

発令 防災担当を命ずる

市区町村職員が直面する
災害対応の心理と責任

安達 卓俊



発令 防災担当を命ずる

—市区町村職員が直面する災害対応の心理と責任—

発令 防災担当を命ずる

—市区町村職員が直面する災害対応の心理と責任—

安達 卓俊



Union Press

謝辞

まず初めに、アンケートとインタビューにご協力いただいた市区町村防災担当者、市区町村の長のほか、市区町村及び都の職員、消防団員、自衛官らの方々に心より感謝申し上げます。この場を借りて、皆様の誠実な対応に改めて深くお礼を申し上げます。

次に、私の学問の道を支えてくださった博士後期課程の指導教授である武藤先生（現法政大学名誉教授）に心より感謝申し上げます。武藤先生の厳しくも温かい指導のおかげで、私は研究を深めることができました。先生から学んだ多くのことは、今後の私の学問的な活動においても大いに役立つと確信しております。

また、出版に迷う私の背中を押してくださった、がん哲学外来市民学会認定コーディネーター：カフェ Ailleurs の代表であり、法政大学国際日本学研究所の客員学術研究員である古賀さんに心より感謝申し上げます。古賀さんの助言は私にとって非常に貴重であり、歩を進める上での大きな支えとなりました。

最後に、出版社ユニオンプレスの担当者である池田様に深く感謝いたします。池田様は、私の原稿に対して常に的確なアドバイスをくださり、出版プロセス全体を通じて温かいサポートを提供してくださいました。特に、内容の構成や表現に関する貴重なご意見は、より良いものにするための大きな助けとなりました。池田様のご尽力により、この書籍が形になることができたことを心より感謝申し上げます。

目次

まえがき	vii
序論	xv
1. 研究の意義とテーマ選定の理由	xv
2. 研究の方法と特色	xvi
3. 本書の構成	xvi
4. 用語の使い方と引用の表記など	xvii
第1章 自然災害と行政の責任	1
1. 抗えない自然の再認識：自然災害と日常	1
2. 刻々と変化する自然災害にあつての判断の難しさ	5
3. 自然災害に係る住民と行政の関係	6
4. 避難の勧告・指示の発令のあり方をめぐる議論	9
5. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート	16
6. 章のまとめ	21
第2章 自然災害と法制度	25
1. 日本人の自然観と災害観の一般	25
2. 自然災害に関する法制度の歴史的展開	28
3. 自然災害に関する現行防災法制度の仕組み	31
4. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート	32
5. 章のまとめ	36

第3章 市区町村地域防災計画制度	39
1. 市区町村地域防災計画の修正	39
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	40
3. 市区町村地域防災計画制度登場の背景	41
4. 市区町村地域防災計画の特色	41
5. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート	43
6. 章のまとめ	47
第4章 市区町村防災担当者に求められる対応	51
1. 市区町村防災担当者を取り巻く勤務の実際	51
2. 市区町村防災担当者の専門性に関する議論	52
3. 事例研究。被災地現場で起きていたこと	53
4. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート	73
5. 章のまとめ	78
第5章 市区町村防災担当者の心理的課題と対応責任	83
1. 市区町村防災担当者を対象として実施したインタビュー	83
2. 市区町村の長、市区町村及び都の職員、消防団員、自衛官を対象 として実施したインタビュー	180
3. 章のまとめ	300
第6章 結びにかえて	303
あとがき	311
市区町村防災担当者の皆様に	313
参考文献	315

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なかったこと、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）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）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、めんどう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。その場において、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。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。提案や判断の正邪、当否の判断は、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う。リスクを避け毎日決められた範囲の仕事を繰り返し行う。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、いわゆる社会性に拘束されて、そこでの承認を希求し、権力に従うほかにない。また、時に事あれば、誰もし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一部のやり取りを同報告書から以下のとおり引用する。(文中の写真、絵解きは省略)

(上) 直下地震 20年前に警告

6,434人が命を落とした阪神・淡路大震災から間もなく17年となる。昨年、東日本大震災で頻繁に使われた「想定外」は、私たちが再び耳

にする言葉だった。防災の生命線ともいえる想定が、繰り返し机上の空論に終わったのはなぜか。歴史に埋もれたその“茂み”に分け入りたい。(安藤文暁、上田勇紀、小川晶)

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ヵ月後、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、微か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。(敬称略)

(中) 5か6か震度めぐり攻防

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、有馬一高槻構造線▽山崎断層▽和歌山沖 (南海トラフ) 一の 3 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では水道管一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km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。（敬称略）

（下）折衷案それぞれの悔恨

6か5か一。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ヶ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ろうな」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つ

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ヵ月後、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ヵ月半後に退職する。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。気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。（敬称略）

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なく、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）になっても不思議ではない。平成16年新潟県中越地震の被災地の1つである長岡市の市長（震災当時）森民夫氏が「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）のだ。

序論

1. 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、フォロワ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、災害発生時において、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、フォロワ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、平成25年には東京都の大島で、平成26年には広島で、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、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、あらためて自治体

が生身の人間と直面し、その人々の生涯と関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つては、市区町村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り、それは共有されるべきと考えた。

2. 研究の方法と特色

可能な限り市区町村の防災行政に応用できるような一般法則を探求することが本研究の態度である。よつて解釈ではなく、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）、事例研究、対面のインタビューなどにより行った。

次に特色を述べる。その特色の1つは、災害社会学を中心として、公共経営論、特に組織論、リーダーシップ・フォロワーシップ論、文化研究などをはじめとする、様々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ワー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ワーシップの限界や課題に注目することにあり、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、この研究が現場での実践にあつ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。

3. 本書の構成

本書は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実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検討を行った。

本書の目指すところは、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、本諸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心理的課題と対応責任〉では、市区町村の防災担当者、市区町村の長、被災当時被災地の状況を知る市区町村及び都の職員、被災当時の被災地の現地消防団員、被災地現地に派遣された自衛官を対象として実施したインタビューを通じて、組織の中であって不安と迷いに向き合い苦慮する市区町村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 結びにかえて〉はまとめである。

4. 用語の使い方と引用の表記など

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。

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

第1章

自然災害と行政の責任

1. 抗えない自然の再認識：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時の印象を『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』（本書、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。

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った。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ったのである」(吉村, 2004: 172)。「私も田老町を訪れた時、海岸に高々とそびえる防潮堤の上ってみた。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)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、防潮堤を超えた。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「自然は、人間の想像を越えた姿を見せた」(同上: 176)のである。

(1) 自然災害と日常

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。戦前の物理学者寺田虎彦は著書「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。そうしてあっ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、高樓を倒壊させ、堤防を崩壊させて人命を危うくし、財産を減ぼす。その災禍を起こさせたもの起こりは、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だれであろう文明人そのものである」(寺田, 2011: 12) 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、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ぬはずであるのに、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, 16) と警笛を鳴らしたのである。

(2) 初動の混乱

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は人であふれ、防災担当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。当時の様子を防災担当者は『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)の時はなかったですね。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いた訳ですが、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



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）。

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うんぬん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、やっぱり車で避難されたけんですね』(本書、第 5 章 1 項)と当時の混乱する状況を語った。

また、常総市の防災担当者は平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨の当時に振り返り『私は、ちょうどその日雨が強く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に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。電話は入ってくるわ、やるべきミッションは多いわ、もう全然マンパワーが足りない。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』(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を語った。

2. 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、また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に委ねられており、市区町村は国や県、関係機関など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は多い。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。四囲標高1,000～1,300 mの高山に囲まれ地形は極めて險阻で、耕地は少なく、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96 km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撰待川の3つの川があり、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。責任は重いと指摘するが、自然災害にあつて見逃しをなくすことなど、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2m急上昇して5.10m（堤防高は4.87m）に、そして20時には6.60mを超えたのである。

あらゆる場面において状況に応じた迅速な対応をとることが重要であると言うのは容易いが、刻々と変化する事態の進展の中で災害情報の提供や避難誘導といった対応は困難を極める。直面する事態は初めてのことであり、状況を能動的に理解しようもない。市区町村防災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。不測の事態にあつて情報は混乱し、しかも曖昧である。

3. 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災害の最前線に立つのは、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や指示のほかに、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つ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割が避難勧告など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やすやす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ほかならない。自然災害に対して策を講じて備えをし、対峙するのは当然お上であって、住民はそれに従っていれば良いという基本構造を示している。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) ののである。

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つつくが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できていなかったこと、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、なぜ島にいなかったんだ、という行政の対応(責任)について、かなり追求されました』(本書、第1章5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。例えばいろ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。そういう人がいるため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聞え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、こういうふうに住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。市民もいろいろあるからね。やっぱり別な考え方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。

4. 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っ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、現実はそのようには上手くいかない。時には中央と地方、会議室と現場には必ず温度差が生じる。危急な状況にあっ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「県は被害状況さえた確に把握できない。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) ののである。

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『風水害や地震など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行うことであると考えます。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』(本書、第1章5項)というように、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』(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に、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1人1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すみ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また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または市町村に対し、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また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っては「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）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、「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、賠償に応じた国など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。

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。

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。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、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しての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様々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います。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1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って、支援の実効性を高めることは果たして可能か。地附山の地すべり災害から得た教訓はその後の災害に活かされたのか。

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名が死亡または行方不明となった。遺族らが佐用町に対し被災者が死亡等したのは、避難勧告の発令が遅れたこと、また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ないとし、請求はいずれも棄却された。本件裁判では、避難勧告の不発令また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どうか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また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。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）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、また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場所である。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、または接近することになることを予見し、また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）のである。

5. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート

(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実施した。アンケート用紙は、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。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とした。

(2) 調査結果の集計（回収順に入力。原文のまま）

- 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

考える。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状と思います。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などを考慮し、安全に避難できるよう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。今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)
- 風水害や地震など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考える。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ほとんどなく、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、情報収集ができていなかったこと、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、なぜ島にいなかったんだ、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。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などにより、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、科学的根拠や経験などに基づく計画や基準などを可能な限り定めておくことが重要。災害時の対応は、これらの計画などを踏まえた上で、実際の状況や今後の予測など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を考える。(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を聞く機会があり、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、一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。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）
- 台風などに伴う水害発生時また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）

6. 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つつくが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自治体であっても、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専任者の配置すら望めない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な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状況認識の実態を知る必要がある。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。

(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, 2011: 41）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付会してしまっ、そうしてその問題を打ち切りになってしまうよ

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。例えば、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ってそれが倒壊し、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:41,42)

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咎め立てを開き直っ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。世にあっては、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1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) 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生きてきたのか。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、古来より自然と上手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ように受け入れて、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)と整理した。日本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等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、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、自然の充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収し蓄積することをつとめて来た。(同上: 12)

(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、東日本大震災にあっ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、この津波を上手く利用してだね、我欲を一回洗い落とす必要がある。積年たまっ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」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」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(毎日新聞, 2011)。

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の唐を手本に、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1300年余りに至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、その一つひとつが社会秩序の維持と国の発展を支えている。

(1) 古代から江戸時代

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事業の取り組みであって、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, 3) のである。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、1ヵ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, 4) 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) 明治時代以降

災害が発生すると被災者は衣食住にも事欠く。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、江戸から明治の時代が変わっても基本的に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（仮設住宅の補助金）、農具や種もみ代の拠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:4,5)。

昭和21年の昭和南海地震をきっかけに制定されたのが災害救助法（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または貸与、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、器具または資料の給与または貸与、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げ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。

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、現地において市区町村の長が災害対応で直接動かせるのは消防しがなく、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ふ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く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は言え、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。

4. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート

(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。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とした。

(2) 調査結果の集計（回収順に入力。原文のママ）

- 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一人ひとりが持ち、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はずだが、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など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できていますので、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、職員の能力など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す。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、市民一人ひとり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ている。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であろうか？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であろうか。(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、いか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。災害対応の第一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)

5. 章のまとめ

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』(本書、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。

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。災害対応の第一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。ゆえに自助を求めると理解している。

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。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、また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現場にあって顕在化するのである。

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。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やすやす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) のであろう。農耕民族である我々日本人は、古来より自然と上手く折り合いをつけながら作物を育て生活を営んできた。長い歴史にあつて、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、そういうものだとして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。自助の在り方の議論は、ここに始まると考えている。

第3章

市区町村地域防災計画制度

大抵の計画は厳密すぎるがゆえ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でき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。「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, 112）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。

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の主体として、その役割を果たすことが期待される。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の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）の処理すべき事務または業務の大綱

- 当該市区町村の地域に係る防災施設の新設または改良、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、災害に関する予報また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、資金などの整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信などに関する計画

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。その制度登場の背景には、災害ごとに場当たりに定められ、安定性を欠いていた災害対策の問題が広域に及ぶ被害をもたらした伊勢湾台風により一気に顕在化したことにある。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が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）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。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のほか、さらにはニーズの多様化などから、その量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』（本書、第3章第5項）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. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート

(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。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とした。

(2) 調査結果の集計（回収順に入力。原文のまま）

- 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。（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る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め

ているので、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。(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。(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でき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など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)

6. 章のまとめ

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』(本書、第3章5項)というように、対応の実体を振り返る。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)と指摘する。

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 m 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んだうえで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）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”ものにならざるを得ない。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』（本書、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っては、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って、いい仕事はできない。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っては、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、現場の市区町村に限らず、住民にとっても不幸なことであると思っている。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て見直す必要もあり、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、都や県は震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くえて、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）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

1. 市区町村防災担当者を取り巻く勤務の実際

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、住民はいか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、経験のない者よりも、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』（本書、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。

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、住民など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。

2. 市区町村防災担当者の専門性に関する議論

担当には、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などにより、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であって、専門性の担保が非常に厳しい状況にあることだ。

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、東京電力福島第一原子力発電所の20 kmから30 km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、福島第一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) 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。筆者のインタビューを受けて、当時の状況を現任の防災担当者が次のように振り返る『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なかった。というのは、たぶんそういう意見があれですよ』(本書、第5章1項)。

NHKの取材を受けて、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で安堵しました」(「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)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。「おっ、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。

3月13日。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、福島第一原発の10 km 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と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あつたようでした。最終的には200人ぐらいが葛尾村に来た」(同上)のだ。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 km 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。

そうした状況にあつても、国や県からは何の連絡もな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 km 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 km 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ヶ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)と証言する。

3月13日。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 km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也没有。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ふマニュアルに作り替えた」（「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: 313）のである。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「整然と全村避難を履行した村」、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。家族のことは後回しになってしまう。緊急避難をする場合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）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「整然と全村避難を履行した村」、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、自宅待機して下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、役場には様子を見て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なかったのですが、いつでも出られるような態勢でいて下さいとは言われていましたね」(「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, 314)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ない。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ないでした。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ていましたし、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、そこまでし

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。

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、よう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20km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)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。県の指示がないなかで、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下さい。避難してはダメだとは言えませんが、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。その時はうちの村は20 km 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、備えてというのはまったくなかったんだと思います」(同上:317,318) 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)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。「それまでは他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、そんな時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。その時は帰ってくればいいんだから。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ん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)

クト, 2014: 319, 320)。

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: 320,321)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。

筆者のインタビューを受けて、当時の状況を現任の防災担当者が次のように振り返る『防災の担当は一応、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一応、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、おにぎり作ったのですが、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、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の一応、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、何というんですか、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、やっていました。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、どうだったかとかですね。

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で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、こん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がね。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ゃったもんですから。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を、結局どうするかということをしていろいろ揉んだ、というのは聞いていますけども。だから村長1人で避難というようにしたのではなく、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（1階）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、電話をかけて下さい、この人に電話をかけて安否確認して下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、そんなあれ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、ましてこんなに大きなことが来るとは思ってないし。だから、地震が起きたという時は当然みんながみ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ゃるし、休みを取った方もいらっしゃるし、そういう方もいますので職員の中にもね。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ましたので、そこにいまして、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行って、でもやはりまた余震が大きかったので。そんな感じていたんですけども。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し。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

起きているかよく分かりませんでしたし、次に何が起きるかも分らなかつたですね。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、ないと思いますね』（本書、第5章1項）と振り返った。

(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 km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 kmから6 km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時間の降水量が800 mm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など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。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日午後に、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を判断しており、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。

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、いずれも東京都を經由して大島町へファックス送信された。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35m（最大瞬間風50m）、波の高さ12m、16日06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。町にファッ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。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に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。

15日11時、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階大集会室の一画を会場とし、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。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、第一非常配備が決定されたのである。

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時に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時に参集が決められた。16時21分、02時、第二非常配備について、町職員への周知が行われた。

16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09時、1時間の最大雨量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。この時、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ックスを送信した。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（地震防災システム）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すみやかにその状況を報告して下さいと追記されていたのである。

17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ッ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ッ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繋がらなかったため、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。態勢については分からないが、01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。

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件のファッ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号など複数のファッ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時間で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2人目の職員、さらに01時過ぎから01時30分頃までに3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～01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、その見出し文には、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、より一層警戒して下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、防災行政無線ファックスではなく、一般回線ファックスが利用された。

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時間に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00時までの24時間降水量(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一次非常配備のため、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92mm、降り始めからの雨量460mm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。

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、遅くとも第二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、また第三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。

筆者のインタビューを受けて、当時の状況を現任の防災担当者が次のように振り返る『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っんでね、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、一人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なかった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。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うというような通知は来たので、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、特にはなかったですね。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よ。当時は本当に台風説明会ぐらいしかなかったの。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、避難勧告うんぬん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二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わけですが、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の、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

の報告にも書いてあるんですけども、留守の時は頼むというふうな、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うんぬん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や指示を出す、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よ。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よ。そうすることは非常に危険だなと、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よ。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。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

うという考えはあったと。ですから、まさかあのよう、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。想定のほ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、これは事前にしておりますので、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、防災は部下なしの（防災）係長1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』（本書、第5章1項）。

4. 市区町村防災担当者を対象として実施したアンケート

(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。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とした。

(2) 調査結果の集計（回収順に入力。原文のまま）

- ・ 防災の担当として研修など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、課内での勉強会など、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。(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など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できないため、相対的な戦力低下は否めない。また、研修で知識を得ても、各種の学会など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、できれば学会など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など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。(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など課題はある。(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、知識など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、たまた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。(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ます。(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、正直綱渡りの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など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。(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、1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)

5. 章のまとめ

被災地にあって住民は疲れ、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ってか、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、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の問題を議論する。それは、期待されていることと、でき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ヵ月。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。自然災害にあって、過去に似たような状況を経験している者は、経験のな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』（本書、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。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の問題がある。専門的な知識は研修など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できないため、相対的な戦力低下は否めない。また、研修で知識を得ても、各種の学会など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、できれば学会など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)と理解を求める。

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1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。余裕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、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、これらを処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

の事務量などに配慮しているため、小規模ではある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あって、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。ましてや防災に関わる教育投資は他の職種と比較し、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見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一つである。

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年までにはほぼ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实在のほとんどは、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対応していくためには限られた人員の下で、どのような人材育成施策をいつから行い、いつまで行うべきであるのか、特定分野の高度の専門職をいかに養成し、確保するのか、階層別、職種別に人材育成の目標をいかに立てるのか、長期にかつ段階的、体系的に、能力をどのレベルまで高めることが育成したことになるのか、専

門性が必要だとして、その求められるレベルをどのように想定するのかなど、職員のキャリアパターンに関する基本的在り方についての議論が欠かさないのである。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、どのような問題か起きるのか。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心理的課題と対応責任

1. 市区町村防災担当者を対象として実施したインタビュー

【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、何やら分からぬ「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？
- 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か？
- 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？
- 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？
- 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？
- 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？
- 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一人でこなしているか？
- 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？
- 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？
- 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？
- 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？
- 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？

【回答】

東京都大島町防災担当者。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。防災対策や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。

『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、簡単に言うと、何と云うのでしょうか、私の意見じゃなく、何らかのこうしなさい的なことでしょうか。やはり、そういう空気感になるというとすればですね。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。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。大丈夫だろう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。大丈夫だろう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。

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たし、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るしか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。なぜ私がそこまでいえるかと言いますと、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、いらなんじゃないか、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、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、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。あるいは大島、火山防災連絡事務所、気象庁の職員の方もいて、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。そこはなんだろう、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します。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っています。

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、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、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や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。1人で決めたり、全部を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、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、1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、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。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なことを考えると、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。今も行方不明のままの方がいらっしやるわけですし。

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ようと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関わることですよね。そうであれば、気象庁の情報うんぬん、いろいろとあるんですけども、その情報を基に準備情報なり、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。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を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どう見てきたか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、大島は火山灰の土壌があって、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、火山の部分であれば、いろいろな先生方が研究してご意見もあるので、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、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という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、良くない面で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。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。そこはあれやれよ、とかですね。そういうようなことはですね、やはりパワーバランスということなんでしょうね。逆に利点もありますし、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きるんですよ。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、ちょっとあります。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、長く苦楽を共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、なんか余計に上手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って、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。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、どうして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。

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、それっていうのはあれですかね、上司に対してということですよ。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、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。そこは何よりも、住民の皆様が、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。そこはフォロワ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。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。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もしなかったですね。反面、決める、どうすんだ、どうすんだ、早く決める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、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、決めるということですかね。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ね。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。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、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、基本的にはきちんと持ってやっているんですけども、全てが正しいのかと言われたらそうでもない部分もあるんですよ。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、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くて、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、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、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、勧告を出すことによって、例えば、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。例えば台風接近時には、避難所の開設準備ということで毛布や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、どうなっているんだというようなことはありませんし、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、自分が防災に向いているの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、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、適材なんですかね、意外と難しいですけども。ただ本音を言うと防災って、実はあまり担当になりたくない部署なんですよ。ですからなるべくなら本当に、代わ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。ただなった以上はですね、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。

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る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、私はやはり何が正しいかで多分決めると思うんですよね。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よ。まず基本にはやはり住民がありますので、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、叩かれるというのは怖いんですよ。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。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。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、ただそれだけかと聞かれると、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な（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うんぬん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も、それは市町村のことですから、すぐにサジを投げちゃうんですよ。そうじゃなくて、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ですよ、もっと関わってもらいたいと。やはり国や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、ルール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、何だかんだと言うわりには、災害の時には何か知らん顔をしちゃって、うちは

情報を出したとあってね。もう少し都道府県の、例えば東京都の責務をもう少し明確にというか、やったほうがいいのかと思うんですけどもね。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、こと災害になると、それは町が決めることですよ。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、もっと上手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、責任の問題が関わってくると急に、それは町で決めることですからと逃げ腰になっちゃうんですよね。もう少し具体的に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、そこは関係ないですからとなっちゃうた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：大島町役場庁舎)』

【回答】

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対処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。

『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ヵ月です。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に判断して、見極めていける知識があればといったところです。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ての業務ですので、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でした。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と思っております。

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や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、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のかなと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。中学校の校舎は全てで8つですか。その中で具体的に言うと、広田中学校と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。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、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

かく小学校と中学校の子供の授業を再開しなきゃならないということで、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だめだと。地域から、安全な学校ではないんじゃないか、移転して欲しい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たちの授業、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、とにかく職員には情報をあげさせて、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で、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であって、防災担当者として水を差す自由はあります。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じゃないので、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思うんです。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、市内全域なんですが、避難指示を避難準備情報を出しましょうと。そんな時に、市長は、もっと離れているから大丈夫じゃないとかですかね、そういう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、だいたいはこちらの意見を受け入れてくれます。もち

ろんこちらも当然気象庁からの予報官からの意見とか、いろ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まり考えづらいのかなと思っています。

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か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ように思います。

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。でないと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、なぜ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っています。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名なので月曜日の担当は私、火曜日の担当は誰とか当番を決めて、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。

判断にあっては、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ろと。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。周囲にアドバイスや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、日頃の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、そういったところから得ている情報を相互に、相互についてというのは、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、何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思いますし、その後には自分も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と。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。

私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で引きずることがあります。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の協議だったらいんですけど、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が十分にある関係なので、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、人間関係だけは上手く保とうという気持ちは十分に持っていると思っています。

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。ただそれが課題というか、協議内容にも関係すると思うんですね。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、判断は私がやら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らないので、それは部長級たちであっても、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なるとか、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、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と迷いであり、それにつながっているのかなと思います。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拭するために、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月に講習と試験を受けて取得しました。資格を取得した、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のかなと思います。当然試験というラインがあるので、難しくないんですけども試験があることによって、私でも必死になって勉強したかなと。いい経験をしたとと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思っています。

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、情報と加えて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思いますが、市長だって全てを網羅しているわけじゃないので。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らないなと。それもある程度何時間前とか、予報を得た時点で進めなきゃならないのかなと。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らないのかなと思っていました。

自身の立場でいうクリティカルな場面にあって、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思います。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、信頼関係を得ているのかなと思うくらいに、その分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思います。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信じていますが、まったく不安や迷いが無いというわけでは

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、特に大雨になって土砂災害警戒情報となった時に、それが夜中だったりすると、いつ避難勧告を出すか、もしくは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。なぜかという、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分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、そういった時にどうしようかなと迷います。それに夜中の避難っていうのは、かえ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、迷うところかなと思います。

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、出したがゆえに流されてしまうことがあるかもしれないとか、いろ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、出したがゆえに流される。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、いつの時点で避難勧告や避難指示を出さなきゃならないのか、そういう時には夢の中でも、鬼怒川が地元の川だったりとか、思い詰めて夢に出てくることがあります。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。それが自分たちの仕事上の宿命かなというふうには思うんですけども、それだけ日頃から不安に思っているのかなというように思います。

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。そういった言葉ありがたいなど。先週末、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。暴風警報や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、大変な業務ですねと声をかけてくれるので分ってくれているのかなと思います。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いればいいんじゃないかという風潮も、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、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、今後はしなきゃならないのかなと。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思います。

また、ここ被災地陸前高田の防災担当とすれば、学生や先生方、一般の人からも質問をしに来たりすることが多いので、その対応に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です。何も教材がなくても、ポツと行って話せる人がいればいいんでしょうけど。それはそれで私たち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ヶ月間がありました。

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。それはなぜかという、やはり知識のなさかなと思うんですよね。なので今、少しずつ勉強をやっている段階でもあるんですけども、いくら部下が集めた信頼している情報であっても、判断というのは非常に難しいと感じています。やはり自分もある程度の知識を持ちながら、部下や同僚からの情報も得ながら最終的に判断していく。それがより正しい結果に結びつくのかなと思っていました。そういった意味で自分の力のなさが、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、最初に話を聞いて

た時には) 辞令を返しました。当時検証報告書というものを作成して、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、ポツ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 120～130 ページくらいになりますので、市民に分かりやすいように概要書という形でまとめて市民に配り、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、その対応をやらなといけ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らないのかと。本音はそうですよ。

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ら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。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、私たち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をもらった時点で分かっていたというか、想像がついていたので、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すけど、今ならばこうやって笑いながらも言えますけども、とてもじゃないけども役所人生始まって以来の苦痛な1年間。それがあつたから少しは、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年目になりながら、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、去年がそう

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、も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、自分の判断を大事にしたいなと思ってきたタイプだと考えています。どちらかという、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、だめならばそういう考え方もあるんだなと。で、自分の考えという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。

覚悟という話をしましたが、防災担当者としての職にあって、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、財産は復興すればできるものとできないものがあるだけけれども、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らないのは命を守ること。そして検証報告書・避難マニュアルにも、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、私たち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ぎりぎりの部分で生活をしていますし、夢にも出てくることもありますし、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思っています。

また、被災地の現場にあって、防災に関する法制度の問題をどのように具体的に捉えているかですが、災害対策基本法は毎年のように改正になっている関係もあって、どれが一番新しいのかという私もなかなか辛い面はあります。やはり市長が言うとおりの、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、国と県のですね、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いうか、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、被害がな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できないぐらい潰滅的な被害を受けてい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の一点目になります。

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うのですが、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に、災害対策基本法の目的のところに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って責任をもって自分の命を守らないといけない、といったところも記載して欲しいなという思いがあります。

常総市も、もちろんそうだし、何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、ラジオ、携帯、インターネット、何でも情報を得られるような状況なので、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、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思います。

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1日前から、雨雲の状況とか情報収集しながら、避難指示や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、自らの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、我々が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、そういったことも法律で明記していれば、なおいいのかなというのが私の希望ですかね。

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性は先程話したとおり、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思っています。市も防災や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、考え方でもあります。

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、尽力してくれるといったことが、今までの私の印象です。県庁は盛岡にあり、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うな雰囲気はなくて、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すごく感じております。(実施日：27.12.15。場所：陸前高田市役場庁舎)』

【回答】

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事、交通安全に関する事、自衛官募集に関する事、犯罪被害者支援に関する事などを分掌している。

『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すので、防災交通係は2人ともここに詰めました。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、何て言う

んですかね、自分で判断して参集したというような状況が14日ですね。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、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。

避難勧告や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、うちは嘱託と区長にですね、こういろんな災害があった時には情報をあげて下さいと会議で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じゃなくて、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。初動にあつての現場の状況把握については、余震の段階ではまださほど被害が起きていなかったの、その段階ではあがって来ていなかったです。余震の段階ではですね、1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）の時はなかったです。16日の本震の時は私が泊っておりまして、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いた訳ですが、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う鳴りました。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。夜中だったので、市街の状況はまだ外に出てうんぬんじゃなかったからですね。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。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、やっぱり車で避難されたようです。

議会は不思議とあまり出て来られませんでした。現場を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なかったです。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、しょうがないですけど、うちに見に来てくれとかですね。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一つには、避難所の運営あたりでは当然、食事も全てに行き渡ってという訳でもなかったですし、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んですよね。やっぱりどうしても、施設の中って溢れた人でごった返すじゃないですか。全員に全てを網羅できなかったという部分はありますね。

同調圧力的ものについては、ありますね。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、言いたい時は言っています。部下と上司にもなれば、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りありますね。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いいですね。

信じるべき相手はやっぱり上司です。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できるのか、人として信頼できるのかとなると、また違うものになってくるでしょうからね。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、信頼して対応してもらったと。決断に迷った時には、私が責任を持ちますからというような一言で、私たちは動けた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。普段は割と優しい方です。どちらかという、人の嫌がることもあまり言われないような温かな町長

です。町長もまだ若いですからね。最終的には決断されているいろいろ行かれたようですね。

間違いがなかったという、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、あそこ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。そういう正解とか間違いを気にしていたら、決断を下せなかった部分というのがあると思うんですよ。だから何を言われても、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、やっぱり苦情という部分は来ると。で、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感じですから。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。だから正解かどうかは正直分らないです。

今回、近隣市町村の、隣の宇城市の担当課長とかとは日頃からコミュニケーションをとっておまして、そういった同僚の方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、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。研修会の場で一緒になったりしていますから、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ではないですけど、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といった話ですね。一番はもう、普段、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、担当者で作っています。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してから作っています。ですから、きちとしたものかどうかは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、逆にいうとありますけどね。自分の判断に自信がないと言われるれば、もうそうですね。ただ、まだ3年目なんですよ。ですから、今からやっていけないといけなところは、要は自分の、最近では町長にもこうですよ、と言えるようには段々なってはきているんですけど、どうしてもその判断が、さっきみたいに正解かどうかやっぱり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って、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ということ、それは町長でしょう。私には最終的な決定権はないので、やはり町長でしょうね。また何かということであれば、やっぱり情報ですよ。気象情報であったりとか、そういう情報を基に選択を決めていくので。情報の精度を見極めているかを考えたことはあるかについては、美里の場合は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からですね、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。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。研修会に行くと、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という部分では、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のかもしれないけど、実際地元に戻ってからの動きとしては、イコールになっていたかというのは分からないですね。マスコミにいろいろと出でている方が言うのはですね、やっ

ぱりほら。住民の人たちがこん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、行政は何もしていないような。確かに遅れた部分もありますが、それがあからさまに、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よね。行政の、役場の人に聞いても不眠不休で頑張ってもらえた方もいるんですけどね。なかなか、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、今は総務課に係長の私を含めて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ので、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辺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、臨時も含めて3名しかいないので、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人の係長の力も借りなければならぬから、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ですよ。それをこの人数（臨時を含め3名）で回しているもので、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にお願いして、マスコミの対応をお願いしますって、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ます、って他の係に対応してもらったりとか、そういったところでこう、その辺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、認識はしています。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できているかの部分だと思います。

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、やっぱりその最終的な判断をしてもらえるための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し、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ようね。要は住民のことに当然向いていないといけない、住民のために働いているというのが根幹にありますから、そこは当然向いていないといけない。だけど、その辺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な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ので。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に通さないといけないけど、話を聞きながら上手く誘導ができるのがリーダーシップかもしれないですね。何か上手く言えないんですけど。

私自身のことでしたら、危急な場面にある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。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きているとは思っています。

失敗ですか、どうだろうやっぱり、物資の配給だとかはですね、なかなか上手くいかなくて苦情も受けたことは事実ですけど。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。意見を聞きすぎると住民の方って一方的に言ってこられるから、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でてるんですよ。この選択をすればこっちの方には不利になるとかですね。でも、そこで決断しないという部分があるんですよ。配給なんかは特にですね。やっぱりここで物を配る時には、遠い人は当然に間に合わない、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くるし、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、こう動かないといけない。苦情がないように、用心をし過ぎて決断ができないというところも正直あります。だからある程度、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きますから。

避難の勧告・指示に当たったの不安と迷いに関しては、まずは避難勧告って、その頭の中では簡単に出せるものなのかなって。最近ではそのハードルが低くなって来たような気はします。決して今の状態がいいのかどうかは分かりませんが、自分が着任した当時はハードルが高く、簡単に出していいのかなってという不安がありました。今では割と雰囲気的に出しやすくなっていますから。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ね。その意味では勧告は昔より出しやすくなっていると思いますが、対応ですよ、問題は。避難勧告を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、夜中であれば職員を配置しないとけない問題があったり、なんかそういった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労するところになって来るのかなって思うように思います。命を救うための避難勧告であると思っていますから、だから命を救う。まあ一つは役場のほら何て言うんですか、避難勧告を何で出さなかったのっていう、それもあるじゃないですか。出しとけばとりあえず、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ないとは言えないのですが。避難勧告を出さなかったことによって命がなくなった方が、そっちの方があれかもしれないですよ。

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なっていると思うんです。ですから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）出していません。結局、地震で避難勧告は出していません。その地震が起きた時は夜中だったんですね、午前1時25

分でした本震が。その後に警報交じりの雨が降るからということで、土砂災害の用心として、その日の午後4時に出しています。そこは迷いはなかったです。

防災は何もない時は何もないのですが、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。何もない時は暇だろう、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ないと。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、どこでも回らないといけないうんです、以外と専門っていうのはないんです。向いていないと思います、私は。理由は気が弱く、心配症なんですよ。他には迷いがあるし、そんなところなんです。

防災に関する法制度の問題をどのように捉えているかについては、私も1から10まで災害対策基本法を分っている訳じゃな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分かるんですけど。なかなかこう専門家がいないうんですから、いざという時にはアドバイスしてくれるような、何かそういう制度が出てくれば非常にありがたいなとは思っています。あまりにも分るんですよ、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。

県との関係については、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ないんですよ。いざという時にはですね。こっちから電話でこういろいろとしたんですけど、県も初めてで一杯一杯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ので、市町村が最終的にそこはしないといけないうんでしょうけど。まあ、もうちょっとこう何と言うか、一緒になって何かいいアドバイスを、動きをこう、次はこういふのが出てくるよとか、何かそういうのがあれば良かったのかもしれないですけど。(実施日：28.6.20。場所：美里町役場庁舎)』

【回答】

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ことなどを分掌している。

『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、住民課から今度は総務企画。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。何で私なのというか、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、えっという、ズシッとかう、全く思いもよらなかったです。思いもよらないというのが率直です。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だけど、それよりも前に係長っていう職がありますよね。その職になったときからもう不安が始まったんです。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に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、そういう重圧からずっと逃れられないというのがあって、それが本当に不安です。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、人に言われれば気持ちちがすごく揺らぐんですね。どうしたらいいのと聞かれたら、それを判断するはあなたなんだよと言われたとしても、じゃあ、こうして下さいと言えない。やはりどうしていいのかわからないというのが先に立って。今の気持ち的にそう

と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、警報が出た場合はというのが、そのマニュアルの中に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読み込んでる訳でもないし、全部専門でやっているもんでなくて、本当にちょこちょこっとう。私、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。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はないので、2、3年でころころ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は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。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不安が一番大きいです。

失敗はいっぱいあります。例えば、避難所を開設したから何かを運ぶ、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 km 圏内、30 km 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、30 km 圏内のほうに、まあ20何kmなんですけど、ちょっとう道から離れて、私らは自由に行き来ができますよと。だけど20 km 圏内の人は、もう家には駄目ですから、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、誰々は行けて、何で俺は行けないのか、〇〇は良いよなという、結局それも仕方の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 km 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 km までの人は当然家に戻ることも、何をすることもできなくて暮らしていたし、なので、そういうふうな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。だから本当に私がどう考えるのか

を聞かれても、こうですと答えるのが気持ち的に苦痛なんですよ。自由にしゃべっていいよと言われても、何を話し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。今までの人がこういうようにやってきたのだから、それでやってもいいというのもあるし。そうでなくて、違うようにやってもいいよ、と2通り確かにありますね。

信じるべき相手、何て答えたらいいんだろう。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、上司に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が先にくるので。書いてあるものを読んだだけではあれだし、実際に経験のある人に聞くことがあれ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。返答に困ります、ごめんなさい。何と言ったらいいのかな、いないかも。

未来に何が起きるのかを手助けですか、先々のことを考えなさいという意味ですよ。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、退職に近いと言ったら申し訳ないんですけども、そういう立場の人がいるので、あれですよ。すぐ聞くというわけにはちょっと。手助けというか、最終的には自分で考えろというようになっちゃうと思うんですけども。結局、アドバイスをもらうにしても、相手が忙しくてなかなか教えてもらえないというのが主ですよ。頼りにしてどうしたらいいのかわきに行ったりしても、相手の方が忙しくてあれだというように。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、そういうものを見るようになっちゃうから、結局は抱え込む。でも、こなしてはいけません、抱え込むだけで。本当にすみません。私は周りにアドバイスを求めて、自分から積極的にいくタイプではないですよ。

選択に影響を及ぼしているのは誰か、っていうのは誰だろう。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。直属の上司とか、そういう人に聞くようになっちゃうと思うん

ですよ、結局、私は係長だから。係長判断でいいんだよと言われたとしても本当にこれでいいのかと、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が。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いうかたちで。

情報の見極めでしたね、それはそんなにないかな。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、大きな影響力がある方って当然いると思うんですよ。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見てきたかということを考え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、こうしたら良かったのではと言われると、どうすればよかったのかなと、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、何も考えていないのだろうなと自分でも思うし、皆んながいろいろこうだ、ああだと意見を言ってるのを聞くと、そうだなと思う面もあるし、いや違うよなとも。だけど、自分の考えはどうなのかと聞かれたときには、こうだ、ああだと述べることもあまりできません。口に出してしまえば、何なのか、だめになるというわけではないですけども、結局、言わなければ良かったともなることもあって。

不安や迷いは漠然ではないですね、具体的です。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あれなので。漠然じゃないです。もうすでに具体的に。今日のアレでもう具体的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。

即時即決を求められる場合ですか、それは本当に困りますね。でも幸い

なことに、そういうものにはまだあってはいないし。ただ何というのか、防災というけど、即時即決という場合ですと、今は避難している状態、一部避難解除なんですよ。だとすると、消防のほうでの野焼きの関係かな。それってほとんど、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。でも、やりたいんだと。家に帰ってくるために、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、後はインターネットとかそれで、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、後は届けをしてもこういう場合は届けはいらなくても、こういう時は届けをしないといけないという法があることを私が全然知らなくて。そういうことを周りの人に教えてもらい、住民の方のところに行って、電話ではいいって言ったんだけど、こうなんだと謝りに行ったりとか。自分がそれに即決できないがために、結局住民に迷惑をかけたっていうのが先ですよ。結局、誰々に言われたからやったんだと住民に言われるのが先ですよ、こんな小さなところですから。役場の誰々に言われたからとかが先に来るわけだよね。あの時、こう誰々が言ったのに、何で今度はだめなんだって。あっちはよくて、こっちはだめだって。そういうものは何でも付いて回る。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、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たくさん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、誰々にこう言われた、誰々にどここのあれはこう言ったとか、そういうものが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。こういう小さいところだからですよ。市あたりだと、そんなの分らないじゃないですか。住民がね、どこの嫁だとか、どこの娘だとか、そんなこと分らないじゃないですか。今のここに来る若い人だって、どこどこのお嫁さんだとか、なんだとか。そんなの

分からないですけど、年配の方はだいたい分かる訳ですよ。どこの娘だったとか、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、あの時、俺にはこう言って、何であれだったのって、そういう文化的なものっていうのか、そういう小さいがための悩みっていうのか。だから避難する時だって、役場に無理に連れていかれたんだって、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、態勢的に一番最後の、ほら、バスが役場から出る時に、どこの避難の命令が出たら、防災無線が鳴ったら、最終的にどこの家に迎えに行ったら、役場に連れて来て、バスに乗せて避難しなくちゃいけないよっていう。それは災対（災害対策本部）のほうで全部、そういうことを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、そういった形では行ったんだけど、避難なんてしたくなかったのにと、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たはずなんです、うん。それがまさかこんなに、5年、6年になるって誰も思ってなかった、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いないと、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、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いないし、だんだんそういうように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、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年ですむ問題じゃない。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、いつ戻れるんだとかもあるし。でも、戻ってきてどうするんだって、結局、医者もいなければ店もない。今、この状態でしょ。いるのは役場の人と農協と、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いない状態だから、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

いのところで店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100人が全部、その商店に毎日でも、1日10人、15人ぐらいでも毎回そうやって行くっていうのははっきり分かっているんだったら、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てくるとやっぱり無理ですもんね。

上司を補佐する上であって大切なことは、う〜ん。報告・連絡・相談はそうなんでしょうね。私はできてないんです。上手くできてないですね。言わなくちゃいけないなと思っているんだけど、お互いにいつもいる訳じゃないじゃないですか。私がこっちにいて、そっちに課長がいたりして。そうだから普通にホウレンソウはすぐにできそうな感じなんですけど、ほとんどい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。それは上手くいってないです。

リーダーシップですか。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していると思うので、引っ張ってくれる人が一番のリーダーなんでしょうね。(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。リーダーシップも何もないです。本当にこれでいいのかって感じますけど、何とも話ができないです。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は、自信がないものですから、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、なんでですか、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ないです。今言ったように、防災だけの担当をやっているんじゃないので、結局、その研修に行ったとしても、結局、それ以外の仕事って全部残るじゃないですか。そうすると、そのいろいろな報告物ってあるんですね、防災に対する計画をしたかなとか、本当に計画を立てているのかなとかって。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。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

作ってあるんだったら、今パソコンの中にも入っているのかな、とかそんな感じでいろいろ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ろうとは思うんですけども、なかなかそこまで手が全然回っていません。

私、自分の決断が正しいとは確信を持っては言えません。また、避難の勧告・指示に当たっては何を怖かって。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ことも多分。結局、自分1人だけで情報を見ていたってあれなので。例えば、防災のほうばかりじゃなくて、道路の災害とか、そっちの方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、はい。火災だとかそういうもの。水害ってあまりうちの方は聞いていないんですけど。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いと、ああしないとという不安がもう先に立って、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、話がない方がいいなとか考える人は考える。やはり言われたって構わないよというように、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したら、それはそれでいいと思うけれど。何を言われても構わないんだ、というような気持ちにはまだなっていないので。

(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配置になっていたのに、今年初めて私でしょ、女の人ってかたちで。まあ、女ではないかも知れませんが、そういうところはあるし。まあ、下の人も係長どうするの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、あの中でも派遣の人もいます。今度、本採用の方は私ともう1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。

防災の職は専任じゃないです。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、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、やらざるを得ないです。

私、(防災の担当としては)適材でないです、全然。理由は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、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、考えがあったら書きなさいっていう、そういうのがもう面倒くさいとか。知識がないために、こういうふうに考えればいいたろうと、落ち着いてやるのがますますせわしくなっている。そこら辺かなやはり。

何が正しいかで決めるのか、も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、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。受け入れやすい方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たろうとかたちで受け入れて。あと最終的に結果で正しかったんだ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、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かったら、やはりそっちの方向へ進んでいくという方で。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、だめ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、これで正しかったんだから何をやっても構わないよと。まあ、そんな正しい、正しくないという考えで、自分の考えを結局は推し進めたいということなんでしょう。でも、防災的にはこれを住民の命を守るんだという考えでいて、優先するのは確かに命なんでしょうね。でも何というかな、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を見ていたのと、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ヵ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。いや誰かに何というか。まあ、手伝うことはできるかもしれないけど、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。傍観者みたいに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、年数的なものですね。そういうのであれしたのかなと思

うんです。だからそっちの方だったら、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。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)』

【回答】

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。

『何やら分からぬ空気に、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)ではないです。本年4月からこの配置に就きまして、4月以降の9ヶ月の間の勤務の中では、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たことはありませんが、これまでの勤務と経験の中では、ムードというか、その場の空氣的な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などで、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権限は持ち合わせていないと考えています。やはり上席の者がおりますし、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をしなければならぬとは思ってはいますが、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私は思っ

ていまして。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ぬ場面はたぶんないんだろうなと、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、職務や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。信頼できると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づくところです。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いますが、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、特に経験を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、災害に対して実績を持っていますので。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、当然上司がおります。判断が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ので、相談しながら進めているところであり、判断を仰ぐ必要がある場合もです。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、

ぎりぎりのところであっても、それは変わることはないと考えています。

(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、いろいろ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。すべてを自分一人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、あるいは以前に担当していた者が、この庁舎内に勤務しておりますので、その者の過去の経験も時には聞いたり、意見をもらったりします。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ないです。過去においてはあったのかなと思いますけど、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、その辺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を迫られた経験がないので。そこは何か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。本当はだめなんですよけど。

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、自身の中で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、意見は疑いもなく受け入れる傾向はないと思っています。少し距離を置くようにしています。

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。元々の町村がどこなのか、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経験がない。いわゆる言葉でいうと、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、いろんな気象警報が出てそういったものを判断して、いつ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付きません。信頼関係があれば、適切なフォローシップは果たせると考えています。それがないとやっぱりだめなんだなと

思います。また危急の場面にあつて、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こと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の場合に、勧告とか指示を発令したと。ただその後、急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、それを容認できるだけの市民にそういった雰囲気があるとか、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。

避難の勧告や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、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はありませんので、確かなことは言えませんが。もし、避難勧告や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と思います。やっぱりそこは当然市民の安全であったり、人命であっ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、いけないというように思っています。

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、例えば卑近な例なんですけど、市役所で土日

に日直などがあるんですね。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。みんな仕事は同じという共通の理解なのかなと思います。発令される前にあって周りは、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ね。それなんで、それは人事ですので、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、火災や災害があっ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分かりませんが、そういった部分なのかなと思います。

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、自分自身も冷静にどんな仕事なのかというのも分からずに来たっていうのもありますけれども。実際に来てみて発令をもらった時よりも、実際中身がかなり濃くて、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、日々プレッシャーを感じてあたっている現状ですね。実際に来てみて、周りから言われるのとかかなり隔たりがあるんじゃないかなと結構思っています。

（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、そういう方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、昔からあまり得意な方ではないので。その辺を感じると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す。

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

してきたことなのかなって思ったんですね。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に大きく左右するんじゃないかなと思いました。判断の際の基準にするのは、やはりそこは当然に市民の利益であると考えています。自身の利益については、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というのは考えないかなとは思いますが。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、ちょっと考えたんですけど、なかなか自分の考えはまとまらなかったのですが。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てしまう、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、それは整理がし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。なかなか自分の口から市民の命とかっていうのも、市民の命を軽く思っている感じもするので、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、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、とても難しいといつも考えているところです。その一つ

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考えておりますので、その辺でなかなか一概にいうのも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はまして、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、実情ではそこまで深くは考えていません。自身は防災担当者として今までできた中では、ちょっと迫力にかけているんだな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ので、今更、性格を変えるという点も無理だと思うので。(実施日:27.12.11。場所:みどり市役場庁舎)』

【回答】

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などの放射能測定に関すること、放射線量の監視及び測定に関すること、放射性物質の除染対策に関すること、関係機関との連絡調整及び総合調整に関すること、その他放射能対策に関することを分掌している。

『(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、防災の担当って言いますか、係りになってますので常日頃から危機感って言いますか、ある程度、頭の中に災害が起きたらどうしようとか、全体的なそういったあれでちょっと荷が重いというか、日頃からそういった認識がありますね。私は2年半ほど前までは危機管理部門というのは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どもす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、最初にこの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、火災の時には出勤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)は実働部隊なものですから、(庁舎)3階に設置された(災害対策)対策本部からの連絡や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。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に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。通常、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、そういった状況は分かっていたので、その辺からちょっと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ていましたので、朝の段階で。そしたらお昼に決壊という話になって、あれ、向こう側の水はかなり出ているのに、でも水位は下がらなかったんだって感じですね。普通1ヶ所から水が出ると、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、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声を掛けて避難してもらうということだったので、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はあったようです。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分かっていたんですけども、ただ避難所を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、その辺でいぶ。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00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01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うんですけども、そのため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02時20分の段階で避難指示が出てきたので、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りました。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を出さないと間に合わないという状況になって、指示を出してくださいって。間を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。01時40分の準備から40分足らずで指示っていうのが出ていますので。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、国土交通省は長い200km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が管理していただいた中で、今回の時にはどこか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、自衛隊などに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。そういうところになると、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。

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わ、やるべきミッションは多いわ、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いう、そうですね防災無線です。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時頃に再度入って、それでものすごい批判を受けました。何を夜中にかけているんだとってということがありまして、その防災無線をなるべく使わないようにしようっていう空気があったんですね。今回の夜の段階での指示だったもんですから結構ためらうけど、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、それによってのあの時の4月1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というのはよぎりました。今回の避難所を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ヶ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て、例えば今回も結果的に市内の避難所だけじゃなかなか難しいってことなんで。東西の、つくば市とか周りの、ほんと全域の市町村に事前から協力やお願いとか、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、今まではあまり頭になくて、どうしても市内のどこかに避難させるイメージってうか、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、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で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になくて。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というのは、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ってというイメージで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や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ので。川の両方の間になりますので、そうしますと避難の指示も難しいのかなと。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、その辺も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や勧告であったり、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、数字データを今回の水害の時には信じていましたね。今ですか、防災担当者の立場ですか、そうですね、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な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ませんが。そこは難しいところですね。信頼できる相手ですよ、そうですね、やはりどちらかって言うと、今まで何ヶ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、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だことのある他のポジションですか、他の課に移った知り合いって

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は薄いですから、そうすると以前に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まり上がいないんで。そうすると年下でも経験したことが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) 私はやっぱり問題っていうか、相談事はまずは部下と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世話になっているのもありますので。まずは補佐に相談します。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。防災でしたらやっぱり直近の上司で。未来に何が待ち構えているかの判断を手助けしてくれるのは、やっぱり職員なので異動とかも当然ありますので。さっきのこと考えるとちょっと分からないんですが、その場その場でその時の上司に相談っていうか、それは当然しなくてはならないと思うのですが、その後もこういった先輩方に最終的には相談できますが、分からないことがあるとそういった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、もしくは全部を自分一人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) 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。ただ仕事量とかもありますので、あくまでも係りは今2人なんですね。ある程度個別でないと処理できない面もありますので、それぞれ個人って言いますか、自分で判断してい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、大体みんな異動したいって書いています。どちらかっていうと同期の桜的な、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、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皆さんが持てないような状況で、臨時職員が来てやっているような状況なんですよ。今回降って湧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にたいに。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出てきてしまって、うちのほうの課では悪いけど、どういうふうにみんなでチームを組んでやろうかとかっていう、常にその繰り返しをしているような感じですよ。ほんとに部下は優秀なんで、何とかこなしてられるっていうもんですけども。1人も欠けずにやっているんで、何とかこなしているっていうところですね。ストレスを感じるのにはやっぱり仕事量が多すぎるんですね。この復旧や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ども。逆に言えば1人減っちゃったんです。臨戦で来ていて退職した方がいたんですけども、この災害の関係で途中11月に辞めちゃったのかな。余計厳しくなっちゃったんですね。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苦情もきますし、放射能の方も。まあ、今回は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んで、全体的に足りないですね。だからじっくり取り組むような暇も時間もないです。ばたばたと日々の業務に追われています。

(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2人ともここに詰めていました。課長と部長は災害の上の本部にいましたので、課内とかこういう、その他のところは上司（同席している防災担当者Aの方を向いて）が中心で仕事をまとめてもらったので、頑張れたって言いますか。（防災担当者A）精神的にだいたい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、みんなを背負ったみたいなイメージ、実際にできてないんですけども、みんな自分の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時頃に来るというような体制で。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、いろいろして何とか休まずやってきたっていう感じです。周りからも注目されちゃってますので、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ので、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3kg以上痩せちゃいましたね。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ね。情報は送っているんですけど、自分らには見る暇がないし、余裕もないんです。周りから聞くんですけど、映っていたとかってね。誰が出ていたよとか、もうちょっと余裕があれば、ニュースが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ように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。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言いますか、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。

（防災担当者A）次から次へとやることあるんだよね。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考えている仕事が

途中でそっちのけ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、電話が入ってきても私は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、あまり経験をしたことのない部分ですと、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、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がとれるので。間違っているんじゃないのかなって言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りますけども、逆に親戚、先輩、後輩だったりしたら、逆にちょっとこういう意見もあるんじゃないのとは言えますね。

（防災担当者 B）影響していると思いますね。身近な身内よりも、例えばの話で言えば議員とか、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辺までやっていいかで、限度を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）あります。ある程度自分の判断ではなくて、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。その辺は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、例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、その辺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、今後の課題とかはかなり見つかったので、それを今後背負って仕事していくわけなんですけども。その辺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ので、その辺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なので当然自分が言われているといいますか、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もすごく質問とかいっぱいありましたので、それを本当に傍聴って言いますか、担当で答弁書も自分で作ったりもしますので、当然気持は同じと言いますか、同じような認識をしています。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いるんですけど、一緒ですよ。そういう気持ちです。

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。こういった報告をしますってことで、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ので。私の立場は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と。思い起こしますと当時ですが、こういった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ができなかった。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、ちょっと言葉口調であってもきつくなったり。それは私も上司でも部下でも同じようになんですけども、やはり精神的にみんな一杯一杯の状況ですので、そういった風景が多く見られたような感じがします。みんなもだと思うんです。指示をもらっても

どうしていいかわからないし、指示を出すほうもわからないから、内容が分からなくて下に出しているところもあると思うのです。

やはり今回はリーダーシップがとれたかって言うのは、そこまではできなかったと思うんですね。やはり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も当然出てきますので、それはそれで自分なりに。例えば今回、市内で避難所って間に合わないの、こちら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ので市長から市長に上から繋げてくださいとか。あと物資の提供であっても、どこどこに何々が必要だから持ってきてとか、そういったのはできる範囲でやらなくてはならないっていうか。どこまでかはわからないんですけども、できるだけの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や回答が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一杯でパニック的な状況なので、それが判断できなかったことが多かったとは思うんです。今いろいろあつてすぐにはわからないのですが、なかなか冷静ではなかったの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、例えば平常時であれば、ある程度自分の裁量で回答や決断を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ら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、飛んでいるやつもありますので。どうするんだっていうのは、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。本当に一杯一杯で。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がありましたので。

避難勧告や指示の発令にあって不安に思い、迷うことですね。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、本当に夜間といいますか、深夜の1時や2時頃に避難しなさいという情報を防災無線で流さなければなりません。実際にはから振りで終わってほしいなと思いながら出しているわけなんですけども、当然電話がぼんぼんかかってきます。どうなっているんだとか、何があったどういう状況なんだとか。それも流す時点で頭で不安っていいですか、それが一番心配だと思ってしまうんですけども。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ので。実は空振りで終わってしまうだけ。

本来であれば、もうちょっと時期的に分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、情報を流せばいいとは常に思っているんですけども。今回、突発的な夜間とかの対応になってしまいましたので、通常は本当にできるだけ日中にして、早めはやめにしてことは考えてはいるんです。ただ本当に夜中に出せとなっちゃったんで。夜中は怖いんです。出した時点で住民からは問い合わせがどんどん来ることは分かっていますので、どうなってしまうのかなとか。最初は職員がここに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、そういったのは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ので、どうしていいか分からない状況で、問い合わせもありますので。その辺もすべて頭の中にあっただすね、どうしようって言うか。実際にはですね。

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、正直分からないんですけども。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、正直そこまではと思うんですが。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るんだとか、何をやるんだとか。あとは実際に徴集かけて本当に行くのかって、そういう方もやっぱりいるんで。ほんの一部の職員とは思いますが。課の外はそうですね、理解してくれていると思います。思い込みかもしれませんが、どちらかというところ、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はしないじゃないか、という見方もあることについては、正直、私もこれを経験しているんですけども、部署を離れてしばらくすると同じって言いますか、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。直近は検査部にもいたんです。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。不適まではいかなと思うんですけども、やっぱり自信がないですね。防災って大きすぎるって言いますか、何となく荷が重すぎる感じがします。

(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のかなと考えています。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とか、具体的な方向性と言いますか、詳細が分かるような、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：常総市役場庁舎)』

【回答】

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・消防施設の整備及び管理に関することなどを分掌している。

『自分は消防団の担当なのですが、過去に何度か夜に火災があっ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、さすがに正直辛いと思うこともありまして。もちろんそこは仕事ですから、口に出すことはないですね。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、そうした場合にはパソコンで確認をしながら、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、自分の場合は結構年下の方ですし、まだ1年目でもありますし、意見を言えるような経験や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。自分から意見を言うということはありませんね。

自分は入庁したのは平成25年です。最初2年間は広報課にいて、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。防災課では主に消防団の担当になりまして、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いる者も結構おりまして、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、完全に分業制じゃないですけど、1人一事業じゃないですけど、1人一仕事みたいな感じになっていまして。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、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、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、いざとなった場合には、チームで動かないといけない訳ですし、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、それも課長とか、上司と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であって、まずは信頼せざるを得ないというか、うちの課長や主任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消防団に入ってらっしゃいましたし、あとはいろいろ詳しいので、課長に聞けば何でも答えてくれる方なので、その部分で信頼できるのかなど。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っても、河川が決壊したこともありませんし、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と主任になりますね。そうとしか言えないです。

私自身のことを申し上げますと、自分の判断で問題なくこなせることは、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ありません。どち

らかというと、自分一人でやろうとするタイプなので、結構困ったことも起きましたね。聞けばすぐ分ったことでも結構考え込んでしまって、時機を失してしまったこともあります。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、通知だとか、そういう文書を出したり、手紙を出したりというのを、結構ざりざりでやってしまった部分もありましたし、後手々に回った部分も結構あるんです。そこの部分かなと思います。一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れば、前倒しでどんどんできるんでしょうけど。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、どちらかということと同僚で、元々消防団にいた方が自分の選択により強く影響しているように思います。自分自身、消防団に入っていなかったの、消防のことについて全然知らなくてですね。何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道具や資器材とかもあったりして。それを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できない部分があって、何とか分かるまでに相当の時間がかかりました。

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、あとはいろいろ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ないですね。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たなかったですね。実際にも余裕がなくて。

職場の人間関係に思うことは、そうですね、結構狭い市の一つの世界なので、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はありますよね。県や国は結構広いのでな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るように思います。その辺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。自分がどう思う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て行くしかな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らなきゃいけないっていう、本当に追い詰められた状況だったら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ったことがないので、そこら辺は何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、飲みに行く時と出かける時は、地震や火事は起こらないで欲しいと心の中で思っています。大金を持ちながら歌舞伎町を歩いているような気分になったことはありますね。そういう不安は常にあります。繰り返しになりますが、自分がもし、すぐ行けるような状況でない時に災害が起こったら、どうしようという不安は常にあって、だから極力遠くには行かないようにしています。火事が起きれば、夜であろうがなんであろうが、ちょっと行ってくると出ていく訳ですし、大雨の時でも警報出たからと市役所に出て行くことになります。結構ありますので、家族は不安に思っていると思います。

上司に対しての適切なフォローシップについては、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、報告連絡相談じゃないですけど、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できていくかどうかということだと思います。

(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合うのか) どうなんですかね。実際にそういう大きな災害が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。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何とも言えないです。経験

のなさもあると思います。自身の判断に確信を持ってない理由があったとすれば経験のなさのほかに、知識のなさでもありますし。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、出していました。（その際にあっ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、もし夜間であったなら暗いですし、本当に避難をさせることが正しいのかというのがあります。結果を怖れて出し遅れたせいで何かあると、それもまた非難されますし、何をやってもやっぱり、なんででしょう。完璧な方法というのはないので、もうそこはですね、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ないようにも思います。結果として、裁判沙汰になる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、どうなんでしょ、私自身経験がないので憶測になりますが、裁判だ、どうだと考える余裕も、もしかしたらな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のか、どう場所を確保するのかということを中心に先と考えます。

防災の担当者である立場ですね、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。防災は何かない限り、何も無いよねと思われていると感じたことはあります。経験した人間は大変だよ、というのは本当によく分ってくれてい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、仕事を上手く回して欲しいなっていうのはあるんですけどね。やっぱり上の、まあ考え方としてはさっきの話でもありましたが、何もなければ、何もやることがないので、そういうところに人はあまり置けないという考えはあると思います。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ね、考えたことがありませんでした。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。何とも言えないですが、そんなに不得手かなというように思ったことはないように思います。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ないので、適材ではないのかもしれないですけど、そこ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のです、どうなのでしょうね、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頼ってしまう、頼るしかないと思いますよね。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。そうじゃないと思っていても、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な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なれば、まずは自分の身です。市民の生命や財産という選択は、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ないので。

災害対策基本法を読んだことはないですね。法制度上の問題を考えたこともないですね。制度までは、そんなに気にしたことはないです。地域防災計画に目は通していますが、同災計画の細かいところまでの理解はありません。多くの市区町村が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行きづらい部分はあると思いますね。できるのであれば、専門家を囑託や派遣でいいので配置することができれば、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、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、言い切れないです。本当であれば防災の勉強をしてきたとか、防災の経験者を上に置くというのも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ね。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でしょうけど、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。

あらためて、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、でき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。理由は常に緊張を強いられますし、気が抜けないということと、やっぱり普段からの業務量も多いですし。まあ、いろいろな経験ができる部分は大きいかなとは思いますが大変ですし、正直自分としてはあまり希望はしたくないです。これまでの勤務の中にあって、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。実際、水位も上がりましたし、怖かったです。経験もありませんし、周りも一緒だったと思います。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：印西市役場庁舎)』

【回答】

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こと、防災計画に関すること、防災訓練に関すること、災害用備品などに関すること、自主防災組織に関すること、防災行政無線の管理及び運用に関すること、災害対策本に関すること、防災会議に関すること、区役所の防災対策に係る事務の総合調整に関することなどを分掌している。

『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、そうもいかないところがあって、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。たとえば自分では正しくないと思っても、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年に入庁しました。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。その辺のところを上手くやれないと、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ったのかということ、今になれば設置するまでの必要はなかったように思います。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すで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。外は晴れるよ、となっちゃって。今思えばあそこはいつも通りでよかったのに、なぜかレベルを上げてしまった一つの例なのかなっ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ったんじゃないですかね。若手でもちゃんと、もう晴れますよとか、晴れていますよっ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のかもしれないですね。え、やるのっていうような、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ってこっちから直接言うわけじゃなくて、下っ端と言っておかしいですけど、これでこんなことやるんですかっていうような雰囲気にするというんですかね。上が察する場合はあるのかもしれないですけど、こちら側からおかしいですよ。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直接、あくまでも組織なんで上に水差すっていう言い方が分からないですけども、言うっ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、上司です。その理由は、この人たちが私に判断もしくは指示や仕事をふります。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、こうしてほしいっていう判断のと

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、Aにした、Bにした、Bにしたのなら理由がちゃんとついてくる人たちなんですね。なんとなく雰囲気任せで、いや、Aだよ、なんですか、いいからAだよっていうのではなく、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だからこう。だから俺はこう判断しているからBにしよう。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になっていくんじゃないのかなって思います。

次の信頼できる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、一番経験値が高く、判断に理由をつけてくれるうちの係りの長を選ばせて頂きます。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、もし数字をチョンボしちゃったときでも、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最後に言っただけなのは係りの長なので、係長が信頼できる相手になっています。何か思い切ってできるっていう感じにさせてくれますね。係りの中で私は3年目になりますが、最初に入ったときには正直いませんでした。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空気になっています。信じるべき相手と信頼できる相手というのはイコールです。これがずれちゃうと結構悲劇になると思います。

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、この辺が分からないと言える空気だから信頼できる相手となってきて、その人が知識があるとか、間違えた判断をしないとかなではなくて、今こうなんだっていうのを伝えられる相手がいるのはすごい大きいことなのかな。

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って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っていうのを、なんか頼まれたけど、俺も忙しいから言えなかったんだけどさっていうのをみんな分かっているような空気なので。それはチームのメンバー、係りのメンバーなのかなって。

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1人で、独断的でなくても自分1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る人だと思います。よくある話ですけど、1人で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のかもしれないけど、ふと人に言われたことに気付かなかったなんてよくあった話で。そういったものが、計画とか企画を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る人間なので。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、まずは何でも素直に吸収して、自分の中でごっくんしてでもやるのと、また違うんじゃないのかなって思うというか、私はそういう考えなんです。抱え込んでしまわないようにしています。抱え込んだじゃ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の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自分どこかにいて、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なっていう人間です。私が臆病な人間なので、結構言われたことを、別にネチネチじゃないですけど、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覚えていて。お前がやってるあれさ、何なんだよとかって言われるのも。その人は多分、何ともないつもりなんですけど、素直にそんなふうに使われているんだと、真剣に考えてしまう人間性というか、私はそういう人間なので。その分せこいんですよ、変な話、多分仕事の進め方も。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。と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。それに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、みんなで決めたという姿勢を保ちたいんです。

私の選択に影響を及ぼしている人は、私が入った年にいた先輩です。私が入った1年後にはい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ものを考える中で、何かこう聞いてしまう相手ですね。今も教を請いに行きますよ。お前まだそんなことをやっているのかとか、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。決められた中であっても、その人は何かに縛られていないとか、やっぱり発想が自由なんでしょうね。気付かされることが多いです。異端とか、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はあるかということについては、ありますよ、自分なりに。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なと思いつつながら。別に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をしているのかなと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っす。

専門家であるということで、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、専門家っていうと、もちろん学者とかそういう方もいると思うんですね。ずっと物事を机の上で考えてきた人たちが、例えば町内の災害対応をする人たちを何百人と集めて講演をしたことがあるんですけど、講演してもらう方を間違えると、机の上で物事を分析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、最後に感想として、あんなの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、何を言っているんだ、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なります。疑いもなくって言うと、それは最初のほうからこんなのちょっと、とんちんかんなこととか現場にはそぐわない、じゃあお前がやってみるよって思ってしまうこともあるので、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、受け入れないようにしていますね。

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うふうに影響を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いうか、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になる。2年目でその人が異動して、次に長い人が三角だと、みんな何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、やろうって言ってやっているけれど、隣の係りの係長があまりよく思ってなかったりする場合には、上のほうでバチバチやったのが下りてきたりすると、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。上手くやってくれる上司ならいいですけど、すぐどこかで喧嘩をしてしまう上司だったら、まあ大変なんで。

防災の担当としてのフォロ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視点から見て、本当に準備をしとかなきゃいけないのは、例えば雨であればどれだけ降るっていうデータを必ず提示でき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る、どこで何が起きているというようなことを説明できること、確かな情報を持つ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、何がある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、1人で抱え込まないで欲しいと思っています。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、部下からちゃんと情報をとって欲しいと。自分で全部をとろうとしないで、そのために兵隊がいるんだから上手く使ってねってような感じです。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す。市として間違えた方向に進まないために、我々をちゃんと使って欲しいと思っています。それは情報にとってもそうでしょうし、どこかに連絡しといてって、うちからっていうものもありますし、抱え込まないで任せられる勇気が必要なのかなと思います。後は人間的な柔らかさは、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、下水は下水課が見ていたりってところなんで。そのところと上手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るじゃないですか。下のせいにする人っているじゃないですか。今、舛添さんの話でも、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ね。自分はあるべき、そうだよなと思っても、実は裏切られるような、下のせいにする人っていますから。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、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。いっぱいされてきているからな、感覚おかしくなっているもんな。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。責任とってくれるというか、そこで思いっきりできる人。それと去年の避難判断の時に、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、いいよ、やれよって言うてくれました。そこで逃げている人を見ているんで、あれがあるべき姿だなんて思っちゃっているの。批判めいた感じで言えないんですけれど、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です。そこで一番私が不安というか、漠然と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、打たないっていうところなんです。どう間違えたか分からないですけども、決壊している前に避難勧告を打ったのか、決壊した後に打ったのか、避難指示をしたのかってところで大きな差が出てくると思っていて。そこで間違え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いくて、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なんですけど、したかしないかで大きな差が出てくるなってと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です。円滑に情報をちゃんと伝え、全員が助かればそれはもちろんいいんですけれども。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けばそれは空振りでも間違いではないと思っていますので。ただ、判断する際に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

ます。先程、担当で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は言えないという方もいたじゃないですか、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。ならないといけませんけど、なれますって今ここで言えないのだけが苦しいところです。昨日まで福祉をやっていた者が今日から防災をやつて、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全く分からないわけですよ。

避難勧告の発令に当たつて不安に思うことは出し遅れが怖いことです。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。迷いで言うと、出すタイミング。私の場合は川を見て、川がうちのメインなので、出す範囲、出す時間、それも迷いますし。正直な話をしてしまうと、そこで今、人が命を落とすかもしれないという不安もあるのも半分、もう一つはその後ですよ。裁判になったらどうしよう、メディアにどう叩かれるのかなというような不安も半分ある。ほんとはよくないんでしょうけど、住民の皆さんの命を守るということよりも先に、この裁判になっちゃうのかなとか。出しての空振りとか、出さずに何かあつたじゃ全然違ふよな。あとはメディアにかなりたたかれるんだらうな。広島にしてもそうですし、出し遅れた。大島もそうですし、兵庫県の佐用もそうですし。正直そんなことは考えなくていいのかもしれないけど、それは不安に思います。

周囲は防災担当の立場を理解してくれています。庁内の同期であつたり、庁内の人であつたら、防災お疲れさん、大変なところ行っちゃったねとか、大変なこと起きちゃったねっていう意味では分かってくれていると思いま

すけれども。120万人いますので、市民が。その方が全員、逆に言うと市民の方はあまり思ってなくて、今は防災、防災ってなっていますけど、災害が起きなかったら張りがないでしょって当然言われますし、逆に言うとあなたはプロなんだから、もっと知らなきゃいけないんじゃないのって周囲の方は思っているんですよ。だからその分、勉強しなければと思っています。一方で、関わったことがない人たちは分りづらいところもあると思います。みんなが、えっ、となっちゃうようなことを聞いてきたりとかするんで。ほんとに防災のことをやったことがなかったりとか、例えば避難場所で何かあったりとか、ちょっとでも参集したことがある人だったら意識はありますが、全くない人っていうのは本当に何にもないので。そういう人たちが私たちの業務を理解しているかって思うと、全く理解していないんじゃないかなって思っています。それが何%いるって感じじゃないですけど、いますって感じですね。庁内でもいます。別の課にも普通に。何で防災のことをやらないといけないんだよって、理解しようとしらない人。同じ会社なんでそういう方々は表立って何でっていう感じではこないんですけどね。腹の中ではどう思っているか。自分が行かなきゃ関係ないかなって思っているぐらいの人がたくさんいると思います。

防災は専任です。自分自身では適材であると思っています。企画をすること、防災のこと業務を考えること自体は苦じゃないので、そういう意味では向いているって言ったらかおかしいですが、ここに必要な人材としてフットワークよく動けるっていう意味では合っているのかなと思っています。ただ、立場が変わって上で判断するとか、こういう根拠を持って右左を決めるとなったときには、また違うのかなとは思いますが。立場が変わっても、なおも合っているかどうかはちょっと分からないですけど、今は周りからもよく言われますけど、フットワークよく動いてくれるし、雑用もでき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います。私の場合は今の能力ですけど、ちゃんと判断できて、さっき言ったみたいに、怖いけど

打つんだよ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、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1人たりとも命は捨てちゃいけないと思いながら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れども、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ので、政令市なんで、自分たちで動けるんです。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による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きちゃって、そういうふう処置して責任も負わせているんです。それに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いうか、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って、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し。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、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なっ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)』

【回答】

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。

『災害が起きそうだとか、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、特に計画や要望とか、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なかった、ないなと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。ただ何ていうのでしょうか、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、何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。基本は4年もしくは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、内部的にもそうですし、消防の研修だったりとか、それこそ自衛隊の視察までは行ったこ

とはありませんが、いろんな方と話をする機会は結構ありますね。また、うちの場合は割とローテーションが短いとされているのですが、私が5年前に来た時には、東日本大震災が起きた後だったんですけども、実際に今の職場にはもう東日本大震災を経験した人間、防災課で経験した人間がいないので。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、どちらかと言うと、周りから仕事のにも期待されていたりとか、自信のある仕事をする時は結構、こう考えてから、こういうようにせざるを得なかったということは何回かありましたね。ここ（質問状）には書いていないですけど、その結果として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、できるって自信があった部分で、自分の判断でこうせざるを得なかったな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。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。その時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、自衛隊は承知されていると思いますが、平成25年に不発弾が赤坂で見つかったことがありまして、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ました。情報についてはまずは私に一元化し、分析と判断をする。その結果をもって、部長と課長に対して、こういう計画に基づいて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ところについても、仕切りと主導をしてい

ました。

ただ、今にして思えばということもありまして、避難勧告を出すにあたって地域をですね、全然特定できないまま粗々と出したんですよ。それで二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かりやすく伝える方法や、また、関係部署と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、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、部長とかは危機が迫っているので、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だいたのでよかったですけど。

1回目の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、じゃあ実際出すにあたっては、出してからどれくらいの影響があるのかも分からなかったんですけど、1回目に出した時は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ました。その時点での通信の手段はそれしかなく、結果として、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。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、どちらかという、もうかなりばたついてはいたので、周りとはバタバタの中で出したので怖さっていうのはなかったですね。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、そこを考えると本当に大丈夫かと、怖さと不安から一回踏み止まったことはありました。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。先ほども申しあげましたが、防災無が線聞こえない。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、あらかじ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、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こと結構差しています。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なかなかでき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、今何かあってすぐやると言っても、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って、エイヤでやったらまた混乱しますよと。これやったら、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、私は結構冷静に意見はしています。

信じるべき相手については、私の場合は無条件に上司ということにはならないです。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、今でも仕事以外で付き合いがあります。最近仕事どうって言うように結構気にかけてくれますし、昔の話でこの時ってどうだったのかを聞いても、結構的確に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でき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。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ではとれていますし、やはり知識がない分、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といつも言ってもらっていますし、事実そうなので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。ここはこうだからと言って指導してもらって、これでいきますよって言った時に、苦情はたぶん相当出ますよと。後々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って言った時には、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たので、そこは信頼しています。

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。もちろん、直属、直近の上司である係長もそうですが、この間に関してだと、この課（防災課）の、まあこの先を照らしてくれているもう1つ上の長である課長なんだろうなと思っています。打ち合わせや会議の場でも自分（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んですけど、そういった場でも言っただけなので、手助け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一人でこなしているかということについては、どちらかというと自分で決めちゃいますね。その傾向が強いので、逆になるべくそうならないように心がけてはいます。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いますので。そこの迷いと不安をなくすためにも、詳しい職員、それが後輩であっても、これでいいんだよねっていうように、私自身の独断にならないように心がけています。

避難勧告や避難準備情報などを出すに当たっても、避難所を開かなけれ

ばならない訳です。私は以前、備蓄・物資の管理をやってしまして、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、俺の記憶だとかうなんだけども、現状においてそのとおりで問題な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。無線やメールであっても、この情報ってここに流れるって間違いの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。どちらかという、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できているかと思います。

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、その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、いやいや、こういう原因があって、ここまで積み上げがあるので、これは間違いの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のかなと思います。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、それはできるだけリスクは少ない方を選びたいというのは正直ありますね。私は結構、上昇志向が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、ないと確信を持って今は言えます。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、住民の命をやっぱり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ないです。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ないです。

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を考えるこ

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。

裏側にあるリスクだったりとか、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ろいろなことを考えながら、一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、セミナーとか、専門家や大きな影響力がある先生方の話を聞いても、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、そういう場に足を向けるということとはほとんどありませんでした。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、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ないですね。というか、な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、今のところはないですが、以前にはそう考えたことはありました。防災危機管理室防災課防災係という組織ですけれども、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。私が1つの時にいた最後の職員なので、周りの皆は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て、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にあったりして。その時は結構、不安というか、仕事の押し付け合いだとか、あとは表面上の議論の中で本当に災害時に協力してできるのかって不安もありました。まあ、割と人も変わってきて、今年はその係長同士っていうところで上手くやっているみたいなので、その辺は今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ないのが、災害時に手を組んで、防災課として上手くできるのかって、不安に思ったことはありますね。2人の係長の間の力関係もそうですし、あとは性格が全然違いました。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、何を言っているんだっていうように大きく受け入れるタイプで、片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、お前がやれって言う訳です。おかしいだろう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ていますけど、俺がやらないと収まらないのであればやりますからねって。うちの他の職員が結構いろいろと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、あまりこう今後の災害対策については、割とこうできること、できないことでしたり、どうしたら良いの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わからないということもありましたし、あとはすごくできる今も尊敬している先輩たちが沢山いたので、その人たちがいなくなったらとか、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。その人たちがいなくなれば、

自分が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。よく自分がいなくなったらでき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、やっぱり組織っていなくなればいなくなるで、やるんじゃないかって思っています。今は不安に思うことや迷うことは、大体想定ができていますので、それを潰す。できるだけ小さくするように、いろんなところにアンテナを張って取り組みをしているところなので、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ないですね。理想と今のこういうように動いてしまっただけででき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ろうなと思うことはあります。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。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、後はいつ起こるか分からないってところもあるので、そこはやっぱりど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。フォロワーシップ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思います。報告・連絡・相談もそうですけど、まず現状っていうのは、良いことも悪いことも必ず伝えるべきと思っています。そこからでないと話も進まないですし、私は昔そう思って失敗したこともあったので、その経験で何でも報告・連絡・相談はしっかり入れるように努めています。

リーダーシップに関しては、一番重要なのはリーダーが動いちゃいけないと思っています、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ワーたちの意見をしっかりと聞いて、冷静に判断できるのがあるべき姿なのかなって思います。ちなみに前の部長は、いつもはちょっとチャランポランで、ふわりとしている方だったんですけど、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。

そういう部長でしたので安心できましたね。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、自分ができるのにやれないから、それができないことに対して、何故できないんだとか、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できないというリーダーもいたので、そういう人はちょっとリーダー向きではないのかなと思いましたがね。そういう人だと私も感情的になりましたし、やっぱり私自身もまだまだ未熟なので、バタつくとい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、結局何も進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ることは当然として、ただ現場のオペレーションについては係長を支えつつ、私がリーダーをやるのでよろしく願いますということは、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。

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が一番、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ったので、そこは自分の中では間違っていなかったと信じています。ただ、もうちょっと効率的にやったら良かったと反省はありますが、後悔とか誤ってしまったっていうことはないですね。

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、その発令に当たってのさらなる混乱ですね、二次災害

ということです。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に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、割と迷いはな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、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、基本的に判断であっても指示や発令であっても、迷いというのは生じません。ただ、焦っ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、初めてうちの避難勧告を出した後だったんですけども、他の自治体のことですが避難勧告を出さなかったんですね。そうしたところ、土砂災害が起きて、人が亡くなったことがあったんですよ。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ったので、そこには迷いはなかったです。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訴訟の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ってはいますが、かといって特にそのこと（訴訟）を強く意識しているということはないですね。自治体としては、そういうリスクも負っている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、訴訟は怖くないと言ったら嘘になります。誰も怖くないはずはないと思います、私もそうです、怖いです。万が一にも家族を路頭に迷わすことはできないわけですし。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、やっぱり区役所の職員となると、人の命を守っていますと言っても、ちょっと理解がなかなか難しいのかなっ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できるようになると思っています。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

思っています。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。

私は自分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、どちらかというところ座っているよりも、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、実際に現場も必要っていうところもあるし、あとは答えがないというところ、正解がな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方なので、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、大変でしょうけど。

これまで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いますが、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らどうなのかなって、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なと思える人、これはあくまでも一般論になりますけど、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、中にはそれを分かっていてもね、って思う人もいるわけですよ。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向いてないと思います。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いといけないので、人の心を理解できないというか、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。ちなみに私の選択を左右する一番大きなものは、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かということについては、少なくとも、誰がということとはあまり考えたことはないです。どちらかということ、後者の何が受け入れやすいかということについては多少、ちょっと参ったときにも、こういう意見のほうが上まで上がりやすいなっているのはあります。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、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、その辺はどう上手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が、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、あれじゃないと自治体は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、やりやす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、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、かといって合わさない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。(実施日：28.6.7。場所：港区役場庁舎)』

作家の山本七平は「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」(山本, 1983: 16) 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。組織の中であって我々は、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、も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いため、自分だけが異端視されるのを恐れる」(南, 1994: 264)。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、ものを行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。中学校の校舎は全てで8つですか。その中で具体的に言うと、広田中

学校と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。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、水に漬かったと、被災したということではあるんですが、とにかく小学校と中学校の子供の授業を再開しなきゃならないということで、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だめだと。地域から、安全な学校ではないんじゃないか、移転して欲しいという要望書も先日でも出されました。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たちの授業、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』（本書5章）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さ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』（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で引きずることがあります。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の協議だったらいんですけど、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、どうしても性格的に丸く収めてしまうと、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、人間関係だけは上手く保とうという気持ちは十分に持っているのかなと思っています』(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たし、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るしか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さ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『簡単に言うと、何と云うのでしょうか、私の意見じゃなく、何らかのこうしなさい的なことでしょうか。やはり、そういう空気感になるというとすればですね。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。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けども。大丈夫だろう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。大丈夫だろう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が、小さい頃から私のことを知っているわけです。そこはあれやれよ、とかですね。そういうようなことはですね、やはりパワーバランスということなんでしょうね。逆に利点もありますし、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きるんですよ。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、ちょっとあります。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、長く苦楽を共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、なんか余計に上手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。課せられた職の使命と責任に懼れるのである。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、経営学者として知られるドラッカーが言うように、決定においては何が正しいかを考えなければならぬと分かっていたとしても、多くの場合は誰が正しいか、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」(チャレフ, 2009: 46) 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。組織にあつて多くの場合、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。

福島県葛尾村の防災担当者は、適切なフォロワーシップとして報告・連絡・相談の重要性を挙げつつも、自身の現状を、上手く出来てないと率直に語っている。上司との物理的な距離や多忙さから、速やかな情報共有が困難であると言ひ、また、あるべきリーダーシップの姿については、先頭に立って引っ張っていく人と認識しながらも、自身にはそれが全くないと自己評価している。

また、熊本県美里町の防災担当者は、フォロワーシップにおいて最終的な判断ができるような正確な情報を提供することの重要性を強調している。今回の震災では、町長室に直接報告に行ったり、町長が自身のデスクに来たりするなど、頻繁に情報共有ができていたと述べ、報告・連絡・相談が機能していたことを示唆している。さらに、あるべきリーダーシップ像については、最終的なバランスが重要だとし、住民の生命を守るという根幹を忘れず、住民に寄り添いながらも、職員を効果的に動かし、非常事態に対応できることがリーダーシップだと考え、自身の意見を押し通すだ

けでなく、多様な意見を聞きながら適切に誘導できる柔軟性も、リーダーシップには不可欠だと示唆している。

これらの証言から、日頃からのコミュニケーション不足や、緊急時におけるリーダーシップの発揮の難しさを感じていることが分かり、同時に、適切な情報共有と、住民と職員双方に目を向けたバランスの取れたリーダーシップが理想とされることが伺えるのだ。

なお、本書では、フォロワ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—リーダーシップからフォロワーシップへ—』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。

2. 市区町村の長、市区町村及び都の職員、消防団員、自衛官を対象として実施したインタビュー

(1) 市区町村の長

【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、何やら分からぬ空気（または同調圧力）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？
- 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？
- 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？
- 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？
- 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？

- 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一人でこなしているか？
- 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？
- 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？
- 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ば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？
- 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）に捉えているか？

【回答】

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。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、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した。

『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、何やら分からぬ空気に包まれたって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。いろん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もちろんありますので、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みたいな話であれば、みんなはそんなところに無駄な金をかけるなっていうんですけど、私はこれは投資だと。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、現実そうなりましたから。そういう場合以外で言えば、何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やすいと言えばやりやすいですね。ただ議会とな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。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、何か元気よく全然わけが分からないことを叫んでいる方とかを見るとね。ここに書いてるように拘束されてしまうとかっていうことは、ちょっとあまりないような気がします。

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

うのは私の中では想定もしていませんし、今までの経験上でもないと思います。空気に流されるタイプではないです。私は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、やっぱり感じるものがあれば、できるだけインスピレーションで動くタイプです。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思えば、そうですね、やっぱり職員の避難についてです。本にも書いてもありますが、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下で、我々みんな動いていました。想定では市役所で50 cmぐらいでした。なので大丈夫だろうと、職員には引き続き仕事をしてもらいました。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さん（被災時の幹部職員）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、幹部の皆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を飲んだ時に、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言われました。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、お互いに本音のところも分かりますし。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。私はそういうところに顔を出したり、あるいは飲み会に参加したりしながら、苦労わけでも何でもありませんけど、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まして。あ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たちで、私より若い幹部ってというのは1人か2人くらいしか課長でもないのです。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。

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、その何かに対して〇〇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。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もします。ただそうな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。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、最後はあなたが決めた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が、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し、それは当然だと思います。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。

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。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ます。〇〇さんという職員がいるんですけど、彼は防災の専門で入っている職員なので、いろいろ詳しくてですね。私自身は彼の判断を尊重しているし、その中でできるだけ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、それに乗っ取って彼が判断してくれていると思っています。大雨が降ったということを想定すれば、その現場で働いている方ですよ。

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一人でこなしている（た）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。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てるので、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、そういった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。例えば、これは（ポスターを指して）川崎フロンターレですが、こういう外の力を使いながら、例えば名古屋市と兄弟都市になったりしながら教わっています。外の力をかりて、みんなのモチベーションを高める一つの材料にしたりということに、ある程度重き置いています。というのは、住民の皆さん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。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、外のアドバイスや力って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ます。ただ、ここの設問でいくと、こなすって意味はね、先ほど言ったように、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聞いかけはしますけど、幹部の人にもしますけど、でも私は1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くいんですね。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、よその街では結構いまだに問題を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。これも私の一存で決め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、決断しなければまずい時は、結構一人でやっちゃうかもしれないです。ただ、まちづくりみたいな少し時間を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けど。今日明日中に決めないといけないことになったら、参考意見を聞かないわけではないですけど、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すとか、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、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。

本来というか、我々がやっていたのは影武者として〇〇さん（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えますよ。でもメディアが誰の責任だっけとすぐやりたがるっていうのも当然分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、特に〇〇さんに相談をして、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、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、仲間で私より全然年下でしたけど、次男坊とその娘が同級生でね。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。女房は女房で子供たちのことが心配だろうし、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っていうことも大前提ですけど、じゃあどういいう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。そこはやっぱり私の中では一番大きいんです。だから今いる誰々というよりは、亡くなられた人たちの悔しい思いみたいなのをどうしたら少しでも軽くできるか、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。だから一本松を残すっていうのだって、陸前高田市が忘れられて

しまったら復興が上手くいかない。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。だからそこはすごく大きい訳です。

私はもう1回市長をやりたいとか全然思わないです。ただ今回の選挙が2月にあったんですが、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、なぜならば私は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、分かりませんが、今のところそんなの思っていないですし。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、私はそれでいいと考えてしまうので。

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か、ですか。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。だけど、ほんとに困っている人を助けてあげないと政治というのは本来成り立たないと思っています。例えばほっておいても生活できる人が8割いてね、2割は何かないと無理だよって人。その2割を切るのではなくて、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、私はどちらかと言えば、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見極めているのか、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ふうには思っています。ただ、情報っていうのはすごくいろんな所から入ってくるので、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るんです。それは私1人で判断しても、それが正しいかどうか判断できる人は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と言われても、その人が言っていることは本当なのか、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。だからゴールドマンサックスの人に、ちょっと1人派遣してよって、こういう話が来たんだけどさ、とか言っていちいちやらないとだめなんですけど。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、どちらかと言うと。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、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 cm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、我々が判断して大失敗しているわけだから。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いうものを大事にしないとイケ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げじゃないですか、実際は。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、全てのことにおいて。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私自身は思っていますけどね。我々のように瞬間々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ね、その状況を見て判断をするということでもいいんでしょうけど。自衛隊のような、それぞれがバラバラに動くって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。うちなんかで言うとですね、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。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から、開かなくてもいいけど会議をやるというふう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。何でお前、ルールで決まってい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、大変なことになります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小さい自治体においては、1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、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うので。

いろんな専門家が確かに来ています。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いるんだという人たちについては

もちろん疑いもなく、疑いだらけになるんですけど。ただ話をしているだけで説得力もあるし、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私もでき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とは思わないですね。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 cm 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、嘘だとは思わないのですが一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。1人の方はこういうケーキの丸い形があるじゃないですか、切り株みたいな。こういうのを何ヶ所も作りなさいと。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。何々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よ。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、何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という方にいろいろと教えていただいたりして、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にいろいろとやっていただいています。この分野はこの方っていうふうに、ある程度は決めちゃっているとかですね。そうじゃないと船頭が多すぎると何事も前に進まないで、そういう感じになっています。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ね。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。

属人的な関係が自身の意思決定に影響を及ぼすことはないですね。基本的に人事なんかにも口も出さないですし、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て、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できる限り尊重するというスタンスはあるので。何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、私は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、何かさじ加減しているんじゃないとか、近所に住んでいるから能力もないのに出世した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、その部署で基本決めてもらう、新しい人を取る時も一切私に報告もいらなし、何人取るのかだけ教えてくれればいいからというくらいノータッチですね。小さ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、何とかありませんかと頼んでくる人もいます。いや、私は全然タッチしてないから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、ってお答えしますけど。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しかしたらあるのかもしれないですけど、それをやってしま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。

大まかに言えば、漠然とした不安っていうのは常にあるわけですよ。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。被災をしてみたりするとですね。どうしようって周りから聞いかけるわけですけど、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、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いとダメですとなってくるんですね。住んでいた方々は黙って手続きをし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の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ヵ月、9ヵ月は外にいますみたいな人も。これがばれちゃうと、だめだって言われるわけですよ。だけどだめ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。だから夜もおちおち寝られないというか。あと何が起こるんだろうっていうこと、そもそも俺が市長でこんな判断ができるのかと。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はいっぱいあるけど、勉強する時間もない、そんなことを考えたらどうしようもなく不安ですよ。でも市民の皆さんには、市長さん頼むからねと、おばあちゃんとかにすがられたりするわけですよ。何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らないしなっていうのもあるしね。だからずっとそうでしたね、今でもそういうところはありますよ。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。本当にありがとうございます、って言う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。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いけないですし。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。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、しょっちゅうここで打ち合わせもして。だからその避難指や勧告とか、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ても早く出そうということになっています。例えば気象庁のほうの情報で、夜の12時くらいに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、今は冬だからですけど、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、準備情報として皆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、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ています。(避難指示に関して、遅いと非難され、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にですね。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。〇〇先生は築山を作ろうと言うわけです。確かに15 m、16 mの築山を作れば一定のものは絶対遮れると思っていますけど、遮れるというか、逃げられると思っていますけど、じゃあ16 m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。16 m上がりました。17 m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

たんだろとなるじゃないですか。うちの家族はお前らの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。じゃあ30mの築山を作ればいいのかって言ったって、それって絶対正解ではないです。現実に年寄りが30mの築山を登れるわけではないですね。だからここをね、何て言うんでしょう。この設問の中にもありましたけど、我々首長が責任を負えよって言われたって。じゃあ、それを言っている人たち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、ただここでそれ以上のものが来てしまって、犠牲者が出たときにはこれはしょうがないですよという理解であれば、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、誰にも分からないこと。でも結果だけを取られて言われ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、危急な場面にあって自身の決断が確信を持っ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て言えるかといえば、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たから決断したわけであって、その時にはこれが正しいと思って判断をするわけですよ。ただ結果は後にならないと分からないわけですから、その不安みたいところがあって。さっきも言いましたけど、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のであれば、もちろん自信はあります。でもその瞬時に何か決めないといけないとか、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。その確信を持つところまでは言えないですよ。

避難の勧告や指示にあって、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
ことを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
だけでいいのかなどですね。それが長時間にわたった時はというのがあつ
てですね。なかなか、特に勧告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、夜中でもサイレンを鳴らして、波浪警報でも何でも全部お知らせ
をするということにしているわけです。ここ中山間地域なので、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あり得るわ
けです。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であれなんで、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
こるかなんて分からないじゃないですか。だからそういう不安はいつも付
きまといますよね。避難している途中に何かあったらどうする、避難した
先に何か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。

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。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。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
地震が起きて大津波警報が出て、みんなびっくりしてその日に全部山に
上げて、それこそ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すね。でも90 cm
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ります。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ですね、それは先程も言いましたけど、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、それは分かりますけど、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、あんたそう言ったって法律を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ども。

悪意を持って法を犯すのはだめだと思いますが、緊急時に日本が一番足りないところはここだと思います。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でしょうけど。でもその場面にいる人しか分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をやってはいけないという判断をすることはありえるし。やっぱりそうにしかならないですよ。これは法律とは関係ないですけど、例えば自衛隊の皆さんだっってここにずっといていただいてね、本来の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をやっていいよと。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分からないですけど。でも、ここに来ていた自衛隊の方々はどう業務じゃない、それこそ市民の人たちの関わり、変な物を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、誰かの家で世話になっている避難者の所に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、いろいろやっていただいたんですけど、多分任務じゃないことを、それこそ〇〇さん（派遣された陸上自衛官）に隠れてやっている人もいたはずなんですよ。市民のため、被災者のため

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。ほんとに勇ましいとか頼もしいとか。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よね。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分からないわけです、我々は。だから自衛隊に何か頼みたいと思っただって、じゃあ自衛隊って何ができるんですかってことが分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、どんなテクニックを持っているのなんて分からないわけですよ。だから正直に、〇〇さん、我々はそういうの分か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いえば、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。本当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、でもほんとに何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や知識があってね、指揮を執りなさいって言ったって、指揮なんか執れるわけがないってみんな分かっているはずなんですよ、国の人だって。安倍総理だって無理ですよ、実際。だ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、逆に一時的に〇〇さんみたいな方が初めの1週間、あるいはその特に命が繋がっているいかもしいない72時間とかよく言われますが、1週間とか2週間という期間をね、例えば人命救助というところについての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、自衛隊なんかそうですけど。直下型が来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、コーヒー飲んでたなんて言っていたときに、私はあのひげの隊長にもお世話になっているので、佐藤先生が笑い話で、戸羽さん、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、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、そのまさに子供たちを助けるんだ、おじいちゃん、おばあちゃんを助けるんだ、そのため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たってことにしないと、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、専門家の皆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、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、ぜひよろしくお願いします。(実施日：27.12.15。場所：陸前高田市役場庁舎)』

【回答】

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。参議院議院秘書を経て平成19年熊

本県議会議員初当選、平成 23 年月熊本県議会議員 2 期目当選。

『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ないですね。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ないです。

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、その時はよりベターな選択肢だと思っていますので。今のところ、それをいろいろ批判をされるようなことにはあっていないと思っています。

地震の際ですか、私は 1 回目も 2 回目も家にいました。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、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。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いたところ、夜中にあれ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、本格的な動きになったのは。以降は職場にあれ（部屋の隅の折りたたみ式の簡易ベッドを指差して）を持ち込んで寝ていました。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。この応接セットを全部退かせて、

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、避難する場所が緊急的になかったものですから、こっちの地区は役場を指定しました。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、身体的にいろんな意味で弱い方、もしくは子供、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。ただ私は最初、寝ていたかどうか分かりません。あのような時って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しれない。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、俺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。後は車中泊をだいました。自分で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、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が、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。5強だったので初めての経験ではあったんですけども、大きい地震が来たな、でもそんなに被害はあってないだろうというような思いでした。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大きかったな。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。職員も駆けつけるように集まり

ました。さっき言いましたけども、6以上あれば災害対策本部を設置しますので、私が災害対策本部を設置すると言えば消防団長から後は関係各課、基本的には課長たちとかが、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。いや、職場の中ではもちろん1人じゃない、ということだと私は思っています。例えば町民の人たちも信じないと、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。やはりポイントで信じなきゃいけないというのには、情報をまず把握している人間だと思います。あの時はもう、防災担当の〇〇さんとかということになります。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。

信じると信頼は違うと思っていますけども。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えていますので。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。そこを信頼しないと、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一人でこなしているかですね。そうですね、私は自分の考えを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、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。とにかく命さえ守れば。あとはさっきの話じゃないですけど、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、あれはまずかったなど。でも、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。未来が読めたらいいのですけども。

貴殿の選択に影響を及ぼしている者はということですが、多分いないと思います。前の質問もそうですけども、意見は聞きますけども、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し、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と自分では思っています。今月もうあと20日後に選挙になるんですけど。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。はっきり言ってそういう選択をしたり、決断する時に選挙のことは全く考えません。お前の選択が間違っていたから、次に信任されないという話になれば、それはどうぞと言うくらいに自信を持って、その時は決断しないと何もできないと思います。それがあれば、そういうことになるとブレが出るし、矛盾が生じるんじゃないかなと思いますけどね。例えば被害認定調査なんか、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と、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、やはりしてはいけない話だと私は思います。

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、そうですね、災害に関するあれであれば、例えば国交省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。すみません、これよく分かりません。どう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。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

たかですね、考えることはあります。いろんな情報をお持ちなんだろうなとか、いろんな経験をされてるんだろくらいのはあります。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。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、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というようなかたちで。結局皆んな年上なんです。今の係長以上は基本的に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。これは災害時ですよ。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、遠ざける、近づく、ごくごく自然にしているつもりです。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、それはそれ、これはこれです。私が入ったときは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のかなと。まあ、気を遣うことはあります、いろんな意味で。先輩だけでも、命令はしないとできないというのがありますので。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。何か物事をな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、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らって、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。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。一番は先もお話しましたが、決断するのは自分だと、自分が決断して責任を持たないといけないという思いがありますので。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、これが今は一番いいだろうということしか決断しないとか。ですから、常に決断するとき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になってきます。ただ、やって空振りして怒られるよりも、もう何もしないで被害が出て怒られるほうがいけませんので。私はやって、何もなかったじゃないかと怒られるほうを選ぶタイプです。まあ、そういう勧告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、また話が前に戻りますが、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、何回も大雨に関しては災害を受けていますので、皆さん結構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か背中押しを、とか情報を出してやるだけで、皆さんがしっかりと動いてくれると信じているということ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。もう地震はいきなり来ますからあれなんですけど。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2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、壁から離れて裏山から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、自助と共助と公助の分野とか、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。まず仰るように自分の身は自分で守ってもらうとか。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う、それから共同で支えあってもらう、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

行ってもらくなり、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
大雨との合併症の合わせ技で強く思ったところですね。

うちは、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。きれい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、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。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、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。要は右に逃がしたほうがいいですよと言われ
た時に、自分の中ではこれはもう左しかないだろうと。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。何をするにも尊重をしながら
決断をしていくというような、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。もうかなりの回数を
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
ての対応をしないとイケません。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てたら進まないことがたくさん出るだろうと。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、何かあったら町長のせいにして

ということは言いました。それはかなり効いたと思います。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いうか、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。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。家と同じように被災された首長たちは、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、夜中に何かあるかも知れないし、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、町長とかも非常に今度は職員と一緒に苦勞をされていますので。そのくらいは認めてくれたのかなというように思っています。

危急の場面であって、自分の決断が正しいと確信をもって言えるかですね。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ありませんけども、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、こうやろうって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・指示の発令であって、何を不安に思うのかですね。これもさっきの話にあった通り、明るい時と暗い時、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ったり、また避難指示です。

仰るように避難勧告を、いや避難の勧告はあれですが、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って言っていて、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、もうすでに避難されていた方はたくさんいらっしゃいまして。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。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。自身か町民かで言うと、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、何を恐れるかですね、これは。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。職員なんかにも危険なことはしないでくれと。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。そういう時はくれぐれも自分の命に関わるようなことはしないでくれと。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、自分のことも含めて全ての命でしょうね。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。基本、言っちゃいけないですけども、結構、人選をします。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、この人たちを遣っておけば大丈夫だなと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けど、地震の後に結構早く、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、もう賛成ですよ。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の法になるかも知れませんが、一つひとつ守っていたら、もう全く前に進まない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崩壊してしまったと。田んぼを通れば回り道しなくても、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。それは後でちゃんと、そういうのを認められるというか、もちろん賠償はしないとけないけど。例えば自治体とかでも、一つひとつ文章とかで上げて印鑑押して、とかいうようなことを取っ払って、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かとか。やっぱり緊急を要するときには、法を逸脱というか、もう四角四面にしている、だめなことってたくさんあるんじゃないかと。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)』

【回答】

東京都青ヶ島 村長 菊池利光氏、昭和28年(1953年)東京都青ヶ島生まれ。村議、村議会議長を経て村長に。当日は防災を所掌する総務課長が同席。

『(村長) これまでの勤務の中で、何やら分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、あまりそういう経験は今までないですね。ここは災害がないから、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ないので。振り返って当時に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ないですね。

信じるべき相手はということについては、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。ただ、例えば気象庁なり、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、例えば島の島民が、何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ので。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大事なんですけど、島民の普段の勤で何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ね。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。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。そういうとこですよ。例えば東京都の出張先とか出先とかね。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の時、当地は震度2でした。当地は津波に関してになりますが、あまり海岸線に集落がないので、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、たまたまその日(東日本大震災の当日)は船が来て、折り返して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とってということがありました。外部からほとんど連絡が来るようなことはなかったです。

(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が一番なんでしょうね。あとはもちろん島の中で、そういう組織や消防団、何かあった時のメンバーとかね、そういう方たちだよ。もちろん警察とかそういうのもね、自衛隊、そういうところが一番先に大事なこと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一人でこなしているかということですが、それは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、最終的にやっぱり島民の意見は大事ですからね。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。あとは総務課長です。(総務課長) この間、6月に避難勧告を出しましたけれども、大雨に関してですね、やっぱり個人的に都の職員から前の日の夕方に電話をくれたんです。その人は防災の関係をやっていて、あれってメッシュ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いう話があるだろうから、頭に入れといて下さいね、と連絡が来たんです。私の方から職員に伝えていたんですけど、このところ都は大島の件があって、とにかく早く避難勧告ぐらい出せ、という話で動いているので、やっぱりその辺はかなり突っつかれますよね、早くしろって。結局、大島では夜になっちゃって、避難もできなくて、過去に経験のないことってやっぱり判断できないこともあるんで。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。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、地元の人は割とのんびりしているところがあって、いつもの土砂降りぐらいにしか思ってなかっ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ので、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) 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、それはないです。見極めているかを考えることはないですね。考えないといけないのでしょうか、例えば都の情報や判断に関していうと、仮に都の情報や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、ないですね。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体が毎年、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関心を持って、例えばさっき課長が言ったように、土砂災害や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、観光で来た人たちね、宿の人たちがチェックしますし。例えば海もそうですよ。海に行っても気を付けろって、あちこちチェックをやったりしますから。だからそういう面ではどうなのかな。1万人も2万人もいる人口の中よりは、島の人是对応や決断がしやすい。そしてちょっとぐらい、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、せっかくの仕事もあるのに、こんなに皆を集めてと騒ぐようなことはないと思っていました。まあ、例えば八丈まで避難して、1週間も10日も何もないのにということになれば、多少は不満とかが出るでしょうけど、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、全然考えたこともないです。結構、私はワンマンですから。

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。不安とかそういったものは全然ないと言ったら、それは嘘になりますよね。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に、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、そうなるとやっぱり違ってくるんでしょうけど。ここはまだね、でもいつ来るかも分らないですからね。集落がある

のは、はっきり言って100%崩れないとは言わないですけど、崩れそうな所にはないんですよ。例えばその鉄砲水が出るとかね、山の面積が短いから、2mも3mも水が流れてくる。ただ地震とかそういうので、簡易水道施設が山のとっぺんにあって、あそこに1万t位ありますから、それが割れるような地震がくれば、それは話は別問題。その下に集落が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。

その次のね、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については、小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いて、まあ家族みたいなものだからね、あ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、そういうのはないですね。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、そういう時は言わなきゃしょうがないんでしょう、正しいと確信をって言わないと。村長ですからね。そんなことを人に頼っていたらね。人の話はあくまでも参考だからね。決めるのはこっちだから、責任を負うのもこっちだから。

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。その辺のちょっとしたバランスだよ。それはもう、僕らが島の中に長く住んでいる経験として、一番やばいと思うのは噴火の想定なんですよ。それ以外はもちろん台風。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自分らでと、噴火は分からないですけど。噴火以外だったら、どこが崩れるとか、そういうのは結構分っているつもりなんで、自分らの目で確かめて、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。

(総務課長) 村の建物は頑丈なものが多いですね、ですか。そうです、

風が強いので、基本的にはやっぱりそこですよ。結局、木造はまずないので、みんな鉄筋コンクリートになっていきます。学校は別ですけど、窓はあまり大きく作ってなかったりしています。

(村長) それに、なかなか正直言って、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。やっぱり経済的にね。運搬費だって、建設費だってもう何倍ですから、なかなかね。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、役場の職員で、まず無理だよということ、村営住宅、職員住宅、学校は教員住宅、学校なんかはしっかりしていますから。建てたくても建てられないというのが本音なんです。それを村でやってあげましょうということなんです。またそれがね、防災の意味でもいいんですよ。特に耐震とか、そういうのがあって、村も古い建屋をどんどん切り替えている状況なんです。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どのよう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ないので、気象庁とか、都を經由してもらおう。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、ちょっと準備しておいてくださいと、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。あとはこう首長のキャラクターもあるので、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、職員はたぶん同じような考え方をしているだろうけど、防災会議のメンツはいろんな人がいるから、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、うちは噴火したら避難はできない。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ヵ月経っても噴火しない、すぐ解除してくれない、そうすると、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、そこを上手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、すぐにドンって噴火すると皆納得して、よかった、よかったで終わるんですけど。噴火しないでずるずるいくと、逆に皆不満を持つんじゃないかなと。別に避難しなくてもよかったと。俺の生活を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:青ヶ島村役場庁舎)』

【回答】

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。代議士秘書を経て平成3年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年に県議を辞職、みどり市長選挙に出馬し当選、みどり市初代市長に就任した。

『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なんです。結果として何であれ、最後にお問い合わせや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は、首長が全てを負っているの、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かですかね、性質を知るといえるのはすごく大事なことだと思います。

何やら分からぬ「空気」に、自らの意思決定を拘束されていると思わさ

れる場面ですか、もちろんあります。それです、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多分、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、故郷もなくなり、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、よこしまな選挙というか、そんなにバイアスがかってないと思います。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、選挙民と票と言っても過言ではないと思います。そういう意味では常に判断の中では、それは頭から離れないというのが本音です。

今は情報社会ですから、テレビをはじめ、いろんな方がいろんな情報を仕入れて、それが結果として市民の感情になって、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って。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や拘束をされて、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、直接的な被害はなくてはなかったのですが、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、まさ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できないという

のを、特にこの、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て、ゆえにリベラルな話っていうか、慎重論というのは消されちゃうとい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、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。最近では直接言う方もいらっしゃるし、市長へのメールみたいなこともあってですね、今はチャンネルが多いものですから、そんなところで批判めいた話とか、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、そういうことを聞くなり見るなりする時には当然、一呼吸置くということは必要だと思っていますから。否定的な意見を言われたからといって、そこで感情的にはならないです。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、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、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、一応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とすると、そのせ

ざるを得ないという所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思っています。それがなくなってしまうと、本当に会議でいう取締役の1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、自分なりに経験値を踏んで、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考えています。同じような話しになりますが、当時あのように答えざるを得ないことは、今までの経験値では実はないですね。そこまでの危機管理をしたことが今までないものですから。うちの市ですと3.11と、あと先日のダウンバーストとかです。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。そういう場面があったかというとは実はないので、経験値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、山崩れや地滑りのほかには、川がありますので、洪水や大雨、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、何もな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いうのを、経験はありませんが、いつも頭の中でシミュレーションをしています。

今日もそうです。ですから今、大雨がきて何かあったらどうしようと。かといって、ここ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。多分、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、決断や結論を出して指示をしたりするんですけど、結果、あなたの予想は間違っていたんじゃないかということになると、予想屋じゃありませんけど、予想責任というものが政治家にはあるのかなと感じるところがあって。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なんてそうあるものじゃないにしても、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、何もなかったらどうしようという、非常に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。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、部長をしてから来たので、非常に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。副市長は選挙に出ませんから。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を聞くというよりも、非常に参考にさせていただくと。言ってみれば信じるべき相手は、私自身が任命した副市長です。

信頼できる相手は、基本的には副市長なんですけど、でも最近はですね、実は地元の国交とか、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1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年いれば、じゃあバイバイって感じで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、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積極的になってきて、情報の開示も含めて、ここ何年かで国交省の事務所の所長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ています。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、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。この地球規模でいうと、あんな30、40kmなんて誤差の範囲なんでしょうけど、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、今までの経験値、あるいはデータをもとに、特にみどり市は心配は結構ですと。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、そんな良い判断をしていただいたものですから、改めてこれは信頼できるというふうになっています。ですから、警察とか群馬県というのはもちろん、それはありますけども、プラスして最近国交省がかなり信頼できる相手になってきたと考えています。もちろん、あとは地元の群馬大学ですね。ただ結局、群馬大学は事後とか事前に学者の話として聞いただけなんです、臨場感のある話ではないので。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、やっぱり大したものだなんて思います。決断をするための判断材料としては非常にありがたく、オプションが増えた感じでしょうか。

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、一つは国交省です。そう判断した理由は先に申し上げた通りですが、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して信頼できます。それと群馬大学の片田先生の情報です。情報というか、危機管理の話になりますけども。公演を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の準備ができると思っております。それとですね、やっぱり市町村レベルですと、意外と地元の古老っていうんですかね、お年寄りの話で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、意外といいものが見えています。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けれども、そうそうに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、地元の人から聞かっていうのは非常に情報としては助かります。東の空が曇っていたら雨が降るとか、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と、今日はこうだ、なんだとかって話にもなるし。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、役所の中にはいないです。あと今年の4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、集めている最中なんですけども、あと少し時間が経てばデータベースも含めて、十分な蓄積になるとは思います。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いないです。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ゃると思うので。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イケない。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。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のです。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。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。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、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言われかねません。

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。アドバイスはいろいろと求めておりますが、もちろん判断は全部に責任、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した、なんてことは一切言いません。その覚悟はできているつもりです。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、責任はもちろん取るっていう、そういう信頼関係ができています。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が、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。もっと分かりやすく言うと、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ために雇っている訳だし、そのため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よと。ただし採用する、お願いする段になっては、責任はもちろん自分が取るから心配するなという事は言っていますけども。そういう意味ではあまり自分で細かくは指示を出さないですね。

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、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ます。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、顔が見えるってのが大事で。別に俺が何する訳でなくてもいいんですが、そこにいるだけで安心するって言うと、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、市長はここにいてくれるというだけで、ぐっと落ち着くところであると思うので。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。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。もちろん本当に危ない時は逃げろと言いますけれども、そのため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、選挙と市民です。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であります。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いいものではないと思います。やっぱり選挙っていうのは絶対に切り離さなくて。逆に言う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、ちょっと極端な話なんですけど。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いれば、そういう事を耳元で囁くっていうのはある意味、言う事を聞いてもらう一つの方法かも知れません。

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る事はありますね。情報っていうものは、今の世の中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を常に考えていまして、ネットなんかは絶対に信用しないと思っているんですけども。基本的に学者の話は

理屈が通っているんで信じます。ただ経験値がないので、何て言うんですかね、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てしまいますよ。学者の話を知っている時って、それはその通りですと。でも現場も知らないだろうし、選挙に出たこともないだろうと。でもそういう事までは口では言わないけども、どうしても心のどこかにはあるんじゃないですかね。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。すごく大事なことなので、いろんな話を聞くことにしています。学者に限らず、地元の古老にいろん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ことは常にやっています。

50年に一回だから経験値のある人なんてほとんどいない訳ですよ。これから大きな災害になりますと、だから経験値がな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、いつも自問自答しながら聞いています。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。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くらいで止めるような努力はしようというふうには。諦めている訳じゃないですけども、それくらいの余裕を持った気持ちでは取り組んでいます。そのような発想になるように、いろいろ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ないです。今も言ったようなところは自分には基本的にあるので、学者は学者でいいよと、現場は分かってないだろうって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ないくせにって、多分そういう話になるので。それはお互い様の話になるので。ただそういった疑問、馬鹿にしないっていう意味での疑問をきちんと持っているからいいん

であって。盲目的というか、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。群馬県に片田先生以外に放射能の専門家がたまたま県立大学にいまして、そこには何回か通って、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。

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。みどり市、うちに限らず特に平成の大合併をした町村は皆持っていると思うですけども、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、このバランスを取るのにはすごく気を使っています。合併した市長はほぼ例外なく、自分の次の選挙って言います。さっき言ったように、どうしてもそこに話が戻るのですが、自分の選挙や票のことを考えるとですね。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いう頃だと思うので、多分どの首長に聞いても同じような答えをします。旧〇〇町の出身とか、旧〇〇村の出身の部長とかですね。皆さんほとんどの自治体で、合併して良かったって言う人はいませんから。合併してもあまり変わらなかったと。メリットがなかったと言う方が多いので。そのため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思います。

(右に行くのが正しいと思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。うちの場合は三町村が合併したんですが、あまり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1個あると。

人口は南が一番多いです。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。ここの町は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。こっちはもう50年近く経った庁舎なので、耐震なんかできてないし、やったところでもうだめに決まっているので。かといって、こっちに新しいものなんて今時作れませんから。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つたです。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が人口が多いから、これを強引にやれば多分、僕の次の選挙は負けるという事もあります。ですから今の言われた質問で、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、できなかつたんです。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。そう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だめだよなどは思ったんですけどもだめでした。多分、今やってもだめだと思います。

今考えられることとして自身の不安とか迷いは、もちろん認識しています。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、うち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と考えられますので。あとは突風と風、この2つはいつもイメージする事はありますが、こうしたらこうしようというのがあまりにも多すぎて、具体的にこういう話だつてできないですね。漠然とはしていますけども、水と風です。特に水です。やっぱり水だと思います。水害と土砂崩れ。ここは片田先生なんかも含めて机上訓練はしていて、どこが危ないのかはだいたい頭に入っています。ただし、基本的には本当に危ないのかというのが、やっぱりどっかにあって。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批判もある訳で、そこは自分でもその時にならないと分からないと、いつも思っているところです。特に今、風はちょっと読みきれないんで。もう2回ぐらいダウンバーストで屋根が飛んで、人災が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、あえて言うなら家の角の方でじっとしていてくれるというぐらいしか多分できない。まして逃げた所に行けば余計に大変なんで。よっぽど川の方が避難のしようがあるんですよ。そちらの方がどちらかと言えば多少の予測はつくと思います。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、これも悪い方向で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りあります。本音を言うと、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。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、どこかでそうは言っても、死んじゃうような災害なんてうちの周りじゃ多分ないだろうと。予見できなくて死んじゃった人ってやっぱりいると思うので。それは多分突風ぐらいだろうと。もし渡良瀬川が氾濫しても、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。家は流されてもというのはどこ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、やっぱりそうじゃないのかな、違うのかなっていうのは。最近はちょっと反省というか真剣に思います。

災害現場にあって、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、うちは広域で消防を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。隊員はうち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あれですけども。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、やっぱり地元の消防団にちゃんと入るように、できれば入るようにつて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、もしそうなっていたらどうしようかというところまでは、具体的にはイメージできません。

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、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。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だめだと思います。やっぱり一呼吸を置く冷静さと、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、できるようになったのは最近です。最初の頃はいちいち反応していて、ガキだなんてずっと思っていたんですけど。今でこそやっとな落ち着いてきましたけども、気持ちの波を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しないんで。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一呼吸を置く冷静さと胆力しかないと思います。

抛り所に行っていることは、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。県会議員の時はもう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、自分でいろんなことを。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、群馬県と言っても大体、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。という事は物分りのいい人しか来ないんですよ。反対に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、実際現場の指揮官として立っていると、軍隊で言えば毎日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んですけど、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、大人しくなったり、胆力のなさを実感したりっていうのがここずっとありました。一番効いたのは、うちの職員の贈収賄三連発です。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の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。そういうところで経験値を積んでくると、やっとこのくらい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いうところの2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、判断できないという言い換え方もできると思うんです。判断する時は正しいと思っています。僕自身の話では最近だけど、ここ2、3年でやっと覚悟がつくようになったんですよ。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、実はそれはあったんです、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い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らなかったんです。いつも選挙に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、恐怖感ばかり持ってますね。選挙に出る、自分が議員になる前っていうのは、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いうのはこの仕事の宿命みたいな感じですね。保身という言いすぎかも知れないですけど弱気になったと。ただし首長になるとやっぱり違ってきて、ここは議員の時とは正反対に変わりました。最初は残念ながら票や有権者の顔

色をうかがって、落ちたらどうしようとい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だいぶ変わりました。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・指示の発令にあって、何を不安に思い、何に迷うのかということですが、これは何かあったらどうしよう、何もなかったらどうしようって事です。これは本当に迷います。ただ、いろんな方の話を聞くと何もなくてもいいんだろうというように、もちろんウエイトは傾いています。何かあっ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、そっちの方が大事なのは理解しています。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。あと情報の正確さですね。いろんな情報が入ってくるんですけども、何を信じて良いのかと。しかも信じるのには100%で良いのか、80%で良いのかという事も含めて、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。それは帰趨を待つ事じゃなくて、年齢でのベテランになると、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、現場の事を知っているがゆえに、迷い失敗するってケースが結構見ているとありますね。ただそういう意味では、自分の場合はまだ年も若いもんですから言いやすいんですよ。基本的に年上の部下ばかりなんで、僕にも何となく言ってくれるんですね。そこは非常に空気はうんといいんですよ。風通しがいいもんですから。どうせ、こう言ったって信じてくれないし、向こうの方が良く知っていると思っていないから、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、それは人命に決まっているので、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、恐れるものが出てくるんですけど、やっぱりそれは選挙とか批判という事ですよ。批判で選挙に落ちるという事になると思うんですけども。それはしょ

せん、政治的に命がなくなるって事なんで。そこが一番恐れるというか、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みたいな状況になれば、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ので、あるレベルを超える危機が来ればですね。皆、ああいう話になるのかもしれませんが。ただ、今僕は平時にしか経験がないんで、市長を見ると立派だな、俺にはできないなと思います。思いますけれども、本当に自分の女房が亡くなって、市民も逃げ惑って、どうにもならないといった時にはね、この仕事を志した原点を考えれば、それは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、これっぽちでも思ったからこの仕事を選んでいるので、そこは信じたいですね。どんな首長も多分、そう思っていると思います。

法制度は全てを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、余計にその辺の思考が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考えてもらって結構です。やっぱりどちらかという、法の積み重ねによって行動を起こすというよりも、まず直感的にやってしまうタイプの政治家なので。事務方は苦勞するんでしょうけど。あえて言えば、要請の仕方だけはきちんとしています。まず地元の警察、県庁等々に連絡の後、あと国交省。どうもいかない時には自衛隊という順番とか。あと連絡の仕方と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。一応ルールはきちん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、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。本音を言うと日々の行政の仕事ではそうそう感じる事はないです。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い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。死亡者が出た時には、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。人間って多分、予想したことは正しい、勘って合っていると思うんですよ。人間の直感というのはですね、直感っていっても多分ね、経験とかいろんな意味での勘なんであっていると思います。判断が誤るんですよ、人間は。そんなふうに最近思ってきて。今言ったように、これ危ないって皆が思っているんだけど、まあ、いかかと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いつも思います。ええ、最初の勘って絶対合っています。やばいと思ったらもうやばい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ましたが、やっぱり判断が間違っています。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、もうやばいと思っているはずなんですよ。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がどっかで多分あるんですね。だから多分、心理学とすれば、何かそういう法則があるかも知れないけれども、だから何て言うのだろう。マーフィーの法則じゃないけど、出張なんかしていると事故がよく起きるもので、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、僕は市長である任期中は絶対に酒は一滴も飲まないようにしているんです。飲んだ瞬間に事故が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、そういった事件や事故、自然災害が起きた時にも直感は大事にしたいなって。分かりませんが、首長の判断が遅れ、結局いろんな情報が判断できなかったんでしょうね。(同じように)なるかも知れないとは思っています、いつも。そんなに自信を絶

対は持てないです。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事にしたいと思っているので。そこだけです。それで何もないければ、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)』

「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。フォロワーにも責任があり、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、リーダーとフォロワ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」(チャレフ, 2009: 110) 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。

(2) 市区町村及び都職員

【質問項目】(陸前高田市ア～テ、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。)、何やら分からぬ「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

面があるとするれば、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一人でこなしていたか？（キ）
- 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え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？（ス）
- 危急の場面にあって、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）
- 危急の場面にあって、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・指示の発令にあって、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な（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。あればそれはどのような内容であったか？（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。あればそれはどのような内容であったか？（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。あればそれはどのような内容であったか？（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なかったか。あればそれはどのような場面であったか？（ノ）
- その他印象に残っていること？（ハ）

【回答】

東日本大震災。岩手県陸前高田市。

『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、一番苦勞したのはマスコミの反旗ですよ。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ですから、私の思いと全然違う答えを求めようとしてくるんですよ。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が、やっぱり他の外人部隊みたいな形で来る人たちがあるものですから。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いきますからね。そういうところが一番。誤った発言をすれば、被災者や市民にも間違っって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。違うと思いつながらも空気に流されるようなことは、あまり思い当たる節はないですね。

空気に流されることはあります。あるとすれば、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まで相談してやっているけれども、ちょっとそれは違うと思っても、なかなか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12mにするのだという、ちょっとやり過ぎかもだけでも、やっぱり僕は津波を防ぐためとか、いろんな意味で相談をしたという部分もありましたね。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ありました。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出しているのですが、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上手くないというところがあって。ほんとはそれ

も言おうとしたけれども、それも思いとどまったのは、やっぱりマスコミと、あとは市民の中でもモンスター的な人がいますから。ああいう人たちの対応が一番厳しかったですね。いろんな説明会に行っても、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、その人たちの対応が厳しかったのかなと思います。そういう人たちがいるために、大勢の人たちの声が塞がれてしまったというような。(それに対しては)それは違うんじゃないのって言うんだけれども、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と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、建てたい市民がいるのにどうして市は許可を出さないんだって言うわけです。それを要望しにくる姿をすぐマスコミは一緒についてきて、市の担当はこういう話をしたって形であげるものですからね、そういう面での対応が難しかったです。俺(マスコミ)は市民の味方だってくるわけですから。市民もいろいろあるからね。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。やっぱり数人の意見が正しい訳じゃないですから。ただ、声が大いなのでね、マスコミは声の大い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。

今振り返って、あのようにはせざるを得なかったと答えるしかない状況でいうと、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です。例えば高齢化の方とか障害者の方たちを、ほんとは仮設住宅に一気に入れればいいんでしょうけれども、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。そうすると、何であの人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。やはり弱者だけが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。ですから半分ずつ入れて、弱者の人たちを半分の方たちが支える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。入れたいけど、もうちょっと待ってくれというやり方を一通りやりました。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、いろんな支援の方々が入ってきまして、NPOなりいろ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、絵を描いているわけですよね、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。その中に入って行って、ちょっとそれ違うんじゃないのとね、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と。全部それぞれにはひもがついていて、地権者がいるわけですから、夢の理想像の街を勝手に描いてもそれぞれの地権者がいるわけだから描けないんだと。こんな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も。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のですから。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る所では話せないですよ。ですから弱い人たちをどうまとめて、進めていっていかってというのは対策の一番大事なところかなと思っていました。ですから、今、私たちにしてもいろんな説明会とかあるだけ

れども、10人10人集めるような会議はあまり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。体育館のようなところで堂々と発言されると、異なる思いがあったとしても、なかなか面前で喋れないですよね。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言いながら帰るんです。なんだよ、あの野郎って。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、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、今の方は市長になって1ヵ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けど、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がいい人だったので、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なったのですが、やっぱりその1ヵ月間はギクシャクしていましたもんね。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、やっと市長の本音みんな分かったもので、よしこれは盛り立てていこうと。今はもう一致しましたからね。その中でまずは市長で、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。今はツーカーみたいになっています。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。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、このくらいの1つの部屋しかないわけですから。市長が何かする時、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って。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ゃ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、企画とかは市長秘書の部分ですので、いいやつしかよこさないんです。私もいいやつしか寄こすなよって言っていましたので、そういう意味ではすごく恵まれた市役所生活を、いい上司というか、い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ました。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、お風呂に入りだったり、言えばたまに泊めてくれたり、いろいろやったので。そういう繋がりが。私たちも卒業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、同僚が同級生の部分ですよ。

それからやっぱり自衛隊に感謝です。もう自衛隊が帰るときに復興は大丈夫かなという思いを皆が持ちましたからね。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がありましたから。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。一晩だけ使いましたけ

ど、あとは部下が行ったり、ボランティアの人たちが泊まれる所はないですかってきたら、じゃあ、そこ空いているからって。私も給食センターで寝泊まりした中で、24時間電話の当番までしていたんです。本部なので夜中でも電話がくるんです。何だか管理人とか施設の責任者みたいな気持ちもあって、なかなかその場所から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し、部下だけを残して何か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時でも電話が来るんですけど、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に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、それから毛布をかぶって寝て、朝の5時にはもう市民が集まってきてましたので。新聞を配達できる状況じゃないので、本部に置いていくんですよ。それを取りに毎日5時に来る人たちが何十人というんです。そんなピーチクパーチクされていたら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10kg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つて。(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。おかずも、例えば鶏肉とか冷凍を溶かしてあるんです。なくなるまであるんです。1ヵ月ぐらいして、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。

判断と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です。部下には相談しますけれども、即決するのが多かったのかなと。待たがきかない部分がある。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はいろんなメモが置いてあるんです。こういうものは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、総務部長に相談することもあります。通常の会議は企画部長がトップでやりますが、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たという話です。

選択に影響を及ぼしていたのは、あの時点では口癖のように言っていたんだけど、被災者の立場になってものを考えろということ、しなければいけないものはすぐにやると。市役所の仕事では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う。それからですよ。災害対策本部は狭いところにあったもんですから、私の担当じゃなくても行政の相談と意見が集中して全部来るんですよ。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、まずは指示をして、これは何々課に行ってこれをやってき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、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くと。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という気持ちはある程度できました。市の職員の3分の1が亡くなりましたし、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つて中に入ったために助かったんです。下に残っていた職員たちは、近くに高齢者の集まる場所、公民ってセンターがあつたんですが、そこに老人を助けに行つた人たちが亡くなってしまいました。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つたんですね。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いるところで津波に巻き込まれていったのを目の前で見えていますから。あとは屋上に上がった時、あっちの屋上と3ヶ所くらいあつたんですね。屋上に登っている人が誰なのかっていうのを確認して、あいつら見えないな、どうなったのかなって。そういうこともあつたのでね。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、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だめだなという部分はありました。いろんな情報がかかるんですよね。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、その辺の見極めに一番苦労しましたね。被災地に入ってきて〇〇みたいなNPO法人を知っていますよね、被災者の緊急雇用創出の。本当に純粹に高田市のために役立つ人なのか、そういう見極めの部分が一番大変だったんです。市長とも相談しながら、今の人はちょっと危ないなとか、こう二人で相談し合いながら、これはしばらくほっておいてみようとかね。撤退しましたけれども、やっぱり功名心なのか、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。今度、高田に大学を誘致してくるからとかね。そして安倍昭恵さんも連れてきたりしてね。どこでどう転んで、そうなったのかは分からないけれども。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。どれが正しい情報っていうのかな。

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、受け入れていたという傾向についてはないですね。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、もうまちづくりのための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。

大学の先生の名刺だけでも（5 cm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いいのかって、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、大体分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いますので、テレビで見てこの先生はやっぱりすごい先生だなとかね、徐々に分かりました。例えばいろんな建築家の人たちも来ましたから。オリンピックのあの伊藤豊雄さん。

あの方も来て、私は伊藤さんって人は知らなかったんです。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、親戚ですよなって来たんです。お葬式で会ったことがありますって。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、やなせさんを知っているの、今度会いに行きたいと。それから会って、今親戚づきあいをして、やなせ先生からいろんなシーンをもらったしね。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、いろ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として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。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ないとか、プロパーの職員と派遣で来られた人たちを上手くどうまとめるかっていうのが一番苦労しました。1人途中で帰った派遣の職員がいるんです。気づいてなかったんだけれども、突然、やりがいがあったので帰りますって話になったので、私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。

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かなとかはありますよね。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、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。私が残ってその辺は最後まで面倒を見て、解決し

てから退職しよう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、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、そんなものはいらぬ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、どこかで断ち切らなければならないけど、何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、引き継ぎをするのですが、対外的、外部の人たちとの約束を結構私もして、それがあつたもんですから。俺しか解決できないなと。例えば、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もあつたもんですから、そこは上手くつなげていかなければならないという。何百枚とたまつた名刺をね。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たと向こうは来るんですが、私は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つたまま覚えていますけどね。

当時にあつ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来客がある時は、先回りして市長に資料提供をするように努めていたので。報告・連絡・相談の部分です。この部分を伝えておかないと上手くいかないし、そこが一番大事かなつて思っていました。人間関係でも、市長が目の届かない部分の情報をまず与えるのが仕事と思っていました。

リーダーシップについて言うと、部下には指示を出して仕事したりするわけですし、それから指示を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ことが一番大事なんじゃないのかなと。そうじゃないと部下たちが安心して仕事ができませぬよね。前言を取り消してひっくり返したりとかね。その辺の思いも持ってやらないとだめじゃないかなと思います。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。あんなことをしていたらだめ、要するに空気が一変しますよね。お前、何をやっているんだつて部下

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、だめですから。私はそれはしないようにしています。仕事は一応任せて、困ったときは私は謝りにでも何でも行くという気持ちでやっていたから。何か失敗しても、あとは謝りに行ってくるからって。こないだもちょっとあったんだけど、何で俺が謝りにいかなければならないという上司もいたもんだから、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。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、むしろああいう状況ですから、最初は迷ってましたよね。やっぱり高田市は消滅するんじゃないかという思いも市長はあったと思いますから。どうすればいいか分からなかった部分は多分あって、ただ何ヵ月か経つうちにあのおり市長は発言力があるもんですから。やっぱり部下が信頼を寄せるってと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、ちょっと怖いところまで、私は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、これ俺のじゃないけどやろうかなって。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た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ど。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、そうですね、迷うのもあったし、今の市長と副市長。私たち公務員の考え方と、あの人たちは新しすぎて合わなかったです。えっ、こんな事ってというようなお付き合いの部分も。変わった人たちといっぱい付き合っていますから、あの人たちは。私らみたいな田舎の人間とは違う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、その車は九州の鹿児島にあると。そうしたら、こういう発想が出てきたんです。職人が5、6人で取りに行行って、支援し

ていただいた各市を周りながら挨拶し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、こんなことをやってい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。これやったら笑いもんですよと言ったら、そうなんですかって言うんです。どうしてだめなんですかって。どうしてって笑われるでしょって。そういう面での抵抗をかなりしましたし、言ってだめなと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。無視することにしました。そういう面での頑固なところはあるのかな。

避難勧告や指示の発令にあって、何を不安に思い何に迷ったのかということについては、迷いはなかったですね。あの地震ですから、津波が来るのは間違いのないことは分かりましたので、そういう勧告なり指示についてはもう迷いはなかったです。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ったし、職員たちもみんな下にいたんですけども、この場所でこのままでいいのかなって思いはありましたけどね。想定では1mくらいだったんですよ、市役所の前。それが15mの高さまで押し寄せてきました。指示を出したとき、私たちがどう動けばいいのかなってところの戸惑いはありました。マニュアルはあったんですが、やっぱり防災計画でも何でも津波が起きたあとの対応の方が防災計画上はあって、津波が来ている最中の対応のマニュアルが不足していたような気がします。次に私は何をすればいいんだと避難しながら混乱していました。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。上手く指示をして、避難させることができなかったという部分です。

当時の選択を左右した一番大きなものは、もう決裁をとる余裕はないですから、全部口頭で。会議をいろいろな様式類も何もないですし、即質問が来たらすぐ答える。2ヵ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ようになったのは。誤った判断をしてはいけな

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、自分の部署だから分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ってところがあるので、そういう思いではやりましたよね。

(意思決定にあっては)何が正しいかということと、これは急ぐのかどうか、その時期なのかってということとか。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、その辺もですよ。相手が待ってくれるかどうかって部分もありますから。

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っと動いて、3月14日から電気が通じて、毎日朝礼をやってそれぞれの対応をやるんですが。これが自衛隊の資料です。私たちこれが最初の第一件。本来、連絡調整会議は市が主導でやらなければならなかったんですが、私たちはこういうことができないので、連隊長が自衛隊で音頭をとってやってよろしいかと来ましたので、お願いしますって。その人たちとこんな7月まで毎日作戦会議があったわけですから。これは総務部長が出ていたんですが、私も3分の1か半分は出ていました。あとは、あそこの電気はどうなった、電話回線はどうなったんだとかね。情報通信や交通が私の担当なので。

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なの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、これを許可したのは誰だとか。家を建てたい人がいたのですが、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、津波で流された時のその判断の誤りとか。(裁判を起さされようとも)ですから、それはだめ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。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何でも、こういう大震災という部分は超法規的な部分をとって欲しかったですよね。

他には高台造成、この場所も山だったんです。1年半かかって平らにして、この建物を造ってきたんです。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ね。それは造林の補助金を国から頂いて、30万、50万をもらって造林したんです。それを返さなければ許可しないというんです。その手続きは半年かかるというんです。たった50万くらいですよ。そして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ね。国会議員も動かしたりして、そしたら2ヵ月でします。それでもまだ文句を言ったら今度は1週間って言われました。それから被災した土地からみんな出て、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を建てたい。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ヵ月かかります、2ヵ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



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

注：撮影当時、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た。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。

たら、全部の補助金を返しなさいと。この土地を50人でやっていけば、たった1人の部分を解除して欲しいって言うのだけれども、50人の補助金を返さなければ制度上だめですって言うんです。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ょうと。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扱資格のあるものにノズルを持たせなさいと。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言うのをやりました。自衛隊は一切関与するなという。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が鈍かったんだけど、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。組織なんだけれども、その人によって物事が上手く進むとかありますよね。だから私も県のほうに1年間いて、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ね。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やってこないとね、という部分はあります。逆に言えば、その人間関係で上手く動かないということも、それはあるかもしれません。ちょうどその辺では私は恵まれていたのかなと。30代の時にお付き合いしていた人たちが、みんな県の中樞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ね。(実施日：27.12.15。場所：陸前高田市役場庁舎)』

【回答】

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）

『発生時、私はですね、出張でこっち（本庁島しょの本部）に来ておりました。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、こちらの本部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、自衛隊とか、あと日赤とか、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て、島の北から南にかけて駐屯されていて。そこに怪我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回やっていて、夕方に医療班が集まって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、直接関わることがなかったので、私は直接に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、実際にその山や崩れたところに行って土砂をどけたりしていたのですが、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、知っている人が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る消防団の方の、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したのですが、破傷風とかですね、あの当時は感染症で、手に怪我をすれば細菌が入るということもありましたが、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いうかですね。信じたくないというか。ただ、それから3ヵ月、4ヵ月すると、皆さんの心の中にそれが実感として重くのしかかって、精神的に病む方が多かったです。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歳過ぎの女性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。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っ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。ご遺体ですが、胴体部分がないとたぶん死体認定をされないので、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を保健所でしていました。遺留品とかもですね。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っ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っ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の避難所になります。避難所の設営の時に高齢者の施設、あるいは障害者施設と連絡を取り合って、その設営をするとかですね、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のではないかと、その一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。大の男が5人掛かりで持つようなレベルの、本当にそれくらい重いベッドで。これを災害時にスムーズに運びだして、また戻すって作業ができるのかどうかとか。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、あと水が出なかったりということがありました。水なんかは保健所が水質検査に行くんですけど、出てきた水を見たら飲むものじゃないとかですね。そういった災害の物資にしても、あとは場所にしてもですね、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、だから避難を嫌がる方もいたんで。役場の方はそこには来ていなかったですね。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なかったですね。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できるでしょうし、バランスが悪い、片寄りもあると思うんですが。それができ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できなかったのも、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、避難勧告や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、仮に町長がいらっしゃったとして、じゃあ勧告や指示を出すのかどうかっていうことになる、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時に勧告や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、あそこは本当に山の麓でほとんど電灯もないので、まず避難することが無理なんじゃないかと思います。本当にどれく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、10m離れば車がどこにあるかも見えないくらいの暗さなので。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います。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います。怖かったと思います、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。実はそれも当然想定していなかったことなので、設備がないんですね。だから最初はロビーにあるソファー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、携帯もなく、車も足りないという状況があったので、まず携帯を外部から全部借りてきて。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、何でそういうところも含めて、備えがないと厳しいのかなと思いましたね。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が、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、もう保健師が一番ぼろぼろになっていました。一方で、我々のような事務というのは、出て動くことは基本になく、

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、職種によって結構あります。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人おりましたが、東京都のほうで替えの人数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。何日か分の食べ物とかを買い込んで、来る直前で我々の断りを何とか向こうが受け入れてくれて、その話はなくなりました。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、狭くて空間がないですし、一時的であっても、14人が28人になる訳なので。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でき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ぬ訳です。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送ってくれないと、ただマンパワーがないといって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、その当時は特に直接受けたということはなかったと思います。というか、送れなかったんだと思います、状況を把握でき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にはなかったですね。被災の現場は保健所から300m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考えると、ほんとにぞっとしますし、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1人として思うのは、同じことが二度と繰り返されないように、そう

思います。(実施日：28.7.22。場所：東京都庁庁舎)』

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なく、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。膨れ上がる事業量と少ない人員。被災者からの復興の力をとの重圧が押し寄せる。一般被災者とともに、苦悩している市区町村の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。疲弊する市区町村の職員を守ることは急務である。周りで起きている現実のことを向こうのこととして捉えられる訳ではない。被災地の現場では周りで起きていることに無関心でいられるはずはない。

(3) 消防団員

【質問項目】

- 被災地の現場または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？
- 被災地の現場または市区町村災害対策本部にあつて、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？
- 被災地の現場または市区町村災害対策本部にあつて、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。あればそれはどのような内容であったか？

- 被災地の現場また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し的確に指示、命令を与えていたか？
- 被災地の現場また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？
- 被災地の現場また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。あればそれはどのような場面であったか。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、何を懼れるのか。何に迷い何を不安に思うのか？

【回答】

岩手県大船渡市消防団長

『震災の当日、私の場合は仕事をしていて、歩いているんですけども、一つの仕事を終了してちょうどすぐそこ（大船渡市消防本部）の信号のところです、左に曲がれば5分もかからずに来られる訳です。たまたま娘がその時に親戚のおばあちゃんのお通夜の準備がありまして、それで午前中に準備をして、午後ちょっと仕事を受けているものだから、それを終わらせてからということで、その帰り際にちょうどその震災になりまして。その時娘が一人で家にいたもんですから、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帰ったんですけども。前の震度6弱の時は何一つ壊れていなかったけど、その時の震度6弱は茶箆筒からコップ2、3個落ちていたりということで、前回よりはか

なり強いんだと感じました。こういう役目柄、抜け出すと、どうしても家にいるのは女性だけになるということで、常日頃から災害に対する準備は徹底していました。とにかく、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。それから水はここにある、明かりはここにある、食料はどうするのか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分もかからなかったです。こっちに（消防本部、指揮本部を開設）に向かってここは常日頃から何かあった時の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、また別なものになります。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、いろいろ指示す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。ちょうど消防ポンプ車の納車日という事で、部長がその説明をこの河原の河川敷で受けていたらしいんです。それでちょうど揺れがあって、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人で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、随分早いなど思ったらしい事です。あとは順次、時間でポツポツと。いろんな地震がね、こう揺れが。1回目の地震が収まった途端にストーンと電気も消えて、信号も何もか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かかる。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。私と部長を連れて、無線局にあるんですけど、常日頃からやっぱりデジタル、アナログ無線はちょっとこっからも繋がらないという事で、消防団独自でデジタル無線を準備していたんですよ。もちろん、前々日も津波注意報あって、それにも待機していたり、訓練みたいなことをしていたんですね。その4日前かの日曜日には、防波堤の点検にも廻っていたんです。そういう事をしていたので、万が一でもここは閉めなくていいよという形で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ろに来たという感じだったので、そんなに慌てはしなかったです。た

だ個人の中ではね、地震で津波が来るというのもあって、ただ現実を見ると混乱はありました。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。それを把握するのは、自分の頭の中で処理するのは、半分冷静で、半分ちょっと戸惑っているっていうのがやっぱりありました。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だけども。津波自体を現実見たことはないので、目の当たりにしたのが津波っていうものなんだなっていう。

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、屋上へ上がってどこ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、無線が繋がらないので、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を持って屋上でアンテナを伸ばして、何とか繋がる程度でしたが状況把握に行きました。ある程度どこまで浸水しているのかというのをちょっと調べて副団長（現団長）に報告しました。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ょうということで、海の方へ向かって、その時に防波堤がもうなくなっているのと、もう真崎っていう地域は湖の状態になっていて、家がドンドン流されて行くのを全部見ましたけども。もうその時に全部把握して、それから6時頃ですかね、こっち来て状況を報告したのがですね。その時には対策本部では、防波堤がなくなっただっていうのは分っていなかったです。そこで地図を出して、こことここが浸水している、こことここはもう防波堤がなくなっていると言ったら、その途端にえっという様な顔して、それで対策本部の方には、防波堤がなくなっているという事で報告されていることは、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。まあ、連絡手段もありませんから、もちろんね。

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なので併用して使ったんですよ、

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ってという形ですね。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と出向している部長に伝えて集合を掛けます。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いないです。対策本部には、副団長に部長2人と記録係の2人を合わせて4人。これに本部長が加わり5人ですね。行って対応策などをいろいろ聞いてくる。あとはこっちからどうする、こうするっていうことを、毎日やり取りしてですね。ただ、一番ありがたかったのは、署長が副団長お願いします、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かげで、消防団を中心に自衛隊、警察、消防署がここに全部集まり協議できたので、無駄なく動けた事は大きかったと思います。

対策本部では不安と迷いの言葉は聞こえてこなかったです。いや、要はもう現状の対応に必死だと思いますので、どうしよう、こうしようというあれはないですね。聞こえなかったというか、聞かなかったというか。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。対応だと思っただけでね、どうしようかっていうのはなかったと思うんです。ちょっと聞いてないですね。とにかく、津波を何回か受けているし、年寄りの人も結構、地域とかに見られるので、翌日には廻って歩いたんですね。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り、浜の人たちは皆良く知っているんで、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、全部周りがな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、しょうがないと言い返して。うん、もうあっさりしたもんでしたね。うん、これはしょうがないんだと。もう呆然とかじゃなくて、またやるしかないんだよって言って。海だから、こういうのが来る事はあるんだからしょうがないんだっ

て言っていましたね。ただ、あとはここから地域の人たちをどういうふう
に助けていかなきゃならないか。それを考えなければならぬんだという
事を言っていました。私も翌日ちょうど、小野田セメントの所はまだ開通
しないからここは行けないよってという報告を受けて、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。どちらかと言うと次の
一手というか、地域の人たちは救援隊が来るんだから、とにかく自分たち
の道路は造らないといけぬという事でした。そういう事で一生懸命に
やっていました。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、その状況把握のためにいろいろ廻って歩いて
いたので、丁度そういう時に自衛隊も入って来ちゃったのかな。

（市の防災は）的確ではないと思いますよ、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。やっぱり、機能的で
はなかったと思います。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。もちろん、人材も皆被災している訳
ですから、それに対応でき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くる状態なんで。市役所も全部そこにまつまっ
ちゃって、それぞれ集合してくる中での対策だと思うので。それは無理な
のかなって思いますけど。だから我々も結局、食糧を自分たちで確保
しなければならぬっていう活動状況だったので。だから消防団というの
はいろんな繋がり、個人個人がいろんな職業とか、そういう繋がりがある
ので助かっているんですけれども。そういう分団の人たちが、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。徹底はしてきたはずだったん
です。みんな防波堤を閉めたら、とにかく高台に移動しろと。常々そうい
う指導はしてきましたが、やっぱり徹底しきれてなくて。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つて亡くなったとかね、そういうのは辛いです。やっぱり徹底の仕方だと思います。うちの方はそれでも3人亡くなったのは悔しいんですけど、平日頃、そういうふうにするんだと、水門を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、自分たちも避難して、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。それがどうしてもできなかった。仕事中で離れていて、それから向かう途中の者が亡くなったんで、全部が全部それに対応でき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、言葉としていいのかどうか分からないですけども、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。

(地域の繋がりが強いがゆえの人間関係があり、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。よく分かりませんが、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、こうであるっていう形でやっていますので。周りからの要請、例えば、それはそれで一応吸い上げるんです。どういうことをして欲しいかを吸い上げて、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。そういう事をしていたのではとても話がまとまらないので、その時点で却下ですね。我々はもう県とかどうとかじゃなく、消防団にお任せしますと言われた時点で、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、こういう事だという。それでも対策室ができること、できないことが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。現場が見えていないのと、現場の一番の先端に行っているのに、いま本当に何とかしたい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。いろんな所から来るから判断に遅れるのか、ちょっと分か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。ちょっと待ってくれと言われても、本当に切羽詰まっているのに、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が一番ありました。かわいそうな事だとは思ったんですけど。国は県で、県は市で何が起きているのが見えていなくて。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、県の方から電話が来ましたからね。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消防団は確認済みなんですよ。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で映っているものだから、そこ確認してくれて何回もそういう無駄な動きをさせられたというか。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いう形なんです。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、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、現場は割と上手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、もちろん自衛隊の方も一ヶ所にいましたので、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人はいてくれましたので、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、どうなのでしょうね。トップというかその時の人たち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、現場が変わってしまうので、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、なかなか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。自衛隊の方々でしたら、とにかくお世話になったのであれですけども。消防署はもちろん、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ないので、そういうのはないですね。そんなに横の繋がりどうのこうのというのはいないです。市(防災担当)はないですね。

消防団員であるその立場で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、やっぱり指揮命令系統はしっかりしている事、それだ
と思うんです。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ど。あと個々においては、常にここと連絡を取れな
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。そういう教育でしようかね。
規律は必要であるんでしょうけど。なかなか規律と言っても、個人個人の
自由な人たちの集まりだから、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。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、あっちからも言われて、どうなんだっていうのは一番現場を混乱さ
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。

指揮本部に無線機と発電機があるんで。電話は繋がらない、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。赤ちゃんに水だと思っ
て、焼酎の入ったミルクを間違えて飲ませてしまったので救急車をお願い
しますって。そういういろんな救急活動も、全部この消防団の無線に入っ
てきますので。だから夜に交替しながら、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のね。そういうあれもあったので、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。(ある市長は、いかな
るもの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。

(副団長) 私の立場では、一番大事なのはさっきも言いました通り団員
の命だ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。そして個人と言えは家族、あとは
地域住民といった人命というのは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ると思うんですよね。

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。自分の家族のためとか地域のためって、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います。人それぞれ別だと思うんですけど、何のための使命感なのかなのかって。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、何のためというよりも、自然と当たり前のように動くってというのが。後先何を考えるじゃなくて、もちろん地震があった時も常々、俺はい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。やっぱりそうしなければいけないから、そういう立場だからっていう事だけだと思うんですけどね。結局、地域を守らなきゃってというのがあっていいかな。

(国への期待は) どこまで国に頼っていいのかなですよ。結局指示とかそういう、何だろう、最終的に国ができるのは保証しかないですよ。だから、まずはマニュアルじゃないけども、結構、いろんな研修で青森や秋田とかに行くんです。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を聞かれると、何もやっていないんですよ。結局、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で対応して、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伝えるんだから。そういうこと自体が丸っきり理解されてないとか、自分のことになってないとか、そういう事ですね。私の場合、若い頃から常に何かある時は、最悪の事態を想定して物事は考えろって言われてきたので、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常々言っていたもんだから、そういうことも、いろんなこともあったんで、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ヶ所でも、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っていう、そういうものをきっちり考えてやって行かないと。国はその地域の事を全部把握している訳じゃないので、その

地域の人たちが最悪の事を想定して準備する、想定外っていう言葉がないように、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) やっぱり指示の徹底、大船渡の場合、指示を徹底していても、それでも3人亡くなったんですけども、高田の場合はYouTubeなんか見ていると、もう防波堤の上でビデオを撮っている訳です。こんなことしてたら死ぬよって、我々からすると思うんですよ。どこの舟が流されたどうのこうのってビデオで撮りながら、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。じゃあ、無線が繋がる、無線をどうにかして準備しようよとか。そういう事をいろんな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。常々来るかもしれないっていうのは必ず頭の中に置いてありましたし、ある程度の心構えがないと、そう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いますけどね。

(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ところもあります。あれは全く別だろうと思いますけど。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けどね。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れるでしょうみたいな形で預けられるというのは、普通の仕事を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、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。(実

施日：27.12.19。場所：大船渡消防本部庁舎)』

【回答】

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上がってしまったという要請がきて、そこの水汲みをしていたんです。そこを業者に頼んで変わってもらって、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ということで、副団長にも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、あまりにも溢水が早そうなので、ここで控えていてもしようがないので、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しました。で、その流れでずっと決壊までいっちゃったわけです。

(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)に来てそれでちょっとした説明を受けました。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。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ので。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要請しました。それが01時40分ごろです。電話で要請して、歩き始めたってくらいで私は地元に戻ったわけです。地元に戻って、とりあえずそういう現地の本部がないものですから、石下分所っていう常設の分所が1つあるんですけど、そこに明け方まで詰めていました。そのうちに溢水が始まったという話が出てから、現地に出て見回ったという、それで動

きが始まったというところですね。全然情報がないんですよ。テレビもなかったんで。じゃあ、石下の分庁舎に行って、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ないんです。それで、このままじゃ仕方がないとなって、今度は昔の石下町内ですか、そこへ入っていったら、その前にもう水が来て、とにかく消防団員がポンプでも何でもいから、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、それでこれじゃここにいたら動けないなということで、また違う近くの詰め所に、一応本部員とか、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。ここもだめだなって、一時は決壊したその東側に詰所があるんですけど、その辺りは全然何ともなかったんで。じゃあ、この辺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、かなりの勢いで水が来たんで。これは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、小貝川決壊のその現場、切れた場所って今回はあまり影響がなかったんですけど、そっちへ逃げてそこに夜までいましたね。ちょうど小貝へ向かう時に、今度は八間堀という用水があふれてきて、もうどこにも行きようがないという状態で夕方までそこにいました。動ける者は逃げて、その避難で幸い西地区は水害があまりなくて、ちょっと溢水ぐらいはあったんですけど、被害というのはないので。その西地区の人は、今度、自衛隊のヘリで避難所に運ばれた人をお手伝いですか、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、それどころではないので。結局、分団をどういうふうな配置でしなくちゃならないかということで、石下の方が溢水が早かったものですから、時間的に石下の方が結局出動したのは早いんですよ。だから水海道地区の場合はそれからだから、

まさかほら、決壊するっていう想定が一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。だけど、あ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、高い所、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、何しろ範囲が広いもんですから。団員数といっても、団員ばかりじゃね、とてもじゃないがまかないきれなくて。だからもう、ほんとの危ない所だけは団員が総出ですね。結局、落ち着いたら違う所に行ってまた土嚢積みをやるなり、漏れてきた水を止めるなり、動き放して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ないから、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っていうね、周りの要請があるから、水を止めなくちゃならないという。だから土嚢積むのに砂を確保したり、指示をしたり、そういうところですね。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、そんなに大きな被害は出なかったから、それはそれかなっていう感じですよ。

(市の対策本部には) たまにね、どうしても中に入って、こちらからも言いたいことがあったので。ただ要請は来たんですけど、ほら遅いんですよ。だから水に関してなんですけど、土嚢積みをやって、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、今度は救援物資とか、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いうことで。だけど結局は、鬼怒川の東地区、石下も同じなんです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、やっぱり床上浸水になったりしたところが多いんで、結局あまり使えないんですよ。だから西の方の人にそれを頑張ってもらって、救援物資なり、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りに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なんだか分からなかった

んじゃないのかね、やっぱりね。結局、さっきも話が出ましたが、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）には被害がなかったです。本当に一部分だけで。だから、ここまであれだけの水、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、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、後手後手のような形に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、もっと早く出たんだろうけど。その決壊というのが今までなかったのだから、全然想定外だったもんですから、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、今まで考えたことなかったからね。自分もまして鬼怒川の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 m位のところまでは来た覚えはあるんですけど、全然、この鬼怒川が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。だけど、今回こういうのをみると、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、方々で溢水や漏水なんかを見ていたら、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。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、何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、現場を何とかしなくちゃなら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が、あとはその辺は地元の消防団にお任せして。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りしてました。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いました。

(団長) まあ結局、電話だけなんですよ。各分団、分団長から、こういう物が足りないとかの要請も来るわけなんです。他にも今度は水が漏れている所があるので何とかしてくれと言われても、動ける団員が少なくなっちゃうでしょ。だから空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、それ全部電話でしかできないんですよ。実際に行って、ここやれ、あれやれって。場所がほら1ヶ所、2ヶ所ならなんとかなるけれど、何しろ広範囲なんで。あっちもこっちも行ってたんじゃとでもじゃないが、もうそこ行きっきりになっちゃうと指示ができなくなるので。ただ本当に電話だけのやり取りで、あとはその地区の分団長とかに任せて、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ませんが、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) なかったですね。

(副団長) さっき言ったように、前の晩の深夜か、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、これは現場からの話で、避難しろと命令形でもいいから、避難指示とかごちゃごちゃ言わないで、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いうぐらいの話はしましたね。そういうやりとりはありましたね。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という指示ですね。(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) なかったですね。ありませんでした。

(団長) 水防に関してうんぬんというのはなかったですね。会議というか、そういうのはやっていなかったです。だからこういうことになったんでしょうけど。(もとよりあまり想定して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、あれが生きてなかったということでしょうね。誰も鬼怒川が切れるなんて思ってもいなかったんです。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、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が早くて。(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ので、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づらいけれども、一番何だっけと思ったことは、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ないって言っていたの、あれおかしいよな。役所はおかしいなって。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か置かなくちゃいけないというのがあるんですかね。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、現場には指示しちゃったんで、それは構わないんですけど。(団長) 時間というのとはおかしいよな。(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、そんなの関係ないから、全然分からないから、もう逃げろしかないよな。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か分かる人は実際的にいないでしょ。だから、逃げろと命令口調で言わないと、逃げないと死ぬよくらいは言わないと。(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2階で取り残されたっていうのがあった訳です。

(副団長) 素直に逃げていれば、あんならなかったのかもしれませんが。(団長) だからほら、一般の人でも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。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、皆逃げ上がるのも間に合わないって状態があつて、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、やっと防災無線が全地域によく活用するように

なったんだけど、言葉の避難指示とかじゃなくて、一応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、合わせて逃げろと言ったほうが効くんじゃないかという話もしています。実際に今回の場合は夜間ではなく、本当に昼間の日中だったので、その分、強い言葉で避難させてもいいんじゃないのかと。ただ夜間の場合は、あ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、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、やっぱり今はもう自己責任じゃなくて、行政にしても、責任を負いたくないでしょうからね。そうすると避難の指示を出す時に、やっぱり躊躇するかもしれない。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) 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。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遠回りして入るのに、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、あの時はやっぱり電話、あくまで電話でのやりとりしかなかったんです。たまたま電話も繋がらなかったよね。皆が電話だったから。無線は使わなかったです。(団長) 使わなかった。(副団長) 地震の時に不都合があったので、無線は皆当てにしていないんだよね。(団長) MG 無線の中継基地が筑波山だったんです。で、そこの中継局が故障したのかな、地震で無線が全然利かなくて。だから今、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、ここで情勢と情報を聞いて、それを電話で課長か、課長があればから係長か補佐か。(副団長) 補佐だね。防災無線でいろいろやったのは。私は直接それには関わりはしていませんけど、結局、市の方の指示を受けてやったのは、防災課でやって

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。あまり全部は見ていないのでよくは分かりませんね。

消防団と（関係者間のコミュニケーションは）各消防署とは連携をとっています。水害の前と後で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します。一方、我々消防団はあくまでも人海戦術の手伝いみたいなものですから。その立場はお互いに分っているから、今回これで変わったということはおそらくないと思います。

例えば、何だかんだといって、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。震災を挟んで前後でコミュニケーションの取り方が変わったということはないと思います。お互いがわきまえているというか、そんな感じではありますからね。（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。（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、持てるはずもないし、予算もないですから。それは無理ですから。（副団長）あっても人的に使えないですし。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いうのをやっています。消防職員の場合は、免許を取らないと今ボートの運転ができないから、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と言ってもなかなかできるものではないから。だからそういう持ち場、持ち場で専門職に任せるほかないんだよね。

（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、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。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ヶ所ぐらいは、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、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なかったと思うんです。まあ、石下もやられましたけどね。でもたまたま、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。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ので、そういう拠点をせめて作って欲しいなと思います。今まで話した通りに対策本部といっても、結局、人の行き来ができない。そうしたら、電話でちょっとした連絡と言っても、私ら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はどうかかなってというような細かい所を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。そういうのは離れてしまうと、電話が一本しかなくて間に合わないんです。だからどうしても、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、その辺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。

(団長) 本当に、今の話の続きになりますが、今回の対策本部じゃないですけど、東と西、2個あればどっちかには対策本部ができ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とできてない。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。その辺だっけきちんとした本部があって、きちんと対処していれば一つになると思うんですよ。命令系統が一つになって、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、実際は分からないですけど。(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、そこには警察、消防とあと自衛隊か。3者の合同で、

一応そこで会議はやっていたんですよ。その時にはやっぱり幹部の人が来て、自衛隊が自分たちのやることの、警察が自分たちのやることの発表をあそこでやっていたんですよ。だからある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、縦割りというのか、それぞれにね。

(副団長) やっぱりあの時(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。私ら現場から見れば。まあ、命令じゃなくて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、できれば一番いいんでしょうけど。

(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。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をすることはなかったんですけど、水はいつどこが切れる(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。将来に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何でもしなくちゃならないですけども、結局住民のためにやるわけですよ。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、いくら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ないんですけど、ぎりぎりまではある程度我慢してやるような形になっちゃいます。

(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。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。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。だからよその

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いる所の周り、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）実際に地元にいれば、あそこの家はこういう人がいるとか分かるけど、同じ消防団でも違うところから来てそこに行っても、どこにどういいう人がいるのか分からないし。だから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婆さんがいるかも、お爺さんがいるかもということが分かるし、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かりですよ。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）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、普段の活動の時に名簿を出さないんだよな、独居老人、1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、知っていなかったら助けてあげられない。だから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、そういう動けない人が何人もいる訳だから。あそこにもあのお婆さんがいたね、あのお爺さんいたねって、気が付いてやれないよね。おかしいよね、個人情報うんぬんって。

（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こともあったけど、今はそういう時代じゃなくて、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。逆に個人の情報は漏れるかもしれないけど、実際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、当初は名前も何も、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、カタカナでも出せば、誰かあそこにいたっ

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ね。だから、それをあまりにも何でもかんでも個人情報保護法で縛っちゃうというのも、こういう災害になった時には考えもんじゃないかなということもありますね。いろんな面々で法律にどンドンなってきたけど、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、何かあった時に、ちょっとしたことが分かれば、なおさらもっと早い段階で対応できるようになると思うんです。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：常総市役場庁舎)』

上手くコミュニケーションが取れないことで、相談もでき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、上手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。

防災体制の強化には、市区町村が自主防災組織を育成・強化し、消防団との連携を図ることが責務とされている。しかし、実際の現場では、この連携を阻むコミュニケーションの不在が繰り返し指摘されている。

大船渡市の消防団長は、市の防災担当者とのコミュニケーションが円滑に行われていない現状を指摘している。市の担当者が現場の意見を聞こうとすることはなく、消防団側は、残念ながら当てにできない、我々は我々で動く時まで述べている。一方、消防副団長は、震災直後の指揮本部では警察、消防署、自衛隊との現場レベルでの連携はスムーズだったと振り返る。しかし、組織間の人事異動などにより、継続的なコミュニケーションの維持が難しいという課題も示唆している。特に、市の防災担当者や警察との横のつながりが不足していることを強調している。また、同様のコミュニケーションの不在は、常総市の消防団長と副団長へのインタビューでも確認されている。災害時、消防団が活動する現場に市の防災担当者が直接来ることはなく、消防署とは連携が取れているものの、市の防災担当部署との間に円滑なコミュニケーションがないことを指摘している。

これらの証言は、防災における重要な関係者間、特に自治体の防災担当

部署と現場で活動する消防団との間で、期待されるコミュニケーションが十分に機能していない実態を浮き彫りにしている。

(4) 自衛官

【質問項目】

- 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？

【回答】

陸上自衛隊第5普通科連隊（派遣時作戦幕僚）。東日本大震災。派遣先岩手県陸前高田市

『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、簡単に言ってしまう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。電話は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、自分たちの町に一体何が起こったのか、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、平地部にあっ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、そこにいたと。なので、災害対策本部があったのかといわれると、そういった看板は当然ないですし、ただ、そのガレージのところと、周りに人がいて何やら話をしている、こんなところだというのはそういう状況です。

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）にいまして、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、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らこっちに來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、絶望感というか虚脱感というか、自然に対する、災害の、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、ザワ

ザワとこう人がいて、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。そこに私が入った時は、誰がおられるかまったく知らなかったです。平素の隊区ではなかったなので、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いて、鷹口を持っていたというような感じですね。私が行った時には連隊長がいて、我々が最初にやったことは、自衛隊という連隊指揮所の開設です。災害対策本部にあるべきものは当然、人しかなかったのです。実際にこれからまず状況がどうなっているのかも分らないですし。じゃあ、どうするのかも当然分らない、それを判断できるような、指揮台という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、たばこを吸っておられて、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。よろしくお願いします、みたいな。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、何をしていたか分からない、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、市がどうなっているのか、そこがはっきり分からない。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。自衛隊が入った時の空気感は、後から聞くと自衛隊が来てくれたと、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なかったというのが印象ですね。要は我々もその、別にそういったこと考えずに、ただ単に人を救うんだ、一生懸命にやっていたので、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。ですので、私はとりあえず行けと、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、要はどうしていいのかわからないっていうのが一番ありましたね。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、自衛隊が実際のプロで、いろいろとしていただいているので、我々はそれを追認、要は了解してればいいのかと、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ふのと。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あたって、自衛隊はいつ帰ってしまうのですかとか、そういう言葉もありました。まだ帰らないですよ、帰ってもらっては困ります、そういう話は何回か、1ヵ月ぐらい過ぎてから、実際は3ヵ月ぐらいいたんですけど。

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、市の方や消防団の方とかを集めて、その日の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な場（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。実際それを受けて、じゃあ明日はこうやろうと、そこのガレージの中で話をして、最初は市長もおられて、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、要はこういうことをやるんだなと、やることは分っているので、どうしていいか分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はな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、また来たって感じてました。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、市の対応は特にな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分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。あと一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よ。ずっと見つからなくて、2ヵ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りました。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。そういうひどい状況、当然にパソコンなどの機材もないですし、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、機材とか書類は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。あの状況を見れば、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30 mか40 m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10 m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、そこのすぐ、それもかなり高台なんですけど、ちょっと降りていったら10 mぐらい瓦礫がある。瓦礫の海のようになっ

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。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した。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ました。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、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います。総務部長の不安や迷いの言葉は、市長と同じような話で、最初の頃、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、その様な言葉は徐々にな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、何やら話をしていると。我々もそこにいますので、寒いので一緒に話をしまして、よもやま話、作戦の話ではない話をしました。それもだいたい経ってからで、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ヵ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受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、任務や人道というの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いらっしゃるんですよ。まとまって車で来られて、ガ〜っとう、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、それを黙々と何も言わずに収容されて。毛布掛けて運ぶのはできませんのでそこに置いて。最初のうちはですね、そのあと自家用車とかに積み込んで運んでいらっしゃるんですね。本当に頭下がりました。

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、食糧や物資の集積場、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いなかったです。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ヵ月、2ヵ月が経っていて、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と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。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、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うか、いる人でなんとかやっていた。ですので、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。それを指示だと言ってしまいうのであれば、

指示なんでしょうけど。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、私の認識では市は機能していなくて、自衛隊がそれを補完していたのと、消防団、あと警察と消防の方が各既存の指揮系統ですね。消防団は地元の方のつながりとかあったんでしょうからやっていたと。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何となくなりました。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や命令を与えていたんだろうと。

当初のところでも市長が、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、何をしたいのか分からない状態でした。状況が分からなければ指示はできませんから。私は実際問題として、行政は組織的に機能することはな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。その4分の1の職員が流されていますし、また実際に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いない。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、分かりません。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、要は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、そういったことを考えている状況ではなかったと思います。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。実際に復旧とかは、自衛隊と消防、警察がやるようになっていたんですけど、事後のところで、陸前高田は全体で見ても結構酷い部類に入っていて、政府もそうでしたけどよく視察があったんです。我々の仕事ではないんですけど、おせっかいで言っていたのは、ここでなんか要望を出しておいた方がいいですよ。市長とか企画部長に、作ってこんな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、知り合いで復興とか市の業務を上手くするのに、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。ですので、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なっている状態ですので、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で、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、復旧と復興。復旧のところは、もう毎日の会議で決めていましたし、実際に動く人たちは自衛隊と消防でした。市の方は直接何かに行っているということにはなかったの、市の方を実際、その方針で動かすということは実質的になかったの、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まして、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、情報がな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)』

【回答】

陸上自衛隊第5普通科連隊（派遣時連隊長）。東日本大震災。派遣先岩手県陸前高田市

『(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。市役所は全壊をして、皆は高台に避難されたんです、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分からないみたい。(統制が機能していない中で) 右往左往しているから、長が誰だか分からないですし、何をしているかももう一切分からない、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分からなかったですよ。ただ、活動していたかどうかは分かりません。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、いろんな救助活動を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、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、地図はないのかと言ったら、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。皆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ません。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すけど、いいですかという話をして。皆さん、どうぞ、どうぞ、ということであったので、そこから5連隊が指揮所をその車庫の中に立てて、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、当初自衛隊が仕切っていましたけど、何かやって欲しいことはないですかと声をかけたのですが、これは失敗でした。きちんと懇切丁寧に説明すべきであったと思っています。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ったと思っています。防災の方がいるかいなか分からないような状況にあって、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、そういうふうにや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っ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、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ったということから、依存されてもしょうがないと思っていました。できることは全部やると、何でもやってやろうと。防災なんかの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、市は全然やる気がな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、あなたたちはどうするのか、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、あなたたちは市の今後の復興なりを考えてくださいみたいな。避難所をどこに建てるなど、そういう話は市がしてくれないと、うちではできませんよという話で、ちゃんと任務分担で仕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、そういうふうに使っていたので、皆さんのやる気がなくなっていたという、そういうことはなかったですね。

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1県で四国並に広いんですね。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はなし。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。これが一つですよ。あとは自衛隊の活動で言えばですね、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ね。例えば72時間、初動対処で人命救助、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、次はもうほぼ可能性が低くなっていくので、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て行きますという話なんですね。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何でもかんでもできないので、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者としてはですね、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、この辺は市長も苦労されましたし、我々も苦労しましたですね。結構その辺の話はありました。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、時間が経ってだんだん落ち着いてくるとですね、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、いろんな人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って、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言われました。だから市長はいろんな手を打たれたんだと思います。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ました。そういう人が来れば、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、どんどん苦節を訴えられるのでいいと思ったのでは。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）議員も来たし、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ので、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おられたのではないのでしょうか。

結構当時は寒かったので、ドラム缶を2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。簡単にいえば、陸前高田には駐在がいるだけで、大船渡の出張所があるだけなんですね。そこにいる駐在は権力を持っていないわけです。会議でやりましょうと決めても、その駐在所長がいたとしても、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ですね、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、地域割りをしましょうと、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るんですけど、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、ここをやってくれって言っても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ろうと言っているのに、乗らないのは警察だけだし

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で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、それはうちは違うと何回もたらい回しに。具体的な話は分かりませんが、何回もたらい回しされたことはあると言っていましたし、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。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、そしたら上手くいきますからと伝えました。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、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、結構すみ分けをしてやりましょうということでやったんですね。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くと。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。例えば、避難所が最大90ヶ所くら

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、物があるところとないところとか。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のですが。いつまでも避難所にいてもらって、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。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。そういうアナウンスとかは、全部市がやりますとか。市は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にやってもらったし、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、そういう将来とか自立するような生活に関しては、ちゃんと市がやっていたんですね。私はきれいにすみ分けを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していただきます、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。

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に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なかったですね。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ので、その水道を復旧するところに行って、今後どうなるんだとか、そういう確認を現場で直接したり、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まりないですね。

（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ないんですね。でも仕事を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、朝にそれを払い出して、次の日に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。な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できていたと思います。一心同体だったと思います。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、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。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。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、自身の不安や迷いは一切言いませんでした。逆にいえば、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、よく分かりますよ。自分も被災されているわけだから。我々みたいに、こうやって行くと、組織的には考えられない感じでしたね。

いや、たいしたもんだと思います。素晴らしいと。確か市長は着任され

たばっかりだったんですよ。1月か2月に確か選挙があったんだと思います。それで初当選されたんで、市長としてもほぼ経験値もなかった中であの災害にあわれたので、ほんとに大変だと。そういう面も見てですね、我々自衛隊が頑張らないといけなんじゃないのという話がありましたよ。こういうのは直接聞いたわけではありませんが、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。我々はこっち側で車庫にいて、事務室はこっちにあるんで、ここに行ったり来たりしますから。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いないから、何をどのように指示をしたかという場に接することはないですね。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ので、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、私はその現場に行くことはなかったんです。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や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、ちゃんと頑張ってらっしゃったと思います。

(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、ほんとに死ぬ気で一生懸命に頑張っていたと思います。倒れるんじゃないかと、我々も思っていましたから。我々も倒れるかもしんじゃないけど、向こうも倒れるんじゃないかと。極端なことを言えばですね、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。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。

(コミュニケーションは) 毎日、絶対毎日会議やって、その日の反省、次の日にやることを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のとあれですけど、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。何とかならないのかとは言いましたが、ほんとにかわいそうだと思いましたけど。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など。この人たちは今でもよく分からないのですが、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、そのボランティアの人もグループの中に入ってもらえばですね、もっともれなく、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、重複しないのでできることもあったと思うんです。この人たちは一切入らないんです。この人は何なんだろうと、いろんな人に聞いてもですね、あまり社会福祉協議会の方は、自衛隊とうまいこといかなかったというかですね。最後まで別ものだったです。どういう組織であるのかというのは、私もよく分からなかったですけど、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、うちもちょっと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。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、寝るところの、極端な

こと言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けど、結構やれることがあったと思うんですけど、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、もっといい活動に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、実態は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、たぶん今はひょ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んな団体が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、当時ももっと協力できないかなと私はずっと思っていました。(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は受け付けますよと、わ～ってやっているんですよ。何人くらい来ているんだって聞くと、このくらい来ていますと。何をするのに聞くと、はあ？みたいな感じだったです。どこにどうやって来るのか、全く分からなかったですね。市の人に聞いても、市の人あまり答えてくれなかったですよ。誰がこれを仕切っているんだろうみたいな感じですね、よく分らなかったです。

(市の統制に入っているということは) 私が感じているときにはなかったです。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、全然やりたいことをやるみたいな、行きたいとこに行ってやるみたいな。今日はここだ、明日はあそこだ、何かそんな感じですね。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。師団司令部は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いたのと同じように、県知事と師団長がずっといましたから。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、県とあそこを調整す

るのはほぼ師団だったです。私が県の防災の担当者と調整することはほほはないですから。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。困った時は、こんなことになっています。何とかしてもらわないと上手く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。そこで助けられた部分はあったと思います。例えば、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をメインにする段階になっていくんですけど、あそこは風呂がないわけですね。それはとということで、自衛隊が持っている浴場を立ち上げて、浴場で風呂に入ってもらおうと思うんですけど、避難場所は全部市全域に90ヶ所ぐらいに広がっているんで、ガソリンスタンドは全滅しているし、車も流されているし。だから避難所からここに来る手段がないんです。それは大変だと、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1回から3日に1回は全員の避難所の人が、1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、バスがないんですよ。当然ないから何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ので、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：自衛隊体育学校)』

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。市区町村の職員などは、身近な者たちの死に向かい合い、心に伏せた悲しみの中で、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。

多くの市民が行方不明となっている状況下で、市長が人命救助から応急復旧への移行に言及できない姿勢を自衛官は深く理解し、被災者でありながら職務を全うする市長の姿に強い使命感を感じ取っている。派遣された自衛官の二人とも、市長が自身の妻を災害で亡くしたにもかかわらず、その悲痛な状況を微塵も表に出さなかったと証言している。妻の安否不明が判明した後も、市長は自衛官に対して個人的な心情や不安を一切語ることはなかったのである。遺体が発見され、葬儀のために半日だけ現場を離れたものの、それも後から知らされたほど、市長は救援活動の最前線である災害本部に詰めていたのだ。

また、自衛官は遺体収容にあたる消防団員たちの仕事ぶりに深い感銘を受けている。彼らは感情を表に出すことなく、黙々と作業を続けていたと証言している。自衛官自身が、まったく関わりのない地で任務を遂行する中で、消防団員たちが収容する遺体一人ひとりの身元を知っていたことに衝撃を受けている。自分たちの知人、友人、隣人である遺体を、感情を表に出さずに毛布に包み、時には自家用車に積み込んで運ぶという、想像を絶する作業を消防団員たちは遂行したのだ。自衛官はこの彼らの姿に本当に頭が下がったと語る。個人的な悲しみや衝撃を心の奥底に閉じ込めながら、地域のために黙々と任務を果たす彼らの精神力を称賛している。

東日本大震災では、発災直後から市の職員、消防団員らは不眠不休の対応に追われたのである。身近な者たちの死に向き合い、心に秘めた悲しみの中で、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だ。

彼ら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、十分な対策が取られないままに勤務に就いていたのである。

3. 章のまとめ

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上手く説明できない。かようにして、暗黙知が暗黙のままに留まっていく。不安や迷いの実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。

本章では、市区町村防災担当者の心理的課題と対応責任の実在であり、状況認識の内実を、インタビューや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と分析をし、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、インタビューとアンケートを基に、東日本大震災と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。

インタビューと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』(本書、第5章1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。

市区町村防災担当者であるその立場において、危急な場面にあって、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。避難の勧告・指示の発令にあって実際に被害が生じること、人命が損なわれる事態であっ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きてこちらが混乱しないかなどに不安を抱えている。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も懼れる。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。

防災の専門職員がほとんどいない市区町村が第一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でき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できないことを共有し、でき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。

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。

第6章

結びにかえて

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。

より効果的な防災の実現に向けて住民は、彼ら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、彼ら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に、あまりに関心である。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。

東日本大震災。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応援対策の職員がいる。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、その人々の生涯と関わる存在であることを鮮明にする。

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。膨れ上がる事業量と少ない人員。超過勤務が常態化する。過労死ラインを超え、体調不良でも休めない。疲弊は限界に達するが、疲弊に気づく余裕もないほど仕事に忙殺されていく。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、苦悩している市区町村の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。疲弊する職員を守ることは急務である。

平成 26 年 8 月 24 日。自治労が「こころの健康」調査結果を公表した。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、過酷な震災業務の実態が分かる。被災直後の災害対応体制は混乱を極める。不眠不休で復旧業務に当たり疲労困憊する中で、悲惨な状況を目の当たりにする。懸命に対応しているにもかかわらず、被災住民からつらい言葉を投げつけられる。しかも、自分自身や家族が被災者でありながら、公務を優先しなければならない状況に置かれることも少なくない。役割を果たせないという思いから、彼ら市区町村の職員は追い詰められていく。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た。

本研究の態度はなるべく普遍的に、市区町村の防災行政に応用できるような一般法則を探求することである。意図してあるべき論は排除した。よって解釈ではなく、客観的事実である行動や現象を対象とした。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、本研究にあっては、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）、同県大船渡市（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』（本書、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。

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、やすやす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。自然災害に対して策を講じて備えをし、対峙するのは当然お上であって、住民はそれに従っていれば良いという基本構造を示している。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) 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、自然災害にあって見逃しをなくすことなど、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) のだ。不慣れな仕事である上に前例そのものがなく、状況を能動的に理解しようもない。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。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。平成28年熊本地震の際にあって、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なので、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』(本書、第5章1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)の時はなかったですね。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いた訳ですが、

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うんぬん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、やっぱり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、経験のない者よりも、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。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。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。

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、窓口には押しかけられると、職員も本来自分がやるべき仕事ができなくなります。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麻痺してしまい、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見えない中での業務だったのである。

『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で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ら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。あとは屋上に上がった時に、あっちの屋上と3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。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』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。

多くの同僚職員を亡くし、職場も流出した状況の中であって職員はどのような思いで業務を遂行していたのか。住民はやはりそのことを知る必要があると思う。住民は不安に思い迷う担当者たちの、その心の内実に思いを馳せてもらいたいと思う。ひいてはそれが住民自身、自らの命を守ることになると思う。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、被災の現場であって、何が起きて、何ができて、何ができないのか。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。

あとがき

大規模災害が発生した場合、その復旧・復興には莫大な費用が生じる。財政的な負担は国や地方自治体だけでなく、国民全体に及ぶ。被災地と非被災地、あるいは被災者間での支援の公平性をどう確保するかという問題が常に存在する。持続可能な防災・減災のためには、費用対効果の観点も踏まえた戦略的な投資と、公平な資源配分が求められる。

災害発生後の復旧・復興は、単にインフラを元に戻すだけでなく、被災者の生活再建、心のケア、そして地域コミュニティの再構築といった長期的な視点が必要となる。過疎化や高齢化が進む地域では、地域コミュニティの機能が低下し、災害時に共助の力が発揮されにくい状況にある。特に独居高齢者や障害者など災害弱者と呼ばれる人々は、情報収集や避難行動に困難を抱え、孤立するリスクが高まっている。地域の実情に合わせたきめ細やかな支援体制の構築と、地域住民が主体的に防災活動に参加できるような仕組みづくりが不可欠である。

昨今の災害対処は、記憶の風化という根源的な問題に加え、より複雑で多岐にわたる課題に直面している。気候変動の影響により、集中豪雨、線状降水帯、巨大台風など、これまで経験したことのないような規模の自然災害が頻発している。さらに、地震や津波だけでなく、火山噴火、大規模停電、感染症の流行といった多様なリスクが顕在化し、複数の災害が同時に発生する複合災害のリスクも高まっている。多様化するリスクや複合災

害に対応できる柔軟な防災体制の構築は喫緊の課題である。忘却の彼方に追いやられた悲劇を再び繰り返さないために、私たち一人ひとりの意識と行動が試されている。

1995年の阪神・淡路大震災では、多くの建物が倒壊し、都市機能が麻痺するという甚大な被害が発生した。当時経験した教訓、特に建物の耐震化の重要性は強く認識された。しかし、時間の経過とともにその記憶は薄れ、2011年の東日本大震災では、津波による壊滅的な被害に加え、原子力発電所事故という複合災害が発生し、改めて想定外の事態への備えの甘さが浮き彫りになったのである。

自然災害は、その甚大なインパクトとは裏腹に、驚くほど急速に人々の記憶から薄れていく。人々の心に深く刻まれた被災体験やそこから得られた教訓は、時間の経過とともにその鮮明さを失う。次の災害への備えや具体的な行動へと結びつかないまま、私たちは新たな災害に直面する。そして結果として、忘れたところにやってくるという皮肉な表現が用いられることになる。メディアで取り上げられる機会が減るにつれて、被災者以外の多くの人々は、その記憶の風化に抗うことなく日常へと回帰する。未曾有の被害をもたらした災害ですら、この風化の現実から逃れることはできないのだ。

私たちはこの問いを絶えず自らに問いかけ続ける必要がある。もし、震災で命を落とされた方が、震災前日に戻れるとしたら、生きている自分自身に何を伝えたいと願うのかと。

市区町村防災担当者の皆様に

2011年（平成23年）3月11日14時46分。わたしたちは、この時刻に何をしていたのか。これからも問い返され、それは記憶に再生されることになるのでしょうか。

自然災害はいつどこで発生するか分からず、その影響は計り知れません。市区町村防災担当者の皆様はその危険に備え、地域の安全を確保するために、職の責任に真摯に向き合い、日々努力を重ねています。防災訓練や避難所の開設・運営、情報伝達の訓練など、様々な活動を通じて地域のレジリエンスを高めるために尽力されている姿勢は、住民にとって大きな安心感をもたらしています。

災害時には、平常時とは異なる業務を担うことが求められます。時に、厳しい状況に直面することもあるでしょう。その中で、わたしたち住民との連携を強化し、公助・共助の精神を持って活動されていることに深い感謝の意を表します。わたしたち住民もまた、皆様の努力を理解し、支援することが重要です。今後も、地域の防災力を高めるために、共に手を携えることが大切だと考えています。

この本を手にお取りいただいた皆様に

この度は本書『発令 防災担当を命ずる—市区町村職員が直面する災害対応の心理と責任—』を手にとっていただき心より感謝申し上げます。本書

は、2017年に提出、学位を得た博士論文を基に整理したものであり、災害社会学を中心として、公共経営研究を領域とするわたしの研究の集大成としての意味を持っています。研究を進める中で得た知見や経験を皆様と共有することができることに大きな喜びを感じています。市区町村の防災行政に関する新たな視点を提供し今後の研究においても参考にされることを期待しています。本書が皆様にとってお役に立てることを心より願っております。

本書では、より広い読者に向けて、研究成果をなるべく分かりやすく伝えることを目指しました。市区町村防災担当者の心理的課題と対応責任がより多くの人々に届くことを願っています。

2025年9月1日

防災の日に

安達 卓俊

参考文献

単行本

- 池上正樹・加藤順子（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（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（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（2002）. 地震と噴火の日本史. 岩波新書.
- 伊藤和明（2005）. 日本の地震災害. 岩波新書.
- 稲泉連（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（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（2015）. 救出—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（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（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（2010）. 津波災害. 岩波新書.
- 菊澤研宗（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（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（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 (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 (1996). 阪神大震災と自治体の対応. 学陽書房.
土屋信行 (1996). 首都水没. 文芸春秋.
津久井進 (2012). 大災害と法. 学陽書房.
寺田寅彦 (2011). 地震雑感—津浪と人間—随筆選集—. 中公文庫.
寺田寅彦 (2011). 天災と国防. 講談社.
寺田寅彦 (2011). 天災と日本人 寺田寅彦随筆選集. 角川学芸出版.
戸羽太 (2011). 被災地の本当の話をしよう—陸前高田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—ナレッジマネジメントとその時代—. 筑摩書房.
林奈生子 (2013). 自治体職員の「専門性」概念—可視化による能力開発への展開—. 公人の友社.
廣井脩 (1986). 災害と日本人—巨大地震の社会心理—. 時事通信社.
広瀬弘忠 (2004). 人はなぜ逃げ遅れるのか. 集英社.
宮沢清治 (1999). 近・現代 日本気象災害史. イカロス出版.
水島淳 (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—明治から今日まで—. 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 (2008). 津波てんでんこ. 新日本出版社.
山下文男 (2008). 津波と災害—三陸津波始末—. 古今書院.
山村武彦 (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 (2007). 日本人と組織. 角川書店.
山本七平 (1983). 空気の研究. 文芸春秋.
吉村昭 (2004). 三陸海岸大津波. 文芸春秋.
和田迪子 (1997). 万能感—奢りと泣き寝入りのメカニズム—. 新潮社.

単行本・翻訳書

- アイラ・チャレフ (野中香方子 訳) (2009). ザ・フォロワーシップ. ダイアモンド社.
アマンダ・リプリー (岡真知子 訳) (2009). 生き残る判断生き残れない行動—大震災・テロの生存者たちの証言で判明—. 光文社.
カール・E・ワイク (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 (遠野雄志・西本直人 訳) (2001). センスマイキングインオー

- ガニゼーションズ. 文眞堂.
- シーナ・アイエンガー (櫻井祐子 訳) (2014). 選択の科学. 文藝春秋.
- シャンカール・ヴェンダンタム (渡会圭子 訳) (2011). 隠れた脳. 合同出版.
- スコット・ブラウス (浦谷計子 訳) (2009). 判断力—判断と意思決定のメカニズム—. マグロウヒル・エデュケーション.
- スティーブン・P・ロビンズ (高木春夫 訳) (2009). 組織行動のマネジメント. ダイアモンド社.
- ダニエル・カーネン (村井章子 訳) (2012). ファスト&スロー(上)—あなたの意思はどのように決まるか—. 早川書房.
- ダニエル・カーネン (村井章子 訳) (2012). ファスト&スロー(下)—あなたの意思はどのように決まるか—. 早川書房.
- ノリーナ・ハーツ (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 (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—. ダイアモンド社.
- マッテオ・モッテルリーニ (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 (牧野昇 訳) (1993). 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. ベイザーマン・D. A. ムーア (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 (上田惇生 訳) (2008). プロフェッショナルの原点. ダイアモンド社.

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 (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, 8月号, pp. 124-134.
- カール・E・ワイク (2011). 「不測の事態」の心理学. ハーバードビジネスレビュー, 5月号, pp. 102-112.
- キャス・サンスティーン・リード・ヘイスティ (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, 6月号, pp. 12-26.
- 廣澤脩 (1983). 災害と日本人—日本人の災害観—. 月刊消防, 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, 12月号, pp. 110-111.
- 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, 2月号, pp. 4-9.

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, 11月号, pp. 106-114.

大学、政府機関、業界団体の論文、刊行物等

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—. 日本地すべり学会誌, Vol. 43, No. 6, pp. 370-375.

片田敏孝 (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. 消
防科学と情報, No. 96, pp. 18-21.

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.

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 (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.

株式会社ウエザーニューズ (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 (2013). 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—. 都市とガバナンス, Vol.
19, pp. 86-94.

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たこと—.
NPO CEMI 自主調査研究.

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 (2012). 地域防災計画特定テーマ委員会成果の概要 (案).

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.

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 (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 (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—.

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 (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 (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.
- 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 (n.d.). 災害時の避難に関する検討課題—避難の考え方の明確化—. 中央防災会議「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 (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.
- 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（2004）. 集団的状况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—. 土木計画学研究・講演集, Vol. 30, V(152).
- 青木俊明・星光平・佐藤崇（2007）. 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. 建設マネジメント研究論文集, Vol. 11, pp. 27-34.
- 秋山義昭（2001）. 自然災害と予見可能性. 小樽商科大学商学討究, Vol. 52, Nos. 2/3, pp. 39-59.
- 阿部敏哉（1997）. フェスティンガーの認知的不協和理論に関する一考察. 青森公立大学経営経済学研究, Vol. 2, No. 2, pp. 144-153.
- 新井恭子（2011）. 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—. 経営論集, Vol. 78, pp. 27-38.
- 天川竜治・坂上和司・下田竜一・王テイ（2012）. 地域のお宝をみがけ—「防災」か「共災」のまちづくり—. 熊本大学政策研究, Vol. 3, pp. 71-80.
- 甘利康文（2015）. 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 IS 研究所.

- 生江明 (2013). 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—. 現代と文化：日本福祉大学研究紀要, Vol. 128, pp. 121-129.
- 生田長人・周藤利一 (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, Vol. 114, 客員研究官論文.
- 伊藤潤・川島佑介 (2014). 自治体間連携からみる地域防災計画. 法政論集, Vol. 259, pp. 27-54.
- 稲垣秀輝・伊藤和也・薦田哲・日下部治 (2013). 地盤災害に係わる法令と裁判事例. 地盤工学会誌, Vol. 61, No. 7, pp. 16-19.
- 井良沢道也・高橋歩 (2013). 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. 岩手大学農学部演習林報告, Vol. 44, pp. 69-84.
- 井良沢道也・多賀谷拓也 (2013). 小学生向け防災学習会の実践による効果評価. 岩手大学農学部演習林報告, Vol. 44, pp. 103-117.
- 井良沢道也・目黒渚 (2014). 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. 岩手大学農学部演習林報告, Vol. 45, pp. 99-116.
- 井良沢道也・遠藤康多佳 (2010). 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, Vol. 41, pp. 259-272.
- 井良沢道也・柴田貴司 (2009). 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, Vol. 40, pp. 137-146.
- 井上裕之 (2011). 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—. 放送研究と調査, September 2011.
- 井上裕之 (2012). 日本の自治体行政組織. 放送研究と調査.
- 井上裕之 (2012). 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.
- 今瀬政司 (2012). 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). 日本NPO学会・第3回震災特別フォーラム.
- 岩城成幸 (2003). 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 (2014). 「岷山先生治水伝」にみる治水思想. 地理学報告, Vol. 116, pp. 65-73.
- 牛尾裕子・大澤智子・清水美代子 (2012). 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—. 兵庫県立大学看護学部・地域ケア開発研究所紀要, Vol. 19, pp. 41-53.
- 牛山素行・高柳夕芳 (2010). 近年の土砂災害による犠牲者の特徴. 平成22年

- 度砂防学会研究発表会概要集, O3-12.
- 牛山素行・今村文彦・片田敏孝・越村俊一 (2003). 豪雨時の自治体における防災情報の利用. 水工学論文集, Vol. 47, pp. 349-354
- 牛山素行 (2004). 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, Vol. 23, No. 2, pp. 293-302.
- 牛山素行・片田敏孝 (2010). 2009年8月佐用豪雨災害の教訓と課題. 自然災害科学, Vol. 29, No. 2, pp. 205-218.
- 牛山素行・塩崎竜哉・杉村晃 (2014). 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 (2011). 日本の防災における有効な意思決定のシステムデザイン—災害インテリジェンス導入と減災—. 修士論文.
- 浦川豪・林春男・大村径 (2011). 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, Vol. 14, pp. 99-109.
- 梅本通孝 (2006). 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. 博士論文.
- 江川敦 (2015). 事業者が負う安全配慮義務と予見可能性. 予防時報, Vol. 262.
- 岡村充章 (2012). 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, 12月号.
- 落合知帆・稲荷瑞季 (2013). 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—. 都市計画報告集, Vol. 12, No. 2, pp. 78-81.
- 岡谷賢・高橋友一 (2013). 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, Vol. 112, No. 477, pp. 7-11.
- 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 (2016). 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意思—遺体対応に焦点をあてて—. 日本公衆衛生看護学会誌, Vol. 5, No. 1, pp. 47-56.
- 小野伸一 (2008). 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』—. 経済のプリズム, No. 115, pp. 9-27.
- 小川滋 (2012). 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.
- 大杉覚 (2009). 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 (2008). 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. 京都マネジメント・レビュー, Vol. 13, pp. 93-110.
- 大野淳 (2006). 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. No. 16, 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 (2003). 災害状況イメージーション支援システムの構築. 土木学会第 58 回年次学術講演会, pp. 681-682.
- 柿本竜司・山田文彦 (2013). 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—. 日本都市計画学会都市計画論文集, Vol. 48, No. 3, pp. 945-950.
- 笠置哲造 (1990). 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), pp. 48-51.
- 笠置哲造・新谷融 (1992). 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, Vol. 7, pp. 3-20.
- 風間規男 (1998). 日本の防災政策—政策ネットワークの失敗構造—. 公共政策, 1998, pp. 1-2.
- 門井直哉 (2005). 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, pp. 117-124.
- 片田敏孝 (2005). 問われる災害をめぐる行政と住民の関係. 消防防災, No. 14, pp. 68-72.
- 片田敏孝・木村秀治・児玉真 (2007). 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. 土木学会論文集 D, Vol. 63, No. 4, pp. 498-508.
- 片田敏孝・児玉真・金井昌信 (2007). 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, pp. 1-6.
- 粕川正光・緒方直人・王晋民 (2010). 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, Vol. 3, pp. 69-74.
- 金子篤彦・椎塚久雄 (2011). 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, Vol. 110, pp. 85-90.
- 柄谷友香雄 (2008). 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—. 土木計画学学会講演集, No. 38, CD-Rom.
- 北川亜希子・磯和勲子・平松万由子・日比野直子 (2012). 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. 日本健康医学会雑誌, Vol. 21, No. 3, pp. 140-141.
- 喜岡恵子 (2012). 運転士のリスクリテラシーの維持・向上に関する研究. 一般財団法人研友社調査研究 Annual Review, No. 14, pp. 11-16.
- 北村和生 (1998). 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. 立命館法學, Vol. 6, pp. 997-1035.
- 金吉晴 (2013). 災害時の不安障害のマネジメント. 保健医療科学, Vol. 62, No. 2, pp. 144-149.

- 来栖政利 (2007). 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－, Vol. 20, No. 1, pp. 95-103.
- 越山健治・福留邦洋 (2006). 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, Vol. 8, pp. 387-394.
- 小林健彦 (2012). 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, Vol. 40, pp. 79-98.
- 小松陽一 (2013). 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, Vol. 39, pp. 21-36.
- 小山真人・坂本珠紀 (2004). 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. 火山爆発のダイナミクス, Vol. 2, pp. 372-398.
- 近藤民代 (2006). 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 (2012). 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, Vol. 37, No. 3, pp. 113-120.
- 櫻井龍彦 (2005). 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, Vol. 3, pp. 1-20.
- 佐藤翔輔・林春男・田村圭子・浦田康幸 (2011). 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, Vol. 30, No. 1, pp. 123-145.
- 澤田道夫 (2015). 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―. アドミニストレーション, Vol. 22, No. 1, pp. 92-110.
- 佐藤太一・河野達・仁越村俊一・山浦一保・今村文彦 (2013). 心理的作用を考慮した津波避難行動意思決定モデルの開発. 土木学会論文集 D3, Vol. 69, No. 2, pp. 64-80.
- 澤田美樹子・佐藤夕子 (2002). 不確実下の意思決定のためのリスク分析手法. 日立 TO 技報, Vol. 8, pp. 58-64.
- 佐藤浩史 (2011). 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, Vol. 9, pp. 31-38.
- 采女博文 (2005). 自然災害と自治体の責任(1). 奄美ニューズレター, No. 17, pp. 27-34.
- 采女博文 (2005). 自然災害と自治体の責任(3). 奄美ニューズレター, No. 23, pp. 18-23.
- 柴田高広 (2006). 豊かな社会のために求められる新しい視点―リスクリテラ

シー—。

- 塩崎竜哉・牛山素行 (2014). 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, pp. 106-107.
- 杉浦正和・枝川義邦 (2012). 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. 早稲田国際経営研究, No. 43, pp. 81-96.
- 杉本篤信 (2011). 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, Vol. 18, No. 2, pp. 75-91.
- 隈本邦彦 (2014). メディアが災害の教訓を伝えることの難しさ. そんぽ予防時報, Vol. 257, pp. 22-27.
- 鈴木勇・申紅仙・中根和郎・前勝明 (2006). 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—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—考察—. 防災科学技術研究所主要災害調査, Vol. 39, pp. 27-44.
- 高田里夫 (1987). 自然災害雑考. 京都大学防災研究所年報 A, Vol. 30, pp. 9-19.
- 高橋良明 (2011). 陸前高田市の情報システム復旧に向けた取り組み. ISN 公開セミナー「東日本大震災と自治体 ICT」.
- 高橋正泰 (1980). 組織コンフリクトに関する—考察—コンフリクト・マネジメントへの研究動向を中心として—. 経営論集, Vol. 28, No. 1, pp. 97-123.
- 高橋英之 (2009). 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. 日本認知科学会第 26 回大会.
- 高橋尚義 (2010). 21 世紀型自治体をめざして. 2006 自治研京都集会レポート.
- 高橋章弘・植松康・堤拓哉 (2010). 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.
- 高橋幸子・桑原裕子・松井豊 (2015). 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—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—. 東洋大学 21 世紀ヒューマン・インタラクシオン・リサーチ・センター研究年報, Vol. 12, pp. 67-73.
- 田中重好 (1995). 三陸はるか沖地震時における災害情報伝達と避難行動. 地域安全学会論文報告集, pp. 73-80.
- 田中賢治 (2008). 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 (2011). 巨大災害に対する法整備に関する考察—首都直下地震対策を中心に—. 自然災害科学, Vol. 30, No. 1, pp. 105-122.
- 武田文男・林春男・佐藤翔輔 (2011). 災害対策基本法の課題と展望. 減災, Vol. 5, pp. 15-28.
- 土田昭司 (2009). リスク認知・判断についての社会心理学的—考察—消費行動

- への適用も視野に入れて一. セミナー年報 2008, pp. 129-138.
- 坪川博彰 (2006). 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, Vol. 41, pp. 71-75.
- 照本清峰・越山健治 (2011). 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, Vol. 14, pp. 67-77.
- 中村健壽 (1996). 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, Vol. 10, pp. 107-118.
- 仲谷善雄 (1987). 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, Vol. 28, No. 8, pp. 884-893.
- 永松伸吾・林春男・河田恵昭 (2005). 地域防災計画にみる防災行政の課題. 地域安全学会論文集, Vol. 7, pp. 395-404.
- 中筋章 (2005). なぜ「土砂災害ハザードマップ」はできないのか. 応用地質, Vol. 46, No. 5, pp. 250-255.
- 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 (2006). 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—. 防災科学技術研究所主要災害調査, Vol. 40, pp. 93-102.
- 長岡克行 (2008). 意思決定概念再考. 東京経大会誌, Vol. 259, pp. 157-166.
- 永田尚三 (2013). 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—. 武蔵野大学政治経済研究所年報, Vol. 7, pp. 77-111.
- 西村尚 (2014). 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 号被害を事例に一. 東洋大学 PPP 研究センター紀要, Vol. 4, pp. 131-148.
- 沼田良 (2011). 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, Vol. 37, No. 398, pp. 1-16.
- 野田遊 (2009年). 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, Vol. 43, No. 1, pp. 91-112.
- 林優樹・加藤尊秋・谷延正夫・梅山吾郎・山下倫央・野田五十樹 (2014). 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, Vol. 22, pp. 59-65.
- 平瀬敏郎 (n.d.). 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 (2012). (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, Vol. 83, pp. (38)-1-(38)-11.
- 秀島栄三・山崎俊夫・西尾友一 (2007). 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. 第 1 回防災計画研究発表会.
- 平瀬敏郎 (2005). 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。

- 藤井聡・竹村和久・吉川肇子・横松宗太 (1994). 災害リスク認知とコミュニケーション. 土木計画学研究・講演集, Vol. 27, CD-Rom.
- 藤井恒一郎・保田哲也・奥村武信 (1994). 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, pp. 35-42.
- 藤岡達也 (1997). 水害訴訟にみる河川環境整備の今日的課題. 人間文化科学研究集録, Vol. 6, pp. 107-114.
- 福田充・廣井修 (1998). 避難行動と情報. 平成9年度文部科学研究費補助金. 研究成果報告書.
- 古田富彦 (2003). 安全・危機管理に関する考察(その2)—緊急時の人間行動特性—. 国際地域学会研究, Vol. 6, pp. 239-254.
- 本田清隆・青木務・永田裕子 (2011). 大震災と自治体の対応に関する研究. せたがや自治政策, Vol. 4, pp. 1-74.
- 堀上明 (2009). IT プロジェクトにおける意思決定プロセスの研究—クリティカルな場面におけるリーダーの意思決定行動—. 神戸大学 MBA 修了者論文.
- 松井一洋 (2013). 「日本人の災害観と防災文化」再考. 広島経済大学研究論集, Vol. 36, No. 3, pp. 1-15.
- 牧紀男 (2011). 行政の災害対応. 自然災害科学, Vol. 30, No. 2, pp. 199-202.
- 丸谷浩明・森伸一郎・新井伸夫・田和淳一・天國邦博 (2007). 地方自治体のBCPの特徴とその策定推進に関する考察. 地域安全学会梗概集, pp. 95-100.
- 松本久良 (2009). 新・経営者の役割—ディジション・メーカーからコグニティブ・マップパーへ—. 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 (2013). 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, pp. 115-126.
- 三枝大祐 (2012). 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. 土木学会論文集 F6 (安全問題), pp. 191-198.
- 三隅二不二・美公秀・矢守克也 (1989). 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, Vol. 4, No. 1, pp. 11-22.
- 邑本俊亮 (2012). 避難と情報. 電子情報通信学会誌, Vol. 95, No. 10, pp. 894-898.
- 森本宏 (1995). 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, Vol. 67, No. 9, pp. 58-61.
- 森川修・寺西裕之 (2009). 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・小早矧博 (2009). 自主防災組織の活性化対策について—避難勧告に対する住民の意識調査—. 日本建築学会中国支部研究報告集, Vol. 32, pp. 229-1-229-4.

- 山之内稔・石原俊彦 (2008). 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. ビジネス&アカンテイングレビュー, Vol. 3, pp. 19-37.
- 湯崎真梨子・妻直樹・塚田晃司・中島敦司 (2013). 災害時孤立可能性集落の「不安」と「安心」の要因—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, Vol. 11, pp. 53-62.
- 吉永崇史 (2007). 6眼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—A企業内研究チームにおける研究開発活動の事例研究—. 北陸先端科学技術大学院大学学位論文.

ウェブサイト

- 毎日新聞 (2011). 東日本大震災—石原知事「津波は天罰」—. <http://mainichi.jp/select/weathernews/news/20110315k0000m040043000c.html>. (閲覧日: 2011年3月15日)
- 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>. (閲覧日: 2015年2月8日)
- 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://www.youthfor311.com/interview-for-3-11-vol-5/). (閲覧日: 2015年8月13日)

著者プロフィール

安達卓俊。大阪出身。1986年に防衛庁（現省）入庁、主に企画、教育・研究に従事し2023年3月定年退官。退官時ポストは防衛省海上自衛隊幹部学校学校教官、官職は防衛教官。博士（公共政策学）・政治学修士・専門社会調査士、経営情報学修士。専門は公共経営論。現在は、大学専任教員、非常勤講師の傍ら、行政書士事務所「Academic Support」代表として、プロボノで児童養護施設、里子等社会的養護を必要とする児童の修学、がんでキャリアを中断した専門高校生、大学・大学院生のキャリアの再構築の支援に取り組む。自衛官募集相談員、東京消防庁災害時支援ボランティア、大規模災害時の被災自治体への支援に関する内閣府と日本行政書士連合会との協定による「災害復興支援員」登録者。

発令 防災担当を命ずる

—市区町村職員が直面する災害対応の心理と責任—

2025年9月1日 初版発行

編著者 安達 卓俊

発行者 池田 宏史

発行所 ユニオンプレス／株式会社ユニオンサービス

542-0062 大阪市中央区上本町西5丁目1番6号

電話 06 6763-5431 ファックス 06 6763-5463

E-mail info@union-services.com

振替口座 00900-0-33598

印刷・製本 デザインインターナショナル

ISBN 978-4-909848-27-7

© Takutoshi Adachi 2025

Printed in Japan

定価は、裏表紙に明示してあります。乱丁・落丁はお取り替えいたします。

本書の一部または全部について、弊社から文書による許諾を得ずに、複写複製、転載することは法律で認められた場合を除き、著作権及び出版権の侵害となります。

ISBN978-4-909848-27-7
C3051 ¥1800E

発行 ユニオンプレス/株式会社ユニオンサービス
定価 本体1,800円+税

Cover design
Design International

不測の事態にあっては誰も自身の判断に迷う。普段とはまったく違った状況認識や行動を強いられる。判断すべき情報は多くしかも曖昧である。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。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。職員は、間を空けない電話対応に追われている。それが、甚大な被害を受けた基礎自治体の現場の実際である。

あらゆる場面において状況に応じた迅速な対応をとることが重要であるというのは容易いが、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。職員数は平時が基準であり、職員も被災する。人手が足りない中で、支援物資の取り扱いや避難所の開設・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、さまざまな非日常の業務を遂行しなければならない。懸命に対応しているにもかかわらず、被災住民から辛い言葉を投げつけられることもある。しかも、自分自身や家族が被災者でありながら、公務を優先しなければならない状況に置かれることも少なくない。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求める重圧が押し寄せる。超過勤務が常態化し、過労死ラインを超えても体調不良で休むことができない。疲弊は限界に達するが、疲弊に気づく余裕もないほど仕事に忙殺されていく。

また自然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。被災直後の災害対応体制は混乱を極める。不眠不休で復旧業務に当たり、疲労困憊する中で悲惨な状況を目の当たりにする。役割を果たせないという思いから、職員は追い詰められていく。一般の被災者とともに、苦悩している職員にも途方もないストレスがかかっていることは、実のところよく知られていない。

より効果的な防災の実現に向けて、住民は自らの身を守るためにも職員の生身の思いや、職員がどのように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、住民は職員の生身の思いや、どのように自らに課せられた役割に向き合っているのかに無関心である。