

## 自治体職員が行う災害エスノグラフィー調査・編集・活用の プロセスの確立：仙台市職員間伝承プログラムの開発

Establishment of Disaster Ethnography Research/Editing/Utilization Process Conducted  
by Local Government Officials: Development of Sendai City Staff Inheritance Program

○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 都市整備局 都市景観課 / Team Sendai

Urban Desing Section, Urban Planning Bureau, Sendai City Office / Team Sendai

<sup>2</sup> 仙台市 泉区中央市民センター / Team Sendai

Izumi-ku Chuo Shimin Center, Sendai City Office / 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

Since the occurrence of the 2011 Great East Japan Earthquake Disaster, Sendai City government have conducted a project for collecting and disseminating lessons learned from the disaster response activities of Sendai city officials. It is also a joint research project with *Team Sendai*—the voluntary group of Sendai city officials, Tohoku Univ., and Tokoha Univ. This paper introduces the outline of the ethnographic survey conducted during the four years from 2017 to 2020, the process of studying the interactive training program using the records of the ethnographic survey, and reports on the results obtained from it and future issues.

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

### 1. はじめに

仙台市では大学、職員有志団体 Team Sendai（チームセンドアイ。以下 TS。）との共同で、東日本大震災の災害対応業務に従事した職員へのエスノグラフィー調査を行ってきた。<sup>1) 2)</sup> 本稿では2017年度から2020年度までの4年間で実施したエスノグラフィー調査の概要と、エスノグラフィー調査の証言記録を活用した対話型研修プログラム検討過程を紹介し、そこから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

#### (1) エスノグラフィー調査・活用概要（2017～2020 年度）

2017年度より常葉大学・東北大学・TSの3者の共同研究として仙台市職員に対する災害エスノグラフィー調査が開始したことを受け、仙台市は協力体制をとった。その後、仙台市としても職員の証言記録は、市職員間での伝承のために必要であると判断し事業として位置付け（担当課：まちづくり政策局防災環境都市推進室）、2018年度からは4者共同体制で調査を開始した。担当である防災環境都市推進室は、せんだい3.11メモリアル交流館や震災遺構仙台市立荒浜小学校の運営、中心部震災メモリアル拠点検討、震災アーカイブ事業等を所管しており、当調査は震災アーカイブ事業に位置付け実施している。

2017年6月～2021年1月までの4年間25回の調査で、のべ67名の職員のヒアリングを実施した。調査対象者・項目は、仙台市復興五年記録誌の項目を参考に決定して

いる。調査項目・人数については（表1）のとおり。

ヒアリング実施後は、発言録を元に、話題の内容・時系列ごとに順番を並び替える編集を行った。<sup>3)</sup>

また、災害エスノグラフィー調査の記録映像のうち、特に多くの職員に関係する内容を選定し、合計4種の映像を作成している。（表2）

表1 2017～2020年度のエスノグラフィー調査内容

調査年月日	No.	業務	人数
2017. 6. 20	H29-01	保健福祉対策・若林区避難所①	1名
2017. 7. 21	H29-02	市災害対策本部	1名
2017. 8. 10	H29-03	被災者生活再建支援①	1名
2017. 8. 10	H29-04	被災者生活再建支援②	1名
2017. 8. 14	H29-05	仮設住宅	1名
2017. 8. 14	H29-06	被災者生活再建支援③	1名
2017. 10. 27	H29-07	震災廃棄物処理①	1名
2017. 12. 01	H29-08	ガス局	5名
2018. 7. 20	H30-01	若林区長・復興本部長・復興事業局長	1名
2018. 9. 6	H30-02	環境局長（震災廃棄物処理）	1名
2018. 9. 18	H30-03	宮城野区長	1名
2018. 10. 5	H30-04	保健福祉対策・若林区避難所②	2名
2018. 10. 30	H30-05	遺体安置・理火葬	4名
2018. 11. 28	H30-06	罹災証明	1名
2018. 12. 14	H30-07	保健福祉対策・青葉区避難所	6名
2019. 1. 11	H30-08	仙台市立病院	3名
2019. 8. 30	R01-01	東部農業の復旧・復興	4名
2019. 9. 11	R01-02	宅地復旧	6名
2019. 9. 24	R01-03	消防局（救助検索活動）	4名
2019. 9. 25	R01-04	学校の再開	5名
2019. 10. 18	R01-05	消防局長	1名
2020. 1. 6	R01-06	震災廃棄物処理②	5名
2020. 1. 7	R01-07	震災廃棄物処理③	5名
2020. 1. 17	R01-08	集団移転	4名
2021. 1. 4	R02-01	震災遺構保存	2名
調査回数	計 25 回	調査のべ人数	計 67 名

表2 仙台市で作成したエスノグラフィー証言映像

タイトル	内容(映像長さ)
職員の心構え編	災害発生時に職員に求められる「心構え」に関連する証言をまとめた映像(16分)
避難所編	若林区で避難者対応に携わった保健福祉センター職員の証言映像(12分)
罹災証明編	罹災証明・建物被害認定調査の統括に携わった職員の証言映像(15分)
生活再建支援編	生活再建支援・仮設住宅入居者への対応に携わった証言映像(20分)

(2) 活用事例

2020年度における、仙台市で作成した記録(映像・テキスト)の活用例を(表3)にまとめる。この他、他自治体等より職員の震災体験伝承および技術伝承のためのエスノグラフィーテキスト作成の助言を行った。

表3 テキスト・映像活用例(2020年度)

時期	主催者 (使用目的)	素材		対象人数
		映像	テキスト	
2020.8	ネットワークおぢや(研修会)	○		91
2020.9	仙台市精神保健福祉総合センター(震災後心のケア従事者研修会)	○		30
2020.9	仙台市若林区中央市民センター(震災10年パネル展検討材料)	○	○	15
2020.10	小千谷市危機管理課(職員研修)	○		57
2020.11	Team Sendai(オンライン伝承企画)	○		43
2020.11	仙台市防災環境都市・震災復興室(若手土木職員勉強会)		○	13
2021.1	横浜市政策局芸術創造本部室(防災訓練 ※映像視聴後の対話実施)	○		15
2021.1	仙台市青葉区区民生活課(防災研修)	○		45
2021.3	三島市危機管理課(3.11に合わせた職員への映像視聴機会の提供)	○		—
		8	2	309

3. 職員間伝承プログラム—対話型ワークシート教材の作成—

(1) 背景

東日本大震災から10年が経過しようとしているなか、仙台市では、東日本大震災以降に職員となった者が2020年3月時点で3割を超えており、災害の経験と教訓を継続的に継承する仕組みづくりが課題であった。

震災で起きた事やその後の事業の成り立ちのみならず、想定を超えることが起き得ることを学ぶことは、職員が各自の仕事を不断に見つめ直すなど、仙台市のまちづくりを担う職員としての心構えにつながるものとして捉えられる。ただし、過去の経験や教訓だけを単独で伝えようとしても、今を生きる職員意識や社会状況との乖離が生じ、本事業が目指す目的を達成することはできず、加えて業務時間中に伝承のみを目的とした研修の機会をつくるのが現実的ではなかった。

また、これまで、災害エスノグラフィーテキストを活用した防災担当職員向けのワークショップは内閣府<sup>4)</sup>等で行われてきた。仙台市の場合、災害を経験した自治体として災害業務に直接的に関わっていない職員であっても、「災害経験者から未経験者への経験・教訓の伝承」や「災害のみならず業務に生きる知恵の継承」を行う環境づくりが求められた。

そのため、震災の経験と教訓の継承を実現する手段として、過去の震災体験に特化したものではなく、日々の業務との一体性を確保した取組みを目指し、2020年度より「職員間伝承プログラム」の作成を開始した。

本事業の実施にあたっては、宮城教育大学防災教育研修機構及び東北大学災害科学国際研究所佐藤翔輔研究室と連携しながら検討を行った。

「職員間伝承プログラム」は「第1章 東日本大震災に

おける本市の対応を学ぶ—eラーニング教材」「第2章 東日本大震災時の本市職員の行動に学ぶ—対話型ワークシート教材」に分かれているが、本稿では佐藤研究室と共同で構築したエスノグラフィー研修テキスト(図1)を活用した「第2章 対話型ワークシート教材」について述べる。



図1 エスノグラフィー研修テキスト(A4紙面で15~25ページほどの仙台市職員証言記録)

(2) 検討・作業プロセス

本プログラムの構築は(表4)の流れで行った。

表4 対話型ワークシート教材検討プロセス

実施時期	内容(映像長さ)
-2020	エスノグラフィー調査項目ごとに研修テキスト化(一部)
2020.9-11	ワークショップ・ワークシート素案作成 ワークショップ実施
2020.12 2021.1	1) 防災環境都市・震災復興室職員対象(5名) 2) Team Sendai 関係者対象(9名) ※オンライン
2021.1-3	ワークショップ改良・関係課調整
2021.6	仙台市ホームページおよび庁内ネットワークにて公表(2021年度も引き続き試行・検証・改良予定)

(3) ワーク内容

素案としたワークショップの流れは(表5)のとおり。

表5 ワorkshop実施手順(素案時点)

項目	内容
実施内容の説明	仙台市には「仙台市コンプライアンス行動規範」があり、これは平時の業務における行動規範であるが、災害対応の業務において「ときにはそうとは限らないもの」があることが考えられる。災害エスノグラフィーに見られる当時の職員の体験から「仙台市コンプライアンス行動規範」に照らし、災害対応において職員に求められる「資質」について考えていただく。
事前ワーク(個人作業)	<b>手順1</b> 災害エスノグラフィーを読み、①~④に該当する箇所に下線を引く。 ① 市民目線 ② 法令等遵守・倫理観 ③ 正確性・積極果敢 ④ チーム力 ※ 仙台市コンプライアンス行動規範に記載の項目
当日ワーク(グループワーク)	<b>手順2</b> ワークシートに、下線を引いた箇所、評価分類、そう考えた理由、を記入(何枚でも可) <評価分類> A. 遵守したからよかったこと B. 遵守したからうまくいかなかったこと C. 遵守しないからそううまくいったこと D. 遵守しなくてうまくいかなかったこと E. 新たなコンプライアンス行動規範かもしれないこと
	<b>手順3</b> ワークシートを持ち寄り、ワークシートに記入した内容をメンバーどうして共有する。 1) すべてのワークシートを紹介し合う。シートは読み上げながらテابلなどに出す 2) 下線を引いた箇所が概ね同じであれば重ねる 3) 1枚のみだったもの、意見が分かれたワークシートについて、そう考えた理由、評価分類について、参加者同士で意見を共有。
	<b>手順4</b> 下記の内容について各自ワークシートに記入し、参加者同士で共有。 ・(災害発生時に・普段の仕事に)個人として活かしたいこと ・(災害発生時に・普段の仕事に)組織で、活かしたいこと ・今後調べたいこと、興味を持ったこと

#### 4. ワークショップ結果

グループワークやアンケートでは、(表6・表7・表8)のような意見が挙げられた。

表6 グループワークで挙げられた意見(手順3)


<p>災害エスノグラフィー「R01-02 宅地復旧」より</p> <p><b>【参加者が下線が引いた内容】</b> 「宅地復旧にかかる費用については、土地所有者も一部負担する制度になりました(分担金)。この一部負担の金額は、60~70万円が平均でした。一方で、擁壁の高さや工法によっては、200~300万円の負担を要する被災者もいました。被災者は高齢者も多かったので、分担金の支払いを分割で行えるようにしました。結果として、滞納はほとんどありません。」※元のエスノグラフィーの文章を一部編集</p> <p><b>【ワークを実施した職員の意見】</b> 申請者に高齢者が多いことを踏まえて制度設計を行ったことにより、負担金の収率向上につながっている。(対象者の立場に立って制度を検討した事例)</p>
---

<p>災害エスノグラフィー「H30-04 保健福祉対策・若林区避難所②」より</p> <p><b>【参加者が下線が引いた内容】</b> 「区と本庁との認識が乖離していた」「区保健福祉センターから本庁に要請を行った際、『規則です』と断りの返答があり、現場としては辛かった」※元のエスノグラフィーの文章を一部編集</p> <p><b>【ワークを実施した職員の意見】</b> 平時のルールを守るがあまり、現場で対応する職員の声に耳を傾けられず、非常事態に対応できなかつたケース。(現場状況に応じ臨機応変さが求められた事例)</p>
--

表7 グループワークで挙げられた意見(手順4)

<p>&lt;ワークシート記述内容&gt; ※一部抜粋</p> <p>① 個人として活かしたいこと</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・何か起こっても焦らず冷静につとめる</li> <li>・普段から関係部署と有効な関係を築き、他部署の知り合いを増やして、有事の際の問題解決に向けて話しやすい人を増やしておく</li> <li>・様々な状況があることを知り、どのような判断ができるのかを、イメージトレーニングし、備える</li> <li>・日常の業務に応用できるものは取り入れる(地域の人間関係等の把握)</li> <li>・チーム内の業務量を気に掛ける</li> <li>・市民目線で、かつ広い視野で考え、取り組んでいきたい</li> <li>・段取り7分。あえてめんどくさくても手を抜かず用意周到に取り組む</li> <li>・日頃からの報連相を大切に</li> <li>・話を聞いて寄り添って一ヶ月繰り返したという姿勢を、自分もまねたい</li> <li>・現場の声を聴くということが、様々な業務に役に立つ。</li> <li>・既存の枠(組織・役割分担)にしばられすぎずに仕事をする</li> </ul> <p>② 組織内で活かしたいこと</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他部署に対して主張すべきことは主張する</li> <li>・部署内で良好な関係性を保つ</li> <li>・異なる意見があることを日頃から意識して、コミュニケーションをとる</li> <li>・先を見越して、丁寧な仕事をする</li> <li>・いざとなったら勇猛果敢に取り組む</li> <li>・何を言っても「相談に乗るよ」という組織風土を築いていきたい</li> <li>・異なる意見があることを日頃から意識して、コミュニケーションをとる</li> <li>・災害時など「自分の仕事ではない」ということではなく、協力して課題に取り組む姿勢やチームワークを活かしたい。</li> <li>・既存の縛りにとらわれすぎず、臨機応変な対応をするために、チーム間での連携をどうしたら上手くとれるのか考えていきたい</li> <li>・コンプライアンスの「実践行動」の中で、「チーム力向上」という項目を多く選んだ。チームワークを高めやすい組織づくり、なるべく人を動かさないという記述が印象に残っている。風通しの良い職場づくりにつながるよう、普段から関係部署との連携を図ってきたい。</li> </ul> <p>③ 今後調べたいこと・興味を持ったこと</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・(テキスト内で語られている)問題提起がその後どうなったか</li> <li>・他の記録も読んでみたい</li> <li>・新型コロナへの各自自治体の対応。今は振り返られる段階ではないと思うが、いつかエスノグラフィーのような形で、色々な自治体で振り返りが行われれば今後の教訓につながっていくのではないかと。</li> </ul>
---

表8 アンケート結果

項目	内容
実施概要	2020.12 防災環境都市・震災復興室職員(5名) 2021.1 Team Sendai 関係者(9名)※オンライン
被験者概要	【人数】14名(所属自治体内訳:仙台市9名, 秋田市1名, 小千谷市2名, 横浜市2名) 【東日本大震災時仙台市職員か】はい6名, いいえ8名
	 ワークショップの様子
使用テキスト	H29-05 仮設住宅の対応, H30-04 若林区避難所 R01-02 宅地復旧
	質問への回答
Q1. グループワークの時間はいかがか	A1. 長い1名, 短い4名, ちょうどよい9名
Q2. テキストのボリュームはいかがか	A2. 多い10名, 少ない1名, ちょうどよい3名
Q3. 本研修会を、各職場の朝礼等で活用できると思うか	A3. ・とてもそう思う2名(災害時に限らない普遍的な内容が多く含まれていると感じたから) ・そう思う2名(朝礼では難しいと思うが、勉強会や研修では活用できると思う) ・どちらとも言えない6名(時間の確保が課題、負荷が高めなので職場の状況・人員によってはハードルがかなり高く感じられる。並行し、任意参加の研修としての実施を検討してもよい。TP0に合わせた企画とする必要有。複数レベルの企画(長さ・内容・クロスロードの様な形式など)を用意するなどの工夫が考えられる。ボリュームやポイントを絞る、時間を短くする等を考慮する必要有) ・そう思わない2名(A4版1枚程度で、1~2分程度で読める程度のボリュームに収めるなど、コンパクトにまとめた方が取り組みやすい。時間がかかる。) ・全くそう思わない1名(テキストが長い。読むのにもワークをするのにも時間がかかる。)
Q4. 研修全体(個別ワーク・グループワーク)を通じ、一番印象に残ったこと	A4. ・表に出てこない話(判断するまでの過程)を知ることができ、考えるきっかけになった。 ・極限状態のなかで対応していたことがわかり、当時の担当の努力に頭が下がる思いだった。 ・多様な視点を感じ取れた。非常時も平時も「人は人とは違う」という基本的な視点が重要。 ・コンプライアンス行動規範にあてはめながらエスノグラフィーを読み、あてはめ方の違いを共有することで、ただ読むだけではわからなかった自分自身の気づきがあった。
Q5. 感想や意見等	A5. ・読んだ後に、自分で考え、他者と意見を交わすことが重要。 ・新型コロナウイルス感染症の対応で、各部署とも多忙だったり、人員が不足している。だからこそ必要と言えるワークになればと期待している。 ・参加対象者に見合ったテキストの選定が重要。 ・グループワークの時間が肝だと思った。 ・震災を経験したことがない職員が多い職場で今回の企画を実施するには、テキスト背景の理解不足や時間的制約があるため、深い議論になりづらいと思う。より簡単なワークにしたり、テキスト量を減らしたりすることで、より取り掛かりやすくなると思う。

#### 5. ワークショップ後の改良点

上述のワークショップ実施により、平常時の行動・意識が災害時にも役に立つ一方、「平常時と災害時では必ずしも一致しない場合」や「平常時と災害時で行動・意識の優先順位が異なる場合」などが明らかとなった。災害時にはこのような違いが生じることも認識する必要があると言える。

また、庁内でのプログラム展開にあたり下記課題が明らかとなり、ガイドブックおよび研修テキスト内容を修正した。

##### <課題>

- ・テキスト分量の多さ
- ・時間とファシリテーター能力へのハードルの高さ

##### <改良点>

- ・研修テキスト分量調整
- ・研修例の複数掲載

また、コンプライアンス担当課との調整を行ったところ、素案の設問だとコンプライアンス行動規範に縛られて考えてしまうこと、観点は一つに絞られない等の課題提起があったため、判断基準を複数選択式に変更、「自らだったらどのような行動をとると考えるか」という問いに改良した。改良後のワーク概要は(表9)のとおり。

表9 ワークショップ実施手順(改良後)

項目	内容
実施内容の説明	本グループワークは、職員の証言記録(災害エスノグラフィー調査の記録)を読み、その中に含まれる「判断が求められる行動」を抽出し、災害対応時に求められる行動・意識や、平常時にも活かせる教訓を考える。
事前ワーク(個人作業)	<p><b>手順1</b> 職員の証言記録を読み込みます。「判断が求められる行動」に該当する箇所を下線を引き、読んでください。</p> <p><b>手順2</b> ワークシートに、下記を記述してください。          ・下線を引いた箇所          ・事例における判断はどのような観点から行われたと考えられるか(当てはまるもの全てに○)          1. チーム力で取り組む          2. 積極果敢に挑戦する          3. 市民ニーズに対応した行動をとる          4. 法令・規則を守る          5. 迅速に行動する          6. 公平・公正に対応する          7. 十分な説明を尽くす          8. 正確に仕事をする          9. より良い方向に改善をする          10. その他          ・他にどのような行動・判断を取り得るか(記述式)</p>
当日ワーク(グループワーク)	<p><b>手順3</b> ワークシートを持ち寄り、記入した内容をメンバー同士で共有してください。</p> <p><b>手順4</b> 下記の内容について各自ワークシートに記入し、参加者同士で共有。          ・(災害発生時に・普段の仕事に)個人として、活かしたいこと          ・(災害発生時に・普段の仕事に)組織で、活かしたいこと          ・今後調べたいこと、興味を持ったこと</p>

## 6. 成果物概要

完成した成果物「仙台市職員間伝承ガイドブック 災害の経験に学ぶ-From 3.11 ガイド-」は、2021年6月にその内容をホームページにて公開した。<sup>5)</sup>(図2・3)エスノグラフィーテキストについては仙台市職員向けに庁内ネットワーク内で公開している。

本このガイドブックは、庁内での活用に加え、他自治体への提供や、市ホームページへの掲載などを通じ市民団体や民間企業の方々にも活用いただくことを想定している。それぞれの組織や地域に応じ、災害エスノグラフィー(証言記録)さえあれば、本ガイドブックのワークシートを活用し、対話の場をつくることのできる構成としている。

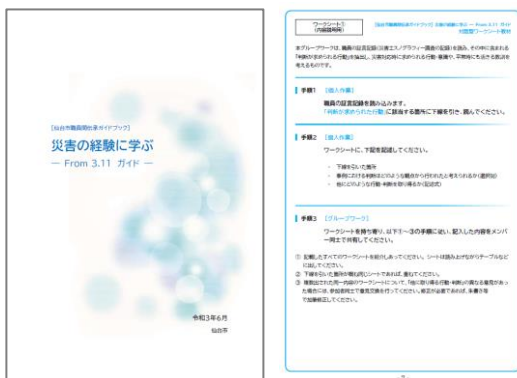


図2 仙台市職員間伝承ガイドブック(表紙とワークシート例)



図3 仙台市職員間伝承ガイドブック(手順紹介・グループワークを通じて得られた教訓例)

## 7. まとめ

本稿では、エスノグラフィー原稿を活用した、日々の業務との一体性を確保した震災の経験と教訓の継承を実現するための対話型ワークシート検討プロセスを中心に考察を行った。今後は本取組みの浸透に向けて、引き続き庁内関係課と連携した試行や、プログラムの改良を進める予定である。

## 参考文献

- 1) 柳谷理紗ほか: 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, 地域安全学会概集, No.43, pp.77-80, 2018.11
- 2) 柳谷理紗ほか: 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, ~その2, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.8, pp.11-14, 2019.8
- 3) 柳谷理紗ほか: 自治体職員が行う災害エスノグラフィー調査・編集・活用のプロセスの確立: 仙台市役所職員による実践を踏まえて, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.9, pp.31-34, 2020.7
- 4) 内閣府(防災担当)「防災に関する標準テキスト」, 2007
- 5) 防災環境都市・仙台 HP よりダウンロード可 <https://sendai-resilience.jp/efforts/government/human/e-learning.html>

## 謝辞

本研究の一部は、2017~2019年度科学研究費補助金 基盤研究(B)「住宅確保要配慮者のシームレスな恒久住宅移行支援プログラム開発に関する研究(課題番号 17H02071)(研究代表者: 常葉大学重川希志依)」, 2017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・アーカイブの構築(研究代表者: 常葉大学田中聡)」, 2018・2019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「東日本大震災における災害対応に関する災害アーカイブの社会実装方法に関する研究(研究代表者: 常葉大学田中聡)」, 2020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「災害アーカイブを活用した PRERADE (Preparedness for Better Response, Recovery and Reconstruction: Learning from Disaster Ethnography)の方法論の確立(研究代表者: 常葉大学田中聡)」, 2020年度科学研究費助成事業(科学研究費補助金)基盤研究(B)(一般)「科学的エビデンスが支える効果的で持続的な災害伝承」(課題番号 20H02407)(研究代表者: 東北大学佐藤翔輔)により実施された。

また、「仙台市職員間伝承プログラム」全体像構築にあたっては、宮城教育大学防災教育研修機構小田隆史准教授にご協力をいただいた。

ここに記し感謝の意を表します。