

下知地区防災計画 平成 27 年度検討結果報告書（概要版）

1. 下知地区の概要

（１）位置

高知市は四国の太平洋側に面する高知県の中心都市（人口 34 万人）である。下知地区は、高知市のほぼ中央に位置し、中心市街地の東側を形成している。

（２）社会特性

地区の人口は、約 16,000 人。65 歳以上の高齢化率は全体で約 20%であるが、区域によっては、より高齢化が進んでいるところもある。

国道等の幹線道路が通り、工場、倉庫、商店、住宅などが密集している。近年は大型商業施設やマンションなども増えているが、古くからの木造住宅が密集した区域もある。

（３）地形特性

南北に最大 2.5 km、東西に最大 1.5 kmであり、周囲を河川で囲まれている。地区内に高台は無く、標高は 0～2m程度の低地であり、一部は 0m以下となっている。

（４）災害履歴

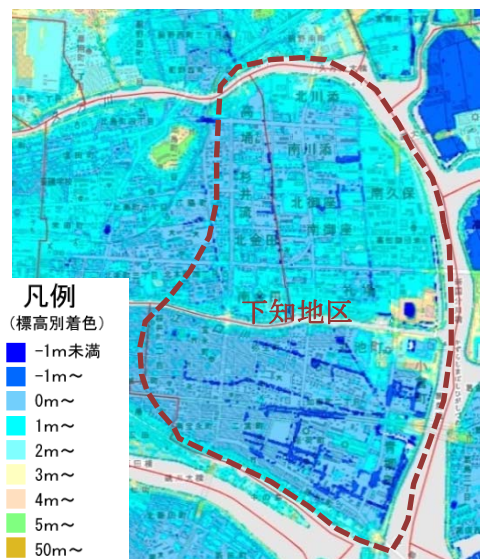
昭和 21 年に発生した昭和南海地震により高知市では甚大な被害が発生し、多くの死者が生じた。下知地区にも津波が来襲し、地区の大半が長期間にわたり浸水し、市民生活に大きな影響が生じた。



下知地区の位置



上：昭和南海地震直後の下知地区、下：現在の下知地区



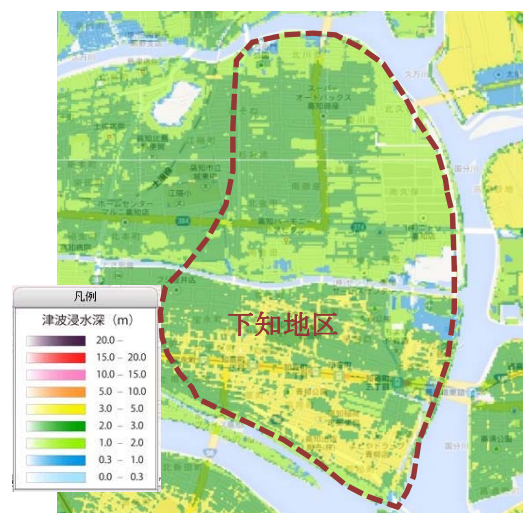
国土地理院基盤地図情報（数値標高モデル）より作成

下知地区の標高分布

(5) 想定災害

最大クラスの南海トラフ地震が発生した場合、高知市では約 12,000 人の死者が想定され、下知地区では震度 7、液状化が発生、津波浸水深最大 3～5m と予測されている。地区は低地であるため、避難場所がビルの中高層階に限られているなど、大変厳しい環境にある。

また、2 m 近く地盤が沈降し、地区全体が海面より低くなり、津波が収まっても浸水は解消されないという長期浸水が生じ、ビル等に避難した住民の孤立化が懸念される。現状では、完全にドライ化するまでに 1 ヶ月以上かかると想定されているが、全域の堤防耐震化が完了し、排水機場の耐震・耐水化が完了すれば、発災 10 日後にドライ化すると想定されている（平成 25 年 3 月 高知県南海地震長期浸水対策検討結果）。



津波浸水深予測
南海トラフ巨大地震による被害想定（H24.12 高知県）

2. 地区の防災への取組

(1) 主な防災活動

下知地区防災計画策定の中心的役割を担っている「下知地区減災連絡会」は、平成 24 年に発足し、16 団体の連合組織として、2,050 世帯ほどをカバーする組織となっている。

住民の命を守ることを最優先に、様々な活動を減災連絡会や各組織が実施している。これまでの主な活動を以下に示す。

① 防災講演会・セミナー

- 「南海トラフ巨大地震から下知地区で生き延びるために」
- 「阪神大震災から 18 年～市民の目線から見た神戸市長田区の復興・復旧」
- 「液状化被害の住宅修復と備え～東日本大震災被災地からのメッセージ」
- 「東日本大震災被災地に津波・長期浸水を学ぶ、」
- 「女性の視点を災害に生かす防災講演会」
- 「長期浸水対策と浸水域内における避難所のあり方について」
- 「地区防災計画と受援力」
- 「耐震性非常用貯水槽の有効活用について」
- 「避難行動と被災地での避難所運営の実際」

下知コミュニティセンター防災部会 連続講座 年間 4 回



② 津波避難行動計画、津波避難マップの作成

- ・減災まち歩き
- ・昭和校区市民防災プロジェクト津波避難ビル依頼行動
- ・昭和小学校区津波避難計画の策定

③ 広報「下知減災」の発行・配布

3年間で12号の発行配布（約2,200部）



広報下知減災



津波避難マップ

④ 昭和小学校防災学習との連携・協力

- ・昭和小学校津波避難ビル巡り
- ・防災学習（6年生）でのゲストティーチャー
- ・地区防災計画検討会へ先生の参加
- ・防災活動への協力要請（職員会議）
- ・「昭和小減災新聞」が学校新聞づくりコンクール高知新聞社長賞受賞

⑤ 減災連絡会などの訓練

- | | |
|------------------------|------------------|
| ・合同防災訓練 | 参加者 約160名 |
| ・合同防災訓練・炊き出し訓練 | 参加者 約100名 |
| ・長期浸水救出訓練 | 参加者 11名 |
| ・コミュニティセンターを活用した情報伝達訓練 | 参加者 約20名 |
| ・避難所開設・宿泊合同防災訓練・炊き出し訓練 | 参加者延べ約70名、宿泊者15名 |
| ・条件付与型避難所開設・運営訓練 | 参加者 約50名 |
| ・夜間・早朝避難訓練、消火訓練 | |



⑥ 広域避難のための地域間交流などに見る二葉町独自の事前対策

・二葉町防災世帯調査について

町内全世帯を対象に防災世帯調査（自己申告制）を実施。

世帯主と家族の病歴、介護歴、服薬薬の種類、緊急連絡先、特技や資格なども申告。大災害時は、そのデータを防災会役員が活用し、災害弱者をすみやかに福祉避難所への搬送を救助支援者側に伝達。

・災害時の疎開を前提とした仁淀川町との交流

南海トラフ地震後の津波被害・長期浸水が懸念される二葉町では、過疎高齢化が一段と進行する仁淀川町と2011年から、「疎開を前提とした交流」を継続中。



⑦ サークパス知寄町Ⅰのマンション防災力強化の取り組み

マンションの防災力を向上させることで、地域の防災力の向上にもつなげるため、サーパス知寄町Ⅰでは、毎年必ず「防災講演会」や「防災訓練」の実施と、広報「防災新聞ちより」の発行を重ね、防災意識の啓発を行っている。

また、災害時の入居者の安否確認訓練方法や津波避難ビルとしての避難者受け入れ方法など図上訓練や実際に夜間停電状態での避難訓練・安否確認訓練などを実施している。

（２）防災上の課題

地区の防災意識は徐々に高まっていると思われるが、次のような課題がある。

- ① 自主防災会の空白町内会があり、しかもその町内は高齢化が進み、担い手が不足。
- ② これら空白地区は、津波避難ビル指定が可能な建物が少なく、低層の木造密集地域となっている。このことが、揺れから命を守ることの耐震化との関係で、耐震化の促進も必要。
- ③ 現在、高知市指定の津波避難ビルが３１箇所あるが、その偏在と不足は否めない。
- ④ 高齢化が進んだ地域で、要配慮者への避難支援の仕組みが確立できていない。
- ⑤ 長期浸水時における孤立化に対して、行政支援の在り方も喫緊の課題となっている。その具体化が急がれており、地区としても課題を明らかにすることが求められている。
- ⑥ 避難所開設・運営の訓練を避難拠点となる避難場所で実践されることが必要である。
- ⑦ 被災後の避難生活を送る場所として、在宅避難を可能とする仕組みづくりと長期浸水地区以外での避難所確保が急がれる。
- ⑧ 被災後の人口流出（より安全な地域へ）につながらないためにも事前復興の下知地区の姿を示し、下知地区での災害復興をめざす住民の合意形成が必要。

3. 地区防災計画の作成状況

(1) 活動主体及び計画作成へのプロセス

地区防災計画を「共助の防災計画」と位置づけ、「1. 命を守る対策」、「2. 命をつなぐ対策」、「3. 生活を立ち上げる対策」の3段階にわけて取り組みを行うこととした。

このうち、「命を守る」、「命をつなぐ」対策は、これまでの取り組みを継続していく中で個別計画を策定するものとし、今年度は「生活を立ち上げる」対策として、事前復興計画について検討を行った。

復興を早く進めるためには合意形成が鍵であり、合意形成の手法に習熟することが必要である。

検討会では、アドバイザー（跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部教授 鍵屋一氏）の進行により、参加者（下知地区減災連絡会役員など毎回20名程度）がワークショップにより検討を行った。また、高知市職員、昭和小学校教員なども参加し意見交換を行った。

ワークショップでは、合意形成の手法としてワールドカフェ方式を用いた。参加者が自由に意見を言いながら、集合知を紡ぐことにより、議論が活発化し前向きな提案が出た。計画の内容もさることながら、多くの参加者とワークショップを継続しながら、自分たちが作った事前復興計画とすることを目指した。

下知地区防災計画策定の手順

1. 魂を入れる（心。仲間づくり）
2. 仏を作る（形。計画、モノの確保）
3. 仏を磨く（継続。訓練・見直し）

検討の経過は、以下のとおりである。

- 第1回検討会（都市復興を考える）平成27年9月
 - ・被災後の街づくりについて
- 第2回検討会（生活復興を考える）平成27年11月
 - ・被災後の高齢者、稼働世代、子どもの課題について
- 第3回検討会（復興のコンセプトを考える）平成27年12月
 - ・事前復興のコンセプトについて
- 第4回検討会（幸せになる物語を考える）平成28年1月
 - ・コンセプトを達成するための幸せになる物語について

(2) 事前復興計画の必要性

下知地区では「事前復興計画」をテーマに地区防災計画の検討を行った。

命を守る防災対策も勿論重要であるが、「命を守ったあとの将来に希望が見えなければいけない」、という思いよりこのテーマを選択した。

従来、復興計画は被災後に立案されてきた。しかし、避難生活を送り、将来の見通しが見えない中で住民に復興計画を十分に考える余裕は無く、短期間で作成された計画は必ず

下知地区の取り組みと地区防災計画の位置付け

下知地区防災計画（共助の防災計画）					
目指すべき姿	希望ある未来に向けた事前復興計画をつくり、生活と街を再建するための住民を失わないことを最優先とし、そのための個別計画を策定し実施する（下知地区防災計画のテーマより）				
災害・対策の段階	1. 命を守る		2. 命をつなぐ		3. 生活を立ち上げる
	①揺れ	②津波	③避難所開設・運営	④長期浸水対策	⑤復旧・復興（事前復興）
目指すべき姿		昭和小学校区津波避難計画	避難所マニュアル		下知地区事前復興計画（下知地区防災計画で検討中）
計画					
対策	・住宅耐震化 ・家具転倒防止	・避難場所確保 ・津波避難訓練	・避難所開設・運営訓練（状況付与型）		

しも住民意見が反映されたものではなかった。

下知地区は、南海トラフ地震で壊滅的な被害が想定され、被災後には復興計画の立案が必要となる地区である。しかし、低地であり、商工業施設も多いこの地区では、他地域への移転など人口流出も懸念されている。このことから、将来に魅力ある街づくりを行うため、「事前復興計画」を立案するものである。

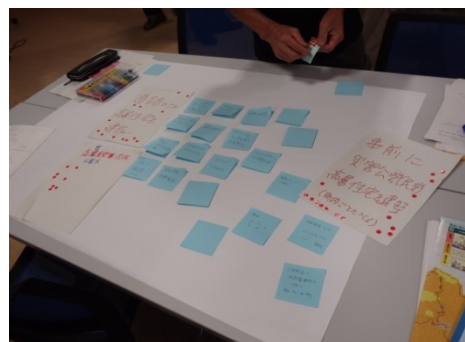
- 必ず来る津波、必ず来る復興
- 被災後に、まちづくりを考える余裕はない（合意形成に時間がかかる）
- 復興が遅れると、若い人が街から出てゆき、地域が衰退
- あらかじめ被災後の街づくりを考えておく、事前復興計画が必要

（３）第１回検討会（都市復興を考える） 平成 27 年 9 月 3 日（木）

アドバイザーによる「事前復興計画の意義、概要と展望」について講義を受けた後、「災害後にこの街をどうするか」について、アイデアの検討を行った。

主なアイデアは以下のとおりであり、「世代交流が盛んな街」、「住民が集まる楽しい場所をつくる」といった意見が多かった。

グループ	都市復興についての主なアイデア	得点
Aグループ	五台山にゆめのアーチ。頂上に貸別荘。観光。ロープウェイ	30
Bグループ	事前に災害公営（民営）高層住宅を建築（町内ごとにつくる）	19
Cグループ	低い土地に高層ビルを建てる。下階はテナント、駐車場。商売も必要	22
Dグループ	高齢者や子供達が楽しく歩きながら交流出来る自然公園が欲しい	20
Eグループ	非居住区域を高さが指定した複合高層住宅の再建（人のつながりが確保されることが前提だが）	19
Fグループ	世代間交流が盛んな街（・花火大会をする！・町全体を公園に！・保育園や老人ホームなどを複合施設に）	28

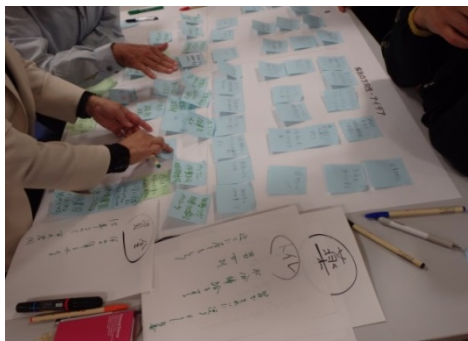


（４）第２回検討会（生活復興を考える） 平成 27 年 11 月 7 日（土）

「大地震後に下知地区の高齢者、稼働世代、子どもの課題は何か」について、課題と解決策・アイデアの検討を行った。

主な意見は以下のとおりであり、「子ども」に関する意見が多かった。

グループ	大地震後の高齢者、稼働世代、子どもの課題・解決策	得点
子ども 1	自分からSOSを出すこと	20
子ども 2	子どもの可能性を信じる	23
高齢者 1	仕事探し、市民農園をする、何かの仕事を与える	17
高齢者 2	トレーナー配置、野菜作り、百歳体操	21
稼働世代 1	子どもは学校に預けて、一人では帰れない。家族で避難、集合場所を決めておく。	18
稼働世代 2	再建のための不安に対しての解決策	13



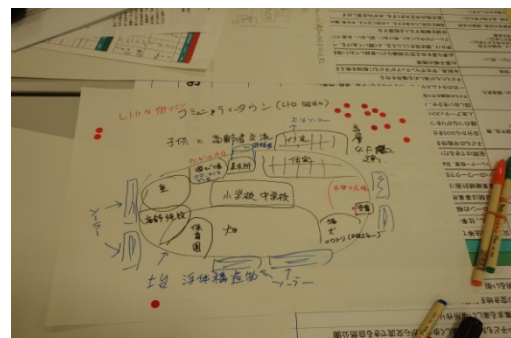
(5) 第3回検討会（復興のコンセプトを考える） 平成27年12月17日（土）

震災後の下知をこういう街にしたいという「事前復興のコンセプト」について、検討を行った。各班のコンセプト案は以下のとおり。

コンセプトイメージ案
子ども中心の町づくり、世代間交流の出来る町、助けあえる町 未来へつなぐ街（世代間交流、安心安全、経済的な安定） 子どもとともに笑顔の下知へ、子どもがつなぐ笑顔の下知へ 子どもが希望の持てる街 レトロな街づくり、コミュニティタウン（レトロ昭和）

また、導き出された、下知地区事前復興のキーワードは、以下のとおりとなった。

コンセプトのキーワード
子ども 未来 ⇄ なつかしさ（良いものが残る街、心のケア・安心感） つながり、助け合い 信じる

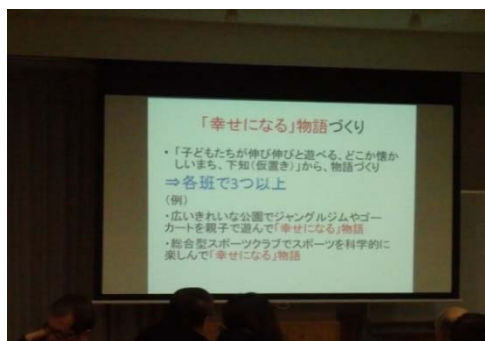


(6) 第4回検討会（幸せになる物語を考える） 平成28年1月26日（火）

アドバイザーによる「これからのまちづくりの方向性について」の講義ののち、前回のコンセプトから導き出された「子どもたちが伸び伸びと遊べる、どこか懐かしいまち、下知」にするための「幸せになる物語」について、検討を行った。

各班から出された「幸せになる物語」は以下のとおりであり、今後はたくさんある「幸せになる物語」の真ん中にあるものを見つめて行きたい。

班	幸せになる物語
1班	中心に明るく開けた大きな公園があり、そこでは高齢者から赤ちゃんまで集える場所（はだしで歩ける芝生、キャッチボールのできる広場）。その公園のそばには川が流れ、泳いだり、魚つりも出来、また、母親たちが買物に出かける店がある。そして何世代も集えるガラスばりのコミュニティーがあり、世代を越えた絆の深い安心・安全な町に住んで「幸せになる物語」
2班	地域の人みんな知っている！（皆が名前呼びあう）。お話ししたことがある、遊んだことがある！地域が家族みたいで「幸せになる物語」
3班	広い場所で制約なしに遊べる場所で「幸せになる物語」 水遊びと舟遊びができる水上公園で「幸せになる物語」
4班	昭和村テーマパーク（運営企画：住民）。現在・過去・未来で「幸せになる物語」
5班	学校、地域、商店、畑などで、ものづくりを体験して（畑仕事、おつかい、ロープの結び方、火を起こす、仕事体験、花づくりなど）「幸せになる物語」
6班	運河と牧場が近辺に広がる“おいしんぼ、都市。取れたての魚、新鮮なお肉いっぱい”で「幸せになる物語」



4. まとめと今後の課題

今年度は、「事前復興計画」のコンセプト「幸せになる物語」づくりをおこない、以下のイメージを共有した。

復興計画のコンセプトイメージ
子どもたちが伸び伸びと遊べる、どこか懐かしいまち、下知

下知地区は、近い将来に必ず発生するとされる南海トラフ地震により大きな被害が想定され、命を守り、命をつなぐ対策が急務となっている。

一方で阪神大震災、東日本大震災においては、被災後の街づくりが必ずしも住民意見を反映したものとはなかった。このため、将来に悔いを残さないためにも、あらかじめ被災後の街づくりを考えておくことも重要であるとの認識のもと、「事前復興計画」を下知地区で検討したものである。

今年度の検討を具体的な「地区防災計画」として作成していくためには、以下のような課題がある。

- ・継続的な実施体制

引き続き計画の検討を行うためには、検討組織の形成（例えばまちづくり協議会など）、専門家の支援、行政の支援などが必要である。

- ・地域住民全体での合意形成

まちづくりに当たっては、検討組織メンバーだけではなく、多くの住民の合意形成が不可欠である。このため、多くの方に参加して頂いて共感を拡大するとともに、検討経緯の周知が不可欠である。

- ・個別計画の作成

命を守る対策、命をつなぐ対策、生活を立ち上げる対策として、それぞれの個別計画の作成や訓練が必要である。避難計画、避難所運営マニュアル、復興計画など個別計画の作成とその訓練を実施し、PDCAサイクルにより内容を高める必要がある。また、地域の実情に即した実現性の高い計画とする必要がある。

平成28年度からは、「幸せになる物語」を達成するための個別計画の作成（「事前復興計画」など）を行っていき、「地区防災計画（案）」の策定を目指します。

- 「幸せになる物語」を実現するため、引き続き検討を行います
- より多くの地域住民の参加を募り、合意形成をはかります
- 個別計画（命を守る、命をつなぐ、生活を立ち上げる）の策定を進めます
- 自分たちが作った事前復興計画として、魂（意欲）の入った仏（計画）とします

地区防災計画検討会に参加された方の感想

参加者の思いあれこれ もっとみんなで考えたい、描きたい！ 下知で暮らしたいから、備えたい

★事前復興のまちづくりは、インフラや街の形に思いをはせて、どうあるべきかを考えておりました。しかし、なかなか考えがまとまりませんでした。今回のワークショップでは「幸せになる物語」づくりのコンセプトづくり、話し合いから始めて、仲間づくり、同志づくりが最も大切であることを痛感しました。(知寄町2丁目・男性)

★下知が幸せになる物語に向かって実行していきたい。まずは自主防災組織をつくります。町内の子供の名前を覚えます。(日の出・弥生・男性)

★幸せになるには、住民が安心・安全であるのがあたり前で、家族と一緒に過せて、食べ物があり、清潔な生活を続けていけること。今の生活が出来ればいいなあ。(東雲町・女性)

★いろいろな立場の方が、これだけ集まる事で本当に多くの事項が出た。それぞれの話しが本当に新しい事として自分の頭の中に入って来ました。もっともっと広げていき、もっと多くの事を引き出し、自分の町に生かして行きたい！(南金田・男性)

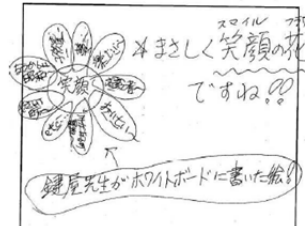
★災害が起こった後、また下知に帰ってきたいと思える絆づくりを学校、地域で協力しあいながら、「今からできること」からやっていかなければと思う。(昭和小学校・女性)

★復興に関して、一番大切な事は避難者の人達が老若男女を問わず帰って来る事と地域全体が楽しく気持ちよく新しい街作りを事前に考える場になり、一歩でも前に進むような取り組みでした。(若松町・男性)

★防災計画がすぐ進んでいるのにおどろきました。今後万難を「排して」参加させていただきます。(今回初めて参加して実感しました。)(青柳町・男性)

★地区防災計画ワークショップで何回か参加させていただいて色々勉強になりました。回を重ねて最後の「幸せになる」物語りづくりでは各班とも最終的にはどの班とも共通したものであったと思いました。(南宝永町・男性)

★楽しくできました。もっと下知の方は参加して一緒に考えませんか？もっと参加して、防災も考えるべき。自助なくして共助はなし。(丸池町・男性)



★幸せになる物語、たくさんの意見、考えが合せて楽しく会に参加できました。人のつながり、街づくり計画の大切さが、とてもよく理解で

きました。子どもを中心にすえて頂き、地域のあたたかさに感謝の気持ちでいっぱいです。(昭和小学校・男性)

★避難所での心のケアについて具体的な準備が出来ると尚いいかと感じます。避難所でいかに笑顔を作るか、難しいですけど子どもを含めて。まずは家庭防災会議を行いたいと思います。学校での宿題なんかでも面白いかなと感じました。(昭和小PTA・男性)

★防災において「幸せ」という言葉を聞いたのは初めてでした。防災というと、いつも「つらく、悪しく、恐ろしいもの」からいかに逃げるか。100%逃げることは誰にもできないのだけども。」というものだと感じていました。しかし、なぜ防災にとりくむかという、やはり1人1人が幸せに生きていきたいと願っているからだと思います。それが「自分の幸せ」でなく、「地域の幸せ」に意識が変わっていけば、自ずと、地域の防災力の向上につながるのだと感じた。(昭和小学校・女性)

★防災計画検討会で「夢を語る」ことに驚きました。しかし考えてみると、地域に住んでいて、その地域で夢を実現する目標を語り合うプロセスこそ事前復興に欠くことのできないものだということに気がきました。やはり、下知地区は地域防災力が高いですね。(初月地区・男性)

(※たくさんさんの感想を頂きましたが、紙面の都合で抜粋させて頂きました。ご了承下さい。)

アドバイザー（跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授 鍵屋一氏）からのコメント

●事前復興計画に取り組む理由

現状は、津波避難計画があるが、その後の復興の計画は行政にも地域にもなかった。しかし、津波が必ず来るなら、その後、直ちに復興に取り組む必要がある。

津波後の混乱時にあわてて復興計画を地域主導で考えるのは、合意形成、計画のレベル、実現性確保など難しいことが、阪神・淡路大震災や東日本大震災後の地域を見ても明らかだった。

復興は早く進めないと、復興を待てない人すなわち若い人がまちから出ていく。それは即、地域の衰退を意味する。

そこで、必ず来る津波に備えるだけでなく、必ず来る復興について事前に考えるために事前復興計画に着手した。

●事前復興計画作成の経緯

復興を早く進めるには、地域住民の合意形成が鍵である。そして、合意形成を進めるには地域全体を代表する組織が必要である。幸いにも下知減災連絡会があり、地域の防災の代表者、また意欲あるコアメンバーがそろっていた。

次に、合意形成の手法に習熟することが必要である。

参加者が自由に意見を言いながら、集合知を紡ぐ手法としてワークショップにワールドカフェを活用したところ、大方の参加者が合意できる事前復興のコンセプト、アイデアが出てきた。

最初は課題解決型で進めたが、その後、魅力増進型を加えて、また小学校の先生も参加したことで、さらに議論が活性化し前向きな提案が出てきた。

●今後の課題と方向性

今後も、このような経験を踏まえ、子どもたちも含め多くの参加者を募って広がりをもたせ、さらに深く検討する必要がある。なぜなら、計画の熟度を上げることに加え、多くの参加者がワークショップをすることで、自分たちが作った事前復興計画になるからである。

一般に、計画は少数の人が作り、関係者に説明し意見を求めるという順番で進む。そして、多くの場合、「仏（計画）作って、魂（意欲）入れず」となってしまう。これをひっくり返し、まず多くの関係者で魂を入れてから、仏を作るのである。このような手順で作った仏は、みんなのものとなり、さらに仏を磨く（より良いものに見直す）意欲も出てくる。

●下知地区防災計画への期待

地区防災計画の内容を事前復興計画にするのは、下知が全国で（あるいは世界で）初めてである。

その矜持をもって、より広く、より深く検討を進め、また行政とのすり合わせもしながら、計画化を進めていただきたいと切に願う。