

【徒歩・車避難】



高知県黒潮町

めざすは

「犠牲者ゼロ」

～“日本一高い津波が来る町”の取り組み～

平成30年12月に政府が公表した「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」は、国民に対し、自然災害時には行政に命を委ねず、最後は自らの判断で避難することを呼びかけ、住民主体の避難対策の重要性を訴えた。

行政主導から住民主体の避難対策に導くために、何をすべきか。その最適解の一つが、全職員・全町民で防災対策に取り組んでいる高知県黒潮町にあった。

めざすは「犠牲者ゼロ」

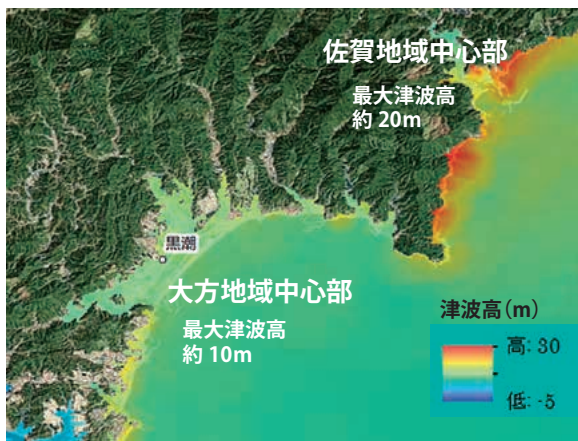
●全職員が防災担当兼務

— 最大震度7、予想される津波の高さは34.4m、11階建てのビルにも相当する高さの津波が高知県に最短2分でやってくる —

平成24年3月31日、内閣府が公表した南海トラフ巨大地震被害想定で黒潮町が突きつけられた数値である。“日本で最も高い津波が来る町”となった黒潮町には驚愕と戦慄が広がった(3.31ショック)。翌日の新聞には、「町が消えてしまう」「もうあきらめた」「津波が来ても避難はしない」……と、避難放棄に傾く住民たちの動揺を伝える大活字が躍った。町の存続すら危ぶまれる被害想定を受けて4月2日、大西勝也町長(当時)は全職員に対して厳しい口調でこう訓示した。

『『どうしようもない』と対策をあきらめたり、『生活ができる町ではない』といった、後ろ向きの発言は一切禁止する。今後の行動、発言の一切は課題解決(住民の皆さまの命を守る)に向けたものとする。今後の対応には、防災部門のみならず、すべての職員が当事者であることを理解し、職員一同の奮起を要請する』。

それから8か月後の12月、高知県から最大クラスの南海トラフ地震の想定として、黒潮町の人的被害は2,300人、1日後の避難者数1万人、町内61集落のうち3分の2に当たる40集落が津波被害の可能性がある等の想定数値が発表された。津波対策として施設等のハード整備はもちろん急務だったが、黒潮町が真っ先に取り組んだのが、町全体で防災に取り組むための明確な基本理念の確立だった。それは「避難放棄者



最大クラスの南海トラフ地震の想定津波高 佐賀地域の海岸付近で30mを超える想定

を出さない」。そして「最大震度7、最大津波高34mの町で『犠牲者ゼロ』をめざす」ことだった。人的被害はたとえ1人でも許さない。住民の命を守るために、“できるかできないか”ではなく、“必ずやり遂げる”という覚悟と決意を込めた「犠牲者ゼロ」であった。

この基本理念を実現するため、町は約200名の職員全員(防災担当部署を除く)に「防災地域担当制」を導入した。職員は、町の防災思想・方針の趣旨を深く理解するとともに、具体的な防災対策や地区運営を行うためのファシリテーター(調整役)としてのスキルを学んだのち、町内にある消防団14分団の管轄地区にある各地区、班に割り振られた。この全職員による地域担当制が、町の防災対策の実効性を高める大きな役割を果たすことになる。

黒潮町 人口10,504人、世帯数5,443戸(令和4年7月31日現在)高知市から西南に約100km、幡多郡東部に位置し、西に四万十市、東に四万十町、南に太平洋を臨み、その美しい海岸線は35kmに及ぶ。平成18年3月20日、佐賀町と大方町の2町合併で誕生した。佐賀地域では日本一の漁獲量を誇るカツオ漁、大方地域では施設園芸や花卉、水稲を中心とする農業が盛んである。

1



●住民の意識が変わってきた

「3.31ショックの中、行政は何ができるのか。私も当時担当していた業務に防災担当業務が加わりましたが、皆とにかく『やるしかない』という気持ち一つでした」と当時を振り返るのは、町情報防災課長の村越淳さん。34.4mの津波高の箇所は限定されていたが、それ以外の地域は約10～20m。だが、津波が河川を遡上してあふれ、平野部を縦横無尽に襲う可能性がある。そこで、各地区に配置された職員は、手始めの仕事として町内全61地区の防災・避難インフラの点検と確認に取り組んだ。

各地区住民には、町の防災方針をはじめ、「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」をキーワードとして掲げ、2か月半で156回のワークショップを開催。住民参加により避難経路や避難場所などハード面での課題を洗い出した。その成果が、避難上の地形・物理的課題を地図に落とし込んだ全地区計61枚の地図（写真4）である。これらを緻密に分析し、避難場所や防災倉庫、避難道路の整備を実施、避難困難区域には避難タワーを建てるなどの対策を講じた。その結果、避難道路約230本、避難場所約150か所を整備したほか、6基の避難タワーを建設した。さらに、浸水区域に該当する公共施設、保育所、消防署、役場の高台移転も順次行っていった。

次に取り組んだのが、「戸別津波避難カルテ」の作成である。津波浸水予想40地区、283班でワークショップを行い、全世帯に避難行動調



査を実施した結果、対象世帯3,791の全世帯分のカルテを収集できた。「カルテ提出の際に、自宅から避難場所への経路地図も添付してもらったことで、混雑する道路や避難場所が判明し、整備箇所を確認することができました」と村越さんは話す。

整備が次々と進み、自分たちの取り組みが「形」となったことで住民の自信となり、主体的なアクションやアイデアが出てくるようになった。その成果が平成26年度から策定している「地区防災計画」である。「地区防災計画は行政がつくるものではなく、計画書をつくるものでもありません。地区ごとに具体的な防災活動を行うことが計画につながると考え、各地区での議論の場には、地域担当職員も参加して情報共有を図っています」と村越さん。

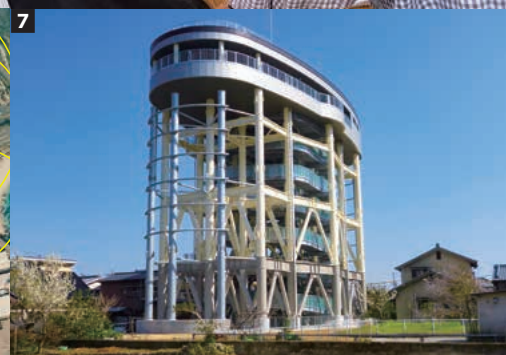
現在までに、家具の固定、非常用個人ボックスの備蓄、車による避難訓練など、住民のアイデアによるさまざまな活動が行われている。

戸別津波避難カルテと避難経路地図

カルテに隣組になる人を記入するとき、互いに確認し合うことでコミュニティが活性化され、カルテを記入するという行為そのものが、記憶の定着に結びつく効果がある。一部の地区はカルテの更新も行っている。



1 佐賀地域中心部。2 過去の南海地震（安政の津波）を伝える記録（谷首吉）。3 地区別懇談会及び防災地域担当職員と住民によるワークショップ。4 地図上に避難上の地形・物理的課題を整理。5 住民が自らの命と自らの地域を守り、自ら作成する地区防災計画。6 避難場所へ津波到達までに移動できる距離を計算して円を描き、そこに入らない地域を避難困難区域と設定、避難タワーを建設した。7 現在は6基の津波避難タワーを設置。タワーの高さは最大浸水プラス4m、その地域の7割を収容できる広さに設定している。建設費は、国7割、県3割の財政支援でまかなった（写真は佐賀地区津波避難タワー）。





1



2



3



4

1 情報共有の場として毎年開催される地区防災計画シンポジウム。2 前もってタワーなどの避難場所にボックスに入れた非常用のグッズを集めておく。同一ボックスを世帯ごとに用意したため積み上げやすく、地震のときくずれないようにネットを張る周到さは住民のアイデア。

3 4 黒潮町缶詰製作所。旗印の「34」は津波の高さを逆手にとった。特産のカツオや地鶏を素材に数種類がつけられている。7大アレルギー不使用のため値段は若干高いが、メディアにも取り上げられ経営は順調という。

● 防災思想の醸成 “生きることをあきらめない”

地区防災計画の成果は、毎年開催される「黒潮町地区防災計画シンポジウム」で発表、情報が共有され、いいアイデアは他の地区でも実践されている。シンポジウムでは児童生徒も発表する。町では小中学校9年間を見通した防災教育を反復継続していくことで、数十年後、町民の全世代に防災の思想・文化が浸透すると考えている。

町にある県立大方高等学校も、防災活動に積極的だ。「生徒が避難所を運営できるような活動を行っていますし、地域の防災訓練にも積極的に参加しています」と村越さん。ある地区では「屋内避難訓練」と称し、高齢者がベッドから玄関まで、あるいは1階から2階へ避難する“日本一短い避難訓練”をしており、地元の中学生在が高齢者に寄り添う。まさに全町民一丸となった活動であり、防災は町民一人ひとりが培う「黒潮町の文化」に育ちつつある。

平成30年からは洪水や土砂災害にも目を向け、地区ごとに自主避難計画を作成し、避難のタイミングの自主的ルール作成にも取り組んでいる。ほかにも避難所運営マニュアルの作成、避難所の開設や各種避難訓練など、住民主体の活動も活発だ。

一方で町は、第3セクターの缶詰製作所をつくり、備蓄品にも力を入れている。「避難場所、避難経路、避難タワーの整備はできました。あとは避難意識の向上です」とのことだが、数々の取

り組みは、多くの住民に希望を与えた。これまであきらめていた高齢者や障がいのある住民が、災害に向き合う前向きな姿勢を見せるようになってきたのである。

「津波に対して、今ほど危機意識をもっていなかった黒潮町でしたが、津波高日本一という衝撃と危機感が、活動の活発化につながったのだと思います。二番手、三番手なら、これほど真剣な取り組みができたかどうか」と語る村越さんだが、一方で、黒潮町は安全ではないと町を離れる人もおり、「震災前過疎」の現象が見られる事態も深刻に受け止めている。

3.11ショックから10年、黒潮町の職員にとつて、「防災業務兼務」は当たり前となった。台風が来れば、先手を打って対策を講じる職員も多い。命を守る社会の力が問われている今、住民を「必ず守る」、住民の「そばにいる」というメッセージを日常の実践として力強く発し続けている黒潮町。そのまちづくりの根底には防災に対する“ぶれない思想”があり、「まちの文化」にまで高めようとする防災意識がある。村越さんは今後についてこう語る。「津波防災計画は今、第5次段階で、やるべきことはまだまだたくさんありますから、自然とうまくつきあいながら、粛々と取り組んでいきます」。今年度は「要配慮者」の個別避難計画を充実させること。そして、佐賀地域を対象に、被災前だからこそ、被災後の復興計画の策定に取り組むという。犠牲者ゼロをめざす防災事業に「完了」はない。

【取材・写真協力 高知県黒潮町情報防災課】



5

5 防災訓練の開催（福祉避難所開設訓練）。