

平成23年台風12号災害における 災害対応と自治体職員のストレス

安部 美和¹・中川 由理²・落合 知帆³

¹熊本大学政策創造研究教育センター 特任助教

²関西大学大学院心理学研究科

³京都大学大学院地球環境学堂 助教

阪神・淡路大震災以降、警察官・消防士・自衛官といった災害現場で活動する救援者のメンタルヘルス対策の必要性が示され、各組織で対策が取られるようになった。しかし、現状では復旧・復興作業に従事する自治体職員はその対象に含まれていない。また、メンタルヘルス対策を必要とするようなストレスは、大規模災害で引き起こされるとされており、その規模をどのように判断するのかなど不明確な現状にある。本研究では、平成23年台風12号災害によって被災した和歌山県田辺市本宮町を事例に、災害対応に伴う自治体職員に生じるストレス要因を明らかにすることを目的とした。自治体職員および消防職員へのアンケート調査および聞き取り調査の結果、災害対応業務中の自治体職員も精神的負担を感じており、それは、情報手段の遮断によってより強く引き起こされることが明らかとなった。

1. はじめに

大災害など不測の事態において迅速な復旧・復興を行うためには、早期に組織機能を回復し、被害の拡大を防ぐことのできる人材の確保が必要である。しかも、こうした状況下での業務に当たっては心身ともに健康な状態で災害対応を行えることが不可欠といえるだろう。救援者がストレスを受けトラウマに苦しむことは、復興を担う職員の休職や離職につながるだけでなく、組織の弱体化にもつながるため救援者のメンタルヘルス対策は避けることのできない課題であるといえる。しかし、実際の災害現場は救援者が弱音を吐きやすい環境ではなく、個々の隊員が抱く責任感や使命感から、ストレスの存在自体がまるで姿がないものかのように扱われてきた。1980年代、既に海外では災害救援者のメンタルヘルスに関する研究が進んでいたにも関わらず¹⁾、わが国で災害救援者のメンタルヘルスに関する研究が始まったのは、平成7（1995）年に発生した阪神・淡路大震災以降といわれている。

救援者のストレスは「惨事ストレス（Critical Incident Stress：CIS）」と呼ばれ、その業務を通して、日常的にトラウマを引き起こすような出来事や被災者に接することで生じるストレスの一種とされている。特に、大規模な災害や大事故などの惨事に出会った後に生じる外傷性のストレス反応、大規模な災害や事故現場で悲惨な光景を目撃したり、職務を果たせなかったという思いにさいなまれたりした結果起きる、不眠や気分の不良、放心状態などのストレス反応、偶発的な危機の中で、生命の危機が脅かされるような惨事に遭遇して起きるストレスが「惨事ストレス」とよばれている²⁾。わが国では平成7年1月に

発生した阪神・淡路大震災を契機として、消防士、警察官、海上保安官、医師、看護師など災害現場で救援する人々のメンタルヘルス対策の必要性が問われるようになった^{3), 4), 5), 6)}。従来、災害救援に関わる人には、消防士、警察官、医療関係者、兵士などの職業的災害救援者 (vocational disaster rescue workers) のほかに、ボランティアや被災者自身も含まれることがある。しかし、これまで復旧復興業務を担う自治体職員¹⁾は含まれず、「救援者」という立場で扱われることはなかった。従来の「救援者」の対象は、こうした被災現場の第一線で救助活動を実施するような職種が対象とされている。しかし、災害発生時には、自治体職員も市民の避難誘導や瓦礫撤去作業に従事するなど、被災者や遺体に接する現場での活動を行っており、同様のストレスを抱える対象であると考えられる。加えて、大規模災害によって引き起こされるとされてきた「惨事ストレス」であるが、「惨事」の状態や規模などは不明瞭であり、職員数の少ない小規模な自治体にとっては、全国的にみれば小規模な災害であっても、自治体職員の負担は大きいと考えられる。そこで本研究では、平成23年に発生した台風12号災害の被害を受けた和歌山県田辺市役所本宮行政局を対象に、自治体職員における災害対応時の業務内容と心理的負担の関係について明らかにすることを目的とした。また、本宮消防出張署の職員も同様に調査対象とし、同じ行政局に所属する両者の活動とストレスの関係について比較検討を試みた。

2. 災害対応時に救援者が抱えるストレス

(1) 救援者のストレス

前述のように、大規模な災害や大事故などの惨事に遭遇した後に生じる外傷性のストレス反応や、偶発的な危機の中で生命の危機が脅かされるような惨事に遭遇して起きるストレスが「惨事ストレス」とよばれている。救援者の受けるストレスは、同僚の死や自分自身の負傷、死体や悲惨な現場の目撃、トリアージなど責任ある決断といった、生命の危機を伴う重大なできごとを起因とした「危機的ストレス」、不快で危険な環境、終わりの見えない長時間の活動、困難な救助活動、自分の任務からくるプレッシャー、被災者に恨まれた体験や権限争いなどによる「累積的ストレス」、特殊な状況下での共同生活、睡眠や休息時間の不足、人間関係などからくる「基礎的ストレス」の大きく3つに区分されている⁷⁾。こうして引き起こされるストレス障害は大きく分けて2種類あるとされており、「急性ストレス障害 (Acute Stress Disorder : ASD)」とASDが4週間以上続く「心的外傷後ストレス障害 (Posttraumatic stress disorder : PTSD)」とがある⁸⁾。他の分類方法としては、災害救援者のストレスを「日常ストレス反応」と「惨事ストレス反応」の2つに分類するものなどがある (図-1)。しかし、本研究では平成23年に発生した台風12号災害の対応をおこなった自治体職員を研究の対象としており、その災害規模も阪神・淡路大震災や東日本大震災と比較すれば決して「大規模」とはいいがたい。そのため、本研究での自治体職員のストレスとは、従来定義付けがなされてきた「惨事ストレス」ではなく、自治体職員が管内で発生した自然災害対応業務によって長期的に引き起こされたストレスとする。

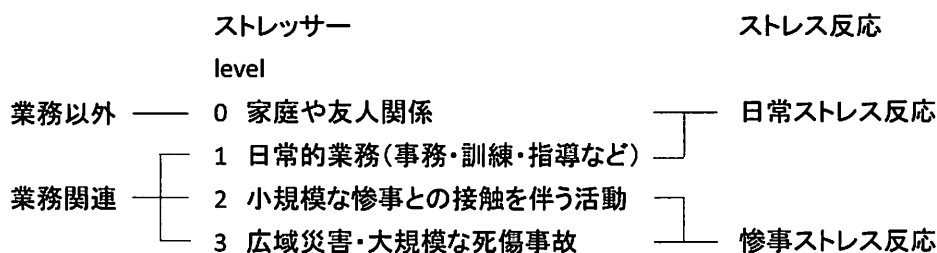


図-1 災害救援者のストレッサーの分類³⁾

(2) ストレス反応

ストレスによる症状は様々に現れ(表-1)、「大丈夫?」ときかされると頭にくる、興奮して話し続ける、動いていないと落ち着かない、いらいらして攻撃的になってしまう、「これでよかったのか」といつも落ち込んでいる、目の前のことに集中できず何が最優先かを決められないなどの項目が、ストレス症状を早期発見するための自己診断項目として推奨されている⁸⁾。精神的症状を呈するが疾患レベルではない人の多くは、数週間から数ヶ月で症状の自然軽快が見られるとされており、より病理的なレベルになると、気分障害、不安障害(パニック障害、PTSD、恐怖症など)、適応障害、物質依存などの精神疾患の診断基準を満たすものがある。これらの症状からも分かるように、ストレスによって引き起こされる各症状が進行すれば、災害対応業務だけではなく通常業務へも影響を及ぼしかねない。

表-1 ストレスによってもたらされる症状⁷⁾

反 応	症 状
身体的反応	不眠、頭痛、アレルギー反応、動悸、消化器系疾患、食欲低下
行動的反応	人間関係のトラブル、家庭内暴力、引きこもり、アルコール依存症、薬物依存
思考的反応	集中困難、判断力低下、混乱、記憶喪失
感情的反応	恐怖、不安、抑うつ感情、怒り、いらいら

(3) 日本における救援者のストレス対策状況

防衛庁は、平成12(2000)年に出された「自衛隊員のメンタルヘルスに関する検討会」報告書において、心的外傷後ストレス障害(Post-Traumatic Stress Disorder: PTSD)予防のためのデブリーフィングのマニュアル作成などを提言している。自衛隊では、現場でメンタルヘルス全般に対応する担当として、教育等の啓発活動や復興支援等のケースマネジメント、惨事ストレス対処要因の育成などを担う「人事」、個別カウンセリングや啓発、予防活動に従事する「心理」、医官や看護官による医療的ケアを行う「衛生」の3本柱で対処している⁹⁾。また、警察庁では平成13(2001)年からピアカウンセリングを中心としたシステムを実施している。同年、海上保安庁では、平成13(2001)年12月に九州南西海域において発生した北朝鮮工作船事案²を契機に、惨事ストレスへの関心が高まった¹⁰⁾。

消防庁では、平成17（2005）年より緊急時メンタルサポートチーム派遣要綱を定め、各消防本部の求めに応じて専門家等を派遣する取り組みを開始している。

平成23（2011）年3月に発生した東日本大震災後、その膨大な復興業務に忙殺される行政職員のストレス、精神的疾患、自殺などがようやく新聞などで取り上げられるようになり、消防、警察、海上保安庁、自衛隊、医療者などの惨事ストレスも高いとしながらも、それ以上に自治体職員や原発関係者のリスクが高いのではないかと指摘が出はじめている¹¹⁾。重村は、自治体職員は特に自らも被災する中で業務に忙殺されているとし、超ハイリスクであるとの警鐘を鳴らした。

災害対応時の救援者のストレスに関して言えば、多くの場合、惨事後に精神疾患を発症する例は限定的¹²⁾であるとされており、阪神・淡路大震災後6ヶ月が経過した警察職員を対象に実施されたストレス調査では、PTSDを示す職員はほとんどいなかったことが報告されている¹³⁾。また、東日本大震災では多くの自衛隊員が遺体関連業務や被爆関連業務に関わることになったため、発災当初メンタルヘルスの問題を抱える隊員が大量に生じることが懸念されたが、2013年時点では、そうした事案は確認されなかったことが報告されている⁹⁾。1つの要因として山本らは、派遣された隊員らは心的外傷体験を確かに経験したが、それ以上に多くのポジティブな情動体験を経験したことで、心的外傷の影響を軽減したのではないかと推測している。松井ら¹⁴⁾は、消防職員の惨事ストレスに関する大規模データを再解析し、遅発性のストレス反応についてその発生率と規定要因を検討した研究から、活動中や活動直後の急性期や現在でもストレスを感じていない職員は、惨事体験のある消防職員の66%を占めており、その多くの職員は惨事に遭遇してもストレス反応を示していないことを明らかにした。このことから、劣悪な作業環境での活動は活動中または活動直後にストレス反応を生じさせるものの、時間経過と共にそれは軽減されると推測している。こうした調査結果がある一方で、急性期から長期的にストレス反応を示す群には、中間管理的な責任を負う「消防隊長」が多く、人員交替がない現場で長時間労働し、身体への危険を感じるような劣悪な作業環境であったこと、管理職としての責任を感じていることなどがストレス反応を引き起こす要因として示唆されている。同様に、東日本大震災で災害対応に従事した消防職員の惨事ストレス調査の結果から、幹部職員に強い惨事ストレスが認められたことを受け、被災地の警察幹部にも同様の症状があったと推測し調査が実施されるなど¹³⁾、必ずしも時間の経過とともにストレスが軽減されるわけではなく、災害対応時の役割によってはストレス反応が異なる可能性があることが示されている。

何よりも、自治体職員を含め災害対応業務に従事する救援者たちは、自らが被災者でもありうるケースが発生する。彼らは被災者でありながらも、救援者として傷病者を支援するため、災害発生直後から即座に救援者の役割を果たす必要があるとされている¹⁵⁾。

3. 平成23年台風12号災害による被害

(1) 和歌山県田辺市本宮町の基礎情報

本研究が対象とする和歌山県田辺市本宮町は、紀伊半島内陸部に位置し、東は新宮市熊野川町、南は田辺市古座川町、南西は田辺市大塔村、西は田辺市中辺路町、北は奈良県十津川村に接している。宅地は、本宮町内のわずか0.4%、森林面積92.6%の山間地帯であり、町内には熊野川、三越川、音無川、四村川、大塔川の5つの河川が流れている。水害の常

襲地で、明治22（1889）年8月に発生した水害により、熊野川の中洲にあった熊野本宮大社は被災し社殿の多くが流出したことから、現在の小高い位置に移転した。

昭和31（1956）年、町村合併促進法に基づき、旧三里村、旧本宮村、旧請川村、旧四村、旧屋敷村の一部（高山・小津荷）が合併し、旧本宮町が誕生した。旧本宮町発足当時の人口は10,276名、小学校12校、中学校が4校ある町であったが、高度経済成長以降、町の基幹産業であった林業、農業の衰退に伴い過疎化が振興した。平成17（2005）年、合併特例法に基づき龍神村、中辺路町、大塔町と共に田辺市に合併し、役場（現本宮行政局）に常駐する職員は半数以下になった。旧本宮町の面積は204.06km²、1,529世帯、3,235名が生活する地域で、高齢化率は43.6%となっており、合併した5市町村の中で最も高齢化率が高い¹⁶⁾。

(2) 台風12号災害による被害

平成23（2011）年8月25日にマリアナ諸島の西海上で発生した台風12号は、日本の南海上をゆっくり北上し、9月3日10時前に高知県東部に上陸、四国地方、中国地方を縦断して4日未明に日本海へ進み、9月5日15時に熱帯低気圧になった。台風12号の特徴は、動きが遅く上陸後も大型の勢力を保っていたため、西日本から北日本にかけて広い範囲で記録的な大雨をもたらしたことである。特に紀伊半島では、降り始めの8月30日17時からの総降水量が、多いところで1,800ミリを超えた¹⁷⁾。この台風による全国被害は、死者78名、行方不明者16名、建物全壊371棟、建物半壊2,907棟、床上浸水5,657棟、床下浸水19,152棟であった¹⁸⁾。

田辺市本宮も甚大な被害を受け、8月31日から9月4日にかけて降り続いた雨により、年間降水量が平均2,780mmである本宮地区で1,087mmの雨が降った。9月2日、田辺市に大雨洪水警報が発令され、午後には家屋の浸水被害が出はじめ、一部地域には避難勧告・避難指示が発令されている。熊野川沿いに位置する本宮消防署は1階部分が浸水し、119番受信システムなどが機能しなくなった。車両は台風情報を受け、早めに高台に退避したことで被災を免れている。本宮行政局も、9月4日未明に1階のガラスが割れ浸水した。当時庁舎内に残っていた職員で1階のコンピュータ類を2階に避難させたが、それでもい

表-2 台風の接近から通過までの主な町内の様子

日にち	町内の様子
9月2日	避難勧告（川湯地区は前日1日に発令） 避難指示
9月3日	朝、長期戦に備えて非番員を一旦自宅へ帰す（消防） 夜から4日未明にかけて降雨のピーク
9月4日	朝2時半、住民の避難完了 未明、行政局1階のガラスが割れ浸水 水が引き始め、泥かきをはじめる住民が見られる
9月5日以降	夕方、消防職員の応援到着（上富田他から） 泥かき、片付け、物資保管・配給 損壊状態の確認、罹災証明の発行

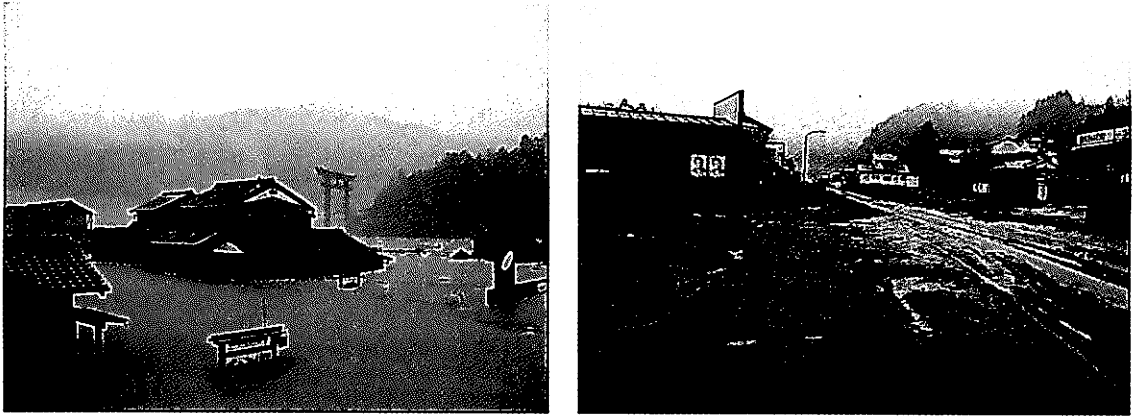


写真-1 被災当日の本宮地区(左)と水が引いた後の町内(右)

くつかの器材や書類は浸水被害に見舞われた。9月3日夜半から4日にかけて降雨のピークを迎え、翌5日になってようやく水が引き始める(表-2)。台風12号による本宮町の被害は、死者1名、全壊9棟、半壊167棟、床上浸水52棟、床下浸水18棟であった¹⁹⁾。

4. 調査手法

台風12号災害対応当時の業務内容や現在のストレス状況について、質問紙調査を実施した。調査期間は平成25年8月28日～9月4日とし、8月28日に行政の担当職員を通じて調査用紙を配付、行政局内に回収箱を設置し回答者は調査用紙を封筒に入れ、密封後回答箱へ投函することとした。調査用紙は、性別や年齢、役職を記載するものの個人が特定される氏名の記載は求めている。調査対象は、台風12号災害時に災害対応に携わった消防職員、自治体職員、応援職員の計60名である。応援職員とは、同じ田辺市役所職員で、被災当時本宮行政局所属ではなかったものの、各自の所属先に到着できないまたは上司の判断により地元である本宮行政局で対応をするように指示を受けた職員のことを指している。これらの手続きによって、45の質問紙を回収した(回答率75%)。質問紙回答者の属性は表-3のとおりである。

表-3 アンケート回答者の属性

項目	回答
年齢	32～36歳(平均値:48、標準偏差:7.2)
性別	男性(41名)、女性(4名)
職歴年数	12～41年(平均値:27、標準偏差:7.4)
被災当時の役職	係長職以上/消防司令補以上(19名)、係員/消防士長以下(26名)
被災当時の職場	行政職員(21名)、消防職員(10名)、応援職員(13名)
居住地域	本宮町内(33名)、本宮町外(12名)
災害時の主な役割	屋外活動(33名)、屋内活動(9名)、その他(2名)
自宅への被害	あり(10名)、なし(30名)、自宅への被害はないが親兄弟の家が被災(5名)

5. 調査結果

(1) 災害対応時にストレスを感じた項目の抽出

9月2日から9月5日までの災害対応業務を振り返り、情報伝達や住民対応、現場活動、睡眠時間や風呂などの衛生状況に関してストレスを感じた度合いについて、45項目を設定し、それぞれ0「全くなし」～4「非常に」までの5件法で回答を求め、ストレス度合いの高い上位10項目を抽出した(表-4)。その結果、自治体職員と消防職員全体では、ストレス度合いの高かった項目順に「断水」「ダム放流量」「停電」「休憩・休息・睡眠時間」となった。職種別でストレス度合いを見てみると、自治体職員では「断水」「停電」「風呂」「ダム放流量」「台風の見通し」であったのに対し、消防職員でストレス度合いの高かったのは、「休憩・休息・睡眠時間」「現場職員の安否」「現場の緊張状態」「携帯電話の通信状況」「ダム放流量」であった。消防職員が現場に派遣した職員の安否や情報手段に対して強いストレスを感じていたのに対し、自治体職員はインフラの停止やダム放流量、台風の進路など今後の見通しに関する情報が入らないことに対して高いストレスを感じていた。停電や断水に対する住民からの問い合わせが相次いだことが要因と考えられ、「住民からの苦情・問い合わせ」よりも強いストレスを示していることから、問い合わせそのものへのストレスよりも、情報が入らないことで問い合わせに答えられないという状況が作られることにストレスを感じていたと推測できる。聞き取り調査で出された意見でも、電話が不通となってからのほうが「静かになった」「ようやく落ち着いた」と表現している。

表-4 各職場別ストレス度合い(カッコ内は5件法による平均値:M、標準偏差:SD)

順位	総合	消防職員	自治体職員	応援職員
1	断水 (M=2.95, SD=1.34) ダム放流量 (M=2.95, SD=1.41)	休憩・休息・睡眠時間 (M=2.80, SD=1.32) 現場職員の安否 (M=2.80, SD=0.92)	断水 (M=3.14, SD=1.42)	休憩・休息・睡眠時間 (M=3.08, SD=1.16) 携帯電話の通信状況 (M=3.17, SD=1.19)
2			停電 (M=3.05, SD=1.22)	
3	停電 (M=2.90, SD=1.24)	現場の緊張状態 (M=2.70, SD=1.16) 携帯電話の通信状況 (M=2.70, SD=1.42) ダム放流量 (M=2.70, SD=1.48)	風呂 (M=2.80, SD=1.48) ダム放流量 (M=3.00, SD=1.45) 台風の見通し (M=2.80, SD=1.51)	ダム放流量 (M=3.00, SD=1.41)
4	休憩・休息・睡眠時間 (M=2.81, SD=1.33)			断水 (M=2.69, SD=1.49) 停電 (M=3.00, SD=1.21)
5	携帯電話の通信状況 (M=2.79, SD=1.26)			
6	台風の見通し (M=2.64, SD=1.50) 現場の緊張状態 (M=2.64, SD=1.12)	地域住民(避難している者)の安否 (M=2.67, SD=1.32)	休憩・休息・睡眠時間 (M=2.67, SD=1.36) 現場の被害 (M=2.67, SD=1.43)	現場の緊張状態 (M=2.92, SD=1.08) 台風の見通し (M=2.92, SD=1.24)
7		断水 (M=2.50, SD=1.35) 停電 (M=2.50, SD=1.35) 風呂 (M=2.50, SD=1.64)		
8	道路の被害・閉鎖 (M=2.62, SD=1.45)		地域住民(避難誘導したが避難しなかった者)の安否 (M=2.65, SD=1.50) 各地区の状況把握・情報収集 (M=2.65, SD=1.53)	住民からの苦情・問い合わせ (M=2.75, SD=1.22) 道路の被害・閉鎖 (M=2.77, SD=1.42)
9	現場の被害 (M=2.61, SD=1.35)			
10	風呂 (M=2.52, SD=1.58)	現場判断・現場決定 (M=2.40, SD=1.43) 現場の被害 (M=2.40, SD=1.17) 無線の通信状況 (M=2.40, SD=1.35)	帰宅の見通し (M=2.52, SD=1.40) 現場判断・現場決定 (M=2.52, SD=1.29) 住民からの苦情・問い合わせ (M=2.52, SD=1.50) 道路の被害・閉鎖 (M=2.70, SD=1.42)	帰宅の見通し (M=2.58, SD=1.24) 現場での活動(今回初めて行う作業) (M=2.58, SD=1.08) 現場の被害(浸水など) (M=2.69, SD=2.67, SD=1.44)

(2) 災害対応当日の活動とストレス(自由記述回答結果)

質問紙には、災害対応時に感じたストレス状態について確認する目的で、9月2日から9月5日にかけての自身の役割や活動内容と平行して、当時の感情について記載する自

由記述欄を設けた。ここでは、自治体職員と消防職員という分類だけではなく、指示を出す立場（係長職以上）と指示を受ける立場（係員）という区分での分析も試みた。

53歳の自治体職員（係長職以上：表-5-1）は、行政局で災害情報の統制や職員への指示を出す立場にあった者と伺える。後述する59歳の消防職員の事例と同様に、各地区に巡回に回らせていた職員との連絡が絶たれ、安否確認が取れないことを「つらかった」と表現し、明るくなり状況がわかるまでの「何も対応ができないつらさ」を記している。朝になり明るくなると、今度は何に手をつけたらよいのかわからない状況に「呆然」としたとし、行き場のない気持ちとその混乱が読み取れ、そのような状況で行わなければならない住民への対応や被災した職員への対応を、「つらかった」「きつかった」としている。

表-5-1 53歳男性・自治体職員（係長職以上）

	9月2日	9月3日	9月4日	9月5日 それ以降1か月
災害対応当時の、あなたの役割(活動)	<ul style="list-style-type: none"> ■主に、局内で情報収集にあたった(完遂、通行規制、崩土、停電、浸水) 	<ul style="list-style-type: none"> ■9月2日と同様 ■避難指示 	<ul style="list-style-type: none"> ■全体的な情報収集 ■局内の浸水に対する対応 ■各地区への職員派遣 ■本庁との協議 ■他の機関(警察、県、関電、NTTなど)との協議 	<ul style="list-style-type: none"> ■全般的な対応
当時の活動を思い出し、身体的または精神的につらかったこと	<ul style="list-style-type: none"> ■冠水や停電について対応ができないことへの精神的なつらさ 	<ul style="list-style-type: none"> ■各地区に職員を出動させていたが、連絡が不通となり安否の確認がとれず、とてもつらかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ■明るくなるまでは、状況が分かるまで何も対応ができないつらさ。 ■明るくなってからは、何を手につけられればいいか、呆然とした。 	<ul style="list-style-type: none"> ■被災職員への対応がつかかった ■支援物資の配給がうまくいかないのがつらかった ■住民対応がきつかった

消防職員でみると、59歳消防職員（消防司令補³以上：表-5-2）は、職員を現場へ送り出すなど指示を出す側の立場にあったことが伺える。9月3日には避難指示が発令されているにも関わらず、それに応じない住民の安否確認や避難誘導のために職員を派遣しなければならず、住民と職員どちらもの安否確認が必要になった。また、9月4日には救助断念の決定や、携帯電話の不通、無線基地局の被災により各機関との連絡手段が途切れるなどの状況が発生した。これにより、現地に派遣していた職員と連絡が取れなくなり、翌日その職員の声が無線から聞こえた際には「あふれる涙をこらえることもなく声を出して泣いた」と記している。救助断念を伝えたときの住民の電話の声が「頭から消えなかった」など、職員の命と住民の命を案ずる二重の負担が続いていたことがわかる。一方で、近隣消防からの応援の申し出や消防団の応援を「ありがたかった」とするなど応援が支えになっていたことがわかった。また、9月2日の朝食から食事を取っていないことを、9月5日に帰宅するまで気づかないだけでなく、空腹のはずなのに「僅かしか食べられなかった」と回答するなど、心身ともに疲れきっていた状態であったことが読み取れる。

表-5-2 59歳男性・消防職員（消防司令補以上）

	9月2日	9月3日	9月4日	9月5日 それ以降1カ月
災害対応当時の、あなたの役割（活動）	<ul style="list-style-type: none"> ■大雨洪水警報発令に伴い出動 ■各地域へ避難準備・勧告・指示の発令 ■消防署前の道路冠水のため、車両を移動、分散配置 	<ul style="list-style-type: none"> ■近隣消防署からの応援の申し出（要請する） ■各地域へ避難準備・勧告・指示の発令 ■消防署に最後まで残っていた救急車も高台へ 	<ul style="list-style-type: none"> ■深夜、未避難者の情報が入り、ボートでの救出を決行（指示） ■住民から避難したい旨の連絡を受けるが、救助に行く手段がない旨を伝える（救助断念） ■消防署没水のため、一時全員避難を決定 ■避難誘導に行った職員と連絡が取れないので現場へ ■市役所、消防本部との連絡が途絶える 	<ul style="list-style-type: none"> ■山間部集落の孤立者を搬送のため防災ヘリ手配 ■被害状況報告、今後の対応協議のため行政局で会議 ■自宅が近いので、無線機を持って帰宅（5日夜）
当時の活動を思い出し、身体的または精神的につらかったこと	<ul style="list-style-type: none"> ■職員は拠点の分散や交代要員の確保が困難となったので不満もあったと思う ■長期化を覚悟していたが、台風の動きが遅く、どのタイミングで職員や団員の休憩、交代を行えばよいか予想できないことが辛かった 	<ul style="list-style-type: none"> ■避難勧告・避難指示に応じない住民がいるなか、職員を派遣しなければならぬ（安否確認が難しい） 	<ul style="list-style-type: none"> ■団員が職員の応援に行ってくることがありがたかった ■活動していた職員との連絡が途絶え、確認に現場へ向かった先で無線からの報告を聞いた時には、あふれる涙をこらえることもなく声を出して泣いた ■救助を断念した人の電話の音が頭から消えなかった 	<ul style="list-style-type: none"> ■行方不明者等の被害が出なかったことに感謝 ■夜、帰宅し食事を取ろうとしたが空腹のはずなのに僅かしか食べられなかった ■2日の朝食から食事を取っていないことに気付いた

同様に、消防職員（消防司令補以上：表-5-3）は、指示を出す立場でもありながら現場活動にも従事していた。活動途中での活動中止命令や逃げ遅れがいるにも関わらず撤退しなければならなかったこと、現場に同僚を残して他の業務対応にあたらなければならなかった環境に「悔いが残った」としている。また、9月2日から連続して現場活動を行っており、4日目の9月5日には孤立地区で発生した救急要請のため、山道を利用し徒歩で現場へ向かうなど過酷な状況にあったことが伺える。前の事例に比べ、現場活動を行っていた隊員たちは自身の身の危険よりも、活動中止命令により使命が果たせないことでストレスが生じていると考えられる。

表-5-3 年齢無回答男性・消防職員（消防司令補以上）

	9月2日	9月3日	9月4日	9月5日 それ以降1カ月
災害対応当時の、あなたの役割（活動）	<ul style="list-style-type: none"> ■救急出動 ■警戒活動 	<ul style="list-style-type: none"> ■救急車の移動、待機 ■未避難者のボート救出（夜間） 	<ul style="list-style-type: none"> ■消防活動拠点の移動 ■救急出動。救急現場で崩土が発生。土砂ダム下流の避難広報に回る。 ■警戒活動 	<ul style="list-style-type: none"> ■孤立地区での救急要請（山道を通り現場へ） ■救急搬送
当時の活動を思い出し、身体的または精神的につらかったこと	<ul style="list-style-type: none"> ■警戒による、不眠活動 	<ul style="list-style-type: none"> ■救出活動中、逃げおくれたものを残し、活動中止が決定し、悔いが残った。 	<ul style="list-style-type: none"> ■救急現場で、他の災害が発生し対応に追われた ■現場に同僚を残してきたこと 	

一方で、指示を受けて業務にあたった係長職以下の職員をみると、44歳の自治体広

援職員（自治体応援職員：表-5-4）は、9月2日に行政局からの要請で勤務先から本宮行政局に向かっている。連日降り続く雨に「自身の身の危険を感じた」とし、翌9月3日には熊野川上流にある二津野ダムの放流量が7,000 t/s 越えとの情報が流れた。後にダム放流量についてはデマ情報が錯綜していたと判明するが、停電によって通信機器関係が全て遮断されたため、行政局にダムの情報は全く入らなかった。こうした不確かな情報であったが、とんでもないことが起こると「覚悟」し業務にあたっていたことがわかる。先例の53歳自治体職員の事例同様、9月4日の光景を見て被害の大きさに「啞然とした」と記している。水が引いた9月5日以降、2ヶ月間復興業務に従事しており、人員の不足を「痛感」すると共に、度重なる残業や休日出勤を「強いられた」と感じている。これらの事例からもわかるように、災害対応に従事する自治体職員にも消防職員と同様の心的負担が存在することがわかる。また、それらは情報を統制し職員に指示を出す役職と、その指示を受けて現場活動を行う役職では異なった心理的環境におかれることが示唆される。役職別で見れば、やはり自治体職員も消防職員も同様に市民の安否だけではなく職員の安否も第一に考えなければならない状況や、自宅や家族が被災しているかもしれないという不安の中での活動、自身の身の危険を覚悟しながら業務にあたっていたことがわかった。

表-5-4 44歳男性・応援職員

	9月2日	9月3日	9月4日	9月5日 それ以降1カ月
災害対応 当時の、あなたの役割 (活動)	<ul style="list-style-type: none"> ■行政局からの要請により、夕方、勤務先から行政局へ移動 ■消防屯所(時間交代)待機、河川水位の確認、避難者の把握) 	<ul style="list-style-type: none"> ■屯所待機 ■土石流の現場へ ■夜になり、水位上昇のため、行政局から出られなくなり、1階の書類を2階へあげた。 	<ul style="list-style-type: none"> ■泊避難所の巡回 ■被災箇所の確認 ■夜間、土石流危険地区への住民の立ち入り防止のための監視 	<ul style="list-style-type: none"> ■元職であった飲料水(簡易水道)の応急復旧の応援 ■早朝～夜間まで発電機の燃料補給 ■以降2か月間、担当職である災害復旧に係る業務
当時の活動を思い出し、身体的または精神的につらかったこと	<ul style="list-style-type: none"> ■自身の身の危険を感じた 	<ul style="list-style-type: none"> ■二津野ダム放流量が7000t/s 超えと聞いた時は、とんでもないことになると思い、覚悟した。 	<ul style="list-style-type: none"> ■被害の大きさに啞然とした 	<ul style="list-style-type: none"> ■9月5日未明に帰宅。家族の安全を確認し、ホッとした。 ■人手不足を痛感した ■担当業務に復帰後、度重なる残業、休日出勤を強いられる。

38歳消防職員（消防士長以下：表-5-5）は、住民や他の職員の安否に不安を抱くと共に、現場での状況を目の当たりにし自宅の被災を予感、「ダメだろうと思った」としている。また、家族と連絡が取れない状況で避難先と思われる地区での犠牲者情報が入り、「絶望感」に襲われていた。家族が無事であるという知らせが入ったことで、ようやく「安堵した」としている。水が引いた9月5日以降は、自宅が被災したため実家での生活に切り替えており、町の復旧を優先させた事で自宅の掃除や泥かきは間に合わず、「自宅のものは全て処分」することとなった。この事例の特徴は、自身の自宅の被災や家族の安

否が不明な状況で活動を続けなくてはならなかったという環境だけではなく、特に精神的な負担が降雨量のピークを迎えた9月4日に集中していることである。台風の接近当初である9月2日から警戒態勢に入り連日勤務を行っていたが、4日の経験が特に心身に負担を強いたことが読み取れる。

表-5-5 38歳男性・消防職員

	9月2日	9月3日	9月4日	9月5日 それ以降1カ月
災害対応当時の、あなたの役割(活動)	<ul style="list-style-type: none"> ■警戒(被害もなく、適宜交代で警戒を行った) 	<ul style="list-style-type: none"> ■電話対応や情報収集で事務所にいた ■避難誘導の応援に向かう(深夜) ■未明に掃署し、再び事務所にて電話対応 	<ul style="list-style-type: none"> ■避難誘導、土のう積み ■署の1階の機器を2階へあげる ■救命ボートで地区の未避難者を2階から救出して回る ■車両、職員の車を高台へ移動 ■署を捨て避難 ■水が引き始めると、泥かきなど ■土石流発生の危険があるため、通行規制の警戒へ(夜間) 	<ul style="list-style-type: none"> ■防災ヘリでの住民ピックアップのため、ヘリポートでの支援活動 ■やっと帰宅できたが、自宅が被災しているため、実家に行く(5日) ■6~7日は、自宅の片付け。町の復旧を優先させたため、自宅のものは全て処分した
当時の活動を思い出し、身体的または精神的につらかったこと	<ul style="list-style-type: none"> ■特になし 	<ul style="list-style-type: none"> ■特になし 	<ul style="list-style-type: none"> ■山間部集落で、土砂ダムにより取り残された住民、職員の安否が気になり不安 ■自宅が被災している気がした(この時はまだ確認できていないが、ダメだろうと思った) ■他町に避難させていた妻が避難先で被災し、連絡が取れなかった ■他市に住む姉から、避難させていた町で多数の犠牲者が出ている旨を聞き、絶望感に襲われたが、間もなく無事である旨の連絡が入つて知らされ、安堵した 	<ul style="list-style-type: none"> ■特になし

(3) ストレス解消方法とストレス対策の必要性

日ごろのストレス解消方法に関する問いでは、ストレスの解消方法として約半数の職員が「酒」と回答しており、解消方法の多い順に「散歩・ジョギング・スポーツ」、「入浴・睡眠」、「特に何もしない」と続く(図-2)。「酒」によってストレス解消をしている職員が多いが、飲酒を通じて家族や友人、仲間たちと楽しい時間を共有できる場になっていることも予測でき、どのような状況で飲酒しているかによってストレス解消につながっているのか、依存状態になっているのかが異なるため、本調査ではその有効性の判断はできない。職場内におけるストレス対策の必要性については、約9割の回答者が「必要である」または「どちらかと言えば必要である」と回答(図-3)しており、こうした気軽に会話ができる場の設定や休息をとることを業務命令として実行できる環境を作るなどの対策を考えて行く必要がある。

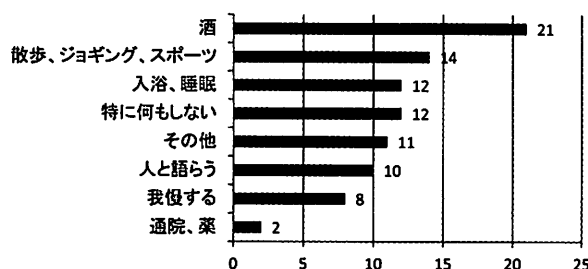


図-2 日ごろのストレス解消方法

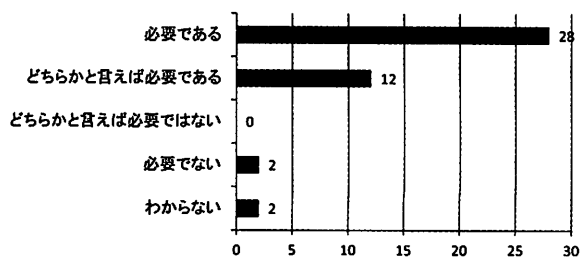


図-3 ストレス対策の必要性

6. 結論

本研究では、災害対応時における自治体職員のストレス状況について明らかにすることを試みた。従来、救援者のストレス研究においては、その対象は被災者や消防、警察、自衛隊といった人々や組織とされてきた。救援者のストレス対策にあつては、阪神・淡路大震災における消防職員の心理的影響を示す中で、十分な社会的評価と支持を行うことが心理的影響を軽減する上で重要な意義を持つと指摘されてきている²⁰⁾。これは、消防組織だけではなく、災害対応に従事する様々な職種にも言えることであり、本調査結果からも消防職員同様自治体職員もその役職や活動内容により、被災後3年が経過した今でもストレスを抱えている状況が明らかとなった。また、消防職員が住民や職員の安否、情報手段の遮断に対して強いストレスを感じていたのに対し、自治体職員はインフラの停止やダム の放流量、台風の進路など今後の見通しに関する情報が入らないことに対して高いストレスを感じていた。住民からの苦情や問い合わせそのものへのストレスよりも、住民からの問い合わせに対する回答に必要な情報が入手できない状態に強いストレスを感じていると推測される。今回の調査対象は職員数の少ない行政組織であったため、全職員が災害対応業務に従事した。こうした状況は他の自治体においても起こりえるだけではなく、災害対応業務と通常業務を同時進行させなければならない状況は、被災自治体全てに共通する課題となる。調査にご協力いただいた自治体職員、消防職員のうち約9割の職員がストレス対策を「必要である」または「どちらかといえば必要である」と回答する実状を考えると、災害対応時の自治体職員のストレス対策も救援者のストレスの1つとして、今後の災害対応の計画に組み込まれるような対策を講じる必要があると考える。

阪神・淡路大震災や東日本大震災以降、消防職員を含めた救援者のストレス研究が進んでいる。最近では、消防組織を例に現場で作業に従事した職員だけではなく、緊急消防救助隊として派遣されなかった「留守番組」にも注目するべきであるとの意見も出始めている。組織やマスコミの目が派遣された職員に向けてしまいがちな現状が指摘され、「派遣職員が注目を集める中、留守番組は普段より少ない職員で通常業務をこなさなければならず、最も劳わられてしかるべき人々であった²¹⁾」とされているためである。同様のことは、災害現場における自治体職員にもあてはまるだろう。救助作業に従事する消防や警察、自衛隊の活躍に、メディアだけではなく一般市民の目は向きがちである。しかし、復旧・復興の長い時間を地域と向き合い事業を進めていくのは、被災自治体職員である。自宅や家族が被災した中で、被災者と支援者という2面性を持ち続けなければならないだけではなく、その状態はどの組織の職員よりも長く続く。災害復興事業を自治体職員が円滑に実施

するためには、やはり、心身ともに健康な状態に早く戻れる環境づくりが必要であり、彼らを救援者の1人であると位置づけた対策が必要である。

本研究では、災害対応と自治体職員のストレスを明らかにすることを試みたが、自治体の規模や災害種別による差異の検討には至らなかった。今後の課題としたい。

謝辞：本研究は、平成26年度JR西日本あんしん社会財団研究助成（14R018）を受けて実施しました。調査にご協力いただいた、本宮行政局および本宮消防署の皆様にご心より感謝申し上げます。

【注釈】

- ¹ 本研究における「自治体職員」とは、市役所に勤める行政職員のことを指し、同じ地方自治体職員ではあるが、消防職員とは区別して表記した。
- ² 平成13（2001）年12月22日に発生した海上保安庁の不審船追跡事件で、巡視船の停止命令に従わず逃走を計った不審船に対し、威嚇射撃を行った。その後、海上保安庁の巡視船が不審船に強行接舷を試みたところ不審船が攻撃を開始、激しい銃撃戦の後、自爆と見られる爆発によって不審船が沈没した。不審船の乗組員は10名以上とされたが、8名の死亡のみ確認がされ、日本の海上保安官は3名が銃撃により軽傷を負った。
- ³ 消防吏員の階級は、上から「消防総監」「消防司監」「消防正監」「消防監」「消防司令長」「消防司令」「消防司令補」「消防士長」「消防副士長」「消防士」となっている。各役職にどの階級を充てるかは各消防本部の決定事項となっているため消防本部によって異なるが、田辺市消防本部本宮消防署で消防司令補は係長級に相当している。

【参考文献】

- 1) Raphael, B., Singh, B., Bradbury, L. et al, Who helps the helpers?; the effects of a disaster on the rescue workers, Omega, 14; 9-20, 1983-1984.
- 2) 松井豊編「惨事ストレスへのケア」ブレーン出版, 2005.
- 3) 松井豊, 畑中美穂「災害救援者の惨事ストレスに対するデブリーフィングの有効性に関する研究展望（1）」筑波大学心理学研究（25）, 95-103, 2003
- 4) 田之内厚三「職業的災害救助者の惨事ストレス調査：消防職員を対象として」麻布大学雑誌 11/12, 21-32, 2005
- 5) 大岡由佳, 辻丸秀策, 大西良, 福山裕夫, 矢島潤平, 前田正治「消防隊員のメンタルヘルスについての実態調査報告」久留米大学文学部紀要. 社会福祉学科編 6, 85-95, 2006
- 6) 申炫宣, 王晋民「惨事ストレスと自己開示との関連性の検討」千葉科学大学紀要6, 49-59, 2013
- 7) 小井土雄一, 中田敬司, 村上典子「救援者ストレス症候群」IRYO Vol. 64, No.12, 784-789, 2010.
- 8) 大江浩「災害と惨事ストレス, 支援者のケアの必要性：現場からの声として」ボランティア学研究（12）, 27-40, 2012
- 9) 山本泰輔, 角田智哉, 山下吏良, 重村淳, 清水邦夫「自衛隊における惨事ストレス対

- 策－東に本題震災における災害派遣の経験から－」トラウマティック・ストレス 第11巻, 第2号, 25-32, 2013
- 10) 水口勲, 廣川進「東日本大震災における海上保安庁の惨事ストレスへの取り組みと課題」トラウマティック・ストレス 第11巻, 第2号, 33-40, 2013.
 - 11) 重村淳「惨事ストレスへの必要な対策 救援者のPTSDを減らすためにも心身の休息と, 社会の理解を」全日本民間労働組合連合会Vol. 24 (3), 9-11, 2011.
 - 12) 鈴木友理子「災害精神保健活動における役割分担と連携」J.Natl. Inst. Public Health, 57 (3) : 234-239, 2008.
 - 13) 藤代富広「警察における惨事ストレス対策」トラウマティック・ストレス 第11巻, 第2号, 41-49, 2013
 - 14) 松井豊, 畑中美穂, 丸山晋「消防職員における遅発性の惨事ストレスの分析」対人社会心理学研究, 11, 43-50, 2011.
 - 15) 平野美樹子「被災しながら活動する救援者が組織に求めるストレス緩和策－組織的ストレス緩和策尺度の信頼性, 妥当性の検討－」トラウマティック・ストレス第11巻, 第2号, 51-59, 2013
 - 16) 総務局統計局：平成22年国勢調査,
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/> (2014年12月24日取得)
 - 17) 消防庁災害対策本部：平成23年台風第12号による被害状況および消防機関の活動状況について, 第20報, 2012
 - 18) 国土交通省：平成23年台風12号による被害状況等について (第52報) 概要版, 2012.
 - 19) 田辺市「平成23年台風第12号による災害の記録, 田辺市企画部企画広報課, 2012年7月.
 - 20) 加藤寛, 飛鳥井望「災害救援者の心理的影響－阪神・淡路大震災で活躍した消防隊員の大規模調査から－」トラウマティック・ストレス 第2巻, 第1号, 51-59, 2004.
 - 21) 大澤智子「消防における惨事ストレス対策－阪神・淡路大震災から東日本大震災, そして今後の展望－」トラウマティック・ストレス 第11巻, 第2号, 17-24, 2013.

DISASTER RESPONSE STRESS OF LOCAL GOVERNMENT
OFFICERS : A CASE OF TYPHOON NO.12 IN 2011,
WAKAYAMA PREFECTURE, JAPAN

Miwa ABE, Yuri NAKAGAWA, Chiho OCHIAI

During a disaster situation, local government officers have to make decision even if they are under strong stress or are victims of the disaster themselves. After the Great Hanshin Earthquake in 1995, several organizations in the affected area started to provide mental health care for their staffs. However, local government officers have yet provided such support. In addition, local government officers' stress during and at the end of disaster has not been studied. This study focuses on local government with disaster response experiences with the aim to understand the psychological state of the staff during disaster, and to identify the obstructive factors of disaster response through questionnaire survey and interview survey. The survey was conducted at Hongu local government office in Wakayama prefecture in August 2014. The result of analysis suggested that local government officers also have strong stress which is similar with fire fighters during and end of disaster. Furthermore, lack of information will be add further stress to the individual.