

第1編 台風災害の概要と検証の実施

第1章 検証の概要

1 趣旨

平成16年10月に兵庫県を襲い、大きな被害をもたらした台風第23号に対する行政機関等の対応を中心に検証し、その結果を地域防災計画や今後の対策に反映させるなどにより、防災対策の充実強化や次なる災害の減災に資する。

2 検証の視点

- (1) 風水害への対応の視点から、県等の防災体制全体を総括的に検証する。(災害対策本部体制、県と市町との役割分担等)
- (2) 台風第23号災害等における各分野の対策のなかで顕在化した課題を抽出し、対応策を明らかにする。(避難情報の伝達、要援護者の避難対策等)
- (3) 阪神・淡路大震災を教訓に導入した新しいシステム等の有効性を検証する。(情報収集システム、災害ボランティアの派遣・受け入れ等)
- (4) 個人情報保護意識の高まり、情報通信技術の進歩など、災害対策に影響を及ぼす社会情勢の変化への対応状況を検証する。
- (5) 流域の視点から洪水・土砂災害の形態と拡大要因を明らかにするとともに、既存の治山・治水対策の有効性について検証する。

3 検証分野設定の着眼点

検証にあたっては、台風第23号災害への対応全般に係る兵庫県の各部局や県民局の点検結果等をもとに、主要な課題として次の4点に着目し、重点的に検証する。

(1) 県の災害対策本部体制、関係機関との連携

県民局や市町の庁舎が浸水するなど、災害対策の拠点が十分機能しないなか、県災害対策本部では迅速な情報収集等に迫られた。

本庁（県災害対策本部）、県民局（県地方本部）、市町との連携が必ずしも円滑ではなかった。

初期には市町災害対策本部の対応能力を超え、災害情報の収集・伝達に遅れが見られた。

最も大きな被害を受けた但馬地域、淡路地域の災害情報の入手に時間を要した。

情報が入らない場合の対応方法が事前に明確に定められていなかった。

フェニックス防災システムの機能が十分活用されず、関係機関等の間で災害情報の共有化が迅速に図られなかった。

全庁体制に伴うスペース不足、対策の長期化による災害対策業務と平時業務との混在など、県災害対策センターの機能・レイアウトが必ずしも十分ではなかった。

少子高齢化、サラリーマンの増加等による人員不足や、住民自身の被災などにより、自主防災組織が十分機能しなかった地域がある。

(2) 災害情報の伝達、要援護者の避難誘導

豪雨で状況の把握が困難ななか、5市町5万6千人に避難指示、42市町12万人に避難勧告が出され、住民への迅速な伝達や誘導に迫られた。

また、県内の死者26名のうち、高齢者が半数を占め、避難できないまま自宅で溺死したケースもみられた。

避難勧告が遅れたとの批判があるほか、住民が避難勧告を知らなかったケースもあった。

市町からは、避難勧告や指示についての判断基準が不明確なうえ、判断するための十分な情報が得られない、との意見がある。

住民についても、避難勧告を出しても避難しない、家族を迎えに行ったり、田畑を見に行ったりして被災するなどのケースがあった。

高齢者をはじめとする要援護者への情報伝達や避難等に係る具体の対応が明確でなく、十分に対応できなかった。

個人情報保護意識の高まりにより要援護者情報の把握が困難となるなど、社会情勢も変化していることから、「要援護者の命を災害から守る」ための具体的な方策を総合的に検討する必要がある。

(3) 災害ボランティア活動の支援体制

水害では多くのボランティアが活躍したが、行政との連携、迅速な受け入れやコーディネート機能などについての課題も顕在化した。

災害ボランティアと行政との連携の仕組みや、具体の役割分担が明確になっていなかった。

災害ボランティア活動支援体制の早期立ち上げと円滑な活動支援展開のため、「ひょうごボランタリープラザ」と、県下市町社会福祉協議会ボランティアセンター、NPO、近隣府県社会福祉協議会等協力機関との平常時からのネットワークを強化（各協力機関の役割の明確化・相互認識）しておく必要がある。

ボランティア活動保険掛金、ボランティアバス運行に係る経費負担、行政が有する資機材の貸し出し等の迅速な支援が十分でなかった。

(4) 総合的な治山・治水対策

記録的な豪雨と強風により、山の崩土、風による人工林の倒木、ため池の決壊、農地や河川、道路の被災など、流域全体にわたり連鎖的かつ広範囲な災害が発生した。

大規模な風水害にハード面に対応するには膨大な予算と時間が必要であり、優先度・緊急度を考慮したハード対策の見直しと、ソフト対策を組み込んだ総合的な防災・減災対策に取り組む必要がある。

今回の水害では、上流域からの風倒木及び土砂の流出やため池の決壊による中・下流域の被害の拡大が目立ったため、国、県、市町、森林・ため池管理者等の行政や管理の枠組みを越えて、流域全体の視点から水害の総合的な対策に取り組む必要がある。

ハザードマップの作成などにより、住民への洪水・土砂災害危険度を周知し、避難を支援する必要がある。

浸水や土砂崩壊が発生する危険性の高い地域で市街化が進展している。

4 検証体制

「台風第23号災害検証委員会」を設置し、行政機関等の対応を中心に検証

(1) 名称

台風第23号災害検証委員会

(2) 検証項目

県の災害対策本部体制、関係機関との連携
 災害情報の伝達、要援護者の避難誘導
 災害ボランティア活動の支援体制
 総合的な治山・治水対策

(3) 検証体制

分野別にワーキング部会（構成：担当委員、行政（県、市町）、関係団体等）を設置し、検証担当委員を中心に具体の課題抽出、対応方策の検討等を行ったうえ、委員会で横断的に検討し、取りまとめを行った。

検証分野	検証担当委員		
本部体制・ 機関連携	林 春男 室崎益輝	京都大学防災研究所教授 独立行政法人消防研究所理事長（委員長）	ワーキング部会
災害情報・ 要援護者対策	片田敏孝 松原一郎 山中茂樹	群馬大学工学部教授 関西大学社会学部長 関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員・教授	ワーキング部会
災害ボラン ティア	渥美公秀 高梨成子	大阪大学大学院人間科学研究科助教授 （株）防災＆情報研究所代表	ワーキング部会
治山・治水	沖村 孝 片田敏孝 村本嘉雄	神戸大学都市安全研究センター教授 群馬大学工学部教授 京都大学名誉教授	ワーキング部会

（五十音順）

5 検討経過

平成17年 7月26日	第1回委員会 （・検証分野、担当委員等についての協議）
7月26日	治山・治水ワーキング部会
8月16日	災害ボランティアワーキング部会
~ 17日	〔 ・関係部局、団体等へのヒアリング ・但馬地域現地調査等 〕
8月30日	
9月8日	本部体制・機関連携ワーキング部会
10月2日	第2回委員会 （主な課題と今後の対応方向等）
11月20日	治山・治水ワーキング部会（第2回）
11月20日	第3回委員会（検証結果のとりまとめ）
12月9日	県への検証報告