

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（概要版）

平成29年7月

大 槌 町

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。

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
- (3) 参考となる資料の閲覧
- (4) 関係機関等への照会

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

第3章 ヒアリングの状況

1 ヒアリング対象者

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

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

第5章 問題の所在

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。犠牲になった職員以外の職員も、状況によっては犠牲になりかねない状況にあった。

第6章 職員の防災等に係る意識について

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。

第7章 当時の職員の意識や行動について

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－

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

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）役場になっている。

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、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。

この背景には、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と、自分たちに対する防災意識の欠落が混在しているのではないか。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、防災の面からも重要である。

2 仮設本部設置規定と職員の配備

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、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。

仮設本部設置規定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。そして、実際の対応や訓練でも役場が本部だった経験と津波の危険に対す

る意識がないことから、本部を役場前に設置し災害対策を実施したものと思われる。また、職員の参集についても、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。

第9章 役場における津波防災について－防災体制など－

1 職員の安全確保の問題

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、組織として十分に考えてこなかったことがうかがえる。

2 教育訓練の問題

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。この結果、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

統率体制、初動対応等災害対応体制の不備がある。

4 備えの問題

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。また、役場において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。

5 津波に対する学習の問題

役場として、津波についての理解を深める対応を怠ってきたのではないか。

その結果、大槌町役場における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たし、そのほかの職員の行動にも危険が伴ったと考えられる。

第10章 これまでの整理

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、役場庁舎などにお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に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

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、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。

第12章 津波の学習等の問題

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、それが間違ったイメージや大丈夫だという認識に結びついていったことが考えられる。映像媒体の描き方から、誤った印象を持った職員もいる。そして、ほとんどの職員は自らが津波について学んだことがない。

津波の本当の姿を学ばなかったことや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。

また、万が一に備える感覚を持つことも重要である。

第13章 役場に対する支援について

1 気づきの問題

組織の安全確保や防災の取り組み方を理解するには、小さな自治体が独自に気づき、学ぶのは困難ではないか。小さな自治体の実態を踏まえ、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や教えの支援を考えることも重要である。

役場としても、気づきのできるシステムづくりが重要である。

2 津波情報の問題

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を理解してほしい。

役場も、情報の意味を考え、危険回避の意識を持って対応することが必要である。

第14章 今後に向けて

危機管理の考え方の習得、それに基づいた災害対応体制の構築や教育訓練、気づきができる組織づくり、地域防災についての住民とのあり方等の共有、実現のためのトップのリーダーシップが重要である。