

津波防災まちづくりの協議プロセスに関する研究  
 —伊豆半島沿岸地域の「津波対策地区協議会」に着目して—

A Study on the Discussion Process for the Machidukuri of Tsunami Disaster Prevention  
 - Focus on "Tsunami Countermeasures Council" in the coastal area of Izu Peninsula -

○大塚巧巳<sup>1</sup>, 岡田智秀<sup>2</sup>, 勇崎大翔<sup>3</sup>

\*Takumi Ohtsuka<sup>1</sup>, Tomohide Okada<sup>2</sup>, Hiroto Yuzaki<sup>3</sup>

Abstract: The purpose of this paper is to clarify the discussion process of "Tsunami Countermeasures District Council" in the coastal area of Izu Peninsula. As a result, it clarified following three types, (1) The council independence type, (2) The resident explanation type, (3) The council and resident discuss type.

**1. 研究目的;** 2011年に発生した東日本大震災を契機に、津波防護と避難を組み合わせ、地域性を考慮した津波対策を推進する“津波防災まちづくり”の重要性が高まっている<sup>1)</sup>。しかし、その実現にあたっては、合意形成を図ることができず、取り組みが難航している地域が多くみられる。この点につき、伊豆半島沿岸地域では、“津波防災まちづくり”の実現に向けて、沿岸地域を地域の特色に合わせて50地区に分割し、地区ごとに津波対策を検討する「津波対策地区協議会<sup>2)</sup>」(以下;地区協議会)の取り組みが展開され、そのうちの39地区では、最終的な整備方針、または中間報告の提示に至っている。

そこで本研究では、「地域性」を考慮した津波防災まちづくりの実現に向けた協議会手法を導出するため、伊豆半島沿岸地域で展開される「地区協議会」の取り組みにおいて、最終的な整備方針、または中間報告の提示に至っている39地区のうち、調査資料を得ることができた29地区を対象に、各地区の協議プロセスやその際の住民意見の集約方法の特徴を明らかにすることを目的とする。

**2. 研究方法;** 本稿では表1に示す資料調査を実施した。

**3. 結果および考察;** 表2は、各「地区協議会」の形態や、

表1 調査概要 [筆者作成]

資料調査	
日時	2021年7月28日(水)~9月19日(日)約2ヶ月間
対象地	伊豆半島沿岸地域全50地区(10市町)のうち協議会報告書および議事録等の調査資料を得ることが出来た29地区(8市町)を対象。
調査文献	静岡県HP <sup>3)</sup> , 伊豆市HP <sup>4)</sup> , 協議会議事録 <sup>5)</sup>
調査内容	・各「地区協議会」の開催状況 ・各「地区協議会」の参加者 ・各「地区協議会」における協議内容 ・整備案に至る協議会プロセス



図1 対象地区の一覧と位置 [筆者作成]

該当地区、参加者、協議プロセスを整理したものである。以降は、これより抽出された「協議会独立型」「住民説明型」「協議会・住民協議型」の3つの各型ごとの協議プロセスや住民参加の特徴について考察する。

**(1) 協議会独立型;** 表2より、この型は、協議会への住民参加や住民説明会等の実施がみられず、区長や各組合員等の地区代表者を中心として協議会を推進するものである。これは、全29地区中3地区が該当し、これらの地区では3~6回の協議会の開催により、前半にはL1津波<sup>(1)</sup>に対する防護施設の整備案を検討し、後半には避難対策案を検討することで、津波防護と避難を併せた津波対策案の検討を図った。上述の特徴がみられた要因として、各地区が漁業や観光産業を営むことから、漁業協同組合や旅館合同組合等との合意形成が重視されたためと考えられる。これより、当型では、協議会への住民参加や住民説明会等を実施せず、地域産業や各組合の代表者を中心とした協議会により、津波防護と避難を併せた津波対策案の検討を図った実態を明らかにした。

**(2) 住民説明型;** 表2より、この型は、協議会開催の間に協議内容の住民説明会や住民意見集約のための市民集会を実施するものである。これは、全29地区中14地区が該当し、これらの地区では、「①土地利用規制と防護施設整備案を検討したタイプ」と「②防護施設整備を中心として津波対策案を検討したタイプ」の2つがみられた。

タイプ①に該当する4地区(全て伊豆市)では、5回の協議会により、津波対策における土地利用規制を図るため、津波災害(特別)警戒区域<sup>(2)</sup>の指定を検討した。この取り組みでは、正しく情報を周知し、住民や地権者の理解を得ることが重要となるため、各協議会後に住民説明会や市民集会を開き、合意形成を図った特徴を捉えた。

タイプ②に該当する10地区では、2~8回の協議会により、区長や組合の代表者を中心に防護施設の整備案や

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)・まち

避難対策案の検討を図った実態を捉えた。また、協議会において防護施設の整備案や避難対策案がまとまった際には、協議内容を報告するための住民説明会や、住民意見集約のための住民アンケートを実施し、その結果を踏まえて、再度、津波対策案を協議会にて検討し、地区内の合意形成を図った実態を明らかにした。

**(3) 協議会・住民協議型**：表2より、この型は、協議会を進める中で、後半(3回以降)には協議会に住民を参加させ、住民意見を交えた津波対策案を協議するものである。これは、全29地区中12地区が該当し、これらの地区では、「**①巨大地震発生時の仮想シナリオを通じて意見交換を行ったタイプ**」と「**②防護施設整備案を中心に意見交換を行ったタイプ**」の2つがみられた。

タイプ**①**に該当する10地区では、協議会において地区内で想定される発災時の危険箇所や懸念事項について意

見交換を行い、その対応策を協議した実態を捉えた。これは、発災時の状況を想定することで、地域の実情に応じた津波対策案を検討するためと考えられる。

タイプ**②**では、2地区が該当し、いずれの地区も、観光産業を中心とし、多くの観光客が訪れる地区であるが故に、防護施設の整備と観光・景観への配慮の調整に重点を置くため、防護施設の整備案に対する意見交換を中心に津波対策案を協議した特徴を捉えた。

以上より、津波防災まちづくり実現に向けた各地区の協議プロセスや住民意見集約方法の特徴を明らかにした。

**謝辞**：本調査にご協力いただいた各地区の行政担当者様に厚く御礼申し上げます。  
**補注**：(1) L1津波とは、発生頻度が高く、津波高が低い決定的な被害をもたらす津波のことである。(2) 津波災害(特別)警戒区域とは、津波対策として指定区域内の土地利用を規制し、津波による被害を軽減するために開発行為などの抑制を図る区域のことである。  
**参考文献**：1) 国土交通省公式 HP：「津波防災地域づくり法」、https://www.mlit.go.jp/common/001233095.pdf(最終閲覧日：2021.9.19) / 2) 静岡県公式 HP：「熱海市・伊東市での津波対策の取組」、http://www.pref.shizuoka.jp/kensetsu/ke-820/tunami-tikukuyougikai.html(最終閲覧日：2021.9.19) / 3) 静岡県公式 HP：「賀茂地域(1市5町)で進める津波対策地区協議会」、http://www.pref.shizuoka.jp/kensetsu/ke-810/kamo\_tsunami.html(最終閲覧日：2021.9.19) / 4) 伊豆市公式 HP：「伊豆市『海と共に生きる』観光防災まちづくり推進計画」、http://www.city.yizu.shizuoka.jp/gyousei/yousei\_detail007172.html(最終閲覧日：2021.9.19) / 5) 静岡県下田土木事務所企画検査課 HP：「津波対策地区協議会議事録」,(2020受領)

表2 「地区協議会」のタイプ分類と協議プロセス[参考文献<sup>2)~5)</sup>をもとに筆者作成]

型	協議会が主体で対策案検討			
	協議会独立型	住民説明型		協議会・住民協議型
タイプ	防護施設整備案検討	①土地利用規制・防護施設整備案検討	②防護施設整備案検討	①仮想シナリオ検討 ②防護施設整備案検討
形態	 協議会 (住民説明会の実施なし)	 協議会 ← 説明・報告 → 住民 ← 意見(アンケート等) →		 協議会 ← 参加 → 住民 ← 意見交換 →
	協議会でのみ議論(住民説明会の実施なし)	住民説明会を実施(アンケート・パブリックコメント等で住民意見を集約)		協議会後半から住民が参加
該当地区	防護施設を含めて津波対策案を検討 2市町3地区	土地利用の規制を含めた津波対策案の検討 1市町4地区	防護施設を含めて津波対策案を検討 4市町10地区	防護施設を含めて津波対策案を検討 2市町10地区 防護施設を含めて津波対策案を検討 1市町2地区
	【東伊豆町】北川、 【下田市】須崎、外浦	【伊豆市】小土肥、八木沢、 小下田、土肥	【河津町】見高、河津、【下田市】吉佐美、 下田港、白浜、田中、【南伊豆町】三坂、 三浜、【松崎町】松崎、【東伊豆町】稲敷	【熱海市】伊豆山、【伊東市】宇佐美、 玖須美、湯川、松原、新井、富戸、川 奈、赤沢、八幡野
参加者	区長、区長代理、自主防災会、防災委員、 組長会、女性の会、消防団部長、 民宿組合、漁業協同組合、旅館同組合、 各市町、静岡県	学識経験者、区長、民生委員、PTA役員、 漁協関係者、観光協会、商工会、 旅館協同組合、国土交通省、各市町、 静岡県	区長、区長代理、防災委員、消防団、 自治会代表者、PTA、町議会議員、公務員、 商工会議所、観光協会、漁業協同組合、 農業協同組合、船主会、旅館協同組合、 各市町、静岡県など	地元町内会、自主防災会、観光協会、 旅館組合、商工会議所、漁業協同組合、 建設業協会、各市町、静岡県
	協議会3~6回	協議会5回、住民説明会9回 (WS、パブリックコメント等含む)	協議会2~8回、住民説明会1~3回 (まちあるき、パネル展示等含む)	協議会4回 (住民第3~4回に参加)
各地区の協議プロセス	講演会(住民対象に想定される津波と津波防災についての講演を実施)			
	第1~2回協議会 L1津波に対する防護施設の整備案について、ワークショップ形式で意見交換。	第1回協議会 観光面に配慮した津波防災まちづくりの実現に向けて、推進計画等について情報共有。	第1~2回協議会 L1津波に対する防護施設の整備案についてワークショップ形式で意見交換。	第1回協議会 自宅で大規模な地震が発生した場合、避難時の危険箇所や懸念事項についてワークショップ形式で意見交換。
	第3回協議会 以前の協議内容を踏まえて、防護施設の整備案検討とその効果についてワークショップ形式で意見交換。	講演会・住民ワークショップ 津波防災における社会背景の共有や防災まちづくりのポイントなどについて、住民を対象とした講演会、ワークショップの実施。	第3回協議会 以前の協議内容を踏まえて、防護施設の整備案および、避難対策における課題についてワークショップ形式で意見交換。	第2回協議会 第1回の協議内容で抽出された大地震発生時に想定される危険について、回避するための方策をワークショップ形式で意見交換。
	第4回協議会 以前の協議結果として決まった沖波堤整備案と避難対策案について検討。避難対策案についてはワークショップ形式で意見交換。	第2~3回協議会 講演会、ワークショップの意見をもとに推進計画案を議論。 市民集会 協議会内容の報告や、観光防災まちづくりで行政・住民ができることについてワークショップ形式で意見交換。	住民説明会・アンケート 第3回までの協議内容の報告と施設整備案における住民アンケートを実施。	第3回協議会(住民参加) 防護施設整備の必要箇所の確認や、避難経路の確認、その経路上の問題点について、その対策案をワークショップ形式にて意見交換。
	第5回協議会 これまでの防護施設整備案と避難対策案を併せた津波対策案についてワークショップ形式で意見交換。	第4回協議会 学識経験者を交え津波災害警戒区域等の土地利用規制や、防護施設の整備に関する議論。 地区説明会・パブリックコメント 推進計画案の説明および、津波災害リスクと共存するための暮らし方の考え方を説明。	第4回協議会 避難対策案について地図を用いて整備箇所や対策案の情報を共有。 第5回協議会 アンケート結果の公表。以前までの避難整備案について追加要望の意見集約を目的として、ワークショップ形式で意見交換。	第3回協議会(住民参加) 防災と観光・景観の調整などが課題としてあがり、防護施設の整備位置や高さについてまち歩きを通して対応策の検討を実施。
	第6回協議会 以前の協議内容を振り返り、市より基本方針案の報告・確認を実施。その後、基本方針案を決定。	第5回協議会 住民意見を踏まえて、観光面に配慮した津波防災まちづくり実現のための推進計画を策定。	協議会事後 行政にて基本方針案をまとめ、協議会メンバーに説明し了承を得て決定。	第4回協議会(住民参加) 協議会内容を踏まえて、県と市が作成した基本方針案の報告や住民意見を集約。その後、基本方針案が了承決定。