

## 被災地自治体職員を支援した自治労の活動 — 東日本大震災自治労復興支援活動から見た被災地支援の在り方 —

林 田 怜 菜

### はじめに

自治労は、二度の大震災時に組合員に大規模な動員をかけて、被災地自治体職員を支援する事業を実施した。

1995年2月初旬から3月末にかけて、全国の組合員を大量に動員し、被災地の支援を行った。この時の自治労による支援は、自治体職員が経験した被災地支援の最初の経験といえる。区役所業務をはじめ、避難所運営などに携わった自治労組合員の活動は、被災地の復興に大きく寄与した。この活動のなかに、将来予測される南海トラフ地震による大規模災害時の被災地支援の在り方について、貴重な示唆に富む情報が存在している。

これまで、自治労による阪神・淡路大震災自治労復興支援活動に焦点をあて、自治労本部はどのように支援体制を構築し、被災地支援を展開していたのか、自治労組合員はどのような支援活動を行っていたのか、分析を進めてきた。

2011年4月から7月にかけて、東日本大震災で被災した被災地自治体職員を支援するため大規模な支援活動を実施した。いわゆる「東日本大震災復興支援事業」である。

本研究では、東日本大震災での支援活動に視座を据えながら、阪神・淡路大震災時と比べて、どのように支援活動が行われたのか、阪神・淡路大震災での経験が活かされたのか等、検証していきたい。具体的には、歴史学に基づき、資料の分析と関係者への聞き取り調査という手法を用いる。

阪神・淡路大震災自治労復興支援活動に関して、神戸市長田区役所内「人・街・ながた震災資料室」に当時の自治労中央本部が作成した資料が一括して保管されている。

東日本大震災自治労復興支援活動に関して、2019～2020年度の自治労・若手研究者育成制度に採択していただき、自治労中央本部が保管する資料の開示及び分析を許可された。

これら資料の収集・分析と併せて、関係者への聞き取り調査を実施し、自治労職員が記

憶のなかにとどめている被災地支援の在り方に関する知見を、貴重な情報として収集し、整理・分析していきたい。

## 第1章 自治労による2つの「自治労復興支援活動」を比較する

### 1. 自治労復興支援活動に関する研究

阪神・淡路大震災自治労復興支援活動時に作成された資料が一括して、神戸市長田区役所内「人・街・ながた震災資料室」に保管されており、2008年度より同資料室責任者より、自治労復興支援活動に関する資料の整理及び分析を委託された。資料の整理及び当時の関係者への聞き取り調査をもとに、阪神・淡路大震災自治労復興支援活動の検証を行った<sup>(1)</sup>。

東日本大震災自治労復興支援活動について、自治労がまとめた資料は現在次のものが確認できる。これらの資料は、自治労本部へ2019年に調査に行った際に提供していただいた。

- ① 「東日本大震災復興支援活動特別経過報告」
- ② 自治研作業委員会『災害に強いまちづくり』全日本自治団体労働組合、2013年
- ③ 「IV 東日本大震災に対する自治労の復興支援活動について（総括）」

①は、2011年8月に開催された自治労第83回定期大会のために作成された資料である。取り組みの経過、組合員の被災状況、全体活動計画と活動実績、岩手県・宮城県・福島県に設置されたBC（ベースキャンプ）の活動、資料がまとめられている。

②は、内容は4つに分かれ、序章は自治体を取り巻く状況、第1部は災害支援・復旧・復興の進め方、第2部は女性の視点から考える防災、最後に復興・復旧へ向けた課題としてのコミュニティのあり方、震災遺児などの課題について取り上げられている。

③は、東日本大震災時、自治労復興支援活動の行動設計に携わったT. H氏が作成し

---

(1) 『阪神・淡路大震災における自治労復興支援活動に関する研究』を2016年神戸新聞総合出版センターより上梓した。また、「阪神・淡路大震災20年 自治労復興支援活動資料目録」を2015年兵庫地方自治研究センターより発行した。

た資料である。T. H氏は、支援活動全体をコーディネートした。資料は、「IV」となっているが、他にも関連する資料があるのか不明である。

内容は、自治労本部で全体を統括していたT. H氏の視点でまとめられている。自治労本部としてどのように動いたのか、岩手県・宮城県・福島県に派遣された自治労本部役職員とのやり取りのなかで気付いた課題などが記されている。

岩手県・宮城県・福島県に派遣された自治労本部役職員はどのように動いたのか、自治労の支援を受け入れた県本部はどのように動いていたのか、自治労支援者はどのように動いていたのか、自治労による被災地支援はどのように評価されていたのか等、具体的な内容を調査し、検証する必要がある。

幸いなことに、「自治労・次代を担う研究者」（2019～2020年度）に採択され、自治労本部より調査研究の支援を受けることができた。2019年度は、次のような調査を行った。

- ① 東日本大震災時、自治労本部役職員への聞き取り調査の実施（表1-1参照）
- ② 東日本大震災時、自治労福島県本部役職員への聞き取り調査の実施（表1-2参照）
- ③ 東日本大震災時、自治労支援者への聞き取り調査の実施（表1-3参照）
- ④ 東日本大震災自治労復興支援活動に関する資料の収集・複写・整理・分析

表1-1 東日本大震災時、自治労本部役職員への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の役職	東日本大震災時の主な任務	阪神・淡路大震災時の支援の有無・主な任務
T. H	男性	46歳	企画部長（書記）	自治労本部内 「東日本大震災対策本部」統括	あり 「現地対策事務所」事務局
Y. K	男性	45歳	中央執行委員、政労局長	岩手BC事務局次長	あり 社会保険業務支援
Y. C	女性	38歳	企画部長（書記）	岩手BC事務局員	なし
M. Y	男性	54歳	中央執行委員、組織拡大局長	宮城BC事務局長	あり 「阪神大震災対策本部」
N. I	男性	46歳	政策部長（書記）	宮城BC事務局員	あり 「長田区役所内自治労デスク」
W. T	男性	30歳	労働局（書記）	宮城BC事務局員	なし
K. T	女性	49歳	報道部長（書記）	宮城BC事務局員	あり 長田区参加者宿泊施設・舞子ピラ
K. K	男性	48歳	組織部長（書記）	福島BC事務局員	あり 福祉対策
K. S	男性	40歳	組織副部長（書記）	福島BC事務局員	なし
W. T	男性	49歳	自治労システムズ（子会社） 出向・総務部長（書記）	福島BC事務局員	あり 「現地対策事務所」事務局

注1）聞き取り対象者は、守秘義務、個人情報保護から、本稿ではイニシャルで識別する。

注2）年齢は、東日本大震災時の年齢である。

表 1-2 東日本大震災時、自治労福島県本部役職員への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の役職	東日本大震災時の主な任務	阪神・淡路大震災時の支援の有無・主な任務
K. Y	男性	46歳	福島市役所職員労働組合委員長 自治労福島県本部副委員長	自治労と被災地自治体との間に入り、支援の調整役を実施	あり 自治労支援者として、神戸市東灘区で倒壊危険家屋調査の支援

表 1-3 東日本大震災時、自治労支援者への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の役職	東日本大震災時の支援時期・役割・支援内容	阪神・淡路大震災時の支援の有無・支援時期・役割・支援内容
G. N	男性	49歳	自治労西東京市職員労働組合執行委員長	第2 G (4/16~4/24) 班長 避難所運営支援 (福島県新地町駒ヶ嶺公民館)	なし
K. M	男性	58歳	公益社団法人東京自治研究センター副理事長	第1 G (4/10~4/17) 自治労東京都本部の副団長 支援者の送迎、会議の出席等	あり 第4 G (2/23~3/1) 班長 避難所運営支援 (神戸市長田区長楽小学校)
M. T 1	男性	55歳	自治労東京都本部副中央執行委員長 自治労都庁職員労働組合委員長	4/4~4/5 : 事前調査 第2 G (4/16~4/24) 自治労東京都本部の団長 統括、会議の出席等	あり 第2 G (2/11~2/17) 班長 避難所運営支援 (神戸市長田区長楽小学校)
M. T 2	男性	46歳	千葉県流山市クリーンセンター副工場長	第1 G (4/10~4/17) 第6 G (5/14~5/22) 第11 G (6/18~6/26) 班長 避難所運営支援 (福島県パルゼいいざか)	あり 支援時期不明 連合ボランティアに参加 福祉風呂支援 (神戸市長田区兵庫高校)
T. H	男性	49歳	自治労徳島県本部組織部次長	第8 G (5/28~6/5) 班長 避難所運営支援 (宮城県石巻市中央公民館)	なし

①について、自治労本部において支援全体をコーディネートした自治労本部役職員、岩手県・宮城県・福島県に派遣された自治労本部役職員、計10名への聞き取り調査を実施した。

東日本大震災時は、阪神・淡路大震災での支援の経験がある本部役職員が、中心的な役割を果たしていることが判明した。支援の経験がない職員は、「1996年に自治労に入った」(Y. C)、「学生でした」(W. T)、「入職していない」(K. S)という理由である。

②について、東日本大震災時、福島市役所職員労働組合委員長と自治労福島県本部副委員長を兼務していたK. Y氏への聞き取り調査を実施した。自治労復興支援活動において、支援を行う自治労側と支援を受ける被災地自治体側の間に入り、調整役を担って

いた。

③について、避難所運営支援において、中心的な役割を果たした自治労支援者に聞き取り調査を実施した。特に自治労東京都本部は、独自に支援体制を構築し、M. T 1 氏、K. M氏は、自治労東京都本部の団長、副団長という役割を担った。

④東日本大震災自治労復興支援活動に関する資料について、調査を進めていくなかで、次のような資料が存在することが判明した。これら資料と聞き取り調査をもとに分析をすすめた。

- i) 自治労本部役職員が作成した資料
- ii) 岩手県・宮城県・福島県の各BCに派遣された自治労本部役職員が作成した資料
- iii) 自治労福島県本部役職員が作成した資料
- iv) 被災地自治体職員が作成した資料
- v) 自治労支援者が作成した資料
- vi) 自治体間派遣職員が作成した資料

## 2. 両大震災における自治労復興支援活動の支援体制の比較

これまでの研究より、労働組合による被災地支援は、①義援金・寄付金、②物的支援、③施設・備品の提供、④人的支援の4種類あることが判明した<sup>(2)</sup>。

自治労は、2度の大地震において、①義援金・寄付金、②物的支援、③施設・備品の提供、④人的支援の4種類の支援を行っていることが判明した。自治労による支援は、特に④人的支援に重点が置かれていた。

阪神・淡路大震災ではa) 神戸市を中心とする復興支援活動、東日本大震災ではb) 岩手県・宮城県・福島県を中心とする復興支援活動をメインの支援活動として取り組んだ。本稿では、a)・b)の人的支援に焦点をあてたい。

2つの大震災における災害発生後の支援の進め方は、自治労本部内に「対策本部」を設置し、現地調査を行い、現地に「対策本部」を設置し、「現場主導型」で具体的な支援内容の確定を行い、支援を開始した。

被災地自治体の首長から自治労中央執行委員長に対する支援要請書は、阪神・淡路大

---

(2) 前掲注(1) p 120

震災時に初めて実施され、その後東日本大震災時に踏襲された。被災地自治体の長から自治労の執行委員長に対する支援要請書は、ボランティア活動でありながら、自治体職員を支援するという公的な位置づけを示すものであった。

大規模災害時に、大規模で長期間、組織的に支援を行う方法は、阪神・淡路大震災時に初めて実施し、東日本大震災時に踏襲された。阪神・淡路大震災での自治労復興支援活動は、その後の大規模災害時の支援活動の原点といえる。

阪神・淡路大震災時、自治労は、「市の職員の救援業務等を支援することによって、市職員の負担を軽減し、本来の業務に従事できるよう、全国の組合員による支援活動」を行うことを決めた。このような試みは初めてのことであった。

東日本大震災時は、「被災者の支援・救援を行っている自治体職員・組合員の業務を支援する」こととした。阪神・淡路大震災の頃に比べて、ボランティア活動に対する社会的な認知度も上がり、「いろんな人がボランティアに入っており、我々は組合員を助けるということに特化した」<sup>(3)</sup>。東日本大震災時、自治労は、加盟単組自治体を支援対象とした。自治労は、自治体で働く労働者の全国ネットワークという特性を活かし、被災地自治体職員を支援することを目的とした。

阪神・淡路大震災時、兵庫県神戸市の長田区と東灘区を中心に支援を行った。長田区は、火災による被害、東灘区は家屋の倒壊による被害が甚大であった点から支援対象とされた。

東日本大震災では、岩手県、宮城県、福島県を支援対象とした。

岩手県では、釜石市、大船渡市、陸前高田市など壊滅的な被害を受けていたが、自治労に加盟しておらず、支援には入らなかった。田野畑村は、被害が大きかったが、人的支援は受け入れず、まずは自分達で復旧・復興に専念するとの自治体の反応から、支援には入らなかった。自治労として、当初から宮古市に絞って支援に入ることとなった。5月下旬から、自治労連傘下である山田町でも支援活動を展開した。

宮城県では、自治労宮城県本部から要望があった、気仙沼市、石巻市、東松島市、塩竈市、名取市、岩沼市に支援に入った。仙台市は、行政支援など多くの支援が入っており、支援には入らなかった。

福島県では、新地町、相馬市、南相馬市、飯舘村、福島市に支援に入った。また、浜通りの原発避難区域自治体住民が避難した自治体でも支援を展開した。具体的に、南相

---

(3) T. H氏作成「IV 東日本大震災に対する自治労の復興支援活動について（総括）」

馬市は伊達市へ、浪江町は二本松市へ、大熊町は会津若松市へ、楢葉町は会津美里町へ避難した。福島県では、原発問題により、岩手県、宮城県とは異なる対応が必要であった。

阪神・淡路大震災では、長田区1日150人、東灘区1日50人、1日200人体制を基本として支援が行われた。当初、約1か月間の支援を想定していたが、長田区では避難所運営支援に入っており、1か月では終わらないという現場の判断のもと、支援が延長された。2月5日から3月末までの約2か月間、約2,000名の組合員が支援に入った。

東日本大震災では、岩手県1日50人、宮城県1日160人、福島県1日65人、1日275人体制を基本として支援が開始された。津波による被害が広範囲であり、自治労として2か月間の支援を想定して支援に入った。当初は、避難所運営の支援のニーズが高かったが、後半になると専門的な行政事務支援のニーズが高まり、支援の規模を大幅に縮小し、支援の延長を行った。4月10日から7月9日までの約3か月間、約3,000名の組合員が支援に入った。

次に、動員者数の変化をみていきたい（図1-1、1-2参照）。

阪神・淡路大震災時は、支援内容は支援当初から支援終了まで、ほぼ同じ支援内容が行われており、自治労の支援規模は緩やかに縮小している。

東日本大震災時は、被災が広範囲にわたり、被災地自治体からの支援のニーズは刻々と変化していた。当初は、避難所運営支援のニーズが高かったが、時間が経過するにつれ、専門的な行政事務支援のニーズが高まった。専門的な行政事務支援のニーズに合わせて動員を行うことは難しい点もあり、支援延長が決定された第9グループ以降、劇的に支援規模を縮小した。

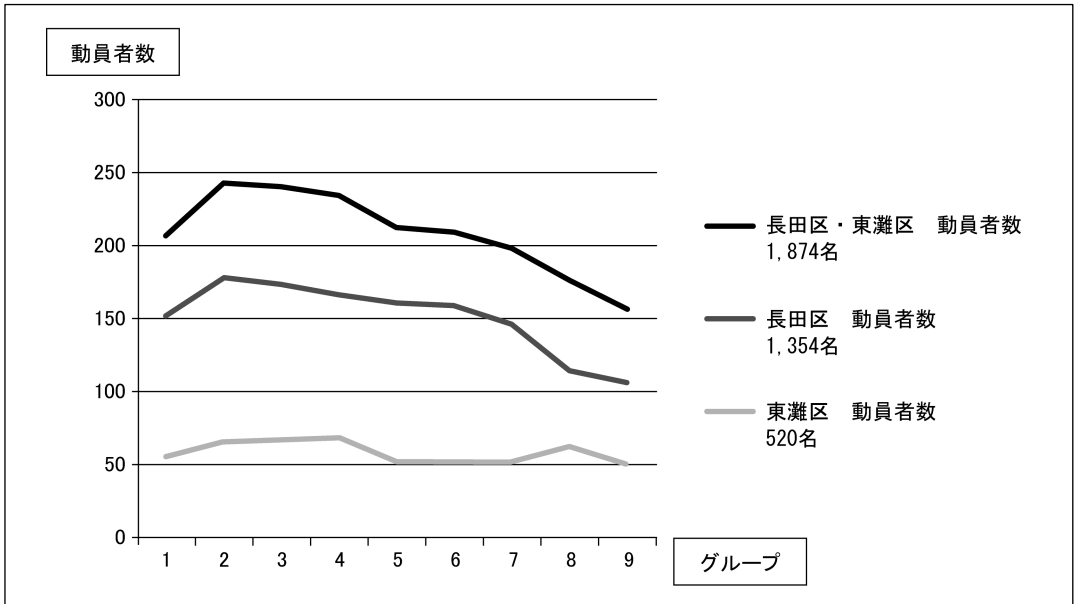
両大震災における支援内容と動員者数の変化についてみていきたい（図1-3、1-4参照）。

阪神・淡路大震災では、避難所運営支援のニーズが支援の当初は高かったが、支援の後半にいくにしたがい落ち着いていることがわかる。行政事務支援については、支援の後半にいくにしたがい、支援のニーズが高くなっていることがわかる。東日本大震災では、圧倒的に避難所運営支援のニーズが高く、その次に行政事務支援のニーズが高いことがわかる。

自治労復興支援活動の特徴について、次のことがわかった。

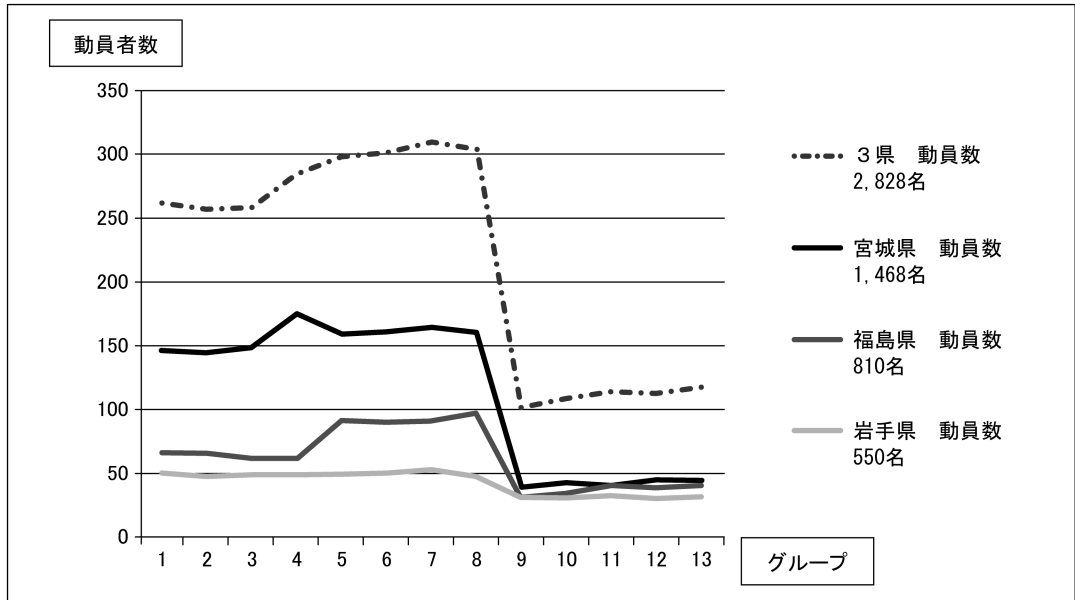
- ① 支援活動の進め方、交代や引き継ぎの仕方などは、阪神・淡路大震災での経験が

図 1 - 1 阪神・淡路大震災での動員者数の変化



出所：長田区、東灘区での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

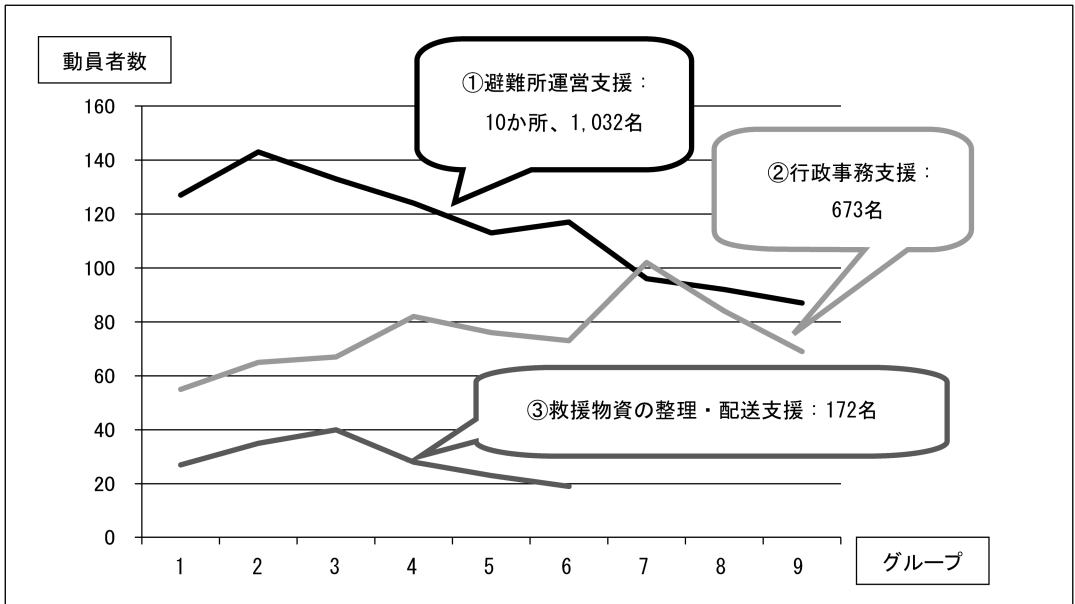
図 1 - 2 東日本大震災での動員者数の変化



出所：岩手県、宮城県、福島県での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

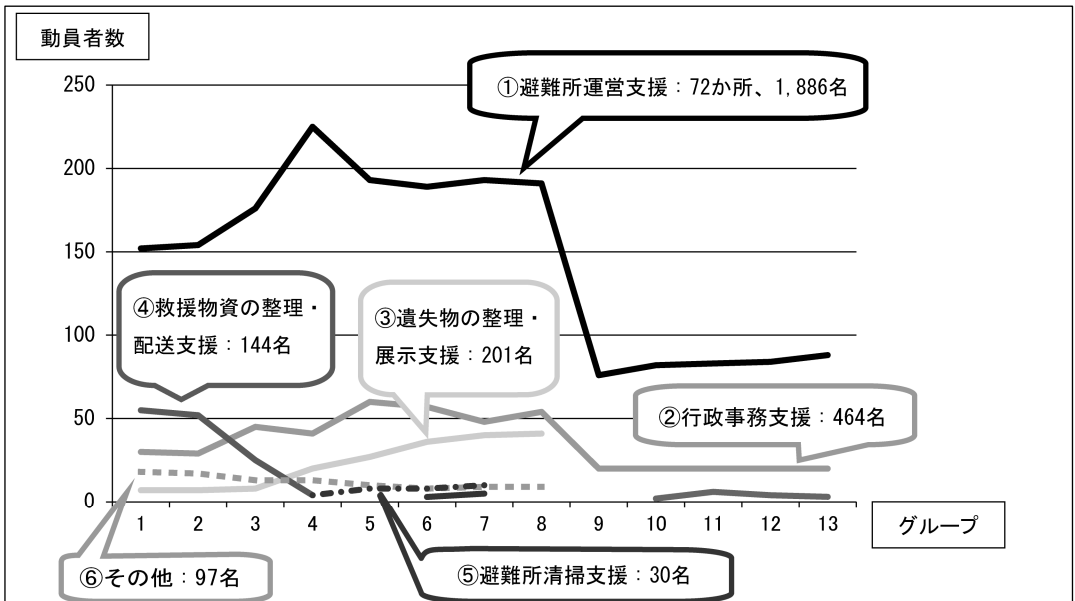


図 1-3 阪神・淡路大震災の支援内容と動員者数の変化



出所：長田区、東灘区での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

図 1-4 東日本大震災の支援内容と動員者数の変化



出所：岩手県、宮城県、福島県での自治労支援者用マニュアルをもとに作成。

活かされている。

- ② 現地での管理体制について、阪神・淡路大震災では支援範囲は集中しており、役割分担をして支援者を管理していた。東日本大震災では支援範囲が広く、支援内容の調整や交通の確保などに重点が置かれていた。
- ③ 被災地自治体からの支援のニーズが高いため、自治労による支援は、避難所運営支援に重点が置かれていた。

最後に、自治労による復興支援事業の管理体制について検討しておきたい。

阪神・淡路大震災時は、自治労本部内に「阪神大震災対策本部」が設置され、各県本部への協力要請や参加者の集約等を担った。そして、現地に「現地対策事務所」が設置され、参加者の統括や全体方針の決定等を担った。

支援を展開した長田区、東灘区にそれぞれ「長田区役所内自治労デスク」「東灘区役所内自治労デスク」が設置され、具体的な行動を担った。長田区の参加者には、垂水区にある「舞子ビラ」、東灘区の参加者には、北区にある「有馬荘」が、宿泊施設として用意され、参加者の世話などを担った。

東日本大震災では、被害が広範囲にわたり、阪神・淡路大震災時とは異なる管理体制がとられた。

まず、自治労本部内に「東日本大震災対策本部」が設置され、各県本部への協力要請や参加者集約等を担った。

そして、岩手県・宮城県・福島県にBC（ベースキャンプ）が設置された。BCの役割は、①被災自治体と支援内容等の打合せ、②BCとなるホテル側と、支援活動期間中の支援者の受入れにかかる打合せ（食事、部屋割りなど）、③支援活動場所の確認と移動手段の調整、④マニュアルの作成等である。

BCは現地対策事務所と宿泊施設を併せ持つ機能を果たした。災害の被害の差が異なるため、現地での管理体制は状況に応じて、対応していた。

### 3. 自治労による避難所運営支援の実態

阪神・淡路大震災では、長田区の10か所の避難所運営支援を行った。ここでは、各避難所に配置されていた神戸市職員の業務を引き継ぎ、自治労が主体となり避難所運営支援にあたった。

東日本大震災では、岩手県10か所、宮城県33か所、福島県29か所で避難所運営支援を

行った。自治労が支援に入る前に、自治体間協力による支援が入った避難所も多く、ここでは、①自治労が主体となって避難所運営支援を行った避難所、②市職員、教職員、他自治体からの派遣職員、ボランティアなどのチームと協力しながら、自治労が補助となり避難所運営を行った避難所の2種類があることがわかった。

阪神・淡路大震災では、長田区役所内自治労デスクへの派遣役職員、東日本大震災では、BCへの派遣役職員がそれぞれ避難所運営支援に携わっていた。

長田区役所内自治労デスクには、デスク長が設置され、支援期間中常駐している状態であり、各避難所の状態を把握していた。デスク長の他に、自治労本部より交代で役職員が派遣され、きめ細やかに避難所運営支援に携わっていた。

東日本大震災では、被災地自治体からの支援のニーズの変化により、支援内容の調整にBC派遣役職員は苦労した。自治労本部での仕事もあり、固定した役職員の配置はなく、交代で業務にあたっていた。避難所運営支援について、阪神・淡路大震災時のようにきめ細やかな対応はしていない。

東日本大震災時は、阪神・淡路大震災時に比べると、BC派遣役職員は、避難所運営支援を把握できていなかったといえる。

自治労の避難所運営支援は、1つのグループが1週間程度支援に入る。この1つのグループは、さらに2班に分かれる。避難所運営支援は、基本的に24時間勤務となり、2班で交替しながら支援に従事する。

前のグループから業務を引き継ぐ時は、必ず1日重なるようにローテーションが組まれている。この手法は、阪神・淡路大震災時に編み出され、東日本大震災でも踏襲されている。

自治労による避難所運営支援は、次に勤務する人に避難所での対応等を引き継ぐことに重点が置かれていた。

避難所運営支援に携わった支援者が作成した書類について、みていきたい。

阪神・淡路大震災では、①「活動状況報告（長田区）」、②「自治労復興支援活動（長田用）引継ぎ書」、③引き継ぎノートや引き継ぎファイルが作成された。

東日本大震災では、宮城県のみ、①「避難所カード」、②「避難所の見取り図」が作成された。その他、引き継ぎ書類については、i) 引き継ぎノートが残されている避難所、ii) 引き継ぎシートが残されている避難所、iii) 何も残されていない避難所など、統一されていない。避難所運営支援について、各BCによって対応は異なり、各BC間の横の情報共有がなかったといえる。

避難所運営支援は24時間勤務となり、自治労は2班で交代制で行う。班は、班長と班員で構成されていた。

阪神・淡路大震災時、班長が毎日「活動状況報告（長田区）」を作成した。避難所の状況や活動内容、デスクへの要望等が詳細に記録されている。この報告書をもとに、10か所の避難所の班長と長田区役所内自治労デスクのデスク長による班長会議が行われ、各避難所間の情報共有が行われていた。

また、毎日「自治労復興支援活動（長田用）引継ぎ書」が作成され、支援者同士の正確な引き継ぎが行われた。

東日本大震災時、宮城県でのみ、基本的に次のグループに交代する時に「避難所カード」が作成された。避難所と支援者の状況などが簡潔に記されている。

引き継ぎノートについては、2度の震災時において、支援者により自発的な引き継ぎノートが作成されていた。具体的な日々の活動記録を詳細に記したものである。

2度の大規模災害での支援活動を経験した現場のノウハウやマニュアルについて、自治労全体として共有していないといえる。

図1-5 阪神・淡路大震災時、班長が毎日作成した活動状況報告

**活動状況報告 (長田区)**  
 3月22日/2時から 23日/2時まで

担当場所 (神楽小学校) 第(2)班・班長 ( ) 県本部 (東京)

参加者氏名 東京部  
 ( ) ( ) ( ) ( ) ( )

活動内容

午後	<p>日常業務 夕食等の物資の受取・搬入及び配給 在庫の把握 アイワの使用開始 受付業務</p> <p>臨時業務 ・班長会議(避難者の班)に向けて臨時総務代表者会議に参加 (PM3:00~)</p>	<p>避難者数 合計 700名 (内 500名) (外 200名)</p> <p>避難所・避難者の状況 ・避難所には7班が組織化されている。 ・7班の班長役を個人化している。(他に2人かいる?) ・7班をAとBと班が女性である。男性2人と3人(班別)が7班のまとめ役となっている。 ・避難者には家が3人いると、それ以外に残ってて誰かいる人もいいるとある。</p>
夜間	<p>日常業務 パワー・ガスコンロ終了 校間校内の見回り</p> <p>臨時業務 ・班長会議(避難者の班)に参加 (PM7:00~)</p>	<p>自治会、他のボランティアの状況、自治労との関係 ①班長会議の内容 (参加: 学校の先生代表、7班の班長、佐々木、 ・学校の代表として出席した教頭先生から、自治労ボランティアの月末に終了するとのこと、そのため避難者に対しては何かはなすものとして決まされた。 ・そして、食事の配給を26日か5日避難者だけにすることを決めた。 ・ただし、西送してきた業者が4日所定の場所におりにおくことになり前提となっている。(23日の朝食のものを運搬して来た業者は話した。) ・また、食事の配給を兼ねて「外からの人」を減らしていくことを確認した。 ②早稲田ボラン(38)は23日終了。</p>
午前	<p>日常業務 朝食の受取・搬入及び配給 ガスコンロの開始 受付業務 職員会議への参加</p> <p>臨時業務</p>	<p>①班長会議の内容 (参加: 学校の先生代表、7班の班長、佐々木、 ・学校の代表として出席した教頭先生から、自治労ボランティアの月末に終了するとのこと、そのため避難者に対しては何かはなすものとして決まされた。 ・そして、食事の配給を26日か5日避難者だけにすることを決めた。 ・ただし、西送してきた業者が4日所定の場所におりにおくことになり前提となっている。(23日の朝食のものを運搬して来た業者は話した。) ・また、食事の配給を兼ねて「外からの人」を減らしていくことを確認した。 ②早稲田ボラン(38)は23日終了。</p>

その他、特記事項、デスクへの要望等 (学校再開情報、水道復旧なども)

- ・夕食の配達は1時30分頃であるが、昼い前段に在るとする可能性があり、もっと遅く(4時過ぎ)にできないか。
- ・食事の配達のときに、業者が4日所定の場所におりにしてもらいたい。
- ・パン等の返品を前日付。(業者・神Pマン、30%程度)
- ・教頭先生が各班長(避難者)に避難者の名前という位置を記入して5分程度は(22日)
- ・グラントの仮教室を作った工事が再開始された。(契約日は3/31まで)

出所: 人・街・ながた震災資料室所蔵「阪神・淡路大震災自治労復興支援活動資料」のうち「活動状況報告関係資料」より転載

図1-6 阪神・淡路大震災時、毎日作成された支援者同士の引継ぎ書

**自治労復興支援活動（長田用）引継ぎ書**

引き継ぎ責任者（氏名  / 親本部 **静岡県本部** )  
引き受け責任者（氏名  / 親本部 **東京都本部** )  
引き継ぎ日時 **2月24日(金) 12時**

主な仕事

○ 食事物資の搬入準備	○ 火の元の管理
○ 物資の管理(数量チェック)	○ 玄関の受付
○ 夜警(23:00以外)	○

一日の仕事の流れ

12:00  
13:15 夕食の旨の受付、搬入

15:00  
15:30 夕食配給の旨  
16:30 夕食旨の配給  
17:00 シャワー-先検掛け  
18:00

21:00 シャワー・ガスコンロのガスの点検

22:00 消灯  
23:00 夜警(学校内巡回)  
6:00 牛乳、水の搬入  
7:30 ラジオ体操  
8:00  
8:30 職員会議への参加

運営体制

- 大分県医療支援隊(医師-多人数) ← 3/16
- 大分県科大学ボランティア隊

特記事項

- 搬入路(朝昼夕食)のルートはポールを置いて自販機が入りやすいようにした。

↓

自松車道場変更(協議)完成。

出所：人・街・ながた震災資料室所蔵「阪神・淡路大震災自治労復興支援活動資料」のうち「神楽小学校関係資料」より転載

図1-7 東日本大震災時、宮城県でのみ作成された避難所カード

避難所カード								
石巻 市	避難所名 石巻中学校							
4月26日現在 記入者( <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 50px; height: 15px;"></span> )								
①事務局・運営本部の場所	体育館 ステージ上							
②運営者の所属	石巻市・鳥取県市職員							
③避難者数	180							
④自治労支援者の業務内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難者物資の搬送</li> <li>・物資の管理</li> <li>・ストーブ燃料補給</li> <li>・シャワー室清掃</li> <li>・班用</li> </ul>							
⑤運営者への食事の支給状況	<table border="0"> <tr> <td>朝食</td> <td>パン・おにぎり</td> <td rowspan="3" style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">} 4/5</td> </tr> <tr> <td>昼食</td> <td>" *</td> </tr> <tr> <td>夕食</td> <td>弁当</td> </tr> </table>	朝食	パン・おにぎり	} 4/5	昼食	" *	夕食	弁当
朝食	パン・おにぎり	} 4/5						
昼食	" *							
夕食	弁当							
⑥自治労支援者の仮眠場所	ステージ上							
⑦トイレの状況	体育館 隣、既存分							
⑧その他								
<p>もめ事</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・先がどうなるかわからない不安</li> <li>・支援者の入れ替わりが多いことへの意見</li> <li>・犬・酒、校舎退去要請へのストレスが行政不信へ繋っている。</li> </ul> <p style="text-align: center;">からの ↓</p> <p style="text-align: center;">行政職員呼助けする支援で来ていることを</p>								

出所：自治労本部所蔵「東日本大震災自治労復興支援活動資料」のうち「石巻市避難所支援関係資料」より転載

図1-8 阪神・淡路大震災時の引き継ぎノート

95.2.14 (水)	
10:00	引き継ぎ
11:00	物資 <del>搬入</del> 配布(新品衣類)
"	物資仕分け
12:00	昼食配食
15:30	物資搬入
16:30	夕食仕分け
17:00	夕食配食
19:00	タオル・石けん仕分け(1人1個ずつ)、トイレに配布
20:00	班長会議
21:30	ボランティアとのミーティング
22:00	消灯
24:30	夜警
5:50	朝・昼食搬入
7:00	牛乳搬入
8:00	朝・昼食配食
<p>※仕分けを継ぎ続したが、自治会による物資配布と重なってしまい、協力してもらえなかった。</p> <p>※自衛隊による給水をためてあるポリタンクをすくし大谷産婦人科に回すこととした。(ボランティアがもっていく)。たまたま置くところがそんなにあるので少しずつ持ち帰る→ポリタンクの数はそこそこ危ないのでもう少しは捨て、ポリタンクはとりあえずフルサイトに置かせてもらっている。中央本部によると、まだ水道の通っていない所に回したいとのことだが、牛がないので余裕かてずたす回収したいとのこと。</p> <p>※ものほし場所を作る必要があるのでは一学校側からものほしを請求中</p>	

出所：人・街・ながた震災資料室所蔵「阪神・淡路大震災自治労復興支援活動資料」のうち「真陽小学校関係資料」より転載



図1-9 東日本大震災時の引継ぎノート

(大分県)

Date: 5/17 (水) [ ] . [ ]

今朝方は 冷え込んだようだ。

7:30 引継

8:00 灯油 4エック

8:30 ~ 12:30 マッサージ訪問 (TV前で3台)

9:00 シャワ- 閉鎖

9:30 ~ 10:30 夜設トイレ清掃 (手前5棟のみ)

10:00 美容師訪問 スペースが無い為、撤収する。

11:45 配食手伝い (11>2, 牛乳)

12:10 シャワ-清掃・閉 (シャワ-、バス、ポテソープ 追加)

13:00 ~ 15:00 市内を自転車で回る。  
(古賀) 大町道南 → 南浜 → 波鼓手前 →

14:00 シャワ- 閉鎖

15:30 女川のリサイ証明書を持った女性が訪問。  
夏用のTシャツを探しているとのこと。  
夏用の衣服を見せる。  
内部(ホウソウの女性)から文句出るも、ヤル気いさせてみる。

16:00 夕食 搬入 (トラックから 調理室まで 運ぶ)

16:40 配食 (内部) 11歳の半角を忘れて 取れた。

17:10 配食 (外部) 臨時職員が1名(巴見)のため、鳥取県も  
加わって作業する。女子が 離れなし。

17:40 夕食の余りを内部に配るため、アタラシスする。  
20食程度出した。オカズのみも4食ほど出した。

18:00 昼の間に 出たゴミを捨てる。  
当面 7:00 ~ 9:00 に 出すおアタラシス増

<sup>20</sup> \* 燃えるゴミに 衣服・毛布がまじっているが、石巻市は引取りよりよすた。

19:00 ~ 19:40 シャワ-室清掃、閉鎖

19:45 夕食 (弁当・水)  
余裕があった。

22:00 消灯

1:35 肩がこって、目が覚める。

5:15 起床 夜は寒くすかた。  
夜設トイレの清掃(ホ-ス)を 行方していた

6:00 清掃

6:30 本部清掃

6:50 ラジオ体操 7:00 配食手伝い (お2、お1) 7:40 引継

出所：自治労本部所蔵「東日本大震災自治労復興支援活動資料」のうち「石巻市避難所支援関係資料」より転載

以上、まとめると以下ようになる。

東日本大震災時に自治労福島県本部で、支援を行う自治労と、支援を受ける被災地自治体との間に入り、調整役を行ったK. Y氏へ聞き取り調査を行った。K. Y氏は首長や県本部との信頼関係があり、調整役を行うことが可能であった。

K. Y氏は、次のように語った。

- a) 自治労と被災地自治体との間の調整役の重要性
- b) 人員・装備・施設（BC）・資金を全て自治労が確保した支援活動への評価
- c) BC役職員の調整役の重要性

特に、c)については、BC役職員は被災地自治体に対し、自治労としてこのような支援ができるといった提案型の支援を行っており、「かゆいところに手が届く」支援であったと評価している。

これまでの調査のなかで、次のようなことが判明した。

- ① 自治労による被災地支援では、支援を行う側、支援を受け入れる側で、それぞれ調整役の役割が重要であることが判明。
  - i) 県本部は、自治労と被災地自治体との間の調整役
  - ii) 現地対策本部は、被災地自治体との支援内容の調整役
  - iii) 自治労の支援を受け入れる被災地自治体側の調整役
- ② 2度の大規模災害での支援活動を経験した現場のノウハウやマニュアルについて、自治労全体として共有していない。
- ③ 支援者が作成した資料は残されているが、避難者が作成した資料は残されていない。避難所運営には、支援者の視点と避難者の視点の双方の視点が必要。

今後予測される大規模災害に向けて、自治労として次のような対応を提案したい。

- ① 支援者が作成する報告書・引き継ぎ書類の、形式と内容の統一
- ② 「自治労大規模災害支援資料室（仮称）」の設置

①について、2度の大地震において、現場で創出された報告書・引き継ぎ書類を見直

し、形式と内容を統一し、自治労全体として共有し、災害に備えることが必要である。

②について、2度の大地震での支援活動の経験、被災地自治体職員としての経験、このなかで培われたノウハウをまとめ、自治労や自治体職員が共有する組織作りが必要である。この考え方のもとには、「人・街・ながた震災資料室」がある。1997年1月17日に開設され長田区に関する震災資料を収集・保管し、次世代へ震災を継承する取り組みを続けている。

自治労としても同じような役割を担う「自治労大規模災害支援資料室」の設置が必要であると思われる。災害時に作成された資料の収集・保管・分析をもとに、組合員に向けた研修を行い、次世代への継承が必要である。自治労を中核とした大規模災害に向けた備えと情報を共有できる組織作りが必要である。

## 第2章 東日本大震災で、被災地自治体職員は 何を求めたのか —— 東日本大震災自治労復興支援活動を通じて ——

### 1. 研究の目的・研究方法

ここでは、東日本大震災自治労復興支援活動を受け入れた被災地自治体は、どのような対応をしていたのか、どのような支援を求めていたのか、自治労の支援は被災地自治体の支援のニーズにあっていたのか調査を実施した。

特に岩手県宮古市、宮城県石巻市に焦点をあて調査を実施した。岩手県では宮古市での支援が中心となっていた点、宮城県石巻市には自治労支援者が一番多く入っていた点をもとに、調査対象とした。

研究方法について、東日本大震災時、自治体職員として震災復旧業務に従事していた職員、自治労の支援の受け入れに携わっていた組合員への聞き取り調査を実施した（表2-1参照）。また、聞き取り調査内容とあわせて、岩手県宮古市作成資料、宮城県石巻市作成資料、自治労本部が保管する東日本大震災自治労復興支援活動資料の分析を行った。

表 2-1 東日本大震災に関する、岩手県宮古市、宮城県石巻市への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の役職
I. Y	男性	45歳	自治労宮古市職員労働組合 副執行委員長 宮古市役所 税務課資産税担当
S. I	男性	39歳	自治労宮古市職員労働組合 書記長
O. N	男性	50歳	自治労石巻市職員労働組合 書記長

## 2. 岩手県宮古市役所の3.11と自治労による支援

地震発生後、宮古市職員はどのような初動対応をしていたのか、I. Y氏とS. I氏の聞き取り調査内容をもとに、時系列にみていきたい。

宮古市役所は、「もともと海の側にある沿岸部の役所なので、津波想定 of 災害というのはある程度予測し、……津波の避難訓練」(I. Y)をしていた。2011年3月11日、「誰も経験し得ないような大きな地震でしたから、直感的に、これはもう津波来るな」(I. Y)と職員は判断した。

宮古市役所では、災害対策本部が速やかに設置され、「避難所の初動対応を割り当てられている職員に対して、避難所に向かえ」(I. Y)という号令が出された。

「津波が来るまでは、30分まではいかなかった」(I. Y)。市役所に隣接する川は、「ずっと波が引いて、川の底まで見える状況までなりまして、そうこうしているうちに沖合の方まで波が戻ってくる…どんどん増水をして、川を逆流して行って、最終的には防波堤もあふれた」(I. Y)。

「波が越えた以降は、携帯電話もつながらない状態。市内見える範囲はもう全部停電という状況でした。市役所も、発電機が地下にあるということで、浸水しちゃって、発電もできない状態まで陥りました。一昼夜、全く明かりがない役所の中で過ごさざるを得ない」(I. Y)状態となった。

「できる限り1か所に集まりましょうということで、市役所6階の大会議室のホールに避難者と職員が集合した状態で一晩を過ごした」(I. Y)。食事は、「手持ちのお菓子でしのいだ」(S. I)。

災害対策本部の判断で、「税務課は調査に出ろ」(I. Y)という号令が夜のうちに下された。「税務課なので世帯台帳を持ってましたので、それをベースにして、生存者の確認にでましょうという相談を夜のうちにしまして、明け方になってから一斉に調査に出た」(I. Y)。

翌朝、水が引いた後、「20cmぐらいのヘドロというか、泥がたまっている状態」(I.

Y)で、「残飯の腐ったようなひどい臭い」(S. I)であった。職員は、宮古市のごみ袋を、片足ずつ履いて、縛って、調査に出た。

宮古市の街の様子は、「被害がなかったところは、津波の翌日の朝から犬の散歩をしている方もいる。被害に遭われた方は、スーパーが開くのを待っている。あるいは、ガソリンスタンドに車を止めて、長蛇の列で待っている」(S. I)。宮古駅を境として、「被害に遭った地区と遭っていない地区は、本当に全然違う。不思議」(S. I)な状態であった。

「当時の税務課のメンバーで手分けをして、被災をしたと思われる地域に散らばりましょうということで、担当区域を決めて、2人ないし3人で出向いた」(I. Y)。「誰か被害に遭った人はいませんかとか、そこに避難されている方々といろいろ話をし、主な情報収集をした。避難所に行くといろんな情報があるというのは、後々になって判明した」(I. Y)。

宮古市職員のなかには、「自分の身内が被害に遭っているかもしれないにもかかわらず、行政マンとしての仕事をやっていかなければいけない」(S. I)職員がいた。

自治労宮古市職員労働組合は、このような職員のために、「職員の親族が亡くなったとか、どこにいる情報を集めよう」(S. I)という初動対応を行った。

宮古市が作成した『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』には、宮古市で最も職員を要した業務について、次のように記されている<sup>(4)</sup>。以下の業務について、行政や自治労はどのような支援を行っていたのか、以下の諸点からみていきたい。

- ① 避難所の開設・運営
- ② り災証明書の発行等窓口業務
- ③ 支援物資等の集積・配分

2011年3月11日から8月18日頃までの約5か月間避難所が開設された。避難所は最大時85か所(2011年3月14日時点)、避難者数は、最大時8,889名(2011年3月14日時点)であった。

宮古市職員にとって、24時間体制の避難所運営は「一番重くのしかかっているところがありましたので、助けていただきたいというのが本音」(S. I)であった。

---

(4) 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、20頁

避難所運営は、「基本は職員が回して、不足する部分を自治労の支援で賄った。行政支援で入ってきた人は、振り分けていない」（I. Y）状態であった。

災害発生約1か月後から避難所が解消するまでの約4か月間、自治労と自治労岩手県本部が避難所運営支援を行っていた。

自治労が担当した避難所は、8か所である。特徴として、市職員が部署ごとに担当して入っていた避難所であり、避難者数が多い避難所であった。

自治労支援者は、担当した避難所で、市職員1名のもと、避難所運営の補助を行っていた。

全国から送られてきた支援物資のなかには、「使用に耐えないものや必要としないものまで送られたため、受け入れが混乱しました。……場合によっては下着までもが古着で提供された」（I. Y）。

支援物資等の仕分けについては、地元の小中学生や高校生などがボランティアで行ったり、県職員の応援もあった。宮古市として、自治労にも支援に入って欲しい業務であった。

り災証明書の発行等は、4月以降徐々に増加する業務であった。宮古市役所では、当初、自治労支援の受け入れに積極的ではなかった。しかし、避難所運営補助、支援物資の集積・配分支援を通じて、「市職員も自治労支援者と接する機会は当然ある訳で、来てもらって有難いといった声が大きく」（S. I）なり、「自治労支援者の実績を評価」（S. I）し、行政事務支援にも入ってもらった。

支援を受けた宮古市職員は、どのように評価しているのかを検討していく。

行政支援と自治労支援の業務内容は、「やってること自体はあんまり変わりはない」（I. Y）。自治労による支援は、行政による支援に比べると、「支援者というものを

表2-2 東日本大震災時、岩手県宮古市における避難所運営に対する人的支援状況

派遣元	支援期間	支援者数
自治労	2011年4月11日～6月4日	1日平均34名
	2011年6月5日～7月9日	1日平均18名
自治労岩手県本部	2011年7月10日～8月7日	1日平均2名

出所：表は、次の2つの資料をもとに作成。

- ① 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、9頁
- ② 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。  
具体的に、岩手BC派遣役職員が作成した「東日本大震災自治労『復興支援活動計画』岩手支援団作業計画」の第1グループ～第13グループの資料を参照。

多く確保できるというところがいいところ」(S. I)であると評価している。

「災害での行政支援は、あくまでも決まった範囲でしかない中で、それでも実際は足りないわけですよね、現場レベルは。」(S. I)。

「本当に困っている状況の中にあるときに、交代要員といっても、結局みんな同じような状況で、閉塞感が漂っている状況で、交代していく。そういったところに自治労の仲間が入ってきて、行政に携わっている方々が来てくれることは、非常に心強い。

表 2-3 東日本大震災時、岩手県宮古市における支援物資の集積・配分に対する人的支援状況

派遣元	支援期間	支援者数
自治労	2011年4月11日～5月1日 (新里トレーニングセンター) 2011年4月11日～6月18日 (グリーンピア三陸みやこ)	1日平均11名 1日平均8名
青森県及び 青森県内市町村	2011年3月26日～5月31日	1日10名
東京都品川区	1泊2日	3名
法務省	7日間	1日8名
外務省	3日間	1日4名

出所：表は、次の2つの資料をもとに作成。

- ① 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、9頁
- ② 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。  
具体的に、岩手BC派遣役職員が作成した「東日本大震災自治労『復興支援活動計画』岩手支援団作業計画」の第1グループ～第10グループの資料を参照。

表 2-4 東日本大震災時、岩手県宮古市における行政事務に対する人的支援状況

派遣元	支援内容	支援期間	支援者数
税務署	り災証明書発行事務	2011年3月30日～4月30日 2011年5月1日～5月31日	1日3名 1日2名
岩手県 盛岡市	廃棄物処理関係事務	2011年7月1日～7月31日 2011年8月1日～2012年3月31日	1日1名 1日1名
滋賀県 高島市	仮設住宅入居受付事務、 弔慰金支給関係事務	2011年6月27日～9月2日	1日2名
自治労	義援金受付業務補助、 仮設住宅入居手続関係事務補助	2011年4月23日～6月4日	1日平均7名

出所：表は、次の2つの資料をもとに作成。

- ① 宮古市『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』宮古市、2012年、9頁
- ② 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。  
具体的に、岩手BC派遣役職員が作成した「東日本大震災自治労『復興支援活動計画』岩手支援団作業計画」の第3グループ～第8グループの資料を参照。

地域の事情は分からない、言葉も違う、そう言いながらも、自分達と同じような仕事をしている人たちが、突然スーパーマンのようにやってきて手伝ってくれる。それで自分たちが少しでも休むことができる。これって大きい。本当に、言葉では言い尽くせないぐらい感謝をしています」(S. I)。

宮古市が作成した『東日本大震災における災害対応行動の検証 報告書』には、職員個人に対して、各時期の実務業務に関するアンケート調査が実施されている。このアンケート調査のなかで、受援・ボランティアに関する職員の意見が報告されている。

宮古市職員にとって、初めて経験する大規模災害への対応について、全国から派遣される行政職員や自治労支援者の存在は、心強いものであったことがわかる。特に自治労による支援は、組織的にマンパワーを支援してくれる存在であったと評価している。

### 3. 宮城県石巻市役所の3.11と自治労による支援

2011年3月11日、沿岸部が津波で大きく被害を受け、石巻市中心部が浸水した。数日間排水ができず、市外からは侵入不可の状態であった。石巻市役所周辺は当日の夜に1.5m以上浸水し、庁舎1階は使えない状態となった。

「最初に避難所開設準備で外に出された者は、夜には戻れないし、入った者は外に出られない状態」(O. N)となった。津波が来た後は、「停電し、電話、FAX、携帯電話などは全滅。防災無線もバッテリーが持つ間だけ使えた」(O. N)。

当日亡くなった職員は48名である。「避難誘導に出てたので亡くなった方、職場に向かう途中で被災した方、避難してた庁舎ごと津波にのまれた方」(O. N)などがある。

石巻市では、宮城県沖地震を想定しての避難訓練をしていた。「基本的に床上程度しか想定はしてなかった。今回のような大規模な津波が来るといのは考えてない」(O. N)状態であった。また、防災マニュアルは「各担当課に全部置いてあり、目立つように赤い色の赤本と呼ばれるもので置いてあるんですけど、……基本見ない、絵に描いた餅にしかなくてなかった」(O. N)。

そのため、「職員それぞれ自分が何をするのかというのは、本部の方から言われないと基本的に分からなかった。……あまりにも規模が大きいのと、初めてのあれだけの揺れであり、誰がどういふふうにするというのも現場としては混乱していた」(O. N)。

「本来、行政体として市長がトップになるはずなんですけども、当時、出張で庁舎にいなかった」(O. N)。現場では、「課長とか補佐でもなく、平の職員が平の職員同士で、この人間だったらちゃんとうまくやれるだろうというのが日頃の仕事の中で分



かってたんで、そういう方に頼んでいた」(O.N)。現場では、指揮命令系統が成立せず、現場にいる職員の判断で対応していたことがわかる。

3月11日、石巻市役所2階に200名以上の市民が避難した。約1週間、避難者優先で物資を出しており、市職員は後回し状態となっていた。「庁舎内で2日目ぐらいにお米を炊いたのが出たんですけど、避難者の方々に優先して出した関係もあって、職員にはほぼ頂けたものはなかった。ほんの団子みたいな大きさのものを、1人1個程度。あとは各人が机の中にあったお菓子を分け合っていた」(O.N)。「自衛隊が入ってくるまで、物資はちょっと厳しかった」(O.N)状態であった。

職員は、「床にダンボールを引いてずっと寝ており、休めない」(O.N)状態であった。また、「家族の安否も分からないまま避難所で仕事をしていた職員」(O.N)もいた。3月末頃、「避難者対応でいっぱいになり、庁舎の中で仕事をやっているんですけど、動いている間にパタッと立ち止まって、自分が何をやっているのか、よく分からなくなってきた職員が出始めた」(O.N)。

自治労石巻市職員労働組合は、「職員の勤務の状態がかなり厳しいというのは当然ながら目に見えて」(O.N)いたので、まずは「職員にどうやって休みをとらせるか」(O.N)対応を行った。

また、避難所で仕事をする職員に対する避難者からのハラスメント問題に対応した。「先が見えないんで、被災者の方がどんどんすさんでくる。役所の職員だったら何でも分かっているだろうという感覚を一般の方々は持っているんですけど、避難所に行く職員はいろんな部署から行く。給食調理員の方や、学校の用務員の方など。相手にとっては、市役所の職員であるということぐらいしか分からないので、何でそげなものも分からないんだというふうなことを言われ、胸ぐらつかまれて殴られた職員も何人かいます」(O.N)。

また、「避難所の数があまりにも多過ぎて、それに対応する職員の数があまりにも少な過ぎて、女性職員が避難所に泊まり込み勤務をせざるを得なかった。大体、連続で32時間勤務ぐらいですかね、泊ってる部分も含めると、行って帰ってくるというパターンでやりました。女性職員に対してつきまとったりするようなセクハラ的な部分が出てきた」(O.N)。

これに対し、労働組合として、担当課に対し次のような対応を行った。

- ① 警察の夜間パトロールを増やす

- ② 女性職員は、避難者と同じ空間で夜間休むのではなく、別の部屋で休むようにする
- ③ 特定の避難所の、特定の避難者が、セクハラをするので、女性職員は別の避難所に配置換えをする

「そうこうしている間に自治労の方の支援も入るようになってはきたんで、そういうところで幾らか助かった部分というのは大きい」（O. N）。

石巻市に対し、行政がどのような支援を行ったのか、報告書等を見つけることができなかった。石巻市に対し、自治労がどのような支援を行ったのか、みていきたい。

2011年3月11日から2011年10月11日まで、約7か月間、避難所は運営された<sup>(5)</sup>。最大時の避難か所数は、192か所（2011年3月19日時点）、最大時の避難者数は、32,121名（2011年3月19日時点）である<sup>(6)</sup>。

2011年4月11日～7月9日までの約3か月間、自治労による避難所運営支援が行われた。「自治労が支援に入る前に、行政の支援が入っていたが、人手は足りていなかった。市職員に休みを取得させることもできない状態であった」（O. N）。自治労が支援に入り改善されていった。

自治労が支援に入った避難所は、17か所である。自治労支援者は、支援者同士で引き継ぎをするための引継ぎ日誌を作成している。17か所のうち、15か所の避難所に関する引継ぎ日誌が残されている。この資料をみると、15か所のうち、7か所の避難所に行政による支援が入っていたことが確認できる。自治労支援者は、行政支援者、石巻市職員、教職員などと協力し、避難所運営の補助を行っていた。

自治労は、2011年4月11日～6月4日まで1日平均30名、6月5日～7月9日まで1日平均16名が、避難所運営支援に入った<sup>(7)</sup>。

行政事務支援について、「り災証明とか出す部分で、1日2,000人ぐらい窓口に並んでたんです。その整理のために自治労の支援に入っていて、並んでいる方々の要求を聞きながら、イライラしてる人をうまくなだめたり、やっていた」（O.

---

(5) 石巻市『東日本大震災 石巻市のあゆみ』石巻市、2017年、86頁

(6) 石巻市が作成した「石巻市本庁地区避難所状況調べ」、「各総合支所避難所状況調べ」を参照。2011年3月19日～2019年7月22日までの間、作成された。

(7) 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。

具体的に、宮城北部BC派遣役職員が作成した「宮城（北部班）の支援活動について」の第1グループから第13グループを参照。

N)。

自治労支援者は、窓口整理、り災証明書等の受付、戸籍、住民基本台帳に関する行政事務支援を行った。2011年4月16日～6月4日まで、1日平均4名が支援に入った<sup>(8)</sup>。

職員の手が足りずに出来なかった業務に対し、支援のニーズがあった。「流された写真や位牌を、被災者の方に返すための業務を自治労に全面的にお願いした。役所の職員の中では、そういう業務があることを分かっている、人手が足りずに誰もやろうとしてこなかった。自治労がゼロベースから始め、途中から行政側が雇った臨時職員も一緒に入って作業をやった。最後の方、自治労がマニュアルを添えて、きっちりと引継ぎをして、撤退された」(O. N)。

自治労は、2011年4月30日～6月4日まで、1日平均15名が支援に入った<sup>(9)</sup>。

以上被災地自治体2か所(宮古市・石巻市)に対する自治労の支援活動について、分析してみたい。

岩手県宮古市、宮城県石巻市への調査のなかで、次のような気付きを得た。

- ① 被災地自治体職員は、被災者でありながら、被災者になりきれない。被災住民が優先であり、物資、住宅など、全て後回しとなる。
- ② 被災地自治体職員は、被災住民から感謝されない。消防、警察、自衛隊、外部からの支援者は感謝される。
- ③ 被災地自治体は人手が足りない。行政支援の職員が入るが、現場では人手が足りず、職員の休みが取れない。
- ④ 自治労支援は、行政支援と業務内容は変わらない。行政支援に比べ、支援者を多く確保できる。
- ⑤ 避難所運営において、被災地自治体職員は被災住民からハラスメントを受けていた。

被災地の被災住民に対する支援は優先して行われる。被災地自治体職員は、同じよう

---

(8) 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。

具体的に、宮城北部BC派遣役職員が作成した「宮城(北部班)の支援活動について」の第2グループから第8グループを参照。

(9) 自治労支援者数について、自治労本部が保管する資料を参照。

具体的に、宮城北部BC派遣役職員が作成した「宮城(北部班)の支援活動について」の第2グループから第8グループを参照。

に被災しても全て後回しとなる。被災地自治体職員は、復旧・復興の先頭に立ち、精神的にも肉体的にも疲弊した状態となる。

大規模災害時、被災地自治体では同じような事態が生じるといえる。被災地自治体職員を支援するための業務は、一般ボランティアでは代行できない業務である。行政職員として住民サービスを充分熟知している自治労が活躍できる分野である。

自治労は、被災地自治体の支援のニーズに即した業務を行っていた。また、行政支援と比較して、多くの支援者が被災地支援に入ることができた。東日本大震災時、自治労による被災地支援は重要であったといえる。

また、被災地に対して行政支援者、自治労支援者、ボランティアによる支援活動が行われていた。被災地自治体職員、被災住民は、それぞれの支援活動をどのように受け止め、評価しているのか、今後調査を実施する必要がある。

支援をする側、支援を受ける側、それぞれの視点を通して、大災害時の発災後の震災復旧業務に関する教訓やノウハウを蓄積し、全国の自治体が共有していくことが重要である。

### 第3章 避難所では、どのような業務が行われたのか — 東日本大震災時の震災資料を中心に —

東日本大震災時、自治労は、岩手県10か所、宮城県33か所、福島県29か所の避難所運営支援を行った。ここでは、特に福島県福島市パルセいいざかでの避難所運営支援に視座を据えたい。パルセいいざかに関する資料や調査は、現在以下のように進んでいる。

- ① 自治労本部役職員が保管していた資料
- ② 自治労支援者が作成した引き継ぎノート（図3-1参照）
- ③ 支援に入った自治労支援者への聞き取り調査（表3-1参照）
- ④ 避難者への調査（表3-2参照）

被災地自治体職員の業務などについては、②引き継ぎノートや、③自治労支援者や④避難者の記憶から一部抽出することができた。パルセいいざかで支援を実施した側、支援を受けた側の記録と記憶をもとに、避難所運営の実態を分析したい。

図3-1 自治労支援者が作成した福島県パルセいいざかの避難所運営引き継ぎノート

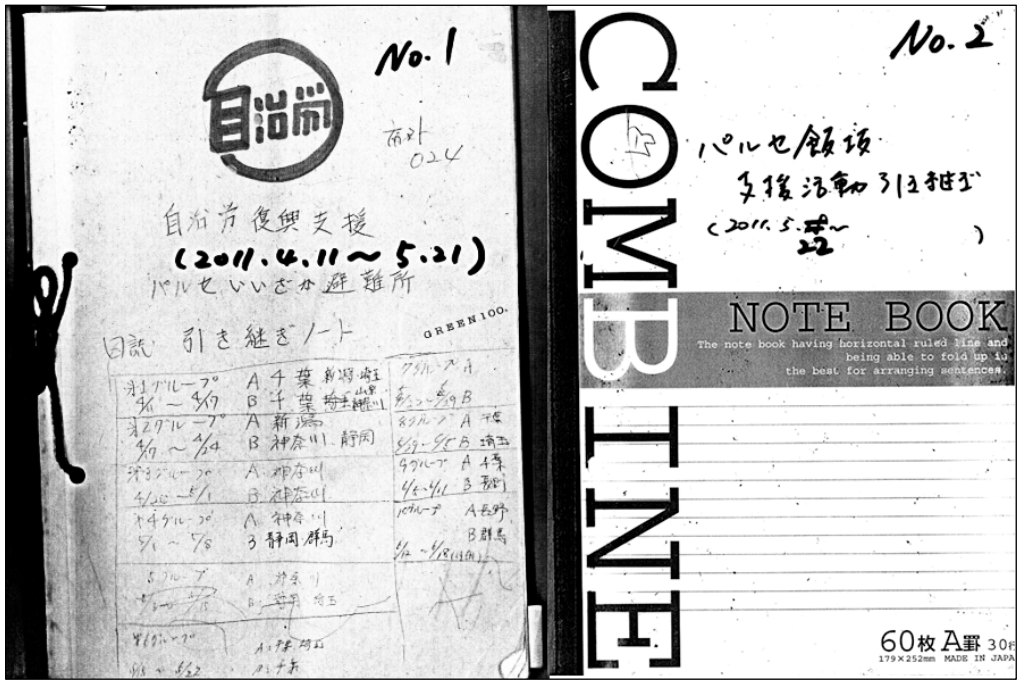


表3-1 東日本大震災時、パルセいいざかでの自治労支援者への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の役職	支援期間
M. T	男性	46歳	千葉県流山市クリーンセンター副工場長	第1G (4/11~4/17) 第6G (5/14~5/22) 第11G (6/18~6/26)
K. T	女性	46歳	千葉県流山市職員労働組合主任調理師	第1G (4/11~4/17) 第12G (6/25~7/2)
H. S	女性	41歳	神奈川県川崎市職員労働組合中央執行委員長	第4G (4/30~5/7)

表3-2 東日本大震災時、パルセいいざかの避難者への聞き取り調査リスト

聞き取り対象者	性別	当時の年齢	東日本大震災時の仕事	出身
Y. H	女性	33歳	療養型病床の介護員兼看護助手	福島県南相馬市小高区 (現在は、山形県米沢市に在住)

## 1. パルセいいざかに対する支援活動

自治労本部が保管する資料のなかに、「福島第1班（S班）資料綴（4/4～4/11）」というファイルがある。そのなかには、福島県での支援が始まるまでの資料が保管されている。

2011年4月4日午前9時現在の「東日本大震災避難状況一覧」を確認すると、「A 一般避難所（市駐在あり、市配送あり）」、「B 広域避難所（市駐在なし、市配送あり）」、「C 広域避難所（市駐在なし、市配送なし）」の3種類の避難所が存在していた。このうち、自治労は、「A 一般避難所（市駐在あり、市配送あり）」の避難所に支援に入る。

作成日不明の「避難所の駐在員配置（自治労配置協議）」を確認すると、自治労が支援に入る前は、福島市職員が2名～9名配置されていた避難所に、自治労支援者が1名～8名配置され、多くの福島市職員の配置が減るように配慮されていたことがわかる。

他の県とは対応が異なる福島県に対する配慮について、2011年4月10日の第1グループ参加説明会議資料である「自治労『復興支援活動』における【福島支援団作業計画】」には、「重要な注意事項」として、次の通りに記載されている。福島県で支援を行う支援者は、自治労本部より以下のような注意を受けて支援に入っていた。

福島市内は原発の災害予防で避難している人が多く、市民も不安をはねのけながら生活をしています。原子力発電や放射線の話には周囲に神経を使ってください。接する福島の人々に興味本位の話や困惑を招くような言動は慎んでください。

支援者M. Tは、阪神・淡路大震災時、連合が実施した連合ボランティア救援活動に参加した経験があり、同じ千葉県流山市の職員であるK. Tは、M. Tより当時の話を聞いており、「何かあったら行こうとはずっと思っていた」（K. T）。支援の話があると真っ先に手を挙げた2名は、「もう子供も作らないし、お前も産まないし、やっぱこの年代で行くしかないよな。若いやつは行かせられないよな」（K. T）と第1グループから支援に参加した。支援者のH. Sは、「ホットスポットの話が出てきたので、若い子は行ってもらうの待とうかといって40代以上を中心に編成した」（H. S）と語った。福島県に支援に入るにあたり、自治労本部も、支援者を送り出す側も、配慮をしていた。

第1グループの参加者のうち、支援の経験がない支援者は「本当に不安」（M. T）

な状態であり、支援の経験のあるM. Tがリーダー的存在となっていた。

福島市は「自治労加盟率が大体90%以上で、うちはやりやすい県だった」とM. Tは語っている。福島市職員に対し、「もうゆっくり帰って寝てくれと言ったときには、もう笑顔なんだけど、泣きたいんだかわかんない。あとは、うちらがやるから、もう同じ職員だから休めと」（M. T）と伝えた。

福島市職員の負担を軽減し、夜は家に帰って休んでもらうことから、自治労による避難所運営支援が始まった。

パルセいいざかの避難所運営体制は、福島市職員が行い、パルセいいざかの職員は、施設に対しての要望には応えるが、「運営に関しては全くやらない」（M. T）状態であった。

また、避難者による自治組織もなく、避難者による運営会議もない避難所であった。原発避難区域や福島市内から避難している人達であり、「もともとつながりのある人たちがまとまっている」（H. S）避難所ではなかった。

また、避難者のリーダーもいない避難所であったが、「この人、リーダーばいなど。避難民の方をよく見てるな」（M. T）という人を見つけ、記録に残さず、口頭で「この人に聞け」（M. T）と次のグループの自治労支援者に引き継ぎをしていた。

パルセいいざかでは、福島市職員と自治労支援者により避難所運営が行われていた。4月13日の引き継ぎノートには、福島市職員より、「市職員が受付業務等を担当するので、自治労に物資搬入、配布、整理・整頓などを行ってほしいと要望され了解した」という記録がある。福島市職員、自治労支援者で役割分担して避難所運営を行っていた。

## 2. 被災地自治体職員による避難所運営

福島市職員は、「日常の市役所の仕事があり、被災者対応もしなきゃいけないくて、自分自身も、もしかすると被災者だったりする人もいて、だけど外部の被災者を受け入れる」（H. S）状態であった。「福島市という自治体にとっては二重三重に仕事が増えちゃった形」（H. S）であり、「一体この仕事がいつまで続くのか分からない中で、もうがむしゃらに走るしかない、すごく大変」（H. S）な状態であった。

自治労が支援に入り、「夜は、避難所からはとりあえず1回帰る。『帰ったら休めるんですか』と言ったら、『いや、結局市役所で残業するんですけどね』って話だった。でもそれでも『仕事が進められるんで助かります』とは言ってもらった」（H. S）。

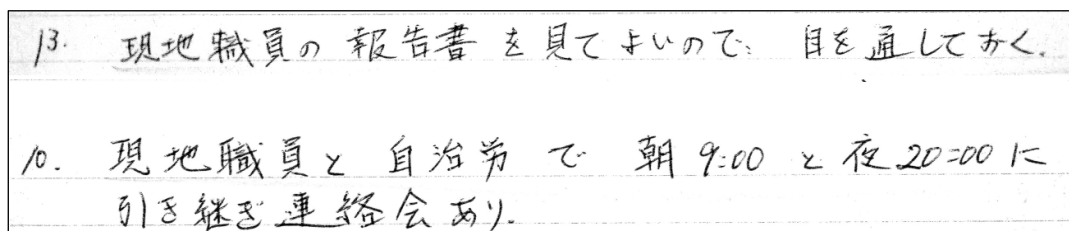
福島市職員は、避難所では、避難者の把握、相談、手続等の案内を担当していた。

避難者名簿で、どこの町の人が避難してきたかというのを把握しなきゃいけなかった。場合によると、その受けた相談を居住自治体の人に伝えるという作業もしなきゃいけなかったはず。あなたの町では、今こういう手続きが始まっていますよ。だから自分の町に問い合わせてくださいとか。自分の町の人だけを相手にすれば、うちの町はこうしますよで済むんですけど、避難してきている人達がどこの自治体で、その自治体が今、どんな状況にあって、どんな案内を住民にしているかまでを把握しなきゃいけなかった。  
(H. S)

福島市職員は、二重三重に仕事が増えたなか、「避難者にどうやって生活を取り戻させるか」(H. S)という仕事をしていた。

福島市職員は、自治労支援者と同じように引き継ぎ書類を作成していた。また、朝と夜の2回、福島市職員と自治労で引き継ぎ連絡会を行っていた。

図3-2 福島市職員の報告書、福島市職員と自治労支援者との引き継ぎ連絡会の記述



出所：「自治労復興支援 パルセいいざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11～5.21」より転載

### 3. 自治労応援職員が行った支援活動

自治労支援者は、支援の当初から最後まで2冊の引き継ぎノートを作成している。第1グループから支援に入ったM. Tは、「すぐに終わるものじゃないから、引き継ぎをしなきゃいけない」(M. T)と考え作成が始まった。M. Tは現業職であり、「日誌みたいなのを必ずつける」(M. T)仕事であった。日頃の業務の経験を活かし、引き継ぎノートには、「失敗は当たり前だということで、どんどん書いていこうと。この失敗はどうすんのかということを書いていく」(M. T)ものであった。

自治労支援者は、仕事が途切れないように、引き継ぎノートを作成するという点に重点を置いていた。引き継ぎノートには、避難所での日々の業務内容や、避難所という環

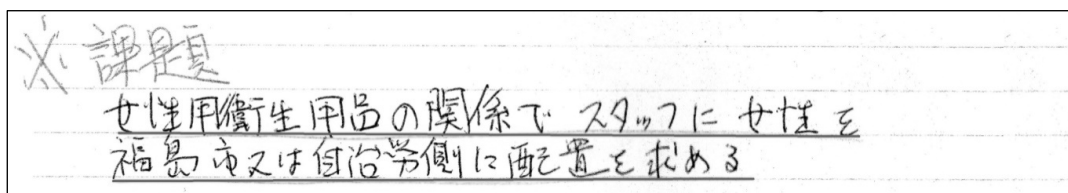


境のなかで、災害弱者となった方々への対応が記されている。

自治労支援者は、災害弱者となった方々にどのように対応していたのか、引き継ぎノートから抽出したい。特に記述の多かった女性、高齢者、子供達への対応についてみていきたい。

### ① 女性への対応

図3-3 自治労支援者が作成した引き継ぎノートに記録されている女性への対応



出所：「自治労復興支援 パルセいいざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11～5.21」より転載

避難所運営において、女性用衛生用品や下着への対応には、女性の視点が必要となり、女性支援者が求められていたことがわかる。

避難者Y. Hは、次のように語っている。

私が一番困ったのは、生理用品と下着類が無い事でした。生理用品は、物資で無く、恥ずかしかったのですが、市役所の男性の方に、生理用品が欲しいと話しました。早急に対応し、ホールにて、物資を配るとの放送が流れ、ホールに向かうと、市役所の男性が、大きな声で「生理用品が必要な方いますか！」と言われており、私一人が並び、頂いていました。周りの目がすごく恥ずかしかったです。でも貰わないと生理は待ってくれません。男性には、女性の「はじらい」は分からないんだなあと思いながら、がまんして頂きました。（Y. H）

女性支援者は、女性の気持ちを理解し、写真3-1の様に「1セット：夜用1コ昼用3コ」と作り、「そのまま渡すんじゃなくて、ちょっと見えないように、新聞紙でくるんで、見えないように渡す」（K. T）という配慮をしていた。

生理用品は女性じゃないと配布は無理だし、おむつも。それは女性じゃないと聞きづらいつてやっぱ言われて。男の人に聞けないよなんて言つて。自分達で全部持っていればいいんでしょうけど、取るものも取らずに避難の方は来てらしたので。配慮はやっぱり女性の方ができるのかなとは思ふ。（K. T）

また、妊婦への対応について、支援者H. Sは、次のように語っている。

声をかけられるのが多かったのは、やっぱり妊婦さんとかから、ちょっとトイレが汚れてて、何かと使いづらいいんど。でも自分がちょっとかがめないのと言われてたときに、ああいいですよというようなのは、まあ、これは男性には言いづらいいらうなというのありました。（H. S）

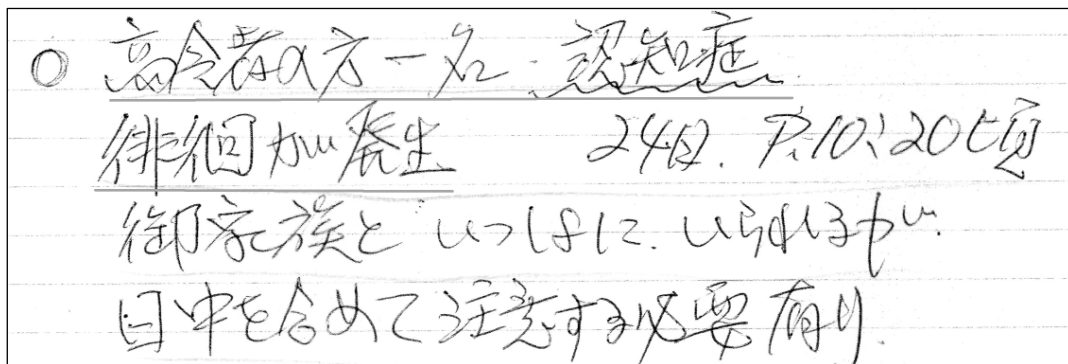
女性や妊婦にとって、避難所での生活は精神的にも肉体的にも落ち着いて過ごせる場所ではなかった。災害弱者となってしまう女性に対して、生活体験を共有できる女性支援者の方が、具体的にどのような支援が必要か気づくことが多かったことがわかる。

写真 3-1 自治労支援者K. T氏提供「生理用品セット（バックヤード内）」



## ② 高齢者への対応

図3-4 自治労支援者が作成した引き継ぎノートに記録されている高齢者への対応



出所：「自治労復興支援 パルセいいざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11～5.21」  
より転載

介護を必要とするような高齢者も、自宅で介護というサポートがあれば、平穏な生活ができる。避難所という環境のなかでは、就寝中の周りの方に迷惑をかけてしまう場合もある。自治労支援者は、認知症の方の「話し相手」になったりしながら、一晩中寄り添いながらサポートをしていた。

③ 子供達への対応

図3-5 自治労支援者が作成した引き継ぎノートに記載されている子供達への対応

15:00	おやつ補充. ポスト確認 <span style="float: right;">GW中 休ませたし 大丈夫かも...</span>
16:00	② 子供達が受付を占拠してため. 相手する. (ありがとう) 今日. 小学校は 午前中で終了。 1~2H おまじ箱回収. 回収。 お湯
	子供の相手は大変。子供達も「放射能があるから」と 外で遊ばない。ストレスあると思われる。子供同士の 声も目覚めに。

出所：「自治労復興支援 パルセいいざか避難所日誌 引き継ぎノート No.1 2011.4.11~5.21」より転載

パルセいいざかには、原発避難区域から避難した人や、津波による被害から避難した人などがいた。支援者H. Sは、原発避難区域から避難し、「帰りたいんだけど帰れない」(H. S) 人たちが「一番苦しそうだった」(H. S)と語っている。大人のなかには、「気力がなくなっちゃって元気がなくなり1日中寝てる」(H. S)人もいた。

このようななか、「子供は、本当に元気だった。子供がいることで大人が少し、冷静さが生まれたりとか、癒されたりとかしてたのかもしれない」(H. S)と語っている。

記録のなかには、子供達の「活発」な様子も確認できる。しかし、「放射能あるから」と外で遊べない子供達のストレスも確認できる。自治労支援者は、「子供達と遊ぶのも仕事の1つ」として対応していた。

以上の調査・分析を踏まえて、避難所運営のなかで重要なことは次の3点であると思われる。

- ① 引き継ぎノートを作成し、仕事を引き継ぐ。
- ② 避難所という環境のなかで、災害弱者となった方々に寄り添い、支援する。
- ③ 避難者との信頼関係を構築することを最重要課題とし、避難者と同じ目線に立ち、避難者に寄り添い、避難者が自立する活力を再生できるように支援する。

①について、自治労支援者は、約2か月～3か月間、組織的に継続的に支援に入る。自治体職員としての特性を活かし、被災地の自治体職員を支援し、避難所運営に従事していた。

自治労支援者は、仕事を引き継ぐことに重点を置き、「引き継ぎノート」を作成していた。自治労支援者は、仕事を引き継ぐことで、福島市職員や避難者との信頼関係を構築していた。

②について、自治労支援者が作成した引き継ぎノートを分析すると、日々の業務内容と避難所のなかで災害弱者となった方々への対応について記録されていることが判明した。

特に女性に注目すると、被災地では避難所には男性職員が派遣されることが多く、男性職員には女性の「恥じらい」を理解し、その認識を前提にした対処は困難であったことが判明した。避難所は、男性と女性が混在し1つの空間で生活する非日常的な空間である。そのため、発災以前の平穏な日常生活では想定できない問題点や困惑が生じる。

パルセイイざかに支援に入った自治労女性支援者は、同性として気持ちを理解し、新聞紙で生理用品をくるみ、女性避難者達に配っていたことが判明した。この事実は、女性への配慮が特に必要なことを提示した事例である。

阪神・淡路大震災において、2,097名の自治労支援者のうち女性は76名、東日本大震災において、2,473名の自治労支援者のうち女性は255名であった。このように僅か1割にも満たない人数しか女性支援者は参加していない。しかし、各避難所の避難者は、ほぼ男女の比率は拮抗する割合にあり、より女性支援者の参加が必要であることが判明した。

③について、支援者M. Tは次のように語っている。

ボランティア初めてやるときに構えないほうがいいです。恩着せがましいのはだめ。公務員の上から目線だめ。常に市民と同じ目線で行け。(M. T)

また、支援者H. Sは次のように語っている。

重要なことは、避難者の方と一緒に避難所運営していくこと。行政目線で、ここはこうなんですと言っても、そこで暮らしている人達がある程度納得してくれないと、どうにもならない。信頼関係をどうつくるのか。(H. S)

避難所運営をする上で重要なことは、避難者と同じ目線にたち、避難者に寄り添い、避難者が自立できる活力を再生できるように支援することである。避難者との信頼関係をどのように構築するのか、ここに避難所運営の重点は置かれるべきである。

## おわりに

大規模災害時、被災地自治体職員は、被災者でありながら、被災者になりきれない。全てにおいて被災住民が優先され、住民の行き場のないストレスは被災地自治体職員に向けられる。被災地では、同じような事態が生じているといえる。

被災地自治体職員を支援するための業務は、一般ボランティアでは代行できない業務である。なぜなら、一般ボランティアの方々は行政事務の具体的内容や対応についてはほとんど未経験である。そのため、行政事務を支援してもらうことはほとんど不可能であった。それに対して、行政職員として住民サービスを熟知している自治労組合員が活躍できる分野であったことが重要である。

阪神・淡路大震災、東日本大震災、自治労は単なるボランティア活動ではなく、被災地自治体職員を支援するという活動を行った。被災地自治体職員の支援のニーズに即した業務に、多くのマンパワーが確保された。これにより、被災地自治体職員は休むことが可能となり、被災地自治体として必要とされる業務に専念できることとなった。被災地自治体職員を支援する自治労の活動は、非常に意義のある活動であった。

また、2度の大地震での支援活動について記録を残していることも重要である。被災地自治体職員のニーズに即した支援を、どのように展開していたのか、記録をもとに分析し後世に引き継ぐことが重要である。

特に被災地自治体の支援のニーズが高い避難所運営支援に注目すると、自治労支援者は引き継ぎに重点を置き、日々の対応を詳細に記録に残していることが判明した。外部から

支援に入った被災者ではない者が、どのように避難者の支援を行ったのか、どのように被災地自治体職員を支援したのか、当事者ではない第三者の視点で客観的に記録されている。

また、現場で対応した自治労支援者は、一人一人が「ノウハウ」や「教訓」を蓄積している。避難所運営において、行政目線で避難者に接するのではなく、如何に避難者と信頼関係を構築し、共に避難所運営をしていくなかで、避難者の自立を支援するかが重要である。

これら「記録」と「記憶」には、大規模災害時の避難所運営における貴重な知見が眠っている。過去の大規模災害時の避難所運営担当者が現場で実施した様々な対処から、①避難所の実像と運営実態を把握し、②現場が創出したノウハウや教訓を集積・分析し、③全国の自治体職員が共有できる環境を整備していくことが重要である。

(はやしだ れいな 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター主任研究員)

#### 【謝辞】

研究にご理解いただき、調査にご協力いただいた自治労本部、自治労福島県本部、自治労宮古市職員労働組合、自治労石巻市職員労働組合、自治労支援者、避難者の皆様に厚く感謝いたします。本研究は、「2019～2020年度 自治労・次代を担う研究者」育成制度のもと実施しました。また、育成制度が終了した現在も、研究続行のため、支援していただいている自治労本部・和久井孝昭氏に深甚の謝意を表したい。

キーワード：被災地支援／自治労復興支援活動／震災資料／  
阪神・淡路大震災／東日本大震災