

日常利用と防災機能を有する海岸防災施設造成のあり方に関する研究

—(その1) 静岡県袋井市の「湊命山」造成の事前協議に着目して—

A Study on a Way of Coastal Disaster Prevention Facility Development with Daily Use and Disaster Prevention Functions

- (Part1) Focus on the planning discussions of “MINATO INOCHIYAMA” in Fukuroi city of Shizuoka prefecture-

○水石知佳¹, 横内憲久², 岡田智秀², 鴨 諸一³

*Tomoka Mizuishi¹, Norihisa Yokouchi², Tomohide Okada², Shoichi Kamo³

Abstract: The purpose of this study is to clarify the background of “MINATO INOCHIYAMA” development from relationship between local people and Fukuroi city government by field survey and interview survey. As a result, it was developed by ideas of local people. In addition, they determined the proportion, daily use, management and maintenance of “MINATO INOCHIYAMA”.

1. 研究目的—2011(平成23)年に発生した東日本大震災による津波災害を受け、わが国の沿岸各地では現在、海岸防災の見直しと強化策が進められている。そうした中で、海岸防災施設の新設・嵩上げを巡っては、地元住民の反対も少なくない。その主たる理由は、数十年から百数十年に一度クラスの津波災害から地域を守るといふ単一機能に留まっていることに伴う海辺の日常利用のし難さや、建設後の莫大な維持費が地元負担になっていることなどが挙げられる¹⁾²⁾。このことを踏まえると、今後の海岸防災施設のあり方として、地元住民の参加と合意の下、造成後も地元住民にとって日常利用が行えるような海岸防災施設の建設を展開すべきと考える。海岸防災施設の日常利用は、その存在および防災意識を地元住民の記憶の中に内在化させられるとともに、地元住民の身近な交流空間にもなるこ

とから、地域共有の財産ともなり得るものと認識する。この点につき、筆者らの先行研究³⁾⁴⁾では、わが国において永続的な日常利用を有する海岸防災施設として、静岡県袋井市に存在する津波・高潮避難施設である近世の「命山」の造成背景および“平成の命山”として新造された「湊命山」の利用実態について捉えてきた。そこで本稿では、「命山」造成にあたっての住民参加のあり方を導くため、「湊命山」造成に際しての根本的な議論が行われた事前協議に着目し、協議にあたっての地元住民と行政それぞれの役割とともに、その造成位置や形態決定等に関する協議内容のプロセスについて明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法—本稿では、「湊命山」造成の事前協議の内容や実態を明らかにするため、表1に示す現地踏査およびヒアリング調査を実施した。

表1 調査概要および浅羽南地区の現況



1 : 日大理工・学部・まち 2 : 日大理工・教員・まち 3 : 日大理工・院(前)・不動産

3. 結果および考察—「湊命山」造成の事前協議における主要事項を時系列で示したものが表 2 であり、その協議内容と結果を 4 項目に分類・整理したものが表 3 である。以降ではこれらをもとに考察を進めていく。

(1) 「湊命山」造成の事前協議開催の背景—2011(平成 23)年に発生した東日本大震災による東北地方の津波災害を目の当たりにした、静岡県袋井市浅羽南地区連合会(以下、「連合会」)では、短時間のうちに当地区に來襲すると予想される南海トラフ巨大地震による津波に対し、地元住民の避難施設の造成が急務と考えた。そこで「連合会」では、当地区で江戸時代から存在している大野・中新田命山をモデルに“平成の命山”建設に関する要望書を作成し、同年 4 月 11 日に袋井市長宛に提出した(表 2)。これを市側は受理し、翌月 5 月 15 日に「幸浦プロジェクト」と題して地元住民と袋井市による「命山」造成の事前協議を開催するに至った。

(2) 幸浦プロジェクトの概要—この事前協議は 2011(平成 23)年 5 月 15 日から同年 12 月 19 日まで全 15 回が開催され、浅羽南地区内の津波防災対策の現況評価や南海トラフ巨大地震による津波対策のあり方について協議・検討が行われた。まず、当地区内の防災状況を協議会メンバー全員で共有するため、静岡県下一斉津波避難訓練への参加や地区内の踏査を行政とともにに行い、当地区の津波防災の現状を評価した。

(3) 命山造成と形態等の決定—上述の結果を踏まえ、地元住民と行政によりまとめた当地区の津波防災対策の見直しと今後のあり方は、表 3 に示すように、①津波災害想定、②津波避難施設、③避難方法、④津波防災教育の 4 つに整理できる。これらを通して、事前協議における行政側の結論としては「短期間で建設でき高額な費用を必要としない津波避難施設を整備」および「その形態の最終決定は地元住民に委ねる」という意向が示された。その結果、施設は表 3 ②の「命山」と「津波避難タワー」の 2 つに絞られたが、耐用年数や公園の利用、単位面積(m²)あたりの単価等という観点

から有用性の高い⁴⁾「命山」が地元住民らにより決定された。その後、「命山」の造成場所をめぐる協議が行われ、住民側は地区内踏査より、国道 150 号線沿線への造成を行政側に提案した。一方、行政側は、南海トラフ巨大地震を想定した静岡県第四次被害想定のもと、袋井市独自のハザードマップを作成した結果、住民提案の妥当性が確認でき、「命山」建設場所が原案通りに確定した。その他、「湊命山」の形態に関する協議では、階段の蹴上高やスロープの勾配といったディテールについても地元住民の要望が反映された。こうした「湊命山」造成の事前協議における地元住民の主体的参加と行政のサポートという体制により、地元住民の主体性が生まれ、現在では散策や公園的利用等の日常利用方策や清掃等の維持・管理に至るまで、地元住民中心でその扱いが協議され、「湊命山」は海岸防災施設でありながらも、町内の庭的空間として存在するに至った。

参考文献

- 1) 日本経済新聞:「現場見て、声聞いて」(掲載日:2012.2.12) 2) 朝日新聞:「99メートル防波堤いらぬ」(気仙沼の住民ら要望へ)(掲載日:2012.6.6) 3) 田部望実ほか 4 名:「多様な地域的価値を育む海岸防災施設のあり方に関する研究〜(その 1)「命山」造成の背景および空間的特徴について〜」平成 26 年度日本大学理工学部学術講演会概要集、CD-ROM、2014.12
- 4) 鴨詰一ほか 4 名:「多様な地域的価値を育む海岸防災施設のあり方に関する研究〜(その 2)「命山」の管理実態および日常利用について〜」平成 26 年度日本大学理工学部学術講演会概要集、CD-ROM、2014.12

表 2 「湊命山」の事前協議の経緯

日時	協議内容	
	行政	住民
命山整備を含む津波・高潮対策早期着手の地元住民による要望と候補地決定の流れ		
2011(平成 23)年 4 月 11 日	←	浅羽南地区連合会から袋井市長へ命山や津波避難タワー等の建設に関する要望書を提出
5 月 15 日		津波から命を守る幸浦プロジェクト(全 15 回開催)設立 命山の整備を含め、袋井市の防災状況および津波対策についての討議
5 月 21 日		県下一斉津波避難訓練実施 湊地区「12mの津波襲来、10分間でどこまで逃げられるか?」
12 月 4 日		袋井市地域防災訓練 これまでの検討に基づき、避難場所をABC跡地として実施
		浅羽南防災会議(幸浦プロジェクト) 幸浦プロジェクトの協議経過と市の津波対策事業の概要説明
12 月 19 日	←	浅羽南地区自治会連合会から市長に命山整備の早期着手などの要望書を提出 「湊地区まちづくり構想」を提出
2012(平成 24)年 2 月 19 日		湊地区区会 「命山方式」協議・決定
5 月 8 日		市長臨時記者会見 「湊命山整備事業」建設場所決定
命山整備方針・基本形状についての協議内容の流れ(湊地区住民と行政による協議)		
2012(平成 24)年 5 月 16 日		湊地区区会 意見交換会① 高さ、勾配、避難階段及びスロープの設置等を協議
6 月 13 日		湊地区区会 意見交換会② 法面勾配 1:1.8・避難階段 4 箇所・スロープ 1 箇所等が協議決定
6 月 26 日		湊地区区会 意見交換会③ 駐車場 9 台・駐輪場・自転車練習場等の日常利用について協議決定

凡例: → 行政から地元住民への働きかけ、← 地元住民から行政への働きかけ

表 3 浅羽南地区の津波防災現状から抽出した津波防災対策検討事項一覧

① 津波災害想定(備え)	② 津波避難施設(安全場所)	③ 避難方法(避難ルート)	④ 津波防災教育(知る・学ぶ)
災害弱者の支援策 例) 災害弱者の保護、救護方法の検討 等	浅羽南小学校 例) 転倒防止柵を設置	「津波避難マップの作成、周知・配布」 例) 収容人数、距離、海拔) 等	「津波防災教育(自助)」 自分の命は自分で守る まず逃げる、そして戻らない 等
津波に対する安全装備品の配布	避難場所の検討 例) 周辺に 3 階以上の建物がない 等	「標高、避難先、避難経路を記載した パンフレットの配布」 避難経路(方法)について、平日、休日の 昼・夜(4パターン)の避難経路の検討	
各家庭での備え 例) 住居の耐震化、家具の固定 等	避難場所の確認 例) 津波避難タワーや津波避難ビルの確認 等	表示板の充実 例) 電柱への海拔表示 等	「津波防災教育(共助)」 地元で地形や特色を理解 地域内での班単位で話し合い 等
津波被害想定把握、具体的な数字を提示 例) ハザードマップや被害規模 等	事前に避難人数や避難場所の設定 例) 既存建物の洗い出しと避難所契約 等	学校 例) 隣接する保育園と幼稚園との連携 等	
津波警報伝達手段 例) 同報無線、携帯メール 等	避難場所としての受け入れ体制の整備 例) 防災グッズの用意、収容人数などの確認 等		
河川からの津波による被害想定			
防潮堤の建設、防砂林の強化	命山、津波避難タワー、津波避難ビル	避難路の整備および拡張	まちの防災状況や現状を知る