

2019年5月10日

石垣市長 中山義隆 殿  
石垣市総務部 防災危機管理室 ご担当者殿

白保リゾートホテル問題連絡協議会  
会長 山城吉博  
渉外担当 柳田裕行  
石垣市字白保 118  
090-3139-6088

## 要望書

石垣市地域防災計画に基づく津波避難ビルの指定およびそれに関わる石垣市風景計画の景観形成基準の適用について、次の点を要望します。なお、津波避難ビル指定に関しての要望書は、沖縄県知事公室防災危機管理課にも提出いたします。

### <要望>

1. 津波防災地域づくり法に則り、津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針にそぐわない不必要な津波避難ビル指定を行わないこと
2. 白保兼久原 2080 番地 3 (他 4 筆) に (株) 日建ハウジングが計画している開発計画 (仮称 石垣島白保ホテルプロジェクト) の大規模建築物 (以下、当該建築物) は、住民等の避難の確保ではなく、住民以外の避難の確保にしか機能しない。また、集落より海に近く、道路から約 5 m さがった平均海面以下のくぼ地に建てられていて、避難経路が確保できない。したがって、法が定める基本指針および津波避難ビル指定要件を満たしていないので、津波避難ビルに指定しないこと
3. 当該建築物は、防災の観点から避難のために建築物のかさ上げをしたわけでもないにもかかわらず、石垣市風景計画の景観形成基準の高さの基準を超えている。周辺との調和を図ることはできないことから、市民の景観利益を著しく侵害する。景観行政団体である市は景観法、石垣市風景づくり条例に定められた市の責務を果たし、法令に基づいて勧告等を行い、計画を認めないこと

## <要望の背景>

### 1. 津波避難ビルが、石垣市の景観形成基準の例外扱いになっている。

津波避難ビルの指定は、津波発生時の市民一時避難場所の確保のために、防災上非常に重要だということは承知していますが、石垣市風景計画では、景観形成基準において「津波浸水予測（石垣市地域防災計画）に基づき、防災の観点から避難塔建設あるいは避難のための建築物の高さのかさ上げについては、周辺と調和を図るよう工夫する場合は「高さ」が数値基準を超えることに対して、可能な限り認めていくこととします。」となっていて、津波避難ビルは景観形成基準の制限の適用外になるように記載されています。

### 2. 石垣市の津波避難ビルの指定要件と、その根拠として法が定める本来の要件について

石垣市の津波避難ビルの指定要件は、次の3要件だけになっています。

(1) 5階建て以上、(2) 昭和57年以降の建築物、(3) 24時間避難対応が可能なこと

石垣市総務部からは、要件を厳格にすると浸水被害の予想される市街地で津波避難ビルの確保が難しくなるから3要件だけになっていると説明を受けました。

しかし、津波避難ビル指定の根拠法である「津波防災地域づくりに関する法律」では、次のように規定しています。（\*下線を追加しています。）

## 津波防災地域づくりに関する法律

(基本指針)

**第三条** 国土交通大臣は、津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定めなければならない。

2 基本指針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

一 津波防災地域づくりの推進に関する基本的な事項

(以下略)

(指定避難施設の指定)

**第五十六条** 市町村長は、警戒区域において津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、警戒区域内に存する施設（当該市町村が管理する施設を除く。）であって次に掲げる基準に適合するものを指定避難施設として指定することができる。

一 当該施設が津波に対して安全な構造のものとして国土交通省令で定める技術的基準に適合するものであること。

二 基準水位以上の高さに避難上有効な屋上その他の場所が配置され、かつ、当該場所までの避難上有効な階段その他の経路があること。

三 津波の発生時において当該施設が住民等に開放されることその他当該施設の管理方法が内閣府令・国土交通省令で定める基準に適合するものであること。

(以下略)

国土交通大臣が定める「津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針」における、避難施設に関する指針（抜粋）

P 2

#### 一 - 2 津波防災地域づくりの考え方について

「津波防災を効率的かつ効果的に推進することを基本理念とする。」

P18

#### 五 - 2 - ウ 避難施設

「避難施設は、津波浸水想定や土地利用の現況等地域の状況に応じて、住民等の円滑かつ迅速な避難が確保されるよう、その配置、施設までの避難経路・避難手段等に留意して設定することが適当である。また、避難訓練においてこれらの避難施設を使用するなどして、いざというときに住民等が円滑かつ迅速に避難できることを確認しておく必要がある。」

#### <要望の理由>

1. 集落から離れたリゾートホテルのように、建築物周辺に居住する住民もなく、周辺で活動したり、往来する市民等にとって有効な避難経路が確保されるとは言えない場合、法が定める津波避難施設として指定する根拠がない。

そもそも津波避難ビルの指定は、「警戒区域において津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るため（法第五十六条第1項）」に行われるものです。ですから、高い建物だからといって海沿いの低地に立つリゾート施設に避難することがほかの避難場所や方法に比べて、円滑かつ迅速な非難といえるのかは、その立地等の状況によって変わり、該当しなければ津波避難ビルの指定に相当しないのが当然です。

また、「津波の発生時において当該施設が住民等に開放されること」（同第三号）が要件になっています。しかし、集落から離れたリゾートホテルの場合、広域避難所等に指定されている場合はさておき、津波発生時に避難が必要なのは観光客や従業員ですが、その人たちには、そもそもホテルの建物は24時間開放されており、その建築物の利用者や関係者として一時避難は当然可能なので、わざわざ津波避難ビルに指定して、市が予算をかけて避難ビル表示等をしなくても、ホテル従業員によって円滑かつ迅速な避難の確保は図れており、避難ビル指定と一時避難行動とは関係ありません。

2. 不必要な津波避難ビル指定は、景観行政団体自ら市民の財産である景観形成を阻害する要因を作ることになり、景観法第四条に反する。

石垣市風景計画では、津波避難ビルに指定される建築物は、景観形成基準として定められた高さ制限を例外的に超えることを「可能な限り認める」となっています。津波発生時に周辺にいる住民等の生命を守るために、一時避難の場所として津波避難ビルに指定することが有効な場合には、指定をすることも必要だと考えます。

しかし、不必要な指定は、市民の財産である良好な景観形成を阻害し、市民が被る景観利益の損失の方が大きいので、あえて津波避難ビルに指定することは、景観法の基本理念および第4条に定める地方公共団体の責務に反する。

## 景観法

(基本理念)

**第二条** 良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない。

(以下略)

(地方公共団体の責務)

**第四条** 地方公共団体は、基本理念にのっとり、良好な景観の形成の促進に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その区域の自然的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

### 3. (仮称)石垣島白保ホテルプロジェクトの当該建築物は、次の通り、津波避難ビルの根拠法が定める指定要件を満たさない。

当該建築物は、以下の点で津波防災地域づくりに関する法律および同規則と石垣市地域防災計画に適合する津波避難ビルとしてふさわしいとはいえ、津波避難ビルに指定するとかえって住民に混乱や危険が生じてしまう可能性が高い。そのため、当該建築物を津波避難ビルに指定することは「警戒区域において津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図る（法第五十六条第1項）」とは言えないことから、違法であると考えます。

- ① まず、大前提として当該建築物の周辺半径500mには昼夜を問わず住民がいないので、当該建築物は、地域住民のための石垣市地域防災計画に基づく避難ビルにはなり得ない。宿泊客や従業員の生命の安全を図ることも必要であるが、それが津波避難ビルの指定に直接関係ないことは、〈要望の理由〉1の通り。

- ② 最も近い白保集落の中心から建築物の出入り口まで海岸線に並行しながら約 1 kmあり、しかも隣接する道路より建築物の出入り口の方が約 5 mも低く、海に近い。道路からの経路は一つしかないため、地域住民や往来する市民が当該建築物を目指して避難しようとする場合には、道路から建築物の入り口まで、海に向かって約 5 m以上低い場所に降りていかなければならない。津波避難行動として、高台に向かわずに海から約 150 mしか離れていない建築物を目指して海に向かって降りていく避難は、かえって地域住民や周辺を往来する市民等の生命を危険にさらすことになる。
- ③ 当該建築物の立地は、くぼ地で周囲の土地より低い。また建築地盤面が平均潮位以下の高さしかなく、満潮時には海面以下になる土地である。集落よりも低い土地なので、安全な避難経路が確保できず、避難ビルに指定して地域住民を誘導するには全く不向きである。事業者が作成した資料によると建築地盤面の海拔は 1444 mm、平均潮位は 1864 mmとなっている。津波が発生し、地域住民や周辺を往来する市民等が避難しようとして建物までの低地を移動中に被害を受けた場合、行政の責任が問われることも考えられる。
- ④ 当該建築物の立地は、石垣市の防災マップによると、多くの住民が暮らす白保集落と同じ程度の浸水地域であり、マップに記載されている広域避難場所の方角とは全く離れている。万が一避難ビルに指定されて、住民が当該建築物を目指して避難行動を起こしてしまうことはかえって危険となるため、住民の避難誘導には全く向かない。
- ⑤ 周辺の海岸は、遊泳区域ではないため、海水浴客は皆無である。開発計画地と海岸の間は保安林であり、西表石垣国立公園の第二種特別地域であるため、建築物の敷地から海岸への通路等は開設できないので、施設利用者が海岸へ出る通路はなく海岸からも建築物まで移動するためにはいったん国道まで出なければならない。したがって、敷地内の観光客等が海岸へ気軽に出入りする状況にはなく、海岸利用者向けの避難ビルとして機能しない。
- ⑥ 沖縄県津波浸水想定によると、石垣市では宮良湾で 15 mの津波第一波到達時間が 17 分という試算がある。当該建築物は、石垣島唯一の国道 390 号線に約 100 mの距離で接している。津波警報が出た時点からの避難行動として、高台への避難がじゅうぶん可能であり、防災の観点から避難ビルに指定する意味はないといえる。また、県の別の試算では 28.8 mの巨大津波の発生も想定されているけれども、当該建築物は 16 mから 22 mまでの高さしかない。これらの想定を踏まえたうえで周辺より低いくぼ地で、しかも海から約 150 mしか離れていないところに建つ建築物を津波避難ビルに指定することはかえって生命の危険を増大させる可能性もある。

4. 当該建築物は、石垣市風景計画に定める「防災の観点から避難のための建築物のかさ上げ」を行ったわけではない。したがって、高さ制限を超えることを認める根拠がない。

当該建築物は、石垣市風景づくり条例第16条に基づいて、平成29年10月3日に開発行為の届出を行っている。届出において建築物は4階建てで設計されており、石垣市が定めた津波避難ビルの指定要件である5階建てではない。その後、平成30年11月7日付で事業者が作成した経過報告書、ホテル図面等整理シート(添付資料)により、建築物の計画変更が明らかになったが、2018年7月時点ですでに4階から5階建てへの変更が行われている。この点、4階建てだった建築物を5階建てにかさ上げを行った理由は、建築物の1階に機械ルームを設ける必要があったためであると明記されており、防災の観点から避難のために建築物のかさ上げを行ったわけではないことを自ら証明している。

またこの経過報告書作成時点ですでに部分的6階建てにする設計変更が行われているが、5階建ての設計をあえて一部を4階建てにもどし、一部を6階建てにして、4, 5, 6階の階段状にする変更は、環境への配慮からであると明記されている。同時に津波避難ビルへの指定基準を精査していることが記載されているが、石垣市の指定基準は精査するに及ばないことから、国土交通省が示す構造的な基準を示していると考えられ、4階建てから5, 6階建てへのかさ上げが、石垣市風景計画に定める「防災の観点から避難のための建築物のかさ上げ」でないことは明らかであり、景観形成基準に適合しない。したがって、当該建築物が、景観形成基準について「高さ」が数値基準を超えることについて、認める根拠がない。

5. 当該建築物は、良好な景観の形成のための方針に反し、周辺的环境から突出した高さのため、色や素材に工夫しても周辺と調和せず、石垣市風景計画の建築物に関する景観形成基準のA-1八重の山並み地区の規定に反して、市民や白保地域の観光事業者の景観利益を侵害する。

当該建築物に適用される石垣市風景計画の景観形成基準の「高さ」は、「良好な景観形成のための方針に則り、かつ周辺の自然風景と調和するように工夫すること」となっている。しかし、当該建築物は、次の点で八重の山並み地区の方針に反する。

イ) 「建築物の立地にあたっては、場所性や周辺の生態系、自然地形との調和を第一とし」という項目に対しては、事業者作成の経過報告書、ホテル図面等整理シート(添付資料)の最終頁右下の断面図で高さが示されているが、緩やかな低地である周辺地形から突出していて、自然地形と調和していない景観となるのは明らかである。

ロ) 「長大で圧迫感、威圧感のある建築物とならないように分節化を図るなど、壁面、

開口部などの意匠を工夫します。」という項目に対しては、構造的に直線でなくしたとはいえ、人の視点からは景観として一体の長大な建築物にしか見えない。また、道路に一番近い部分の最上部を道路から見上げるようなパースは、なぜか示されていないが、周辺に全く高い建築物がない中で、圧迫感、威圧感のある建築物となっていることは間違いない。

- ハ) この立地の「場所性」としては、近接する海域が西表石垣国立公園の海域公園地区に指定され、優れたサンゴ礁生態系をシュノーケルで鑑賞するエコツアー事業者が保全利用協定を結んで景観の保全を行っている。観光スポットとして利用客も多い海上からの景観として、保安林の高さを約10mも超えている当該建築物は突出していて自然地形と調和していないことは明らかである。

結びに。

本要望にもかかわらず、法が定める要件を満たさない建築物を避難ビルに指定することによって石垣市地域防災計画の変更や避難ビルの表示等に市の予算が使われることは、地方自治法に基づく住民監査請求等の対象となるような重大な問題だと考えます。

以上

添付資料：石垣島白保ホテル&リゾート建設に関わる経過報告 ホテル図面等整理シート

#### 白保リゾートホテル問題連絡協議会について

当協議会は、石垣市認定地縁団体白保公民館の傘下・関連4団体（白保魚湧く海保全協議会、白保ハーリー組合、NPO 夏花、白保日曜市運営組合）から成る、白保公民館会員を中心とした約50名の団体です。

# 石垣島白保ホテル&リゾート建設に係わる経過報告

## ホテル図面等整理シート

- 平成30年11月7日 -

株式会社 日建ハウジング



石垣島白保ホテル&リゾート計画(H29.3→H30.11)

No.	項目	新	旧	差分	変更理由
1	保安林からホテル棟までの距離	18~165m	約18m	0~147m	住民説明会時にウミガメへの光害が指摘された。その指摘から光の質にも配慮するがホテル棟を道路側への後退できないか検討した結果、ホテル棟を後退することで、周辺への影響を低減することが大切と考えホテル棟の配置を変更した。
2	構造規模	地上4, 5, 6階建て	地上4階建	0~2階	
3	接続道路からの建物高さ	9.76m,12.96m,16.16m	11.3m	-1.54~4.86m	汚水を循環排水再利用方式に変更し、処理施設が当初計画よりも大型化された。このため、処理施設やその他の施設機械の配置を考えたところホテル棟1階にも機械ルームが必要になり、4階から5階に変更したが(2018年7月報告時)、海側は環境への配慮から4階を残し、4,5,6階とした。
4	現地地盤からの建物高さ	16.32m,19.52m,22.72m	17.3m	-0.98~5.42m	
5	津波避難ビル	指定基準を精査中	-		津波避難ビル指定の条件を満たす建物となるよう設計者と協議しています。
6	ホテル棟の長さ	180m	≒180m	0	
7	部屋数 (ホテル棟)	168	165	+3部屋	
8	// (ヴィラ棟)	24	36	-12	

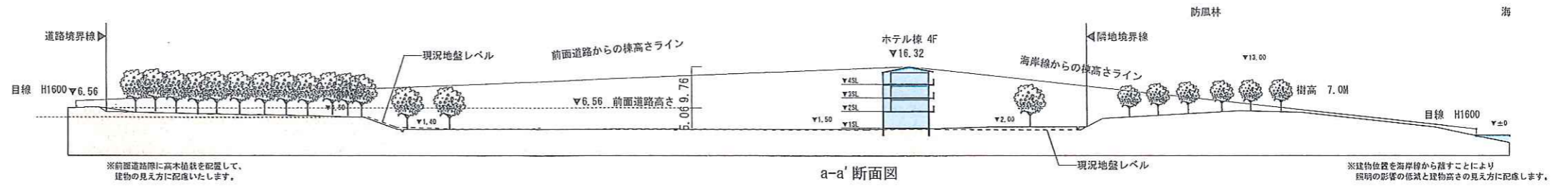
④北側パース



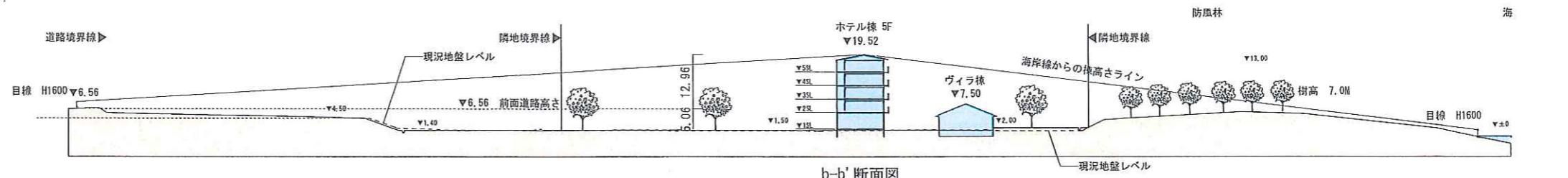
①正面パース



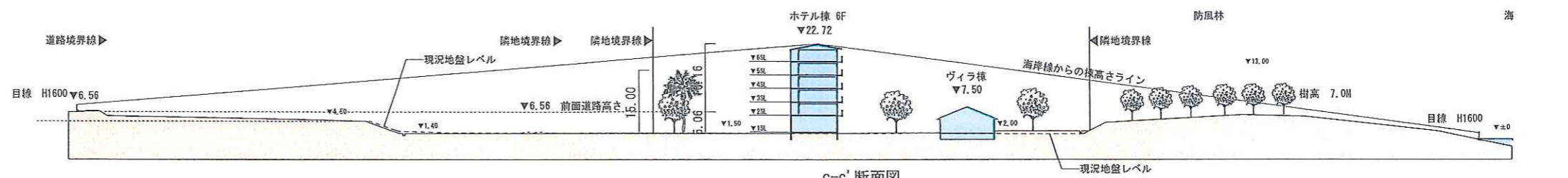
③南側パース



a-a' 断面図



b-b' 断面図

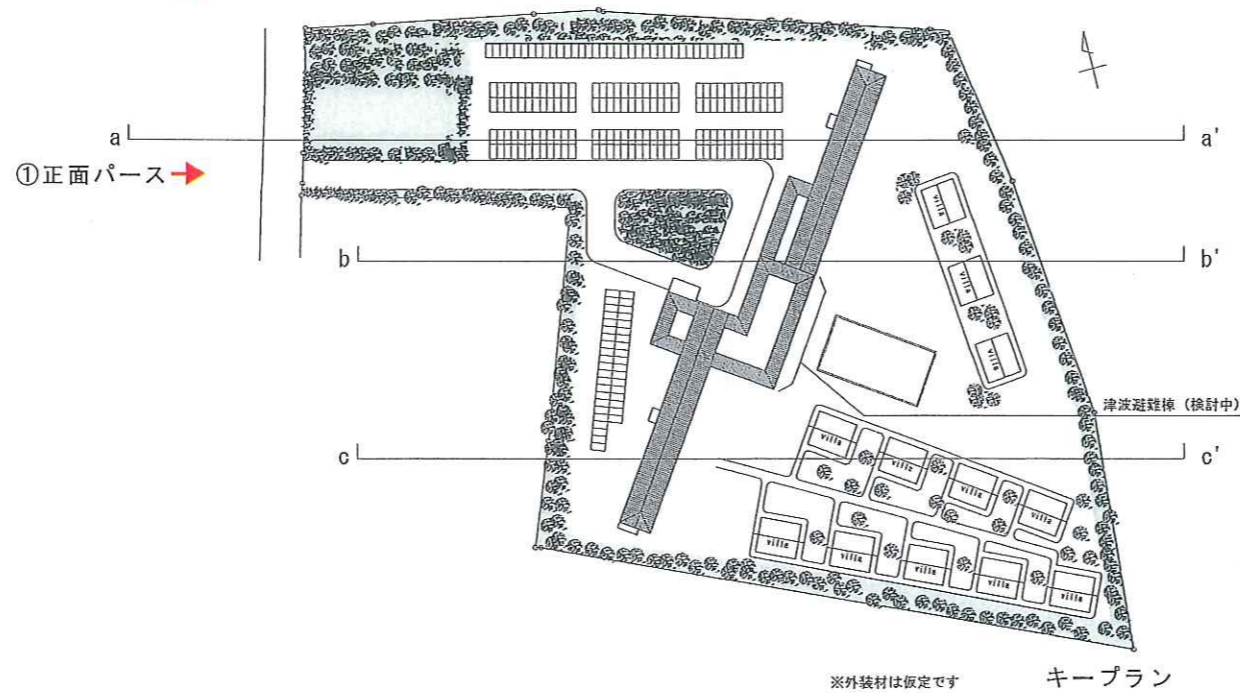


c-c' 断面図

④北側パース

①正面パース

③南側パース



②海側パース

