

## 平成 26 年 8 月豪雨における広島・福知山・丹波の自治体対応に関する研究

Study on local government correspondence of Hiroshima, Fukuchiyama, Tamba in the August, 2014 heavy rain

松岡 峻也

Shunya MATSUOKA

### SUMMARY

The purpose of this study is to compare the characteristic of the local government correspondence of Hiroshima, Fukuchiyama, Tamba in the heavy rain in August, 2014. The investigation method attracted documents of the antidisaster headquarter of Hiroshima, Fukuchiyama, Tamba and performed the interview for the local government. As a result of having compared those data, It was revealed that correspondence before a disaster occurred affected the damage scale.

### KEYWORDS

Local government, The heavy rain disaster, Landslide disaster, Flood disaster

### 1. 研究の背景と目的

2014 年 8 月に広島市、丹波市福知山市で起こった豪雨災害による土砂災害や水害は「平成 26 年 8 月豪雨」と名付けられ、大きな被害をもたらした。災害時の対応は自治体によってそれぞれ違うのはもちろんだが、その対応の記録を正確に残して今後激化すると考えられる豪雨による水害や、土砂災害から市民の命をどのように守っていくのかという事は、全国の自治体の大きな課題であり、また被害を軽減するための対策を考えていく上でとても重要な事である。

そこで本研究では、2014 年 8 月に発生した広島市、丹波市、福知山市と時期を同じにして特徴の異なる豪雨災害における災害対策本部の対応の記録の内容をまとめ、比較、災害対応の特徴や、共通する組織の問題、自治体特有の問題を明らかにする。

### 2. 調査方法

広島市、福知山市、丹波市の災害対応を担当した部署に連絡を取り、当日の気象情報やタイムラインなど、災害対策本部の対応に関する資料を集める。また、福知山市と丹波市に関しては、実際に災害対応に当たった職員に対してヒアリング調査を行い、3 都市のデータの比較を行った。

### 3. 調査結果

表 1、表 2 は 3 都市の災害の被害及び、主な対応の時系列を簡単にまとめたものであるが、この表に沿って 3 都市の違いや特徴を紹介していく。まず対策本部が設置されて

から避難勧告が発令されるまでの時間を見てみると、勧告を出すのが遅れたとされている広島市と他の 2 都市の発令までの時間が 45 分～1 時間とあまり差がないことが分かった。

災害警戒本部の設置に関しては、警報などが発令されてから災害警戒本部が設置されるまでの時間を見ると、広島市と丹波市は警報などが発令されてから災害警戒本部を設置するまでに、多少時間を要しているのに対し、福知山市は大雨警報が発令されたと同時に災害警戒本部を設置することを地域防災計画で規定しており、迅速に対応に当たれる状況をいち早く作り出していると言える。

また、表 2 を見ると 3 都市とも災害に巻き込まれた人を迅速に救助するために自衛隊の派遣要請を行っているが、広島市と丹波市は災害が発生してから約 4 時間後に、福知山市は災害が発生してから約 8 時間後に要請をしている。

豪雨災害に関しては、ヒアリングを行った職員のほとんどが、降り始めの頃には大きな被害になるとは思っていなかったと言っていることから、台風のような実際に被害が起こるまでにある程度の準備時間があるわけではなく、短期間に猛烈な雨が降るので、対応の準備ができていないまま災害が起こっているということが分かった。

災害対策本部会議の資料について、福知山市に関しては議事録として簡単な資料は残っているが、災害が起こった時は職員がその対応に追われるので、災害対策本部会議は各情報を大画面で映しながらほとんど口頭によるものが

表 1. 3都市の災害の比較

	広島市	福知山市	丹波市
人口	1188398人	78526人	65026人
面積	905.41km <sup>2</sup>	552.5km <sup>2</sup>	493.28km <sup>2</sup>
死者	74人	1人	1人
負傷者	44人	1人	4人
全壊	133棟	13棟	44棟
半壊	122棟	198棟	38棟
一部損壊	175棟	3935棟	1棟
床上浸水	1301棟	1995棟	288棟
床下浸水	2828棟	2430棟	2156棟
土砂災害発生件数	166件	96件	74件
対応を行う部署	消防局	危機管理室	防災対策室
災対本部人数 (計画人数)	1,554人	527人 (2号配備)	662人 (3号配備)
警報等が発令されてから災害警戒本部が設置されるまでの時間	・大雨警報から約4時間後 ・土砂災害警戒情報から20分後	・大雨警報と同時に設置	・洪水警報から34分後 ・水防警報から2時間後
対策本部設置から避難勧告発令までの時間	・安佐北区：45分 ・安佐南区：1時間	・45分	・1時間
災害対策本部会議の資料の有無	・整理中のため無し	・口頭のため無し(議事録は有り)	・初期段階は口頭のため無し

表 2. 3都市の対応タイムライン

時間	広島市	福知山市	丹波市
4時間以降	警戒巡視を指示	危機管理職員による警戒体制連絡調整会議実施 1か所に自主避難所を開設 災害警戒本部設置 災害警戒本部会議実施	災害警戒本部設置 第1回災害警戒本部会議実施 1か所で2号配備
2時間	災害警戒本部設置 2か所に自主避難呼びかけ(安佐北区)		第2回災害警戒本部会議実施
災害発生			
2時間	災害対策本部に切替(第1次体制) 自主避難所2か所開設(安佐北) 安佐北区5か所に避難勧告 避難所1か所開設(安佐北) 安佐南区4か所に避難勧告 避難所1か所開設(安佐南) 佐伯区4か所に避難勧告 避難所3か所開設(安佐北・南区) 佐伯区11か所に避難勧告	災害対策本部に切替 第1回災害対策本部会議実施 8か所に広域避難所開設 一部除く全域に避難勧告 避難所3か所開設 第2回災害対策本部会議 避難所5か所開設	災害対策本部に切替 3か所に避難勧告 3か所に避難所設置
4時間	避難所11か所開設(安佐北・南区) 県知事に自衛隊派遣を要請 第1回災害対策本部会議実施	避難所3か所開設 避難所3か所開設 避難所8か所開設 避難所13か所開設 第3階災害対策本部会議実施 避難所1か所開設	1か所に避難勧告 1か所に避難勧告 市から県に対し自衛隊派遣を要請 第1回災害対策本部会議実施 避難所11か所開設 3号配備
6時間	4か所に避難指示(安佐南区) 3か所に避難勧告(安佐北区) 避難所3か所開設(安佐南区) 安佐北区に避難勧告	避難所1か所開設 2号動員 避難所3か所開設	第2回災害対策本部会議実施
8時間以降	市から各市町村消防本部へ応援を要請 知事に対して緊急消防援助隊の派遣を要請	残りの1か所に避難勧告 府知事を連じ自衛隊派遣を要請 第4回災害対策本部会議 第5回災害対策本部会議	

多く、資料という形で残っているものがほとんどないということが明らかになった。災害の対応時は情報収集、整理など様々な業務をこなさなければいけない中で、その状況を事細かく記録する職員に人員を割くことは中々難しいが、今後の対応に活かしていくために、臨時の書記を予め決めておくことや、ICレコーダーで音声だけでも記録しておく、状況が落ち着いた時に整理していくべきなのではないか。

次に2つの表とヒアリング調査の結果として、丹波市と福知山市に関しては避難勧告が発令される前から、各自治会や消防団中心にある程度事前に動いていたということがある。どこにどう逃げれば良いかは地元の人が良く知っているの、現場側、住民側としては避難勧告は早く出してほしいと考えているが、発令する行政側としては、発令する場所や避難所の場所などを決めなければならない

め、避難勧告はどうしても遅れてしまいがちである。福知山市や丹波市では現場側の対応が早かったこともあり、避難勧告発令からの対応が上手くいったと考えられる。逆に広島市に関しては消防が避難勧告を発令する前に動いており、その時に現場側はこのままでは危険だと考えていたが、現場と本部の認識にずれが生じたこともあり、行政は動くのが遅れてしまったとされている。

#### 4. 考察

本研究では広島市、福知山市、丹波市の自治体対応についてそれぞれ調査を行ってきた。平成26年8月豪雨におけるこの3都市の対応の特徴を簡単にまとめると、避難勧告が発令されるまでの時間があまり変わらない、自衛隊派遣要請を行っている、職員の方が豪雨災害に関してここまで被害が大きくなると思っていなかったこと、災害対策本部会議資料がほとんど残っていなかったということなどが明らかになった。また、組織対応の違いはどこで現れたのかというと、丹波市は主に自治会が、福知山市は消防団が、避難勧告が発令される前から自主避難所を発災前に多く開設したり、自治会が積極的に動いて住民の安全の確保に動いていたりと事前に動いていた点であると考えられる。このような違いが発生した理由としては、丹波市に関しては日頃から市の避難情報に拘わらず、できるだけ早い時期での自治会判断による避難誘導を要請していたことが考えられる。福知山市に関しては水害が頻繁に起きていることもあり、消防団の動きなどが早く、住民も逃げなければいけないということ知っているという経験の違いがあったことが理由と考えられる。このことから、今後は自治会や消防団といった地域コミュニティの育成を推進していき、被害の軽減につなげていくべきであると考えられる。

#### 引用 参考文献

- 1) 近藤伸也ら：2011年台風12号豪雨災害における和歌山県紀南地方の市町の対応，生産研究64巻4号，2012年
- 2) 広島市地域防災計画，<http://www.city.hiroshima.lg.jp/shobou/bousai/01kihon-fuusugai.pdf>，(2015年，1月20日)
- 3) 丹波市地域防災計画，<http://www.city.tamba.hyogo.jp/uploaded/attachment/3275.pdf> (2015年，1月20日)
- 4) 福知山市地域防災計画，<http://www.city.fukuchiyama.kyoto.jp/life/docs/26>
9. 29H26%20 震災 第3部 応急.pdf (2014年，1月20日)
- 5) 広島市避難対策等検証部会，<http://www.city.hiroshima.lg.jp/shobou/bousai/260820/01honpen.pdf>，(2014年，1月20日)