

第2次 黒潮町南海地震・津波防災計画の基本的な考え方

2013.1.31 黒潮町

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34m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。

当然のことであるが、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が大原則としながら、これからも豊かなまちづくりを推進し、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取り組みを続けていく方針については、いささかも変わることはない。

そのために、南海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地震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。



■防災の思想・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地震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地震の防災計画は、「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。そのために、以下の指針を明らかにして推進していく。

○最大津波高34mの町で犠牲者ゼロをめざす15の指針

(防災教育・啓発について)

1. 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ったのは津波である。とにかく、揺れたら逃げる。より早く、より安全なところへ、一人ひとり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。



(避難場所の考え方と整備について)

- 津波避難所は、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、浸水しない場所を「安全度A」の避難所として整備する。また、浸水予測内であっても、標高20m以上の避難場所については「安全度B」の緊急避難所として整備を進める。ただし、長期的な計画の中では、全ての避難所を「安全度A」に向けた整備を図る。

(車輛避難について)

- 住民の津波からの避難方法は、原則徒歩であるが、全ての住民が確実に避難を行うために、決して「思考停止」をすることなく、車での避難も想定した対策を進める。特に、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。

(拠点の公共施設について)

- 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。そのためにも拠点の公共施設(町役場本庁舎・黒潮消防署・黒潮町保健センター)は、レベル2の津波浸水区域に建設整備する。

(保育所・学校施設について)

- 保育所・学校施設には「安全度A」の避難所を短期計画の中で整備し、計画的な避難訓練の義務化を図る。また、中・長期計画の中では、可能な限り早くレベル2の津波浸水区域外への施設整備をめざす。

(安全な住宅地の形成について)

- 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めざす。また、町営住宅については、耐震基準を満たさない施設も多くあることから、早期に高台移転をめざす。

(防潮堤及び堤防整備について)

- 沿岸防潮堤及び津波遡上地域河川堤防の整備は、レベル1の津波に対応でき、レベル2の津波の浸水時間を可能な限り遅らせる整備を国や県に強力に働きかける。



(情報伝達システムについて)

8. 国へ地震・津波感知システムの精度アップを働きかけるとともに、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。

(危機管理の備えについて)

9. 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。そのために、一週間を自力で凌げる危機管理の備えを図るとともに、外部からの支援を機能させるための受援を高める。

(孤立集落対策について)

10. 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ともに、備蓄物資の分散配備を進める。また、生活道路の早期啓開に備え、町建設団体との連携を図る。

(防災新技術の導入について)

11. 地下シェルター等の新技術防災施設や機能を含め、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。

(自主防災会の組織機能強化について)

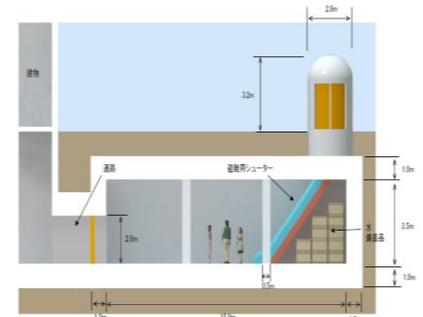
12. 災害が起きたときに最も頼りになるのは家族を中心に、となり近所の人たちである。自主防災会の中で、「防災となり組運動」を進め、日常を大切にされた地域づくりを推進する。

(防災地域担当制について)

13. 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、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。

(揺れへの対策について)

14. 黒潮町の約96%の地域が震度6強以上が想定されている。そして、住宅の耐震化率は約48%である。津波浸水区域にとらわれず、全町的な耐震対策を推進する。



(目標年次)

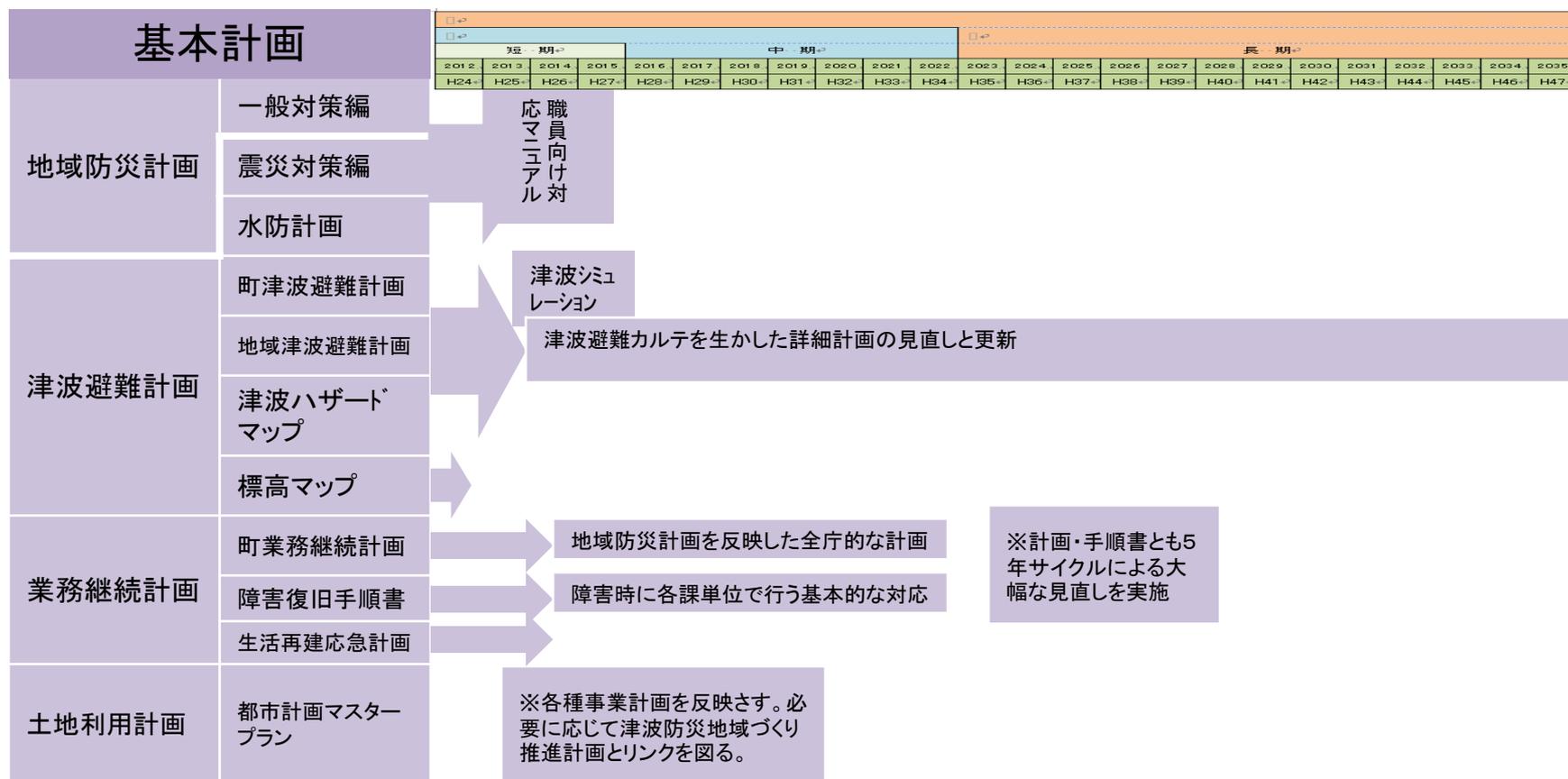
15. 南海地震防災計画は、具体的な施策・事業へと繋がる行動計画であり、第2次黒潮町南海地震・津波防災計画の基本的な考え方では、短期とは(2012～2015)、中期とは(2012～2022)、長期とは(2012～2035)と定め、ここに定めた計画の目標年次は2035年までの24年間とする。

□																							
□											□												
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

■千年に耐えられるまちづくり

第1次黒潮町総合振興計画の中では、千年に耐えられるまちづくりのコンセプトが掲げられている。しかしながら、南海トラフの巨大地震への確実な備えなくして「千年のまちづくり」の達成はありえない。

困難な道のりとなるが、以下の政策を次の南海地震が来る前に達成することを念頭にした目標年次を定め、官民の協働をもって総力をあげて取り組む。



逃げる人づくり(あきらめない)

■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。とにかく、揺れたら逃げる。より早く、より安全なところへ、一人ひとり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。
また、町職員の危機管理能力の強化は、住民の命と財産を守る行政の基本的使命に直結した課題である。あらゆる職場で危機管理能力を高める研修を深めていく。

防災教育・啓発の推進		2014年度～2025年度																			
		2014年度					2015年度					2016年度					2017年度				
		2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2021
教育・啓発	学校教育	各学校防災計画及びマニュアル(地震・津波災害)による。																			
	地域防災教育																				
	町職員研修	5年をサイクルとして研修を実施					〃					〃					〃				

■南海地震対策に特化した、町職員の地域担当制を導入するとともに、町内の消防団管轄区域ごとに地域防災組織の強化を図る。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、声が届くほどのとなり近

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、日常のコミュニティを大切にした地域づくりを推進する。

自助・近助・共助の備え		2014年度～2025年度																			
		2014年度					2015年度					2016年度					2017年度				
		2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2021
自主防災活動の充実	防災となり組運動	リサーチ	地域津波避難計画の詳細点検と防災訓練の実施																		
	防災訓練	防災訓練のブラッシュアップ																			
	防災リーダー研修																				
	職員の地域担当制	避難道・避難場所他地域課題の抽出/地域避難訓練の企画/地域津波避難計画詳細の点検/地域防災教育の推進																			
消防団組織の強化	啓発・訓練	防災訓練/防災シンポジウム/消防団員行動マニュアル作成																			
情報団の組織育成		組織化/情報集約・情報伝達訓練の実施																			

■消防団は地域の防災組織の要である。災害発生時に地域の指揮命令系統がしっかりと機能するように、人材の育成と装備の充実を進め、組織の強化を図る。

逃がす環境づくり(揺れたら逃げる)

耐震化の推進		2012-2035																								
		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-	
公共及び公共的施設	学校																									
	保育所(内部耐震)	※保護者と協働した整備																								
	公共・公共的施設																									
一般住宅・ブロック塀																										
家具転倒防止																										

避難空間の整備		2012-2035																									
		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-		
避難場所	第1次避難所	安全度A・B共存					全ての第1次避難所を安全度Aに向けた整備																				
	第2次避難所																										
	福祉避難所																										
	避難タワー																										
	シェルター・避難艇																										
	ヘリポート																										
避難路	幹線避難道路																										
	避難道路																										
	避難路																										
	その他(橋等)																										

■最初の逃げ場所となる第1次避難所は、まず「避難放棄者」を出さないことに最大限留意して整備を進める。そのために、立地場所などに応じて避難所に2段階の

安全度を設置し、地震発生時の状況に応じて、一人ひとりが、より安全なレベルの避難所をめざして、最善の判断で逃げるができる避難施設の整備を図る。

ただし、長期計画の中では、「避難放棄者」も出さずに、全ての住民が「安全度A」の第1次避難所へ避難することが可能な防災まちづくりをめざす。また、震災関連死を避けるために、第2次避難所及び福祉避難所の整備と避難所運営の方法についても検討をすすめる。津波浸水域から徒歩で「安全度A」の高台避難所へ逃げる時間が困難な地域については、津波避難タワーの建

設を進めるとともに、車で避難することも想定した幹線避難道の整備を図る。液状化が見込まれる地域の場合は、液状化対策の設計も検討する。また、地下シェルター等の新技術による津波防災施設については、その安全性が確認できれば、「避難放棄者」を出すリスク回避のためにも積極的に取り組む。

災害防御施設の整備	2012-2035																							
	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
海岸堤防	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	H41	H42	H43	H44	H45	H46	H47
河川堤防																								
入野松原(松原拡幅・命の丘)																								

津波を防ぐハード施設(防潮堤・川堤防等)の整備は、レベル1の津波を想定して整備を図るよう国や県に要請する。

また、河川からの津波浸水を遅らせ、津波から避難する時間を稼ぐために、水際の防災機能を高めると共に人工高台の建設を検討する。

災害に強い情報伝達システムの整備	2012-2035																							
	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
緊急一斉放送の冗長化																								
FM波等を活用した無線システムの整備																								
非常用電源・通信回路設備の整備																								
地域住民向けシステム整備(来町者含)																								
職員及び関係期間向けシステム整備																								

防災・減災のためには、より早く正確な情報を伝えることが大変重要である。地震・津波観測システムの整備を国に要請するとともに、黒潮町情報通信基盤施設を活用して、通常時は防災意識の向上に活用し、

地震発生時は、より早く正確な情報の伝達、そして、被災後にも情報伝達がとぎれない仕組みと関係者間で無駄のない情報共有を実現する仕組みの構築をめざす。

生き抜く地域社会づくり(抜本的対策)

高台移転を含む抜本的な津波防災対策の推進

		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									
拠点の整備	役場庁舎																																	
	黒潮消防署																																	
	町保健センター																																	
その他の公共施設		計画策定・合意形成期間											用地買収・造成期間											高台移転期間										
公共的施設		計画策定・合意形成期間											用地買収・造成期間											高台移転期間										
一般住宅		計画策定・合意形成期間											用地買収・造成期間											高台移転期間										

拠点間通信幹線の耐災害性の向上、行政システムの災害時正常稼働対策としての仮想化・クラウド化・冗長化

※H28消防救急デジタル無線化完了 稼働対策としての仮想化・クラウド化・冗長化

■南海トラフ地震が発生した直後には、町外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、行政の指揮命令機関は必ず機能しなければならない。そのためにも、今後整備する拠点の公共施設は、レベル2の津波浸水区域外に建設する。町営住宅については、耐震基準を満たさない施設も多くあることから、早期に高台移転をめざす。保育所及び学校施設については、浸水時間までに安全度Aへの避難可能な避難施設整備を早急に図るとともに、計画的な避難訓練を義務付ける。

また、中・長期計画の中では、可能な限り早くレベル2の津波浸水区域外への施設整備をめざす。レベル2の津波に対する安全性が困難な住宅地については、地元住民の意向を踏まえて、長期計画を定め、段階的に高台や内陸部に新たな住宅地の形成をめざす。病院等の公共的施設についても、一体的な取り組みとして推進する。また、浸水区域外の中山間地域への移転等、防災と中山間活性化の両面を備えた対策についても検討課題とする。

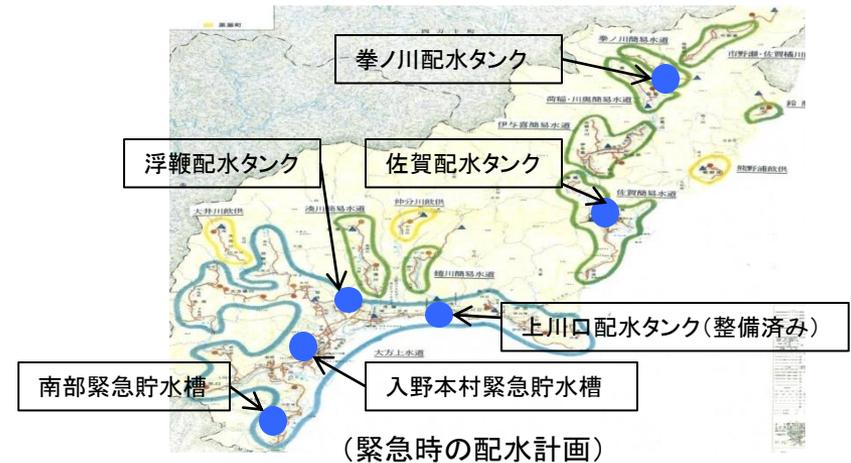
危機管理体制の強化

前期				中期								後期											
年度																							
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147

備蓄計画	町有備蓄	(備蓄更新)																					
	医療品																						
	燃料																						
	農家備蓄米協定																						
	飲料水の確保	緊急遮断弁(鞭・佐賀・拳ノ川)/緊急貯水槽(入野地区・南部地区) 井戸水調査																					
応急対応の備え	埋葬火葬計画																						
	し尿処理計画																						
	廃棄物(瓦礫)処理																						
	医療救護計画																						
	救命技術向上対策																						
	受援計画	受援計画中に有事の際の土地利用計画や復旧資材・支援車輛等の用地確保も含む																					
協定の締結	被災地援助協定																						
	防災協力農地登録																						
	車輛協定																						

一週間を自力で凌ぐ備蓄計画の推進

一週間を自力で凌げる黒潮町独自の備蓄計画や危機管理への備えをめざす。地方自治体及び関係機関と、被災地を広域で支援する協定の締結を進めるとともに、民間企業や団体との協定強化を図る。



■むすびに・・・

2012年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34m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。

