

## 東日本大震災被災時、自治体職員における負荷の現状と

### 今後に向けて～大槌町での半構造化面接から～

公益財団法人 地震予知総合研究振興会 東濃地震科学研究所  
主任研究員 古本 尚樹

Current state of municipality officials' burden and future disaster prevention measures  
from the Great East Japan Earthquake disaster  
From an interview in Otsuchicho

ASSOCIATION FOR THE DEVELOPMENT OF EARTHQUAKE PREDICTION  
Tono Research Institute of Earthquake Science  
NAOKI FURUMOTO

#### 和文抄録

東日本大震災では特に壊滅的な被害を受けた地域がある。街そのものの被災、行政庁舎や医療機関の損壊、多くの犠牲者、そして自治体職員にも多くの犠牲が出ている。その一つが岩手県大槌町である。大槌町が被災より 3 年を経て、被災直後から調査当時に至るまで、どのような思いで、住民支援にあたっているのかを調査した。現場で支援にあたる職員の様子とそれを気遣う管理職の思いが明確になった。住民の支援にあたる自治体職員へのケアが現状では不足であり、今後自治体職員へ手厚く、きめ細かい支援が必要である。  
キーワード: 東日本大震災、被災地、自治体職員、地域社会

#### Abstract

To examine the challenges and issues that occurred during the Great East Japan Earthquake and to understand how disaster prevention measures should be utilised in the future. We listened to the "thoughts" from the municipality in which many municipality officials had become victims of the earthquake.

We conducted an interview officials in Otsuchicho municipal office, Iwate Prefecture in May 2013.

In a case of large-scale disasters ,could the administrative functions be taken over? The residents, municipality officials and their families should not become victims, and the necessary disaster prevention measures. We want to improve the measures that are important to protect our lives by ourselves.

Many municipality officials were lost, and the remaining officials also lost their co-workers. There is a big burden on them supporting the residents afterwards.

Key words: the Great East Japan Earthquake, disaster areas, municipality officials, regional community

## 1 緒言

東日本大震災被災から 3 年を経た。地域医療の再興を含め、復興が望まれている。単に、医療や保健、福祉分野のみならず、街全体の復興担当職員らはどのような思いで対応し、課題を乗り切ろうとしているかについて把握することも重要と著者は考える。被災地とは言っても、被災の程度は各地で異なり、それはいわゆる「復興格差」に關与する深刻な問題である。住民・地域復興に焦点が当てられがちな部分はあるが、自治体職員の犠牲者が多数出たことと残された職員の負荷のケアに対しては後回しになっているのではないか。住民への各種サービス提供に最も身近で、「顔」の見える円滑な関係を築いてきた彼ら自治体職員の犠牲が、地域社会に与える影響は大きい。また、残された自治体職員がどのような思いで職務に従事し、限られた人数で住民への支援に当たる中で、かれらもまた疲弊していく。実際、被災地では自治体職員が病気休暇を取る傾向が強まり、同職員のストレスがかなりあることがうかがえる<sup>表1)</sup>。

そこで被災地における災害後から現在に至るまで、自治体職員の地域復興に向けた取り組みとその課題を把握する。並行して、自治体職員にかかる負荷について調査することとした。こうした取り組みを把握することで被災地における医療や保健、福祉分野を含めた街の復興に大きく影響することを考慮して本論文を作成した。

表 1

2011 年 4 月～6 月被災自治体職員の病気休暇 (2011 年 8 月 1 日河北新報)

		今年の人 数 (前年人 数)
岩手	宮古市	4(3)
	山田町	5(1)
	釜石市	7(9)
	大船渡市	3(1)
宮城	気仙沼市	67(96)
	石巻市	38(27)
	東松島市	7(7)
	多賀城市	14(11)
	仙台市	106(99)
福島	いわき市	56(65)
	南相馬市	17(13)

## 2 方法

東日本大震災により自治体職員の多くが犠牲になった大槌町役場から協力を得て、調査対象とした。調査対象者は町総務部管理職(男性 1 名)【以下 A と記載する】、民生部管理職(男性 1 名:岩手県からの出向職員)【以下 B と記載する】の計 2 名である。調査期日は 2013 年 5 月 28 日午後 1 時より大槌町役場会議室内で行った。インタビュー形式(集団面接)であり、半構造化面接を用いた。私は第三者の研究者の立場であり、以下の「3結果」には私自身の意見は反映されていない。

倫理的な配慮について、かつて所属した「人と防災未来センター」の研究部内およびその上司、更には個々の指導者である上級研究員より助言と指導を受け、調査において問題がないように十分に配慮した。また調査対象者である大槌町職員への連絡を密にとり、問題がないように十分に配慮した。

**主な質問事項**

・震災被災での課題や今後に向けて。特に以下の点に配慮しながら聞き取りを行った。①震災後からこれまでに振り返って②今後について③現在考慮される対応について

**大槌町について**

同町は岩手県上閉伊郡に位置し、三陸海岸を形成する太平洋に面した町である。大槌町は盛岡から JR 釜石線を使って約 2 時間で釜石、そこから JR 山田線を使って 30 分で大槌駅に到着という、立地にある。2014 年 4 月現在は JR 山田線が津波で壊滅しており、釜石からはバスもしくはタクシーで入るしかない状況にある。大槌町は震災前には人口 1 万 5,994 人、面積 200.59 km<sup>2</sup>で、大槌湾の漁業を中心とした港町であり、釜石市のベッドタウンとしての機能を形成してきた1)。

表2大槌町の被害状況(2013年9月末現在)(大槌町役場提供)

人的被害状況		人口推移		物的被害状況	
死亡者	801 人	2011 年 3 月 11 日	15,994 人	家屋全壊	3,092
収容遺体数	863 体	2012 年 9 月 30 日	12,808 人	家屋半壊	786
行方不明者	433 人	増減	▲ 3,186 人	浸水面積	431ha
				宅地浸水率	52%
				商業地浸水率	92%

東日本大震災により町役場、病院、学校、商店街等が大きな被害を受けた表2、図1)。大槌町町長や役場の課長クラスの幹部が、震災対策本部を開催しているときに津波が襲ったために、町長、課長クラスや都市政策の「技術畑」の職員が多数津波で流されており、行政機能が喪失してしまっていた2)。火災も発生し、その規模は約 12ha にわたり、県道 280 号線沿いと県道から町内末広町へ北側に抜ける道路沿いが火災で、阪神・淡路大震災における長田区から須磨区にわたる火災規模を超えた。大槌小学校も火災にあった3)。

大槌町から提供していただいた最新の情報(2013 年 9 月現在)では、東日本大震災で犠牲になった大槌町職員は以下のようになっている。

- (1)町長及び町職員 34 名
- (2)臨時職員 6 名
- 計 40 名

【(3)震災前の職員数(正職員) 136 名(町長、副町長、教育長は除く。)】

図1 2011 年 3 月 11 日 大槌町内(大槌町提供)



### 3結果

以下のカテゴリー化は聞き取り後の内容により4)により、調査対象者の意見をカテゴリー化した(調査対象者からのみの意見であり、第三者である聞き取りを行っている私の意見は反映されていない)。なお、本論文の主たる調査対象者がAであり、補完的立場としてBを位置づけている。そのため、Bに関しては以下のカテゴリー2では現在(調査当時)考慮される対応についてのみが該当する。

カテゴリー1:調査対象者Aから震災被災を受けての課題や今後に向けて

カテゴリー2:調査対象者Bから震災被災を受けての課題や今後に向けて

#### カテゴリー1:調査対象者Aから震災被災を受けての課題や今後に向けて

##### (1)震災後からこれまでを振り返って

- ①例えば、町の保健師など職員も被災している。その中で、町職員全体が無理をして住民の支援にあたっている。住民に入っていた「心のケア」は職員には遅く、それが復興の遅れにもつながっているのではないかと。保健師は避難所で徘徊するような住民にも対応していたが、だれにもそのつらさを相談できず、「自己完結」せざるを得なかった。
- ②女性職員で子供がいる職員のように、震災後の対応で毎晩帰宅できなかつたり、家族の安否がわからなくても働かざるを得ない過酷な環境にあった。いわば「休む」暇などなかった。職員自身が治療を受けなくてはならない環境で職務を遂行した<sup>図2)</sup>。
- ③震災では、組織命令系統が機能しないほど壊滅的な打撃を受けた。
- ④亡くなった職員のことを忘れることはできない。また自分たちが生き残ったことに対する「後ろめたさ」もある。
- ⑤こうした大規模災害では被災地行政が壊滅的になれば、例えば職員の心のケアや行政の(国や県による)代行、ネットワークによる支援等がないと住民の健康は守れない。
- ⑥停電で震災直後2週間くらいは情報が円滑に入ってこなかった。
- ⑦私自身、震災直後から数週間は妻や父の安否は不明で、移動もできない状態だった。
- ⑧災害後の職務は通常の状態ではなく、冷静に考えることはできない。冷静に考えられるようには、被災地の職員ではできないので別の支援者でなくてはならない。
- ⑨被災から今まで住民等から罵声もあびてきた。若い職員も同様である。いつでも辞表提出を覚悟してきた。あまりに悲惨な事態で死んだほうが楽と考えることは多かった。
- ⑩役場の職員には災害を乗り越えて生き残ってほしいと願うばかりである。
- ⑪支援については、自衛隊やNTT(特に通信手段の電話がつながったことは大きい)、電力会社(東北・四国・九州など)の支援は助かった。NTTは2週間で復旧、ソフトバンク、auが続いて来た。
- ⑫若い職員は約800もの遺体の搬送などを行っている。こうした中で現場では相談できず、職員自身で判断してきた。
- ⑬住民はこういう災害時、行政をあてにはしない。皆生きるのに必死になる。
- ⑭重要なのは、職員を含め、住民がみずからの命を守り、家族を亡くさないこと。職員には、家族が亡くなったのに職務に当たらせている。過酷な環境下でも帰宅させたくてもできなかった。

図2 2011年3月18日大槌町災害対策本部(大槌町提供)





## (2) 今後について

⑮今後について:(三陸)沿岸自治体は変わらざるを得ない。各被災地がばらばらな防災計画を立てても統一性がない中、広域として沿岸域をどう作っていくかが重要である。一自治体では対応はできない。しかし、より近接の自治体の連携が重要で、観光や交通など多角的に考えるべきである。

⑯震災の風化が危惧されているが、この記憶は忘れない気持ちはある。

⑰人と防災未来センターで行っている災害対策専門職員研修に職員を派遣しておけばよかった。災害を「対岸の火事」のように思っていた傾向があった。

⑱広域防災圏で差別化した地域づくりをして、職員の安心安全確保を目指す。それがひいては住民の安心安全につながる。

⑲今回の震災を教訓に後世へつなぐ、例えば命を守る防災訓練等に生かすべきであろう。

⑳震災直後からの支援で医療・保健・栄養士・社会福祉チームなど「これほど支援が来るのか」というくらい支援を頂いた。普段から関係機関の連携が重要だと思った。

㉑住民と役場(行政)が震災以前からどう接したかを考える。それにより災害時でも住民から支えられるかが決まる。普段からの地域・行政・住民の円滑な関係が大切である。

## (3) 現在(調査当時)考慮される対応について

㉒震災により元々のコミュニティが崩壊した。避難所や仮設住宅(平屋式・戸建)で新たなコミュニティができた。そこでリーダーをするような人は徐々に自力で自宅を建て始め、仮設住宅から出ている。残された被災住民は見通しが立たない。

㉓被災者に金銭的貸し付けを行っているが、回収できるかは不明である。

㉔復興に向けたスピードも大事だが、熟慮して進めないと、後での負担が心配である(現在は対処療法になっている)。

㉕現在の仮設役場も後、5 年も経てば職員も減る。この地域は浸水域なので移転が必要だが、現在の建物も約 10 億円もかかっているのも安全なところへ移転となると円滑に事が進むか危惧される。

## カテゴリー2: 調査対象者 B から震災被災を受けての課題や今後に向けて

### (3) 現在(調査当時)考慮される対応について

①大槌町の今後について、最適な対策とは何か、重点は何かを定めるのは課題である。施設の運営や長期的な財源など町の負担が大きくなる可能性がある。例えば高齢化の中、在宅医療サービスなどの人材が不足している。災害時に要支援者の避難支援にも課題がある。

②現在は震災後の財政支援が比較的手厚いが、これがいつまで続くかわからない。防災のハード整備と産業振興のバランスを取るの難しい。

③短期的に進めること、長期的に進めることを考える必要がある。街づくりの中で、福祉として何を進めるかは難しい。

## まとめ

調査対象者 A は大槌町で幹部職員であり、震災直後から職員の犠牲と部下職員が日々の住民支援・復興に向けた取り組みに対して断腸の思いで指示を出していたことがうかがえる(カテゴリー1(1)②、⑨、⑫)。職員全体がそれぞれの立場で苦境に立たされていることがうかがえる(カテゴリー1(1)①、④、⑦、⑧)。震災により情報が寸断され(カテゴリー1(1)⑥)、各職員は自ら判断とケアの双方が自己完結になってしまった(カテゴリー1(1)③)。災害から生き残った職員においても複雑な心境の中で職務を遂行してきた(カテゴリー1(1)⑨、⑩、⑬、⑭)。また震災後のインフラ支援に対して民間企業等の対応に感謝している(カテゴリー1(1)⑪)。

より近接地域の協働と各被災地の統一性ある防災計画の重要性を指摘している(カテゴリー1(2)⑮)。ただし大槌町の地域背景に合わせた防災力の強化を目指すことも欠かせない(カテゴリー1(2)⑱)。職員の防災

スキル向上と意識改革(カテゴリー1(2)⑰、⑱)、普段から住民との協力・協調関係を大切にしたい思いが伝わってくる(カテゴリー1(2)㉑)。

今後の課題として、現在も仮設住宅に残されている被災者の自立(カテゴリー1(3)㉒)が挙げられている。また、現在の役場もより安全な地域への移転について検討されている(カテゴリー1(3)㉓)が、今後の見通しは不透明である。

調査対象者 B は岩手県からの出向職員だが、大槌町のために長期的な問題にも配慮しながら職務を遂行している(カテゴリー2(3)①、②)。短期的な対応と長期的な対応のバランスをとる中で、混在する課題への対応は難しい(カテゴリー2(3)③)。

#### 4考察

大槌町は住民の犠牲者数が多かったが、岩手県内で陸前高田市に次いで、自治体職員の犠牲者数も多かった(陸前高田市は 68 名)5)。東日本大震災のような大規模災害時における行政組織系統が機能していない現状が把握できる。また、震災から難を逃れたとはいえ、町職員の少なからずが家族や、親族等を亡くすなどの影響があった。家族との音信が数か月にわたり不通のケースもあった、と調査対象者(A)から指摘もあった。こうした環境下で職員はまさに「不眠不休」状態で住民の支援にあたっていた。各職員が自己責任のもとで被災者支援・職務にあたっていたわけだが、自治体職員へのメンタル面を含めた支援が後回しになっていたことは課題である。今回の調査対象者はいずれも管理職であり、特に調査対象者 A からは多くの町職員が犠牲になったこと、過酷な環境であっても部下に支援活動を継続させることへの葛藤がうかがえ、被災自治体の業務そして自治体職員職務の代行について、現状の支援以上に大規模な形で行う必要が検討されるべきだろう。

2014 年 4 月時点でも仮設住宅に残る被災者は、経済的にも厳しい世帯が少なくない。そのため、自立するには困難な状態が予想されている。かれらへの支援が重要だが、例えば、金銭的貸し付けはかつて阪神・淡路大震災で兵庫県等が同様に多くの被災者に行っていた。しかし、その全回収はいまだできておらず、それが財政に影響を及ぼし始めている6)。大槌町においても金銭的な部分に加え、長期的な視野での震災後の施設運営等に負担が大きくなる可能性がある。

大槌町においては今後、高齢化が顕著になることが予想される。街づくりを進める中で、大槌町における地域の課題を克服するべく、公的サービスのあり方を復興と共に進めていくことへの困難さが調査対象者 B からは感じられた。

今後の防災対策として、三陸沿岸地域の特に近接自治体の連携を構築していくことが重要視されている。核となる分野を中心として協力できる部分で相互に助け合う。しかしその一方で、大槌町独特の地域背景があるわけで、それに対応できる独自の防災対策・対応も欠かせない。また、町職員の防災意識高揚と関連して、防災専門研修等スキルアップに向けた支援も必要であろう。例えば、人と防災未来センター(神戸市)では防災担当の自治体職員向け研修を毎年行っているが、その活用を掲げたい。ただ、東北の被災地から神戸市は遠距離であり、こうした職員の研修にも国や県等から支援が拡充されるべきだと考える。

震災後、他自治体からの支援、企業など多様な支援があったこと、特に電話や電気といった情報を得るのに不可欠であり、生活に欠かせないライフラインの復旧支援に、関係機関からの支援は大きな意義があった。その際、遠方の電力会社からも支援があったことは特筆すべきことである。今後の防災対策にこうした連携を拡充するなど対策をしておくことは重要である。

自治体と住民の関係として、普段から円滑な関係、いわば「顔」の見える公的サービスを介在させた良好な関係は災害時の混乱を防ぐ効果として指摘されている。日常時からのこうした関係構築から防災対策が始まっていると言っても過言ではない。

調査の課題として、住民への聞き取りを行っていないので、自治体職員の負荷を減らせるような住民の、町へより一層の理解を深めるような意識があるか把握する機会が今後必要であろう。また、将来的に大槌町職員のケアと災害時支援体制の強化をどのように進めていくかについては、今後の被災地街づくりの観点も含めて

注視していきたいと考える。

## 5 結論

東日本大震災で多くの職員を亡くした被災自治体においては、震災後 2 年を経てもなお「苦悩」している。犠牲者への思いと残されても過酷な環境下におかれる職員を抱える被災自治体の現実が把握できた。また「目の前」にある課題への対応と、長期的な視野で考慮しなければならないジレンマも加味されている。今後の防災対策支援も必要だが、今回の震災後の自治体職員そして自治体そのものの負荷を軽減できるような代行システムなどを国や県等ができるような対応は、必要ではないか。

## 謝辞

大槌町総務部、民生部をはじめ町職員の方々には、復興に向けた忙しい職務の中、調査にご協力頂きました。ここに心より御礼申し上げます。

## 参考文献

- 1) 関 幸子:岩手県大槌町の震災復興の現状と課題,東洋大学 PPP 研究センター紀要No.3 ,2013:148
- 2) 関 幸子:岩手県大槌町の震災復興の現状と課題,東洋大学 PPP 研究センター紀要No.3,2013:152
- 3) 伊藤 滋・三船 康道:東日本大震災からの復興覚書,万来舎,151p,2011
- 4) 戈木クレイグヒル滋子:質的研究方法ゼミナール〜グラウンテッドセオリーアプローチを学ぶ,医学書院,112p-124p,2005
- 5) 慶長 寿彰.教訓ノート3-4 3緊急対応 自治体支援.  
<http://siteresources.worldbank.org/JAPANINJAPANESEEXT/Resources/515497-1349161964494/J3-4SupportingAndEmpoweringMunicipalFunctionsAndStaff.pdf#search='%E8%87%AA%E6%B2%BB%E4%BD%93%E8%81%B7%E5%93%A1%E3%81%AE%E7%8A%A0%E7%89%B2%E8%80%85%E6%95%B0'>  
(参照 2014-06-30)
- 6) 「阪神・淡路」災害援護資金 被災者、返済苦救済に道,神戸新聞 NEXT.  
<https://www.kobe-np.co.jp/news/sougou/201906/0012384683>  
(参照 2020-01-30)