

都市の リスクマネジメント

第193回

災害時の職員のワーキングルールを考える 災害時の自治体職員の役割研究会調査報告書

跡見学園女子大学教授 鍵屋 一



被災自治体職員の健康状態

災害時に自治体職員は、どのような健康状態になるだろうか。全日本自治団体労働組合（以下、自治労）宮城県本部が東日本大震災発災1カ月後の2011年4月に行った健康調査では、回答数3652人が回答した。その概要は次の通りである。

- ・軽度と中度のうつ傾向がある 約30%
- ・体調が悪い 56・1%
- ・よく眠れない 43・8%
- ・やる気が出ない 59・9%

（出典：西田一美「被災自治体職員に対するメンタルケア業務のなかでのメンタルダウンを防げ」連合総研月間D10、2012年2月）

また、能登半島地震から約8カ月後、自治労石川県本部が組合員にアンケート調査を行い、211人から回答を得た。その概要は次の通りだ。

- ・仕事を辞めたいと思ったことがある 58・1%
- ・身体的不調がある 51・4%
- ・時間外勤務が過労死ライン（1カ月当たり

100時間以上または2〜6カ月の平均が80時間）以上となったことがある 52・4%

・住民からの執拗なクレームや不当要求行為（カスタマーハラスメント）に関する被害があるか、見聞きしたことがある 75・5%

カスタマーハラスメントについては、その状況が「窓口での大声、ばかやろう、殺すぞなどの暴言」「名札を撮影される、罹災調査の様子を録画される、炎天下や寒波の中、怒号を受ける」「土下座を強要された」など耐え難い事例が並ぶ。さらに、カスタマーハラスメントへの対策がないと感じている割合は67・5%にも上る。

（出典：自治労石川県本部「能登半島地震による被災自治体におけるメンタルヘルス等に関する実態調査結果」2024年8月）

これらから、災害時に自治体職員は、自らの被災、膨大な残業時間、やったことのない災害対応業務、カスタマーハラスメントなどで心身共に疲弊している。残念なことに、この状況は災害のたびに繰り返され、一向に改善が進んでいない。

総務省通知と実効性

総務省は、「令和6年能登半島地震による災害復旧業務に従事する職員の健康管理・安全衛生について（通知）」（総行安第1号、令和6年1月9日）において、災害対応に従事する職員の心身への過度な負担によるメンタルヘルス不調を防止するため、勤務環境に留意すること、および相談先を周知するように通知文を出している。

また、「地方公共団体における時間外勤務の上限規制及び健康確保措置を実効的に運用するための取組の一層の推進について（通知）」（総行公第111号・総行安第49号、令和6年12月26日）において、災害時などの長時間勤務縮減、ストレスチェックの実施、職場環境改善の推進を求めている。

だが、災害時のワーキングルールが全国的に明確に定められているわけではなく、各自治体の個別対応に委ねられている。一方、膨大な災害対応に追われる自治体は、具体的に対策をする余裕がない。その結果、職員の心

Risk Management

身の健康がむしばまれていく。

災害時の自治体職員の役割研究会

2022年12月19日、公益社団法人東京自治研究センターは、研究員11人、事務局2人の体制で「災害時の自治体職員の役割研究会」を設置した。職員の健康を守ることは、単に職員のためだけでなく、中長期的な災害対策のパフォーマンスを維持し、地域住民と地域社会を守ることに繋がるといふ問題意識である。

その後、3年以上にわたって、東京都内全市区町村へのアンケート、関係者へのヒアリング、派遣職員意識調査や座談会、被災自治体職員からの実践報告など多角的、多面的な調査研究を実施し、2026年2月28日に報告書をまとめた。

報告書の提言

調査研究のエッセンスを提言にまとめたので、概要を紹介する。

災害で自治体職員が燃え尽きず、行政機能を保ち続けるために(提言)

1. 発災時の職員行動マニュアルの策定と充実
災害時の職員行動を明確にし、職員が自らの役割を理解して行動できるようにするため、行動マニュアルの策定・周知・訓練の充実が不可欠である。
・マニュアルには勤務ローテーション、参集基準、任務免除、職員・家族の備え、持参品などを含めて記載し、災害発生時の行動を具体化する。なお、今回の自治体アンケート調査によれば、勤務ローテーションやメンタルヘルス対策、任務免除基準

を記載したマニュアルの策定率は東京都の全自治体で11%にとどまっており、早期の取り組みが必要である。(中略)

・正規職員が減少し、会計年度任用職員の比率が増えているが、当該職員の災害時の役割は不明確(役割を定めている自治体は東京都全体で9%)である。行政の重要な担い手として、処遇のあり方も含めた検討を急がなければならない。

・災害対策において女性職員の参画は非常に限定されており改善の必要があるが、行動マニュアルにも多様な立場の視点を反映することが望まれる。

2. 発災時の自治体職員の役割と安全管理

東日本大震災では288名の自治体職員が公務災害で死亡した。この教訓を重く受け止め、職員の生命を守る仕組みを制度化することが不可欠である。

・防災基本計画は「職員の安全を前提」とするが、現場では「いつ職員が避難すべきか」が曖昧だった。高知県黒潮町の「率先避難者」概念(職員がまず逃げる)などを参考に、明確な避難基準を設ける必要がある。

・災害時に優先すべきコア業務の明確化、ローテーション勤務、派遣職員の早期受入、メンタルヘルス体制の構築が職員の継続力を左右する。

・特に遺体安置やグリーンケアなどの困難業務にあたっては、メンタルヘルス対策を重視して対策を講じる。

・職員の家族の安全確保は、職員自身の持続力を支える要素であり、「家族単位」で職員を守る視点が必要である。

3. 受援計画未策定市町村の早期策定と充実

受援計画は外部支援(国・都道府県・自治体・民間・NPO等)を効果的に活用するための基盤である。

・東京都全体で54%の市区町村が未策定・時期未定となっており、早急な策定が必要である。

・受援計画には、受入部署、宿泊場所、指揮系統、マニュアル等を記載し、外部の力を早期に活用できる体制を構築する。(後略)

4. 派遣職員のメンタルヘルス対策・安全対策

激甚災害では派遣職員が不眠不休の応急対応を強いられるため、メンタル面の保護と安全確保が欠かせない。なお、災害時のメンタルヘルス対策を定めている自治体は東京都全体で9%にとどまっており、

早急な取り組みが求められる。(後略)

5. 土木・建築職員等技術職員の確保

技術系職員の減少は全国的な問題であり、災害対応・復旧能力を著しく低下させる。

・首都圏でも土木・建築職員がゼロの自治体が多数存在する現状は深刻である。(後略)

6. 自治体職員の広域連携の必要性

人材不足を補うため、自治体間の広域連携を制度化・常態化することが求められる。(後略)

7. 新技術の活用と自治体職員の習熟

限られた人材を補完し、災害対策の効果を高めるために、新技術(ドローン、ロボット、AIなど)の活用が不可欠となっている。

・ドローンによる被害状況調査・物資運搬などの活用事例が増加している。

・自治体DXの一環として災害時に活用できる技術の導入を検討する。(後略)

これらの取り組みは、災害多発時代において自治体行政が持続可能であり続けるための基盤となる。自治体職員が燃え尽きず、住民の生命・生活を守る力を発揮できる環境づくりが、今求められている。

なお、報告書全文は東京自治研究センター紀要「るびゅ・さあん」とるNo.23(2026年2月28日)に掲載されている。

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県鹿角市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザー・ボード座長など。著書に「図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ」「ひな型で作る福祉防災計画」など