

2013 年 7 月山口・島根豪雨災害における初動体制の課題 -市町村合併後の防災体制-

長崎大学大学院 フェロー○高橋和雄

1. まえがき

気象警報の発表区分の見直し等で行政や住民が避難勧告発令・自主避難等の防災対応を取りやすいシステムへの改善が 2010 年になされた。近年、豪雨の巨大化により、全国的に豪雨災害が頻発し、死傷者の増加が目立ち始めた。これまで災害歴が少ない市町村でも災害が発生し、避難勧告基準の作成等が課題になっている。地方都市では、人口減、厳しい財政事情、合併後の職員の減少・管轄面積の増大等の社会的背景により、災害時の対応力が懸念される。そこで、本研究では、2013 年 7 月 28 日の豪雨災害で被害が発生した山口県萩市、山口市および島根県津和野町を対象に災害発生時の行政の対応と課題を明らかにする。

2. 豪雨と被害の状況¹⁾

7 月 28 日、太平洋高気圧の縁に沿って暖かく湿った空気が対馬海峡付近から島根県西部に流れ込んだため、大気の状態が非常に不安定となった。この影響で、山口県山口市、萩市および島根県津和野町を中心に強烈な雨が降り、24 時間降水量では、津和野町津和野で 29 日 2 時 50 分までに観測史上 1 位となる 381.0mm となった。1 時間降水量では、山口市山口で 28 日 8 時 13 分までに 143.0mm、萩市須佐では 28 日 12 時 04 分までに 138.5mm、津和野町津和野で 28 日 4 時 44 分までに 91.4mm の猛烈な雨が降り、観測史上 1 位を記録した。この大雨により、萩市で 2 人が死亡し、萩市と津和野町で計 2 人が行方不明となった。住家被害に加えて、河川氾濫等によって道路、JR 山口線に大きな被害が発生し、孤立地域が発生した。

3. 地区の状況

豪雨災害の被災地萩市、山口市および津和野町は市町村合併により行政区域が拡大した自治体である。豪雨災害は、いずれも合併前の町村に属する本庁から離れた区域、すなわち、萩市では旧むつみ村・須佐町(2005 年 1 月対等合併)、山口市では旧河東町(2010 年 1 月新設合併)で被害が発生した。津和野町(2005 年 9 月旧日原町と津和野町が新設合併)でも、本庁舎がある日原地区ではなく、旧津和野町がある後田口で被害が多かった。いずれも被災地は県境に位置する中山間地である。山口県内では合併時に旧町村に総合事務所（あるいは総合支所）を設置している。萩市では総合事務所に地域振興部門、市民窓口部門および産業振興部門の 3 部門があり、防災、災害対策、防災行政無線等は地域振興部門が分掌する。山口市では、総合支所の施設維持課が防災を分掌する。津和野町では、本庁舎に総務財政課、税務住民課等、旧津和野町庁舎に教育委員会、商工観光課、環境生活課等が配置された機能分散型となっている。総務財政課に消防防災係が兼務で配置され、旧津和野町庁舎には防災の分掌はない。合併時の交渉で、旧町村の総合事務所等にどの程度の権限を持たせるが自治体によって異なる。

4. 合併市町の防災体制

今回の豪雨災害では気象が急変し、災害発生時に情報収集伝達機能の障害や道路の不通で現地に確認に行

表-1 7 月 28 日の豪雨時の初動体制の状況
津和野町

時間	内 容
4:20	大雨(浸水害)・洪水警報
5:35	災害対策本部設置
6:30	はん濫危険水位超過
6:33	大雨(浸水害、土砂災害)・洪水警報
6:50	避難勧告発令(田二穂地区)
6:55	土砂災害警戒情報

萩市

4:48	大雨(浸水害)・洪水警報
6:36	大雨(浸水害、土砂災害)・洪水警報
7:17	土砂災害警戒情報
7:55	避難勧告発令(むつみ地域)
8:00	災害対策本部設置
10:40	避難勧告発令(須佐地域)
11:00	避難勧告発令(田万川地域)

山口市

4:48	大雨(浸水害、土砂災害)・洪水警報
6:20	土砂災害警戒情報
7:20	阿東地区から床上浸水の通報(消防)
10:00	災害対策本部設置
10:00	避難勧告発令(阿東地域)

けないなどで被害の把握に困難をきたした(表-1)。本庁舎に配置された防災担当部署が総合事務所内の被害状況や災害対応を把握できないケースや役割・機能が明確でなく総合事務所や分庁舎と一体となった災害対応が円滑に取れないことが見受けられた。萩市では、7時55分にむつみ総合事務所がむつみ地区全域に避難勧告を発表し、8時にむつみ方面災害対策本部設置の連絡を受けて、本庁の災害対策本部の設置を8時とした。10時40分には須佐地域、11時00分には田万川地域に避難勧告が発令され、それぞれの総合事務所内で方面災害対策本部が発表された。災害発生時は本庁では情報の把握はできなかった。29日からむつみ地域災害対策本部会議は継続的に開催されたが、萩市の災害対策本部会議は7月31日の1回開催のみであった。萩市は被害が発生した総合事務所にその地域出身の指定応援職員(地域を熟知し、知り合いが多い職員)を派遣し、災害対応に当たらせた。これは2010年4月に萩市が導入した制度で、合併した旧町村の過疎化や高齢化の進行、市職員の減少する中で、旧町村地域における地域の振興に資する行事や非常時等に必要の人数を確保すること等を目的に設置された。山口市でも阿東総合支所に現地対策本部を設置した。

以上のように、市町村合併後の防災行政が、本庁と総合事務所・分庁舎と一体となっていないことが顕在化した。防災体制の整備から言えば問題ではあるが、地域の実情を把握している総合事務所単位で災害時の対応が維持できれば、広域化の欠点をカバーする1つの望ましい方法である。しかし、一般的に言えば、厳しい財政難の状況で総合事務所や分庁舎の維持が今後困難になることが懸念される。また、合併した旧町村の単位の温存は一体化したまちづくりの観点から見直されることが見込まれる。合併後の広域化した自治体の防災行政のあり方を検討する時期に来ている。

5. 情報伝達の課題

萩市・津和野町の被災地では停電による地デジのストップ、基地局水没・通信線の切断等による固定電話や携帯電話の不通等によって情報収集伝達に支障をきたした。さらに、萩市では、本庁と須佐総合事務所、田万川総合事務所等との間の庁内LANも途絶した。萩市の場合、住民への情報伝達システムとして、防災行政無線が機能したが、合併前の旧町村単位に設置されたアナログ方式で、総合事務所単位で運用されており、萩市全体の防災行政無線ネットワーク化には至っていない。

6. まとめと提言

(1)本庁舎と総合事務所との連携 合併後の市町の面積が広がっているので、避難勧告の発令単位は少なくとも旧町村単位(総合事務所等、字単位)が望ましい。また、住民対応も総合事務所単位の方が効率的である。萩市の災害対応は1つの実行性がある方式と評価される。しかし、道路途絶や通信障害等で本庁舎の防災担当との連携が図れないおそれがある。これを解決するために、総合事務所の防災担当職員を本庁舎の防災担当の兼務職員に任命し、業務系統に一貫性を持たせる工夫が必要である。

(2)消防の情報の活用 豪雨災害時に、消防署には主として救助の連絡が、市役所や役場の危機には被害情報が電話等で通報される。市役所等は現地の確認は難しいが、消防には消防団員からも情報が入手できるため、災害の状況を把握できる。消防の情報を行政の危機管理部門が把握すれば、より実効的な対策をとることができる。消防と行政の危機管理部門が情報を共有できるシステムが必要と考える。

(3)庁舎内の情報共有 災害発生時には、電話通報等により、市役所や役場に多くの被害情報がもたらされ、担当部署の職員が担当する。しかし、個別の事案の現場対応に追われ、全体像は誰も把握できないまま、災害対策本部の設置や避難勧告等の防災対応が遅れるおそれがある。2009年7月防府市の災害時も同じ事態が生じた。危機管理部門が状況判断できるような情報の共有が望まれる。その1つの方法として、水害後に山口市が検討している関係職員が円滑に行動できるように、各種情報を庁内メールで全職員に配信するシステムも有効と考える²⁾。

参考文献

- 1) 土木学会中国支部：平成25年7月山口・島根豪雨災害調査報告書、全67頁、2013.10
- 2) 山口市：平成25年7月28日に発生した豪雨災害に関する検証・検討報告書、全25頁、2013.11