

連合と産別の震災ボランティア

週三〇〇〇人のボランティア派遣を半年間継続／連合

連合（古賀伸明会長）は東日本大震災発生後、二〇一一年三月一日に開催した緊急三役会で連合本部に「災害対策救援本部」の設置を確認し、同月二二日開催の中央委員会で正式決定し

た。三一日には、岩手、宮城、福島の大震災被災三県に災害救援ボランティアの第一陣が出発。以降、二〇一一年九月二三日まで二四回にわたり、大規模な派遣が行われた。約半年間の活動で本部から派遣された人数は約六〇〇〇人。延べ活動人数（人数×活動日数）は約三万五〇〇〇人にも達した。震災直後の混乱の中、連合はどのように体制を整え、ボランティア派遣を継続的に行ったのか。ボランティア活動の一応の区切りとなる九月末までの取り組みを追った。

震災翌日から支援に向けて調整をスタート

連合本部は震災から一夜明けた二〇一一年三月二日より、被災地支援に向け、各セクション間の調整に動き出した。週明けの三月四日には緊急三役会を招集。古賀会長を本部長、南雲弘行事務局長を統括責任者と

する「災害対策救援本部」設置することを確認し、三月二日の中央執行委員会で正式決定した。

中央執行委員会では、災害対策救援本部は①人的支援（ボランティア派遣）②物的支援（支援物資の調達対応）③財政支援（義援金・カンパ金の募集）と財政管理——の三つを軸に活動することも決定した。さらにこれらの活動と併行し、④政府・自治体・政党、経済界などの政策調整⑤構成組織・地方連合会・他団体との連携による情報収集⑥ニュースの発行や宣伝機材の提供などの広報活動——を担う組織横断的なグループを設置することも決めた。また、緊急課題への対応をより確実に行うため、連合本部内に活動全体の企画・調整を行う総合事務局を置くことになった。

緊急三役会、中央執行委員会では、「現地に負担をかけない」「現地の指示に従う」「安全確保」の三原則を踏まえ、対応とすることや、派遣対象地域を当面の間、①被害の大きい岩手、宮城、福島を中心とした被災地②被災地から避難してきた首都圏の避難所——の二本柱にすることなどのボランティアを

派遣するにあたっての基本的な考え方も確認した。

ボランティアの派遣期間は六カ月とし、前半三カ月、後半三カ月の期間を一定の区切りとして方針を立てることになった。加えて当面一カ月は被災地避難所への物資の仕分け、配送を中心に取り組むことも決めた（しかし、実際には家屋の泥だし、側溝掃除のニーズが圧倒的に高かった）。担当部署は、非正規労働センター、拡大・組織対策、総務局で組織する「ボランティア派遣・人的支援グループ」。派遣にあたっては、拠点整備に努めることとし、まず、本部から準備のための要員を被災地に配置し、その後体制が整ってから、現地に常駐者を派遣して現地対策本部を立ち上げる方針が固められた。

こうした方針に従い、本部は三月二一日には連合岩手、同二二日には連合宮城、同二四日には連合福島へ二人ずつ先遣隊を派遣した。各先遣隊は、各地方連合会・地方協議会の被災状況を把握するとともに、ボランティア隊の活動拠点となるベースキャンプの設置に向けて、設置場所、現地までの移動手段、食事の確保などについて各地方



連合は被災3県にのべ3万5,000人のボランティアを派遣した（連合提供）

連合会と協議した。一方、受け入れ側の地方連合会では、ボランティア隊の受け入れ体制づくり、ベースキャンプ運営、生活環境整備、地方自治体や社会福祉協議会との連携のあり方などを確認。この間、救援本部では、中央執行委員会での確認事項に基づき、各構成組織・地方連合会の担当者の氏名を登録し、その担当者を窓口として、ボランティアへの参加、構成組織独自のボランティア実施の有無、派遣可能人数、派遣可能地域について集約し、各構成組織との調整を行った。

三月二五日には、連合本部で構成組織担当者会議を開催。ボランティア派遣にあたっての考え方を共有した。さらに三月三一日をボランティア隊第一陣の出発日とし、一クールを九日（現地活動は休息日を含む七日間十移動日）交替とすることなども決めた。ボランティア隊の構成は当初、班長一人と班員二人からなる三人体制とした。ただし、その後活動が進むにつれて、一班五人が標準となった。一つの構成組織からの参加人数が規定人数に満たない場合は、他の構成組織と合同で班を編成した。

三月二八日には地方ブロック連絡会議を開催し、ボランティア参加は構成組織での集約を基本とすることや地方連合会のボランティア参加は地方連合会専従役員、構成組織単位での派遣がない組織、地域ユニオンからの参加者を基本とすることを確認した。

ベースキャンプの確保が当初の課題に

ボランティアの派遣にあたって困難

を極めたのが、活動拠点となるベースキャンプの確保だった。被災地は津波で甚大な被害を受けており、近辺で多人数を収容する施設が少なく、あったとしてもすでに消防、警察、海外からの救援隊が利用しており、連合ボランティアが入る余地はなかった。そこでボランティア受け入れ先の地方連合会では、地協などの協力を仰ぎ、労働会館の会議室、地域コミュニティセンター、労働福祉団体の保養施設、民宿などの拠点を確保した。

これらの拠点では、当初、収容可能な人数を超えるボランティアを受け入れたため、当初は一人あたり一畳強のスペースしか確保できないベースキャンプもあったという（その後収容人数の調整をおこなった結果、徐々に改善された）。こうした経緯から、連合では、荷物置き場も含めて、最低でも二畳から二畳半を確保する必要があるとしている。泥とほこりにまみれるボランティア活動では、入浴施設の確保も課題となった。会議室など拠点内に入浴設備がない場合、作業終了後、近隣の入浴施設に立ち寄ることで対応した。例えば、仙台ベースキャンプでは、第一陣の派遣開始時点で市内のガス・水道が復旧していなかったことから、休息日に参加者を近郊の入浴施設とコインランドリーにバスで輸送した。

女性参加者の居住スペースの確保にも苦慮した。女性用に別の部屋を確保することで対応したが、スペースを十分に確保できない場合は、女性の参加人数を制限せざるを得ないこともあったという。

三月末日には第一陣が出発

三月三一日にボランティア隊第一陣一二人が東京を出発し、当初設置された宮古、東和、一関、仙台、福島などのベースキャンプに散らばった。ボランティアは各構成組織や地方連合会を通じて募集した。募集にあたっては、構成組織・地方連合会担当者向けに「連合救援ボランティア派遣要領」、参加者向けに「連合救援ボランティア活動の手引」を作成し、配布した。これらの手引にはボランティア派遣にあたっての心構えに加え、活動場所やベースキャンプでの生活における注意点、準備品リスト、病気・ケガ予防のための基礎知識も盛り込んだ。

第一陣のメンバーは、募集期間に余裕がなかったことから、構成組織・地方連合会の本部役員が参加が目立ったが、第二陣以降は各単組役員・組合員の参加が増えていった。

ボランティアを被災地に送るための交通手段については、公共交通機関が寸断されていることから、被災三県にある連合加盟社を通じてバスを手配した。東京とベースキャンプ間のバスは一クールあたり四台から一〇台のバスを運行し、半年間で各ベースと本部との間を延べ一七九往復した。

現地に到着したボランティアチームは四月一日から作業を開始した。このうち、宮古ベースキャンプでは、UIゼンセン同盟から派遣されたボランティア班一人が常駐体制を取り、これに連合岩手の構成組織からの応援を加え、おおむね三班に分かれて活動した。活動は地域の社会福祉協議会が運営

するボランティアセンターと連携して活動することを基本にした。作業は原則、現地のセンターから示されるニーズ票に基づいて行うことになった。作業日当日の朝に指示を受け、班単位で動いた。作業内容は、いずれも各地域のセンターで優先順位が高く、安全性の面からみて、一般ボランティアでも対応できるものに限った。具体的には、津波で被災した個人宅の泥出しやがれきの撤去、家具の運び出しや、避難所での炊き出しなど。さらに、センターからの要請があれば地域内全戸を訪問し、被災者から直接ニーズを聞き出して、対応する「ローラー作戦」を展開することもあった。

一方、福島県いわき市では水道などのインフラが遅れたことや、拠点到適した場所がみつからなかったことから、ボランティアセンターの設置に時間がかかった。そこで、四月八日、会津にベースキャンプができるまでの約一〇日間、片道二時間かけて救援活動を展開した。

五月一六日には、福島県社協や連合福島からボランティア活動の要請があったことや福島第一原発から半径二〇km〜三〇km圏内の屋内待避指示が解除されたことに伴い、南相馬市もボランティア活動の対象地域に加えることを決め、同月二〇日から納屋の泥だしや家財道具の分別、廃棄作業にとりかかった。

なお、福島での活動に参加する組合員の家族からは、福島第一原子力発電所の放射能漏れ事故の影響を心配する声が寄せられ、救援本部では原発から

三〇km圏内での活動は行わないことなどを説明して理解を求めたという。

安全対策への配慮も重要

被災地でのボランティア活動は危険と隣り合わせであることから、災害対策救援本部は安全対策への配慮も怠らなかつた。ボランティア参加者を保険に加入させることを徹底するとともに、四月五日には「連合・救援ボランティア活動安全基準」を策定し、作業の範囲、必要な装備、休息の確保、余震発生時や事故発生時の対応について参加者に周知した。

余震が続くなか、参加者は地震・津波発生時の避難場所を確認した上で、携帯ラジオで津波情報をいつでも聞ける状態にしながら作業にあたる。粉じんが舞い、危険物が散乱する中で作業することから、ケガ、病氣予防対策として、ヘルメット、防じんゴーグル、耐油手袋、耐化学物質のつなぎ服を確保し、着用の徹底を図った。さらに気温が高くなる五月以降は熱中症対策として、冷却グッズの配布や必要な飲料水の確保、休憩時間の増加などで対応した。こうした取り組みの結果、九月末までの半年間における病氣・ケガの発生件数は、わずか三四件にとどまった。各キャンプでは、独自にベースキャンプの運営マニュアルを作成していたが、時間の経過とともに引き継ぎ、補強されていった。最初の三カ月間、ベースキャンプの運営は連合本部から派遣した役員や地方連合会の役員が交替であったが、七月以降になる

と、各スタッフがキャンプ運営の経験を共有し、万が一の際に活かすことができるよう、地方ブロックごとに担当ベースキャンプを割り当て、交替で要員を派遣する方式を採った。連合のボランティア活動は九月二三日の活動を最後に区切りを迎えた。今後は被災地の復興に向け、各地のニーズを把握しながら、引き続きの取り組みを検討する予定だ。

できるよう、地方ブロックごとに担当ベースキャンプを割り当て、交替で要員を派遣する方式を採った。

連合のボランティア活動は九月二三日の活動を最後に区切りを迎えた。今後は被災地の復興に向け、各地のニーズを把握しながら、引き続きの取り組みを検討する予定だ。

居住性の改善やマニュアル整備が今後の課題に

ボランティアの派遣からはさまざまな課題も浮かび上がった。ひとつは今回の派遣では構成組織の希望人数が優先され、キャンプの収容能力を超える事態がしばしば発生したことだ。このような事態は、疲労回復と密接な関係にある居住性を犠牲にすることになり、救援活動での事故防止の観点からも重大な問題となりうる。居住性の改善のために何をすべきか平時から議論しておくことが求められる。

一方、参加者からは各種マニュアルの整備を求める声もあがっている。たとえば、ベースキャンプ内での基本的な生活については、被災から時間の経過とともに、生活インフラ、季節、ボランティア活動の内容が大きく変化し、各状況に的確に対応するためにはマニュアル作成が不可欠であることがわかった。

活動費用捻出のため、予備費一億五〇〇〇万円を計上

ボランティア活動を支えるためには多額の予算が必要となる。四月二〇日に開いた中央執行委員会では、不測の事態に備えて毎年度計上している予備

費の支出が承認された。額については、阪神・淡路大震災の時の支出額を参考に、会計年度の区切りとなる二〇一一年六月末までの三カ月分として、一億五〇〇〇万円を計上。二〇一二年の会計年度に切り替わる二〇一一年七月以降は「東日本大震災救援費」として、さらに一億五〇〇〇万円を計上した。

三月から二月までの収入を通してみると、①二〇一一年度予算における予備費の取り崩し額約一億五〇〇〇万円②二〇一一年度予算「東日本大震災救援費」一億五〇〇〇万円③「東日本大震災救援カンパ」からの一部受入額三五〇〇万円——となり、合計で約三億三二〇〇万円に達する。これに対し、支出額は約三億二〇〇〇万円だった。

二〇一一年度に計上された予備費は、かつては四億円以上計上された時代もあったが、近年は会費収入と繰越金の減少から二億円台での計上が続いている。今回の震災で予備費や東日本大震災救援費を計上することができたのは、震災前の一月に、主に地協活動強化の財源に充てるため、五円の一般会費の値上げが大きかったという。

政府への要請や政策協議も

被災地でのボランティア活動以外にも救援本部はさまざまな取り組みを行った。災害対策政策調整チームは二〇一一年三月一五日、政府に対し緊急要請を実施した。その内容は、①被災者の生活確保②二〇一一年度予算の早



ボランティア活動にあたり、安全面の対策も考えた（連合提供）

期執行③緊急雇用・労働対策④「災害弱者」の安全確保⑤ボランティア受け入れ体制の整備⑥統一地方選挙の延期——の六項目。同日付で、民主党、社民党、公明党、翌一六日には国民新党に対しても同じ内容で要請を行った。

四月六日には政府への二回目の要請として、①被災者の生命の安全と生活支援体制の整備②福島第一原子力発電所の事故に関する危機管理体制の整備③復興・再生の基本方針の策定と実行④行政機関の回復と連携強化⑤救済・復旧のための補正予算の早期編成——などを求めた。各政党に対しても同様の要請を行った。

さらに、原子力発電所の事故対応における労働衛生対策強化や雇用・労働に関する要請を厚生労働省に送ったほか、中小企業の資金繰り対策について、

中小企業庁や経営者団体などに対して
も要請を行った。

六月二日に開催した中央委員会では、「二〇一二年度連合の重点政策」を確定した。この重点政策には、震災からの復興・再生に向けて、①公共インフラの整備と被災者の生活再建・安心して暮らせる環境の整備②被災者の雇用の維持・創出と安全の確保③被災地域の産業復興・再生と国内経済活動の活性化④原子力発所事故の収束に向けた対応と適切な被害者救済の実施——の四項目を盛り込んだ。重点政策の実現に向け、各省庁や政党への要請活動を展開したほか、政府との政策協議を行った。

八億三五〇〇万円のカンパが集まる

カンパ・財政支援チームでは、三月一四日の三役会議で緊急カンパ実施の決定を受け、組合員向けのニュースレター「アットマーク連合」を通じ、加盟単組や、組合員、その家族に対してカンパへの協力を要請するとともに、連合のホームページで一般の人々にも募金呼びかけた。さらに朝夕、駅頭で会長、事務局長を先頭に募金活動を展開した。

こうした取り組みの結果、二〇一一年一二月二六日までに総額で約八億三五〇〇万円が集まった。カンパ金は古賀会長と南雲事務局長が被災した自治体を訪問し、義援金として手渡すとともに、一部（二億五〇〇〇万円）を「あしなが育英会」に寄付し、被災遺児への一時金・貸与奨学金にあてた。

（米島康雄）

山根木晴久総合局長インタビュー 経験を将来に活かす「忘れない活動」を

連合の半年間に渡る継続的なボランティアは、現地の活動やベースキャンプでの生活などを手探り状態からスタートさせ、労組の連帯活動を行いつつ進化してきた。この間、大きなトラブルもなく、どうしてこれほど大規模な支援に取り組めたのか。災害対策救援本部・ボランティア派遣担当班の山根木晴久・総合組織局総合局長に聞いた。

方針を明確にして体制を整備

——常時三〇〇人の組合員を半年間に渡って派遣し続けるには、統制の取れた行動が必要。どのように体制を整備したのか。

山根木 連合が方針を明確にして、安心して産別に参加してもらえたことが大きかった。それだけの体制を敷くことができた背景には、阪神・淡路大震災の経験や反省もあって、社会福祉協議会と連携することを決めたことにある。各々の専門分野を活かした役割分

担をしたかったし、ボランティアセクターを一〇〇%担うと撤収のタイムリグが非常に難しくなる。撤収できないなかで無理に続けられればトラブルになってしまうので、われわれは救援作業に徹した。

もう一つ、とにかくホテルとかは使わずに、ベースキャンプは雑魚寝と決めた。雑魚寝は辛いけど、ボランティアの基本は自給自足で、テントを背負って行くボランティアの人もいっぱいいるわけだから、それに比べたら相当恵まれている。では何故、恵まれた事しているかと言うと、継続的に大量の人間を派遣するためには、無理を強いては続かない。そこで、衣食住含めて対応することとし、現地までバスで往復させる体制を固めた。そして、現地への出発前は、そのことをしっかりと説明した。組合員の想いに対する受け皿が被災地にあったから、皆、安心して参加してくれたと思う。

——そういった現地派遣の活動については、昨年九月末で収束させている。

山根木 正確には、福島が昨年七月末、宮城と岩手は九月末で一区切り付けた。ただし、現地の担当者たちの被害が大きかった陸前高田のボランティアセクターへの派遣は二月まで続けていたし、雪下ろしなどの局地的な取り組みは現在も継続している。全国からボランティアを募って被災地へ大量派遣する活動は九月末までの半年間で、その

後は主に雇用を中心とする政策要求の取り組みが中心になった。後は産別や地方連合会それぞれの自主性に任せている。

バッテリーグしないボランティアと現地雇用

——ボランティアで行っている作業が、雇用の受け皿になるとの考え方もあった。

山根木 ボランティアが被災者の雇用を奪うことはなかったと考えている。「目の前の日々の生活のための仕事をどうしていくのか」という話があり、それがボランティアとバッテリーグされるとよく言われる。確かに昨年九月末の段階では、連合内でも、ボランティアの担っていた仕事を雇用に向けられたら良いとの議論があった。ただ、これは善し悪しの問題ではなく、現状、失業給付が続いているなかで、側溝の掃除とか家の泥出しなどを目の前の仕事があるからといって失業者にスムーズにマッチングできるかといえば、実際にはなかなか難しい。今そこで必ずやらなければならぬ仕事、そこをボランティアが担ったと思う。

——現地では、雇用のミスマッチが大きな問題になっている。

山根木 現地の雇用問題については、まず「震災前にやっていた仕事・職場に戻りたい」と思って、実際に戻っている人もいます。他方、今までやっていた仕事ができなくなった時に、「安定的・中長期的に継続して働ける仕事を探したい」と考える人もいます。ただ、この部分の雇用対策はまだまだこれからではないか。いま瓦礫問題がようやく動いてきて、かなりの雇用の



受け皿になるのだろうが、それも本当地元の雇用創出になっていくかというところ、まだ課題が残されている。もう少し本格的に被災地の再開発などが決まって復興に向けて歩み出さないと長期的・安定的な雇用になりえない。そこで、政策・制度要求のなかで復興・再生に力点を置いた政策をまとめて要請行動を強化しているところだ。

ニーズに合わせてボランティアの質も変化

——ボランティアが現地で果たす役割は依然として大きい。

山根木 ボランティアが担うべき役割はまだまだあるし、実際に継続もされている。ただし、質は違ってきている。

いま、労働組合が行っているボランティア活動としては、例えば「風評対策」の取り組みがあげられる。被災地の農作物のカタログを作って組合員に紹介したり、メーカーで物産コーナーを開いて直接、買ってもらうたり。労組には、人と人とのつながりとか仲間に対する信頼感があるから、組合が「この野菜は大丈夫ですよ。買っていきましよう」などと宣伝することで業者を元気にしていくといった、ソフト面の効果は大きいと感じている。現地向けの支援についても、例えばいま、福島や学校などで除染のために大量の雑巾が必要だと言うので、組合員に声をかけてたくさん集めて持って行ったりしている。

それから、いわゆるシャッター通りの商店街のスペースを地方連合が借りて、被災地から避難して来ている人に、その被災地の物産を売るショップの運

営を依頼しているケースもある。このスペースにかかる賃料などは、今でもカンパで集まってくる。被災地で新しい仕事を創出したり、産業を生みだそうとの取り組みは、国や自治体が一生懸命やっていて、労働組合としての出番はあまりない。だが、避難してきている人が働いて自立できるように、雇用につなげる支援を、実は労組がやっていたりする。

——今は取り組み内容が、きめ細かくなっている。

山根木 昨年九月末までは、側溝の清掃とか泥出しとか、とにかく人が足りないというところで大量増員してボランティア活動に従事した。半年間経つてくると、個別のニーズに応える必要が生じてくる。なかには、従来型の活動でできる業務もあるが、むしろ、今はきめ細かい多種多様なニーズにどう対応していくかを考えながら取り組んでいくことがどんどん増えてくるだろうし、その対応が求められている。

政策要求も重要な柱

——それに加えて、政策要請が取り組みの大きな柱になっている。

山根木 そこがもう一つの連合の出番。例えば、今は瓦礫の広域処理について、各自自治体に受け入れ要請を行っている。これは連合内でも賛否両論あったが、徐々に動いていった。最初に要請を行った愛媛では、新聞にでて批判も相当受けたが、その批判に対して、ある小学生が「安全な瓦礫を受け入れてもいいのでは？」と地元の新新聞に投書したり「連合愛媛が主張していることは

おかしくない」といったような逆の世論も出てきた。いまは多くの自治体に受け入れ要請をやっているが、自治体の首長から「瓦礫を受け入れたくても住民、市民、町民の理解がなくて困った時に、町民の中のオビニオンリーダーたる労働者集団としての連合が賛成の主張をしてくれることで凄く背中を押してもらえてありがたい」などといった話をよく聞くようになった。

いろいろな交流をしてきて、現地ではもの凄く評価されている。そういった経験を経て戻ってきているので、「じゃあ、今度は自分たちでやろう」との機運ができて、各組織で動くようになってきている。情報労連の「復興カキオナー」や、UIゼンセン同盟の「コックンプロジェクト」、サービス・流通連合の雪下ろしやプロ野球選手会と連携して被災地の子どもとキャッチボールをする取り組みなど、それぞれ自分たちができる支援を考えて実施している。連合のボランティアへ参加したことがきっかけとなり、産別独自の取り組みにつながったとの声も聞く。

——三・一一を忘れない取り組みも必要だ。

山根木 今回の震災で、忘れてはいけないことは大きく二つある。一つは東日本大震災で甚大な被害を被って、今なお普通の生活に戻れずにいる被災地・被災者のこと。連合は機関会議も極力被災地で開こうと考えている。現地に行って復興してきた部分としていない部分、両方あることを目にする機会を持つことが大切だ。

もう一つは、災害がいつ自分たちの地域で起きるかわからないなかで、日頃の備えをしつかりすること。これについては、特に労働安全衛生に労組も関与して、企業の対応策なりマニュアル作成なりを進めておく必要がある。本格的な自然災害の時にどう対応するのか、労使で今一度確認しておくべきだろう。

——今回の貴重な経験を将来に活かすことも「忘れない」取り組みになる。

山根木 ボランティアは、連合の旗の下にほぼすべての産別や地方連合会が参加した。それぞれが地元で被災者と

いろいろな交流をしてきて、現地ではもの凄く評価されている。そういった経験を経て戻ってきているので、「じゃあ、今度は自分たちでやろう」との機運ができて、各組織で動くようになってきている。情報労連の「復興カキオナー」や、UIゼンセン同盟の「コックンプロジェクト」、サービス・流通連合の雪下ろしやプロ野球選手会と連携して被災地の子どもとキャッチボールをする取り組みなど、それぞれ自分たちができる支援を考えて実施している。連合のボランティアへ参加したことがきっかけとなり、産別独自の取り組みにつながったとの声も聞く。

九月末までの行動に関しては、議論のたき台から経緯、内容まですべて「東日本大震災 活動の軌跡」として記録にまとめた。これは連合で多分初めてのこと。今後、何か災害が起きた時に経験を記録しておくことが活きてくるが、連合のこれからの仕事として、各組織で行っている連帯活動をもう一回集約して、まとめようと思っている。

それから、青年活動のなかに「ボランティアプロジェクト」を立ち上げた。地域の若手リーダーを中心にボランティアの研修と実地をセットにしたカリキュラムを行い、ノウハウを学んでもらう。いざという時に全国から人が集まって、心合わせ、力合わせができるのが連合の強み。それができるからこそ、今回もトラブルなくやりきれた。若い人たちが定期的に顔を合わせる機会をつくっておいて、何か大きな事件が起きた時に、すぐ対応できるようにしたい。

〈自治労〉 現地支援の取り組み ——総括と今後の課題



避難所で救援物資を仕分けする支援組合員（自治労提供）

想定を上回る被害をもたらした東日本大震災は、各地の防災センターをも大津波で飲み込み、地方自治体の機能を麻痺させた。被災自治体の職員は、自ら被災者でありながらも住民の生活を守ろうと昼夜を問わず、行方不明者の捜索・安否確認、避難先の確保や毛布・水など応急物資の配布、避難所の運営、救援物資の調達、ボランティアの受け入れといった業務に忙殺された。「肉体的・精神的に極限状態に追い込まれながらも、全力で対応している仲間の業務をできる限り支援したい」（徳永秀昭委員長）——。全国の地方自治体職員や公共民間労働者等で構成し、青森から千葉までの沿岸部に隣接する加盟組織で、七七単組・三万九七一四人の組合員を抱える自治労（約八四・六万人）は、仮眠も儘ならず働き続

ける自治体職員・組合員をバックアップしよう、全国の組合員の参加を募り、現地での直接支援に踏み切った関連記事本誌二〇一一年六月号参照）。

（なお、これは連合のボランティア派遣とは異なる、自治労独自の取り組みである。自治労では他に六億円にのぼる見舞金・義援金や、物資面での支援等も行っている。）

大規模被害で難航した組合員派遣

自治労には一九九五年の阪神・淡路大震災当時から、現地支援の経験がある。地震発生から二〇日程度で現地に入り、避難所の運営、物資配送センター、倒壊家屋調査、義援金交付受付補助、罹災証明書の発行、ボランティアコーディネートなど、一連の自治体業務をサポートした。

当時の経験を踏まえ、今回も組合員派遣の方針決定から二日後には、本部

の役職員が現地に入った。だが、現地で待っていたのは阪神・淡路大震災を遙かに上回る被害状況と広範にわたる被災地域、さらには福島第一原発事故（首都圏でも計画停電）という予断を許さない事態だった。現地では、ベースキャンプの設置に始まり、交通手段や宿泊先の確保、被災単組・自治体との支援業務の調整や参加組合員の割当て、現地ルールの策定など事前準備に追われ、結果として実際の組合員派遣までには一カ月を要した。

多岐に渡った支援内容

支援組合員は四月一〇日から、岩手（宮古市、山田町）・宮城（気仙沼市、石巻市、塩竈市、東松島市、岩沼市、名取市）・福島（相馬市、新地町、南相馬市、福島市、二本松市、伊達市、会津若松市、会津美里町）の三県・一六市町に現地入りし、七月一〇日までの約三カ月間にわたり、日数延べ二万一一〇二人以上が復興支援活動に従事した。現地では、一チーム五人を基本単位として設定。「土曜現地入り」日曜引き継ぎ・業務開始翌日曜に引き継ぎ後帰郷」という、八泊九日のサイクルで支援を展開した。

現地で担当した業務は、実に多様だった。被災自治体の職員の代わりとして、義援金の受付・給付に始まり、生活再建支援金や災害弔慰金・援護資金等の受付、仮設住宅の入居関係や民間賃貸住宅の申請受付、避難者一時帰宅の受付、戸籍・罹災証明書の発行、家屋解体・がれき撤去の申込み受付といった業務を手掛けた。また、避難所の運営（補助）から、位牌・アルバム

等思い出品の整理・管理、遺体安置所の受付や遺体着衣の洗濯、救援物資の仕分けや物資の配送、保健師・看護師による被災者相談や医療支援、給水支援、公共施設の清掃、漂流物の整理、現地作業への重機の給油、石灰等消毒剤の配布——などにも及んだ。

被災自治体から寄せられるニーズは日々変化し、支援業務はほぼ一週間単位で内容が様変わりすることも多かった。業務によっては一定の技術や知識を要するものがあり、一方では必要人員数、支援者数とも一定しておらず、両者をマッチングさせる難しさがつきまとった。

この点「ボランティア元年」と称され、組織的かつ一定以上の人員を継続的に被災地に送ることができた組織が、ほぼ自治労のみに限られた阪神・淡路大震災当時とは異なっており、今回の震災では多くの個人や組織が独自に現地入りしたため、被災自治体は全体のコーディネート・割り振りに追われたという事情もあつたようだ。

現地支援を行う際の課題は何か—サービス上の取り扱い

現地支援に当たっては、あらかじめ検討・措置しなければならない、いくつかの課題があつた。例えば、派遣期間中の組合員のサービス上の取り扱いをどうするかという問題である。

自治労では、協力国会議員とも連携しながら行政に働き掛け、「東日本震災に関わるボランティア休暇として認められる日数の延長」（四月一三日、人事院）や、「地方公務員がボランティア休暇等を取得する場合は円滑な取得に

配慮する」被災市町村からの要請に基づき、公務として支援すべきものについては、職務命令による派遣（公務出張）による取扱いとすることが適当」などとする見解（四月二二日付通知「東日本大震災に係る地方公務員のボランティア活動について」）を引き出していった。

その結果、支援者の参加形態はボランティア休暇の取得（五六％）に加え、一二％が公務出張扱い、六％が組合休暇や職務専念義務免除、二七％が組合専従者などその他の形態となった。ボランティア休暇が半数超を占めたことは、公務出張≠仕事ではなく自らの意思で活動に参加しているという、組合員の本意に基づいている。だが、被災自治体の職員の代行として、各種受付業務などを通じ、被災者のプライバシーや機微に触れる場面に立ち会わざるを得なかった組合員も少なからず存在した。

この場合、行政からオーソライズされた公務出張扱いの方が、被災側だけでなく支援側にとつての「トラブル防止や、事故・災害に遭遇した場合の災害補償等に寄与するとの見方もある。自治労では「支援する組合員の熱意と立場を、双方カバーできるような環境づくりが課題」と総括している。

惨事ストレスの未然防止

また、阪神・淡路大震災の教訓から、「惨事ストレス」の未然防止も重要な課題だった。惨事ストレスは、大規模災害・事故、遺体など凄惨な場面に直面したときに生じるストレス症状。発生後二〜三カ月の急性症状から慢性化

したPTSDまで、これに対するメンタルヘルスケアやバーンアウト防止の重要性は、阪神・淡路大震災で広く認識されるようになった。

自治労では急遽、被災自治体職員向けに「一〇〇〇時間後〜東日本大震災で頑張ったあなたへ 現実への帰還のために（必読書）」を作成。また、被災地支援に向かう組合員に対して、「惨事ストレスとメンタルヘルスケア 災害支援参加のあなたへ（必読書）」を配布し、「一人ひとり出来ることは限られているが、焦らない・無理しないで」と注意を喚起し続けた。

現地では、支援組合員の安全のため、「二四時間業務〜二四時間非番」を原則に、定期的な休息を確保した。また、支援の合間に報告集会等を開催し、オン・オフの切換えやクールダウンによるストレス緩和に努めた。さらに、ベースキャンプを拠点に支援者の体調管理等を行うケア体制も整備した。結果として、少なくとも組合員派遣前後のストレス値は、「全体として微増で予想より低かった（自治労総括）」とい、自治体当局による現地支援では、「心労と住民との軋轢等でメンタル不全に陥り自殺した」職員のケースや、「支援終了後二カ月たっても職場復帰が充分でない」職員のケースがみられるだけに、多面的な未然防止策が奏功したと言えるだろう。

一方、被災自治体の職員に対するケアは現在も継続している。宮城県本部が四月末時点で県下の自治体職員（組合員）を対象に行ったアンケート調査によると、回答者三六五二人のうち、軽度と中度のうつ傾向を示した回答者

が計一一二一人で全体の三〇％にのぼった。健康状態については、「体調が悪い」とした職員が五六・一％、「よく眠れない」が四三・八％、「やる気が出ない」が五九・九％などとなっている（自治労本部によるヒアリング報告より）。

また、福島県本部は震災発生からこの間、八四八人（三・六％）にのぼる職員が職場を去ったことを報告している。精神疾患者の増加も顕著で、昨年の病休取得者三七四人のうち二六二人今年四月現在二二四人のうち一一九人が、メンタル疾患を理由に休職を余儀なくされているという（自治労本部に寄せられた復興便りから）。

不満や怒りが鬱積した住民からのクレーム処理に追われる過酷な日々。震災業務の負担が重くのし掛かるなか、早期復興のため、残業・深夜・休日出勤等が恒常化した職場が、被災自治体職員をじわじわと蝕んでいる。

こうした事態に対し、自治労は各県本部・単組と共同で、「このころの相談室」を設置して対応に当たっている。また、被災から一年経過時点で、被災自治体の職員約一万三〇〇〇人を対象に「このころの健康調査」を実施している。被災直後〜一カ月、一カ月後から三カ月、現在と順を追って、就労環境や安全衛生環境がどう変化したか、また一年経過後の疲労・ストレス状況はどうなっているかなどを掘り下げる内容で、結果分析は六月末にもとりまとめる予定。これを踏まえ、政府や自治体等関係機関に対し、実効あるメンタルケア体制の確立を求めるとともに、今後の大規模災害に備えた対策の充実に活かす考

えた。
公共サービス人材不足が震災で鮮明に

ところで、今回の取り組みを通じ改めて浮き彫りになったのは、極限まで縮小され危機対応さえ覚束なくなった公共サービスの脆弱な実態だった。

例えば、阪神・淡路大震災当時、自治労（の各職能単位の評議会）は行政と協力し、ごみ収集支援などの現実活動も展開した。しかし今回は、民営化や委託化等の影響で、いずれの自治体も直営の清掃職員はおろか、パッカー車など必要な資機材を装備しておらず、計画段階で頓挫したケースがめだつたという。

復興支援を担う人材・資機材不足の深刻な状況は、自治労が本年一月中旬〜二月末にかけて被災地自治体に対して行った、アンケート調査でも明らかに



給水車で水を配布して回る支援組合員（自治労提供）



罹災証明書の発行業務を手伝う支援組合員（自治労提供）

なっている。調査は、岩手、宮城、福島
島の被災三県を対象に実施。三県本部・
二二単組から得た回答を、五月一八日
に公表した。

それによると、まず災害時から被災
直後にかけては、かつて経験したこと
のない混乱状態で、「とにかく人員不足
だった」との回答が一八単組（八割超）
にのぼっている。具体的には（複数回
答）、「職種を問わず不足していた」が
一四単組のほか、けがが人・病人対応の
ための「看護師・保健師など医療系が
不足」が五単組、震災直後は避難所の
運営業務（二四時間体制）のローテ
ションにかかりきりで「通常の業務を
する人が不足した」が四単組、交通網
の確保やライフライン復旧のための
「土木・建築など技術系が不足」が三
単組などとなっている。

また、災害時から被災直後につい
ては（複数回答）、一四単組が「燃料」、九単組が

「通信手段」をあげている。人を動か
すためのツールの喪失が、人員不足に
拍車をかけていたようすが窺える。こ
のほか、「食料、水、医療等の備蓄」が
八単組、「自家発電機・非常用電源」と
「薬、医薬品、衛生物質」がそれぞれ
七単組、「公用車、運搬車等の輸送手段」
と「照明・暖房器具」「防災物質」がそ
れぞれ五単組——などとなっている。

病休者の補充や専門人材不足 が深刻化

一方、被災から一定の時期を経て現
在にかけても、「今なお、人員が不足して
いる」との回答が二一単組（九五%超）
にのぼっている。復興に向けた業務が
本格化する現在になって、むしろ人員
不足が深刻化している状況が窺える。

具体的には（複数回答）、「職種を問
わず全般的に不足」している事態（三
単組）は後退したとはいえ、「震災対応
業務や通常業務など一般事務」（七単
組）のほか、「メンタルなど」

長期病休職員の業務補充（五
単組）が浮上している。復興
の担い手である被災自治体職
員の長期休職が増大し、残る
職員がさらに過重労働となっ
て体調を崩すという悪循環が
懸念される。

また、災害復旧工事や復興
計画に基づく事業等の開始に
伴い「土木・建築・現業職な
ど技術系」（一五単組）の不足
が目立っている。さらに、地
域医療の再生の遅れや避難生
活の長期化で、健康を損ねる
住民に対応する「看護師・保

健師・心理士など医療系（八単組）と
いった、一定の技術や知識、経験を要
する専門人材が不足している。国土交
通省を通じて専門職員派遣や、総務省
による行政職員派遣等も行われている
（約一年後の四月一日時点で県に二二
三人、市町に四六二人等）が、地震・
津波、原発事故という重層的な被災で、
これまで経験したことのないような業
務の大量発生に追いつかないようだ。

被災から一定の時期を経て現在にか
け、不足しているモノ（機材）につい
ては（複数回答）、「安全な庁舎・事務所・
業務を行うための設備」と「防災にか
かる備蓄」が四単組、「公用車」や「にか
く人」が三単組などとなった。「被災し
た事務所庁舎等の復旧が遅れている」
「応急期業務により発生した書類が執
務スペースを狭くしている」など、職
場環境の悪化が職員をさらに疲弊させ
ているようすが浮き彫りになっている。

災害を想定した人員等の確保 が急務に

こうした結果を受け、自治労では、
①非常時をも想定した人員確保と職員
の健康確保をはじめ、②専門職種の不
足への対応③応援職員の受け入れ（権
限委譲含む）の仕組みの整備④防災計
画・マニュアル等（避難所設置・運営
災害時における職員の行動等）の再整
備と初動体制の確立⑤市町村合併によ
る影響の検証⑥原発事故想定との再検
討⑦避難所（の同時期・複数）設置に係
る課題（二四時間対応の疲弊防止策等）
の検証⑧住民基本情報（災害に備え
た保管場所）の確保⑨臨時・非常勤等
職員のあり方⑩災害時における自治体

職員の安全確保——といった課題につ
いて、今後検証しなければならぬとい
う分析している。

自治労では、「住民のセーフティ
ネット」である自治体・公共サービ
スが、住民の生命と財産が危機に晒され
ているなか、人と機材を保有していな
いために、十全な役割を果たし得ない
のでは本来的な意義が問われる」（総
括）とし、今後の大規模災害に備え、
全国の自治体で災害時を想定した人員
と資機材の確保を、強く求めていくこ
とにしている。

この間、市町村合併や三位一体改革、
集中改革プランなどの構造改革を通じ、
公共サービスは縮小・民営化路線を突
き進んできた。地方公務員は一九九五
年からの一五年間で約四六万五〇〇〇
人減少し、二〇一〇年時点で約二八一
万四〇〇〇人まで落ち込んだ。一方、
臨時・非常勤等職員は、（自治労調査で）
推定六〇万人超まで膨れ上がっている。
復興支援庁が設置されるも、被災地
ではがれき処理やインフラ整備の遅れ、
地場産業の復活や雇用の場の確保など
課題が山積している。だが、多くの自
治体では人口減少・流出もみられ、増
員は図らずも急務に、任期付職員や臨
時職員を任用するにとどまっている。
定員のあり方や臨時・非常勤等職員と
の関係性を含め、長期にわたる復興業
務を担う人的資源が、再生に充分活か
されるような環境整備が急務となっ
ている。

（渡辺木綿子）

〈基幹労連〉

JBU パワーバンクの登録メンバーを中心とする支援活動

鉄鋼、造船重機、非鉄金属の組合を組織する基幹労連（神津里季生委員長、二五万二〇〇〇人）では、JBU パワーバンクに登録する組合員が、連合のボランティア派遣に参加するとともに、パワーバンク独自でも、東日本大震災の救援活動のために現地入りした。五〇〇人、のべ二〇〇〇日を超える参加者が、ボランティアとしてのマナーを守り、ボランティアチームの牽引役や潤滑油的役割を担うなど、目に見えない部分でも貢献したという。パワーバンクの活動内容を紹介する。

JBU パワーバンクとは

JBU パワーバンクは、基幹労連が行う社会貢献活動の一つ。災害救援ボランティアの人材バンクとも言える制度で、二〇〇三年秋の三産別の組織統

合後、組合員二五万人の組織力を活かすことで「頼れる産別」を実現する取り組みを模索したなかで生まれた取り組みだ。二〇〇七年一月には、災害発生時に速やかな救援活動・派遣体制を可能にするため、人材の育成・登録をスタート。登録メンバーは、災害救援ボランティア活動や防災の基本、災害時の安全衛生管理などのスキルを習得している。

具体的には、基幹労連が定期的に開催する「基礎講座（導入教育）」の受講者を募集し、修了をもってメンバー登録される。さらに、バンクメンバーを対象に「基本教育・訓練」「上級講座（リーダー教育）」を定期的に実施することでボランティア人材を育成。地域ごとに開かれる「基本教育・訓練」は、救急法やAEDの使用法、帰宅困難者が出た場合の対策などを学び、モチベーション維持とスキルの向上に努めている。また、この場合はメンバー同士が交流を深める貴重な機会でもある。「上級講座」は二〇一一年からリーダーの養成を目的に開催。避難所の運営方法や無線での連絡など、有事の統制の取り方・緊急時の対応などのより高度な内容を学ぶメンバーも生まれてきている。

組合が取り組むボランティアの人材バンク

基幹労連中央災害対策本部事務局長である沖中博・総務運営グループ事務局長は、この取り組みを始めた経緯について、こう振り返る。

「ボランティアをすることは別に組織じゃなくてもできる。でもそうは言

いながらも、いろいろ調べたり話を聞いてみると、当時はボランティアの漠としたイメージだけで何も知らず準備もせずに被災地に行く人がいた。それでは足手まといになるので、ボランティアの知識がなければいけないと思った。また、実際には通常と違う作業をするわけだから、怪我などしないように安全教育も必要だと感じた。加えて、当時は『組合離れ・組合員離れ』などと揶揄されてもいた時代だった。ならば、ボランティア活動にしっかり取り組むことで、これまで組合に対してあまり興味がなかった人たちにも『組合とはこういうものなんだ』と知ってもらいたい。広まっていけばもっと良いとも考えた。そこで、ボランティアに行っても足手まといにならず、怪我もしないように教育をして、そのための人材バンクを基幹労連で作っていかうと進めてきた」

自分の身は自分で守る

基礎講座では、まず「わが身は自分で守る」ことを学ぶ。「自分の身の安全を自ら確保することができなければ人を助けることはできないし、救援活動で一所懸命になる余り、自分がケガしたり病気になるのは元も子もない」からだ。

その大切さを学んだうえで、グループワークやロールプレイングなどを通じて、災害時の疑似体験を行いながら、平常時と異常時の判断の違いや瞬時に



登録メンバーはボランティア活動の基本を学んでいる（基幹労連提供）

判断する能力を身につけるなどのプログラムが組まれている。メンバーの募集対象は基幹労連構成組織の組合員であることのみで、年齢や性別は問わない。実際、若年層から高齢層までのボランティアに関心のある幅広い世代が参加しているという。

連合の派遣と独自の支援を同時並行で

こうした教育・訓練を受けたメンバーは、二〇〇九年八月の山口県防府市を中心に発生した水害時に、のべ三二人が初めて現地入りして復旧支援を行った。同年の西日本の豪雨災害時にも、兵庫県と岡山県の現場にメンバーが駆けつけた。「それまでも当然、ボランティアをするうえでの組織的な手順があつたが、この経験を踏まえて見



組合員がボランティアに行きやすい環境を整えることも課題の1つ（基幹労連提供）

ただ、今回の復旧・復興の取り組みは、長期的に支援の輪を広げ、なおかつ続けていく必要があった。限られた登録メンバーが何度も仕事を休んでボランティアに従事することは難しくなってくる。その一方で、ボランティアに意欲をみせる登録メンバー以外の組合員は少ない。

しかし、JBUパワーバンクは、「実効あるボランティア活動を推進するために、一定の教育・訓練を受けた人材をメンバーとして育成し、現地で役立つ人材を組織的に派遣できる体制」をめざした取り組み。事実、今回の参加者たちはそれぞれ会社も

職場も異なるが、「同じ基幹労連の仲間であり、パワーバンクの教育訓練を受けてきたメンバー」との連帯意識の下で、面識がなくても統率が取れて作業がスムーズに行えたという。また、講座で身につけた技能や経験を活かしながら活動にあたったため、地域住民やボランティアセンターなどからは対応が「しつかりしている」との評価も受けている。もつと言えば、「ボランティア活動をやりたくても、自分ひとりでは実際に何をやらなければならないという人が多くなかで、そうした組合員の意識にも合っている」との自負もある。人材の派遣事情が苦しいからといって、登録メンバーでない組合員を派遣するのは、ボランティアを派遣する側の心構えや知識を持つうえで支援活動に臨むことに重きを置いてきた取り組みと違ってきてしまう。

登録メンバー増に加えて幅を広げること

「やはりこれだけの大規模震災で長期にわたると、パワーバンクメンバーに限って物事を進めていくのは自ずと無理・制約が出てくる。『本当はもつと協力したい』あるいは『メンバーじゃないけど、ボランティア行きたいのに』といった声を吸収しきれていない課題はある。そこで、まず基礎講座の開催回数を増やすなどして登録メンバーを増やすことから対応しており、震災前に約五〇〇人だった登録メンバーは、五月現在で約一四〇〇人を数えている。加えて、パワーバンクの重み付けはあるとしながらも、幅を広げることも少し考えていきたい。例えば、講座の内

（新井栄三）

直しをかけ、災害救援マニユアルを基幹労連独自に整えた」。そして、昨年の東日本大震災時には、マニユアルに沿った形で三月一四日に中央対策本部を立ち上げて対応をスタート。組合員やその家族の安否確認から始まって、カンパ活動やボランティア派遣へと行動を進めてきた。

「ボランティアに関しては三月二六、二七日の土日を活用して茨城県鹿嶋市にパワーバンクメンバーを独自に派遣。この後、連合ボランティアに継続的に参加していくこととなった。連合主催ということもあり、これにはパワーバンクのメンバーだけでなく、名乗りを上げた組合員にも範囲を広げた。さらに、パワーバンク独自で宮城の被災地に入っていくことにした」

このような形で、連合のボランティア

登録メンバーに限った派遣に課題が

その一方で、課題も見えてきたという。基幹労連が独自に派遣するボランティアは、原則、パワーバンクの登録メンバーに限っている。今回の大震災でも、基幹労連が実施する派遣チームは、登録メンバーのみで編成した。実際、そうすることで、労働組合の組織としての強さと、一定の教育訓練を受けてきたメンバーならではの強みを発揮できる。

ア派遣へ参加するとともに、パワーバンク独自でもメンバーが被災地に入り、被害家屋・施設の清掃や家財搬出作業、土砂の撤去などを実施した。基幹労連の資料によると、八月末までの段階で連合にはのべ三三四人、パワーバンク独自ではのべ一九八人が参加している。

職場も異なるが、「同じ基幹労連の仲間であり、パワーバンクの教育訓練を受けてきたメンバー」との連帯意識の下で、面識がなくても統率が取れて作業がスムーズに行えたという。また、講座で身につけた技能や経験を活かしながら活動にあたったため、地域住民やボランティアセンターなどからは対応が「しつかりしている」との評価も受けている。もつと言えば、「ボランティア活動をやりたくても、自分ひとりでは実際に何をやらなければならないという人が多くなかで、そうした組合員の意識にも合っている」との自負もある。人材の派遣事情が苦しいからといって、登録メンバーでない組合員を派遣するのは、ボランティアを派遣する側の心構えや知識を持つうえで支援活動に臨むことに重きを置いてきた取り組みと違ってきてしまう。

APPでボランティアのための休暇を要求

一方、組合員が少しでもボランティアに行きやすい環境を整えることをAPP（いわゆる春季取り組み）でも行ってきた。休暇制度を充実させる要求だ。

「ボランティアにはある程度の期間が必要。それを考えるなら、会社にも職場にも迷惑をかけるから、春季取り組みのなかでボランティア休暇を求めていくべきと考えた。もちろん、ボランティア休暇を新設することもあるが、基幹労連では一般的にいわゆる年休の積み残し分をボランティアで活用できるようにして欲しいという要求から始めている。交渉の場では、会社側から『〇日以上の制限がないと難しい』とか『ボランティアを行ったとの証明書が必要』などといった制約を求められ