

## 津波防災地域づくりにおける推進計画および区域指定の実態と行政の役割に関する研究 — 静岡県伊豆市を対象として —

都市空間生成研究室  
2141157 水江 晴香

津波対策  
まちづくり

防災計画  
計画策定プロセス

合意形成  
静岡県伊豆市

### 1. 研究の目的と背景

東日本大震災を教訓に、平成 23 年 12 月に制定された「津波防災地域づくりに関する法律」に基づき、津波被害が想定される市町村では地域の実情に応じた津波防災地域づくり推進計画（以下、「推進計画」とする）の作成と対策が急務である。しかし、国土交通省の調査では、計画未作成の市町村の一部が「計画の具体的なイメージがわからない」「メリットがわからない」といった理由で計画作成に至っていない現状が判明した。このため、住民との連携や納得を得る実践的な知見の提供、さらに他自治体が参考にできる事例の蓄積が重要とされている。

本研究では、津波防災地域づくり推進計画の特性を明らかにするとともに、静岡県伊豆市を対象として、津波防災地域づくり推進計画の実態を把握し、以下の点に焦点を当てて調査を行う。

#### (1) 計画の実態について

- ・住民の合意形成のプロセス
- ・制度を活かしたまちづくり
- ・計画策定および区域指定後の影響
- ・住民参画と行政のアプローチ

#### (2) 行政の役割について

これらの観点から、計画策定過程における具体的なプロセスや影響を把握することを目指し、今後推進計画の策定や津波災害(特別)警戒区域指定を進める市町村に対して、実践的な防災対策を進めるための知見を得る。

### 2. 津波防災地域づくり推進計画と津波災害(特別)警戒区域について

#### 2-1. 津波防災地域づくり推進計画について

推進計画は、津波防災地域づくり法に基づき、市町村が最大クラスの津波(L2)を想定して策定する計画である。この計画では、地域の危険度・安全度を踏まえ、ハード・ソフト施策を総合的に組み合わせた防災対策を実施し、地域の防災性向上と持続可能な発展を両立させることを目指している。令和 6 年 7 月 31 日時点で、全国 23 市町村が計画を策定している。

本計画の特性として、従前の法制度が想定していた頻

度の高い津波(L1)に対し、より大規模な津波(L2)を対象としている点や、防災と地域づくりを一体的に検討する視点を持つ点が挙げられる。また国や都道府県、地域住民など多様な主体が連携し、実効性の高い計画づくりを目指している点で特徴的である。

#### 2-2. 津波災害(特別)警戒区域について

津波災害警戒区域(イエローゾーン)は、津波浸水想定に基づき都道府県が指定し、避難施設の整備や住民の避難促進を目的としている。一方、津波災害特別警戒区域(オレンジゾーン)は、特に危険性が高い区域で、施設の建築基準を強化し、床面高さを基準水位以上とするなどの安全対策が求められる。これにより倒壊や浸水による被害軽減を図る。令和 6 年 3 月 31 日時点で、津波災害警戒区域は複数の市町村で指定されているが、津波災害特別警戒区域は静岡県伊豆市のみとなっている。

### 3. 研究の対象地と選定理由

本研究では、全国の自治体が策定した津波防災地域づくり推進計画の目次を比較分析し、以下の 4 つの観点を総合的に考慮した結果、伊豆市を対象地として選定した。

①住民の合意形成、②制度の活用、③実行後の評価・改善、④地域特性に応じた住民参画

これらの要素を総合的に備えた伊豆市は、持続可能な津波防災地域づくりにおいて先進的な取り組みを行っている自治体であると評価できる。

### 4. 伊豆市“海と共に生きる”観光防災まちづくり推進計画の実態

伊豆市“海と共に生きる”観光防災まちづくり推進計画は、第 1 版(2017 年 5 月)から第 3 版(2019 年 4 月)にかけて、理念の提示から具体的な行動計画、地域主体の取り組みへと発展した。第 1 版は津波リスクへの理解と共存を目指す基本理念を示したが、区域指定は検討段階に留まった。第 2 版(2017 年 12 月)では具体的な議論や施策が進み、第 3 版で区域指定が決定された。また、第 2 版以降では、住民主体の取り組みが進み、「地域・津波対策がんばる宣言」や地区防災計画を通じて地域防災力が向上した。さらに、第 3 版では地域ブランドの形成や「防災先進地域」

としての情報発信が強化され、観光防災を活用した地域価値の向上が図られた。

表1 23市町村の推進計画の目次比較

	推進計画の概要と目的	推進計画の区域	信頼・共創	市の連携	人口・産業	地域・観光資源	上位・関連計画	地形・地質	まちづくりに係る	土肥地区が抱える	津波防災地域づくりの推進が	向き方	命・財産に	必要な事項	推進体制	推進計画の特色	観光と防災を両立させる	観光と防災を両立させる	観光と防災を両立させる	観光と防災を両立させる	観光と防災を両立させる	観光と防災を両立させる	
北海道	根室市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
北海道	厚真町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
香川県	むつ市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
岩手県	岩手町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
茨城県	神栖市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	小田原市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	湯原町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	焼津市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	浜松市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	磐田市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	静岡市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	伊豆市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	西伊豆町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	松崎町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県	湖西市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
愛知県	田原市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
和歌山県	串本町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
高知県	須崎市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
大分県	佐伯市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
宮崎県	宮崎市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
宮崎県	日向市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
鹿児島県	志布志市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
沖縄県	宜野湾市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

表2 第1版、第2版、第3版の変更点抜粋表

第1版(2017年5月)	第2版(2017年12月)	第3版(2019年4月)
リスクを理解し観光と防災を強制させるための考え方		
観光と防災の共生に向けた考え方		
具体的な方策/共生する アクション5:災害に強い観光地に向けた体制構築・情報発信	具体的な方策/共生する アクション5:先駆的な観光防災推進地域に向けた体制構築・積極的な情報発信	具体的な方策/共生する アクション5:先駆的な観光防災推進地域に向けた体制構築・積極的な情報発信
リスクと共存する暮らし方・住まい方に関する考え方		
・津波災害リスクを理解した暮らし方・住まい方を考えます ・避難体制を強化する区域の指定を前向きに検討します ・子どもや高齢者等が利用する施設を安全に建ててもらう区域の指定を前向きに検討します	・津波災害リスクを理解した暮らし方・住まい方を考えます ・避難体制を強化する区域の指定を丁寧に進めます	・津波災害リスクを理解した暮らし方・住まい方を考えます ・避難体制を強化する区域の指定を選択しました
「津波災害警戒区域」 (愛称:未決定) 「津波災害特別警戒区域」 (愛称:未決定)	「津波災害警戒区域」 (愛称:未決定) 「津波災害特別警戒区域」 (愛称:未決定)	「津波災害警戒区域」 (愛称:海のまち安全避難エリア) 「津波災害特別警戒区域」 (愛称:海のまち安全創出エリア)

## 5. ヒアリング調査

本研究では伊豆市役所へのヒアリング調査を通じて、推進計画の策定と区域指定に関する背景と目的の4つの観点を明らかにし、以下に整理する。

### 5-1. 住民の合意形成のプロセス

住民合意形成のため、市はワークショップや市民集会を通じて意見を反映し、推進協議会で議論内容をフィードバックする循環的プロセスを採用した。特別警戒区域指定に伴う懸念には、説明会などで丁寧に応じ、透明性を確保した。住民は安全性向上だけでなく、地域の持続可能な発展を理由に計画を受け入れ信頼関係を構築した。

### 5-2. 制度を活かしたまちづくり

伊豆市は特別警戒区域指定を活用し、防災機能と観光を融合した避難タワー「Terrasse Orange toi」を整備した。国や県の補助金を活用し、住民や観光客の安全確保と地域の魅力向上の実現を目指した。防災を軸に経済発展と持続可能なまちづくりを両立させ、他地域へのモデルケースとして注目される取り組みを展開した。

## 5-3. 計画策定および区域指定後の影響

伊豆市では津波災害特別警戒区域の指定が地域にネガティブな影響を与えることはなく、むしろ防災と観光の両立に貢献した。観光客への安全性を伝え、地域の防災意識を高める取り組みが評価されている。一方、オレンジゾーンの認知度向上や観光業界とのさらなる連携強化が今後の課題とされている。

## 5-4. 住民参画と行政のアプローチ

伊豆市は住民参画を重視し、防災施策に地域特性を反映した取り組みを実現した。市民集会や協議会を通じて防災と観光を両立させる新モデルが生まれたが、行政には住民との連携を支えるための負担がかかる課題もあった。土肥地区では地域主体での防災対策が進められ、県も地域の意見を尊重していることが明らかになった。

## 6. 結論

### (1) 計画の実態

伊豆市では、津波防災地域づくり推進計画を策定する際、住民参画型の合意形成プロセスが進められ、ワークショップや市民集会を通じて住民の意見を反映した。計画では、防災と観光を両立させる「観光防災まちづくり」が進められ、地域資源を活用した施設整備が行われた。計画策定後、防災意識が向上し、地域信頼性も強化した。風評被害や地価下落の懸念はなく、住民との対話を重視した住民参画アプローチが成果を上げた。

### (2) 行政の役割

伊豆市では、計画策定において行政が住民との対話を重視し、合意形成を進めた。市民集会やワークショップを通じて住民の意見を反映し、観光と防災を両立させる取り組みを計画に反映した。特に津波避難タワーの複合施設としての設計や、国や県との調整による支援獲得が地域活性化に貢献した。行政は防災意識の醸成にも注力し、住民の理解を深めるための活動を繰り返し行うことで、住民との新関係構築することができた。

地域特性を活かし、住民との対話を重視しながら国や県と連携することが、推進計画策定や区域指定の成功の要素となる。他地域の事例を参考にしつつ、各自治体が独自の取り組みを進めることが重要である。また、伊豆市の取り組みは小規模地域に特化した防災と地域活性化を両立した成功例であり、地域特性を最大限に活用し、住民との密接な連携を通じて成果を上げた点は、類似する自治体にとって非常に参考となるだろう。

### 参考文献

- 1) 津波防災地域づくりに関する法律研究会,津波防災地域づくりに関する法律の解説,大成出版社,2014年
- 2) 国土交通省,津波防災地域づくりに関する法律について, [総合政策：津波防災地域づくりに関する法律について - 国土交通省](#)