

最大規模のリスク評価を受けた高知県黒潮町の自治体経営手法 —「震災前過疎」対策としての黒潮町缶詰製作所と市場戦略— Municipal Management Tool for Town of Kuroshio in Kochi Prefecture of which received Maximum Tsunami Risk Assessment

○友永公生¹, 佐藤孝治²
Kimio TOMONAGA¹ and Koji SATO²

¹ 高知県黒潮町役場産業推進室

Office of Industrial Promotion, Town of Kuroshio in Kochi Prefecture

² 神奈川大学経済学部

Faculty of Economics, Kanagawa University

In March 2012, the Japanese government officially issued assumed tsunami heights for future Nankai Trough Earthquake. Among regions and local governments, Town of Kuroshio in Kochi Prefecture received a very shocking news where maximum tsunami height would be 34.4 m. Town Hall and residents in Kuroshio once lost all hope for town's future. However, Town Hall has decided to make a counterattack against their destiny establishing the canning company to assist local industries such as fishery and farming. This paper examine Town Hall's effort to establish the company and their marketing strategy.

Key Words : *Tsunami Disaster, Risk Assessment, Nankai Trough Earthquake, Municipal Management, Industrial Promotion, Employment*

1. はじめに

2012年3月に政府が公表した黒潮町の想定34.4mという津波の高さは衝撃的なものであった。黒潮町はこの想定を受け、町・地域社会の存続の危機にさらされたと言っても過言ではない。ここでいう存続の危機とは、津波により物理的に町や集落が消滅してしまうという直接的な意味と、「震災前過疎」の顕在化という間接的な問題を意味している。「震災前過疎」という表現は、徳島県美波町職員の浜大吾郎氏と友永による造語で、被災前に「住民が転出」「観光客が減少」「企業が撤退」するなど地域に大きなインパクトを与える事象により、自治体としての機能が縮小または弱体化する現象を指す。

加えて言うと、大規模な災害等により自治体が深刻な産業経済の被害を受ければ、多くの住民が生業を失い生活基盤を移動せざるを得ない事態が発生する。こうした現象は人口移動について「自然減」「社会減」を補完する概念として「災害減」という考え方（もちろん「増」もありうる）が必要ではないかとさえ思える規模感である。人口減少で将来予測が厳しい自治体にとっては、自治体経営の破綻を招く可能性のある大問題である。

黒潮町にとって、近い将来大きな災害が起こるということは、すなわち、その後の人口流出も激しいものになると予測する必要がある。「住まい」が先か「仕事」が先かという、復興のあり方を考え直す必要が生まれたのである。

この前提に立ったとき「震災前過疎」という現象は、自治体の維持存続において大きなリスク要因となり得る。最悪と呼ばれる想定と、予想されるあるいは進行している事象にどう向き合うか？この難題を打破するためには、当事者意識を持ち

つつ、あらゆることに「向き合い直す」ことが必要である。以下、最大規模の想定を突きつけられた自治体が、どのように町の経営を見直していったのかについて、想定「反作用」ともいえるべき缶詰製作所の設立と市場開拓を通して検討していくことにする。

2. これまでの黒潮町の防災体制と住民意識

(1) 黒潮町の概要と防災体制

黒潮町は、高知市から約100km西に位置している。気候は温暖で、県内でも風水害が少ない地域であり、実際のところ近年は大きな災害も発生していない。これは高度経済成長期においても爆発的に人口が増加せず、危険区域に住宅地があまり拡張していないからかもしれない。

こうした背景もあり、防災対策と言えば近い将来発生するという南海地震と津波への備えを意味すると言っても過言ではない。東日本大震災以前は、高知県の想定をベースに地震・津波対策を進め、100年災害として安政南海地震（1854年）をターゲットとして想定する津波高も10m程度と設定した上で対策を講じてきた。

主なものは避難対策で、自主防災組織づくり（100%達成）、津波避難計画づくり（全地区策定）等のソフト対策に重点を置き、ハード対策は補完程度に進めてきた。

町の主要施策として防災に力を入れて取り組んできたが、東日本大震災という大規模災害の発生を目の当たりにして、町として、住民総体として「本気度」はどうであったのか反省すべき点も少なくないと思われる。

(2) 「34.4m」の衝撃と防災の町への転換

東日本大震災を受け、防災分野にとどまらず、

わが国の様々な仕組みが大きな変化を求められた。当然、黒潮町でも様々なものが見直されることとなった。

防災対策で言えば、南海地震対策推進本部を設置し、想定が見直されることを見込んで、避難道整備計画をリセット、避難場所が海拔 20m以上の高さを有する避難経路のみ先行して整備してきた。それなりの覚悟をもって取り組みを進めてきたが、国から示された津波の高さは 34.4m という予想すらしていないものであった。約 1 年かけて議論して進めてきた津波対策が無に帰したというのが率直な感想であった。そして、住民からは「2 つのあきらめ」が生じるようになった。

それは、避難してもしかたがないという「避難放棄」という問題と、津波リスクを避けるため町を離れる「震災前過疎」という問題である。

想定が出ただけでこのような危機的な状況が生まれたということは、ある意味、町民の「防災意識」は高いということかもしれない。しかし、このままでは弱体化傾向にある自治体としての機能が一気に低下して、自治体経営が立ち行かなくなる危惧があった。

この「2 つのあきらめ」を克服するべく、町として住民の不安を払拭し、前向きな対策を明確にするため「犠牲者ゼロ」を目標に掲げ、徹底的に防災対策を推進することにした。

(3) あきらめさせないための津波対策

まずは避難放棄対策として、約 200 人の町職員を地域の防災担当とする「防災地域担当制」を導入した。地域担当職員が、各地域の懇談会に参加し、ワークショップを運営、まち歩きで避難経路の点検を行い、地域ごとの課題について意見集約を経て整理し、防災担当セクションに集約した。

新想定公表から約半年で約 300 路線の整備計画を作り上げた。おそらく住民との合意形成を経た点を加味すると信じられないようなスピードで事務処理が行われた。現在は、その計画をベースに避難道の整備や避難タワーの建設を進めている最中である。

スピード感を優先させたが故、本来の防災担当者でない職員による作業は、完成度でみれば不十分なのかもしれない。ただ、住民とともに「役場が動いている姿」を知らしめ、広報と公聴機能を発揮できたことは不十分さを補うに足る効果であった。

また、早急に計画を取りまとめ、予算確保に傾注できた結果、国や県の有利な財源が確保できるなど、住民（将来の住民を含む）負担の軽減につながったことは、町の経営面からしても有益な効果を生んだ。

さらに津波浸水予想の全世帯の避難計画を作るために、「戸別避難カルテ」の収集など、全国でも類を見ない徹底した対策を講じてきた。このカルテ作りは単なる意向調査にとどまらず、「啓発」と「記憶の定着」に寄与するものであると後に外部からも評価を受けた。

その理由は各家庭でカルテに情報を記載してもらう際、個人宅から避難場所までの避難ルートを自ら手書きするという作業があり、避難する人自身が自らの行動を考える効果があった。住民が自身の避難対策や避難行動について向き合い直すきっかけになった。この 1 世帯ごとに避難計画を作るという徹底さは、町の「本気度」が住民に伝わる効果があり、「避難放棄」はほぼ払拭できたと考えられる。

図表-1 個別避難カルテ

世帯別津波避難行動記入シート

記入のしかた

本宅内の状況に記入をお願いします。

ご自宅の情報を記入してください。

世帯番号	世帯主氏名	性別	年齢	ご自分で避難が可能な状況	避難場所までの経路
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					

ご自宅から避難場所までの経路を記入してください。

第1校舎 第2校舎 自宅

大方あかつき館屋上

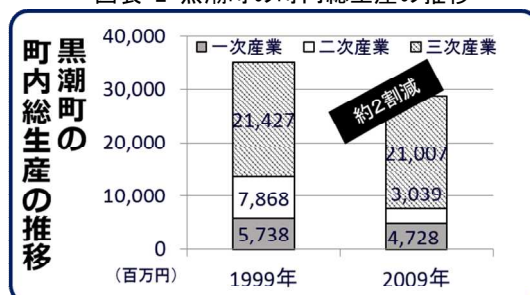
これまでの概念を覆されるような想定を突如突きつけられた反作用によって、こうした手探りかつ手づくりの防災対策はスピード感を持って町の中に拡散していった。ただ、かなり強引な「行政主導」であった点是否定できない。現在は、本来あるべき「住民主体」への活動にシフトすべく、地域担当制を活用し、地区防災計画づくりに重点を置いた対策へシフトしている。地区防災計画作りは、行為そのものが「わがこととして」まちづくりを考える営みである。

3. 新産業創造事業としての黒潮町缶詰製作所

(1) 防災関連産業としての缶詰製作所への動き

次に黒潮町が取り組んだのは「震災前過疎」への対策である。住民が町から出ていくことは、自治体経営そのものに直接影響を及ぼす重大な現象である。

図表-2 黒潮町の町内総生産の推移



黒潮町の総生産は 10 年間（1999 年—2009 年）で 2 割も減少した。特に 2 次産業が激減しており、働く場を求めて人口が流出する構造的な課題がある。また、職がないため都会からの UIJ ターンの受け入れも困難な状況にある。国の新想定は、意図せずしてこうした地方の窮状に拍車をかける結果となったのは否めない。

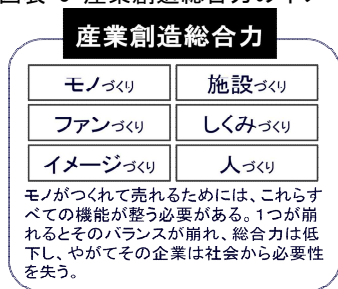
座して死を待つか、打って出るかという選択に直面して、黒潮町は打って出る方を選んだ。単に日本一の想定が出されただけでなく、その想定に怯まず防災対策に真摯に取り組んできた黒潮町の姿が、多くのメディアで取り上げられるなど注目を浴びている好機に、防災の町という「地域資源」（町のムーヴメント）を活用して勝負に出るべきであると判断したのである。これも今後のまちづくりをどうするかを見直した結果である。

おりしも黒潮町では、雇用に関する補助金等が収束していくなか、行政が行ってきたこれまでの「地域振興的な産業」では、公共投資が前提となる傾向にあり、持続が困難で雇用創出につながりにくいという課題認識があった。このため「再生産費を産み出せる自立的な産業」を創造する必要性を痛感させられた。

また、人口流出の抑制には、特に若者が就労する場が欠かせない。地理的条件などから民間資本の注入を得ることが困難な環境で、日本一の津波リスクという更なる負の要素を付加されたため、この地域のリーディングカンパニーたる町役場が、新たな産業を興そうという判断に至ったのである。

そして、防災をきっかけに黒潮町の取り組みに賛同してくれる住民が増えるなど、産業創造総合力のいくつかを身につけ始めていたことが後押しとなり、「防災関連産業」＝黒潮町缶詰製作所に取り組むことにした。

図表-3 産業創造総合力のイメージ



なお、「防災関連産業」として「缶詰」を選択した背景には次のような判断要素があった。

- 1) 黒潮町⇒防災の町⇒避難対策⇒避難所⇒非常食⇒備蓄＝「缶詰」のイメージに合う（整合性）
- 2) 食材の宝庫と言われる高知県の強みを生かせる（合理性）
- 3) 町内や近隣に缶詰製造事業者がいない（非競合性：本来の意味ではなく、民業圧迫にならないという程度の意味）

- 4) グルメ缶詰の登場により市場価値が上昇している（市場性、採算性）
- 5) 缶詰は災害時には容器として機能する（合理性）
- 6) 常温保存が可能（経済性：製品管理・輸送コストの抑制）
- 7) 長い歴史がある安定した「保存法」である（安定性）
- 8) 一方、高圧殺菌技術による「調理法」であり、殺菌機の技術革新により様々なレシピ展開が可能（新規性、多様性）
- 9) 殺菌技術の習得により、レトルト食品や瓶詰め食品などに共通する技術の蓄積ができる（発展性、汎用性）

(2) 缶詰製作所設立までの経緯

黒潮町の新産業創造事業は、2012 年秋頃から検討が始まり、2013 年度に検討費用を予算化、同 4 月から本格的に協議が始まった。実は、2013 年度は 1 年をかけて、市場調査、視察、事業メニューの決定（缶詰以外の候補もあり）、生産拠点協議、経営体の決定などを計画していたが、「防災対策で町が注目されている」タイミングを優先し、準備期間の 1 年を約半年前倒した経緯がある。結果、2013 年の 9 月補正で工場建設費と会社設立の費用を予算化して事業着手した。

この「行政にしては」早いスピード感をもって対応してきたことが最大の苦勞と言え苦勞であった。実際問題、半年でノウハウゼロの事業に着手し、製造現場たる工場建設と、経営母体となる会社設立をこなすのは町役場職員にとってはかなりハードな事務処理であったため、周辺の関係者から多大な支援を受けることになった。

新産業創造事業に着手するに際して、黒潮町では産学官のプロジェクトチームを編成した。チームは、町長以下役場の担当者、地元の大学、都心の小売店舗経営者、産業フードプロデューサーで構成されている。やる気はあっても、それだけでは空回りする。特に行政が最も苦手とする民業へ自ら足を突っ込むとなると、外部の支援は欠かせない。このチームづくりが本事業の大きなポイントだった。

図表-4 缶詰製作所のシンボルマーク



さらにその特長を挙げるとすれば、「34m」という日本一の津波想定を「旗印」として会社（株式会社黒潮町缶詰製作所＝第三セクター）のシンボルマークに掲げた点である。国に突きつけられ

た負のレッテルを、「国が認証したブランド」にしてしまおうと、逆転の発想をしたのである。

(3) 今後の事業展開と課題

食品は人間に栄養素だけでなく安らぎを与えるものである。それは日常であれ、非日常であれ変わらない。私たちが提供する商品は、食品としての「おいしさ」と、仕組みとしての「やさしさ」を主たるテーマとしている。

おいしいからいつも食卓に存在するという「消費行動」を理想とすることで、「毎日食べたい日（ひ）常食」として、ローリングストック（循環備蓄）してもらうことを提案し、日常の食事がまさかのときに役立つことを目指している。さらに、食物アレルギーに配慮した7大アレルゲン（小麦、卵、乳、そば、落花生、エビ、カニ）不使用の食品として、ややニッチな市場を狙っているという特徴も有する。

図表-5 7大アレルゲン不使用の表示



図表-6 拡散備蓄の概念



後発の産業進出のために、大手が形成した市場での競争は困難である。また自治体が経営する会社としては、その存在意義に公益性を伴う必要がある。

特に食物アレルギーに配慮した食品は、大規模

災害等大きなアクシデントが発生した際、社会ストックとして間違いなく不足するということも踏まえ、「支援(想定)型備蓄」として「拡散備蓄」に関する呼びかけを行っている。すなわち、日常的に各地に拡散して社会ストックを確保しておくことで、いざというとき必要な人へ届きやすい仕組みとなるからである。

また、確実に届く仕組みとして、オリジナルのピクトグラムを作成し、商品だけでなく外箱にも明示することで、物資として受け入れる側の仕分けの負担軽減にも配慮する仕組みを作り、社会提案も目指している。こうした仕組みが、間違いなく強靱な社会を形成する一助になると考えている。

ただ、理想だけでは経済の仕組みが回らないのも事実である。自立した産業化を目指すからには、まずは売り上げを伸ばし、企業体としての基礎体力をつけることが急務である。幸い、黒潮町の理念や社会提案が受け入れられて、多くのメディアに取り上げられたり、公共団体の備蓄品として採用されたりし始めている。さらには、大手販売店での販売に向けた商談の機会も出てきた。

この会社が売上を伸ばせば、直接雇用という効果が生まれるだけでなく、原料供給先として地域内の1次産業や加工業者の販路ともなりうる。そのような機能を生かして、「雇用」と「外商」という行政目的を担った第三セクターとしての役割をフルに発揮できるように、会社を育てることが重要である。黒潮町内の事業者の販路として、事業者が生業を続けることにつながれば、町の会社としての存在価値を高めることもできるし、地域産業が維持できる。つまり、黒潮町の自治体経営を軌道に乗せることもできる。

そのためには、常に変化し、市場と環境に適応していく企業になる必要がある。南海トラフ地震という将来の危機的状況を前にして、黒潮町の持つ潜在力を最大限に発揮するために、新たな企業としての缶詰製作所の成長を自治体経営の理念のもとに進めていくことが求められている。

参考文献

1. 岡村健志、「黒潮町」との地域連携プロジェクト」、『高知工科大学紀要』11(1)、高知工科大学、2014年7月、219-224頁。
2. 高知新聞、「防災缶詰に被災者の声、黒潮町の三セクが新商品6種発売へ」（高知家の未来会議）、『高知新聞』2016年2月21日朝刊。
3. 佐藤孝治、「地域防災戦略と東南海・南海地震一防災情報の共有と事業継続計画に関する考察」、『商経論叢』第46巻2号、神奈川大学経済学会、2010年12月、45-68頁。
4. 友永公生、「“最悪”想定とどう向き合うか～「2つの災害観」と「関係性の再構築」によるアプローチ」、『第34回兵庫自治研集会第3分科会「自然災害に強いまちづくり」レポート・報告書集、全日本自治団体労働組合、2012年10月。