

第Ⅱ部：事例編

事例：宮城 1 一般社団法人パーソナルサポートセンター

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

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

募集と採用、解雇・転職事情:

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

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

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

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

調査記録者:

米澤旦

1. 団体概要

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

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

2. 仕事内容

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

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

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

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

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

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

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

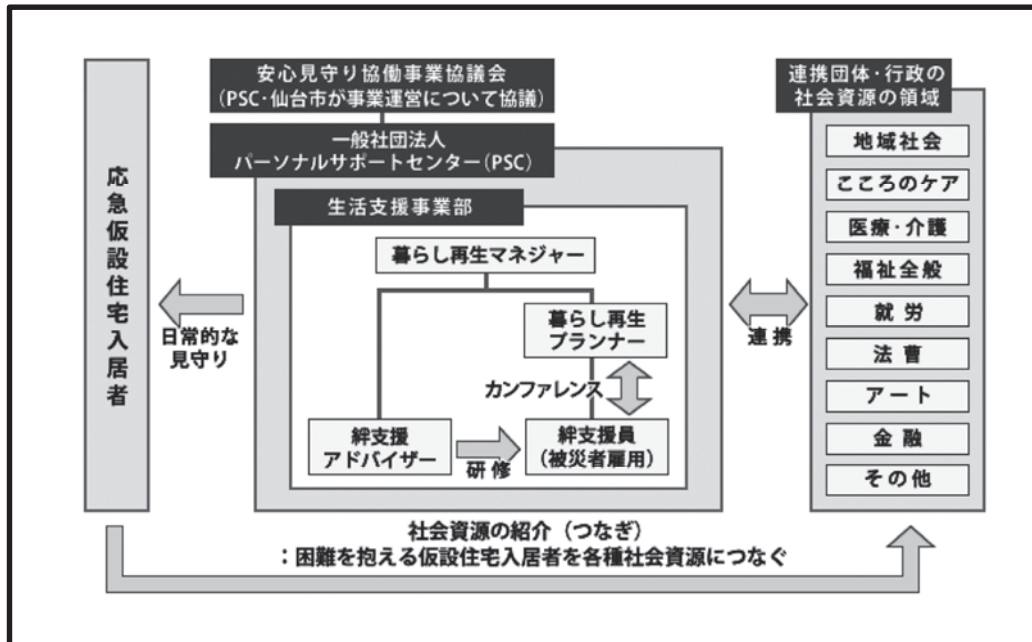


図1 生活支援事業のスキーム

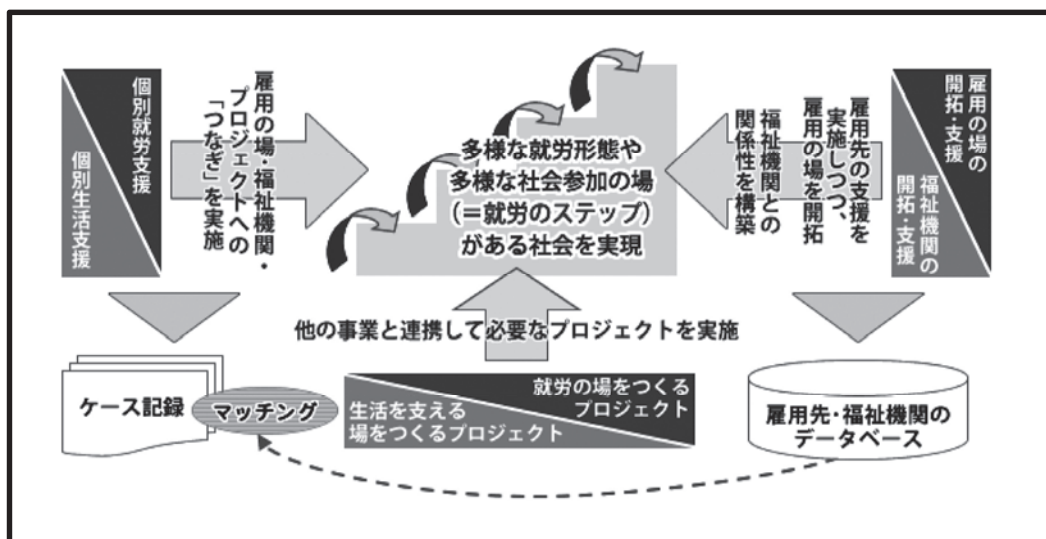


図2 就労支援事業のスキーム

3. 被災者を使う雇用のスタンス

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

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

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

・採用と離職について

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

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

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

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

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

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

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

・研修

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

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

4. 事業主からの意見

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

5. 所感

・活動に対する評価

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

・緊急雇用創出事業の課題

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

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

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

・コメント

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

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

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

表1 センター職員の年齢階層別人数の分布（単位＝人）

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

（センターからの資料により作成）

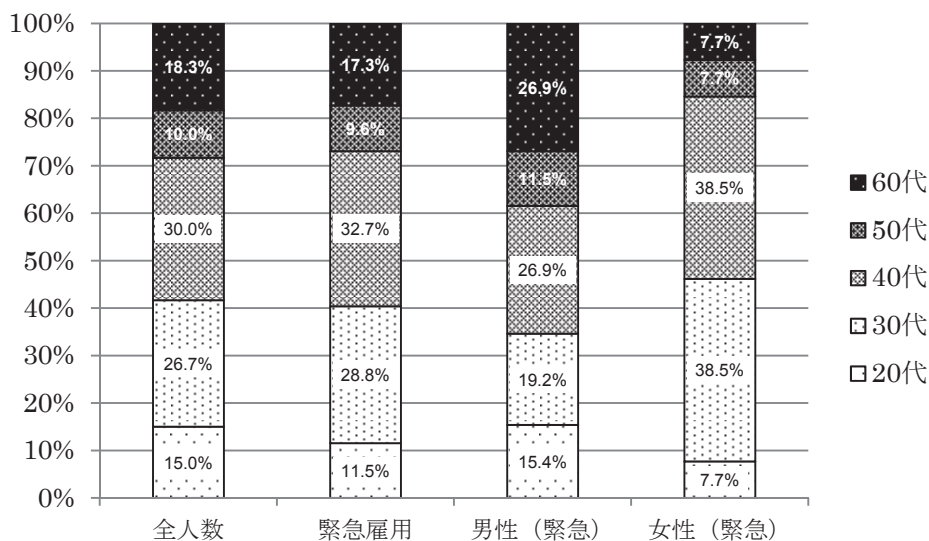


図3 センターの年齢階層別割合（表1から換算）

事例：宮城 2 一般社団法人 気仙沼復興協会

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

1. 気仙沼復興協会の設立経緯

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

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

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

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

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

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

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

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

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

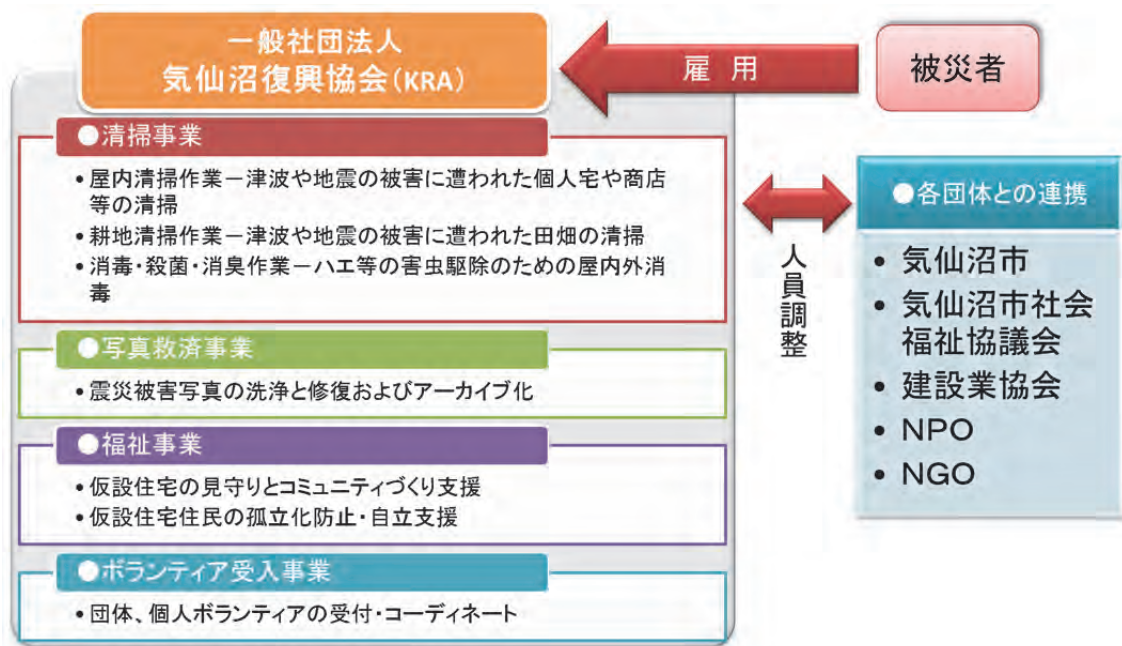
2. 業務の内容

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

気仙沼復興協会の業務は 4 つの柱からなっている。

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

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



(出所：気仙沼復興協会資料、平成 25 年 10 月)

図 1 気仙沼復興協会の体制と業務内容

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

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

第四は、ボランティア受入部である。気仙沼市での団体・個人ボランティアの受付・及びコーディネートを目的とし、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と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。

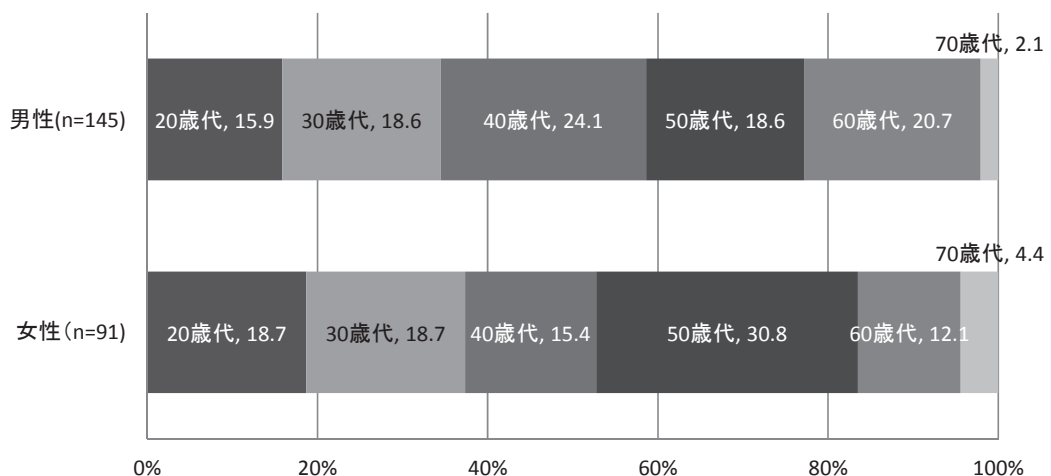


図 2 労働者の男女別・年代別構成比率⁴

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。

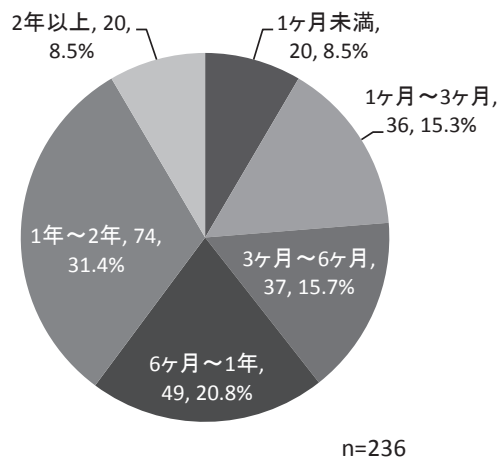


図3 気仙沼復興協会での勤務期間別構成割合⁵ (単位=人、%)

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、それを用いて組合員の漁業権の区画を整備し直した。委員会で方針を決め直した後、それぞれの漁業権の区画の端にブイを設置し、区画が分かるようにした。 ④ ガレキの撤去は早いうちに終了し、今では職員と同じ扱い。組合員自体、船や資材、備品など作業に必要なものがほとんどなくなってしまったため、そういったものがどれくらい必要なのか調査してデータを取って資料作成し計画を立てる。	
賃金： 平成 23 年度：日給 9,000 円 平成 24 年度：日給 11,000 円×19 日（養殖業） 日給 12,000 円×21 日（魚市場）	
労働時間： 8 時 30 分～17 時	

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

1. 団体概要

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

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

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



写真1 志津川支所の仮事務所（2012年9月11日筆者撮影）

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

² 団体提供資料から引用。

2. 仕事内容

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

表1 事業内容と雇用人数³

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

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

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

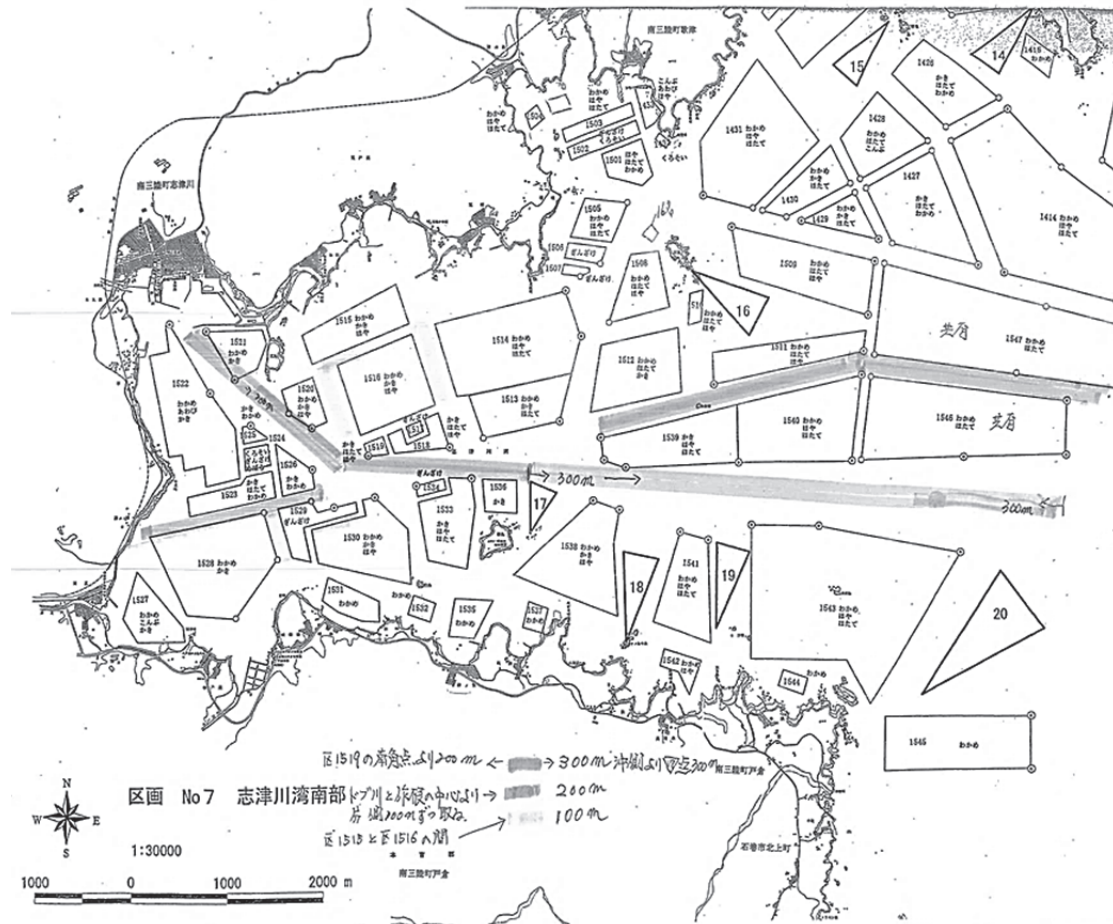
当団体が抱える重要な課題は、今後の組合員の収入確保をどうにかしなければならないということである。行政による復興の計画というのは示されるものの、なかなかそれ以上進まないということがあるため、復興には10年はかかるだろう予測している。その間に組合員の居住地が決まるか、収入が確保できるかということが最大の不安材料であるとのことである。ちなみに養殖をやっている人の収入は震災前と比べて半分以下となっている。また、職員の人材不足についても課題として挙げられており、当団体の職員は当時30人程いた職員が一挙に20人台に減っている。この問題については、本部に掛け合ってもどうにもならず、

³ 魚市場機能再生事業で実施されている業務風景については写真2を参照。

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

少ない人員で復興期の漁場再生を目指すしかなかったという⁵。

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



(出所：団体提供資料)

図1 漁場の区画

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



写真2 再開し始めている魚市場（2012年9月11日撮影）

3. 被災者を使う雇用のスタンス

・雇用者の特徴

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

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

・賃金と労働時間

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

・募集と採用

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

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

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

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

4. 事業主の意見

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

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

5. 所感

・震災後に発生する仕事の隙間を埋める役割

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

・漁業復興をつなぐ役割

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

が、そのような長期間仕事が無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も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。

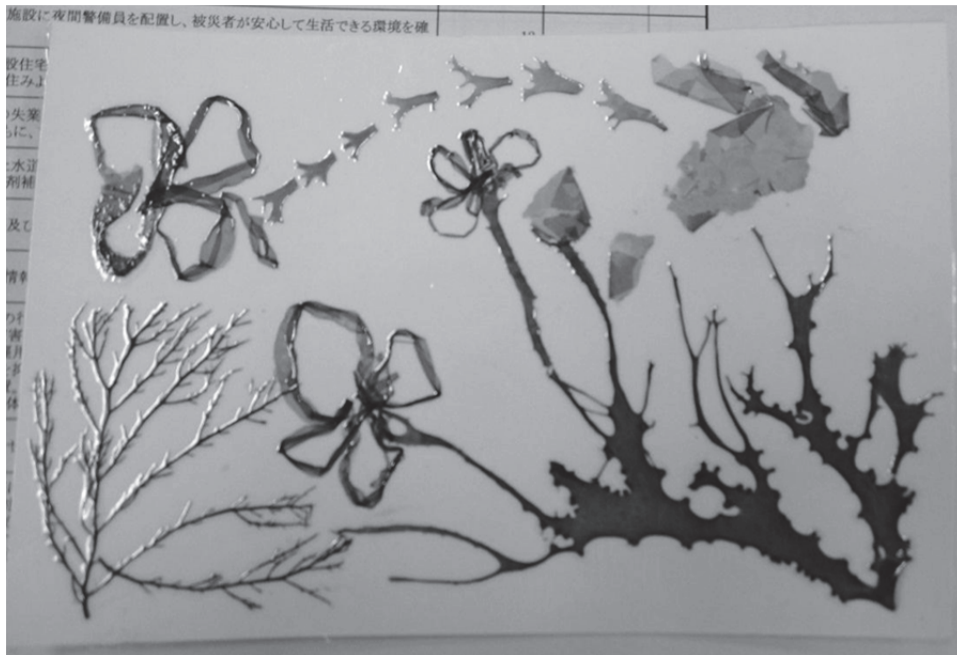


写真2 海藻おしば。志津川湾にあるさまざまな海藻を知ることができる。

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、地域の人のは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。