

松 山 大 学 論 集
第 29 卷 第 4 号 抜 刷
2 0 1 7 年 10 月 発 行

東日本大震災の沿岸被災地における創業支援

山 崎 泰 央

東日本大震災の沿岸被災地における創業支援

山 崎 泰 央

沿岸被災地における創業支援活動は2012年「内閣府復興支援型地域社会雇用創造事業」から始まった。その後2013年に宮城県事業、2014年からは石巻市が創業支援事業を実施している。こうした事業は民間組織が委託を受けて、支援業務の実施主体となっている。そこで、創業支援の体制について、「組織形態」と「支援ノウハウ」の関係から分析した。結果として、創業支援ノウハウを外部からの「持込」に頼るばかりで、地域内で専門的人材の育成をしてこなかった事実がわかった。被災地以外でも、地方の現状を考えれば創業に関するノウハウ不足、人材不足は否めない。これからの創業支援のあり方や方向性について見直す必要がある。

キーワード 東日本大震災、創業支援、沿岸被災地、復興支援

1. はじめに

2011年3月11日の東日本大震災後、沿岸被災地では官民を挙げて多くの支援活動が行われた。震災から6年以上経過し、沿岸部地域の経済は復興しつつある。しかし地域の内発的発展の担い手である中小企業の再生は厳しい状況にある。例えば沿岸部最大の人的被害を受けた石巻市は、水産加工が基幹産業の一つとなっているが、再生は厳しい。津波被害を受けた水産加工団地の復旧状況を見ると、2015年12月現在で再開した企業は震災前の58%、120社に過ぎない。水産加工および関連産業の再生は、石巻市の経済復興の象徴ではあるが、現状を見ると既存産業に頼ることはできない。被災地の内発的発展を実現するためには、既存産業の再生・革新とともに新企業、新産業の育成を進める

必要がある。それには、創業促進が有効である。

品田(2013)は震災後、仙台における創業活動の増加について指摘している。創業の増加には経済的、心理的、社会的ネットワークの3要因が影響しており、なかでも復興需要を背景とした人口の増加と消費の拡大といった経済的要因の影響が大きいという。しかし、この研究は大都市を対象としている。仙台市中心部の人的・物的被害は、沿岸部と比較すれば遥かに少なく、また震災後は人口が増加している。しかも交通の便も良く、諸官庁、企業が集積していることから、市場や事業機会に恵まれている。つまり経済的被害の少ない状態で、沿岸被災地の後背地として復興需要が発生したといえる。沿岸部のように社会的・経済的にも甚大な被害を受けて、人口が流出している地域とは基礎的条件が違う。一方で、沿岸被災地における企業家活動については鹿住(2013)の論考があるが、被災中小企業と民間支援プログラムの事例紹介にとどまっている。沿岸被災地の創業活動については、山崎・高橋(2013)でわずかに言及されている程度である。

沿岸被災地における震災後の創業支援活動は、2012年「内閣府復興支援型地域社会雇用創造事業」から始まり、翌2013年に同事業のフォローアップとして「宮城県震災復興起業支援業務」が実施された。2014年以降になると産業競争力強化法に基づき、石巻市が「石巻市創業支援事業計画」を策定し、創業支援事業が継続的に行われている。

このような創業促進政策は行政よりも、実際に支援活動を遂行する委託先や協力先となる民間組織が実効性を左右する。地方では多くの場合、創業支援に関するノウハウを持つ組織は少ない。この場合のノウハウとは、創業に必要な各種事務手続きや申請事項、事業計画策定などの基礎知識、創業初期の事業継続支援、専門家ネットワーク構築など、創業から創業初期に必要な機能をワンストップで提供できることを想定している。

そこで、地域外のノウハウを持つ組織や人に頼ることになるが、創業支援事業の終了後は、そうした外部の組織や人材が地域に残ることはない。結果とし

て創業支援に関するノウハウは地域に十分に蓄積されず、創業を支えるエコシステムの形成の障害にもなる。

そこで本稿では、震災後の石巻市を中心とした沿岸部被災地の創業支援において、それを遂行する民間組織と支援ノウハウの移動の関係から分析を加え、地方における創業支援の問題点を明らかにしている。

2. 分析の枠組み

(1) 分析の枠組みを構成する2つの軸

創業支援事業における組織の体制について、組織形態とノウハウの関係から「組織形態」は3形態に、「ノウハウ移動」については2形態に分類できた。

①実施組織の形態

組織形態においては、第一に事業の実施主体となる組織の存在が被災地「内部」か「外部」に分けることができる。第二に、事業実施体制として、組織が「単独」実施する場合と、複数の組織が「複合」して実施する場合がある。第三に、ここでは創業支援ノウハウの移転に注目しているため、実施組織がノウハウを「持つ」か「持たない」かも要素となってくる。

しかし、被災地内部では、ノウハウを持っている組織は存在しなかったため、実態に合わせて考えると以下のように分類できる。

- 1) 内部組織を含む複合組織で事業を実施するが、ノウハウは外部組織のみが持っている（内外提携）
- 2) ノウハウを持つ外部組織が単独で事業を実施（外部単独）
- 3) ノウハウを持つ外部組織が複合して事業を実施（外部複合）

②ノウハウ移動

ノウハウ移転については、事業終了後の結果に着目して分類した。

1) 移転

外部組織・人材のノウハウが現場で活用される過程を通じて、または意図的にそのノウハウを内部組織・人材に留まらせることができた状態。または事業終了後に人材が現地に留まって継続して活動している状態。

2) 持込

外部組織・人材のノウハウは現場で活用されるにとどまり、そのノウハウが内部組織・人材に留まっていない状態。

(2) 創業支援体制の4分類

以上の(1)実施組織の形態と(2)ノウハウ移動の関係から、①内外提携＝移転、②内外提携＝持込、③外部単独＝持込、④外部複合＝持込、4つに分類できる。

図1 創業支援体制（組織形態とノウハウ移動のマトリクス）

		ノウハウ移動	
		移 転	持 込
組 織 形 態	内外提携	地域外のノウハウを持つ組織が、地域の組織に協力して支援活動を行う。提携した組織にノウハウを学習する人材がいるため、地域にノウハウを留めることができる。	地域外の専門人材や組織が中心となって、地域内の組織を実行機関として支援活動を行う。提携した組織にノウハウを学習する人材がいないため、ノウハウの移転が進まない。
	外部単独		ノウハウを持つ組織が一貫して支援活動を行うため、創業支援は円滑に進むが、内部団体や人材との関係がないため、地域にノウハウが留まらない。
	外部複合		ノウハウを持つ組織が協調して支援を行うため、創業支援は円滑に進む。外部団体のみの複合組織であるため、支援ノウハウの受け入れ先となる現地組織がない。

(出所) 筆者作成

以下これらの分類をもとに、創業支援の体制について分析をしていく。なお、外部単独＝移転、外部複合＝移転は、移転対象が存在しないため除外した。

3. 分析対象の事例

(1) 内閣府「復興支援型地域社会雇用創造事業」

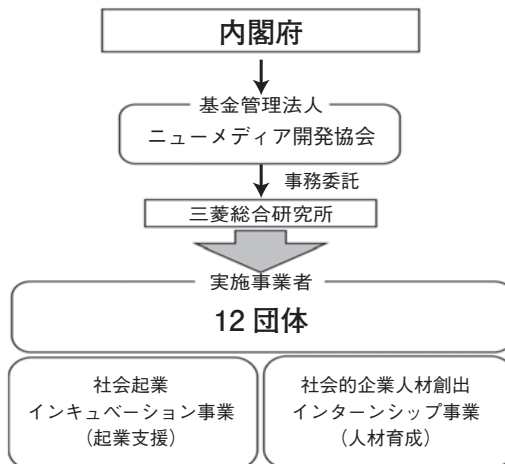
①事業の概要

2012年度より実施された「復興支援型地域社会雇用創造事業（雇用創造事業）」は、内閣府所管のもと、東日本大震災の復興に資する事業と雇用の創造を目的として、非営利団体を中心とした12事業者を委託先として実施された。同事業は「社会起業インキュベーション事業（社会起業事業）」と「社会的企業人材創出インターンシップ事業」で構成されていた。このうち創業支援は前者の「社会起業事業」であり、被災地や被災者による社会的企業の創業を支援することを目的としていた。

②社会起業事業の体制

社会起業事業では、事業者によって採択された支援対象者に対して、200～

図2 「復興支援型地域社会雇用創造事業」事業概念図



(出所)「復興支援型地域社会雇用創造事業」Web サイトより作成

260万円の創業支援金とハンズ・オン支援が提供された。その結果、宮城県の石巻～気仙沼エリアで132人の創業が行われた。これら沿岸被災地で活動をしていた5事業者のインキュベーション体制について概観する。なお、ここに関係する各団体の主要事業は2013年当時のものである。

1) グラウンドワーク三島

NPO法人グラウンドワーク三島は、静岡県三島市において実践を重ねてきたグラウンドワークによる地域協働の経験と、NPOビジネスのノウハウを被災地に還元することを目的に活動をしていた。事業拠点は石巻市に置かれ、実際の業務運営は同市内のNPO法人フェアトレード東北の出向者が担当していた。

フェアトレード東北は2008年4月に設立、東日本大震災発生後は、石巻市内で在宅避難者の支援活動を中心に行っていた。実質的には被災地における活動はグラウンドワーク三島から、フェアトレード東北への業務委託となっている。創業者数人に1人程度の割合でメンターがついて、定期的に経営上の相談に乗っていた。事業終了後、グラウンドワーク三島への出向者はフェアトレード東北へ帰任した。

2) 石巻復興支援ネットワーク

NPO法人石巻復興支援ネットワークは、東日本大震災後の2011年5月に石巻市内の母親らによる「環境と子どもを考える会」が母体となって設立された。主な活動は、仮設住宅のコミュニティの形成支援事業、および復興支援コーディネート事業などである。

石巻復興支援ネットワークが事業を受託したのは、女性や若者の視点で、被災者の避難生活を支える事業や雇用を創出することだった。受託時点では創業支援のノウハウはなかったため、NPO法人edgeにインキュベーション業務を再委託した。石巻市にはedge常務理事のA氏が常駐し、創業支援業務を担当していた。

3) 「文化なしごと」コンソーシアム

20世紀アーカイブ仙台が中心となり、一般社団法人コミュニティシネマセン

ター（「シネマエール東北」の主催、東京都渋谷区）、合同会社 tecoLLC（アート、デザインなどを軸に地域の再生、活性化、青森市）、有限会社コンテンツ計画（被災地で落語公演を実施、東京都中央区）の計4団体が「文化なしごと」コンソーシアムを結成した。

事業運営の中心となる NPO 法人 20 世紀アーカイブ仙台は 2009 年 6 月、古い仙台の映像や写真のデジタルアーカイブ化を目的に設立された団体である。同 NPO が中心となって、事業を受託した背景には被災地における文化事業を中心とした社会的企業を育成することだった。コンソーシアムを構成する各団体が、それぞれの得意分野ノウハウを持ち寄って、業務を遂行していた。

4) 「復興六起」支援コンソーシアム

NPO 法人 100 万人のふるさと回帰・循環運動推進・支援センター（以下、「ふるさと回帰支援センター」とする）が事業を受託し、被災した農林水産業の回復と、6 次産業化を目的に「復興六起」支援コンソーシアムが組成された。

同コンソーシアムは、財団法人山の暮らし再生機構が運営の中心を担っていた。同財団は 2007 年 4 月、新潟県中越地震で被災した中山間地の創造的復興を目的とした中間支援団体として設立されている。コンソーシアムでは、山の暮らし再生機構の中間支援のノウハウ活用が期待され、創業支援においても中核的な役割を果たしていた。事業年度終了後は、被災地に駐在している出向職員は元の組織に帰任した。

5) 日本サードセクター経営者協会

公益社団法人日本サードセクター経営者協会はイギリスの ACEVO（全英サードセクター経営者協会）をモデルにして 2009 年 9 月に設立された。

同協会が創業支援を実施したのは、「新しい公共」分野が中心である。代表理事 2 名によるコンサルティングが主な創業支援策となっていた。同協会は仙台事務所を開設しプロパー職員による業務運営を行っていた。

③創業支援体制の分析

同事業で石巻周辺の被災地で社会起業事業を実施した5事業者については前述した。これら事業者を図1のマトリクスに当てはめると次のようになる。

図3 社会起業事業における5事業者の創業支援体制

		ノウハウ移動	
		移 転	持 込
組織 形態	内外提携	(a , b) →	a , b , c
	外部単独		d
	外部複合		e

※ () 内は当初の方針が当てはまる場合

(a) グラウンドワーク三島

グラウンドワーク三島は静岡県の団体であったが、フェアトレード東北から出向者を迎え入れて石巻に支援拠点を置いていた。したがって、意図としては「内外提携＝移転」だったといえる。しかし、期間が短いためノウハウの移転が思うように進まなかった。結果としては「内外提携＝持込」であった。

(b) 石巻復興支援ネットワーク

事業自体を大阪府のNPO法人 edge に再委託していることから、「内外提携＝持込」といえる。事業終了後は edge 常務理事の A 氏が残り、創業者のフォローをしていたことから、その期間は「内外提携＝移転」とも考えられる。

(c) 「文化なしごと」コンソーシアム

創業支援のノウハウはないが、仙台の20世紀アーカイブ仙台を中心にして、「文化」に関連する団体がノウハウを持ち寄って支援体制を構築していたことから「内外提携＝持込」といえる。

(d) 「復興六起」支援コンソーシアム

被災地以外の団体がコンソーシアムを組んで、創業支援ノウハウを持ち込ん

でいたことから「外部複合＝持込」といえる。

(e) 日本サードセクター経営者協会

被災地以外の日本サードセクター経営者協会が、被災地に拠点をおいて創業支援をしていたことから「単独＝持込」といえる。

雇用創造事業では、どのような組織形態であってもノウハウ移動の形態は「持込」となっていた。本事業では実質的に一年に満たない期間で、創業者の数的目標を満たす必要があったため、ノウハウ持込が効率のよい方法であったものと考えられる。

しかし、地域へのノウハウ移転を意識せず、当該事業のみの完遂を目的にしていたことも事実である。これは、事業終了とともに外部単独・外部複合の支援団体は撤退・解散し、内外提携であっても積極的に創業支援に関わる団体も少ないことから判断できる。

(2) 平成 25 年度宮城県震災復興起業支援業務

①事業の概要

2013 年度に宮城県の事業として、被災地における「社会的課題」の解決を目的に、仙台・内陸エリアと石巻・気仙沼エリアに事業地域を分けて実施された。支援対象者には創業資金として、補助率 3/4 で上限 160 万円の支援が行われた。また、平成 24 年度雇用創造事業のフォローアップでもあったため、同事業の創業者の追加支援も実施された。宮城県は、50 人程度の創業を生み出すことを目的としていたが、事業期間は 2013 年 11 月から翌年 3 月までと期間が短かった。

②委託事業者の体制

石巻・気仙沼エリアは雇用創造事業の受託事業者であった NPO 法人石巻復興支援ネットワークが業務委託を受けていた。12 月に応募者の審査会が行わ

表1 石巻・気仙沼エリア「起業アドバイザー」

所属団体	担当地区	備考
NPO 法人ユースビジョン A氏	石巻	事業総轄担当 元 edge 常務理事
NPO 法人アスヘノキボウ K氏	女川	
一般社団法人まちの誇り M氏	気仙沼	
ツーリズム合同会社 K氏	南三陸	
NPO 法人せんだい・みやぎ NPO センター S氏	仙台近郊	

(出所) 石巻復興支援ネットワーク (2014) より

れ39人の支援対象者が選定された。支援対象者に対しては、1件あたり5回以上の訪問支援が義務づけられていた。訪問支援の体制としては、同法人の担当者W氏とM氏の2人に加えて、「起業アドバイザー」を外部団体の5人に委託していた。その他、4回の経営講座が行われた。

また、平成24年度雇用創造事業のフォローアップ体制は、同法人の担当者2人（訪問支援担当者と同じ）の他、「経営コーディネーター」をNPO法人ユースビジョンA氏、ツーリズム合同会社K氏、公益社団法人日本サードセクター経営者協会F氏の3人に委託していた。

③創業支援体制の分析

支援体制として、訪問支援を担当「起業アドバイザー」およびフォローアップ事業担当「経営コーディネーター」は、外部の団体に再委託していた。また、事務局のM氏も本事業のために期間限定で雇用されていた。したがって、この事業において、委託事業者である石巻復興支援ネットワークは人材のコーディネートを行っているのみで、創業支援ノウハウを持っているわけではない。したがって「創業支援体制の4分類」に当てはめると、「内外提携=持込」といえる。

一方でユースビジョンのA氏は、雇用創造事業のときにはedge常務理事と

してかかわっていたことから、創業支援業務の一貫性は保たれていたといえる。

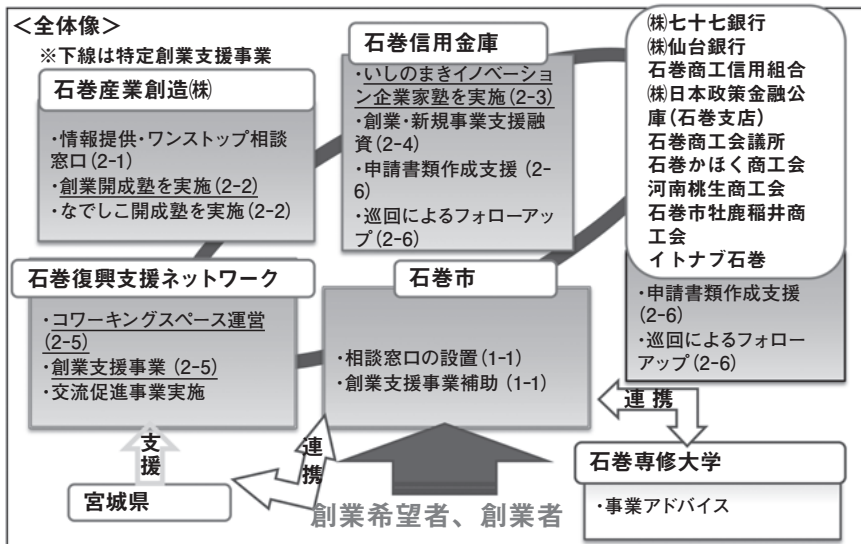
(3) 石巻市創業支援事業計画

①事業の概要

2014年に施行された「産業競争力強化法」に基づき、同年6月に「石巻市創業支援事業計画」が認定を受けた。平成26年～31年にかけて、創業支援事業者が連携し、創業支援やフォローアップを実施していく計画である。計画の実施にあたっては、図4の連携する各機関によって構成された、石巻市創業事業者連携会議に諮られている。

この連携会議は、石巻市創業支援補助制度に応募した創業者等に対する審査会も兼ねている。同制度は創業者等に対して、補助率3/4で上限200万円の

図4 石巻市創業支援事業計画概要



(出所) 石巻市 Web サイトより

表2 特定創業支援事業実施機関と事業名 (2015年)

実施機関	事業名	開講回数
石巻産業創造株式会社	創業開成塾	2回/年
石巻信用金庫	いしのまきイノベーション企業家塾	1回/年
石巻復興支援ネットワーク	創業・経営の基本セミナー	3回/年

(出所) 石巻市 Web サイトより

支援が行われている。2014年から3年間の支援実績は22件、1件あたり平均158万円の補助額となっている。

これら連携機関で特定創業支援事業を行っているのは、石巻市の第三セクター石巻産業創造株式会社、石巻信用金庫、石巻復興支援ネットワークである。これら機関の実施する講座等を受けた創業者は、特定創業支援事業による証明書が受けられる。

石巻産業創造株式会社、石巻信用金庫は震災以前から創業支援業務を行ってきた。震災後から創業支援事業に取り組んでいるのは、石巻復興支援ネットワークのみであることから同団体を分析対象とする。

(4) 創業支援体制の分析

石巻復興支援ネットワークは宮城県事業の「地域起業・新事業創出活動拠点運営事業」を受託するとともに、コワーキングスペース「Coworking!@Ishinomaki」を運営している。マネージャは同法人事務局1名が兼任し、ユーザービジョンのA氏が事業アドバイザーとなっている。

2016年までコワーキングスペースでは、年3回創業・経営の基本セミナーを開催している。その他、ほぼ毎月「起業家交流サロン」を開催するとともに、1カ月に10日程度専門家による無料の起業・経営個別相談を行っている。これは宮城県事業で定められた要件でもあった。

創業・経営の基本セミナーは外部講師に委託している。2015年までの実績で見ると、4日間のセミナーを3回開催し、講座は延べ12回となるが、宮城

県内の講師が担当しているのは1回しかない。あとは、同団体を支援する東京や大阪のNPOや企業から講師を招いている。また、コワーキングスペースの相談業務や「交流サロン」については、2015年度まではユースビジョンのA氏が総轄していた。したがって、創業支援体制は「内外提携＝持込」といえる。

4. 沿岸部創業支援の課題

これまでみてきた創業支援体制をまとめると、図5のようになる。表の数字は事例の数である。ここから分かることは、地域の外部組織から内部の組織へのノウハウ移転が意図的に行われていないことである。

この理由として、第一に震災後、生活再建の手段として、必要に迫られたかたちで、自己雇用的な創業意識が被災地に芽生えたことがある。その場合、緊急を要するので、他者のノウハウに頼る必要があった。

第二に、創業支援は復興支援の過程で生じた課題の一部でしかないため、短期的な解決を優先し、外部からのノウハウ持込に頼ったといえる。とはいえ創業支援の上位目的に復興があるとすれば、外部団体は長期的な視点で、内部の団体にノウハウ移転を考えるべきであった。しかし、雇用創造事業の事例を見る限り「金の切れ目が縁の切れ目」とばかりに被災地から撤退している。

図5 震災後の創業支援体制のまとめ

		ノウハウ移動	
		移 転	持 込
組織形態	内外提携	(2)	5
	外部単独		1
	外部複合		1

例外として、石巻復興支援ネットワークは、その後の創業支援事業にも関与している。同団体は石巻を基盤としているため、他の団体とは違って一度取り

組んだ事業には責任を持って継続する姿勢を持っている。

そこで、同団体の創業支援事業への関与について検討してみる。そうすると、これまで同団体が委託を受けていた創業支援事業は全て、ユースビジョン（edge）のA氏が一貫して実質的な責任者になっていたことがわかる。つまり、地域で責任を持っている団体であっても、創業支援のノウハウ移動は外部の専門家による「持込」状態のままであったといえる。

2016年度以降、創業支援業務を担ってきたA氏は同団体の支援から撤退している。その後、創業支援関連のイベントは、コワーキングスペースのマネージャが担当している。しかし、団体の事務局としての立場で関与しているため、創業支援やこれまで関係してきた創業者の経営支援にあたる立場ではない。

ひとつ弁護するならば、同団体の活動の対象者は母親や女性を中心であることから、震災後そうした対象者たちが、自己雇用的な創業を目指したため、創業支援に関与したという解釈もできる。したがって、もともとの団体の性格からして、創業や企業経営はミッションと適合しない。そこに専門性を求めても仕方がないことだといえる。

このように被災地内の組織であっても、地域における創業者育成や創業環境の涵養といった長期的視点に立って、支援に取り組む視点に欠けていることが分かった。見方を変えれば、国や県の行政による創業支援事業では、委託先となる団体の性格を見極める必要があるといえる。

5. お わ り に

これまで見てきたように、震災後の創業支援において外部組織による支援では、ノウハウの「持込」がほとんどで、ノウハウの「移転」が意図的に行われていないことがわかった。一方で、被災地内の組織でも、外部の専門家に事業を依存するというノウハウ「持込」だけで、創業支援のノウハウを持つ人材育成を怠ってきた実態も見えた。

地方では専門的人材がないという嘆きをよく耳にする。実際はノウハウを外部からの「持込」に頼るばかりで、自分たちで目的を持って人材の育成をしておこなったといえる。

沿岸被災地の場合、災害によって雇用創出の問題が起きて、その対策として創業支援の必要性が出てきた。新たな問題に緊急に対応するという点からすれば、「持込」の選択は間違っていなかったと評価できる。とはいえ、長期的視点から地域の内発的発展を考えた場合、適切な方向とはいえない。

以上のような事例は、災害という極端な事象を背景としているが、なにも被災地に限った問題ではないと考えられる。見渡せば他の地域でも、既に起きている問題でもある。地方の現状を考えれば創業に関するノウハウ不足、人材不足は否めない。これからの創業支援のあり方や方向性について見直す必要がある。

今回の事例研究からいえることは、組織形態としては、内外提携が現実的な選択であるということが分かった。今後、創業支援に関するノウハウ移転については「ノウハウの移転と蓄積を図り内発的な成長を目指す」のか、「ノウハウを持つ外部組織を呼び込み、それに依存するのか」という方向性が考えられる。

しかし、地域における創業支援のあり方として、このどちらか一方を選択するのは賢明な選択とはいえない。これらを両端において、どの位置を選択するのか、ステークホルダーと共に地域の実情を考慮しつつ考える必要がある。

最後に、今回は創業支援について考察をしたため、それを受けた創業者について言及していない。本稿で指摘したような創業支援の体制が、創業者の意識や、その後の事業展開にどのような影響を与えたのかも検証する必要がある。残された課題として研究を継続したい。

引用・参考文献

- ・石巻市 (2016) 「東日本大震災からの復興－最大の被災都市から世界の復興モデル都市を

目指して－（2016年9月）」

- ・石巻復興支援ネットワーク編・刊『平成25年度宮城県震災復興起業支援業務（石巻・気仙沼エリア経営支援分）報告集』
- ・鹿住倫世（2013）「大災害からの復興と企業家活動：東日本大震災における中小企業の挑戦（特集 震災復興とローカル・ビジネスの役割）」、専修ビジネス・レビュー、8（1）、15-23.
- ・品田誠司（2013）「災害後の起業家活動：なぜ、大災害の発生が起業家の増加を引き起こすのか？」、Venture review 22：43-57.
- ・山崎泰央・高橋宏彰「被災地における起業支援の現状と課題」、Venture review 22：121-126.

謝 辞

鈴木茂先生は私の恩人です。松山大学経営学部にて在任中大変お世話になりました。先生は懐の深い方で、学部は違えども一緒にエミフルの顧客調査をしたり、教科書を書いたり、研究仲間に加えて頂きました。

その後、私が石巻専修大学に転任し、1年も経たないうちに東日本大震災が発災。その直後から、先生には励ましのお言葉と物資の支援を頂きました。それだけでなく、はるばる松山から石巻まで激励に来ていただき、とても心強かったことを憶えています。

このたび、鈴木先生がご退職されるということで、退職記念論文集に寄稿の機会を頂きました。この原稿が僅かながらも先生へのご恩返しになればと思っております。鈴木茂先生ありがとうございました。

※本研究は JSPS 科研費 15K11939 の助成を受けたものです。