

〇はじめに

「第2次高知県地震対策基礎調査」（平成16年3月高知県）によると、南海地震が発生した場合、本県では、死傷者約20,400人、全壊・半壊建物約167,600棟の甚大な被害が想定されている。特に、想定死者数については、約9,600名のうち、津波によるものが7割、揺れ（建物倒壊）によるものが2割、その他火災や崖崩れによるものとされている。（参考資料1：南海地震により高知県に想定される被害）

この南海地震から県民の命を守るには、県民自身による建物の耐震補強や津波からの避難行動など、県民による自助・共助の取り組みが重要であることから、本県では、「県民の命を守る」を最重点に、自助・共助を基軸とした南海地震対策を進めている。

こうした南海地震に備えるための県の基本的な考え方や当面の取り組みなどを、県民に分かりやすい形で示し、課題や目標を県民と共有しながら取り組むことが重要であると考へ、平成17年2月に「南海地震に備える基本的な方向」を作成し、今回、平成18年度の取り組みを踏まえながら、「南海地震に備える基本的な方向と当面の取り組み」を改定した。

今後も、県民、市町村、関係機関等のご意見などもいただきながら、引き続き、南海地震対策推進本部での検討を加えるとともに、さらには南海地震対策の体系化と計画的な推進への展開を視野に入れた内容に発展させていく。

1 災害の特性とその対応

土佐湾沖の南海トラフを震源とする南海地震は、100年から150年の間隔で発生すると言われており、政府の「地震調査委員会」は、2007年1月1日を基準日と算定して、今後30年以内に発生する確率を50%程度、50年以内では80~90%と公表した。

本県では、次の南海地震が発生すると、沿岸に近い地域では震度6強（軟弱地盤などでは震度7）から震度6弱、その他の地域でも震度5強の強い揺れが、約100秒間という非常に長い時間にわたって続くと想定されている。

また、早いところで3分、遅くとも30分以内には、本県の全沿岸域に津波が押し寄せ、その高さは、6~8メートル、ところによっては10メートルを超える非常に高い津波高が想定されている。

こうした南海地震による揺れと津波は、県内全域にわたって同時かつ多発の甚大な被害をもたらすとともに、県内外とのアクセスが寸断され、地域の孤立を招くと想定されている。

▽強い揺れと建物の耐震補強

地震の強い揺れは、耐震性の低い家屋の倒壊や火災の発生、さらには斜面崩壊等を引き起こし、これらによって人的被害を引き起こす。

このため、揺れから県民の命を守るには、何よりも建物の耐震補強や家具の転倒防止対策などを行うことで、建物内での死亡や負傷を避けることが重要である。

このことについて、中央防災会議は、「建物を耐震強化することにより、死者の数

は5分の1程度に大きく減少する」(平成15年4月17日東南海、南海地震等に関する専門調査会)としている。また「建築物の耐震化緊急対策方針」(平成17年9月)においては、全国的に取り組むべき「社会全体の国家的な緊急課題」とされるとともに、東南海・南海地震に関する「地震防災戦略」(同年3月)においては、今後10年間に死者数及び経済被害額を被害想定から半減させるという目標達成のための最も重要な課題とされ、緊急かつ最優先に取り組むべきものとして位置付けられている。

▽すぐに襲来する高い津波からの避難

南海地震の特徴である津波については、津波の強いエネルギー自体が家屋等に被害をもたらすとともに、人間に直接襲いかかることで、多くの人的被害を生じさせる。

このため、地震を感じたら、直ちに海浜及び低地から離れ、急いで安全な場所に避難する、津波からの避難行動が極めて重要である。このことについて、中央防災会議は、「住民の避難意識の高低により、死者数に2倍程度の差が想定される」(平成15年4月17日東南海、南海地震等に関する専門調査会)としており、また地震防災戦略においても強調されているとおり、津波から県民の命を守るには、何よりも県民自身の津波からの避難に対する意識と行動が欠かせない。

▽地域の孤立と「震災に強い人、地域」づくり

南海地震による揺れは県内全域にわたり、揺れの強い地域はもちろん、比較的揺れの弱い中山間地域においても、土砂災害等が多発し、それに伴うアクセスの寸断や情報通信の途絶により多数の孤立集落が発生することが懸念される。また、津波は県内全ての沿岸域に、甚大な被害を及ぼすと考えられる。

こうした県内全域にわたり同時に多発する大きな被害に対し、消防、警察等の公的救助機関や県及び市町村による、速やかな避難誘導や人命の救助等は事実上困難である。

このため、事前の家屋の耐震補強や家具の転倒防止対策など、自分の命は自分で守る備えや、県民自らの判断による避難、地域で支え合い、助け合っでの避難など、県民の自立した行動が求められる。

さらに、南海地震発生時には、県外とのアクセスや地域間のアクセスも寸断されることが想定されるだけでなく、東南海地震と同時に発生した場合には、その被害は関東から九州地方にかけての広範囲に及ぶと想定されている。こうした事態においては、外部からの救出や支援さえ困難となるため、各地域で支え合い、助け合いながら、一定期間、自立して地域の力で生き延びることのできる「震災に強い人、地域」が求められる。

その他、本県では、過去の南海地震で沈下や隆起といった大規模な地盤変動が繰り返し起こっている。例えば、高知市等では沈下による長期浸水を経験したように、次の南海地震でも地盤沈下が揺れや津波による被害をより深刻なものとし、人口や資産の集中

する都市部を中心に壊滅的な状況になることが想定される。

このため、今後は、地盤変動に伴う被害を想定するとともに、事前の対策と地震発生後の復旧・復興について検討しておくことが重要である。(参考資料2：南海地震による地震の変動の研究結果)

2 南海地震に備える基本的な方向

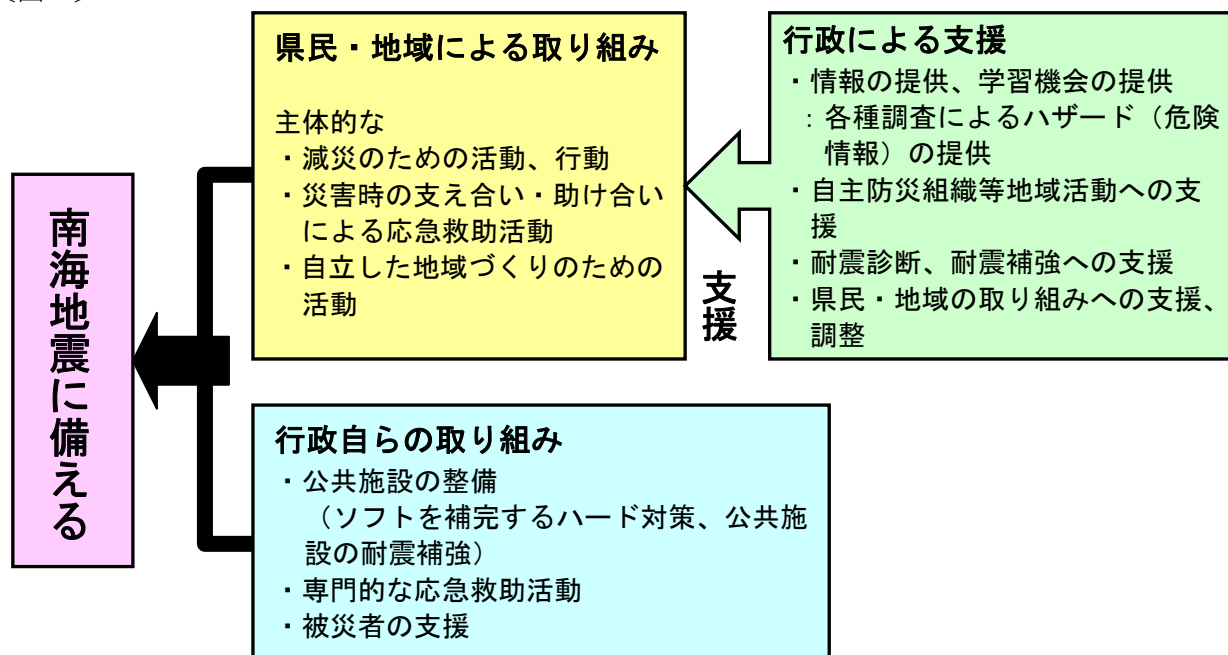
(1) 自助・共助を基軸とした南海地震対策

こうした南海地震による被害の特性を踏まえ、県民の人的被害を少なくするには、県民自身による建物の耐震補強や家具の転倒防止対策、県民自らの判断による津波からの迅速な避難など、自らの命は自らで守る「自助の取り組み」、さらには、各地域での支え合い・助け合いによる避難・救助活動や、外部からの支援を得ることができるまでの間、自立して地域の力で生き延びるなどの「共助の取り組み」が重要となる。

このため、本県においては、「自助・共助を基軸とした南海地震対策」を基本に取り組んでいく。

その際、図1のように、県民や地域による主体的な自助・共助の取り組みに対し、行政は積極的に支援するとともに、行政でなければ取り組むことのできない公共施設の整備をはじめ、専門的な応急救助活動や被災者への行政支援などについては、行政において取り組む。

[図1]



(2) 連携と役割分担による南海地震対策の推進

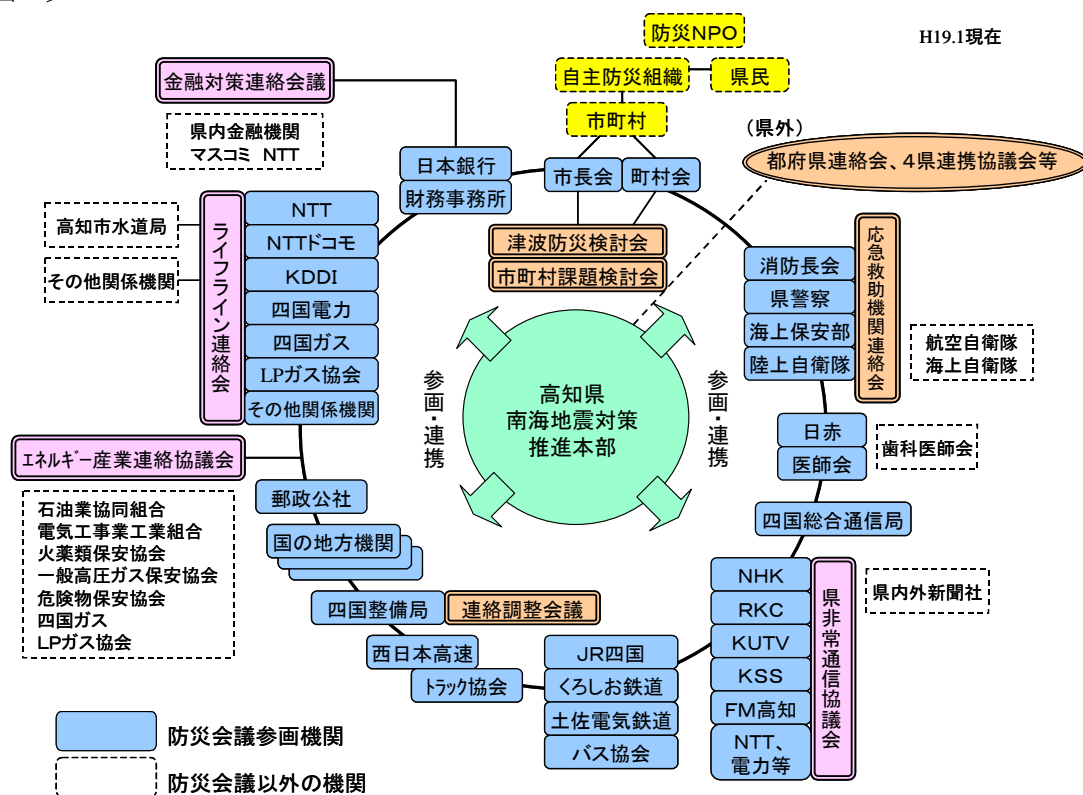
広範多岐にわたる南海地震対策を適切に進めて行くには、行政はもとより、県民、自

主防災組織、企業、NPO、防災関係機関など、様々な立場の方が、それぞれの役割を果たしながら、互いに連携し、総合的に取り組んでいくことも重要である。

地方を取り巻く財政状況は、極めて厳しい環境にあり、従来のような公共投資や様々な財政支援は望めない状況にある。こうした時こそ、県民の力を活かし、県民と行政が情報を共有しながら、力を結集して南海地震対策を進めて行かなければならない。

図2に示すように、関係者の尽力により、防災関係機関を中心に連携の輪が広がっており、県は、各機関の連携がさらに図られるよう、積極的に関与するなど、支援に努めていく（注：図2は、現在県が直接関与しているもののみを表記）。

〔図2〕



3 当面の取り組みと目標

(1) これまでの経過 (参考資料3：これまでの南海地震対策の概要)

本県における南海地震対策は、昭和58年度に須崎港津波防波堤建設事業に着手するとともに、平成4年度には昭和南海地震（M8.0規模）を想定した被害調査として「地震対策基礎調査」を行い、平成6年度に作成された地域防災計画（震災対策編）もM8クラスに対応するものとしてきた。

その後平成11年度に行った「高知県津波防災アセスメント調査」で専門家の意見を踏まえて、安政南海地震（M8.4規模）を想定して調査したことをきっかけに、平成15年5月改正の地域防災計画（震災対策編）からM8.4規模に対応するものとしている。

平成13年6月の中央防災会議への「東南海、南海地震等に関する専門調査会」の設置、同年9月の地震調査研究推進本部の地震調査委員会による「南海トラフの地震の長期評価」の発表、平成14年7月の「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の公布などの国の対応を受けて、平成15年度から「南海地震に備える」を本県の中期的な四つの重要課題のひとつに位置付けるとともに、組織体制を強化し、南海地震対策に向けて全庁的な取り組みを始めた。

(2) 当面の主な取り組み

① 県民、地域の取り組みへの支援

平成16年度に三重県、和歌山県、徳島県、高知県の4県が共同して実施した地震・津波県民意識調査（平成17年3月公表）では、県民の地震・津波に対する意識や防災対策の実施状況は、東海地震の対策に早くから取り組んでいる静岡県と比較した場合、相当に低く、また、4県の間でも最も低い傾向にあった。（参考資料4：4県共同地震・津波県民意識調査報告書の概要）

よって、県民への情報提供や啓発は今後も息の長い取り組みが必要であり、自助・共助を基軸とした南海地震対策をさらに進めていくため、行政は県民や地域に対する積極的な支援を行う。その具体的な対応として、次のとおり取り組む。

7) 県民への情報提供 （参考資料5：県民への情報提供）

県民や地域が主体的に減災のための活動や行動を取るためには、まずはこれまでの南海地震や次の南海地震の姿を正しく知ることが重要である。このため、県として実施してきた各種の調査結果については、すべて県民に情報を公開するとともに、様々な知見に基づく防災対策などを分かりやすい形で、整理して県民に提供するよう努めていく。

また、情報の提供に当たっては、様々な情報提供手段や県民の身近な場所での情報入手の機会拡大に努める。

1) 自主防災組織等地域活動への支援 （参考資料6：みんなで備える防災総合補助金）

南海地震による人的被害を少なくするには、自主防災組織を中心とした地域での取り組みが重要である。このため、平成15年度から「みんなで備える防災総合補助金」を活用して、自主防災組織の結成をはじめ、地域での防災訓練や資機材の整備等について、市町村とともに支援を行っている。今後も、震災に強い人・地域づくりをめざし、地域ニーズを踏まえた補助金の活用に努めていく。

また、自主防災組織のリーダー研修や4県（三重県、和歌山県、徳島県、高知県）の自主防災組織交流大会などを始め、各種の講演会や防災訓練の実施などを通じて、自主防災組織の活動を支援していく。

併せて、自主防災組織相互の連携や活動交流を促進するため、市町村ごとに自主

防災組織協議会の立ち上げを支援していく。

(注) 自主防災組織とは、

災害が発生したときに、被害を最小限にとどめ、または軽減するため、地域住民が初期消火、避難誘導、救護等の活動を行うために組織しているものをいう。町内会や自治会のような、地域の集まりであっても、その目的のひとつに「防災に関する取り組み」が含まれていれば、自主防災組織である。

ウ) 学校における防災教育の推進

学校における防災教育については、防災学習プログラムの作成や教材の開発と並行して、平成15～17年度で南海地震と津波に関する正しい知識と必要とされる行動を修得するため、津波の想定される沿岸部20市町村（平成18年3月20日現在）すべてにおいて防災教育モデル事業を実施してきた。

平成17年度は各学校で実態にあった防災教育の実施ができるよう、教職員の意識向上を図るための防災教育研修会を開催し、また全校種（保・幼・小・中・高、盲・聾・養護学校）用「防災学習プログラム」を作成配布した。平成18年度からは県内全学校で防災教育が実施できるよう、防災教育研修会（基礎知識、学習プログラム活用法など）の開催などに取り組んでおり、今後も市町村との連携を図りながら、全県的に展開していく。（※盲・聾・養護学校は、平成19年度から「特別支援学校」）

本県における防災教育の実施率(%)

	小学校	中学校	高等学校	盲聾養護学校	私立国立
平成15年度	90.2	77.7	73.2	76.9	68.8
平成17年度 <定時・通信制含む>	93.4	76	80.5 <69.5>	100	66.7

(注) 南海地震に備えるため、地震や津波に関する知識習得のための教育や避難訓練等を実施した学校の割合

イ) 災害時要援護者への支援

南海地震の発生時に、自ら避難することができない、あるいは、的確な情報が把握できない等の要援護者の地震対策に、平成16年度から取り組んでいる。

平成17年度には、障害者、高齢者等が入所または通所する社会福祉施設での地震対策として、事前の対策や地震発生後の対応などの指針となる「高知県社会福祉施設地震防災対策マニュアル」を作成した。

また、平成18年度には、在宅の要援護者の地震対策として、自主防災組織を中心とした地域で支え合う仕組みづくりを進めるため、市町村や自主防災組織で活用できる「災害時要援護者支援ネットワークづくりの手引き」を作成した。さらに、在宅で療養している難病患者等の地震対策として、発災後も、療養生活を継続できるよう、患者、家族及びケア提供者用の「在宅要医療者災害支援マニュアル」を作成した。

これらのマニュアル等も踏まえて、既にいくつかの地域や施設では、地震発生時に要援護者を支援するための取り組みが始まっている。

こうした取り組みを広げていくためには、個人情報取り扱いなど、解決すべき

課題は多いが、周囲の者が支援の重要性を認識し、個々の要援護者の特性にあった実践的な備えにつなげていくという目標に向けて、市町村や関係機関とも連携して、課題の解決を図りながら、支援の充実に努めていく。

カ) 津波からの緊急避難場所の確保

各地域では、津波避難計画や津波ハザードマップの整備などに取り組んでおり、想定される津波到達時間までに、避難が困難な地域が、次第に明らかになってきた。

津波からの避難は、近くの高台に逃げることを基本としており、地域の住民等が迅速に避難できるよう、地域の実情に応じて、各種の事業を活用しながら、避難路や避難場所などを整備しているが、高台など安全な避難場所がない地域では、津波から緊急避難できる場所を確保することが課題となる。

このため、平成18年度からは、市町村では、内閣府から示された「津波避難ビル等に係るガイドライン」などに基づき、津波避難ビルを指定するための作業に重点的に取り組むとともに、県では、津波避難ビルの外付階段や自動解錠装置などの整備の支援を行っている。

しかしながら、高台や既存のビルなど津波から逃げる場所がない地域もあることから、今後は、こうした地域においても、地域の津波避難計画を踏まえて、個別具体的に避難対策を検討していく。

カ) 木造住宅の耐震診断・改修への支援（参考資料7：木造住宅の耐震診断・改修に関する助成制度）

平成15年住宅・土地統計調査によれば、県内の住宅約30万戸のうち、昭和56年以前の旧耐震基準で建築された木造住宅は、約12万戸あり、これらの耐震補強を実施することが大きな課題である。

このため、国の制度を活用し、平成15年度からは、市町村を通じて耐震診断の支援を、また、平成17年度からは、市町村が実施する耐震改修助成への支援を行っている。

しかしながら、耐震診断の申込件数が平成16年度をピークに減少するなど、十分に支援制度が活用されていない状況にある。

今後は、支援制度の利用が促進されるよう引き続き県民に広く啓発するとともに、耐震改修に当たっての県民の不安や疑問などを解消するための相談体制の充実、さらには支援制度の拡充の検討など、耐震改修が促進される環境づくりに努める。

カ) 家具の転倒防止対策への支援

地震時には、家具による圧死や、怪我による津波や火災等からの逃げ遅れも懸念されているが、個人や家庭での家具の転倒防止対策は進んでいない状況にある。

住宅の耐震化とともに、家具の転倒防止など室内の安全対策が急がれており、平成18年度から、自主防災組織が行う日常活動の一環として、家具転倒防止対策講習

会の開催を支援し、地域ぐるみでの取り組みを促進していく。

併せて、家具転倒防止対策の担い手の育成と、さらに促進させるための啓発を関係団体と連携して、市町村とともに取り組む。

②公共（的）施設の整備

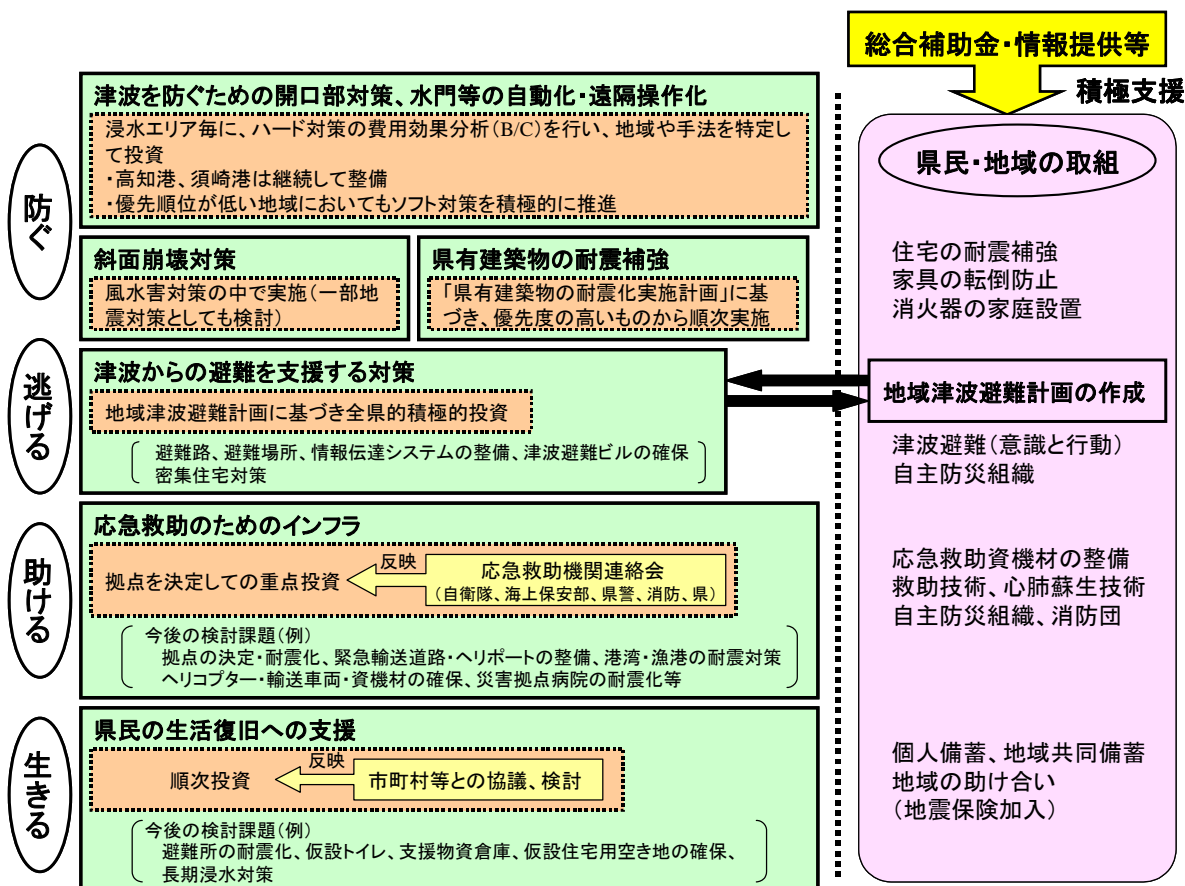
南海地震対策を進めるうえで、公共事業の占める役割は大きい。しかし、ハード対策には莫大な経費と多大な時間を要するのみならず、公共土木施設が、南海地震の強い揺れに耐え、本来の期待する機能が有効に発揮されるとの保証はない。このことから、ハード対策はソフト対策を補完するものであるとの考えに立って、限られた財源の中で、効率的・効果的に公共投資を行っていく。

一方で、県有建築物の耐震補強や津波から逃げるための避難路・避難場所の整備、応急・復旧対策に不可欠な橋梁の耐震補強、防災拠点機能の整備などへの公共投資は、人的被害を軽減する効果が大きいことから、重点的、選択的に実施していくことが重要である。

こうした視点に立って、公共事業についての当面の取り組みをまとめると、図3のようになる。

また、地震発生後においては、公共土木施設の復旧や応急仮設住宅・復興住宅の建設のほか、災害に強いまちづくりのための都市基盤の整備などの公共投資が必要となる。

〔図3〕



7) 公共土木施設の整備

▽緊急輸送道路の橋梁の耐震補強 (参考資料8：道路の橋梁の耐震補強)

昭和 55 年より古い基準等で設計した橋梁は、強い揺れで落橋する可能性があり、落橋した場合には、復旧までに多くの時間を要し、人命救助などの活動に大きな影響を及ぼす。

このため、南海地震の揺れに対しても、橋梁の損壊を限定的なものにとどめ、緊急輸送道路としての機能が確保できるよう、「緊急輸送道路の橋梁耐震プログラム」に基づいて、橋梁の耐震補強を重点的に実施する。

▽開口部対策 (参考資料9：県が実施する開口部対策の考え方)

エネルギーの大きい津波は、水門や陸こうのみならず、河川や港湾、漁港といった開口部から浸入し、背後地に浸水被害を及ぼす。その対策としては、津波浸入箇所への堤防新設や、既存堤防の嵩上げ、必要な箇所への水門、陸こうを配置することなどの開口部対策があるが、津波被害の軽減効果や費用、日常の利用制限などを考えると、こうした対策が可能なエリアは一部に限定される。

一方で、開口部対策として実施するハード対策以外にも、避難路・避難高台の整備などのハード対策や陸こう・水門の閉鎖管理、津波避難ビルの指定、避難訓練の実施などのソフト対策は、津波から迅速に避難するための対策として、多くの地域で実施していくことが重要である。

このため、今後は、参考資料9に掲げるエリアごとに実施すべき対策の方向性を踏まえて対策を進めていく。

▽斜面崩壊対策

南海地震が発生した場合には、「2004年新潟県中越地震」で見られたような斜面崩壊が県内各地で発生することが考えられる。

南海地震に伴う斜面崩壊への対策については、本県の特徴である風水害対策としての斜面崩壊対策を継続して実施していくことで、南海地震対策につなげていく。

また今後は、南海地震等における避難場所や避難路を土砂災害から保全するための対策のほか、地震により崩れやすい斜面を絞り込み、優先的に対策を進めていくことも検討していく。

4) 県有建築物の耐震化 (参考資料10：県有建築物の耐震化の進め方)

県有建築物には、南海地震が発生した際、その建物の利用者の安全を確保することはもとより、応急救助や被災者支援などの行政として果たすべき役割を適切に発揮できる建物であること、さらには被災者の避難施設などに緊急的臨時的に転用できる建物であることなど、多面的な役割が求められる。

このため、県有建築物の耐震補強が急がれるところであるが、厳しい財政状況の中

で一斉に改修を行うことは困難であり、優先順位の評価を行い、優先順位の高いものから順次耐震改修を行う。

具体的には、「県有建築物の耐震化実施計画」（平成 19 年 2 月南海地震対策推進本部決定）に基づき、財政状況を勘案しながら、平成 26 年度末を目標に耐震化に努めていく。

また、併せて耐震診断に基づく耐震性能リストについても、平成 19 年 4 月以降、順次公表していく。

ウ) 公共的建築物の耐震化（参考資料 11：公共的建築物の耐震化の進め方）

県有建築物以外に、市町村・民間が有する学校や病院、社会福祉施設、役場・消防庁舎などの施設は、災害時には、応急救助活動の拠点や避難場所など重要な役割を担うことから、利用者の安全及び施設機能の確保のため、早急に耐震化を進めていく必要がある。

このため、所有者等自らの取り組みを前提としながらも、県としては、所有者等の耐震化に向けた取り組みを支援していく。

具体的には、公立小中学校の耐震補強への助成制度の創設（平成 18 年度～）や、耐震改修工事の現場見学会の開催、耐震診断・改修の進捗状況の把握と所有者等に対する個別の指導・助言や働きかけ、所有者の負担軽減を図るための助成制度等の拡充に係る国への働きかけなどを行う。

また、耐震化の目標についても、建築物の耐震改修の促進に関する法律に基づく「耐震改修促進計画」等において設定していく。

エ) 防災拠点機能の整備

南海地震による人的被害を軽減するためには、県として、「指令中枢」「教育・学習」「備蓄・結集」の三つの拠点機能を事前に整えておくことが重要である。このうち、「指令中枢」の機能は、災害時の情報収集や指示を伝達する総合防災情報システムを整備するなど一定の機能を有しているが、「教育・学習」「備蓄・結集」の拠点機能は、有していないことから、機能確保に向けて、次の取り組みを進めていく。

▽教育・学習の機能

県民自らや地域での主体的な備えにつなげるためには、学校における防災教育や地域、職場における学習・啓発などをさらに推進し、息の長い取り組みを進めていくことが重要である。さらに、防災学習センターは、こうした教育などの効果を持続させ、高め、また、補完する機能として、展示や疑似体験などを通じて、正しい知識や判断力を養い、備えの行動を支援する役割を担う拠点となることから、今後、平成 18 年度に策定した基本構想を基礎資料として、財源の確保や運営の方法、県民の理解など様々な課題を整理していく。（参考資料 12：防災学習センターの基本構想の概要）

▽備蓄・結集の機能

地震発生後の応急・復旧対応のためには、救急救助用の資機材を備蓄したり、自衛隊や警察、消防などの応援部隊が結集し、展開するための広域防災拠点をあらかじめ整備しておくことが重要である。この拠点は、県内複数カ所に順次設置する必要があることや、一定の用地確保も必要なことから、平成18年度に実施した基礎調査を基に、今後、広域防災拠点の候補地の絞り込みや必要とされる機能の整理などを行っていく。

③ 連携と役割分担による対策の推進

7) 南海地震対策のための組織強化 (参考資料13: 南海地震対策の取り組みを具体化する検討組織の活動状況)

庁内外における南海地震対策を連携して進めるために、

- ・ 庁内については、「高知県南海地震対策推進本部」
- ・ 防災関係機関とは、「高知県防災会議」及び「高知県応急救助機関連絡会」
- ・ 市町村とは、「高知県南海地震津波防災検討会」及び「南海地震対策等に関する市町村課題検討会」

をそれぞれに設置し、南海地震対策全般にわたる協議を行っている。

また、他府県や国の防災関係機関相互の連携を目的として、「東南海・南海地震に関する都府県連絡会」、「4県（三重県・和歌山県・徳島県・高知県）東南海・南海地震防災連携協議会」及び「四国東南海・南海地震対策連絡調整会議」（事務局：国土交通省四国地方整備局）に参画し、対策の連携、共通課題の解決に向けて情報交換、協議を行っている。

その他、個別の課題についても、必要に応じ、適宜の組織や会議等を通じてそれぞれに協議を行っている。

今後においても庁内外を通じて、情報交換や協議を進めていく。

4) 地震の発生を想定した防災訓練の実施

南海地震が発生したとき、それまでに準備してきたことが、実際の行動に移せることが重要である。そのためには、日頃からの資機材等の点検整備と訓練が大事になる。

これまで、県では、防災無線等の情報機器を整備し、定期的な整備点検と操作訓練を実施するほか、市町村や関係機関の協力を得て、実際の災害現場を想定した県総合防災訓練等を実施してきた。今後においても、図上訓練の実施など、より実践的な訓練の拡充に努めるとともに、県民が気軽に参加し、楽しみながら南海地震への備えを学ぶことができる地域住民参加型の防災フェスティバルを同時開催するなど、創意工夫を加えながら行っていく。

また、災害時における迅速かつ円滑な医療救護活動を実施するため、県及び市町

村では、高知県災害医療救護計画に沿った防災訓練及び医師等医療従事者やボランティアを含む災害医療救護活動を補助する者に対する研修を医療関係団体及び医療機関等と定期的実施する。

さらに、平成 17 年度には、新たに、自主防災組織による県内一斉の訓練を実施するとともに、東南海・南海地震防災対策計画（以下「対策計画」という。）に基づく津波避難訓練をモデル事業所で実施した。今後は、こうした取り組みを広げるための働きかけを行いながら、すべての県民やあらゆる組織が防災訓練を積極的に実施、参加する環境づくりに努めていく。

ウ) 情報の収集伝達システムの整備

災害発生時の的確な初期の行動を確保するには、何よりも情報の収集と伝達が重要である。

全国的には、中央防災無線網、消防防災無線網、都道府県防災行政無線網、市町村防災行政無線網などによる、防災関係機関の無線通信ネットワークが整備されている。特に本県では、「高知県防災情報マルチネットワークシステム」として、地上系及び衛星系の防災行政無線システム、並びに光ファイバーによる総合防災情報システムの 3 系統によるネットワークを形成し災害に備えているが、今後においても IT 技術の進展などを踏まえ、適切な情報システムの確保に努める。

一方、住民への情報伝達や孤立した地域からの情報収集は市町村の役割であるが、同報無線が未整備である市町村も見受けられるなど課題もあることから、「南海地震対策等に関する市町村課題検討会」等を通じて、情報の収集伝達のシステムづくりについて支援を行っていく。

エ) 庁内の推進体制の充実

平成 17 年度には、県における防災行政の向上と地域防災活動への参加を促すことを目的とし、初めて全職員を対象とした南海地震に関する研修を行い、まずは県職員自らが備えへの取り組みを始めたところである。

しかし、まだまだ備えについては十分とはいえないため、今後も、個人としては、家庭の備えや地域での自主防災組織活動への参加を促進するとともに、組織としては、それぞれの業務における南海地震対策をさらに推進していく。

▽災害対策支部の体制整備（参考資料 14：災害対策支部のあり方）

南海地震では、津波、土砂災害等により広い地域が孤立する恐れがあり、各地域で孤立を前提とした予防対策や発災後の情報収集・応急対応などが必要となる。

この中核となる組織として災害対策支部の機能を強化し、発災後の対応だけでなく、平常時の活動として、管内の市町村や防災関係機関等との連携を図り、地域の総合的な南海地震対策が行えるよう、これまでの 8 支部から、安芸・中央東・中央西・須崎・幡多の 5 支部に再編した。

平成 18 年度から、各支部へ専任職員を配置し、新たな支部体制でスタートしており、今後も引き続き機能の充実を図っていく（高知市は、地理的に災害対策本部との関係で孤立を前提にする必要がないことから、支部は置かないこととするが、地震時には現場レベルで高知市災害対策本部や国等関係機関との密接な連携・対応が必要となることから、今後、高知土木事務所への体制づくりの検討を行う）。

▽南海地震応急対策活動計画の作成

庁内における地震発生後の応急対応活動に実効性を持たせるため、平成 19 年度中を目途に、高知県地域防災計画に基づき作成していた「震災対策アクションプログラム」を抜本的に見直し、災害対策本部の機能を整理するとともに、この本部を中心とした全庁横断的な「南海地震応急対策活動計画」を作成する。

また、この計画に基づき、各課室単位で「実践的応急活動マニュアル」を作成することとし、図上訓練等を通じて必要な見直しを図っていく。

わ) 被災後の物資調達への対応

飲料水や食料等の物資の備蓄は、個人や地域で行うことを基本に、今後も引き続き個人備蓄や共同備蓄を推進していくが、一方で、地震による家屋の倒壊・焼失・流出により、備蓄した物資を取り出せない場合や避難生活が長期化した場合には、行政機関による対応も必要となる。

このため、平成 17 年度に市町村課題検討会において、行政機関の備蓄の対応に関して、県と市町村との役割を整理した。

南海地震発生後の 3 日間程度は、道路網の寸断により、外部からの応援が期待できないことを想定し、市町村は、その間、外部から飲料水や食料の支援がなくとも自活できる体制を整備し、県は主として 4 日目以降の対応として、広域的な観点から、外部からの調達や支援の受け入れ体制を整備するため取り組んでいく。

併せて、発災後 3 日間の備蓄体制を確立するために、避難者に対する最初の 1 日分の需要量を当面の市町村備蓄の目標値とし、2～3 日目は、民間事業者との協定を締結して市町村内の流通備蓄（スーパー、JA、農家等）を調達することなどの目標を設定し、おおむね 5 年程度を目途に重点的に取り組んでいく。

(3) 目標の設定（参考資料 15：目標達成に向けた対策の内容）

「地震防災戦略」の趣旨を踏まえ、人的被害の軽減に大幅につながる事項として、目標（数値目標と定性的な目標）と目標を達成するための対策の内容を定めた。

今後、定めた目標に対する達成状況を定期的に把握し、検証し、見直ししていくとともに、庁内議論を踏まえて、新たな目標を設定していく。

なお、各数値目標の末尾に記載した括弧内の数値は、各目標設定時における直近の実施率等の数値であり、目標値設定のベースとしたものである。また、現時点で数値が把

握できるものについては、参考資料 15 に記載している。(市町村数は目標設定当時の数で表記)。

▼ (強い揺れから身を守る対策)

① 県有建築物の耐震化 (所管各課)

耐震性が不十分な県有建築物のうち優先度の高い建物を「県有建築物の耐震化実施計画」に位置付けて、平成 26 年度末を目標に耐震化に取り組む。 [参考資料 10]

② 住宅の耐震化 (住宅企画課)

平成 26 年度末までに、住宅の耐震化率を 77%とする。(平成 15 年推計値 65%)

③ 家具の転倒防止対策 (危機管理課)

平成 26 年度末までに、寝室や居間、子ども部屋など重要な部分の家具の転倒防止対策を行った世帯の割合を 90%とする。(平成 16 年県民意識調査 20.0%)

④ 道路の橋梁の耐震補強 (道路課)

- ・優先確保ルートを選定し、平成 19 年度末までに耐震補強を完了する。
- ・主要な防災拠点を結ぶ最小限のネットワークの整備を平成 22 年度末までに完了する。

(平成 16 年度末：県管理道路の緊急輸送道路のうち約 38%を耐震補強済(一部施行済みを含む)) [参考資料 8]

⑤ 耐震強化岸壁の整備 (港湾課)

平成 26 年度末までに、耐震強化岸壁の整備完了率を約 80%とし、背後の復興拠点を整備する。(平成 16 年度末：整備完了率約 70%)

⑥ 急傾斜地崩壊危険箇所の対策 (砂防課)

(ア) 避難路・避難場所への対応 (イ) 災害箇所への対応 (ウ) 災害時要援護者関連施設への対応を優先してハード・ソフト一体となった効率的・効果的な事業を推進する。

⑦ 密集市街地の整備 (住宅企画課)

平成 26 年度末までに、重点密集市街地の 90%について不燃領域率 40%以上を確保する。(平成 16 年度末時点：不燃領域率が 40%未満等である重点密集市街地に 57.5ha を指定)

▼ (大津波から逃げる対策)

⑧ 津波避難計画 (津波ハザードマップ) の作成 (危機管理課)

平成 20 年度末までに、すべての市町村において津波避難計画 (津波ハザードマップ) を作成する。(平成 17 年 4 月現在沿岸 20 市町村のうち、すべての地区で作成

済みの市町村が2、一部の地区で作成済みが5、未着手が13) ※都合によりH18.3の市町村数で換算

⑨ 地域における津波防災訓練の実施（消防防災課）

沿岸25市町村の津波からの避難が必要なすべての地域で、策定した津波避難計画に基づき、毎年津波避難訓練を実施する。（平成17年度：沿岸25市町村のうち16市町村で津波避難訓練を実施）

⑩ 事業所における津波防災訓練の実施（危機管理課）

対策計画を作成する事業所で、少なくとも年1回以上津波避難訓練を実施する。

⑪ 津波避難ビルの整備・指定（危機管理課）

平成26年度末までに、すべての津波避難困難地において、津波避難ビルを指定する。（平成16年度末：沿岸25市町村のうち3市で指定）

⑫ 海岸保全施設の整備促進（海岸課）

仮に地震により被害を受けたとしても、海水の侵入による2次災害を防ぐため最低限の機能を保持する。

▼（震災に強い人・地域づくり対策）

⑬ 自主防災組織の育成・支援（危機管理課）

- ・平成19年度末までに、津波浸水想定地域内の自主防災組織の組織率を100%とする。（平成16年4月津波浸水想定地域25.7%）
- ・平成21年度末までに、県内全域の自主防災組織率を100%とする。（平成17年4月32.6%） [参考資料16]

⑭ 企業自らの防災力の確保（商工労働企画課）

- ・平成26年度末までに、業務継続計画（BCP）を策定している企業の割合を、従業員50人以上の企業で過半とする。（従業員50名以上の製造業131社を対象として行った平成17年アンケートの結果 業務継続計画（BCP）を策定している企業の割合7.5%）
- ・平成26年度末までに、防災に関する取り組みを評価・公表している企業（従業員300人以上）の割合を5割程度とする。（同アンケート結果：防災に対する取り組みを公表している企業の割合8.8%）

⑮ 消防団の充実・強化（消防防災課）

平成26年度末までに、消防団員を8,829人（現定員）確保する。（平成17年4月8,167人）

⑩ 地域の防災力の向上（消防防災課）

平成 22 年度末までに、県内生産年齢人口の 30%の県民（約 15 万人）に救急救命講習を実施する。 [参考資料 17]

▼（総合的な地震防災対策の推進）

⑰ 防災行政無線（同報系）の整備（消防防災課）

- ・ 平成 27 年度末までに、沿岸 25 市町村が整備（沿岸部 100%）をする。
- ・ 平成 31 年度末までに、全市町村が整備をする。（平成 17 年 5 月現在：45 市町村のうち 31 市町村が整備（整備率 68.9%）、沿岸市町村では 25 市町村のうち 18 市町村が整備（整備率 72%））

4 県民、地域及び行政が取り組む具体的な事柄

「自助・共助を基軸とした南海地震対策」を進めていくために、県民、地域に取り組んでいただきたい事柄、及びそれらを支援するために行政が取り組む事柄について、各ステージ別に整理すると、図 4 のようになる。

[図 4]

	県民・地域による取り組み	行政による支援	行政自らの取り組み
揺れ対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業所、住宅の耐震補強 ・ 家具の転倒防止等防災対策 ・ 消火器等防災備品の家庭設置 ・ 自主防災組織による「震災に強い地域づくり」活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 耐震診断補助 ・ 木造住宅耐震改修助成 ・ 耐震相談窓口の設置 ・ 家具転倒防止対策講習会開催の支援 ・ 広報誌等による県民啓発、情報提供 ・ 防災総合補助金による自主防災組織の育成支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共建築物の耐震化 ・ 主要道路・港湾・漁港等の耐震化 ・ 斜面崩壊対策
津波避難	<ul style="list-style-type: none"> ・ 津波避難意識を持つ ・ 自主防災組織の結成と活動 ・ 津波避難訓練 ・ 「地域津波避難計画」の策定 ・ 避難路、避難場所の決定、整備 ・ 「対策計画」に基づく事業者の避難訓練 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 津波避難のための啓発、情報提供 ・ 防災総合補助金による自主防災組織の育成支援 ・ 自主防災組織活動への支援、調整 ・ 「地域津波避難計画」に沿った支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 津波を防ぐための開口部対策、水門等の自動化・遠隔操作化 ・ 地域で出来ない避難路、避難場所の整備 ・ 情報伝達システムの整備 ・ 密集住宅対策 ・ 津波避難ビルの指定

応急救助	<ul style="list-style-type: none"> ・ 倒壊家屋からの救出技術、救急救命技術の習得 ・ 自主防災組織による応急救助訓練 ・ 応急救助のための資機材の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 救急救命技術等の習得機会の提供 ・ 防災総合補助金による資機材整備の支援 	<p>* 今後、応急救助機関等との協議を経て、具体化</p> <p>例・ 応急救助機関の連携体制の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 応急救助（防災）拠点の整備 ・ 緊急輸送道路、ヘリポートの整備 ・ 港湾・漁港における耐震強化岸壁の整備 ・ ヘリコプター、輸送車両、資機材等の確保 ・ 災害拠点病院の整備
県民生活の復旧・復興	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個人備蓄、地域共同備蓄の実施 ・ 自主防災組織を中心とした地域の助け合い、支え合い ・ 企業の営業継続対策 ・ 地震保険への加入 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害救助法等の運用 ・ 生活再建支援法等の運用 	<p>* 今後、市町村等との協議を経て、具体化</p> <p>例・ 避難所の整備、運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公共備蓄 ・ 避難生活の長期化に対応した施設等の整備（公園・空き地等の確保、公共工事への防災の視点の導入等）

5 今後、整理・検討すべき重要な課題

●応急救助等、南海地震発生後の対応方策の検討

南海地震対策は、事前の予防対策とともに、事後の対策として、被害の拡大を防止するための応急救助活動や、元の暮らしを取り戻すための復旧・復興の取り組みが重要である。

本県では、これまでの「予防対策」を中心とした取り組みに加え、「応急対策」への取り組みの強化に着手したところである。今後、「復旧」「復興」の段階も含めて、次のような対策を中心に検討を深めていく。

▽助ける・応急期への対応

迅速かつ的確な応急救助活動を行うため、災害対策本部を中心とした「南海地震応急対策活動計画」の作成や、各地域における災害対応の中核を担う「県災害対策支部」の機能強化に努めていく。

また、中央防災会議で「東南海・南海地震応急対策活動要領」（平成18年4月）が策定されたことにより、その内容を踏まえ、自衛隊や海上保安部等で構成する「高知県応急救助機関連絡会」と連携し、外部からの応援部隊を円滑に受け入れるための「広域受援計画」を作成するとともに、災害時に、事業所が有する物資や場所、人材、ノウハウなどの資源を活用できるよう協力体制の構築に向けて取り組んでいく。

▽生きる・復旧期への対応

ライフラインや公共土木施設などを復旧するために投入できる資源と復旧すべき施設の優先順位などを、関係機関と協議しながら整理していく。

また、被災地の住民の生活支援や再建支援には、災害ボランティア活動も欠かせないことから、円滑かつ効果的に行えるような体制の整備も図っていく。

▽暮らす・復興期への対応

復興は、震災直後の応急の段階から取り組みが始まるため、地震が起こる前から、過去の地震災害の教訓や反省なども学びながら、「自助」「共助」「公助」の役割や、復興を進めるための仕組み、手順などを議論していく。

●県民運動としての広がり

「南海地震に備える」ためには、行政はもとより、県民や自主防災組織、事業者など様々な方々が、それぞれの立場で地震対策に主体的に取り組んでいただくことが不可欠である。

そのためには、個々人の自覚に根ざした自助、身近な地域コミュニティー等による共助、行政等の防災関係機関による公助が、減災に向けた共通の目標のもと、互いに連携しながら、生命、財産を守る行動を継続的に実践する「県民運動」としての広がり（息

の長い活動)が重要な課題となる。

現在、県民が主体的に参画できる南海地震条例づくりを進めており、今後は、この条例をよりどころとして、県民一人ひとり、各界各層における具体的行動の実践に向けた取り組みに展開していく。

▽南海地震条例(仮称)の制定(参考資料18:南海地震条例(仮称)づくりの概要)

平成18年度から、自助・共助を基軸とし、役割分担と連携による南海地震対策に実効性を持たせる条例づくりを開始し、有識者と公募委員で構成する「南海地震条例づくり検討会」を中心に作業を進めている。

今後、条例の骨子案、条例案を公表し、広く県民の皆様方のご意見をいただきながら、平成19年度中を目途にとりまとめていく。

〇おわりに

この「南海地震に備える基本的な方向と当面の取り組み」は、県南海地震対策推進本部の下に設置した検討チームでの検討や報告書に基づき、県庁内での議論・検討を経て、現時点で確認した取り組み事項を中心にとりまとめたものである。

ここに記述した以外にも、「南海地震に備える」ためには取り組むべき事項や解決すべき課題が幾多もあり、また、先述したように、これまでの取り組みから新たな重要な課題も見えてきたところである。

今後は、南海地震対策を体系化し、計画的に推進するために「高知県南海地震対策行動計画」(仮称)を策定し、こうした重要な課題の解決を図るとともに、平成19年度からは、県庁の組織も改正され、現在の危機管理担当理事所管から危機管理部として体制の充実が図られることから、引き続き「南海地震に備える」を本県の重要施策の一つとして全庁的に取り組んでいく。