

協働による防災活動と防災に資する「記念碑等」について—宮城県内市町村の事例から—

高野 俊英（法政大学大学院）

Keyword：防災、記念碑等、震災遺構

【はじめに】

2011年3月11日の東日本大震災では、東日本の太平洋沿岸部は津波により甚大な被害を被った。それから既に8年の歳月が経過し復旧・復興が進むと共に災害の記憶の風化が危惧されている。このため被災した宮城県内の各市町村では災害の記憶を伝える震災遺構をはじめとした「記念碑等」の整備が進められている。なお、本稿で「記念碑等」とは、石碑、慰霊碑、モニュメント、災害資料、災害資料館、震災遺構等をいう。また、近年、我が国の急速な少子高齢化と人口減少に伴い、地域の防災活動に参加する若い住民が減少し、地域の防災力の低下につながるものが憂慮されている。

このような背景を念頭に、東日本大震災で被災した宮城県の35市町村を対象に、住民との協働による防災活動と、防災に資する「記念碑等」の利活用等の実態とその課題を探り、防災・減災を踏まえた安全なまちづくりに資することを目的に調査を実施した。

なお、本調査の対象である宮城県は人口約231万人、35市町村で構成されている（図1）。また、県庁所在地の仙台市（政令指定都市）の人口は約109万人で、東北地方を代表する都市であり、同県第2位の人口を有する石巻市が約14万人である。なお、仙台市には宮城県の人口の半数近くが集中している。



図1 宮城県35市町村図（出典：農林水産省HP）

【研究方法】

宮城県35市町村に対する住民参加・協働による防災活動の実態と防災に資する「記念碑等」の実態に関するアンケート調査の結果に基づき、防災活動における防災訓練の課題と「記念碑等」の「震災遺構」に関する課題について考察する。

また、「震災遺構」を、地域の「災害文化」を支える「文化資源」あるいは「防災文化」を醸成する「文化資源」として、地域の活性化や「防災まちづくり」に資する利活用や、また、観光に資する「文化資源」と捉え、「復興応援ツアー」などの利活用についても考察したい。

なお、このアンケート調査の事前準備のため、2017年8月に仙台市役所と石巻市役所に赴きヒアリングを行うと共に仙台市の「震災遺構」について、その保存や利活用について現地調査をした。また、2018年9月には、東松島市の「震災遺構」を現地調査した。

【アンケート調査と調査結果】

本アンケート調査は2018年1月に宮城県の35市町村の防災担当部署に対して、郵送にて依頼した。なお、調査の基準日を2017年12月1日現在とし、回答期限を2018年2月末とした。回答は35市町村中31市町村からあり、回収率は88.6%であった。

また、本アンケート調査では「防災活動」と「記念碑等」との構成により実施し、本稿では協働の「防災活動」の実態と課題と、「記念碑等」に含む「震災遺構」の保存整備と利活用等に関する調査から、今後の防災活動や記念碑等の利活用等について考察した。

1. 住民参加・協働による防災活動について

この調査から「住民参加・協働活動（防災計画・防災訓練等）への参加」が31件（88.6%）、「防災に関する審議会・委員会等への参加」が12件（34.3%）、「ワークショップやまちづくりなどの対話の場への参加」が12件（34.3%）、「アンケート、パブリックコメント」が5件（14.3%）であった。また「その他」では、「自主防災組織による防災訓練」が2件、「防災組織活動の強化の取り組み」が1件、「宮城県防災指導員養成講座受講」が1件であった。

以上の結果、「住民参加・協働活動（防災計画・防災訓練等）へ参加」が88.6%で、地域の防災力に貢献していると考えられる。

2. 防災活動における「防災訓練」等の実績について

(1) 「総合防災訓練」と「地域の防災訓練」について、

回答のあった31市町村では「総合防災訓練」を年1回・定期で実施しており、内1市町村は「原子力防災訓練」として実施していた。また「地域の防災訓練」活動状況については22市町村で実施している旨の回答があったが、総合防災訓練と兼ねているとの回答や、実施主体が自主防災組織によるため詳細は未把握との回答が8市町村からあった。

また、「総合防災訓練」の過去3年間（2014年度～2016年度）の総参加者数と総実施回数を基に、各年度の平均総参加者数を算出し本訓練参加者の動向を探った。その結果、3年間の平均総参加者数と毎年の平均総参加者数が約3,000人で、この3年間大きな変動がないことが分かった（表1）。しかし、参加者の年齢構成は、少子高齢化により高齢者が多いことが考えられ、災害時の共助や避難行動について危惧される。

表1 31市町村の「総合防災訓練」の総参加者数調べ

区分	総参加者数	総実施回数	平均総参加者数
2014年度	80,217人	27回	2,971人
2015年度	76,481人	25回	3,059人
2016年度	88,840人	29回	3,063人
合計	245,538人	81回	3,031人

(2) 「避難訓練」と「防災(出前)講座」について

「避難訓練」は15市町村が実施していたが、「総合防災訓練」や「地域の防災訓練」と併せて実施している市町村や、未把握と回答してきた市町村も多かった。

また、「防災(出前)講座」は17市町村が実施しており、町会単位での参加が大半であった。

(3) 防災訓練等への住民の参加形態について

この調査では、(図2)のとおり、町会単位での参加が、「総合防災訓練」25件、「地域の防災訓練」20件、「避難訓練」15件、「防災(出前)講座」17件であった。

また、個人での参加が、「総合防災訓練」11件、「地域の防災訓練」5件、「避難訓練」6件、「防災(出前)講座」5件であった。また集合住宅、企業、学区単位も集団での参加なので、町会単位に含めると、個人参加よりも数倍あり、防災コミュニティの形成や地域住民の絆の

醸成に寄与し、災害時の住民同士の共助にもつながることが期待できる。

(単位：件)

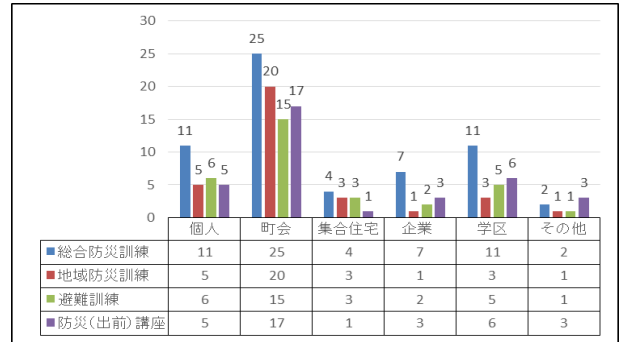


図2 防災訓練等への住民の参加形態について

【「総合防災訓練」等の市町村の課題と考察】

1. 「総合防災訓練」等の課題

「総合防災訓練」では「過疎化・少子高齢化で地域の住民避難を担う住民が減少している」が23件(65.7%)、「働く若い世代の住民が仕事や家事で忙しく参加できない」が22件(62.8%)、「災害弱者対策」13件(37.1%)、「担当職員の不足」8件(22.9%)であった。

また、「地域の防災訓練」では、町会など住民主体で実施されているが「総合防災訓練」と同様「過疎化・少子高齢化で地域の住民避難を担う住民が減少している」15件(42.9%)、「働く若い世代の住民が仕事や家事で忙しく参加できない」17件(48.5%)、「災害弱者対策」7件(20%)、「担当職員の不足」3件(8.6%)であった。

2. 「総合防災訓練」等の課題の考察

「総合防災訓練」と「地域の防災訓練」の両者の訓練内容は重なるので、その課題も防災コミュニティを担う町会(自治会)などにおける住民の少子高齢化と人口減少に伴う防災訓練等への若い参加者の減少対策であった。

短期的には参加者数の変動は少ないが、震災時から現在に至るまでには、被災地からの転居や、過疎化による人口減少の進展、それらと若い参加者の減少が重なり、地域の共助による避難等を担う住民リーダーの育成等では影響は大きく、防災コミュニティの中核を担う町会(自治会)への加入者が減り、訓練への参加者の高齢化などにより、将来の防災の担い手である若い世代の人材の不足は、災害弱者対策にも影響しており、参加者の減少を防ぐための勧誘や啓発活動を絶えず継続していくことが、これまで以上に必要となっている。

【防災に資する「記念碑等」について】

東北地方は津波災害を伝える津波石碑が継承されてきた地であり「記念碑等」の調査から、東日本大震災の「震災遺構」整備の経緯と利活用について検討する。

1. 東日本大震災の「震災遺構」の保存について

東日本大震災当初は、人々は災害を忘れたいとの思いが有り「震災遺構」の保存では賛否が分かれ、多くは撤去された。しかし、復興が進むに従い災害の記憶の風化が危惧され、遺構の保存の機運が地域に高まった。さらに復興庁の市町村1件に対する保存の初期費用の支援が追い風となり、各市町村で保存が決定された。宮城県内で保存が決まった「震災遺構」は、本調査時点では次の10件であった(表2)。

仙台市が「仙台市立荒浜小学校」(写真1)と「住宅基礎遺構」の2件、石巻市が「旧大川小学校」と「旧門脇小学校」の2件、気仙沼市が「気仙沼向洋高校旧校舎」、東松島市が「JR旧野蒜駅プラットホーム」(写真2)、名取市がメモリアル公園整備予定の「遺構と伝承ゾーン」、岩沼町が「千年希望の丘の一部」(津波で流失した住宅基礎や壊れたブロック塀など暮らしの痕跡を残す)、山元町が「旧中浜小学校」、女川町が「旧女川交番」である。

2. 各市町村の「震災遺構」の保存目的について

震災遺構の保存目的に関する調査では、「災害の教訓の伝承」6件、「災害記録の保存継承」5件、「災害の記憶の風化の防止」5件、「住民の防災教育」3件、「学校・団体等の防災教育」2件、「慰霊の場」3件、「地域の被災と慰霊のシンボル」2件、「防災文化を担う施設」が2件、「観光資源」が1件であった。

3. 「震災遺構」の保存決定に至る手続き等 (5市町抜粋)

- (1) 仙台市：専門委員会と住民アンケートによる。
- (2) 石巻市：地域住民からの要望、専門委員会、有識者会議、住民説明会、公聴会、住民アンケートによる。同市の決定手続きでプロセスが多かったのは、震災遺構として決定された「旧大川小学校」は津波避難の遅れで、多数の児童が犠牲になっており、その遺族や市民へ配慮が伺える。
- (3) 東松島市：地域住民からの要望、住民説明会、パブリックコメントによる。
- (4) 山元町：地域住民からの要望、専門委員会、有識者会議、住民説明会、住民アンケート、パブリックコメントによる。同町も多くの津波犠牲者が出ており、震災遺構の保存の決定には多くのプロセスを経ている。
- (5) 女川町：行政主導、有識者会議、住民アンケートに

表2 宮城県内の震災遺構の概要

(単位：件)

市町村	震災遺構名	管理者	公開年月日	備考
仙台市	I. 市立荒浜小学校	仙台市若林区	H29.4.30	来場者数55,000人
同上	II. 住宅基礎遺構	同上	H31.6.予定	
石巻市	I. 旧門脇小学校	石巻市	H32.4.1 予定	
同上	II. 旧大川小学校	同上	同上	
気仙沼市	気仙向陽高校旧校舎	気仙沼市	H31.3.10 公開	本調査時未公開
名取市	メモリアル公園「遺構と伝承ゾーン」	名取市	整備予定	
岩沼市	千年希望の丘の一部	岩沼市	整備予定	
東松島市	旧JR野蒜駅プラットホーム	東松島市	H29.11.5	来場者数3,000人
山元町	旧中浜小学校	山元町	未公開(整備中)	外観の見学可
女川町	旧女川交番	女川町	未整備	
合計	10 遺構保存予定			



写真1(左)：震災遺構「仙台市立荒浜小学校」

写真2(右)：震災遺構「JR旧野蒜駅プラットホーム」

(写真1、写真2：筆者撮影)

(単位：件)

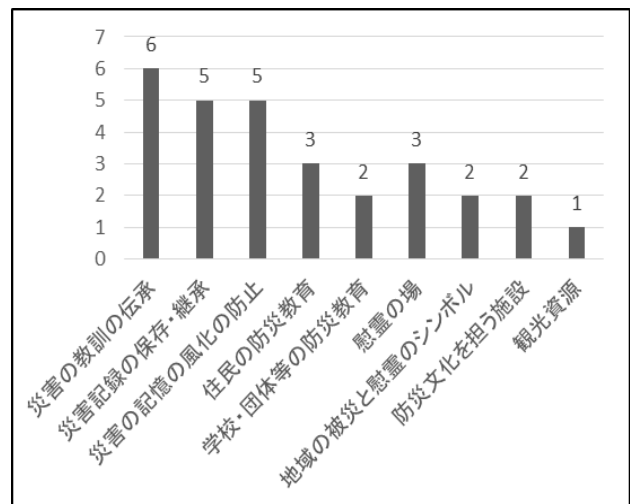


図3 各市町村の「震災遺構」の保存目的 (複数回答可)

よる。

以上の5市町の「震災遺構」の保存の決定手続では重い「負の記憶」を抱えている「震災遺構」については、決定会議等で学識経験者等の意見等を踏まえて、被災者や遺族の心情や住民等に配慮した決定手続が進められていた。

なお、「震災遺構」の保存を決めた各市町村の当初の目的は（図3）のとおりである。

【「震災遺構」の保存決定等における課題】

1. 「震災遺構」の決定での課題

予算関係で「修繕・耐震補強予算の確保」が5件、「管理運営・維持予算の確保」が5件、住民との関係では「当該の遺構の被災者や遺族の理解」が4件、「地域コミュニティの理解」が4件、遺構保存関係では、保存の範囲（全部・一部・外構部分など）が4件、「保存後の利用計画の策定」が4件、その他で「建築物の耐久性の問題としていつまで残せるか」が1件であった。

以上から補修や維持などのための予算確保と、被災者や地域コミュニティの理解など課題が山積していた。

2. 「震災遺構」整備後も残った課題

「周辺道路・環境の整備の遅れ」が2件、「追加修繕予算の確保」が2件、「管理運営・維持予算の確保」が3件、「保存後の利活用の計画」が2件、「公共交通機関（路線バスなど）の確保」が1件、「案内所・休憩所・駐車場等の整備」が1件、「遺構を利用したイベントの開催」が1件、他に「案内展示スペースなどの確保」、「まだ整備中であるが公開している」、「遺構の被災者が訴訟中」が各1件あり、「引き続き地道に課題を解決していく」が3件、その他に「遺構の耐久性」も課題として残っていることが分かった。

3. 防災予算と「記念碑等」の維持管理費について

回答があった市町村の2015年度から2017年度までの防災予算は各市町村とも概ね年々削減されており、「記念碑等」の維持管理費も同予算の枠内で措置されている例が多かった。

【おわりに】

(1) 協働による防災活動の防災訓練等への参加形態が主に町会単位で、人口減少と「少子高齢化で地域の住民避難を担う住民が減少している」や「災害弱者対策」などの課題が山積しており、地域の防災力の低下が憂慮されている。そのため地域の防災活動を担う若い参加者の勧

誘やリーダーの養成に社会的支援が必要と考えられる。

(2) 「震災遺構」の課題では、地方財政状況を反映して、保存決定時には「修繕・耐震補強予算の確保」及び「管理運営・維持予算の確保、保存後は「追加修繕予算の確保」と決定時と同様「管理運営・維持予算の確保」が上げられていた。しかし、以上の予算の確保には住民の理解が不可欠であると考え。特に「震災遺構」は災害の記憶を残し災害の教訓を学ぶための施設であるため、無料で開放しており、施設維持等に係る費用は当該自治体の予算で措置されている。しかし、必要な予算が確保出来ない場合、国や県の助成や民間の寄付などで賄う必要がある。そのためには「震災遺構」の利活動を通じて、予算措置の要望をアピールしていくことが必要であると考え。

また、本調査では、当初の保存目的について「観光資源」が1件あったが、観光での利活用はハードルが高いが、観光に資する「文化資源」の利活用として、住民参加による運用や、「まちおこしイベント」などとの共催、「復興応援ツアー」の利活用などが現に行われており、その推進やPRは予算確保には有効であると考え。

さらに、「地域の被災と慰霊のシンボル」や「防災文化を担う施設」としての保存目的では、まず、「地域の被災と慰霊のシンボル」については「文化資源」を、観光に生かす「観光資源」としての利活用の推進と併せて、慰霊を担う施設の要件も備え、地域の活性化にも資する安全な「防災まちづくり」に貢献する拠点としての整備が必要と考えられる。

また、「防災文化を担う施設」では、「防災文化」は、個人の災害の記憶を社会の共有の記憶として、地域に根付くことが必要であると考えられ、地域の災害の記憶等の継承を含む、基礎的な防災活動と啓発活動等を行う拠点施設としての整備が求められているといえる。

【引用・参考文献】

- 1) 佐藤忠信(2006)「防災文化について」『自然災害科学』Vol25, No. 2, pp131 - 133
- 2) 高野俊英・上山肇(2015)「防災に資する『記念碑等』の意義と役割に関する研究」『日本建築学会大会学術講演会梗概集（関東）』pp. 229-230
- 3) 目時和哉(2013)「石に刻まれた明治29年・昭和8年の三陸沖地震津波」『岩手県立博物館研究報告書』第39号, 2013年3月, pp33-45
- 4) 宮城県ホームページ(アクセス 2019. 8. 1)