

## 「Team Sendai (チームセンダイ)」による被災自治体職員の 災害対応の継承に関する研究

Sharing Experiences of Sendai City Official's Activities on the 2011 Disaster with  
Other Local Government Officials: An Introduction of Team Sendai Efforts

○柳谷 理紗<sup>1</sup>, 鈴木 由美<sup>2</sup>, 佐藤 翔輔<sup>3</sup>, 田中 聡<sup>4</sup>, 重川 希志依<sup>4</sup>  
Risa YANAGIYA<sup>1</sup>, Yumi SUZUKI<sup>2</sup>, Shosuke SATO<sup>3</sup>, Satoshi TANAKA<sup>4</sup>,  
and Kishie SHIGEKAWA<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 仙台市役所 まちづくり政策局 防災環境都市・震災復興室 / Team Sendai

City Planning Policy Bureau Disaster-Resilient and Environmentally-Friendly City Promotion Office, Sendai City  
Office / Team Sendai

<sup>2</sup> 仙台市博物館 / Team Sendai

Sendai City Museum / Team Sendai

<sup>3</sup> 東北大学 災害科学国際研究所

International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University

<sup>4</sup> 常葉大学大学院 環境防災研究科

Graduate School of Environment and Disaster Research, Tokoha University

“Team Sendai”, a voluntary study group for Sendai city officials, has been developing off-site activities to communicate experiences of disaster response for individual staff. Because, in the future, when a disaster occurs in Sendai city and other cities, it should be an official who can take advantage of the lessons learned in the 2011 Great East Japan Earthquake. In order to act, it is important to share experience stories, imagine possible events at the time of a disaster, and prepare for flexible response. This paper focuses on the developing process and contents in offsite activities. We introduce the efforts that the local government staff themselves record and utilize disaster experiences, and report on the results obtained and the future issues.

**Keywords** : disaster ethnography, the 2011 Great East Japan Earthquake, disaster response, lessons learned, narrative

### 1. はじめに

東日本大震災発災後、様々な主体による記録誌が残されている。仙台市でも発災から1年間の復旧・復興の活動を取りまとめた「東日本大震災 仙台市 震災復興記録誌～発災から1年間の活動記録～」<sup>1)</sup>、同じく5年間のまとめた「東日本大震災 仙台市 復興5年記録誌」<sup>2)</sup>を作成している。事実関係をまとめた記録誌では、主要な出来事を、短時間かつ網羅的に把握できる一方、一職員が現場で向き合ったジレンマや、そのなかでの工夫などは含まれていない場合が多い。

仙台市職員の自主勉強会 Team Sendai (チームセンダイ) は、「将来、仙台市や他都市で起こり得る災害時、東日本大震災で得た経験・教訓を活かし行動できる職員であるためには、起こり得る出来事をいかに想像し柔軟に対応できるかが重要であり、そこには個人の体験談が必要である。」と考え、オフサイトの活動を展開してきた。2017年度からは大学との共同研究に発展し、2018年度からは市事業として共同研究を行っている。本稿ではオフサイトでの取り組みを中心に、自治体職員個人の被災体験談を、職員自身が記録し活用する取り組みを紹介し、そこで得られた成果と今後の課題について報告する。

### 2. 取り組みの経過

Team Sendai は、職員同士の学び合いや、市役所内外の人との交流等による職員の資質向上を目指し2010年9月に発足した。メンバーの関心に応じ、いくつかのチームに分かれて活動を展開しているが、その一つとして2011年12月に「仙台市職員からみた震災記録チーム」(以下「記録チーム」という。)が「東日本大震災における仙台市職員の経験と想いを語り部の会やヒアリング等を通して広く伝え、後世に役立てること」を目的に発足した。

発足のきっかけは、2011年11月、メンバーや活動を共にしていた派遣職員など、16名が集まり震災体験を共有する勉強会を行ったことだった。「自分自身の体験以外の出来事が把握できていない」、「他都市職員が私達を助けてくれたように、次の災害時に動けるか不安」という声も多く、また「被災した職員自身が自らの体験を語る場がない。そのような場をつくることは、職員自身の心のケアにつながるのでは」という課題意識もあり、2011年12月、横浜市からの派遣職員1名を含む6名で記録チームが発足した。それ以降、職員有志でヒアリング、記録・編集、体験者の話を聴き合う「語り部の会」等を実施してきた。(表1)

しかし年を追うごとに、参加者の固定化や減少が目立

表 1 これまでの取り組み（2018年8月時点）

事業内容	年月	主要な出来事	参加者数
①ヒアリングの実施	2012.1～ 2015.9	職員有志で17名にヒアリング実施（対象者：TeamSendaiメンバー、新規採用職員、他都市応援職員など）	のべ72名※1
	2017.6～ 2018.8	13名にエスノグラフィー調査実施（対象者：若林区保健福祉センター、市災害対策本部、生活再建支援室、仮設住宅室、震災廃棄物業務、ガス局、若林区長）	のべ35名※2
②語り部の会実施	2012.7	第1回：職員3名の体験談	40名
	2012.8	第2回：神戸市職員4名の体験談	70名
	2012.11	第3回：職員4名の体験談をもとにWS	24名
	2013.9	第4回：職員3名の体験談	25名
	2014.2	第5回：神戸市、新潟市各1名ずつ体験談	40名
	2015.5	第6回：職員2名の体験談「指定避難所編」	23名
	2015.7	第7回：職員2名、多賀城市職員の体験紹介の後WS「3月12日はじまりのごはん」	43名
	2015.11	第8回：職員3名の体験談「大雨と地震による避難所開設の違い」	35名
③体験談の冊子化	2012.1～ 2018.3	職員有志で体験談冊子の編集、パイロット版（0号）の作成（2014.3）、イベント時配付用小冊子の発行（2017.3、2018.3）	—
	2018.3	エスノグラフィー調査内容のうち2名分の冊子化	—
④他都市との交流	2017.11	横浜市での出前講座	14名
⑤震災体験活用イベント・出前講座の実施	2016.3	あれから〇年スペシャル〔朗読、映像、クロスロード、参加型WS、サバメン講座、体験談等を組み合わせて実施〕	65名
	2017.3		76名
	2018.3		94名
	2016.11	若林区役所への出前講座〔朗読、映像、クロスロード他〕	38名
	2018.7	仙台弁護士会への出前講座〔朗読、映像、本人語り、参加型WS〕※仙台市職員10名参加	27名
	2016.12	あれから6年スペシャルイベント〔朗読、映像、クロスロード、サバメン講座他〕	40名
	2017.4	仙台市役所 新規採用職員研修〔朗読、動画、クロスロード他〕	325名
	2018.4		325名
			合計のべ

※1 ヒアリング同席者数 ※2 ヒアリング同席者・エスノグラフィー編集実施者数

つようになり、有志活動の限界を感じていた頃、2017年3月に実施した震災伝承イベント「あれから6年スペシャル」において、阪神・淡路大震災における神戸市職員のエスノグラフィー調査等に取り組んできた重川氏に講演を依頼したことをきっかけに、2017年5月より常葉大学・東北大学・Team Sendaiの3者の共同研究に発展し、2018年4月からは仙台市も共同研究を事業として位置づけ（担当課：まちづくり政策局防災環境都市・震災復興室）、現在は4者での共同研究に発展している。



写真1 職員によるヒアリング実施状況（2012年）

### 3. 仙台市職員に対する災害エスノグラフィー調査

#### (1) 災害エスノグラフィーとの出会いと、有志活動

災害エスノグラフィーの目的や作成方法については、林・重川（1997）<sup>3)</sup> や田中ほか（2000）<sup>4)</sup> で詳しく述べられている。記録チームとしては、発足の段階において、林・重川・田中・NHKらによる著書<sup>5)</sup> の記述を参考にしながら職員自身でヒアリング（写真1）を行っていた。

職員自身でのヒアリングは、2012年1月～2015年9月まで計17名に行っており、特に2012年度に実施時期が集中した（9名）。対象者はTeam Sendaiメンバー自身やその知人が主であり、役職や担当業務で選定せず「この人の話が聴きたい」というメンバーの意志による対象者設定であった。

聴き取りにあたり4班体制（班内構成は聴き取り担当者、記録担当者、同席者）を敷き、ファシリテーションのノウハウを持つTeam Sendaiメンバーが「傾聴講座」を開催し、より多くの声を聞くことのできる体制構築とヒアリング手法の学び合いを行いながら実施を進めた。

一方、初期より文字原稿としてまとめることを試みていたものの、作業労力、教訓や想いを抽出時する際の記録チーム内での意見の相違、内容のデリケートさ等により、配布可とした最初の冊子完成は2017年3月となった。

#### (2) 共同研究におけるエスノグラフィー調査

共同研究体制となった2017年度は、2017年6月～12月にかけて6業務12名のヒアリング（写真2）を実施した。その内訳は（表2）のとおり。対象者選定にあたっては、「東日本大震災 仙台市 復興5年記録誌」<sup>2)</sup> の目次を参考に対象業務の洗い出しを行った。

表2 2017年度調査内容内訳

業務	人数
1. 若林区保健福祉センター	1名
2. 市災害対策本部	1名
3. 生活再建支援室	3名
4. 仮設住宅室	1名
5. 環境局（震災廃棄物の対応）	1名
6. ガス局	5名※
計	12名

※はグループヒアリング



写真2 エスノグラフィー調査実施状況（2017年）

ヒアリング所要時間は1回2〜3時間程度実施。内容や対象者の希望により、1人もしくはグループ単位で実施。音声、ビデオ映像で記録する。

このなかで、現場にいわせなかつた人々に理解可能な形にするための編集（時系列の整理、会話の内容の固まりごと分けタイトル付、モノログに編集等）を行うが、記録チームも編集作業に加わった。

#### 4. エスノグラフィー調査内容の活用手法

共同研究実施前のヒアリング内容も含めた職員の体験談（一例を表3に示す）は、記録チームが中心となり、冊子、朗読、動画、災害シミュレーションゲームクロスロード（以下「クロスロード」という）、小説など、様々な手法に変換し、伝承イベントや出前講座等において、複数の手法を組み合わせ活用している。

表3 ヒアリングで話された職員の体験談一例

教訓	体験談 ※ ()内は発災当時の立場
避難所は土足厳禁	避難所開設当初から、皆土足で出入りしていた。途中から避難所入りした私たちが「靴を脱いで入ってね」といくら声を枯らしても、誰も聴いちゃくれない。津波をかぶった自宅を見に行った避難者が、泥まみれの靴で帰ってきて、避難所の中をかつ歩する。身体の弱い年寄りや子どももいる。みんな砂まみれだ。出入りの際に風が入ると砂が舞って、白いご飯の上に乗っかって、ふりかけのようになる。たかが土足禁止。だけど、徹底するのにひと月近くもかかった。初めから土足禁止にしないと絶対だめ。 【避難所対応に従事した保健師】
震災廃棄物仮置場の設置は、復旧まで視野におくこと	（震災廃棄物の仮置き場を公園に設置した際）雨の日の対策として、砂利を敷いてしまった。ぬかるみがあるので砂利が良いと思ったが、最後は直して元に戻すという作業がある。子どもたちがスライディングをするような土地になぜあんなものを入れてしまったんだろうと、そこはもう本当に失敗だったと思っている。後々ヨレヨレの畳とか、絨毯などが入ってきたので、それで補うことができたが最初は考えが及ばなかった。【震災廃棄物処理業務に従事した環境局職員】
まずは市民の気持ちを受け止めること、そのためにはまず現場に行くこと	震災後3日目の月曜日から窓が開いた。罹災証明が欲しい、これからどうなるんだという事も含め、区の窓口に市民の方々がもの凄く、たくさん訪れた。市民は落胆しているし、不安だし、怒っちゃう。法律が適用できないものもある、市本部の判断が現場まで降りてこない時もある。だから現場は怒らねばなし。しかし、その人達からしたら、私たち職員は最後のセーフティネット。市民の方々のいろんな気持ちがあるけど、しっかり受け止めて欲しいと職員にお願いした。そのために係長以上の職員は、現場に行くようにお願いした。あの悲惨な現場を見て自分で感じて欲しいと。窓口で「俺たちの気持ち分かるのかと、状況を知ってるのか」と言われた時に、「現場行きました、大変な現場ですね」と職員が答えるだけで市民の安心って違う。ある程度のリーダーは、まず現場に行っってほしい。【津波被害を受けたエリアを含む区の区長】

#### (1) 冊子（イベントや研修等で配付）

3月に開催している震災伝承イベント「あれから〇年スペシャル」の開催に合わせて、参加者へ配布可能な冊子（写真3）を、これまで2種作成した。

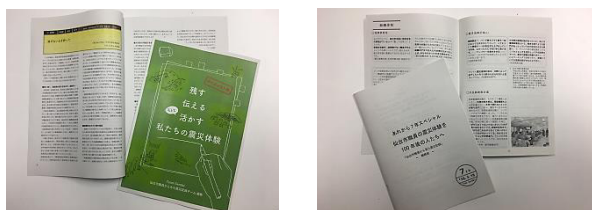


写真3 配布用冊子  
（左：2017年3月作成、右：2018年3月作成）

#### (2) 朗読

ヒアリング内容を元に5分程度の朗読原稿を作成し、主に震災後に入庁した若手職員が読み手となり、朗読（写真4）を行っている。

朗読は、聴き手側にその時の情景をイメージ豊かに伝え、道具もいらず手軽に疑似体験ができる。



写真4 イベントにおける朗読の様子  
（左：2016年3月、右：2018年3月）

#### (3) 動画

ヒアリングや過去の語り部の会等のビデオを素材とし、トピックスごとにポイントをまとめた動画を作成。開催目的や参加者に応じ、活用しやすいよう2分〜15分程度動画（写真5）を複数用意している。

動画は、語り手がその場になくても、語り手の言葉や動き、表情などをリアルに伝えることができ、再生できる環境があれば、どこでも視聴ができる手軽さがある。



写真5 編集した動画

#### (4) クロスロード等ワークショップの実施

伝承イベントや出前講座等では、こちらからの一方的な伝達に終始することがないように、参加者同士の発言や対話する場を重要視している。市民団体の協力も得ながら、クロスロード（写真6）やワークショップ（写真7）等を行うことにより、参加者同士の交流が生まれ、さらなる震災体験の共有も図られる。



写真6 クロスロード実施の様子



写真7 震災時に口にした食べ物をきっかけに、震災体験を語り合うワークショップ実施の様子



## 5. 職員の体験談活用の効果と、波及効果

ヒアリングへの同席や編集への参加も含めると、これまで延べ 1,411 名が体験談に触れていることになる(表 1)。ヒアリングを活用した伝承イベントや新規採用職員研修(写真 8)のアンケート結果の記述(表 4)を見ると「追体験ができた」「自分の組織でも経験を語れるよう取り組みを始めたい」「市職員としての自覚が高まった」と記載しており、朗読等による震災の追体験は、災害伝承意識や防災意識の向上に、一定程度効果を上げているといえる。



写真 8 新規採用職員研修実施の様子  
(2018年4月, 対象者 325名)

表 4 イベント参加者感想

企画名(実施年月, 参加者数) 実施内容	対象者	感想
あれから 7 年スペシャル (2018 年 3 月, 94 名参加) 朗読・動画・対話型 WS 等	行政職員, その他防災に関心のある市民等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・朗読による追体験ができた [7名]</li> <li>・あの時の体験を言葉で聴けたのは、目で見たりするだけより心に残った。[30代・他自治体職員]</li> <li>・人から聴くこと、それを伝えることは、継承のよい手法だと思った。[40代・市職員]</li> <li>・当時の仙台市職員の苦勞を知った。この経験を外部に発信する機会がなければ、誰も知らずに終わってしまう。自分の所属する組織でも、今から経験を語れるよう取り組みを始めたい。[40代・行政職員以外]</li> </ul>
仙台市新規採用職員研修 (2018 年 4 月, 325 名参加) 朗読・動画・クロスロード	仙台市新規採用職員 (全職種)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対応をした職員の心身の苦しさがとてもよく伝わってきた。災害時は、住民の安心と安全のために動かなければならないことを実感した。</li> <li>・震災時小学生で、避難所に避難状況を見ていた。災害時、市職員として、何もできないということがないよう常に想定しておこうと思った。</li> </ul>

手法毎の波及効果については下記のとおりである。

### (1) 冊子

庁内広報や雑誌、報道等への掲載を機に、下記のような問合せを受け、配布用冊子の提供を行った。

- ・九州地方の自治体より、職員対象の災害対応に関する講演依頼があった。職員個人の生の声を先方の職員に伝えたいので冊子を配布したい(仙台市職員 0B)
- ・発災時避難所対応が必要だが、避難所で起こる状況について職員が想像できていない状況。体験談を提供願う。(関東圏自治体・防災担当職員)

### (2) 朗読

東日本大震災以後、横浜市役所職員の間で、仙台市へ派遣された職員ら中心となり「Sonae-bu(備え部)」という自主勉強会のグループが発足しているが、Sonae-bu メンバーやその知人により、朗読原稿を、朝礼等で朗読する取り組みを実施している。実施後の横浜市職員の感想を下記に示す。

・業務上、防災訓練等に他課よりも多く、身近に関わっている。しかし朗読に触れ、訓練の場数を踏んだとしても実際の災害は私たちの想像を大きく超える状況が待ち受けていると感じた。自分の想像とのずれや、改めて地方公務員の意義を教えられた。(横浜市入庁 2 年目の職員, 東日本大震災発災時 高校 2 年生)

・「ほんの少しでも良いから座りたい」という被災地職員のギリギリな想いや、「あなたたちは休んでいてください」と言える新潟市からの応援職員の気持ち、それを言われた被災地職員がどれだけ救われたか、ということなどを思うと、本当に涙が出そうだった。今回のお話をお聞きし、改めて発災時の状況や起こり得る心身の負担を、より現実的なこととして受け止めることができた。(東日本大震災時 民間企業勤務)

## 6. まとめ

本稿では、震災体験談の活用による参加者意識の変化と活用手法の可能性について考察した。

今後の課題は、エスノグラフィー調査実施項目は未だ限定的であり、教訓の抽出を進めるため、引き続き調査を継続しケース数を増やすことが必要である。

また、ゆくゆくは、役職や立場毎の職員研修等で活用可能な教材化につなげることが有効と考える。仙台市職員もいずれは東日本大震災時後に入庁した職員や、震災後に生まれた職員の割合が更に増える。そのような際、どのように内容・伝え方が効果的であるかは、東日本大震災を経験していない他自治体職員の意見・感想を参考にしながらプログラムの組み立てを行うことも、有効ではないかと考えられる。

この取り組みがいずれ、仙台市役所内での活用はもとより、他自治体の防災・減災に貢献できるように、引き続き取り組んでいきたい。

## 参考文献

- 1) 仙台市：東日本大震災 仙台市 震災復興記録誌～発災から 1 年間の活動記録～, 2013.3.
- 2) 仙台市：東日本大震災 仙台市 復興 5 年記録誌, 2017.3.
- 3) 林春男, 重川希志依：災害エスノグラフィーから災害エスノロジーへ, 地域安全学会研究発表会報告集, No. 7, pp. 376-379, 1997.
- 4) 田中聡, 林春男, 重川希志依, 浦田康幸, 亀田弘行：災害エスノグラフィーの標準化手法の開発—インタビュー・ケースの編集・コード化・災害過程の同定—, 地域安全学会論文集, No. 2, pp. 267-276, 2000.
- 5) 林春男, 田中聡, 重川希志依：防災の決め手「災害エスノグラフィー」—阪神・淡路大震災 秘められた証言, NHK 出版, 242pp., 2009.

## 謝辞

本研究の一部は、平成 29 年度東北大学災害科学国際研究所リソースを活用した共同研究「東日本大震災および熊本地震における仙台市の災害対応に関するエスノグラフィー・アーカイブスの構築(研究代表者: 常葉大学 田中聡)」によるものである。ここに記して感謝の意を表します。