

災害に強い水産地域づくりガイドライン

令和5年3月
(令和6年3月一部改訂)

水産庁漁港漁場整備部

●東北地方太平洋沖地震・津波 (H23. 3. 11)



宮城県志津川漁港 (岸壁の被災)



岩手県大槌漁港 (低地集落の壊滅)



宮城県気仙沼漁港 (市街地への船舶の漂流)



宮城県女川漁港 (鉄筋コンクリート
構造物の倒壊)



岩手県石巻漁港 (岸壁・用地の沈下)



岩手県田老漁港 (防波堤・護岸等・
防潮堤の被災)

●その他の国内の地震津波による被害



チリ地震津波(1960. 5. 23) による被害



北海道南西沖地震津波(1993. 7. 12)による
奥尻島の被害 (出典：奥尻町)



鳥取県西方沖地震(2000. 10. 6)による岸壁・
荷捌所の被害



日本海中部地震津波(1993. 5. 26)による被害



兵庫県南部地震(1995. 1. 17)による被害



●福岡県西方沖地震（H17.3.20）による博多漁港・鮮魚市場の被害



岸壁の孕み出し



エプロンの陥没、荷捌所との段差

●福岡県西方沖地震（H17.3/20）による玄界島の被害



被災した斜面上の集落



崩壊した斜面上の集落緊急物資搬入状況
（漁港用地をヘリポートとして利用）
（出典：福岡市）

●スマトラ島沖地震津波（2004.12.26）



スリランカ南西海岸で唯一残された建物
（出典：今村委員長）



被災した漁具修理施設（キンダム漁港）

～まえがき～

発生が予測されている南海トラフ地震及び日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震等の大規模地震・津波や頻発化、激甚化する台風・低気圧等に備え、事前防災や災害発生後の地域水産業の早期回復のための対応力強化がますます重要となっています。また、令和3年12月に内閣府が公表した日本海・千島海溝地震の被害想定では対策の実施により死者が19万人から3千人に減少することが示され、地震・津波対策の重要性が改めて認識されております。

本ガイドラインは、平成16年12月に発生したスマトラ沖地震、平成17年3月に発生した福岡県西方沖地震の経験等を踏まえ、漁業地域における地震及び津波対策を提示すべく、平成18年に初版を発行しました。そして、平成23年の東日本大震災の後、漁業集落の防災対策について調査・点検等を実施し、得られた結果を踏まえ、平成24年に本ガイドラインの見直しを行いました。

今般、東日本大震災から10年余りが経過し、改めて東日本大震災からの復旧・復興を検証して得られた教訓や前回改訂からこの間で得られた防災・減災の知見等を踏まえ、本ガイドラインの見直しを行いました。改訂に当たっては、「漁業地域における防災減災対策検討委員会」を設置して、公立はこだて未来大学の長野名誉教授をはじめとした有識者の方々にもご検討を頂きました。

今回の見直しでは、本ガイドラインの対象とする災害として、従来の地震・津波に風水害を追加するとともに、対象エリアを漁場から陸揚げ、加工・流通に至る水産業として一体的に機能する地域を「水産地域」として位置づけました。また、速やかな復興を実現するためには、いかに復興するかを被災前に検討しておくことが重要であるとの東日本大震災の教訓を踏まえ、事前復興に関する記載を追加しました。

また、本ガイドラインの見直しに併せて、水産地域の関係者が協力し、自らの手で各種計画を策定できるよう関連するマニュアルを再編・整備するとともに、水産地域での取り組みの参考となるように、本ガイドラインに掲載した対策の事例を集めた事例集を作成しましたので、併せてご参照ください。

地方公共団体の皆様や水産業の現場における関係者の皆様におかれましては、防災・減災対策や被災後の復旧・復興に向けた対策を検討、実施する際に、本ガイドライン及び関連マニュアル等が有効に利用されますことを切に願っております。

令和5年3月 水産庁漁港漁場整備部長 田中 郁也

項目	章頁
I ガイドラインについて	
1. はじめに	I - 1
1-1. ガイドラインの構成	I - 4
1-2. ガイドラインの記載の仕方	I - 5
1-3. ガイドラインの使い方	I - 6
2. ガイドラインの位置付け	I - 11
2-1. 位置付け	I - 11
2-2. ガイドラインの対象	I - 13
(1) 対象とする災害	I - 13
(2) 対象とする区域	I - 13
(3) 対象とする者	I - 14
2-3. 災害に強い水産地域のための計画づくり	I - 20
(1) 災害に強い水産地域のための計画づくりのために	I - 20
(2) ガイドラインとマニュアルの関係	I - 21
3. ガイドラインの概要	I - 22
3-1. 4つの観点3つの柱	I - 22
(1) 4つの観点の背景	I - 22
(2) 3つの柱と段階ごとの対応	I - 24
3-2. 水産地域で取り組むべき対応	I - 27
II 水産地域における地震・津波及び風水害防災の現状と課題	
1. 地震・津波及び風水害防災を巡る情勢	II - 1
1-1. 地震・津波及び風水害の被害と想定	II - 1
1-2. 防災に関する法律	II - 6
2. 水産地域における地震・津波及び風水害防災の現状	II - 7
2-1. 漁港の現状	II - 7
(1) 漁港数	II - 7
(2) 水産物生産・流通拠点としての漁港の役割	II - 8
(3) これまでの防災対策の状況	II - 9
(4) 漁港における漂流物の危険性	II - 9
2-2. 漁村の現状	II - 10
(1) 漁業集落数	II - 10
(2) 漁業集落人口	II - 10
(3) 漁村の立地特性	II - 10
(4) 漁村の孤立危険性	II - 12
(5) 避難路・避難施設	II - 12
2-3. 水産地域における就労者・来訪者の現状	II - 16
(1) 就労者の現状	II - 16
(2) 水産地域への来訪者の現状	II - 17
(3) 漁船等船舶の現状	II - 18
3. 災害対応時に水産地域が果たす役割	II - 20
3-1. 災害対応時に水産地域が果たす役割	II - 20
3-2. 過去の被災事例にみる水産地域の役割	II - 23
(1) 施設、用地の役割	II - 23
(2) 地域コミュニティの役割	II - 25
(3) 海のネットワークの役割	II - 26

4. 水産地域における地震・津波及び風水害対策の課題	II - 27
III 水産地域における防災対策の考え方	
1. 災害に強い水産地域づくりの基本的理念	III - 1
2. 防災体制の構築	III - 4
2-1. 地域と一体となった取り組み	III - 4
(1) 水産地域防災協議会の立ち上げ	III - 4
(2) 高齢化に対応した漁村の自主防災組織等の設置	III - 6
(3) 海岸・漁港管理者、自主防災組織等の連携	III - 7
(4) 受援体制の整備	III - 9
2-2. 一体的な組織の構築	III - 11
(1) 地域の実情に応じた計画づくり	III - 11
(2) 自主防災組織・水産地域間ネットワークづくり	III - 11
(3) 住民防災活動の環境整備	III - 12
(4) デジタルの活用	III - 12
2-3. 地域の防災力のチェック	III - 13
3. 水産地域における防災対策の考え方	III - 16
3-1. 水産地域で取り組むべき防災の考え方	III - 16
(1) 防災対策としての4つの観点、3つの柱の考え方	III - 16
(2) 災害の想定	III - 17
(3) 津波を想定した防災対策	III - 18
(4) 風水害を想定した防災対策	III - 19
(5) 複合災害	III - 23
(6) 感染症まん延下での災害対応	III - 26
3-2. 水産地域の防災力の向上のために	III - 29
(1) 地域住民や就労者・来訪者の安全確保	III - 29
(2) 人命と地域を守る総合的な防災・減災対策	III - 30
3-3. 水産物生産・流通機能の確保のために	III - 32
3-4. 迅速な復旧・復興まちづくりのために	III - 33
IV 水産地域における災害への対応	
1. 3つの計画の策定	IV - 1
2. 水産地域の復旧・復興	IV - 5
2-1. 復旧・復興に向けた体制作り	IV - 7
(1) 国、都道府県、市町村、漁村レベルの復旧・復興体制づくり	IV - 7
(2) 海岸・漁港管理者、漁業協同組合、水産関係者及び地域住民、NPO等の参画	IV - 7
(3) 女性の視点からの防災・復興	IV - 7
2-2. 被災状況の調査・検証	IV - 9
(1) 災害発生時の避難、救援活動、各施設の被災状況の調査・把握	IV - 9
(2) 復旧・復興に向けた課題の抽出	IV - 9
2-3. 水産地域の復興計画の策定	IV - 10
(1) 水産地域の復旧・復興のスケジュール	IV - 11
(2) 個別の復興計画の作成	IV - 11
(3) 合意形成のためのプロセス	IV - 11
2-4. 水産地域の復興計画の実施	IV - 12
IV-1 安全・安心の確保	
1. 安全・安心の確保の基本的考え方	IV-1- 1

2. 安全・安心の確保のための災害予防	IV-1- 2
2-1. 地域住民や就労者・来訪者の安全確保	IV-1- 3
(1) 避難行動のルールづくり	IV-1- 6
(2) 避難計画の策定と避難施設等の整備	IV-1- 27
(3) 情報伝達体制の構築	IV-1- 40
(4) 事前周知・普及・啓発	IV-1- 48
2-2. 人命と地域を守る総合的な防災・減災対策	IV-1- 55
(1) 支援根拠地としての漁港における必要な施設整備	IV-1- 56
(2) 集落の孤立への対応	IV-1- 58
(3) オープンスペースの確保	IV-1- 63
(4) 水門・陸閘等の適切な管理・運営	IV-1- 67
(5) 二次災害の防止	IV-1- 70
(6) 災害協定の締結	IV-1- 78
(7) 水産地域間ネットワーク等の構築	IV-1- 80
(8) 地域の生活・コミュニティの継続への対応	IV-1- 83
3. 安全・安心の確保のための応急対策	IV-1- 84
3-1. 地域住民や就労者・来訪者の安全確保	IV-1- 86
(1) 迅速な情報収集・伝達	IV-1- 86
(2) 迅速かつ的確な避難情報の発令・誘導	IV-1- 87
(3) 迅速な被害状況等の確認	IV-1- 88
3-2. 人命と地域を守る総合的な防災・減災対策	IV-1- 90
(1) 被害防止対策	IV-1- 90
(2) 支援根拠地としての漁港における対応	IV-1- 91
(3) 孤立した場合の応急対策	IV-1- 91
(4) オープンスペースの確保	IV-1- 92
(5) 水門・陸閘等の適切な運営	IV-1- 92
(6) 二次災害の防止	IV-1- 92
(7) 災害協定の履行	IV-1- 93
(8) 地域の生活・コミュニティの継続への対応	IV-1- 94
4. 安全・安心の確保のための復旧・復興	IV-1- 95
(1) 復旧・復興に向けた体制作り	IV-1- 95
(2) 被災状況の調査・検証	IV-1- 95
IV-2 水産物生産・流通機能の確保	
1. 基本的考え方	IV-2- 1
1-1. BCPの必要性	IV-2- 2
1-2. 当ガイドラインにおけるBCPの位置づけ	IV-2- 3
1-3. 検討対象	IV-2- 4
(1) 優先してBCPを策定する水産地域	IV-2- 4
(2) BCPの対象とする範囲	IV-2- 4
2. 水産物の生産・流通に関するBCPの策定	IV-2- 5
2-1. 水産地域BCPの策定方針	IV-2- 6
(1) 策定のポイント	IV-2- 6
(2) 協議会の設立	IV-2- 7
2-2. 水産地域の特性把握	IV-2- 10
(1) 水産物の生産・流通特性の整理	IV-2- 10
(2) 想定される災害の特定	IV-2- 12

2-3. 水産地域の問題点・課題	IV-2- 13
2-4. 対策内容の検討	IV-2- 16
(1) 発災前にすべきこと	IV-2- 17
(2) 発災後にすべきこと（事後対策）	IV-2- 26
2-5. 実効性を高めるための対策検討	IV-2- 28
(1) 具体的な対策実施者、対策内容等の記載	IV-2- 28
(2) 再開目標の設定と必要な検討	IV-2- 28
(3) 具体的な対策検討の流れ	IV-2- 28
3. 水産物の生産・流通に関するBCPの運用	IV-2- 30
3-1. BCP運用体制	IV-2- 33
3-2. BCP運用計画	IV-2- 33
(1) 対策実施状況の確認	IV-2- 33
(2) 訓練・演習の内容	IV-2- 34
3-3. BCPの訓練・演習	IV-2- 37
(1) 訓練・演習の準備	IV-2- 37
(2) BCP訓練・演習の実施	IV-2- 37
3-4. BCPの改善点の検討と改訂	IV-2- 38
(1) 改善点の検討	IV-2- 38
(2) BCPの改訂	IV-2- 38
IV-3 迅速な復興まちづくり	
1. 水産地域の復興まちづくりの基本的考え方	IV-3- 1
1-1. 目的	IV-3- 1
1-2. 取組主体	IV-3- 4
1-3. 想定される災害	IV-3- 5
1-4. 対象地区	IV-3- 6
1-5. 機能的・空間的一体性への配慮	IV-3- 7
1-6. 土地利用の適正化による被害の防止	IV-3- 8
1-7. 水産地域（集落など）の孤立への対応	IV-3- 11
1-8. 地域の生活・コミュニティの継続の対応	IV-3- 12
2. 水産地域の特徴と基本理念	IV-3- 13
2-1. 水産地域の特徴と水産地域の復興まちづくりの基本的理念	IV-3- 14
(1) 資源に依存した立地特性	IV-3- 15
(2) 立地や空間形成の多様性	IV-3- 15
(3) 産業・生活・自然環境の一体性と相互補完性	IV-3- 16
(4) 社会経済指標の縮減傾向	IV-3- 18
(5) 狭い空間にさまざまな社会資本が集中して立地	IV-3- 19
2-2. 復興まちづくりは“まちづくり”の一環という視点	IV-3- 21
3. 復興まちづくり計画の策定	IV-3- 22
(1) 現状把握	IV-3- 22
(2) 事前復興計画策定と運用	IV-3- 23
(2)-1. 事前復興計画の策定	IV-3- 23
(2)-2. 事前復興計画の運用	IV-3- 23
(3) 災害時の対応（災害・被災実態の把握）	IV-3- 23
(4) 復興まちづくり計画の策定（事前復興計画の見直し・修正）	IV-3- 24
3-1. 現状把握	IV-3- 26
(1) データや資料の収集	IV-3- 26

(2) 地域特性や課題に関する共通認識の形成	IV-3- 26
(3) 地籍調査の実施	IV-3- 26
(4) 仮設住宅や移転住宅候補地のリスト化	IV-3- 27
3-2. 事前復興計画の策定と運用	IV-3- 28
3-2-1 事前復興計画の策定	IV-3- 29
(1) 事前復興計画の必要性と意義	IV-3- 29
(2) 事前復興計画策定の手順	IV-3- 29
(3) 事前復興計画策定上の留意点	IV-3- 32
3-2-2 事前復興計画の運用	IV-3- 38
(1) 事前復興計画の運用の内容	IV-3- 38
(2) 事前復興計画運用上の留意点	IV-3- 39
3-3. 災害時の対応（災害・被災実態の把握）	IV-3- 40
(1) 災害時の対応（災害・被災実態の把握）の手順	IV-3- 41
(2) 災害時の対応（災害・被災実態の把握）上の留意点	IV-3- 41
3-4. 復興まちづくり計画の策定（事前復興計画の見直し・修正）	IV-3- 43
(1) 復興まちづくり計画の策定の手順	IV-3- 43
(2) 復興まちづくり計画の策定上の留意点	IV-3- 45
4. 事後の持続的な地域の維持・振興	IV-3- 48
(1) 事前の取組	IV-3- 48
(2) 事後の取組	IV-3- 48
4-1. 事前の取組	IV-3- 50
(1) 地域振興の継続的な取り組み	IV-3- 50
(2) 地域の意思を束ねるまちづくり組織の育成	IV-3- 50
(3) 行政と水産地域住民組織の協働関係の構築	IV-3- 51
(4) 受援窓口や対口支援体制の構築	IV-3- 51
(5) 交流人口の創出によるネットワーク形成	IV-3- 51
(6) 複数の漁港漁村を単位とした地域力や漁港機能の強化	IV-3- 51
4-2. 事後の取組	IV-3- 52
(1) 集落空間やコミュニティの変化への対応	IV-3- 52
(2) 持続的な漁業振興にむけた民間活力の導入	IV-3- 52
(3) 復興に資する観光と記憶の継承	IV-3- 52
V. 災害に強い水産地域づくりに向けて	
1. 災害に強い水産地域づくりの手順	V- 1
2. 災害に強い水産地域づくりチェックリスト	V- 3
3. 計画の策定および計画の検証・見直し	V- 6
3-1. 災害に強い水産地域づくりのための計画策定	V- 6
3-2. 災害に強い水産地域づくりに向けた計画の検証・見直し	V- 6
4. 災害に強い水産地域づくりに向けた取組に対する国等の支援	V- 8
4-1. 災害に強い水産地域づくりに向けた国等による支援策	V- 8
4-2. 水産基盤等の整備・改良に係る支援策	V- 11
4-3. 災害復旧事業	V- 12
(1) 漁港施設や海岸保全施設等の災害復旧及び改良復旧	V- 12
(2) 水産業共同利用施設の災害復旧	V- 16
(3) 水産動植物養殖施設の災害復旧	V- 18
(4) 海岸等へ漂着した流木等への対応	V- 19
(5) 漁業集落環境施設の災害復旧	V- 21

4-4. 水産地域まちづくりに対する支援策	V - 22
(1) 漁港集落環境整備事業	V - 22
(2) 土地区画整理事業	V - 23
(3) 防災集団移転促進事業	V - 24
(4) その他参考	V - 27
4-5. 水産業共同利用施設等の水産関連施設の整備に対する支援策	V - 28
(1) 浜の活力再生・成長促進交付金	V - 28
(2) 水産バリューチェーン事業	V - 29
(3) 水産業成長産業化沿岸地域創出事業	V - 31
4-6. 制度資金	V - 36
(1) 農林漁業セーフティネット資金	V - 36
(2) 農林漁業施設資金	V - 37
(3) 漁業近代化資金	V - 38
4-7. 漁業共済・漁船保険	V - 39
(1) 漁業共済制度	V - 39
(2) 漁船保険制度	V - 41
4-8. 支援パッケージについて	V - 44
(1) 大雪等により被災された農林漁業者の皆様へ (令和3年2月 農林水産省)	V - 44
(2) 大雨等により被災された農林漁業者の皆様へ (令和3年7月 農林水産省)	V - 45
(3) 台風や大雨等により被災された農林漁業者の皆様へ (令和元年11月 農林水産省)	V - 45
(4) 令和3年福島沖を震源とする地震に係る支援策とりまとめ (令和3年2月 内閣府)	V - 46
4-9. 経済産業省の被災中小企業・小規模事業者対策	V - 47

資料編

参考資料集

資料－1. 主要な災害対策関係法令

資料－2. 災害予防関連で役立つ事業

資料－3. 参考となる指針等

資料－4. 都道府県の取り組み

資料－5. 避難海域の設定に関する資料

資料－6. モデル地区における津波シミュレーション結果

資料－7. 漁港背後集落の孤立に関する実態調査結果

資料－8. 主な地震・津波災害からの復旧・復興事例

資料－9. 東北地方太平洋沖地震・津波による漁港背後集落の被害状況調査結果（水産庁）

資料－10. 用語解説

参考：その他役立つ情報

I ガイドラインについて

1. はじめに

本ガイドラインは、平成16年12月に発生したスマトラ島沖地震・津波、あるいは平成17年3月に発生した福岡県西方沖地震の経験等を踏まえ、過去幾度となく大きな地震・津波被害を被ってきた漁業地域において、今後どのような点に配慮して、地震及び津波対策の強化を図っていったらよいかを提示したもので、平成18年に初版が発行されました。

その後、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びそれに伴って発生した津波（以下、東北地方太平洋沖地震・津波とする）は、これまでの想定を遙かに超えるものであり、各地で取り組まれていた防災・減災対策は必ずしも十分には機能せず、結果として多くの漁業地域に甚大な被害を与えました。この東日本大震災（東北地方太平洋沖地震・津波による災害）の反省を踏まえ、平成24年にガイドラインの見直し^(注)が行われました。

そして、東日本大震災から10年が経過した今日、気候変動の影響により激甚化した風水害への対応が求められるとともに、東日本大震災からの復旧・復興の遅れが地域経済に多大な影響を及ぼしたという教訓を踏まえ、復旧・復興の迅速化に向けた事前準備の重要性が認識されています。これらの変化に対応できるよう、ガイドラインの更なる見直しを行いました。

本ガイドラインは、次の4つの視点で構成されています。

第1の視点は、漁村の居住者の他、漁港で働いたり、漁港を訪問したりする方々の安全確保の問題です。

東北地方太平洋沖地震・津波では漁港の就労者や来訪者をはじめ、沿岸の漁業集落一帯にいる人々が津波で流されるなど多大な被害を受けました。また、スマトラ島沖地震・津波では、タイのプーケットの海水浴場を訪問していた方々に多くの犠牲者が出ました。

わが国におけるこれまでの津波対策は、主に海岸堤防により居住地を守るという考えが中心でした。しかしながら実際の漁港においては、海岸堤防の外側、すなわち既存の防護区域の外側で活動されている方がたくさんおられます。

このように、漁業集落にいる人々、漁港で働く人々をはじめ、漁港内のレストランや直販施設など、漁港を訪れる人々の安全をどのように確保していくかについても検討が必要です。

水産庁では、漁村の活性化の観点から、都市と漁村の交流を積極的に推進しており、都市・漁村交流を今後着実に進めるためにも安全確保の問題は重要だと考えているところです。

インバウンドの進展で諸外国からの観光客が増加しつつあることに加え、東南アジアをはじめとした諸外国から水産加工場で働く人々も増えています。母語の異なる多様な方々への周知の方法も検討が必要です。

1. はじめに

第2の視点は、水産物の生産・流通拠点となっている漁港の被災時の機能確保という観点です。

東北地方太平洋沖地震・津波では、岩手県から福島県に至る被災地において、水産物の生産・流通機能が完全に停止し、暫定的な利用の開始まで、相当の時間を要しました。大船渡漁港は、岩手県内外の漁船が入港し、隣接する大船渡魚市場には、約5万トン（平成22（2010）年）の魚介類が水揚げされており、岩手県南地域の水産物流通拠点として機能していましたが、東日本大震災による津波が大船渡へ約12mの高さで押し寄せてきました。大船渡魚市場は、津波による建物の破壊や地盤沈下による冠水等の大きな被害を受けるとともに、市場周辺の製氷施設等も使用できない状態となりました。また、大船渡魚市場の北側の埋立地に建設中であった新市場についても、津波や地盤沈下による被害を受けました。関係者の努力によって大船渡魚市場は、平成23（2011）年6月1日に営業を再開しましたが、魚の取扱いに必要な氷が不足するなどの問題を抱えていました。

また、福岡県西方沖地震では、年間800億円もの取扱高を誇る全国有数の市場である福岡魚市場と漁港の施設が破壊され、地元経済への影響が危惧されたところです。幸い市場のある博多漁港では、一部の施設の被害が比較的軽微であり利用できたこと、市場関係者や漁港管理者の適切な対応により応急復旧工事が迅速に行われたことから、市場取り引きの停止という最悪の事態は避けることができましたが、流通拠点における防災力の強化の必要性が再認識されました。

これらのことから、水産物の生産・流通機能を継続するための方策（事業継続計画（BCP）の策定など）の必要性が改めて認識されたところです。

第3の視点は、漁港の緊急物資の搬出入をはじめ人の避難など災害直後の役割、災害復旧・復興時に果たす役割など、水産地域の防災力向上全般の再認識です。

東北地方太平洋沖地震・津波では、漁港施設が被災したほか、防潮堤等の構造物の被災による被害の拡大、火災等の2次被害の発生、瓦礫処理の問題など様々な課題が浮き彫りになってきました。

また、漁港は漁業の根拠地として整備されていますが、災害直後、災害復旧・復興時には漁村地域の社会的なインフラとして重要な役割を果たし得るものです。

福岡県西方沖地震の際には、玄界島の漁港が救援物資の搬入基地として、ヘリポートとして、救援隊の宿营地として、また仮設住宅の用地としてなど多様な働きをしています。東日本大震災の際においても、遠洋まぐろはえ縄漁船や海外まき網漁船による救援物資の運搬において、神奈川県三崎漁港から宮城県気仙沼等の港へ輸送されるなど、漁港が救援物資の輸送基地として活用されました。

水産地域における漁港の果たすべきこのような防災上の役割について再認識し、新しい認識の下で今後の漁港の整備や管理の在り方を考えていくべきであると考えています。

第4の視点は、被災後も続く地域の生活やコミュニティの継続という視点です。

水産地域には、限られた狭い範囲内に、漁港や漁業関連施設、流通・加工施設、また、基本的な社会基盤である道路、防潮堤等の防災安全施設、密集する集落等、官民の様々な社会資本が集

I. ガイドラインについて

積しています。これらの必要施設を適切な規模で適切に配置し、住民間での合意を得る計画を作成することは、平時でも非常に難しい、時間を要するものです。しかし、東北地方太平洋沖地震・津波では、水産地域が甚大な被害を受けた結果、復旧・復興に向けてどこに住むのか、どのようなまちをつくるのか、という復興計画を被災直後の混乱期に作成しなくてはならず、避難所で従来のコミュニティの継続も危ぶまれる中で、復興計画の合意形成や事業の実施が難航した地域がありました。

被災後も続く地域の生活・コミュニティを継続させていくためにも、迅速かつ円滑な復旧・復興まちづくりが必要であると考え、そのために、事前復興計画の作成が有効であろうと考えています。

東北地方太平洋沖地震・津波で発生した事象は、概ね平成18年に発行したガイドラインの中で想定したものであった一方、災害の規模や被害の程度は、想定を遥かに上回るものであり、新たな課題もクローズアップされ、これまで以上の具体的な防災対策が求められています。

このような状況を踏まえ、本ガイドラインでは、「地域住民・就労者・来訪者の安全確保」「水産物生産・流通機能の確保」「人命と地域を守る総合的な防災対策」「地域の生活・コミュニティの継続」の4つの観点に基づき、東北地方太平洋沖地震・津波に関する点検・調査の結果を踏まえ、その内容について改訂を行ったものです。

平成18年3月 初版

平成24年3月 改訂版

令和 5年3月 改訂版

令和 6年3月 一部改訂版¹

(注) 自然災害である地震・津波対策の強化を図るというガイドライン本来の趣旨に鑑み、原子力災害等の事故災害については、検討の対象としていない。

¹ 水産政策審議会漁港漁場整備分科会での防災に関する議論を踏まえ、該当する箇所等を部分的に改訂。

1-1 ガイドラインの構成

本ガイドラインは、水産地域の特性を踏まえた地震・津波及び風水害の防災対策に関する考え方を以下の構成で示すものであり、地震・津波及び風水害防災に関する一般的な計画・指針および災害に強い水産地域づくりにあたって参考となる情報は資料編に掲載している。

表-I-1 ガイドラインの構成

章	頁	内 容
第Ⅰ章	I-1	ガイドラインの前提、概要をとりまとめ
第Ⅱ章	II-1	背景（水産地域の現状と課題）を説明
第Ⅲ章	III-1	水産地域の特性を踏まえ、防災の各段階における対策の考え方について総合的に説明
第Ⅳ章	IV-1	水産地域における災害への対応
IV-1	IV-1-1	安全・安心の確保の具体的内容について説明
IV-2	IV-2-1	水産物生産・流通機能の確保の具体的内容について説明
IV-3	IV-3-1	迅速な復興まちづくりの具体的内容について説明
第Ⅴ章	V-1	各段階毎に説明した具体的な防災対策の取り組みのまとめ
資料編	資料 1-1	<ul style="list-style-type: none"> ・災害に強い水産地域づくりに役立つ関係法令、指針等 ・災害に強い水産地域づくりに役立つ事例等 ・災害に強い水産地域づくりに役立つ各種調査結果 ・用語解説

I. ガイドラインについて

1-2 ガイドラインの記載の仕方

本ガイドラインは、基本的考え方、解説、参考情報を以下の記述方法で記載している。

【基本的考え方】

各項目の冒頭に必要に応じて基本的考え方を整理

【解 説】

基本的考え方を文章、図表、写真等で解説

【参考情報】

・事例、参考データ等を掲載する場合はこの枠囲み

1-3 ガイドラインの使い方

本ガイドラインは、「安心・安全の確保」「水産物生産・流通機能の確保」「迅速な復興まちづくり」について整理しており、それぞれ【災害予防対策・復興事前準備】【災害応急対策】【復旧・復興】の各段階において、講ずべき対策について、具体的かつ的確に記している。

水産地域の防災対策、復旧・復興等の対策を考えるにあたり、基本的に各項目の段階毎に参照可能なように整理しているため、目的に応じて該当項目を参照して頂きたい。

表-I-2 各段階における講ずべき対策

災害予防対策・復興事前準備 → 災害応急対策 → 復旧・復興

項目	段階	
安全・安心の確保	災害発生前の対応	・災害予防対策
	災害発生後の対応	・災害応急対策 ・復旧・復興
水産物生産・流通機能の確保	災害発生前の対応	・災害予防対策
	災害発生後の対応	・災害応急対策 ・復旧・復興
迅速な復興まちづくり	災害発生前の対応	・復興事前準備
	災害発生後の対応	・災害応急対策 ・復旧・復興

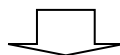
I. ガイドラインについて

次頁以降へ、以下に示す目的別に本ガイドラインの参照すべき章について整理した。参照すべき章を探す際に使用してもらいたい。

<目的>

- ガイドラインの全体像を把握したい、使い方を知りたい
- 水産地域の特性や現状等について知りたい
- 水産地域の避難について知りたい
- 水産地域の総合的な防災力を向上したい
- 水産地域の避難計画、減災計画を策定したい
- 水産物生産・流通機能の確保について知りたい
- 水産物の生産・流通に関する BCP を策定したい
- 復興まちづくりについて知りたい
- 事前復興計画を策定したい
- 災害に強い水産地域づくりの手順が知りたい
- 現状の防災力をチェックしたい
- 計画の策定と運用について知りたい
- 復旧・復興時において活用できる事業・制度や資金調達について知りたい

- ガイドラインの全体像を把握したい、使い方を知りたい
- 水産地域の特性や現状等について知りたい



【参照する章】	
I ガイドラインについて	
II 水産地域における災害への対応の現状と課題	
III 水産地域における災害への対応の考え方	
概要	本ガイドラインの前提・概要・使い方、背景（水産地域の現状と課題）、水産地域の特性を踏まえた防災の考え方等について記載
本章の目的	最初に本章を読むことで、各章の主旨や考え方等の理解を容易にし、本ガイドラインの最大限の活用を可能とする。
対象者	水産地域の防災に関わる主体 (地元住民、行政防災担当者、漁業協同組合、水産加工業者、流通業者等)

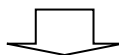
- 水産地域の避難について知りたい
- 水産地域の総合的な防災力を向上したい
- 水産地域の避難計画、減災計画を策定したい



【参照する章】	
IV-1 安全・安心の確保	
概要	地域住民や就労者の安全確保、水産地域の防災・減災対策について時系列で記載
本章の目的	災害から「いのち」を守り、水産地域の防災力を向上する。
検討の主体	水産地域の避難計画及び総合的な減災計画を策定・運用する主体（水産地域防災協議会等）
対策の対象者	地元住民、漁業就労者、水産地域への来訪者・観光客 等
対策の範囲	水産地域（漁場・海岸等を含む） ※防災対策の範囲の検討にあたっては、水産関連産業やくらし・来訪者の状況等を考慮し設定する。

I. ガイドラインについて

- 水産物生産・流通機能の確保について知りたい
- 水産物の生産・流通に関するBCPを策定したい



【参照する章】

IV-2 水産物生産・流通機能の確保

概要	災害時における水産物生産・流通機能の確保のためのBCPの策定・運用について記載
本章の目的	災害時においても「なりわい」を守り、水産物のサプライチェーンを維持する。
検討の主体	水産物の生産・流通に関するBCPを策定・運用する主体（BCP協議会等）
対策の対象者※ 対策実施の主体	漁業者、漁業協同組合、加工業者、流通業者、行政（水産・土木・防災担当）等
対策の範囲	水産地域（漁場を含む） ※防災対策の範囲の検討にあたっては、生産・流通形態や関係業者との一体性・関連性等を考慮し設定する。

- 復興まちづくりについて知りたい
- 事前復興計画を策定したい



【参照する章】

IV-3 迅速な復興まちづくり

概要	災害後における迅速なまちづくりのための事前復興計画の策定・運用について記載
本章の目的	災害時においても「暮らし」を守り、迅速に復興まちづくりを推進する。
検討の主体	復興まちづくりを実施する主体（水産地域防災協議会等）
対策の範囲	水産地域 ※防災対策の範囲の検討にあたっては、地域住民や水産業との関連性等を考慮し設定する。

- 災害に強い水産地域づくりの手順が知りたい
- 現状の防災力をチェックしたい
- 計画の策定と運用について知りたい
- 復旧・復興時において活用できる事業・制度や資金調達について知りたい



【参照する章】

V 災害に強い水産地域づくりに向けて

概要	取組状況の確認、現状把握のためのチェックリスト、計画策定後の検証・見直し、活用可能な事業等について記載
本章の目的	前章までに掲げられた事項を踏まえ、災害に強い水産地域づくりに取り組む。
検討の主体	各計画を策定・運用する主体（水産地域防災協議会、BCP 協議会等）
対策の範囲	水産地域 ※各計画における対象範囲

2. ガイドラインの位置付け

【基本的考え方】

本ガイドラインは水産地域の特性を踏まえた地震・津波、高潮、高波、暴風、大雨等（風水害¹）の防災対策に関する考え方を示すものです。

本ガイドラインを参考に、地震・津波災害や風水害の程度を予め想定しつつ、水産地域の被害の最小化のためにどのような対応や対策をとるべきかといった行動計画（減災計画）、迅速な復旧・復興に向けた事前準備のための計画として、水産物の生産・流通に関するBCP、水産地域の事前復興計画を策定することができます。これらの計画を策定することにより、防災レジリエンスを高めておくことが重要です。

各地方公共団体においては、水産地域のこれらの計画を地区防災計画として地域防災計画に位置づけて行くことが重要です。

【解説】

2-1 位置付け

スマトラ沖地震・津波では、津波被害の恐ろしさが認識され、さらに、東北地方太平洋沖地震・津波により、多くの水産地域が甚大な被害を受けたことで、津波被害の恐ろしさとともに防災対策の重要性が再認識されたところである。

また、近年では想定を超える規模の高潮、高波、暴風、大雨等の風水害が頻発化・激甚化し、漁港施設をはじめとして、水産地域で被害が発生している。

このような背景のもと、本ガイドラインは、沿岸部の漁港、海岸保全施設及び背後地の避難施設等の有機的な活用により、水産物の生産・流通にかかわる漁場から水産物流通・加工施設の集積地等を含めた地域を水産地域にとらえ、水産地域における防災対策の推進を図ることを目的として、海岸保全施設、漁港施設の計画・整備に携わる海岸・漁港管理者及び漁協・自治会等の水産地域における関係者が、地震・津波や高潮、高波、暴風、大雨等による水産地域の災害に備えて取り組むべき事項についてハード・ソフト²両面から分かりやすく解説したものである。

本ガイドラインの記載内容を基に、地震・津波による災害や風水害の程度を予め想定しつつ、被害の最小化のためにどのような対応や対策をとるべきかといった行動計画である「減災計画」、被災後における水産物の生産・流通機能を確保するための計画である「水産物の生産・流通に関するBCP」、水産地域の迅速な復旧・復興に向けた事前準備のための計画である「事前復興計画」それぞれを策定することが望ましい。

¹ 風水害とは強風と大雨及び高潮、波浪により起こる災害の総称である（気象庁HP「気象災害に関する用語」）

² ここでは、ハードとは、防災対策上必要となる施設整備を、ソフトとは、調査、計画、協議会等での検討など施設整備以外の取り組みをいう。

1. はじめに

東日本大震災においては、自助、共助及び公助が連携することによって大規模広域災害後の災害対策がうまく働くことが強く認識された。その教訓を踏まえて、平成 25 年の災害対策基本法では、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が地区防災計画（素案）を作成し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めるよう、市町村防災会議に提案できることとなった。地区防災計画は地区の特性に応じて、自由な内容で計画を作成することが可能で、地区の過去の災害事例を踏まえ、想定される災害について検討を行い、活動主体の目的やレベルにあわせて、地区の特性に応じた項目を計画に盛り込むことが出来る。

また、市町村の地域防災計画に自主防災組織等が作成した地域避難計画等を地区防災計画として位置付けることで、計画内容が防災部局に情報共有され計画の実効性向上が図られる。

以上より、各公共団体においては、水産地域におけるこれらの計画を地区防災計画として地域防災計画に位置づけることが重要であるが、その際には水産地域の実情に詳しい漁港部局の視点でのアドバイスを防災部局が取り入れるなど、連携して行う必要がある。

防災に関する一般的な事項については、災害対策基本法を始めとする関係法令、防災基本計画及び地域防災計画等（資料-1 参照）を参照されたい。また、水産地域の減災計画については「IV-1 安全・安心の確保」、水産物の生産・流通に関する BCP については「IV-2 水産物生産・流通機能の確保」、水産地域の事前復興計画については「IV-3 迅速な復興まちづくり」へ、それぞれの計画策定にあたっての考え方や留意点を取りまとめた。有事の際に被害を最小限に抑えるためには、本ガイドラインを基にこれらの計画を策定することで、あらかじめ防災レジリエンス³を高めておくことが重要である。

³ 防災レジリエンスとは、「災害をしなやかに乗り切る力」を指す概念。（出典：国立研究開発法人防災科学技術研究所HP）

I. ガイドラインについて

2-2 ガイドラインの対象

ここでは、水産地域の防災対策について、ハード・ソフト一体となった取り組みを進めるため、対象を以下のように整理している。

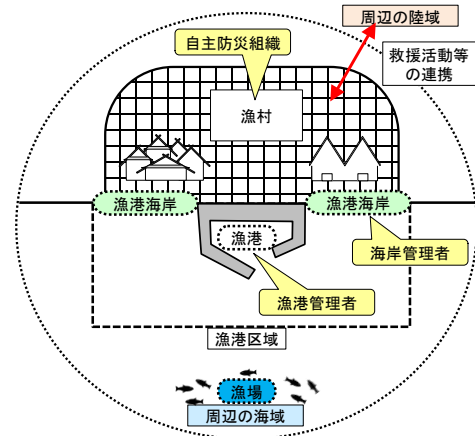


図-I-1 本ガイドラインの対象

(1) 対象とする災害

- ・災害は、「地震・津波」、「風水害」を対象とする。
- ・津波には近地津波と遠地津波があるが、ここでは基本的に近地津波を対象とし、遠地津波への対応は別途検討を要する。
- ・風水害とは強風と大雨及び高潮、波浪により起こる災害の総称である。水産地域では、高潮、高波、暴風、大雨等による被害が想定される。

(2) 対象とする区域

- ・区域は、「水産地域」を対象とする。
- ・水産地域とは、漁場から陸揚げ、加工・流通に至る水産業として一体的に機能する地域であり、漁港海岸、漁港、漁港背後の集落（漁村）及び災害の影響が想定される周辺の海域・陸域を含む地域である。

[水産地域のイメージ図]



※「漁村」には「水産都市⁴」を含むものとする

⁴ 水産都市は次のように定義される。都市内に漁港を有し、その都市がもつ機能の中で水産関係事業の比重が高い都市。漁港等とその背後の水産物産地市場を核として、水産会社、水産問屋・仲買業者、水産加工場、水産物冷凍冷蔵庫、関連運送業者、大型漁船向けの消費物資を扱う商店や飲食店等が集積している地区。例えば、特定第3種漁港（全国の漁船が利用する第3種漁港のうち、水産業の振興上特に重要な漁港を政令で定めたもので、遠洋漁業や沖合漁業の拠点港となっている）を擁する八戸、気仙沼、石巻、塩竈、銚子、三浦、焼津、境港、浜田、下関、福岡、長崎、枕崎や、港湾背後にある釧路等の地区が挙げられるが、都市の規模によらず、先の機能を有する地区を含む。（出典：「民間事業者等との連携による水産都市の活性化方策の手引き（案）」（平成30年6月 水産庁漁港漁場整備部、国土交通省都市局））

(3) 対象とする者

- ・ 主な対象者は、①市町村、②海岸・漁港管理者、③市場管理者、④漁業協同組合・漁業者、⑤加工・流通関係者、⑥自治会等、水産地域の自主防災関係者など、水産地域防災協議会（図-I-2 参照）の主たる構成員（※水産地域防災協議会については、後述参照）。なお、要配慮者等の実情を知る民生委員等の地域の支援者や水産地域の日常の防災に重要な役割を果たしている女性が参画することが望ましい。
- ・ ガイドラインの対象者と各々の主な役割は、表-I-3のとおりである。

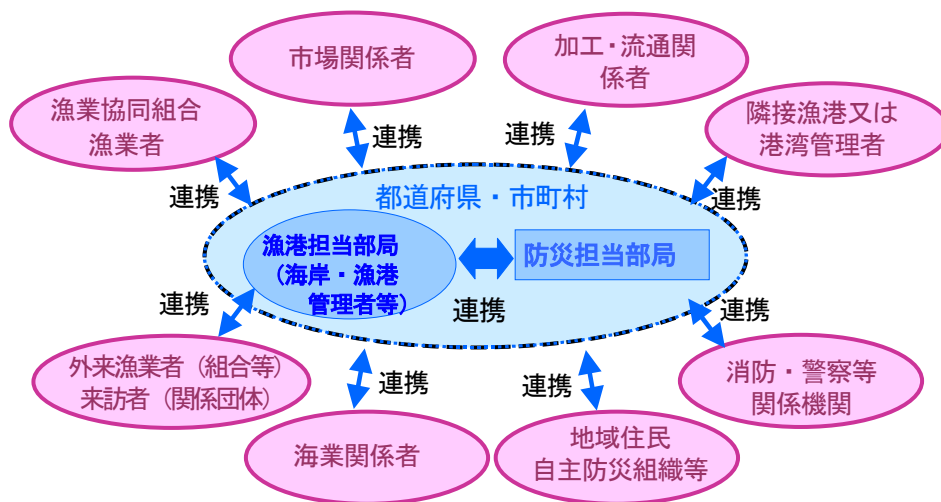


図-I-2 水産地域防災協議会の体制

- ・ なお、近年、インバウンドの進展で諸外国からの観光客が増加しつつあることに加え、東南アジアをはじめとした諸外国から漁業者や水産加工場で働く人々が増えていることから、水産地域の関係者には、これら、母語の異なる多様な方々が含まれていることが望ましい。

(注) 自然災害である地震・津波、風水害対策の強化を図るというガイドライン本来の趣旨に鑑み、原子力災害等の事故災害については、検討の対象としていない。

I. ガイドラインについて

表-I-3 ガイドラインの対象者と各々の主な役割

対象者	主な法制度上の位置づけ	主な役割	主な対策の例	
市町村	災害対策基本法	第42条(市町村地域防災計画) 防災基本計画に基づき、地域防災計画を作成・修正する。	・地域防災計画の策定	【災害予防】 避難計画の策定、避難施設等の設置、津波避難ビルの指定、情報伝達体制の構築、事前周知、普及、啓発
		第60条(市町村長の避難の指示等) 地域居住者等に対し、避難のための立退き指示ができる。	・避難指示	【応急対策】 迅速な情報伝達
漁港管理者 ・都道府県 ・市町村	漁港漁場整備法	第26条(漁港管理者の職責) 漁港の維持、保全及び運営その他漁港の維持管理をする責めに任ずる。	・漁港の維持管理 ・漁港施設の整備	【災害予防】 岸壁の耐震化、漂流防止施設の設置、避難施設等の設置、オープンスペースの確保
		第5条(管理) 海岸保全区域の管理を行う。	・海岸保全区域の管理	【災害予防】 水門・陸閘等の適切な管理・運営
海岸管理者 ・都道府県 ・市町村	海岸法	第14条の5(維持又は修繕) 海岸保全施設を良好な状態に保つように維持、修繕する。	・海岸保全施設の維持・修繕	【応急対策】 水門・陸閘等の安全かつ迅速な操作
		第5(その他) 施設の整備及び管理について、市場関係業者と一体となって取組む。	・市場施設の管理 ・市場施設の整備	【災害予防】 ・業務継続計画の策定 ・市場内の避難誘導體制の構築 ・津波避難ビル指定に向けた取組
市場開設者	中央卸売市場整備計画			
漁業協同組合	特に法制度上で位置づけられていない		・事前周知、普及、啓発 ・情報伝達	【災害予防】 漁業者を対象とした防災意識啓発、海上避難ルールづくり、情報伝達体制の構築、 【応急対策】 迅速な情報伝達
漁業者	特に法制度上で位置づけられていない		・事前周知、普及、啓発 ・情報伝達	【災害予防】 防災避難訓練への参加、情報伝達体制の構築、 【応急対策】 ・迅速な避難(陸上・海上)
加工業者	防災基本計画	第4編2章(災害応急対策) 水産加工施設から発生する廃棄物等により、悪臭、害虫の発生など衛生上の課題が生じることから、防疫活動に万全を期すよう、十分に留意するものとする。	・加工施設の管理 ・加工施設の整備	【災害予防】 情報伝達体制の構築、個別BCPの策定
流通業者	特に法制度上で位置づけられていない		・車両の手配	【災害予防】 情報伝達体制の構築、個別BCPの策定

2. ガイドラインの位置付け

自主防災組織	防災基本計画	第1編3章(防災をめぐる社会構造の変化と対応) 近隣扶助の意識の低下がみられるため、組織の強化が必要である。	・地域の生活・コミュニティの継続への対応	【災害予防】 ・事前の話し合い、訓練・研修等 【応急対策】 ・避難時における声掛け、炊き出しの実施
地域住民	防災基本計画	第1編3章(防災をめぐる社会構造の変化と対応) 近隣扶助の意識の低下がみられるため、意識改善が必要である。	・地域の生活・コミュニティの継続への対応	【応急対策】 ルール遵守、避難時における声掛け
消防団	消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律	第3条(基本理念) 地域に密着し、災害が発生した場合に地域で即時に対応する。 地域防災力の充実強化における中核的な役割を果たす。	・防災訓練	【防災予防】 防災訓練 【応急対策】 来訪者等の救助活動
NPO、ボランティア	防災基本計画	第1編3章(防災をめぐる社会構造の変化と対応) 漁村等では、集落の衰退、行政職員の不足等がみられ防災ボランティア活動への支援が必要である。	・支援活動	【復旧・復興】 支援活動

【参考情報】

■遠地津波と近地津波の違い

津波には、その原因となる地震の発生箇所により、津波到達時間が異なり、遠地津波と近地津波に大別される。

○近地津波とは

日本の沿岸で発生する津波であり、震源が近いほど津波到達時間が早い。地震は小さい場合でも大きな津波が発生する津波地震もある。

(例) 太平洋側：東海地震、東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震など、日本海側：1983年（昭和58年）日本海中部地震、1993年（平成5年）北海道南西沖地震など

○遠地津波とは

国外で発生した地震を「遠地地震」といい、この遠地地震に伴う津波を「遠地津波」と呼ぶ。遠地津波は、途中の海底地形や陸地の影響を受け反射・散乱を繰り返しながら複雑に変化し、津波が長時間継続するほか、複数の波が重なって著しく高い波となることもある。さらに、近海で発生した津波と同様、岬の先端やV字型の湾の奥などの特殊な地形では、波が集中して高くなることから特に注意が必要である。

(例) 1952年カムチャッカ津波、1960年チリ地震、2010年チリ中部沿岸を震源とする地震など

近地津波と遠地津波の特性

	近地津波	遠地津波
揺れの有無	有	無
到達時間	数分～数十分	数時間～20数時間
避難行動開始までの猶予時間	無	有
防護施設	機能損失する 場合がある	機能効果を見込める

参考資料

- ・ 稚内地方気象台 防災メモ
- ・ 中央防災会議災害時の避難に関する専門調査会 津波防災に関するワーキンググループ
参考資料 津波の概要

【参考情報】

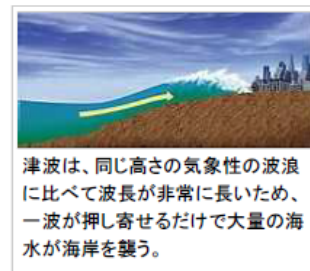
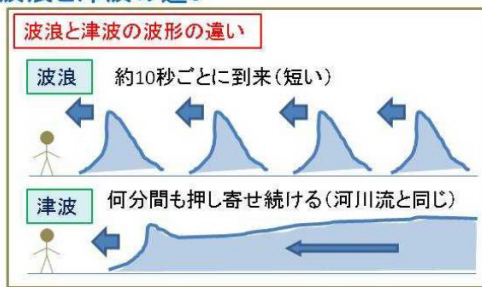
■津波と波浪

津波と波浪は、海水の振動によって伝わる波動現象であり、障害物に対して反射したり、まわり込んだりする特性や浅瀬で波高が増大するような現象は同じである。

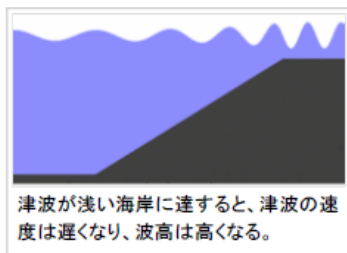
波浪と津波が大きく異なるのは、波浪の発生原因である。波浪は海域で吹いている風によって生じる海面付近の現象で、波長（波の山から山、または谷から谷の長さ）は数メートル～数百メートル程度である。

津波は、地震などにより海底地形が変形することで周辺の広い範囲にある海水全体が短時間に持ち上がったたり下がったりすることにより、発生した海面のもり上がりまたは沈みこみによる波が周囲に広がって行く現象である。そのため、津波の波長は数キロから数百キロメートルと非常に長くなり、波長の 1/2 の水深まで海水が動くことから、海底から海面までのすべての海水が巨大な水の塊となって沿岸に押し寄せる。津波が引く際には、沖の低くなった海面に向かって引いていく形になり、漂流物を海中に引き込むなどの現象を起こす。

波浪と津波の違い

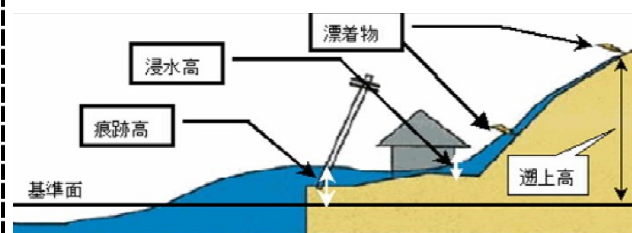


津波の伝播する速度は、水深と波高により決まる。大陸棚斜面から外洋に出ると、水深はほとんど一定になり、また水深に比べて波高は問題にならないくらい小さいので、外洋での津波の速度は、重力加速度 (9.8m/sec^2) に水深を乗じた値の平方根にほぼ等しい。水深 5,000m で時速 800km、水深 500m で時速 250km、水深 10m で時速 36 km となる。



津波は通常、複数回押し寄せ、第1波より、第2波、第3波が大きくなることもある。その後、次第に小さくなっていく。完全に津波が収まるまでに地震発生から数日を要する場合もある。V字型の湾など地形によっては、津波は、波高自体が高くなると共に非常に高い所にまで駆け上がることがある。

I. ガイドラインについて



つまり、津波の遡上高は津波高（海岸での平均海水面からの高さ）より高くなる場合が多い。

浸水高及び痕跡高は、津波の発生後、建物や斜面上に残された変色部や漂着物までの高さであり、浸水高は地表面から、痕跡高は基準面から測った高さである。また、遡上高とは、津波が海岸に到達後陸地をはい上がり、最も高くなったところの基準面からの高さである。ここで、基準面とは津波襲来時の海面の高さをいう。

【まとめ】

- ・津波高：海岸での平均海水面からの高さ
 - ・遡上高：津波が海岸に到達後陸地をはい上がり、最も高くなったところの基準面からの高さ
 - ・浸水高：地表面から測った高さ
 - ・痕跡高：基準面から測った高さ
- ※「基準面」は津波襲来時の海面の高さ

参考資料

- ・気象庁 HP 「津波から身を守るために」「津波について」
- ・長岡科学技術大学水工学研究室 HP

参考資料

- ・「湾内の津波の怖さ」

[参考資料集ページ]

……p.1

2-3 災害に強い水産地域のための計画づくり

(1) 災害に強い水産地域のための計画づくりのために

水産地域は漁場から陸揚、加工・流通に至る水産業として一体的に機能する地域である。漁場に近い、天然の良港があるなどの漁業の適地に形成された漁業集落から発展してきた水産地域は、その多くが背後に崖が迫る山がちの地形に成立しており、集落は密集している等の立地特性がある。水産業は地域の基幹産業として地域の生活・コミュニティを支える機能があり、地域住民や水産関係の就業者に加え、自然や水産物を目当てとした観光客等が訪れる地域でもある。そのため、災害に強い水産地域づくりを考える上では、水産地域にいる多様な人々の安全を確保し、地域の生活やコミュニティを継続させる必要があるとともに、水産物の生産・流通を確保するための様々な防災・減災対策を図ることが求められる。

都道府県・市町村で作成される地域防災計画及び周辺の防災関連計画を確認し、水産地域の立地特性や災害に対する脆弱性への配慮、水産業を中心とした強い地域コミュニティへの配慮、海上や沿岸部等で水産業に従事する就労者へ配慮といった視点が十分に反映されていない場合には、本ガイドラインを用いて水産地域の特性および課題に対応した具体的な取組および行動計画をとりまとめた計画を策定する。

表-I-4 他の防災関連計画と災害に強い水産地域づくり

他の防災関連計画		災害に強い水産地域づくりに不足する事項	必要な観点と計画
都道府県・市町村地域防災計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広範囲で多数の地域を対象 ・ 包括的な計画 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水産地域の立地特性 ・ 災害に対する脆弱性 ・ 地域の一体性 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人命と地域を守る総合的な防災・減災対策【減災計画】 ・ 地域の生活・コミュニティの継続【事前復興計画】
市町村避難計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多数の地域を対象 ・ 地域住民を対象 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 漁業就労者・来訪者等の状況（陸上・海上等）等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水産地域における地域住民・就労者・来訪者の安全確保【減災計画】
その他（港湾BCP、企業BCP等）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業継続 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水産物の生産・流通機能の継続 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水産物生産・流通機能の確保【水産物の生産・流通に関するBCP】

I. ガイドラインについて

(2) ガイドラインとマニュアルの関係

本ガイドラインは、海岸・漁港管理者及び漁協・自治会等の水産地域における自主防災関係者が、地震・津波及び風水害による水産地域の災害に備えて取り組むべき事項について、ハード・ソフトの両面から分かりやすく解説したものである。

本ガイドラインの他、「災害に強い水産地域づくりマニュアル」として以下の3編がある*。

- ・安全・安心の確保編（減災計画の策定）
- ・水産物の生産・流通機能の確保編（水産物の生産・流通に関するBCPの策定）
- ・迅速な復興まちづくり編（事前復興計画の策定）

※「安全・安心の確保編」と「迅速な復興まちづくり編」は今後公表予定

これらのマニュアルは、ガイドラインの考え方に基づいており、水産地域の関係者が協力し合い、自らの手でこれらの計画をできるだけ容易に策定する手助けとなる手引書の位置づけである。

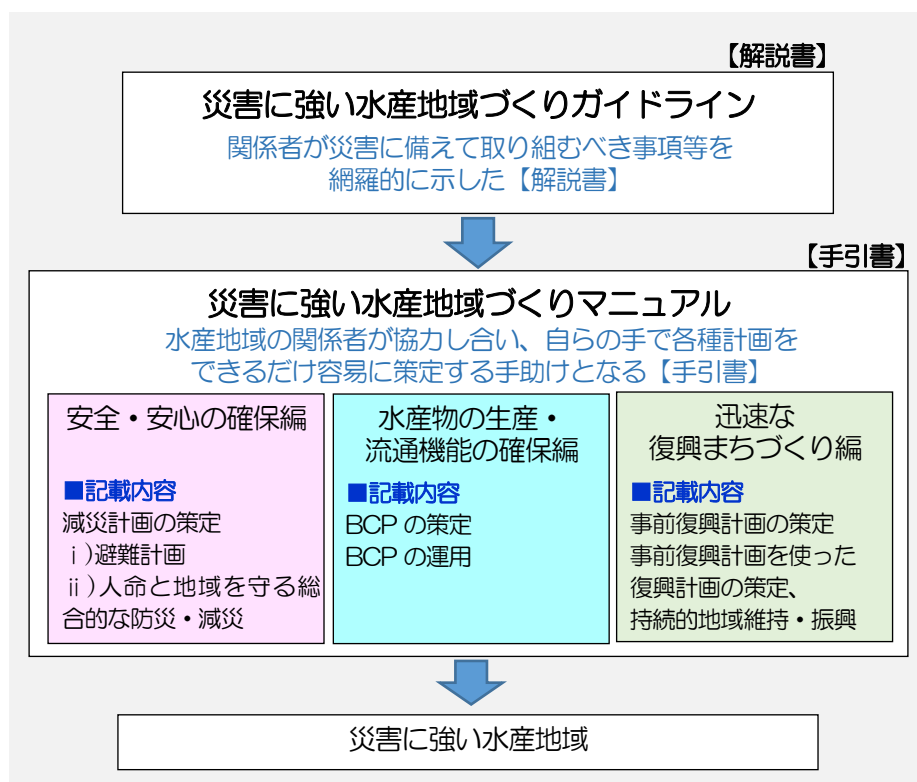


図-I-3 ガイドラインとマニュアルの関係

3. ガイドラインの概要

【基本的考え方】

本ガイドラインは、地震・津波災害及び風水害に対する水産地域の特性と過去の被災事例等を踏まえ、水産地域の防災対策に必要な4つの観点に対して3つの柱から、防災・災害対応の各過程に応じてとるべき対応策をとりまとめています。

● 4つの観点

①地域住民・就労者・来訪者の安全確保

②水産物生産・流通機能の確保

③人命と地域を守る総合的な防災・減災対策

④地域の生活・コミュニティの継続

● 3つの柱

①安全・安心の確保

②水産物生産・流通機能の確保のために

③迅速な復旧・復興まちづくりのために

● 3つの柱を防災・災害対応の各過程で整理

災害発生前の対応

周到な災害予防対策

周到な復興事前準備

災害発生後の対応

迅速な
災害応急対策

円滑な
復旧・復興

【解説】

3-1 4つの観点3つの柱

(1) 4つの観点的背景

水産地域の特性と、平成5年7月に発生した北海道南西沖地震・津波および平成7年1月に発生した兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）等、水産地域における過去の地震・津波災害の実態から、災害に強い水産地域づくりの必要性、地震時等の避難・救援拠点、緊急輸送基地としての漁港施設の重要性が明らかとなった。

このことから、水産庁では「水産地域の防災対策」として、平成7年度より「災害に強い漁港漁村づくり事業」、また平成8年度より「防災拠点漁港整備事業」を展開してきた。そして、スマトラ島沖地震・津波での津波に対する沿岸部の集落での人々の避難の問題が再認識されるとともに、福岡県西方沖地震において流通の拠点的な博多漁港の被害を受け被災時の流通機能の確保の問題が浮き彫りになった。これらを受け、平成18年に先の2事業を「災害に強い漁業地域づくり事業」に再編・拡充し、災害時の水産物生産・流通機能の確保、漁港の来訪者等の安全性確保及び被災地の支援基地としての漁港利用など漁村の総合的な防災対策を図るため、ハード・ソ

I. ガイドラインについて

フト一体的な考えの下、防災強化対策を推進することとした。

さらには、東北地方太平洋沖地震・津波による被害規模の甚大さはもとより、各種課題が再認識された。特に水産地域の「生産機能」及び「流通機能」がストップし、東北地方太平洋側の一帯の地域に多大な影響を与え、事業継続のためのBCPが求められるようになった。

東北地方太平洋沖地震・津波では、被害直後から水産地域を含むまちづくりの計画を立てなくてはならず、計画の合意形成に時間を要するとともに、事業の実施においても難航する事例があったことから、被災前に復興まちづくりを検討・実行する事前復興の重要性が認識された。

また、近年増加する高潮、高波、暴風、大雨等による風水害では、漁港施設や水産地域における被害が発生しており、これらの風水害は近年激甚化の傾向にある。

これらのことから、水産地域においては、「水産地域における地域住民・就労者・来訪者の安全確保」、「水産物生産・流通機能の確保」、「人命と地域を守る総合的な防災・減災対策」「地域の生活・コミュニティの継続」の4つの観点での防災対応の必要性が改めて認識された。

(2) 3つの柱と段階ごとの対応

本ガイドラインでは、①水産地域における地域住民・就労者・来訪者の安全性の確保、②水産物生産・流通機能の確保、③人命と地域を守る総合的な防災・減災対策、④地域の生活・コミュニティの継続の4つの観点を踏まえ、災害に強い地域づくりの観点から「①安全・安心の確保のために」、災害後の水産物の安定供給や地域の経済活動を支援する観点から「②水産物生産・流通機能の確保のために」、さらに水産地域のまちづくりを支援する観点から「③迅速な復興まちづくりのために」という3つの防災対策の柱としてとりまとめた。

そして、3つの柱毎に「周到な災害予防対策」・「周到な復興事前準備」、「迅速な災害応急対策」、「円滑な復旧・復興」という防災・災害の段階毎に取るべき対応等を整理している。

	時間軸における段階	主な具体的な対応	
災害予防対策・復興事前準備 応急対策 復旧・復興	警報等の発表 (危険性の認知) 事前の対策・備え	発災 ・避難行動のルール等の策定 ・避難計画の策定と避難施設の整備 ・情報伝達体制の構築 ・事前周知・普及・啓発 ・支援根拠地としての漁港における対応 ・集落の孤立への対応 ・オープンスペースの確保 ・水門・陸閘等の適切な管理・運営 ・二次災害の防止 ・災害協定の締結 ・水産地域間ネットワークの構築 ・地域の生活・コミュニティの継続への対応	
	被害防止対策 避難 概ね仮設住宅に入居するまで	警報等の発表～避難開始まで (特に風水害) 1日程度 (概ね避難所に避難するまで)	・迅速な情報収集・伝達 ・迅速かつ的確な避難情報の発令・誘導 ・迅速な状況等の確認 ・被害防止対策 ・支援根拠地としての漁港における対応 ・孤立した場合の応急対策 ・オープンスペースの確保 ・水門・陸閘等の適切な管理・運営 ・二次災害の防止 ・災害協定の履行 ・地域の生活・コミュニティの継続への対応
			・復旧・復興に向けた体制づくり ・被災状況の調査・検証 ・復旧・復興計画の策定 ・復旧・復興を支援する事業・制度の活用
【備考】 発災：特に風水害では、危険性の認知から災害発生までには時間差がある場合がある。 災害予防対策：災害の発生又は拡大を未然に防止するために行う対策。 復興事前準備：災害に備え、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくこと。			

図-I-4 防災・災害の段階毎に取るべき対応【安全・安心の確保のために】

I. ガイドラインについて

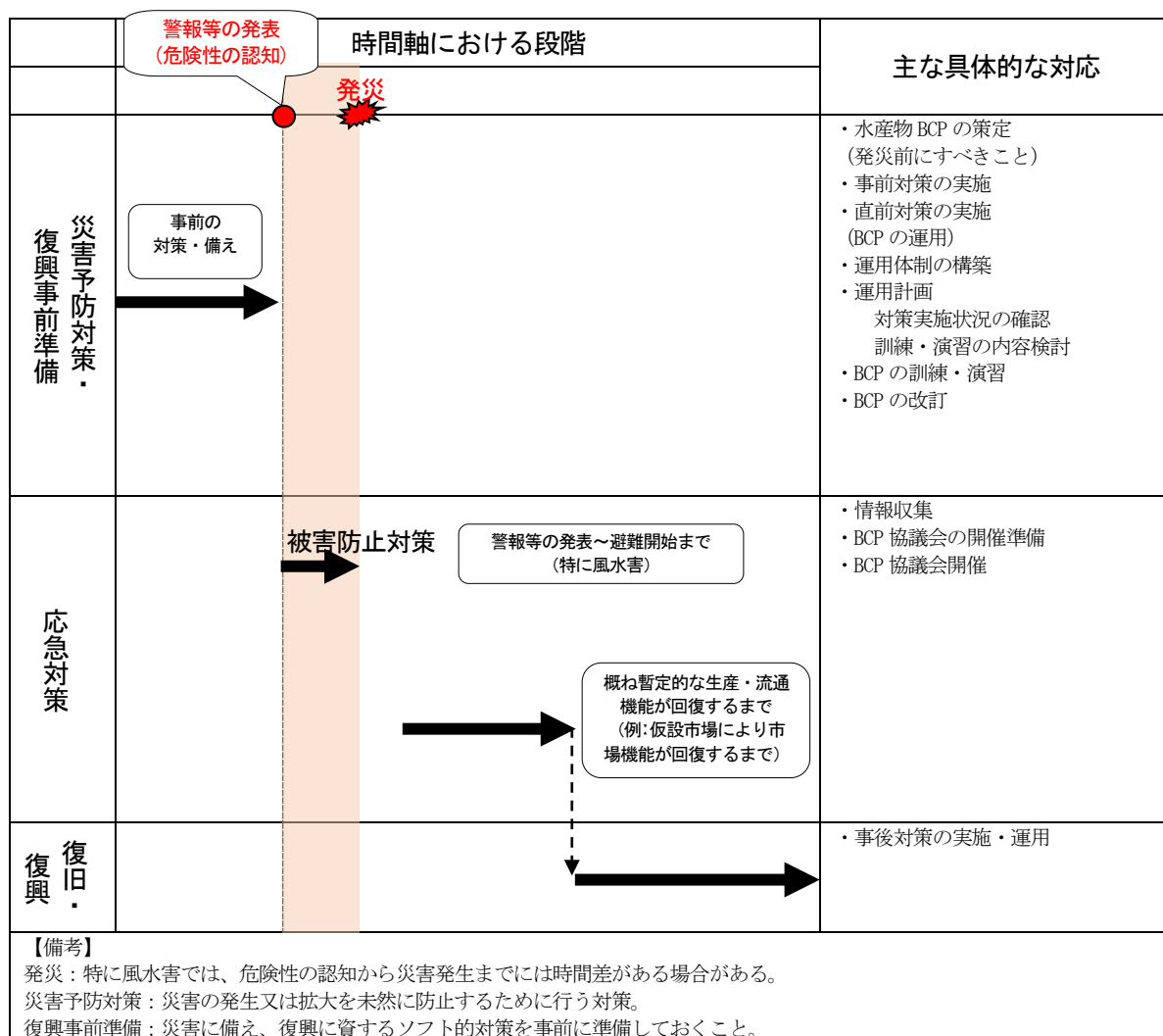


図-I-5 防災・災害の段階毎に取るべき対応【水産物生産・流通機能の確保のために】

3. ガイドラインの概要

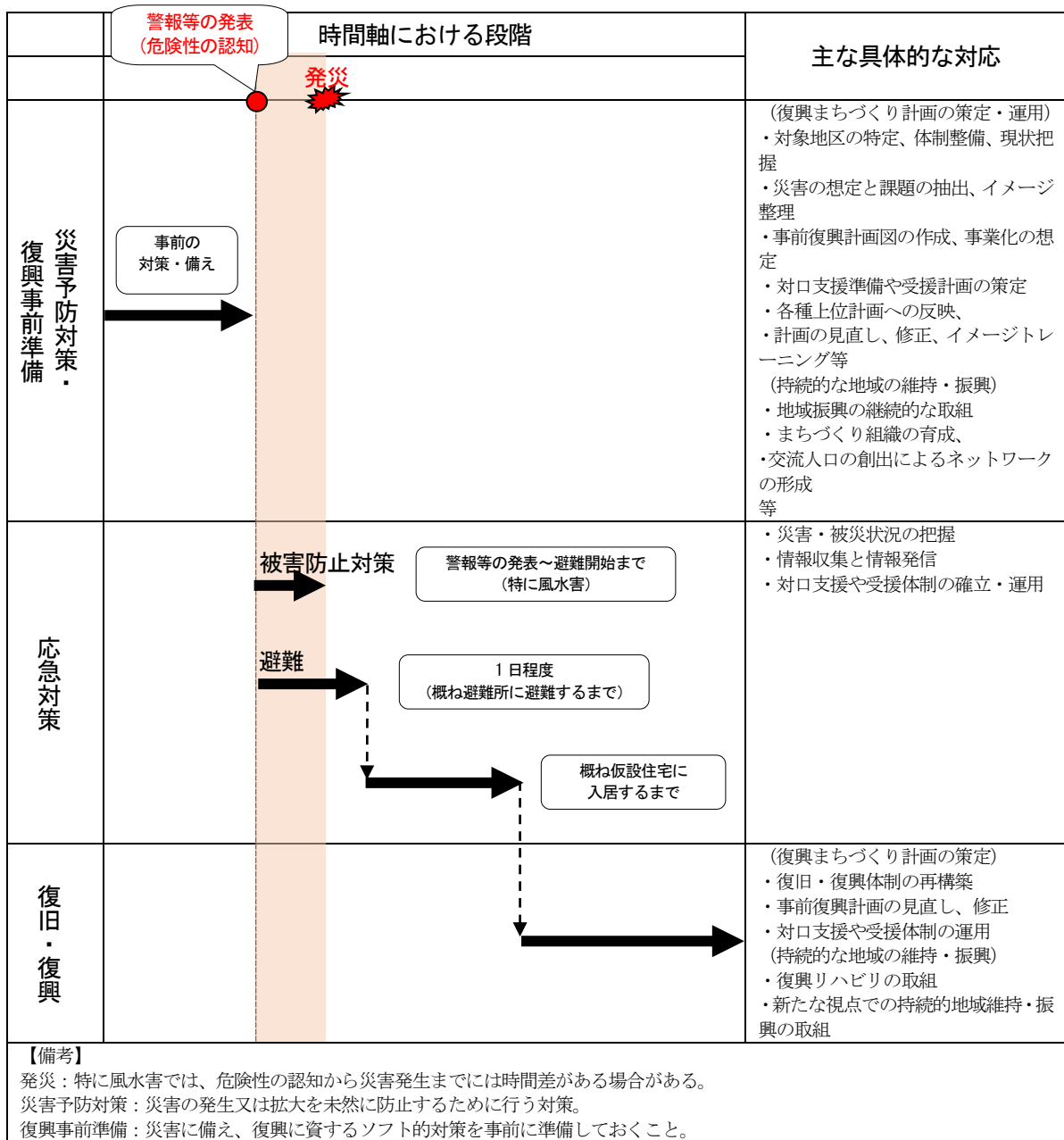


図-I-6 防災・災害の段階毎に取るべき対応【迅速な復旧・復興まちづくりのために】

I. ガイドラインについて

3-2 水産地域で取り組むべき対応

本ガイドラインでは、「安全・安心の確保のために」、「水産物生産・流通機能の確保のために」「迅速な復興まちづくりのために」という3つの防災対策の柱に対して取り組むべき対応と、災害に強い水産地域づくりに向けて取り組むべき対応を、以下のように整理している。

第IV-1章 安全・安心の確保のために

周到な災害予防 周到な復興事前準備	迅速な災害応急対策	円滑な復旧・復興
1. 安全・安心の確保の基本的考え方	3. 安全・安心の確保のための 応急対策	4. 安全・安心の確保のため の復旧・復興
2. 安全・安心の確保のための災害予防	3-1. 地域住民や就労者・来 訪者の安全確保	(1) 復旧・復興に向けた体 制作り
2-1. 地域住民や就労者・来訪者の安全 確保 (1) 避難行動のルール等の策定 (2) 避難計画の策定と避難施設等の整備 (3) 情報伝達体制の構築 (4) 事前周知・普及・啓発	(1) 迅速な情報収集・伝達 (2) 迅速かつ的確な避難情 報の発令・誘導 (3) 迅速な被害状況等の確 認	(2) 被災状況の調査・検証
2-2. 人命と地域を守る総合的な防災・減 災対策 (1) 支援根拠地としての漁港における必 要な施設整備 (2) 集落の孤立への対応 (3) オープンスペースの確保 (4) 水門・陸閘等の適切な管理・運営 (5) 二次災害の防止(漂流物等、危険物、 火災) (6) 災害協定の締結 (7) 水産地域間ネットワーク等の構築 (8) 地域の生活・コミュニティの継続へ の対応	3-2. 人命と地域を守る総合 的な防災・減災対策 【警報等の発表から発災ま での対応】 (1) 被害防止対策 【発災後の対応】 (2) 支援根拠地としての漁 港における対応 (3) 孤立した場合の応急対 策 (4) オープンスペースの確 保 (5) 水門・陸閘等の適切な運 営 (6) 二次災害の防止(漂流物 等、危険物、火災) (7) 災害協定の履行 (8) 地域の生活・コミュニテ ィの継続への対応	

第IV-2章 水産物生産・流通機能の確保

周到な災害予防 周到な復興事前準備	迅速な災害応急対策	円滑な復旧・復興
<p>1. 基本的考え方</p> <p>2. 水産物の生産・流通に関するBCPの策定</p> <p>2-1 水産地域BCPの策定方針</p> <p>2-2 水産地域の特性把握</p> <p>2-3 水産地域の問題点・課題</p> <p>2-4 対策内容の検討</p> <p>(1) 発災前にすべきこと (事前対策・直前対策)</p> <p>2-5 実効性を高めるための対策検討</p> <p>3. 水産物の生産・流通に関するBCPの運用</p> <p>3-1 BCP運用体制</p> <p>3-2 BCP運用計画</p> <p>(1) 対策実施状況の確認</p> <p>(2) 訓練・演習の内容</p> <p>3-3 BCPの訓練・演習</p> <p>3-4 BCPの改善点の検討と改訂</p>	<p>2-4 早期再開に向けた対策</p> <p>(2) 発災後にすべきこと(事後対策)</p> <p>○発災後の対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各団体の人命確保・安全避難 ・各団体が被害の有無及び被害の概況を報告 ・応急対応の実施 <p>○BCP協議会の開催準備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・BCP協議会の開催準備 ・開催場所の検討 ・開催日時の検討 ・各団体が被害の詳細及び応急対応状況を確認 <p>○BCP協議会開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各団体の被災状況の共有 ・関連施設全体の被災状況の整理 ・優先して復旧させる漁業種の検討 ・実施する事後対策の検討 <p>※具体的事項については 3-3 BCP運用計画 (2) 訓練・演習の内容に記載のものを転記</p>	<p>2-4 早期再開に向けた対策</p> <p>(2) 発災後にすべきこと(事後対策)</p> <p>○事後対策の実施</p>

I. ガイドラインについて

第IV-3章 迅速な復興まちづくり

周到な災害予防 周到な復興事前準備	迅速な災害応急対策	円滑な復旧・復興
1. 水産地域の復興まちづくりの基本的考え方	3-3 災害時の対応（災害・被災実態の把握） ・災害・被災状況の把握 （想定した災害・被災と実際の災害・被災との相違の把握） ・情報収集と発信 （事前復興計画の見直し・修正に資する基礎情報の収集・整理を含む）	3-3 復興まちづくり計画の策定（事前復興計画の見直し・修正） ・復旧・復興体制の再構築 ・事前計画被害想定との相違の確認 ・復旧・復興に向けた課題抽出 ・事前復興計画の見直し、修正
2. 水産地域の特徴と基本理念 2-1 水産地域の特徴と水産地域の復興まちづくりの基本理念 2-2 復興まちづくりは“まちづくり”の一環という視点		
3. 復興まちづくり計画の策定 3-1 現状把握 ・データや資料の収集 ・地域特性や課題に関する共通認識の形成 ・地籍調査の実施 ・仮設住宅や移転住宅候補地のリスト化 3-2 事前復興計画の策定と運用（策定） ・対象地区の特定 ・体制整備（行政との協働含む） ・災害の想定と課題の抽出 ・事前復興計画の考え方・基本方針（ビジョン）の整理 ・事前復興計画図（マスタープラン）の作成 ・実現化手法 （運用） ・各種上位計画等への反映 ・先行的な事業実施 ・計画の見直し・修正 ・復興まちづくりのシミュレーションと模擬訓練		
4. 事後の持続的な地域の維持・振興 4-1 事前の取組 ・地域振興の継続的な取組 ・地域の意思を束ねるまちづくり組織の育成 ・行政と水産地域住民組織の協働関係の構築 ・受援窓口や対口支援体制の構築 ・交流人口の創出によるネットワークの形成 ・複数の漁港漁村を単位とした地域力や漁港機能の強化	4-2 事後の取組 ・集落空間やコミュニティの変化への対応 ・持続的な漁業振興にむけた民間活力の導入 ・復興ツーリズムと記憶の継承	

参考資料

- 「復旧三原則「公開・迅速・謙虚」その後」

[参考資料集ページ]

……p.2