

高知県南海地震による災害に強い 地域社会づくり条例について

高知県南海地震対策課 井上 貴仁

1 条例制定に至った背景

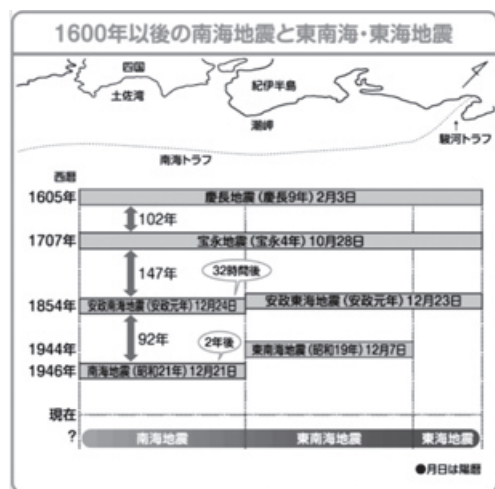
南海地震はおおむね100年から150年の周期で発生しており、過去幾度となく高知県は甚大な被害を受けてきました。政府の地震調査委員会によると今後30年以内に60%程度の確率で発生すると予想されており、その切迫度は徐々に高まってきている上に、東海や東南海地震等との連動発生[※]の可能性も指摘されています。

南海地震は、その発生を防ぐことはできませんが、被害をできる限り少なくすることは可能です。

そのためには、県や市町村は、被害の軽減のために最大限の努力をすることはもとよ

り、災害から自らの生命は自らで守り、自分たちの地域は自分たちで守るという防災の基
本に立ち、家庭や事業所において備えを行う
ことや地域において住民相互の協力による防

図1：南海地震の発生年表



災活動を行うことが重要になってきます。こ
うした考えを、県、市町村、防災関係機関な
どといった行政機関はもとより、県民、事業
者、自主防災組織などが共有し、それぞれの
役割を果たしていかなければなりません。

そのための拠り所であり約束事として、ま
た南海地震対策を長期的に継続していくこと
を法的に担保するために「高知県南海地震に
よる災害に強い地域社会づくり条例」（以下
「条例」という。）を平成20年に制定しました。

※南海トラフ沿いを震源とする東海地震、東
南海地震、南海地震などが連動して発生した場合、
その規模は東北地方太平洋沖地震をも上回る「南
海トラフ巨大地震」となることが想定されてい

ます。

2 条例制定の経緯

条例制定に向けての準備は平成16年から始まりました。当時の高知県では、県民の方々と問わず、県の職員ですら南海地震への備えの意識が決して高いとは言えない状況であり、条例制定に向けた準備として、意識の啓発から始めました。

啓発の手段として、まず「南海地震に備えちよき」という南海地震対策についての啓発パンフレットを作成し、県内全戸に配布しました。あわせて、パンフレットと連動した南海地震対策啓発ホームページ「南海地震に備えてGOOD!!」を立ち上げ、さらに各市町村の役場などには南海地震に関する県の調査や報告書の閲覧ができ、パンフレットなどの入手ができる南海地震情報コーナーを設けました。また、県職員に対しては、全職員に研修を行い、条例制定に向けた議論の土壌づくりを行いました。

こうした意識の啓発を行いながら、昭和南海地震の発生から、ちょうど60年目にあたる平成18年5月に県内の有識者と公募委員で構成される「高知県南海地震条例づくり検討会」（以下「検討会」という。）が設置され、この

検討会を中心として条例づくりが進められました。

作業にあたり重視したことは、県民の命に関わる条例であることから、県民の方々とともに作り上げていくということです。

その意義としては、自分、家族、地域の人々の命を守るために必要なこととして「知ることができ」、「提案できる」、「実現のためみんなと合意づくりができる」の3点が挙げられます。

(1) 知ることができ

条例をつくる過程で、地震による地域の危険を認識し、地震から自分、家族、地域の人々などを守るために必要な知識を身に付け、自主的な備えの行動につなげていくきっかけを得ることができま

(2) 提案できる

条例をつくる過程で、地域の現状や課題を地域その他の人々と共有し、どのような解決策がふさわしいかなどを提案し、条例に反映させる機会を身近に得ることができま

(3) 実現のためみんなと合意づくりができる

条例をつくる過程で、行政、県民、事業者などがそれぞれに果たすべき役割を認識し、合意づくりに寄与することができま

す。

また県にとっても、県民の方々と共に行う条例づくりの過程で、地震対策における県民の意識、地域その他の現状や課題などを把握する機会となるとともに、どのような解決策がふさわしいのかの手がかりを得ることができま

さらに、条例で規定された政策が、それぞれの立場で施行後も継続して行われることを通じて、地震から生き抜く知恵やネットワークを備えた県民が増え、犠牲者を減らすことにつながっていければ、と思っ

たくさんの県民の方々に条例づくりに参加していただき、さまざまな意見をいただくために平成18年7月から10月にかけて、県内各地で条例の内容について対話型のワークショップなどを実施しました。

結果、ワークショップでは400名以上の県民の方々に参加いただきました。県民の方々からいただいた意見については、検討会にて集約、検討し、条例骨子案に反映していきま

このように県民の方々の意見を取り入れながら、検討会を18回開催し、最終回において、知事へ条例案報告を行い、その後、県議会での議決を経て、平成20年4月1日に条例が施

図2：条例の目次

条例の目次	
前文	→力を合わせて南海地震の備えを早急に進め、生命を守っていくことを決意
第1章	総則(第1条-第7条)→基本理念、県民・事業者・県の責務、市町村の役割
第2章	地震の揺れの被害から生命を守る(第8条-第13条)
第3章	津波から逃げる(第14条-第19条)
第4章	火災から生命を守る(第20条-第21条)
第5章	土砂災害等の危険から生命を守る(第22条-第24条)
第6章	震災から生命を救う(第25条-第27条)→応急期
第7章	被災者の生活の安定を図る(第28条-第30条)→復旧期
第8章	震災からの復興を進める(第31条-第32条)→復興期
第9章	震災に強い人づくり、地域づくり及びネットワークづくりを進める
第1節	地域の防災力の強化(第33条-第36条)
第2節	災害時要援護者への支援等(第37条-第39条)
第3節	地震防災に関する知識の普及、人材育成等(第40条-第42条)
第10章	南海地震対策を計画的に進める(第43条-第44条)→高知県南海地震対策行動計画の作成と見直し
第11章	雑則(第45条-第46条)→南海地震以外の地震への適用
附則	→条例の施行は、平成20年4月1日から

行されました。

3 条例の内容と構成について

条例は11の章と46の条文で以下の内容で構成されています。

南海地震時の課題は、大別すると「地震の揺れの被害」(第2章)、「津波」(第3章)、「火

災」(第4章)、「土砂災害などの危険」(第5章)からどう命を守るかということと、被災直後の応急活動などにより生命を救い(第6章)、早期に被災者の生活の安定を図り(第7章)、よりよい復興を進めていく(第8章)ということに分けられます。これらの課題を条例の章名にし、その解決のために、誰がどういった備えや行動などを行う必要があるかを規定しました。

また、全体を通じてベースとなる「基本理念」、「県民・事業者・県の責務」や「市町村の役割」(第1章)、被害を少なくするために最も重要となる「震災に強い人づくり・地域づくり・ネットワークづくり」(第9章)、南海地震対策を計画的に進めていくための「高知県南海地震対策行動計画」の作成(第10章)について規定しています。

(1) 条例の理念

条例では、南海地震による被害を減らすために、自分たちの身は自分たちで守る「自助」、地域や身近にいる人同士が助け合う「共助」、個人や地域の力では解決できない「公助」のそれぞれが役割分担を明確にし、そして連携していくことが重要であるとしています。県、市町村、防災関係機関、県民、事業者、自主防災組織などが、一人ひとりができることか

図3：条例の理念イメージ



ら取り組み、その必要性を呼びかけながら、取り組みの輪を広げ、全県的な運動として展開していき、南海地震への備えを習慣としていくことで、生活、仕事及び教育の中に防災文化^{*}を根付かせていくことを条例の理念として掲げています。

(2) 条例の特徴

条例の特徴として、以下の点が挙げられます。

1) 総合的な条例

地震に対する意識や備えの違いが被害の出力に直接結び付くといわれています。また実際に南海地震が発生した場合には、被害の拡大を防ぐとともに、少しでも早く、被災者の生活や産業、都市基盤などを再建する必要があります。

このため、条例では災害予防に重点を置きながらも、地震発生後の応急・復旧・復興の対策についても対象とし、取組みの目標となる理念や、それを実現するための制度（仕組み）なども盛り込んだ総合的な条例としています。

2) 災害事象ごとに条例を構成

被害を少なくするための事前の予防や準備が大事ですが、そのためには地震発生時や地震発生後に自らの身にどういった困難が降りかかるかが理解できていないと、いくら予防や事前の準備の必要性を呼び掛けても多くの人は具体的な行動に移すことは難しいと思われる。

条例では、地震時や地震発生後に起こりうる困難な事象や、不自由な生活をできるだけイメージし、こうしたことを減らすためには事前は何をしておく必要があるかを理解していただくために、主に揺れ、津波、火災といった災害事象別に構成しています。

そして、各災害事象に共通する取組みとして、南海地震対策の中で最も重要となる震災に強い人づくりや地域づくりについて第9章にまとめています。

3) 役割分担の明確化

南海地震対策を進めるためには、県、県民、事業者、自主防災組織などが、それぞれどういう役割を担うかを明らかにする必要があります。その役割は、予防、応急、復旧、復興といった時間軸や建物の耐震化、津波避難、応急救助といった対策の内容でも違ってきます。

このため、この条例ではそれぞれの時間軸や個別の対策の中で、県、県民、事業者、自主防災組織などがどういう役割を果たすのかを明らかにし、またそれぞれの連携についても定めています。

4) その他の特徴

条例に次のことを盛り込んでいるのがその他の特徴です。

- ①さまざまな危険から身を守るための地震発生時に取るべき行動
- ②人的被害の大部分を占めると想定されている津波から逃げるための対策
- ③共助の主要な担い手としての自主防災組織の役割
- ④「支えあいのネットワーク」づくりを中心とした災害時要援護者への支援
- ⑤南海地震対策への理解と備えの充実を図るための南海地震対策推進週間の定め

⑥ 条例に定める内容の実効性を高めるための高知県南海地震対策行動計画の策定

※防災文化とは、繰り返し災害に見舞われる地域において、人々が災害から地域社会を守りながら、避けられない自然災害と共存していくために培い、世代から世代へと時代の変化や社会構造の変化に合う形にしながら伝承してきた知恵、技術、習慣などを指します。

4 条例をもとにしたこれまでの取組み

平成20年4月に条例が施行されて以降、条例に基づくさまざまな取組みを行ってきました。主な取組みについて、ご紹介します。

(1) 高知県南海地震対策行動計画による取組み

「高知県南海地震対策行動計画」は、条例第10章第43条に規定されています。

この計画は、条例の実効性を高めるため、被害の軽減のための防災・減災対策や地震発生後の応急、復旧、復興のための事前の準備など、県、市町村、事業者をはじめ県民それぞれの立場で実施すべき取組みをまとめた南海地震対策のトータルプランとなるもので、条例制定の1年後、平成21年4月に策定しま

した。

平成21年度から26年度の6年間を計画期間として定め、条例の基本理念を実現するために、3つの重点目標を掲げ、それに対応する10の「重点テーマ」と24の「施策の柱」の下に、84項目111の「具体的な取組み」とその「目標」を明らかにして、県全体で進めていく南海地震対策を明記しています。

高知県では、この計画をもとに毎年の見直しを行いながら、南海地震対策を進めていますが、平成23年に発生した東日本大震災から得られた教訓や新たな地震、津波想定及び被害想定を受けて、今一度、本県の南海地震対策を根本から見直し、平成25年度から「第二期高知県南海地震対策行動計画」として再スタートするべく、現在作業を進めています。このことは、後ほど詳しく触れることとします。

(2) 高知県南海地震対策推進週間の取組み

高知県では、県民、事業者、自主防災組織などの南海地震対策への理解を深め、地震防災に係る活動の一層の充実が図られるように、毎年8月30日から9月5日までを高知県南海地震対策推進週間として条例第36条により規定しています。

この期間中には、防災に関する取組みを重点的に行っており、期間中の日曜日には各市

町村や、地域の自主防災組織などと協力して行う、津波や土砂災害などを想定した「県下一斉避難訓練」と、自主防災組織が主体となつて、消火訓練や炊き出し訓練などの地域の実情に合わせた訓練を行う「地域のみんなで自主防災訓練」を実施するなどしています。平成24年度に実施した「県下一斉避難訓練」では、県内34市町村中28市町村で約4万5000人の方が訓練に参加しました。

その他、県内の電光道路情報板などを使用した防災の啓発広報を実施しています。

(3) 講演会などによる啓発の取組み

条例が目指す「自助」・「共助」の取組みの実践の手がかりを得られる場を多くの県民の方々と共有するために、学識者の方などを招き、地震や津波に対する備えの重要性などを話していただく「震災に強い人・地域・ネットワークづくり講演会」を毎年開催しています。昨年は12月に群馬大学の片田教授をお招きし、岩手県釜石市における防災教育の取組みなどを約400名の参加者が学びました。

また、高知県では、県の重要施策や、県民生活に関係の深い事業などについて県庁職員が地域へ伺い、説明や意見交換などを行う「県政出前講座」を実施しており、そのテーマの一つとして南海地震についての講座を行って

います。

こうした取組みの他にも、条例に規定されている内容を実践するために、自主防災組織の育成や学校などでの防災教育、災害時要援護者の方への支援などのさまざまな取組みを行っています。

5 災害に強い地域社会を目指して

条例の制定後、高知県では条例の理念の実現に向けて「高知県南海地震対策行動計画」を策定し、着実に対策を進めてきたところですが、その中で、東日本大震災や、新たな地震・津波想定公表など、南海地震対策を取り巻く環境も変化してきました。

高知県では東日本大震災の発生直後から、従来の想定を大きく上回る津波が襲来することも想定し、いわゆる二度逃げができるような所に避難場所を整備したり、継ぎ足しが可能な構造の避難タワーにしたりすることを市町村に要請するなど、新たな被害想定を待たなくても直ちにできることから実施してきました。国から全国で最も高い津波高が示された際にも、県民の方々に拡がるあきらめや不安を払しょくし、命を守るための対策を進めるとともに、津波避難シェルターなど新たな避難方法の選択肢も提示してきました。

そして現在、東日本大震災の教訓や新たな地震、津波想定及び被害想定を踏まえ、より実効性のある対策を進めるために、「高知県南海地震対策行動計画」の見直しを行っていきます。

今回の見直しのポイントは以下のとおりです。
 (1) 2つの地震を視野に置いた幅を持った計画に

これまでの計画に基づく地震・津波対策は、過去に繰り返し発生し、近い将来同様の地震が発生する可能性が高く切迫性の高い一定程度の地震・津波(L1クラス)を想定してきました。

今回の計画では東日本大震災の教訓を踏まえ、国が公表した現在の科学的知見により考え得る最大クラスの地震・津波(L2クラス)が発生したとしても、県民の皆様の生命を守ることを基本として対策を進めることとし、応急、復旧・復興対策については、L2クラスに加え、これまで県が防災対策の対象としてきたL1クラスの地震・津波も視野に入れた対策の検討を行い、対策に幅を持たせて備えていきます。

例えば仮設住宅の場合、L2クラスの地震・津波を想定すると県内だけでは対応しきれず、県外への広域避難も検討しなければなりません、L1クラスの地震・津波であればま

ずは県内で充足させることを目指すといったように、対策の具体的な内容が地震の規模によって異なる場合があるため、幅を持った対策を検討しています。

(2) 目標達成の効果と達成までの流れを明らかにしたわかりやすい計画に

従来の計画は、対策として捉える単位を小さくしすぎたために、その目的や最終的な到達目標、対策の効果がややもするとわかりにくくなっている面がありました。今回の計画では、3年の期間で達成する目標を明らかにすることはもちろんのこと、達成されることによる効果(アウトカム)を明らかにし、達成までの流れがわかるように線表形式で対策の詳細について記載しています。

(3) 地震発生に起因するあらゆる事象に対応できる計画に

地震発生に起因するさまざまな困難事象を被害シナリオとして発災から応急、復旧、復興の段階に沿って組み立て、それぞれに対応する対策を記載することで抜かりを防いでいます。東日本大震災の教訓も踏まえ、被害シナリオを詳細に想定したことで従来の計画よりも大幅に項目数が増え、特に津波に対する対策や火災についての対策などが増加しました。

(4) 皆で取り組む計画に

計画には県が取り組む対策を記載していますが、それは「公助」としてだけではなく、県民、事業者、自主防災組織などが行う「自助」、「共助」の取組みを後押しするために行うものも数多くあり、それぞれの対策が「自助」、「共助」、「公助」のいずれに効果をもたらすのかを明記することで、皆で備えていくことがわかる計画としています。

(5) 対策の実施による減災効果を明確に

対策が実施されることによる効果をより明確化するために、高知県が公表する被害想定をもとに、減災効果を計算し、明記しています。このように、よりわかりやすく実効性のある計画とするとともに、条例の規定を対策へと落とし込んだ構成、内容としており、今まで以上に条例に基づいた具体的な対策を進めることができるようにしています。

今後、高知県では「第2期高知県南海地震対策行動計画」により、県民の命を守る対策を進めていくとともに、条例の理念である、防災文化の根付いた災害に強い地域社会を一日も早く実現すべく取り組んでいきます。