

【研究会発表】

緊急事態と警察活動：市民代表を含む他機関との関係 ～東日本大震災への対応状況～

竹内直人

警察謝恩伝道士（元警察大学校長 発災時宮城県警察本部長）

本稿は、2021年9月6日、京都産業大学社会安全・警察学研究所で開催された研究会において、所長をはじめとするメンバーに対してオンラインで実施した発表をまとめたものである。

本日は研究会にお招きいただき、誠にありがとうございます。警察庁採用の先輩として、ずっと敬仰してやまない田村所長からお声掛けをいただき、非常に光栄に存じます。

今回、「危機発生時における警察本部長としての対応（特に市民代表等との関係）について『正統性』をキーワードに発表してほしい」、関連研究の一環として「現職警察本部長へのインタビュー調査も考えている」といったご趣旨を所長から承りました。私は、警察官僚としてはやや特殊な経歴（内閣法制局勤務、複数の外国勤務等）で、しかもいただいたテーマが東日本大震災への対応という極めて特異なものであり、研究サンプルとしての適格性があるか、自信がありませんが、折角いただいた貴重な機会であり、精一杯、いつもより気合を入れ、下記の構成に沿ってお話ししたいと思います。

I はじめに

II 東日本大震災時の状況

- i 県警の活動：①避難誘導 ②捜索 ③検視・身元確認 ④行方不明者対策 ⑤被災者支援 ⑥パトロール・交通対策（※被災情報収集、救出・救助は略）+★本部長としての活動

ii 知事との関係

iii 公安委員会との関係

- iv その他の機関との関係：①県議会 ②市町村 ③マスコミ

III 平時（大震災以前）の出来事（伏線）

IV おわりに

I はじめに

本題に入る前に、まず「警察活動の正統性と市民概念」について、お話しします。本日出席の小林良樹さんが、この点一番詳しく、まさに「警察に正統性がある状況＝警察が適切かつ効果的に機能し、市民からの支持を得られている状況」¹なのだと思います。また、田村所長も、1998年の論文で、警察と私人との関係に関する全く新しい視座（「三面的関係」）を示されつつ、主権者としての市民による警察の統制の重要性を強調されました²。

申すまでもなく、こういった文脈での「市民」は一種の「擬制」（fiction）で、まさに抽象的な概念であり、そもそも民主主義自体が一種のフィクションと心得ますが、特に警察の場合、極悪人を相手にする場面もかなりあって、「市民」

¹ 小林良樹「『警察の正統性』理論と『手続き的公正理論』」（警察政策18巻、2016年）

² 田村正博「警察活動の基本的な考え方」（警察学論集51巻12号、1998年）

とはどういう存在なのか、良識ある住民の総体が「市民」だとしても、具体的に誰の支持を得れば「正統性」があるといえるのか、思い悩んでしまうという面があると思います。

私は、大昔の雑文「警察行政における『民意』の反映」³の中で、「国民／市民」という用語遣いをしました。国民主権、市民社会という語にかんがみ、国民と市民を敢えてスラッシュでくくった上で、次のように考えた次第です。すなわち、「国民／市民」は、主権者と行政サービス顧客の複合的性格を有しており、警察行政に「民意」を反映させる意味合いからは、現実の住民の中から「国民／市民」の声といえるものを探して、それをしっかり聴くことが重要なのではないかと。

関連して、地方の警察組織では「県民」という語もしばしば用います。「県民」は、抽象的概念で使われることもありますが、私の中では、むしろ現実の一人ひとりの住民の集合というイメージが強いです。

実は、発災4日後の3月15日に、次のような指示をしました⁴。このことは、当時の手帳にメモ書きしておりました。すなわち、「県警全体が一つの署（本部長は警視）のつもりでやろう、幹部も2階級ダウンの担当者意識で（指示するのではなく）自ら動くべき」と言ったのです。

その背景には、現場が本当に大変で、現場で働く人手をとにかく増やさなければならないという事情がありました。警察という階級社会では、少し偉くなると指示するだけで自分では動かないのが「習い性となる」方も結構いて、普段はそれでもいいが、今はそういうことではないでしょう。今動かなければならないのはわれわれ全員ですと。そういう趣旨を言おうと思って、本部長は署長だと。幹部は皆担当者意識を持ち、指示するのではなくて自ら動くべきだと。こういう指示をしたわけです。

後から考えると、あの場面は普段以上に県民との距離感が近かった。警察行政サービスの直接の受け手がそこら中にいる状況でした。たまたま犯罪に遭った被害者だけということではなく、ほぼ全員が被災者で、その一人ひとりにしっかり向き合わなければならない。ご遺体を搬送するとき、行方不明者が見つからないとき、ご家族がどう思うか。そういった点に思いを巡らすときの距離感は近かったと思います。少なくとも私の意識の中では近かったのです。そういう場合の生身の一人ひとりについて、私は「県民」という言葉遣いをしたい。実は県民にもいろいろな方がいて、県警にとっての「県民」は、「総体としての県民」という意味で理解することが適当という場面も多いです。しかし、あのような場面では、警察は、本当に一人ひとりの生身の県民に対し、いかにやるべきことをやるか。それが大事であると。今から思えば、そういう感覚で「県警全体が一つの署」と言ったのではないか。もちろん、その時は、「正統性」等の意識は全くありませんでしたが、誰のためにどう働くかという認識を自然に持ったのだと、今回、改めて思いました。

ここで、「警察謝恩伝道士」という私の造語について、一言申し上げます。大震災当時、宮城県警は、全国警察から本当に絶大な支援をいただいて、ようやく何とか任務をこなしました。警察を退職するに当たり、辞めてから何をするか、第2の職場で何らかの社会貢献をすることとは別に、同時並行的に、あの時お世話になったことの御礼を警察組織に伝えたいと思いました。

³ 拙稿「警察行政における『民意』の反映」（『警察行政の新たな展開（上）』所収、2001年、東京法令出版）

⁴ 拙稿「東日本大震災への対応状況」（『講座警察法第3巻』所収コラムのp.716、2014年、立花書房）

「警察謝恩伝道士」の活動

- 講演67回（27都道府県警察等）
- 講義：警察大学校、東北管区警察学校、仙台大学、千葉大学
- 現所属社内講演：21回
- ブログ「警察謝恩伝道士」、捜査研究掲載論文等の執筆
- 自費教材制作：いろは川柳カード、災害図上訓練用カード教材（警察署用）
- 「あの日、あの時、あの思い～東日本大震災、あれから10年（宮城県警察関係者の手記）」を「退職者有志の会」編集の形で出版

5

その際、ただありがとうございました、ではなく、自分があの時に本当に苦い思いをしたことを教訓として伝える。そういう役割を表す言葉として、「警察謝恩伝道士」という語が思い浮かびました。伝道士の「士」はあえて武士の「士」を使っています。これまでの講演回数は、先週の東北管区警察局を含め、都合67回になりますが、中には複数回行ったところもあります。

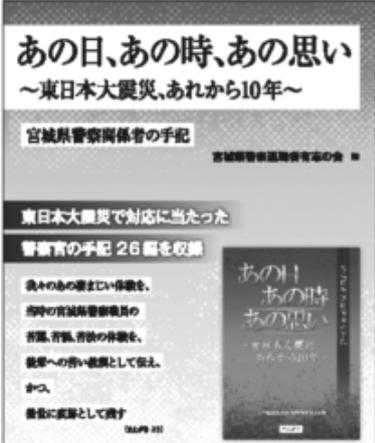
また、講演以外の活動も行っていますが、その一つが、あの時の宮城県警関係者の手記をまとめることでした。福島と岩手は比較的早い時期に県警監修の形で手記集を出版していますが、宮城県警だけは、いろいろ事情もあって、出していないのです。今回ようやく、「退職者有志の会」の編集の形で、県警本部は監修ではなく編集協力という立場ですけれども、何とか一つ宿題を果たしたという感じです⁵。

今日のテーマに絡むのですが、この手記集の序文を誰にお願いするかというとき、他の方は考えられませんでした。当時の公安委員長の檜山公夫さんです。檜山先生が「発刊によせて」として書いていただいたものを、スライドに一部引用しています。こういう文を書いていただいたこと自体、本当にうれしかったです。

⁵ 宮城県警察退職者有志の会編『あの日、あの時、あの思い～東日本大震災、あれから10年（宮城県警察関係者の手記）』（2021年、立花書房）

当時の公安委員長：檜山公夫氏

「発刊によせて」抜粋



あの日、あの時、あの思い
～東日本大震災、あれから10年～
宮城県警察関係者の手記
宮城県警察関係者有志の会

東日本大震災で対応に当たった
警察官の手記 26 篇を収録

あの日、あの時、あの思い
～東日本大震災、あれから10年～

あの時の警察官達の活動は
実に眼を見張るものがあった。
県民の苦しみを正面から受け
止め、寄り添い、必死に活動す
る姿には頭が下がる思いだった。
警察の活動は、県民からも高
い評価を受け、多くの称賛を受
けた。

士気が高ければ不祥事も起
きない。平成23年度の懲戒処
分はゼロ件だった。

6

檜山先生が公安委員に最初になったのは、平成16年です。当時の知事は、県警の捜査報償費に問題ありと主張され、公安委員会の委員選任という、知事の警察に対する統制の中の最も重要なものの一つを使って、弁護士の檜山先生を任命しました。檜山先生は宮城県弁護士会の会長、日弁連の副会長もされていて、いわば知事が、知事の考え方に抵抗を示す県警に対する影響力を強めるため、管理者として送り込む。そういう形で公安委員になられた方です。

今回の手記の中に、檜山先生は、次のようにも書かれています。

「宮城県警は、平成23年1月に「警察改革の推進状況」をとりまとめ、公表したところだった。東日本大震災はまさにその直後に発生したのだった。（略）殉職警察官の葬儀に参列するのも公安委員長としての大事な職務と思い、出席させていただいたが、子供さんがまだ若い警察官が多く、その葬儀は特に辛いものがあった。県民を代表するつもりで御霊に感謝を捧げ、御冥福をお祈りした。（略）県警は、14名の殉職者という大きな犠牲を払いながらも、使命を全うし、その結果、県民から絶大な信頼を得た。宮城県警にとって、何か問題が起きたときに立ち帰るべき原点は、被災者と向き合い、県民のために全力を尽くしたあの大震災の時の体験にあるのだと私は思っている。」

私の方は、部隊指揮等に専念していて、一人ひとりの殉職警察官の個別の葬儀には一切出る余裕がなかったのです。9月の公葬出席はもちろん私の職務でしたが、実は檜山先生は委員長としてすべての葬儀に出て、本当につらい思いをしながら震災オペレーションを見守っていただいたのだと改めて分かりました。そういう檜山先生に、「県警は県民から信頼を得た」と書いていただいたことが、非常にうれしかったです。宮城県警にとって何か問題が起きたときに立ち戻るべきはあの大震災のときだと。それは被災者と向き合っ、県民のために全力を尽くしたところにまさにポイントがあると。そうおっしゃっていただいています。

Ⅱ 東日本大震災時の状況

i 県警の活動

大震災時の県警の活動状況ですが、県警が発災3年目にまとめて、今もホームページに掲載している公式の記録⁶があります。そこに書かれている通り、「総力を挙げ、正に不眠不休で救出救助、行方不明者の搜索、検視」等の災害警備活動を行いました。警察の場合、交通対策やパトロールを含めて、災害時の活動はすべて「災害警備」と呼ぶのですが、通常の警備活動とは少し違う、特殊な、しかも長丁場のオペレーションだったと思います。

Ⅱ 東日本大震災時の状況 i 県警の活動

県内沿岸部全域に巨大津波が襲来し、県内においては、死者・行方不明者が1万人を超えるなど未曾有の被害。宮城県警察は、この大震災に対して全国警察からの支援を受け、組織の総力を挙げ、正に不眠不休で救出救助、行方不明者の搜索、検視、遺族支援や被災地の治安維持活動（交通対策、安全安心対策）等の災害警備活動を行った。 出典：「東日本大震災から3年：警察活動の記録（宮城県警察）」

9

警察謝恩伝道士の語り部の場合、通常8類型に分けて話すのですが、今日はその中で被災情報収集と救出救助は時間の都合もあって省き、今回のテーマに関連がある6類型に焦点を当てます。

Ⅱ i ①避難誘導

発災後、大津波警報が発令されたわけですが、かなりの数の警察職員が大津波の危険性を十分認識しないまま海岸部に長くとどまってしまいました。避難誘導とは、車両についているスピーカーで「大津波警報発令中です、早く高台に避難してください」と広報するのです。あと、要所の渋滞発生交差点において交通整理をして、「山側に行ってください」と呼びかけることをやっていました。私自身も津波への意識が十分でなかったのですが、多くの職員も、残念ながら結局危険性を十分認識しないまま長くとどまりすぎて、14名亡くなりました。このほか、車が波に飲まれ、必死に窓を開けて泳いで逃げ帰った者も結構多く、この14という数字は一步間違えると更に大きな数になっていた状態です。

⁶ 宮城県警察災害警備本部「東日本大震災から3年、警察活動の記録」（平成26年4月11日）<https://www.police.pref.miyagi.jp/hp/jjshin/3nenkiroku.pdf>

自主的に警察署からの総員退避を決断した署長もいたが、全体としての安全対策は不十分だったと痛感
 例えば、県下全域で、海岸線から一斉撤収せよとの指令をなぜ出せなかったのか
 何度も自問… 苦渋と無念の思い、断腸の思い…

「災害に係る危機管理体制の再構築」(警察庁H23.11)

避難誘導等に従事する警察官の安全確保

- ①津波の到達予想時刻を基に退避時間を速やかに設定
- ②避難誘導に従事する全警察官に迅速・確実に伝達
- ③そのための図上・実動訓練を反復継続
- ④救命胴衣、ヘルメット等の装備資機材の整備

平成24年の警察政策学会シンポジウムで、災害研究で有名な片田敏孝先生（現・東京大学大学院情報学環特任教授）から、「竹内さん、災害の現場で、しかも最初の段階で殉職してしまうようなことは二度とないようにしてほしい」とおっしゃっていただきました。まさにそのとおり、あの規模の大災害ですと警察は本当に長期にわたって住民のために、ほぼ災害警備オンリーで最善を尽くさなければならぬので、最初の避難誘導もすごく大事ですが、その段階で、優秀で使命感の高い職員がひょっとしたら落とさなくてよかったかもしれない命を落とす事態は避けなければならないとずっと思っています。

警察署単位で避難、退避を決断した署長もいました。先ほど申した手記集の中で、南三陸署長はまさにそのことを語ってくれています。本当に迷いなく警察署の建物全部を空にして、全員退避を命じた結果、南三陸町防災庁舎に災害リエゾンで行った方は残念ながらそこで殉職したのですが、被害は最小にとどまりました。けれども県警全体としては、退避の決断・指示が出せなかった。私には、ある時点で海岸部から全員退避と言えたかもしれないし、言わなければならなかったのではないかという意識があります。後で無線記録を聞き返すと、実は指令がたくさん出され、それに対する応答もあって、結局その時間的余裕はなかった。退避命令を出そうと思っても実は難しかった。抽象的な指示はしていました。つまり、「大津波警報発令中、現場各職員は身の安全に注意しながら職務執行に当たられたい」という趣旨のことは何度か指令されています。けれども、ある時点で、先に岩手にもすごい波が来ていると分かっていたのだから、撤収せよと言えたのではないか。このことは、今でもずっと自問しています。

こういう経緯を受け、その年の秋に警察庁が「危機管理体制の再構築」という方針を決めました。その際のテーマの一つが「避難誘導に従事する警察官の安全確保」で、それ以来、今は、「その場所ごとの津波到達予想時刻を元に退避時間を速やかに設定しなさい」ということになっています。宮城県警でも、最近も「10分前には退避」という形の訓練をやっています。そうは言いながら、実際に周りに住民が残っているときも本当に退避できるかということは、常に難しい問題です。ただ、一応方針としては確定していて、退避をさせる、そのための訓練をすると。あと、救命胴衣やヘルメット、これらがすごく重要ですが、しっかり整備しておきなさいという方針になっています。

II i ②検索

検索とは、行方不明者の検索という意味の警察用語です。ただし、あのような局面では、要するにご遺体を発見して収容するという、すごくつらい作業になりました。これは宮城だけの数字ですけれども、2日目に244体収容して、3日目に443体、1週間たった辺りが実は後から考えるとピークになるのですが、毎日1,000体ぐらいを発見、収容する。この段階では、この位の数字がまだ毎日当分続くかという感じを持っておりました。現場に行った人の話や、自分でもヘリテレの画像などを見て、運ぶキャパシティが足りないでこういう数字にとどまっているが、もっとたくさん、まだ搬送されるべきご遺体があると思っておりました。ところが、実際はこの辺りから少しずつ収容数が減少し、といっても毎日数百のご遺体でしたが、3月末には計7,058体という数字になりました。

途中から、見える場所のご遺体は収容・搬送できた、しかし見えないところにあるご遺体は、結局がれきの下にあるので、がれき処理作業と協調し、なるべくありそうなところに部隊を集中投入して、少しでも早く、迅速かつ効率的に収容・搬送しようという方針でやっておりました。

私自身、警察庁との調整等で忙しい中、現場に出たのは3月末、特に一面がれきという厳しい現場に行けたのは、4月になってからです。全国から応援に来ている警察部隊の皆さんのところに、警察用語という督励巡視に行くのですが、先ほどの2階級ダウンのつもりで、自分も行ったら搬送要員になる、行っている時間帯はほんの少しでも搬送できるだろうと思い込んでいたのです。ところが作業は並大抵ではないのです。多少重たいものでも運べると勝手に思っていたのですが、材木などの類にワイヤーが絡まり合っていて、実は人力ではなかなか運べないということが分かりました。それで、私はそういう現場を見て、ようやく知事に掛け合って、「重機が要ります、道路啓開用の重機を回してください」という話をしました。

今は、普通の、と言っては怒られますけれども、水害の際にも、重機が出るのは定番になっており、機動隊でも免許を取らせ、また建設会社と協定を結んでいち早く現場に入れるというやり方が確立していますが、当初は全くそういうものもなく、文字どおり手作業でやる。そういう現場でした。がれきを重機で慎重に取らなければ、その場所にご遺体があるかどうか分からないということです。

3月13日（日）「**犠牲者が万人単位になるのは必至**」と発言

趣旨：収容場所、検視資機材（水、毛布、担架、遺体収容袋、ブルーシート、棺、注射器、注射針、ゴム手袋、マスク等）、検案医師、搬送車両・ボート、収容作業要員が絶対的不足

- **背景：南三陸町（人口約17,600人）の避難者7,500人（前日）→「1万人安否不明」（13日地元紙朝刊）**
- **前日までの収容遺体数は244**

16

そういう中、現場に行く前ですが、3月13日の会議で、私は「犠牲者が万人単位になるのは必至である」と発言しま

した。後で申しますけれども、県庁の災害対策本部会議がマスコミフルオープンであり、この発言は直ちに全国報道されました。誰かがこういう数字を言うのをおそらく待っていたのだらうと思うのですが、私自身、そういうことを慮る余裕すらなくて、とにかく災害対策本部会議には内閣府副大臣をはじめ各省の審議官クラスの幹部がずらりとそろっている。通常はそういうやり方は絶対しません。県警から警察庁に上げて、警察庁が各省と掛け合うのですが、今はそういう事態ではないと。今、こういう状況だということは直ちに知ってもらいたいと。そういう思いでした。

実はその発言の趣旨は、遺体を収容する場所がない、検視資機材がない、水もブルーシートも棺もない、検案するお医者さんがいない、運ぶ車両・ボートがない、あれもない、これもないということを言うために、その話の枕として、「万人単位」と言っただけのつもりでしたが、結局話の本体の方はほとんど報道されなかった。マスコミの力というのはすごい、その一方でこういう結果になってしまうのは怖いと思いました。

II i ③検視・身元確認

運ばれてきたご遺体は、検視と身元確認をすることになります。検視をするために全国から刑事警察部門の要員多数が、応援派遣で来てもらったのですが、どのぐらいの人数が必要か、そもそも検視をする遺体安置場所がどれだけ必要か、資機材がどれだけ要るかということの見積もりがなかなかできない状態で、毎日日計でご遺体の数字がどんどん増えていく。日計 1,000 体になったとき、これがずっと続いたらいったいどうなるのだらうと思ったほどでした。とにかく広い場所が要るので、後でも申しますけれども、知事に掛け合って、宮城県で一番大きな総合体育館を借りました。

あと、これも初期の自分にとってはかなり重要な課題が、検視作業工程の簡略化でした。その時点での警察庁検視マニュアルは、ある程度ご遺体の数が多いとき、通常よりは多少簡略化して、こういう形でやりなさいというものだったのですが、そのとおりにやっていたらとてもではないけれども終わらない。ご遺族にすぐにはお返しできない。とにかくこれを簡略化してほしいということを当時の捜査一課長、刑事局長に何度も電話でお願いし、翌週になってからようやく（確か 3/15 に）簡略化を認める文書を出してもらいました。

また、検視用の資機材として、いろいろなものがなかったのですが、それぞれ担当者が工夫して、何とか確保しました。収容スペースについても、グランディという大きな体育館ですら、一時はほぼいっぱいになり、建設現場の足場のようなものを入れて事実上 2 階構造にしなければ収容できないと思った時期があります。そういう場所で、ご遺族（行方不明者のご家族）は、通常、受付でご遺体の写真を見て、ご希望により、似よりの方の番号の棺のところで対面をし、本人確認するという手順でした。

検視体制ですが、例えば発災翌日の 3 月 12 日には要員 165 人で 239 体の検視をしました。検視場所は 10ヶ所でした。1 日の検視数としては、1 週間目ぐらいが最大でした。一方、要員は、全国からの応援を得て逐次増えてきて、3 月 20 日がマックスでした。物事はこういうものなのですが、要するにタイムラグがあり、一番ワークロードが高いときに体制が最大ということにはなりません。

もう一つ注目は、遺体安置場所が最大 26ヶ所にまで増えたことです。こちらの思惑としては、大きな体育館のような施設など、県内で 4～5ヶ所程度に人員を集中して、効率的にやりたかったのです。というのも、一番足りないものの一つが、検案をするお医者さんでした。全国から法医学の先生など相当数応援に来てくれましたが、どうしても仙台から遠い場所では足りない状況でした。したがって、検案医師を集中・効率運用するためには安置場所を減らしたかったのですが、実は逆に増えていってしまいました。なぜかということ、自衛隊がどんどん見つけてご遺体を運んでくれますが、置き場所に困って、取り敢えずこの施設を間借りして仮置きしようと言っているうちに、そこが事実上の安置場所になってしまう。一回そうなってしまうと、住民の方は、今日こそ見つかるのではないかと、そこに日参するのですが、避難所からの距離の問題などから、安置場所を集約しようとするには抵抗感があります。一人ひとりの県民の声は、まさに

そういう部分に出ますので、何とか説明・説得しながら、少しずつ集約するという状況でした。

II i ④行方不明者対策

非常にしんどい業務が行方不明者対策でした。津波災害ですから、元の場所にご遺体がないということは初日の晩から想像がついて、これはきっと大量の相談、電話が来るだろうと。そこで情報通信部長などに頼んで、行方不明者相談ダイヤルを設けてもらいました。実は3県では一番早く、翌12日朝からの運用でした。NTTに掛け合って、当初20回線、途中から50回線の専用ダイヤルという形でした。

報道機関にもこのことをお知らせし、報じてもらいましたし、県警ホームページにもその旨をアップしました。すると、次々に電話が入ってきます。この電話を受ける担当者、当初の54名は、警察官がほとんど現場に出払うか、本部内で関係業務をやっているの、事務職員、特に総務部、警務部等の女性が主力となりました。このほか、免許センターがたまたま地震でダウンしてしまったので、そちらの要員も全部こちらにシフトし、2交代で相談を受け付けました。しかし、津波での行方不明ということが明らかな方々だけではなく、携帯電話が一斉につながらない状況で、安否不明、単に連絡がつかないという方々についてまで、相談電話が次から次に入ってくるのです。

しかもこの対策の一つの眼目は、いずれ発見される遺体とマッチングすることなので、氏名等の個人情報を聞くとき、必ず身体特徴も聞かせました。身長は、体重は、手術痕はありますか。そういうことを聞いて、彼女たちは紙に書き、更にExcelに入力していくのです。その結果、最大179名体制で受け付けた行方不明者の数が、約7万2,000人にまで増えました。いくら「万人単位」といっても、7万2,000というのは論外で、なぜこうなったかという、名寄せが全くできなかった。その方法を考えつかなかったということで、同じタケウチという人間に関する相談が複数回来ると、複数回カウントする結果となりました。

途中から、本当の行方不明者は誰かという確認作業を行いました。一つは、連絡のつかない方の氏名、性別、あと年齢くらいまでを私の決断で県警ホームページにアップしました。個人情報保護との兼ね合いはありますが、大災害という緊急時であり、理由は立つと。そうすると、「私は実は避難所におり、無事です」といった連絡が来ることになります。もう一つは、何日目かになり、入ってくる電話が少し減ってきたときに、こちらからコールバックをして、無事かどうかを確認します。そうやって一人ひとり減らしていき、最終的に自治体の持っているデータと照らし合わせ、真の行方不明者を割り出すという作業でした。身体特徴を聞いたことも無駄ではなくて、これにより約200体の身元が分かったという状況でした。

行方不明者のご家族は、遺体安置場所にも毎日のように来られます。初めは検視要員が、検視の合間に対応していたのですが、途中から独立した班を編成し、この接遇に当たってもらいました。

II i ⑤被災者支援

避難所に無事逃げた方に対しては、警察としても被災者支援ということで、いろいろな業務サービスを提供しました。その一つが運転免許証の再発行、あとボリュームがあったのは遺失物・拾得物の取扱いです。拾得物は、現金だけで約20億円でしたが、苦労しながら9割ほどは返還しました。

また、今は水害等のときも避難所に警察官が行って、一種慰問を兼ねて警察相談に応じるのが定番になっていますが、大震災時、各県警から来た応援要員に対し、避難所を回ってくださいということになったとき、「自分たちは被害に遭っていない、避難所に行ってどういうふうに接すればいいのでしょうか、全く分かりません」と。それはまず「とにかくお話を聞いてさしあげてください」と。そういうところからスタートしました。

また免許証の再発行ですが、例えば、全部流されてしまって預金口座も分からない、しかし支援金が途中から入る、銀

行口座がないとその払込みができないということです。そこで、新規の口座を作るためにもまずIDが要ります。それで免許証の再発行になります。

拾得物としては、膨大な数の金庫がありましたが、警察庁の英断で、開披していいと。海水に浸かったら使えなくなるので開けていいと。そこで、会計課員が苦勞して開披し、何とか持ち主を探し出す状況でした。

また、これも重要なテーマの一つなのですが、デマが相当出回りました。荻上さんというネットに詳しい社会学者が新書版の本を書いています⁷。当時のデマ、SNSの一例が外国人窃盗団の横行です。報道は全くされていませんが、モノは略奪され現地はメチャクチャに荒らされている、無法地帯になっていると。この情報をリツイートしてくださいと。そういう噂が流れると、ようやく避難所に無事に来てもらっているのに、沿岸の自分の半壊の家に貴重品が結構残っているの、取りに帰りたくなる人も多かったのです。警察側からすると、それは好ましくないで、パトロールをしっかりしますから警察に任せてくださいと。落ち着いてください、避難所にいてくださいと話しました。その際、本部長広告塔作戦ということで、「犯罪がたくさん起こっているとうわさもあつてご心配ですが、実は発生件数はこの程度です。警察は全国から応援をもらって一生懸命パトロールをしていますので、ここにずっといてください」という趣旨の呼びかけを行いました。もちろん手分けしてやるのですが、私が行くところにはマスコミにも来てもらって、報道してもらいました⁸。

II i ⑥パトロール・交通対策

パトロール、交通安全対策の中では、信号機滅灯対策が大変でした。最初は全面停電、その後電気は戻るのですが、信号機の制御機は、一度海水でやられたら使えなくなるので、そのまま滅灯状態です。そこで、全国から来てもらった交通の応援部隊が、がれきを運ぶトラックによる粉塵濛々の中、交差点で笛を吹いて交通整理をする。こういう状態が半年も続きました。

II i ★本部長として

本部長たる私は何をやったかといえば、結局、申し訳ないけれども頑張れと言うことがメインでした。県民はもっとつらい、こういうときに踏ん張るのが警察だということを言い続けました。こういうときだからこそ警察は頼りになる存在でなければならない。最愛の人を失って悲しみに打ちひしがれている県民に手を差し伸べようというメッセージです。現場は水と泥と汚れの世界で、しかも通常のFAXや電子文書が届かない状況でしたので、ラミネート加工した形のメッセージを配布しました⁹。

⁷ 荻上チキ『検証 東日本大震災の流言・デマ』（光文社新書、2011年）

⁸ 平成23年3月26日付朝日新聞記事「飛び交うデマ 惑わされないで」など

⁹ 注4のコラム p.716 に全文を掲載している。

職員メッセージ（3月17日）

- 極めて劣悪な勤務環境での任務遂行をお願いしており、本当に申し訳なく思う。しかし、県民はもっと辛い。こういうときにこそ踏ん張るのが警察だ。疲れも極限状態だろうが、何とか気力を奮い起こしてベストを尽くしてほしい
- こういう時だからこそ、警察は頼りになる存在でなければならない。最愛の人を失って悲しみに打ちひしがれている県民に、手を差し伸べよう。行方不明家族の手がかりを必死で求める方々に、心を寄せよう

29

また、一般職員がすごく頑張ってくれていたのも、一般職員用の別のメッセージを出しました。大震災時の活動は、戦時の部隊オペレーションに限りなく近く、要するにロジスティクスが鍵でした。自衛隊があそこまでしっかり活動ができたのは、そこがしっかりしているからです。警察は、少なくともこの当時は、少し活動期間が長くなると、すぐ食料も水も泊まる場所も、全部ネックになってしまいます。この関係では、食料、水の補給作業を一般職員がやってくれました。本当に県民はよく見ていると思ったのですが、「一般職員が頑張っている」という投書かメールが本部に来たのです。それで一般職員向けのメッセージを発送しましたし、更にはご家族向けのメッセージも書きました。中川正浩さんの書いた本¹⁰によれば、ある県警の捜査一課長をされた方が東北の現場に来て、現場で26回泣いたというわけです。最後に泣いたのはたまたま私のこのメッセージを読んで泣いた、こういう人たちが東北に置いて地元には戻れない、申し訳ないということで泣いたとのことでした。

応援に来ていただいたのは、最初は広域緊急援助隊で、彼らは72時間経つと帰県するルールでした。それで、帰路につく際、お役に立てない悔しさから涙しましたとの手紙が来ました。3日程度では、戦場のような状況は全く変わっていない、それでも帰らなければならない。そこで、職を辞してそのまま作業を続けようと言いつつ出かけたが、それぞれ家族がいて、思いとどまらざるを得ませんでした。申し訳ない気持ちでいっぱいです。こういう小隊長さんの手紙が1月ぐらいたってから来て、その手紙を災害警備本部で朗読してもらったのですが、聞いているほうは皆むせび泣きです。

一方、宮城県警の職員も本当に頑張ってくれて、非常につらい任務が続き、現場から抜きたいと思っていた。しかし、同僚は自分の奥さんと幼いお子さんが行方不明だったのに黙々と作業をしている姿を見て、逃げ出すことなどできなかった。被災地では警察官自身も被災者であり、悲惨な状況から目を背けたくなる時もあるけれども、そういう思いを口に出さず、心にしまい込み、警察官が意地で踏ん張っているのです。このような内容の手記が警察白書に掲載された¹¹のですが、まさにそういう状況でした。

¹⁰ 中川正浩『警察教養のこころー警察幹部へのメッセージ』（立花書房、2015年）p.41

¹¹ 平成24年版警察白書：特集「大規模災害と警察～震災の教訓を踏まえた危機管理体制の再構築～」中のコラム「警察活動の最前線 被災県警察の声」

II ii 知事との関係

ここからが大震災時の各機関との関係で、その最初が知事です。知事は災対法上の災対本部の長です。警察本部長は本部員で、災対法上、知事は必要な指示をすることができるという条文がありますが、機関相互の関係が警察法上特別に規定されていることもあって、ダイレクトな命令ということには結局なりません。調整しながら、お互いに了解し合える範囲で業務を進めることとなります。

宮城県の場合、大震災のときの災対本部会議は3月11日と12日に各4回、13日に3回開催、3月中に計38回、私の離任までの半年間で約90回やっていて、当初は全て出席、その後現場に行くようなときは代理を立てました。5月以降は節目だけ出席としました。

災対本部について特筆すべき素晴らしい村井知事の判断がありました。すなわち、本部会議は全部マスコミにフルオープン、最初から最後まで誰がどういう報告、発言をして、どういう議論をしたかがすべて公開されたという透明性の極みです。これはなかなかないことで、大震災時の他県もしていないと思います。宮城は、その後も台風が来たときなども公開しています。

災対法上は以上の関係ですが、ご案内のとおり公安委員会は知事の所轄の下にあり、県警本部はその管理の下にあって、知事からの直接の指揮監督は受けないという間柄です。したがって、県民の代表者である知事ではあるのですが、警察は直接の指揮監督は受けません。ただ、先ほども言いましたが、連携してこの難局を乗り越えようという意識がすごく強かったです。会議以外に、1対1で会議の前後にお会いして、いろいろお願いをしたり、相談したりを繰り返しました。電話もしょっちゅうしました。そういったこと背景には、後で申し上げますけれども、前年からの信頼関係もあったと私は思います。

II ii 大震災時の知事との関係

- 災対法23条の都道府県災害対策本部の長
- 警察本部長は本部員⇒同条6項：都道府県災害対策本部長は、当該都道府県警察又は（略）に対し、当該都道府県の地域に係る災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な限度において、必要な指示をすることができる。
- 災対本部会議は当日に4回、以降3月中に計38回開催（離任まで計94回）⇒当初はすべて出席（現場視察時は総務部長が代理）、5月以降は節目のみ出席
- 知事の方針：マスコミフルオープン（素晴らしい英断）
- 知事の所轄の下に公安委員会、その管理の下に警察本部⇒直接の指揮監督は受けない間柄（予算調製権あり）
- 連携してこの難局を乗り越えようという意識（信頼関係）⁴⁰

河北新報という地元の新聞があります。河北新報のサイトを見ていただくと、大震災関係の記事はずっとそのまま全て掲載されています。したがって、これもいつでもどなたでもご覧いただけますが、去年の11月に、やがて大震災10年を迎えるということで、「司令塔の1ヶ月」といった形の特集記事を7回シリーズで連載しました¹²。趣旨は、司令塔である

¹² 令和2年11月2～11日付河北新報『311 宮城県災対本部ドキュメント(1)～(7)』うち(5)は <https://kahokunews/articles/20201109kho00000036000c.html>

村井知事の災対本部における指揮ぶりを事実描写で浮き彫りにするというものです。ここに、私、竹内という名前が12回出るのですが、特にシリーズ5回目「迫る72時間、人命を優先」には、次の記述があります。

県警本部長竹内が「知事、私から意見が…」と割り込み、異論があることを暗に伝えた。竹内が話す順番は後だったが、不穏な空気を察した村井は「この場で問題を片付けよう」と仕切った。

「ご遺体は収容し、検視して、身元を確認する作業が必須だ。首長が早急に埋葬したい感情は分かるが、そんな処理はできない。」竹内はくぎを刺すように言い放った。(略)村井は手順を守って土葬する方針を示し、話題を埋葬場所の準備に変えた。小泉が重機の輸送を自衛隊に頼めないかと提案すると、竹内が再び口を挟んだ。「(埋葬場所の)掘り起こしよりも、救助とか、優先順位の高いものがいっぱいあると思いますよ。」庁議室が一瞬、静まり返った。村井は(略)数秒後、顔を上げて言った。「まだ72時間の前だ。優先順位は救える命を救うこと。(略)町にもそう伝えて」

何が議論されたかという、ちょうどこの頃に厚労省が遺体を埋葬してよいという方針を出したことで、一部自治体の首長は、住民の声をもろに受け止め、早く埋葬したいと言い始める。ところが、ご遺体があるところと分かっているのに、警察がいちいち収容し、検視し、確認している。そういうことをやっている前に先に埋葬したいという趣旨のことを、一部自治体の意向を踏まえて、県庁の担当部長がおっしゃりかけたので、それは駄目ですと、「くぎを刺すように言い放った」わけです。

さらに、そのご遺体埋葬の担当部長が、重機で埋葬場所を掘る部分に自衛隊の応援をもらいたいという話をします。そこで、私が「再び口を挟み」、それより今は72時間前なので、救出、救助優先ではないですかという話をして、村井知事もそうだと。まさにそういうやり取りだったのですが、そういう内容がこのドキュメントには出ています。知事とはそういう感じの関係で、このやり取りをする前に、事前調整したわけではないのですが、その場で、以心伝心でそのように仕切ってもらったと思います。

知事＝復興構想会議メンバー

- 東日本大震災復興構想会議（4/14～6/25に12回開催し「提言」+11/13）五百旗頭真議長、3県知事＝委員
- 第2回村井委員資料（4/23）：宮城県震災復興基本方針（素案）3緊急重点事項（10）安全・安心な地域社会の再構築：震災で著しく低下した消防防災機能の早期回復を行うとともに、防災施設・設備の復旧を行い、(略)震災で被災した警察署、交番、駐在所等警察施設の早期機能回復や緊急車両等装備品を補充・確保するほか、防犯に配慮した安全・安心な地域社会の再構築を図ります。
- 第8回村井委員資料（6/4）：災害時における安全・安心の確保対策「復興期における安全・安心な地域づくりに加え将来の災害発生時に、現在生じている治安上の問題が再び起きないようにすることが必要」⇒連携と技術がキーワード

あと知事は、本当に忙しいのによくこのようなことをやれると思ったのですが、民主党政権下、復興構想会議というのが4月からスタートしました。五百旗頭さんが議長で、3県の知事が委員なのですが、そこで知事に治安関係の発言をしてもらいたいと。それは県警本部としてもそう思いましたし、警察庁から、特に宮城は知事との関係がいいので、ぜひ知事にインプット、根回ししてほしいというわけです。その結果、「安全・安心な地域社会の再構築」という項目を重点

事項の中に入れてもらいました¹³し、これは本当にありがたいことですが、被災した警察署の復旧を急ぐという話もしてくれました。現在生じている治安上の問題が再び起きないようにすることが必要であると。

治安上の問題というと、一瞬、諸外国の大災害後の略奪騒ぎのような事案が起こっているようにも思えますけれども、さすがにそこまではいきませんでした。ただ、例えばコンビニなどの ATM がやられて、宮城だけでも 1 億数千万円の被害が出ました。無人になってしまったコンビニの ATM は、倒れると結構裏が脆弱で、ボールで開けると、缶詰のように万札がある、それを盗むという形態の事件が結構あったのも事実です。そういうことが今後は起きないようにすると言っていました。

II iii 公安委員会との関係

次は公安委員会との関係です。冒頭申し上げた檜山先生は、発災時の委員長ではなく、4 月から年度替わりで委員長になったのですが、発災後最初の会議、3 月 23 日に、どういう報告を公安委員会に上げるかということをしごく意識した覚えがあります。私の拙文（注 4）の中にも、この時の公安委員会報告を取り上げていて、各部作成の資料、例えば警備部はこう、刑事部はこういう状況という資料がきちんと別にあって、それを見てもらうのですが、本部長自身として、どこに重点を置いたかということについては、自分で資料を作り、最初に自分で報告しました。

II iii 公安委員会との関係

- 発災後最初の会議（3/23）：意識して丁寧に報告（講座警察法第3巻「東日本大震災への対応状況」p724）⇒資料は自ら作成（「本部長としての対応」下記5項目）
 - ①基本姿勢（限界はあるが県民のためやれることはすべてやる覚悟）
 - ②部内統率+士気高揚 ③県庁災对本部会議（前日まで29回）
 - ④警察庁との調整 ⑤各種の創意工夫+重要判断事項
- 公安委員会は、応援部隊に関する数多くの警察法60条派遣要請を行い、視察督励等も積極的に実施
- 4/6に委員長から「認定死亡」の質問⇒検討を開始（戸籍法89条 水難、火災その他の事変によつて死亡した者がある場合には、その取調をした官庁又は公署は、死亡地の市町村長に死亡の報告をしなければならない）⇒最終的には法務・警察の協議で法務省通知「死体未発見者に係る死亡届の取扱い」

43

その中で、例えば「基本姿勢」、「限界はあるが県民のためやれることは全てやる覚悟でやっております」といったことを報告しました。また、私が警察庁との調整等をやっている間、公安委員会は、1日に何千人という単位で全国から来てもらっている応援部隊について、警察法 60 条に基づき、応援派遣の要請をしてもらっていました¹⁴。そのための書類決

¹³ 第 2 回東日本大震災復興構想会議（平成 23 年 4 月 23 日）資料 3「村井委員発表資料」 <https://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou2/siryou3.pdf>

¹⁴ 警察法第 60 条（援助の要求）は、個別の案件ごとに、派遣先公安委員会が一つずつ援助の要求を事前に行うことを前提としている。一方、大震災時のように、大規模長期間にわたり応援派遣部隊を出す場合、警察庁が詳細に事前調整し、直前に部隊の派遣元を入れ替えることを含め、計画を立てるのが実態になっている。そうなると、事実上、公安委員会には事後報告しかできない。各都道府県警察には、通常、本部長専決という制度があり、緊急やむを得ないときは本部長が専決し、後で公安委員会に報告してよいというこ

裁のほか、現場の視察督励もやってもらっています。

それから、これは少し特異な事項で、まさに檜山委員長が弁護士だったことからこういう展開になるのですが、「認定死亡」の論点を提示してもらいました。これは本当にありがたく、私はそれまで全く不勉強で、戸籍法 89 条に「水難等の取調をした官庁又は公署は、死亡の報告をしなければならない」という、通称認定死亡といわれる規定があることを知りませんでした。調べると、海上保安庁は、海難の場合に実際にもこれを発動しているようで、内部の運用要領があること、また警察も、戦前を中心に例がないわけではないということでした。そして、発生 3ヶ月目ぐらいになると、この問題が非常にクローズアップされました。ちょうど国民年金等の公的支給についての死亡推定規定を設ける特例法が 5月に成立し、3ヶ月行方不明の場合は 3月 11日死亡と推定するという規定が軒並みできたのです。

一方、民間の保険などはどうするのかという問題が生じました¹⁵。3ヶ月目で、そうやってどんどんお金が下りるのに、民間の保険は、失踪宣告を待たなければならないのか。失踪宣告はご案内のとおり、普通失踪でも 7年、今回は特別の方でしょうが、それでも事態が終わってから 1年経たなければ出せないということで、3ヶ月目を迎えるに当たり、この死亡推定をどうするか、警察は認定死亡を発動してくれないのかということが、水面下では非常に悩ましい問題になったのです。

最終的な結論は 6月で、警察庁と法務省とが協議した結果、こういう場合、死体未発見でも死亡届を出せば受け付けることになったのです。『おかえりモネ』という朝ドラで、そういったシーンがありましたが、結局、身内が、遺体はないけれども死亡届を出すという制度です。確かに身内にとっては相当の心理的負担にはなるのですが、官公署が死亡認定を本当にきちんとできるかという、あれだけの大災害、行方不明者多数で、その一人ひとりがこの段階で死亡したという報告を、警察としてはとてもではないができませんと私は主張しました。警察庁の生安局もそうだとということで、結果、遺体なき死亡届になったのです。

この問題につながる最初のきっかけともいえる認定死亡の存在を教えてくれたのが檜山委員長でした。これは本当にありがたいことで、今日のテーマの公安委員会との関係とは少し違うのですが、当時を思い出すと、必ずこの記憶がよみがえります。

II iv その他の機関との関係

II iv ① 県議会

県議会は、3月中も確か開会されたのですが、私は呼ばれずに済みました。4月になり、本会議や、宮城の場合、特別委員会という議員全員参加の委員会があり、その大震災特別委員会にも出席しました。本会議ではないが限りなく本会議に近いもので、事前の質問通告は簡易、その場で一問一答が相当行われるという結構しんどい形態です。警察への質問項目はいくつかあったのですが、当初はやはり捜索関連のものが多く、住民の意向を踏まえ、いつまで、どのくらいしっかり探してくれるかという点に関心がありました。

実はずっといまだに探し続けているのですが、当時、私も心の中では、どこかでこの捜索オペレーションは打ち止めにするのだろうと思いつつながら、答弁としては「一生懸命最善を尽くします」といった形で答えました。住民側も、ひょっとしたら、どこかの段階で警察がもう探してくれなくなるのではないかと思っていて、それが県議の先生方の質問に反映す

とはなっているが、大震災時は、そちらが常態になる事態であった。このような場合に備え、もう少し工夫する余地があるとも考えられる。詳細は、注 4 のコラム「注 12」参照。

¹⁵ この前後の本文記載の論点を含め、渡橋健「東日本大震災の行方不明者に係る法的課題等（死亡保険金の支払い等）について」（保険学雑誌第 619 号、2012 年）が詳しい。

るという状況でした。

当初はそういう質問が多かったのですが、何ヶ月か経つと、先ほど申し上げた信号機の復旧見直しに関する質問が多くなりました。県議会は、当たり前ですが予算の議決をします。知事は予算を調整し執行する、後で述べる監査委員はその執行状況の監査をするという立場ですが、信号機について、全然復旧しないではないかと。この点、当時、工事単価がどんどん上がる状況で、入札にかけても全く不調に終わってしまう状態でした。担当者としては、大変な苦労がある中、予算はそれなりに付くのですが、付いた予算を執行するのが大変で、9月までによりやく77基を復旧させました。年内に205基見込みという答弁をせざるを得ませんでした。そうすると、議員から、「県警はよくやっていると思っていたが、信号機がないと住民は困るのだから、しっかりしてくれ」などと言われた覚えがあります。まさにそういう状況で、そういうところが民意の反映というか、県民の代表である県議がそういうことを議会で議論するのは当然です。

あと、監査委員も非常に重要ですが、この年、私の記憶では震災絡みの予算の執行について何かチェックを受けたことはなく、むしろ道交法上の放置違反金は反則金と違って県の収入になるので、実は県財政としてはそれなりにあてにしている。各県警とも、別に強制的に徴収できるわけではないので、担当者が延々と電話を掛けたりするのですが、必ず未済が結構あって、そうすると、何をやっているのだと。収入が足りないというので、監査委員会から指摘を受けました。そういう記憶があります。

II iv②市町村

県警は県の組織ですが、ご案内のとおり災対法上、市町村が災害対策のほとんどの執行主体になっており、市町村との関係も重要です。特にご遺体の取扱いの面での連携、協力が重要で、これはあちこちで講演して、特に警察の後輩に話すときには、「市町村との関係は大事で、特に遺体関連部分は詰めておいたほうがいいです」と。市町村の方は真面目ですが、緊急時の応用判断というか、柔軟性というか、そこでできばき動くことには慣れていなくて、決め事として書いていないことはやりたがらない面があります。そこで、地域防災計画に予めこういう項目を詳細に書いておかなければ、結局困りますという話をしています。計画の記載内容を確認し、ときどき市町村の担当者と訓練をやることも重要です。

なぜかという、先ほどの県の災対本部会議のドキュメントでもそれに関連した状況があったのですが、当初、警察の検視を問題視する市町村長が一部いて、私も直接電話をかけられて何度も説明、説得しました。要は災害死であるのは明らかではないかと。遺体を先にご家族が発見する場合も当然ある。それで早く火葬場に持っていかなければ火葬場もいっぱいになると思ってご遺族は焦るわけですが、警察が検視、身元確認をやるために遺体を留め置く。すぐに渡さないのはおかしいではないかと、首長さんはおっしゃるわけです。それに対し、こういうふうになっているのですと。検視を省略して埋葬したいといっても、それは駄目です、無理なのです、取り違えがあったらどうなりますかと。実際、細心の注意を払って作業をやっている、結局取り違えは結構起こってしまって、焼いてから何年もたって、お骨になっているのに、実は別のご遺体がDNAでぴたり合って、最初のご遺体は違っていましたということが起こってしまうわけです。

また、遺体安置場所を設置するのは本来、市町村の役目かもしれないのですが、検視をこちら側がやるので、結局場所を調整しなければなりません。ある市町村では、県警担当者が忙しい中、検視をやりながら地元の体育館などというところを調整し、ようやくここに置こうとしたら、うちの市町村はここです、こちらに全部移しますと。ちょっと待ってくださいと。そういった場面があったのです。

それで、私が何をやったかという、すべての市町村長宛てに書簡を書いて届けました¹⁶。平成24年の警察死因・身元調査法がこの時既にできていればもう少しスムーズだったのですが、当時は国家公安委員会規則の死体取扱規則しかな

¹⁶ 注4のコラム p.719 に全文を掲載している。

かった。検視については、他に行旅死亡人法というものが関連するのですが、警察が検視・身元確認をやらなければならないという規定は法律レベルではまだ存在しなかった。それでも、ご遺族の思いに応えるため、作業を迅速化しますが、省略することまではできないのです。指紋やDNAを採取することは必ずやらなければならないのです。こういう趣旨の文章を自分で書きました。内陸部の市町村もたまたま住民が沿岸に行って被災することもあり得るので、全市町村に本部の課長クラスを割り当て、一人ひとり説明に行かせました。

あと、市町村長会議というものを普段から県は開催します。ほとんどが財政や補助金等の話で、市町村からの要望を聞くことがメインです。したがって、宮城の場合、普通、警察本部長は出ません。ところが、4月15日、大震災関連の特例、いろいろな国からの予算特例等を説明する市町村長会議が開かれましたが、これには私も出ました。もっぱらご遺体の取り扱いについて説明するためです。このように、市民代表である市町村長との関係も、大災害の場合は、通常とは少し違う要素が出てきたということです。

市町村長宛の書簡等

- 3/16付け「市町村長の皆様へのお願い」：自らしたため、本部所属長を各市町村に割り当て、説明に行かせた
- というのも、一部市町村長から、「明らかに災害死なのに、警察が遺体を留め置いてすぐに遺族に返さないのはおかしい」「検視を省略して直ちに埋葬したい」等の声が頻々と届いた
- 遺体安置所の設営等についても、一部、意見相違があった
- 死体見分（行政検視）の目的・意義を説明：H24の警察死因身元調査法成立以前であり、当時の死体取扱規則や行旅死亡人法等の内容と、「遺族の思いに応えるため、作業の迅速化に努めるが、指紋採取、DNA資料採取、写真撮影、所持品確保等は省略できない」旨を説明
- 4/15の市町村長会議に出席（本部長としては異例）し、理解を求めた

II iv③マスコミ

県民との距離が近い感じがするという点は、冒頭に申しましたが、結局一人ひとりの嘆き悲しむ県民、ご遺体が見つからない県民、いろいろな方がいます。そういう警察と接点を持つ方々の数が普段より圧倒的に多いので、県民に対する説明を尽くすための手段として、自然な発想で、平時以上にマスコミとの関係を重視しました。

先ほど少し申しました広告塔作戦もそうですし、3月末から、本格的に行き始めたのは4月からですが、現場を視察するとき、可能な限り「ぶら下がり」取材に応じますとあらかじめ言っておく。そうすると、まさに広告塔ですが、私が行くとテレビカメラも入る。県警はこういうふうにやってくれているのだという県民理解の醸成のため、「ぶら下がり」取材には極力応じました。

それから、これは県警によって違いますが、定例記者会見をやる県警も、そう多くないとは思いますが一部あるようです。宮城の場合、平時はやっておりません。宮城の場合、通常、着任時だけです。私の場合は、大震災という特殊事情で、離任時も記者会見がありました。それ以外に、この年は、玄関ホールでの「ぶら下がり」による事実上の記者会見を、マスコミ側もそれを求めましたし、私もやったほうがいいと思って始めました。次のスライド右の写真がそうですが、発災後1月目、2月目、3ヶ月目、半年目に、計4回行いました。

スライド左の写真が視察現場での「ぶら下がり」です。この場所は先ほど申した遺体安置場所である大規模体育館グラウンディ前です。グラウンディに最初に行ったときでしたので、「本部長はどう思いましたか」などと聞かれ、「思った以上に悲惨で言葉ありません」といったやり取りをしました。

マスコミとの関係

- 県民に対する説明の手段として、平時以上にマスコミとの関係を重視：「本部長広告塔作戦」（既出）等
- 被災地視察等の際、可能な限り「ぶら下がり」取材に応じた
⇒県警の非常時オペレーションに対する県民理解の醸成
- 平時実施していない事実上の記者会見も、定期開催（玄関ホール「ぶら下がり」：発災後1月、2月、3月、6月）




Ⅲ 平時（大震災以前）の出来事（伏線）

平時というか、前年に、いわば伏線になった出来事がありました。それは大震災の約1年前、石巻で3人殺傷事件、これは石巻デートDV殺人ともいわれていますが、結果的に、裁判員が扱う全国初の少年事件となります。犯行時18歳の元交際相手の男性、元交際相手といっても一時は内縁関係があつて子どもまでいたので微妙ですが、この男が交際していた相手女性の姉と友人を殺し、もう一人現場にいた友人も殺人未遂、重傷を負わせたものです。この事件は死刑が確定しております（未執行）。この事件で何が問題になったかという点、犯行前に12回警察相談を受けていたのです。それなのになぜ防止できなかったのか。その後、関東等でもいくつかのストーカー殺人で同様に言われましたが、なぜ警察は防げなかったのか、そういった論点のいわば「はしり」のケースです。

私としては、相談を受けていた状況は全て明らかにする、包み隠さず説明するという方針で、発端は事件の1年ぐらい前に女性側から相談を受け、最後は事件の前日の晩に110番通報を受けていた。それらすべて含めて、計12回、本人や母親から相談を受けていた。来署相談もあれば電話もあるという形。内容は、この種の関係でありがちなのですが、波があるのです。暴行を受け、警告してほしいというもの、その後に仲直りしたからもう警察は対応しなくていいというもの、そういった相談全部カウントして12回でした。

前日の晩に、ようやくかなり犯罪事実を特定できる、暴行で逮捕できそうだとということになり、被害届と診断書を翌日出して、となったのですが、その翌日未明に押し入られてしまったのです。本当に残念な事件でした。12回の相談ですが、ある報道機関は「12回のSOS、県警は応えることができません」と報道しました。実際は12回のSOSではないのです。SOSも何回かあったかもしれないが、もう結構という相談を含め、全回数が12回ですと丁寧に説明したつもりです。本当に報道機関との関係は難しいと思いました。

最初の相談時が一つのポイントで、その時は女性センターに避難させたのですが、結局、女性側が避難生活を嫌がり、

また復縁してしまったという経緯でした。前日の晩の110番のときも、「これは危ないから友人のところにでも行ったほうがいい」と担当者はかなり指導したのですが、自宅に戻ってしまった。しかも自宅の合鍵の場所を男が知っていて、入られてしまいました。

そういう顛末を検証報告書に近い形式でまとめ、議会でも、もちろん公安委員会にも何度も、きちんと報告し、「県警としてとるべき措置はとっていたと思うが、結果としてこういうことになり非常に残念」という話をしました。その後、この事件を一つの契機として、知事から、DV・性犯罪の再犯防止の取組をやりたいとお話がありました。村井知事は、政治家として、時に一点集中的に課題に取り組む方ですが、この課題は深掘りすべきということで、「竹内さん、どうですか、一緒にやりませんか」とおっしゃる。こちらも、検討は致しめようと。その時の論点の一つがGPS装置による所在確認の是非・可否であり、有識者懇談会を何回かやって、指針をまとめて条例化しようと。知事の本心は、たぶん実現は非常に難しいと分かってはいるが、一石を投じて、ぜひ社会的に議論してもらいたいということだと理解しておりました。

ただ、そうこうしているうちに大震災が起これ、この条例案の検討はそのまま頓挫したわけですが、私が申し上げたかったのは、以上のような経緯があって、公安委員会や県議会との関係も、それを契機により深くなった。もちろん必ずしも好意的な受け止めばかりではないですが、色々やりとりがあった上での大震災という流れになりました。特に知事との関係は、こういう検討状況を受けての発災でしたので、何事も、比較的正直ベースでお願いをしまして、無理なものは無理と知事から言われることもありました。そういう間柄だったのは、たまたまですが、ある意味ラッキーだったと思います。

公安委の管理機能の充実

- 「宮城県公安委員会の権限に属する事項の専決に関する規程」の改正（平成22年中に3回、3回目は警察法79条1項「苦情申出の受理」の処理区分変更を含む→本部長の専決処理＋公安委報告から、委員会決裁に変更）
- 平成22年宮城県警察運営指針等の策定時に、公安委員会が定める大綱方針たる部分の範囲を拡充：従来の運営指針＋サブタイトル（安全・安心な地域社会の実現～県民の信頼と期待にこたえる警察）に加え、活動方針3項目（①地域社会との連携による事件・事故の防止②犯罪の徹底検挙と適正捜査の推進③県民の立場に立った迅速的確な対応）を新設
- H23.1「警察改革の推進状況～10年の取組状況を総合評価」を丁寧に審議（3回、委員会意見の囲み記載方式採用、意見に基づく図表・グラフ・字句の修正等も多数）⁵⁴

公安委員会との関係にも、大震災以前からの伏線がありました。私は、昔から公安委員会は大事、たまたま警察改革のときの警察法改正案審査を法制局において担当したこともあって、すごく重要とっていました。公安委員会の運営は、細部においては各県で実は微妙にやり方が違って、前にいた青森と宮城では、少し違っておりました。例えば、公安委員会決裁は、役所ですから印鑑、サインをもらうのですが、いつどういう形で公安委員に書類を上げるか。会議の場で上げるもの、別室で決裁をもらうものなど、手続に不齊な面があることに気付きました。決裁の一部は、専決という形で本部長以下に任せられているのですが、その考え方もやや不齊一だったので、整理した方がいいということ、着任し

てすぐに申しました。委員の先生方もそうだというので、僭越ですが委員会の会議の種別を決めてはいかがですかと。結果的に、定例全体会議、個別審議等会議（＝専決規定に基づいて県警本部側が決裁した案件の事後承認のための会議）、委員のみの会議、説明・報告の4種類になりました。

また、職員に対しては、折に触れ、警察として公安委員会からは一番大事な指導を受けるのだから、手続をおろそかにしてはいけなと。決裁を担当者任せにする課長や部長がいたので、自分で行った方がいいですと。勝手な理解ですが、そういうことを通じて、徐々に信頼を得たかもしれないと思っています。あと、苦情申出の受理も、元々は専決でしたが、受理段階から公安委員会決裁に変えました。

このほか、公安委員会は大綱方針を決めるというのが、昔からの公安委員会の管理方法に関する理解なのですが、何が
大綱方針かという、実は微妙です。元々宮城の場合、毎年、年間の警察運営指針等を決めます。例えば「安全・安心な地域社会の実現～県民の信頼と期待に応える警察」のような短いフレーズが運営指針と呼ばれる大綱方針であり、それ以下の細かい方針、すなわち「重目」（重点目標）は県警自身が決め、公安委員会には単に報告する事柄であると。それはどうだろうと思いました。

「重目」は、警察にとってすごく重要で、各部がそれぞれ原案を出します。例えば来年刑事部はこれをやる、あれをやるというものです。この「重目」を公安委員会権限で決める形にするのは、部内的に難しかったのですが、各部と公安委員会の間を取り持つ感じで、その中間に公安委員会が決める大綱方針がもう少しあっていいでしょうという提案を、両方に持ちかけるというのも変ですが、致しました。結果的に、新たに、「重目」の上位に位置する3項目の活動方針を決めることとしました。そして、これは大綱方針だから、公安委員会の決裁事項であると。具体的には「①地域社会との連携による事件・事故の防止、②犯罪の徹底検挙と適正捜査の推進、③県民の立場に立った迅速的確な対応」ですが、この活動方針をどう決めるかという議論を公安委員会の場で行ったことは、有益だったと思います。少し増やしても大したことないと思われるかもしれませんが、公安委員会の権限か、報告で足りるかの区別は、両者の関係が如実に表れるので、こういった経緯も、公安委員会の管理機能の充実という面では重要だったと思います。

さらに、ちょうど警察改革10年目で、その推進状況のまとめの際にも、何度も委員会に上げて、委員の先生のお考えに従い、委員会意見という囲み記載方式を取り入れました。この10年目の検証がいまでもネット上にアップされている県警はそんなに多くないです。たまたま、宮城は載っています¹⁷ので、それを見ると、コラム式に、ここは公安委員の指摘ということが分かりやすく書かれております。

この項目の最後ですが、警察にとって、具体的に市民から寄せられる声が「苦情」に当たるか、単に「要望」なのかという点の区別は、実は結構微妙で、苦情と言ってくるものはそのまま「苦情」として扱われます。一方、現場は、その後の結果を相手に通知しなければならない「苦情」ではなく「要望」であるとの取扱いをしたがるので、その点に注意しました。例えば、パトロールを強化してくればいいと言っているのだから、これは「要望」、その方が納得していれば「要望」でいいではないかという形で私のところに上がってきます。しかし、その前の段階で、1回でも苦情的言い回しがあれば、やはり「苦情」でしょうと。しっかり「苦情」として扱い、回答しましょうと。その時点で強く意識したわけではありませんが、そういうことを通じ、一人ひとりの市民、県民の声が公安委員会に届くと私は考えます。

¹⁷ 宮城県公安委員会・宮城県警察本部「警察改革の推進状況～10年の取組状況を総合評価」（平成23年1月）<https://www.police.pref.miyagi.jp/hp/keimu/kaikaku/pdf/zenbu/hyouka.pdf>

IV おわりに

時間をオーバーして90分以上話してしまったので、発表は以上とさせていただきます。ご清聴誠にありがとうございました。「まとめ」の代わりに、下記4枚のスライドを参考添付させていただきます。

1枚目は、東日本大震災を経験して、私が「警察組織にとっての教訓」であると感じた事項です。

警察組織にとっての教訓
～想定外を最小限に～

- ① **広域・激甚な被害への備え**（確率ゼロでない事象はいつか必ず起こる）
- ② **迅速・正確な被災情報収集**
- ③ **避難誘導配置箇所の吟味**（+タイムリミット）、**装備品の整備**（救命胴衣、ヘルメット等）
- ④ **市町村との連携強化**（地域防災計画、共同訓練）

2枚目は、災害時の警察活動の特性です。特に、④の「撤収はあり得ない」と⑤「心を寄せ続ける」は特徴的な事項であると思います。

災害時の警察活動の特性

- ① 広範な業務範囲（救助、捜索、犯罪捜査、安全安心確保・秩序維持等）
- ② 即時性、即応性（24時間365日）
- ③ 全県的対応（+全国からの応援）
- ④ 平時/非常時の連続性（撤収はあり得ない）
- ⑤ 被災者に心を寄せ続ける



3枚目は、今後の発生が懸念される広域（同時／大規模）災害への対処に関する私見です。特に、東日本大震災の場合には多数ではなかった旅行者や外国人が、発生場所によっては非常に多いことが想定され、情報提供もそうですが、例えば行方不明者の把握、ご遺体の身元確認等の面で、更に困難をもたらす可能性がある点を指摘させていただきます。

広域(同時/大規模)災害への対処

- 被害状況の把握が困難
- 機関相互の情報伝達が困難
- 住民等（旅行者や外国人を含む）への情報提供が困難

→発生後に最善を尽くすにしても限界がある →教訓事項の事後整理 →次の災害に備え、対策を事前検討・実施

災害知識と多機関連携の重要性

関係機関の総合力を発揮する必要性

その中で、警察として何が出来るか（住民に何を働きかけておくべきか）

39

最後に、拙作の詩¹⁸を添付させていただきます。ここまでお読みいただき、誠にありがとうございました。

¹⁸ 注4のコラム p.727 以下に全文を掲載している。初出は、平成23年8月「宮城警友」（宮城県警の部内誌）

かくも巨大な災害が 何ゆえ我らを襲いしか 分からぬままに天仰ぐ
廃墟と化した現場にて 帰らぬ人を思うとき 切なさのみの込み上げる
あの時の寸刻前に戻れば かくはならじと思うも儚し

かかる時こそ警察は踏ん張るべしとの我が檄に 見事に応えし全職員
被災住民、そのために 倦まず弛まず今日もまた 一意専心勤めいる
忘るまじ その職員の被りし難の重さと家族の思いを

全国警察一体の 長期多数のご支援の 言葉に尽くせぬ有り難さ
捜索、検視にパトロール 交通誘導、訪問などすべてに感謝ただ感謝
ひたすらに励む諸兄の姿こそ 絆の証 永遠に讃えん

職に殉ぜし警友を 思えば涙と慚愧の念 苦渋と無念 断腸の念
せめてご遺体ご遺品を 発見せんと努むるも がれきを渡る海風むなし
良くやった 辛かったろう 最期まで尽くした君は 我らの誇り

未曾有の事態に立ち向かい 長期の苦労も乗り越えて 宮城県警ここ
にあり

県土復興の礎は 治安にありと信じつつ 諸事に最善尽くすのみ
「手をつなぎ 心はひとつ」に頑張ろう いずれは天も我らを嘉す ⁵⁹

以上

