

### 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>

法政大学審査学位論文

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—

安達 卓俊

# 目次

目次	i
表目次	viii
図目次	viii
<b>まえがき</b>	1
<b>序 論</b>	8
1 研究の目的と視点	8
2 先行研究の体系	8
3 研究の意義とテーマ選定の理由	9
4 研究の方法と特色	10
5 本論文の構成	10
6 用語の使い方と引用の表記	11
<b>第1章 自然災害と行政の責任</b>	12
1 自然災害の一般的定義	12
2 抗えない現実の再認識。自然災害と日常	13
(1) 自然災害と日常	14
(2) 現場自治体の自然災害対策の限界	16
3 刻々と変化する自然災害にあつての判断の難しさ	18
4 自然災害に係る住民と行政の関係	20
5 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論	22
(1) 災害対策基本法の基本理念と責務規定	22
(2) 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる裁判の事例	24
2-1 長野県長野市	24
2-1-1 事案の概要	24
2-1-2 責任原因に対する裁判所の判断	24
2-1-3 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論	25
2-2 兵庫県佐用町	26
2-2-1 事案の概要	26
2-2-2 責任原因に対する裁判所の判断	26
2-2-3 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論	26
6 インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対してのアンケート調査	27

(1) 調査の目的と方法	27
(2) 調査結果の集計	27
(3) 整理	30
3-1 東日本大震災被災地の市区町村防災担当者によるもの	30
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	30
3-1-2 取り組みの現状などに関すること	30
3-2 熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの	31
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	31
3-2-2 取り組みの現状などに関すること	31
3-3 その他の大規模震災被災（過去10年以内）地の市区町村防災担当者によるもの	32
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	32
3-3-2 取り組みの現状などに関すること	32
3-4 南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの	32
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	32
3-4-2 取り組みの現状などに関すること	32
3-5 その他	33
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	33
3-5-2 取り組みの現状などに関すること	33
7 章のまとめ	33
(1) 自然災害と行政の責任に関する問題の所在	33
(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	34
<b>第2章 自然災害と法制度</b>	<b>36</b>
1 日本人の自然観と災害観の一般	36
(1) 日本人の自然観の一般	36
(2) 日本人の災害観の一般	37
2 自然災害に関する法制度の歴史的展開	38
(1) 古代	38
(2) 江戸時代から明治時代にかけて	39
(3) 明治時代から現代にかけて	39
3-1 明治時代	39
3-2 明治時代以降現代にかけて	40
3-2-1 災害救助法	40
3-2-2 災害対策基本法	40
3 自然災害に関する現行防災法制度の仕組み	41
4 インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対してのアンケート調査	43

(1) 調査の目的と方法	4 3
(2) 調査結果の集計	4 3
(3) 整理	4 5
3-1 東日本大震災被災地の市区町村防災担当者によるもの	4 5
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	4 5
3-1-2 取り組みの現状などに関すること	4 6
3-2 熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの	4 6
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	4 6
3-2-2 取り組みの現状などに関すること	4 6
3-3 その他の大規模震災被災（過去 10 年以内）地の市区町村防災担当者によるもの	4 7
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	4 7
3-3-2 取り組みの現状などに関すること	4 7
3-4 南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの	4 7
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	4 7
3-4-2 取り組みの現状などに関すること	4 7
3-5 その他	4 8
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	4 8
3-5-2 取り組みの現状などに関すること	4 8
5 章のまとめ	4 8
(1) 自然災害と法制度などに関する問題の所在	4 8
(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	5 0

### 第 3 章 市区町村地域防災計画制度 5 1

1 市区町村地域防災計画の修正	5 1
(1) 業務委託によらない事例。熊本県下益城郡美里町	5 1
(2) 業務委託による事例。山形県最上郡大蔵村	5 2
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	5 4
3 市区町村地域防災計画制度登場の背景	5 5
4 市区町村地域防災計画の特色	5 5
5 インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対してのアンケート調査	5 6
(1) 調査の目的と方法	5 6
(2) 調査結果の集計	5 6
(3) 整理	5 9
3-1 東日本大震災被災地の市区町村防災担当者によるもの	5 9
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	5 9
3-1-2 取り組みの現状などに関すること	6 0

3-2	熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの	60
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	60
3-2-2	取り組みの現状などに関すること	60
3-3	その他の大規模震災被災（過去10年以内）地の市区町村防災担当者によるもの	61
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	61
3-3-2	取り組みの現状などに関すること	61
3-4	南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの	61
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	61
3-4-2	取り組みの現状などに関すること	62
3-5	その他	62
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	62
3-5-2	取り組みの現状などに関すること	62
6	章のまとめ	62
(1)	地域防災計画制度に関する問題の所在	63
(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	64
<b>第4章</b>	<b>市区町村防災担当者に求められる対応</b>	<b>65</b>
1	市区町村防災担当者を取り巻く勤務の実態	65
(1)	防災担当部署の体制に関すること	66
(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	69
(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	71
2	市区町村防災担当者の職員研修と専門性に関する議論	72
3	事例研究。被災地現場で起きていたこと	72
(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	72
1-1	初動の対応	73
1-1-1	平成23年3月11日の対応	73
1-1-2	平成23年3月12日の対応	74
1-1-3	平成23年3月13日の対応	74
1-1-4	平成23年3月14日の対応	76
1-2	当時現場で作業に就いた者の証言	78
(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	80
2-1	初動の対応	81
2-1-1	平成25年10月14日までの対応	81
2-1-2	平成25年10月15日朝の対応	81
2-1-3	平成25年10月15日台風説明会以降、夕方までの対応	82
2-1-4	平成25年10月15日土砂災害警戒情報発表以降の対応	83

2-1-5	平成 25 年 10 月 15 日 19 時半頃から参集までの対応	8 4
2-1-6	土砂災害発生	8 5
2-2	当時現場で作業に就いた者の証言	8 5
4	インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対してのアンケート調査	8 7
(1)	調査の目的と方法	8 7
(2)	調査結果の集計	8 7
(3)	整理	9 0
3-1	東日本大震災被災地の市区町村防災担当者によるもの	9 0
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	9 0
3-1-2	取り組みの現状などに関すること	9 1
3-2	熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの	9 1
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	9 1
3-2-2	取り組みの現状などに関すること	9 1
3-3	その他の大規模震災被災（過去 10 年以内）地の市区町村防災担当者によるもの	9 2
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	9 2
3-3-2	取り組みの現状などに関すること	9 2
3-4	南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの	9 2
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	9 2
3-4-2	取り組みの現状などに関すること	9 2
3-5	その他	9 3
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	9 2
3-5-2	取り組みの現状などに関すること	9 3
5	章のまとめ	9 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の所在	9 3
(2)	市区町村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	9 5
<b>第 5 章 市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」の科学</b>		9 7
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	9 7
(1)	対象者と実施時期	9 7
(2)	質問項目	9 7

2-1	市区町村の長に対する質問項目	97
2-2	市区町村防災担当者に対する質問項目	98
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	100
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	101
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	102
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	102
(3)	まとめ方	103
2	インタビュー	103
(1)	市区町村の長及び市区町村防災担当者等	103
1-1	市区町村の長	103
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	103
1-1-2	山間の地の市区町村の長 熊本県下益城郡美里町	116
1-1-3	島嶼の地の市区町村の長 東京都青ヶ島	124
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	129
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	142
1-2	市区町村防災担当者	145
1-2-1	島嶼の地の市区町村防災担当者 東京都大島町	145
1-2-2	海岸に接する地の市区町村防災担当者 岩手県陸前高田市	152
1-2-3	山間の地の市区町村防災担当者	160
1-2-3-1	熊本県下益城郡美里町	160
1-2-3-2	福島県双葉郡葛尾村	167
1-2-4	都市部（河川上中流部）の地の市区町村防災担当者	175
1-2-4-1	群馬県みどり市	175
1-2-4-2	茨城県常総市	180
1-2-4-3	千葉県印西市	190
1-2-4-4	埼玉県さいたま市	195
1-2-5	都心部の地の市区町村防災担当者 東京都港区	202

1-2-6	10名の市区町村防災担当者に対するインタビューから分かったこと	212
1-3	被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者	216
1-3-1	東日本大震災（岩手県陸前高田市）	216
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）	228
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	231
(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	234
2-1	東日本大震災。派遣地岩手県陸前高田市	235
2-2	東日本大震災。派遣地岩手県陸前高田市	241
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	249
(3)	消防団員	251
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	251
3-1-1	東日本大震災。被災地岩手県大船渡市	251
3-1-2	平成27年9月関東・東北豪雨。被災地茨城県常総市	258
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	267
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	274
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	276
(1)	調査の目的と方法	276
(2)	調査結果の集計	276
(3)	整理	278
4	インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対してのアンケート調査	278
(1)	調査の目的と方法	278
(2)	調査結果の集計	279
(3)	整理	292
5	章のまとめ	293
<b>第6章 結びにかえて</b>		<b>295</b>
参考文献		302
あとがき		315
資料		318
謝辞		327

## 表目次

表-1	主な災害対策関係法律の類型別整理表	4 2
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	6 6
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	6 6
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	6 7
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	6 7
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	6 7
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	6 7
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	6 8
表-2-8	防災担当部署に所属する職員の平均在籍年数	6 8
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	6 8
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	6 9
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	7 1
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	7 1
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	7 1
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	7 1
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	7 1
表-4-6	危機対応時において支持する意思決定のタイプ	7 2
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	7 2
表-5	疲弊する自治体職員。被災地自治体への職員派遣	2 2 3

## 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	2
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	1 2
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	1 4
図-4-1	避難所（砥用中体育館。避難者約1,300名）の様子	1 6
図-4-2	避難所駐車場。車中泊も多く見られた	1 7
図-5	岩手県岩泉町の降水量と小本川の時間別水位	1 9
図-6-1	簡易水道施設と集落、公共施設等との位置関係	1 2 7
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）	1 2 7
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（イメージ）	2 1 8
図-8	初動の情報共有。陸上自衛隊第5普通科連隊指揮所	2 3 6

## まえがき

---

東日本大震災の津波で多くの児童が犠牲となった宮城県石巻市立大川小学校の対応をめぐる訴訟で仙台地裁は平成 28 年 10 月 26 日、県と市に対し約 14 億円の損害賠償を命じる判決を言い渡した。裁判所は、市の広報車が同校近くへの津波接近を伝えていたことなどを指摘し、到達は予見できたとし、また、避難先としていた学校の裏山に避難しなかったことなどから過失と認定した。これに対し県と市は、当該の地域に津波が来た記録が過去に遡り無かったこと、当時のハザードマップでは大川小学校までは到達しないものと予測されていたことなどから、学校職員が学校まで津波襲来を予見することは不可能だったと主張、また、地震発生直後には、学校職員が様々な形で情報収集を行い想定通りに避難行動したために、情報収集義務違反、回避義務違反はなかったとして、翌月 11 月 7 日に控訴した。

日本人の社会は、同質の者同士の同調性が強く、自分はこう判断しているのだと白黒をはっきりつけるような言い方を避ける傾向がある。時に「その場の空気に支配されて、自らが否定したそのとおりの行動をとってしまう」（山本、1983、16 頁）ことは誰しも思い当たる。

地震の後、大川小学校では校庭に学校職員が集まり「万が一津波が来た場合よりも万が一来なかった場合の話し合い」（池上、加藤、2014、26 頁）が行われたのである。「職員集団全体に、余計なことをして失敗したり、めんどろになることが責められる雰囲気があり、このような場面においてもそれを優先し、組織としての判断基準になってしまった」（同上）と記録されている。「山は危険、津波が来ないのにジタバタ動いて何かあったら責任問題になるという方針に縛られて、組織が硬直してしまった」（同上）のである。その場であって、周囲の多くの人と同じように考え行動するよう暗黙のうちの強制があったのであろうことは容易に想像ができる。

自然災害に対しての実効的危機管理は机上の訓練よりはるかに至難であることは歴史が証明している。自然災害は、時期も場所も被害の進展具合も予見することが難しく逆算して対応することは困難である。職員は、初めて経験する災害への対応に苦慮し、課せられた責任に懼れる。身を置くその組織は、失敗を許さず周囲との調和を偏重する。そして官僚的であるとともに属人的である。提案や発言の正邪、当否の判断が、発言者が誰かということによって左右される。同じ行動をしなければならぬと無意識に感じ、多くの場合、年功序列の組織の中で行き詰ってしまい、リスクを避け、毎日決められた範囲の仕事を繰り返す。同質の者同士の同調性が強いため、自分だけが異端視されるのを極端に恐れる。時には“何が正しい”かよりも“誰が正しい”を優先し、何が受け入れやすいかという観点からスタートしてしまう。いかにしても、人間が、本質的に有する持つ基本的な承認欲求や、権力に従うという人基本的な社会性に従うほかにない。そして時に事あれば、誰しもがスケープゴートに使われる懼れに思考を巡らせることになる。

阪神・淡路大震災から 17 年の時を経て平成 24 年 3 月、(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構は、研究調査報告書「防災における政策ジレンマの研究 ～阪神・淡路大震災と東日本大震災はどう想定されてきたか～」を公表した。その一部の、市区町村防災担当者を取り巻く職場の人間関係のパワーバランスなどの属人的な要素に関する部分のやり取りを同報告書(2 頁～6 頁)から以下のとおり引用する。

### 図－1 防災から減災<sup>1</sup>へ。議論の転機となった阪神淡路大震災



出典：一般社団法人消防科学総合センター「災害写真データベース」(平成 7 年 2 月 11 日撮影)

[http://www.saigaichousa-db-isad.jp/drsdb\\_photo/photoSearchResult](http://www.saigaichousa-db-isad.jp/drsdb_photo/photoSearchResult)(平成 27 年 10 月 9 日アクセス)

---

1 阪神淡路大震災。行政がすべて対策できたわけではない。行政だけの力では自然災害への備えに対応できないことは明らかである。被害を出さないのではなく、被害が出ることを想定した上で、その被害を如何に最小限に留めるかという対策を事前に講じる取り組みが現実的である。またこの震災は、かようにして行政による災害対応の限界を示した半面、共助の重要性を浮き彫りにした。NPO等の非政府組織による支援の試みはその後、多くの国内外での被災地支援を経て社会に根付き、東日本大震災でも存在感を示した。南海トラフの巨大地震、首都直下地震などを見据え、どう減災社会を創っていくべきか、そこで住民やNPO等はどのような役割を果たし得るのか。

東日本大震災から半年が過ぎた昨年9月20日、神戸市の元職員が大阪府内の病院でひっそりと息を引き取った。

阪神・淡路大震災前、総務局で防災担当主幹を務めた吉沢博。震災直後、重度のうつ病に陥り、話すことも歩くこともできなくなった。

多くの命が犠牲になるのを目の当たりにし、自責の念に駆られたのだと、死の1カ月後、玄関先で妻が語った。「夫は納得できる備えをしたかったが、組織の判断もあってできなかったんです」

かつて市の「地域防災計画・地震対策編」のまとめ役を務めた吉沢。17年前の悔恨は何も語らず、85歳で生涯を閉じた。

結果として地震の脅威に思い至らなかった防災計画。それは市当局が「議事録も、関連資料も残っていない」として、今だ検証しきれていない過去だ。阪神・淡路大震災前に時計の針を戻そう。

1973年秋。三宮のフラワーロードで足を止め、大阪市立大助手だった塩野清治（65）は「これは危ないですね」と、手にした写真を見た。

終戦直後に米軍が撮った航空写真。そこに写る空襲の焼け野原は、地表に浮かび上がる段差をさらけ出していた。

活断層である。それは市街地に延び、将来起こりうる直下地震の危険性を物語っていた。だが、塩野が見渡す一帯は既に整地され、ビルや店舗がひしめいていた。

地震をめぐるプレート理論が60年代後半に登場し、断層が地震を起こす仕組みが急速に分かりつつあった。「もし動けば壊滅的ですわね」。塩野は、調査団を率いる同大助教授だった故・笠間太郎と顔を見合わせた。

関東を中心に防災対策が進んでいた。64年には死者26人に上る新潟地震が発生。地震学者らが関東大地震の「69年周期説」を唱え、再来時期は約20年後とされていた。

調査を依頼したのは神戸市だった。国の地震予知連絡会は70年、阪神間を特定観測地域に指定。72年、大阪市立大と京大がチームを組んだ。笠間らは2年かけて「神戸と地震」と題した報告書をまとめ、神戸に都市直下地震が起こる恐れを指摘した。だが、「肝心の発生時期が分からなかった」と、現在、名誉教授の塩野は振り返る。神戸には実際に直下地震が起きた記録がなく、微小な地震も観測できなかった。

「断層がスルスルと滑ってエネルギーを解放しているか、それともため込んでいるか。報告書は疑念を残したまま、警鐘を込めて思い切って出したものだった」

74年6月26日の神戸新聞夕刊。1面に「神戸にも直下地震の恐れ」の見出しが躍った。一方で、記事には「十万年単位の長期警告」との識者の見方も添えられた。神戸には過去、震度6を超える地震が起きたとの記録がなく、安全神話が広がっていた。「万年単位と言われ、私を含めて現実的な問題として認識するには、あまりに遠い話だった」。担当した本紙の元記者は述懐する。

報告書の存在は、数年後には市の幹部でさえ忘れられたものとなった。そして阪神・淡路大震災が起こるまで、再びメディアに登場することはなかった。

直下地震が神戸に起きる可能性を報じた1974年6月26日付の本紙神戸新聞社が今回入手した「神戸市の震災対策」と題した1977年の資料がある。だが、その3年前、地震学者らが報告書「神戸と地震」で危険性を指摘した「直下地震」の文字は見当たらない。

「活断層の意義を検討し、地盤予想図を作成した」。つまり、土地開発の掘削時などに使う地盤図だけが引き継がれていた。

ポートアイランドに続き、六甲アイランドの埋め立て工事が本格化し、「山、海へ行く」と呼ばれる“神戸市商法”が全国で注目されていた。市長の故・宮崎辰雄がインタビューに答えている。

「神戸は地震に強い街ですよ。地盤も花こう岩だし、いざとなったら山へも海へも逃げられる」

当時、市の懸案は水害だった。死者616人が出た38年の阪神大水害、死者145人の74年豪雨…。だがそのころ、断層は破壊へのエネルギーを着実にため込んでいた。

84年5月30日、宍粟市を震源にマグニチュード(M)5・6の地震が起きる。神戸で震度3。数日後、宮崎は防災担当主幹だった吉沢博を呼ぶ。防災計画に地震対策編を策定するための準備を命じた。

地震学とライフライン工学、消防工学が専門の神戸大助教授3人と、神戸海洋気象台幹部の計4人が、審議委員として招集された。

吉沢は、有馬—高槻構造線▽山崎断層▽和歌山沖(南海トラフ) —の三つを震源と想定し、最大震度を「5」とする事務局案をつくる。だが専門家の助言を得る際になって次々と批判を浴びた。

「兵庫県は6を採用するのに、なぜ5なんだ」

地震学者の寺島敦(80)が指摘したという。県は78年の伊豆大島近海地震を受け、同年9月から市に先行して震災対策の計画取りまとめに入っていた。

吉沢は「過去1400年間で神戸に震度6の地震はないからだ」と説明した。

それは、県の調査でも同じだった。だが県は「実際よりやや大きい(恐れがある)」との注釈を付け、想定震度を「5~6」とした。出火件数などの被害算定には5を用いながらも、地震学者らの警告に最低限、配慮した格好だった。

寺島「神戸市は断層の巣だ。震度6を超える可能性も十分ありうる」

吉沢「理解するが、いつ起こるか分からない。対策するのは県ではなく、市だ」

寺島「いつかは起こるのに対策しないのか」

答えに窮した吉沢が言ったという。「今回は、お金がかからないやり方で(計画をつくるのが市の意向。6では水道管ひとつ整備するのにお金がかかりすぎる」

後日、神戸海洋気象台の委員が「やっぱり6にした方がいい」と議論を蒸し返した。これに対し、水道局計画課主幹だった碓井昭彦（72）は「予算を知らない者が勝手なことを言うな」と声を荒らげた。

当時、水道管の大半は継ぎ手部分が弱く、震度6に対応できる耐震管は70年代に登場したばかり。3千キロメートルを超える総入れ替えが必要になるかもしれない。碓井の試算で3千億円超。後の神戸空港建設費に相当する額だった。

6か5か―。神戸市の防災計画地震対策編の想定震度をめぐり、こじれた議論を收拾させたのは、学者側の取りまとめ役で神戸大助教授だった室崎益輝（67）だ。

室崎はこう呼び掛けた。「ここで白紙に戻すより、5と6の間を取りましょう。段階的に上げることを検討すればいい」

「5の強」。それは、当時の気象庁の震度階級に「強弱」がない中、議論を“落とす”折衷案だった。それでも、いざ被害の想定となると曖昧さを残す。

実は、防災担当主幹だった吉沢博は市長の特命を受ける数年前から、独自に地震対策の準備に動いていた。

「震度5」の場合、市内で最大110件の火災が起き、水道管は沿岸部の100カ所以上で継ぎ手が破損するとの試算を専門家から得ていた。

この試算を採用しようとしたところ、今度は身内から反発が出た。消防局警防課長だった西田和馬（76）が「対策費はきちんと出してくれるんだらうな」と吉沢をにらむ。1970年代から関東大震災級の地震を想定し「消防体制の強化」を訴えてきたが、消防職員やポンプ車の数は、国基準さえ満たしていなかった。頭ごなしに対応不能な案を持ち出され、強い不快感を示した。

結局、被害想定は言葉を濁す方向でまとまる。火災の予測には「最悪の条件下」との注釈が加えられ、水道管破損の試算は伏せられた。

94年9月、東京・大手町のビル会議室。原子力発電で生じる放射性廃棄物の地下処分を探るため、地下構造を可視化する国のプロジェクトが進んでいた。

再現モデルは近畿が選ばれる。理由は「全国で最も地質情報が充実している地域」。

70年代、神戸に地震の危険性を指摘した断層研究は、研究者の注目を集めていた。座長を務めた京都大名誉教授の西村進（79）が回想する。地下のデータをコンピューターに入力し、将来の変動量を見ようとキーを押したときだ。

「驚きの声が上がりましたよ。予想が覆ったんです。それまで断層のひずみ量は、滋賀県から京都府に延びる花折断層が一番だと思っていた」

真っ赤になったのは、4カ月後、最大震度7を引き起こす阪神―淡路の断層の帯。

神戸市の地震対策編策定から10年。いくつかの危険信号は発せられたが、想定の見直しは議論されなかった。

室崎は震災後、各地の講演でおわびを繰り返す。「想像力に欠けていた。机をたたいてでも震度6を主張すべきだった」。行政がすべて対策できたわけではない。「抜け

ていたのは、限界を伝え、市民と防災を考えていく減災の発想だった」

吉沢は震災から2カ月半後に退職する。庶務課係長だった原口知之（68）が振り返る。「彼は南海地震などの対策をずっと主張してきたが、6は現実味に乏しく、結局、そこまでの予算措置は難しかった。气象台出身の彼だからこそ本当は危機感を持っていた」

吉沢は総務局の同僚だった小川順一（60）に電話をかけていた。「一生懸命やったけど、役に立たなかったな...」。か細い声だった。しばらくして心の病を患った。

不測の事態にあっては誰し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強いられる。いつもと違った状況の下に判断すべき情報は多く、しかも曖昧である。複合連鎖の先読みなどは到底叶うはずもない。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」そのものが無く、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。ますます不安は募る。そしてついには今起きていることすら理解できなくなる。状況を能動的に理解しようもなく、経過の見えない災害の中で「空に向かって祈りたい気持ち」（稲泉、2014、16頁）になっても不思議ではない。

平成16年新潟県中越地震<sup>2</sup>の被災地の1つである長岡市の市長（震災当時）森民夫氏（平成27年7月13日現在現職同市市長）が「正直に言えば、今回の地震は、まさに青天の霹靂であった。もちろん、災害に備える心構えがまったくなかったわけではないが、必ず大地震が起きるといふ緊迫感が十分あったかと問われれば、自信をもって肯定できるわけではない。防災計画もきちんと策定していたし、地域ごとの自主防災会の組織化や防災訓練も実施してきた。しかし、今回の災害は、そうした我々のささやかな準備をあざ笑うかのように我々を翻弄した」（長岡市災害対策本部、2007、まえがき）と当時を振り返っているが、どんなに心構えをしているつもりでも、予期せぬ事態はやってくる。緊急事態は、ほとんどいつもはじめて遭遇することになる。「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）のだ。

平成23年9月3日、奈良県十津川村役場総務課に人的被害発生の第一報が入った。台風第12号による災害<sup>3</sup>である。後に紀伊半島大水と名付けられた。当時、総務課で災害対

---

2 気象庁による正式名称

3 奈良県、和歌山県、三重県をはじめ全国で死者は82人、行方不明者は16人となり、北海道から四国にかけての広い範囲で床上・床下浸水などの住家被害、田畑の冠水被害、道路損壊などによる通行止めが多発した。とくに降水量が多くなった奈良県、和歌山県では土砂崩れにより大規模な河道閉塞（天然ダム）が発生した。被害状況は24年9月28日15時現在の消防庁の情報による。

応の中心を担った担当者は後に取材に応えた際に「土砂崩れ自体は普段からそれなりに起こるのですが、十津川では人的被害は長らくありませんでした。私が役所に入って初めての事態だったので、20年近くはなかったはずですよ。おそらく最後にあった自然災害での人的被害は、役場の下流で雨の日に谷が詰まって、走っていた車を直撃した事例です。それも私が入る10年くらい前のことでした。それが今回は土砂崩れでの被害が出ているのに、そこに向かうことすらできなかった」（同上、16頁・17頁）と振り返る。

## 序 論

---

### 1 研究の目的と視点

ある情報に相対した時に、そこに潜在的に何かを感じ取り、それに縛られて言動を抑制されることが間々ある。その抑制された状態で結論を出すもやがて抑制から解放される。そして振り返り、なぜ、どうしてあの時にあのような結論を出したのかを説明しようとしても大抵はうまく説明出来ない。

組織の暗黙知<sup>4</sup>が暗黙のままに留まっていく。「不安」や「迷い」の实在のほとんどは暗黙知のまま失われていくことになる。

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アプローチに止まらず、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<sup>5</sup>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ることで検討、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。

研究の視点については、市区町村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防災担当者のフォロアーズをどのように理解しているのかなどの実際を通して、市区町村防災担当者のフォロアーズの限界や課題に注目した。

### 2 先行研究の体系

多岐にわたる先行研究を4つの領域に区分し、体系的にサーベイした。即ち、1つは自然災害をめぐる行政の責任に関する諸理論、2つは自然災害をめぐる法制度に関する諸理論、3つは地域防災計画制度をめぐる諸理論、4つは市区町村防災担当者に求められる対応をめぐる諸理論である。

1章においては自然災害をめぐる行政の責任に関する諸理論の、2章においては自然災害をめぐる法制度に関する諸理論の、3章においては地域防災計画制度をめぐる諸理論の、4章においては市区町村防災担当者に求められる対応をめぐる諸理論の、各々先行研究について、それぞれサーベイした。

---

4 意識下の認識を暗黙知と呼ぶ。ハンガリーの哲学者マイケル＝ポランニーの提唱した概念。本研究では、市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」など意識下の認識を明文化・理論化し、知識の共有化を目指す。

5 第三者に伝えることを目的に、言語化、図式化、又は数式化した客観的な知識。暗黙知の対概念として用いられている。

### 3 研究の意義とテーマ選定の理由

大規模な自然災害など不測の事態発生直後には、被災者の避難場所の把握、道路状況の把握、人的被害発生状況の把握など同時並行的に対応せざるを得ないことから、平常時の業務とは質的にも量的にも全く異なるものとなる。

災害発生後には基本的に各機関の首長が災害対策本部の本部長として対応に当たることになるが、首長は必ずしも危機管理に関する専門的な知識を有しているわけではない。ゆえに市区町村防災担当者には、フォロアーとして、首長の指揮調整に関する機能を補佐するとともに、オペレーションに関わる様々な業務を効果的に実施するための対応方針を検討することにおいて中心的な役割を果たすことが求められる。

本研究の意義とするところは、災害発生時の、首長の補佐役として適切な対応をとることをその任務とし使命とする彼ら市区町村防災担当者に注目し、組織にあって「不安」や「迷い」の实在の中にある彼らのフォロアーシップの限界や課題に焦点を当てて検討することにある。

平成 7 年には阪神淡路で、平成 23 年には東日本で、さらには、平成 25 年には東京都の大島<sup>6</sup>で、平成 26 年には広島<sup>7</sup>で、さらには平成 28 年には熊本<sup>8</sup>で多くの命が理不尽にも奪われ続けている。そして今もまた、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、自治体の現場は様々な問題を突き付け続けられている。繰り返される自然災害は、改めて自治体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。ゆえに、より効果的な防災の実現にあっては、市区町村職員の生身の思いや、

---

6 10 月 16 日、東京都大島町（伊豆大島）西部において、三原山の外輪山中腹が幅約 950m にわたって崩落。土石流が発生した。この土石流は、元町神達地区や元町三丁目といった集落を飲み込み、36 人が死亡、22 人が重軽傷を負い、3 人が行方不明となった（2014 年 1 月 15 日現在）。後に台風という予測可能な災害にも関わらず、町長の川島と副町長が二人とも島外出張に出ていたため、危機対応のあり方として批判を浴びた。

7 広島県広島市北部の安佐北区や安佐南区などの住宅地を襲った大規模な土砂災害で、平成 26 年 8 月豪雨に伴い発生した。死者 74 人・重傷者 8 人・軽傷者 36 人の被害が生じた（平成 26 年 9 月 19 日現在）。広島市が避難勧告を発令したのは、午前 4 時過ぎの土砂災害発生後だった。後に市が開設した検証部会において、避難勧告発令までの対応は現行のマニュアルにほぼ沿っており、やむを得ないタイミングだったと判断したものの、気象データの使い方や判断のタイミングを考慮すれば、もう少し早く危険性を予知できたとも検証部会は指摘した。

8 熊本市では 4 月 19 日付けのホームページにおいて「連日、熊本市の担当課への電話による問い合わせが殺到しており、被災者への救難活動に支障をきたしている状況です」と、個人による問い合わせを極力控えるよう呼びかけて、協力を求めた。常総市の水害でも同様に、個人による問い合わせに追われて事務がパンクする事態に至った。常総市の防災担当者はインタビューに応じて『あとは住民からの情報とかも当然電話鳴りっぱなしだったのでそれをみんな受けて。本当にどこでも、決壊、危ないからとかって本当情報がありすぎてそれも本当に実際対応できたかって言ったら、実際の話聞き流しになっちゃったとかそういった場合もあると思います。本当に一杯いっぱい』(本論文、第 5 章) というように当時の状況を語った。

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り、そしてそれは共有されるべき必要がある。

#### 4 研究の方法と特色

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（実証性や再現性など）を探求することが本研究の態度である。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。方法としては先行文献の分析によるほか、通信による意識調査（アンケート）、2件の事例研究、25人に対する対面のインタビューなどにより行った。

次に本論文の特色を述べる。その特色の1つは、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ていることである。2つは、市区町村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、また市区町村の長が、市区町村防災担当者のフォロアシップをどのように理解しているのかなどの実際を通して、市区町村防災担当者のフォロアシップの限界や課題に注目することにより、現場での実践に有用な価値のある情報の一般化と提供を目的としていることである。3つは、現職の防衛省職員（教官職）であるこの論文の筆者が、現地派遣部隊の長として、また連絡幹部として現地対策本部に派遣される階級の自衛官に対し教育を行う防衛省部内に設置された教育機関のマネジメント領域の教官であるということから、研究の成果を反映させやすい立場に在るということである。そして4つは、この研究が現場での実践にあって有用であるということに強い拘りをもって展開していることにあり、意図して在るべき論を極力、排除したことにある。

#### 5 本論文の構成

本論文は6章で構成される。〈第1章「自然災害と行政の責任」〉は、市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」の实在を考察する前段階のケーススタディーになる。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。〈第2章「自然災害と法制度」〉及び〈第3章「地域防災計画制度」〉は、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を行った。〈第4章「市区町村防災担当者に求められる対応」〉は、市区町村防災担当者を取り巻く勤務の実際、市区町村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っ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た。

本論文の目指すところは、理論的にも実践的にも有用であり、かつ意味のある知見を得ることである。災害の現場にあって活動を行う対象は人間であり個人である。その個人の

活動を支えるのが組織であるとの仮定から、本論文の関心は「個人」と「組織」の両方に跨る。従って、〈第 5 章「市区町村防災担当者の「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、市区町村防災担当者、被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者、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、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、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などを対象として聞き取りを行い、組織の中にあつて「不安」と「迷い」に向き合い苦慮する市区町村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った。

そして〈第 6 章「むすびにかえて」〉は、本研究のまとめである。先行研究のほか、ケーススタディーやアンケート、インタビューなどを通じて導き出された問題の所在と、改善に向けての提言を述べた。（その後、結び、参考文献、資料、あとがきのほか謝辞を掲載する。）

以上の行程から、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解明し、現場での実践に有用な価値のある情報の一般化と提供を試みた。

## 6 用語の使い方と引用の表記等

用語の使い方は次のようになる。単に自治体と称した場合は、基礎自治体をいう。市区町村の長と称した場合は、基礎自治体である市、町、村及び特別区（東京都の区）の長を言い、市区町村防災担当者とした場合は、基礎自治体である市、町、村及び特別区（東京都の区）の内規に基づくところにより防災に関する事務を担当する職員をいう。現地対策本部の長と称した場合は、災害対策基本法第 23 条第 1 項に基づき市区町村に設置された災害対策本部の長に就く者をいう。

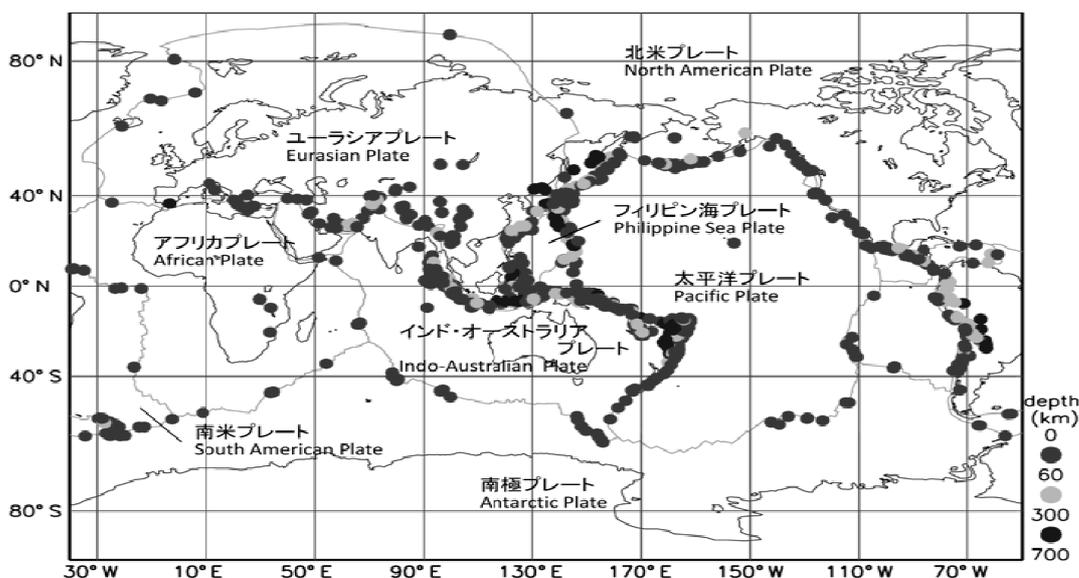
次に引用の表記の形式については、法政大学図書館「参考・引用文献の書き方」のほか、法律懇話会編集者「法律文献等の出典の表示方法〔2014 年版〕」を参考にした。また、項目の細別については、「公用文作成の要領（内閣閣甲 16 号。昭和 27 年 4 月 4 日）」を参考にした。

なお、先行文献の引用表記は、「」内は原著からの引用になる。インタビュー、アンケートでは、回答者の言葉をそのまま引用する場合に『』を用いる。

## 第1章 自然災害と行政の責任

よく知られているように日本国は、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、世界有数の地震多発国である。

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



出典：内閣府ホームページ（平成27年版防災白書）

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h27/>（2016年7月16日アクセス）

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」（北原、2006、110頁）。

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<sup>9</sup>もの人々が生活している。この国土に住み続ける限り、我々はいつどこで大地震や火山の大噴火に遭遇するか分からないという宿命を常に背負わされていると考えてよい。

### 1 自然災害の一般的定義

防災分野の法令の基本法である災害対策基本法<sup>10</sup>では「災害」を「暴風、竜巻、豪雨、

9 総務省統計局人口推計【平成28年4月1日現在（概算値）】による。

10 最終改正平成二十七年九月一日法律第六十六号。本項執筆時

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<sup>11</sup>（第2条1号）」と定義している。これは自然現象によってもたらされる災難であるところの、いわゆる天災に限ることなく、人間による制御がある程度利く事象であるところの人為的災害、いわゆる人災も含めてその対象としたものである。

## 2 抗えない現実の再認識。自然災害と日常

東日本大震災では抗えない自然の力を目の当たりにした。派遣命令を受けて現地に入った自衛官は現地対策本部に踏み込んだ際の印象を『入った時に感じたものはですね、簡単に言うと、言葉では少し言い表し難いのですが、絶望感というか虚脱感というか、自然に対する人間の無力さというか、その時は何か話をしているというのはなく、ざわざわと、こう人がいて、各々誰か会話したりとか、あとは皆さん茫然とこう空を見上げたりとか、地面を見たりとか、そのような感じだったですね』（本論文、第5章2項）と改めて自然に対する人間の無力さを語った。自然災害。それはいつもの日常の中で何の前兆もなく訪れ大切な家族や財産を一瞬のうちに奪い去る。人類の歴史は自然の恵みと驚異との付き合い方の歴史であると言っても過言ではない。推測や用心を許さないのが突然の自然災害である。自然に人間が翻弄されるという点においては、鴨長明が方丈記を著した頃と何ら変わっていないようにも思える。多くの歴史的事実は、自然の力の前に翻弄される人類の姿をあたかも示しているかのようである。

岩手県宮古市田老地区（旧田老町）。明治29年6月15日の明治三陸地震では約15mの津波が押し寄せ、1,859人の死者、行方不明者が、昭和8年3月3日の昭和三陸地震では約10mの津波が押し寄せ、911人の死者、行方不明者が発生した。

かつてこの地を訪れた作家吉村昭氏は著書「三陸海岸大津波」の中で、この地を訪れた際の印象を「津波太郎（田老）という名称が町に冠せられたほどで、壊滅的打撃を受けた田老は、人の住むのに不適當な危険極まりない場所と言われたほどだった。しかし、住民は田老を去らなかつた。風光も美しく、祖先の築いた土地をたとえどのような理由があろうとも、はなれることなどできようはずもなかつたのである」（吉村、2004、172頁）。「私も田老町を訪れた時、海岸に高々とそびえる防潮堤に上ってみた。堤は厚く、弧をえがいて海岸を長々とふちどっている。町の家並は防潮堤の内部に保護されて、海面から完全に遮断されている、町民の努力の結果なのだろうが、それは壮大な景観であった」（同上、173頁）と記している。

平成23年3月11日。津波は、午後3時25分に田老地区に到達した。そして防潮堤を超えた<sup>12</sup>。構造物の防災機能にのみ依存することの限界が露呈した瞬間であった。まさに

11 災害対策基本法施行令第1条「放射性物質の大量の放出」「多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする」

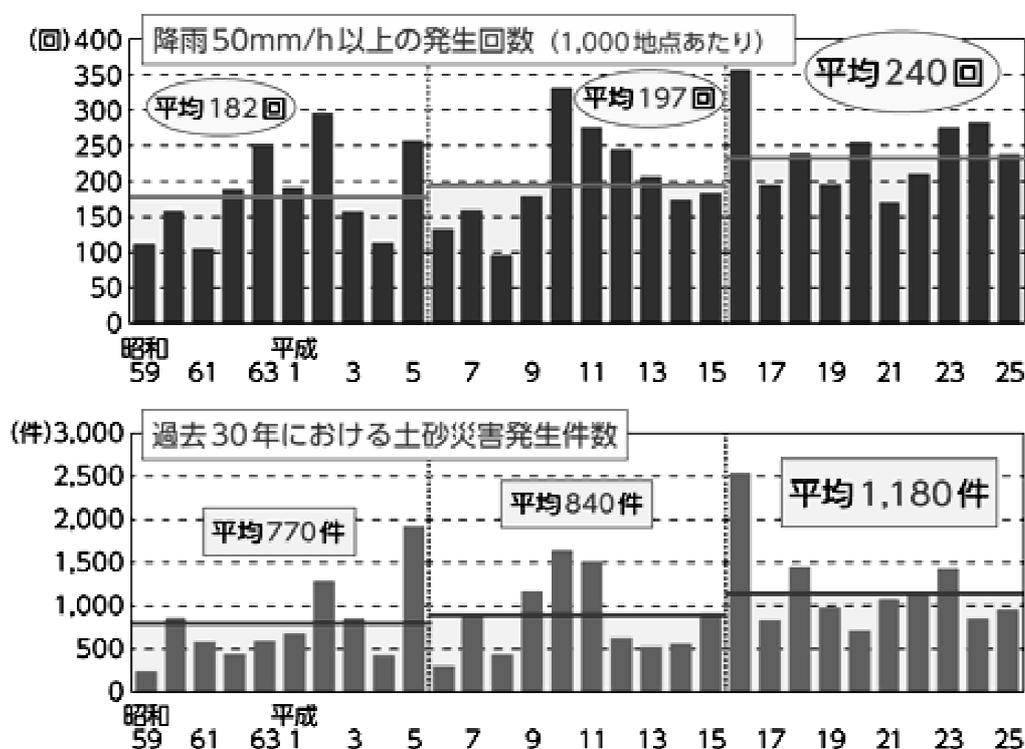
12 家屋被害は1,467棟に対し全壊866棟、流失113棟、流失・全壊合計の割合は66.7%

「自然は、人間の想像を越えた姿を見せた」（同上、176 頁）のである。

### （１）自然災害と日常

自然災害は我々が思うより以上に日常化している。気象庁では、アメダスが観測した 1 時間降水量 50mm<sup>13</sup>以上の短時間強雨の発生回数について毎年 1 月に、前年分のデータを追加し長期変化傾向を調査、評価し、とりまとめ公表している。1 時間降水量 50mm 以上の年間発生回数は増加の傾向にあり、また、土砂災害についても、平成 6 年～15 年に平均 840 件だった土砂災害発生数が、平成 16 年～25 年には平均 1,180 件に増加していることが明瞭に分かる。

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



出典：環境省ホームページ

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h27/html/hj15010101.html> (平成 28 年 7 月 16 日アクセス)

山間部の過疎化が進む一方で、都市部郊外のベッドタウンは拡大の傾向にある。低地や急斜面・山際に戸建て住宅を買い求める者も多く、都市部近郊でも、農地や雑種地を宅地に転用する住宅開発が進行している。

となり、人的被害は人口 4,302 人に対して死者 166 人で死亡率 3.86%となった。

13 気象庁では 1 時間に 50mm 以上 80mm 未満の雨を「非常に激しい雨」と表現している。

豪雨は時に、浸水被害のみならず土砂災害をも誘発する。平成 26 年 8 月 20 日。広島市を豪雨が襲った。この集中豪雨に伴う土石流や急傾斜地崩壊などにより、安佐南区及び安佐北区において死者 74 人、負傷者 69 人の被害<sup>14</sup>が発生した。これは、集中豪雨による平成 11 年 6 月 29 日の広島豪雨災害の死傷者 65 人を上回る人的被害である。8 月 20 日 1 時から 4 時までの 3 時間の累積雨量が 200mm を超えた地域もあり、土石流や急傾斜地崩壊の発生しやすい地形的、地質的特性と相まって多数の災害が発生した。宅地開発が山地に近いところまで拡大していたため土砂が直接住宅地に流れ込んだのである。

なぜ被害が出るような危険な地域に至るまで拡大する開発を防げなかったのか。地域は、防災についてどのような意識を持ち、地域ではどのような話し合いが行われ、どのような防災意識が共有されていたのか。

明治 6 年生まれ、戦前の物理学者寺田虎彦<sup>15</sup>は著書「天災と国防」の中で「文明が進むに従って人間は次第に自然を征服しようとする野心を生じた。そうして重力に逆らい、風圧水圧に抗するようないろいろの造営物を作った。そうしてあつぱれ自然の暴威を封じ込めたつもりになっていると、どうした拍子に檻を破った猛獣の大群のように、自然が暴れ出して高樓を倒壊せしめ堤防を崩壊させて人命を危うくし財産を滅ぼす。その災禍を起こさせたもとの起こりは天然に反抗する人間の細工であると言っても不当ではないはずだ。災害の運動のエネルギーになるべき位置エネルギーを蓄積させ、いやが上にも災害を大きくするように努力しているものはたれあろう文明人そのものである」（寺田、2011、12 頁）と語っているが、このことは自然災害と文明との相関の本質を正確に言い表しているように思えてならない。

また寺田は、当時にあつて、かかる未来が見えたかのように「文明が進むほど天災による損害の程度も累進する傾向があるという事実を十分に自覚して、そして平生からそれに対する防御策を講じなければならないはずであるのに、それがいっこうにできていないのはどういうことであるか。そのおもなる原因は、畢竟そういう天災がまれにしか起こらないで、ちょうど人間が前車の転覆を忘れたところにそろそろ後車を引き出すようになるからであろう。しかし、昔の人間は過去の経験を大切に保存し蓄積しその教えに頼ることがはなはだ忠実であった。過去の地震や風害に堪えたような場所にのみ集落を保存し、時の試練に堪えたような建築様式を墨守してきた。それだからそうした経験に従って造られたものは関東震災でも多くは助かっているのである」（同上、15 頁、16 頁）と警笛を鳴らしたのである。

---

14 平成 26 年 12 月 26 日時点における広島市災害対策本部のとりまとめ。広島市ホームページから。

15 1878～1935 年。東京生まれ（高知県出身）。東京帝国大学物理学科卒業。理学博士。東京帝国大学、帝国学士院会員など歴任。東京帝国大学地震研究所、理化学研究所の研究員としても活躍。物理学者、随筆家、俳人

## (2) 現場自治体の自然災害対策の限界

平成28年熊本地震。熊本県下益城郡美里町では、14日の余震時に2名であった避難者が16日の本震後には483名（熊本県調べ）に急増した。準備が整わないままに、避難所<sup>16</sup>は人であふれ、係長以下2名の常勤及び臨時勤務1名の、合わせて3名の防災担当及び関係者は、自らも被災者でありながらにして、休む間も取れない対応に追われた。同町の防災担当者は『住民からの問い合わせの電話は、その時点では入ってきてはいないですね。16日の本震の時はありましたが、余震（14日）の時は無かったですね。16日の本震の時は私泊っておりまして、それからすぐ警戒態勢になりました。皆にはすぐ出てきてもらいました。

図-4-1 避難所（砥用中体育館。避難者約1,300名）の様子



出典：美里町HP

<http://www.town.kumamoto-misato.lg.jp/>（平成28年11月18日アクセス）

<sup>16</sup> ピーク時で県内各地に約900箇所の避難所が開設され、18万人を超える住民が避難した。11万人以上の個人ボランティアが全国から駆け付けたほか、様々な専門性やノウハウを有するNPO等の非政府組織により避難所の運営やボランティアセンターの運営支援、支援物資の供給、炊き出しなど多様な支援活動が行われた。

なお、熊本地震の、支援活動の現場にあって、行政、NPO等の非政府組織や社会福祉協議会等の各セクターが、互いの活動内容や活動領域を十分に承知しておらず、組織体として機能したとは言い難い状況であったことから、これについて今後の課題として指摘された。こうした状況を踏まえ、これを改善するするために、各セクターであり、特に行政は、今後平時から、情報の共有はもとより、相互理解の場をより積極的に、かつ能動的に作務することに、今より以上に努める必要がある。

私はそのままここに居た訳ですが、あの時は防災待機班が4名泊っていたんですね、加えて私が1人防災担当で泊っていて、あの時は電話がじゃんじゃんと鳴りましたね。要は救急車が繋がらない、119が繋がらないということで、こっちに電話がありましたね。夜中だったので、市街の状況はまだ外に出て云々じゃなかったけんですね。被害の状況というよりも、そういった怪我の電話が殺到したということですね。まあ怪我の情報というか。あとは、ただ事じゃないということで、やっぱ車で避難されたけんですね』(本論文、第5章2項)と当時の混乱する状況を語った。

#### 図-4-2 避難所駐車場。車中泊<sup>17</sup>も多く見られた



出典：美里町HP

<http://www.town.kumamoto-misato.lg.jp/> (平成28年11月18日アクセス)

また、常総市の防災担当者は平成27年9月の関東・東北豪雨の当時を振り返り『私は、ちょうどその日雨が強くしているんなところが交通規制とかになって、いつもの通り市役所の中でも安全安心課と道路課のほうは一晩待機だよって感じになって、2班体制ですね、A班とB班に分かれまして。その時私は夜の12時過ぎからの勤務の部署だったんですけども、勤務に就く前、そうですね確か11時頃ですね、電話がじゃんじゃんかかってきたので、これはただならぬ状況になっているんだなっていうのを感じました。電話は入ってくるは、やるべきミッションは多いはもう全然マンパワーが足りない。あとは私、議会事

---

17 被災して自宅が使えない、余震で屋根のある場所(屋内)が怖い、幼児やペット同伴なので施設内は気が引ける、プライバシーが制限されるのが耐えられないなどの理由から多くの被災者が車中泊を選択した。被災者の車中泊という選択肢は、今後も繰り返されるだろう。

務局にいたので、この携帯電話（手にした携帯電話を指差して）、議員さんは私の電話番号を知っているんですよ。結局地区、地区の困りごとだと思うんですけど、電話入ってんですけど私一切出なかつたです。これ出ていたらきりがないので。それじゃなくても役所の中の仕事だけでいっぱいなので。申し訳ないですけど、出なかつたです』(同上)と筆者のインタビューに当時の混乱した現場の様子とともに、内実を語った。

日常化する自然災害の現場にあつて対応する市区町村の限界をいかに見極めればよいのか。職員数は平時が基準である。職員も被災する。おのずと人手は足りなくなる。人手が足りない中にあつて支援物資の取り扱いや避難所の開設や運営、さらには建物の危険度の緊急判定、仮設住宅の建設などのほか、さまざまな非日常の業務を遂行しなければならない。

自然災害の現場にあつて市区町村防災担当者は、自らも被災者にして、かかる全てのことを、最優先事項として求められることになる。

### 3 刻々と変化する自然災害にあつての判断の難しさ

役場内では数少ない職員が、行政機能の麻痺した中にあつて対応に忙殺されている。職員は電話対応に追われ、そして、意思決定者への報告は滞る。それが甚大な被害を受けた小さな自治体の実際である。

避難の勧告・指示については、災害対策基本法によって定められている制度である。災害が発生し、又は発生する恐れがある場合において、市区町村長が、避難のための立退きを勧告するものであり、また急を要すると認めるときには、避難のための立退きを指示することができるものとされている。

避難の指示は、勧告よりも時間的・状況的に切迫している際に出される情報だが、いずれも罰則はなく強制力は有していない。避難の勧告・指示ともに、その判断、発令は原則として市区町村の長のみ委ねられており、市区町村は国や県、関係機関等から出される様々な情報や現地の状況を見つつ避難の勧告・指示を出すか否かの判断を行うことになるが、時に自然災害は予見しようもない様々な姿を見せることから、その判断の難しさはかねてから指摘されているところである。

避難の勧告・指示を出すことをためらう要因も多い。避難勧告を出しても結果的に被害が生じなければ空振りといった批判の声が上がる。夜間などにあつては、避難をはじめてはむしろ危険かも知れないといった懸念が持たれることもある。

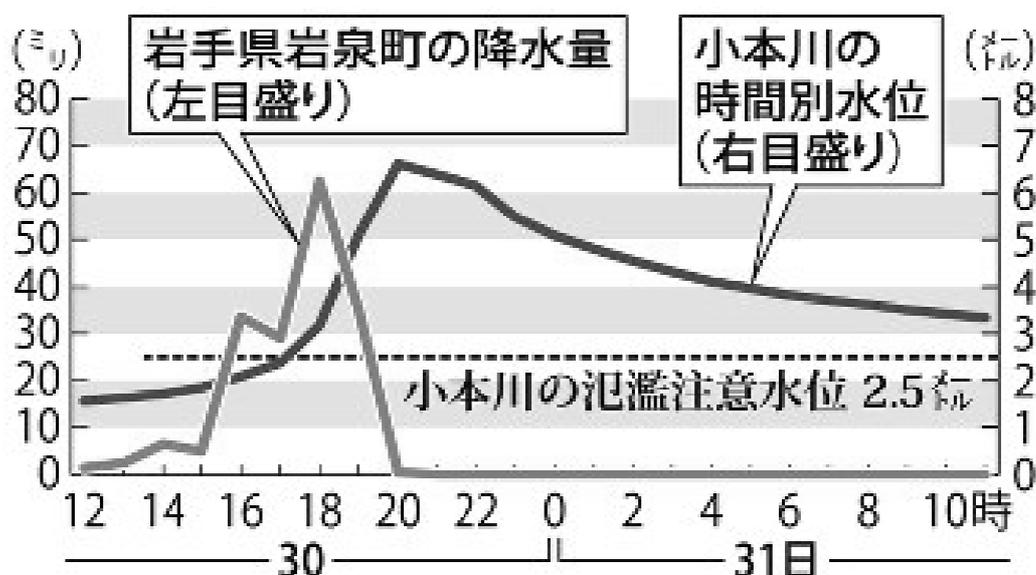
岩手県岩泉町<sup>18</sup>。四囲標高 1,000m~1,300m の高山に囲まれ地形は極めて陰阻で、耕地は

---

18 地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 158 条第 1 項の規定に基づき、11 の課を置いており、防災については、消防防災課が担い、消防室と防災室から編成され、この 2 つの室編成をもって「課の庶務に関すること、消防団に関すること、消防委員会に関すること、宮古広域行政組合(政策推進課政策推進係に属するものを除く)に関すること、消防に係る叙位、叙勲に関すること、その他消防に関すること、防災計画に関すること、防災会議に関すること、災害予防及び災害応急対策に関すること、消防の施設及び設備に関すること、消防計画に関すること、防災行政無線に関すること、防火団体の育成指導に関するこ

少なく、林野率が高く、河川は小川の国境及び大川の釜津田に源を発して太平洋に注ぐ流路 96km の小本川及び安家森に源を発する安家川並びに峠の神山に源を発する摂待川の 3 川があり、この流域に沿って帯状の耕地を有し集落を形成している。平成 28 年 8 月 31 日、台風 10 号の影響を受けて、この町の中心付近を東側の太平洋に向かって流れる小本川<sup>19</sup>が氾濫し、川沿いに建つ高齢者グループホーム「楽ん楽ん」の入居者 9 名が不幸にして亡くなった。9 月 1 日午後、現地を視察した政府調査団長の務台俊介内閣政務官は「自然災害で見逃しは許されない。町には広く避難勧告を出してほしかった。責任は重い」と指摘<sup>20</sup>するが、自然災害にあつて見逃しを無くすことなど、はたして可能か。河川は急勾配で、洪水となつて一気に流下した。水位は 30 日 18 時から 19 時の 1 時間足らずの間に約 2 メートル急上昇して 5.10 メートル（堤防高は 4.87 メートル）に、20 時には 6.6 メートルを超えたのである。

図-5 岩手県岩泉町の降水量と小本川の時間別水位



出典：毎日新聞。配信平成 28 年 8 月 31 日 23 時 27 分

<http://mainichi.jp/articles/20160901/k00/00m/040/159000c> (平成 28 年 9 月 6 日アクセス)

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

と、その他防災に関すること」等の事務を分掌している。

19 岩手県岩泉町国境峠付近に発し、南東方向に流れながら岩泉町落合付近で、大川を合わせ、東方向に流れを変え、清水川、鼠入川、猿沢川を合流し、太平洋に注ぐ。

20 河北新報 ONLINE NEWS 平成 28 年 9 月 2 日配信

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。市区町村防災担当者は葛藤の中であって、そこでは普段とはまったく違った状況認識や行動を強いられる。不測の事態にあっては情報は混乱し、しかもあいまいである。複合連鎖の先読みなどは、到底叶うはずもない。

#### 4 自然災害に係る住民と行政の関係

災害対策基本法の、現場主義の考え方から、最前線に立つのは、住民に最も近い、いわゆる身近な“お上”である市区町村の職員である。市区町村は、同法によって防災対策の第一次的責務を負う。ゆえに住民の生命、身体、財産を保護する責務を持つ市区町村の首長に与えられた責務、権限は広範囲に及んでいる。関係機関や住民などに災害の通知に加えて、避難の勧告や、指示を出す権限が与えられており、さらには、警戒区域からの立ち退きの勧告、指示のほか、災害拡大のために設備や物権も取り壊すように要求することもできる。およそ災害時に必要と考えられうる権限が列挙されており、同法が想定する、災害対処に当たっての首長への期待の大きさとともにその責任の重さが分かる。

内閣府のまとめ<sup>21</sup>によると、風水害の際に避難行動を開始するタイミングは、住民の 2 割が避難勧告等の発令にかかわらず、自分で判断するとし、残りの約 8 割の住民は避難勧告等が発令されたときに避難するとしている。この結果から、自分自身の判断で適切な避難行動を取ろうとする住民は少なく、避難行動の判断をお上に依存している住民が多いことが分かる。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とは考えられない。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はかならない。自然災害への備えをし、災害に対峙しているのはあくまでお上であって、住民はその庇護の下にいるという基本構造を示していると考えられるのだ。

古来より、自然災害による被害を最小限に抑えること、統治下にある人々を救済することは、為政者であるお上の重大な使命である。ゆえに「住民は、災害対応の責任の多くが行政にあると考え期待もしている。期待しているからこそ、期待が裏切られた被災に際しての行政批判も強くなる」（片田他、2007、4 頁）のである。

人的な被害が生じると、避難勧告の遅れや情報伝達の失敗などを取り上げて、マスコミを中心に、重箱の隅を楊枝でほじくるかのごとく行政の対応の不備を責め立てる。その多くは、避難が遅れた原因をお上の責任に帰そうとする内容である。東京都伊豆大島町の防災担当者はアンケートに答えて『平成 25 年の伊豆大島土砂災害では、台風が接近している中、町長、副町長が島を離れ不在にしていたことや、職員が一時帰宅し情報収集が出来ていなかったこと、また、結果として避難勧告等が発令しなかったことなど、マスコミ各社の報道により我々としてはいまだに鮮明な記憶として残っている。当時（現在でも継続している）、ご遺族や行方不明の方のご家族には、なんで避難勧告を出さなかったんだ、

---

<sup>21</sup> 内閣府（2010）『大雨災害における避難のあり方等検討会～「いのちを守る」ための避難に向けて～』

なぜ島に居なかったんだ、という行政の対応（責任）について、かなり追求されました』（本論文、第1章6項）と当時の状況を振り返る。

現場で被災者に向かい合う職員の実際の対応と、これに対する被災者の反応をよくよく調査しないままに表層的な行政批判に終始することは、行政のあるべき姿を議論する上であって、ことの本質を誤るように思えてならない。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。

東日本大震災被災地の市区町村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』（同上）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。

また、東日本大震災被災地の自治体（被災当時）に幹部職員として勤務していた者は筆者のインタビューに『やっぱりマスコミと、あとはねやっぱり市民の中でもやっぱりモンスター的な人がいますから。ああいう人たちの一番対応が厳しかったですよね。例えば色んな説明会に行ってもですね、その人が発言すると誰も言えなくなるんです。やっぱり震災で覚醒したような方たちがぼつぼつと出てきましてですね。その人たちの対応が厳しかったのかなと思いますね。そういう人たちがいる為が大勢の人たちの声が塞がれてしまったというような。（それに対しては）私ですか？それ違うんじゃないのって言うんだけど、市民に同意を求めても誰も発言してくれないんです。だから物言わぬ人の気持ちを問えってこう掴んでいくやつ。今でもずっとそういう人たちは残ってしまっていて、いずれ復興の支障になっていく人たちなんです。上手にマスコミを使ってくるんですよ。いきなりちょっと訪問したいんだけどもって電話が来るわけです、じゃあ、待っていると。もういきなりマスコミをバックにしてくるんですよ、テレビカメラを持ちながらですね。それが市への要望なりするわけですけども、その答えがすぐニュースに出るんですよ。例えば浸水した区域に自宅を建てたいという人がいるわけですよ、ところが災害危険区域なのでそれは待っていただけませんかと言うんですけども、こういうふうに建てたい市民がいるのにどうして市は許可出さないんだってこう言うわけですよ、それを要望しにくる姿をすぐマスコミはもう一緒についてきて、市の担当はこういう話をしたって形であるもんですからね、そういう面での対応が難しかったですよね。俺（マスコミ）は市民の味方だってくるわけですから。市民も色々あるからね、たったひとりが二つの味方、残りにはバックには何万人という人がいるんだけど、やっぱり別な考え方をしている人たちはね。でもそこは譲れないんです。やっぱり市民の安全ですからね。そしてやっぱり数人の意見が正しい訳じゃないですから。ただ声の大きいのでね、マスコミはそれを声の大きいのを取り上げるんですよ。ですから譲られないところは譲られないという部分、そういうことですよ。私たちはもっと多くの人の立場を考えながらやる必要があると考えています』（同上、第5章2項）というようにマスメディアを介した自然災害に係る住民と行政の関係の別の側面を語ったのである。

## 5 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論

災害対策基本法に基づき都道府県は、市区町村が機能不全に陥るような状況にあつては市区町村に代わり措置を実行する。また、災害の規模が大きい場合には、国は緊急対策本部を置いて国全体の調整を行うことができるものとされている。実にそうした仕組みが実効的に機能すれば問題はないが、現実には、そうはうまくいかない。

時に中央と地方、会議室と現場には必ず温度差が生じる。危急な状況にあつては増してそうである。東日本大震災のように、被害が広域にわたる場合においては「県は被害状況さえ的確に把握できない。本来行うべき応援の役割は十分に果たせず、また、国も現場状況の把握は受け身で、支援のスキームの立ち上げにも時間を要する」（津久井、2012、34頁）のである。

南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者はアンケートに『風水害や地震等の自然災害における行政の責任は、住民への迅速かつ正確な災害状況と避難情報をすることであると考え。この行政責任を果たす上での問題点は、当町のような限られた人員で、刻々と変化する気象状況をもとに、適切な判断を下すことの難しさにある。今後の課題としては避難勧告等の判断マニュアルを随時更新し、あらゆる災害の対応について詳細の記載を行っていくことで、防災担当職員の異動や能力の差による判断ミスをなくすことである』（本論文、第1章6項）というように、避難の勧告・指示の、発令のあり方の一端である、自然災害と行政の責任に関する問題点と課題をめぐる議論を共有した。また、熊本地震被災地の市区町村防災担当者は『避難勧告発令に関して、そのタイミングについては非常に難しいものと考え。夜間、暴風時の避難で住民が負傷した場合を想定すると、危険が迫っていても発令することを躊躇すると思う』（同上）と答え、同じく南海トラフ巨大地震被害想定地の、別の市区町村防災担当者は『「市内全域に避難勧告」等という、意図が理解し難い対応をする自治が多いのが現況と思います。この状況が続くと住民側には「自治体は責任逃れのために避難勧告をしているので、実際には逃げる必要がない」というオオカミ少年効果が発生し、結果として真に避難が必要な場合にも逃げない、それによって人命が損なわれる事態に繋がると危惧しています』（同上）というように、不測の事態にあつての、自身の判断の迷いととも、危機感を表出した。

### （1） 災害対策基本法の基本理念と責務規定

災害対策は、災害対策基本法第1章の規定により、以下6つを基本理念として行われるものとされている。1つは、我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。2つは、国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。3つは、災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。4

つは、災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであっても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。5 つは、被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。6 つは、災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ることとされている。

国は以上の基本理念に則り、同法第 1 章の規定により国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有し、1 つは、課せられた責務を遂行するため、災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行ない、及び災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない。2 つは、指定行政機関及び指定地方行政機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては規定する国の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。3 つは、指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、この法律の規定による都道府県及び市町村の地域防災計画の作成及び実施が円滑に行なわれるように、その所掌事務について当該都道府県又は市町村に対し、勧告し、指導し、助言し、その他適切な措置をとらなければならないとされている。

また都道府県については当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有し、都道府県の機関はその所掌事務を遂行するにあたっては、規定する都道府県の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならないとされ、市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。市区町村長は、1 つは、その責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。2 つは、消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない」とされている。

以上のように災害対策基本法の責務規定にあつては「それぞれの責務を担っている主体

に対して一般的に広く具体的な法的義務を課しているわけではなく、従って、予防、応急対策、復旧の各段階で、防災計画に規定されている内容を十分に実現できなかったとしても、その実現に全力を挙げていて過失が認められない等の場合、その内容の実現について法的な責任を負わなければならないことはないと考えられている」（生田他、2010、8頁）ところである。一方で、災害対策を実施する主体が行うべき義務については「災害関係諸法及び災害対策基本法の規定に基づいて、行為主体と具体的な行為義務等が規定されているところから従って発生するのが普通である。例えば、災害対策基本法の第4章から第6章<sup>22</sup>に規定されている災害予防、災害応急対策、災害復旧に関する規定の多くは、具体的に行為主体を明示した上で、具体的な行為義務を規定しているが、その行為を行なうことが可能であるにも関わらず行なわれなかったり、不適切な形で行なわれたりすれば行為主体はその責任を問われる」（同上）ことがあり、また、これに「行為義務、管理義務等が災害対策主体に課せられている場合には、行為義務違反、設置管理の瑕疵の存在の責任を負う」（同上）ことがある。

## （2）避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる裁判の事例

国家賠償法は、第1条で公務員の過失責任を定め、第2条で公の営造物団体が直接に公の目的に供用する有体物設備の設置、管理の瑕疵責任を定め、第2条の瑕疵責任は無過失責任とされている。また同法については国、自治体の職員の個人責任を問うものではなく、賠償に応じた国等から職員に対する求償については、その職員に故意または重大な過失があった場合に限定されている。

はたして、災害原因となった現象が生じることを予見できたかどうか、結果回避の方法があったかどうか、行政庁がどこまで義務を尽くしたか等が争点となり訴訟が進行することになる。

### 2-1 長野県長野市

#### 2-1-1 事案の概要

昭和60年7月26日。長野県が造成、分譲した湯谷団地で大規模な地すべりが発生し、一部の土地が埋没したほか、64棟の家屋が全半壊、一部破損した。流出した崩土は、崩壊源より下位斜面の表層部をも一部巻き込みながら東側の湯谷団地方面及び南の特別養老老人ホーム松寿荘方面に押し出した。結果、住宅550戸が全、半壊（埋没を含む）したほか、特別養老老人ホーム松寿荘5棟が全壊（3棟埋没）。湯谷団地では、地滑りの40分前に出された避難勧により人的被害は逃れたが、特別養老老人ホーム松寿荘では、26名が犠牲となった。

#### 2-1-2 責任原因に対する裁判所の判断

平成9年6月27日。長野地方裁判所は、戸隠有料道路の管理の瑕疵が地すべりの原因であったとの判決<sup>23</sup>を下した。山の斜面の地滑りによって、麓近くの住宅団地に土地埋没

22 第4章災害予防、第5章災害応急対策、第6章災害復旧

23 地附山バードライン地滑り損害賠償請求事件。長野地裁平成9年6月27日判決

や家屋全半壊などの被害が生じた災害につき、被害発生の具体的予見可能性は優に首肯し得ることから、地滑り地に県が開設した有料道路の管理に瑕疵があったものとして、県の国家賠償法第2条1項に基づく損害賠償責任を認めた。

### 2-1-3 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論

仮に、十分な観測データを持ち得たとしても、そのデータが緊急変動の値を超えている場合であったとしても、現場は発令に迷う。実際に地滑り崩壊の発生と直面させられたときに、被災域がどこまで及ぶのかの的確な判断を行い得ることは現実に可能なのか。発生時刻の予測は、それに見合う時期に出さなければならないが、現実に可能なのか。

地附山の地すべり災害から20年目にあたる平成17年7月26日に長野県知事（当時：田中康夫）は知事会見で次のように語り、改めて避難勧告が遅れたことについて謝罪した。

本日7月26日はちょうど20年前に長野市地籍の地附山の地すべり災害というものが起き、当時特別養護老人ホームという正式名称はあったのでしょうか、老人ホームであろうかと思いますが松寿荘の方々がですね、26名の方々がお亡くなりになられたということに関して、確か97年の6月27日に長野地方裁判所で湯谷団地を分譲した県を相手取った損害賠償に関する判決というものが出て、この段階で県はバードラインを建設後のさまざまな事象の変化というものに関してですね、災害を予見回避できたということで賠償を命ずるという判決が出ております。（略）今日私どもは県の責任というものに関して改めてお詫びを申し上げますと同時にですね、実は93年に長野市が「真夏の大崩落」というですね、地附山の地すべり災害の記録集の編さんをしてしておりますが、この中でも残念ながら記されていない点ですが、実はこの松寿荘に関しては、これは長野地域の広域がお持ちだった施設であると思っております。長野広域行政組合の老人ホーム松寿荘であります。ここに関して避難勧告が最後まで出なかったという大変申し訳ない事実、そしてまたこの26人の入所者の方々には2階の部屋でですね、言わば寝たきりの体の状況であられる方々であったということが記されていないと。このことによって本県の老人ホームではその後もですね、非常に急峻な地形にあります。2階に寝たきりのご老人の方が入所をするという形が続いてきてしまったということは、大変これは申し訳ないことだというふうに思っております。

東日本大震災の教訓を踏まえて国は、平成25年に災害対策基本法を改正するとともに「避難行動支援者の避難行動支援に関する取組指針」を示し、地域の特性や実情を踏まえつつ、災害発生時に一人でも多くの避難行動要支援者の生命と身体を守るという重要な目標を達成するため、以後本取組指針を活用し、適切に対応するよう市区町村に求めているところであるが、市区町村の能力の実際にあつて、支援の実効性を高めることははたして可能か。地附山の地すべり災害から得た教訓は、その後の災害に生かされたのか。

## 2-2 兵庫県佐用町

### 2-2-1 事案の概要

平成 21 年 8 月 9 日。兵庫県西播磨地区に位置する佐用町において台風 9 号の影響により発生した集中豪雨によって死者 18 名、行方不明 2 名、住宅全壊 139 棟、大規模半壊、半壊合わせて 752 棟の被害が生じた。水害時、佐用町内に居住する住民らが、8 月 9 日の夜間に自宅を出て、近隣の小学校まで避難する途中、腰までに達していた溢水に流され、用水路に転落してうち 5 名が死亡又は行方不明となった。

### 2-2-2 責任原因についての裁判所の判断

遺族らが佐用町に対し、被災者らが死亡等したのは、避難勧告の発令が遅れたこと又は避難勧告等の内容が不当であったことが原因であり、これは佐用町の過失に当たると主張して、国家賠償法第 1 条 1 項に基づき、原告らが相続した被災者の逸失利益及び慰謝料の支払いを求めたが、避難勧告の発令時期ないし発令方法について違法性はなく、また町による避難勧告等と被災者の死亡等との間において因果関係は無いとし、請求はいずれも棄却<sup>24</sup>された。

本件裁判では、避難勧告の不発令又は特定の内容の避難勧告等を発令したことが不当行為に当たるかが争点となり進行したものであるが、具体的には、次の 4 つとなる。1 つは町長が、午後 7 時 58 分以降、速やかに避難の勧告を発令しなかったこと、2 つは町長が、午後 8 時 30 分以降、垂直避難を促す避難の勧告をしなかったこと、3 つは町長が、午後 9 時 8 分に屋外避難を促す避難の勧告又は避難の勧告と区別のつかない避難準備情報を発したこと、4 つは町長が、午後 9 時 20 分に屋外避難を前提とした避難の勧告を発したことである。

### 2-2-3 避難の勧告・指示の、発令のあり方をめぐる議論

本件判決では「公共団体の公務員による権限不行使については、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の特性に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法 1 条 1 項の運用上違法となると解される」（判例タイムズ、2014、111 頁）とされ、また「避難勧告については法的処分性がないとしつつも、避難勧告の発令権限の不行使については、上記同様の考え方を採用した上で、本件においては、佐用町自らが災害に備え、佐用町地域防災計画を策定していた経緯等に鑑み、特段の事情もないのに同防災計画に従わなかった場合には著しく認められるものとした。なお、本件判決は、防災計画そのものは、法的拘束力を有する法令ではないことから、これに従わなかったことが直ちに違法と評価されるものはない」（同上）とされたものである。また、本件裁判にあっては「避難勧告の発令の性質等に照らせば、それ自体に強制性はなく、住民らが自らの判断で行動することもあるとしながら、市区町村長が発令する勧

---

24 集中豪雨罹災損害賠償請求事件（兵庫県佐用町）。神戸地裁姫路支部平成 25 年 4 月 24 日判決

告であるとして、住民がこれに従って避難を開始することは当然に想定されることから避難することにより損害発生を予見し又は予見し得たにもかかわらず、漫然と避難勧告を発令した場合には、損害賠償を負うと判示した」（同上）ところであり、このことは「一般的な不法行責任の枠組みで判断された」（同上）ものとして注目されることである。

すなわちこのことは「市区町村長が避難勧告を発令することによって、かえって住民がより大きな危険に遭遇し、又は接近することになることを予見し、又は予見し得たにもかかわらず、漫然と避難勧告を発令し、その結果、避難した住民に損害が生じた場合には、当該避難勧告の発令は違法であり、かつ発令に当たって過失があると推認される」（判例地方自治、2014、7頁）のである。

## 6 インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対するアンケート調査

### （1）調査の目的と方法

アンケートは、市区町村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。アンケート用紙<sup>25</sup>は、平成28年6月に配布（70部）し、平成28年7月に回収（26部（人）37%）した。

### （2）調査結果の集計（回収順に入力。原文のまま）

質問は「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」

- 避難勧告を出すタイミングは非常に難しいものがある。最終的な判断は自治体が担うが、その責任が個人に課せられるとした場合の責任の取り方については実感を持っていない。（熊本県合志市）
- 避難行動が求められる災害が発生した場合、避難行動及び避難場所について行政に指示を求める行為（受動的）が大きな犠牲を生じた要因の一つとして考える。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。（岩手県大槌町）
- 避難勧告発令に関して、そのタイミングについては非常に難しいものとする。夜間、暴風時の避難で住民が負傷した場合を想定すると危険が迫っていても発令することを躊躇すると思う。市としても、台風襲来など予測できる場合は、明るいうちの早めの発令を心掛け、住民に対しても非難が危険だと判断した際は、垂直避難するなど防災意識の向上も推進したい。（鹿児島県鹿屋市）
- 問題を感じることはない。自然災害における避難情報（避難勧告等）の発令については、各市町で発令することとなっており、呉市の避難勧告等の判断・伝達マニュアルについては、広島県の避難勧告等判断・伝達マニュアルガイドラインを基にして定めており、空振りを恐れずに早め早めの発令となっている。自主的な避難についても、避難所を開設し避難者を受け入れる体制を整備することに加えて、避難所の近隣職員を避難所配置職員に指定し、避難所の合鍵を保管させて、迅速な避難所開設を行うようにしている。（広島県呉市）
- 避難勧告・指示の発令に関して、地震災害等被害が広域化した場合、職員数が限ら

25 参考文献の次に添付した。参考資料1

れているため、避難所開設数や避難者誘導支援等における行政責任には限界がある。  
(熊本県菊池郡大津町)

- ▶ 避難勧告等の発出の有無をもって、行政が不法行為に問われる状況に強い違和感を覚えます。不法行為に問われることを避けるため、「市内全域に避難勧告」等という、意図が理解し難い対応をする自治体が多いのが現況と思います。この状況が続くと住民側には「自治体は責任逃れのために避難勧告をしているので、実際には逃げる必要がない」というオオカミ少年効果が発生し、結果として真に避難が必要な場合にも、逃げない、それによって人命が損なわれる事態に繋がると危惧しています。(神奈川県横須賀市)
- ▶ 災害の発生が危惧され、市民の生命が脅かされることが想像される事態において、優先すべきは市民の生命を守ることであるため、避難勧告等の結果で生じる損害についてはやむを得ないものとする。その損害に対しての道義的な責任は感じるであろうことは予想できるが、組織(自治体)の担う責務によるものであるため、個人が負う必要はないものと考えている。(静岡県湖西市)
- ▶ 避難勧告等については、災害発生が予見される時間等を考慮し、安全に避難できるような時間的余裕を勘案し、発令のタイミングを考える必要がある。避難勧告等の発令については、市民に災害発生が迫っていることを知らせることが重要であると考えており、避難所に行くことが最良であるかどうかは避難者の判断による。自然災害による責任については、行政では取ることができないと考えている。(神奈川県厚木市)
- ▶ 自然災害の場合、予測が困難であり、また、発生する時期によっては、二次災害を考慮した上で対応に当たる必要があるため、適宜適切な判断をとるのは難しいと考える。(熊本県上天草市)
- ▶ 自治体がどう責任を負うのか。いまひとつ実感が持てない。(岩手県山田町)
- ▶ 予見したにもかかわらず漫然と避難勧告を発令ということは考えにくい。現在は、「空振りを恐れず」との考えがある中でも、判断には慎重にならざるを得ない。結果として問われることにならないように注意を払うしかない。(宮城県気仙沼市)
- ▶ 風水害や地震等の自然災害における行政の責任は、住民へ迅速かつ正確な災害状況と避難情報を伝達することであるとする。この行政責任を果たす上での問題点は、当町のような限られた人員で、刻々と変化する気象状況をもとに、適切な判断を下すことの難しさにある。今後の課題としては避難勧告等の判断マニュアルを随時更新しあらゆる災害の対応について詳細の記載を行っていくことで、防災担当職員の異動や能力の差による判断ミスをなくすことである。(静岡県南伊豆町)
- ▶ 熊本地震では、当市における被害は殆どなく目に見えた全壊や半壊がなく、ライフラインも全て正常に機能していたが、一番多い時の避難者は、約1万5千人おり、車中泊も同数程度いたと推測される。避難所は開設したものの、ほぼ、自主避難レベルと思われ、これほど長期化も予想されない状況で動物アレルギーや感染症を考え、人間かペットかの究極の選択で同行避難を認め、同伴避難は認めなかった。ペットの最終責任者は行政か飼い主かを考えた結果であった。しかし、初めから避難が長期化す

ると判断していれば答えは変わっていたかもしれない。（熊本県八代市）

- 平成 25 年の伊豆大島土砂災害では、台風が接近している中、町長、副町長が島を離れ不在にしていたことや、職員が一時帰宅し、情報収集が出来ていなかったこと、また、結果として避難勧告等を発令しなかったことなど、マスコミ各社の報道により我々としてはいまだに鮮明な記憶として残っている。当時（現在でも継続している）、ご遺族や行方不明の方のご家族には、なんで避難勧告を出さなかったんだ、なぜ島に居なかったんだ、という行政の対応（責任）について、かなり追求されました。町では、その教訓として首長の不在時の対応や土砂災害はもとより他の自然災害に対しても、今後危険な状況になる、その恐れがあると判断した場合は、基本として躊躇することなく避難準備情報、或いは避難勧告・指示を出すというスタンスで警戒避難体制を運用しています。課題としては、空振りに対する住民の理解を得る、ということですが、何事もなくよかった、と思っただけ意識の醸成が今後とも必要です。（東京都大島町）
- 今回の熊本地震のように、地震の災害について予見は難しいが、台風や豪雨災害については、気象庁の雨雲レーダー等により予め予測することができ、被害を想定して住民への避難を呼びかけている。たとえ、空振りに終わる可能性もあるが、住民の生命・財産を守る上で重要である。（熊本県山都町）
- 夜間に避難勧告や指示を出すとなると、住民の避難時に混乱を招くことが心配され、勧告や指示を出すことをためらうため、熊本県では夕方や災害発生より早めに避難を完了させるための予防的避難ということを推奨されているが、あまりにも早い段階で勧告や指示を出すことで災害の状況とかけ離れているため、なかなか発令まで踏み切れない状況である。（熊本県玉名市）
- 災害対応においては、時間をかけて 100 点を目指すのではなく、迅速な判断で及第点を取ることの方が大切であり、それが結果として被害の軽減につながる。災害対応職員が不安なく、迅速に判断を行うためには、科学的根拠や経験等に基づく計画や基準等を可能な限り定めておくことが重要。災害時の対応は、これらの計画等を踏まえた上で、実際の状況や今後の予測等を勘案して決定され、そのための努力を最大限に行っていれば、行政側の責任が問われることは少ないと思われる。（宮城県仙台市「消防職」）
- 災害で人的・物的被害が出ると必ず行政の対応が適切だったか否かを問われることは承知しており、ルールに基づいて対応してもその場における柔軟さに欠けているとの批判につながってくる。しかし、行政の立場上、今後もルールの見直しを図りながら、その中で対応していかざるを得ないと考える。（宮城県仙台市「事務職」）
- 自然災害の発生の恐れがある場合には、市民の生命を守るために避難勧告の発令をするべきと考えます。ただ広域的また複数発生するようなケースも考えられますが、これも生命を第一に判断するものと思います。（熊本県阿蘇市）
- 特になし。（青森県八戸市）
- 今回の台風 7 号による大雨の際に、私が防災担当となって初めて避難勧告を発令す

るケースとなった。実際に避難者は0人であったが、先般とある講演で2009年台風9号の兵庫県佐用町豪雨災害による訴訟の話聞く機会があり、そのような例を聞くと責任と難しさを感じている。(青森県むつ市)

- 避難勧告等の発令のタイミングは、非常に難しい。しかし、1人ひとりの命を守る必要があるため、空振りを恐れず、早目の発令に心掛けている。(和歌山県那智勝浦町)
- 熊本県では、予防的避難(明るいうちからの避難行動の呼びかけ)を行っているが、呼びかけ時点では、差し迫った危険がない中、住民に損害が出た場合に行政責任が問われるということになれば、この取り組み自体見直す必要も出てくるのではないかと。今までそこまで認識してはいなかった。(熊本県菊陽町)
- 自然災害は、基本的には自己責任と考えている。行政責任が問われる場合は、意図的な作為・不作為が疑われる事案が発生し、当事者間で解決できない時である。問題点としては、第三者(特に報道機関)が過大に事案を取り扱うことである。(熊本県益城町)
- 避難勧告は、積極的にというよりは前向きにとらえ発令した方が、延いては住民のためになると思う。いずれにしても責任問題はついて回る。(福島県葛尾村)
- 台風等に伴う水害発生時又は水害が発生する恐れがある時での避難勧告等を前提に考えると、本市では可能な限り、早期に「避難準備情報」を発令し、避難所への避難ないし垂直避難を呼び掛けることとしている。また、住民への説明会の際には、水害時には避難所への避難だけでなく、垂直避難も有効である旨、周知に努めている。なお、自然災害のような場合、総合的に判断して適時に的確な対策を取ることは極めて難しいため、土砂災害の避難勧告等発令暫定基準を定め、運用している。(長野県長野市)

### (3) 整理

「問題を感じることはない」、「特にない」とした2部(人)以外の24部(人)を対象として、以下のように5つのグループに分けて整理した。

#### 3-1 東日本大震災被災地の市区町村防災担当者によるもの

##### 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

- 自治体がどう責任を負うのか。実感が持てない。
- 予見したにもかかわらず漫然と避難勧告を発令ということは考えにくい。結果として問われることにならないように注意を払うしかない。
- 科学的根拠や経験等に基づく計画や基準等を踏まえた上で、実際の状況や今後の予測等を勘案して努力を最大限に行っていれば、行政側の責任が問われることは少ないと思われる。
- いずれにしても責任問題はついて回る。

##### 3-1-2 取り組みの現状などに関すること

- 避難行動が求められる災害が発生した場合、避難行動及び避難場所について行政に指

示を求める行為が大きな犠牲を生じた要因の一つとして考える。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。

- 災害対応においては、時間をかけて 100 点を目指すのではなく、迅速な判断で及第点を取るの方が大切であり、それが結果として被害の軽減につながる。災害対応職員が不安なく、迅速に判断を行うためには、科学的根拠や経験等に基づく計画や基準等を可能な限り定めておくことが重要。
- 災害で人的・物的被害が出ると必ず行政の対応が適切だったか否かを問われることは承知しており、ルールに基づいて対応してもその場における柔軟さに欠けているとの批判につながってくる。しかし、行政の立場上、今後もルールの見直しを図りながら、その中で対応していかざるを得ないと考ええる。
- 避難勧告は、積極的にというよりは前向きにとらえ発令した方が、延いては住民のためになると思う。

### **3-2 熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **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**

- 最終的な判断は自治体が担うが、その責任が個人に課せられるとした場合の責任の取り方については実感を持ってない。
- 地震災害等被害が広域化した場合、職員数が限られているため、避難所開設数や避難者誘導支援等における行政責任には限界がある。
- 予防的避難を行っているが、呼びかけ時点では、差し迫った危険がない中、住民に損害が出た場合に行政責任が問われるということになれば、この取り組み自体見直す必要も出てくるのではないかと。今までそこまで認識してはいなかった。
- 自然災害は、基本的には自己責任と考えている。

#### **3-2-2 取り組みの現状などに関すること**

- 自然災害の場合、予測が困難であり、また、発生する時期によっては、二次災害を考慮した上で対応に当たる必要があるため、適宜適切な判断をとるのは難しい
- 避難所は開設したものの、ほぼ自主避難レベルと思われ、これほど長期化も予想されない状況で動物アレルギーや感染症を考え、人間かペットかの究極の選択で同行避難を認め、同伴避難は認めなかった。ペットの最終責任者は行政か飼い主かを考えた結果であった。しかし、初めから避難が長期化すると判断していれば答えは変わっていたかもしれない。
- 夜間に避難勧告や指示を出すとなると、住民の避難時に混乱を招くことが心配され勧告や指示を出すことをためらうため、夕方や災害発生より早めに避難を完了させるための予防的避難ということを推奨されているが、あまりにも早い段階で勧告や指示を出すと災害の状況とかけ離れているため、なかなか発令まで踏み切れない状況である。
- 行政責任が問われる場合は、意図的な作為・不作為が疑われる事案が発生し、当事者間で解決できない時である。問題点としては、第三者（特に報道機関）が過大に事案を

取り扱うことである。

### **3-3 その他の大規模震災被災（過去10年以内）地の市区町村防災担当によるもの**

#### **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**

- 台風が接近している中、町長、副町長が島を離れ不在にしていたことや、職員が一時帰宅し、情報収集が出来ていなかったこと、また、結果として避難勧告等を発令しなかったことなど、マスコミ各社の報道により我々としてはいまだに鮮明な記憶として残っている。当時（現在でも継続している）、ご遺族や行方不明の方のご家族には、なんで避難勧告を出さなかったんだ、なぜ島に居なかったんだ、という行政の対応（責任）について、かなり追求されました。

#### **3-3-2 取り組みの現状などに関すること**

- 首長の不在時の対応や土砂災害はもとより他の自然災害に対しても、今後危険な状況になる、その恐れがあると判断した場合は、基本として躊躇することなく避難準備情報、或いは避難勧告・指示を出すというスタンスで警戒避難体制を運用しています。課題としては、空振りに対する住民の理解を得る、ということです。何事もなくよかった、と思っただく意識の醸成が今後とも必要です。
- 避難勧告等の発令のタイミングは、非常に難しい。しかし、1人ひとりの命を守る必要があるため、空振りを恐れず、早目の発令に心掛けている。

### **3-4 南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **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**

- 避難勧告等の発出の有無をもって、行政が不法行為に問われる状況に強い違和感を覚えます。
- 災害の発生が危惧され、市民の生命が脅かされることが想像される事態において、優先すべきは市民の生命を守ることであるため、避難勧告等の結果で生じる損害についてはやむを得ないものとする。その損害に対しての道義的な責任は感じるであろうことは予想できるが、組織（自治体）の担う責務によるものであるため、個人が負う必要はないものと考えている。
- 自然災害による責任については、行政では取ることができないと考えている。
- 風水害や地震等の自然災害における行政の責任は、住民へ迅速かつ正確な災害状況と避難情報を伝達することであるとする。この行政責任を果たす上での問題点は、当町のような限られた人員で、刻々と変化する気象状況をもとに、適切な判断を下すことの難しさにある。

#### **3-4-2 取り組みの現状などに関すること**

- 不法行為に問われることを避けるため、「市内全域に避難勧告」等という、意図が理解し難い対応をする自治体が多いのが現状だと思います。この状況が続くと住民側には「自治体は責任逃れのために避難勧告をしているので、実際には逃げる必要がない」というオオカミ少年効果が発生し、結果として真に避難が必要な場合にも、逃げない、そ

れによって人命が損なわれる事態に繋がると危惧しています。

- 避難勧告等の発令については、市民に災害発生が迫っていることを知らせることが重要であると考えており、避難所に行くことが最良であるかどうかは避難者の判断による。
- 避難勧告等については、災害発生が予見される時間等を考慮し、安全に避難できるような時間的余裕を勘案し、発令のタイミングを考える必要がある。
- 今後の課題としては避難勧告等の判断マニュアルを随時更新し、あらゆる災害の対応について詳細の記載を行っていくことで、防災担当職員の異動や能力の差による判断ミスをなくすことである。

### 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

- 今回の台風7号による大雨の際に、私が防災担当となって初めて避難勧告を発令するケースとなった。実際に避難者は0人であったが、先般とある講演で2009年台風9号の兵庫県佐用町豪雨災害による訴訟の話聞く機会があり、そのような例を聞くと責任と難しさを感じている。

#### 3-5-2 取り組みの現状などに関すること

- 避難勧告発令に関して、そのタイミングについては非常に難しいものとする。夜間、暴風時の避難で住民が負傷した場合を想定すると危険が迫っていても発令することを躊躇すると思う。市としても、台風襲来など予測できる場合は、明るいうちの早めの発令を心掛け、住民に対しても避難が危険だと判断した際は、垂直避難するなど防災意識の向上も推進したい。
- 住民への説明会の際には、水害時には避難所への避難だけではなく、垂直避難も有効である旨、周知に努めている。なお、自然災害のような場合、総合的に判断して適時的確な対策を取ることは極めて難しいため、土砂災害の避難勧告等発令暫定基準を定め、運用している。

## 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

人的な被害が生じると、避難勧告の遅れや情報伝達の失敗などを取り上げて、マスコミを中心に、重箱の隅を楊枝でほじくるかのごとく行政の対応の不備を責め立てる。その多くは、避難が遅れた原因をお上の責任に帰そうとする内容である。

現場で住民に向き合った職員の実際の対応と、これに対する被災者の反応を調査しないままに、表層的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。兵庫県佐用町や東京都大島町、また岩手県岩泉町のような小さな基礎自治体にあつては、たとえ職員皆が最大限に頑張ったとしても、とても被害を免れることは不可能であったと思われる。結果論から導き出すことができる最適な対処を全職員数合わせでも300人にも満たない地方の小さな自治体が行うことは不可能に近いのではないかと考えている。

住民は、短時間の大雨時には市区町村が適切な避難の勧告、指示を発令する時間的余裕も無い状況も当然あり得ると承知しておかなければならない。同時に住民は、避難の勧告、指示が適切に発令されたとしても、避難を実施する住民が自らの状況を適切に判断し、適切な避難行動を取らなければ自らの命を守ることはできないことも承知しておくべきである。

また、住民は、居住地の、市区町村防災担当者の内実の不安や迷いを知る必要がある。点在する集落のどこで土砂崩れが発生するかを特定のしようもなく、避難中に被害に遭う可能性があるとなれば市区町村防災担当者は避難の勧告、指示の発令に迷い、課せられた責任に懼れる。市区町村防災担当者は、受話器を置く間もなく途切れぬ電話対応に追われ、やがて、意思決定者への報告は滞る。それが甚大な災害を受けた小自治体の実際であることを承知しておく必要があるのだ。

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。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。

## **(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**

責任を負わせる誰かは、誰でもよい。そのようにして、終止符を打つ。ゆえに、こと何かあれば、誰しもスケープゴートに使われる懼れに思考を巡らせることになる。

70年以上前にして寺田は「だれの責任であるとか、ないとかいうあとの祭りのとがめ立てを開き直って子細らしくするよりももっともっと大事なことは、今後いかにしてそういう災難を少なくするかを慎重に攻究することであろうと思われる」（寺田、2013、41頁）と指摘した。また寺田は続けて次のようにいう。

いちばんたいせつな物的調査による後難の軽減という眼目が忘れられるのが通例のようである。これではまるで責任というものの概念がどこかへ迷子になってしまうようである。はなはだしい場合になると、なるべくいわゆる「責任者」を出さないように、つまりだれにも咎を負わせないように、実際の事故の原因をおしかくしたり、あるいは見て見ぬふりをして、何かしらもっともらしい不可抗力によったかのようにつまみ付会してしまつて、そうしてその問題を打ち切りにしてしまうようなことが、つり橋事件などよりもっと重大な事件に関して行なわれた実例が諸方面にありはしないかという気がする。そうすればそのさし当たりの問題はそれで形式的には収まりがつくが、それでは、全く同じような災難があとからあとから幾度でも繰り返して起こるのがあたりまえであろう。そういう弊の起こる原因はつまり責任の問い方が見当をちがえているためではないかと思う。人間に免れぬ過失自身を責める代わりに、その過失を正当に償わないことをとがめるようであれば、こんな弊の起こる心配はないはずであろうと思われるのである。たとえばある工学者がある構造物を

設計したのがその設計に若干の欠陥があつてそれが倒壊し、そのために人が大勢死傷したとする。そうした場合に、その設計者が引責辞職してしまうかないし切腹して死んでしまえば、それで責めをふさいだというのはどうもそではないかと思われる。その設計の詳細をいちばんよく知っているはずの設計者自身が主任になって倒壊の原因と経過とを徹底的に調べ上げて、そうしてその失敗を踏み台にして徹底的に安全なものを造り上げるのが、むしろほんとうに責めを負うゆえんではないかという気がするのである。（同上 41 頁、42 頁）

優先するのは、寺田のいうように、誰の責任であるとか、ないとかいうあとの祭りのとがめ立てを開き直つて子細らしくすることではなく、今後いかにしてそういう災難を少なくするかを慎重に攻究することである。世にあつては、責任者に対する咎めだてとそれに対する弁解ないしは引責ばかりがとやかくいわれたり、ひどいときにはなるべく責任者を出さないように、実際の事故の原因を押し隠すことが往々にしてある。

欧米では一般的に、たいていのことは個人の自由に任されるが、同時に自由に行ったことは全てがその者の責任にされる。責任の所在が明確である。一方我々日本人の場合は、皆で決められたことを行ったからには皆で責任を持つという考え方になる。責任の所在がぼやけてしまうのだ。

自然災害にあつて、真に責任を負うのは誰か。表層的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。

## 第2章 自然災害と法制度

---

「ある非常事態は私たちに大きな衝撃を与える。そしてその事態にどのように対処するか、私たちは問いを繰り返す。そして大概の場合、その問いの繰り返しはいつしか風化し、いわゆる歴史の一コマに組み込まれ、はるか遠くから眺める風景になってしまう」（廣澤、2014、11頁）のである。

常に災害の危険に曝されてきた地に住む我々日本人は、どのように災害に向き合ってきたのか。はたして我々日本人は、古来より自然災害をどう捉えて、どのような考えの下に法に反映させてきたのか。

### 1 日本人の自然観と災害観の一般

日本国の自然は、平常は極めて穏やかであるが、時にたちまち荒れ狂う。ゆえに我々日本人は、自然を慕うと同時に畏怖してよりすがろうとする。

農耕民族である我々日本人は、古来より自然とうまく折り合いをつけながら作物を育て生活を営んできた。そうした長い歴史にあって、自分の力ではどうすることもできない自然を前にどう向き合ってきたのかと考えると、自然とはそういうものだということに受け入れて、なるべく被害が少なくすむようにと、そう祈ってきたのではないかと思う。

大災害のたびに繰り返される経験を通じて、我々日本人の中には、災害に関する共通の観念が形成されてきたという見方が一般的である。

自然災害に頻繁に見舞われるこの国にあって、無力な存在であることを自覚し、自然と折り合いつつ生きてきた我々日本人は、自然に対して従順である。ある物事に対して抵抗するよりも、むしろ受容するようなメンタリティーを形作ってきたのであり、それは、日本人特有の宗教観、自然観とも深く関わりながら形づくられてきたと考えられている。

#### (1) 日本人の自然観の一般

寺田は、地震を例にして、体験を持ち伝えてきた日本人と、そうでない国民との自然に対する概念の違いを「動かぬものの例えに引かれる我々の足下で大地が時として大いに震え、動く。そういう体験を持ち伝えてきた国民と、そうでない国民とが自然というものに対する概念においてかなり大きな懸隔を示しても、不思議ではないだろう」（寺田、2013、113頁）と整理した。

日本国の自然は、一面では四季を通じて変化に富み、また到る所に景勝の地をそなえ、美しく繊細であるが、しかし他面では、人々の命を容赦なく奪い取る圧倒的な破壊力を示してきた。多くの歴史的事実は、自然の力の前に翻弄される人類の姿をあたかも示しているかのようであり、抗えない現実を突き付けられ続けている。

また寺田は、自然の多様性と活動性を踏まえて日本人の自然観を次のように考えたのである。

複雑な環境の変化に適応せんとする不断の意識的ないし無意識的努力はその環境に対する観察の精微と敏捷を招致し養成するわけである。同時にまた自然の驚異の奥行きと神秘の深さに対する感覚を助長する結果にもなるはずである。自然の神秘とその威力を知ることが深ければ深いほど人間は自然に対して従順になり、自然に逆らう代わりに自然を師として学び、自然自身の太古以来の経験をわが物として自然の環境に適応するように務めるであろう。

大自然は慈母であると同時に厳父である。厳父の厳訓に服することは慈母の慈愛に甘えるのと同様にわれわれの生活の安寧を保証するために必要なことである。人間の力で自然を克服せんとする努力が西洋における科学の発達を促した。何ゆえに東洋の文化国日本にどうしてそれと同じような科学が同じ歩調で進歩しなかったかという問題はなかなか複雑な問題であるが、その差別の原因をなす多様な因子の中の少なくとも一つとしては、上記のごとき日本の自然の特異性が関与しているのではないかと想像される。すなわち日本では第一に自然の慈母の慈愛が深くその慈愛に対する欲求が満たされやすいために住民は安んじてそのふところに抱かれることができる、という一方ではまた、厳父の厳罰のきびしき恐ろしさが身にしみて、その禁制にそむき逆らうことの不利をよく心得ている。その結果として、自然の十分な恩恵を甘受すると同時に自然に対する反逆を断念し、自然に順応するための経験的知識を集積し蓄積することをつとめて来た。(同上、12頁)

## (2) 日本人の災害観の一般

誰しも、理不尽な出来事を納得させるためには何らかの理由を必要とする。神代の時代から繰り返されるこのような経験を通じて、我々日本人の心のうちには、災害についてのある共通の観念が形成されてきた。

社会学者廣井脩<sup>26</sup>は、日本人の災害観には、天譴論、運命論、精神主義の3つの類型があるとした。1つ目の天譴論は、災害は天が人間に下した罰だとして、墮落した社会を改善するために天が災害を起こしたのだという天恵論<sup>27</sup>あるいは天佑論に結びつく。2つ目の運命論は、自然の災害と、それによる生や死を避けられない運命と考えこれを享受する思想であるとする。運命論には、大きな心理的作用があり、災害の悲劇性を心理的に減殺できる。つまり絶望を緩和し、悲劇を運命と割り切ることで生活再建へのバネとなる。しかし他方被災者の中に諦念、忘却癖をも生む。3つ目の精神主義は、自然の征服、コントロールによる対応ではなく、心の持ち方、内面的努力を強調することで災害に対処していく

---

26 社会心理学、情報行動論の立場から一貫して災害に関する研究に携わり、我が国における災害情報研究の第一人者として活躍した。「災害を運命だと諦める、天災だと観念して諦める。多くの人が天災論とか運命論を持っていると、本当に災害に強い防災都市はできにくい」(「災害と日本人」新版、時事通信社)とする考えを持つ。日本災害情報学会初代会長。昭和21年9月7日群馬県沼田市生まれ、平成18年4月逝去

27 震災を世直しの好機と捉えるもの。天佑論は天の加護。天のたすけと捉えるもの。

態度であるとする。その極致は、合理的な態度を捨てて、ひたすら神仏に祈る。また精神復興こそ復興の根本とするから、防災対策を軽視する結果となるというように整理した。

記憶に新しいところでは、東日本大震災にあつて当時の東京都知事であった石原慎太郎氏が「我欲に縛られ政治もポピュリズムでやっている。それが一気に押し流されて、この津波をうまく利用してだね、我欲を一回洗い落とす必要がある。積年たまつた日本人の心の垢をね。これはやっぱり天罰だと思う。被災者の方々、かわいそうですよ<sup>28</sup>」と発言した件である。異様に肥大化した近代文明に対する天罰であるというのだ。また同知事は、「残念ながら無能な内閣ができるとういうことが起きる。（95年の阪神大震災の際の）村山内閣もそうだった<sup>29</sup>」とも発言したものであるが、これは天譴論でいうところの、災害を、王道を外れた為政者に天が与える警告とみなす思想と考えてよい。

個人の意見であるならば、何ら問題となるものではない。問題は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する機能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる者の発言であることである。

## 2 自然災害に関する法制度の歴史的展開

日本に初めて法律ができたのは8世紀初頭である。律令国家だった隣国唐を手本に大宝律令を制定したことが始まりとされている。それから1,300年余り、日本の法律は時代に合わせてその形を変化させてきた。そして現在は、憲法を頂点に1,960の法律（平成28年10月1日現在。総務省行政管理局法令データ。平成28年10月1日までの官報掲載法令）とそれらを支える下位規範が体系的に整備されており、その一つ一つが社会秩序の維持と国の発展を支えている。こうした現在の日本の法体系が形づくられたのは、明治維新以降のことである。

### (1) 古代

日本国において「もっとも古い災害に関する制度は大化の改新までさかのぼる。中国の制度にならって、被害者や窮民に給付するための穀物を徴収または寄付を得て備蓄する義倉が創設された。現代の備蓄倉庫や、義捐金基金の原型である。また、奈良時代に設置された福祉施設悲田院は、被害者の救護施設としても利用された。現代の避難所の原型である。ただ、その後、律令制度が発達しても、災害に関する法制度が整備された形跡はほとんど見当たらない。災害対策は行われてきたし、時代を追うごとに、土木事業の技術、規模の水準は高くなっていった。しかし、堤防や堰溝などの治水を中心とする防災事業や、災害後の修理、土砂の除去などの復旧事業、あるいは新田の開拓といった復興事業など、あくまで個々の災害ごとの個々の災害ごとの事業の取り組みであつて、教訓を一般的に制度化する法の整備には至らなかった」（津久井、2012、2頁、3頁）のである。

---

28 毎日 j p (2011. 3. 14)

<http://mainichi.jp/select/weathernews/news/20110315k0000m040043000c.html>

29 毎日 j p (2011. 3. 14)

<http://mainichi.jp/select/weathernews/news/20110315k0000m040043000c.html>

## （２）江戸時代から明治時代にかけて

江戸時代は、中央集権制度の安定期に入ったことから市民社会的側面が強くなり、救済活動は増加し、複雑化した。「享保、天明、天保の三大飢饉<sup>30</sup>の際には、幕府は米の支給を行った。御救米である。また、浅間山天明噴火災害<sup>31</sup>では、土運びなどの公共工事を実施して、被災して職を失った労働者に賃金を支給した。御救普請という仕組みである。また、安政東海地震<sup>32</sup>では、下田が津波に襲われたが、その日のうちに、御救小屋が設置され、粥の炊き出しが行われた。現代の避難所、仮設住宅にあたる。翌日には、被災者を調査し、親類への避難と、避難先のない者への避難場所への手当もなされ、一か月以内には、流出した家一軒につき金三分、死亡者へ各一貫文が御救金として支給された」（津久井、2012、3 頁、4 頁）のである。古代から中世、近世にかけて我々日本人の多くは、自然災害は王道を外れた為政者に天が与える警告とみなしていた。災害防止よりも救済において為政者の力量を問うという姿勢が強く、積極的防災対策を採ることはなかったのである。

## （３）江戸時代から明治時代にかけて

### 3-1 明治時代

災害が発生すると、被災者は衣食住にも事欠くことになる。やがて一定期間を経て生活の回復が見込まれるようになると、日常生活を取り戻すよう支援策が講じられる。こうした救済の流れは、基本的に、江戸から明治の時代が変わっても変わることはないが、明治維新以降の災害救済が幕府や藩の個別の対応と異なるのは、近代法治国家として統一的な基準に救済法が適用された点である。「明治政府は、国家による備蓄は取り止め、その代わりに、1869 年、「府県施政順序」を布告し、各藩に対して人口に応じた備蓄をするように令を出した。そして 1871 年、廃藩置県と同日に制定された「太政官達県治条例中窮民一時救助規則」により、各県が行う災害時に行う米の配給基準、建築費の貸与基準、農具や種もみの貸与基準などを定めた。だが、明治政府が安定し、近代化と富国強兵を推し進め、中央集権体制を整えるなかで、災害対策も中央政府が行う形に切り替えられた。「備荒儲蓄法」（1880）では、政府が財源を拠出し、災害時の食料貸与、小屋掛け料（仮設住

---

30 享保の飢饉は、1732 年の長雨と害虫の大発生によって起こった。西日本一帯にひろがり、飢えた人々は 200 万人にもなった。天明の飢饉は、1782 年から 87 年にかけての長雨と浅間山の噴火、冷害・水害によって起こった全国的な大飢饉。特に東北地方で深刻で、飢えて死んだ人々は、仙台藩だけで 30 万人もの数だったという。天保の飢饉は、1833 年から 39 年にかけて起こった洪水、冷害などによる全国的な飢饉。特に奥羽地方の被害が大きかった。

31 1783 年。浅間山が噴火し、降下した火砕物により家屋の焼失や倒壊、用水被害や交通遮断等を起こすとともに、鎌原火砕流、岩屑なだれと天明泥流により浅間山北麓から利根川流域を中心とする関東平野に甚大な被害をもたらした。死者 1,624 人、流失家屋 1,151 戸、焼失家屋 51 戸、倒壊家屋 130 戸余り。

32 1854 年。家屋の倒壊は甲斐、信濃、近江、摂津、越前、加賀まで及ぶ。火災が比較的少なかった宝永地震に対し、本地震では東海道筋を中心に各地で火災が発生し、信州松本では城下の家が大方潰れ余程の大火となり 350 軒余焼失した。いち早く危険を知らせて津波から村人を救った「稲むらの火」の逸話はこの時のものである。死者 2～3 千人

宅の補助金)、農具や種もみ代の抛出などの救助を行うことにした。この備荒儲蓄法が災害救助法の原型となる法律である」(同上、4頁、5頁)

### 3-2 明治時代以降現代にかけて

#### 3-2-1 災害救助法

昭和21年の昭和南海地震<sup>33</sup>をきっかけに制定されたのが災害救助法(昭和22年10月18日法律第118号)である。災害に際して国が地方公共団体や日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に応急的に必要な救助を行い被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村(特別区を含む)の区域内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対してこれを行うものとされ、都道府県知事は、救助の万全を期するために、常に必要な計画の樹立、強力な救助組織の確立並びに労務、施設、設備、物資及び資金の整備に努めなければならないとされている。

救助の種類は、避難所及び応急仮設住宅の供与、炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服や寝具その他生活必需品の給与又は貸与、医療及び助産、被災した住宅の応急修理、生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、学用品の給与、埋葬、前各号に規定するもののほか、政令で定めるものなど多岐にわたるがゆえに、多くの被災者の不満の矛先はこの法律に向けられることになり、同時にその不満のはけ口は現場の基礎自治体の職員に向けられることになる。

また、同法にあっては都道府県が動かなければ市区町村は動けないという基本的な枠組み(災害対応の第一次責任は市区町村にあるが、実施責任は都道府県にある)があることから、都道府県の指示を待たざるを得ない状況が生じて、貴重な時間が失われたのである。

そして、東日本大震災などのように大規模災害の場合の救助については、国の責任において都道府県が法定受託事務として行うことになっているが、沿岸部の多くの市町村が同時に大きな被害を受けたため、円滑な救助活動を行うことは困難な状況に至ったのである。

#### 3-2-2 災害対策基本法

伊勢湾台風で被害が甚大であったことを踏まえて昭和36年に制定された災害対策基本法は、災害の都度、関連法律が制定され、他法律との横串の整合性について充分考慮されないままに作用していた状況を改めるため、防災体制の不備を改め、災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的として制定されたものである。防災に関する責務や組織、防災計画、災害の予防、応急対策及び復旧の各段階でそれぞれの主体の果たすべき役割や権限、財政金融措置と災害緊急事態などについて規定されている。比較的頻繁に改正されており、平成26年11月末までに55回改正されて

---

33 震源は和歌山県の潮岬沖約50キロの海面下24キロ。被害は中部から九州までの25府県に及び、死者1,330人、家屋全壊1,1591、半壊23,487、流失1,451、焼失2,598に及んだ。

いる。

同法において市区町村は防災対策の第一次的責務を負うものとし、市区町村において対応できないことを都道府県が補完し、都道府県が対応できないことを国が補完するという市区町村中心主義を掲げている。ゆえに住民の生命、身体、財産を保護する責務を持つ市区町村の長に与えられた責務、権限は広範囲に及んでいる。およそ災害時に必要と考えられる権限が列挙されており、同法が想定する災害対処に当たっての期待の大きさとともにその責任の重さが分かるが、現地にあって、市区町村の長が災害対応で直接動かせるのは消防しかなく、また、普段から自由に活用できる財源がないため、同法で与えられた市区町村の長の権限は、必ずしも実際の行動に結びつかないという課題が指摘されている。

### **3 自然災害に関する現行防災法制度の仕組み**

現行防災法制度は、災害対策に関する一般法である災害対策基本法を中心に多くの法制度から構成されている。その特徴は、実際に大きな被害をもたらした災害や事故を契機に、新たに整備されたか或いは改善されたという経緯を有していて、防災法制度全体としてみる、いわば過去の経験や教訓に基づく規定の寄せ集めから成る法制度ともいうべき性格を有しているところである。

防災法に属する諸法制度の多くは、こうした対症療法的な性格が色濃く認められ、体系的な構成指向が欠けているきらいが認められるが、このことの他に各制度間の連携性が欠けていること、それぞれの法制度の射程が短いことなども大きな特徴として認められている。また、こうした形で形成された制度の多くが、災害応急対策に関係するものであることも、現実に災害に直面して生じた問題を解決しようとする動きの反映と言え、災害予防の分野で行われた改善も応急対策に関係のある災害予防策に力点が置かれている傾向が見られることである。

表一 1 主な災害対策関係法律の類型別整理表

類型	予防	応急	復旧・復興
	<b>災害対策基本法</b>		
地震 津波	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模地震対策特別措置法</li> <li>・津波対策の推進に関する法律</li> <li>・地震財特法</li> <li>・地震防災対策特別措置法</li> <li>・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法</li> <li>・首都直下地震対策特別措置法</li> <li>・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法</li> <li>・建築物の耐震改修の促進に関する法律</li> <li>・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律</li> <li>・津波防災地域づくりに関する法律</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害救助法</li> <li>・消防法</li> <li>・警察法</li> <li>・自衛隊法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;全般的な救済援助措置&gt;</li> <li>・激甚災害法</li> <li>&lt;被災者への救済援助措置&gt;</li> <li>・中小企業信用保険法</li> <li>・天災融資法</li> <li>・小規模企業者等設備導入資金助成法</li> <li>・災害弔慰金の支給等に関する法律</li> <li>・雇用保険法</li> <li>・被災者生活再建支援法</li> <li>・株式会社日本政策金融公庫法</li> <li>&lt;災害廃棄物の処理&gt;</li> <li>・廃棄物の処理及び清掃に関する法律</li> <li>&lt;災害復旧事業&gt;</li> <li>・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律</li> <li>・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法</li> <li>・公立学校施設災害復旧費国庫負担法</li> <li>・被災市街地復興特別措置法</li> <li>・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法</li> <li>&lt;保険共済制度&gt;</li> <li>・地震保険に関する法律</li> <li>・農業災害補償法</li> <li>・森林国営保険法</li> <li>&lt;災害税制関係&gt;</li> <li>・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律</li> <li>&lt;その他&gt;</li> <li>・特定非常災害法</li> <li>・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律</li> <li>・借地借家特別措置法</li> <li>・大規模災害からの復興に関する法律</li> </ul>
火山	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活動火山対策特別措置法</li> </ul>		
風水害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・河川法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水防法</li> </ul>	
地滑り 崖崩れ 土石流	<ul style="list-style-type: none"> <li>・砂防法</li> <li>・森林法</li> <li>・地すべり等防止法</li> <li>・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律</li> <li>・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律</li> </ul>		
豪雪	<ul style="list-style-type: none"> <li>・豪雪地帯対策特別措置法</li> <li>・積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法</li> </ul>		
原子力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原子力災害対策特別措置法</li> </ul>		

出典：内閣府ホームページ（平成 27 年版防災白書）

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h27/>（平成 28 年 7 月 16 日アクセス）

## 4 インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対するアンケート調査

### (1) 調査の目的と方法

アンケートは、市区町村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。アンケート用紙<sup>34</sup>は、平成 28 年 6 月に配布（70 部）し、平成 28 年 7 月に回収（26 部（人）37%）した。

### (2) 調査結果の集計（回収順に入力。原文のまま）

質問は「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」

- 災害対策については、市区町村だけで全地域を見ることには限界があり、自分の命は自分で守るという意識を住民ひとりひとりが持ち、地域住民での自主防災組織や消防団の動きが主要になると考えられる。（熊本県合志市）
- 災害発生直後に本部が混乱した大きな要因は系統電力の送電停止による情報の授受能力が欠落したことが大きい。また、同報系防災行政無線においても津波襲来後は流失により機能不全となったが、それまでの時間は予備電力で稼働は可能である筈だが、25 年度の検証では放送されなかったという証言もある。全般的だが、災害に備えるべき設備等に配する財源は小規模自治体で捻出するのは厳しく、維持管理に関しても財政支援制度があるべきと考える。（岩手県大槌町）
- 災害対策基本法において避難行動要支援者名簿の作成がうたわれ、要支援者に対して支援者を充てなければならないが、本市においても高齢化が進み、支援者になり得る近隣住民が高齢者であり、なかなか見つからない状況である。地域の実情に応じた法体系を望む。（鹿児島県鹿屋市）
- 法制度自体に問題を感じることはない。大規模な自然災害をハード面だけで、未然に防ぐことは困難であり、いかに減災に繋げていくことが最も大切だと考えている。そのようなことから、防災情報をメール配信する防災情報メール、防災行政無線が雨などで聞こえなかったときに電話で内容を確認できるテレホンサービスなどのソフト面を組み入れ、ハードとソフト面をあわせた「減災」につなげる対策に取り組んでいる。よって、確かに自治体は財源が限られているという現実はあるが、そういう中でも現行の災害対策基本法の理念に沿った取り組みが出来ているので、法制度自体に問題を感じることはない。（広島県呉市）
- 災害対策基本法に基づく災害対応の責任は、市町村にあるが、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ため、災害発生当初においては自分の命は自分で守る、自分たちの地域は自分たちで守るという自助・共助の体制を強調する必要があると思う。（熊本県菊池郡大津町）
- 災害から人命を守るにあたり、当該自治体の財政力や首長の意識、職員の能力等によって対応に差異が生じることは、適当なことではないと思います。ナショナルミニマムであるべきです。（神奈川県横須賀市）
- 近年の水害訴訟（国家弁償法）の例にあるとおり、予測の範囲でできることは限ら

34 参考文献の次に添付した。参考資料 1

れており、また、想定は一定の基準によるものであるから、ハード整備ですべて（想定内及び想定以上の災害に対する備え）を賄うことは不可能であると考え。また、そのハード整備を補うためのソフト整備も、被害を受けたことのない災害については、啓発をいくら行っても市民自らの関心も低く、実態としてはペーパーベースのものとなって形骸化してしまう。防災対策基本法も含め、災害のたびに教訓を踏まえて法改正がなされるが、どこまで実効性があるか疑問である。（静岡県湖西市）

- 災害対策基本法の改正等に伴い、市の防災計画も改正になることから事務量が大幅に増えた。法改正により様々な制度等ができるなか、災害時の事務量も増加することで迅速かつ柔軟な対応ができなくなるのではないかと感じる部分もある。また、各市町村で防災計画の改正業務の優先順位が必ずしも1番でないこともあるが、どの程度対応しているかの優劣を煽るようなマスコミの取り上げ方もあり、目に触れにくい重要課題が置き去りになる。（神奈川県厚木市）
- 防災公共事業だけでは自然災害に対して万全な対策をとることができない。そのため、市民一人一人が自分の身は自分で守るという意識を持つことが必要となる。今後の課題としては、住民の防災に関する主体性の形成と意識の改善が重要になると考える。（熊本県上天草市）
- 「防災」はハード面だけの整備では限界があり、「自助」「共助」「公助」の効率的な組み合わせにより、「減災」する必要がある。（岩手県山田町）
- ハード、ソフトの両面からできる対策は行うべきであるが、それもやはり限界がある中では、個人の意識が大事であると考え。東日本大震災規模の津波については、誰しも初体験であり、初めて津波の実感を持ったと思う。自分の意識の低さに改めて気付かされたが、他の災害についても考えを変えなくてはならないと思っている。災害対策基本法に関しては地域防災計画の修正など実務の絡みがあるが、実際の災害対応の時には、人命第一であり責任主体のねじれがどうのという感覚は特にない。（宮城県気仙沼市）
- 実感として問題を感じることはない。（静岡県南伊豆町）
- 今回の熊本地震では、震度5以上が幾度となくあり、一部の避難所が被災したが、幸いにも避難所としての機能（運営）が可能であった。しかし、避難所が被災しケガ人や死者が出た場合に、避難所に指定した行政や施設管理者の責任を問われるのだろうか？自然災害の地震が原因であっても責任を問われるのは行政でしかないのだろうか？（熊本県八代市）
- 3.11以降、国による自然災害に関する法制度の改正が行われているが、災害に対する取り組みで特に重要なものは、如何に被害を軽減できるかという減災であると思う。そのための取り組みとして住民一人ひとりの自助であり、助けあう共助が重要であると思います。各種説明会などの機会を通じて積極的に訴えている。（東京都大島町）
- 危機への対処の段階では、地域住民の役割は重要である。大規模災害ともなれば住民は災害発生から72時間は自分自身で対応を行う心構えが必要であり、個人で行う

「自助」、住民同士が行う「共助」が大切である。（熊本県山都町）

- 特に問題を感じることはない。（熊本県玉名市）
- 市町村は災害対応の最前線に立っているが、県や国は現場からの距離があり、必ずしも当事者意識が高いとは言えない。現状では、市町村の負担が非常に大きく、市の主体性を確保しつつ、県や国がより直接的に災害対応に関わるような仕組みづくりが必要ではないかと考える。（宮城県仙台市「消防職」）
- 東日本大震災を経験して、自助・共助の重要性を深く認識した現状においては、次の災害への備えに向けて、地道に、かつ粘り強く住民への防災意識の普及、啓発を図っていくことが必要である。（宮城県仙台市「事務職」）
- 大規模な災害が発生した場合に、市町村の対応能力を超える災害も考えられるため国直轄で対応できる法整備が必要だと考えます。（熊本県阿蘇市）
- 実感として特に感じていない。（青森県八戸市）
- 自然災害に関する法制度といわれても、それぞれの災害に特徴の違いがあり、自治体としては災害対策基本法、また県の地域防災計画を踏まえた対応を基本としていくべきものと感じている。（青森県むつ市）
- 最近の自然災害は、想定外のことが起こっている。市町村単位ではなく、広域的な災害も多発している。災害対応の第1次責任は市町村であるが、限られた職員の中で専門的知識を持っている者もほとんどいない状況である。国、あるいは県単位で災害時対応の専門チームを結成し、いざという時には市町村に入って指揮管理が行えるようなことも必要ではないかと思う。（和歌山県那智勝浦町）
- よく分らない。（熊本県菊陽町）
- 自然災害に対する法制度自体には、問題は少ないように思える。法律論を語るより、災害に強いまちづくりを進めるため、都市機能の集約化を図る必要がある。その先には、行政コストの低減化も見えてくる。（熊本県益城町）
- 住民自体が自分が置かれている自然環境を認識しつつ行政が環境改善を進める必要はある。（福島県葛尾村）
- 人には「義務感で身を守る自助」と「自分の身は自分で守る自助」があるが、今後の防災は、「自分の身は自分で守る自助」が大切であることから、今後の法改正に当たっては、「自分の身は自分で守る」、「自分の家族は自分で守る」といった国民一人ひとりが防災の主体になるようなものになることが求められると考える。（長野県長野市）

### （3）整理

「実感として問題を感じることはない」、「特に問題を感じることはない」、「実感として特に感じていない」、「よく分からない」とした4部（人）以外の22部（人）を対象として、以下のように5つのグループに分けて整理した。

#### 3-1 東日本大震災被災地の市区町村防災担当者よるもの

##### 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

- 災害に備えるべき設備等に配する財源は小規模自治体で捻出するのは厳しく、維持管

理に関しても財政支援制度があるべきと考える。

- 災害対策基本法に関しては地域防災計画の修正など実務の絡みがあるが、実際の災害対応の時には、人命第一であり責任主体のねじれがどうのという感覚は特にはない。
- 現状では、市町村の負担が非常に大きく、市の主体性を確保しつつ、県や国がより直接的に災害対応に関わるような仕組みづくりが必要ではないかと考える。

### 3-1-2 取り組みの現状などに関すること

- 市町村は災害対応の最前線に立っているが、県や国は現場からの距離があり、必ずしも当事者意識が高いとは言えない。
- 災害発生直後に本部が混乱した大きな要因は系統電力の送電停止による情報の授受能力が欠落したことが大きい。
- 「防災」はハード面だけの整備では限界があり、「自助」「共助」「公助」の効率的な組み合わせにより、「減災」する必要がある。
- ハード、ソフトの両面からできる対策は行うべきであるが、それもやはり限界がある中では個人の意識が大事であると考えられる。
- 東日本大震災を経験して、自助・共助の重要性を深く認識した現状においては、次の災害への備えに向けて、地道にかつ粘り強く住民への防災意識の普及、啓発を図っていくことが必要である。
- 住民自体が自分が置かれている自然環境を認識しつつ行政が環境改善を進める必要がある。

## 3-2 熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの

### 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

- 災害対策基本法に基づく災害対応の責任は市町村にあるが、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ため、災害発生当初においては自分の命は自分で守る、自分たちの地域は自分たちで守るという自助・共助の体制を強調する必要があると思う。
- 大規模な災害が発生した場合に、市町村の対応能力を超える災害も考えられるため、国直轄で対応できる法整備が必要だと考えます。
- 自然災害に対する法制度自体には、問題は少ないように思える。法律論を語るより、災害に強いまちづくりを進めるため、都市機能の集約化を図る必要がある。その先には、行政コストの低減化も見えてくる。

### 3-2-2 取り組みの現状などに関すること

- 災害対策については、市区町村だけで全地域を見ることには限界があり、自分の命は自分で守るという意識を住民ひとりひとりが持ち、地域住民での自主防災組織や消防団の動きが主要になると考えられる。
- 防災公共事業だけでは自然災害に対して万全な対策をとることができない。そのため、市民一人一人が自分の身は自分で守るという意識を持つことが必要となる。今後の課題

としては、住民の防災に関する主体性の形成と意識の改善が重要になると考える。

- 危機への対処の段階では、地域住民の役割は重要である。大規模災害ともなれば住民は災害発生から 72 時間は自分自身で対応を行う心構えが必要であり、個人で行う「自助」、住民同士が行う「共助」が大切である。

### **3-3 その他の大規模震災の被災（過去 10 年以内）地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **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**

- 3.11 以降、国による自然災害に関する法制度の改正が行われているが、災害に対する取り組みで特に重要なものは、如何に被害を軽減できるかという減災であると思う。そのための取り組みとして住民一人ひとりの自助や、助けあう共助が重要であると思います。
- 最近の自然災害は、想定外のことが起こっている。市町村単位ではなく、広域的な災害も多発している。災害対応の第 1 次責任は市町村であるが、限られた職員の中で専門的知識を持っている者もほとんどいない状況である。国、あるいは県単位で災害時対応の専門チームを結成し、いざという時には市町村に入って指揮管理が行えるようなことも必要ではないかと思う。

#### **3-3-2 取り組みの現状などに関すること**

- 各種説明会などの機会を通じて（住民一人ひとりの自助であり、助けあう共助が重要であることを）積極的に訴えている。

### **3-4 南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **3-4-1 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**

- ハード整備を補うためのソフト整備も、被害を受けたことのない災害については、啓発をいくら行っても市民自らの関心も低く、実態としてはペーパーベースのものとなって形骸化してしまう。防災対策基本法も含め、災害のたびに教訓を踏まえて法改正がなされるが、どこまで実効性があるか疑問である。
- 災害対策基本法の改正等に伴い、市の防災計画も改正になることから事務量が大幅に増えた。法改正により様々な制度等ができるなか、災害時の事務量も増加することで迅速かつ柔軟な対応ができなくなるのではないかと感じる部分もある。また、各市町村で防災計画の改正業務の優先順位が必ずしも 1 番でないこともあるが、どの程度対応しているかの優劣を煽るようなマスコミの取り上げ方もあり、目に触れにくい重要課題が置き去りになる。

#### **3-4-2 取り組みの現状などに関すること**

- 災害から人命を守るにあたり、当該自治体の財政力や首長の意識、職員の能力等によって対応に差異が生じることは、適当なことではないと思います。ナショナルミニマムであるべきです。
- 近年の水害訴訟（国家弁償法）の例にあるとおり、予測の範囲でできることは限られており、また、想定は一定の基準によるものであるから、ハード整備ですべて（想定内

及び想定以上の災害に対する備え)を賄うことは不可能であると考える。

### 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

- 災害対策基本法において避難行動要支援者名簿の作成がうたわれ、要支援者に対して支援者を充てなければならないが、本市においても高齢化が進み、支援者になり得る近隣住民が高齢者であり、なかなか見つからない状況である。地域の実情に応じた法体系を望む。
- 確かに自治体は財源が限られているという現実はあるが、そういう中でも現行の災害対策基本法の理念に沿った取り組みが出来ているので、法制度自体に問題を感じることはない。
- 自然災害に関する法制度といわれても、それぞれの災害に特徴の違いがあり、自治体としては、災害対策基本法、また県の地域防災計画を踏まえた対応を基本としていくべきものと感じている。

#### 3-5-2 取り組みの現状などに関すること

- 大規模な自然災害をハード面だけで、未然に防ぐことは困難であり、いかに減災に繋げていくことが最も大切だと考えている。そのようなことから、防災情報をメール配信する防災情報メール、防災行政無線が雨などで聞こえなかったときに電話で内容を確認できるテレホンサービスなどのソフト面を組み入れ、ハードとソフト面をあわせた「減災」につなげる対策に取り組んでいる。

## 5 章のまとめ

### (1) 自然災害と法制度に関する問題の所在

自然災害と法制度などに関して、ここでは、4つの問いを取り上げたい。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。

1つ目の、日本人の災害観に関するところの問いであるが、今も我々日本人の多くは、災害防止よりも救済において為政者の力量を問う。ゆえに住民が主体者となって積極的防災対策を採ることはない。

もとより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はずもなく、我々日本人の遺伝子に染み付いている。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、住民はその保護の下にいるという意識にほかならない。

我々日本人は、災害にあつて身に起きたことを不運な出来事と考え、その悲惨な経験を有効に生かすことなく、忘れ去ってしまおうとする。あるいは「合理的な態度を捨てて、ひたすら神仏に祈る。精神復興こそ復興の根本とするから、防災対策を軽視する結果となる」(南、1994、289頁)のであろう。

農耕民族である我々日本人は、古来より自然とうまく折り合いをつけながら作物を育て生活を営んできた。長い歴史にあって、自分の力ではどうすることもできない自然を前にどう向き合ってきたのかと考えると、そういうものだと受け入れてきたのではないかと思う。そこに能動的に状況を理解しようとする働きはないと考えてよい。

はたして、我々日本人の中にあるこの災害観について、改めて議論し、問う必要があるのか否か。「自助」の在り方の議論は、ここに始まると考えている。

2 つ目の、市区町村など現場から捉える法制度の問いと課題については、前項アンケートを中心に展開する。アンケートによると、法に問題を感じることはないという意見がある一方で、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もの、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ることについて問うもの、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もの、責任主体の整理について問うもの、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などを自問する。

アンケートについては、東日本大震災被災地自治体、熊本地震被災地自治体、その他の大規模震災の被災（過去 10 年以内）地自治体、南海トラフ地震で被害想定されている自治体、その他の自治体から回答を得たが、全体において表層的な「在るべき論」はなく、問題の捉え方はいずれも实际的であり、具体的である。

3 つ目は、責任主体のねじれに関する問いである。災害対策基本法に基づく災害対応の第一次責任は市区町村にあり、災害救助法の実施責任は都道府県にある。この“ねじれ”が現場を混乱させるのである。

一般基準を型どおりに守ろうとして現場に混乱（災害現場の市区町村は、自らの判断で弾力的運用を行いにくいなど）を強いる。責任主体のねじれは、本来あるべき又は想定される状態ではなく、矛盾や相反を含む状態に陥らせることになる。そうして、ねじれをそのまま受け止めることを回避し、そのまま受け止めずに議論をしてきたことのつけを払わされたかのように、東日本大震災のように大規模かつ広域の災害場であって顕在化したのである。

最後に 4 つ目の、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が、2 つ目の、市区町村など現場から捉える法制度の問いと課題と同様に、前項アンケートを中心に展開する。

東日本大震災被災地の市区町村防災担当者はアンケートに『東日本大震災を経験して、自助・共助の重要性を深く認識した現状においては、次の災害への備えに向けて、地道にかつ粘り強く住民への防災意識の普及、啓発を図っていくことが必要である』（本論文、第 2 章 4 項）というように自助・共助の重要性を訴え、また、熊本地震被災地の市区町村防災担当者も『災害対策基本法に基づく災害対応の責任は、市区町村にあるが、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ため、災害発生当初においては自分の命は自分で守る、自分たちの地域は自分たちで守るという自助・共助の体制を強

調する必要があると思う』(同上) というように、自らも被災者であったその経験を踏まえて、自助・共助の在り方を問うのである。

行政が住民に対して自助を求めることについて無責任であるという指摘があるが、それは的を射ない。災害対応の第 1 次責任は市町村であるが、限られた職員の中で専門的知識を持っている者もほとんどいない状況であることは、職員自らがよく知っている。故に自助を求めると理解している。

無責任であるという指摘は的を射ないと筆者は考えている。

## **(2) 自然災害と法制度に関する改善に向けての考察と提言**

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。

次の災害への備えに向けて、地道に、かつ粘り強く住民への防災意識の普及、啓発を図っていくことのほかに現実的な手段はないのか。ともに依存し合う関係に疑問を呈することは無意味なのか。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。

我々日本人は、自らの命を守るために、我々に根付く災害観を知る必要がある。

### 第3章 市区町村地域防災計画制度

---

たいていの計画は厳密すぎるが故に計画を詳細にまとめると、それが事態を完全に把握しているかのように思えて信頼出来るという錯覚を生じさせる。計画を立てたことに満足するのだ。見直しにおいては、そのあたりに注意すべきであるが、実のところスルーされてしまう。なんとかしないといけないと思うが、現実には、思うようにいかないことが多い。「計画は不測の事態をおざなりにしてしまうという落とし穴に我々を誘い込む。その意味で、計画は噂の対極に位置する。しかも我々は計画があると、つい自分は実際以上に多くのことを知っていると思ってしまう。そして計画の最も悪しきところは、不測の事態が起こった時、行動を先送りにしようとする傾向に拍車をかけることである。人々は事態を傍観するだけで、何もせず、ただただ、こういう緊急事態にはどうするはずだったのかと自問するのだ。だからといって、計画を軽視していいというわけではない。計画は計画で大切である。ただ、その理由は皆が考えるようなものではない。計画は信号であり、ゲームであり、解釈の根拠になるが、不測の事態におけるきめ細かいマネジメントには適さない」（ワイク、2011、111頁、112頁）のである。

#### 1 市区町村地域防災計画の修正

災害対策基本法第42条の規定に基づき、市区町村防災会議（市町区村防災会議を設置しない市区町村にあっては、当該市区町村の長）は、防災基本計画に基づき、当該市区町村の地域に係る市区町村地域防災計画を作成し、及び毎年市区町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならないとされている。

この修正に際しては、専門業者への業務委託によることなく担当者自らが鉛筆を舐めて修正するものと、専門の業者に業務委託し修正するものの2つの選択肢がある。

##### （1）業務委託によらない事例。熊本県下益城郡美里町

美里町の防災担当者は筆者のインタビューに『地域防災計画については、うちはもう恥ずかしい話ですが、（業者に業務委託せず）担当者で作って（修正して）います。でも正直それが正解なのかが分かりませんが、鉛筆舐めながら研修会であだこうだと前任者の担当に聞いたりとかしてから作っています。ですからきちっとしたものかどうかはあんまりあれなんですけどね。苦勞しています。大変、苦勞しています。年に1回県の計画の見直しもありますから』（同上、第5章2項）と答えて、その作業の、実際の一端を語った。また、日を変えて行ったインタビューに同町の上田町長は『防災担当の〇〇さんと話していたのは、今度の防災計画なり見直しの中にですね、自助と共助と控除の分野というか、それを明確に落とし込めないかなという話はしていました。やはりまず仰るごって自分の身は自分で守ってもらわないとですねとか。例えば孤立したとします。まず自分の身は自分で守ってもらって、それから共同で支えあっていただいている間に必ず這ってでも、例えばそれで2日間生き延びてくれと。その間に必ず何からの、要は救援物資を届けるなり自衛隊の方をお願いしてそこまで行ってもらうなり、必ず何らかのコンタクトはとれる

ようにしますというようなのが今から必要じゃないかというのを、この前の地震とその後  
の大雨との合併症で、合わせ技で強く思ったところですね。地域防災計画は防災担当が鉛  
筆を舐めてですね。金がない自治体だからじゃないですか。綺麗に読ませようとしなくて  
もいいんだと思いますね。そこに合っていれば。うちは金がない分そっちに、そういう。  
逆に良い方向に働いているのかも知れません』(同上)というように語った。

熊本県下益城郡美里町は、平成 16 年 11 月 1 日熊本県下益城郡「中央町」と「砥用町」  
の 2 町合併により誕生した。地勢は山地丘陵部が多く、総面積の約 4 の 3 を森林が占める  
典型的な中山間地域である。西部地域に一部平坦地が見られるが、概して宅地や農地は少  
なく、住宅地は地域を東西に横切る国道 218 号をはじめとする主要道路に沿って点在し、  
農地もその大部分が丘陵地や傾斜地で、棚田等として利用されている。南部地域には、標  
高千 m 級の山岳が連なり、一部は九州中央山地国定公園や県立自然公園にも指定されてい  
る。人口は 11,388 人(平成 22 年国勢調査)、世帯数は、3,791 世帯(平成 22 年国勢調  
査)。(以上美里町HP等から)

同町では、平成 25 年度の大幅修正に続き、災害基本法の改正及び避難勧告等の判断・  
伝達マニュアル作成ガイドラインの見直し及び土砂災害防止法の改正事項を踏まえて、そ  
の修正事項を中心に平成 27 年に、専門業者への業務委託によることなく担当者自らが鉛  
筆を舐めて以下のように修正した。

- 第 2 章第 5 節地すべり等予防計画  
土砂災害対策による予防的避難を促すことを追記(P7~8)
- 第 3 章災害応急対策計画第 1 節防災組織計画  
災害対策本部の設置場所を明記(P15)
- 第 3 章第 3 節気象予警報伝達計画  
気象予報関係に記録的短時間大雨情報及び特別警報を追記(P21)
- 第 3 章第 6 節避難収容計画  
国の避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインを基に、避難勧告等の判断  
基準を修正(P26)災害対策基本法の改正により、「指定緊急避難場所」と「指定避難  
所：第 2 次避難所、第 3 次避難所」の修正。ペット避難所も追記(P26)
- 第 3 章第 7 節水防計画  
熊本県水防計画の修正により、氾濫危険水位及び避難判断水位の位置づけの見直しの  
追記(P30)
- 災害危険箇所一覧  
平成 25 年度より始まった、熊本県の特別警戒区域等の指定による一覧表を追記

## (2) 業務委託による事例。山形県最上郡大蔵村

山形県最上地方に位置する。大蔵村の総面積は 211.63 平方キロメートルで、そのうち

山林面積が 180 平方キロメートル、全体の 85 パーセントを占めている。南方は、標高 1,984 メートルの月山と、さらに標高 1,462 メートルの葉山がそびえ、それらの山々を源にする銅山川と赤松川が村を貫く。

また村の中央部を南北に走る国道 458 号に沿って、27 の集落が点在しており、山村としては珍しく、広々とした台地が各処にあり、農耕地や酪農地として利用されている。人口は 3,412 人（平成 27 年国勢調査）、世帯数は、1,016 世帯（平成 27 年国勢調査）。（以上大蔵村HP等から）

なお、委託の内容は以下のとおり。平成 28 年 7 月 12 日落札、契約額 4 百 10 万円

- 委託業務名  
野迫川村地域防災計画改訂業務
- 事業の目的  
東日本大震災をはじめとした各種災害による甚大な被害、地域に与える影響を踏まえ、災害対策の強い必要性から、防災対策等について国・県の対策を参考にし、実行性のある地域防災計画に改定することを本業務の目的とする。
- 業務期間  
契約日～平成 29 年 3 月 22 日まで
- 委託業務の内容  
大蔵村防災体制見直し資料の作成  
大蔵村地域防災計画の改定方針（案）の作成
- 地域防災計画（案）の作成  
上記の検討結果を踏まえ、市区町村地域防災計画素案を作成する。市区町村地域防災計画の構成については、山形県の計画、現行の村の計画等を考慮し、事務局と協議の上、決定するものとする。
- 計画素案の各課庁内調整支援  
各課との調整事務は村事務局が行うことになるが、計画素案に対する各課からの意見及び資料を、事務局と協議の上、計画に反映させる。
- パブリックコメント実施への支援  
庁内調整の終了した計画素案について本村が行うパブリックコメントの実施を支援し、結果を素案に反映させる修正を行う。
- 県協議等への資料作成支援  
県への協議及び報告のための提出資料の作成（電子データ）を行うなど、資料作成支援を行う。
- 山形県との調整への支援  
山形県との調整事務は村事務局が行うことになるが、山形県からの修正指示について、事務局と協議の上、計画案の修正を行う。
- 資料編の作成

上記の作成資料及び村の所有するデータをもとに、防災会議条例、災害対策本部条例、広域応援協定等の条例や、応援協定、避難所・備蓄品のリスト、各種様式等を資料編としてとりまとめる。

- 地域防災計画案（本文・資料編）の作成  
必要な補修正を行い、地域防災計画案（本文・資料編）を作成する。
- 防災会議の運営支援防災会議の会議資料（電子データ）の作成を行うとともに、必要に応じ会議に出席するものとする。（1人×2回出席）
- 成果品  
防災体制見直し資料（プリントアウト1部）  
地域防災計画の改定方針（プリントアウト1部）  
地域防災計画（本編・資料編）（プリントアウト1部）  
上記成果品の電子データ一式

## 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

市区町村地域防災計画は、災害対策基本法に基づき、市区町村の長が、それぞれの防災会議に諮り、防災のために処理すべき業務などを具体的に定めた計画である。

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。国は、都道府県、市区町村ごとで作成される計画内容に大きな差が生じないように、「防災基本計画」を通じて災害対策の平準化を推し進めている。中央防災会議が、防災基本計画を作成し、毎年検討を加える。中央の各省庁などは、防災業務計画を作成する。この2つの計画が国の計画となる。都道府県は、この防災基本計画に基づき、防災業務計画に抵触しないように都道府県地域防災計画を作成し、市区町村は、防災基本計画に基づき、上位の二計画に抵触しないように市区町村地域防災計画を作成することとされている。制度上、市区町村は、災害対策における第一次的主体として、その役割を果たすことが期待されている。住民に最も身近な存在であり、災害現場に最も近い市区町村が災害対策の第一次的主体と位置付けられている。

なお、市区町村地域防災計画は、災害対策基本法第42条第2項の規定によるところにより、以下の各号に掲げる事項について定めるものとされている。

- 当該市区町村の地域に係る防災に関し、当該市区町村及び当該市区町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者（第四項において「当該市区町村等」という）の処理すべき事務又は業務の大綱
- 当該市区町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び

伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

- 当該市町村の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

### 3 市区町村地域防災計画制度登場の背景

市区町村地域防災計画は、伊勢湾台風<sup>35</sup>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の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。

災害対策基本法の制定以前においては「災害に関する法律は極めてその数が多く、百五十ないし二百にも及ぶといわれており、これらの法律はおおむねその都度必要に応じて制定されたものが多く、内容もそれぞれの法律の領域については整備されているが、他の法律との関係等については十分に考慮されているとはいえないものが多かった。そのため、災害が起きた場合にその対策がばらばらで、防災行政は十分な効果を上げることができなかった（逐条解説災害対策基本法第二次改訂版）のである。

### 4 市区町村地域防災計画の特色

市区町村地域防災計画の特色として次の 3 つに注目したい。

市区町村地域防災計画は、修正するときにはあらかじめ都道府県知事に協議することを義務付けられている。知事は市区町村の地域防災計画が都道府県計画に抵触しないことを確認し、他の市区町村計画との調整が必要であるのかを審査するのだ。

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。

そして個別事掬を斟酌しない画一的な対応や煩雑な手続き、非効率性などが、状況の変化に対する適応力を弱めることになるのだ。

特色の 2 つは、ボリュームである。上位の計画に抵触しないようにすること、マニュアルとしての性質も含んでいることなどのほか、さらにはニーズの多様化などから、その量

---

35 昭和 34 年 9 月 26 日午後 6 時過ぎに潮岬に上陸し、全国的に大きな被害をもたらした。昭和 5 年の室戸台風及び昭和 20 年の枕崎台風とともに、昭和三大台風の一つに数えられている。犠牲者数は 5,098 名にも及び、それまで最多の犠牲者数であった室戸台風の 3,036 名を大きく上回り、日本の自然災害全体でみても史上 5 番目を記録した。行政による避難勧告も実施されなかった地域も珍しくなく、自分たちが近くに高台もなく海拔高度の低い危険地帯に住んでいることを知らないまま被災・死亡した人々も多かった。

は一つの計画書で数百ページにもおよび、緊急時に読み込むことは事実上不可能なものになっていることである。多様化する災害に対応してきたことが、防災計画のボリュームの増大と内容の重複につながっているのだ。

また、市区町村地域防災計画に関しては、緊急性の高い実際の災害対応時や広域災害にはほとんど役に立たないということがかねてより指摘されていたとおりであるが、南海トラフ地震で被害想定されている市区町村の防災担当者はアンケートに答えて「地域防災計画はあらゆる災害を想定して、事前予防から復旧・復興まで幅広い対応を網羅的にまとめたものであることから、数百ページの大部となってしまう、正直なところ、担当者以外で全てに目を通す職員はいないと思われる。このことが、ただでさえ不慣れな災害対応の際、本当に使える計画として機能するのか甚だ疑問である」というように、不安の一端を覗かせた。

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<sup>36</sup>が参画できることである。かねてより住民の参画性の欠落が指摘されていたことから、地区居住者等が共同して、市町村防災会議に対し、地区防災計画<sup>37</sup>を市町村地域防災計画に定めることを提案できるようにしたものである。

## 5 インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対するアンケート調査

### (1) 調査の目的と方法

アンケートは、市区町村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。アンケート用紙<sup>38</sup>は、平成 28 年 6 月に配布 (70 部) し、平成 28 年 7 月に回収 (26 部 (人) 37%) した。

### (2) 調査結果の集計 (回収順に inputs。原文のまま)

質問は「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」

- ▶ 地域防災計画がただの計画になっている現状がある。やはり災害時にその担当部署の人が動けるような計画づくりが必要であると考えます。(熊本県合志市)
- ▶ 震災前の計画は過去に発生した大規模災害を例として改正を進めてきたが、震災後は震災検証から今後あるべき姿を検討し、また、課題を抽出していただいた。その中で行政以外に地域、企業、住民へのあり方について記述があるものの、それぞれの防災意識の醸成と均衡化を図ることは至難と捉えている。(岩手県大槌町)
- ▶ 計画がガチガチに固められていると臨機応変な対応が難しくなり、計画に記載されていない事態が起きると経験の浅い職員ではどう対処していいかわからない状況になると思われる。(鹿児島県鹿屋市)
- ▶ 地域防災計画制度に問題を感じることはない。国が「防災基本計画」を作成し、この「防災基本計画」に基づき県が「広島県地域防災計画」を作成する。呉市では、これらの計画と整合するのはもちろんのこと、一昨年発生した広島市の土砂災害や呉市

36 市区町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者をいう。

37 平成 26 年 4 月 1 日施行

38 参考文献の次に添付した。参考資料 1

に特有の地域の実情を盛り込んだ形で「呉市地域防災計画」を作成している。また、市役所の危機管理課以外にも巻き込む形で毎年改定作業を行っている。以上のように、現行災害対策基本法（5条）が定める「住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務」に沿いつつ、主体的に地域防災計画制度に取り組んでいるので、地域防災計画制度に問題を感じることはない。（広島県呉市）

- 地域防災計画は、上位計画（防災基本計画や都道府県地域防災計画など）に基づき地域の特性に応じて作成しているところであるが、全ての災害対応について網羅することは困難であるとともに、対応の優先順位についても異なる。（熊本県菊池郡大津町）
- 地域防災計画がどのようなものなのか、自治体によって内容が異なりますし、住民の状況様々な状況です。例えば、食糧の備蓄量も地域防災計画で定めているかどうかは、自治体次第です。現場で働く職員の実感としては、計画がどのようになっていようと、実際の場面で最善の判断をしていくことが最も重要だと思っています。（神奈川県横須賀市）
- 地域防災計画は自治体の防災に関する大綱を示したものであると考えている。そのため、マニュアルを作成して対応すべきものとしているが、ハード整備を行う上で受ける国の補助制度上、受ける補助の位置づけを細やかに地域防災計画へ記載することが求められるケースが多々ある。確かに位置づけは必要であると考えますが、マニュアルや下位計画で詳細に定めればよい内容を最上位計画である地域防災計画への記載を行うのは本末転倒であるように思われる。（静岡県湖西市）
- 地域防災計画はあらゆる災害を想定して、事前予防から復旧・復興まで幅広い対応を網羅的にまとめたものであることから、数百ページの大部となってしまう、正直なところ、担当者以外で全てに目を通す職員はいないと思われる。このことが、ただでさえ不慣れな災害対応の際、本当に使える計画として機能するのか甚だ疑問である。この課題を解決するためには、地域防災計画は全体計画として、必要最小限のことを網羅的に述べるに留め、その下に連なる分野ごとの対応計画・マニュアルをしっかりと作りこんでいくことが肝要である。地域防災計画の目的は、住民の生命・身体・財産を守ることである。大規模災害に備えて、この内容を達成するためには、計画制度の見直しが今求められている。（神奈川県厚木市）
- 計画は作っても、マニュアル通りに対処できるとは限らない。また、大規模な災害が発生しない限り、計画を見直す機会は少ないように感じる。そのため、計画に沿った対応が常に適確とは言い難い状況がある。（熊本県上天草市）
- 当初の計画作成は業務委託によるものであったが、地域防災計画の見直しに際しては、業務委託することなく防災担当者が実施しており特に問題はないと考える。また災害時の対応は、国、県、市町村がそれぞれの役割を發揮し、相互に連携を図って対処すべき事項を地域防災計画の中で明記していることから、制度自体に問題はないと考える。（岩手県山田町）

- 地域防災計画は日頃からの備えと災害対策のよりどころであることから大事なものであり、関係機関が良く確認されながら策定されていると受け止めている。ただ、組織全体にどれだけ浸透させることができるか、どこでも苦慮するところと思う。BCPも作成したが、いざという時にどれだけ役立てることができるか日頃からの取り組みにかかっている。制度の問題より、「異動があっても、動ける人間づくり、組織づくり」が最大の課題でそれが一番難しい。（宮城県気仙沼市）
- 実感として問題を感じることはない。（静岡県南伊豆町）
- 現在の防災計画は、表面上は震度7を想定した計画になっているが、内容的には短期的災害となっている。発災の種類や規模、また時間、曜日によって対応が異なってくる。さらに、職員が被災する程度やライフラインの被害状況によって防災計画どおりに行かないことが、今回の熊本地震によって判った。防災計画のほかマニュアルやBCPが必要であり、職員の研修の必要性が浮き彫りになった。（熊本県八代市）
- 国の基本計画や、東京都の計画に矛盾や抵触するものであってはならない関係であり、また、実践的な教育・訓練の実施などを通して本計画の習熟に努め、災害への対応能力を高めると、当町の地域防災計画でも記載されているが、実のところこの計画だけでは災害に立ち向かえないと思っています。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いと思います、そのとおりにならないのが実災害だと思っています。（東京都大島町）
- 地域防災計画は、形式的に作成されているが、実際には職員への周知・訓練の実施が課題である。（熊本県山都町）
- 市町村の担当は、特に専門知識があるわけではなく、業務を行っていく上で知識を得ていかなければならないので、防災計画自体が前年の内容とほとんど変わらず改正点などの変更のみになってしまっている。そのため、今回の熊本地震を踏まえ防災計画の見直しを図っている。（熊本県玉名市）
- 実効性を確保するためにも、計画を外部評価する仕組みがあればよいかもしれない。（宮城県仙台市「消防職」）
- 地域防災計画の中に、災害対応における予防対策、災害時の応急対策の細部にわたるまで全てを盛り込むことは不可能と考えるため、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。（宮城県仙台市「事務職」）
- 地域防災計画については、毎年見直しを実施しておりますが、基本的には県の防災計画に準じて修正しているところです。実情とそぐわない部分については、市で修正しています。防災全般については、地域防災計画が基本になりますが、県からの改定がなければ、独自で見直す余裕がないのが現状です。（熊本県阿蘇市）
- 特になし。（青森県八戸市）
- 東日本大震災や熊本地震などを見ても、それぞれの災害に特徴の違いがあり、地震被害に対する防災計画だけをとってみても、多様な対策が必要となること、また、改正の時期についても早急な対応が必要とは感じているが、限られた人員、また人事異

動による職員の専門性等について難しさを感じている。（青森県むつ市）

- 地域防災計画は非常に細かに規定されており、実際の災害時にはこのマニュアル通りに出来るのかという疑問はある。また、国や県の計画等の改正にあわせ見直す必要もあり、計画策定だけで管理の労力がとられる。（和歌山県那智勝浦町）
- 防災計画を作成しているが、発災した場合の条件など予測できないことが多く、実情に合った計画とはなっていない。人的、物的制約のある中、根本的な見直しは難しい。また担当職員数に比して作業が重く、内容が重複し、分量も多い。会議の日程調整すら大変（熊本県菊陽町）
- 地域防災計画は、あくまで基本方針をまとめたものであり、全ての災害に対し万能性を備えてはいない。これは、問題点としてとらえるのではなく、柔軟な対応がとれるとも読み取れる。完全な万能性を担保するとなれば、市町村単位では策定できない。（熊本県益城町）
- 実際事案が起きれば臨機の対応が先行され、計画書のとおり進まないことに問題は感じない。（福島県葛尾村）
- 地域防災計画については、防災基本計画に基づき、上位の計画（防災業務計画や都道府県地域防災計画など）と整合性を図るとともに、防災関係者の意見を踏まえて作成している。都道府県の地域防災計画と大きな齟齬があれば、市民に対して混乱を招くことに繋がる可能性もあり、上位計画と別様の計画になることは好ましくないと考える。また、地域防災計画は、防災部局に業務が偏らない編成体制を明記し、それぞれの役割を各部局が担任し、部局ごとにマニュアル等の作成を行っている。しかしながら、有事の際に適切な行動を取れるよう計画の実効性を高める必要があることから、職員一人ひとりに対して、防災対策、災害応急対策の意識を醸成させる必要がある。（長野県長野市）

### （3）整理

「特になし」、「実感として問題を感じることはない」とした 2 部（人）以外の 24 部（人）を対象として、以下のように 5 つのグループに分けて整理した。

#### 3-1 東日本大震災被災地の市区町村防災担当者によるもの

##### 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

- 実効性を確保するためにも、計画を外部評価する仕組みがあればよいかもしれない。
- 当初の計画作成は業務委託によるものであったが、地域防災計画の見直しに際しては、業務委託することなく防災担当者が実施しており特に問題はないと考える。また災害時の対応は、国、県、市町村がそれぞれの役割を発揮し、相互に連携を図って対処すべき事項を地域防災計画の中で明記していることから、制度自体に問題はないと考える。
- 地域防災計画の中に、災害対応における予防対策、災害時の応急対策の細部にわたるまで全てを盛り込むことは不可能と考えるため、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。

### 3-1-2 取り組みの現状などに関すること

- 震災前の計画は過去に発生した大規模災害を例として改正を進めてきたが、震災後は震災検証から今後あるべき姿を検討し、また、課題を抽出していただいた。その中で行政以外に地域、企業、住民へのあり方について記述があるものの、それぞれの防災意識の醸成と均衡化を図ることは至難と捉えている。
- 実際事案が起きれば臨機の対応が先行され、計画書のとおり進まないことに問題は感じない。
- 地域防災計画は日頃からの備えと災害対策のよりどころであることから大事なものであり、関係機関が良く確認されながら策定されていると受け止めている。ただ、組織全体にどれだけ浸透させることができるかは、どこでも苦慮するところと思う。BCPも作成したが、いざという時にどれだけ役立てることができるか日頃からの取り組みにかかっている。制度の問題より、「異動があっても、動ける人間づくり、組織づくり」が最大の課題でそれが一番難しい。

## 3-2 熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの

### 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

- 地域防災計画が、ただの計画になっている現状がある。やはり災害時にその担当部署の人が動けるような計画づくりが必要であると考ええる。
- 地域防災計画は、上位計画（防災基本計画や都道府県地域防災計画など）に基づき地域の特性に応じて作成しているところであるが、全ての災害対応について網羅することは困難であるとともに、対応の優先順位についても異なる。
- 地域防災計画は、あくまで基本方針をまとめたものであり、全ての災害に対し万能性を備えてはいない。これは、問題点としてとらえるのではなく、柔軟な対応がとれるとも読み取れる。完全な万能性を担保するとなれば、市町村単位では策定できない。
- 地域防災計画は、形式的に作成されているが、実際には職員への周知・訓練の実施が課題である。計画は作っても、マニュアル通りに対処できるとは限らない。また、大規模な災害が発生しない限り、計画を見直す機会は少ないように感じる。そのため、計画に沿った対応が常に適確とは言い難い状況がある。
- 現在の防災計画は、表面上は震度7を想定した計画になっているが、内容的には短期的災害となっている。発災の種類や規模、また時間、曜日によって対応が異なってくる。

### 3-2-2 取り組みの現状などに関すること

- 市町村の担当は、特に専門知識があるわけではなく、業務を行っていく上で知識を得ていかなければならないので、防災計画自体が前年の内容とほとんど変わらず改正点などの変更のみになってしまっている。そのため、今回の熊本地震を踏まえ防災計画の見直しを図っている。
- 地域防災計画については、毎年見直しを実施しておりますが、基本的には県の防災計画に準じて修正しているところですが、実情とそぐわない部分については、市で修正し

ています。防災全般については、地域防災計画が基本になりますが、県からの改定がなければ、独自で見直す余裕がないのが現状です。

- 防災計画を作成しているが、発災した場合の条件など予測できないことが多く、実情に合った計画とはなっていない。人的、物的制約のある中、根本的な見直しは難しい。また担当職員数に比して作業が重く、内容が重複し、分量も多い。会議の日程調整すら大変であり、職員が被災する程度やライフラインの被害状況によって防災計画どおりに行かないことが、今回の熊本地震によって判った。防災計画のほかマニュアルやBCPが必要であり、職員の研修の必要性が浮き彫りになった。

### **3-3 その他の大規模震災の被災（過去10年以内）地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **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**

- 国や県の計画等の改正にあわせ見直す必要もあり、計画策定だけで管理の労力がとられる。
- 地域防災計画は非常に細かに規定されており、実際の災害時にはこのマニュアル通りに出来るのかという疑問はある。
- 国の基本計画や、東京都の計画に矛盾や抵触するものであってはならない関係であり、また、実践的な教育・訓練の実施などを通して本計画の習熟に努め、災害への対応能力を高めると、当町の地域防災計画でも記載されているが、実のところこの計画だけでは災害に立ち向かえないと思っています。

#### **3-3-2 取り組みの現状などに関すること**

- 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。

### **3-4 南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **3-4-1 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**

- 地域防災計画は自治体の防災に関する大綱を示したものであると考えている。そのため、マニュアルを作成して対応すべきものとしているが、ハード整備を行う上で受ける国の補助制度上、受ける補助の位置づけを細やかに地域防災計画へ記載することが求められるケースが多々ある。確かに位置づけは必要であると考えますが、マニュアルや下位計画で詳細に定めればよい内容を最上位計画である地域防災計画への記載を行うのは本末転倒であるように思われる。
- 地域防災計画はあらゆる災害を想定して、事前予防から復旧・復興まで幅広い対応を網羅的にまとめたものであることから、数百ページの大部となってしまう、正直なところ、担当者以外で全てに目を通す職員はいないと思われる。このことが、ただでさえ不慣れた災害対応の際、本当に使える計画として機能するのか甚だ疑問である。この課題を解決するためには、地域防災計画は全体計画として、必要最小限のことを網羅的に述べるに留め、その下に連なる分野ごとの対応計画・マニュアルをしっかりと作りこんでいくことが肝要である。地域防災計画の目的は、住民の生命・身体・財産を守ることであ

る。大規模災害に備えて、この内容を達成するためには、計画制度の見直しが今求められている。

### 3-4-2 取り組みの現状などに関すること

- 地域防災計画がどのようなものなのか、自治体によって内容が異なりますし、住民の状況様々な状況です。例えば、食糧の備蓄量も地域防災計画で定めているかどうかは、自治体次第です。現場で働く職員の実感としては、計画がどのようになっていようと、実際の場面で最善の判断をしていくことが最も重要だと思っています。

### 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に対して考えること

- 地域防災計画制度に問題を感じることはない。国が「防災基本計画」を作成し、この「防災基本計画」に基づき県が「広島県地域防災計画」を作成する。呉市では、これらの計画と整合するのはもちろんのこと、一昨年発生した広島市の土砂災害や呉市に特有の地域の実情を盛り込んだ形で「呉市地域防災計画」を作成している。
- 地域防災計画については、防災基本計画に基づき、上位の計画（防災業務計画や都道府県地域防災計画など）と整合性を図るとともに、防災関係者の意見を踏まえて作成している。都道府県の地域防災計画と大きな齟齬があれば、市民に対して混乱を招くことに繋がる可能性もあり、上位計画と別様の計画になることは好ましくないと考える。
- 計画がガチガチに固められていると臨機応変な対応が難しくなり、計画に記載されていない事態が起きると経験の浅い職員ではどう対処していいかわからない状況になると思われる。

#### 3-5-2 取り組みの現状などに関すること

- 東日本大震災や熊本地震などを見ても、それぞれの災害に特徴の違いがあり、地震被害に対する防災計画だけをとっていても、多様な対策が必要となること、また、改正の時期についても早急な対応が必要とは感じているが、限られた人員、また人事異動による職員の専門性等について難しさを感じている。
- 市役所の危機管理課以外にも巻き込む形で毎年改定作業を行っている。現行災害対策基本法（5条）が定める、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務」に沿いつつ、主体的に地域防災計画制度に取り組んでいるので、地域防災計画制度に問題を感じることはない。
- 地域防災計画は、防災部局に業務が偏らない編成体制を明記し、それぞれの役割を各部局が担任し、部局ごとにマニュアル等の作成を行っている。しかしながら、有事の際に適切な行動を取れるよう計画の実効性を高める必要があることから、職員一人ひとりに対して、防災対策、災害応急対策の意識を醸成させる必要がある。

## 6 章のまとめ

否応も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5項）というように、対応の実際を振り返る。

また、熊本地震被災地の市区町村防災担当者がいうように『計画は作っても、マニュアル通りに対処できるとは限らない。また、大規模な災害が発生しない限り、計画を見直す機会は少ないように感じる。そのため、計画に沿った対応が常に適確とは言い難い状況がある』（同上）こともそうだ。

もとより「市町村などの基礎自治体は災害があれば地域の前線基地となる。特に初動は、地震によってどこの建物がどのように損傷し、どのような人的・物的被害が出たか、あそこの岸は何メートルの防潮堤があるが、どうだったのだろうか、あちらの河口の水門は閉めることができたのだろうか、モニターには何が映っているか、気象庁は何と言っているか、ありとあらゆる情報を取り込もうと、被害の全体を把握し、状況を判断しなければならない。まずは現時点で発生している災害を最小化して、二次災害を防ぐために、何をしなければいけないか、限られた手段の中で選択を迫られる。あらかじめ計画は作ってはいるが、マニュアル通りには進まない」（猪瀬、2015、134頁）のである。

#### （1）市区町村地域防災計画制度に関する問題の所在

マニュアル通りには進まないという前提に立った場合には、よりさらにきめ細やかに、あらゆる事、物を計画に盛り込むべきであるという議論には、そもそもならないのかもしれない。可能な対策の範囲にニーズを限定すること、現実に対応可能なことと不可能なことを整理すること、やらないことを決めることなどの視点で議論は進むのであろうと考えている。

一方で、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つとするならば、計画書は、際限なく“ぶ厚い”ものになる。南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者がアンケートに答えて次のように指摘した。

『地域防災計画はあらゆる災害を想定して、事前予防から復旧・復興まで幅広い対応を網羅的にまとめたものであることから、数百ページの大部となってしまう、正直なところ、担当者以外で全てに目を通す職員はいないと思われる。このことが、ただでさえ不慣れた災害対応の際、本当に使える計画として機能するのか甚だ疑問である』（本論文、第3章5項）。

緊急時に読み込むことが事実上不可能なものになっているとしたら、そもそもから問い直す必要がある。応援に入っても、すぐには読み切れないようなものであるとしたら、やはり急場に用を足すとはとても思えない。実際にも、地域防災計画は全体計画として、必要最小限のことを網羅的に述べるに留めることが動きやすいのであろうと思う。熊本地震被災地に隣接する市区町村の防災担当者がいうように『計画がガチガチに固められていると臨機応変な対応が難しくなり』（同上）、また『計画に記載されていない事態が起きると経験の浅い職員ではどう対処していいかわからない状況になる』（同上）ことは容易に

想像できる。東日本大震災被災地の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』（同上）であるのだ。

## （２）市区町村地域防災計画制度に関する改善に向けての考察と提言

国や県の計画等の改正にあわせて見直す際にあつては、何もかもときめ細かく決める必要はない。取りあえずと対策を立てるのではなく、可能な対策の範囲にニーズを限定すること、現実に対応可能なことと不可能なことを整理すること、やらないことを決めることなどの視点が必要になるであろうと考えている。劣後順位を決めてよい。

人的、物的制約のある中、根本的な見直しは難しい。また担当職員に比して作業が重く、内容が重複し、分量も多い。会議の日程調整すら大変であるという状況にあつて、いい仕事は出来ない。なすべきことは利用し得る資源より多く残る。少ない職員で多くの業務をこなさなければならない多くの市区町村にあつては、劣後順位づけがより重要な課題となる。やらないことを決める。現実に対応可能なことと不可能なことの整理が必要である。

人的資源には限界がある。全て実施することは不可能である。計画作成だけで疲れてしまう現状は、現場の市区町村のみならず、もとより住民にとっても不幸なことであると思つている。大規模震災被災（過去 10 年以内）地の市区町村防災担当者がいうように、修正に当たり『国や県の計画等の改正にあわせ見直す必要もあり、計画策定だけで管理の労力がとられる』（同上）のである。過ぎた負担は形骸化を招く。担当職員への負担が多くなるうえに修正作業で精いっぱいになるため、抜本的な見直しが難しくなるのだ。

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。個別事愉を斟酌しない画一的な対応や煩雑な手続き、非効率性などが、状況の変化に対する適応力を弱めることになる。「一方的に抵触を禁ずる上意下達の仕組みではなく、相互に独自の計画の立案権を認めたいうえで、矛盾が生じないよう調整する仕組みに改めるべき」（津久井、2012、140 頁）であるのだ。

## 第4章 市区町村防災担当者に求められる対応

日常化する自然災害の現場にあって対応する市区町村の限界を住民は如何に見極めればよいのか。

溢れ出す水を目の当たりにして迅速かつ的確な対策を行うことができるかどうかは、ひとえに経験に依るところが大きい。ある災害が発生した場合に過去に似たような状況を経験している者は、経験に基づいて、経験の無い者よりも、より適切な対応を取ることができると考えてよいが、個人のレベルで、そのような災害対策の実体験を得る機会はそうそうあるはずもなく、とりわけ大災害ともなると稀である。配属から1年。研修は未だ受けていない。あなたの専門は何かと問われて答えられようもない。

2年から3年の短いスパンで防災を担当すると、はたして現場で、どのような問題か起きるのか。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。しかも多くの市区町村にあっては、担当は、防災の業務の他にも業務を持っている。熊本地震被災地で、現場に立って事に当たった市区町村防災担当者はアンケートに『2、3年のサイクルで異動するなかで専門的知識、対応を身に付けることは困難であると考え。また同様に不測の事態に対して適確な判断をとることも難しく、知識、対応の面で十分な水準に達することができていないという不安も感じる。防災に関する知識、対応を身に付ける機会はあるが、事務作業等などの業務も処理しなければならないため、時間が確保できない』（本論文、第4章4項）というように現状を訴えた。

また、南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者については『災害時に判断を下すには、知識等で補うのは限界があり、経験も重要になってくると考えている。2～3年のサイクルで職員が異動となる現状では、災害時に適切な判断を下すのは難しいと考えている』（同上）というように不安を隠さない。

### 1 市区町村防災担当者を取り巻く勤務の実際

被災地の現場にあっては、人命にも関わる事項について、迅速かつ的確な対処を行わなければならない。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。市区町村防災担当者には、いやおうなしに平時とは全く異なる状況の中で、様々な機関、組織が実施する活動が効果的、効率的に連携するための必要な調整を図ることや、住民等に対して必要な情報を適時、的確に提供することが求められるのである。

静岡大学防災総合センター牛山研究室では平成27年3月に、市区町村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<sup>39</sup>を実施し「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、報告した。

本論文では、静岡大学防災総合センター牛山研究室による報告に加えて、消防庁防災課

39 調査の対象は、1,741市区町村。内訳は790市（うち政令市20）、745町、183村、23特別区。有効回答は885件、回収率は50.8%。

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となる専門的な知識、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<sup>40</sup>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）」、加えて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<sup>41</sup>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）」等の報告から関連の事項を抜粋し、以下のように整理した。

### （１） 防災担当部署の体制に関すること

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

選択肢（人）	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
0	266	30.1	30.1
1	130	14.7	14.7
2	93	10.5	10.5
3	92	10.4	10.4
4	75	8.5	8.5
5	54	6.1	6.1
6	43	4.9	4.9
7	24	2.7	2.7
8	21	2.4	2.4
9	11	1.2	1.2
10	21	2.4	2.4
11～	55	—	—
無回答	0	—	—
	885		

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

選択肢（人）	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
0	273	30.8	30.8
1	152	17.2	17.2
2	147	16.6	16.6
3	120	13.6	13.6
4	90	10.2	10.2
5	41	4.6	4.6
6	23	2.6	2.6
7	12	1.4	1.4
8	4	0.5	0.5
9	3	0.3	0.3
10	0	0	0
11～	20	—	—
無回答	0	—	—
	885		

40 調査の対象は、174 の市町村。内訳は、立地、主な災害経験より選定。高知県（地震・津波） 36 市町村、静岡県（火山・土砂災害） 38 市町村、兵庫県（地震） 42 市町村、新潟県（水害・地震・雪害） 32 市町村、神奈川県（比較的近年大きな災害の少ない県） 34 市町村。有効回答は 119 件、回収率は 68.48%。

41 調査の対象は、123 市区。内訳は 19 政令市、41 全中核市、40 全特例市及び 23 全特別区。有効回答は 80 件、回収率は 65.0%

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

選択肢(人)	回答数	比率(全体、%)	比率(有効、%)
0	134	15.1	15.2
1	152	17.2	17.2
2	132	14.9	14.9
3	141	15.9	16
4	112	12.7	12.7
5	69	7.8	7.8
6	40	4.5	4.5
7	26	2.9	2.9
8	21	2.4	2.4
9	11	1.2	1.2
10	9	1	1
11～	37	—	—
無回答	1	—	—
	885		

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

選択肢(人)	回答数	比率(全体、%)	比率(有効、%)
0	776	87.7	87.7
1	61	6.9	6.9
2	24	2.7	2.7
3	13	1.5	1.5
4	5	0.6	0.6
5	2	0.2	0.2
6	0	0	0
7	2	0.2	0.2
8	0	0	0
9	1	0.1	0.1
10	0	0	0
11～	1	—	—
無回答	0	—	—
	885		

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

選択肢(人)	回答数	比率(全体、%)	比率(有効、%)
0	705	79.7	79.8
1	110	12.4	12.4
2	36	4.1	4.1
3	15	1.7	1.7
4	3	0.3	0.3
5	2	0.2	0.2
6	3	0.3	0.3
7	2	0.2	0.2
8	1	0.1	0.1
9	0	0	0
10	1	0.1	0.1
11～	6	—	—
無回答	1	—	—
	885		

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

選択肢(人)	回答数	比率(全体、%)	比率(有効、%)
0	805	91	91
1	54	6.1	6.1
2	15	1.7	1.7
3	6	0.7	0.7
4	2	0.2	0.2
5	0	0	0
6	2	0.2	0.2
無回答	1	—	—
	885		

**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**

選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
2年未満	27	3.1	3.5
2年以上4年未満	592	66.9	77.3
4年以上	147	16.6	19.2
無回答	119	—	—
	885		

出典：表－３－１～表－３－７。静岡大学防災総合センター牛山研究室「市区町村の防災に関するアンケート（素集計報告書）」より筆者作成。一部加工

**表－２－８ 防災担当部署に所属する職員の平均在籍年数**

選択肢	回答数	％
1年以上2年未満	18	22.5
2年以上3年未満	34	42.5
3年以上4年未満	17	21.3
4年以上5年未満	4	5
5年以上	4	5
無回答	3	—
	80	

**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**

選択肢（人）	回答数	％
0	57	71.3
1～5	6	7.5
6～10	6	7.5
11人以上	5	6.3
無回答	6	—
	80	

出典：表－３－８、表－３－９。明治大学危機管理研究センター「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）」より筆者作成。一部加工

(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

表－3 専任で防災を担当している職員の体系的<sup>42</sup>な研修への参加

1. 内閣府主催の「砂防スペシャリスト養成研修」			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	49	5.5	7
参加していない	648	73.2	93
無回答	188	—	—
	885		
2. 国土交通大学校主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	5	5.5	7
参加していない	688	73.2	93
無回答	192	—	—
	885		
3. 人と防災未来センター主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	87	9.8	12.4
参加していない	616	69.6	87.6
無回答	182	—	—
	885		
4. 消防大学校主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	69	7.8	9.9
参加していない	627	70.8	90.1
無回答	189	—	—
	885		
5. 消防科学総合センター主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	31	3.5	4.5
参加していない	661	74.7	95.5
無回答	193	—	—
	885		
6. 市区町村アカデミー主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	145	16.4	20.3
参加していない	569	64.3	79.7
無回答	171	—	—
	885		

42 おおむね通算2日間以上の日程で、複数の科目が盛り込まれたものを指し、単一内容の講習や数時間程度の講演は含まない。静岡大学防災総合センター牛山研究室「市区町村の防災に関するアンケート（素集計報告書）」

7. 自治大学校主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	7	0.8	20.3
参加していない	685	77.4	79.7
無回答	193	—	—
	885		
8. 防災士養成研修（自治体・防災士機構・大学等が主催）			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	196	22.1	27.1
参加していない	526	59.4	72.9
無回答	163	—	—
	885		
9. 都道府県主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	374	42.3	52.1
参加していない	344	38.9	47.9
無回答	167	—	—
	885		
10. 大学主催の研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	46	5.2	6.6
参加していない	649	73.3	93.4
無回答	190	—	—
	885		
11. その他の体系的な研修			
選択肢	回答数	比率（全体、％）	比率（有効、％）
参加した	177	20	25.2
参加していない	526	59.4	74.8
無回答	182	—	—
	885		

出典：静岡大学防災総合センター牛山研究室「市区町村の防災に関するアンケート（素集計報告書）」より筆者作成。一部加工

なお、消防庁防災課が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）」によると、研修に関して、市町村 119 団体のうち 49.6%が「防災の専門項目を体系的に習得するカリキュラムが少ない」と答え、以下降順に 47.9%「階層毎の役割や責務に応じた研修カリキュラムが少ない」、47.1%「実践的な技能を身につけられる実技研修カリキュラムが少ない」、45.4%「防災担当職員以外の研修カリキュラムが少ない」、35.3%「防災職員のレベルに対応した研修カリキュラムが少ない」、26.9%「講師の確保が困難」、25.2%「研修の開催回数が少ない」、22.7%「集合研修以外の研修形態が少ない」と答えた。また、人材育成に関する問題・課題意識については、市町村 119 団体のうち 68.1%が「多忙につき防災職員を研修に参加させることが難しい」と答え、以下降順に 59.7%「職員の異動によるスキルの確保と維持が難しい」、31.1%「研修受講の予算確保が困難」、26.9%「研修で培った知識等が発災時に機能するか不安がある」、21.8%「防災担当職員に適切な内容やレベルのコースが分からない」、21.0%「織内の防

災関連の人材育成への関心（理解）が低い」と答えた。

(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

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

選択肢	回答数	%
はい	10	13.9
いいえ	62	86.1
無回答	0	—
	72	

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

選択肢	回答数	%
十分に対応している	14	19.4
ある程度対応している	58	80.6
あまり対応していない	0	0
ほとんど対応していない	0	0
無回答	0	—
	72	

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

選択肢	回答数	%
十分に対応している	17	23.6
ある程度対応している	53	73.6
あまり対応していない	2	2.8
ほとんど対応していない	0	0
無回答	0	—
	72	

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

選択肢	回答数	%
十分に対応している	9	12.5
ある程度対応している	51	70.8
あまり対応していない	12	16.7
ほとんど対応していない	0	0
無回答	0	—
	72	

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

選択肢	回答数	%
十分に対応している	11	15.3
ある程度対応している	50	69.4
あまり対応していない	11	15.3
ほとんど対応していない	0	0
無回答	0	—
	72	

**表－４－６ 危機対応時において支持する意思決定のタイプ**

選択肢	回答数	%
トップダウン型	67	71.3
ボトムアップ型	4	7.5
無回答	1	—
	72	

**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**

選択肢	回答数	%
小人数の最高幹部	57	79.2
多様な参加者	15	20.8
無回答	0	—
	72	

出典：表－５－１～表－５－７。明治大学危機管理研究センター「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）」より筆者作成。一部加工

## 2 市区町村防災担当者の専門性に関する議論

担当にあっては、自らの役割分担に必要な、特定の領域に関する高度な知識と経験技術を身に付け、それを行使し、組織全体としての職業活動全体に支障が出ないように運用する責任が課せられている。組織としての役割分担内部における自らの職業活動そのものに責任を持つことが求められる以上、一定の専門性は保証されなければならないのである。

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のことをいう。権威を意味する側面と、職務遂行に必要とされる職能を意味する側面とがあるという理解である。専門性を維持、向上するためには２つの課題がある。課題の１つは、防災に関する専門性確保の重要性を認識しつつも、専門性とは何かを漠然としか認識していないことであり、さらには、その漠然とした認識も、市区町村によって微妙に異なっている可能性があるということである。もう１つは、専門的な研修の受講等により、防災の担当としての専門性を早急に担保するとともに、その後も研修を通じた専門性の向上を図ることが必要であるが、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において、専門性の担保が非常に厳しい状況にあるということである。

かようにして防災は、担当者の属人的な防災意識に左右されながら、かろうじて継承されていく。

## 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

福島県葛尾村は、東京電力福島第１原子力発電所の２０キロから３０キロの間に位置している。自然が豊かで、多くの家では山の湧き水を生活水とし、季節ごとの山菜など、山の恵みを受けて暮らしてきた。「２０１１年３月１１日。葛尾村はその地盤の固さから地震そのものによる被害はあまり受けなかったにもかかわらず、わずかその３日後に全村避難を決

定した。それは国や県からの指示ではなく、福島第 1 原発の事故の影響を重く見た村による自主避難だった」（NHK東日本大震災プロジェクト、2014、309 頁）のである。

被災から 5 年の月日を経て平成 28 年 6 月 12 日（日曜日）午前 0 時をもって、原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）から村長宛の避難指示解除の指示書に基づくとところにより当村に設定された居住制限区域及び避難指示解除準備区域の避難指示が解除された。

被災当時において、避難のために乗ったバスの中で、避難指示の解除までにこれほど長い時間を要すると村民の誰が予測し得たのであろうか。葛尾村の防災担当者は筆者のインタビューに次のように語った。『だからあの、避難する時だって俺は役場に無理に連れていかれたんだって。俺は行きたくなかったんだけど。結局、全村避難という判断をしたから、態勢的に一番後の、ほら、バスが役場から出る時に、あの、どこどこの、避難の命令が出たら、防災無線が鳴ったら、最終的にどこどこの家に行って、迎えに行って役場にちゃんと連れて来て、バスに乗せて、あの避難しなくちゃいけないよっていう、それはあの、災対（災害対策本部）のほうで全部、そういうこといろいろと決めていたことで、避難に至るまでの間に決めていたことなので、そういった形で行くのは行ったんだけど、オラは避難なんてしたくなかったのにとか、後は、結局失敗ではないですけども 1 日、2 日程度の避難だって皆思ってた、出たはずなんです。うん。それが、まさかこんなに、5 年だ、6 年だってなるって誰も思ってた。というのは、たぶんそういう意見があれですよ』（本論文、第 5 章 2 項）。

## 1-1 初動の対応

### 1-1-1 平成 23 年 3 月 11 日の対応

NHKの取材を受けて、平成 23 年 3 月 11 日の地震発生時の様子を村長松本允秀氏（平成 28 年 11 月 11 日、7 期目の任期を終えて退任）は「2 階の村長室で仕事をしていると地震の大きな揺れがあって、あまりに揺れが大きいので 2 階にから下りて行くのも危険だと思い、収まるまで村長室で待っていたんです。窓からは、職員が駐車場に避難していく姿が見えました。収まったあとは、役場の一階に行って、これからの対策や、被害の状況をつかむための協議をしました。当初、相当大きな被害が出ているのだろうと感じたのですが、家屋の崩壊などはなく、何軒か屋根瓦が落ちてといった程度で、考えていた以上に被害が少なかったのが安堵しました」（「東日本大震災証言記録Ⅱ」、NHK東日本大震災プロジェクト、2014、310 頁）と当時を振り返り答えている。また、同時刻、筆頭課長である総務課長金谷喜一氏は役場の自席で訪問客を迎えていた。「お、地震だなんていう感じだったんですが、揺れがなかなか収まらなくて、役場の震度計を見ると 5 強を指していました。最初は避難指示を出さなかったのですが、揺れが長く続くので、2 分ぐらい過ぎたあたりで、全員に庁舎外に出るようにと言ったんです。そのあとも私と総務の係長は、役場の中で様子を見ていました。震度 7 までは大丈夫だと耐震診断が終わったばかりだったので、5 強ならつぶれる心配はないと思っていました。いろいろなところから電話が入ってきて、係長とその対応をしていました。かなり大きな地震だったので、テレビのニュ

ースを見ながらこれは大変だということで、災害対策本部を開かなくてはならないと考え、午後 3 時に災害対策本部を立ち上げました。それからは災害対策本部から消防団にお願いをして、各地区を見てまわってもらいました。その結果、村内の被害状況は屋根の落下や瓦の落下が 47 棟で、人的被害がないという報告を、午後 4 時ごろに消防団から受けました」（同上）と証言している。

### 1-1-2 平成 23 年 3 月 12 日の対応

日が変わり事態は大きく動き始める。村はその対応に追われた。当時の様子を総務課長金谷喜一氏が次のように証言している。「12 日の朝になって、福島第 1 原発の 10 キロ圏内に避難指示が出たんです。そのことで、周辺の町の避難が始まったんですが、うちの村には国や県から避難者を受け入れてほしいという連絡はありませんでした。しかし、そのうち、ほかの市町村からどんどん避難者が村に来るようになったんです。国道 114 号線と 288 号線が大混雑で動けないような状況だったので、福島県や郡山市ではなく、うちの村を知っている人は葛尾に行ったほうが早いということで来たようでした。最終的には 200 人ぐらいが葛尾村に来たのです」（同上）と。

同日午後 3 時 6 分。原発第 1 号機が水素爆発を起こした。村では「午後 4 時 40 分。緊急全員協議会を開催することにし、議会に村内の被災状況を説明。復旧予算についての承諾を得る。原発の事故に対しては、最悪の事態（原子炉の爆発、大量の放射性物質の飛散）を想定した避難の対応策を説明。了承された。午後 6 時 25 分、避難区域が半径 20 キロまで拡大される。村内住民の 27 世帯 96 名が対象になることから、村の健康増進センターに避難するように指示を出し、40 名を避難させた」（葛尾村から提供を受けた資料「整然と全村避難を実行した村」、41 頁）のである。

そうした状況にあっても国や県からは何の連絡も無かったことが関係者の証言から分かる。当時の状況を総務課長金谷喜一氏が当時の状況を次のように証言している。「夜になって 20 キロ圏内に避難指示が出たのですが、その時も国や県からは何の連絡もありませんでした。テレビで見て初めてそのことを知って、地図を引っ張り出して来て、原発から 20 キロ圏内をコンパスで引いてみると「あ、うちは少しかかるよ」と。そして圏内となった地域 27 世帯 96 人に避難指示を出したんです。自分の村の住民に避難指示を出しつつ、ほかから来た人も受け入れるために、2 か所の避難所を開設しました」（「東日本大震災証言記録Ⅱ」、NHK 東日本大震災プロジェクト、2014、312 頁）と。

### 1-1-3 平成 23 年 3 月 13 日の対応

13 日になり村では、万が一の場合に備えて具体的に避難準備を進めた。「原発のようすが不安定のため、役場機能を移転せざるを得ない状況を想定して、移転準備を行い、午前中には完了させた」（葛尾村から提供を受けた資料「整然と全村避難を実行した村」、41 頁）のである。総務課長金谷喜一氏の証言によると「12 日に 1 号機で水素爆発が起きたあたりから、これは少し心配だということで、避難ということも考えながら動きだしていました。住民生活課が災害担当だったのですが、そこでは実際に住民を避難させるためのマ

マニュアルがないという話になりました。うちの村は原発から 10 キロ圏外なので、原発事故に関しては蚊帳の外で、機器類の準備もないし、そういうマニュアルもありません。いわば原発に対する災害対策はゼロだったんです。そこで、引っ張り出したのが、海外などからミサイルで攻撃されたりテロがあった場合の対策が、国民保護法で自治体に義務づけられているのですが、その対策の中にあつた避難マニュアルでした。それは、村の中心部あたりに避難するというマニュアルだったのですが、それを村外に逃げるというマニュアルに作り替えたのです」（「東日本大震災証言記録Ⅱ」、NHK東日本大震災プロジェクト、2014、313 頁）。その機転が村を救う。「避難の際は、四班編成とすること、災害時要援護者（高齢者・障害者など）への対応、移動手段などを決定。点検と確認をする」（葛尾村から提供を受けた資料「整然と全村避難を実行した村」、41 頁）こととし、加えて職員に対して村は同日夕方に「非常時に際して、自治体職員が優先しなければならないのは、住民の安全確保。家族のことは、あとまわしにしてになってしまう。緊急避難をするばあいの避難先などについて、家族で話し合っておくよう、文書で通知した」（同上）のである。これに関して総務課長金谷喜一氏は「地震発生後、我々管理職は役場に泊りっぱなしで自宅には帰っていませんでした。一般職員は自宅に帰ってはいましたが、職員は住民を守る立場なので、必ずしも家族と一緒に避難できません。家族がバラバラになって、どこに避難したかわからないという状況も考えられる」（「東日本大震災証言記録Ⅱ」、NHK東日本大震災プロジェクト、2014、315 頁）からと、指示したその理由を語っている。

準備作業に並行してこの間も「県に対して、避難受け入れ自治体の斡旋の申し出を行うが、返事なし。再三の要請に、国からの指示がないことから、対応できないと返答された」（葛尾村から提供を受けた資料「整然と全村避難を実行した村」、41 頁）のである。

避難先が決まらないまま、避難用に 5 台の村営バスが集められた。村営バスの運転手吉田健一氏は「地震発生後、役場からは、もしかすると避難をする時にバスを使うので、自宅待機してくださいという指示がありました。その段階で、どのバスも燃料を満タンにして、いつも置いている待機所にとめておきました。私自身は自宅待機しながらも、役場には様子を見に何度も行っていたので、現在どのような状況で今後どのようなようになりそうかということを知っていました。とはいっても、そのときにどうこうという指示は無かったのですが、いつでも出られるような態勢でいてくださいといわれていましたね」（「東日本大震災証言記録Ⅱ」、NHK東日本大震災プロジェクト、2014、313 頁、314 頁）と証言する。

同時に村役場機能の移転準備も進められていた。総務課長金谷喜一氏は「私たち総務部門では、鍋釜といったものや水などを車に積む準備をしました。また、村役場のデータはすべて電子化されているので、そのバックアップデータを取って、それを持ち出す準備や、村のいろんな基金の通帳とか、一般関係の通帳とかといった会計関係の通帳や資料を持ち出す準備をしました。お金とバックアップデータがあれば、あとで機械を立ち上げれば仕

事ができるだろうと思っていました。その時はまさか何年も避難するとは夢にも思っていません。せいぜい 1 週間か 2 週間したら戻れるだろうぐらいに思っていたので、本当に最小限のものだけ持てばいいと考えていました」（同上）と当時を振り返る。

また村長松本允秀氏は「職員から、いざというときに直ぐに避難できるよう態勢だけはおとっておくべきという話があって、それはそうだと避難の準備を進めていました。13 日の段階で万が一の時の避難を考えていたので、村としての避難の態勢は 13 日までにはできていました。ただ、その時は、本当に避難しなくてはならない状況になるとは思っていませんでした。それでもあっちの村でも避難を始めたなど、いろいろな情報が入ってきましたし、原発のプラントがおかしくなっているというような情報はつかんではいましたけどね。職員の一部には、すぐにも避難の必要があるという考えを持っていた人もいたようです。私もそんな思いもあったのですが、やはり避難となれば国や県からの指示があるだろうという気持ちがあったので、まだ、そこまですなくていいのではないかと思っていたんです」（同上）と当時を振り返るが、村長の思いとは裏腹に、翌日 14 日に、原発第 3 号機が爆発し、状況は大きく動き出す。

#### 1-1-4 平成 23 年 3 月 14 日の対応

同日午前 11 時 01 分。原発第 3 号機が爆発する。それを機に全村避難が現実味を帯びてくる。

総務課長金谷喜一氏は村長の指示を受けて、爆発後によりやく通じた衛星回線の防災無線を使って、県災害対策本部に電話をしたが期待する返事が返ってくることはなかった。

「避難する住民の受け入れ可能な市町村を紹介して欲しい」（葛尾村から提供を受けた資料「整然と全村避難を実行した村」、41 頁）と掛け合うも「県からは避難指示はまだ 20 キロ圏外には出ていないので、必要ないだろうということで、取り合ってもらえなかったんです。それを（村長に）伝えると、村長もちょっと心外だったんでしょうね。自分たちで避難しようとしている市町村を援助できないのかと、自分が直接電話すると言って連絡したんですが、今度は電話が通じなくて」（「東日本大震災証言記録Ⅱ」、NHK 東日本大震災プロジェクト、2014、317 頁）というように当時を振り返る。また村長松本允秀氏は「3 号機の爆発後、避難しなくてはならないだろうという思いがあったのですが、実はこの段階でも避難の決心はついていなかったんです。県の指示が無いなかで避難することへのためらいがまだありました。それに避難指示とか、勧告といったものは県、あるいは国から出るもので、それが当然のことだと思っていましたからね。でも状況が変わっていく中で避難しなくてはという思いも強くなり、県に避難したいと伝えました。すると県は避難指示が出ていないんだから、県としては避難しろとは言えないと言うんです。それなら私らは避難するから、避難場所を確保して欲しいという要望を県に出しました。しかし指示が出ていないんだから、村で判断してやってください。避難してはだめだとは言えませんけど、県として避難指示を出すわけじゃないんだからという答えだったんです。そんなこと言わないで、何とか避難先を見つけてほしいと再度強く要望しましたが、じゃあ検

討してみますと言ったきり連絡がとれなくなってしまいました。そのあとは電話もつながらない状態で、情報網が断たれたっていいですか、そういう状況でした。そのときは、うちの村は 20 キロ圏外で防災協定もありません。ですから、県もうちの村を含めた原子力災害に対する対策は作ってないですし、備えていうのはまったくなかったんだと思います」（同上、317 頁、318 頁）というように当時のやり取りを振り返り証言している。

こうした状況が続く中、村は「原発事故の状況は厳しさを増していて、避難は時間の問題、と考え役割分担表を作成。避難に向けて準備を進めていた」（葛尾村から提供を受けた資料「整然と全村避難を実行した村」、41 頁）のである。午後 6 時 30 分、一度帰宅した村長が登庁し、対応策を協議。避難計画の情報収集を行うため、村長は、川内村の遠藤雄幸村長と無線電話で情報交換を行ったが、この時点で川内村では、避難を考えていないことが分かる。

「午後 7 時 30 分、県から衛星電話が届けられ、県をはじめとする外部との連絡が確実にできるようになった。」（同上、42 頁）が、それから 1 時間半後の午後 9 時 05 分、役場に飛び込んできた双葉地方広域消防署員が「オフサイトセンターから職員が撤退した。と叫び」（同上）危急の状況を共有したのである。受けて午後 9 時 15 分。村長松本允秀氏は全村避難を決断した。「それまではほかの村の村長さんなどと、どう対応したらよいかを電話で話をしていたのですが、そんなときに、オフサイトセンターが撤退するという情報が入ってきたんです。これを聞いて、もう避難せざるを得ないと決意したんです。オフサイトセンターは指令の源で、情報はそこから出すしかないのに、それがなくなったのであれば、これはいよいよ、深刻な状態になったと判断しました。事ここに至っては、避難することに迷いはありませんでした。それに避難したことで、実は大したことはなくて、避難する必要がなかったというのであれば、それに越したことはないと思っていました。その時は帰ってあげればいいんだから。それよりもそのときは命のほうが大事という判断でしたね。あとになってなんで避難させただという批判はあっても、それに対しての謝罪ならいくらでもしますという気持ちでいましたし、村の人たちはわかってくれると思っていましたから。だから、決断に間違いがあったとしても、その批判については心配はしていませんでした」（「東日本大震災証言記録Ⅱ」、NHK 東日本大震災プロジェクト、2014、319 頁、320 頁）。

全村避難が決定されると、ただちに防災無線を使って、避難を呼びかける放送が開始された。「この段階では、県を頼っても仕方がないと思いました。避難しなければならないとなれば、どこに、となるわけですが、自分たちで探すしかないんだなという、そういう気持ちでした。とにかく駐車場の広いところに行こうということで、体育館もある「あずま総合運動公園」に避難先を決めたんです。県から指定があったわけではないので、避難できるという当てがあったわけではありませんが、駐車場があれば、バスの中でも野宿できるというふうな、当時はそんな考えで避難したわけです」（同上、320 頁、321 頁）と村長松本允秀氏は当時を振り返る。そして、午後 10 時 15 分。「自家用車で避難できない葛

尾村民は、役場前に集合役場のバス 5 台に、乗り込んだ順に出発を始める。45 分には最終便が出発した。庁舎には、移転先を張り紙にしるして村を出た」（葛尾村から提供を受けた資料「整然と全村避難を実行した村」、41 頁）のである。

## 1-2 当時現場で作業に就いた者の証言【現防災担当者 本人要望により匿名】

『防災の担当者は一応、住民生活課長という形になっていたと思うんです。それで全職員のほうを集めてもらって、それで各それぞれ「誰々はここ」というふうに割り振りをした、というのがあったと思います。それから後、村内にいま言った IP 告知電話、無料電話と言うんですか。その避難者、避難させるためやそういうための安否確認ですね、地震が起きたために今どこにどうしているかという、そういう人の確認をするためにいちおう電話班とか情報収集班とか、後は見回りとかいうそういう分け方をして各課の職員をそれぞれ配置させていたと思っています。

対策本部は一応本部長が、村長ですね、その下の副村長、というか副村長とは前は言わなかったかと思うんですが副村長というか助役という形の方がいなかったもんですから、総務課長が兼任してましたので、その方がまあ中心となって。そういうのとあともう一つは災害対策本部のかたちで住民生活課長という、2 通りではないですけど 2 人が一応中心になってやってくれたのかなと思います。ほとんど職員全員が普通の、何と言うんですか自宅に帰るとかそういうことができないくらいの状態、まあ一昼夜というか、そういう形でやっていたと思います。私もいました。24 時間というか、あの時は普通の事態とは違うので、普通ですと 5 時 15 分とか、朝 8 時半からという普通の勤務体制だったかと思うんですが、その事態の時はそういう状態でなくて 9 時とか 10 時とかいうまあ深夜ですね、そういうふうな形で皆残っていたと思います。

職場ですか。バタバタとしていました。そうですね。あとは結局、その後、原発とか何かになって今度避難所を作るとか何かとなった場合に、災害の毛布なり何なりってありますね、そういう物資的なものの調達とか。後は私らがここで一番やったのは炊き出しですね。その炊き出しをやってまあ、おにぎり作っていたつうんではアレなんですけども、結局避難をする場所を一応設けたのは設けたんです、だからそれが、増進センターというところと、あとミドリ荘というところ、あと役場、ここですね。この下に大ホールというところがあるんですけど、村民会館大ホールというところに一応、近くに避難所を設けてそこで寝泊まりされる方の食事の準備ですね、まあ炊き出し的なものですね。そういうものとか後は、何と言うんですか、災害が起きたときって結構皆んな見回りに行行って戻ってくるとか、そういう連絡体制の把握をするための何というか、そういうことですね、いろいろあると思うんですけどそういうものを調達したり、というふうなかたちで動き回っていました。

私はたまたま担当的には、出納室でした。出納室ってとりあえずまあお金の管理が主ですけれども、お金の管理はそれとして別のほうの、結局医療班みたいな形とか、あとは道路とかそういう災害的な、道路がどうなっているか、地震で壊れたところがないか、家が

どうなっているか、とかいうものをこう見て歩くための、そういう人らの班を編成する、たぶん災対（災害対策本部）の方でやってくれたので、そこに皆んなこう、やっています。後は今言ったように電話を掛けて安否確認ですね、地震になったんだけどどうだったって、この大きな地震だったから、結局その確認というので、その 1 日目、2 日目、えーと爆発が 11 で、12 か 13 でしたっけ、うん。その時に一応その人の家まで行って「どうだ」とかですね。

やっぱりね、もし最終的に避難ということになったらどうしますかというのはやはりあったんですね、避難指示を出す前に。結局「準備ですよ」という。原発の様子を見て、結局避難だよと。避難させなくちゃいけないよとなった時に、じゃあ手段はどうするかと。交通手段と言うんですか、人を運ぶための手段ってどうすればいいのということ。自分で車のある人は車で、避難所を教えれば行けるかも知れないんですけども、そうでない方、車がないとかあと身体障害者だとかそういう方についての情報を集める、後はその人の家に行って、こっだけ離れてるもんですから、面積が大きくて隣近所が離れてるもんですからとても、何というか、電話かけてすぐに全部繋がるんならいいんですけど、やはり、どうなってるかという道路を見守りするのも大切です。そういう人の確認ですか。後はそういう、どのくらいの人が村からの支援を受けて、バスなり何なりを出して動かなくちゃいけないか？とかそういうようなことを、何かやっているような気がしますけどね。

まあ災対もそうですけれども、後はたまたま 3 月の 11 日って村の議会の閉会だったんですね。結局 3 月 11 日は中学校の卒業式ですよ、卒業式があるというのもあって議員さん方全員いらっしやったもんですから。で村長が判断するのもそうですし、後は議員さんのほうで議員運営委員会という、結局「どうするか」ということをいろいろ揉んだ、というのは聞いていますけども。だから村長一人で「避難」というようにしたのではなくて、やはりそういう議会の意見を聞いて、それで最終的な判断は村長がした、ということになるんだと思うんですけど。

災対本部というのがたまたまあそこ、もう事務所（1F）自体が災対本部になるんです。場所を変えてなくて。役場の職員全部ここにいるじゃないですか、教育委員会もこっちに、たまたま部署的にあって。だから役場自体はもう、職員自体はこの建物の中に全部いました。ただその、課長から上という形で、2 階の北に会議室がありまして、あそこで揉んだのだと思うんですけども、そういうことをしたからどうかというのは私ちょっと、全然。下のほうで例えば「電話をかけてください」「この人に電話をかけて安否確認してください」とかそういう作業を、係長の下の人らがやっていたような状態なので。だからうーん、そんなアレだと思うんですけども。

いや、やっぱり、訓練というのもそんなにやってはいなかったと思うので、増してこんなに大きなことが来るとは思っていない。だから、地震が起きたという時は当然皆んなが皆んな役場に詰めていた訳でもないですし、たまたま出張に行っている方もいらっしやれば休みを取ってた方もいらっしやるし、そういう方もいますので職員の中にもね。で結局

「緊急事態だから」ということで。その出張から帰ってきた人だって、普通だったら 5 時になれば、5 時半になれば帰る準備するんだけど、そうではなくて、今度は、そこに詰めるというような状態になっていたと思うんですけども。

(3 月 11 日、2 時 46 分には) 私はここにいました。当時は、出納室で勤務していましたが、そこに居まして、地震があって、やはり外に飛び出しました。それで止むのを待ってまた、止んだから大丈夫だろうとあって、でもやはりまた余震が大きかったので。そんな感じでいたんですけども。その後で今度は、自分の家のことも心配は心配ですよ、結局ね。職員だって一応自分のね、村としては住民です。そういうことで心配になって、いろいろとまあ個人的に電話をかけたり、とか何かする人も多分いたと思います。

携帯は、こっちは電話が繋がらなくなったんですね。でたまたま公衆電話が、今あそこに一つだけ、村にあったんですけどそこからは繋がる時は繋がる。ただ携帯電話の関係が、au は大丈夫だみたいな話になって。au は村の中では繋がらなくてもちょっと村から離れて、田村市との境ですか？そのほうに行くと繋がるよ、なんて言ってそこまで行った、なんてものあるんですけど。何か私よく覚えてないんですが、そんな、うん。すみません。

立ち上がりに仕切っていたのは、うーん総務課長で、今の向こうにあった副村長さんが総務課長だったんです。采配をされて、でその後は住民生活課長も、まあ災対、というか防災関係のほうは一応、普通だと総務になるんだと思うんですが総務じゃなくて、住民生活課の方に。一応課のほうでやっていたもんですから、その課長が一応中心になってやっていたような気がしますけども。対応の限界ですか、なんだろう。当時に関していうと、そうですね、初めてのことばかりでしたし、大きなところで、何が起きているかよくわかりませんでしたし、次に何が起きるかも、分らなかったですね、それは当時担当されていた方も一緒だと思います。まあ、あれですね、指示されたことを、ただ間違いなくすること以上に何かできることはないかといわれても、どうなんだろう、無いと思いますね』(本論文、第 5 章 2 項)。

## (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

東京都大島町は、東京から約 120 キロメートルの太平洋上に浮かぶ伊豆諸島最大の島である。海洋の影響を強く受け気温の較差が小さく、黒潮の流れのため温暖多湿な海洋性気候となっている。冬の季節風と春先の低気圧は風を、台風は多雨をもたらす。山頂カルデラ外輪山外側の山腹斜面は概してなだらかであるが、外輪山から海岸部までの距離は 2 キロメートルから 6 キロメートルと短く、主要集落の上流では緩傾斜部の面積が小さいという特徴を持つ。最大集落である元町地区上流は、全体的に勾配 40 度以上の急傾斜となっている。

平成 25 年 10 月 16 日(水)未明、伊豆諸島へ接近する台風第 26 号の影響により東京都大島町で 24 時間降水量が 800mm を超える記録的な大雨が降り、同町元町地区の上流域にある大金沢を中心とした溪流において、大規模な土砂崩壊による土石流が発生した。大量の流木を含んだ土石流が流域界を乗り越えて住宅等の立ち並ぶ神達地区を流下し、また、

大金沢下流部において流木が橋で堰き止められたことで氾濫被害が拡大した。これにより、神達地区から元町 3 丁目、2 丁目にかけて多くの家屋が土石流の被害を受けるとともに、多数の死者・行方不明者が生じたのである。

## **2-1 初動の対応**

### **2-1-1 平成 25 年 10 月 14 日までの対応**

マリアナ諸島近海で発生した台風第 26 号は 13 日 21 時、沖ノ鳥島近海で非常に強い勢力となった。

平成 25 年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会報告書（以下「報告書」という。）によると大島町では、15 日から 16 日にかけて町長、副町長の島外へ出張が計画されていた。副町長の出張は、10 月 15 日午後東京都檜原村で開催される会議への出席を主たる目的としていた。この会議は、都内各町村から副町村長が集まって毎年 2 回開催される会議（副町村長会議）である。副町長は、同日午前中に都内の別の場所で開催される会議にも出席することから、前日の 14 日に大島を出発する予定となっていた。出発前日の 13 日、すでに台風第 26 号に関する情報がある中で、本件に関する検討がなされた。この時点で 15 日からの町長出張も予定されていたが、普段から出張に出かけるか否かはその都度状況判断しており、副町長の出張目的が年 2 回しかない会議であることや、その後の状況に応じて必要であれば町長・教育長が対応可能であることから、副町長は予定どおり出張することとなり、14 日の船で大島を離れた。

同日 14 日の 17 時 05 分、大島町に波浪注意報が発表された。

### **2-1-2 平成 25 年 10 月 15 日朝の対応**

15 日 05 時 12 分に平成 25 年台風第 26 号に関する情報第 14 号が、06 時 15 分には台風第 26 号に関する関東甲信地方気象情報第 2 号が発表された。報告書によると大島町への情報提供については、報告書によるといずれも東京都を經由して大島町へファクス送信された。これらには、伊豆諸島で予想される状況として、16 日にかけて予想される最大風速（最大瞬間風速）35m（50m）、波の高さ 12m、16 日 6 時までの 24 時間予想降水量 300mm と示されていた。また 06 時 53 分、それまで出されていた波浪注意報に加え、大島町に強風・雷注意報が発表された。町にファクス送信されたこの発表文には、このうち強風・波浪注意報について、今後警報に切り替える可能性があることが示されていたのである。

なお、15 日午前、町長は、島根県隠岐の島町で開催される第 4 回日本ジオパーク大会（隠岐大会）に参加するため、航空機で大島を発つ予定となっていた。出発前、町長は通常どおり町役場に登庁し、総務課長、防災係長、教育長などと会話を交わすとともに、その時点で得られた台風に関する情報を確認したとされている。結果、台風の接近が懸念されてはいたものの、その後に予定されていた台風説明会の説明を踏まえて通常どおり台風対策を行えば対応できると判断し、町長は予定どおり出張することとなった。

10 時 30 分、総務省消防庁が関係都道府県に対して台風第 26 号警戒情報を発出した。こ

の中には、各都道府県に対して今後の気象情報の収集・伝達に万全を期し、職員の参集体制などの警戒態勢を強化することを求めるとともに、これを都道府県内市町村及び関係機関に対しても周知するよう記載されていた。

この情報は、東京都を經由して、大島町にもファクス送信されたのである。

### 2-1-3 平成 25 年 10 月 15 日台風説明会以降、夕方までの対応

15 日 11 時から、気象庁により、島しょ 3 町村（大島町、三宅村、八丈町）を対象とした台風第 26 号に関する説明会が開催された。報告書によるとこれと並行して同時刻から東京都庁を会場とした説明会も開催されており、都各部署防災担当者が参加するとともに区市町村へテレビ会議で動画・音声配信されていたが、大島町を含む島しょ 3 町村の台風説明会が別途開催されることについて、東京都総合防災部は関知していなかったのである。

大島町役場での説明会は、2 階大集会室の一面を会場とし、通常とほぼ同程度の人数（20～30 人程度）が参加した。大島支庁などの関係機関、学校関係者、民間事業者が参加し、町職員も複数、参加していた。説明は、通常どおり、配付資料と同じ内容をプロジェクターでスクリーンに投影し、電話会議システムを介して気象庁予報課が行った。通称「バーチャート」と呼ばれるこの図には、大島町において、風は 16 日 03 時～12 時、波は 16 日 00 時～18 時が「警戒」を要する時間帯として図示されていた。しかし雨に関しては、説明会の実施時点で大雨注意報に相当する 1 時間最大雨量 50mm が予想されていたことから、15 日 15 時～16 日 09 時に注意を要するとされており警戒を要する時間帯は示されていなかった。

11 時 30 分、大島町に大雨・洪水注意報が新たに発表された。このとき同時に、東京都内では、23 区のほとんどで大雨・洪水・強風・雷注意報、多摩地域の多くの市町でも大雨・洪水・雷注意報が発表され、その多くに警報に切り替える可能性があることが示されていた。しかし、大島町に発表された注意報については、既報の強風・波浪注意報に対してのみ警報に切り替える可能性が示されており、大雨・洪水注意報にはその可能性が示されていなかった。16 時頃、町として当日の配備態勢が検討され、第 1 非常配備が決定された。

16 時 07 分、総務課長から出張先の町長に対して電話連絡が入られ、上記の配備態勢が確認された。町長は、すでに到着していたジオパーク大会の会場でこの電話を受け、これを了承した。しかしこのとき、02 時以前の態勢に関しては、総務課長からの連絡に含まれていなかった。町長も、通常このような台風接近時には数名の職員が残ることから、今回も当然そうであろうと考えて、その点を確認しなかった。この町長への連絡の後、同じく出張先の副町長にも総務課長から電話連絡が入り、町長に相談した上で配備態勢が決まったことが伝えられた。副町長は、このとき初めて、自身が出張に出た翌日、町長も予定どおり出張に出かけたことを知った。また、この連絡において 02 時以前の態勢に関する話はしなかったが、副町長は職員配備態勢をとっているだろうと考えており、この点につ

いて特に確認はしなかったのである。

16時18分、大島町消防団において、01時30分の詰め所集合、02時00の活動開始が、また16時37分には大島町消防本部において01時招集が、それぞれ決定され、団員、職員へ伝達された。また、火山防災連絡事務所においても、町の参集時刻を参考として、03時参集が決められた。16時21分、「02時、第1非常配備」について、町職員への周知が行われた。

17時05分、大島町では、再度、防災行政無線による注意喚起が行われた。17時25分、東京都気象情報第4号が気象庁から発表された。この中では、台風説明会で用いられたバーチャートが最新情報に更新されており、大島町を含む伊豆諸島北部において、雨に対して警戒を要する時間帯（15日21時～16日9時、1時間最大雨量70mm）が示されていた。これは、この時間帯において大雨警報の基準を超える降雨が予想されることを示していたが、気象庁から東京都へは伝達されたものの、東京都から大島町へのファクス送信は行われなかった。17時38分、大島町に大雨警報（土砂災害・浸水害）が発表された。このとき、東京地方の多くの区市町村では同様に大雨警報（浸水害）・洪水警報が発表されているが、伊豆諸島において大雨警報が発表されたのは、大島町と三宅村のみであった。東京都では、この警報発表を受けて、総務局総合防災部を中心とした情報連絡態勢をとり、職員が指令情報室に配置されるとともに、建設局に水防本部が設置された。また、気象庁の警報発表の直後には、防災行政無線の音声一斉送信機能を用いて全区市町村に対し、発表された警報の内容が伝達された。17時48分、東京都土砂災害警戒情報第1号として、三宅村に土砂災害警戒情報が発表された。この情報は、補助系とされている東京都水防本部からのファクスにより、18時01分に大島町に伝達されている。17時51分、東京都指令情報室では、各区市町村に対する防災行政無線一斉ファクスを送信した。その内容は、17時38分の警報発表をもって同部が情報連絡態勢をとっていることを伝えるとともに、区市町村に対して態勢及び被害状況をDISにて報告するよう求めるものだった。ただしその文面には、「※休日・夜間等の場合通常態勢（職場待機等なし）の場合は、被害が生じた場合のみ、翌日で結構ですので速やかにその状況を報告してください」と追記されていたのである。

#### **2-1-4 平成25年10月15日土砂災害警戒情報発表以降の対応**

18時05分、東京都土砂災害警戒情報第2号により、三宅村に加えて、新たに大島町に土砂災害警戒情報が発表された。報告書によるとこの情報は、18時09分、東京都夜間防災連絡室からのファクスにより大島町に伝達された。その際には、17時38分の大雨警報、17時48分の土砂災害警戒情報第1号など、この間に発表された複数の情報が一括してファクス送信されている。大島町に対しては、何回か電話を入れたがつながらなかったため、19時25分、大島支庁総務課に電話を入れ、状況確認を依頼した。このとき大島支庁総務課では、通常の残業として数名が残っており、指令情報室からの依頼を受けて、まず大島町役場に電話を入れたところ、宿直員につながっ

た。宿直員から町職員は全員帰宅して誰もいない。態勢についてはわからないが、1時半に玄関を開けるよう言われているので、その時間に来るのだろうという趣旨の情報を得たことから、大島支庁はこれを指令情報室に連絡し、同室はこれを了解した。また大島支庁では、当日午後の台風対策会議で職員は自宅待機（情報連絡態勢）としていたが、町の参集時刻が02時であることから、総務課の2名が03時に参集することとして、一旦、帰宅したのである。

#### **2-1-5 平成25年10月15日19時半頃から参集までの対応**

21時21分、大島町に暴風・波浪警報が発表された。報告書によると東京都では、まず、夜間防災連絡室が音声一斉送信機能を用いて、この情報を伝達した。この日の夕刻以降、大島町にはこの時点までに計7件のファクス送信が行われていたが、いずれも受信確認は行われず、大島町において受信確認が行われたのは、この音声一斉送信が初めてであった。また、これ以降も、01時38分に受信確認が行われるまでの間、竜巻注意情報、土砂災害警戒情報第3号など複数のファクス送信があったにもかかわらず受信確認された記録はない。23時30分、気象庁から東京都建設局河川部（水防本部）に対し、電話連絡が入り、3時間70mmを超える雨が長時間にわたって観測され始めている。このまま降り続くと尋常でない状況になる可能性があるとの情報が伝えられた。これを受けた同部では、大島支庁に電話を入れ、被害状況を確認した。記録によると、その後、日付が変わった16日00時頃に最初の職員、00時30分頃には二人目の職員、さらに01時過ぎから01時30分頃までに三人目の職員が、大島町役場へ参集した。正確な時刻に関する記録は残されていないが、この間、0時～1時頃に、東京都指令情報室から町役場に対して電話を入れ、尋常ならざる状況になる危険性があるという趣旨を伝えたとされる。00時52分、東京都気象情報第6号が発表され、その見出し文では大島では降り始めからの雨量が300mmを超えています。土砂災害に、より一層警戒してくださいと記されていた。この情報は、01時19分、33分の2回にわたり、東京都指令情報室から大島町へ送付されているが、その際には、町側からの求めにより、防災行政無線ファクスではなく一般回線ファクスが利用された。01時00分、消防本部職員15名が集合、01時30分には消防団の本部役員・各地区分団長など約120名が集合した。

01時35分、気象庁から東京都指令情報室に対し電話連絡が入り、伊豆大島で24時間降水量が400mmを超え、なお猛烈な雨が続けていることから現地は尋常でない状況になりつつあると思量と伝えられた。指令情報室では、大島町役場に電話を入れ、この内容を伝達した。大島町の記録によると、その時刻は01時45分とされている。01時36分、気象庁が台風情報第31号を発表した。この中では、現在、伊豆諸島で1時間80mm以上の猛烈な雨が降っていますとされ、大島元町における16日0時までの24時間降水量（速報値）として298.5mmが示されていた。01時30分以降、大島町役場には、予定されていた第1次非常配備のため、課長クラス及び総務課職員が次々と参集してきた。また各出張所などへも職員が参集し、02時00分、本庁13名、浄水場2名、消防本部15名、消防団120名、

各出張所 19 名（泉津 3 名、北の山 3 名、岡田 3 名、野増 2 名、差木地 5 名、波浮港 3 名）、総勢 169 名の配備が確認された。なお、02 時 07 分、東京都気象情報第 7 号が気象庁から発表され、大島元町で 16 日 02 時までの時間雨量 92.0mm、降り始めからの雨量 460.0mm とされた。

しかし、この情報は東京都へ伝達されたが、東京都から大島町へは伝えられなかったのである。

### 2-1-6 土砂災害発生

報告書によると町役場に入った最初の土石流の被害情報は、02 時 43 分、神達地区からのものであった。その後、次々と電話による情報が入り、神達地区から椿園にかけて被害があること、大金沢付近でも氾濫が生じていることが徐々に判明したことで、遅くとも第 2 次非常配備態勢が決定された 02 時 57 分の前には災害の発生が認識され、また第 3 次非常配備態勢を決定した 03 時 14 分前には大きな被害が生じていることが認識されていたものと推定される。町役場では、参集していた職員が電話へ対応するとともに、防災担当の職員が町へ寄せられた情報を消防本部・警察署へ伝えて対応を依頼していたのである。

### 2-2 当時現場で作業に就いた者の証言【現防災担当者。本人要望により匿名】

『当時、当日私の知る限りでは、いわゆるその台風説明会を、気象庁の台風説明会を受けて、じゃあ、町の態勢をどうしようかというようなことを、まあ、当時町長も不在であったので総務課長等とですね、じゃあその夜の 1 時半でしたっけ、防災担当とそのうち集まろうというような形で決めて対応を図ったと思うんですけど。5 時 15 分で退庁して深夜の 1 時半に集まろうというような対策でした。防災の担当の「迷い」や「不安」の言葉は聞いてはいないんですけど、おそらく、あの総務課長と教育長も入り決めたということで、まあそれで行くんだということだと思うんでね、特に、まあ不安とか、あれっていうのはなかったように思いますね、ひとりで決めた訳じゃないですから。（防災の担当が組織の意思決定にどのように関与したのかについては）基本的に、僕はその場に居なかったものであれなんですけども、いわゆる気象庁の台風説明会を経て、いわゆるその説明会の時はですね、「風と波に注意しろ」という内容だったんですよね。ですから、あの、その情報をもとに、あの、対応を決めたと思うので、それはまあ共通の認識でね、やっていたと思うんで、それで、深夜 1 時半の対応になったと思うんです。皆はバタバタとはしていなかったですね。我々にも、いわゆる参集は何時にといいという通知は来たので、まあ、感覚としては、1 時半でいいんだと、深夜のね。で、いいんだと。まあ、いずれにせよ当時の情報源としては、台風説明会の情報が唯一というかですね、その情報に基づいてうちも対応をとっていましたので。私は、この事案以前に防災の担当をしていましたが、事案当時の担当から相談を受けたというのは、特には無かったですね。もう既にその方も 2 年目だったんで、はい。今は、4 人の体制ですが当時は、防災の担当は 1 人でした。4 人で当時と違うことは、気象庁の防災情報提供システムという部分とホットラインという部分

を活用して、なおかつ台風説明会の情報を得て、あの対応を決めていますので、だいぶ手厚くなったと言えば手厚くなったですね。当時は本当に、台風説明会ぐらいしか無かったので。深夜の避難勧告については当時も確かに、2 時過ぎにだんだんだんだん情報が入ってきて、すごい雨だったんで、あの、避難勧告云々という話も出たようですが、この深夜の中で、あの大雨の状況ですから避難勧告を出すと 2 次災害が起きるかもしれないと、当時町長とも連絡をとって、それ（避難勧告）はよそうという話になったということです。

（結果としてその判断が後にメディアに相当に叩かれたが）ええまあ、うちの職員もあれだけテレビ、新聞雑誌に叩かれましたのでね、あまり口にする職員は少なかったですね、逆に。ただ当時「避難勧告を出さなかった云々」という部分もあるんですが、過去、大島町も勧告等を出すような大きな、大きなというかそれに迫るような台風の状況とか、そういった部分がほぼなかったんで、いわゆるタイミングもそうですけども、出すことの、いわゆる不安とか、その方が大きかったんじゃないですかね。初めてのことでしたし。あの、やはり、町長がいなかったということは大きいと思いますね。はい。まあ当時、教育長がいて、あの、いわゆるまあ、決定権者たる人間だったんですけどもやはりあの、普段から、いわゆる第三者の報告<sup>43</sup>にも書いてあるんですけども「留守の時は頼むよ」というふうな、そういう意識しかなかったですから、おそらく当時の教育長も、まさかこんなことになって避難勧告云々というようなスタンスじゃなかったと思いますね。認識もなかったと思います。教育長もさることながら、いわゆる、自分がトップとなって勧告、指示を出す、というふうな心構えはおそらくなかったと思います。家が流された、水が入ってきたという情報はもうどんどんどんどん時間と共に入ってきましたので。やはり雨が本当に凄かったんですね。ですから、ここで勧告で「どこそこへ避難しよう」と言った場合も、いわゆる大金沢の氾濫した部分を越えて行かなければいけない人も出てくるわけなんです。そうすることは非常に危険だなど、当時私も思いましたね。私も詰めてはいましたので。はい。私的にはもう、批判はもう真摯に受けざるを得ないですね。何もできなかったという部分。何らかの、普段から何らかの対応・対策を取っていれば、状況は変わっていたのかもと思うことはありました。

（数年を経てその後の危機意識は）基本的にはやはり「薄れつつある」と思うんですけども。ただここ、台風が 6 つ目の上陸、台風 16 号でね。その都度その都度、台風対策会議を開いて、いわゆる管理職についてはもう認識を持ってもらうように。それで、8 つの台風、台風 9 号でしたっけね、その時に避難勧告を出していますので、そういった意味ではなるべく認識を忘れないように我々のほうをですね、情報発信して。早め早めだぞ、と。

---

43 平成 25 年 10 月 16 日、伊豆大島で大規模な土砂災害が発生して多くの死者・行方不明者をもたらす被害が生じたことを踏まえ、この災害を公正中立かつ客観的な立場から調査・分析するために設置された「平成 25 年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会」による調査報告

それと、発令の基準ですね。それを作成して、共有しています。まさにあの、いわゆるこの基準を基に、もう我々は動くということを決めていますので、いわゆるこういった事象が出た段階では、もう順次、勧告を出すとか、避難準備情報を出す、とかいうような形でもう対応をしていますので。淡々と基準に基づいてですね、基本的に、はい。当時は何もなかったの。「何を元にどういった対応をするか」というものはなかったの。そう、当時ですね、私は震災以前に防災担当をずっとやっていたんですけども「台風イコール風と波」だと。そういう認識です。雨については、大島は、火山灰質の浸透性の良い場所だから雨水は浸透する、あるいは海に流れるというような、まあ定説じゃないですけどもやはりそういう考えはあったと。ですから、まさかあのようにあの三原山の山腹があのように崩れるというのは、想像もできなかったですね。想定のしようがなかったですね。はい。

今ですか、台風が来た場合ですか。基本的にはそういう状態になった場合はもう（避難の勧告を）出します。躊躇しません、もう。そうですね、はい。基本的にはそのような条件になったときには避難勧告等を出しますし。今の態勢としてはもう明るい段階から、恐れがある場合には、避難所の開設準備あるいは要支援者への電話連絡、これは事前に行っておりますので、深夜1時に勧告を出す以前に何も対応は取らないということは、今はもうないです。常に事前の準備を取って、最悪の状態を想定して対応をしていますので。対応の限界ですか、そうですね、やっぱり初めてのことでしたから、なんというか、何もできなかったという部分でしょうね。25年以前は、防災は、部下無しの（防災）係長一人で回していましたから、協力はしてくれることはしてくれるんですけども、やはりあの、結果として何も起きなかった時ですね、結局「どうなってんだ」というようなことを言われることはありましたね』（同上）。

#### 4 インタビューと並行して実施した市区町村防災担当者に対するアンケート調査

##### (1) 調査の目的と方法

アンケートは、市区町村防災担当者を対象とし、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する意識を調査するために行った。アンケート用紙<sup>44</sup>は、平成28年6月に配布（70部）し、平成28年7月に回収（26部（人）37%）した。

##### (2) 調査結果の集計（回収順に入力。原文のまま）

質問は「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」

- ▶ 防災の担当として研修等は多く受けているが、災害も対応が全て違ってくるので、マニュアルだけでは動けない部分が多い。専門的な職員を置くことは必要と考えている。（熊本県合志市）
- ▶ ある一定の年限で配属が変わるのは行政職員としては必須であることから、現在まで構築したスキルを保持することは担当部局だけでは補えきれない。情報・知識の共有を図り、執務スキルの均衡を図りつつ、人事に関してはその基準を落とさないよう

44 参考文献の次に添付した。参考資料1

な異動案を構築していただく必要がある。（岩手県大槌町）

- 災害発生時を想定し、専門的な知識を得て迅速な対応がとれるよう平常時の業務を行っているが、様々なマニュアルがある中で、それどおりにならない不測の事態が起きた場合の不安がある。（鹿児島県鹿屋市）
- 問題を感じることはない。確かに異動のサイクルはあるが、県や市で行う図上演習や種々の防災研修、課内での勉強会等、専門性を身に付ける機会は充分にある。さらには、県が主催する県内各市防災担当者との「顔が見える」交流会にも参加し、素直な意見の交換や、いざというときに協力し合える信頼関係を構築しているかである。（広島県呉市）
- 状況判断の最終決定は首長の判断となるが、防災担当としての情報提供や助言において、経験や知識の面からも限界があるが、責任や権限という面においても曖昧である。（熊本県菊池郡大津町）
- 多くの自治体の防災担当は、在任期間中に「本番」を迎えること無く異動していくと思います。場数を踏んで対応力を向上させるという手段がとれない以上、研修や訓練を地道に行っていくしかなく、いかに有効な研修や訓練が企画できるかが、住民の命に関わっていると思います。（神奈川県横須賀市）
- 自治体規模にもよると思うが阪神淡路以降に増大している関連業務に比較して配員人員が少ない。専門的な知識を必要とされる業務であるが、人事異動の内示から配置転換までの短い期間でそれを習得することは不可能である一方、配置転換直後からそれを求められるのはシステム的に問題がある。専門的な知識は研修等で得る必要があるが、職員の研修予算を軽視する傾向があり、積極的な研修派遣が出来ないため、相対的な戦力低下は否めない。また、研修で知識を得ても、各種の学会等では新たな知見が発表され、既に得ている知識が古いものとなることも多々あり、できれば学会等への派遣も行いたいところであるが、研修同様、なかなか理解が得られない。自治体組織において、災害対策業務はすべての部署に求められる業務であるが、平常業務ではないため、防災部局を経験した職員でないと、各所属で求められている災害対策業務についての意識は低いものとなっているのが現状である。3-4年の短いサイクルで異動する職員と、専門的な知見を持つ長期スパンの職員のHi-Low Mixで防災部局を構成し、バランスの良い組織とする必要があるが、こちらも理解が得られない。（静岡県湖西市）
- 実災害に対する対応と日々行われている業務については、別物と考えられる。職員の配置については他部署が管轄しているため、職員数を決定する際には通常業務の事務量等に配慮しているため、小規模ではあるが災害が発生すると通常業務が行えないほどの事務量が増加する。（神奈川県厚木市）
- 2、3年のサイクルで異動するなかで専門的な知識、対応を身に付けることは困難であると考えられる。また同様に不測の事態に対して適確な判断をとることも難しく、知識、対応の面で十分な水準に達することができていないという不安も感じる。防災に関する知識、対応を身につける機会はあるが、事務作業等などの業務も処理しなければな

らないため、時間が確保できない。（熊本県上天草市）

- 職員に対する教育、訓練をどのように実施し能力の向上を図るのか、また、町民に対する防災啓発はどのようにするのか等、課題はある。（岩手県山田町）
- 2年や3年のサイクルで異動を繰り返す中で、たまたまその配置に就いたに過ぎず、教育や訓練を受ける機会は与えられているが、いざ不測の事態を前にして、適切な判断をと言われても無理があるように思う。正直、自分自身の知識の不足にいつも不安を抱えている。はたして迅速に動けるのかについては確信を持ってない。（宮城県気仙沼市）
- 災害時に判断を下すには、知識等で補うには限界があり、経験も重要になってくると考えている。2～3年のサイクルで職員が異動となる現状では、災害時に適切な判断を下すのは難しいと考えている。（静岡県南伊豆町）
- 3年以内の職だけで、毎年来る台風の対応はある程度把握していたが、今回のような熊本地震のような大規模な災害は全ての職員が初めての経験のため手探り状態であった。（熊本県八代市）
- 基本的に2年～3年のサイクルで人事異動があるので、防災担当になり台風の最接近時など不安があります。しかし、担当となったからには、大丈夫だろうと、という感覚は捨て、常に危機感を持ち、最悪の事態を想定した対応をするよう心がけるようにしています。しかし、担当として一番やりにくいのは、首長や副町長の危機感の欠如、大丈夫だろうの感覚が強いというのが問題点だと思います。（東京都大島町）
- 防災担当者として、住民の生命・財産を守らなければならないという責任は重く受け止めている。そのための専門知識を高め住民への啓発を進めていかなければならないことから、プレッシャーを感じている。（熊本県山都町）
- 2年から3年で異動を繰り返したまま防災担当になっただけであるが、JアラートやLアラートや安否情報システムやE m-n e tなど複雑な操作を必要とする多くのシステムを扱い、また非常に責任が大きなシステムであるため想像以上のプレッシャーを常に感じている。（熊本県玉名市）
- 防災業務は防災部門の職員のみが行えばよいとの意識を持つ職員はいまだ多い。地方公務員法や市町村条例、事務分掌規則などに防災業務が職員の責務や優先的業務を明記してはどうかと考える。一部の自治体では、福祉分野や税務分野の人材のキャリア育成を実施しているが、同様に防災分野でのキャリア育成制度も有効であると考えられる。（宮城県仙台市「消防職」）
- 防災担当者として十分な知識を備えている訳ではないため、周りの職員へ確認するなどして対応することを意識しながら業務に従事している。（宮城県仙台市「事務職」）
- 判断を誤ると、生命に係わるという点では防災業務は重責に感じています。今年で2年目を迎えていますが、経験不足から判断を躊躇する場面もありますし、苦慮することも多いにあります。防災関連の判断は防災部署の判断案を基に、上層部の判断にもなりますが、知識とある程度の経験を必要とする業務と思います。（熊本県阿蘇

市)

- 防災に関する専門的なノウハウは簡単に引き継げないものであるため、職員の育成に時間を要する。(青森県八戸市)
- 2年から長くても5年程度のサイクルで職員が異動となっている現状で多種多様な災害に対応しており、市民にとって万全な対応を心がけてはいるものの、正直綱渡り的な対応になっているのではと感じている。(青森県むつ市)
- 防災担当者として、常に緊張感がある。その分野の専門家として知識の習得等には取り組んでいるが、実際の災害時には対応できるのか不安である。(和歌山県那智勝浦町)
- 異動サイクルがある程度決められているので、自衛隊、消防などと違い専門性を求めるのは無理がある。全国の自治体に、現役自衛官が出向という形で来ていただけると、その問題点を補えるのではないかと。(熊本県菊陽町)
- 防災担当者の職責は実施主体者(知事・市町村長)に対し、最善と思われる考えを進言することにある。決定権者は実施主体者であるため、問題点も課題も存在しない。したがって実施主体者の対応能力が問題となってくる。(熊本県益城町)
- 対策本部が設置されれば、防災担当経験者も構成員となるため問題ないと考える。(福島県葛尾村)
- 概ね3年サイクルの異動を繰り返す中で、現在の職務を行っているが、いざ不測の事態を前にして、適切な判断をすることは非常に難しいと考える。しかしながら、当市には、防災担当の職員が複数在籍していることから、一人の判断に委ねられることはない。ただし、刻一刻と変化する状況の中で、迅速な判断を求められることからすると、その場その場で決まったことを信じて、実行に移すより他ないと思われる。私自身は日々緊張感があり、専門的な知識を得ようと思っているが、日々の日常業務に追われており、そこまで手が回らないのが実情である。(長野県長野市)

### (3) 整理

#### 3-1 東日本大震災被災地の市区町村防災担当者によるもの

##### 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

- 2年や3年のサイクルで異動を繰り返す中で、たまたまその配置に就いたに過ぎず、教育や訓練を受ける機会は与えられているが、いざ不測の事態を前にして、適切な判断をと言われても無理があるように思う。正直、自分自身の知識の不足にいつも不安を抱えている。はたして迅速に動けるのかについては確信を持ってない。
- 防災担当者として十分な知識を備えている訳ではないため、周りの職員へ確認するなどして対応することを意識しながら業務に従事している。
- 防災に関する専門的なノウハウは簡単に引き継げないものであるため、職員の育成に時間を要する。
- 職員に対する教育、訓練をどのように実施し能力の向上を図るのか、また、町民に対する防災啓発はどのようにするのか等、課題はある。

### 3-1-2 取り組みの現状などに関すること

- 防災業務は防災部門の職員のみが行えばよいとの意識を持つ職員はいまだ多い。地方公務員法や市町村条例、事務分掌規則などに防災業務が職員の責務や優先的業務を明記してはどうかと考える。一部の自治体では、福祉分野や税務分野の人材のキャリア育成を実施しているが、同様に防災分野でのキャリア育成制度も有効であるとする。
- ある一定の年限で配属が変わるのは行政職員としては必須であることから、現在まで構築したスキルを保持することは担当部局だけでは補えきれない。情報・知識の共有を図り、執務スキルの均衡を図りつつ、人事に関してはその基準を落とさないような異動案を構築していただく必要がある。
- 対策本部が設置されれば、防災担当経験者も構成員となるため問題ないと考える。

### 3-2 熊本地震被災地の市区町村防災担当者によるもの

#### 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

- 防災担当者として、住民の生命・財産を守らなければならないという責任は重く受け止めている。そのための専門知識を高め住民への啓発を進めていかなければならないことから、プレッシャーを感じている。
- 防災担当者の職責は実施主体者（知事・市町村長）に対し、最善と思われる考えを建言することにある。決定権者は実施主体者であるため、問題点も課題も存在しない。したがって実施主体者の対応能力が問題となってくる。
- 状況判断の最終決定は首長の判断となるが、防災担当としての情報提供や助言において、経験や知識の面からも限界があるが、責任や権限という面においても曖昧である。
- 判断を誤ると、生命に係わるという点では防災業務は重責に感じています。今年で2年目を迎えていますが、経験不足から判断を躊躇する場面もありますし、苦慮することも多いにあります。防災関連の判断は防災部署の判断案を基に、上層部の判断にもなりますが、知識とある程度の経験を必要とする業務と思います。
- 2年から3年で異動を繰り返したまま防災担当になっただけであるが、JアラートやLアラートや安否情報システムやEm-netなど複雑な操作を必要とする多くのシステムを扱い、また非常に責任が大きなシステムであるため想像以上のプレッシャーを常に感じている。
- 2、3年のサイクルで異動するなかで専門的知識、対応を身に付けることは困難であるとする。また同様に不測の事態に対して適確な判断をとることも難しく、知識、対応の面で十分な水準に達することができていないという不安も感じる。

#### 3-2-2 取り組みの現状などに関すること

- 異動サイクルがある程度決められているので、自衛隊、消防などと違い専門性を求めるのは無理がある。全国の自治体に、現役自衛官が出向という形で来ていただくと、その問題点を補えるのではないかと。
- 防災の担当として研修等は多く受けているが、災害も対応が全て違ってくるので、マ

ニュアルだけでは動けない部分が多い。専門的な職員を置くことは必要と考えている。

- 3年以内の職だけで、毎年来る台風の対応はある程度把握していたが、今回のような熊本地震のような大規模な災害は全ての職員が初めての経験のため手探り状態であった。
- 防災に関する知識、対応を身につける機会はあるが、事務作業などの業務も処理しなければならないため、時間が確保できない。

### **3-3 その他の大規模震災被災（過去10年以内）地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **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**

- 基本的に2年～3年のサイクルで人事異動があるので、防災担当になり台風の最接近時など不安があります。しかし、担当となったからには、大丈夫だろうと、という感覚は捨て、常に危機感を持ち、最悪の事態を想定した対応をするよう心がけるようにしています。しかし、担当として一番やりにくいのは、首長や副町長の危機感の欠如、大丈夫だろうの感覚が強いというのが問題点だと思います。

#### **3-3-2 取り組みの現状などに関すること**

- 防災担当者として、常に緊張感がある。その分野の専門家として知識の習得等には取り組んでいるが、実際の災害時には対応できるのか不安である。

### **3-4 南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者によるもの**

#### **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**

- 災害時に判断を下すには、知識等で補うには限界があり、経験も重要になってくると考えている。2～3年のサイクルで職員が異動となる現状では、災害時に適切な判断を下すのは難しいと考えている。
- 多くの自治体の防災担当は、在任期間中に「本番」を迎えることなく異動していくと思います。場数を踏んで対応力を向上させるという手段がとれない以上、研修や訓練を地道に行っていくしかなく、いかに有効な研修や訓練が企画できるかが、住民の命に関わっていると思います。

#### **3-4-2 取り組みの現状などに関すること**

- 自治体規模にもよると思うが阪神淡路以降に増大している関連業務に比較して配員人員が少ない。専門的な知識を必要とされる業務であるが、人事異動の内示から配換までの短い期間でそれを習得することは不可能である一方、配置転換直後からそれを求められるのはシステム的に問題がある。専門的な知識は研修等で得る必要があるが、職員の研修予算を軽視する傾向があり、積極的な研修派遣が出来ないため、相対的な戦力低下は否めない。また、研修で知識を得ても、各種の学会等では新たな知見が発表され、既に得ている知識が古いものとなることも多々あり、できれば学会等への派遣も行いたいところであるが、研修同様、なかなか理解が得られない。自治体組織において、災害対策業務はすべての部署に求められる業務であるが、平常業務ではないため、防災部局を経験した職員でないと、各所属で求められている災害対策業務についての意識は低いものとなっているのが現状である。3～4年の短いサイクルで異動する職員と、専門的な

知見を持つ長期スパンの職員の Hi-Low Mix で防災部局を構成し、バランスの良い組織とする必要があるが、こちらも理解が得られない。

- 実災害に対する対応と日々行われている業務については、別物と考えられる。職員の配置については他部署が管轄しているため、職員数を決定する際には通常業務の事務量等に配慮しているため、小規模ではあるが災害が発生すると通常業務が行えないほどの事務量が増加する。

### 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

- 概ね3年サイクルの異動を繰り返す中で、現在の職務を行っているが、いざ不測の事態を前にして、適切な判断をすることは非常に難しいと考える。私自身は日々緊張感があり、専門的な知識を得ようと思っているが、日々の日常業務に追われており、そこまで手が回らないのが実情である。
- 災害発生時を想定し、専門的な知識を得て迅速な対応がとれるよう平常時の業務を主になっているが、様々なマニュアルがある中で、それどおりにならない不測の事態が起きた場合の不安がある。

#### 3-5-2 取り組みの現状などに関すること

- 問題を感じることはない。確かに異動のサイクルはあるが、県や市で行う図上演習や種々の防災研修、課内での勉強会等、専門性を身に付ける機会は充分にある。さらには、県が主催する県内各市防災担当者との「顔が見える」交流会にも参加し、素直な意見の交換や、いざというときに協力し合える信頼関係を構築しているかである。
- 当市には、防災担当の職員が複数在籍していることから、一人の判断に委ねられることはない。ただし、刻一刻と変化する状況の中で、迅速な判断を求められることから、その場その場で決まったことを信じて、実行に移すより他ないと思われる。

## 5 章のまとめ

被災地にあっては住民は疲れ、ストレスはたまり心がすさんでいく。首長以下職員は不眠不休の状態で震災復旧、復興に奮闘しても、自然災害というやり場のない市民感情もあつてか、残念ながら住民にその奮闘する姿は伝わらない。

首長は必ずしも危機管理に関する専門的な知識を有しているわけではなく、市区町村の防災担当者は、首長の指揮調整に関する機能を補佐するとともに、オペレーションに関わる様々な業務を効果的に実施するための対応方針を検討することにおいても中心的な役割を果たすことが求められることになるが、30%の市区町村は、防災の専任者を置くことができていない。

### (1) 市区町村防災担当者に求められる対応に関する問題の所在

人事異動によって全く未経験の部署の責任者に就くことは特段珍しくもない。着任するとその日から当該分野のプロであるかのごとき振る舞いが求められ、その職に応じた責任が課せられることになる。

ここでは市区町村防災担当者に求められる対応に関して 2 つの問題を議論する。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。

防災部署の長に配置されて 1 カ月。防災に関する教育を受けたこともなく、主に福祉の分野を歩んできた。家屋を飲み込む土砂を前に、全く未経験であるその者に当該分野のプロであるかのごとき振る舞い期待することが果たして現実的であるのか。

溢れ出す水を目の当たりにして迅速かつ的確な対策を行うことができるかどうかは、ひとえに経験に依る。自然災害にあつて、過去に似たような状況を経験している者は、経験の無い者よりも、より適切な対応を取ることができると考えてよいが、個人のレベルで、そのような災害対策の実体験を得る機会は間々あるはずもなく、とりわけ大災害ともなると極めて稀である。

熊本地震被災地の市区町村防災担当者はアンケートに答えて『2、3 年のサイクルで異動するなかで専門的知識、対応を身に付けることは困難であると考え。また同様に不測の事態に対して適確な判断をとることも難しく、知識、対応の面で十分な水準に達することができていないという不安も感じる』（本論文、第 4 章 4 項）というように自身の不安を隠さない。同じく熊本地震被災地の市区町村防災担当者についても『判断を誤ると、生命に係わるという点では防災業務は重責に感じています。今年で 2 年目を迎えています、経験不足から判断を躊躇する場面もありますし、苦慮することも多いにあります。防災関連の判断は防災部署の判断案を基に、上層部の判断にもなりますが、知識とある程度の経験を必要とする業務と思います』（同上）というように判断に当たっての迷いを隠すことはしない。さらに同地の、別の市区町村防災担当者についても『概ね 3 年サイクルの異動を繰り返す中で、現在の職務を行っているが、いざ不測の事態を前にして、適切な判断をすることは非常に難しいと考える。私自身は日々緊張感があり、専門的な知識を得ようと思っているが、日々の日常業務に追われており、そこまで手が回らないのが実情である』（同上）というようにもどかしさを滲ませる。

さらに南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者については、自身の経験から、取り巻く現状を次のように総括し、分析している。『自治体規模にもよると思うが阪神淡路以降に増大している関連業務に比較して配員人員が少ない。専門的な知識を必要とされる業務であるが、人事異動の内示から配置転換までの短い期間でそれを習得することは不可能である一方、配置転換直後からそれを求められるのはシステム的に問題がある。専門的な知識は研修等で得る必要があるが、職員の研修予算を軽視する傾向があり、積極的な研修派遣が出来ないため、相対的な戦力低下は否めない。また、研修で知識を得ても、各種の学会等では新たな知見が発表され、既に得ている知識が古いものとなることも多々あり、できれば学会等への派遣も行いたいところであるが、研修同様、なかなか理解が得られない。自治体組織において、災害対策業務はすべての部署に求められる業務であるが、平常業務ではないため、防災部局を経験した職員でないと、各所属で求められている災害対策業務についての意識は低いものとなっているのが現状である。3-4 年の短いサイクル

で異動する職員と、専門的な知見を持つ長期スパンの職員の Hi-Low Mix で防災部局を構成し、バランスの良い組織とする必要があるが、こちらも理解が得られない』（同上）。

現場の苦慮は、職員の専門性の確保だけにとどまらない。地方分権による自治体業務量の増加と人員削減による職員一人当たりの業務量の増加は避けようもなく、人手不足に悩む。

市区町村防災担当者に求められる対応に関してここで議論する 2 つの問題のうちのもう 1 つは、マンパワーに関することである。職員数は平常時が基準である。バッファーなど期待しようもない。被災する職員がいれば、ただでさえ少ない人手はさらに不足し、その状況で支援物資の取り扱い、避難所の開設や運営、建物の危険度の緊急判定、仮設住宅の建設など待ったなしの業務を遂行しなければならない。

総務省がとりまとめた「平成 28 年地方公共団体定員管理調査結果」によるとおり、平成 28 年 4 月 1 日現在の都道府県の総職員数は 150 万 778 人（54.8%）であり、前年と比べて微増しているが、一方で市区町村の総職員数は 123 万 6,485 人（45.2%）と、20 年連続して減少している。そうした中において市区町村は現行の体制で対応できるよう努力しているが、大規模な災害になると被災地の市区町村では、次から次へと初めての、しかも膨大な量の業務をこなさなくてはならず、これら进行处理する人員が不足することになる。

避難所運営も人手不足の影響を受ける。地域社会では、とみに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い、結局、それぞれの地域や避難場所の孤立は避けられない。

東日本大震災のように広域にわたる災害にあっては外部応援が不足することから、被災直後については内部資源による対応が基本となるが、最も急がれる対策に全勢力を投入しようとしても人の手が足りず動けないのである。

南海トラフ巨大地震被害想定地の市区町村防災担当者は『実災害に対する対応と日々行われている業務については、別物と考えられる。職員の配置については他部署が管轄しているため、職員数を決定する際には通常業務の事務量等に配慮しているため、小規模ではあるが災害が発生すると通常業務が行えないほどの事務量が増加する』（同上）というように見ている。

## **（２）市区町村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**

もとより人材育成の必要性を否定する者はいない。何らかの達成すべき目標を持った組織にとって、組織の活動に携わる人材の育成は普遍的な課題である。

研修を受けることで、何らかの効果があるというのは、おおむね合意形成されているところであるが、一方で日々深刻さを増している財政環境や人手不足の中において、出したくとも研修に出せないと、最初から諦めている人材育成担当者は少なくない。

業務効率の追求など目前の業務への対応に追われ、おのずと喫緊の課題とならない人材育成は後回しになり、結果として、課題の山の中に埋もれ、先送りになる。

ましてや、防災にかかわる教育投資は、他の職種に比較し、人材像のイメージを具体化

しづらいことから、どんな人材を育てなければならないかが見えにくい、成果を測定する尺度をみつけにくいなどの理由から、必要性の説明が難しい分野の1つである。

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防災の専任者であっても、3年までに、ほぼ8割の職員が交代する。災害対応を効率的に行えるようにするためには、通常の業務の延長線上ではない部分として必要な能力と知識を身に付ける必要があるが、ようやく分ってきた頃には異動となる。結局有用な知識や知恵は継承されないままとなり、暗黙知が暗黙のままに留まっていく。ようやくにして得た知識や知恵の実在のほとんどは暗黙知のままに失われていくことになる。

ますます複雑、高度化する行政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、専門性が重要だとして、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。2年から3年周期のジョブ・ローテーションを基本としても、特定の分野に精通したスペシャリストを計画的に養成するシステムが確立されるべきである。

被災の現場にあって、素人同然の、専門性に著しく欠ける職員が担当すると、どのような問題が起きるのか。正しく恐れ、備えなければならないはずである。

## 第5章 市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」の科学

### 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

インタビューは、市区町村の長 4 名、市区町村防災担当者 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。時間は概ね 1 時間から 1 時間半程度。文字に起こす際の正確を期するため録音機器（ICレコーダー）を使用した。

なお、氏名の表記については、任意とした。

##### (2) 質問項目

#### 2-1 市区町村の長に対する質問項目

- 市区町村の長であり、市区町村災害対策本部の長となるその立場（以下同じ。）において、これまでの勤務の中で、何やらわからぬ「空気<sup>45</sup>（又は同調圧力）」に、自らの意思決定を拘束されていると思わされる場面があったとすれば、それはどういう場面か？<sup>46</sup>
- 振り返り、当時あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ない場面があるとすれば、それはどういう場面であると考えられるか？<sup>47</sup>
- 信じるべき相手は誰か。信じるべきと判断した理由は何か？<sup>48</sup>
- 信頼できる相手は誰か。信頼できると判断した理由は何か？<sup>49</sup>
- 未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのは誰か。手助けしてくれると判断した理由は何か？<sup>50</sup>

<sup>45</sup> インタビューにあたっては、「空気」の意味するところを、「何者か見えざる力」とし、具体的な状況の説明に、山本七平著書『空気の研究』15頁を参照として「ああいう決定になったことに非難はあるが、当時の会議の空気では・・・」「議場のあの時の空気からいって・・・」「あのころの社会全般の空気も知らずに批判されても・・・」「その場の空気も知らずに偉そうなことを言うな・・・」「その場の空気は私が予想したものと全く違って・・・」というようにイメージした。また「同調圧力」については、一般的な理解として「集団において、少数意見意見を持つ者に対して、周囲の多くの人と同じように考え行動するよう、暗黙のうちに強制すること」というようにイメージした。

<sup>46</sup> 山本七平著（1983）『空気の研究』文芸春秋、22頁参照

<sup>47</sup> 山本七平著（1983）『空気の研究』文芸春秋、19頁参照

<sup>48</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、28頁参照

<sup>49</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、28頁参照

<sup>50</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、

- 他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとりでこなしているか？<sup>51</sup>
- 貴殿の選択に影響を及ぼしているのは誰か、あるいは何が貴殿に影響を及ぼしているかに気付いているか？<sup>52</sup>
- 意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることはあるか？<sup>53</sup>
- 専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあるか。彼らの見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向はないか？<sup>54</sup>
- 貴殿を取り巻く、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な要素が、貴殿の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのかを考えてみることはあるか？
- 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？
- 部下であるフォロワーとの適切な関係を築く上において最も大切なことは何か？
- 危急の場面にあつて、自分の決断が正しいと確信をもって言えるか。言えないとするならそれはどういう理由によるものなのか？
- 避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思い、何に「迷う」のか？
- いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれは何か？また、何を懼れるのか？
- 災害対策基本法により市区町村は、防災対策の第一次的責務を負う。ゆえに住民の生命、身体、財産を保護する責務を持つ市区町村の首長に与えられた責務、権限は広範囲に及んでいる。御市（区町村）の実情を踏まえ、防災に関する法制度の問題をどのよう（具体的に）に捉えているか？

## 2-2 市区町村防災担当者に対する質問項目

- 市区町村防災担当者であるその立場（以下同じ。）において、これまでの勤務の中で、何やらわからぬ「空気（同調圧力）」に、自らの意思決定を拘束されていると思わされる場面があったとすれば、それはどういう場面か？<sup>55</sup>
- 振り返り、当時あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ない場面があるとすれ

---

28 頁参照

<sup>51</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、35 頁参照

<sup>52</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、35 頁参照

<sup>53</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、36 頁参照

<sup>54</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、36 頁参照

<sup>55</sup> 山本七平著（1983）『空気の研究』文芸春秋、14 頁参照

ばそれはどういう場面であると考えられるか？<sup>56</sup>

- 「水を差す」自由は与えられているか。また、水を差さなければならない場面がある  
とすれば、それはどういう場面であると考えられるか？<sup>57</sup>
- 信じるべき相手は誰か。信じるべきと判断した理由は何か？<sup>58</sup>
- 信頼できる相手は誰か。信頼できると判断した理由は何か？<sup>59</sup>
- 未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのは誰か。手助けしてくれる  
と判断した理由は何か？<sup>60</sup>
- 他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとり  
でこなしているか？<sup>61</sup>
- 貴殿の選択に影響を及ぼしているのは誰か、あるいは何かに気づいているか？<sup>62</sup>
- 意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることはあるか？<sup>63</sup>
- 専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあるか。  
彼らの見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向はないか？<sup>64</sup>
- 貴殿を取り巻く、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、貴殿の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのかを考  
えてみることはあるか？
- 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？
- 適切なフォロアーズ<sup>65</sup>を果たす上において欠くべからずことは何か？
- 危急の場面にあつて、あるべきリーダーシップの姿はどのようなものであると考  
えているか？

---

<sup>56</sup> 山本七平著（1983）『空気の研究』文芸春秋、19頁参照

<sup>57</sup> 山本七平著（1983）『空気の研究』文芸春秋、91、170頁参照

<sup>58</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、  
28頁参照

<sup>59</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、  
28頁参照

<sup>60</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、  
28頁参照

<sup>61</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、  
35頁参照

<sup>62</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、  
35頁参照

<sup>63</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、  
36頁参照

<sup>64</sup> ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社、  
36頁参照

<sup>65</sup> インタビューにあたっては、「フォロアーズ」の意味するところを、一般的な理解  
として「上司のリーダーシップを補完する概念として、部下が自主的な判断や行動により  
上司を支え、組織における成果の最大化を図ること。」としてイメージした。

- 危急の場面にあつて、自分の決断が正しいと確信をもって言えるか。言えないとするならそれはどういう理由によるものなのか？
- 避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思い、何に「迷う」のか？
- 周囲は、防災担当者である貴殿の立場を理解しようとしているか？
- 防災担当の職は専任か。また自身は、自身のことを防災担当者として適材であると思うか？
- 選択を左右する最も大きなものは何か？また意思決定にあつて、誰が正しいか、何が受け入れやすいかという観点からスタートしていないか？
- いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれは何か？また、何を懼れるのか？
- 災害対策基本法により市区町村は、防災対策の第一次的責務を負う。ゆえに住民の生命身体、財産を保護する責務を持つ市区町村の首長に与えられた責務、権限は広範囲に及んでいる。御市（区町村）の実情を踏まえ、防災に関する法制度の問題をどのよう（具体的に）に捉えているか？

**2-3 被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者に対する質問項目**（東日本大震災（ア）～（テ）。東京都大島町（ト）～（ハ））

- 市区町村（被災当時）の部門長であったその立場（以下同じ。）において、被災当時（以下同じ。）、何やらわからぬ「空気（同調圧力）」に、自らの意思決定を拘束されていると思わされる場面があったとすれば、それはどういう場面か？（ア）
- 振り返り、あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ない場面があったとすれば、それはどういう場面であったと考えられるか？（イ）
- 「水を差す」自由は与えられていたか。また、水を差さなければならない場面があるとしたら、それはどういう場面であったと考えられるか？（ウ）
- 信じるべき相手は誰であったか。信じるべきと判断した理由は何か？（エ）
- 信頼できる相手は誰であったか。信頼できると判断した理由は何か？（オ）
- 未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれたのは誰か。手助けしてくれたと判断した理由は何か？（カ）
- 他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めていたか。それともすべてを自分ひとりでこなしていたか？（キー）
- 貴殿の選択に影響を及ぼしていたのは誰か、あるいは何が貴殿に影響を及ぼしていたかに気付いていたか？（ク）
- 意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることはあるか？（ケ）
- 専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあったか。彼らの見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向はなかったか？（コ）
- 貴殿を取り巻く、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、貴殿の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのかを考慮

てみたことはあるか？（サ）

- 自身の「不安」や「迷い」を認識していたか。認識していたのなら、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ったか？（シ）
  - 適切なフォローアップを果たす上において欠くべからずことは何か？（ス）
  - 危急の場面にあつて、あるべきリーダーシップの姿はどのようなものであると考えていたか？（セ）
  - 危急の場面にあつて、自分の決断が正しいと確信をもって言えたか。言えなかったとするならそれはどういう理由によるものなのか？（ソ）
  - 避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思い、何に「迷った」か？（タ）
  - 選択を左右した最も大きなものは何か？（チ）
  - いかなるものにも優先して守るものがあるとしたならそれは何か？また、何を恐れていたか？（ツ）
  - 災害対策基本法により市区町村は、防災対策の第一次的責務を負う。ゆえに住民の生命、身体、財産を保護する責務を持つ市区町村の首長に与えられた責務、権限は広範囲に及んでいる。御市（区町村）の実情を踏まえ、防災に関する法制度の問題をどのよう（具体的に）に捉えているか？（テ）
  - 市区町村（被災当時）の職員であったその立場（以下同じ。）において、市区町村災害対策本部ほか庁内にあつて、市区町村の長の「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？（ト）
  - 市区町村災害対策本部ほか庁内にあつて、市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？（ナ）
  - 市区町村災害対策本部ほか庁内にあつて、市区町村の長や市区町村防災担当者以外のスタッフの「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？（ニ）
  - 市区町村災害対策本部ほか庁内にあつて、市区町村の長や、その他各級のリーダーは市区町村防災担当者に対し、的確に指示、命令を与えていたか？（ヌ）
  - 市区町村災害対策本部ほか庁内にあつて、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、強く市区町村の長や防災担当者の意思決定に影響していると思われた場面はなかったか？（ネ）
  - 市区町村災害対策本部ほか庁内にあつて、関係者同士の間のコミュニケーションの不足を感じたことは無かったか。あればそれはどういう場面であったか？（ノ）
  - その他印象に残っていること。（ハ）
- 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**
- 市区町村災害対策本部に最初に足を踏み入れた時の印象は、どのようなものであったか？
  - 市区町村災害対策本部にあつて、市区町村の長の「不安」や「迷い」の言葉を耳にし

たことはないか。あればそれはどういう内容であったか？

- 市区町村災害対策本部にあって、市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？
- 市区町村災害対策本部にあって、市区町村の長や市区町村防災担当者以外のスタッフの「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？
- 市区町村災害対策本部にあって、市区町村の長や、その他各級のリーダーは、市区町村防災担当者に対する確に指示、命令を与えていたか？
- 市区町村災害対策本部にあって、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、強く市区町村の長や防災担当者の意思決定に影響していると思われた場面はなかったか？
- 市区町村災害対策本部にあって、関係者同士の間のコミュニケーションの不足を感じたことはなかったか。あればそれはどういう場面であったか？

## 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に対する質問事項

- 被災地の現場又は市区町村災害対策本部にあって、市区町村の長の「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？
- 被災地の現場又は市区町村災害対策本部にあって、市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？
- 被災地の現場又は市区町村災害対策本部にあって、市区町村の長や市区町村防災担当者以外のスタッフの「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？
- 被災地の現場又は市区町村災害対策本部にあって、市区町村の長や、その他各級のリーダーは、市区町村防災担当者に対する確に指示、命令を与えていたか？
- 被災地の現場又は市区町村災害対策本部にあって、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、強く市区町村の長や防災担当者の意思決定に影響していると思われた場面はなかったか？
- 被災地の現場又は市区町村災害対策本部にあって、関係者同士の間のコミュニケーションの不足を感じたことはなかったか。あればそれはどういう場面であったか？また、普段はどうか？
- 消防団員であるその立場において、いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれは何か？また、何を恐れるのか？何に迷い何を不安に思うのか？

## 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

- 市区町村、関係機関などとの調整の場などにあって、市区町村の長の「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？
- 市区町村、関係機関などとの調整の場などにあって、市区町村防災担当者の「不安」

や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？

- 市区町村、関係機関などとの調整の場などにあつて、市区町村の長や市区町村防災担当者以外のスタッフの「不安」や「迷い」の言葉を耳にしたことはないか。あればそれはどういう内容であったか？
- 市区町村、関係機関などとの調整の場などにあつて、市区町村の長や、その他各級のリーダーは、市区町村防災担当者に対する確に指示、命令を与えていたか？
- 市区町村、関係機関などとの調整の場などにあつて、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、強く市区町村の長や防災担当者の意思決定に影響していると思われた場面はなかったか？
- 市区町村、関係機関などとの調整の場などにあつて、関係者同士の間のコミュニケーションの不足を感じたことはなかったか。あればそれはどういう場面であったか？また、普段はどうか？
- 消防団員であるその立場において、いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれは何か？。また、何を恐れるのか？何に迷い何を不安に思うのか？

### **(3) まとめ方**

まとめ方の全体の流れは次による。インタビューは、市区町村の長、市区町村の防災担当者、被災当時の関係者、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、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、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の6者を対象として行った。

市区町村の長及び市区町村の防災担当者については、「不安」や「迷い」の存在を知るために、それぞれの捉え方を観察する。被災当時の関係者、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、被災地の現場にあつて活動した消防団員、被災の現場にあつて活動の経験のない消防団員からは、市区町村災害対策本部や被災地の現場その他で見聞きした市区町村の長、市区町村の防災担当者の「不安」や「迷い」の実際のほか、市区町村の長、市区町村の防災担当者にあつて情勢判断や意思決定など認識プロセスの過程にあつて起きていたことを引き出して観察した。

## **2 インタビュー**

### **(1) 市区町村の長及び市区町村防災担当者等**

#### **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 市長 戸羽太氏】（昭和40年（1965年）神奈川県足柄上郡松田町生まれ。東京都立町田高校卒業。95年4月から陸前高田市議を3期12年務める。同市助役（副市長）を経て平成23年2月、同市長に就任。市長就任直後の3月11日、東日本大震災による津波で妻が行方不明となったが子供2人を親類宅に預けて職務を遂行。平成27年2月に再選され現在2期目（27.10.1現在）<sup>66)</sup>

<sup>66)</sup> 岩手県陸前高田市HPから引用

『基本的に組織の中で言えば、私の場合はどうしても私の意思を皆さんにお話する時が多いので、なにやらわからぬ空気に包まれたってというのはどういう場面なのかなという気はしているんですけどね。同調圧力ですか、そうですね、組織の中で言えば、対市民であればいろいろな意見があるのでそこは不本意ながらというところもあります。

いろいろな事を決定していく段になってですね、やっぱり私の思いと市民の考え方が一致しないというところもちろんですので、そういう時に場合によってはゴリ押しをします。例えば一本松を残すのか残さないのか<sup>67</sup>みたいな話であれば、みんなはそんなところに無駄な金かけんかって言いますけど、私は「いや、これは投資だ」と。「津波に耐えた木は見る人に、陸前高田氏はいつか元通りになるという期待を与える」と。「3年後、5年後見ていて下さい」と。絶対みんなが理解できますという自信もあったし、現実そうになりましたから。そういう場合以外で言えば、なんかこう私のイメージとはちょっと違うのだけど、ここはゴリ押しできないよなという場面についてはね、やっぱりそういう空気感が漂っているし、そういう時はありますけど、ただ組織という中では、みんな被災者なので、逆に言えばうちの場合は庁舎までやられて、みんな被災をした人間の集まりなので、そこらあたりの意思統一というのは非常にやり易いと言えばやり易いですね。ただ議会とかとなってくると別組織になってくるので、そこはやっぱりありますよね、いろいろなことはね。例えば今復興していくのだからお互い私も含めて一つにならなきゃいけない。だから自分の意見は少しお互い押し殺そうねという暗黙の了解がある中で、なんか元気よく全然わけわかんないことを叫んでいる方とかを見るとね、ありますけどね。ただそれで自分の意思があるとか。ここに書いているように拘束されてしまうとかっていうことは、ちょっとあまり無いような気がしますけどね。

そうですね、空気に支配拘束されることですね、そういった場面っていうのは私の中では想定もしていませんし、今までの経験上もないというように思います。空気に流されるタイプではないですね。私はこういう場面の要するに被災したような緊急の場面であれば、判断というよりは決断とかあるいは自分のインスピレーションですとか、そういうものが大事だというように思っています。例えばマニュアルにこう書いてある、これはこれで尊重しますけど、でもマニュアル通りにやるのがベストなのかどうかということは、やっぱり自分のインスピレーションで感じるものがあれば、できるだけインスピレーションのほうで動くタイプです。もちろんマニュアルをまるっきり無視するということではありませんが、できるだけ尊重しつつもその通りというわけにはいかないよなと、いう判断が自分の中であればそっちを選びます。

振り返って当時はあのようにせざるを得ないということがあるとなれば、そうですね、

---

<sup>67</sup> 震災後、この木を保護する活動が続けられたが、根が腐り枯死と判断された。後に、震災からの復興を象徴するモニュメントとして残すことになり、幹を防腐処理し心棒を入れて補強したり枝葉を複製したものに付け替えたりするなどの保存作業を経て、元の場所に再び立てられた。寄付金で賄うにしろその費用1億5千万円を復興費用として他に活用してもらいたいなど、保存の是非にを巡っては賛否両論が巻き起こった。

やっぱり職員の避難についてですよね。元々、本にも書いてもありますけど、元々の予測、県が出しているシミュレーションとかっていうのがあって、そんなに大きな津波が入ってこないだろうという想定の中で、我々みんな動いていていました。50センチくらい市役所のところにくる、津波が来るだろうという想定で動いていましたので、職員にも引き続き仕事をしてもらう。仕事っていうのはその避難所、声を掛けたりですね、おじいちゃんおばあちゃんを誘導してもらったり、様々こうやってもらっていたわけです。結果としてたくさんの職員が犠牲になってしまって、そのことについての反省っていうのは大きいわけですし、今思えば例えば女性の職員だけでも、女性もまず逃げなさいとかね、そういう判断が今なら多分するのだと思いますが、当時の私が持っていた情報と、それからみんなが公務員であるというような、先入観というかそういったものもあってですね。差し当たってみんな仕事をしてもらうと。いざとなったら建物に逃げ込めば大丈夫だという判断を私なりにしてしまったと。でも結果としてはたくさんの方々が犠牲になられてしまったということで。これは本当に後悔しても後悔してもしきれないのですが、ただ、当時の私の状況とすればそうせざるを得なかった、要するに逃げなさいということを書いてあげられなかったなというように思っています。

信じるべき相手ですか、信じるべき相手って誰なのでしょう。私は、幹部職員はみんな信用しています。部長級の人あるいは、先程インタビューしていただいた〇〇（被災時の幹部職員）さんについては、もう何度も相談していますし。やっぱり私も何て言うのでしょうか、石橋を叩くわけではないですけど、あんまりトップダウンとかワンマンショーをやる気はないので、何か発言するにせよ、あるいは何かを決めるにせよ、幹部のみなさんの意向をまず聞いてからやっていますので、そういう意味では幹部、〇〇さんを始めとした幹部の方々については信用しています。〇〇理事については元々役所の職員であって、前の市長とは近い関係にありました。実は、その前の市長と私は、あまりいい関係になかったものですから、彼（〇〇理事）から、被災をしてから、初めて酒飲んだ時に、「いや、これがなかったら市長と仲良くなんかできませんでしたよ」っていうふうに言われましたけど、ただこんな震災にあって、二人共どうしようもない状況になって、そういうところをくぐってきたので、まともな思いというか、本音でやってきたので、そういう意味ではほんとに信頼のおける方だなというように思います。当時は、給食センターでも寝食を共にしました。そういう経験をすると、お互いに本音のところわかりますし。過去は過去としていろいろあるのかもしれないですけど、お互いの誤解の部分解けるところもあります。

基本的に、復興現場を抱えている部署なんかはものすごく忙しいわけですね。私は、ですから例えばそういうところに顔を出したり、あるいはその飲み会に参加をさせていただいたりしながら、労うわけでもなんでもないですけど、みんなと同じ目線をみんなと仲間意識を持って仕事をするっていうことがすごく大事だなと思っていて、あんまり市長面して敬礼しろよみたいな話じゃなくてですね、いやいや同じだよっていうところでやっ

ています。年齢的にも私よりも上の人が部長さんたちで、私より若い幹部っていうのは一人か二人くらいしか課長さんでもないので、ですからほかの方々、若手も含めて極力みんなと一緒に何かやるというようにしていますけどね。

信じるべき相手と信頼できる相手は、イコールでもありますよね。ただやっぱり立場的に私は市長という立場ですので、その何かに対して菊池さんに責任を共有してくれとかそういう話にはならないので、そういう意味では少し違うのかもしれないですね。最後の責任を取るのは私なので、そこはちょっと違うような気がします。ただそうすると信頼できる相手はいないとなる訳ですが、それは信頼できる人がいなということではありません。本当に自分が、本当の意味で頼られたり、本当の意味で決断しなきゃいけない時のほんとのブレーンというか、そういうものではないような気がしますけどね。我々の立場というのも本当に孤独だと思いますよね。矢面に立たせられるのはもちろん当然政治家でありますし。どんな途中に過程があっても、議会がこうしたんだよなって言ったとしても、最後はあんたが決めたんだろということですから、そういう意味ではこの街が今復興途上ですけど、最終的にどんな形になろうか、それは良くも悪くもいいと言えばみんなのおかげだろうし、悪い時はあいつのせいだってことでしょうし、それは当然だと思いますしね。そういう意味では我々の立場っていうのは孤独だしストレスの塊だよなっていうふうに思いますけどね。

自然災害にあって、未来に何が待ち構えているかの判断を助けてくれるのは、それはやっぱり役所の中で言えば、防災対策室ですよね。彼らが常時情報をとって、常にそういう時に私に報告をあげてくれて。あそこに〇〇〇〇〇〇さんとかもされたんですかね。〇〇〇〇さんの下に〇〇〇〇〇〇さんという職員がいるんですけど、彼はもうその専門で入っている職員、防災の専門で入っている職員なので、いろいろやっぱり詳しくてですね。だから彼の判断っていうのがある意味無然な形の判断になるというところもあるので。私自身は彼の判断を尊重しているし、その中で出来るだけに早目に対処して欲しいというところは常に伝えているので、それにのっかって彼が判断してくれているというように思っていますので、大雨が降ったということ想定すれば、その現場で働いている方ですよね。

他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めている（た）のか、それともすべてを自分ひとりでこなしてい（た）るのかということですが、基本的にはこれまでの復興の中で言えば、人からアイデアをもらっています。ただそれは（陸前高田）市民というよりは外の人ですよね。例えば陸前高田市みたいに田舎の人たちっていうのは、ここで生まれてここで育っているので、ここのことはよく知っているんですけど、新しいアイデアとか一歩踏み出した何かっていうのは、あまり発想の中に持っておられない。逆に震災後に知り合ったいろんな無縁の方から陸前高田市の可能性だとか第三者的に見た良さ悪さも含めて、そういうところからアドバイスを頂きながらまちづくりをやっています。だから例えば、これ（ポスターを指して）川崎フロントアーレですが、こういう外の力を使いながら、例えば名古屋市さんと兄弟都市になったりとかしながら、名古屋市さんからも教わっていま

す。外の力を何手でいうのでしょうか、みんなのモチベーションを高めるひとつの材料にしたりということにある程度重さを置いています。というのはみんなのモチベーションが時間と共にどんどん下がるじゃないですか、住民のみなさんが。まだ復興やっているよ、まだ仮設から出られないよっていうと、頑張れ頑張れも効かなくなってくるので、そういう意味では外のアドバイスとか力っていうのはすごく大事だと思っていますので、そこは大事にしていると思います。ただこの設問でいくと、こなすって意味はね、さきほど言ったようにある意味市内の課題が出たっていう時には町内の人たちには問いかけはしますが、幹部の人にもしますが、でも私は一人でというか、最終的には私の意志で決めるということが多いんですね。例えば震災以降残すか残さないかとかいうようなこともよその街では結構未だに問題引きずっていますけど、もう私が勝手に当時犠牲者がでた建物は全部壊しますということを宣言させていただいて。これももう私の一存で決めちゃったことなので、両極端だと。場面によってですよ。大きなトピックっていうか、「わあっ」と決断しなきゃまずいなって時はけっこう一人でやっちゃうかもしれないですね。ただまちづくりみたいな緊急性が少し、時間がかけてもいいものについてはいろんなアイデアを頂いたりしますが、これももう今日明日中に決めなきゃまずいっていうことになったら、参考意見を聞かないわけではないですけど、でもやっぱり自分の中で決めちゃうことが多いような気がします。

待ったなしの状況で、その場で即決していかないといけないことは、基本的には私が決めるということがありました。ただ人命に関わることでとかそういった場面がいっぱいあるじゃないですか、1 つにはやっぱり〇〇〇さん（派遣された陸上自衛官）ですよ、現場の首長に判断を委ねるということが、正直言って日本の、後からちょっと出てきますが、システムとして緊急時に首長が先頭切ってやりなさいということになっていますけど、じゃあ我々がそんな訓練を受けてきたわけでもないですし、何の知識もないわけですよ。一般人と同じ感覚しかない。ただ一応リーダーだという自覚だけがあるだけなので。本来であれば、自衛隊のように訓練された方、勉強されている方がね、同等とは言わないですけど、組織がもし市長の方が上じゃなきゃいけないっていうのはそうですけど。

本来というか我々がやっていたのは影武者として〇〇〇さん（派遣された陸上自衛官）がいろいろ決めてくださって私が決めたような、あるいは私が指示をしたような形にしていたということですから。そこをもっと明確にしないと無理だと思いますよ。でもメディアが誰の責任だってすぐやりたがるっていうのも当然わかっていますからね。だから 3. 11 の時は私が決められることは私が即決していましたけど、人命に関わるとか、私の判断とか知識ではとても及ばないというものについては、特に〇〇〇さん（派遣された陸上自衛官）にお願いして、相談をして、それを元に私が判断をしたことにしていました。そんなこと言えないですよ。

選択に影響を及ぼしているのは、もちろん場面によっても違うんですけど、例えばまちづくり、復興っていうことを考えたときには一番意識するのは自分の妻であったり、私の

知っている人の中でたくさんの方が亡くなっているのだからやっぱりその人たちですよ。その人たちからの思いはすごく意識します。例えば、私の仲間で私より全然年下でしたけど、私の次男坊とそこの娘が同級生でね。私の友達とその奥様が亡くなってしまって、その「いつかちゃん」という女の子だけが孤児という状態で残った。そうするとその仲間だった人たちの思い、どんな思いで亡くなっていったのかなと。今、あの世で娘のことすごく心配しているだろうなということも考えるわけです。私も女房が亡くなっているのだから、女房は女房で子供達のことを心配だろうし、ほんとはもう 1 回会いたかったらうってことを思ったときに、やっぱりこの復興というものに対してね、もちろん頑張らないといけないということも大前提ですけど、じゃあどういって街を作ろうかっていうことにも全部そこが影響してくると思うんですよ。だからそこはやっぱり私の中では一番大きいんですよ。だから今いる誰々さんというよりは、亡くなられた人たちの悔しい思いみたいなところをどうしたら少しでも軽くできるかな、あるいは私の責任というものも含めてね。どうしたらみんなが許してくれるのかなとか、どこまでやったら許してくれるのかなというようなものが、いろんな場面が出てきます。だから 1 本松を残すって言うのだから、陸前高田市が忘れられてしまったら復興がうまくいかない。

お金を投じることに、確かに批判がある、お金かけ過ぎたって怒られるけれど、でもこれはこれをやらないと陸前高田市が復興できない、そしたら亡くなった方々に申し訳が立たないという一つの私の中でのロジックがあってですね。だからすごくそこは大きい訳です。

私はもう 1 回市長をやりたいとか全然思わないです。ただ今回の選挙 2 月に選挙あったんですが、その時も有権者に申し上げましたけども、今回だけはやらせてくれと、なぜならば俺は 8 年間の計画を立てましたと。市長になってすぐ被災して、4 年やらせていただいて 2 期目をやらせていただくと丸 8 年。私が立てた復興計画が 8 年。ここをきちんとやらない限り私は責任を果たせないわけですから、後半の 4 年間、俺が立てた復興計画だけ俺にやらせてくださいと。だから正直次の選挙に出る気もないですし、わかんないですけど、今のところそんなの思っていないです。だから自分が政治家だとか、これをやったら逮捕される、例えば緊急時に法律がどうだこうだって怒られるけど、そういうことは一切考えないですね。とにかく私が判断したことが、誰かにとってこれで助かったとか、これで元気になったということであれば私はいいいというふう考えてしまうので。選挙ないからバロメーターにしようかっていう感覚は私にはないですね。

(何かを意思決定する時に、何が正しいかというのと、もう一つは誰に受け入れやすいかということがあると思うが) そうですね、確かに耳障りがいいことですか、多数の人たちにとっていいことっていうのは大事だと思うんですよ、この民主主義の中では。けどほんとに困っている人を助けてあげなきゃ政治っていうのは本来成り立たないと思っています。ほっといたって生活できる人が 8 割例えばいてね、2 割は何かないと無理だよって人。2 割を切るのではなくて、私は 2 割に手を差し伸べるのが、本来の一番初めの政治

の仕組みの原点だったんだというふうに思っています。

受け入れやすいというのは大事だと思っていますけど、そうですね私はどっちかって言えば、少数であってもそれをやってあげないとどうにもならない人のところに行ってしまうほうだと思いますよね。また、そういう意思決定の基礎となる情報をどういうふう見極めているのかということを考えているか、ということについては、情報は当然とりますし、その情報に基づいた問題になっている事項の1年後、3年後、10年後みたいなことももちろん考えて、判断をしていくという風にはこう思っていますけどね。ただ今情報っていうのはすごくいろんなところからいろんな情報が入ってくるので、その情報をどう見極めるかっていうのが地方行政の弱みだと思っているんです。それは私一人で判断してもそれが正しいかどうか判断できる人も周りにいないですし、例えば被災してから陸前高田に来たいんですなんて言われても、その人が言っていることが本当なのか、そのやっている事業がまともな会社なのかということ。あるいは業種が将来性があるのかということ。そういったことを我々田舎の役所では判断できないじゃないですか、なかなか。だからゴールドマンサックスの人に言って、ちょっと一人派遣してよって、こういう話が来たんだけどさ、とかいっていちいちいやらないと駄目なんですけど。だからこういう以前の問題だと思いますよ、地方行政なんていうのは。

国がやっているから、東大の先生が言っているから正しいんじゃないくらいのレベルですよ。どっちかって言っちゃうと。だからこそこの被災も専門家が研究をして宮城県沖地震っていうのを研究されてですね。そのデータをコンピューターに入れた結果がシミュレーションとして出てきて、市役所に50センチしか来ないぞと、だから山まで逃げなくていいんだと。情報を鵜呑みにして、我々判断して大失敗しているわけだから、そういう意味ではスタイルとすれば情報をちゃんと取って判断するっていうことがほとんどですけど、じゃあそれが正しいかっていうところまで我々は言えなくなっちゃいましたね、この震災があって。見極める力って基本ない。正直に言えないです。だから先程から言っているインスピレーションってものを大事にしなきゃいけないと思っています。だって何か流行っているからうちの街でもやろうよなんて言ったら遅いわじゃないですか、実際は。どこどこで、東京でこんな流行っているらしいよなんて言ってそれをここに持ってきた時には、もう東京は違うのが流行っているわけですから。だからやっぱり何て言うんでしょう、ほんとに難しいなと思いますよ、全てのことに。この防災のこともその現場を抱えてしまったという気持ちも。だからほんとにインスピレーションと臨機応変ということが基本だなというふうに私自身は今思っていますけどね。我々のように瞬間々の命を守れとかいうだけであればそれは臨機応変ということですね、その状況をみて判断をするということでもいいんでしょうけど。みなさん（自衛隊）のようなそれぞれがバラバラに動くと話にもならないですから。

申し上げたように、私は臨機応変ということが基本であると考えていますが、危急な場面になれば、むしろルールに縛られてしまう部分はあるのかもしれない。うちなんかで

言うのですね、防災の方から聞いているかもしれないんですけど、震度 4 以上の地震が来たら、対策室を立ち上げて会議を開くというルールになっているわけです。だから 3.11 の時も会議を開くってなったわけです。だから私は「いやいや（今はそれどころじゃなくて）会議なんか開いている場合じゃねえよ」って言ったんですけど、でも当時の総務部長さんから「いや開かなくてもいいけど会議をやるという風にマニュアルに書いてあります。その通りに動かなくて何か結果が悪い方に出してしまった時に市長が大変な立場になりますよ」というニュアンスのことを言われたわけです。だけど私はそういう性格じゃないので、いやそれでいいですと。とにかくそれどころじゃないからっていうことでしましたけど。だから総務部長はマスコミとか世論というものをすごく意識されたんだと思うんですよね。なんでお前書いてあったことルールで決まってるのにやらなかったんだよ、そのためにこうなっちゃったんじゃないかよってなった時に大変なことになるよという心配をされたんだと思いますけど。

ただ私はこういう田舎のちっちゃい自治体などにおいては、ひとつそれを作っておくことは大事だし、知識としてインプットしておくことは大事ですけど、その通りに教科書通りに動いたって、相手が自然であったり、あるいはみなさんのように違う思想を持った国の方であったりすれば、やっぱり通じないところってあるじゃないですか。こっちでコントロールできないところばかりだと思ってしまうので、私たちのところはとりあえず命からがら逃げればなるよという世界だから。

いろんな専門家が確かに来ています。大学もいくつもの大学の教授の方々もいっぱい来ていますし。ただお話をさせていただく中で、自分のフィーリングに合わない、あるいは何を言ってんだこの人はという人たちについてはもちろん疑いもなく、疑いだけになるんですけど。ただ話をしていて説得力もあるし、我々が思っているまちづくりのコンセプトに合っていると、そういう方についてはやはり私も出来るだけきちんとしたつながりを持ちながら、継続的なつながりを持ちながらお付き合いをさせていただいているんですね。でもそれは我々みたいに知恵のないところは絶対的に必要だというふうには思っています。でも肩書きがある人が言っているから間違いないなというふうには思わないですね。それはいろんなことを決め付けてお話をされる時に、一番の要因は私たちが専門家の情報で 50 センチっていうのを鵜呑みにしたことが全てになってしまったので。そこはいくら専門家であれ、研究者であれ、嘘だという風には思わないですよ。ひとつの説としては受け止めますけど、ただ変な提案してくる人ばかりなんですよ、実際は。例えば街をつくるじゃないですか。防潮堤を作らないためにこういうのはどうだって絵に書いてくるわけですね。一人の方はこういうケーキの丸い形あるじゃないですか、切り株みたいな。こういうのを何箇所も作りなさいと。でこの上に住みなさいと。そしてモノレールかなんかで橋を出しなさい。そうすれば防潮堤なんかいらなくて真面目に言われるわけですよ。なにに大学の名誉教授とか。あともっとひどい人は、山の絵を書いて穴を掘って中に住めと。ちゃんとした有名な大学の方ですよ。だからそんな提案とかされちゃうと。あとはや

っぱりこういう被災地に集まるのはですね、売名行為の人があまりにも多いです。ここで一旗、陸前高田の街を、俺のアイデアが入っている、あれは俺のアイデアだってやりたい人がわんさか今でも来るわけです。だから専門家の人たちに対するアレルギーみたいなのが我々の中にあるわけです。うわ、また来たぜっていう。だから純粋な気持ちで来てくださっていたとしても、なんかもうこっちにアレルギーがあるので素直に聞けない状況っていうのが生まれてしまっているっていうのもありますけど。たださっき言ったようにどの分野であれ、例えば防災ということであれば静岡大学の牛山先生<sup>68</sup>という方にいろいろと教えていただいたり、アドバイスをいただいたりして、ここはもう前からの関係がありますし。あとは今復興記念公園っていう公園を作るってことで、これもいろんな大学の先生方が入りたがっていますけれども、サンデーモーニングに出ておられる、湧井先生<sup>69</sup>ですか、湧井先生にいろいろとやっていただいたりしていますし。そういうこの分野はこの方、この分野はこの方っていう風に、ある程度は決めちゃっているというかですね。そうじゃないと船頭が多すぎると何事も前に進まないんで、そういう感じになっていますね。だから影響力はそういう方々についてはすごく大きいですよ。その我々がこの人って決めた方々に対する影響力っていうのは、彼らの影響力っていうのはすごく大きいんですけども。

属人的な関係が自身の意思決定に影響を及ぼすことは無いですね。基本的に人事なんかに口も出さないと、私はやっぱり組織である以上、それぞれの部署が担当しているもの、自己がある、例えば役所の中であるので、その部署がどうしたいのかっていうことは出来る限り尊重するというスタンスはあるので。なにか知り合いから頼まれたからこう変えてくれよなんてことは基本的にはないです。これは全然関係ない話ですけど、私の前の市長が、私が仕えた、私副市長させてもらったんですけど、共産党席を持った市長だったんですね。そのために不正だとかっていうのを疑われるのを彼はすごく嫌がって、絶対そういうのを疑われちゃいけないんだっていうところでやって来た人なので、私もそこだけは不正というかね。公の不正とかいうことではなくてですよ、何か、さじ加減してんじゃないとか、あれ近所に住んでいるから能力ないのに出世したんだぞなんて言われるのが嫌なので、一切そういうリスクのあるところにはタッチしないんです。だから人事なんかもその部署以下で基本決めてっていう、新しい人を取る時も一切私は報告もいらないし、何人取るのかだけ教えてくれればいから、くらいノータッチですね。だからちっちゃい町じゃないですか。なおさらそういうのって。だから私のところにも来ますよ、支持者の人から今度孫が市役所受けるんです、なんとかなりませんかなんて人もいます。いや、私は全然タッチしてないから私の影響力はないですよ。面接されるのも副市長以下だし、決定するのもそちらサイドで全部決めて、私はタッチできないんですよっていうことでもちろんお答えしますが、それは私が市長という力を使えば、使える部分っていうのはも

<sup>68</sup> 教授。研究分野社会・安全システム科学、自然災害科学、防災学

<sup>69</sup> 松陰横浜大学特任教授。造園家

しかしたらあるのかもしれないですけど、だってそれやっちゃったらどうしようもないじゃないですか。だからこういう部分は多分人事だけじゃなくてですね極力近寄らないようにしているし、何か言われても基本はその場で断っていますよね。そういう人だと思われた方が楽ですしね、

大まかに言えば漠然とした不安っていうのは常にももちろんあるわけですよ。具体的なものとすれば、日々我々が想定をしない。だから具体的じゃないのかもしれないけど、想定のないトラブルが次から次に起こるわけですよ。被災をしてしまったりするとですね。どうしようどうしようって周りから問いかけられるわけですけど、判断するものにも自分の経験とか思考回路だけですぐに判断できればいいわけですけどね。そういうものってというのは次から次に起こるわけですよ。例えば家を流された人には 100 万円がでますと、国の方からですね。でもそこに住んでいた人じゃなきゃ駄目ですとかってなってくるんですね。住んでいた方々は黙って手続きさせてもらえれば国から 100 万もらえる。でもこういう地域って出稼ぎって人たちがいるわけですね、家もここにありますが、住所もここに残っています、でも実質は 1 年の内の 8 ヶ月 9 ヶ月外に居ますみたいなのも、これバレちゃうと駄目だって言われるわけですよ。だけど駄目だって言われるけど、支給するかしないかはこっちで判断できる。だから私がだってこの人だって大変だしなっていう思いもありますし、でも真面目な当時の財政課長に法的にはこれは認められませんとかね。毎日そんなことも含めて常にあるわけですよ、何か。だから夜もおちおち寝られないとか。あと何が起こるんだろうっていうこと。それからこんなのそもそも俺が市長でこんな判断できんのかと、勉強もしなきゃいけない、やりたいことやらなきゃいけないこといっぱいあるけど、勉強する時間もない、そんなこと考えたらどうしようもない不安ですよ。でも市民の皆さんには「市長さん頼むからね」なんておばあちゃんとかにすがられたりするわけですよ。じゃあなんとかしなきゃいけないと思うし、でも俺の実力じゃどうにもなんないしなっていうものもあるしね。だからずっとそうでしたね、今でもそういうところありますよ。町でお年寄りにあっても、あるいは市役所でお年寄りにあってもみんなに頭を下げられて、本当にありがたいございますって言っていただきますけど、いやいやそんな頭下げていただくほど何もしてないし、そんな過剰に期待されてもって思ったりもしますけどね。いやほんとにこの不安はありますよね。

先般の常総では避難指示の発出のタイミングの遅れが問題視されましたことについては、そうですね、特に出張行っている時なんかはもう常にそこに意識がいきますよね、天気予報も。例えば東京にいても常に岩手の天気はチェックしないとイケないですし、で緊急の時に自分が留守にしているということになれば、うちの副市長も国から来ていますが、来たばかりで若いですし、そんなこと頼むのってなかなか。市長の代役だよってことにはなっていますけどね。だからそういうものはすごくありますよね。ただ被災地ですから常に防災の人たちと連絡を取り合っているし、しょっちゅう、しょっちゅうここで打ち合わせもして。だからその避難指示とか、勧告とか、避難準備情報とかそういうものはみ

んなが迷惑だって言ったって早く出そうってことになっていますし。例えば気象庁のほうの情報で夜の 12 時くらいが雨がひどくなりますと、あるいは 10 時からなりますってなった時に、もう夜に避難してくださいなんて通用しないので。もう夕方、今冬だからですけど、今だったら 4 時とか暗くなる前くらいにはもう、こういうふうな夜に警報が出ますと、だから今準備情報としてみなさんにお知らせをするので、避難所も開設しますから心配な方は早目に避難してくださいねっていう。だから先手を打っていかないと二次災害、田舎で、被災地で街灯もないようなところがいっぱいあって、暗くなってから避難しろなんて言ったって、年寄りは無理なんで。そういうルールにしちゃっています。（避難指示に関しては、遅いと避難され、またその逆もあるので）だからそういうものについては常に不安もあるし。例えばその復興記念なるものを作りましょうと海のところなんです。じゃあそこに人が集まるんでしょと、その時に何かあったらどうするんですかというところが当然出てくるわけですね。牛山先生は築山を作ろうと言うわけです。確かに 15m、16m の築山を作れば一定のものは絶対遮れると思っけていますけど、遮れるというか逃げられると思っけていますけど、じゃあ 16m の築山を作りましたと、そこにいる人は避難してください。16m 上がりました。17m の津波が来ました、みんな流されましたってなったら、今おっしゃるようにお前らがあそこに逃げろと言っけたんだろと言われるじゃないですか。うちの家族はお前ら言うとおりにしたから死んだんじゃないかってなるじゃないですか。だから自然災害に対して何かを想定してやるっていうのは限界があるわけですし。じゃあ 30m の築山を作ればいいのかって言っけたって、それって絶対正解ではないです。現実に年寄りが 30m の築山に登れるわけではないです。だからここをね、何て言うんでしょう。この設問の中にもどっかありましたが、我々組長が責任を負えよって言われたって、じゃあそれを言っけている人たち、あんただったらできたんですかっていう話をね、こう、わーってやっちゃうじゃないですか。日本だけじゃなくて世界中そうなんでしょうけど。ここに大きな問題があるから、みんな決め事をちゃんとできないんだと思うんですよ。こういうものを作ります、ただここでもしそれ以上のものが来てしまっけて、犠牲者が出たときにはこれはしょうがないんですよという了解であれば、例えばですよ、極端に、それはそれでいいんだと思いますが。どこまで何をやったら命が助かるか助からないのかなんて、誰にもわからないこと。でも結果だけを取られて言っけてしまうというところで、行政というのは常に迷いがあるわけです。

次の、危急な場面にあっけて自身の決断が確信を持っけて正しいと言えるのかということですが、そうですね、失敗ばっかりしてきたわけですから、自分の決断をね、正しいと自信を持っけて言えるかって言えば、自信がないところもありますよね、もちろん。だけどこれは決断しないといけない場面があっけたから決断したわけであっけて、その時には自分がこれは正しいと思っけて判断をする、決断をするわけですよ。ただ結果は後になんなきゃわからないわけですから、その不安みたいなところがあっけて。さっきも言っけたけど、時間をかけて 1 年後 2 年後のことを展望しながら決断するんであれば、もちろん自信はあり

ます。でもその瞬時にその瞬間に何かきめなきやいけないとか、そういう時にはえいやというわけではないですけど、やっぱりそこはちょっと迷いながらの決断をする場面っていうのは当然ありますから。その確信を持ってところまでは言えないですよ。

避難の勧告、指示にあって何を不安に思い、何に迷うのかですね、そうですね、当初はですね、被災する前の感覚でいいますと、空振りをする事役所としては恐れているところがあったんですね。例えば避難指示を出したのに津波は来ないじゃないのとか、あるいはどこでそれを解除して、帰っていいよと言えるのかとかね。それを気象庁が出されているものだけでいいのかとかですね。それが長時間にわたった時とかっていうのがあってですね。なかなか特に勧告とかですとか、準備情報っていうのは難しいね、なんて言っていたんですけど、今はもう基本的には気象庁がいろんな警報とか出せば、夜中であれなんであれサイレン鳴らして、これは波浪警報でもなんでも全部お知らせをするということに今、しているわけですけど。

ここ中空山間地域なので複合的な災害が来る可能性っていうのがあってですね。例えば台風が来て川が増水している時にですね、地震が来て津波警報が出るなんてことも有り得るわけですね。そうすると山手の方は中山間なので土砂崩れの災害危険区域的な指定をされている場所にしか逃げられない地域もあります。それがまた夜中なんてことになるとあれなんで、そういう複合的なことが起こったときに我々の判断が、一応ルールでは決まっているんですけど、ほんとにそれが正しいかどうかっていうところまでは。土砂崩れなんていつどこで起こるかなんてわからないじゃないですか。だからそういう不安はいつもつきまといますよね。避難している途中に何かがあったらどうする、避難した先が何かがあったらどうするっていうことはいつも不安に思いますけどね。

3月11日の2日前の3月9日の地震のことは、少し覚えていますね。少し覚えていますけど、あの時も津波は来なくて。だから我々の地域っていうのは狼少年のような感じで捉えていたので、そういう部分をですね。だから逃げなかった人たちもいるんですよ。その2日前の地震の時も来なかったじゃんって。あと大津波警報という言葉に、1年前もチリの地震がなければ、その時にも大津波警報が出たんですね、1年前にそうですね。あれさえなければ初めて聞く大津波警報って言葉であれば、みんな急いで逃げたと思うんですよ。でもチリで地震が起こって大津波警報が出て、みんなびっくりしてその日全部山に上げて、それこそお昼くらいから夕方まで。全然津波来ないし、でも外国からの津波だから少し遅れてんじゃないかなってことでですね。でも90cmくらいはきたんですけど、でも漁港にちょこんとかぶるくらいの津波だったもんですから、そういう意味ではそれでみんなビビらなくなっちゃって、その日も逃げなかった人がいるという話だったけど。

(自身の判断の誤りによって場合によっては厳しく過失責任が問われることがある。そういう中であっても、いかなるものにも優先して守るものがあるとするのであれば)先程も言いましたが、復興を進めるにしたって、あるいは緊急時に市民を守るということにしたって、例えば法律がこうなんですなんてそれはわかりますけど、そこを少し犯してしま

うようなことがあったとしてもですよ、そのことで人が助かるんだったら、人としてそっちを選ぶべきだと。ただ最終的にいやあんたそう言ったって法律犯していますよって言われればそれはしょうがないと思うんですけれども。悪意を持って法を犯すのは駄目だと思いますが、緊急時、日本が一番足りないところはここだと思いますけどね、私は。自衛隊の方々はそれこそ大変、法律を守らないなんて言ったら大変ねんでしょうけど。でもその場面にいる人しかわからないと思うんですよ。その場面にいる人がこんなことやっちゃいけないけど、っていう判断をするってことは有り得るし。やっぱりそうにしかならないですよ。だからこれは法律とは関係ないですけど、例えば自衛隊のみなさんだっってここにずっと居ていただいてね、本来業務っていうのは決まっているじゃないですか。あなたはこれとこれとこれとやっっていいよと、でもこれはしちやいけないというか、する必要がないのか、しちやいけないのかわからないですけど。でもここに来ていた自衛隊の方々はもう業務じゃない、それこそ市民の人たちの関わり、変な物貰うとかじゃなくてですね。それこそみんな何て言うんでしょ。避難所じゃないところも全部歩いていただいて、民家に逃げ込んだような誰かのうちで世話になっているような避難者も全部まわっていただきましたし。あそこのおじいちゃんがちょっと熱が出ているようでしたって住所も全部教えていただいたり。そこまでやってもらったわけじゃないですか。でもそれだけじゃなくて色々やっていただいたんですけど、多分任務じゃないことを、それこそ〇〇〇さんに隠れてやっっている人もいたはずなんです。市民の為にという、被災者の為にということで。だからそういうことは許容範囲だし、人としてのところじゃないですか。〇〇〇さん体も小さいですし、でもほんとに勇ましいというか頼もしいというか。すごく明るい方で、私も理事もそうですけど、ほんとあの人がいなかったら、あのキャラクターの人が親分じゃなかったら結構また違うと思うんです。ほんとに助けてもらいましたし、そもそも自衛隊がどんな能力を持っているのかわかんないわけですが、我々。だから自衛隊に何か頼みたいと思ったって、じゃあ自衛隊って何ができるんですかってってことがわかんないじゃないですか。例えばあのエリアの搜索をしてくださってことであれば、していただけるけど。じゃあどんな重機を持っているのとか、どんなテクニクを持っているのなんてわかんないわけですよ。だから正直に、〇〇〇さん（派遣された陸上自衛官）我々そういうの分らないですよ、って話をしたら、全部紙に書いてくださって、「一応こういうことならできるので、普段動いている者以外で言えばいっぺんに全部やってくれるとかは無理だけど、特にこれっていうの教えてくだされば検討してやりますよ」って言っていただいて。ほんとにそういうふうにやっていただいたから助かったんですけどね。いや、でもほんとになんでもやってもらいました。

たまたま私が市長のときにこれが起こったわけですけども、じゃあ私に何の能力があって、知識があっってね、指揮とんないって言ったって、指揮なんかとれるわけがないってみんなわかっているはずなんです、国の人だっって。だっって安倍総理だっって無理ですよ、実際。だっって政治家としては立派な方ですけど、やっぱり周りにちゃんとそういうことを

アドバイスする方がいて、表向きは彼がしゃべっているという。だからこういう緊急時にそれでいいのかと。確かに国家の親分だから彼は彼でいいんですけど。今おっしゃるように私は市が、市長がお願いした時には逆に一時的に〇〇〇さん（派遣された陸上自衛官）みたいな方が初めの一週間、あるいはその特に命が繋がっているいかもしれない 72 時間とかよく言われますが、一週間とか二週間とかという期間をね、その一定の例えば人命救助というところについては、もう一切の権限を持っていただいて彼の指揮に動くとかってことがないと。その調整なんかしている間に助かる命も助からなかったりするじゃないですか。ですから、そこはぜひ変えていただきたいですね。全てにおいてそうだと思います。日本って危機管理とか危機意識とか言葉だけにはありますけど、実際はその部署の人を備えているんでしょうけど、自衛隊さんなんかそうですけど。じゃあ直下型がきますって騒いでいたって国会の機能を動かしましょうとか、誰も言わないですしね。防衛大臣されていた田中さんみたいにコーヒー飲んでいたなんて言っていたときに、私はあのひげの隊長<sup>70</sup>にもお世話になっているので、佐藤先生が笑い話で「戸羽君、あれですよ北朝鮮からミサイルが発射されて着弾するまで何分か知っていますか。15 分です。コーヒー飲んでいる間に 2 発着弾しますからね」って言われて。だからほんとにその時にどうしたらベストな体制になるのかということが基準でないと、先に人の枠で法律を作るんじゃなくて、そのまさに子供達を助けるんだおじいちゃんおばあちゃんを助けるんだ、その為にはどうしたら東日本大震災の時に良かったんだってことを検証していただいて、それに合わせた法改正をしてもらえばね。多分私は次の災害に、もし起こった時にですね。この東日本大震災がまさに教訓となり、おかげでたくさんの方が助けてもらえましてことにしないと、それを亡くなられた方々に対して我々の申し訳が立たないわけですよ。やっぱりみんなは犠牲になったけど、みんなが身をもって示してくれたことで今度の震災は大丈夫だったよって。前だったら何万人も死ぬって言われていたのがこれぐらいで犠牲が済んだよってならないとね、全然意味がないと思うので、ぜひそういうところはですね、専門家のみなさんで強く訴えていただきたい。私も国に対してはいろいろ言わせていただいているんですけど、なかなか我々が言ったところでね。でも私も諦めずにね、やっぱり反省と教訓っていうのは絶対次に生かしてくださいよっていうことを言っているんで、ぜひよろしく願います。（実施日 27.12.15。場所陸前高田市庁舎）』

### 1-1-2 山間の地の市区町村の長

【熊本県下益城郡美里町 町長 上田 泰弘氏】（昭和 50 年（1975 年）熊本県下益城郡美里町（旧砥用町）生まれ。福岡大学卒業。卒業後、参議院議院秘書を経て平成 19 年 4 月熊本県議会議員初当選、平成 23 年 4 月熊本県議会議員 2 期目当選、平成 24 年美里町町長選挙に初当選現在 1 期目（28.8.12 現在）<sup>71</sup>）

<sup>70</sup> 参議院議員佐藤正久。福島県出身、元陸上自衛官

<sup>71</sup> 政治山(seijiyama.jp/articie/columns-p/rpj07-009.html) (平成 28 年 8 月 23 日アクセス)から引用

『災害対策本部の長の立場にあって「空気」に自身の意思決定を拘束されていたと思わされる場面はという質問ですが、そうですね、ありません。私はありませんでした。後の質問の、ちょっとざっと目を通したんですけど結局、空気がどうであれ決断するのは自分ですから。まあそういう空気、同調圧力と感じたことは、それを感じたことは一切無いですね。特にそういう震災が起こった直後とか大雨が降っている最中、その直後とかに関しては全くそういう空気を感じたということは無いです。逆に極端な話、まあ落ち着いてきて、じゃあ例えば、うちはまだ仮設住宅の鍵渡しが終わっていませんので、避難所は、これはまだ自主避難所ですけども、まだ一つ開けているんですけども、例えば、じゃあ、自主避難所をいつ閉めましょうかみたいなのを周りの自治体に相談することはあったとしても、そういう決断をしなきゃいけない、意思決定をしなきゃいけない時に、その空気を感じる、感じた、あったとしてもそれを感じたことはありません。

振り返り、当時あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ない場面があるとすれば、それはどういう場面であると考えられるかという質問ですね、そうですね、今のところないです。まあ、それは多分紙一重のことだと思います。直感的にそう思うだけなんですけども。ただ、あの時こうせざるを得なかったということで、その時はもう、より、ベターな選択肢だと思っていますので。まあ、今のところ、それをいろいろ批判をされるようなことは遭ってないと思っています。

地震の際ですか、私は1回目も2回目も家に居ました。ハイ、家に。地震による災害対策本部の設置規定が震度6以上となっていますので、1回目が震度5強だったということで、まあそれよりも大きいのが来るなんて思っていませんでしたので。本震だと思っていましたので、あれが。14日でしたかね4月の、1回目だけの時はそう被害は大きくありませんでした。うちの町もですね。で、15日に被害調査をいろいろしましたけども、そう大きくなかったものですから15日は家に帰って、もうないだろうというような思いで家にいたところ、夜中にアレがあったということです。両方とも家にいました。動き始めたのは2回目からです。2回目からです本格的な動きになったのは、2回目からです。以降は職場にあれ（部屋の隅の折りたたみ式の簡易ベットを指差して）を持ち込んであのアレに寝ていました。ここ（町長室）でですね。ただ、あまりよく覚えてないところもあるんですけども、その当日もしくは次の日だと思うんですけどね、ここはこういうかたちで絨毯なものですから。これを、この応接セットを全部抜かして、ここに高齢者と子供たちを優先的に入れました、ここと副町長室にですね。確かどこかの老人ホームか何かから避難して来られたんじゃないかなと思いますけども、町にある5つの体育館のうちの4つが被災したものですから、もうやるところがないというか、避難する場所がもう緊急的になかったものですから。こっちは役場を指定して、で、基本もう、じゃあ役場に皆んな泊まれるかといったら泊まれませんので、お年寄り、それから身体が、要は社会的にちょっと弱い、身体的にまあいろんな意味で弱い方、もしくは子供さん、そういった人を基本的には優先的に役場に入ってもらって。申し訳ないがということで後は車内泊をしてもらっ

た、というような状況です。

ただ私は多分最初、寝ていたかどうか分かりません。だから多分ああいう時ってこうアドレナリンが出るんですかね。覚えているのはですね、すぐ林野庁か何とかから来られたんですよね、国交省だったかな。で、昼間こうやっっているいろいろな説明してもらいながら、こう資料を見ながらいつの間にか寝ていたのは覚えています。ということはやっぱり寝ていないんだと思います。周りもそうだったのかもかもしれません。もう今はちょっと記憶、その時どうだったか、とかいうのは覚えてないですけど。ここを開放した時おれはどこに寝たんだくらいの話ですから、多分寝てないんだと思います。後は、車中泊をだいぶしました。自分で、そこに、役場に車を持ってきて。最初に頭の中を駆け抜けたことは、いや、「大きい地震だったな」というぐらいですね。実際自分の家も食器とかは落ちましたけど。まあこう見渡す限りというか、そこまで大きな被害は出てなかったものですから。大きな地震だったな、ということで役場に来たというようなことです。あまりその時に、まあ正直に言って。5 強だったので初めての経験ではあったんですけども。「うわあ大きい地震が来たな、でもまあそんなに被害は遭ってないだろう」というような思いでしたね。1 回目はそうでした。直感的に何かそういうふう感じた、ということだと思います。根拠はないです。2 回目は明らかに 1 回目より大きかったし、長かったものですから。これはその、1 回ボディブローを打たれて今度はもう、何と言いますか、もう決めに来られたなとか。要はセカンドパンチの方が、こりゃデカかったなと。これは何らかの被害が出ているな、ということですからすぐに来たということですね。職員もすぐに集まってですね、そうです。駆けつけるように、そうですね基本的に。さっき言いましたけども 6 以上があれば災害対策本部を設置しますので。もう来て、私が災害対策本部を設置すると言えば消防団長からは関係各課、基本的には課長さんたちが、出て来られる人間は出てくるというような体制になっています。あとは防災とかですね。

職場の中で、信じるべき、あれ、職場の中ですか。難しいな。ああいや、職場の中ではもちろん。あのう、一人じゃないということだと私は思っています。まあ例えば、町民の人たちも信じると、こりゃあ、避難してくれと言っても笛吹けど踊らなくなってしまいますので。そういうところもありますけども。やはりその、ポイントで信じなきゃいけないというのは、やはり情報をまず把握している人間だと思いますので。あの時はもう、防災担当の〇〇さんとか、という形になります。信じるべき相手はそうなります。町民もそうです。信じるべき相手だと思うんですけどね。

信じると信頼は、私違うと思っていますけども。もうこれは先ほど言いましたように、まず情報を持っているかどうか、それから懸命に働いているかどうかというのを日頃も見ていますので。ですから、災害にあっては、これはやはり防災担当の〇〇さんであったり、あとは、副町長ですね、教育長もそうです。総務課長もそうです。基本的に、副町長と教育長は、私が人事案件で議会から承認してもらわなければいけませんし、総務課長というのはその中枢で、自分が任命する人間ですから。そこを信頼せんと、と思っています。

未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのはということですが、それはもう信頼できる相手と同じ相手になりますね。ただ、あくまで判断の手助けであって、決めるのは自分だと、私はそのように思っています。他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとりでこなしているかですね。そうですね、私はまず、自分の考えは持っているつもりです。それに肉付けをするのか、ブラッシュアップをするのかという意味で幅広い意見を求めることはやります。私がブレると、もう下も迷走しますので。こういう時はもう、要は最後に誰が、責任を取り切るかという話だと思うので。

いろんな意見を言われます。意見は聞きます。けど、最後はまあ、要は、最後の責任をちゃんと自分で取り切るかどうかだけ、ということだと思います。アドバイスは求めます。とにかくその、命さえ守れれば。あとは、さっきの話じゃないですけどいろいろと、そういうふうな判断が正しかったかどうかでいろいろ批判されて。後から思い返してみても、ありやmazかったなど。でもまあ何かあったら辞せばいい話ですから。と思います。ただその代わり、守るべきものをしっかり守れたら、という話ですね。未来が読めたらですね、まあ良いですけども。

貴殿の選択に影響を及ぼしている者ということですが、いないと思います、多分。前の質門もそうですけども、意見は聞きますけども、選択に、どうなんでしょう、特にそういうことを意識したことはないですね。誰かの一言で選択を変えるとかというのは。特に災害に関しては、迷うほど、どうせ答えは分からない話です。対応が遅れていくだけです。何か、誰かの意見でフラフラ右に左に行くという経験をしたことはない自分では思っています。あの私、今月もうあと 20 日後に選挙になるんですけど、時期なんですけど。それに非常に近いところでああいう災害がいくつかありましたけど。ハッキリ言ってそういう選択をしたり決断する時は選挙のことは全く考えません。別にそれで「お前の選択が間違っていたから、お前は次信任されない」なんていう話になればそれは、どうぞと言います。くらいにやっぱり自信を持って、その時は決断せんと何もできんと思います。

いやあの、それがやっぱりあれば、そういうことになるブレが出るし矛盾が生じるんじゃないかなあとと思いますけどね。例えば被害認定調査なんかも、有力者にいろいろ言われたからあそこは甘めに見てやれなんていう話をする現場の人間は自信をなくしますし、右と左の家の誤差が生じてくる話でしょうから。そういうのは、やはりしたらいかん話だと私は思いますけども。

意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることでありますが、そうですね災害に関するアレであれば、まあ例えば国交省さんが出されているやつ、気象庁の何か、というのはよく見させていただきます。見極めるですか、日常的にですね、すいません、これよく分かりません。基礎となる、どう見極めているか、見極めているかですね。まあ複数の情報を得ますけども。すみませんこれはちょっと、はい。

専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあります。

まあ、いろんな情報をお持ちなんだろうとか、いろんな経験をされてるんだろうなくらいのアレはあります。ただ、彼らの見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向はないと思います、ないです。その人たちは責任を取ってくれませんので。逃げ道にしかならないと思います。

職場の人間関係、属人な要素ですね、貴殿の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのかを考えてみることはということですが、あまりないですね。考えたことはないです。というかですね、基本は、例えば、副町長は私の母の同級生です、教育長は私が中学校の時の体育の先生ですというようなかたちで。結局皆んな年上なんです。今のもう、係長さん以上は基本的に皆んな皆んな年上ですから。こういったのはあまり考えたことはないです。考えてみたことないですよ。これは「災害時」ですよ？（はい）。ないです。それはないですね。（災害時以外は）同じです。もう全く、自分の中では、まあ遠ざける、近づくと、もう、ごくごく自然にしているつもりですね。例えばひょっとしたら職場の中にも、私にこの前反対した人もいらっしやるかもしれませんし。そういったものも分かっている、別にそういうのはもう、それはそれ、これはこれですので。私、入ったときは37歳でしたから、基本的にほぼ上の人ばかりでしたので。そんなのを考えていたらやっていけないかなど。まあ、気にする、気を遣うことはあります。いろんな意味で。先輩だけでも命令はせんといかんとかいうのがありますので。まあそういった、言葉遣いとかそういったのは気をつけることはありますけど。何か物事を成さなければいけない時にあまりそういうのは考えないようにしています。自然ですよ。もうその、それぞれの担当が、担当のことをやってくれというような話であったり、担当が持っている情報をもってじゃあ次はこうしてくれとかいうのをするだけであって。全然そういった、まあ、馴れ合いとは言えないでしょうけども、そういったことを考えたことはないですね。自分の意思決定にそういう人が入ってくる、とかいうのはないですね。「不安」や「迷い」は認識しています。漠然としたものもあれば具体的なものもあります。が一番は、先もお話しましたが、決断するのは自分だと、自分が決断して自分が責任を持たんといかんとかいうような思いを持っていますので。それが本当に正しいのかどうかというのは、その決断をする時は常に不安ですし、迷います。ただ、これが今は一番良いだろうということしか、まあ決断しないというか。ですから、常に決断するときには不安がありますし迷いもあります。一番はやはり、今度は迷いで具体的になってくるのは、やはり避難勧告を出すか出さないかというようなところになってきます。ただほら、やって、空振りして怒られるよりも、もう何もせずに被害が出て怒られるほうがいけませんので。私はまあ、やって。「お前何もなかったわ、何もなかったじゃないか」って怒られるほうを選ぶタイプですので。まあ、そういう勧告とかをする時には常に迷いも持っています。でもそれがちょっと、また話が前に返ると、まあ町民の人たちを信じているからそれができるのかなという思いはあります。特に平成19年の大雨の災害であったり、多分その前もですね、何回もやはり大雨の、特に大雨なんかに関しては災害を受けていますので、皆さん結構動きも自発的に動かれます。

ですからこっちはちょっと後押しというか背中押しを、というか情報を出してやるだけで、まあ皆さんがしっかりと動いてくれるというような形で、まあ、信じているというようなところになるんじゃないかなと。ただ迷いはあります。常にあります。

夜間の避難勧告は、判断が難しいと思います。それ難しいんですよ。ですから特にまあ、もう地震はいきなり来ますからアレなんですけど。大雨とか台風というのは大体予想が、いろんな情報の中で予想が付くじゃないですか。基本的に夜中に雨が降るのであれば、もう明るい時間に避難をこう基本的に誘導します。雨が降った時点で勧告を出しますけども、もう暗いので危ないと。そういう時はもう、例えば、二階に、高いところに避難をしといてくれとか、土砂災害の可能性のある所は壁よりも離れて裏山よりも一番遠い部屋にいてくれとか。何か、そういうことでしか対応ができないんじゃないかなというように思います。防災担当の〇〇さんと話していたのは、今度の防災計画なり見直しの中にですね、自助と共助と控除の分野というか、それを明確に落とし込めないかなという話はしていました。やはりまず仰るごって自分の身は自分で守ってもらわないとですね。とか、例えば孤立したとします。まず自分の身は自分で守ってもらって、それから共同で支えあっていただいている間に必ず這ってでも、例えばそれで2日間生き延びてくれと。その間に必ず何からの、要は救援物資を届けるなり自衛隊の方をお願いしてそこまで行ってもらうなり、必ず何らかのコンタクトはとれるようにしますというようなのが今から必要じゃないかというのをこの前の地震とその後の大雨との合併症で、合わせ技で強く思ったところですね。

(地域防災計画は防災担当が鉛筆を舐めて)ですね。金がない自治体だからじゃないですか。綺麗に読ませようとしなくてもいいんだと思いますね。そこに合っていれば。うちは金がない分そっちに、そういう。逆に良い方向に働いているのかも知れません。

部下であるフォロワーとの適切な関係を築く上において最も大切なことは、これはコミュニケーションですよ。これは災害時ですか。(はい)。災害時であれば尊重することだと思うんです。たださっきも言いましたように、要はアドバイザーとして、まあいろいろの意見を聞いて尊重しながらちゃんと自分の持っている決断を出す。要は、いや右に逃がしたほうがいいですよと言われた時に、いろいろ、自分の中では、これはもう左しかないだろうと。まあそれはいろんな情報を得ながらそうするんですけど。でも、右に逃したほうがいいですよと言われた時に分かりましたじゃあ今回は、まずは左に逃しておいて。その次のときに今度は右に逃しましょうとか。何をやるにも尊重をしながら決断をしていくというような、そういう何かあつ信頼されているんだって、いろいろこう考えることがあったら聞いてくれるんだというような関係。そういう距離感というか、そういうのを作るのがやっぱり。特に災害時とかもそうですし日頃からのことかな?って、逆にですね、災害時だからというわけではないんですけども。後は、これはちょっと手前味噌になるんですが。今回の地震もそのすぐ次の日から災害対策本部会議を開いてきました。もうかなりの回数開きました。防災担当の〇〇さんにはもちろん入ってもらって、あとは全ての課長と三役だったんですけども。もう早い段階で、初めての経験ですから。町民の皆

さんも戸惑ってらっしゃると思いますと。で、職員も初めての対応をせんといかん。もうこういう状況で、一回一回持ち帰って印鑑を押して決済まで求めよっても進まんことがたくさん、多分出るだろうと。もう、責任は私が取りますからと。現場でこれがよりベターだ、町民のためにベターだ、と思ったことはもうやってくれ、こういう非常事態だからと。もしそれで後からいろいろ苦情が来たり何かあったら「もう町長のせいせい」と。ということは言いました。それは効いたと思います。かなり効いたと思います。そういう何か。職員の人たちってやはり公務員ですから。最後は誰が責任を持つか？という話になるんだと思います。これはもう、それが当たり前の話だと思います。その時にちゃんとこう盾とか。何というのでしょうか、担保になってやる人間がいれば動きやすいと思いますし。そういうのも一つの、そういう関係を築く上で重要なんじゃないかなとは思いますがね。何かこう、やったのに評価されないというよりやったのに逃げられたと。自分たちがやって町長は逃げ出した、と。それはあんたたちがやったことだろとか言って逃げ出した、となったらもうそれで終わりだと思いますね。まあ、あれは効いたと思いますね。私、結構長く泊まったんですよ。多分まあなかなか家が、同じように被災された首長さんたちはそういうような人もいたかも知れないですけども、結局職員の人たちも泊まって。私も基本的に、夜中何があるかも分からんし、いるだけで安心感を与えられるかも知れないというもので。結構長く役場に泊まったんですよ。何かあったらすぐに言ってくださいと。ちょっと蛇足でこれは、全然話が変わるんですけども、だから、地震の後の組合交渉なんかもいやあの、町長とかも非常に、今度は職員と一緒に苦勞をされてますんでって。あまり強くは言えないんですけどもから始まりましたので。そのくらいは認めてくれたのかなというような思いはあります。

危急の場面にあつて、自分の決断が正しいと確信をもって言えるかですね、そうですね、正直に言えば、決断する時は、正しいと思うほかにないんだと思います。さっきもちょっとお話しましたが今のところその決断によって大きなバッシングを受けるようなことは遭っていませんけども、ただ後から考えれば、それは結果を見てからだったら人は何とでも言えますので。その時は「正しい」と確信を持って「これをやってくれ、こうやろう」と言うしかないんじゃないかと思います。ただ、常に対外的にはそうやって言うしかないんですが、心の中では不安とか迷いは持っています。避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思うのかですね、これもさっきの話があつた通り、明るい時と暗い時に。昼間と夜中は相当違うと思います。ですから、特に気を付けるのが暗くなってからの避難勧告であつたり、また避難指示です。仰るように避難勧告を、いや避難の勧告はアレですが、避難指示までしてですよ、じゃあ指示に従って逃げた人が流されたとか、こうなったらいけませんので。そういったのは非常に迷います。

責任を問われるという不安はああ、それはあの、ちょっとは考えますけど。基本的にうちの場合は早め早めの勧告を。これはよく辛島知事が言っていたんですけど。「空振りでもいいんだ」と言っていて、私もその通りだとは思っていますので。基本的に、

早めに。要は、町民の人たちはしっかり考えてらっしゃるんですよ。今回の大雨の時もう既に避難されていた方はたくさんいらっしゃいます。それのお陰で全く死人も出なかったんですけど。ですからこう、最終的には自分たちの感覚で何とかされますけど、それにちょっと「後押し」をしてやるのが大事だと思いますので。早め早めを心がけていますので。逆に言えば、それで不安を消しているのかもしれないです。早く。遅れて人の命を亡くしてしまうとかそれによって責任を問われるとかじゃなくて、もう早め早めに対応することでその不安を消しているのかもしれないです。

いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれはやはり命ですね。優先して守るものは命です。（ご自身か町民か）町民の命だと思います。責任。うーん、やはり町民の命、だと思います。また、何を懼れるかですね、これは……。町民、まあとにかく命だと思います。自分も含めて家族もそうですし、職員もそうですし。職員なんかにも、要は、危険なことはせんでくれと。せんでくれ、というか例えば夜中に・大雨が降っている時に現場を見に行かなきゃいけないと、どうしても、ですね。そういう時はまあ、くれぐれも自分の命に関わるようなことはせんでくれ、と。これは消防団に対してもそうだと思います。だから守るべきものはやはりその、自分のことも含めて全ての命でしょうねえ。だと思います。（大雨の時にも、やはり職員を行かせる必要がある場合が）ああ、あります。（その場合に、もしそこで何かあればというふうに思うことは）あります、だからもう。まあ基本、言っちゃいけないですけども、結構「人選」というか、人選をします。要はさっきの話じゃないですけども自助、自分で自分の身を守れるだけのスキル。スキルと言ったら大げさになりますけども、感覚を持っているような。要は、気が利いているかどうかとかいろいろあると思うんですけども、これ以上行ったら危ないとか。そういうのは見極めて出すようなことが多いんじゃないかなと思いますね。基本的に、あまりそういう場面は多くないですけども。でも「ああ、この人たちを遣っておけば大丈夫だなとかいうようなのは、少しは働きます。

法制度の問題ですね、今回の経験を踏まえてになりますが、地震の後、結構早く、ある新聞社ですが、あれは何でしたっけ、「緊急事態条項、賛成ですか反対ですか」というような話でしたが、私は元々自民党の人間で、「いやあもう賛成ですよ」と。要は、緊急事態の時には法をまあ、逸脱というわけではないですけども、それはもうちゃんと決められたその範囲の中での法になるかも知れませんが、1コ1コ守りよったら、もう全く前に進まんようなこともたくさんあると思うんですよ。例えば田んぼの中にある道路がもう崩壊してしまったと。何らかの理由で崩壊してしまったと。田んぼを通れば回り道せんでもそこに3分で着けるのであれば、もう誰の財産だ何だは関係ないと。もうこれは仕方がない行為だとしてやらせてくれとか。でそれは後でちゃんと、そういうのをまあ認められるというか、もちろん賠償をせんといかんかも知れんですけど。でもそういうのがもう。例えば自治体とかでも1コ1コ、文章とかでこう上げてきて印鑑押して、とかいうようなのもう取っ払って、そういうことができるようなこととかも必要なんじゃないとかか。

やっぱり緊急を要するときには、法を逸脱というか、もう四角四面にしとってもダメなことってたくさんあるんじゃないかと。これは思うんですよね。まあそういうことは思ったりしましたね。（県や国との温度差。例えば現場が見えていないという部分は）ありました。それは思いました。（実施日 28.11.2。場所美里町役場庁舎）』

### 1-1-3 島嶼の地の市区町村の長

【東京都青ヶ島村 村長 菊池 利光氏】（昭和 28 年（1953 年）東京都青ヶ島生まれ。都立荒川商高定時制卒業。帰島後に建設会社を創業。村議 3 期、村議会議長を経て現在 4 期目（28.9.17 現在）<sup>72)</sup>。当日は、防災を所掌する総務課長が同席

『これまでの勤務の中で、何やらわからぬ空気に自らの意思決定を拘束されていると思わされる場面があったとすれば、それはどういう場面かということですが、あんまりそういう経験は今まで無いですね。あんまりここは、その災害が無いですから、災対本部を、訓練ではやりますけど、本番で災対本部を設置したことが無いので。

また振り返って、当時、あのようにせざるを得なかった場面はということですが、これについても思い当たるところは無いですね。信じるべき相手はということについては、その、情報を出しているところ、ある程度、それを基にして、最初はいろんな形で決断していく、そういうことです。極端に誰を信じるということではなくて、いろんな情報の中で、いろんな人からのね。それはある程度きちっとした情報を出してくれるところですね。ただ、そういう、例えば気象庁なり、なんかなり、都の防災なり、そういうことを総合的に判断してということですよ。あとはその島内でね、一番先に、例えば島の島民が、なんかほら噴火の予知みたいなのが変だとか、そういうこともあるかと思うんで、その気象庁で、もちろん地震計なりいろいろやっていますけど、そういうところの情報も、もちろん大事なんですが、それに、まだ分からないような島民が見て、普段の勘でね、なんかここおかしいよということがあれば、それは大事ですよ。住民からの情報も大事ですよ。信頼できる相手ですが、やっぱり情報を出す所を信頼するしかないでしょうね。さっきも言ったように、情報をくれる気象庁とか防災とか、都のね。そういうところですよ。例えば東京都の出張先とか出先とかね、あとはその、その他にもいろんな専門家の人たちもいますから、そういうのを総合してみても、信じるというか、そういうことでしょうね。

（総務課長）ちなみに東日本大震災にあつては、当地は震度 2 でした。当地は、津波に関してになりますが、あんまり海岸線に集落が無いので、基本的に海岸線から引き揚げてくればというのがあるんですけど、ただたまたまその日（東日本大震災の当日）は、船が来て、折り返しで出て行った後ですね、3 時前ぐらいですね、警報が出たので、結局、船は沖合で待機することになりまして、ちょうどお客さんも乗っていて、そのまま一晩海の上に居たということがありました。まあ、こちらで、外部からどんどん連絡が来るようなことは無かったですね。

<sup>72)</sup> 河北新報 ONLINE News ([www.hahoku.co.jp/tohokunews/201606/201606615-73025.html](http://www.hahoku.co.jp/tohokunews/201606/201606615-73025.html)) (平成 28 年 9 月 17 日アクセス) から引用

(村長) 次の、未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのは誰かということですが、それは、やっぱり東京都である防災、一番なんでしょうね。あとは、もちろん島の中で、そういう組織、消防団、何かあった時のメンバーとかね、そういう方達だよね、もちろん警察とかそういうのもね、自衛隊、いけば、そういうところが一番先に大事なところじゃないかと思っています。

他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとりでこなしているかということですが、そりゃあ、やっぱり聞くでしょうね。また、選択に影響を及ぼしているのは誰か、あるいは何が貴殿に影響を及ぼしているかに気付いているかについては、やっぱり島民の意見は大事ですからね、最終的にはね。避難したりするのも島民ですから。そういう意味でもやはり、島民ということになりますね。あとは課長（総務課長）ですかね。

(総務課長) こないだその、6月に避難勧告<sup>73</sup>を出しましたけれども、大雨に関してですね、やっぱり都（の職員）から電話が来て、前の日かな、前日の夕方に、個人的に電話くれた人が居て、防災の関係を今やっていて、そのあれってメッシュ<sup>74</sup>で判定しているから、だんだん色が変わってきているのが見ていて分っていて、もしかすると出すかもって話があるだろうから、だから頭に入れといて下さいね、と連絡が来たんで、私の方から職員に伝えていたんですけど、ここんところ都は、大島の件があって、とにかく早く、早く避難勧告ぐらい出せ、という話で動いていっているんで、やっぱりそのへんはかなり、つつ突かれますよね、「早くしろ」って。結局、大島では夜になっちゃって、避難も出来なくて、で、まあ過去に経験も無いから、過去に経験の無いことってやっぱり判断できないこともあるんで、まあまあ逆に早くどんどん勧告を出して、何も無い、それも恐れずやりましょう、と。避難しても人命を失われなければ、それでいいと。そういうことだと思っんですけど。だから割と、うるさく早く出せって話は（都からは）きますよ。で、地元の人には割とのんびりしているところがあって、まあ、いつもの土砂降りだよね位にしか思っかなかつたりするんですけど、やっぱり向こうはデータを積み上げていると、ちょっと危ないんじゃないのかなと。その、客観的なデータとか、過去の事例とかを基にして、いろいろと連絡を入れてくるというのは多いですね。

(村長) 次の、意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることはあるかということですが、無いです。見極めているかを考えることは無いですね。考えないといけないのですが、例えば都の情報や判断に関していうと、仮に都の情報、判断が間違っていたとしても、正しいものとして受け入れざるを得ない訳です。基本的にはそう

<sup>73</sup> 平成 28 年 6 月 22 日（水曜日）10 時 30 分発令。対象地域青ヶ島村全域。合計 107 世帯 160 人。職員参集は 6 月 22 日 9 時 22 分。16 時 00 分解除

<sup>74</sup> 土砂災害警戒判定メッシュ情報。土砂災害警戒情報及び大雨警報・注意報を補足する情報（気象庁）。5km 四方の領域（メッシュ）ごとに土砂災害発生の危険度を 5 段階に判定した結果を表示している。避難にかかる時間を考慮して、危険度の判定には 2 時間先までの土壌雨量指数等の予想を用いている。

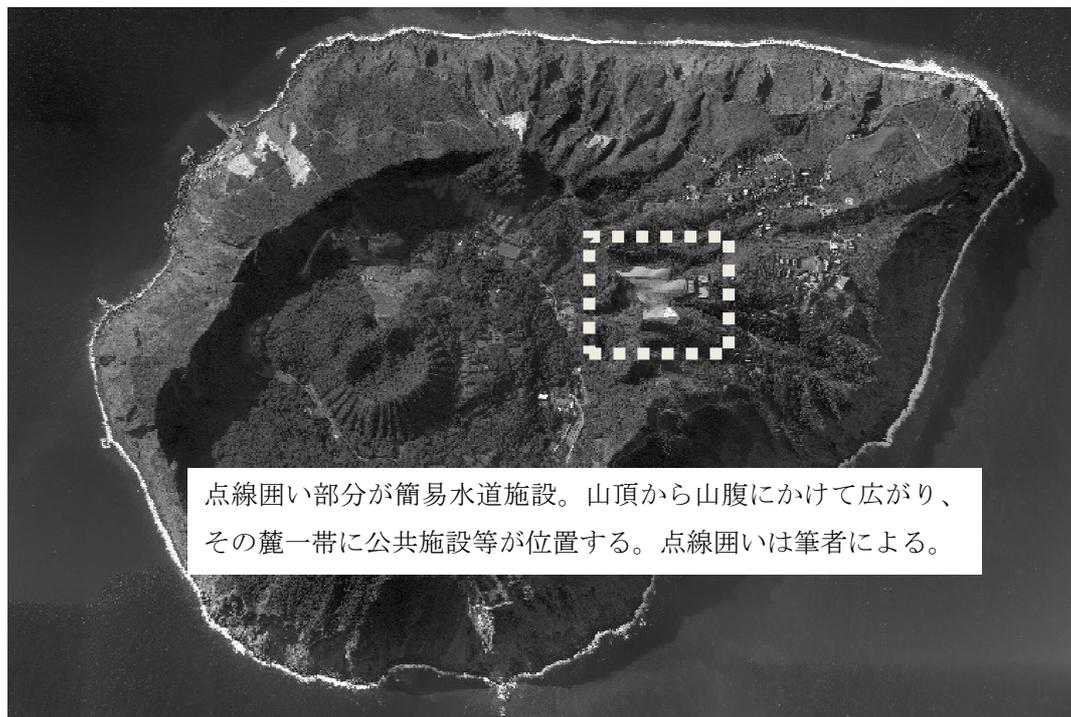
ですよ。また、専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあるかということですが、無いですね。それと、もう 1 つの、専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあるかについてですが、これも無いですね。ただ専門家の言うことは、それは大事だと思っています。うちの場合は島民自身が毎年、避難訓練なんかをしていますけど、やっぱり島民自体は敏感ですよ、そういう島民自体が日頃からね、関心を持って、例えばさつき課長が言ったように、土砂災害、避難勧告を出されてもね、島民はほら、もう見て知っているから、雨が降ればどこが崩れるか知っているんですよ。また、観光でね、来た人たちね、島の、宿の人たちがチェックしますし、例えば海もそうですよ、海行っても気を付けろって、あちこちチェックやったりしますから。だから、そういう面では、どうなんですかな、大きいこう、1 万人も 2 万人も居る人口の中よりは、島の人是对応がし易い、決断がし易い、そしてちょっとぐらい、まあ、何も起きなかったとしても 1 回やっておけば、島民はそんなにね、あんまり騒ぐ人は、「せっかくの仕事もあんのにこんなに（皆を）集めて」というような、そんなことは無いと思っていました。そんなには。まあ、例えば、八丈まで避難して 1 週間も 10 日も何も無いのということになれば多少は不満とか、それはね、出るでしょうけど、そこは他とは違うところです。

職場の人間関係のパワーバランスなどの属人的な要素についてですか、全然、考えたことも無いです。結構私は、あのワンマンですから。次の、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ということについては、それはやっぱり、認識はしますよね、不安とかそういうもの、全然無いと言ったら、それは嘘になりますよね、まあ、でもほんと、まあそういう起こりそうもない、漠然としたものはありますけどね。今の段階ではそうですね。例えば大島とか三宅島みたいね、あと数年後にまたそういう可能性が高いとか、近づいてくるとか、そうなるよね、やっぱり違ってくるんでしょうけど。ここ（青ヶ島）はあんまりまだね、でもいつね来るかも分らないですからね。集落があるのは、だいたいはっきり言って 100%崩れないとは言わないですけど、そんなね、崩れそうな所は無いんですよ、例えば、その鉄砲水が出るとかね、山の面積が短いから、そんなね、こんなね 2 メートルも 3 メートルも水がね流れてくる、ただ地震とかそういうので、簡易水道施設<sup>75</sup>が山のてっぺんに在って、あそこに 1 万トン位ありますから、それが割れるようなね、なんか地震がくれば、それは、話は別問題、その下に集落、やっぱり 2、3 軒ありますから、だから今は、東の、駐在所から向こうのね沢に、まあ何軒かありますから、そこら辺が一番心配ですよ。

---

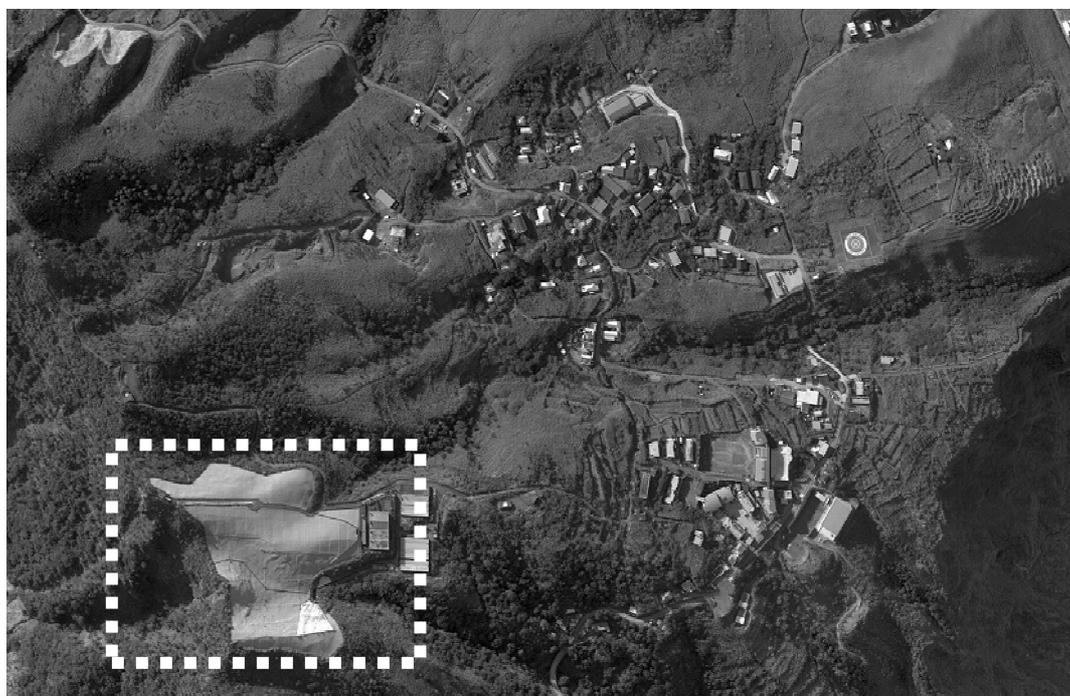
<sup>75</sup> 生活用水、その他の浄水を村民に供給するために設置されたもので、給水区域は、青ヶ島村の区域中、東京都知事の認可を受けた区域とされ、給水人口は、300 人。1 日最大給水量は、170 立方メートルの能力を確保している。一般住宅への給水が始まったのは昭和 54 年から。

図-6-1 簡易水道施設と集落、公共施設等との位置関係



出典：国土交通省『国土画像情報（カラー空中写真）』（配布元：国土地理院地図）』

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）



出典：同上

その次のね、部下であるフォロアーとの適切な関係を築く上において最も大切なことは何かについては、あんまりこれもねほんとね、ちっさい組織だから、もうわずか 13 人ぐらいですよ、だいたいね職員は、出先に何人か居て、まあ家庭みたいなもんだ、家族みたいなもんだからね、あんまりそういうのはないですよ。意見が通りづらいとか、聞こえづらいとかそういうのは無いですね。また、危急の場面にあつて、自分の決断が正しいと確信をもって言えるか。言えないとするならそれはどういう理由によるものなのかということについては、やっぱりね、そういう時、言わなきゃしょうがないんでしょう、正しいと確信をもって言わないと。村長ですからね。そんなことを人に頼っていたらね、人の話、あくまでも参考だからね、決めるのはこっちだから、責任負うのはこっちだから。

避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思い、何に「迷う」のかということですが、やっぱり、人の生活もあるんでね、やっぱり生活をしている訳だから、それなりに仕事もしている訳でしょ、また人の安全面も考えなくちゃいけないしね、そのへんのちょっとバランスだよ、それはもう、僕らが島の中に、長い経験で住んでいて、その一番やばいと思うのは噴火<sup>76</sup>の想定なんですよ、それ以外もちろん台風でね、災害で地震もありますし、土砂災害ももちろんあるでしょう、それぐらいだったらね、自分らで結構こう、噴火は分からないですけど、噴火以外だったらね。どこが崩れるとか、そういうの結構、分っているつもりなんで、自分らで、目で確かめて、そういう情報も聞きながらね、それはもうやらないとですね。

(インタビュアーの「村の建物は頑丈なものが多いですね。」に総務課長が受けて)

あの風が強いので、基本的にはやっぱりそこですよ。結局木造と違ってまず無いので、皆鉄筋コンクリートになっていきますよね。あんまり学校は別ですけど、窓はあんまり大きく作ってなかったりしていますね。(村長)それに、なかなかね正直言って、島でね、個人で家を建てるというのは大変なことなんですよ、やっぱりその経済的にね、運搬費だってね、余分にね。建設費だって、もう何倍ですから、なかなかね、そらね大きい商売やっている人は別ですけど、なかなか個人で、普通のサラリーマンでね、役場の職員で、まず無理だよ。ということで、村営住宅、職員住宅、学校は教員住宅、学校なんかは教員住宅しっかりしていますから、そういう建てたくても建てられないというのが本音なんですね、それを村でやってあげましょうちゅうことなんです。またそれがね、防災の意味でもまたいいんですよ。特に耐震とか、そういうのがあつて、村も、古い建屋をどんどん切り替えている状況なんですよ。次の、いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれは何か?また、何を懼れるのかということについては、それは、人の命です。何かを懼れるとしたら、それは住民ですよ。村の実情を踏まえ、防災に関する法制度の問題を

---

<sup>76</sup> 青ヶ島は東京の南方 360km に位置する火山島である。山体の最高点は大凹部であり、島の南部に計 1.5km のカルデラとその中央に中央火口丘である丸山を持つ。カルデラ外輪山は玄武岩、中央火口丘は安山岩から成る。島の北端及びカルデラ内の数カ所に噴気孔。黒崎海岸には海中温泉の湧出がある。(「海域火山データベース」海上保安庁海洋情報部)

どのよう（具体的に）に捉えているかということについては、法制度と言ってもあんまりそこまで。考えたことはないですね。

（総務課長）ただ結局うちは、手持ちの情報は無いので、気象庁とか、都を経由してもらおう、それを基にして、ただ向こうはそれを見て、こういう状況になりつつあるから、ちょっと、準備して下さいよという、まあたぶん促して来ると思うんですよ、出すのはこっちだから、まあ、あとはこう首長のキャラクターもあるんで、正直 1 人で決めなきゃいけないことで、周りがいろんなことを言うから、まあ職員はたぶん同じような考え方をしているだろうけど、防災会議のメンツいろんな人が居るから、皆が同じ意見になるとは限らないから、そうするとまとまらない可能性ってやっぱりあるわけです。だけどそんな悠長なことを言ってもらえないのかもしれない。それやっぱり難しいですよ、そうすると逆に、一番簡単なのは、外部からもっと強く言ってもらった方が、早くしろとか言われた方が、まだ楽な部分があるのかもしれないですけど。ただそうすると自治体としてどうなのと。あと、だから噴火って難しいなと思うのは、変な話ですけど、危ないと、うちは噴火したら避難はできないって、噴火する前に避難しなければいけない、じゃあやはり避難しましょうと全員避難しました、だけど 1 か月経っても噴火しない、だけどすぐ解除してくれない、そうすると「なんで、全然噴火しないじゃん。避難しなくてよかったんじゃないの」って、多分思う人も出てくるから、そこがうまくコントロールしていくのが、すごい大変だよなって。変な話ですけど、すぐ、ドンって噴火すると、皆納得して、「ああ、良かったよ良かった」で終わっちゃうんですけど、噴火しないでするずるいくと、逆に皆不満がこう充満、持つんじゃないかなと。別に避難しなくてもよかったと。俺の生活どうしてくれるんだってね。

（村長）経済的負担がね、特に商売やっている人はね。例えば学校の先生とかは、役場の職員もそうですが、それはそれでいいんですけど、一般の方はね、そうはいかないよね。経済的損失というものがやっぱりあるから、そこらへんは考える方法も準備しておかないとね。（実施日 28.9.12。場所青ヶ島村庁舎）』

#### 1-1-4 都市部（河川上中流域部）の地の市区町村の長

【群馬県みどり市 市長 石原条氏】（昭和 39 年（1964 年）群馬県みどり市大間々町生まれ。群馬県立桐生高等学校、法政大学卒業。代議士秘書を経て平成 3 年 4 月に群馬県議会議員選挙に出馬。この時は落選するも平成 6 年 1 月の群馬県議会議員選挙に 2 回目の出馬で当選。以後、群馬県議会議員選挙で 4 選を果たし、平成 18 年 3 月に県議を辞職。翌 4 月にみどり市長選挙に出馬し当選、みどり市初代市長に就任。平成 26 年 4 月再選。現在 3 期目（27.10.1 現在）<sup>77</sup>。

『政治家のバイアスっていうのはすごく大事だと思います。やっぱり政治家というか、選挙を受ける側の心理ってすごく大事で、結果として今、防衛省の、地元であれ、なんであれ、その最後にお問い合わせ、要請をするのは首長ですし、現場でのカウンターで話をするの

<sup>77</sup> 群馬県みどり市 HP から引用

は、首長が全てを負っているのです、その首長の責任において決断をしたり、話をしたりする中で、一般論として首長の、その性格というかですね、性質を知るというのは、これはすごく大事なことだと思います。

何やらわからぬ「空気」に、自らの意思決定を拘束されていると思わせる場面ですか、あります。もちろんあります。それでですね、最初の質問のところの中で、一番手っ取り早く分かりやすいのは、3.11 の話になりますけれども、これはうち（みどり市）に限らず、特に関東以北の自治体は、たぶん全部経験していると思います。漠然というか、それを抜きにして、空気という話をさせていただきますと、いつも感じるのは、災害とかも抜きにして、やっぱり選挙です。これがもう空気というふうについて過言ではないと思います。これは政治家が判断する上で、たぶん全ての質問に共通しているというか、大前提になるのは間違いなく選挙になります。先ほど聞いた市長（陸前高田市市長）の話というのは、たぶんあれはレアケース中のレアケースで、奥様も亡くなり、故郷も無くなり、まさに命の危機の時にですね、まさに本当にもう、有事です、その時の気持ちというのは、たぶん今のような、<sup>よこしま</sup>「邪」（選挙）なというか、そんなバイアスがかかって無いと思いますんで、通常の市長村レベルでの自治体の長の判断でいうのは、やはり空気というのは選挙、選挙民と票というふうに言っても過言ではないと思います。そういう意味では、いつも常に判断の中では、それは頭から離れない、というのが本音です。

今、情報社会ですからテレビをはじめいろんな方がいろんな情報を仕入れて、それがまあ、結果として市民の感情になって、それがまあ、あたかも大多数の意見だというふうにマスコミが誘導する場面というのがある、それについてはすごく否定をしている部分がありますが、現実、それに流されてしまいます。正確かどうかは別として、意見が傾く、その場の「空気」に支配、拘束されて、自らが否定したとおりの行動をするというのも現実としてあるものですから、そこは、非常にこう<sup>とくじ</sup>忸怩たる思いはあります。群馬の場合、この間の 3.11 の場合では、直接的な被害は無くはなかったのですが、まあ風評も含めるとですね、かなり、そういえば当然ありました。

いわゆる放射能というのは、我々からしたら経験知がゼロな話であって、まに見えない話なので、それについてはもう非常に難しい判断だったです。かといって、マスコミのこう言っていることは大丈夫だと言っている半面、片方では、1（震度）でもあれば危ないみたいな話をしている方もいらっちゃって、否定をしようも肯定をしようにもですね、そこに経験知がゼロの場合は、もう何も出来ないと、いうのを特にこの、まあ特殊であるかもしれませんが、原発事故以降のですね、放射能対策については、感じました。

後は、原発というのは特殊な例かもしれませんが、それ以外の緊急時においては、基本的に住民も含めてですね、やっぱり強行論とか声の大きい人のほうに流れてしまうというのは、これはたぶん歴史的にもそんな話で、たぶん軍隊なんかもそうなんでしょうけれども、戦争の前夜って、たぶん日本軍も声の大きい人と強硬論に支配されてしまっ、故に、こうリベラルな話っていうか、まあ慎重論というのは消されちゃうところがある

んで、ただそういうところをコントロールするのは首長の役目だと思っているものですから、そこは譲らないという気持ちはいつも持っています。

空気に拘束されていると思うことは、時と場合によってはあります。拘束されていると思いませんけど、ほんとだったらそのままいっちゃえ、というところをですね、うーんどうしようかな、とか思うことはあります。それは当然、議会であり、住民であり、というところの話です。最近ではその、直接言う方もいらっしゃるし、市長へのメールみたいなところがあってですね、今、チャンネルが多いものですから、そんなところで、まあ批判めいた話とか、否定する、まあ政策についてですけど、これでいいのかいうことはあって、やっぱりそういうこと聞くなり見るなりする時には当然、一步、一呼吸置くということは必要だと思っていますから、あの否定的な意見を言われた方とって、そこで感情的にはならないです。まあ、今ずっと言っている空気の話というのは、たぶんどうしてもそこに帰結しちゃうというかですね、どうしてもやっぱり市民になっちゃいますね。そうすると、言い方を変えると役所の中でどうかというと、役所の中では首長が一番偉いものですから、空気感が出ないんです。右向けと言えれば右を向いてくれる、そういう職員ばかりというわけではないですけど、一様そういう組織ですから、首長の政策には決して、アドバイスはあるものの、空気感が出るほどの場面というのは今のところ経験したことはないです。たぶんそこは、どこの首長さんも一緒だと思います。まあ、役人というものはそういうものなのかもしれません。

その場の「空気」から言って、そう主張せざるを得ない主張があるとするとならば、せざるを得ないというのはあまり自分では感じません。自分で判断することですから、結局この表現になると、誰やかに言われてこうなっちゃったとか、さっき言った空気とかも含めてですけどもね、なっちゃったということには、仮にそういう、客観的にそう思える、思えたとしても、自分ではそうは思いません。そういうふうにしています。これはあくまで自分の責任だと、ですからさっきのお話のようにその空気感があったからこういう決断をしたとか、発言ができなかったというのは、やっぱり首長としては言うてはいけないことだと、いうふうに思っていますので、それが無くなってしまうと本当に、まあ会議でいう取締役の一人になってしまいますので、僕は、代表取締役ですから、そういう責任からすれば、そういう表現はしたくないし、そう思わないということでやっています。主張する場面というのは、自分なりに経験知とかを踏んで、もちろん状況も聞きますけど、そういった中での判断でありますので、特に、個人的には、空気はあまり理由にはならないというふうには考えています。

同じような話しになりますが、振り返り、当時あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ないことは、今までは経験知では実は無いですね。そこまでの危機管理をしたことが今まで無いものですから、うちの市ですと 3.11 と、あと、先日のダウンバースト<sup>78</sup>とか

---

<sup>78</sup> 積雲や積乱雲から爆発的に吹き下ろす気流およびこれが地表に衝突して噴き出す破壊的な気流をいう（気象庁 HP）。平成 27 年 6 月 15 日に群馬県伊勢崎市、前橋市で発生、ビ

ですね、山火事ぐらいでありまして、基本的に市民の命が左右されるという場面の直接的な指揮とか判断とかは、実はしたことがありません。ですから、今のようにそうせざるを得なかった、逃げろとかですね、そういう場面があったかというとは実はないので、経験知としてはありません。ただ、うちは山間部を抱えているので、山崩れ、地滑りのほかには、川がありますので洪水、大雨、今日もそうですが、そんな心配はあります。いつも思うのは、何かあったらどうしようと、何も無かったらどうしようという判断です。裁判にかかるケースまでは想定はしていませんけども、たぶんどっちにしても大変なことになると、というのが、まあ経験がありませんけどもいつも頭の中では、シミュレーションしています。

今日もそうです。ですから今日、大雨がきて、何かあったらどうしようと、かといって、こっから、逐一連絡を入れて、何もなかったらどうしようというのもあって、たぶん政治の判断ってその、結果責任もあるんですけど、予想責任というのも実はあるような気がします。予想においてたぶんこうなるだろうということで、こう決断、結論を出して指示をしたりするんですけど、結果、「あなたの予想間違っていたんじゃないか」というようなことになると、予想屋じゃありませんけど、予想責任というものがたぶん政治家にはあるのかなと、いうふうに感じるころがあって、まあ予想だから外れたっていいじゃないかって、やっぱり思えないですね、ですから、私自身は、その結果責任と予想責任というのは、なんとなくイコールのような気がします。まあ神様じゃない限り、予想も結果も当たるんだなんと、一緒になったなんて、そうあるもんじゃないにしても、いつもそこでは、自分の中で葛藤があると言いますか、何かあったらどうしようと、何も無かったらどうしようという非常に矛盾の、矛盾した考えがいつも交錯しています。

信じるべき相手は副市長です。当然ナンバー2ではあるんですが、前提として私は副市長に任命するに当たっては、政治家ではないですし、行政の、役所でいえば事務次官ですから、そのような判断で彼を副市長に登用しているということになります。で、これも全部連動する話になりますが、副市長は選挙がありませんし、選挙をしたこともありません。純粋な事務屋です。うちの副市長は県庁の職員で、部長上がりというか、まあ部長してから来たので、非常にこう、事務能力に長けています。役人にしては、政治力があるとは言いませんが、なかなか的確に判断できるし、選挙バイアスがかからない訳です。副市長には。関係ないですから、自分は選挙出ませんから。そうすると彼の判断と自分の判断の違いというものが鮮明に出る時が結構ありまして、これは危機管理のみならず、通常の政策を立案する時でもありますね、やっぱり私とは違う発想をしてくれます。かといって彼の話を全面的に信じる訳ではありませんけれども、でも非常に頼りになって、その、リバランス、バランスをとるのに、非常に役に立ちます。ですから彼の言うこと、言うことを聞くというよりも、非常に参考にさせていただくと、いってみれば信じるべき相手は、私は、私自身が任命した副市長です。

---

ニールハウスの倒壊や住家の屋根の一部飛散、多数の樹木の倒木や屋根瓦の飛散などの被害が発生した。

また、信頼できる相手は、基本的には、副市長で同様なんですけど、でも最近はですね、実はうんと地元の国交とか、最近非常に丁寧になってきました。うんと最近は信じるに値するようになってきました。私が首長になった、前職が県会議員だったんですけど当時、その国交省の出先の事務所というのは一ランク偉くてですね、若い官僚が所長で来てですね、1年か2年居りゃあ、じゃあバイバイって感じでこう行っちゃうような感じでした。ましてや市町村なんては直接、こう相手にしませんでした。せめて県会議員、県の知事とか、県の防災ぐらいの話ですね、河川管理とかも含めて。ただ、ここんとか何年かの異常気象なんかも含めると、やっぱり現場を持っているという意味からすると、市町村へのアプローチというのは最近大変、積極的になって来まして、情報の開示も含めて、最近というか、ここ何年かで、国交省の事務所の地元の、事務所の所長さんとはホットラインがあります。電話もそうですけど、ホットラインが繋がっておりまして、その情報も先日の鬼怒川に降った大雨の時もですね、あれもきちんと情報を入れてくれまして、であそこは、鬼怒川水系とですね、こっちは渡良瀬川、利根川なんですけど、「石原市長のほうは大丈夫ですよ」と「ご安心ください」と、いう指示をきちんといただいたんですよ、事前に。でこの、地球規模でいうと、あんな30、40キロなんて誤差の範囲なんだろうけど、でもきちんと地元の事務所はですねそれを把握してくれまして今までの経験知、あるいはデータをもとに「まあ、特にみどり市さんは、御心配は結構です」と。うちも水源があるんですけど、それなりに心配したんですが、つい先日、そんないい判断をしていただいたものですから、改めて、これは信頼出来ると、いうふうになっています。ですから、まあ警察とか群馬県というのはもちろんそりゃありますけども、プラスして最近、国交省がかなり信頼出来る相手になってきたというふうに考えています。もちろん、あとは、地元の群馬大学ですとかですね、ただ、結局、群馬大学は事後とか事前に学者の話として聞くだけなんです、臨場感のある話では無いので、その場の、現場においては、判断の時には、それは群馬大学はちょっと関係なくなっちゃうものですから、最近では特に国の情報は、やっぱそれは大したもんだなっていうふうには思います。決断をするための判断材料としては非常にありがたいと。オプションが増えたって感じでしょうか。

未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのは、ひとつは国交省ですね。そう判断した理由は、先に申し上げたとおりですが、加えて、緊急時以外にも年に2度ぐらいの交流機会を通じて情報の共有も進んでおります、信頼できます。それと、群馬大学の片田先生の情報。情報というか、危機管理の話になりますけども。不定期の定期で公演なんかしてもらっているものですから、これは助かります。その上で将来何かが起きるだろうという中で準備が出来るというふうに思っております。それとですね、やっぱり市町村レベルですと、意外とですね、地元の古あっていうんですかね。お年寄りの話も決して悪くはないと思います。こういった情報を拾い集めると、意外と良いものが見える。本当に自然災害についてはですね。経験値でやっぱり、今でこそ50年にいっぺんだ、100年にいっぺんだって話がありますがけれども。そうそうそんなものが年中来ている訳ではな

いんですが、天気傾向とかですね。そういったものを地元の人から聞くっていうのは非常に情報としては助かるというか、あります。東の空が曇っていたら雨が降るとかですね、そういうところから始まるんですけども。うちは赤城山っていう山がすぐ裏に控えているものですから。赤城山の雲の状態ですね、今日はこうだ、なんだとって話にもなるし。ここは体験的な話なんだろうけど、その空気の音がこの音だと、それは僕にはちょっと数値化できないですけど、そんな話も含めると意外と、意外というか思った以上に地元の長老、古老というんですかね、これは将来において判断できる一つの材料は提供してくれると。

役所の中で、未来に何が待ち構えているのかの判断を手助けしてくれる人はということですね、そうですね、役所の中には居ないです。

あと今年の四月から、危機管理課というのを設けまして、危機管理専門の担当部署は置きました。今蓄積をしている最中なんですけども、そこが多分、あと少し時間が経てばデータベースも含めて、蓄積になると思うんですけど、今のところ役所の中で、個々にはあると思うんですけど、それを組織として持っているかっていうと持ってないです。やっぱり人に頼っちゃっていると。多分凄く詳しい人もいらっしやると思うので。それはあくまで人として詳しいだけであって、組織としての蓄積になってないものですから。そこは課題だと思います。

今回の 3.11 もそうですが、実のところほとんどの人は初めての経験です。防災の担当にしてもそうです。何かあった時には、私にリコメンドしないといけない。もし、リコメンドが間違っていた場合にあっては、場合によっては責任を問われることになるのかも知れない、また裁判に訴えられるかも知れない。初めてなので、多分読めないと思います。これから、じゃあこの雨がもっと強くなった時にどうなるかっていうのは当然読めないです。そういう不安をずっと持ちながら防災担当は仕事をしています。（専門家を役所の中に置くことは）現実には難しいですね。市町村レベル、市町村の規模にもよりますが、専門官みたいなものを置くっていうのは大変だと思いますね。最低でも県単位ぐらい、あるいは政令市ぐらいにならないと。当然、気象図がちゃんと、リアルタイムの図が持てるようなシステムを持とうとしても、それだけにやっぱり特化してやるのは、市町村レベルではちょっと難しいかなと。基本的に非常時ですから、日常的な業務ではないので、それだけにかかっているっていうのは、非常に、今風に言うと費用対効果が非常に無駄な形になってしまうといわれかねません。

私について申し上げますと独断で決めていくタイプではありません。アドバイスは色々求めております。おりますが、勿論判断は全部に責任、自分の責任においてやっておりますので。貴方が言ったからこうにした、なんてことは一切言いません。その覚悟は出来ているつもりです。意外と自分は、タイプとすると任せちゃうほうです。だからこうやって多分学校（法政大学大学院公共政策研究科修士課程学生）にも来られるっていう話になってですね、こんなに雨が降るのに、大丈夫かって言われて、いや任せるよと、責任は勿論

取るっていう。そういう信頼関係が出来ている。ちゃんと構築しているつもりなんですけど。アドバイスは求めますけども、それ以上、あまり偏った人にウェイトは置いてないとは思いません。

もっと分かり易く言うと、自分が副市長や総務部長を選ぶ時には、単純に自分が楽をしたいから選んでいる訳であって、自分の仕事をやれと。僕の苦手な仕事をやってもらう為に雇っている訳だし、その為に金を払っているのだから、副市長ならまだしも僕が連れて来て任命している訳ですからそこは任せたと。ただし採用する、お願いする段になっては、責任は勿論自分が取るから心配するなという事は、勿論言っていますけども。そういう意味ではあんまり、自分で細かくは、指示は出さないですね。出さないです。

不測の事態。災害の現場には、自分が行くつもりです。やはり政治家だし。やっぱり田舎の町なので。副市長は地元じゃないですよ、県庁職員だけやっている。他の町から来ている者ですから。副市長を本部長っていうのはちょっと難しい話なので。災害のレベルによっては副市長とか、総務部長で終わっちゃうんですけども。やはり僕とすると、やっぱり顔が見えるっていうのが大事で。別に俺が何する訳なくてもいいんですが、そこに居るだけで安心するっていうとちょっと生意気になっちゃいますけど、市民も自分の顔が見えれば、市長はここに居てくれるというだけで、ぐっと落ち着くところってあると思うので。仮に危なくてもですね、安心して下さいというぐらいの気概は持っているつもりなんです。時と場合によってはそういう方便もっていうシミュレーションも、実はしていたりするんです。勿論本当に危ない時は逃げろと言いますけれども、その為にはいつも自分が現場で顔を見せているという事が一番大事かなというふうには思っています。

選択に影響を及ぼしているのは、これはもう、繰り返しになりますけど、もう選挙と市民ですね。これに行く事によってもっと表現を、下世話な表現をすれば、これは票にならないかという事があります。これは政治家には宿命と言うかですね。ここを綺麗事で言っちゃうと絶対に、良いものはできないと思います。やっぱり選挙っていうのは、絶対に切り離せなくて、そういうと逆に言うと、使い方によってはですね、耳元でこれをやると選挙で勝ちますよっていう、ちょっと極端な話。そういう事を言えば必ずそういうバイアスがかかっております。今ここで逃げようって言った方が評判良いですよ。もしどうしても言う事を聞かない市長が居れば、そういう事を耳元で囁くっていうのはある意味、いう事を聞く一つの方便かも知れません。

意思決定の基礎となる情報、これをどういうふうに見極めているかを考えてみるって事は、ありますね。これはあります。情報ってもの、今の世の中は本当にもう種々雑多で、まさに玉石っていうかもう石ばっかりの情報が多いんだと思います。その中で情報をどう見極めているかっていう事は常に考えていまして、ネットなんてものは絶対に信用しないと、そう思っているんですけども。

基本的にやっぱり学者の話は理屈が通っているんで信じます、基本的には。ただ経験値が無いので、そこがなんて言うんですかね、ちょっと後でも触れるんですけどね、そこが

今一步信用できない所の話で、また下世話な表現をすれば、言っている事は合っているだろうと、でもあなたは現場を知らないだろうという話にどうしてもなっちゃうですよ。学者の話をしている時って。それはそのとおりです。でも別に現場でも知らないだろうし、政治が、選挙に出たことも無いだろうと。それはそのとおりなんです。でもそういう事までは、口では言わないけども、どうしても多分心のどこかにはあるんじゃないですかね、有ると思います。自分自身も。多分、政治家だったら皆そうだと思います。そういった中で、見極める、意思決定の基礎となる情報ですからね、凄く大事な事なので色々な話を聞く事にしています。学者に限らず、地元の古老に色々な話を聞いたりもするし、国交省の情報も聞くし、データの話を聞くし、理屈も聞くし、経験も聞くしっていう事は常にやっています。

50年のいっぺんだから経験値のある人なんていない訳ですよ、ほとんど。これから大きな災害になりますと、だから、経験値が無い事についてのアドバイスを求めているんだからそれは多分、当たるも八卦当たらぬも八卦になっちゃうのかなって思っているも自問自答しながら聞いています。ですからもう防災なんて、今時の言葉で言えば防災なんて無理なので。あくまでも減災だと。もうそのスタンスではいます。もう完全に防ごうなんて絶対に無理だって。10やられて、これも、何もしなければ10やられちゃうけども、4ぐらいで止めるような、三か四で止めるような努力はしようという風には、諦めている訳じゃないですけどもそういうぐらいの余裕を持った気持ちでは取り組んでいます。そうなるような発想になるように色々な知識や情報を仕入れているというのが本当のところですよ。

専門家や大きな影響力がある人々の見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向は無いんです。今も言ったようなところは自分には基本的にあるので、今言ったような事なんて、学者は学者で良いよと、現場は分かってないだろうってというのは、根本にあるので。たぶんそれはお互い様だと思います。政治家だって学者から見ればですね、あいつ知ったような口聞いて知識も無いくせにって、多分そういう話になるので。それはお互い様の話になるんで。ただそういった疑問、馬鹿にしないって意味での疑問をきちんと持っているから良いんであって。盲目的にっていうか、鵜呑みには今まではしたことはありません。

ただ放射能だけは、ちゃんと聞きに行きました。ちゃんと信じました。放射能の知識だけは、<sup>たまたま</sup>偶々群馬県に片田先生以外に放射能の専門家が偶々県立大学に居まして、そこにはきちんと何回か通って、講義じゃないけど、理屈をちゃんと聞きました。そこはもう信用したっていうか、自分も経験値がありませんから。そこだけはそういう経験はあります。ですから見解やアイデアについては基本的に疑いなくは受け入れませんが、多少疑問を持ちながらも受け入れはしますが。そこだけは別です。別でしたっていうか。

属人的な要素が、自身の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのかを考えてみることはあります。これはあります。みどり市、うちに限らず特に平成の大合併をした町村は多分皆持っていると思うんですけども、新しく、吸収でも新設でも合併をしたという事とは、旧市町村の職員が一緒になったって事なので、これのバランスを取るのには凄く気を

使っています。合併した市長さんはほぼ例外なく、自分の次の選挙って言う、さっき言ったようにどうしてもそこに話が戻っちゃうんですけども、自分の選挙、票を考えるとですね。平成の合併からするとちょうど上手くいきかけているかなって頃だと思うので多分どの首長さんに聞いても、同じような答えをすと思います。旧なんとか町の出身とか、旧なんとか村の出身の部長とかですね。だいたい合併に皆さん殆どの自治体で、合併して良かったっていう人は殆ど居ませんから。殆どの町村が合併しなくて良かったとか、しない方が良かったっていう。しても良くなかった、しても良くならなかったっていう表現なんじゃないかな。合併してもあんまり変わらなかったと。メリットが無かったと言う方が多いので。その為にも組織というのは非常に、旧町村、市町村のバランスはあると。これは多分やらないと結果として選挙にも影響するというふうに思います。（右に行くのが正しいと思いながらも左に行くような事は）あります。一番残っているのは、庁舎の位置ですね。うちの場合は三町村が合併したんですが、あんまりそんなに大きくないんですけども、合併しても5万2、3千の町で、2万5千前後の町が2つあって、一個山の方に村が一個あったという。

人口が一番南が一番多いです。位置は真ん中が、こう合併した町があつてですね、ABCとありまして、ここが一番南なので、一番人口が多いんです。で、役所はここに今あるんです。この町が一番中間にあつて人口もそこそこあるんですけども、これとこれを足すとこっちの方が多。もちろん多いんですけども単独ではここが一番多いと。合併の協議会の中でここに庁舎の位置を決定したんですけどもやっぱり不便なんです、どうしても。この町の方が庁舎も新しいし、耐震なんですね、庁舎が。こっちはもう五十年近く経った庁舎なので、耐震なんか出来てないしやっしたところでもう駄目に決まっているので。こっちに、かといって新しいものなんて今時作れませんから。こっちにしましょうと。これどう考えてもこっちの方が良いに決まっているんですけどもこれがやっぱりできなかったです。その理由としては、こちらの方の有権者の反発、議会もそもそもこっちの方の人数が多かったと、人口が多いですから。いう事も含めて。これを強引にやれば多分僕の選挙次は負けるでしょうという事もあります。ですから一番今の言われた質問で、一番真っ先にくるのが庁舎の位置です。これは今でも僕は真ん中の方が良いと思っていますけども、出来なかったです。このままいくと、（現用のこの庁舎が）災害本部になると私は思うんです。すると災害本部が真っ先に地震なんかでやられちゃうと。そういう羽目になるので、そらあダメだよなどは思ったんですけども、駄目でした。多分今やっても駄目だと思います。

今考えられることとして自身の不安とか迷いは、勿論認識しています。不安や迷いはいつでも認識しています。今日は今日で認識しています。今日は今日で不安があります。迷いもあるし、ただ今日なら今日って具体的なものはあるんですけども、今日の雨はどうかになっていう、それはある意味具体的かも知れませんが基本的にはいつも漠然としています。漠然としているっていうのは、何も分からない訳じゃなくて、ウチは水害っていう

か津波は群馬県だからありませんので、それは削除しますから、だいたい水、土砂崩れというのは当然大雨だけっていう風に考えられますので、それです。あと突風、風、この2つはいつもなんとなくイメージすると、する事はありますけども、具体的にじゃあこうしたらこうしようというのがあまりにも多すぎて、情報が多すぎて、具体的にこういう話だあってできないですね。漠然とはしていますけども、水と風です。特に水です。やっぱ水だと思います。水害と土砂崩れ。ここは片田先生なんかも含めて一応机上訓練はしていて、どこが危ないのかは大体頭、自分でも入っています。ただし、基本的には「本当に危ないのか」というのがやっぱどっかにやっぱあって、そんなに早く避難指示出したってですね、結局何もなかったら何もなかったじゃないかって、何もなかったんじゃないかっていう批判も、これある訳で、そこは自分でもその時にならないと分からないなっていうのが、判断が分からないなっていうのはいつも思っているところです。特に今、風はもうちょっと、やっぱ読みきれないんで。これだけはちょっと、もう二回ぐらいダウンバーストで屋根が飛んで、人災なかったんですけども。屋根が飛んだりソーラーパネルが飛んだりとかするのはあるんですけども、ちょっと突風は避難のしようがないし、あえて言うならウチの角の方でジッとしていてくれっていうぐらいしか多分出来ない。まして余計、逃げた所に行けば、大変なんで。よっぽど川の方が避難のしようがあるんですね。そちらの方がどちらかと言えば多少の予測はつくというふうには思います。

自身の意思決定によって、場合によっては人が亡くなるかも知れないということは、考えてはいます。いますけれども、やっぱこれも悪い方向で、だからバイアスがかかってですね、多分平気だろうと。そんな死ぬことなんかないだろうというのはやっぱあります。でも考えます。でもそれが現実的なものという視点にして捉えてないっていう現実があると思います。本音を言うと。多分市民向けにはですね、皆さんの命大事ですと。命、生命、身体、財産守りますっていう話をするんですね。当然それはその通りだと思います。ただし、どっかでそうは言っても死んじゃうような災害なんてウチの周りじゃ多分ないだろうと。予見出来なくて死んじゃった人ってやっぱあると思うんで。それは多分突風ぐらいだろうと。もし水が、渡良瀬川が仮に氾濫しても避難指示だけ出しておけば死ぬような事はないでしょうと。家は流されてもと。言うのはどっかにあると思います。でもこないだの鬼怒川見るとですね、やっぱそうじゃねえのかな、違うのかなっていうのはやっぱり。最近はちょっと反省、反省してというかちょっと真剣に思います。

災害現場にあつて、時には職員に行けと言わざるを得ない、その結果としてもしかしたら巻き込まれてその職員が亡くなってしまう可能性がある訳です。結局現場に行くのは職員であり、場合によっては、ウチは広域で消防、自前で持っていないので。桐生市と一緒に広域消防持っているのです。隊員はウチも管轄している訳なので。そこはちょっと資金、命令系統は別なものですからアレですけども。職員に、万が一でもあったらどうしようっていうのはいつも考えます。これは通常ですと火事なんかもそうですかね。結局、地域がやっぱり濃密なものですから。職員で地元の方が結構いて、がやっぱり地元の消防団にち

やんと入るように、入るよというかですね、出来れば入るよという指示は出しているものですから。年に何回か大火事があって、その現場で万が一があったらどうしようとかってというのは考えますね。考えるんですけども、じゃあもしそうなってたらどうしようかと言うところまでは、具体的にはイメージできません。

フォロアーとの適切な関係を築く上において最も大切なことは、まさに冷静さと胆力ですね、首長に求められるのはこれ以外ないと思いますね。ちょっと言われてカッとなったたり、良いアイデアをもらったからと、すぐに行動に移したりっていうのは絶対に駄目だと思います。やっぱりひと呼吸置く冷静さと、嫌なことを言われてもきちんと受け止められる胆力が絶対に必要だと思います。ここは自分も十年やってきて出来たのは最近です、出来たのは。最初の頃はいちいち反応しちゃってですね。ガキだなんてずっと思っていたんですけど。今でこそやっと落ち着いてきましたけども、気持ちの波をこうじゃなくなるべく平にするような努力っていうのはやっぱり訓練をするしかないんで、これは経験値を踏んでいくしかないんですが、あえて言葉で言えばひと呼吸置く冷静さと胆力しかないと思います。

抛り所にしていることは、これはもう日々の仕事だと思います。僕は前職が県会議員でした。県会議員の時はいよいよ本当に不明を恥じるぐらいですね。自分も選挙で選ばれていたんですけど、もうちょっと知っていると思っていたんですよ、自分で色んなことを。県会議員も十何年やって来たものですから。首長になって現場のまさに一番最前線に行って、県とか国は、県、群馬県つっても大体、来る人ってネクタイ着て背広着た人しか来ないんですよ。という事は皆物分りの良い人しか来ないんですよ。市町村の現場って物分りの悪い人しか来ないんですよ。そういうのを実は本当に不明を恥じるぐらい知らなくてですね。知らなかったわけじゃないですけど、実際現場の指揮官に立ってくると、軍隊で言えば毎日ビュンビュンビュンビュン弾が飛んでくるんですよ。もう耳元で弾が飛んで来るところに最前線に構えるとですね、いかに知ったかぶって仕事をしていたかって。自分で反省をしました。弾が飛んでくる耳元を掠る弾にすぐ反応して冷静さを失ったり、ちょっと大きい声で言われると、反論したり、シュンとしたり胆力のなさを実感したりっていうのがここずっと来ていました。一番効いたのはうち贈収賄三連発ぐらいあったんですよ、職員の。それは私が市長になる前のことだったんですけど、かと言ってそれは逃げようがないわけですよ。そうすると、警察が入ってきて書類を押収されたりですね、職員がお縄になって連れて行かれたりっていうのを現場で見ていると。当然、市長の責任を問われるし、噂になれば市長だって悪いことしているんじゃないかかって話しになるわけですね。それはしょうがないにしても。そういう所でやっぱり経験地を積んでくると、やっとこのぐらいになってこれができるようになりました。やっぱりそういう事って、捕まる事が大事とは言いませんけども、そういった事も含めて首長として、リーダーとは何かって言うところの二つしかない。それはもう経験の上で言えることなんですけど。でもこれがきちんとできれば優れた現場の責任者になれると思います。

危急の場面にあつての自身の決断は、正しいと思っています。これはもう正しいと思わないと、判断できないと言う言い換え方もできると思うんで。判断する時は正しいと言うふうに思っています。僕自身の話では覚悟はもうでき、最近だけでもここ 2、3 年できるようになったんですよ、やっと。

いつも選挙とか今日、冒頭から政治家、選挙の票の話して恐縮だったんですけども、実はそれはあつたんです、ずっと。でもさっき言ったある時期を境に、これで腹を切るんだつたらしょうがないだろうと言う覚悟ができるようになったんです。それが議員の時との大きな違いなんです。首長になって。議員の時にはそんな思いになんなかったんです。いつも選挙負けたらどうしようとか、有権者にそっぽ向かれたらどうしようとか、恐怖感ばっかり持ってですね。選挙出る、自分が議員になる前ってのは、よっしゃやってやろうって思いで出るんですけども、なっちゃうと弱くなるって言うのはこの仕事の宿命みたいな感じですね。保身と言うと言いすぎかも知れないですけど、保身でしょう。弱気になったと。ただし首長になるとやっぱ違ってきて、ここは議員時とは正反対に変わりました。最初は残念ながら票とか有権者の顔色を窺って、落ちたらどうしようと言う事ばかりだったんですけど。特に贈収賄で捕まった時のあの辺から大分変わった。就任して 3、4 年ぐらいですね。あの辺から変わってきて覚悟が付くようになりました。

避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思い、何に「迷う」のかということですが、これは何かあつたらどうしよう、何もなかったらどうしようって事ですね。これは本当に迷います。ただ今、色んな方の話を聞くと何もなくても良いんだろう、というようにもちろんウェイトは傾いています。何かあつたらどうしようの方が大事だと、何もなかったらどうしようよりも、そっちの方が大事だって事は理解していますんで。ただいつもそれは両方思っています。ですから、そこら辺があえて不安と迷いになっていると思います。後、情報の正確さですね。色んな情報が入ってくるんですけども、何を信じていいのかと。しかも信じるのには 100 パーセントでいいのかと、8 割でいいのかと言う事も含めて、情報の取捨選択っていうのは非常に迷います。不安もそうですけど。またこれは、ベテランの首長さんに、往々にして言える話なんですけど、経験値がありすぎると失敗すると思います。それは帰趨を得て事じゃなくて年齢のベテランさんになるとどうしても自分の経験値の方が高くなってくるんで、まして田舎の首長はそこで座っていますから、現場の事を知ってらっしゃるんですよ。で、現場の事を知ってらっしゃるが故に、迷い失敗するってケースが結構、見ているとありますね。で、ただそういう意味でそういう言い方すると、自分の場合はまだ年も若いもんですから、言い易いんですよ。基本的に年上の部下ばかりなんで、僕も別に何となく言ってくれるんですけど。そこは非常に空気はうんと良いんですよ。風通しがいいもんですから。どうせこういう風に言つたって信じてくれないし、向こうの方が良く知っているかなつては思っていないから、それは組織とすれば非常に健全だと思います。

いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれは、もう人命に決まっている

んで、これは何があっても人命です。ここは本音で人命って言えます。ただし結果としてそれが終わった後の段階として、恐れるものってのが出てくるんですけど、やっぱりそれは選挙とか、批判とかって言う事ですよ。批判で選挙に落ちると言う事だと、言う事になると思うんですけども。それは所謂、自分の命が無くなるって言う風な事ですから、政治的なですね、命が無くなるって事なんで。そこが一番恐れると言うか気になる所だと思います。ただそれをも超越できるような陸前の市長さんみたいな状況になれば、たぶん基本的に政治側は皆、私利私欲でやっているわけではないんで、あるレベルを超える危機が来ればですね。多分、皆、ああいう話になのかもしれない。ただ今僕は、平時にしか経験がないんで、市長さん見ると立派だな、俺にはできないなと思います。思いますけれども、本当にじゃあ自分の女房が亡くなって市民も逃げ惑って、どうにもなんないと言った時にはね、この仕事を志した原点を考えれば、それはね世のため人のためですよ。そこで命が張れないようじゃ首長に出る資格もないし、少しは多分ね、これっぽっちでも思ったからこの仕事を選んでいるんで、そこは信じたいですね。どんな首長さんも多分、そう思っていると思います。

法制度は、全て認識はしていません。熟知もしていませんし、とりあえず日ごろのシミュレーションの中で自分が意識をして法、法制度があるという前提のもとではやっていますけれども。それをあえて意識してやっているつもりはないです。それは多分、僕は行政マンではなく元々政治の道をきた人間だから余計その辺の思考が実は抜けているかも知れません。だからここは一概には言えないんですが、行政出身の首長とはちょっと違うというふうに考えてもらって結構です。やっぱどっちかって言うと法の積み重ねによって行動を起こすと言うよりも、まず直感的にやっちゃう方のタイプの政治家なんで、それから、ああしてくと言うふうにもいつも、事務方は苦勞するんですけども、そう言うふうになります。あえて言えば要請の仕方だけはキチンとしています。まず地元の警察、県庁等々に連絡の後、あと国交省、国交省。どうしてもいかなない時には自衛隊という順番とか。

あと連絡の仕方っていうのは、全部理解はしています。それが法制度っていう訳ではないですけども。一応ルールはキチンと理解はしていますけれども、それ以上の細かなルールっていうのは、災害基本法とかですね、そういったルールは僕は熟知していませんが、必要な部署を置いて、何かあった時には市長を支えるように、支えられるように担当、その辺の仕組みは確立しています。

首長の立場として、市民の命を預かるその立場にあります。日々の行政の仕事の中ではそうそう感じる事はないです、本音を言うと。命の危険に差し迫った現場が市町村レベルでそうそうある訳ではありませんから。

改めて命の事を考え、日常的に考えるかって言うと考えていません。ただ自然災害が他県とか他市に起こる時に、常に死亡何名とかテロップで流れるとですね、そこはいつも現場をもっている人間とするとやっぱ考えます。その都度、その都度考えます。結局死んだ、死亡者出た時には原因、当然理由がある訳ですから。それは全て自分の中の情報として蓄

積はしているつもりです。

特に何度も言うように判断を迷うんです。多分予想は実は、人間って多分予想は正しい、勘って合っていると思うんですよ。多分人間の直感というのはですね、直感っていても多分ね、経験とか色んな意味での勘なんで、勘はあっていると思います。多分ね、判断が誤るんですよ、多分人間は。そんなふうに最近思ってきて。今言ったように、これ「危ねえよ」なって皆思っているんだけど、でも「まあ、いっか」っていう所の判断が多分誤っているんです。だから勘を大事にしたほうがいいなっていうのは常々、今、いつも思います。ええ。最初の勘って絶対合っています。ええ。ヤバイと思ったらもうヤバイんじゃないんですかね。

先般の常総市の水害の件では後に市長がインタビューを受けて、発令が遅れた事について批判されました。その事について反省していますという話をされていらっしゃいましたが、やっぱり判断が間違っています。誤っています。多分、田舎の首長だから分かっているんですよ、現場を。だから直感的に多分ね、もうヤバイと思っているはずなんです。最後は、空気感とかあるんでしょうけども。まあ、平気かなっていうのどっかで多分あるんですね。だから多分、なんか心理学とすればなんかそういう法則ってのはあるかも知れないんですけども、だから何つうんだらう。マーフィーの法則じゃないけど大体、例えば出張なんかしていると事故ってのはよく起きるもので、ああいうのって絶対あるんで。だから少なくとも縁起を担ぐ訳じゃないけども、僕はこの任期つつうか、市長である、ある任期中は絶対酒は一滴も飲まないようにしているんですよ。飲んだ瞬間に多分、事故起きると思っているんで。おまじないみたいなものですけども。ですから、そういった事件、事故、自然災害が起きた時にも直感は大にしたいなって。わかりませんが、首長の判断が遅れ、遅れたっていうか、結局色んな情報が判断出来なかったんでしょね。（同じように）なるかも知れないとは思っています、いつも。そんな自信は絶対持てないです。ただし、さっきから何度も言うように最初に感じたものは大にしたいと思っているので。そこだけです。それで何もなければ、ない方の批判の方がいいと思っているので。難しいですけども。（実施日 27.10.1。場所法政大学大学院棟）』

#### 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

「危機に直面した時のリーダーの役割は、周囲の状況を落ち着かせ、皆が職務を果たせるようにすることだと言われる。フォロアーにも責任があり、危機を切り抜ける道が示されている限り、生産的かつ協力的でいなければならない。状況の展開が急すぎて、リーダーとフォロアーが十分に協議できないうちに行動しなければならないことも多い。そのような困難な状況にどう対処するかによって、信頼と士気が高まることもあれば損なわれることもある」（アイラ・チャレフ、2009、110頁）のだ。

人は誰も、結果が見えないこと、経験が乏しく分からないこと、不確実なことに直面すると不安を抱き迷う。上司には任せてもらえず、相談もできず、ますます不安や迷いを深めていく。上司に信頼され、任されて嫌に思うものはいない。上司の信頼を実感できてい

る部下は、伸び伸びと動きやすくなり、また上司の信頼に応えたいという気持ちも働くことで持てる能力をより高いレベルで発揮しやすくなる。受け入れてくれる、任されているという実感を得られた時、部下は上司に信頼感を抱く。

本項では、市区町村の防災担当者の心にある「不安」と「迷い」の实在と、その背景にあるものを知るために、4名の市区町村の長に対してそれぞれ16の質問を行った。うち本項では、4名の市区町村の長が、部下であるフォロアーとの関係についてどのように考えているかに注目して以下のとおり整理した。

まず1人目の岩手県陸前高田市戸羽市長は部下であるフォロアーとの関係について次のように語った。『私は、幹部職員はみんな信用しています。部長級の人あるいは、先程インタビューしていただいた〇〇（被災時の幹部職員）さんについては、もう何度も相談していますし。やっぱり私も何て言うのでしょうか、石橋を叩くわけではないですけど、あんまりトップダウンとかワンマンショーをやる気はないので、何か発言するにせよ、あるいは何かを決めるにせよ、幹部のみなさんの意向をまず聞いてからやっていますので、そういう意味では幹部、〇〇さんを始めた幹部の方々については信用しています。〇〇理事については元々役所の職員であって、前の市長とは近い関係にありました。実は、その前の市長と私は、あまりいい関係になかったものですから、彼（〇〇理事）から、被災をしてから、初めて酒飲んだ時に、「いや、これがなかったら市長と仲良くなんかできませんでしたよ」というふうに言われましたけど、ただこんな震災にあって、二人共どうしようもない状況になって、そういうところをくぐってきたので、まともな思いというか、本音でやってきたので、そういう意味ではほんとに信頼のおける方だなというように思います。当時は、給食センターでも寝食を共にしました。そういう経験をすると、お互いに本音のところがわかりますし。過去は過去としていろいろあるのかもしれませんが、お互いの誤解の部分解けるところもあります。

基本的に、復興現場を抱えている部署なんかはものすごく忙しいわけですね。私は、ですから例えばそういうところに顔を出したり、あるいはその飲み会に参加をさせていただいたりしながら、劳うわけでもなんでもないですけど、みんなと同じ目線をみんなと仲間意識を持って仕事をするっていうことがすごく大事だなと思っていまして、あんまり市長面して敬礼しろよみたいな話じゃなくてですね、いやいや同じだよっていうところでやっています。年齢的にも私よりも上の方が部長さんたちで、私より若い幹部っていうのは一人か二人くらいしか課長さんでもないのですからほかの方々、若手も含めて極力みんなと一緒に何かやるというようにしていますけどね。』

次に2人目の熊本県下益城郡美里町の上田町長は『職場の中で、信じるべき、あれ、職場の中ですか。難しいな。ああいや、職場の中ではもちろん。あのう、一人じゃないということだと私は思っています。やはりその、ポイントで信じなきゃいけないというのには、やはり情報をまず把握している人間だと思いますので。あの時はもう、防災担当の〇〇さんとか、という形になります。信じるべき相手はそうなります。町民もそうです。信じる

べき相手だと思うんですけどね。信じると信頼は、私違うと思っていますけども。もうこれは先ほど言いましたように、まず情報を持っているかどうか、それから懸命に働いているかどうかというのを日頃も見ていますので。ですから、災害にあつては、これはやはり防災担当の〇〇さんであったり、あとは、副町長ですね、教育長もそうです。総務課長もそうです。基本的に、副町長と教育長は、私が人事案件で議会から承認してもらわなければいけませんし、総務課長というのはその中枢で、自分が任命する人間ですから。そこを信頼せんと、と思っています。

部下であるフォロアーとの適切な関係を築く上において最も大切なことは、これはコミュニケーションですよ。これは災害時ですか。（はい）。災害時であれば尊重するということだと思うんです。たださっきも言いましたように、要はアドバイザーとして、まあいろいろの意見を聞いて尊重しながらちゃんと自分の持っている決断を出す。要は、いや右に逃がしたほうがいいですよと言われた時に、いろいろ、自分の中では、これはもう左しかないだろうと。まあそれはいろんな情報を得ながらそうするんですけど。でも、右に逃したほうがいいですよと言われた時に分かりましたじゃあ今回は、まずは左に逃しておいて。その次のときに今度は右に逃しましょうとか。何をやるにも尊重をしながら決断をしていくというような、そういう何かあつ信頼されているんだって、いろいろこう考えることがあつたら聞いてくれるんだというような関係。そういう距離感というか、そういうのを作るのがやっぱり。特に災害時とかもそうですし日頃からのことかな？って、逆にですね、災害時だからというわけではないんですけども。後は、これはちょっと手前味噌になるんですが。今回の地震もそのすぐ次の日から災害対策本部会議を開いてきました。もうかなりの回数開きました。防災担当の〇〇さんにはもちろん入ってもらって、あとは全ての課長と三役だったんですけども。もう早い段階で、初めての経験ですから。町民の皆さんも戸惑ってらっしゃると思いますと。で、職員も初めての対応をせんといかん。もうこういう状況で、一回一回持ち帰って印鑑を押して決済まで求めよつても進まんことがたくさん、多分出るだろうと。もう、責任は私が取りますからと。現場でこれがよりベターだ、町民のためにベターだ、と思ったことはもうやってくれ、こういう非常事態だからと。もしそれで後からいろいろ苦情が来たり何かあつたら「もう町長のせいせい」と。ということは言いました。それは効いたと思います。かなり効いたと思います。そういう何か。職員の人たちってやはり公務員ですから。最後は誰が責任を持つか？という話になるんだと思います。これはもう、それが当たり前の話だと思います。その時にちゃんとこう盾とか。何というのでしょうか、担保になってやる人間がいれば動きやすいと思いますし。そういうのも一つの、そういう関係を築く上で重要なんじゃないかなとは思いますがね。』と語った。

また 3 人目の東京都青ヶ島村の菊池村長は『職場の人間関係のパワーバランスなどの属人的な要素についてですか、全然、考えたことも無いです。（私の）選択に影響を及ぼしているのは、島民ということになりますね。あとは課長（総務課長）ですかね。

部下であるフォロアーとの適切な関係を築く上において最も大切なことは何かについては、あんまりこれもねほんとな、ちっさい組織だから、もうわずか13人ぐらいですよ、だいたいね職員は、出先に何人か居て、まあ家庭みたいなもんだ、家族みたいなもんだからね、あんまりそういうのはないですよ。意見が通りづらいとか、聞こえづらいとかそういうのは無いですね。』と語り、最後4人目の群馬県みどり市石原市長は『私について申し上げると独断で決めていくタイプではありません。アドバイスは色々と求めています。ありますが、勿論判断は全部に責任、自分の責任においてやっておりますので。貴方が言ったからこうにした、なんてことは一切言いません。その覚悟は出来ているつもりです。意外と自分は、タイプとすると任せちゃうほうです。だからこうやって多分学校（法政大学大学院公共政策研究科修士課程学生）にも来られるっていう話になってですね、こんなに雨が降るのに、大丈夫かって言われて、いや任せるよと、責任は勿論取るっていう。そういう信頼関係が出来ている。ちゃんと構築しているつもりなんですけど。アドバイスは求めますけども、それ以上、あまり偏った人にウェイトは置いてないと思います。

フォロアーとの適切な関係を築く上において最も大切なことは、まさに冷静さと胆力ですね、首長に求められるのはこれ以外ないと思いますね。ちょっと言われてカッとなったり、良いアイデアをもらったからと、すぐに行動に移したりっていうのは絶対に駄目だと思います。やっぱりひと呼吸置く冷静さと、嫌なことを言われてもきちんと受け止められる胆力が絶対に必要だと思います。』と語った。

以上から、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「相互間ののほどよい距離感」がよく分かる。

## 1-2 市区町村防災担当者

### 1-2-1 島嶼の地の市区町村防災担当者

島嶼の地においては、地震発生時の津波災害、台風による高波等海洋の変化に起因する災害のほか、一般に、山林、湖沼等の占める比率も高く、山間部で見られるような自然災害に備えることも求められる。これらは、急激に引き起こされることが多く、また、その被害も地形等の影響を受け、予想を超えて拡大する傾向を有している。さらに、島嶼の地においては、本土と海により隔てられているため、速やかな災害対処に困難が伴う場合が想定されている。

東京都大島町。防災は防災対策室が担い防災係によって編成されている。防災対策、防災計画に関すること、防災行政無線に関することなどを分掌している。

#### 【防災担当者 本人要望により匿名】

『これまでの勤務の中でいわゆる空気、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場面があったとすればそれはどのような場面かという質問については、そうですね、んん、何か難しいな。いわゆる、簡単に言うと、何と云うのでしょうか。ええと。私の意見じゃなく、何らかの「こうしなさい的」なことですか。やはり、そういう空気感に

なるというのであればですね、例えば台風なりが接近しているのに大丈夫だよというような空気感は、やはり漂うんですよ。いわゆる台風対策会議をやっても何らかの空気、あの  
大島弁で言うと「大丈夫、大丈夫ずら」とか言うんですが。「大丈夫だろー」みたいな空気感がやはり漂う部分はあるんですけども。ただ私としては、いわゆる基礎となる情報に基づいて自分の考えは言いますので。つまり職員は早くしたほうがいいだろう、とか。「大丈夫だろー」みたいな空気感ですか、とりあえず 25 年以降はないです。それ以前ですか。そうですね、あったかも知れません。

次の、振り返って、当時あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ない場面がある  
とすればという質問ですが、いわゆる避難勧告を出さなかったとか、そういうことですか。  
であれば、やはり、あの時点では、台風応説明会の情報しかなかったのは事実ですし、やはりそうですね、初めてのこともあって、想像力の届かないところでし、そういう中で  
いうと、あの当時の対応については、そうせざるを得なかったと答えざるを得ない場面であ  
ったのかもしれない。

空気に支配されるような中であって水を差すことができる自由は与えられているかという  
ことについては、与えられていると思います。はい。それは何故かといいますと、何故  
私が、そこまで言うかといいますと、25 年の災害以前は、防災の担当は 1 人配置だったの  
ですが、私はその担当（防災係長）を 7 年やりまして、その経験上、その時に、まさにさ  
っき言っていたようないわゆるその同調圧力じゃないですけども、あるいはアンケートで  
も書きましたけども何か「いらぬんじゃないか」「暇なんだろう」とかいう面に、多々  
遭遇してきました。それで 25 年の災害がありました。やはり防災を担当する上では、い  
わゆるそういった危機管理とか、そういった意識は人一倍強く持たなきゃいけないし、ま  
た同じようなことは繰り返すなという意識は自分で持つようになったんです、経験を経て。  
防災対策室の職員は、当然同じ認識でいると思いますんでね、同じ。あるいは大島、火山  
防災連絡事務所、気象庁の。その職員の方もいてその方々の意見も当然聞きますので。  
信じていい方々だと思っています。

大島だからなのかもしれない。県もそうですし、地元大島の出身の職員の。小さい頃か  
ら同じ学校に通っているとか、あるいは気象庁の方も。今年度から「防災アドバイザー」  
という気象庁のOBを、今非常勤で採用しているんですけども、その方は長く気象庁の大  
島測候所に勤務されていて防災連絡事務所の初代所長をされた方なんです。そういった方  
にもいろいろとアドバイスを受けてたりする。そういった意味では「顔の見える関係」が長  
く築かれていた部分があるので、いわゆる信頼できる関係だと思います。

また、未来に何が待ち構えているのかの判断を手助けしてくれるのはということにつ  
いては、やはりうちの職員であり、あるいはその防災アドバイザー、あるいは気象庁の火山  
事務所の方になります。そういう認識です。大島は基本的に未来に何があるかというとお  
そらく「噴火」があると思うんですね。噴火に関しては、もう常日頃から交流、活動もや  
っているの、そこは信頼しています。

私は、アドバイスを求め幅広い意見を求めるタイプです。自分ではそう思っています。アドバイスを求めます、意見を求めます。一人で決めてしまう、一人でこなしてしまおうとする、一人で全部抱え込むということはないですね。またそうならないように心掛けています。いろんな意見を聞いています。当然自分の考えはあるんですが、それと意見を聞いて照らし合わせて判断するようにしています。先に申し上げましたが、私は結構長く防災の担当（1人配置）をやったのですが、振り返るとやはり一人で結構完結させてしまうようなことがありましたね、自分だけが分っているような、たぶんに、そうですね。今は、立場も変わりましたし、だから余計に、意識しますね、アドバイスを求め幅広い意見を求めるように心掛けています。

私の選択に影響を及ぼしている部分なんですけども、それってよく考えるとやはり、住民の方々の安全をというように考えると、まずそのことを考えますね。例えば、台風が来た時にどうする、まず住民の方々の安全を考えた時にどうするかと。そう強く意識するようになったのはそうですね、やはりあの災害を経てからですね、今も行方不明のままの方がいらっしやるわけですし、そうですね、はい。

意思決定の基礎となる情報ですね、これを自身の中で見極めるようにすることはあるかという質問については、そうですね、いわゆる避難の勧告なりにかかわることですよ、そうであればそうですね、気象庁の情報云々、いろいろとあるんですけども、その情報を基に、いわゆる準備情報なり、その情報を基にこの防災対応の動きをしていきますので、そこは日常的なものですね。日々のトレンドを追っていますので、おのずと見極めようとしていると思います。毎日見えていますので。今では、注意報が夜に出るであろうという状況にあっては、いつも2名泊めています。恐れがある場合にもそうです。そういったこともあって常に我々は気象情報なりの、意思決定の基礎となる情報常日頃から見るようになっているんです。

次のいろんな専門家や大きな影響力がある方を、そういう人たちをどう見てきたかということを考えることがありますかということですが、ありますね。今回25年のときに、学者の先生か誰だかは分からないんですが、いわゆる大島は、火山灰の土壌があつてその下に、いわゆる岩盤層があるんだと、だからああいう大雨が降った時に上層部の火山灰質が崩れるんだということをおっしゃった方がいるんですよ。そういうことをある程度、学者やら学会とかで分かっているのであれば、大雨のときにこうなる恐れもあるよというような話はしてくれてもいいんじゃないかなと思ったんです。また逆に学者の先生って、何かが起きた時にそれにかこつけていろいろな諸説を述べる方がいるじゃないですか。最初から分かっているようなことがあるのでなぜ伝えてくれないのかと思いましたね。

専門家の方のいろんな意見や考え方を知るということは大切であることは承知していますが、ただ疑いなく受け入れるかとなると、私はありません。土砂災害はなかなかこういう機会がなかったんですけど、まあ火山の部分であれば、いろいろな先生方が研究しているいろんなご意見があるので、それは聞いて、参考にさせていただきますけども、25年の

ケースは本当に、後出しで、こういうことが起こったというようなことを聞いた時に「エッ、最初からそういう考えがあるんだったら少しくらい言ってくれたらいいのに」みたいな気分になりましたね。何かマスコミ用に言っているような気がしちゃって。こんなところで名前を売らなくてもいいでしょみたいな感じにもなりましたね。

職場の人間関係やパワーバランスなどの、いわゆる属人的な要素が自身の迷いにどのように影響しているのかということを考えてみることはあるかということですが、改めてどうですかね、難しいですね。影響はしていると思います。人間関係でしたら、小さいころから互いに知っているような部分があって、もちろん慣れ合いなり良くない面が出てくることもあるのですが、必ずしもそれだけではなくて、逆に、考えが分かるというか、腹の探り合いもなく、無条件に信頼し合っている部分もあるわけです。決める時は早いんですね、互いに考えていることが分りますからね。また、パワーバランスの中でいきますと、私はまだ、管理職で一番年下なんですね。いろんなことを、防災として働きかけるわけですけども、小さい頃から私のことを知っているわけです。そこはアレやれよ、とかですね、そういうようなことはですね、よく、いや、やはりパワーバランスということなんでしょうね。逆にだから、利点もありますし、悪い点もあるんですよ。職場の人間関係やパワーバランスなどの、いわゆる属人的な要素が意思決定に影響するかしらないかとなると、しないわけがないでしょうね。まあ、今は一番年下ですけども。逆に私が一番年上になればですね、出来るんですよ、逆に私の方から。これは防災上で必要だからやりなさいと、言えるかもしれないですね。こういった狭いところだからこそ起こりうるパワーバランスが、ちょっとこう、ありますね。それこそ小学校の時からですからね。学校でも一緒、そして就職して、長く苦楽をともにしてきて、分りあえることもありますし、ただ人間ですから、知りすぎているだけに、なんか余計にうまくいかないというか、難しい面もでてきますね。

次の、避難の勧告にあつて、自身の中の不安や迷いは漠然としたものか、あるいは具体的かという質問については、当然あります、具体的です。この防災業務というのは基本的に、いわゆる「備え」ですね、事前準備を、普段やっている事前準備をいかにそのときに活かせるかということに尽きる、というように思っていますが、いくら備えたとしても、どうしようもならないことを体験として知っているわけです。25年の災害を経て、不安はそれ以前より、より具体的なものとしてありますね。今も、行方不明のままの方がいるわけです。普段こうやって防災計画なり何なりを、地域防も今見直ししているんですけども、はたして本当にこれでいいのか、これで住民を守ることができるのかということに、やはり不安を感じますし、迷いはありますね。

次のですね、フォロワーシップを果たす上において欠くべからざることはという質問ですが、それっていうのはアレですかね、上司に対してということですよ、そうですね。例えば、大島ですと年1回、各地域に出向いて防災連絡会というのを住民向けにやっています、そういった時には絶対町長には、その場に顔を出してもらおうと。住民の皆さんか

らの声が直接町長に届くということもありますし、また、町長に防災に対する知識なりをより深めてもらえますし、で、そうですね、そこは何よりも住民の皆様が「ああ町長が来ているんだな、防災のあれに来ているんだな」というような部分で、安心というか、信頼ですね、高まるのかなと思っていますね。そこはその、フォロアーとして能動的に取り組んでいるところですかね。

私の立場としてはなるべく、町長が決断するためのいわゆるフォローじゃないですけども、ミスジャッジをなるべくしないように我々は町長をフォローする、情報を与えるんだというように心掛けてはいますね。それはやはり、25年の時に、当時の町長はもうかなり先走っちゃって、まあ、ああいう状況ですから、仕方のない部分もあったんでしょうけど、周りの職員の意見をほとんど聞こうとしなかったですね。反面「決めろ、どうすんだ、どうすんだ。早く決めろ」ということでしたから。そういった意味ではやはり周りの職員がある程度いい方向に持って行ってあげるような対策を取らないといけないんだろうなと、今はそう思っています。

あるべきリーダーシップについては、これは私が思うところでいいですよ。そうですね、やはり思うことは、あの、決めるといことですかね。私に関していうと、室の長ですから、室が担う所掌に関しては、私が意思決定者になるわけですから、そこは認識していますね。リーダーシップにあっては、そこが一番大事だと、私は思っています。それとやはり聞いてあげることと、取り上げてあげることだと思います。ブレないこともそうです。決定事項に関して私がこうブレちゃうと、うちの職員も不安に思うので。やはり一度決めたことは意識して、なるべくブレないようにしようと思っています。その「ブレない」ためには、うちの職員の意見も聞いてある程度の共通認識を持って決めるんだと、そういうふうになればブレないと思うんですよ。ただまあ、ある程度決定事項に関しては室員皆に振ってですね、意見を聞くようにしています。

また、危急の場面にあつての自分の決断、これが正しいと責任を持って言い切れるかどうか、もし言えないとするのであれば、それはどういう理由かという質問については、基本的には、きちっと持ってやっているんですけども、ただやはり、じゃあ全てが正しいかと言われたらそうでもない部分もあるんですよ、そうですね。言えない、正しいとは言えないのかもしれないですけど、正しいと思って、町長に、まあこうしようと言ったりします。結果として何事もなければ、それは正しいんだというように理解しないと、結局、やったけど何事もなかったじゃないかということと言われる訳じゃないですか。まあ、たまに言われますけども、けどその部分を自分で否定してしまうとですね、またおかしなことになっちゃうので、やはり決断は決断で、一応「正しい」とは思っていますが、ただそれに対して自己満足するんじゃないかと、必ず振り返りでね、こうしたけども、こういうこともあったんじゃないかとか、まあいろいろな振り返りをします。基本的には「正しい」と思ってやっています。

確かに先ほどまあ、その基準（避難の勧告、指示に関する）に基づいて淡々と対応する

と申し上げましたが、ですけども勧告を出すことによってですね、例えばまあ、いわゆる住民生活が一時ストップしてしまうとかですね、経済的なこととかですね、いろいろな、勧告を出すことによって住民生活にちょっと不便というか、そういったことにも支障を来しかねないわけですから、そういった部分では、それは不安ですね。

防災に関しての職場の周りの理解ですけども、やはり 25 年以降変わりました。例えばですね、台風接近時には、避難所の開設準備ということで毛布やらアルファ化米やらをうちの室員が中心になって避難所に事前に運び込みますが、実は結構それというのはかなりの重労働なんですけど、周りは手持ちの職員を出してくれて協力してくれます。25 年以降にも既にそれをもう 5 回繰り返していますが、「どうなってんだ」というようなことはありませぬし、繰り返しているのにも関わらず協力してくれますので、ある程度防災という立場は理解してくれているとそう思っています。ただ過去はそういうことはないですね。過去は非常に厳しかったですね。

当時は、総務課防災係ってなっているんですけども、総務課の中でもやはり防災に対する意識が低かったですね。そもそも 1986 年の三原山の噴火後にできたんですよ。今と昔では全然もう、存在感が違いますよね。

防災は専任です。また、自分で防災に向いているか、どうかということについては、自分が評価するものではないのですが、まあちょっと、経験上長くやっている部分があるので向いていると言えば向いているし、別に他の科に行ってもやれば、ちゃんとその部署にも馴染みますしね。難しいですね、適材なんだろうかね、意外と難しいですけども。ただ、本音を言うと防災って、あまり担当になりたくない部署だ、と言えば部署なんですよ。実は、ですからなるべくなら本当に、代われるものなら代わりたいたいというのが自分にもあるんですけども。ただなつた以上はですね、職責というかそういった意味では、なるべく自分もがんばろうといった意識があるので。適材かどうかは分からないけどもがんばろうって意識はありますね。まあ、管理職にあっても、中には、もう全然防災対策の意識がない方もいらっしゃるわけなんですけど、周りの者が「全部決めろ」的な感じの方もいらっしゃるわけですよ。台風で参集してもテレビ見ているくらいですから。そんなレベルなのでしたね、25 年の災害以前はですね。ただ、今となってはやはり責任者でもありますから、そういった意味では、適材というよりもがんばらなければと、先導を、先頭を走って行かなければいけないという部分があるので、がんばらなきゃいけないと。そういう思いです。

選択を左右する最も大きなものは何か、また意思決定にあつて、誰が正しいか、何が受け入れやすいかという観点からスタートしていないかという質問ですが、私は、その、やはり何が正しいかで多分決めると思うんですよ。何が正しいか、要は何をしなければいけないのかという部分で、こういうことをしなければいけない、と。それと、選択を左右する、最も大きなものは何かということについては、住民ですね。まず基本にはやはり住民がありますので、やはり住民の安全とかそういったものをまず頭において選択するよう

に意識はしています。

また、いかなるものにも優先して守るものがあるとするならそれは何か、何を懼れるのかという質問については、25年の災害の時に勧告を出さないからという部分で叩かれたじゃないですか、実のところやはり叩かれるというのは怖いんですよ。やはり怖いんですよ、実は。やはり心の奥底には、我々だって、誰だってマスコミに叩かれないですから。多分町長もそうだと思うんですね。まさにああいうことを経験しているからだとは思いますが、ですけども。

ただしそういうこともあるけれど、やはり住民の命を守らなければならないという。ただ、それだけかと問われると、ただ奥底にはやはり我々の保身もあると。だから迷うんでしょうね。

防災に関する法制度の問題をどのよう（具体的に）に捉えているかということについては、ちょっと、あまり難しくは言えないんですけども、基礎自治体が、いわゆる避難勧告を指示云々ってあるじゃないですか、それはそれで良いんですけども、例えば都とか国なんか「それは市町村のことですから」とすぐにサジを投げちゃうんですよ。そうじゃなくてもっと、災害であればもっと深く関わってくれて、避難の勧告なり指示なりという部分もですね、もっと関わってもらいたいと。やはり国、まあ都道府県がもっと関わってくれてもいいのではないかと思うことが多々ありますね。25年のときも、都は、うちは、情報は出したと、あとは現場の判断だと。出すのはとても簡単なんですよ、規則的に出せばいいだけなんで。最終的な責任を市町村にあてがわして。普段の仕事だと「東京都の意見を聞け、ナンダカンダ」と言う割には、災害の時には、何か知らん顔をしちゃって「うちは情報を出した」とかってね。

もう少し都道府県の、まあ例えば東京都の責務をもう少し明確に。明確にというか、やったほうが良いのかなと、そう思うんですけどもね。

こういうところがあるんですね、例えばいろんな補助金の業務なんかがあると、都は結局、指導的な立場で結構言ってくるんですけども、こと災害になるとですね、それは町さんが決めることだというようにですね。もっと関わりを持ってもらえれば町としても非常にこう、もっとうまく行くと思うんですけどね。25年の災害の際に、都からいろいろ職員を派遣していただいたり、具体的には罹災証明なんか、町としてもとても助かった部分がありますが、やはり核となる部分、何というんですか、こう住民を避難させるとかですね、一番ポイントとなる部分でもう少しこう主導していただければ助かるなんて思ったりもしたんですけども、いわゆる責任の問題が関わってくるとなると急に、それは町さんで決めることですからとこう逃げ腰になっちゃうんですよ。もう少しそこを具体的にこう、検討の中に入ってきてくれれば、ってある部分もあるんですけど、急にこう「そこは関係ないですから」となっちゃうりするときがあるんで、そこをもっとやってくれるようなことに期待しますね。（実施日 28.9.23。場所大島町庁舎内）』

## 1-2-2 海岸に接する地の市区町村防災担当者

津波被害のない震災は負傷者の割合が大きく、津波被害が大きい震災は負傷者の割合が少なくなる傾向がある。津波災害の特徴から津波に巻き込まれてしまった場合、生命が助かる可能性は低く、有効な対策は早期の避難しかないと考えられている。防災や防護が目標となるハード対策とは異なり、ソフト対策では、人命の損失を防ぎ資産への被害を軽減する、いわゆる減災が目標となる。

岩手県陸前高田市（防災は防災局が担い、防災課によって編成されている。防災会議、防災計画、防災訓練及び災害調査に関すること、防災行政無線に関すること、災害警戒本部及び災害対策本部に関すること、自主防災組織の育成指導に関すること、自衛隊の災害派遣要請の統括に関すること、国民保護協議会に関すること、国民保護対策本部及び緊急処理事態対策本部に関すること、土砂災害防止に関すること、土砂災害防止に関すること、災害協定の総括に関することなどを分掌している）

【防災担当者 本人要望により匿名】

『空気に自分の意思決定を拘束されていると思わされる場面ですか、そうですね、過去にはありました。やはりそれはやむを得ないことなのでしょうけども、災害時の担当をしているということで、トップダウンが原則だということで、どうしても下のほうは、また下からのほうは情報を提供するというふうな立場であるので、それで意に反することはあったのかなというふうには思っております。防災は、2年目です。1年と9カ月です。このポストは11配置目です。総務課に始まって市民課、会計課、保健課、財政課、農林課、商工観光、健康推進課、教育委員会、水道事業所、そして現在の業務ということですよ。

今、防災担当ということで、防災ということに関しては一定の責任があると。そういった意味で、非常に自分に、知識のなさに対しては非常に不安に思っております。どういった時に避難指示・避難勧告とか出せばいいのか、あるいは今低気圧が岩手に向かっていて、どういう天気の変化が起こり得るのか。あるいは河川の水位の状況がどう変わっていくのか、そういった部分を瞬時々に判断して、見極めていける知識があればなあといったところですよ。11配置目というふうなお話はさせていただいたんですけども、まずは全然、いろはのいから始まったの業務ですので、もう4月から来た時にそういった面が非常に不安で不安でしょうがありません。今でもそうなんですけども。そういった面では、常々情報を共有して相談できる、そういった体制ができればいいなあというふうに思っております。私、今部門の長として、やはり職員からは持っている情報を吸収する、そして持っている意見を吸収する、そういう職場づくり、空気づくりが必要だと考えています。その中で私がどのように判断していくのか、それが災害時に一番役立つことかなと考えています。それで日頃から意見を述べやすい雰囲気をつくりながら、空気をつくりながら、そして信頼関係を持ちながら、最終決断をしていく、そういったことが重要じゃないかなというふうに常日頃から考えています。

震災当時は教育委員会で、学校の施設の担当をしておりました。中学校の校舎、全てで

8 つですか。その中で具体的に言うと広田中学校、大友中学校は津波で被災を受けました。米崎中学校は地震で被災を受けました。小学校の校舎で、合同で授業をしなきゃならないと。まあそういった部分で小学校の復旧を、急ぎながら実施して、中学生と小学生と、一体的な学校というわけじゃないんですけども同じ校舎で学ばせたと。特に大友小学校については、大友小学校も水に漬かったと、被災したということではあるんですが、とにかく大友小学校の子供と中学校の子供の授業を再開しなきゃなんないということで、小学校の校舎を早期に復旧させて、そこで学校を始めたわけです。なんでその大友小学校がいるかという、今大友小学校は津波注意報とか警報がでると避難しなきゃ駄目だと。地域から「安全な学校ではないんじゃないか」と。「移転してくれ」という要望書も先日も出されました。ただ当時を振り返れば、そうせざるを得なかったと。とにかくその時の子供達の授業、学校、学ぶ場が必要だといったところで小学校を復旧したと。それがベストな方法だったというふうに考えていました。

水を差すという表現がちょっと理解できない面もあるんですけども、とにかく職員にはある情報をとにかくあげさせて、情報を共有してから仕事を進めましょうと、それは災害時であっても通常の業務であっても、その中でベターな方針方法を、手段を見つけて仕事を進めましょうと。そういうふうな心構えで日頃は仕事をしているつもりです。差さなければいけないという状況があるかないかと言われると非常に悩むんですけど、とにかく正直に正確な情報をあげてくれ、ということしかないのかなというふうには思っています。自分が否定する方向に流れていくような空気感の会議の中にあって、防災担当者として、水を差す自由はあります、あります。はい。ただその協議の内容にもよりますが、もう決定になる段階で話したんでもしょうがないので、意見を出し合っている、話し合っている過程の段階であれば、私も主張に反する意見だったりあるいは肯定する意見だったり、そういった部分は述べなければならぬというふうには考えています。

防災担当者として、もしそういう場面があるとすれば相反する意見にはならないとは思いますが、例えば今晚台風が高田市に接近して、通りますよと。じゃあ夕方うちに雨の降りそうなところ、まあ市内全域なんですけど避難指示を、避難準備情報を出しましょうと。そんな時に、例えば、いや市長は「もっと離れているから大丈夫じゃないか」とかですね、そういうふうな意見もあり得ないことはないでしょうが、やはり空振りオッケーということで、安全のために避難準備情報を出しましょうと、いうふうなところぐらいですかね。ただ市長は、だいたい、こちらの意見を受け入れてくれます。もちろんこちら当然気象庁からの予報官からの意見とか、色んな部分の情報を収集してから述べますので。だから相反するということはある程度考えづらいのかなというふうに思っています。

防災担当である自分の立場において、信じるべき相手は当然部下であったり、上司であったり、同じ職場の仲間。まあ上司といたら副市長、市長しかいないんですけど、そういった方々であるべきかなというふうに思います。信じるべき相手と信頼できる相手につ

いては私はイコールと考えています。でない防災業務はできないと思います。防災に関して、未来に何が待ち構えているのか判断を手助けしてくれるのは部下であって、やはり、何故かと言われれば日頃からの信頼関係が生み出すものではないかなと信じています。信頼関係は、日頃からのコミュニケーションかなとは思いますが。先程言ったとおり、防災局というのが4月から初めてできた職場であって、皆初めての赴任ということで、私は2年目なんですけども、日頃から、例えば朝、当番を決めて気象情報を皆さんの前で説明するんですよ。ちょうど5名なので月曜日担当私、火曜日担当誰とか当番決めて、お互いスキルアップしながら進めていると、そういったことが同じ目標に向かっていくということで、信頼関係が築けるのかなというふうに考えています。時には5人で、飲みニケーションもします。

判断にあつては、多くの情報のもとに判断すべきと思っていますので、部下には多くの情報をとにかくあげると。そういった部分で多くの情報を得るように心がけています。自分一人でしようとすることはありません。周囲にアドバイスを求めてみたり幅広い意見を求めるように心がけています。(情報の正確性は)その時の情報を得た、得ようとした会話の中で、どこからの情報だということは常々確認しながら進めています。(自身の選択に影響を及ぼしているのは)やはり部下じゃないかなというふうに考えております。先程何度も言ったように日頃からの信頼関係から、そういった信頼関係が生まれることから情報収集しながら判断していくと。当然自分でも情報収集はしますが、そういったところから生まれるのかなというふうに考えていました。また、情報の理解のスキルを高めるために部下には研修機会を積極的に与えています。

意思決定の基礎となる情報。自身はそれをどのように見極めているのか、それを考えることはあります。情報についてはやはり先程言った防災の関係ですので、例えば気象庁であったり、そういったものに対する、そういったところから得ている情報を相互に、相互についていうのは、私も部下も、そしてまた気象庁からも、情報を得ながら最終的な判断、判断というか結論に結び付けているのかなというふうに考えています。

専門家であるとか、大きな影響力のある者の見解やアイデアを、疑いもなく受け入れるという傾向は全くないとはいえませんが、なんの疑問もなく全面的に受け入れるということはありません。自分ではそう思っています。まず物事を聞く時に、必ず自分が最初に答えを言わないで、どういう考えでどういう結論に至ったのか、そういった話し合いから始めるように心がけております。その結果相手の考え、そこに至るまでの経過も理解できるのかなというふうに思いますし、その後には自分もそういったそこまでの疑問に思った意見とか、そういったものをお互い喋りながら、相互に理解しながら結論を出す。災害時にはそれでは遅いかもしれませんが、日頃はそういうふうな形をして、そういった形態でもって結論をだしながら、防災担当としての意見をまとめるというふうな仕組みで仕事を行うように心がけております。

昨年は全然、そういった研修の機会が全然なかったわけなんですけども、今年に入って

からは、少しは時間的余裕がありますので、さっき言った知識を習得するために、私自身も講習・研修には極力参加するように心がけております。

人間関係のパワーバランスなり、先輩であったり後輩であったり、いろんなプライベートなところ引きずることが私はあります。属人的なところに影響を受けるタイプであるかもしれません。辛いですね。そういった力にはね、歯向かえないというか、昔の人間なのか、体育系なのかそういうところがあります。そういうふうな要素が不安とか迷いに影響することは当然人間なのであると思います。意見をぶつけあいながら、協議だったらいいんですけど、討論なった時にはとてもじゃないけども、明日から役所に来られないとか、あとは 2、3 年後には同じ職場になる可能性は十分にある関係であるので、そういう、どうしても性格的に丸く収めてしまうとか、そこまで突っ込んだ協議はしないとかですね、あるいは自分がそういう決断しなきゃならない立場の時によりやく改正ができるとか、そういったことは多々あるのかなど。自分にとってもですね、振り返ればあると思いますし、人間関係だけはうまく保とうという気持ちは十分に持っている自分かなというように思っています。

地元色の強い、昔から知っているとか知らないとか、近所に住んでいるとか住んでいないとか、そういう中であって一つの空気ができた時に、やっぱり水を差すっていうのは難しいと思いますね。ただそれが、課題というか協議内容にももちろん関係すると思うんですよね。いくら防災で避難指示出すとか、そういった勧告出すとか、そういった時には当然、周りが同じ部長級であっても、判断は私がやんなきゃいけないので、そこは淡々と。当然指示出すのは市長なんですけども、市長とも協議しなきゃなんないので、それは部長級達にあっても、立場としてリーダーシップをとっていかなきゃならないと。ただ、日頃の会になると、もう借りてきた猫のように小さくするとか、そういった場合も多々ありますね。ほとんど地元の方っていうか、こんなに小さな陸前高田市ですので、小さな中ですのでやはりそういった上下関係は。先程も言いましたけども、昔の人間であり、私は体育系の出身ですので、1 つ歳が違えば全然違うということで、そういった面はあります。ただそれはいい意味でもマナーでもあると思いますが、まあ使い分ければいいんでしょうけども、なかなかそこには至らない自分がここにいます。そのような人間関係とかそういう職場にあっては先程言ったように知識がないことが一番不安であり迷いであり、それにつながっているのかなというふうに思います。そういったことから日頃、先程言った朝の天気予報の情報共有から始まって、何とか自分も一定の知識を得たいなというふうに考えていました。漠然とした不安というものではなく、知識不足という具体的な不安を払しょくするために、それで今年度に入って様々な研修受けている中で、当然資格的には当然レベルの低い資格なんですけど、防災士っていうのがありますので、それを 9 月に講習を受けて試験を受講することによって取得しました。資格取得した、しないということよりは、その過程がすごく自分のためには勉強になったかなと思います。当然試験というラインがあるので、ただ単に研修に行ったのではあんまり勉強しない者が、難しくない試験なんで

すけども試験があるということにとって、私でも必死になって勉強したかなと。いい経験をしたかなというふうに思っていましたので、今後も何かしらの形で様々な試験資格とかにチャレンジしながら、自分を高めていきたいなというふうに思っています。それは職の要求です。職の要求ですね、一番、いの一番には。

防災担当として上司に対してのフォローシップを果たすうえにおいて欠くべからずことは、「報（告）・連（絡）・（相）談」であり情報、加えて、やはり防災の知識っていうんですかね、それは情報にも値するのかなというふうには思いますが、市長だったって全てを網羅しているわけじゃないので。まあこういう時にはこういうふうな状況になって、大雨が降る可能性が多くありますよと。現在低気圧が発達しながら岩手上空を通過するので、どの程度の雨が降る見込みだとかですね。そういった部分は必ず報告になってしまいますけども、そういったことは必ず行わなきゃなんないかなと。それもある程度何時間前とかですね、予報を得た時点で進めなきゃなんないのかなと。まあちょっと、その範囲はきちんとフォローとしてやらなきゃなんないのかなというふうに思っていました。

自身の立場でいう、クリティカルな場面にあつて、あるべきリーダーシップは、正しい情報を得ながら、正しい方向の決断が必要なのかなというふうに思っています。自分から見てのリーダーシップっていうのは、私の判断は市長の判断であり、最終的に市長の判断として掲げるわけですので、そういったことが必要な、リーダーとして必要なんじゃないかなというふうに考えています。それが結果的に失敗だとしてもということですね。

また、私にとっての上司であり我々のリーダーである市長は、私達、信頼関係を得ているのかなというふうに思うぐらいに、そのぶんのフォローもしてくれています。当然正しい情報をあげているから、報告もやっているから信頼関係も生まれているのかなというふうに思っています。ただ本当にリーダーシップをとりながら今日まで復興は進めてきてくれたのかなと。あの市長だからと、ここまで来られたんだなというふうに自分も考えています。

これまでもいろんな場面で決断判断してきた経緯がありますけども、それは当然部下との話し合い、そして市長との話し合い、その結果決定してきたことということで、それは正しい情報や、知識を持つての判断ですので、正しかったというように信じていますが、まったく不安や迷いがないというわけではありません。今仮に避難勧告を出さなければいけない、そういう場面にあつて具体的には、やはり特に大雨とかなって、土砂災害警戒情報なった時に、それが夜中だった時に、いつ、その時に避難勧告出すか出さないかというのが一番の迷いです。迷うというか、迷う判断となります。何故かという、その土砂災害警戒情報も、今後 2 時間以内にどこに土砂災害が起こるかわからないというような時に出されるんですが、ただそれが、雨雲が今後発生する見込みがなかった時とか、ない時にタイムリーに出された時、そういった時にどうしようかなというふうに迷いますし、夜中の避難っていうのは却って危険を伴うといったところもあるので、避難所に行くだけが避難ではない、自宅の安全な場所に避難することも避難ではあるんですが、その時にどのような判断を下すかといったところが一番不安であり、迷うところかなというふうには思

ます。

常総でもそうでした。佐用や長野もそうですし、また大島もそうです。勧告を出した場合に、出したが故に流されてしまうことがあるかもしれないとか、色んなケースがあると思うんですけども、私自身は、空振りなら空振りで、それでいいと思います。上司も同じ考えです。ただ、出したが故に流される。自身が最終決定者でないにしても、自身の判断で仮に誰かが亡くなるとか、そういうことへの不安はもちろん、もちろん常々思っています。ですので、今言った時に、いつの時点で避難勧告、避難指示出さなきゃなんないのか、そういった時には、夢の中では鬼怒川が地元の川だったりとか、そういったように思い詰めて夢に出てくることもあります。津波が来たとかですね、目が覚めたら夢だったとかですね。そういった部分がどうしても頭から離れないと。それが自分達の仕事上の宿命かなというふうには思うんですけども、まあそれだけ日頃から、自分で言うのも何なんですけど、不安に思っているのかなというふうに思います。

周囲は、防災担当者である私（我々）の立場を理解してくれようとしています。そう信じています。普段廊下歩いていても「大変だね」と声をかけてくれます。そういった言葉が有難いなと。大雨警報先日も、先週末ですか。暴風警報・波浪警報が出たんですけど、解除されたのが朝で、朝には市役所の中の通信網としてグループウェアというのがあるんですけど、そこに掲示するんですよ、暴風警報が、波浪警報が解除されたので警戒本部を閉じますって。朝の 5 時 20 何分とか、そこまで職員がいるっていうことを周りの職員も、分っていてくれていて、「大変な業務ですね」っていうふうな声をかけてくれるので、理解しようとし、また分ってくれているのかなというふうには思います。ありがたく思いますが、ただ、例えば大雨警報とか先程言った暴風警報が出た時に、じゃあ防災担当だけに頼ってればいいんじゃないかというふうな風潮も、いずれは出てくるというふうなことも、一方では覚悟はしています。そういったところは覚悟をしているんですけども、ただじゃあ日頃あなたの課の災害時における対応は何をやるんですかと逆にこちらから話を持っていったりとか、今後しなきゃなんないのかなと。当然防災課だけがやるわけじゃないので、市役所全体で防災対策を対応しなきゃならないので、それは今後のカードとして持っていればいいのかというふうには思います。

また、ここ被災地陸前高田の防災担当とすれば、物を聞きに来たりとか、質問をしに来たりとか、学生さんから先生方から一般の人から、多いので、その対応にまた大変な思いもしていますし、また情報、防災教室とかそういった部分でも結構な数をこなしているの。何も教材なくてポット行って話せる人がいればいいんでしょうけど。それはそれで私達は辞令でもってここに来ている職員なので、準備段階がすごく非常にかかる経緯もあるので、まず時間を持て余すことなく業務にあたっているというような、ここまでの 9 カ月間がありました。

防災担当の職は専任です。自身で防災担当者であることは、うーん、やらざるをえないんでしょうけど、適材ではないと思いますね。スパッとこう、竹を割ったようなというか、

一瞬での判断ができないというかですね。それは何故かという、やはり知識のなさかなというふうに思うんですよね。なので今、少しずつ勉強をやっているというような段階でもあるんですけども、自分は知識なくても、いくら部下が集めた、信頼している中での情報の中で判断というのは非常の難しいのかなというふうに感じています。やはり自分もある程度の知識を持ちながら、部下から同僚からの情報も得ながら最終的に判断していく。それが正しい、より正しい結果に結びつくのかなというふうに思っていました。そういった意味で自分の今の力のなさが、今の防災担当としてはふさわしくないのではないかと。(このポスト。最初、話を聞いた時には) 辞令を返しました。本音はそうですよ。

当時検証報告書というものを作成してしまして、どうして本市がこのような甚大な被害を受けたのか、反省と教訓をまとめると、それで自治体の模範というかですね、参考になるようにということでもまとめさせていただきました。それが最終項のとりまとめをやらなきゃならない状況のところに、ポッと私が赴任した関係もありますので、とてもじゃないが任務が重いと。昨年はその検証報告書を取りまとめて、それも 130 ページから 120 ページぐらいになりますので、市民にわかりやすいように「概要書」という形でまとめてそれを市民に配り、その教訓として避難マニュアル、そして職員の災害時初動対応マニュアル、そして記録誌、写真集でまとめた記録誌、1 年間かけて作ったわけなんですけども、その対応をやらなきゃなんないということが目に見えていたので、どうしてこのタイミングで私がそこに就かなきゃなんないのかと。まあ大体人事のほうで、想像つくと思うんですけども、前の人を移動させなきゃなんないのかと。いったところが非常に自分にとって不安でもあり不満でもあり、です。ので去年は研修らしい研修も全然受けなくて、その業務ばかりやって、あとは市民への説明会とか、そういうのに没頭した 1 年間だったという経緯なんです。当然市民に示したり話し合いの場に行けば、私達が悪いわけじゃないんですけど、やっぱり指摘の場になって、怒鳴られたり、そういったのは多々ありましたので、そういう役割ってことも辞令もらった時点でわかっていたっていうか、想像がついていたので、まあ覚悟するまでは時間がかかったっていうか、今の業務を続けて覚悟するためにはすごく時間がかかってですね。すごく、まあ悩んでもしょうがないんでしょうけど、今ならばこうやって笑いながらでも言えますけども、とてもじゃないけども役所人生始めて以来の苦痛な 1 年間。で、それがあったから少しは、今年は知識を得ようということで、それはその時間をこの勉強というか、そういった学習の、研修の時間に充てることもできるということでもあるんですけども、そういった意味で 2 年目ってなりながら、知識がないという言葉が出てくるというのはそういった経過もあってですね。1 年生でないのに、2 年生なのに知識ないっていうのは、昨年がそういった時間を過ごした関係で勉強する時間がなかったって言ったら嘘なんでしょうけども、多くの時間を費やししながら、お盆前は土日なしですから、そんな時間を費やししながら仕事を進めていました。

誰が正しいとか、何が受け入れやすいかという観点からスタートするタイプか、若しくは何が正しいかで意思決定するタイプかの、どちらのタイプかという問いですが、自分は

例えば自分の判断を大事にしたいなというふうに思ってきたタイプだと考えています。どちらかというとな後者の何が正しいかで意思決定するタイプではないかと思います。その時点で上司に伝えて、駄目ならばそういった考え方もあるんだなど。で、自分の考えとか考えの幅もできるのかなというふうに思っていましたので、これまでも自分が正しく思った部分で仕事をしてきたつもりでいます。

先に覚悟という話をしましたが、防災担当者としての職にあつて、いかなるものにも優先して守るものがあるとすれば、それはやはり市民の命ですね。東日本大震災でも多くの財産は失ったものの、財産は復興すれば、出来るものと出来ないものがあるんだけど。ただ命は復興、復旧することはできないと。ですので、この防災担当として、一番大切に思わなきゃなんないのは命を守ること。そしてまた、検証報告書・避難マニュアルにも、命とはつていう、避難とは命を守ることであるといったことをはっきりと謳っていますし、それは市民との協議の結果作ったものでありますので、私達の使命は命を守ること、そのように思っています。常々そういった部分ですれすれの部分で生活はしていますし、ですから先程夢にも出てくるというようなことでもありますし、現在裁判にもなっていますから。陸前高田市が訴えられながら、今度また来週火曜日、高等裁判所のほうに、仙台のほうに行きますけども。それは私個人が訴えられているわけではないんですけども、そういった経験からも、やはり守るべきものは市民の命というふうに思っています。

また、被災地の現場にあつて、防災に関する法制度の問題をどのような具体的に捉えているかですが、災害対策基本法は、いろんな毎年のように改正になっている関係もあつてどれが一番新しんだと言うと私もなかなか辛い面はありますが、やはり市長が言うとおりで、市町村の役割、あるいは県の役割、国の役割というところが明記されているんですけど、国、県のですね、支援するというかですね、市民も県民であり、国民であるので、そういった部分を越境とか、越える訳ではないんですけども県がすぐ市町村の災害対策、あるいは国がすぐ災害対策、そういった部分への支援をですね、はっきりと明記して欲しいなといったところが一点目であります。

東日本大震災のように県に連絡が取れない、それがイコール、被害が無かったのかと、いったところを思い浮かべれば、そこを検証すれば本来連絡が出来ないぐらい潰滅的な被害を受けていたといったところもあるので、そういった部分は教訓としながら、県への市への支援、あるいは国からの支援、そういった部分を明記して欲しいということが先程言ったとおりで一点目になります。もう一点はですね、災害対策基本法なので、法律なので、市町村の役割、先程、国、県市の役割ということを書くのも、一つだと思のですが、明記するのが目的ではあると思うんですけど、やっぱり、最初の目的のところ、災害対策基本法の目的のところ、財産や生命を守るといったところが明記されているので、であれば国民であり、県民であり市民が自らも責任をもって自分の命を守らなきゃならない、といったところも記載して欲しいなと、いうふうな思いがあります。

常総市も、もちろんそうだし、なんであそこまで待っていたのかなと。常総市が避難指

示出さなかった部分の責任もあるかもしれませんが、今の世の中テレビだったり、ラジオだったり、携帯だったり、インターネットだったり、なんでも情報を得られるような状況なのでもっともっと市民の方々も情報を得て、早期の避難、あるいは危機を感じての避難行動に移して欲しいといった部分も書いてあればですね、そしてまた周知に努めていただければ、すごくありがたいなというふうに思います。（依存？）依存というよりも自覚という表現のほうが近いですかね、自分の思いはですね、当然市も責任を持ってですね、半日前からとか一日前から、雨雲の状況とか情報収集しながら、避難指示、避難勧告の判断をしていくんですけど、やはり同様にですね、市民の方々もそういった感覚になってですね、自ら命は、命は自分で守るという意識を強く持って欲しいなと。もちろん、我々、今やっている防災教育の中でもそういった言葉を使いながら市民の方々には呼びかけてはいるんですけども、そういった分も、法律でも明記してあれば、なおいいのかなという私の希望ですかね。

現行の災害対策基本法は防災に主眼を置いているが、減災にシフトする必要は先程来話したとおり、やはり、私たちの守るもの、そしてまた、市民が守るものは自分の命だと思うんですよ。ですので、財産を失った部分、財産を守る分については減災という言葉は使えるかもしれませんが、命に関しては、あくまでも防災なのかと、いうふうに考えています。ですので、減災は施設に対しての言葉、防災は自分の命にも値する言葉なのかなというふうに思っています。ですので、やはり、市も防災、減災に関しては尽力しますが、市民の方々にもそういった意識を強く持って欲しいというのが私の希望でもあり、願いでもあり、考え方もあります。

県はこれまで担当した防災担当だったり、それまで担当した教育委員会だったり、災害以降すごく岩手県の場合は市のことを想ってくれて、尽力、尽くしてくれるといったことが、今までの私の印象ですので、県庁は盛岡にあるとおり、盛岡だから被災地とあまりかけ離れているので、かなり温度差があるよというような雰囲気はなくて、やはり陸前高田のために、あるいは三陸沿岸のために尽くしてくれているなどといったものをすごく感じております。（実施日 27.12.15。場所陸前高田市庁舎）』

### **1-2-3 山間の地の市区町村防災担当者**

山間の地初動においては、期における孤立集落での被害状況の把握が困難であること、救助・避難、物資供給等のためにヘリコプターの活用など平地部とは異なる対応が必要であること、高齢化の特に進んだ地域であり被災者に高齢者が多く、避難生活等において十分な配慮を要すること、土砂災害に伴う河道閉塞等の二次的な災害も発生することなど、山間の集落散在地域における地震災害に特有の課題がみられる。

#### **1-2-3-1 熊本県下益城郡美里町**

熊本県下益城郡美里町（総務課が担い、行政係、財政係、防災交通係、行革管財係によって編成されている。防災交通係は、防災及び消防団に関すること、交通安全に関すること、自衛官募集に関すること、犯罪被害者支援に関することなどを分掌している）

【防災担当者 本人要望により匿名】

『熊本地震の際ですが、私どもは、まず防災計画の中で震度 5 弱になったら、防災担当は警戒態勢に入るといっているようになっていまして、防災交通係は 2 人とも、まずここに詰めました。当日は、他の職員もですね、揺れが強かったもんですから、これはちょっとただ事じゃないというようなところで、何て言うんですかね、自分で判断して、参集したという状況が 14 日<sup>79</sup>ですね。14 日についてはですね、さほどまだ、あの時は被害報告も上がって来なかったんです。ですから、あの時は、その夜から私が詰めて泊ったと。まあ災害待機をしたというようなところになります。避難勧告、指示に関しての動きについては、その時点では特にありませんでした。状況の把握までです。

状況の把握に当たっては、うちは、嘱託さん、区長さんにですね、会議をして、こういう災害があった時には情報をあげて下さいというようお願いしているんですよ。ですから基本夜なんかは特に情報を集めに行くんじゃないで、あがって来るのを待っておくというような態勢になっています。夜は特にですね。

初動にあつての現場の状況の把握については、余震の段階ではまださほど被害が起きていなかったもので、その段階ではあがってきていなかったですね。余震の段階ではですね。一回は集まりましたが、確か、警戒態勢の防災待機がかかりまして、防災待機班のみを残して他の職員は解散となりました。

住民からの問い合わせの電話は、その時点では、入ってきてはいないですね。16 日の本震の時はありましたが、余震（14 日）の時は無かったですね。16 日の本震の時は私泊っておりまして、それからすぐ警戒態勢になりました。皆にはすぐ出てきてもらいました。私はそのままここに居た訳ですが、あの時は防災待機班が 4 名泊っていたんですね、加えて私が 1 人防災担当で泊っていて、あの時は電話がじゃんじゃんと鳴りましたね。要は救急車が繋がらない、119 が繋がらないということで、こっちに電話がありましたね。夜中だったので、市街の状況はまだ外に出て云々じゃなかったけんですね。被害の状況というよりも、そういった怪我の電話が殺到したということですね。まあ怪我の情報というか。あとは、ただ事じゃないということで、やっぱ車で避難されたけんですね。

議会は不思議とあんまり出て来られませんでした。現場見に来いっていう意見、でも不思議と議会からはそんなに圧力は無かったですね。今回に関してはですね。そういうのはやっぱり住民の方々が、例えば、しょうがないですけど、「うちに見に来てくれ」とかで

---

<sup>79</sup> 4 月 14 日 21 時 26 分、熊本県熊本地方を震央とする震源の深さ 11km、気象庁マグニチュード(Mj)6.5、モーメントマグニチュード(Mw)6.2 の地震（前震）が発生し、熊本県益城町で震度 7 を観測した。その 28 時間後の 4 月 16 日 1 時 25 分には、同じく熊本県熊本地方を震央とする、震源の深さ 12km、Mj7.3、Mw7.0 の地震（本震）が発生し、熊本県西原村と益城町で震度 7 を観測した。Mj7.3 は 1995 年（平成 7 年）に発生した兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）と同規模の大地震である。なお、同町は、インタビュー当日 6 月 20 日午後 10 時 35 分に、豪雨の影響を受けて土砂災害の危険性が高まっているとして、町内全域の 4,264 世帯、10,720 人に避難勧告を発令した。

すね、そういう、こう俺が俺がじゃないですけど、そういう部分は出てくることは仕方がないですけどね。

今振り返って、そうせざるを得なかったと思うことの1つには、避難所の運営あたりでは当然なかなかこう食事も全てに行き渡るっていう訳でも無かったですし、一部の人は、何でここだけみたいな感じのですね、まあ指定避難所しか配れなかったものですから、そういう厳しい声もいただいたんですけど、その時はもう精一杯だったけんですね。やっぱどうしてもこう施設の中、施設から溢れた人、どうしてもごった返すじゃないですか。全員にこう全てを網羅出来なかったという部分はありますですね。

同調圧力的ものについては、ありますね。あります。ではそれに対して水を差す自由は与えられているかということについては、言わなん時は言いますからですね。部下上司にもなれば、なかなかそこは難しいところもありますが、言いたいことが全く言えないということはありません。田舎の小さな自治体ですから、いろいろと、職場を離れてもという付き合いの部分は、やっぱありますね。属人的なところはあります。ただ非常事態の時はですね、非常事態を過ぎて、例えば復興とかそういう時期になればですね、そういう面も出てくるのでしょうが、今まさにという時にあっては無いですね。

信じるべき相手はやっぱり上司ですね。直属の課長。それから町長、副町長。それと隣の係の係長ですね。また信頼できる相手については、普段のコミュニケーションの中から出てくるものですから、上司イコール信頼という部分とはまた違う部分になってくると。要は仕事を進めていく上で信頼出来るのか、人として信頼出来るのかとなると、また違うものになってくるのでしょうですからね。ただ今回のような震災対応の中にあっては、信じるべき相手であり信頼できる相手は町長でしたね。最終的にはもう町長になりました。結局町長に委ねるといふか、こちらも意見を言いながら委ねたという形にはなりました。町長は信じるべき相手であり、信頼して対応もしてもらったと。決断に迷った時には、「私が責任持ちますから」というような一言で、私達は動けたと、というようなところがありました。

町長に関していうと普段のイメージとは違いましたね。普段は割と優しい方ですね、あんまりこう、どちらかというとなりの嫌がることもあまり言われなような温和な町長です。町長もまだ若いですからね。最終的に決断という部分で、最終的には決断されて色々行かれたようですね。間違いが無かったという、正直間違いなのか正解なのかというよりも、よりベストの答えしか、あその場面では見つけられなかったというように思っています。もう、そういう正解とか間違いとかって気にしていたら決断を下せなかった部分というのがやっぱりですね、あると思うんですよ。だけんもう何を言われても、もう住民の方からも苦情とか来た部分もあって、もう進むにしても、進まないにしても、やっぱ苦情という部分は来ると、でもう少しでも前に進んで苦情を言われるのなら、言われようという形で意見も話して進んで行ったという形ですから、もうベストのところを探り出したというようなところですね。だから正解かなんかは正直分らないですね。

今回、近隣市町村の、隣の宇城市の担当課長とか、まあ日頃こう、近隣でコミュニケーションをとっておりました、そういった同僚の方あたりにも分からなければすぐ電話をしたりとか、まあ今もしていますけど、まあそういう部分で（未来に何が待ち構えているかの判断を）手助けしてくれていましたね。日常的にもコミュニケーションをとっています。研修会場で一緒になったりとかしていますから、割と近隣市町村とはやっています。ディスカッションまでは無いですけど、質問のし合いというか、そんな感じですね。こういう「不安」があるとかですね。そうした中であって多く出てくる話としたら、とりあえずもう、避難勧告を出すタイミングや、どう対応をしていくのかっていうそういったそんな話ですね。一番はもう、普段、まあ震災が起こる前はこう警報が出て、勧告をかけないような事態になるのかどうかというような話とかですね、そんな形で電話のやりとりをしています。

地域防災計画については、うちはもう恥ずかしい話ですが、担当で作っています。でも正直それが正解なのかが分かりませんが、鉛筆舐めながら研修会であだこうだと前任者の担当に聞いたりとかしてから作っています。ですからきちっとしたものかどうかはあんまりあれなんですけどね。苦勞しています。大変、苦勞しています。年に1回県の計画の見直しもありますから、避難勧告のタイミングのガイドラインとかあるじゃないですか、ああいうのもちょっと。

ちなみに私はアドバイスを求める方です。幅広く意見を求めます。だから迷いも、逆ということがありますけどね。自分の判断に自信がないと言われれば、もうそうですね。ただ、まだ3年目なんですよね、ですから今からやっていかなんところは、要は自分の、最近では町長にもこうこうですよと言えるようには段々なってはきているんですけど、どうしてもそれが、判断が、さっきみたいに正解かどうかやっぱりどうしても独りよがりになってしまうと、見誤るところもありますから、私の理想としてはそういう自分の意見も持ちつつも他人に意見を求めるというアドバイスを求めながらというのが理想じゃないかなというように思っています。また教育とか研修について十分に受けているかとなると、十分かどうかは分かりませんが積極的に、県が主催するそういう研修には参加するようにしています。自由に行かせてもらっています。

私の、右か左かの選択に一番影響を及ぼしているのは、誰かは、町長でしょうね。私には、最終的な決定権は無いので、やはり町長でしょうね。また何かということであれば、何か、やっぱ情報ですよ。気象情報であつたりとか、そういう情報を基に、こう選択を決めていくんで、はい。情報の精度を見極めているかを考えたことにはあるかについては、まあ美里の場合はですね土砂災害がありますから、そっちの方ばかり正直気になっていました。そして地震になったけんですね、もう地震のあれは、対応の仕方が全く分からなくてですね。あつても4（震度）とか、5あるのはもうまずあんまり無かつたけんですね。もう地震に対しては全く。

専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあるかとい

うことについては、どうでしょうか、右から左というような感じですかね。正直。まあ研修会に行って、こう専門的なことを教えて頂く分には、「ああそうか」と。でもその意見を具体的に自分の町に当てはめてどうだっていう部分ではひょっとすると右から左だったかもしれません。研修会としては当然、知識としては参考になったかもしれませんが、実際地元に戻っての動きとしてはイコールになっていたかというのは分らない、そこは。そうですね。もう、マスコミに、いろいろと出でらっしゃった方が言うのはですね、やっぱほら、住民の人たちがこだけ困っているんだというのは分かるんですけどそれを煽って、こう行政は何もしていないような、あからさまにも。確かに遅れた部分もありますがそれがもう、あからさまにもう何もやっていないみたいに煽る部分があったりしましたね。行政の、役場の人に聞いても不眠不休でこう頑張ってもらえた方もおるんですけどね、なかなかですね、そういう部分は出てこなかったのかなという気はします。

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「不安」や「迷い」に影響するかということですが、それはあると思います。ただ、今、総務課には係長の私を含めて4名いるんですけど、日頃からのコミュニケーションをよくとっているんで、うちの課の他の3名の係長は協力的です。人間関係も問題ありません。ですから非常にそのへんは上手く行きました。どうしてもやっぱり防災担当者だけでは、当然3名しか、臨時含めて3名しか居ないので対応も、とてもとても無理で、総務課で対応という形になれば、あと他の（総務課の）3名の係長の力も借りられないかんもんですから、そういう意味では上手く行ったと。私ども（の係）は防災と言いながらも、防災、交通、消防と防犯を持っていますから、だからもう防災だけじゃないけんですね。それをこの人数（臨時を含め3名）で回しているもので、膝を切れば、もうお手上げ状態です。

今回の初動のところではにっちもさっちも行かなかったですね、だから他の係の係長さんが方をお願いして、じゃあマスコミの対応はお願いしますって、その係にしてもらったりとか、現場を見に行くのをお願いしすって他の係に対応してもらったりとか、そういうところどころで、そのへんはなんとか乗り切れたと思っています。

「不安」や「迷い」について認識しているかどうかということですが、認識しています。不安に思うのは、命です。もうそこだけです。それは、自分自身の命ということではなく、住民の命です。私の判断の誤りで住民の命が失われるかもという不安は常にあります。迷いについては、避難勧告や指示などの周知だったり、日頃の啓発であったり、そういったことがきちんと出来ているかとかの部分だと思います。

適切なフォローアップを果たす上において欠くべからずこととはということについては、やっぱりその最終的な判断をしていただけるような正確な情報を与えられるかどうかというように思っています。ホウ（報）レン（連）ソウ（相）もそうですね。今回の震災にあっては、情報は、結構頻繁に上げていました。町長室に飛び込みで入って報告することもありますが、町長が私の机まで来られることもありました。また、震災のような危急の場面にあつての、あるべきリーダーシップの姿はということについて私が思うのは、そうで

すね、最終的にバランスでしょうね、バランス。要は、住民は、住民のことは当然向いとかないかん、住民のために働いているというのは根幹にありますから、そこは当然、向いとかないかん、だけでもそのへんを向きながら上手くこう職員を動かせるというか、その住民の非常事態に、住民が命を落とさないように成るために職員を上手く動かす。そんな感じ、何て言いますかね、我が強いだけがリーダーシップじゃないんで、意見を通すだけがリーダーシップではなく、最終的な決断は当然通さなんとですけど、まあ話を聞きながら上手くこう誘導が出来るのがリーダーシップかもしれんですね。何か上手く言えんですけど。

私自身のことでしたら、危急な場面にあつての自身の決断は正しかったということについてはですね、難しいですね、正しいかどうか、まあさっきも言ったように、正しいかどうかは分からないですけどやっぱりベストの選択は今のところして来ているとは思っています。

失敗ですか、どうだろうやっぱ、物資の配給だとかはですね、なかなか上手くいかんで苦情も受けたことは事実ですけど、まあ、あの時はああせざるを得なかったのかというようにも思いますし、やっぱり住民の意見を、まあ変な言い方ですよ、誤解されると困るんですけど、住民の方の意見を聞きすぎると住民の方って一方的に言って来られるから、どっちを聞いていいか分からなくなるっていう部分が正直出て来るんですよ、この選択をすればこっちの方には不利に成るとかですね、でもそこでどっか決断せんなんていう部分があるんですよ配給なんかは特にですね。やっぱここで物を配る時には遠い人は当然間に合わない。近い人だけ。でも、それは、いろんな地区の弱者に対しての配慮も必要になって来るし、非常に難しいところは正直ありました。だいぶ苦情も受けましたけど、まあ、そうせざるを得ない、とにかくこう動かないといかない、こう苦情が無いように苦情が無いように、こう用心して用心して用心して決断出来ないというところも正直あるけんですね、だけんある程度こう苦情が出たとしても、もう進まないかないという場面が出て来ますから。

避難の勧告・指示に当たつての不安と迷いに関しては、まずは、避難勧告って、その頭の中ではですね、その簡単に出来るものなのかなっていう、今、最近でも大分そのハードルが低くなって来たような気はしますが、まあ決して今の状態がいいかどうかは分かりませんが、昔、自分がまだ2年前、3年間に来た時にはこうハードルが高かったんで、簡単に出していいのかなっていう不安がありました、今は割と雰囲気的に出し易い雰囲気になっていますからですね。今は割と、ガイドラインも土砂災害を警戒情報、土砂災害に限って、土砂災害警戒情報が出たら避難勧告というガイドラインが出ていますから、その意味では勧告は昔より出し易くはなっていると思いますが、対応です、問題は。避難勧告をじゃんじゃんじゃんじゃん出せるんです、昔よりはなっているんですけど、そこに避難所開設の問題があったり、まあ夜中であれば職員を配置せん問題があったり、なんかそういう意味では昔よりもこう出せるんですけど、その対応が非常にですね、職員をどう

動かすのかといった部分が昔よりはちょっと苦勞するところになって来るのかなって言うように思います。

命を救うための避難勧告であるというように思っていますから、だけん命を救う、まあ1つは役場のほら何て言うんですか、避難勧告なんて出さなかったのって言うそれも有るじゃないですか、出しとけばとりあえず、そのそのマスコミからの対応も逃れられるという部分も正直全く無いとは言えんけんですね、だけん避難勧告を出さなかったことによって命が無くなった方が、そっちの方があれかもしれんですね。また夜中の避難勧告はですね、あると、ただ今のガイドラインでは土砂災害警戒情報が出たというところでは夜中でも避難勧告を出しなさいというようには成っていると思うんです。ですからですね、迷うところですけどたぶん夜中でも出すと、そういうように考えています。

今回はですね、夜中に（避難勧告は）出していないですね。結局、地震で避難勧告は出していないんです。その地震が起きた夜中だったですね、午前1時25分でした本震が。で、その後、雨が、警報交じりの雨が降るからということで土砂災害の用心で、その午後4時に出しています。そこは、迷いは無かったです。

防災は、何も無い時は何も無いけんですね、防災係だけ単独じゃないんです。その意味なんです。だから交通を持たせてある、防犯を持たせてあると言うことです。何も無い時は暇だろう、だから他の仕事もやっている、だからいざ起きた時にはもう、そんなところなんです。田舎は全部そうだと思います。防災だけを担当ということは無いと。いろんなことをやっています。

私自身のことを言えば防災担当としては向いていないです。経歴としては、社会教育係と観光の部署と、それから地籍調査係の部署とここですね。もういろんな、田舎の役場ってどこでも回らんけんですね、以外と専門っていうのは無いんで、向いていないと思います私は。理由は、気が弱いけんですね、心配症だけけんですね。他には迷う、迷いがあるし、そんなところですね。

防災に関する法制度の問題をどのように捉えているかについては、私も1から10までその災害対策基本法を分っている訳じゃ無いのであれなんですけど、市町村に委ねたり、市町村の判断でという部分は、その分かるんですけど、なかなかこう専門家が居ないもんですから、いざという時にはアドバイスしてくれるような、なんかそういう制度が出てくれば非常にありがたいなというようには思います。あまりにもまあ、分るんですよ、まあ当然自分の所は自分でですね、災害対策基本法あたりで決められているんですけど、なかなか。

また県との関係については、まあうちはですね案外被害が少ない方に見られているんで、県の職員は、結果的には来てくれて無いんですよ。いざという時にはですね。だけんこっちから電話でこういろいろはあれしたんですけど、まあ県も初めてでいっぱいだったと思うんですよ正直。県も機能していなかったと思うんで、だけん市町村が最終的にそこはしていかなんとでしようけど、まあもうちょっとこう何と言うか、一緒になって入

って、何かいいアドバイスを、動きをこう、次はこういうのが出てくるよとか、何かそういうのがあればですね良かったのかもしれんとですけど。（実施日 28.6.20。場所美里町役場会議室）』

### 1-2-3-2 福島県双葉郡葛尾村

福島県双葉郡葛尾村（防災は住民生活課が担い、住民生活係、健康福祉係から編成されている。住民生活係は、戸籍・住民登録、国民年金、児童手当、環境衛生、交通安全及び防犯、消防・防災、災害救助法にかかる生活支援（仮設住宅、復興住宅）、特別警戒隊に関する事などを分掌している）

#### 【防災担当者 本人要望により匿名】

『私は一番最初、総務の方に配属になったんですけども、その時は広報紙とかそういうのを作っていました。それからその後住民生活、まあ住民係だったんですけども、その前に税務ですか、そう広報をやって税務をやって、その次に今度は戸籍に変わりました。戸籍を、結構長くやりまして、その後また税務に行って、また住民課に戻って、で住民課から今度総務企画っていうかたちのほうに、総務企画。それでその後また税務ですかね。それで税務から今度は公民館という、こちらのほうに来て公民館から出納室へ来て、出納室から教育委員会に行って、教育委員会から今現在（防災担当）に至ります。

次は防災と言われた時の気持は、「不安」というのが一番の。なんで私なのというか、何というのかな「できない」というのがもう。不安というよりも「エッ!？」という、ズシッところ。全く思いもよらなかったですね。「思いもよらない」というのが率直ですね。

防災に就いてから、不安が先なものですから、結局、意思決定ではないんですけども、それよりも前に、係長っていう職ありますよね、その職になったときからもう不安が始まったんですね。だからそれは公民館に行った時点、平成 19 年から係長に私になったんですけども、その時からもう係長だというその職、責任があるというので。後は、下の面倒をよく見る、周りをよく眺めなさいとかいう、そういう責務というんですかね、そういうものの重圧は今ずうっと来てて逃れられないというのが何かあって、それが本当に不安ですね。

自分の性格的には、意思決定をするということは、自分に自信がないために、人に言われれば、ああそうかと、こっちに言われればああそうかと、気持ちがすごく揺らぐんですね。「どうしたらいいの？どうするの？」とこう聞かれたら、「それを判断するのはあなたなんだよ」と言われたとしても「じゃあこれこれで、こうして下さい」と言えない。やはりどうしてもいいか分からないというのが先に立って。今の気持ち的にそういうのが一番大きいです。

ただね、避難勧告をするときは、気象情報だ何だといろんなものを見て、警報が出た場合とか、ナントカというのが、そのマニュアルの中には列記されているんですけども、ただそのマニュアルを全部飲み込んでる訳でもないし、全部専門でやっているものでなくて、本当にチョコチョコとこう。私、大分やってきた事務は、専門的にやってきた事務

ってほとんどないものですから、あの、10年とか20年とそれこそ始まりから終わりまで全部それで通してきたという仕事でないの、2、3年でコロリコロリと変わる状態じゃないですか。そうするとやはり、うーん、そうです。係長という職についてからはもうすごくドキドキというのか、そういう不安がいっぱいあります。

(職員が35名ぐらい。いろんな人間関係であるとか、非常に難しい部分もあると思うが) うーん、でもそれって、自分の気持ちの持ち方なのかなとも考える時もあるんです。結局、人の言っていることは確かに気になります。こう言われてるんじゃないかな、ああ言われてるんじゃないかなという気持ちの不安が一番大きいんです。(失敗したことは)ありますね、失敗はいっぱいあります。例えば、そういう避難所を開設したから運ぶ、炊き出しみたいなことをして運んだり何なりをする。

やはり20キロ圏内、30キロ圏内って分かれているじゃないですか、それでたまたま私のいたところは、私は30キロ圏内のほうに、まあ20何キロなんですけどちょっと道から離れて、私らは自由に行き来ができますよと。だけど20キロ圏内の人は、もう家にはダメですからちゃんと避難所にいなさいよというか、屋内退避と言うんですか、何かそんな感じになってたかなと思うんですね。だとするとやはり「誰々は行けて、なんで俺は行かれねえんだ」と。やはり、どこでこう、ねえ。「〇〇は良いわよな」という。結局それも仕方ないことだったと思うんですね。(当時はもう、そうせざるを得なかった)ですね。結局20キロ圏内の人は、そこに入っただけではいけないですよ。避難解除になるまで、というか計画的避難区域とかになる時まではそうだったと思うんです。だから20キロまでの人ね、そこに居る人は当然家に帰ることも何をすることもできなくて暮らしていた。なのでそういうのは、そういうふうにはせざるを得なかったのかなというようなもので。

会議の場などで水を差すような自由はあるかという質問は、どうだろう、いやいや、ないです。ないと思います、うん。だからあの、本当に私、どう考えますかとかそういうふうに聞かれても「ハイこうです」と答えるのが気持ち的にもう、苦痛なんですよね。本当に。自由にしゃべっていいよと言われても多分、何をしゃべっていいかなというのは多分あると思うんですね。というか別に押し付けられているわけでもないんでしょうけど、まあね。今までの人がこういうふうに来てきたんだから、それでやってもいいというものもあるし。そうでなくて、違うふうに来ていいよとこう、二通り確かにありますね。

信じるべき相手。何て答えたらいいなだろう。うーん信じる、信頼。何か答えられないな、これ分からないな。気持ち的に、信じるとか信頼というのは何か。うちは小さなところだから、「誰々だ」と言えば確かにいいのかなと思うけれど。うーん。上司にまあ頼るしかないですよ。私の場合は結局誰に聞いていいのかわからないというのは先に来るので。書いてあるものを読んだだけではアレだし、実際に経験のある人に聞くことがアレなのかなとも思うし。

信頼できる相手は、うーん、信頼って何かこう、怖いな。返答に困りますごめんなさい。何と言ったらいいんだべな、いない、いないかもな。未来に何が起きるのかを手助けです

か、うーん手助け。「先々のことを考えなさい」という意味ですよ、結局ね。もう、上司にいろいろ聞くべきだろうけども、ただ上司もだんだん年齢的に。上司というともまあ退職に近いと言っちゃあ申し訳ないんですけども、そういうかたちの人があるので、アレですよ。すぐ聞くというわけに、ちょっと。手助けというか、最終的には、自分で考えるというようになっちゃうのかなと思うんですけども。結局アドバイスをもらうということにしても、相手が忙しくてなかなか返答、教えてもらえないというのは主ですよ。頼りにしてこう、どうしたらいいのというように聞きに行ったりしても、相手の方がもう結局忙しくてアレだ、というように。だったら、何か書類的なもので残っているものはないかとかそういうもので見るようになっちゃうから、結局抱え込む。

でもこなしてはいないです、抱え込むだけで。本当にハイ、すみません。私、あまり周りにアドバイスを求めて、自分から積極的に求めていくタイプではないんですよ。

選択に影響を及ぼしているのは、誰かっては、誰だろう。例えば、私がこうしますよと言った時に、ということですよ。やはりそうすると上司ですよ。直属の上司とか、そういう人に結局聞くようになっちゃうと思うんですけど、結局私は係長だから。係長判断でいいんだよと言われたにしても、本当にこれでいいのかいとやはりそういう確認的なもので、上司に聞くような感じがしますけども。後は役場のOBとか、そういう人に聞く時もあるかも知れない。前に担当していたことのある方に、こういう時にどうしたんだっけとかかたちで。

情報の見極めでしたね、それは、そんなにないかな。たまたま自分のパソコンのところに気象情報や防災情報の、そのホームページみたいなのがあって。そこを眺めて例えば警報が出るとかそういう時は、警報が出た、出ないとかそういう情報ですね、そういうものと。後はものを、うちはパソコン上で眺めることはあるけども。うーん。考えることはないですね。

いろんな専門家であったり、いろんな大きな影響力がある方って当然いると思うんですけど。防災に関してもそうなんでしょうけれども。そういう人たちを自分でどういように見てきたか、そういう専門家の人たちをどういように見てきたか、ということを考えられることはあるかということですね、まあ、考えない、考えたことはない、というのが率直ですかね。いろんな専門家の人たちの見解やアイデアを何の疑いもなく受け入れるタイプかということには、名の通った人らの見解ということだからそのまま受け入れているような感じがします。

人間関係など属人的な要素が不安や迷いにどう影響しているのかですね、それは、忠告、ではないんだろうけど「こうしたらええんでねがったの」とか、やはりそう言われると、まあね。そういうものはみんな、言われると、ああ、んじゃどうすればえがったのかなとまた不安になる、というんですか。そういうのが何か本当に。自分の性格としては何も考えてないだろうと自分でも思うし、みんながいろいろとこうだ、ああだと意見を言っているのを聞くと、そうだなと思う面もあるし、いや違うよなとも。だけど、じゃあ「自分の

考えはどうかの」と聞かれたときには、こうだ、ああだというように人に対して述べるということもあまりできないですね。口に出してしまえば、何とていうのか、ダメになるというわけではないですけども、結局、言わなければよかったとなることもあって。

不安や迷いは漠然ではないですね。具体的。なんせ本当に判断が、即時、即決というんですか、それができないのが一番のアレなので。漠然じゃないです。もうすでに具体的に。今日のアレでも具体的にになっていますので。本当に、私みたいなのが防災の担当で大丈夫なのかいというのがもう先に立っていますから。防災の担当としては向いていないと思っています、はい。

即時即決を求められ場合ですか、それは本当に困りますね。うーん。そうですね。でもまあ幸いなことにそういうものにはまだ遭っていないし。ただ何とていうのか、今防災というけど即時即決という場合だと、例えば、今は避難している状態、一部避難解除なんですよね、だとすると、消防のほうでの“野焼き”の関係かな、そういうのがあるんですけども、それってほとんど、まあ「解除したからやっていいですよ」ということは言っていないんですね。でも、やりたいんだと。家に帰ってくるがために、周りを綺麗にしたいから、草とか、そういうものを燃やしてもいいだろうっていうので、その判断をして下さいって言われた時が何回もあるんですけど、もうその時もやっぱり、迷いはすごく大きくて、んで後は、インターネットとかそういうもので、結局それをやるっていうことは、届けをすれば大丈夫だっていう考え方と、後は届けしても、こういう場合は届はいらなくても、こういう時は届をしなくちゃいけないんだよって法があることを私全然知らなくて、そういうの結局周りの人に教えてもらって、やっぱり住民の方のところに行って、本当に煙が“もこもこもこ”なってるところに行って、あの、「電話ではいいって言ったんだけど、こうなんだ」って言って、まあ謝りに行ったりとか、そういうものを、だからもう自分がそれに即決出来ないがために、結局住民に迷惑をかけたっていうのが、先ですよ。

結局最終的に、「誰々に言われたから俺はやったんだ」って住民に言われるのが先ですよ。こんなちいさなところですから、役場の誰々に言われたからとか、ていうのが先に来るわけだよ、あの時、こう誰々は言ったのに、なんで今度ダメなんだ」って、「あつちはよくて、こつてちはだめだって、そんなことは」っていう、そういうものってのは、もうなんでも付いて回る、こう、小さいところだもんですから、結局、役場職員は私 1 人だとしても、1 人に対して相手は、何十人、何百人っているわけですよ、逆に住民の人に対して職員がいっぱいいるんだったら分かるんですけど、逆ですよ、だからそういう時に結局、「誰々にこう言われた、誰々にどこどここのあれはこう言った」とかいう、そういうものがなんとなくやっぱり一番気になるんですよ。気になるって言うか、そこで呆気らかんと済ませれば一番いいんですけども、結構、代々まで言われるっていうのかな、そういう文化的なものってあるじゃないですか。

あの、こういう小さいとこだからですよ、市あたりだと、そんな、分らないじゃないですか、住民がね、どこどここの嫁だとか、どこどここの娘だとか、そんなこと分らないじゃな

いですか。若い人はそんな、あの、今のここに来る若い人だって、若い住民はそんな、どこどこの、お嫁さんだとか、なんだとか、そんなの分らないですけど、年配の方は、だいたい分かる訳ですよ、どこどこの娘だったとか、どこどこの嫁だよ、とかは分かる訳だから、やっぱりそういうことで、「あん時、俺にはこう言って、なんで、あれだったの」ってこう、やっぱり、そういう文化的なものっていうかね、そういう小さいがための悩みってんですか。はい。

だからあの、避難する時だって「俺は役場に無理に連れていかれたんだ」って。「俺は行きたくなかったんだけど」って。結局、全村避難という判断をしたから、態勢的に一番最後の、ほら、バスが役場から出る時に、あの、どこどこの、避難の命令が出たらば、防災無線が鳴ったらば、最終的にどこどこの家に行って、迎えに行つて役場にちゃんと連れて来て、バスに乗せて、あの避難しなくちゃいけないよっていう、それはあの、災対（災害対策本部）のほうで全部、そういうこといろいろと決めていたことで、避難に至るまでの間に決めていたことなので、そういった形で行くのは行ったんだけど「オラは避難なんてしたくなかったのに」とか、後は、結局失敗ではないですけども 1 日、2 日程度の避難だって皆思っていて、出たはずなんです。うん。それが、まさかこんなに、5 年だ、6 年だってなるって誰も思っていなかった。というのは、たぶんそういう意見があれですよ。

結局、全村避難して戻ってきて、役場の中に入った時に、顔を知っている職員が居ないと。それが不安だと。住民はうんと不安だって言います。今、窓口にいるのは、ほとんど村出身じゃないです。だから、そういうように、あの職員も変わってきているのでね、本当に村出身の人って形でいくと、職員としたってそんなに居ないし、だんだんそういうように、うん、変わっていくんじゃないですか、そうするとやっぱり、そういうのがね、気に、住民としては、戻ってきた住民にしては、不安らしいですよ。それと今 3 つの地域に分かれていて 2 つは、まあ帰村という形になりましたけど、どうしても今の状態で 1 年、2 年で清む問題じゃない、帰還困難区域というところが、1 つあるんですけど、その住民についてはやっぱり、でね、「いつ戻られんだ」とかもあるし、でも、戻ってきてどうすんだって、結局、医者も居なければ店も無い、ね、今んとこの状態でしょ、居んのは役場の、役場の人と農協と郵便局は開いてるけども、そういう人らでしょ、後はほとんど、年寄りの方が、全体で 7% ぐらいしか戻ってきてない状態だから、今の状態ではね。で、まして、今までは、やったかもしれんですけど、あの、100 人ぐらいのところ店 1 つ構えて採算合うかとなると、そうじゃないでしょ。その人が、その 100 人の人が全部、いつもそこに、その商店に毎日でも、1 日 10 人、15 人ぐらいずつ毎回そうやって行くっていうのが、はっきり分かってんだつたら採算は取れるかもしれないですけども、ね、来ない時は来ない、1 日も誰も来ないとか、そういうようになったりするとやっぱり、無理ですもんね。

上司を補佐する上にあつて大切なことは、う〜ん。まあ、ハウ（報告）レン（連絡）ソウ（相談）は、そうなんでしょうね。ハウレンソウは私出来てないんです。うん。ハウも、

レンも、連絡、ソウ、相談。うん。やっぱり、ハウレンソウがうまく出来て無いですね。言わなくちゃいけないなど、なんだなと思ってんだけど、そのうち、あの、お互いに、（いつも）居る訳じゃないじゃないですか、私こっちに居て、こっちに課長が居たりして、もう、こうだから普通になんていうのハウレンソウすぐに出来そうな感じなんですけど、ほとんど居ない時が多いじゃないですか、そうするとやっぱり、なかなかね。それはうまくいってないです。

在るべきリーダーシップですか。う～ん。やっぱりね、先頭になって引っ張っていく人がリーダーシップを発揮されている方っていうようになるんだと思うので、引っ張ってくれる人が一番、リーダーなんでしょうね、やっぱりね。（ご自身は）バツです。私はバツです。私は本当に、もう、何の迷いもなく否定します。本当に。リーダーシップもなにも無いです。本当にこれでいいのかっていう感じますけれども、なんとも話が出来ません。すいません。

自身の決断を、正しいと確信をもって言えるかですね。これ、正しいって言える自信が無いものですから、これが正しいだろうっていうのは、言えない。理由は、やっぱりあの、なんですか、知識不足、能力不足、後は、もう性格的な問題もあるだろうし。研修には、まだ行ったことが無いです。で、あの、今言ったように、防災だけの担当やってるんじゃないので、結局、その研修、研修にもし行ったとしても、結局、それ以外のものの仕事って全部、こう残るじゃないですか、そうすると、だからそのいろいろな報告物ってあるんですね、防災に対する計画したかなとか、その、本当に計画立ててんのかなんとかって。

それと、こういう照会ものって結構いろいろ来るじゃないですか、そうすると前の担当者がやっていたもので最初は判断するんですけど、でも実際その形となったものってうちにあるのかな、どうなのかなって。やはり不安ですね、うん。こう何とかかんとか、計画っていっぱい出てくるんですけども、そういうものが何となくこう、うん。どこにか、作ってあるんだらば、今パソコンの中にでも入っているのかな、とかそんな感じで色々探したりはしてみますけども。県とか国のものを真似て作るとか、そういうふうにすればいいんだらうとは思いますが、なかなかそこまで手が全然回ってなくて。

私、自分の決断が正しいとは確信を持っては言えないです。また、避難の勧告・指示に当たっては、何を怖いって。まあ、情報として正しいのかと。あとは、マニュアルでは、こういうふうになったらこうしなさいとはなっているんですけども、実際に自分の取り寄せた情報というんですか、それが正しいものなのか、正しくないのかというのも多分。結局自分一人だけで情報を見てたってアレなので。例えば防災のほうばかりじゃなくて災害、まあ道路の災害とかそっちのほうの人にも、結構聞いたり何かして判断するようになるのかなって思うんですけども。何を迷うって、やはり迷うのは判断ですよ。情報が正しいのかどうかとか。だからその災害という言葉聞いた時点でもう不安なので。ドキドキしますハイ。火災だとかそういうもの。水害ってあまり、うちのほうは聞いてないんですけど。防災の関係の機械とか原子力とか、いっぱいあるんですけど。それを覚える、と

いうか。「これが来たらこうしなんね・ああしなんね」というそういうものの不安がもう先に立って、「どうすればいいの、どうすればいいの」というのが先に来て。

(自分の判断の過ちで裁判になるようなことの恐れは) ありますね。もしそういうふうになったとすればね。そうですね。まあ「村としてこうだったから」というので裁判になる、ということもあるんでしょうけど。結局、「誰々が言ったから」って最終的になるじゃないですか、うん。でどうだったのというふうに結局、傍観と言うんですか、「誰々の言った一言がもうずっと歩ってるような状態になるので。だとするんだったら、話しをないほうがいいなとこう考える人は考える。やはり、言われたって構わねえよというように、こう、度胸を決めるではないですけども、そう思って仕事やれているんだったら、それはそれでいいと思うけれど。何言われちゃって構わねんだ、というような気持ちにまだ、そこまで行ってないの。

(周囲は、防災担当者である立場を) 理解してくれてると思いますよ。結局、女の人だから大変だよねというのが先、率直な考えだね。今までずっと男の人がそういう担当の係とかに、まあ配置になっていたのに初めて、今年初めて私でしょう？女の人ってかたち。まあ女ではないかも知れないですけど、そういうように。そういうところはあるし。まあ下の人も係長どうするのとか確かに言うのは言うんですけど、でも、こうした方がいいんじゃないですかとかやはり言ってくれる部下もいるので、大丈夫だと思います。私の係は今、下に 3 人ですね、あそこに今いる方。でもあの方の中でも、ええと派遣の人とかおるんで。今度、本採用の方は私ともう一人の方で。係は 2 人なんですけども、後はちょっと手伝いというか正職員じゃない、身分的にちょっと違う方が 2 人いて。だから自分の下には 3 人ですね部下というね。

防災の職は専任じゃないです。兼務です皆んな。児童手当とか年金とかも担当しています。特別弔慰金とか、そういうのありますね。その他に福祉というようになってます。なので、いやあの。事務分担的にはそうなってるんです。で前担当者も一応そういうかたちでやってきたので、やらざるを得ない。前担当者がやってきたので、私の時、できませんって。手を上げてるんですけども、できませんって言うてるんですけども、そういうふうなアレです。私、(防災の担当としては) 適材でないです。全然。理由は、そう、即時即決できないっていうのと、まあ、自信がない。何をするにも自信がないし。だからいろいろな意見を述べられる人がうらやましいです。例えばアンケートを書くにしたって何したって、なるべくだったら意見を書かない方向に持っていきたい、というまあずるい考えですけど。

そういうように、何か意見を述べなさい、何々しなさいという。考えをこういう、何かあったら書きなさいとかっていう。そういうのがもう面倒くさいというか。知識がないために、こういうふうに考えればいいんだろうと落ち着いて、ものを落ち着いてやるということがますますせわしくなってきたので。そこら辺かなやはり。

(「何が正しいか」で決めるのか、若しくは「誰が正しい」とか「何が受け入れやすい

か」で決めるのか) うーんそうですね、資料かな。「誰が正しいか」という判断はしていないかも、ですね。受け入れやすいのほうでスタートしているのかな。正しいというのが、結局防災の関係ではこれが正しいとあって、結局その時点ではこれでいいだろうというかたちで受け入れて。あと最終的に結果でこれが正しかったんだなと思えるのが防災なのかなって思うので。最初からこれが正しいからって、まあその人、その人の受け入れもあるかも知れないんですけど。ただ、この人だから正しいというそういう考えじゃなくて。みんなが受け入れやすいんだったらやはりそっちの方向へ進んでいく。というほうでいう。あとは結果論として、最終的に振り返って、これが正しかった・ダメだったんだというふうになるのが、今回のあれも一応ね。避難もそうでしょう。

いかなるものにも優先して守るものがあるとするのであれば、それは、そう、防災の関係からするとやはり、命が大事っていうことになるので。

何を懼れるかと言えば、やはり、何を言われるかのほうが。懼れるんじゃないくて何を言われるかのほうが、何か強いです。でもまあ腹をくくってね、何言われても構わないって。でもそういうような話になると、じゃあ、自分をこれで正しかったんだから何をやっても構わねえよと。まあそんな、正しい、正しくないとかっていう考えで、結局自分の考えを押し進めた、ということでしょう結局は。でも、これを、住民の命を守るんだという考えでいて。やっぱりそうだよ。優先するのは確かに命なんでしょうね、防災的にはね。でも何といかな避難してみても分かることは、今まで見えてなかったその人、その人の性格というんですか、そういうのがまざまざと見れたんですよ、避難している場所・避難所で。ああ、あの人はこういう人だったんだというか。役場に来てこうだ、ああだとやっている人のアレから見ていたのと、実際に寝泊まりしたじゃないですか。それも1日2日の寝泊まりじゃないですね、1か月近く同じ場所で寝たり起きたりしたわけですから。そうするとこういう性格だったのかとかやはりそういうのも見れた、というのはあるんですけどね、これは余談ですけども。

もう一度防災の職にとなれば、それはお断りします。いや誰かにか、あのう何というか。まあ手伝うことはできるかもしれないけれども、担当として采配を振るうとか、そういうリーダー的なものというんですか。それはとてもできそうにもないので。傍観者みたくなっちゃうかも知れないですけど。私はその、防災の担当者として就けたんじゃないくて、それ以前に、結局「住民生活」という中で一応窓口業務的なものがあるじゃないですか、で一応戸籍とか。戸籍が一番長かったもんですから。そういうものに長けているだろう、という。結局まあ年数的なものですね。そういうのでアレしたのかなと思うんです。だからそっちの方のアレだったら。法律が全部変わったわけでもないし。ただ紙戸籍から電算化になった。ただ電算化になればなったように戸籍の流れも変わってきていますけども。そういうアレでしたのかなって思ったんですけども。実際、消防とか防災とかそういうものをやるというようには。そういう事務がくっついているというのは聞いてはいたんですけども。(実施日 28.10.20。場所葛尾村役場庁舎内)』

## 1-2-4 都市部（河川上中流域部）の地の市区町村防災担当者

都市部の河川は、平常時には流量が極端に少ないが、豪雨時には流域に降った雨水が短時間に集中して流出し、浸水被害が頻発している。都市内の排水能力の不足等による内水氾濫が大きな問題となっている。上流域にあっては、両岸には山地斜面が迫り、河川勾配は大きく、急流河川となる。降雨により、両岸の斜面崩壊やしばしば土石流が発生する。川の水位が危険水位に達してからの避難指示の場合、手遅れになるケースが見られる。一方の中流域にあっては、周辺に広い沖積氾濫平野が発達することと、河川が蛇行を繰り返すなどに特徴があり、河川近傍では水平方向避難、そこから離れた場所では垂直方向避難が有効であるというように考えられている。河川付け替え部が堤防の弱点となるので、この部分の補強が重要となる。

### 1-2-4-1 群馬県みどり市

群馬県みどり市（防災は総務部危機管理課が担い、危機管理係、安心安全係によって編成されている。危機管理係は、危機管理に関すること、防災対策に関すること、消防に関すること、水防に関すること、防災行政無線に関すること、国民保護協議会に関すること、その他課の庶務に関することを分掌し、安全安心係は、交通指導員に関すること、交通関係機関及び団体との連絡調整に関すること、交通安全思想の普及及び啓蒙に関すること、防犯に関すること、その他交通に関することを分掌している）

#### 【防災担当者 本人要望により匿名】

『何やらわからぬ「空気」に、自らの意思決定を拘束されていると思わされる場面はあるかということですが、今のこの配置（防災担当）では無いです。本年4月からこの配置に就きまして、4月以降の9カ月の間の、これまでの勤務の中では、そういった空気に意思決定を拘束されたという、そういう経験は今のところ感じないことはありますが、これまでの勤務、経験の中では、ムードというか、その場の空気のものに引きずられるようなことはありました。やっぱり会議ですかね、外部の方が集まる会議等で、こちらの意としていないような流れになるとか、そういったことはありました。

防災担当者である立場にあって、水を指す自由は、率直なところ、今ある職責ではそういった水を差す自由であるとか、そういう権限っていうのは持ち合わせていないというように考えています。やはり上席の方がおりますし、私の立場では、そこまでの権限はないんだろうというふうに考えています。実際に、避難勧告とか避難指示を出す際にあって、何が正しいかで意思決定しなければならないとは考えてはいますが、そこまでの独断というんですかね、己の判断で指揮するという権限はないのかなというふうに私は思っています。組織としてそういうことだと考えていますし独断での判断ということは考えられませんし、与えられていません。水を差さなければならない場面は、多分ないんだろうというふうに、今のところは考えています。

防災担当者として信じるべき相手は、やはり直近の上司の危機管理監（（同市では次長級に当たり、防災担当者の直近の上司になる。））になると考えています。信じるべきと判

断する理由は、災害対応にあたるというその職務として、職務、秩序と言うんですかね、それとして当然に守るべきことだと考えているからです。

信頼できる相手は、当然同じになるんだとは思いますが、危機管理官も本年 4 月から新しく任に就かれたという中では、私の部下である課長補佐が防災の担当を 4 年やっております、その者の今までの経験から信頼できるという部分があります。信頼出来ると、そう判断した理由については、やはりいろんなところで、なるほどなというように気付くところです。少し意見が違ふうになってしまう時もありますけど、市民を守るんだと、そういうのがやはり 4 年の中で植え付けられているんだなというところがあります。それが理由です。

(ここで、同席の危機管理監に質問。内容は「信じるべき相手は誰か、また信頼できる相手は誰か」に対して) かなり近い感じにはなろうかと思えますけど、基本的に防災、どちらかと言うと危機管理課という名の下に集まったメンバーですし、特に経験積んできたものはやはり気付きをさせてくれたりしますし、そこは信じるべきだと思っています。相当に、私と考えが違えば別ですけども、災害に対してこうだという実績を持ってますんで、部下というか危機管理課員ですね、課長を含めて、信じるべきというふうには考えています。信じるべき相手と信頼できる相手はイコールです。そのように信じています。また私自身も中間管理職の立場にあつて、当然上司おります、大きな、私の判断でできないことに関しては、やはり経験豊富な上司もおりますんで、相談しながら進めているところであり、判断を仰ぐ必要のある場合にはあつて、信頼関係というところでは、上司もそうです。部下もそうですし、上司もまた信じるべき相手であり、また信頼できる相手であることに違いはありません。危急な場面にあつても、避難勧告を出すか出さないか、ギリギリのところにあつてもそれは変わることはないというように考えています。(防災担当者に戻る) 未来に何が待ち構えているのかの判断を手助けしてくれる者は、ちょっと大きな話になるのかなとは思いますが、色々な専門家の考えとか、評論家との見識というのが一つ参考になるのではないかと考えています。全てを自分ひとりでこなすというのはむしろ無理だというのは、はなから見えているので、私の部下である危機管理課員のアドバイスや、リコメンドとか、あるいは以前こっちの防災等、担当していた者がこの庁舎内に今も勤務しておりますので、その者の過去の経験とかそういったものも、時には聞いたりということ意見をもらったりとか、そういう場面もあります。(外の者のアドバイスや、幅広い意見を求めることは) 今のところはありません。あまり外にというのは。例えば、群馬県県庁の職員であるとか、そういうのは時としてはあると思うんですけど、当方から積極的にというのは、今までのところではないです。

避難勧告を出した経験は無いです。過去においてはあったのかなと思えますけど、この間の台風 18 号でしたっけ、9 月にあったあの辺りもかなり一時降りましたので、土砂災害特別警戒情報でしたっけ、そのへんまで出てきているので、ただそこまで、勧告をどうしようっていう判断までは、すみません頭が及びませんでした。(外の者の意見とか、アドバ

イスであるとかは) 県の砂防課からの、土砂災害の警戒の密集情報とかそういうのは配信というか、見られるようになっていきますので、そういう意味ではそういう情報を頼りにしてというのはあるんですけど、直に、当方から問い合わせるなりしたというのはなかったです。

自身の選択に影響を及ぼしているのは上司です。当然、上司は選択するときに指示を受けるので当然影響を及ぼしているとは思いますが。今までだとそこまで厳しい選択っていうのを迫られた経験っていうのがないので、そこはちょっと何かに気づいているかっていうのはちょっと考えが及びません。本当は駄目なんでしょうけど、はい。(意思決定の基礎となる情報をどう見極めているのかということ、自身の中にあって考えてみることは)ありません。正直言って、現状では、そこまで考えが及んでいません。専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることは、ありませんでしたが、専門家や影響力のある者の意見は疑いもなく受け入れる傾向は、自分ではないとは思っています。少し距離を置くように考えています。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、自身の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのかを考えてみることはあるかということについては、私はありません。本市は、三町村で合併した市ですので、あまりそういうを感じる機会というのは、私はないですね。元々の町村がどこかとかそういう意識で仕事はしておりませんので、感じることはありません。この4月に新たに危機管理課ということで、災害対応をという部分で特化した部署として新しく編成されました。今職員は6名なんですけども、管理職が3名いる内の危機管理監と私は防災については経験がない、いわゆる言葉で言うと、素人的なところになります。昨今、どこまでをもって、想定内とするのかという部分で、非常に難しい災害が起きている現状があって、そこをどうやって市民の安全に繋げていくのかというのが、大変不安になっているところです。そもそも経験もないという部分で、先程もちょっとあったんですが、色んな気象警報が出てそういったものを判断をしていつその具体的に避難行動とか、指示につなげていったらいいのかという部分はとても迷いがあります。それともっと大きな話で、市の職員の防災に対する理解という部分もちょっとお世辞にも高いとは思えないところがありますので、大きな災害が起きた時にそういった職員を束ねて被害を最小限にすると、そういったことが今の自分の立場でできるのかというのは、そこはまた大きな不安でもあります。

防災担当者であるその立場にあって適切なフォローシップを果たす上において欠くべからずことはということについては、それは一言ですね。信頼関係それに尽きると思います。それを具体的にはというと難しいですけど、いろんな問いに対して的確に指示をいただけたらとかそういったところにあるのかなと考えています。上司の判断を助ける上において、欠くべからずこととなると、そこは、やっぱり大きい意味で信頼関係とかそれぐらいしかちょっと思いつきません。信頼関係があれば、適切なフォローシップは果たせるというふうに考えています。それがないとやっぱり駄目なんだなと思います。

また危急の場面にあって、あるべきリーダーシップの姿となると、これも一般的になる

のかもしれないんですけど、徹底して指示をして、それで結果の如何に関わらず、それは自身の判断だということを認められる人というのがやっぱりリーダーなのかなというふうに思います。ちなみに私自身でいうと、危急の場面にあつて、自分の決断が正しいと確信を持って言えるまでには至っておりません。理由については決断したあとに起こりうる事が予見できないということになります。例えば先日のゲリラ豪雨とかの場合に、勧告とか指示を例えば発令したと、ただその後に急速に天候が回復してきていわゆる空振りということになった時に、それを容認出来るだけの市民にそういった雰囲気があるかとか、そういったことは一つ考えるところがあります。それから今ゲリラ豪雨とかがある中で、アメダスとかそういった情報である程度大きな範囲での豪雨のデータとかを取れるんですけど、もっと細かいピンポイントでの豪雨とかそういったもののデータを取れる状況にないので、地域を区切って避難勧告を出すというのがとても難しいのかなということもあります。

避難の勧告、指示の発令にあつて、自身の判断の誤りによって、裁判に至ること、また、自分の判断の誤りによって、市民の命が奪われことがあるとすれば、それを不安に思うことは、もちろんあります、それは当然ありますが、実際のところそういう場面に出会ったことがありませんので、確かなことは言えませんが、もし、避難勧告、避難指示を出すのか出さないのかと、そういうことになれば、出した経験もないのであれなんですけど、多分裁判されるから出さないとかそういうことは考えないんだと思います。やっぱりそこは当然市民の安全であつたり、人命であつたりという事を最優先するべきだと思いますので、判断が誤って裁判を起こされたんだとすれば、それは当然処分されるのであれば、されるのは当然だと思います。ここの担当になった以上、常にそのことを抱えないといけないので、もちろんそういう覚悟はしておかないと、いけないというふうに思っています。

また、防災の担当者であることについては、実は、そういう視点で考えたこともなかったんですけど、あんまり、防災は大変だねというお話は感じるんですけど、例えば卑近な例なんですけど、市役所で土日に日直とかつていうのがあるんですね。例えばそういう土日は、防災は外してやろうとか、そういうことはないみたいなので、同じだと。みんな仕事は同じなんですという共通の理解なのかなという風に思います。（発令される前にあつて周りは）そうですね、可哀想にというのがほとんどでした。私、この職務も初めてだし、課長職に就いたのも4月で初めてなんです。それなんで、それは人事ですんで、そこはもうやるという思いで上（の階）に、前は1階にいたんですけど、上に上がってきたんです。可哀想というのは、自分なりの理解ですけど、多分イメージとすれば火災があつたり、災害があつたりすれば帰れないと。当然遅くまで残るようだとそういう、言われた方がどこまで踏み込んで言ったのかわかりませんが、そういった部分なんかだと思います。

私（危機管理監）もありましたね。率直な言い方しますけど、上辺だけ大変だねという感じでこの人言っているのかなって感じた時もあります。実際どんな仕事なのかなって、自分自身もクールにどんな仕事なのかなというのわからず来たっていうのもありますけれ

ども、実際来てみて発令もらった時よりも、実際中身がかなり濃くてですね、こういったところまでやるのか、これだけ先をみてやるのかというところで、日々ですね、プレッシャーを感じてあたっていている現状ですね。こういったその、実際来てみて周りから言われるのと、かなり隔たりがあるんじゃないかなというふうには結構、思っていますね。

(防災担当者に戻る)

また、課長という職なので、防災だけではなくて、防犯とか、交通対策とかそういうほうも危機管理課では分掌していますので、専任ではない、兼任になるのかなとは思っています。私自身は、上司がいるところであれなんですけど、性格的な面からすると、ちょっと自分ではあまりこの職務に向かない、あまり適材ではないというふうに感じています、正直なところ。やっぱり、その前に出て至急にあたるとか、リーダーシップを発揮してというのが、あまり得意な方ではないので昔から。そのへんを感じるころなんだと思います。(なぜこの職に充てられたのかということ自身で考えたことは)ないですね。ちょっとそこまで考えたことはなかったです。というか課長になるとも思ってなかったんで。

選択を左右する最も大きなものは、考えた中では、やっぱり自分で経験をしてきたことなんかになっていうふうに思ったんですね。要は過去の経験というかそういったものが、物事を選択するとき大きく左右するんじゃないかなというふうに思いました。判断の際の基準にするのは、やはりそこは当然市民の方の利益であるというように考えています。自身の利益については、そういうそこまでの選択って迫られたことがないんですけど、多分そういう状況になってもやっぱり自分が何とかっていうのは考えないかなとは思っています。失敗すれば当然処分されるのは、それは覚悟をしているので、自身の利益を優先するというのは考えてはいません。

意思決定にあたっては、受け入れやすさで判断するというのは、あまり自分の中ではないと思います。だれが正しいかで判断するっていうのもそれはやっぱりないんだろうなというふうに思います。また私の、判断の誤りで責任を問われることについては、なかなかちょっと考えたんですけど、なかなかうまいというか自分の考えはまとまらなかったんですが、例えば部下がとった行動がおよそ非常識でないということであれば、それは上司の責任なんだというふうに思いますし。当然裁判を起こされて、処分されるっていうのはやはり失うものも大きいですからそれは恐れるところになりますけど、そういうふうになっしまえばそれは受け入れるしかないという覚悟はあります。

ただこの職にあって、いかなるものにも優先して守るものは何かとなると、それは整理がついていないところではありますが、市民の命といえるのかなと。なかなかちょっと自分の口から市民の命とかっていうのも、ちょっと市民の命を軽く思っている感じもするんで、ちょっと難しいです。防災に関する法制度の問題をどのように捉えているかですが、特別みどり市に限ったことではないのかもしれないですけど、今やはり地域の防災力というのが、問われている時期にきています。その中核を担うという意味で消防団という組織がありますけれども、ご多分に漏れず団員数が減っています。それからいわゆるサラリー

マンというか被用者である消防団員が増えている。それから地元じゃなくて他の地域で働いているとか、そういった課題も多くて、その、よく言う自助共助公助というのを連携させていくっていうのは、とても難しいのかなというのは、いつも考えているところです。その1つとして、地域の自主防災の組織というのは、これはやっぱり支援をしていかなければならないというふうに考えておりますので、そのへんでなかなか一概にというのものないんだと思いますけど、例えば財政的なそういった援助っていうのもあると少しはその設立に拍車がかかるのかなというのは感じているところがあります。行政が公助を最適に整備することの重要性は理解してまして、同時に自助と共助が、なぜそれぞれ重要についても適切に住民に伝え、社会的合意形成をなお一層図ることが必要であるというように考えています。

(法と現実の乖離については) すみません、正直そこまでの認識はありません。市の実情に即しているかについても、実情では、そこまでちょっと深くは考えていません。

(自身は防災担当者として) 今まで来た中ではちょっと迫力にかけているんだというのは感じます。適任かどうかって言われると、ちょっと難しいところもあると思うんですけど、どちらかと言うと適材じゃないのかなっていう気はしています。もうそこは開き直るしかないと思うんで、今更、性格を変えるという点も無理だと思うんで。(実施日 27.12.11。場所群馬県みどり市市庁舎会議室)』

#### 1-2-4-2 茨城県常総市

茨城県常総市(市民生活部が担い、市民共同課、市民課、安心安全課、生活環境課、人権推進課から編成されている。防災は、安心安全課が担当し、消防係は消防団の運営管理に関する事、消防設備及び装備の整備計画並びに維持管理に関する事、消防相互応援協定に関する事、消防団員の研修及び教養訓練に関する事、その他警防に関する事を分掌し、防災係は防災及び災害対策に関する事、水防に関する事、地域防災計画に関する事、防災会議に関する事、国民保護計画に関する事、防災情報伝達システムに関する事を分掌し、交通係は交通安全対策事業の企画及び実施に関する事、交通安全の指導及び交通安全思想の啓発普及に関する事、交通行政機関及び交通関係団体との連絡調整に関する事、県民交通災害共済に関する事、防犯対策及び防犯灯に関する事を分掌し、放射能対策室は食材等の放射能測定に関する事、放射線量の監視及び測定に関する事、放射性物質の除染対策に関する事、関係機関との連絡調整及び総合調整に関する事、その他放射能対策に関する事を分掌している)

【防災担当者 2 名。本人要望により匿名。(防災担当者A) (防災担当者B) と表記する。】

『(防災担当者A) やっぱり日常的に通常時におきましても結局やっぱり防災の担当って言いますか、係りになってますんで常日頃から危機感って言いますか、ある程度やっぱり頭の中に災害が起きたらどうしようとか、どうなっちゃうんだらうとか、全体的なそういったあれでちょっとやっぱり荷が重いというか、日頃からそういった認識がやっぱりそ

ういった状況にありますね。

私も 2 年半ほど前までは危機管理分門っていうのは 1 回も経験したことなくて、都市計画関係も長くやりましたし、あとは直近のところだと「子供すくすく課」という保育所の経営というか管理をするような部署に配置されていました。公共の保育所です。そういう経歴でしたので、最初、この配置、危機管理部門にきた時に、24 時間 365 日、電話は常に持ってなくてはなりませんし、火災の時には出動しなくちゃいけないっていうようなことで、結構プレッシャーというか、そういうのは異動してきた時から常に感じています。

今回の災害にあっては、（災害対策）本部的には、私たち現場の担当（2 階。安全安心課）は実働部隊なもんですから、（庁舎）3 階に設置された（災害対策）対策本部からの連絡、指示を受けて動いておりました。私たちが直接指示とか勧告とかっていうものは出しておりません。指示を受けて、防災無線にかけるとかいうようなことや、消防団との連絡調整とかですね。そういうことを中心にやっていました。

私は、ちょうどその日雨が強くていろんなところが交通規制とかになって、いつもの通り市役所の中でも安全安心課と道路課のほうは一晩待機だよって感じになって、2 班体制ですね、A 班と B 班に分かれまして。その時私は夜の 12 時過ぎからの勤務の部署だったんですけれども、勤務に就く前、そうですね確か 11 時頃ですね、電話がじゃんじゃんかかってきたので、これはただならぬ状況になっているんだなっていうのを感じました。通常、やっぱり大雨とかそういった時、台風とかの場合でも警報が出た時点で、私たち担当は、職員は待機なり出動しなくちゃならないんで、そういったイメージは持っていたんですけども、実のところ、今回に関していいますと、まさか、ここまでになるとは思ってもいませんでした。

そうしているうちに、県や国のほうからホットラインがきた時点でこれはやっぱり川の水も急に上昇とかそういった状況はわかってましたんで、そのへんからちょっとやっぱり危機感って言いますか、そういった状況でした。

石下の上流のほうで越水があったのでそちらの対応、また越水によって決壊まではないのかなというような感じがありました。そっちからもう水が出ましたんで、朝の段階で。そしたらお昼に決壊という話になって「あれ、向こう側の水かなり出てなのに、でも水位は下がんなかったんだな」っていう感じですね。普通一か所から水が出ると水位ってそこが破けて他のところが助かるみたいな感じだったんですけど、夜中の内から水が越水…暗いうちからですね、していてそこには市役所の職員とか消防団とか広報して、夜だったので全部にですね、声掛けてもらって避難してもらおうということだったんで、若宮戸地区の方からは早めに対応していただいたなっていうのは事務の説明会の時にそういうお話があったようです。やっぱりちょうど夜中 1 時 2 時頃の避難結局しなさいってことですので、確かに決壊の恐れがあるのはわかっていたんですけども、ただ避難所夜中に実際開けてどうなっちゃうのかなって心配は当然ありますし、開ければ職員も、あまり経験っていうか避難所の開設ないもんですから、そういったとこまで心配と言いますか、実際開けてど

のくらい集まってくるのとか、そのへんでだいぶ…。

福祉課の職員が避難所の担当で、災害本部が立ち上がった 0 時 10 分に立ち上がった時点でそういう緊急体制にはなっていたんですけども、本部のほうから避難指示が、最初は 1 時 40 分に避難準備ということでこれは要支援者ですね。要支援者の方に早めに準備段階でも避難してもらいんですけども、その為に豊田小学校とかあっちのほう開けたわけなんですけども。それからホットラインとかがきてだんだん勧告をすっ飛ばして指示。普通は避難準備、次勧告、指示っていう段階を踏んで出すんですけども、いきなりこの 2 時 20 分の段階で避難指示というのが出てきたので順番は、切迫しているんだなっていう感じはこの時にも持ちました。

避難指示の“指示”は、これは国のほうからですね。ホットラインと言いますか、河川の管理、国交省。市長の携帯にホットラインが入った。本当に急激に水位が増して、異常な増しだったんで勧告を挟む時間がなかったんですよ。いきなり準備から指示出さないと結局間に合わないという状況になって、指示出してくださってききたいな感じで。間挟まないで指示ですよってことで、時間がやっぱり切羽詰まっちゃいまして。1 時 40 分の準備から 40 分足らずで指示っていうのが出てますんで。やっぱり河川管理ですから、私たちはこう長い川の末端のところの一市町村なんですけども、国土交通省さんは、長い 200 キロとかっていう河川の管理をしていますから、情報っていうのは一番持っていると思うんですよ。そういう情報を持ったところが本当にその指示なり、今回みたいに切迫した状況だと指示とかを出していただかないと、それを市のほうだけに振られても、なかなか市の本部って名前は付いていますが、実際には素人集団の集まりですから。そこにうちのほうの安全安心課長とか、元安全安心課長とかが入っているだけで、専門家ではないところへやるんだったらもう一元的に国土交通省さんが管理していただいた中で、今回の時にはどっかの強制的に遊水地を空けるとかですね、逃がす場所を作って今回の何千人も自衛隊さんに、4 千何百人も助けられたんですけども、そういった市街地を救うというか、そういう行動も異常気象の中では必要になってくるんじゃないかなという風に考えています。だから今回常総市だったんですけど、例えば八千代町とかね、もっと小さい自治体もあると思うんですよ。そういうとこでなるとなおさら常総市の 6 万 3 千の規模でもこういう体制しかとれなかったわけですから、小さくなればなるほどそういう指示とか出すなら難しいタイミングなんじゃないかなというように。

マンパワーが全然本部が立ち上がった時点で、電話は入ってくるは、やるべきミッションは多いはもう全然マンパワーが足りない。

今振り返り、当時あのようにそうせざるを得なかったと答えざるを得ないようなことという防災無線ですね。本来でしたら、防災無線とかは今回みたいな緊急な時ですから、もっと早い段階から使って市民に公表するのがよかったと思うんですけども、4 月から水海道地区については防災無線ができたところで、夜に火災通報が 1 回、4 月の時に入った時があったんですよ。それは消防署のほうから直通で入れるんですけども、それが夜中の

2 時頃の火災で入って、鎮火報が 4 時頃再度入ってそれでものすごいご批判<sup>80</sup>を、「何を夜中にかけているんだ」とっていうことがありまして、その防災無線をなるだけ使わないようにしようっていうような空気があったんですね。今回の夜の段階での指示とかだったもんですから、結構ためらう…。

流すのは流しました。ただ準備の時、こういうときは緊急事態ですから流しましたけども、それによつてのあの時の 4 月の一日から稼働してすぐに火災報がなったあとの処理がすごく大変だったもんですから、頭の中を、大丈夫なのかなっていうのはよぎりました。今回の避難所開設しまして避難をしてもらったと思うんですけども、そこは結果的に水没しちゃった箇所って何か所も出ちゃったんですけども、やっぱりあくまでも大きい被害で結果的なものになってしまったんですが。これから先はそれがあったんでたとえば今回も市内の避難所だけじゃなかなか難しいってことなんで結果的に。東西の、つくば市とか周りのほんとの全域の市町村に事前から協力ってかお願いとか、そういった避難所の開設にあたってそういうのが必要であると思うんですが、今まではそれってあんまり頭がなくてどうしても市内でどこかに避難させるってイメージっていうかそういう考えがあったもんですから。結果的に大きくなっちゃったんで、市内ではなかなか結局運営が難しかったと言いますか。そういった状況に。

後にいろんな批判を受けたのですが、ほかにも、それでも今考えると当時はああいうようにせざるを得なかったんだよってそういうことに関しては、例えば、西側に避難してくださいっていうような指示が出たと思うんですけども、その後新聞で小貝川周辺の人も西側へ行くのかみたいな話だったんですけど、私たちは小貝川の人たちまではイメージなくて、川が決壊して近隣ですね、決壊理由っていうんですかね、水によって流されてしまうような方に向かって西側っていうのは堤防づたいに川を、橋を越えて向こう側に西側に行ってくださいと。どうしてもマスコミ等とかは西側全体ですから、こっちの小貝川沿いの人がなんで危ないほうに行くんだよとかっていうイメージ言っていますけども。私たちは切れた近くですよ、水の影響のある、そういう方たちに向って西側へ逃げてくださいというようなアナウンス、指示だったのかなっていう、せざるを得なかったと考えています。結局鬼怒川は決壊したんですけども、実は小貝川のほうも水位はもう満水というかそういった危険な状況ではありましたんで、川両方に間になってますんで、そうしますと避難のそういった指示も難しいのかなとは。そうしますと本当に鬼怒川東西なかなか難しく、南北になったり結果的にはなるのかなとは思いますがそのへんもやっぱり当時はなかなか判断はできなかったですね。

私にとって信じるべき相手ですが、上司とかっていう相手というよりは情報っていうものを信じます。国交省からのホットラインであったり、そういう河川のデータを常に放射

---

<sup>80</sup> 平成 25 年 4 月 20 日に市内中妻で発生した火事に際しての防災無線の使用について、「なぜ、消防団の招集に防災無線を使う必要があるのか、ましてやこの時間（午前 2 時 40 分、午前 4 時 50 分）に」などの、市民からの批判が相次いだ。

能対策室長がうちの課にいますので、ずっと水位の上昇率のほうを見てもらっていたんですけども、そういう数字ですかね。その水防団待機から避難指示、勧告であったり、そういう高さが堤防の決まっているんですけども、そういったのをデータとして水海道観測所の上の川島ちょうど筑西市なんですけども、そこからちょうど6時間くらいで常総市にくるとかって言われているんで、そういった信じるべきものは人というよりは数字データというものを今回の水害の時には私は信じていましたね。今ですか。防災担当者の立場で、ですか、そうですね、やっぱりそこは組織ですから、やっぱり組織は信じたいですね。安全安心課の職員はみんな信じたいって私は思います。信じるべき相手とですね、信頼できる相手ですか。もちろんそこはイコールになることにこしたことは無いんでしょうけれども、現実には必ずしもそうとはならない場合もあるのかもしれない。そこは難しいところですね。

信頼できる相手ですね、そうですね、やはりどっちかって言うと今まで何か所も役所の中で動いてきましたので、同じポジションでは仕事の関係でいろいろとあると思いますけど、逆に全然関係がなくなってしまうと全然知らない他の課の人というよりは、一度一緒にチームを組んでやった他のポジションですか、他の課に移った知り合いっていうのは大変信頼できると考えています。

未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのは、やはりこれは前に安全安心課に籍をおいた、年下年上関係なく前任者ですね。やっぱり相談っていないとできないんですよ。その組織の中でも特化した課なので、そんなに経験を持った人がいなくて自分も経験薄いですから、そうすると以前経験している上なら尚更いいですけど、私くらいの歳になってくるとあんまり上いないんで、そうすると年下でも経験したことのある人は頼りにします。（ここから同席していたもう1名がインタビューに加わる。）

（防災担当者B）私はやっぱり当然問題っていうか、相談事はまずは部下とは相談するんですけども、その責となると補佐ですね。課長は課長でいるんですけども、まずは補佐が一番。（補佐が信じるべき相手ということか）そうですね。仕事もなんですけどもいろいろプライベートの時からそういったことをお世話になっているのもありますんで。まずは補佐に相談します。信じています。ちょっと本人を前にして申し上げにくいんですけど。

（信じるべき相手と信頼できる相手は同じ）ですね。一番防災でしたらやっぱりすぐ（直近の）上司で。私は（未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのは）やっぱり職員なんで異動とかも当然ありますんで、さっきのこと考えるとちょっとわからないんですが、その場その場でその時の上司がね当然相談っていうか、それは当然しなくてはならないと思うんですが、その後もこういったいろんな先輩方に一緒に最終的には相談できますが、わからないことがありましたらそういったご相談が必要になると思います。

意思決定にあたっては、他人にアドバイスを求めて幅広い意見を求めるタイプか、若しくは全部自分ひとりでやろうとするのかということについては（防災担当者A）私は前者の、自分に経験がないですから広く情報を欲しいタイプです。（防災担当者B）私もそう

ですよね。ただ結局仕事量とかもありますんで、あくまでもできれば係り今 2 人なんです  
ね。結局今 2 人なんである程度個別でないで処理できない面もありますんで、それぞれ個人  
って言いますか自分で判断しちゃってる面も中にはあるんですが、できるだけ同じ係り  
は共有したいとは思っていますね。（防災担当者 A）安全安心課って結構希望してきた人  
は少ないんですよ。希望せずにポストとして与えられてきてしまって、1 月に異動希望と  
かっていうのが出るんですけど大体みんな書いてんですね。異動したいって書いてあるん  
で。どちらかっていうと同期の桜的な、あー先に他に移れて良かったなみたいなどころは  
どちらかと言うと、24 時間 365 日電話で管理されているっていうかそういうところですか  
ら、前の課長でいうと 5 年いたんですけど異動できたときには良かったですねっていう話  
ですね。24 時間気が休まる日がないのもそうですし、他の所も仕事って、役所って行政改  
革でだんだん職員が減っているんで、新しい仕事っていうのをみなさん持てないような状  
況で臨時職員さんきてやっているような状況なんですよ。今回ふって沸いたような防災  
の仕事がものすごい量に増えていても、やっぱり最後は安全安心課じゃないのみたいに。  
上のほうは頑張ってくれるんですけど部長たちの会議とか本会議の中でも結構次から次  
へと仕事がきてしまって、うちのほうの課では悪いけどどうい風にみんなでチーム組ん  
でやろうかとかっていう、常にその繰り返しをやっているような感じですね。ほんとに下の  
部下の優秀なんでなんとかうちのほうでもこなしてられるっていうもんですけども。一人  
もかけずやっているんでなんとかこなしているっていうところですね。

ストレス感じるのにはやっぱり仕事量が多すぎるんでストレスがかかるんですね、この  
復旧、復興の分については。だからマンパワーが揃えばストレスの部分は解消できると思  
うんですけども、そこがちょっとみんなには悪いなという部分なんですけれども。逆に  
言や 1 人減っちゃったんだ。臨職で来ていた退職した方がいたんですけども、1 人この災  
害の関係で途中 11 月に辞めちゃったのかな。余計厳しくなってしまったんですね。空き  
家のほうもやっている。防災だけじゃないんですよ。消防団だったりあとは交通のほうで  
空き家の関係も苦情もきますし、放射能ほうもまあ今回ないですけどもそっちもあったり、  
そこに係長、係員ってどこの係長、係員っていうようなペアでそれぞれ業務をやってもら  
っているので、全体的に絶対的に足りないですね。じっくり取り組むような暇も時間もな  
い。ばたばたと日々の業務に追われています。通常確かに仕事によって結構あったんです  
けども、それでもそれなりにニーズも増えなくてだったんですけども、災害があつてさら  
にその後もその状況ですので、量はだいぶ増えてはしまったんですけども、上の仕事配分  
していただいてもらってそれなりにまとめてなっているんで。

（防災担当者 B）1 人体調壊して長期で休んだ方もいたんですけども。災害の時は二人  
ともここに詰めていました。なんで課長、部長は災害の上の本部にいましたんで、課内と  
かこういった、その他のところは、上司（同席している防災担当者 A を指して）が中心で  
仕事まとめてもらったんで、頑張れたって言いますか。（防災担当者 A）精神的にだいぶ  
みんな参っていたと思いますよ。やっぱり防災なんで、すべての災害が担当ですので、み

んな背負ったみたいなイメージ、実際できてないんですけども、みんな自分が仕事って言いますか気持ち的に。（防災担当者B）やっぱり帰れるようになってからも夜の10時11時頃までやって、朝は4時に起きて5時頃に来るといような体制になって、本当に眠れないような状況になっちゃって、睡眠薬処方してもらったりいろいろしてなんとか休まずやってきたっていう感じで。周りからも結局みんな注目されちゃってますんで、プレッシャーって言いますか、いろいろ見られているって言いますか、特別な職になってしまいましたんで今回はやっぱり。連絡不明者が2人亡くなったあとに連絡不明者なんですけど、行方不明者と違って15人いた時には3キロ以上痩せちゃいましたね。食事があまりプレッシャーだと思うんですけど。

ニュースなんか見る暇がないんですよ。情報が入ってこないんですよ。情報は送っているんですけど、自分らには、そういった。見る暇がない。余裕がないんです。周りからやっぱり聞くんですけど、映っていたとかってね。誰が出ていたよとか、そういった。もうちょっと余裕があればニュース見られると思うんですけど、全然見てないですから。逆に言うと情報が入らないだけシャットダウンしていますから、入ってこなければ悩まないですし。（意思決定の基礎となる情報、これをどう見極めているかを考えてみることは）そうですね、正直今そこまで余裕がないっていいですか。そういったじっくり、情報は入るんですけどもそれが結局そこまで細かく考える余裕がないって言ったらあれなんですけども、いろいろちょっと。（防災担当者A）次から次へとやることあんだよね。逆にちょっと中途半端になっちゃうっていうか結構いろいろありすぎて、途中で次のことやっちゃうと、どれもみんな中途半端で。そういった感じですね。正直なところ。ここまでやって完結してから次いきたいのに電話が入っちゃうと、電話はないほうがいいですね。電話が入っちゃうとこの考えている仕事が途中でまたそっちになっちゃうんですね。あとは私議会事務局にいたので、この携帯電話（手にした携帯電話を指差して）、議員さんは私の電話番号を知っているんですよ。結局地区、地区の困りごとだと思うんですけど、電話入ってくんですけど私一切出なかったです。これ出ていたらきりがないので。それじゃなくても役所の中の仕事だけでいっぱいなので。申し訳ないですけど、出なかったです。

専門家の見解であったり、アイデアを疑いもなく受け入れる傾向はですが、（防災担当者A）私はある程度は自分の意思も持っていますけれども、どちらかと言うと専門家の意見っていうか発言っていうのは信じちゃいますね。（防災担当者B）そう思います。そうなっちゃっていると思います。自分が経験した自分がそれだけの基礎力を持った事象に対しては、ある程度の意見を持てると思うんですけども、あまり経験したことの無い部分ですとどうしても専門家って言われる方の意見に従ってしまいます。

属人的な要素が自身の意思決定に影響してしまうことは（防災担当者A）ありますね、逆に私はそのほうが言いやすい人なので、そういうような、親戚であったり、中学の先輩だったりそういう人のほうがコミュニケーションというかとれるので。間違ってるんじゃないのかなっていうときに言えるタイプですね。逆に全然知らない、何の利害もない方には

ちょっと遠慮するところはあるんですけども、逆に親戚だったり先輩だったり後輩だったりしたら、逆にちょっとこういう意見もあんじゃないのとは言えますね。（防災担当者B）影響しちゃっていると思いますね。身近な身内とかよりも、例えばの話で言えば議員さんとかそういった方が情報提供であるとかこういうのどうなのかなとか、例えば情報提供とかでどのへんまでやっていいかで、限度超えて答えちゃったり、それを提出しちゃったりそういった面であると思いますよね。実際に。（実際に）あります。ある程度自分で判断ではなくて、上司とかにも当然ここまでどうやって当然あれなんですけども。そのへんやっぱりありますね。

防災担当者である立場の中にあって、自身の不安や迷いを認識しています。不安も迷いもやっぱりありますね。こういった今回大きい災害になっちゃいまして、たとえば今度もし起きたときにちゃんとした対応ができるかとかそのへんが一番なんですけども。あとは結局この災害においていろいろ見直しとか今後の課題とかかなり見つかったんで、それを今後背負って仕事していくわけなんですけども、そのへんも含めて対策って言いますかそれを改善するにあたって不安って言いますか、やっぱり難しい面もあると思うんでそのへんは実際に十分にあります。不安も悩みも、はい。（それは）具体的…漠然としたものですかね。具体的って言っても防災って大きくあれで、すみません不安だらけになってしまうんですけども、防災担当者として、市長の対応に対しての批判については思いは一緒ですよ。市長が、例えば市の長なんで批判受けてるのに対して、やっぱり担当は自分とかなんで当然自分が言われていると言いますかそれは同じ思いです。自分でもそうやってやっぱりマスコミもですけども、今回の議会とかで議員さんもやっぱりすごく質問とかいっぱいありましたんで、それを本当に傍聴って言いますか担当で答弁書とかも自分で作ったりもしますんで、当然同じように気持は同じと言いますか、同じような認識をしていますね。同じように捉えているということになります。市長が確かに言われてんですけど、一緒ですよ。そういった気持ちです。

上司へのフォローシップを果たす上において欠くべからざることはやっぱり相談もなんですけども最終的に報告ですよ。こういった報告しますってことで、最終的に確認していろいろ発表するなりそういうのもやっぱり上の指示になりますんで、私の立場ちょうど係長なんで下もいるし当然上もいるので、まず上に確認しましてそれを一番。

思い起こしますと、当時ですが、やはりこういったみんな職員誰もがパニックな状況なので、普通の冷静な感情では仕事できなかったんで、それもある程度みんな誰でもあると思うんですけども、本当に忙しい状況の中でいろいろ感情的になったり、同じ職員もそれはそれでぶつかったり、ぶつかったりっていうかある程度ちょっと言葉口調であつてもきつい口調になったり。それは私も上司でも下でも同じようになんですけども、あとそういったもったりやはり感情的に精神的にみんないっぱい、いっぱいの状況ですんで、そういった風景が多く見られたような感じします。これみんな職員だと思うんです。指示もらってもどうしていいかわかんないし、指示出すほうもどうしていいかわかんないから、内

容がわかんなくて下に出している面もあると思うんですけども。

やはり今回はリーダーシップってとれたかってのは、そこまではできなかったと思うんですね。やはりそういった立場的にそうは言っても係長なんで、自分で判断しなくてはならない面とかも当然出てきますんで、それはそれで自分なりに。たとえば今回市内で避難所って間に合わないんでこっちから周りの隣接市町村に、具体的に言いますと隣接市町村に担当レベルでお願いしますと事前に調整して、そのあと担当だけじゃ難しいんで市長から市長にとりあえずわかったんで上から繋げてくださいますか。あと物資の提供であってもどこどこ何々必要だから持ってきてとかそういったのはほんとにできる範囲でそれはやらなくてはならないっていうか。どこまでかわかんないんですけども、できるだけことはやったつもりって言いますか、自分なりに。

今振り返って、当時の、危急な事態の中での、その場その場での決断に関しては、それはたぶん平常時であればいろいろとやっぱり冷静になって考えられますので、ある程度自分が判断した上で決断とか、回答とか出せると思うんですけど、今回の場合はちょっと場合によっては精神的には一杯いっぱいパニック的な状況なんで、それが判断できなかったことが多かったなと思うんですけども、ちょっと何がって今いろいろあつてすぐはわかんないんですが、なかなか冷静ではなかったんで判断は難しかった。実際にできなかったと思います。繰り返しになっちゃうんですけど、たとえば平常時であればある程度自分で意識になって自分なりに立場確信もって回答とか決断すべきであると思うんですが、今回はこういった状況の中で決断したことによってそれが実際に自信がないと言いますか、実際に今振り返ってもいろいろありすぎてわかんないって言いますか。膨大な量だったんで、何を実際どういうことをしたのかって全て記憶がないやつ、飛んでいるやつもありますんで。

どうすんだどうすんだっていうのは、だんだん上からスルーされて降りてくることは、むしろありましたよね。あとは住民からの情報とかも当然電話鳴りっぱなしだったんでそれをみんな受けて。本当にどこでも、決壊、危ないからとかって本当情報がありすぎてそれも本当に実際対応できたかって言ったら、実際の話聞き流しになっちゃったとかそういった場合もあると思います。本当に一杯いっぱい。そうなったら本当に重要というか緊急性のものであると思ったのは当然ね、相談なり対応していたとは思いますが、とにかくいろんな情報ありましたんで。

(避難勧告や指示の発令に関して、大島や兵庫の佐用のように、後に非難を受けたり、裁判にまで至るケースがある。防災の担当であるその立場において、避難勧告や指示の発令にあつて不安に思い、迷うことは)やはりこれも繰り返しになってしまうんですけど、場合によっては、本当に夜間と言いますか深夜の1時や2時頃に「避難しなさい」っていう情報を防災無線で流さなければなりません。結局、実際にカラ振りが終わってほしいなとは思いつつは出しているわけなんですけども、当然電話ぼんぼんかかってくると。「どうなってんだとか」「何があった」「どういう状況なんだ」とか。それも流す時点で

それも頭でまずは不安っていいですか、まずはそれが一番心配だと思うんですけども、今回本当に決壊しちゃったんですけども、こういう状況で流して本当に大きい被害になるのかな…そこまではならないと思ってましたんで、実は空振りで終わっちゃうんだけど、こんなに大きくなって言いますか、夜中、そうやって周知していいのかなとは、そういった心配は、はい。

本来であればもうちょっと時期的にわかっていればよかったって言うか、暗くなる前に、明るいうちにでもある程度情報流せればいいとは常に思っているんですけども。今回みたいな当然突発的な夜間とかの対応になってしまいましたんで、通常は本当にできるだけ日中ってことは、早めはやめってことは考えてはいるんですね。ただ本当に夜中に出せてなっちゃったんで。夜中は怖いです。出した時点で住民からは問い合わせがどんどん来るとはそれはもうわかってますんで、どうなっちゃうのかなとかその時点で。最初は職員がここ10人くらいしかいなかったんで当然それで対応できるのかなとか思ったり。

あとはさっきその避難所のね、こういった設置の経験と言いますか、そういったのあまりなかったんで、あるのはあったんですけども。そういった福祉のほうに開設をお願いしているんですけども、結局その経験がないんでどうしていいかわかんない状況でやっぱり問い合わせとかありますんで、そのへんもすべて頭の中っていうかあったんですね、どうしようっていうか、実際ですね。勧告っていうかやっぱり指示出すには防災で放送することなんでその時点で本当に仕事って言いますか、すごく何倍も何十倍もなっちゃうっていうかそういうイメージですんで、もうその時点で心配って言いますか。

それと、周囲は防災担当者である立場を理解しようとしてくれているかということについてはですね、同じ課の同僚はもちろん理解してくれていると思います。ただ、どこまで考えてもらっているかどうかは、正直わかんないんですけども。また同じような部署って言いますか、過去に経験した職員はそういったやっぱりある程度協力的っていうか同じような思いはあると思うんですが、なかなか携わっていない職員の方については正直そこまでは思っていないと思うんですけども。例えば、こんな夜中に指示を出して職員を集めて実際自分がどうすんだと、たぶん何をやんだとそういった。あとは実際に徴集かけて、「本当に行くのか」って、そういった方もやっぱりいるんで。それちょっとやっぱりほんの一部の職員にはなってしまうかなとは思いますが。

課の外はそうですね、理解してくれていると思いたいです。思い込みかもしれませんが、どっちかというと、みんな押し付けられているような感じがします。

(危機管理対応関係の部門というのは、一般的に「危機が起きない限りは何もすることもないじゃないか」というような見方もされていることについては)正直、私もたとえばこれ経験しているんですけども、部署離れましてたとえば変わってしばらくすると同じのって言いますか、意識が薄れてしまうって言うか、もしかするとそういうようになってしまうかもしれない。そう思います。

ちなみに私は、防災の職は初めてですね。直近は検査部とかにもいたんですね。あとは

納税が長いですね。防災の適材ではないと思います。不適まではいかないと思うんですけども、ちょっとやっぱり自信がないですね。防災って大きすぎて言いますか、なんとなく荷が重すぎるって感じがしますんで。（防災担当者A）私も補佐で来る前には一旦そういう経験をしてから補佐っていう立場で来たかったですね。知識がないですね、まだ。

私は、こういう危機管理的な問題については小さい市に危機管理課なんかを置いてやるよりは、介護保険制度とかいうように県単位に組織を組んで大きなエリアをカバーするような行政自治体になったほうがより充実したサービスを市民に提供できるのではないかなというように考えています。ちょっと小さすぎる、災害が大きい危機管理という部門については、ここの自治体にはちょっとハードルが高すぎるんじゃないかなと。もうちょっとマニュアルですとかもうちょっと具体的な方向性と言いますか詳細わかるような、わかりやすくと言いますかそういうのが。ものすごい数のメールの中でも半分以上は、災害前です。防災の関係ばかりなんです。よっぽど縦割りなんだなと思うんですけど、どんどん調査問とかそんなのばかり。法律改正だったりしてちょっと基礎自治体である市町村レベルでは部署的に担当しきれないと思います。この職に就いてそんなに経っているわけではありませんが、今回の災害の経験を通じて、自治体から見た国の防災に関する法律の制度の問題の、一部に過ぎないのかもしれませんが、私なりにはそのように考えています。（実施日 28.1.28。場所茨城県常総市市庁舎ミーティングスペース）』

### 1-2-4-3 千葉県印西市

千葉県印西市（総務部が担い、総務課、秘書課、広報広聴課、情報管理課、管財課、防災課、行政管理課から編成されている。防災は、防災課防災班が担当し、防災班は、地域防災計画に関すること、自主防災組織に関すること、消防団（水防団）に関すること、防災・消防施設の整備および管理に関することなどを分掌している）

#### 【防災担当者 本人要望により匿名】

『自分は消防団の担当なんですけど、過去何度かも夜、火災があつて呼び出されたこともありまして、それが 2 週連続で続いた時には、さすがに正直辛いなと思うこともありましたが、もちろんそこは仕事ですから、口に出すことは無いですね。また火事もそうですが、大雨なりの警報が出ると行かざるを得ない訳ですが、そうした場合には、逐一パソコンで確認をしながらですね。例えばヤフーなんかを見ると雨雲の動きが出るじゃないですか、それを逐一見ながら、自分なりに「もしも」を想定しながらやっているという感じです。

（職場では自由に意見を）言えないということはありませんが、自分の場合結構年下の方ですし、また、まだ1年目であるということもありますし、意見を言えるような経験なり知識もあまりないので、言われたことをやりながら仕事を覚えていくという感じですので、自分から（意見を）言うということは、あんまりしないですね。

自分は、入庁したのは平成 25 年です。最初 2 年間は広報課に居まして主に広報誌を作る仕事に携わっていました。それを 2 年間やって、3 年目に防災課に異動になりました。で、防災課では主に自分は消防団の担当になりまして、消防団の事務なんかを中心にやっ

ております。消防団との調整に当たっては、印西市役所の職員の中にも消防団に入っております者も結構おまして、その職員を通じて調整するということがあります。防災は専任です。

うちの防災課はなんていうのでしょうかね、完全に、分業制じゃないですけど、一人一事業じゃないですけど、一人一仕事みたいな感じになっていまして、で自分は、消防団の、ほとんどとまではいかないまでも、相当量の事務をやっている、他の人は、それぞれに受け持ちの仕事がありますので、あまり消防団のことは詳しく答えられないので、自分がいろいろ、動いてやっていた部分がありますね。なので、そこらへんは自由ではないですけど、まあ、結構やれていたようなところもありますね。

信じるべき相手は上司ですね。課長であり、主任ですね。そう判断する理由は、やはりいざとなった場合には、チームで動かないといけなくなる訳ですし、リーダーである立場になる方ですから、やはり信じるべきであると考えています。信頼できる相手は、まあそれも課長とか、上司、主任になるんですかね、まあ、防災課に異動して1年目なのでまだまだ何も知らない状態にあつて、まあ、まずは信頼せざるを得ないというか、まあ、うちの課長とか主任とかは行政経験が長いので、そう判断しました。（具体的にそう判断した理由は）結構うちの課長なんかいろいろ、消防団にも入ってらっしゃいましたし、あとはいろいろ詳しいので、課長に聞けば、なんでも答えてくれる方なので、その部分で信頼出来るのかなど。

本市の場合、実際に、今までもそうかもしれないですけど、水位が上がったということはある、河川が決壊したこともありますし、そういう場面になったら、もちろん、未来に何が起きるのかというところで判断せざるを得ない訳です。そうした場合に、私の判断を手助けしてくれるのは上司である課長、主任になりますね。そうとしか言えないですね。

私自身のことを申し上げますと、自分の判断で、問題無くこなせることは、こういろいろと調べたりしますし、文書とかも探してなんとかやっていた部分もあるんですけど、これは自分の責任を超える場合とか、対外のところで問題が起きそうな場合には、課長なり主任なりに相談しますが、実際のところ私は、（あまり周囲にアドバイスを求めるタイプではなく）どちらかという自分ひとりでやろうとするタイプなので、結構困ったこともありました、ありましたね。聞けばすぐ分ったことでも結構考え込んでしまつて時機を失してしまったこともありますね。（消防団との関係の中でのトラブルは）結構ありました。やはり消防団の方は、たまにしか活動されていないので、結構通知だとか、そういう文書を出したり、手紙を出したりとかというのを、結構ぎりぎりですらやっていた部分もありましたし、後手々に回った部分結構あるんですね、その部分かなと思います。1年間の流れをやっていない時点ですけど、あまりよく知らなかったの。まあこれが何年もやっていけば前倒しでどんどん出来るんでしょうけど。

上司である課長が私の選択に影響を及ぼしているのはもちろんそうですが、どちらかと

いうと同僚で、元々消防団に居た方が自分の選択により強く影響しているように思えます。自分自身、消防団入ってなかったんで、まあ消防のことについて全然知らなくてですね、やっぱり結構、なんて言えばいいでしょう、消防って独特な用語があるとか、あとは消防でしか使わない、なんか道具とか資器材とかもあつたりとかして、それをまず全く知らないところからでしたので、最初のころは、あれそれと言われても理解出来ない部分があつて、なんとか分かるまでに相当の時間がかかりました。そういうことがありましたので。

意思決定の基礎となる情報を見極めようと努めて考えることは、ないですね。いろいろとパソコンを見て調べたりとか、あとは色々資料があるのでそれを探し出したりして、判断の手助けとするわけですけども、そもそもその情報を見極めようと努めて考えるようなことはないですね。防災の専門家の方や大きな影響力のある人たちのことを自分はどのように見ているのかということについて考えたことは無いですね。それどころではなくて、というところでしょうか。講習とか結構あるんでしょうけど、普段の業務量があまりにも多くて、聞きに行こうと思う気持ちの余裕を持てなかったですね。実際にも、余裕が無くて。

職場の人間関係に思うことは、そうですね、結構狭い、市のひとつの世界なので、1回そういう悪い噂が広がってしまうと、回るのが早いなっていうのもありますよね、まあ県とか国とかは結構広いので無いのかもしれないですけど、市の場合には、そういう人間関係という部分では大変なところはあつるように思えますね。そのへんの不安じゃないですけど、そういうところがあると思います。自分がどういふように思われているのかなと考えることはよくありますね。まずは上の人間から言われたことをやっけて行くしか無いのかなっていうのはありますよね。まずは、ただ本当に自分の判断でやんなきゃいけないっていう、本当追い詰められた状況だったら、まあ、やるしかないのかもしれないですけども、いかんせんそこまでの状況になつたことが無いので、そこらへんは、なんとも言えないですけども。

不安とか迷いは認識しています。正直な気持ちとして、まあ飲みに行く時とか、出かける時は、地震とか、火事とかは、あんまりこう起こらないで欲しい、くれていうことをずっと心の中で思っています。お金を持ちながら本当歌舞伎町を歩いているみたいな気分になつたことはありますね。そういう不安は常にあります。ずっと。繰り返しになります。自分がもし、あんまりすぐ行けるような状況で無い時に、災害が起こつたら、どうしようという不安は常にあつて、だから極力遠くには行かないようにするとかはしています。火事が起きれば、夜であろうがなんであろうが「火事が起こつたからちょっと行つてくるわ」と出ていく訳ですし、大雨の時でも「警報出たからちょっと市役所行つてくるわ」と出て行くことになります。結構ありますので、内心は、家族は不安に思っていると思いません。

上司に対しての適切なフォローアップについては、やはり逐一情報を伝えるということじゃないでしょうか。自分の状況を伝える、ホウ（報告）レン（連絡）ソウ（相談）じ

やないですけど、それが大事かなと思います。大規模な災害。極めて危急な場面での在るべきリーダーシップについては、判断を即決というか、求められたらすぐ応じるとか、あとは自分が責任を持つからというような心構えが出来ているかどうかというところだと思います。（信頼できる相手として上司を上げていたが、貴殿が思うリーダーシップの在るべき姿に適うのか）どうなのでしょうかね、実際そういう大きな災害、幸いにも起こらなかったのも、そこはなんとも言えないですね。

消防団との調整にあつて、振り返ってご自身の判断については、自分としては、正しいことを言っているはずだったんですけど、相手の捉え方とかも、その状況によって、ちょっと違う方向に動いてしまったということもありまして、だから、そのことについてもなんとも言えないですね。経験の無さもあると思いますね。自身の判断に確信を持ってない理由があつたとすれば経験の無さのほかに、知識の無さでもありますし、そういうところですかね。

避難勧告の発令については、本市でも常総市のあの時ですが、土砂災害警戒区域を対象として、出していまして（その際にあつては不安に思ったことは）やっぱり、出すタイミングだとか、そういうところでした。幸いにも夜間ではなかったのですが、もし夜間であつたなら、暗いですし、その中で、はたして本当に避難をさせることが正しいのかというものもありますし、結果を懼れて、出し遅れてそこで何かあると、それもまた非難されますし、何をやってもやっぱり、なんでしょう、完璧な方法というのは無いので、もうそこはですね、1面、無責任であるのかもしれませんが、軽々しく言えないのかもしれませんが、覚悟を決めてやる以外に無いようにも思います。結果として、裁判沙汰になるかかもしれないと思うと、それは迷うと思いますけど、ただそれも極めて危急な場面にあつては、どうなのでしょうかね、私自身経験が無いので憶測になりますが、裁判だ、どうだ考える余裕も、もしかしたら無いのかもしれないと思います。自分たちの判断であり、その結果に生じることでですから、もちろん恐れはあると思いますが、まずはどう安全に避難させるかとか、どう場所を確保するかということを中心に考えると思います。

防災の担当者である貴殿の立場について、防災課以外の職員は、理解してくれていたようには思います。まあ、あつたのかなとは思いますが。防災は、「何か無い限り何も無いよね」と思われているように感じたことは、ありますね。経験した人間は、まあ大変だよねというのは本当によく分ってくれると思うんですけど、人事の、こう人数のバランスとか見ても、経験者からとして、もっと人を増やして、仕事をうまく回して欲しいなっていうのはあるんですけど、やっぱり上の、まあ考えかとしては、さっきの話でもありましたが、「何も無ければ、何も（やることが）無いよね」と、そういうところに人はあまり置けないよねという考えはあると思います。やっぱり、人手が足りないところ、他にもいっぱいありますから、そういうバランスも、全体的に見ないといけないと思いますし、そういうところはあると思います。また、防災の担当として、自身は適材であるのかということについては、どうなのでしょうかね、考えたことがありませんでした。まあ、そういうのは周

りが判断することで、実のところ自分ではよく分らないですね、なんとも言えないですが、まあ、そんなに不得手かなというように思ったことは無いように思います。ただ性格的には、確かに自分は「スパスパ」と決められるタイプでは無いので、それだけとれば適材ではないのかもしれないですけど、それだけをとらえて適材であるかないかということでもないで、どうなんでしょうね、難しいところですよ。よく分らないです。

選択に作用する最も大きなものということですが、そんなに経験もない訳ですから、上司の判断に、まあそういうものに頼ってしまうという。頼るしか無いと思いますよね。また、私自身の意思決定に関して言いますと、何が正しいかというよりも、どうすれば上に受け入れてもらいやすいかというところから始めますね。そうじゃないと思っても、最後にはやっぱり上司の顔を見ます。組織の中で動いている限りは。上司の意向に沿って動くしか無いなというように思っていますので。

防災の担当にあっていかなるものにも優先して守るべきものがあるとするれば、まずは自分の身です。市民の生命、財産という選択は、そうですね、それも選択肢にはあると思いますけど、まあ、まずは自身の身の安全というか、それは。やっぱり市民を守るにしても、自分が巻き込まれたら元も子も無いので。

災害対策基本法を読んだことは無いですね。法制度上の問題を考えたことも無いですね。制度までは、そんなに気にしたことは無いです。地域防災計画に目は通していますが、同計画の細かいところまでの理解はありません。多くの市区町村は、地域防災計画を外部に委託して作成していることについては、そうせざるを得ないのだと思います。2年、3年で異動する訳ですし、なかなかそういう専門的なところまで、こう行きづらい部分はあると思いますね。出来るのであれば、専門家を、嘱託や派遣でいいので配置することが出来れば、また違うのかもしれませんが、今の現実の仕組みの中にあっては、外部に委託して作成するほかないと思います。

防災の担当であっても防災の専門家ではないという理解についての反論は、ないですね。そうではないと言いたいところですが、言い切れません。本当であれば、防災の勉強をしてきたとか、防災の経験者なんかを上に乗けるといっても、それが理想ではあるんでしょうけど。そういう信頼できる人というのを置くしかないのかなと思います。そこらへんは結構難しいでしょうけど。自然災害は、いつ起きるか分からない訳ですから、常に考えていなければならないのしょうけど、考えようもないというところもありまして、実際起こってみないと。

改めて。自身で防災の担当者であることについては、まあ、最初は不安がありましたけど、なんとか1年間やってこられました。いずれ将来に再度防災の担当に就くことについては、出来れば希望はしたくありません。それはたぶん皆そうだと思います。理由は、やっぱり常に緊張を強いられますし、気が抜けないというところと、やっぱり普段からの業務量も多いです。まあ、いろいろな経験が出来る部分は大きいかなとは思いますが、まあ、大変はです。正直自分としては、あまり希望はしたくないですね。

これまでの勤務の中にあつて、思い起こして一番強く不安に思ったことがあるとすれば、例の9月の常総の大雨の時ですかね、もし決壊していたらどうしようと思いましたね。実際、水位も上がりましたし、怖かったです。経験ありませんし、周りもしょうだったと思います。冷静でいられなかったですね。もし自分の判断の誤りで、何か起きてしまったらと思うと、なんかドキドキしましたね。（実施日 28.4.26。場所千葉県印西市市庁舎大会議室）』

#### 1-2-4-4 埼玉県さいたま市

埼玉県さいたま市（総務局危機管理部が担い、安心安全務課、防災課から編成されている。防災は、防災課が担当し、防災対策の総合的な企画及び調整に関する事、防災計画に関する事、防災訓練に関する事、災害用備品等に関する事、自主防災組織に関する事、防災行政無線の管理及び運用に関する事、災害対策本に関する事、防災会議に関する事、区役所の防災対策に係る事務の総合調整に関する事などを分掌している。）

##### 【防災担当者 本人要望により匿名】

『本来は何が正しいかで意思決定をしないといけないんでしょうけれども、でもそうもいかないところがあつてやっぱり上に受け入れてもらわないといけない訳じゃないですか。組織ですから、そうですね。たとえ自分では正しくないと思つても、そういう職場の人間関係っていうのはあるんですよ。私は、平成26年に入庁しまして、現在3年目になります。ああ、そうなんだって。仕事ってこうなんだって思うこと、ありますね。そのへんのところをうまくやれないと、辛くなるような気がしますね。』

入庁して2年目のことですが、大雨警報が発令されました。警報を受けて、結局、災害対策本部を設置した訳ですが、はたしてそこまで必要であつたのということ、今になれば、設置するまでの必要は無かつたように思います。まあ、後付けかもしれませんが。会議をやっている時にはもう既にカラッと晴れていて、今なんの会議をしているの、みたいな。外晴れてるよとかつていうのになつちやつて。今思えばあそこはいつも通りでよかつたのに、なぜかレベルを上げてしまった一つの例なのかなつていうところでしたね。たぶんそこにも、なんか空気っていう働きがあつたんじゃないですかね。若手でもちゃんとこれだと「もう晴れますよ」とか「晴れていますよ」とかつて言えるようにならなきゃいけないと思う反面、じゃあ、実際はとなると、正直、そういう自由みたいなのはないかもしれないですね。「え、やるの？」つていうようなこちらからこう雰囲気を出してそれを察して、突っ走っちゃう方向。「なんかちょっと違うかも」つてこっちから直接言うわけじゃなくて、下っ端つて言っちゃおかしいですけど「え、これでこんなことやるんですか」つていうような雰囲気にするつていうんですかね。にして上が察する場合はあるのかもしれないですけど、こちら側から「え、おかしいですよ」と。例えば地震ならば「物資がこうやって来ているんだからこうしなきゃおかしいですよ」とかつて直接、あくまでも組織なんで、上に水差すつていう言い方かわからないですけども、言うつていうのはなかなか難しい現

状なのかなと感じています。

信じるべき相手は誰かということですが、直近の上司です。それは私の中の係りの長であり、課の長が、一つ上が係りの長、二つ上が課の長になりますけど、この人たちは信じるべき相手であると思います。その理由はこの人たちが私に判断もしくは指示、仕事をふる、平常時も災害時もですけど、やっぱりこうしなきゃいけない、こうしてほしいという判断のところのどういう意思決定であったか、今後の質問の中でもあるかもしれないんですけど、どういう意思決定であったとしても右 A にした、B にした。B にしたんなら理由がちゃんとついてくる人達なんですね。なんとなく雰囲気になんて「いや、A だよ」「なんですか?」「いいから A だよ」というのではなく、「A か B か、じゃあ B にしよう」「その B にした理由は今現状こう、こうだからこう。だから俺はこう判断しているから B にいこう。だから B の仕事をしてくれ」とそこまでくれるので、私もそういうのを感じとりながら仕事ができるような課になっているんじゃないのかなって思います。です。で、一個上、もしくは二個上までの長に従いつつ仕事をしているということです。

次の信頼でき相手ということについては、ちょっと理由は似通っちゃうんですけども、信頼できるのも係りの中で言うと、一番経験と、経験値が高いんですけども、判断に理由をちゃんとつけてくれるうちの係りの長を信頼できる相手として選ばせて頂きます。理由は先ほど述べたように、ちゃんと判断に理由があって、迷いなく災害業務にあたれるようにしてくれるのでそこは信頼しつつ、最後まで例えば数字をチョンボしちゃったとかっていうようなときでも「これはしょうがない、これはお前のミスじゃなくて、係りの課としてのリスクなんだからそこにふった俺が悪いし、それをちゃんと均等に分配できずにチェックを働かせられなかった俺が悪い」というふうに最後言っただけなのは係りの長ですけども、係長が信頼できる相手になっています。なんか思い切っただけでいい感じにさしてくれとかですね。

係りの中で、ここ私 3 年目になりますけど、私が最初に入ったときには正直いっていませんでした。今は人も変わりましたし、空気がよくなったというか、雰囲気がよくなってですね、この人だったら一緒にできるっていうふうな空気になっています。

信じるべき相手と信頼できる相手っていうのはイコールです。これずれちゃうと結構悲劇になっちゃうと思います。

未来というか将来に何が待ち構えているか、何が起きるかという判断を手助けしてくれるのは、係りのチームのメンバーなのかなって思います。判断、業務ってことですよ。通常業務ってことですよ。「すみません、このへんちょっとわからなくて」と言える空気だから信頼できる相手なのかなってなってきた、その人が知識があるとか間違えた判断をしないとかではなくて、「今こうなんだ」というのを伝えられる相手がいるってのはすごいおっけいなことなのかな。災害もそうですし、平常の業務の時でも「今こうなんです、アップアップだから」というのを伝えられる相手がいるだけで「あいつやばそうだな、あいつ忙しそうだな」というのを「なんか頼まれたけど俺も忙しいから言えなかつ

ただけさ」っていうのをみんなでわかっている、わかるような今空気なんで、それはチームのメンバー、係りのメンバーなのかなっていうのは。

周囲にアドバイスを求めたり、幅広い意見を求めていくタイプであるのか、それとも独断的に自分一人で、独断的でなくても自分一人でこなしていくようなタイプであるのかということについては、私自身は前者のほうですね。みんなでなるべく多くのアドバイスをもらいながら、いい方向に進んでいくようにって考えちゃう人だと思います、私自身は。私、一人でガって考えるには限界、よくある話ですけど一人でガってやるには限界があって、その中で考えている時にはいろいろ物事を考えてられるかもしれないですけど、ふと人に言われたことがそこは気付かなかったな、なんてよくあった話で、そういったものが計画とか企画しているところの中で出てくると、いろんなアイデアが出てくるのかなって考えちゃう人っていうか、考える私は人間なので。なるべくいろんな人に聞きながら俺はこう思うんだけどどう思うってそれがその人のすべてじゃなくて、なんでも素直にまず吸収して、自分の中で「ごっくんしてでもな」っていうようにやるのと、また違うんじゃないのかなって思っちゃうっていうか、そういう私は考え、なんです。抱え込んでしまわないようにしています。抱え込んでしまうシーンは多々あったんですが、それは周りの雰囲気であったり、上司の雰囲気であったり、聞ける人がいないっていう状況であったりとかっていうときに抱え込んでしまう。でも本当はこうありたくないっていう自分がどこかにいて、結果的に抱え込んでしまった場合はありますが、なるべく意見をあたりたいたって人間です。私が臆病な人間なので、結構人にこう言われたことを別にねちねちじゃないですけど、「あの人あんなこと言う、素直なあの人あんなこと言っていたな」っていうのをふと、それがお酒の席であったとしても結構覚えちゃって、「なんかお前がやってるあれさ、なんなんだよ」とかって言われるのもふらっと。その人多分何ともないつもりなんですけど、結構素直に「そんなふうに思われてんだ」とかって結構真剣に考えちゃう人間性というか、私はそういう人間なので。その分セコイんですよ、多分仕事の進め方も、変な話。「x x x が勝手にやったから、あいつが勝手にやったから」って言われたくない自分がいるのかもしれないです。っていう意味では潰れたくもないし、組織も潰したくもないですし、ただそれにプラスあいつが勝手にやったって思われていたりとか、言われたりするのに耐えきれないから、「みんな決めてじゃん」って姿勢を保ちたいがために。

私の選択に影響を及ぼしている人は、私が入った年に居た先輩です。私が入った 1 年後には居なくなってしまったんですけども、防災の勤務が長くて、しかも東日本も経験しているっていうところもあって、何かにつけて業務を進める中で、意思決定が必要であったり、こんな企画をしていきたいっていうのを考える中で、何かこう聞いてしまう相手ですね。今も教えを請いに行きますよ。「お前まだそんなことやってんのかよ」とか「俺はもう防災にいないんだよ」って言われますけど、その人の発想のおもしろさに魅力を感じています。なにくれと決められた中であってもその人は、なんか縛られていないというか、やっぱり発想が自由なんでしょね、気付かされることが多いです。異端というか、正統

ではないかもしれませんが。ただ「なるほどな」って思えることは多いですね、また、自身の意思決定の基礎となる情報、これをどう見極めているか。そのことについて考えることとはあるかということについては、ありますよ、自分なりにはそうですね。そういう力を持たなきゃいけないなって、鵜呑みじゃだめだなっていうように考えるようにしています。話をしている時にも「本当か」と思いながら。別にそれは疑うとかじゃなくて「今の情報どうなんだ？この人は本当に分析しているのかな」とかって思わなきゃいけないなど。じゃないとそれは流されることになりまして、こういういろいろ情報がある中で持っていかないと自信がなくなっちゃうっていう。

専門家であるということ、その意見を疑いもなく受け入れる傾向はということですが、そうですね、専門家って言うと、もちろん学者さんとかそういう方もいると思うんですね。でも本を読んだりとか講演をしていただく中で、こういうような話を聞いたりとかいうこともあります。ただお互いの聞く中で、ずっと物事を机の上で考えてきた人たちが、例えばうちの町内の災害対応をする人たちに「講演をしてください」とかってやったことがあるんですけど、何百人と集めて聞いていただくと、企画しているのがうちの課で、「講演してください」って呼ぶ相手を間違えちゃうと、失礼ですけど相手を間違えちゃうと。例えばずっと机の上で物事を本と分析をしてきた方々をポンと前に立たせて話すと、立派な話をするんですけどいやいや最後に感想として「いや、あんな絵に描いた餅だよ」と言われてしまうと。実務家じゃないということころなのかなっていう。そこは私が2年目とか3年目のときでも「この人何言ってんだろ、現場はそんなじゃないんだけどな」って思っちゃうところがあるので、それにお答えするとそういうふうになる。疑いもなくって言うと、それは最初のほうから「こんなちょっととんちんかんなこと」とか現場にはそぐわない、「じゃあお前ちょっとやってみろよ」「最終的にはお前やってみろよ」って思ってしまうようなことも言うので、「そうなんだ、へー」っていうふうに全部が全部受け入れたかって言うと、受け入れてないっていうふうに私自身はやっていますね。

職場のいろんな属人的なパワーバランスであるとかそういう要素が自身の不安であるとか迷いであるとかそういうところにどういふふうに影響しているのかっていうのを考えてみることは、私はないですね。ただ3年間いて思うのは、係りの人が毎年変わりますので、一番長い人の空気になってしまうとか、その職場の中でその人が真面目で四角四面な人間だと、係りのみんなが四角四面な人が四角四面になると。2年目でその人が異動して次長い人が三角だと、みんななんとなく三角になると。要は長い人、影響力の大きい人に追随せざるを得ないようなところ、現実にありますね。うちの係長が「やろ」って言ってやっているけれど、その人と隣の係りの係長はあまりよく思ってなかったりとかっていう場合に、「こっちだと思っただけど」とかっていうのを上のほうでバチバチやったのが下りてきたりすると、隣のうちのラインではこういうふうに思っているけど私が出頭していかなきゃいけないみたいなことがあって。勘弁してよって思います。うまくやってくれる上司ならいいですけど、すぐどこかでけんかしてきちまう上司とかだったら、まあ大

変なんで。

防災の担当としてのフォロワーシップについては、まず自分が兵隊であるうえで上司を支えるっていう視点から見て、本当に準備しとかなきゃいけないのは、きちんとデータを、例えば雨であればこんなに降るっていうデータを必ず提示出来るようにしておくこと。地震であればこれくらいの被害が出ちゃう、どこで何が起きているというようなことを説明出来ること、確かな情報を持っておくことが大切だと思っています。繰り返しますが、やはり情報だと思います。どこに何が起きていて、何が足りなくて、何があって、何が必要なのかという情報をしっかり集めて提示することが大切であると思っています。

上司に求めるリーダーシップについては、一人で抱え込まないでっていうのを言いたくなって思って、今の人（仕えている上司）が抱え込むとか抱え込まないとかじゃなくて、今言った通り部下にちゃんと情報を「とって」って、自分で全部とろうとしないでそれはそのために兵隊がいるんだからうまく使ってねっていうような感じで、こっちも動けるようにしていますし、一番求めるのはそれで。市として間違えた方向に進まないために我々を使ってね。ちゃんと使ってっていうように思っています。それは情報とってってこともそうでしょうし、どっかに連絡しといてって、うちからっていうのもありますし、抱え込まないで任せられる勇氣必要なのかなと思います。後は人間的な柔らかさ、個人的に必要なのかなとは思っています。

防災って防災が本部でいろいろやりますけど、結局川は河川課が見ていたりとか、下水は下水課が見ていたりとかっていうところなんで、そこのところとうまくやってくれる長であってほしいなと思っていますね。信頼して欲しいと思います。同時に責任をとってくれるリーダーであって欲しいとも思います。結構これはどこの組織も一緒だと思いますが、役所じゃなくてもどこもそうなんでしょうけれども、何かあったときに逃げる人っていっぱいいるじゃないですか。下のせいにする人っていっぱいいるじゃないですか。今舂添さんの話でもそれは事務方がやったからどうのこうのみたいな。そんな話って山ほどあるわけですよね。自分はあるべき、そうだよなと思ってても実は裏切られるような、下のせいにする人っていっぱいいますから。そういう観点からすると、リーダーシップの姿ってもう少し考えてほしいんですけども。何かあったら裏切るんです。全部が全部そうじゃないですよ。下のせいにするんです、もちろん全部が全部そうじゃないけれども。逃げる人は見てきましたね、上で。だから面白いんだけど。責任をとってくれる人。下のせいにするか。いっぱいされてきているからな、感覚おかしくなってるもんな。

判断を間違えれば決壊して、住民の、それこそ命に関わるような事態を招くかもしれないわけなんですけど、そこでどう判断してもいいと思いますけれどもちゃんと理由を持って、責任をとってくれる人ですよ。責任をとってくれるというか、そこで思いっきりできる人。プラス去年避難判断の時に「ぼろっ」と上の人が言ったんですけど、「俺だって怖いんだよ。でもみんな初めてなんだよ。打つんだよ。打て。いいよ、やれよ」って言ってくれた。言う人を見ているんで、そこで逃げてない人を見ているんで。あれがあるべき姿だなんて

思っちゃっているんで、批判めいた感じで言えないんですけど。「俺も怖いんだよ。でもやるんだよ。初めてなんだよ」って言いながら一緒にやってくれる。「市の判断をするんだよ」ああいうふうにならなきゃいけないのかなって。信頼しています。

今一番怖いのは荒川の決壊が、荒川の決壊が一番怖いんです。そこで一番私が不安というか、漠然じゃないですけど不安に思っているのは避難勧告を打つ、打たないってところ。どう間違えちゃったかわからないですけども、決壊しちゃってる前に避難勧告を打っているのか、決壊した後に避難勧告を打ったのか、避難指示をしたのかっていうところで大きな差が出てくると思って、そこで間違えちゃったにもちゃんと理由が必要であって、今の話で言うと決壊する前に打ってればいいと。そのためにはちゃんと情報収集をして、横のつながりをもって、あれば決壊する前に避難指示をそこで結果的に死者が何人とかいうんじゃなくて、市の行政として打っていてそれが間に合わなかったっていうのが本当にいけないことですけど、したかしないかで大きな差が出てくるっていうのが組織としてあって、そこが一番不安に思っているところ。円滑に情報をちゃんと伝える。全員助かればそれはもちろんいいんですけども。全員助かるようにしとかなきゃいけないんですけども、判断の中での不安や思いみたいところはそこですね。そこは担当としても感じていて。それが空振りに終わっても「これ以上だったら水が溢れてきちゃうんですよ。ほんとに水が壊れそうだったんですよ」ってちゃんと理由を持っていればそれは空振りでも間違いではないと思ってますんで。ただ、判断する際、そういう立場になったらになりますけど確信を持って判断するっていうのは難しいのかな。それはいろんな選択肢があるって理由もそうですし、自分が専門家ではないってそこですよ。自分がずっとこれを見てきたわけじゃないからっていう逃げなのかもしれないですけど、担当ではあっても専門家ではないっていう意味では確信を持って何かを判断するっていうのは難しいのかな、特に災害時においてはと思っています。先程「担当ではあっても専門家ではありません。たまたまこの職に就いただけであってそういう教育も受けていません。私は防災担当者には向いていません」という方もいらっしゃったというような話をされていたじゃないですか、担当ではあるが、専門家ではない。だからそういう「危急な場面にあつての自分の決断にあつては、確信を持って正しいと言えることは言えない」というような方もいらっしゃったというような話をされていたじゃないですが、それってよく分ります。

今の役所の仕組みの中、人事制度の中であつたり、そういう役所の中の制度の中にあつて専門家にはなれないですね。異動もそうですし、求められているのがそもそもジェネラリストなので、スペシャリストではないというところであつて。ならなきゃいけないですけど、「なれます」って今ここで言えないのだけ苦しいところですね。昨日まで福祉をやってた者が今日から防災をやつて、防災に就いて翌日に大規模震災が起きたとかあるんでしょうし、特に何をどうしていいかわからないわけですよ。

避難勧告の発令に当たって不安に思うことは、出し遅れが怖い。出すタイミングで間違えたらどうしようっていうところが一番不安に思っています。今の迷いですね。迷いで言



よく言われますけどネットワークよく動いてくれるし、雑用も出来るという意味では合っていると。自分で言うのもおかしいですけど、今の立場だったら言えるかなと。ただ、ポジションが変わって、防災課長としてはどうかとなると、適材ではないように思えます。私の場合は今の能力ですけど、ちゃんと判断出来て、かつさっき言ったみたいに「怖いけど打つんだよ」ってああゆうこと言えるかなって思うと、その人の経験値なのかもしれないですけど、行って「君が初めて避難勧告打つんだよ」って言えるかなって思うと言えないなど。一雑用、一担当だったらいいのかもしれないですけどね。

(防災担当者としていかなるものにも優先して守るものがあるとするとすればそれは)本当に市民の命だと思います。126万人が住んでいる町、災害が起きてそこで一人たりとも命は捨てちゃいけないと思いつつ仕事をしていますので、そこは譲れないですね。市民の命が災害で亡くなったなんていうのはだめですし、それが一番恐れていることなのかなというところです。

法に関する問題に関しては私個人の考えですけども、こっちで一元的な責務っていうか応急復旧は市町村の首長に負わされているにもかかわらず、それを担保する指示命令系統は県の首長なんですね。それって結局市町村に応急復旧やらせる、でも県の指示待ちにならなきゃいけないわけです。私どもは比較的大きいんで、政令市なんで、自分たちで動けちゃう、動かなきゃいけないんですけど、わざわざ120万人住んでいる市町村の市長が、県からの指示や命令をさいたま市よろしくっていうのを待ってから動くっていうのは絶対おかしいなと思って。じゃあ市町村にその権限を与えますって書いちゃって、そういうふうに処置して責任も負わせているプラス自分たちで行動も担保するような法律にしないと、そこは法律の矛盾だなとか、災害時ってことに関しては遅れが生じますので、問題があるんじゃないかなと思いますね。指示待ちってのもおかしいだろうって。

県との温度差は言えないとこでいくらでもあつてですね、ほんとに何を考えているんだって時もありますし。一政令市からすると、「国と直接やらせてくれよ」って正直思っちゃって、「別に取りまとめているだけでなんで経由しなきゃいけないんだよ」って。完全に個人的な思想なんですけど、そう思っています。取りまとめ業務は無駄です。政令指定都市で動くからって。選択を左右する最も大きなものは、恥ずかしいですけど、左右する大きなところは市民の意思とかいうのが本当なんでしょうけど、私自身は批判されない、責任をとらない、おかしいですね、責任をとらないようにしておかしいですけど、俺は悪くないよって思っちゃうところは選択を左右させちゃう一番大きなところなのかもしれないです。(実施日 28.5.14。場所法政大学大学院棟)』

#### 1-2-5 都心部の地の市区町村防災担当者

施設能力を超える規模の集中豪雨の発生といった自然状況にある中において、人口、資産、交通等が集中した結果、自然災害が発生した場合には、被害規模が拡大するなど、自然災害に対して脆弱な構造になっている。特に都心部における大規模水害の特徴として、「地下空間を通じた浸水区域の拡大」、「短時間で広範囲な地下空間に浸水が拡大」、

「地下の空間からの逃げ遅れやビルの地下部分の浸水による機能麻痺」などの被害発生が指摘されている。

東京都港区（防災は防災危機管理室が担い、防災課、危機管理・生活安全担当課長によって編成されている。防災課は、災害対策、防災住民組織の支援、総合防災訓練、防災施設・資機材の整備、消防団の支援、被災地支援、地域防災計画、港区防災会議、防災知識の普及啓発などを分掌し、危機管理・生活安全担当課長は、危機管理の総合調整・対策、国民保護対策、区有施設の安全対策に関することなどを分掌している）

【防災担当者 本人要望により匿名】

『災害が起きそうだってしているとか、起きている時、例えば風水害であるとか、そういうところは割と現場の意見を反映させていただけることが多いのですが、特に計画でしたり要望とか、事前に何か計画を立てる時には、どちらかというと上からの「こうしろああしろ」というところで、なかなかちょっと自分の意思決定を自由に行うことは無かった、無いなど思ったことはありましたね。このインタビューを受ける前に、山本七平さんの「空気の研究」を読みました。組織ですから、自分の思い通りになるわけはありませんし、そのことについてはもちろん承知しています。ただ、なんていうのでしょうか、なんとなく、空気ですか、そうですね抗えないような空気ってあると思いますね。その空気にあえて抗うことは、よほどのことがない限りしないというか。取引コストってあるじゃないですか、無意識に、損得勘定が働いているのかもしれないというか、なんか空気を読めなければならぬみたいなことが、普通にあるじゃないですか。いっても組織の中の人間であって、そういう意味では、自分自身の意思決定が空気に左右されることって当然あると思いますし、私自身もそうですね。

うちは、防災は専任です。私は今、課の中で一番古いですね。基本は4年若しくは3年で異動ですが、私は、防災課に配属されて今年度で5年目に入りました。これまでに、防災に関して受けた教育については、そうですね、内部的にもそうですね、消防の研修だったりとか、それこそ、自衛隊さんの視察までは行ったことはありませんが、まあいろんな方と話をするというような機会は結構ありまね。またうちの場合は、割とローテーションが短いというように思われているのですが、私が5年前に来た時には、もう東日本大震災が起きた後だったんですけども、実際にもう、今の職場には東日本大震災を経験した人間、防災課で経験した人間が居ないので、私も別の部署で経験してきた人間だったんですけども、その先輩たちにいろいろと教えてもらいながら今に至っているところです。ちなみに、東日本大震災の時は、ここも震度5弱位だったんですけど、結構揺れましたね。振り返って、当時あのようにせざるを得なかったこととはということについては、どっちかと言うと、周りからこう仕事のにも期待されていたりとか、自分がこう自信のある仕事をする時は結構こう、こう考えてから、こういうようにせざるを得なかったこととは何回かありましたね。まあ、ここ（質問状）には書いていないですけど、その結果として、まあミスも招いたこととか、周りに迷惑をかけたこともありましたが、出来るって自信があっ

た部分で、自分の判断でこういうようにせざるを得なかったなっって時はありますね。

避難勧告などについては、この数年にあって複数回出していますね。平成 26 年の大雨の際に避難勧告を出しました。自然災害によるものは、うち（港区）にとっても、確かこれが初めてになりますね。その徳はかなり迷いましたし混乱がありました。またその後、避難準備情報<sup>81</sup>を作って出しまして、直近では去年、チリで地震があった時に津波がお台場の方まで来た際に避難指示を出しました。また自然災害とは別になりますが、自衛隊さんは承知されていらっしゃると思いますが、平成 25 年に不発弾が赤坂で見つかったことがあります、あれで 1 回避難指示を出しています。不発弾処理（撤去）をするから出て行ってくれということで、避難指示を出しています。

平成 26 年の大雨の際の避難勧告の際には、係長を支えながらになりますが、基本的には私を中心に全てまわすという形でした。情報については、まずは私に一元化し、分析、判断する。その結果をもって、部長、課長に対して「こうこう、こういう計画に基づき、避難勧告を出しましょう」と。なので「区長の判断を仰いで下さい」というところを全部持っていく。誰それにその作業を割り振るのかということについても仕切り、主導していました。

ただ今にして思えばということもありまして、避難勧告を出すに当たって、地域をですね、全然特定出来ないまま粗々でバーンと出したんですよ、それで 2 次災害じゃないですけどそれで逆にかなり区民とか住民に混乱を及ぼしたというのが 1 つと、あとメディアメールとか、ホームページを見てくれっていうのをやってしまったあまりに逆にそこに殺到してパンクしたという形になってしまいました。今思えば、勧告を出すのであれば、今テレビとかも出るじゃないですか、それを詳細にして分り易く伝える方法や、また、関係部署にこういうのやるからっていうことをちゃんと段取りした後にやったほうがよかったんじゃないかと思うんですけど、台風だと過ぎ去るのも早いですし、今近々に、切迫した状況にあって出さざるを得なかったんですよ、その場、その場で。もうここでやるって、その場の判断で決めていかざるを得なかったの。まあ、後になって結構周りからはいろいろ言われましたけど、まあ部長とかは、「危機が迫っているの、それはそれ教訓を踏まえて、次からはしっかり段取りを組んでやればいから」と言っていたのでよかったですけど。

1 回目に避難勧告の発令のことですが、過去に例がなく、初めてのことであったということが 1 つと、あとは出し方ですね。マニュアルに基づいてやるわけですけど、じゃあ実際出すに当たっては、出して、それにどれ位の反響があるのかも分らなかったんですけど、1 回目に出した時は、もうすごかったんですよ、1 時間に電話が 200 本位ずっと鳴り続け

---

<sup>81</sup> 避難に時間がかかる高齢者や障害者など災害弱者を早めに避難させるために、自治体が避難勧告や避難指示に先だって発令するもの。2004 年に新潟・福島豪雨など全国で風水害が相次ぎ、高齢者が犠牲になったことをから内閣府でガイドラインが作られ、05 年 6 月 28 日に新潟県三条市と長岡市で初めて発令された。

て、もう受話器を置いた途端に鳴るという状況で。それも苦情ばかりでした。防災行政無線を鳴らしても聞こえないと。ただ、その時点での最善の手段はそれしか無かったことで、やったというところで、結果として「あ、こんなにパンクするんだ」って。そんなことがありました。

どっちかという、避難準備情報を出す時のほうが怖かったですね。また、避難勧告の際のような苦情が来て、またこうなるのかってというのがもう分かっていたので、そこは結構怖かったですね。避難勧告の際には、どっちかという、もうかなりばたついてはいたので、周りとか、バタバタの中で出したので怖さっていうのは無かったですね。どっちかという、「腹を決めて行くぞ」って感じだったんですけども、避難準備情報のほうが結構慎重になった部分、またこれあれだな、こういう苦情が来て、こういう混乱した時はという、そこを考えて、本当に大丈夫かと、怖さ、不安から1回踏み止まったことはありましたね。怖かったですね。（かかってくる電話の内容は）苦情がほとんどです。先ほども申し上げましたけど防災無線聞こえない。今、何て言ったのか聞こえないとか、何のこと言っているんだとかで。1回目の避難勧告は、それでやられたので、2回目の避難準備情報の時にあたっては、予め、質疑応答用の資料を作って、部内全部に配布して、こう言われればこう答えればいいからと。そうしたことで1回目と比較しては、円滑に対応できたというのはありましたね。そこは割と踏まえられたのかなと思います。

防災の担当として、「水を差す」自由が与えられているかということについてですが、それはあります。与えられています。むしろどちらかという、結構差しています。上から言われたからそうだとか、まあトップダウンですね。組織ですから最終的な判断はそうなるんでしょうけれども、実際のところ、言われたからだけでは中々、出来ないこともあります。結局、災害対策も我々だけでやっている訳ではなくて、ほかに支所のような出先勤務がありまして、そこが結構町場と連携をとってやっています。ただ、今何かあつてすぐやると言つたって正直、うちと支所との間の、十分な連携もとれていませんし、確認もとっていない中であつて、「エイヤ」でやったらまた混乱しますよと。これについてこれやった時に、よりこっちの方が反響が大きいですよっていうのもあるので、私は結構冷静に、そこは意見しています。

信じるべき相手については、私の場合、無条件に上司ということにはならないですね。防災の現場を、過去にもこなしてきたっていう方、信じるべきというのならそういう方になりますね。実際にも、そういう方とは今でも、仕事以外でも付き合いがあります。「最近仕事どう」っていうように結構気にかけてくれますし、昔の話を、この時ってどうだったんですかって話をしても結構的確に、こういろいろと答えてくれたりもするので、その辺の経験の積み重ねじゃないですけど、そこは信じるべきなんだろうなと思っています。

信じるべき相手と信頼出来る相手はイコールかということについては、イコールではないですね、信頼できる相手は、これは上司ですね。上司を信頼しています。なので、やっぱりコミュニケーションも円滑に職場はとれていきますし、やはり知識が無い分、私のこと

をよく見てくれているので、「君がこの判断に対して、了解する以上、仮にその判断が誤りであったとしても責任は俺が負うからやってくれていいよ」というようにはいつも言ってもらっていますし、事実そうなので、そこは信頼して仕事をしています。

避難勧告、指示とか避難準備情報の際の係長は今の係長ですね。「責任は俺が負うからやってくれていいよ」と。ここはこうでこうだからと言って指導してもらって、これで行きますよって言った時に、「まあこれ、苦情は、たぶん相当出ますよ」と。「あと後になって、何か言われるかも知れないですけど、もう行くしかないですよね」って言った時にはもうそうだ「行け」と。それはもう災害時に限らず平時からもそういうように言っているから、そこは信頼していますね。

また自然災害の際にあって、未来に何が待ち構えているのかを手助けしてくれるのは誰かということについては、これも上司ですね。直属、直近の上司である係長も、もちろんそうですが、この問いに関してだと、この課（防災課）の、まあこの先を照らしてくれているもうひとつ上の長である課長なんだろうなと思っています。結構、打ち合わせや会議とかの場でも「自分（防災課長）だけじゃなく他の管理職もちゃんと君のことは見ているから、必要なことがあれば何でも言うように」と。やりやすいように根回しをして下さっていると思っています。課長の場合、比較すると係長よりは接する時間は短いですけど、そういった場でも言っていたので、手助けとかしてくれるのは課長かな、管理職の方々かなというように思っていますね。他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとりでこなしているかということについては、どちらかという自分分は、自分で決めちゃいますね。その傾向が強いので、逆になるだけそうならないように心がけてはいますね。やっぱり私も全部の仕事は、把握しているつもりであっても、私以上に、専門的に詳しい職員も居ますので、そこの迷いとか不安を無くすためにも、詳しい職員、それが後輩であっても、「これって、これでいいんだよね」っていうように、私自身、独断にならないよう心がけています。

避難勧告や避難準備情報などを出すに当たっても、避難所を開けなければならない訳です。私は以前、備蓄・物資の管理をやっていたので、分っている“つもり”ではいますけど、今はちょっと離れてしまったので、担当の職員に「これだけの人が避難して来る可能性があるけれど、これはいけるよね」と。また「俺の記憶だところなんだけど現状において、そのとおりで問題無いか確認して教えてもらいたい」というように裏付けを取ると。無線とかメールとかであっても「この情報ってここに流れるって間違いないよねって言って、それも確認してもらえるか、教えてもらえるか」と。どっちかという、言い方が変ですけど、全体のコーディネートは、君に仕切ってもらおうと、我々は細かいところをしてかりやろうと、課の中で、皆の理解としてそういうような分担というか、形になっていますね。情報の共有は円滑に出来ているかと思えます。

私の選択に影響を及ぼしているのは誰かということについては、直属の係長ですかね、やっぱり現場で一緒にこう見ていて、かつ現場のことを見ながら上と折衝するに当たって

の後押しをしてくれるので、自分にとって直属の係長がダメだということに関しては、それを意思を振り切ってまで上にあげようとは正直思いません。ただ、係長にそうだよねってなった時に、課長にこれは違くないといった時には割とこう水を差すじゃないですけど、「いやいやこういう原因があってここまでこういう積み上げがあるんでこれは間違いないと思いますってことまでは言いますね。係長は割と同じ目線で話を聞いてくれて、かつそれなりに知識もお持ちなので、私のこの選択には係長が影響を及ぼしているかなと思います。

また、影響に及ぼしているものは何かということであれば、そうですね、もちろん、それは出来るだけやっぱりこうリスクは、少ない方を選びたいなっていうのは正直ありますね。私は、結構上昇志向は強い方だと思っていますし、周りもそう見ていると思いますが、そのことが選択に影響を及ぼしているかと問われたら、無いと確信を持って、今は言えますね。まあ防災だからそうかもしれないですが、そんなの自分の出世っていうよりも住民の命をやっば預かっていることなので、そこは正直思ったことは一度も無いですね。きれいごとのように聞こえるかもしれませんが、自分の中では矛盾は無いですね。

意思決定の基礎となる情報をどう見極めようとしているのかということについて考えることはあるかということについては、ありますね、考えます。ここ 2 年以前は、経過はこのようになっていて、前はこうなっているということで、割とやって来たことをそのままになぞるといのが多かったのですが、自然災害というのは想定外ということが当たり前のように起き得る訳ですから、今は意識して、以前のように、部内的な前例踏襲ということに拘束されないようにしていますし、周囲にもそう求めています。裏側にあるリスクでしたりとか、あとは過去の気象情報を分析した結果でこういうこともあり得るっていう様々なことを考えながら 1 つひとつ分析し判断した上で正しい意思決定するためにはどう情報を見極めるべきであるのかということも日常的にも考えています。

以前は、例えばセミナーとか、専門家や大きな影響力がある先生方の話とかを聞いても、実のところ、我々区民と近い行政サービスを提供する者としてはちょっと視点が違うなっていうこともあって、そういう場であり機会に足を向けるということはほとんど無かったのですが、4 年目、5 年目になってきて、ある程度防災っていうフレームと、あと今の置かれている災害の現状を捉えるためには、自分の席で、自分の持っている資料で勉強するだけではちょっと限界があるなと思ってきたこと、また、こういう考えもあるんだ、面白いなって思えるようになってきたこともあって、今は積極的に聞く機会を作るようにしています。基本的には参考にしながら、置かれている現状とか、あとはその、どれだけ活用できるかっていうことも考えながら、これを参考にするかどうかということの必要性を自分の中で判断しているところです。ちなみに、専門家や大きな影響力がある先生方の話を聞いて、その見解やアイデアを疑いなく受け入れる傾向はどうかという問いについては、無いですね。というか、無いようにしています。

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、

貴殿の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのかを考えてみることはあるかという問いについては、今のところは、無いですが、以前には、そう考えたことはありましたね。防災危機管理室防災課防災係という組織ですけども、係は今 2 つに分れていますが、もともとは 1 つだったんですね。私が 1 つの時に居た最後の職員なので、周りの今の皆は 2 つになった時しか知らないんですね。1 つの時は皆で助け合って、いろいろやっていた訳ですけど、2 つに分割してしまっただけで、時が経つにしたがって人も変わって、もう対立しちゃったみたいな組織になった時が昨年度とかあったりして、その時は結構、まあ不安というか、仕事の押し付け合いでしたりとか、あとはやっぱり表面上の議論の中で本当に災害時は、本当に協力して出来んのかって不安もありましたし、まあ割と人も変わってきて今年はまだその係長同士っていうところでうまくやっているみたいなので、その辺は、今は心配していませんが一時はちょっとどうなるかなって。こんなに平常時に上手くいって無いのが災害時に手を組んで、防災課として上手く出来るのかって不安に思ったことはありますね。2 人の係長の間力関係もそうですし、あとは性格が全然違っていて、隣の係長はガンガン言うタイプで、うちの係長は結構ベテランの係長で割と懐の広い人なので「何言ってるんだ」っていうように大きく受け入れるタイプで、方やまだ若いのでキャンキャン言うタイプって感じでしたね。よく中に挟まれて苦労しました。向こうの係長からは「お前がやれ、お前が」って言う訳です。おかしいだろって、反発しながらも、もう結局うちの係長に、「向こうからこうしろって言われますけど俺がやらないと収まらないのであれば俺やりますからね」って。うちの他の職員とかが結構いろいろ言われて苦労したところもあったので、そのバランスを取るのもなかなか結構難しかったですね。

この 4 月で役所に入って 8 年目になりました。窓口を 3 年やって防災を 5 年ですね。改めて今回、私自身の中にある「不安」や「迷い」について自問する機会になりました、他人事のように聞こえるかもしれませんが。そうですねあんまりこう今後の災害対策については、割とこう出来ること出来無いことでしたり、どうしたらいいかっていうのが蓄積してきて今はそんなに意識はしていないように思います。最初の頃は、もちろん何をしたいのか分からないということもありましたし、あとはすごく出来る今も尊敬している先輩達が沢山いたので、その人たちが居なくなったらとか、自分 1 人の時にどうしたらいいんだろうっていうのはすごく思っていました。あとは立場が人を変えるじゃないですか、その人達が居なくなれば自分がそういうようにやらなければいけないんだっていうところもあると思うので、よく自分が居なくなったら出来ないんじゃないかと思うんですけど、はっきり言ってそういうのじゃなくて、やっぱり組織って、居なくなれば居なくなるでやるんじゃないかって思っていますね。今は不安に思うことや迷うってことは、大体想定が出来ているので、それを潰す、出来るだけ小さくするようにいろんなところにはアンテナを張って取り組みをしているところなので、そんなに具体的にこう何かはすごく不安だとか、迷いだとかは今のところそんなに無いですね。

理想と、今こういうように動いてしまっただけで出来ないというところのギャップですね、あ

るべき姿とのギャップってよく言うじゃないですか、そこが、やっぱり焦りとか不安とか迷いに繋がるのだらうなと思うことはありますね。自分が考えた計画とか、防災の取り組みってこうだし、災害が起きたらこうしなければいけないってのは考えてはいるんですが、まあ実際にやってみると、そういう経過になっていなかったりとか、人の配置もそうでしょうし、お金の問題もそうでしょうし、あとはいつ起こるか分からないってところもあるので、そこはやっぱりこかしらの不安とか迷いになっているんじゃないのかなって、そう自分的には思っていますね。またフォロアースhipについて大切なことはということについては、それはもう、上には現状をしっかりと、正しく伝えることかなとは思っています。ほう（報告）れん（連絡）そう（相談）もそうですけど、まず現状っていうのも、良いことも悪いことも必ず伝えるべきかなっていうのは思っていますね。そこからでないと話も進まないですし、よく「言わなくていいや」とか思う人も結構多いと思うのですが私は、昔そう思って失敗したこともあったので、その経験で、なんでも報告連絡相談はしっかり入れるように努めています。

一方のリーダーシップに関しては、一番重要なのは、リーダーは動いちゃいけないとまず思っているんですよ。いろんな所に動きたくても。あとは感情に左右されることなく自分の部下とか、その要はフォロアー達の意見をしっかりと聞いて冷静に判断できる姿ってのがあるべき姿なのかなって思います。ちなみに前の部長とかは、いつもはちょっとチャランポランってしてて、フワーンってしてる方だったんですけど、やっぱり災害時とかは、しっかり指揮を執って、あとは部下の意見も吸い上げて、もうそれで行こうと。どんと構えて、もし何かあっても責任は俺が取ると。落ち着いて、そういう部長でした。安心出来ましたね。危機管理を掌る部署だからこそ余計に、リーダーとしてふさわしい、やはりこうあるべきなんだろうなというように思いました。

逆にあるべきではないリーダーとしては、先程も申し上げましたが何でもかんでも感情的になると、自分が出来るのにやれないから、それが出来ないことに対して、「なぜ出来ないんだ」とか、あとはすぐトップダウンを鵜呑みにするとか、自分がガチャガチャやってまったく冷静な判断が出来ないというリーダーも居たので、そういう人はちょっとリーダー向きでは無いのかなと、思いましたね。そういう人だと、私も感情的に思いましたし、やっぱり私自身まだまだ未熟なので少しそういうようにバタつくと感情がワアーってなって、イライラすることもありますけども、逆にその上の方がさらにそうなっていると、結局何もすすまないじゃんって思ったりもしますね。まあ、今なんかは本当に、災害が起きたら、もう俺がリーダーをやるっていうのは訓練の中でも皆にも言っていますし、こうなった時には俺がリーダーをやるから、俺に何でも言ってくれと。俺はこれで判断すると。そのために皆さんはこういう役割をやってもらいますがいいですかというのは、私は他の係長に対しても言いますし、職責は違えども、この組織が災害対応になれば私がリーダーなんだと、最終的な判断は課長と部長に委ねますことは当然として、ただ現場のオペレーションについては係長を支えつつ、私がリーダーをやりますのでよろしくお願ひしますと

いうことは部長や課長、係長にも申し上げていますし、了解を得ていますね。

ここ 2 年あまりの間の、避難勧告など危急な場面にあつての私自身の決断については、正しかったと思っています。それは、決断をするに当たっても、やはり判断材料っていうのもありましたし、あとは組織として、この決断は一番今、区の対応としては望ましいというところの判断を積み上げた決断であつたので、そこは自分の中では間違つて無かつたと信じています。ただその中でももうちょっと効率的にこうやったら良かったというような振り返りの反省はありますけど、後悔とか、誤ってしまったっていうことは無いですね。

またここで繰り返しになりますが、避難の勧告や指示に際しての「不安」や「迷い」については、不安というのはその発令に当たって、まあさらなる混乱ですね、2 次災害というところですね、そういうところを引き起こしてしまうんじゃないかということとは不安に思うことはあります。迷いについては、やはり、過去を経験してきたこともありますし、その当時、初めてのことでありましたが、割と迷いは無く行っているところです。例えば今の今に、起きてやらなければいけないと言われたとしても、まあ日頃から仕事については、こういうことが起きたらどうしたらいいかってことをイメージしながらやっているので基本的に判断であっても指示、発令であっても迷いというのは生じません。ただ、焦つて混乱する時はあるかと思いますが、そこは冷静に判断したいと思っています。

1 回目の、初めてうちが避難勧告を出した後だったんですけれども、他の自治体ですが、避難勧告を出さなかつたんですね。そうしたところ、土砂災害が起きて、人が亡くなつたことがあつたんですよ。うちは、トップ（区長）の方針としても、とにかく空振りでもいいから出せと、迷うなということがあつたので、そこには迷いはなかつたですね。

もしもの判断の誤りで、結果として行政の責任が問われる。いわゆる訴訟ということも当然に頭の中に置いておかなければならないとは思つてはいますが、かといつて特にそのこと（訴訟）を今強く意識しているということは無いですね。自治体としては、そういうリスクも負っているということは当然のことですし、訴訟対応ありきというような、我々の身を守ることを優先するということではないですね。ただ個人ということであれば、それは、訴訟は怖くないと言つたら、嘘になりますね。誰も、怖くないはずはないと思いません、私もそうです、怖いですが、万が一にも家族を路頭に迷わすことは、やっぱり出来ない訳です。職場の周囲、同じ課以外の職員ですが、私の、防災の担当であるという立場を尊重してくれています。もちろん家族もそうです。ただ一般的にはどうでしょうかね。例えば消防や、また自衛隊の皆さんについては、一般的にも人の命を守るということの十分な理解を得ているのですが、なんかやっぱり、区役所の職員となると、人の命を守つていましてと言つてもまだまだちょっと理解がなかなか難しいのかなつて思うところもありますね。理解を得られればもっと効果的な防災が出来るようになると思つています。機会を得て丁寧に説明をし続けたいといけないのかなと思つています。早急に取り組むべきと考える課題です。今後も、訓練とか全庁をあげて積極的にやっていくことになるので、その都度、いろんなところをお願いに行く訳で、そうした中で、徐々にはなるでしょうが、理解

を求めようと。担当としてはそのように考えています。私は私のことを、防災を担う者として適材だと思っています。自ら思います。やはり、私の内部的な性格とかですね、あとどちらかというと座っているよりも、こう足を動かしている、行動力を示す方なので。やっぱり防災というのは役所の仕事の中でも、机上だけで解決する問題じゃありませんし、実際現場も必要なところっていうところもあるし、あとは答えが無いというところ、正解が無いというところが防災にはあります。私の場合、探究心とか研究するとか、理解したいとか、結構好奇心があるのと、あとはこう現場で動く、その場の瞬時の判断をするってところはある程度自分の中でも得意なほうであるので、そういったところから防災の担当として適材であると、そう考えています。将来、防災課長を、絶対やりたいですね。1回やりたいですね、やらせたいとも思います。大変でしょうけど。

これまでも防災課長は割とベテランで、いろいろと経験を重ねた方が就いて居ますが、今の課長は若くしてなっていて、その課長とちょっと自分を重ね合わせて自分がやっただうなのかなってこの先1年間仕事をしてみたいなど。ただそれでまた考えが変わるかもしれませんが今は、将来防災課長をやりたいですし、また私に防災課長を自分にやらせたいとも思っていますね。ひるがえって、今までの勤務の中にあって、防災の担当者として、この人は向いていないのだろうかと思える人、これはあくまでも一般論としてになりますけど、仕事って責任を負う訳じゃないですか、自分の責任として。ただ中には、それは分かっていてもねって思う人も、もちろん居る訳ですよ。責任を負うか負わないかというところに価値観を置いている人っている訳ですよ。そんな人って特にこの防災のような仕事にあっては向いてないと思いますね。また判断に迷う時も、自らの責任でいろいろ行動をして、相手の言うことを尊重してやらなきゃいけないので、人の心を理解出来ないというか、まあ何事も自分だけでやっているような人もそうですね、あまり防災の担当者には向かないのかと思いますね。ちなみに私の選択を左右する一番大きなものは、まあ右か左かを決めなければならない時にあっては、完全に知識と経験とリスクのこの3つですかね。その3つでやっぱ判断するしかないかと思っています。また、この意思決定に当たって、「誰が正しいか、何が受け入れやすい」ということについては、少なくとも「誰が」ということはあんまり考えたことはないですね、どちらかというと後者の「何が受け入れやすい」ということについては多少、ちょっと、参ったときにもこう、「こういう意見のほうが上まで上がり易い」なっているのはありますね。何が正しいかでやり続けられたらそれにこしたことはないかとは思いますが、まあ組織ですから、現実にはなかなか難しい面もありますね。まあ、その辺はどううまく折り合いを付けるのかということになると思います。

防災担当者としての立場であったとしても、いかなるものにも優先して守るべきものかということについては、まずは自らの安全だと思っています。区民の生命と財産を守るっていうのはありますけど、やっぱりよく言う、我々は守らなければいけない立場なので、守られる側に回ってはまずいけないと思うので、まずは自分が安全でないと。そう考え

ています。法が改正されて、罹災証明という証明書が、法律化されたじゃないですか、あれなんか本当にすごく嬉しいことで、あれじゃないとやっぱり自治体動けないとずっと言われていた中でやっと法律化されたところでもあったので、これで動けると。ようやく良かったと思う一方で、災害対策基本法もそうですし、いろんな災害に関する各種の法律もそうですが、私の勉強不足でもありますが、現場で、どこまでどう「やり易いように」独自に解釈していいのか、その結果として課せられる（自治体の）責任の実際はどうかなど、なかなか読み取るのが難しいところもあるように感じています。

都道府県と市区町村って、それぞれ役割が分けられているところがあり、かつそれぞれの、東京都は東京都で、区は区で防災計画を作って、いろいろ動きをしているところです。もちろん法に抵触しないように作っていますが、実のところやはり、現場に落ちてきた時に、どうしてもそぐわないというか、平仄が合わないところも出てくる訳で、かといって合わない差わけにもいかない訳ですから、そこは難しいですね。前提というか、そもそもの視点の違いってありますね。あとは、法で決められている以上踏み込めないって現状もあるので、そこはちょっと歯がゆいところではありますね。（実施日 28.6.7。場所港区庁舎会議室）』

#### 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

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。

市区町村防災担当者の心にある「不安」と「迷い」の实在と、その背景にあるものを知るために、10名（うち2名東京都大島町、福島県葛尾村の防災担当者は意識調査（アンケート）と重複）の市区町村防災担当者に対してそれぞれ21の質問を行った。本項では21の質問のうちアンケートと重複しない10の質問について、以下のように整理した。

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。

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」（南、1994、264頁）。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、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。

大規模震災の現場を経験した岩手県陸前高田市及び東京都大島町の防災担当者は、被災

の当時を振り返り「あのようにせざるを得なかった」こと、「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ったこと」、「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、自身の「不安」や「迷い」に影響しているのかを考えてみることはあるか」の3つ問いに対して次のように答えた。

部長級である岩手県陸前高田市の防災担当者は、あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ない場面があったとすれば、それはどういう場面かとの問いに『震災当時は教育委員会で、学校の施設の担当をしておりました。中学校の校舎、全てで8つですか。その中で具体的に言うと広田中学校、大友中学校は津波で被災を受けました。米崎中学校は地震で被災を受けました。小学校の校舎で、合同で授業をしなきゃならないと。まあそういった部分で小学校の復旧を、急ぎながら実施して、中学生と小学生と、一体的な学校というわけじゃないんですけども同じ校舎で学ばせたと。特に大友小学校については、大友小学校も水に漬かったと、被災したということではあるんですが、とにかく大友小学校の子供と中学校の子供の授業を再開しなきゃなんないということで、小学校の校舎を早期に復旧させて、そこで学校を始めたわけです。なんでその大友小学校がいるかというと、今大友小学校は津波注意報とか警報がでると避難しなきゃ駄目だと。地域から「安全な学校ではないんじゃないか」と。「移転してくれ」という要望書も先日も出されました。ただ当時を振り返れば、そうせざるを得なかったと。とにかくその時の子供達の授業、学校、学ぶ場が必要だといったところで小学校を復旧したと。それがベストな方法だったというふうに考えていました。』と答え、空気（同調圧力）に、自らの意思決定を拘束されていると思われる場面があったとすれば、それはどういう場面かとの問いに『そうですね、過去にはありました。やはりそれはやむを得ないことなんでしょうけども、災害時の担当をしているということで、トップダウンが原則だということで、どうしても下のほうは、また下からのほうは情報を提供するというふうな立場であるので、それで意に反することはあったのかなというふうには思っております』（本論文、第5章2項）と答えた。さらに、属人的な要素が、自身の「不安」や「迷い」に影響しているのかを考えてみることはあるかとの問いには『人間関係のパワーバランスなり、先輩であったり後輩であったり、いろんなプライベートなところ引きずることが私はあります。属人的なところに影響を受けるタイプであるかもしれません。辛いですね。そういった力にはね、歯向かえないというか、昔の人間なのか、体育系なのかそういうところがあります。そういうふうな要素が不安とか迷いに影響することは当然人間なのであると思います。意見をぶつけあいながら、協議だったらいいんですけど、討論なった時にはとてもじゃないけども、明日から役所に来られないとか、あとは2、3年後には同じ職場になる可能性は十分にある関係であるので、そういう、どうしても性格的に丸く収めてしまうとか、そこまで突っ込んだ協議はしないとかですね、あるいは自分がそういう決断しなきゃならない立場の時にようやく改正ができるとか、そういったことは多々あるのかなと。自分にとってもですね、振り返ればあると思いますし、人間関係だけはうまく保とうという気持ちは十分に持っている自分かなと

いうように思っています』(同上)と答えたのである。

また、課・室長級である東京都大島町の防災担当者は、あのようにせざるを得なかったと答えざるを得ない場面があったとすれば、それはどういう場面かとの問いに『いわゆる避難勧告を出さなかったとか、そういうことですか。であれば、やはり、あの時点では、台風応説明会の情報しかなかったのは事実ですし、やはりそうですね、初めてのことであって、想像力の届かないところでし、そういう中でいうと、あの当時の対応については、そうせざるを得なかったと答えざるを得ない場面であったのかもしれませんが』(同上)と答え、空気(同調圧力)に、自らの意思決定を拘束されていると思われる場面があったとすれば、それはどういう場面かとの問いに『いわゆる、簡単に言うと、何と云うのでしょうか。ええと。私の意見じゃなく、何らかの「こうしなさい的」なことですか。やはり、そういう空気感になるというのであればですね、例えば台風なりが接近しているのに大丈夫だよというような空気感は、やはり漂うんですよ。いわゆる台風対策会議をやっても何らかの空気で、あの大島弁で言うと「大丈夫、大丈夫ずら」とか言うんですが。「大丈夫だろー」みたいな空気感がやはり漂う部分はあるんですけども。ただ私としては、いわゆる基礎となる情報に基づいて自分の考えは言いますので。つまり職員は早くしたほうがいいだろう、とか。「大丈夫だろー」みたいな空気感ですか、とりあえず 25 年以降はないです。それ以前ですか。そうですね、あったかも知れません』(同上)と答えた。さらに、属人的な要素が、自身の「不安」や「迷い」に影響しているのかを考えてみることはあるかとの問いには『人間関係でしたら、小さいころから互いに知っているような部分があって、もちろん慣れ合いなり良くない面でも出てくることもあるのですが、必ずしもそれだけではなくて、逆に、考えが分かるというか、腹の探り合いもなく、無条件に信頼し合っている部分もあるわけです。決める時は早いんですね、互いに考えていることが分りますからね。また、パワーバランスの中でいきますと、私はまだ、管理職で一番年下なんですね。いろんなことを、防災として働きかけるわけですけども、小さい頃から私のことを知っているわけです。そこはアレやれよ、とかですね、そういうようなことはですね、よく、いや、やはりパワーバランスということなんでしょうね。逆にだから、利点もありますし、悪い点もあるんですよ。職場の人間関係やパワーバランスなどの、いわゆる属人的な要素が意思決定に影響するかしないかとなると、しないわけがないでしょうね。まあ、今は一番年下ですけども。逆に私が一番年上になればですね、出来るんですよ、逆に私の方から。これは防災上で必要だからやりなさいと、言えるかもしれないですね。こういった狭いところだからこそ起こりうるパワーバランスが、ちょっとう、ありますね。それこそ小学校の時からですからね。学校でも一緒、そして就職して、長く苦楽をともにしてきて、分りあえることもありますし、ただ人間ですから、知りすぎているだけに、なんか余計にうまくいかないというか、難しい面もでてきますね』(同上)と答えたのである。

災害対策基本法において市区町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市区町村の住民の生命、身体を災害から保護する責務が課せられている。「いか

なるものにも優先して守るものがあるとするならそれは何か」と問われて、彼ら防災担当者は住民の命であると答えるのである。課せられた職の使命と責任に懼れる。被災の現場にあって、ストレスに悩むのは被災者だけではない。市区町村の防災担当者も同じようにストレスに悩むのである。

情緒的な上下関係が強調される組織にあっては、言いたいことも言えずに下を向き、状況に対応し、このことこそが正しいと思っけていても、人間関係が崩れることを恐れ、ドラッカー<sup>82</sup>がいうように、決定においては何が正しいかを考えなければならないと分かっていたとしても、多くの場合「誰が正しいか、何が受け入れやすいかという観点からスタート」してしまうのである。担当であったとしても水を差す自由を与えられておらず、自らの専門性への不安から（そう思い込んでいる）水を差すことを避ける、また周囲に未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれる者もおらず、自身の選択に影響を及ぼしているのは誰か、あるいは何かに気づいているかと問われて思い当たらないとするならば、誰に限らず不安定となる。多分にそうした日常が、ストレスを高め、不安や迷いを深めていくのであろうことは容易に想像できる。

奉職し 10 年も経てば部下を持つ。「他人に従うと同時に、他人を指導するよう求められる」（アイラ・チャレフ、2009、46 頁）ことになる。リーダーとフォロワーは、共通の目的を中心にしてまわる行動集団である。組織にあって多くの場合、リーダーであり同時にフォロワーである。リーダーはフォロワーの役割をどう理解し、フォロワーは「リーダーに何を期待」するのか。首長は必ずしも危機管理に関する専門的な知識を有しているわけではない。市区町村防災担当者は、首長の指揮調整に関する機能を補佐するとともに、オペレーションに関わる様々な業務を効果的に実施するための対応方針を検討することにおいても中心的な役割を果たすことが求められることになる。

大規模震災の現場を経験し、かつともに防災の現職であり、係長職にある福島県葛尾村及び熊本県美里町の 2 人の防災担当者は適切なフォロワーシップを果たす上において欠くべからずことは何か、危急の場面において、あるべきリーダーシップの姿はどのようなものであると考えているかの 2 つの問いに対し次のように答えた。

福島県葛尾村の防災担当者は、適切なフォロワーシップを果たす上において欠くべからずことは何かの問いに『上司を補佐する上において大切なことは、う～ん。まあ、ハウ（報告）レン（連絡）ソウ（相談）は、そうなんでしょうね。ハウレンソウは私出来てないんです。うん。ハウも、レンも、連絡、ソウ、相談。うん。やっぱり、ハウレンソウがうまく出来て無いですね。言わなくちゃいけないと、なんだなと思ってんだけど、そのうち、あの、お互いに、（いつも）居る訳じゃないじゃないですか、私こっちに居て、こっちに課長が居たりしてもう、こうだから普通になんていうのハウレンソウすぐに出来そうな感じなんですけど、ほとんど居ない時が多いじゃないですか、そうするとやっぱり、

---

<sup>82</sup> ピーター・ファーディナント・ドラッカー。オーストリア・ウィーン生まれの経営学者

なかなかね。それはうまくいってないです』（同上）と答え、危急の場面にあつて、あるべきリーダーシップの姿はどのようなものであると考えているかの問いには『在るべきリーダーシップですか。う～ん。やっぱりね、先頭になって引っ張っていく人がリーダーシップを発揮されている方っていうようになるんだと思うので、引っ張ってくれる人が一番、リーダーなんでしょうね、やっぱりね。（ご自身は）バツです。私はバツです。私は本当に、もう、何の迷いもなく否定します。本当に。リーダーシップもなにも無いです。本当にこれでいいのかっていう感じますけれども、なんとも話が出来ません。すいません』

（同上）というように答えた。また、熊本県美里町の防災担当者は、適切なフォロアーシップを果たす上において欠くべからずことは何かの問いに『やっぱりその最終的な判断をしていただけるような正確な情報を与えられるかどうかというように思っています。ハウ（報）レン（連）ソウ（相）もそうですね。今回の震災にあつては、情報は、結構頻繁に上げていました。町長室に飛び込みで入って報告することもありますし、町長が私の机まで来られることもありました。』（同上）と答え、危急の場面にあつて、あるべきリーダーシップの姿はどのようなものであると考えているかの問いには『あるべきリーダーシップの姿はということについて私が思うのは、そうですね、最終的にバランスでしょうね、バランス。要は、住民は、住民のことは当然向いとかないかん、住民のために働いているというのは根幹にありますから、そこは当然、向いとかないかん、だけでもそのへんを向きながら上手くこう職員を動かせるというか、その住民の非常事態に、住民が命を落とさないように成るために職員を上手く動かす。そんな感じ、何て言いますかね、我が強いだけがリーダーシップじゃないんで、意見を通すだけがリーダーシップではなく、最終的な決断は当然通さなんとですけど、まあ話を聞きながら上手くこう誘導が出来るのがリーダーシップかもしれないですね。何か上手く言えんですけど』（同上）と答えたのである。

なお、本論文では、フォロアーシップの意味するところを「上司のリーダーシップを補完する概念として、部下が自主的な判断や行動により上司を支え、組織における成果の最大化を図ること」としてイメージした。フォロワーシップの提唱者である米国カーネギーメロン大学のロバート・ケリー教授は著書「指導力革命ーリーダーシップからフォロワーシップへー」の中で、組織が出す結果に対して「リーダー」が及ぼす影響力は1-2割であり、一方、フォロワーが組織のパフォーマンスに与える影響は8割であるというように述べている。

### 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。本人要望により匿名】

『私の立場のところは対外的な部分、要するにマスコミなり情報発信の仕事でしたので、一番苦労したのはマスコミの反旗ですよね。拘束されているというような気持ちはないのですけれども、マスコミの方たちはある程度、自分たちの取材方針を持って来るものだから、私の思いと全然違う答えを求めようとしてくるのですよね。それに対する抵抗ですか、そういう部分がありましたよね。地元の人たちはいいのですけれども、やっぱり他の

外人部隊みたいな形で来る人たちがいるものですから。被災地の実情も知らない、このような、地元の高田市の、東北の人たちの人間性も知らないで来るわけですから、もうズケズケと入り込んできますからね。そういうところが一番。私たちの発言が、誤った発言をすれば、被災者、市民にも間違っただけで伝わるような気がしますのでね。一番の質問である、そのあとの質問の回答にもなるのかなと思うのですが、その時に拘束されているということは、あまりなかったと思いますよ。（違うと思いつつも空気に流されるようなことは）あまりちょっとそのへん思い当たる節はあんまりないですね。

空気に流されることは、ありますね。そうですね、あるとすればですね、やっぱり復興計画を作ったわけですが、復興計画の策定する現場の人たちと、現場サイドはじっくりみんな相談してやっているのだけれども、ちょっとそれは違うのじゃないかなと思ってもなかなかね、言い出しにくかった時もありますよね。直接、例えば森道中 12メートルにするのだという、ちょっとやり過ぎじゃないのかあるのだけれども、やっぱり僕は津波を防ぐためとか色んな意味で相談しましたという部分もありましたしね。ちょっと俺が横でちょっかいを出していいのかなっていう思いがだいぶありましたよね。例えば人口規模では2万5千人って今うちの復興計画では出しているのですが、いや今の少子高齢化の中で、ましてや津波で人口が減っている中で、讒言の数字を出すべきなのかなという思いもあったのですが、いずれ一緒とすれば、やっぱり市民に前を向いて欲しいという、夢のない企画を作ってがっかりさせてはうまくないというところがあって、ほんとはそれも言おうとしたのだけれども。それも思いとどまったのはね。そうですね、やっぱりマスコミと、あとはねやっぱり市民の中でもやっぱりモンスター的な人がいますから。ああいう人たちが一番対応が厳しかったですよね。例えば色んな説明会に行ってもですね、その人が発言すると誰も言えなくなるんです。やっぱり震災で覚醒したような方たちがぼつぼつと出てきてですね。その人たちの対応が厳しかったのかなと思いますね。そういう人たちがいる為に大勢の人たちの声が塞がってしまったというような。（それに対しては）私ですか？それ違うんじゃないのって言うんだけど、市民に同意を求めても誰も発言してくれないんです。だから物言わぬ人の気持ちを問えってこう掴んでいくやつ。今でもずっとそういう人たちは残ってしまっていて、いずれ復興の支障になっていく人たちなんです。上手にマスコミを使ってくるんですよ。いきなりちょっと訪問したんだけどもって電話が来るわけですよ、じゃあ、待っていると。もういきなりマスコミをバックにしてくるんですよ、テレビカメラを持ちながらですね。それが市への要望なりするわけですけども、その答えがすぐニュースに出るんですよ。例えば浸水した区域に自宅を建てたいという人があるわけですよ、ところが災害危険区域なのでそれは待っていただけませんかと言うんですけども、こういうふうな建てたい市民がいるのにどうして市は許可出さないんだってこう言うわけですよ、それを要望しにくる姿をすぐマスコミはもう一緒についてきて、市の担当はこういう話をしたって形であげるもんですからね、そういう面での対応が難しかったですよね。俺（マスコミ）は市民の味方だってくるわけですから。

図ー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（イメージ）<sup>83</sup>



写真は筆者撮影（撮影日 27. 12. 15）。陸前高田市現地BRT車中から撮影

市民も色々あるからね、たったひとりが二つの味方、残りはバックには何万人という人がいるんだけど、やっぱり別な考え方をしている人たちはね。でもそこは譲れないんです。やっぱり市民の安全ですからね。そしてやっぱり数人の意見が正しい訳じゃないですから。ただ声が大きいのでね、マスコミはそれを声の大きいのを取り上げるんですよね。ですから譲られないところは譲られないという部分、そういうことですよ。私たちはもっと多くの人の立場を考えながらやる必要があると考えています。

今振り返って、あのようにはせざるを得なかったと答えざるを得ない状況でいうと、市民の人たちは例えば避難所から早く抜きたいということで、仮設住宅なんか作って入りたいたいんだけど、やはり市としても優先順位がありますので、みんなを入れるわけにはいかないんだというので。例えば高齢化の方とか障害者の方たちをほんとは一気に入れればいいんでしょうけれども、健全だって普通の方が半分、それから障害を持っていたりそういう弱者が半分という見方をしていたんです、仮設住宅に。そうするとなんであれが入って高齢の私が入れないんだというようなこともあるんですけども。やはり弱者だけ集まる仮設住宅っていうのは今度は誰も面倒見る人がいないという形になるわけですよ。ですから半分ずつとにかく入れて、弱者の人たちを半分の方たちが支えるという立場をやろうという入れ方をしたんですが、やっぱりそれを分かってくれなかったという、高齢の

<sup>83</sup> 大規模な津波被害を受けた平野部の多くはかさ上げ造成が実施されている。あちこちで防集を実施し、山を切り出して高台をつくり、かさ上げを行う光景が延々と続く一方で、かさ上げ地（写真左側）の麓の海側（写真右側）に家が建つ。被災前と同じ場所に家を構える者がいる。再浸水の可能性を理由に住居などの建築を制限する「災害危険区域」の指定の除外を望む者がいる。個人の財産権や居住権に行政が踏み込むことの難しさが悩ましい。

方々はですね。もう一刻も私は早くそこから脱出したいという思いがあったわけで。いずれ入れたいんだけど、もうちょっと待ってくれ待ってくれというやり方を一通りやった。もちろん、水を差すような自由もありましたよ。当時はですね、色んな支援の方々が入ってきまして、NPO なり色んなコンサル関係の人が来るわけです。例えば私の地元でまちづくりのための協議会をつくってこれからどうしようかという話をしているんですが、例えばそういう時にあるコンサルが入って、絵を書いているわけですね、将来の街の姿みたいな形を。そして盛り上がっているわけです。そん中行って、ちょっとそれ違うんじゃないのとな、被災した土地だからと言って全部自由になる土地じゃないんだよ。全部それぞれにはひもがついて地権者がいるわけですから、夢の理想像の街を勝手に書いてもそれぞれの地権者がいるわけだから、書けないんだと、こんな要するに実現不可能な計画をどうしてその住民に示すんだということで、やったことあるんです。せっかく盛り上がっている時に水を差すんだけどね。私もあまり喧嘩は好きな方じゃないので、すぐ優柔不断で入ってしまうほうもあるんだけど。ただ思いっきり間違った形で住民を惑わしてるように見えたもんですからね。マスコミであるとか。いわゆるモンスターと言われるような住民が空気を作っていた。そういう中であって、弱い人たちはそういうモンスターがいた場合では話せないですよ。ですからやっぱり弱い人たちをどうまとめて、進めていくかっていうのは対策の一番大事ななと思っていました。ですから今私たちにしても色んな説明会とかあるんだけど、100 人に 100 人集めるような会議はあまりこっちはしたくないと思っていました。10 人 20 人程度、要するに車座できるような形で意見を吸い上げていく。というような形をとろうかと。どうしても体育館のようなところでやると、人が堂々と発言するわけですから、あとはその他の意見の方を見つけて大衆の面前でそんな喋れないですよ。こんな会議は無駄だなと。そして毎回来る人は同じで、発言する人も同じで、帰りながらみんなブツブツブツブツいきながら帰るんです。「なんだよあんにゃろっ」てそれはそれで言えないわけですから。（それは今も）もうモンスターはずっと健在ですから。その対策で5年間みんな市役所の人間は苦勞してきましたから。

市長もそう、皆、苦勞してきました。そういう中であって、余計に、そう思うのかもしれませんが、信じるべき相手は上司である市長であり、部下です。震災の時は、今の市長は、市長になって1ヶ月くらいだったんですよ。その前これはあまり記録に残して欲しくない部分なんです、共産党であった前の市長は、2期8年市長を続けてきたわけです。自民党である今の市長と対立の関係にありました。私たち仕えてきた人達は、その前の市長に育てられてきたので、今の市長に変わった時には、市役所内の雰囲気も良くなかったです。今の市長に対する不平不満がいっぱいありましたから。共産党の市長は人柄いい人だったので、その市長に、今思うとね、自由にやってもらおうということであまり発言しなかったんです。リーダーシップとっている方です。共産党の市長さんが病気で亡くなったという、亡くなる前に辞めて今の市長とれたんですが、その1ヶ月間はギクシャクしていましたもんね、やっぱり。ところが震災で衣食住、一緒の釜の飯食ったりしたもんですか

ら、やっと市長の本音がみんなわかったもんで、よしこれは盛り立てていこうという。今はもう一致しましたからね。そんな中でやっぱり、まずやっぱり市長ですよ、それから部下ですよ。ここを信用していかなければもう前に進めないという状況でしたので、全面信頼という形でいきました。今はツーカーみたくなっていますもんね。信じないと前に進めないんです。信じるべき相手と信頼できる相手はイコールだと思いますね。私、部下にも恵まれましたので。やはりお前に任せておけば大丈夫だろうという部分とか、市長が発言通りに私も行動すればいいという部分がありましたので。それが震災前には切れていたものが繋がるんです。衣食を共にし、住も、給食センターで、市長も寝泊りしましたし。それからマスコミ対応ということで私も本当に秘書とずっとそばにいましたから。災害対策本部の部屋もこの壁がない、こんくらいひとつのこの部屋しかないわけですから。市長がすると私は必ずそばで来客対応も全部一緒にやりましたから。副市長がいなかったんです、その時。ですから市長と私、あとはよその職員たちはそれぞれいる場所もないわけですから、給食センターの廊下の片隅は都市計画課、こっちの片隅がなにかあって、机もないところで立って食事するんです、わざわざ。それからプレハブがくればみんないなくなつて。とにかく全て行動を共にしましたのでね。そこは信頼し合っていかなくちやいけないということ、それからどこの役所でも同じなんです、企画とか市長の秘書の部分ですので、いいやつしかよこさないんです。私もいい奴しか寄こすなよって言っていたので、そういう意味ではすごく恵まれた人生を市役所生活を、いい上司というかい部下に恵まれる立場にあったわけですから、それは非常に楽でした。

何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれたのは、まず役所内では私の同級生が大勢いたんですよ、亡くなった人もいますが。総務部長とか民生部長とか、私の同級生だったもんですから、親友の部分がそばにいてくれたという部分。とにかく何かあれば相談したし、私は帰るところがなかったので復旧センターにいた。その二人とも自宅が残っていた人たちなので、ご飯食べにいたり、お風呂入りにいたり、たまに泊めてくれて言えば泊めてくれたり色々やったので。そういう繋がりが。高卒ですから私たちも高卒からずっと一緒に市役所でやってきた部分がありますので、そういう意味で市長、部下、同僚の同級生の部分ですよ。それからやっぱり、自衛隊さん。感謝。もう自衛隊さんが帰るときに復興大丈夫かなという思いが皆持ちましたからね。この人たちいなくなったらどうなるんだろうという思いもありましたから。実は、自衛隊の方が、一晩だけ。私を見かねてテントを張ってくれたんです。だから私も一晩だけやりましたけど、あとは部下が行ったり、あとボランティアできた人たちが泊まるとこ無いですかってきたら、じゃああそこ空いているからそっちでって。私も要するに給食センターで寝泊まりした中で、24時間要するに電話当番までしていたんです。事務室、だから必ず本部なので夜中でもいつでも電話くるんです。なんか管理人とか責任者とか施設の責任者みたいな気持ちもあって、なかなかその場所が離れられなかったような気がしますよね。いずれも全てのものに対応しなくてはいけないという思いがあったのでね。部下だけ残してなんか色んなことあったら

どうしようという思いもあったのでね。ほんとにね、マスコミでも 2 時でも 3 時でも電話来るんですけど、昼間は記者会見で言ったことは正しいのかとか、そういう確認の電話が時間関係なくきますからね。それから臨時広報というものを毎日発行したんですが、その校正も 11 時 12 時までやってそれからその場所って毛布かぶって寝て、朝の 5 時にはもう市民が集まってきてましたんで。新聞を配達出来る状況じゃないので、本部の間に新聞を置いていくんですよ、新聞社で。それを取りに毎日 5 時に来る人たちがいるんです。何十人と。そんなピークパークやっていて寝てられないんですよ。ですからずっと 24 時間勤務しておりました。体重は 10 キロ痩せましたし、あとは救急に 3 回ほど行きました。尿管結石で倒れて、あとは足が動かなくなって。(食事は)給食センターで出されたものを食べていました。大きな非常用の米が、無くなるまでそこに置いてあるんです。おかげで、例えば鶏肉とかなんとか、冷凍を解かしてあるんです。無くなるまであるんです。一カ月ぐらいして、こんな小さなカップヌードル、ごちそうだなと思って食べていました。

判断、意思決定に関しては、すぐ決断することが結構多かったの。部下には相談しませんが、即決するのが多かったのかなと。待たなきゃいけない部分がある。それでちょっと席を外すと、例えば 1 時間くらい席を外すと机の上にもろんなメモが置いてあるんです。こういうものはこれどうしましょうかとか、これ全部決断していかなければならないということだったので。相談する暇もなくほとんど自分で決めていってました。あとはほんとに仕事での分だと総務部長に相談してとかって形はあります。通常の会議は企画部長がトップでやりますけど、災害対策本部では防災の担当部長である総務部長がトップとしていろいろやっていたし、私は対外的なことに集中していったという話です。

選択に影響を及ぼしていたのは、いずれあの時点ではまずそれも口癖のように言っていたんだけど、要するに被災者の立場になってとにかくものを考えろということと、しなければいけないものはすぐにやると。市役所の仕事にないと思っていても、とにかく、やらなければならないものであればやるといふ。それから、ですよ。災害対策本部は狭いところ、一箇所にあったもんですから行政の全ての相談、意見全部来るんですよ、集中して。私の担当じゃなくても。でもそれはやらなければならないという部分がありますので、それはまず指示して。これは何々課に行ってこれをやってきてなさいとかあるもんですから。やっぱり被災者市民の立場にとにかく、いいようにやっていくっていうのが一番先にありましたよね。市民被災者の立場に立ってやっていると。生かされたっていうのかな。同僚もいっぱい亡くなりましたし、ここで一発そのためにやらなくちゃいけないなという気持ちはできましたよね、ある程度はね。

市の職員の 3 分の 1 が亡くなりました。部下も亡くなりましたね。優しい部下から順に亡くなったんです。要するに老人なり障害者の方を助けようと思った職員が亡くなったんです。そこから避難場所まで行けなかったという部分で。私たち幹部は市役所の下駐車場にいたわけですが、すぐ会議を開くからという話があっただけで中に入ったために助かったんです、幹部は。下に残っていた職員たちは、近くに高齢者の集まる場所があったんですが、

公民ってセンターがあったんですが、そこに老人を助けに行った人たちが亡くなってしまった。その人たちを抱っこしたりして、亡くなっているんです。忘れられないね、まずは屋上に上がるまでの間に非常階段があったんですね。そこで職員もいたし、市民の方もですが、逃げようとして走ってきて津波に巻き込まれていったのを、目の前で見ていますから。あとは上に屋上に上がった時にあちの屋上と三箇所くらいあったんですね。屋上に登っている人が誰なのかっていうのを確認してあいつが見えないなどうなってんだって、あいつら見えないなどうなったのかなってという形で。そういうこともあったのでね。震災も仕事しながらでもみんな多くの人を亡くしていますのでね、あまり死んだ話はしないようにしていました。

意思決定の基礎となる情報については、やっぱり正しい情報を持っていないと駄目だなという部分はありましたね。いろんな情報があるんですよ。NPO でもボランティアでも、毎日 30 分単位で人と会っているような形でいろんな情報が入ってくるんですが、それが本当なのか嘘なのか。この人は信用できるのか信用できないのか、そのへんの見極めに一番苦労しましたね。被災地に入ってきて要するに大雪りばあねっ<sup>84</sup>みたいな NPO 法人知っていますよね、被災者の緊急雇用創出の。例えばそういう人なのか、本当に純粋に高田市の為に役立つ人なのか、そういう見極めの部分が一番大変だったですよ。市長とも相談しながら、「市長どう思いますか、今の人」「ちょっと危ないな」とかこう二人で、そこは相談し合いながら「じゃあこれはしばらくほっといてみよう」とかね。撤退しましたけれども、やっぱり功名心のあるなんか、高田で何かやって一旗やってみたいな思い、利用しようという人たちもいましたからね。あります。今度高田に大学を誘致してくるからとかね、様々。そして安倍昭恵さん、昭恵さんなんかも連れてきたりしてね。どこでどう転んでなったかわかんないけども。聞いたときには騙したからつつたって、ですからみんな騙されたという。安倍さんも騙されたってね。いわゆるそういう人たちがこういういろいろあるもんですから、その見極めが一番苦労しましたよね。どれが正しい情報っていうのかな。

専門家の見解であつたり、アイデアを、疑いもなく受け入れる、受け入れていたという傾向については、無いですね。やっぱり自分の中で一旦は考えてみるっていう。もう数百までは大袈裟かもしれませんが、もうまちづくりの為にアイデアが突拍子もないものからいっぱい来ていたんです。その見極めですよ。だから簡単に信用はしなかったです。大学の先生たちもね、名刺だけでも（5センチ程の厚み）なんです。同じ東大でも 10 人も 20 人も来るわけですから、どの先生を信用してやったらいいのかってのはね、方向性がみんな違うわけですから。やっぱり一旦はその場で即答は避けるようにしていましたから。今となれば、あの先生、大体こうわかってきましたのでいいんですけど。最初はねほんとに教授もいろいろおりますので、テレビで見てこの先生はやっぱりすごい先生だなと

---

<sup>84</sup> 岩手県山田町から受託した東日本大震災の緊急雇用創出事業の事業費を私的に流用したとして、同法人の代表理事が業務上横領容疑で逮捕された。

かね、徐々にわかりました。例えばいろんなもう建築家の人たちもいっぱい来ましたから。オリンピックのあの伊藤豊雄さん。あの方も来て、これ私は伊藤豊雄さんって人は知らなかったんです。こうしてみんなが言ってることで、それもずっと震災引きずって、次やっているんです。それから丹下健三さん。そっち（コミュニティーセンター）のも丹下さんが建てたんです。黒川記章さんも来ましたし、みんな来るんですよ。やっぱり高田って特殊だって。やなせたかし先生も。アンパンマンの。〇〇さん親戚ですよって人来たんです。お葬式であったことありますって。お袋の従兄なんだって、私全然知らなかったんです。そしたらうちの姪がやなせたかしさんを知っているの、今度会いに行きたいという。それから会って、今親戚づきあいをして、今アンパンマンのやなせ先生からいろんなシーンもらったしね。だからそれから私アンパンマン担当とか、伊藤豊雄先生担当とか色んな付き合いを全部引きずってやっているんです。また、派遣の職員が全国から90人ぐらい来ていまして、うちは68人正職員が亡くなったので、必ず2人か3人ずつ派遣の職員が、応援隊が今でも入ってきます。

表－5 疲弊する自治体職員<sup>85</sup>。被災地自治体への職員派遣

派遣人数（累積人数） （単位：人）

派遣元	派遣先				合計
	岩手県内	宮城県内	福島県内	青森、茨城、千葉県内	
都道府県	6,387	15,613	8,871	957	31,828
政令指定都市	4,232	9,660	1,217	132	15,241
市区町村	10,646	22,343	6,872	844	40,705
合計	21,265	47,616	16,960	1,933	87,774

総務省HPから数字を引用し筆者作表

<sup>85</sup> 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、復興の加速をとの重圧が押し寄せる。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。

市街整備課ってところは今も正職員が 10 人くらいで派遣が 30 人くらいいます。やっぱりその人たちの扱いですよね。その人のモチベーションを下げないようにしなければならぬとか、プロパーの職員と派遣で来られた人たちのうまくどうまとめるかっていうのが一番苦労しましたよね。そこはね。一人途中で帰った職員がいるんですが、派遣の。あんまり気づいてなかったんだけど、突然私やりがいがあったので帰りますって話になったので、俺の今までのやり方に間違いがあったのかなとかね。同僚との折り合いが悪かったのが一番だったらしいんですけども。そこに私も気づかなかつたし、気づけば間に入ってもう少しやれたのかなと思ったりしています。

個人としての不安や迷いについては、こんな被害があったのでね、やっぱり将来の生活設計なり、その分の不安ですよ、大きかったのはね。（企画部長の立場では）やっぱり判断をするわけですから、誤った判断をしていなかったらどうかという様なあれはありますよね。自分の不安や迷いはもちろん認識していましたよ。これは今でもいろんな形で引きずってきた部分があり、このまま私が退職していなくなったら、この今まで私がやってきたことはどうなるのかなっていうのも。私が残ってそのへんは最後まで面倒見て解決してから帰ろう、退職しようかなという思いもあるんです。伊藤先生の作品を市街地で再建することにしたんです。例えば建物を「いや、大丈夫だから、それは残すように頑張りますから」って私は言っているんですが、私がいなくなった途端に別な立場の職員がいて「そんなものはいらないよ」と言っても困るなっていうのがね。だから震災から今までの 5 年間のものを、やってきたものをずっとどっか断ち切らなければならないけど、なんとかいい形で収めてから辞めたいなっていう思いは。役所のほんとの事務的な部分であれば引き継ぎしよってやるんだけど、対外的、外部の人たちとの約束を結構私もして、それがあつたんですから。俺しか解決できないなど。例えば全然会ったことも、引き継いだとしても、その後輩が見たことも聞いたこともない人なものですから、そこはうまくつなげていかなければならないという。名刺何百枚とたまつたやつね。向こうは覚えているんです。私は覚えていないんです。「あの時〇〇さんにこういう話をさせていただいてなんとか」と向こうは来るんですが、私全然覚えてないとかね。ただ印象深い人はある程度引きずっているまま覚えてますけどね。

当時あって市長に対してのフォローシップを果たす上において欠くべからずことは、正しい情報を上げることです。それから正しい情報と前から来客がある時は先回りして市長に資料提供とかするように努めていたので。報（告）・連（絡）・相（談）の部分だね。この部分を伝えておかないとうまくないなってそこが一番大事かなって思っていました。人間関係でもよその市長が目の届かない部分の情報をまず市長に与えるのが仕事かなと思っていました。

リーダーシップについていうと、やっぱり部下には指示出して仕事したりするわけですし、それから指示出さなくても部下たちが市民の対応であつたりそういうことをしている場合に、やっぱり責任者として責任をとるとかそこが一番大事なんじゃないかなと。そう

じゃないと部下たちが安心して仕事できませんよね。前言を取り消してひっくり返したりとかね。そのへんの思いも持ってやらないと駄目じゃないかなと思いますね。いろいろいるんだけれどもね。怒りつける奴がいるんだよね。あんなことして駄目だなという、要するに空気が一変しますよね。お前何をやってんだって部下を叱り飛ばしている奴がいるんです。かえって萎縮してしまってね、駄目ですから。私はそれはしないようにしています。仕事は一応任せてやって困ったときは私は謝りにでもなんでも行くという気持ちでやっていましたから。何か失敗してもあとは謝りに俺行ってくるからってこないだちょっとあったんだけれども、なんで俺が謝りにいかなければならないという上司もいたかったものだから、ああいうふうにはなりたくないなど。やっぱり部下の気持ちになって、責任取るとかは上司が取るんだという部分で。危急な場面であるほどそうあるべきだと思いますね。

寝食共にすることで人間関係が変わったと。市長はリーダーとしては、むろんああいう状況ですから、最初は迷っていましたよね。やっぱり高田市は消滅するんじゃないかと思っても市長あったと思いますから。どうすればいいかわかんなかった部分は多分あって、ただ何ヶ月か経つうちにあのとおりの発言力があるもんですから市長は。やっぱり部下が信頼を寄せるっていうことじゃないですか。

私も何かな、自分が仕事を一生懸命やった姿で部下が付いてきてくれればいいな、ちょっと怖いとこまで、私やり過ぎるくせがあるんですが。部下が働いていてあれ忙しそうだな、これ俺がやるんじゃないけどこれやろうかなってそれやろうかなって、やり過ぎる部分があるんですが、その姿を見ながら私もそうなりたいと思ってもらえればいいかなという思いがあります。あまり誤った判断をしてしまったということは、ないような気がします。全てが、うやむやにしてしまったのもあるんだけれども。そういう迷える部分は市政にとっても大きな部分あるので、多分その部分はやっぱり市長に相談して決定したと思います。一番迷ったことは、そうでいうね、迷うのもあったし、今の市長と副市長、変えられた久保田副市長。そういうのがいたんですけども。私たちが生活していた公務員の考え方とあの人たちは新しすぎて合わなかったです。えっこんな事っていうような、人のお付き合いの部分も。変わった人たちといっぱい付き合いしていますからあの人たちは。私らみたいな田舎の人間が付き合う人でないような人たちとお付き合いがいっぱいあるものですから。それから仕事のやり方の発想も全然違うものがくるんです。ある時支援団体がクラシックカーを高田市に寄贈して、その車は九州にある、鹿児島にあると。そしたらこういう発想が出てきたんです。職人が 5、6 人取りに行って、支援していただいた各市を周りながら挨拶周りしながら行ってきなさいという指示を副市長らがされたんです。「副市長それはいかがなものか」と。副市長はいいと思うかもしれないけども、被災地で応援をもらいながらやって、こんなことやったら笑われますよって。私は断固言うこと聞きませんということで、そういう抵抗がいくつもありましたから。これやったら笑いもんですよ。「え、そうなんですか」って言うんです。「どうして駄目なんですか」って。「どうしてって笑われるでしょ」って。そういう面での抵抗かなりしましたし、言って駄目など

きは一切知らない振りをして、その話題も出さないし、全部ないってことにしました。無視することになりました。そういう面での頑固なところはあつたのかな。

避難勧告とか指示の発令にあつて何を不安に思い何に迷つたのかということについては、迷いはなかつたですね。あの地震ですから、津波が来るのは間違いないってことはわかりましたので、そういう勧告なり指示についてはもう迷いはなかつたです。ただし、私たちの想定したもの以上のものが来てしまったということで、あそこでなかなか建物にも入れなかつたし、職員たちもみんな下にいっばいいたんですけども、この場所でこのままでいいのかなつていう思いはありましたけどね。想定では 1 メートルくらいだったんですよ、市役所の前。それが 15 メートルも来たんですけど。指示を出したとき私たちがどう動けばいいのかなつていうところの戸惑いはありましたけど、どう対応していけばいいのかなつていう。マニュアルはあつたんですけどやっぱり防災計画でもなんでも津波が起きたあとの対応の方が防災計画上はあつて、津波が来ている最中の対応のなかなかちょっとマニュアルが不足していたような気が今はします。次に私は何をすればいいんだ、今という思いの混乱をしていましたね、避難しながらね。今一番悔やまれることは、やっぱり部下を亡くしてしまったということですね。そう指示をうまく避難させることができなかつたという部分ですよ。

当時選択を左右した一番最も大きなものは、もう決裁とる余裕はないですから、全部口頭で。会議を色々な様式類もなにもないですし、即質問来たらすぐ答える。こういう 2 ヶ月くらい経ってからです、やっと市役所らしく文章形式で決済をとる。ハンコがないんです。誤つた判断をしてはいけないなという部分で、私あとはまず臨機応変性がきく、何にでも対応するという気持ちで、自分の部署だからわからないということはない。よその課の仕事でもすぐそこで指示、決断しなければいけないつてところがあるので、そういう思いではやりましたよね。

(意思決定にあつては) 何が正しいかということと、今これやらなければ急ぐのか急がないのかとか、今その時期なのかつていうことが。ちょっと待つて急ぐ、相談してから話してもいいのか、今すぐやらなければいけないのか、そのへんもですよ。相手が待つてくれるかどうかつて部分もありますから。

これが当時の、私の宝物ですが。最初はパソコンもなにもないので、まずこれ次の日だよな。コピー機だけは発電機でやつと動いて、これを取る形でやつて、(3 月) 14 日からやつと電気が通じて、各毎日朝礼をやつてそれぞれの対応をやるんですけど。これが自衛隊さんの資料です。私たちこれが最初の第一件。本来連絡調整会議つてのは市が主導でやらなければならなかつたんですけど、私たちこういうことできないので、連隊長が、自衛隊で音頭をとつてやつてよろしいでしょうかつて来ましたので、お願いしますつて。やっぱりその人たちがこんな 7 月まで毎日作戦会議があつたわけですから。これは総務部長が出ていたんですけど、私も 3 分の 1 か半分は出ていましたけど。あとはあそこは電気はどうなつたんだとかね、電話回線はどうなつた。情報通信の部分が私の担当部分なので、交通とか。

判断の誤りによって行政の責任が問われることがある中であって一番優先して守ろうとしたものは、当時から言えば、守るものは被災者の部分かなと思っていましたけどね。やっぱり浸水したところに家を建てたいと言って来たんです。これを許すと、もし津波が来たら、これを許可出したのは誰だとか。震災後ですよ。家を建てたい人があったんですが、やっぱりその部分が一番引っかかりましたよね。許可してしまって家をそこに建てて、津波が来て流された時にその判断を誤りとか。（裁判を起こされようとも）ですからそれは駄目ですってことは言ったんだけど、結果的にその人は家を建てましたけどもね。マスコミがそれを後押ししたもんですから。（先例になる）いやそんなではないです。やっぱり一般の人は怖いから建てないんですが、モンスター的な人たちが建てたんです。

（国の対応に関しては）やっぱり国のやり方でもなんでも、やっぱりこういう大震災という部分を、超法規的な部分をやっぱりとって欲しかったですよね。例えば、高台造成、この場所も山だったんです。1年半かかってずっと平らにして今この建物造ってきたんです。急いでやらなくちゃいけないんだけど、例えばここに木があったわけですよ。それは造林の補助金を国から頂いて、30万50万もらって造林したんです、木をね。それを返さなければ許可しないというんです。手続きはって言うと半年かかるっていうんです。たった50万かですよ。そして今急いで造林しないと、造水していかなきゃいけない。なんだって市長もしゃべったわけですよ。国会議員とかも動かしたりして、そしたら2ヶ月でします。それをまだ文句言ったら1週間って言われました。それから被災した土地がみんな出て、例えば商業の人たちは被災していない農地なんかに店舗建てたい。農地転用の許可を下ろすためには普通の手続きだけで1ヶ月かかります、2ヶ月かかりますなんです。それからその農地、言ったような農業用の補助をもらっているわけで、ある程度中山間では。その内のこの部分を農地転用しようとしたら、全部の補助金を返さないと。この土地を50人でやっていたら、たった一人の部分を解除して欲しいって言うのだけでも、50人分の補助金を返さなければ製造上駄目ですって言う。何を言ってんだって。

それから経済産業省もです。油がないってということで、経済産業省で油をよこしましようと言った。私は自衛隊に給油をお願いすることにしていたんです。ガソリンです。そしたらこれは経産省だから自衛隊には一切触らせるな。それも給油するときにはガソリン取り扱い資格のあるものにノズルを持たせなさい。被災して避難者が体育館のところで散り散りばらばら避難している時にガソリンの資格所有者を探してやるっていうのをやりました。自衛隊は一切関与するなという。関与するなと。これは経産省の支援だと。

県に関しては、人道的支援の部分が一番大きかったのかなと。最初はやっぱり動きは鈍かったんだけど、後半からは良くなりました。やっぱり人です。何とかしてくれる人。話だけ聞いて手つけない人。組織なんだけど、その人によって物事がうまく進むとかありますよね。だから私も県のほうに1年間居て、研修で仕事してきましたので、飲みニケーションが得意なものですから。いろんな人たち、私が行っていた当時の人たちが丁度トップになっていたもんですから、そういう面で困ったときに相談するとやってくれまし

たよ。何もないとそういう時は辛いですよ。だからそこは、属人的なところというか、人間関係で動くということもあるわけで。ただそれは、普段からこうやってこないとかという部分がありますね。（逆に言えばその人間関係でうまく動かないということも）それはあるかもしれませんね。ちょうどそのへんでは私は恵まれていたのかなと。丁度 30 代の時にお付き合いしていた人達がみんなほんとに県の中核になっている人たちが多かったですから、今の復興対策局長、企画、理事、そういう部署にいる方が結構いたのですね。

（実施日 27.12.15。場所陸前高田市庁舎）』

**1-3-2【平成 25 年台風 26 号土砂災害。東京都島しょ保健所大島出張所（当時）。事務方。本人要望により匿名】**

『発生時私はですね、出張でこっち（本庁島しょの本部）来ておりました。被災の当日 16 日はここに詰めていました。現地大島の保健所と連絡を取ろうとしたのですが、なぜか電話が繋がらなかったもので、メールとかですね、あとはファックスが繋がるようになってからはファックスなどで向こうの情報をもらって、でこちらの本部のほうで、その対策を考える、まあそのつなぎ役をやっていました。翌日 17 日、現地に向かいました。

現地に戻ってからは、基本的には、関係先との連絡調整と医療班の情報収集ですね、私はそういった業務を担当しました。医療班の情報収集に関して具体的に申し上げますと、島には医療班が、自衛隊さんとか、あと日赤とか、あといくつかの合計で 5 つか 6 つぐらいのグループの医療班の方々が来ていまして、島の北から南にかけて駐屯してらっしゃって、そこに、怪我人が運び込まれる訳ですが、そうした時に、どういう部位の手当てをしたとか、何人手当てをしたとか、それが重傷だったとか、軽傷だったとか、そういったことの集計ですね、この集計を日に 2 回やっていまして、夕方に、医療班が集まったの会議がありまして、その時に、うちは保健所なのでトップは医者になるんですけど、その会議に参加するものですから、それ用の資料の作成をしておりました。

町長や防災の担当の方、またその他のスタッフの方の「不安」や「迷い」に関しては、直接関わる事が無かったので、私は直接聞いたことはありません。

今もどうしても忘れられないことがあります。消防団の方々のことです。消防団の方々というのは、実際その山、崩れたところに行って土砂をどけたりとかしていたんですけど、消防団には、若い方が結構いらっしゃって、地域で生まれて、育った方たちです。だから自分の身近にいた人、知り合いのおじさんやおばさんとかですね、知っている人。身近に居た人が、流されて、土砂に埋まっていて、掘り起こしてみるとそうであったと。なので、そういった方を見ていく消防団の方の、その精神的なダメージというのはすごく大きかったと思います。地域の方もまた山に出て掘り起こしの作業を手伝ったりされてらっしゃったのですが、結構破傷風とかですね、あの当時は感染症で、手に怪我をして、ばい菌が入るということもありました。そうした中でも島民一体となって、ご遺体を掘り起こしているという状況でした。ご遺体を掘り起こした時は、やっぱり皆最初は実感がないみたいですね、こう信じられないとかですね。信じたくないとか。ただそれからだんだ

んと 3 か月、4 か月すると、その皆さんの心の中にそれが実感として重くのしかかって結構、精神的に病む方が多かったですね。保険所はそのケアもやりまして、翌年からはちゃんと制度化されて、そういった方々のメンタルケアというのにも、確か予算が付いていたと思います。

私に対応した中では、保健所に講師で来て下さっていた 60 歳すぎの女性の方の娘さんがお亡くなりになりまして、年齢的には 32、33 歳ぐらいで、その方は役場勤務の方でしたね。布団にくるまったままお亡くなりになって、きれいな状態で見つかったことがせめてもの救いであつたとおっしゃっていたことは、今も忘れることはできません。あとはですね、保健所としてはやっぱりその、生活衛生、環境衛生の担当の者がいるんですけど、その者は、もうドライアイスをやっぱり 5 トンとかですわね仕入れて、やっぱりご遺体もうほとんど残っていないので、胴体部分が無いと、たぶん死体認定をされないの、腕とかそういった身元が分かるようなものをきちんと残して置いていたりとか、そういったことの手伝いは保健所でしていました。遺留品とかですわね。そういったことの確認もしていました。

役場内のコミュニケーションに関しては、もちろん誰もが初めてのことであつて混乱していたと思いますが、確か、役場には防災の担当の方が 1 人しかなくて、その方に全ての情報が重なってしまったと。なので、まずは役場内でも情報が回らないというか、その方が謀殺されてしまっていて他にも情報が行かないというような状況であつたように承知しています。そういう状況でしたので、支庁への連絡も滞っていました。保健所と役場間のコミュニケーションについては、支庁が間に入って連絡を取っているものですから、支庁に情報が入らなければ、保健所にも役場の情報が入ってきません。なので、保健所から 1 人役場に送り込みまして、掲示板とか、あとは防災の周りで話されていることに聞き耳を立てるとかですわね、いわゆる情報収集ですが、そのために 1 人付けていました。

保健所が、町民の方と直接触れる場所としては唯一避難所になります。避難所の設営の時に各高齢者の施設、あるいは障害者施設のほうで連絡を取り合って、その設営をすとかですわね、ベッドを集めて。そういったことぐらいしか正直ないので、そういう避難所関連の話でいえば、コミュニケーションはとれていたんではないかと、その 1 点で言えば、思います。今はもう大丈夫だと思いますが、その当時はやっぱりそのベッドの数が足りないとか、運べるベッドじゃないとかですわね、災害用のベッドだと言っても実際重すぎてとても動かせる品物じゃなかったりするんですね、大の男が 5 人掛かりで持つようなレベルの、本当にそのぐらい重いベッドで、これを災害時にこうスムーズに運びだしてまた仕舞うって作業が出来るのかどうかとか、もちろんそれを運ぶには車も必要ですし、人員も必要になってくるので、そういった意味ではその、災害対策というものが形骸化しているのかなというのは、少し最初は思いました。あとはそうですね、衛生面のところですね。避難所に関してになりますと、やはりその、手入れが行き届いてないので衛生面が非常に良くない所もあったり、あと水が実は出なかったりということがありましたね。水なんての

は保健所は水質検査に行くんですけど出てきた水を見たら飲めるものじゃないとかですね、そういったその物資、災害の物資にしても、あとは場所にしてもですね、なんかすごくその形だけになってしまっているような気がしたので、あまり快適には過ごせなかったんじゃないかなとは思いますが、島民の方は。そこに避難しても。だから嫌がる方もいたんで避難を。

役場の方は、そこには来て居なかったですね。主には保健所のほうで対応していました。そうですね、役場の方と関わることは無かったですね。そういった意味でも連携は取れていなかったように思います。互いに現場ですから、本来は“余計”なぐらいに関わるべきだと思います。情報を密に交換すれば、もしあぶれている住民の方がいれば開いている避難所に誘導することも出来るでしょうし、バランスが悪い、片寄りかたもあると思うんですが、それが出来ていないと向こうの情報とこっちの情報、それ最後まで本当に情報の共有があまり出来なかったのも、やっぱりそういった意味では行政の、そのコミュニケーションというのは、結果として良くなかったんじゃないかという気はします。

被災当日に、町長が島を不在にしていたこと、避難勧告、指示を出さなかったことなど町の対応などに関して、危機管理上の問題があるとして、いろいろと指摘されていることについてはもちろん承知していますが、ただ、もし仮に、町長がいらっしゃったとして、じゃあ勧告、指示を出すのかどうかっていうことになると、やはり皆、現地で生活をしている中で思うのは、あの例えば午前 1 時、2 時に勧告、指示を出したとしても、もっと早い時間でもいいです、午後 10 時に出したとしても、ちゃんとその引率というか、引っ張って行く人がいなければ、まず高齢者の方もお子さんも、あのあそこは、本当に山の麓でほとんど電灯も無いので、まず避難することが無理なんじゃないかと。そう思います。本当にどのぐらい暗いかというと、置いてある自分の車に乗ろうとしても、足元が全く見えない、10 メートル離れば、車がどこにあるかも見えないぐらいの暗さなので、そのレベルの中で、山から、人を安全な所まで引っ張ってくるというのは非常に難しいんじゃないかと思えます。実際、土砂が崩れてこなかったとしても、別に事故が起きてても不思議ではないような状況であったことに違いはないように思います。防災の担当の方はお迷いになったと思えます。怖かったと思えます、そう思います。

保健所の職員も当時は、雨が降ればすぐに待機でした。シフトを組んで、泊まりで詰めていました。そのようにしていました。そうしたら、実はそれも当然想定していなかったことなので、設備が無いんですね、我々。だから最初は、ロビーにあるソファとかで横になっていたんですけど、これだとちょっと、疲れも取れないということもあって、簡易ベッドとかを一気に購入したりして、あとは連絡をしに行くに当たっても、携帯も無く車も足りないという状況があったので、まず携帯を全部借りてきてですね、外部から、でそれであと車もですねレンタカーを町外から送ってもらって、それでなんとか連絡態勢を保つような、避難所に行く、手伝いに行く時もそうですし、なんでそういうところも含めて備えが無いと厳しいのかなと思えましたね。

現場では、どうしても人手が足りる、足りないという問題になります。当時、保健所に  
関して申し上げますと、ある側面は足りないのかも知れません。偏りがあると思います。  
例えば保健師だと、常に出っぱなしで対応に当たるので、もう保健師は一番ぼろぼろにな  
っていました。一方で、我々、事務というのは、出て動くことは基本無く、主に連絡調整  
を担っていたので、待機で泊まることはあっても、身体的には余裕はだいぶあったように  
思えます。疲労の、その差というのは、結構、職種によってあります。なので、単純に人  
手が足りないという訳ではないと思います。

当時、保健所は 14 人おりました、東京都のほうで、全く替えの人数 14 人を用意してく  
れたんです。倒れることを想定してと言っていました。何日か分食べ物とかを買い込んで、  
来る直前で我々の断りをなんとか向こうが受け入れてくれて、その話は無くなりました、  
2 日間ほどやりあっていました。ありがたいという気持ちはあっても、実情として、  
ではどうしようという現実がありました。受け入れるにも、狭くて、空間無いですし、一  
時的であっても、14 人が 28 人になる訳なので。さらにじゃあ業務を滞らせないために人  
を送ったといっても、入れ替わって、そのままスムーズにこっちの仕事が出来るというも  
のでもありませんし、申し継ぐといっても、直面している業務に並行して、教えなければ  
ならないということになる訳です。優先は、直面している業務ですから、やはり難しい面  
があります。だからあれは、本当にもっと細かく人事をみて、この業務をやったことがあ  
る人というレベルで見て送ってくれないと、ただマンパワーが無いといつて、14 人送られ  
ても、現場は混乱するのかなと思います。マンパワーというよりは、どういうマンパワー  
が必要なのが大事なので、その点は思うところがありました。町からは都に対して、最  
終的には土木系の職員を送ってくれという話はあったと思うんですけど、その当時は、そ  
の特に直接受けたということはないと思います。というか、送れなかったんだと思ひ  
ます、状況を把握出来ていなかったりするので、直後ってことで言えば、すぐに送ってく  
れということは無かったですね。

被災の現場は、保健所から 300 メートルばかり離れたところでした。実際自分たちがな  
ったときはどうかと考えるとほんととぞっとしますし、保健所はハザードマップの中でも真  
っ赤っかのラインに入っていたので起こり得るんですよね、これからも起こり得ると思  
うんですけど、そう考えると、本当にその亡くなった方々とか、それを見て、悲しみにくれ  
て病気になった方々とか、そういうのを見てきた者の一人として思うのは、同じことが 2  
度と繰り返されないように、そのように思います。（実施日 28.7.22。場所東京都庁庁  
舎）』

### 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

市区町村防災担当者の周りで起きている現実のこと。出来事をいつも「向こうのこと」  
として捉えられる訳ではない。周りで起きていることに無関心でいられるはずもないのだ。  
本項では、市区町村の防災担当者の心にある「不安」と「迷い」の存在と、その背景に

あるものを知るために、被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者 2 名に対して合わせて 26 の質問を行った。インタビューを通じて特に注目したのは、職員と住民、マスコミとの関係と、職員の心の問題、そして職員自らも被災者となり得ることへの思いと、心に伏せた悲しみの 2 つである。

まず 1 つは、職員と住民、マスコミとの関係についてであるが、東日本大震災当時岩手県陸前高田市で主にマスコミ対応を担った幹部職員は次のように語った。『そうですね、やっぱりマスコミと、あとはねやっぱり市民の中でもやっぱりモンスター的な人がいますから。ああいう人たちが一番対応が厳しかったですよね。その人たちの対応が厳しかったのかなと思いますね。そういう人たちがいる為に大勢の人たちの声が塞がれてしまったというような。

それ違うんじゃないのって言うんだけど、市民に同意を求めても誰も発言してくれないんです。だから物言わぬ人の気持ちを問えってこう掴んでいくやつ。上手にマスコミを使ってくるんですよ。いきなりちょっと訪問したんだけどもっていう電話が来るわけです、じゃあ、待っていると。もういきなりマスコミをバックにしてくるんですよ、テレビカメラを持ちながらですね。それが市への要望なりするわけですけども、その答えがすぐニュースに出るんですよ。例えば浸水した区域に自宅を建てたいという人がいるわけですよ、ところが災害危険区域なのでそれは待っていただけませんかと言うんですけども、こういうふうな建てたい市民がいるのにどうして市は許可出さないんだってこう言うわけですよ、それを要望しにくる姿をすぐマスコミはもう一緒についてきて、市の担当はこういう話をしたって形であげるもんですからね、そういう面での対応が難しかったですよね。やっぱり浸水したところに家を建てたいと言って来たんです。これを許すと、もし津波が来たら、これを許可出したのは誰だとか。震災後ですよ。家を建てたい人があったんですが、やっぱりその部分が一番引っかかりましたよね。許可してしまって家をそこに建てて、津波が来て流された時にその判断を誤りとか。（裁判を起こされようとも）ですからそれは駄目ですってことは言ったんだけど、結果的にその人は家を建てましたけどもね。マスコミがそれを後押ししたもんですから。（先例になる）いやそんなではないです。やっぱり一般の人は怖いから建てないんですが、モンスター的な人たちが建てたんです。いわゆるモンスターと言われるような住民が空気を作っていた。そういう中であって、弱い人たちはそういうモンスターがいた場合では話せないんですよ。ですからやっぱり弱い人たちをどうまとめて、進めていくかっていうのは対策の一番大事かなと思っていました。ですから今私たちにしても色んな説明会とかあるんだけど、100 人に 100 人集めるような会議はあまりこっちはしたくないと思っていました。10 人 20 人程度、要するに車座できるような形で意見を吸い上げていく。というような形をとろうかと。どうしても体育館のようなところでやると、人が堂々と発言するわけですから、あとはその他の意見の方を見つけて大衆の面前でそんな喋れないですよ。こんな会議は無駄だなと。そして毎回来る人は同じで、発言する人も同じで、帰りながらみんなブツブツブツブツ

きながら帰るんです。「なんだよあんにゃろっ」てそれはそれで言えないわけですから。

（それは今も）もうモンスターはずっと健在ですから。その対策で5年間みんな市役所の人間は苦勞してきましたから。』と。

マスコミは、いい悪いは別として物語を作ってしまう。物語に作られますと、そのところに焦点が合って、どんどんそこが膨らんでしまうのだ。マスコミが一定程度作り上げていくというところに恐ろしさがある。

また同氏は被災当時を振り返り次のようにも語った。『市の職員の3分の1が亡くなりました。部下も亡くなりましたね。優しい部下から順に亡くなったんです。要するに老人なり障害者の方を助けようと思った職員が亡くなったんです。そこから避難場所まで行けなかったという部分で。私たち幹部は市役所の下の駐車場にいたわけですが、すぐ会議を開くからという話があって中に入ったために助かったんです、幹部は。下に残っていた職員たちは、近くに高齢者の集まる場所があったんですが、公民ってセンターがあったんですが、そこに老人を助けに行った人たちが亡くなってしまった。その人たちを抱っこしたりして、亡くなっているんです。忘れられないね、まずは屋上に上がるまでの間に非常階段があったんですね。そこで職員もいたし、市民の方もですが、逃げようとして走ってきて津波に巻き込まれていったのを、目の前で見ていますから。あとは上に屋上に上がった時にあっちの屋上と三箇所くらいあったんですね。屋上に登っている人が誰なのかっていうのを確認してあいつが見えないなどうなってんだって、あいつら見えないなどうなったのかなっていう形で』と。

被災の現場にあって市区町村の職員等は、自らも被災者となる。同僚の死を、身近な者の死を目の当たりにしたのだ。

平成25年台風26号土砂災害において、東京都島しょ保健所大島出張所（当時）に勤務していた者は、目の当たりにしたことを次のように語った。『私に対応した中では、保健所に講師で来て下さっていた60歳すぎの女性の方の娘さんがお亡くなりになりまして、年齢的には32、33歳ぐらいで、その方は役場勤務の方でしたね。布団にくるまったままお亡くなりになって、きれいな状態で見つかったことがせめてもの救いであつたとおっしゃっていたことは、今も忘れることはできません。

被災の現場は、保健所から300メートルばかり離れたところでした。実際自分たちがなつたときはどうかと考えるとほんとぞっとしますし、保健所はハザードマップの中でも真っ赤っかのラインに入っていたので起こり得るんですよ、これからも起こり得ると思うんですけど、そう考えると、本当にその亡くなった方々とか、それを見て、悲しみにくれて病気になった方々とか、そういうのを見てきた者の一人として思うのは、同じことが2度と繰り返されないように、そのように思います』と。さらに同氏は次のように語った。『今もどうしても忘れられないことがあります。消防団の方々のことです。消防団の方々というのは、実際その山、崩れたところに行って土砂をどけたりとかしていたんですけど、消防団には、若い方が結構いらっちゃって、地域で生まれて、育つた方たちです。だから

自分の身近にいた人、知り合いのおじさんやおばさんとかですね、知っている人。身近に居た人が、流されて、土砂に埋まっていて、掘り起こしてみるとそうであったと。なので、そういった方を見ていく消防団の方の、その精神的なダメージというのはすごく大きかったと思います。地域の方もまた山に出て掘り起こしの作業を手伝ったりされてらっしゃったのですが、結構破傷風とかですね、あの当時は感染症で、手に怪我をして、ばい菌が入るということもありました。そうした中でも島民一体となって、ご遺体を掘り起こしているという状況でした。ご遺体を掘り起こした時は、やっぱり皆最初は実感がないみたいですね、こう信じられないとかですね。信じたくないとか。ただそれからだんだんと3か月、4か月すると、その皆さんの心の中にそれが実感として重くのしかかって結構、精神的に病む方が多かったですね』と。

精神的に病むのは、市区町村の職員も変わることはない。東日本大震災当時岩手県陸前高田市で主にマスコミ対応を担った幹部職員は次のように語った。『派遣の職員が全国から90人ぐらい来ていて、うちは68人正職員が亡くなったので、必ず2人か3人ずつ派遣の職員が、応援隊が今でも入ってきます。市街整備課ってところは今も正職員が10人くらいで派遣が30人くらいいます。やっぱりその人たちの扱いですよね。その人のモチベーションを下げないようにしなければならぬとか、プロパーの職員と派遣で来られた人たちのうまくどうまとめるかっていうのが一番苦労しましたよね。そこはね。一人途中で帰った職員がいるんですが、派遣の。あんまり気づいてなかったんだけど、突然私やりがいなかったんで帰りますって話になったので、俺の今までのやり方に間違いがあったのかなとかね。同僚との折り合いが悪かったのが一番だったらいいんですけども。そこに私も気づかなかったし、気づけば間に入ってもう少しやれたのかなと思ったりしています』と。

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、復興の加速をとの重圧が押し寄せる。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。

市区町村防災担当者の周りで起きている現実のこと。出来事をいつも「向こうのこと」として捉えられる訳ではない。やはり周りで起きていることに無関心でいられるはずもないのだ。

## **(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**

自衛隊法第83条2項の規定に基づき、都道府県知事、海上保安庁長官や管区海上保安本部長、空港事務所長からの要請に基づいて自衛隊の部隊等が派遣される。特に大規模な震災で大部隊の派遣が必要とみなされた（防衛大臣による大規模震災の指定）場合には、防衛大臣より「大規模震災災害派遣命令」が発令される。

## 2-1 東日本大震災。派遣先岩手県陸前高田市

陸前高田市は震度 6 弱を観測した。沿岸部は広範囲に渡り津波の襲来があり、死者数は直接死と関連死合わせて 1,602 人、行方不明者は 206 人（うち 203 人については死亡届受理）、建物倒壊数は 4,042 棟に上る。岩手県全域の死者数は、直接死と関連死合わせて 5,127 人であり、死者数に関していうと陸前高田市は岩手県全体のおよそ 3 分の 1 を占めている。<sup>86)</sup>

【本人要望により匿名。（派遣時：第 5 普通科連隊）】

『私はですね、その日、次の日の 3 月 12 日の朝に災害対策本部に入りました。経緯を言ったほうがいいですね。最初に足を踏み入れた時の印象だけ言ってしまえば「こんな（ガレージのような）ところでやっているのか」。そういう、簡単に言ってしまえばそういうことです。とりあえず人が集まったとしかいえないような状況でした。関係者が誰かも分らない、とりあえず消防団の法被を着た人がいる、また、背広を着た方が何人かいる、そんな状況でした。市の職員の方は、外部への情報発信手段がなかったため、ラジオで流れる「陸前高田は壊滅状態」という放送を、ただ聞いているしかなかったというような状況でした。役所ごと被災しているありさまでしたから、立ち上がり情報収集は混乱を極めていたと思います。電話がかかりにくいだけでなく、人手がない。災害対策本部は開かれたものの、自分たちの町にいったい何が起こったのか、把握できないままに時間が過ぎたという状況でした。

はじめに、この陸前高田市の特性を先に説明したほうがいいですね。陸前高田市役所については平地部にあつて津波に直接被害を受けて市役所自体が水没し、機能停止の状態になりましたので、市長でしたり、市の役員の方とかは高台にある給食センターに命からがらに避難してきた、そういった状況、そこに居たと。なので、災害対策本部があつたのかといわれると、まあそういった看板とかは当然無いですし、ただ、そのガレージのところと、周りに人がいてなにやら話をしている、こんなところというのそういう状況です。なので、実際これから、私、当時は、3 月 11 日の発災以降の 18 時ぐらいだったと思いますが、青森（駐屯地）に居まして出勤命令がかかって、当初岩手の駐屯地にいたのですが、そこらか夜の 12 時過ぎぐらいに、陸前高田に行けという命令をもらって、最初に地図を頼りに行ったんです、ですけど、その地図で行ってぎりぎりのところで津波の被害で、進出できなくて瓦礫があつてですね、迂回して新たな前進経路を探している間に、連隊長が違うところに入っていました。朝 7 時か、明け方ごろだったと思いますが、何時だかはさだかではありませんが、その時に、まあ着いた時に、連隊長に、無線だったと思いますが、連絡して、ここに災害対策本部があるかからこっちに来いと言われて行ったのがそこでした。

入った時に感じたものはですね、簡単に言うと、言葉では少し言い表し難いのですが、絶望感とか虚脱感とか、自然に対する、災害の、人間の無力さとか、その時

<sup>86)</sup> 被害状況は、岩手県総務部総合防災室 HP から引用。数字は平成 27 年 7 月 31 日現在

は何か話をしているというのではなく、ざわざわと、こう人がいて、各々誰か会話したりとか、あとは皆さん茫然とこう空を見上げたりとか、地面を見たりとか、そのような感じだったですね。呆然と立ち尽くしておられて、動き出そうというような雰囲気ではありませんでした。そこに私、入った時は、誰がおられるかまったく知らなかった、平素の隊区ではなかったの、どなたが何をされているのか分らなかったですけど、普通の背広を着た人が数名いましたし、あとは消防団の法被を着た方が何人か居て、鳶口を持っていたと、というような感じですね。私が行った時には、連隊長が居て、我々が最初にやったことは、(連隊) 指揮所 (の開設) ですね、自衛隊でいう、ここでいう災害対策本部にあるべきものは当然、人しか無かったので、じゃあその実際、これからまず状況がどうなっているのかも分からないですし、じゃあどうするのかも当然分からない、それを判断できるような、指揮台とか地図を広げてやるとか、そういうのをやる。その中で、今でも覚えているのですがこの部屋 (陸上自衛隊幹部学校のインタビューを聴取した教室) より広い、まあガレージなので、そこに指揮所をセットアップして、椅子とか机とか、その時はそこにありまして、で、そこのちょうど端っこのところに茫然とこう立っている方がおられて、確かたばこかなんか吸ってらっしゃって、で、連隊長だったかと思うんですけど、あの方が市長だと言われたので、私、名刺を渡したと思います。交わした言葉は記憶にないですね。まあ、よろしくお願ひ致します、みたいな。

図-8 初動の情報共有。陸上自衛隊第5普通科連隊指揮所<sup>87</sup>



出典：国土交通省東方ク地方整備局「震災伝承館」

<http://infra-archive311.jp/?view=500362>(平成27年8月13日アクセス)

<sup>87</sup> 給食センターの一角。応急的に構えた陸上自衛隊第5普通科連隊指揮所。撤収の7月20日までの日々に延べ130回の会議がこの場で行われ関係者間の情報の共有がなされた

絶望感のようなものは、市長もそうでしたし、市の方々もそうですけど、何していいかわからない、そこが一番、あったと思います。市長は、ご自身も津波の被害を受けて逃げてこられた訳ですが、じゃあ、市がどうなっているのか、そこがはっきりわからない。テレビはありましたが、NHK の陸前高田ではないところの映像が出ていましたけど、陸前高田はどういう状況なのか。状況が見えない情報が取れない、それが3月12日の朝ですね。

自衛隊が入った時の空気感は、あと後から聞くと自衛隊さんが来てくれたと、喜んで下さっていたみたいですけど、その時はたぶん発する言葉も無かったというのが印象ですね。ようは我々もその、別にそういったこと考えずに、ただ単に人を救うんだ、一生懸命なっでやっていたので、その我々もこれに視野が狭くなっていたかもしれないですね。ですんで、私はとりあえず行けど、人命救助、最初の段階ですので、とりあえず、前へ出ると、部隊も行かせましたし、自分も行ったと。そういう状況でした。

市長の不安や迷いの言葉については、先程のところにも繋がっているのですが、要は「どうしていいかわからない」というのが一番あったですね。これは明確に市長も言われましたし、企画部長も言われました。（企画部長が防災の担当か）そこははっきりしないんです。総務部長と企画部長の2人おられたんですけど、よく来られたのは総務部長です。でも企画部長は、なんか外によくおられて、話しかけやすかったことがあって。（どうしていいかわからないという言葉は）何回か聞きました。（それに続く言葉としては）「実際、自衛隊さんが、実際のプロでいろいろといただいているので、我々はそれを追認、ようは了解してればいいのかな」と、そういうことは言ってらっしゃいました。それは市長も言ってらっしゃいました。分らないからお任せしなければならない、というのと、たぶん任せておけばなんとかなるというのと、そこまで聞いてないですけど、少なくとも好意的な発言だったと理解しています。

あと後の話になりますが、終わるぐらいになって、実際の復興計画とか作っていくに当たって「自衛隊さんいなくなっちゃう、いつ帰っちゃうのですか」とか、そういうのもありました。「もうお帰りになられないですよ、まだお帰りになられないですよ、帰ってもらっては困ります」そういう話は何回か、1カ月ぐらいすぎてから、実際は、3か月ぐらい居たんですけど。

我々として、そちらの側に立って分らなければ、市の業務を、責任を持って管轄できるわけではないので、とりあえず自衛隊が動くことについては逐一市の了解を得るようにしようと、明日はこういう考えでこうやります、ということその日か、着いたその次の日ぐらいから、市の方、消防団の方とかを集めて、その日にあった、自衛隊としてやった活動、あとは消防団の活動、市の活動など、皆で情報共有できるよう場（ガレージに応急的に構えた連隊指揮所。撤収の7月20日までの日々に延べ130回の会議）を作ったんです。で実際それを受けて、じゃあ明日はこうやろうと、そのガレージの中で話をして、最初は市長もおられて、だいたその後から何日かしてから企画部長とか総務部長が来られて、ようはこういうことをやるんだなど、やること分っているんで、「どうしていいかわからない」

という状況は徐々に解消されていったのだと思います。その場で不安に対する言葉とかはそういうものは無かったように思います。ただ、今思い出したのは、自衛隊が帰ったあとの、実際の長期的な、復興のところで、どういうふうに、まず瓦礫をどかして、災害にならないような、（また）来ても耐えられるような市をどのように作っていくのか、そっちについてはどうしようかな、というような話は何回かありました。

（その後も大きな余震が続きましたが）パニックになるようなことはありませんでした。平然を装っていたのか、平然であったのか分かりませんが、割と淡々と、あ、また来たって感じでした。（余震の際の）対応に関しては、そこまでの会議などで、やらなければならないことは、互いに承知していますし、その時点では、対応といっても、市の対応は特に無くて、自衛隊が行くような状況でしたので、当初のように「どうしていいかわからない」というような、そういう状況では既になかったように思えます。

あとひとつ、言っておきたいのですが、市長は、不安とか迷いの根柢のところ、この津波で奥様が行方不明になられたんです。で、ずっと見つからなくて、2 か月ぐらいしてからだと思いますが、ご遺体が見つかりました。そういった状況で市の全般も統括しなければならなかったという状況にあったという。あとは、市の職員方も確か4分の1ぐらいの方が津波に流されている、そういう酷い状況、当然、機材もないですし、パソコンとかも、4階建てのビルの全部、屋上だけがかろうじて、水が来るのを免れたぐらいなので、機材とか、書類全部流されてしまって、そういうところの状況だったということです。

あれ（状況）を見て、人だとすれば、助けてあげなきゃいけないって気持はより強くなります。任務だからということだけではなくてですね。あと、もっと言っておきますと、その瓦礫、ちょうどその災害対策本部があった所は、標高 30mか 40mぐらいだと思うんですけど、高台になっていまして、我々が行った時にはおそらく瓦礫は 10mぐらいありました。高台にその、第一中学校、今でもよく出てきますが、その、すぐ、それもかなり高い、高台なんですけど、ちょっと降りていたら 10mぐらい瓦礫がある。瓦礫の海のようにになっている、それぐらい酷かった。ここはもう壊滅という言葉がまさに示すように何もありません。「どうなっちゃうんだろう」と、津波で瓦礫と化してしまったこの市はどうなってしまうんだろうと、私も思っていましたし、市の方たちもそうだったと思います。発災の前は、そこにはいっぱい建物がありません。それも我々が行った時には、ほとんど更地でした。全ての機能が停止していた。動くに動けない。そういう状況にあって、市長にしてみれば、そのような状況にあって、市長としての立場、また個人として、加えて、不幸にして、奥様まで、津波に流されてしまって、そういう状況でした。奥様が行方不明になっているというのは、すぐには分らなかったです。入って何日かして市の方から漏れ聞きました。市長からは、直接聞いたということではありません。

防災の担当は、通常総務が防災を担当するので担当部門の長として総務部長が担っておられたと思われます。総務部長の不安や迷いの言葉は、市長と同じような話で、最初のころに「どうしていいかわからない」というように言われていました。それも、繰り返した毎

日の会議などを通じて「どうしていいかわからない」という言葉は徐々に無くなっていきました。

立ち話はしょっちゅうでした。ちょうど今でも覚えているのですが、当時 3 月なので、まだ寒いんです。ガレージのすぐそばにドラム缶を切ったところで、それにどこからか集めた廃木材を切ってあって、そこで焚き火していました。市長や、総務部長や企画部長、消防団の方々などが座って、なにやら話をしていると。我々もそこに居ますので、寒いので一緒に話をしまして、よもやま話、作戦の話ではなくて話をしました。それもだいぶ経ってからで、最初のころは、誰も言葉を交わすことはありませんでした。普通の会話すらありませんでした。だまって、煙草をふかして、そういう印象です。言葉を交わし始めたのは、1 か月ぐらいしてからだと思います。ようやく、お国はどこですかとか、普通の話になりました。今から考えるとそれだけ異常事態だったと思います。私の経験の中では、特にこうして欲しいという申し入れをうけたことはありませんでした。個人として、相談を受けたこともありませんでした。

ご遺体の収容に際しては、市の職員の方や消防団の方たちは、淡々とやっていらっしやいました。心の中に閉じ込めたのか、不安や迷いの言葉を見聞きしたことはありませんでした。いまでも忘れることはできませんが、我々は、まったく関わりのない地で、任務というのと人道という、その、あれで、やっていましたけど、消防団の方は皆を知っていらっしやるんですよ。その方がどこそこの、誰だれさんであるか知ってらっしやるんですよ。まとまって車で来られて、で、ガ〜っところ、行方不明者の捜索に動いていました。たぶん一日で数百のご遺体が出たんですけど、でそれを淡々と黙々とほんと何も言わずに収容されて、毛布掛けて、運ぶのは出来ませんのでそこに置いて、で、最初のうちはですね、そのあと、自家用車ですとかに積み込んで運んでいらっしやったですね。本当頭下がりました。

私が直接かかわったのは市長、総務部長、企画部長のほかに、総務課の係長の方だと思いますが、この方が実質防災を担当されていたのですが、私の下の方が直接担当していましたので、あまり話をしたことはなく、不安や迷いの言葉を私はこの方から聞いたことはありませんでした。後に災害対策本部があった場所が配給所になりまして、食糧、物資の集積場、そこに市の方、ボランティアの方、物資を荷受するのと払い出すのと、そこに何人か市の方がいましたが、皆さん、その時にはそんな、不安とかは言ってなかったです。3 月 12 日の、すぐ直後というのは絶望感とかで言葉すらないような、そういうように見えていましたが、既に 1 か月、2 カ月経ってしまして、最初の絶望の期は過ぎて、復興というか、復旧の兆しが見えてきたぐらいでしたので、逆に明るい感じの印象を受けました。

市区町村の長や、市区町村防災担当者以外の各級のリーダーが、市区町村防災担当者に的確に指示、命令を与えていたか否かということについては、分らないです。どういう、その、もう、先程から申し上げているように、指示自体の機能が崩壊というか、ないような状態で始まっていたので、その総務部の方が、部長の下に課長がいるべきで、係長とか

がいるのでしょくけども、いる人でなんとかやっていた。ですんで、その、一般的にこう想像する、方針が決まって、じゃあ次こうするとか、こうしようという状況ではありません。とりあえずみんながこう、まあ最初であれば人命救助、次は行方不明者の捜索を、とりあえずやっていたという状況です、まあ、それを指示だと言ってしまうのであれば、指示なんでしょうけど、その普通の作戦のような整然とした感じでは、少なくともありませんでした。

最初の時は、市は、私の認識は、その、機能していなくて、自衛隊がそれを、補完していたのと、消防団、あと警察、消防の方が、各既存の指揮系統ですね、で、消防団は地元の方のつながりとかあったんでしょうけど、やっていたと。初動のところはですね。初動を過ぎて事後のあたりには市が落ち着きを取り戻したので、基本は、災害に関する復旧は自衛隊、あと復興の方は市がやるってことに、なんとなくなくなったんです。で、そこの復興のほうについては、我々の違うとこで考えておられたので、そこでは（市区町村の長や、市区町村防災担当者以外の各級のリーダーが、市区町村防災担当者に的確に指示、命令を与えていた）されたんだろうと。

当初のところで市長が、総務部長や企画部長にあれやれ、こうやれと言っていたことは、ないです。繰り返しになりますが、何をしていたか分からない状態でした、状況が分からないければ指示できないですから。私は、実際問題として、行政は組織的に機能することは無かったという印象です。初動の時ですね。事実として、たぶんしてなかったですね。というのは、別に何もしてなかったのではなくて、機能がなかった、と私は認識しています。まあ、その4分の1の職員流されていますし、また、実際、意思決定する資料もないわけですし、情報もなければ、人も居ない。機能がなかった。そういう状況でしたので、好意的というのも変な言い方ですが、しょうがない、としか言えない。そういう状況です。

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、強く市区町村の長や防災担当者の意思決定に影響していると思われた場面はどうかということですが、そうですね分からないですね。知らないところであったのかもしれませんが、私は、承知していません。そういうことがあったと聞いたこともありません。現実として、そういうことを言っている状況ではありませんでした。何にも優先して、とりあえず動くって、ようはその、政争ではないですけど、この災害を活用しての、そのなんていうのか、パワーバランス、そういうことを考えている状況ではなかったと、そう思います。

あとは、復旧の場面では、おそらくそういうことになると思うんですけど、自分が記憶していると思うのは、事後の復興のところですね、で実際復旧とかは、自衛隊とか消防、警察がやるようになっていたんですけど、事後のところその、陸前高田は、全体で見ても結構酷い部類に入っていて、で、あの、政府もそうでしたけど、よく視察があったんです。で、我々は仕事ではないんですけど、おせっかいで言っていたのは、ここでなんか要望出しておいたほうがいいですよと。市長とか企画部長に、作ってこんなものどうですかということもやったことがあります。あとは、名古屋の市長、あの方、あとはワタミの社長

さん、知り合いで復興とか市の業務をうまくするのに、民間のノウハウかなんかをもらうのだったと思うんですけど、顧問にされたりしているんですよね、ですんでそういった意味で、復興の方の意思決定は、人間関係というか、何も組織としての基盤がなく無くなっている状態ですので、まあ、そういった部分も働いていたかなど。そのことを思い出しました。

（何が正しいかよりも、誰に受け入れやすいのかということによって意思決定する傾向が誰にもあるが、そのような場面を現場で見たことは）ないです。ありません。実際の方針自体は、復旧、復興。復旧のところは、もう毎日の会議で決めていましたし、実際、動く人たちは自衛隊、消防でした。市の方は直接何かに行っているということは無かったので、市の方を実際、その方針で、動かすということは実質的に無かったので、そういったこと、こういったことも起こり得なかったという、起こったとしても我々の復旧作業とかには関係のないところで見えなかったのかもしれない。

関係者同士の間でのコミュニケーションの不足を感じたことはありません。とりあえず、その、そういったのをこう出すようにしていました。実際の方針自体は、復旧のところは、毎日夜の会議で決めておりました、関係者同士の間でのコミュニケーションの不足を感じたことはありませんでした。協力するのが一番大事、自分が持っている情報を出す、で、出した情報で意思決定する、意思決定をして、やっていく、それをフィードバックする、それを繰り返してやるのが一番大事だと思っていました。そのような場づくりを心がけました。

実際にも、市の、その違った観点で、市の方同士が喧嘩しているとかそのようなことは見たことないです。部下に声を張り上げて命令を下すことも、情報が無いことに罵声をあびせるようなこともありませんでした。市長と総務部長、企画部長、部長と課長との間で声を荒げたりしていたことを見たことはありません。（実施日 27.8.5。場所陸上自衛隊幹部学校）』

## 2-2 東日本大震災。派遣先岩手県陸前高田市

【本人要望により匿名。（派遣時：第5普通科連隊）】

『（現地の対策本部、ガレージのような所に最初に足を踏み入れた時の印象は）「なんじゃこりゃ」というところですね。市の、市役所は全壊をして、皆、避難されたんです、高台に。市長以下。その高台にあったのが、給食センターです。給食センターに消防署が隣接し、その消防署は3台ぐらいだと思いますが、消防車が入るような車庫があったんですね、そこから消防車を出して、その車庫の中でいろんな人が集まって右往左往活動していたという状況でした。主として警察と消防団の方だと思いますけど、右往左往しているなという感じです。

何をしているのかよくわかんないみたいな。（統制が機能していない中で）右往左往しているから、長が誰だか分かんないですし、何をしているかも、一切わかんない、そういう状況だったんですね。ほとんどの人は、市役所の人でさえ（職員）240名のうち70名

の方が亡くなってらっしゃいますし、市長も、後で知りましたが、奥様は当時行方不明、3日か4日後にご遺体が発見されたと、いう状況ですから、皆さんもほんとに、とんでもないことが起きたみたいに、そんな感じだったと思います。

何をしているかよくわかんなかったですよ。ただ、活動していたかどうかはわからないですよ。たぶん現場の人は、自分の行ったところで、いろんな活動をしていたり、消防団の人は、派遣されたところで、いろんな救助活動されていたりとされていたと思うのですが、ちゃんと指揮系統というかですね、今、皆がこういうことやっているんだ、任務なり、地域を分担して活動しているということではないです、皆、こう（統制が機能していない中で）思い思いにやっていたと、そういうように見えました。じゃあ、これはいけないだろうということで、地図は無いのかといたら、下の中学校に地図があるらしいということで、地図を持ってきてもらって、で、みなさんにお声掛けをして、これじゃ、あれなんで誰かこの今後の活動を仕切る人が必要ですよ、誰か仕切る人いらっしゃいますかというようにお声掛けをしたのですが、当然いけませんで、もしよかったら我々自衛隊が当初の間だけでも、市と調整をしながら当面の人命救助なりを仕切らせてもらわせませうけど、いいですかという話をして、皆さん「どうぞどうぞ」ということであつたので、そこから、5連隊が、指揮所をその車庫の中に入れて、そこで当面の活動する地域割りなり役割を決めて、自衛隊側が人命救助活動、あるいは事後の応急復旧活動まで統制させてもらったと。事後、仮の市役所が立ち上がって、市の行政が形になるようになった以降はですね、市のほうに仕切ってもらうようにした、ということです。ただ今になって反省として思うのは、「自衛隊仕切ります」けど、当初自衛隊が仕切っていましたけど、「自衛隊に何かやって欲しいことありますか。無いですか」と声をかけたのですが、これは失敗だったと。きちんと、懇切丁寧に説明すべきであつたと思っています。「自衛隊はこういうことできるし、これもできる」と。できるその中から、こういうふうにしましょうかと。今は、いろんな訓練も一緒にやっていますから、そのようなことはないと思いますが、漠然と「困っていることないですか」と聞いても、当時は、自衛隊に何ができるか、ほぼ承知されていなかったわけですから、我々のほうから、もっと積極的に、意見具申とは言いませんが、働きかけていくべきであつたと思っています。防災の方がいるかいらないか分からないような状況にあつて、自衛隊って何してくれるんですかというような、そういう状況にありましたので、そこはもっと懇切丁寧にこういうふうにしていきましょう、こういうふうにやったらいいですよとか、意見具申、そういうふうによればよかったのかなと思っています。

（そのような状況にあつて自衛隊に対してどんどん依存心が強くなるというようなことを感じたことは）結局、まあ、個人的な話しになりますが、先ほど言ったとおり市長も奥様を亡くされている。（職員の）70名位の方が亡くなられている、あるいは市全体が壊滅状態であつたということから、依存されてもしょうがないと思っていました。全然、そんなこと出来ることは全部やると、なんでもやってやろうと。防災なんとかなる人が自衛隊に丸投げだ、みたいなことをいう方もいたようですが、（市は）全然やる気が無いというこ

とはありませんでした。こっちが全部してやるからあなた達は、どうするのか、今後のビジョンをしっかりと作ったほうがいいじゃないですか、というような話、救助とかそういうことは自衛隊に任せてもらい、あなた達は、市の今後の復興なりを考えていてくださいみたいな、避難所どこに建てる、避難所どこに設置するなど、そういう話は市がしてくれないと、うちでは出来ませんよという話で、ちゃんと任務分担で、市切り分けをしながらやっていったという感じなので、そういう防災のところは、全部自衛隊にやってくれと言われても仕方ない、全部自衛隊がやってあげると、そういうふうに思っていたので、皆さんのやる気が無くなっていったという、そういうことは無かったですね。

市長がよく言われたのは、県との温度差でした。県、国との温度差はあるということ、よくおっしゃっていました。宮城県は、一県で四国並に広いんですよ。で、県庁自体盛岡という内陸にあって被害はゼロ、市民生活もほぼ変化無し、そういうところに、県の災害対策本部があって、一方沿岸部は全部壊滅していると、そこは距離的にも遠いし、ちょうど真ん中にあそこは、北上山地ですか、山脈があります。山で壁があるみたいな感じですけど、山の壁の高さと同じ位の、末端というか、被災現場の悲惨さというのをなかなか県は分ってくれない、結構そんな感じだったですね。これがひとつですよ。あとは、自衛隊の活動でいえばですね、人命救助から応急復旧活動というような形で、フェーズを第1段階、第2段階、第3段階みたいな形で区切っていくんですよ、例えば72時間、初動対応で人命救助、最も緊急を要する時間だとすれば、当初の72時間はもう全力で人命救助をやっていくと、次はまあ、もうほぼ可能性が低くなっていくんで人命救助をやりつつも応急復旧という形で入っていくんですけど、例えば自衛隊でいえば、そういうふういきちきつと決めていきたいような感じでやるんだけど、市とすればですよ、千何人位たぶんお亡くなりになっている中で、ご遺体とか結構あがってきましたけど、それでも行方不明の方が相当いらっしゃるという中で、簡単に、もう今は人命救助から災害の応急復旧段階に移行しますとは、市長は絶対に言えないと、あくまでも人命救助、72時間とか関係なく可能性が限りなく低くても市民の皆さんに市長として言えるのは人命救助を優先してやっ行っていきますという話なんでですね、結構お互いにやりにくいですね、我々はもう、優先順位を付けていかなきゃ、なんでもかんでもできないんで、ということなんですけど、市長としては、ほんとに市民の命を預かっている市長としてはですね、可能性が、ほんとにコンマなんぼでもある限りはそこはやっていただきたいという話になるんで、そういうこと、例えば、そういう活動の兆点を変えるということは、例えば先ほどあったような県とか、そういうところがしっかり音頭をとってやってくれない限りは、第一線で、市民の命を預かっている市長からそんなことを市民に向かって言えるはずもない、ということですよ、結構このへんは、市長も苦労されましたし、我々も苦労しましたですね。結構そのへんの話はありました。

あるいは、災害も長期化してきてですね、最初はいろんな人が来るわけです。いろんなマスコミが、いろんなところからマスコミに限らず入ってくるんですけど、だんだん時間が

経って、だんだん落ち着いてくるとかになってくるとですね、マスコミなりの関心は、被災現場からいろんな方向に移っていくと、そりゃ市長としては、困るというか、やってぱり国民というか、いろんなひとの目を被災現場に向けてもらって、被災現場にいろんな形で支援というかですね、そういうのをもらいたいというのがあるんで、国民あるいは県民の関心が、この災害現場からだんだん薄くなってしまふ、そりゃあ非常に心配をしているというふうに言われましたね。だから市長、いろんな手を打たれたんだと思いますね。被災現場でずっと苦労している人がいるんだ、今でもたぶんそうだと思いますが、そういうふうには国民から悲惨な災害現場のことを忘れられないようにいろんな手を打たなければいけないというようなことは常に言われてらっしゃいました。

(頻繁な来訪者対応を) 市長は前向きにとらえていらってしゃいました。そういうひとが来れば、その人に向かって、被災現場の悲惨な状況を訴え続けられるんで逆に来てもらうことについては、抵抗はなかったし、むしろ、来てもらったほうが、どんどんどんどん苦節を訴えられるのでいいと思ったと、思いますよ。当時は首相もきたし、防災の東(衆議院議員。当時内閣府副大臣防災担当) 議員も来し、ほかにも何人か来られましたけど、それを機会にいろいろアピールして、結構それが、迅速に手を打てるようなこともあったんで、結構、こう回りくどく上がっていくよりも直接国の要人に訴えることができるというのは手間暇かかったとしても良かったというように思ってたのではないでしようか。

結構当時は寒かったのでドラム缶を二つに切ったもので皆暖を取っていました。暖を取りながらその場で(市長とも二人で)よく話をしましたが、市長が不信というか、やりにくかったのはたぶん警察の統制だというように思いますね。簡単にいえば陸前高田には駐在さんがいるだけで、大船渡の出張所があるだけなんです、そこに居る駐在さんは権力を持っていないわけです。で会議でやりましょうと決めても、その(駐在)所長さんがいたとしても、大船渡にお伺いを立てないと実際どうするかということはずね、決める権限を持っていないんです。全国の警察が大量に週替わりできますから、特に来たのは警視庁なんですけど、警視庁はその全然言うことを聞きませんでしたから、例えば、地域割りをしてしましようと、こうきれいに総ざらえをするために、ここは警察がやります、ここは自衛隊がやります、ここは消防がやりますと、ここは何日かけ終わったので次は警察がやりますと切って全部何回も何回もやろうとすんですけど、警視庁あたりは毎週入れ替わりで来るわけですよ、しかも、花巻かどっかに泊って、そうすると毎週替って警察が何をやるのかというところの人たちは一番目立つ所をやるわけですよ、市で一番被害が大きいところ、中心部が見たいと、いや待ってくれと、そこは何回も終わったと、次はこうなんだ、こうなんだと、ここをやってくれたって警視庁の担当は聞かないわけですよ。もうそんな感じです、来て、好きなところを何回もやると。しかも見ているような。これに対しては市長も怒ってらっしゃいました。警察は何をやっているんですかね、みたいな。我々皆、組織的にこうやって、やってやろうと言っているのに乗らないのは警察だけでしたね。

一回だけ、警視庁の長の人も夜の会議に参加してくれたんですけど、次の日からほとんど来なくなりました。我々陸前高田の人と話しても、警察だけは列外でした。調整ならん、みたいな。警察の代表として陸前高田（駐在所）の人は出てきますけど、その人は権限を持ってないから、決められない。（意思決定できる人は出て来ていない）。そういう感じでしたね。

（国、県とか各行政組織の間にあって「現場との」温度差は）あります。県庁も役所ですから縦割りの社会ですから、こうやって困っているというと、それは、うちは違うと何回もたらい回しに、具体的な話は分りませんが、何回もたらい回しされたことは何回もあると言っていましたし、県はだいたい、県の防災本部は、県の仕事自体は、最初の1週間ぐらいは24時間でやっていたのかもしれませんが、それ以降はだいたい8時出勤の17時に帰る、自衛隊だけが県庁と県の防災の一部の人が働いているそんな感じだったですね。はるかに温度差があったと、そういうふうに思いますね。例えばうちも、被災現場でなんか困っていることがあるんで、それは自衛隊はストレートに師団に上がっていくんですけど、これはうちが上げると同時にこっちから県にも上げてくださいねと、そしたらうまいこといきますから、上がらないですよ、上がらないかどうか、情報はだから、自衛隊の司令部は岩手県庁にあったから、司令部からが一っつて県に横を刺してもらわない限りは、県と市のパイプではなかなか繋がらないって感じは、まあ結構ありましたよね。物の要望がなかなか通らないんです。具体的に何だったということは記憶にありませんが、自衛隊から上げときますから、みたいなのは結構ありました。

総務部長とは毎日の夜の会議、この会議には必ず総務部長が来てらっしゃいました。最終的に決定してもらうのは市だからですね、そこは来てもらわないと困るんですよ、こうやってやりますから、いいですかね、みたいな、そこは最後に、市にオッケーをもらうためにも、総務部長には必ず来てもらいました。総務部長は、最初のほうは人命救助とかなんかについては、市としてほぼ能力がないんで、あの例えば、結構すみ分けをしてやりましょうということをやったんですね、例えば我々（自衛隊）が人命救助の、応急復旧の主たるところ引いていきますけど、市民生活に係るようなところは、しっかり市でやっていると、えらかったと思うのは、市民から出る不満はですね、全部市が受ける、と言っていましたね、例えば避難所が最大90ヶ所ぐらいできたと思うんですけど、やっぱり温度差があるわけですね、中央にある避難所と末端にある避難所と、物があるところと無いところとか、結構避難所間の不平等感ってあるじゃないですか、そうするとそういう不満がばーっと上がってくるんですけど、全部市が受けますから、自衛隊は、ほんと好きなようにやって下さい、とかですね、あるいは最終的な、そのいっぱいある避難所も閉鎖しないといけないですね、いつまでも、先ほど避難所に居てもらって避難物資で生活をしてもらおうと延々と自立しないから、この避難所はいつ閉めますよ、というのを決めて、あの、できるだけ自宅なり親戚なりに帰ってもらわなきゃいけないわけですね、そういう閉めるとかアナウンスとかは全部市がやると市がやりますとかですね、だから、そこはなんか市はち

ちゃんと最も市民に接してきつところ、いいところは我々（自衛隊）がとったような形で、きつところはちゃんと市がやってもらったし、義捐金の配分であったり、そういうの結構、いま今の活動は自衛隊がやるけど、そういう将来とかなんとかに、自立するような生活とかなんとかにに関しては、ちゃんと市がやっていたんですね、私はほんとに、きれいにすみ分けしながらできたなと思います。そのかわり現場のことは全部うちが責任を持ってやらさせていただきます、市には、煩わせません、全部、自衛隊が仕切ってやりますからと、むしろそういうことに市側は勢力を投入してどんどん自立するというか、将来設計を描いてください、という形でやりました。

（勤務を超えたところの思いは）例えば、市民の方でも、市役所に勤務されている方も結構被災して、帰って寝るところが無いんですね、でも仕事しなければいけないから、先ほど言った給食センターに寝泊りをするんですよ、まあ、一部の人たちですよ。そこには大量の避難物資とか、飯が、食事とかが集まってくるんで、朝、それを払い出して、次の日来るやつをまた整理して、そこで次の日の朝の準備をしたら、そこに寝ると。無いところで皆やっているんで、それは倒れるぞという話があって、自衛隊が持っている天幕を、そばに我々の宿営地に建てて、こっそり市民から見えないように休んで下さいと。ここで休まないとお宅らが倒れると我々も困ると、だからここでゆっくり休んで下さいとかですね、そういうのはやりましたけど、ほんとにお互い人間関係は一致出来ていたと思います。一心同体だったと思います。

私がメインで接触していたのは、総務部長と市長でした。それ以外の方とは会議とかなんかではありましたが、それ以外に私が直接、そういう人と調整をしたり、懇談するということはあまり無かったですね。例えば、現場であの水道局の人とかですね、あの水道も壊滅していましたんで、その水道を復旧するところに行って、その今後どうなるんだとか、そういう現場で確認を直接、その現場の人と確認をしたり、通信の状況を今後どうなるんだという話とか、知っておく必要があるような話は直接行って確認はしましたが、そこで懇談するということはあんまりないですね。

市長の奥様が亡くなったのを知ったのは、すぐでした。行った時は分りませんでしたけど、すぐ誰かが、市長の奥様が所在不明だ、というのがあったんで、それから、市長に対する言葉使いとかですね、非常にあれですよ、市長としては、そんなことは一言も市長から聞きませんでしたよ。葬式に半日だけですかね、ご遺体が発見されて、識別されて、その葬式かなんかに半日だけ、たぶん休まれたというように思いますけど、それも休んだというのはあとで聞きましたからですね、それぐらい現場からは（離れず）、給食センターですけど、ずっと、そこに詰めておられました。夜はたぶん、兄弟ですかね、伯父さんかどっかのところに帰ってらっしゃったと思うんですけど、そこに子供さん 2 人か 3 人かいて、その子たちをずっと預けていたと聞きましたけど、搜索願も息子さん、小学生か中学生だったと思いますけど、息子さんかだれかが搜索願を出したとかいう話だったですね。市長は全然そんなことはやらなかった、というような話も聞きましたよ。しっかり

されてきました。市長は我々の前では、そういう（プライベートのこと。自身の不安や迷い）ことは一切言いませんでしたね。一切でした。逆にいえば、ほら、まだ市の中に行方が分からない人が何人もいらっしゃる訳で、その中で、人命救助から、応急復旧なんかに移行するというは私の口からは絶対に言えないみたいな話ですよ。まあ、よくわかりますよ。自分も被災されているわけだからですね、我々みたいに、こうやって行くって、組織的には考えられないちゅうかですね、感じでしたね。

いや、たいしたもんだと思います。素晴らしいと。市長は着任されたばっかしだったんですね、確か。1月か2月に確か選挙があったんだと思いますよ、それで初当選されたんで、市長としてもほぼ、経験値も無かった中であの災害にあわれたので、ほんとに大変だと。すべて市の、投入されてましたからですね、そういう面も見てですね、我々自衛隊が、ほんと「こりゃがんばろう」と、がんばらなきゃいけないのという話がありますよね、もっとほんと、こういうのは、直接聞いたわけでありませんが、漏れ伝えてきますからね、そういうのを聞くと、もっとがんばらなきゃいけないと。

市長や各級のリーダーが防災の担当にどういう指示をしていたのか、それは的確であったのかということについては我々には分かりません。そういうところに一緒に接することがないから、ただ市は仮の、臨時市役所という、市の災害対策本部が給食センターの事務室にあったんです。そこは、我々は、こっち側で車庫に居て事務室はこっちにあるんで、ここ行ったり来たりしますからですね、そうすると市は市でちゃんと会議をしてやっていますから、そこではちゃんと市長が指示をされていたんで、たぶんそういうふうな話は、具体的な話はされていたと、いうように思います。ただこの中身は、一緒に居ないから、何をどのように指示をしたかという場に接することは無いですね。ただそれは当初の間で、先ほど言ったように、臨時的、仮のプレハブの市役所が建ったんですね、それ以降は、途中から市がそういう会議も仕切ってもらうようにあえてしました。そこには逆に、市が仕切る時には、うちの連絡幹部を派遣していましたんで、その者は市長がどういう指示をされていたか分かると思うんですけど、私とその現場に行くことはなかったんですね、だから後段、ほんとに市がちゃんとした、自分らで自立して、会議をやっている時に、市長がどのように各級のリーダー、担当者に指示をされていたのかはちょっとよく分かりません。ただ、うまいこといっていたので、ちゃんと頑張ってもらったと思います。

（対策本部にあって人間関係のパワーバランス、意思決定が属人的なところで左右されていたことは）ないです。もう、壊滅していますからね。皆がもう、ほんとに死ぬ気で、ほんとうに一生懸命頑張っていたと思いますね、倒れるんじゃないかと、我々も思っていましたからですね、我々も倒れるかもしれないけど、向こうも倒れないじゃないかと。極端なことをいえばですね、ちょっとニーズにそんなには応えられないんじゃないかっていうふうに思ったりしますよね。大船渡はもう全然違うと思いますよ、市役所ですよ、ほぼそのまま機能が生きていたはずなんですね、そこは、たぶん見たくない人間関係があったのかもしれない、人間のあれがあったのかもしれないですね。陸前高田市ではなかったです

ね。

(コミュニケーションは) 毎日、絶対毎日会議やって、毎日その日の反省、次の日にやること、その人に、担当に言ってもらいましたからね、そこはもう、そういう面で見れば、ほぼ、十分に意思疎通ができたかというところであれですけど、ほぼ不自由はしてなかったと思いますよ、警察を除き。でもその人に言ったってしょうがないからですね、なんとかなんないのとは言いましたけど、ほんとに可哀そうだと思いますけど、ただこれにですね、途中から思ったのは、この会議に参加していない中ですね、社会福祉協議会の人が入ればよかったかと、この人たちは今でもよくわからないのですが、ボランティアが途中から大量に来るようになったですね、大量にボランティアが来るんですけど、地域割りをするときに、そのボランティアの人もグループの中に入れてもらえばですね、もっともれなくもっと、あるいは機能でも、じゃあこれうちボランティアがやりますからって話をすればですね、重複しないで出来るようなこともあったんじゃないかというふうに思うんです、この人たちは、一切入らないんです、この人は、なんなんだろうと、いろいろいろいろな人に聞いてもですね、あんまり社会福祉協議会の人には自衛隊とはうまいこといかなかったというかですね、別ものだったですね。最後まで別ものだったですね。どういう組織であるのかというのは、私もよく分らなかったんですけど、この社会福祉協議会の人たちがもうちょっとですね、うちとうまいこといければ、さっき言ったように、あとになると大量のボランティアが来ましたからね、大量のボランティア来るようになるんですよ、それをあの人たちは捌いているんですけど、その捌く現場のあれに、ちょっとうちも、うまいこと情報交換できないかなとずっと思っていたんですけど、残念ながらちょっと、現場の人とは、「ふ～んて」感じで通じなかったですね。この人たちがボランティアを捌いていたんですよ。我々もっとできることあったと、極端なことといいますよ、例えばボランティアの輸送支援であったりですね、寝るとこの、極端なことといえば今の枠の中でできないといこうこともあるかもしれないですけど、結構やれることがあって、あったというふうに思うんですけど、なんかボランティアとは連携が図れなかったですね。その元締めである、たぶんここが元締めだと思って見ていたんですけど社会福祉協議会の人たちとうまいことやれば、もっともっとうまい活動なるんじゃないかなと思います。ちょっとこれは私の勉強不足で、実態そうじゃないかもしれないですけど。

社会福祉協議会のことですけど、うまいこと、たぶん今はひよっとしたらなっているかもしれないですけどね。いろんな、例えば防災訓練をやるといういろんな団体が、あの参加するようになってきているんで、今はもっとうまいことできるような枠組みになっているのかと思うんですけど、当時は、もっとうまいこと協力できないかな、と私はずっと思っていましたですね。(社会福祉協議会の方と話をするようなことは) 受付の人しかいないですから、受付に女の子がいるわけですよ、「今日ボランティアに来た人受け付けます」と。わ～ってやってんですよ、何人ぐらい来てんだって聞くと、いやこんぐらい来ています、何すんのかって聞くと、「はあ？」みたいな感じだったからですね、どこにどうやって、や

っているのかまったく分からなかったかったですね、市の人に聞いても、市の人もあんまり、うまいこと答えてくれなかったですよ、誰がこれ仕切っているんだろうみたいな感じですね。よく分からなかったですね。（市の統制に入っているということは）私を感じているときには無かったですね、まあ最後は別口でちゃんと統制されていたのかもしれないですけど、なんかもう全然やりたいことやるみたいな、行きたいところに行ってやるみたいな、行きたいところに行って今日はここだ、今日はあそこだ、なんかそんな感じかな、みたいなですね、それはそれでも役に立ったと思いますけど、もっと組織的にやれば、もっと、だあ〜っていったと私は思うんですけどね。

県との調整は、自衛隊は連隊の上に師団があるじゃないですか、で、師団司令部は、あの、唯一だと思うんですけど、9師団司令部だけは県庁に指揮所を作ったんですね、もう極端なことを言えば、下では私が市長と一緒に居たのと同じように、県知事と師団長がもうずっと居ましたから、県の防災は自衛隊のOB、防災監ですか、OBが入ってらっしゃったんで、県とあそこ調整をするのは、ほぼ師団だったですね、私が県の防災の担当者と調整することはほぼ無いですから。私が師団側に上げて、師団が県と調整するし、市が困ったことがあれば建前的には県に上げて、県と、末端で解決できないような話があれば相互でもっと上の方でという話だと思うんですけど、こっちのルートは、うまいこといかないんですね、うちが師団に言って、師団から県に言ってもらうみたいな話もありましたね。あるいはこれも属人的ですけど、自衛隊県OBである県の防災監と私、一緒に勤務したことがありまして、人間関係もあったし、電話番号も知っていたんですね、困った時は「こんななっています。なんとかしてもらわないとうまいこといかないと思いますよなんて」、裏技を使ったりしてですね、直接、連絡をしたりもしましたね。そこで助けられた部分はあったと思いますね。例えば、まあ、ある程度復旧が進んで、ほぼ避難所生活されている人の生活支援ですか、をメインにする段階に、ある程度なっていくんですけど、あそこは、風呂が無いわけですね、ずっと、風呂が無いんですけど避難所に居るんですけど、そりゃあれだということで自衛隊が持っている浴場を立ち上げて、浴場で風呂入ってもらうおうと思うんですけど、避難場所は全部市全域に90か所ぐらいに広がっているんで、ガソリンスタンド全部無いし、全滅しているし、車も流されているしと、だから避難所からここに来る手段が無いですね、そりゃ大変だと、県にバスを調達してもらって、自衛隊が、各避難所の巡回バスを作って、それで、4日に一回から3日に一回は全員避難所の人、一回は風呂に入れるようにして、ですからバスがいるんですけど、バスが無いんですよ、当然無いですから、「なんとかしてくださいよ」って、市が上げてもなかなか上がらないんで、なんであれですけど、バス、県でチャーターして市に貸して下さいよって。すぐ来ましたよ。びっくりしましたけど。（実施日27.9.4。場所東京都内某所）』

### 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

東日本大震災では、発災直後から被災地の基礎自治体の職員は不眠不休の対応に追われ

た。被災住民の安否確認、避難所運営、救援物資の配布、遺体安置所の運営といった被災者対応を24 時間体制で行ったのである。

本項では、市区町村の防災担当者の心にある「不安」と「迷い」の实在と、その背景にあるものを知るために、災害派遣要請を受けて現地対策本部に派遣された 2 名の自衛官に対して、それぞれ7つの質問を行った。

インタビューを通じて特に注目したのは、身近な者たちの死に向かい合った市区町村の職員等の、心に伏せた悲しみである。

現地対策本部に派遣された自衛官の1人は『市長の奥様が亡くなったのを知ったのは、すぐでした。行った時は分りませんでしたけど、すぐ誰かが、市長の奥様が所在不明だ、というのがあったんで、それから、市長に対する言葉使いとかですかね、非常にあれですよね、市長としては、そんなことは一言も市長から聞きませんでしたよ。葬式に半日だけですかね、ご遺体が発見されて、識別されて、その葬式かなんかに半日だけ、たぶん休まれたというように思いますけど、それも休んだというのはあとで聞きましたからですね、それぐらい現場からは（離れず）、給食センターですけど、ずっと、そこに詰めておられました。夜はたぶん、兄弟ですかね、伯父さんかどっかのところに帰ってらっしゃったと思うんですけど、そこに子供さん2人か3人かいて、その子たちをずっと預けていたと聞きましたけど、搜索願も息子さん、小学生か中学生だったと思いますけど、息子さんかだれかが搜索願を出したとかいう話だったですね。市長は全然そんなことはやらなかった、というような話も聞きましたよ。しっかりされていました。市長は我々の前では、そういう（プライベートのこと。自身の不安や迷い）ことは一切言いませんでしたね。一切でした。逆にいえば、ほら、まだ市の中に行方が分からない人が何人もいらっしゃる訳で、その中で、人命救助から、応急復旧なんかに移行するということは私の口からは絶対に言えないみたいな話ですよ。まあ、よくわかりますよ。自分も被災されているわけだからですよ、我々みたいに、こうやって行くなって、組織的には考えられないちゅうかですよ、感じでしたね。』と。

また、もう1人の自衛官は『ご遺体の収容に際しては、市の職員の方や消防団の方たちは、淡々とやっていたらっしゃいました。心の中に閉じ込めたのか、不安や迷いの言葉を見聞きしたことはありませんでした。いまでも忘れることはできませんが、我々は、まったく関わりのない地で、任務というのと人道という、その、あれで、やっていたけど、消防団の方は皆を知っていたらっしゃるんですよ。その方がどこそこの、誰だれさんであるか知ってらっしゃるんですよ。まとまって車で来られて、で、ガ〜っところ、行方不明者の搜索に動いていました。たぶん一日で数百のご遺体が出たんですけど、でそれを淡々と黙々とほんと何も言わずに収容されて、毛布掛けて、運ぶのは出来ませんのでそこに置いて、で、最初のうちはですね、そのあと、自家用車ですとかに積み込んで運んでいらっしゃったですね。本当頭下がりました』と語ったのである。

このようにして被災地の基礎自治体職員は、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。

### (3) 消防団員

#### 3-1 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

消防団は、消防組織法で規定され市町村の消防機関の 1 つに位置づけられている。消防機関のうち、消防本部と消防署は、専任の消防署員で構成され一般に常備消防といわれている。これに対して消防団は、それぞれが職業を持つ傍ら災害時等に消防団として活動するため身分は、地方公務員法の規定に基づき、非常勤の、特別職の地方公務員となる。報酬は、団員が年額 36,500 円（平成 22 年度）、団長が年額 82,500 円（同）であり、出勤手当は 1 回あたり 7,000 円（同）である。<sup>88</sup>

東日本大震災では、常備消防職員の人的被害は死者・行方不明者合わせて 27 名に対し、消防団員の犠牲者は死者・行方不明者は合わせて 254 名<sup>89</sup>にも上った。そして 254 名のうち、61 人が水門や車両が通り抜ける陸閘の閉鎖に関わって犠牲になった。実際に現場に行き水門を閉じたり、避難を呼びかけるのはこうした地元の生活者である消防団員、つまり顔が見える、隣人たちである。なぜ、かくも多くの消防団員が犠牲にならなければならなかったのか。大規模災害時、消防団員の行動はどうあるべきなのか。

##### 3-1-1 東日本大震災。被災地岩手県大船渡市

分団数は 12。定員は 1,341 名、実員は 994 名、うち女性団員数は 1 名<sup>90</sup>である。平成 27 年 12 月 19 日に大船渡市消防本部で行ったインタビューにおいて同市消防団長（震災時副団長）は『消防団員は、地元根差した地元の組織です。ひとたびことが起こった時には、「公」が「私」に優先します。そういう仕事です。私たち消防団員に求められるのは、義勇愛郷の精神だと考えています。やるべきことをやるための勇気を持ち、自分たちの故郷を守ることが私たちの使命だというように教えられてきました。私たちのように、港で生きる者達は、それぞれ海に対しての恐怖を抱いています。震災後も同じ町で生きていくということは、その恐怖と共存していくことに他なりません。私たち消防団員はボランティアではありません。また、消火活動や救助に見返りを求めることもありません。あのような未曾有の大震災にあっては、一人でも多くの市民を助けようと、団員の思いは一緒でした。ただし不幸にして、東日本大震災では 3 名の（大船渡の）団員が犠牲となりました。課題として、団員には、まず自分の命を守って欲しいと思います。もちろんやらなければならないことはやらなければならないと思っています。ただ団員にも家族があります。団員が最後まで残って、皆が避難するのを確認していると、最後は団員が犠牲になってしまいます。どこかで線を引いてもらい、それをきちんと住民の皆さんに理解してもらうこと

<sup>88</sup> 総務省消防庁 HP から引用

<sup>89</sup> 平静 23 年東方九地方太平洋沖地震について 136 報消防庁

<sup>90</sup> 公益財団法人日本消防協会 HP 平成 24 年 6 月 8 日現在) から引用

が必要だと思っています。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。市の防災の担当が現場の話を聞かせて欲しいと、我々と膝を交えることはありませんね。今もそうですし、変わりません。残念ながら当てにできません。我々は我々で動くということになります。』というように筆者に語った。

【本人要望により匿名。（当時団本部副本部長）】

『震災の当日は、私の場合は、仕事はやっていて歩いているんですけども、仕事、一つの仕事を終了して丁度すぐそこ（大船渡市消防本部）の信号のところです、すぐ近くの信号のところで、ま、左こっちに曲がれば 5 分も掛からない内にここに来られる訳です。それでも、たまたま娘が、その時丁度、お通夜の準備がありまして、親戚のおばあちゃんが亡くなりまして、それで、午前中お通夜の準備をして、午後ちょっと仕事を受けているもんだから、それを終わらせてからということ、その帰り際に丁度そういうその震災になりまして。その時娘が、丁度一人で家に居たもんですから、こっち来れば、5 分、家に行けば 10 分かそこらで、まず家をちょっと確認してからという事で、行ったんですけども。その時は、まえの震度 6 弱の時は、何一つ壊れていないんですけど、その時の震度 6 弱は、茶箆筥からコップ 2、3 個落ちていたりということ、前回よりはかなり強いんだと感じましたので、とにかく、こういう役目柄、家は女だけなので、家に居るのが。役目柄抜け出すと、どうしても女だけになるということ、常日頃そういう準備、災害に対する準備は徹底していました。とにかく、ここは壊れた物があるところは、地震が治まるまでは一切立ち入り禁止と。それから、水は此処にある、明かりは此処にある、それ全部そこに準備してある物を、食料はどうするということを徹底して、皆の安全を確認した上で、それでも 10 分掛かんなかったです。で、こっちに（消防本部。指揮本部を開設）に向かって、此処は常日頃集合場所、何があっても集合場所になっていましたので。3 時 15 分ぐらいですかね、着いたのが。あとは、もうずっと徹夜で、現場活動やって。

市の（災害）対策本部というか、こっちは指揮本部ですね。市の（災害）対策本部は、市役所になりますので、また別な物になります。市の（災害）対策本部の指揮を受けて、こちらで指揮本部として、色々指示してと言える形の動きになりますので。その時は、私が 2 番目くらいかな。部長が、消防ポンプ車の丁度納車日という事で、その説明を受けていたらいいんです、この河原の河川敷で。それで、ちょうど揺れがあつて、これは津波が来るという事ですすぐその場で待機して、1 人こっちに来たそうです。フル装備で来ているので、早いなど。俺も早いと思ったけど、随分早いなどと思ったら、そういう事という事で。あとは、順次時間でポツポツと。色んな地震がね、こう揺れが。1 回目の地震が治まった途端にストーンと、電気も消えて、信号も何も止まりましたからね。やっぱり、結構みんな集合するのに時間が掛かる。まあ、1 時間ぐらいで、でも 5~6 人は集まって来ましたからね。近場の人間が集まって。で、私と 1 人部長連れて、無線局にあるんですけど、常日頃、やっぱりデジタル、アナログ無線はちょっとここらも繋がらないという事で、消防団独自でデジタル無線準備していたんですよ。勿論、前々日にも津波注意報あつて、そ

れにも待機してやったり、訓練にみたいなことになっていたんですね。その 4 日前かの日曜日には、もう防波堤の点検にも廻ってあったんです。そういう事していたんで、万が一「ここは、あなたはここは閉めなくていいよ」と言う形で、そういう様な事徹底してやっていたんですけども、丁度その時に、準備していたとこに来たっていう感じだったので、そんなに慌てはしなかったですね。ただ、個人の中ではね、津波が、地震で津波が来る、というのあって、ただ、現実を見るとやっぱり混乱はありましたね。これは、何なんだろう、津波だっていうのは解っているんですけど。それを把握するっていうのは、自分の頭の中で処理するっていうのは、半分冷静で、半分ちょっと戸惑っているっていうのは、やっぱりありましたね。これは何なんだろう、これが津波なんだろうなっていうのは、やっぱり疑問なんで。自分で半分津波だって理解しているんですけども。津波自体を現実見たことはないんで、目の当たりにしたのが、津波っていうもんなんだなっていう。

30 分ぐらい、40 分、1 時間、4 時頃には大体。そのあたりにはもう、煙がポチポチ上がっていたんで、屋上へ上がって何処かに火災とか何かで出動したんですね、ポンプ車が。あとは、私と部長 2 人で、無線が繋がらないんで、簡単な 500m ぐらいしか繋がらないトランシーバーしかないんで。そのトランシーバー持ってですね、屋上に伸ばして、繋がるかどうか繋がる程度で、っていう事で、状況把握に行きまして。ある程度どこまで浸水しているよ、というのをちょっと調べて、副団長（現団長）に報告して、ちょっと地元の方の火災があるという事で、私、山手分団なんで、ポンプ車出動してないんですね、待機させてあるんで、うちのポンプ使いましよ、ということで、一緒に連れてって「ポンプ車 1 回出動してくれ」と。いうことで、乗せて高速から海の方へ向かって、その時に防波堤がもう無くなっているのと、もう、真崎っていうその地域は、湖の状態になっているのかという、家がドンドン流されて行くのを全部見ましたけども。もうその時、それも全部把握して、それから 6 時頃ですかね、こっち来て報告、状況報告したのがですね。その時には対策本部では、防波堤が無くなったっていうのは、分ってなかったですね。私が一切ここに、どういう状況ですかって、そこで、地図出して、「ここここ浸水している、ここここ、もう防波堤無くなっていますよ」と言ったら、言った途端に、エッ、っていう様な顔して、それでも対策本部の方に「防波堤無くなっていますがっていう事で報告されているっていうことは、やっぱり向こうでは把握しきれていなかったんだなっていう。まあ、連絡手段もありませんからね、勿論ね。デジタル、丁度基地局がやられたみたいで、2 日後ぐらいには復活したんですけども、アナログがまだ使える状態で、併用で使ったんですよ、アナログに切り替えるということで。アナログ併用で今度は、あとはもう、消防団の伝令というのは、結局足ですね、ここに集まってくるのは、各 12 戸分団あるんですけども、12 人がそれぞれの分団から来ているので、その人に伝えて行ってもらう、っていう形ですね。まあ、伝えられない、もう翌日 7 時からの捜索隊編成は、前日の夜 9 時ちょっと前にもう全員ここに来ている、出向している部長に伝えて集合掛けます。それで捜索隊は編成ということです。（指揮（消防）本部に）自治体の方は入ってないです。対策

本部は、団長、当時の副団長で今の団長と、あとは、2人だけではあれなので、あとは、部長2人付けまして、記録係と、2人付けまして、その2人に4人ですね、あと本部長かな、5人ですね。行って対応策等を色々聞いてくる。あとは、こっちからどうする、こうするっていうのを、毎日やり取りですね。ただ、一番ありがたかったのは、署長さんが団長お願いします、という事で全部任せていただいたということ、その言葉があったお蔭で、消防団中心に自衛隊、警察、消防署ここで全部集まって、協議して無駄なく動けたっていう事は、大きかったと思います。

対策本部では「不安」「迷い」の言葉は、聞こえてはこなかったです。いや、要はもう現状の対応に必死だと思いますので、そういうどうしよう、こうしようというあれは無いですね。聞こえなかったと言うか、聞かなかったと言うか。とにかく、現状の対策に汲々としてあれなんかもしれませんけれども、今どうするかっていうものなんじゃないでしょうかね。対応だと思っんですけどね、どうしようかって言うあれは無かったと思っんですけどね。ちょっと聞いてないですね。とにかく、津波何回か受けているし、年寄りの人も結構、地域とか見られるので、翌日には廻って歩いたですね、今どういう現状かというので。地域の公民館とかそういうのがやっぱ、浜の人達は皆良く知っているので助け合うんだ、こんな時こそ助け合うんだって良く分っていて、皆で持ち寄ってやっているっていうのが分りましたけどね。私も赤崎のほうをぐるっと廻って、本当に全部一つポコッと残る、全部周りが無くなってしまった所に行ったんですけど。行って「大変だな」って言ったら、「いや、しょうがねえんだ」って言い返して。うん、もうあっさりしたもんでしたね。「うん、これはしょうがねえんだと。もう呆然とかじゃなくて、またやるしかねえんだよ。」って言って。「もう海だから、こういうのは来る事はあるんだからしょうがねえんだ」って言っていましたね。「ただ、あとはここから地域の人達をどういう風に助けて、あれしなきゃならないか。それを考えなきゃなんねえんだ」という事は、言っていましたよね。私も翌日丁度、「小野田セメントの所はまだ開通しないからここ行けないよ」って言うことのグループがあってから廻って、ずっと廻りながら状況把握しながら、「どうだ、どうだ」って言いながら。どっちかと言うと、次の一手と言うか、地域の人達は、救援隊が来るんだからとにかく自分たちの道路は造らなきゃ、という事でしたね。そういう事で一生懸命やってましたですね。だから、私たちの方は何が足りないんだ、何が必要なんだという事を聞き取ったり、その状況を把握の為に色々廻って歩いていたので、丁度そういう時に自衛隊さんも入って来ちゃったのかな。（市の防災は）的確では無いと思いますよ、結構。的確というか初めてな事だろうから、やっぱり不備はあったと思いますね。やっぱり、機能的では無かったと思います。だから、支援物資の受け入れ体制とか、配布体制、そういうのはきちっとしてなかった。勿論、人材も皆被災している訳ですから、それに対応出来るだけの人数が確保できるかどうかというのも、我々もポツポツと集まって来る状態なんで。勿論、市役所も全部そこにまとまっていただけちゃって、それぞれ集合して来る中での対策だと思っるので。それは無理なのかなって思いますけどね、そういう、ええ。

だから、我々も結局食糧を、自分たちで確保しなければならないっていう活動状況だったので。だから、何とかやっぱり消防団というのは、いろんな繋がり、個人個人が色んな職業とかそういう繋がりがあるので助かっているんですけども、そういう分団の人達が、「いいよ、米いっぱいあるから」って発電機で精米機を回し、それでおにぎりを供給してもらっていました。そういう形を取っていただきましたね。

（地域との繋がり。死者行方不明者に知り合いがいる。全部心の中に押し込んで、淡々と）ですね。それは、やっぱりみんな隠していたと思います。（一番辛かったのは）団員が亡くなった事ですかね。徹底はして来たはずだったんです。みんな防波堤閉めたら、とにかく高台に移動しろという。常々そういう指導はして来たんです。やっぱりそれは徹底しきれなくて。高を括ってしまっていて、ここだったら大丈夫だろうと思って、亡くなった人間とか、あとは入ったばかりでそこは徹底されなくて、（消防団の）半纏を取りに行行って亡くなったとかね、そういうのはやっぱり辛いですね。やっぱり徹底の仕方だと思います。うちの方はまあ、それでも3人亡くなったっていうのは悔しいんですけど。常日頃、そういう、こういう風にするんだと。水門閉めたら、とにかくすぐ離れるんだと。高台に避難誘導して、自分達も避難して、上から警戒監視しろという事を常に徹底してあったんですけども。それがやっぱり、どうしても出来なかった。仕事で離れていて、それから向かう途中とかいう者が亡くなったんで、やっぱり全部が全部それに対応出来なかったっていうのは辛いですね。その辺の問題だと思うんですけども。ただ、それだけで済んだというのは、言葉として良いのかどうか分かんないですけども、大量の死者を出さなかったっていうのは、良かったのかなとは思いますがね。（地域の繋がり強いが故の人間関係があり、意思決定に日頃からのそういう人間関係が強く影響していたことは）ない、です。そこは。よくわかりませんが、う〜〜〜ん。意思決定というか、こちらが独立していますので、対策本部と直轄で、指揮本部にいますので。あとは、指揮本部と各分団の対策指揮本部とやり取りしていますので、命令系統だけでやって、こうである、こうであるって言う形でやっていますので。周りからの要請、例えば、それはそれで吸い上げるんです、一応。どういうことがして欲しいとかなどを吸い上げて、その上で選択してどうするという事なので、力関係でどうのこうのという事は、それは言っていられないですね。そういう事していたんでは、とても話がまとまらないんで。それは、却下ですね。その時点で却下ですね。我々はもう、県とかどうかじゃなく、消防団にお任せしますと言われた時点で、独自で全責任で自分たちでやっていますので、あとは、対策室に要望ですね。こういう事という。それでも対策室もやはり、出来る事、出来ない事あると思うんですけども。災害対策本部と指揮本部との関係は、やっぱり現場と机上の違いはありますね。現場見えてないのと現場一番の先端の現場に行っているのは、いまいま本当に何かしたっていう事が、連絡待ちで、30分も40分も待たされるとどうしよう、という判断に。色々来るから、色んな所から来るから、たとえ判断に遅れるのかどんなのかちょっと解らないんですけども、対応の遅さで現場が戸惑うという事はあったと思いますね。ち

よっと待ってくれと言われても、こっちは本当にいまいま切羽詰まっているんだけど、こっちも中間になって、指示を待てという形で待たせるというのは一番そういう事もありました。かわいそうな事だなとは思ったんですけど。国は県で何が起きているのか見えなくて、県は市で起きているのが見えなくて。現場で何が起きているのか見えていないですね。テレビの報道とか何かを見て、県の方から電話来ましたからね、三陸町のほうでSOSってショッピングランドに書いてあるのをそこに行ったのを、もう消防団は確認済みなんですよ。確認して、子供が、いたずらをしてそういうようにしてやったのが放送の方で映っているもんだから、そこ確認してくれって何回もそういう無駄な動きをさせられたというか。結局、県からというか市も言わなけりゃ、市からこっちへ来る。でも、現場では、そこは大丈夫なんですよと。もう食糧も人もやっているからって言う形なんです。 「いや、テレビでやっているからそこ行って」というように県から指示があったからって。そういう無駄な事がですね。（多かった）ええ。それは、やっぱり最前線で動いている人間にしては迷惑な話ですね。

一方で、現場は、わりとうまくコミュニケーションがとれていたように思います。うちのこの指揮本部には警察も消防署も、勿論自衛隊の方も一カ所にいましたんで、その対応のやり取りというのはスムーズにしているし、警察も1人の人は居てくれましたので、それで警察とのやり取りもやって頂きましたので、かなり有効に働いたと思います。震災の前と直後での関係者の相互のコミュニケーションの取り方は、結局のところ、どうなんでしょうね。トップというかその時の人達はまた全部入れ替わって、その時はその時のセットでいますけども、もう一応皆代替わりをしたり、現場変わってしまうので、やっぱり中々コミュニケーションというのは取りにくいんだろうなと思いますけども、中々そこまでは、言いかねていると思うんですけども。（今は）どうでしょうねえ。ま、自衛隊の方々でしたらね、とにかくお世話になったので、あれですけども。消防署は勿論、我々ね、常日頃伺っているんで、あれなんですけども。警察方々はやっぱり何かないとよっぽどの繋がりという事は無いので、そういうのは無いですね。そんなに横の繋がりどうのこうのというものは無いですね。市（防災担当）は、無いですね。

消防団員であるその立場で如何なるものにも優先して、守るものがあるとするのであれば、やっぱり指揮命令系統は、しっかりしている事、それだと思っんですけどね。活動においては、それがしっかりしてないと、どうにも行かないんじゃないのかなと。あと、個々においては、常にここと連絡取れなかったら自分たちがどういう対応をするかっていう事をしっかり解ってないと、やっぱり統制がとれないと思います。そういう教育でしょうかね。規律は、必要であるんでしょうけども、中々規律と言っても個人個人の自由な人達の集まりだから、ある程度は規律は取れたとしても、どうなのかなと思いますけども、ただ、その命令系統はしっかり流れないと、末端での動きっていうのは、ほんとにおかしくなってしまうので、非常時の時はそういう指揮命令系統は、しっかり確立している事だと思います。こっちから言われ、あっちから言われてこう言われてどうなんだっていうのは

一番現場混乱させると思うんで。（情報の錯綜で震災当時現場の混乱は）どうなんでしょ  
うね、情報というか、うち（消防団）では、とにかく、うち（消防団）の無線だったので。  
情報は、逆に避難所に誰も避難していないから、そこにもう指揮本部自体が無線機と発電  
機があるんで、そこでやっているんですよ、幹部が。だから、電話が繋がらないから、  
119 番さえも繋がらない。だからその無線でやっていました。「赤ちゃんが間違っ  
て水だと思って、焼酎の入ったのをミルクに入れて飲ませてあげました。救急車  
お願いします。」って。そういう色んな救急活動も全部この消防団の無線に入  
ってきますんで。だから、夜交替しながら、避難所とか 119 番の無線の活用  
としても併用していましたんでね。そういうあれもあったので、そういう連絡網・  
連絡体系っていうのは、やっぱり大事だと思いますけどね。

（ある市長は、如何なる物にも優先して諸々があるとするのであれば、それは市民・住  
民の命であるというが）それはもっともだと思います。私の立場では、（副団長）  
一番大事なのはさっきも言いました通り団員の命だなどと思っているんです。  
何があっても。それはやっぱり団の長に立つ人間としてはそう考えると思  
うんです。そして個人と言えば家族、あとは地域住民といった人命というの  
は一番大事だなんて思うんですけども。あと、何がって言うと、どうなんで  
しょうね、何のためっていうのは、最終的に地域とかそういう育った環境、  
地元とか、全部繋がってくと思うんですよ。まあ、昔、戦争に向かって行  
った若い人たちと同じ感情なのかなって思ったりはするんですけど、結局、  
自分の家族の為とか地域の為って結局守りたい物があるから、そうやって  
自分の命を落としてまでも行くのかなって思う。人それぞれ別だと思  
うんですけど、何の為の使命感なのかどうなのか。ただ、自分からすると、  
ずっと消防団としてやって来たので当たり前のような感じで、何の為と  
言うよりも、自然と当たり前のように動くっていうのが。後先何を考  
えるじゃなくて、勿論、地震があった時も常々「俺居なくなるからこうしろよ」  
っていう事を家族に言っているんで、やっぱそうしなければいけないから、  
そういう立場だから、って言う事だけだと思うんですけどね。結局、地  
域を守んなきゃっていう、あれがあるんでしょうね。

（国への期待は）どこまで国に頼って良いものですかよね。結局指示とか  
そういう、何だろう。結局国が出来るのは、保証しか無いですよ、最終  
的にはね。だから、まずはマニュアルじゃないけども、結構、いろん  
な研修で。秋田とか行くんです。青森とかいろんなところに。震災後  
にも言われて。説明するんですけども、話は聞くんですけど、「じゃこ  
こ海の側になっていますけど、どういう対策していますか」っていうこと  
聞くと、何もやっていないんですね。結局「じゃ地震が来たら高台に車  
で上がってまず、自分たちを先に避難させてから、それに対応して」「  
そんなことやっているうちに全部呑まれちゃいますよ」っていう形で  
伝えるんだから。そういうこと自体が丸つきり理解されてないとい  
うか、自分のことになってないというか、そういう事ですね。最悪の  
事態、私の場合、特別、若い頃から常に何かある時は最悪の事態の  
事を想定して物事は考えろって言われて来た事があるので、常に  
そういう中で家族に対しても、元々前の市長も、宮城県沖地震は来

るからとか常々言っていたもんだから、そういうことも色んな事もあったんで、常々そういうふうを考える癖があるんで、そういうふうな対応できるようにきちんと準備はしてあったんですけど。そういう地域的というか 1 カ所でも、部署でも、自分の地域における最悪の事を想定して動いているかどうかというそういうものをきちっと考えて、やって行かないと。国はその地域、地域の事全部把握している訳じゃないので、その地域の人達が、最悪の事を想定して準備する、想定外って言う言葉が無いように、準備するっていう事だと思いますけどね。（なぜここまで消防団員が犠牲にならなければならなかったのか）やっぱ指示徹底、大船渡の場合、指示徹底しても、それでも 3 人亡くなったんですけども、高田の場合、you tube なんか見ていると、もう防波堤の上で撮っている訳です、ビデオを。こんなことしてだったら死ぬよって。我々からすると思いうるすよ。こんな、いや、どこの舟流されたどうのこうのってビデオで映しながら、お祭り気分じゃないですけど、全然そういう危機感というのを感じてないですもんね。そういう甘さだと思います。だから、大船渡、自分たちがこうなったからって言えないですけども、ただ、我々はその前々日の震災、またその 4 日前の日曜日に全部防波堤を点検、常にそういう事を想定して考えて、宮城県沖が来たらどうするか？じゃ無線が繋がる、無線をどうにかして準備しようよとか。そういう事いろんな事考えてやって来たので、だから、そんなに慌ててはいない。ま、確かに個人としてはね、大変な事だと思ったんですけども。ええ、でもやっぱり心構える姿勢は、常々そういう来るかもしれない、って言うのは必ず頭の中に置いてあったので、ある程度そういう心構えがないと、そういうあれになってしまうんじゃないですかね。全部にそれを徹底するというのは難しいかもしれないんですけど、そういう心構えだと思えますけどね。

（消防団は過大に期待されている）ですね。昨年の 1 月かな、何か法改正になって見ているとちょっと過大に依存しすぎじゃないかって思う所もありますね。あれは、全く別だろうと思いますけどね。確かに消防団はやりますよ。やるんですけど、でも何だ、違うんじゃないかなって思いますがね。これはちょっと喜んで受け入れるものではないなって思います。確かに地位的にね、評価されるのはありがたいんですけども。だからと言って、じゃこれもあれも何でもやって行けるでしょうみたいな形で預けられるというのは、普通の仕事持っている人間がやっている事ですから、それだったら常備消防と変わらない事になってしまうので、それはやっぱり常備消防の仕事だろうと思いますけどね。我々は、別に訓練受けている訳じゃないし、そういう訓練受けている訳じゃない。何でもかんでも、大丈夫だろうというのは、それは間違いだと思いますけどね。実施日 27.12.19。場所大船渡消防本部庁舎) 』

### 3-1-2 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨。被災地茨城県常総市

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨。被災地茨城県常総市（分団数は 16。定員は 472 名、実員は 444 名、うち女性団員数は 15 名<sup>91</sup>である。平成 27 年 9 月関東・東北豪雨では、地元

<sup>91</sup> 公益財団法人日本消防協会HP平成 24 年 6 月 8 日現在) から引用

消防本部（常総地方広域市町村圏事務組合消防本部、茨城西南地方広域市町村圏事務組合消防本部）延べ1,544名が捜索救助活動を実施し、救助者数は920名<sup>92</sup>に上った）

【本人要望により匿名。（常総市消防団団長・同副団長）】

『（団長）9月10日が、実際の決壊の日ですけども、その前の9日の晩に実際的には雨の関係でどうしても水かさがあがっちゃったっていう要請がきて、そこの水汲みをしていたんです。そこを業者のほうに頼みまして、変わってもらって、それから消防団を引き揚げてそのまま役所に来て、役所で待機ってことで、待機していました。そうして、テレビを見ている時に、（さらに）少し水かさが上がってくるっていうことで、副団長にも、じゃあ（役所に）来てもらおうという訳で役所に来てもらって、ここで会議をして、これからどうしようということになりました。打ち合わせをしていたらもう石下のほうの若宮戸地区が溢水した、もともとあそこは、溢水するという覚悟がありましたが、あまりにも早めの溢水が早そうなので、ここで控えていてもしょうがないので、石下支団の寺田副団長が支団室に戻って行動してもらうように分れて、結局情報のある（石下）支団室に拠点を置くようにそました。で、その流れでずっと決壊までいっちゃったわけですね。（副団長）私は、12時ちょっと前ですが、出動要請を受けて、ちょうどこの場所（常総市市庁舎打ち合わせスペース）ですね、ここへ来て、それでちょっとした説明を受けまして、結局、今団長が話したとおりの行動で、石下に戻った訳です。

まあ、その前に付け加えるのは、避難命令、命令じゃない、なんだっけ、一番上の、避難指示が出ましたんで、それをとりあえず、こちらから地元の分団長、地区々の分団長、その若宮、石下支団で言えば1分団なんですけど、そこの分団長に連絡をとりまして、それで、とりあえず消防車で「避難して下さい。」という形で歩いてくれと、そう要請しました。それが1時40分ごろです。電話して、要請して、歩き始めたって位で、私は地元に戻ったわけです。で、地元に戻って、とりあえずそういう現地の本部って無いものですか、石下分所っていう常設の分所がひとつあるんですけど、そこへ、まあ明け方までですかね詰めていました。でそのうちに、いよいよ出てきた。溢水が始まったっていう話が出てから、現地に出て、中に居ないで表を見回ったっていう、それで動きが始まったというところですね。

一番その時あったのは、全然情報がないんですよ。それで、テレビも無かったんで。じゃあ石下の分庁舎に、石下庁舎より行ってそこへ詰めようということになったんですけど、そこはテレビとか全然無いんです。それで「このままじゃ仕方がないなって」なって、今度は、昔の石下町内ですか、そこへ入っていったらもう、その前に、もう水が来て、とにかく消防団員がポンプでもなんでもいいから、早く、避難するのに手伝えることがあったらやってくれて要請をしていたんでそれで私らもそっちに行ったら、もう今まで、本当に生まれて初めてなんですけど、もう街中に水が流れてきちゃったんで、それでこれじゃ

<sup>92</sup> 消防庁災害対策本部「平成27年台風第18号による大雨等に係る被害状況等について（第33報）」から引用

ここに居たら、もう、動けないなということで、また違う、その近くの詰め所に、一様、本部員とか、ある程度の幹部がそこへ詰めたんですけど、そしたらその詰めたところの前へ水が流れてきたんですよ。あ、これはもうここもだめだなんだって、一時は決壊した、その東側に詰所があるんですけど、その辺りは全然なんともなかったんで、じゃあこのへんで態勢を整えるかじゃないですけど、そういう感じでいたら、昼時ですよ、決壊したと、という話で、それでとりあえず、決壊を、近くなんで、そこに跨線橋があるんでその上で見ていたらかなりの勢いでこう水が来たんで、これバイパスまで行ったら全然身動きが取れなくなるなっていうことで、その時は 29 年前か、今じゃ 30 年ですけど、小貝川決壊<sup>93</sup>のその現場、切れた場所って今回はあんまり影響無かったんですけど、そっちへ逃げてそこでだいたい夜までですかね、居ましたね。ちょうど小貝へ向かう時に今度八間堀という用水があふれてきて「あ〜これ、とりあえずは、もうこれどこにも行きようもないな」っていう状態で夕方までそこに居ましたよね。

動ける者とか、逃げる者は逃げて、その避難で、幸い西地区は水害ってあんまりなくて、ほとんど、ちょっと溢水ぐらいはちょっとあったんですけど、被害というのはないんで、その西地区のひとは、今度、自衛隊のヘリで避難所に運ばれたひとを、お手伝いですか、そういうふうな動きでやっていましたね。（災害対策本部に団長は）（団長）いや、最初はね、それどこではないんで、結局、分団をどういうふうな配置でしなくちゃなんないかということで、石下の方が溢水が早かったもんですから、石下の方が結局出動したのは早いんですよ、時間的に。だから水海道地区の場合は、もうそれからだから、まさかほら、決壊するっていう想定がひとつもなかったもんですから、だから石下の溢水の対策からすると、時間的にまあどういう時間で来るかってことで今度それに対する結局、最初それにやっていたんですけど、ただあんまりにも鬼怒川の吹き方が激しかったんで、結局、どんどん噴いてくるんで、堤防が、今回いろいろ問題あったんだけど、高いところ、整備した所と整備しなかった所の差が極端にありすぎて、低い所がある、そういう所がある、そういう所には土嚢積み、少しずつやるって始まったらもう土嚢積みなくて、なにしろ範囲が広いもんですから団員数っても、団員ばかりじゃね、とてもじゃねえがまかないきれなくて、やっぱりだからもう、ほんとの危ない所だけは団員総出ですね。結局、落ち着いたら違う所行ってまた土嚢積みやるなり、漏れてきた水を止めるなりなんかを、ずっとそれから動き放しで、だからもう一日ずっとやりましたね。だから土嚢作るにも砂とかそういうのが無いから、もう本当にパニック状態みたいな形で。なにしろ水を止めてもらいたいっ

---

<sup>93</sup> 昭和61年8月に関東地方を直撃した台風10号によって、茨城県・栃木県を流れる利根川支流の小貝川が決壊。越水は上流部の無堤部分からはじまり、旧下館市の約4分の1を冠水させた。特に小貝川と勤行川、小貝川と大谷川とが合流する地域で大きな被害を受けた。さらに下流部でも次々と洪水が発生し、8月5日午後には筑西市南部の赤浜地区（旧明野町）の堤防が決壊。濁流は津波のような勢いで約5km北上し、谷原・大林地区などに押し寄せ、大きな被害をもたらした。

ていうね周りの要請があるから、水を止めなくちゃなんないという。だから土嚢積むのにやっぱり砂を確保したり、指示したり、そういうとこですね。まあ、現状は、結局、なんとか決壊場所だけで、あとはまあ、水は漏れましたけどそんな大きな被害は出なかったから、それはそれかなって感じですよ。

(市の対策本部には) たまにね、やっぱりどうしてもちよっところこっちからも言いたいことがあったんで中に入って、ただ要請は来たんですけど、要請来ても、ほら遅いんですよ。だからまあ、水に関してなんですけど、土嚢積みやって次の日あたりには土嚢とかなんかはそれほどあれなんで、今度、救援物資とか、そういう問題が出てきて、それを結局消防団にお願いしたいってことで。けど結局今回は鬼怒川の東地区、石下も同じなんだけど東地区に分団が約半分、半分が被災しちゃった分団が多くてやっぱり床上(浸水)なったりしたとこ多いんで、結局あんまり使えないんですよ、だから西の方の人らにそれを頑張ってもらって、救援物資なり、まあそれからある程度落ち着いてからというか、水が引けてからの話だけど、消毒用の石灰なんかの配布を消防団がみんなもう代わってやるような形でした。 (対策本部での市長は) 「不安」というよりも何が何だか分らなかったじゃないのかね、やっぱりね。結局、実際、さっきも話が出ましたけど 20 年前、30 年前の決壊の時、その時にはこの辺り(市役所周辺)には被害無かったです。本当に一部分だけで。だから結局、ここまであんなだけの水、やっぱり、小貝が切れても、水がここまで来なかったんだっていう、たぶん安心というとおかしんだけど、それは住民も同じだと思うんですけど、確かにあったんだと思うんですよ。だからやっぱり、対処するっていうのも、あとからマスコミにも、市もだいぶ叩かれたみたいだけど、結局、後手々のような形に確かなっているような感じはするよね、やっぱり、多少でも経験してればね、そういうあれはもっと早く出たんだらうけど、だからその決壊というのが今まで無かったことなんで、全然想定外だったもんですから、まあ我々も小貝川の決壊の時は、自分でも知っていますけど、まず鬼怒川が切れるっていうような想定、今まで考えたこと無かったからね、で、自分もまして鬼怒川すぐ傍に住んでいるもんですから、だから、今までもね、結構水は噴いて、堤防の上まで 2 メートル位のところまでは来た覚えはあるんですけど、全然、この鬼怒川切れるような怖ろしさというのは感じたことなかったですよ。けど、今回こういうのをみると、やっぱりこれは今までと違う考えをしていかなきゃならないんじゃないかっていうような思いをしましたよね。実際、方々で溢水や、漏水ですか、したりなんかみていたらやっぱり、これはどこが切れてもおかしくないんじゃないかっていう現実ですよ。本当にここでね、やるのには、実際的には現地、現場のあれ(状況)を見ながら、どういう対処をしていこうっていうのを一番で考えていきましたからね、だからもう、私も本部にあれ(詰める)するよりも、なにしろなんとかくい止めようという形で動いていたもんですから、余裕をもってじゃなくて、現場をなんとかしなくちゃなんないというような状態だったよね。市と消防団との連絡調整は、そうですね、状況の連絡なんかは私(同市消防係長〇〇氏)が担当していましたけどあとはそのへんは地元の消防団に

お任せして、まあ先程ありましたように土嚢を積んでもらったりとか、あとは漏水したことをくい止める作業ですとかやってもらっていたんですけど、そういう情報はちょこちょこ電話ではいただいたりしていました。こちらから、こうやって下さいというのは、もうこっちもバタバタしてしまして。(団長) まあ結局、電話だけなんですよ、やっぱり。各分団、分団長から「こういう物が足りない」とかなんとかの要請も来るわけなんですよ。ほかにも「今度は、ここに水が漏れているところがあるので、そこをなんとかしてくれ」っていわれても動ける団員がやっぱり少なくなっちゃうでしょ、だからあいているところの団員をこっち持ってきたり、その現場へ動かしたり、出す分、それ全部電話でしか出来ないんですよ。実際ね、行って、ここやれ、あれやれって。場所がほら一カ所、二カ所ならなんとかなるけれど、なにしろ場所が広範囲なんで、あっちもこっちも行ってたんじゃとてもじゃないが、もうそこ行きっきりになっちゃうとやっぱり指示出来なくなっちゃうんで、ただ本当に電話だけのやり取りで、結局もう、あとはその地区の分団長さんとかに任せて、もし何かあったら自分に電話を掛けろってということで、電話でやり取りをしていて、そしたらもう実際こう、どこの分団でも同じかもしれないが最後はもう大変な思いをしちゃって。

(避難指示の発令に当たって市から相談を受けるというようなことは) 無かったですね。

(副団長) さっき言ったように、前の晩、深夜か、「避難させて下さい」って話で、分団長に言って、その流れですかね、ただやっぱり避難指示だと皆動かないんで、じゃあもう、これは現場からの話で、逃げろって言うことが、「避難しろ」と命令形で<sup>94</sup>もいいから、避難指示とか「ぐちゃぐちゃ」言わないで、皆逃げてくれないって言うから、そういう言い方だとどンドン、とにかく避難させろって言うぐらいの話はしましたね。そういうやり取りはありましたね。やっぱり、ここでは、避難指示が出たんで、それで消防団を置いてくれって言う指示ですね。(会議などで、市と消防団の間で「避難指示」の発令のタイミングなどのすり合わせを行うことは) 無かったですね。ありませんでした(団長) これね、水防に関して云々というのは無かったですね。会議というか、そういうのは、やって無かったですね。だからこういうことになったんでしょうけど。(もとよりあんまり想定して

---

<sup>94</sup> 井上は平成 24 年、「放送研究と調査」誌面で、命令口調を使った津波避難の呼びかけについて、『自治体にとっての命令調の表現は、法律上の権限の「命令」と関係して語られる可能性がある。例えば「避難を命令する法的権限がなければ、命令調の表現は使えないのではないか」などといった議論である。しかし、緊急事態において「法律上の命令」と「表現としての命令調」とは区別して考えなければならないだろう』と指摘し、加えて、『大洗町も含め、東日本大震災の際に防災無線で命令調を使っていた自治体の事例を調べると、どこも法律上の権限があって命令調を使っていたわけではない。緊急事態において、命令調の表現は、災害に関する情報や知見を持つ情報の送り手が、それを持たない聞き手に対し、事態の緊急性の高さゆえに少しでも聞き手の迷いを減らそうとして使う、表現上の手段であったと言える。その表現を使ったことは、住民の命を救い、被害を最小限に抑えるという、行政としての使命を遂行するために必要な行為であったと言えるだろう』と、行政が、本来果たすべき機能にあって、向き合うべき課題を突き付けている。

いなかったということか) 結局そうですね。だから、いつもマスコミに叩かれるのは、ハザードマップ、あれが生きて無かったということでしょうね。だから、誰も、鬼怒川切れるっていうのは、持って出すと、誰もいないと思うんですよ。だから避難指示は確かに石下地区が早かったよな、若宮地区の太陽光発電を造ったために、堤防、自然堤防を掘削しちゃって、それで土嚢で持たした所は、もう、これは、水位の上昇のやつが結局、(副団長) 直接こう来たというか、半端じゃないんだろなって思ったんですけどね。確かに。

(団長) だから水位、どこだっけ、あそこ(副団長) 川島という所で水位を測ってますんで、その水位の上昇が激しい、でその流れで結局、常総までは、時間でどれ位ということで、それで、避難(指示)はまあ、石下地区は早め早めに出たんだろけどね。地元民としては言いつらいけども、自分で一番なんだって思ったのは、あの時、最初は避難勧告だっけ、それで勧告から何分経たなきゃ出せねえって言ってじゃない、あれおかしいよな。役所おかしいなって。要は、急いで、もちろんそれでもう動いちゃったんですけど、そういう話があったということは、あるんです。

結局、勧告から(避難)指示に至るのに何分置かなくちゃなんないというのはあるんですかね、確か。そういう言い方したんで、それはおかしくないかって、自分的には思ったんです。まあそれはそれ、あの時はそうも言っていられなかったので、現場には指示しなかったんで、それは構わないんですけど。(団長) 時間でというのはおかしいよな。

(副団長) 何分置かなきゃだめだなんて話。(団長) 避難指示とか、避難勧告って言っても、結局、一般市民は、避難指示や避難勧告、そんなの関係ねえから、全然、分ないから、もう「逃げろ」ってしかないよね。一般の人に、避難勧告だよ、避難指示だよって言って、じゃあそこどういふ差があるのって分かる人いないでしょ、実際的には。だから「逃げろ」とか命令、命令(口調)で言わないと、「逃げないと死ぬよ」位は言わないと。

(副団長) 防災無線で。(団長) それはやらないと、だから実際、今回の場合は、皆甘く見ていた、繰り返しますが甘く見ていたというのがあったんで、結局逃げ遅れちゃって、もう二階で取り残されたっていうのがあった訳です。(副団長) 素直に逃げていけば、あにはならなかったかもしれないね。(団長) だからほら、最初は水が来ないというような状況で聞いていたと思うんですよ、一般の人もね。だけど水がチョロチョロって来はじめてから、ぱっと増えるのが、あまりにも短時間で、皆逃げ上がるのも、もう間に合わないって状態があって、(逃げ)遅れた人が今回はいたんでしょうね。

また、これはあとの話になりますが、やっとなら防災無線、全地域ようやく活用するようになったんだけど、言葉の避難指示とかなんかじゃなくて、一様緊急なものですからね、サイレン、昔みたいに半鐘鳴らすとか、そういうやつをやって、合わせて「逃げろ」とか言ったほうが効くんじゃないかというような話もしています。実際に今回の場合は(夜間ではなく)本当に昼間、日中だったので、まあその分、結局、強い言葉で避難させてもいいんじゃないかなったのかと。ただ夜間の場合は、あんまりそれを極端にやっちゃって、逆に二次災害になって、早く「避難しろ、避難しろ、水が入って来る」って。(副団長) 逆に、そ

のことで事故があったりして、裁判なり行政の責任が問われることもあるんでしょうね。

（団長）聞いたことあるね。まあ、なんでもやっぱり今はもう、自己責任じゃなくて、なんでも行政、ほかに罪をおつ被せますからね。まあ、そうなると、避難の指示を出す時に、やっぱり躊躇するかもしんねえな。迷うな。そこまで、行政が問われるような状態になった時には役所も考えるよね。

（今回の災害で、消防団が活動する現場に防災の担当は）（副団長）直接は来てないよね。（団長）行ってないでしょうね。建設業協同組合は動いてくれましたけどね。そのチームが場所々でいろいろ動いてくれたよね。（市と消防団との間の連絡は）（副団長）そうですね、あの時、決壊したので、例えば私が石下地区からここへ来るって、もうだいたいだめですから、来られませんから、身体が。遠回りしたって入るのに例えば橋が止まっているからだめとか、そういうのがあるんで、やっぱり電話、あくまで、電話でのやりとりしか無かったんです、あの時ね。で、たまたま電話も繋がらなかったよね。皆が結局電話だったから。（無線は）使わなかったですね。（団長）使わなかった。（副団長）地震の時に不都合があったんで、無線、皆当てにしていなんだよね。たまたま。（団長）MG無線の中継基地が筑波山だったんです、でその中継局の、故障したんかね地震で、で無線が全然利かなくて。だから今皆携帯は皆持っているんで携帯でしたほうがいいんじゃないかってやりとりしたら、あんまりにも混雑しちゃって電話が繋がらないんですよ。だからもう、私は役所には来ていましたから、ここで、情勢、情報を聞いてそれをこうやっぱり電話で。

課長か、課長があればだから係長か輔佐か。（副団長）補佐だね。防災無線でいろいろやったのは。だからそれは、私は直接、それには関わりはしていなかったんですけど、結局市の方の指示を受けてやったのは、防災課のほうでやっていたんでね。担当は、補佐にアナウンスするための資料とかなんかは作って渡してはいましたね。あんまり全部は見えないのでよくは分らないですね。消防団と（関係者間のコミュニケーションは）各消防署とはやっています。連携はとっています。水害の前とあと変わるようなことはなくて、水害の前からコミュニケーションはとっていましたね。常設の消防は、ある程度の専門的な動きをする、一方我々消防団は、あくまでも人海戦術のお手伝いみたいなものですから。その立場お互いに分っているから、やっぱり今回、これで云々、変わったということはおそらく無いと思います。例えば、かんだなんだって、初期的な人命救助じゃないけど、それだって常設（の消防）だったからこそボートを持ってボートを出せる。消防団ってボートなんて持ってないです、だからもう出だしで、もうその時点で専門とお手伝いみたいな感じになるというのは最初から分っていますからね。震災を挟んで前後でコミュニケーションを取り方が変わったということは無いです。お互い、その、「わきまえてる」というか、そんな感じだと思いますからね。（団長）役割をちゃんと。（副団長）そうですね。その、専門職の上を消防団員がやれるとはいうことではないですからね。（団長）それだけの機材を結局消防団が持てるのかといたら、持てるはずもないですから、予算が無いで

すから。それは無理ですから。（副団長）あっても使えないですから、人的に。訓練とかできないから。（団長）まあ消防署の場合にはね、こういう水害ばかりではなくて、川で水難事故が起きたとか年中そうやって、結局消防職員の場合は、やっぱり免許を取らないと今ボートの運転が出来ないからやっぱそういうところまでちゃんと訓練しているからあれだけだね、ただ一般の（消防）団員じゃそこまでやれたってなかなか出来るものではないからね。だからそういう持ち場、持ち場で専門職に任せるほか無いんだよね。

（副団長）（役所は、例えそれが緊急の場合にあっても「避難勧告から指示に移行する当たり、一定の時間をあけなければならない」というような、不合理とも思えるような手続きを踏まなければならないという話のほかに）やっぱり今回感じたのは、対策本部を置けないというね、結局、前回の小貝川で、水に関して言えばね、今回なんていうのはだいたい残念だけど、水海道来るんですよ。まあ、流れがこうですからね。鬼怒川の流れも小貝川の流れも、そうすると、まあ今回分かるように、結局 2 つの市が一緒になった場合、2 つの自治、まあ市と市が一緒になった場合、こういう感じなんですよ。それで、ここに水が流れるんですから。やっぱりそこを踏まえて 2 箇所は、石下、水海道の 2 箇所ぐらいは、そういう時に対応できる施設が欲しいなと、思いましたよね。それは変な話し、その時、石下に移動してれば、肝心のここが水でやられたなんてことは無かったと思うんですよ。まあ、石下もやられましたけど。でもやっぱりたまたまね、溢水と決壊の違いで、溢水の方が少なかったという考え方もありますけど、で、それだったら今度西側にそういう拠点、とにかくどっちでも展開できる拠点、今回のことで分ったと思うんで、そういう拠点をせめて造って欲しいなと思いますね。結局あの今まで話した通りにこう対策本部といっても結局人の行き来ができないじゃないですか、やっぱり。そしたら、電話でちょっとした連絡といったって私らこうほとんど団長からもらったんですけど、だからそれで動くんですけど、やっぱりその内容的にもね、ある程度、命令でもこういうところどうなのかな云々のような細かい所がちょっと見返して動きたいじゃないですか、伝えたいじゃないですか、そういうのは離れると、電話一本だととれないという感じのともあるんですよ。だからどうしても、やっぱりそういう拠点というものは、せっかくこのように（2 つの市が一緒に）なったんだからそのへんも考えて欲しいなっていうのが、今回現場に行って一番感じたところですね。（団長）本当に、今の話の続きになりますが、結局今回の対策本分じゃないですけど、やっぱり東と西、2 個あれば、どっちになっても結局、どっちかには対策本部が出来るということになれば、やっぱりそういう面で 2 箇所ぐらいはあってもいいんじゃないかと。（副団長）また、自衛隊、警察、消防、この命令系統が一体化していたかという、出来てない、それぞれの組織でこうなっていたという話を聞くんですよ、そのへんできてきちんとした本部があって、きちんと対処していれば、ひとつになると思うんですよ。命令系統がひとつになってそこで動いた方がよかったんじゃないのかなと考えましたね。ただ話なんで、実際は分んないですけど。（団長）ただね、対策本部の隣に、もう 1 部屋あって、3 階なんですけど、その 3 階には、警察、消防とあ

と自衛隊か。3 者の合同で、いちようそこで会議はやっていたんですよ、対策本部が、時間でこう何時、何時とやるからその時には、やっぱり幹部の人が来て、自衛隊が、自衛隊のやることを発表、警察が、警察のやることを発表、あそこでやっていたんですよ。だから、まあ程度の話はしているんだけど、やっぱり自分らの、警察にしても自衛隊にしても、自分の手前のやつでいろいろやらなくちゃならない。縦割りというのか、それぞれにね。（副団長）やっぱり結局、あの時（東日本大震災時）ここに（旧）庁舎があって、本部がここにあったわけですよ。あの時もそうでしたね。あの教訓が活かされているのかなという感じですよ。私ら現場から見れば。まあ、命令じゃなくて、まあ、お願いでもいいですから「こうして下さい」と、きちんとね、一本でね、出来れば一番いいんでしょうけどね。

（団長）我々消防団員がいかなるものにも優先して守るべきものがあるとするなら、それは住民の安全ですね。まずは自分の命を守りながらですね。たまたま今回は、自分ら（消防団員）は（人的な）被災することは無かったんですけど、でもやっぱり、いつどこが切れる（決壊）のか分からないという状況にあっては、いつ巻き込まれてもおかしくないわけです。水はね。で、将来に、もしまた今回のようなことが起きれば、場合によっては、危険を冒してでも水があふれるのを防ぐために土嚢積みでもなんでもしなくちゃならないですけども、結局住民のためにね、やるわけですよ。だから今回、決壊したりして、すごい甚大な被害を被ったわけですから、なんぼこの、被害を最小限に食い止めるためにも、水を止めるという消防団としての役目があるわけですから、どうしてもそういうところに行っちゃいますよね。危険になった場合には退避するほかにはないんですけど、ぎりぎりまでは、ある程度までは我慢して、やるような形になっちゃいますよね。（副団長）ただやっぱり、消防団って 400 人、500 人近くいまして、いくつかの分団に分れている訳ですよ。で、皆自分が今住んでいる周りの仲間というか、そこが例えば 1 分団なら 1 分団、2 分団なら 2 分団って、他所じゃなくて自分の住んでいる地区なんですよ。だからやっぱり、やることといえば、自分の家もそうだし、隣近所を守る、そういう感じの、地区のためにやれることをやるというのが結局一番の考え方かなと自分では思っています。だから余所の家は関係ないという意味じゃなくて、まず一番先に考えているというのは、やっぱり地元の、自分の居る所の周り、これをまずお互いに皆で固めればその住んでいる人は少しでも助け合いができるのではないかと思っています。（団長）実際、地元にいれば、あそこの家は、こういう人が居るとか分かるけど、同じ消防団でも、違う方から行って、そこに行っても、どこにその人がどういう人がいるか分らないし、だからやっぱりそれは、地元優先という形になりますよね。地元の人なら、「あそこに、おばちゃん居たっけな、じいさん居たっけな」っていうのが分かるし、やっぱりそこだからこそ分かることであって、じゃあ同じ消防団員だから分るだろうって言われても、違う地区だったら分らないですよ。見ろと言われても、まるで素人が行っているのと同じだからね。

（副団長）今ってあの、ほら女性消防団とか結構いるでしょうよ。で、大体男って現場

に行っちゃうんで、例えばああいう時にお年寄りの所を見て歩こうみたいな時に、普段の活動の時に、あれ名簿出さないんだよな、独居老人。一人暮らしの、個人のプライバシー。絶対おかしいよな、そんなの。肝心な時に、誰が助けてあげるの、知ってなかったら助けあげられない。だからそういうのも、そういう行政というのもおかしいですよ、個人情報だからってそういう活動をさせない、させないって話ですからね、だから本当に、そういう災害があった時に、じゃあそういう動けない人、何人も居る訳だから。

「あっ、あそこにもあのおばあさんが居たね、あのおじいさん居たね」って、気が付いてやれないよね。おかしいよね、個人情報云々って。（団長）昔と違って、昔は隣近所とお茶飲みとか年中、プライバシーもないも、へったくれもない、家も開けっ放しだ、というのもあったけど今はそういう現状じゃなくて、個人情報保護法とか、プライバシーどうのこうのと言って全然情報を流さないような状態でしょ、あれは逆に、個人の情報は漏れるかもしれないけど、実際的に、こうやって思うとやっぱりちょっとね。公に出さなくてもいいから、ある程度の組織には、今回の水難事故の時にも 14 名だけ、行方不明。最終的には出たんですけど、当初、名前もなんも、確かに個人情報のあれがあるもんで出さなかったんだけど、住所とか細かく出すことはないけれど、名前、カタカナでもなんでもいい、漢字じゃなくて、カタカナでも出せば、誰か、「あっ、あそこに居たっけな」とか、やっぱり知っている人は情報を出せるんですよ。だから、それをあんまりにもなんでもかんでも個人情報保護法で縛っちゃうというのも、こういう災害とかなんかなった時には考えもんじゃないかなというあれはありますね。いろんな面々で、法律どんどんなってきたけど、逆に言えば、本当に、（個人情報）を大っぴらに出す必要はないんだけど、なにかこういうあった時に、ちょっとしたこと、分かれば、なおさらもっと早い段階で、対応出来るようになると思うんですよ。人命とかなんかを考えるのであればね。（実施日 28. 1. 28。場所茨城県常総市市庁舎打ち合わせスペース）』

### 3-2 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

千葉県印西市（分団数は 10。定員は 419 名、実員は 383 名、うち女性団員数は 15<sup>95</sup>である。）

【印西市消防団団長ほか副団長 2 名。本人要望により匿名】（副団長 A）、（副団長 B）と表記する。

『（東日本大震災では多くの消防団員が犠牲となったが）（団長）もちろんあってはならないことですが、その一方で、責務として、どうしても前線に向かって行っちゃいますので、危ない所に行っちゃいますので、地元住民を逃がさなければならない立場である以上、消防団員に犠牲者が出ることは避けられないだろうなど。当時は、そう思いました。テレビで様子を見ながらですが、数とかは、想像できませんでしたけど、犠牲者は出ているだろうなど。

現地の方でも、たぶんいつもなら、消防団員としての責務としてやれることはやれるは

<sup>95</sup> 公益財団法人日本消防協会HP（平成 24 年 6 月 8 日現在）から引用

ずだと思って行っていたと思うんですよ。間に合うと思って向かったと思います。ところがそれを超えた高さで来た。「なんじゃこりゃ」と。これは普通じゃねえぞと。ひょっとしたらいってしまうかもしれないという、その思いで多分、消防団の責務を全うしたのではないかと。そのぐらい想像の、今までの、一時流行りましたね「想定を超えた」とか、想定ではなくて、想像です、想像を絶していますから、それはその時私はそう感じましたね。残念だなとか言う前に多分、自分達はやれるだろうと思って多分、普通の消防団の行動をとったはずだと思うけども、それが無念にも、もはや、行きながらだめだろうなと思って、消防団員としての責任を果たそうとしたんだろうなと、私はそう考えています。

それはいつか自分も、なりたくはないですが、なり得ることもあるだろうなと。私も行きましようと言った時に、認識が甘すぎて、これはもう、とりあえず逃げろと。自分も含めて、逃げろという認識を非常に強くしたのが、あの震災（東日本大震災）でしたね。あのところ、それ以前は、まあまあ何とかなるだろうという自信、そんなところでしたので、三陸の、チリ沖地震とか、知識としては知っていましたが、目の前に、あの様に本当のものを見せられた時に、その残念さ加減というよりも、やはり傍観者みたいになっていましたよね、あまりにも大きすぎて。

（副団長A）あの日、仕事に行っていて、もう会社の上司も、あの地震だから、「お前消防やってんだから、すぐに帰れ」と。当然出動はかかるだろうから帰れと。それで先に帰してはくれたんですけど、帰ってくるまで利根川脇を通ってくるわけですけど、まさか亀裂が入っているとは知らなかったですね。そうだったんです。そこを走って帰って来ました。無我夢中でした。車中、ラジオでは聴いていましたが、家に着いてテレビを見たら、もうあの津波でしょ。これは大変だと思いましたね。

私は現場に出た人間よりも、指示する側、ようするに私たちと同じように指揮する側の人が、どんな思いだったのかなって。未だにもう、可哀そうで。だから経験とか、それだけの、さっき団長が言ったように、想定を超えた大きさであって、津波だって、大津波警報が出たといっても、今までの経験の、皆さんの持っている津波警報の高さだと思っているのでしょね、だからあそこまで思っても、何気なしに、じゃあ閉めればと言った手前があって、行く方も、じゃあ、いつものとおりでねという感じで行ったのがあのようなことになっちゃったので。だから、周りから、「そんな悔やんでも、もうお前が悪いわけじゃない」って言われても、やっぱり心の中では、残ると思います。だからそこがやっぱり、私らもこう今、やっている現状で、地震や津波ではなくても、火災現場に行つて、一歩先に行くと危ないかもしれないと、どこで線を引けるかってところが、誰しも出来ないところだと思いますね。

（副団長B）200名を超える消防団員が亡くなっていますが、命の危険というのはあまり認識していなかったんじゃないかと。皆を逃がした後に、自分たちは最後に逃げればいいという認識でやっていたと思います、殉職された消防団員はお気の毒ですけども。

（副団長A）まあ、行った人は、別段、俺は、これは行って死ぬとは思っていないと思

ますよ。当然普通の仕事、仕事というか、普通の消防の活動の中で行っただけであって、だからもう、行って亡くなった人も「なんだよ、誰々が言ったから、行ったんだよ」というように、そうは、思っていないと思いますね。

(消防団にあって、期待されていることと出来ることのギャップを実感として感じることは) (団長) 無いですね、私個人としては。消防団というものの自体が、昔からですけど、ある種、農村部に近い所からのところですよ、消防団頑張っているなという声かけもあるし、経験者もいるんで、そのへんの認識は割と近いんですけど、そうでない、こういう新しいニュータウンのような所は、消防団という 3 文字も知らないですし、消防 (署) という 2 文字は分かるにしても、消防団というのは何なんだよ、というのが意外に多いので、消防団自体を説明しないといけないわけです。それが現実なので。私自身は、期待されていると思ったことは今までありません。地域の住民の皆さんからの「消防団、お前たちに期待しているよ」というような空気は感じたことは無いです。周りから見ると「ああ、あの人たち消防の人たちでしょ」と。消防団だとは分らないけども、消防の一連の関係者であることは分かる。期待感を持って私ども見られているとはあんまり思ってはいないです。そういうことなんでしょうね、期待されていることと出来ることのギャップを実感として感じないというのは。

(副団長 B) うん、今はそんな感じですよ。あの、働き手の、消防団というのは、部落の働き手だったというのはもう 40 年も 50 年も前の話しになっちゃう。当時は、例えば枯草が危ないなという時には消防団が燃やしたりなんかしたんですけど、今は、燃やせない、野焼きも出来ないですし、誰の土地の、誰の土地かも分らないところを勝手に燃やせないし、ましてや知らない家の敷地に勝手に入って行くことも出来ないです。そうですね、期待されているという認識はあまり持ってないですね。ただマンパワーという部分に関しては、市の方でも期待はされているんじゃないかと思いますが。(川上氏) そういった場面にまだ立ち会ってないですね、正直言います。消防団は、もぐっていますので、もともとが。そこから出てくんで、「え、地元の人なの貴方たち」はみたいな、そういうのもあって、やることは活動としては一緒に消防団の、消防署を含めて、消防と自衛隊とは活動を分担しながらやるんですけども、今は自衛隊のほうがどっちかという活動の場面が非常に一般住民に目に触れることが多くて、理解されていると思うんですね。ですので、今回も、明日 (インタビュー実施日 28.3.10) がそうなんですけど、私ども消防団は、さっき言ったように、誰々を助けに行こうとかいうよりも、当たり前のことをしに行っただけで。その地区、その地区で。それが、普通ならここで (水門を) 閉めとけばなんとかなるだろうという津波しか想像出来なかった、歴史上も。全部が全部パーフェクトに防いだ訳ではないでしょうけども、だけど、もう本当に、その 3 倍、4 倍位の勢いで来ましたから、だから本当にもう、たぶん亡くなられた消防団の方々は「だめだこれは」って位な、もう言う言葉はそれしか無かったんじゃないかなって、今から逃げようたって、「これは無理だぞ、これは」っていう、本当に悔しい思いで、たぶん命を落としたんじゃないかと

思います。なので、こういうことを経験したことによって、もう、水門なんか閉めに行かなくていい、早く高い所へ皆逃げさせろと。これが第一だと思うんです。今までの私の理解としては、この5年間の。とりあえず皆を早く逃がさせろと。それをもう一遍、海の方に行って、あそこの水門を閉めろとか言うのは、津波が来るまでの時間は、もちろん震源の場所によって多少の時間の差はあると思うんですけど、今ならまだ行っても間に合うよということ自体が一番危ないと思うんで、地震があれだけ「どどどん」って来た場合には、これはすぐ来るからまずは逃げさせろということが今、逆に一般化してきていると思うんです。余計に認識が強くなってきていると思うんです。（副団長A）団員として、まずは入ったからには、ようするに、先輩などが地元に住るから、地元の付き合いで入ったというのが本音だと思います。まずは地元の部落の付き合いがあって、入っておくと、行く末、まあ終わってからの部落の人との付き合いも広がるし、顔も広がるからという。じゃあ期待されるというのも、期待されるのは本当の火事場の時とか、残骸の片付けの時の、表じゃない裏方としてちょっとあれしてくれる位で、結局、今団長が言ったように地震があって、自衛隊が行った、消防が行ってレスキューって、まあ捜索しているって、結局その時は自衛隊や、消防は映るけど、私たち消防団員が、まず映ることはないじゃないですか、だから結局、消防団員ってなんだいって言っても、まあ部落のための後見人じゃないけど、縁の下の、かたづけ役の手伝い係りだよと、あとは部落の皆して横のつながりをまとめる位のもんだよと。そういう感じなんですね。だから何が期待される、何がギャップなのと言われると、そこらへんはそんなには、ただ皆そんなことを気にしないで入っていると思います。消防団というのは。

（副団長B）ただね、いざとなるとやっぱり突っ込んで行くのでしょうか。東日本の時ですね、病院ね、離島みたいになった、病院に助けに行った消防団員がいたじゃないですか。山の上のね。そこの分団だけが残っていた。それで、冷たい水の中をずっと、病院めがけて歩いてた。それだって危ないですもんね、凍死するぎりぎりのところですよ。マイナス4℃位だったですかね。（川上氏）やっちゃうかもしんないですね、俺らも、もしかすると。（副団長A）やっぱり消防（団）というのは、なんとなく血が沸いてくるじゃないけど、（団長）そうそう。（副団長A）なっちゃうんだよね。だから結局、大船渡でも、うちの団長が言うように、何かあったら行っちゃうんだろうなというのも分ります。ああいう時は、個人個人、個々の判断で、動いているんだろうなと。俺は消防団員なんだっていう気負いというか、自負。（団長）だから逆に団長は、それをどうやって止めるかという。皆がその気持ちになっていますから。助けようと思っている時に、そこ、じゃあ3人行けじゃなくて、いや、とりあえず行くのは止めとけと。どうやって団員に怪我をさせない、病院に送ることはしないように、それでいて住民の力になるかっていう。これは答えがないから、非常に難しいところだと思います。（副団長B）また情報の共有化とコミュニケーションに関していうと、危険を知らせるということが一番大事だと。消防団員に関していうと、皆が皆、大規模な災害を経験しているわけではなくて、それはうちもそうな

んですけど、逃がしてから逃げれば大丈夫だという意識なんだと。経験してから初めて分かることがあるじゃないですか。普通の火災もそうですし、また場合によっては、堤防が切れそうな所に行って作業するようになることもあると思うんですけど、危ないという気持ちはたぶん持たないで作業をするんだらうなと思いますね。（団長）常総は、考えて逆の方向に逃がしたんですよ、市の防災担当は。本当は、川に向かって反対側に逃がそうと思ったんだけど、川側へね。そっちの側が安全だと思ったんだね、実際。それが逆になっちゃった。（副団長B）情報が誤って伝わったんでしょうかね。

（団長）それと、市長から、不安なりの言葉を聞いたことがあるかということについては、あまり市長は不安がどうのこうのというところを出さないというか、知っていないとか。なんで私はあんまり聞いたことがないですね。（副団長B）去年の台風の時、26号ですね、10月の。印西市でも田圃の水が上がりまして、逃げ道がなくて田圃に囲まれているようなこういう地区なので、普段別に、田圃に水が張っても、あぜ道で逃げられるだろうというようなおばあちゃん達が、逃げられないということで消防署がボートを出して、また市役所の方からも簡易ボートを出したりして救助に行った訳です。その時に、あれは大島でしたね、町長が全国町長会かなんかに行っている時に帰って来なかったって叩かれた時のこと、実はその大島の映像を見ながら、「ここも半端じゃねえぞ」と言ったら市長が私たちに向かって「どうだ、大丈夫か」と。「大丈夫です。なんとか関係しますから」というように答えたのですが、それに対して市長は「後はよろしく頼むよ」ということで。市長、ちょっと腹を決めとかなないとまずいよというところまでの事態には至ってはいませんでしたけど、後はよろしく頼むよという、その位でしたね。（「後はよろしく頼むよ」の「頼む」は、何をしたいか分からないという意味）が含まれていたと感じましたね。

（防災の担当者の不安や迷いの言葉は）（団長）あまり聞いた記憶がないですね。懇意になって、例えば酒の場などの、個人的な付き合いの中では、団長、こういうところが分らないですけどということはあるんですが、職務として、公務として接している時には、これは分りませんということはないかな、言いませんね。行事的なものの流れのことに関したことでしたら、それは、まあありますけど、災害的なものに関しての、自分及び自分が判断したことによって市民や私ども消防団も含めてでしょうけど、自分たちの判断や指示によって、もし怪我人が出てしまったらどうしようというようなことでしたら、聞いたことはありませんね。ただ、不安そうな顔はしています。担当だからといって、必ずしも専門知識を持っているということではありませんからね。担当だからといって必ずしも専門家であるとは言えないじゃないですか。本当は担当イコール専門家なんだろうけどね。勉強もして、研修、講習などにも参加して経験を重ねていくんでしょうけど、なかなかすぐに専門知識が身に付くという訳ではありませんしね。そうしてようやく分ってきた頃に異動の時期になって、税務課に行ってしまったたり、福祉課に行ってしまったりする訳じゃないですよ。まあ、役所ですからね、そこは数年で異動せざるを得ないでしょうね。

（副団長A）それでも印西市の場合は市と常設（消防署）、常設と（消防）団とのコミ

コミュニケーションはよくとれていると思います。現場レベルは、特にそうですね。ただ、実のところ、市と常設や団など関係機関が集まるような場で、例えば、避難勧告のタイミングなりの事例（図上）研究を共同でするようなことはしたことがありません。（副団長A）無いですね。（団長）一番大事なことだと思いますけど。ですので、具体的に消防団の訓練、水防訓練も演習もそうですけど、あとは、具体的にそうなった時に、じゃあ何人の態勢で、誰をどう運ぶとか、その肉体の運び方の訓練はするんですけど、肉体の訓練をする前の情報収集をする市役所との間のディスカッションするその場は無いですね。（副団長B）一方通行だよな。

（団長）あと、そうですね、先般の常総では、まさか今回ここが決壊するとは思っていませんでしたという認識でしたよね、確か。ただ、やはりあのような状況の中にあって、その場に立てば、今回もまた、前回やられた辺りを警戒することは不思議ではないし、やはりそうですよ、後ではなんとで言えるにしてもね。（副団長A）例えば1時間に200ミリの雨が降った場合には必然的に、そろそろ勧告になるなっていうようになるのかということ。今は予想もつかないような雨がざっと降るような場合もあるし、そのへんの、事前の、いろんな想定を置いた共同の研究のようなことは、やっぱりやらないといけないと思いますね。（団長）その訓練をしましょうかという、肉体の訓練の方が主で、その訓練さえもやっとな時間を作って、やっている訳です。余裕がないですね。その事前の、いろんな想定を置いた共同の研究、情報の伝達訓練みたいなもので時間を取りましょうということ。市の事務局も含めて、かつまた市の事務局が考えていつだったら出られますかというような、その場面を見つけることがなかなか出来ていないんじゃないかと思います。

その地区その地区のいざとなった時の連絡を具体的にこうやろうとか、それを訓練でやることは今のところないですね。例えば一泊して、一回体育館に、その地区の人間を集めて、泊めるという。町内会でやっていたりするところはぼろぼろとあるんですけども、この東日本のことが起きてから。一度、夜に体育館に一回でもいいから泊ってみようという地区は、消防団とも言われたことがあるんですけど、そういう時に消防団は外へ出て何をやるんだというような。実際その時にというような訓練はやっておくと違うというのと一緒に、それは必要なとは思いますが、具体的にそれをやるとなると、じゃあこの体育館を借りるんだとか、どこまでどういう訓練をしようかとか。この前も水槽車を置いて、その水槽の水をどうやって分けるんだとか、大事だと思うんですけど、その災害事態訓練は、情報も含めてやっていないです。訓練のための訓練はしているんですけどね。

（副団長B）例えばその木下地区の堤防が決壊した、そうしたら小林駅まで、水は何分で到達するとか、東地区は、腰の高さまで浸水してしまうとか。そういった実際に起きるかもしれない場面を想定しての訓練をする必要があるんでしょうね。（団長）それって合併前にやったよね、確か。関係機関が集まって。1回だけ。（副団長A）日医大で。あの時に、あそこに、その当時、合併前の団長、副団長や、医者や自衛隊、諸々の関係機関が集まって、じゃあ印旛沼のここの橋が崩落した、どこが崩落した、さあ孤立した、さら

には、火災が発生したなどの場合には、どのように対処するって、なんかそういうことをやったような記憶がある。阪神淡路の大震災のあとでしたね、1回だけ。それは日医大が拠点の病院になったということと、理事長と首長同士が、いざそういった時に、ここが中心になるだろうということで。日医大が声をかけて、防災に関係する者たちが集まってやりました。それは、阪神淡路の大震災のようなここでも起き得るということでしたね。12、13年前ですね。そうそう思い出してきた。

（常総の消防団では「水害時、防災の実質の事務の担当者（補佐以下）との間の連絡調整は電話で行い、それもなかなか通じなかったことから、我々消防団は独自で動いていた」というが、印西市では、いざそうなった時のコミュニケーションの取り方についての研究、検討に関しては）今のところ、無いですね。（副団長B）防災会議は、何のためにやっているんですかね。（団長）あれは予防のための会議ではないからね。（副団長B）あれはなんとなく事務的じゃないですか。話が。（団長）まあ、マニュアルを作るための会議だから。まあそれも、何も今のところ、大きな自然災害がないから、それで誰も問題意識を持たないだろうね。印西市は。死傷者の出るような災害って無いですからね。（副団長B）そうですね。死傷者の出るような災害って記憶に無いですね。消防団に入って30年になりますが、記憶に無いです。（副団長A）それでも（市の防災担当部署には）やはり専門職がいた方がいいです。（プロパーの職員でも）いいです。異動なしにしてもらえばね、そうすればデータの蓄積も出来ますし、いざという時の連携もうまくいくのではないかと思います。結局、ころころ代わりますので、そうすると、やはり前任のままに踏襲することしか出来ない。そうじゃなくて今、災害も多様化していますので、それに合ったことを考えていかなければならないですから、守るんじゃなくて、攻めるというような姿勢も必要ですので、そのためにも専門職がいた方がいいと。（団長）印西市民を、災害が起きた時にどれだけ守れるかというやはり専門職が必要になると考えています。防災に関する認識を強く、かつまた、攻めていくような、政策を普段からやっていくことで変わってくるかとは思いますがね。

市との関係で再度申し上げますと、コミュニケーションに問題は無いと考えてはいます。言いたいことも言い合える関係にあります。ただそれも見方を変えると、普段のうちのあれというか、そのへんのところに慣れてしまっていて、緊張感に欠けているというかですね。例えば、問題点とは問われてもすぐには思い付かないとか、不満がないとか、毎日のこなし方が事務局任せというか、言葉で言えば、慣れ合いになってしまっているというか、それだから不満がない、ということかもしれません。（副団長A）事務局に任していれば安心だと思っているので、だから何もかも全部やってくれるんだろうっていう。（消防）団としては、市の事務局の方が上位に立っているという意識があるんでしょうね。（団長）行事や訓練に関しても市の事務局がやはり先に動いてくれて、予定どおりに進めようと、というような感じは事実ありますね。（副団長A）やっぱりまだ（大規模な自然災害の、被災の現場の活動の）経験をしていないということが非常に大きいんじゃないかと思います

ね。(副団長B) 例えばこれが、「決壊しそうだから消防団は出動します」というような経験が無いですから。(団長) それがいざとなった時に怖いですね。未経験ということで。逆にね。(実施日 28.3.10。場所印西市市庁舎)』

### 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

うまくコミュニケーションが取れないことで、相談も出来ず思い悩むことがある。コミュニケーションは大切であり、まずこのことに異を唱える人はいないように思う。事実、職場で感じるストレスの原因は、うまくコミュニケーションがとれないことによるものが多い。

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。

本項では、市区町村の防災担当者の心にある「不安」と「迷い」の实在と、その背景にあるものを知るために、7名の消防団員に対して、それぞれ7つの質問を行った。

インタビューを通じて特に注目したのは、消防団と市の防災の担当とのコミュニケーションと消防団が市の防災の担当に求めることの2つである。

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。市の防災の担当が現場の話を聞かせて欲しいと、我々と膝を交えることはありませんね。今もそうですし、変わりません。残念ながら当てにできません。我々は我々で動くということになります』と答えた。

同じ質問に対し副団長もまた『一方で、現場は、わりとうまくコミュニケーションがとれていたように思います。うちのこの指揮本部には警察も消防署も、勿論自衛隊の方も一カ所にいましたんで、その対応のやり取りというのはスムーズにいつているし、警察も1人の人は居てくれましたので、それで警察とのやり取りもやって頂きましたので、かなり有効に働いたと思いますね。震災の前と直後での関係者の相互のコミュニケーションの取り方は、結局のところ、どうなんでしょうね。トップというかその時の人達はまた全部入れ替わって、その時はその時のセットでいますけども、もう一応皆代替わりをしたり、現場変わってしまうので、やっぱり中々コミュニケーションというのは取りにくいんだろうなと思いますけども、中々そこまでは、言いかねていると思うんですけども。(今は) どうでしょうねえ。ま、自衛隊の方々でしたらばね、とにかくお世話になったので、あれですけども。消防署は勿論、我々ね、常日頃伺っているんで、あれなんですけども。警察方々はやっぱり何かないとよっぽどの繋がりという事は無いので、そういうのは無いですね。そんなに横の繋がりどうのこうのというのは無いですね。市(防災担当)は、無いですね』と、やはり市の防災の担当者とのコミュニケーションがうまく取られていないことを指摘した。

日を変えて行ったインタビューで、同じ質問に常総市の消防団長と副団長は『(今回の

災害で、消防団が活動する現場に防災の担当は）（副団長）直接は来てないよね。（団長）行ってないでしょうね。消防団と（関係者間のコミュニケーションは）各消防署とはやっています。連携はとっています。』と答えたのであるが、やはりここでも市の防災との間にあつてうまくコミュニケーションが取られていないことが分かったのである。

また、印西市ではどうか。団長と副団長は、コミュニケーションに問題は無いといいながらも、『市との関係で再度申し上げますと、コミュニケーションに問題は無いと考えてはいます。言いたいことも言い合える関係にあります。ただそれも見方を変えると、普段のうちのあれというか、そのへんのところに慣れてしまつて、緊張感に欠けているというかですね。例えば、問題点はと問われてもすぐには思い付かないとか、不満がないとか、毎日のこなし方が事務局任せというか、言葉で言えば、慣れ合いになつてしまつていっているか、それだから不満がない、ということかもしれません。（副団長A）事務局に任していれば安心だと思つているので、だから何もかも全部やってくれるんだろうという。

（消防）団としては、市の事務局の方が上位に立っているという意識があるんでしょうね。（団長）行事や訓練に関しても市の事務局がやはり先に動いてくれて、予定どおりに進めようと、というような感じは事実ありますね。（副団長A）やっぱりまだ（大規模な自然災害の、被災の現場の活動の）経験をしていないということが非常に大きいんじゃないかと思つますね。（副団長B）例えばこれが、「決壊しそうだから消防団は出動します」というような経験が無いのですから。（団長）それがいざとなつた時に怖いですよ。未経験ということ。逆にね。』というように問題点を指摘したのである。

次に消防団が市の防災の担当に求めることについて印西市の団長と副団長は『担当だからといって、必ずしも専門知識を持つているということではありませんからね。担当だからといって必ずしも専門家であるとは言えないじゃないですか。本当は担当イコール専門家なんでしょうけど。勉強もして、研修、講習などにも参加して経験を重ねていくんですけど、なかなかすぐに専門知識が身に付くという訳ではありませんね。そうしてようやく分つてきた頃に異動の時期になつて、税務課に行つてしまつたり、福祉課に行つてしまつたりする訳じゃないですよ。まあ、役所ですからね、そこは数年で異動せざるを得ないでしょうね。（副団長A）それでも（市の防災担当部署には）やはり専門職がいた方がいいです。（プロパーの職員でも）いいです。異動なしにしてもらえばね、そうすればデータの蓄積も出来ますし、いざという時の連携もうまくいくのではないかと思います。結局、ころころ代わりますので、そうなると、やはり前任のままに踏襲することしか出来ない。そうじゃなくて今、災害も多様化していますので、それに合つたことを考えていかなければならないですから、守るんじゃなくて、攻めるといふような姿勢も必要ですので、そのためにも専門職がいた方がいいと。（団長）印西市民を、災害が起きた時にどれだけ守れるかというやはり専門職が必要になると考えています。防災に関する認識を強く、かつまた、攻めていくような、政策を普段からやつていくことで変わってくるかと思つますね』と市の防災の担当の専門性について指摘した。

### 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

アンケートは、組織の中にあって「不安」と「迷い」に向き合い苦慮する市区町村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、市区町村防災担当者の上司である市区町村の長が、部下である市区町村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。アンケート用紙<sup>96</sup>は、平成28年11月に配布（12部）し、平成28年12月に回収（6部（6人）50%）した。

#### (2) 調査結果の集計（回収順に入力。原文のまま）

質問は、「部下である防災担当者の「不安」や「迷い」の実在を承知しているか。」と「経験を踏まえて、防災に関する、国、県との連携について、どのような問題があると考えているか。」の2つ。

質問は「部下である防災担当者の「不安」や「迷い」の実在を承知しているか」

- 警報発令等から待機し、状況把握し、連絡等を常にしていくことには、かなり神経を使っていると考えている。避難勧告等を発令する際には、慎重になることはしょうがないと考えている。待機等が長くなると表情に疲れ等が出ている。（熊本県合志市）
- 多くの市町村防災担当者及び担当課では、災害対策基本法など関係諸法の規定に基づき事務を遂行しています。本町においても、災害対策基本法に基づき、また、熊本県地域防災計画と整合性を保持した、「益城町地域防災計画」を策定しています。したがって、災害担当者及び担当課は、町地域防災計画に基づき、災害対応に従事しており、ご質問の「不安」や「迷っている」に直結するかは疑問が残ります。  
しかしながら、大雨や台風襲来時における避難勧告等の発令に関し、具体的な発令基準は存在しますが、今後の予想も加味することになっており、ご指摘の「迷い」は生じていると思います。また、今回のように大きな災害が発した場合、担当者、担当課に限らず不安や迷いが生じることは必然だと思います。適宜・適切に判断できるような環境整備も必要です。このことについては、災害対策本部長、即ち市町村長が「最終決定権者」となっており、災害担当者及び災害担当課への負担を軽減するように努めています。市町村長は、常日頃から、自らが最終決定権者であることを念頭に置き、事務を遂行しなければならないと考えています。（熊本県益城町）
- 防災及び減災に対する各地域において温度差がある。自主防災組織率の向上及び活動の活性化が必要である。防災訓練等における地区との連携及び警察、消防署、企業等との連携要領の違いによる訓練の実施要領をどうするか。最低限必要な各種計画及びマニュアルの作成及び徹底。避難勧告・指示等の状況に応じた発令時期と範囲の指定（熊本県大津町）
- 被害が想定される気象条件下で、避難勧告・指示等の判断とタイミングにおいて不

<sup>96</sup> 参考文献の次に添付した。参考資料ー2

安や迷いがある。又、台風接近時には、甚大な被害にならないかと不安を抱えている。（熊本県山都町）

- 災害発生時に、避難勧告等の判断基準の定量化がなされていないことと、発令後、防災部局の職員だけでは対応が難しいことが、熊本地震で経験し、今後の災害発生時に全職員が一丸となって協力を得られるか不安である。今後は、全職員参加型の訓練などを重ね、市役所職員の更なる防災意識の高揚を図っていきたいと思う。（熊本県玉名市）
- 避難所開設当初は、市民が避難所に殺到され、要請・要望に対して全てのニーズに対応する事が出来なかった事、また、災害対応業務に携わる職員は、自らも被災者である場合も考えられる中、昼夜関係なく長期の対応を強いられるため、各家族への心配や不安を抱えた中での業務遂行であったと推察しております。（熊本県八代市）

質問は「経験を踏まえて、防災に関する、国、県との連携について、どのような問題があると考えているか」

- 大きな災害時は、県も国も被害の大きなところを優先することは仕方がないと思うが、その中で、広い範囲で対応されるので、被害があってもなかなか対応していただけないところも多くなる。また、災害時も自衛隊派遣等に書類が必要になるので対応できないところもある。書類無しで対応して頂けることも必要だと考えている。（熊本県合志市）
- 今回の熊本地震において、国土交通省や総務省などの政府関係機関や、関西広域連合を中心とした各都道府県、また、全国の市町村から速やかに物資の支援や人的支援を受けています。この支援がなかったら、災害対応も不可能だったと考えており、通常業務の再開もできませんでした。

ご質問の連携に関する問題点としては、発災直後において、人員配置のミスマッチが存在したことは承知しております。例をあげるとすれば、「被害家屋認定調査のプロ」が「災害ガレキ置き場の交通整理」をされていたと聞いています。このような事案を解消するために、応援職員の簡単な「履歴票」を事前送付していただければと考えます。ただし、発災直後の混乱期を考慮すると円滑な運用が可能か疑問です。災害対策本部内は、非常に狭いスペースにおいて業務を遂行していたため、前述の応援・支援機関に加えて、各県警応援隊・緊急消防援助隊・自衛隊応援隊との連携・連絡は密に取れていました。特に、警察、消防、自衛隊については、発災直後速やかに応援派遣されたことに感謝しております。また、自衛隊については中隊長に相談し、任務外である輸送業務の依頼、給食支援や入浴支援の延長もお願いし、快く承諾を得ました。大変助かっております。したがって、今回の地震による大きな問題点は認識しておりません。（熊本県益城町）

- 災害時の業務に対応する市町村職員数の不足及び災害対応へのノウハウの不足等被災市町村のみでの対応には限界がある。市町村の保有する災害時の糧食・物資の備蓄量及び種類では災害対応に限界がある。（熊本県大津町）
- 今回の地震については、国・県との連携サポートがあり、被害対応を乗り切ること

ができた。(熊本県山都町)

- ▶ 国(内閣府・防衛省・農林水産省)からは、物資及び人的資源の迅速な対応に感謝申し上げます。しかし、県からは、県自体も被災していることもあり、なかなか支援や人的支援が難しい状況であった。また、県からは様々な被害状況報告や調査を求められ、災害対応に非常に支障をきたしたため、今後は重要な情報は、県が独自に連絡員を派遣し収集していただければと思う。(熊本県玉名市)
- ▶ 熊本地震では、被災直後は国・県からのプッシュ型支援にて、また、一定期間経過後は、私ども自治体の希望にあわせて多くの物資を送っていただきました。人的支援も自衛隊をはじめ、DMAT等多くの人的派遣をいただき、感謝申し上げます。物資の仕分けのほか、搬送、現地家屋の被害調査及び罹災証明の発行に伴う人員等について、中長期的に人手が不足した事から、今後は、家屋調査に関する専門職員の派遣等、人材の派遣について、国・県と連携していく必要があると考えます。(熊本県八代市)

### (3) 整理

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において、現場自治体の長として指揮を執った者たちである。今回のアンケートから、表現に違いはあっても、6名の市区町村の長のいずれとともに、部下である防災担当者の「不安」や「迷い」の实在であり、その背景を理解し、思いを寄せていることがアンケートから分かった。

また、国、県との連携について、どのような問題があると考えているかについては、『国・県との連携サポートがあり、被害対応を乗り越えることができた』とする意見がある一方で、『県からは様々な被害状況報告や調査を求められ、災害対応に非常に支障をきたしたため、今後は重要な情報は、県が独自に連絡員を派遣し収集していただければ』というものや、『中長期的に人手が不足した事から、今後は、家屋調査に関する専門職員の派遣等、人材の派遣について、国・県と連携していく必要があると考えます』というもの、さらには『災害時の業務に対応する市町村職員数の不足及び災害対応へのノウハウの不足等被災市町村のみでの対応には限界がある』などというように、マンパワーや、災害対応へのノウハウの不足など、被災市町村のみでの対応の限界に関することに注目していることがアンケートから分かった。

## 4 インタビューと並行して実施した市区町村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

アンケートは、組織の中において「不安」と「迷い」に向き合い苦慮する市区町村防災担当者の心の深い所にある实在や状況認識の内実を探るため、上記10名の市区町村の防災担当者とは別に行った。アンケート用紙<sup>97</sup>は、平成28年6月に配布(70部)し、平成28年7月に回収(26部(人)37%)した。

<sup>97</sup> 参考文献の次に添付した。参考資料1

## (2) 調査結果の集計 (回収順に入力。原文のまま)

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、信じるべき相手は誰か」

- 上司と部下 (熊本県合志市)
- 防災担当職員 (岩手県大槌町)
- 課内職員 (課長以下全職員) 及び県、気象台の情報担当 (鹿児島県鹿屋市)
- 課の職員、消防局、県危機管理課、気象台、国の関係省庁等 (広島県呉市)
- 同じ課の同僚及び上司 (熊本県菊池郡大津町)
- 業務上、また組織として、当然、上司や所属長となります。なお、本市当課では、全員が連携、協力、共有して災害対応等全般的に対応していると考えています。(神奈川県横須賀市)
- 経験を積んだ上司・同僚 (静岡県湖西市)
- 上司や同僚など、防災担当課職員 (神奈川県厚木市)
- 係の上司 (熊本県上天草市)
- 最終的に決心するのは「上司」である。(岩手県山田町)
- 部下、上司 (宮城県気仙沼市)
- 防災担当職員 (同僚) (静岡県南伊豆町)
- 課の同僚及び上司 (熊本県八代市)
- 自分。部下 (東京都大島町)
- 直近の上司である課長 (熊本県山都町)
- 上司 (熊本県玉名市)
- 災害対応経験を有する部下及び上司。他防災部門の職員 (宮城県仙台市「消防職」)
- 少なくとも同じ課の職員 (上司、部下等) は信じるべき。(宮城県仙台市「事務職」)
- 総務課長 (直近の上司が異動したばかりのため) (熊本県阿蘇市)
- 直近の上司 (青森県八戸市)
- これまでの防災担当を経験した職員。当課へ配属となっている消防職員 (青森県むつ市)
- 直近の上司 (和歌山県那智勝浦町)
- 直近の上司 (熊本県菊陽町)
- 防災担当者に信じるべき相手など存在しない。自然災害を相手にしており、誰も完全な回答を持ち得ない (熊本県益城町)
- 直近に災害を担当した職員 (福島県葛尾村)
- 同じ課の上司 (長野県長野市)

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、信頼できる相手は誰か。信頼出来ると判断した理由は何か」

- 同じ課の上司と同じ班の班員。同じ方向で仕事をしているので各班員の判断には的確なものがあり、あわてない対応ができる。(熊本県合志市)

- 課内の同僚。情報を常に収集し、総合的な判断が可能（岩手県大槌町）
- 課内の同僚。常に皆でやろうという雰囲気を作ってくれる。（鹿児島県鹿屋市）
- 課の職員、消防局、県危機管理課、気象台、国の関係省庁等。日頃から信頼足り得る関係を築けているため。（広島県呉市）
- 同じ課の同僚及び上司。迅速・適切な対応及び判断の的確性（熊本県菊池郡大津町）
- 信じるべき相手に同じです。上司や所属長です。（神奈川県横須賀市）
- ケースバイケースであるが、経験を積んだ上司がいる場合は彼ら。理由は即断即決が出来るから。（静岡県湖西市）
- 上司や同僚など、防災担当課職員。防災担当職員それぞれの担当部門の知識や経験等を基に防災担当課で総合的に判断するため。（神奈川県厚木市）
- 係の上司。常に落ち着いていて、的確な指示を出していただけるため。（熊本県上天草市）
- 防災担当の同僚。防災担当者としての立場で、検討、対策等を実施することから。（岩手県山田町）
- 部下、上司。ともに責任を持って当たれること。また、信頼（宮城県気仙沼市）
- 防災係の同僚（上司）。理由は、日常業務の判断も正確であり、冷静であるため。（静岡県南伊豆町）
- 課の同僚及び上司。理由は信頼に値する業務内容である。（熊本県八代市）
- 部下。危機感を持ち、冷静な対応（東京都大島町）
- 直近の上司である課長。自分より経験が豊富であり、色々な対処法を知っているから。（熊本県山都町）
- 上司。法律に詳しく経験と決断力があるため。（熊本県玉名市）
- 災害対応経験を有する部下及び上司。他防災部門の職員。経験を有しているから（宮城県仙台市「消防職」）
- 普段から防災・減災業務に従事している職員は信頼できる。（宮城県仙台市「事務職」）
- 上司。これまで様々な経験をしているため。（熊本県阿蘇市）
- 直近の上司（青森県八戸市）
- これまでの防災担当を経験した職員。当課へ配属となっている消防職員。理由としては、危機管理意識の高さ。（青森県むつ市）
- 同じ係の同僚。防災係の経験があり、的確に判断できる。（和歌山県那智勝浦町）
- 近隣自治体の防災担当者。同じ悩みを共有しており、日頃のコミュニケーションも良好であるため。（熊本県菊陽町）
- 防災に関して信頼できる相手など存在しない。（熊本県益城町）
- 百聞は一見にしかず。（福島県葛尾村）
- 同じ課の上司。理由は判断が迅速であり、防災に関わらず、今まで様々な経験をしているため、頼りになるところ。（長野県長野市）

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、他人にアドバイスを求め幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとりでこなしているか」

- 班員等の意見を求め総合的、客観的に色々な角度から物事を見るようにしている。(熊本県合志市)
- 情報を常に収集し、総合的な判断に努めている。(岩手県大槌町)
- 周りの意見を広く取り入れるよう心掛けている。(鹿児島県鹿屋市)
- 幅広い意見を求めている。(広島県呉市)
- 同僚及び上司にアドバイスと幅広い意見を求めている。(熊本県菊池郡大津町)
- 自分の意思、意見を持った上で周囲の意見を求めます。指示待ち、「どうすればよいか」というような伺いはたてないように常に心掛けています。決して“ひとりよがり”にならないように心掛けています。(神奈川県横須賀市)
- 求めている。(静岡県湖西市)
- 防災担当課職員に幅広い意見を求めている。(神奈川県厚木市)
- 他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めるよう勤めている。(熊本県上天草市)
- 関係機関等と調整しつつこなしている。(岩手県山田町)
- 意見を聞くことと判断の繰り返し。(宮城県気仙沼市)
- 業務の判断は係内で相談して意見を求めている。(静岡県南伊豆町)
- 職員間の距離が近く、常にコミュニケーションがとれており、統一した考えで業務を行っている。(熊本県八代市)
- 内容にもよるが、台風の接近時は気象庁などの情報を求めている。計画策定時などは各課の意見を聴取している。(東京都大島町)
- 重要な判断の場合は、上司の判断を仰いでいる。(熊本県山都町)
- 意見を求めるようにしているが、新しい制度が次々に新設されるため決断に迷うことが多い。(熊本県玉名市)
- 幅広く意見を求めている。(宮城県仙台市「消防職」)
- 自分ひとりではこなさず、周りの意見を参考にしている。(宮城県仙台市「事務職」)
- 経験不足のため、相談するようにしている。(熊本県阿蘇市)
- 広く意見を求めるように心掛けている。(青森県八戸市)
- これまでの防災担当を経験した職員、当課へ配属となっている消防職員に幅広く意見を求めている。(青森県むつ市)
- 経験のある同僚にアドバイスを求めている。(和歌山県那智勝浦町)
- 基本的に担当1人で考えるが、判断に迷う時は、周囲に意見を求めている。(熊本県菊陽町)
- 常にできうる限りの情報収集に心がけている。自己の意見と反する考えを大切にしている。(熊本県益城町)
- 災害対策本部の意見として対応(福島県葛尾村)

➤ 同じ課の職員にアドバイスを求め、必要な都度指示を仰いでいる。（長野県長野市）

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることはあるか」

➤ 情報収集できる範囲で情報収集して意思決定の判断材料にしている。（熊本県合志市）

➤ 常時、決定事項が公表されるまで幾度も反復確認を行っている。（岩手県大槌町）

➤ 様々な情報を収集し、勧告などの判断材料としているが、どの情報が第一となり得るか状況に応じて判断したい。（鹿児島県鹿屋市）

➤ 常に考えている。（広島県呉市）

➤ 避難勧告・指示等の具体的な発令基準（時期及び場所）の検討及び状況に応じた情報収集要領について検討（熊本県菊池郡大津町）

➤ 経験や感覚等から、よく考えるようにしています。その情報が“いるかいない”かや重要さ等も見極める必要があると思います。（神奈川県横須賀市）

➤ 情報を求めすぎているあまり、情報過多となって判断に苦しむ場合もあると考えるが、一方で情報が不足若しくは届いていないため、「何も起きていない」と先入観をもってしまう場合もあると考える。また集まった情報をどのように処理するのが定まっておらず、的確な指揮統制が出来ていないように感じる。（静岡県湖西市）

➤ 過去の災害時の基礎となる情報を現状と比較したり、経験から被害状況を見極めている。単純な数値だけでは見極めが難しい。（神奈川県厚木市）

➤ まだ配属から日が浅く、情報の見極めに関して十分な知見を持っていないため、その部分を補う意味でも情報見極めの知見を広げることは今後の課題であると考えている。（熊本県上天草市）

➤ 意思決定に情報が重要なことは承知しており、積極的に情報収集に努める。また、情報がないことも意思決定に重要であることも承知している。（岩手県山田町）

➤ 情報の見極めは特に注意している。独断はしない。（宮城県気仙沼市）

➤ 考えたことはない。（静岡県南伊豆町）

➤ 課の同僚や上司と常に意見交換を行っている。（熊本県八代市）

➤ 情報の入手先は、気象庁であったり、常日頃から顔の見える関係にあるので信頼できる。（東京都大島町）

➤ 気象庁や県（危機管理防災課）からの情報により見極めている。（熊本県山都町）

➤ 国や県の基準を基に考えている。（熊本県玉名市）

➤ 情報を正しく理解していないと正しい意思決定はできない。情報の名称だけで盲目的に意思決定をすることはしない。（宮城県仙台市「消防職」）

➤ 情報の見極めまで考えたことはない。（宮城県仙台市「事務職」）

➤ 意見の根拠を考えるようにしている。（熊本県阿蘇市）

➤ 特になし。（青森県八戸市）

➤ 自分は今年4月に配属されたばかりで、これまで防災に対する知識も低いものであ

ったことから、これまでの経験者のアドバイス等を見極めて対応している状態である。（青森県むつ市）

- そこまで考えたことはない。（和歌山県那智勝浦町）
- 非常時には、さまざまな情報があふれており、見極める時間的余裕がない場合もあるが、考えないことはない。（熊本県菊陽町）
- 情報の分析を行い、意思を決定しているが、自己の意見と反する情報を大切にしている。（熊本県益城町）
- 入ってきた情報をもう一度客観的に判断することにより、決断する。（福島県葛尾村）
- 情報収集により様々な情報が寄せられるため、過去の事例や他市町村の対応状況を踏まえた上で、意思決定の参考にしている。なお、正確な情報か否かの見極めについては大規模な災害になればなるほど、情報は錯綜するため、判断は非常に困難になることが思料される。（長野県長野市）

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、専門家や大きな影響力がある人々をどう見てきたかを考えることはあるか。彼らの見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向はないか」

- ひとつの判断材料として、判断時に活用している。災害対応時に地域住民に必要な見極め出来る範囲で見極めている。（熊本県合志市）
- ない。（岩手県大槌町）
- 専門家らの見解やアイデアは、1つの情報として。地域の実情にそぐわないものがあるから。（鹿児島県鹿屋市）
- 考えることはある。取り入れる点があれば取り入れようとする。（広島県呉市）
- 基本的には各人の考え方を重視（熊本県菊池郡大津町）
- 専門家の意見等を鵜呑みにすることはあまりないと思います。特に「防災」という観点から、いろいろな意見があることもあるので、一度内容を精査するよう心掛けています。（神奈川県横須賀市）
- どう見てきたかは相手による。アイデア・見解をフリーハンドで受け入れることはない。（静岡県湖西市）
- 専門家が提示する基礎的な情報以外に根拠となるものを用意することが難しい。また、根拠がある資料を用意できなければ対応策も考えられないため、実質は専門家の意見を参考にせざるを得ない。（神奈川県厚木市）
- 配属から日が浅いため、特に疑いを持つことはない。これからの業務でその辺りの判断力を養っていければと考えている。（熊本県上天草市）
- 考えることはない。地域特性はあるものの、疑うだけの専門知識がないことから、専門家の見解を受け入れる。（岩手県山田町）
- 専門家の見解はよりどころの1つ。しかし、判断については自分に責任を持つ意識で対応（宮城県気仙沼市）
- 考えることはない。見解について疑いなく受け入れることはない。理由は、災害

については、予知や予測は難しいと考えている。そのため、意見としては参考に  
するが、それが全てだと思わない。（静岡県南伊豆町）

- 専門家の意見であっても当市に当てはめて考えた場合にどうかを考える。（熊本  
県八代市）
- 基本的には顔の見える関係にある専門家（大学教授など）の意見は当然のごとく  
受け入れている。それ以外の方については、内容にもよります。（東京都大島町）
- 専門家の意見は受けるが、最終判断は町が行う。（熊本県山都町）
- 地域や住民の特性もあることは理解しているので、全て受け入れることはない。  
（熊本県玉名市）
- 専門家の意見は当然のことながら尊重するが、肩書きによって疑いもなく受け入  
れることはない。アドバイスの妥当性等を検討し、こちら側で主体的に決定する。  
（宮城県仙台市「消防職」）
- 専門家の見解は参考にはするが、自分なりの解釈をした上で受け入れるかどうか  
を判断する。（宮城県仙台市「事務職」）
- 考えるようにはしている。これまでと一変するような考えは、考えるようにはし  
ていないが、抵抗感も感じる。（熊本県阿蘇市）
- 専門家に反論できる根拠がなければ意見は採用されるべきだと考える。（青森県  
八戸市）
- 正直、専門的な知識もなく、疑いもなく受け入れていると感じている。（青森県  
むつ市）
- 専門家の言うことは受け入れるが、全てというわけではない。専門家によっても  
見解が違うことも多々ある。情報の選択が必要であるが、経験が少ない自分ではな  
かなか難しいことである。（和歌山県那智勝浦町）
- 学者等の専門家はあまり信用していない。現場の経験もなく、理想論を語るのも  
（熊本県菊陽町）
- 専門家などの考えは、あくまで参考にしかない。自然災害の対応に万能者は  
存在しない。（熊本県益城町）
- 入ってきた情報をもう一度客観的に判断することにより、決断する。（福島県葛  
尾村）
- 専門家の話を聞いたとしても、そもそも考え方にはいろいろな見解があり、必  
ずしも正解はないと考えているため、業務の参考にはするものの盲目的に信用する  
ことはない。なお、これだけの情報化社会のため、必要な情報や専門家らのアイデ  
アや見解について、有効か否か判断する材料は整っている。（長野県長野市）

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、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」

- 何をする時も、不安や迷いはある。イメージをすると悪い方向のイメージしか生  
まれてこない。（熊本県合志市）

- 不安、迷いの認識は無い。(岩手県大槌町)
- 今回の熊本地震など他で大規模災害が発生すると、自分の市で発生したことを思うと不安、迷いは出てくる。勤務時間以外で被災した場合、自身、家族の状況で出勤出来るかなど。(鹿児島県鹿屋市)
- 認識していない。不安や迷いは課で共有するようにしている。(広島県呉市)
- 「不安」や「迷い」についてはあまり認識していない。(熊本県菊池郡大津町)
- 「不安」や「迷い」は少なからずあります。具体的なものもあれば、漠然としているものもあると思います。(神奈川県横須賀市)
- 具体的に認識している。(静岡県湖西市)
- 被害の大きさなどその場での判断が必要になることが多く、不安や迷いはあるが答えの出しようがない。(神奈川県厚木市)
- 実際に災害が起きた場合、自分が落ち着いて対応できるか、またどの程度的確に動くことができるかという点で不安を感じている。(熊本県上天草市)
- 認識している。職員としての経験が短いことから、いざその時にどうなるのかのイメージがつかないため不安である。(岩手県山田町)
- 不安・迷いは認識している。迷った時は独断に走らない。(宮城県気仙沼市)
- 認識はしている。しかし、何に対する不安なのかは漠然としている。(静岡県南伊豆町)
- 認識はしているが、いざその時にどうなるかのイメージがつかないために、今のところは漠然としたものである。(熊本県八代市)
- 不安や迷いは認識しています。自分が下した判断でよかったのかなど、その時の自分を想像しています。(東京都大島町)
- 認識している。大規模な地震及び風水害が発生した場合の住民避難訓練の実施や、行動マニュアルに基づき行動ができるか。(熊本県山都町)
- 未回答(熊本県玉名市)
- 災害対応時については、常に「不安」や「迷い」はあり、その内容は具体的である。通常時においては「迷い」がどのようなことを指しているか分からないが、大規模災害が発生した場合の対応について漠然とした「不安」はある。(宮城県仙台市「消防職」)
- 常に漠然とした不安や迷いを認識している。(宮城県仙台市「事務職」)
- 経験不足からくる、不安等を感じることもある。(熊本県阿蘇市)
- 漠然としたものはあるが、決められたルールに則った対応を取ることが重要であると考え。(青森県八戸市)
- 迷いと不安は確かにあるが、自分一人で決定するものではないことから、決定した以上は、それを感じさせてはいけないものと認識している。(青森県むつ市)
- 認識はしている。漠然としたものである。(和歌山県那智勝浦町)
- 認識することはあまりない。(熊本県菊陽町)
- 自己の意見を集約するにあたり迷うのは当然であるが不安を感じる必要はない。

実施主体者が決定するため。（熊本県益城町）

- 不安や迷いは当然あるが、いざとなれば決断せざるを得ない。（福島県葛尾村）
- 認識はしているが、想定外の事象が起こった際に、的確な対応ができるのだろうかといった不安であることから、漠然としたものである。（長野県長野市）

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、危急な場面にあつて、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」

- 自分の決断が正しいと確信をもっては言えない。しかし、担当者として自分の決断には責任を持って伝えることにしている。（熊本県合志市）
- 確信を持って言える。常時、決定事項が公表されるまで幾度も反復確認を行っている。（岩手県大槌町）
- わからない。大規模震災を経験していないから。（鹿児島県鹿屋市）
- 絶対的な正しさを求めるのではなく、的確な行動を課全体で取っていく。（広島県呉市）
- わからない。（熊本県菊池郡大津町）
- 自分の意見を持つようにしているが、上司等に確認することは当然あります。確信を持てるものと持てないものが内容によってあると思います。（神奈川県横須賀市）
- 正しいと確信は持てない。知識はあっても経験が足りないため。また現場を見て全ての状況を把握している訳ではないため。（静岡県湖西市）
- 決断が正しいかどうかは結果でしか判断できない。行政の立場としては先手を打って、最悪の状況に対応できるようにすることが正しい判断基準であると考えている。（神奈川県厚木市）
- 担当として言うてはいけないと思うが、どの様に動いて対処すべきか、まだ明確につかめていないため、自身の判断に自信を持つことは現状ではできていない。（熊本県上天草市）
- 全てが正しいとは言えない。経験のないこと、特に、国民保護に関することについては確信が持てない。（岩手県山田町）
- 決断に自信を持てない局面に遭遇することもあると思う。その時にならないと分らないが、決断しなければさらに大きな被害となるかどうかでの判断になると思う。（宮城県気仙沼市）
- 正直、言えない。危急な場面であれば、一般事務職員で正しいと確信できる人間は少ないと思う。（静岡県南伊豆町）
- 確信を持つほど知識や経験がない。（熊本県八代市）
- 危急な場合に判断しなければならぬ事態であれば、最善の策、あるいは正しい判断だと思って決断すると思います。（東京都大島町）
- 確信は持てないが、住民の命を守ることを最優先に、その時最善と思われる対応を行う。（熊本県山都町）

- 相談の暇もなく決断を迫られた状況でもリスクが最小限におさまるような判断をしている。(熊本県玉名市)
- その時点、その状況では正しいと思い判断しているが、常に確信を持てるわけではない。理由としては、災害は我々の予測や想像を超えるのが常であるためである。(宮城県仙台市「消防職」)
- 正しいと確信は持てないが、決断を求められる立場では、最善の策として言わざるを得ない。(宮城県仙台市「事務職」)
- 絶対的な確信はもてないが、判断しなければならない場合もあると思う。(熊本県阿蘇市)
- 決められたルールに則り判断をすることが重要であると考えている。(青森県八戸市)
- 自分一人で決定するものではないことから、決断した以上は、不安等を感じさせてはいけないものと認識している。(青森県むつ市)
- 言わないといけない。最終判断が首長であっても、その判断材料となる情報提供は確信をもって言わなければならないと思う。(和歌山県那智勝浦町)
- 決断が正しいかは、確信が持てないが、たればを言ってもしょうがない。(熊本県菊陽町)
- 自己の判断が正しいかは誰もが判断できない。想定外の「危急な場面」であるならば、自己が最善と思われる判断をし、実施主体者に進言又は実施することにある。結果は、後からついてくるものである。「その時の判断が誤りだった。」との事後検証となる可能性もあり得る。(熊本県益城町)
- 責任度合いの問題だと思う。(福島県葛尾村)
- 自分の決断が正しいと確信をもって言えない。そのため、防災担当のスタッフが複数在籍しており、その中で判断している。ただし、昨今の災害は想定外の事象ばかりであるため、正しい決断を下すのは容易ではないと考える。(長野県長野市)

質問は「市区町村防災担当者であるその立場において、避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思い、何に「迷う」のか」

- 発令にあつては、全住民対象であれば、あまり不安はないが、一部地域の場合や、深夜等の場合には、苦情等もあり、不安や迷いは出る。(熊本県合志市)
- 唯一不安を感じるのは実際に被害が生じること。迷いは無い。(岩手県大槌町)
- 勧告等により逆に住民が危険にさらされるのではないかと。(鹿児島県鹿屋市)
- 不安や迷いは課で共有、解消するようにしている。(広島県呉市)
- 発令に対する住民の対応(住民各人の考え方において差がある)については不確定である。(熊本県菊池郡大津町)
- 人命が損なわれる事態(神奈川県横須賀市)
- 発令のタイミングが遅くなかったか不安。情報が的確に該当地域内の市民に伝わっているか不安。該当地域外の市民が余計な避難行動を行ったり、問い合わせの電話などを行って来てこちらが混乱しないか不安(静岡県湖西市)

- 避難勧告等は危険が迫っている情報を流すためであり、避難するか否かは自己判断によるものであるため、事故に巻き込まれるなどの事態を想定してしまうと情報が流せなくなる。（神奈川県厚木市）
- 夜間に災害が起こることが多く、避難勧告、指示を出すことで新たな被害を出すことになるのではないかと不安になる。（熊本県上天草市）
- 今まで、避難勧告・指示を発令する災害状況が発生していないため、回答に苦慮するが、避難勧告等の判断マニュアルが整備され、それに基づき発令することにより「不安」「迷い」は無いものとする。ただし、避難者の行動を考慮することは必要不可欠であるから、「迷い」の一つになることは拭えない。（岩手県山田町）
- 勧告・指示についての不安はあるが、出さないことで重大結果を招く場合かどうかで判断する。（宮城県気仙沼市）
- 夜間中に発令することは、安全面等を考慮すると発令は控えたいので、事前に発令を行いたいのだが、天候の予測は難しく空振りもあるため、発令に迷いと不安を感じる。（静岡県南伊豆町）
- 発令したことによって、逆に事故に巻き込まれてしまうことなどの事態が起きることが怖い。特に夜間の発令は不安（熊本県八代市）
- 空振りではないか、過剰な判断ではないか、との不安や迷いは常にあると思います。（東京都大島町）
- 気象情報をキャッチし、早めの明るいうちに避難を呼びかけることとしており、迷いはない。（熊本県山都町）
- 夜間の発令、発令の空振りなど。（熊本県玉名市）
- 発例の範囲。発例の内容（勧告・指示、避難の方法等）（宮城県仙台市「消防職」）
- 特に大雨時の夜間の発令は、住民が避難する際の事故への不安が大きい。（宮城県仙台市「事務職」）
- 発令を頻繁に行うことで、市民の危険意識が薄れていくような気がする。（熊本県阿蘇市）
- 特になし。（青森県八戸市）
- 今回の台風7号による大雨の際は、私が防災担当となって初めて避難勧告を発令するケースとなったが、大雨による冠水が心配される中、避難することによって逆に事故等に巻き込まれるのではという心配は確かにあった。（青森県むつ市）
- 夜間での発令は、事故等の可能性があるので極力避けたい。しかしどうしても発令しなければならなくなれば、不安になる。（和歌山県那智勝浦町）
- 夜間の発令や、天候の状況が見通せない時の発令は不安（熊本県菊陽町）
- 発令基準を明確化することによって、不安も迷いも無くなる。基準に基づき、発令権者に進言するだけである。（熊本県益城町）
- 自然災害においては確かに夜間の発令は不安だが広島や鬼怒川の例を思い出すと迷ってしまう。（福島県葛尾村）

- 土砂災害の避難勧告等発令に関しては、基準があるため特に不安はない。それよりも避難勧告等の発令をしないことで、災害がより大きくなることのほうが危惧される。（長野県長野市）

質問は「周囲は、市区町村防災担当者である貴殿の立場を理解しようとしているか」

- 周囲の職員には理解してもらっていると考えているが、他人事になっている職員が多くいることも感じている。（熊本県合志市）
- していると思う。（岩手県大槌町）
- 大変だねとよく言われる。（鹿児島県鹿屋市）
- 理解している。（広島県呉市）
- 理解してくれているが、自分の能力の範疇でしか対応出来ない。（熊本県菊池郡大津町）
- 同じ課の同僚はもちろん理解してくれているが他の課の職員となると分らない。（神奈川県横須賀市）
- 非経験者は「大変だろう」、経験者は「大変ですね」という反応。非経験者の「大変だろう」という感想は、日常業務でも残業等が多いことと、台風時などの警報発表時に昼夜を問わず詰めていなければならない状態を表面的に見ていることであるように感じる。（自分が当課へ配属以前も同様に感じていたため）（静岡県湖西市）
- 他課職員は災害対応については防災担当職員の職務であるとの認識が強い。指示がなければ、即座に災害時の対応ができるかは疑問である。（神奈川県厚木市）
- 配属から数カ月経つが災害続きで「大変ですね」と声をかけられることが多い。ただ、自身の対応がスムーズにこなせていないため、申し訳なさを感じている。（熊本県上天草市）
- 当町は、東日本大震災以降、派遣職員ではあるものの防災担当を専任として配置し、さらに、防災経験者を採用するなど、必要性を含めて理解されているものと思慮する。（岩手県山田町）
- 同じ課の同僚はもちろん理解してくれていると思うが、他の課の職員となると分らない。（宮城県気仙沼市）
- 大変とは声をかけられるが、担当以外は他人事であると感じている。（静岡県南伊豆町）
- 同じ課の人間はもちろん理解してくれるが、他の課の職員となるとわからない。着任にあたり大変ですねと何人かから声をかけられた（熊本県八代市）
- 実のところ、平成 25 年以前は防災担当は 1 人でした。また、庁内でも事が起きなければヒマで、必要無いのでは、と思っている輩もかなりいました。しかし、25 年の災害を受け、現在 4 人態勢で災害対策室として 1 つの課となりましたが、時間の経過とともに、庁内の危機意識は希薄化していますので、その対応を我々が担うものと考えています。（東京都大島町）
- 防災担当の立場を理解していると思われる。（熊本県山都町）

- 同じ課の職員はもともと理解していただいていたが、熊本地震を機会に全庁職員が防災担当に理解を寄せてくれている。（熊本県玉名市）
- 十分に理解している。（宮城県仙台市「消防職」）
- 同じ防災部門の組織の中では立場を理解してもらえが、他の部門（税や福祉等）からは理解を得ることが難しい。（宮城県仙台市「事務職」）
- 職員間でも理解してもらえない事が多く、後で批判を聞くこともあり、大変な思いをすることがある。（熊本県阿蘇市）
- 理解しようとしていると感じている。（青森県八戸市）
- 確かに理解はしてくれていると思うが、やはりこの立場を経験した人でなければ本当に理解しているとは思っていない。（青森県むつ市）
- 同じ課の人は理解してくれているが、他の課の人は分からない。以前は、防災担当者は暇というイメージが強かったため、現在の職務内容とは合っていない。（和歌山県那智勝浦町）
- あまり理解をしてくれない。ただただ厄介な担当というイメージ（熊本県菊陽町）
- 職員それぞれに職責があり、防災担当者だからと特別扱いはしない。ただし、あまり人気のない部署であることは確かである。（熊本県益城町）
- 実際に担当してみないとわからないことだと思う。（福島県葛尾村）
- 同じ課の同僚はもちろん理解してくれているが他の課の職員となると分らない。災害がなければ“何もない”と思われている節があり、通常業務についてもかなりの事務量があることを認識されていないと思われる。（長野県長野市）

質問は「防災担当の職は専任か。また、自身は、自身のことを市区町村防災担当者として適材であると思うか」

- ほぼ専任である。適材かどうかは分からないがやれることをしていただくと認識している。（熊本県合志市）
- 専任。適材の適否は公務の身故分かりかねる。（岩手県大槌町）
- 防災担当職員ではあるが課内に他の係もあるため、他の業務に携わることもある。適材かどうかはまだ判断できない。（鹿児島県鹿屋市）
- 専任である。適材である。（広島県呉市）
- 専任である。適材かどうかは判断できない。（熊本県菊池郡大津町）
- 普段あまり客観的に考える事は無いので適しているかどうかは分かりません。ただ、危機管理部署に長く在籍（自分は8年目ですが）するとオンオフの切り替えや、経験等からおのずと“肝が据わる”部分はあると思います。（神奈川県横須賀市）
- 専任である。適材であるとは言えない。災害時に判断をする立場ではないが、判断する立場の者に意見具申する立場であり、また場合によっては意見を求められたり、（判断する立場ではないにも関わらず）判断をしなければならないことがあるが、性格的に即断即決が難しいため、災害時にはむいてない考える。（静岡県湖

西市)

- 防災担当は専任ではない。適材であるかどうかは分からない。(神奈川県厚木市)
- 性格的に即時の判断をすることが苦手で、人命に関わる職務であるという責任感も感じるため、気疲れしてしまうことも多い。正直自分には向いていないと思う。(熊本県上天草市)
- 防災担当を専任としている。防災担当として採用されたことから適材と考えている。(岩手県山田町)
- 専任。適材とは言えない。他に適材がいると思っている。(宮城県気仙沼市)
- 入庁して初めての部署となるため分からない。(静岡県南伊豆町)
- 専任であり、自分にあっていると思う。(熊本県八代市)
- 防災対策室職員は専任で防災事務に従事しています。なお担当として適材かどうかは分かりません。(東京都大島町)
- 消防、防災無線等兼任である。適材であるかの自分では判断は付かないが、任務を全うすることに努力するのみである。(熊本県山都町)
- 兼任。有事の際は、出来る限りのことは行う覚悟であるが、昼夜を問わず、また土日休日も関係なく事が発生すれば休みも無く気が休まることがないため経験が必要な部署ではあるが、長くは担当したくない。(熊本県玉名市)
- 専任。適材かどうかは自分では判断できない。(宮城県仙台市「消防職」)
- 防災担当の職は専任ではなく、自分でも防災担当者としては向いていないと思う。(宮城県仙台市「事務職」)
- 専任。やりがいのある仕事だと感じていますが、防災の守備範囲が広く能力が仕事に追いつかないと思うことがある。(熊本県阿蘇市)
- 専任である。概ね適材であると思っている。(青森県八戸市)
- 専任であるべきと思う。近頃は防災士の資格を持った職員も増えてきていると思われ、そのような危機管理を持った職員をある程度の長いスパンで配属すべき。自分は性格も弱く向いていないと思っている。(青森県むつ市)
- 兼務である。(専任2人兼務1名の3人体制)自分自身は適材ではない。防災に関する専門的知識は少なく、いざという時に適切な判断ができるかわからない。(和歌山県那智勝浦町)
- 兼任。適材であるかは、よく分らない。(熊本県菊陽町)
- 交通、防犯、消費者行政、弁護士相談との兼任である。防災担当者として適材かどうかは、他の人が判断するものである。(熊本県益城町)
- 兼務職であり、適材とは関係なく配置されるため答えようがない。出来ないとはなかなかいえない。(福島県葛尾村)
- 防災担当の職は専任ではない。自分自身は、この業務にやりがいを感じているが、熟考して判断するため、迅速な判断能力は乏しく、実際の有事の際には機能しないことが考えられるため、向いていないと思われる。(長野県長野市)

### (3) 整理

まず、市区町村防災担当者であるその立場において信じるべき相手は誰かとの問いについては、信頼できる相手は誰かの問いとの対で考えた。本来、信じるべき相手と信頼できる相手は一致すべきであるが、現実には、必ずしも一致するわけではないことが、この2つの問いから分かった。

市区町村防災担当者であるその立場において他人にアドバイスを求め幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとりでこなしているかの問いについては、防災の職は、専門性が求められる分野であるがゆえに、周囲とのコミュニケーションがうまくとれず、かかる問題を一人で抱え込んでしまっているのではないかとの仮説によるものであったが、この問いから、少なくとも回答を得た26名に関しては、コミュニケーションがうまくとれず、かかる問題を一人で抱え込んでしまっている者はいないことが分かった。

やるべきことを自分で決めて、自分で考えて、行動できるタイプと、いつも人の意見に流されているばかりで、自分で何も決められない、何かを引き受けても、何からやればいいのか分からないというタイプにあっては、おのずと不安や迷いの捉え方は違ったものとなる。意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることはあるか、専門家や大きな影響力がある人々をどう見てきたかを考えることはあるか、彼らの見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向はないかなどの問いから、仕事に対しての向き合い方、それは能動的あるか受動的であるか、どう向き合い、また現状と課題などについてどのように捉えているかがよく分かる。

市区町村防災担当者であるその立場において自身の「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、危急な場面にあつて、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。

防災の担当者は、避難の勧告・指示の発令にあつて実際に被害が生じること、人命が損なわれる事態であつて新たな被害を出すことなどのほかに、発令のタイミングが遅くなかったか、情報が的確に該当地域内の市民に伝わっているか、該当地域外の市民が余計な避難行動を行ったり、問い合わせの電話などを行ってこちらが混乱しないかなどに不安を抱えている。同時に、自然災害においては確かに夜間の発令は不安だが広島や鬼怒川の例を思い出すと迷ってしまうというように結果の責任に懼れるのだ。そして空振りや過剰な判断、発令の遅れによって生じる結果にも迷うのだ。

次の、周囲は市区町村防災担当者である貴殿の立場を理解しようとしているかについては、この問いから、周囲の、防災であり、そのポストに対する理解から、不安や迷いの背景にアプローチしようとするものである。『同じ課の職員はもともと理解していただいて

いたが、熊本地震を機会に全庁職員が防災担当に理解を寄せてくれている』（本論文、第5章2項）というように、理解が進んでいると考える者がいて、反面『同じ防災部門の組織の中では立場を理解してもらえるが、他の部門（税や福祉等）からは理解を得ることが難しい』（同上）、『あまり理解をしてくれない。ただただ厄介な担当というイメージ』（同上）というように、依然、理解が進んでいないこともこの問いから分かる。担っている職務の重要性や意義を他者から評価されないと感じることもあるとすれば、自尊心はおのずと低下する。不適材だと思えば思うほどに、自信や主体性は失われてしまう。大丈夫だと思えずに、不安は募るばかりとなる。

防災担当の職は専任か。また、自身は、自身のことを市区町村防災担当者として適材であると思うかの問いからは、現職の、防災担当者の自信の实在であり、思いが分かる。

## 5 章のまとめ

市区町村防災担当者であるその立場において、危急な場面にあつて、自身の決断が正しいと確信を持って言えるかの問いを受けて、疑いもなくそうだと答えられる者は、そうはいない。

誰もが思う不安という感情。不確実なことに直面すると、誰しも不安を抱く。経験もなく知識も乏しく、どうしたらよいか決断がつかない。思わぬ事態に直面して判断に迷うことは多い。もとより常に最良な判断が下せる訳ではない。しかも、判断が正しかったか間違っていたかは、大抵の場合後付けの結果論である。

災害は、被災者のみならず、救援活動を行う者にも大きな心理的影響を与える。被災した基礎自治体は、対応の全てを第一線で担う責務がある。時には役所自体が被災することもある。また自ら被災した職員もいる中で、この責務を担う負担は計り知れない。

被災直後の災害対応体制は、混乱を極める。役割を果たせないという思いから追い詰められていく。自身の判断の誤りによって犠牲者を出したことに対する責任が問われるとすれば、強いストレス状態をもたらすことは容易に想像がつく。強く不安に思い、そして迷うことは不思議ではない。

山本の言うように、我々もまた、ある情報に相対した時に、潜在的に何かを感じ取り、それに縛られて言動を抑制されることが多々あり、人はその抑制された状態で結論を出す。やがて抑制から解放され、そして振り返り、なぜ、どうしてあの時にあのような結論を出したのかを説明しようとしても大抵はうまく説明出来ない。

そのようにして、暗黙知が暗黙のままに留まっていく。「不安」や「迷い」の实在のほとんどは継承されることなく暗黙知のまま失われていくことになる。

本章では、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。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。

インタビュー、アンケートを進める過程で、複数の防災担当者から不安なり迷いの実在を聞いた。ある者は具体的であるという。『防災業務というのは基本的に、いわゆる備えですね。事前準備を、普段やっている事前準備をいかにその時に活かせるかということに尽きる、というように思っていますが、いくら備えたとしてもどうしようもならないことを体験として知っているわけです。以前、（大島。平成 25 年）の災害を経て、不安はそれ以前より、より具体的なものとしてありますね。今も、行方不明のままの方がいるわけです。普段こうやって防災計画なり何なりを、地域防も今見直ししているんですけど、はたして本当にこれでいいのか』（本論文、第 5 章 2 項）というように不安を隠さない。さらに、『ただ奥底にはやはり我々の保身もあると。だから迷うんでしょうね』（同上）と内実を語る。

今後とも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、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不可欠である。

防災の専門職員がほとんどいない市区町村が第 1 次的に災害対応を個別に実施することは、明らかに合理的ではない。住民に一定程度リスクへの覚悟を持たせること、ソフト対策を重視するなどし、自己責任において何が出来るかを行政が主体となり、能動的に住民を巻き込み一緒になって出来ないことを共有し「出来ること」を考えていくことこそが、実際に適う取り組みである。

ゆえに行政は自らのどの部分を限界とするかを開示しなければならないのである。

## 第6章 結びにかえて

---

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。

日常化する自然災害の現場であって対応する市区町村の限界をいかに見極めればよいのか。現場における職員の対応と被災者の反応をよくよく調査しないままに、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ほかならないはずである。

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。そしてそれは広く共有されるべきであるが、住民は、市区町村の職員の生身の思いや、彼ら市区町村の職員が、どう自らに課せられた役割に向き合っているのかにあまりに関心である。筆者をこの取り組みに導いた問題意識の発端である。

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（実証性や再現性など）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。方法としては先行文献の分析によるほか、通信による意識調査（アンケート）、2件の事例研究、25人に対する対面のインタビューなどにより行った。また、本研究にあつては、現地に出向き現場に立ってしか見えないものがあるとする考えから、以下のとおり被災の現地に出向き、現場に立った。

- 東日本大震災被災地
  - 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)
- 平成 28 年熊本地震被災地
  - 熊本県下益城郡益城町 (28. 6. 20) (28. 11. 2)
- 平成 25 年台風 26 号伊豆大島豪雨災害被災地
  - 東京都大島町 (28. 9. 23)
- 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨被災地
  - 茨城県常総市 (28. 1. 28)

自然災害。それはいつもの日常の中で何の前兆もなく訪れ、大切な家族や財産を一瞬のうちに奪い去る。この国土に住み続ける限り、我々はいつどこで大地震や火山の大噴火に遭遇するか分らないという宿命を常に背負わされている。平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46

分。我々は、抗えない自然の力を目の当たりにした。

派遣命令を受けて発災の翌日に現地に入った幹部職の自衛官は筆者のインタビューを受けて当時を振り返り、現地対策本部に踏み込んだ際の印象を『入った時に感じたものはずね、簡単に言うと、言葉では少し言い表し難いのですが、絶望感というか虚脱感というか、自然に対する人間の無力さというか、その時は何か話をしているというのはなく、ざわざわと、こう人がいて、各々誰か会話したりとか、あとは皆さん茫然とこう空を見上げたりとか、地面を見たりとか、そのような感じだったですね』（本論文、第5章2項）と、改めて、自然に対する人間の無力さを語った。

日本国は、環太平洋造山帯の一端にあつて、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つて、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。

災害対策基本法の、現場主義の考え方から、最前線に立つのは、住民に最も近い、いわゆる身近な“お上”である市区町村の職員である。市区町村は、同法によって防災対策の第一次的責務を負う。住民の生命、身体、財産を保護する責務を持つ市区町村の首長に与えられた責務、権限は広範囲に及ぶ。関係機関や住民などに災害の通知に加えて、避難の勧告や、指示を出す権限が与えられている。さらには、警戒区域からの立ち退きの勧告、指示のほかに、災害拡大のために設備や物権も取り壊すように要求することもできる。

およそ災害時に必要と考えられうる権限が列挙されており、同法が想定する災害対処に当たって期待の大きさとともにその責任の重さが分かる。ゆえに人的被害が発生すると、避難勧告の遅れや情報伝達の失敗、避難の遅れなどが、特にマスメディアを中心として指摘される。その多くは、避難が遅れた原因をお上の責任に帰そうする内容である。

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。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。自然災害への備えは、災害に対峙しているのはあくまでお上であつて、住民はその保護の下にいるという基本構造を示していると考えられる。古来より、自然災害による被害を最小限に抑えること、統治下にある人々を救済することは、為政者であるお上に課せられた重大な使命であり、それは今も変わることはない。ゆえに「住民は、災害対応の責任の多くが行政にあると考え期待もしている。期待しているからこそ、期待が裏切られた被災に際しての行政批判も強くなる」（片田他、2007、4頁）のである。

職員数は平常時が基準である。職員も被災者となる。おのずと人手は足りなくなる。その状況で支援物資の取り扱い、避難所の開設や運営、建物の危険度の緊急判定、仮設住宅の建設などの業務を遂行しなければならない。

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る。平成 28 年 8 月 31 日、台風 10 号の影響を受けて、この町の中心付近を東側の太平洋に向かって流れる小本川が氾濫し、川沿いに建つ高齢者グループホーム「楽ん楽ん」の入居者 9 名が不幸にして亡くなった。9 月 1 日午後、現地を視察した政府調査団長の務台俊介内閣政務官はメディアの取材を受けて「自然災害で見逃しは許されない。町には広く避難勧告を出してほしかった。責任は重い」と指摘するが、自然災害にあつて見逃しを無くすことなど、はたして可能か。「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）のだ。

不慣れな仕事である上に前例そのものが無く、状況を能動的に理解しようもない。担当者は葛藤の中にあつて、そこでは普段とはまったく違った状況認識や行動を強いられる。状況は即断を求めている。複合連鎖の先読みなどは到底叶うはずもない。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るのかも分らなくなる。ますます不安は募り、判断に迷う。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。

矢継ぎ早の電話対応に追われ、意思決定者への報告は滞る。それが甚大な被害を受けた小さな自治体の実際である。平成 28 年熊本地震の際にあつて、熊本市では 4 月 19 日付けのホームページにおいて「連日、熊本市の担当課への電話による問い合わせが殺到しており、被災者への救難活動に支障をきたしている状況です」と、個人による問い合わせを極力控えるよう呼びかけて、協力を求めた。常総市の水害でも同様に、個人による問い合わせに追われて事務がパンクする事態に至った。また常総市の防災担当者は『あとは住民からの情報とかも当然電話鳴りっぱなしだったんでそれをみんな受けて。本当にどこでも、決壊、危ないからとかって本当情報がありすぎてそれも本当に実際対応できたかって言ったら、実際の話聞き流しになっちゃったとかそういった場合もあると思います。本当に一杯いっぱい』（本論文、第 5 章 2 項）というようにインタビューに応じて被災当時の状況を筆者に語った。

平成 28 年熊本地震。熊本県下益城郡美里町では、14 日の余震時に 2 名であった避難者が 16 日の本震後には 483 名に急増した。準備が整わないままに、避難所は人であふれ、係長以下 2 名の常勤及び臨時勤務 1 名の、合わせて 3 名の防災担当及び関係者は、自らも被災者でありながらにして対応に追われたのである。同町の防災担当者は筆者のインタビューに『住民からの問い合わせの電話は、その時点では、入ってきてはいないですね。16 日の本震の時はありましたが、余震（14 日）の時は無かったですね。16 日の本震の時は

私泊っております、それからすぐ警戒態勢になりました。皆にはすぐ出てきてもらいました。私はそのままここに居た訳ですが、あの時は防災待機班が4名泊っていたんですね、加えて私が1人防災担当で泊っていて、あの時は電話がじゃんじんと鳴りましたね。要は救急車が繋がらない、119が繋がらないということで、こっちに電話がありましたね。夜中だったので、市街の状況はまだ外に出て云々じゃなかったけんですね。被害の状況というよりも、そういった怪我の電話が殺到したということですね。まあ怪我の情報というか。あとは、ただ事じゃないということで、やっぱ車で避難されたけんですね』(同上)と当時の混乱する状況を語ったのである。

災害対応を効率的に行えるようにするためには、通常の業務の延長線上ではない部分として必要な能力と知識を身に付ける必要がある。

実際にも、首長は必ずしも危機管理に関する専門的な知識を有しているわけではなく、市区町村の防災担当者は、首長の指揮調整に関する機能を補佐するとともに、オペレーションに関わる様々な業務を効果的に実施するための対応方針を検討することにおいても中心的な役割を果たすことが求められることになるが、十分な教育を受けた上での配属ではない。

溢れ出す水を目の当たりにして迅速かつ的確な対策を行うことができるかどうかは、ひとえに経験に依るところが大きい。過去に似たような状況を経験している者は、経験に基づいて、経験の無い者よりも、より適切な対応を取ることができると考えてよいが、個人のレベルで、そのような災害対策の実体験を得る機会はそうそうあるはずもなく、とりわけ大災害ともなると稀である。

熊本地震被災地の市区町村防災担当者はアンケートに『2、3年のサイクルで異動するなかで専門的知識、対応を身に付けることは困難であると考えている。また同様に不測の事態に対して適確な判断をとることも難しく、知識、対応の面で十分な水準に達することができていないという不安も感じる』(同上、第4章4項)というように自身の不安を隠さない。同じく熊本地震の被災地市区町村の防災担当者についても『判断を誤ると、生命に係わるという点では防災業務は重責に感じています。今年で2年目を迎えていますが、経験不足から判断を躊躇する場面もありますし、苦慮することも多いにあります。防災関連の判断は防災部署の判断案を基に、上層部の判断にもなりますが、知識とある程度の経験を必要とする業務と思います』(同上)というように判断に当たっての迷いを隠すことはしない。また、別の防災担当者は『概ね3年サイクルの異動を繰り返す中で、現在の職務を行っているが、いざ不測の事態を前にして、適切な判断をすることは非常に難しいと考える。私自身は日々緊張感があり、専門的な知識を得ようと思っているが、日々の日常業務に追われており、そこまで手が回らないのが実情である』(同上)というようにもどかしさを滲ませる。

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。

第1章では、自然災害をめぐる行政の責任に注目した。市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」の实在を考察する前段階のケーススタディーになる。自然災害と行政の責任に関する事として、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。

次の第2章及び第3章では、自然災害と法制度及び市区町村地域防災計画制度に注目した。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た。

続く第4章では、市区町村防災担当者を取り巻く勤務の実際、市区町村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たほか、これにアンケート「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。

そして第5章では、インタビューを主に、これにアンケートを加えて、市区町村の長、市区町村防災担当者、被災地の自治体（被災当時）に勤務していた者、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、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、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などを対象として聞き取りを行い、組織の中にあつて「不安」と「迷い」に向き合い苦慮する市区町村防災担当者の心の深い所にある实在や状況認識の内実を探った。

平成29年2月14日。熊本地震の復旧業務に当たり、長時間勤務で肉体的、精神的に負担がかかったとして平成28年5月に自宅で自殺した阿蘇市の50代の男性職員について、地方公務員災害補償基金熊本県支部が公務災害と認定していたことがメディアの報道で明らかになった。熊本地震に対応して亡くなった県内自治体職員の認定は本件が初めてである。

遡ることおよそ2年半前の平成26年8月24日。自治労が、「こころの健康」調査結果<sup>98</sup>を公表した。この調査によると、職員の42.4%が震災後の業務で被災住民から理不尽なクレームを受けた経験がある、また34.0%が被災住民から暴言、暴力を受けた経験があるというように、被災自治体職員の過酷な震災業務の実態が分かる。

筆者のメモに書き残しがある。インタビューを終えてテープを止めた後、陸前高田市長戸羽太氏は筆者に次のように語った。『災害後の住民対応は非常に難しい問題です。3日も4日も着替えができず、食べるものもないような状態が続いていました。市の業務は住民対応が主ですが、窓口に押しかけられると、職員も本来自分がやるべき仕事ができなくなります、その結果、住民への対応も十分にできなくなってしまいます。今後の課題だと考えています』（筆者メモによる記録）。

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つ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なるか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、被災の現場にあつて、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。

なお、最後に今後の課題と展望について述べたい。本研究は、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ることで検討、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ものである。いくつかの結論は得たものと考えているが、ただし、それは1つの結論に過ぎず、引き続き研究を積み重ねる必要を自覚している。

今後の課題は、成果の、実践への適用である。ワークショップなどの各種の機会を通じて「基礎自治体が自らの対応の限界を住民に告げることの意味」などを積極的に発信していきたいと考えている。

また今後の展望であるが、今回の研究を基礎として、南海トラフの巨大地震、首都直下地震などを見据えて、次の2つについて引き続き研究を進め、まとめたいと考えている。

1つは、行政組織と市民の間に存在する「行政の危機管理」に関する認識のずれを鮮明にすることである。インタビュー、アンケートなどを通じて観察し、これを論文にとりま

---

<sup>98</sup> 岩手、宮城、福島自治労に加盟する主に沿岸部の労働組合の全組合員13,085人を対象に実施したもの。

とめて報告、情報発信する。

2つは、「連携・協働」に関することである。不測の事態に直面する被災の現場においてNPOや住民、行政は、それぞれにどんな役割を果たし、機能し、連携し合えば全体の最適に適うのかを検討したいと考えている。

熊本地震の、支援活動の現場にあって、行政、NPO等の非政府組織や社会福祉協議会等の各セクターが、互いの活動内容や活動領域を十分に承知しておらず、組織体として機能したとは言い難い状況であったことから、これについて今後の課題として指摘された。こうした状況を踏まえ、これを改善するために、各セクターであり、特に行政は、今後平時から、情報の共有はもとより、相互理解の場をより積極的に、かつ能動的に作為することに、今より以上に努める必要がある。

検討に当たっては、成果を上げ得る「場のモデル」の創造と、「協働のしやすさ、働きやすさ」に注目し、関係者が知覚する「協働しやすさ、働きやすさ」を決定づける基準を明らかにしたいと考えている。前者と同様に、インタビュー、アンケートなどを通じて観察し、これを論文にとりまとめて報告、情報発信する。

## 参考文献

### 【単行本】

- 池上正樹・加藤順子著（2014）『石巻私立大川小学校「事故検証委員会」を検証する』ポプラ社
- 池谷浩著（1999）『土石流災害』岩波新書
- 生田長人・西泉彰雄・原田賢一郎・大森雅夫・下山憲治著（2010）『シリーズ防災を考える 4 防災の法と仕組み』東信堂
- 伊藤和明著（2002）『地震と噴火の日本史』岩波新書
- 伊藤和明著（2005）『日本の地震災害』岩波新書
- 稲泉連著（2014）『ドキュメント豪雨災害—その時人は何を見るか』岩波書店
- 稲泉連著（2012）『命をつないだ道 東北・国道45号線を行く』岩波書店
- 猪瀬直樹著（2015）『3.11 気仙沼 公民館に取り残された446人』河出書房新社
- 今井照著（2014）『自治体再建—原発避難と「移動する村」』ちくま新書
- 内山卓郎著（1999）『地すべり災害と行政責任—長野・地附山地すべりと老人ホーム26人の死—』緑風出版
- 河田恵昭著（2010）『津波災害』岩波新書
- 菊澤研宗著（2009）『組織は合理的に失敗する—日本陸軍に学ぶ不条理のメカニズム—』日本経済新聞社
- 京極純一著（1983）『日本の政治』東京大学出版社
- 古泉弘、小林謙一、森村健一、池田悦男、大塚昌彦、笹嶋貞雄、古谷尊彦、新田太郎、北原糸子、寒川旭、渡辺尚志著（2009）『災害と江戸時代』吉川弘文館
- 籠屋邦夫（1997）『意思決定の理論と技法 未来の可能性を最大化する』ダイヤモンド社
- 佐瀬稔（1995）『大地震生と死』草思社
- 高橋和雄著（2009）『豪雨と斜面都市—1982 長崎豪雨災害—』古今書院
- 高橋裕著（2012）『川と国土の危機』岩波書店
- 高寄昇三著（1996）『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房
- 土屋信行著（1996）『首都水没』文芸春秋
- 津久井進著（2012）『大災害と法』学陽書房
- 寺田寅彦著（2011）『地震雑感／津浪と人間・随筆選集』中公文庫
- 寺田寅彦著（2011）『天災と国防』講談社
- 寺田寅彦著（2011）『天災と日本人 寺田寅彦随筆選集』角川学芸出版
- 戸羽太著（2011）『被災地の本当の話をしよう～陸前高田市市長が綴るあの日とこれから～』ワニブックス
- 友野典男（2006）『行動経済学 経済は「感情で動いている」』光文社新書
- 仁平義明・首藤由紀・箱田裕司・申紅仙・佐藤拓・本多明生・阿部恒之（2009）『シリーズ防災を考える 2 防災の心理学 ほんとうの安心とは何か』東信堂

- 野中郁次郎・紺野登（1998）『知識経営のすすめーナレッジマネジメントとその時代ー』筑摩書房
- 林奈生子著（2013）『自治体職員の「専門性」概念ー可視化による能力開発への展開ー』公人の友社
- 廣井脩著（1986）『災害と日本人ー巨大地震の社会心理ー』時事通信社
- 広瀬弘忠著（2004）『人はなぜ逃げ遅れるのか』集英社
- 宮沢清治著（1999）『近・現代 日本気象災害史』イカロス出版
- 水島淳著（2013）『スタンフォードの教え「ビー・ユアセルフ」』扶桑社
- 南博（1994）『日本人論ー明治から今日までー』岩波書店
- 道下弘子（2012）『東日本大震災 語られなかった国交省の記録』JDC出版
- 山下文男著（2008）『津波てんでんこ』新日本出版社
- 山下文男著（2008）『津波と災害ー三陸津波始末ー』古今書院
- 山村武彦著（2005）『人は皆「自分だけは死なない」と思っている』宝島社
- 山本七平著（2007）『日本人と組織』角川書店
- 山本七平著（1983）『空気の研究』文芸春秋
- 吉村昭著（2004）『三陸海岸大津波』文芸春秋
- 和田迪子著（1997）『万能感ー奢りと泣き寝入りのメカニズムー』新潮社
- 【単行本・翻訳書】**
- アイラ・チャレフ著、野中香方子訳（2009）『ザ・フォロアーズ』ダイヤモンド社
- アマンダ・リプリー著、岡真知子訳（2009）『生き残る判断生き残れない行動ー大震災・テロの生存者たちの証言で判明ー』光文社
- カール・E・ワイク著、遠野雄志訳（1997）『組織化の社会心理学』文眞堂
- カール・E・ワイク著、遠野雄志・西本直人訳（2001）『センスメイキングインオーガニゼーションズ』文眞堂
- シーナ・アイエンガー著、櫻井祐子訳（2014）『選択の科学』文芸春秋
- シャンカール・ヴェンダンタム著、渡会圭子訳（2011）『隠れた脳』合同出版
- スコット・プラウス著、浦谷計子訳（2009）『判断力ー判断と意思決定のメカニズムー』マグローヒル・エデュケーション
- スティーブン・P・ロビンス著、高木春夫訳（2009）『組織行動のマネジメント』ダイヤモンド社
- ダニエル・カーネン著、村井章子訳（2012）『ファスト&スロー（上）ーあなたの意思はどのように決まるかー』早川書房
- ダニエル・カーネン著、村井章子訳（2012）『ファスト&スロー（下）ーあなたの意思はどのように決まるかー』早川書房
- ノリーナ・ハーツ著、中西真雄美訳（2014）『情報を捨てるセンス選ぶ技術』講談社
- ハーバード・A・サイモン著、二村敏子・桑田耕太郎・高尾義明・西脇暢子・高柳美香訳

- (2009) 『経営行動—経営組織における意思決定過程の研究—』ダイヤモンド社
- マッテオ・モッテルリーニ著、泉典子訳(2008) 『経済は感情で動く—はじめての行動経済学—』紀伊国屋書店
- ロバート・ケリー著、訳(1993)、牧野昇訳『指導力革命—リーダーシップからフォロワーシップ』プレジデント社
- M. Hベイズーマン、D. Aムーア著、長瀬勝彦訳(2011) 『行動意思決定論—バイアスの罠—』白桃書房
- P. F. ドラッカー、ジョセフ・A・マチャレロ著、上田惇生訳(2008) 『プロフェショナルの原点』ダイヤモンド社

**【定期刊行物】**

- アンドリュー・キャンドル、ジョー・ホワイトヘッド、シドニー・フィンケルスタイン著  
(2009) 「「脳科学が解明する意思決定リスク」」 『ハーバードビジネスレビュー』  
2009年8月号、124-134頁
- カール・E・ワイク著(2011) 「「不測の事態」の心理学」 『ハーバードビジネスレビュー』  
2011年5月号、102-112頁
- キャス・サンスティーン、リード・ヘイスティ著(2015) 「いま明かされる集団志向のメカニズム」 『ハーバードビジネスレビュー』2015年6月号、12-26頁
- 廣澤脩「災害と日本人—日本人の災害観—」 『月刊消防』昭和58年1月号
- 廣澤隆之(2014) 「自然最高—東日本大震災を契機に—」 『現代密教』第23号
- 判例タイムズ(2014) 「佐用町水害訴訟」 『判例タイムズ』2014年12月号、110-111頁
- 地方自治判例研究会編(2014) 「刻々と変化する自然災害、避難勧告の判断に苦慮」 『判例地方自治』判例自治平成26年2月号、4-9頁
- editorial b side 編集部『b side 2011 vol.13~2015 vol.31』東京法規出版
- ランジェイ・ガラディ、チャールズ・ガスト、シャーロット・クロンティリス著(2014)  
「不測の事態で発揮されたセンスメイキング—そのとき、福島第二原発で何があったか—」 『ハーバードビジネスレビュー』2014年11月号、106-114頁

**【大学、政府機関、業界団体の論文、刊行物等】**

- アジア航測株式会社天野篤、高山陶子(2007) 『土砂災害と防災情報—台風0514号災害の避難に学ぶ—』(報告 Technical report)
- 一般社団法人消防防災科学センター(2009) 「平成20年風水害の避難対応にみるわが国の防災の課題」 『季刊 消防科学と情報』No.96(2009春号)
- 伊豆大島土砂災害第三者調査委員会(2016) 『平成25年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会報告書 平成28年3月』
- NHK東日本大震災プロジェクト(2014) 『証言記録東日本大震災・II・III』NHK出版
- 大阪大学医学部付属病院中央クオリティマネジメント部(2014) 『医療チームの安全を支えるノンテクニカルスキル—スピークアップとリーダーシップ—』学術集会等講演会及

び平成 24 年度国公立私立大学附属病院医療安全セミナーパネルディスカッション報告書

株式会社 ウェザーニューズ (2011) 『東日本大震災 津波調査』

かすかべ未来研究所研究チームKADA 『大災害が発生した場合の職員の対応～春日部市直下型地震が発生したら～平成23年度実践型政策形成能力向上研修』都市とガバナンス Vol. 19

環境防災総合政策研究機構 (2011) 『東日本大震災における消防団活動の実態調査報告 ver1.0～消防団員への面接調査・アンケート調査から見えたこと～』

公益財団法人土木学会東日本大震災フォローアップ委員会 『地域防災計画特定テーマ委員会成果の概要 (案) (平成 24 年 12 月)』

国土交通省 (2015) 『新たなステージに対応した防災・減災のあり方 (平成 27 年 1 月)』

国土交通省国土交通政策研究所 (2014) 『防災の法制度に関する立法政策的研究…その 1 … (国土交通政策研究第 114 号)』

国土交通省気象庁 (2011) 『土砂災害警戒情報自治体アンケート結果概要』

国土交通省水管理・国土局防災課災害対策室 (2014) 『災害列島2013 2012年の災害を振り返る』

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部 (2010) 『自治体のオールハザード危機管理体制におけるバックアップのあり方』

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部 (2012) 『防災における政策ジレンマの研究－阪神・淡路大震災と東日本大震災はどう想定されてきたか－』 pp. 2-6

国立防災科学技術センター (1986) 『1985年7月26日長野市地附山地すべりによる災害の調査報告』

静岡大学防災総合センター (2009) 『「市町村役場における豪雨災害情報の利活用状況について」アンケート調査結果(速報)の公表』

静岡大学防災総合センター (2009) 『「市町村役場における豪雨災害情報の利活用状況について」報告書』

静岡大学防災総合センター (2014) 『市区町村の防災に関するアンケート緊急集計速報 (2014 年 9 月)』

静岡大学防災総合センター (2015) 『市区町村の防災に関するアンケート素集計報告書 (2015 年 3 月)』

自由民主党災害対策特別委員会 (2013) 『台風 26 号に係る災害対応の教訓を踏まえた中間提言』

総務省消防庁防災課 (2015) 『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)』

総務省消防庁応急対策室 (2013) 『実践的な防災訓練の普及に向けた調査報告書』

総務省消防庁国民保護・防災部防災課 (2009) 『災害対応能力の維持向上のための地域コ

コミュニティのあり方に関する検討会報告書』

総務省消防庁国民保護・防災部防災課（2014）『東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書』消防庁国民保護・防災部防災課

総務省消防庁（2014）『避難勧告等に係る具体的な発令基準の策定状況等調査結果』

総務省消防庁（2015）『平成26年度版消防白書 附属資料27』

中央防災会議『災害時の避難に関する検討課題避難の考え方の明確化』災害時の避難に関する専門調査会第4回資料

東京大学大学院工学系研究科（2014）『東日本大震災における消防団の活動と今後の課題－住民の安心安全を陰で支えた人々が直面した大震災の実態－』都市工学専攻消防防災科学技術寄付講座・第11回消防防災科学技術寄付講座セミナー

東京都（2014）『東京都地域防災計画震災編・風水害編・火山編（平成26年修正）』

東京都足立区（2013）『足立区地域防災計画（平成25年度修正）』

東京都江戸川区（2013・2014）『江戸川区地域防災計画（平成25・26年度修正）』

独立行政法人理化学研究所（2007）『「迷い」を検出して「迷い」をなくす脳の仕組みを解明－前頭連合野の神経細胞が迷った経験を次の応答へ伝える－』

内閣府（2014）『平成26年版防災白書概要』

内閣府（防災担当）（2014）『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン』

内閣府（2010）『大雨災害における避難のあり方等検討会～「いのちを守る」ための避難に向けて～』

長岡市災害対策本部（2007）『中越大震災－自治体の危機管理は機能したか－』ぎょうせい

長野県長野市（2014）『長野市地域防災計画・長野市水防計画【総合編】平成26年11月修正（長野市防災会議）』

日本学術会議社会環境工学研究連絡委員会、自然災害工学専門委員会（2000）『災害に強い社会をつくるために－ For Disaster Resilient Society －』

日本経営協会（2013）『組織・チームにおけるメンバーのあり方と行動についての調査報告書』

防災行政研究会（2002）『逐条解説 災害対策基本法 第二次改訂版』

防衛省（2011）『防衛省防災業務計画』

防衛省（2000）『都市部、山間部及び島嶼部の地域で発生した災害並びに特殊災害への対応について』

防衛省（2013）『海上自衛隊の部隊等の大規模災害派遣時の基準について（統幕運2第170号25.10.10）（通達）』

防衛省統合幕僚幹部（2013）『平成24年自衛隊の災害派遣及び不発弾等処理実績（25.5.23）』

防衛省統合幕僚幹部（2014）『平成25年自衛隊の災害派遣及び不発弾等処理実績

(26.6.30) 』

兵庫県佐用町 (2013) 『佐用町地域防災計画書』

文部科学省国立教育政策研究所社会教育実践研究センター (2012) 『社会教育における防災教育・減災教育に関する調査研究報告書』平成 24 年度社会教育活動の実態に関する基本調査事業 Research Report 2012

陸前高田市 (2014) 『陸前高田市東日本大震災検証報告書 』

陸前高田市 (2014) 『陸前高田市東日本大震災検証報告書資料編 』

#### 【個人の論文】

青木俊明、星光平、佐藤崇『集团的状況における賛否態度の形成：不利益非想起型同調圧力の影響』 (2004)

青木俊明、星光平、佐藤崇『他者情報提示型の同調圧力の作用下における利害関係者の賛否態度の形成』 (2007)

秋山義昭『自然災害と予見可能性』 (2001)小樽商科大学商学討究 (2001), 52(2/3): 39-59

阿部敏哉『フェスティンガーの認知的不協和理論に関する一考察』

新井恭子『緊急事態におけるコミュニケーション 避難命令の伝え方を考える Emergency communication』

天川竜治、坂上和司、下田竜一、王テイ『地域のお宝をみがけ～「防災」か「共災」のまちづくり～』

甘利康文『世間学の視座から見た組織内不正・事故抑制手法について』セコム I S 研究所 (2015 年 3 月)

生江明『愛知県美浜町西岸と自然災害－南海トラフ巨大地震最終報告書より読む減災の可能性－』日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学研究紀要－現代と文化』第 128 号2013年9月

生田長人・周藤利一『防災の法制度に関する立法政策的研究…その 1…』国土交通政策研究第 114 号客員研究官論文(2014)

伊藤潤・川島佑介『自治体間連携からみる地域防災計画』法政論集 259 号 (2014)

稲垣秀輝・伊藤和也・薦田哲・日下部治『地盤災害に係わる法令と裁判事例』地盤工学会誌, 61 ーア (666)

井良沢道也・高橋歩『1999 年 10 月二戸市金田一地区の豪雨災害における住民意識調査』岩大演報 44 (2013)

井良沢道也・多賀谷拓也『小学生向け防災学習会の実践による効果評価』岩大演報 44 (2013)

井良沢道也・目黒渚『2010 年 7 月 17 日岩手町豪雨災害時における住民の警戒避難に関する実態調査』岩大演報 45 (2014)

井良沢道也・遠藤康多佳『2002 年 7 月豪雨により発生した釜石市土砂災害の住民意識』岩

- 手大学農学部演習林報告 41 号 2010 年 6 月
- 井良沢道也・柴田貴司『2007 年福島県金山町小栗山地区で発生した土砂災害の住民聞き取り調査』岩手大学農学部演習林報告 40 号 2009 年 3 月
- 井上裕之『大洗町はなぜ「避難せよ」と呼びかけたのか～東日本大震災で防災行政無線放送に使われた呼びかけ表現の事例報告～日本の自治体行政組織』放送研究と調査
- 井上裕之『命令口調を使った津波避難の呼びかけ～大震災で防災無線に使われた事例と、その後の導入検討の試み～』放送研究と調査 MARCH 2012
- 今瀬政司『東日本大震災における「情報の流れ」と民間支援の実態から学ぶ教訓（事例：発生直後の塩竈市浦戸諸島）』
- 岩城成幸『自然災害と緊急時対応「主要国における緊急事態への対処総合調査報告」』
- 岩崎公哉『「岷山先生治水伝」にみる治水思想』地理学報告第116号65～73 2014
- 牛尾裕子・大澤智子・清水美代子『被災地自治体職員が受ける心理的影響— 水害16カ月後の保健師へのインタビューから—』UH CNAS, RINCPC Bulletin Vol. 19, 2012
- 牛山素行・高柳夕芳『近年の土砂災害による犠牲者の特徴』静岡大学防災総合センター、静岡大学教育学部
- 牛山素行・今村文彦・片田敏孝・越村俊一『豪雨時の自治体における防災情報の利用』水工学論文集, 第 47 卷, 2003年3月
- 牛山素行『2004年7月12日～13日の新潟県における豪雨災害の特徴』自然災害科学J. JSNDS 23 - 2 293-302 (2004)
- 牛山素行・片田敏孝『2009年8月佐用豪雨災害の教訓と課題』自然災害科学(日本自然災害学会誌), Vol. 29, No. 2, (掲載決定原稿)
- 牛山素行・塩崎竜哉・杉村晃『防災気象情報に対する市町村防災担当者の認識』日本災害情報学会第16回研究発表大会予稿集
- 上田智哉『日本の防災における有効な意思決定のシステムデザイナー—災害インテリジェンス導入と減災—』
- 浦川豪、林春男、大村 径『災害対策本部における状況認識統一のための主題図作成支援ツールの開発』地域安全学会論文集 No. 14, 2011.3
- 梅本通孝『災害初期の事前避難における住民の意思決定メカニズムに関する研究』
- 江川敦『事業者が負う安全配慮義務と予見可能性』予防時報2015vol. 262
- 岡村充章『米英両国との制度比較に基づく我が国の地域防災力の課題について』国立国会図書館調査及び立法考査局レファレンス 平成24 年12 月号
- 落合知帆・稲荷瑞季『水害時における住民の意思決定と避難行動に関する研究（1）—平成23年台風12号の和歌山県田辺市本宮地区における聞き取り調査』
- 岡谷賢・高橋友一『動的避難誘導を考慮したエージェントベース避難シミュレーション』信学技報IEICE Technical Report AI2012-42 (2013-3>
- 岡本玲子・岩本里織・西田真寿美・小出恵子・生田由加利・田中美帆・野村美千江・城島

- 哲子・酒井陽子・草野恵美子・野村（齋藤）美紀・鈴木るり子・岸恵美子・寺本千恵・村嶋幸代『東日本大震災による津波被災半年後に自治体職員が語った有事の業務と問い～遺体対応に焦点をあてて～』日本公衆衛生看護学会誌 JJPHN Vol.5 No.1 (2016)
- 小野伸一『組織経営の古典的著作を読む（Ⅱ）～ハーバート・A・サイモン『経営行動』』
- 小川滋『土砂災害対策としての「警戒・避難」システムについて』第4回土砂災害に関するシンポジウム論文集，2008年8月
- 大杉寛『日本の自治体行政組織』分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No. 11
- 大室悦賀『組織ポートフォリオとソーシャル・イノベーションの関係』
- 大野淳『ハリケーン・カトリーナにおける米国地方行政の災害対応に関する研究』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター
- 大山宗則・目黒公郎『災害状況イメージング支援システムの構築』土木学会第58回年次学術講演会（平成15年9月）
- 柿本竜司・山田文彦『地域コミュニティと水害時の避難促進要因－平成24年度7月九州北部豪雨時の熊本市龍田地区の避難行動実態調査に基づいて』公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集Vol. 48, No. 3, 2013年10月
- 笠置哲造『土砂災害に関する訴訟と砂防の尺度について』新砂防 Vol 43 No. 2(16) Jul. 1990
- 笠置哲造・新谷融『土石流災害訴訟にみられた防災論議』北海道地区自然災害科学資料センター報告，7，pp. 3-20, 1992
- 風間規男『日本の防災政策－政策ネットワークの失敗構造－』日本公共政策学会年報 1998
- 門井直哉『福井豪雨と避難行動－福井市中心部を事例として－』福井大学地域環境研究教育センター研究紀要「日本海地域の自然と環境」No. 12
- 片田敏孝『今問われる災害をめぐる行政と住民の関係』消防防災・2005・秋季号（14号）
- 片田敏孝、木村秀治、児玉 真『災害リスク・コミュニケーションのための洪水ハザードマップのあり方に関する研究』
- 片田敏孝・児玉真・金井昌信『求められる災害をめぐる住民と行政の関係改善』災害情報 No. 5 2007特集災害情報で人を救うために
- 粕川正光・緒方直人・王晋民『誰を危機管理担当者にすべきか－危機管理担当者に求められる特徴の調査』千葉科学大学紀要. 3. 69-74. 2010
- 金子篤彦・椎塚久雄『認知バイアスが意思決定に及ぼす影響』国学院大学研究報告第110号23年4月
- 柄谷友香雄『増大する水害リスクに向けた災害対応現場の実態と課題－平成18年7月豪雨（鹿児島県さつま町）に着目して－』名城大学大学院都市情報学研究科
- 北川亜希子・磯和勅子・平松万由子・日比野直子『三重県南部の沿岸部に住む災害時要援護者が東日本震災当日（2011. 3. 11）の避難勧告および避難指示発令時に起こした行動の実態』三重大学医学部看護学科、岐阜県立看護大学

- 喜岡恵子『運転士のリスクリテラシーの維持・向上に関する研究』東洋大学リサーチ・ダイジェスト
- 北村和生『フランスにおける行政の自然災害防止義務と損害賠償責任』（1998）
- 金吉晴『災害時の不安障害のマネジメント』保健医療科学 2013 Vol.62 No.2 p.144-149
- 来栖政利『経営の認知バイアスが不確実性下の意思決定に与える影響』流通科学大学論集－流通・経営編－第20巻1号、2007
- 越山健治『広域災害を見据えた状況認識の統一を可能にする災害対策本部会議』関西大学社会安全学部
- 越山健治・紅谷昇平・近藤民代・近藤信也・河田恵昭『災害時の地方自治体首長の役割に関する一般的考察－災害対応を経験した首長に対する調査報告－』
- 越山健治・福留邦洋『自治体防災担当者向け研修プログラムの教育効果の検証』地域安全学会論文集No. 8, 2006 . 11
- 小林健彦『北陸、新潟県域の戦国期に於ける災害対処の文化史～事例の検出と人々の災害観を中心として～』新潟産業大学経済学部紀要 第40号
- 小松陽一『経済政策－企業戦略関係の分析フレームワーク』関西大学総合情報学部紀要「情報研究」第39号
- 小山真人・坂本珠紀『富士山ハザードマップに対する地元自治体防災担当者の意識』静岡大学教育学部総合科学教室
- 近藤民代『災害発生直後の国・自治体による初動対応－我が国の危機管理システムの到達点と今後の課題－』阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
- 串田久治『再考・天変地異－東日本大震災から見えるもの－』桃山学院大学総合研究所紀要第37巻第3号
- 櫻井龍彦『災害の民俗的イメージ－「記憶」から「記録」へ、そして「表現」へ－』京都歴史災害研究第3号（2005）1～20
- 佐藤翔輔・林春男・田村圭子・浦田康幸『平成21年の大雨時の避難勧告発令経験にもとづく自治体の対応に関する教訓・課題－大雨災害における避難のあり方等検討会「避難勧告・避難指示を発令した市町村に対する調査」の自由回答のTRENDREADER（TR）解析－』自然災害科学 J. JSNDS 30 -1 123-145（2011）
- 澤田道夫『稟議制批判論についての再考察－意思決定の類型から見たその効用と限界－』熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科
- 佐藤太一・河野達・仁越村俊一・山浦一保・今村文彦『心理的作用を考慮した津波避難行動意思決定モデルの構築』
- 澤田美樹子・佐藤夕子『不確実下の意思決定のためのリスク分析手法』日立T0技報第8号
- 佐藤浩史『日本企業の経営における意思決定傾向の考察－経営者の価値参照先は従業員重視かマーケット重視か－』北海学園大学大学院経営学研究科研究論集(9)：31-38発行日

2011-03

- 采女博文『自然災害と自治体の責任（1）』奄美ニューズレターNO.17 2005年4月号
- 采女博文『自然災害と自治体の責任（3）』奄美ニューズレターNO.23 2005年10月号
- 柴田高広『豊かな社会のために求められる新しい視点ーリスクリテラシー』
- 塩崎竜哉・牛山素行『土砂災害に対する避難勧告等の実用的な基準の検討』日本災害情報学会第16回研究発表大会予稿集
- 杉浦正和・枝川義邦『企業における先端技術研究者の一般性セルフ・エフィカシー』早稲田大学WBS 研究センター早稲田国際経営研究No.43 (2012)
- 杉本篤信『不確実性の下での意思決定と期待効用仮説の一般化』経営情報研究第18巻第2号(2011年2月)
- 隈本邦彦『メディアが災害の教訓を伝えることの難しさ』そんぼ予防時報23 2014vol.257
- 鈴木勇・申紅仙・中根和郎・前勝明『自然災害時における災害対応と防災担当者の意思決定についてー2003年8月台風10号による北海道日高地方被災状況から見る一考察ー』防災科学技術研究所主要災害調査第39号2006年1月愛研究所年報第30号
- 高田里夫『自然災害雑考』京都大学防災研究所第30号A昭62.4
- 高橋良明『「陸前高田市の情報システム復旧に向けた取り組み」平成23年11月24日(木) ISN 公開セミナー「東日本大震災と自治体ICT」』
- 高橋正泰『組織コンフリクトに関する一考察ーコンフリクト・マネジメントへの研究動向を中心としてー』
- 高橋英之『意思決定における認知バイアスと報酬学習の相互関係の検討』玉川大学脳科学研究所
- 高橋尚義『21世紀型自治体をめざして』2006自治研京都集会レポートより
- 高橋章弘・植松康・堤拓哉『竜巻等突風災害に対する行政対応』日本建築学会北海道支部研究報告集No.83 (2010年7月)
- 高橋幸子・桑原裕子・松井豊『復興業務に従事する自治体職員のメンタルヘルスの推移ー東日本大震災の1年4ヶ月後と2年4ヶ月後の比較からー』
- 田中重好『三陸はるか沖地震時における災害情報伝達と避難行動』弘前大学
- 田中賢治『自然災害リスクの特殊性とそのリスクマネジメントの困難性：企業の自然災害リスクマネジメントに関するサーベイ』ESRI Discussion Paper Series No.199
- 武田文男・林春男・佐藤翔輔『巨大災害に対する法整備に関する考察ー首都直下地震対策を中心にー』自然災害科学 J. JSNDS 30 -1 105 -122 (2011)
- 武田文男・林春男・佐藤翔輔『災害対策基本法の課題と展望』京都大学防災研究所 Disaster Reduction Management 減災 vol.5
- 土田昭司『リスク認知・判断についての社会心理学的一考察ー消費行動への適用も視野に入れてー』

- 坪川博彰『行政のハリケーン災害対応』防災科学技術研究所主要災害調査第41号 2006年3月
- 照本清峰・越山健治『地方自治体防災担当職員を対象とした研修プログラムの効果と課題』地域安全学会論文集 No. 14, 2011. 3
- 中村健壽『オフィス環境の変化と稟議制度に関する一考察』静岡県立大学短期大学部研究紀要第10号1996年度
- 仲谷善雄『知識ベースに基づく広域避難診断システム』情報処理学会論文誌VoL28No. 8
- 永松伸吾、林春男、河田恵昭『地域防災計画にみる防災行政の課題』人と防災未来センター、京都大学防災研究所
- 中筋章『なぜ「土砂災害ハザードマップ」はできないのか』応用地質, 第46巻. 第5号災害に強い社会システムに関する実証的研究プロジェクトチーム『2004年水害に対する住民の防災意識と防災行動に関する調査—三条市・福井市・豊岡市におけるアンケート調査の概要』
- 長岡克行『意思決定概念再考』東京経大会誌第259号
- 仲谷善雄『知識ベースに基づく広域避難診断システム』情報処理学会論文誌VoL28No. 8 Aug. 1987
- 永田尚三『消防団の現状と課題—共助の要である消防団の衰退を食止めることは可能なのか—』関西大学社会安全学部 (2013)
- 西村尚『地域防災計画における初動措置の実効性確保について～伊豆大島台風26号被害を事例に～』
- 沼田良『大災害時における政治・行政・自治体のあり方—自治基本条例の意義を転換する—』自治総研通巻398号 2011年12月号
- 野田遊『地方公務員の対応と地方自治体に対する信頼』長崎県立大学経済学部論集 第43巻第1号 (2009年)
- 林優樹・加藤尊秋・谷延正夫・梅山吾郎・山下倫央・野田五十樹『主要都市における災害時意志決定ネットワークの分類：避難勧告発令及び避難所開設に着目して』地域安全学会論文集 No. 22, 2014. 3
- 平瀬敏郎『土砂災害防止法の施行にかかる警戒避難体制の整備のあり方について』財団法人砂防フロンティア整備推進機構
- 久原正治『(38) 企業(組織)はなぜ大きな不確実性の下で致命的な失敗を犯すのか—福島原発事故のケースで考える—』【経営学論集第83集】
- 秀島栄三、山崎俊夫、西尾友一『地域防災の視点からみた参加型計画策定プロセスにおける地域性と一般性』
- 平瀬敏郎『土砂災害防止法の施行にかかる警戒避難体制の整備のあり方について』財団法人砂防フロンティア整備推進機構
- 藤井聡・竹村和久・吉川肇子・横松宗太『災害リスク認知とコミュニケーション』

- 藤井恒一郎・保田哲也・奥村武信『土石流発生警報の発令及び避難指示の的確性向上に関する研究』新砂防Vol.47 No.2(193)July 1994
- 藤岡達也『水害訴訟にみる河川環境整備の今日的課題』人間文化学研究集録. 1997, 6, p.107-114
- 福田充・廣井修『避難行動と情報』東京大学社会情報研究所
- 古田富彦『安全・危機管理に関する考察(その2)ー緊急時の人間行動特性ー』国際地域学会研究第6号2003年3月
- 本田清隆・青木務・永田裕子『大震災と自治体の対応に関する研究』
- 堀上明『ITプロジェクトにおける意思決定プロセスの研究ークリティカルな場面におけるリーダーの意思決定行動』
- 松井一洋『「日本人の災害観と防災文化」再考』広島経済大学研究論集第36巻第3号 2013年12月
- 牧紀男『行政の災害対応』自然災害科学 J. JSNDS 30 -2 199-202 (2011)
- 丸谷浩明・森伸一郎・新井伸夫・田和 淳一・天國邦博『地方自治体の BCP の特徴とその策定推進に関する考察』
- 松本久良『新・経営者の役割ーディシジョン・メーカーからコグニティブ・マップパーヘー』法政大学イノベーション・マネジメント研究センター WORKING PAPER SERIES No. 72
- 宮入(茨城)小夜子『地方自治体の行政組織の特性と組織風土改革』日本大学大学院総合社会情報研究科紀要 No.14, 115-126 (2013)
- 三枝大祐『極低頻度の災害に対する避難行動の社会心理学的な検討』
- 三隅二不二、渥美公秀、矢守克也『自然災害時における住民の対応に関する実証的研究』社会心理学研究第4 巻第1号1989年
- 邑本俊亮『避難と情報』電子情報通信学会誌V01. 95, No, 10, 2012
- 森本宏『阪神・淡路大震災と法 消防力の限界と地域防災計画』法律時報67巻9号
- 森川修・寺西 裕之『予測情報の不確実性を考慮した、防災担当者の意思決定について』
- 門前勝明・小早矧彎博『自主防災組織の活性化対策についてー避難勧告に対する住民の意識調査ー』日本建築学会中国支部研究報告集第32巻平成21年3月
- 山之内稔・石原俊彦『地方分権時代における地方公共団体の組織設計と首長のマネジメント』
- 湯崎真梨子・楊妻直樹・塚田晃司・中島敦司『災害時孤立可能性集落の「不安」と「安心」の要因ー台風12号における高齢山村、平井区の事例』日本地域政策学会日本地域政策研究第11号抜刷2013年3月
- 吉永崇史『6目のインターアクションを内包した知識の再構成プロセスーA企業内研究チームにおける研究開発活動の事例研究ー』北陸先端科学技術大学院大学
- 【ウェブサイト】

TOA 株式会社 (2015) 『特集自治体防災担当者による“現場からの提言”』、第 1 回～第 5 回、<http://www.toa.co.jp/solution/installations/jichitai> (2015 年 2 月 8 日アクセス)

特定非営利活動法人 Youth for 3.11 (2015) 『Youth for 3.11 vol.5 岩手県陸前高田市 長戸羽太さん』[Youth for 3.11.com/interview-for-3-11-vol-5/](http://youthfor311.com/interview-for-3-11-vol-5/)(2015 年 8 月 13 日アクセス)

## あとがき

『市の職員の3分の1が亡くなりました。部下も亡くなりましたね。優しい部下から順に亡くなったんです。要するに老人なり障害者の方を助けように行った職員が亡くなったんです。そこから避難場所まで行けなかったという部分で。私たち幹部は市役所の下の駐車場にいたわけですが、すぐ会議を開くからという話があって中に入ったために助かったんです、幹部は。下に残っていた職員たちは、近くに高齢者の集まる場所があったんですが、公民ってセンターがあったんですが、そこに老人を助けに行った人たちが亡くなってしまった。その人たちを抱っこしたりして、亡くなっているんです。忘れられないね、まずは屋上に上がるまでの間に非常階段があったんですね。そこで職員もいたし、市民の方もですが、逃げようとして走ってきて津波に巻き込まれていったのを、目の前で見ていますから。あとは上に屋上に上がった時にあちの屋上と三箇所くらいあったんですね。屋上に登っている人が誰なのかっていうのを確認してあいつが見えないなどうなってんだって、あいつら見えないなどうなったのかなってという形で。そういうこともあったのでね。震災も仕事しながらでもみんな多くの人を亡くしていますのでね』（本論文、第5章2項）と、被災当時の陸前高田市の幹部職員は筆者に語った。1時間余りのインタビューの中であって、終始笑顔を見せ、目を外して語ることのなかった同氏が、遠くを見たことを今も鮮明に覚えている。

東日本大震災では今以て2,600名<sup>99</sup>もの行方不明者がいる。大人ばかりではない、その中には理不尽にも未来を奪われた多くの子供たちが含まれており、親達は、未だ我が子の最後に迫ることが出来ないでいる。あの震災が我々に与えた根源的なメッセージは何だったんだろうかと思う。我々があの震災から引き出すメッセージは何かと問い直していい。命の大切さを大人が子どもに教えるというよりは、大人自身が身をもって示し、実践していくことの大事さを何度でも問い直していいと思う。東日本大震災を超える大きな津波がこの国を襲うことはもう2度と無いと、誰が約束できるのか。その時、逃げ切れるのか、地元の子供たちを守りきれぬのかと何度でも問い直していい。

東日本大震災直後の平成23年3月22日、気仙沼市の階上中学校の卒業式が行われ、卒業生代表の梶原祐太君が次のように答辞した。

本日は未曾有の大震災の傷も癒えないさなか、私たちのために卒業式を挙げていただき、ありがとうございます。ちょうど十日前の三月十二日。春を思わせる暖かな日でした。私たちは、そのキラキラ光る日差しの中を、希望に胸を膨らませ、通い慣れたこの学舎を、五十七名揃って巣立つはずでした。

前日の十一日。一足早く渡された思い出のたくさん詰まったアルバムを開き、十数時間後の卒業式に思いを馳せた友もいたことでしょう。「東日本大震災」と名付けられる天変地異が起こるとも知らずに…。階上中学校といえば「防災教育」といわ

<sup>99</sup> 平成27年9月1日現在。消防庁調べ

れ、内外から高く評価され、十分な訓練もしていた私たちでした。しかし、自然の猛威の前には、人間の力はあまりにも無力で、私たちから大切なものを容赦なく奪っていきました。天が与えた試練というには、むごすぎるものでした。つらくて、悔しくてたまりません。

時計の針は十四時四十六分を指したままです。でも時は確実に流れています。生かされた者として顔を上げ、常に思いやりの心を持ち、強く、正しく、たくましく生きていかなければなりません。命の重さを知るには大きすぎる代償でした。しかし、苦境にあっても、天を恨まず、運命に耐え、助け合って生きていくことが、これからの私たちの使命です。

私たちは今、それぞれの新しい人生の一步を踏み出します。どこにいても、何をしようとも、この地で、仲間と共有した時を忘れず、宝物として生きていきます。後輩の皆さん、階上中学校で過ごす「あたりまえ」に思える日々や友達が、いかに貴重なものかを考え、いとおしんで過ごしてください。

先生方、親身のご指導、ありがとうございました。先生方が、いかに私たちを思ってくださっていたか、今になってよく分かります。地域の皆さん、これまで様々なご支援をいただき、ありがとうございました。これからもよろしく願いいたします。

お父さん、お母さん、家族の皆さん、これから私たちが歩んでいく姿を見守ってください。必ず、よき社会人になります。

私は、この階上中学校の生徒でいられたことを誇りに思います。最後に、本当に、本当に、ありがとうございました。<sup>100</sup>と。

彼ら卒業生は今年成人式を迎えた。

間もなく東日本大震災から6年（平成29年2月現在）が経過しようとしている。話題に取り上げられることも次第に少なくなり、被災の当事者以外の多くの者は、忘却に抗うこともない。東日本大震災では、直後から大勢のボランティアが被災地域に参集して活動したが、2年も経過しないうちに風化した。発災から1年も経たない熊本地震ですら、既に関心の喪失は進んでいる。かようにして未曾有の被災でさえも風化から逃れ難いのが現実である。

人々の心に刻まれた被災体験や教訓は時の経過とともに弱まり、次の災害への想起や具体的な備えに結びつかないまま次の災害に遭遇し、結果として、それは「忘れたところに遭遇した。」というように表現されることになるのである。

平成23年には東日本、平成25年には東京都の大島、平成26年には広島、さらには平成28年には熊本で多くの命が理不尽にも奪われ続けている。そして今もまた、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、今に生きる我々は様々な問題を突き付

<sup>100</sup> 文部科学白書2010「東日本大震災への対応」から

け続けられている。

自然災害を前に、何を一番に守るのか。筆者は思う。どうか可能であれば、震災で亡くなった人に震災1日前に戻れるとしたら、震災1日前に生きる自分自身に、あなたは何を伝えますかと問うてみたいと、切に思う。

資料－1

平成28年6月6日

市区町村防災担当者 様

研究作業に関するご協力をお願い

青葉若葉のみぎり、皆様にはますますご健勝のほどをお喜び申し上げます。いつも格別なお引き立てを賜り厚くお礼を申し上げます。<sup>101</sup>

さて、私は、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇として勤務しております者です。避難の勧告・指示の発令をめぐる状況認識の内実と背景に注目して、市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」に関する研究をすすめております。

いずれこの研究成果をもとに、より適切であり、誠実な災害派遣対応に反映できればと考えております

同時に、法政大学大学院公共政策研究科博士課程の学生として、同研究科武藤教授の指導のもと、この研究を基に、現在、博士論文の執筆に取り組んでおりまして、公共政策、学術の面からも、市区町村の防災行政に貢献できればと考えております。

ご多忙な折、誠に恐縮ではございますが、別紙の依頼事項につきまして、ご協力をいただきたくお願い申し上げます。何卒宜しくお願い申し上げます。

敬具

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇 〇〇 〇〇

東京都〇〇〇〇〇 x - x - x

〇〇〇〇〇〇〇〇〇

代表 x x - x x x - x x x x

(法政大学大学院公共政策研究科後期博士課程学生)

(法政大学大学院特定課題研究所特任研究員)

個人連絡先：携帯電話 x x - x x x - x x x x

<sup>101</sup> 熊本地震被災地自治体には「急啓 この度の被害を、心よりお見舞い申し上げます。」とした。

## 1 依頼事項

## (1) お願いしたいこと

アンケート（記入方式）調査に対する協力

## (2) アンケート（記入方式）調査

市区町村の防災を担当されるその立場にあつて、以下の設問にお答えいただきますようお願い致します。

なお、答えにあつては、参考にして下さればと思い「例」を書き加えました。例によらず、差し支えない範囲で、自由に思うところを述べていただければと存じます。どうか、よろしく願いいたします。

## ア 自然災害と行政責任に関する問題点と課題に関すること。

答えの例「『避難勧告を発令することによって、かえつて住民らがより大きな危険に遭遇又は接近することになることを予見し、又は予見し得たにもかかわらず、漫然と避難勧告を発令し、その結果、避難した住民に損害が生じた場合には当該避難勧告の発令は違法であり、不法行為責任を問われることについては、承知しているところであるが、しかるに地域の複数個所で非常事態が同時発生し、時々刻々と変化する中で、はたして自治体の現場が、状況を迅速に把握し、予見し、又は予見し得るものなのか、実際のところはよく分からない。自然災害のような場合、総合的に判断して適時に的確な対策を取ることは極めて難しいように思える。』『過去の判例に目を通している。不法行為責任を問われるケースについても承知しているつもりではあるが、実際に自分たちにも起き得ることとして置き換えて考えようにも、具体的なイメージがわからない。そもそも、予知、予測のしようもない天災であるところの自然災害に対して、自治体の現場が、どう責任を取りようがあるのかということに、いまひとつ実感を持ってない。』『実感として問題を感じることはない』」など。

## イ 自然災害に関する法制度の問題点と課題に関すること。

答えの例「『自治体は、限られた財源の中で対策を講じている。大きな土木工事が津波対策に求められるとしても、コンクリートなどのハードだけでは、自然の脅威に対して限界がある。要は自分の命を自分で守るという主体の形成、住民の意識の覚醒である。生きたい、という気持ち、知恵を一人一人が持つことが大切であると考えている。今後の改正に当たっては、自分の命を自分で守るという主体の形成、住民の意識の覚醒に注目すべきであり、強調する必要があると思う』『防災公共事業を行えば自然災害を克服できるというのは過信にほかならないことは、阪神・淡路大震災や東日本大震災、熊本地震などでも明らかであると思う。自然を完全に克服することは絶対にできない。日本の災害法の特徴としての防災中心主義を改めて、明確に“減災”を組み入れた制度にシフトする必要があると

は思うが、でははたしてそうしたことの効果をどうはかるのかと問われると、そこはよく分からない。』『災害対策基本法に基づく災害対応の第一次責任は市町村にあるが、災害救助法の実施責任は都道府県にある。そのため、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という構造上の不具合がある。責任主体がねじれているように思える』『実のところ災害対策基法すらもよく読み込んだことはなく、よく分からない』『実感として問題を感じることはない』」など。

ウ 市区町村地域防災計画制度に関する問題点と課題に関すること。

答えの例「『本来、市区町村の地域防災計画は、地域の実情に沿った配慮を盛り込むのがその役割であり、自治体の主体性、独自性、創意性を活かしたものでなければならないはずであるが、実際には、防災基本計画に基づき、上位の計画（防災業務計画や都道府県地域防災計画など）に抵触しないようにして、作成しているところである。実質的には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、上下の支配従属性があるといわざるを得ないように思う。はたして現状のままでいいのかという議論が必要であると思う』『あらかじめ計画は作ってはいるが、マニュアル通りには進まないということがひとつ。さらには、たいていの計画は厳密すぎるがうえ、計画を詳細にまとめると、それが事態を完全に把握しており信頼出来るという錯覚を生じさせる。その結果、計画を立てた後、これにそぐわない点をあえて探そうとしなくなるが多くなるように思う。見直しにあっては、そのあたりに注意すべきであるが、実のところスルーされてしまう』『実際のところ、誰が内容をよく知っているのか。見直しに際して、業務委託しているところであるが、その委託業務の内容は、計画準備に始まって、国や県の計画改定を踏まえた見直しカ所の整理、修正案の取りまとめや今後の課題整理、防災会議、幹事会等改正に係る小会議の運営支援など、ほとんどマル投げと言ってもよいような状況である。本来あるべき姿とはかけ離れているように思う』『実感として問題を感じることはない』」など。

エ 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関すること。

答えの例「『2年や3年のサイクルで異動を繰り返す中で、たまたまその配置に就いたに過ぎず“専門”と言われることについてはどうかと。教育や訓練を受ける機会は与えられているが、いざ不測の事態を前にして、適切な判断をと言われるても無理があるように思う。正直、自分自身の知識の不足にいつも不安を抱えている。防災知識を深め、災害時の対応力を高められる仕組み作りが急務だと言うことももちろん理解しているが、そんな簡単なことではない。順を追って上に持ち上げたいが、日々の事務的業務に追われており、そこまで手が回らない』『マニュアルは読み込んでいる。いちようの手順は頭の中にあり、書いてあるとおりには、遺漏なく対応出来ると思うが、マニュアルに書いていない事態が起き

た時には、はたして迅速に動けるのかについては確信を持ってない。実のところ相当に戸惑うと思うと同時に不安がある』『防災の担当であるという意識は常に頭から離れることはない。期待に応えようと、日々、緊張もし、いろいろな専門的な知識を得ようとがんばっているところであるが、経験もなく、正直なところ自身の判断に自信を持つことが出来ない』『実感として問題を感じることはない』」など。

オ 市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」に関すること。

(ア) 市区町村防災担当者であるその立場において、信じるべき相手は誰か。

答えの例「直近の上司」など。

(イ) 市区町村防災担当者であるその立場において、信頼できる相手は誰か。信頼できると判断した理由は何か。

答えの例「同じ課の同僚（先輩）。理由は何かにつけて判断が的確であり、あわてないところ」など。

(ウ) 市区町村防災担当者であるその立場において、他人にアドバイスを求め、幅広い意見を求めているか。それともすべてを自分ひとりでこなしているか。

答えの例「ひとりでこなしている。周囲に意見を求めようにも、一人配置で意見を求めようがない」など。

(エ) 市区町村防災担当者であるその立場において、意思決定の基礎となる情報をどう見極めているかを考えてみることはあるか。

答えの例「情報が大切なことは承知しているが、その情報をどう見極めようと考えていたかとなると、そこまでは考えることはないし、考えたこともない」など。

(オ) 市区町村防災担当者であるその立場において、専門家や大きな影響力がある人々をこれまでどう見てきたかを考えることはあるか。彼らの見解やアイデアを疑いもなく受け入れる傾向はないか。

答えの例「考えることはない。また専門家らのアイデアや見解は疑いなく受け入れる。理由は疑うだけの専門知識が無いから」など。

(カ) 市区町村防災担当者であるその立場において、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。

答えの例「認識はしているが、いざその時にどうなるのかのイメージがつかないために、今のところは漠然としたものである」など。

(キ) 市区町村防災担当者であるその立場において、危急の場面にあつて、自分の決断が正しいと確信をもって言えるか。言えないとするならそれはどういう理由によるものなのか。

答えの例「担当として、言えないと言ってはならないのであろうが、正直、

分らない。たぶん全てが初めてのことになると思われて、正しい決断と確信は持てないと思う」など。

(ク) 市区町村防災担当者であるその立場において、避難の勧告・指示の発令にあつて、何を「不安」に思い、何に「迷う」のか。

答えの例「発令したことよつて、逆に事故に巻き込まれてしまうことなどの事態が起きることが怖い。特に夜間の発令は不安」など。

(ケ) 周囲は、市区町村防災担当者である貴殿の立場を理解しようとしているか。

答えの例「同じ課の同僚はもちろん理解してくれているが、他の課の職員となると分らない。着任にあたり大変ですねと何人かから声をかけられた。ただ、何もなければ“何もない”ですね、と言われることもあり複雑」など。

(コ) 防災担当の職は専任か。また自身は、自身のことを市区町村防災担当者として適材であると思うか。

答えの例「性格的に弱い面があり、いざ危急な場面にあつてどういふ判断ができるのか想像もつかない。自分では向いていないと思う」など。

## 2 参考事項

### (1) 研究の概要

#### ア 研究の目的と視点

本研究は、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にしています。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に切り込み、洗い出された形式知を組み合わせて、現場での実践に有用な価値のある情報の一般化と提供を目的とします。

研究の視点は、市区町村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、市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのか、また市区町村の長が、市区町村防災担当者のフォロアシップをどのように理解しているのかなどの実際を通して、市区町村防災担当者のフォロアシップの限界や課題に注目いたします。

#### イ 研究の意義と研究成果の活用

災害発生後の業務は、平常時の業務とは質的にも量的にも異なることから、災害対応を効率的に行えるようにするためには、通常の業務の延長線上ではない部分として必要な能力と知識を身に付ける必要があります。一方で災害発生後には基本的に各機関の首長が災害対策本部の本部長として対応にあたることになりま

すが、首長は必ずしも危機管理に関する専門的な知識を有しているわけではありません。ゆえに市区町村の防災担当者は、首長の指揮調整に関する機能を補佐するとともに、オペレーションに関わる様々な業務を効果的に実施するための対応方針を検討することにおいても中心的な役割を果たすことが求められことになります。

本研究の意義とするところは、災害発生時の、首長の補佐役として適切な対応をとることをその任務とし「使命」とする市区町村防災担当者に注目し、組織にあって「不安」や「迷い」の实在の中にある市区町村防災担当者のフォローアップの限界や課題に焦点を当てて検討することにあります。

### 3 返信の要領

#### (1) 返信

同封の返信用封筒に入れて送り返していただきますようお願い致します。

本紙に直接書き込み送り返していただいても、また別様に作成し送り返していただいても結構です。お手数をおかけいたしますがどうぞよろしくお願いいたします。

#### (2) 期限

平成28年7月15日とさせていただきます。ご協力くださいますようお願いいたします。

### 4 その他

返信用封筒に記名された所属の団体名、個人名などについては、執筆中一時的に保持いたしますが、保存することはありません。用済み後シュレッダーにかけて破棄いたします。

なお、論文文中に個人名を表記することはありません。

資料-2

平成28年11月15日

〇〇〇県〇〇〇  
〇長 〇〇 〇〇 様

研究作業に関するご協力をお願い

青葉若葉のみぎり、皆様にはますますご健勝のほどをお喜び申し上げます。いつも格別なお引き立てを賜り厚くお礼を申し上げます。

さて、私は、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇として勤務しております者です。避難の勧告・指示の発令をめぐる状況認識の内実と背景に注目して、市区町村防災担当者の「不安」と「迷い」に関する研究をすすめております。

いずれこの研究成果をもとに、より適切であり、誠実な災害派遣対応に反映できればと考えております

同時に、法政大学大学院公共政策研究科博士課程の学生として、同研究科武藤教授の指導のもと、この研究を基に、現在、博士論文の執筆に取り組んでおりまして、公共政策、学術の面からも、市区町村の防災行政に貢献できればと考えております。

ご多忙な折、誠に恐縮ではございますが、別紙の依頼事項につきまして、ご協力をいただきたくお願い申し上げます次第です。何卒宜しくお願い申し上げます。

敬具

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇 〇〇 〇〇

東京都〇〇〇〇〇 x - x - x

〇〇〇〇〇〇〇〇

代表 x x - x x x - x x x x

(法政大学大学院公共政策研究科後期博士課程学生)

(法政大学大学院特定課題研究所特任研究員)

個人連絡先：携帯電話 x x - x x x - x x x x

## 1 依頼事項

### (1) お願いしたいこと

アンケート（記入方式）調査に対する協力

### (2) アンケート（記入方式）調査

市区町村の防災を担当されるその立場にあって、以下の設問にお答えいただきますようお願い致します。

ア 部下である防災担当者の「不安」や「迷い」の实在を承知しているか。

イ 経験を踏まえて、防災に関する、国、県との連携について、どのような問題があると考えているか。

## 2 参考事項

### (1) 研究の概要

#### ア 研究の目的と視点

本研究は、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にしています。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に切り込み、洗い出された形式知を組み合わせて、現場での実践に有用な価値のある情報の一般化と提供を目的とします。

研究の視点は、市区町村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、市区町村防災担当者の「不安」や「迷い」にどのように影響しているのか、また市区町村の長が、市区町村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、市区町村防災担当者のフォロアースhipの限界や課題に注目いたします。

#### イ 研究の意義と研究成果の活用

災害発生後の業務は、平常時の業務とは質的にも量的にも異なることから、災害対応を効率的に行えるようにするためには、通常の業務の延長線上ではない部分として必要な能力と知識を身に付ける必要があります。一方で災害発生後には基本的に各機関の首長が災害対策本部の本部長として対応にあたることとなりますが、首長は必ずしも危機管理に関する専門的な知識を有しているわけではありません。ゆえに市区町村の防災担当者は、首長の指揮調整に関する機能を補佐するとともに、オペレーションに関わる様々な業務を効果的に実施するための対応方針を検討することにおいても中心的な役割を果たすことが求められことになり

ます。

本研究の意義とするところは、災害発生時の、首長の補佐役として適切な対応をとることをその任務とし「使命」とする市区町村防災担当者に注目し、組織にあつて「不安」や「迷い」の实在の中にある市区町村防災担当者のフォロアーシ  
ップの限界や課題に焦点を当てて検討することにあります。

### 3 返信の要領

#### (1) 返信

同封の返信用封筒に入れて送り返していただきますようお願い致します。本紙に直接書き込み送り返していただいても、また別様に作成し送り返していただいても結構です。お手数をおかけいたしますがどうぞよろしくお願い致します。

#### (2) 期限

平成28年12月16日とさせていただきます。ご協力くださいますようお願いいたします。

### 4 その他

返信用封筒に記名された所属の団体名、個人名などについては、執筆中一時的に保持いたしますが、保存することはありません。用済み後シュレッダーにかけて破棄いたします。

なお、論文文中に個人名を表記することはありません。

## 謝 辞

本研究は、著者が法政大学大学院公共政策研究科後期博士課程在学中に、同大学院公共政策研究科の武藤博己教授の指導の下に行ったものである。この4年間は、私にとって掛け替えのない時間であり、まずは武藤教授に出会えたことに何よりも感謝したい。

本研究を進めるにあたっては、多くの方々のご協力をいただいた。

筆者の指導教授である、法政大学大学院公共政策研究科の武藤先生からは、4年間にわたり、多大なご指導をいただいた。特に、ゼミ配属初期にいただいた助言は、筆者の研究の方向性を決定付けるものとなった。また、研究の成果を論文にまとめる段階においては、結果に対する筆者の解釈を、より深く掘り下げるための方法を示していただいた。未熟な筆者に対する、武藤先生の忍耐強いご指導がなければ、本研究をまとめることは到底望めなかった。深く感謝の意を表したい。

また、武藤先生を紹介して下さった修士課程の指導教授であった山岸先生に改めて感謝したい。「武藤先生は面倒見がいいから信じてついていけばいいから」と言って下さったあの一言がなければ今はないと思う。改めて感謝したい。

次に、同じ社会人院生である武藤ゼミ同窓生の皆様の、研究に対する真摯な姿勢からは多くのことを学ばせていただき、研究を進める上で、様々な立場からの貴重な情報やご意見を何度も参考にさせていただいた。改めて感謝したい。

本研究は、多くの方々のご協力なくしては成しえなかった。インタビューにあつては、市区町村の長4名、市区町村防災担当者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つ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つて活動の経験のない消防団員3名の合計25名の皆様に、多忙にもかかわらずご協力いただいたことを感謝し、この場を借りて改めて深くお礼を申し上げたい。機会を見て、御礼に参りたいと思っている。

最後に、自治体の現場で防災の事務を担う皆様にあつては、その真摯な使命感に敬意を表するとともに、応援したいと思う。

2017年2月28日