

令和3年7月豪雨災害の対応について

島根県 雲南市 防災部 防災安全課

1. はじめに

(1) 雲南市の概要

雲南市は島根県の東部、県都松江市と出雲市の南に隣接し（図1）、通勤や通学、商圏などで結びつきがあるほか、中国横断自動車道尾道松江線により山陽、四国方面と高速道路で結ばれ、産業や観光で交流が期待できる場所に位置しています。総面積は553.18km²で島根県の総面積の8.3%を占め、大半を林野が占めています。

北部の大東町や加茂町の平均気温は14℃前後で、南部の吉田町や掛合町は12～13℃、年間降水量は約1,700～2,000mm程度で、冬季には北部の加茂町でも降雪があり、南部の吉田町や掛合町、大東町や木次町の山間部などでは積雪による農作物や交通などへの影響があります。

人口は令和4年3月末で36,148人、平成16年11月1日、平成の大合併により島根県内唯一の新たな市制施行によって誕生した町で、市民と行政の協働によるまちづくりを進めています。

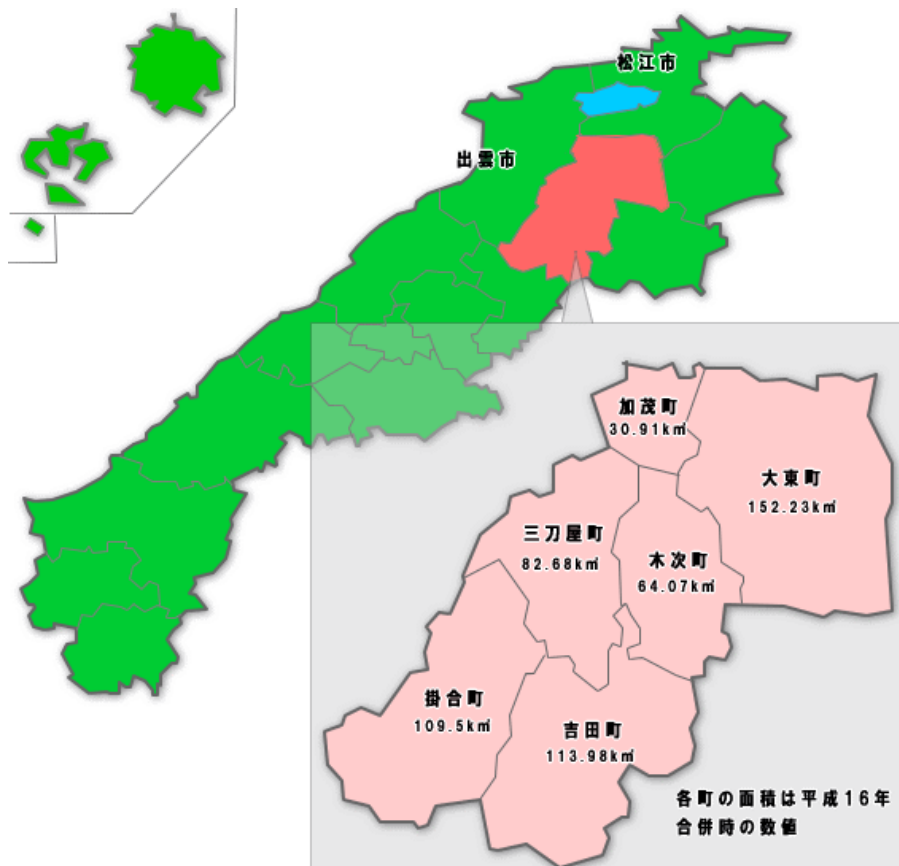


図1 雲南市の位置図（市HPより）

(2) 農林水産業

有機農業への先駆的な取り組みが行われ、安全・安心な農産物の生産地としての評価を得ており、米や畜産、野菜、花き栽培など良質な農畜産物が生産され、乳製品やワイン、味噌などの多彩な加工品も作られています。一方で零細な経営基盤が多く、農家の高齢化が進んでいます。

(3) 歴史・文化

ヤマタノオロチ退治を中心とした出雲神話の舞台であるとともに、国宝に指定された銅鐸やたたら製鉄、棚田百選に代表される農村景観や神楽、囃子など、暮らしに根ざした農村文化が豊富で、JR西日本の観光列車「瑞風」(みずかぜ)の立寄り地にもなっており、多くの人々が訪れる町となっています。

2. 令和3年7月豪雨災害について

(1) 雨量など

令和3年7月12日、午前7時34分に大雨警報(土砂災害)が発表され、市では9時30分に警戒レベル4避難指示を市全域に発令しました。10時から11時にかけて最も多い地点では時間雨量100mmを超える雨が観測され、10時35分には市全域に緊急安全確保を発令しました(表1)。この豪雨により市内の至る所で裏山の崩落、道路や河川、農地などの被災が発生し、雲南市始まって以来の災害となりました。緊急安全確保はその日の19時5分、避難指示は翌朝、4時27分に解除しました。(表2)

表1 令和3年7月12日の超高密度気象観測システム(POTEKA)観測雨量データ

観測地点名	単位mm					
	西日登	田井	鍋山	入間	波多	中野
累加雨量	197.0	193.5	196.5	170.0	168.5	218.0
最大時間雨量	89.0	70.0	82.0	55.0	49.0	110.5

表2 災害事象及び対応等の時系列表

日 時	事象、対応等
R3.7.12(月) 7:34	大雨警報(土砂災害)発表
8:55	土砂災害警戒情報(警戒レベル4相当)発表
9:30	警戒レベル4 避難指示発令 市内全域
10:15	記録的短時間大雨情報発表
10:35	警戒レベル5 緊急安全確保発令
19:05	警戒レベル5 緊急安全確保解除
R3.7.13(火) 4:27	大雨警報(土砂災害)解除、警戒レベル4 避難指示解除



写真1 国道の浸水状況



写真2 道路の被災



写真3 三刀屋川



写真4 河川の被災

(2) 地域自主組織との「災害対応に関する基本協定を検討するワーキンググループ」の開催について

雲南市では各地域（主に小学校区・公民館単位）で地域課題の解決に向け、交流センターを拠点に地域特性に応じた自主的な活動を展開しています。災害時は指定避難所として交流センターを基本に開設することとしています。市役所職員も避難所が開設されるとそこに常駐する形をとっていますが、当時、市内全域で30か所程度の開設となり、不慣れな職員もいる中、地元の皆さんと円滑な避難所運営に努め

ましたが十分なことができない部分もありました。また、道路や河川の被災により道路の寸断が各所で生じ、帰宅が困難となる事例も多く発生しました。通れるか通れないかわからないということで市にも問い合わせが殺到し市役所内でも状況がつかめないうちで対応に追われました。

梅雨時期には例年豪雨に見舞われ避難所開設・運営の経験は重ねてきていますが、今回のように多数の避難所を長時間開設する例はほとんどなく、市役所の中でも情報整理が追いつかない状況となりました。

地域自主組織の方々には自主防災組織として地域の避難所運営をはじめ安否確認や災害報告の取次など地元対応で大きな役割を担っていただいています。地域自主組織でも避難所運営や安否確認、市との連携などこれまでにない規模での対応となり、多様な課題、市に対する意見、様々な反省点などがあり、今後に生かしていくべきものとして記録としてまとめられることとなりました。最終的には地域自主組織連絡協議会で「地域自主組織における災害対応の振り返りシート」として8月に集約されました。30の地域自主組織から様々な意見が寄せられており、それらを抜粋し紹介します。

(3) 聞き取り調査で出た意見

ア 課題

- ・ 市からの情報発信（道路規制情報や断水情報など）が少なかった。
- ・ 今回は市内一斉のため、市職員も手いっぱいだったと思うが、避難所支援をもっときちんとシステム化し、誰でも支援ができる体制にしていきたい。何しに来られたんだろうとかのなところもうかがえた。避難所運営の役割分担をお互いに理解しておかなければならない。
- ・ 手ぶらで避難してくる人が多かった。薬など必要なものの準備ができていない。
- ・ 外に出ることさえ危険を感じるほどの豪雨の中で次々に避難者が避難される中、避難所運営に必要な防災用品を指定避難所建物内へ搬入することが難しかった。人手もなかったが、豪雨の中での持ち運びはできなかったので、降雨が小康状態になった時点で運び込んだ。①何を、②どの程度、③どこになどについて検討して対策を考えておく必要がある。
- ・ ペットを飼っている人が体育館に避難された。今回は「棲み分け」ができたが、体育館はエアコンがなく、トイレも和式しかない。避難所生活が長くなったときやペット同伴者が多い場合は揉めるかもしれないので、平時の話し合いとアナウンスが必要。
- ・ これまで「住民の安否確認」を重視した取り組みを行ってきた。それなりに

成果をあげているが、自治会の格差が見られ、危機意識の共有が必要と感じた。

- ・避難する際に、「手ぶら」で避難する住民がほとんどであった。非常袋の準備や当面の食糧（パン・おにぎり・おやつ等）を準備するなど避難に際する備えの必要性を感じた。

イ 良かった点

- ・市からのパーテーションの他、交流センターの展示用パネルやプラスチックダンボールも使用し、家族ごとに仕切って使用した。
- ・熱心な民生委員さんのお陰で、独居老人の避難誘導や地区内の声掛け避難の効果で多数の人が無事、避難所へ避難できた。
- ・避難希望者で移動できない方の移動支援を行った。ただし、道路通行不能場所が多発したことを受け、危険を冒して移送するのが正しかったのか疑問も残った。
- ・避難者の多くが避難所運営に協力してくれた。保存水や毛布の運搬、避難者の介助、食事づくり、配膳など。中学生もスリッパの消毒など積極的に取り組んでくれた。給水所の交通整理、断水家庭への水の運搬など、災害後も協力者が多かった。
- ・偶然にも7月12日の大雨災害前に支部長会で防災に関する話し合いや防災備品点検などを行っていたため、当日の対応としてはスムーズに動けたと思う。避難所での炊き出し、給水車の対応についても住民の協力があり、対応することが出来た。
- ・保健所からの訪問で、「調理には体調の悪い方は参加しない。おにぎりは素手でにぎらない。味噌汁は作り置きしてはいけない。スポーツドリンクはやかんに入れない方が良い」とご教示いただいた。
- ・「移動手段」を持たない高齢者宅へ「避難」の声掛けを行い、希望者に対し手分けして送迎を行い避難して頂いた。
- ・高齢者、独居等の避難確認について、民生委員、福祉委員が中心となって、電話連絡、訪問などで素早く確認することができた。
- ・保健師が2人「市役所の保健師です。健康チェックに来ました。」と言って避難者を回ったのは安心感を与え良かったと思う。

3. まとめ

災害情報の伝達（市民に対する情報伝達のみならず、庁舎内での情報伝達）が円滑にいかず反省点となりました。また、避難所運営においても、市内の30か所あまりを

開設しましたが慣れない職員もあり、避難所運営に携わっていただいた市民のみなさんの役割分担や指揮命令系統が不明確で何をどうやってよいのかわからない（市民も職員も）といったことがあった中で地域の方々からは様々な意見をいただく結果となりました。避難所における避難者は大きな混乱もなく、検温、手指消毒など基本的なコロナ感染予防対策は平時から取り組まれており避難所内でも密にならないように対応できたのではないかと考えています。

地域自主組織の皆さんが「災害対応に関する基本協定を検討するワーキンググループ」での検討を重ねることと並行して、市役所内部においては市議会からの意見、地域自主組織の方々からの意見などを踏まえ、職員の初動対応や情報伝達、避難所運営など様々な反省すべき点を網羅する形で「令和3年7月豪雨災害検証レポート」を作成しました。検証レポートの内容をひとつひとつ改善していくことが次なる災害への備えとなるもので、レポートを肝に銘じて日々の業務に取り組んでいます。

最後に検証レポートの前文を抜粋して紹介します。

令和3年7月6日（火）から12日（月）にかけて大雨となり、特に7月12日には線状降水帯の影響により時間雨量が100ミリを超える地点もある中で、記録的短時間大雨情報が発表され、避難情報の警戒レベル5「緊急安全確保」を発令する事態となり、多くの市民が避難を余儀なくされました。

市民の生命財産、安心安全、日常の暮らしを守る上で、又、あらゆる災害対応の基本となるのが道路情報のわかりやすい伝達方法であることを強く感じました。国県市道と管理者の違いがあるが、利用する市民の立場に立って、行政相互の連携を図ることで、安全な道路、危険な道路の状況をわかりやすく掲示あるいは見れる状況にすることが重要です。安全な避難や帰宅、子供たちの送迎ルートなどにも影響するものであり、市民からの道路情報の提供活用の工夫なども含め災害対策の要として対応を検討する必要があります。

自らの力の及ばぬ自然災害により被災された方々への寄り添った支援は行政の大きな責務です。総合センターや避難所、被災現場に出かけて被災者支援に当たる職員の業務の実態をよく把握するとともに、被災し困難な状況にある市民を励まし寄り添う気持ちを持って対応することが必要です。そのためには職員一人一人の自覚、意識に加え、被災者の置かれた困難な状況を被災者支援に当たる職員にはきちんと伝わるように市役所内部の情報共有の仕組みづくりが大事です。とりわけ市役所として市民に発する防災情報、市民生活に必須の道路やバス鉄道等の交通情報、携帯電話等の通信機器情報、水道電気ガス等の生活インフラ情報など常に的確な情報を共有できる仕組みを構築、市民からの問い合わせに適切に対応できる体制が必要です。