

## 震災を通して見た公務・公共労働者の意識と役割 — 沿岸地域の職員調査結果から —

佐藤 嘉夫<sup>1</sup>

### The Work-Consciousness and the Role of Public Service Personnel after the Earthquake Disaster: Results from the Research of City and Town Officials in Iwate Coastal Area

SATO Yoshio

震災は、住民や地域に大きな物理的、精神的な被害をもたらした。それによって、人々の救済、生活再建と地域そのものの復興に関わる幅広いソーシャル・ニーズが生み出され、その対応への責任の多くが自治体や公共的セクターに課されることとなった。その結果、本調査の対象となった職員は、自らも被災当事者でありながら、直面する住民、地域の緊急的かつ広範で非定型的な生活支援ニーズを充足すべく、公的、公共的セクターの職員としてその役割を担ったのである。そして、その職務は、本来業務や責任の範囲および分量を超える過重化されたものであったことが明らかになった。

公的・公共的セクターで働く職員の、定型的ないわば公務の担い手としての立場、住民に向き合う様々な専門職務の担い手としての立場、被災当事者であること、この三つは関連しているのと同時に、相互に対立、矛盾をはらんでいる。震災時の困難な状況に直面して、公務労働者等が、このジレンマを減少、克服してどのように変化し、労働者として成長を遂げたのかを明らかにした上で、公務労働者等の本来の在り方、役割について考察をした。

キーワード： 震災 公務労働者 被災体験 労働者の役割

The Great East Japan Earthquake caused the serious material and mental change among citizens and community groups. And so occurred wide social needs of people's relief and reconstructing livelihoods as well as community revitalization. The responsibility of satisfying these needs imposed to the local authorities. Consequently, city and town officials were forced to discharge their responsibilities for meeting these urgent and miscellaneous needs, while they themselves were also suffering from the earthquake disaster. Besides, their duties became far beyond their scope of workloads and responsibilities.

Those laborers employed in national and local government and public sectors have the following three positions: undertaking general public duties, performing specialized work for various communities, and being disaster victims. These three positions have some relevance as well as contradiction one another. The purpose of this paper to examine how public officials and state workers got through their dilemmas and improved themselves to be skilled workers, while they were confronted with those difficult situations. This paper also argues what the ideal role of public service personnel should be.

Key words : earthquake disaster, public service personnel, experience in earthquake disaster, role of laborer

---

1 岩手県立大学名誉教授

## I. 研究の背景と目的

住民に甚大な被害をもたらす震災は、緊急的で広範な生活支援ニーズを生み出すのは周知のことである。初期だけをみても、救命・救急ケアから始まり、衣・食、住居・居場所、移動、関係・つながりの確保など、ライフラインの再構築をはじめとした生活の最低限の確保、形成に関わる多様なニーズが際限なく発生するのである。日々の生活では個々の生活は自力、自己責任下におかれているが、震災時には社会的ニーズとして現れるのである。多くの住民が被災し、当事者能力を失っているような状況下では、こうしたニーズへの対応と責任は、自治体が一手に担うことになる。自治体は、事前の防災計画等があったとしても、必ずしもこのような緊急事態を想定した人員配置を行っているわけではないので、被災後の住民の窮乏、困難と行政対応のミスマッチが起き、それらが繰り返シマスコミ等で報道されたことは記憶に新しいところである。

一方、こうした震災時の広義の行政サービスを担うのは、いうまでもなく職員であるが、職員もまた地域住民であり被災者でもある。災害のない時には、自治体職員も、必ずしも、自分の仕事が、地域住民に向き合い、その生活を支える公務・公共的労働で責任のある仕事であると考えたり感じたりしているわけではない。また、同時に、住民からもその雇用条件と身分に対し羨望のまなざしを向けられるなど、公務・公共労働者としてのジレンマを抱えていることが多い。震災後の業務・活動に関わる調査によって、これら公務労働者等<sup>1</sup>がこうしたジレンマをどう受け止めたかを整理し、その役割がどうあるべきかを検討してみたい。

## II. 調査の概要

調査は、NPO 法人岩手地域総合研究所が主体となり、会員組織の労働組合等の協力を得て、2011年11月から翌年1月にかけて行った。調査の企画、目的、方法、サンプリング、ならびに調査の倫理的配慮等の詳細は注記のとおりである<sup>2</sup>。佐藤が研究所の調査グループの責任者として、調査の企画、実施、集計、分析を分担した。有効回答数2262、回答者の基本的属性等、概要は表1のとおりである。（調査の詳細結果は 岩手地域総合研究所2012、報告書参照）

表1 属性等総括表（構成比）

性別	男性46.6、女性53.4
年齢	20歳代19.6、30歳代30.8、40歳代26.4、50歳代20.8、60歳以上2.5
雇用形態	正規77.0、臨時4.1、パート5.4、委託1.6、その他1.4、不明0.5
職種	事務職42.9、医療職20.6、専門・技術職11.7、現業職4.5、保育職4.5、管理職3.9、その他4.8
所属	市役所・役場44.5、病院26.2、農協11.8、保育所4.6、生協4.4、消防所4.1、その他4.2、不明0.4
労働組合	組合員66.5、非組合員30.8、その他1.1、不明1.5
家族構成	単身8.8、夫婦6.9、夫婦と子27.9、三世代26.5、本人or夫婦と親19.9、4世代2.3、その他5.8
現在の住宅	自宅(持家)61.4、仮設9.9、一般アパート等8.1、みなしアパート等7.3、借家5.9、官公舎4.1、公営1.5、親戚友人0.8、その他0.8

## III. 調査結果が示していること

### 1. 被災の広がり

調査の対象となった公的・公共的セクターで働く職員の多く（4分の3）が被災していることである。人については、家族、親族、友人、同僚など親しい人が亡くなった人の割合は6割弱（図1）、家屋、土地、車、船などの物的被害も6割に上る。それが、性や年齢、職種にかかわらず広範であることは、震災の大きさを改めて確認させられると同時に、公務労働者等の被災当事者性もまた再確認できる<sup>3</sup>。

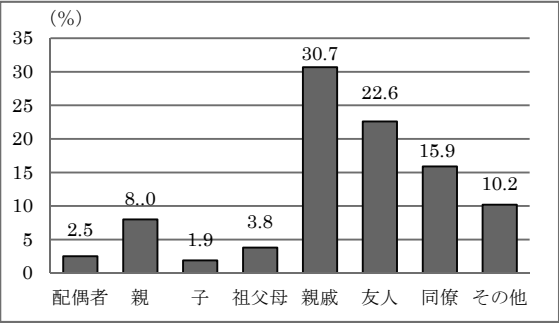


図1 人的被災状況

とりわけ人的被災は、メンタル面だけでなく、「親族等に死亡、不明者が多く、ほとんど毎日思い出し仕事が手につかない」（前掲 報告書32頁）など、仕事、日々の生活などに広くかつ持続的な影響を及ぼしているという点からも、その大きさを窺い知ることが出来る。

こうした被災の結果、公務労働者等の現在の住宅は、自宅（持ち家）は震災前の73.5%から61.4%と低下する一方、震災直後には約3割の人が住居の移

動をしており、それらの人は、仮設住宅（9.9%）、見なし仮設（アパート等 8.1%）、親戚・友人宅（0.8%）の他、残りの約1割の人は、公営住宅や一般のアパートに移動するなどして厳しい居住環境におかれている。

### 2. 震災直後（1、2ヶ月）の仕事の状況

震災直後は、避難者への対応や、膨大な災害業務が発生し、住民や地域と直接、間接にかかわる仕事の「現場」では大きな課題、困難が生じ、その対応に、職員は追われていたことである。

#### （1）重い仕事を受けて立つ - 業務量と責任

被災当事者でもあった公務労働者等が従事する多くの職場で、震災直後には、担当業務や責任の広がり、加重があり（あったと回答60%、うち「かなり」32.8%回答率、以下同じ、図2）、自分の責任で仕事を遂行せざるを得ないと回答した人（「自分の判断で進めたり動いたりすることが多かった」）の割合も45.9%に達するといった状況が広がっていた。その結果、職場での泊まり込みの常態化もかなり見られた（週1日以上36.5%。うち23日11.0%、ほぼ毎日21.7%）。こうした状況は業種・職種による違いもあるが、いずれにしても行政が、住民と直接向き合う、被災現場の最前線に位置していること、最終的には、住民の多様な、と言うよりは、あらゆる課題に対応しなければならなかったことなどによるものと思われる。

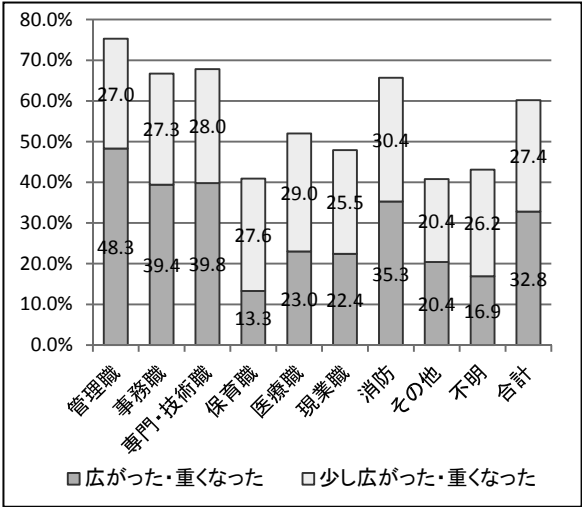


図2 職種別 被災後の責任の範囲

#### （2）厳しい中での業務遂行

厳しい職場、仕事の状況や、有無を言わせない全体的状況にあったとは言え、多くの職員は、家族や

自宅の被災状況の確認も取れない中で（3日目以降にしか家族と安否確認がとれなかった人46.7%、その日のうちに確認とれたのは30.1%にすぎない。自宅の住宅状況についての確認は同じく3日目以降が37.7%）、所定労働時間や労働日を気にとめる暇もなく、また時間外労働も厭わず仕事に専心したことがわかる。（勤務時間や労働時間を「意識してなかった」79.4%。うち「まったく意識してなかった」43.9%）職場での毎日の泊まり込み（男性30%、消防69%、市町村職場では週に2、3日以上泊まり込みした人41%など）もその現れの1つであるが、また一方では、そうした状況は、時間が経っても抜本的には改善されず、震災発生後8～9か月後の調査時においても、休日が確保できない（週の休みが2日未満が38%）といった状態が続いていたのである。

#### （3）公務・公共労働の意識の高まり

震災直後からの、職員の、大変な献身的な仕事ぶりを支えたものは「住民・仲間のために頑張らなければ」（「そう思う88%、うち「強くそう思う」59%）という思いである（図3）。そうした思いは、性別、年齢、職種、職場に関わりなくほぼ共通していたが、消防（97%）、国の機関（94%）では際だって高かった。2つ目は、「専門職としての役割を果たさなければ」（同上75%、45%、）という思いである（図4）。職種別では、消防（98%）、管理職（91%）、専門・技術職（89%）、医療職（89%）で特に高い。また職場別では、消防（97%）、病院（88%）で高かった。3つ目は、自分の仕事は「みんなのためになる＜公共的な＞仕事であるから」という思いである（同上85%、54%）（図5）。性別、年齢による違いはあまりない。職場別に見ると、消防（95%）、生協（91%）で特に高い。4つ目は、「全体として自分の仕事にはやり遂げなければならない使命がある」（同82%、48%）との思いである（図6）。職種別では、管理職（98%）、消防（95%）で、とりわけ使命感を感じた人が多かった。

全体を通してみると、性別では、「専門職としての役割」意識で男女差がやや差が小さいが、いずれの項目も男性の方が高い。職種別では、やはり震災直後は、救急・救命活動が最優先されることもあり、消防職がすべての項目で高い割合を示している。また、その責任的地位もあり、「管理職」が、「住民・



仲間のため」「公共的な仕事」「使命感」で、消防職に次ぐ高い回答率となっている。「専門職としての役割」はこれら２職種に次いで、やはり「専門・技術職」と「医療職」が高くなっている。

こうした職場・職種を超えた意識は、個人や企業の利益や成果や利潤を動機とした労働意識ではない、一言で言えば、「公共性の意識」ともいうべきものであり、震災直後の私的にも労働環境としても極めて困難な状況下で、公務労働者等は、そうした意識に突き動かされるようにして仕事に励んだ、頑張ったということである。

また、注目すべきは、公務労働者等の中をみると、生協、農協を含む非営利セクター部門の職員も、公的セクターの公務職員に準じて、いずれの項目も、高い回答率を示していることである。これらの職員も、地域の住民と同じように多くの困難を抱えながら、仕事の中断が許されず、責任や負担が増す中で、私利、私情を超えて、職務に向き合い、懸命に職責を果たしてきたことが、改めて浮き彫りになった。

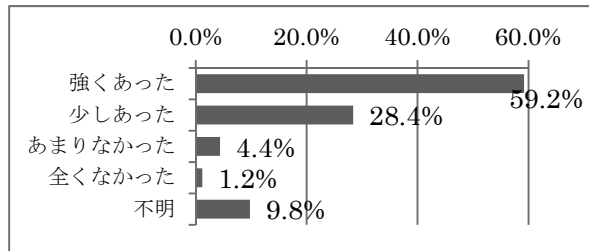


図3 仲間のために頑張るという思い

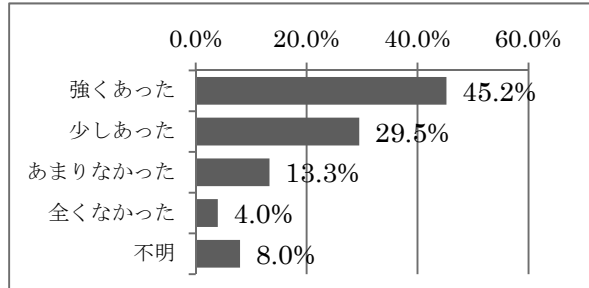


図4 専門職として役割を果たすという思い

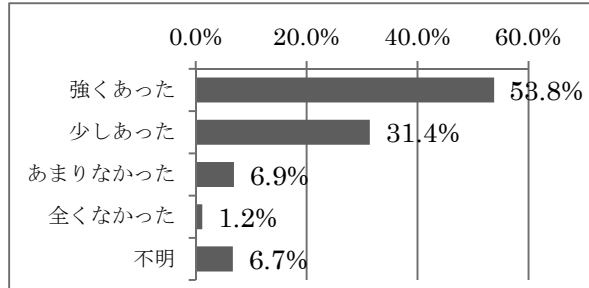


図5 公共的な仕事をしているという思い

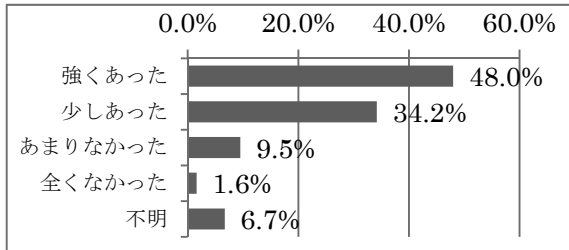


図6 自分の仕事への使命感

### 3. 現在（震災後8、9か月）の仕事の状況

震災発生直後は、いわば緊急事態であり、住民生活も職員の業務も非日常的、例外的なものであるのは言うまでもない。そのような中で、公務労働者等は、本来業務だけでなく、地域機能そのものを再機能させる課題が引き続き山積していたのは周知のとおりである。

#### （1）進行している過重労働状態

震災前と比較した現在（調査時）の業務量が「増大した」と回答したのは43.0%、職場別では、農協56.4%、役場・市役所50.8%が高くなっている。職種でみると、業務の加重化は、「管理職」や市長村役場・市役所の職員・事務職、専門・技術職でとりわけ顕著であった。

また、震災前に比べて時間外労働が増えたと回答したのは33%（うち「非常に」12.3%）であるが、消防職では46.1（同10.8%）、専門・技術職で41.7%（同15.2%）、事務職39.9%（同17.3%）で、市役所等の公務や、復興に直接携わる特定の職種で高くなっている。

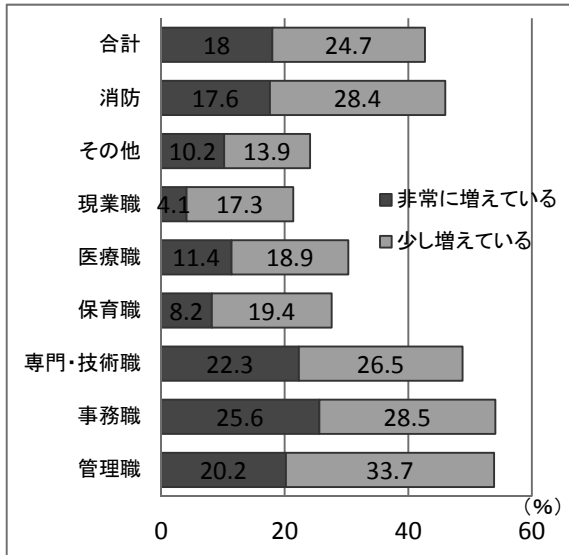


図7 職種別業務量

一方、具体的な時間外労働は月平均で、震災前15.5時間から22.3時間へと震災後6.9時間伸びている。男女別では、男性が18.8時間から28.9時間へ10.1時間の増加、女性は12.1時間から15.8時間へ3.7時間増えている。年齢別では、30代が16.3時間から24.2時間へ（8.0時間増）、40代が16.5時間から25.9時間へ（9.4時間増）とそれぞれ増加している。もともと時間外労働の長かった30代～40代で、時間外労働の負担が一層増えている。

しかし、いかに公共意識や危機意識に支えられていたとしても、前項で見た（1）、（2）のような状況での仕事、職務の遂行は、一時的、短期的には可能であるが、長期化すれば、その負担が労働者個人にかかって来ることは言うまでもない。深刻な人手不足の中で、現在の職場の不安・不満として、「心身の疲労・モチベーションの低下」（回答率54.6%）の他に、「休暇の少なさ」（同25.6%）、「仕事の責任が重い」（23.5%）、「能力以上の業務・目標が課せられている」（15.9%）などが挙げられ、休暇、休養の不足も含めて、職場は過重労働状況に陥っている。長期にわたる仕事の内容・量の増加と責任の増大、応援職員や住民を含めた新しい人間関係の不安（「人間関係に不安」は19.9%で第4位）の中で、いわば不慣れな、過重化された業務の遂行によって心身の疲労や仕事のモチベーションの低下が引き起こされていることが浮き彫りになっている。そのことは、さらに、休息や休暇が少ないことによって（週休を含む休みが「週2日未満」のものは38.3%に上っている）、さらに負荷が大きくかかっている様子がうかがえる。

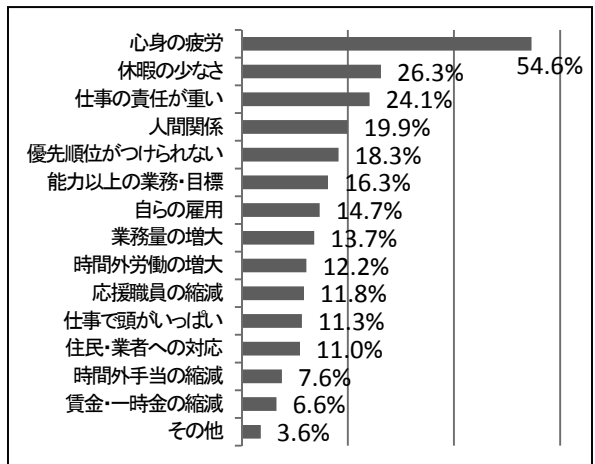


図8 職場での不安・不満

#### （2）背景にある備えの不足、職員・要員不足

職員の職務遂行意識や努力だけでは、震災後の、住民を支え、その期待に応える長期的な公共的サービスを確保することは困難である。調査時点では、とりわけ、人員、要員不足が深刻化している。職場で、「職員が不足している」との回答は43.9%（うち「非常に」14.4%）にも上っている。また、改善要求としても、「適切な人員配置・人事異動の改善」（51.1%）、「応援を含まない職員増」（41.7%）が高い割合で挙げられている。こうした職員不足は、予想を上回る未曾有の震災で対応できなかった、来ていないなどということではなく、防災マニュアルが十分に機能しない（「役に立たなかった」37%）などの震災の想定、備えの不十分さと同時に、何と言っても、2010年までの5年間に、沿岸12市町村で531人、14.3%にも及ぶぎりぎりまでの自治体職員の人員削減（岩手県市町村課調べ）がなされたことが、大きく影響していることは間違いない<sup>4</sup>。

現在、職場の改善要望についてみると、第1位が「適切な人員配置」で51.1%、次いで、「応援職員以外の職員増」41.7%で、この2つが飛びぬけている。必要なところに必要な能力、資質をもった職員が配置されていないこと、地域や住民生活等をよく知った職員を増やしてほしいということである。比較的高い、「年次休暇の確実な取得（休日増）」（26.5%）や「業務量の削減」（19.9%）などは、これらの要望と裏腹な関係にあるものである。

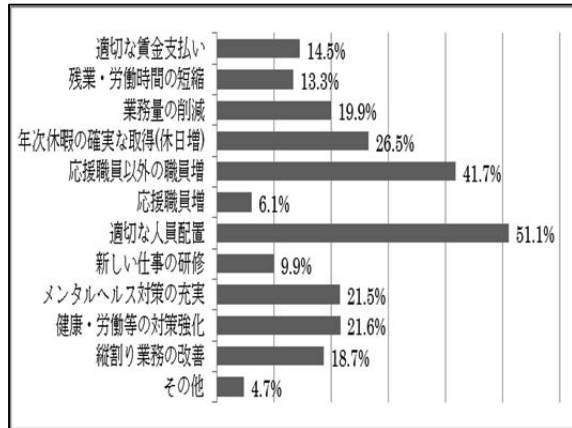


図9 職場で改善してほしいこと

### 4. 職員のメンタルヘルスの低下

震災が、公務労働者等の個人に引き起こした変化で最も顕著で重要なものはメンタルヘルスである。震

災前と比較した、ストレス・心的疲労は大きく増加している（震災前と比較して「増えた」53%うち「非常に」22%）。震災後8～9か月でもこれだけの高さを持続しているということであり、後発性や長期持続性といったことがメンタルなダメージの特徴でもある。年齢的には、40歳代で高い（同59.5%、22.0%）。ストレス・心的疲労が増した場面、理由を、自由回答でみると、最も大きなものは業務量の増加（38.2%）であるが、その他、業務内容の変化（10.0%）、住民への対応（5.9%）など、先に見た、職場の過重労働化が主な内容、要因として挙げられている<sup>5</sup>。それに、生活環境の変化（10.1%）、将来への不安（8.6%）、自身の被災体験（5.9%）、失ったもの（5.2%）などが、付け加わり、多様で複合的な内容となっている<sup>6</sup>。こうした、身体・心の疲労の多問題状況やジレンマは、業務等に関連したものとしては、「震災後、応急的な業務を行いつつ、通常業務をこなしていくことで疲労が大きい。自分も被災していながら、被災した両親と義母の面倒をみつっ仕事をしなければならない」、「超勤が多く、疲れがとれない。家に帰って21時から22時ごろに夕飯食べて寝るだけ」、「仕事量に見合う業務遂行が自分で出来ていないことで、いつも不安を抱えている」などの具体的回答に示されている。また、住民とのかかわりでは、「住民からの重圧、仕事の責任の重圧。思い通りに仕事を進められないイライラ」、「公務員に対する住民の風当たりによるストレス。先が見えない復興に自分の力でどうにもならないジレンマなど、精神的疲労はピーク。休みでも癒されない」などに示されている。

また、「健康が非常にすぐれない」と回答した人の7割強が、震災前と比較して「ストレス・心的疲労が非常に増えた」と回答しているように、メンタル・ヘルスの低下は、直接的には、健康の悪化につながっている。現在、「健康がすぐれない」とした

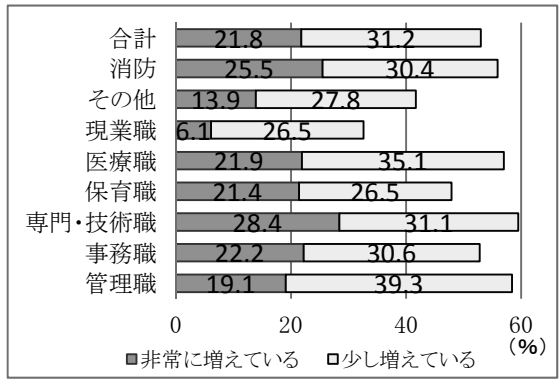


図10 震災前と比較したストレス・心的疲労

人は31%（うち非常に5.4%）にも上っている。健康度は、10・20歳代では「すぐれない」21.2%であるが、50歳代では40.1%に達しているように、年齢が高くなるほど健康が低下して、年齢との逆相関が明瞭である。いずれにしても、メンタルヘルスの大幅な低下や健康度の低下が、現在も続いていることは明白である。

## 5. 厳しい暮らし向き

調査対象となった公務労働者等は、沿岸地域の他の労働者、勤労者に比して、決して、格別に賃金水準が低いとか、震災で大幅に失職者が出たとかは、あまり考えられない。それにもかかわらず、生活が「苦しい」は38.2%（うち大変12.4%）にも上っている。50歳代では48%にも達している。生活が厳しいのは、やはり住宅の被災が大きく、根こそぎ生活が破壊されたことが大きいと思われる。基本的な生活の回復の他に、通院や買い物が不便（22.8%）、公共施設が遠い（14.4%）、ローンの返済がある（18.1%）

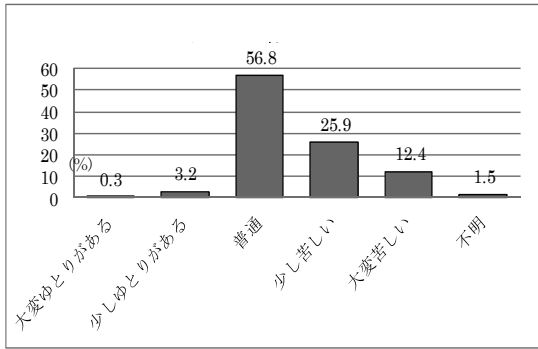


図11 暮らし向き

などで、被災に伴う特別の支出、加重の支出があること、子供や高齢者など何らかのケアを必要とする家族がいるとか（39.9%）、とりわけ子供の場合には教育費がかかるといったことや、「雇用への不安」（14.3%）があるとか、現在の状況に加え、住宅再建をはじめとする、本格的な生活再建に向けた備えが課題として大きくのしかかっていることなども加わって厳しい状況にあるものと思われる。

## 6. 地域生活について

### （1）やや薄いつながり

震災によって住民の多くが居住移動、地域移動を余儀なくされ、仮設団地だけでなく、多くの地域で住民構成に変化があり、自治会が活動停止したり、一部では解散したりして地域のつながりに大きな変化が起きている。

本調査では、震災後、世帯としての、近隣との付き合いが「疎遠である」は40.0%（うち大変疎遠11.7%）に達している。また、地域に自治会がない、加入していないは、合わせて2割ある。これらは、震災前の状況に比して、かなり変化していると思われる<sup>7</sup>。明らかに、地域のつながりは弱くなっているといえる。

### （2）震災時、事後の地域での活動

本調査対象となった公務労働者等は、既に見た、被災当事者と公務等の担い手、遂行者であることに加えて、「公務労働者」であるがゆえに、積極的か消極的かは別にして、地域でもその共同活動や共同事務を担わざるを得ない（と思わざるを得ない）立場に置かれている。今次の震災後も、職員の多くが、先に見たような職場、仕事の役割と諸困難の中で、地域でも「被災者の世話」（25.3%回答率以下同じ）、「消防団員としての活動」（22.6%）、「がれき撤去後片付け」（22.2%）、「炊き出し」（20.7%）、「避難所の運営」（16.7%）などに2割を超える人が参加した。これも、一地域住民としての義務的な動機づけもあったとは思われるが、仕事の状況を見れば特筆すべきことである。

### 7. 復興の課題の受け止め方

職員は、「地域や住民のくらしや仕事に関する問題や課題」、「地域・住民で出来ること」「復興計画への住民の意見の反映」等の設問に対し、全体的に回答率が高く、選択回答項目は多岐に及んでおり、1人あたり4.1件の回答を寄せている。地域の現状と復興課題を冷静かつ真摯に受け止めている様子が見えがわかる。

また、復興計画の位置づけについては、斬新な復興モデルの追求ではなく、「復旧プラス発展性のあるまち」（復興が基本42.1%）、「とにかく生活に戻れるように」（復旧が基本25.7%）といった、多くの住民の感覚に近い受け止め方をしている。実際の地域の復興については、多くの職員が「不安」（63.2%、うち大いに不安32.3%）を感じているが、復興計画そのものについても、強い関心を寄せている。これなども、単に一住民としての回答というだけでなく、エキスパートとしての率直な評価や感想でもあろう。

いずれにしても、公的あるいは公共的部門で働く職員として当然のこととは言え、震災を通して、多

くの職員が、強く地域や住民を意識し、新たな共感を覚えていることは間違いないといえる。

### 8. 職員の意識の変化

震災後の「この間の体験で、仕事やあなた自身の考え方などに何か変化がありましたか」という設問に対して、「仕事ができる喜びを感じるように」（39.0%回答率以下同じ）、「主体的、能動的な働き方が大事と感じるように」（27.3%）、「住民に対する信頼、住民から信頼されることの大事さを感じるように」（24.0%）、「人に喜ばれる仕事をしたいと感じるように」（19.9%）、「お金や物質的な豊かさではない人生の目標があると感じるように」（19.1%）になったと回答している。

すでに見たように、地域住民や各種サービス利用者との向き合い、震災後の「非日常的」状況が進行する中で関わり合うことで、多くの公務労働者等が、一時的な心情の動きにとどまることなく、この間の体験から、仕事やものの考え方に、「次に」生かされる変化を獲得しつつあることは注目に値する。

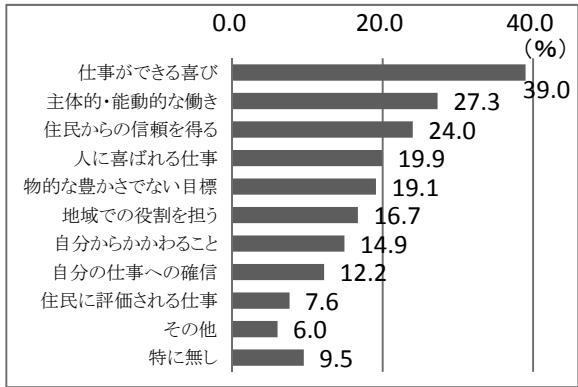


図12 この間の体験による変化

## IV. 当面する課題<sup>8</sup>

### 1. 職場状況の改善

職場は、震災後8か月以上経っても依然として厳しい状況に変わりはない。街づくりや住宅再建に向けた新たな業務の進行や、子育て世代の圏域外への流出などが加わり、職場の忙しさや、要員不足などは、むしろ深刻化している面もある。震災直後の超法規的状況が、考え方としても運用としても、継続するのが当然とする雰囲気、職場状況の中にあって、職員の健康確保と権利の回復の観点からも、忙しさや要員不足の点検を行い、その対応策を講じるのは急務である。それは、被災からの復興、再興に呻吟する住民のために、公務あるいは公共的セク



ターの労働者として、責任のある、内実のある仕事を遂行する上でも不可欠である。もちろんその責務は、ひとえに首長や管理者にあるが、労働組合等にも、独自の、問題の所在の解明と課題整理が求められていることは言うまでもない。

## 2. 職員のメンタルヘルスの確保

調査結果からも明かなように、震災の直接的被災に加えて、その後の職場、生活状況が過重的に作用して、多くの職員が大きなストレス・心的疲労をきたして、全般的な健康状況の悪化を引き起こしている。とりわけメンタルヘルスの低下は、持続的、長期的であることに、その特徴がある。また、カウンセリングなどの専門的診断や支援がなければ、潜在化、潜伏化しやすいということも指摘されている。市町村や県等においても一定の対応がされてきたが、それは、メンタルヘルスの急激な低下の恐れのある特定の職種や子どもに限定される傾向にあり、本調査で判明したような広範な職域、職種をカバーするものとはなっていない。ましてや、震災後の住民支援に直接関わり、新規に投入された生活相談員や支援員のような職種で、新たにメンタルヘルスの低下が指摘されている状況をみても、臨床医や心理カウンセラーによる、より本格的な、広範かつ継続的なサポートシステムの構築が必要と考えられる。

## 3. 職員の社会的役割の見直し - 公務・公共サービスの主体的な担い手として

震災後の厳しい状況の中で、職務、住民、地域と新たな形、状況で向き合うことによって、多くの職員が目覚め、強めた公共的サービス（ソーシャル・サービス）の担い手としての意識、その下で深めた仕事役割への自信は、職員集団や労働組合にとって、きわめて重要な資産である。それを、将来に向けてどのように発展させるか。とりわけ、ソーシャル・サービスの利用者としての住民に対して、専門的役割を果たすだけでなく、震災後の地域状況を踏まえて、地域や地域住民に向かってどのように踏み出し、新しい関係と役割がどこまで構築できるか、地域住民だけでなく、全国的にも、多くの期待と注目が寄せられていると思われる。

そのひとつの手がかりは、自治体の「復興計画」を進める際に、住民の意見を反映させるのに必要なものとして、公務労働者等が挙げたものは、「行政

が協議の場を設ける」（58.5％回答率）、「地域組織で話し合う」（同 51.1％）である。しかし、公式の計画委員会や、住民に身近な自治会や漁協・労組などでの話し合いは当然としても、多くの自治体で試みられた行政との協議の場や、地域組織での話し合いが、必ずしも成功しなかったのは、利害関係の複雑だけでなく、誰が話し合いのイニシアティブやリーダーシップをとるかという、その調整能力の問題が大きいと考えられる。

公務労働者等は様々な住民サービスの直接的提供者であるだけでなく、復興や復旧に関する、住民、サービスの利用者の要求を実現するソーシャル・プランナーとしての役割が求められているのは言うまでもない。そして、さらに、上でみた話し合いの際に、復興計画への参加をはじめとした行政と住民の仲立ちをする、公平、中立的なコーディネーターとしての役割と、地域住民の主体的決定を促し、住民の地域運営をサポートするアドバイザーとしての役割が求められていると考えられる。

これらのことが、今後、公務労働者等の役割として、行政組織等の内部だけでなく、職員組織や住民サイドも含めて、どこまで共通理解され認知されるかが大きな課題である。

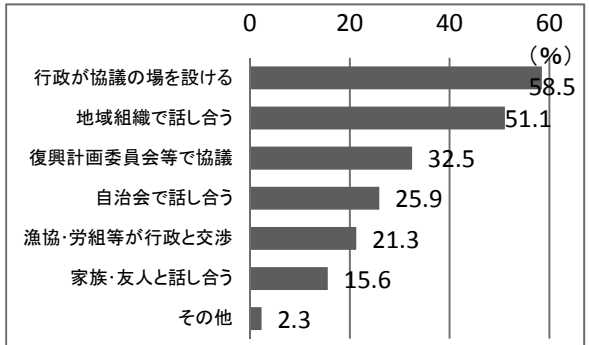


図 13 住民の意見を反映させるために必要なこと

## V. 公務労働の意味と公務労働者等の役割

### 1. 何が変わったのか

今日では、公務労働等であっても、医療や福祉のような直接的対人サービスであっても、行政の窓口サービスのような事務労働であっても、たて・上下の分限化による末端業務の単調化とマニュアル化、横の細分化（俗に言う縦割り）による業務の狭隘化（細切れ）が進行している。それに加えて、業務の合理化、“むだ”の最小化によって、業務に費やす単位時間も短くなり、仕事に“ゆとり”がなく、そ

の遂行も機械的にならざるを得ない状況が広がっている。

震災は、否応なく、また一時的にせよ、そうした前提を緩ませ、場合によっては崩壊させたのである。公務労働者等は、物理的、精神的に大きな負担とジレンマを抱えながら、住民と向き合う、自分の判断で住民に責任を持たざるを得ない仕事のやり方に変わることで、公務労働等の対象が具体性（生きた住民とその生活という具体的な姿とかかわり）をもって浮かび上がったことを感じ取るようになったのである。そのことを通して、先に見た公共性の意識が喚起され、さらに働き方や人生の価値についての意識の変化がもたらされたのである。それは、一言で言うならば、事務、消防、建設、医療などの職域、職種を超えた、公務労働者等の“労働者としての成長”あるいは成長に結びつくような意識の変化が生じたということである<sup>9</sup>。こうした労働意識の変化は、大規模な震災が起こるたびに、公務労働者等だけでなく、より広範な人々に起こっていることは、新聞、テレビ等のマスメディアでも紹介されているとおりである。こうした経験は、直接の体験者だけでなく、わが国の勤労者の労働時間の短縮や働き方、労働の仕組みの改善など（労働の人間化や真の意味での労働と生活のバランス）に結びつく契機を孕んでいることは間違いない。

### 2. 公務労働等の今日的意義

公務労働の公務性は、言うまでもなく、国や自治体が担うべき業務から導かれる。従って、公務労働者は、使用者としての国や自治体の意思の実行者であるという立場と、自治体や国が担っている国民、住民への種々のサービスの提供責任をうけた住民・国民への奉仕者という二つの立場がある。しかし、その範囲は、小さい政府論の流れに沿って、指定管理者のような委託化、医療、福祉サービスのような民営化、市場化の広がりとともに、小さくなるというよりは、曖昧になってきている。その意味では、営利、民間労働との区別も不明瞭になってきているともいえる。他方、様々な領域で、国家や社会の運営上、公と私・民間の対抗、二分的な捉え方でなく、これらの共同領域、いわゆる新しい公共やソーシャル・ガバナンスの提唱がなされ、公共性概念が拡大しているといった状況も、こうした公務の境界領域を一層不明確にしている。

しかし、今次の震災後の状況が示しているように、役所の事務労働は言うに及ばず、医療や介護、保育などの場合でも、具体的有用労働（専門労働）の担い手（サービスのプロバイダー）が誰であるかは別にしても、そうした、目的と財源の両面で公共的であるサービスが住民の必要性を満たすべく適切に提供されることに最終的に責任を負うのは国、自治体であることが、震災を通して改めて確認されたのである。例えば、医療、介護などのサービスの利用費用が、一時的にせよ免除（無料）になった、あるいは現在も継続しているのは、単に、被災者の経済的状況が大変であるがゆえに、その負担の軽減を図るというだけではなく、それらのサービスによる住民ニーズの充足が国、自治体などの公的責任であることを認めざるを得ないからなのである。それは、憲法第 25 条生存権の具体的な確認にもつながるものである。

また、公務労働者等は、そうした震災時における住民に対する何らかのサービスの提供者であるだけでなく、住民の生存的権利の表明や行使、生活再建にかかわる地域や同業者集団の意思形成などが困難な状況下においては、従来から指摘されてきたソーシャル・プランナーの役割に加え、先に述べたようなソーシャル・コーディネーターやソーシャル・アドバイザーのような、より積極的な役割が求められているのである。

公務労働等は、単に、担い手が公的・公共的機関・組織の労働者であるということにとどまらず、今日の国、自治体の公的責任に依拠した、住民に対するそうした公的責任が付与された労働なのである。震災は、個々の有用労働・専門労働を超えた、住民に向き合う普遍的な公務労働等の存在とその重要性を改めて気づかせ、そのあり方の再考を迫っているともいえよう。

### 注

- 公務労働者は厳密には国、自治体の職員、公共労働者は公共的セクターの労働者である。ここでは、協同組合等の住民セクター（具体的には農協、生協）もこれに準ずるものとして、以下、一括して公務労働者等と表記する。
- 調査概要は以下のとおりである。調査対象は、沿岸被災地および隣接の 12 市町村

(久慈市、野田村、普代村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市、遠野市、一関市=旧千厩、旧大東町)の、病院を含む自治体職員、農協職員、生協職員など3,800人。

調査方法 自記式アンケート 下記労働組合等が職場毎に配布して回収(一部郵送で回収)。

調査期間 2011年11月中旬から翌年1月。

調査協力:岩手自治労連、いわて労連、岩手県医療局労働組合、岩手県農協労組

調査結果 有効回答数2,262 有効回答率59.5%

なお、調査の倫理的配慮については、調査票配布に当たって、調査の趣旨、内容を従前に伝え、回答の任意性について周知するとともに、被災の甚大であった地域については、回答者の心理的負担に配慮して、一部調査内容を変えて行った。

- 3 個人が受けた震災による被災の大きさの違いが、どれだけ仕事や生活に影響を及ぼしたかの検証は災害研究の大きなテーマの一つである。被災程度の分類を行い検証を試みたが、本調査および本調査時点では明確な差は見られなかった(地域総合研究所2012 p 66-67)。
- 4 これについての具体的状況は、佐藤一則「復旧・復興と自治体・自治体職員」自治労連2014所収参照
- 5 自由回答のあった406人の記述内容をKJ法によって類型化したもので、割合は自由記述回答者の回答率である。
- 6 こうした、震災による物的・心的被害、業務の多忙過酷さ、本人・家族の生活再建不安、将来不安などが複雑に絡み合った中での長期的、持続的な心的ストレスの詳細は「自治労連・岩手自治労連2014」でも具体的、詳細に証言されている。
- 7 近い時点での沿岸地域の比較データがないが、2003年時点の大船渡市の例で見ると、近隣の付き合いが「疎遠(弱い・少し弱い)」は18.3%に過ぎない。佐藤嘉夫他「岩手県子どもの健全育成に関する調査」岩手県保健福祉部2004年
- 8 ここで挙げたものの他に、「災害時の業務体制、システムの見直し」の課題がある。本稿では、この部分についてはほとんど触れなかったので割愛した。震災時の業務体制や危機管理システムについては、災害マニュアルが十分に機能しなかつ

たことも含めて、再点検が必要であることがわかった。本調査でも、自由回答で数多くの反省点、改善点についての意見が寄せられている。(地域総合研究所2012 P42-49参照)。震災初期、初動時の職員業務や配置については、その後の出された市町村毎の「震災検証報告書」で触れているが、十分ではない。さしあたり、職域ごとに、被災時直後を中心に、今日までの対応について、状況・情報把握、意思決定、伝達・連携、要員・人員、活用資源(設備、備品など)、実行などの職務の流れに沿って検証をし、教訓を引出し、今後の指針につなげていく取り組みが求められている。

- 9 労働そのものを扱ったものではないが、桑原等も同様の成長分析をしている(桑原祐子他2014)。そこでは“外傷後成長”を「非常に困難な生活環境とたたかう結果として経験される肯定的な心理的变化」と定義づけ、“成長”につながったファクターとして、「人や住宅に関する被害」、「住民から感謝された」、「家族や上司・同僚のからの支援」、を挙げている。

## 引用文献・資料

- 岩手地域総合研究所 2012年12月『震災後の仕事と暮らしに関する調査報告書—3.11岩手県沿岸被災地“公的業務従事者”2200人の声』
- 岩手地域総合研究所2013.8 岩手県沿岸地域における『いのち・くらし復興塾』講義集 トヨタ財団2012年東日本大震災対応「国内助成プログラム」『特定課題』活動助成報告書
- 桑原裕子、高橋幸子、松井 豊 2014「東日本大震災で被災した自治体職員の外傷後成長」『筑波大学心理学研究』47号
- 自治労連・岩手自治労連編『3.11岩手 自治体職員の証言と記録』大月書店 2014

## 参考文献

- 岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体』自治体研究社 2013
- 芝田進午編『公務労働の理論』青木書店1977年
- 栗田但馬『地域・自治体の復興行財政・経済社会の課題—東日本大震災・岩手の軌跡から』クリエイツかもがわ2016