

## 自治体職員の惨事ストレスに対するメンタルサポート

- 初期支援、そして中・長期的な取り組みを振り返る -

作新学院大学人間文化学部 准教授 狐塚 貴博  
石巻市総務部人事課 野口 修司  
東北大学大学院教育学研究科 准教授 若島 孔文

未曾有の災害とよばれる東日本大震災から4年が経過した。この4年目という時期は、比較的少ない被害で過去の出来事として日常を取り戻すことができた人と、いまだ立ち直る目途が立たない人との差異が際立つ時期でもある。被災地の自治体職員は、自身が被災者であるにも関わらず、震災発生直後から現在、そして今後の復興に向けた取り組みに至る全ての時間経過においてその業務に携わり、多くの過酷な業務に携わっている。この意味において、自治体職員は未だ震災の影響の渦中にあるといえる。自治体職員の業務は、対面で被災地住民との相談や交渉、各種書類の作成に関わる事務、環境設計の立案や計画などを含め多方にわたり、このような業務を通して、被災地住民、そして地域の復旧や復興に携わる。つまり、自治体職員は被災地における復旧や復興の要であるといっても過言ではなく、自治体職員、そして自治体が組織として活性化することは、地域や多くの住民にとって有益なものとなる。

筆者らの専門とするところは、いわゆる、個人、そして組織に対するメンタルサポートである。この4年目というタイミングで筆者らが実施してきたサポートを振り返るに当たり、少々考え込むところがある。それは、筆者らのサポートが役立ったかどうか、未だその評価が不明確な部分があり、その評価はある適度の年数が必要だからである。

振り返ると東日本大震災は、自然の驚異に圧倒されるほど、その規模や程度がはなはだしいものであった。その現実と共に、支援者はどのような支援が被災者にとって効率的で有効かといった、支援の在り方自体を問われた。筆者らも同様に、第三筆者の指揮の下、東日本大震災 PTG 支援機構に所属し、避難所や仮設住宅、半壊した自宅で生活する被災者、自治体職員などを対象に心理・社会的支援を実施してきた（詳しくは、若島・長谷川，2013参照）。その中でも、被災地の自治体職員への支援は、最重要課題の一つとして位置づけた。それは、若島・狐塚・野口（2014）が指摘するように、少なくとも被災地の自治体職員が経験する以下3点の問題点を有するためである。第一に、自治体職員自身が被災者であり、自身の家族の安否を確認できぬまま、もしくは職員自身も人的・物的喪失を伴いつつ業務に従事している職員がいることである。第二に、自治体は被災者のサポートや地域復興の拠点であるため、通常の業務に加え、長期的、且つ見通しの立たない業務が増大することである。最後に、被災地住民の生活やそれと関連するサポートに従事しているにもかかわらず、やり場のない住民からのクレームの対象となり、自らの仕事の意義を見失ってしまう可能性をもつことである。このように自治体職員は、メンタルヘルス上、ハイリスクの状況下にある。

しかし、震災初期から現在にかけ、職員や組織が抱える問題は多様性を帯びる。したがって、その変化に伴いメンタルサポートの在り方も柔軟に対応する必要がある。そこで、本稿では、震災から4年目を迎えるこの時期に、あらためて自治体職員のメンタルヘルス上の問題と、筆者らが実施してきたサポートについて振り返るとともに、現状の問題と課題について示したい。正確には、被災地で復興業務にあたる自治体職員と“共に”取り組んできたメンタルサポートであることを強調したい。それは、筆者らの心理・社会的支援は、支援者側の一方通行の支援、つまり、支援の押し付けであってはならないと考えるからだ。つまり、筆者らは、組織の文化や在り方、特性、職員との連携という側面を重視し、それぞれの時期に応じた柔軟な支援が必要だと考えている。このように協力関係を構築しつつ支援を行うことは、何より組織の力を尊重することであり、組織の資源を引き出すことにつながると考えている。このような筆者らの理念を明確にした上で、以下、時系列に沿って、問題とそれについての対策についてまとめ、現状の問題と課題について触れたい。

## 震災初期の急性ストレス反応に関連する問題

震災初期に惨事ストレスとして注目されるのは、急性ストレス反応（Acute Stress Response: ASR）、そしてASRの持続期間により判断される心的外傷後（Post Traumatic Stress Disorder: PTSD）の問題である。簡潔にいうと、地震や津波といった危機状況を経験し、それによって自身が身近に死を体験したこと、あるいは家族や親しい人を亡くしたことなど、震災そのものと関連するストレス反応の問題である。具体的には、過度に緊張状態が維持することで、不眠や他者に対し感情的にふるまうこと、軽作業でも疲労感を感じてしまうこと、集中力が低下し作業効率が低下することなど、こ

れらが自治体職員の日々の業務の妨げになることである。加えて、「あの時、自分がこうしていれば...」もっと何かできることがあったのでは...」といった自責や後悔の念も訴えとして挙げられる。未経験で見通しが立たない復旧業務、また現実的には困難ともいえた環境改善へ対応することが自治体職員に求められたが、このような問題に追われる自治体職員自身もまた被災者であり、自身の家族の安否がわからない、自宅が損傷している、心身が疲労しているといった状態で従事していることを見落としてはならない。

自分自身、また同僚や部下といった周囲の人々が、未知の体調不良や違和感を体験することは、非常に不安なことである。また、この不安は今後の見通しに対して否定的な意味付けを与え、自分自身や周囲との関係において混乱を引き起こす可能性をもっている。そのような出来事を回避するため、筆者らは、現状、または今後、自分自身や周囲に起こりやすい心身の反応や問題についての知識の提供、つまり、心理教育を行っていった。加えて、職員との個別面接を実施した。前者、つまり心理教育においては、とりわけ管理職・監督職にある職員と情報の共有を行い、所属する部署の現状や心身の問題が表れている職員の把握を浸透させていった。管理職・監督職にある職員は、自分自身の問題もさることながら、部下、または部署全体の問題を懸念することも多いためである。例えば、終わりがみえない、または、見通しが立たない業務に対して、意図的に区切りを設け、労をねぎらう場を作るといった取り組み、さらには、各部署で上手くいった方法を共有することが功を奏することもあった。後者の個別面談では、健康調査を基に、心理的問題の知識の提供を行うとともに、今後、専門家による個別的、継続的な援助の必要性、医療機関への受診の提案などスクリーニングによりその後の必要な支援につなげることを実施していった。個別面接を行う上で強調したいことは、心身の不調を訴える職員と個別面談を

行う際、その職員が所属する部署の職員全員と面談を行うことである。少なからず、問題を訴える職員は、「周囲に知られたくない」「迷惑をかけたくない」という思いをもつ。このような職員が気兼ねなく面接を行える状況を設定することが必要であり、このためにも、事前に管理職・監督職にある職員と十分な打ち合わせを行い、情報を共有しておくことが継続的な支援を提供するためにも重要なことである。

## 中・長期的な問題としての抑うつ、心身の疲弊の問題

継続的な観点から惨事ストレスを捉えてみると、震災発生から概ね1年前後という時期は、自治体職員のストレス反応を把握する上で一つの区切りとしてみるができる。それは、これまで説明してきた PTSD 様の問題、つまり震災を経験したこと、またはその出来事に伴う特殊なストレス反応の訴えは、徐々に減少してくる。一方で、復興業務と関連して起こる、抑うつと心身への負荷、業務内容の格差、対人関係上の問題へと徐々に移行する。とりわけ、多忙や過重労働による抑うつ、そして心身の疲弊（バーンアウト）の問題が顕著である。例えば、通常業務に加え、不慣れな復興業務が付加し多忙となる。また、それが持続することと関連して、仕事への意欲や意義、そして作業効率の低下といった精神的な側面のみならず、不眠や倦怠感といった身体的な側面の訴えが多くなる。この時期、援助者はいかに職員個人の抱え込みを低減するかが重要な課題となる。つまり、責任感が強く、周囲に迷惑をかけたくないと思っている職員に対し、その問題を抱え込んでいる職員を所属する部署でいかにサポートしていかれるかということが課題となる。例えば、問題を抱え込んでいる職員と面談する際、その職員の思いや気遣いに対して十分な配慮を行った上で、周囲と協力して業務を行う必要性や管理職・監督職へ

の報告を促していく。管理職・監督職にとっては、部下が問題を抱えながらも業務を行っていることを知らないことの方が問題であり、部署で問題を共有することで功を奏することが多い。すなわち、この時期の抑うつ、心身の疲弊の問題については、職員が所属する部署の上司や同僚と情報を共有し、その部署の凝集性を高めていくことが重要であり、援助者は小集団で問題を扱えるようコミュニケーション・ルートを拡大する支援が必要となる。

## 現状の問題と課題

さて、ここで被災自治体の一例として、宮城県石巻市の現状を紹介したい。第二筆者は震災から1年後の平成24年より、常勤の臨床心理士として石巻市の人事課で職員に対するメンタルヘルス支援業務を担当している。石巻市は津波による最も大きな被害を受けた自治体の1つであるが、震災から4年という時間の経過は「外」の人達からすると、どのような状況を想像するだろうか。例えば、4年もの年月が経てば津波で流された家も大方建て直し、仮設住宅で生活をしていた人々も震災前の生活にある程度戻れている筈だと感じるのだろうか。その実態としては、むしろ震災に係る復興業務はこれからが佳境であり、平成27年度、28年度にピークを迎えるというのが石巻市の現在の見込みである。これは、当然のことながら今までの4年間を怠けていたからといった理由ではなく、二度と津波の被害を受けないために今回被災した場所ではないより安全な新しい土地に住宅を建て直すといった集団移転に係る事業や、それと同時に住宅が移転した跡地（非可住地域）を公園や産業ゾーンとして活用するための再整備に係る事業等の影響である。すなわち、街を元通りにするのではなく新しく創り直すのである。そのような中で、震災前からこれまで通りに行われている通常業務と震災後から新しく始まった復興業務の両方を担っている被災自治体職員のストレス状態

は、「人員不足と過大な業務量による慢性的な疲弊」というのが最も中心的なものとして挙げられる。これは復興業務に携わる部署だけの問題ではない。通常業務を担当する部署についても、労働力を少しでも復興業務へと回すために震災前よりも人員が減り、結果として職員全体の業務量が増大するという状況がこれまでも、そしてこれからも続いていくことはほぼ確実である。また、これらの人員不足への対策として、石巻市独自に任期付の職員を採用したり（第二筆者も立場上は任期付職員として採用されている）、全国の自治体等から職員を派遣してもらうことで石巻市職員の負担を軽減するための応援となってもらっている。しかしながら、それらのような派遣職員等の増員がそのまま被災地職員の負担軽減に繋がるかと言えば、必ずしもそうではないというのが実状である。これは、外部から応援に来てもらうことで石巻市職員がこれまで行ってきた仕事の進め方と派遣職員がそれぞれ培ってきた仕事の進め方に違いが生じることによるストレスであったり、派遣職員が定期的に交代することでその度に新しい人間関係の構築や仕事を始めから覚えてもらわなければならないストレス等によるものである。そして、これらのストレス要因はそのまま派遣職員にとってのストレス要因にもなり得るのである。石巻市では、平成26年度だけで年間200人以上の派遣職員が全国各地から集い、不定期にそれぞれが増減、あるいは交代するなどの変化を繰り返しながら復興へ向けたエネルギーを何とか維持している。

派遣職員の助力はこれからピークを迎える今後の数年間においても欠かせないものである。その一方で、被災地職員や派遣職員が抱える現在のストレス要因が今後も続いていってしまうことも、非常に残念なことではあるが避けがたいものであると言えるだろう。震災復興を職員全体で支えている中、職員の疲弊が悪化するリスクは復興業務に携わる部署に限らず全ての部署において高まっている。そのような中、問題の予防及び早期

対処として重要なのは、先に述べられたような各部署の凝集性であり、職員がお互いの状況を把握し、必要に応じて積極的にサポートし合うようなシステムを構築できることが理想的であるだろう。しかしながら、既に全体的な疲弊が見られる中で、そのような新しいシステムを作り上げることもまた一筋縄ではいかないのが実状とも言えるだろう。震災復興へ向けて、被災地職員及び派遣職員のメンタルヘルスを維持しながら一刻も早く復興を進めていくためにも、対処療法だけではなく予防的対策（しかも、簡単で効果的であることが望ましい）を模索していくことが今後の課題である。

以上、震災初期から時系列に沿って、問題点とメンタルサポートについてまとめ、現状の課題について触れた。惨事ストレスの問題は、震災初期のいわば、PTSD様の症状、ないしそれに関連して起こる日常生活や業務への支障の問題がクローズアップされがちである。無論、これらの問題を軽視すべきではない。しかし、どこまでが惨事ストレスの範囲としてとらえるかは議論の余地を残すものの、各時期に生じる問題は業務の負荷や職場での人間関係、心身の疲弊など多様であり、その問題へのサポートも柔軟性が必要であると考えている。また、筆者らは、震災による自治体職員の惨事ストレスに関する研究も進めている。惨事ストレスといえども、その時系列的な反応には、震災そのものと関連するものと、震災に伴う職場や実生活と関連するものが含まれ、それらを分類していく作業は、自治体職員、そしてメンタルサポートの実践者双方にとって極めて重要な意味をもつ。しかし、研究は支援の一部に含まれるものであり、支援と切り離して実施されるものではないことを強調したい。その組織で実施されている健康調査などに、少数項目で惨事ストレスに関連するアセスメントを付加すること、また調査結果から各時期に応じた提言を報告していくことなど、組織の既存の文化を尊重しつつ、また負担を少なく進めることが必要である。こうした研究上の取

り組みを含め、震災初期のみならず長いスパンで自治体職員を支援していくことが、被災地における地域復興につながる重要な支援であると考えている。

#### 文献

長谷川啓三・若島孔文（編）2013 震災心理社会支援ガイドブック 東日本大震災における現地基幹大学を中心にした実践から学ぶ 金子書房  
若島孔文・狐塚貴博・野口修司 2014 自治体職員のメンタルサポート 月刊ガバナンス, 155, 28-30. ぎょうせい