

東日本大震災津波における
大槌町災害対策本部の活動に関する
検証報告書

平成29年7月

大 槌 町

目 次

第 1 章	検証の目的	1
第 2 章	検証の視点及び方法	1
第 3 章	ヒアリングの状況	2
第 4 章	職員の行動について	3
第 5 章	問題の所在	7
第 6 章	職員の防災等に係る意識について	8
第 7 章	当時の職員の意識や行動について	11
第 8 章	役場における津波防災について ー災害対策本部の設置ー	16
第 9 章	役場における津波防災について ー防災体制などー	22
第 10 章	これまでの整理	28
第 11 章	現場での危険回避	29
第 12 章	津波の学習等の問題	34
第 13 章	役場に対する支援について	38
第 14 章	今後に向けて	41
参 考	検証にかかるヒアリングの内容	46

第1章 検証の目的

役場が職員の犠牲を防ぎ得なかった直接的な原因とともに、なぜそのような状況が生まれたのかといった背景を探り、抜本的な改善を図るための方向を示すことで、今後の町の防災対策に生かしていくことを目的とする。

第2章 検証の視点及び方法

1 犠牲者の状況について

公務災害等の申請内容に基づき犠牲者の状況についてみてみると、以下のとおりである。

災害対策本部の対応のため役場前駐車場にいた者	: 20名
災害対策本部の対応のため役場庁舎内で待機していた者	: 8名
出張先から帰庁中だった者 (畜産公社職員を含めれば6名)	: 5名
避難所対応のため移動中だった者	: 3名
町内から勤務公所に向かって移動中だった者	: 2名
計	38名(39名)

2 検証の視点

犠牲者は、役場の管理下にあったか若しくはそれに準じた状況にあったことから、役場が職員の安全確保のために適切な対応をとっていれば防げた事案であると考えられる。このため、以下のとおり、全体の状況とともに組織としての動きも調べることにした。

- ・当時の状況はどのようなものだったのか。それはなぜ生まれたのか。
- ・組織としてどう行動しようとしたのか。それはなぜか。

3 検証の方法

当時の状況やその背景を確認するため、以下の方法をとった。

- (1) 当時役場の管理下にあったと思われる職員に対するヒアリング
- (2) 前回の検証の記録の確認

なお、確認にあたり、朝日新聞社大槌駐在から資料の提供を受けている。

- (3) 参考となる資料の閲覧

この資料については、危機管理室の協力のもとに所在を確認したが、ほとんどが流失しており、以下の資料のみ確認できた。

- ・大槌町職員用防災手帳（平成22年3月発行）
- ・平成17年3月3日の避難訓練における町長メッセージ
- ・職員の防災教育訓練資料（なお、入手できたのは一部のみであり、実際にどのような

なことがどのように行われたのかは、ヒアリングに頼るところが大きかった。)

(4) 関係機関等への照会

- ・釜石大槌地区行政事務組合消防本部に対する当時の状況の照会
- ・県内ラジオ局の放送に関する当時の状況の照会

4 検証のための職員ヒアリングの内容

上記の視点をもとに、状況やその背景を探るため、以下の点についてヒアリングを行った。

(1) 当時の状況について

- ア 当時の職員の状況や意識等
- イ 職員が入手した情報やそれに対する意識等
- ウ 災害対策等の状況
- エ 指示や下命の状況

(2) 津波に対する意識や理解について

(3) 危機管理や防災体制について

- ア 職員の理解等
- イ 役場の組織体制等

(4) 組織の雰囲気や業務の繁忙

なお、詳しい質問内容は末尾に添付する。

第3章 ヒアリングの状況

1 ヒアリング対象者

東日本大震災津波当時役場の管理下にあったと想定される大槌町職員について、役場から提供された名簿から抽出した。なお、ヒアリング実施時に他機関に出向等をしている職員については、他に参考となる資料があったことからヒアリングの対象からは除いた。

対象者数は以下のとおり。

現役の職員 : 69名

退職した職員 : 27名

計 : 96名

2 ヒアリングを実施した職員

現役の職員 : 64名

退職した職員 : 16名

計 : 80名

第4章 職員の行動について

ヒアリングを実施した職員全ての、最初の地震が発生した頃の位置や行動についてみると、次のようになった。これに、犠牲になった職員の位置や行動も別に、括弧内に表した。

1 ヒアリング実施職員の当時の位置等

役場庁舎在勤者（業務で周辺施設等にいた者も含む）	： 44名
庁舎に残っていた者	・ ・ ・ ・ ・ 15名（犠牲者： 28名）
配置場所に移動した者	・ ・ ・ ・ ・ 13名（犠牲者： 3名）
避難の呼びかけ等を行って高台に向かった者	・ ・ ・ ・ ・ 9名
業務等のため庁舎以外の場所に移動した者	・ ・ ・ ・ ・ 7名
単独公所在勤者（教育委員会事務局を除く）	： 7名
勤務場所に待機した者	・ ・ ・ ・ ・ 5名
避難した者	・ ・ ・ ・ ・ 2名
出張等で町外（沿岸部）にいた者	： 4名
役場に向かった者	・ ・ ・ ・ ・ 3名（犠牲者： 6名）
（内2名は役場に到着）	
出張先で待機した者	・ ・ ・ ・ ・ 1名
休暇等で町内にいた者	： 2名
職場に向かった者（役場1名、単独公所1名）	・ ・ ・ ・ 2名（犠牲者： 2名）
（2人とも職場に到着）	
小計	57名
教育委員会事務局在勤者	： 15名
役場に向かった者	・ ・ ・ ・ ・ 1名
城山で住民の避難対応等を行った者	・ ・ ・ ・ ・ 14名
休暇等で町外（内陸部）にいた者	： 8名
小計	23名
合計	80名

2 全体の動き

役場庁舎周辺の状況を見ると、職員は、地震とともに若しくは揺れが収まった後に、外に避難している。そして、また中に入ったり余震で外に出たりしながら、経緯は不明だが、外にテーブルや椅子等を出し、災害対策本部員会議や情報収集等災害対策本部の運用場所を設置した。

本部設置の経緯を知っているかという質問には、「誰かの指示があった（誰かについては不明）」や「誰の指示かわからないが、テーブルとか出されて会議を始めようとしてい

た。」「役場に戻った時には机等は出ていなかった。そのうち長机等が広げられ始めた。経緯はわからない。」「突然（机を出したりするのが）始まったみたいだった。」「総務課の職員が本部立ち上げの話をしていて、でも庁舎が危ないとか話していた。町民室の窓から机等を出した。誰がそうしろと言った記憶はない。何となくそうだった。」「誰かはわからないが、災対本部をつくらねばわがねんだという声が聞こえた。」「皆が災対本部をつくるというので自分も手伝った。」、といった回答があった。平成25年度の検証では、総務課長が本部設置の指示をしたとされているが、この点も含め詳細については明らかにならなかった。

テーブルの周辺では、本部員達が情報の収集等を行っているほか、公用車を庁舎前の広場に移動しラジオをつけたり、教育長らが庁舎2階の総務課で潮位計を観測して庁舎前に報告している。

災害対策本部員や災害対策本部を運用する総務課の職員以外は、災害対策本部からなんらかの指示があるものと思って周辺に待機していた。待機していた職員の中にもワンセグ等で情報を集めていた職員がいた。

当時の役場庁舎周辺にいた職員の位置や行動は、ヒアリングや写真からみると、大きくは以下のようなものと推測される。

- 災害対策本部運用のため機の周辺でなんらかの対応している幹部職員や総務課職員等
- 2階総務課で潮位計の数値を確認し読み上げている何名かの職員
- 災害対策実施のために指示を待って庁舎内や庁舎前広場周辺で待機している職員（職員の中にはワンセグ等で情報収集している者もいる）

このような状況の中で、これも経緯は明確ではないが、総務課長が中央公民館への本部の移動を指示した。そして、その直後に津波が襲ってきた。

- ※ この総務課長の指示の時期については、津波の直前だったとか、職員が移動し始めていたとかの回答があり、明確ではない。

出張中若しくは休暇で役場にいなかった職員のうち、沿岸部にいた4名についてみると、1名は大津波警報の発表を知って、役場に戻ることは危険と判断しその場にとどまり、もう1名は、やはり津波の危険を考えて内陸の道路を利用して役場に向かっている。だが、ほかの2名は、役場に向かうことだけを考えると、国道45号線を利用して役場に向かい、役場庁舎前で被災し屋上に避難している。

犠牲となった職員（行動を共にしていた畜産公社職員を含む）は、やはり沿岸部の出張先から車両で役場庁舎に戻ろうとして、庁舎付近で被災したとされている。

内陸や県外にいた職員も、多くは地震直後に町（役場）に戻ろうとしている。役場に連絡をとろうとした職員もいたが、通じる状況ではなかった。当然、戻ることに関して指示があったわけではない。

また、役場庁舎外の事務所のうち、清掃事業所、水道事業所では、自分達のいる場所が安全との認識で、それぞれ独自に、業務遂行のための情報収集等をしたり来所者等を避難させたりしている。図書館では、利用者を避難させるなどその安全確保を行い、自らも避難行動をとっている。安渡保育所では、園児の避難を行っている。教育委員会では、地震直後から避難してきた住民や児童等の受入れをしている。ただ、教育長だけは、災害対策本部員として役場に向かっている。また、役場外の海沿いの施設で集会の開催準備をしていた職員は、参集者や講師の安全を確保しながら避難をしている。

ヒアリングでは、指示や下命があったかについても聞いている。地域整備課では、すぐパトロールに行けるように屋内待機が課長から指示されたとしている。また、産業振興課においては、課長が災害対策本部の指示として職員は配置に就くよう伝えたという発言もあったが、逆に指示はなかったという発言もあった。その後、課長から避難誘導の職員は本部に戻るよう伝えられたといった発言もあったが、その経緯については明確でない。福祉課では避難の指示が課長からあったとする発言もある。

避難所対応の命令があつて中央公民館に移動中に犠牲になった職員を除けば、避難誘導や避難所担当職員のほとんどは、指示がない中でその担当場所に赴き、誘導等を行ったとしている。

また、課長の指示と関係するが、福祉課の職員が、課長の了解のもとに、住民への避難の呼びかけや避難支援を行いながら城山への避難をしている。

※ 福祉課の職員には、課長の指示で避難行動をとったとする者と、課長の了解を得て避難行動をとったとする者がいる。

問題は、犠牲になった職員以外の職員も、危険な状態若しくは九死に一生を得るような状態になっていることである。

避難誘導に出た職員は、実際に家等が流されてくるのを見て近くの高台等に逃げてなんとか助かった者や、住民を誘導して津波に飲み込まれながらもかろうじて助かった者もいる。

上司の了解等のもとに避難行動をとった福祉課の職員は、住民に避難を呼びかけたり避難支援（介助）のために一旦役場に戻って車椅子を運び、それに住民を乗せて高台に向かったりしたため、津波の襲来で高台に逃げている者もいる。その際も、高台の方からもっと高いところに逃げるよう声をかけられたので高台に走り、危うく難を逃れる状況となっている。もしも避難の呼びかけを行っていた場所が高台から遠かったら、またもし高台からの声かけがなければ、職員が津波にのみ込まれていた可能性は高い。また、避難の呼びかけをしながら津波に飲み込まれ、民家の2階に這い上がって家ごと流されながらもなんとか助かった職員もいる。

出張や休暇で庁舎外にいた者は、津波危険を判断して危険回避行動をとった者を除き、

多くが帰宅（町）行動をとっている。内陸にいた職員をみれば、たまたまその距離があったために、戻る途中で津波に襲われることはなかったものの、その位置によってはその危険があったと思える。大槌町の近隣にいた職員2名は、前述のとおり沿岸の道路を利用して庁舎に向かっており、状況によっては津波に襲われていた可能性がある。

また、単独公所においても、自分のところは大丈夫との認識を持っていたが、水道事業所は事務所のすぐ目の前まで津波が押し寄せている。一步間違えばどうなっていたかはわからない。

高台にある教育委員会事務局の職員の中にも、避難誘導の役割を持っていた職員がいた。地震直後から避難者が集まってきたためその対応に追われ、結果的には危険にさらされることはなかったが、もしこの職員が誘導場所に赴いていたら、けっして安全であったとはいえないであろう。

第5章 問題の所在

前述のとおり、当時の状況からみると、問題は40名近い職員が犠牲になったということだけではないといえる。

犠牲になった職員以外にも、避難誘導等の配置についていた職員や避難の呼びかけや避難支援をしながら中央公民館に向かった職員、そして単独公所の職員や出張等から役場に向かった職員は、状況によっては犠牲になりかねない状況にあった。

この状況は、大槌町役場の大半の職員の命が危険にさらされていたということであり、その結果によっては役場機能が失われかねない状況であったということである。これは、住民に対する役場の責任放棄に等しい。

この検証では、このような問題意識にもとづき、なぜ犠牲者が出たかという視点とともに、このように職員の多くが危険な状況にあったことについても考えることとした。

第1章検証の目的の「検証の視点」で、今回の事案は、組織の管理下におかれていた状況でのものであり、職員の安全確保のための適切な対応がとられていれば防げた事案だとした。

当時の状況からは、組織として役場庁舎から避難しようとしたり庁舎外の職員への安全確保を指示した（指示しようとした）形跡はうかがわれない。つまり、避難等の安全確保のための行動を起こそうと思ったが、なんらかの原因でそれができなかったという状況ではないということである。

では、なぜ役場はそのような安全確保のための行動を起こせなかったのか。

第6章 職員の防災等に係る意識について

役場の安全確保に係る対応の問題を考える前に、職員の行動の背景をみてみたい。
職員の防災等に係る意識やそこからみえるものをみてみる。

役場の存在目的についてたずねた結果をみてみると、

ア 考えたことがあると答えた者：57名

イ 回答概要（自由発言、複数回答有）

- ・町民のため、町民への奉仕、住民サービス、町民の要望をかなえる等・・・27名
- ・社会の奉仕、公僕、公共の福祉、行政サービス等・・・・・・・・・・10名
- ・住民の安全、生命や財産を守る、何かあったらやる所等・・・・・・・・8名
- ・役場でなければできないことをやる、なげりやいけない場所等・・・・・・・・8名
- ・地方自治とかで当然あるもの、国が考えることの手足等・・・・・・・・3名
- ・手続きの場所・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2名
- ・情報発信・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・インフラを守る・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・収入の手段・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名

上記の中には、我慢、住民の下、いろいろ言われる、辛い等の発言が含まれるものもあるが、意識としては、多くが住民のためといった感覚を持っている。

また、災害時における役場のあり方については、以下のような回答を得た。

ア 考えたことがあると答えた者：55名

イ 回答概要（自由発言、複数回答有）

- ・防災組織の中心、災害対応の拠点、対策の段取り、指揮系統・・・・・・・・8名
- ・災害対応における比重が大きい、町を引っ張っていく、先頭に立って動くところ、災害対策の方向を決めるところ・・・・・・・・4名
- ・住民の安全確保、衣食住の確保、町民を守る・・・・・・・・4名
- ・炊き出しとか何かあったら対応する・・・・・・・・4名
- ・避難所開設や運営、避難の支援・・・・・・・・3名
- ・家族を考えず住民のために働く、住民優先、自分を犠牲にしても誘導・・・3名
- ・被害が出ないように指示を出すために確実な情報を集め判断する、情報収集・2名
- ・本部(役場)がしっかりしないといけない(住民を守れない)・・・・・・・・2名
- ・一番頑張らなければいけない所、必要なところ・・・・・・・・2名
- ・家族を見守れない、そばにいられない・・・・・・・・2名
- ・現場対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2名
- ・住民の安全対策を示し住民が行動できるようにする指導的立場・・・・・・・・1名
- ・役場が助かることを前提に町民の命を守る・・・・・・・・1名

- ・住民が危険な場合は避難を呼びかける・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・住民の先に立って避難の指示を的確に出す・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・必要な災害対応実施(避難所、物資や食料確保、インフラ復旧)・・・・・・ 1名
- ・住民を優先して避難させる・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・住民の安全最優先で避難所運営等・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・住民を安全に避難させて避難生活を確保・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・インフラを守る・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・復旧の中核・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・事前準備(未然防止)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・担当の業務を淡々とこなす・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・的確に業者に指示を出す・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・動いていなければならない、動ける状態になっていなければならない・・ 1名
- ・できうことはやらなければ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・割と対応できると思っていたが違った・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・言われたことしかできない(使われ人)・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・慌てないこと・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名
- ・町民を全員避難させるのは無理だと思っていた・・・・・・・・・・・・ 1名

それぞれの分野での感じ方もあれば役場全体のイメージもあるのは、それぞれの思いであるのでやむを得ない。全体としてみれば、役場は災害対策の中心であり住民の安全を守るという認識であると思える。職員それぞれによって表現が違うが、町民を守るといった意識が強く表れているように思える。

いずれも統一のとれたものではなく、このような意識付けが組織としてなされていたものではないことをうかがわせるが、それでも多くの職員の意識は、住民の安全ということにあったといえる。このことは、ある意味住民の安全確保という意識では、役場としてのまとまりがとれているということはいえようし、評価されるべきだと考える。業務に忠実である職員の姿がみてとれる。そして、この姿が、当時の職員の行動の原点にあったものと考えられる。

ヒアリングでは、最初の地震直後の意識も聞いているが、その結果は概ね次のような状況であった。

- ・用務等があったものはその用務を考えている(教育委員会事務局では児童の安全確認、水道事業所では水道供給の確保、消防団員は水門閉鎖等)。
- ・配置があった者は、配置場所に行くことを考えている。
- ・庁舎から離れていた者は、帰庁(町)することを考えている。
- ・役割や用務がない者は、災害対応のための指示を受けることを考えている。
- ・地震で庁舎の倒壊を恐れて屋外に出なければと考えた者もいる。

- ・津波を考えた者の中には津波からの避難を考えている者もいる。
- ・津波の危険を考えたかどうかにかかわらず、家族の安全確認等を考えている者もいる。
- ・その他、保育所では園児の安全確保、講習会場では受講者などの安全確保、清掃事業所や図書館では利用者の安全確保を考えている。

これについては、職員の行動でみたとおり、避難した職員も住民の避難の呼びかけ等を行っていることも含めて考えれば、当時の多くの職員は、役場職員として自分が行うべきであると考えた災害対策行動を行う意識であったと考えられる。

業務に忠実である職員が、役場の職員として災害時には住民の安全を確保することを最重点として取り組もうとしたのが、当時の職員の行動であったと考えられる。

また、職員の防災に関する理解についてみると、地域防災計画の存在を知っていたかとの質問については、

- ・何らかの形で知っていたと答えた者：59名
- ・知らなかったと答えた者：20名
- ・記憶なし：1名

であった。

災害警戒本部や災害対策本部の設置基準を知っていたかの質問については、

- ・何らかの形で知っていたと答えた者：64名
- ・知らなかったと答えた者：14名
- ・記憶なし：2名

であった。

また、災害対策上の自分の役割を知っていたかという質問に対しては

- ・知っていたと答えた者：73名
 - 本部対応(本部要員も含む)・・・15名
 - 避難所や避難誘導対応・・・30名
 - 被害調査対応・・・・・・・・・・6名
 - 業務対応・・・・・・・・・・9名
 - 指示により対応・・・・・・・・13名
- ・知らなかった、不明と答えた者：7名

であった。

これは、災害対策上からみた場合にどう考えるかは別にして、職員の多くは、何らかの形で自分はなにをすべきかを意識していたとみることができる。

これらのことから、職員の防災に関する理解や意識は決して低くはないことがうかがわれる。

第7章 当時の職員の意識や行動について

最初の地震やその後の大きな余震で、職員が津波等についてどういう意識を持ったかについてたずねた結果をみても。

なお集計は、沿岸にいて避難の意識も含めてどう思ったかについて、その傾向を確認することを目的としたため、内陸及び高台で安全だと考えてもいいであろう中央公民館にいた職員を対象としていない。

庁舎周辺にいた職員19名についてみると、最初の地震で津波のことを考えた者は8名で、うち1名は避難を考えているがそれ以外の職員は避難を考えていない。また、大きな余震で津波と避難のことを考えた者が3名いる。残る6名については、津波のことは考えなかったとしている。つまり、最初の地震では、一人を除き多くの職員が避難は考えていなかった。また、避難を考えた職員も、当初は津波が防潮堤を超えるイメージは持っていなかったとしている。

津波を考えたとしている職員も、防潮堤は超えないと思ったとか床上浸水位、来る前に情報が入って逃げられるといったイメージを持っている。また、津波の怖さがわからなかったという者もいた。

津波を考えなかった職員は、1年前のチリの地震の時も来なかった等これまでの経験から津波のことを考えていない傾向にある。待機していた職員の中には、町民が避難しているのに役場だけがここにも駄目だと思った者やなんとなく避難しなければと思った者もいたが、机やテーブルを出してその周辺で災害対策活動をしていた状況からみても、当時の庁舎前にいた災害対策本部員や他の職員の多くは、津波に対する危険の認識はあまりなかったものと思われる。

また、住民の避難を見ていた職員に対してどう思ったかを聞いているが、上記の役場だけがここに残っても駄目だと思った職員のほかは、他人事という感じとか住民が逃げるのは当たり前だと思った、町の人には逃がさなきゃと思ったが自分たちの避難は考えなかったなど、自分たちの避難という意識にはなっていない。

次に、上記19名も合わせ、沿岸部にいて中央公民館以外の場所にいた職員（中央公民館から役場に下りてきた教育長1名を含む）58名についてみると、

(1) 最初の地震で津波を考えた者は39名。

そのうち、防潮堤を越えると思った者は6名。

なお、津波は考えなかったが地震に対する条件反射（地震イコール高台避難）で逃げようと思ったと答えた2名は、津波を考えたものとして扱った。

(2) この39名の中で、津波について避難しなければならないと思った者は14名（地震に対して避難を考えた者は除いている）。

そのうち、津波が防潮堤を越えると思った者は2名で、1名は避難行動をとってい

るが、1名はいったん自宅に帰ってから役場に戻ろうとしている（4名は津波が防潮堤を越えると思っても避難をしなければならないとは思わなかったとしているが、内訳は、配置や業務を考えた者が2名、自分のいる場所が安全と思った者が2名）。

(3) 大きな余震で津波が来るだろうと思った者は4名で、いずれも避難しなければならないと思っている。

また、最初の地震では防潮堤を越えないと思っていたが、余震で越えると思うに至った者は1名。

最初の地震で津波を考えたが避難は考えなかった者は、その後の余震でも避難は考えていない。

(4) また、全体として自分は大丈夫と思ったかという質問には、24名が大丈夫ではない又は不安な状況であった旨を回答している。これは、漠然とした不安も含むため、避難を考えていない者も9名含まれている。

避難を考えた者の中に大丈夫だと思った者3名が含まれるが、それはその者が高台に移動したことやその者の持つ津波のイメージ（防潮堤を越えないだろう）によるところが大きいと思われる。

(5) つまり、最終的には、中央公民館以外の場所にいた58名中43名が津波が来ると考え、そのうち18名が避難を考えている（43名中7名が防潮堤を越えると思い、そのうち3名は避難を考えている）こととなる。

この避難しなければならないと思った者18名の行動を見てみると、

- ・用務先等から直接避難等をした者が4名
- ・住民への避難の呼びかけ等を行いながら避難した者が6名
- ・配置場所等に向かった者が4名
- ・庁舎周辺で待機していた者（屋上に避難した者）が4名（うち3名は、余震で避難を考えた者）

となっている

津波のことを考えながら避難を考えなかった25名について、その行動をみてみると、

- ・誘導や避難所担当として配置場所に移動した者が9名
- ・自分の業務のために所定の場所に移動したり役場に留まった者（指示待ちを含む）、出張先等から役場に向かった者が11名
- ・単独公所勤務者で、そこに向かった者を含め当該公所の位置を安全だと思ってそこにいた者が5名

となっている。

【参考】

【最初の地震でどう思ったか】

区 分	計	避難を考えた	避難を考えなかった
津波のことを考えた	39	14	25
（防潮堤を越えると思った）	（6）	（2）	（4）
津波のことを考えなかった	19	0	19
計	58	14	44

【大きな余震以降の状況】

区 分	計	避難を考えた	避難を考えなかった
津波のことを考えた	43	18	25
（防潮堤を越えると思った）	（7）	（3）	（4）
津波のことを考えなかった	15	0	15
計	58	18	40
（大丈夫ではないと思った又は不安を感じた）	（24）	（15）	（9）

屋上に避難した者の状況を見ると、

- ・最初に津波と避難を考えた者 : 1名
- ・余震で津波と避難を考えた者 : 3名
- ・津波のことを考えたが避難は考えなかった者 : 7名
- ・津波のことを考えなかった者 : 6名
- 計 19名

となっている。

このように、最初の地震や大きな余震での職員の津波や避難についての感じ方は、様々であることがわかる。

※ ヒアリングでは、あのような津波の来る町だと思っていたかという質問も行った。

10名弱の職員がそう思っていたと答えたが、その中には防潮堤を越えないという津波のイメージを持っていた職員もいるなど、回答に整合性がとれていないものもあり、その結果については取り上げないこととする。

では、津波についての職員のイメージや認識はどのようなものだったのか。

津波のイメージや認識について質問した結果をみてみると、つぎのとおりであった。

○津波のイメージ（自由発言、複数回答有）

【動き的なもの】

- ・水が上がってくる、水位が上がる、床上浸水とか洪水・・・18名
- ・波のようなもの、波の少し強いやつ、大波・・・・・・・・・・10名
- ・1回引く・・・・・・・・・・・・・・・・・・4名
- ・浸水ではなく流れ・・・・・・・・・・・・・・・・・・2名
- ・飲み込まれていく感じ（昔の絵のイメージ）・・・・・・1名

【危険感的なもの】

- ・防潮堤を越えない、防潮堤があるから大丈夫・・・・・・・・・・6名
- ・怖いものではない・・・・・・・・・・・・・・・・・・6名
- ・1階が浸水する程度・・・・・・・・・・・・・・・・・・3名
- ・数十センチ程度・・・・・・・・・・・・・・・・・・2名
- ・防潮堤をチョッと超える程度、越えてもチョロチョロ・・・・2名
- ・海や川にいなければ大丈夫・・・・・・・・・・・・・・・・・・2名
- ・海づくり公園が浸かる程度・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・1m、2m来ても大丈夫・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・泳げば大丈夫・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・膝下ぐらいなら流されない・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・来ると思っていなかった・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・被害は出る・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・怖いもの・・・・・・・・・・・・・・・・・・7名
- ・引き波は怖い・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名

【性状的なもの】

- ・破壊のイメージはなかった・・・・・・・・・・・・・・・・・・5名
- ・壁のイメージはなかった（3.11は壁だった）・・・・・・2名
- ・火災が発生するイメージはなかった・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名
- ・壁が迫ってくるイメージ・・・・・・・・・・・・・・・・・・2名
- ・破壊力のあるもの・・・・・・・・・・・・・・・・・・2名
- ・30分で来る・・・・・・・・・・・・・・・・・・1名

【経験的なもの】

- ・昭和35年のチリ地震津波のイメージ（体験）・・・・・・・・・・6名
- ・スマトラ、日本海中部地震のイメージ・・・・・・・・・・5名
- ・1年前のチリ地震による津波のイメージ・・・・・・1名

※ なお、この経験から、安全というイメージを持つものと危険というイメージを持つものがある。

[例]

- ・スマトラは防潮堤がなかったからとか高い所から映しているので高い所にいれば

大丈夫だと思ったといった回答。

・チリ地震津波のレベルが津波だと思っていたとか防潮堤ができているから大丈夫だと思ったといった回答。

・チリ地震の時の波の強さを見て怖いと思っていたといった回答。

等

【その他】

・イメージはない・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9名

・地震イコール津波で即避難・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1名

津波によって自分たちが危険な状況になるかもしれないと考えたりしたことがあるかどうかの質問には、

・あると答えた者：30人

※沿岸低地にいた58名中17名があると回答

最初の地震で津波と避難を考えた者：8名

最初の地震で津波だけ考えた者：7名

最初の地震でも余震でも津波を考えなかった者：2名

・無いと答えた者：50名

また、津波対策として考えていたことはあるか（津波が来るとして何か準備していたか）の質問に対しては、自分や家族が非常持ち出しや集合場所等の話し合いなど何らかの準備をしていた者が30名で、なかったとした者は48名、不明が2名であった。

このように、多くの職員が津波について十分な認識を持っていたわけではない。そしてその結果として、ここまでは来ない若しくは来てもらいたくないとか大丈夫だという認識になっている。また、津波が来るとして準備をしていた者も多くないという状況が生まれている。

地震でも津波を考えなかった点や津波を考えても避難は考えなかった点、避難を考えてもまた役場に戻ってこられると思ったなどとしている職員もいること、防潮堤を越えると思っても自分が大丈夫だと思っている職員もいること、住民への避難の呼びかけをしながら自らも危険な状況になっていることなどをみても、多くの職員は、津波に対する意識や津波の危険性に対する認識が十分ではなかったように思える。

そして、このような津波についてのイメージや認識が、役場に本部を設置することや、それぞれの行動に違いを生んだひとつの原因と考えられる。

第8章 役場における津波防災について－災害対策本部の設置－

次に、役場におけるそれまでの津波防災についてみてみたい。

最初に、災害対策本部の設置に関してみる。

1 大津波警報発表時の住民の避難と災害対策本部の位置の問題

(1) 避難勧告等の発令基準

震災当時の大槌町地域防災計画の避難勧告等の発令基準をみると、本編災害応急対策計画では、避難勧告と避難指示の発令基準が一つで、次のとおりとなっている（津波関係のみ抜粋）。

○ 津波警報又は大津波警報が発せられたとき

また、津波災害編では、避難勧告の発令基準として、

① 強い地震（震度4程度以上）を感じた場合、又は弱い地震であっても長い時間ゆっくりとした揺れを感じた場合で、津波注意報等の情報の入手ができないとき

② 津波注意報が発表され、事前に避難を要すると判断される時

③ 異常な水象を知ったとき

④ 津波警報が発表されたとき

⑤ 災害を覚知し、災害の拡大が予想され、事前に避難を要すると判断される時を挙げ、

避難指示の発令基準として、

① 避難勧告より状況が悪化し、緊急に避難を要すると認められたとき

② 災害を覚知し、著しく危険が切迫し、緊急に避難を要すると認められた時を挙げている。

(2) 災害対策本部の設置基準等

一方、災害対策本部の設置については、

本編の災害応急対策計画では、

① 相当規模の災害が発生した場合

② 大津波警報が発表された場合

③ 町の区域に震度5弱又は5強の地震が発生した場合

は1号非常配備で、全管理職、各避難路、避難所に配置されている職員が配備され、

① 大災害が発生した場合において、本部のすべての組織、機能をあげて災害応急対策を講ずる必要があると認められた場合

② 町の地域に震度6弱以上の地震が発生した場合

は2号非常配備で、全職員が配備されることとなっていた。

また、津波対策編では、震度5弱以上の地震が発生した場合や津波警報、大津波警報が発表された場合は非常配備で、全職員の動員配備になっている。

※ 大槌町職員用防災手帳には、相当規模の災害が発生した場合は1号非常配備です

すべての管理職が、津波警報や大津波警報が発表された場合などは2号非常配備で全職員が配備されることとなっている。

そして、本部の位置は、本編災害応急対策計画で大槌町役場となっており、「役場庁舎が被災し、本部としての使用に耐えないと見込まれたとき」は、仮設本部を下記に設置するものとするとして中央公民館を挙げている。

なお、この本部の位置に関する規定は、震災対策編には同様のものが定められているが、津波対策編には定められていない。

※ 震災対策編では、津波災害についても想定しており、津波災害編との関係が明確ではない。

※ 大槌町職員用防災手帳の「地震津波災害における行政と自主防災組織等の災害応急対策に係るシナリオ」の中で、想定宮城県沖連動地震の地震津波に係るシナリオので、「～1時間」における①災害対策本部・情報の部分に、「○震度速報、津波警報の受信 ○非常参集、災害対策本部設置→職員も避難、本部を中央公民館に設置」と記されている。

これらの規定の仕方や内容の違いについては、検証とは別の問題であると考えるのでここでは取り上げないが、この避難勧告や指示と本部設置場所について、地域防災計画上、大津波警報が発表された場合は避難勧告若しくは避難指示が出されるのに対し、本部の設置場所は（被災しない限り）役場になることについて、疑問は感じなかったのだろうか。

当時の幹部職員の一部に聞いてみたが、疑問にも思わなかったという回答を得ている。

そして実際、震災1年前の平成22年2月28日のチリを震源とする地震で大津波警報（予想される高さは3メートル）が発表された時も、災害対策本部は役場に置かれた。

また、職員の行動でも記したが、当時役場庁舎周辺にいて住民の避難を見てどう思ったかを聞いた結果、見た9名中8名は自分たちの避難は考えなかったとしていた。

ここに、住民の避難と役場の本部設置をわける感覚がみえてくる。

これをどう考えるべきなのだろうか。

これは、次に挙げるような意識の問題としてとらえることができるのではないか。

ひとつは津波のイメージ等からきているもので、津波をそれほど危険だとは思っていないが、防災の業務として（仕事だから）住民の避難はやらなければならないという意識である。これは、津波防災の形骸化でしかない。しかし、ヒアリングでは、津波は浸水というイメージであることから、2階にいれば大丈夫だと思っていたという発言もあった。なので、住民には津波防災の常識として避難してもらおうが、自分たちは災害対策もあり、いざとなったら役場の2階に避難すればいいという意識もあるかもしれない。

そしてもうひとつは、自分たちに対する防災意識の欠落である。

災害対策は、基本的に住民目線である。住民を災害から守るために行政等はどうするかという考え方である。そのため、防災行政としては、役場がどうなるかという視点で考えることがないともいえる。真面目に仕事を行おうとしているがために、自分達への目線が欠落していたということでも考えられる。

ヒアリングでは、住民の避難を呼びかける防災行政無線が一度途切れた時、(住民を避難させなければいけないという思いから)早く放送を始めろと思ったという幹部職員の言葉もあった。また、庁舎周辺にいた幹部職員は、近所の住民に避難を勧めている。そのほか、自宅に一旦帰ってから役場に帰った職員も、近所の住民に避難を勧めている。

一方、住民の避難を見て、そこまでしなくてもいいのにと考えた職員もいたのは前に述べた。

このような状況をみると、おそらくこれらの意識が混じりあっているのではないかと考えられる。

このように、災害対策上は仮設本部の設置という意識はあったものの、津波に対する認識の問題と組織にかかる防災の意識不足から、大津波警報で本部を移すという考え方はほとんどなかったものと思われる。

そして、その結果、3月3日の避難訓練においても、中央公民館に本部機能を置く訓練は実施されなかった。また、震災1年前のチリ津波の際も役場に本部が置かれたが、その点について何人かの災害対策や総務関係の職員に聞いたが、疑問に思わなかったとの回答であった。これは、やはり上記のこれまでの流れがそう思わせるのだと思われる。

加えて、ある幹部は、消防団等は役場に集まってくるので、あそこから移るわけにはいかない旨の発言をしている。もしあのような津波が来るかもしれないと思っていれば、そのような発想は生まれなかっただろう。やはり、津波のイメージやその危険に対する考え方が影響しているものと思われるし、仮設本部設置のための準備(関係機関との認識の共有等)が不足していたこともうかがえる。

組織の安全確保については、危機管理(事業継続)で考えるべきものかもしれないが、危機管理(事業継続)の理解とは別に、役場の機能が失われたら住民がどうなるかを考えることは、防災だけの面からも重要である。

※ この点、ヒアリングでは、震災でそれに気付いたと話す職員も少なからずいた。

2 仮設本部設置規定と職員の配備

地域防災計画における災害対策本部の設置及び職員の配備については、1でみたとおりである。

仮設本部設置規定についての職員の認識についてみると、ヒアリングの結果、

規定について知っていたかの質問に対する回答は、

知っていた : 46名

知らなかった : 31名

不明 : 3名

となっており、半数以上は知っていたものの4割近くの職員は知らなかったと答えている。

この規定に基づいて、一度訓練で中央公民館に職員が参集し、その中で災害対策本部員会議も行ったとの回答もあった。そして3名が、規定は知らなかったが、参集訓練の経験から本部を中央公民館に移設することについての認識は持っていた。また2名が、やはり規定は知らなかったが、可搬型の防災行政無線の親局を中央公民館に配備したことを知っていたので、中央公民館に本部を移設することについての認識を持っていた。

しかし一方、規定は知っていても、その内容についてよく理解していなかったという職員や移設は洪水の時だと思っていたという職員もおり、また、中央公民館への参集訓練は津波が来て使えなくなったという想定だったと記憶している職員もいるなど、規定の仕方(文章)がどうなっているかとは別に、どういう時に移設するのかについての職員の理解が十分あったとは言い難い。

前述の震災前に職員に配付された大槌町職員用防災手帳の「地震津波災害における行政と自主防災組織等の災害応急対策に係るシナリオ」の中で、想定宮城県沖連動地震の地震津波に係るシナリオの、「～1時間」における①災害対策本部・情報の部分に、「○震度速報、津波警報の受信 ○非常参集、災害対策本部設置→職員も避難、本部を中央公民館に設置」と記されているが、これについての職員に対する教育や説明といったものがあったという話は聞かれなかった。

ヒアリングでは、当時中央公民館では本部が移ってくると思ひ会議室の準備をしていたとか、一部の職員からは、当然本部は中央公民館に移っているものだと思ったといった話も聞かれた。しかし、このように、せつかくの仮設本部設置の規定であるが、その内容は大津波警報発表時に適用されるとは直接には読めないことや、具体的な適用についての職員への周知が不十分だったことなどから、職員の間では、大津波警報が発表されたら中央公民館に本部を移設するという認識はあまりなかったように思える。

なお、前述のとおり、災害対策本部の設置基準は、地域防災計画本編では、大津波警報は「1号非常配備」で、『全ての管理職、各避難路、避難所に配置されている職員』が配備されることとなっているが、津波対策編では「非常配備」で、『全職員』が動員配備されることとなっている。また、防災手帳では、「2号非常配備」で『全職員』の配備となっている。ヒアリングでは特にその違いについては確認しなかったが、聞き取りにおける職員の発言内容や実際の行動から、多くは全職員が対応するものという意識でいたものと思える。

このように、規定の仕方からみても、大津波警報時で仮設本部を中央公民館に設置するという考え方を持ちにくく、また実際の対応や訓練でも役場が本部だった経験から、多くの職員には本部を中央公民館に移すという意識は薄かったように思える。そして、災害対策活動を行わなければいけないとの意識から、津波の危険に対する意識がないため本部を役場前に設置し、防災手帳を参考に、いつもどおりの対応を進めていたものと思われる。また、職員の参集についても、大津波警報が発表されたら中央公民館に参集するという認識は少なく、地域防災計画では勤務時間外において配備基準に該当する災害の発生を覚知した時等は所属公所等に参集することとなっていることもあって、出張等で庁外にいた者は、役場に参集する意識が強かったものと思われる。

※ 所属公所等に参集できないときは最寄りの避難所に参集することとなっている。

なお、防災手帳の末尾には、「地震、津波の初動体制」が書かれている。

大津波警報時の流れは、

- 1 非常召集 全職員
- 2 災害対策本部設置報告と情報伝達
 - (1) 防災関係機関（県関係等）
 - (2) 災害モバイルメール
 - (3) 県災害情報システム
 - (4) 防災行政無線（広報文例あり）
 - (5) 町HP
- 3 避難区分 避難勧告、避難指示
- 4 情報収集
 - (1) 消防団の出動人員、水門閉鎖状況
 - (2) 職員配備状況確認（避難所、避難誘導）
 - (3) 潮位変動
 - (4) 避難所開設、避難者数
 - (5) 建物、道路、河川等の被害状況
- 5 災害対策本部会議の開催

となっている。

このような手引き的なものがあることは、対応のためには大変ありがたいことだと思う。初めて防災に携わる者には、特にもそうだろう。その点、いいものを作っているという感じを持つ。しかし、やはり仮設本部設置については盛り込まれていない。あくまで、役場が無事である前提での動きである。シナリオに書かれた『職員も避難』と『本部を中央公民館に設置』の考えが広く理解されていれば、また違った展開になったのかもしれない。

ここで、役場も住民と同様に避難し、仮設本部を中央公民館に設置することを前提とした災害対応はどのようになるかについて、ひとつの例として考えてみたい。

地震発生で、この地震による津波の危険がないかの情報を集める。この場合、停電に備えて非常用電源等の確保をしておくことが重要であるが、それが使えない場合はどうするかも考えておく必要がある。おそらく、ラジオによる情報収集が早いものと思われる。実際にもラジオが利用されているし、ワンセグもあった。

そして、避難指示や避難勧告の発令に該当する場合は、防災行政無線等で住民に周知しなければならない。

※ この「しなければならない」を勘違いしてほしくないのは、地域防災計画にそうなっているからではないことである。“住民を守るために”であるという、本来の目的を見失ってほしくない。

では、自分たちの避難とあわせて住民への周知をしなければならないとすれば、どうやって周知しどうやって避難するのか。この点大槌町は、既に中央公民館に移動式の親局を設置していた。これを使って周知する体制はあった。では、自らの避難と中央公民館での防災行政無線の放送の開始を、どのようにして行えばいいのか。さまざまな方法が考えられるが、通常であれば電話による指示であろう。災害対策本部で（というより、トップのラインで）避難指示等の発令を決断し、放送を中央公民館の担当（これもあらかじめ決めておかななくてはならない）に連絡する。電話が不通の場合は、衛星携帯電話も配備していたので、それも使用できる。防災行政無線の移動局も利用可能であったかもしれない（このようなツールは、普段の訓練で使いこなせるようになっていることが重要である）。そして同時並行的に、全職員（全公所）に対し避難の指示を行う（指示の伝達方法も考えておく必要がある）。住民に対する避難の周知は、公用車や消防車両でもあわせて行う。

※ 自分たちの避難の際に何を持って行くのかといったような問題は、あらかじめ考えておき、訓練等で対応できる状態にしておく必要がある。

このような動きは、当時の役場の機能的な備えである程度できたものだと思う。中央公民館には、防災行政無線の移動局（バッテリーや自動車のシガーソケットでも稼働するとしている）を設置し、発電機も備えていた。衛星携帯電話もあった。庁舎では、ラジオによる情報収集も可能であった。発電機もあったので、テレビを付けることができたかもしれない。体制的には、できなかったわけではないように思える。やはり、役場の避難を前提とした初動が、十分に意識されていなかったということではないだろうか。

第9章 役場における津波防災について－防災体制など－

大槌町における津波防災について、災害対策本部に関するもの以外のそれまでの取り組みの状況を試みる。

ヒアリングや資料から、大槌町では、以下のような防災の取り組みを行っていることがわかった。

※ すべてを網羅するものではない。

- 仮設本部の設置に備えた取り組み
 - ・ 防災行政無線の可搬型の親局を中央公民館に設置
 - ・ 発電機の設置や衛星携帯電話を中央公民館に配備
 - ・ 中央公民館への職員の参集訓練や災害対策本部員会議の開催
- 住民の防災対策等
 - ・ 毎年3月3日に避難訓練を実施
 - ・ 避難所への防災倉庫の設置や衛星携帯電話の配備
 - ・ 防災に係る講演の実施
 - ・ 自主防災組織育成
- 職員の防災教育（防災能力向上）
 - ・ 防災手帳の配付
 - ・ 3月3日の避難訓練時における職員の配備訓練
 - ・ 防災士の養成
 - ・ 図上訓練等の訓練の実施
- 防災の推進体制
 - ・ 防災推進監の設置

※ この職の設置については、ヒアリングでも何人もの職員から話があったが、職名については、危機管理監とするものや防災監とするものなどがあった。ここでは、総務課から確認した職名を記す。

これらは、震災の数年前から取り組まれてきたものが多いが、様々な取り組みが行われている。このことは評価されてもいいだろう。

しかし、十分だったとはいえない。以下その点について試みる。

1 職員の安全確保の問題

配置のある職員が、配置場所に赴くことを災害対策上の自分の役割として認識していたことは、職員の防災等に係る意識で書いたとおりである。その職員からは、配置場所は自宅の近くであり、勤務中にその場所に行くには津波の浸水危険のある場所を通ることからどうするのだろうかと思っていたとか、誘導はいつまでやっていつ自分が避難すれ

ばいいのか決まっていなかったのどうすればいいのだろうと思っていたといったような、自身の安全について不安があったとの声も聞かれた。また、津波注意報や警報で、海の近くの浸水危険がある場所にある施設の点検に向かわせられたが、危険だと思った等の声もあった。

この点について、幹部職員の何名かに、配置職員の避難に関する基準や勤務時間外等における対応等の基準等があったのかを質問しているが、わからない若しくはなかったという回答であった。役場に参集させることについての危険性の認識などについてもたずねたが、これも分からない若しくは危険という認識はあったがそういうものだと思っていたとの回答であった。一般の職員のヒアリングからも、そのような安全対策があったという話は聞かれない。

職員の安全確保は組織の重要な責務である。これも津波のイメージが影響しているのかもしれないが、例えば大津波警報が発表されたときに、職員はどうやって自分の安全を確保するのかなど、職員の安全確保について、組織として十分に対応してこなかったことがうかがえる。

2 教育訓練の問題

これまでの防災にかかる教育訓練についてたずねた結果をみると、教育訓練があったとする職員の多くは、3月3日の避難訓練を挙げている。

職員に対する教育訓練の状況

- ・あったと答えた者 : 35名
 - 3月3日の避難訓練 : 24名
 - 防災士の資格取得 : 3名
 - 中央公民館での訓練 : 2名
 - 図上訓練 : 6名
 - 講演 : 2名
- ・なかったと答えた者 : 37名
 - なかったと答えた者の中には、3月3日の避難訓練以外はなかったと答えた者4名や中央公民館での訓練以外ないと答えた者1名を含む
- ・不明 : 8名

この3月3日の避難訓練については、その内容がわかる実施計画のようなものは残念ながら入手できなかった。ヒアリングの結果から概ね以下のようなものであると考えられる。

- ・早朝に、町が流すサイレンとともに、町内の避難場所に住民が避難する。
- ・町内の避難場所のうち1カ所がメイン会場になって、消火訓練等各種訓練が行われる。
- ・役場職員（多くは避難場所の近くに住む職員）は避難誘導等の業務につく。

- ・避難場所担当の上記職員は、一定の時刻になったら参加人員を確認して本部に連絡する。また、参加者に対し町長メッセージを読み上げ解散となる。
- ・本部は役場庁舎に置かれ、参加人数の報告を受ける。災害対応訓練等は実施されない。

大槌町地域防災計画の災害応急対策計画の「避難・救出計画」には、『避難の誘導』として、「町本部長は、町職員を配置して誘導にあたらせるとともに」とあり、多くの職員は、この訓練で配置された場所が自分の担当であると思っていた（ヒアリングでは、配置は年度初めに職員に示していたとの話もあったが、それを認識していた職員はほとんどいなかった）。

しかし、それ以外の災害対策については、この訓練から職員が得られるものは見当たらない。つまり、教育訓練はなかったとする職員も多いことも含め、災害対策に関する職員への教育訓練は、必ずしも十分に行われてはいなかったものと思われる。この点、次に挙げる対応体制の問題とも関連し、職員の防災能力の向上に資するための教育訓練としての効果は薄かったように思える。

また、防災士の資格取得も進み始めていたが、震災当時はまだ2名しか資格を取得していなかったことなど、その取り組みが効果をあらわすまでには至っていなかったことも含め、災害対応ができる人材が育っていなかったことが考えられる。

3 津波防災に対する役場の対応体制の問題

まず、統率体制等災害対応体制の不備がある。

例えば災害対策上の自分の役割を知っていたかという質問では、前述のとおり、避難誘導等の役割を持っていない職員は災害対策本部（総務課）の指示で動くものとの認識を示している。また、他の質問でも、防災は総務課がやるものといった認識であったことがわかった。つまり、役場内では、災害対策の統率は、総務課で行うものという認識であった。

しかし、当時災害対策本部の運営を担う立場にいたであろう職員や班長以上の一部職員に対して、当時の統率体制を尋ねたところ、不明若しくはそれぞれが違った見解で、明確な体制は確認できなかった。

また、統率体制とも関連するが、初動対応について、当時の総務課関係者や災害対策本部員に、何のためにどこからどんな情報を入手し、誰がその情報の意味を判断し、誰が対応を考え、誰が対応を判断するのかについて質問したところ、不明確であった。

ヒアリング対象者にも、津波警報発表時の情報収集について知っていたら教えてほしいと質問したが、総務課関係を経験したことのない者は、多くは課の担当する施設等の被害調査と答えている。総務課関係に勤務したことのある者でも、検潮計や監視カメラの観測、テレビやラジオからの情報収集と回答している。

何のために情報を収集するかについて、これはあくまで推測であるが、長い間の災害対

策の経験から、災害対応のための情報収集ではなく、報告のための情報収集になっていたのではないだろうか。一部の幹部職員等に、潮位計の数値の意味を理解していたか質問したが、わからなかったとしている。検潮計の数字は把握するが、その数字の意味するところを理解していないというのは、その一例ではないだろうか。

また、災害が発生した後の対応をどうするかという点でも、マニュアル的なものがあったとの話はなかった。ヒアリングでは、マニュアルを作ろうとしていたところだったという話もあった。この取り組みは評価されるべきだが、残念ながらそれまでは、災害が発生した時にどうするかというような発想の下での取り組みがなされていなかったものと思われる。

それまでの教育訓練でみたとおり、災害対応について、実際の災害に即した実践的な訓練やその結果への反省と改善といった活動は行われていないようにみえる。もちろん、今回のような災害対応を迫られた経験があるわけでもなかった。このように、現実的な津波災害への対応がほとんどなかったこともあるだろうが、やはり実際に災害が起こるとしてその対応体制を考えてこなかったことが考えられる。

そしてその結果、どのような体制で災害対策本部を動かし災害対策を行っていくのか、大津波警報が発表された場合の具体的な対応はどのようにするのかについて、十分に準備ができてはいなかったものと思われる。

なお、防災手帳の末尾に書かれている「地震、津波の初動体制」については、第8章に記したとおりである。

4 備えの問題

最初にも述べたが、仮設本部設置の規定を設けたり、その実効性を確保するための防災行政無線の移動局の設置、中央公民館や避難所への防災倉庫の設置、中央公民館等への衛星携帯電話の配備、役場等への発電機の配備等、それなりにやっていたといってもいいだろう。決してやっていなかったわけではない。しかし、本部移設のための備えについてみれば、移設後の業務遂行のための整備が十分であったとは言い難い。本部を移設した後の情報収集や通信確保の体制は、当時中央公民館に設置されていたと思われる衛星携帯1台では十分ではない。また、中央公民館での災害対策本部員会議の開催場所は決まっていたようだが、職員が全員参集した後の業務遂行をどうするのかは十分に考えられていたとは言い難い（実際の災害対応状況もそれを物語っている）。

あくまで仮説ではあるが、このような状況が移設の判断を遅らせたということもありうるのかもしれない。

また、役場で災害対策を行うにしても、電気や通信の途絶に対して備えが十分でなかったことは、やはり震災当日の状況が物語っている。

なお、防災手帳の宮城県沖地震に備えたシナリオには、3日目までに本部を役場庁舎に戻して本格的な災害対策をするとしており、役場庁舎が使えることを前提としている。

今回の震災の結果からいうのではないが、地震による役場の倒壊等も含め、様々な資源等が使えなくなったことを前提に災害対策を考えることも重要である。

5 津波に対する学習の問題

ではなぜ、津波防災に対する取り組みが十分ではなかったのか。

ひとつは、やはり津波に対するイメージや認識の影響が大きいと思われる。防潮堤を越えるかもしれないと思っけていても浸水というイメージを持つ職員が結構いた。

また、防災手帳の25ページの、可搬型防災行政無線親局機器配置場所の項に、中央公民館に「地震津波発生時における役場庁舎の倒壊、浸水、停電被害で役場に設置している防災行政無線親局が使用不能になった場合に備えて、可搬型防災行政無線親局機器を配備しています。」と書かれてある。これは、地震津波に対する備えとして評価されるものであるが、想定は、地震津波発生時における浸水としており、この「浸水」という表現が、それを物語っているようにも思える。全体として、自分たちが危険になるという意識は高くない。そういった感じ方が、取り組みをおろそかにさせてきたのではないか。

※ この点、津波の「浸水域」といったような表現が適当なのかということも、考えてみる必要があるように思える。

これはおそらく、この地域において、津波というものが普通に語り継がれ、誰しも津波の知識があることから、皆が津波をわかったものと思っけていたからではなかろうか。このため、役場として津波についての理解を深める対応を怠っけてきたのではないか。防災の教育訓練でも明らかなように、津波についての職員に対する教育はみられない。その結果、職員自体も、そして役場の津波防災においても、津波の実体や危険性を十分理解しないまま取り組みを進めてきたために、上記のような体制にあっただのではないだろうか。

災害対策の基本は、災害についての理解である。まずはその災害について知ることから始めなければならない。知っけているつもりが、この津波を知るといっけて取り組みを妨げてきたように思える。そしてその結果、大槌町の津波防災体制が不十分となり、職員それぞれの津波に対するイメージがそれぞれの行動に影響し、役場への災害対策本部の設置につながっけて、そのほかの職員の行動にも危険が伴っけてたということであると考えられる。

この章の初めで述べたとおっけて、役場としては、防災体制の構築のためにいろいろなことをやっけていた。その点は評価されるべきであろう。しかし、津波防災に対する取り組みと見っけてた場合、十分だっけてたとはいっけてない状況がみえる。

そしてそれが、震災時の役場前への本部の設置やそれぞれの職員の行動につながり、犠牲者や危険な状況の発生を生んだものと考えられる。

なお、防災の後回しの問題をここで挙げておっけてたい。

どうしても防災は非日常と思われがちである。そのため日々の業務が優先され、災害に備えて体制を構築し、教育訓練を重ねて対応の熟度を高めるといった取り組みは、後回しにされやすい。

職員の繁忙について質問した結果、

- | | |
|--------------------------------|-----|
| ・目の前の仕事を片付けるので精一杯で余裕がなかったと答えた者 | 52名 |
| ・多少は余裕があったと答えた者 | 50名 |
| ・余裕はあったと答えた者 | 12名 |

※ 所属によって違ったとする者もあり、複数回答となっている。

となっており、どちらかといえば忙しかったようにも思える。

業務の繁忙の状況や一部職員からの日々の業務でいっぱいだったとの発言あったことから、防災が後回しにされる可能性も否定できないのではないかと思う。

災害というものも日常の普通の出来事でありいつでも起こるものであること、そしてそれも住民を守ることであることを考えれば、当たり前に対応できることとして身に着けておかなければならないことであるのは間違いない。

役場における防災体制が十分でなかったという問題を語る前に、日常的な取り組み意識についても留意する必要がある。ある時期防災に積極的に取り組んだとしても、それが組織的な意識から出たものでなければ、また元の木阿弥になることは、ままあることである。

第10章 これまでの整理

ここで、これまで述べてきたことを整理してみたい。

- 1 この問題は、40名近い職員の犠牲だけの問題ではないこと。そしてそれは、役場が避難や職員の安全確保について、適切な対応をとっていれば防げた事案であること。
- 2 しかし、役場における大津波警報発表時の行動基準のようなものは、明確ではなかった。
- 3 そのため、業務に忠実で住民の安全を考えていた職員は、置かれた状況によって、それぞれどうすべきかを考えた。
- 4 その結果、概ね以下の行動になった。
 - ・庁舎においては、災害対策本部員やその運営に関係する職員は、災害対策活動をしななければならないと思ったが、津波についての危険をそれ程思わなかったために、本部を役場に置き、周辺には待機の職員がいた。
 - ・避難誘導等の業務で配置のある職員は、その職務を行うことを考え、津波に対するイメージや指示の有無にかかわらず配置場所に赴いた。
 - ・避難の必要を感じ、役場庁舎などについて上司に相談できた職員は、上司の了解若しくは指示のもとに、住民避難を呼びかけたりしながら避難行動をとった。
 - ・単独公所等にいた職員は、公所の判断若しくは個人の判断として、避難行動や公所に留まる行動をとった。
 - ・出張などで不在だった職員のうち、津波の危険を感じた職員は危険回避行動をとったが、津波の危険を認識できず所属公所に戻らなければという意識だった職員は、役場等に向かった。
- 5 つまり、大津波警報発表時の行動基準が明確ではない中、職員の安全確保についての役場としての取り組みも十分ではなく、また安全確保を指示できるような人材も育ってはいなかったことから安全確保のための指示もなかった。このため、それぞれの職員の津波に対するイメージや安全確保に対する意識の違いと、それぞれのいた場所（状況）の違いによって行動の違いが生じたものと思われる。
- 6 そして、そのような状況を生んだのは、本来地域防災の中心となるべき役場として、津波防災に対するこれまでの取り組み方が十分ではなかったことである。

具体的には、津波に対する学習が十分ではなかったこと。そのため、組織として津波やその危険性に対する認識が不十分であった。このことが、津波防災対策をおろそかにさせた要因のひとつとして考えられる。そしてその結果、本部の移設や職員の安全確保が十分に考えられていなかったと思われる。

また、災害対応のための体制が不十分であったり人材が十分に育っていなかった。そのことも、安全確保の判断や行動に影響を及ぼしたと考えられる。

第11章 現場での危険回避

では、実際の現場では避難行動はできなかったのか。

当時の災害対応の状況から考えてみたい。

1 災害対策活動

当時の役場庁舎で行われていた災害対策活動について、第4章と重複する部分もあるが、改めてみてみたい。

ヒアリングの結果、次のようなものだったと思われる。

庁舎内は倒壊の危険があるという認識(以前から地震による庁舎の倒壊危険について役場内で共有されていた形跡がある)で、何名かの幹部職員等は、職員に外に出るよう指示をした。また、指示がなかった職員も、揺れている最中に若しくは揺れが収まった後に自主的に外に避難している。そして、余震とともに庁舎内外を行ったり来たりしていたようである。そうこうしながら外にテーブルや椅子等を出し、対策本部員会議や情報収集等災害対策本部の運用場所を設置した。

残された写真からは、テーブルの周辺で総務課長等がワンセグ等で情報の収集を行っている様子がうかがえる。また、公用車を庁舎前の広場に移動しラジオをかけていたとしているが、その情報が共有されていたかについては、ヒアリングの結果からは否定的である。

また同様に、写真を見ると、役場前の広場周辺には多くの職員がいる。これは、ヒアリング結果から、災害対策本部からなんらかの指示があるものと待機していたものと思われる。待機していた職員の中にもワンセグ等で情報を集めていた職員がいたし、同じく待機している職員がそれを聞いてもいる。しかし、その情報が全体で共有できていたかは、やはり疑問である。ヒアリングからみる限りは、おそらくその可能性は低いと思われる。また、得ていた情報も、ヒアリングからみると、大津波警報の発表や津波の予想高さ3メートルの数値、釜石に数十センチの津波が到達したといった情報であったと思われる。

【役場にいた19名が得た情報(複数回答)】

・情報を得た職員：12名

大津波警報 : 5名

津波の予想高3メートル : 5名

釜石の到達津波高 : 2名

潮位計の数値 : 5名

役場のポンプ(井戸)の水 : 1名

・不明、記憶なし : 7名

テーブルの周りでは、ボードに書き込みをしているが、写真からは3件の書き込みしか

確認できない。

※ 確認できる内容：「報発令」、「設置」、「から救出済」

また、倉庫にあった発電機を起動し、2階の総務課にある潮位計を稼働させた。そして、幹部職員ら何人かが潮位計のモニター数値を確認し、総務課から声を出して庁舎前の広場にそれを伝えている。人の記憶によってその数値もまちまちだが、2メートル56センチや2メートル80センチといった数値があがっている。監視カメラのモニターも起動したという発言もあったが、映像を見たとの発言もあるし映っていなかったとの発言もある。

消防や警察がいて無線で情報が入っていたとの発言もあるが、消防はいなかったとの発言もあり、その点は明確ではない。

災害対策本部員会議は開かれていないようである。情報がなく開かれなかったとの発言もある。

そこにいた職員の様子については、パニックになったわけではなかったとか割と冷静であったとの発言もある一方、頭が真っ白になった、手が震えて字が書けなかったという発言、泣いている職員もいたとか混乱している職員もいたとかといった発言があった。また、一人でいるのが不安だったのでそこにいたという職員もいる。

地震発生後の早い時期に、2名の職員がそれぞれ別の場面で、幹部職員に対して避難を進言したとしているが、一人は本部の指示に従うよう言われたようである。またもう一人は、それが幹部職員に聞こえたのかどうかかわからないとしている。結果として、それが避難行動にはつながらなかった。この職員のうち一人は避難誘導に赴き、一人は役場庁舎周辺に待機し、津波の襲来で屋上に避難している。

また、城山にいた職員が、津波を見た住民の声を聞いて、車載無線で役場に連絡を試みたが、つながらなかったとしている。

経緯は明確ではないが、総務課長が、このいても駄目だから中央公民館に移動するという旨の発言をしたのを、何名かの職員が聴いている。ヒアリングでは、その後移動を開始したとする職員もいたが、その発言の直後に津波だと言う職員の声が聞こえ皆が逃げたとする職員もいた。

2 情報の感じ方について

(1) 役場庁舎において得られた情報やその感じ方について

役場庁舎周辺にいた職員が、得た情報をどう思ったかについてみる。

大津波警報については、防潮堤を越えるとは思わなかったや、“大”がイメージできなかったとしている。また、大津波警報と3メートルの両方の情報を得た職員は、やはり防潮堤を越えないと思っている。3メートルの情報を得た職員は、ヤバイと思ったがこれまでの予報の経験から鵜呑みにはできないとか、これまで経験もないしイメージできなかったとしている。釜石の津波到達高については、数十センチだったことで、いつもどおりとかたいしたことはないという感じ方をしている。潮位計の数値に

については、数値の意味がわからなかったとしている職員がいる一方、なんとなく危険だという感じを持った職員もいる。

気象庁が15時14分に発表した津波予想高6メートルの情報は、入手できなかった。その理由として、ヒアリングでは、ワンセグ情報は画面が小さくわからなかったとの発言がある。また、ラジオは、調べたところ、NHK及びIBCはその情報を発信していない。エフエム岩手は、15時18分に放送したが、当時の大槌は電波状態が悪かったとのことであった。

(2) 沿岸部にいた職員の感じ方について

津波に関する情報をどう思ったかについて、沿岸部にいた職員全ての感じ方をみてる。

ア 大津波警報を入手した者の受け取り方については、

- ・避難を意識するきっかけとなったり、避難をしなければいけないという確信や追認効果をもったもの（最初の地震で避難を考えた者に多い）
- ・住民の避難を考え誘導等の業務に就かなければという意識を持たせたもの（津波は考えたが避難は考えなかった者に多い）
- ・津波を意識させたもの（最初の地震で津波を考えなかった者がそう思っている）
- ・規模についてのイメージは、前述のとおり、“大”のイメージがわからなかったといったものもあるが、大きいとは思ったが防潮堤を越えるイメージはなかった等、防潮堤を越えるという認識にはいたっていない。

※ 最初の地震やその後の余震で、防潮堤を越えると思った職員が7名いると述べてきたが、大津波警報の情報を得た職員だけに限ってみると、そう思った者はいなかった。

イ 3メートルの情報を入手した者の受け取り方については、

- ・防潮堤の高さが6.4メートルなので大丈夫
 - ・せいぜい街が浸水する程度
- といったイメージを持っているほか、
- ・これまでの予報の経験から鵜呑みにはできない（再掲）
- といった受け取り方をしている。

ウ 釜石に何十センチかの津波が到達したとの情報については、いつもどおりだとかたいことはないとの印象を与えている。

エ 釜石や仙台での津波の襲来情報は、直接映像を見せられた者もいたが、危険情報として認識されている場合と、状況が違うので大槌は大丈夫と認識されたり嘘だろうと思ったというように、危険と認識されていない場合にわかれている。なお、津波の映像情報については、一人の職員はそれを本部員に伝えようとしたようだが、本部職員を見つけることができずに避難誘導対応に移動している。

総合的に見ると、大津波警報の情報は、当初から津波や避難を考えた者にとっては避難意識の確認効果を持ったと思われるが、それ以外の者には避難意識を持たせるまでにはいたっていないように思われる。また、3メートルの情報については、むしろ安心効果を持たせてしまったように思える。加えて、その数値についての記憶はそれぞれが違っているが、釜石に数十センチの津波が到達したという情報は、いつもどおりという感覚を持たせてしまっている。

これらのことから、庁舎周辺にいた職員にとっては、得た情報が避難の必要性を認識させるものとはなっていないものと思われる。

3 危険回避の意識

職員や組織の安全を確保する（守る）意識についてたずねたところ、あったと答えた者は25名、なかったと答えた者は50名、不明が5名であった。

安全側に立つ行動を起こす意識については、あったと答えた者は34名、なかったと答えた者は45名、不明が1名であった。

職員の安全確保は組織の責任でもあり、また別の章で述べるが、職員や組織の無事は、最終的には住民を守るという役場の目的遂行のために必要なことである。そして、安全側に立つ行動意識は、その職員や組織の安全確保のために重要な意識である。

このような意識の不足が、災害対策本部自体の避難という行動を取らせかねた原因のひとつと考えられる。

また、ヒアリングの中で、避難は住民が先であるとか住民より先に逃げられない、自分たちは最後といった回答がみられた。

前述のとおり、職員や組織の安全確保は、住民が先か役場が先かという問題ではない。しかし、当時そのような意識が職員に潜在的にですらあったとすれば、それが本部移設の決断を遅らせたかもしれないということもあるのかもしれない。

4 総括

職員各自の持つ津波に対する認識やイメージにより津波の危険を認知していないと思われる状況であったことや、統率体制や初動の対応の仕方も不明確であり、災害対応のための人材も十分に育っていない状況であったことを考えれば、あの当時庁舎周辺で入手できた津波関連の情報や当時の職員の危険回避の意識などから、本部の移設や職員の避難の判断は、かなり困難だったものと思える。

また、これは想像以上のなにものでもないが、これまで経験したことのないような大地震、庁舎の倒壊の危険や頻繁に襲う余震、庁舎前での災害対策活動、停電による情報遮断や通信不能、不安に怯える職員といった異常な環境下において、場合によっては正常性バイアス*のような状態になっているということも考えられる。もしそうであれば余計に、異常を感じて適切な行動を取ることは難しくなる。

ヒアリングでは、判断のために情報を集めようとしていたという話もあった（一方で、情報待ちの状況だったとの話もある）。何の判断なのか。あの時役場が判断するのは、まずは住民に対する避難の指示若しくは勧告の発令についてである。しかし、大津波警報が出れば、どちらかは出すことになっている。1年前のチリ地震の時は、避難勧告だった。それほど情報を必要とする判断ではないと思われる。おそらく、大津波警報による自分たちの避難や中央公民館への仮設本部設置の意識が不十分な中で、通常の初動体制として情報収集等を行おうとしていたのではないか（もしかして、前述の正常性バイアスもあったかもしれない）。そして、あのような電気も通信も庁舎も使用できない状態で対応しながら、ここにも十分な災害対策ができないと気づくまでの間、庁舎前にとどまっていたものと思われる。

ヒアリングでは、本部移設について総務課長に対し進言があったとの話もあったが、いずれ総務課長が、このような異常な環境下ではあったものの、冷静に本部移設を決断したときすでに、津波が役場に迫っていた。

【正常性バイアス】（広瀬弘忠著「人はなぜ逃げおくれるのか」集英社新書から引用）

「私たちの心は、予期せぬ異常や危険に対して、ある程度、鈍感にできているのだ。（中略）そのようなわけで心は、“遊び”をもつことで、エネルギーのロスと過度な緊張におちいる危険を防いでいる。ある範囲までの異常は、異常だと感じずに、正常の範囲内のものとして処理するようになっているのである。このような心のメカニズムを、“正常性バイアス”という。この正常性バイアスが、身に迫る危険を危険としてとらえることを妨げて、それを回避するタイミングを奪ってしまうことがある。」

第12章 津波の学習等の問題

1 津波の覚え方について

なぜ職員は、津波についてのイメージや認識が十分ではなかったのかを考えてみたい。

なぜそのイメージを持ったのかについてたずねた結果は、次のようになっている（複数回答）。

- ・写真や本、絵、映画、アニメ等・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10名
- ・家族等の体験談（親、祖父母、親戚）・・・・・・・・・・・・ 7名
- ・自身の経験（昭和35年のチリ等の津波体験）・・・・・・・・ 7名
- ・自身の経験（津波注意報や警報についての経験）・・・・ 6名
- ・テレビ等による他地域の津波映像（スマトラ、日本海中部等）・ 5名
- ・家族以外の体験談・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4名
- ・テレビの報道（津波映像以外）・・・・・・・・・・・・・・・・ 3名
- ・津波のCG・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2名
- ・洪水や水害のイメージ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2名
- ・不明等・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 37名

また、それまでの津波についての学習機会については、

- ・親等経験者の話・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 30名
- ・避難訓練・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 21名
- ・小学校等・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 20名
- ・絵や本、アニメ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10名
- ・シンポジウムや講演・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3名
- ・ない・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 18名

自分自身で学んだ経験については、

- ・有：14名
- ・無：65名

※質問のし忘れ1名

となっている。

このように、どうやってそう思うようになったのかや何で覚えたか（学習したか）をみると、家族などの経験談や小学校での学習、避難訓練での話が多い。また、職員自身の経験からそうイメージしている場合もあるし、報道映像や津波をテーマとした映像媒体によるものもある。

過去の経験に基づく話（伝承）は、その経験の範囲でしか語られないことが多いため、

限定的な知識に留まり、それが間違っただけという認識に結びついていったことが考えられる。そしてそれは、自身の経験も同様である。

映像媒体では、アニメや映画のような誇張されたものや漫画的な描き方をしているものもあり、間違っただけのイメージを持たせる結果となっている。また県が制作したCGでも、その描き方から、誤った印象を持った職員もいる。

そして、自らが津波について学んだことがあるかについては、ほとんどの職員はないと答えている。また、あったと答えている職員についてみても、歴史的なものであったり数値的なものであったり、津波そのものの姿について学んだものはわずかである。そして、その学習の範囲も、津波のスピードといったような部分的なものであった。ヒアリングで、ある幹部職員が、「(津波の)メカニズムを学んでこなかった。」と話したが、まさしくそのとおりであろう。

職員の津波に対するイメージは、このように津波に関する知識の得かたで決定づけられてきたように見える。そして何より、それで知ったつもりでいて、自身で学ぶことがなかったように思える。この結果、津波の本当の危険を知ることができないまま3月11日を迎えてしまったのではないか。

【誤ったイメージの植え付け等の例】

- ・小学校の防災教育として、津波経験のある高齢者の経験談を聞いたが、それは昔のことだと思っていた（今は防潮堤もあるし大丈夫）。
- ・家族の知っている津波というものの話を聞いて育ったが、たいしたことはないと思っていた。
- ・家族の話では、津波はここまでは来なかったとか、ここは水が来たが大丈夫だったと教わった。だから（子供心に）大丈夫だと思っていた。
- ・自分で見たチリ津波は、あの程度だった。あんなもんだと思っていた。
- ・自分で見たチリ津波では、船の艦綱が引きちぎられた船が流された。あの力は怖い。
※実際に経験した者は、それが津波だと思ってしまっている。そして、それをそれぞれで感じ方で、危険なものと思ったり危険なものではないと思ったりしている。
- ・アニメを見て、子供心にあんなものかと思った。
- ・県のCGを観て、湧き上がってくる感じを持っていた。
- ・スマトラの映像は上から撮っていた。水が流れてくるが、高い所にいれば流されないと思っていた。
- ・平成22年のチリ津波の時、久慈の漁港の映像は、早送りだが水位が上下するものだった。なので、ああいうものかと思った。
- ・津波の怖さを実験する時、水を傾斜のあるところで流して記者が足を取られるような映像を流す。津波は数十センチでも流されるんだと思ったが、逆に津波はああい

う（流れる）ものだと思っていた。

- ・映画で、サーフィンのビッグウェーブのような波に船が襲われるものがあった。ああいうものかと思っていた。（「日本沈没」の映像を挙げる者もあり）
- ・津波は恐いものだと教わった。→だから逃げた若しくはそれは昔の話と思っていた。

このように、伝承がそれまでの経験にもとづき伝えられるため、災害について本当の姿を伝えていない可能性があるということである。そして、伝承内容で本当の災害の姿を知っているものと勘違いしてしまうと、自ら学ぶこともなく、災害の危険について十分に認識できず、危険の回避ができないという事態に陥るということである。つまり、折角の災害伝承が、逆に危険の発生を招く状況を生んでいるのではないかということである。

また、映像媒体等の表現の仕方や伝え方についても、誤った知識を与えかねないことを意識しなければならないと考える。

地域防災力の強化や防災教育の必要性がいわれるが、この点を考えて進めなければならないのではないのか。以下でその点について考えてみたい。

2 伝承の問題について

どのようにすれば、将来において災害の危険を回避することができる伝承となるのだろうか。

危険を回避するには、災害そのものの学習が必要であることは述べたとおりである。しかし、災害は、環境の変化に伴い、常に変化し進化する。ある時点で正しかった災害に関する知識は、その後常に正しいとは限らない。そしてまた、自然は未知数でもある。ここに、過去の災害を伝承するということの危険のひとつがあるように思える。

では、今回の被災を踏まえて伝えられなければいけないことは何か。

おそらくではあるが、次のような点ではないだろうか。

まずひとつは、津波の本当の姿を学ばなかったこと。

伝承や記録は、ある時の津波のその一部についての表現（姿）である。それは、間違っただけを教えているということではない。津波というものを理解し、伝承で実際の現れ方を把握することがなければ、間違っただけのイメージにつながってしまいかねないということである。

我々の経験はあるものの一部であり、それがそのもののすべてを表すものではないし、本当の姿を伝えるものでもないかもしれないということから始める必要があるのではないか。

それは、別のいい方をすると、情報に意味を与えるということかもしれない。

ひとつの事例を示したい。3月3日の避難訓練で、町長メッセージが読み上げられるこ

とは、前に述べた。その平成17年3月3日のメッセージの中に、「明治二十九年の三陸大津波では、十メートルを超える津波が押し寄せ、」とある。この10メートルという数字の持つ意味は、大きい。防潮堤の高さが6.4メートルであることを知っていれば、それを越える津波があったということになる。しかし、職員のヒアリングでは、メッセージを呼んだという職員はいても、そのことについて認識していた職員はいなかった。

情報に意味を与えることは難しいことかもしれないが、被災経験を伝えていくにしても、その伝承の持つ意味が伝わらなければ、まさしく意味を持たないものになってしまう。その点についても、考える必要があると思う。

そして、災害についての正しい知識を持たないとまたあのような悲劇を繰り返すということ（学びの重要性）が伝承され、その結果として防災について学ぶ地域文化が形成され、危険回避のできる住民が普通に生活している地域が作り上げられていることが、災害による人的な被害の軽減につながるのではないかと考える。

千年に一度なのか百年に一度なのかはわからないが、津波から逃れられることができない三陸に暮らす人間として、津波災害を伝えることは大切だが、その伝え方が安心情報にすり替わる可能性もあることに留意し、また、災害は常に同じではないことや災害は進化することも頭の中において、津波について学ぶことの大切さと学ばないことの危うさを伝えていく必要があると考える。

しかし、今まで津波を知っていたつもりでいた人間が、改めて津波について知ろうとすることが難しいことだということも理解できないではない。その点は、やはり防災というもの原点に帰って、災害を知ることの重要性を認識するとともに、自分の知識に謙虚に向かい合う必要性を認識することも重要になると考える。わかったと思っていることが、一番危険なのかもしれない。

もうひとつ重要なことがあるように思う。いくら津波の学習をしたとしても、果たしてあのような津波をイメージできただろうかという疑問である。個人的には、否定的である。では、どうすればいいのか。結局は、津波の本質を理解するとともに、万が一に備える感覚を持つことが重要だと思う。もしかしたら、自分たちの行っている安全対策を超えるものや予想外のものが来るかもしれないという想定で、安全を確保する意識である。このことも含めた災害の伝承であることが必要だと考える。

また、津波についてのこのような感じ方は、けっして役場の職員に限ったことではないことにも触れておきたい。被災された住民の方々による記録集等には、同様の感じ方が多くみられる。この津波に対して持ってきたイメージや認識の問題は、地域としても考えなければならないものではないだろうか。

第13章 役場に対する支援について

しかし、役場の津波防災についての認識や取り組みが不十分だったから、今回の事案は発生したということで、片づけていいのだろうか。

以下、その点について考えてみたい。

1 気づきの問題

津波防災への取り組み方や組織の安全確保の重要性についての気づき、そして津波に対する組織的な学習は、なぜ生まれなかったのか。

役場における津波防災でも少しふれたが、組織の安全確保の問題の原因が、我々の災害対策の目線にあったのではないかということである。

災害対策基本法における市町村の責務は、住民を災害から守ることである。地域防災計画も、どうやってそのことを実現するかが主題である。そこに組織の防災（安全確保）という目線はない。

※ 災害対策基本法第5条（市町村の責務）において、住民（国民）の生命、身体及び財産を災害から保護するための計画作成や実施の責務を負うとされている。

別に、災害対策基本法に、組織の防災が規定されるべきだとかを言っているのではない。役場の責務（仕事）として、住民を守ることだけが強く意識されていたのではないかということである。そのため、自分たち（役場）がどうこうという感覚が生まれにくく、とにかく住民のために災害対策を行うという意識だけが強かったのではなかったのかということである。

役場の安全確保等は、危機管理や事業継続マネジメントの中で考えることだとの指摘もあろう。しかし、そのような気づきは、少ない職員で多くの業務を抱え、目の前の日々の業務に追われる小さな自治体には困難なのではないか。また、気づくための機会もなかなかないように思える。

つまり、行政として地域防災を実施しようとしたとき、どうしても業務として考えることから、そこに書かれていることだけを行おうとする。そうすると、そこには役場がどうなるかという目線がないため、ほとんど意識に上らないことがひとつの背後の原因としてあり、また、危機管理を理解する機会にも恵まれないことから、その面からの役場の安全や機能維持、事業継続といった発想もなかなか生まれにくく、その結果として今回のような事案が発生したとはいえないだろうかということである。

けっしてそれは、責任転嫁をしようとしているのではない。役場の自主的な取り組みに任せていては、現実的には、例えば危機管理についての基本的な考え方を理解し、それを役場の組織に取り入れるための活動をするというのは、現場で見える限り、おそらく現実的ではないような気がするから敢えていうのである。

また、防災の取り組み方も同様である。具体的にどのような考え方でどうすればいいの

かといった教科書的なものは、なかなかないように思える。

これらの結果として、津波の学習や組織としての防災（安全確保対策）が十分でなかったのではないかと。

これらの問題について、小さな自治体の実態を踏まえた気づきや教えの支援を考えなければ、結果としてまたこのような不幸な事案が発生し、ひいては住民の安全・安心な生活に支障をきたすこととなるのではないかと危惧するのである。

知らないということ、知らなかった人間が悪いとして片づけてしまったのでは、また同じことが繰り返される。

確かに、役場に勤務してから出会ったいくつかの事例には、役場社会が井の中の蛙状態であったかもしれないことをうかがわせるものもあった。しかし、繰り返しになるが、役場の業務は多岐にわたり、それに少ない職員で対応しているのが実情である。アンテナを高くして云々とはよく言われるが、実際にはなかなか難しい。通知さえ出せば、なんでも通知先がそれを実行するというのは幻想ではないのか。現実はまだ厳しいのではないかと。やはり、周辺環境が気づきを与えられるようにすることも重要だと思う。

危機管理意識のもとに、自分たちの組織の目的や責務を理解し、自分たちが被災することでその目的の達成や責務の遂行にいかにか支障を及ぼすかを認識し、そして津波をはじめとする自らの組織についての危機について組織で共有し、組織の事業継続のための安全確保を含めた対応を考え備えておくことが重要である、と言うのは簡単である。しかし、繰り返すが、小さな自治体が独自にそれに気づき学ぶのは、なかなか困難でないかと思う

周辺が、その点を考えて、より現実的な防災体制強化のために、小さな自治体を支援することも必要ではないだろうか。

とはいえ、役場としても、待ちの姿勢ではいけない。気づきのできる職員を育て、その気づきを組織のものとして生かしていくシステムをつくることも重要だと考える。どのような組織内システムがあるのかについては、様々な取組み事例があるものと思われる。そういった事例を参考にして、気づける役場をつくり上げる努力も必要である。

2 津波情報の問題

そしてもう一点、あえて挙げておきたいのが、津波情報の問題である。

この検証報告でここまで書くべきかは悩むところだが、あえて今後の防災に生かすという視点で記述したい。

現場での危険回避に書いたが、予想される津波の高さ3メートルという情報が、安心情報になっている。なぜ3メートルという数字になったのかの説明は説明として、その発表する数字が、現場における行動の判断基準になるということ、津波情報を発表される方々

には理解してほしい。

津波情報発表の目的は、早く数値を出すことではないはずである。住民の安全が、その最終目的ではないのか。

おそらく、完全な予想などはないと思う。ならば、そうでない可能性についても触れるべきではなかったか。

また、職員の中には、警報や注意報が出てもこれまでも来なかったのも、またそうだろうという感覚で大津波警報をとらえていた者もいた。別に、予想が実際と違っていただけを責めるのではない。このような感覚をどう防ぐのかということも、大きな課題ではないか。例えば、予想と違った理由について、そもそも予想というものほどのようなものであるかの説明もあわせてすることにより、聞く側の意識も違ってくる可能性もあるのではないか。このような取組みを検討し実施することで、オオカミ少年効果のようなものがなくなり、危険を回避する行動の発端になればと思う次第である。これは勝手な想像であり、この見方についてはいろいろ批判もあるかもしれないが、あえて述べておきたい。

一方、役場としても、前にも記したが、情報に意味を持たせる見方をする必要もあると考える。気象庁が出した情報をどう捉えるべきなのかを考え、その上で、危険回避の意識を持ちながら、住民の安全、職員や組織の安全を確保することが必要だと考える。

第14章 今後に向けて

今回の事案は、大きくは、津波についての理解と役場における津波防災体制（職員や組織の安全確保のための取り組みも含む）の不備から、職員個々の資質による対応に依存することとなったこと、そしてその職員も、津波に対するイメージや認識から危険を十分に察知できなかった結果により生じたものと考えられる。

そして、その背後には、津波についての伝承や学習の問題、災害対策における自分達組織についての目線の欠落といった問題があるのではないかと思われる。

そのため、今後は、以下の点を進めることが必要と考える。

1 危機管理の考え方の習得

例えば、役場の機能が失われたらどうなるか。当然役場の責務が十分に果たせなくなるだろう。それは許されることなのか。責任を問われるという消極的な意味ではなく、ヒアリングでも出てきた、住民のためという積極的な意味で許されることではない。そして、そのような状況を生む危機というものは、当たり前目の前にある。そういった意識や感覚がなければ、形式的に体制を整えても意味をなさない。

順番からすれば、2に掲げる津波防災体制の構築を先にすべきなのかもしれないが、そのような意味から、危機管理について先にあげたい。

ヒアリングでは、危機管理や事業継続（計画）に関する理解について質問している。その結果を次に示す。

危機管理にかかる職員の認識等の状況を見てみると、

○危機管理という言葉を知っていたと答えた職員：55名／80名

○危機管理のイメージ

- ・主に防災のイメージとした者：27名（うち2名は次の個別のイメージもある者）
- ・個別のイメージでとらえている者：11名
 - ※ サーズや0-157等の感染症問題、情報セキュリティ、鳥インフルエンザ、児童等の安全・学校の安全、2000年問題、北朝鮮の飛翔体問題
- ・一般的にとらえ方をしている者：9名
 - ※ 最悪を想定すること、自分やまわりの身の安全を守るイメージ、被害を受けてもリカバリーできるようにすること、危険な時や非常時に何か対策をすることやできるようにすること、一人ひとりが思うことが重要
- ・言葉を知っているレベルの者：10名

このように、多くの職員は、危機管理についての理解が十分ではないと思われる。

ヒアリングでは、役場の危機管理体制についても質問しており、震災以前に役場に危機

管理体制があったという回答もなかったという回答もあったが、危機管理に対するイメージが不十分であるので、その結果についての判断は避けることとした。

危機管理については、多くの言われ方がある。

一例を示すと、

① 危機とは（榊弘文堂発行 吉井博明+田中淳編「災害危機管理論入門」より）

「特定の主体（個人・家族・企業など）や社会（地域・国など）にとって、その存在を大きく脅かす事態（イベント）が突然発生・継続している、もしくは切迫している状態」

② 危機管理とは（同上）

「危機（被害）の発生を未然に防止ないし軽減するとともに、発生した場合に備えた準備に万全を期し、一旦危機が発生した場合には、被害を極小化するためにできる限りの応急対策を実施し、その拡大・波及を防ぎ、さらに復旧・復興を迅速に行うための対策を総合的に行うこと」

としている。

行政にとっては、住民や地域の危機管理とともに、組織の危機管理も行う必要がある。この考え方が十分でないため、組織の安全確保という面からも、危機の想定や危機への対応についての検討等がおろそかにされてきたものと思われる。

その結果、役場として危機としてとらえるべき津波について学ぶこともなく、自分たちのイメージや認識で判断してきたこととあわせ、組織の安全確保といった意識も十分ではなかった。そして、職員の安全確保についての対策、本部移設も含めた津波災害についての防災対策や職員の教育訓練も十分ではなかったものと考えられることは既に述べたとおりである。

また、事業継続（計画）の考え方についても聞いているが、ヒアリングの結果は、誤解も含め74名が事業継続（計画）の考え方を理解していない。また、理解していると答えた職員についても、新型インフルエンザのパンデミック（世界的大流行）に備えた重要業務（優先業務）をどうするかといった点での理解等であり、十分な理解があったかは疑問である。

事業継続にかかる計画やマネジメントは、危機管理の一つとして考えられる。

ISO 22301では、事業活動を、「一つ又は複数の製品・サービスを生産する又は提供する組織によって（又はその組織のために）行われるプロセス又は一連のプロセス」と定義している。また、事業継続を、「事業の中断・阻害などを引き起こすインシデント*の発生後、あらかじめ定められた許容レベルで、製品又はサービスを提供し続ける組織の能力」と定義している。

※ インシデント（ISO22300から）

「中断・阻害、緊急事態又は危機になり得る又はそれらを引き起こし得る状況」

そして、事業継続マネジメントを、「組織への潜在的な脅威、及びそれが顕在化した場合に引き起こされる可能性がある事業活動への影響を特定し、主要な利害関係者の利益、組織の評判、ブランド、及び価値創造の活動を保護する効果的な対応のための能力を備え、組織のレジリエンス*を構築するための枠組みを提供する包括的なマネジメントプロセス」と定義している。

※ レジリエンス：復元力、回復力、強靭さ

事業継続計画は、「事業の中断・阻害に対応し、事業を復旧し、再開し、あらかじめ定められたレベルに回復するように組織を導く文書化された手順」と定義している。

そして、資源に関する要求事項の設定の中で、8.3.2資源に関する要求事項の設定として、「組織は、選択した戦略を実施するための資源に関する要求事項を決定しなければならない。考慮すべき資源の種類には次のようなものが含まれるが、これだけに限らない。」として、「a) 人、b) 情報及びデータ、c) 建物、作業環境及び関連ユーティリティ、d) 施設、設備及び消耗品、e) 情報通信技術（ICT）システム」などを挙げている。

このような考え方の理解不足が、津波というインシデントに対し、脆弱な対応を生んだものと考えられる。

事業継続についての考え方を、職員がどこまで理解する必要があるかは難しい問題である。しかし、住民の安全を守るという責務を担う組織として、住民のためにも組織を守ることの重要性を認識し、その取組体制を築くことが重要であることは間違いない。また職員の安全確保は、事業継続の観点からのみ語られるべきことでもないだろう。職員の安全を確保するというのは、組織の重要な努めである。

これは、危機管理についての理解がなかったから、職員や組織の安全を確保を含めた津波防災体制が不備だったという意味ではない。危機管理を知らなくても、職員や組織の安全確保が重要であるとの認識さえあれば、対応はできるだろう。ただ、役場や職員の安全、災害（危機）の想定、対応体制の構築などといった取り組みは、危機管理に含まれるものである。もし、役場として危機管理についての理解があり、そのための取り組みを行っていれば、今回の犠牲は防げたのかもしれない。

危機管理の基本は、その意識ではないかと思う。その意味でも、最初に役場として取り組むべきことは、職員に対する危機管理の考え方を知ってもらうことだと考える。

※ 付け加えるならば、より危機管理や事業継続マネジメントの重要性を認識するためには、組織の社会的責任ということの理解も重要ではないかと思う。

2 1に基づいた災害対応体制の構築や教育訓練

検証から、以下の点を考えていくべきだと考える。

(1) 災害の理解

防災の基本は、災害を知ることである。しかし、それまでの津波についての知識の得かたが、逆に津波に対する安全感を抱かせる結果となったように思える。

その点、今後の防災教育として、以下の点に留意しながら進めることが必要と考える。

ア 津波の本質を学ばないまま伝承や経験からだけで理解をすることが危険なものであること

イ つまり、津波の本質を学ぶことが重要であり、その上で具体的な事例としての過去の事象を伝えること

ウ そして、我々は自然について全てを理解できているわけではないことや万が一に備える感覚が重要であり、やはり避難が大切であること

(2) 津波防災体制の構築

ア 災害対策の基本は住民の安全であるが、それを実現するためには、役場も無事（安全）でなければならないことを理解すること

イ その上で、職員の安全対策や組織の安全対策（機能維持対策）を考えること

ウ また、役場内の災害対応策として、以下の点を進めること

① 統率体制の構築

どのような体制で災害対策組織を動かすのか

② 災害対応体制の構築

- ・発災危険時及び発災時における災害対応
- ・職員の役割
- ・活動の内容

③ 人材育成のための教育訓練

- ・災害対応の全体像の理解
 - ・自らの役割の実現と安全確保
 - ・情報の理解
- 等

具体的にどのような体制をとるかは別として、災害時の対応の在り方やそのためには備えも含めてどうあるべきかを考えて、役場全体の災害対応体制を構築し、そして実効のあるものにするための教育訓練を、計画的・継続的に進める必要があると考える。

なお、ヒアリングでは、発災後の対応について、何をどうやったらいいかわからなかったという声が多く聞かれた。災害対応は、この点も含めて考える必要がある。

これまで何度か、役場の津波防災への取り組みが不十分といった表現をしてきた。しかし、組織をつくるのは人である。役場という組織をつくるのは、トップを含めた職員である。その意味で、トップはもちろん職員が、組織にとって重要な考え方である危機管理について理解し、その上で、防災部門が防災の取り組み方を、組織や職員の安全確保も含めて考え、組織としての体制を構築していくことが望ましいと考える。

なお、役場の存在目的についての質問で、一部の職員には、住民より下だというイメージや住民からの苦情などに我慢しなければならないという感じ方、税金で食べているんだから文句を言うなどと言われる損な仕事とか、何かあった時自分のことより住民がメインという感じ方もあった。

ヒアリングの結果からは、直接このような感じ方等が庁舎前からの移動を遅らせたというものは見いだせないが、例えば誘導の役にあった職員からも、住民より先に逃げられないうちで逃げたいと思っていたとの発言もある。また、災害時における役場のあり方についての回答でも、自分を犠牲にしても、住民を優先して避難という感覚を持っている職員がいる。

これは、あっちかこっちかという問題ではない。あっちもこっちもになるための方策を考える必要がある。

また、災害時における役場のあり方を考えたことがない職員もいることや回答のばらつきがあるということは、防災に関する教育訓練等からも見て取れるように、組織として職員に対する災害時のあり方の指導徹底が不十分だった結果とも考えられる。災害対応は、全職員が共通の認識のもとにそれぞれの役割を全うすることが重要であり、そのような考え方をもとに、災害時における対応のあり方等にかかる教育訓練を進めるべきと考える。

3 気づきができる組織づくり

防災に限らず、目の前の事務処理だけでは、その背後にある重要なことに気付かないことが多い。気づきができ、そしてそれを生かせる組織体制を構築することも重要と考える。

4 住民との共有

防災は、地域全体で作上げるものである。役場だけが頑張るものではない。地域全体で防災のあり方を共有し、地域に暮らす皆がそれぞれの取り組みを進めるよう、大槌の防災のあり方や進め方を共有するべきだと考える。

5 トップのリーダーシップ

このような組織的な取り組みは、トップが必要性を十分に認識して先頭に立って進める必要がある。最大の推進力としての、トップのリーダーシップを願うものである。

【参考】

検証に係るヒアリングの内容

1 初動について

(1) 位置

- Q 最初の地震発生時における位置
- Q 1度目の地震でどう思ったか
- Q 津波のことを考えたか
- Q 津波が防潮堤を越えると思ったか。
- Q 避難しなければいけないと思ったか
- Q 1度目の地震の時、自分はどうすればいいか考えたか

(2) 大きな余震について（15時06分及び08分）

- Q どこにいたか
- Q どう思ったか（地震に対する感じ取り方（津波のことを考えたかどうかも含む））
- Q 津波が防潮堤を越えると思ったか
- Q 避難しなければいけないと思ったか

(3) 地震発生後に得た情報の内容

- Q 最初の津波警報は入手したか（3メートルの認知はあったか）
- Q 2度目の津波警報（6メートル）は入手したか
- Q その他自分の意識や行動に影響を及ぼす情報はあったか
- Q 情報を得るために何らかの行動を起こしたか
- Q 住民の避難を見ていたか又は知っていたか
- Q （上記の質問を総合して）自分は大丈夫だと思ったか
- Q 感じた結果から何らかの行動をとったか（避難、上司への提言等）
- Q 職員の避難等の組織行動を促す発言を行ったか、またはあったか

(4) 指示や下命について

- Q 地震発生後に職場及び役場で行っていた災害対策活動はどのようなものだったか
- Q 地震や津波警報後に指示や下命はあったか
- Q 指示や命令を出したか（幹部用）
- Q 本部設置の経緯は知っているか

(5) 地震後の行動内容

- Q どのような行動をしたか

2 安全・安心について

Q 大槌町があんな津波が来る町だと思ったこと（考えたこと）はあったか。

3 津波に対する認識や理解について

Q 津波はどのようなものだと思っていたか

Q それは何故か&津波をどこでどのように覚えたか

Q 津波について学習する機会があったか

Q 津波というものについて自分自身で深く学んだことはあったか

Q 津波によって役場等にいる自分たちが危険な状況になるかもしれないということ
を考えたりイメージしたりしたことはあったか

4 危機管理等に関する意識について

(1) 危機管理について

Q 震災以前、危機管理という言葉を知っていたか

Q 危機管理というもののイメージはどんなものか

Q 震災以前に役場の危機管理（体制）というものを意識したり考えたりしたことは
あったか

Q 危機管理について学ぶ機会があったか

Q 役場の存在目的を考えたことはあるか

Q 災害時において役場はどうあるべきか考えたことはあるか

Q 事業継続（計画）という考え方をその当時知っていたか

(2) 危険回避（職員の安全、組織の安全の確保）について

Q 職員及び組織を守る（維持する）という意識はあったか。

Q 安全側に立つ行動を起こす意識はあったか

Q 津波対策として考えていたことはあったか（来ると思って準備していたか）

5 それまでの危機管理体制及び防災体制について

(1) 危機管理体制について

Q 役場では組織的に危機管理体制がとられていたと思うか

Q 危機管理に関する職員への教育訓練の機会があったか

Q トップや幹部職員に危機管理意識はあったと思うか

Q 役場のトップや幹部職員が危機管理体制の構築の重要性や必要性等について話し
たり指示したりしたことを知っているか（伝聞でも可）。

Q それまでの役場に危機管理について考える雰囲気はあったか。

(2) 防災体制について

Q 地域防災計画の存在を知っていたか

- Q 職員の避難規定がないのを知っていたか
- Q 災害警戒本部や災害対策本部の設置基準や参集基準は知っていたか若しくは教わっていたか
- Q 津波警報が発表された時の情報収集体制はどのようになっていたか知っているか
- Q 災害対策上の自分の役割を知っていたか
- Q 防災に関する職員への教育訓練の機会があったか
- Q それまでの防災訓練についてどう思うか
- Q 住民の安全を確保するための以下のための対策についてどのように理解していたか

*情報伝達対策

*避難支援対策

- Q 中央公民館への本部移設規定を知っていたか

(3) 統率体制について（幹部職員用）

- Q 当時の災害対策にあたっての統率体制（参謀機能、情報収集、状況判断、対応検討、決断、指示等）はどのようなものだったのか

(4) 組織の雰囲気等について

- Q 役場の中は普段からものを言いやすい雰囲気だったか
- Q 上司は普段からよく話を聞いてくれたか
- Q 自分の意見も取り入れてもらえる雰囲気だったか
- Q 上司を信頼できたか

6 それまでの業務の繁忙の度合いについて

- Q 忙しさの質はどの程度だったか

*所属によって相違

*どこも同じ

- ・目の前の仕事を片付けるので精一杯で余裕はなかった
- ・多少は余裕があった
- ・余裕はあった

- Q 残業時間はどの程度だったか

*所属によって相違

*どこも同じ

- ・ほぼ毎日（ 時間程度）
- ・休日出勤があった（毎日 時間程度、月 日位出勤）
- ・多少はあった
- ・全くなかった