

南海地震対策再検討特別委員会

最終報告書

平成 25 年 10 月 15 日

南海地震対策再検討特別委員会

目次

最終報告にあたって.....	4
第1 調査の概要.....	5
第2 中間報告後の現地調査.....	5
1 仁淀川町.....	5
2 四国地方整備局大渡ダム管理所.....	6
3 中国四国農政局高瀬農地保全事業所.....	6
4 障害者支援施設「のぞみの家」.....	6
5 香南市「岸本防災センター」.....	7
6 四国運輸局高知運輸支局.....	7
7 気仙沼市.....	7
8 南三陸町.....	8
9 石巻市.....	9
10 石巻赤十字病院.....	10
第3 中間報告以降に見えてきた課題.....	11
1 防災・減災への備え.....	11
2 救命・救急、被災者支援.....	12
3 被災者の生活再建支援.....	12
4 地域の再生・復興.....	12
第4 特別委員会からの提言.....	13
1 防災・減災への備え.....	13
(1) 「揺れたら逃げる」防災意識の徹底について.....	13
(2) 地震動対策について.....	15
(3) 津波対策について.....	16

(4)	火災対策について.....	18
(5)	液状化対策について.....	18
(6)	原子力災害対策について.....	19
(7)	高台移転の促進について.....	19
(8)	緊急避難場所対策について.....	20
(9)	情報収集伝達対策について.....	21
2	救命・救急、被災者支援.....	22
(1)	避難所対策について.....	22
(2)	災害時医療救護対策について.....	24
(3)	受援・支援対策について.....	25
(4)	緊急輸送路等の確保対策について.....	26
3	被災者の生活再建支援.....	27
(1)	避難所対策について.....	27
(2)	生活再建支援対策について.....	29
4	地域の再生・復興.....	29
(1)	被災者の生活再建支援対策について.....	29
(2)	復興への取り組みについて.....	31
(3)	地域経済の再生支援について.....	32
第5	おわりに.....	34
○	資料編.....	35
■	東日本大震災後の国及び県の主要な取り組み.....	35
■	特別委員会の活動状況（平成23年5月12日～平成25年10月15日）..	37
■	特別委員会の活動状況（平成23年3月18日～平成23年4月29日）...	41
■	南海地震対策再検討特別委員会 委員名簿.....	42

最終報告にあたって

南海地震対策再検討特別委員会は、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震の後、南海トラフ地震から県民の生命と財産を守るため、地震対策の再検討と強化を図ることを目的として、同年3月18日に設置された。

当特別委員会は、設置以降、約2年6カ月間にわたり、東北地方の被災地の状況、県内市町村及び関係機関の取り組みを調査するとともに、有識者との勉強会や意見交換を行うなど、精力的な活動を重ねてきた。

平成24年12月には、東日本大震災から学んだ教訓や課題などを整理し、今後の南海トラフ地震に対する備えとして活かしていくべき対策を中間報告書に取りまとめた。

その後においても、東北地方の復興状況等を視察するなど、さまざまな視点から地震対策における問題点や課題について調査・検討を行ってきた。

今回、これまでの委員会活動を通じて明らかにされた課題を踏まえ、既に中間報告書で掲げた提言項目について補足するとともに、新たに取るべき対策を整理し、最終報告書として取りまとめた。

第1 調査の概要

当特別委員会は、別表「特別委員会の活動状況」（資料編 P. 37～P. 41）のとおり、合計 37 回の委員会を開催した。

被災地では宮城県と岩手県を訪問し、被災状況や復興への取り組みについて調査を行った。また、県内調査では沿岸部を中心に自治体などの取り組みについて説明を受けるとともに、避難施設等を視察し、住民の方からも意見を聴取した。

さらに、喫緊の課題を洗い出すために、さまざまな分野から有識者を招き、防災や減災に関する説明を受け、意見交換により見識を深めた。

中間報告後は、仁淀川町では地すべり対策を初めとする中山間対策について、香南市では福祉施設と避難所の課題について、それぞれ調査を行った。また、被災地の復興状況とその課題を再確認するために宮城県を視察した。

現地調査の内容は次のとおりである。

第2 中間報告後の現地調査

1 仁淀川町

大石弘秋 町長、竹本雅浩 総務課長から、南海トラフ地震対策等について、次のような説明をいただいた。

- 中山間地域は急傾斜地が多く、標高差のある中で集落が点在しており、住宅の耐震化はもちろん、宅地やその背後地の崩壊を防ぐ擁壁の工事や安全で安心な避難場所の指定と整備を進める。
- 災害復旧・復興に欠かせない道路の確保に向けた防災工事等を行うとともに、患者・負傷者の搬送や物資の輸送など緊急時に備えたヘリポートの整備が必要である。
- 社会福祉協議会、医療機関等の連携により要援護者の生活及び健康状態、家族の情報を共有する。
- 地域における水・食糧の確保、初期消火、軽度の負傷者の応急措置、必要な物資の調達など自助、共助の備えに対する支援を行うとともに、医薬品の備蓄を行う。
- 国、県、警察などの関係機関との防災情報を共有するために、必要なシステム回線の多重化及びクラウド化を推進する。
- 役場と各戸、各集落が双方向で情報伝達ができるよう無停電装置付き受発信装置による情報通信システムの導入に努める。
- 沿岸部からの避難者の受入について、廃校跡地の利用も検討するなど、態勢を整備する。
- さまざまなケースを想定した防災計画及び事業継続計画を策定する。

2 四国地方整備局大渡ダム管理所

赤松薫 所長から、大渡ダム管理所の今後の取り組みについて、次のような説明をいただいた。

- 通信回線の多重化により、非常時における水位監視やダムの遠隔操作を可能にする。
- 非常時における人員配置、役割分担、操作手順の確認などの初動体制を確立する。
- 必要に応じたダム堰堤及び施設の耐震化や地すべり計の設置等によるダム周辺の地すべり監視を実施する。
- 越流した場合における下流域の市町村、住民、警察、消防への情報提供及び避難誘導體制の充実、強化を図る。

3 中国四国農政局高瀬農地保全事業所

大倉和幸 所長から、仁淀川町高瀬地区地すべり対策工事について、次のような説明をいただいた。

- 地すべり対策工事は、膨大な時間と費用を要するため、費用対効果と地元住民の意見を踏まえて、必要性を十分に検討した上で実施する必要がある。

4 障害者支援施設「のぞみの家」

大庭正豊 社会福祉法人香南会理事長、山本幸男 施設長から、障害者支援施設等に対する行政の支援について、次のような要望をいただいた。

- 非常時に備える重油、プロパンガス等の貯蔵施設及び自家発電施設の耐震化や移設など、機能保全に向けた取り組みを支援すること。
- 自家発電施設の新設にあたって、太陽光発電やリチウム電池を導入する場合には、支援を行うこと。
- 要援護者施設においては、施設利用者及び職員の安全確保のため、被害想定の小さい場所への移転が必要であるが、移転に際しては、移転費用や二重債務などの負担に対する助成を行うこと。また、移転後の跡地については、県、市町村が管理するなど、固定資産税等の事業者の負担軽減を図ること。
- 社会福祉施設は避難所としての機能も有していることから、必要な備蓄品等の整備について支援するとともに、地域の避難施設として活用できるよう、自治体と社会福祉法人等との協定を締結し協力体制の確立を図ること。

5 香南市「岸本防災センター」

清藤真司 市長、中邑彰彦 防災対策課係長、安岡宏 市議会議員、矢野佳仁 市議会議員から、避難施設等の整備について、次のような説明をいただいた。

- 防災センターの整備にあたっては、地元住民が計画した設置場所、設備の構造、機能、レイアウトを基に整備した。今後は、住民の防災意識を醸成するため、地元主体で維持・管理をしてもらうよう考えている。また、食糧、毛布、重油、プロパンガスなどの備蓄場所を確保する。
- 今後の避難施設の整備については、地元で協議してもらい、土地などの条件が整った箇所から取り組んでいく。

6 四国運輸局高知運輸支局

鎌倉陽介 運輸企画専門官から、津波救命艇の開発目的や経緯などについて、次のような説明をいただいた後、救命艇の内部を視察した。

- 東日本大震災でも明らかになったように、津波の破壊力は非常に大きく、一般的に強靱と言われている船舶用救命艇であっても津波の中では安全に避難できる保証はない。そこで、震災の津波データ等をもとに安全が保たれるような津波対応型の救命艇を開発した。
- 今年の1月、2月に試作艇の性能や強度等に関する試験を実施し、安全性を確認したうえで、今回の一般公開となった。今後は一刻も早く津波救命艇の配備が進むよう普及に努めていきたい。

7 気仙沼市

畠山邦夫 議会事務局長、高橋義宏 危機管理課課長補佐から、気仙沼市の被害状況や地域防災計画の見直しについて、次のような説明をいただいた。

- 明治以降、東日本大震災までに、大きな津波災害は4回発生しているが、言い伝えやこれまでに体験した津波への思い込みによる油断から、多くの死者が出た。防災対策においては、津波に関する正しい知識を住民に啓発すべきである。
- 平成22年のチリ地震のときは、大津波警報にもかかわらず50cmの津波高で周期が長く高潮のように水が上がってきた。今回はその先入観による油断もあったと思う。
- 防災マップによる訓練を行っているが、地域の若者が参加しないことから、学校を核に、児童生徒、PTA、自主防災組織、市が連携して、地域防災力を向上させる訓練を行っている。
- 市立階上中学校では、炊き出し、救助、救護、プライバシー保護のための段ボール仕切りの作成など、震災前から行ってきた実践型の避難所運営の訓練が東日本大震災で活かされた。
- 浸水面積は、都市計画区域の20.5%で、震災前に作ったハザードマップの想定を超えていた。今回の反省点は、住民がハザードマップを信じて逃げなかったこ

とである。現在は、ハザードマップは安全マップではないので、より高い場所に逃げるべきだということを啓発している。

- 津波の後の火災の発生による死者も出た。港には 23 基の石油タンクが浮力で流されて湾内に広がり、火が重油、軽油、ガソリンに引火して延焼した。鎮火したのは 3 月 25 日で、人命救助と消火活動で苦労した。
- 職員の防災意識を高める必要があることから、災害対策本部を運営するための図上訓練を行っている。また、実地訓練においても全くシナリオを示さないブラインド型で実施し、その場で災害のさまざまな課題を職員に与えて初動体制の訓練を行っている。
- 津波避難ビルの整備は重要だが、孤立して津波火災に遭う恐れもあり、慎重に進めたい。できれば、孤立対策として他の避難ビルや高台に逃げられるペデストリアンデッキ※のようなものがあればよいが、費用の問題もあり実現に至っていない。

※高架になっている歩行者用の通路

8 南三陸町

阿部敏克 議会事務局長から、仮設住宅の現況等について、次のような説明をいただいた。

- 仮設住宅用の公共用地は、「平成の森」と学校のグラウンドしかなかった。新たな土地造成には長い期間を要するので、隣の登米市津山町の用地を借りて第 1 期仮設住宅を建てた。「平成の森」の仮設住宅は、第 3 期工事でテニスコートなどをつぶして 246 世帯分を用意した。
- 仮設住宅は 14 カ所に整備した。登米市の仮設住宅に入居した被災者の中には、「生活環境が整っており、南三陸町には帰りたくない」と言う者も多く、これからまちづくりを進めるうえで一番の課題になっている。
- 震災後 2 年 4 カ月たった今でも高台移転は進んでいない。公共用地が少ないので個人の土地を買収して造成しなければならないが、時間が経過し生活が安定してくると、価格面で交渉が折り合わない場合も出てきた。
- 明治以降、大きな地震が 4 回あったが被害が小さかったことから、今回は油断もあったと思う。津波警報への反応も悪かった。広域消防では、非番中に駆けつけて交通整理をしていた職員など 10 名が流された。宮城県沖地震の想定津波高 7 m をイメージして被害にあった住民も多い。

佐藤仁 町長、阿部俊光 企画課長から、南三陸町の復興状況等について、次のような意見及び提言をいただいた。

- 発災直後は、行政をあてにせず、いかに自分の命を守るかという自助がとにかく重要である。240 人の職員で 1 万 7,000 人の町民に手をさしのべるのは不可能であり、これはどこの自治体も同じで、まずはその前提からスタートしなければならない。

- 昭和 35 年のチリ地震津波高は 5.5m で、2 階は大丈夫だった。それ以来毎年、避難訓練をしており津波に対する認識は高かったが、頭に刷り込まれているのは昭和 35 年の津波だった。寝ていても安全な場所ということで高台移転を決意して、今、防災集団移転促進事業を進めている。
- この 2 年 4 カ月は、国と制度との戦いだった。これまでの災害で創設された既存の制度はどうしても実態に合わない。どう制度を変えてもらうかという戦いだった。現在、課題は集約されたので、あとは制度をどう柔軟に運用してもらうかが問題だ。
- 公共事業の減少に伴い建設業者が衰退してきたところに、国、県、町の事業がまとまって発注されたため、受注できる業者の不足により工事が進んでいない。また、建設資材の不足や設計労務単価が低いことなど、さまざまな要因で入札不調の件数が増えている。
- 宮城県内での入札は 3 割程度が不落だが、金額の小さな工事は不落になる傾向がある。志津川地区では、復興が遅れるのを防ぐため、全ての事業を一括して発注する。
- 復興工事の期限延長については、気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市の 5 市町で組織を作って、適宜、国に要望活動をしている。
- 高台移転や再開発にあたって、相続されず長期間放置されている土地については、民法改正まで議論したが調整がつかず、対象から外している。市街地を盛土する際に、買収の合意をもらえない民地については、土地に凸凹ができないように、権利者から起工承諾をもらって工事を進めている。

9 石巻市

熊谷雅之 防災対策課副参事から、石巻市の被害状況と市街地の復興計画について、説明をいただいた。

- 市民生活と役所業務の混乱は落ち着いてきているが、住まいの確保、産業の再生、社会インフラの整備など課題が山積している。津波により 2 万世帯が全壊した。現在、仮設住宅で 7 千世帯、みなし仮設としての民間賃貸住宅で 6 千世帯の住民が生活している。内陸又は高台への集団移転として 7 千戸、災害公営住宅 4 千戸の整備に着手しているが、40 戸しか完成していない。その他は自力再建という形になる。
- 津波を真正面から防ぐことは不可能なことから、盛土した道路や防波堤による多重の防御で、津波の威力を減衰させ市街地を守るというイメージを持って、復興に取り組んでいる。
- 津波で流された家屋がプロパンガスなどで発火し、門脇小学校等で火災が発生した。
- 同程度の被害を受けているにもかかわらず、境界線の関係で災害危険区域に指定されない地域が出てくる。当該被害地を買い上げることもできず、格差が生じるが、制度上対処することができない。

10 石巻赤十字病院

高橋邦治 災害救護係長から、石巻赤十字病院の取り組みについて説明を受け、あわせて災害医療についての意見や提言をいただいた。

- 医療関係者は、自己の家族の安否確認ができない状況の中でも診察しなければならなかった。家族の無事が確認できないと安心して業務に就けないことから、今回の震災後に、安否を確認するシステムを導入した。
- 関係機関と連携したブラインド式の訓練や自衛隊、海上保安庁、警察、消防などとの定期的な訓練を繰り返している。日頃からの取り組みがなければ、いざという時に対応できないので、研修会を毎週開催している。
- 震災前から、県と連携して複数のヘリコプターを使った訓練を全国で初めて実施した。ヘリコプターは10機関の12機を使用し、陸路においては救急車を複数台使った。病院の幹部職員にはヘリコプターが降りる機数や搬送される患者数は一切伏せて訓練に臨んでもらった。震災時には多い時で63機のヘリコプターが飛来したが、こうした訓練によって、職員は混乱なく対応できた。
- 介護施設が全部流され、入居者が災害拠点病院に集中した。中には、在宅酸素療法を行っている方もいたことから、市民会館や体育館などには酸素濃縮機に必要な非常用電源を備えた収容エリアを確保することが望ましい。
- 薬を常時服用する方の携帯電話やスマートフォンに薬情報が登録されていれば、有事の際でも薬がすぐに出せる。また、家族の写真があれば、病院でリスト化して安否の確認にも役立てられる。日頃からこうした情報を携帯電話に入れるよう啓発する必要がある。
- 震災前は、400床の患者の1日3食3日分の食糧として3,600食を用意し、職員分は自宅から持ってくることにしていた。今回の津波により3分の1の職員の家が流され、食糧が不足したことを踏まえ、被災後は、災害時に対応する職員分も備蓄するようになっている。

第3 中間報告以降に見えてきた課題

宮城県の被災地における復旧・復興状況に関する調査では、各自治体、関係機関の懸命な取り組みにもかかわらず、住宅の再建やまちづくりは思うように進んでおらず、本格的な復旧・復興に向けては依然として厳しい現状を確認した。

地震発生から2年半が経過した今もなお、復旧・復興に向けた事業の推進にあたって、土地区画整理事業に携わる土木技術職員等の不足、高台移転のための用地確保の遅れ、地盤沈下による産業再生の遅れなど、さまざまな問題を抱えている。

視察先の自治体等の方々からは、被災前の防災施策の反省点や復興に向けた具体的な取り組みなどの説明を通して、南海トラフ地震に備えるために参考とすべき多くの貴重な示唆をいただいた。

今後、取り組まなければならない防災・減災事業は広範多岐に及ぶが、中間報告以降の調査や委員会審査の中で改めて認識した課題について整理した。

1 防災・減災への備え

地域防災力

- 避難訓練の反復による実践力の向上
- 要援護者の把握と見守り
- 地域の防災リーダーの養成

防災教育

- 津波に関する正しい知識の啓発
- 防災意識の次世代への継承
- 専門知識を有する防災の担い手の育成

避難時の安全確保

- 公共施設及び住宅の耐震化の促進
- 観光客などにも配慮した多面的な避難方法の検討
- 津波火災に対する津波避難ビル等の安全性確保
- 県内全域を対象にした軟弱地盤の調査と液状化対策
- 津波避難タワーの建設が困難な地域への対策
- 津波の危険性が高い社会福祉施設等への対策
- 原発事故への備えの強化

2 救命・救急、被災者支援

災害時医療

- 政策医療を担う医療機関の安全性確保
- 災害拠点病院の機能強化と実践力向上
- 医療機関の機能低下に備えた代替手段の確保

孤立への備え

- 公民館等の避難所への物資の備蓄
- 避難施設や備蓄物資の平時の活用

3 被災者の生活再建支援

災害ストレスへの対応

- 心のケア体制の確立と地域における見守り

4 地域の再生・復興

復興事業

- 職員が不足する被災市町村への支援
- 大規模災害時における法定手続きの簡素化

第4 特別委員会からの提言

平成24年12月の中間報告書では、それまでの委員会活動の調査と検討を基に、南海トラフ地震の発生を想定したさまざまな課題について、発災前の備えを初め、発災期から復興期までのステージごとに対応策を整理し、提言としてまとめた。

その後、国会には「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法案」が提出され、津波避難施設の整備や事前の集団移転の後押しとなる法的な整備も見込まれるなど、地震対策に係る推進体制が整いつつある。

そのような中で、当特別委員会は調査・検討をさらに進め、被災地における復旧・復興の妨げになっているさまざまな課題も明らかになった。

中間報告後の調査・検討も踏まえて、さらに重点的に取り組むべき施策や新たに盛り込むべき対策を中間報告書の提言に加筆し最終提言として取りまとめた。

1 防災・減災への備え

(1) 「揺れたら逃げる」防災意識の徹底について

○「高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例」を見直すとともに、「自助」「共助」「公助」の取り組みの啓発・普及促進の徹底を図ること。

東日本大震災を踏まえ、「高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例」について、「自助」「共助」「公助」のあり方を再点検するなど見直しを行う必要がある。

揺れを感じたら、まずは身の安全を確保し、自らの判断で、すぐに高い場所へ避難することを周知するとともに、自分の生命、身体、財産は自分で守るという「自助」の意識啓発を徹底する必要がある。

大人から子どもまで住民全員の積極的な参加による夜間も含めた防災訓練や防災教育の充実・強化を図る必要がある。また、津波による過去の被害や危険性について学ぶ際に、被災地を襲った記録映像の効果は大きく、動画の視聴により津波についての正しい理解を広めるとともに、地域の特性や教訓等を学習することで、防災意識の向上につなげる必要がある。

なお、できるだけ多くの住民が防災訓練に参加するよう、自主防災組織、PTA、学校などが連携して事業所や地域に働きかけるとともに、訓練の反復と継続により実践力を向上させる必要がある。

○防災施策の実効性を高めるため、防災の担い手となる人材を育成すること。

発災時の対応にあたっては、地勢や住民構成などの地域特性を踏まえたうえで、被災状況に即応する的確な判断力が求められる。

地域の防災力を高めるためには、自主防災組織の組織化や防災関係機関等の連携による取り組みの活性化が重要であるが、自主防災組織のリーダーの高齢化等による担い手不足が課題となっており、地域の防災リーダーの養成が喫緊の課題である。防災リーダーの養成にあたっては、静岡県が実施している「防災に関する知事認証制度」が参考になると思われる。

学校における取り組みとして、宮城県や岩手県の教育委員会では、県内全ての公立学校に防災担当者を配置している。地域との合同避難訓練等の実施や地域と連携した海拔標識設置の活動、家庭や地域への防災だよりの配布などの活動を通して、教職員、児童生徒、保護者等の防災意識を高める防災教育に取り組んでおり、これらの先進的な活動に学ぶ必要がある。

将来にわたって防災・減災の実効性を高めるには、施策全般にわたる専門知識や指導力を継承しなければならない。こうした専門知識を持った防災のエキスパートを育成することも重要と考える。そのためには、高等学校における「防災科」の設置を検討する必要がある。

○災害時要援護者等の避難支援体制等を整備すること。

東日本大震災では、ハザードマップ（災害予測図）が“安心マップ”となり、ハザードマップで指定されたエリア外で多くの住民が犠牲になった。この反省に立って、ハザードマップの作成にあたっては、最新の知見による最大クラスの地震・津波に基づくシミュレーションや過去の被災記録等を考慮するとともに、ハザードマップの前提条件や限界なども分かりやすく住民に説明する必要がある。

中土佐町上ノ加江地区では、過去の地震の津波高を電柱や構造物に標示しており、このような地域の防災意識を高める効果があると考えられる取り組みを広めていく必要がある。

東日本大震災では、多くの在宅の災害時要援護者が犠牲になっており、災害時要援護者名簿の整備とともに、地域の多様な主体による避難支援体制を含めた災害時要援護者個別支援プランの策定が急務である。災害対策基本法の改正により、要援護者名簿の作成が市町村に義務づけられ、災害時には外部に提供できるようになったが、事前に提供するには本人の同意が必要になる。防災訓練参加への声かけなど、日頃から自主防災組織等とのつながりを持たせる働きかけが重要である。

住民の避難支援や避難誘導中に、多くの行政職員や防災関係者、民生委員等が犠牲になったことから、避難支援や避難誘導における災害時行動マニュアルの策定や見直しが必要である。

学校等に迎えに来た保護者への子どもの引き渡しの方法や高齢者施設等の入所者の避難方法など、学校や社会福祉施設等それぞれの施設に応じた防災マニュアルの策定や見直しを急ぐとともに、ヘルメット、ライフジャケットの配備等、津波からの避難途中の安全を確保する対策の実施・充実を検討する必要がある。

徒歩での避難を原則としつつ、地域の事情や徒歩での避難が困難等の理由から、自動車での避難を認めざるを得ない場合の対策として、自動車避難のための幹線道路の整備やルール化を検討する必要がある。

(2) 地震動対策について

○公共的施設や民間住宅等建築物の耐震化の更なる加速化を図ること。

南海トラフ地震の想定震源域は陸域にかかっていることから、非常に強い揺れが予想され、建築物の倒壊等によって、津波から避難ができなくなることが考えられる。

このため、民間の木造住宅を初め、発災後に重要な役割を担う学校、社会福祉施設、医療機関、役場等の公共的施設は、耐震化を急ぐ必要がある。特に、耐震化が遅れている自治体は、早急に取り組まなければならない。

住宅の耐震化には、災害時の避難路や輸送路を確保し、復旧・復興費用を軽減する効果もあることから、耐震化にインセンティブを与える制度の創設や改修補助金の増額など、耐震化を加速する具体策について検討する必要がある。

○避難路沿いの危険な建築物や工作物等の倒壊防止策を講じること。

避難路沿いの建築物や工作物等が倒壊し、避難の支障とならないよう、危険な建築物や空き家、ブロック塀等をハザードマップに落とし込み、地域で情報を共有するとともに、倒壊防止対策を講じ、危険度の高いものについては強制的な収去もできるような制度の確立を検討しなければならない。空き家の除去後に固定資産税が増加することが原因で対策が進まない事例も多いので、事後策をあわせて講じる必要がある。

和歌山県では、平成 24 年 7 月「津波からの円滑な避難に係る避難路沿いの建築物等の制限に関する条例」（平成 25 年 4 月 1 日施行）を制定し、避難路沿いの建築物等の所有者等に努力義務を課し、特に重要な避難路（特定避難路）沿いの建築物等に制限をかけるとともに、違反した場合には、耐震改修等の勧告・命令を出し、命令に従わない場合には、行政代執行の対象となり得るとしている。

○中山間地の土砂災害や道路の崩壊等の防止策を講じること。

国土交通省が平成 24 年 8 月に発表した深層崩壊に関する全国マップでは、本県の中山間地は深層崩壊の危険性の高い地域が多く、大規模な土砂災害の発生や道路等の崩壊による孤立化が懸念されるため、地すべり・崖崩れ防止やため池の耐震化等の対策を行うとともに、橋梁等の耐震化や緊急用ヘリコプター離着陸場の整備、通信手段の確保等の孤立化対策を講じる必要がある。

これらの対策を講じることによって、沿岸部が津波で壊滅的な被害を受けた際、中山間地が沿岸部の後方支援拠点としての機能を果たすことにもつながる。

○地震災害や土砂災害などの地盤災害対策を検討・実施すること。

平成 21～22 年度に総務省の特区事業で実施された高知「ユビキタス（防災立国）」実証事業において、高知市内における地震災害などの地盤災害をリアルタイムに予測するシステムが構築されており、このシステムの適用範囲を高知市以外にも広げることなど、地盤災害対策に役立てることも検討する必要がある。

○家具等の転倒防止策や公共的施設等の非構造部材の落下防止策を啓発・促進すること。

家具等の転倒防止策や公共的施設等の天井板・照明等非構造部材の落下防止策が十分に普及しておらず、転倒した家具や落下した非構造部材による負傷者の発生や避難の遅れが懸念されることから、防止策を強力に啓発・促進する必要がある。

(3) 津波対策について

○海岸保全施設等は、高さの見直しを行うとともに、施設の効果粘りが強く発揮できる構造とすること。

海岸保全施設・河川管理施設等については、比較的発生頻度の高い津波を余裕を持って防ぐことができる高さとするとともに、最大クラスの津波に対しても、威力を減衰する粘り強い構造とする必要がある。

あわせて、特に津波の到達時間が短い地域では、住民が安全な場所に確実に避難できる時間を稼ぐため、高知市春野町の仁ノ海岸で実施されているような耐震化・液状化対策を急ぐ必要がある。

○高速道路等は、副次的機能にも考慮した整備を図ること。

宮城県仙台平野では、盛り土式の高速道路が侵入してきた津波を止めるなど防潮堤の機能を発揮するとともに、住民の緊急避難場所としての役割を果たした。

高速道路が信頼性の高い、災害に強い構造物であることが証明されたことから、多重防御という観点からも、盛り土式の高速道路等の整備を促進する必要がある。

○長期浸水に対する具体的な対策を早期に示すこと。

本県の沿岸部では津波や地盤沈下等により長期浸水が懸念される地域が数多くある。特に高知市は、高知県版第2弾震度分布・津波浸水予測では、最大4,517haにわたり、深さ30cm以上浸水すると想定されている。

県においては、平成22年に国、県、高知市、関係機関・団体、学識経験者等で構成される長期浸水対策検討会を立ち上げ、平成25年3月に検討結果をとりまとめており、長期浸水が想定される高知市内の2,800haを対象に対策案が示されている。今後は、止水・排水、住民避難、医療等に関する具体的な対策を早期に示し、取り組みを加速化する必要がある。

○水門・陸こうの閉鎖の自動化・遠隔操作化等を実施すること。

水門等の閉鎖作業中や海の状況の確認中に防災関係者が犠牲になることがないように、水門等の閉鎖の自動化・遠隔操作化の早期実現を図るとともに、津波監視システムの構築が必要である。

○津波漂流物による被害拡大の防止策を講ずること。

大量の建築物、自動車、船舶等が津波漂流物となって、被害が拡大することがないように、海岸保全施設等を粘り強い構造とし、浸水被害の軽減を図るとともに、空き家、放置車両、廃船、放置船等の適正な管理を行い、津波漂流物による被害を軽減する対策を全庁横断的に検討する必要がある。

(4) 火災対策について

○石油備蓄タンク等の耐震化・流失対策を行うこと。

東日本大震災では、石油備蓄タンクや農業、漁業用燃料タンクが破損、流失し、漏洩した油に引火したことが、大規模火災の原因ともなったことから、石油備蓄タンク等の耐震化、固定化、埋設化等の対策を検討する必要がある。

○建築物の火災対策の普及・促進を図ること。

倒壊した建築物が原因となる出火、延焼を防ぐため、家具等の転倒や津波による漏電等を防止するとともに、初期消火のための器具、設備の設置や建物周辺部への津波漂流物の漂着防止対策等を促進する必要がある。

○消防庁舎の防災拠点機能を強化すること。

大規模災害の発生時、消防が消火活動を初め、救急・救命活動等の中心的役割を担うことができるよう、消防庁舎の耐震化を行うとともに、津波による浸水時に備え、事前に代替庁舎等の検討を行う必要がある。

○津波火災についての調査研究を進め、類焼防止策を講じること。

東日本大震災では、大規模な類焼火災が各地で発生し、避難場所に指定されていた学校などでも再避難を余儀なくされた。津波火災の類焼については消防庁が研究を進めているが、県としても防止策を検討し、津波避難ビル等の安全性を向上させる必要がある。

(5) 液状化対策について

○避難時における安全性を高めるとともに被災後の早期復旧を図るため、液状化が懸念される地域を調査し、被害防止策を検討すること。

液状化は、避難時における危険性を増大し、被災後の復旧の遅れにもつながる大きな課題である。液状化による海岸堤防の沈下を防止するため、堤防基礎の補強工事をさらに進める必要がある。また、建物等構造物の傾斜・倒壊防止、避難路・避難場所等の安

全性確保、上下水道などライフライン施設の保持の観点から、液状化しやすい軟弱地盤の分布状況を調査・分析のうえ結果を公表し、対策に反映させる必要がある。

道路が液状化し車両等の輸送手段を失えば、救急活動や復旧・復興事業に大きな支障が生じる。広域の被害が想定される場合は、道路と宅地の一体的な液状化対策など、大規模な改修も検討する必要がある。

国には、対策を推進するための法整備と財政措置、被害が発生した住宅への財政支援を要請する必要がある。

(6) 原子力災害対策について

○原発事故の発生に備え、情報収集、避難行動、医療救護について対策を協議し、万全の体制を整えること。

伊方発電所で原発事故が発生すれば、梶原町や四万十市を初め、県内に多大な被害が及ぶ可能性があることから、原子力災害対策行動計画を早期に策定し、県民への周知を図る必要がある。

また、事故発生直後の正確な情報を即時に入手し、状況に応じて適切な行動ができるよう、四国電力及び愛媛県と連携した情報収集伝達体制と医療救護体制を整えることが重要である。

(7) 高台移転の促進について

○政策医療を担う民間医療機関や社会福祉施設等の高台移転を積極的に進めること。

災害医療などの政策医療を担う民間医療機関は、災害時に被災者を救助する重要な役割を担っており、最優先で安全性を確保する必要がある。また、高齢者施設、障害児者施設、児童養護施設、保育所・幼稚園等の利用者を職員のみで避難誘導することは極めて困難であり、根本的対策として、事前の高台移転を積極的に推進する必要がある。

○危険性の高い地域について、集団移転を積極的に検討すること。

高台移転には、コミュニティーの持続を踏まえたまちづくりや利便性の確保など、課題も多いが、津波に対して最も有効な対策であり、危険性の高い地域については、集団移転を積極的に検討する必要がある。

なお、移転先の地区を構成する世帯は、世代などが多様になるよう配慮することが望ましい。また、主要施設の移転が地域経済の疲弊につながることも懸念されるため、残された地域の振興にも配慮する必要がある。

(8) 緊急避難場所対策について

○県は、市町村や自主防災組織等による津波避難路・緊急避難場所等の整備促進を図るための財政支援を継続すること。

国の緊急防災・減災事業債を活用した、実質の市町村負担をゼロとする新交付金制度を、県が平成 24 年度から 2 年間創設したことにより、市町村の津波避難路・緊急避難場所等の整備は急速に進んでいるが、市町村が、平成 25 年度までに全ての津波避難路・緊急避難場所等の整備を終えることは難しい状況にある。

このため、国に対し、緊急防災・減災事業債の継続や同事業債に代わる新たな枠組みの創設による確実な財源措置を政策提言するとともに、県には、平成 26 年度以降においても、市町村に対し、必要な財政支援を継続することを求める。

県内各地で自主防災組織等による自主的な津波避難路・緊急避難場所等の整備も行われてきており、このような取り組みを促進するための支援を行う必要がある。

(注) 本報告書の中では、津波から一時的に避難するために指定された場所は「緊急避難場所」、避難生活を送るために指定された場所は「避難所」と表記する。

○緊急避難場所の機能強化を図ること。

高知県における南海トラフ地震の津波は、長時間繰り返し沿岸部に押し寄せると想定されていることから、津波避難タワー等の緊急避難場所には、津波の危険がなくなるまでの間、滞在できる非常用電源やトイレなどの整備が必要である。さらに、ソーラーパネルと充電機を活用した夜間照明設備や、高齢者や障害者、幼児などに配慮した手すり付きスロープを設置することが望ましい。

緊急避難場所の整備にあたっては、さらに高い場所等に二度逃げする方策についても検討する必要がある。

○津波避難困難地域対策を推進すること。

周辺に高台や津波避難ビルに指定する高い建物などが無い津波避難困難地域においては、津波避難タワーなどの設置を早急に進めるとともに、可能性のあるあらゆる対策を検討し、講じることで、津波避難を放棄することによる被害の拡大を防ぐこと。

道路法施行令が平成24年12月に改正され、津波避難施設の道路占用が認められた。津波避難タワー等の設置場所が無い地域では、既存の歩道橋の活用や道路上への新たな避難施設の設置について検討する必要がある。

なお、地域住民や企業から、盛土による避難場所の造成や公園内への浮体構造物の設置など、避難施設等について多くの提言が寄せられている。市町村と協議のうえ、実現可能な提案は積極的に取り入れるとともに、広く県民の意見を聞く場を設け、防災対策への参画意識を高める必要がある。

また、逃げ遅れた場合や近くに高台がない場合、不慣れな場所にいる場合など、どのような状況におかれても最善の避難方法が選択できるよう、避難について多面的に調査研究を進める必要がある。

(9) 情報収集伝達対策について

○情報収集伝達手段の多様化・多重化を図ること。

東日本大震災では、広域的な停電、防災行政無線の被災、防災行政無線が聞こえづらかったことなどで、防災情報が住民に十分伝わらなかったケースがあったことから、広域停電や施設の被災等を想定し、複数の情報収集伝達手段を構築するとともに、独立した非常用電源の確保や防災行政無線の室内機の設置等の促進を図る必要がある。

教育機関、社会福祉施設、病院等において、J-ALERT（全国瞬時警報システム）による津波警報や緊急地震速報が聴取できるよう、設備を整備する必要がある。

発災直後に迅速な避難所等への支援活動が行えるよう、役場等と緊急避難場所・避難所となる津波避難ビル、公民館、学校等との情報収集伝達手段を整備しておく必要がある。

東日本大震災では、情報収集伝達手段としてラジオが非常に役立ったことから、防災拠点として重要な役割を担う施設や避難所等には必ずラジオを配備する必要がある。また、各家庭へのラジオの配備を啓発・促進するとともに、ラジオの聴取が可能なトンネルの整備やラジオ難視聴地域の解消を進める必要がある。

調査した被災地では、被災後 10 日程度で、災害FM局が開設され、自治体からの広報が行われるなど重要な役割を果たした。こうした活動を支援するため、地域防災拠点への局開設手続きのマニュアル化など、事前の態勢づくりを積極的に進めること。

携帯電話を通じた津波避難指示のメール送信の訓練が行われているが、地震発生時の重要な情報伝達手段としてのメールが届かない等のトラブルが発生することのないよう、精度の向上に努めること。

○全ての情報伝達収集手段が途絶した場合の対策を検討しておくこと。

電源や設備等の喪失によって全ての情報収集伝達手段が途絶した場合に備えて、二輪車等の機動力を使った被災地への職員の派遣や、ヘリコプター等による被災地の情報収集伝達手段も検討しておく必要がある。

○地震・津波観測監視システムの整備等を図ること。

文部科学省のプロジェクトを受託した独立行政法人海洋研究開発機構によって、室戸岬沖に地震・津波観測監視システム（DONET2）が整備されることから、地震・津波の早期探知が可能となるが、南海トラフ地震の想定震源域は、足摺岬沖から日向灘まで達していることから、国に対し、引き続き、足摺岬沖等への整備を政策提言していくよう求める。

DONET2は、南海トラフの地殻変動量を測定することが可能であり、これを含め地震の前兆現象との因果関係等の研究が進み、より早く地震の予知・検知ができるようになることを期待する。

2 救命・救急、被災者支援

(1) 避難所対策について

○緊急避難場所と避難所を明確に区分し、周知徹底を図ること。

東日本大震災では、津波襲来時に、高台やビル等の高い緊急避難場所ではなく、低い場所にある学校や公共施設等の避難所に避難して、多くの住民が犠牲になった。このような悲劇を繰り返さないため、緊急避難場所と避難所の役割、機能、名称等を明確に区分し、地域住民への周知徹底を図る必要がある。

○避難所の設置場所等の見直しや機能強化を図ること。

東日本大震災では、多くの避難所が損壊、流失したことから、南海トラフ地震においては、最大クラスの津波を想定し、避難所の設置場所や避難スペース等を見直すとともに、一定期間外部からの支援が受けられないことを想定した食糧等の備蓄も必要である。また、生活用水を確保するため、学校や公共施設等に貯水槽や井戸、災害用浄水器などの設置を検討する必要がある。さらに、浴場設営など衛生状態を維持するための資機材を配置し、感染症のまん延防止策を講じておくことも重要である。

なお、避難施設や備蓄物資については、平時においても有効に活用することが望ましい。活用方法については、地域住民の意見も取り入れながら検討する必要がある。

○福祉避難所の設置や災害時要援護者の支援体制の整備等を促進すること。

要介護者、認知症高齢者、障害者などケアの必要な災害時要援護者が、避難生活で十分なケアが受けられるよう、福祉避難所の設置や避難所のバリアフリー化等を推進する必要がある。

あわせて、障害種別による支援内容の違いを踏まえたうえで、災害時要援護者のニーズの把握や生活支援等が可能な体制を構築しておく必要がある。

○避難所の企画や設置・運営等にも女性を参画させること。

被災現場での救援活動に係る意思決定に女性がほとんど参画していなかったため、女性用の救援物資が不足するなど、男女のニーズの違いを踏まえた対策が不十分であったことから、避難所の企画段階から設置、運営等に係る意思決定の場に、女性が参画できるよう検討する必要がある。

○在宅等の避難者に対して適切な支援を行うこと。

東日本大震災では、自宅等避難所以外の場所で避難生活を送る被災者が食糧等の支援や情報の提供等が受けられず、生活に支障をきたしたことから、避難所以外の場所で避難生活を送る被災者にも適切な支援が行き届く仕組みを構築しておく必要がある。

(2) 災害時医療救護対策について

○高知県災害時医療救護計画の不断の見直しを行うこと。

東日本大震災を受けて、高知県災害時医療救護計画は平成 24 年 3 月に見直されたところであるが、今後示される南海トラフ地震による新たな被害想定等を踏まえ、更なる見直しを行うこと。

○災害拠点病院の事業継続のための機能強化を図ること。

県内の災害拠点病院の半数近くが津波浸水予測地域にあり、発災時に医療機能の一部が停止する恐れもあることから、一般病院との連携など、災害拠点病院の機能を維持する方法について検討する必要がある。

また、発災時には多くの被災者を収容できるよう、大規模災害時のトリアージスペースを確保するとともに、長期の孤立を想定して医薬材料や食糧等を備蓄するなど、発災後の医療救護活動に対応できる態勢を整えておく必要がある。

○病院船の導入について、他県と連携して国に働きかけること。

本県は海岸線が長く、災害時には長期浸水の恐れがある医療機関も多いことから、病院船の活用は、医療活動の補完手段として高い効果が期待できる。

平成 25 年 3 月に公表された内閣府の調査報告書には、民間旅客船など既存船舶を病院船として活用する可能性が示され、フェリーをチャーターして手術設備などを積み込んだ実証訓練も計画されている。国による病院船の導入に向け、他県と連携して積極的に働きかける必要がある。

○被災者の医療ニーズの迅速な把握に努め、適切な医療救護活動を行うこと。

発災時に被災者の医療ニーズと限られた医療資源の総合調整を行う災害医療コーディネーターを平時から委嘱、配置するとともに、継続的な訓練により実践力を養っておく必要がある。

避難所等のアセスメントによる医療ニーズの集約化や医療情報のネットワーク化、お薬手帳の普及促進等、被災者の医療ニーズや医療情報を迅速に把握できる仕組みを構築しておく必要がある。

東日本大震災では、慢性疾患患者等への対応が多かったことから、薬剤師の果たす役割が非常に大きかった。南海トラフ地震では多数の負傷者が発生することを想定し、薬剤師等の医療従事者の確保について検討しておく必要がある。

また、慢性疾患患者、負傷者等に対応する医薬品を、災害拠点病院、総合防災拠点施設、避難所等に計画的に備蓄するとともに、民間企業との流通備蓄協定の締結等についても推進する必要がある。

○隣県等との広域医療連携体制を構築しておくこと。

発災後の医療救護活動や透析患者等難病患者対策には、本県の医療資源だけで対応することは極めて困難が予想されることから、隣県等との広域医療連携体制を構築しておく必要がある。

また、本県の場合、地震・津波による道路、橋梁等の崩壊によって、地域での孤立化が想定されることから、ドクターヘリ等を活用した広域医療搬送体制についても、十分検討しておく必要がある。

県外からのDMAT等多くの医療支援が想定されるが、東日本大震災では、空港等に到着後の移動手段がなく、多くの医療支援者が空港に留まった事例などを踏まえ、県外からの医療支援者が、救護活動を必要としている被災地へ直ぐに入ることができる体制を検討しておく必要がある。

(3) 受援・支援対策について

○防災関係機関、行政、ボランティアなどによる広域的な支援の受入体制を構築しておくこと。

平成 24 年 3 月、中国・四国地方の災害発生時の広域支援に関する協定が中国・四国 9 県の間で締結され、本県は島根県、山口県とカウンターパートによる支援を行うこととなっている。市町村間においても、県域を越えた広域的なカウンターパート制が導入されるよう、市町村に対し、必要な支援を行うこと。

自衛隊、警察、消防等の防災関係機関やボランティアなどの支援を広域的に受入可能な総合防災拠点の整備を行うとともに、円滑な支援活動ができる体制を構築しておく必要がある。

社会福祉協議会や役場等行政機関が被災し、災害ボランティアセンターの運営や救援物資の受入、仕分け、配送等を担う機能が著しく低下することも想定し、専門性を有するNPOや民間事業者等のノウハウを活用した仕組みを検討する必要がある。

○自治体、国、自衛隊、消防、その他関係機関、住民が連携した、大規模な防災訓練を実施すること。

東日本大震災において自衛隊が行った救命・救助、支援活動は高く評価されている。また、被災した宮城県、岩手県では、自衛隊や三陸沿岸市町村及びその住民等約18,000人が参加した大規模訓練「みちのくアラート 2008」を実施していたことが、迅速な活動につながったと言われている。

南海トラフ地震による被害が想定される県やカウンターパートとの連携による、各自治体、国、関係機関、住民などが参加する、大規模な防災訓練を実施し、連携を強化する必要がある。

発災後の防災関係機関との連携をスムーズにするためには、市町村に自衛隊等の防災関係機関のOBを配置することが重要である。

石巻赤十字病院では、震災前から、関係機関と連携した定期的な訓練や研修を繰り返し実施していたため、震災時には万全の体制で被災者の治療にあたることができた。数十機のヘリコプターが飛来したが、運行上の混乱もなく、震災後の職員へのアンケートでも、訓練の有効性を認める多くの回答があった。

災害拠点病院においては、自衛隊、海上保安庁、警察、消防、自治体等が連携した大規模訓練を、事前に訓練内容を通知しないブラインド方式で定期的の実施し、実践力を高める必要がある。

○救急・救命活動や応急活動に欠かせない物資、備品の備蓄を計画的に進めること

救急・救命活動や応急活動に支障が出ないよう、ガソリンや救命ボートなどの活動に欠かせない物資、備品の計画的な備蓄を行う必要がある。

民間事業者との災害時応援協定の実効性を上げるため、協定先の備品の状況や人員情報等の把握に努めるとともに、関係機関、民間事業者の災害対応マニュアルや事業継続計画などの内容を把握するなど、民間事業者等との連携強化を図る必要がある。

(4) 緊急輸送路等の確保対策について

○道路・空港・港湾等の早期啓開対策を検討しておくこと。

東日本大震災では、「くしの歯作戦」による道路啓開によって、数日のうちに被災地へのアクセス道が確保されたことを初め、港湾の航路啓開や空港の排水作業を急いだことで、早期に人命救助や緊急物資の輸送が可能となった。南海トラフ地震が発生した

場合、本県は孤立化が懸念されることから、道路・港湾・空港等の啓開等による緊急輸送路の確保について、国土交通省等関係機関と十分検討する必要がある。

迅速な応急支援活動等に資するため、緊急輸送路以外の道路についても、啓開等による早期の復旧を目指す必要がある。

啓開にあたっては、地元建設業者等の協力が不可欠であることから、地域の復旧を担う地元企業を育成、確保するとともに、災害協定に基づく資機材や人員の確保のため十分な連携を図っておく必要がある。

○信頼性の高い緊急輸送ネットワークを構築すること。

東日本大震災では、東北自動車道が緊急輸送路として重要な役割を担うなど、高規格道路が災害に強いことが証明されたことから、命の道となる高速道路の更なる延伸、ミッシングリンクの解消を図る必要がある。

緊急輸送路となる幹線道路について、地震・津波による寸断、崩壊を防ぐため、耐震強化とともに液状化や土砂崩れ防止等の対策を行い、あわせて幹線道路が被災した場合に備えて、既存の道路を活用した代替道路の整備も進める必要がある。

緊急物資輸送の拠点港湾については、道路ネットワークとの連携を図りつつ、耐震強化岸壁や緊急物資の一時保管場所、臨時ヘリポートとなる防災拠点緑地等の整備を促進するとともに、港湾施設が機能しない場合に備え、物資等を陸揚げできる輸送手段を自衛隊と連携して確保する必要がある。

3 被災者の生活再建支援

(1) 避難所対策について

○避難所での避難生活のための環境整備を行うこと。

多くの被災者が、長い期間、避難所での生活を送らざるを得ない事態となることを想定し、地震・津波から助かった命をつなぎ、災害関連死を防ぐためにも、食糧の供給や寒暖対策、保健医療対策等、避難者のプライバシーにも十分配慮した、避難生活のための環境整備に万全を期する必要がある。

ライフラインや道路等の復旧が遅れ、避難所や社会福祉施設等での生活環境が悪化し、十分な支援が受けられないことを想定し、広域的な連携についても検討しておく必要がある。

○被災者のニーズの変化や多様なニーズに対応できる体制を構築すること。

被災者のニーズの変化に対応するため、ニーズの把握に努めるとともに、被災者の意見や要望に対応するため、個人のプライバシーに配慮した相談窓口や相談スペースの設置について検討する必要がある。

避難所固有のニーズに対応するため、行政等による避難所運営から、被災者自身が役割を持ち、相互に助け合う自治組織による避難所運営にスムーズに移行できるよう、自治組織の立ち上げや運営等を支援する必要がある。

○被災者や救援者の災害ストレスを和らげるケア体制を整えること。

被災地では、震災時の精神的ショックや非日常の生活が続くことにより、多くの被災者に心のケアが必要な状態となっている。

岩手県や宮城県の小中学校では、子供たちの心の健康をサポートするため、アンケートや健康状態の記録、カウンセラーによる支援などを行っているが、スクールカウンセラーや臨床心理士など、相談に対応できる人員が大幅に不足している。

また、発災時に被災者の支援にあたった消防士や医療関係者などが、深刻なストレスを抱える事態も発生しており、さらには、仮設住宅における高齢者の孤独死も懸念される。

発災時から復興期までの長期にわたって、被災者と救援者の心の健康を維持するため、現状でも不足している臨床心理士等、相談に対応できる人材を計画的に養成するとともに、仮設住宅の入居者や自宅避難者を地域で見守る仕組みについて検討する必要がある。

○遺体の適切な取扱や迅速な身元確認方法を検討しておくこと。

多数の死者が想定されることから、遺体の埋火葬の方法や遺体安置所の設置等について検討しておく必要がある。

また、行方不明になった親族等を捜す被災者のために、できるだけ早く身元確認ができるよう、警察や医師会、歯科医師会等との連携による、遺体の迅速な身元確認の方法を検討しておく必要がある。

(2) 生活再建支援対策について

○仮設住宅建設のための用地・資材等を確保しておくこと。

被災者の避難所から仮設住宅への転居は、生活再建のための第一歩であり、仮設住宅の建設が遅れることは、被災者の生活再建が遅れることにもつながる。発災後の混乱のなかで、仮設住宅の建設に必要な用地や資材等の確保には、多くの時間を要することから、これらについて、できる限り事前に確保しておく必要がある。

○災害廃棄物の処理対策を立てておくこと。

損壊した建築物や漂着物など大量の災害廃棄物が発生し、その処理が滞ることで、応急活動や復旧・復興に支障が出ることがないように、災害廃棄物の仮置き場、分別方法、広域連携体制等について検討する必要がある。

○ライフラインの早期復旧対策を検討しておくこと。

地震動、津波によって、電気・水道・ガス、下水道等のライフラインに甚大な被害が出るのが想定される。復旧・復興のためにはライフラインの回復が不可欠であることから、出来る限り被害を軽減し、早期復旧のための資機材の備蓄等も含めた事業継続計画を事業者と検討しておく必要がある。

4 地域の再生・復興

(1) 被災者の生活再建支援対策について

○仮設住宅等の入居者に対する支援体制を構築すること。

仮設住宅に入居した被災者の見守りや生活再建に向けた支援を行うため、相談窓口の設置などサポート体制を検討しておく必要がある。

避難所等から仮設住宅等に転居する際に、地域のコミュニティーが損なわれることのないよう、世帯の割り振りなどに配慮する必要がある。

また、仮設住宅での生活が長期間に及ぶことにも配慮し、高齢者の談話室や児童の学習スペースなど、ゆとりある生活環境を整備する必要がある。

みなし仮設住宅に入居した被災者や在宅等の被災者、広域避難等で被災地を離れて暮らす被災者、精神的ショックにより災害ストレスを抱える被災者に対しても、支援が行き届く体制を検討しておく必要がある。

○雇用の創出等雇用対策を検討しておくこと。

震災によって財産と仕事を失った被災者は、精神的な落ち込みや仕事を求めて地域外に転出することなども考えられる。このような状況に陥らないように、被災直後の一時的な雇用の場の創出と、地域に根差した産業の再生・振興につながる安定的な雇用の創出を組み合わせた、継続的な雇用の確保策について検討しておく必要がある。

○二重債務問題への対策を検討しておくこと。

東日本大震災により個人や企業が抱えた二重債務問題への対応のため、平成 23 年 6 月「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が新たに示され、当初は多くの利用が見込まれていたが、利用実績は伸びていない。

被災者が、既存債務を抱えたままでは、住宅の再建等に踏み出せず、生活の再スタートが遅れることから、同ガイドラインの周知徹底や金融機関等との連携について検討しておく必要がある。

○災害公営住宅のための用地・資材等の対策を検討しておくこと。

東日本大震災の被災地では、二重債務問題や高齢化等で自力での住宅再建をあきらめ、災害公営住宅への入居希望者が増えているが、用地不足等で建設が進まず、被災者の生活再建が遅れていることから、あらかじめ災害公営住宅の建設用地等を確保しておく必要がある。

(2) 復興への取り組みについて

○大規模災害発生時の特別措置や復興の枠組みの法制化を求めること。

高台移転や土地区画整理を円滑に進めるためには、土地取得等に係る現行制度の抜本的な見直しが必要である。また、被災地では、原形復旧を基本とする復旧事業の制約により、一次産業の加工処理施設などで機能拡充ができず、復興が進まない事例もみられる。

大規模災害からの速やかな復興のため、発災後に特別立法措置を行うのではなく、事前に復旧・復興事業に係る特別措置の策定や復旧・復興事業の総合調整等を行う復興本部の設置等の法制化を国に求めていく必要がある。

○住民参加による復興計画づくり等を行うこと。

復興計画の策定にあたっては、より魅力的な地域社会が再構築できるよう、住民の積極的な参加のもと、地域特性や地域力を最大限に活かした計画づくりが必要である。

南海トラフ地震への事前の備えとして、地域の災害リスクにも十分対応した災害に強いまちづくりに取り組むとともに、まちづくりの障壁となっている問題について、国に対し、政策提言を行う必要がある。

復興計画や災害に強いまちづくり計画の策定に際しては、女性や障害者、高齢者等の意見も十分反映させる仕組みを検討しておく必要がある。

○地域の早期復興に資する行政等の機能維持を図ること。

復興計画の策定や推進にあたっては、役場庁舎等の施設における、行政機能等を維持することが極めて重要であることから、被災時に備えたバックアップ体制を構築するとともに、役場庁舎の高台移転の検討や、円滑に土地区画整理事業等を行うため、地籍調査の推進を図る必要がある。

また、復興にあたっては、法律や土木・建設等の専門知識を有する職員が必要となるが、被災した市町村で復興事業の全てに対応することは難しいことから、被災した市町村への県職員の派遣や自治体OB職員による応援体制の確立、さらには、他の自治体からの職員の受入れについて、被災した市町村を支援する仕組み等を検討しておく必要がある。

東日本大震災の被災地への職員の派遣は、復旧・復興のまちづくりの経験が、南海トラフ地震に備えた防災・減災の地域づくりに資することから、継続すべきである。

(3) 地域経済の再生支援について

○被災した社会基盤の復旧等を急ぐこと。

被災した企業等の事業の再開に不可欠な道路等の社会基盤の早期復旧が可能となるよう、関係法令の整備に向けた提言を行うとともに、効率的な工事の発注方法や民間活力が最大限に活かされる手法を検討する必要がある。

被災事業者が、債務を抱えた状況では、事業所の再建には困難が伴うことから、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」を周知徹底し、金融機関などと連携して対策を検討しておく必要がある。

○基幹産業としての農業・漁業・林業の早期再生を図ること。

地域の復興には、基幹産業となる農業・漁業・林業の再生が不可欠である。産業基盤の復旧の遅れに伴う離農者等の増加も懸念されることから、大規模災害時における産業基盤の整備については、早期復旧のための枠組みを検討しておく必要がある。

東日本大震災では、福島第一原子力発電所の事故による農林水産物に対する風評被害が、産業の再生を大きく阻害していることから、検査体制や正確な情報の提供方法について、十分に検討しておく必要がある。

○事業継続計画の策定等を促進すること。

被災後、企業等が廃業や事業の縮小に追い込まれることのないよう、最低限の事業活動の継続や早期の事業再開に向けた取り組みを定めた事業継続計画を策定し、日頃から継続して訓練を行うなど、非常事態に備えることが必要である。

農業・漁業・林業においては、地域のコミュニティーを活かし、まちづくりと産業振興が総合的に推進されることを目指した事業継続計画を、生産・加工・流通における関係者が連携して策定する必要がある。

○企業の発災前の高台移転等を支援すること。

企業が発災前に高台等の津波浸水予測地域外に移転することを支援するため、用地の整備・確保や土地利用制限の緩和等の支援を行うとともに、国に対し、規制緩和などを含めた総合的な特区の創設等の政策提言を行うことについても検討する必要がある。

第5 おわりに

東北地方太平洋沖地震は、東日本各地に甚大な被害をもたらし、多くの尊い人命と財産を一瞬にして奪った。想像を絶する地震動や津波の爪痕は大きく、未だ住民の生活の基礎となるまちづくりは遅れ、仮設住宅での生活を余儀なくされている方々がたくさんいる。改めて一日も早い被災地の復旧と復興を心より祈念する。

委員会活動に際して、被災地の方々には、被災直後の混乱の中、また、その後の復旧・復興に向け取り組まれている中にもかかわらず調査へのご理解をいただいた。さらに、各分野の専門家や県内の自治体等の方々からは、示唆に富んだ貴重なご意見をいただいた。ご協力いただいた関係各位には心から感謝を申し上げます。おかげをもって、ここに最終報告書を取りまとめることができた。

また、当特別委員会は、県内外における調査活動に加え、大規模な被害が想定される9県の議会議長会議の設立に関する提案や平成25年度当初予算に向けて知事への要請も行ってきた。

高知県では、今後30年以内に60～70%の確率で発生が予想される南海トラフ地震に備え、平成25年6月に「高知県南海トラフ地震応急対策活動要領」、「高知県南海トラフ地震対策行動計画」を策定し、また、国においては、「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法案」の制定が見込まれるなど、防災・減災対策を加速化させる環境が整いつつある。

委員会としての活動は最終報告をもって終了するが、県民、事業者、国、県、市町村がともに、南海トラフ地震対策を最重要課題として認識し、東日本大震災の記憶を風化させることなく、今後も長期的視点に立ち継続的に取り組みを進めていくことが何よりも重要である。

おわりに、県民の生命と財産を守り、県民の安心・安全な暮らしの実現に向け、南海トラフ地震対策の推進にあたっては、この報告書の提言が具体的な施策に反映されることを切に望む。

○資料編

■東日本大震災後の国及び県の主要な取り組み

国		県	
		H23. 3. 23	南海地震対策再検討プロジェクトチームの設置
H23. 4. 27	「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の設置		
		H23. 6. 16	「東海・東南海・南海地震による超広域災害への備えを強力に進める9県知事会議の設立
H23. 8. 28	「南海トラフの巨大地震モデル検討会」の設置		
H23. 9. 28	「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の報告		
H23. 12. 27	「南海トラフの巨大地震モデル検討会」の中間とりまとめ		
H24. 3. 31	「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高について」(内閣府)の公表		
H24. 4. 20	「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ(WG)」の設立		
		H24. 5. 10	高知県版第1弾南海トラフの巨大地震による津波浸水予測の公表
		H24. 6. 22	津波浸水予測の箇所別到達時間の公表
		H24. 7. 9	「防災集団移転促進事業」に関する国への政策提言

H24. 7. 19	「南海トラフ巨大地震対策検討WG」の中間報告		
H24. 8. 29	「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等(第二次報告)及び被害想定(第一次報告)について」10mメッシュによる津波高・浸水域等及び被害想定公表		
		H24. 12. 7	H25 南海トラフ巨大地震対策関連予算見積概要公表
		H24. 12. 10	高知県版第2弾南海トラフの巨大地震による震度分布・津波浸水予測の公表
H25. 3. 18	被害想定(第二次報告)の公表		
		H25. 3. 26	南海地震長期浸水対策検討会検討結果とりまとめ
		H25. 5. 15	高知県版被害想定公表
H25. 5. 28	「南海トラフ巨大地震対策検討WG」による最終報告		
H25. 6. 6	「南海トラフ巨大地震への防災対策を支援する特別措置法案」を議員立法で衆議院に提出		
		H25. 6. 13	高知県南海トラフ地震応急対策活動要領の策定
		H25. 6. 18	高知県南海トラフ地震対策行動計画の作成

■特別委員会の活動状況（平成23年5月12日～平成25年10月15日）

回数等	開催日	調査・検討事項等
第1回	23. 5. 12	<ul style="list-style-type: none"> ○正副委員長の互選 ○東日本大震災の被害状況及び対応 危機管理部、水産振興部の説明・質疑 ○今後の委員会予定を検討
第2回	23. 5. 19	<ul style="list-style-type: none"> ○県外調査について協議 東日本大震災被災地調査の日程(6/18～20)及び調査場所を協議
県内調査	23. 6. 13	<ul style="list-style-type: none"> ○沿岸市町の南海地震対策等の調査 <ul style="list-style-type: none"> ・須崎市：国・県による防波堤・防潮堤工事及び漂流物対策 ・中土佐町：上ノ加江地区の津波避難路 ・高知市：種崎地区津波避難センター、国分川護岸工事など
第3回	23. 6. 16	<ul style="list-style-type: none"> ○「東海・東南海・南海地震による超広域災害への備えを強力に進める9県議会議長会議(仮称)」の設立要請について協議のうえ設置要請を決定。(6月21日に中面議長に設立要請)
県外調査	23. 6. 18 ～20	<ul style="list-style-type: none"> ○東日本大震災被災地(宮城県)の調査 <ul style="list-style-type: none"> ・仙台空港周辺の被災状況 ・平野部における津波の被災状況及び高速道路の状況 ・石巻市、女川町、七ヶ浜町の被災状況 ・気仙沼市の被災状況
第4回	23. 8. 19	<ul style="list-style-type: none"> ○参考人招致による意見交換 <ul style="list-style-type: none"> ・岡村真高知大学教授 「連動型南海地震研究の問題点と到達点について」 ・石田和成陸上自衛隊第50普通科連隊長 「被災地での救助活動体験からの南海地震対策について」
第5回	23. 10. 13	<ul style="list-style-type: none"> ○高知県南海地震対策行動計画の平成22年度実績報告 危機管理部、文化生活部、商工労働部、農業振興部、土木部の説明・質疑
第6回	23. 10. 14	<ul style="list-style-type: none"> ○高知県南海地震対策行動計画の平成22年度実績報告 教育委員会、地域福祉部、林業振興・環境部、水産振興部、健康政策部、警察本部の説明・質疑
第7回	23. 11. 28	<ul style="list-style-type: none"> ○参考人招致による意見交換 <ul style="list-style-type: none"> ・清岡隆二文部科学省産官学連携コーディネーターOB/SG ・佐々木宏元高知大学副学長 ・長尾年恭東海大学教授 「南海地震前兆・電界観測基地設置(短期予測)プロジェクトについて」 ・中面哲高知県議会議長 「東海・東南海・南海地震による超広域災害への備えを強力に進める9県議会議長会議」の活動状況について ・大年邦雄高知大学教授 「高知県における南海地震対策上の課題について」

回数等	開催日	調査・検討事項等
第8回	24. 1. 16	<ul style="list-style-type: none"> ○参考人招致による意見交換 <ul style="list-style-type: none"> ・甲斐芳郎高知工科大学教授 「南海地震津波に対する高知工科大学の取り組み」 ・本山和平高知市消防局消防司令 「東日本大震災の状況と緊急消防援助隊高知県隊の活動」 ・西山謹吾高知赤十字病院医師 「東日本大震災から学んだ医療のあり方」
県内調査	24. 1. 30 ～31	<ul style="list-style-type: none"> ○沿岸市町の南海地震対策等の調査 <ul style="list-style-type: none"> ・須崎市：南海地震対策及び津波バリア施設の現地調査 ・四万十市：南海地震対策及び津波避難タワー等の現地調査 ・四万十町：南海地震対策及び津波避難タワー等の現地調査
第9回	24. 4. 6	○南海トラフの巨大地震モデル検討会(内閣府)の公表結果を受けた高知県の対応について危機管理部からの説明・質疑
第10回	24. 4. 24	○平成24年度南海地震対策関連予算について教育委員会、危機管理部、健康政策部、地域福祉部、文化生活部からの説明・質疑
第11回	24. 4. 25	○平成24年度南海地震対策関連予算について農業振興部、水産振興部、林業振興・環境部、商工労働部、公営企業局、土木部、県警本部からの説明・質疑
第12回	24. 5. 2	<ul style="list-style-type: none"> ○参考人招致による意見 <ul style="list-style-type: none"> 金田義行独立行政法人海洋研究開発機構プロジェクトリーダー 「南海トラフの巨大地震モデル検討会の結果について」
第13回	24. 5. 21	○[高知県版第1弾]南海トラフの巨大地震による津波浸水予測について危機管理部からの説明・質疑
県内調査	24. 6. 7 ～8	<ul style="list-style-type: none"> ○沿岸市の南海地震対策等の調査 <ul style="list-style-type: none"> ・南国市：南海地震対策及び津波避難施設等の現地調査 ・香南市：南海地震対策及び消防団震災対応マニュアル ・室戸市：南海地震対策及び防災公園現地調査 ・安芸市：南海地震対策及びため池、避難路現地調査
県外調査	24. 7. 10 ～12	<ul style="list-style-type: none"> ○独立行政法人海洋研究開発機構 「南海トラフにおける巨大地震・津波に関する調査・研究について」 ○静岡県沼津市 「地震・津波対策について」及び津波避難施設等現地調査 ○静岡県地震防災センター 「静岡県地震防災センターの取り組みについて」及び施設見学 「南海トラフ巨大地震に対する静岡県の取り組みについて」 ○和歌山県 「津波避難路沿いの建物耐震化条例について」 「防災教育等学校における地震・津波対策について」 「和歌山県の地震・津波対策について」

回数等	開催日	調査・検討事項等
県外調査	24. 7. 24 ～26	○岩手県遠野市 「沿岸被災地への後方支援活動について」 ○岩手県大槌町 「被災状況、復興への取り組みについて」及び現地調査 ○岩手県陸前高田市 「被災状況、復興への取り組みについて」及び現地調査 ○国土交通省東北地方整備局 「東日本大震災教訓集「広域大災害に備えて」について」
県内調査	24. 8. 9 ～10	○沿岸市町の南海地震対策等の調査 ・土佐清水市：南海地震対策の説明・意見交換、津波避難施設等の現地調査、地域住民との意見交換 ・黒潮町：南海地震対策の説明・意見交換、津波避難施設等の現地調査、地域住民との意見交換
第14回	24. 9. 12	○南海トラフの巨大地震津波高・浸水域等(第二次報告) 及び被害想定(第一次報告) (内閣府) について 危機管理部からの説明・質疑
第15回	24. 10. 10	○中間報告について協議 ・中間報告の構成イメージ、平成25年度当初予算への対応等を協議
県外調査 県内調査	24. 10. 17	○国土交通省四国地方整備局 「南海地震対策の取り組みについて (四国地震防災戦略会議)」 ○大豊町 「南海地震対策等について」
第16回	24. 10. 19	○平成25年度当初予算要請項目について協議 ・平成25年度当初予算要請項目及び要請方法等を協議
	24. 10. 25	土森委員長、西森(雅)副委員長が尾崎知事に予算要請
第17回	24. 10. 26	○中間報告について協議
第18回	24. 11. 12	○高知市 南海地震対策の説明・意見交換 ○仁ノ海岸(高知市春野町) 堤防改良工事現場 「鋼矢板二重締切工法について」 ○株式会社サニーマートとの意見交換 「事業継続計画について」 参考人：森田優秀 常務取締役人事部長兼総務部長 他 ○宮地電機株式会社との意見交換 「事業継続計画について」 参考人：宮地貴嗣 代表取締役社長 他
第19回	24. 11. 16	○中間報告について協議
第20回	24. 11. 26	○中間報告について協議
第21回	24. 12. 3	○中間報告について協議
第22回	24. 12. 10	○中間報告について協議
第23回	24. 12. 19	○中間報告の取りまとめ
12月定例会	24. 12. 27	○委員長報告 (中間報告)

回数等	開催日	調査・検討事項等
第24回	25. 1. 17	○平成25年度南海地震対策関連予算について 教育委員会、林業振興・環境部、水産振興部、危機管理部からの説明・質疑
第25回	25. 1. 18	○平成25年度南海地震対策関連予算について 商工労働部、健康政策部、公営企業局、警察本部、地域福祉部、土木部、農業振興部からの説明・質疑
第26回	25. 2. 28	○第2期南海地震対策行動計画について危機管理部からの説明・質疑
第27回	25. 4. 5	○南海地震応急対策活動要領及び長期浸水対策検討結果について危機管理部からの説明・質疑
県内調査	25. 4. 24 ～25	○仁淀川町 「南海地震対策等について」 ○国土交通省四国地方整備局大渡ダム管理所（現地視察） ○中国四国農政局高瀬農地保全事業所（現地視察） ○障害者支援施設「のぞみの家」（現地視察） ○香南市「岸本防災センター」（現地視察） ○国土交通省四国運輸局高知運輸支局（津波救命艇試作艇視察）
要望活動	25. 4. 25 ～26	林田彪衆議院議員 井林辰憲衆議院議員 石田祝稔衆議院議員 古屋圭司内閣府特命担当大臣(防災)
第28回	25. 6. 7	○高知県版南海トラフ巨大地震による被害想定及び第2期南海地震対策行動計画について危機管理部からの説明・質疑
第29回	25. 7. 5	○最終報告に向けた報告書構成案について
県外調査	25. 8. 5 ～7	○気仙沼市 「気仙沼市の復興状況について」 ○南三陸町 「南三陸町の復興状況について」 ○石巻市 「東日本大震災における被害状況と現状について」 ○石巻赤十字病院 「石巻赤十字病院における災害医療の取り組みについて」
第30回	25. 8. 13	○最終報告について協議
第31回	25. 8. 20	○最終報告について協議
第32回	25. 9. 6	○最終報告について協議
第33回	25. 9. 19	○最終報告について協議
第34回	25. 9. 25	○最終報告の取りまとめ
第35回	25. 10. 9	○高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例の一部改正の素案について危機管理部からの説明・質疑
9月定例会	25. 10. 15	○委員長報告（最終報告）

■特別委員会の活動状況（平成23年3月18日～平成23年4月29日）

回数等	開催日	調査・検討事項等
第1回	23.3.18	○正副委員長の互選 ○東北地方太平洋沖地震の被害状況及び対応について 危機管理部、水産振興部、土木部の説明・質疑
第2回	23.3.28	○東北地方太平洋沖地震の被害状況及び対応について 危機管理部の説明・質疑

（注）特別委員会は、平成23年3月18日に設置され、議員の改選を挟んで、同年5月12日に再設置された。上記の活動状況は、再設置前のもの。

■南海地震対策再検討特別委員会 委員名簿

◎設置期間：平成23年5月12日～平成25年10月15日

職名	委員名	所属会派
委員長	土森 正典	自由民主党
副委員長	西森 雅和	公明党
委員	西内 健	自由民主党
委員	西内 隆純	自由民主党
委員	弘田 兼一	自由民主党
委員	佐竹 紀夫	自由民主党
委員	森田 英二	自由民主党
委員	ふぁーまー土居	南風（みなみかぜ）
委員	横山 浩一	県政会
委員	坂本 茂雄	県民クラブ
委員	米田 稔	日本共産党

※設置期間中の委員の交替

委員在任期間

○山本 広明 : 平成23年5月12日～平成23年6月26日

○西内 隆純 : 平成23年6月30日～

◎設置期間：平成23年3月18日～平成23年4月29日

職名	委員名	所属会派
委員長	土森 正典	自由民主党
副委員長	植田壮一郎	県政会
委員	桑名 龍吾	自由民主党
委員	森田 英二	自由民主党
委員	浜田 英宏	自由民主党
委員	山本 広明	自由民主党
委員	佐竹 紀夫	自由民主党
委員	ふぁーまー土居	南風（みなみかぜ）
委員	横山 浩一	県政会
委員	上田 周五	県政会
委員	西森 雅和	公明党
委員	沖本 年男	民主党・県民クラブ
委員	坂本 茂雄	民主党・県民クラブ
委員	谷本 敏明	日本共産党と緑心会
委員	米田 稔	日本共産党と緑心会