

減災対策推進特別委員会行政視察概要

1 視察月日 令和6年10月30日（水）～10月31日（木）

2 視察先及び視察事項

（1）高知県中土佐町

中土佐町における事前復興の取組について

（2）高知県

高知県事前復興まちづくり計画について

3 視察委員

委員 大山 しょうじ

同 くしだ 久子

視察概要

1 視察先

高知県中土佐町

2 視察月日

10月30日（水）

3 対応者（役職名）

総務課危機管理室長 （受入れ挨拶及び説明）

総務課係長 （説明）

総務課危機管理室主査 （説明）

4 視察内容

（1）中土佐町における事前復興の取組について

ア 高台移転

町の中心市街地である久礼地区が津波浸水想定区域とされたため、区域内にあった町役場庁舎、消防署及び保育所の3施設を高台に移転した。移転先は久礼地区の中心地から200メートル山手寄りの高台で、主要避難所となる久礼小学校及び久礼中学校に隣接している。3施設の移転により、地震・津波発生時の防災拠点施設が1か所に集約され、被災後の迅速な災害対応や復興に向けた取組が可能となった。

当初、議会においては、元の場所でビルなどの高く堅牢な建物への建て替えか、山側への高台移転かの議論がされた。平成22年度の計画策定後の住民説明では、役所は住民を見捨てて逃げるのかというような厳しい意見もあった。その後、平成23年の東日本大震災の被害もあり、住民の意見や意識も変わってきた。

新市庁舎は令和3年1月に完成、2月の新庁舎落成式典において防災・産業・観光が連携した取組を行っていく防災テーマパーク宣言を行った。正面玄関は南海トラフ地震での津波最大浸水想定である22メートルの津波浸水高以上に設置し、自家用の給油所も整備されている。

イ 避難タワー

町内人口の約8割が津波浸水予想区域内に居住しているため、沿岸部の高台のない住宅密集地には2基の避難タワーが建設されてい

る。2つのタワーは中土佐町久礼を舞台にした漫画で映画化もされている土佐の一本釣りの登場人物にちなんで、純平・八千代と名づけられている。

第1号タワーの純平は鉄骨造3階建、収容人数は400人である。2階、3階には備蓄倉庫があり、機械室内には雨水貯留装置も設置されている。倉庫内には非常食や毛布など災害時に必要な物資も備蓄しており、津波が引いて避難所に行くまでの一定期間を過ごす施設としての機能も持ち合わせている。非常時には誰でも倉庫の鍵が開けられるように、震度5以上の揺れを感知すると、2階の鍵箱の鍵が開き、津波襲来時には避難者自らが中に入っている各室の鍵が取り出せる仕組みになっている。非常食については町役場の職員が実際に食べて味なども確認したものを置いている。毛布は圧縮して省スペースで保管できるように工夫されている。さらに屋上には太陽光パネル、3階機械室内にバッテリーを設置し、タワー内のコンセントと照明の電力は賄える仕組みになっている。

第2号タワーの八千代もほぼ同様の規模、造りとなっている。八千代タワーのある久礼港に近接する地区は浸水し始めるまでの時間が特に早いとされている。

両タワーとも高台のない沿岸部の地域住民はもとより、観光客の避難場所になるとともに、太平洋の展望を楽しむ観光スポットとしても地域の景観と調和したデザインとなっており、常時開放され親しまれる場所となっている。

ウ 自主防災訓練

町内には66の自主防災組織がつくられている。組織はあるものの実際の活動等については温度差があるため、令和6年10月27日には一斉訓練を開催した。逃げる訓練も大切だが、自助の力をつけることも重要である。

エ 質疑概要

Q 移転にかかった事業費はどのくらいだったのか。

A 事業費は3施設・接続路（道路）を含めて63億円である。内訳は国・県から2億6000万円、起債55億円、基金3億1000万円、残りは一般財源からの支出となる。

Q 自主防災組織活動助成金の活用はどのくらいか。

A 助成金の活用で備蓄の充実や訓練・学習を推進しているが、実際に活用している組織は半分以下で、組織の意識の向上も課題と

なっている。特に浸水地域にある組織とそれ以外の地域とでは意識の差が大きいと思われる。

(2) 委員所見

中土佐町は土佐湾に面し、カツオの一本釣りで知られるカツオ漁が盛んに行われ、海の恵みで発展してきた町である。平成23年には、久礼の港と漁師町としての景観が、漁師町では初めてとなる国の重要文化的景観区域に選定された。しかし、それは自然との戦いの歴史でもあり、津波などの自然災害を軽減させるために防災を日常生活に取り入れることに取り組んでいる。防災・産業・観光が連携した取組を行っていく防災テーマパーク宣言を行い、日頃の生活の中で楽しく自然と防災に親しめることを目標としているものである。この町長の方針のもと、公共施設の高台移転や避難タワーの建設、76本の避難路の整備などのハード面の取組は、住民や議会との話し合いも含めて時間をかけながら着実に進めてきた印象を受けた。

今後の課題はやはり住民の方たちの意識の醸成ということになる。最近では、いくつかの自然災害の現状を目の当たりにするにつれ、市民の方たちも自助ということを意識することが増えてきたように思う。それでも、いざ防災訓練などの実施や参加については、どこの自治体も各地域の取組状況に温度差があると感じているのは同じだと感じた。



(会議室にて説明聴取及び質疑)



(津波避難タワー前にて)

視察概要

1 視察先
高知県

2 視察月日
10月31日（木）

3 対応者（役職名）
危機管理部南海トラフ地震対策課事前復興室長（説明）

4 視察内容

（1）高知県事前復興まちづくり計画について

ア 高知県の津波被害、沿岸地域の特性

高知県は太平洋に面した沿岸19市町村を抱え、2012年に内閣府から公表された土佐清水市や黒潮町における南海トラフ地震で想定される津波の高さは、全国最大の約34メートルとされている。

また、海岸線への津波到達時間も室戸市や東洋町では約3分と想定されている。人口の約54%が津波浸水想定区域の中で暮らしている。

イ 南海トラフ地震対策のこれまでの経緯

高知県では、2008年の3月に高知県南海トラフ地震による災害に強い地域社会づくり条例が策定された。

2009年2月に被害の軽減や地震発生後の応急対策、速やかな復旧・復興に向けた事前準備など、県や市町村、事業者、県民それぞれの立場で実施すべき南海トラフ地震対策行動計画を策定した。

2011年3月の東日本大震災を契機に、対策の抜本強化と加速化を図るため計画を見直し、2013年6月に第2期南海トラフ地震対策行動計画が策定された。

その後、おおむね3～4年ごとに計画の改定、強化を行い、現在は2022年に策定された第5期計画を進めている。

ウ 第5期南海トラフ地震対策行動計画のポイント

これまでの南海トラフ地震対策行動計画を土台として、命を守る対策に引き続き最優先で取り組みながら、助かった命をつなぐ対策を着実に実行し、さらには生活を立ち上げる対策を充実させ幅広く展開するとしている。

生活を立ち上げる対策は、早期の復旧・復興に向けた取組の強化、事前復興の取組である。

これまでの対策による減災効果に加え、現在進めている第5期行動計画の減災目標が達成されると、平成25年に想定死者数が約4万2000人とされていたが、第5期の減災目標では90%減の約4300人となる。

エ 早期の復旧・復興の重要性

東日本大震災の教訓として職員の被災も想定される中で、応急復旧対応や被災者支援などの膨大な業務に追われ、復興計画の策定に長期間を要する。復興計画の策定に時間を要すると、復興事業の着手が遅れ、住民や企業は疲弊し、再建する意欲を失ってしまい、地域の活力が低下し、人口減少を招くおそれがあると危惧している。

高知県では、東日本大震災の被災市町村へのアンケート結果を踏まえ、行政に求められる対応として、災害に強い地域づくりを進めるため、従来の利用を見直す必要性や生活、産業・経済、都市基盤の再建の方向性を示す必要性を痛感し、復興を見据えた準備の必要性を強く打ち出している。

オ 高知県事前復興まちづくり計画策定指針

有識者や行政関係者らで構成された委員による3回の検討会の議論を経て指針が策定された。基本理念として、以下の5つの柱を掲げている。

- ・命を守る
- ・生活を再建する
- ・なりわいを再生する
- ・歴史・文化を継承する
- ・地域の課題等の解決につなげる

また、東日本大震災で被害のあった地域の復興事例から、沿岸市町村において地区ごとの事前復興まちづくり計画を検討する際の参考として、リアス式海岸、海岸段丘、平野部（背後に山地）、平野部などのパターン分けを行い検討している。

取組の手順では、ステップ1として、復興に関する事前準備や事前復興まちづくり計画案の策定など行政内部の検討を行い、ステップ1までの事前実施によって復興期間の約20%の短縮を目指している。ステップ2として、多様なメンバーによる検討や住民との合意形成など地域住民が参画することで、復興期間の約30%の短縮を目

指している。ステップ3として、事前移転への着手に移り、実施可能な事業から優先的に進めることで、復興期間の約40%の短縮を目指している。

カ 事前復興まちづくり計画策定に向けた沿岸市町村に対する高知県の支援

地域の実情を踏まえた事前復興まちづくり計画の策定の進め方の提案・助言を行っている。具体的には、市町村の課題分析・現状整理に係る相談対応、東日本大震災の復興事例の情報提供、計画策定に係る庁内の勉強会や協議への参加、住民との意見交換や勉強会への参加などの取組を行っている。

キ 質疑概要

Q 高知県庁の事前復興室という組織はいつできたのか。また、その経緯を教えてください。

A 高知県としても市町村への復興の補助金の補助制度を創設し、市町村に本格的に取り組んでもらうために、令和5年度から設置した。

Q 現時点で事前復興室として最優先の仕事は、各市町村の事前復興まちづくり計画の策定を進めることか。

A そのとおりである。各市町村に令和9年度末までに完成してもらおうということが目標となっている。

Q 沿岸19市町村の現在の着手状況はどうなっているか。

A 令和5年度時点で7市町が着手済みとなっている。令和6年度に着手予定が5市町あり、残り7市町村が令和7年度から取りかかる見込みである。

Q 能登半島地震を踏まえて、教訓や課題はあるか。

A 備蓄をもっと強化していかなければいけないことや住宅の倒壊家屋で亡くなられた方が多かったので、住宅の耐震化を改めて重点化していく必要がある。また、水道の耐震化に課題を感じる。

Q 高知県としては、現場を抱える各市町村に対してもう少し防災に関わる予算を確保していこう、工夫をしていこうという意向はあるか。

A 今回の事前復興まちづくりについても、県で3分の1を補助する制度を新しくつくっている。各自治体を後押しするためには一定の予算も必要だということで、必要に応じて予算計上するようにと知事からも指示があり、確保していく方向で進めている。

Q 事前復興まちづくりに関わる県の予算上の支援はどのように進めているのか？

A 事前復興まちづくりの補助制度については、令和9年度までの予算ということになっており、この事業が終了すれば補助も終わる。期限前に取り組まないと各市町村への補助もないこと、早く取り組めば県の補助の上乗せがあるという言い方をしている。

Q 現時点でどのくらいの予算を補助しているのか。

A 約3000万円である。3分の1が補助なので市町村では実際この3倍の予算で事業を行っている。

Q 県内での津波避難タワーの整備目標と実績がいずれも126基となっている。目標はどのような根拠に基づいて定めたのか。

A 津波避難の基本的な考え方として、まずは浸水区域外に逃げる、津波の来ない高台に逃げるというのを優先的に考えてもらっている。その時の状況で間に合わない場合には、補足的な避難先として、津波避難ビルの指定があるビルや高い建物がなければ津波避難タワーの建設というある意味最終手段という形になる。

高知市であればある程度街中なので高い建物があるが、高知市以外の沿岸部になると高い建物が少なく津波避難ビルだけでは間に合わないところがある。

高知県では住民の避難速度などを各地域で検討し、その中で避難が困難な地域については津波避難タワーの計画を立てた。それが全県下で126か所ということで、それを目標として計画にした。ただ、今後地域の高齢化が進んでいく中で、もっと近くに必要となってくるケースが出てくるかもしれない。地域の実情に応じて今後計画を追加する可能性はあると考えている。

(2) 委員所見

令和5年度に設置された高知県の事前復興室は、文字通り事前復興の取組や計画を進める部署であり、県の取組、そして県下市町村の取組事例等の話を体系的に伺うことができた。高知県は太平洋に面した沿岸19市町村を抱え、人口の約54%が津波浸水想定区域の中で暮らしている。南海トラフ地震の際に想定される津波の高さや到達時間の速さなどその被害の大きさを考えると自分事として考え、捉え、迅速に対策を進めていかなければならないという強い思いを感じた。

高知県でも2011年の東日本大震災以前から南海トラフ地震対策のための条例制定や行動計画の策定は行われていたが、東日本大震災を契

機にその対策も抜本的に強化、加速化された。同じような津波被害の高いリスクを抱える高知県としては、東日本大震災は衝撃的な出来事だったと思われ、説明時にも繰り返し東日本大震災の教訓が強調されていた。

東日本大震災の教訓の中でも、東日本大震災の被災市町村へのアンケート結果は、高知県に行政のゆるぎない考え方や住民の合意形成など、復興に向けての事前準備の必要性、重要性を強く認識させるもので、高知県の事前復興の取組を自分事としてかなり前進させることになったと感じる。当然本市も教訓にはしているが、改めて東日本大震災や能登半島地震等、被災自治体の取組や現場の声、経験を大事にして対策を進めていかなければならない。

令和9年度末を目標にした沿岸19市町村の事前復興まちづくり計画の策定について、市町村の様々な状況、事情により、内容や進捗は異なるが、今後、高知県がどのように個別に提案や助言等をして進めていくのか注目すると同時に、高知県並びに高知県内の市町村の取組や動きを参考にしつつ、本市でも事前復興の取組を進めていきたい。



(会議室にて説明聴取及び質疑)



(高知県議会にて)