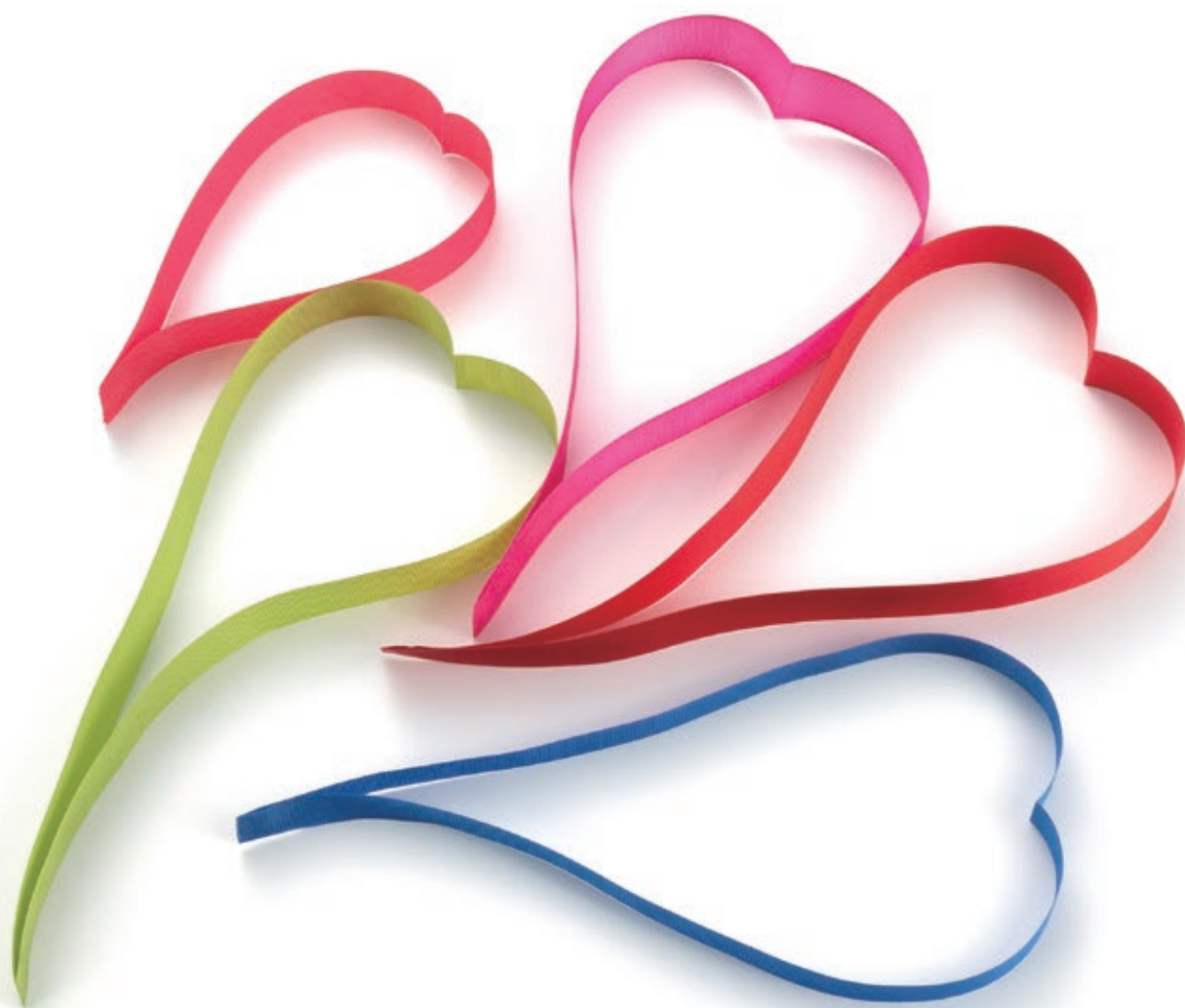


# 災害時における 地方公務員の メンタルヘルス

対策

## マニュアル



地方公務員災害補償基金

## はじめに

近年、大型台風、集中豪雨、地震等の大規模災害が頻発しています。この結果、災害対応に追われる被災地方公共団体の職員および他の地方公共団体から派遣される職員は心身に大きな負担が生じており、職員の「メンタルヘルス不調」が危惧されています。そのため地方公共団体は、これらの業務に従事する職員の「メンタルヘルス不調」の発生予防や適切な対応のための体制を、組織として整えておく必要があります。

本マニュアルは、平成28年熊本地震および平成30年7月豪雨（通称「西日本豪雨」）における被災地方公共団体の職員と他の地方公共団体から派遣された職員を対象とした調査研究『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』（令和2年3月/地方公務員災害補償基金）及び関連文献をもとに、今後地方公共団体がとるべき「災害時における職員のメンタルヘルス対策」についてまとめたものです。

災害時にメンタルヘルス不調に陥る職員を最小限に抑えられるよう、メンタルヘルス対策の策定にぜひお役立ていただき、復旧・復興への有効な備えとしてご活用いただけると幸いです。

## 目次

『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』から学ぶ

<b>災害時における地方公務員のメンタルヘルス対策</b>	03
<b>Ⅰ 災害時における地方公務員のメンタルヘルスの状況</b>	
① 災害対応業務に従事した職員の状況	04
② 被災地方公共団体に派遣された職員の状況	06
<b>Ⅱ 被災地方公共団体での対応</b>	
① 個人の対応	08
② 組織としての対応	12
<b>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</b>	
① 短期派遣について	18
② 中長期派遣について	22
<b>Ⅳ 今後被災地方公共団体となった場合への準備</b>	
① 被災地方公共団体となった場合への準備	26
② 被災地方公共団体へ職員を派遣するための準備	28
<b>Ⅴ 過去の災害から学ぶこと</b>	
① 「平成23年東日本大震災」から学ぶ	30
② 「平成28年熊本地震」から学ぶ	31
③ 「平成30年7月豪雨（通称「西日本豪雨」）」から学ぶ	31

※地方公共団体を「自治体」と表記している箇所がありますが、アンケート調査等からの引用部分については、そのままの表記を使用しています。

## 『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』から学ぶ

(令和2年3月 地方公務員災害補償基金)

# 災害時における地方公務員のメンタルヘルス対策

災害時には、被災住民の方々はもちろんですが、災害対応業務に従事する公務員にも、心身に大変な負荷がかかることがわかっています。地方公務員災害補償基金では、平成28年熊本地震、平成30年7月豪雨（通称「西日本豪雨」）を対象に、被災地の地方公共団体の職員（他の地方公共団体から派遣された職員も含む）に対して、被災時・派遣時の体験やストレス、その後のメンタルヘルス不調などについて、実態の調査研究を行いました。

私たちには、過去の災害において、その時に起こったさまざまな問題を丁寧に拾い上げ、そこから多くを学ぶことで、今後の対策に活かしていくことが必要です。東日本大震災のような甚大な被害をもたらす大災害では、ストレスのかかり方や、被害によってもたらされる問題の規模、発生する反応の中身も異なってきます。本マニュアルは、本調査研究の結果を踏まえつつ、災害対応業務に従事する地方公務員のメンタルヘルス対策をどのように行うべきかを、タイムラインに沿って具体的に解説していきます。

### 「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」 事業概要（要旨）

#### ■ 目的

災害対応業務に従事する職員の「メンタルヘルス不調」が危惧されており、その発生予防と適切な対応が求められている。この現状を踏まえ、災害対応業務に従事する職員（被災地方公共団体職員、他の地方公共団体から派遣された地方公共団体職員）に対して調査を行い、被災時・派遣時の体験やストレス、その後のメンタルヘルス不調などについて実態を把握し、災害対応時のメンタルヘルス対策について提言することを目的とする。

#### ■ 対象災害

- 平成28年熊本地震
- 平成30年7月豪雨（通称「西日本豪雨」）

#### ■ 令和元年度事業

##### 1 実施概要

アンケート調査を実施（アンケート調査項目は、ヒアリング結果に基づき作成）し、職員のメンタルヘルスの状況、メンタルヘルスに関して講じた対策内容等について調査分析を行い、メンタルヘルス対策に関する状況等を取りまとめた調査研究報告書を作成した。調査研究報告書は令和2年3月に各地方公共団体、地方公務員災害補償基金各支部等へ配布した。

##### 2 ヒアリング

- (1) 対象団体：被災地方公共団体（2団体）、被災地方公共団体に職員を派遣した地方公共団体（2団体）
- (2) 対象職員：人事等担当職員、災害対応業務に従事した職員
- (3) 実施方法：ヒアリング対象団体を訪問し面談方式により実施

##### 3 アンケート調査

- (1) 対象団体：被災地方公共団体（2団体）、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）
- (2) 対象職員：
  - ①被災地方公共団体職員のうち、災害対応業務に従事した職員
  - ②災害対応業務に従事するために、被災地方公共団体に派遣された職員
- (3) 実施方法：郵送法により、対象職員本人が返信用封筒を使用し、地方公務員安全衛生推進協会へ直接郵送

#### ■ 令和2年度事業

##### 1 実施概要

令和元年度に実施したヒアリングアンケート調査及び令和2年度に実施したヒアリングの結果を基に、メンタルヘルス対策に関するマニュアルの作成を行い、各地方公共団体、地方公務員災害補償基金各支部等へ配布する。

##### 2 ヒアリング

- (1) 対象団体：被災地方公共団体（1団体）
- (2) 対象職員：災害対応業務に従事した地方公務員のサポートを行った産業医、保健師
- (3) 実施方法：ヒアリング対象団体を訪問し面談方式により実施

# 1

## Ⅰ 災害時における地方公務員のメンタルヘルスの状況

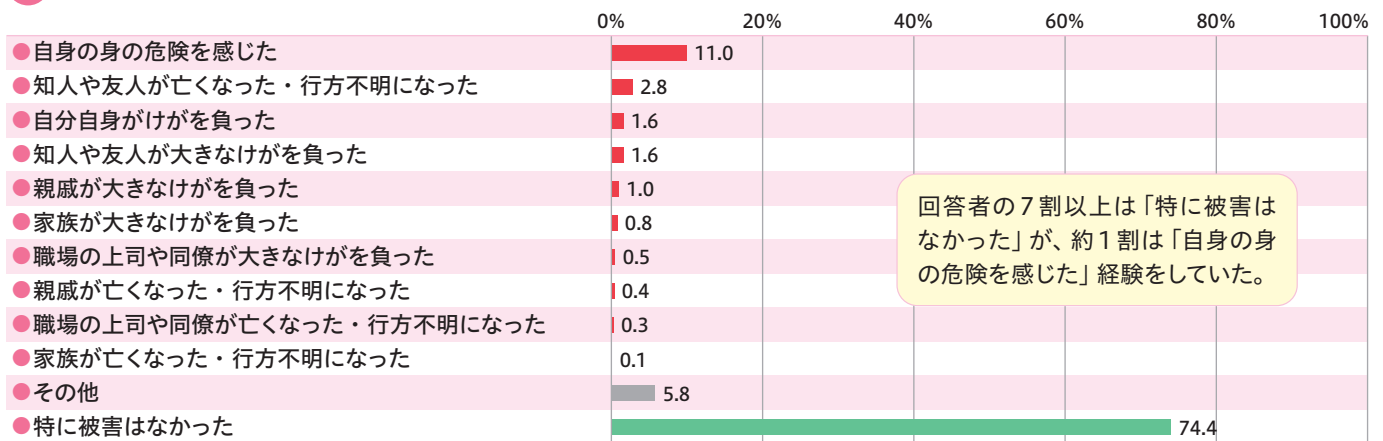
# 災害対応業務に従事した職員の状況

以下は、災害対応業務に従事した被災地地方公共団体の職員に対して行ったアンケート調査の回答です。

### 自身の被災状況

「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」  
アンケート調査(4)【被災地票】自身の被災状況 Q4.

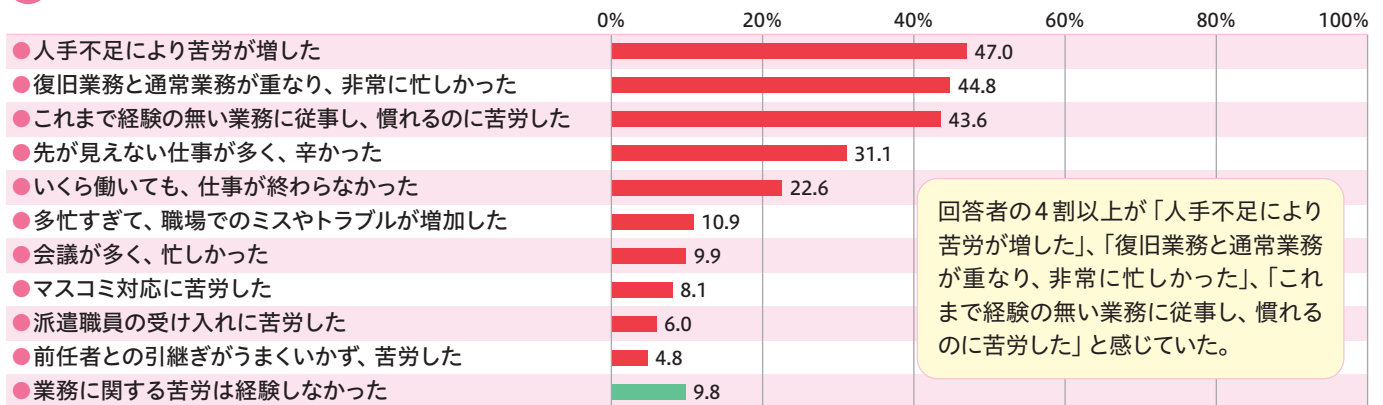
Q あなたやあなたの身近な方は被害を受けましたか。(複数回答)



### 勤務に関する苦勞 <業務に関して>

「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」  
アンケート調査(9)【被災地票】勤務に関する苦勞 Q9.

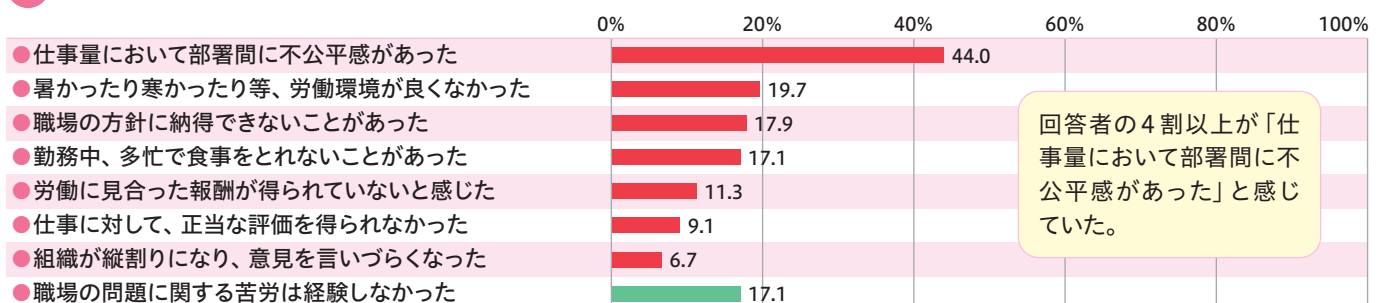
Q 災害後から現在までの期間で、勤務に関して以下の苦勞はありましたか。(複数回答)



### 勤務に関する苦勞 <職場の問題>

「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」  
アンケート調査(9)【被災地票】勤務に関する苦勞 Q9.

Q 災害後から現在までの期間で、勤務に関して以下の苦勞はありましたか。(複数回答)

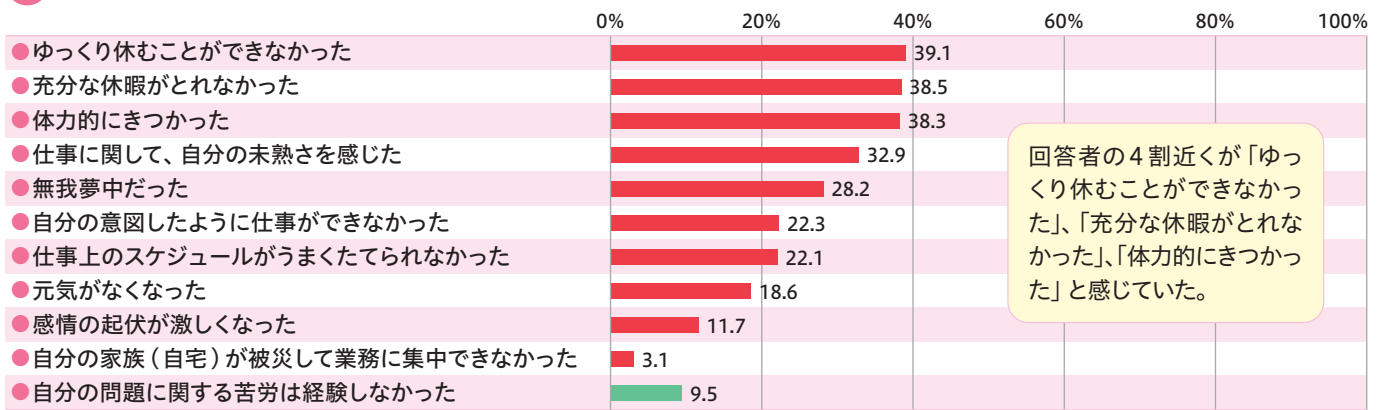


突然発生する災害に対応する被災地の地方公共団体職員の苦労は、計り知れないものがあります。平成28年の熊本地震と平成30年7月豪雨（通称「西日本豪雨」）の調査研究「災害時における地方公務員のメンタルヘルス対策調査研究報告書」のアンケート結果から、実際に被災対応業務に従事した職員たちの心の状態がどのようなものであったかをみていきましょう。

## 勤務に関する苦労 <自分の問題>

「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」アンケート調査(9)【被災地票】勤務に関する苦労 Q9.

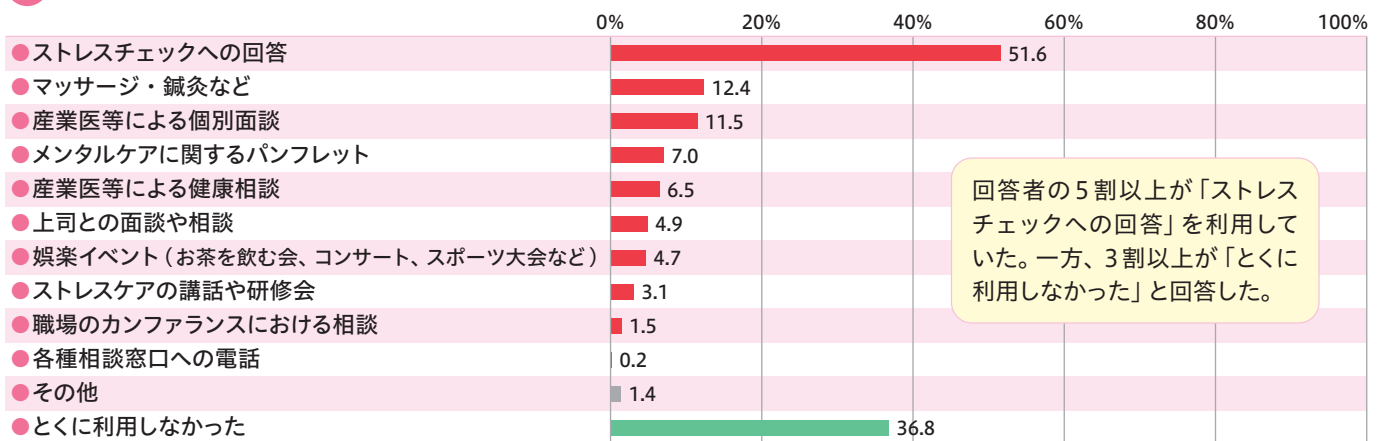
Q 災害後から現在までの期間で、勤務に関して以下の苦労はありましたか。(複数回答)



## 職場が用意した災害ストレスケアの利用状況

「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」アンケート調査(10)【被災地票】職場が用意した災害ストレスケアの利用状況 Q10.

Q 災害後、職場が用意した以下の制度や活動を利用しましたか。(複数回答)



以上から、被災地方公共団体の職員の4割以上の方が、人手不足の中これまで経験してこなかった災害対応業務に従事し、さらに通常業務と並行して行わなければならないなどの非常な苦労に晒されていたこと、業務量について部署間の不公平感を感じていたり、4割近くの方が、ゆっくり休むこともできず体力的にきつい状態にあったことがわかります。

本調査では、調査時点(令和元年9月~10月)において約1割の人が被災による心の傷(PTSD症状)を、1割弱の人が気分障害・不安障害を有している可能性があることも明らかになっています。今後に向けた被災後の対策については、一定期間後業務量の多い部署に人員を増員する、一定期間後業務を再配分する、派遣職員がきたら被災地職員を休ませる方針を徹底する、などの回答が多く挙げられていました。

# 2

## Ⅰ 災害時における地方公務員のメンタルヘルスの状況

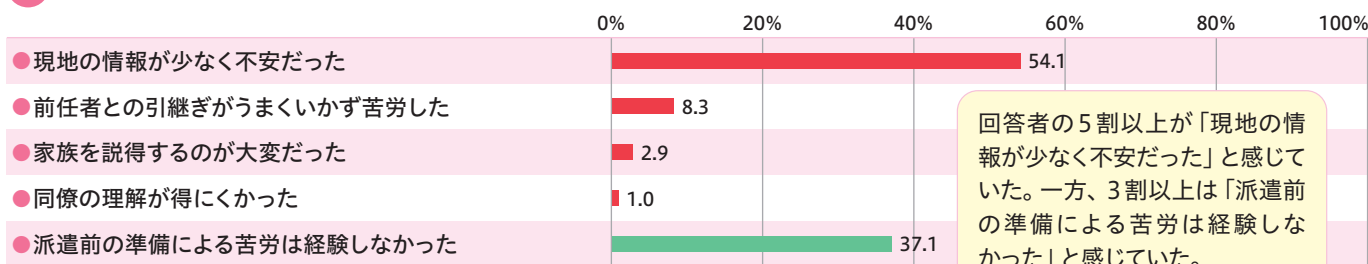
# 被災地方公共団体に 派遣された職員の状況

以下は、災害対応業務に従事するために、他の地方公共団体から派遣された職員に対して行ったアンケート

### 勤務に関する苦勞 <派遣前の準備>

「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」  
アンケート調査(8)【派遣元票】派遣元勤務に関する苦勞 Q8.

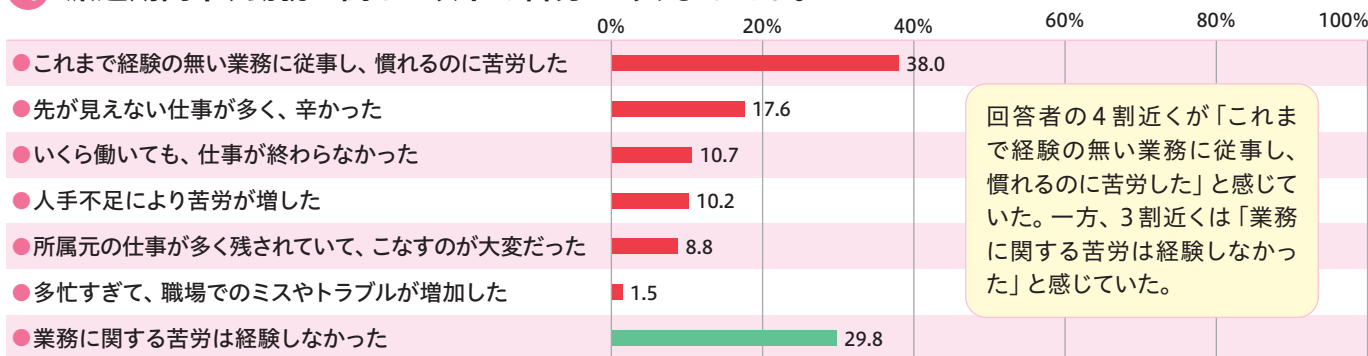
Q 派遣期間中、勤務に関して以下の苦勞はありましたか。(複数回答)



### 勤務に関する苦勞 <業務に関して>

「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」  
アンケート調査(8)【派遣元票】派遣元勤務に関する苦勞 Q8.

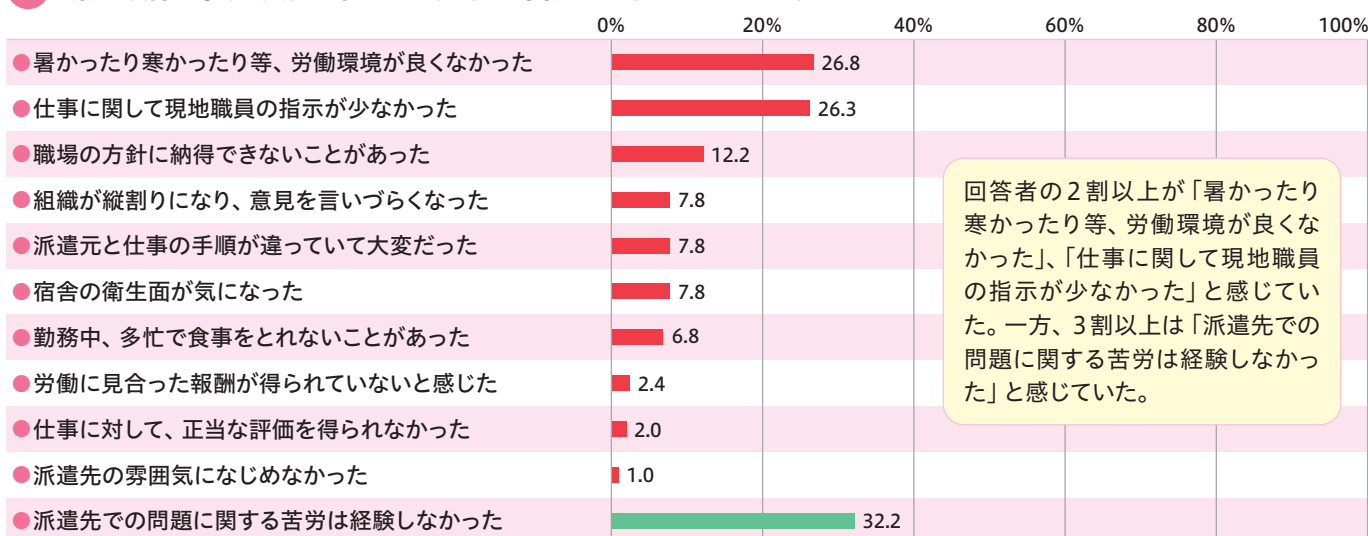
Q 派遣期間中、勤務に関して以下の苦勞はありましたか。(複数回答)



### 勤務に関する苦勞 <派遣先での問題>

「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」  
アンケート調査(8)【派遣元票】派遣元勤務に関する苦勞 Q8.

Q 派遣期間中、勤務に関して以下の苦勞はありましたか。(複数回答)



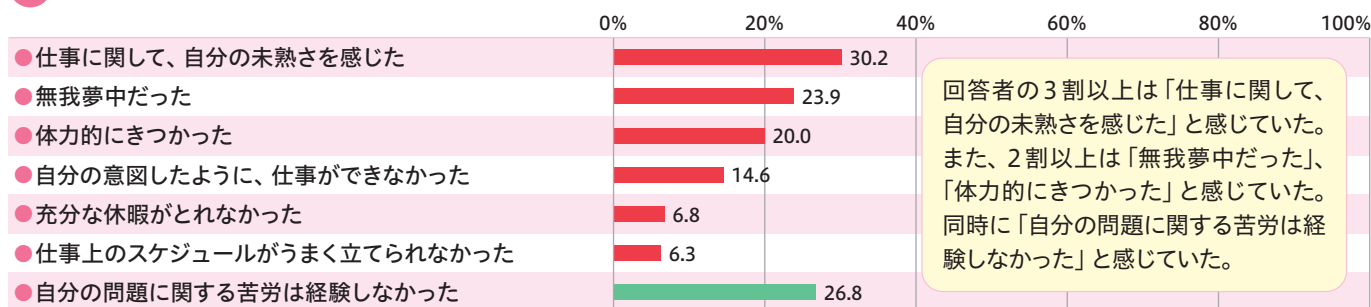
被災地の地方公共団体に他の地方公共団体から派遣される職員には、現地の状況がつかめないうまま派遣されることもあり、被災地の職員とはまた違ったストレス要因があります。どのようなことにストレスを感じ、どのような対処が必要とされたかをみていきましょう。

調査の回答です。

## 勤務に関する苦勞 <自分の問題>

「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」アンケート調査(8)【派遣元票】派遣元勤務に関する苦勞 Q8.

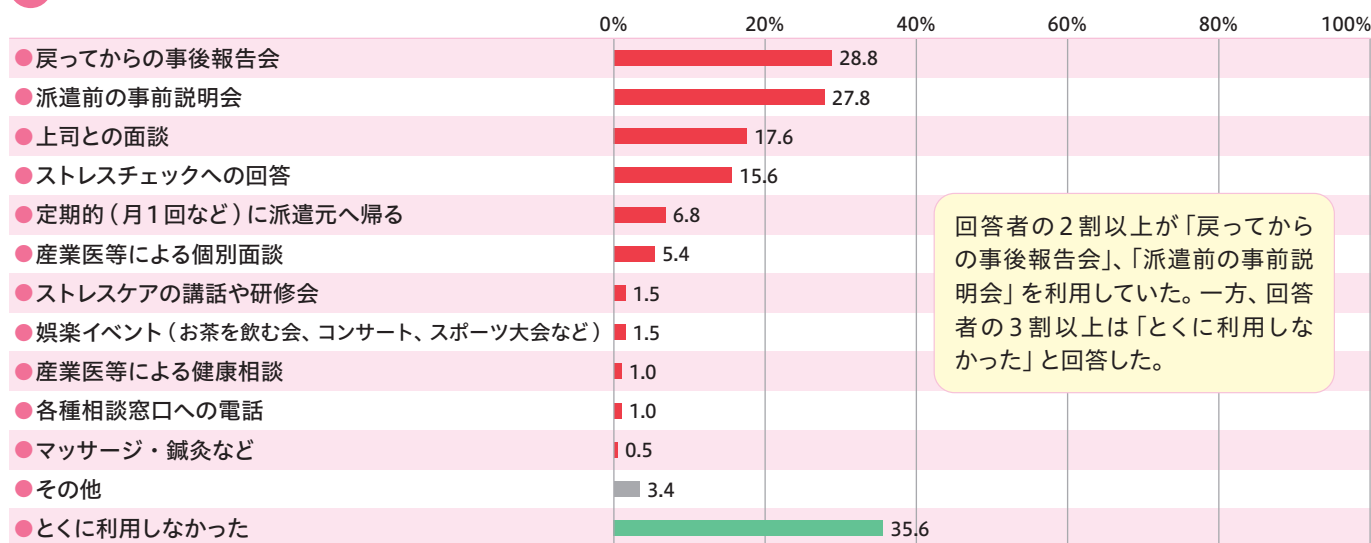
Q 派遣期間中、勤務に関して以下の苦勞はありましたか。(複数回答)



## 所属地方公共団体が用意した災害ストレスケアの利用状況

「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」アンケート調査(10)【派遣元票】所属地方公共団体が用意した災害ストレスケアの利用状況 Q10.

Q 派遣に際し、所属自治体が用意した以下の制度を利用しましたか。(複数回答)



被災地方公共団体に派遣された職員は、派遣前に現地の情報が少なく不安だったこと、これまでに経験のない業務に従事したこと、労働環境の悪さや現地職員からの指示が少なかったことに苦勞したことがわかります。ストレスケアについては、3割近くの人が所属地方公共団体が用意した事前説明会や事後報告会を利用しています。本調査ではこのほかに有効だったケアとして、派遣された職員と飲みに行く、現地の職員と飲みに行く、とにかく食べる、定期的に派遣元へ帰る、外出や旅行などが挙げられています。また、調査時点(令和元年9月～10月)において気分・不安障害を有している可能性がある人は4.9%でした。

今後に向けた対策については、必ず複数人のチームで派遣する、安全な住まいや食事の確保、事前のニーズの把握、などの回答が多く挙げられています。

# 1

## II 被災地方公共団体での対応

# 個人の対応

### 災害時のストレスについて

被災直後から1カ月以内に起こる

#### 急性ストレス反応/急性ストレス障害

被災直後から右のような急性ストレス反応が現れます。多くは一過性の反応ですが、3日～4週間持続し、強い苦痛を伴い、かつ日常生活に支障を来す場合は「急性ストレス障害」(病気の状態)の可能性があります。

#### 急性ストレス反応の主な症状

**侵入症状**  
フラッシュバック  
など

**回避症状**  
思い出させる  
物・事柄などを避ける

**解離症状**  
思い出せない

**陰性気分**  
幸福感が  
感じられない

**覚醒症状**  
睡眠障害やいらだち

症状が1カ月以上続く場合

#### 外傷後ストレス反応/ 外傷後ストレス障害 (PTSD)

左記の症状の持続や新たな症状の発現が1カ月後以降に認められる場合、「外傷後ストレス反応」が生じている可能性があります。また、これらの症状が日常生活に支障を来す状態が継続する場合、「外傷後ストレス障害 (PTSD)」と診断される可能性があるため、医療機関等専門家への受診をおすすめします。

[急性ストレス反応、急性ストレス障害、外傷後ストレス反応、外傷後ストレス障害 (PTSD) の関係性]



#### 急性ストレス反応

#### 外傷後ストレス反応

##### 侵入症状

- ト라우マとなった出来事が記憶として不意によみがえる
- 出来事が悪夢として繰り返されたりして苦痛を感じる
- 出来事がフラッシュバックして再び起こっているように感じる
- 出来事の記憶が蘇ったときに気持ちが動揺したり、生理学的反応(動悸や発汗など)が生じたりする

##### 回避症状

- 出来事を思い出したり考えたりすることを極力避ける
- 出来事を思い出させる人、場所、会話、行動、物、状況を避ける

##### 解離症状

- 出来事の重要な側面を思い出せない
- 周囲や自分の現実が変わってしまった感覚

##### 認知と気分の陰性の変化

- 出来事の重要な側面を思い出せない
- 自分、他者、世界に対して否定的な信念や予想を持つ
- 出来事の原因や結果について自分や他者を非難するような持続的で歪んだ認識を持つ
- 恐怖、怒り、罪悪感などのネガティブな感情状態にある
- 興味や関心を失う、他者から孤立、疎遠になっていると感じる

##### 陰性気分

- 幸福、満足、愛情などを感じることができない

##### 覚醒症状

- 睡眠障害
- いらだちと激しい怒り
- 過度の警戒心
- 集中することが難しい
- 過剰な驚愕反応
- 自己破壊的な行動

実際の症状



災害による惨事に直面したとき、また災害対応業務の中で、心にさまざまな負荷がかかり、ストレス反応が生じます。多くは時間の経過とともにおさまりますが、ストレスの要因が大きすぎたり、ストレスへの適切な対処がなされないと、次第に重症化・長期化することもあります。組織としてのストレスケアが行われるまでの間、まずは職員本人が自身のストレスの度合いを把握し、速やかにセルフケアを行うことが必要です。

## 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）

被災後数日のうちに、急性ストレス反応チェックをします。合計が32点を超えたら、PTSDへの注意が必要です。次ページを参考にセルフケアを行い、ストレスを軽減することが必要です。また、被災直後よりも、ある程度時間が経過した後に強いストレス反応が生じる場合もありますので、ストレスチェックは定期的に繰り返し行います。

	被災1週間後				被災2週間後				被災3週間後				被災4週間後			
	1点 なかった	2点 少し あった	3点 やや あった	4点 あった	1点 なかった	2点 少し あった	3点 やや あった	4点 あった	1点 なかった	2点 少し あった	3点 やや あった	4点 あった	1点 なかった	2点 少し あった	3点 やや あった	4点 あった
1	見た情景が現実のものと思えなかった															
2	自分や周りの人の身にとても危険を感じた															
3	どのように動いたらいいのかわからなくなった															
4	寝付きが悪くなったり、眠りが浅くなったりした															
5	一時的に時間の感覚が麻痺した															
6	食べ過ぎるか、食べたいという気持ちが出なかった															
7	強い動悸がした															
8	とても混乱したり、興奮していて合理的な判断ができなかった															
9	とてもイライラしたり、ちょっとしたことで気にさわった															
10	わけもなく怒りがこみあげてきた															
11	胃がつかえたような感じがした															
12	一時的に頭痛がした															
13	吐き気をもよおした															
14	おびたらしい汗をかいた															
小計（点）																

合計得点

被災 1週間後 : 点

被災 2週間後 : 点

被災 3週間後 : 点

被災 4週間後 : 点

# セルフケアの方法

セルフケアには、一人で行うセルフケア（自己解消法）と他者とのかわりの中で行うケア（社会的解消法）があります。

## 一人で行うセルフケア（自己解消法）

### 規則正しい生活



### 非常時こそ、生活のリズムを崩さない意識が大切です。

災害などの非常時においては、生活環境が大きく変化します。神経がたかぶってよく眠れず、お酒などに頼ってしまいがちですが、一時的にはストレスの解消になっても、体調を崩すなど、逆にストレスの元となりかねません。非常時こそ、できる限り平時と同じ規則正しい生活を心がけ、飲食の節制と十分な睡眠、休養をとることが重要となります。

入浴はリラックスを得るのに有効です。入浴が可能な状況であれば、ぬるめの風呂に8~10分以上浸かるのが効果的と言われています。

### 眠れないときには

睡眠には、脳をリフレッシュさせ、自律神経やホルモンなどの働きを正常にして、ストレスのダメージから回復させる働きがあります。眠れないときには、緊張をほぐし、眠りを促す工夫をすることが大切です。

- 夕食を軽めにする
- 自分が心地よいと感じる気分転換を試みる
- ぬるめのお風呂でくつろぐ
- 寝る前に、深呼吸や軽いストレッチをする
- 眠れないときは無理に眠ろうとしない
- 必要以上に物事を重く考えすぎない
- 起床時間を一定にし、朝起きたら太陽の光を浴びる

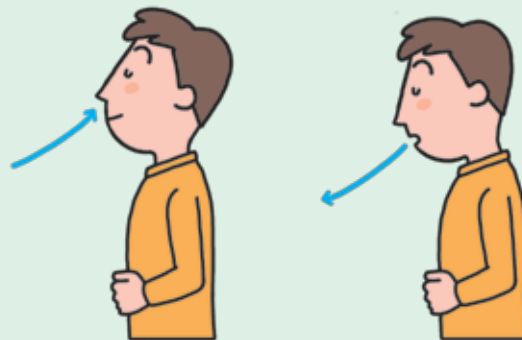
### リラクゼーション

### 呼吸法



呼吸は心の動きとつながっています。息をゆっくりと長く吐くことでリラックス状態を導くことができます。

### リラックスしたいとき、いつでも、どこでも、道具なしでできるのが呼吸法です。



口呼吸でも鼻呼吸でもOKです。細かいやり方は気にせず、呼吸することに注意を向けます。特に吐く息に意識を集中して、ゆっくり長く吐くことがポイントです。

「3秒息を吸って、7秒で吐く」を、10回程度行います。

参考：『惨事ストレスとは何か』（松井 豊 著／河出書房新社）