

特 集 3

災害時のメンタルヘルス対策について

たていし
立石せいいちろう
清一郎●産業医科大学 産業医生態科学研究所 災害産業保健センター 教授、
災害産業保健支援チーム

1. はじめに

災害時には自治体職員に多種多様な健康影響が発生することが知られています。過去の研究では、脳卒中や心筋梗塞などの動脈硬化性疾患の増加、糖尿病などの生活習慣病の悪化、感染症の罹患率の上昇、腰痛などの筋骨格系疾患の増加、さらにはメンタルヘルス上の問題が多数報告されています。これらの健康障害は災害そのものに起因するものだけではなく、過重労働状態や住民からのクレーム対応など、災害による派生業務が原因であることが指摘されています。このような業務関連で発生する疾病群は「作業関連疾患」と呼ばれます。災害そのものによる罹災は防ぎ難いものの、2次的な災害である作業関連疾患については、人事労務管理や産業保健職の専門家による介入で一部は予防することが可能です。

災害時には膨大な災害関連業務が発生し、住民優先の文化が根強い我が国においては、職員の健康管理の優先順位が低下しがちとなり、効果的な健康管理活動を展開することが困難となっています。災害時には労働基準監督署に届け出たら労働

時間に関する規制が撤廃されるので労働時間も長くなりがちです。また、職員・労働者個人という視点に立ったとしても自らの健康管理の優先順位は著しく低下します。しかし、災害対応というのは1か月や2か月で終了するようなものではありません。災害対応は短距離走ではなくマラソンです。長く良い活動が続けるためには適切な休息と極端に作業に没頭しすぎないこと、ペース配分が必要になります。本稿においてはそのヒントについて記述いたします。

2. 災害発生時における
災害対応労働者への影響

災害が発生した際、自治体職員に起こりうる出来事の代表例は以下の通りです。これらの出来事には、業務に関連するものだけでなく、自治体職員としての責任感から生じる心理的影響も含まれています。これらの経験が重なると、自治体職員のストレスが高まり、災害時における作業関連のメンタルヘルス不調が発生しやすくなります。

- 復旧作業による過重労働
- 自身や家族の被災よりも住民の復旧活動を優先

- 自宅の被災により職場や役場内避難所での宿泊まり
- 避難所でも作業の要請を受ける
- 住民向けサービスとしての支援物資やお風呂、医療受診などを利用できない
- 重篤な災害現場での業務による悲惨な体験の追体験
- 長期的な復旧・復興活動に対する不安
- 膨大な業務量に対する不安
- 職場内のコミュニケーション不足によるチームワークの不調
- 災害対応業務以外の日常業務への対応の必要性
- 支援者を受け入れることによる疲労
- 議会等への対応
- マスコミ等への対応
- 道路等の破損による通勤時間の延長
- 勤務間インターバルの減少による睡眠不足・睡眠の質の低下

3. 災害時に自らを守るためにすべきこと

災害時、自身の健康と安全を確保することも忘れてはなりません。職員自身が健康でなければ、適切な支援を継続することが難しくなるからです。以下は、災害時に職員自身が守るべきポイントです。

安全の確保と状況判断

災害発生時にはまず自身と家族の安全を確保し、その上で職場における活動を開始してください。災害現場では状況が刻々と変化します。危険な場所や作業に無理に踏み込まず、冷静な判断を心掛けましょう。

適切な休息と栄養の確保

長時間の連続作業は疲労を蓄積させ、判断力や作業効率を低下させます。可能な限り、短時間でも休息を取るよう心掛けてください。

バランスの取れた食事や水分補給を忘れず、健康維持に努めましょう。

心理的ストレスの管理

災害対応は精神的負担が大きいため、ストレスを自覚し、適切に対処することが重要です。毎日1分でいいので自分がこれから体調の不安なくやっていけるか問いかけてください。その際、心理的に辛いと感じた場合は同僚や上司に相談することが重要になります。必要に応じて産業医やメンタルヘルス専門家の助言を受けましょう。「一人で抱え込まない」ことを意識し、周囲との連携を図りましょう。内部の関係者に相談することが難しい場合には外部者に相談することも検討に入れてください。

業務範囲と優先順位の確認

災害対応時には膨大な業務が発生するため、自身の担当業務範囲と優先順位を明確に把握してください。無理のあるスケジュールが組まれている場合、上司に相談し協力を積極的に行いましょう。

災害対応者としての役割意識と限界の認識

住民支援のために全力を尽くすことは大切ですが、自身の能力や限界を超えた無理な行動は避けてください。

自らの健康や安全を守ることで、長期的な支援が可能になります。

4. 災害時に自らを守るために できる事前の準備

災害発生時に自身を守るためには、平時からの事前準備が不可欠です。平時の準備が職員・労働者の健康を守ります。準備が整っていれば、迅速で冷静な対応が可能となり、被害を最小限に抑えることができます。以下は、事前に行っておくべき具体的な準備内容です。

個人の防災用品の準備

自身や家族のための防災用品を準備してください。必要なアイテムには以下が含まれます。

- ヘルメット、防塵マスク
- 懐中電灯と予備電池
- 携帯充電器（モバイルバッテリー）
- 非常食や飲料水（最低3日分）
- 常備薬や救急セット
- 防寒具や簡易寝袋
- 職場用の防災バッグも準備し、職場のロッカーなどに保管しておきましょう。

避難経路と避難場所の確認

職場や自宅周辺の避難経路と避難場所を事前に確認してください。避難時に注意すべき危険箇所や最適な経路を把握しておきましょう。

緊急連絡網の整備

職場や家族との緊急連絡方法を決めておきましょう。緊急時に使用できる通信手段（電話、メール、災害用伝言板アプリなど）を確認し、家族で集合場所や連絡方法を共有しておくようにしましょう。

健康管理の徹底

災害時に備え、日頃から健康状態を良好に保つことが重要です。

適度な運動やバランスの取れた食事で体力を維持しましょう。持病がある場合は、必要な薬や医療情報をまとめたメモを携帯しましょう。

業務体制と優先順位の確認

災害時の職場の役割分担や業務優先順位を平時から確認しておきましょう。災害対応マニュアルを熟読し、緊急時の自分の役割を明確にすること、代替要員が必要な場合に備え、他の職員とも情報共有を行いましょう。

ストレス対策の習慣化

災害時に直面するストレスに備え、普段からリラクゼーション方法を習得しておきましょう。深呼吸や瞑想、軽いストレッチなど、自分に合った方法を日常生活に取り入れておくとういでしょう。

災害に関する知識の習得

災害時に起こり得るリスクについて理解を深めておきましょう。過去の災害事例を学び、教訓を業務や家庭生活に活かすことができます。定期的な防災訓練に積極的に参加することも必要です。

5. 職場と労働組合との連携

ここまで記載したセルフケアや事前の準備は個人任せになってはいけません。自分一人では対応できないものが多く含まれています。また、災害が発生したときに、「自分がつらい」と簡単に言い出せる状況ではないことも少なくありません。そのため、職場全体や労働組合との連携が不可欠です。

職場環境の整備

職場内で災害時の健康管理や安全確保について、オープンに話し合える環境を整えましょう。

- 災害対応時の相談窓口を設置し、誰でも安心して相談できる体制を作る。
- 定期的に防災や健康管理に関するミーティングを開催し、情報を共有する。

労働組合の役割

労働組合は、職員が抱える問題を組織的にサポートする重要な役割を果たします。

- 災害時における過重労働や心理的負担を軽減するための交渉窓口として機能する。
- 職員全体の声を代弁し、職場の改善提案を行う。
- 支援物資の確保や、必要に応じた休暇取得の調整を支援する。

安全衛生委員会の設置・安全衛生管理体制の構築及び議事に災害対応を含める

過去の災害対応事例において、職員の健康問題が顕在化したケースはもともとの産業保健体制が脆弱であったことが確認されています。安全衛生委員会の設置及び安全衛生管理体制を構築することは災害時のみならず平時の職員の健康管理を行うには重要な要素です。これらが存在しないと職員の健康管理の責任があいまいになります。職員の健康問題は個人の問題ではなく冒頭で説明した通り「作業関連疾患」がほとんどです。災害の際にはその要素がさらに強くなります。「仕事が原因で体調不良」になることは極力防がなければなりません。これらを担当する組織的取り組みが実施されるよう責任部署を明確化することを検討しましょう。

- 安全衛生委員会の設置
- 安全衛生管理体制の構築
- 災害時の対応について安全衛生委員会の議事を含める
- 責任部署の明確化

災害対応マニュアルの共同作成

職場と労働組合が連携して、災害対応マニュアルを策定することで、職員全員が一貫した行動を取れるようにします。

- 健康管理の手順や優先すべき業務、休憩のタイミングを明確に定める。
- マニュアルには、支援者をどのように受け入れるか、職員間の連携方法も盛り込む。

ローテート勤務の明確化

海外の災害時の対応ではローテート勤務が常識になっています。1回の活動について終業始業のみならず、どの時間帯で何をするか時間ごとに決まっています。このような対応のことを「オペレーションテンポの確立」と言います。仕事が一区切りつくまでということを毎日のように続けているとすぐに2時間、3時間と経ってしまうのでオペレーションテンポという考え方があることを事前に議論しておく必要があります。

相互サポートの文化づくり

職場内で相互サポートを促進するため、以下の取り組みを実施します。

- 職員同士が助け合う文化を醸成するため、日常的に「声をかける」「気づく」練習を行う。
- 労働組合と協力して、定期的なメンタルヘルス研修やストレスチェックを実施する。

災害後のフォローアップ

災害後の職員支援は長期的に必要です。職場と労働組合は以下のフォローアップを共同で行います。

- 災害時に受けたストレスや健康への影響についてのヒアリングを行い、必要に応じたサポートを提供する。
- 住民対応業務に集中しすぎた職員のために、特別な休暇制度を提案する。
- 災害時に職員を守ることは、個人だけでなく、職場全体と労働組合の連携があつてこそ実現します。組織としての取り組みが進むことで、職員一人ひとりが安心して業務に臨める環境を構築することが可能です。自治体全体での健康管理を徹底し、職員が「守られている」と実感できる取り組みを進めていきましょう。
- 外部支援チームを要請するか事前に議論する。後述の外部支援チームによるメンタルヘルスを中心としたサポートを要請するかどうか議論しておくことも重要です。外部支援チームには著者が担当している災害産業保健支援チームがあり事務局は産業医科大学災害産業保健センターが担っているので災害時の対応について事前に話し合っておくことも一案です。

6. 外部支援チームによる職員健康管理版 J-SPEED システムを活用したメンタルヘルス対策

災害時に職員が巻き込まれる様々な現象によるメンタルヘルス不調の代表例には、急性ストレス障害、心的外傷後ストレス障害、うつ病、適応障害などが含まれます。これらの発生を予防するた

めには、早期にハイリスク者を特定することが不可欠です。平常時には、上司によるマネジメント（ラインケア）が、不調な職員への気付きを促進するとされています。しかしながら、災害発生時にはラインケアが機能しにくい状況が生じます。上司は通常のマネジメントに加え災害対応もしなければならず、部下の体調に注意を払う余裕が失われます。そのため、災害時にその機能の一部を補完するために、職員健康管理版 J-SPEED を用いて日々の職員の健康状況を収集し、早期介入することで体調悪化を防ぐ取り組みが能登半島地震において産業保健支援チーム DOHAT ; Disaster Occupational Health Assistance Team によって実践されました。

職員健康管理版 J-SPEED は、性別・年齢、活動による現状 7 項目、活動による負担状況 7 項目、症状 8 項目、生産性 5 項目、疲労度、相談希望の有無を聴取するシステムです。入力された項目に基づいて、DOHAT の医師や保健師がメンタルヘルス不調のハイリスク者と判定した場合、電話等で連絡し早期介入を行い重篤な悪化を防ぐ取り組みが初めて実装されました。283 名に対して早期介入が行われ、少なくとも 10 名程度の病気休職直前の自治体職員を支援することができました。この活動は令和 6 年 1 月 14 日から 3 月 31 日まで展開されました。

また、入力されたデータが十分な量になると、統計的な有意差が見られました。具体的な例として、睡眠時間が 5 時間未満のものはイライラが募り生産性が大きく低下していること、1 か月のうち 1 日も休みがないものは疲労度が高く様々な影響が出ていること、職場内の情報共有が不足している部署では疲労蓄積者が増加していることが明確になりました。これらのデータに基づき、保健医療福祉調整本部を通じて以下のような提案を行いました。

- 疲労蓄積が多い部署については人員が足りない可能性があるため、適正配置の実施
- 会議回数の削減
- 会議議事録などの軽微なミスの許容
- 感謝の伝達習慣の推奨
- 管理職の休暇取得の促進

7. 災害時における 職員の健康管理の重要性

災害時における職員の健康管理は、単に職員の安全確保だけではありません。先行研究によると、生産性が低下している職員ではヒヤリハット（ミスに至る直前のインシデント）の発生率が約4倍に上昇し、生産性の低下がバーンアウト及び離職に直結することが、日本の消防士を対象とした調査で示されています。そのため、生産性などの指標に影響が出ることは、復旧活動そのものの成否に重大な影響を与えることになります。今回の能登半島地震において、ある職員へのヒアリングでは、「生産性の指標が悪化している際にイライラが募り、住民対応時に声を荒げてしまうことが数件発生し、その結果作業効率が大幅に低下したことを実感した。まったく休んでいなかったことが一因であり、1日だけ休んだところ状況が改善し、自分のイライラに気づき対処することで悪循環を打破できた」との意見がありました。災害時においても、過度な疲労を防ぐ方策が重要であり、それをモニタリングするための行政職員版J-SP

EEDの有効性が示された一例です。

さらに、このような健康管理活動は、本来自治体自体が備えるべき機能です。職員の健康管理義務は所属自治体が負うべき責任ですが、近年の人員不足や産業保健スタッフ確保のための予算削減などにより、その機能が弱体化しています。能登半島地震では、DOHATの活動展開に合わせて自前の産業保健スタッフを配置できた自治体において、9月に発生した豪雨災害時に迅速に職員向けの支援を開始できた事例もあります。災害対応能力を整備することは、責任ある管理体制構築のために不可欠な要素です。また、自身の自治体で災害が発生しなくとも、応援職員派遣時の健康管理義務は派遣元自治体にあります。日本全国で災害が頻発する現状において、適切な準備を整える必要があります。

8. さいごに

災害発生時における職員の健康管理は、極めて重要な課題です。様々な災害対応の準備が整っていたとしても、対応する職員の健康状態が万全でなければ、その対策が効果を発揮しない恐れがあります。職員の健康管理が災害対応の成功に直結する重要な要素であるという認識は、海外では一般的となっています。日本国内においても、このような意識が広まることが期待されます。