

被災自治体職員に 対するメンタルケア

激務のなかでのメンタルダウンを防げ

西田 一美

(自治労総合企画総務局長)

被災自治体職員に課せられた膨大な仕事

大震災と津波、福島第一原発事故による大惨事から間もなく1年が経過する。『いのちを守る地震防災学』（林春男著）によれば、一般的に大震災発災から10,000時間（約1年）ぐらいから被災者の生活が本格的再建に入る時期とされており、復興完了までには100,000時間（約11年）が目安とされている。

被災地によって復旧や復興の進捗状況にもかなりの差があるが、本格的な生活再建にはまだまだ進んでおらず、今回のように大地震・津波・原発事故という大規模3段階での広範囲かつ甚大な被災では、実際は数倍の時間はかかる想定しなければならないのかもしれない。福島ではまだ原発事故は終わっていないのである。実際、ある被災地では復興が進みつつあるが、一方ではまだ瓦礫の処理もままならない自治体や、復興計画策定も進まない自治体もある。

2011年3月11日14時46分の地震発生から、11年以上はかかるとされる復興完了まで携わるのが自治体職員・公共サービス関連職員である。逆にいえば、自治体職員・公共サービス関連職員の存在なくしては復旧・復興は達成できないのである。

被災自治体の職員は、グラッと揺れた瞬間から数ヶ月はまさに不眠不休で働き続けている。自治体には、災害対策本部（自治体によって名称は異なる）が常時設置されていて、災害規模によって職員がグループ分けされ動員される仕組みになっている。たとえば、台

風や大雨、強風など気象警報時も警報が解除されるまで職場にて待機し、台風が通過後に被害があれば担当部署が災害復旧などにあたる。東日本大震災規模では当然、被災自治体の職員は総動員体制で災害対策にかかわった。大地震直後から、各自治体では災害対策本部が開かれ、被害状況と住民の安否確認作業が始まった。その同じ時間ぐらいに津波が各地域を襲った。被災地はパニック状態に陥ったが、職員は被災者の安否確認を行い、被災者へ水や毛布などの備蓄用品の配布を続け、食糧調達・避難所確保と運営・遺体安置所確保等々の被災者への対応を、ライフラインが全滅に近い状態の中、24時間体制で行った。

1～2ヵ月経過後からは、それまで連帯感があった被災者は、プライバシーのない避難所での生活でストレスが増大し、また、家族全員の無事が確認された人、家族すべて行方不明の人、全員の遺体が確認された人、家の全壊・半壊等の状況の違いによって自治体へのニーズが変化してきた。避難所から仮設住宅への移行に伴う用地確保や、住宅建設事務、個々の被災状況の現地確認を要する罹災証明の発行等自治体における職務は増大の一途をたどった。そのひとつひとつに被災者の納得のための説明も必要である。時には号泣する被災者や激昂する被災者の対応も自治体職員の仕事である。ここに記したのは被災自治体職員の行っている仕事のごく一部である。もちろん、被災者のケアは第一の仕事であるし、当然のことである。しかし、忘れてほしくな

いのは自治体職員も「被災者」なのである。

忘れないで：自治体職員も苦しい思いをしている

一人の被災自治体男性職員の3月11日。大地震が治まった時、同じ市職員で育児休暇中の妻に携帯電話をかけたが出なかった。生まれたばかりの赤ちゃんを連れて避難したのだろうと思い、災害対策の職務に就いた。ひと晩あけて翌日に家に帰ったが、妻と赤ちゃんの姿はなかった。実家にいるのだろうと思ったが、実家には行っていなかった……。二人は大津波にのまれてしまった。赤ちゃんの遺体は数日後、妻の遺体は数ヵ月後に発見された。その間も男性職員は不眠不休で職務についていた。その時に彼が市役所玄関に設置されたメッセージボードに被災者に向けてメッセージを届けた。「最愛の妻と、生まれたばかりの一人息子を大津波で失いました。いつまでも二人にとって、誇れる夫、父親であり続けられるよう精一杯生きていきます。被災されたみなさん、苦しいけど負けないで」。当時は、現地の新聞やテレビニュースにも報道されていた。彼は、折れそうな自分の心に対しても「負けないで」と言いたかったのだろう。

また、災害対策本部会議の最中に津波に飲み込まれた町長や、防災無線で住民の避難を呼びかける放送中に女性職員が津波に飲み込まれたという報道もあった。彼ら彼女らの職業意識の高さは感謝してもきれないことであり、決して忘れてはいけない。しかし、彼女らが命をかけて教えてくれたことは、決して「自治体職員は死ぬまで働く」ということではないと思うし、決して美談に終わらせてはいけない。

こんなこともあった。大地震後に住民の安否確認のため職員2人ずつペアを組んで公用車で出かける際に、公用車が1台しか残っておらず、自分たちが行くといった2人が大津波で亡くなった。後に残った職員はずっと、自分たちが行かなかったことを責め続けている。

全国各地から寄せられる救援物資の仕分けや被災者への配布も、大切な職務のひとつであった。職員も家が流されたり着の身着のままである、しかし救援物資は職員には回らな

い。自治労の支援先の、宮城県のある自治体の職員は、救援物資の賞味期限切れの冷たいおにぎりやパン、即席ラーメンを昼ごはんや、夕ごはん等に充てていた。「一度、野菜が食べたい」と言った言葉は忘れられない。

そして、今回の未曾有の大災害では、多くの遺体とかかわる職務も自治体職員に課せられ、そのことが彼ら彼女らの心に大きな影響を与えた。もともと、身元不明の遺体にかかわることは自治体の職務とされているが、こんなに多くの悲惨な遺体にかかわることは想定されていない。最初のころは、遺体が次々と運ばれ、検視する警察官の横で泥を落とすための水の運搬や、身元確認の決め手となる遺体が身につけていた衣服の洗濯などの仕事があった。遺体安置所に、昨日まで一緒に働いていた上司や、親族の遺体が運ばれてきたということもあった。遺体安置所で一日中、複数の遺体を目の当たりにし毎日「死」と向き合っていなければならない状況でも、自分自身の感情やつらさを押し込んで、不眠不休で働き続けてきたのだ。福島自治体職員は、今もなお被ばくの恐怖と闘っており、「怖い」とも言葉に出せない状況がさらに心を追いつめる。そんな中で、時には被災者の激しい怒りを真正面から受け止めなければならないこともある。被災者も自治体職員にしかぶつけられない、それをわかっているからこそ、なおさらつらい。もちろん、消防士、警察官、自衛隊の活躍があったことは確かであるし、彼ら彼女らも惨事ストレスに苦しんでいるだろう。ただ、自治体職員も苦しんでいることを忘れないでほしい。

数ヵ月後から現れはじめたメンタルダウン

自治労では、岩手、宮城、福島の被災自治体への人的支援に取り組み、4月10日から7月10日まで、全国から延べ2万人以上の組合員が現地へ入った。被災自治体の職員は、揺れた瞬間から仕事をしている。何の救援も入らない被災直後から、災害対策に動き出し不眠不休で対応にあたっていた。そういう仲間にも少しでも休んでもらいたいという意味と、自治体職員を支えることが、最終的に復旧・復興につながるという考えから実施した。

自治労では、4月10日、最初の支援者の派遣時から心のケアに取り組んだ。実は、1995年の阪神・淡路大震災のときも、自治労として多くの組合員を現地に派遣し、罹災証明の発行、義援金交付事務、倒壊家屋調査、避難所運営などの支援を行った。それ自体は有効だったのだが、震災から時間が経ち、少し落ち着いたと思った頃に、被災自治体の職員の中から自殺者がでたというニュースがあった。そういったことを教訓とし、「精神的なケアは後からでは遅い。今すぐに動かなければ」という強い思いがあって取り組んだ。3月時点では、医師やカウンセラーなどの専門家を含むサポートチームを長期的に派遣することも考えたが、すぐにできる対策として、被災自治体の職員向けと、支援に入るボランティア向けに、メンタル面の注意を促す冊子を作成し配布した。どちらも心身の休養を取ることの重要性や、特に被災自治体では、「1,000時間」(=約1ヵ月半)を過ぎる頃からのリスクについて呼びかける内容とした。

こういった取り組みもあって、派遣した支援者の中からメンタルダウンしたという事例は現時点では報告がない。自治労で行った支援者へのメンタルチェック集計でもそういった重大な結果は出ていない。

しかし、被災自治体の職員は発災害数ヵ月経過した頃から少しずつメンタルダウンの兆候が現れ、現在では長期休暇に入っているという報告がされている。自治労宮城県本部が発災1ヵ月後の2011年4月に行った健康調査では、回答数3,652人のうち、軽度と中度のうつ傾向を示した回答者が計1,112人で全体の30%にもなっている。健康状態についても「体調が悪い」と答えた職員が56.1%、「よく眠れない」と答えた職員が43.8%、「やる気が出ない」と答えた職員が59.9%であった。石巻市と東北大学が2011年6月に石巻市職員1,450人を対象に行った健康調査でも80人以上に不眠や無気力感等の強いストレス症状がみられるという結果がある。今後、自治労では宮城県・岩手県・福島県の3県で健康調査を予定しているが、既に表れているメンタル症状の回復のための対策が急務である。

災害支援やボランティアは、発災当初は被災

地が大渋滞するほどの人数が参加していた。しかし時間の経過とともにだんだん少なくなり、現在では行政支援として派遣された他の自治体の職員が支援を行っている。行政支援の職員も慣れない自治体での支援業務、慣れない地域での生活に精神的にも精いっぱい状況と聞く。「被災しながら働いている現地の職員さんに比べれば、私たちはマシ」「支援にきたのだから、頑張らない」と、休むことができずに、地元に戻ってからダウンするケースもある。また、年度末に行政支援派遣も終了する自治体も多く、今後被災自治体業務が回らなくなることも予想される。その分の業務は被災自治体職員に戻ってくることになる。

長丁場の復興だからこそ労働環境を整えて

震災前の地方公務員人員は、2005年集中改革プラン以降減り続け、2005年に約328万人いた地方公務員が2010年には約281万人と14%以上も減少している。被災自治体も、もちろん例外ではない。こういった状況——日常の通常業務も回っていかない人員——であった、そんな中の大震災である。大震災対応の中で、もちろん通常業務もこなしていかなければならない状態である。自治体職員は本当に心身ともにギリギリの状態であり、いつ誰が倒れても不思議ではない状態である。

こういった大震災の時には、「こんなときだから」と何でもありになり、「しんどい」「疲れた」と言えなくなってしまう。そのことがさらに自分を追いつめてしまうことになる。もちろん、発災から数日はそれでないかと助かる命がかかっている。しかし、その後はやはり、最初に述べたように完全復興までは11年以上の時間を要することを念頭に置いて、計画的に支援を行う必要があるのではないかと。「命が助かっただけで良い」のではなく、「助かった命をどれだけ大切に暮らしていけるか」を考える必要がある。実際、被災者が自殺するケースも報道されている。被災自治体職員が倒れ、支援者が倒れてしまえば被災者も助からないのではないかと。非常時だからこそ、しっかり労働環境を整えて日常以上に体を休める時間を作り、ローテーションを構築する

ことが必要である。

被災自治体では、徐々に復興計画が策定されてきている。今後は復興計画に基づき実施計画等が策定され、予算が配分されれば事業実施となる。被災自治体の職務は増える一方である。

自治労の第2次支援：自治体職員のメンタルヘルス対策

自治労の第2次支援として、被災自治体職員のメンタルヘルス対策を検討している。その際わかってきたのが、被災県でのカウンセラー・相談員の不足である。被災者の中でメンタルダウンが増えてきていることから、被災者のメンタルケア、子どもたちのメンタルケアの必要性からカウンセラー・相談員・保健師もまたフル稼働のようだ。阪神・淡路大震災以降、厚生労働省に「心のケアチーム」が組織され、こういった災害時には医師や看護師で組織されたチームが派遣され、自治体職員も含むメンタルケアが実施されている。しかし、実際は自治体職員が優先的にケアを受けることはなかなか容易ではない。日常から批判の対象とされている自治体職員だが、「公務員バッシング」とも言われるものは、非常時でも止むことはなく、むしろ強くなっている。「私たちは家も仕事も失っているのに、あなたたちは給料をもらうのか！」という被災者の言動も飲み込まなくてはならない。

カウンセラーや相談員もまた人間である。そのうえに相談内容にはプライバシーを守ることが原則とされているため、クールダウンができない。そのため、今後必要なのは、カウンセラー等の増員と、カウンセラー等をカウンセリングする専門家であるスーパーバイザーの配置である。想定できることは全て想定した上で実施していく必要がある。「想定外はありえない」そのことを、福島第1原発事故で私たちは学んだのではないか。被災者・子どもたち・被災自治体職員・行政派遣職員・支援者の心をケアする専門職、またその人をケアする専門職が今は必要であると思う。

メンタルダウンすれば、回復には時間がかかるとされている。そのため、メンタルダウンしない対策が急務なのである。

被災地の復興・新たな街づくりと労働組合

そもそも自治体職員は住民の生活と命を守ることが使命である。その職員＝組合員の生活と命を守るのは労働組合の使命である。ここにその意義があり、そのための賃金・労働条件である。そのことを強くメッセージとして伝えるべきだと思う。そのことが被災地の復興につながるのである。

前段で一端ではあるが縷々記したように、3月11日14時46分発災から今日まで被災者と向き合い、現場で連日関わっているのは組合員＝自治体職員なのである。そのことからすれば、復興計画や実施についての最善の方法を知っているのが自治体職員ということである。今後は被災地の復興や新たな街づくりに積極的に労働組合が関与して行くことが必要である。そして、自治体、市民、労働組合が一体となって復興にむけて取り組むべきではないか。

批判しても何も変わらないし、生産がない。自治体職員を賛美してほしいとは思わない、自治体職員も感情や心を持った人間であり傷つくこともあれば、泣きたくなることもある。何の根拠もない生産のない批判はやめてほしい。できれば、批判ではなく、アドバイスや提言としての表現を・・・心からお願いしたい。本格復興のために。