

第4章

避難先(町外)での行政対応

町外での行政機能の再開に向けて

会津若松市に行政機能を移転した大熊町が最優先に取り組んだのが全町民の安否と所在の確認だ。それに加え、各種証明書の発行や震災対応に関する業務が発生。膨大な業務に対応するために情報システムの復旧は喫緊の課題だった。

町が当時、採用していたシステムは、情報系（日常の業務で使用するシステム）と基幹系（税務などの住民サービスで使用するシステム）の2系統が独立していたが、情報漏洩対策や端末管理の一元化、また業務の効率化とコスト削減などの観点から、シンククライアントシステムの導入が進められていた。2011（平成23）年4月の本格稼働に向けてシステムの試験運用が進められる中、町は東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発）事故に見舞われた。

全町避難の際、職員が町から持ち出したのは住民基本台帳のコピーなど必要最小限の行政データだった。同月17日に自衛隊による行方不明者（残留者）の町内捜索が始まると、捜索に同行する形で町の職員がデータ回収に向かった。自衛隊の捜索ルートに役場を組み込んでもらい、職員2人が降車、作業後にまた自衛隊車に拾ってもらおうよう段取りした。サーバーを収納していた棚は地震の影響で傾き、基幹系サーバー本体の抜き取りは困難と判断した職員は、サーバーのハードディスクとシステムバックアップ用のデータをドライブごと回収することにした。回収に要した時間は約30分。回収したデータは、町が提携していた情報システムの運用業者に渡して復旧を依頼。一方で、データがあってもそれを処理するパソコンがなかったため、平成23年3月23日、職員は再び役場へと向かい、ノート型パソコン約30台を回収した。

町の出張所が会津若松市の旧県立会津学鳳高等学校校舎に開設されることに決まると（会津若松市における学校機能再開の経緯は「第8章 教育環境の整備」を参照）、平成23年3月28日には総務課長をはじめとする職員4人が先発隊として会津若松市に赴き、出張所開設の準備を開始した。その後、総務課長と教育総務課長は一度、田村市に戻り、4月に入ると新採用の職員2人を同行して再度会津若松市へ。6人は暖房機能もついていない校舎に寝泊まりし、準備を進めた。当初、出張所には会津若松市の選挙管理委員会事務局などが事務所を置いていたが、市は町に1階の全フロアを提供してくれた。どの教室をどの課に割り当てるかなどの庁舎内レイアウトを検討し、まずは町民の安否や避難先を確認するコールセンターに優先して電話10回線や町から持ち出したノート型パソコン10台を配置。机100台、椅子150脚が必要と見積もり、町内で営業していた事務用品業者に手配して4月5日の開所式に間に合わせた。また、町立学校への就学希望が予想を超えたことから、校舎1階に行政機能、2階に町立中学校が入ることになった。

安否確認と情報システムの復旧

平成23年4月5日、大熊町役場会津若松出張所の開設に合わせ、安否情報コールセンターの運用も始まった。出張所玄関近くの部屋に配置されたコールセンターの主な目的は「町民の所在を把握し、行政サービスの基礎を整える」ことだったが、加えて「各種相談、問い合わせ、苦情の窓口」「来庁者の対応」という役割も求められた。情報システム運用業者に作成を頼んでいた「安否情報システム」の構築が開所に間に合った。住民基本台帳に避難先と連絡先電話番号が加えられたシンプルな様式で、職員が電話を受けながらデータを入力できるようにした。



コールセンターで業務にあたる職員

職員は電話を受けると、まず名前、生年月日、大熊町の住所を確認。安否情報システム上の住基データと照合した上で、避難先の住所、携帯電話番号、一緒に避難している人の名前と生年月日を聞き取り、最後にすべてを読み上げて確認した。本人や家族の情報だけでなく、親戚や友人、知人に関する情報提供も受け付け、町民の安否確認を進めた。平成23年3月11日時点での住民基本台帳登録者数は1万1,505人。5月30日時点で町民3人を除く所在が確認できた。コールセンターは同月31日をもって閉鎖し、以後、代表電話と役場窓口で対応することになった。

一方、町の業務を本格稼働させるためには、シンククライアントシステムの導入が必要だった。住民情報などが収められた基幹系データは持ち出していたものの、通常業務に必要な情報系データのほとんどが新たに導入されたサーバーに移行されていたためである。6月、町内への一時立ち入りが許可された際、職員は各種サーバー本体を回収するため再び役場庁舎に入った。幸いなことにサーバーや機器類で大きく破損しているものはなく、放射線量を計測した上で安全な機器をケーブル類から取り外し梱包。2時間という限られた滞在時間の中で、基幹系・情報系のサーバーとシンククライアントシステムのサーバー、さらに約80台のパソコンを回収した。回収したデータをもとにシステムの復旧が進められ、平成23年10月にはシンククライアントシステムによる業務が本格的に稼働。システムの運用開始により、それまで庁内の共有メールすらできなかった職員の負担は大きく軽減されることになった。10月11日には、いわき市好間工業団地第一応急仮設住宅敷地内に大熊町役場いわき連絡事務所が開設。システムの復旧により、会津若松市に加えて、いわき市などの複数拠点からシステムにアクセスできるようになり、広域での住民サービスをより迅速な形で提供できる環境が整っていった。



職員が活用しているシンククライアントシステム端末

証言 時計は止まってるし、自分でもしてなかったから、時間の感覚がない。庁舎内の時計をふと見上げるといつも午後2時46分だった。（女性職員、平成23年3月11～12日の役場内）

会津若松市との連携

平成23年3月25日、町長は会津若松市への移転を公表した。その後、週末を挟んだ28日、菅家一郎・会津若松市長（当時）は大熊町から受け入れの正式な要請があったこと、人道的な立場から市として協力することを市の災害対策本部で報告した。町の依頼として、①県内約20か所の避難所にいる町民約2,300人と県外の避難者みんなですべて会津若松市で生活したい、②役場機能を設置したい、③小・中学校機能を設置したい、④上記の機能設置のための施設を使用させてほしいという4点で、市と町の協議の上、4月上旬から役場機能を市役所追手町第二庁舎（旧県立会津学鳳高等学校校舎）、小・中学校は旧河東第三小学校に設置する方針で一致したことも伝えられた。旧県立会津学鳳高等学校校舎に当時入っていた選挙管理委員会事務局と情報政策課統計グループが町役場に場所を譲る形で移転すること、町役場と学校設置のために必要な事務手続きなどに市の各課が協力することも確認。町は市の全面的な支援を受け、移転を進めていくことになった。

1つの自治体の中に他の自治体が行政機能を構えるという異例の事態で、大熊町民に対して法律で定められた住民サービスを市と町のどちらが担うか。市は「会津若松市・大熊町行政サービス調整票」を作り、各課に予想される課題を記入させた。調整票は両市町で共有され、町側からも課題は挙げられた。町の実務担当者で移転当初は毎日会議を開き、一つ一つの問題を調整していった。例えば、消防については当時、消防団のポンプ車も避難に伴い会津若松市にあったが、大熊町民が

会津若松市と大熊町の行政サービス調整事項総括表

平成23年6月時点

Table with 3 columns: 担当部局, 事務事業名, 協議内容の種類. It lists various administrative services and their implementation status between the city and town.

証言 NUMBER 9

大熊町の受け入れにあたって



会津若松市長

室井 照平氏

福島第一原発の事故を受け、会津若松市は大熊町の行政機能移転を受け入れ、大熊町立の学校も本市に開設されています。本市は地震に伴う被害が少なく、避難者や学校開設を受け入れる公共施設にも余裕がありました。ピーク時には3,700人を超える大熊町民が本市で避難生活を送られていました。

私は震災から約5か月後の8月に市長選挙で初当選し、現在にいたります。

他の自治体を受け入れることに対して、いわゆる「二重行政」となる弊害を指摘する方もいます。しかしこの6年間、大きな支障はなかったと感じています。例えば、国民健康保険や介護保険の請求は住民本人と住民が籍を置く市町村、すなわち大熊町にいくわけです。また、地域情報として提供した市政だよりやゴミ収集に関わる費用などは大熊町からいただきました。問題と思われる点は受け入れ当初から、両市町で顔を合わせた綿密な協議を行い、非常にスムーズに調整できました。財政的な矛盾は生じていません。後に原発避難者特例法などが整備され、行政サービスの役割分担はさらに明確となりました。二つの行政機能が一つの自治体の中にあることが懸

念されるわけですが、二重行政の弊害を回避するために大事なのはむしろ、避難先で大熊町役場がしっかり機能することです。

本市に被害が少なく、市役所が通常業務に比較的早く戻れたことも大きかったと思います。自分自身を守れないのに、他の皆さんを受け入れるのは大変です。例えば、仮設住宅の建設地によっては、ゲートボール場が狭くなったり、公園が使えなくなったりします。一方で、大熊町を受け入れたことで地域経済や人的交流など、本市にとってプラスの側面もあったと考えています。

大熊町とは現在でも打ち合わせを続けており、これからも必要に応じてしっかりと情報交換をさせてもらえれば問題はないと思っています。ただ、国の集中復興期間が終わり、次の復興のステージではやはりみんなが「普通」に戻ることが求められているのではないのでしょうか。本来であれば故郷に帰ることが望ましい。しかし、大熊町の場合は大半が帰還困難区域という現実があります。会津に残る人、浜通りに戻る人、それぞれの判断があると思います。その上で、たとえ町民が離れ離れになっても大熊町という行政組織があること、それが何よりも大切なことだと思います。なぜなら町民がさまざまな困難に直面したときの心の拠り所となるのが町役場だからです。

証言 避難所運営を手伝ってくれた消防団員の所に家族が来て、「一緒に逃げて」と土下座して頼んでいた。でも、消防団員は「俺だけ逃げることはできない」と拒んだ。私は思わず「職員が残りますから、逃げていいんです」と言った。それでも彼は逃げて、後で別の日に「消防団なめるな、みんな地域を守りたいっていう思いでいるんだ」と怒られた。(男性職員、一次避難所で)

入居する仮設住宅が火事になった時にどうするかという課題があり、これに対しては会津の広域消防に任せることになった。給食費用、除雪費用、市営の施設の利用の可否など協議内容は89件に上った。必要経費が発生するものは、町が応分の負担をすることで解決されている。市と町の協議は頻度を減らしながらも、平成29年3月現在も続いている。市と町の調整を後追いするかのようになり、平成23年8月、原発避難者特例法が制定され、市町間の取り決めで運用されていた町民への住民サービスは法律により担保される形になった。

業務の変化と町行政組織の改編

職員が担う業務は質量ともに震災で一変した。行政機能の再開直後、開所の予定がなかった保育所の保育士が中心になってコールセンター業務を担い、建設課や生涯学習課などは二次避難の旅館・ホテルの調整、仮設住宅建設など住居関係の業務、企画調整課は支援物資の受付や義援金の受付、配分などを担った。図書館など避難先で当面、本来の業務の再開が見込めない職員は、二次避難所の連絡員になるなど状況に応じて他課の支援に入った。役場内の職員で共有する庁内ネットワークも機能しておらず、通常業務の遂行すら難しい環境で、職員は業務に追われた。

コールセンターによる町民の安否・所在確認は最優先業務に位置づけられ、町民の利便性を考慮し、開所当時は土日祝日も含め午前9時から午後9時まで受け付けていた。職員の負担軽減のため、4月16日から土日祝日は午後5時まで、同月18日からは平日も終了時間を1時間早めて午後8時に変更。コールセンターには安否情報だけでなく、原発事故や仮設住宅、生活支援などに関するさまざまな問い合わせや相談が数多く寄せられた。町民に限らず、苦情の電話も多く、対応する職員の心身の疲弊は大きかった。時に1人あたり1時間以上に及ぶ相談や苦情に対応していると、限られた電話回線が埋まってしまうため、相談の電話は担当課に回されたが、どの課でも対応に追われる状況は同じだった。特に住居関係を扱う建設課などの執務室では電話がひっきりなしに鳴り、直接、出張所を訪れる町民への対応もあったため、担当者の机には折り返しの電話連絡を求めるメモが溜まっていった。

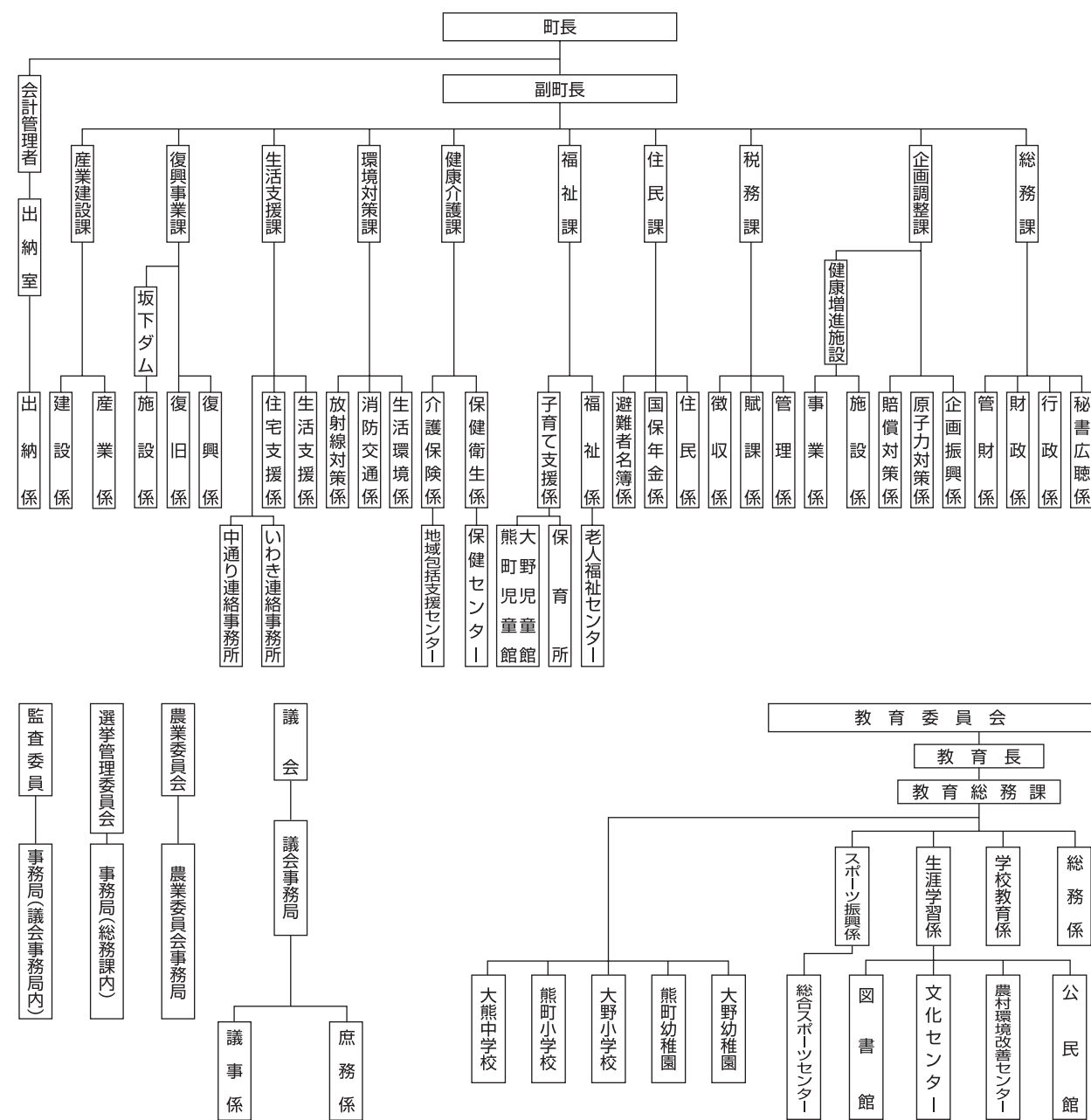
住民課では4月14日から住民票や戸籍などの発行業務を再開した。震災当時、町に住民票がなかった人が「大熊に住んでいた」と主張して転入を求めるケースが多くあったが、全町避難という異常な状況下で転入を認めるべきかどうか、通常ならば判断の根拠となるべき法律に記載はなく、国や県から規定が示されることもなく、当初は担当者が個別に判断を求められた。震災当日に町の住民票を有していたか否かが、義援金の支給など支援制度の受給に直接的に影響し、慎重ながら迅速な対応が求められた分、現場の混乱は大きかった。町民からの請求は、避難により郵送による資料申請、送付がほとんどになった。しかし、本人確認ができる証明書や返信用封筒の同封など、周知や理解が行き届かないことが多く、町民、職員双方にとって負担は増えた。その後、町は避難指示が継続する状況で町外からの転入は認められないとして、基本的に婚姻、出生による転入に限り認め、例外として、震災当時に町民だった人が避難生活の都合上、転出した場合は1回に限り再転入を認めることとした。

国や県から被災者・避難者への支援制度が打ち出されたが、そのたびに受付などの窓口業務は避難自治体が担うことになり、職員の負担はさらに膨らんだ。

平成23年6月、町は通常なら新年度に合わせて4月に実施していた人事異動を行った。ただし、この異動は平成23年3月の定年退職者(一部は再任用)による管理職員の減少に即したもので、業務の激変に対応したものではなかった。全町避難の状況に呼応した組織再編は平成24年10月、生活環境課を環境対策課に改称し、復興事業課、生活支援課などを新設。企画調整課に賠償対策係、総務課にもそれまでなかった秘書広聴係など新しい係も加わった。平成27年1月からは震災後の膨大な業務を円滑に進めるため、副町長を2人とする体制もスタートさせた。

役場機能は、いわき市への避難者が多い状況を考慮し、平成23年10月にいわき市好間地区に大熊町役場いわき連絡事務所を設置。職員4人が配置された。いわき市への避難者の増加に伴い、連絡事務所は平成25年12月、いわき出張所に格上げされ、その後もいわき市の役場機能は継続して拡充

行政組織の改編 (平成24年10月1日時点)



証言 福島からの転入と知っても、それをバカにする人は誰一人いなかった。福島の友達に「いじめられてない？」って聞かれて、「そういうこともあるんだ」って気がついたくらい。(町民女性、転入先の県外の高校で) 福島第一原発、立地町から 89



いわき出張所 (いわき市、当初は連絡事務所として開所)



現地連絡事務所 (大熊町)

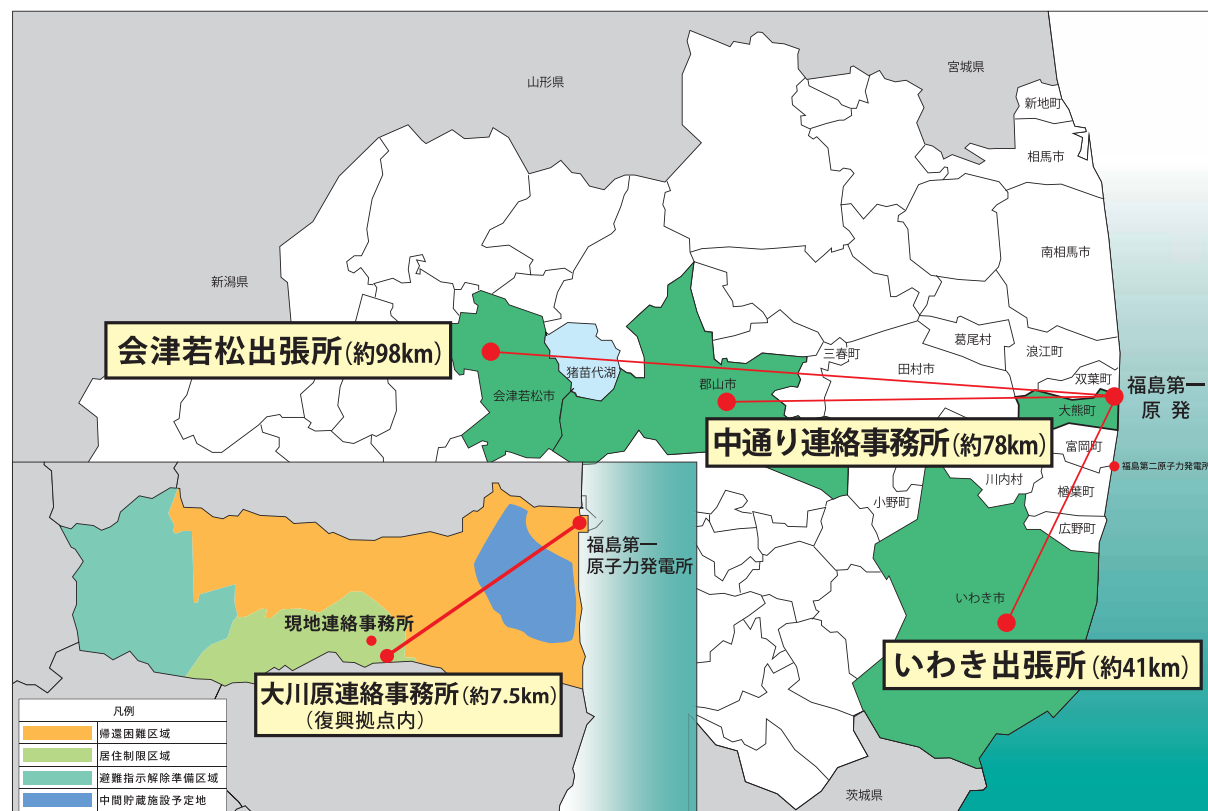


中通り連絡事務所 (二本松市から郡山市へ移設)



大川原連絡事務所 (大熊町)

■ 行政機能の配置図 (平成29年3月時点)



が図られている。平成24年10月には二本松市に町役場中通り連絡事務所を開設(平成28年4月に郡山市に移転)。平成25年4月、避難指示が継続している町内に現地連絡事務所を設置し、町の役場職員OBなどが臨時職員として町内のパトロールにあっている。平成28年4月には、町への帰還を見据え、大熊町内の大川原地区に町役場大川原連絡事務所が設置され、一時帰宅する町民に対して住民票の写しや所得証明書等の発行など、限定的ではあるが行政サービスの提供を開始。平成29年3月現在、町役場は会津若松市、いわき市、郡山市、大熊町に分散して業務を行っている。

避難先での選挙執行

平成23年は統一地方選挙の年であり、大熊町も4月10日に福島県議会議員選挙、9月に町長選挙、10月には町議会議員選挙を控えていた。

当時、震災の影響で職員の事務量が激増し、役場では慢性的な人手不足に陥っており、有権者の避難先も流動的に変わるなど選挙が執行できる状況ではなかった。国は「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」を施行し、首長や議員の任期を延長することで、最長で12月末まで選挙日程を延期できるようにした。



3つの選挙の看板が掲げられた会津若松出張所

町は選挙執行に向けて福島県選挙管理委員会と協議を開始。有権者の負担や選挙実施にかかる経費を考慮した上で、町として初めて、県議選、町長選、町議選のトリプル選挙を平成23年11月20日に実施することを決定した。応援として東京都と青森県青森市、弘前市、むつ市、つがる市、五戸町、階上町、今別町、東通村から職員の派遣を受けた。

選挙を執行する上での課題が、有権者の所在地の把握だった。町はすでに独自の安否情報システムで平成23年9月時点で大半の住民の避難先を確認できていた。そこで有権者全員に避難先の再確認と選挙期日等の周知のために「選挙のお知らせ」を送付。「宛先不明」として戻ってきた100件ほどについては、安否情報システム登録の電話番号に一人一人電話をかけ確認した。

町民の多くは会津若松市といわき市に避難していたため、会津若松出張所といわき連絡事務所内に投票所を設置し、被災前は6つあった投票区を1投票区に再編。会津若松市、いわき市のどちらでも投票ができるようにした。1投票区に2投票所となり二重投票の危険性があったが、2つの投票所をオンライン化しデータを共有することで解決した。

不在者投票については有権者が全国に避難しているため、多くの請求が見込まれた。選管は全世帯に不在者投票の案内を送付。同封の「宣誓書(請求書)」に必要な事項を記入して返送すると、選管から投票用紙、投票用封筒(内封筒と外封筒)、不在者投票証明書が送られ、それを避難先の自治体の選挙管理委員会へ持参して投票するという仕組みをとった。不在者投票請求の受付、発送や受理は期日前投票システムで管理したが、これは応援のむつ市職員が仕組みを熟知しており、問題なく運用ができた。

避難状況における選挙活動は通常と大きく異なるため、候補者の主張、公約を掲載した選挙公報

証言 地元の運転代行の人が「こんな状況じゃ仕事もないから」と、毎日避難所に来ては通院など町民の輸送に協力してくれた。ガソリンを要求されたことはない。お金も払っていない。ただ、お礼に余った支援物資のパンをあげた。(男性職員、一次避難所で)

を初めて発行した。各候補者には会津若松市長選と市議会議員選挙で使用されたものを参考にしてもらい、各世帯へ郵送し、町のホームページにも掲載した。

開票は会津若松出張所に隣接する体育館で行った。これまで町では使用したことのない自動読み取り分類機と投票集計システムを活用。システムは業者からの支援として借り受けしたもので、こちらも応援で来ていた青森市の職員が以前から使用しており、スムーズな開票をすることができた。最終的に投票率は68.35%となり、有権者の協力、応援職員の支援の下、無事に終えることができた。

このトリプル選挙の後も全町避難の状態で国政選挙4回と知事選、県議選、町長選、町議選をそれぞれ1度ずつ実施されたが、投票率は減少傾向にある。

■ 職員の心のケアアンケートの調査結果

高リスク者の状況 ※個人ごとにストレス統合指標(最小0~最大24点)を算出し、その得点により、高リスク者を判定しています。数値が高いほど状態が悪いことを示します。

高リスク者区分	高リスク者合計 (①+②+③合計)	①要注意者	②準要対応者	③要対応者	ストレス統合指標 (平均値)	
定義	①要注意者、②準要対応者及び③要対応者のいずれかに当てはまる者。	ストレス症状が現れており、注意が必要。まずは本人が自分の状態確認を行うよう促すため、注意喚起することが推奨される。また、症状の悪化や長期化した場合にカウンセリング等の相談機関につなぐような対応が必要。	明らかにストレス症状が現れており、深刻な者が含まれる可能性もある。カウンセリングなどを進めて症状確認をし、場合によっては医療機関との連携などを視野に入れた対応が必要。	ストレス症状の程度がかなり深刻であり、医師による対応が急務。また、精神疾患が既に発症していることも考えられるため、医療機関との連携などを視野に入れた対応が必要。	ストレス反応に関する設問(12項目)から、ストレス度を総合的に算出したもの。最小値は0、最大値は24となる。点数が高いほど状態が悪いことを示す。	
判定基準 (ストレス統合指標の得点)	7点以上	7点以上11点未満	11点以上18点未満	18点以上	-	
比率	貴団体 今回	35.3%	17.3%	14.7%	3.3%	5.2
	貴団体 前回	-	-	-	-	-
	全団体 今回	25.2%	11.1%	11.7%	2.4%	4.0

【実施】 地方公務員災害補償基金によるメンタルヘルス総合対策事業
【実施時期】 平成26年11月

■ 職員の早期退職と心のケア

震災後、福島県内の自治体では早期退職する職員が相次いだ。震災と原発事故の対応に追われたことによる心身の疲弊と将来の見通しが立たないことへの不安が影響しているとみられる。町でも定年退職を含めた離職者数が平成23年度14人、平成24年度15人、平成25年度10人と、震災前の離職者数(平成21年度6人、平成22年度6人)と比較し、大幅に増加した。自治体職員で作る労働組合の自治労の調べによると、震災後、平成26年12月末までに早期退職した県内の自治体職員は少なくとも976人。福島・宮城・岩手の沿岸部を中心とした組合員を対象に行ったアンケート調査でも、「早期退職者が多いため仕事が進まない」と答えた人が福島県では19.2%と、宮城県の8.3%、岩手県の12.4%に対して高い割合となった。また「慢性的な人員不足で休暇を取得しにくい」と答えた人は、宮城県38.4%、岩手県38.6%に対して福島では49.3%と、他2県を大きく上回る結果となった。

町でも、職員の就労環境の改善については、一次避難所にいた時から課題に上っていた。震災発生以降、職員たちはほぼ不休で職務にあたっていた。自らの家族や友人などの安否や所在確認もままならないまま、避難所では人手が足りずに「数日は徹夜した」という職員も複数いる。田村市総合体育館に県外からボランティアに入った医師は、職員が寝食の時間も十分に取れずにいる実態を目の当たりにし、災害対策本部に「職員を休ませないと心身がもたない」と忠告している。3月下旬から、まとまった職員数が配置された避難所では交代制で半日ほど休むようになった。

会津若松市に移動してからは業務の質と量が激変。震災後の町の業務量を町の歳出決算額からみると、その増加率は平成24年度には震災前(平成22年度)の約8.5倍に上っている。また決算額のうち東日本大震災分が約9割を占めることから、震災後に町の業務量が飛躍的に増加したこと

■ 職員数・離職者数の推移

	H21年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度(見込)
職員数 (4/1現在、三役含)	128	129	132	117	120	121	132	136
離職者数 ()内は早期退職者数	6 (2)	6 (3)	14 (3)	15 (11)	10 (8)	6 (6)	7 (5)	6 (1)
町外出身採用者数	3	1	1	2	1	6	7	7

が分かる。町の平成21年度の職員数は128人。震災があった平成23年度は132人を数えたものの、職員定数は町の規模によって定められており、震災で業務が急増しても簡単に人手を補えない事情がある。その分、町は震災後、臨時職員の採用を増やして職員の業務負担軽減に努めている。

二次避難の直後、職員は土日祝日もなく出勤し、連日残業した。多くは自家用車を持ち出せていないため、町は徒歩や自転車通勤ができない職員のために宿泊施設と出張所を往復する送迎バスを出したが、残業でバスに間に合わずにタクシーで帰宅せざるをえない職員もいた。職員がまとまった休日を取れたのは、4月末の大型連休からだ。この休みも担当によって取れなかった人もいた。二次避難の前後で体調を崩す職員が目立ち始め、点滴を受けながら勤務する人もいた。一方で、震災から数か月、数年を経て気力を失っていくというケースもあった。

町では職員の健康を確保することを目的に平成24年度より地方公務員災害補償基金による東日本大震災に対するメンタルヘルス総合対策事業を導入。ストレスチェックやカウンセリング、専門家によるセミナー等が実施されている。ストレスチェックでは「どのようなストレス反応が見られるか」「ストレスの原因となっているものは何か」「周囲からのサポート状況はどうか」などの設問選択方式によりストレス度を分析していく。平成26年11月に実施されたストレスチェックでは職員全体の35.3%が比較的高いストレスがあると診断された。こうした経緯を受け、町では平成28年度に町単独事業としてのストレスチェックも導入。



職員憩いのスペース「ぐっちーカフェ」

また、「ふくしま心のケアセンター」などの外部機関による職員面談やメンタルヘルス研修会なども実施されている。平成26年7月には、町役場会津若松出張所にある「ほっとルーム」内に職員を対象とした休憩スペース「ぐっちーカフェ」も開設された。ふくしま心のケアセンターが職員の気分転換やストレス解消を図ることを目的に毎週水曜日、午後0時から午後1時までの1時間限定で運営している。

証言 荷物を持ってると、かえって邪魔になると思って財布と携帯だけ持って町を出た。バッグも置いて、保険証なども全部残して。(女性職員、全町避難にあたり)