

津波常襲地域における文化遺産の防災拠点化および 自主防災活動の充実に向けた提案 —高知県須崎市西糺町を対象として—

A proposal for the cultural heritage as a disaster mitigation stronghold and
improving action programs for disaster mitigation in Tsunami-prone area
-A case of Nishitadasu, Susaki city in Kochi-

岡崎風時¹⁾・大窪健之²⁾

Kazetoki Okazaki and Takeyuki Okubo

¹立命館大学大学院 理工学研究科先端融合科学コース (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Graduate student, Ritsumeikan University, Dept. of Prevention of historical city

²立命館大学教授 理工学部都市システム工学科 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Professor, Ritsumeikan University, Dept. of Civil Engineering

It is important for us to prevent cultural heritages from disasters for the next generations. Susaki city in Kochi prefecture is Tsunami-prone area. There are some shrines and temples at the heights in the city. And they are designated as tsunami evacuation facilities. In this study, one of them will have higher effectiveness as a disaster mitigation stronghold. While action programs for disaster mitigation are also necessary. And this paper tries to improve action programs for disaster mitigation in this area.

Key Words: *cultural heritage, Tsunami, disaster mitigation stronghold, action programs for disaster mitigation*

1. はじめに

(1) 研究の背景・目的

本研究が対象とする高知県須崎市は「第2次高知県地震対策基礎調査」(H16.3)によると、今世紀前半にも起こるとされる南海地震が発生した場合、想定死者数849名のうち623名が津波によるものとされており、早急な対策が必要な地域である。特に須崎市の西糺町は市街地のおおよそ中心に位置し、積極的な自主防災活動を展開している。本地域周辺は度重なる津波被害の歴史の中で高台に社寺が点在し、それらが津波発生時の緊急避難場所として指定されているという津波常襲地域ならではの特徴を有している。しかしながら、その管理や運営に関して対策が採られていないため、災害時にその機能を十分に発揮できない可能性が残される。さらに現代社会においては対象文化遺産と地域住民とのかかわりが希薄となりつつあり、祭礼などの文化までもが衰退し、過去の被災経験とともに忘れ去られようとしている。そこで、地域住民同士の協力により津波災害対策に向けた文化遺産周辺の環境整備を行うことで、文化遺産の空間を防災拠点としてより有効に活用できると考えられる。このことは地域住民の災害時における安全確保だけでなく、文化遺産の応急復興の人手が確保できるといった効果も考えられる。以上のことから、本研究では対象地域における文化遺産を防災拠点化し、自主防災活動の充実を図るために以下の3点を目的とする。

①対象地域における津波災害時の緊急避難場所としての社寺の物理的空間面および自主防災活動の体制面に

おける課題抽出

②課題の整理および対策の方向性に関する検討

③対象地域における文化遺産の防災拠点としての有効性および自主防災活動の充実に向けた提案

(2) 既往の研究

津波発生時の避難場所・経路に関して南ら¹⁾は坂や階段などの道路の幾何学的特徴を把握することで、高低差を考慮した避難路の評価要因を明らかにし、避難者が目的地として選定する避難場所による登坂負荷の相違について考察している。津波防災体制に関して山本ら²⁾は漁業集落を対象に防災体制の現状および課題把握を行い、減災体制について考察しており、林³⁾は耐震補強と高齢化に関する課題の考察、塩崎⁴⁾は防災意識と耐震補強の課題の考察を行っている。文化財防災に関して大窪⁵⁾らは対象の文化財市民レスキュー体制から地震火災を想定した場合の地域防災上の課題を抽出し、考えられる防災対策について検討している。自主防災活動に関して藤田⁶⁾らは自主防災活動と地域コミュニティの活性化について、防災活動や防災意識の関係を把握することで、各活動の活性化方策について考察し、中林⁷⁾は大都市における自主防災活動が組織の構成員や一般市民の防災意識形成や災害対応力に対してどのような影響があるかを検討している。

以上のように津波防災、文化財保護、自主防災活動に関する研究は存在するが、津波常襲地域における文化遺産の防災拠点化と自主防災活動の維持と活性化方策について触れているものは未だ少ない状況にある。

(3) 津波災害について⁸⁾

津波災害時には避難行動が最優先であり、その避難路の安全確保や沿道家屋の耐震化といった対策が必要である。さらに、災害発生後は、地震・津波の被害によって家屋倒壊等の甚大な被害が生じ、緊急避難場所等での避難生活を強いられることが予想される。このようなことから、平常時からの備えや地域の防災拠点が必要であると考えられる。

(4) 防災拠点とは⁹⁾

町内会等の単位で設置され、平常時には地域住民の自主防災活動や憩いの場等となり、災害時には緊急避難地等に活用されるものを「コミュニティ防災拠点」といい、本研究ではこれを防災拠点の定義とする。

2. 対象地域における課題

(1) 対象地域・対象文化遺産の選定およびその概要

a) 対象地域について

須崎市は海と山に囲まれており、地震災害時には津波・斜面崩壊による孤立などの恐れもあり、積極的な対策が望まれる。このような地域は高知市や土佐清水市など高知県沿岸部でも複数見られ、同じく南海地震による津波災害の危惧される和歌山県や三重県にも存在する。本研究では、南海地震による予想震度、予想浸水深の大きさから須崎市街地の中心に位置する西糺町を選定した。本地域の自主防災会は市街地における16の自主防災会で形成される「須崎地区自主防災連合会」の中心組織となっており、高知県内でも積極的に活動を展開している組織の一つである。人口は411人(平成20年4月現在)で、市街地22町丁目のうち3番目の規模である。

b) 対象文化遺産について

西糺町自主防災会では糺鴨神社を緊急避難場所の一つに定めており、昭和南海地震(1946.12.21 M8.0)の際にも、西糺町周辺住民の緊急避難場所として活用されたことが体験者の方へのヒアリングや文献からわかっている。糺鴨神社は西糺町と東糺町のほぼ中間に位置する須崎小学校の裏山に存在している。現在、須崎小学校は耐震上の問題(今後耐震化の予定)から緊急避難場所に指定されておらず、糺鴨神社が緊急避難場所として機能する意味は大きい。また、対象地域において実施したアンケートでも本神社を緊急避難場所として位置付けている人が最も多く、コミュニティ防災拠点としてさらなる維持・活用を図ってゆくための対象文化遺産として適当であると考えた。

本神社は文化財として公的指定は受けていないが、以前は地域住民が協力して祭礼を運営する('08.9.15糺鴨神社氏子総代へのヒアリングより)など地域にとっての遺産として大切にされてきた歴史を持つ。

(2) 対象地域における課題

津波災害では、迅速な避難が最重要事項であり、災害発生後は避難場所を拠点とした避難生活や救助・救護活動が必要となるため、平常時からの備えや活動の必要性、災害時の地域住民の安全確保といった観点から地域の防災拠点となる施設が重要となる。そこで、対象地域において「住民アンケート調査」(’08.11.8)、「現地調査」(’08.9.14)、「西糺町自主防災会長へのヒアリング調査」(’08.9.15)をそれぞれ行い、避難路、避難場所、神社と地域のかかわり、防災意識と行動に関する課題を表1のように抽出した。

表1 対象地域における課題



図1 対象地域の位置と浸水深¹⁾⁰⁾

課題	調査種別の課題
避難路	<ul style="list-style-type: none"> ●幅員が狭い(■) ●家屋倒壊 ■ブロック塀倒壊 ■路上駐車 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-left: 20px;">} による道路 閉塞の可能性</div>
避難場所	<ul style="list-style-type: none"> ●備蓄物資がない ●防災資機材がない
神社と地域のかかわり	<ul style="list-style-type: none"> ●日常のかかわりが希薄(◆)
防災意識と行動	<ul style="list-style-type: none"> ●意識は高いが行動に結びついていない ◆人材育成

(凡例：●アンケート、■現地調査、◆ヒアリングの結果を表わす)

3. 住民活動による対策の検討

ここでは、2章で明らかとなった課題の対策を検討するため、文化遺産保護と住民活動に着目し、比較対象として「京都市文化財市民レスキュー体制」の事例分析を行う。また、分析の視点については財政的な担保が必要となる物理的な整備よりも、主に地域の別や物理的な条件によらず汎用的に取り組むことができる人的な体制や各主体（自助、共助、公助、文化遺産）相互の関係の構築を主眼とする。

(1) 文化遺産保護と住民活動について

本体制は、地元自主防災会等の地域住民と文化財関係者の間で消防署立会いの下締結される地域住民および文化財関係者主体の文化財保護体制である。これらは自主防災活動のひとつとしての位置づけであり、元来存在した相互協力体制の継続、他の文化財保護への波及、地域防災力の向上が狙いであり、地元自主防災組織と文化財関係者の間で締結されている体制も多く見受けられる。活動内容としては、災害時には初期消火、文化財搬出活動等を行い、平常時にはパトロールや消火、搬出訓練などがある¹¹⁾。

(2) 文化遺産保護と住民活動に関する事例分析

須崎市西糺町での文化遺産の防災拠点化や自主防災活動について考察するために、「地域と文化遺産との結びつき」、「行政との関係」、「組織運営」、「人材育成」、「問題意識とその対策」を分析の視点として事例分析を行うこととする。そして、京都市における文化財市民レスキュー体制の中から特に文化遺産敷地内を防災拠点として活用している代表的な事例として東福寺、建仁寺における体制を抽出し、調査した。

a) 東福寺における文化財市民レスキュー体制(2008. 11. 28 東福寺寺務長、通天会会長ヒアリング)

東福寺の場合は、寺周辺で商売をしている方々(通天会)との連携のもと成り立っている組織であるといえる。経済活動というはっきりとした共存関係を構成する要素が存在し、この関係が続く限りは今後も継続的な活動が可能であると考えられる。また、寺の年間行事にもこの通天会が積極的に協力し、常に運命共同体として活動している。寺としても地域の集会所や消防分団の器具庫設置のために土地を提供しており、周辺地域とのつながりを重要視していることが伺える。

b) 建仁寺における文化財市民レスキュー体制(2008. 12. 8 新道学区自主防災会会長、副会長ヒアリング)

建仁寺は、昔からの付き合いや、自主防災会内での連携が組織を支えている。地域の自主防災会が締結主体であるため、任期が終われば役員は交代してしまうことになる。そこで、各種書類の作成・提出により引

継ぎ時のトラブルを軽減し、組織としての連携を図る工夫を行っている。また境内が地域住民の生活道路の一部として活用されていることから、日常のコミュニティとしても活用されている。一方で、自主防災会長は発足当初から代わっておらず、次世代の担い手の確保が今後の大きな課題となっている。

(3) 住民活動のまとめ

両事例ともに、寺が組織を形成させるコミュニティとしての一端を担っていることがわかる。東福寺においては、地元の集会所、防災倉庫が敷地内にあることで、地域住民が東福寺に足を運ぶようになっている。また、建仁寺の事例では、地元住民の生活道路の一部であることから日常的に寺の敷地を利用している環境にある。このような日常的な境内の活用や訓練が個人の文化財に対する愛着を育てるとともに、地域としてのまとまりを生み、地域防災力の強化につながっていると考えられる。

これらの活動は、自らの取り組みの成果であるのはもちろんだが、行政からの働きかけや協力体制が充実していることも要因のひとつと考えられる。組織締結の仲介や、個々の訓練プログラムの作成、資器材の貸し出し、定期的な訓練実施の働きかけ等、積極的な行政の参加が見受けられた。

以上を整理し、自助、共助、公助、文化遺産の間に共通する相互関係を図2に示す。文化遺産から地域住民に対して、コミュニティのためのスペースが提供され、それを日常的に活用することで自助から共助へと意識形成がなされ、自助と共助の間で連携や人材育成が図られることで組織としてのまとまりが育成されている。そして共助に対し、訓練や緊急避難場所としてのスペースが文化遺産から提供され、それに対して文化財市民レスキューの保護活動が行われている。さらにそれらを支援する形で公助が存在しているということが明らかとなった。

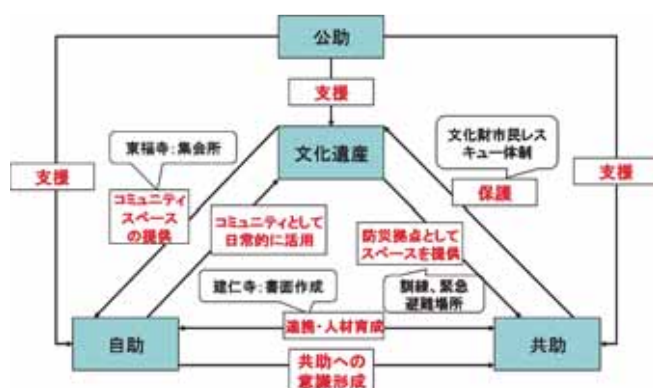


図2 事例分析に基づく4者の関係図



写真1 東福寺境内の様子

4. 行政支援による対策の検討

ここでは、第3章で明らかにした地域活動のみでは対応が困難な部分を補うために、行政支援による対策を検討する。そこで、既存制度の活用、上位計画である地域防災計画（高知県、須崎市の2種類）、そして行政支援の事例として高知県内では行政支援に先進的に取り組んでいる高知市の取り組みについて整理する。

(1) 既存制度の活用

高知県内では、高知県木造住宅耐震化促進事業というものが実施されており、木造住宅の耐震診断・改修に対して補助が行われている。津波災害時には緊急避難場所への避難が最優先であり、避難路の安全確保という意味でも家屋の耐震化は有効である。また、耐震診断については自己負担は3000円と安価に設定されており、積極的に受診する必要があると考えられる。

(2) 地域防災計画

自主防災組織の支援については、県の地域防災計画に則り、須崎市でも補助金制度が存在する。また、地域の避難路や避難場所、防災設備に対する支援を行うといった指針が示されており、それらに則った形での行政支援の実行が必要とされる。

(3) 高知市における行政の取り組み

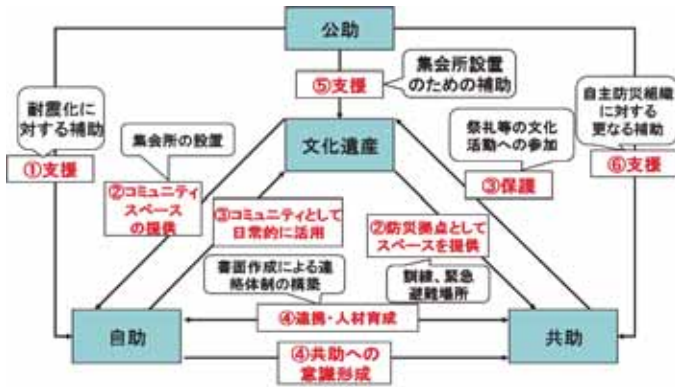
高知市もまた須崎市同様、津波による甚大な被害が予想される地域である。ここでは高知県地域防災計画に則った取り組みがなされている。特に自主防災組織への支援は充実しており、自主防災活動が活発かつ継続的に行われる環境づくりが進んでいる。結成初年度以降の補助金制度や資機材購入に対する補助金や自主防災連合会に対する支援制度もあり、地域全体としての防災力向上のための環境づくりが進められている。

(4) 行政支援のまとめ

高知県は「自助・共助を基軸とした南海地震対策」¹²⁾を方針として打ち出しており、自助、共助を補うのが公助であるとしている。

須崎市では比較的大規模なハード整備事業に関しては対策が充実しつつあるが、継続的な自主防災活動を行っていく上で、地域防災計画の指針を満足しているとは言いがたい。特に、ブロック塀の倒壊防止については個人に任されている現状であり、チェック項目や対策等が示されているにとどまっているため、こうした面で行政からの支援を検討していく必要がある。しかし、公助ばかりに頼るのではなく、自助・共助による取り組みも行っていくことが地域防災力の向上にもつながるため、備蓄やブロック塀の対策・点検についても個人で行える範囲のことを自主的に取り組む必要がある。

5. 文化遺産の防災拠点化および自主防災活動の充実に向けた提案



糺鴨神社の防災拠点化を図り、日常活用を視野に入れた自主防災活動を行っていくことで、地域防災力を高めるとともにその保護につなげることが可能となる。そのためにも、図2で示したような自助、共助、公助と文化遺産との相互協力が重要となる。ここでは図2のような関係構築を目標として津波対策を主眼とし、糺鴨神社と周辺地域の特性を考慮することで図3を導出した。さらに図3の具体的提案内容を2章で抽出した課題と対応させることで表3に整理した。

図3 4者の関係性に基づく提案

表3 提案内容 (①～⑥は図3に対応)

	地域住民に対する提案	行政に対する提案
避難路の安全確保に関する提案	①住宅の耐震診断を受け、必要に応じて改修を検討する →沿道家屋を優先的に実施する ③神社関係者と自主防災会により、避難時に妨げとならないよう参道の清掃や路上駐車排除のための見回りを行う ①ブロック塀の倒壊防止対策について検討する	①沿道家屋の耐震化に対して更なる補助制度を検討する ①ブロック塀の倒壊防止対策についての指導や補助制度を検討する
緊急避難場所に関する提案	②神社敷地内に集会所を設置し、会合や訓練、平常時の貸し出しを行う ③集会所への防災資機材配備や物資の備蓄を推進する	⑤集会所設置に対する支援を行う ⑥自主防災会（連合会）への補助金制度の充実を図る
神社と地域のかかわりに関する提案	③神社で行われる祭礼への参加・協力を促進し、地域内および双方の良好な関係性の構築を図る	
防災意識と行動に関する提案	④自主防災会役員は業務内容等に関する書類を作成し、役員引き継ぎの円滑化を図る ④会合や訓練に参加できなかった人に対する書面での連絡体制を構築し、次回の参加を促進する	

避難路の安全確保という課題に対しては、沿道家屋の耐震化や路上駐車排除、ブロック塀の倒壊防止を対策として挙げた。緊急避難場所に関しては神社敷地内への集会所・防災倉庫の設置を提案し、平常時の活用や災害時の機能の確保を目指した。また、神社を日常的に活用することで地域としてのまとまりを育成す

ることで、神社と地域のかかわりの現状を改善し、平常時・災害時における自主防災活動を円滑に行える環境を整えることができると考えられる。さらには、地域住民に活用され、平常時から参道の維持管理がなされることで文化遺産の保護にもつなげることができる。防災意識と行動に関しては、自主防災活動を継続的に行っていくための取り組みとして引き継ぎや連絡体制の強化を挙げている。

6. 今後の課題

本研究では、西糺町における課題を明らかにした上で、それらの課題を解決に導くために事例分析に基づく住民活動および行政支援による対策の検討を行った。

「課題の抽出」については、4点の課題を抽出することができたが、なぜそれらの課題が出たのかといった背景までは細かく調査できなかった。それらの背景を知ることで、地域の現状を深く知ることができたと考えられる。また、糺鴨神社の文化遺産としての価値についてもより詳細な調査が必要である。

「対策の検討」では、住民活動と行政支援からの対策を検討した。住民活動に関する事例からは、2事例の特徴的な取り組みを抽出し、それらが活動に与える影響について考察した。しかし、事例が京都市文化財市民レスキューのみであったため、一般的な自主防災活動事例についても事例を収集していく必要がある。また、京都市と須崎市の共通点および相違点について調査する必要がある。どういった点から京都市の事例が須崎市に適用できるのかを正確に示す必要がある。行政支援については地域防災計画と対象地域の現状とのギャップを明らかにすることができたが、他地域における事例を参照する必要があると考えられる。

「提案」では、その全てが対象地域において効果的とはいえないため、行政および地域住民の方々に評価をいただき、より詳細かつ効果的な提案へと精査し、具体化、実施していく必要がある。また、行政に対する提案は上位計画への反映が必要であるため、より慎重に内容を精査していく必要がある。一方、対象地域における文化遺産防災に関しては不十分な点が多いため、文化財市民レスキュー体制のような文化遺産保護体制や地域住民が日常的に文化遺産を活用できる環境づくりを行っていくことが望ましいと考えられる。そして、糺鴨神社の祭礼などの文化を継承していくための具体的な取り組みについても検討する必要がある。

謝辞：本研究は、平成20年度グローバルCOEプログラム「歴史都市を守る文化遺産防災学推進拠点」および、平成20年度科学研究費補助金・基盤研究（B）「重要伝統的建造物群保存地区の水利と市民防災力を考慮した地震火災対策に関する研究」に基づく研究成果の一部である。ここに記して謝意を表する。

参考文献

- 1) 南正昭、中嶋雄介、安藤昭、赤谷隆一（2005）「避難経路の高低差が津波避難者に与える負荷に関する基礎的研究」都市計画論文集 No.40-3 pp685-690
- 2) 山本和幸、岬柳昭雄（2007）「津波多発地帯における防災対策・防災体制の現状および問題・課題の把握」日本建築学会大会学術講演梗概集 pp405
- 3) 林康裕（2006）「想定津波被災地における建物の備え」Journal of architecture and building science 2006年11月号 vol.121 No.1553
- 4) 塩崎賢明（2004）「南海地震被害想定地域における住民の予防対策の阻害要因に関する研究—高知市種崎地区・浦戸地区を対象として—」都市計画論文集 No.39-3 pp583-588
- 5) 大窪健之、伊藤晃星、岡崎愛子、小林正美（2007）「災害直後の市民防災活動へ向けた「文化遺産の防災拠点化構想」に関する研究—京都市法金剛院とその周辺地域に対する提案—」歴史都市防災論文集 Vol.1 pp327-334
- 6) 藤田勝、清水浩志郎、木村一裕、佐藤陽介（2003）「活発な自主防災活動と日常的な地域活動の関連性に関する研究—秋田市の状況から—」都市計画論文集 No.38-3 pp19-24
- 7) 中林一樹（1983）「大都市居住者の防災意識形成と災害対応力に関する研究」都市計画別冊 昭和58年度学術研究論文集 pp187-192
- 8) 高知県発行（2005）「南海地震に備えちよき」pp15-16
- 9) 消防白書（2007）「第4章 自主的な防災活動と災害に強い地域づくり」
- 10) 須崎市発行（2005）「須崎市街地東部地区津波ハザードマップ」
- 11) 京都市消防局発行（2002）「文化財市民レスキューマニュアル」pp4-32
- 12) 高知県南海地震対策推進本部（2007）「南海地震に備える基本的方向と当面の取り組み」pp3