

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は支えることが出来る。

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年間でのべ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

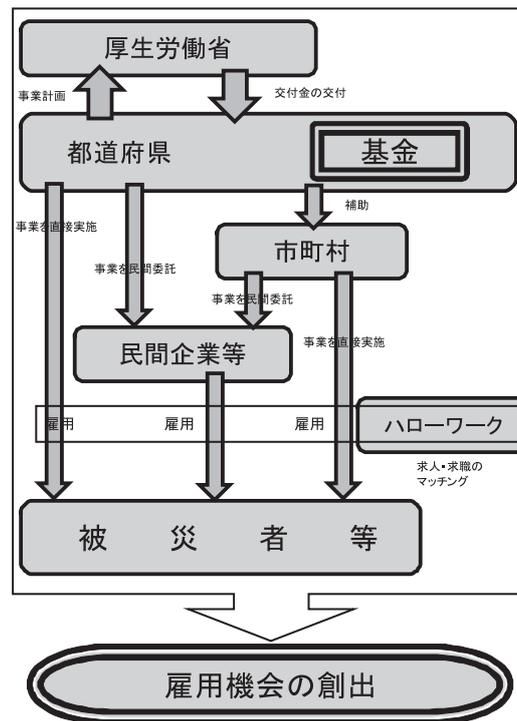
(1) 緊急雇用創出事業のスキーム

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。

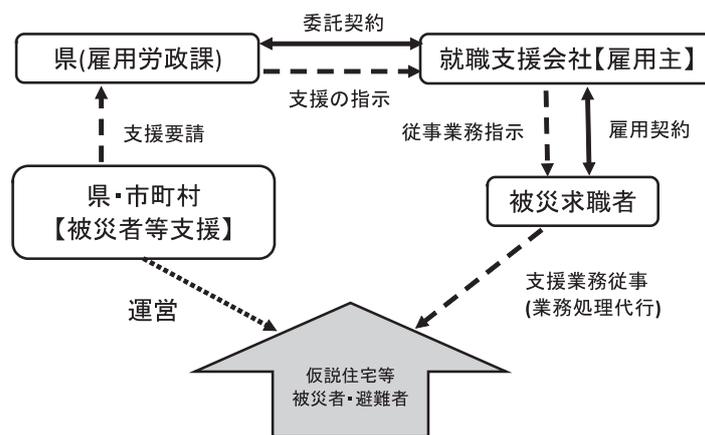
(2) 被災 3 県の緊急雇用創出事業の運用状況

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。宮城県亶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、採用時の状況を見る。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

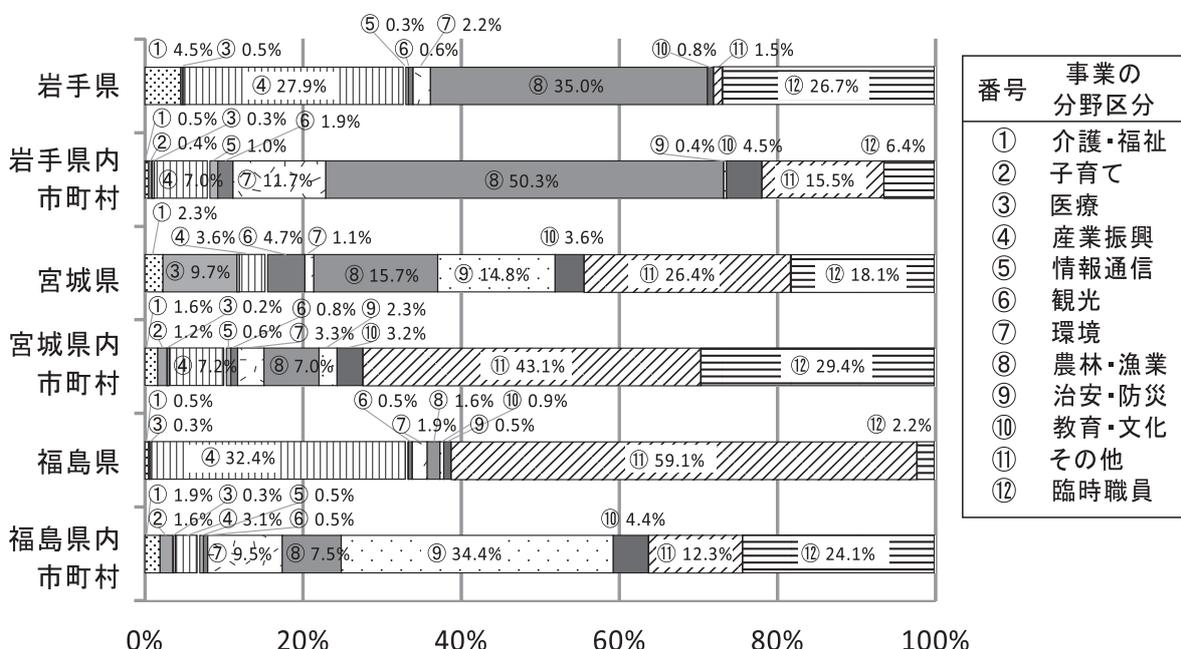
都道府県	実施主体	雇用人数			実施主体別比率
		※()内は雇用人数合計における割合			
		直接	委託	合計	
岩手県	県	497 (26.7%)	1365 (73.3%)	1862	24.1%
	市町村計	1375 (23.4%)	4502 (76.6%)	5877	75.9%
	合計	1872 (24.2%)	5867 (75.8%)	7739	
宮城県	県	284 (21.5%)	1037 (78.5%)	1321	16.0%
	市町村計	2894 (41.7%)	4041 (58.3%)	6935	84.0%
	合計	3178 (38.5%)	5078 (61.5%)	8256	
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、労務管理の点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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	
紫波町		31	0.150	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	96.8	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	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	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	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	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	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	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	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	
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	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	0.1	
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	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	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	
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	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	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

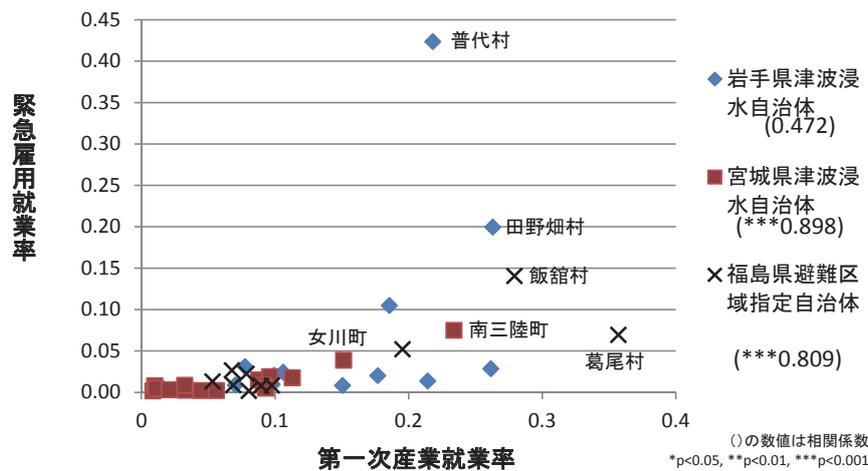
① 第一次産業

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、亘理町、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。

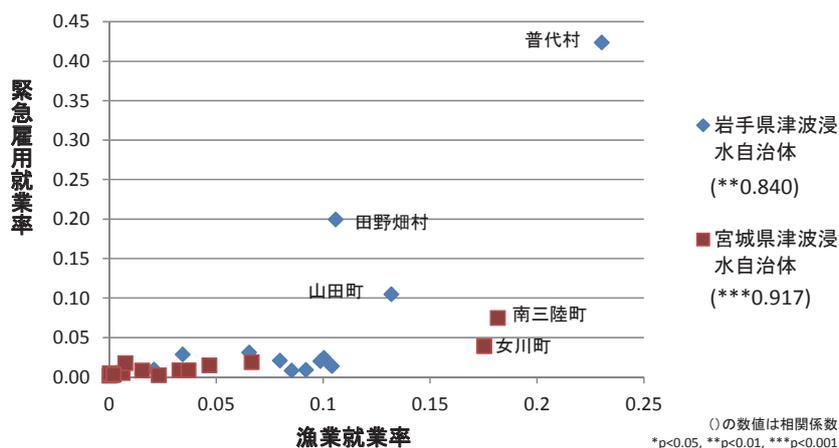
一方、宮城県と福島県においては、第一次産業の割合が高い自治体程、緊急雇用就業率の割合も高いという相関関係が確認される。宮城県と福島県において、南三陸町や女川町、飯舘村、葛尾村は第一次産業就業率が比較的高い自治体であり、そのような自治体である程、緊急雇用就業率が高い傾向が見られる。すなわち、第一次産業が主要産業である自治体では、市町村における緊急雇用創出事業のニーズが大きくなる 1 つの要因であると考えられる。

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	

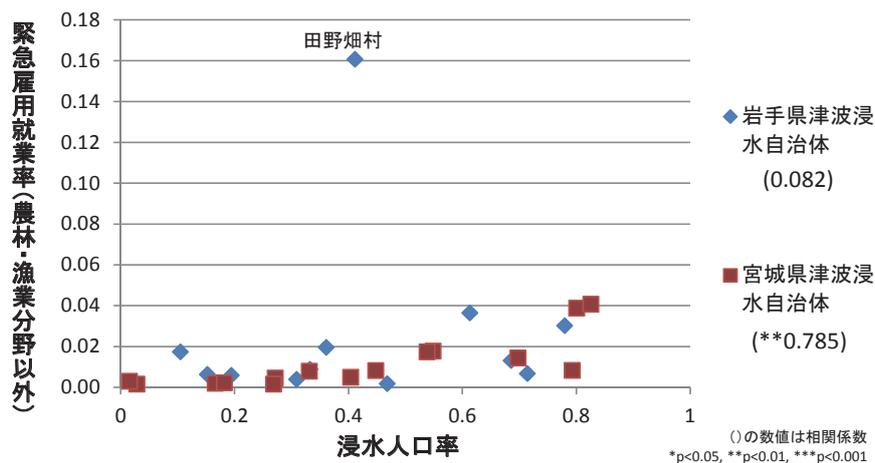
4 自治体の漁業関連の事業の特徴として、1 つの事業で約 300 人～700 人という大人数を雇用しているということが挙げられる。被災 3 県における県と市町村が実施した全緊急雇用創出事業すべての 1 事業当たりの雇用人数の平均は 23.3 人であり、それと比較すると、漁業関連の事業では雇用人数が極端に大きいということが分かる。

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。



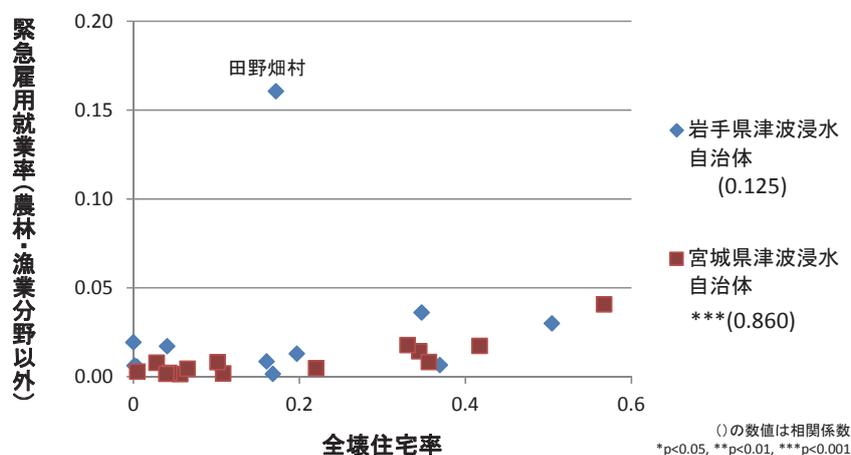
第2-4図 浸水人口率と緊急雇用就業率（農林・漁業分野以外）の関係

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。

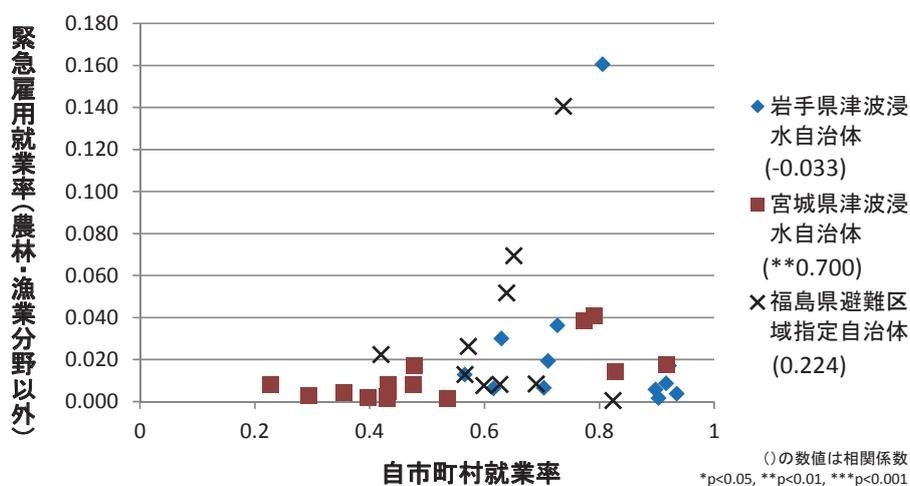
¹⁰ <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/>から入手可能である。

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。



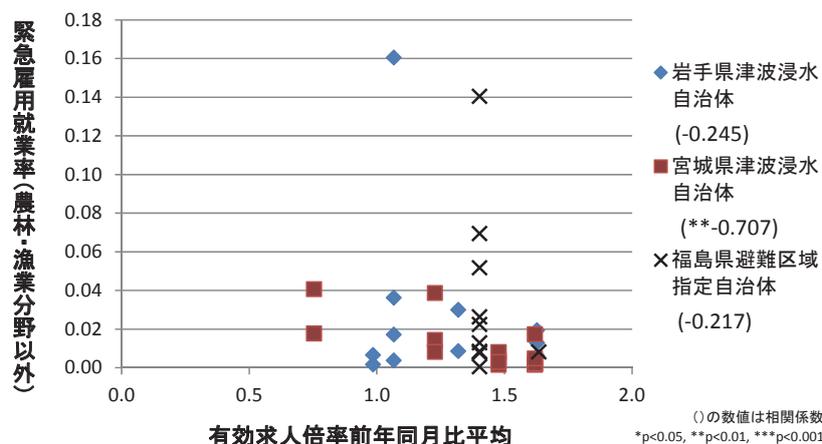
第2-6図 自市町村就業率と緊急雇用就業率の関係

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%、飯舘村は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

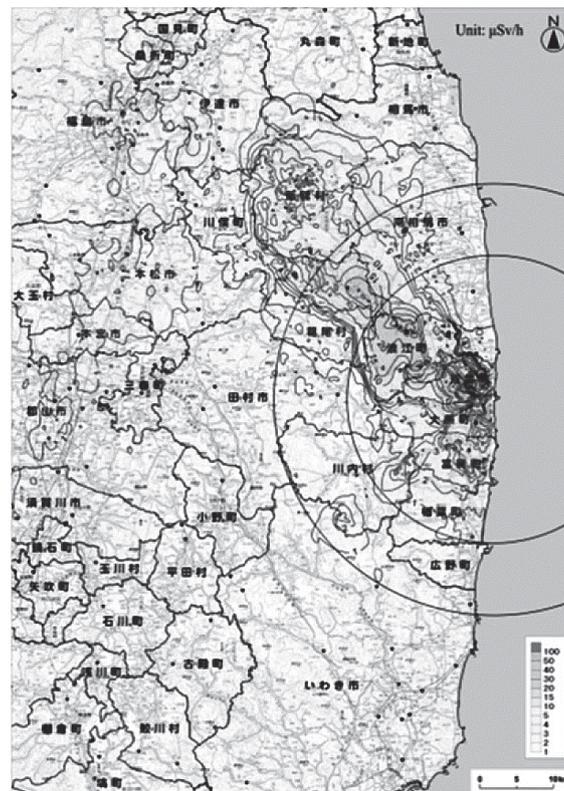
¹⁷ 本節は、小野(2013)を元に大幅に修正加筆している。

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

飯館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、飯館村は「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、福島県および飯館村が実施（2012年11月30日～12月14日、回収数1523）した『飯館村住民意向調査』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 飯舘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	飯舘村全村見守り隊事業	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。	352
2	12	飯舘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	飯舘村全村見守り隊事業	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。	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業務	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	飯舘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	飯舘中学校学力向上アドバイザー事業	飯舘中学校において、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	飯舘村内の宅地・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、自治体を使い慣れ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らだろうか。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り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、今回の取り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—飯舘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—飯舘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—飯舘村長・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ことが、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と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。

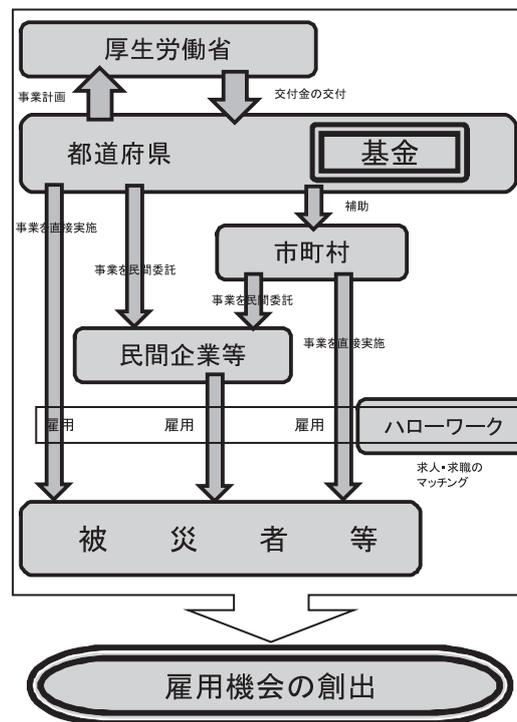
ちなみに、緊急雇用創出事業のうち、震災等緊急雇用対応事業の平成25年9月までの実績は2,462億円となっている。雇用復興推進事業については700億円である。

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）。

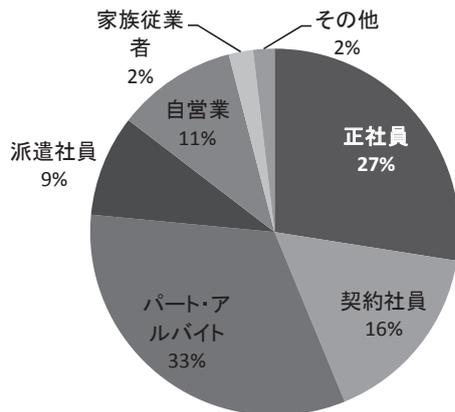
この点について、先行研究の評価は分かれている。まず、肯定的な評価として Doocy et al. (2006) がある。これによれば、2004 年インド洋大津波で被災したバンダアチェにて実施された CFW について、ほとんどの労働者は CFW を唯一の収入源としていることや、平均的には労働者の収入の 93% が CFW によるものであったことが明らかになっている。但し、この調査はあくまでも CFW の受益者を対象とした調査であり、本来支援が必要な弱者がプログラムから排除されている、すなわち **Exclusion Error** の可能性については否定できない。この点において、Echevin et 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。

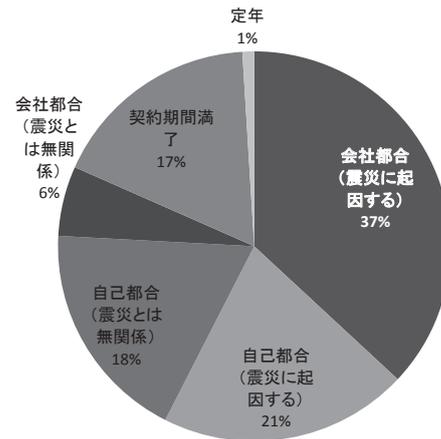
実際、緊急雇用で雇用された被災者には、そうした労働者が比較的多いようである。一般社団法人キャッシュ・フォー・ワーク・ジャパンが実施したアンケート調査である (CFW-Japan, 2012)。この調査では、雇用創出基金事業の一つとして福島県が実施した「がんばろう福島！絆づくり応援事業」の被雇用者約 900 人を対象としてアンケートを行って

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

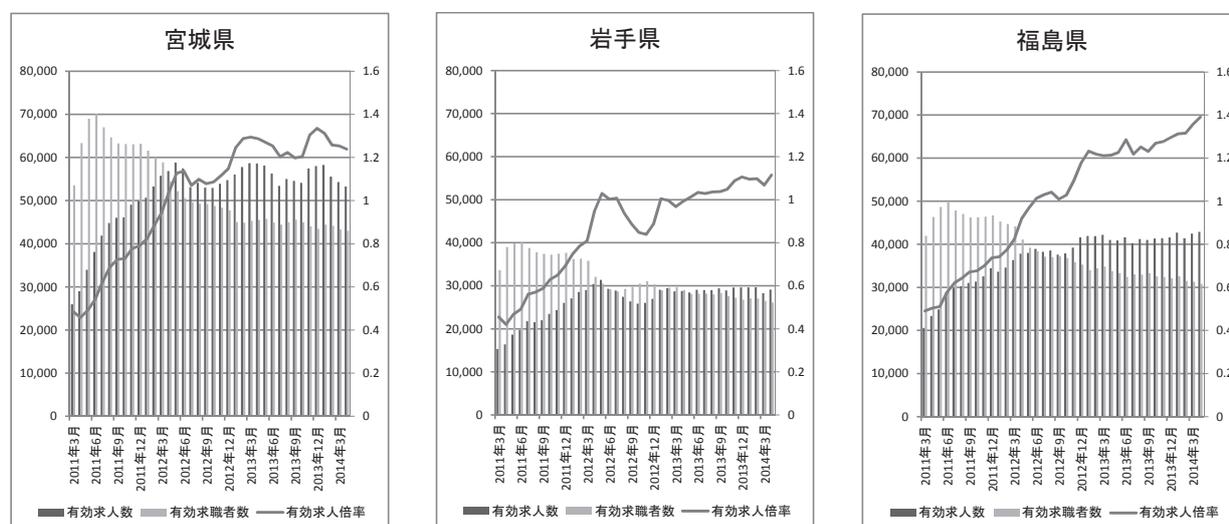
緊急雇用の賃金を低く抑えるべきとされる理由はターゲティングだけではなく、被災地の労働市場への悪影響を回避するためであるとされる。もしも緊急雇用の賃金が高すぎれば、労働者がそちらに流れてしまい、一般の被災事業者がそれまでの賃金では労働力を確保できなくなる恐れがあるからである。

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)。このこと理由として有力なのは、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

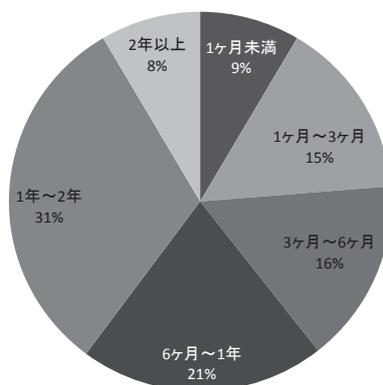
し、できる限り住民の活動に手を出さないように研修しているということであった。また福島県南相馬市や飯舘村の仮設住宅団地では、住民の自治会を組織し、その自治会役員の業務の一部に対して賃金を発生させている。こうした工夫については、具体的な事例を蓄積し、災害時だけでなく、平時の雇用創出の議論にも活用する必要があるだろう。

(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.