

第Ⅱ部：事例編

事例：岩手 1 特定非営利活動法人アットマークリアスNPOセンター

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

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

教育訓練：

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

募集と採用、解雇・転職事情：

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

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

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

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

調査記録者：

米澤旦

1. 団体概要

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

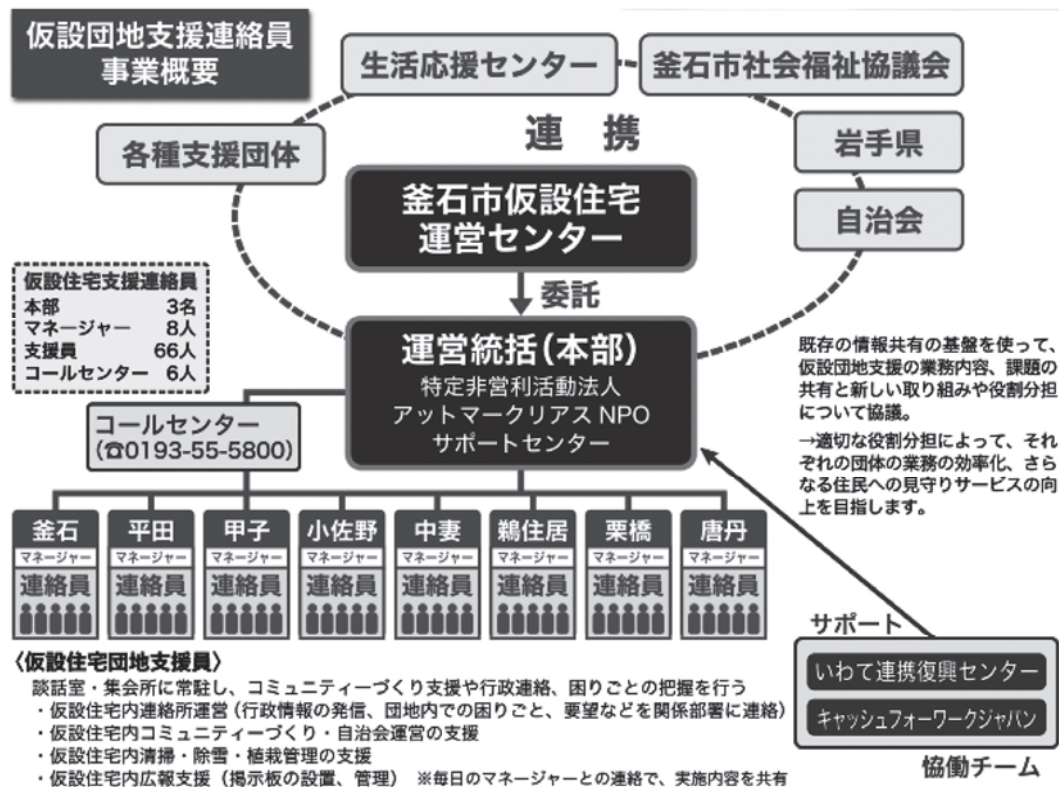
見回り事業では住民からの専門的相談に直接対応することは少なく、他の団体や専門職（弁護士や保健師）につなぐことを仕事にしている。このように見回りの事業は、はた目か

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

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

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

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



出典：「広報かまいし 2012 年 3 月 21 日号」を一部修正

図 1 仮設住宅団地支援連絡員配置事業の概要

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・賃金と労働時間

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

・雇用者の特徴

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

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

・募集と採用、解雇・転職事情

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

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

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

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

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

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

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

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

・教育訓練

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

4. 事業主からの意見

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

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

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

5. 所感

・コミュニティとの折り合い

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

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

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

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

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

・コメント

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

事例：岩手2 大船渡市漁業協同組合

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

1. 団体概要

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

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

写真1 大船渡湾の外観³

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

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

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

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

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の人数と特徴

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

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

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

・賃金と労働時間

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

・募集と採用

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

・教育訓練

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

4. 事業主からの意見

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

5. 所感

・CFWの企画力の必要性

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

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

・緊急雇用創出事業の評価

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

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

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

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

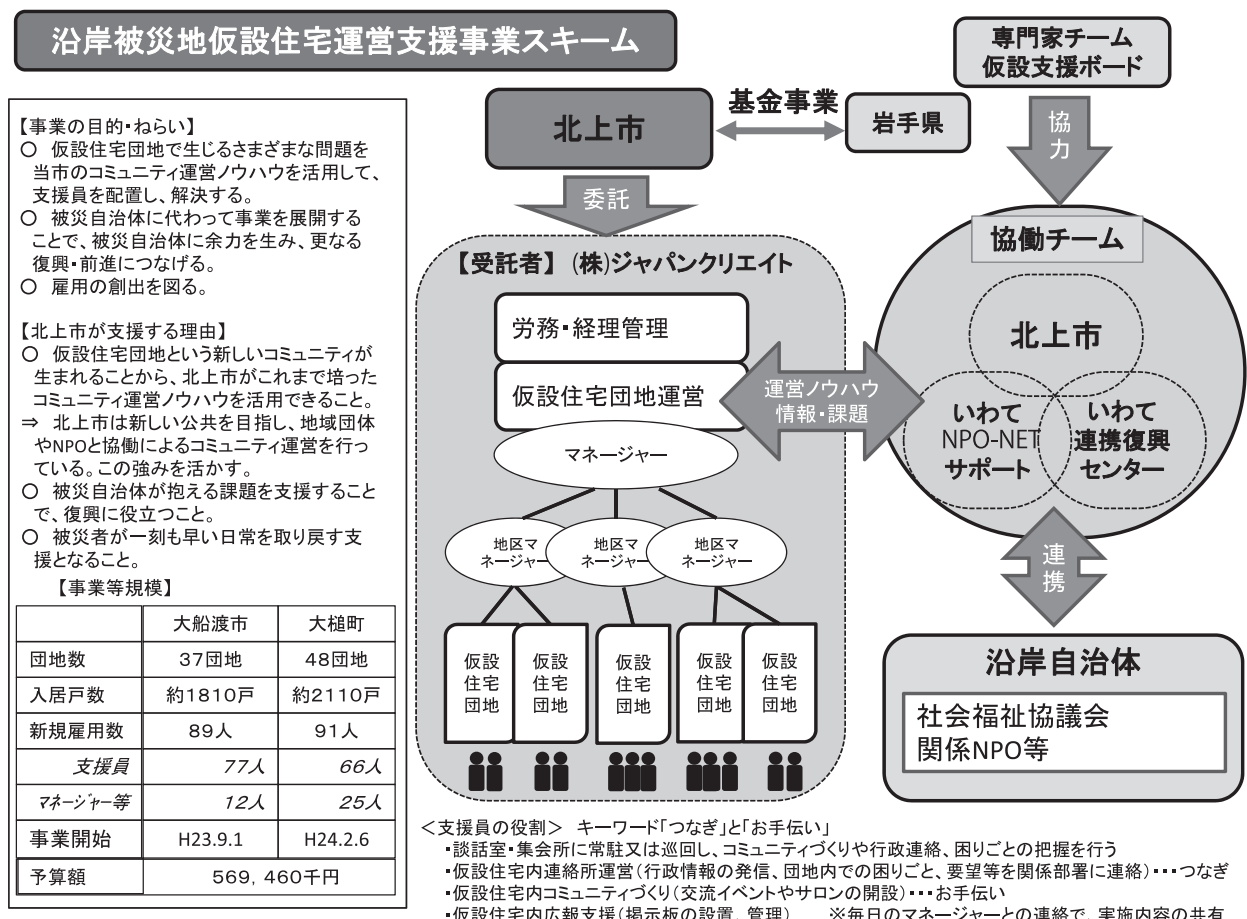
市町村名： 岩手県 北上市（事業実施は大船渡市、大槌町）	調査日： 2012/ 9/ 6
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 沿岸被災地仮設住宅運営支援事業	
事業概要： 大船渡市・大槌町の仮設住宅運営支援を行う事業	
雇用人数 平成23年度：201人 平成24年度：204人 （大船渡市102人、大槌町103人）	
雇用者の仕事内容（職種）：仮設団地コミュニティ運営支援員 <p>談話室・集会所に常駐または巡回し、コミュニティづくりや行政連絡、困りごとの把握を行う。行政情報の発信、団地内での困りごとや要望を関係部署に連絡する「つなぎ」の仕事と仮設住宅内で交流イベントやサロンの開設などコミュニ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

1. 事業実施団体およびそのスキームについて

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

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

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



(出所：北上市資料)

図1 事業スキーム

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

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

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



図2 大船渡市における支援員の活動の様子

(出所：北上市資料)



図3 大槌町における支援員の活動の様子

(出所：北上市資料)

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

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

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

（中略）

例えば労務的などというか、雇用としての、その人たちの、支援員さんのバリューというのは、仮設住宅や談話室にすることがバリューなんです。その人のパフォーマンスがバリューじゃなくて、いることによっていろんなつなぎ役になって、お手伝いすることになって、その人たちが何かのパフォーマンスをやってアウトプットをするということじゃなくて、そのアウトプットがバリューじゃなくて、いることがバリューなんですよね。」（括弧内は筆者による）

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

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

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

3. 採用

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

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

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

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

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

「役場の臨時職員とか、あと、ちょっとした小さな会社で募集をかけているところとかがあったんですけども、そういった部分を見ると 780 円から 820 円という部分で、、、(中略)、、大船渡市内の時給調整バランスを崩すような高額な金額はやっぱりだめなので、本当は 900 円でもあげたいなというところがあったんですが、ここは 850 円かなと。なおかつ、もう一つ 850 円にした理由というのが、失業給付が延長、延長で来ていたじゃないですか、、、(中略)、、ここで人を集めるとなると、やっぱりある程度魅力ある時給にしなきゃいけないという、その落としどころがまず 850 円に一つかけてみようということでした。」

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

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

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

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

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

4. 事業主からの意見

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

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

5. 課題

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. 所感

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

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

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

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

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

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

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

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

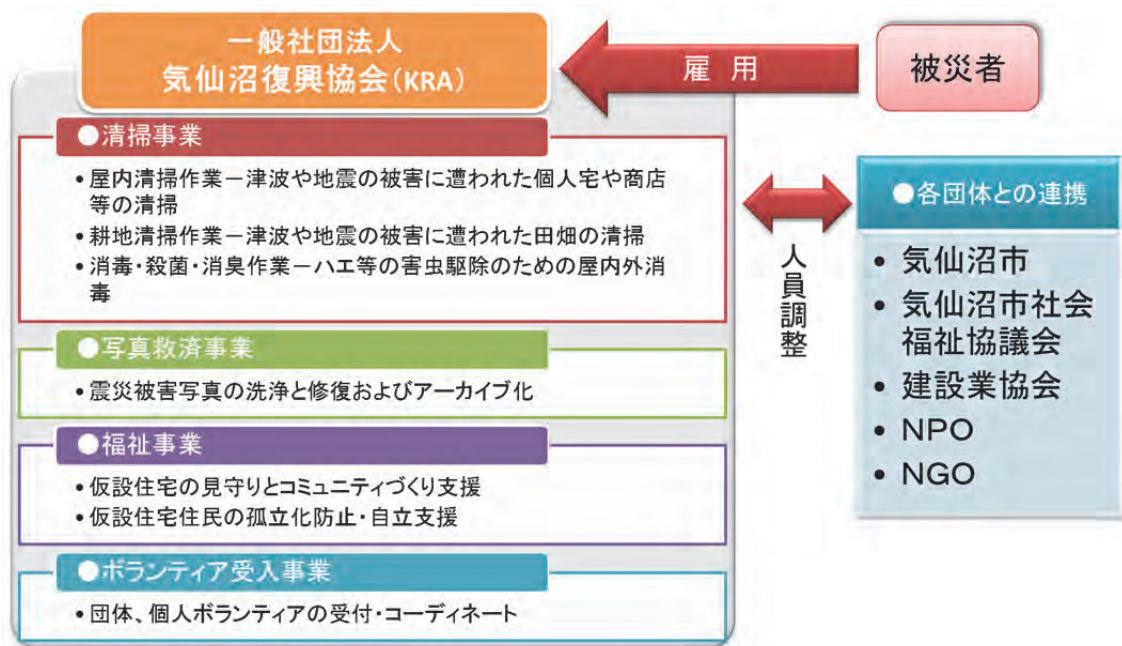
2. 業務の内容

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

気仙沼復興協会の業務は 4 つの柱からなっている。

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

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



(出所：気仙沼復興協会資料、平成 25 年 10 月)

図 1 気仙沼復興協会の体制と業務内容

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

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

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

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

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



(筆者撮影)

写真1 写真救済部による拾得写真等の展示返却の様子



(気仙沼復興協会撮影)

写真2 福祉部によるお茶会の様子

3. 就労者について

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

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

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

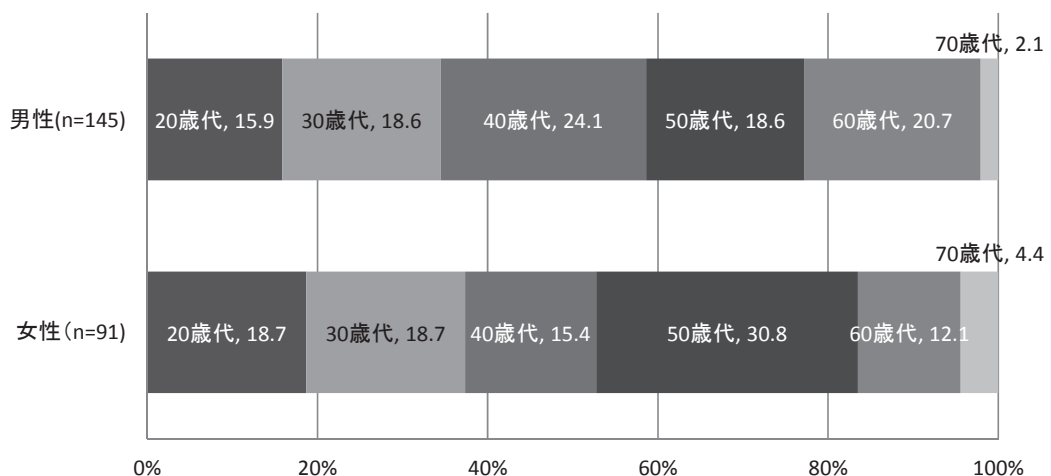


図 2 労働者の男女別・年代別構成比率⁴

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

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

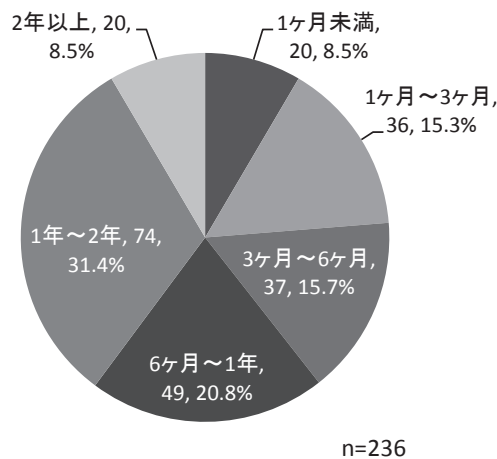


図3 気仙沼復興協会での勤務期間別構成割合⁵ (単位=人、%)

4. 事業主からの意見

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

5. 所見および今後の課題

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

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

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

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

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

いるようである。

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

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

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

参考文献

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

事例：宮城 3 宮城県漁業協同組合 志津川支所

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

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

1. 団体概要

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

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

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



写真1 志津川支所の仮事務所（2012年9月11日筆者撮影）

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

² 団体提供資料から引用。

2. 仕事内容

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

表1 事業内容と雇用人数³

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

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

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

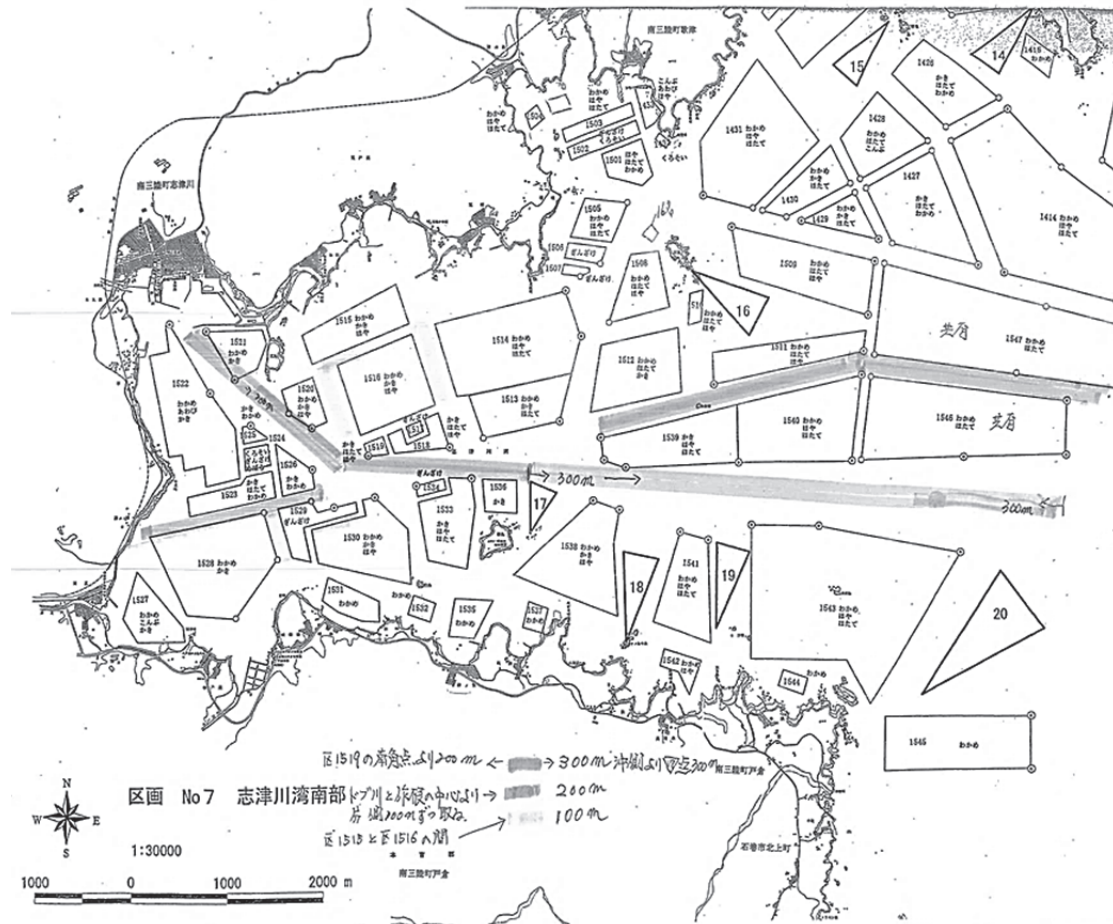
当団体が抱える重要な課題は、今後の組合員の収入確保をどうにかしなければならないということである。行政による復興の計画というのは示されるものの、なかなかそれ以上進まないということがあるため、復興には10年はかかるだろう予測している。その間に組合員の居住地が決まるか、収入が確保できるかということが最大の不安材料であるとのことである。ちなみに養殖をやっている人の収入は震災前と比べて半分以下となっている。また、職員の人材不足についても課題として挙げられており、当団体の職員は当時30人程いた職員が一挙に20人台に減っている。この問題については、本部に掛け合ってもどうにもならず、

³ 魚市場機能再生事業で実施されている業務風景については写真2を参照。

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

少ない人員で復興期の漁場再生を目指すしかなかったという⁵。

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



(出所：団体提供資料)

図1 漁場の区画

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



写真2 再開し始めている魚市場（2012年9月11日撮影）

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の特徴

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

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

・賃金と労働時間

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

・募集と採用

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

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

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

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

4. 事業主の意見

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

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

5. 所感

・震災後に発生する仕事の隙間を埋める役割

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

・漁業復興をつなぐ役割

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

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

事例：宮城 4 特定非営利活動法人 海の自然史研究所

市町村名： 宮城県 南三陸町	調査日： 2012/ 9/11
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 地域漁業再生調査事業	
事業概要： 魚市場から出荷される前の水産物について放射能測定、町内の空間線量の調査と公表。南三陸町の沿岸海域において、海藻、底生生物、プランクトンなどの生息状況の調査。地域漁業や環境保全のための教育活動。	
雇用人数 平成 23 年度：3 人 平成 24 年度：3 人（うち継続している者は 1 人）	
雇用者の仕事内容（職種）：調査員 毎日実施される水産物の放射能測定、空間線量の測定とデータの記録を行う。空間線量については、町の広報誌に掲載されている。また、定期的にプランクトン等を採取して海の中の状況を調査する。	
賃金： 月給 18 万円（一律）	
労働時間： 8 時 30 分～17 時 15 分（うち休憩 1 時間）	
雇用者の特徴： <u>男性 40 歳代</u> ：津波で働いていた不動産会社が被災し職（正社員）を失う。自宅も大規模半壊。もともと地元の森林保護管理の活動もしており、環境に興味があった。 <u>女性 40 歳代</u> ：震災の影響で働いていたきのこ栽培会社が縮小、職（パート）を失う。昨年度は役場で緊急雇用の仕事に就き、契約満了後は職業訓練で 3 ヶ月間パソコンを習う。今年度から当該事業に従事。子供もいることから放射能に関して知識を深めたかった。 <u>女性 50 歳代</u> ：津波被災者。詳細は同席していないため不明。	
教育訓練： 放射能測定などについては、A 氏が農水省主催の放射能調査業務の基礎講習と放射能測定のやり方を学び、それを共有。その他、ネット等からの情報を集めるなど、独自に増やしていく。 パソコン等が使えなかった人がほとんどだったが、仕事でデータ入力などの作業を行い、周りから教えてもらうことで出来るようになっている。	
募集と採用、解雇・転職事情： 募集はハローワークが中心。書類審査と面接。応募者は 10 名ほど。	
調査記録者： 小野晶子	

1. 団体概要

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

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

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

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

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

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

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



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

2. 仕事内容

・事業内容

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

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

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

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

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

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

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

・リーダーA氏の着任と仕事

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

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

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

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

(中略)

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

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

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

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・募集採用方法と労働条件

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

「社会保険に加入出来ることが一番の魅力」

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

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

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

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

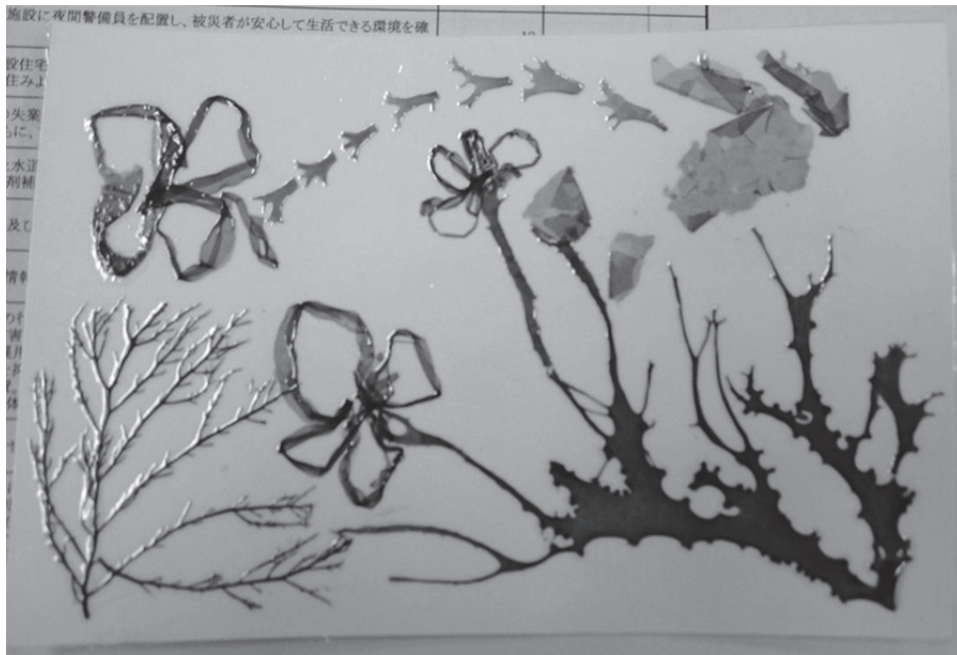


写真2 海藻おしば。志津川湾にあるさまざまな海藻を知ることができる。

4. 所感

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

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

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

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

事例：宮城 5 一般社団法人南三陸町観光協会

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

1. 団体概要

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

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

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

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

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

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

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

² 平成 24 年度。平成 23 年度は 4 名。

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

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



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

2. 仕事内容

・福興市の開催

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

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

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

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

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

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

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

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

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



全国各地の優れた逸品と、南三陸町民の元気な笑顔に、復興市で会いましょう！



写真 2 復興市の様子（南三陸町観光協会ホームページより）

・被災地視察の窓口

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

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

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

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

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



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

・楽天オンラインショップへの出店

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

・仮設商店街での地元産品と復興グッズの販売

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

店は委託販売という形をとり、売上の一部を経費としてもらっているという。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・募集採用方法と労働条件

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

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

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

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

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

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

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

⁴ 最も近いハローワークは気仙沼市にある。

・雇用の行方

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

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

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

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

・南三陸町の労働市場と緊急雇用創出事業の課題

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

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

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

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

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

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

4. 事業主からの意見

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

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

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

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

5. 所感

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

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

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

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

事例：宮城 6 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会

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

とに4～5日間の研修を行う。

募集と採用、解雇・転職事情：

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

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

調査記録者：

米澤旦

1. 団体概要

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

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

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

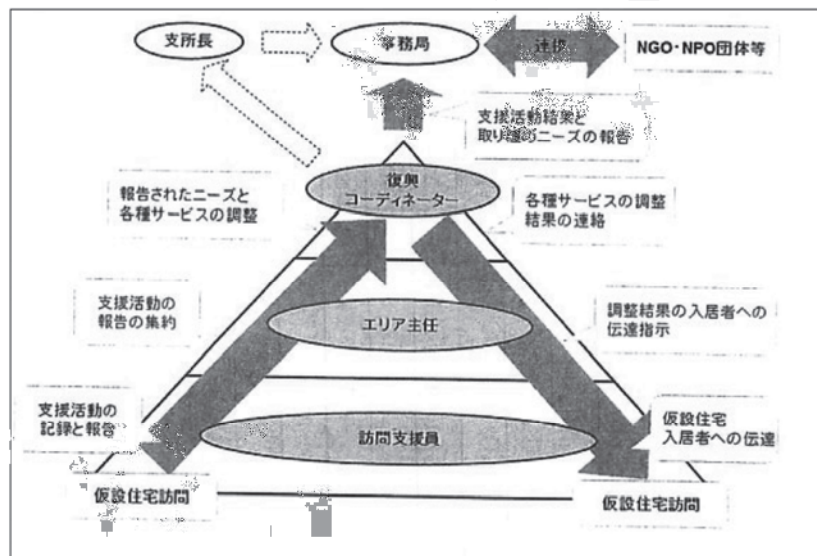


図1 仮設住宅支援活動における体制と業務の流れ

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

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・賃金、労働時間

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

・雇用者の特徴

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

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

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

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

・教育訓練

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

・募集と採用、解雇・転職事情：

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

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

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

4. 事業主からの意見

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

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

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

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

5. 所感

・今後の事業展開

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

・企業との協力

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

・ポイント

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

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

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

事例：宮城 7 株式会社インテリジェンス

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

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

1. 企業・事業所概要

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. 仕事内容

・事業内容

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

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



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



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

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

・「就労支援事業」（平成 23 年度受託）について

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

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

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

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

⁴ 平成 24 年度は、入札で他社が採択されている。

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

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

⁷ 就業時間後ではあるが、業務時間に換算して研修時間の給与も支払っている。

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

・「就農支援事業」（平成23年度受託）について

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

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

・事業の継続について

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

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

⁹ 平成24年度は、入札で他社が採択されている。

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

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

・事業所長 K 氏の着任と仕事

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

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

3. 被災者を使う雇用のスタンスー「震災被災者行政サポート事業」に関してー

・募集採用方法と労働条件

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

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

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

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

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

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

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

・雇用者の属性や被災状況

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

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

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

前職は、特に女性は非正規雇用で働いていた人が多いという。

(例えばどのような職種だったか)

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

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

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

(被災状況や困窮度で採用を優先させるといったことはあるか)

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

4. 事業主からの意見

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

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

5. 所感

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

事例：宮城 8 特定非営利活動法人フェアトレード東北

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

募集と採用、解雇・転職事情：

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

調査記録者：

米澤旦

1. 団体概要

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

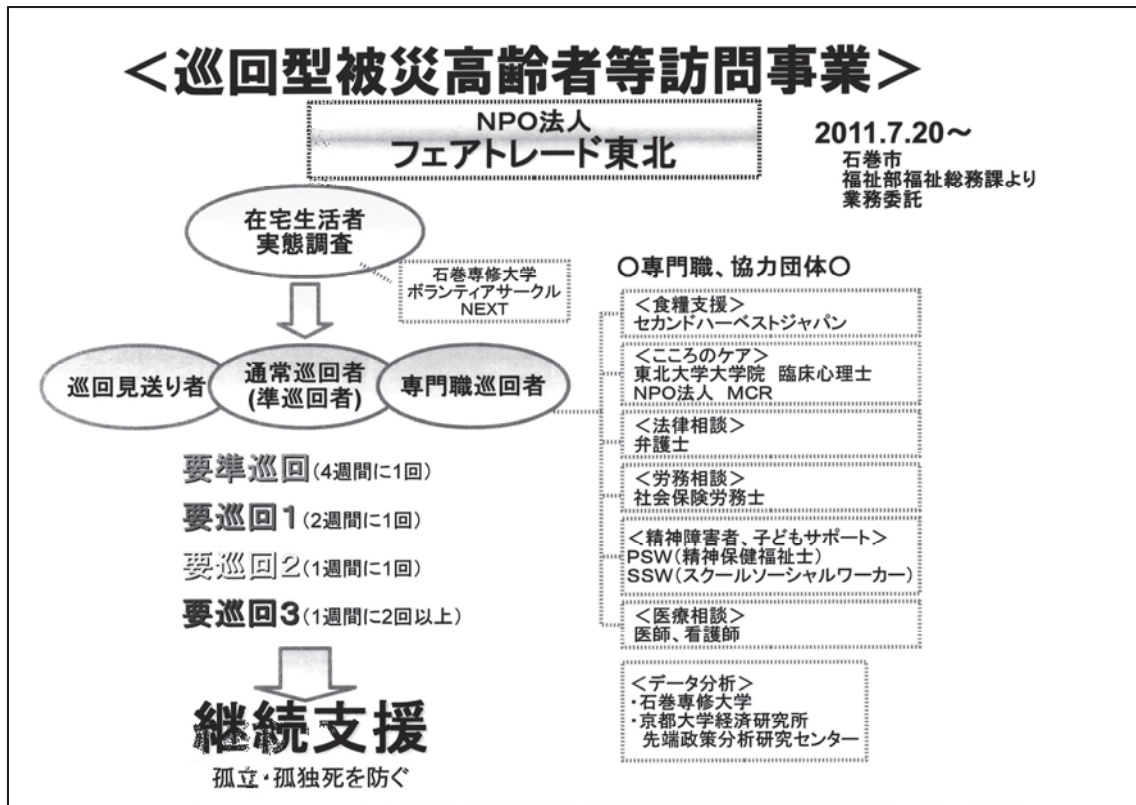
また生活困難の程度が高く、専門的に巡回が必要だと判断された場合は、「専門職巡回者」と分類され、組織内外の臨床心理士や保健師、弁護士などの専門職や提携団体の関係者が担当し相談支援が行われている。実態調査をしたなかで、巡回見送りになるケースと通常巡回になるケースはそれぞれ半数程度で、専門職巡回者となるケースは1割程度である。

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

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

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

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



出所：団体提供資料より

図1 フェアトレード東北による巡回訪問授業の枠組み

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者数とその特徴

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

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

表 1. 年代別の人数

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

・賃金と労働時間

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

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

・教育訓練・労働者へのケア

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

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

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

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

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

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

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

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

・募集と採用

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

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

4. 事業主からの意見

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

5. 所感

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

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

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

事例：宮城 9 佐川急便株式会社

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

1. 団体概要

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

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

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

2. 仕事内容

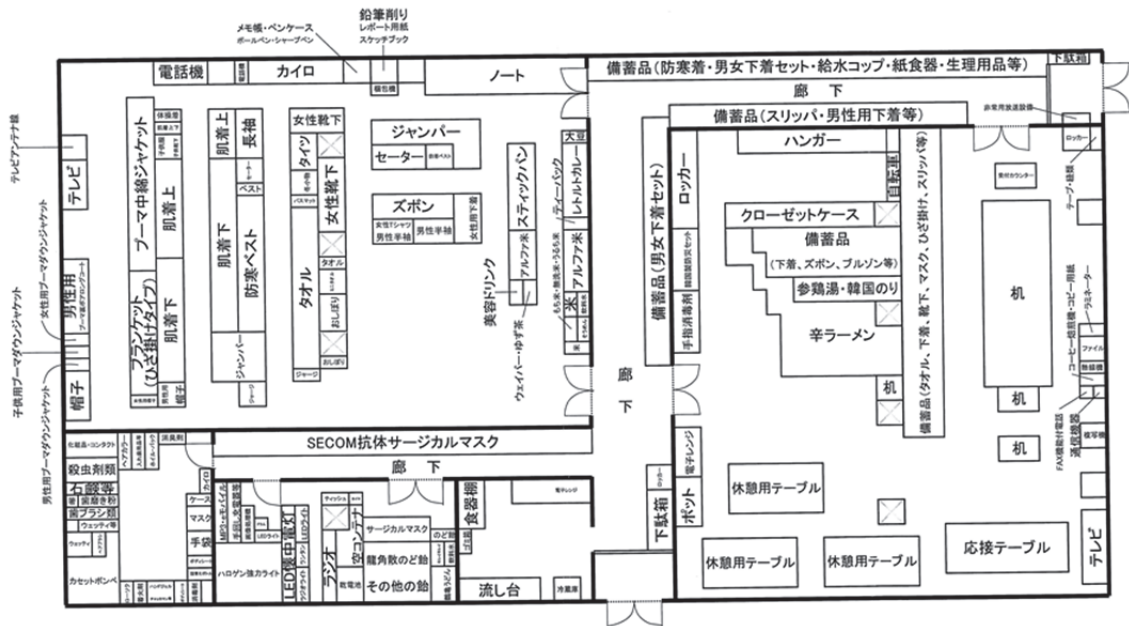
東松島市では災害支援物資管理業務を平成 24 年度から佐川急便に委託して実施している。基本的には、災害支援物資の仕分け作業、管理、搬送、市民への直接配布を行う業務である。災害支援物資は多種多様なものがあり、さらに整理されていないバラバラの状態ですら送られてくるため、それらを手卸しして、指定された保管場所に仕分けする。保管場所については、外に張ったテントと事務所に併設されている仮設倉庫の 2 種類がある。保管場所による物資の分類は、テントには比較的大きい物資、仮設倉庫には比較的小さい物資という風に区分している。テントは防犯上、外から何が保管されているのか分からないようにしている（写真 1 参照）。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

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

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

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

全てデータ入力で作成し、保管場所と物資の数の整合性を取っている。



(団体提供資料より引用)

図1 事務所内見取図

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

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

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

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

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

になるため、毎日定期的にテントの換気を行わなければならないという。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の人数と特徴

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

表1 緊急雇用創出事業の雇用者の性別と年齢の内訳

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

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

・賃金と労働時間

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

・募集と採用

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

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

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

・教育訓練

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

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

4. 事業主からの意見

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

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

5. 所感

・災害後の支援物資管理業務への緊急雇用創出事業の適応

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

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

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

・緊急雇用創出事業の制度について

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



写真1 物資を保管するテント
(2012年9月13日撮影)

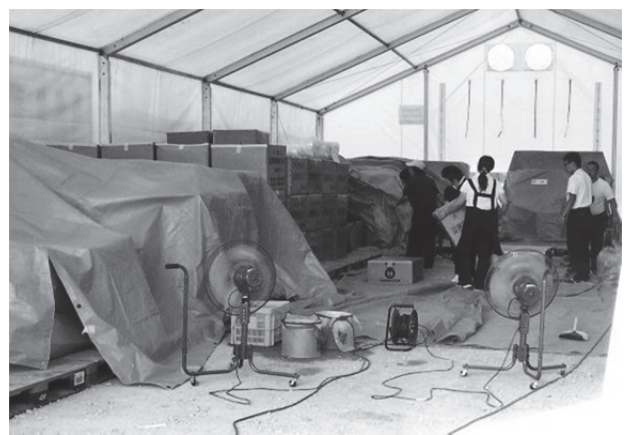


写真2 作業風景
(2012年9月13日撮影)

事例：宮城 10 株式会社共立メンテナンス

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

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

募集と採用、解雇・転職事情：

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

応募が一番多かった時期で 20 名程度、その中から 5 名を採用した。

調査記録者：

寅屋敷哲也

1. 団体概要

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

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

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

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

的にならず、入居者の補助をするという形を取るという。

表1 仮設住宅管理運営の対象世帯と人数

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

(団体提供資料より作成)

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

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の人数と特徴

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

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

・賃金と労働時間

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

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

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

・募集と採用

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

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

・教育訓練

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

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

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

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

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

4. 事業主からの意見

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

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

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

5. 所感

・民間事業者が住民と行政の間に立つ上での課題

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

・被災者を雇用することについての評価

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

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

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

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

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

・コミュニティ支援について

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

・緊急雇用創出事業の制度についての課題

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

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

事例：宮城 11 亘理町役場

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

募集と採用、解雇・転職事情:

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

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

調査記録者:

米澤旦

1. 団体概要

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

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

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

¹ 亶理町震災復興基本方針より。

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

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

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

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

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

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・賃金、労働時間

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

・被雇用者の特徴

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

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

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

・教育訓練

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

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

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

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

・募集と採用、解雇・転職事情：

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

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

4. 事業主からの意見

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

5. 所感

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

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

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

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

事例：福島 1 株式会社ワールドインテック

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

1. 団体概要

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

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

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

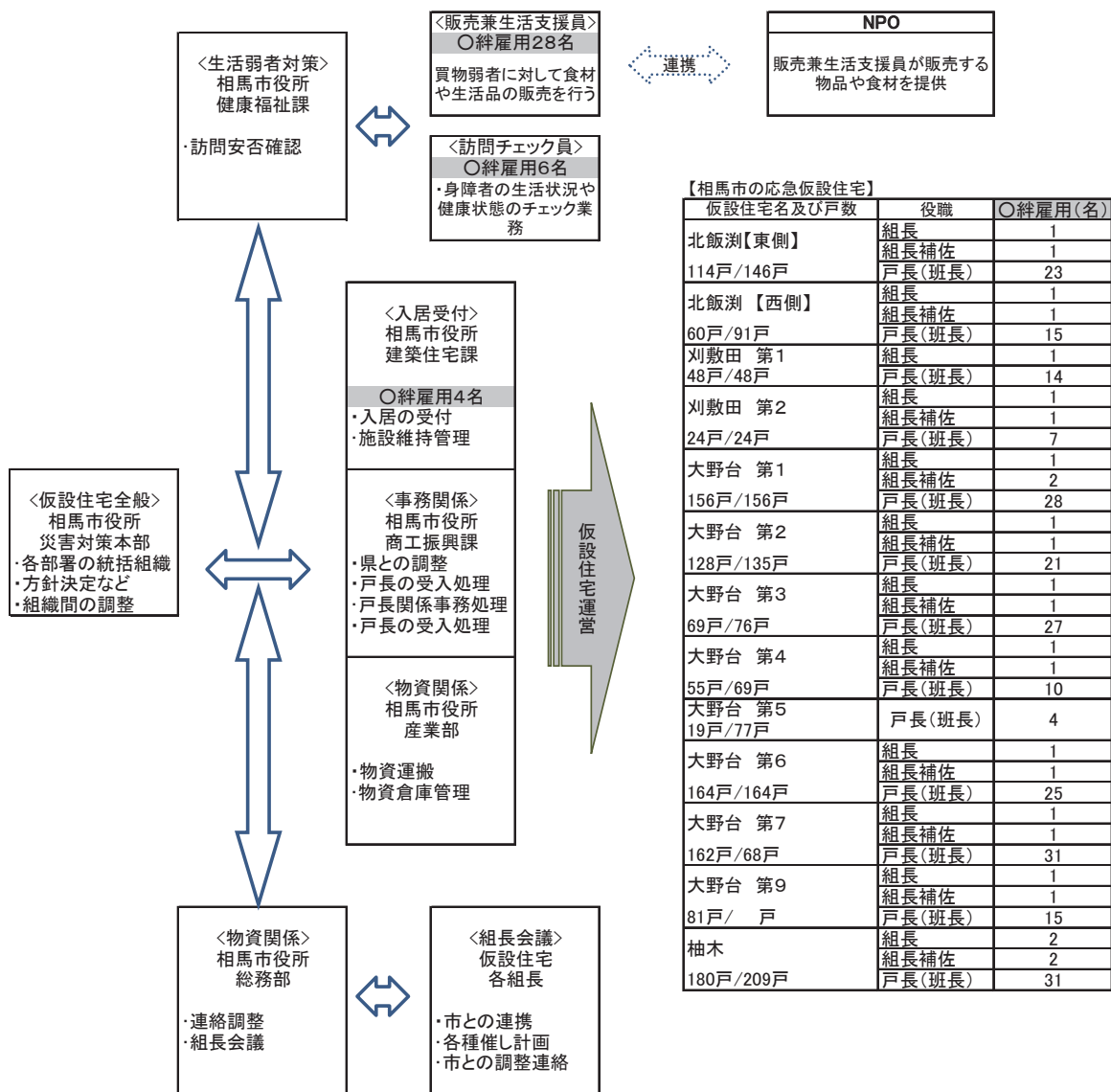


図1 福島県絆づくり応援事業の地域区分

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

2. 仕事内容

相馬市での絆づくり応援事業は、2011年の6月27日に開始され、平成24年度も引き続き実施されている。ワールドインテックが担当する相馬市で仮設住宅支援に関しては、図2に示されるように、仮設住宅の運営のみならず、身体障害者に対する訪問チェック員や買物弱者に対する支援のための販売兼生活支援員等も含めて、絆づくり応援事業の活用によって運営されている。



(団体提供資料より作成)

図2 相馬市応急仮設住宅支援フロー図²

² 図中の絆雇用というのは、絆づくり応援事業による雇用者によって事業が実施されていることを示す。

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

表1 役職と仕事概要

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

(団体提供資料より作成)

組長は、コミュニティ全体をまとめる役割を担い、市や他団体との連携調整を行うことが主な仕事である。各仮設住宅で組長は基本的に1人雇用されるが、世帯数に応じて2人のところや組長がいないという仮設住宅もある。コミュニティでのイベント等では前に出て世話をを行い、住民に対しては日々声を掛けるといった気遣い等もされるとのことである。そして、市と各仮設住宅の組長との会議が月に2回程度開かれ、仮設住宅内での問題を市につなげている。震災直後は、特に施設の問題や人間関係等の問題を多く取り扱ったということである。

組長補佐は、基本的には組長の補佐役的な立場であり、その他さまざまな業務を補助することが主な仕事である。組長補佐も組長と同様に、各仮設住宅で0~2人雇用されている。

戸長は、コミュニティ活動の補助役であり、支援物資の支給や安否確認を実施することが主な仕事である。戸長は、各仮設住宅の世帯数に応じて数人~30人程度が雇用されている。支援物資の支給については、毎日夕方の時間帯に、市から食料が届くため、それを公平に住民に配布するという仕事がある。平成23年度は全世帯に配給していたが、平成24年度からは予算の関係で18歳以下と65歳以上のみの対象となっている。安否確認に関しては、平成24年度から実施され、各世帯に対して声を掛けて安否確認をして、その報告を組長に行う。その際、戸長は1人で10世帯程度を担当するように割り振られている。また、月に1回仮設住宅内で戸長会議が行われ、そこでは仮設住宅の運営というよりも1人暮らしの高齢者に重点が置かれた話し合いがなされるとのことである。その他、不審者が来たら声を掛けるといった防犯的な役割や、草刈等の業務についても戸長が対応するとのことである。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の特徴

当事業では、基本的に雇用者が担当する仮設住宅は、本人が入居している仮設住宅と同じ

ところであるというのが特徴的である。そのため、ほとんどの雇用者が仮設住宅入居者である。雇用者の詳細な特徴の内訳については仮設住宅によって異なるが、その事例として大野台第2応急仮設住宅での雇用者の特徴を説明する。ここでは、組長（70代前半）と組長補佐（60代前半）が2人とも男性、戸長は男性と女性は半々の割合であり、ほとんどが60歳前後の高齢者である。すなわち、大半の雇用者は、あまり多くの収入を必要とせず、次の就職に対するケアもあまり必要とされない高齢者であるという特徴を持つ。

また、相馬市では比較的従来のコミュニティ毎に仮設住宅の入居が決められており、元々顔見知りの人だったため、組長のようなリーダーは、住民から適任である人が推薦されるような形で決まることが多いとのことである。

・賃金と労働時間

賃金については、役職に関わらず時給900円となっている。業務は、月曜から日曜毎日実施されるが、休日が週に2日設けられている。労働時間は役職ごとに異なり、組長と組長補佐は15時30分～19時30分の4時間勤務、戸長は17時30分～19時30分の2時間勤務である。また、戸長の仕事は、平成23年度は固定された人数で行っていたが、平成24年度からは仮設住宅住民を広く雇用して、ある程度ローテーションして回すようになったという。

当事業では、組長の仕事概要として自治会長的な立場も含まれていることから、自治会的な役割も一部担っている。そのため、当事業の労働時間以外にも住民からのさまざまな相談を受けざるを得ないことが多く、有償ボランティアのような形になってしまっているということが課題として挙げられている。

・募集と採用

原則、相馬市仮設住宅団地住民に限定して募集を行っている。ただし、各団地内での確保が困難な場合は、相馬市民の中で被災者・失業者を対象として広く募集を行うとのことである。募集は、ハローワークと求人広告で行っているが、人員が集まらないようなところでは口コミによって広めてもらうという。

4. 事業主からの意見

組長や戸長は、4時間や2時間の勤務であるが、他の時間でも住民からのさまざまな相談や雑用を受けざるを得ない立場となるため、結局仕事量としては勤務時間以上になり、有償ボランティアのような形になってしまっている。勤怠表を書いてくるところもあり、勤務時間以上働いた場合はその分を計算するしかないとのこと。

5. 所感

相馬市の仮設住宅運営業務の大きな特徴としては、雇用者の大半が高齢者であるというこ

と雇用者自身が従来のコミュニティの活動支援を行うことの2点が挙げられる。そのため、この2点に関する所感を述べる。

・高齢者中心による業務

高齢者中心による仮設住宅運営業務では、必要最低限の柔軟な勤務体系による対応ができるという点で特徴的であるといえる。当事業は1人当たりの労働時間が短く、基本的に支援物資の配給が必要になる時間帯の2～4時間を勤務時間としている。そのような勤務体系が可能となった要因は、年金という別の収入があり、かつ次の就職先の切迫性が比較的小さい高齢者の割合が多いということが挙げられる。また、当事業の賃金は月収にすると4～5万程度であり、あまり大きな収入にはならない。それでも当事業の業務をやりたいという意味を持つ雇用者は、収入のためというよりも、仮設住宅の被災住民やコミュニティのための力になりたいという動機が強いという印象を受ける。ただ、雇用されている高齢者の今後の生活について問題がないかという点、そうではない。当面の生活は工面できても、将来仮設住宅を出て行き、新しい住宅で生活をするためには、ある程度収入が確保できる仕事が今後は必要となると考えられる。

・従来のコミュニティ活動の支援

相馬市では、比較的従来のコミュニティ毎に仮設住宅の振り分けが行われているため、仮設住宅のコミュニティ活動に関しては比較的問題は少ないという印象を受ける。ただ、当事業では、雇用者は本人が入居している仮設住宅の業務を担当しており、かつ業務内容には自治会としての機能も一部含まれているため、勤務時間外での雇用者の負担は比較的大きいという印象も受ける。ワールドインテックの担当者も、その部分に関しては課題であると感じている。すなわち、緊急雇用創出事業によって、従来通りのコミュニティの仮設住宅を雇用者に担当させる場合は、コミュニティの円滑な運営という点ではメリットがあるが、雇用者の負担が増えてしまうというデメリットは少なからず存在するという点である。相馬市の事例からは、従来のコミュニティの絆の強さが、雇用者の負担をカバーしているというように捉えられる。

事例：福島 2 株式会社トーネット

市町村名： 飯舘村（松川第一仮設住宅）	調査日： 2012/11/20
緊急雇用創出事業（震災対応）の事業名： 絆づくり応援事業（仮設住宅支援事業）	
事業概要： 仮設住宅での円滑な生活運営を構築する上で、コミュニティにおける世話役やその補佐役となる人材が必要となることから、仮設住宅入居者のうち自治会役員に推薦された者を雇用する。	
雇用人数（平成 23 年 6 月 27 日時点） 7 人（16 戸に 1 名の割合）	
雇用者の仕事内容（職種）： 支援物資の配布、連絡書のポスティング 自治会活動（イベント）の企画・準備・運営 仮設団地内見回り（生活相談等は社協が中心）	
賃金： 時給 850 円、リーダー手当月 1 万円	
労働時間： 1 日 2 時間、週 5 日（H23 年度）、週 3 日（H24 年度）	
雇用者の特徴： 60 歳以上の高齢者に集中している。	
教育訓練： 特になし。	
募集と採用、解雇・転職事情： 仮設住宅団地の自治会を結成した後に、自治会役員が事業スタッフに応募し雇用される。 自治会役員は住民推薦で決まる。	
調査記録者： 小野晶子	

1. 団体概要

株式会社トーネット（以下、T社という）は、福島市に本社を置く人材派遣会社である。福島市に拠点を置くT社は、人材派遣・職業紹介業、行政支援事業、教育事業などを営む人材ビジネス企業である。人材派遣業では、福島県内の工場や事業所に製造業務（一般派遣）や事務職を派遣している。製造業務系と事務系職種の割合は概ね半々である。製造業務に関しては、請負事業と長期契約による製造業務派遣事業（特定派遣）を行っている関連会社を別に持つ。行政支援事業では、雇用創出、キャリア教育、セミナー講師派遣、イベント企画運営等、行政事業個別の支援サービスを実施。また、教育事業においてはパソコンスクールを一般向けに開校しており、就業に役立つ技能を培う場を提供している。

T社は福島県が主体となって実施している「絆づくり応援事業」の委託先である。「絆づくり応援事業」では、福島県を6つの地域に区分し、民間事業者に緊急雇用創出事業を委託している。T社は、福島市がある県北地域の事業を委託されている。

本ケースは、福島市にある飯舘村松川第一仮設住宅の支援員事業について記述しているが、飯舘村の概況を述べておきたい。

飯舘村は、阿武隈山系の北部高原にあり、福島県のいわゆる「浜通り」に位置しているが海には面していない。海に面する南相馬市、相馬市、浪江町、内陸の葛尾村、川俣町、伊達市の6つの市町村と接している。年平均気温は10℃と高原地帯特有の冷涼な気候であり、農業と畜産業が中心の村である。3月11日の東日本大震災をきっかけとした福島第一原子力発電所の事故以降、放射性物質が村に降り注ぎ、全村避難を余儀なくされている。現在、飯舘村村民は、福島県内に6,000人程度、県外に500人程度が避難している（飯舘村2013年1月1日現在資料）。県内には飯舘村の9つの仮設住宅¹団地があり、あわせて1,173人が避難し、その約半数が福島市に居住している。仮設住宅以外にも、一般の賃貸住宅などを「みなし仮設住宅」として住んでいる者を含めると福島市内には3,800人近くが居住している。松川第一仮設住宅には118戸がある。

仮設住宅には、県実施の「絆づくり応援事業」による支援員と、飯舘村が直接雇用する仮設住宅の管理人（各仮設住宅ごとに1名）がおり、緊急雇用創出事業で雇用されている。

2. 仕事内容

飯舘村松川第一仮設住宅の支援員事業の特徴は、自治会役員が支援員として雇用されていることである。自治会役員は住民の推薦によって決定され、役員は支援員事業の求人に応募し雇用されるという流れとなっている。この事業は2011年8月から運用が始まっている。

¹ 以下の9つ、665戸ある。括弧内は2013年1月1日現在の避難者数。伊達市伊達東グラウンド仮設住宅（114人）、福島市旧飯野小学校仮設住宅（76人）、福島市飯野町旧明治小学校跡地仮設住宅（52人）、福島市松川工業団地第一仮設住宅（205人）、福島市松川工業団地第二仮設住宅（204人）、福島市旧松川小学校仮設住宅（102人）、相馬市大野台第6仮設住宅（335人）、国見町大木戸仮設住宅（12人）、国見町上野台仮設住宅（43人）。

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

・労働時間、賃金について

労働時間は平成23年度は平日9時～11時（2時間）、平成24年度からは週3日9～11時に短縮された。

賃金は、時給850円である。平成24年度でいえば月2万円程度の収入に留まる。つまり、家計を維持するためには程遠い金額である。ただ、この対価が支払われるのと支払われないのでは、「違う」という。

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

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

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

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

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

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

この発言からも、飯舘村の仮設住宅支援員事業は、一般的な「雇用」というよりも、有償ボランティアあるいは「中間的就労」という意識に近い。地域コミュニティの保全には、平時であっても、こういった働き方を当てる方が地域参加をうながせる点でメリットは大きい。

この場合、対価は責任感を持たせるもの、役割を与えられているシグナルとして認識されており、生活の糧として認識されているものではない。

このように「ボランティア」で行っていた自治会活動を緊急雇用創出事業の枠組みを使ったことで生まれた課題も見受けられる。雇用条件が失業者に限ることで、有職者が自治会役員（支援員）から除かれることになっている。もともと仕事をしながら自治会活動をしている者もいたが、有職者の場合は、自治会役員として同じように働いていても対価が支払われないという不公平が生じることになり、松川第一仮設住宅では、絆事業への応募をきっかけに自治会の改編を行って、基本的には応募時に仕事に就いていない人を中心に編成し直した。本来、自治会活動はその存続や活動の負担を考えると、幅広い年齢層で構成されることが望ましいのだが、実質、高齢者に偏ってしまっている。

表 1 飯館村 松川第一仮設住宅の支援員事業の概要

	飯館村(福島市松川第一仮設住宅)
事業形態	委託(県が委託元、「絆づくり応援事業」) 福島県が実施している「絆応援事業」で県北を担当している民間事業者(人材ビジネス会社)
仮設住宅戸数(建設数)	118戸 (飯館村の仮設は福島県内に9団地、665戸)
仮設支援員雇用数 (平成23年度) (括弧内は1支援員あたりの戸数)	7人(1人/16戸)
組織、しくみ	自治会を結成した後に、自治会役員を支援員として雇用。集会所に常駐する仮設管理人(フルタイム1人)を飯館村の臨時職員として直接雇用している。
仕事の内容と範囲	・支援物資の配布、連絡書のポスティング ・自治会活動(イベント)の企画・準備・運営 ・仮設団地内見回り(生活相談等は社協が中心)
賃金(緊急雇用基金によるもの)	支援員 時給850円、リーダー手当 月1万円
労働時間	1日2時間、週3日(H24年度)、週5日(H23年度)。
募集・採用	自治会、村からの推薦、応募
支援員の特徴	60歳以上の高齢者に集中。

(資料) 松川第一仮設住宅自治会ヒアリング調査より筆者作成。

3. 被災者を使う雇用のスタンス

当仮設住宅に住む村民で、自治会役員に推薦された者が支援員に応募する。

当仮設住宅の自主性に任せられている、選出された者を委託先事業主が雇用する。

4. 事業者からの意見（雇用者側（自治会役員）からの意見）

他で仕事を持っている自治会役員は当事業では雇用できないため、自治会活動は無償となり、雇用されている者との間で不公平感が出た。そのため自治会を改編して仕事をしていな

い者のみに限定した結果、高齢者ばかりになってしまっている。本来、自治会活動は幅広い年齢層に係る必要があるが、それが難しい状況にある。

5. 所感

飯舘村松川第一仮設住宅での支援員事業の形態は、被災地全体で見たときにはかなり特殊な例である。多くの仮設住宅支援事業では、被災者が自分が住む仮設住宅以外を訪問し担当する事の方が多い。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。そして多くの支援員はフルタイムとして働き、生活の糧を得るために仕事についている。

当事業は、一般的な雇用というよりもコミュニティ活動に近く、有償ボランティア（「中間的就労」）という概念で捉えた方がよいかもしれない。飯舘村がもともとコミュニティ活動がさかんな地域特色があり、地域の問題解決を自治会が担ってきたことが背景にある。帰村出来るまでの間、いかにコミュニティを維持するかが課題であり、そのためにも自治会は重要な存在でもある。他の自治体の仮設住宅が孤独死を防ぐことを第一の目的として見守り事業を実施している中で、飯舘村ではまずコミュニティありきで、それが機能していれば孤独死はおのずから防げるという考えがある。この村にとって、生活を守り、維持していくには地域のつながりが何よりも大切なのである。

労働政策研究報告書 No. 169

復旧・復興期の被災者雇用

—緊急雇用創出事業が果たした役割を

「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる—

発行年月日 2014年12月25日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

印刷・製本 株式会社相模プリント

©2014 JILPT Printed in Japan

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)