

「南海トラフ地震に関連する情報」に対する地区防災計画についての研究
 A Consideration on the Impact of Nankai Trough Earthquake Information on Community Disaster Management Plan

○杉山高志・矢守克也

○Takashi SUGIYAMA, Katsuya YAMORI

This study focuses on how Community Disaster Management Plan responses to the "Information on Nankai Trough Earthquake" provided by Japan Meteorological Agency. This study will apply a participant observation approach to analyze how the Community Disaster Management Plan of Hama-Machi ward, Kuroshio town, Kochi prefecture was impacted by the "Information on Nankai Trough Earthquake". As a result of applying the additional information to the Community Disaster Management Plan of Hama-Machi ward, it became clear that there is a need of a designated accommodation for elderly residents and carers when evacuation to higher ground is required. Discussion on "Information on Nankai Trough Earthquake" provided an opportunity for the residence to reconsider not only evacuation plan but also broaden their consideration on the living environment after evacuation. Although "Information on Nankai Trough Earthquake" is not sufficient to provide an exact prediction of disaster occurrence, the information triggered people to have a conversation on the living situation in shelters which is estimated to continue for several months after a disaster.

1. 背景と目的

気象庁は、2017年11月から「南海トラフ地震に関連する情報」の運用を開始し、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合などに「臨時情報」が発表されるようになった¹⁾。その後、中央防災会議では「南海トラフ地震に関連する情報」に対する防災対応について協議を重ね、「臨時情報」は発表された後、一部地域では1週間程度を目安に避難する指針を2018年12月にまとめた。しかし、「南海トラフ地震に関連する情報」に対する自治体や事業所の防災計画は個別に策定しなければならず、その方向性についてモデルケースを用いて検証する必要性は高い²⁾。

そこで、本研究では、津波浸水域の防災計画への「南海トラフ地震に関連する情報」の影響を明らかにすることを目的に、高知県幡多郡黒潮町浜町地区を例に、「南海トラフ地震に関連する情報」に対する地区防災計画の対応について分析する。

2. 対象と方法

(1) 対象

本研究は、高知県幡多郡黒潮町佐賀の浜町地区の住民を対象に検証した。浜町地区は、人口398人、高齢化率44.97%（2018年4月1日時点）の地

区である。2012年に内閣府が発表した南海トラフ地震の想定によると、最短で地震発生からおよそ15分で浜町地区に第一波の津波が到達し、最大浸水深が約20mと予測されている。

浜町地区は、急峻な山に平野部が囲まれているという地理特性がある。そのため、長期の避難生活を想定した二次避難所は、標高100mほどの荒神山を越えて約4km離れた中山間地域にある。つまり、浜町地区から津波避難をした場合、一次避難場所から二次避難所に到着するまでに山道を1時間以上移動する必要がある。

(2) 方法

浜町地区では、内閣府のモデル地区として「南海トラフ地震に関連する情報」の住民勉強会を2018年に4回開催した。また、内閣府の住民勉強会に並行して、浜町地区の自主防災組織の役員会合や防災訓練を行った。その間、筆者らは地区防災計画のアドバイザーとして浜町地区の防災活動に携わり、参与観察を行った。本研究では、2018年の1年間の分析結果をまとめる。

3. 結果

(1) 「臨時情報」についての認知

2018年4月に、浜町地区に居住する平均年齢

64.98歳 (SD = 9.13) の住民 54 名に「臨時情報」の内容についてのアンケート調査を行った所、46.2%の回答者が「全く知らない」と答えた。また、臨時情報の発表後の具体的な行動について質問したところ、63.5%の回答者からは具体的な回答が得られなかった。一方で、「臨時情報」に対する有効性について質問した所、82.7%の回答者が「役立つと思う」と答えた。「臨時情報」の内容はしっかりと理解されていないものの、“有益そうなもの”として曖昧に受容されているとわかった。

(2) 事前避難の技術的な課題

「臨時情報」についての住民勉強会を重ねていくと、議論は要配慮者の事前避難の方法に議論が収斂した。特に、事前避難の受け入れ先と受け入れ先で要配慮者の世話役の確保といった実務的な課題が明らかになった。二次避難所では、発災後に避難者の受け入れを従来想定していたが、事前避難では発災の最中に避難者を受け入れるため、二次避難所の耐震性や土砂災害などの安全性を過度に意識するようになった。そのため、中山間地域の一部の住民は、事前避難する場所として二次避難所に指定されている集会所や公共施設の提供を渋るという事態が生じた。加えて、津波浸水域の比較的若い住民の多くは、昼間には地区外に働きに出ていて要配慮者への避難サポートが難しいことから、昼夜を問わず要配慮者を高台に事前避難させる必要があり、要配慮者の避難生活を終日世話する仕組みが不可欠だと明らかになった。上記の事前避難の技術的な課題は、今後、地区住民と行政が連携して解決する必要がある。

(3) 沿岸地域と中山間地域の連携の促進

「臨時情報」についての検討は、避難生活に焦点を当てて議論するため、発災直後の津波避難の方策について中心的に検討してきた浜町地区の地区防災計画に、大きな変化を与えた。特に、「臨時情報」についての取り組みは、中山間地域の防災活動との連携不足を自覚する契機になり、沿岸地域と中山間地域が連携した防災活動を志向するようになった。例えば、2018年11月には、浜町地区から二次避難所までの二次避難訓練を行い、約1時間30分かけて山道を避難する長距離津波避難訓練を初めて実施した。二次避難訓練を通じて、日常生活ではあまり繋がりのない沿岸地域の住民と中山間地域の住民が交流でき、互いの地域特性を活かした新たな防災活動を展開し始めている。

4. 考察

(1) 「臨時情報」によるグレーな状態

浜町地区では、「臨時情報」に対する理解を深め、具体的な対応策の議論と訓練を実施した。その過程で、「1週間経って臨時情報が解除されたとしても、うちらとしては、ずっと臨時情報のつもりでいるき(70代男性:2018年12月16日)」という言葉が住民から出てきた。浜町地区にとって、2012年3月に内閣府から南海トラフ地震の津波想定が発表された後は、すでに臨時情報が発令されたような緊張感を持ち続けてきた。そうした地域にとって、「臨時情報」は、南海トラフ地震が発生するかもしれない“グレーな状態”が、“より濃い色のグレーな状態”に変わることを意味していた。「臨時情報」が、今後様々な地域の防災計画で利活用される中で、浜町地区のように「臨時情報」に依存しすぎない態度こそが、南海トラフ地震に対する実質的な防災活動を推し進めると考える。

(2) 地区防災計画のシフトチェンジ

「臨時情報」についての検討によって、浜町地区の地区防災計画の内容が質的に大きく変容した訳ではなかった。しかし、従来の地区防災計画では、津波・地震による犠牲者ゼロを目指すために発災直後の避難行動に力点を置いて活動してきたが、「臨時情報」についての取り組みによって、避難生活の対策も優先順位を上げて取り組み始めた。また、今回の取り組みは、異なる地区が連携した防災活動の必要性に気づく機会になった。浜町地区では地区防災計画とは、単一の地区内でのみ行う防災計画ではなく、複数の地区が連携する防災計画であると認識を改めたことから、浜町地区の地区防災計画はシフトチェンジしたといえる。このことから、「臨時情報」についての防災計画を取りまとめていく際には、狭義の地区の区割りに拘泥せず、地区を横断した取り組みとして活動を進める必要がある。

参考文献

- 1) 平田直:南海トラフ沿いの地震に関する新しい防災対策, 日本地震学会モノグラフ(地震発生予測と大震法および地震防災研究), pp 3-6, 2017
- 2) 朝日新聞:南海トラフ「兆候」、1週間避難の地域も 政府が最終案, 2018年12月11日