

第2章 基本方針

第1節 災害の想定と防災計画の基本的な考え方

1 想定の方針

(1) 想定災害

ア 地震・津波

東日本大震災の教訓をふまえて、これまでの切迫性の高い地震・津波の想定に加えて、発生頻度は極めて低いものの科学的知見からあらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波も考慮する必要がある。このため、今後の地震・津波対策では、二つのレベルの地震・津波を想定する。

一つはこれまでの調査から発生確率が高いと考えられる地震・津波で、第1章の「第4節災害の想定」に示す地震・津波である。

もう一つは歴史的見地等から想定される最大クラスの地震・津波で、発生頻度は極めて低いものの甚大な被害をもたらすものであり、平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震や明和8年(1771年)八重山地震による大津波などがあげられる。

なお、地震・津波の想定に当たっては古文書等の資料の分析、地形・地質の調査等の科学的知見に基づく調査を通じて、できるだけ過去にさかのぼって地震・津波の発生等をより正確に調査するとともに、地震活動の長期評価を行っている地震調査研究推進本部等との連携に留意する。

イ 風水害等

地球温暖化による気候変動等から大雨、洪水及び土砂災害等の自然災害リスクが高まっており、集中豪雨等の被害が多発している。洪水や土砂災害については水防法や土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律に基づいて危険区域を想定しているが、想定を超える氾濫や大規模な土砂崩壊が発生する可能性もある。

このため、地震・津波と同様に発生頻度は極めて低いものの、科学的知見からあらゆる可能性を考慮して、最大クラスの風水害についても想定する必要がある。

また、大規模事故災害については、航空機、原子力艦等の大規模事故も想定していく必要がある。

(2) 被害想定

最新の科学的知見による想定災害の見直しに応じて、被害想定も次の点に留意して適宜見直していく必要がある。

ア 被害の全体像の明確化及び広域的な防災対策の立案の基礎となるよう、具体的な被害を算定する。

イ 今後の防災対策の推進による被害軽減効果をできるだけ定量的に示すよう検討するとともに、地域性の考慮、複数の被害シナリオの検討等に留意する。

なお、自然現象は大きな不確定要素を伴うことから、想定やシナリオには一定の限界があることに留意する。

ウ 津波災害は、波源域の場所や地形の条件などによって、発生する津波の高さ、浸水範

圏等に大きな相違が生じうる地域差の大きな災害であることを念頭に置く。

また、地震を原因とする津波だけでなく、火山の噴火又は大規模な地すべり等を原因とする津波もありうることに留意する。

2 防災計画の考え方

町は、災害及び被害想定の結果に基づき防災計画を検討する必要がある。

検討においては、自然災害を完全に封ずることには無理があるため、被害を最小化する「減災」の考え方に立つとともに、地域の特性を踏まえた被害想定に基づいて減災目標を策定することが重要である。

また、想定レベルや地域の社会構造に応じて、次の点に留意して効果的で実効性の高い計画にすることが重要である。

(1) 想定する災害のレベルへの対応

ア 最大クラスの災害に対しては、町民等の生命を守ることを最優先として、町民等の避難を軸に、防災意識の向上、想定結果をふまえた防災施設や避難施設等の整備、土地利用、建築規制などを組み合わせるほか、経済被害の軽減など地域の状況に応じた総合的な対策を検討する。

イ 比較的発生頻度の高い一定程度の災害に対しては、人命保護に加え、町民財産の保護、地域の経済活動の安定化、効率的な生産拠点の確保の観点から、防災施設の整備等を検討する。

(2) 地域の社会構造の変化への対応

ア 人口の偏在、少子高齢化、グローバリゼーション、情報通信技術の発達等に伴い、社会情勢は大きく変化しつつある。

町は社会情勢の変化に伴う災害脆弱性の高まりに十分配慮し、次に掲げるような変化について十分な対応を図るよう検討する。

(ア) 都市部では災害に強い都市構造の形成、防災に配慮した土地利用への誘導、危険地域等の情報公開等の安全確保対策が必要である。

また、人口減少地域では、災害時の情報伝達手段の確保、防災ボランティア活動への支援及び地場産業の活性化等が必要である。

(イ) 高齢者（とりわけ独居老人）や障がい者等の要配慮者が増加している。

防災知識の普及、災害時の情報提供、避難誘導及び救護・救済対策等のさまざまな場面において、要配慮者に応じたきめ細かな施策を福祉施策と連携して行う必要がある。

また、災害時要配慮者関連施設の災害危険性の低い場所への誘導等、災害に対する安全性の向上を図る必要がある。

さらに、平常時から避難行動要支援者の所在等を把握し、災害の発生時には迅速に避難誘導・安否確認等を行える体制が必要である。

【要配慮者とは】

要配慮者とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに配慮を要する人々をいい、災害時要援護者ともいう。一般的に高齢者、障がい者、外国人、妊産婦及び乳幼児等があげられる。

【避難行動要支援者とは】

避難行動要支援者とは、要配慮者のうち、災害時に自ら避難することが困難で、特に支援を要する人々をいう。

(ウ) 経済社会活動の拡大とともに、観光客や外国人が増加している。

災害時に、観光客や外国人にも十分配慮するとともに、町の経済力や信用力を強化する観点からも、本町の防災体制を強化する必要がある。

(エ) 生活者の多様な視点への配慮が求められている。

防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性の参画を拡大し、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある。

(オ) ライフライン及びインターネット等の情報通信や交通のネットワークへの依存度の増大がみられる。

これらの施設の被害は、日常生活、産業活動に深刻な影響をもたらすため、施設の耐災性強化を進めるとともに、補完的機能の充実が必要である。

(カ) 住民意識及び生活環境の変化として、近隣扶助の意識の低下がみられる。

コミュニティ、自主防災組織等の強化、障がい者、高齢者等の要配慮者を含めた多くの住民参加による定期的防災訓練の実施、防災思想の徹底等を図る必要がある。

イ 近年の高度な交通・輸送体系の形成、多様な危険物等の利用の増大、高層ビル、トンネル及び橋梁等の道路構造の大規模化等に伴い、事故災害の予防が必要とされている。

ウ 効果的・効率的な防災対策を行うため、AI、IoT、クラウドコンピューティング技術、SNSの活用など、災害対応業務のデジタル化を促進する必要がある。デジタル化に当たっては、災害対応に必要な情報項目等の標準化や、システムを活用したデータ収集・分析・加工・共有の体制整備を図る必要がある。

エ 過去の災害の教訓を踏まえ、全ての町民が災害から自らの命を守るためには、町民一人一人が確実に避難できるようになることが必要である。このため、地域の関係者の連携の下、居住地、職場、学校等において、地域の災害リスクや自分は被害に遭わないという思い込み（正常性バイアス）の払拭等の必要な知識を教える実践的な防災教育や避難訓練を実施する必要がある。

オ 新型コロナウイルス感染症の発生を踏まえ、災害対応に当たる職員等の感染症対策の徹底や、避難所における避難者の過密抑制など新型コロナウイルス感染症を含む感染症対策の観点を取り入れた防災対策を推進する必要がある。

(3) 行政の業務継続計画との関係

東日本大震災では、行政機能の喪失が大きな課題となった。大規模災害による庁舎等の行政機能及び災害対策本部の機能への影響等を点検し、機能喪失の軽減対策や機能喪失時の対応等を網羅した業務継続計画と連携していく必要がある。

(4) 複合災害への対応

同時又は連続して複数の災害が発生し、それらの影響が複合化することで、被害が深刻化し、災害応急対応が困難になる事態が考えられる。

本町において発生のある可能性がある複合災害を想定し、後発の災害にも効果的に対応できるように、要員や資機材等の投入の判断や応援確保等のあり方を検討しておく必要がある。

第2節 防災対策の基本理念及び施策の概要

本町は、台風等による風水害や地震災害等が懸念されるとともに、人口の増加、高齢者や観光客等の増加といった社会的条件をあわせ持つ。そのため、町民の生命、身体及び財産を災害から保護する防災対策は、行政上最も重要な施策である。

防災施策は、災害時の被害を最小化し、被害の迅速な回復を図る「減災」の考え方に基づいて、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また、経済的被害ができるだけ少なくなるよう、さまざまな対策を組み合わせることで災害時の社会経済活動の停滞を最小限にとどめることが重要である。

このため、災害対策の実施に当たっては、本町の果たすべき役割を的確に果たしていくとともに、国、県、関係市町村及び指定公共機関と相互に密接な連携を図るものとする。併せて、町民一人ひとりが自ら行う防災活動や、地域の防災力向上のために自主防災組織や地域の事業者等が連携して行う防災活動を促進することで、本町及び町民・事業者をはじめ、国、県、公共機関等が一体となって最善の対策をとるものとする。

なお、防災対策には、時間の経過とともに、災害予防対策、災害応急対策、災害復旧・復興対策の3段階があり、それぞれの段階において最善の対策をとることが被害の軽減につながる。

各段階における基本理念及び施策の概要は、以下のとおりである。

1 周到かつ十分な災害予防対策

災害予防段階における基本理念及び施策の概要は以下のとおりとする。

(1) 基本理念

ア 災害の規模によっては、ハード対策だけでは被害を防ぎきれない場合もあることから、ソフト施策を可能な限り進め、ハード・ソフトを組み合わせることで一体的に災害対策を推進する。

イ 最新の科学的知見を総動員し、起こり得る災害及びその災害によって引き起こされる被害を的確に想定するとともに、過去に起こった大規模災害の教訓を踏まえ、絶えず災害対策の改善を図る。

(2) 施策の概要

ア 災害に強いまちづくりを実現するための主要交通・通信機能の強化、避難路の整備等による災害に強い都市構造の形成、住宅や学校・病院等公共施設等の安全化及び代替施設の整備等によるライフライン機能確保

イ 事故災害を予防するための事業者や施設管理者による情報収集・連絡体制の構築、施設・設備の保守・整備等安全対策の充実

ウ 町民の防災活動を促進するための防災教育等による町民への防災思想及び防災知識の普及、防災訓練の実施、自主防災組織等の育成強化、防災ボランティア活動の環境整備、事業継続体制の構築等企業防災の促進、災害教訓の伝承による町民の防災活動環境の整備等

なお、防災ボランティアについては、自主性に基づきその支援力を向上し、町、県、町民、他の支援団体と連携・協働して活動できる環境の整備が必要

- エ 防災に関する調査研究及び観測等を推進するための基礎データの集積、工学的、社会的分野を含めた防災に関する調査研究の推進及び観測の充実・強化並びにこれらの成果の情報提供及び防災施策への活用
- オ 災害時の災害応急対策、その後の災害復旧・復興を迅速かつ円滑に行うための災害応急活動体制や情報伝達体制の整備、施設・設備・資機材等の整備・充実、食料・飲料水等の備蓄及び関係機関が連携した実践的な防災訓練の実施等

2 迅速かつ円滑な災害応急対策

災害応急段階における基本理念及び施策の概要は以下のとおりとする。なお、防災関係機関は災害応急対策従事者の安全確保に十分配慮するものとする。

(1) 基本理念

- ア 災害が発生するおそれがある場合は災害の危険性の予測を、発災直後は被害規模の把握を、それぞれ早期に行うとともに、正確な情報収集に努め、収集した情報に基づき、生命及び身体の安全を守ることを最優先に、人材・物資等災害応急対策に必要な資源を適切に配分する。
- イ 被災者のニーズに柔軟かつ機敏に対応するとともに、要配慮者に配慮するなど、被災者の年齢、性別、障害の有無といった被災者の事情から生じる多様なニーズに適切に対応する。

(2) 施策の概要

- ア 災害が発生するおそれがある場合の警報等の伝達、町民の避難誘導、避難行動要支援者や観光客等の避難支援及び所管施設の緊急点検等の災害未然防止活動
- イ 災害が発生するおそれがある場合の災害危険性の予測、発災直後の被害規模の把握をそれぞれ早期に実施、災害情報の迅速な収集及び伝達、通信手段の確保、災害応急対策を総合的・効果的に行うための関係機関等の活動体制及び大規模災害時における広域応援体制の確立
- ウ 被災者に対する救助・救急活動、負傷者に対する迅速かつ適切な医療活動、円滑な救助・救急活動、医療活動・消火活動等を支えるとともに、被災者に緊急物資を供給するための交通規制の実施、施設の応急復旧活動、障害物除去等による交通の確保及び優先度を考慮した緊急輸送活動
- エ 被災者の速やかな避難誘導と安全な避難所への収容、避難場所の適切な運営管理、応急仮設住宅等の提供等避難収容活動
- オ 被災者等への的確かつわかりやすい情報の速やかな公表・伝達及び相談窓口の設置等による住民等からの問い合わせへの対応
- カ 被災者の生活維持に必要な食料・飲料水及び生活必需品等の調達と被災地のニーズに応じた供給
- キ 被災者の健康状態の把握等避難所を中心とした被災者の健康保持に必要な活動、仮設トイレの設置及び被災地域の保健衛生活動、防疫活動及び迅速な遺体の処理等
- ク 防犯活動等による社会秩序の維持及び物価の安定・物資の安定供給のための監視・指導等
- ケ 応急対策のための通信施設の応急復旧、二次災害防止のための土砂災害等の危険箇所への応急工事、被災者の生活確保のためのライフライン等の施設・設備の応急復旧及

び二次災害の防止のための危険性を見極め、必要に応じた町民の避難及び応急対策の実施

コ ボランティア、義援物資・義援金及び海外等からの支援の適切な受入れ

3 適切かつ速やかな災害復旧・復興対策

災害復旧・復興段階における基本理念及び施策の概要は、以下のとおりとする。

(1) 基本理念

災害復旧・復興段階においては、「発災後は速やかに施設を復旧し、被災者に対して適切な援護を行うことにより被災地の復興を図る。」ことを基本理念とする。

(2) 施策の概要

ア 被災の状況や被災地域の特性等を勘案した被災地域の復旧・復興の基本方向の早急な決定と事業の計画的推進

イ 物資、資材の調達計画等を活用した迅速かつ円滑な被災施設の復旧

ウ 再び被害に遭わない対策と、より快適な都市環境を目指した防災まちづくり

エ 災害廃棄物処理の広域処理を含めた処分方法の確立、計画的な収集、運搬及び処理による迅速かつ適切な災害廃棄物処理

オ 被災者に対する資金援助、住宅確保及び雇用確保等による自立的生活再建の支援

カ 被災中小企業の復興等の地域の自立的発展に向けた経済復興の支援

4 その他

町、県及び公共機関等は、互いに連携をとりつつ、これら災害対策の基本的事項について推進を図るとともに、防災関係機関同士や町民等の間及び町民等と行政の間で防災情報が共有できるように必要な措置を講ずるものとする。

第3節 本町の特殊性等を考慮した重要事項

本町は、人口増加による都市化の進展が見られ、今後さらに進むものと予想される。地形的には山地及び丘陵地の斜面に急傾斜地が分布している。また、低地の河川沿いにおいては河川のはん濫等が予想されている。このことから、地震や大雨が発生した場合、がけ崩れ、土石流、河川はん濫、建物や構造物の倒壊など、種々の災害の発生が想定される。このため、防災対策の重点を位置づける必要がある。

また、東日本大震災の検証は現在も続いており、これを踏まえた防災計画の検討は時間を有する事項も多くある。このため、当面は、町民の地震被害・風水害対策や防災教育及び防災訓練の充実等、町民の生命を守るソフト対策を優先して早急に取り組むことが重要である。

また、耐震化及び土石・洪水防御施設の整備等のハード対策についても、中長期課題として位置づける必要がある。

1 本土からの遠隔性等の条件不利性

大規模災害時には県内の空港・港湾等の機能が停止し、受援が遅れるおそれがある。

このため、本土から本町への応援が到着するまでの間を自力で乗り切れる防災資源やネットワークを充実・強化し、本町の防災体制・対策の充実・強化を図る。

- (1) 県内他市町村との連携強化
- (2) 浸水・土砂災害の想定区域外への備蓄拠点・物資の確保
- (3) 災害時の緊急輸送拠点の確保

2 地形特性及び地域特性を考慮した防災対策

本町は、県内で唯一海に面しておらず、中央部の河川沿いが低地であり、南部及び北部に丘陵地の広がる高低差に富む地形が特徴となっているため、低地部の河川はん濫、丘陵地斜面の土砂災害による被害が特に懸念される。また、本町は高台という地形特性から、地震等の大災害時には隣接する市町村沿岸部の住民が本町へ流入することも想定されるほか、主要な県立病院があることから、軽症者や障がい特性を持った避難者の受け入れ要請等も想定される。そのため、以下のような防災体制・対策の充実・強化を推進する。

- (1) 消防団の拡充強化
- (2) 自主防災組織の組織化、資機材整備等の推進
- (3) 避難計画・ハザードマップ・要配慮者避難支援プラン等の作成、防災無線・避難誘導標識・備蓄倉庫・物資等の整備強化
- (4) 他市町村からの避難者の受入体制の強化

3 観光客や外国人の避難誘導

地震が発生した場合、市街地、観光施設等にいる多数の観光客の避難誘導が必要となるほか、航空機が停止した場合には、県内（町内）に滞留することも予想される。

観光客等の安全を確保するため、町、県、観光協会、観光施設及び宿泊施設等の関係者が連携して、観光客や外国人への避難情報の提供、避難誘導、帰宅支援体制を整備する。

- (1) 観光施設、宿泊施設等における観光客、外国人等の避難誘導體制の整備
- (2) 滞留旅客の待機施設等の確保

第4節 防災計画の見直しと推進

防災計画は、実際の災害対応や防災訓練等を通じて内容を検証し、継続的に見直しを続けていく必要がある。

また、大規模災害は想定される被害が甚大かつ深刻であるため、発生までの間に、本町、関係機関及び住民等が、様々な対策によって被害軽減を図ることが重要である。

1 防災計画の効果的推進

- (1) 本計画を、本町の果たすべき役割、地域の実態を踏まえつつ修正する必要がある。
- (2) 本計画は、想定した災害の諸形態を考慮して町内の防災に関する事項を網羅的に示しているものである。地域防災計画を見直すに当たっては当該地域の自然的及び社会的な条件等を勘案して各事項を検討の上、必要な事項を記載する。また、特殊な事情がある場合は、適宜必要な事項を付加する。
- (3) 指定地方公共機関が防災業務計画を作成するに当たっては、所管する地域の特性等に十分配慮する。
- (4) 町の防災担当部局は、本計画を効果的に推進するため、他部局との連携また機関間の連携を図り、以下の対策を実施する。
 - ア 実施計画（アクションプラン）及び分野別応急活動要領（マニュアル）の作成並びに訓練等を通じた職員への周知徹底及び検証
 - イ 計画、アクションプラン及びマニュアルの定期的な点検並びに点検や訓練から得られた関係機関間の調整に必要な事項や教訓等の反映
- (5) 町は、本計画に基づく対策の推進に最大限努力し、制度等の整備及び改善等を実施する。
- (6) いっどこでも起こりうる災害による人的被害、経済被害を軽減し、安全・安心を確保するためには、行政による公助はもとより、個々人の自覚に根ざした自助、身近な地域コミュニティ等による共助が必要である。

個人、家庭、地域、企業及び団体等社会の様々な主体は、相互に連携して日常的に減災のための行動と投資を息長く行う町民運動を展開する。

また、その推進に当たっては、時機に応じた重点課題及び実施方針を定め、関係機関等の連携の強化を図る。
- (7) 町、県及び関係機関等は、それぞれの機関の果たすべき役割を的確に実施し、相互に密接な連携を図る。

また、町は、他の自治体とも連携を図り、広域的な視点で防災対策の推進を図るよう努める。
- (8) 本計画は、町の防災に関する総合的かつ長期的な計画であり、これを確実に実行していく必要がある。

防災会議は、町防災計画の実施状況を定期的に把握するとともに、防災に関する調査結果や発生した災害の状況等に関する検証、検討と併せ、その時々における防災上の重要事項や課題を把握し、又は審議し、これを本計画に的確に反映させていく。

- (9) 防災計画等の策定段階から、多様な主体の意見を反映できるよう防災会議の委員に、女性、自主防災組織、要配慮者、学識者等の参画を促進し、計画等に反映させていく。
- (10) 大規模災害等に備えた町全域にわたる強靱なまちづくりのため、防災の範囲を超えた総合的な方針を定めた町の国土強靱化地域計画に基づき、安全、安心かつ災害に屈しない地域づくりに向けて、関係者一体となって事前防災に取り組んでいく。

2 防災計画の整合性の確保

(1) 防災計画間の整合

町は、県からの助言等を通じて、町防災計画、その他の防災関連計画が体系的かつ有機的に整合性を確保するために必要なチェックを行うものとする。

また、その他の計画（総合計画、マスタープラン等）についても、防災の観点から必要なチェックを行うものとする。

(2) 防災関係法令との整合

本計画には、水防法、土砂災害警戒区域における土砂災害防止対策の推進に関する法律、その他の防災関係法令において防災計画に定めるべきとされた事項を確実に位置づけることとする。

第5節 防災計画の周知徹底

この計画は、南風原町の職員及び関係行政機関、関係公共機関、その他防災に関する主要な施設の管理者等に、周知徹底させるとともに、特に必要と認める事項については、災害対策基本法第42条第5項に定める公表のほか、町民に周知徹底するように努めるものとする。

【災害対策基本法第 42 条】

第四十二条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであってはならない。

2 市町村地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

一 当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者（次項において「当該市町村等」という。）の処理すべき事務又は業務の大綱

二 当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

三 当該市町村の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

3 市町村地域防災計画は、前項各号に掲げるもののほか、市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者（以下この項及び次条において「地区居住者等」という。）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画（同条において「地区防災計画」という。）について定めることができる。

4 市町村防災会議は、市町村地域防災計画を定めるに当たっては、災害が発生した場合において当該市町村等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとする。

5 市町村防災会議は、第一項の規定により市町村地域防災計画を作成し、又は修正したときは、速やかにこれを都道府県知事に報告するとともに、その要旨を公表しなければならない。

6 都道府県知事は、前項の規定により市町村地域防災計画について報告を受けたときは、都道府県防災会議の意見を聴くものとし、必要があると認めるときは、当該市町村防災会議に対し、必要な助言又は勧告をすることができる。

7 第二十一条の規定は、市町村長が第一項の規定により市町村地域防災計画を作成し、又は修正する場合について準用する。