

第〇章

首長自ら覚悟を決め、住民にも覚悟を求めるために、被災経験を伝える

～消防庁「防災・危機管理トップセミナー」資料から～

時事通信社 解説委員

中川 和之

1. 市町村長の経験から学ぶ

自然災害の対策は、全国一律で同じことをすれば万全であるわけではない。それぞれの地域の自然や社会のありようで対策は異なる。地域住民や事業者自らが、その地域で想定される自然現象や自らを含む地元社会の弱点をよく知り、納得した上で最悪を回避するための備えを行っておく。災害発生時には、みんなで状況認識を共有し、被害や影響の拡大を防ぐために、力を合わせて臨機応変にできるだけのことをする。「地域における防災と災害対応」は、それにつきる。それを支えるのは、一義的には市町村である。災害が大規模になったからといって、地元の市町村がやらねばならないことを、誰かが代わって最後までやってくれるわけではない。

豪雨災害や土砂災害は毎年のように繰り返され、被害地震も数年に一度は起きている。それぞれの地域にとってはめったにないことだから、自分事としてとらえられずに十分な備えがないまま、災害が発生し後手に回ってしまう。その失敗を最も痛切に感じるのは、被災した後となる。

被災経験のある市町村長は、「甘い考えは絶対につつまない」、「辛くても最悪をイメージせよ」、「市民にも、いざというときの覚悟を求めよ」、「災害はいつでも我が身に起こりうることをキモに刻め」と語る。

これは、筆者らベテラン災害記者が、被災した市町村長からその悔しさを聞き取って作成した首長を対象にした研修資料の中にある言葉である。経験者がどんな苦労をしたのかを伝える資料から、聞き取るべきメッセージを紹介する。

2. トップセミナー資料の作成の経緯

平成 26 年度から、内閣府と総務省消防庁の 2 人の担当大臣も出席する「全国防災・危機管理トップセミナー」(写真 1) が、全国市長会に日程を合わせて開催するようになった。ここで紹介する研修資料は、このセミナーのために作成されたものだ。

2000 年の省庁再編後、改めて自治体トップへの災害対応研修の必要性が、総務省消防庁や中央防災会議の報告書で指摘され、2006 年からは消防科学総合センター(現消防防災科学センター)が「市町村長防災危機管理ラボ」を各地で実施し、人と防災未来センターも演習も含むトップセミナーを始めた。

2008 年度には、総務省消防庁が「市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する有識者懇談会」(座長・田中淳東大教授)を設置し、筆者も議論に参加することとなった。モデル研修を実施したが、東日本大震災もあって具体的な展開には至らなかった。



写真 1 2014 年 6 月 4 日に都内で開かれた「全国防災・危機管理トップセミナー」の様子(188 人の市長が参加)

2. 1. 伊豆大島の土砂災害が契機に

2013年10月の台風26号で、町長と副町長が同時に不在だった伊豆大島で、土砂災害による大きな被害が出た。これらが大きく報道され、自治体トップの災害対応のあり方に危機感を持った総務省消防庁が、有識者の意見を聞いて「市町村長による危機管理の要諦」を作成した。「初動対応に関し、市町村長自身が頭に刻み込んでおくべき重要事項」を、23項目にまとめた。そこでは、市町村長の責任・心構えとして、「最も重要なことは、①駆けつける、②体制をつくる、③状況を把握する、④目標・対策について判断（意思決定）する、⑤住民に呼びかける、の5点である」、「危機事態が発生した場合（または発生が予想される場合）は、最悪の事態を想定し、一刻も早く本庁舎（災害対策本部設置予定場所）に駆けつける」などと、発災時の心構えが書かれている。

2. 2. 記者の取材の技を活かす

消防庁からの相談を受けた筆者が、項目の列挙だけでは経験していないトップには伝わらないとして、経験者からのメッセージを提案した。2014年度版（図1）は、上記の有識者懇談会にも参加した豊岡市の中貝宗治市長ら4人の経験者から筆者がインタビューし、全国の市町村長に伝えるメッセージにして「要諦」の冒頭に掲載している。23項目それぞれにも実話を添えて研修資料とした。

2015年度以降は前年の災害を中心とした「事例集」として、計35人の市町村長から経験の聞き取りを行って研修資料にしている。担当したのは、私を含めて災害情報学会の会員でもあるベテラン記者たち6人である。話を聞いて要約し、ポイントが伝わるような見出しも付ける技を持つ記者だからこそその働きだ。伝える相手を一般読者・視聴者ではなく、同じ市町村長を

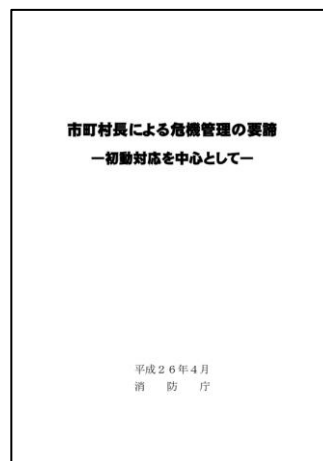


図1 2014年度版表紙

意識してまとめているのがミソである。全員、所属の業務と関係なく取材し、自社で記事にしたりはしないのがルールで、内輪では“社境なき記者団”と、勝手に命名している。

3. 失敗だらけの災害対応＝悔しさと幸運も

ここでは私が直接、話を伺った19人の話の中から、地域の防災力向上に役立つ言葉を紹介する。引用文は、特に断りがない場合は、「要諦」や「事例集」からである。

3. 1. ライフワークだったはずなのに…

発災時に不在を叩かれた川島大島町長

最初の年に私が取材をした一人が、2013年10月の台風26号で死者・行方不明者39人を出した東京都大島町の川島理史町長（取材当時）である。この資料作成のきっかけを作った災害に、立ち向かうことになったトップだ。川島町長が不在を問題視された行き先は、島根県の隠岐で開かれた「日本ジオパークネットワーク全国大会」であった。同じ離島でジオパークに取り組む島根県・隠岐での大会開催だったことから、台風が気になりながらも参加していた。



写真2 帰島後に会見した川島町長(2013年10月16日、時事通信)

災害発生前日の午後、川島町長は市町村長23人が参加する「首長セッション」の議論に加わり、体育館での交流会に出席していた。その日の深夜から未明にかけて、伊豆大島は豪雨に襲われ、災害が発生してしまった。

1986年に全島避難に至った噴火を消防団役員として体験した川島町長は、噴火後に大島の「火山の会」の主力メンバーとして研究者から学び続け、『防災はライフワーク』と言って町長に当選」していた。

町長として、従来の火山噴火のハザードマップに加え、2013年11月には地震・津波のマップを公開予定で、2014年度には「台風や土砂災害の対策を行うと議会でも明言していた」。「自然災害は待ってくれなかった」、「ライフワークという言葉を手軽に使ってきた自分が、あまりにも軽すぎた。弁解の余地はない」と悔やむ。

帰島後に直ちに記者会見(写真2)に臨み、「想定が甘かった。台風が来ると知りながら島を離れたことの批判は受け入れる」(時事通信配信記事から)と語っていた。

有珠の成功はあくまで偶然-山中壮警町長

「2000年の有珠山噴火は、犠牲者を出さずに事前避難をした対応も含めて成功事例だと言

われるが、それは違う」と語るのは、北海道壮警町の山中漠前町長(写真3)だ。「火山性の地震が急増したと連絡を受けたときは、地元のスナックで、すぐに役場に駆けつけられないほど深酒していた。有珠山は、火山性の地震が始まって数時間で噴火の可能性があることは認識していたが、どうしようもないほど」酪酊していたという。

「娘の同級生が亡くなり、有珠山火山との共生をライフワークとしていた私だったが、2000年の対応は、結果としては偶然の幸運のたまもので、なんとかしのいだに過ぎない」、「結果的には、3日間のインターバルがあったので、問題なかったが、どうして、ああいう状況になったのか、未だに悔いがある」と語っている。

年度末で教職員と地元警察署の異動の送別会があった。「地元の長老から1軒付き合えといわれて断り切れなかった」(消防庁不採用分)と2次会に行き、「1年目の首長として、自分が編成した初めての予算や人事も終え、ホッとした部分もあり、議論をしながら飲み過ぎてしまった」(同)という。「いなかの首長は、宴席が多いので気をつけないと行けない」(同)と、同じ立場に立つ市町村長に注意を促している。



写真3 噴火から13日目、避難勧告地域の縮小を説明する山中町長(2000年4月13日、時事通信)

台風 23 号でライフワークに-中貝豊岡市長

2004 年の台風 23 号で円山川が破堤するなどして被災した兵庫県豊岡市の中貝宗治市長は、トップの災害体験を共有する活動をいち早く始め、新潟県三条市長らとともに毎年「水害サミット」を開催してきた人だ。

いまは、災害の語り部のような中貝市長だが、被災するまでは、自然災害に対して特別な関心は持っていなかった。だが、トップには、そもそも災害に立ち向かう力があるはずだと指摘する。

中貝市長は、市長室から浸水した市街地を見ながら、「あのときは、責任感を感じていた。僕が判断するしかない、燃え上がってくるようなものはあった」と語る。そして「トップは、そういう物を持っている人がなっているはずで、持てない人がなるべきではない。災害時は、自分がこの町の一員として責任を持っていることが、紛れもなく分かってくる」という。「同時に、守ろうとしているものがなんなのか、まちへのいとおしさが強くなる。消防団など、一緒に立ち向かってくれる人たちが、どれだけ頼もしいかというような連帯感も強くなる」とも語る。

防災がライフワークだったわけでない中貝市長が、トップとしての災害経験を経て、トップの災害対応を共有することがライフワークになったのだ。

3. 2. ホットラインで「スイッチが入った」

2017 年 7 月の梅雨前線による豪雨で、秋田地方気象台の台長が地元の首長と連絡を取り、早期の避難勧告発令につながったことが報道されているように、近年は地方気象台や国土交通省の河川事務所等から、自治体トップに電話で直接連絡を取るホットラインが有効だとされている。実際の現場はどうだったのだろうか。

メールの予測図で危機感-池辺南富良野町長

南富良野町は、北海道のほぼ中央に位置している。2016 年は、北海道に 4 つも台風が上陸して何度も大雨が降った。日本列島の南で東西にウロウロしていた台風 10 号に対しても、前日の 8 月 29 日時点で池部彰町長は「役場職員を貼り付けてみておけば、とりあえずは収まるのだろうと思っていた」という。30 日は午前中から札幌市内での会議に出て、雨がひどくなる中で夕方に町役場に戻って災害対策本部を立ち上げていた。

南富良野町を東西に流れる石狩川支流の空知川は、一級河川だが、町内にダムもあり、ダムの上流は当時の水位周知河川にはなっていなかった。午後 8 時になって北海道開発局の河川事務所から、「空知川の堤防が壊れるかもしれない。いま、メールで（市内中心部の）幾寅の浸水予測図を送る。避難をするときの目安にして欲しい」という電話連絡が町長にあった。

『堤防が壊れるかもしれない』と言われた瞬間は『えっ、なに？ふざけるな』と怒った」という。届いた予測図は、住民を避難させている施設も含めて、町中心部の北半分が水没となる。「国の管理している川なのに、『堤防が壊れたらここまで水が浸きます』という無責任な情報



写真 4 破堤の前に垂直避難をしていた保険福祉センターの屋内（2016 年 8 月 31 日未明、南富良野町提供）

を、暗くなって停電している最中の午後 8 時にメールで送ってきて、それでどうしろというのか」と回顧している。

池辺町長は「でも、それでスイッチが入った」、「本気になってやらないといけない、と職員全員が危機感を持つことができた。この情報をもったことで、避難所でも事前に垂直避難ができた」（写真 4）という。

電話の連絡がトップに届かず-伊達岩泉町長

同じ台風で 21 人の犠牲を出したのが、岩手県岩泉町である。8 月 29 日に警戒本部を立ち上げ、30 日午前中に避難準備情報も出し、午後 2 時には災対本部を設置して、一部地域に避難勧告も出していた。災対本部会議の後、伊達勝身町長自身で、小本川の状況を見に行き、被害に遭ったグループホーム付近では傘をたたむほどの雨だったという。

だが、岩泉町の面積は東京都の半分ぐらいある。午後 3 時ごろから上流域で被害が出始め、役場に電話が集中。午後 5 時前後に、気象台と県の土木センターから、警戒を伝える電話が相次いで入った。

この電話は、災害対策を担当していた総務課で受けたが、同課が住民からの電話対応で追われる中で、ホットラインの情報が町長には報告されず、避難勧告の範囲拡大などの意志決定が行われないまま被害が拡大した。グループホームにも泥水が流れ込んでしまった。

伊達町長は「あの時、町長室からは外の雨と風の様子が見えていた。自分で水位も見てきた。でも、気象台や県から避難勧告を出して下さいと言われたときには、上流でもう流されていた」と悔やむ。

3. 3. 災対本部を機能させる

本部の稼働は地震の 5 日後-西村益城町長

熊本地震で 4 月 14 日の前震と 16 日未明の本震の 2 度、震度 7 を観測したのが熊本県益城町である。非常電源の損傷で災対本部が役場に設置できず、前震で使えなくなった指定避難所が出たため、課長ら幹部級を避難所対応で現場に貼り付けた。さらに本震後、幹部を本部へ戻すきっかけもすぐに作れず、「災対本部が動き出したのは最初の地震から 5 日後の 19 日だった」と西村博則益城町長は反省する。

臨時に設置した「町の災対本部には、自衛隊や九州地方整備局などのリエゾンが大勢いたが、町の職員は、町長、教育長、総務課長、総務課、建設課など、一部の職員だけ」で、どうしようもなかった。

一方で、避難所に出した職員を引き上げることを躊躇した理由もあった。指定避難所だった総合体育館メインアリーナは、天井の一部が前震で落下したため、武道場などを使っていた。本震前の 15 日日中、避難者からアリーナを使わせろとの要望が出た。『なぜ、入れないのか』と担当職員には罵声が浴びせられた」が、開放しなかった。未明の本震で、アリーナの 1 枚 20 キロの天井パネルがすべて落下、柱のポールが床に刺さった（写真 5）。西村町長は「罵声を浴びせられて音を上げ、『町長、持たないから、受



写真 5 本震後、天井パネルが落下した益城町総合体育館アリーナ（2016 年 4 月 16 日、益城町提供）

け入れましょうよ』となっていたかもしれない。そこを頑張ってくれた職員には感謝したい。職員からの正確な情報が町民の命を守ることに繋がった」と語る。

立ち上がりの遅れを逆バネに

壮瞥町の山中町長（当時）は、「初期の対応が遅くなったという焦りが逆バネになって、それからの対応を早くすることができた」という。

「一睡も出来ないまま、自宅で横になって酔いを覚まし、午前7時すぎに役場に到着」、「8時半には第1回目の対策本部会議」、「午前9時前には、自主避難の避難先も防災行政無線で伝え」、「午前11時すぎから、岡田弘北大教授（当時）による火山活動状況説明会」、「避難地域は町内を2ゾーンにわけて、避難所はコミュニティ単位で割り振り」と次々に手を打った。

2013年の台風26号で、トップ不在をマスコミが追求し続ける中で、川島大島町長（当時）は「災害の直後から、内閣府、国交省、都庁、警視庁、東京消防庁、自衛隊、海上保安庁、東京電力など、みんなが町長室に集まって、朝と夕方に会議をした。副知事、内閣府審議官がいて、関係するすべての機関の関係者が一堂に集まって、町長トップで会議が出来た」という。特に、1週間後に次の台風が迫っていたため「2次災害を起こさないために、並行して会議を持って、暫定的な基準を作って、被害の拡大を防ぐことが出来た」と話している。

3. 4. マスコミに振り回されない

災害発生時に、現場の状況を伝えようと被災地に入ってくるマスコミは、災害対応をする行政にとって困難な相手だ。

中貝豊岡市長は「目の前の大変な状況に立ち向かうために、行政と市民が一体になって、心



写真6 台風23号当時の記者会見（豊岡市提供）

を一つにしないといけないのに」（消防庁不採用分）、マスコミが「被災現場の大変な状況を見て、正義感を元に、行政を叩くことに、大変な情熱を燃やしてくる」（同）と指摘する。

2004年台風23号の水害発生から4日後、新潟県中越地震が発生。豊岡からは「あつという間に報道陣が減った」（同）が、「その後も毎日、私が出て、記者会見（写真6）を行った。最初は、災害対応の話だったが、ボランティアさんの話、カバン産業の復旧の話、コウノトリの話など、前向きな話題も、発表していった。記者会見は、報道対応ではなく、市民に伝えたい情報を発表する場として続けていた」（同）という。

記者会見でも通すべき筋は通して

和歌山県那智勝浦町は、2011年の台風12号による紀伊半島豪雨で、29人が犠牲になった。寺本眞那智勝浦町長も、自身が役場で災害対応中に妻子2人が相次いで流されて行方不明になる中で、災害対応を迫られた。「マスコミは家族のことを聞きたがったが、私は『それを聞くななら、一切応じない』と会見に臨み、定期的に会見を開いて報告をした」（消防庁不採用分）という。

岩泉町の伊達町長は、「マスコミも商売だからしょうがないのかもしれないが、けしからん

と、まるで犯罪人のような言い方をされた。私にならいいが、職員に向かって言うのは許せなかった」、「首都圏から来る記者は、本社の指示だと思うが、映像や言葉は都合のいいところしか使わない。私がいじめられるのは商売だからしょうがないけど、職員をいじめるのは、やめて欲しかった」と苦言を呈する。

3. 5. 知識を学んで対応する

豊岡市の中貝市長は「災害の前には、人は逃げないということを知らなかった」ため、「防災行政無線で流す際に、『冷静に原稿を読め』と言って」、「緊迫感が伝わらなくなってしまった」という。「『人はなぜ逃げ遅れるのか』という災害心理学の本を読んで、人間の心に危険を過小評価して心の平穏を保とうとする強い働きがあると知り、『なんだ、そんなことだったのか』と思った。災害時に人間はどう行動するのか、基本的な認識を欠いていた」と反省する。

一方で、日ごろの学びを活かして危機対応を行ったのが、2015年8月の桜島へのマグマの貫入による噴火警戒レベル4に対応した森博幸鹿児島市長だ。桜島から噴煙すら上がっていない状況で、「最悪、集団移転も考える事態まで想像」し、鹿児島港での花火大会の中止を決めた。

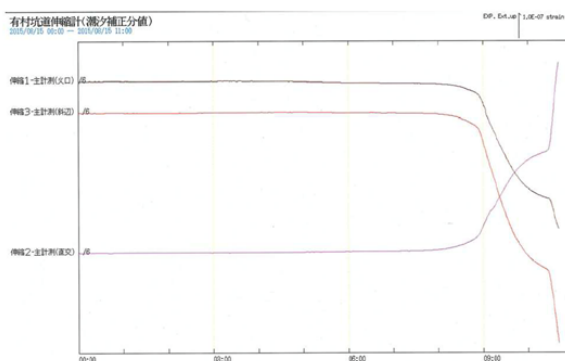


図2 桜島 有村坑道の伸縮計の変化(8月15日、噴火警戒レベル引き上げ時の気象庁発表資料)

「本部会議の前に、桜島が急激に膨らんでいることを示す傾斜計データのグラフ(図8)を見せられた。明らかに通常にない変化で、これは危険な状況で規模の大きな噴火をするかもしれないと思った。傾斜計のグラフは普段から見せてもらってはいたので、専門家でなくても、素人の私でも切迫感を感じた」からだ。

4. 日ごろから何を備えておくべきか

総務省消防庁の資料「危機管理の要諦」は、「初動対応を中心として」というサブタイトルが付いており、23項目も災害発生時にすべきことが並んでいる。ただ、災害対応は、日ごろからやっていないことはできないというのも常識だ。

4. 1. 覚悟を決め、他の首長の経験に共感

中貝豊岡市長は「政治家の平時の思考パターンからしても、防災を本気で考えてなる人はそう多くないだろう。でも、当選したら市町村長だ。先輩としては『覚悟を持て。その覚悟が形に表れるように、身に付けろ』と言いたい。「そうすれば、やるべきことは見えてくる。自分しかない。逃げられない。後ろを向いても誰もいない。決断するのはあなたです。覚悟を決めて、腕を磨きましょう」と訴える。

そのためには「他の被災地を視察したり、経験した首長の話を聞いたりして、共感する経験を意識してやる」(消防庁不採用分)ことが大切だという。

「要諦」や「事例集」で学んで

自らも辛い体験をした寺本那智勝浦町長は、「避けて通りたいようなことを、避けて通れないことが出てくる。トップの責任の名の元でや

らねばならない」(消防庁不採用分)という責任の重さを語る。

西村益城町長も「私自身、過去の地震はどこか人ごととの思いがあったのだろう。以前『危機管理の要諦』や『事例集』は見ていたが、心のどこかに自分のこととは考えていない部分があった。もっと、自分のこととして読み込んでおけば良かったと思う。今見ても、参考になる。みんなに、これを読んでおいて欲しい」と、この資料の持つ力を述べている。

4. 2. 災害対応が出来る部下を育てる

災害対応は、トップだけでできるわけではない。中貝豊岡市長は、「部長には、自分の部では、いざというときに課長にどういう指示を出すか、課長は、補佐や係長にどう指示するか。それぞれが、思考停止せずに具体的にイメージさせることが必要」と、幹部教育の重要性を指摘している。

東日本大震災や 2016 年台風 10 号の豪雨に対応した岩手県宮古市の山本正徳市長は「東日本大震災前に、総務部の下にあった危機管理部署を独立させていた。(台風災害の) 2 年前には航空自衛隊の隊長経験者を危機管理監として任期付きで採用、県にいる自衛隊出身者との話もしやすかった」という。ただ、「震災前に、長く防災を担当していた職員を異動させてしまって、肝心なところでいなかったので、震災後に戻し」、台風の対応では中核を担わせた。

災害対応の自治体職員研修は、近年徐々に充実してきており、その成果も現れてきている。関東東北豪雨で常総市支援の中核を担ったつくば市の市原健一市長(当時)は、「内閣府の防災スペシャリスト養成研修を受けた職員が、つくば市内に開設する避難所も、災害救助法の対

象になることも確認してくれた」といい、研修の効果を評価する。

4. 3. 市民にも覚悟を、政策の充実にも

首長たちの言葉の最後は、伝える経験も豊富な中貝豊岡市長の言葉から紹介したい。

『任せて下さい』と言いたくなる。でも『最後は、市民自身の判断になる』ことを、私は正直に市民に伝えていなかった。そのツケが、いざというときに出てきた」と自らを反省している。「厳しい現実から目をそむけたいだろうが、市民にも、いざというときの覚悟を求めていかねばならない」と語る。

「市民にどう伝えるかの攻め方はとても難しい。市民全部を考えて、伝わるようには、とてもできない。でも、反応する人はいる。その背後にご自分の経験がある人もいる。その人を強めていくことで、周囲に広がりを図っていく。そういう作戦しかない。くどいほど伝える」(消防庁不採用分)。

「そして、心構えが決まると、日ごろの行政運営にも、シビアさが出て、甘い判断を許せなくなる。その時だけの、何の心もない言葉や政策は許せなくなる。時候のあいさつのような、空疎な言葉が分かってくる。そういう深さを獲得できる」(同)、「きれい事に過ぎないことを毛嫌いするようになった」(同)と語る。災害への備えを突き詰めれば、日常の行政運営にもプラスになるというのだ。

この資料集は、必ず全自治体にある。経験した市町村長の言葉から、行政職員もしっかり学んで欲しい。

<参考文献等>

総務省消防庁（2014）「市町村長による危機管理の要諦-初動対応を中心として」

総務省消防庁（2015）「平成 26 年度の災害を中心とした事例集」

総務省消防庁（2016）「平成 27 年度の災害を中心とした事例集」

総務省消防庁（2017）「平成 28 年度の災害を中心とした事例集」