

石巻市における震災伝承に関する3つの計画の策定プロセス

Developing Processes of Three Ground Plans Related Disaster Tradition in Ishinomaki City

佐藤 翔輔¹
Shosuke SATO¹

¹ 東北大学 災害科学国際研究所
International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University

It is important to hand disaster experience in the affected areas and abroad, and on to the next generation. This paper aims to describe developing process of “Ground Plan of Earthquake Disaster Tradition”, “Grand Development Plan of Earthquake Disaster Remain” for Kadonowaki Primary School building and Okawa Primary School building. First, participant survey of all planning meetings for three plans were conducted to clarify developing and discussion processes. Next, this paper reported a whole picture of planning processes and key points of proposed plans.

Keywords : disaster tradition, disaster remain, public-private cooperation, kataribe(storyteller), affected area docent, disaster exhibition

1. はじめに

石巻市は東日本大震災で最大の被害を受けた被災地であり、震災伝承を意図する事業や計画が特に多いのが特徴的である^{1) 2)}。市は市内5箇所に「復興まちづくり情報交流館」を設置し、「石巻市南浜地区復興祈念公園」「震災遺構(旧門脇小学校校舎, 大川小学校旧校舎)」を構想中である。住民が「がんばろう! 石巻の会(集いの場)」, 未来サポート石巻(NPO)が「つなぐ館」, 石巻日日新聞社(地元新聞社)が「ニューゼ」等を設置しているほか、石巻観光協会や地域住民などが語り部活動を展開している³⁾。一方で、東日本大震災から4-5年経過した段階では、このような施設や活動への利用者数に変化が見られている。たとえば、石巻観光協会の「学びの案内」利用者は、平成26年度から平成27年度にかけて27,240人から20,921人と約7千人減少している^{1) 2)}

東日本大震災の最大の被災地となってしまったこと、さらには以上のような震災伝承に関する施設や活動の利用状況が下降傾向になっていることを受けてか、石巻市「震災による深い傷跡、悲しみの記憶及び震災を通じて得た教訓を風化させることなく後世に伝えるため、震災伝承に向けた市の基本方針(『石巻市震災復興基本計画』等)をもとに、『震災伝承計画』を策定する」⁴⁾こととなった(2016年7月)。これに関連して、石巻市として、旧門脇小学校校舎を部分保存、大川小学校旧校舎を全体保存することとし、両建物について「震災遺構整備計画」を策定することとなった(2016年7月)^{5) 6)}。その策定にあたって、石巻市は幅広い意見を収集、反映させるために、有識者、地域住民、NPO、行政によって構成される「震災伝承検討会議」「震災遺構整備検討会議(旧門脇小学校校舎)」「震災遺構検討会議(大川小学校旧校舎)」といった3つの検討会議を2016年7月に設置した^{4) 5) 6)}。

本稿では、以上3つの検討会議に着目して、石巻市の震災伝承に関する3つの計画の策定プロセスを記述し、

そこに見られる知見を考察することを目的とする。後述するように、東日本大震災の経験を契機にした石巻市における震災伝承と震災遺構に関する計画の策定は、他の被災自治体には見られない特徴がある。石巻市におけるこれら計画の策定プロセスを体系的・分析的に記述することは、他の東日本大震災の被災地や今後発生する災害の被災地において、同様のプロセスを踏む地方公共団体にとって有用な知見を提供するものと考えられる。

2. 研究方法

研究方法は、1) すべての検討会議での参与観察と、2) 1) で出された意見の内容分析から構成される。1) の参与観察は、著者がすべての検討会議にいちメンバーとして採用されたことから実現した。ここでの参加を通し、検討プロセスの全体像を記述するものである。2) の分析は、検討会議における参加者の意見を生データとし、構造化を行うものである。ここでの構造化は、検討会議中もしくは、検討会議の後に事務局で行われたもので、検討会議の参加者の中で、合意された結果を用いている。本稿で用いるすべての資料は、検討会議で使用された資料や、それに二次加工したものである。

3. 結果

(1) 検討会議の設置までの経緯

表1に、2016年7月時点における石巻市における震災伝承および震災遺構に関する動きの概要⁷⁾を示した。表1に示した過程は、主に次のようにまとめられる。1) まず、震災伝承全般においては、震災が発生した2011年(平成23年)12月に、石巻市震災復興基本計画が策定され、「重点プロジェクト」において、「未来への伝承プロジェクト」として、公園整備、アーカイブ公開、被災建築物の保存などが掲げられた。その後、国が設置する石巻市南浜地区復興祈念公園の基本構想や基本計画の策定、市内5箇所の復興まちづくり交流館(中央館、牡

鹿館、北上館、河北館、雄勝館)の開設、被災地域記録デジタル化事業などが行われている。2) 旧門脇小学校校舎は、2013年(平成25年)に、新門脇地区復興街づくり協議会から、市に「解体」が要望された。これは、門脇地区において災害危険区域の指定を受けないエリアが存在し、周辺に戸建住宅や災害公営住宅が立地し、周辺住民から「震災を思い出す」という景観上の理由等から、解体(排除)を要望されたものである。その後、同協議会との意見交換が幾度も開催されたほか、震災伝承検討委員会(本論で主に記述する震災伝承検討会議とは異なる)では改めて、旧門脇小の保存の必要性が提示されるなど、同校舎の保存・解体を巡って長い議論が続いていた。3) 大川小学校旧校舎は、2015年(平成27年)に大川地区復興協議会から、市に「保存」が要望された。4) 2015年(平成27年)6月には、石巻市震災遺構調整会議が設置され、同年12月までに5回の会議を経て、旧門脇小学校校舎は部分保存、大川小学校旧校舎は全体保存とすることの必要性が示されたのちに、2016年(平成28年)3月に石巻市長から、同方針を改めて市方針として述べる記者会見がなされた。

表1 石巻市における震災伝承および震災遺構に関する動きの概要(2016年7月時点)⁷⁾

年度	震災伝承 に関連する動き	震災遺構 に関連する動き
23	・震災復興基本計画の策定 重点プロジェクトとして「未来への伝承プロジェクト」を位置づけ	
24	・災害記録映像制作(DVD)	・アンケート調査の実施
25	・復興祈念公園基本構想の策定 ・震災復興記録写真展	・旧門脇小学校校舎解体についての要望書提出(新門脇地区復興街づくり協議会) ・アンケートの調査実施 ・震災伝承検討委員会(3回)
26	・復興まちづくり情報交流館(中央館)の開設	・新門脇地区復興街づくり協議会と検討委員会の意見交換 ・震災伝承検討委員会(3回) ・旧門脇小学校校舎の保存・活用についての提言
27	・復興祈念公園基本計画の策定 ・復興まちづくり情報交流館(杜鹿館、北上館、河北館)の開設 ・復興祈念公園基本設計 ・県被災地域記録デジタル化事業	・新門脇地区復興街づくり協議会との意見交換(2回) ・大川小学校旧校舎保存についての要望書提出(大川地区復興協議会) ・大川地区復興協議会との意見交換(1回) ・アンケート調査の実施 ・在籍児童の意見募集 ・公聴会の実施 ・震災遺構調整会議(5回) ・震災遺構化に関する検討・調整結果報告書を市長に提出 ・市長記者会見(保存の方針を表明)
28	・復興まちづくり情報交流館(雄勝館)の開設 ・復興祈念公園実施設計 ・震災伝承検討会議の開催	・保存に関する説明会の開催(大川地区) ・保存に関する説明会の開催(新門脇地区) ・震災遺構検討会議の開催

赤字は市民・民間団体等が主体の動き

(2) 検討会議の位置づけ・構成・進め方

図1に、石巻市の震災伝承検討会議と2つの震災遺構検討会議の関係を示す。3つの検討会議は、同時並行で開催され(開催日・時刻は異なる)、必要に応じて相互の情報が交換されることとなっていた(図1)。震災伝承検討会議は、語り部・ガイド・展示等の活動を行う市民・団体13名、学識者3名、市職員15名の計31名から構成された。震災遺構検討会議(旧門脇小学校校舎)は、新門脇地区復興街づくり協議会9名、語り部・ガイド・

展示等の活動を行う市民・団体6名、遺族団体1名、学識者2名、市職員12名の計30名から構成された。震災遺構検討会議(大川小学校旧校舎)は、大川地区復興協議会6名、大川小学校遺族会6名、語り部・ガイド・展示等を行う団体7名、学識者1名、市職員12名の計32名から構成された。なお、各検討会議のメンバーは、他の検討会議へのオブザーバー参加が認められている。このうち、語り部・ガイド・展示等を行う団体から2名、学識者1名(筆者)は、すべての検討会議のメンバーになっている。通常、行政が主催する検討会・検討委員会は「委嘱」がなされ、「〇〇委員」と位置づけられることが多いが、本検討会議は後述するように、決定機関ではなく、市民相互の自由な議論の場として設置されたことから、参加者は「会議メンバー」と称される。

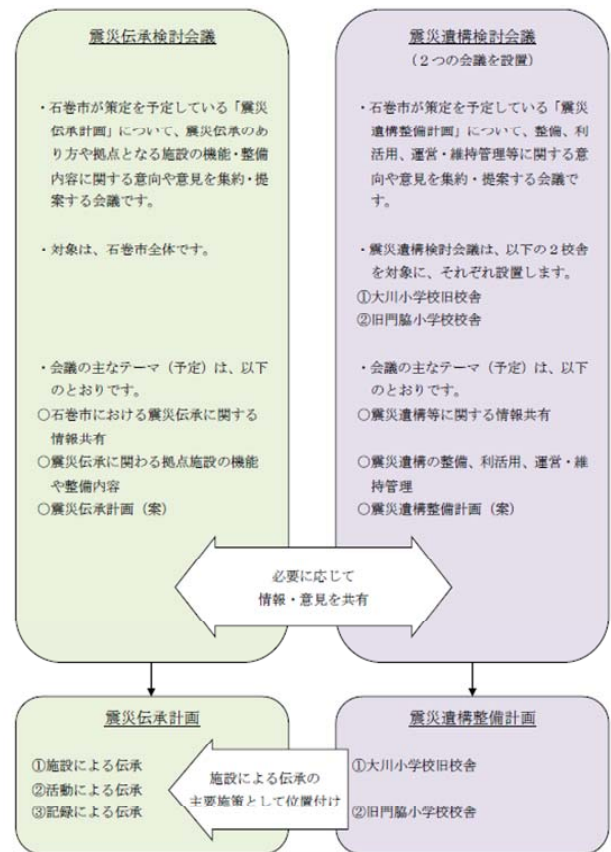


図1 石巻市における震災伝承検討会議と2つの震災遺構検討会議の関係⁷⁾

図2に、石巻市における「検討会議」と「計画」の関係を「震災伝承検討会議と震災伝承計画」を例にして示す。検討会議は、震災伝承や震災遺構に関する意向や意見を広く収集する場であり、それを集約して事務局である同市復興政策部があずかり、得られた意見をもとに、市長や庁内関係者によって計画案が示されていく、フォードバックの方式となっている。すなわち、検討会議では検討会議としての方針や詳細なとりまとめを行う機能は有しておらず、あくまで意見の収集・集約を目的としている。決定・決議を行う機能はないことから、検討会議において「座長」を置かないこととし、進行役をメンバー側に「ファシリテーター」として設置している。参加メンバー合意のもと、3つの検討会議のいずれにも参加し、第3者として立場を有する著者がファシリテーターをつとめた。

第1～5回の検討会議が、2016年7月、9月、11月、2017年1月、3月と2ヶ月おきに開催された(表2)。第1回と第2回の間には、整備計画の検討対象である旧門脇小学校校舎と大川小学校旧校舎のほか、1995阪神・淡路大震災の被災地として兵庫県(主に、人と防災未来センター、神戸港震災メモリアルパーク)、2004年新潟県中越地震で被災した新潟県(中越メモリアル回廊:きおくみらい、そなえ館、おらたる、妙見メモリアルパーク、木籠メモリアルパーク)、広島県(広島平和記念資料館、広島平和記念公園、国立原爆死没者追悼平和記念館、爆心地直下、袋町小学校、アンデルセン、旧日本銀行広島支店、被曝柳、旧陸軍被服支廠、日本赤十字・原爆病院)を視察している。なお、検討会議設置当初は、第1～5回にかけて、素案、原案、計画案が市から提示されていく予定であったが(図2)、実際には第3回にたたき台、第4回に事務局案、第5回に案が示された(表2)。検討会議の様子を写真1に示す。

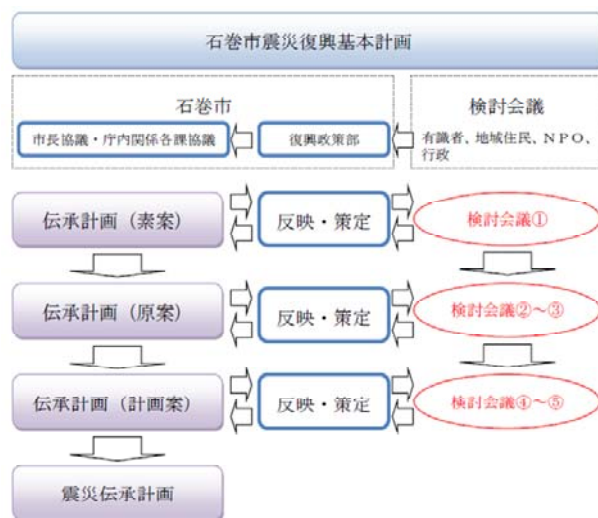


図2 石巻市における「検討会議」と「計画」の関係(例:震災伝承検討会議と震災伝承計画)

表2 石巻市における震災伝承検討会議と震災遺構検討会議の開催履歴(主な内容)

	震災伝承検討会議	震災遺構(旧門脇小学校校舎)検討会議	震災遺構(大川小学校旧校舎)検討会議
第1回 2016年7月	<ul style="list-style-type: none"> 「震災伝承検討会議」の役割・スケジュールに合意する 「石巻市震災伝承計画」の枠組み(案)を確認する 震災伝承の現況と課題を共有する 震災伝承等に関する意見・意向を出す 	<ul style="list-style-type: none"> 「震災遺構検討会議」の役割・スケジュールに合意する 「震災遺構整備計画」の枠組み(案)を確認する 旧門脇小学校校舎の現況と震災遺構整備等に関する各種情報を共有する 震災遺構整備等に関する意見・意向を出す 	<ul style="list-style-type: none"> 「震災遺構検討会議」の役割・スケジュールに合意する 「震災遺構整備計画」の枠組み(案)を確認する 大川小学校旧校舎の現況と震災遺構整備等に関する各種情報を共有する 震災遺構整備等に関する意見・意向を出す
視察 2016年8-9月	<ul style="list-style-type: none"> 門脇小, 大川小 新潟県(新潟県中越地震) 兵庫県(阪神・淡路大震災) 広島県(原爆) 	<ul style="list-style-type: none"> 門脇小, 大川小 兵庫県(阪神・淡路大震災) 広島県(原爆) 	<ul style="list-style-type: none"> 門脇小, 大川小 新潟県(新潟県中越地震)
第2回 2016年9月	<ul style="list-style-type: none"> 第1回検討会議を振り返る 現地視察報告を確認・共有する 石巻市における震災伝承への取り組みを共有する 今後の進め方とスケジュールを確認・共有する 今後の震災伝承等に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> 第1回「震災遺構検討会議(旧門脇小学校校舎)」を振り返る 現地視察結果を確認・共有する 旧門脇小学校校舎の現況と震災遺構整備等に関する情報を共有する 会議の進め方とスケジュールを確認・共有する 震災遺構(旧門脇小学校校舎)整備等に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> 第1回「震災遺構検討会議(大川小学校旧校舎)」を振り返る 現地視察結果を確認・共有する 大川小学校旧校舎の現況と震災遺構整備等に関する情報を共有する 会議の進め方とスケジュールを確認・共有する 震災遺構(大川小学校旧校舎)整備等に関して協議する
第3回 2016年11月	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災伝承検討会議」を振り返る 今後の震災伝承等に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災遺構検討会議(旧門脇小学校校舎)」を振り返る 震災遺構(旧門脇小学校校舎)の整備に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災遺構検討会議(大川小学校旧校舎)」を振り返る 震災遺構(大川小学校旧校舎)の整備等に関して協議する
第4回 2017年1月	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災伝承検討会議」を振り返る 今後の震災伝承等に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災遺構検討会議(旧門脇小学校校舎)」を振り返る 震災遺構(旧門脇小学校校舎)の整備に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災遺構検討会議(大川小学校旧校舎)」を振り返る 震災遺構(大川小学校旧校舎)の整備等に関して協議する
第5回 2017年3月	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災伝承検討会議」を振り返る 今後の震災伝承等に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災遺構検討会議(旧門脇小学校校舎)」を振り返る 震災遺構(旧門脇小学校校舎)の整備に関して協議する 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの「震災遺構検討会議(大川小学校旧校舎)」を振り返る 震災遺構(大川小学校旧校舎)の整備等に関して協議する
住民説明会 2017年5月		<ul style="list-style-type: none"> 旧門脇小学校校舎の震災遺構整備方針に関する説明会 	<ul style="list-style-type: none"> 大川小学校旧校舎の震災遺構整備方針に関する説明会
説明会 2017年7月	<ul style="list-style-type: none"> 最終結果の報告 	<ul style="list-style-type: none"> 最終結果の報告 	<ul style="list-style-type: none"> 最終結果の報告



写真 1 検討会議の様子（例：震災伝承検討会議）

(3) 検討会議における意見の内容

図 3～5 に、3 つの検討会議で会議メンバーから出された意見について、意見の内容にもとづく分類ごとの件数として示す。いずれも件数の多さの降順に並べている。

震災伝承検討会議において、多かった意見は次の通りである（図 3）。「震災伝承の理念の考え方」：計画の理念や目的に関するあり方や具体的な意見、「伝承する内容」：津波災害の事実のほか、震災発生前や現在の状況を伝えるべきとの意見、「組織・体制」：他の被災地における先進事例を踏まえた市内の個人・団体のコーディネート機能を求める意見、「施設のあり方」：施設に求めたい機能に関する意見、「伝承の方法」：地域や学校を通しての伝承や媒体・ツールに関する意見。特に、「伝承計画の策定方法」では、他に比べて倍程度の件数の意見が出されており、会議メンバーの高い関心が伺える。

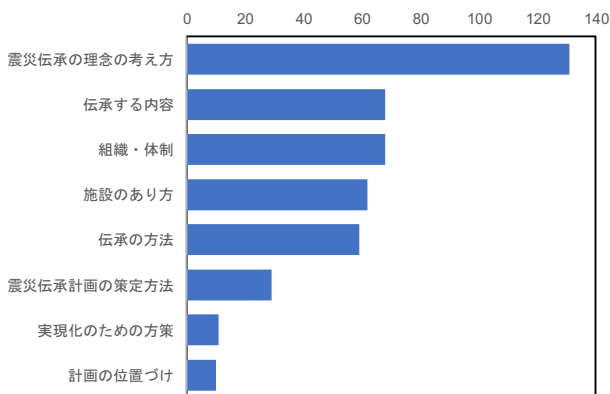


図 3 石巻市震災伝承検討会議における意見の内訳

震災遺構検討会議（旧門脇小学校校舎）において、多かった意見は次の通りである（図 4）。「活用の仕方」：伝承や教育において、対象者やその内容に関する意見、「校舎の残し方」：保存や解体の要望のほか、保存においては「全部」や「部分の範囲」に関する意見。同検討会議では、新門脇復興街づくり協議会からの参加者が主に解体を希望し、伝承活動をしている個人・団体が主に保存を希望していたことから、以上のうち「校舎の残し方」に議論・意見が集中することが予想されたが、議論の範囲は校舎のみならず、校舎周辺の施設の活用にも議論が及んだことから、活用についての意見が多く挙げられた。

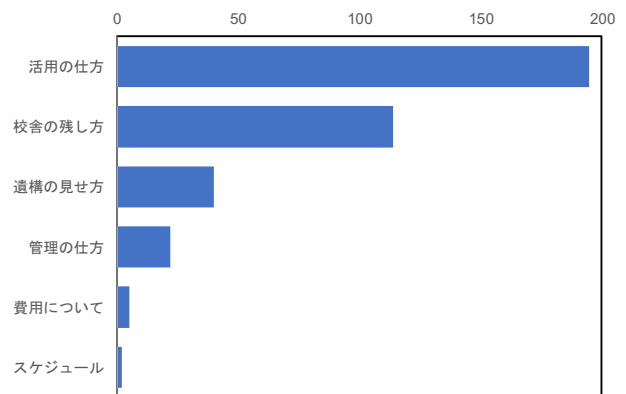


図 4 震災遺構（旧門脇小学校校舎）整備検討会議における意見の内訳

震災遺構検討会議（大川小学校旧校舎）において、多かった意見は次の通りである（図 5）。「整備する周辺施設」：管理棟の設置や、駐車場・トイレの整備、すでに建立している慰霊碑の配置に関する意見、「整備をする際に考慮すべきこと」：大川小学校の犠牲児童の保護者・遺族への配慮、地域住民への配慮に関する意見。同校は、多くの参加メンバーが参加当初から「全体保存」の意向を示しており、市から「存置」という提案がなされていたことから、周辺施設の設置・配置に関する意見が多く挙げられた（前者）。同校では多数の児童等が東日本大震災において犠牲になっていることから、その心情への配慮を求める意見が多かった。

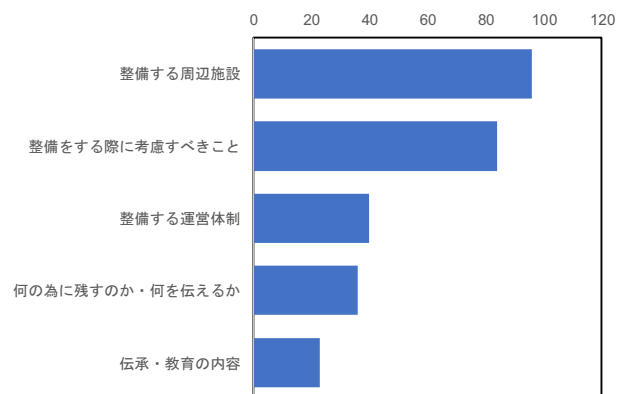


図 5 震災遺構（旧門脇小学校校舎）整備検討会議における意見の内訳

(4) 第 5 回検討会議における計画案

本章では、各検討会議で得られた主な案について概説する。

震災伝承計画（案）においては、1) 市内に震災伝承事業を専門的に所掌する「震災伝承推進室」を設置すること、2) 震災伝承事業を担う官民産学連携の中間支援組織を設置することが挙げられた（図 6）。前者は、我が国初の試みであり、同計画の策定を前に 2017 年 4 月に実現している⁸⁾。後者は、同計画の実現のためには、震災伝承活動を継続的に支える安定的な仕組みと、この取組みを発展させる上では、行政組織ではなく、柔軟で専門性を持った組織が必要であることから、国や宮城県、学術研究機関の他、これまで震災伝承に関わってきた個人や団体等の幅広い活動主体が、震災伝承の重要性と担い手としての決意を共有し、それぞれの役割を全うしながら、

永続的に震災伝承できるよう、官民産学連携の中間支援組織設置と連携の体制を構築することとしたものである（図 6）。中間支援組織を中心とする推進体制のイメージは、新潟県中越地震の被災地で設立された中越防災安全推進機構および 4 拠点・3 メモリアルパーク（きおくいらい、そなえ館、きずな館、おらたる、妙見メモリアルパーク、震央メモリアルパーク、木籠メモリアルパーク）に着想を得ている⁹⁾、これは、2016 年 8 月に実施した検討会議メンバーによる中越地方への視察が大きく影響している。



図 6 石巻市震災伝承計画案：
震災伝承事業を担う官民産学連携の中間支援組織と
推進体制のイメージ

旧門脇小学校校舎・震災遺構整備計画（案）においては、1) 石巻市南浜地区復興祈念公園との一体型で整備すること（図 7）、2) 校舎のみならず、学校敷地内にある既存施設を活用すること（図 7）、3) 校舎中央部分を部分保存すること（図 8）、4) 内部立ち入り不可にすることなどが挙げられた。1) は、旧門脇小学校の前には、国が宮城県内に一つ設置する復興祈念公園（石巻市南浜地区復興祈念公園）が位置することを受けて、多くの人が来訪することが予想されることから、旧門脇小学校震災遺構は同公園と一体的に整備するものである。2) は、特別教室や体育館などの周辺構造物が、その形を有していることから、コミュニティ、展示や学習の機能をもつ施設にリノベーションしようとするものである。3) は、保存・解体を巡る議論に関連するものであり、周辺が可住地であることから、景観に配慮して、震災遺構として防災教育上で最大限（最小限）必要な部分として、1-3 階の中央部分を整備対象とする方針に着地した。4) は、同校舎が津波火災の痕跡や津波堆積物が、震災発生当時ほぼそのまま残っている数少ない建物であることから、その状態をなるべく維持させるために出された方針である。内部に立ち入れない分、外部から内部を観察できる仕組みを整備する必要がある。

大川小学校旧校舎・震災遺構整備計画（案）においては、1) 慰霊・鎮魂と防災教育のエリアに分かつこと（図 9）、2) 校舎を存置しつつ、なるべく当時のままに残すこと、3) 内部への立ち入りはガイド同伴という条件で行うこと、4) 管理棟を整備することなどが挙げられた（図 9）。1) は、大川小学校で多くの犠牲者が発生したことを受けてエリア西側を慰霊・鎮魂のゾーンに、校舎施設や周辺が津波の流況や当時の避難行動を物語っていることを受けてエリア東側を防災教育のゾーンとするものである。2) は、震災発生前や当時の状態を再現もしくはそ

のまま残すことを、児童を亡くされた遺族から強く出された要望である。3) は、①建物に安全に立ち入ってもらうためと、②多くの犠牲者が出たことから自由に立ち入るといった趣旨の建物ではないこと、③丁寧な学習機会を提供するために出された方針である。4) は、3) のガイドが配置されることを受けて、また建物の維持・管理の担い手が常駐することを意図して提案されたものである。

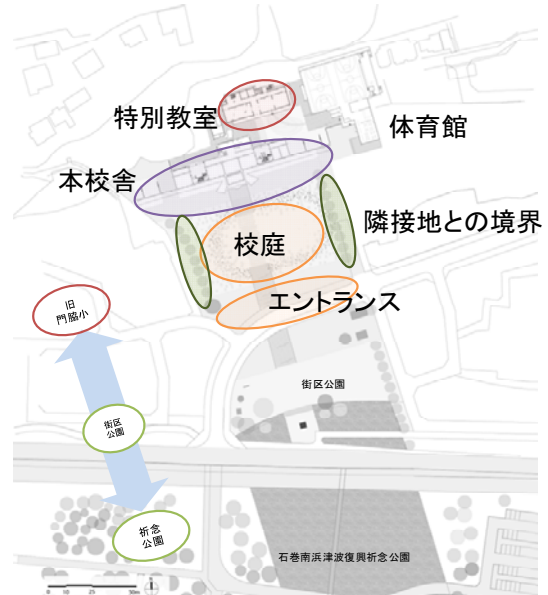


図 7 門脇小学校校舎・震災遺構整備計画案：
建物周辺との関係性



図 8 門脇小学校校舎・震災遺構整備計画案：
建物の保存範囲

4. おわりに

本稿では、石巻市における震災伝承検討会議と震災遺構整備検討会議への参与観察を通して、その会議プロセスと 2017 年 3 月時点で示された計画案の概説を行った。今後は、同検討会議が震災伝承計画や震災遺構整備計画に及ぼした影響やその効果について議論していきたい。



図9 大川小学校旧校舎・震災遺構整備計画：建物周辺の全体イメージ

謝辞

本研究は、日本学術振興会 課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業・実社会対応プログラム「効果的・持続的な災害伝承を目的とした拠点構築手法のモデル化と実践的研究」（研究代表者：佐藤翔輔）の助成によるものである。各面において、石巻市復興政策課、石巻市震災伝承推進室、株式会社ドーコン、公益社団法人みらいサポート石巻から多大なる協力を得た。また、資料の整理等においては、東北大学災害科学国際研究所技術補佐員の後藤さつき氏、森實香純氏からのサポートを得た。

参考文献

- 1) 佐藤翔輔, 中川政治, 浅利満理子, 今村文彦: 災害伝承活動に関する先進事例からの学びと石巻地方における課題—「震災学習協働事業体制づくり」コンファレンスの取組み—, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No. 5, pp.15-18, 2016.8
- 2) 浅利満理子, 中川政治, 藤間千尋, 佐藤翔輔: 宮城県沿岸部における東日本大震災後の震災学習プログラム開催状況と今後の展望, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No. 5, pp.7-10, 2016.8
- 3) 佐藤翔輔: 「災害を伝える」活動の最新動向—「災害かたりつぎ研究塾」の合宿活動をもとにして—, 口承文芸研究, No. 38, pp.42-51, 2015.3.
- 4) 石巻市: 震災伝承検討会議の役割・スケジュール等, 第1回震災伝承検討会議資料, 2016.7.
- 5) 石巻市: 震災遺構検討会議の役割・スケジュール等, 第1回震災遺構検討会議(旧門脇小学校校舎)資料, 2016.7.
- 6) 石巻市: 震災遺構検討会議の役割・スケジュール等, 第1回震災遺構検討会議(大川小学校旧校舎)資料, 2016.7.
- 7) 石巻市: 震災伝承及び震災遺構に関するこれまでの動きと各会議の関係, 第1回震災伝承検討会議資料, 2016.7.
- 8) NHK 仙台放送局: 石巻市が震災伝承の部署(2017年3月28日放送)
- 9) 新潟県中越大震災復興検証調査会: 第15節 震災メモリアルと総合的教育研究の推進, 新潟県中越大震災と復興検証, 2015.3.