

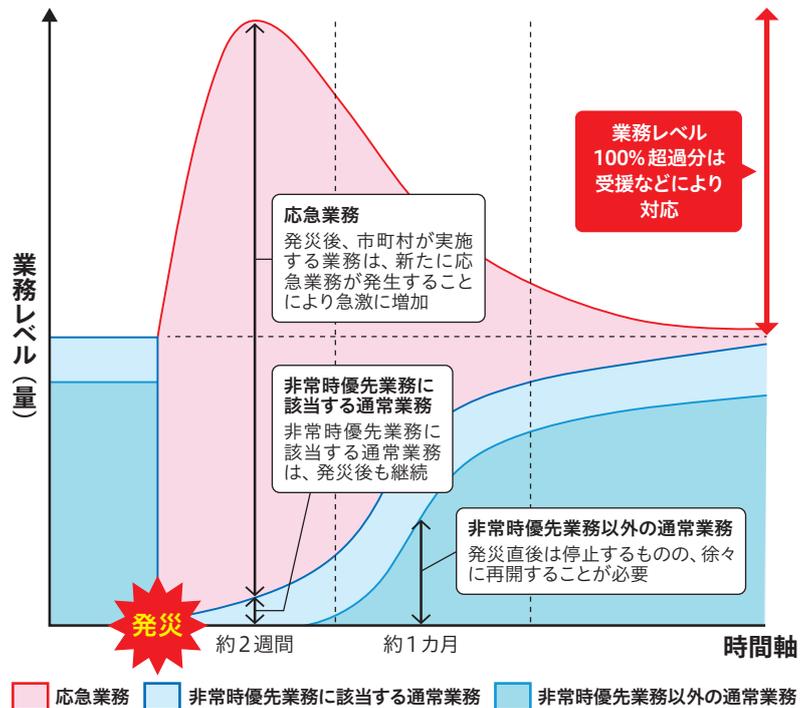
災害に見舞われたときに、地方公共団体として行政機能を維持し、非常事態に対応できるよう、あらかじめBCP（事業継続計画）を策定しておかなければなりません。BCPを実行に移すために必要な職員のメンタルヘルス対策を盛り込んでおくことは、実効性の高いBCPを作る際に欠かせない要件です。

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。

発災後に市町村が実施する業務の推移



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）

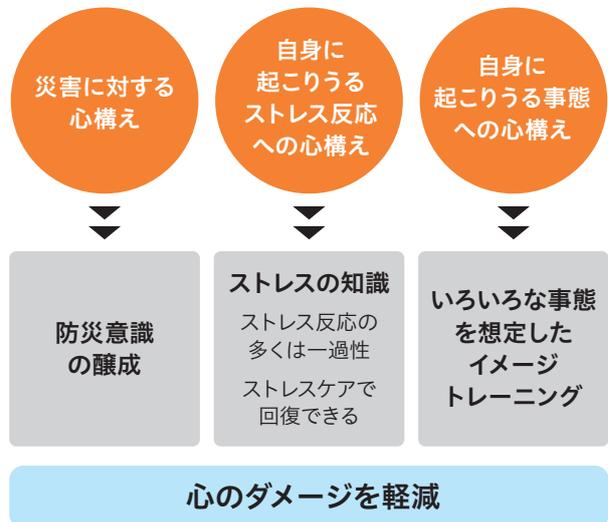
● 事前教育 / メンタルヘルス研修 ●

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うるか、自身の身上に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回限りではなく、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

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う。



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などの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。



近隣地域での災害、あるいは全国規模の大災害が発生したとき、地方公共団体では、応援の職員を派遣する仕組みになっています。いつ災害が起き、派遣要請が来ても大丈夫なように災害派遣の体制を整備しておくとともに、派遣職員のメンタルヘルス対策についても、いつ、誰が、どのように行うのか、といった方針をしっかりと定めておきましょう。



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、「応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う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な困難を伴います。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、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対策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、「飲まないではいけ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いた職員や、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いた職員であった。

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。

近年、大型台風や集中豪雨、地震などの大規模な災害が頻発し、多くの地方公共団体職員が、その対応に当たっています。私たちは、さまざまな困難の中、災害対応に当たる職員たちの経験から学び、今後に備えなければなりません。過去に発生した「平成23年東日本大震災」「平成28年熊本地震」「平成30年7月豪雨（通称「西日本豪雨」）」の事例から、そのとき起こったことを振り返り、今後に活かすべきことを拾い上げていきましょう。

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の入職者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必要がある。

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いった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。

監修者より

被災地で心理支援を行う中で、さまざまな被災地公務員のお話を聞きました。避難所で物資を被災者に配りながら、自分は賞味期限を過ぎた食品を一日一食しか口にできなかった職員。窓口で大声を出して怒鳴る住民に頭を下げ続けた職員。何カ月たっても睡眠時間を削って業務をし続けた職員。こうした被災地の地方公共団体職員や被災地に派遣された職員の心の健康を護るために、このパンフレットを監修しました。災害が起こる前に、災害で生じる心身の問題を知り、対策を採って、災害に対処する職員が組織全体で護られることを祈っております。

(松井 豊)

このマニュアルは、災害時に不眠不休で働く被災地方公共団体職員の皆さま、被災地の応援に駆けつける被災地外の地方公共団体職員の皆さまが、こころの健康を維持しながら復旧・復興業務に当たられることを目指して作成したものです。被災経験のある地方公共団体職員の皆さまのご意見をもとに、被災後のメンタルヘルス対策について、個人でできること、組織がやるべきことを具体的に示しました。被災後にご活用いただくことはもちろんのこと、事前の備えとしてご一読いただき、ご自身に何が起こりえるのか、どうすればご自身を守れるのかを考えるきっかけにさせていただけると幸いです。

(高橋 幸子)

「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」検討委員会委員等

検討委員会委員 (3名)

座長 松井 豊 筑波大学 人間系名誉教授
高橋 幸子 専修大学 人間科学部非常勤講師(公認心理師)
飯山 尚人 総務省 自治行政局公務員部安全厚生推進室長

オブザーバー (3名)

加藤 壮一 熊本県 知事公室危機管理防災課主幹
檜垣 元 広島県呉市 総務部人事課人事研修グループ主査
加藤真木子 地方公務員災害補償基金 企画課主査

事務局

一般財団法人 地方公務員安全衛生推進協会 企画課

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

監修

松井 豊 筑波大学 人間系名誉教授
高橋 幸子 専修大学 人間科学部非常勤講師(公認心理師)

発行

地方公務員災害補償基金 令和3年3月
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-16-1 平河町森タワー 8階
TEL 03-5210-1342(企画課)

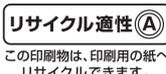
参考文献

『惨事ストレスとは何か』(松井 豊 著/株式会社河出書房新社)

『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)

『自治労通信 2019年冬号(No.793)』

『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』(市川宏雄・中邨 章 編著/第一法規株式会社)



この印刷物は、印刷用の紙へリサイクルできます。

グリーン購入法
適合印刷物です