

全国に先駆けた 観光防災まちづくり

伊豆市 総務部 土肥支所 支所長 やまぐち ゆういち 山口 雄一

1. はじめに

静岡県伊豆市^と土肥地域では、2018年3月、「ジャパン・レジリエンス・アワード（強靱化大賞）」の最高賞であるグランプリを拝受しました。また、全国初となる津波災害特別警戒区域「愛称：海のまち安全創出エリア」に指定されました。

本稿では、土肥地域の全国に先駆けた特徴的な取り組みについてご紹介します。

(1) 土肥地域の概況

伊豆半島の中心部にある伊豆市は、東京から直線距離にして約100kmの位置にあり、西海岸に位置する土肥地域（旧土肥町）は、かつて江戸幕府の直轄地として金の採掘で栄えた場所です。現在は、夕日の沈む海水浴場沿いに温泉旅館が建ち並び、景観、温泉、歴史、自然環境、日本一の早咲きといわれる土肥桜などの観光資源に恵まれ、首都圏などから年間宿泊客が約35万人、観光交流人口約100万人が訪れる人気の観光地です（写真－1）。

地域産業は、宿泊業や飲食サービス業などの観光に関わる事業が50%近くを占め、観光産業が地域経済を支えているといえます。宿泊業は、地域の事業者が営んでいることが多く、地域密着度



写真－1 土肥地域

が高いのも特徴です。

一方、人口は金山閉山前の1960年には約10,000人でしたが、1965年の閉山以降、毎年100人ずつのペースで減り続け、現在は3,400人程、高齢化率も限りなく50%に近く、着実に消滅集落に向かっています。

(2) 過去の津波と現在の想定

歴史を遡ると、明応地震（1498年）や安政の大地震（1854年）では、大津波が集落を襲い甚大な被害を受けたとの記録があり、海岸線から700m程内陸には、安政の大地震時に津波の到達点と伝えられている波尻観音という石仏が祀られています。

東海地震説が唱えられて以降、防潮堤の整備が議論されてきましたが、景観もセールスポイントの観光地であるがゆえに、30年以上にわたり地

域住民と観光事業者による論争が続きました。結果的に、温泉旅館が建ち並ぶ土肥海水浴場（土肥山川左岸）側は、景観を重視した高潮対策レベルの海拔 3.5 m での整備にとどまり、一般住宅が密集する右岸側は、当時（東日本大震災以前）の津波想定である海拔 5.5 m で整備されました。

その後、東日本大震災発生後の 2013 年、南海トラフ巨大地震・津波想定である静岡県第 4 次地震被害想定が公表されました。それによると、千年に一度といわれるレベル 2（東日本大震災級）想定で、土肥地域では高さ 10 m もの津波が最短 6 分で沿岸に到達し、最大 1,400 人もの死者が予想されており、早急な事前対策が求められています。

伊豆市では、津波防災に向けた施策の実現を急務と捉え、住民及び観光客などの来訪者が津波発生時にいかに早く避難し、人的被害をなくすることができるかが大きな課題となっています。

2. まちづくりの協議

(1) 推進協議会の設置と議論の共有

伊豆市は、津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年法第 123 号。以下、「津波防災地域づくり法」という）に基づき、津波防災地域づくりを総合的に推進するための津波防災地域づくり推進計画を策定して課題解決を図ることとし、2016 年 2 月、伊豆市津波防災地域づくり推進協議会（以下、「推進協議会」という）を設置しました。

推進協議会は、地域安全が専門である東京大学生産技術研究所 加藤孝明教授（当時、准教授。以下、「加藤会長」という）を会長に、副会長には静岡大学防災総合センター 原田賢治准教授（以下、「原田副会長」という）を選出し、専門家の協力を得る一方、多くの住民に関わっていただくよう、委員の半数以上を地域住民から選出しました。併せて、全ての推進協議会を公開で開催しました。

伊豆市の推進計画の策定に向け、まずは地域住民と「地域の将来を考える」ワークショップを数多く開催することで、「人口減少・少子高齢化な

どの地域課題」や「想定される津波災害リスク」の共有を図ると共に、「防災+まちづくり」の住民アイデアを積上げました（写真－2）。其中で、津波防災地域づくり法に定められた「津波災害警戒区域」及び「津波災害特別警戒区域」の指定（以下、「区域指定」という）制度について議論し、『深刻な病気の告知もする時代。地域の災害リスクを公にし、地域の将来を考えた区域指定にすべき。』と積極的な意見があがり、区域指定に向けた内容を推進計画案に盛り込み、検討していくことになりました（表－1）。

また、推進協議会を開催した後には必ず「伊豆市“海と共に生きる”観光防災まちづくりについてみんなで考える会」（以下、「市民集会」という）を開くと共に、ニュースレターを作成して全世帯に配布することで、協議内容を広く市民に共有できるようにしました。



写真－2 ワークショップ

表－1 区域指定とは

津波災害警戒区域、津波災害特別警戒区域とは	
I	津波災害警戒区域・イエローゾーン 警戒態勢を特に整備すべき区域
II	津波災害特別警戒区域（＝土地利用規制） 一定の開発行為・建築を制限すべき区域
	オレンジゾーン⇒施設・病院・学校への規制
	レッドゾーン⇒住宅等への規制

(2) 区域指定の検討

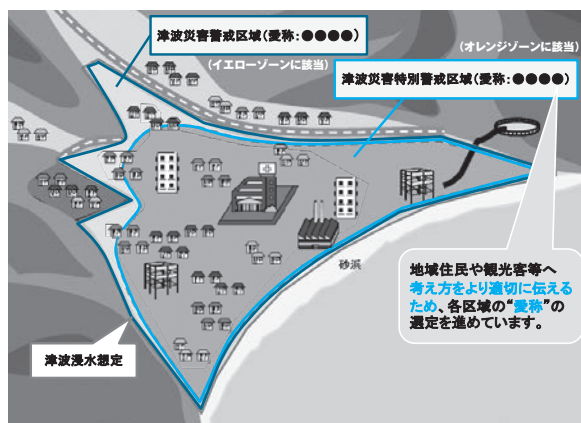
推進協議会では区域指定に向けた計画の立案に対し、『住民理解が不十分なうえ、区域の名称から危険なイメージが先行し、誤った情報の拡散に

る観光への悪影響や地価の下落などが懸念される。』との慎重な意見があがりました。これに対し区域に愛称を付けることで、「親しみやすく正しい意味を伝えていくこと」や「正しい理解を促すため積極的な情報発信をしていくこと」が提案されました。

さらに、土肥地域の区域指定をイメージしやすくするためのツールとして、国土交通省発行「津波防災地域づくりに関する法律 津波災害に強い地域づくりに向けて」に示された“いのちを守る津波防災地域づくりのイメージ図”の“土肥地域版”を作成し、周知を図ることとしました。

土肥地域版は、現状は指定の意向のないレッドゾーンを削除し、平地が少ない急峻な地形における津波の特徴からオレンジゾーンを広く、イエローゾーンは狭くしました（図－1）。

そして、これを用いて“オープンハウス”という方法で情報を発信しました。オープンハウスとは、多くの方々が集う場所でパネル展示や説明などを行う手段であり、地域で唯一のスーパーマーケットで1週間実施しました。



図－1 土肥地域版イメージ

(3) 推進計画〈初版〉策定

区域指定の議論では、『住民理解が未だ不十分であり、懸念が払拭されておらず、指定のメリットや改善策も乏しい。』と慎重な意見が根強く、第5回推進協議会までもつれました。そして、「イエローゾーンは“指定する。”」、「オレンジゾーンは“前向きに検討する。”」とした提案は、長

時間の議論の末、「イエローゾーン、オレンジゾーン共に“前向きに検討する。”」と修正され、「伊豆市“海と共に生きる”観光防災まちづくり推進計画〈初版〉」（以下、「推進計画」という）が策定されました。

推進計画は、これまで開催されたワークショップ、市民集会、オープンハウスや津波避難ビルである旅館への避難訓練などの写真を表紙に用いることで、数多くの住民が携わったことが表現されました。また、計画の柱である観光防災まちづくりを推進するための基本的な方針を、「観光、環境、防災のバランスがとれた“海と共に生きる”まちづくり」と定め、これに基づく取組方針を、「共生する」、「逃げる」、「生き延びる」、「守る・減らす」としました。加えて、実現に向けたハード・ソフト対策には、積上げてきたアイデアが取組方針ごとに分類され、まとめられています。

3. 推進計画開花元年と区域指定

(1) 地域主体の取り組み

推進協議会と伊豆市は、推進計画が策定となった2017年度を“推進計画開花元年”と位置付け、「地域主体による具体化の推進」と「土肥地域の観光防災まちづくりを正しく知って・理解していただくための取り組み」を念頭に、地域と連携しながら推進計画に定められたアイデアの実現に向け、積極的に活動しました。

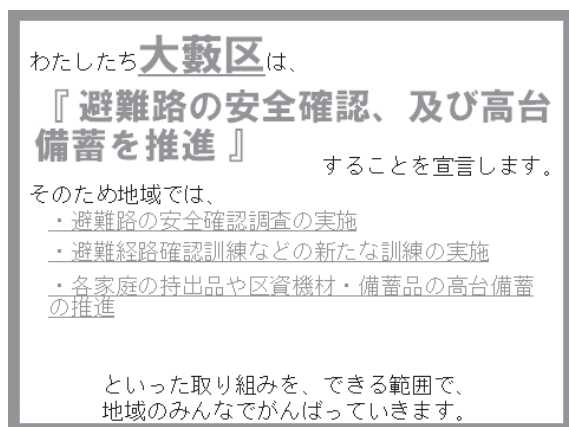
① 地震・津波がんばる地域宣言

取組方針の視点から、災害への心構えや備え、避難や支援のあり方などを、自主防災会や観光関係団体、漁協、中学校の19団体が宣言しました（表－2）。

② 観光防災まちづくりのぼり旗

訓練や意見交換会を実施した自主防災会や各種団体、事業者、住民などが、推進協議会の製作した「みんなで取り組む観光防災まちづくり」ののぼり旗を、意識の表れとしてさまざまな場所に掲げました。

表－2 がんばる地域宣言（例）



③ 観光連携訓練

伊豆市観光協会土肥支部、土肥温泉旅館協同組合、観光施設「土肥金山」、自主防災会、静岡大学、静岡県などが連携し、観光客や従業員の安全確保のため、津波避難ビルである旅館への避難訓練や観光客の避難誘導訓練などを実施しました（写真－3）。



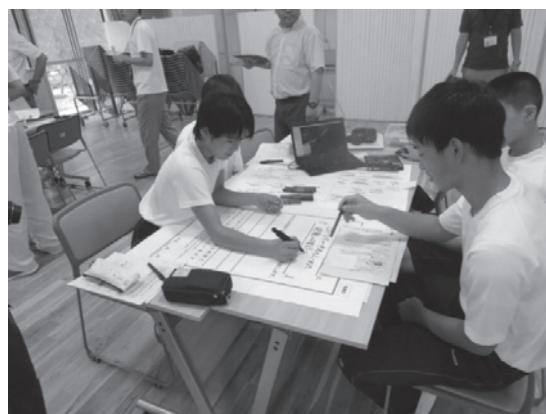
写真－3 土肥金山での避難訓練

④ 意見交換会と土肥中生と考える会

推進計画開元年は、自主防災会、民生委員協議会、ライフセーバーやケアマネージャーなどと、推進計画や区域指定について協議内容を共有するための意見交換会が10回以上開かれ、協議開始から2年余りで開催された意見交換会は40回を超えました。

また、加藤会長と原田副会長を講師に「土肥中生と考える会」が開催され、中学生によって「観

光への悪影響を払拭するための観光防災まちづくりのアピール方法」なども検討されました。このように、地域の将来を担う中学生が積極的に関わってきたことは特徴的であり、中学生のアイデアが地域住民に感銘を与え、区域指定に踏み出す原動力になったともいえます。その後、人口減少に伴い小中学校が統合されましたが、この会は「土肥小中一貫校と考える会」として継続されています（写真－4）。



写真－4 土肥中生と考える会

(2) 推進計画改訂

土肥中生と考える会や市民集会を経て開催された第6回推進協議会では、「区域指定に伴うデメリットをなくし、プラスを生み出す取り組みの明確化」が推進計画改訂のポイントとされましたが、地元委員は「区域指定による観光への悪影響」を強く懸念し、議論は長時間に及びました。

しかし、議論が深まることで区域指定に慎重であった地元委員にも、「防災力を向上することで後世へ“安全な土肥”を伝承していくこと」や「地域の将来を見据えた区域指定の必要性」が改めて確認されました。そして、「区域指定を進めます」としていた改訂案を、「区域指定を“丁寧”に進めます」と修正したうえで推進計画〈第2版〉に改訂され、区域指定に向け舵が切られました。

(3) 積極的な情報発信

推進計画の改訂により、静岡県と伊豆市は区域指定に向けた手続きを進め、推進協議会は丁寧か

つ積極的な情報発信を心掛け、正しい理解の醸成と地域の懸念払拭に専念しました。

① マスコミ対策

危険なイメージに受け取られがちな“津波災害特別警戒区域”という名称から、誤った情報の拡散による観光への悪影響が懸念されていたため、加藤会長と原田副会長による記者会見を開くなど、情報の発信元となり得るマスコミに理解を求めることで“味方に付ける”努力がされました。

② 区域の愛称決定

全国から区域の愛称を募集したところ、140を超えるアイデアが寄せられました。これを、投票で絞り込んだのち、津波災害特別警戒区域は「海のまち安全創出エリア」、津波災害警戒区域は「海のまち安全避難エリア」に決定しました。

③ レジリエンス・アワード

全国へ向けた情報発信の一つとして「ジャパン・レジリエンス・アワード（強靱化大賞）2018」に応募したところ、「観光防災まちづくり推進にむけた地域主体の取組」が評価され、見事、日本一となるグランプリに輝きました。授賞式では、住民と中学生の代表が小此木防災担当大臣からトロフィーを拝受しました（写真－5）。



写真－5 レジリエンス・アワード授賞式

(4) 区域指定と観光キャンペーン

2018年3月27日、静岡県による区域指定の手続きが完了し、全国初となる「海のまち安全創出エリア（津波災害特別警戒区域）」、「海のまち安

全避難エリア（津波災害警戒区域）」に指定されました。

指定日当日には、駿河湾フェリー土肥発着所において「愛称決定観光キャンペーン」が実施され、観光関係者や伊豆市長から観光客などの来訪者に対し、“観光防災まちづくりを頑張っている地域”と強くアピールされました。

4. 区域指定後の取り組み

区域の指定後も地域が主体となり、学識経験者や行政とも連携しながら「観光、環境、防災のバランスがとれた“海と共に生きる”まちづくり」の実現を目指し、将来を見据えた議論が継続的に行われると共に、推進計画に定められたハード・ソフト対策が進められています。

(1) 地区防災計画策定

“地震・津波がんばる地域宣言”を表明した団体は、それをさらに具体的な行動としていくために内閣府で推奨する“地区防災計画”の策定を進めており、観光関係団体と自主防災会の6団体では取組方針の「共生する」、「逃げる」を重点に計画づくりが行われました（表－3）。

(2) 訓練の高度化

津波浸水が想定されている自主防災会の中には、多い所で年4回もの津波避難訓練が継続的に実施されており、一部では学識経験者や企業、行政などの協力を得て、ドローンやITを活用して住民の避難行動状況をデータ化するなどの避難の迅速化を図る訓練も実施されています。

また、2018年10月、内閣府と伊豆市の共催で、海水浴客の避難を想定した海水浴場からの津波避難訓練が実施され、夏季には1日最大5,000人もの海水浴客が訪れる土肥海水浴場から、近隣の津波避難ビル（旅館等）へいかに早く避難できるのか検証しました。

さらに、津波避難シミュレーションを実施し、その結果、海水浴場北側の津波避難ビルがない松

表－3 地区防災計画（抜粋）

土肥温泉旅館協同組合 地区防災計画（地震・津波）			
平成31年2月作成			
土肥温泉旅館協同組合 地震・津波対策がんばる地域宣言 『宿泊者に地震・津波リスクへの啓発活動の強化』 そのため地域では、 ・伊豆市と連携し、啓発文章をお客様へ配布致します ・静岡県ホテル旅館生活衛生同業組合と連携し、情報収集に努めます ・当組合危機管理委員会を定期開催し、組合員に情報提供します といった取り組みを、できる範囲で、地域の人々でがんばっていきます。			
いざという日に備える地域の取り組みルール ◎避難行動の考え方（反射的に動けるようになることが理想！） 大きなゆれがきたら・・・ 来訪者（屋外）⇒ 指定避難ビルの中へ（屋外サインで誘導） 来訪者（館内）⇒ 高い階層へ避難（施設内誘導サインで避難） 従業員（館内）⇒ 自分の安全を確保した上で、 宿泊客をなるべく高いフロアへ誘導			
さらに安心して来訪していただくために（今後の課題） ○必要な備蓄・数量・保管場所（調査H30～） ○一時的な避難後の宿泊客等の誘導方法 ○宿泊客の帰宅までのサポート方法 ○各施設による計画作成の支援方法 ○施設間や市役所との相互調整の方法（災害時の宿泊客リストの共有方法 等） ○より高度な避難誘導訓練等を行うための支援 ○新たな取り組みに必要な支援の提案（避難・備蓄のスペース確保、耐震診断の推進方法 等）			
いざという日のために備えておく普段の取り組み			
指針	取り組み	目標	備考
共生する	☐ 地震・津波による被害状況の理解に資する情報発信	全施設所有者 (19人)	
	☐ 避難時間計測の推進	全施設所有者 (19人)	
	☐ 海のまち安全確保エリア、海のまち安全創出エリアの理解に資する情報発信	全施設所有者 (19人)	
	☐ 無線通信機器運用の手引き作成	平成30年度中	チャンネル操作・報告方法、時間外の代行の方法を整理 手引き記載内容の習得
	☐ 無線通信機器運用訓練の企画・実施	年 3 回	
	☐ 避難誘導訓練の企画・実施	年 3 回	
	☐ 安心・安全への取り組みに関する情報発信	年 2 回	
	☐ 防災資源を組み合わせたツアーの検討	平成31年度	
	☐		
	☐		
逃げる	☐ 設備等の固定するための情報提供	全施設数 (19施設)	
	☐ 津波避難可能な施設の把握	全施設数 (19施設)	
	☐ 観光客のための避難誘導計画作成の推進	全施設数 (19施設)	
	☐ 津波避難誘導に係る研修実施状況の把握	全施設数 (19施設)	
	☐ 従業員の対応マニュアルの整備の推進	全施設数 (19施設)	
	☐ 避難路・避難場所の点検・管理	年 3 回	
	☐ 避難所や防災倉庫の点検・管理	年 3 回	
	☐ 津波避難に関する情報掲載の検討	年 6 回	
	☐		
	☐		

原公園付近では、最速6分で到達する津波に逃げ遅れが多数生じる可能性があることが明らかとなりました。

(3) 推進計画〈第3版〉改訂

これまでの訓練やシミュレーションの結果から、松原公園付近には海水浴客などが避難できる施設が必要であることが判明しました。その施設について、積上げたアイデアでは普段使いできる土肥温泉らしい観光の要素を備えた施設が必要とされており、ハード整備の具体化や区域指定を正しく理解いただくことのさらなる強化を図るため、推進計画は2019年4月に第3版に改訂されました。

5. おわりに

地域の観光の中心地であり土肥海水浴場に隣接する松原公園に、平時は観光拠点として人々が集い、非常時には海水浴客を含む海浜地区の津波避難場所となる“津波避難複合施設”整備の検討が、

コロナ禍の現在でも地域主体で途切れることなく続けられており、2023年の完成を目指しています。

全国初となった「海のまち安全創出エリア」の指定は、土肥地域にとって将来を見据えた取り組みの一つにすぎません。これからも観光防災まちづくりの先駆者として、「地域主体による具体化の推進」と「土肥地域の観光防災まちづくりを正しく知って・理解していただくための取り組み」を念頭に、推進計画に定められた住民のアイデアが実現されていくことで、住民はもとより観光客の安全確保も図られ、地域の持続にもつながっていくと考えます。

ぜひ、土肥地域へお越しいただき、まちづくりの状況をご覧いただければ幸いです。今はまず、新型コロナウイルス感染症の終息を切に願っています。