

市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」の科学：求められる対応と責任をめぐる状況認識の内実と背景等に注目して

ADACHI, Takutoshi / 安達, 卓俊

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

327

(発行年 / Year)

2017-09-15

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第410号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2017-09-15

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014274>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	安達 卓俊
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 637 号
学位授与の日付	2017 年 9 月 15 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 杉崎 和久 副査 教授 武藤 博己 副査 (学外) 元法政大学特任教授 山岸 秀雄

市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」の科学
—求められる対応と責任をめぐる状況認識の内実と背景等に注目して—

本審査小委員会は、博士学位申請者安達卓俊氏からの博士（公共政策学）学位請求論文「市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」の科学——求められる対応と責任をめぐる状況認識の内実と背景等に注目して——」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1 本論文の主題と構成

本論文は、「市区町村の防災担当者の「不安」と「迷い」を考察した論文である。サブタイトルにもあるように、「求められる対応と責任をめぐる状況認識の内実と背景等に注目」した研究である。

本論文は、「公共政策研究にしっかりとした軸足を置きながらも、経営学、行動科学、文化研究などをはじめとする、さまざまな分野を参照した。社会の中であって、何が今の現実を構成している仕組みなのかを把握し、そこでの問題をきちんと分析して、ある種の可能な答えをいくつか提示できるように、防災の法と仕組み、防災に関わる各主体が負うべき責任のあり方など現在直面している課題の解決のためにどのような改善策が必要かという通常のアプローチによる検討に止まらず、求められる対応と責任をめぐる、市区町村防災担当者の心の深い所にある「不安」と「迷い」の实在や状況認識の内実を、インタビュー、アンケートなどを通じて形式知に落とし込み、これに先行研究など既存の形式知を組み合わせて検討、分析し、現場での実践に有用な知識の創造と、これの一般化を目的とした」と述べられているように、貴重な減災・防災の研究である

本論文の目次は、以下の通りである。

目次

表目次

図目次

まえがき

序 論

- 1 研究の目的と視点
- 2 先行研究の体系
- 3 研究の意義とテーマ選定の理由
- 4 研究の方法と特色
- 5 本論文の構成
- 6 用語の使い方と引用の表記

第1章 自然災害と行政の責任

- 1 自然災害の一般的定義
- 2 抗えない現実の再認識。自然災害と日常
 - (1) 自然災害と日常
 - (2) 現場自治体の自然災害対策の限界
- 3 刻々と変化する自然災害にあつての判断の難しさ
- 4 自然災害に係る住民と行政の関係
- 5 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論
 - (1) 災害対策基本法の基本理念と責務規定
 - (2) 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる裁判の事例
 - 2-1 長野県長野市
 - 2-1-1 事案の概要
 - 2-1-2 責任原因に対する裁判所の判断
 - 2-1-3 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論
 - 2-2 兵庫県佐用町
 - 2-2-1 事案の概要
 - 2-2-2 責任原因に対する裁判所の判断
 - 2-2-3 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論
- 6 インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対してのアンケート調査
 - (1) 調査の目的と方法
 - (2) 調査結果の集計
 - (3) 整理
 - 3-1 東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの
 - 3-1-1 自然災害と行政の責任に関する問題点と課題などに対して考えること
 - 3-1-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-2 熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの

- 3-2-1 自然災害と行政の責任に関する問題点と課題などに対して考えること
- 3-2-2 取り組みの現状などに関すること
- 3-3 その他の大規模震災の被災（過去 10 年以内）地市区町村から寄せられたもの
 - 3-3-1 自然災害と行政の責任に関する問題点と課題などに対して考えること
 - 3-3-2 取り組みの現状などに関すること
- 3-4 南海トラフ地震で被害想定されている市区町村から寄せられたもの
 - 3-4-1 自然災害と行政の責任に関する問題点と課題などに対して考えること
 - 3-4-2 取り組みの現状などに関すること
- 3-5 その他
 - 3-5-1 自然災害と行政の責任に関する問題点と課題などに対して考えること
 - 3-5-2 取り組みの現状などに関すること

7 章のまとめ

- (1) 自然災害と行政の責任に関する問題の所在
- (2) 自然災害と行政の責任に関する改善に向けての考察と提言

第 2 章 自然災害と法制度

- 1 日本人の自然観と災害観の一般
 - (1) 日本人の自然観の一般
 - (2) 日本人の災害観の一般
- 2 自然災害に関する法制度の歴史的展開
 - (1) 古代
 - (2) 江戸時代から明治時代にかけて
 - (3) 明治時代から現代にかけて
 - 3-1 明治時代
 - 3-2 明治時代以降現代にかけて
 - 3-2-1 災害救助法
 - 3-2-2 災害対策基本法
- 3 自然災害に関する現行防災法制度の仕組み
- 4 インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対してのアンケート調査
 - (1) 調査の目的と方法
 - (2) 調査結果の集計
 - (3) 整理
 - 3-1 東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの
 - 3-1-1 自然災害に関する法制度などの問題点と課題などに対して考えること
 - 3-1-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-2 熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの
 - 3-2-1 自然災害に関する法制度などの問題点と課題などに対して考えること

- 3-2-2 取り組みの現状などに関すること
- 3-3 その他の大規模震災の被災（過去 10 年以内）地市区町村から寄せられたもの
 - 3-3-1 自然災害に関する法制度などの問題点と課題などに対して考えること
 - 3-3-2 取り組みの現状などに関すること
- 3-4 南海トラフ地震で被害想定されている市区町村から寄せられたもの
 - 3-4-1 自然災害に関する法制度の問題点と課題などに対して考えること
 - 3-4-2 取り組みの現状などに関すること
- 3-5 その他
 - 3-5-1 自然災害に関する法制度などの問題点と課題などに対して考えること
 - 3-5-2 取り組みの現状などに関すること

5 章のまとめ

- (1) 自然災害と法制度などに関する問題の所在
- (2) 自然災害と法制度などに関する改善に向けての考察と提言

第 3 章 市区町村地域防災計画制度

- 1 市区町村地域防災計画の修正
 - (1) 業務委託によらない事例。熊本県下益城郡美里町
 - (2) 業務委託による事例。山形県最上郡大蔵村
- 2 防災計画体系における市区町村地域防災計画の位置付け
- 3 市区町村地域防災計画制度登場の背景
- 4 市区町村地域防災計画の特色
- 5 インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対してのアンケート調査
 - (1) 調査の目的と方法
 - (2) 調査結果の集計
 - (3) 整理
 - 3-1 東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの
 - 3-1-1 市区町村地域防災計画制度に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-1-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-2 熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの
 - 3-2-1 市区町村地域防災計画制度に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-2-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-3 その他の大規模震災の被災（過去 10 年以内）地市区町村から寄せられたもの
 - 3-3-1 市区町村地域防災計画制度に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-3-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-4 南海トラフ地震で被害想定されている市区町村から寄せられたもの
 - 3-4-1 市区町村地域防災計画制度に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-4-2 取り組みの現状などに関すること

3-5 その他

3-5-1 市区町村地域防災計画制度に関する問題点と課題などに対して考えること

3-5-2 取り組みの現状などに関すること

6 章のまとめ

(1) 地域防災計画制度に関する問題の所在

(2) 地域防災計画制度に関する改善に向けての考察と提言

第4章 市区町村の防災担当者に求められる対応

1 市区町村の防災担当者を取り巻く勤務の実際

(1) 防災担当部署の体制に関すること

(2) 専門的な知識、技能を習得する機会（研修）の現状に関すること

(3) 上司である市区町村の長の経験、組織内の対応状況の評価等に関すること

2 市区町村の防災担当者の職員研修と専門性に関する議論

3 事例研究。被災地現場で起きていたこと

(1) 初動の対応と当時現場で作業に就いた者の証言。福島県双葉郡葛尾村

1-1 初動の対応

1-1-1 2011年3月11日の対応

1-1-2 2011年3月12日の対応

1-1-3 2011年3月13日の対応

1-1-4 2011年3月14日の対応

1-2 当時現場で作業に就いた者の証言

(2) 初動の対応と当時現場で作業に就いた者の証言。東京都大島町

2-1 初動の対応

2-1-1 2013年10月14日までの対応

2-1-2 2013年10月15日朝の対応

2-1-3 2013年10月15日台風説明会以降、夕方までの対応

2-1-4 2013年10月15日土砂災害警戒情報発表以降の対応

2-1-5 2013年10月15日19時半頃から参集までの対応

2-1-6 土砂災害発生

2-2 当時現場で作業に就いた者の証言

4 インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対してのアンケート調査

(1) 調査の目的と方法

(2) 調査結果の集計

(3) 整理

3-1 東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの

3-1-1 市区町村防災担当者に求められる対応に関する問題点と課題に対して考えること

- 3-1-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-2 熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの
 - 3-2-1 市区町村防災担当者に求められる対応に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-2-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-3 その他の大規模震災の被災（過去 10 年以内）地市区町村から寄せられたもの
 - 3-3-1 市区町村防災担当者に求められる対応に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-3-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-4 南海トラフ地震で被害想定されている市区町村から寄せられたもの
 - 3-4-1 市区町村防災担当者に求められる対応に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-4-2 取り組みの現状などに関すること
 - 3-5 その他
 - 3-5-1 市区町村防災担当者に求められる対応に関する問題点と課題に対して考えること
 - 3-5-2 取り組みの現状などに関すること
 - 5 章のまとめ
 - (1) 市区町村の防災担当者に求められる対応に関する問題の所在
 - (2) 市区町村の防災担当者に求められる対応に関する改善に向けての考察と提言
- 第 5 章 市区町村の防災担当者の「不安」と「迷い」を科学するーインタビューなどよりー
- 1 インタビューの概要とまとめ方
 - (1) 対象者と実施時期
 - (2) 質問項目
 - 2-1 市区町村の長に対する質問項目
 - 2-2 市区町村の防災担当に対する質問項目
 - 2-3 被災自治体（被災当時）の職員であった者に対する質問項目
 - 2-4 災害派遣要請を受けて市区町村災害対策本部に派遣された自衛官に対する質問事項
 - 2-5 大規模な自然災害の被災の現場にあって活動した消防団員
 - 2-6 大規模な自然災害の被災の現場にあって活動の経験のない消防団員に対する質問事項
 - (3) まとめ方
 - 2 インタビュー
 - (1) 市区町村の長及び市区町村の防災担当者等
 - 1-1 市区町村の長
 - 1-1-1 海岸に接する地の市区町村の長 岩手県陸前高田市
 - 1-1-2 山間の地の市区町村の長 熊本県下益城郡美里町
 - 1-1-3 島嶼の地の市区町村の長 東京都青ヶ島
 - 1-1-4 都市部（河川上中流部）の地の市区町村の長 群馬県みどり市
 - 1-1-5 4名の市区町村の長に対するインタビューから分かったこと

- 1-2 市区町村防災担当者
 - 1-2-1 島嶼の地の市区町村の防災担当者 東京都大島町
 - 1-2-2 海岸に接する地の市区町村の防災担当者 岩手県陸前高田市
 - 1-2-3 山間の地の市区町村の防災担当者
 - 1-2-3-1 熊本県下益城郡美里町
 - 1-2-3-2 福島県双葉郡葛尾村
 - 1-2-4 都市部（河川上中流部）の地の市区町村の防災担当者
 - 1-2-4-1 群馬県みどり市
 - 1-2-4-2 茨城県常総市
 - 1-2-4-3 千葉県印西市
 - 1-2-4-4 埼玉県さいたま市
 - 1-2-5 都心部の地の市区町村の防災担当者 東京都港区
 - 1-2-6 10名の市区町村の防災担当者に対するインタビューから分かったこと
- 1-3 被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者
 - 1-3-1 東日本大震災（岩手県陸前高田市）
 - 1-3-2 平成25年台風26号土砂災害（東京都島嶼保健所大島出張所）
 - 1-3-3 2名の被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者に対するインタビューから分かったこと
- (2) 災害派遣要請を受けて現地対策本部に派遣された自衛官
 - 2-1 東日本大震災。派遣地岩手県陸前高田市
 - 2-2 東日本大震災。派遣地岩手県陸前高田市
 - 2-3 2名の災害派遣要請を受けて現地対策本部に派遣された自衛官に対するインタビューから分かったこと
- (3) 消防団員
 - 3-1 大規模な自然災害の、被災の現場にあつて活動した消防団員
 - 3-1-1 東日本大震災。被災地岩手県大船渡市
 - 3-1-2 平成27年9月関東・東北豪雨。被災地茨城県常総市
 - 3-2 大規模な自然災害の、被災の現場にあつて活動の経験のない消防団員 千葉県印西市
 - 3-3 7名の消防団員に対するインタビューから分かったこと
- 3 インタビューと並行して実施した市区町村の長に対してのアンケート調査
 - (1) 調査の目的と方法
 - (2) 調査結果の集計
 - (3) 整理
- 4 インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対してのアンケート調査
 - (1) 調査の目的と方法

(2) 調査結果の集計

(3) 整理

5 章のまとめ

第6章 結びにかえて

参考文献

あとがき

資料

謝辞

表目次

表-1 主な災害対策関係法律の類型別整理表

表-2-1 防災担当部署に所属し、専任で防災を担当している職員の数

表-2-2 防災担当部署に所属し、兼任で防災を担当している職員の数

表-2-3 防災担当部署に所属し、専任で防災を担当している「事務職」職員の数

表-2-4 防災担当部署に所属し、専任で防災を担当している「技術職」職員の数

表-2-5 防災担当部署に所属し、専任で防災を担当している「消防職」職員の数

表-2-6 防災担当部署に所属し、専任で防災を担当している「その他の職」職員の数

表-2-7 防災担当部署に所属し、専任で防災を担当している職員の平均的な異動の間隔

表-2-8 防災担当部署に所属する職員の平均在籍年数

表-2-9 激甚災害に指定された災害を防災担当として経験している当該部局職員数

表-3 専任で防災を担当している職員の体系的な研修への参加

表-4-1 在任中に、貴自治体において激甚災害指定を受けた災害があったか

表-4-2 防災・危機管理に関する条例・計画・マニュアル等の組織内の対応状況の評価

表-4-3 防災・危機管理に関する庁内連携・政策調整の組織内の対応状況の評価

表-4-4 全庁的な防災・危機管理研修・訓練に関する組織内の対応状況の評価

表-4-5 防災・危機管理部局への職員の充当に関する組織内の対応状況の評価

表-4-6 危機対応時において支持する意思決定のタイプ

表-4-7 危機対応時において支持する意思決定への参加者の範囲

表-5 疲弊する自治体職員。被災地自治体への職員派遣

図目次

図-1 防災から減災へ。議論の転機となった阪神淡路大震災

図-2 世界のマグネチュード6以上の震源分布とプレート境界

図-3 短時間強雨発生回数の長期変化（1時間降水量50mm以上）と土砂災害発生件数

- 図-4-1 避難所（砥用中体育館。避難者約1,300名）の様子
- 図-4-2 避難所駐車場。車中泊も多く見られた
- 図-5 岩手県岩泉町の降水量と小本川の時間別水位
- 図-6-1 簡易水道施設と集落、公共施設等との位置関係
- 図-6-2 簡易水道施設と集落、公共施設等との位置関係（拡大図）
- 図-7 居住権に行政が踏み込むことの難しさ。浸水地に再び建つ住居
- 図-8 初動の情報共有。陸上自衛隊第5普通科連隊指揮所

なお、本論文は、A4版で327ページであり、字数にして約41万字強となっている。

2 本論文の要旨

本論文は、まえがき、序論、第1章「自然災害と行政の責任」、第2章「自然災害と法制度」、第3章「市区町村地域防災計画制度」、第4章「市区町村の防災担当者に求められる対応」、第5章「市区町村の防災担当者の「不安」と「迷い」を科学する」、第6章「結びにかえて」、の7章立てである。

まえがきでは、宮城県石巻市立大川小学校の事例や阪神淡路大震災、奈良県十津川村などの事例を紹介しながら、論文の問題意識が書かれている。「我々は絶えず、今現在の状況がどうなっているかをチェックしながら行動をし、ほとんどの状況は、いつもの慣れ親しんだものである。したがって、無意識のうちに行動にふさわしい状況認識を行っているが、不測の事態にあっては、誰も自身の判断に迷う。葛藤の中にあって、そこでは普段とはまったく違った状況認識や行動をすることになる」と著者は述べる。「100年、あるいは50年に一度という自然災害は日本列島全域で見れば必ずしも少なくはないが、各自治体に焦点を合わせると滅多に体験されるものではない」（稲泉、2014、16頁）のである。したがって「いつもと違った状況では、判断すべき情報が多く、しかも曖昧である。状況は即断を求めており、複合連鎖の先読みなどは到底叶はずもない。通常の業務とはまったく異なる仕事に携わることを余儀なくされる。不慣れな仕事である上に「前例」そのものが無い。矢継ぎ早に起こる問題に追われ、1つの仕事を終える間もなく、次の問題が発生する。自分の置かれた状況がまるで飲み込めず、誰に助けを求めていいのかも分からなくなる。ますます不安は募り、ついには今起きていることすら、まともに理解できなくなる。今眼前で目に付いた手がかりで自分なりの解釈ができるものだけに基づいて状況を認識しようとする気持ちになるのは当然である」という。この不安と迷いをどのように解消するのか、それが本論文の問題意識である。

序論では、「1 研究の目的と視点」、「2 先行研究の体系」、「3 研究の意義とテーマ選定の理由」、「4 研究の方法と特色」、「5 本論文の構成」、「6 用語の使い方と引用の表

記」がのべられている。研究の視点について、「市区町村の防災担当者を取り巻く、組織の特質や文化のほか、特に職場の人間関係のパワーバランスなどの属人的な要素が彼ら市区町村の防災担当者の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのか、市区町村の長が市区町村の防災担当者のフォロアースhipをどのように理解しているのかなどの実際を通して、市区町村の防災担当者のフォロアースhipの限界や課題に注目した。本研究の態度は、なるべく普遍的に、多くの市区町村の防災行政に応用できるような一般法則を探求することである。意図してあるべき論は排除した。よって、解釈ではなく、客観的事実である行動や現象を対象とした」と述べられている。

第1章「自然災害と行政の責任」では、自然災害をめぐる行政の責任に注目して、市区町村の防災担当者の「不安」や「迷い」の存在を考察する前段階のケーススタディーになっている。自然災害と行政の責任に関することとして、訴訟問題に至った事例として青森県岩木町百沢地区及び兵庫県佐用町を取り上げた。これにアンケート「自然災害と行政の責任に関する問題点と課題に対する市区町村防災担当者の意識」を加えて、市区町村の防災担当者の不安や迷いに影響を及ぼす背景、内実の表出化を試みた。

第1節「自然災害の一般的定義」では、災害対策基本法を引用して、「災害」を「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象」（第2条1号）にもたらされる災難であるところの、いわゆる天災と、「又は大規模な火事もしくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」（第2条1号）としていることを本論文でも用いることが記されている。

第2節「抗えない現実の再認識。自然災害と日常」では、日常的に生じる自然災害を指摘し、現場自治体の自然災害対策の限界を指摘している。

第3節「刻々と変化する自然災害にあつての判断の難しさ」では、事例として、平成28年8月31日、台風10号による河川の氾濫によって高齢者グループホームの入居者9名が亡くなった岩手県岩泉町が紹介されている。「あらゆる場面において状況に応じた迅速な対応をとることが重要であると言うのは容易いが、刻々と変化する事態の進展の中で災害情報の提供や避難誘導といった対応は困難を極める。直面する事態は初めてのことであり、状況を能動的に理解しようもないのだ。」と指摘する。

第4節「自然災害に係る住民と行政の関係」では、2013（平成25）年の伊豆大島土砂災害を事例としてあげ、マスコミが行政を非難したことに触れて、「自然災害をめぐる行政と住民の関係の見直しこそ、本来深めなければならない議論であることにほかならないはずである。危機管理における行政組織の役割および行政の危機管理能力の限界に関し行政組織と住民との間で認識にずれが存在し、そのことが行政に対する批判を高めているとするならば問題である。東日本大震災被災地の防災担当者がアンケートに答えたように『今後においては「自助」の周知を図り、住民が自らの判断で行動に転じるよう防災教育の拡充

を図る』(本論文、第1章)べきであり、そうした活動を通じて自然災害をめぐる行政と住民の関係の見直しの議論を深めることこそ意味があると思える」と指摘している。

第5節「避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論」では、災害対策基本法の基本理念と責務規定が解説され、避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる裁判の事例として、長野県長野市の大規模な地すべりの事例(1985(昭和60)年7月)と兵庫県佐用町の集中豪雨による洪水の事例(2009(平成21)年8月)が扱われている。どちらも避難勧告が遅れた事例である。

第6節「インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対するアンケート調査」では、市区町村の防災担当者を対象とし、自然災害と行政の責任に関する問題点と課題などに対する意識を調査するために行ったアンケート調査について、そこから重要と考えられる回答が紹介されている。ちなみに、実施は、2016(平成28)年6月に配布し、2016(平成28)年7月に回収(26部(人)37%)したという。このアンケート調査は、東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの、熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの、その他の大規模震災の被災(過去10年以内)地市区町村から寄せられたもの、南海トラフ地震で被害想定されているから市区町村から寄せられたもの、その他に分類されて、整理されている。

第7節「章のまとめ」では、(1)「自然災害と行政の責任に関する問題の所在」では、被災した小さな自治体を非難することではなく、「住民は防災の担当者の内実の不安や迷いを知る必要がある」と指摘されている。「長い歴史の中で培われてきた封建制度のお上依存体質がそうそう易々と変わることはない。日本人の中に染み付いている。生殺与奪の権限を持つお上が、何もかも上げ膳、据え膳で施してくれるものだと思っている。自然災害に対峙しているのはあくまでお上であり、住民はその庇護の下にいるという意識にほかならない。そうした意識にこそ、自然災害と行政の責任に関する問題が所在しているように思えてならない」と述べられている。(2)「自然災害と行政の責任に関する改善に向けての考察と提言」では、「自然災害にあつて、真に責任を負うのは誰か。単純な行政批判に終始することは、行政のあるべき姿の議論において意味があるとは思えない。本来深めなければならない議論はそのようなことではない。自然災害をめぐる行政と住民の関係の見直しこそ、本来深めなければならない議論であることにほかならないはずである」と結論づけている。

第2章「自然災害と法制度」および第3章「市区町村地域防災計画制度」では、自然災害と法制度及び市区町村地域防災計画制度が考察されている。自然災害に関する現行法制度の仕組みと今日的意義、行政や地域など防災に関わる各主体が負うべき責任のあり方など現在直面している課題の解決のためにどのような改善策が必要かという通常のアプローチによる検討のほか、これにアンケート「自然災害に関する法制度などの問題点と課題に対する市区町村の防災担当者の意識」、「市区町村地域防災計画制度に関する問題点と課題に対する市区町村防災担当者の意識」を加えて、市区町村の防災担当者の不安や迷いに影

響を及ぼす背景、内実の表出化を試みられている。

第2章第1節「日本人の自然観と災害観の一般」では、日本人の自然観や日本人の災害観が論じられている。

第2節「自然災害に関する法制度の歴史的展開」では、古代から江戸時代、明治時代、現代にかけて災害とその対応が解説されている。1946（昭和21）年の昭和南海地震をきっかけに制定されたのが「災害救助法」（1947（昭和22）年）であり、1961（昭和36）年には伊勢湾台風で被害が甚大であったことを踏まえて制定されたのが「災害対策基本法」である。

第3節「自然災害に関する現行防災法制度の仕組み」では、地震・津波、火山、風水害、地滑り・崖崩れ・土石流、豪雪、原子力という災害類型ごとの対応法律が示されている。

第4節「インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対するアンケート調査」では、市区町村の防災担当者を対象とし、自然災害に関する法制度の問題点と課題に対する意識を調査するために行ったアンケート調査について、解説されている。アンケート用紙は、2016（平成28）年6月に配布（70部）し、同年7月に回収（26部（人）37%）したとのことである。ここでも、東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの、熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの、その他の大規模震災の被災（過去10年以内）地市区町村から寄せられたもの、南海トラフ地震で被害想定されている市区町村から寄せられたもの、その他、に分類されて、整理されている。

第5節「章のまとめ」では、「（1）自然災害と法制度などに関する問題の所在」として、4つの問いを取り上げられている。「1つは、日本人の災害観に関するところの問い、2つは、市区町村など現場から捉える法制度の問いと課題、3つは、責任主体のねじれと主体者間の温度差、当事者意識に関する問い、4つは、市区町村が国や都道府県、住民に期待することに関する問い」である。「（2）自然災害と法制度などに関する改善に向けての考察と提言」では、「法制度に関する問題については、行政は、形骸化の実際とともに、机上と現場との乖離について問う必要がある。同時に住民は、行政の現場にあって、法の改正に伴い発生する事務に忙殺され、そのことにより、本来優先すべき業務が滞っていることを承知する必要がある。そして住民こそが、国、県に対し、市区町村の現状を踏まえて、より实际的であり現実的な対応について問う必要がある。地域が置かれた実情を踏まえた法体系の在り方についても同様である。責任主体のねじれが、現場に混乱（災害現場の市町村は、自らの判断で弾力的運用を行いにくいなど）を強いたのである」と指摘し、「住民は、甚大な災害を受けた小自治体の実際を承知しておく必要がある。熊本地震のように行政が被災した場合は、行政の災害対応が遅れることを知っていなければならないのだ。ひいてはそれが自らの命を守ることになる」と論じられている。

第3章「市区町村地域防災計画制度」の第1節「市区町村地域防災計画の修正」では、「（1）業務委託によらない事例」として、熊本県下益城郡美里町が扱われており、また「（2）業

務委託による事例」としては、山形県最上郡大蔵村が扱われている。

第2節「防災計画体系における市区町村地域防災計画の位置付け」では、「日本国の災害対策制度は国、都道府県、市区町村が果たす役割を区分している。その関係性は階層的な上下関係になっており、その中で、災害予防、応急、復旧、復興に至るすべての活動において主体となるのは都道府県、市区町村である。国はその活動を補佐することになっている」と説明されている。

第3節「市区町村地域防災計画制度登場の背景」では、「伊勢湾台風での被害が甚大であったことを踏まえ、昭和36年に制定された災害対策基本法に基づき、国の防災基本計画に沿って規定されたものであり、その制度登場の背景には、災害ごとに場当たりに定められ安定性を欠いていた災害対策の問題が、広域に及ぶ被害をもたらした伊勢湾台風により一気に顕在化したことにある」と説明されている。

第4節「市区町村地域防災計画の特色」では、3つの特色があげられている。「特色の1つは、この計画が「実質的にトップダウンの計画策定であり、内容的な拘束力もあって上下の支配従属関係があることであるといわざるを得ない」（津久井、2012、140頁）こと」であり、「特色の2つは、ボリュームであり、膨大すぎて現実的・実務的でないこと、「特色の3つは、市区町村地域防災計画の策定に地区居住者等が参画できることである」と論じられている。

第5節「インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対するアンケート調査」では、市区町村の防災担当者を対象とし、市区町村地域防災計画に関する問題点と課題に対する意識を調査するために行ったアンケート調査について、解説されている。アンケート用紙は、2016（平成28）年6月に配布（70部）し、同年7月に回収（26部（人）37%）したという。このアンケートの内容については、東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの、熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの、その他の大規模震災の被災（過去10年以内）地市区町村から寄せられたもの、南海トラフ地震で被害想定されている市区町村から寄せられたもの、その他、に分類されて、まとめられている。

第6節「章のまとめ」では、「（1）地域防災計画制度に関する問題の所在」として、「否応なしに我々日本人は、自然現象の持つ大きな不確実性と想定を思い知らされ続けている。東日本大震災の被災地市区町村の防災担当者であり、当時のことを知る者がアンケートに答えて『災害ごとに細分化してマニュアル的な計画が実際は使いやすいと思いますが、そのとおりにならないのが実災害だと思っています』（本論文、第3章）というように、対応の実際を振り返る」と述べられており、あまり機能しない地域防災計画についての問題点を指摘している。「マニュアル通りには進まないという前提」に立った場合「漏れがあってはならない、もしにでも漏れていたならばそれは責任問題になるという前提」に立った場合について、論じられており、結論として「東日本大震災の被災地市区町村の防災担当者がいうように『骨格となるべき方針を計画に盛り込んだ上で、平時や災害時の実際の状況に応じて臨機応変に対応していくべき』（本論文、第3章）であるのだ」と論じ

られている。また、「(2) 地域防災計画制度に関する改善に向けての考察と提言」では、「規則の遵守それ自体が目的となっているとしたら、それは誤りである。トップダウンの計画策定は、規則の遵守が強調されるために、規則の遵守それ自体が目的となる。本来向き合うべき住民の方を向かず市区町村は都や県を、都や県は霞が関を向いて仕事をせざるを得なくなる」と論じ、「一方的に抵触を禁ずる上意下達の仕事ではなく、相互に独自の計画の立案権を認めたいうで、矛盾が生じないように調整する仕組みに改めるべき」(津久井、2012、140 頁) と提案している。

第4章「市区町村の防災担当者に求められる対応」では、市区町村の防災担当者を取り巻く勤務の実際、市区町村の防災担当者の職員研修と専門性に関する議論のほか、事例研究に危機管理にあつてその対応のあり方が注目された東京都大島町及び福島県葛尾村を取り上げて、市区町村の防災担当者に求められる対応の限界などについて考察している。また、アンケート「市区町村の防災担当者に求められる対応に関する問題点と課題に対する市区町村の防災担当者の意識」を加えて、市区町村の防災担当者の不安や迷いに影響を及ぼす背景、内実の表出化が試みられている。

第1節「市区町村の防災担当者を取り巻く勤務の実際」では、「一般に防災の業務は、仕事内容を習熟するのに時間を要する。それにもかかわらずようやく分ってきた頃には異動となってしまうため、庁内では防災の業務に精通した職員が育ちづらい状況にある」ことを考察している。「(1) 防災担当部署の体制に関すること」では、①静岡大学防災総合センター牛山研究室が2015(平成27)年3月に、1,741市区町村の防災担当者を対象として、防災気象情報に対する認識などの把握を目的に調査を実施して「市区町村の防災に関するアンケート(素集計報告書)」として取りまとめたもの、②「消防庁防災課が、災害対応、特に避難勧告等の発令の判断及び災害情報の伝達に必要な専門的な知識、技能を習得する機会(職員研修)の現状を把握、分析し、災害情報伝達体制強化のための研修のあり方を検討することを目的に平成24年10月に調査を実施し、取りまとめ報告した「地方公共団体の防災に関する職員研修に係る調査報告(速報)」」、③「明治大学危機管理研究センターが基礎自治体の防災、危機管理体制の現況及び東日本大震災に対する対応状況を把握することを目的に平成23年9月30日から同年10月21日の間に調査を実施し、取りまとめ報告した「自治体の防災・危機管理施策に関するアンケート調査(首長アンケート。単純集計結果)」及び「自治体の防災・危機管理施策に関するアンケート調査(担当課アンケート。単純集計結果)」等の報告、の3つの調査から関連の事項を抜粋し、整理されている。「表-2-1 防災担当部署に所属し、専任で防災を担当している職員の数」、「表-2-2 防災担当部署に所属し、兼任で防災を担当している職員の数」、「表-2-3 防災担当部署に所属し専任で防災を担当している「事務職」職員の数」、「表-2-4 防災担当部署に所属し専任で防災を担当している「技術職」職員の数」、「表-2-5 防災担当部署に所属し専任で防災を担当している「消防職」職員の数」、「表-2-6 防災担当部署

に所属し専任で防災を担当している「その他の職」職員の数」、「表－2－7 防災担当部署に所属し専任で防災を担当している職員の平均異動間隔」、「表－2－8 防災担当部署に所属する職員の平均在籍年数」、「表－2－9 激甚災害に指定された災害を防災担当として経験している当該部局職員数」がそれである。「(2) 専門的な知識、技能を習得する機会（研修）の現状に関すること」では、「表－3 専任で防災を担当している職員の体系的な研修への参加」が示されている。「(3) 上司である市区町村の長の経験、組織内の対応状況の評価等に関すること」では、「表－4－1 在任中に、貴自治体において激甚災害指定を受けた災害があったか」、「表－4－2 防災・危機管理に関する条例・計画・マニュアル等の組織内の対応状況の評価」、「表－4－3 防災・危機管理に関する庁内連携・政策調整の組織内の対応状況の評価」、「表－4－4 全庁的な防災・危機管理研修・訓練に関する組織内の対応状況の評価」、「表－4－5 防災・危機管理部局への職員の充当に関する組織内の対応状況の評価」、「表－4－6 危機対応時において支持する意思決定のタイプ」、「表－4－7 危機対応時において支持する意思決定への参加者の範囲」として整理されている。

第2節「市区町村の防災担当者の職員研修と専門性に関する議論」では、専門性とは「一般的には特定の領域に関する高度な知識と経験」と説明されているが、「現実には、2年から3年の周期で担当者が変わっていく中であって、専門性の担保が非常に厳しい状況にある」と指摘されている。

第3節「事例研究。被災地現場で起きていたこと」では、「(1) 初動の対応と当時現場で作業に就いた者の証言。福島県双葉郡葛尾村」では、東日本大震災の際の葛尾村における避難の対応が詳述されている。同様に、「(2) 初動の対応と当時現場で作業に就いた者の証言。東京都大島町」では、2013（平成25）年10月に発生した土砂災害について詳述されている。

第4節「インタビューと並行して実施した市区町村の防災担当者に対するアンケート調査」では、市区町村の防災担当者を対象とし、市区町村の防災担当者に求められる対応に関する問題点と課題に対する意識を調査するために行ったアンケート調査について、述べられている。アンケート用紙は、2016（平成28）年6月に配布（70部）し、同年7月に回収（26部（人）37%）した。このアンケート調査についても、東日本大震災の被災地市区町村から寄せられたもの、熊本地震の被災地市区町村から寄せられたもの、その他の大規模震災の被災（過去10年以内）地市区町村から寄せられたもの、南海トラフ地震で被害想定されている市区町村から寄せられたもの、その他、に分類されて、整理されている。

第5節「章のまとめ」では、「(1) 市区町村の防災担当者に求められる対応に関する問題の所在」として、2つの問題が議論されている。「1つは、期待されていることと、出来ることとのギャップである」が、これについては、職員の側の専門性・人員の低下・減少とともに、「地域社会では、支え合いの力が弱体化している。それぞれの地域にリーダーが不在になり、避難所に張り付けることのできる職員が減ってしまう。結局、それぞれの地

域や避難場所が、いつまでも孤立したままになる」という状況が生じていると指摘している。また、「(2) 市区町村の防災担当者に求められる対応に関する改善に向けての考察と提言」として、「ますます複雑、高度化する行政ニーズに適切に対応していくためには限られた人員の下で、どのような人材育成施策を、いつから行い、いつまで行うべきであるのか、特定分野の高度の専門職をいかに養成し、確保するのか、階層別、職種別に人材育成の目標をいかに立てるのか、長期にかつ段階的、体系的に、能力をどのレベルまで高めることが育成したことになるのか、専門性が必要だとして、その求められるレベルをどのように想定するのかなど、職員のキャリアパターンに関する基本的在り方についての議論が欠かせないのである」と論じている。

第5章「市区町村の防災担当者の「不安」と「迷い」を科学するーインタビューなどよりー」では、市区町村の長、市区町村の防災担当者、被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者、被災の現場にあって活動した自衛官や消防団員など25名を対象としてインタビューを実施した内容について、詳述されているほか、これにアンケートを加えて、組織の中であって「不安」と「迷い」に向き合い苦慮する市区町村の防災担当者の心の深い所にある実在や状況認識の内実が考察されている。

第1節「インタビューの概要とまとめ方」では、「インタビューは、市区町村の長4名、市区町村の防災担当者10名、被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者2名、災害派遣要請を受けて市区町村対策本部に派遣された自衛官2名、大規模な自然災害の被災の現場にあって活動した消防団員4名、大規模な自然災害の被災の現場にあって活動の経験のない消防団員3名の合計25名を対象として、平成27年8月から平成28年9月にかけて実施した」ことが説明されている。なお、質問項目については、対象の立場によって異なっている。

第2節「インタビュー」では、「(1) 市区町村の長及び市区町村の防災担当者等」では、市区町村の長として、「海岸に接する地の市区町村の長 岩手県陸前高田市」、「山間の地の市区町村の長 熊本県下益城郡美里町」、「島嶼の地の市区町村の長 東京都青ヶ島」「都市部（河川上中流部）の地の市区町村の長 群馬県みどり市」、である。「4名の市区町村の長に対するインタビューから分かったこと」としては、「少なくともこの4人の市区町村の長については、部下であるフォロアーとの関係について、「部下に任せ、尊重すること」とともに、へつらいも、ごまかしもしないのであろう信用に裏付けされた「相互間のほどよい距離感」がよく分かる」と結論づけられている。

インタビューの2つ目は、市区町村防災担当者である。対象となったのは、「島嶼の地の市区町村の防災担当者 東京都大島町」、「海岸に接する地の市区町村の防災担当者 岩手県陸前高田市」、「山間の地の市区町村の防災担当者」として熊本県下益城郡美里町と福島県双葉郡葛尾村、「都市部（河川上中流部）の地の市区町村の防災担当者」として群馬県みどり市、茨城県常総市、千葉県印西市、埼玉県さいたま市の4市が対象となっている。さ

らに、「都心部の地の市区町村の防災担当者 東京都港区」が選ばれている。「1-2-6 10名の市区町村の防災担当者に対するインタビューから分かったこと」では、「市区町村の防災担当者は、何を不安に思い、何に迷うのか。不安の背景に何があり、何が彼らに迷いをもたらすのか」という問題を中心に回答を整理しつつ、「作家山本七平は「今の今までこれこれは絶対にしてはならんといひ続けたその人が、いざとなると、そのならんと言ったことをやると言い、あるいはやれと命じた例を、戦場で、直接に間接に、いくつも体験している。そして戦後その理由を問えば、その返事は必ずあの時の空気では、あせざるを得なかったである」（山本、1983、16頁）というように、自身の経験を踏まえて、いわゆるところの「空気」を説明した。組織の中にあつて我々は、その場の空気や同調圧力に支配、強制されて、自らが否定したとおりの行動をとる（とらざるを得ない）ことがある。空気、同調圧力的なことに自らの意思決定を拘束されてしまうのである。例外はあろうが、同調を迫る明示的、若しくは非明示的な圧力は、時に、ストレスとなり、さらには不安や迷い原因となると考えてよいと思う」と述べ、さらに「また我々日本人は、同質の者同士の同調性が強いので、自分だけが異端視されるのを恐れる。知らず知らずのうちに先輩後輩、同窓、同期などという、そうした「属人的な要素」であり、その繋がりが、組織に構造的に組み込まれたネットワークよりも、ものをいうことが往々にしてある」と指摘している。

インタビューの3つ目は、「被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者」であり、「東日本大震災（岩手県陸前高田市）」、「平成25年台風26号土砂災害（東京都島嶼保健所大島出張所）」の2名である。この「2名の被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者に対するインタビューから分かったこと」では、「被災地自治体への職員派遣。膨れ上がる事業量と少ない人員。被災者からの、復興の加速をとる重圧が押し寄せる。一般被災者とともに、苦悩している自治体職員には途方もないストレスがかかっていることはあまり知られていない。高台移転や区画整理事業の計画が決まり、用地交渉や土地の再配置の設計など本格化する復興まちづくりに向けて「役に立てず申し訳ない」と自ら命を絶った派遣の職員がいる。疲弊する自治体職員を守ることは急務である」と述べられている。

インタビューの4つ目は、「災害派遣要請を受けて現地対策本部に派遣された自衛官」であり、2名が対象となっているが、どちらも東日本大震災の被災地である岩手県陸前高田市に派遣されたものである。ここでの内容は、主として自治体職員の対応状況について、どのようにみていたのかが記述されており、「被災自治体職員は、被災直後には災害救援の後方支援的役割を担い、復旧復興活動時には全体の牽引的役割を担いながら、被災によるストレスにも過重労働による新たなストレスに対しても、十分な対策がとられないままに勤務に就いてたのである」と述べられている。

インタビューの5つ目は、消防団員である。ここでは、東日本大震災の被災地である岩手県大船渡市、2015（平成27）年9月の関東・東北豪雨による被災地である茨城県常総市、大規模な自然災害の被災の現場にあつて活動の経験のない千葉県印西市の消防団員の7名である。この「7名の消防団員に対するインタビューから分かったこと」では、ここでも自治体

職員、特に防災担当とのコミュニケーションの問題が指摘されている。すなわち、「防災基本計画に基づき市区町村は「自主防災組織の育成、強化を図り、消防団とこれらの組織との連携を通じて地域コミュニティの防災体制の充実を図る」ことが責務とされている」にもかかわらず、「消防団と市の防災の担当とのコミュニケーションの実際について大船渡市の消防団長は筆者のインタビューに『被災前、市の防災担当とのコミュニケーションですか、なかったですね』と答えていることが紹介されている。

第3節「インタビューと並行して実施した市区町村の長に対してのアンケート調査」では、調査の目的と方法、調査結果の集計、その整理が述べられている。「アンケートは、組織の中であって「不安」と「迷い」に向き合い苦慮する市区町村の防災担当者の心の深い所にある実在や状況認識の内実を探ることを目的に、市区町村の防災担当者的上司である市区町村の長が、部下である市区町村の防災担当者の心にある「不安」と「迷い」の実在と、その背景にあるものにどのように関心を寄せているかなどを知るために、インタビューとは別の市区町村の長を対象として行った」とのことである。アンケート用紙は、2016（平成28）年11月に配布（12部）し、同年12月に回収（6部（6人）50%）したという。なお、「アンケートの回収を得た6名の市区町村の長は、全員が、今回の熊本地震被災地であって、現場自治体の長として指揮を執った者たち」であったという。内容のまとめとしては、「自身の「不安」や「迷い」を認識しているか。認識しているのなら、その認識は漠然としたものか、あるいは具体的なものであるのかについては、問いから、数名を除き、自身の「不安」や「迷い」を認識していること、それは具体的ではなく漠然としたものであることが分かり、また、危急な場面であって、自身の決断が正しいと確信を持って言えるか、言えないとするならそれはどういう理由によるものかについては、問いから、数名を除き、経験の浅さなどが理由となって、自身の決断に、正しいと確信を持ってないと考えていることが分かる」と述べられている。

第5節「章のまとめ」では、第5章においては、「市区町村防災担当者の心の深い所にある「不安」と「迷い」の実在や状況認識の内実を、インタビュー、アンケートなどを通じて形式知に落とし込み、これに先行研究など既存の形式知を組み合わせで検討、分析し、現場での実践に有用な知識の創造と、これの一般化を目的とした。このため、インタビュー、アンケートを基に、東日本大震災、熊本地震等大規模震災を中心に関係者らのやり取りを再現してきた」と繰り返し述べられている論文の趣旨が記されているが、「個別の市区町村において防災の専門職員を大幅に増員、配置することは期待できない。ますます複雑、高度化するニーズに適切に応えていくためには限られた人員の下で、どのような人材育成施策を、いつから行い、いつまで行うべきであるのか、特定分野の高度の専門職をいかに養成し、確保するのか、階層別、職種別に人材育成の目標をいかに立てるのか、長期的に、かつ段階的、体系的に、能力をどのレベルまで高めることが育成したことになるのか、専門性が必要だとして、その求められるレベルをどのように想定するのかなど、職員のキャリアパターンに関する基本的な在り方についての議論が必要である」と結論づけられている。

第6章「結びにかえて」では、本論文の趣旨が再掲され、そこでの結論が明記され、課題が記述されている。まず、「繰り返される自然災害は、改めて市区町村の職員が生身の人間と直面し、その人々の生涯とかかわる存在であることを鮮明にする。東日本大震災以降特に、市区町村の防災行政を取り巻く環境は大きく変化している。南海トラフや首都圏直下などの発生が危惧されている中であって、市区町村の現場は様々な問題を突き付けられている。行政では守りきれない規模の災害が襲うとき、そこに生じる事態は極めて深刻になる」と指摘し、「自然災害をめぐる市区町村と住民の関係の見直しこそ、本来深めなければならない議論であることに他ならないはずである」との結論を強調する。「日本国は、環太平洋造山帯の一端にあって、国中を構造線や断層が走っており、地質的には極めてもろい地域であり、地震多発国である。火山帯が多数存在し、世界有数の火山国であるこの国にあって、国土の中央部には脊梁山脈が走り、地形は急峻である。河川は急勾配を呈している。可住地は少なく、平地部においては生活の場そのものが、山から運ばれた土砂の堆積でできた扇状地や平野など、水や土砂の氾濫する可能性のあるところに存在し、年々、人間生活の場と自然現象が生じる場との接点が大きくなっている。開発の進行が生活、居住空間を拡大させ、その結果、洪水被害の危険性を増大させていったのである。このような地形と地質の脆弱なこの国を、前線の停滞による集中豪雨や台風による豪雨などがしばしば襲う。火山活動や地震活動も活発である。しかもこの国土には1億2698万人もの人々が生活している」と述べ、日本という地域に居住する私達の宿命を指摘する。日本全体としてみると、確かに日常的に災害が生じている。しかしながら、各自治体にとっては、「100年、あるいは50年に一度という自然災害は日本列島全域で見れば必ずしも少なくはないが、各自治体に焦点を合わせると滅多に体験されるものではない」（稲泉、2014、16頁）という状況である。したがって、「行政機能がまるっきりマヒしてしまい、誰が亡くなったと連絡があっても照合する戸籍や住民票もない。通常業務とは異なる不安な中での業務だったのである。多くの同僚職員を亡くし、職場も流出した状況の中にあって職員はどのような思いで業務を遂行していたのか。住民は、やはりそのことを知る必要があると思う。住民は、不安に思い、迷う、担当者たちの、その心の内実に思いを馳せてもらいたいと思う。ひいてはそれが住民自身、自らの命を守ることにになると筆者は考えている。より効果的な防災の実現に向けて住民は、市区町村の職員の生身の思いや、彼らがどう自らに課せられた役割に向き合っているのかを知る必要があると考えている。ゆえに市区町村は、被災の現場にあって、何が起きて、何が出来て、何が出来ないのか。知らせること、もっと知ってもらうことに積極的であるべきであるのだ」という本研究の結論が明記されている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、災害大国日本における災害・減災対応に関連して、自治体の対応についての

研究である。本論文は次のような諸点において、評価しうる価値ある研究であると考えられる。

第1に、本論文の中でも繰り返し述べられているように、「本研究は、社会の中にあって、何が今の現実を構成している仕組みなのかを把握し、そこでの問題をきちんと分析して、ある種の可能な答えをいくつか提示できるように、防災の法と仕組み、防災に関わる各主体が負うべき責任のあり方など現在直面している課題の解決のためにどのような改善策が必要かという通常のアプローチによる検討に止まらず、避難の勧告・指示の発令をめぐる、市区町村防災担当者の心の深い所にある「不安」と「迷い」の实在や状況認識の内実を、インタビュー、アンケートなどを通じて形式知に落とし込み、これに先行研究など既存の形式知を組み合わせて検討、分析し、現場での実践に有用な知識の創造と、これの一般化を目的とした」（本論文、p.300）と述べられているように、現実的・実務的に対応できるよう、防災・減災に関する暗黙知を形式知にすることを研究作業の中心に据えている。このような研究意図と研究作業は社会にとって実に有用であり、これを成し遂げた著者の努力は高く評価しなければならないと考える。

第2に、「被災の現地に出向き、現場に立った」ことである。東日本大震災被災地の関連では、岩手県陸前高田市（27.12.15）、岩手県大船渡市（27.12.19）、福島県双葉郡葛尾村（28.10.20）、2016（平成28）年の熊本地震被災地では、熊本県下益城郡益城町（28.6.20）（28.11.2）、2013（平成25）年の台風26号伊豆大島豪雨災害被災地では、東京都大島町（28.9.23）、2015（平成27）年9月の関東・東北豪雨被災地では茨城県常総市（28.1.28）に出向き、インタビューを行っている。決して膨大な地域を訪ねたとは言えないが、そこでの調査は首長や自治体職員、消防団員など、多くの人々にインタビューし、それを丹念に記録し、それを読みこなし、整理し、そこから形式知を取り出そうとしている研究作業は膨大であり、頭が下がる思いである。この点についても、高い評価が得られると考える。

こうした点について、本研究は防災・減災に関する優れた研究として、高く評価できるものである。課題として指摘すべき点はほとんどないが、あえて指摘すれば、次のような点が手薄である。

まず第1に、……中略……今後の課題となるのであろう。

第2に、……中略……改善する必要があるだろう。

以上のように、課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であり、博士の学位を授与するに値する業績であると認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2017年6月17日に安達卓俊氏の公開審査会（口頭試問）を実施し、

本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、安達卓俊氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上