

34. 4mショックから防災地域づくりの先進地へ
— 黒潮町の挑戦 —

「対策」ではなく「思想」から入る防災



2022.1.25 高知県・黒潮町

黒潮町長 松本 敏郎

§ 1. 黒潮町の概要

- 平成18年3月に高知県幡多郡「旧佐賀町」「旧大方町」の合併により誕生。
- 四国／高知県の中でも西南に位置。面積188平方キロメートル。
- 人口 10,595人(男 5,070人、女 5,525人)、世帯数 5,374世帯

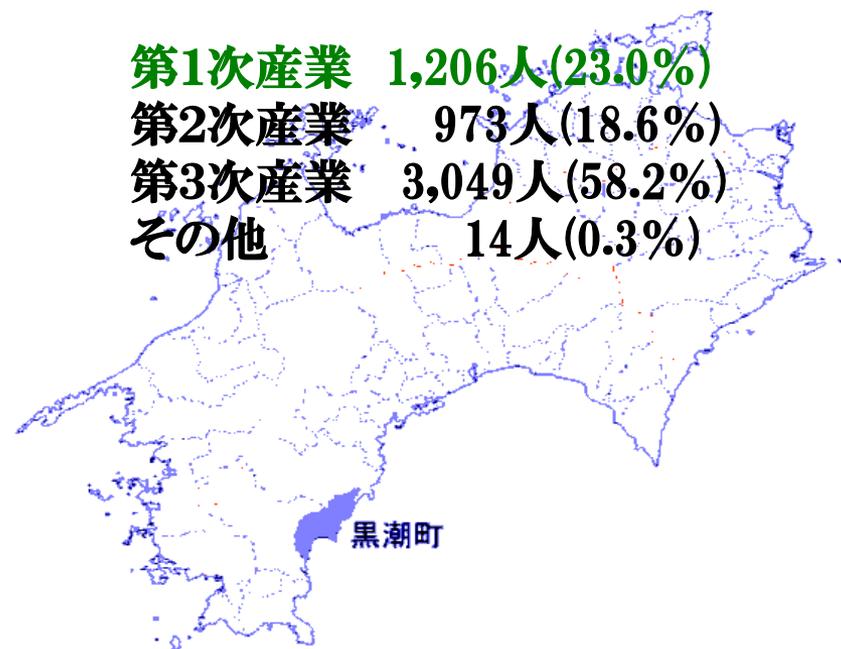
- 15歳未満の年少人口 977人(9.31%)、65歳以上の高齢人口 4,779人(45.54%)

(2021.12月 住民基本台帳)



- 就業者数 5,242人 (H27年 国勢調査)

第1次産業 1,206人(23.0%)
第2次産業 973人(18.6%)
第3次産業 3,049人(58.2%)
その他 14人(0.3%)



私たちの町には美術館がありません。美しい砂浜が美術館です。



高知県のカツオの約63%が黒潮町で水揚げされる



1994年には国際ホエールウォッチングも開催される。



百年の内、99.999%は海の恵みあふれる町です。

2011.3.11ショック！ 被災地の様子を目の当たりにして



気仙沼市松崎片浜地区
2011/3/18

その一年後

2012.3.31ショック！

最大震度7、

最大津波高34.4m、

高知県には最短2分 で津波が到達する。

町消えてしまう

南海トラフ巨大津波想定

平地逃げ場ない

高知・黒潮町幹部、緊急会議

南海トラフ沿いの地震発生後、高知県の黒潮町は、津波被害が最も深刻になると想定されている。町幹部は、緊急会議を開き、町民の避難誘導や、町民の安全確保に努める方針を示した。

町幹部は、町民の避難誘導や、町民の安全確保に努める方針を示した。町民の避難誘導や、町民の安全確保に努める方針を示した。



「巨大津波」に県内困惑



南海地震で最悪の場合、全国で最大となる34.4mの津波が押し寄せるとされた黒潮町の沿岸部。住民は、津波の被害に備えるべく、避難訓練や、町民の安全確保に努める方針を示した。

「あくまで最悪数値」知事
尾崎 知事「あくまで最悪数値」

「町の存続すら危ぶまれるような結果だ」。34・4mの最大津波高が推計された幡多郡黒潮町。この日の午後、町幹部で組織する「南海地震対策推進本部会議」で、大西勝也町長は厳しい口調で切り出した。



「東日」教訓最大級を提示

「東日」教訓最大級を提示

佐賀中学校浸水予測図



津波浸水深 16.29m

標高(T.P.m) 4.50m

さて・・・

何かからやりましょうか。

対策ではなく

思想から入る防災

黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方

あきらめない。

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。



最大震度7、最大津波高34mの町で、犠牲者ゼロをめざす 23の指針

(ハード事業)

防災文明の整備



バウンス



(ソフト事業)

防災文化の創造



防災思想

あきらめないために・・・

町は何をしなければいけないか、

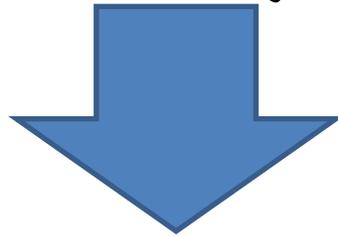
地域は何をしなければいけないか、

住民は何をしなければいけないか、

それを、具体的(施策)に落とし込んでいく。

具体化

推進エンジンの確保



○理論と計画を目に見える形で示すことができているので、住民からも共感を得られる。

地域担当制の重要性

○防災セクションとそれ以外のセクションの職員の意識とレベルが、限りなく縮小されているので、いざという時に組織の強さが発揮されやすい。

地域担当制の組織図



- 拳ノ川分団 8地区
- 伊与喜分団 6地区
- 鈴分団 1地区
- 佐賀分団 12地区
- 伊田分団 3地区
- 有井川分団 1地区
- 上川口分団 4地区
- 蟪川分団 1地区
- 鞭分団 4地区
- 早咲分団 7地区
- 入野分団 6地区
- 田の口分団 6地区
- 田野浦分団 1地区
- 出口分団 1地区



地域担当職員と住民によるワークショップ 地域担当職員と住民による避難道の点検



新想定直後の防災職員地域担当制による具体的な活動

2012年 5月～7月

各担当地域ごとの職員打ち合せ
地域担当職員研修会(第1回)

区長・消防団長との協議会

町内61集落WS
避難所・避難路の調査

8月

総合防災訓練における自主防災組織の訓練企画
地域担当職員研修(第2回)

9月～10月

防災地区別懇談会(14会場)
避難タワー建設
地元協議会(7会場)

※156箇所・4,634人参加(訓練&ワークショップ)

・黒潮町全集落(61)の防災ワークショップ
(避難所・避難道・避難タワー・危険箇所の確認)
避難路:295箇所 避難広場:168箇所

・防災地域担当職員研修会の実施(全職員)

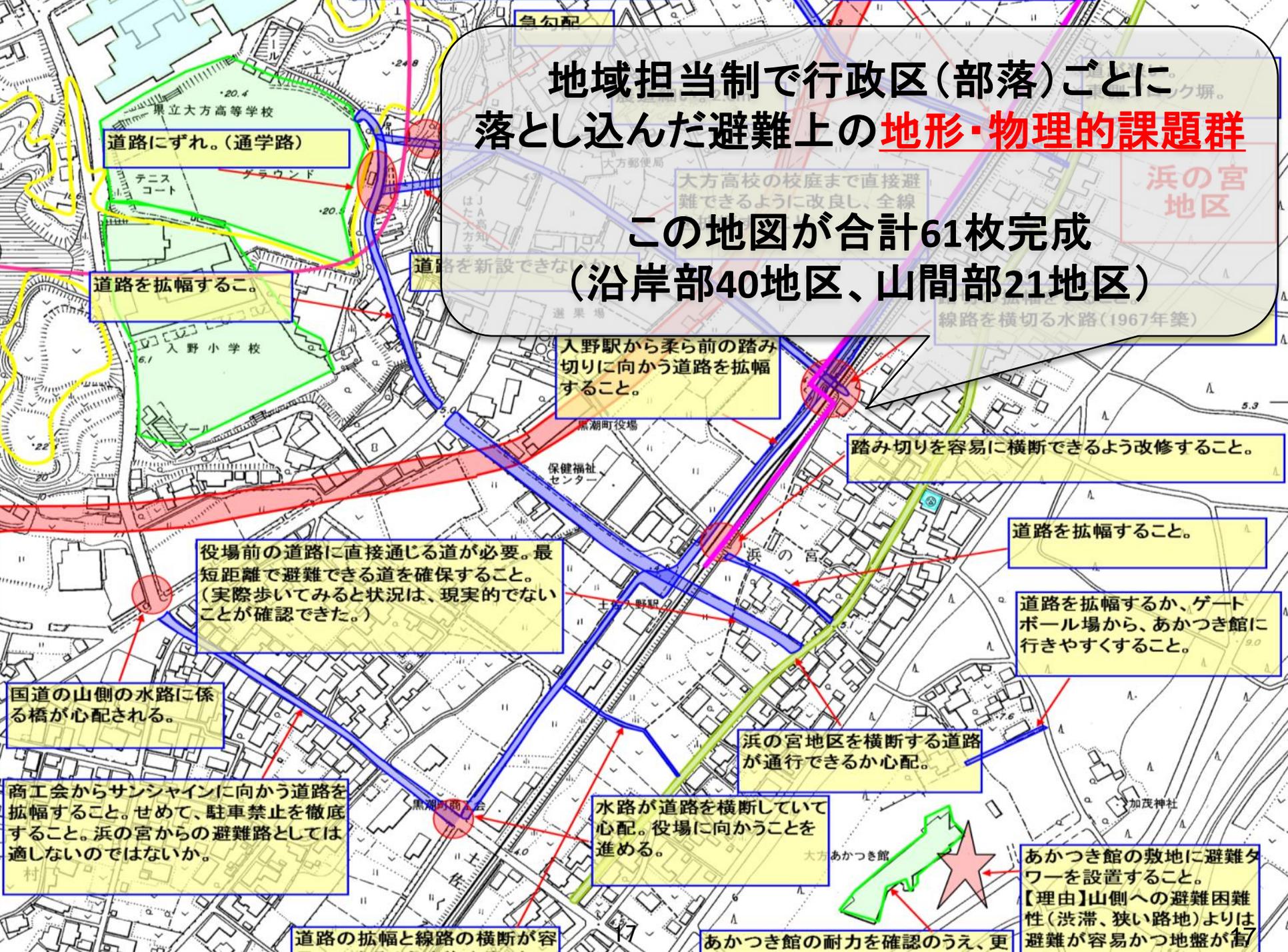
・総合防災訓練における町内自主防災組織の訓練企画・実施
(9月2日訓練参加者:4,073人)

※全住民の31.6%

・中央防災会議 津波高・浸水域(第2次報告)及び被害想定(第1次報告)の地区別懇談会(14会場)

地域担当制で行政区(部落)ごとに 落とし込んだ避難上の地形・物理的課題群

この地図が合計61枚完成 (沿岸部40地区、山間部21地区)



道路にずれ。(通学路)

道路を拡幅すること。

役場前の道路に直接通じる道が必要。最短距離で避難できる道を確保すること。(実際歩いてみると状況は、現実的でないことが確認できた。)

国道の山側の水路に係る橋が心配される。

商工会からサンシャインに向かう道路を拡幅すること。せめて、駐車禁止を徹底すること。浜の宮からの避難路としては適しないのではないかと。

道路の拡幅と線路の横断が

急勾配

入野駅から柔ら前の踏み切りに向かう道路を拡幅すること。

踏み切りを容易に横断できるように改修すること。

道路を拡幅すること。

道路を拡幅するか、ゲートボール場から、あかつき館に行きやすくすること。

浜の宮地区を横断する道路が通行できるか心配。

水路が道路を横断していて心配。役場に向かうことを進める。

あかつき館の敷地に避難タワーを設置すること。
【理由】山側への避難困難性(渋滞、狭い路地)よりは避難が容易かつ地盤が高

あかつき館の耐力を確認のうえ、更

浜の宮地区

大方高校の校庭まで直接避難できるように改良し、全線

線路を横切る水路(1967年築)

あかつき館

加茂神社

黒潮町役場

保健福祉センター

入野駅

黒潮町商工会

佐

7

東立大方高等学校

テニスコート

入野小学校

大方郵便局

運動場

黒潮町役場

入野駅

黒潮町商工会

佐

7

テニスコート

入野小学校

大方郵便局

運動場

黒潮町役場

入野駅

黒潮町商工会

佐

7

テニスコート

入野小学校

大方郵便局

運動場

黒潮町役場

入野駅

黒潮町商工会

佐

7

テニスコート

入野小学校

大方郵便局

運動場

黒潮町役場

入野駅

黒潮町商工会

佐

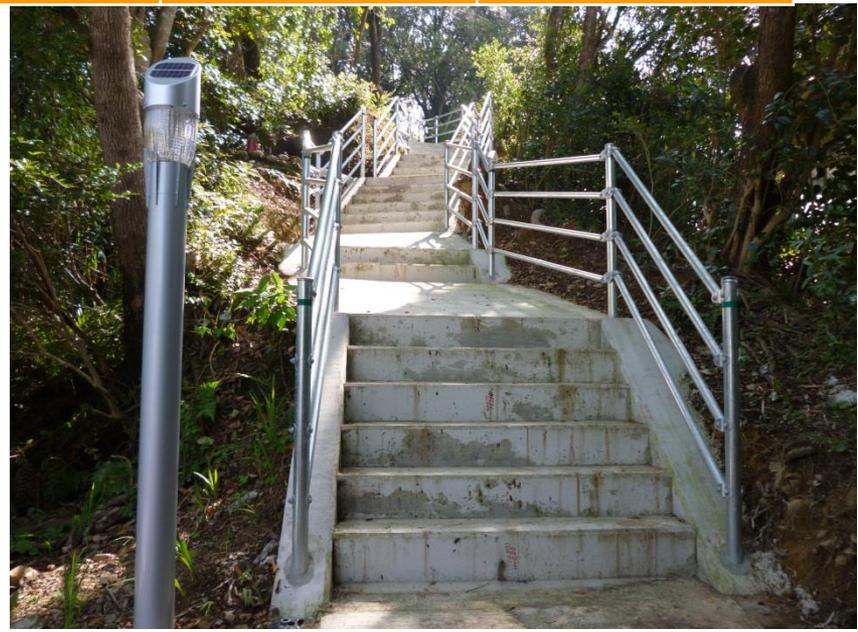
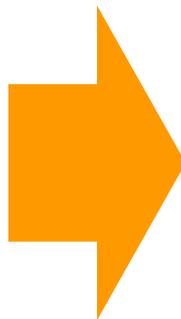
7

【避難道整備状況と計画】

事業主体	～H28年度完成	H29年度完成	H30年度完成	R元年度以降	合計
黒潮町	178	15	12	8	213
高知県	0	0	4	0	4
国交省	18	0	0	0	18
合計	196	15	16	8	235

【防災倉庫整備状況と計画】

年度	～H28年度	H29年度	H30年度	R元年度計画	合計
整備数	96	7	6	10	119





横浜地区津波避難タワー

事業費:96,927千円
(収容人数:130人)

避難フロアー

1F:11.0m

2F:14.0m



町地区津波避難タワー

事業費:139,477千円
(収容人数:120人)

避難フロアー:13.0m



浜の宮地区津波避難タワー

事業費:90,833千円
(収容人数:100人)

避難フロアー:9.0m



早咲地区津波避難タワー

事業費:152,173千円
(収容人数:140人)

避難フロアー:14.0m



万行地区津波避難タワー

事業費:204,340千円
(収容人数:300人)

避難フロアー:14.0m

※旧タワー

事業費:29,658千円



佐賀地区津波避難タワー

事業費:585,941千円
(収容人数:230人)

避難フロアー:22.0m

旧万行地区タワー

**最悪想定犠牲者2,300人、
その内2,100人(91.3%)は津波犠牲者**

犠牲者ゼロ発信に欠かせないプロセス



**津波から逃げなければ100%死ぬ。
住民は、津波から逃げられるのか？**

世帯別津波避難カルテの作成

黒潮町

拳ノ川分団	8地区	51班
伊与木分団	6地区	33班
鈴分団	1地区	7班
佐賀分団	12地区	111班
伊田分団	3地区	16班
有井川分団	1地区	11班
上川口分団	4地区	18班
蜷川分団	1地区	11班
鞭分団	4地区	27班
早咲分団	7地区	34班
入野分団	6地区	75班
田の口分団	6地区	32班
田野浦分団	1地区	31班
出口分団	1地区	6班

14分団

61地区

463班

浸水予想40地区中 約3791世帯
班ごととニワーワークショップを開催
世帯ごと(戸別)の避難カルテを収集中

283班

世帯別津波避難行動記入シート

役場記入欄

地域名	班	世帯NO	カルテ年度

太枠内の設問に記入をお願いします。

■ご家族の情報を記入してください。

番号	お名前 (○印:代表者)	性別	年齢	ご自分で避難 ができますか	(自力避難できない場合) 家族の力で避難可能ですか
1	○		歳	できる・できない	できる・できない
2			歳	できる・できない	できる・できない
3			歳	できる・できない	できる・できない
4			歳	できる・できない	できる・できない
5			歳	できる・できない	できる・できない
6			歳	できる・できない	できる・できない
7			歳	できる・できない	できる・できない
8			歳	できる・できない	できる・できない

家族構成

自力避難の可否

連絡先(複数)

■連絡先を記載してください。

第1連絡先 _____ ()

第2連絡先 _____ ()

第3連絡先 _____ ()

■津波避難の情報を記入してください。

番号	津波避難場所		避難訓練参加状況	
	第1候補	第2候補	いつ頃	避難にかかった時間
1				分程度
2				分程度
3				
4				
5				
6				
7				
8				

避難先(予備含む)と
到達所要時間

■現在考えられている津波避難の方法を記入してください。

番号	どのような方法で避難を考えていますか
1	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()
2	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()
3	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()
4	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()
5	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()
6	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()
7	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()
8	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他()

避難方法(徒歩・車・自転車等)

■最寄りの「防災となり組」
大規模災害が発生した場合
このようとなり・近所の
あなたの「防災となり組」

防災となり組の氏名
と自宅との距離

「防災となり組」① _____ さん(自宅から _____ 程度)

「防災となり組」② _____ さん(自宅から _____ 程度)

「防災となり組」③ _____ さん(自宅から _____ 程度)

■ご自宅の情報を記入してください。

ご自宅	築年数又は建築年	耐震補強工事	
	築 _____ 年 昭和・平成 _____ 年建築	実施済み・実施していない	実施済み・実施していない

自宅の耐震性

■家具転倒防止の実施状況を記入してください。

ご自宅	固定済み()
-----	---------

家具転倒防止
対策の状況

■避難するうえで不安なこと等があれば記載してください。(自由記入)

避難上の課題

有資格者の有無
(医療、消防等)

■ご家族で現役またはOB、OGで医師、看護師、
児童福祉司、作業療法士、ヘルパー、警察、消防士などの有資格者がいらっしゃ
いましたら、その情報を記載してください。

個人情報提供
可能先の確認

■個人情報保護及び共有
世帯別津波避難行動調査で収集した個人情報は防災の
ために活用させていただきます。また、この情報は役場内関係部署
及び下記の関係機関に共有し、防災計画等に反映していきたいと考
えています。情報共有してもらいたくない関係機関がありましたら、該
当欄に「×」印をお願いします。

役場	警察署	消防署	区長	民生委員	消防団	社会福祉協議会

ワークショップの様子



戸別避難カルテで見えること

黒潮町の全人口 約12,300人

津波リスクない地域 約3,200人

津波リスクのある地域 人口 約9,100人

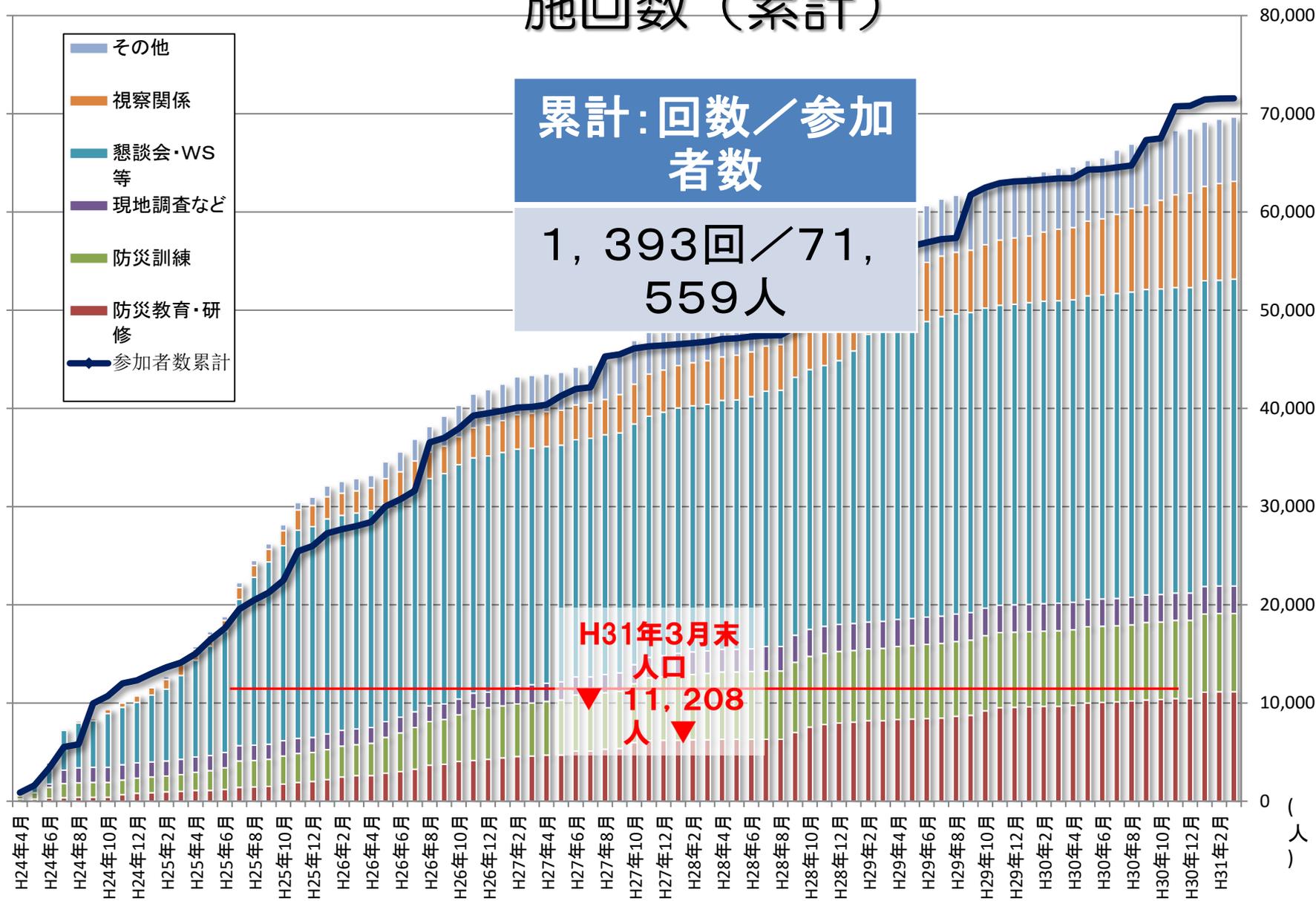
自力での避難
困難
753人

家族支援
でも避難困難
153人

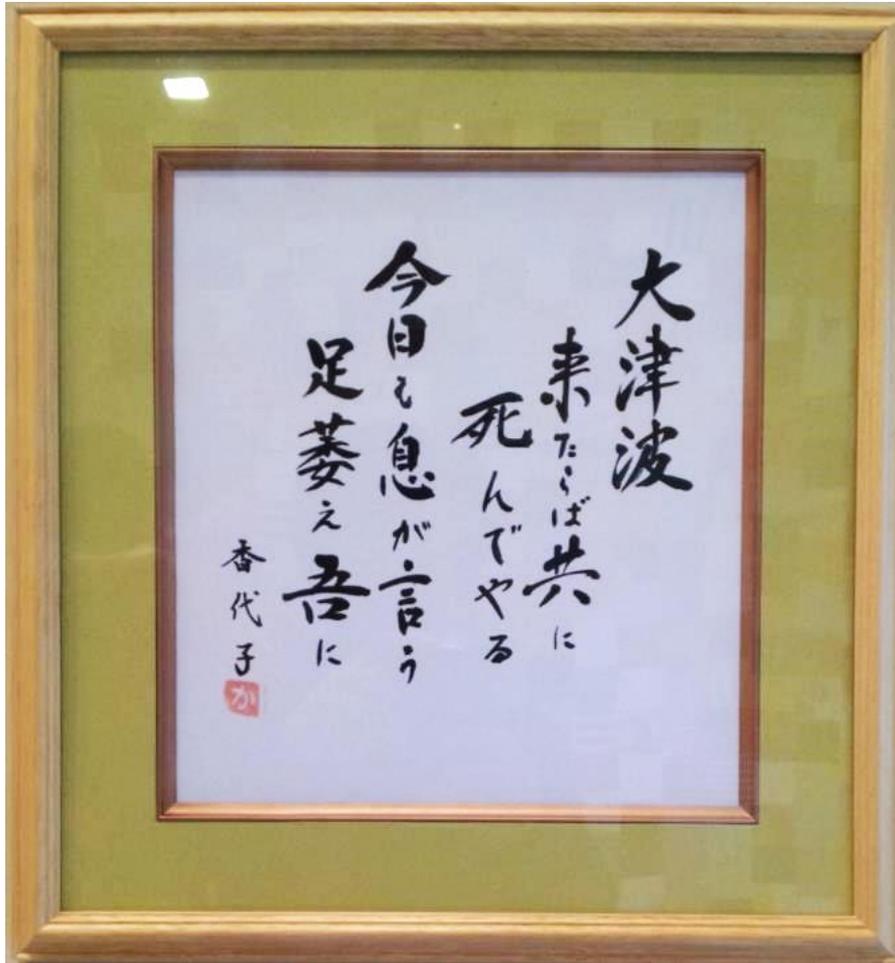
カルテ作成対象世帯:3,791
世帯(回収率:100%)

ワークショップ参加率:63.33%

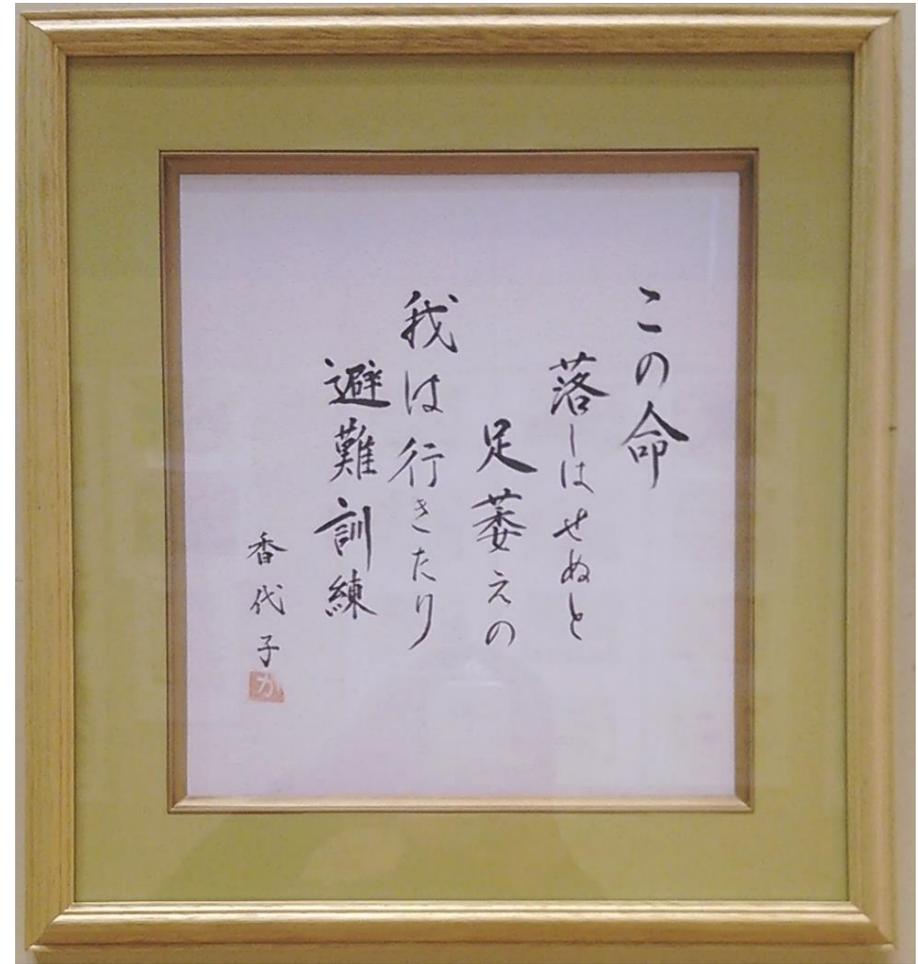
防災活動への参加人数と活動内容別の実施回数（累計）



変われることの重要性



「大津波」 2012年



「避難訓練」 2014年

しかし・・・

行政主体としては、限界に近いコミュニケーションボリュームと言われるが、悉皆性（しっかいせい）から言えば、町民一人が、年に1回のWSに参加した程度のレベルである。

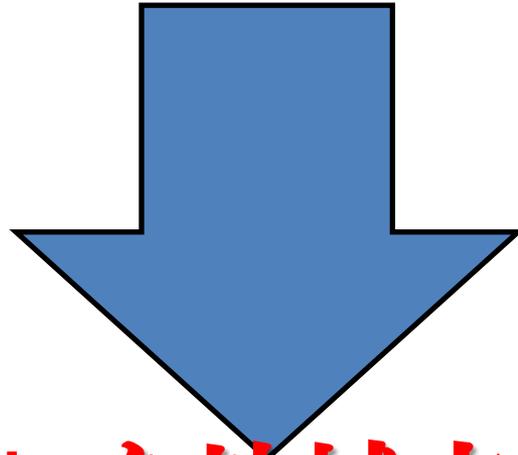
災害で命を落とさない、「災害に強いまちづくり」を進めるためにはどうすればいいのか。

■防災の日常化へ向けたシフトチェンジ



住民一人一人が防災に対する意識を高め、
自らの命と生活を守れるよう、行政が
リードしてきた構造を段階的にシフトし
ていく ⇒ 防災を地域文化へと育む

それでは・・・
シフトチェンジを、
どのように達成するか



**「防災」を地域文化とする
具体的な取り組みが必要**

防災文化の創造

キーワードは、
総力戦！

—総力戦の構図—

推進エンジンの確保



黒潮町防災教育プログラム

+

地区防災計画制度の活用

+

生業からの参画を促す

+

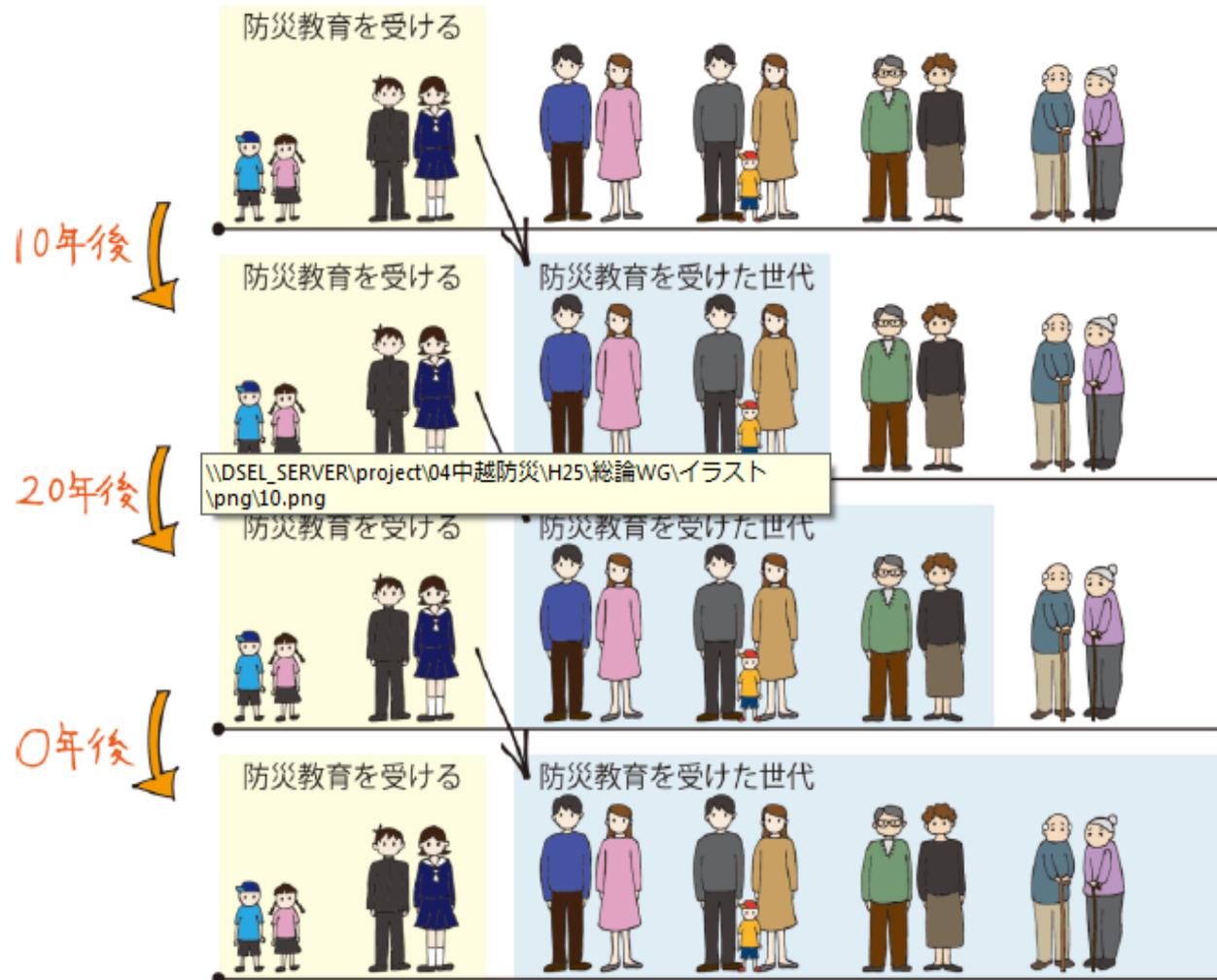
受援力の強化

まず、基本となるのは・・・ 防災教育プログラム

黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方
「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」の筆頭項目

「教育現場では、黒潮町津波防災教育プログラム」

よりも重要なことは、一時のブームで終わることなく、黒潮町の教職員全員が、
毎年必ず何らかの形で防災教育に関する実践を継続することです。



“文化”化

ただ・・・

学校だけにお任せすれば済むような、虫の
良い話ではない。

+

地区防災計画制度の活用

(我がこととして感じられる手づくりの防災計画)

東日本大震災で思い知らされたこと・・・

- 地域コミュニティが災害に強くなければ、また、地域コミュニティが防災に取り組まなければ、**自らの命**を守ること、**家族の命**を守ること、**自らの地域**を守ることができない。

「防災・減災」に向き合う発想の転換が必要

「・・・が、やらなければならない防災」



「・・・で、なけばできない防災」

**地域の特性を生かした、
「我がこととして感じられる
手づくりの防災計画」
が必要である。**

—我がこととして感じられる手づくりの防災計画—
第1回 黒潮町地区防災計画シンポジウム

運動会の防災競技と引渡し訓練
発表 宗一郎

黒潮町地区防災計画
シンポジウム
第1回
2014年11月15日
黒潮町民会館

関係者



町地区自主防災会の報告事例



+

生業からの参画

(防災・減災の取り組みを、地域の総力戦へ持ち込む)

大工さんを本気にする・・・

- 町内登録工務店の耐震教室
- 耐震診断修了者対象の個別相談会
- 耐震事業個別訪問
- 耐震改修技術学校

(町内認定業者数の推移)

- 診断:3(H26年度)→10(R元.8)
- 設計:2(H26年度)→6(R元.8)
- 工務店:10(H26年度)→37(R元.8)



地域防災力強化のイメージ

黒潮町地域防災計画



関連

関連

関連

地区防災計画

防災教育プログラム

Aさんの
個別計画

避難行動要支援者台帳

Bさんの
個別計画

Cさんの
個別計画



a
小学校

b
小学校

c
中学校



避難訓練

防災教育

地域の実情にあった
実践的な防災訓練の実施

防災訓練の参加者数は、住民の防災意識のバロメーター

世界津波の日(2016.11.5)黒潮町夜間津波避難訓練

4,038人(34.5%)の住民が参加



伊与喜小学校

避難所運営マニュアル



福祉避難所開設・運営訓練(誠心園)



防災意識の検証

総合防災訓練参加者数の推移

年度	参加者数(人)	参加率	備考
H24	4,073	31.6%	
H25	中止	—	雷注意報
H26	4,444	35.3%	
H27	2,867	24.3%	雨天混じり
H28	中止	—	台風接近
	4,038	34.5%	夜間避難訓練
H29	4,298	37.4%	4,298/11,484
H30	3,011	26.8%	夜間避難訓練

目標：50%→70% = 文化

ネガティブな情報を

ポジティブな発想へ



34mの津波を逆手に「防災缶詰」



「世界津波の日」 高校生サミット in 黒潮



世界一津波と
向き合う黒潮町
若い力で話しをしよう



海外29カ国247人 国内36校110人 の高校生が参加

2016
11/25金・26土

県立土佐南西大規模公園 体育館
高知県幡多郡黒潮町入野388

世界に発信する

啓発活動の一環として、初めての高校生サミットを黒潮町で開催します。
約24カ国、及び国内の高校生が参加し、津波防災等について討議・発表を行います。
多くの国にとって共通の課題となっている地震津波の脅威を発信し、将来、地震津波の影響を最小化リーダーを育成していくためのサミットです。

参加者
海外招聘者220名・国内招聘者130名・関係者150名

プログラム

25日(金) 16:30～

歓迎レセプション

26日(土) 9:00～

被災地からの報告・プレゼンテーション
分科会・フィールドワーク
交流ランチ・記念植樹・記念撮影
文科会報告・宣言採択・フェアウェルパーティー



世界津波の日

津波の脅威と対策への国際的な意識向上を目的に、145カ国が共同提案を行い、2015年12月、11月5日を「世界津波の日」に制定しました。

『世界津波の日』
高校生サミットin黒潮



・・・黒潮宣言・・・

○私たちは学びます

○私たちは行動します

○私たちは創ります

○・・・自然の恵みを享受し、時に災害をもたらし自然の二面性を理解しながら、その脅威に臆することなく、自然を愛し、自然と共に生きていきます。

※人と自然の付き合い方を考える。 SDGs

くろしお レジ旅_(レジリエンスツアー) のススメ

自然体験型の観光
(特に修学旅行)では、
自然の「**いいとこどり**」
だけしていませんか。

砂浜美術館
SEASIDE GALLERY



砂浜美術館は、高知県黒潮町の豊かな自然と、その自然と上手につきあいながら暮らす人びとの営み、そんな“ありのままの風景”を「作品」としている、建物のない美術館です。

人と自然とのつきあい方を学ぶ
防災学習ノート@黒潮町

企画・編集・デザイン
NPO砂浜美術館
〒789-1911高知県黒潮郡黒潮町浮輪3573-5
<http://sunabi.com>
nitari@sunabi.com

協力
黒潮町



黒潮町「防災ガイド」軌道に

住民 避難タワーなど案内



【幡多】防災活動を観光資源に。幡多郡黒潮町佐賀の浜町地区で、住民有志による「防災ガイド」が軌道に乗り始めた。修学旅行生らを国内最大級の津波避難タワーに案内したり、地域の取り組みを紹介したり。収益は備蓄品購入に充てる方針で「防災が収入を生み、より防災を充実させる」新たな循環となりそうだ。

収益で備蓄品購入 好循環

ガイド組織は昨年1月に発足した「防災かがりがま土の会」。必要以上に世話焼きという意味の方言「かがりがましい」と防災士を合わせており、きっかけは2017年3月、同地区に完成したタワーだった。

同町は南海トラフ地震で最大津波高34mが想定され、タワーの高さも国内最大級の25m。完成直後から県内外の自治体職員らが次々と視察に訪れ、約千人に達する年も、対応していた町職員の手が足りなくなり、や

がてタワーを管理している同地区住民が町の依頼を受け、案内役を務めるようになった。

町情報防災課や町観光ネットワークなどでつくられた「防災ツーリズム検討会」は、このにきわいに目を付け、案内そのものの旅行商品化を企画。ガイド役を地域に打診し、河内番地区長(70)は「お金になるなら、タワーに置く備蓄品が充実できると受け入れた。

ガイド活動は、国がコミニティごとに自主的な策定を勧めているで、防災について学んだ。10月以降にガイド収入が増え、Tシャツ代がやっと返せた」と河内さん。自由に使えるお金があれば、タワーに缶詰以外の食料も備蓄できる。避難訓練のために備蓄を見た(消費した分を買戻す)、「消費した分を買戻す」が、第5波が落ち着いた10月は県内の4小中学校が修学旅行の一環で訪れた。11月にも神奈

修学旅行生に町内の避難場所や避難道を説明する防災かがりがま土の会メンバー(黒潮町佐賀の津波避難タワー)

(河本真澄)

ご清聴ありがとうございました。

