結婚に伴う退社、再び事業を立ち上げた人などが多く、サラリーマンとしての再就職したケースは少ない。幸いジャパンクリエイティブ社には再就職支援のノウハウがあり、業務の一環として IT 研修などを実施している。

次に、運営面での課題についてみる。第一に労務管理にたけた事務受託者が必要であるという点である。短期間に 100 人を超える人材を採用し、労務管理を行い、必要な研修を実施

³ T氏は次のように語っている。「いや、もともと元気だとは思いますが、ただ、自分もうるっときたんですが、この仕事にやりがいを感じているという人たちがほとんどで。(中略)喜ばれるというのがやっぱりうれしいということで、全ては喜ばれてうれしいという仕事に徹しているような感じ。」

するというのは、事業費も巨額であるため⁴、一般の事業者では困難である。北上市では、大手人材派遣会社であるジャパングリエイト社が受託したことによって、この問題はある程度クリアされた。しかし、それでも100人を超える人材をどう配置して業務を割り振っていくかという、プロジェクトマネジメントができる人材は不足しており、事業立ち上げ期においてはNPO法人ETIC⁵より被災地支援の一環としてコンサルタントの派遣を受けていた。

第二に、業務内容をどう組み立てるかという課題である。応援自治体が被災地のニーズを把握すること自体困難で、しかも仮設住宅運営のノウハウも北上市やジャパングリエイト社は有していなかった。しかし、まちづくりに実績のあるNPOと、全国の建築系専門家による支援を受けることで、この問題についてもある程度解決できた。

第三に、現地支援団体との協力体制の構築である。すでに述べたように、仮設住宅団地には様々な支援団体が存在し、入居者の見守りであればすでに自分たちがやっているということと理解を得られなかった。支援員は、仮設団地に常駐して、日々支援員の方々と接する役目であり、生活援助員(LSA)や保健師さんといった専門的な支援を補完する役割であるということを丁寧に説明することでようやく理解が得られ、最終的には非常に良い関係が構築された。

第四に従業員の住まいの確保の課題がある。大船渡市は津波被害が激甚なため、住宅が圧倒的に不足している状態であった。これについては大船渡市の計らいで、ジャパングリエイト社の社員のために仮設住宅が提供された。また、大槌町の事業では釜石市にアパートを確保することができた。

6. 所感

北上市の事業の特色は、以下のように要約できるだろう。第一に、官民共それぞれの得意分野を活かしたパートナーシップが構築されているという点である。緊急雇用創出事業の多くが直接雇用か外部委託かの両極端になりがちの中で、実質的な協働により仮設住宅団地の支援を実現させていることは特筆すべきである。

第二に、業務内容を戦略的に構築している点である。一般的に緊急雇用で大量の人材を採用する場合には、特別な能力を有する人材の雇用は期待出来ない。このため、雇用を優先すれば業務の質をあきらめざるを得ないといった状況がしばしばみられる。だが、北上市の事業では、支援員そのものに特殊な技能がないということを前提として、地域コミュニティのつなぎ役という役割を与えている。それは、与えられた時間の中でアウトプットを最大にすることが求められる性質の業務ではなく、震災によって失われたコミュニティの力を補完するという、どのような個人であっても何らかの役割を担うことができる業務である。また、それによって、支援員として働く被災者が生き甲斐と喜びを感じることができれば、支援員

⁴ 事業費は平成23年度で1億7044万円、平成24年度で6億1173万円となっている。

⁵ 東京を拠点とするNPO法人で、社会的起業などのリーダー育成を主な業務としている。

もまた入居者に支えられているといえよう。こうした支援の双務性は、本事業が目的としている仮設コミュニティのつなぎそのものである。

北上市の認識は、仮設団地のような既存コミュニティが崩壊しているところこそ必要だというものであったが、被災地だけでなく、全国には高齢化や人口減少によりコミュニティの機能の崩壊が著しい地域も少なくない。北上市の本事業の取り組みは、被災前のコミュニティにおいても大きなニーズがあると思われる。

事例：宮城 1 一般社団法人パーソナルサポートセンター

市町村名： 宮城県 仙台市	調査日： 2012 / 6 / 19
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 安心見守り協同事業、コミュニティ・ワーク創出事業	
事業概要： 安心見守り協同事業：避難所や仮設住宅等にいる被災者の孤立化を防止し、地域等のつながりや生きがいを回復するため、NPO等を活用し被災者失業者支援を行う コミュニティ・ワーク創出事業：一人ひとりの暮らしのサポートに加え、様々な困難を抱え、自力での就労等が困難な被災者を対象とした「コミュニティの場づくり」と「就労へのつなぎ」を行う。	
雇用人数 平成 23 年度：59 人 平成 24 年度：52 人（事務局 6 人、コミュニティワーク創出事業部 3 人、安心見守り協働事業部 43 人）	
雇用者の仕事内容（職種）： サポートセンターの活動は生活支援事業と就労支援事業に分けられる。生活支援事業は「絆と安心プロジェクト安心見守り協働事業」という名称で、見守り・生活相談を実施している。生活支援相談員は仮設住宅への見回りや生活相談を受けるというものである。 また、コミュニティ・ワーク創出事業では、就労についての相談や職場開拓を行う。	
賃金： 支援員の初任給は 160,000 円	
労働時間： 週 40 時間	
雇用者の特徴： 男性の場合は 60 代、20 代が多く、女性の場合は、30 代、40 代が多い。これを見ると、雇用対象者は、主たる稼ぎ主ではなく、どちらかと言えば労働市場においては周辺的な人々ではないかと推測される。	
教育訓練： 具体的な支援技術は、基本的に OJT で身に着ける。ただし、福祉制度などの理解が必要となり、この部分については Off-JT での研修が行われる。研修費用は緊急雇用創出事業からは支出せずに、緊急雇用創出事業以外の独自資金からの財源による（故に協働事業という位置づけで、仙台市・一般社団法人パーソナルサポートセンター両者の事業となっている。） 研修は二週間程度。座学式講義（9 日間）と現場実習（3 日間）。9 時～17 時半までの講義	

のなかで、弁護士などの専門職や支援団体の実務者による、社会保障、メンタルケア、就労をテーマとした講義が提供される。一部のテーマは一般公開もされている。受講者は講義終了後にレポートを作成し提出することになっている

募集と採用、解雇・転職事情:

募集は 2011 年度には 5 回に分けて募集し、順次採用した。各募集で採用した人数はほぼ同じ割合。

募集の際は、基本的にハローワークを経由する（ハローワークを通さないと緊急雇用創出事業の資金が減額される）。ただし、事務局での直接採用もある。

採用で注意するのはコミュニケーション能力である。支援員には、被災者に寄り添うことが重要であるので、人の話を聞く能力が求められる（就労困難者を対象というよりは、被災者への十分な支援のために必要な人材を集めることに主眼）。採用対象者には経験・資格がない人がほとんど。知識の不足については座学での研修が充実。

一方で、センターが採用しなければ生活困窮に陥りそうな就労困難者から応募があった場合には、その人を採用することもある。その場合には支援に必要な能力が不足も感じられ、人事管理は簡単ではない。（そのようなボーダー層を採用する場合には）支援員として採用した人が、結果的に支援対象者となるような状況もある。

調査記録者:

米澤旦

1. 団体概要

本団体は、生活困難者への個別的支援を目的とした内閣府が中心となって実施した、パーソナルサポート事業の実施のために設立された団体である。全国のホームレス支援団体の活動のなかで、「分野をこえて様々な団体が連携し、パーソナルサポート¹の実施や制度化、パーソナルサポーターの育成を行い、支援を必要としている方を、様々な社会福祉制度やサービス、介護事業所や福祉施設などにつなげ、その方が地域で安心して暮らすことができるよう」な支援を目指して立ち上げられた。同団体は、ホームレス支援、高齢者支援、子育て、生協など²、仙台市内外の専門的な連携団体と協力体制をとりながら活動を行っている。

当団体が、東日本大震災の復興支援にかかわった経緯は偶然的なものである。仙台市で2011年3月に法人登記した直後に東日本大震災が発生した。被災直後は、5月まではボランティアなどを活用した物資供給に従事し物資供給の援助を行い、6月に仮設住宅が用意された後に、緊急雇用創出事業を利用した見守り事業を実施した。

2. 仕事内容

団体では、2012年6月から「絆と安心プロジェクト安心見守り協働事業」を仙台市に提案して、事業を開始した。この取り組みは、仙台市における委託契約による緊急雇用創出事業としては最初のものである。緊急雇用創出事業の資金を用いて、生活支援訪問員を育成・雇用し、見守り事業を展開した。このプロジェクトは4月からの開始を目指していたが、仮設住宅建設の遅れもあって6月にずれ込んだ。

パーソナルサポートセンターの活動は生活支援事業と就労支援事業に分けられる。生活支援事業は「絆と安心プロジェクト安心見守り協働事業」という名称で実施された。この枠組みでは、絆支援員と呼ばれる人々が一定のトレーニングを積んだのちに、コミュニティ単位で移転していない仮設住宅街区の住民に対して見守り・生活相談（図1）を提供している³。図からも見て取られるように外部の専門的な団体と提携しながら事業が運営されているということに特徴がある。

もう一つの就労支援事業は「手仕事プロジェクト」と呼ばれるもので、2011年12月に開始された。多目的就労支援施設「えんがわ」により、仮設住宅に暮らす住民がぬいぐるみやキャンドル製作に参加しながら、段階的に仕事に慣れるように支援が行われる（図2）。就労

¹ パーソナルサポートとは、「家を失ってしまった人、障がいのある人、DV(ドメスティックヴァイオレンス)の被害にあわれている人、一人親世帯、ニート、引きこもり、就労困難な人など、安定した生活を送ることが難しい状態にある人たちに寄り添い、伴走型支援を行う」（パーソナルサポートセンターHPより）ことを指す。

² 連携団体は下記の通りである。一般財団法人共生地域創造財団、全国コミュニティライフサポートセンター、せんだい・みやぎ NPO センター、仙台夜まわりグループ、チャイルドラインみやぎ、反貧困みやぎネットワーク、ふうどばんく東北、AGAIN、萌友、POSSE、ほっぷの森、MIYAGI 子どもネットワーク、ワンファミリー仙台。

³ 仙台市ではコミュニティ単位で入っている仮設住宅については、町づくり推進課の臨時職員、みなし仮設住宅については、社会福祉協議会が担当しており、役割分担がなされている。事業者は条件は「最も厳しいと想定される」と述べている。

支援は居場所づくりから企業開拓まで計画しているものである。加えてステップアップしながら働ける場（中間的就労の場）として、レストランなどの設置を計画している。

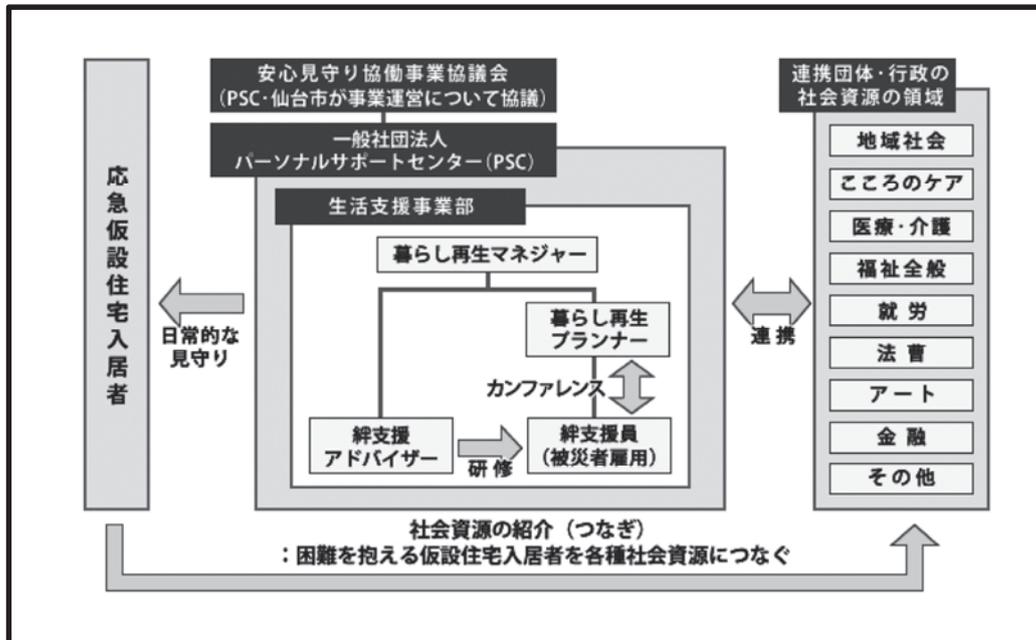


図1 生活支援事業のスキーム

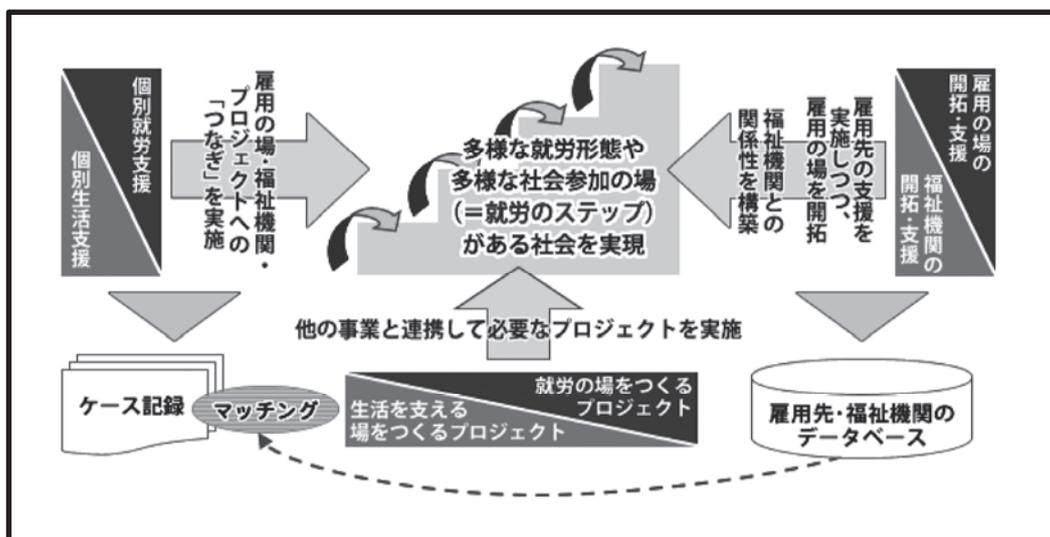


図2 就労支援事業のスキーム

3. 被災者を使う雇用のスタンス

2012年4月1日時点でパーソナルサポートセンターにおいて、2012年4月1日時点では全体で60人が勤務している。そのうち、緊急雇用創出事業枠で採用されたのは53人である。事務局で勤務するのが7人（緊急雇用創出事業枠が6人）、就労支援部門では6人（緊急雇

用創出事業枠は3人)、「絆と安心プロジェクト安心見守り協働事業」では47人が雇用されている(緊急雇用創出事業枠は44人)。

団体の当時の財源構成は、6割が緊急雇用創出事業、地域支えあい体制づくり事業⁴で賄われる部分が2割から3割程度であり、残りが企業やそれ以外の助成金である。ヒアリング時点では短期的な助成金に依存している状態であったので、事業者は社会福祉法人格の取得や介護事業の実施なども含めて、事業収入の安定化を目指している。このような安定的な体制作りを目指す背景には、職員が安定的なキャリアパスを構築できるようにしたいという意図がある。

・採用と離職について

募集は2011年度には5回に分けて募集し、各募集で採用した人数はほぼ同じ割合である。緊急雇用創出事業の募集の際は、基本的にハローワークを経由する。ハローワークを通さない場合には資金が減額されるためである。ただし、部分的には事務局での直接採用もある。

採用時において応募者を評価する際に、注意しているのは応募者のコミュニケーション能力である。支援員は被災者に寄り添うことが仕事として重要であるので、当事者の話に耳を傾ける能力が求められる。同団体は被災地への支援に主眼を置いており、募集段階では応募者の雇用支援という側面よりは、被災者への十分な支援のために必要な人材を集めることが基本的には注力されている。

その一方で、センターが採用しなければ生活困窮に陥りそうな就労困難者から応募があった場合には採用することもある⁵。そのような場合には、応募者に支援のために必要な能力の不足も感じられることもあり、人事管理は簡単ではない。そのようなボーダー層を採用する場合に、支援員として採用した個人が、結果的に支援対象者となるような状況もあったという。

ボランティアと雇用を両立させることは難しい。この理由の一つは個人情報の保護のためである。仙台市は個人情報の保護規定に厳しいため、厳格に個人情報を保護することが必要である。この点をボランティアの徹底させることには限界があるため、基本的には雇用者を中心に事業を実施している。

離職率は5%程度と高くない。むしろ仕事内容に関して、若い担当者は生活支援にこだわりを持ち、最後まで支援に携わりたいという意思を示すことが多い。その後の当人のキャリア、また支援対象者、センター自身のことを考えて、就労支援部門への比重を増していく方向性を採ろうとしている。

⁴ 仮設住宅の支援等に活用可能な厚生労働省の事業。事業の主たる担い手は各地域の社会福祉協議会となることが多い。仙台市ではパーソナルサポートセンターのほか、仙台市社会福祉協議会が受託し被災者への訪問事業のなどを実施している。

⁵ 例えば、「あとは言いづらいくすけれども、ここを蹴ると、なくなるとほんとうに仕事がないなという人もたまに採用しています」と述べる。このケースでは最終的に雇った人が被支援側に回ることもあるが、「ここ自体も一種のプールみたいな機能は果たして」いるという。

・研修

採用対象者には経験・資格がない人がほとんどであるが、知識の不足については座学での研修を充実させることにより対応している。支援のためには社会福祉にかかわる制度などの理解が必要となり、この部分については Off-JT での研修が行われる。ただし、具体的な支援技術は、OJT で身に着けることが多いという。研修費用は緊急雇用創出事業の経費からは支出せず、緊急雇用創出事業以外の独自資金からの財源による（故に協働事業という位置づけで、仙台市・一般社団法人パーソナルサポートセンター両者の事業となっている）。

研修は二週間程度である。内容は座学式講義（9 日間）と現場実習（3 日間）となる。9 時～17 時半までの講義のなかで、弁護士などの専門職や支援団体の実務者による、社会保障、メンタルケア、就労をテーマとした講義が提供されており、一部は一般公開もされている。受講者は講義終了後にレポートを作成し提出することで定着が図られている。

4. 事業主からの意見

期間の定めがあり、資本形成ができないということがデメリットである。継続的運営が問題になるので、この 2～3 年間は重要になる。ハローワークを通さない場合の減額も使いにくさを感じる。また、制度自体が営利企業の利用を想定しており、非営利事業が緊急雇用創出事業を用いることについての配慮がない。しかし、緊急雇用創出事業以外使える資金源がなく、他に選択肢がなかった。

5. 所感

・活動に対する評価

センターの支援は、コミュニティ単位で移転されていない仮設住宅が割り当てられている。市や社協は異なるタイプの仮設住宅を対象とする。比較的困難な仮設住宅を担当しているので、他団体とのパフォーマンスの比較は困難である。ただし、困難な条件のもとで、自殺者をゼロに抑えていることについては市側から一定の評価を得ている。今後、さらなる住宅建設が予定されており、その支援も計画中である。

・緊急雇用創出事業の課題

事業者によれば緊急雇用創出事業の課題として聞かれたのは、雇用形態が期間の定めがあり、しかも事業体の資本形成ができないということが使いづらさを感じる要因であるという。被災者への支援には継続性が求められるので、「緊急時だったら最低 3 年スパンとか、1 年単位ではなくて、あくまで 3 年ぐらいかけて安定的に人材育成ができるとか、長く、できるだけ地域の資源化していくようなものにお金をかけられるようにしたい」というように長期的な運営が可能であるほうが望ましいという。

ハローワークを通さない場合になされる減額についても使いにくさを感じるのとこのことであつた。このように処置されることで、事務負担も増え「ハローワークじゃなくて、この人

とりたいんだけどもみたくない人とかがとれない」という状況になることがある。しかし、緊急雇用創出事業以外に使用可能な資金源がなく、他に選択肢がなかった。

・コメント

緊急雇用創出事業の使用に関して、就労困難者支援よりも、被災者への相談活動の人材確保のためであるという点が印象的であった。就労困難者を雇用する場合には管理上の困難さを感じるという指摘は、団体が固有に持つ社会的目的の実現と就労困難者の雇用との両立が簡単ではないことが示唆されている。

仙台市における最初の緊急雇用創出事業の委託先となったことなど、迅速な震災対応が印象に残ったが、あらかじめ法人格だけは立ち上がっていた点が大きかったのではないかと。逆に言えば、震災後に新たに法人を起こすことの困難さを感じられる。

団体から提供された資料を基に、年齢層と男女で集計したところ（表1；図3）、やはり、男性の場合は60代、20代が多く、女性の場合は、30代、40代が多い。これを見ると、雇用対象者は、主たる稼ぎ主ではなく、どちらかと言えば労働市場においては周辺的な人々ではないかと推測される。

表1 センター職員の年齢階層別人数の分布（単位＝人）

	20代	30代	40代	50代	60代	合計
全人数	9	16	18	6	11	60
緊急雇用創出事業	6	15	17	5	9	52
男性（緊急）	4	5	7	3	7	26
女性（緊急）	2	10	10	2	2	26

（センターからの資料により作成）

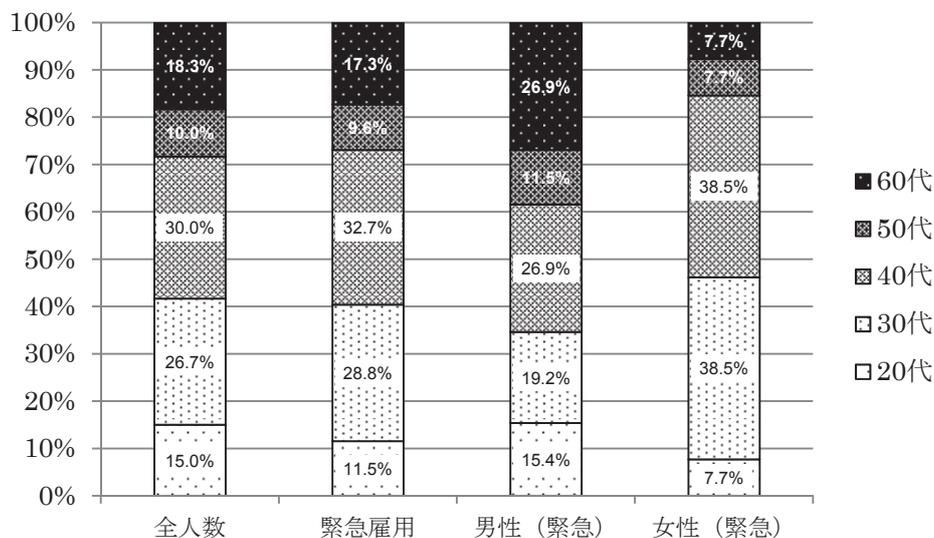


図3 センターの年齢階層別割合（表1から換算）

事例：宮城 2 一般社団法人 気仙沼復興協会

市町村名： 宮城県気仙沼市	調査日： 2012 / 9 / 7
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 震災被災地環境保全等業務（平成 23 年度:137 人、平成 24 年度:72 人） 震災被災地域高齢者等交流推進事業(平成 23 年度:8 人、平成 24 年度:30 人) 街路防犯灯台帳整備事業（平成 24 年度:4 人） 学校施設等生活環境改善事業（平成 24 年度:11 人）	
事業概要： ワカメの芯抜き、海洋投棄 清掃班（清掃業務） 福祉班（仮設住宅の巡回とコミュニティ支援） 写真救済班（アルバムの回収、復元と返却） ボランティア受け入れ班（ボランティアの受け入れ）	
雇用人数 平成 23 年度：145 人 平成 24 年度：107 人	
雇用者の仕事内容（職種）： 軽作業 事務職	
賃金： ①清掃 時給 900 円 ②福祉・写真 時給 850 円	
労働時間： 一日 8 時間、週 40 時間 ①8：00～17：00 ②8:30～17:30	
雇用者の特徴： サラリーマン、漁業者、水産加工会社経営など 平均 39 歳	
教育訓練： （特になし）	
募集と採用、解雇・転職事情： 当初は避難所の掲示板からスタート。56 名がこれまで再就職して退職。定着率は良い。	
抱える課題、事業者からの意見等： 事務局も含め組織自体が緊急雇用で成り立っている組織。このため、活動による収益を法人に入れることができない。収益事業をしようとすれば、緊急雇用の業務と切り分けないといけない。	
調査記録者： 永松伸吾	

1. 気仙沼復興協会の設立経緯

気仙沼復興協会は、階上地区の被災者らが立ち上げた雇用創出の受け皿団体である。この地域は漁業者や農業者、自営業者が多く、雇用保険の適用のないこうした就業者は、事業基盤を失い、震災直後から収入が途絶えたうえ、震災後1ヶ月も経つと時間をもてあますようになった。この後の生活再建のためには仕事を確保することが重要だと考えた被災者らが中心となって、任意団体としての気仙沼復興協会が平成23年4月28日に設立された。生活の糧を失った被災者に優先的に仕事を確保することが当時の最優先課題であった。

避難所の掲示板などを通じて就労を希望する被災者を募集したところ、200名程度が名乗りをあげ、協会の名簿に登録された。地元選出の市議会議員や県議会議員らも設立に関わったこともあり、気仙沼市から雇用のための予算は比較的スムーズに確保することができたが、当初の予算規模は小さく、就労を希望する人々の数に対して十分な雇用の数がなかった。

まもなく、市から緊急雇用による委託を受けることとなって、予算の問題は解消された。具体的には気仙沼市環境課から委託を受けて、被災家屋の泥だしなどの業務を実施していた。市からの業務委託ではあるが、業務の内容は気仙沼復興協会が企画し、市に提案する形で行われた。当初は清掃作業などに必要な道具の確保ができず、必ずしも十分な数の雇用を生み出せなかったものの、その後、この業務は緊急雇用創出事業に引き継がれ、気仙沼復興協会の主要な業務の一つとなった。

また、緊急雇用とは別に、民間事業者から腐乱した魚の海洋投棄の業務¹について依頼があったため、登録された被災者の名簿を提供する形で、100人規模の就労を支援することができた。

なお、この時期においては、行政から気仙沼復興協会に委託された事業については、理事長個人と労働者の間での雇用契約となっている。海洋投棄の業務については、気仙沼復興協会はあくまでも就労を希望する人材を紹介するにとどまり、雇用契約は民間事業者と労働者との間で締結されている。

この時期に気仙沼復興協会が直面した大きな問題として、社会保険の加入がある。当時就労を希望していた人々の多くは自営業者であり、国民健康保険に加入していた。震災後の特例により国民健康保険の保険料支払いが免除になっていたが、就労して社会保険に加入することによって、社会保険料の支払い義務が生じてしまう。このことが当初被災就労者に理解を得られなかったという。そもそも、当時の就労者の多くが、将来的に事業を再開することを希望し、気仙沼復興協会での就労を短期的なものと考えていたために、社会保険に加入する必要性を感じていなかった。また、加入しようとしても、短期間に多数の人間を保険加入

¹ 気仙沼に限らず、水産加工業を擁する多くの地域では、冷凍保存していた魚が停電により解凍され、その後腐乱していった。腐乱した魚は強烈な悪臭を放ち、大量のハエが発生するなど衛生面でも深刻な問題となった。このため、環境省は腐乱した水産品について、梱包材を取り除いた上であれば海洋投棄を認める方針を5月に明らかにし、そのための作業に大量の人手が必要となっていた。場合によっては防毒マスクが必要なほどの悪臭の中での業務であった。

させるための人的資源が気仙沼復興協会には不足していた。家財道具をすべて流された人々にとっては、必要な書類を整えることさえも非常に大きな労力となっていた。このため、当初は社会保険の加入義務を免れるために、雇用期間が二ヶ月を超えないように配慮して就労する被災者もいた²が、このようなやり方では気仙沼復興協会が目標とする被災者の雇用創出に深刻な限界があることは明らかであった。

大量の雇用を創出するためには、そのための組織体制を整える必要があった。まず、気仙沼復興協会は法人格を取得することをめざし、平成 23 年 6 月 9 日に一般社団法人に移行した。この作業と並行して、宮城県を中心とする人材派遣会社らによって構成される宮城県企業人材支援協同組合により、気仙沼復興協会に対する支援が始まった。同組合は、震災直後から各市のボランティアセンターにスタッフを派遣し、ボランティアコーディネイト業務を支援してきたが、気仙沼市のボランティアセンターにコーディネーターとして派遣されていた O 氏が、気仙沼復興協会の事務局スタッフとして常駐支援を行うようになった。労務のプロフェッショナルの支援を得た気仙沼復興協会は、事務局スタッフを充実させ、社会保険の加入も含め労務管理や給与計算等もこなせる事業所としての体制を整えていった。それまでは、避難所として利用していた階上公民館の一角に事務室を置いていたが、近隣のスーパー跡地にプレハブ事務所を設立し、業務が行われるようになった。

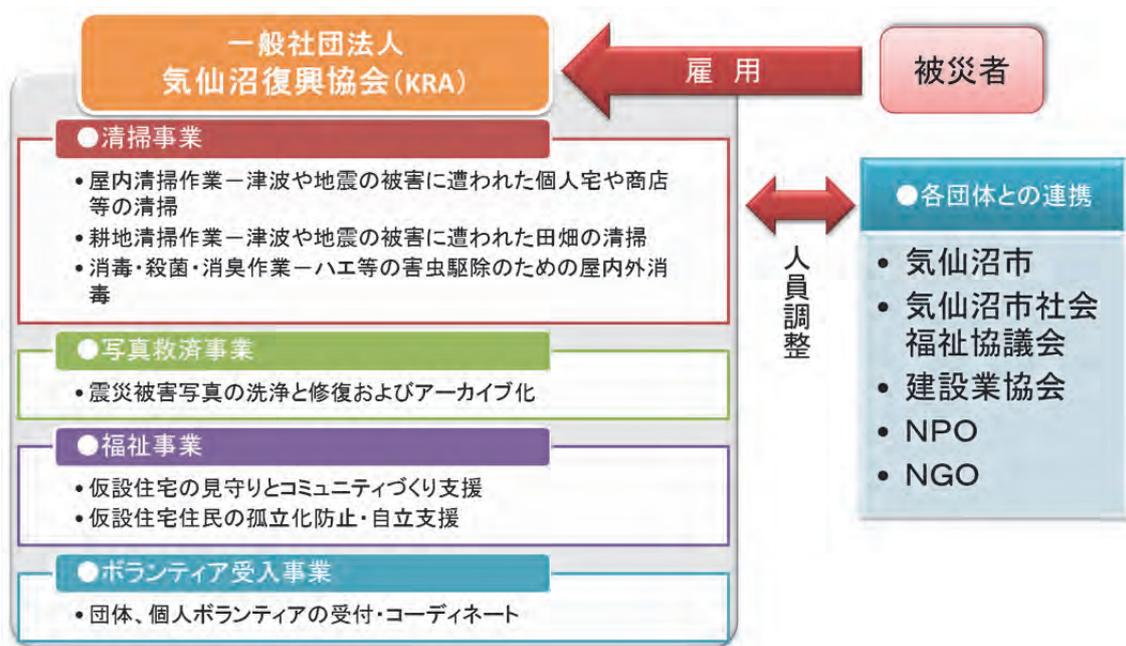
2. 業務の内容

気仙沼復興協会の業務は時間と共に変遷しているが、法人が設立され、緊急雇用による市からの業務委託がある程度出そろってからは、比較的安定的な体制が構築されている(図 1)。それに従って以下業務内容を列挙する。

気仙沼復興協会の業務は 4 つの柱からなっている。

第一は、清掃部である。これは気仙沼復興協会の設立から取り組んできた、前述の環境保全業務の流れを受けて継続しているものである。気仙沼市市民生活部環境課からの業務委託として、被災した家屋の泥だしや清掃、側溝清掃、草刈作業等といった清掃作業、ハエ等の害虫駆除、屋内の消毒などの消毒作業を行っている。また、これに加え、ワカメの芯抜き、ホタテの耳吊り、土俵づくりといった漁業支援もこの枠内で実施している。

² こうした問題については、気仙沼復興協会の設立に中心的な役割を果たした市議会議員の守屋氏の手記に詳しく記されている(守屋、2011)。



(出所：気仙沼復興協会資料、平成 25 年 10 月)

図 1 気仙沼復興協会の体制と業務内容

第二は、写真救済部である。これは、津波で流された写真などの思い出の品を綺麗にして持ち主に戻すことを目的とする事業である(写真 1)。当初この事業は気仙沼復興協会として企画したものではなく、階上中学校に避難した被災者がボランティアで実施していた事業であったが、ボランティアでは限界があるため、ボランティアを気仙沼復興協会の職員として雇用し、市から緊急雇用による委託事業としたものである。

第三は福祉部である。仮設住宅の見守りコミュニティづくり支援として各仮設住宅にてお茶会(はまらいんカフェ)を開催したり(写真 2)、仮設住宅住民の孤立化防止・自立支援を行っている。巡回支援であり、仮設住宅団地への常駐は行っていない。

第四は、ボランティア受入部である。気仙沼市での団体・個人ボランティアの受付・及びコーディネートを目指し、ボランティア活動希望者の受付、作業現場の創出、作業当日の作業現場への案内・指示といったコーディネート業務を行っている。また、気仙沼社会福祉協議会と連携し、作業現場や人員の調整も行っている。

また、これ以外にも、「港町の縫いっ娘ぶらぐ」と称した女性達による手芸細工の販売も行っている。東京のデザイナーや服飾系大学が商品開発を支援し、気仙沼復興協会のスタッフが管理運営を行っている。材料のほとんども寄付で賄い、売り上げのほとんどが被災者である縫い子の女性達に配分され、彼女らの生き甲斐づくりに貢献している。但し、気仙沼復興協会自体はこの事業による収入は一銭も得ていない。緊急雇用の委託事業の範囲内での活動であるため、その限りにおいて収益を得ることは制度上認められていないことが大きな理由である。

なお、労働者の教育訓練については、福祉部の業務については、外部の NGO など支援団体の協力を得て実施した。



(筆者撮影)

写真1 写真救済部による拾得写真等の展示返却の様子



(気仙沼復興協会撮影)

写真2 福祉部によるお茶会の様子

3. 就労者について

気仙沼復興協会では、常時 100 人前後の人々が勤務しており、ヒアリング調査時点においては 89 名が勤務している。また、年齢は多様である。平成 25 年 8 月 21 日現在において、退職者も含め同協会に勤務した人々の実人数は 236 人に及び、うち女性は 91 人、男性が 145 人と男性の比率が高い。年齢層でいえば、男性は 40 代、女性は 50 代が最も多い。すでに退職していたと思われる 60 才以上の高齢層の割合は、男女ともに 20% 前後であり、他の地域における緊急雇用に比べると必ずしも多いとは言えない。むしろ、収入を必要とする 30 代～50 代の男性の割合の相対的な高さが目に付く。既存の産業において生産活動が停止し、仕事を失った人々が緊急的に気仙沼復興協会に就職したであろうことが示唆される（図 2）。

他方で、気仙沼復興協会での就労期間は長期化する傾向もみられる。雇用継続期間毎に労働者数を集計したものが図 3 であるが、60% は調査時点においてすでに半年以上雇用されている。1 年以上雇用されている者も 39% に及んでいる。

気仙沼復興協会を退職する者のほとんどは、再就職³が決まった人であり、それが全体の退職者の 9 割を占めている。いわゆる会社都合で契約が切れて退職というケースはほとんどない。逆にいえば、本人が気仙沼復興協会での就労継続を希望すれば、そのまま就労できる環境であるということでもある。

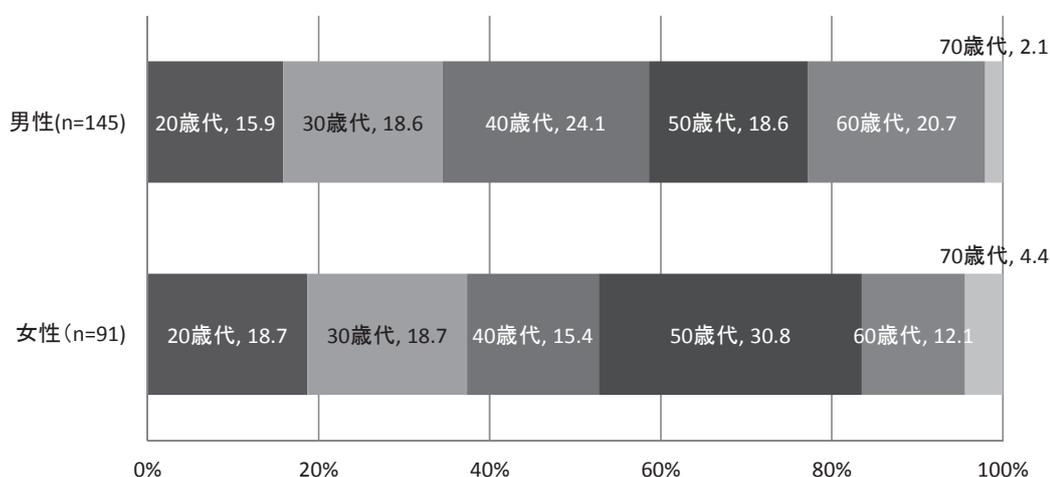


図 2 労働者の男女別・年代別構成比率⁴

³ 再就職の中には、元の職場に戻った人もいるが、新たに自営を始めたり、別の企業に雇用されたりというものも含まれている。特に建設業やがれき処理の作業の人手が足りないことから、それらに誘われて退職したというケースもある。

⁴ 平成 25 年 8 月 21 日現在において、過去に就労したことのある人すべてを対象として、採用時の年齢で集計している。

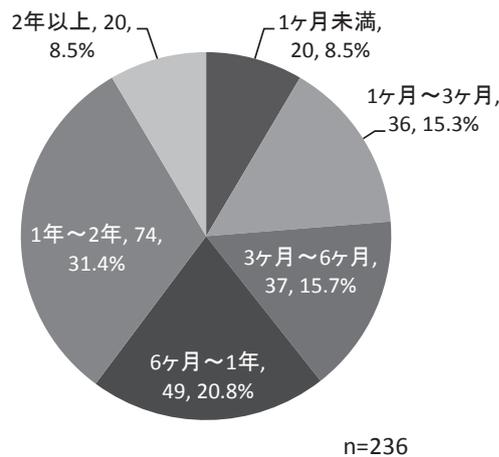


図3 気仙沼復興協会での勤務期間別構成割合⁵ (単位=人、%)

4. 事業主からの意見

事務局も含め組織自体が緊急雇用で成り立っている組織。このため、活動による収益を法人に入れることができない。収益事業をしようとすれば、緊急雇用の業務と切り分けないといけない。

5. 所見および今後の課題

気仙沼復興協会は、すでにみたように、元々が緊急雇用の受け皿団体としてスタートしている。このため、雇用創出以外に組織としての固有のミッションがあるわけではない。緊急雇用による委託事業が無くなれば解散せざるを得ない組織である。

平成 25 年度からは、緊急雇用創出事業以外に、集団移転予定地で発見された遺跡の発掘作業についても気仙沼市から委託されて実施しているが、それにしても、事務局の運営経費は緊急雇用創出事業によるものであるから、やはり緊急雇用創出事業が無くなれば組織の存続が難しいことには変わらない。

この点について、気仙沼復興協会の内部でも様々な議論があったようであるが、筆者が知る限りにおいて、気仙沼復興協会を恒久的な組織として、積極的に継続していこうという動きはみられない。その理由にはいくつかあるが、筆者が見るところによれば、気仙沼復興協会に対する世間の評判が必ずしも良いものばかりではないということにある。

例えば、民間に比較して比較的高めの給与が支給され、その上業務のノルマも厳しくないということで労働者のモラルの低下がみられること、また、気仙沼市の復興が進むとともに、人手不足の事業所も増えてきていることなどがある。このため、理事会レベルにおいては、気仙沼復興協会を存続させるということについて、世間の理解が得られにくいと考えて

⁵ 採用時から退職時までの期間で集計。但し、雇用間が連続している場合は継続して雇用されているものとみなして集計している。

いるようである。

また、実務的な問題もある。100%緊急雇用で運営されている組織が、委託業務の内容を超えて新たな事業を実施するという事は難しいし、独自の収益を得ることもできない。気仙沼復興協会に関わった者の中には、業務を通じて外部の支援者らとつながり、それまで以上に大きな視点で気仙沼市の復興について考える者も生まれてきた。だが、こうした制約から、気仙沼復興協会が新たな事業展開を行うことは難しく、結果として気仙沼復興協会を退職し、新たに非営利の中間支援組織の立ち上げに関わる者も現れた。

筆者の知る限りにおいて、緊急雇用のためだけに生まれた組織というのは他に例がない。雇用創出の面においては大きな意味があったと言えるが、雇用を通じて生まれたネットワークや復興に向けた新たな活動が制約されてしまうことは残念でもある。

また、立ち上げの時点でも、全く雇用実績のない新しい組織が緊急雇用を受託するというのは、労働法規のコンプライアンスや労務管理の点においても、非常に危険である。既存の実績のある民間団体が存在する地域はそこが核となれば良いが、そうした団体が存在しなかった気仙沼市のような地域においては、外部の団体による支援が不可欠である。緊急雇用の財源はそうした部分にも活かせるように制度化しておくことが望まれよう。

参考文献

守屋守武(2011)「雇用と産業の創出を」『世界』820, pp. 91-93.

事例：宮城 3 宮城県漁業協同組合 志津川支所

市町村名： 宮城県 南三陸町	調査日： 2012 / 9 / 11
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 平成 23 年度： ① 区画漁場整備事業 ② 水産業復旧支援事業 ③ 養殖業復興支援事業 平成 24 年度： ④ 養殖生産等復旧支援事業 ⑤ 魚市場機能再生事業	
事業概要： ① 緯度経度を使った海の区画整備。 ② 事務。区画漁場整備事業に携わった人たちの日報の作成、等。 ③ 水産庁の事業「がんばる養殖事業」の事務。立ち上げの際の資料作り、等。 ④ 養殖施設復旧についての業務全般、海中ガレキからの資料回収や海浜への打ち上げガレキの撤去などの美化作業、等。 ⑤ 魚市場の事務。伝票入力やメモ、等。	
雇用人数 ① 38 名（組合員・職員はうち 6 名）、② 6 名、③ 8 名、④ 約 50 名（志津川支所のみ）、 ⑤ 7 名	
雇用者の仕事内容（職種）： ① 津波で組合員の漁業権の区画が分からなくなったため、GPS で緯度経度を示した漁場図を行政から受け取り、それをういて組合員の漁業権の区画を整備し直した。委員会で方針を決め直した後、それぞれの漁業権の区画の端にブイを設置し、区画が分かるようにした。 ④ ガレキの撤去は早いうちに終了し、今では職員と同じ扱い。組合員自体、船や資材、備品など作業に必要なものがほとんどなくなってしまったため、そういったものがどれくらい必要なのか調査してデータを取って資料作成し計画を立てる。	
賃金： 平成 23 年度：日給 9,000 円 平成 24 年度：日給 11,000 円×19 日（養殖業） 日給 12,000 円×21 日（魚市場）	
労働時間： 8 時 30 分～17 時	

雇用者の特徴： 平成 23 年度は組合員のみ 平成 24 年度はいろいろなところから（半分以上は仮設住宅在住者）
教育訓練： 船を出したり、フォークリフトでガレキを持ち上げたりする専門的な仕事は、要資格者を雇用しているため、特に教育訓練は実施していない。 事務関係の仕事は、勉強会等を開いて業務内容に関する教育を実施。
募集と採用、解雇・転職事情： 平成 23 年度は組合員だけを対象とし、できる人にきてもらう。 平成 24 年度はハローワークで約 10 名応募。面接の時に条件（朝早い、PC できるか、等）を付けて、可能な人は採用。
調査記録者： 寅屋敷哲也

1. 団体概要

宮城県漁業協同組合は、2007年4月に宮城県下の31沿岸漁業協同組合の合併によって発足された。実施している事業は多岐に渡り、金融に関する信用事業、保険に関する共済事業、購買や販売に関する経済事業の3つに大きく分かれている¹。東日本大震災後には、資本を増強し、被災した組合員の漁業再開や経営の再建・安定化に資するべく事業を展開してきた。

宮城県下を取りまとめる宮城県漁業協同組合の中で、志津川支所は東日本大震災により壊滅的に被災した南三陸町志津川湾を管轄する支所である。当初、緊急雇用創出事業が利用できるという話が上がった時に、漁場の再生プロジェクトチームを作った。そこで、被災した漁場の再生をやりたいということで、県とさまざまな協議をした結果、緊急雇用創出事業の委託実施にまで至った。

当団体での震災による被害としては、実に94.9%もの漁船が流失したことから想像できるように、非常に大きなものであった。さらに、平成23年度の生産額への影響は、アワビやウニといった第一種共同漁業が前年度比約99%、わかめやホヤといった第二種共同漁業は前年度比約90%の減少であった²。事務所自体も被災したため、高台に仮事務所を設けて使用している（写真1参照）。



写真1 志津川支所の仮事務所（2012年9月11日筆者撮影）

¹ 団体HPから引用 <http://www.jf-miyagi.com/index.html>

² 団体提供資料から引用。

2. 仕事内容

当団体に委託された緊急雇用創出事業は表1の通り、平成23年度には3事業、平成24年度には2事業が委託された。

表1 事業内容と雇用人数³

年度	事業名	事業概要	雇用人数 (志津川支所)
H23	区画漁場整備事業	緯度経度を使った海の区画整備	38名
	水産業復旧支援事業	区画漁場整備事業に携わった人たちの日報の作成等の事務	6名
	養殖業復興支援事業	水産庁事業「がんばる養殖事業」の事務や立ち上げの際の資料作り等	8名
H24	養殖生産等復旧支援事業	養殖施設復旧についての業務全般、海底ガレキからの資料回収や海浜への打ち上げガレキの撤去などの美化作業等	約50名
	魚市場機能再生事業	魚市場の事務、伝票入力やメモ、等	7名

この中で、区画漁場整備事業（平成23年度）と養殖生産等復旧支援事業（平成24年度）の具体的業務内容について説明する。漁場には組合員が所有する漁業権の区画というものが存在していたのだが、津波でその区画が分からなくなったため、区画漁場整備事業では、緯度経度を示した漁場図を用いて、GPSで組合員の区画を整備し直した（図1参照）。委員会の方針を決め直した後、それぞれの漁業権の区画の端にブイを設置し、区画が分かるようにした。

養殖生産等復旧支援事業については、ガレキの撤去は早いうちに終了し⁴、その後は職員と同じ扱いとしている。例えば、徐々に復興しつつある水産物（当時ではワカメやかき）についての組合員の準備作業として職員と同じ業務を行っている。また、組合員自体、船や資材、備品など作業に必要なものがほとんどなくなってしまったため、そういったものがどれくらい必要なのか調査してデータを取って資料作成し計画を立てている。その他、水産物のイメージアップに係る業務等も行っている。

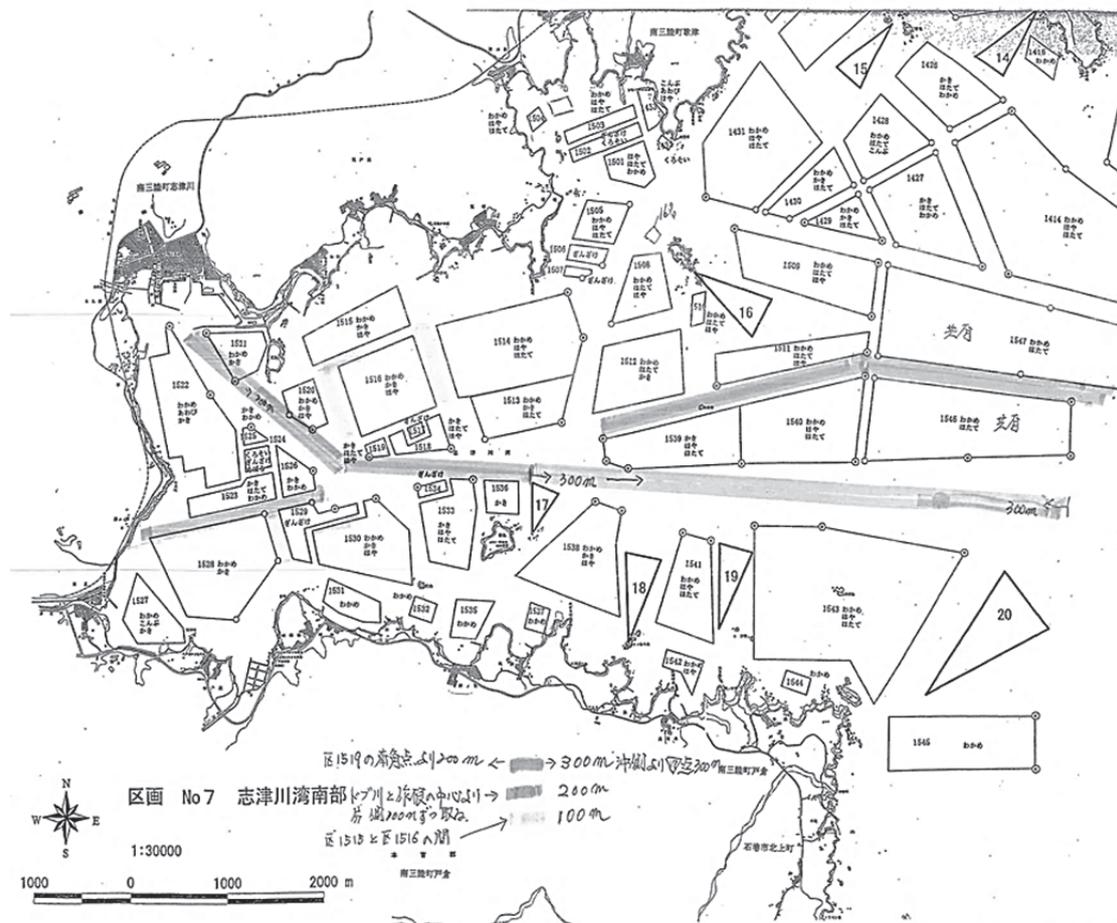
当団体が抱える重要な課題は、今後の組合員の収入確保をどうにかしなければならないということである。行政による復興の計画というのは示されるものの、なかなかそれ以上進まないということがあるため、復興には10年はかかるだろう予測している。その間に組合員の居住地が決まるか、収入が確保できるかということが最大の不安材料であるとのことである。ちなみに養殖をやっている人の収入は震災前と比べて半分以下となっている。また、職員の人材不足についても課題として挙げられており、当団体の職員は当時30人程いた職員が一挙に20人台に減っている。この問題については、本部に掛け合ってもどうにもならず、

³ 魚市場機能再生事業で実施されている業務風景については写真2を参照。

⁴ 南三陸町志津川湾は湾が広がっているため、引き波の際にガレキの大半は沖合の方に流れて行ったという。そのため、この湾では海底ガレキはあまり多くの量が残らなかった。

少ない人員で復興期の漁場再生を目指すしかなかったという⁵。

緊急雇用創出事業を利用する上で工夫している点としては、漁場の復興に資するさまざまな事業の事務を雇用するために緊急雇用創出事業を利用しているという点である。結局、復興のためにはさまざまな取り組みを行っていかねばならず、そのために発生する事務作業を行うためには緊急雇用創出事業が必要であるとのことである⁶。そうした業務に関して緊急雇用創出事業を利用することに関する批判やクレームは特段なかったという⁷。



(出所：団体提供資料)

図1 漁場の区画

- 5 「本所に行って、再三にわたって増員のお願いはしたんだけど、こういう現状で増員はできないよと。いろいろな事業、『がんばる養殖事業』やらなきゃならない、魚市場も平常に業務しなきゃならないというときに、誰がやるんですか」
- 6 今後緊急雇用創出事業をどうしていくかという問いに対して、「組合員のためにやることには、積極的に取り組んでいかなきゃいけない。ただ、それをサポートしてくれる今回のような緊急雇用がないと、我々単体ではできませんよ」
- 7 ただ、水産庁事業の「がんばる養殖事業」は個々の漁業者が自立して収入を確保できるようにするための養殖支援であるため、個々の漁業者を応援することに緊急雇用創出事業が利用されているとのクレームは出る可能性もある。



写真2 再開し始めている魚市場（2012年9月11日撮影）

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の特徴

平成23年度の事業は、組合員と職員のみを雇用しているが、平成24年度の事業は組合員以外にも多様な前職の人を雇用している。平成24年度の事務関係の雇用者については、半分以上は仮設住宅在住者であり、前職としては一般の会社等が多い。

平成23年度の区画整備事業では、漁場の区画によって扱っている品目が異なるため、それぞれの部会（ワカメ、かき、ホヤ、ホタテ、銀鮭等）の部会長や管理委員のような肩書きのある人が区画整備を指揮し、それ以外の漁師は瓦礫処理を実施するというような使い分けをしている。

・賃金と労働時間

平成23年度の3事業はいずれも日給9,000円であり、平成24年度の事業では、養殖生産等復旧支援事業が日給11,000円×19日、魚市場機能再生事業が日給12,000円×21日である。平成24年度は少し賃金が上がったため、緊急雇用創出事業での雇用者にとっては良いが、その弊害は当団体の職員には少なからず現れているようであった⁸。労働時間は、8時30分～17時と設定されている。

・募集と採用

平成23年度の事業に関しては、漁師としてのキャリアがあつて現役の人でないとな作業が

⁸ 当団体では震災後には、3割の賃金カットが行われており、かつ仕事の負担が増大している中で、ある若い職員から残業をしながら「やめたいです」と、冗談交じりにではあるが、言われることがあったという。

できないものであったことから、組合員だけを対象として、できる人を採用している。

平成 24 年度の事業に関しては、ハローワークを通して約 10 名の応募があった。面接の時には、朝が早くても大丈夫か、あるいはパソコンが使用できるかといった条件を付けて、可能な人を採用した。さらに、海での仕事になるため、これまで会社務めの人が、いわゆる畑違いの場所に来て大丈夫なのか、ということも選考の判断として設けている。また、採用の際には、被災度合を選考基準に入れてはいなかったが、結果採用された人はほとんどが仮設住宅住まいであった。

4. 事業主の意見

行政主導で漁港の復旧行くと、漁協側としてそれが最優先事項なのか疑問なことがよくある。行政による計画は示されるが、それ以上進まない。復興には 10 年はかかるだろうと予想。その間に組合員の居住地が決まるか、収入が確保できるかということが最大の不安材料である。ちなみに養殖をやっている人の収入は震災前と比べて半分以下である。さらに、廃業した方が結構いるが、新たに加入したいという人も少なからずいる。そのため以前の漁場と変わるため、どのように管理していくかというのが今後の課題である。

緊急雇用については、大変助かっている。大量の資料を作成するためのスタッフを雇うことに使うことができる。

5. 所感

・震災後に発生する仕事の隙間を埋める役割

当団体での緊急雇用創出事業の最大の特徴は、緊急雇用を複数使い分け、さまざまな事業を実施する上で必要となる事務作業を行う人を雇用して、うまく機能させているという点であるといえる。水産庁等では漁業の復興のためにさまざまな助成を出しており、このような助成を受けるためには書類を大量に作成しなければならない。一方で、当団体では職員の不足という課題を抱えており、職員への仕事の負担が増大している。そうした中で、書類作成を行うためのスタッフを雇うことや徐々に再開しつつある漁の準備といった職員の仕事を補うことができているのは、震災によって生じたさまざまな仕事の隙間を緊急雇用創出事業がうまく埋めているという印象を受ける。

・漁業復興をつなぐ役割

緊急雇用創出事業は、町の主要産業である漁業の復興をつなぐ役割としても担っていると考えられる。震災前と比較すると組合員の収入は非常に落ち込んでおり、漁船といった重要な資産も失った中では、やはり組合員の収入の確保は喫緊の課題であったといえる。ただ、漁業が完全に復興するには、担当者が感じているように 10 年以上はかかると考えられる。さらに、多くの組合員は今後も漁業を継続していきたいという気持ちがあるとのことである

が、そのような長期間仕事がなければ精神面での影響も大きくなるだろう。そこで、緊急雇用創出事業によって、組合員の減少した収入を補うことや、事業を通じて少しずつ復興を感じ取ることは、組合員の復興の意志を気持ちの面をつなぐことにも寄与できているのではないかと推察できる。

事例：宮城 4 特定非営利活動法人 海の自然史研究所

市町村名： 宮城県 南三陸町	調査日： 2012/ 9/11
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 地域漁業再生調査事業	
事業概要： 魚市場から出荷される前の水産物について放射能測定、町内の空間線量の調査と公表。南三陸町の沿岸海域において、海藻、底生生物、プランクトンなどの生息状況の調査。地域漁業や環境保全のための教育活動。	
雇用人数 平成 23 年度：3 人 平成 24 年度：3 人（うち継続している者は 1 人）	
雇用者の仕事内容（職種）：調査員 毎日実施される水産物の放射能測定、空間線量の測定とデータの記録を行う。空間線量については、町の広報誌に掲載されている。また、定期的にプランクトン等を採取して海の中の状況を調査する。	
賃金： 月給 18 万円（一律）	
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： <u>男性 40 歳代</u> ：津波で働いていた不動産会社が被災し職（正社員）を失う。自宅も大規模半壊。もともと地元の森林保護管理の活動もしており、環境に興味があった。 <u>女性 40 歳代</u> ：震災の影響で働いていたきのこ栽培会社が縮小、職（パート）を失う。昨年度は役場で緊急雇用の仕事に就き、契約満了後は職業訓練で 3 ヶ月間パソコンを習う。今年度から当該事業に従事。子供もいることから放射能に関して知識を深めたかった。 <u>女性 50 歳代</u> ：津波被災者。詳細は同席していないため不明。	
教育訓練： 放射能測定などについては、A 氏が農水省主催の放射能調査業務の基礎講習と放射能測定のやり方を学び、それを共有。その他、ネット等からの情報を集めるなど、独自に増やしていく。 パソコン等が使えなかった人がほとんどだったが、仕事でデータ入力などの作業を行い、周りから教えてもらうことで出来るようになっている。	
募集と採用、解雇・転職事情： 募集はハローワークが中心。書類審査と面接。応募者は 10 名ほど。	
調査記録者： 小野晶子	

1. 団体概要

海の自然史研究所は、本部を沖縄県に置く NPO 法人である。海の環境、生物などの研究を行い、「環境教育」、「科学教育」などの教育活動によって社会へ「海」に関する情報を伝えている。

南三陸町にある拠点は、震災後に開設された。南三陸町の主力産業は漁業と水産加工業であり、三陸地方ではいち早く、津波で倒壊した魚市場の復旧を成し遂げた。当団体の拠点は、この魚市場の建屋の中にある。(写真 1)

当団体(本部)は、震災前から南三陸町の水産研究所との交流があり、震災後に南三陸町から事業の依頼を受けたことが開設のきっかけとなった。震災後の復旧支援で当団体職員や、現在のリーダーもボランティアで南三陸町に足を運んでいる。

当拠点で働く者は 4 人いる。拠点のリーダー A 氏は、24 歳(調査当時)の若者で、埼玉県出身で東京海洋大学を卒業した海洋教育の専門家である。震災後に派遣された。大学時代から当団体でボランティアとして活動しており、インターンとして南三陸町にも 2 週間滞在しており、それが赴任の大きなきっかけとなった。大学を卒業するタイミングで震災が起こり、「復興に協力してもらえないか」と声がかかったという。

それ以外の 3 人はすべて地元南三陸町の人で、緊急雇用創出基金によって雇用されている(A 氏は対象外)。

緊急創出事業では、「地域漁業再生調査事業」という事業名称で実施されている。事業内容は 3 つあり、1 つは南三陸町魚市場に水揚げされる水産物の放射能濃度の測定である。2 つめは、町内の空間放射線量の測定である。町内数箇所ですべて、その結果を町の広報誌に掲載している。3 つめは、海の環境調査であり、水質の測定と牡蠣の養殖に必要なクロロフィルの調査を実施している。

南三陸町には、もともと町営の研究施設(南三陸町自然環境活用センター)があり、そこで水質検査等を実施していたが、津波被害で全壊し、研究施設で働いていた職員は町役場の仕事(水産係)に着任しているため、そこでの仕事を引き継ぐ受け皿が必要であった。



写真1 南三陸町魚市場（仮設）内の事務所の様子。事務所奥にパソコンに接続された放射能測定器がある。

2. 仕事内容

・事業内容

水産物の放射能測定は毎日実施している。主に放射性セシウムの濃度を測定する。日によって検体数が異なるので、それに応じて業務量が変わる。放射能測定の方法は、放射能測定器に、検体を測定容器にすり身（ミキサーにかける）にして入れ、機械の蓋を閉じて測定する。結果は接続してあるパソコン画面に表示される。福島県では学校給食などの食材測定で一般的に使われている機械である。測定の仕方や、データの出力方法などには一定の知識が必要であり、誰でもすぐに使えるという機械ではない。A氏が使い方を研修等で習得し、他の職員に教えるという形で測定方法や手順は共有されている。

放射能についての知識は、A氏が農水省が主催して三陸沿岸地域で実施した講習会で基礎知識と放射能測定の行い方に参加し、その知識を全員と共有する。日常的には県やその他の地域からの放射線測定の結果などを蓄積し、自学自習で知識を増やして行っている。

測定された数値を市場にフィードバックし、データをパソコンに入力してまとめるというのが一連の流れである。国の定めている基準を超えるようであれば、精密検査に回し、出荷制限をかけることになるが、これまでのところ、基準値を超える数値が出たことはない。

こういった仕事は、他の地域では自治体や漁協が行っていて、NPO法人が事業委託されて行っているのは珍しい。NPO法人という非営利組織が中立的な立場で放射能測定が出来ると

いうことから、その数値も客観的に捉えることができよう。そういう意味で、漁協と利害関係がない NPO 法人が放射能測定を行う意味は大きい。

南三陸町内の空間線量の測定は、町内 17 か所を月に 1 回、2 日かけて実施する。実施結果は月初めに町へ数値を報告し、町の広報誌に掲載され、町の全戸に配られる。

海の環境調査は、月に 2 回実施する。志津川湾では牡蠣の養殖を行っているため、クロロフィルの量を調べて、養殖業者にフィードバックする。

・リーダーA氏の着任と仕事

A 氏は、埼玉県出身で東京海洋大学で学んだ、海洋の専門家である。大学時代にインターンで南三陸町に滞在した。震災発生時 A 氏は関東にいたが、当 NPO とも学生時代にかかわりがあり、白羽の矢が立ち、卒業してまもなく、当団体に雇用されて南三陸町に赴任することになった。現在は町内にアパートを借りて住んでいる。

南三陸町観光協会が発行している『南三陸情報誌 vol.2』¹には、A 氏が次のように紹介されている。

「この春、若い力が南三陸町にやって来た。埼玉県所沢市出身の A さんは、幼稚園の頃水族館で見たシャチのショーを見て海の虜になった。東京海洋大学で人と海のつながりを考える海洋政策文化学科で学んだ。在学中、インターンで南三陸町自然環境活用センターに 2 週間滞在した。心が弱っていたその時期、南三陸町の人たちに話を聞いてもらい、あたたかさに触れて感銘を受けた。南三陸では、人と関わる密度が違うと思ったという。

震災の約一ヶ月後に再び訪れた南三陸町の変わり果てた姿に愕然とした。全壊した活用センターを復活させたいと思った。

(中略)

震災前から、研究施設と漁業者、学校と一緒に地域に根ざした体験教育などを行って来た点でも、南三陸町は全国的に見ても類希なる場所だと、A さんは語る。親潮と黒潮が交わり、リアス式海岸の美しい地形・景観を持つ三陸エリアは、重要な海のフィールドだ。そんな場所に、自然環境を研究しながら、地域や人と海をつなぐ、東北を代表するような施設ができれば素晴らしいと、A さんは夢見る。

毎年、南三陸に戻ってくるサケを題材にしたら、さまざまな教育プログラムができる。サケは太平洋の向こう側まで泳ぎ、3 年から 4 年で戻ってくるという。そんな回遊についてや、養殖、サケの料理、健康効果など、さまざまな切り口で体験や教育ができる。いつか人と南三陸の海を近づける環境教育に専念できる日が来ることを、A さんは心から祈っている。」

¹ 南三陸町観光協会『南三陸情報誌 vol.2 - 緑の風に吹かれて』2012 年 6 月 23 日発行。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・募集採用方法と労働条件

当団体では、2011年度は2名、2012年度は3名で合計5名を雇用している。2011年度に採用していた2名は、震災前の本業に戻ったり、転職したりして、2012年度は新たに3名を採用した。

緊急雇用創出事業での雇用者の賃金は月給18万円である。他の緊急雇用創出事業による求人案件と比較すると賃金は低めである。募集は町の職業紹介所（ハローワークの出張所）で実施している。採用に当たっては、書類と面接による審査が行われた。3名の募集に対して、10人ほどが応募してきたという。業務は午前8時半から午後5時15分までである。

緊急雇用創出事業で採用されたB氏（男性・40歳代）は、震災前は不動産会社に勤務していたが、不動産管理をしていた南三陸町内の管理物件が津波で流され、また都市計画段階（危険区域の指定等）で運用できないことから、職場自体がなくなってしまったという。現在の当団体からの賃金は、前職の半分くらいだという。被災した自宅は震災のちょうど1年前に建てたばかりで、大規模半壊となった。現在は修繕して住んでいるという。ただし、場所が高台と津波危険区域のちょうど瀬戸際であり、もし危険区域に指定された場合には、修繕したにも関わらず家を出なくてはいけなくなる。Bさんは、次のように話している。

「(移転に伴う) 買い取りは建物ではなくて土地だけなので、そうすると建て直しはなかなか厳しいです。この地区、気仙沼、本吉管内というんですが、ここはやっぱり所得(賃金)が低いんです。なかなか別の人が将来食べていく部分だけの収入を得るのは大変なので、(町を) 出ざるを得ないのかなというのがあります。」

B氏は前職の不動産業の傍ら、地域づくりの団体で森林見学や自然案内のようなことを行っていた。もともと環境には興味があり、そういうこともきっかけとなり同団体で働き始めたということもある。ただ、緊急雇用創出事業では、つなぎ雇用であるため、働き続けることは出来ない。生活できるほどの給与を環境関連の仕事で得ることはかなり難しく、本業である不動産業に再就職を模索している。ただ、本人曰く「年齢も年齢なので」再就職できるかどうか不安であるという。当団体での雇用がなくなって、不動産業の仕事も南三陸町で見つからなければ「一旦出るしかないのかなという感じ」だと話していた。

同じく緊急雇用創出事業で採用されたC氏（女性・40歳代）は、震災前は農産物を栽培する会社に勤めていた。会社は津波被害で壊滅的状况になり、従業員全員を雇用できなくなり解雇された。C氏の自宅は被害を免れたが、生活を支えるために仕事に就く必要があった。しかし、パソコンを使う仕事ばかりの募集に戸惑ったという。

昨年、ハローワークで仕事の紹介を受けたときに、「パソコンの勉強をしてみたらどうですか」とアドバイスされ、3ヶ月ほど職業訓練でパソコン教室に通った。その後、当団体の

求人に応募したという。商工会や農協など他の緊急雇用の求人ではなく、当団体に応募したのは、海や放射能について興味があったからという。この点は B 氏とも似ている。

「主人の実家が「浜」なもので、海とか食べる物も大好きですし、海も大好きなので。放射能という部分で、子供もいて関心も深かったので、自分で是非調査しながら見守りたいというのがあって」

他の緊急雇用創出事業の賃金に比べると、当団体での賃金は低めだが、それでも前職に比べて給与は良く、何よりも社会保険に加入できることがよいと C 氏は話している。

「社会保険に加入出来ることが一番の魅力」

「それがプラスアルファで、同じく引かれても、あるだけすごくありがたいですし。手取り的にはそんなに差はなくても、その分が乗っかっている分、やっぱりありがたいですよ」

C 氏は前職では「フルタイムパート」であったが、社会保険は未加入だった。B 氏も C 氏の話を受けて、南三陸町全体でみても、「正社員であっても雇用・労災くらいかかっていたらいいほうだったので、だから厚生年金とかその点は全然（加入していない）」という地域性を指摘している。

B 氏や C 氏と異なって、A 氏は緊急雇用創出事業の対象ではない。緊急雇用創出事業が終了しても、A 氏は南三陸町に残って、当団体が持つ教育機能を活かし、地元の子供たちに海に関する講座などを通じて教えていきたいと思っている。現在、A 氏が講師を勤めるこの講座は、南三陸町観光協会主催の通年のツアープログラムの 1 つとなっていて、「海藻おしば講座」として、海藻の不思議さを謎解きしながら、海の生き物や地球環境について学び、志津川湾の色とりどりの実際の海藻を素材にして、ハガキやしおりなど、自由な作品づくりを実施している²。（写真 2）

² 震災前から南三陸町では「海藻おしば」を町の研究施設で教育プロジェクトとして行っていた。年間 1,500 名くらいが来ていたという。

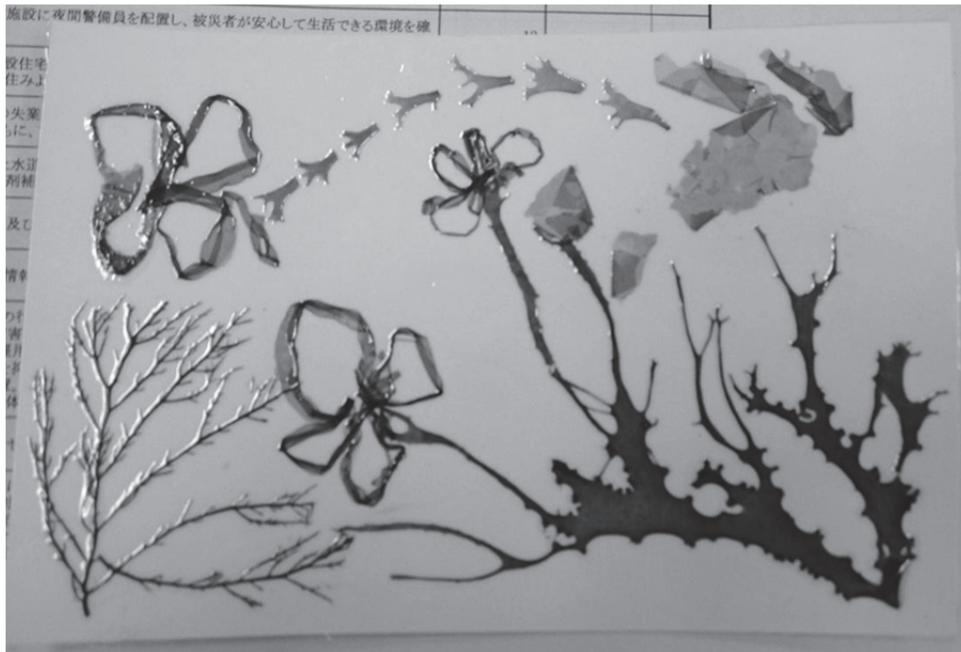


写真2 海藻おしば。志津川湾にあるさまざまな海藻を知ることができる。

4. 所感

当団体のように、専門性が高い業務を復興事業として自治体から委託された場合、専門家を被災者の中から雇用することが難しい。業務遂行に必要な専門家は、被災地外から調達する必要があるが、緊急雇用創出事業の震災対応枠では、雇用対象者として認められず、基本的に団体の持ち出しに成らざるを得ない。

A氏のように若く、志が高く、さらに当該地域に縁が深く、長く身を置いて復興の力になりたいと願い、そして現に復興の力になっている者を、雇用できないことが緊急雇用創出事業の盲点の1つではないだろうか。南三陸町のように、人口減少と高齢化に直面している地域にとって、地域の力になる人が多く移住してくれることが復興への近道でもあるはずだ。

調査の過程で「緊急雇用創出事業による賃金が高く、地元企業に人が集まらないという苦情がある」という話を耳にすることがあったが、賃金そのものが市場より極めて高いというよりも、B氏やC氏の発言にあったように、基金雇用では社会保険の加入が必須であったり、残業代がちゃんと支払われたりと、労働条件が遵守されているということや、自治体からの委託事業であるため信用できる職場環境で働けるという安心感があったと思われる。

日ごろから地域の企業の法遵守とモラルの向上が何よりも重要ではないのかと考えさせられた。

事例：宮城 5 一般社団法人南三陸町観光協会

市町村名： 岩手県 南三陸町	調査日： 2012/ 9/11
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 観光資源復興事業	
事業概要： <ul style="list-style-type: none"> ・地域復興を目指して月1回、町の通称「お魚通り」やイベント会場で「復興市」を開催 ・地域復興の足がかりとして「楽天オンラインショップサイト」を開設、商店街に実店舗を出店。南三陸町での地域復興グッズを扱う。 ・自然景観や食、震災体験の語り部ガイド、復興視察など、観光の復興にむけて旅行業界とのマッチング事業を行う。 	
雇用人数 平成23年度：4人 平成24年度：12人	
雇用者の仕事内容（職種）： 仕事内容は、①企画、運営、管理、②事務、HP作成など後方支援、③販売に大別される。	
賃金： 月給15～17万円、国内旅行業務取扱管理者の有資格者の賃金が高く設定されている。	
労働時間： 9時00分～18時00分（うち休憩1時間）、販売職はシフト制。	
雇用者の特徴： 20歳代：2人、30歳代：4人、40歳代：2人、50歳代：1人、60歳代：2人 女性：6人、男性：5人。ほとんどの者が仮設住宅に住む被災者。 男性は新卒も含まれている。基本的には前職で現職に近いキャリアを持つ者を採用しているが、販売に関しては、中高年女性が多い。	
教育訓練： OJTによる。	
募集と採用、解雇・転職事情： 募集はハローワークが中心。書類審査と面接。平成23年度の応募者は15名ほど。平成24年度は20名程度。震災前「ふるさと再生」基金事業で雇用していた人（震災後いったん解雇となった）も応募があり、採用している。	
調査記録者： 小野晶子	

1. 団体概要

南三陸町観光協会は、南三陸町及びその周辺地域の文化的、社会的、経済的特性を活かし、観光客の誘致、観光地及び観光物産の紹介宣伝、地域の観光イベントなどを企画運営する一般社団法人である。

南三陸町観光協会はもともと任意団体で南三陸町役場の観光部門に事務所があった。町の中心産業として観光業を育て、教育旅行や滞在型の旅行商品を売り出すにあたり、旅行業登録をすることになり、平成 21 年 6 月に一般社団法人化された。南三陸町の観光業務を当団体に一元化し、町の観光窓口と旅行会社を兼ね、町の観光企画と運営を行っている。

当団体には、旅行業部門、物産振興部門、地域情報発信部門の 3 つの部門がある。旅行業部門では、南三陸町の地域資源を活かした体験プログラムなどの企画、調整、情報発信を行い、仕事を通じて地域人材を育成していく。震災前から交流型体験プログラムとして教育旅行（小中学生）を実施し、民家に宿泊して交流を深める事業を実施してきた。こういった経験を踏まえ、震災後に自治体や企業、学生向けの視察旅行の申し入れが多く寄せられたこともあり、震災経験を後世に語り、学んでもらうため、地元のガイドサークルと連携して南三陸町の歩みを伝えている。

物産振興部門では、地域全体のイベントの企画、運営、実施や、南三陸町の商工業と連携して、さまざまなイベントや企画の情報を発信している。震災後 1 ヶ月で始まった「福興市」は、町内を盛り上げるだけでなく、多くの観光客やボランティア、支援者が集う、一ヶ月に一度の大きなイベントとなっている。また、南三陸町の特産品である海産物を中心とした食をテーマにした、企画立案及び運営を行っている。例えば、「南三陸キラキラ丼キャンペーン」は、南三陸町の料理店で「キラキラ丼」¹を作ってもらい、観光客に提供する。観光協会ではキラキラ丼マップを作り観光客に配布したり、宣伝集客活動を行う。南三陸町の地域アイデンティティを再認識し、地域振興につなげていく。

地域情報発信部門では、仮設の商店街などに店舗「みなみな屋」をオープンし、地域の特産品や復興グッズなどを取り扱っている。同時にウェブショップを開設して商品を販売している。ホームページを充実させ、ブログやメルマガなどを配信し南三陸町の魅力を伝えている。

当団体の職員は 12 人、管理職として S 氏 1 名、その他は緊急雇用創出事業で 11 人²を雇用している。事業名は「地域観光資源復興事業」である。当団体では、次世代の地域を担う人材を育てることを 1 つの目的にしており、20～35 歳までの若年層を 5 人雇用している。そのほとんどが男性である。一方、中高年齢層は女性が多い。

¹ 南三陸町は、鮭が遡上してくることもあり、秋冬はいくらの季節になる。秋冬のキラキラ丼は、「キラキラいくら丼」として、新鮮ないくらがたっぷり乗ったどんぶりが、リーズナブルな価格で楽しめるため、観光客に人気がある。

² 平成 24 年度。平成 23 年度は 4 名。

当団体では震災前の平成 21 年度から「ふるさと再生雇用促進特別基金事業」（以下、「ふるさと再生事業」という）により、3 年間事業補助を受けている。この時、同基金により雇用していたのは 8 名だったが、震災により事業継続が困難となり、残り 1 年間の事業期間を残して廃止となった。雇用されていた 8 名も 2011 年 3 月 31 日で解雇されたが、同年 4 月末に「福興市」を開催することになり、当団体が活動を再開し、同年 7 月から緊急雇用創出事業で 4 人を雇用することになった。その中に、以前「ふるさと再生事業」で雇用されていた者も 2 人含まれている。

震災で当団体も被災し、事業が中断してしまった時に、緊急雇用創出事業が始まった。S 氏は、「緊急雇用事業がなければ観光協会はどうなっていたんだろうという気持ちがある」と話し、「ふるさと再生事業」が志半ばで中途半端に終わってしまったような結果になっているので、ある意味「助け舟」でしたね、震災後の緊急雇用事業は」と当時を振り返っていた。



写真 1 現在は、高台にある仮設の事務所で運営している。
(筆者撮影、2012 年 9 月)

2. 仕事内容

・福興市の開催

震災後に始まった、南三陸町の物産イベントである。震災から 1 か月半後の 4 月 29 日に始まり、それ以来毎月最終日曜日 9 時半～15 時くらいまで開催されている。1 万人～1 万 5,000 人くらいが町内外から訪れる。

南三陸町には「おさかな通り商店街」と呼ばれる 200 メートルほどの通りがあり、震災前

には魚屋が点在し、観光客や町内の客が立ち寄る場所があった。その「おさかな通り」の魚屋の店主たちが中心になって「福興市」が震災後1か月半で開催されることになり、当団体がバックアップすることになった。

「売る物もない、店もない状況で全国からの支援を受けて、商人なので売るということで自分たちの再興・再建につないでいくというふうに。」(S氏)

「福興市」を開催することで、てんでんばらばらに避難所生活を送る町民が集まることで、互いの所在がわかり、早い時期に開催した意義は大きかったという。当初、出店者は、地元から数件しか出なかった。自らの生活を復旧させることで精一杯であったからだ。しかし、「全国ぼうさい朝市ネットワーク」という全国の商店街組織が協力し、全国各地から地元産品を持って出店し、南三陸町の人たちはそれを手伝う形でスタートした。出店数はピーク時には80店舗くらいあり、その半分以上は町外からであった。それが、徐々に南三陸町の出店者が工場や店舗を再建して商品を作れるようになり、1年半後には町内の店がほとんどを占めるようになった。

「福興市」には、ステージのイベントもあり、被災地支援でこれまでさまざまな芸能人や著名人が無償で出演している。こういった支援は当団体がオファーするのではなく、先方からの申し出であるという。ただし、人気がある芸能人などが来ることがわかってしまうと会場が大混乱になるため、出演者側が事前告知や事後の報道も控えて欲しいということが多いという。

S氏いわく、「福興市」は「店主さんたちが主になって起こしたので、民の力の強いイベント」になっているという。中心はあくまでも地元店主達で作る実行委員会であり、当団体は共催という形で、事務局やテント設営など後方支援に徹している。

また、このイベントには、多くの町外からのボランティアが参加している。中でも、NECや三菱商事といった大企業が継続的にボランティアを派遣しており、その数は1回あたり100名近くにも上る。多くのボランティアを受け入れるには、「受益力」も必要になってくる。要は、多くのボランティアをうまく先導して配置していくというマネジメント力が必要であり、団体側が使う労力も大きい。全国各地から来てくれる多くのボランティアを受け入れることで、リピーターとして何度もこの地を訪れてくれるようになったり、新たな人を連れてきてくれたりという、この地の魅力を口コミの連鎖と伝播により広げることが出来るという。

「大きい企業さんは全国から集まってくるんです。なので、それぞれ今度はお客さんで来たり、地元に戻って地元の支社の方々を連れて今度は語り部を聞きにきてくれたり、いろいろな波及効果が実際に出ています。」(S氏)



全国各地の優れた逸品と、南三陸町民の元気な笑顔に、復興市で会いましょう！



写真 2 復興市の様子（南三陸町観光協会ホームページより）

・被災地視察の窓口

南三陸町は、津波によるダメージが極めて大きかった地域である。このため、町の被災状況や復興の道程を視察したいという要望が 2011 年 5 月頃から多く寄せられるようになった。当初は現地を案内して欲しいという行政や防災機関の視察が多かったが、だんだんと全国各地の町内会、自治会や婦人会や、一般の観光客が訪れるようになってきているという。当団体は、こういった視察関連での訪問者の町の窓口としての対応が求められた。

南三陸町を実際に案内するのは、地元のガイドサークルである。このガイドサークルは、平成 20 年度に開催された「仙台・宮城ディステーションキャンペーン」をきっかけに、南三陸町が観光のまちづくりを本格的に始めたという。地元の観光資源や歴史を学ぶ講座を開催し、受講した地元有志が、このサークルを結成した。当団体（観光協会）がガイド認定の試験をし、現在 33 名の観光ガイドが認定されている。視察旅行の要望が増える中で、当団体が「自分たちが体験したことを話して少しでも防災教育につながれば」と考え、このガイドサークルに連携を打診した。

現在「学びのプログラム」として、自治体、企業、学生向けに視察旅行を企画し、その案内をこのガイドサークルが行っている。プログラムは 1 回 3 時間で、震災当初の写真パネル展を見た後、別室でスライドを交えてガイドが自らの体験を語り、その後実際に津波浸水があった場所を訪れ、被災状況を解説するという流れとなっている。

宿泊場所は町内に少なく、このあたりでは有名な「ホテル観洋」も被災したため、3 分の

1 くらいのキャパシティしかなく（調査当時）、松島や仙台に泊まって日帰りで行き来する人が多いという。



写真3 「学びのプログラム」津波浸水エリア視察風景
（南三陸町観光協会ホームページより）

・楽天オンラインショップへの出店

楽天株式会社の被災地支援の一環として、楽天市場への無償での出店の打診があり、南三陸町の物産や復興グッズを販売している。町の情報や、地域で生産を再開した商品をいち早く情報発信が出来るツールである。ネットや IT 関連の技術が必要であるため、こういったことに明るい人材を雇用している。

・仮設商店街での地元産品と復興グッズの販売

平成 23 年 12 月と平成 24 年 2 月に仮設商店街に「みなみな屋」が 2 店舗オープンした。オンラインショップで販売している地元産品や復興グッズを実店舗でも販売するという形である。これに伴い、緊急雇用創出事業で店員を雇用している。南三陸町に訪れる人はいろいろな形で被災地支援を行うが、「買う支援」として、地元産品やこういったグッズを買っていく人が多いという。そのため、手作り品などはニーズに追いつかず入荷待ちのものも多いという。

店は委託販売という形をとり、売上の一部を経費としてもらっているという。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・募集採用方法と労働条件

当団体は緊急雇用創出事業により、平成 23 年度は 4 人、平成 24 年度は 11 人を雇用している。事業名称は「地域観光資源復興事業」である。勤務時間は 9 時～18 時、うち休憩時間は 1 時間である。店舗勤務者は曜日ごとのシフト制となっている。これは、現在店舗も視察関連の業務も定休日なしで運営しているため、休みを取るための交代勤務である。雇用契約期間は 1 年間で、次年度も事業が続く場合には契約更新する。

賃金は月給 15～17 万円である。旅行業で資格（国内旅行業務取扱管理者）を持っている者は賃金が高く設定されている。賃金は、基本的に事業主が自由に設定できるようになっているが、「町の事業との均衡を勘案した上で設定して欲しい」と町の方から依頼をされている。しかし、町の水産加工業のパートは最低賃金ぎりぎりに設定されていることがあり、それと比べると月給 15～17 万円の設定は、「いい方」という³。

募集は町の広報誌に掲載した他、町の無料職業紹介センターで募集した。南三陸町にはハローワークがないため⁴、町が無料の職業紹介所を週に 3 回開設している。これは震災前からの取り組みで、町内の雇用支援として町が独自に開設したものである。

平成 23 年度の募集人数は 4 名であったが、応募は 15 名ほどであった。応募者はすべて南三陸町に住む地元の人であった。多くは震災後に仕事を失い、あるいは雇用を「(はっきりと)切られたわけではないけれど、何とも言えないような状況」の人もいたという。また、これまで専業主婦だったが、夫が被災して仕事を失ったため「稼がないとどうにもならない」「どうにか食いつないでいかないと」という人もいた。特に漁業で生計を立てていた人が多い土地柄もあり、配偶者の当面の収入が絶たれたことが求職の要因である。

とはいえ、当団体で動き始めていた「福興市」や、被災地視察、楽天オンラインショップへの出店など、町の復興に向けてやるべき業務は山積みであり、業務遂行が担保できる人材が必要であった。そういう意味でも、被災者だから雇用するというよりも、ネット等などの IT 業務に明るい人材や、将来的に地域の人材として育てる必要がある若者などを中心として採用することとなった。

平成 24 年度は 11 名採用した。前年度から 7 名増員している。これは、仮設商店街 2 か所に店舗「みなみな屋」がオープンし、店員として雇用したからである。仮設住宅で復興グッズとしてキーホルダーやミサンガなどを「地域のお母さんたち」が手作りし、販売代行をしている。オンラインショップで販売している商品を実店舗で置くというスタイルである。

³ 町役場職員である W 氏の話によると、緊急雇用創出事業での雇用は「社会保険がついているということもある」が、「(震災前の地域の賃金相場が)、最低賃金ギリギリで出していたところが多い」ため、事業場が再開しても「そっちに人が行かないといった話もちらほらある」という。

⁴ 最も近いハローワークは気仙沼市にある。

・雇用の行方

南三陸町観光協会では、緊急雇用創出事業での雇用契約期間が終わっても、なるべく雇用を続けたいと考えている。この事業が終了するまでに、自主財源で運営し、雇用できる規模に持っていきたいと考えている。

緊急雇用創出事業の前に受託していた「ふるさと再生事業」も期限が3年間であり、その間で事業を軌道に乗せて、自前での雇用につなげるつもりであった。その矢先の震災発生で中断し、緊急雇用創出事業で再スタートをようやく切った。

現在はどちらかといえば、「震災からの復興」をキーワードとするような事業が多い。「復興市」や「語り部ツアー」などで、「震災観光」といわれている。S氏はいずれ時間が経てばこういった事業はなくなっていくだろうといい、「今は、これらの事業を受け入れながら、町内で出来る新たな事業を検討していかなくてはならない」と話している。現在いる職員は「皆、やる気があるので、次につながるいい状況ではある」と先に明るい希望を見出している。

当団体で地域の人材を育てるのも、事業内容の中に入っている。その人材が雇えなくなってしまうのは当団体にとっても、地域にとっても痛手なのである。

・南三陸町の労働市場と緊急雇用創出事業の課題

南三陸町に働く場があれば、「皆、ここから離れないと思うんです」とS氏は話し、そういう意味でつながりであったとしても、緊急雇用創出事業で町内に雇用を作れているということは大きな意味があるという。

当団体から話しを伺っている時に、南三陸町役場の職員のW氏も同席して下さった。W氏の話では、町が緊急雇用創出事業を利用することについて、被災地の復興事業のために、町の一般会計では、なかなか動かせないお金を、国が拠出してくれていることに対して「感謝している」、「いろいろな面がある」としながらも、「町内の中小企業に人が行かなくなってしまう」ということを懸念しているということであった。

W氏は、「需要が拡大してきて、人材も不足しているから、賃金を上げればいいのではないかとも思うが」、という前置きをおいた上で、「実際に被災しているところでは、例えば設備投資にお金がかかってしまったりするので、賃金を上げられないという事情があるのかもしれない」と話していた。

とはいえ、震災前から、この地域の賃金水準は低く、パートの相場が最低賃金に張り付いている状況だった。その状況が今も変わらないことをみて、個人的な意見だとしながらも、W氏もS氏も、この地域の「最低賃金をもっと上げてもいいと思う」と話していた。

緊急雇用創出事業の期間設定については、「3年の間に次につながる期間にしてくださいというのが国のねらいだとは思いますが、それが切れたときに、どうしても次に行けない方が絶対に出てくるのは目に見えてわかるんですよ」と話し、細く長い事業に対応出来る制度を求めた。

「一気にどんとやるよりは、細く長く、例えば復興計画に合わせて5年、10年とかという形で、例えば総額100億円を3年で各年33億円で使うよりも、10年で各年10億円ずつ使いましようという、細く長くの方が次に行ける（働ける）人を作れるのかな」（W氏）

4. 事業主からの意見

緊急雇用で雇用を得られたのは本当に助かった。復興市などを立ち上げることで、他に避難していた人も呼び戻されたりして仕事につながってきている。これがなければ、おそらく多分すごく落ち込んでいる時間が長かったらと思う。

ただ町の状況は、先が全く読めない、見通しが立たない状況である。どうしても先につなげたい。働く場さえあれば、人は町から離れずにいてくれる。若者が町を流出しないようつなげたい。

震災から3年くらいを目途でようやく立ち直りかける状態になるのかなと思う。今、緊急雇用を切られるとかなり痛手である。次につなげられる目途がまだ立っていない。一気に「どん」と大きくやるよりは、復興計画に合わせて5年、10年という形で同じ予算枠でもいいので、細く長くやってもらいたい。

緊急雇用はつなぎ雇用的ではあるが、町の復興を考えると長期的に人を育てる必要もある。長期的視点に立った運用も必要だ。

5. 所感

南三陸町は、大きな津波被害を受けた。そんな中で、当団体はいち早く立ち上がり、地域の復興のために動き始めた。多かれ少なかれ、地域の人ほとんどは被害にあっており、そういう中で、「何もしないと悪循環に陥りそうになる状況を、早くから緊急雇用という事業で働く機会を得たことで非常に助かっている」という話を職員から実際に聞いたとS氏は話していた。S氏は、「私自身もそうですかね。震災後、事業継続不可という点で（「ふるさと再生事業」の打ち切り＝筆者）、これからどうしたらいいだろうという時に、「復興市」だったり、施設の運営の部分で呼び出されて、仕事が始まって。それがなければ、多分、すごく落ち込んでいる時間が長かったと思うんです」とも話されていた。

今後、基金が打ち切りになっても、自前で雇用を継続できるように事業収益をあげていきたいと話されていた。20～30歳代の雇用者に関しては、業務を通じて職業能力の向上が確実であり、当該団体に必要な人材に育ちつつあるという。

震災体験の語り部ツアー（地域のガイドサークルとの連携）には、視察者や旅行者からのニーズが多い。日本各地から自治体、自治会・町内会、地域のNPOなどが、今後の防災と地域のあり方についての鍵を探しに訪れているようだ。そういう意味では、観光でありながら日本全体に波及する非常に重要な情報発信を行っているといえる。

災害復興時、被災者自身が地域のために働くという行為は、生活するための賃金を稼ぐというだけでなく、ダメージを受けた人の心の回復を助ける効果を持つ。地域の人とつながり、地域の一助になっているという感覚が、働くことに大きな意味を持たせているのかもしれない。

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られて実施された。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。

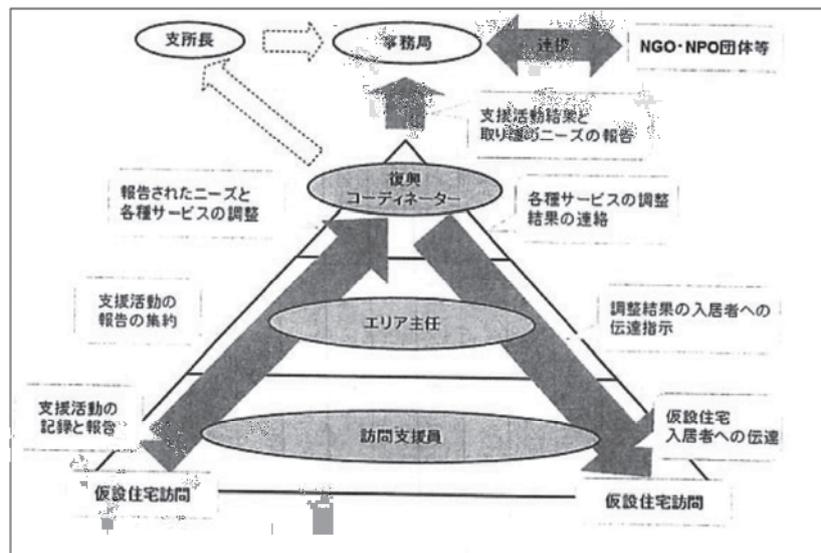


図1 仮設住宅支援活動における体制と業務の流れ

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見えかけた。

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、震災が起これ、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、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）こっちに來てる人たちみんな、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も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、現場の状況をみ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。

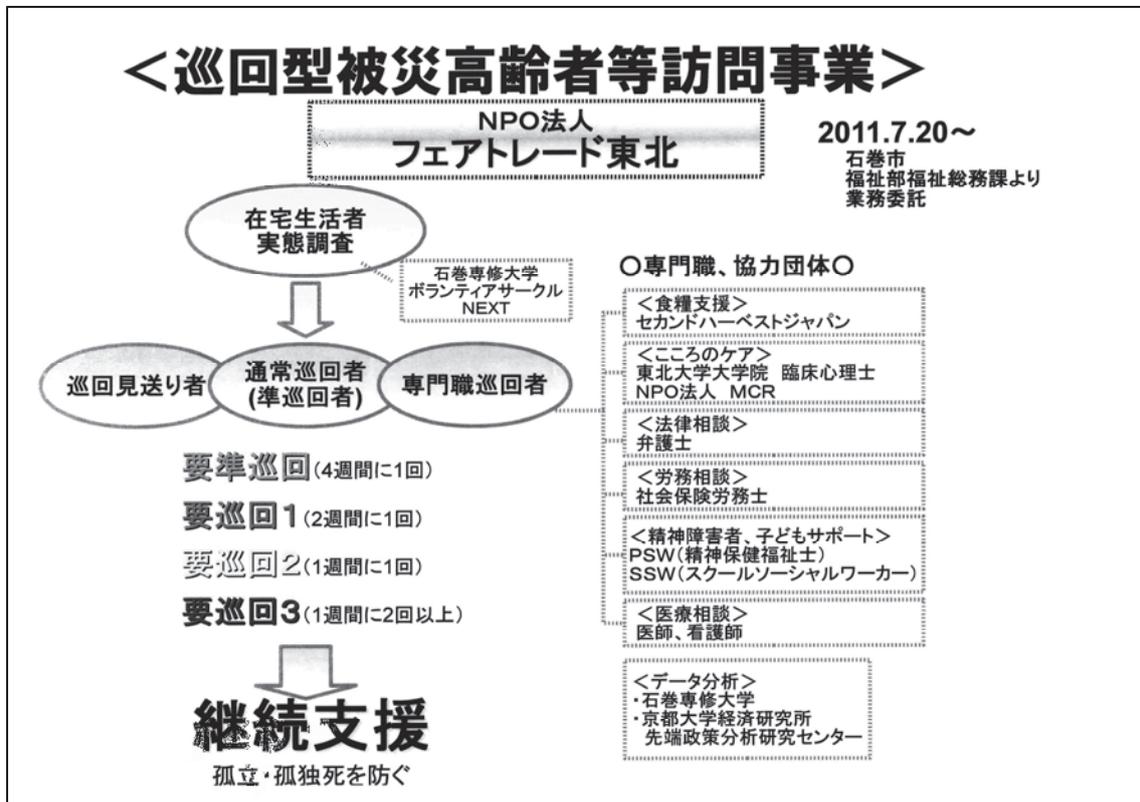
また生活困難の程度が高く、専門的に巡回が必要だと判断された場合は、「専門職巡回者」と分類され、組織内外の臨床心理士や保健師、弁護士などの専門職や提携団体の関係者が担当し相談支援が行われている。実態調査をしたなかで、巡回見送りになるケースと通常巡回になるケースはそれぞれ半数程度で、専門職巡回者となるケースは1割程度である。

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し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、「ちょっとかかきみになってない？」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、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、あとは市の窓口に置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>

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 ヶ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)

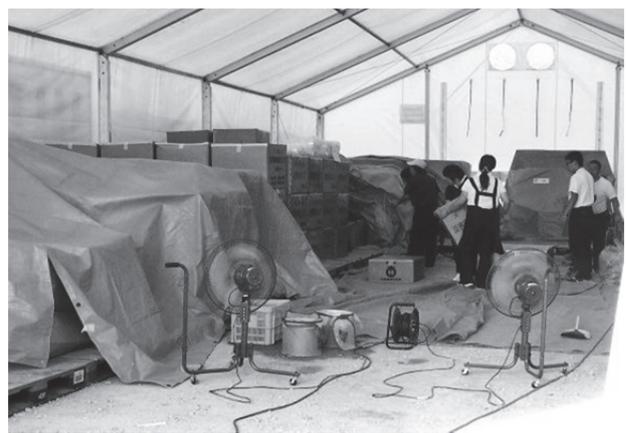


写真2 作業風景
(2012年9月13日撮影)

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〕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。

事例：福島1 株式会社ワールドインテック

市町村名： 相馬市	調査日： 2012/10/30
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 絆づくり応援事業	
事業概要： 仮設住宅での円滑な生活運営を構築する上で、コミュニティにおける世話役やその補佐役となる人材が必要となることから、仮設住宅入居者を雇用し、経済的支援を行う。	
雇用人数（平成23年6月27日時点） 組長（リーダー）：11人（各住宅団地内集会所に1人） 組長補佐（サブリーダー）：11人 戸長：117人	
雇用者の仕事内容（職種）： 組長（リーダー）：コミュニティ全体のまとめ役で、自治会長的な立場、集会所等での催し事での世話役、相馬市及び他団体との連携調整 組長補佐（サブリーダー）：組長の補佐 戸長：コミュニティ活動の補助、支援物資（給食を含む）の支給（平成23年度は全世帯に給仕、平成24年度は一部世帯のみを対象として給食を配膳）、相馬市からの伝達、平成24年度は各世帯へ安否確認を実施し、組長へ報告する	
賃金： 時給900円	
労働時間： 月曜～日曜（但し、休日は週に2日） 組長、組長補佐：15時30分～19時30分（4時間） 戸長：17時30分～19時30分（2時間）	
雇用者の特徴： 高齢者の方が多い。 再就職のケアが必要な人はほとんどいない。 戸長は男性と女性半々くらい。	
教育訓練： 戸長等への教育訓練は特に実施していないが、安全教育（安全な草刈りの方法、等）については行っている。	
募集と採用、解雇・転職事情： 原則、相馬市仮設住宅団地住民に限る。ただし、各団地内での確保が難しい場合は、相馬市民のうち被災者・失業者を対象とする。 募集は、ハローワークと求人広告で行った。しかし、結局は口コミ。	
調査記録者： 寅屋敷哲也	

1. 団体概要

ワールドインテックは、福岡県北九州市を本拠地として1993年に設立され、情報・技術・製造分野の総合コンサルティング、人事コンサルティングおよびアウトソーシング事業を行っている株式会社である。ワールドインテックでは、「お客様と成果を共に享受でき、信頼されるアウトソーシング」のことを独自に「コ・ソーシング」と定義し、「すべての人がイキイキと喜びを持って働けるような人が生きるカタチを実現」するために「コ・ソーシング」を企業理念として追求している¹。

ワールドインテックは、東日本大震災、福島第一原子力発電所事故の後に福島県で実施された絆づくり応援事業の委託先としてコンペ方式によって選定されることとなった。この絆づくり応援事業とは、避難所・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の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緊急雇用創出事業の1つである。平成23年度には5,855人もの雇用を生み出しており、地域的な規模も福島県全体に及ぶ大規模な事業である。そのため、多くの就労者の労務管理を行う必要があるため、福島県ではそのノウハウを持つ就職支援会社に事業を委託するという方針を取ることにしたという経緯がある。絆づくり応援事業では、図1に示すような6つの地域に区分され、地域ごとに担当の民間事業者が事業を委託している。ワールドインテックは、相馬市が含まれる相双地域と、県中地域といわき地域の3つの地域を担当している。

本ケースでは、ワールドインテックが担当している地域の中でも、相馬市内の仮設住宅の運營業務に着目して内容を概説する。



図1 福島県絆づくり応援事業の地域区分

¹ 企業HPより引用 <http://www.witc.co.jp/corporate/philosophy/>

ここからは、仮設住宅運営の業務内容に焦点を当てて説明する。その業務内容は、主にコミュニティ活動支援と食料や物資の配給を行うことである。雇用者の役職には、組長（リーダー）、組長補佐（サブリーダー）、戸長（班長）に分類されており、その役職に応じて役割が定められている。その役職と仕事概要については表 1 のようにまとめられる。

表 1 役職と仕事概要

役職	仕事概要
組長	コミュニティ全体のまとめ役であり、自治会長的な立場、集会所等での催し事での世話役、相馬市及び他団体との連携調整等を行う。
組長補佐	組長の補佐役であり、コミュニティ活動の補助、支援物資や食事支給、伝達、清掃を行う。
戸長	コミュニティ活動の補助、支援物資の支給、相馬市からの伝達、安否確認の実施と組長への報告を行う。

(団体提供資料より作成)

組長は、コミュニティ全体をまとめる役割を担い、市や他団体との連携調整を行うことが主な仕事である。各仮設住宅で組長は基本的に 1 人雇用されるが、世帯数に応じて 2 人のところや組長がいないという仮設住宅もある。コミュニティでのイベント等では前に出て世話をを行い、住民に対しては日々声を掛けるといった気遣い等もされるとのことである。そして、市と各仮設住宅の組長との会議が月に 2 回程度開かれ、仮設住宅内での問題を市につなげている。震災直後は、特に施設の問題や人間関係等の問題を多く取り扱ったということである。

組長補佐は、基本的には組長の補佐役的な立場であり、その他さまざまな業務を補助することが主な仕事である。組長補佐も組長と同様に、各仮設住宅で 0～2 人雇用されている。

戸長は、コミュニティ活動の補助役であり、支援物資の支給や安否確認を実施することが主な仕事である。戸長は、各仮設住宅の世帯数に応じて数人～30 人程度が雇用されている。支援物資の支給については、毎日夕方の時間帯に、市から食料が届くため、それを公平に住民に配布するという仕事がある。平成 23 年度は全世帯に配給していたが、平成 24 年度からは予算の関係で 18 歳以下と 65 歳以上のみの対象となっている。安否確認に関しては、平成 24 年度から実施され、各世帯に対して声を掛けて安否確認をして、その報告を組長に行う。その際、戸長は 1 人で 10 世帯程度を担当するように割り振られている。また、月に 1 回仮設住宅内で戸長会議が行われ、そこでは仮設住宅の運営というよりも 1 人暮らしの高齢者に重点が置かれた話し合いがなされるとのことである。その他、不審者が来たら声を掛けるといった防犯的な役割や、草刈等の業務についても戸長が対応するとのことである。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の特徴

当事業では、基本的に雇用者が担当する仮設住宅は、本人が入居している仮設住宅と同じ

ところであるというのが特徴的である。そのため、ほとんどの雇用者が仮設住宅入居者である。雇用者の詳細な特徴の内訳については仮設住宅によって異なるが、その事例として大野台第2応急仮設住宅での雇用者の特徴を説明する。ここでは、組長（70代前半）と組長補佐（60代前半）が2人とも男性、戸長は男性と女性は半々の割合であり、ほとんどが60歳前後の高齢者である。すなわち、大半の雇用者は、あまり多くの収入を必要とせず、次の就職に対するケアもあまり必要とされない高齢者であるという特徴を持つ。

また、相馬市では比較的従来のコミュニティ毎に仮設住宅の入居が決められており、元々顔見知りの人だったため、組長のようなリーダーは、住民から適任である人が推薦されるような形で決まることが多いとのことである。

・賃金と労働時間

賃金については、役職に関わらず時給900円となっている。業務は、月曜から日曜毎日実施されるが、休日が週に2日設けられている。労働時間は役職ごとに異なり、組長と組長補佐は15時30分～19時30分の4時間勤務、戸長は17時30分～19時30分の2時間勤務である。また、戸長の仕事は、平成23年度は固定された人数で行っていたが、平成24年度からは仮設住宅住民を広く雇用して、ある程度ローテーションして回すようになったという。

当事業では、組長の仕事概要として自治会長的な立場も含まれていることから、自治会的な役割も一部担っている。そのため、当事業の労働時間以外にも住民からのさまざまな相談を受けざるを得ないことが多く、有償ボランティアのような形になってしまっているということが課題として挙げられている。

・募集と採用

原則、相馬市仮設住宅団地住民に限定して募集を行っている。ただし、各団地内での確保が困難な場合は、相馬市民の中で被災者・失業者を対象として広く募集を行うとのことである。募集は、ハローワークと求人広告で行っているが、人員が集まらないようなところでは口コミによって広めてもらうという。

4. 事業主からの意見

組長や戸長は、4時間や2時間の勤務であるが、他の時間でも住民からのさまざまな相談や雑用を受けざるを得ない立場となるため、結局仕事量としては勤務時間以上になり、有償ボランティアのような形になってしまっている。勤怠表を書いてくるところもあり、勤務時間以上働いた場合はその分を計算するしかないとのこと。

5. 所感

相馬市の仮設住宅運営業務の大きな特徴としては、雇用者の大半が高齢者であるというこ

と雇用者自身が従来のコミュニティの活動支援を行うことの2点が挙げられる。そのため、この2点に関する所感を述べる。

・高齢者中心による業務

高齢者中心による仮設住宅運営業務では、必要最低限の柔軟な勤務体系による対応ができるという点で特徴的であるといえる。当事業は1人当たりの労働時間が短く、基本的に支援物資の配給が必要になる時間帯の2～4時間を勤務時間としている。そのような勤務体系が可能となった要因は、年金という別の収入があり、かつ次の就職先の切迫性が比較的小さい高齢者の割合が多いということが挙げられる。また、当事業の賃金は月収にすると4～5万程度であり、あまり大きな収入にはならない。それでも当事業の業務をやりたいという意味を持つ雇用者は、収入のためというよりも、仮設住宅の被災住民やコミュニティのための力になりたいという動機が強いという印象を受ける。ただ、雇用されている高齢者の今後の生活について問題がないかという点、そうではない。当面の生活は工面できても、将来仮設住宅を出て行き、新しい住宅で生活をするためには、ある程度収入が確保できる仕事が今後は必要となると考えられる。

・従来のコミュニティ活動の支援

相馬市では、比較的従来のコミュニティ毎に仮設住宅の振り分けが行われているため、仮設住宅のコミュニティ活動に関しては比較的問題は少ないという印象を受ける。ただ、当事業では、雇用者は本人が入居している仮設住宅の業務を担当しており、かつ業務内容には自治会としての機能も一部含まれているため、勤務時間外での雇用者の負担は比較的大きいという印象も受ける。ワールドインテックの担当者も、その部分に関しては課題であると感じている。すなわち、緊急雇用創出事業によって、従来通りのコミュニティの仮設住宅を雇用者に担当させる場合は、コミュニティの円滑な運営という点ではメリットがあるが、雇用者の負担が増えてしまうというデメリットは少なからず存在するという点である。相馬市の事例からは、従来のコミュニティの絆の強さが、雇用者の負担をカバーしているというように捉えられる。

事例：福島 2 株式会社トーネット

市町村名： 飯舘村（松川第一仮設住宅）	調査日： 2012／11／20
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 絆づくり応援事業（仮設住宅支援事業）	
事業概要： 仮設住宅での円滑な生活運営を構築する上で、コミュニティにおける世話役やその補佐役となる人材が必要となることから、仮設住宅入居者のうち自治会役員に推薦された者を雇用する。	
雇用人数（平成 23 年 6 月 27 日時点） 7 人（16 戸に 1 名の割合）	
雇用者の仕事内容（職種）： 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 仮設団地内見回り（生活相談等は社協が中心）	
賃金： 時給 850 円、リーダー手当月 1 万円	
労働時間： 1 日 2 時間、週 5 日（H23 年度）、週 3 日（H24 年度）	
雇用者の特徴： 60 歳以上の高齢者に集中している。	
教育訓練： 特になし。	
募集と採用、解雇・転職事情： 仮設住宅団地の自治会を結成した後に、自治会役員が事業スタッフに応募し雇用される。 自治会役員は住民推薦で決まる。	
調査記録者： 小野晶子	

1. 団体概要

株式会社トーネット（以下、T社という）は、福島市に本社を置く人材派遣会社である。福島市に拠点を置くT社は、人材派遣・職業紹介業、行政支援事業、教育事業などを営む人材ビジネス企業である。人材派遣業では、福島県内の工場や事業所に製造業務（一般派遣）や事務職を派遣している。製造業務系と事務系職種の割合は概ね半々である。製造業務に関しては、請負事業と長期契約による製造業務派遣事業（特定派遣）を行っている関連会社を別に持つ。行政支援事業では、雇用創出、キャリア教育、セミナー講師派遣、イベント企画運営等、行政事業個別の支援サービスを実施。また、教育事業においてはパソコンスクールを一般向けに開校しており、就業に役立つ技能を培う場を提供している。

T社は福島県が主体となって実施している「絆づくり応援事業」の委託先である。「絆づくり応援事業」では、福島県を6つの地域に区分し、民間事業者に緊急雇用創出事業を委託している。T社は、福島市がある県北地域の事業を委託されている。

本ケースは、福島市にある飯舘村松川第一仮設住宅の支援員事業について記述しているが、飯舘村の概況を述べておきたい。

飯舘村は、阿武隈山系の北部高原にあり、福島県のいわゆる「浜通り」に位置しているが海には面していない。海に面する南相馬市、相馬市、浪江町、内陸の葛尾村、川俣町、伊達市の6つの市町村と接している。年平均気温は10℃と高原地帯特有の冷涼な気候であり、農業と畜産業が中心の村である。3月11日の東日本大震災をきっかけとした福島第一原子力発電所の事故以降、放射性物質が村に降り注ぎ、全村避難を余儀なくされている。現在、飯舘村村民は、福島県内に6,000人程度、県外に500人程度が避難している（飯舘村2013年1月1日現在資料）。県内には飯舘村の9つの仮設住宅¹団地があり、あわせて1,173人が避難し、その約半数が福島市に居住している。仮設住宅以外にも、一般の賃貸住宅などを「みなし仮設住宅」として住んでいる者を含めると福島市内には3,800人近くが居住している。松川第一仮設住宅には118戸がある。

仮設住宅には、県実施の「絆づくり応援事業」による支援員と、飯舘村が直接雇用する仮設住宅の管理人（各仮設住宅ごとに1名）がおり、緊急雇用創出事業で雇用されている。

2. 仕事内容

飯舘村松川第一仮設住宅の支援員事業の特徴は、自治会役員が支援員として雇用されていることである。自治会役員は住民の推薦によって決定され、役員は支援員事業の求人に応募し雇用されるという流れとなっている。この事業は2011年8月から運用が始まっている。

¹ 以下の9つ、665戸ある。括弧内は2013年1月1日現在の避難者数。伊達市伊達東グラウンド仮設住宅（114人）、福島市旧飯野小学校仮設住宅（76人）、福島市飯野町旧明治小学校跡地仮設住宅（52人）、福島市松川工業団地第一仮設住宅（205人）、福島市松川工業団地第二仮設住宅（204人）、福島市旧松川小学校仮設住宅（102人）、相馬市大野台第6仮設住宅（335人）、国見町大木戸仮設住宅（12人）、国見町上野台仮設住宅（43人）。

現在、当仮設住宅では、118戸の住居を7人の支援員（自治会役員）が見守っている。住居を班分けし、班長は基本的には自分が住んでいる班から出すしくみになっていて、それぞれの班長が17～19世帯を担当する。仮設住宅全体の安否の確認、生活相談などの見守り事業は社会福祉協議会が実施しているため、支援員の役割は自分の担当する班の住民を日常的にきめ細かくフォローすることである。支援物資等の配布を行ったり、自治会イベントの企画・準備・運営、ボランティア団体等が行うイベントの調整等を行っている。

・労働時間、賃金について

労働時間は平成23年度は平日9時～11時（2時間）、平成24年度からは週3日9～11時に短縮された。

賃金は、時給850円である。平成24年度でいえば月2万円程度の収入に留まる。つまり、家計を維持するためには程遠い金額である。ただ、この対価が支払われるのと支払われないのでは、「違う」という。

（対価があるのとないのとは違いますか？どういった意味で違うと感じますか？：筆者）

「これがないと思うと、やっぱり誰も彼もやんないと思います。…（中略）（対価がないと）責任感がないと思う。」（M氏）

「あの人たち（自治会は）、好きな人たちが勝手にやってるんだとなっては（困る）。やっぱり1つの決まり（絆事業）があって、頼まれてやるとなると（住民の対応が違う）。」（Y氏）

村からの要請で仕事として役割を持たされるということは、自然発生的に行っている地域活動などとは違う、という認識を持ちやすくなるという。また、対価を支払われていることによるやっかみや、過剰な要求などは、ほとんどないと話している。

ただ、自主的に行えば際限なくやるのが発生するという類の仕事であるため、週3日、1日2時間で終わらない仕事はどうするのか、残業代をどこまで申請するのかというのは悩ましい問題でもある。特に自治会長については「結局、365日、暇なく」活動していたりするという。そのことについて、自治会長は次のように述べている。

「やっぱり、そういうボランティア精神でやろうとする考えを持たなきゃだめなの。何でもお金にかえましようという考えは捨てて、ボランティア精神をやっぱりそこに組み入れてやろうと、そういう自主的な考えでやってますよ、私らは。」（K氏）

この発言からも、飯舘村の仮設住宅支援員事業は、一般的な「雇用」というよりも、有償ボランティアあるいは「中間的就労」という意識に近い。地域コミュニティの保全には、平時であっても、こういった働き方を当てる方が地域参加をうながせる点でメリットは大きい。

この場合、対価は責任感を持たせるもの、役割を与えられているシグナルとして認識されており、生活の糧として認識されているものではない。

このように「ボランティア」で行っていた自治会活動を緊急雇用創出事業の枠組みを使ったことで生まれた課題も見受けられる。雇用条件が失業者に限ることで、有職者が自治会役員（支援員）から除かれることになっている。もともと仕事をしながら自治会活動をしている者もいたが、有職者の場合は、自治会役員として同じように働いていても対価が支払われないという不公平が生じることになり、松川第一仮設住宅では、絆事業への応募をきっかけに自治会の改編を行って、基本的には応募時に仕事に就いていない人を中心に編成し直した。本来、自治会活動はその存続や活動の負担を考えると、幅広い年齢層で構成されることが望ましいのだが、実質、高齢者に偏ってしまっている。

表 1 飯館村 松川第一仮設住宅の支援員事業の概要

	飯館村(福島市松川第一仮設住宅)
事業形態	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)	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 (平成23年度) (括弧内は1支援員あたりの戸数)	7人(1人/16戸)
組織、しくみ	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	・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 ・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、リーダー手当 月1万円
労働時間	1日2時間、週3日(H24年度)、週5日(H23年度)。
募集・採用	自治会、村からの推薦、応募
支援員の特徴	60歳以上の高齢者に集中。

(資料) 松川第一仮設住宅自治会ヒアリング調査より筆者作成。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

当仮設住宅に住む村民で、自治会役員に推薦された者が支援員に応募する。

当仮設住宅の自主性に任せられている、選出された者を委託先事業主が雇用する。

4. 事業者からの意見（雇用者側（自治会役員）からの意見）

他で仕事を持っている自治会役員は当事業では雇用できないため、自治会活動は無償となり、雇用されている者との間で不公平感が出た。そのため自治会を改編して仕事をしていな

い者のみに限定した結果、高齢者ばかりになってしまっている。本来、自治会活動は幅広い年齢層に係る必要があるが、それが難しい状況にある。

5. 所感

飯舘村松川第一仮設住宅での支援員事業の形態は、被災地全体で見たときにはかなり特殊な例である。多くの仮設住宅支援事業では、被災者が自分が住む仮設住宅以外を訪問し担当する事が多い。これは、同じ被災者である支援員と仮設住民の相互依存が強くなって、住民側の過度の要求による精神的負担から支援員を守るためでもある。そして多くの支援員はフルタイムとして働き、生活の糧を得るために仕事についている。

当事業は、一般的な雇用というよりもコミュニティ活動に近く、有償ボランティア（「中間的就労」）という概念で捉えた方がよいかもしれない。飯舘村がもともとコミュニティ活動がさかんな地域特色があり、地域の問題解決を自治会が担ってきたことが背景にある。帰村出来るまでの間、いかにコミュニティを維持するかが課題であり、そのためにも自治会は重要な存在でもある。他の自治体の仮設住宅が孤独死を防ぐことを第一の目的として見守り事業を実施している中で、飯舘村ではまずコミュニティありきで、それが機能していれば孤独死はおのずから防げるという考えがある。この村にとって、生活を守り、維持していくには地域のつながりが何よりも大切なのである。

労働政策研究報告書 No. 169

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—

発行年月日 2014年12月25日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

印刷・製本 株式会社相模プリント

©2014 JILPT Printed in Japan

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)