

自治体職員を疲弊させて復興はない 被災地の自治体から職員派遣

西日本豪雨の被災地では猛暑の中で復旧活動が続けられています。

今回の豪雨で亡くなられた方がたのご冥福を祈ります。

救援活動、支援活動で奮闘している方がたに心から感謝いたします。

全国各地から救援・支援者が駆けつけ、救援物資が届けられています。このなかには11年3月11日に発生した東日本大震災、16年4月14日の熊本大震災などの被災地の復興活動中の自治体から派遣された職員やボランティアもいます。

西日本豪雨の復旧・復興活動においては、東日本大震災、熊本大震災の教訓を活かし、二次被害、三次被害を極力防止していく必要があります。

3月30日、総務省は「17年度における『東日本大震災』、『熊本地震』及び『17年7月九州北部豪雨』による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況調査等の結果（17年10月1日時点）」を公表しました。

東日本大震災被災地に全国の自治体から派遣された職員数は1,775人です。派遣した自治体の種類ごとの人数は、45都道府県が974人、20指定都市が200人、341市区町村が601人です。派遣を受けた自治体ごとの人数は、岩手県内へ521人、宮城県内へ927人、福島県内へ327人です。派遣先は、県が456人、市町村が1,319人です。これでも前年の同時期からは272人減少しています。ピーク時は2,300人台に達していました。

16年度には、熊本県下から派遣された職員が着任したまもなく熊本大地震が発生し、派遣先自治体から戻るよう指示がだされたということがありました。また、教訓・経験を熊本で活かそうと自主的に職員を派遣した自治体もありました。今回もすでに派遣している自治体があります。一方、18年度の職員派遣は困難と表明する自治体も出ています。

熊本地震被災地に全国の自治体から派遣された職員数は275人です。

職員を派遣した自治体の種類ごとの人数は、38都道府県が142人、19指定都市が43人、72市区町村が90人です。派遣先は、県が112人、市町村が163人です。

東日本大震災被災地への減少数が熊本地震被災地への派遣者数とほぼ同じです。全国的に見たら負担は軽減されていません。

17年7月の九州北部豪雨による被災地に全国の自治体から派遣された職員数は111人です。職員を派遣した自治体の種類ごとの人数は、21都道府県が60人、2指定都市が10人、26市町村が41人です。派遣を受けた自治体ごとの人数は、福岡県内へ88人、大分県内へ23人です。派遣先は、県が32人、市町村が79人です。

東日本大震災では、過労やストレスのなかで地元の職員は10数人が自殺に追い込まれています。派遣された自治体職員の自殺は4人以上におよびます。

被災地の職員は無理の限界にきている

5月31日の熊本日日新聞は「地震2年、熊本市職員 うつ、PTSD疑い88人」、5月27日の西日本新聞は「『うつ・PTSD疑い』4.3% 熊本市職員 地震発生から2年、割合は減少〔熊本県〕」の見出し記事を書きました。

熊本市は、市民病院の職員と教職員を除く全職員約9千人を対象に、今年4月中旬から下旬、「食欲が増えたり減ったりしているか」「ささいな音に過敏に反応するか」など、被災体験の日常生活への影響を12項目についてアンケート調査を行いました。

16年の地震発生3週間後、17年4月にも行なっています。

16年にうつや心的外傷後ストレス障害(PTSD)の疑いがあった職員は696人(回答の13.9%)、17年は130人(同7.2%)でした。今年4月時点では回答した2064人の4.3%に当たる88人でした。内訳は、うつの疑い38人、PTSDの疑い26人、両方の疑い24人で、16年から3回続けて疑いがあるとされた職員は7人です。

不調者数は減少していますが、全体からは自分を犠牲にしても職務をはたそうとしている姿がうかびあがってきます。市はこれ以上無理をさせない対策をとる必要があります。

16年から連続疑いがあるとされた職員については配置転換や休職の措置が必要です。

アンケートに回答した職員数は23%です。低い理由は、そんなことをしている暇はない、関心はあるが正直に回答したら体調不良がばれる、調査で体調不良の結果が出るのが怖い、調査そのものに不信感を持っている、などが想定されます。その一方、自分の深刻な状況を市に伝えようとしているものもあると思われます。

4月27日の熊本日日新聞は「『心のケア不十分』4割弱 県内自治体職員アンケート」、5月14日の西日本新聞は「職員の7割超がストレス訴え 熊本地震の復興業務 休退職や自殺事例も 自治労が調査」の見出し記事を書きました。

自治労は、1月から3月、熊本県庁と熊本地震の被害が甚大な10市町村の職員を対象に調査を行いました。その結果発表です。

強いストレス後に表れる代表的な症状を例示して尋ねたところ、回答者3,732人のうち、「地震のことを思い出すと、その時の気持ちがぶり反ってくる」に23.6%が「当てはまる」と回答、「睡眠の途中で目が覚めてしまう」も20.5%でした。地震前と比べ、心の

問題で休職や退職した人が「職場で増えた」と感じている人が22.1%いました。現在の健康状態は、23.4%（206人）が「やや悪い」「非常に悪い」と回答しています。

回答者4002人のうち復興業務従事者は881人です。そのうち73.4%（647人）がストレスを「非常に感じている」「ある程度感じている」と答えました。理由は、多い順に「復興業務の仕事量が多く労働時間が長い」「住民から過剰な要求がある」「仕事の配分が不公平」でした。

地方公務員災害補償基金熊本県支部は、災害対応に追われて病気やけがをした職員計23人を地震に絡む公務災害と認定しました。そのなかには16年5月に自殺した阿蘇市の男性職員含まれています。一方、自治体関係者は、他にも復興業務に従事し自殺した職員が複数いるが、遺族が申請をためらう事例もあり、正確な数は不明といえます。

復興業務担当職員の休退職も判明分だけで県内計10人です。

ストレスや過労からの体調不良に陥る職員は減っていません。

自身が被災者の職員もいます。その場合は、任務遂行の前に家族の対応と休暇・休養を優先させる必要があります。悲惨な状況に直面したら誰でも心身の体調を崩します。「心身の不調は災害という異常な事態への正常な反応」です。大丈夫と無理を続ける職員がいますが、不安に駆られたままや不調ななかでの活動は危険なこと、自分だけで活動しているのではないことを理解させることが必要です。休養・休暇は長期に活動を続けるための必須の「任務」です。

心身不良はいつ発症するかわかりません。本人が気付いていない不調もあります。周囲の者はお互いに気配りをしながら支え合う日常的対応、そして組織的な対応が必要です。

お互いの支え合いがストレスの解消につながります。

東日本大震災の教訓

東日本大震災における宮城県石巻市の教訓が、『消防科学と情報』2015（冬季）号に「自治体職員の惨事ストレスに対するメンタルサポート ー初期支援、そして中・長期的な取り組みを振り返るー」のタイトルで掲載されています。研究者や専門家だけではなく、市の担当者の体験からの意見も含まれています。

「少なくとも被災地の自治体職員が経験する以下3点の問題点を有するためである。

第一に、自治体職員自身が被災者であり、自身の家族の安否を確認できぬまま、もしくは職員自身も人的・物的喪失を伴いつつ業務に従事している職員がいることである。

第二に、自治体は被災者のサポートや地域復興の拠点であるため、通常の業務に加え、長期的、且つ見通しの立たない業務が増大することである。

最後に、被災地住民の生活やそれと関連するサポートに従事しているにもかかわらず、やり場のない住民からのクレームの対象となり、自らの仕事の意義を見失ってしまう可能性をもつことである。このように自治体職員は、メンタルヘルス上、ハイリスクの状況下

にある。」

「震災初期に惨事ストレスとして注目されるのは、急性ストレス反応（Acute Stress Response: ASR）、そして ASR の持続期間により判断される心的外傷後（Post Traumatic Stress Disorder: PTSD）の問題である。……

自分自身、また同僚や部下といった周囲の人々が、未知の体調不良や違和感を体験することは、非常に不安なことである。また、この不安は今後の見通しに対して否定的な意味付けを与え、自分自身や周囲との関係において混乱を引き起こす可能性をもっている。そのような出来事を回避するため、筆者らは、現状、または今後、自分自身や周囲に起こりやすい心身の反応や問題についての知識の提供、つまり、心理教育を行っていった。」

「管理職・監督職にある職員は、自分自身の問題もさることながら、部下、または部署全体の問題を懸念することも多いためである。例えば、終わりがみえない、または、見通しが立たない業務に対して、意図的に区切りを設け、労をねぎらう場を作るといった取り組み、さらには、各部署で上手くいった方法を共有することが功を奏することもあった。後者の個別面談では、健康調査を基に、心理的問題の知識の提供を行うとともに、今後、専門家による個別的、継続的な援助の必要性、医療機関への受診の提案などスクリーニングによりその後の必要な支援につなげることを実施していった。」

「震災発生から概ね1年前後という時期は、自治体職員のストレス反応を把握する上で一つの区切りとしてみるができる。……

一方で、復興業務と関連して起こる、抑うつと心身への負荷、業務内容の格差、対人関係上の問題へと徐々に移行する。とりわけ、多忙や過重労働による抑うつ、そして心身の疲弊（バーンアウト）の問題が顕著である。」

自治体職員のメンタルヘルスケアは、阪神淡路大震災の時よりは進んでいますが、東日本大震災の時の教訓は共有されて活かされていく必要があります。

行政改革の付けが住民に回ってきた

各自治体は、行政改革、市町村合併などにより業務が統合され、定員が削減されるなかで、実際の日常業務量は増えてゆとりがなくなっています。通常でもギリギリの体制のなかで、被災地の職員は日常業務にあわせて復興活動に従事しています。また被災地に職員を派遣している自治体もゆとりがあるわけではありません。お互いが無理の限界にきています。

自治体労働者を抜きにした復旧・復興活動はありえませんし、その体制維持は長期におよびます。心身の健康維持の対策は長期に進められる必要があります。無理を強いて二次被害、三次被害が発生したならばそれは人災です。

行政改革は、推進への大きな世論形成と人びとの加勢のなかで進められました。その付けが非常時に対応の遅れなどになって住民に回ってくるとは想定していませんでした。

「想定外の事」が起きています。災害大国となったしまった中においては、非常事

態にそなえた食料などの備蓄だけでなく、それぞれの自治体においてゆとりある人的体制を確保しておく方向への切り替えが必要になっています。住民はその要求を国や自治体に要求する必要があります。

教訓を活かし被害を小さくすることはできる

災害発生に際しては、救助活動に全国から消防隊員、警察官、自衛隊員、ボランティアなどが駆けつけます。今回も、いつ新たな土砂崩れ、洪水に襲われるかわからない危険にさらされながらの救助活動が続いています。安全のための万全の対応がとられる必要があります。

危険と隣り合わせの活動、遺体捜索・搬送などは心身の疲労に大きな影響を及ぼします。

2014年8月20日に発生した広島土砂災害は、死者は74人におよび、その中に子供を救出中の消防士1人が含まれていました。消防士は仲間の目の前で土砂に埋まり、発見された時は子どもを抱いていました。

広島市消防局による直後の職員に対する健康調査では5%にストレス反応が見られました。

広島市消防局は毎年8月20日を「安全を誓う日」に定めています。

13年10月に発生した伊豆大島の土石流災害においては、遺体捜索を続けていた消防団員がフラッシュバックや不眠などの症状を訴え、心的外傷後ストレス障害（PTSD）と診断されました。

消防庁は災害等の発生に際してのいわゆる「惨事ストレス」対策は対応は早いです。各消防局に対策の必要性と方法、相談先等を通知したりしています。他の機関は見習う必要があります。

今回は、広島県で2人の警察官が犠牲になりました。

自然災害は防止することはできませんが被害を小さくすることはできます。「減災」です。そして人災は極力防ぐことができるし、教訓を活かしその努力を続けていかなければなりません。