

高知縣黑潮町是濱海城鎮，平成18

年、由舊佐賀町及舊大

方町合併而生，位於四國高知縣西南方位置，

面積188平方公里（約屏東牡丹鄉），人口約11300人，5528戶，15

歲以下青少年人口953人，65歲以上高齡人口4837人，就業人口為5242

人，一級產業人口佔二成三、三級產業人口佔五成八。



圖一：高知縣黑潮町位置示意圖。

為了預防震度7引發34公尺的海嘯，日本高知縣黑潮町推動防災總體戰

2011

年東日本大地震後，日本各地進

行了海嘯模擬報告，預測若發生7

級地震的話，根據海嘯推估情形，高知縣的黑潮町將會發生全日本最高的海嘯，因此其地方政府

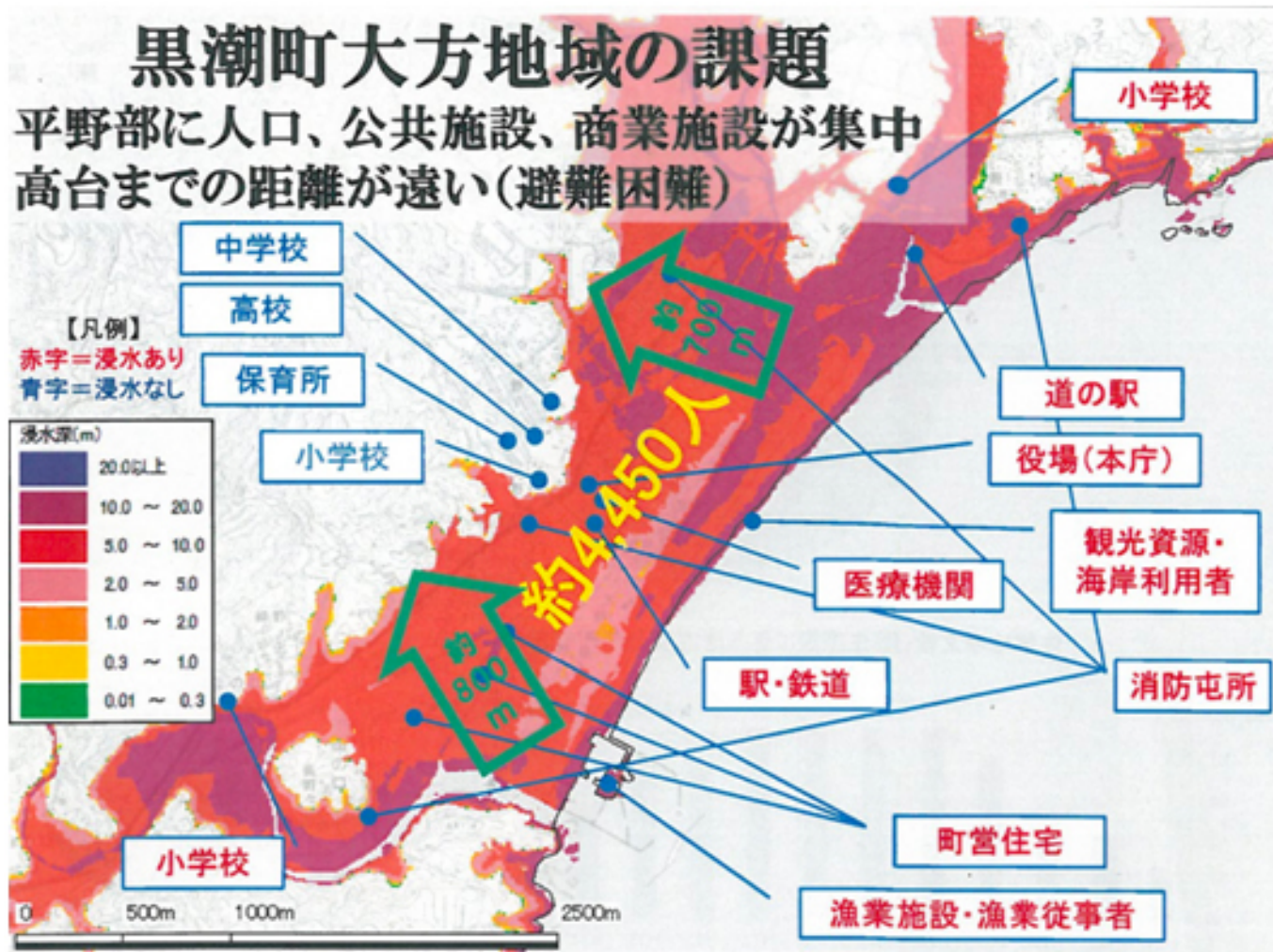
以東日本大地震為鑒，並以高知佐賀地區的防災經驗為師，推動以防災為核心目標的社區營造

。

首先，黑潮町情報防災課調查地形盤點資料、模擬海嘯狀況、預估逃亡動線死亡人數，課長認為

「防災」不只是一種對策而已，而是希望能建構「防災思想」，目標是讓城鎮行政人員與公共區

域的全體市民「不放棄逃難」。



圖二：黒潮町海嘯淹水推估圖，若海嘯來襲，將以疏散最多人口為目標。

社區營造已經從 - 政府鼓勵你做，轉換成地方社群自發主動、且必須永續強大

高知町認為，在未來極端氣候的影響下，再多的防水工程也不一定能有效防災，因此建構「防災社區」格外重要，此外，防災應配合當地特有文化與環境背景，創造符合當地社區的防災文化，而不能全部歸咎給「工程」。

首先，防災思想需先釐清處地方政府、區域以及住民彼此必要的角色，並將防災思想以施策的方式具體化，確保區域內的組織分工引擎在必要時能發揮戰力。以分區的責任者制為核心，舉辦防災研修會、區長消防

團長協調會、地區負責職員與一般市民的

工作坊、町內61

個聚落避難所和避難道路調查與整修、自主防災組織的綜合防災訓練計畫、各防災地區懇談會、以及避難塔建設協調會。

地域担当制の組織図



圖三：黑潮町防災計畫地方責任制的分團分區組織圖。



圖四：黑潮町内61個聚落避難所與避難地形道路的盤點調查。

再來，透過家庭避難意識調查表，建立以「家戶」為核心的防災診斷紀錄。每戶居民必須要繳交一份「海嘯避難行動表」清楚記載包括：家族構成與是否能自行避難、聯絡方式、到達避難場所需的時間、避難方法為徒步自行車亦或是汽車、離家最近的鄰座防災小組負責人名與自家距離、自家的耐震性、在避難過程中會遇到的問題、有無醫療與消防相關資格認證、以及確認是否同意個人資料與相關單位共有。

在回收率100%

的調查表結果中，黑潮町內會受到海嘯影響

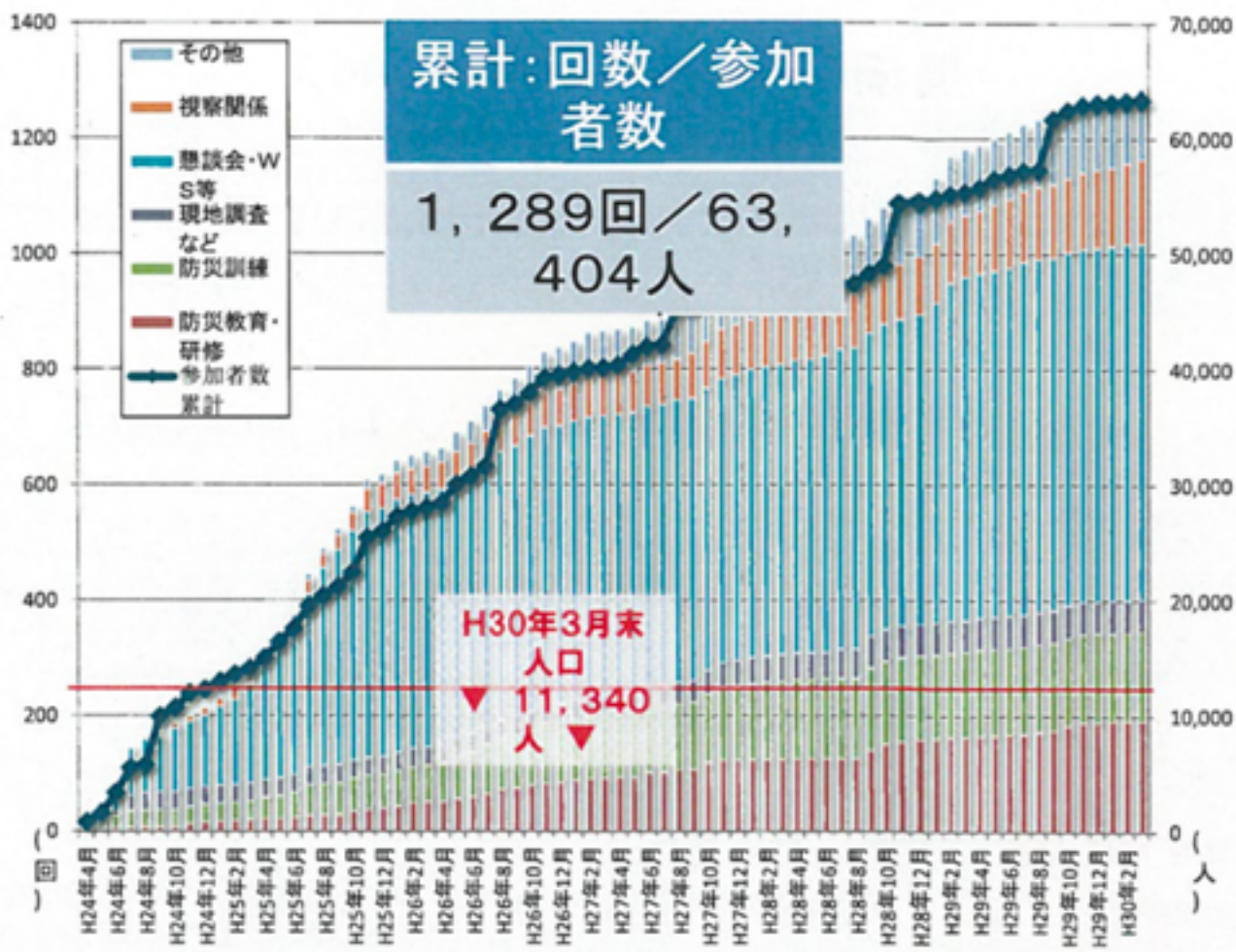
的人口為9100人，其中自己有避難困難的為753

人，而即使有家庭幫忙依舊困難者為153

人，參加防災工作坊的比例為63%

。黑潮町認為透過這樣的調查表，能達到建立防災意識的多個目標，例如：確認參與防災工作坊的出席狀況、讓住民了解自家風險、將課題細緻化、活用鄰座防災小組這樣新視點社區，且讓填表過程等於是進行了一次避難行動沙盤推演。

防災活動への参加人数と活動内容別の実施回数（累計）



圖五：不同防災活動的參加人數及實施次數。

以防災總體戰的概念翻轉「形式防災」文化，傳承「與我有關」的防災文化

總體戰的概念，本來是戰爭中調度一切資源，包含所有人、事、物都變成可被調度的客體，用以對抗另一個衝突中的政治實體。而防災總體戰的概念，卻跳脫了將人視為數字、資源的一部分，

而是作為具備防災意識的主體，確保在災難中有足夠的觀念救援自己和身邊的人，此時的總體戰的概念會變成以一個具備足夠知識主體意識的統合體，一同對抗天災。

黑潮町透過學校防災教育計畫、地區防災支援制度、以及減災防災工程診斷設計及登錄等服務，補足所有實際上防災的人數缺洞，藉由檢視逐年增加參與防災計畫，甚至夜間演習的市民參與人數，漸漸看到有成果的「防災文化」。

除此之外，聯合國在2015年的防災世界會議及永續發展2030議程中，決議將11月5

日定為世界海嘯日，日本在外務省主導下，每年舉辦[世界海嘯日](#)

活動，向世界傳達日本防災經驗；2016

年便由黑潮町主辦「世界海嘯日-高中生高峰會」跟來自海外29個國家、247位及國內36校110位高中生參與防災演習、與經驗交流。

最後，黑潮

町甚至透過藝術手段，

來推廣「海洋城鎮」文化，成立了以海岸為中

心的[砂濱美術館](#)，在沙灘上展示由當地孩子共同創作T-shirt

，也就是藉由地景藝術來記錄大自然，用藝術表現的方式讓「保存環境生態」這樣的意識深植到

市民的心，同時用藝術與世界交

流，在世界各地發起，一同搭置34公尺T-shirt

裝置藝術的創作活動。地方甚至創建了由

地方政府出資75%的[「34M」](#)

防災罐頭品牌，希望透過「防災食品品牌化」，讓居民和旅人在享用當地漁產料理的同時，能接收到，黑潮町想要傳達日常「自主防災文化」的重要性。

若我們將文化定義為運用器物、制度及理

念設計，看看2018

年一整年備受防災考驗的日本方方面面的思考、再想想台灣南、北兩地淹水後的防災檢討，在如今各國受極端氣候異常影響的風險之下，要如何在防洪工程至上、政府官僚責任至上的觀念下，創生出各區去自身的防災文化，日本經驗或許是同為島國的臺灣可用以借鑑的對象。



圖六：由34M公司販售的防災備品套組。



圖七：由34M公司設計的防海料理罐頭災備品。



圖八：由黑潮町罐頭製作所公司設計的海料理罐頭防災備品。



小さな町の小さな缶詰工場
だからこそ拘りのある
安全で美味しいを約束します。

黒潮町は四国、高知県の西部太平洋に面した砂浜の
美しい小さな町。

私たち黒潮町缶詰製作所は「もしもに備える食」と
「毎日美味しい」をテーマに自然あふれるこの町に
小さな工場を構え、地元の新鮮で安全・安心な素材
をひとつひとつ人の手によって丁寧に缶詰にしています。
缶詰だからこそ出来ることに拘（こだわ）りいつもの食卓を榮
しく

彩るグルメ缶からもしもの時の防災備蓄缶詰まで、
日々真心こめて製造しています。
食べていただく黒潮の恵みと人の温もりが伝わります。

圖九：由黑潮町罐頭製作所公司防災罐頭設計理念，將防災軟性思維注入日常食品。

參考文獻：

本篇圖表資料由由日本政策研究大學院2018

地方社區的政策創新能力（鏈結力）開發研

修（平成30

年地域コミュニティの政策イノベーション能力開発研修）前黑潮町情報防災松本敏郎課長提供

。

NPO砂浜美術館

<http://www.sunabi.com/about/>

日本外務省世界津波の日

https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/gic/page25_000294.html

「世界津波の日」高校生サミット

<http://www.town.kuroshio.lg.jp/pb/cont/summit-japanese/7033>

株式会社黒潮町缶詰製作所

<https://kuroshiocan.co.jp>

作者 謝子涵 為政治工作者