

〔先進自治体における条例制定事例〕

「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」について

徳島県危機管理部南海地震防災課

1 条例制定に至った背景と経緯

① 条例制定の背景

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、地震国日本に住む私たちに、平穏な生活を一瞬にして破壊する地震・津波の凄まじさを改めて知らしめました。



東日本大震災 岩手県陸前高田市の市街地

この大震災は、「千年に一度」の規模の震災といわれ、想定をはるかに超える地震のエネルギーは、強い揺れと大津波を生じさせ、沿岸部の防潮堤や水門などの防災施設やその後方に位置する集落にも壊滅的な被害をもたらしたところであり、この大震災を契機として、全国的に進められてきた地震・津波対策は、抜本的な見直しを迫られることとなりました。

本県でも、甚大な被害が想定されている南海トラフ巨大地震や中央構造線活断層帯を震源とする直下型地震の発生が危惧されています。このため、この度の大地震から得た教訓を

踏まえ、これまで取り組んできた地震・津波対策の再構築を図るとともに、さらなる対策への取組みを加速させる必要があることから、県を挙げて震災に強い社会づくりを推進する上での県民共通の基本理念や実効性のある対策を盛り込んだ条例を制定することとしました。

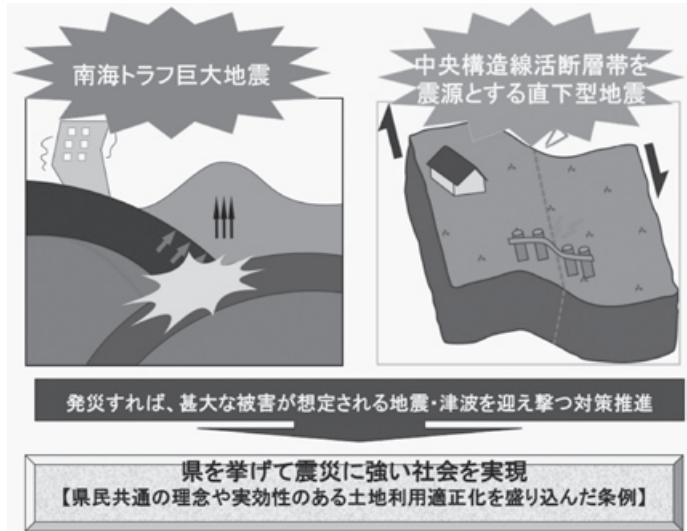
② 条例制定の経緯

東日本大震災の教訓を踏まえて行われた対策の見直しについては、知事の強いリーダーシップのもと、震災発生後の翌月（平成23年4月）に、有識者等で組織する「地震津波減災対策検討委員会」を設置して、検討を進めることとなりました。

こうした対策の見直しの進捗にあわせ、震災対策に関する条例についても、平成23年11月に有識者や各界各層の県民で構成する「震災対策推進条例（仮称）策定検討委員会」を設置して、検討を始まりました。

また、条例に盛り込む中央構造線活断層帯に係る土地利用の適正化に関しては、特に専門的な見地からの慎重な検討が必要であることから、条例策定検討委員会の下に活断層の専門家で組織する「中央構造線活断層図検討会」を設け、国内や海外での活断層に係る規制等の事例を参考として検討を行うなど、議論を積み重ねてきました。

平成24年2月には条例の素案を作成し、その後、県議会や市町村、関係団体等からの意



見や、パブリックコメントによる県民からの意見を反映させた「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」を平成24年11月県議会に上程し、可決され、平成24年12月21日に施行しました（中央構造線活断層帯に係る土地利用の適正化は平成25年4月1日から施行）。

2 条例内容・設計の解説

(1) 条例の構成

条例の冒頭には、制定するに至った背景やその趣旨を記した「前文」を置き、県を挙げて震災対策に取り組み、将来の世代に対する

「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」の構成

前文	東日本大震災の教訓を踏まえ、被害を最小化する「減災」と「自助・共助・公助」を基本とした対策への取組みを明確にするとともに、「とくしま-0(ゼロ)作戦」をより一層加速させ、県民一丸となって真に震災に強い社会づくりを推進するため、条例を制定します。				
総則 第1条～15条	目的(第1条)	県民の生命、身体及び財産を保護するため、震災対策を総合的かつ計画的に推進し、震災に強い社会の実現を目指します。			
	基本理念(第3条)	① 被害を最小化する「減災」を基本に震災対策を実施 ② 「自助・共助・公助」を基本に震災対策を実施 ③ 関係者が緊密に連携して、着実に震災対策を実施			
県民の役割(第4条)	自主防災組織の役割(第5条)	学校等の役割(第6条)	事業者の役割(第7条)	県の責務(第8条)	市町村との連携(第9条)
震災対策に関する計画の作成等(第10条) 震災対策に関する憲章(第11条) 徳島県震災を考える日等(第12条) 顕彰(第13条) 震災対策への県民等の意見の反映(第14条) 財政上の措置(第15条)					
予防対策 第16条～61条		応急対策 第62条～77条		復旧及び復興対策 第78条～83条	
県民・自主防災組織・学校等・事業者及び県による対策並びに市町村等との連携 特定活断層調査区域における土地利用の適正化等(予防対策)					

責務として、真に震災に強い社会づくりを推進することとしています。

本則では、第1章に、条例の目的や基本理念などを定めた「総則」を、第2章には「予防対策」、第3章には「応急対策」、第4章には「復旧及び復興対策」を置き、震災前の備えから震災後の復興に至る段階において、それぞれの関係者が担う役割を定めています。

また、第1章の「総則」中に定められた基

本理念は、これまで進められてきた災害を防ぐ対策だけでなく、「助かる命を助ける」ことをはじめとして被害の最小化を図るという「減災」の視点から震災対策に取り組むこと、また「自助・共助・公助」を基本として、それぞれの関係者が連携、協働して震災対策に取り組むことを掲げています。

この条例の特徴である、地震・津波災害を予防する適正な土地利用に関する項目は、第2章の「予防対策」の中に定めることとした。

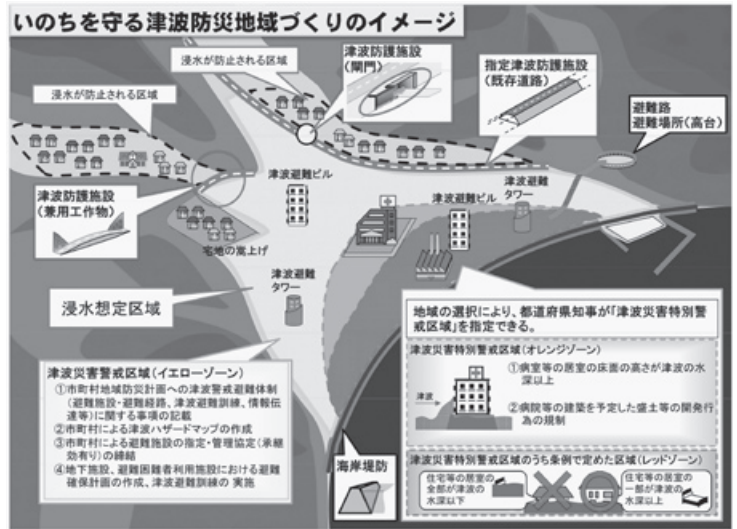
(2) 地震津波災害を予防する適正な土地利用

この条例には、地震・津波災害を予防する適正な土地利用に関するものとして、次の2つの規制等を盛り込んでいます。

(1) 南海トラフ巨大地震に備える土地利用の規制

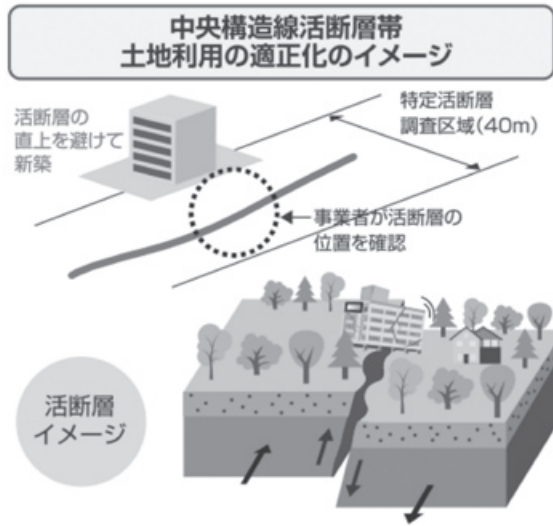
国においては、この度の想定外の震災を踏まえ、発生する頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす南海トラフ巨大地震の地震・津波想定を公表しました。本県でも、この想定結果を踏まえ、最新の地形データなどを反映した最終的な「津波浸水想定」を平成24年10月31日に公表したところでは、

条例では、この津波災害を予防する観点から、「津波防災地域づくりに関する法律（平成23年12月14日法律第123号）」に基づき、都道府県知事が「指定することができる」こ



ととされている「津波災害警戒区域(イエローゾーン)」及び「津波災害特別警戒区域(オレンジゾーン)」を「速やかに指定する」としてあります。

この区域指定により、地域における確実な避難体制の確保を図るとともに、「津波災害特別警戒区域(オレンジゾーン)」においては、防災上配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設について、津波の水位以上の居室に避難スペースを確保いただくこととしています。



(2) 中央構造線活断層帯に係る土地利用の適正化

本県を東西に貫く「中央構造線活断層帯(讃岐山脈南縁)」(以下、「中央構造線活断層帯」という。)は、国の地震調査研究推進本部において、主要な活断層帯として位置づけられ、その長期評価が公表されている全国でも有数の活断層帯です。

県内には、このほかにも複数の活断層があるといわれていますが、既に調査研究が進んでいるこの活断層帯を条例の対象としました。

また、中央構造線活断層帯を構成する活断層にも、その地形等から「位置が明確なもの」や「位置がやや不明確なもの」などが存在します。その中には調査を実施しても位置の特



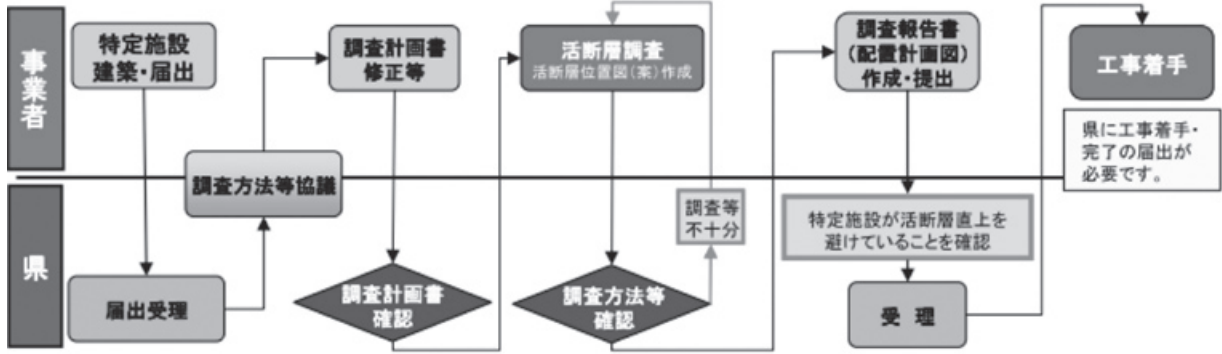
定が難しいものや、堆積層が積もり活断層の影響が直接、地表面に及ばないものも存在するため、条例では活断層約180kmのうち、その位置が明確な約60kmを対象とすることとしています。

国の地震調査研究推進本部によると、これらの活断層が活動すれば、地震の規模はマグニチュード8程度若しくはそれ以上となり、1回の活動に伴う右横ずれ量は最大で6〜7メートル程度の可能性があると評価されており、さらに他の文献によると北側の土地が数メートル隆起する可能性が指摘されています。

このため、活断層の直上では、いくら耐震化を施しても地表面のずれによる建築物等への被害は免れることは困難と考えられます。

条例では、活断層の直上に建築物等を配置しないことを事業者に求めており、具体的には、中央構造線活断層帯に沿って、活断層の調査が必要な区域(幅40メートル)を「特定活断層調査区域」として指定し、倒壊等することによって多くの人への危害が懸念される「多数

■届出の手続き



※無届出や未調査、活断層直上を避けない場合などは、勧告・公表の対象となります。

の人が利用する建築物」及び周辺への二次被害が懸念される「危険物を貯蔵する施設」(以下、「特定施設」という。)の新築等(新築、改築、移転)を行う場合には、事業者において活断層の位置を確認し、その直上を避けていただくこととしています。

3 条例をもとにしたこれまでの取組み

「南海トラフ巨大地震及び活断層地震に備え、死者ゼロを目指す」ことを理念とした「とくしまー0(ゼロ)作戦」地震対策行動計画を平成24年3月に策定し、具体的な防災・減災対策の取組みを計画的に行っているところですが、条例元年となる平成25年度は、同計画をさらに加速させることとしています。

まず、自助、共助の取組みとして、県民の防災意識向上に向けた県立防災センターの機能の強化、自主防災組織の連携や活動活性化に向けた支援、市町村が取り組む津波避難対策へのきめ細やかな支援など、地域の防災力向上への取組みを強力に推進します。

次に、公助の取組みとしては、公共事業の思い切った質の転換を行い、軸足を南海トラフの巨大地震をはじめとする自然災害対策にシフトし、これらを正面から迎え撃つ事前防災減災対策をしっかりと講じていくため、公共事業予算としては過去最大の伸びとなる対前年度比143%、総額774億円を編成しました。

さらに、津波災害を想定した新たなまちづ

くりの取組みとして、国や関係市町とともに連絡調整会議を設置し、「津波防災地域づくりに関する法律」に基づく津波災害警戒区域等の指定や津波防災地域づくり推進計画等について、具体的な検討を進めています。

また、条例で規定する「中央構造線活断層帯に係る土地利用の適正化」の施行(平成25年4月1日)を受け、関係市町のご意見を伺い、5月12日には特定活断層調査区域(案)を公表したところであり、今後、8月30日に区域の指定を県報で公示する予定としています。

4 課題と今後の展望

「想定外」という言葉を二度と繰り返すことなく、いかなる震災をも迎え撃つ体制の整備を進め、条例の基本理念に基づき、被害を最小化する「減災」と「自助・共助・公助」を基本とする震災対策を推進するとともに、将来の世代への「安心・安全」の責務を果たすため、実効性のある土地利用の規制等にあわせて、市街化調整区域における規制の緩和なども実施していくこととしています。

また、この条例の制定と同時に、震災対策に必要な財源を確保するため、「徳島県震災対策基金条例」を制定したところであり、この2つの条例により、県民全ての願いである真に震災に強い社会づくりの実現に向けて、さらに取組みを加速させていくこととしています。