

第5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
2021.3.31

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」

ぶれない「防災」は、
人の「心」を変える。

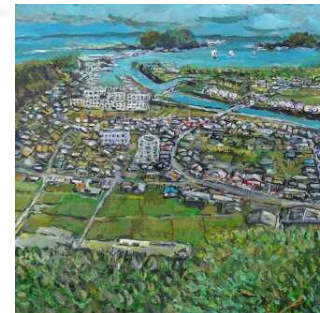


2014年「避難訓練」

「犠牲者ゼロ」の
防災まちづくり



2012年「津波に怯える町」



2017年「未来に残った町」

■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23指針

Keywordは「総力戦」

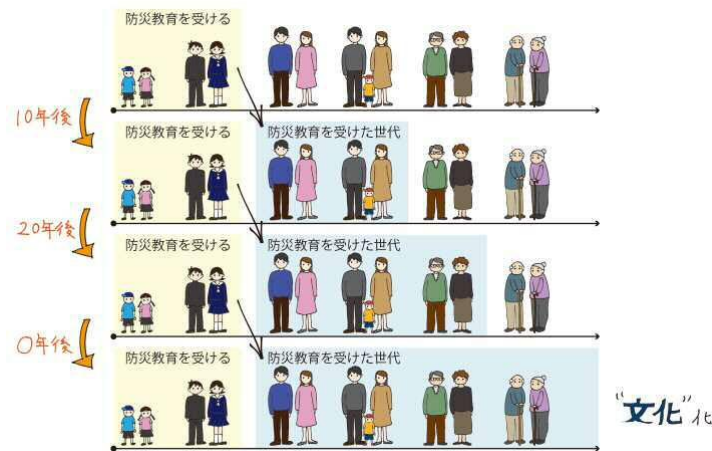
「・・・が、しなければならない防災」から「・・・で、なければならない防災」へ、地域コミュニティが防災に取り組まなければ、自分の命も家族の命も地域も守れないということを、東日本大震災では思い知らされた。その教訓に深く学ばなければならない。

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. 指定避難場所等について
6. 四国横断自動車道（窪川佐賀～大方
四万十道路）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. 災害協定の締結等について
18. 防災訓練について
19. 復旧から復興計画への連結について
20. 「南海トラフ地震臨時情報」に係る防災
対応について
21. 要配慮者対策について
22. 防災協力農地制度の検討について
23. 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。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、生きる力を高める“命の教育”を進める。

防災教育を命の教育として、家族や地域、さらには先人をも含む他者との命のかかわりで捉えることにより、命をめぐる思い合いを脅かす存在としての災害に対して、向かい合う姿勢を育む教育を学校と家庭、地域が連携して取り組む。



○ 防災教育必携 ～指導のココロエ～

Ⅰ. 考慮していただきたいこと（基本理念）

1. “災害から生き抜く力”を育む
2. 自然の“恵み”と“災い”の二面性をとらえる
3. 命に関わることと捉えさせて、“主体性”を身につける
4. 一生涯つかえる“災害から生き抜く力”を身につける
5. 20年かけて、“災害に強い地域文化”をつくる



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。現状では浸水区域に位置していることを認識のうえ計画的な避難訓練の実施と防災教育の徹底により、学校施設周辺に整備された避難路を使って、より早く安全に避難場所へ避難できる体制を整える。



3. 保育所施設整備について

浸水区域内にあった保育所のうち佐賀保育所については、0歳児保育を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ため浸水区域外である旧伊与喜保育所跡地へ2018年度に移転が完了した。現在、浸水区域にあ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。そのため浸水区域内にあった黒潮町の重要拠点となる町役場本庁舎及び黒潮消防署についてはレベル2の津波浸水区域外にそれぞれ移転し、災害対応の体制を整えた。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、災害支援受け入れ窓口機能の強化を図る。また、消防屯所についても防災拠点施設として順次浸水区域外に移転をしており、今後も地域の防災拠点としての活用をめざし計画的な整備を進める。



5. 指定避難場所等について

(第一次避難場所)

第一次避難場所は、新想定に対応できる場所を地域防災計画により地震・津波時の指定緊急避難場所として定め、経路となる避難路を含め、地区と協議のうえ計画路線とし整備を進めてきた。避難路の計画路線と避難タワーの整備完了により町内の避難困難地域については一定解消された。命を守る最低限の整備が完了したことから、今後の計画外路線となる新たな避難路については緊急性、代替性等総合的に判断、個別に検証し、必要な路線については検討のうえ整備していく。整備された避難施設の機能管理は町、維持管理については地区で行い避難環境を保持していく。また、第二次避難場所である避難所への移動するまでの間を過ごすため、必要な環境について洗い出しを行い、避難地区と協議し整備を進める。



(第二次避難場所)

第二次避難場所となる避難所は、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、各避難所に「避難所運営マニュアル」を作成している。マニュアル作成済みの避難所に対しては県の避難所運営体制整備加速化事業費補助金を活用し避難所環境、資機材整備を進めるとともに訓練等により実効性を検証し見直しを行っている。ただし、長期避難に対しての環境については、まだ脆弱な部分が多く、暑さ、寒さ対策を含め各避難所の充実を図る。さらに、感染症対策についても避難所での感染症に対応するマニュアルや環境の整備を進める。



6. 四国横断自動車道（窪川佐賀～大方四万十道路）との連携について
現在、整備が進んでいる四国横断自動車道（窪川佐賀～大方四万十道路）の計画と密に連携図った「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、建設発生土を有効活用した防災拠点施設、住宅用地の高台整備などについて計画性をもって積極的に進める。



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、自力での避難が困難な要配慮者等を含め、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、確実な避難行動を取るよう避難対策を検討する。ただし、自動車での避難については多くの課題があり、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】

- 地域防災計画の中で定めている浸水域内における「自動車避難不適切領域」では可能な限り自動車で避難する町民を減らすとともに、「自動車避難検討領域」では自動車避難のリスクを十分に認識した、「自動車を使う場合の避難ルール」を策定し町全体での共有を図る。
- 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。その際、液状化対策を講じた道路整備に努める。また、「自動車避難検討領域」から避難者を受け入れる「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により整備された告知放送の音達地区外のうち、人の出入りの多い区域を中心として防災行政無線等の無線放送の整備を進めていく。また、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。SNSやポータルサイトを活用した災害情報の配信にも積極的に取り組んでいく。

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。情報については必要に応じて「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、ここ数日間には熊本・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。

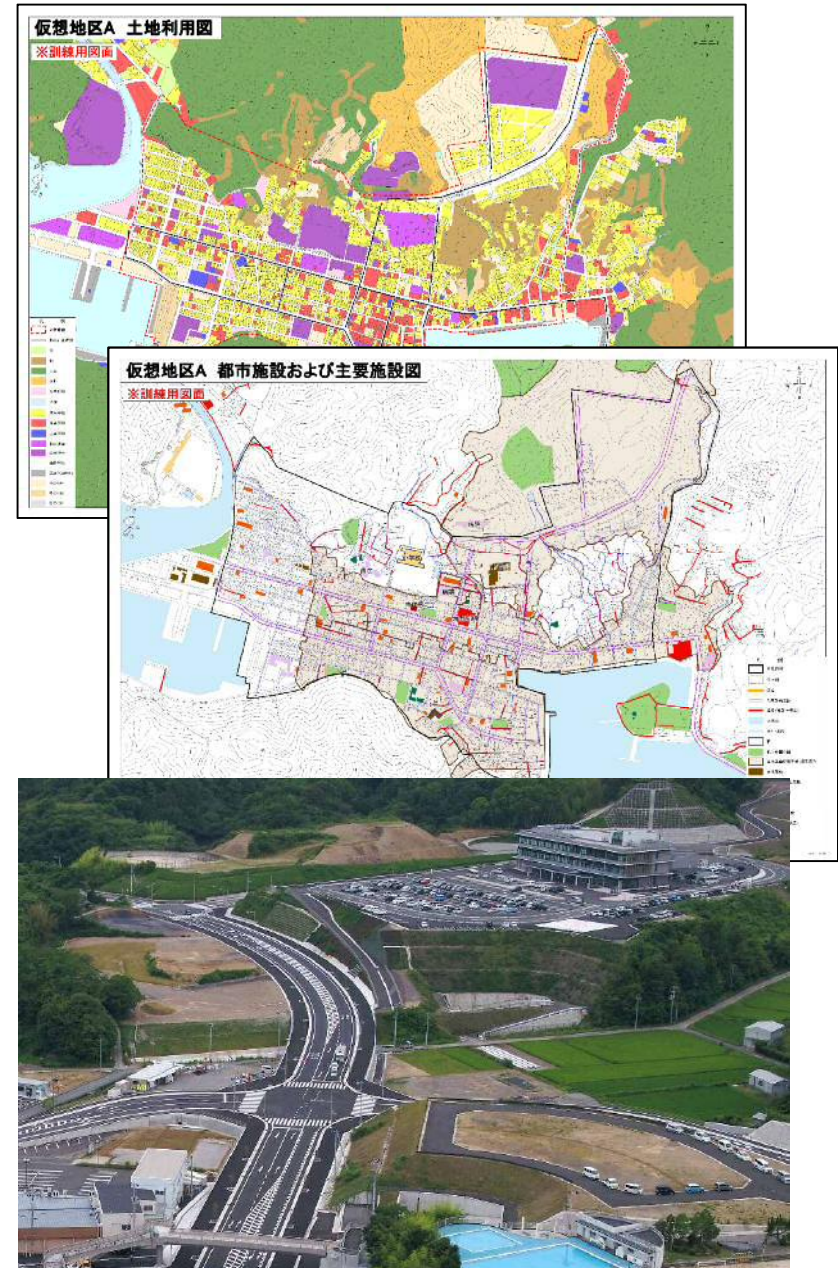
9. 防災新技術の導入について

「津波避難シェルター」「避難艇」「イマーシヨンスーツ」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、国の中央防災会議での地震の発生時期等を確度高く予測することは困難」との見解により、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、協力は継続して行う。



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不明瞭な住宅については、地元住民の意向をふまえながら長期計画を定め、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。高台等への安全な住宅地の形成については、高規格道路事業において発生する土砂を活用出来るよう国土交通省と調整を図る。防災集団移転促進事業の被災前活用は地域住民の合意形成や町の財政負担等により、現状では困難と判断するが、今後の制度改正や要件緩和の方向性により課題解消に向けた条件が整えば推進するとともに、他の制度による住宅地の整備についても引き続き検討する。また、平時のうちから地域住民との共同による復興に関する基本的な方針等を検討し、事前復興計画の取りまとめを推進し、あらかじめ住民の安全確保と生活再建のバランスのとれたソフト・ハード面への支援策について安全な住宅地の形成等を含め国や県と協議し検討を進める。町営住宅は、建築年の古い町営住宅については、避難場所への避難により命を守ることが可能な住宅は、現地建て替えも視野に検討のうえ、黒潮町公営住宅等長寿命化計画により建て替えを進める。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%、2025年までに耐震性が不十分な住宅を概ね解消することをめざすとしているが、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、2014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と併せ研修会の開催等、町内建築業者と連携した住宅耐震事業の推進を図ってきた。その結果、黒潮町の住宅耐震化率は2020年末で約50%と耐震化は堅調に進捗している現状にある。しかしながら耐震診断は実施しているが設計、工事に進んでいない家屋も相当数あることから、今後は申請状況を再整理し次の段階に進むようピンポイントでの対策を実施する。



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

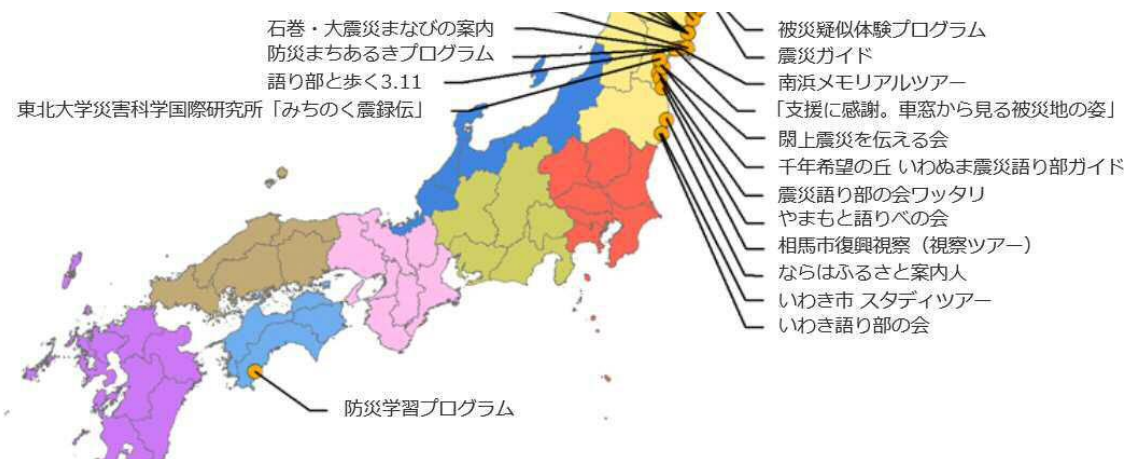
黒潮町における沿岸防波・防潮堤及び津波遡上地域の河川堤防整備は、レベル1の津波に対応でき、かつ、レベル2の津波の浸水時間を可能な限り遅らせる施設整備を国や県に強く働きかけていく。特に、佐賀地域における沿岸部津波対策については、伊与木川河口の佐賀漁港に堤防が無く、背後には佐賀市街地が控えることから地域の津波対策の弱点部となっている。このため、既存堤防については「ねばり強い構造」指針に基づく整備を進め、無堤区間は港湾・海岸・漁港・河川の各区域が一体となった防護施設の新設が喫緊に求められる。岸壁の耐震化工事も完成し、緊急時における海上からの物資搬入資機材輸送の確保に一定の目処が立っていることから、今後は、入野地区においても漁港施設整備の計画を図り、



松原の防風・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。

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、産業被害の軽減をめざす。南海トラフ巨大地震の津波想定により、交流人口が減少した事で観光産業への影響は大きいものとなっている。海の恵みにあふれる一方、ときに大きな災いをもたらす自然と共存するための「お作法」を防災文化として育てるとともに、「観光」と「防災」を融合させた防災ツーリズムを推進し、防災文化を通じた交流人口の拡大をめざす。また、防災ツーリズムを通じて住民自らが防災意識・活動を再認識することにより、活動の拡充をめざす。



引用元：内閣府津波防災特設サイト



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・消防防災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引き続き推進する。その際には、町と自主防災会とが協働し、実践的な対策となるよう地区の特性、脆弱性を話し合う中で地区毎の計画を組み立てていく。地区防災計画は計画書の策定だけでなく策定の過程を通じて地区の住民が地区の防災について認識を深めていく事が重要である。そうした観点を共通認識として発展、深化するよう支援を進める。また、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。



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。また、孤立状況が早期に解消できるよう町道の啓開について国道、県道の啓開計画と連動した計画策定を進める。

17. 災害協定の締結等について

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体制を整えるため、民間企業との災害協定締結を推進すると共に協力体制が構築できる関係性のある自治体との締結に向け調整を進める。また、外部からの支援をうまく機能させるため、受援計画の作成に向け取り組みを進める。

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。発災時の初動における災害対策本部では、救助・救出・行方不明者捜索等の「人命」に関わる事案が多く、その対応については最善を尽くすことが求められる。有事の際に適切な判断をし行動に移すためには平時の訓練が重要となる。災害対応の訓練については、単なる情報伝達訓練とならないよう被災地の支援を得ながら、実効性の高い、計画性をもった訓練を構築し、継続した訓練の積み重ねにより職員の災害対応力のスキルアップを図る。あわせて、BCP（業務継続計画）・災害時初動マニュアル等、各種防災計画も訓練を通じて検証し、ブラッシュアップを図る。



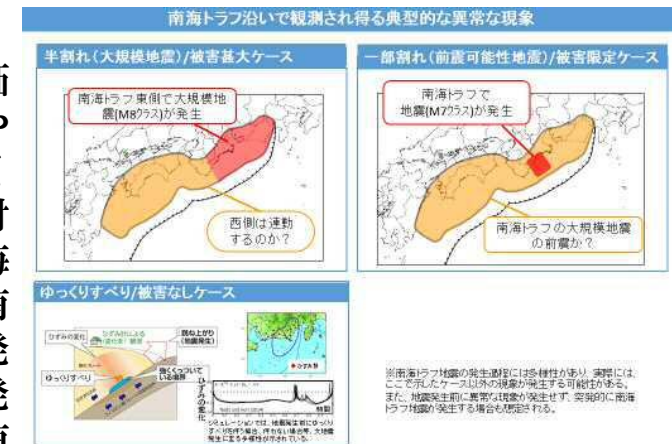
19. 復旧から復興計画への連結について

発災時の応急対応が迅速に行えるよう現在の応急機能配置計画に基づき個別計画と整合するよう見直し、実効性のある具体的な計画への落とし込みを図る。長期に及ぶ可能性のある応急機能についてはその後の復興に大きく影響を及ぼすことから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。そのため被災地の復興事業に係る調査を定期的に行い、発災直後から復興期に起こりうる様々な状況を短期・長期で整理を進める。また、復興計画は被災後のまちづくりの総合的なマスタープランとなるため、町の各種計画と関連性をもって位置付ける。



20. 「南海トラフ地震臨時情報」に係る防災対応について

2017年に、国の中央防災会議（南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ）より「地震の規模や発生時期の予測は不確実性を伴い、地震の発生時期等を確度高く予測することは困難」とする一方で、「地震発生の可能性が相対的に高まっているとの評価は可能」とあるとの報告があり、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合には、気象庁から「南海トラフ地震臨時情報」が発表されることとなった。臨時情報発表を受けた防災対応について、国の「南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン」及び高知県の「『南海トラフ地震臨時情報』に係る防災対応指針」を参考に「黒潮町南海トラフ地震臨時情報に係る防災対応方針」を定め「南海トラフ地震臨時情報」が発表された際の行動指針とする。また、住民が臨時情報の内容を正しく理解するよう広報等周知に努めるとともに、情報が発表された場合にあらかじめ検討した防災対応を実施できるよう体制整備等の取り組みを進める。



21. 要配慮者対策について

これまで命を守る対策として避難空間の整備を進めてきたことにより、避難困難区域の解消が図られたが自力避難が困難な方への対策が今後の課題となっている。災害での「犠牲者ゼロ」をめざすため「自助・共助・公助」の3要素を平時から上手く機能するよう各地区での地区防災計画活動においてコミュニティの醸成を図ると共に福祉部署と連携した避難行動要支援者の個別計画を作成し訓練を実施する。地域の「共助」では避難に対応できない方には「公助」での個別対応が必要なことから、共助・公助両輪での対策について検討を進める。また要配慮者等の入所する施設に対し防災対策の実施を促すと共に必要に応じて支援、協力を行う。



22. 防災協力農地制度の検討について

南海トラフ巨大地震発生後、住民の命を守り、助かった命をつなぐためには、救助・救出や応急対策活動の体制を早期に確立する必要がある。大規模地震に対する対応力を向上させていくために、利用可能な資源をどのように活用するか予め検討し、災害発生時に必要となる機能について「黒潮町応急期機能配置計画」を策定しており機能配置にあたっては、公有地を優先的に配置しているが、必要面積が確保できていない機能もある。そのため防災協力農地制度をはじめとする民有地の活用についても検討を行い、災害が発生した場合における町民等の安全の確保および復旧活動の円滑化に努めることとする。



23. 目標年次

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	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17

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。

