

第4次 黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方

黒潮町南海トラフ地震対策推進会議
2016.8.30

はじめに・・・

ふるさと黒潮町は、上代の白鳳地震以来、100年～150年に一度南海地震という大規模自然災害との共存を余儀なくされてきた。

そのような中、2012年3月には、南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高の推計が、内閣府及び高知県から公表された。

その内容は、最大震度が7、最大津波高が34.4mという日本一厳しい数字であり、2011年3月の東北地方太平洋沖地震の発生以降慎重に見直してきた、黒潮町の防災計画と対策事業をさらに見直さなければならない、極めて厳しいものであった。

しかしながら、黒潮町は、いかなる困難な状況に直面しようとも、まず住民の命を守るということを大原則とし、これからも海の恵みあふれる豊かなまちづくりを進めていく。

そして、先人から受け継いだ「ふるさと」を次の世代へしっかりと引き継いでいく営みは、これまでと少しも変わることはない。そのために、南海トラフ地震としっかりと向き合い、地震・津波と日本一うまく付き合う、黒潮町の南海トラフ地震・津波防災計画の考え方をもって、今後のまちづくりを推進していく。



■ 基本理念

2012年3月31日に国が公表した「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高の推計」は、黒潮町にとっては、あまりにも衝撃的なものであり、多くの住民から「あきらめ」の声が聞こえ、津波からの避難そのものをあきらめる、いわゆる「避難放棄者」を多く生み出すような危機感が広がった。

「あきらめる」ことからは何も生まれない。それよ

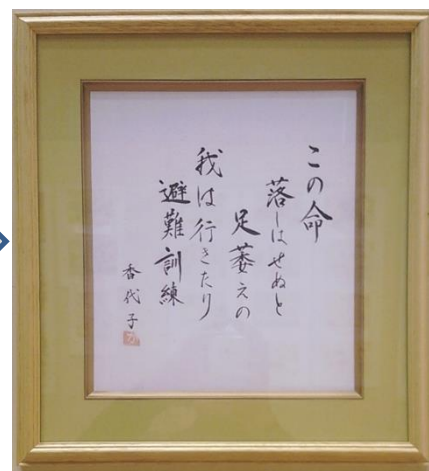
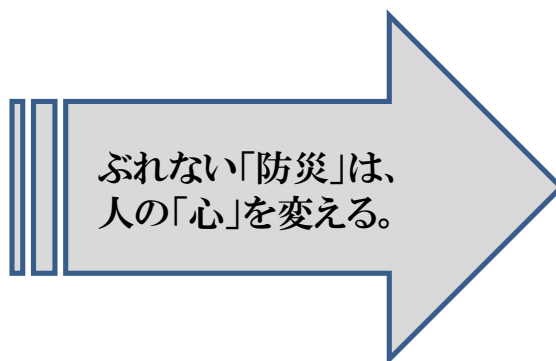
りも、自分たちの住んでいる町の歴史を知り、幾度となく繰り返された過去の南海地震の甚大な被害からも、決してあきらめることなく「ふるさと」を再生してきた先人の営みに思いをはせながら、現在の科学的知見による地震・津波のメカニズムをしっかりと理解し、一人の犠牲者も出さないための南海トラフ地震・津波対策を完成させることが何よりも大切であり、今を生きる私たちの責任である。

あきらめない。揺れたら逃げる。より早く、より安全なところへ。

黒潮町における南海トラフ地震・津波の防災計画は、「避難放棄者」を出さないという基本理念をもって構築する。そして、その理念を具体化するために、次のとおり施策の指針を明らかにして推進する。



2012年「大津波」



2014年「避難訓練」

■施策指針の要点

「犠牲者ゼロ」をめざすためには、防災・減災が文化として、生活の中に溶け込まなければならない。しかも、ソフト事業だけでは、「災害で命を落とさないまちづくり」は困難であり、「防災文化（ソフト事業）」と「防災文明（ハード事業）」のバランスがとれた「防災に強いまちづくり」を進めなければならない。

(ハード事業)

防災文明の整備

バ
ラ
ン
ス



防災思想＝あきらめない

あきらめないためには・・・

- ・町(行政)は、何をしなければいけないか、
- ・地域は、何をしなければいけないか、
- ・住民は、何をしなければいけないか、

それを、具体的(施策)に落とし込んでいかなければならない。

(ソフト事業)

防災文化の創造

最大震度 7、最大津波高34mの町で、 犠牲者ゼロをめざす 20の指針

Keywordは「総力戦」

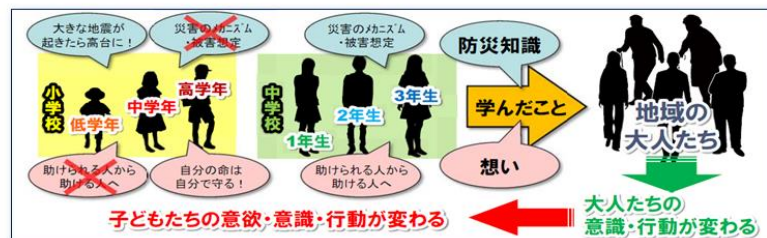
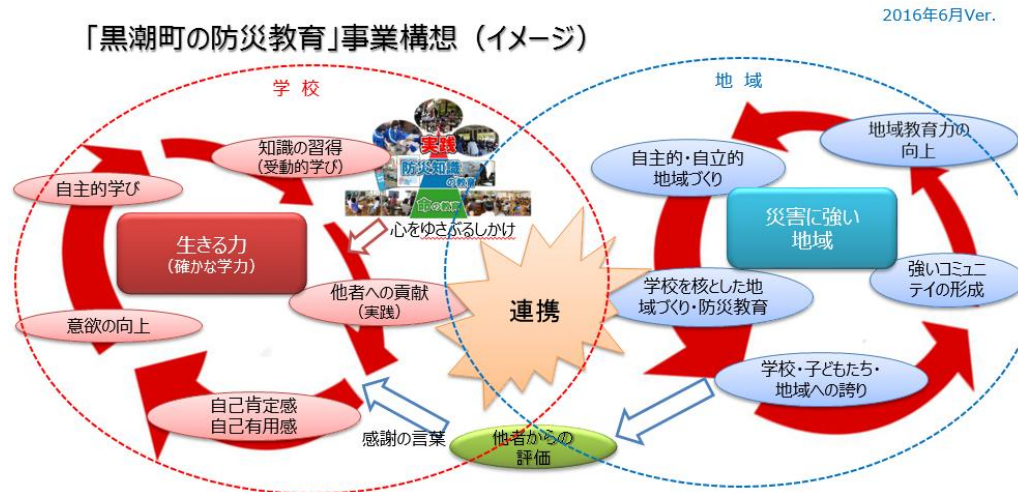
「・・・が、しなければならない防災」から「・・・で、なければできない防災」へ、地域コミュニティが防災に取り組まなければ、自分の命も家族の命も地域も守れないということを、東日本大震災では思い知らされた。その教訓に深く学ばなければならない。

1. 防災教育・啓発について
2. 学校施設整備について
3. 保育所施設整備について
4. 拠点的公共施設について
5. 指定避難場所について
6. 四国横断自動車道（佐賀～四万十）との連携について
7. 自動車を使った避難について
8. 情報伝達システムについて
9. 防災新技術の導入について
10. 安全な住宅地の創生（高台移転等）について
11. 住宅耐震等の対策について
12. 防波・防潮堤及び河川堤防整備並びに漁港・港湾施設整備について
13. 産業防災対策について
14. 防災地域担当制について
15. 自主防災会の組織と機能の強化について
16. 孤立集落対策について
17. 危機管理の備えについて
18. 防災訓練について
19. BCPと復興計画の連結について
20. 目標年次

1. 防災教育・啓発について

東北地方太平洋沖地震でも明らかになったように、地震災害で最も多くの人命を奪うのは津波である。2013年に高知県が公表した被害想定では、南海トラフ巨大地震が発生すれば、黒潮町で最悪の場合2,300人の犠牲者が出る可能性があり、その内2,100人（91.3%）は津波によるものとされている。とにかく、「揺れたら逃げる。より早く、より安全なところへ」一人一人が一生懸命逃げる防災教育・啓発及び訓練を徹底して行う。

特に、義務教育9年間においては、黒潮町で編成した「津波防災教育プログラム」及び高知県が策定した「高知県安全教育プログラム」に基づき、“知識の防災教育”に加えて、児童生徒の自己有用感、自己肯定感を高め、地域貢献力や生きる力を高める“命の教育”を進める。



2. 学校施設整備について

現在、津波浸水危険区域内にある小・中学校は、佐賀中学校、佐賀小学校、上川口小学校、南郷小学校、田ノ口小学校であるが、これらの施設を当面は現位置に残し、津波浸水危険区域外への移転については、今後時間をかけて検討を行う。そのために、学校施設周辺に安定した避難場所を短期計画の中で整備し、計画的な避難訓練の義務化と防災教育の徹底を図る。



3. 保育所施設整備について

現在、津波浸水危険区域内にある保育所は、佐賀保育所と南部保育所である。その内、深刻な津波浸水危険区域にある佐賀保育所については、0歳児保育も実施していることから、防災教育や防災訓練で対応できないことが想定されるため、旧伊与喜保育所跡地に、2018年度供用開始を目標に移転する。南部保育所については、浸水想定が1m未満であり、2歳児からの保育であることから、当面は避難訓練を徹底する。



4. 拠点的公共施設について

南海トラフ巨大地震が発生した直後は、町外からの支援が十分に届かないことが想定される。そのような状況下で最善を尽くして住民の命を守るためには、町行政の指揮命令系統が機能することが重要である。そのためにも、町役場本庁舎及び黒潮消防署はレベル2の津波浸水区域外に建設整備する。津波浸水危険区域外にある黒潮町保健センターは、災害対策佐賀支部としての機能強化を図ると共に、データーバックアップ及び災害支援受け入れ窓口機能の強化を図る。



5. 指定避難場所について

(第一次避難場所)

指定緊急避難場所（第一次避難場所）は、全ての避難場所が新想定に対応することができることが確認されたことから、安全度A・Bのランク分けを廃止し、2012年12月10日に高知県が公表した南海トラフの巨大地震による津波浸水予測により、浸水しない場所のみを整備する。

(第二次避難場所)

第二次避難場所には、避難所を開設するための「避難所運営マニュアル」を各避難場所ごとに整備する。2016年4月に発生した「熊本地震」で検証されたように、大規模災害が発生した場合、行政が避難所運営の主体を担うと「災害対策本部」の機能を損なう可能性が懸念されることから、発災直後における避難所の運営は、周辺の自主防災会が主体となるように「避難所運営マニュアル」の作成時から、地域と行政が協議と調整を図る。また、福祉避難所の運営については、施設管理者と地域が一体となって運営されるよう、施設管理者、地域及び行政で「福祉避難所運営マニュアル」の整備を図る。なお、全ての指定避難場所の耐震化を早急に実施するとともに各避難所機能の強化充実を図る。



避難所運営のためのHUG訓練

6. 四国横断自動車道（佐賀～四万十）との連携について
現在、都市計画を進めるための準備段階に入っている四国横断自動車道（佐賀～四万十）の計画と密に連携を図った「災害に強いまちづくり」を進める。具体的には、町の防災拠点施設との連携・連絡、発生する残土を有効活用した仮設住宅用地の高台整備などを積極的に進める。
7. 自動車を使った避難について
住民の津波からの避難方法は「原則徒歩」とする。しかしながら、全ての住民が避難をあきらめることなく、「避難行動」へのスイッチを入れるために、決して「思考停止」をせず、自動車での避難行動も想定した対策を検討する。ただし、2014年3月14日深夜に発生した伊予灘地震における住民の避難行動で明らかになったように、自動車での避難については多くの課題がある。その課題を解決するためにソフトとハードの両面で、より詳細かつ具体的な対策を明らかにして住民と共有を図る。

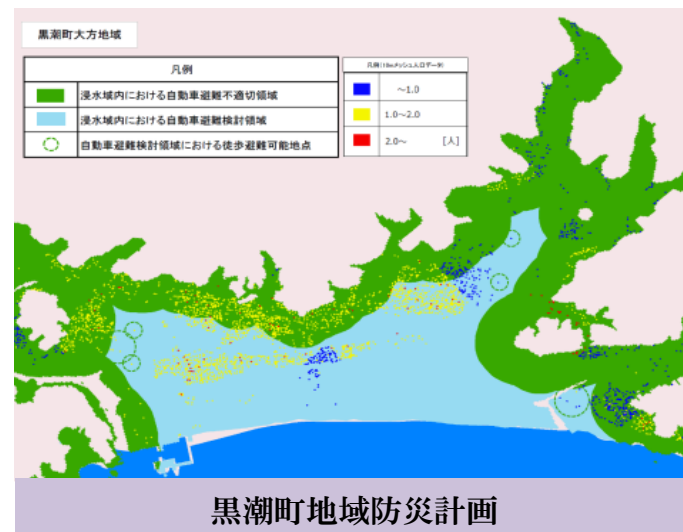


【ソフト対策】

- 一般的に「自動車避難容認地区」「不適切な地区」「バックヤード地区」を、地域防災計画の中で明確にする。それぞれの地区では、地区防災計画を定め、その中に地区の実情に沿った自動車避難のルールを定める。
- 避難行動要支援者については、個別計画の中で、より具体的な避難行動を明示していく。

【ハード対策】

- 高台への避難が困難な地域については、震災時でも安全に使える幹線避難道の整備を進める。また、「自動車避難容認地区」から「バックヤード地区」にかけては、地区幹線避難道を指定し、震災時でも自動車避難の安全性が高まる対策を推進する。



8. 情報伝達システムについて

黒潮町情報通信基盤整備事業の先行実施により整備が遅れている防災行政無線の整備を急ぐ。黒潮町情報通信基盤による緊急地震速報システムを最大限活用するために、緊急地震速報を使った防災訓練を実施すると共に、より精度の高い「高度利用者向け緊急地震速報」の導入をめざす。また、「地震・津波観測監視システム（DONET）」の空白地帯である足摺岬沖～日向灘沖へ、DONET観測網の早期設置を国へ働きかけると共に、被災前の迅速な通報と被災後にも強い情報伝達システムの充実を図る。

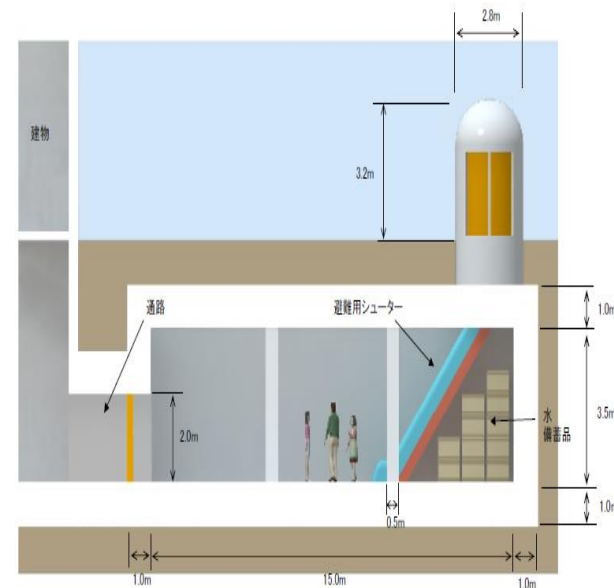


9. 防災新技術の導入について

「津波避難シェルター」「避難艇」等、あらゆる避難方法に関する情報を排除せず、可能な限り避難の選択肢を多く持つ対策を検討する。なお、地震予測については、現状では黒潮町地域防災計画に組み込むことは困難であるが、研究フィールドとしての協議・協力依頼については、真摯な検討を行う。また、必要に応じて「注意喚起」を住民に呼びかけることも対策として検討する。

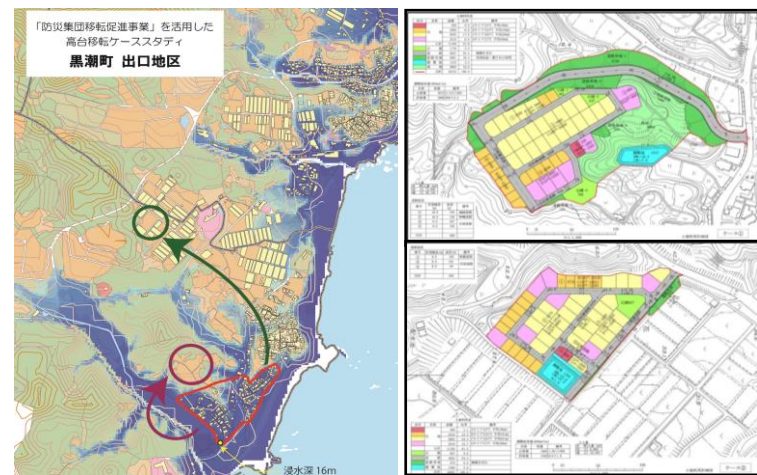
【注意喚起の事例(2016.4.16)】

住民のみなさまへ黒潮町長よりお願い申し上げます。ご存知のように4月1日の三重県沖地震、ここ数日間は熊本・大分を中心とする地震が頻発しており、より注意が必要と考えます。この状況をふまえ、もしも今日おこったとしたらどのような行動をとるべきなのか？備えはできているのか？あらためて点検・確認をお願いします。



10. 安全な住宅地の創生（高台移転等）について

レベル2の津波に対する安全性が困難な住宅については、地元住民の意向をふまえながら長期計画を定め、段階的に高台や浸水区域外の中山間地域へ、新たな住宅地の形成を探る。その具体的な方法として、早くから地域住民の意向が高かった出口地区をモデルに高台移転勉強会を進め、防災集団移転促進事業を中心に住宅の高台移転の実現性を見極める調査を進める。その結果、地域住民の合意形成や町の財政負担等の課題に一定の見通しが立てば事業実施計画の策定を進めるが、見通しが立たない場



合は、防災集団移転促進事業の被災前活用は困難と判断し、他の制度による住宅地の整備を検討する。また、財政的な縛りを排除した発想を大切にし、決して無駄にならない取り組みとして「南海トラフ地震対応の地域コミュニティ継続計画（地域復興計画）」の策定を住民主導型で推進し、完成した計画は、年に一度の見直しを原則としながらも、町と地域の公認の復興計画と位置付け、被災した場合には、この計画を基本に迅速な復興をめざすとともに、安全な住宅地の形成等を含め、前倒し可能な事業は震災前にも積極的に実施する。町営住宅は、耐震基準を満たさない施設も多くあり、特に建築年の古い町営住宅については、建て替えに向けた基本計画を作成し、早期に安全な場所への移転をめざす。安全な住宅地の創生は、地方創生計画とも密接にリンクさせる。

11. 住宅耐震等の対策について

中央防災会議の南海トラフ地震防災対策推進基本計画では、住宅の耐震化率を2015年90%、2020年95%に目標を設定しているが、黒潮町の住宅耐震化率は約40%であり、耐震対策の強化が大きな課題となっている。特に、黒潮町内では、96%の地域で震度6強以上が想定されていることから、具体的かつ効果的な取り組みが必要である。そこで、平成26年度からは耐震診断負担金の無料化、2015年度からは耐震設計費補助金の上乗せ、2016年度からは耐震改修補助金の上乗せを実施すると共に戸別訪問及び代理受領制度等の対策をとってきた。その結果、著しい進捗があったことから、今後は耐震診断実施世帯の個別相談会を実施すると共に、「耐震改修技術研修会」を実施して、町内建築業者と連携した住宅耐震事業の推進を図る。ここからは、町の防災対策を町内建築業者と共に取り組むという意義が生まれ、それを、「生業から町の防災への参画」という、今後の防災対策推進のために大変重要な「総力戦」への流れのモデルとして位置づけをしていく。



耐震改修技術学校

12. 防波・防潮堤及び河川堤防整備並びに漁港・港湾施設整備について

黒潮町における沿岸防波・防潮堤及び津波遡上地域の河川堤防整備は、レベル1の津波に対応でき、かつ、レベル2の津波の浸水時間を可能な限り遅らせる施設整備を国や県に強く働きかけていく。特に、佐賀地区における沿岸部津波対策については、伊与木川河口の佐賀漁港に堤防が無く、背後には佐賀市街地が控えることから本地区津波対策の弱点部となっている。

このため、既存堤防については「ねばり強い構造」指針に基づく整備を進め、無堤区間は港湾・海岸・漁港・河川の各区域が一体となった防護施設の新設が喫緊に求められる。また、2015年には佐賀漁港における－5.5m岸壁の耐震化工事も完成し、緊急時における海上からの物資搬入・資機材輸送の確保に一定の目処が立った。今後は、入野地区においても漁港施設整備の計画を図り、また松原の暴風・防潮機能の強化を進めていく。上川口港湾についても、災害時の岸壁や背後地ヤードの使用を踏まえて、施設の耐震補強整備を国に対して働きかけていく。



佐賀漁港近景

13. 産業防災対策について

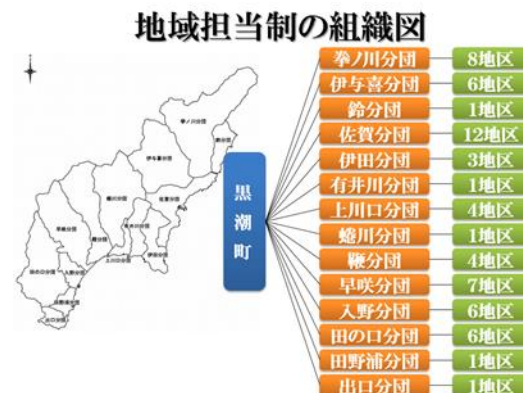
地域防災には、住民の生命と財産を守るという目的と、住民の暮らしを守り、地域社会を維持・継承していくという目的がある。東日本大震災における産業被害や2016年熊本地震等に伴う観光地の大規模かつ長期の被害は、生活基盤を失うことによる人口流出や交流人口の減少による経済被害を生じさせている。こうした状況を踏まえると、産業防災についても事前対策が急がれるため、町内で災害時の食料を確保する対策を兼ねた第三セクターが取り組む防災関連産業の推進を継続する。さらに、建設を計画する拠点工場は、レベル2の津波浸水区域外に整備することとし、被災後も地域の雇用と暮らしを守る対策として位置づける。また、町内の事業者に対しては、BCP（事業継続計画）作成等の支援を推進し、産業被害の軽減を目指す。



防災缶詰

14. 防災地域担当制について

防災対策は、全ての業務の中で取り組むべき総合行政課題であり、特別職と情報防災課長及び南海地震対策係以外の全職員を防災に特化した地域担当職員として位置づけ、町内14の消防団管轄区に分担し、地域住民と協働したきめ細かく実践的な対策を推進する。防災地域担当職員は、担当する区域の自主防災会の活動を支援する。



15. 自主防災会の組織と機能の強化について

自主防災会を単位とした地区防災計画の策定を推進する。その際には、津波浸水区域を対象に作成した「戸別津波避難カルテ」を活用し、計画の見直しと共にカルテの更新を行う。また、災害が起きたときに最も頼りになるのは家族を中心に、となり近所の人たちである。自主防災会の中で、「防災となり組運動」を進め、日常を大切にした地域づくりを推進する。地区防災計画の推進を図るために「地区防災計画シンポジウム」を毎年開催する。

第 四

黒潮町地区防災計画シンポジウム

日時：2015年10月31日(土) 13:00～17:30
 場 所：ふるさと総合センター
 主 催：黒潮町多摩郡防災民防176-2
 共 催：黒潮町自主防災会
 主 賓：黒潮町・黒潮町教育委員会

【プログラム】
 13:00 開会
 13:30 芝地区自主防災会の報告
 14:00 万代地区自主防災会の報告
 14:20 「黒潮町の目指す防災教育について」
 (黒潮町教育委員会)
 「こども達の防災学習を振り返って」
 (国小1年生の保護者会)
 15:20 浜野地区防災会の報告
 16:10 黒野地区防災会の報告
 16:30 パネルディスカッション
 「災害に強いまちづくりとは、
 のちのちよなまちづくり？」
 17:40
 17:50 閉 会



一歩がこととしてとらえらるるあつくりの町防災計画一

地域が災害に強くならないければ、
 自らの命も、家族の命も、地域も
 守られないということをも、
 東日本大震災で思い知らされた。

町民の命と財産を守るため、地域は自衛のための責任と
 勇気と能力の向上が必要だ。
 町民と町民のつながり、地域は自衛のための責任と
 勇気と能力を必要とした。



panelist1

黒潮町 町長 佐藤 隆夫



panelist2

黒潮町 町議会 議員 佐藤 隆夫



panelist3

黒潮町 町議会 議員 佐藤 隆夫



panelist4

黒潮町 町議会 議員 佐藤 隆夫

16. 孤立集落対策について

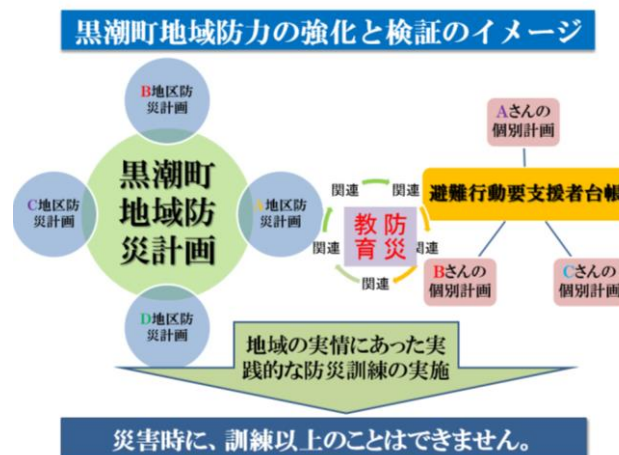
中山間地域の孤立対策として、衛星携帯電話等の災害時通信環境を整えると共に備蓄物資の分散配備を進める。

17. 危機管理の備えについて

南海トラフ巨大地震が発生した直後は、町外からの支援が十分に届かないことが想定される。そのため、一週間を自力でしのげる危機管理の備えを図ると共に、外部からの支援をうまく機能させるため、「受援力」を高めるための具体的な取り組みを推進する。

18. 防災訓練について

地域防災計画、地区防災計画、避難行動要支援者個別計画、防災教育プログラムが一体的に関連した「地域の実情にあった実践的な防災訓練」を継続的に実施する。中でも、「黒潮町総合防災訓練」は、町における最大の防災訓練であり、災害対策本部を主体とした訓練と全町民参加型の訓練を毎年実施し、町内外の関係機関にも積極的に参加を呼びかける。そして、その参加者数の動向は、町民の防災意識のバロメーターと考え、各種防災施策を立てるための重要なデータとして活用する。また、「夜間津波避難訓練」も積極的に実施する。



19. BCPと復興計画の連結

黒潮町のBCPは、被災後1ヶ月を目標とし、毎年実施する「災害対策本部・支部総合訓練」を通じてブラッシュアップを図る。また、「応急機能配置計画」を地域住民と共有し、発災時の応急対応が迅速にできる環境の整備を図る。BCPは、常に復興計画との連結をイメージする中で取り組んでいかなければならないことから、被災地の復興事業に係る調査を定期的に行うと共に、復興計画に関する実務訓練を実施する。

20. 目標年次

□↻																									
□↻											□↻														
短・期↻				中・期↻								長・期↻													
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035		
H24↻	H25↻	H26↻	H27↻	H28↻	H29↻	H30↻	H31↻	H32↻	H33↻	H34↻	H35↻	H36↻	H37↻	H38↻	H39↻	H40↻	H41↻	H42↻	H43↻	H44↻	H45↻	H46↻	H47↻		

黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画は、具体的な施策・事業へと繋がる行動計画であり、黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方では、短期とは（2012～2015）、中期とは（2012～2022）、長期とは（2012～2035）と定め、ここに定めた計画の目標年次は2035年までの24年間とする。

■むすびに・・・

2012年3月に内閣府中央防災会議南海トラフの巨大地震モデル検討会が公表した南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高及び浸水域の推計とその被害想定については、黒潮町としては、2011年3月の東北地方太平洋沖地震の教訓を受けた専門委員が、現在における最高の科学的知見をもって生みだし、勇気を持って公表されたものとして高く評価をする。しかしながら、それは、ふるさと黒潮町が、最大震度が7、最大津波高が34.4mという、日本一厳しく、にわかには信じがたいような地震・津波災害に襲われる可能性があるということが科学的に示されたということであり、その現実を、私たちはしっかりと受け止めなければならない。私たちにとっては、大変困難な道のりとなるが、先人から受け継いだ「ふるさと」を守り、次の世代へしっかりと引き継ぐ確実な取り組みを急がなければならない。すでに、日本一危険な数値が示された町への風評被害は肌で感じている。戦略を持って対策を打たなければ、次の南海トラフ地震に襲われる前に、この町は「震災前過疎」の波に飲み込まれる危険性も秘めてきた。住民の命を守る「防災・減災対策」で町が破綻することがないように、基礎自治体がこの厳しい現実と向き合い、しっかりと対処できるような国の制度政策による力強い支援を期待したい。

