

# 香川県の防災・減災対策に向けての提言

～県民が「生き延びる」ために～

平成 24 年 7 月 24 日

一般社団法人香川経済同友会

## はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、極めて広範囲にわたる地震と津波の複合災害に加え、福島第一原発の原子力災害とこれに伴う風評被害を惹起し、我が国に甚大な被害と損失をもたらした。私たちは、被害に遭われた方々を哀悼するとともに被災地の一日も早い復興を願う一方で、我が国の地理的、地形的、気象的条件から、地震、津波、火山災害、大規模風水害等の自然災害を受けやすい環境にあることを、改めて痛感させられた次第である。

私たちが生活する四国にとって最大の脅威である南海トラフの巨大地震についても、国の検討会において最新の科学的知見に基づく最大クラスの地震・津波の検討が進められている。既に、想定震源断層域が四国直下にまで広がることや最大震度や津波高の推計が従来想定を大幅に上回ることが公表され、香川県及び四国の各界に大きな衝撃をもたらすこととなった。

私たちは、香川の経済人としての立場で、震災復旧・復興のあり方や香川県・四国の防災・減災対策に対する示唆を得るべく、東日本大震災の被害状況、発災当時の避難行動・救援活動、復旧・復興に向けた取り組みについて、現地視察も行いながら学習してきた。そして、従来想定を遙かに上回る自然災害である東日本大震災から得られた最大の教訓として、当たり前のことではあるが「人類は自然を完全に制御することは出来ない。自然と上手く付き合っていく方途を探っていく必要がある。」という認識に達した。

自然を完全に制御出来ない前提の下、すなわち自然災害の発生を回避し得ず、かつ、物理的に被害を抑制するにも限界がある中で、被害を最小限に止めるためには、自然災害に直面した個人が如何にして「生き延びる」かを考えることが重要である。現在、香川県をはじめとする関係各方面において、南海トラフの巨大地震を念頭に置いた防災・減災対策が推進されていると承知しているが、地元経済人の立場から、香川県民が自然災害から「生き延びる」ために、以下提言を行う。

平成24年7月24日

一般社団法人香川経済同友会

代表幹事 乾 篤之

代表幹事 川村 延廣

特別幹事 松田 清宏

東日本大震災対応特別委員会

委員長 木原 茂

## 提言

### 1. 自然災害から「生き延びる」ことを基本理念に、防災・減災対策を講じること。

自然災害に対する防災・減災対策に向けた自助・共助・公助を担う香川県内の各主体、すなわち個人・企業、地域コミュニティ組織、地方公共団体は、県民が自然災害から先ずは「生き延びる」、死傷者を最小限に抑制することを基本理念として、防災・減災対策を講じるべきであり、事業継続等事後の対応は生き延びて後のことであることを、肝に銘じるべきである。地方公共団体が担う防災教育の基本も、先ずは「生き延びる」ことに置くべきであり、また、避難支援者である警察官・消防職員・消防団員等も、使命を全うすることと同等程度に、最大限の安全対策を図ることを重視すべきである。

### 2. 地域コミュニティ組織の自主的な防災態勢の整備を最大限支援すること。

「生き延びる」ためには、迷わず迅速かつ自主的に避難活動を開始することが肝要であり、そのためには災害情報の円滑な伝達が必要となる。東日本大震災では、避難開始のきっかけとして、近隣住民同士の声掛けの重要性が評価されているところである。こうした地縁による共助の効果を最大限発揮するために、自主防災組織の結成や実効性のある避難訓練の実施その他諸々の事項に関し、地域の受け皿となるべき組織を明確化するとともに、地域コミュニティをきめ細かく支援すべきである。

### 3. 災害発生時の協力に関する地方公共団体と民間事業者の間の事前協議を促進すること。

地方公共団体と流通事業者の間で災害発生時の物資供給等に関する協力協定を締結する事例が多く見られるところであるが、他にも、建設業、不動産業、運輸業等の事業者或いは業界団体と地方公共団体等の間で、道路啓開のための建機・労働力の提供、仮設住宅建設地や借上住宅の確保、人員・物資の輸送手段の提供等に関する事前協議を行い、官民が協力して迅速な復旧・復興活動を行う体制を構築すべきである。

### 4. 地域継続計画や事前復興に関する議論を促進し、災害に強い地域をつくること。

香川大危機管理研究センターが中心となって、地域全体の防災力向上を目指した地域継続計画（DCP）の検討、普及を図るため、「香川地域継続検討協議会」が設立されたところであるが、こうした議論を促進し、かつ、地域で情報共有を図り、各分野の専門家が地域社会の持続可能性を高めるために協働出来る体制を構築すべきである。

また、事前復興の考え方に基づき、耐震性耐火性の向上、防災拠点の整備等、自然災害に強いまちづくり、地域づくりを検討すべきである。なお、現下の財政制約に鑑みれば、人口減少に伴い遊休化する廃校等の公共施設の有効活用も視野に入れるべきである。

## 5. インフラの重大な損壊に備えること。

ライフラインや情報等インフラの重大な損壊に備え、電気・ガス・水道・通信・輸送手段などが途絶しても、2、3日は「生き延びる」ことが出来る体制を構築しておくことが求められる。所謂「ハイテクよりローテク」、「マニュアルよりポリシー」の考え方にに基づき、如何なる状況下でも「生き延びる」ことが出来る体制の確立である。

## 6. 広域相互支援体制の構築を急ぐこと。

東日本大震災では、首長・職員の被災による基礎自治体の機能喪失・低下に対し、関西広域連合等遠隔地の地方公共団体の支援が有効だったと評価されている。既に大規模災害に備えた中国・四国の相互支援体制が構築されているところであるが、同時被災の可能性が低いより遠隔地との相互支援体制の構築に向けて、全国知事会、全国市長会、全国町村会等の場で議論を進めるべきである。

また、緊急物資・支援物資の備蓄についても、誰のため、何のための備蓄であるかを再検討し、幅広く運用出来る柔軟な備蓄体制整備が求められる。

## おわりに

以上の通り、地元経済人の立場から、香川県民が自然災害から「生き延びる」ための提言を取り纏めたが、「四国の中の香川県」という見方も忘れてはならない。香川県は、最大震度、津波高、津波到達時間等に関し他県に比し相対的に恵まれた環境にあり、四国で唯一冠水の懸念がない空港や広域支援を受入可能な防災拠点となり得る平地、公園等を擁している。従って、より甚大な被害が想定される太平洋沿岸地域に対する後方支援基地としての役割を果たすとともに、広域避難者の受入を行う準備も進める必要がある。

なお、男女共同参画社会の必要性が言われて久しいが、現実には諸組織・諸団体への女性参画が少ない現状に鑑み、防災・減災対策の立案にあたって、女性の視点に留意することが必要である。

また、国において、今後想定される大規模自然災害として、南海トラフの巨大地震とともに、首都直下型地震や富士山等の火山噴火が挙げられており、東京圏の中核機能のバックアップに関する議論が進められている。しかしながら、地方在住の経済人の立場からは、我が国が国として「生き延びる」ために、日本の機能の一極集中を是正し、多極分散型社会への転換を図る議論を、再び行うべき時が来たのではないかと考える。

## (参 考)

### 1. 東日本大震災の教訓

#### 現地で見聞した事例

○東日本大震災は、従前の想定を上回る規模、震源域、津波高により、未曾有の被害をもたらした。今回の震災の特徴として、(1)津波被害、(2)広域甚大被害、(3)原子力災害の併発、(4)自治体機能の喪失、が挙げられる。

○地震の規模や津波の高さが、当初の警報の予測や事業所の防災マニュアルの想定を大幅に上回ったことから、地震後直ぐに避難しなかったり、低層建築物（指定避難所やマニュアルの指示である事例有り）に留まったり、避難後再度戻ったこと等により犠牲になった方が多かった。

○一方、従前の避難訓練や防災教育に従い迅速に避難したケースでは、難を逃れた事例も見られた（ex. 釜石の奇跡）。

○避難支援者である警察官・消防職員・消防団員等の犠牲者が多数に上った。

○世界最深の釜石港防波堤が計画規模以上の津波により損壊するなど、ハード整備による防災の限界が露呈することとなったが、水位上昇の遅延、津波高、遡上高及び流速の抑制により、避難時間の確保及び破壊力の低減に一定の効果を発揮した。また、明治・昭和三陸津波の教訓を踏まえ整備された普代村堤防の様に、集落を守った事例もあった。

○被害が広域に及び、かつ、首長を始めとする職員が被災して基礎自治体の機能が低下したため、災害情報や被災者ニーズの収集、伝達が困難となり、救援物資の輸送・配給、被災者の広域避難受入、海外救助隊、ボランティアの受入等に支障を来した。

○基礎自治体の機能低下に対し、被災地外の自治体職員長期派遣等の支援が一定の成果を挙げており、地域間の相互支援体制構築の必要性が認識された。

○津波により全交流電源を喪失した福島第一原発は、炉心溶融と水素爆発により放射性物質を飛散するに至り、広域住民の避難長期化、食等の安全・安心の毀損、風評被害の誘発等の事態を招来した。

.....

#### 国の教訓の総括

その他、個別には枚挙の暇のない教訓の総括として、国の中央防災会議「防災対策推進検討会議」では、以下の事項を掲げている。

○災害への対応に想定外があってはならず、科学的知見に基づく最大クラスの地震・津波を想定して防災対策を立案するとともに、想定以上の災害が発生する可能性に付いて留意すべき。

○発災直後に十分な情報は得られないため、不十分な情報を基に対応する備え、訓練が必要である。

○災害対策に当たっては、被害の最小化を図る「減災」の考え方にに基づき、ハード・ソ

フトの様々な対策を組み合わせるべき。

○住民の避難や被災地方公共団体への支援等に関し、広域的な対応が有効に行える制度が必要である。

○津波による教訓のみならず、広域被害や地震動による教訓にも着目すべき。

○防災対策には、地域性と歴史性が必要である。

○これらの教訓・課題については、防災教育等を通じて後生にしっかりと受け継いでいく並々ならぬ努力が大切。

### 南海トラフの巨大地震の衝撃

○以上を踏まえ、南海トラフの巨大地震については、「南海トラフの巨大地震モデル検討会」において、科学的知見に基づき、南海トラフの巨大地震対策を検討する際に想定すべき最大クラスの地震・津波の検討を進めている。既に、想定震源断層域の設定の考え方や現時点での科学的知見に基づく最大クラスの地震・津波の震度分布・津波高の推計が公表された。

○推計結果は、従来の想定（中央防災会議(2003)）を大幅に上回るものであり、香川県及び四国の各界に大きな衝撃をもたらすこととなった。

### まとめ～防災・減災対策の基本理念～

○従来想定を遙かに上回る自然災害である東日本大震災から得られた最大の教訓は、「**人類は自然を完全に制御することは出来ない**。自然と上手く付き合っていく方途を探っていく必要がある。」ということでは無いだろうか。

○「自然災害は、地球上最強の存在と自惚れた人類が自然を無視し危害を加えたことに対する逆襲であり、自然に対抗することを止めないと罰を受けると警告である。」

（ムハマド・ユヌス氏(2012.3.11 全国同友会追悼シンポジウム特別講演)）

○上記の通り、自然を制御し得ない前提の下、災害対策の考え方が、ハード整備による防災から、ハード・ソフトの組み合わせによる減災の考え方に転換している中で、自然災害に直面した個人が如何にして「生き延びる」かを考えることが重要となっている。

#### →自然災害から「生き延びる」ことを基本理念とする。

○災害時に、迷わず迅速かつ自主的に避難行動を開始するためには、釜石三原則（想定にとらわれない。最善を尽くす。率先避難する。）や三陸地方の「津波てんでんこ」の教える様な防災教育、防災意識の向上が重要であるが、「生き延びる」可能性を高めるための物理的準備も重要である。

○企業、地域コミュニティ組織、地方公共団体という地域の主体も、その従業員・構成員が先ず「生き延びる」ことが、事業活動・地域社会・行政サービスの存続の前提条件であることを踏まえ、災害対策を考える必要がある。

○また、首都直下型地震等今後想定される大規模自然災害から、我が国が国として「生き残る」観点からは、日本の機能の一極集中を是正し、多極分散型社会へ転換する必要性が示唆されているのではないかと。

## 2. 地域の防災・減災対策の考え方

南海トラフの巨大地震の様な大規模地震災害に備える地域の防災・減災対策のあり方を考えるに当たり、個人・企業、地域コミュニティ組織、地方公共団体という地域の主体毎に、発災以前、発災直後、初期復旧段階という時間軸に沿って検討した（本格的な復興段階については、広域甚大災害からの復興は国の関与が不可欠となることから、ここでは検討の対象外とする。）。

	発災以前	発災直後	初期復旧段階
個人・企業	①	④	⑦
地域コミュニティ組織	②	⑤	⑧
地方公共団体	③	⑥	⑨

### ①個人・企業の発災以前の対策

- 避難場所、避難経路の確認
- 住居・事業所の耐震化工事
- 住居・事業所内の家具・什器備品の転倒防止対策
- 非常時携行品・備菓品の準備
- 家族・従業員の安否確認方法決定及び事前訓練
- 事業所の防災訓練
- 地震・火災保険の付保
- ライフライン代替手段の確保検討

### ②地域コミュニティ組織（自治会、自主防災組織等）の発災以前の対策

- 災害時要援護者（高齢者等）の所在確認
- 避難支援者の役割分担及び安全確保対策の検討・決定
- 避難場所・避難経路の周知、住民への実地避難体験の慫慂
- 避難情報伝達手段の検討・確保・訓練
- 地域の防災訓練
- 避難所運営方法の検討、シミュレーション実施

### ③地方公共団体の発災以前の対策

- 被害想定見直し、ハザードマップ等の作成

- 公共施設（就中、不特定多数利用施設、防災拠点、災害拠点病院等）の建替、耐震化
- 民間施設耐震化工事に対する補助
- 地盤災害防止対策、急傾斜地・法面崩壊対策、ため池崩壊対策
- 防波堤・防潮堤の整備
- 災害に強いまちづくり計画の策定、施設再配置、オープンスペース確保等
- 避難広報の手法検討
- 避難所及び避難経路の整備、指定、広報
- 地域コミュニティ組織の防災訓練等の指導・支援
- 防災教育の実施
- 事業継続計画・地域継続計画の見直し、策定
- 国関係機関、他地方公共団体（四国外を含む）、ボランティアの受入体制整備
- 救援・救出活動を支える施設・体制整備
- 緊急物資・資機材の備蓄
- 企業、学校、病院等との協働体制検討、協力協定の締結
- TPOを活かした広域的防災訓練
- 仮設住宅（借上住宅を含む）早期確保に向けた事前準備
- 広域相互支援体制の整備（ペアリング、パートナーリング）

#### ④個人・企業の発災直後の避難行動

- 迅速かつ自立的な避難行動
- 来客・見学者等の避難誘導
- 住居・事業所等の初期消火活動
- 家族・従業員の安否確認

#### ⑤地域コミュニティ組織の発災直後の避難行動・避難支援行動

- 近隣への避難呼び掛け
- 要援護者の避難支援
- 周辺地区の初期消火活動
- 避難所の開設（公民館、コミュニティセンター等）

#### ⑥地方自治体の発災直後の災害対応

- 被災状況の早期把握、情報伝達
- 災害情報の提供、避難指示
- 関係機関の支援受入、連絡調整
- 救援・救出活動、消火活動



- 避難所の開設

#### ⑦個人・企業の初期復旧段階の活動

- 住居・事業所等の被害状況確認、清掃、後片付け
- 行方不明者の捜索
- 事業再開に向けた検討
- 取引先被災状況の確認と対応策検討
- 公益事業者のライフライン復旧

#### ⑧地域コミュニティ組織の初期復旧段階の活動

- 避難所の円滑な運営支援
- 必要物資の配付
- 要援護者の避難生活支援

#### ⑨地方公共団体の初期復旧段階の活動

- 詳細な被害状況の把握
- 避難者生活支援金の給付
- 必要物資の確保・輸送・配給
- 仮設住宅の手配、借上住宅、宿泊施設の確保
- 行方不明者の捜索
- 防疫、ガレキ除去、災害廃棄物処理計画の策定
- 復旧・復興計画の策定

## 一般社団法人香川経済同友会 東日本大震災対応特別委員会 活動経過

### 委員会発足までの活動

平成 22 年度

緊急会議 平成 23 年 3 月 15 日 於：事務局会議室  
代表幹事会、副代表幹事、各委員会委員長、総務会員委員会を招集し、今後当会がとるべき対応について意見交換。

#### 緊急支援物資募集・送付

平成 23 年 3 月 18 日  
当会会員(株)セシールの被災地・仙台行トラック便に積む約 5t 分の緊急物資を募集。会員企業 8 社が緊急物資を提供。

平成 23 年度

#### 義援金募集・給付

平成 23 年 6 月 1 日～30 日  
被災地から香川県に避難転住した世帯に給付する見舞金を募集した。  
協力企業：45 社 金額：2,016 千円

平成 23 年 7 月 6 日～13 日  
各会員より集まった上記見舞金を被災地からの 28 世帯に給付。

#### チャリティーバザー

公益社団法人セカンドハンドと協力し、会員企業より物品の提供を受けチャリティーバザーを開催した。売上はセカンドハンドを通じて被災地へ贈られた。

##### 第 1 回チャリティーバザー

平成 23 年 7 月 4・5 日 於：高松市役所 1 階市民ホール  
売上 358,018 円

#### 被災地チャリティーコンサートに協力

平成 23 年 7 月 25 日に福島で開催されたチャリティーコンサートで配布するノベルティグッズを募集。会員企業 29 社からボールペン、うちわ等を福島経済同友会を通じて提供した。

## 東日本大震災対応特別委員会発足

上記活動を行う中で、以後も被災地への継続的な支援活動や、東南海・南海地震への対策を学ぶ必要から新たに特別委員会を立ち上げた。

名称：東日本大震災対応特別委員会

目的：①被害者・被災者の支援活動の企画及び他からの依頼窓口と取りまとめ  
②復興計画の提言、或いは意見集約  
③香川の災害対策の提言

第1回委員会 平成23年9月6日 於：サンポート高松  
講演 「四国地方整備局の東日本大震災への対応と東南海・南海地震へ向けた対応」  
講師 国土交通省四国地方整備局 防災対策官 松本秀應氏

第2回チャリティーバザー  
平成23年9月30日～10月2日 於：JR高松駅構内  
売上 487,453円

第2回委員会 平成23年10月13日 於：事務局会議室  
全国経済同友会震災復興部会・震災復興プロジェクトチームによる岩手県視察報告

第3回委員会 平成23年11月1日～2日 於：宮城県仙台市、石巻市  
「東北視察」  
平成23年11月1日 於：㈱エヌティティドコモ東北支社  
講演 「東日本大震災被害及び復旧状況と新たな災害対策」  
講師 ㈱エヌティティドコモ 執行役員東北支社長 荒木裕二氏  
仙台経済同友会との意見交換会  
報告 「復旧・復興の現状と課題  
～復旧は迅速に、復興は時間をかけて」  
講師 仙台経済同友会 代表幹事 大山健太郎氏  
平成23年11月2日 石巻市被災地視察

第4回委員会 平成23年11月17日 於：事務局会議室  
東北視察報告  
全国経済同友会震災復興部会・震災復興プロジェクトチームによる福島県視察報告

第5回委員会 平成23年12月14日 於：事務局会議室  
講演 「今冬の需給見通しについて」  
講師 四国電力㈱経営企画部 部長 松本真治氏  
講演 「ストレステストの実施結果について」  
講師 四国電力㈱原子力部 設備・技術グループリーダー 多田賢二氏

第6回委員会 平成24年1月18日 於：事務局会議室  
講演 「現状の非常災害の対策について」  
講師 四国ガス㈱ 取締役常務執行役員高松支店長 矢野秀俊氏

全国経済同友会代表幹事円卓会議、全国経済同友会震災復興部  
会・震災復興プロジェクトチームによる宮城県視察報告

香川大学危機管理研究センターのアンケートに協力

アンケート期間：平成24年2月1日～2月22日

「香川県における事業継続計画(BCP)・対策の取り組み状況調査」調査結果報告書  
平成24年4月 香川大学危機管理研究センター

第7回委員会 平成24年2月21日 於：香川紺屋町ビル4階会議室  
講演 「東日本大震災を教訓に四国のわたしたちが今できること  
しなければならないこと」  
講師 国土交通省四国地方整備局 防災対策官 松本秀應氏

第8回委員会 平成24年3月21日 於：全日空ホテルクレメント高松  
講演 「復興と新たな地域戦略」  
講師 ㈱日本政策投資銀行 地域企画部地域振興グループ  
課長兼主任研究員 中村研二氏  
主任研究員 寺崎友芳氏

第3回チャリティーバザー

平成24年3月29日～31日 於：JR高松駅構内  
売上 359,664円

**平成24年度**

第1回委員会 平成24年4月24日 於：事務局会議室  
平成23年度活動総括  
提言に向けて意見交換

第2回委員会 平成24年5月23日 於：事務局会議室  
提言に向けて意見交換

第3回委員会 平成24年6月21日 於：事務局会議室  
提言(案)について

## 東日本大震災対応特別委員会

代表幹事	乾 篤之	大豊産業(株)	代表取締役社長
代表幹事	川村 延廣	百十四リース(株)	代表取締役社長
特別幹事	松田 清宏	四国旅客鉄道(株)	代表取締役会長
委員長	木原 茂	(株)日本政策投資銀行 四国支店	支店長
副委員長	佐野 正	ジェイアール四国バス(株)	代表取締役社長
	下村 正治	(株)香川銀行	代表取締役頭取
	竹内 麗子	(有)ライブハウジング	専務取締役
	木村 大三元	ネットヨタ高松(株)	代表取締役会長
	牟禮 昌忠	牟禮印刷(株)	代表取締役社長
	伊勢 拓央	西日本電信電話(株)香川支店	支店長
	井上 秀美	井上商環境設計(株)	代表取締役
	小笠原 啓二	四電ビジネス(株)	代表取締役専務
	岡村 和樹	三井物産(株)四国支店	支店長
	須藤 章二	(株)エヌ・ティ・ティ・ドコモ	執行役員四国支社長
	谷脇 美穂	四電エンジニアリング(株)	取締役社長
	堀川 智司	四国フェリー(株)	代表取締役社長
	松浦 玲子	総合福祉サービス(株)	代表取締役社長
	三谷 朋幹	丸善工業(株)	代表取締役社長
	大林 成行	NPO 法人E&Cフォーラム	理事長
	佐藤 義則	社会福祉法人 らく楽福祉会	理事長
	下笹 洋一	総合警備保障(株)香川支社	支社長
	新矢 邦彰	(株)カナック	代表取締役社長
	十川 道信	(株)四国鉄機	代表取締役社長
	曾根原 滋	住友商事(株)四国支店	支店長
	森糸 繁樹	四国興業(株)	代表取締役社長
	渡邊 康彦	富士ゼロックス四国(株)	代表取締役社長
	久保 仁	昭和電装(株)	代表取締役社長
	白峰 紀浩	NTTコミュニケーションズ(株)西日本営業本部	四国支店長
	三好 貴志男	公認会計士三好貴志男事務所	所長
	山田 豊	(株)トーカイ	代表取締役
スタッフ	増田 吉城	四国旅客鉄道(株)	総合企画本部副長
事務局	元山 清	一般社団法人香川経済同友会	専務理事事務局長
	岩部 修志	一般社団法人香川経済同友会	調査課長



香川県の防災・減災対策に向けての提言  
～県民が「生き延びる」ために～

平成 24 年 7 月 24 日発行

発 行 一般社団法人 香 川 経 済 同 友 会

---

専務理事事務局長 元山 清

〒760-8691 高松市紺屋町 1 番地 3 香川紺屋町ビル 6 階

TEL 087-821-8754 FAX 087-823-1160

E-mail [kkdoyu@orange.ocn.ne.jp](mailto:kkdoyu@orange.ocn.ne.jp)

URL <http://www.kagawadoyukai.or.jp>

(一社)香川経済同友会提言 No.37

・本書の無断コピー・転載はお断りします。

---