



中小機構調査レポート

東日本大震災復興過程におけるソーシャルビジネス
と今後の支援の展望

2012 年 1 月

独立行政法人 中小企業基盤整備機構

経営支援情報センター

目次

1. はじめに	1
2. 被災地における社会的課題	2
(1) 雇用の必要性	2
(2) 労働に対する誘因の創出	3
(3) ソーシャルビジネスによる復興支援の有効性	4
3. 事例編	4
(1) 女川向学館	4
4. 支援の可能性	5
5. おわりに	6
参考文献	7

1. はじめに

2011年3月11日に東日本に襲いかかった地震は未曾有な被害をもたらした。その被害は地震による直接被害、津波による被害、放射能汚染による被害と多岐に渡った。内閣府の試算によると、その被害は被害をうけた7都道府県のストックの既存金額だけで、16兆円～25兆円にのぼるといわれている（内閣府 2011）。

復旧・復興には、政府や地方自治体だけではなく、自衛隊、支援機関、NGO/NPO とさまざまな主体がかかわっている。同様に復興を支援する数多くの事業が試行錯誤されている。広義のソーシャルビジネスもそのひとつである。阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍以後、日本の災害復興の現場において、ボランティアや NPO は欠かせない存在となった。だがボランティアや NPO は外部の人材が復興を手助けする存在であって、被災した住民たち自らのプロジェクトではない。また後述するように、緊急支援物資や被災地に展開するボランティアや NGO が提供する無償のサービスは、ときに地元小売事業者の復旧復興と利害相反を起こすこともある。たとえば無償の炊き出しがあるために、地元の小売事業者が店舗を再開しても集客が起きないといった状況である。

この原稿を執筆している 2011 年 12 月時点で震災発生からおよそ 9 ヶ月が過ぎたが、未だにその爪痕は生々しく残ったままである。むしろ時間がたって、利便性の良し悪しや地理的距離、被害の大小の差によって、復旧復興の進捗の差も顕著になってきた。たとえば仙台市に次ぐ宮城県第 2 の都市である石巻市ではがれきは概ねかたづき、中心市街地、郊外ともに店舗は営業を再開し、復興の息吹を力強く感じることができる¹。だが、石巻市に隣接するもののバスでさらに 1 時間近くかかる女川町の場合はまた異なっている。津波の被害が大きかったせいもあって、沿岸部と市街地の距離が近く、沿岸部ではまだまだ瓦礫が残っていた。店舗の再開もまだまだである。

雇用と地元産業復興の問題も深刻である。特に被災 3 県の沿岸部では雇用保険の失業給付期間が 60 日延長ののち、さらに 90 日の延長が決まった（厚生労働省 2011）。沿岸部は大きな被害をうけたわけであるから、たしかに特例も必要であるが積極的に働く誘因とならないこともまた事実である。被災直後は実現しかかった念願の商店街間の連携による復興が頓挫するような事態も生じているようだ。

こうした状況において、東日本大震災の復旧復興過程では広義の「ソーシャルビジネス」が活用されている。首都圏や関西で事業を行っていた事業者が同じ事業の展開を試みたり、あらたに地元の人と協働して新しいプロジェクトを始めることもある。従来の災害被災地

¹ 石巻市の被害金額や雇用喪失といったマクロの指数の変化は、中小企業基盤整備機構の報告書『被災地域における雇用創出と産業振興について——産業連関分析によるシミュレーションを中心に』等参考のこと。

の復旧復興と比べてその動きは顕著である。東日本大震災以前の災害現場における事例や東日本大震災における事例を集めたレポートも存在する（中小企業基盤整備機構 2011）。

日本国内ではソーシャルビジネスは、「社会性」「事業性」「革新性」という 3 つの特徴を兼ね備えた事業として取り扱われることが多い²。だが、本調査で「ソーシャルビジネス」というときには、「被災地の資源と外部資源を組み合あわせることで、被災地の課題を解決しつつ同時に被災地の雇用を確保する事業」という先の報告書と同様にかなり広義の意味で使用する。したがって、提供主体は民間、行政、協働などさまざまであり、実際の法人格は NPO 法人によるものや一般社団によるもの、株式会社が担うものまでさまざまである。前述の報告書ではこのような事例を紹介するとともに、法人格が多様であることの弊害として支援の狭間にあること等を念頭におきながらいまだ脆弱であり支援の必要性を述べた。とくにソーシャルビジネスの創業支援、成長支援、情報発信支援を既存の中小企業支援施策の適用範囲拡大によって行うことが重要ではないかと述べた。改めて被災地の復旧復興の一翼を担うソーシャルビジネスを紹介するとともに、その可能性と課題を検討してみたい。

2. 被災地における社会的課題

（1）雇用の必要性

東日本大震災の復興において、過去の災害の教訓から比較的早い時期で雇用を確保しなければならないということは政策担当者も認識していた。それゆえかなり早期に雇用対策に対して支援を行うことが決まった。厚生労働省は 2011 年 4 月 5 日に厚生労働省職業安定局長の名で、都道府県知事あてに「東日本大震災に伴う『緊急雇用創出事業実施要領』の一部改正について」という通達を出した。そこで「重点分野雇用創造事業の要件緩和」と「緊急雇用創出事業の要件緩和」を行ったりもした。こうした動きは過去の災害の教訓が活かされたといえる。

ところで、なぜ数多に存在する対象のなかでも地域経済再生を急がねばならないのだろうか。第一に被災者と企業が現金収入を獲得する機会を創出するためである。仮設住宅入居後は光熱費等が居住者の負担となるため、なんらかの現金収入を得なければならない。逆にいえば雇用がなければ住民の被災地離れに結びつく。もともと過疎と高齢化が進んでいた土地であるから、雇用は必要であろう。企業にとっても次々に人が離れていく土地で商売を継続することが困難である。こうして雇用の喪失は企業の衰退と人口流出を招き寄せ、地域の活力を奪ってしまう。

² たとえば経済産業省の報告書や経営学者の谷本寛治がこのような定義を利用している（経済産業省 2008; 谷本編）。

第二に災害政策に詳しい公共経済学者の永松伸吾が指摘するように、震災発生直後の被災地では、しばしば政府や NGO、NPO、自衛隊といった多様な主体が提供する緊急支援物資やサービス、寄付が流れこむことによって一時的に貨幣を必要としない贈与経済が発達することが知られている（永松 2008: 114）。現に東日本大震災でも緊急支援物資が全国から続々と届けられた。全ての被災地に満遍なくというわけにはいかなかったが、それでも炊き出しや無償でさまざまな事業に従事するボランティアが各地に広がった。震災発生直後にこそ贈与経済は生命と生活を維持するためには不可欠であるものの、段階的に通常の貨幣経済への回帰、あるいは、両者を橋渡しするような性質をもった市場——永松の言い方に倣えば「調整経済」——への移行が必要となる。

（２）労働に対する誘因の喪失

筆者らが 11 月 19 日にヒアリングした女川町の、ある企業人は以下のように述べている。

「女川の復興はいま補助金漬けになっている。（女川の賃金水準は）パートで、14 万円位。男性正社員で 18 万円くらいだが、いま補助金で 20 万円くらい、失業給付で 20 万円くらいもらっている。パチンコ屋が大繁盛。（中略）これでは働きたい、真面目な人がバカを見るシステムになってしまっている。いま求人に来るのは先のことを見越している人。このままでは補助金を受けているひとは生活保護に転落してしまい、企業は復興をすすめることができない。」³

この発言がどこまで女川町の実態を適切に表現しているかを判断することは難しい。だが雇用保険の失業給付が当初 2 ヶ月延長され、さらに先に見たように 3 ヶ月の延長が決定したことは事実である（厚労省 2011）。さらに再生を目指す企業にとっては求人から人がやっけないことは死活問題でもある。かといって、被災後の多くの人達にとって平時と同じように働くことも難しい。このように制度の重複等によって、被災地には積極的に職につこうとする誘因が機能しづらい環境にあるといえる。

³ 2011 年 11 月 19 日ヒアリングノートから。

(3) ソーシャルビジネスによる復興支援の有効性

表 1

	無償ボランティア 緊急支援物資 etc	ソーシャルビジネス	営利事業
提供主体	被災地外事業者	被災地外事業者 + 地元住民	地元事業者中心
サービスの担い手	被災地外スタッフ中 心	地元住民中心	地元住民
地元小売業との親和性	低い	併存可能	高い

※各事業とその特徴。筆者作成

前節までに概観した被災地特有の事情を考えると、ソーシャルビジネスは一定の貢献をするものと期待することができる。ソーシャルビジネスは非営利要素やボランティアの参加もあるので、平時よりは安価、あるいは賃金水準が低くなりがちだが雇用とサービスを調達することができる。必ずしも平時より低い水準になることはデメリットとは限らない。より高い水準での就労を探す誘因が残されている。表1は無償ボランティアと緊急支援物資、ソーシャルビジネス、営利事業の特徴をまとめたものである。ソーシャルビジネスは主に復旧時期に威力を発揮する無償ボランティアと、平時の営利事業をつなぐ存在である、まさに調整経済を担う役割を果たす存在になりうるということがわかる。震災から9ヶ月が経過した現在だからこそなお一層のこと注目する必要があるものと思われる。

3. 事例編

(1) 女川向学館

東日本大震災が発生してからいち早く被災地入りし、子どもたちの学習環境の整備と教室を流されてしまった地元の塾の先生たちの雇用を目指してきた取組に「女川向学館⁴」がある。首都圏の公立高校生向けに「ナナメの関係」を持ち込むことで、気付きのきっかけをつくる事業を行っている「NPO カタリバ⁵」と、日本財団を背景にもつ「ハタチ基金⁶」が運営する事業である。ハタチ基金の資金をもとに事業を開始したが、将来的には段階的に

⁴ <http://www.collabo-school.net/>

⁵ <http://www.katariba.net/>

⁶ <http://www.hatachikikin.com/>

地域の自主事業にしていくことを目指している。

すでに先の報告書において事業概要を記したが、今回改めてお話をうかがった。女川町の復旧は石巻市と比べると遅れていたが、それでもかなり進んだという。女川向学館スタッフの齋藤俊氏は以下のように語った。

瓦礫が片付いてきた。総合公園を住宅地にする土地にするという案もあるそうだ。11月9日に避難所が完全閉鎖になった。ツルハドラッグができて、南国裏のドラッグにいかなくても生活に必要なものが買えるようになった。コンテナ村商店街もあって、コンテナ村の第2号もできた。蕎麦屋さんもできてきて、飲食の選択肢が増えた。女川は観光客が入ってきているわけではないが、嵩上げもかなりすすんで港に出るために病院側にあがって迂回していたのが、下からもいけるようになった。港は今でも行政が規制をかけているが、少しずつ復旧している。真っ暗だった街も明るくなってきた。夜でも危険を感じなくなった。⁷

女川向学館では13人の塾の先生を雇用していて、約200人の生徒がいる。日々のオペレーションが固まってきて、この先どうやって運営していくかというビジョンを議論する段階に入った。

小中学生はバスで通ってくる。教育委員会と協力していて、学校からの直通バスをだしてもらっている。そのバス会社と教育委員会が緊急時の対応を決めているので、緊急時の避難するルートも決まっている。8月からここに来たボランティアはのべ約100人。ノウハウが固まってきたため、女川向学館と同じコラボ・スクールのモデルで12月13日に岩手県大槌町に2つ目となる「コラボ・スクール大槌臨学舎」を開講した。現時点では公的資金の助成金対象になっておらず、また資金繰りもかなり厳しい状態である。

4. 支援の可能性

ソーシャルビジネスは理念的な事業の形態であるから、法人格によって所轄庁や担当部署が決まる公的機関や地方自治体の支援との相性は良いとはいえない。したがって、議論に時間が求められる新たな法人格の創出ではなく、既存の支援メニューの適用範囲拡大によってカバーするのが望ましいと思われる。とくに中小企業支援メニューは起業支援や連携支援、販路開拓など適用可能なものがあるようにも見える。

阪神淡路大震災や新潟県中越地震、新潟県中越沖地震では、復興基金がコミュニティ・ビジネスの創業支援を行っていた。兵庫県「コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」など

⁷ 2011年11月20日ヒアリングノートから。

が参考になるだろう。当時は成果というよりは、先駆的な試みという意味合いが強かったが、現在ではソーシャルビジネスは知名度を増し、民間に複数の支援機関もある。それらと協力することで、ソーシャルビジネスの創業支援、成長支援、販路開拓、専門家派遣、情報発信支援などに貢献することができると思われる。いずれにせよ、復興基金が本格稼働する際に、その事業のひとつとしてソーシャルビジネスに対する支援を考える価値はあるだろう。

5. おわりに

東日本大震災の被災地域は広く、各所で必要とされる支援は異なっている。それらすべてに対応できる施策を考えることはできない。災害復興に長い時間がかかることが予想されているからニーズも変化していくだろう。被災地における雇用と社会問題の解決を試みる主体に対する間接的な支援によって、そうしたニーズに応える方法も考えてみる必要があると思われる。

復旧復興の進捗は刻一刻と変わりゆくものであるから、現場のニーズと乖離しない支援のかたちを考慮する必要があることは他の支援施策と変わらない。過去の災害の教訓も参照しつつ、東日本大震災の復興に適した方法をデザインしていく必要があるのではないか。

【参考文献】

経済産業省，2008，『ソーシャルビジネス研究会報告書』。

厚生労働省，2011，『被災3県の沿岸地域等における雇用保険失業給付の給付日数のさらなる延長について』。

谷本寛治編，2006，『ソーシャル・エンタープライズ——社会的企業の台頭』中央経済社。

中小企業基盤整備機構，2011，『東日本大震災の復興過程におけるソーシャルビジネスの創出促進及び既存ソーシャルビジネス事業者の活動基盤の整備に関する提案』。

内閣府，2011，『月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料——東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析』。

永松伸吾，2008，『減災政策論入門——巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』弘文堂

<執筆>

中小企業基盤整備機構 経営支援情報センター リサーチャー 西田亮介



独立行政法人
中小企業基盤整備機構
経営支援情報センター

〒105 - 8453 東京都港区虎ノ門3 - 5 - 1 (虎ノ門37 森ビル)

電話 03 - 5470 - 1521 (直通)

URL <http://www.smrj.go.jp/keiei/chosa/>

本書の全体または一部を、無断で複写・複製することはできません。
転載等をされる場合は、上記までお問い合わせ下さい。