

# 住民参加・協働による防災活動と防災に資する記念碑等について-東京 23 特別区の事例を中心に-

高野 俊英 (法政大学大学院)

Keyword : 東京 23 特別区、防災活動、記念碑等

## 【はじめに】

東京への一極集中が続き東京 23 特別区(以下「特別区」という)の人口は現在も増加しており、また少子高齢化も進み、転入者や高齢者を含む災害弱者に対する各区の防災体制の整備等が課題となっている。

本研究では、特別区の防災担当部署への住民参加・協働の防災活動等のアンケート調査から各区の防災活動と防災に資する記念碑等についてその課題等を探る。

特に、防災に資する記念碑等に関しては、今回調査対象とした特別区は、1923 年の関東大震災の被災地であり、この大震災の記憶を伝える慰霊碑や、当時の記録写真や遺物等を収蔵する博物館等が整備されている地域でもある。

なお、本稿で防災に資する記念碑等とは、自然災害に関する伝承や石碑、記念碑、慰霊碑、モニュメント、災害記録資料、災害資料館及び震災遺構等をいう。

また、特別区に限らず、大地震や、近年頻発する豪雨や台風による河川の氾濫などの災害は、全国各地で想定されている。今後、住民自身が災害時に適切な避難行動を取るための必要な自助・共助のスキル等は、住民参加・協働での防災活動への参加などで平常時から高め、災害に備えておくことが重要である。

## 【研究方法・研究内容等】

### (1) アンケート調査等の概要

特別区における自然災害(地震・台風・豪雨・大雪・洪水・土砂崩れ等)を想定した住民参加・協働等での防災活動の取り組み状況と、地域の防災に資する記念碑等の活用について、その課題等を考察する。

### (2) アンケート調査の対象等

調査対象は、特別区の防災担当部署

調査期間は、2017 年 7 月から 2018 年 5 月

### (3) 研究内容について

本研究は、行政の住民参加・協働での防災活動の取り組み状況と防災に資する記念碑等の活用について考察するものであるが、後者の考察では、調査期間が 1・2 年前後するが、今回と同様の調査をした東京都多摩地域及び東北地方の調査結果も一部引用して、防災に資する記念碑等の課題等を探り考察した。

## 【調査結果】

### (1) 特別区の住民参加・協働による防災活動について

①「住民参加・協働活動(防災計画・防災訓練等)への参加」は、全 23 区(100%)で実施されており、②「審議会・委員会等への参加」は、14 区(60.9%)、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 13 区(43.5%)、④「アンケート、パブリックコメント」が 9 区(39.1%)、⑤「その他」の取り組みが 3 区(13.0%)であった。「その他」の取り組み内容は、新宿区の「避難所ごとに設置している避難所運営管理協議会への地域住民の参加」、墨田区の「住民防災組織による感震ブレイカー設置事業」、中野区の「防災リーダー育成、訓練等での啓発活動」であった(図 1)。

(単位: 区)

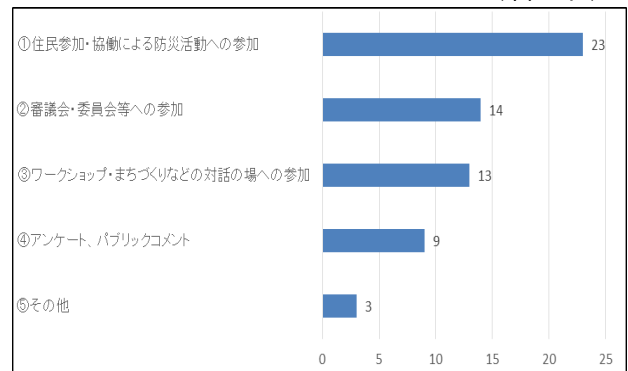


図 1 住民参加・協働による防災活動について

### (2) 参加・協働において重視している活動について

防災訓練や避難所運営訓練など住民が参加しやすい活動が挙げられていた。

また、その期待する効果等では、住民の防災意識の向上と、自助・共助の理解が進み、過度の公助依存の是正に役立つことなどが述べられていた(表 1)。

(単位: 区)

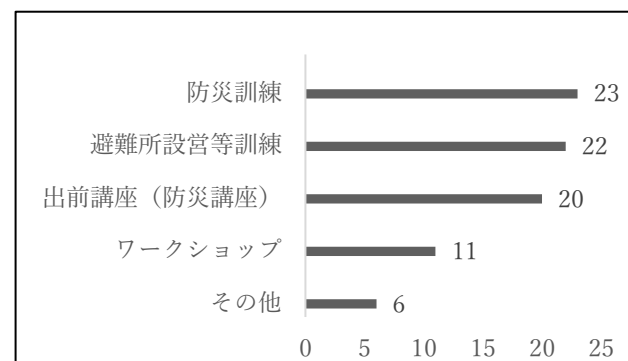


図 2 協働・連携等による防災教育や訓練等の実施状況

表1 防災活動において重視する取り組みや活動で期待する効果及び今後の課題等

区分	重視する取り組みや活動で期待する効果について	今後の課題等
千代田区	住民主導の避難所開設・運営	過度な公助依存の是正
中央区	地域住民の防災意識の向上	防災拠点運営委員の高齢化
新宿区	A: 発災時の円滑な避難所運営及び訓練参加者の防災意識の高揚等	A: 訓練参加者の高齢化及び固定化対策
	B: 講習会、訓練を通し発災時の新宿駅周辺の混乱を回避できるようにする。	B: 行動指針の周知・啓発活動、発災時の現地本部体制等の充実
文京区	避難所運営協議会(町会)の自主的な避難所運営の促進	避難所運営協議会(区内33ヶ所)の活動促進
墨田区	日常備蓄や家具の転倒・移動・落下防止等の各家庭での震災対策の推進	若い世代の防災訓練への参加
江東区	自助・共助の啓発・実践	自主防災組織の高齢化、若年層の防災活動参加
品川区	自助・共助の意識の醸成、区民の避難所運営力の向上	若年世代、子育て世代の参加率の向上
目黒区	災害時における住民主体の避難所の円滑な運営	協議会未設立地域への設立支援
大田区	個人、地域の防災力の向上	様々な年代の参加と防災意識の普及啓発
渋谷区	防災意識の向上	未記載
中野区	地域における防災行動力の向上	幅広い年齢層が参加できる訓練の実施、避難行動計画の策定、若い世代の防災リーダーの育成等
杉並区	自助能力の向上	参加者の増加、若者世代の訓練参加
豊島区	防災意識の向上及び避難所運営等、地域が主体となった災害時対応能力の向上	参加者の固定化及び若年層の参加拡大等
北区	自助・共助の考え方の浸透(地域防災力の向上)	自主防災組織の高齢化
荒川区	自助・共助の意識を高め、日頃から防災への備えを進める効果がある。	若い世代の防災訓練への参加率が低くなっており、参加促進に取り組んでいる。
板橋区	住民防災組織の体制強化と共助による防災活動の活性化	地域の防災リーダーの高齢化が進み、若い担い手が不足している。
練馬区	災害時の地域住民による自主的な防災活動の展開	参加住民の固定化・高齢化
足立区	「地区防災計画」策定により区の防災活動への支援と連携強化に期待	「地区防災計画」を策定した団体の防災計画を検討・見直し、その計画に基づく訓練の実施など。
江戸川区	住民の防災に対する意識向上、自助・共助での防災活動	より多くの年代住民の参加

また、図2は、特別区で実施している防災活動の種別を例示して調査したものである。

「防災訓練」が23区(100%)で、全区で実施されていた。「避難所設営等訓練」が22区(95.7%)、「出前講座(防災講座)」が20区(87%)、「ワークショップ」が11区(47.8%)、「その他」が6区(26.1%)であった。「その他」の6区は、①千代田区が「帰宅困難者対応訓練」、②文京区が「学校防災宿泊体験」、③台東区が「避難所運営委員会」、④目黒区が「区・地域の防災イベントへの地震体験車、煙ハウスの出向による啓発」、⑤中野区が「起震車訓練101回/帰宅困難者対策訓練年1回」、⑥墨田区が「HUG訓練、防災ゲームの指導や貸出、防災DVDの貸出」などで住民の興味を引く企画を実施していた。この中で、千代田

区と中野区が「帰宅困難者へ対策訓練」を取り上げており、特別区では切実な問題になっていることが分かった。

(3) 「地域の祭り」等と防災活動との連携状況

防災活動における防災訓練等への参加者の減少を防ぐためなどの活動では、近隣住民同士が顔見知りになる「地域の祭り」など、参加しやすいイベントを企画して参加者の減少を防ぐ取り組みや、災害時に住民の自助・共助を促すための防災意識の啓発を図るイベント等が企画されていた。その内容は、①「地域の祭り」と②「区のみまつり」が各13区(56.5%)、③「住民運動会」が4区(17.4%)、④「花見会」と⑤「観光イベント」が各2区(8.7%)、⑥「学園祭」が3区(13%)、⑦「慰霊祭」が1区(4.3%)、⑧「その他」が3区(13%)であった。

「その他」の3区は、「防災イベントの実施」、「区のイベント等」、「区内商業施設（スーパーマーケット）等の協力での防災啓発活動」であった（図3）。実施したイベントに期待する効果としては、防災意識の啓発と向上が多くあげられていた。また、今後の課題等では、若年者の参加を増加させることやイベント等のマンネリ化対策等で楽しめるイベント内容にすることなどであった。

（単位：区）

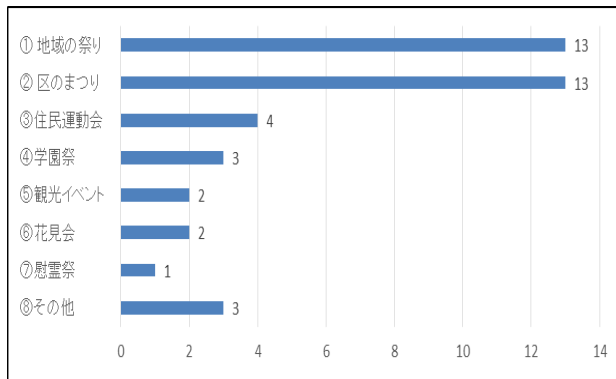


図3 「地域の祭り」等と防災活動との連携状況

#### (4) 特別区の防災に資する記念碑等について

特別区には、関東大震災に関する遺物や資料等を収蔵する東京都博物館等や災害に備えて防災の啓発等を行う東京消防庁の防災館などがある。これらの施設の利用を含む、特別区の防災に資する記念碑等の活用について調査した。

本件に関する各区からの回答では23区のうち20区が活用無しとの回答で1区が未回答であった。残る2区（北区と江戸川区）が「災害記録」の活用ありで、その内、北区は「災害資料館」の活用も挙げている。

以上から、特別区ではほとんどの区が、防災に資する記念碑等を防災活動等に生かすなどの活用はされていないことが分かった。特に、今回、災害リスクの高い墨田区についてはヒアリングを実施した。同区は、荒川と隅田川に挟まれた海拔の低い区のため、高潮の被害などを受けやすい区であり、また、関東大震災では当時の陸軍本所被服廠跡地に避難してきた多くの避難民が火災旋風に巻き込まれて甚大な犠牲者を出した地でもある。そのため同区にはその記憶を伝える東京都の施設等が整備されている。

それらの施設は、関東大震災と東京大空襲で犠牲になった人々を追悼する「東京都慰霊堂」（写真1）と、その記録資料等を継承する「東京都復興記念館」（写真2）で、同区の横網町公園に置かれている。また、JR 両国駅に隣接して「東京都江戸東京博物館」があるが、それらの施設

の活用等について同区のヒアリングで確認したところ、同区の管轄ではないことなどから、それらの施設を防災に資する記念碑等として活用していないとのことであった。また、それ以外に東京消防庁の防災館が墨田区と豊島区にあるが、両区とも活用していなかった。

その他、中央区の数寄屋橋交差点の交番裏には「関東大震災十周年復興祈念碑」（写真3）が設置されているが、同区では特に防災に資する活用はされていないが、関東大震災の復興を祈念する文化遺産として意義のある碑であった。特別区では、関東大震災の甚大な犠牲者を出した当時の災害の光景を今日の防災教訓を行う都市に重ねるには豊かな想像力が必要であるが、当時の災害が既に歴史にもなっており現在の人々に想像力を求めるのはかなり無理がある。想像力が及ばない場合その災害を身近には実感できないことなどから活用されていないことも今回推測された。また、過去の災害を伝える石碑などが伝える碑文の災害についても同様なことが推測できる。



写真1 東京都慰霊堂 写真2 東京都復興記念館 写真3 復興祈念碑

（写真1、2、3 筆者撮影）

#### (5) 特別区以外の記念碑等の活用状況について

以下では、特別区以外の記念碑等の活用状況も紹介して、今後の防災に資する記念碑等の活用の在り方やその課題を探る。

##### 1) 東京都多摩地域の防災に資する記念碑等について

この地域の調査は2015年から2016年にかけてアンケート調査を実施したもので、防災に資する記念碑等の活用は特別区と同様災害資料などの活用を挙げた市町村が少数あり、活用なしの市町村が大半で、記念碑等を有し防災の啓発等で活用していたのは狛江市だけであった。

1974年9月の台風16号による多摩川の決壊で、狛江市の民家19棟が流されている。その決壊地点には国土交通省と狛江市が1999年に「多摩川決壊の碑」を設置している（写真4）。碑には決壊の経緯と治水の重要性を警鐘する銘板が取り付けられ、水防機関の研修や決壊40年の2014年には同市で防災講演会が行われた。なお、新たに建立された関東大震災の記念碑が町田市の春日神社にあ



った。震災で倒壊した鳥居の石材を記念碑として整備し、氏子や地元には被災の経緯等を伝える碑であった。(写真5)。



写真4 多摩川決壊の碑



写真5 春日神社の震災記念碑

(写真4、5 筆者撮影)

## 2) 東北地方の記念碑等について

2018年から2019年に宮城・岩手両県の市町村にアンケート調査を実施した。2011年の東日本大震災から既に10年近く経過し震災の風化が懸念されていたが、近年各市町村で選定された震災遺構が復興庁の支援で整備が進み、地域の防災教育・啓発活動等の拠点に、復興や地域の活性化の観光資源としてその活用等が模索されていた。

宮城の事例では、震災復興と記憶の継承を目的に毎年開催される『ツール・ド・東北』と震災遺構等との連携がある。仙台からのコースは震災遺構の仙台市立荒浜小学校(写真3)を経由し、松島観光のコースなどが設定されている。参加者と地域住民との交流の場として震災遺構等が活用され、地域の復興と地域の活性化への意欲を盛り上げるものである。また、岩手県陸前高田市では、「奇跡の一本松」(写真6)と「陸前高田ユースホステル」などを震災遺構として保存し、一帯を「高田松原津波復興祈念公園」として整備しており、今後の活用等が期待される。



写真6 仙台市立荒浜小学校



写真7 奇跡の一本松

(写真6、7 筆者撮影)

## 【考察・今後の展開】

今回の調査から人口の増加と少子高齢化で、転入者や高齢者を含む災害弱者の防災体制の整備が急務であった。

また、防災活動では住民の自助・共助の理解は進んだが、住民の高齢化で自助・共助にも限界があり公助での対処が不可欠なことや、地域の防災拠点となる町会等のリーダーの高齢化、防災訓練参加者の固定化など地域の防災

力の低下も危惧されていた。また、JRなどの主要駅を抱える特別区では帰宅困難者対策も重要な課題であった。

それらの課題を解決するため、平常時から消防などの防災機関と連携して各種の災害を想定した防災教育・訓練等や、地域の防災リーダーの育成など継続的に取り組んでいた。また、記念碑等の活用では、学校等の防災教育では東京都の施設等が活用されていたが各区の住民の防災活動では公式な連携や活用等は行われてはいなかった。

## 【おわりに】

今後の自然災害に備えて最新の災害情報を取り入れている東京都の施設などと区の連携で防災活動に取り組むことで訓練等のマンネリ化を避けることなどが考えられ連携を進めることが望ましい。特に、関東大震災などの一世紀を過ぎた歴史的な災害の光景を、現在に重ね合わせて、防災に資する活用をするためには、強い想像力を働かせる必要があり、防災に資する記念碑等として関東大震災関係の施設を活用するには無理があるように見えた。

これに対して、東日本大震災の震災遺構からの災害の光景は、ニュース映像でも見ており、現実にその光景を重ねて見ることは容易で災害を実感でき、地域の防災教育・啓発活動等での活用においても容易であることが前者との比較から見え、関東大震災が伝える教訓等があまり活用されない理由も見えてきた。なお、昨年(2019年10月)の台風19号による豪雨で多摩川流域の世田谷区の一部の浸水は、首都圏の河川もまだ整備が必要な危険箇所があり「多摩川決壊の碑」の警鐘を生かす防災を提言したい。

## 【引用・参考文献】

- 1) 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
- 2) 法政大学大学院政策創造研究科上山肇研究室(2018)「東京都特別区における住民参加・協働の取り組み」に関する調査報告書
- 3) 高野俊英(2019)「自治体からみた住民参加・協働による地域の防災活動の評価と課題等について - 東京都多摩地域を事例として -」『法政大学地域研究センター「地域イノベーション」』No. 11, 2019年3月, pp. 61-74
- 4) 高野俊英(2020)「防災に資する『記念碑等』の活用について - 宮城県内市町村の事例から」『地域活性学会研究誌「地域活性研究」』Vol. 12, pp. 113-122
- 5) 岩手県陸前高田市ホームページ(アクセス2020.8.1)