



# 事例紹介

～三重県大紀町錦地区～

—自主防災組織と地区防災計画の関係性—

地区防災計画学会会員  
中世古 二生

# キーワードと背景

## • キーワード

- 地区防災計画の**受け皿**
- 災害文化の**掘り起こし**
- 避難行動
- 行政主導型と避難率
- 自主防災組織の**再考**
- **多様な団体**
- 行政と地区住民との信頼関係強化

## 災害時の共助の例



避難の呼びかけ



避難時の介助



救出・救護活動



初期消火活動



避難所の運営



炊き出し



食料や救援物資の配布



避難所の高齢者への声かけ



復旧活動

## • 背景(問題意識)

(令和6年能登半島地震と豪雨で感じたこと)

- 安否確認が進まなかった
- 自主防災組織活動が見えなかった

特にこの二点について問題意識を持った

# 三重県大紀町錦地区

世帯数:814戸 人口:1,438人

人口の減少率:20年で-43.9%

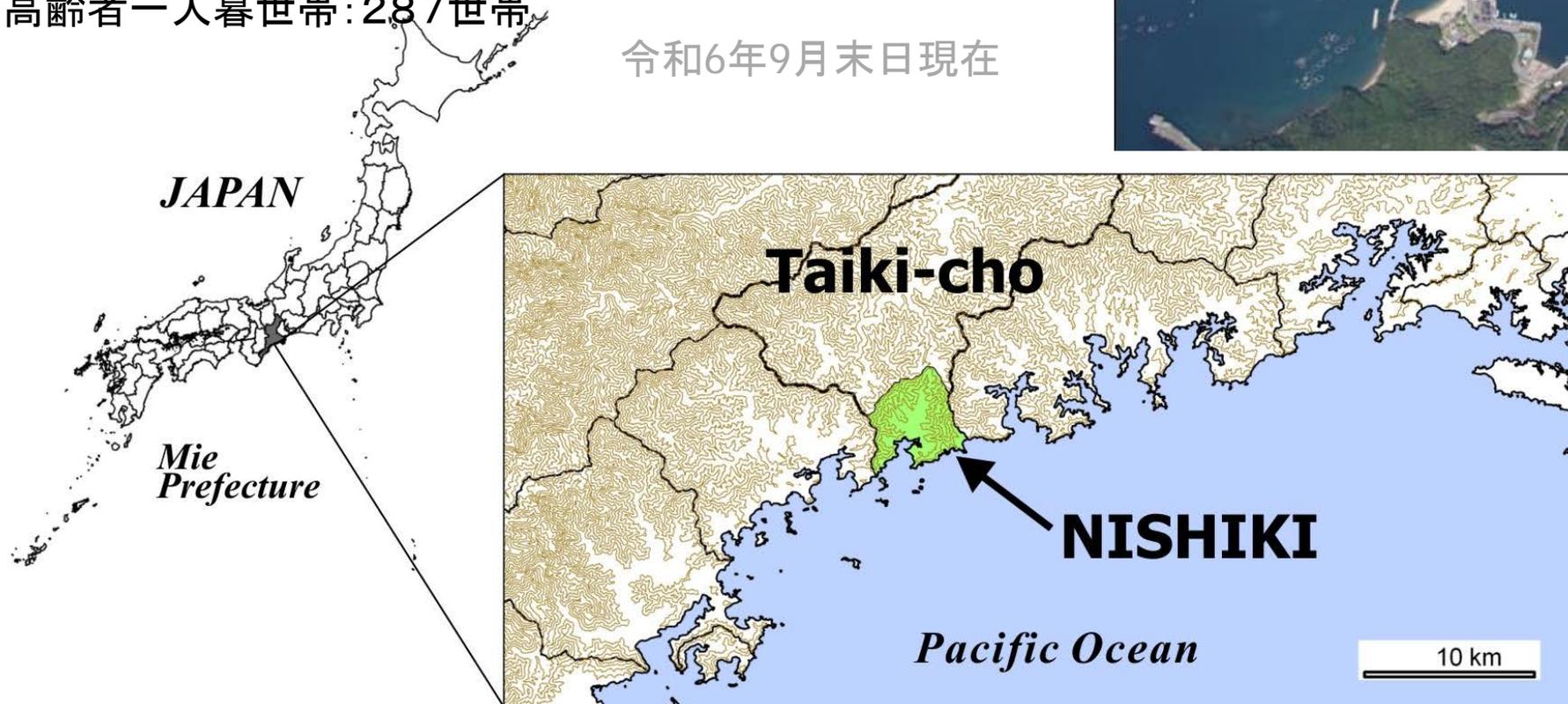
高齢者率:55%

高齢者を抱える世帯数:572世帯

高齢者のみ世帯:183世帯

高齢者一人暮らし世帯:287世帯

令和6年9月末日現在





↑  
津波により全滅した錦町

1944年の昭和東南海地震で64名死亡

津地方気象台提供

# 津波避難タワー、避難路、場所の建設



## 防潮堤工事内容 (平成26年度～令和元年度)

防潮堤名	全長	幅	高さ※1	約22億6千万※3	備考
①築地堤防	205m	7.1m- 9.6m	8.1m-12.6m		ほぼ完成
②向井堤防	317m	0.5m~ 8.2m	2.2m-12.4m		ほぼ完成
③中堤防	84m※2	6.6m-13.1m	12.4m-41.0m		建設中
合計					



※1.海中・海底部分も含む高さです。中堤防は海中・海底に土台を作り陸設する堤防ですので、海面からの高さは約9m～10m位になる予定です。

※三重県の公表によると、理論上の最大の津波の高さは16mとされています。

※2.中堤防の全長は、完成が265mで、84mという数字は、令和元年度までのほとんど海底部分の工事です。

※3.地質調査や設計料を含めると約24億円になります。

# 2004年紀伊半島南東沖地震津波

2004年（平成16年）9月5日23時57分頃、M7.4の地震が紀伊半島南東沖60kmの海底を震源として発生し、三重県内で最大震度も弱を記録した。この地震により、気象庁から三重県内の主な沿岸部の18市町村に津波警報が発表された。神津島で93cm、串本町で85cmなど、房総半島から四国までの太平洋沿岸及び伊豆諸島、小笠原諸島で津波を観測しました。

市町村名	避難率
鳥羽市	3%
旧南島町	12.6%
旧紀勢町	50.6%
熊野市	5%

2004年と2010年に消防庁と全国知事会が実施したアンケート調査と平成22年4月から5月にかけて行われた「平成22年度三重県・三重大学共同研究 2010年2月28日南米チリ地震に伴う、県民等行動調査に関する研究」報告書（三重大学大学院工学研究科/自然災害対策室 川口研究室）

「逃げて」といわれなくても逃げる文化があつたのでは  
→今後の問い

# 津波避難対策としての過去と現在そして今後

- 錦タワーの建設
- 避難路・避難場所の整備
- 堤防の整備
- 行政主導の避難の実施

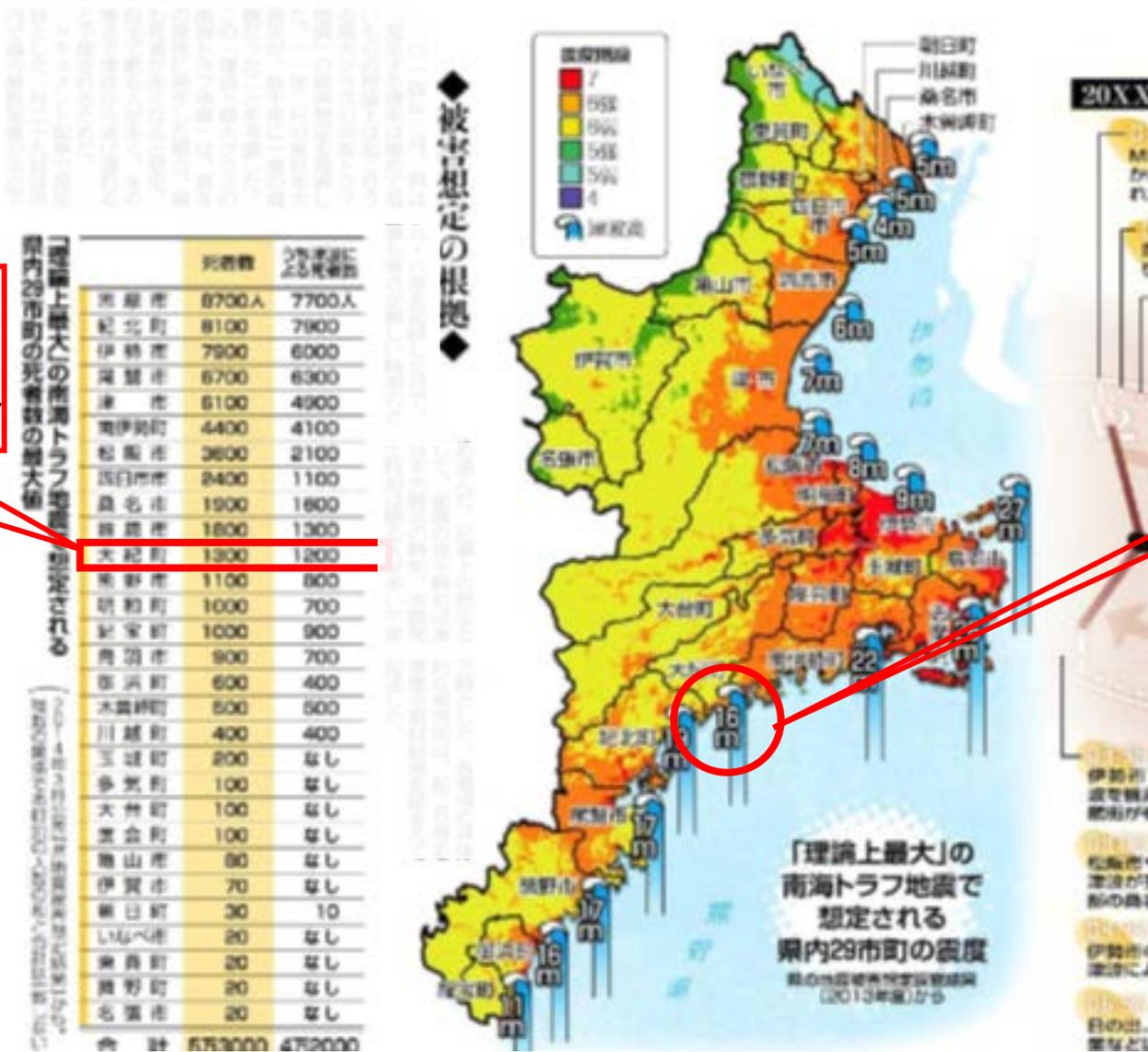


- 防災対策は行政が行うもの発想がまん延していった
- 結果、防災意識の低下が始まった
- 具体的には行政主導型による訓練のマンネリ化による参加率の低下
- 高齢化と過疎化による過度の危機感からの試行停止が始まった

# 津波27m 死者5万3000人

現実問題！

死者数：1,300人  
うち津波による死者数：1,200人



16m

**そこで、地域防災力の向上を目指すためには**

**錦地区自主防災組織を再考＝地区防災計画作成**

- 津波の避難を最優先
- 一人一人が避難に集中する！
- 組織化しなかった

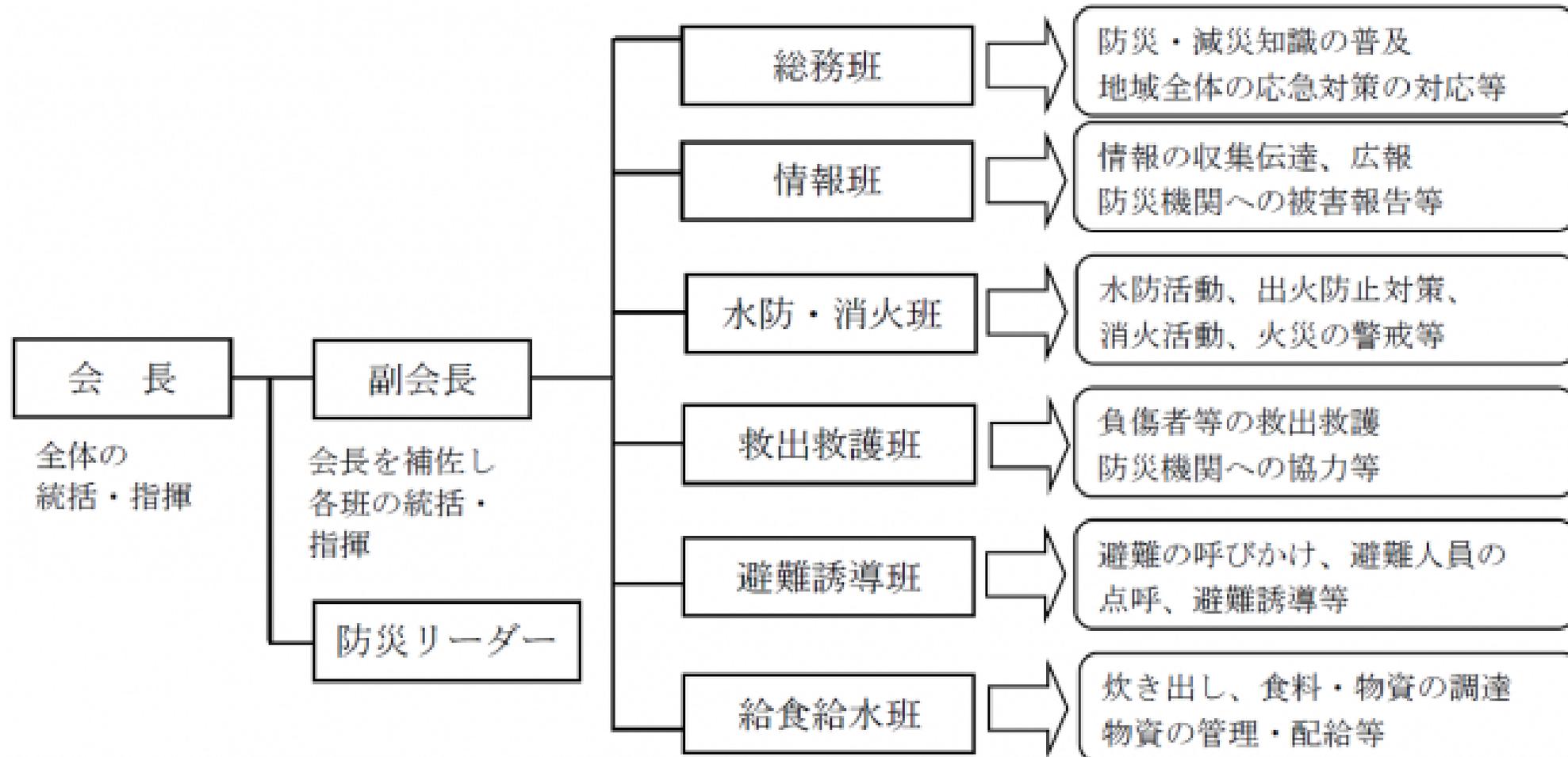
← 今までの考え方



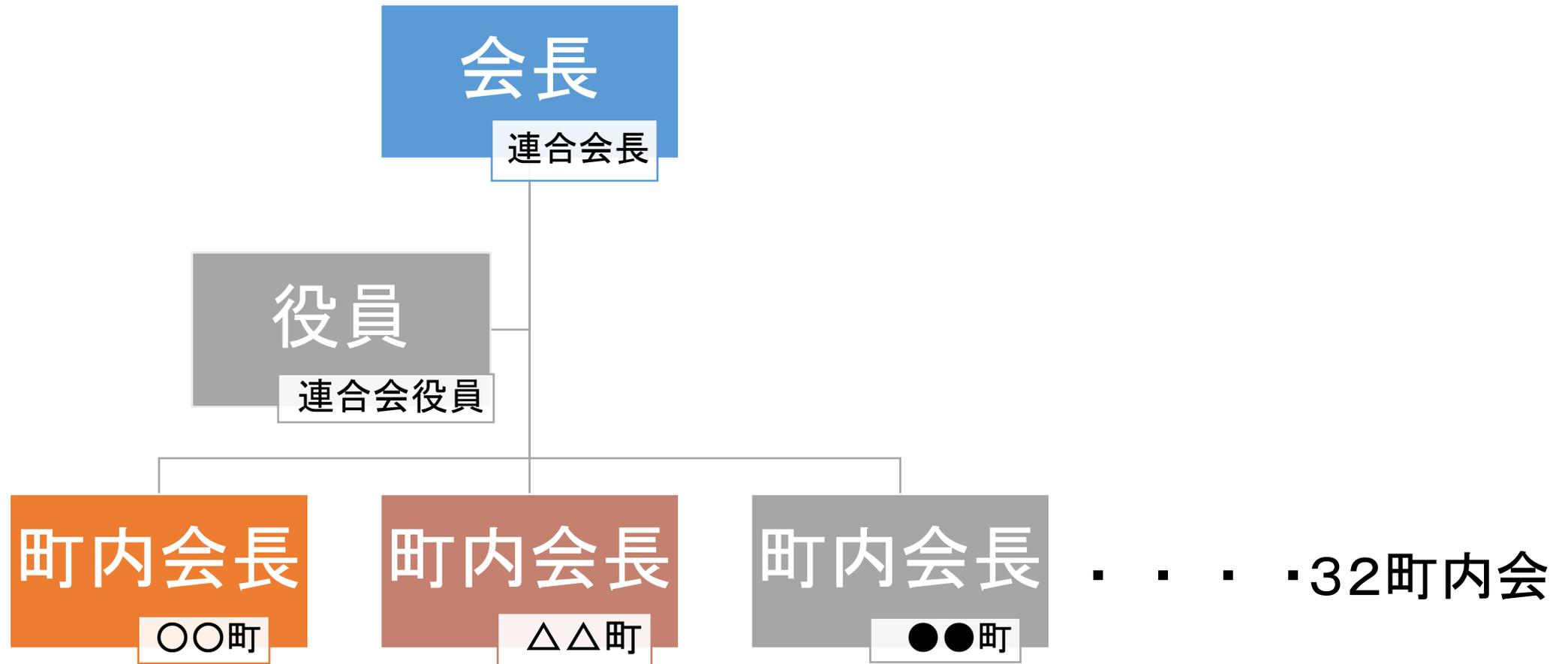
- ↓
- 出来ることから始める
  - 負担にならないようにする
  - 設立ではなく再利用

**結果、地域防災計画作成の受け皿としての自主防災組織の出来上がり！**

# 自主防災組織の組織図（お手本）



# 錦地区自主防災組織の組織イメージ



**地域住民みんなが自主防災組織の一員という意識**

# 時期区分(いつどこで何ができるのかを明確にする)

前災害期

衝撃期

脅威の探知と、  
警報の伝達時期

緊急対応期

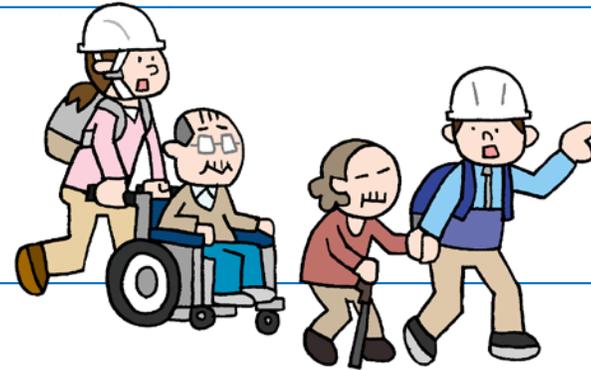
直接的で、比較的  
組織化されて  
いない反応の  
時期

復興期

組織化された  
社会反応の時期

どこでどう関われるのか議論を重ねて  
地区防災計画に反映していく

# 今後の活動



- 防災訓練への参加

- 先ずは**安否確認作業**(通信機器の使用)

- 自主的な防災訓練の開催

- 炊き出し訓練、避難所運営訓練、図上訓練など



- 意見交換会や勉強会の開催(ワークショップ)

- 婦人会、商工会、漁業関係など



**■地区防災計画作成につながっていくに！！**



(錦地区ver.2)

# 錦地区津波防災計画 (案)

**毎年度次の町内会長に申し送っていく**  
**～津波避難率100%をめざして～**

令和 年 月

錦地区自主防災組織



# ■目次

- 本計画の位置づけ
- 地区の特性
- 基本的な考え
- 津波経験と予想
- 避難計画
- 避難所までは？
- 私たちの出来ること！出来ないこと！
- 津波避難率100%に意味
- 課題シート



# ■本計画の位置づけ

平成25年に災害対策基本法の改正により、地域住民による、地域住民のための減災活動を推進することを目的に、「地区防災計画制度」が創設されました。

この制度により、町内の一定の地区の居住者が行う自発的な防災活動に関する計画(地区防災計画)を大紀町地域防災計画の中に定めることができます。本計画は、この制度に基づく「地区防災計画」として町に提出するものです。

ただし、今回の計画は、全てではなく最終形でもありません。錦地区の住民が活動を始めるとあたり、最初の一步として取り組むべき活動を定めました。今後本計画に基づき、活動していく中で、地域の防災力向上に必要な課題を掘り起こし、みんなで知恵をだしあい、地区の活性化の一環として持続的に津波避難率100%活動に取り組んでいきます。

# ■ 地区の特性

## 錦はどんなところ？

- 基本的な特性(令和〇〇年度)
  - 人口:1,540人(男:715人、女:825人)
  - 826世帯
  - 高齢化率:55%
  - 65歳以上の人口:847人(男:356、女:491)
  - 高齢者を抱える世帯:596世帯
  - 高齢者のみ:201世帯
  - 高齢者の一人暮らし:273世帯
- 一言で言えば！
  - ……
  - ……

# ■ 基本的な考え

- 我々錦地区の住民は、高齢化が進む中、だれ一人として津波避難から取り残されない、まと取り残させないために、錦地区の皆さんと日ごろから話し合いを進めていきます。

## ■ 話し合いの方法

- 様々な会合で「津波避難」について話し合いを行います。
- 日常的な世間話の中でも、避難の声掛けや疑問を話し合います。
- .....

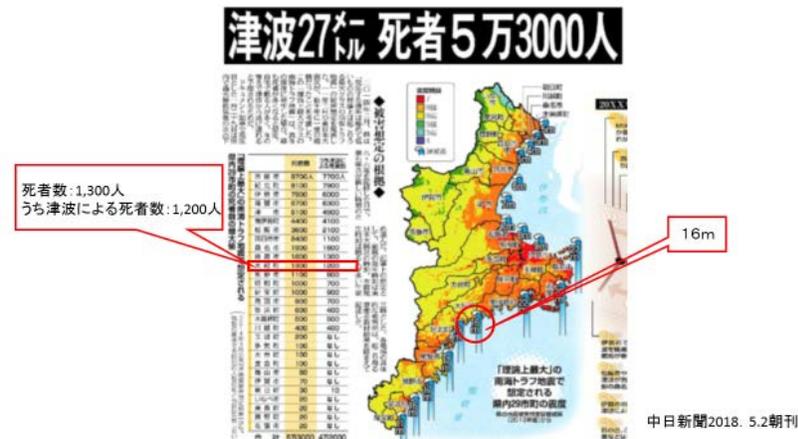
# ■津波経験と予想

- あの時どうなったか



2010年2月28日  
チリ地震津波

- これからの予想は



# ■ 避難計画

- 町の避難計画
- 個人の避難計画

# ■避難所までは

- 自分で行く場合
- 誰かと行く場合
- 誰かに連れてってもらえる場合
- ○○○○○○

# ■津波避難のために 私たちの出来ること！ 出来ないこと！

## ■災害前期

- ・
- ・

## ■衝撃期

- ・
- ・
- ・

## ■緊急対応期

- ・
- ・
- ・

# ■津波避難率100%の目標の意味 話し合いましょう！！



- 忘れないように避難訓練の実施
- 避難したら避難所運営は？
- 誰が災害ボランティアなの？
- etc

# ■ 課題シート

## 毎年町に提出しよう！ 要望ではなく提案です



担当課	直ぐやってほしいこと	必ずやってほしいこと

〇〇年〇〇月〇〇日  
※錦地区防災計画添付

## 結論（自主防災組織を再考して、地区防災計画作成に繋げていく）

- 地区防災計画作成の主役となりうる組織である
- 他団体との横断的且つ包括的な関係性が構築できる
- 全国の組織率と地区カバー率は非常に高い（作成のパターン化）
- 定期的な円卓会議や訓練の反省会を重ねているので、地域防災計画のような全国同じ計画にならない

会議の開催

議事録

文章（テキスト化）

**加除式（活きた）の  
地区防災計画**

ありがとうございました。



みんなで作る  
地区防災計画