

東日本大震災以降の地方自治体における津波対策防災の動向

—静岡県浜松市における取り組みを事例に—

佐野浩彬*・岩井優祈**

*筑波大学大学院生命環境科学研究科 元大学院生

**日本学術振興会特別研究員PD, 日本大学

本稿では、東日本大震災以降の地方自治体において、津波対策がいかに講じられてきたかを、先進的な取り組みを実施している静岡県浜松市を事例に明らかにした。浜松市では南海トラフ巨大地震に備えて、東日本大震災による被害を受けた自治体等を独自に調査し、法令に基づく津波防災地域づくり推進計画や津波避難計画の策定を全国に先駆けて実施してきた。また、沿岸部への津波防潮堤建設や津波避難施設の整備・拡張といったハード対策、区版避難行動計画や地区の津波避難計画といったソフト対策を、それぞれ、地域の文脈に合わせながら実施してきた。浜松市における津波防災の動向は、公助を中心としつつ、自助・共助の位置づけを明確にしているため、他の地方自治体における津波対策の展開に参考となると考えられる。

キーワード：東日本大震災、南海トラフ巨大地震、津波対策、自助・共助・公助、静岡県浜松市

I 研究の背景と目的および対象地域

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、岩手県、宮城県、福島県を中心とする地域で死者15,897名、行方不明者2,533名という人的被害を生じさせた(2019年3月8日時点)(警察庁, 2019)。この地震に伴う災害および福島第一原子力発電所事故による災害は「東日本大震災」と呼称されている。東日本大震災に伴う人的被害のなかで、津波は死因全体の9割を占めており、その後の国や全国の自治体における津波対策の方向性に大きな影響を与えた。そして現在、太平洋側の南海トラフ地域において巨大地震およびそれに伴う津波の発生が懸念されている。

中央防災会議では南海トラフ巨大地震が発生した場合の被害想定が公表されている(内閣府, 2012)。このうち東海地方が大きく被災するケースにおける人的被害想定では、早期避難率が高く呼びかけを実施した場合でも、冬の深夜に地震が発生した場合の津波による死者が109,000名と想

定されている¹⁾。また、早期避難率が低い場合は、さらに数字が大きくなり224,000名の死者数が想定されている(中央防災会議, 2021: 20)。

こうした想定を受けて、各都道府県・市区町村は、ハード・ソフト両面から対策を講じている。その動向に着目した研究として、芦野ほか(2012)は、ハード整備として都市基盤施設整備計画、ソフト対策として津波の語り継ぎとその対策を推進するまちづくり協議会の仕組みづくりをテーマとした先導的な焼津市の取り組みを分析し、各種の取り組みが津波減災まちづくりの機運醸成に効果があったことを指摘している。小川ほか(2012)は津波避難ビルの整備に関する全国的な動向を調査し、東日本大震災以後、津波避難ビルの指定は急増している一方で、発災時の運用体制の確立が不十分であるといった課題を指摘している。近藤(2018)は東日本大震災以降の津波災害対策について、九つの先行基礎自治体における推進計画の比較分析から、被災を経験していない基礎自治体での津波対策実施の困難さを指摘している。