

Reportage

ルポ PART1

# 復興関連事業で膨大な業務量 抜本的対策が必要な時期に

宮城県石巻市



JR石巻駅前に建つ石巻市役所。駅前デパートを改装した建物として本誌2010年7月号で紹介している。津波で1階部分が水に浸った

東日本大震災で自治体単位では

最も多い4000人近い死者・行方不明者が出た石巻市。市職員も48人が死亡または行方不明となり、無事だった職員も6割が家族や自宅を失った。発災からしばらくの間は、庁舎に泊まり込んだり、避難所から通勤する職員は珍しくなかった。勤務の合間に家族を捜しに遺体安置所に向いた職員もいた。

こうした過酷な状況下で、市職員はどのようなストレスを受け、復興期に入った現在、どのような状況に置かれているのか、取材した。

## 避難所運営が職員のメンタルに深刻な影響

最初に、発災から現在までの状況を振り返ってみたい。

発災直後、市職員が直面したさまざまな業務の中で、メンタル面にもっとも深刻な影響を及ぼしたのは避難所運営だったという。

避難所には2人の職員が交替で常駐し、その運営に当たったが、水や食料、生活物資の不足に対する不満に加え、家族や家を失った悲しみや怒り、先が見えない不安など避難者の行き場のない感情の矛先が、市職員に向けられた。

避難所には他の自治体からの派遣職員も入ったが、避難者も派遣職員には遠慮が働く。ネガティブな感情を受け止めるのは、地元の職員たちだった。それがメンタル面に大きな影響を与えた。

4月半ばから始まった被災証明書、罹災証明書の発行も、職員には大きな負担だった。連日、700人

〜1000人もの市民が市庁舎に押しかけ、庁内には「なぜこんなに待たせるのか」といった怒号が飛び交った。罹災証明書での家屋の被災程度の判定にも不満が集まった。判定によって被災者生活再建支援金の額が変わる。担当の防災対策課と資産税課には、「なぜ隣の家が『全壊』で、ウチは『大規模半壊』なのか」といったクレームが、数限りなく寄せられた。

仮設住宅が完成すると、そこでも問題は起きた。被災者の入居方法について、さまざまな手法が検討されたものの、最終的には抽選方式にせざるを得なかった。その結果、「こんなに困っているのに、なぜ落選し続けるのか」という不満が多数寄せられた。その一方で仮設住宅に入居

すると食料や生活物資の援助がなくなるのを嫌って、当選しても避難所に居続ける住民もいた。こうした事態も不公平感や不満、怒りを呼び、その矢面に立ったのは、やはり市職員だった。

抽選会の前夜は、通常業務が終わった後、午前2時、3時まで準備をする。それで不平不満をぶつけられる。担当の建築課に入った派遣職員ですら「どうすればいいのでしょうか」と途方に暮れるような状況だった。

ところで、大規模災害において、救済者・支援者が受ける惨事ストレスの原因としてよく挙げられるのが、遺体関連業務である。

石巻市の場合、遺体安置所での遺体確認や仮埋葬への立会いを、市民課、環境課等の職員が担ったが、ショックを受け数日間休んだ職員はいたものの、病気休暇や休職につな



総務部人事課長・吉本貴徳さん

がった例はないという。その理由として総務部人事課長の吉本貴徳さんは、こう語る。「非常時で職員全体が精神的に高揚していたため、何とか耐えられたのかなと思います。また上司が率先して辛い業務を引き受け、部下に過度な負担をかけないようにしたのかもしれない」。

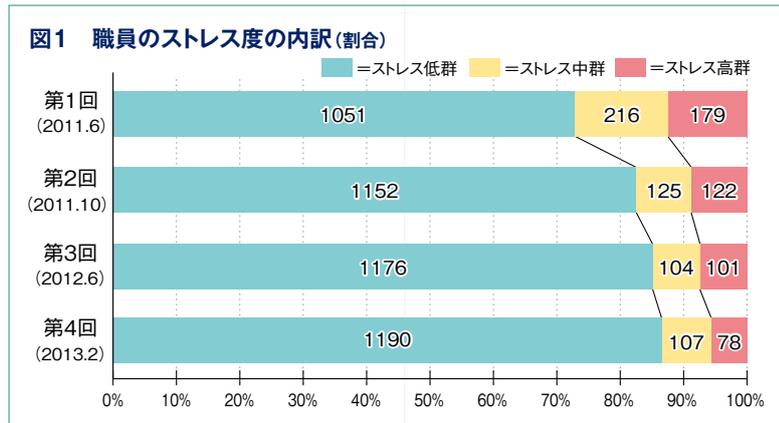
### 臨床心理士を採用 いつでも面談できる体制に

職員のメンタルケアのための外部からのサポートは、発災直後から入った。

3月21日には、国立国際医療研究センター国府台病院の医療チームが石巻入りし、避難所を巡回する傍ら市庁舎内に職員対象の「こころの相談室」を開設、カウンセリングを開始した。その結果、30人を超える職員が睡眠障害などの不調を訴え、約10人が病気休暇をとることとなった。国府台病院のチームは管理職を対象にメンタルケアの講話も行った。6月に入ると、同チームと交代する形で、東北大学大学院教育学研究科（臨床心理）のグループが入り、全職員を対象にK-6調査票\*1を用

いた健康調査を実施した。その結果、ストレス高群（早急に専門家の支援を必要とする得点域）は、回答者数1446人のうち179人、12.4%に上った（図1）。健康調査はその後、3回実施されているが、ストレス高群の割合は徐々に低下している。

同グループではそのほか、課長級を対象としたストレスケアに関する研修を6月17日から7月20日の間



総務部人事課主事（臨床心理士）  
野口修司さん

に11回実施した。新規採用職員研修および管理職研修も行った。

11月には市庁舎内に臨床心理相談室を設置。希望者を対象とした事前予約制の臨床心理士による継続面接を、2012年2月まで4回実施した。その5月には、東北大学大学院の臨床心理士・野口修司さんを任期付き職員として採用した。常駐していつでも面談できるだけでなく、電話やEメールでも相談を受け付ける体制となり、現在に至っている。

### 多忙を極める復興関連部署 他部署との不公平感も……

震災から2年余が過ぎた今、市民生活は一応の落ち着きを取り戻し、復興業務が本格化している。

現在、メンタルヘルス不調の原因になりそうなものとして懸念されているのが、マンパワー不足とそれ

に伴う過重労働だ。それを象徴するのが、石巻市の一般会計予算である。13年度当初予算2260億円のうち、通常予算は569億円。残り4分の3、1691億円は震災関連予算である。ざっくり言えば、通常（震災前）の4倍もの予算に当たる業務を、これまでと同じ約1200人の職員（医療、教員、労務職を除く行政職員数）と他の自治体からの派遣職員214人（7月1日現在）で遂行しなければならない、ということだ。

マンパワー不足が特に顕著なのが、用地交渉や土地区画整理、復興公営住宅の建設にかかわる部署である。特に、復興業務が計画から実行段階に入った今、土木職は何人いても足りない。かといって派遣職員の増員も難しい。総務省の調べでは、12年の都道府県の土木部門の職員は05年と比べ19.3%減、市区町村では16.3%減となっている。行政改革のあおりで、どの自治体も土木職はぎりぎりの人員でやりくりしており、「今来ていただいている派遣職員の方の継続をお願いするのが精いっぱい」（吉本さん）という。

このように復興業務に忙殺される部署がある一方、通常業務中心の

\*1 K-6 調査票：うつ病・自殺予防対策のためのスクリーニングツール

部署もある。両者で忙しさに差が出てきていることも、人事管理上、問題となっている。

震災直後は「全職員が一丸となった。今は部署によって時間外労働に大きな差が出ており、職員の間で微妙な不公平感が出てきているようだ。吉本さんは職員たちに「通常業務中心の部署にも、復興に関係する業務は当然ある。時間外労働だけで判断しないでほしい」と伝えていたというが、これといった解決策がないだけに悩みは深い。

### 職場内の人間関係の活性化が大きな力になる

図2は、精神疾患による病気休暇者と退職者の推移と退職者の推移を、震災前の09年度から見たもの。休暇者は震災直後に増えているが、その後は減少している。退職者に関しては、震災前の発症がほとんどで、その数の変動に震災の影響はほばない。

震災直後に調子を崩して早めに休暇をとった職員は、その後、再発することは少ないという。吉本さんが今心配しているのは、震災直後から

休みもとらず、頑張り続けている職員のことだ。

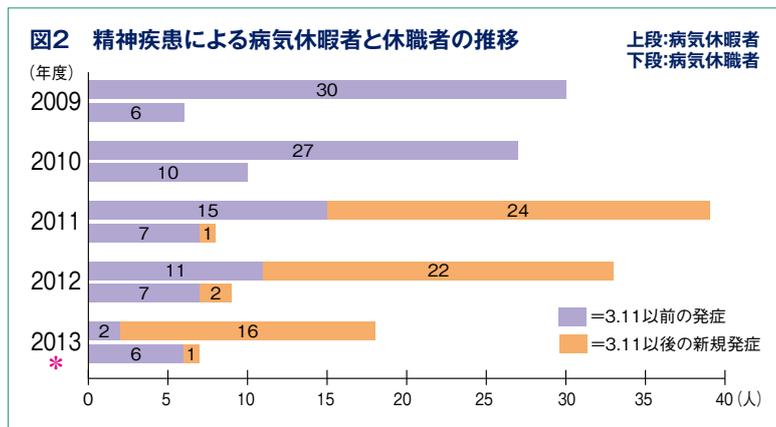
個別面談や健康調査によって、相当数の職員が心療内科に通院し、精神安定剤や睡眠剤を処方してもらっている実態もわかってきた。市民からの激しいクレームの電話を受け続けた結果、内線電話ですら自分の名前を名乗れなくなった職員もいるという。異動の希望を含めて人事課に提出する「自己申告書」に、「今の

業務はもう耐えられない」と書いてくる職員も少なくない。

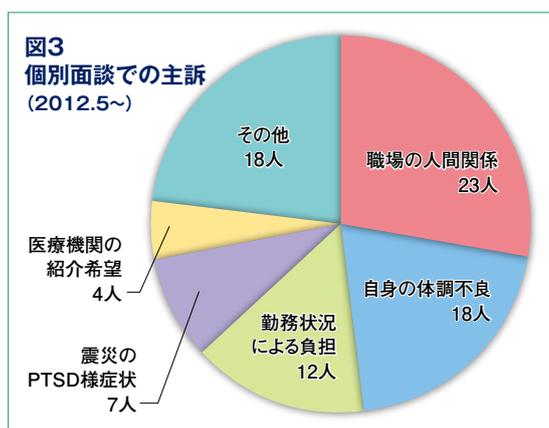
かなりの数の職員が倒れる一歩手前で踏みとどまっている——これが、吉本さんの現状に対する偽らざる印象だ。

では、一体どうすればいいのか？野口さんは、業務量は減らせないしマンパワー不足も解消できない状況である以上、「各職場内の人間関係を活性化して、精神的にも身体的にもお互いに助け合えるかどうか、大きな力になる」と言う。

忙しいと余裕がなくなり、職場の仲間への興味が失せる。人が集まり協力して仕事をするのが職場なのに、個人個人が自分の仕事を黙々とこなすだけ。仕事に行き詰まっても助けを求めず、仲間の助けを聞くこともなくなる。図3は、個別面談での主訴を見たものだが、もつとも多いのは「職場の人間関係」である。実際、面談では、忙しさのあまりに異動時の業務の引継ぎがままならぬにもかかわらず、即戦力を期待されるといった、職場内での余裕の無さをうかがわせる相談もあるという。こうした状況に陥らないようにするには、愚痴でも雑談でもいいか



\* 2013年度は5月末までの数字



らコミュニケーション豊かな環境をつくり、お互いにストレスを発散したり、忙しさを共有できるような職場にしていくことが重要だ、というのが野口さんの考えである。

職場環境改善、コミュニケーションの円滑化のためには、キーマンが必要だ。人事課としてはその役割を管理職に担ってもらおうと、今後管理職への働きかけを強化していくという。その一環として今年度は、地方公務員災害補償基金のメンタルヘルス総合対策事業で、新任の課長および課長補佐の管理職研修を実施した。

## 派遣職員の「つまずき」 受け入れ側にも問題が

周知のとおり、岩手県内で派遣職員が自殺するという不幸な事例が2件発生し、派遣職員のメンタルケアという課題が浮き彫りとなった。同様の課題は石巻市も抱えている。

野口さんは個別面談から、派遣職員がストレスを抱えてしまう要因を分析、それを基にチラシを作成した(図4)。「新しい土地に慣れるだけで大変なこと」「派遣元と石巻市とは仕事の進め方に違いがあること」「疲れたら遠慮しないで休むこと」「派遣期間というタイムリミット

トに対し焦りを感じないこと」の4点を訴えるチラシは、新任の派遣職員全員に配付されている。

派遣されてくる職員の多くは、士気が高くプロフェッショナルとしての自負もある。人格的にも真面目で責任感が強いだけに、自分が思ったほどに力を発揮できないと、それだけで自己否定に直結する。しかも応援に来た立場で、派遣元の期待や面子も背負っているから弱音も吐けない。知らない土地で孤独感も募る。そうするうちに派遣期間の終わりが迫り、成果が上らないと焦る――。

「いずれか一つの要因だけでも大きなストレスになり得るにもかかわら

ず、それが複数に重なった場合のストレスの総量は計り知れない。瞬間的には、被災地自治体の職員のそれを超えるかもしれません。自殺という最悪の選択をしてしまうのは、そんな時ではないでしょうか」と野口さんは分析する。

吉本さんも、「やる気にあふれた

方ほど、つまずきやすい面はあります」と語るが、派遣職員を受け入れる石巻市側にも問題がないわけではない。吉本さんによれば、「仕事の要所は、われわれ(地元の職員)が押さえる必要がある」「いずれ帰ってしまう派遣職員には、大事な仕事は任せられない」といった傾向が、特に専門職、技術職に見られるという。その結果、士気高く能力もある派遣職員がサブ的な仕事しか担当させてもらえなかったとしたら、派遣職員、石巻市双方にとって不幸なことだ。

もつともこういう例もある。大阪市では、課長級ポストを含む15人の職員を石巻市に派遣している。この15人はチームとして2つの地区の土地画整理事業を一任されている。責任ある仕事を担当することで達成感が得られ、チームであるために孤

独感に苛まれることもない。吉本さんは「各課長には『こうした方式を他の事業でも採用できないのか』と言うのですが、なかなか難しいようです」と嘆息する。

## 個人や各職場の「頑張り」 だけでは限界が来る

復興業務の本格化に伴い、派遣職員も含め職員一人ひとりの負荷が高まっている。吉本さんは「これまでは個人や各職場の頑張りで乗り越えてきたが、いずれ限界は来る」と語るが、こうした状況は石巻市に限らず、被災自治体すべてに共通するものだろう。

石巻市では、魚市場の再建に、民間業者に事業のすべてを一括発注するCM方式\*2を導入した。またこの夏には、市役所全体の業務量を俯瞰し調整する部門を立ち上げる。

このように事業の枠組み自体を変えたり、組織全体のマネジメント力を高めることは、復興事業の迅速化だけでなく、職員の負担軽減にもつながる。個々の職員へのケアと同時に、こうした抜本的対策が今、求められているのではなからうか。

図4 派遣職員全員に配付されるチラシ

石巻市でご尽力いただく派遣職員の皆様へ

これから長期に亘り石巻市の復興にご尽力いただく中で、派遣職員という立場だからこそ抱えてしまう新しい土地や職場で生活を始めたいと思ったり、代表的な例を挙げたいと思ったり、もし実際に直面したとしても過度に戸惑わないよう、誰の片隅に留めておいていただくと幸いです。

- ① 新しい生活環境に慣れるまで  
石巻という新しい土地や職場で生活を始めたいと思ったり、代表的な例を挙げたいと思ったり、もし実際に直面したとしても過度に戸惑わないよう、誰の片隅に留めておいていただくと幸いです。
  - ② 派遣元と石巻市との仕事の進め方の違い  
派遣職員の皆様は、それぞれがこれまで培ってきた知識や経験を石巻市のために存分に活かそうという思いで来てくださったのではないかと思います。しかしながら、皆様がいままで実践してきた仕事の進め方と石巻市が実践してきた仕事の進め方に違いがあることで、ジレンマを抱えてしまうということが起こります。
  - ③ 派遣職員としての意識  
派遣職員として石巻市のために応援に来たという状況は、時に疲労した状態にも関わらず、責任を担ってはいけなかったという後悔や周囲に気を使って休めないといった意識に繋がります。心身の適切な体調管理を留意することがあります。
  - ④ 派遣期間というタイムリミット  
派遣期間が決まっているというものは、終わりが見えているからこそ、それまで何と頑張ろうというやる気や集中力が一方、終わりが見えているからこそ、それまでに出る限りの成果を出さなければという焦りにも繋がってしまうことがあります。
- 以上のような例は、必ず起こるとは限りませんが、仮に起こったとしても何ら不思議ではないものです。こういったストレスに対しては、周囲の信頼できる人に愚痴を聞いてもらったり、趣味等でリフレッシュするといった対応が効果的です。また、人事課には常勤の職員として臨床心理士が配置されており、職員の抱えている悩みを相談することも可能ですので、もしお役に立てる際にはお気軽にご連絡ください。

人事課 臨床心理士 野口 修司  
内線：4072  
E-mail: Syuji.Noguchi@city Ishinomaki.jp

\*2 CM (コンストラクション・マネジメント) 方式：計画策定から工事発注、施工、権利者調整といった事業全体を、一括して建設管理者に委任する方式。マンパワー不足の自治体の負担軽減、工期短縮などのメリットが期待されている。