

**田辺市平成 30 年台風第 20 号災害対応に係る第三者調査委員会
報告書<概要版>（令和 6 年 1 月 27 日）**

第 1 調査概要 【報告書 第 1 章】

1 本公務災害の概要

当時田辺市危機管理局長の地位にあった職員（以下、「元局長」という。）が、平成 30 年 8 月 23 日朝から 24 日夕方までの間、平成 30 年台風第 20 号（以下、「本件台風」という。）災害への対応（以下、「本災害対応」という。）に夜を徹して従事し、24 日の帰宅の翌朝 25 日に自宅で倒れ救急搬送され、同月 26 日早朝、橋出血（脳幹出血）のため死亡した。

それを受け、元局長の遺族（以下、「遺族」という。）は、地方公務員災害補償法に基づき、田辺市長を通じ、平成 30 年 12 月 20 日付けで、地方公務員災害補償基金和歌山県支部長宛に公務災害認定請求を行い、その後、令和 2 年 6 月 16 日付けで、同基金和歌山県支部長は、審査の結果、同職員の災害発生について公務上の災害と認定した。なお、地方公務員災害補償制度における公務上の災害の認定は、職員が公務上の災害又は通勤による災害を受けたものと認められるか否かに関しなされるものであり、その災害に関する地方自治体の責任の有無を認定するものではない。

2 第三者調査委員会設立の経緯

田辺市議会は、令和 5 年 3 月 24 日、田辺市平成 30 年台風第 20 号災害対応に係る第三者調査委員会条例（令和 5 年 3 月 31 日条例第 3 号）を可決し、第三者調査委員会（以下「本調査委員会」という。）が設置された。

3 本調査委員会の組織

本調査委員会は、以下の委員で構成される。

委員長 安部 将 規（弁護士（大阪弁護士会所属）、アイマン総合法律事務所）

副委員長 越山 健 治（学識経験者、関西大学社会安全学部教授）

委員 東 尚 吾（弁護士（大阪弁護士会所属）、山口法律会計事務所）

第 2 調査結果の概要 【報告書 第 2 章第 1、第 2】

1 田辺市の対応概要

田辺市の本災害対応の経過は、次頁「平成 30 年台風第 20 号時の対応経過」のとおりである。

平成30年台風第20号時の対応経過

日付	時間	警報等				避難情報			職員体制			【時間雨量】			【河川水位】											
		暴風	大雨	洪水	土砂災害	避難所箇所数	準備・高齢者	勧告	指示	警戒準備	警戒	対策準備	その他	田辺	本宮	大杉	高山寺	本宮	川湯							
8/21 (火)		13:35地域防災係長が庁内システム（グループウェア）で職員に情報共有 「台風20号は23から24日にかけて接近。高齢者等避難開始は23日の午前から午後にかけて発令する予定。該当の避難所開設員は準備を。発令すれば警戒体制になる。その他の避難所は、開設する場合、防災まちづくり課より連絡する。」																								
8/22 (水)		12:50和歌山地方気象台台風20号進路予報等発表 14:23地域防災係長が庁内システム（グループウェア）で職員に情報共有 「台風20号は23日15～18時にかけて接近。激しい雨が予測される。高齢者等避難開始は23日の午前10～11時を目的に発令する予定。該当の避難所開設員は準備を。発令すれば警戒体制になる。その他の避難所は、開設する場合、防災まちづくり課より連絡する。」																								
8/23 (木)	6	警報等発令、避難情報、警戒等解除については、市の防災行政無線、SNS、防災行政メールで市内全域に情報発信。																								
	7																									
	8:00	自主避難に対応して開設																								
	8:51	8:51地域防災係長が庁内システム（グループウェア）で職員に情報共有 「台風20号は23日18時にかけて接近。激しい雨が予測される。高齢者等避難開始を23日午前10時に発令する。該当の避難所開設員は準備を。発令すれば警戒体制になる。その他の避難所は、開設する場合、防災まちづくり課より連絡する。」																								
	9:12	全域			2																0	1	1	1.25	1.13	0.90
	10:00				33	全域															0	2	4	1.25	1.15	1.20
	11:00				34																0	0	4	1.25	1.29	1.34
	12:00																				2	1	6	1.26	1.71	1.49
	13:00																				1	2	3	1.25	1.94	1.57
	14:00																				9	8	6	1.30	2.03	1.62
	15:00																				6	1	6	1.28	2.16	1.61
	16:00																				1	8	11	1.37	2.37	1.57
	17:00																				6	14	17	1.48	2.54	1.55
	17:40	全域	H																							
	18:00																				20	0	29	1.73	2.98	1.56
	19:00																				24	56	44	1.80	3.18	1.85
	19:30																				9	28	49	2.06	3.65	2.60
	20:29			TRNO																						
	20:45																									
	21:00																				44	18	53	2.66	4.23	3.64
	21:40			TRNO																						
	21:58			H	185	全域															43	22	71	3.78	4.80	4.31
	22:00																				24	0	79	4.32	5.56	5.57
	23:00																									
8/24 (金)	0:15																				53	27	54	4.04	6.43	6.76
	0:30																				3	25	21	4.06	6.93	-
	1:00																				0	4	5	4.68	6.92	-
	2:40																				0	0	10	3.99	6.72	-
	3:29	全域	TRNO	NO																	0	0	7	3.42	6.70	-
	4:00				H																0	0	6	3.01	7.27	-
	5:56		H	R																	0	0	8	2.73	7.19	-
	6:00																				3	0	14	2.52	6.74	-
	7:51				T																0	0	7	2.36	6.14	-
	9:12			H																	0	14	3	2.24	5.21	-
	10:00																				0	0	2	2.15	4.79	-
	11:28			H	H																0	1	8	2.06	4.61	-
12:00																				0	4	14	2.00	4.40	-	

(注記) アルファベット表記は、それぞれ以下の地域を示す。
 T：田辺市田辺、R：田辺市龍神、N：田辺市中辺路、O：田辺市大塔、H：田辺市本宮

2 平成 30 年 8 月 23 日の具体的対応

(7) 情報収集及び避難所開設の状況

7 時 45 分、元局長は登庁した。その他危機管理局防災まちづくり課職員（災害対応に従事しない臨時職員を除く。以下同じ。）は、同日 6 時 48 分から 7 時 54 分までの間に順次登庁した。

7 時 56 分、防災まちづくり課職員は、和歌山地方気象台観測予報管理官担当官に対し、市町村ホットラインを通じて、警報等の見通しを問い合わせた。

その結果を基に、同日 10 時に市内全域に対し避難準備・高齢者避難開始を発令することを危機管理局内で協議し決定し、8 時 51 分、地域防災係長が庁内システム（グループウェア）で情報共有した。

また、総務部担当副市長は、本件台風情報を認識し、市民環境部長に対し、避難所向けの食料調達配給の必要が生じる可能性を伝達し、その準備の指示を出すなどしていた。

9 時 12 分、元局長の判断により、警戒準備体制となり、職員 50 人体制となった。

10 時、市内全域に避難準備・高齢者避難開始を発令した。避難所は、8 時から自主避難に対応して避難所を開設していたが、避難準備・高齢者避難開始の発令とともに、33 箇所の避難所を開設し、その後、都度、避難所開設箇所を増やした。田辺市田辺地域の避難所開設に当たっては、開設員として現地に赴くべき人員への指示は、予め危機管理局や総務部総務課職員とで手分けして電話により行った。

避難所開設後、順次、避難所開設員（行政局管内においては行政局総務課）から危機管理局に対し、避難所への避難世帯数や人数の報告が行われた。それらの情報の報告には、電話やファックス等が用いられ、その集約を防災まちづくり課職員が行った（現在は、アプリケーションを用いてより効率的に情報集約が行えるようになっている（後述））。

あわせて、10 時 00 分、暴風警報発表により、警戒体制を敷き、職員 150 人体制となった。

また、10 時以降、防災まちづくり課職員が災害報の作成を開始した。災害報には、気象警報、職員体制、避難情報（避難勧告等の発令状況）のほか、避難状況として地域ごとの避難施設名、避難者数を確認集計して掲載し、また、道路情報（通行止め情報）等は都度、取りまとめ記載した。

10 時 28 分、和歌山地方気象台防災気象官が、田辺市を含む和歌山県内市町村防災担当者等宛てに、「【気象台】台風第 20 号の見通し資料の送付について（23 日 10 時現在）」と題するメールを一斉送信し、その時点での台風の最接近時期、風の予想、波の予想、雨の量的予想等を示した資料を添付して送信した。「降水量の多いところは、南部は南東斜面を中心、北部は紀中の山地中心と考えています。」「気象台では、大雨や暴風となるのは夜になるため、住民には暗くなる前の日中に避難してもらうことが必要と考えています。」などと伝達された。

15 時 55 分、和歌山地方気象台防災気象官が、田辺市を含む和歌山県内市町村防災担当者等宛てに、「【気象台】台風第 20 号の見通し資料の送付について（23 日 16 時現在）」と題するメールを一斉送信し、その時点での見通し資料を添付して送信した。降水量の多いところや日中避難の必要性について、改めて伝達されるとともに、見通し資料の送付はこれをもって終了する旨、また、今夜～明日朝にかけてはホットライン等に問合せするよう通知された。

(イ) 文里地区ポンプ場の故障状況の確認など

文里地区の揚水ポンプ（神子浜水系2基・神谷川水系2基）は、当該地区の内水氾濫対策として和歌山県が設置したものであり、その管理を田辺市（所管課は建設部管理課）において行っていたものである。本件台風においては、田辺市消防団東部分団が8月23日18時25分に全4基の稼働を開始し、排水作業を行っていた。

21時23分、揚水ポンプ4基のうち2基が停止し、同時27分、残りの2基も停止した。その後、神谷川の水位上昇が見られたことから、同時55分、7分団にポンプ車による排水のための出動指令がなされた。その間において、現地の消防団から建設部管理課にポンプ停止の連絡が入り、危機管理局にも情報共有された。元局長は、たまたま防災まちづくり課の部屋に顔を出していた総務部新庁舎整備室長及び同室参事（ただし、総合調整部総務班に属する。）に対し、神谷川の状況を確認するよう指示した。

新庁舎整備室長及び同室参事は、神谷川に赴き、消防団のポンプ車7台が神谷川の水を汲み上げ、海へ逃がす作業を確認し、水位が落ち着いている旨元局長に対し報告した。

その後、新庁舎整備室長及び同室参事は、元局長から、左会津川の水位状況を把握するために、田辺市田辺の高山寺下水位計の確認、また上秋津駐在所付近の水位状況の確認を依頼され、両名は巡回によるパトロールを実施し、それぞれの現場の状況及び水位が相当上がっている状況を元局長に報告し、その後、庁舎に戻った。

24日0時45分にはポンプの復旧が確認され、水位が下がり、雨もなくなり、その後の特段の対応は不要となった。

(ウ) 土砂災害警戒情報の発表と全域避難勧告の判断

23日21時37分、和歌山地方気象台防災管理官が田辺市防災まちづくり課に対し、土砂災害警戒情報発表の事前連絡を入れ、また今後の見通しについて伝達した。

当日、時間帯は明確に特定できなかったものの、土砂災害警戒情報発表の連絡が入った21時37分頃から21時58分頃にかけての時間帯に、危機管理局内では、元局長を含めた局員全員に、総務部長も加わり、夜間に本件台風が最接近することが見込まれ、夜間避難による二次被害の懸念もあるなか、夜間に市内全域の避難勧告を発令すべきか否かについて、また、発令する場合の具体的な内容（避難方法の具体的な内容など）も含め協議した。その議論に、総務部担当副市長が関わった事実は認められない。

最終的に、元局長は全域避難勧告の発令を判断した。なお、田辺市内全域に避難勧告を発令したのは、本災害対応時まで、過去一度もなかった。

また、全域避難勧告発令の方針については、中辺路行政局長（平成27年3月まで防災まちづくり課長を務めていた）が夜間の発令に反対する意見を示し、元局長と直接電話でやり取りした。同行政局長は元局長に対し、夜間の避難勧告に対して反対する意見、また、仮に全域避難勧告を発令しても、中辺路行政局の住民は避難させないとまで意見したが、元局長はその方針を変えなかった。

21時58分、田辺市全域に避難勧告が発令された。なお、田辺市の指定緊急避難場所全196箇所

所のうち 185 箇所が開設の対象施設となった。

22 時 40 分、和歌山地方気象台防災業務管理官担当官が防災まちづくり課職員に対し、浸水害の危険度が高まっていること及び熊野川中流（本宮区間）の氾濫警戒情報を伝達した。また、和歌山地方気象台長から田辺市長に対して首長ホットラインによる連絡を行う旨事前連絡した。

22 時 44 分、和歌山地方気象台長から田辺市長に対し、土砂災害や浸水害等の各危険度が高まっていること及び危機感を伝達した（ただし、同連絡を受けて田辺市長から特別の対応や指示などはなされていない。）。

なお、田辺市においては避難勧告等の発令は現在も緊急時の対応として文書決裁は行っており、避難勧告等の発令について、事前はもとより事後的にも決裁書類は作成されていない。

（エ） 副市長の動向と元局長とのやり取り

23 日閉庁後 17 時半から 18 時頃、副市長は兩名とも退庁した。

総務部担当副市長は、退庁との先後は不明であるが、元局長に対し、直接口頭又は電話にて、自宅で待機する旨を伝え、元局長はこれを承諾した。なお、総務部担当副市長が登庁しなかった理由について、本調査委員会の総務部担当副市長への聞き取り調査では、総務部担当副市長自身の体調を考慮してのことであった旨の説明がなされた。

自宅待機中、総務部担当副市長との連絡手段はもっぱら携帯電話による電話連絡であり、時間及び内容は不明であるが、総務部担当副市長と元局長が、電話でやり取りを行っていたことがうかがわれた。

なお、本調査ヒアリングにおいて、総務部担当副市長と元局長が、同日 23 時頃、電話にてやり取りを行い、切電後、元局長が、防災まちづくり課の部屋にて、同副市長が「もう明日でええわ。もうこれから寝るんや」と発言したことについて不満を吐露していた旨を目撃したとの職員の聴取結果が得られた。

同職員は台風対応時から比較的日の浅い平成 30 年 10 月 7 日の遺族によるヒアリング時に同じ説明を行っており、説明は一貫している。なお、その場に居合わせた可能性のある複数の職員からは、そのような元局長の発言を聞いた旨の説明は得られなかったが、そのようなやり取りは無かったと否定する者はおらず、総務部担当副市長と元局長とが電話でやり取りしている状況を目撃している者も確認できた。当時の台風対応時から相当年数が経過し、当時、間近でやり取りをみて特に印象に残っていた職員 1 名のみが記憶していたとしても、不自然ではなく、同職員の聴取結果から、両者の間で、上記やり取りがあった可能性は十分にあると認定できる。

上記のとおり、総務部担当副市長の退庁後、21 時 58 分、全域に避難勧告の発令及び災害対策準備室の立上げに至っているが、元局長が、これらの判断について、総務部担当副市長に事前協議したことをうかがわせる事情は本調査において明らかとはならなかった。

なお、もう一人の副市長が登庁しなかったことに関して、台風直後の遺族による平成 30 年 9 月 25 日の職員ヒアリング時に、元局長が「担当副市長が来られていないので、もう一人の副市長と教育長には何かあったら連絡します」ということを話したとの職員の証言があるが、本調査ヒアリングにおいても同様の証言は得られた。ただし、災害対策準備室体制において、総務部担当副市長が不在のなか、元局長があえて他の副市長及び教育長が自宅待機となることを許容し

た判断の経緯は、本調査において明らかとはならなかった。

3 平成30年8月24日の具体的対応

(ア) 川湯地区以外の避難指示

川湯地区は、8月23日19時30分に避難勧告、20時45分に避難指示が既に発令されていたところ、さらに、川湯地区以外についても、24日0時15分、0時30分にそれぞれ避難指示が発令された。これらのうち、本庁等以外の行政局管内の避難指示は各行政局長が判断を行い、それを危機管理局に伝達した。¹

また、田辺市田辺の古尾・稲成町地区の避難指示は、高山寺水位計の水位及び新庁舎整備室長及び同室参事の現地報告の内容等を踏まえて危機管理局において協議し、元局長が判断を行ったものと考えられ、総務部担当副市長が何らかの判断や指示を行ったとの事実は確認できなかった。

(イ) 警報等の解除に関する和歌山地方気象台とのやり取り

2時43分、和歌山地方気象台防災管理官担当官が、防災まちづくり課職員に対し、土砂災害警戒情報解除（田辺市本宮以外の地域を対象）の連絡とともに、警報解除の見通しを伝達した。

3時58分、和歌山地方気象台防災管理官担当官が、防災まちづくり課職員に対し、土砂災害警戒情報解除（田辺市本宮を対象）の連絡とともに、警報解除の見通しを伝達した。

5時30分、防災まちづくり課職員が和歌山地方気象台防災業務管理官担当官に対し、警報解除の見通しについて問い合わせた。

7時37分、和歌山地方気象台防災管理官担当官は防災まちづくり課職員に対し、田辺市田辺の洪水警報解除の事前連絡を行った。

(ウ) 田辺市本宮の川湯地区対応

7時頃、田辺市長、両副市長、市民環境部長及び市民環境部廃棄物処理課長は、田辺市本宮行政局へ参集し、本宮行政局長ら同席のもと、主に、田辺市本宮の川湯地区の被害状況の確認及びその後の復旧業務について協議した。そして、総務部担当副市長は廃棄物処理課長に対し、土砂撤去のための必要な車両の調達を指示した。また、別途、総務部担当副市長は田辺市役所総務部総務課に対し、土砂撤去作業員の動員を指示した。その後、8月26日まで、土砂除去作業が行われた。

なお、元局長及び防災まちづくり課職員が、川湯地区の土砂除去作業に自ら携わったり、作業人員の確保の連絡調整等の業務に当たっていた事実は認められなかった。

(エ) 24日朝以降の危機管理局内のその他の状況

¹ 田辺市長の遺族宛令和4年8月6日付文書では、「大塔行政局長から鮎川地区への避難指示及び本宮行政局長から伏拝その他の地区への避難指示を行った旨の報告を受けたほか、稲成川河川の水面上昇に伴って古尾及び稲成町に対し避難指示を行った以外に、特段の判断を行う必要はなかった」と記載されている。

8時、危機管理局職員のうち、防災企画係係員1名が退庁した。

9時12分、いったん解除となった田辺市本宮の大雨警報が再度発表された。このころ、元局長は家族に対し、「昨夜は大災害、また警報発令。一旦かえって出直します。風呂入って。」とLINEメッセージを送った。

10時48分、元局長は家族に対し、「帰れない」「風呂入りたい。」とLINEメッセージを送った。元局長が、一旦、帰ると連絡を入れながらも、その後「帰れない」とした事情については、本調査において明確にはならなかったが、同日午後の田辺市本宮の土砂除去作業動員が行われているさなか、元局長として、庁舎内に留まる必要性を認識していたものと考えられる。なお、公務災害認定請求書添付「災害発生の状況」には、大雨警報再発表によって、「そうした体調管理のための時間的余裕がなく、職員体制の再編成の検討を余儀なくされた」とあるが、そのうち、元局長が「職員体制の再編成の検討」を実際に行ったか、その具体的内容は明らかとはならなかった。

12時過ぎ、元局長は、防災企画係長、総務課人事係職員とともに、田辺市役所近くの中華料理店で昼食をとった。

午後から田辺市本宮の川湯地区の土砂除去作業が開始されたが、危機管理局職員は動員の対象とはならなかった。

この点、田辺市長作成の遺族宛令和4年6月25日付文書にて「市長・両副市長においては、本宮町川湯への災害状況視察のために出発し、甚大な被害が発生していることを確認したため、危機管理局へ連絡するとともに、土砂撤去の緊急対応の職員動員を行うよう指示を発しました。」とあるが、当時、職員動員のための連絡調整を主に担ったのは、総務部総務課であった。

このように、警報等がすべて解除された後は、危機管理局職員は川湯地区の災害対応の連絡調整を中心的に担ったわけではないものの、田辺市域全体の災害状況の把握に努めるなどしていた。

15時34分から同時48分にかけて、元局長は家族に対し、「帰る」「しんどい、寝てない、すぐ帰る。5.15時。」と、疲れと睡眠不足を訴えるとともに、定時退庁時刻である17時15分を待って帰宅するとの趣旨と思われるLINEメッセージを送信した。

16時55分から同時57分にかけて、元局長は家族に対し、「すぐ帰るしんどいから」「たおれそう」「体調悪い」とのLINEメッセージを送信した。

元局長は17時18分退庁した。

その他の危機管理局職員（臨時職員を除く）は、18時10分から18時19分にかけてそれぞれ退庁した。

第3 死亡した職員への負荷要因・問題点 【報告書 第2章第3】

1 地方公務員災害補償基金の認定（元局長の基礎疾患と公務起因性）

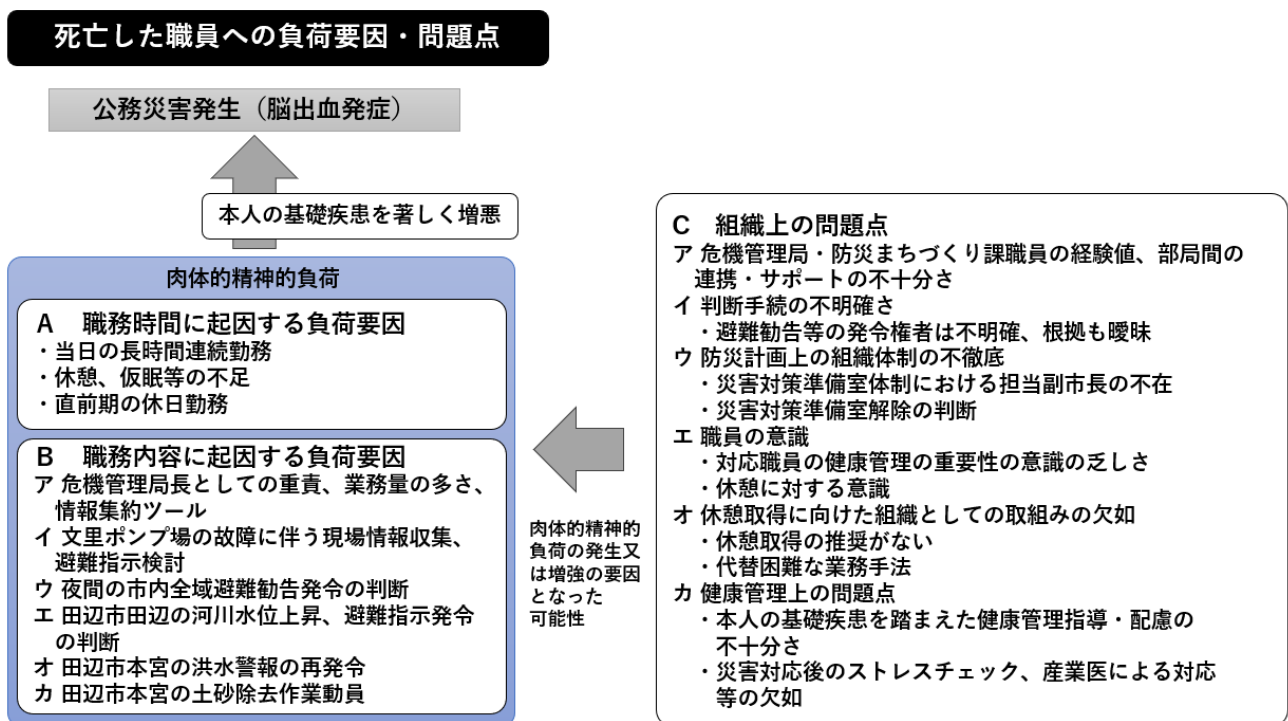
元局長の遺族による公務災害認定請求を受けて、地方公務員災害補償基金は、元局長の公務災害を認定したが、その理由については同和歌山県支部作成の「公務災害の認定に係る協議について」によると、元局長は、基礎疾患を有していたものと認められるが、平成30年台風第20号へ

の対応において、強度の精神的又は肉体的負荷を受けたものと認められることを踏まえると（他方で、元局長が通常の日常の職務に比較して特に過重な職務に従事したとは認められない）、公務による強度の精神的または肉体的負荷が、元局長が有する基礎疾患を、自然的経過を早めて著しく増悪させ、発症させたものと認められる、とされている。

2 全体的な整理

本調査委員会は、上記認定事実及び公務災害認定理由を踏まえ、本災害対応に関し、元局長の肉体的・精神的負荷の具体的内容、さらに、その負荷を発生あるいは増強させた可能性のある組織上の問題点について、概要、下図のとおり整理した。

【図表】死亡した職員への負荷要因・問題点の概要



第4 再発防止策の提言 【報告書 第3章】

本調査委員会は調査結果を踏まえ、再発防止策として、以下のとおり提言する。

【図表】再発防止策の提言概要

提言1 個々の職員の働き方について

- (1) 長時間連続勤務の制限
- (2) 職員の意識改革と休憩取得等の組織的推奨
 - ・ 職員の健康と福祉への配慮の重要性
 - ・ 職員の意識改革
 - ・ 休憩取得等に向けた組織的対応
 - ・ 特別職、管理職の場合の配慮
- (3) 健康管理上の対応
 - ・ 産業医の活用等によるストレスチェックの仕組み
 - ・ 体調悪化を訴えた職員を支える職場環境づくり
 - ・ 個人の健康状態を踏まえた管理指導・配慮のための仕組みづくり

提言2 危機管理局の業務について

- (1) 業務効率化、DXの推進による業務量の削減、効率化
- (2) 職員の交替を容易にするための取組み
 - ・ 職員間の情報共有手法の確立
 - ・ 防災計画やマニュアル等の理解と活用
- (3) 危機管理局長の所掌事務の範囲の見直し

提言3 田辺市の防災体制について

- (1) 判断の重大性を踏まえた組織対応体制の見直し
 - ・ 避難勧告等の判断手続、危機管理局長の権限の明確化
 - ・ 防災計画上の組織体制の徹底
 - ・ 防災計画やマニュアルの遵守と改善
- (2) 災害対応の記録化
 - ・ 災害対応記録
 - ・ 決裁文書の作成

以上