

2011年度 SCAN 発表論文

「釧路における被災者への就 労支援と生活再建の課題」

釧路公立大学

中園ゼミ B 班

四十物 毅

後藤 恵佳

小林 円

佐藤 真央香

下野 沙織

真藤子 有利

2011年12月

論文概要

私たちは「釧路における被災者への就労支援と生活再建の課題」というテーマを立て調査を行ってきた。

私たちがこのテーマを選んだ背景には、3月11日に発生した東日本大震災が2万人近くの死者・行方不明者を出しただけではなく、多くの人が仕事を失い、日常生活を送ることが困難になったことや、あまり知られていないが、釧路市にも多くの被災者が避難していることが挙げられる。

そこで、今回の論文では、釧路市に避難してきている被災者に着目し、釧路市にどのくらい被災者がいるのかを説明する。その中でも、市内のポリテクセンターに通っている被災者Aさんの生活をもとに、行政機関(国、北海道、釧路市)や民間団体がどのような支援を行っているかを明らかにし、今後どのような支援が必要か検討する。

第一章では、テーマ設定の動機と被災者支援について見ていく。その中でも、内閣府の「被災者支援に関する各種制度の概要」について紹介する。

第二章では、被災者から見た釧路市における被災者支援の現状と課題について見ていく。聞き取り調査を行った被災者Aさんの話をもとに、行政機関(国、北海道、釧路市)と民間団体がやっている支援の概要を説明する。最初に、Aさんが釧路市に来た経緯を述べて、Aさんがどのような支援を受けているのか説明する。また、それぞれの機関がどのような支援を行っているかを明らかにする。生活支援には、移動の手続き、住宅援助、生活費援助、物資の支援があり、生活再建のための、被災者の心のケアについても触れている。

次に、釧路市における就職支援について述べている。就職支援は、職業訓練と就労支援の2つに分けられる。職業訓練は、ポリテクセンターを中心に、就労支援は、ハローワークを中心に説明する。Aさんの話やハローワークでの相談によって、被災者のニーズを推測し、現在の支援は被災者のニーズに合っているのか考察する。

第三章では、今まで行われてきた支援から今後の課題を設定し、どのような支援が今後必要となってくるのか考察し、政策提言を行う。

論文目次

I テーマ設定の動機と被災者支援

- I-1 釧路市における被災者受け入れの状況
- I-2 内閣府における被災者支援
- I-3 調査方法

II 被災者から見た釧路市における被災者支援の現状と課題

- II-1 Aさんが釧路市に来た経緯
- II-2 生活支援
 - 2-1 移動
 - 2-2 住宅
 - 2-3 生活費
 - 2-4 物資の支援
 - 2-5 心のケア
- II-3 就労支援
 - 3-1 職業訓練
 - 3-2 就職支援

III 政策提言

- III-1 職業訓練の内容の充実

おわりに

参考文献一覧

I テーマ設定の動機と 被災者支援

I-1 釧路市における被災者受け入れの状況

① 釧路市における被災者受け入れの状況 2011年11月7日現在(受入数は延数)

〈図表1 釧路市における被災者受け入れの状況〉

区分	市内避難者数		市の一時避難住宅入居者数		相談数
	世帯数	人数	世帯数	人数	
(1) 岩手県	16	39	11	32	15
(2) 宮城県	36	95	22	55	36
(3) 福島県	23	59	2	4	27
(4) 茨城県	3	7	0	0	4
(5) その他	5	17	0	0	5
合計	83	217	35	91	87

出典：釧路市役所 総務課 資料

上記の表は、釧路市における被災者受け入れの状況を示したものである。11月7日時点では、避難者の延人数は、岩手県・宮城県・福島県・茨城県・その他の県を合わせて、83世帯、217人である。

11月7日時点では、釧路市に住んでいる避難者は136人で、81人が地元に戻った。地元に戻った理由は、「地元の職場が復旧したから」、「地元で仮設住宅が当選したから」、「釧路での漁が終わったから」などである。被災者は、ほとんどの人が地元に戻ることを望んでいる。

I-2 内閣府における被災者支援

国では東日本大震災の復興の取組みを、内閣府が行っている。復興期間は10年間で、最初の5年間は「集中復興期間」と位置づけている。復興には、復興期間10年間で見積もると最低でも23兆円程度かかり、「集中復興期間」では少なくとも19兆円程度かかる。財源は平成23年度第一次補正予算等及び第二次補正予算における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度を確保しており、不足分は国債でまかなっている。

ここでの国債は、従来の国債とは区分して管理している。

② 内閣府における被災者支援

〈図表2 被災者支援に関する各種制度の概要〉

内閣府における被災者支援	
経済・生活面の支援	当面の生活資金や生活再建の資金、就職活動支援等、生活する上で必要な支援
住まいの確保・再建の支援	住まいの被害状況に応じて住宅を補修する上で必要な支援
中小企業・自営業への支援	地元企業の再建、被災者を雇い入れた企業にお金を払う、被災者が再就職するための支援
安全な地域づくりへの支援	被災地でこれから生活していくための支援

出典：内閣府 被災者支援に関する各種制度の概要

内閣府では上記4つの支援を行っている。内閣府の取り組みから、国は被災者に対し、現在の生活を乗り切るための支援を行っているといえる。しかし、被災者が地元に戻るための支援は十分ではない。そこで、一時的に釧路に避難してきている被災者が、地元に戻るために必要な支援は何か、実際に各機関への調査や被災者への聞き取り調査を行い明らかにしていく。

I-3 調査方法

調査方法は、各支援機関(市役所、社会福祉協議会、ハローワーク釧路、被災者支援ネットワーク釧路)への調査と、被災者への聞き取り調査である。聞き取り調査を行った被災者Aさんは、ポリテクセンターの建設荷役車両運転科に通っていて、現在大楽毛の雇用促進住宅で生活している。ポリテクセンターとは、すべての求職者を対象とした職業訓練校である。ここでは、ハローワークに求職申し込みをした人を対象に、技能・技術の習得を目指す。被災者に対しては、雇用促進住宅を無償で提供している。

これらのことから、釧路市における被災者支援の現状に着目し、どのような支援を行っている、どのような課題があるかを次の章で検証していく。

Ⅱ 被災者から見た釧路市における被災者支援の現状と課題

Ⅱ-1 Aさんが釧路市に来た経緯

ここでは、聞き取り調査を行った被災者Aさんが釧路市に来た経緯について見ていく。Aさんは、福島県南相馬市出身の50代男性で、家族構成は、妻、長女、長男、次女、両親の7人である。Aさんは南相馬市で、30年間縫製の仕事に携わっており、工場長を経験していた。Aさんの働いていた会社自体は無事であったが、風評被害で「製品はいらないよ」と言われることもあり、職場は縮小されてしまったため、震災後退社した。

また、現地において放射能に関するはっきりした情報は少なく、線量検査も正確とは言えない。そのため、安全であるという確証がなく、自分の身は自分で守らなければいけないと考え、長年住み続けた南相馬市を離れることを決断した。Aさんだけでなく、南相馬市の小さい子どもを持つ人の多くが放射能の影響を懸念して、南相馬市から離れざるを得ないと考えている。釧路市では、放射能被害から妊婦や子どもたちを守るために、被災者支援ネットワークが結成され、福島や関東から47人16世帯が来ている。

Aさんが北海道に来た理由は、札幌市に長女の就職が決まり、就職先の官舎を家族で利用させてもらえることになったからである。このように、北海道に避難してくる被災者は親族・知人を頼ってきている人がほとんどである。そして、5月に長男を除く家族全員で札幌に避難してきた。避難勧告が出されてから、1ヶ月間は宮城県に就職している長男を頼って生活していた。札幌市に避難してきてから、約3週間後にAさんの両親が南相馬市に戻った。

Aさんが札幌市に来たばかりの時は、住民票の移動などの手続きに追われていて、就職について考える余裕がなかった。2～3週間経って落ち着いてきたところで、ハローワークに行き、ハローワークで被災者求職者のための「合同面接会」への参加を勧められた。Aさんは、札幌市で行われた「合同面接会」に参加し、そこで釧路市のポリテクセンターの存在を知り、単身で釧路市に来た。

Aさんは最終的に、地元に戻ることを望んでいるが、現状ではすぐに戻ることはできない。そのため、まずは、札幌市、釧路市、千歳市、苫小牧市、東北地方のいずれかに就職したいと考えている。そこで、希望する賃金、職種に就きたいと考えている。また、Aさんの妻も札幌市でヘルパー2級の資格をとり、就職活動をしている。しかし、Aさんも妻も最終的には地元に戻って生活したいと考えている。そこで、地元に戻った時の就職の幅を広げるために、仕事に必要な資格を取得しようとしている。

Aさんの話から、地元に戻るためには長期的な就労支援が必要であることがわかる。そのため、地元に戻ったときにすぐに就職できるような支援を行うことが課題になっている。

第Ⅱ章では、最初に、釧路市で生活するための支援をみていく。そして、ハローワーク釧路で行われている就労支援が本当に被災者のニーズに合っているのか検証する。

Ⅱ-2 生活支援

Ⅱ-2-1 移動

Aさんを例にとると、Aさんは震災直後長男を頼って宮城県に避難していた。そして、5月に長女を頼って札幌市に移住してきた。移住に関する支援は、民間団体の被災者支援ネットワーク釧路が、一時避難および移住までの諸手続きのサポートを行っている。

Aさんが釧路市に来たきっかけは、釧路市のポリテクセンターで職業訓練を受けるためである。札幌市のポリテクセンターでは、1つのコースで総合的な資格を取ることができない。それに対して、釧路市のポリテクセンターでは建設荷役車両運転科で、ショベル・クレーン・ブルドーザーなどの6つの免許が1つのコースで取得できる。Aさんは、将来建設関係の仕事に就きたいと考えているため、総合的な資格取得を望んでいる。

Ⅱ-2-2 住宅

Aさんの場合、ポリテクセンターからの紹介で雇用促進住宅を利用している。住宅支援は、国が仮設住宅、北海道が雇用促進住宅・被災者向け道営住宅、釧路市が市営住宅・民間借上住宅、民間団体の被災者支援ネットワーク釧路はホームステイの受け入れを行っている。

〈図表3 各支援機関の住宅支援〉

	Aさん	国	北海道	釧路市	民間
住宅	雇用促進住宅 (大楽毛)	仮設住宅	雇用促進住宅 道営住宅	市営住宅 民間借上住宅	ホームステイの 受け入れ

〈図表4 雇用促進住宅被災者受け入れ状況〉

	利用可能戸数	利用世帯数 (人数)
大楽毛	47戸	1世帯 (1人)
美原	33戸	2世帯 (3人)

出典：釧路総合振興局ホームページ

雇用促進住宅の被災者受け入れ状況は、大楽毛では利用可能戸数47戸に対して、1世帯(1人)、美原では利用可能戸数33戸に対して、2世帯(3人)が利用している状況である。雇用促進住宅は被災者に対し、無償で住宅を提供している。

<図表5 道営住宅被災者受け入れ状況>

	期間	利用可能戸数	入居戸数
曙団地	3か月	5戸	3戸
住之江団地			
新富士団地			
若竹団地			

出典：釧路総合振興局ホームページ

釧路市では曙団地、住之江団地、新富士団地、若竹団地が住居を提供している。いずれも期間は3か月である。道営住宅も被災者に無償で提供している。これまでの確保戸数は5戸、そのうち入居戸数は3戸である。

<図表6 釧路市の被災者受け入れ状況>

区分		戸数	入居期間
①	民間借上住宅(株式会社ユタカコーポレーション)	50戸 (最大70戸)	3ヶ月以内
②	民間借上住宅(太平洋興発)	35戸 (最大195戸)	1年以内 (期間延長も考慮)
③	市営住宅	10戸	
合計		95戸 (最大275戸)	

出典：釧路市役所ホームページ

釧路市では民間借上住宅と市営住宅を提供している。民間借上住宅は株式会社ユタカコーポレーションと太平洋興発が提供している。戸数は現在用意している戸数で、最大戸数はこれから用意できる戸数である。市で提供している住宅は、家賃・敷金は無料で保証人が不要である。ただし、光熱費等は自己負担である。市役所の住宅援助は、ホームページや新聞等で情報提供されている。

II-2-3 生活費

Aさんは、長男のもとで貯金を崩しながら生活をしていて、その後雇用保険（失業給付）を利用しながら生活している。国では特例緊急小口資金、北海道では特別緊急小口資金、釧路市では市の貸付をしている。

特例緊急小口資金は10～20万円を無利子で貸し出している。利用件数は5件であり、全て岩手県・宮城県の方である。2年以内の返済を目安としており、今年いっぱい貸付

を終了する。返済については2012年春から返済の相談を開始する。

特別緊急小口資金は、特例緊急小口資金に加えて30万円以内を無利子で貸し出している。利用件数は、特例緊急小口資金を利用している5件のうち1件である。これを利用する際、保証人は不要である。

市の貸付とは緊急小口資金の支給までの間で、釧路市役所地域福祉課がより緊急性が高い人へ10万円以内で貸し出している。しかし、現在この制度を利用した人はいない。

<図表7 各支援機関の生活費援助>

	Aさん	国	北海道	釧路市
生活費	長男のもとで貯金を崩しながら生活 その後 雇用保険を利用 (失業給付)	特例緊急小口資金 10~20万円 無利子 2年以内に返済目安 今年度いっぱい貸付終了 2012年春~返済の相談開始	特別緊急小口資金 30万円以内 無利子 特例緊急小口資金に加えて貸付	市の貸付

II-2-4 物資の支援

AさんはNPOや道庁から生活必需品をはじめとする物資の支援を受けている。釧路市では寝具やテレビ等を支給し、カセットコンロ、ラジオを貸与し、2か月分の有料ゴミ袋を無償配布している。

II-2-5 心のケア

Aさんは震災で親族を1人亡くしている。東日本大震災では、親族や友人を亡くした方が大勢いる。その方々が生活再建するためには、心のケアが必要である。国では地域の社会福祉協議会が対応している。釧路市では社会福祉協議会の中にある釧路市民生委員児童委員協議会が対応している。そこでは「対話を通しての心のふれあい」等の支援活動を行っている。

現状から、公的な生活支援は、現在を生きるための支援としては充実しているが、今後を見据えた支援にはなっていないことがわかる。

II-3 就職支援

II-3-1 職業訓練

Aさんは、釧路市のポリテクセンター建設荷役車両運転科に通い、現在資格取得中である。ポリテクセンターの受講料は無料である。Aさんは免許を取得して、将来、東北でガレキ撤去の仕事に就き、復興に役立ちたいと考えている。ただし、ポリテクセンターで取得できる資格は、作業場内ではしか活用できない。そのため、Aさんはポリテクセンターの資格に加え、星が浦自動車学校に通い、大型自動車運転免許を取得中である。自動車学校に掛かる費用は自費で出している。仕事の一連の流れで使える資格を取ることで、地元に戻った時の就職の幅を広げることができる。

〈図表8 各支援機関の職業訓練〉

	Aさん	国	北海道
職業訓練	釧路市のポリテクセンター 星が浦自動車学校	教育訓練制度 職業訓練中の失業者に対し、復興に必要な人材の行く例・確保と失業した被災者救済の両立を狙う	ポリテクセンター

〈図表9 建設荷役車両運転科 取得可能資格〉

車両系建設機械運転技能講習
車両系建設機械運転技能講習・解体用
玉掛け技能講習
ショベルローダー等運転技能講習
フォークリフト運転技能講習
小型移動式クレーン運転技能講習

出典：ポリテクセンターホームページ

釧路市のポリテクセンター建設荷役車両運転科では、上記6つの資格を得ることができる。札幌市のポリテクセンターでは、釧路市のポリテクセンターのように1つのコースで総合的な資格を取ることはできない。

II-3-2 就労支援

Aさんは北海道のハローワークが主催している「合同面接会」に参加し、釧路市のポリテクセンターに通うことを決めた。国では、ハローワークが就労支援を行い、北海道では札幌市でハローワーク主催の「合同面接会」を開催している。釧路市ではハローワーク釧路と釧路商工会議所で連携を取りながら就労支援を行っている。

〈図表10 各支援機関の就労支援〉

	Aさん	国	北海道	釧路市
就労支援	北海道ハローワーク 「合同面接会」への参加→釧路市のポリテクセンター	ハローワーク	札幌市でハローワーク主催の「合同面接会」を開催	釧路市のハローワーク、釧路商工会議所で連携

〈図表11 ハローワークの取り組み〉

ハローワークの取り組み	
「震災特別相談窓口」の設置	就職先を探している方の職業相談や職業紹介、震災の影響により事業の休業を余儀なくされている事業主等の相談などを行っている。
釧路管内の市町村、商工会議所との連携	連携することで制度や求人情報を周知している。また、「被災者の方の就職ニーズに関するアンケート」を実施している。
雇用保険特例措置の周知	被災者には失業保険の支給等をして、企業には雇用維持のための助成金の支給をしている

出典：ハローワーク釧路 資料

上記の表はハローワークが行っている被災者ニーズの把握対策である。震災特別相談窓口の利用件数は全国のハローワークで1740件、ハローワーク釧路では2件である。しかし、ハローワーク釧路では、被災者と一般の求職者を分けていないため、被災者のみの詳しい実数を把握していない。

また、ハローワークでは被災者ニーズの把握対策の他に、希望就業形態に沿った職業相談、被災者用求人提供、資格取得にかかわる訓練の説明、被災者求職者のために「合同面接会」への参加推奨、被災者の優先的な雇い入れにかかる求人の確保、商工会議所との連携による求人情報、求人のハローワークへの提出推奨、釧路市の被災者就労支援への協力などの活動をしている。

釧路商工会議所では、「釧路市東日本大震災被災者就労支援連絡会議」の設置を行い、釧路市に避難している人に対する避難期間中の就労支援と、被災者を雇い入れた事業主に対する「釧路市被災者雇用事業所助成金」の支給を行っている。

〈図表 1 2 被災者求職者登録状況〉

県	人数
岩手県	4名
宮城県	11名
福島県	7名
その他	2名
合計	24名

出典：ハローワーク鉚路 資料

上記の表は、ハローワーク鉚路の被災者求職者の登録状況である。ハローワーク鉚路の被災者求職者の累計は24人であり、内訳は岩手県が4人、宮城県が11人、福島県が7人、その他の県が2人である。また、女性が11人で男性が13人であり、75%が45歳以下である。このうち就職したのは14人で、全員が鉚路管内に就職している。また、雇用保険を受けている方が8人いて、そのうち4人が休業手当を利用しており、1人（Aさん）は失業給付を利用している。

現状から鉚路市における被災者への就労支援は、ハローワーク鉚路も鉚路商工会議所も被災者が鉚路管内に就職するための支援は充実しているといえる。しかし、これらの支援の利用件数は少ない現状にある。それは、被災者は地元に戻ることを前提としているため、被災者のニーズに合っていないからである。

被災者の最終目標は地元に戻ることであり、求職者は住宅付きの仕事や現地でやっていた仕事を望む人が多い。したがって、最終的には被災者の方が地元に戻りやすくなるような就労支援が必要となってくる。そのためには、鉚路市のように市町村単位ではなく、地元に戻っても役に立つように、広い範囲で就労支援を行う必要がある。

そこで、被災者が地元に戻るために必要としている就労支援は何かを考えることが課題になってくる。次の章では、今まで見てきた被災者支援の現状から、被災者が地元に戻るための政策を考える。

<図表13 Aさんが受けている支援と各支援団体が受けている支援の総括>

		Aさん	国	北海道	釧路市	民間団体
生活支援	移動	長女を頼って				一時避難及び移住までの諸手続きのサポート
	住宅	雇用促進住宅 (大楽毛)	仮設住宅	雇用促進住宅(大楽毛、美原) 道営住宅	市営住宅 民間借上住宅 (株式会社ユタカコーポレーション・太平洋興発)	ホームステイの受け入れ
	生活費	長男のもとで貯金を崩しながら生活 雇用保険の失業給付を利用	緊急特例小口資金 10~20万円 無利子	緊急特別小口資金 30万円以内 無利子	市の貸付 10万円以内 無利子	
	心のケア		社会福祉協議会		釧路市民生委員協議会 「対話を通して心のふれあい」等の支援活動	
就職支援	職業訓練	釧路市のポリテクセンター建設荷役車両運転科 星が浦自動車学校	教育訓練制度 職業訓練中の失業者に対し復興に必要な人材の育成・確保と失業した被災者救済の両立を狙う	ポリテクセンター	ポリテクセンター	
	就労支援	札幌市の「合同面接会」に参加	ハローワーク	札幌市で「合同面接会」を開催	ハローワーク 釧路・釧路商工会議所で連携	

III 政策提言

III-1 職業訓練の内容の充実

これまで、それぞれの支援機関が行っている被災者支援についてみてきた。現状から明らかになった被災者支援の課題は、被災者が今後地元に戻って生活再建するために、釧路市で準備しておくことを考えることである。現在、行政機関が行っている支援は、今を生きるための短期的な支援になっている。しかし、復興には時間がかかるため、長期的な支援を行うことが求められる。

よって、職業訓練校で仕事の一連の流れに必要な資格を全て取得できるように、職業訓練の内容を充実させることを政策提言とする。仕事に必要な資格を取ることで、地元に戻った時に就職できる仕事の幅が広がるからである。

現在の職業訓練の問題点は、職業訓練校で取得する資格は作業場内ではしか使えない。しかし、建設の仕事では作業現場から運搬する必要がある。そのため、職業訓練校で取得できない必要な資格は、自費で取得しなければならない。そのため、経済的に余裕がない人は資格の取得が困難である。そこで、私たちが考えた政策は、どんな境遇の人でも平等に資格が取れるように、職業訓練の内容を充実させることである。

政策の内容は、業務全体に関する資格の取得ができるような1つのコースを作ることである。Aさんを例に出すと、自費で取得を目指している大型運転免許を建設荷役車両運転科のコースに組み込むことである。

この政策に加えて、ジョブカード制度を活用することが有効だと考える。ジョブカードとは、今までの職歴、保有資格、職業訓練の経歴を示すもので、ジョブカードを使うことにより、地元に戻ってから就職までの流れがスムーズになる。

最後に政策のまとめである。この政策が実現することによって、次のような成果があげられる。

- ① 被災者の経済的負担が減る。
- ② 肉体的な疲労を軽減できる。
- ③ 仕事に必要な資格を全て職業訓練校で取得できる。
- ④ 地元に戻ってから就職までの流れがスムーズになる。

以上の政策を実際に行うことができれば、被災者が地元に戻るための準備ができるのではないかといえる。

おわりに

本論文を書くにあたって、調査に協力していただいた方を紹介する。まずは、釧路市役所総務課の古川さんである。市役所の資料を提供していただくことで、釧路市にどのくらいの避難者がいて、支援の現状はどのようなものかを知ることができた。次に、釧路福祉協議会の阿部さんである。話を伺うことで、生活費援助の現状を知ることができた。

次に、ハローワーク釧路の加藤さんである。ハローワークでは主に被災者の就労支援についての情報を提供していただいた。次に、被災者支援ネットワーク釧路のマシオン恵美香さんである。民間団体がどのような支援を行っているか知ることができた。そして、自分がどのような生活をしているか話してくれた被災者Aさんである。Aさんの話によって被災者支援の現状をより詳しく知ることができた。また、東日本大震災についてより深く考えるきっかけとなった。最後に、原稿全体に目を通し、厳しくかつ的確なコメントをしていただいた労働経済論演習の中園桐代先生である。

たくさんの方に協力していただいたことで、本論文を書き終えることができたのである。協力していただいた方々に対し、ここに感謝の意を表したいと思う。

参考文献

内閣府 資料

内閣府 被災者支援に関する各種制度の概要

<<http://www.bousai.go.jp/fukkou/kakusyuseido.pdf>>

ポリテクセンター ホームページ

<<http://www3.jeed.or.jp/hokkaido/poly/kushiro/course-select.html>>

釧路総合振興局 ホームページ

<<http://www.kushiro.pref.hokkaido.lg.jp/>>

釧路市役所 ホームページ

<<http://www.city.kushiro.hokkaido.jp/www/toppage/000000000000/APM03000.html>>

釧路商工会議所 ホームページ

<<http://www.kuhcci.or.jp/>>

被災者支援ネットワーク釧路 ホームページ

<<http://hsn-kushiro.naoyan.net/>>