

相談できる仕組みづくり

受けたストレスの強さや、時間の経過によってもストレス反応は異なります。心身の不調を感じたときにいつでも相談できるよう、あらかじめストレスケアに関する仕組みを整えておくことが大切です。

発災後

ストレスケア



管理職の役割

被災後は、部下の状態にいつも以上に注意を払いましょう。本人に声がけし、必要であれば、ストレスチェックの実施、産業医や専門家への橋渡し、あるいは代わりに専門家に相談する、などの対応も必要です。

▶ ストレスチェックの実施

✦ ストレスチェックで心の不調に早期に対応

職員の心の状態を知るために、保健師等によるストレスチェックを行います。発災後1週間以内に実施し、結果に応じセルフケア、産業医の面談、専門家への相談など、適切な対処に進むよう促します。下に、うつ病を含む気分・不安障害の測定に広く使用されている「K6」、右ページにPTSDの診断指標として世界的に普及している「IES-R (改訂 出来事インパクト尺度)」のストレスチェックを掲載しました。

ストレスチェックを毎月1回実施するなど、継続的に職員の状態を把握し、ストレスケアを行っていくことが大切です。

▶ 産業医による面談 / 健康相談室の設置

✦ いつでも相談できる体制づくりが必要

強いストレスに晒される職員にとっては、産業医や健康相談室にいつでも相談できる体制が必要です。長時間勤務者に対する面接指導も重要です。災害発生時には産業医や保健師などの不足が予想されますので、他の地方公共団体の産業医の確保など、平素から体制づくりを心がけておきましょう。

▶ 健康診断の実施

✦ 健康診断を活用し、ストレスチェックも

職員の健康状態を把握するため、定期健診に加え、適切な時期に臨時健康診断を実施しましょう。問診の時間を長くとったり、この機会にストレスチェックを行うこともできます。以前からの疾患が悪化しているケースもあります。症状が重い人ほど受診しない傾向がありますので、原則として全員受診させてください。誰もが受けやすいよう、巡回健診の形をとるなどの工夫も考えられます。

ストレスチェック K6

K6は、うつ病を含む気分・不安障害の測定に広く使用されているテストです。

K6 日本語版 (本人記入) の健康チェック

— 被災後 1 カ月目から行いましょう —

過去30日間にどのくらいの頻度で次のことがありましたか	0点 全くない	1点 少しだけ	2点 ときどき	3点 たいてい	4点 いつも
1 神経過敏に感じましたか	<input type="radio"/>				
2 絶望的だと感じましたか	<input type="radio"/>				
3 そろそろ、落ち着きがなくなりましたか	<input type="radio"/>				
4 気分が沈んで、何が起ころうとも気が晴れないように感じましたか	<input type="radio"/>				
5 何をしても骨折れだと感じましたか	<input type="radio"/>				
6 自分は価値がない人間だと感じましたか	<input type="radio"/>				

合計得点が9点以上あれば、うつ病や不安障害の可能性が高いといえます。

合計得点 被災後1カ月： 点 被災後2カ月： 点 被災後3カ月： 点

ストレスチェック IES-R

(改訂 出来事インパクト尺度)

日本語訳 飛鳥井 望
青木病院 院長

— 被災後 1 カ月目から行いましょう —

IES-Rは、PTSDの診断基準となる「再体験 (例：知人のことがいきなり頭に浮かんでくる)」「回避 (例：自身に関連することに触れようとしない)」「覚醒亢進 (例：イライラしたり、怒りっぽくなる)」からPTSD症状の度合いを測定するテストです。

お名前 _____ (男・女 _____ 歳) 記入日 _____ 年 _____ 月 _____ 日

下記の項目はいずれも、強いストレスを伴うような出来事にまきこまれた方々に、後になって生じることのあるものです。**その災害**に関して、**本日を含む最近の1週間**では、それぞれの項目の内容について、どの程度強く悩まされましたか。あてはまる欄に○をつけてください。

(なお答えに迷われた場合は、不明とせず、もっとも近いと思うものを選んでください)

(最近の1週間の状態についてお答えください。)	0点 全くなし	1点 少し	2点 中くらい	3点 かなり	4点 非常に
1 どんなきっかけでも、そのことを思い出すと、そのときの気持ちがぶりかえしてくる。	<input type="radio"/>				
2 睡眠の途中で目が覚めてしまう。	<input type="radio"/>				
3 別のことをしていても、そのことが頭から離れない。	<input type="radio"/>				
4 イライラして、怒りっぽくなっている。	<input type="radio"/>				
5 そのことについて考えたり思い出すときは、なんとか気を落ち着かせるようにしている。	<input type="radio"/>				
6 考えるつもりはないのに、そのことを考えてしまうことがある。	<input type="radio"/>				
7 そのことは、実際には起きなかったとか、現実のことではなかったような気がする。	<input type="radio"/>				
8 そのことを思い出させるものには近よらない。	<input type="radio"/>				
9 そのときの場面が、いきなり頭に浮かんでくる。	<input type="radio"/>				
10 神経が敏感になっていて、ちょっとしたことでどきどきしてしまう。	<input type="radio"/>				
11 そのことは考えないようにしている。	<input type="radio"/>				
12 そのことについては、まだいろいろな気もちがあるが、それには触れないようにしている。	<input type="radio"/>				
13 そのことについての感情は、麻痺したようである。	<input type="radio"/>				
14 気がつくとも、まるでそのときに戻ってしまったかのように、ふるまったり感じたりすることがある。	<input type="radio"/>				
15 寝つきが悪い。	<input type="radio"/>				
16 そのことについて、感情が強くなり上げてくることがある。	<input type="radio"/>				
17 そのことを何とか忘れようとしている。	<input type="radio"/>				
18 物事に集中できない。	<input type="radio"/>				
19 そのことを思い出すと、身体が反応して、汗ばんだり、息苦しくなったり、むかむかしたり、どきどきすることがある。	<input type="radio"/>				
20 そのことについての夢を見る。	<input type="radio"/>				
21 警戒して用心深くなっている気がする。	<input type="radio"/>				
22 そのことについては話さないようにしている。	<input type="radio"/>				

合計が25点以上あった場合、PTSDを発症するリスクがあると考えられます。

合計得点 被災後1カ月： 点 被災後2カ月： 点 被災後3カ月： 点 被災後4カ月： 点

1

III 被災地方公共団体へ職員を派遣する地方公共団体での対応

短期派遣について

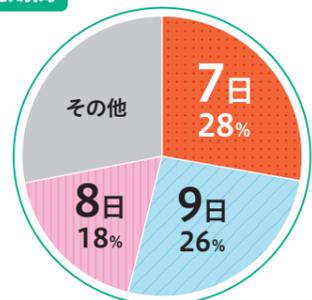
被災地以外の多くの地方公共団体から被災地支援のために職員が派遣されます。派遣された職員は、被災地方公共団体の職員とともに災害対応業務に当たったり、被災地の職員と同様の通常業務に従事したりします。派遣される期間によって勤務の苦勞や受けるストレスが変わってくるので、それぞれに適したセルフケアや組織としての対応が必要となります。

短期派遣の特徴

短期派遣は、被災直後に現地に派遣されることが多く、混乱期の苦勞などがあります。下記のアンケート調査で、短期派遣の実態をみていきましょう。

短期派遣職員へのアンケート調査※結果

派遣期間

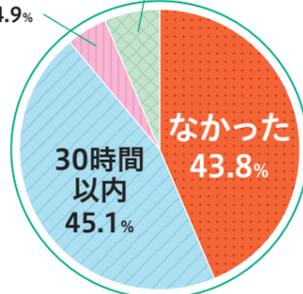


短期派遣の派遣日数は、「7日」の割合が28%と最も多く、次いで「9日」26%、「8日」18%の順となり、最短1日、最長15日、平均8.1日でした。多くは7～9日間で終了していることがわかります。

1週間程度の短い派遣期間では、時間外勤務できる状況になかったり、被災住民との関わりも少なく、住民から非難されたり怒鳴られたりする経験は少ない傾向であることがわかります。

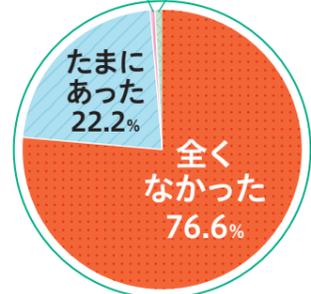
ひと月の時間外勤務

30時間以上 45時間未満 4.9%



住民から非難されたり怒鳴られた経験

かなりあった 0.6% よくあった 0.6%



勤務の苦勞(多い順)

順位	内容	割合
1	暑かったり寒かったり等労働環境が良くなかった	31.7%
2	先が見えない仕事が多く辛かった	15.9%
3	自分の意図したように仕事ができなかった	11.6%
4	いくら働いても仕事が終わらなかった	9.1%
5	人手不足により苦勞が多かった	8.5%
5	職場の方針に納得できないことがあった	8.5%
7	派遣元と仕事の手順が違って大変だった	4.9%
8	仕事上のスケジュールがうまく立てられなかった	2.4%

今後必要な対策(多い順)

順位	内容	割合
1	必ず複数人のチームで派遣する	68.5%
2	安全な住まいや食事の確保	55.6%
3	経験が活かせるよう事前にニーズを確認してから派遣する	53.1%
4	報告を兼ねて定期的に所属自治体に戻す	21.0%
5	派遣後に帰還報告を兼ねた慰労会を開催する	17.9%

被災直後の混乱期に派遣されることの多い短期派遣は、ニーズとのマッチングを意識した派遣手配をすることで、被災地側にも業務効率化のメリットが生じるとともに、適切なマッチングは、被災地で役立つことができたという派遣された誇りを生むと考えられます。一方で、被災直後の混乱期には互いの意思疎通が難しく、思ったとおりの活動ができない場合もあることを理解した上で、被災地に向かうことも必要です。

※上記は、『災害時における地方公務員のメンタルヘルス対策調査研究報告書』を、監修者が追加分析したものです。被災地方公共団体に職員を派遣した地方公共団体(3団体)に勤務し、実際に被災地に派遣された職員261名のうち、派遣日数を記載した197名を分析対象に、月単位で派遣された職員30名を中長期派遣、日数単位で派遣された職員167名を短期派遣としたアンケート調査の結果に基づいています。

ストレスへの個人の対応

現地の状況がよくつかめないままに派遣されたり、被災地の悲惨な状況を目の当たりにしたりすることがある短期派遣では、発災直後から現れる急性ストレス反応への対処が必要となります。

短期派遣で起こりうるストレス

- 被災現場を目撃したり、負荷のかかる災害対応をすることなどから、出来事の重要な側面が思い出せなくなる「解離性健忘」や、周囲や自分の現実が変わってしまったように感じる「現実感喪失」など、急性ストレス反応のさまざまな症状が起こります。
- 周囲との関係では、帰還後、周囲から称賛され、「英雄視」されることがあります。他方で「あれだけひどい現場でよく活動した」などの称賛の声が、逆に派遣されなかった職員たちから「妬み」を生むことになり、次第に周囲との関わりを避けて「孤立感」を深めてしまうこともあります。

ストレスチェック

帰還後 ひと月以内

p.9に掲載の被災後すぐに行うストレスチェック(急性ストレス反応チェック)を行います。

帰還後 ひと月以上経過

うつ病を含む気分・不安障害の状態をみるにはp.16に掲載の「K6」を、PTSDの症状の有無をみるにはp.17掲載の「IES-R」のストレスチェックを行います。

セルフケア

- ストレスチェックで自身のストレス状態を把握し、p.10～11に掲載のセルフケアに進みます。日常生活に支障をきたす症状がある場合は、速やかに医療機関等専門家への受診が必要です。

ときには感情を発散させることも大切

ストレスを感じたとき、それを押さえ込んで蓄積させてしまうよりも、上手に発散させることが大切です。喜怒哀楽の感情を表に出すこと、中でも「笑うこと」と「泣くこと」がストレスの解消に有効です。

「笑うこと」は、身体面では免疫系に良い影響を与え、精神面ではストレスを和らげ、人間関係を良くして、不安や緊張を緩和させることが、さまざまな研究において確認されています。一方で、「泣くこと」も有効なストレス解消の方法です。悩んでいることで泣くことも有効ですし、無関係なことで泣いても効果があります。

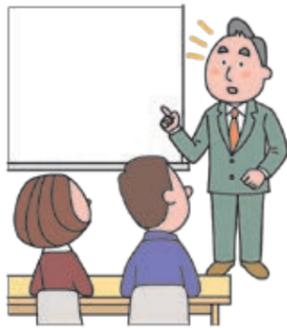
「笑うこと」「泣くこと」は、ストレス反応の「解離症状」の一つである「失感情」を和らげる効果が期待できます。笑うことや泣くことを受け入れてくれる人の中でしっかりと笑い、泣くことで、豊かな感情を取り戻すことができます。



組織としての対応

災害直後の現場で、大きなストレスに晒されることが予想される短期派遣。派遣される職員には、事前に被災地の状況を説明し、ストレスに対して心構えを持ってもらうとともに、帰還後のケアについて、準備を整えておく必要があります。

派遣前にすべきこと



事前説明会の開催

+ 派遣先の状況やストレス要因・ストレスケアを具体的にイメージできる説明を

行った先がどんな状況か、具体的に知っておくと不安が和らぎます。被災地側の担当者などからできるだけ詳細な情報を得ておく必要があります。仕事内容も、平時では経験のない作業をすることになります。先に現地に派遣された職員や被災地派遣の経験のある人の話を聞く機会を設けられれば、なおよいでしょう。

事前説明会の内容

- 1 派遣先の状況・生活環境についての説明
- 2 派遣先での仕事内容についての説明
- 3 現地作業のシミュレーションやロールプレイング形式の研修
- 4 安全確保の仕方
- 5 被災職員や被災住民への声のかけ方
- 6 起こりうるストレス反応とストレスケアについての説明
- 7 一緒に派遣される人との交流
- 8 前任者との引継ぎ
- 9 先に派遣された人や派遣経験のある人の話 など

管理職の役割

職員の能力・技能だけでなく、家庭の事情なども考慮して人選しましょう。

管理職の役割

派遣されなかった職員への配慮も忘れないようにしましょう。希望したのに役職や交代制の都合で派遣されないこともあります。評価が低いので派遣されなかったのでは、と思ってしまうこともあります。

ニーズと技能のマッチング

+ 派遣先との十分な連携が必須 派遣先で経験が活かせるようニーズを確認する

必要な人材・人数、期間などを被災地側と協議し、適切な人選を行うことが大切です。被災地の支援に当たるとい志を持って赴いても、それが現場のニーズとマッチしていないと、熱意の押し付けになってしまうことにもなりかねません。

せっかく派遣されても活躍の場がなく、不十分な活動に終わってしまうケースもありますが、こうした場合、思ったように活躍できなかったことで自責の念にかられたり、帰還後、周囲から活躍ぶりを聞かれて辛い気持ちを抱え込んでしまうこともあります。また、複数人のチームで派遣することも大切です。苦労を分かち合える仲間がいることで、ストレスが緩和されます。

安全な住まいや食事の確保

+ 派遣職員が十分に能力を発揮できるよう、 安全な住まいと食事の手配を完全に

被災地に遠くなく、かつ安全な場所に宿泊所を探しましょう。現場までの移動手段や食事の調達、十分な装備など、派遣元でできることは可能な限り準備します。

派遣中にすべきこと

現場リーダーの役割

現場リーダーは、普段からチーム職員の様子や個性を把握しておきます。真面目すぎる人や、酒・タバコを過剰に摂取する人は、ストレスに弱い傾向があります。適宜ミーティングを開き、職員の様子に変化がないか、リスク評価を行いましょう。

帰還後にすべきこと

管理職の役割

カウンセリングなどに行きたがらない職員もいます。職場の上司がうまく時間を調整し、適切なケアを受けられるよう、誘導する工夫をしましょう。

短期派遣職員が行うおもな業務

短期派遣の職員は、被災地地方公共団体からの要請に応じ、避難所の運営や罹災証明書の交付等の災害対応業務の支援や、被災地地方公共団体が行う災害マネジメントの支援などの業務に当たります。被災直後の現場に赴く厳しい業務ではありますが、被災地住民の方から感謝の言葉をいただき、仕事の励みになったというエピソードを数多く耳にします。



情報提供

+ 派遣期間中に状況が変わることも 派遣元からこまめな情報提供を

災害の現場では、情報が混乱しがちです。現地で活動している派遣職員には全体像が見えないことが多く、自分の置かれた状況を的確に把握できないことがあります。被災地側と連絡を密にし、派遣元からの的確な情報提供を行いましょう。

現場におけるケア

+ 現場で職員が急性ストレス反応を示すことも 適切な対応が必要です

現場で職員が急性ストレス反応を起こし、ショック状態に陥ることもあります。そうしたときには一旦現場から離れた場所へ誘導し、下記のケアを行います。誰にでも起こりうることなので、対処方法をあらかじめレクチャーしておきましょう。

現場での急性ストレスへの対処方法

- 1 できるだけ現場から離れる。
- 2 嘔吐などの身体症状があれば、症状を和らげる。
- 3 (発作的な行動に出たり、孤立感を深めないために) ひとりにしない。
- 4 危険を回避できる安全な場所に移動したり、誰かがそばについて安心な気持ちを持ってもらうなどして、安全感を確保する。
- 5 現実感を取り戻す働きかけをする。
- 6 感情を無理に引き出さない。 など

帰還後のねぎらい / 一緒に派遣された仲間との語らいの機会

+ 派遣職員と派遣されなかった職員の心の溝を埋める働きかけを

大変な苦労を経験した後には、活動への評価とねぎらいが必要です。帰還した職員には、あんな悲惨な現場の話をして理解を得られないだろうと、被災地の話をしない傾向が見られます。組織として報告会を兼ねた慰労会などを催し、職場の人間関係がスムーズにいくよう働きかけましょう。また、派遣チームでの語らいの場を設定することも、帰還後のケアとして大切です。苦労を共にした仲間と語らうことで共感や癒しが得られ、ストレス解消の効果があります。

ストレスチェック・個別面談・カウンセリング

+ 帰還後、しばらく経ってからストレス反応が起きることも

帰還後、ストレスチェックや個別面談を、定期的(できれば月1回)に行います。ストレス反応が遅れて出る場合もあるので、しっかりフォローしましょう。必要であれば、カウンセリングなどにつなげます。

2

III 被災地方公共団体へ職員を派遣する地方公共団体での対応

中長期派遣について

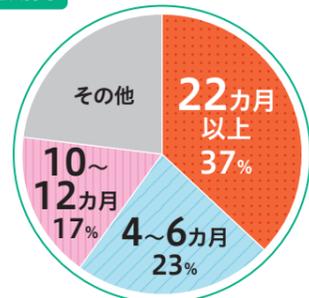
中長期で派遣される職員は、少人数で派遣されることが多く、いわば出向のような形で各部署に配置され、派遣先の職員たちと同じように業務を行います。

中長期派遣の特徴

中長期の派遣は、長期にわたり現地にとどまり、災害対応業務や通常業務に従事します。下記のアンケート調査で、中長期派遣の実態をみていきましょう。

中長期派遣職員へのアンケート調査※結果

派遣期間

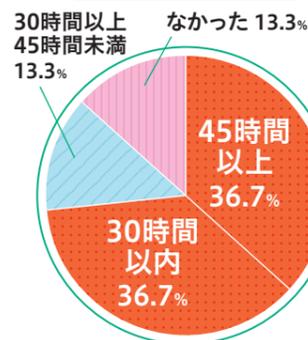


中長期派遣の派遣日数は、「22か月以上」の割合が37%と最も多く、次いで「4~6か月」23%、「10~12か月」17%の順で最短3か月、最長36か月、平均16.2か月となっています。

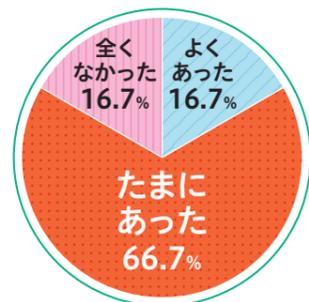
中長期派遣では時間外勤務が増え、約2/3の人が、月45時間以上の残業をしています。

派遣期間が長期間になると、住民と関わる機会も増え、住民からの非難や暴言を受ける機会も多くなることがわかります。

ひと月の時間外勤務



住民から非難されたり怒鳴られた経験



勤務の苦勞(多い順)

順位	内容	割合
1	自分の意図したように仕事ができなかった	36.7%
2	先が見えない仕事が多く辛かった	33.3%
3	仕事上のスケジュールがうまく立てられなかった	30.0%
4	職場の方針に納得できないことがあった	26.7%
5	人手不足により苦勞が多かった	23.3%
5	いくら働いても仕事が終わらなかった	23.3%
7	派遣元と仕事の手順が違って大変だった	20.0%
8	暑かったり寒かったり等労働環境が良くなかった	10.0%

今後必要な対策(多い順)

順位	内容	割合
1	報告を兼ねて定期的に所属自治体に戻す	50.0%
2	必ず複数人のチームで派遣する	40.0%
3	経験が活かせるように事前にニーズを確認してから派遣する	30.0%
3	安全な住まいや食事の確保	30.0%
5	派遣後に帰還報告を兼ねた慰労会を開催する	3.3%

中長期派遣では、今後必要な対策として「定期的に所属自治体に戻す」「必ず複数人で派遣する」をあげた人が多く、長期間の派遣にストレスを感じていることが窺えます。被災地職員と同等の労働環境とストレスケア体制を整えるとともに、派遣元の上司や人事担当者が被災地方公共団体と定期的に連絡をとり、時間外勤務や健康状態などの見守り体制をしっかりと行うこと、定期的・強制的に派遣元に帰還させてストレス源との物理的距離を保ち、心の健康の維持や回復に努める必要があると考えられます。

※上記は、『災害時における地方公務員のメンタルヘルス対策調査研究報告書』を、監修者が追加分析したものです。被災地方公共団体に職員を派遣した地方公共団体(3団体)に勤務し、実際に被災地に派遣された職員261名のうち、派遣日数を記載した197名を分析対象に、月単位で派遣された職員30名を中長期派遣、日数単位で派遣された職員167名を短期派遣としたアンケート調査の結果に基づいています。

ストレスへの個人の対応

長い間派遣されることによって、さまざまなストレス要因が増える中長期派遣。外傷後ストレス症状、外傷後ストレス障害(PTSD)、うつ病、うつ反応、燃え尽き症候群、アルコール依存への対処が必要となります。

中長期派遣で起こりうるストレス

- 業務多忙、先が見えないことへの不安などがストレスとなります。
- 派遣先での人間関係がストレスとなることもあります。
- 派遣されてきたのだから休まず働くのが当たり前、という周囲の過度な期待や視線がストレスとなるケースもあります。
- 被災地の職員が休んでいることに、ストレスを感じることもあります。

ストレスチェック

- うつ病を含む気分・不安障害の状態をみるにはp.16に掲載の「K6」を、PTSDの症状の有無をみるにはp.17掲載の「IES-R」のストレスチェックを行います。

セルフケア

- ストレスチェックで自身のストレス状態を把握し、p.10~11に掲載のセルフケアに進みます。日常生活に支障をきたす症状がある場合は、速やかに医療機関等専門家への受診が必要です。
- 趣味・レクリエーション・運動などでの上手な気晴らしは、長期的に家族や地元仲間と離れて仕事をする職員にとって有効なストレス解消となります。一人でもできるもの、複数人で行うものなど、気晴らしのレパートリーを幅広く持つと状況に応じて活用できます。また、小旅行や一時的な帰宅などで、一時的に被災地から離れることも、ストレス解消となります。

ストレスを軽くする4つの発想の転換

ストレスを解消するためには、普段と異なる発想に切り替えることも大切です。

point 1 忘れられないことを苦しまない

悲惨な出来事を忘れられず苦しむことがあります。このような記憶は、完全に消えることはありません。「思い出すのは仕方がない」と、自分の中で折り合いをつけると気持ちが楽になります。

point 3 ちょっといい加減になる

「～ねばならない」、「～すべきでない」、などの自分や他者を締め付ける考え方は、これを守れなくなったときに自分を責め、うつへとつながっていきます。「ちょっといい加減になってもいい」、と発想を切り替え、自分を楽にする考え方を身に付けることが大切です。

point 2 自分の限界を自覚する

ストレス反応により覚醒状態となり、休まず活動を続ける人が多く見られます。しかし次第に疲労し、作業効率率が下がりミスが誘発されます。自分に限界があることを自覚し、休憩・休息をとる意識を持つことが、中長期派遣のような長期戦には重要です。

point 4 成長への希望を持つ

人はつらい苦しみを乗り越えたとき、成長することもあります。こうした考えは他者に押し付けるものではありませんが、成長できるという希望を持つことは、ストレスで苦しむ人にとって救いになります。

組織としての対応

中長期派遣は、復興期の被災地方公共団体に比較的長期間派遣され、派遣先の職員と同様の業務に従事します。派遣される職員には、長期に派遣されることでのストレスについてよく説明するとともに、派遣期間中に行う派遣元の組織としての対応をあらかじめしっかり伝えておきます。

派遣前にすべきこと

管理職の役割

なるべく複数人のチームで派遣するようにします。長期間分かち合う仲間がいないと、うまく感情を発散する機会が得られず、孤独を抱えてうつなどを引き起こしてしまいます。定期的に派遣チームでミーティングの場を設け、互いに活動内容や情報を共有し合うなど、派遣前に、周囲からの孤立を防ぐ仕組みを作っておくことが大切です。

事前説明会の開催

長期戦ならではのストレスへの対応を具体的に説明

派遣が長期になるにつれ、現地の職員と同様に時間外勤務が多くなり、住民との接触も増えて、非難や暴言を受ける頻度も高まります。多忙な業務に対する精神的な疲労、地元や家族と離れて暮らすことへの不安、職場の人間関係など、長期派遣特有ともいえるストレスの要因に、派遣元がフォロー体制をとって支えていくことを、具体的に示すことが大切です。

事前説明会の内容

- 1 派遣先の状況・生活環境についての説明
- 2 派遣先での仕事内容・引継ぎについての説明
- 3 派遣元での業務引継ぎについての説明
- 4 派遣元の定期的なフォローについての説明
- 5 派遣元への定期的な帰還・対面報告について(月1回程度)
- 6 起こりうるストレス反応とストレスケアについての説明
- 7 心の健康に関する相談先についての説明
- 8 先に派遣された人や派遣経験のある人の話



など

負荷の高い部署で働く職員には、明確な期限を示す

先の見えない不安を取り除く

負荷のかかるつらい業務でも、終わりが決まっていればがんばれるものです。逆に、今後どうなるかわからない、いつ終わるのかわからない、といった状況がストレスを増幅させます。しっかりと期限を定め、後を引き継ぐ交代要員確保の体制を整えましょう。

被災地側との情報交換・連携

定期的に情報交換し、派遣職員の健康状態を確認する

派遣先の人事担当者等と定期的に情報交換し、派遣された職員の様子を常に把握しておくようにします。業務遂行に問題はないか、遅刻や早退などが増えていないか、残業時間が増えていないか、休息をしっかりとっているか、ストレス反応が出ていないかなどを確認し、必要であれば休暇をとらせる、一旦帰還させるなどの対応をします。

派遣中にすべきこと

管理職の役割

家族への配慮も必要です。情報提供によって、長期に派遣され離れて暮らす不安を取り除くようにしてください。守秘義務に触れない範囲で、どのような仕事に従事し、がんばっているかを知ることで安心が得られ、ストレスが緩和されます。

定期的に地元へ戻る仕組みづくり

派遣元での面談を義務付ける

定期的に地元へ戻れるような仕組みを整えておきましょう。派遣元の産業医や保健師との定期面談を義務付けると、自然な形で戻ることができ、同時にストレスチェックなども行うことができます。

帰還した際に、面談などをしながら、職場外の生活に乱れが生じていないかにも注意を払いましょう。下記のような状態が見受けられる場合は、ストレス反応によるものと疑われます。

職場外の生活のチェックポイント

- 1 アルコール量が急に増えた
- 2 寝不足がずっと続いている
- 3 ずっと同じ服を着ているようだ
- 4 最近ギャンブルを始めた
- 5 家庭にトラブルが生じている

など



帰還前後にすべきこと

管理職の役割

帰還した職員を、職場全体でねぎらいます。派遣期間中、残された職員が仕事の穴を埋めるなど、心理的に溝ができていない場合もあります。うまく復帰できるよう、管理職が双方の橋渡しの役割をしましょう。

帰還に当たっての慣らし運転期間を設ける

急な環境の変化に対応できないことも

派遣期間が長期であるほど、元の職場に戻るのにもストレスがかかります。「慣らし運転」期間を作って、徐々に元の職場に戻していくようにしましょう。派遣期間が終わったら、しばらく旅行をして気分転換を図ってもらうなど、十分な休息をとって、現場復帰前のクッションとなる時間を作るようにしてください。



ストレスチェック・個別面談・カウンセリング

PTSDやうつなどを起こしやすい中長期派遣ストレスチェックを定期的実施

帰還後、ストレスチェックや個別面談を、定期的(できれば月1回)に行います。中長期派遣の場合、PTSDやうつ症状を発症しやすい傾向にあります。p.16に掲載の「K6」を、PTSDの症状の有無をみるにはp.17掲載の「IES-R」のストレスチェックを行い、必要であればカウンセリングなど専門家の受診へとつなげます。

中長期派遣職員が行うおもな業務

中長期派遣の職員は、被災地の復旧・復興事業を支援するための応援として、被災者の安否確認の回答、義援金や復興交付金の申請に関わる事務、仮設住宅の入退去事業などの被災者支援に関わるさまざまな業務、土木や建設、農業土木、林業などの専門技術を要する業務、また、税務、生活保護、高齢者福祉などの通常業務の支援などを行います。必要とされる部署で自身の経験や技能を活かしながら、日々、被災地の職員の一員として業務に当たります。



1

IV 今後被災地方公共団体となった場合への準備

被災地方公共団体となった場合への準備

実効性の高いBCP（事業継続計画）とは

「BCP（事業継続計画）」とは、災害時に行政自らも被災し、人・物・情報などさまざまな資源の活用が制約を受ける状況下において、優先的に実施すべき業務を定め、非常時の業務執行体制、対応手順、事業継続に必要な資源の確保の方法などを、あらかじめ定める計画です。防災対策を定めるものとしては、「地域防災計画」や、さらに具体的な体制や手順を定めた「災害対応マニュアル」がありますが、「BCP」は、地方公共団体自体が被災した場合においても、非常時優先業務の実施を確保するために策定するものです。

非常時優先業務を検討する

大規模な災害があっても優先して実施すべき業務（非常時優先業務）、災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い復旧・復興業務（応急業務）、業務継続の優先度が高い通常業務が何かを検討します。

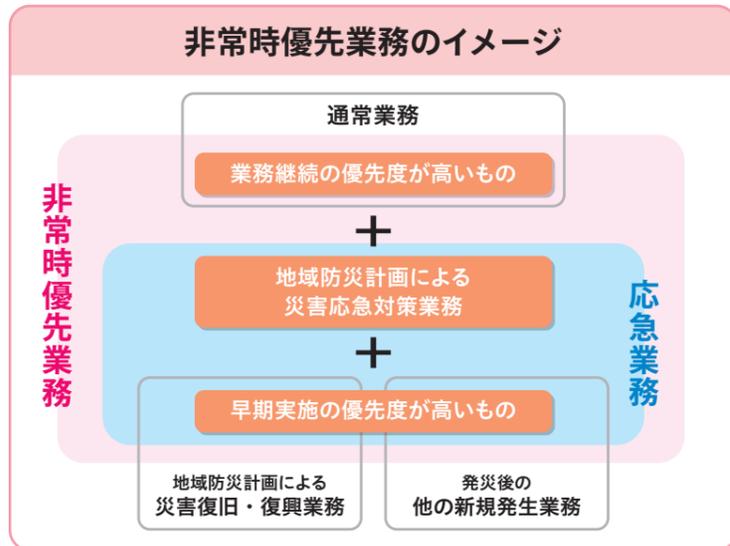
各部門で、実施すべき災害対応業務を時系列に決めていきますが、その際に、どの業務にどのくらいの人員が必要か、その確保についても同時に考えておかなければなりません。

災害の規模と人員の確保

BCPは、災害の規模について考慮しなければなりません。災害の規模が大きいほど、稼働できる人員が少なくなります。稼働できる人員が80%だったら、50%だったらどうするか、何ができるかという形で、ケース別にBCPを策定する必要があります。

BCPを定めるに当たって特に重要な7要素のひとつに、「職員のメンタルヘルス対策」が挙げられます。非常時優先業務の遂行に必要な人数の職員の参集体制を確保するためにも、職員のストレスケアが大切となります。

人員の確保ができない場合に備えて、他の地方公共団体からの派遣体制を築いておくことも大切です。



出典：『市町村のための業務継続計画作成ガイド』（内閣府 防災担当 平成27年5月）

BCPに特に重要な7要素	
職員のメンタルヘルス対策	首長不在時の明確な代行順位および職員の参集体制
電気、水、食料等の確保	本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定
重要な行政データのバックアップ	災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保
	非常時優先業務の整理

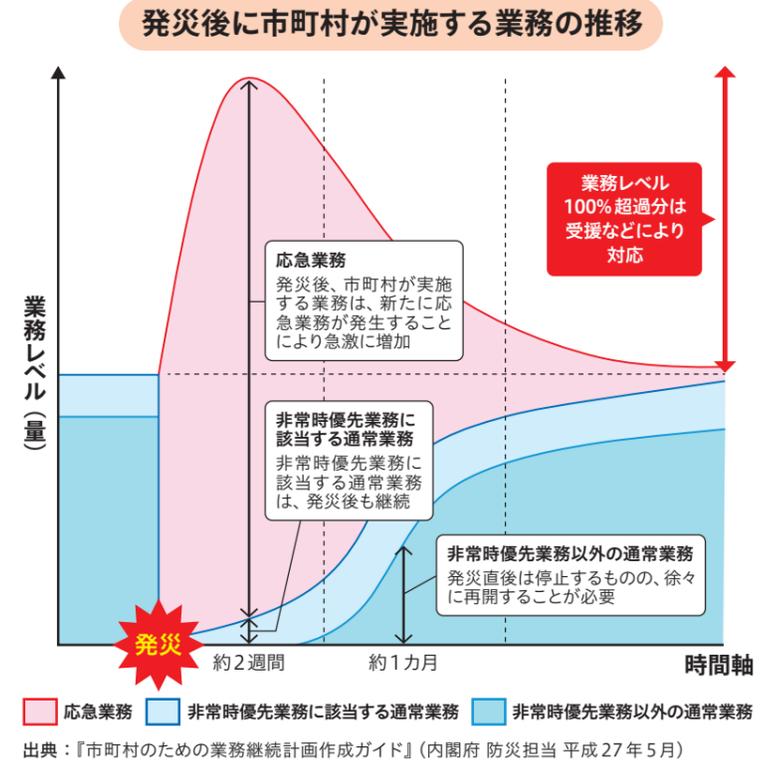
参考：『市町村のための業務継続計画作成ガイド』（内閣府 防災担当 平成27年5月）に加筆

災害に見舞われたときに、地方公共団体として行政機能を維持し、非常事態に対応できるよう、あらかじめBCP（事業継続計画）を策定しておかなければなりません。BCPを実行に移すために必要な職員のメンタルヘルス対策を盛り込んでおくことは、実効性の高いBCPを作る際に欠かせない要件です。

時間の経過とともに必要な業務が変わっていく

時間の経過とともに、必要な業務が変わっていきます。応急業務は縮小していきますが、徐々に発災直後は停止していた通常業務が増加していくことに留意しておきましょう。

この時間軸は、大規模な災害ほど後ろ倒しになる傾向があり、非常時優先業務と通常業務の同時進行は長期戦になります。こうした中で、職員が心の健康を損ねて離脱してしまわないよう、必要な時点で多忙となる部署を重点的に、ストレスチェックや産業医等による健康相談、個別面談などのメンタルヘルス対策を行うようBCPに盛り込むことは必須といえます。



出典：『市町村のための業務継続計画作成ガイド』（内閣府 防災担当 平成27年5月）

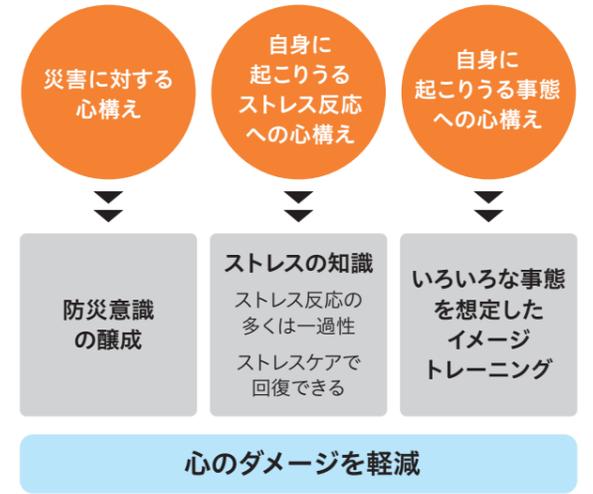
事前教育/メンタルヘルス研修

災害が起こる前に、事前教育やメンタルヘルス研修を行い、事前の心構えを持つことで、被災時・被災後に受ける心のダメージを軽減することができます。

この地域ではどんな災害が起きるか、自身の身の上でどのようなことが起こる危険があるのか、そして、そのときどう対処するのか、具体的にイメージトレーニングできるように、ロールプレイングの手法を用いた研修が有効です。地方公務員安全衛生推進協会の「メンタルヘルスマネジメント実践研修」や、内閣府の「防災スペシャリスト養成講座」、人と防災未来センターが実施する研修など、外部の研修・訓練を活用する方法もあります。こうした取り組みは1回きりではなく、繰り返し行ってください。

組織として講じる対策についてもしっかり説明し、必要ときに活用できるようにしておきましょう。

必要な事前の心構え



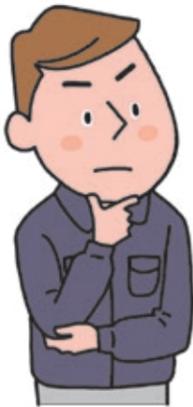
2

IV 今後被災地方公共団体となった場合への準備

被災地方公共団体へ職員を派遣するための準備

有効に機能する派遣体制の構築を目指す

派遣職員を派遣先でしっかりと機能させるため、下記のポイントを押さえた体制づくりを行いましょ。



災害派遣で起こりうる問題

- 支援のタイムラグやミスマッチ
- 派遣先、派遣元のルールやシステム、組織規模の違いから生じる混乱
- 宿泊所など、派遣職員の生活環境の問題
- さまざまな要因による派遣職員のストレス
- 業務をマネジメントする担当の不在 など

Point 1

応援派遣に応じられる職員のリストを作成

応援派遣に応じられる職員のリストをあらかじめ作成しておきます。現役の職員はもちろん、OBの方にも広く募りましょう。職員の派遣により生じる欠員について、派遣される職員の所属部署と事前に調整しておく必要があります。欠員の補充として、OBを一時的に採用する方法も考えられます。

リストは定期的に更新し、突然来る応援要請にしっかり対応できるよう整えておきましょう。

Point 2

応援計画の策定、応援本部などの設置

応援要請に対し、的確かつ迅速に応えられるよう、あらかじめ応援計画を策定しておきましょう。

実際に災害が発生した場合には、さまざまな部署の職員が派遣されるため、組織横断的に調整を行う応援本部や応援班、応援担当などの設置が必要となります。支援のニーズの把握、実際の応援状況の取りまとめ、応援に係る人的・物的資源の管理などもここでを行います。



Point 3

応援派遣職員のメンタルサポート

派遣期間中および前後のストレスケアについて、いつ、誰が、どのように実施するのかを応援計画の中に組み込んでおきます。

p.18~25でも記載したとおり、派遣先でのストレス要因は、災害の規模、派遣先の状況、派遣期間などによって多岐に渡ります。ストレスチェックや一時帰還など、必要に応じて柔軟に設定しましょう。

Point 4

災害時相互応援協定を積極的に結ぶ

災害が発生し、被災都道府県内の地方公共団体による応援職員の派遣だけでは対応困難な場合、「緊急対策職員派遣制度（被災市区町村応援職員確保システム）」に基づき、被災地域ブロック内を中心とした地方公共団体による応援職員の派遣を行い、それでも対応しきれない大規模災害の場合は、全国の地方公共団体による応援職員の派遣を行う仕組みになっています。

また、地方公共団体同士、地方公共団体と関係団体、民間などとの間で結ぶ協定として「災害時相互応援協定」があります。被災時に、必要な物資の供給や医療救護活動、緊急輸送活動等のさまざまな復旧活動について、被災地方公共団体への支援を行う協定です。近い地域では、同時に被災してしまう可能性がありますので、遠方の地方公共団体などと積極的に協定を結びましょう。できれば人事交流によって事前にシステムの違いを把握するなど、平素から締結先との情報交換を行っておくことをおすすめします。

Point 5

人材の育成

被災地方公共団体の職員が、ほとんど経験したことのない災害対応業務のマネジメントなどを行うのは非常に困難を伴います。このような場合は、災害対応に関する知見を持つ地方公共団体職員によるマネジメントの支援が必要とされます。

災害対応に知見を有する「災害マネジメント総括支援員」が総務省の名簿に登録されており、被災地方公共団体の災害マネジメントの支援を行います。災害マネジメント総括支援員等が構成する「総括支援チーム」が被災地に派遣され、発災直後の混乱した行政機能の早期の立て直しを支援します。

各地方公共団体は、災害マネジメント総括支援員等の登録のための研修や訓練、被災地への派遣等を行い、積極的な人材の育成に努めましょう。

「災害マネジメント総括支援員」は、被災市区町村の長への助言、幹部職員との調整、被災市区町村における応援職員のニーズ等の把握、被災都道府県をはじめとする関係機関及び総務省との連携等を通じて、被災市区町村が行う災害マネジメントを総括的に支援するために、地方公共団体が応援職員として派遣する者として、総務省が管理する名簿に登録されている者のことをいいます。

V 過去の災害から学ぶこと

東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨の経験から学ぶ

大地震
津波

「平成23年東日本大震災」から学ぶ

概要

東日本大震災は、平成23年3月11日に発生した、三陸沖の宮城県牡鹿半島の東南東を震源としたマグニチュード9.0の巨大地震です。最大震度7の大地震、広範囲に爪痕を残した未曾有の大津波は、経験したことのない大災害をもたらした。大量の建物倒壊、死者、行方不明者、負傷者、帰宅困難者が発生、大規模な自衛隊、緊急消防援助隊等の部隊派遣とともに、広く全国の地方公共団体からも職員派遣が行われました。

「東日本大震災後、地方自治体で行われたストレスケア対策に関する調査」より

『東日本大震災後、地方自治体のストレスケアに関する探索的調査』

(桑原裕子(筑波大学大学院人間総合科学研究科/高橋幸子(東洋大学HIRC21)松井豊(筑波大学人間系))より)

●調査対象者：宮城県、岩手県で被災した沿岸部の18地方公共団体のうち、協力を許可した7地方公共団体、有効回答は6地方公共団体。 ●調査時期：平成27年

「職員に特に有効であった支援」についての回答(抜粋)

- 多くの地方公共団体が、健康相談や医師等による面談などが特に有効であった支援としてあげており、地元の専門機関から支援を受けていた。
- 面談の必要のある職員ほど、時間を作ろうとせず、なかなか利用しないなどの状況があったが、定期的に相談を実施することで、何かあったときに相談できる安心感があった。

特に有効であった支援の効果についての回答(抜粋)

- 「個別面談」の効果として、何かあったときに相談できる安心感、経験したことや思いを吐き出せる場としての効果があった。
- 「飲み会」は、地元の住民の目を気にしなければならなかったが、「飲まないではいられない気持ちもあった」などの切実な回答もあった。

*この研究は、RISTEXから筑波大学への委託研究(災害救援者のピアサポートコミュニティの構築)により実施された。

被災職員への今後あるべきストレスケア対策と支援についての回答(抜粋)

- 職員自身のケア** まずは自分の命をしっかり守る
- 職場によるケア** 業務量の均衡を図り、十分な休養をとらせる防災計画(BCP)に職員の処遇やケアについて盛り込む
- 専門家によるケア** 産業医等のストレスケア心のケアの面接の義務化(月1回)など
- 応援・派遣職員によるケア** 「全部地元職員で」と思わず、派遣・応援で来てくれた職員と一緒にやる など
- 応援職員へのケア** 派遣職員のギャップ(業務過多・やることがない等)への対応 など

「個別面談や健康相談」の必要性が高いと判断されたのは、発災後、遺体捜索や遺体安置などのご遺体と関わる業務について職員や、物資配給、住民対応窓口など被災者の感情を直接受ける業務について職員であった。

学ぶべきこと

- 職員のストレスケアを組み込んだ防災計画の策定
- 組織が職員の被災状況や業務内容を把握し、職員の精神的健康に配慮する必要性
- 他の地方公共団体からの派遣職員の継続的・長期的な派遣
- 継続的なストレスケアの必要性 などが、今後の課題としてあげられた。

地震

「平成28年熊本地震」から学ぶ

概要

平成28年熊本地震は同年4月に熊本県東部で発生、二度の震度7の激震、震度6クラスの余震が熊本県、大分県にわたる広範囲に多発し、建物倒壊などの甚大な被害をもたらした大地震です。多くの地方公共団体職員、派遣職員が災害対応に当たりました。

「熊本地震による自治体等職員のメンタルヘルス健康調査 結果の概要」より

出典：『自治労通信 2019年冬号(No.793)』(特集 災害後のストレス「熊本地震による自治体等職員のメンタルヘルス健康調査 結果の概要」(自治労本部、自治労熊本県本部、立教大学現代心理学部・香山リカ教授による共同調査)より)

●調査対象者：被災した熊本県の11自治体職員(回収調査票4002枚、うち熊本地震発生前に入職者3732枚。) ●調査時期：平成30年

震災後2年近く経過した後の調査だが、労働環境が震災前の状態には戻っていなかった。

- 「震災前と比べ現在の業務量が増えている」が復興業務従事者では **57.8%**
- 「震災前と比べ現在の時間外労働時間が増えている」が復興業務従事者では **46.4%**

自治体等職員の“こころのケア”実現の問題点

(熊本地震経験職員 4つ以内選択回答)

- 1位 職場に余裕がなく対応できない **38.0%**
- 2位 ケアの必要な人が誰か分からない **37.0%**
- 3位 必要な人への対応方法が分からない **30.6%**
- 4位 ケアが役に立つのか分からない **28.1%**

学ぶべきこと

長引く復興業務と疲弊する職員に対応するため、あらかじめ職員の“こころのケア”を行うための体制を整えておくことが必要。

豪雨

「平成30年7月豪雨(通称「西日本豪雨」)」から学ぶ

概要

平成30年7月上旬に、過去に例のない雨量の豪雨が西日本を中心に降り続き、広島県、岡山県、愛媛県、大阪府などの広範囲で河川の氾濫や土砂崩れ、家屋への浸水、家屋損壊などが起こり、死者、行方不明者も多数出るとの大災害となりました。

「災害時における地方公務員のメンタルヘルス 調査結果 速報」より

出典：「災害時における地方公務員のメンタルヘルス 調査結果 速報」

●調査対象者：平成30年7月豪雨で被災した地方公共団体職員(回収調査票846枚、うち有効回答819枚。) ●調査時期：令和元年9月~10月

災害後から現在までの勤務に関する苦勞について、多かった回答

- 復旧業務と通常業務が重なり、非常に忙しかった **43.6%**
- 人手不足により苦勞が増した **43.2%**
- 仕事量において部署間に不公平感があった **40.3%**
- これまでに経験のない業務に従事し、慣れるのに苦勞した **38.8%**

被災後2年経過後のストレスの状況(心理テストIES-R・K6による)

- PTSD症状を有するリスクが高い人 **7.2%**
- 気分・不安障害である可能性が高い人 **6.0%**

学ぶべきこと

平時からの研修等、応援職員の配置を盛り込んだBCPの策定などの事前の準備と、一定期間後に業務量の多い部署への人員再配置や業務の再配分を行うなど、事後の調整が求められる。また、長引くストレス状態に対応した長期間のメンタルヘルス対策も必要。