

第3章 災害ボランティア活動の支援

災害ボランティアの支援体制

【災害時の状況】

1 災害ボランティアの活動状況

「ボランティア元年」と言われた阪神・淡路大震災から10年が経過し、その間、兵庫県内で災害ボランティアを受け入れたのは、平成9年1月のロシアタンカー重油流出事故に次いで2回目であった。

今回の災害では、但馬海岸の重油回収が主な活動内容であったナホトカ号の例と異なり、住宅からの泥のかき出しや家財道具の運び出し、拭き掃除といった、地域住民に直接関係する活動が、これまで災害ボランティアを受け入れたことのない多くの市町で展開され、最終的に3万人を超えるボランティアが兵庫県内で活動した。

2 兵庫県における災害ボランティア活動への支援

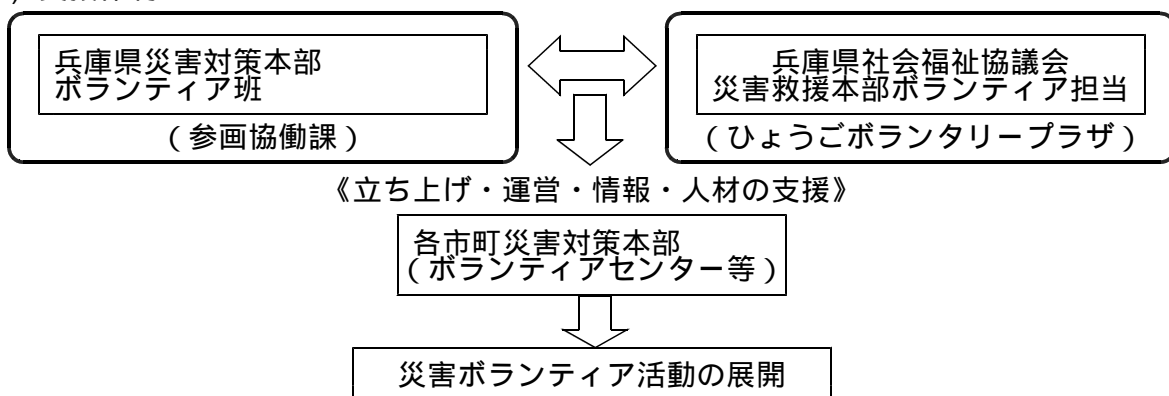
兵庫県、兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランタリープラザが連携し、職員派遣等により、被災市町での災害ボランティアセンターの立ち上げや運営を支援した。

また、ボランティア募集に関する情報発信を行うなど、災害ボランティア活動の支援を行った。

(1) 経過

- 10月20日 兵庫県災害対策本部設置
- 10月21日 ひょうごボランタリープラザの運営主体である兵庫県社会福祉協議会が、災害救援本部を設置。先遣隊を県内4か所(但馬、北播磨、淡路(2か所))に派遣。
- 10月22日～ 被害が非常に甚大である豊岡市、洲本市へ現地ボランティアセンター立ち上げ支援のためにひょうごボランタリープラザ等の職員を派遣。被災市町におけるボランティアの募集状況等を随時記者発表。
- 10月28日～ ひょうごボランタリープラザが、県民局と連携して被災市町へのボランティアバスを運行。

(2) 支援体制



(3) 活動内容

先遣隊の派遣

兵庫県社会福祉協議会は、10月21日、被災地の状況把握を目的として、被害が大きいと予測された但馬地域、北播磨地域、淡路地域に各2名ずつ先遣隊を派遣した。

支援隊の派遣

兵庫県社会福祉協議会は、災害ボランティアセンターの立ち上げ支援を行うため、先遣

隊の調査結果により、被害が甚大で域外からのボランティアの受入が必要と予測された、但馬地域に4名、淡路地域に3名の支援隊を、神戸市社会福祉協議会と協働して派遣した。

災害ボランティアセンター運営支援のための人材の派遣調整

兵庫県社会福祉協議会は、但馬及び淡路両地域における災害ボランティアセンター運営支援のため、職員のほか、県内市町社会福祉協議会及び近畿府県・政令指定都市社会福祉協議会に呼びかけ、ボランティアコーディネーター等の人材派遣調整を行った。

【社会福祉協議会の応援状況】

派遣者	派遣地域		淡 路		合計
	但 馬		洲本市	一宮町	
兵庫県社会福祉協議会	4 1	0	2 9	1 1	8 1
神戸市社会福祉協議会	2 8	0	2 2	0	5 0
県内市町社会福祉協議会	6 0	1 5	2 6	2 0	1 2 1
近畿府県社会福祉協議会等	2 0 0	2 1	1 1	0	2 3 2
合 計	3 2 9	3 6	8 8	3 1	4 8 4

情報の収集・提供

県、ひょうごボランタリープラザは、被災地における被災状況やボランティア派遣需要、ボランティア派遣のための活動の状況、活動用資機材等様々なニーズなどに係る情報を収集した。また、これらの情報をとりまとめ、定期的に報道機関に提供するとともに、全国社会福祉協議会や被災地外の社会福祉協議会、近畿ブロック府県・政令指定都市社会福祉協議会、さらには関連NPOなどに適宜情報提供を行った。

ボランティア活動用資機材の確保調整

県、ひょうごボランタリープラザは、災害ボランティアセンターの活動用資機材のニーズ調査を行うとともに、不足する資機材について、県が保有する資機材の活用やコープこうべなどを通じた確保、さらには災害ボランティアセンター間の融通など資機材の確保調整を行った。

ボランティアの受付

ボランティアの受付は、基本的には各被災地の災害ボランティアセンターで行われたが、淡路地域については、当初は災害ボランティアセンターの人材が不足しており、多数のボランティア受付に対応することが困難であるとの判断から、体制が確保できるまでの間、ボランティアの受付をひょうごボランタリープラザで行った。

ボランティアバスの派遣

県、ひょうごボランタリープラザは、被災地へ、都市部から多くのボランティアを誘導するには足の確保も誘導手段の一つとして検討する必要があること、休日には多くのボランティアが見込めるものの、平日はボランティアが少なく、安定的なボランティアの確保が課題であること等を勘案し、但馬・淡路両地域にボランティアバスを派遣した。

3 主な市町の支援体制

(1) 豊岡市

- ・ 豊岡市社会福祉協議会では、被災当初の20日、但馬地域は交通の便が悪いこともあり、ボランティアは200人くらいと考え、ボランティアセンターを立ち上げることで動き出した。
- ・ 市街地が水没した翌日21日には、災害ボランティアセンターの開設には至らなかったが、22日には、県社会福祉協議会等からの応援を得て開設準備に着手した。
- ・ 豊岡市では、市長の決断でボランティアセンターの開設を積極的に支援することとなり、公共施設をボランティアセンターとして提供し、職員1名を常駐させるなどの措置をとった。
- ・ 23日には豊岡市立中央会館内に「豊岡市水害ボランティアセンター」を開設し、活動を開始した。
- ・ 25日、ボランティア人数の増大に伴い、豊岡市総合体育館駐車場内にセンターを移設。
- ・ 28日、29日には、活動現場に近い梶原、庄境にサテライトセンターを開設し、豊岡市のセンターからまとめてボランティアを送り込み、地域の区長の指示で作業を行った。
- ・ 11月12日の受付終了までに11,339人のボランティアを受け入れた。

(2) 洲本市

- ・ 22日には兵庫県社会福祉協議会職員2名と神戸市社会福祉協議会職員1名が現地に入り、津名町・一宮町社会福祉協議会とともに災害ボランティアの受け入れ体制について検討を行った。その結果、結局各市町別に受け入れることとなり、23日に県庁でボランティア募集の記者発表を行った。
- ・ 24日、洲本市社会福祉協議会は、「洲本市災害ボランティアセンター」を開設したが、マスコミは被害が大きかった豊岡等の記事を中心に掲載したこともあり、当日集まったボランティアはわずか39人であった（この日の豊岡市のボランティアの数は735人）。
- ・ 26日には洲本市災害対策本部や淡路県民局の協力を得て、バスターミナルに近い旧カネボウ事務所跡に移転した。
- ・ 域外からのボランティア募集を打ち切った11月3日までに受け入れたボランティアの数は5,090人であった。

(3) 西脇市

- ・ 西脇市社会福祉協議会は、事務所が2mほど浸水し、パソコン等の事務機器がすべて水没、業務ができなくなったため、災害ボランティアセンターは西脇市が直営で設置・運営することとなった。
- ・ センターは市役所口ビーに設置され、被災地の中心部の公民館2か所に現地事務所が設けられた。
- ・ 災害当日の20日より、外部からボランティアに行きたいとの電話が入り始めたため、その日の夜のうちにボランティア保険の手配を行い、翌日には受け入れを開始するという、非常に素早い対応が行われた。
- ・ 行政が災害ボランティアセンターを運営することについて、ボランティアから特に批判等はなかったが、受付後、慣れたボランティアは市職員の要請を受けずに自らの判断で活動したという。窓口を通らなかったボランティアも多かったようである。
- ・ 担当者によると、市社会福祉協議会のネットワークは災害対応でも不可欠であったが、職員数が少ないため、市社会福祉協議会だけではおそらくボランティア対応はできなかったであろう、市の方が効率的で対応が早く、しかも市の職員の方が区長とも顔見知りですべて住民対応もスムーズだった、とのことである。

【評 価】

<有効であった対応>

- 1 災害ボランティアの活躍
3万人を超えるボランティアが県内で活躍した。
- 2 ひょうごボランタリープラザを中心とした支援体制
県災害対策本部ボランティア班と、ひょうごボランタリープラザが連携した支援体制が有効に働いた。
- 3 先遣隊派遣による早期の情報収集
県社会福祉協議会・ひょうごボランタリープラザは災害直後に但馬と淡路に先遣隊を派遣し、現地の情報収集を行ったことにより、その後の支援が迅速・的確に実施された。
- 4 市町社会福祉協議会主体の災害ボランティアセンター開設・運営
市町社会福祉協議会が主体となり、積極的に災害ボランティアセンターの開設・運営がなされたことにより、社会福祉協議会の平時からのネットワークが活用されるとともに、広く外部のボランティアの協力が得られ、ボランティアならではのきめ細かさや柔軟性が発揮された。
- 5 外部経験者の助言と参加
災害ボランティアを受け入れたことのない地域にとって、災害ボランティアセンターの立ち上げにあたり、外部の経験者の助言と参加が非常に有効であった。
- 6 行政との連携
社会福祉協議会主体の災害ボランティアセンター運営にあって、行政が積極的に関わった市町では、情報共有や公共施設使用、住民との協働等が円滑に行われる傾向があった。
- 7 災害ボランティアセンターの公共施設での開設
公共施設は一般に広い施設・敷地を持ち、地図にも表示され、地域住民にもよく知られているため、公共施設に災害ボランティアセンターを開設することにより、効果的・効率的なコーディネートが可能となった。
- 8 社会福祉協議会における広域応援の実施
兵庫県社会福祉協議会は、他府県社会福祉協議会からボランティアコーディネーターの派遣を受け、広域的な連携の有効性が示された。

<主な課題>

- 1 ひょうごボランタリープラザの位置づけの整理、体制の充実
阪神・淡路大震災の教訓に基づき、平成14年6月にボランタリー活動の全県的な支援ネットワーク拠点として開設された「ひょうごボランタリープラザ」が初めて被災地支援活動を実施し、全県の中核的な役割を果たしたが、災害時の役割は県地域防災計画等にも明確には位置づけられておらず、対応する体制も十分ではなかった。
- 2 災害救援NPOとの連携
愛知県では、行政とボランティア団体が平時から連携を図るため、平成10年8月、「防災のための愛知県ボランティア連絡会」が結成され、3か月に1度の定例会を開催するとともに、

「ボランティアの受け入れ体制の整備とネットワーク化の推進等に関する協定書」が愛知県と参加団体との間で交わされており、平成12年の東海豪雨災害の際には、これにより迅速なボランティア活動が展開された。

福井県でも、ロシアタンカー重油流出事故の教訓から、県内ボランティア団体による「福井県災害ボランティアセンター連絡会」を組織し、平時から連携を図っていた。

兵庫県では、阪神・淡路大震災以降、災害救援ボランティアネットワーク、震災がつなぐ全国ネットワークなどの全国的な災害救援NPOのネットワークが育ち、コープこうべ、兵庫県経営者協会や日本労働組合総連合会兵庫県連合会など、災害救援に熱心に取り組む団体が数多く活動しているが、県内の災害に関し、行政やこれらの団体をはじめとする災害救援NPOの連携方策について協議する場は設けられていなかった。

3 災害ボランティアセンターの設置・運営

豊岡市、洲本市、西脇市いずれも災害ボランティアセンターの設置について、十分な準備があったとは言えないが、豊岡市、西脇市については、行政が災害ボランティアの受け入れに積極的に関与し、地元との調整も比較的スムーズに行われた。

西脇市は市社会福祉協議会の事務所が被災していたこともあり、市が中心となってセンターを運営したが、ボランティアの中には独自の活動を行う者もあった。

4 災害ボランティア支援マニュアルの活用

洲本市社会福祉協議会では、全国社会福祉協議会の「協働で進める災害救援・ボランティア活動の手引き」を参考に災害ボランティアセンターを立ち上げたが、豊岡市社会福祉協議会では「手引き」の存在すら十分周知されていなかった。

また、兵庫県は、平成14年にボランティア受け入れ側の市町行政職員向けに「災害ボランティア活動支援指針」を作成し、県内全市町に配布していたが、その趣旨が十分浸透していたとは言い難い。

5 実践的な受け入れノウハウの蓄積

豊岡市の場合、これまで多くの被災地支援を経験しており、社会福祉協議会の現状もよく認識している人材が兵庫県社会福祉協議会から派遣された。洲本市の場合も、全国社会福祉協議会の「協働で進める災害救援・ボランティア活動の手引き」を参考にしたものの、それだけでは対応できず、高知県や兵庫県社会福祉協議会からの支援者の助言が頼りであった。

災害ボランティアセンターの開設・運営には、現場を経験した人にしかわからないノウハウもあることから、臨機応変の対応が求められる被災地においては、マニュアルだけで対応することは困難である。そのため、現場経験を有するボランティアコーディネーターが必要であるが、その数は不足していた。

6 県民局・市町の関与

兵庫県の場合、県民局における災害ボランティアの窓口は決まっておらず、県民局の災害対応業務は災害ボランティアセンターの設置・運営への支援等について想定されていなかった。市町に対しては、阪神・淡路大震災後、県から市町地域防災計画への災害ボランティアの受け入れ等についての記載の働きかけがあり、80%の市町では記載はされているが、マニュアルまで用意していたのは3市町にとどまっている。

【提 言】

1 ひょうごボランタリープラザの役割の明確化

今回の災害では、ひょうごボランタリープラザは早い時期から先遣隊を派遣するなどの被災地支援活動を展開し、大きな役割を果たしたと評価されることから、今後、ひょうごボランタリープラザが兵庫県の災害ボランティアへの支援窓口になることを明確化し、県地域防災計画に明記するとともに、県内市町、関係団体等に徹底することが望ましい。

2 ひょうごボランタリープラザを中心とするネットワークの構築

災害救援NPOの中には行政と一定の距離を置く団体もあり、協定締結となると要員派遣等の一定の義務が生じ、ボランティアになじまないと考える団体や、「行政の下請け」的イメージを嫌う団体も出てくると考えられることから、愛知県や福井県のように災害救援NPOと協定を締結することが、最も望ましい選択とは限らない。

幸い、県内には兵庫県社会福祉協議会が運営するひょうごボランタリープラザが存在することから、これを中心として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など、行政を含めた関係団体が自由に参画できるオープンなネットワークを設置し、平時から「顔見知り」の関係を構築しておくことが有効と考えられる。

大規模災害時には、県外からも様々な団体から支援を受けることになることから、ホームページ、メーリングリスト等を活用し、兵庫県社会福祉協議会、ひょうごボランタリープラザ、全国の社会福祉協議会等との連携を図ることも重要である。

3 災害ボランティアセンターの設置・運営の仕組みづくり

平成17年に内閣府が行った「災害ボランティアセンターに関する調査」¹⁰⁾では、平成16年度に設置された60の災害ボランティアセンターのうち、36か所が社会福祉協議会の設置となっており、大規模災害時には社会福祉協議会が中心となって災害ボランティアセンターを設置し、ボランティアの受け入れを行うのが全国的な傾向になっている。

これは、社会福祉協議会が日頃から福祉等を対象としたボランティアセンターを運営している場合が多いこと、地元行政・各種団体等とのネットワークを有し、高齢者の状況等、地元の情報を豊富に持っていることなどの理由によると考えられる。

今回の災害の実績を勘案すると、兵庫県においては被災市町等における社会福祉協議会が行政と連携し、公的施設等に災害ボランティアセンターを立ち上げ、運営することにより、行政が有する確実性、住民との信頼関係と、ボランティアが有する柔軟性ときめ細かさを両立させる体制を確立することが可能と考えられる。

しかしながら、もともとボランティアは参加者の自由意思によるものであるから、画一的なモデルを当てはめることはそもそもなじまない面がある。西脇市のように、市が直接ボランティアのコーディネートを行う場合や、NPO等が独自に災害ボランティアセンターを立ち上げる場合など、多様な形態を認め、柔軟に対応する必要がある。

社会福祉協議会は一方で地域の災害時要援護者支援の担い手としても大きな役割を担っていることを考慮し、市町ではあらかじめ災害対策全体をどのような体制で遂行するかを検討しておく必要がある。

4 災害ボランティア支援マニュアルの策定

県とひょうごボランタリープラザは、今回の災害の教訓を次なる災害対策に活かすため、協働して県レベルでの災害ボランティア支援マニュアルを策定すべきである。

5 スーパーバイザーの派遣システムの構築

災害ボランティアの受け入れ体制の早期構築、災害ボランティア受け入れが初めての地域での円滑な受け入れを実現するため、ひょうごボランタリープラザが中心となって、被災地での経験豊かな災害救援NPOのリーダー等をスーパーバイザーとして被災地に派遣し、災害ボランティアセンターの立ち上げを支援するしくみを整備すべきである。

6 県民局・市町における災害ボランティアの位置づけの明確化

- ① 県は、地域での災害ボランティア受け入れを円滑化するため、県民局における災害ボランティア受け入れ窓口を決め、災害ボランティアの受け入れに関してどのような役割を担うのかを整理すべきである。
- ② 豊岡市災害ボランティアセンターには、豊岡市の職員が1名常駐し、連絡調整等に当たったが、市との意思疎通に大きな効果があったと評価されている。一部ボランティアからは、「なぜ行政関係者がいるのか」との批判があったとのことであるが、地域全体として災害に対応しなければならないことから、行政との連携は不可欠と考えられる。
市町は災害ボランティアセンターの開設・運営が円滑になされるよう、状況に応じて的確に関与すべきである。
- ③ 災害ボランティアは自由意思で被災地に参集してくることから、あらかじめボランティアの支援を期待して防災体制を構築することは適切ではない。しかしながら、最近の大規模災害では結果としてほぼ例外なく多数の災害ボランティアが被災地の支援に駆けつけていることから、市町においては、災害時には災害ボランティアが来るということを前提に、その受け入れ体制の整備を図るとともに、あらかじめ災害ボランティアが担う業務、指揮体制（行政との連絡調整等）、災害ボランティアの配置などについて検討し、災害ボランティアの力を最大限発揮してもらうための環境整備に努める必要がある。
- ④ 市町は、災害ボランティアの受け入れ支援について、市町地域防災計画に明確に位置づけるとともに、活動支援プログラム（マニュアル）を整備しておくべきである。

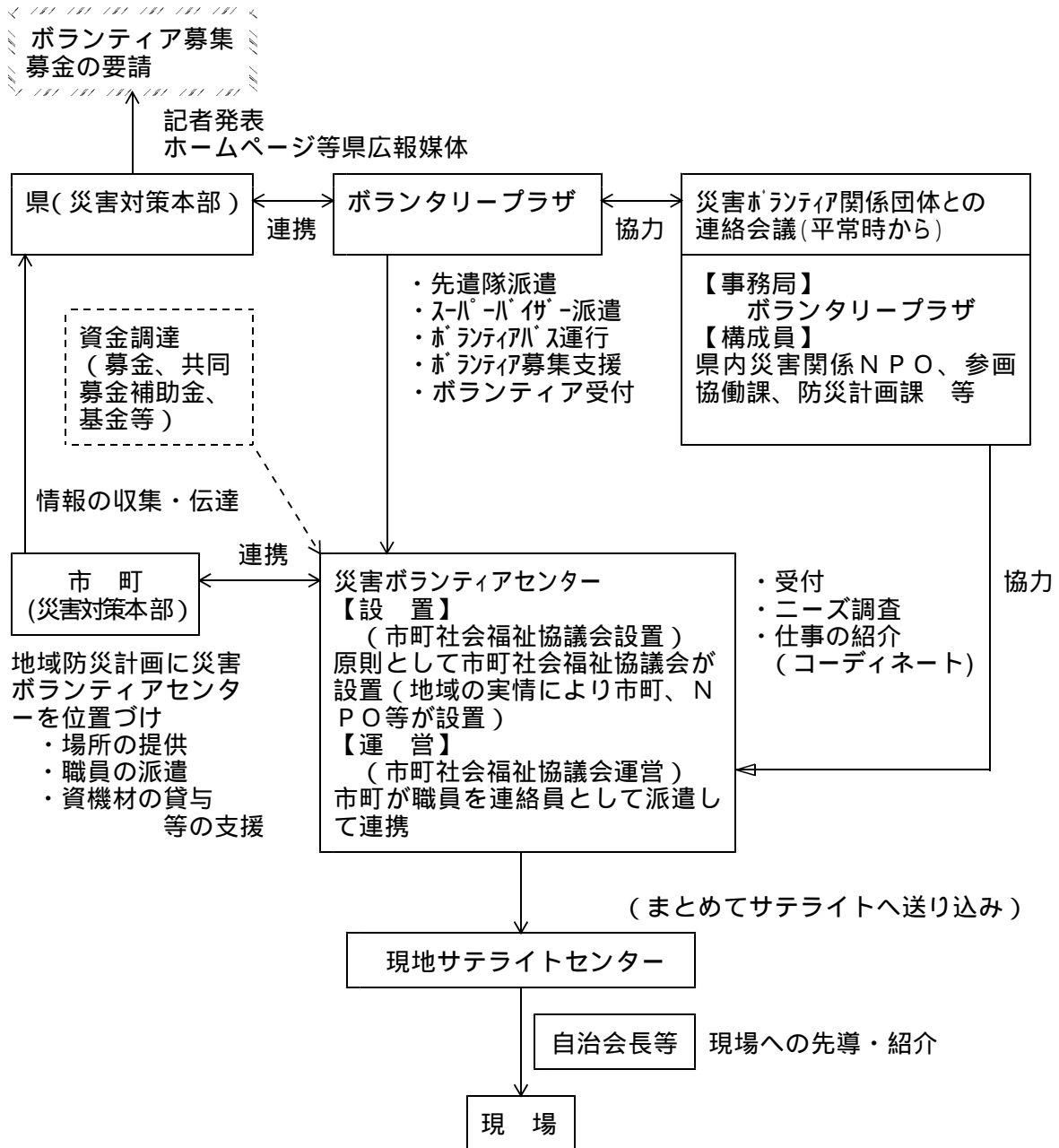
7 ボランティアコーディネーターの確保

- ① 災害対応の経験を積んだコーディネーターは、全国的に見ても多くはないと考えられるが、災害救援NPOとの連携、地元の各種団体をコーディネートできる人材の発掘等により、災害時の協力体制を整えておくべきである。
- ② 人と防災未来センターの「ボランティアコーディネーター研修」の受講者に登録を働きかけるなどにより、県災害救援専門ボランティアのボランティアコーディネーターの登録を充実し、一層の活用を図ることも考えられる。

8 訓練の実施

これらの体制を確立した後、災害救援NPOや地域住民の参画を得て、災害ボランティアセンターの立ち上げ・運営訓練を実施し、関係者の理解を深めておくことが必要である。

【提言のシステム概念図】



【今回の提言と他の制度との比較】

	提言の方式	協設協営型 (事例：福井県)	公設民営型 (事例：愛知県)	
県本部	県災害対策本部ボランティア班と連携し、「ひょうごボランティアプラザ」が中心に活動 【業務内容】 ・先遣隊の派遣 ・各現地センター立ち上げ支援(スーパーバイザー派遣) ・ボランティア保険窓口 ・ボランティアバス運行 等	県が「県災害ボランティアセンター連絡会」のメンバーと本部を設置・運営 【業務内容】 ・各現地センターの立ち上げ支援 ・ボランティア保険窓口 ・資機材の手配・確保・配送 ・現地センターの人員調整 ・基金の会計処理 等	「県と防災のための県ボランティア連絡会」構成団体が共同して「県広域ボランティア支援本部」を設置 【業務内容】 ・災害ボランティアセンターの立ち上げ ・災害ボランティアの受け入れ 等	
ボランティア団体との連携	プラザを事務局に、県内NPO等との連携組織を設置 「災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議(仮称)」において、平常時から連携を図る。	県を事務局に、「県災害ボランティアセンター連絡会」を設置	県を事務局に、「防災のための県ボランティア連絡会」を設置。構成員とは協力協定を締結	
災害ボランティアセンター	設置	本部スタッフが現地へ入り設置を支援。市町社会福祉協議会主体で市町とも協議のうえ設置、市町が役場等を提供	県ないし市町が設置(公設)	
	運営	市町社会福祉協議会主体で運営(社協会長がセンター長、JC、NPO、市町職員等がスタッフ。市町職員は総務、広報、現地リーダー等運営の一部を分担)	運営は、ボランティア団体等から派遣されたボランティアコーディネーターが主導し、県が協力する。(民営)	
	設置場所	県、市町が用意	県、市町が用意	
	資機材	市町等が運営に関与	市町等が用意	
	地元連携	共同募金補助金、一般からの募金、ボランティア基金の活用等で対応	「県災害ボランティア活動基金」で対応	募金によるボランティア支援金
	財源	共同募金補助金、一般からの募金、ボランティア基金の活用等で対応	「県災害ボランティア活動基金」で対応	募金によるボランティア支援金
メリット	・プラザが主導することにより、市町社協との連携が図りやすく、幅広いボランティアの協力を得やすい。 ・立ち上げに行政が関与することにより災害時の即応が可能。 ・共同募金、補助金が利用しやすい。	・立ち上げに行政が関与することにより災害時の即応が可能。 ・市町職員が運営に多数関わるため市町と連携が取りやすい。 ・県基金で一元的に対応するため活動財源の不安がなく、市町も参画しやすい。	・行政が設置を主導することにより確実に受け入れ体制を整えることができる。	
デメリット	・行政の関与の範囲の枠決めが難しい場合が考えられる。	・県本部が物資調達、会計処理を一手に行なうために大きな業務量が発生する。	・NPOが協定の拘束力を嫌う場合がある。 ・設置主体である「公」と運営主体である「民」の関係が微妙である。	
評価	・プラザを介することにより民間の協力を得やすく、「民」と「官」の協働する柔軟な対応が可能	・行政が事務局等の形で関与し、財源的にも安定(県基金対応)	・行政主導のため、民間との連携確保が重要	

新潟県では、新潟県中越地震を教訓に、「災害ボランティア活動促進条例」の制定と支援のための基金の創設を検討している。

【災害時の状況】

1 豊岡市における対応

豊岡市においては、「豊岡市水害ボランティアセンター」でニーズを把握したが、被害状況が大きく報道され、当初から多くのボランティアが訪れた。当初は1か所のセンターで対応していたが、次第に登録や仕事の振り分けなどに時間を要するようになったため、28日、29日には、活動現場に近い梶原、庄境にサテライトセンターを開設し、豊岡市のセンターからまとめてボランティアを送り込み、地域の区長の指示で作業を行った。

住民のニーズをよく把握していた区長を介することにより、ニーズの把握や受け入れもスムーズであった。様々なニーズが寄せられたが、商品の片づけなど、収益事業に直結した作業は受けないこととされた。

2 洲本市における対応

洲本市社会福祉協議会の事務所が置かれていた洲本市総合福祉会館は大きな被害を受けていなかったため、21日には住民から洲本市社会福祉協議会に対してボランティアに来てほしいとの要望が寄せられるようになった。

洲本市災害ボランティアセンターでは、高齢者等の要援護者のニーズを把握する際、高齢者の情報については洲本市社会福祉協議会が有する情報をもとに戸別訪問等を実施したが、障害者の情報がなく、自治体に提供を求めたところ、個人情報保護を理由に対応は難しいとされた。そのため、ローラー作戦でニーズ把握を行ったが、行く先々で「市役所も健康福祉事務所も来た」との苦情を受けた。

3 西脇市における対応

西脇市では、まず市役所のセンターにボランティア全員を集め、行き先等特別の要望があるボランティアを除いた後、2グループに分けてそれぞれ現地事務所に案内した。現地事務所では、区長を中心に相談しながら活動が進められた。区長を通じて高齢者の情報などの情報も得ることができた。市の職員は自治会担当だったため、区長とは顔見知りで、コミュニケーションは円滑だった。

それでも最初は「ひょっとしたら家の物を盗まれるのではないか」と住民に警戒されたため、まったく受け入れられなかった。そこでまず道路や溝の清掃から活動してもらった。ボランティアからは、「それは行政の仕事だ。」との批判的な意見もあったが、ボランティアの熱心な作業を見て住民もようやく受け入れてくれるようになった。

ボランティアに支援してもらうのは、住民にとっては初めてのことだったので、当初は警戒されたものの、慣れてくるとあれもこれもしてもらうのが当たり前のような感じになり、工場の後かたづけや茶碗洗いなどまで頼むようになった。しかし中学生や高校生もボランティアで手伝ってくれる姿を見て、ようやくみんなで一緒に取り組む機運が生まれ、以後復旧は急速に進んだ。

4 宝塚市における対応

宝塚市では、被害が大きかった武田尾地区が市街地から離れていたため、市ボランティア活動センター(市社会福祉協議会)が市現地災害対策本部と同時にボランティア本部を立ち上げ、駆けつけたボランティアの登録、ボランティア保険加入手続きなどの受け入れ態勢をとった。

ボランティアは主にごみや泥の搬出活動を行い、10月27日に市現地対策本部の廃止とあわせてボランティア本部を解散した。

【評 価】

<有効であった対応>

1 サテライトセンターの設置

被災者に近い場所にサテライトセンターを設置し、自治会等地元組織と連携したコーディネーターが極めて有効であった。

2 要援護者支援の実施

社会福祉協議会が有する高齢者等要援護者情報を活用し、安否確認・ニーズ把握を有効に行った例があった。

3 地元キーパーソンとの連携

市職員、区長など、地元事情に詳しいキーパーソンを介した受け入れシステムが有効であった。豊岡市の2つのサテライトセンターにおいては、区長が必要な人数のボランティアを引き連れ、助けの必要なところに案内することによって、非常に効率的に作業が進んだ。また、西脇市では、市の職員や区長がボランティアと住民との橋渡しに重要な役割を果たしている。

4 効果的な募集広報の実施

県災害対策本部を通じた記者発表等による募集が効果的であった。

<主な課題>

1 関係者間での情報共有の不足

ボランティアに対する支援要請の情報は、被災市町にも寄せられ、また逆に、ボランティアがニーズ調査や支援作業を行う段階で行政が対応すべきニーズも集まってくることから、市町と災害ボランティアセンターは常に情報を密にし、共有しておくことが不可欠である。

2 自治会等地元住民との連携

域外から多数やってくるボランティアを、地域住民が無条件に受け入れるとは限らない。自宅の屋内の泥かきや清掃などを依頼する場合にはなおさらである。また、地理も人もわからないボランティアが効率的に活動するには、地域をよく知ったコーディネーターの関与が不可欠である。

3 行政職員の災害ボランティアへの理解の促進

豊岡市や西脇市のように、行政がボランティア受け入れの必要性を認識し、早くから積極的に対応したところはその後の協働もうまく進んだ。

4 効果的な情報発信の確保

ボランティアの募集情報は、各市町や兵庫県社会福祉協議会、災害救援NPOのネットワーク等で提供されたが、洲本市の例では、広報の時期や方法がボランティアの数に大きな影響を与えている。適時適切な広報により、効果的な募集を図る必要がある。

【提 言】

1 関係者間での情報共有の促進

災害時要援護者は、災害発生時や直後の安否確認はもちろん、復旧時においても家の泥かき、

片づけなどの面で多くの支援が必要である。そのため、住民に平等に支援を行う必要のある行政に代わり、ボランティアの力が発揮できる分野の一つであると考えられる。

ボランティアが一軒一軒ご用聞きに回ることも行われたが、行政が持つ災害時要援護者の情報を共有できれば、より効率的に支援ができたものと考えられることから、県及び市町は、災害時要援護者支援にボランティアがどこまで関与できるか、個人情報保護の理念も踏まえつつ、十分に検討を加えるべきである。

2 自治会等地元住民との連携、災害ボランティアと住民ニーズのマッチング

西脇市では、住民がボランティアに頼り切る時期があったが、地域防災は住民自らが取り組むことが基本であるから、まず自分たちで対応し、地域で対応が困難な場合には、ボランティアの力を補完的に導入すべきである。一部には災害ボランティアの支援を断った市町もあったようだが、自らの力で復旧できるならそれに越したことはない。

地域においては見知らぬよそ者になかなか警戒心を解かない場合が見られるが、地元のニーズと外部からのボランティアを結びつけるため、災害ボランティアセンターの運営に自主防災組織等が参画するなどの工夫をこらす必要がある。

自治会長等地域のキーパーソンを介するなどの方法により、地域住民の警戒心を解き、災害ボランティアと協働できる環境の構築が重要である。

市町は、地域住民や災害救援NPOが参画した防災訓練を行うなど、平時から自主防災組織と災害ボランティアが連携する仕組みの構築に努める必要がある。

3 行政職員を対象とした、災害ボランティアの受け入れに係る意識啓発

市町では、災害発生直後は膨大な業務に追われ、災害ボランティアの受け入れどころではないというのが実感であろうが、今や災害対策に災害ボランティアは不可避の要素であり、相互の連携、協力が、ひいては被災住民のためになることを、市町幹部がまず理解する必要がある。

県、ひょうごボランティアプラザは、災害ボランティア受け入れの必要性について、災害対策の方針決定に関わる市町幹部の理解促進を図るため、説明会等を通じて必要性をPRしていくべきである。

県及び市町は、一般職員に対しても、職員研修等を通じてボランティア活動に対する啓発を行うべきである。

行政職員自身がボランティア活動や地域活動に積極的に参画することを通じ、災害時の対応、ボランティア活動に対する理解を深めることも必要である。

4 記者発表、県ホームページ等を使った災害ボランティア募集方法の整備

県は、災害ボランティアの受け入れ体制を広報し、より多くのボランティアを募集するため、情報発信力のある県での記者発表、県ホームページ等の広報媒体を活用して災害ボランティアを募集するシステムを用意すべきである。

その際には、災害ボランティアセンターとの情報共有に努め、刻々と変化する地元のニーズを的確に把握し、臨機応変に対応する必要がある。

【災害時の状況】

1 ボランティア活動資機材の確保

今回の災害では、被災地の泥かきなどがボランティア活動の中心となり、作業にはスコップやじょれん、一輪車などの資機材が不可欠であった。災害救援ボランティアは自律して活動できるよう、資機材も持参することが望ましいが、マンション暮らしの都会のボランティアにスコップを持って来て下さいというのは無理がある。また、日々変化していく被災地のニーズを的確に伝えて適切な資機材を持ってきてもらうことも困難である。

当初資機材が不足し、災害ボランティアセンターで調達を図ったが、被災地は水没しており、購入することも困難であったため、県や市町の水防用資機材が豊岡市水害ボランティアセンターに提供された。

2 ボランティアバスの運行

被災地は交通の便が悪かったため、ボランタリープラザでは延べ33台のボランティアバスを運行した。宝塚市でも、市のマイクロバスで、一般のボランティアと市職員ボランティアを洲本市及び津名一宮町へ送り込んだ。

この他にも、企業、団体等が運行したものが多数あった。

3 財政的支援

今回の災害では、市町社会福祉協議会が中心となって災害ボランティアセンターを設置・運営したが、その経費の負担が定められていなかったため、各社会福祉協議会は財源確保に常に不安を持って活動することとなった。これに対する対応は、各市町でばらばらであった。

(1) 豊岡市の事例

豊岡市水害ボランティアセンターでは、ボランティアが使用する資機材や、ボランティア保険料の掛金を負担したため、最終的に約1千2百万円の経費が発生した。特に保険料は5百万円を超える金額となった。豊岡市社会福祉協議会では、一般からの支援金や、団体支援金を活用したが足りず、特例的にひょうごボランタリー基金から「ひょうごボランタリー基金台風第23号災害救援ボランティア活動助成金」として6百万円弱が助成された。

(2) 洲本市の事例

洲本市災害ボランティアセンターの運営経費は446万円で、そのうち約2百万円がボランティア保険料であった。洲本市社会福祉協議会では、共同募金の補助金や、善意銀行の取り崩しでこれに対処したが、対応できなかったボランティア保険料等を最終的に洲本市が負担した。

(3) 西脇市の事例

市は災害ボランティアセンターに関して、資機材の一部、ボランティア活動保険料等を負担したが、豊岡市等とは異なり、ボランティア保険についてはまず平時からボランティア保険に加入している人は除外（500円で加入している人は1年間保障されている。）された。保険の内容についても、ボランティアの死亡等重大な事故は保険の問題ではないと割り切り、障害のみを補填する1人1日30円の民間のボランティア活動保険を利用している。

公費をボランティア活動に投入するにあたっては、市内部でも議論があり、ボランティアは自己責任という意見もあったが、市が作業を要請した人に対しては、資機材を供与し、保

険をかけることになった。

(4) 宝塚市の事例

宝塚市では、ボランティア本部を立ち上げ、ボランティアの登録、ボランティア保険加入手続きなどを行ったが、ボランティア活動に必要な各種資機材や消耗品は、市で購入した。登録に来たボランティアのうち、保険に未加入の人については、自費で加入してもらっている。

【評価】

<有効であった対応>

1 共同募金等の助成制度の活用

市町社会福祉協議会が中心となった災害ボランティアセンターについては、共同募金等の助成制度を活用することができた。

2 市町ホームページを利用した運営募金の募集

豊岡市では、市のホームページを使って災害ボランティアセンターの運営募金を募った。災害ボランティアセンターの担当者は、行政の信用をバックに多くの募金を得られたと評価している。

3 県水防資機材の提供

今回特例的ではあるが初めて水防資機材をボランティアに提供し、初動期の活動に大きな効果があった。

4 ボランティアバスの運行

日帰りで実施されたボランティアバスについては、現地での滞在時間が短く、効率的でないとの意見や、現地の災害ボランティアセンターの容量を超えているところに送り込むのはどうか、との意見もあるが、交通が不便な地方にもボランティアニーズは存在し、対外的なアピール効果も高いと評価できる。

5 ひょうごボランティア基金による災害ボランティアセンター支援

平時のボランティア活動支援に使用されている「ひょうごボランティア基金」が、はじめてボランティアバスの運行、市町災害ボランティアセンターへの支援等の災害対応に使われ、大きな効果を上げた。

<主な課題>

1 災害ボランティアが使用する資機材の確保

現地では発災直後、資機材の調達が大きな問題となった。例えば豊岡市では、市街地が水没してしまったため、市内で十分な数を調達することができず、大手業者等へ発注したが、資機材が到着するまでに相当の時間を要した。

県や市町は、各地に水防倉庫を持ち、全県的に見るとスコップ等多くの資機材を備蓄しているが、これらの資機材は水害時、水防職員や水防団、消防団が水防活動に優先的に使用するため、被災地でボランティアに回る可能性は少ない。

また、多くの資機材は各市町が所有しており、それを市町外の被災地支援に使用するルールは整備されていない。

今回の災害では、県の水防用資機材が豊岡市災害ボランティアセンターに提供されたが、これはあらかじめ想定されていたものではなく、特例的に措置されたものであり、公費で整備し

た資機材を一般のボランティア（不特定多数の者）に貸し出したり、提供したりすることは、想定されていない。

2 ボランティアバス運行に関する事前準備

今回の災害では、準備の時間が短かったため、バスの手配、現地調整、同行職員の研修・オリエンテーション等が必ずしも十分ではなかった。

3 安定的な支援財源の確保

災害ボランティアの受け入れに、最も大きな壁になると思われるのが、災害ボランティアセンター設置・運営のための財源確保の問題である。豊岡市社会福祉協議会の担当者も、常に経費の心配が頭を離れなかったという。数百万円、場合によっては1千万円を超えるかもしれない経費を負担することになれば、小規模な市町社会福祉協議会では災害ボランティアセンターを開設すること自体が難しくなる。

市町で、災害ボランティアセンターの運用等のための基金や予算を用意しているところはない。用意されているのは公共施設の提供(61%)、職員派遣(30%)、電話・備品等の用意(26%)、資機材の貸し出し(21%)などである¹¹⁾。

【提 言】

1 資機材の確保等

災害の態様や時期によって災害ボランティアの活動内容は異なり、それに要する資機材も様々である。災害ボランティアの支援を受けるのは地元の県・市町であることから、行政が備蓄している物資を災害ボランティアに提供することにより、トータルで住民の復旧が促進できるよう図るべきである。

そのためには、あらかじめ災害ボランティアに貸し出せる資機材の把握、災害時の許可、貸し出し等の迅速かつ柔軟な手続きの整備が必要である。

さらに進んで一輪車、スコップ、じょれんなど、特別な技術や能力、資格が不要で誰でもが使える簡易なボランティア用資機材については、購入・備蓄を検討すべきである。

2 関係機関によるボランティアバスの運行協議

ボランティアバスの派遣にあたっては、必要なバスを迅速に手配できるよう、事前に県やバス会社等と協議を行っておく必要がある。

今回のように広域的に被害を受け、被災地が複数にわたる場合には、災害ボランティアの需給を調整するため、一元的に募集し、現地のニーズや災害ボランティアの集まり具合を勘案して、地域別のバスの台数を柔軟に変更するなどの調整を行うことが望ましい。

バスの派遣には、現地調整、職員の同行等、多くのマンパワーが必要になることを勘案し、今回の派遣を教訓に、同行職員へのオリエンテーション方法、現地でのノウハウ等を派遣マニュアルにまとめて次回に継承していくことが重要である。

今回の災害では、直後に新潟県中越地震が発生し、兵庫県は職員や人と防災未来センターの専任研究員を新潟県に派遣して支援を行ったが、災害ボランティアに関しては、新潟行きのボランティアバスを出すまでには至らなかった。近い将来、東南海・南海地震等により広域的に被害を受ける可能性もあることから、同時多発的な災害に際しての派遣のあり方についても検討しておく必要がある。

3 災害ボランティア支援に関する財源措置のルールづくり

災害ボランティア受け入れに要する財源の確保には、まず第一に、災害ボランティアセン

ター運営のための補助制度や、募金を活用することが考えられる。ひょうごボランティアプラザは、共同募金等の利用できる各種補助金を整理し、各市町、社会福祉協議会に周知し、資金調達する努力を促すべきである。

豊岡市では、市のホームページで災害ボランティアセンターの運営費の募金の呼びかけを行い、一定の効果を上げた。行政には信用力があり、その広報媒体には高い効果があるため、共同募金の状況を勘案のうえ、県、市町は積極的に協力すべきである。

災害ボランティアセンターが負担すべき経費を精査する必要がある。豊岡市、洲本市の両ボランティアセンターとも、その支出の半分はボランティア保険料で占められている。本来災害ボランティアは手弁当で、被災地に迷惑をかけないことが望まれることから、普段からの加入を促すとともに、保険料はボランティアに負担してもらうことが原則ではないかと考えられる。

豊岡市では、「災害ボランティアセンターでコーディネートし、どこで何をしてくれと指示（依頼）した場合は、一定の責任が生じると考えられるため、保険には入ってもらう必要がある」との見解であった。現実にはせっかく来てくれたボランティアに対して500円出せとは言えない状況もあったようである。どうしても保険料をかける必要があると判断される場合でも、西脇市のように、より安い掛金で加入できるボランティア活動保険等の利用も検討する必要があると考えられる。

行政が場所や資機材を提供することが望ましい。公共施設を無償で提供すれば、施設使用料等は生じない。資機材についても、行政の保有する水防資機材等を貸与できれば、新たに資機材を購入する必要もない。

行政が財政的な支援を行うことを検討する必要がある。実際に、洲本市、西脇市は災害ボランティアセンターの経費を負担している。しかしながら、災害ボランティアセンターの経費は災害救助費で対応できるものばかりとは限らず、事前に市町が負担することを決めておくことは困難であろう。市町地域防災計画における災害ボランティアセンターの位置づけも、経費負担にまで踏み込んで書き込める市町は少ないと思われる。

災害は毎年各地で発生し、その度に災害救援ボランティアが活躍している現状を考えると、ひょうごボランティア基金の活用などによる安定的な財源の確保が望まれる。

兵庫県災害救援専門ボランティアのあり方

【災害時の状況】

兵庫県は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、専門的な知識・技能を必要とする分野について、災害救援専門ボランティアを登録し、県内外で大規模な自然災害や事故等が発生した場合、被災地に派遣する制度を持っている。

台風第23号災害では、豊岡市、出石町に看護・介護ボランティアを、洲本市にボランティアコーディネーターを派遣した。

<分野>

救急・救助、医療、介護、建物判定、手話通訳、情報・通信、ボランティアコーディネーター、輸送

<登録数>（平成17年3月末現在）

・948名　・医療15チーム　・トラック111台　・バス8台　・船舶1隻

<台風第23号災害での派遣実績>

派遣先	派遣期間	分野	人数
豊岡市、出石町	10月26日～28日 10月29日～31日	看護・介護	21人
洲本市	10月25日～26日	ボランティアコーディネーター	17人

【評価】

<主な課題>

1 ボランティアコーディネーターの経験・能力の底上げ

今回の災害では、各地でボランティアコーディネーターが不足し、災害救援専門ボランティアも洲本市災害ボランティアセンターにボランティアコーディネーターとして派遣したが、経験や能力にかなりのばらつきがあるとの指摘があった。

2 現場・登録者のニーズへの十分な対応

災害救援ボランティアの担当が災害応急対策を実施するセクションの職員で、現地との調整が十分でなかったせいもあり、派遣された一部のボランティアからは、想定していなかった業務に就かされた、必要な資機材を用意できなかった等の指摘が出ている。

また、ボランティアは土曜日、日曜日に集中し、平日に少ない傾向があるが、災害救援専門ボランティアの派遣期間は比較的短期間で、継続的な派遣や、平日における派遣などの現地のニーズに十分対応できたとは言えない。

3 モチベーションの維持

災害救援専門ボランティアは、平成8年1月の発足以来、平成9年1月のナホトカ号重油流出事故、平成16年の新潟県の水害に派遣されたのみで、出勤の機会が少ないため、登録者のモチベーションを維持する仕組みが必要である。

【提 言】

1 専門ボランティアの募集・登録方法等の再検討

ボランティアコーディネーターは、他の分野と異なり資格要件がないため、現在は所属団体の推薦等に基づき登録し、研修等によりその能力の向上を図っている。しかしながら、被災地活動の場数を踏むことが必要なため、今後は被災地でのコーディネート活動の経験があることを条件にするなど、実績重視で登録を行うべきである。

2 参集方法、現地での活動条件、内容等を明確化したマニュアルの整備、事務局職員の役割の明確化

登録者の能力・装備を現地ニーズにマッチさせるため、現地での活動条件、県で準備する資機材等を具体的、明確に示したマニュアルを整備・開示し、派遣時の活動イメージを共有しておく必要がある。

平日も含めた長期・継続的な派遣を求める声もあることから、長期派遣や交代制などの派遣方法や、派遣可能期間を含めて登録者の希望聴取方法を再検討すべきである。

3 専門ボランティアの活動機会の提供

県は、登録ボランティアの能力や経験を活用し、研修や派遣のあり方を企画、提言するなど、平常時を含めた「参画と協働」にふさわしい人材活用方策を検討すべきである。

第4章 総合的な治山・治水対策

I 流域全体における総合的な対策

【被害の概要】

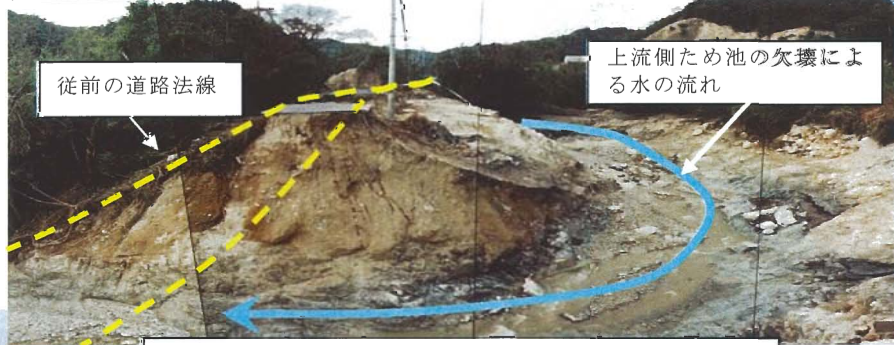
但馬地域や淡路地域を中心に、記録的な豪雨が発生したことに加え、風倒木(2,765 箇所)や土砂崩壊(917 箇所)、ため池の決壊(212 箇所)が連鎖的に被害を拡大させ、床上浸水が1,820 世帯、床下浸水が9,318 世帯、被害額が3,652 億円という大規模な被害につながった。



風倒木(多可町八千代区)



山腹崩壊により河道が閉塞し、人家や農地が被災(朝来市和田山町竹ノ内)



従前の道路法線

上流側ため池の欠壊による水の流れ

ため池の決壊による道路分断(洲本市上内膳)



流木による河道閉塞(奥山川:豊岡市出石町)



土砂堆積状況(奥畑川:洲本市上内膳)



浸水状況(豊岡市)



浸水状況(洲本川:洲本市(物部))



流木がたまった海岸(気比海岸)

【評価】

〈有効であった対応〉

- 1 河川、ダム、治山、砂防、海岸等の既存施設が防災機能を発揮した。(P107～109 参照)
- 2 農業用揚水ポンプ場の早期復旧や農地の堆積土砂の早期撤去、内畦畔の設置など可能な所で水稲作付け(配分目標数量(197千t)を確保)のための生産基盤を確保した。また、早期の道路の通行止め箇所解消や迂回路設置等により早い段階で生活基盤を確保することができた。
- 3 中山間地域の地形勾配の急な地区において、ほ場整備が農地・農業用施設の被害を抑制する機能を発揮した。(参照 P110)

〈被災原因等〉

- 1 大型台風の連続的な来襲により、地盤が降雨で湿潤状態になった後に、さらに大規模な降雨の発生により、針葉樹の倒木、林地崩壊が発生した。
- 2 上流域の林地の崩壊土砂や風倒木による流木が、川の橋梁部や河道、ため池の洪水吐を堰き止め、河川の破堤やため池の決壊を誘発した。
- 3 上流域のため池の決壊により、連鎖的に下流ため池が決壊し、大量の貯留水が河川に流入した。
- 4 林地崩壊やため池の決壊により河道が土砂で閉塞した。
- 5 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きたことが、被害の拡大につながった。
- 6 林地崩壊や河川の破堤が農地への土砂流入につながった。
- 7 淡路地域の地形勾配の急な地区では、ほ場整備が遅れていることもあり、農地・農業用施設の被害が多発した。

連鎖的に決壊した主なため池

地区名	所在地	池名(貯水量(m ³))
上内膳	洲本市	大財上池(18,000)、大財池(9,000)
黒谷	淡路市(旧北淡町)	国垣池(5,000)、新池(42,000)、下川池(12,000)
口遠田	淡路市(旧一宮町)	新池(4,400)、小谷池(11,000)
深草	淡路市(旧一宮町)	井手口池(26,300)、ラビコ池(9,600)、深谷池(4,300)、川池(7,900)、白池(2,600)
三野畑	五色町	夫婦池(3,800)、新池(2,700)、瀬戸池(1,700)

【提言】

- 1 従来の農林・土木、国・県・市町の縦割り行政を排した流域全体における総合的な対策の推進
 - ① 県、市町及びため池管理者は、防災を目的とした森林整備の推進や砂防・治山事業などにより林地崩壊対策をとるほか、連鎖的に被災したため池の上流の被災ため池については、土砂や流木を止める施設の設置やため池の適正な管理を行うことにより、下流への影響の軽減を図る必要がある。
 - ② 河川上流の森林やため池の整備とともに、国及び県は河川改修等を計画的かつ効率的に推進し、流域全体の治水対策を推進するべきである。
 - ③ 国、県及び市町は、都市化の進展により増大するピーク流出量に対応するため、排除対策だけでなく、雨水流出抑制を目的とした貯留・浸透施設の整備を推進するべきである。
 - ④ 県及び市町は、砂防事業や河川改修等と一体的に農地の整備を行い、再度の災害防止と地域振興を図る必要がある。
 - ⑤ 県、市町及び農家は、中山間地域などの条件不利地域で減災効果を発揮する農地の整備を推進するとともに、遊休農地の発生防止と活用に努め、再度の災害防止と地域振興を図る必要がある。

2 災害対策の観点からの土地利用の誘導・規制の推進

浸水や土砂崩壊が発生する危険性の高い地域について、河道の計画高水位を基準に必要な断面を確保するだけでなく、国、県及び市町が一体となって土地利用状況を踏まえた対策を実施すべきである。

- ① 土地利用状況を踏まえた防災対策の実施（輪中堤、二線堤、宅地の嵩上げ等）
- ② 防災計画と土地利用計画との調整（土地利用誘導・規制等）
- ③ 地域の合意形成を図る仕組みの構築 等

3 総合的な治山・治水対策の推進のための基本計画の策定

水系一貫の防災対策を計画的に推進するとともに、計画を超える外力をも想定した減災対策等を総合的に推進するため、ハード・ソフト両対策についての基本方針と実施計画（10年間）を定める計画（ひょうご治山・治水防災基本計画）を策定すべきである。

II 災害に強い森づくり

【被害の概要】

度重なる台風の襲来により播磨及び南但馬地域を中心に県下でかつて経験したことがない甚大な風倒木被害（3,107ha）が発生した。

地域別被害箇所数

地域名	西播磨	但馬	その他	計
被害箇所数	1,196箇所	658箇所	911箇所	2,765箇所



スギ人工林（朝来市）での風倒木



風倒木が伴った林地崩壊（安富町）

【評 価】

〈有効であった対応〉

二次災害の防止と森林の早期復旧を進めるため、県と市町が連携し、被害箇所の伐木整理、被害木の搬出、跡地造林を公費負担で進めることとし、特に人家等に近接した箇所については、平成17年7月末までに風倒木処理を完了した。

〈被災原因等〉

- 1 大型台風の連続的な来襲による降雨で土壌が緩められたほか、強風によってスギ・ヒノキが大きく揺さぶられたことにより土壌が不安定となり、被害が拡大した。

〔兵庫県通過時の最大瞬間風速
台風第16号：43.7m/s 台風第18号：45.4m/s 台風第21号：26.8m/s 台風第23号：41.5m/s〕

- 2 風の被害を受けやすい樹高の高い壮齢林の割合が年々増加しており、特に、30～40年生の人工林（スギ、ヒノキ）で被害が拡大した。

人工林の林齢別面積

1～30年生	31～50年生	51年生以上	計
53千ha	128千ha	40千ha	221千ha

- 3 間伐の遅れから下枝が枯れ上がり、樹体の重心が高くなって風による揺れの振幅が大きくなったことにより、折損や倒伏被害が拡大した。

〔長期にわたる木材価格の低迷により、多面的機能が低下した要保育森林（放置林）が増加しているが、森林所有者の努力のみでは間伐等の保育管理を適切に行うことが困難になってきているため、公的管理の充実により間伐実施率100%を目指して、平成14～23年度までの10年間で87,500haの間伐を実施することとしている。〕

平成16年度末までに26,420haの間伐を実施済。

【提 言】

1 災害に強い森づくりの推進

災害に強い森づくりに向け、県は公的管理の充実により間伐実施を徹底するとともに、具体的な施業技術マニュアル（災害に強い森づくり指針）を作成し、広く森林所有者等に普及するべきである。

- ① 被災を受けた森林では、耐風性樹種の植栽、樹種及び林齢が単一な森林から針葉樹林と広葉樹林が混在した水土保持機能が高い森林への誘導を図るべきである。
- ② 被災を受けなかった森林では、繰り返し間伐するとともに、枝を樹高の半分以上残す施業を実施する必要がある。
- ③ 人家や道路等の周辺森林では、広葉樹を植栽するとともに、高・中木は断幹等の管理を行うべきである。
- ④ 急傾斜地等のスギ・ヒノキ人工林を対象に、間伐に加え、防災機能を高めるために間伐材を利用した土留工を設置するべきである。

2 参画と協働による森づくりの推進

県は、参画と協働による森づくりを展開することにより、防災・減災のための森づくりを広く普及・啓発するべきである。

III 土砂災害対策

【被害概要】

県下で917箇所の土砂災害（土石流、山腹崩壊など）が発生し、人家・道路へ被害が及び淡路市（旧津名町）ほかで5名が死亡した。土砂災害危険箇所以外でも人家に被害を及ぼした小規模な崩壊が多く発生した。

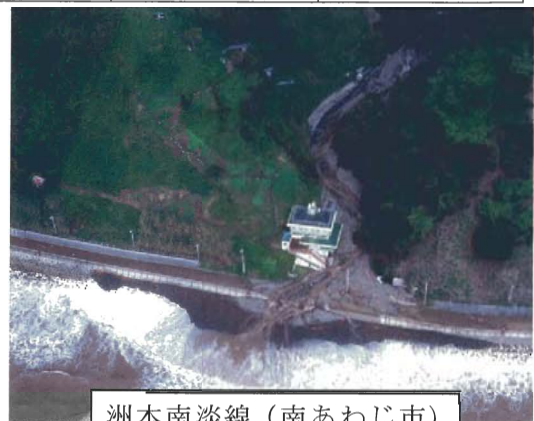
また、地域の動脈である道路が寸断されるなど通行止箇所が多く発生した。

土砂災害地域別箇所数

西播磨	但馬	丹波	淡路	その他地域	計
114箇所	425箇所	135箇所	138箇所	105箇所	917箇所



山腹崩壊（豊岡市野上）



洲本南淡線（南あわじ市）

【評価】

〈有効であった対応〉

国庫補助事業で採択できない箇所のがけ崩れ防止工事（保全人家1戸）や人家等へ流出した崩土を緊急に排除するための県単独事業を創設し、再度災害の防止を図った。

〈被災原因等〉

- 1 大型台風がもたらした大量の降雨により、多くの山腹崩壊、土砂流出が発生した。

豊岡測候所	注：豊岡測候所が水没し、観測記録が欠測したため、県豊岡土木事務所の観測記録を流用	日降水量 1位	261mm (2004/10/20)	2位	213mm (1959/ 9/26)
洲本測候所		日降水量 1位	309mm (2004/10/20)	2位	259mm (1965/ 9/16) (P6参照)

- 2 すべての危険箇所で対策工事を施工するには膨大な時間を要する。

〔1年間に約80箇所の整備を進めており、実施済み箇所を除く約11,000箇所の土砂災害危険箇所を整備するには、約140年を要する。〕

（参考）

土石流危険渓流対策等の進捗状況

種別	対象	実施済箇所数(H16迄)	実施割合
土石流危険渓流	7,559	2,421	32.0%
急傾斜地崩壊危険地区	7,056	1,544	21.9%
地すべり危険地区	573	183	31.9%
計	15,188	4,148	27.3%

※1 土石流危険渓流は、土石流危険渓流Ⅰ（人家5戸以上等に被害を及ぼすおそれのある渓流）と崩壊土砂流出危険地区の合計

※2 急傾斜地崩壊危険箇所は、急傾斜地崩壊危険箇所Ⅰ（人家5戸以上等に被害を及ぼすおそれのある箇所）と山腹崩壊危険地区の合計

- 3 自主避難体制が不十分であった。
 - ① 土砂災害は発生場所、時期の予測が困難である。(避難が遅れ被災した場合があった。)
 - ② 雨量情報、警戒避難情報、土砂災害危険箇所情報など、避難を判断するための情報を提供する体制が十分でなかった。
- 4 土砂災害が発生した場合に被害が及ぶおそれがある区域に多くの家屋等が存在している。(土砂災害危険箇所の保全対象戸数：25万戸弱)
- 5 土石流や風倒木、洪水等により緊急輸送路等が分断された。(国道及び県道のピーク時通行止め箇所157路線、266箇所)
- 6 既存治山施設が土石流により破損した。(コンクリート製谷止工 2地区)

【提 言】

〈ハード対策〉

1 被害想定区域の保全対象の状況及び危険度に応じた重点的な対策工事の実施

県及び市町は、土砂災害対策工事を、被災箇所はもとより、土砂災害危険箇所の被害想定区域の保全対象（人家、公共施設、災害時要援護者施設、避難所等）の状況及び危険度に応じて優先順位を設定し重点的に実施するべきである。

2 砂防事業と治山事業が連携した流木対策、緊急輸送路を保全する土石流対策の実施

- ① 県は、降雨による崩壊が発生しやすい風倒木地が広く分布していることから、大量の流木の流出などが予想される溪流について、砂防事業と治山事業で連携を図りながら流木対策を実施するべきである。
- ② 災害時に緊急輸送路が分断されないよう、砂防事業と治山事業で連携を図りながら緊急輸送路を保全する土石流対策を実施するべきである。

3 治山施設の機能強化

県は、被害の履歴等を考慮に入れ、治山施設が土石流に対応できるよう機能強化を図るべきである。

〈ソフト対策〉

1 避難のための情報提供の充実

- ① 県は、市町の土砂災害ハザードマップの作成・配布を支援するべきである。
- ② 県は、土砂災害危険箇所図や避難に必要な情報等を県ホームページ上で掲載し、住民に周知するべきである。
- ③ 県は、警戒避難基準雨量、雨量観測データなどの市町への情報提供システムを整備するべきである。また、警戒避難基準雨量などの情報を受け取る市町を対象に講習会等を実施するべきである。
- ④ 県は、気象庁と連携した土砂災害警戒情報を提供するべきである。

2 土地利用誘導・規制など「土砂災害防止法」の積極的な展開

県は、土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域等を指定することにより、市町の警戒避難体制の整備を支援するとともに、土砂災害特別警戒区域を指定することにより、土地利用規制を行い、土砂災害危険箇所の増加を抑制するべきである。

3 土砂災害に関する知識の普及・啓発と住民の防災意識の向上

県及び市町は、土砂災害前兆現象、危険の察知、避難の重要性について意識啓発を図るべきである。

4 災害ボランティアとの連携強化

県は、砂防ボランティア、山地災害情報協力員との連携を強化することにより、危険箇所の点検、情報提供等を推進するべきである。

5 人家裏山の風倒木被害地・処理跡地における健全な森林育成の推進

県は、人家裏山の風倒木被害地・処理跡地において崩壊の危険性が高い箇所については、保安林に指定し、健全な森林育成を図るべきである。

}