

東日本大震災を伝承する官民連携体制のあり方検討

Considerations regarding the public-private partnership organization for the 2011 Great East Japan Earthquake Disaster Tradition

中川政治¹, 平井邦彦², 山口壽道², 玉木賢治², 福留邦洋³, 佐藤翔輔⁴,
浅利満理子¹, 白戸智⁵, 小田嶋美咲⁶
Masaharu NAKAGAWA¹, Kunihiko HIRAI², Toshimichi YAMAGUCHI²,
Kenji TAMAKI², Kunihiro FUKUTOME³, Shosuke SATO⁴,
Mariko ASARI¹, Satoshi SHIRATO⁵ and Misaki ODASHIMA⁶

¹公益社団法人3.11みらいサポート

3.11 Future Support Association

²公益社団法人中越防災安全推進機構

Chuetsu Organization for Safe and Secure Society

³岩手県地域防災研究センター

Research Center for Regional Disaster Management, Iwate University

⁴東北大学災害科学国際研究所

International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University

⁵株式会社三菱総合研究所 地域創生事業本部

Regional Revitalization Division, Mitsubishi Research Institute, Inc.

⁶株式会社三菱総合研究所 次世代インフラ事業本部

Next-Generation Infrastructure Division, Mitsubishi Research Institute, Inc.

In the affected area of the 2011 Great East Japan Earthquake, story tellings and other disaster Education programs by private sector have been continuing, while government established Disaster tradition bases, such as disaster ruins and 3 memorial parks which are going to be constructed in Iwate, Miyagi, and Fukushima Prefecture.

In this study, after checking the government's basic policy and plan for the disaster tradition, and reporting the situation of the disaster education program and facilities in Miyagi Prefecture, we try to consider the public-private partnership organization for continuous disaster tradition of the 2011 Great East Japan Earthquake.

Keywords : Disaster Tradition, , public-private partnership organization, the 2011 Great East Japan Earthquake

1. はじめに

東日本大震災の被災地域は広大であり、その伝承主体や伝承拠点多岐にわたるため、現状把握が困難であると共に、東北全域での伝承体制づくりは十分には行われてこなかった。震災直後から被災各地で開始された語り部等の震災学習プログラムについては、その現状についての先行報告¹⁾等があるが、官民の伝承の取り組みや体制について東北全域を対象にした研究は不足していた。

本稿では、東日本大震災の教訓伝承に関して、震災直後より政府や自治体により様々な方針や計画が定められているため、まず、その内容を概観する。

一方、被災地には震災遺構や祈念公園などの様々な伝承拠点が整備されつつあり、また、語り部などの震災学習プログラムが行われてきたため、それぞれの概況および来館者・参加者の客観的データを提示する。

中越メモリアル回廊などの過去の災害の伝承体制と比較し、最後に、行政主体、民間主体のそれぞれにより広域ネットワークが形成され始めたため、それらを踏まえた官民連携体制のあり方を提案する。

2. 東日本大震災伝承の方針・計画

東日本大震災の伝承に関わる方針や計画を概観する。

(1) 復興への提言

2011年5月10日に東日本大震災復興構想会議発表された「復興構想7原則」の、「原則1」には「大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」²⁾とされていた。(下線は筆者による。以下、同様)

また、2011年6月に東日本大震災復興構想会議により策定された「復興への提言～悲惨のなかの希望～」の中には、以下のような記載があり、震災伝承に大きな意義づけをしていることが確認できる。

「地震・津波災害、原子力災害の記録・教訓について、中核的な施設を整備した上で、地方公共団体や大学など地元との十分な連携を図り、さらに官民コンソーシアムを活用した保存・公開体制をつくり出すべきである。」³⁾

(2) 復興基本方針

2011年7月に定められた「東日本大震災からの復興の基本方針」(東日本大震災復興対策本部)には、「たとえ被災しても人命が失われないことを最重視し、「逃げる」ことを前提とした地域づくりを基本に、ハード・ソフトの施策を組み合わせ「多重防御」による「津波防災まちづくり」を推進する。」⁴⁾との記述があり、ハー

ド・ソフトの組み合わせにより「逃げることを前提とした地域づくり」を基本とすることが掲げられている。

(3) 復興の基本方針の見直し

2019年3月に、基本方針の全文見直しが閣議決定され、復興・創生期間後の復興庁の後継組織を置くことが明記された。これまでの復興基本方針にはなかった「震災の記憶と教訓の後世への継承」が付記され、当初の復興基本方針に掲げられながらも推進が難しかった「逃げることを前提としたまちづくり」が具現化が期待される。

また、「震災の教訓を踏まえ、自然災害等の危険に際して自らの命を守り抜くための「主体的に行動する態度」や、支援者となる視点から「安全で安心な社会づくりに貢献する意識」を高める防災教育の更なる充実を図る。」と、被災者の主体的な行動が求められている。

(4) 3県復興祈念公園の方針

岩手県、宮城県、復興祈念公園基本計画⁵⁾、⁶⁾が2015年8月に、福島県の復興祈念公園基本計画⁷⁾が2018年7月に策定され、それぞれの祈念公園の基本理念は図1の通りである。

基本方針（岩手）	基本方針（宮城）	基本方針（福島）
(1) 失われたすべての生命（いのち）の追悼・鎮魂 (2) 東日本大震災の被災の実情と教訓の伝承 (3) 復興への強い意志と力の発信 (4) 三陸地域に育まれた津波防災文化の継承 (5) 公園利用者や市街地の安全の確保 (6) 歴史的風土と自然環境の再生 (7) 市街地の再生と連携したまちの賑わいの創出 (8) 多様な主体の参加・協働と交流	(1) 犠牲者への追悼と鎮魂の場を構築する (2) 被災の実情と教訓を後世に伝承する (3) 復興の象徴の場としてメッセージを国内外に発信する (4) 多様な主体の参画・協働の場を構築する (5) 来訪者の安全を確保する	(1) 東日本大震災により犠牲となったすべての生命（いのち）への追悼と鎮魂の場となる (2) 東日本大震災の記憶と教訓の後世への伝承の場となる (3) 国内外に向けた復興に対する強い意志の発信の場となる (4) 被災地の状況を踏まえた段階的な整備

図1 3県に整備される祈念公園の基本方針

追悼・鎮魂や、後世への教訓の伝承と共に、3公園に共通して「多様な主体の参画・協働／交流」が挙げられていることが特徴であり、広域で発生した複合災害として、多様な主体の存在とその連携を不可欠なものとして位置付けていることが確認できる。

(5) 宮城県の復興基本計画、震災記憶伝承あり方有識者会議、伝承可能性調査

2011年10月に策定された宮城県震災復興計画⁸⁾には、「復興構想7原則」を踏襲する形での、地域（県民）主体の復興を行政が支える姿勢や、多様な主体の連携を重視する共に、災害の規模を鑑みて「従来とは違った制度」や「思い切った手法」にも言及されている。

更に、2017年度に有識者からなる「東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議」での議論を経て、「東日本大震災と同じ犠牲と混乱を繰り返さない」⁹⁾との理念が定められている。

また、この有識者会議の報告書においては、震災遺構や伝承施設、アーカイブ、取り組み主体、の3分野でのネットワークがそれぞれ複層的に連携するイメージ図と共に、「県全体の伝承をネットワーク化し、牽引する組織の必要性」⁹⁾の言及しており、多くの伝承主体の存在と、その連携やネットワーク化の必要性が認識されている。

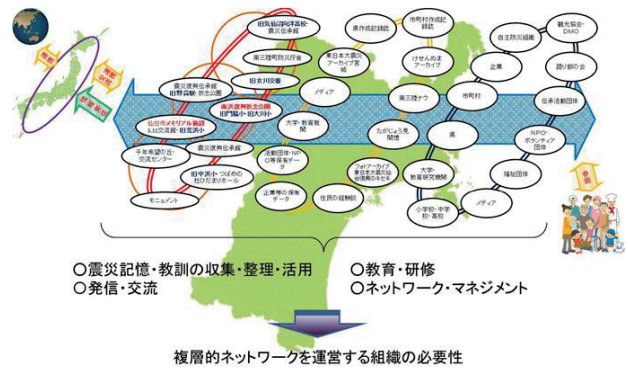


図2 宮城県の伝承に関する複層的なネットワークを運営する組織の必要性

(6) 石巻市震災伝承計画

石巻市震災伝承計画では「市では、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、具体的な推進体制を検討していきます」¹⁰⁾と明示され、被災自治体で唯一、震災伝承活動を担う中間支援組織の必要性を明記している。



図3 石巻市震災伝承計画に掲げる中間支援組織

(7) 復興事業の会計面での防災ソフト事業の位置づけ

会計検査院は、2017年4月に「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」¹¹⁾を参議院に報告している。

その報告から、津波防災のハード・ソフト事業費は下図の通りであり、復興の基本方針や自治体等の計画においては伝承活動の必要が認められているものの、震災5年後の時点では、津波防災のソフト事業としては伝承体制づくりに取り組まれていなかったことが確認できる。



図4 津波防災へのハード、ソフト事業費の比較

3. 東北の震災伝承施設の現状

東日本大震災の沿岸被災地を中心に東北各地に分布する伝承拠点震災伝承展示施設・震災遺構・祈念公園を調査した¹²⁾ため、表1～表3に各分野の一覧を引用する。

表1 東日本大震災の伝承施設

市町名	名称	事業主体	完成時期
久慈市	地下水族科学館もぐらびあ(防災展示室)	久慈市	1994年4月～ ※2016年4月再開
宮古市	宮古市民センター(防災プラザ)	宮古市	2018年10月～
大槌町	大槌町文化交流センターおしゃっち(震災伝承展示室)	大槌町	2018年6月～
釜石市	いのちをつなぐ未来館	釜石市	2019年3月～
大船渡市	大船渡津波伝承館	(一社)大船渡津波伝承館	2013年3月～
陸前高田市	(仮称)一本松記念館・陸前高田市立博物館	陸前高田市	2021年4月開館予定
	東日本大震災津波伝承館	岩手県(国)	2019年夏完成予定
気仙沼市	リアス・アーク美術館(常設展示「東日本大震災の記録と津波の災害史」)	気仙沼・本吉地域広域行政事務組合	2004年10月～ ※左記常設展示 2013年4月～
	シャークミュージアム	(株)気仙沼産業センター	1997年～ ※2014年4月再開
	唐桑半島ビジターセンター・津波体験館	唐桑町観光協会	1984年～※2013年4月リニューアルオープン
	気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館	気仙沼市	2019年3月～
南三陸町	南三陸ポータルセンター	(一社)南三陸町観光協会	2013年8月～
	南三陸町道の駅(震災伝承施設)	南三陸町	2020年度完成予定
	石巻市津波復興祈念公園内中核的施設	宮城県(国)	2020年度中完成予定
石巻市	石巻市復興まちづくり情報交流館(中央館、河北館、牡鹿館、北上館、雄勝館)	石巻市	(中央館)2015年3月～ (牡鹿館・北上館)3月～ (雄勝館)6月～
	水辺の復興・みらい館	国土交通省 北上川下流河川事務所	2014年7月～
	絆の駅 石巻ニューゼ	(株)石巻日日新聞社	2012年11月～
	つなぐ館、南浜つなぐ館	(公社)3.11みらいサポート	(つなぐ館)2014年4月～、 (南浜)2015年11月～
女川町	女川町まちなか交流館(震災関連展示コーナー)	女川町	2016年6月～
東松島市	東松島市震災復興伝承館	東松島市(株)奥松島公社	2016年10月～
	防災体験施設KIBOTCHA(キボッチャ)	株式会社真渡庁(奥松島あり、市土地建物10年間無償貸与)	2018年7月～
仙台市	せんだい3.11メモリアル交流館	仙台市(公財)仙台市市民文化事業団	2016年2月～
	3がつ11にちをわすれないためにセンター(せんだいメディアテーク)	仙台市(公財)仙台市市民文化事業団	2011年5月～ (2001年1月～)
	東日本大震災学習・資料室	みやぎ生活協同組合	2013年3月～
	東日本大震災復興情報コーナー(県庁)	宮城県	2015年9月～
	仙台市中心部震災メモリアル拠点	仙台市	計画中
	メイプル館(展示コーナー)	ゆりあげ港朝市協同組合	2013年5月～
名取市	開上の記憶	NPO法人地球のステージ	2012年4月～
	震災復興伝承館	名取市	2019年度中完成予定
岩沼市	岩沼市千年希望の丘交流センター	岩沼市	2016年4月～
山元町	山元町防災拠点・山下地域交流センター(防災情報コーナー)	山元町	2017年10月～
相馬市	相馬市伝承鎮魂祈念館	相馬市	2015年4月～
富岡町	特定廃棄物埋立情報館 リブルンふくしま	環境省	2018年6月～
双葉町	ふたばいんふお	双葉郡未来会議	2018年11月～
	双葉町ふれあい広場	前田建設工業JV	2018年2月移転
	東日本大震災・原子力災害アーカイブ拠点施設	福島県(国)	2020年度中完成予定
三尋町	コミュニティ福島	福島県環境創造センター	2016年7月～
いわき市	震災メモリアル中核拠点施設	いわき市	計画中
	いわき・ら・みゅう 企画展「3.11いわきの東日本大震災展」	いわき市観光物産センター	2013年2月～※展示延長

表2 東日本大震災の震災遺構

市町名	名称	事業主体	完成時期
野田村	米田歩道橋の一部	野田村	
普代村	普代水門	普代村	
田野畑村	太田名部防波堤	田野畑村	
宮古市	たろう観光ホテル	宮古市	2016年4月～
大船渡市	茶々丸パーク時計塔	大船渡市	
	市民体育館前屋外時計	大船渡市(JA寄贈)	
陸前高田市	奇跡の一本松(陸前高田コースホステル)	陸前高田市	2013年6月復元完了
	道の駅高田松原タック45	陸前高田市	2019年度公開予定
	下宿定住促進住宅	陸前高田市	
	旧気仙中学校	陸前高田市	2019年度公開予定
	米沢商会ビル	米沢商会	整備時期未定
気仙沼市	気仙沼西洋高校旧校舎	気仙沼市(宮城県)	2019年3月～
	旧水門(杉ノ下防波水門)	気仙沼市	
南三陸町	南三陸町防災対策庁舎	宮城県(南三陸町)	2017年2月補修工事を完了
	高野会館	(株)阿部長商店	未)保存検討中
石巻市	旧石巻市門前小学校	石巻市	未)2020年3月整備完了予定
	旧石巻市大川小学校	石巻市	未)2020年3月整備完了予定
女川町	旧女川交番	女川町	未)2020年6月整備完了予定
東松島市	旧野蒜駅プラットホーム	東松島市	2017年9月～
仙台市	震災遺構仙台市立荒浜小学校	仙台市	2017年4月～
山元町	震災遺構旧中浜小学校	山元町	2020年度中整備完了予定
浪江町	請戸小学校	浪江町	整備時期未定
双葉町	マリナーハウスふたば	双葉町	未)保存検討中
いわき市	田人地区の断崖	田人地域振興協議会等	
	岩間海岸防波堤の一部	福島県	

表3 東日本大震災の復興祈念公園

市町名	名称	事業主体	完成時期
久慈市	元木沢地区漁業集落慰いの場	久慈市	
野田村	十府ヶ浦公園(津波防災緑地)	野田村	2018年3月完成
田野畑村	鳥越ふれあい公園	田野畑村	
	羅漢ふれあい公園	田野畑村	
宮古市	震災メモリアルパーク中の浜	環境省	2014年5月完成
釜石市	釜石折りのパーク	釜石市	2019年3月完成
大船渡市	夢海公園	大船渡市	2019年4月以降一般供用開始予定
陸前高田市	高田松原津波復興祈念公園	国、岩手県、陸前高田市	2020年度中完成予定
気仙沼市	復興祈念公園	気仙沼市	未)2020年2月完成予定
南三陸町	南三陸町震災復興祈念公園	未)2020年9月完成予定	
石巻市	石巻市津波復興祈念公園	国、宮城県、石巻市	未)2020年度中完成予定
女川町	メモリアル公園	女川町	未)2020年7月完成予定
東松島市	震災復興メモリアルパーク	東松島市	2017年11月完成
名取市	震災メモリアル公園	名取市	未)2019年度中完成予定
岩沼市	千年希望の丘相野釜公園	岩沼市	2013年6月第1号丘完成
山元町	(構想)震災メモリアル公園	山元町	未)時期不明
双葉町、浪江町	福島県における復興祈念公園	国、福島県	(未定)

県別には、計画中の施設も含めて以下の伝承拠点を確認できた。

表4 県別の伝承拠点数

	岩手	宮城	福島
震災展示施設	7	28	8
震災遺構	13	10	4
祈念公園	8	8	1

表から漏れている民間施設や小規模の施設も存在すると考えられ、引き続きの調査が必要である。

東日本大震災を伝承する機能を有する上述の施設運営者に対し、月別の来館者数を聞き取りし、宮城県内の17施設から回答を得たため、その推移を以下に報告する。

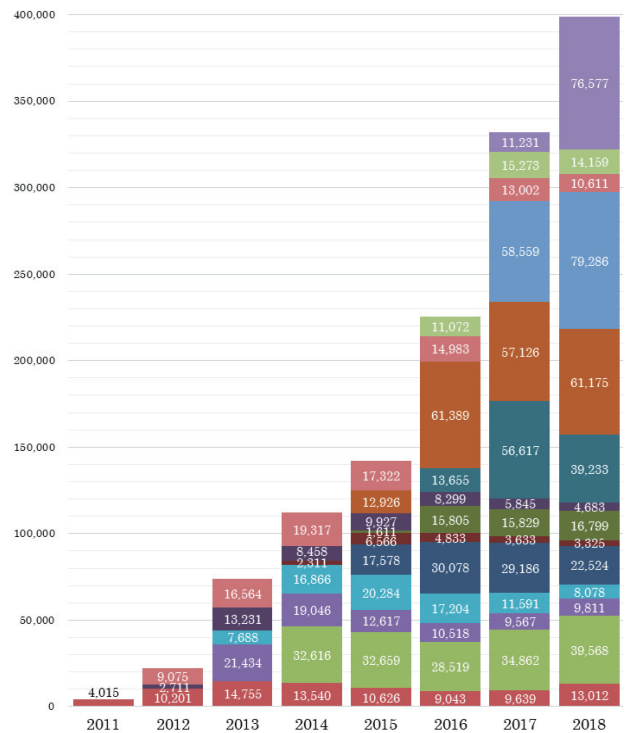


図5 伝承関連施設の来館者数推移

復興予算を活用して震災伝承関連の施設が新設されており、3県全体での合計来館者は増加傾向にある。

仙台市では、3.11メモリアル交流館に加えて震災遺構荒浜小学校がオープンし、来訪者の関心が分散するかと思われたが、相乗効果により双方の来館数が増加しており、東北被災地全体での連携による来訪者や交流人口の増加に期待が持てる結果となっている。

今後の課題として、まちづくり交流館やホールなどの震災関連展示は一部に過ぎない施設についても施設来訪の目的を問わず来館者としてカウントしているため、東日本大震災の伝承に直接寄与した客観的な数値とは言えない点があり、数値については慎重に取り扱う必要がある。また、施設により来館者の計測に関してノートへの記入、赤外線センサーでのカウントなど、手法が異なる可能性があり、追加調査が期待される。

なお、来館者調査後の2018年3月10日に気仙沼で開

館した震災遺構・伝承館は、東北の震災遺構として初めて大人 600 円、高校生 400 円、小中学生 300 円を徴収する有料施設であるが、5 月の大型連休 10 日間で約 1.2 万人が訪問し、来館者の 99.2% が施設の内容に満足しており¹³⁾、伝承拠点への関心の高さを伺うことができた。伝承拠点は今後も各地で整備が続くため、官学民での伝承体制の核となることが望まれる。

4. 東北の震災学習プログラムの現状

伝承拠点と同様、語り部等の震災学習プログラムについても東北被災地での実施状況を調査¹²⁾したため、一覧を以下に引用する。

表5 語り部等の震災学習プログラム実施団体

市町名	団体名	プログラム名
田野畑村	NPO法人体験・たのはたネットワーク	大津波語り部&ガイド
洋野町、久慈市、野田村、曹代村	久慈広域観光協議会	北いわて・学びのプログラム
久慈市～大船渡市	三陸鉄道株式会社	三陸鉄道スタディーズ/震災学習列車
山田町	新生やまだ商店街協同組合	被災ガイド、語り部タクシー
岩泉町	岩泉観光ガイド協会	海と語り部の達人
宮古市	一般社団法人宮古観光文化交流協会	田老の学ぶ防災ガイド
釜石市	一般社団法人三陸とつなぎ自然学校	防災を学ぶいのちの道、体験プログラム
	一般社団法人釜石観光物産協会	震災ガイド
大船渡市	一般社団法人おらが大船渡広場	大船復興ツアー/リズム、研修・視察ツアー
	榊の里・大船渡ガイドの会	震災・防災ガイド(語り部)、被災地視察、吹き出し体験&グループワーク「生き残るために」
大船渡市	恋し浜ホテデッキ	防波堤視察
	一般社団法人大船渡津波伝承館	語り部による津波映像の解説と被災体験談
陸前高田市	陸前高田市観光物産協会	未来へ語り継ぐ陸前高田
	一般社団法人マルト陸前高田	復興最前線ツアー、体験、ワークショップ等
陸前高田市	陸前高田被災地語り部 ぐさこ屋	被災地語り部ガイドツアー
遠野市	認定 NPO 法人遠野山・里暮らしネットワーク	
気仙沼市	一般社団法人気仙沼観光コンベンション協会	気仙沼震災復興語り部
南三陸町	一般社団法人南三陸町観光協会	南三陸学びのプログラム、まちあるき
	南三陸ホテル観光	震災を風化させないための語り部バス
女川町	一般社団法人女川町観光協会	語り部ガイド
	石巻観光ボランティア協会(一社)石巻観光協会	「石巻・大震災まなびの案内」
石巻市	一般社団法人雄勝花物語	
	一般社団法人防災プロジェクト	
	大川伝承の会	語り部ガイド
	公益社団法人みらいサポート石巻	震災学習プログラム
東松島市	奥松島観光ボランティアの会(東松島観光物産協会)	
七ヶ浜町	かだつべ七ヶ浜の会	
仙台市	七瀬語り継ぎボランティア-未来へ星浜-	
名取市	阪上震災を伝える会	ガイド、ARタブレットツアー
	阪上の記憶(NPO法人地球のステージ)	阪上案内ガイド、語り部講話、語り部の会
亶理町	震災語り部の会ワツリ(亶理町観光協会)	
山元町	やまもと語り部の会	
相馬市	相馬市観光協会	津波被災地復興視察ガイド
浪江町	一般社団法人まちづくりのみえ	浪江町内視察
富岡町	NPO法人 富岡町 3・11 を語る会	富岡町視察語り部ガイド
楡葉町	一般社団法人ならはみらい	ならはふるさと案内ガイド
いわき市	いわき語り部の会	いわき語り部の講話
	いわき復興支援・観光案内所	いわき市スタディツアー
	いわきおてんと SUN 企業組合	スタディツアー

宮城県を中心に、語り部や案内など、基本的に有料で震災学習・防災減災プログラムを提供している団体に聞き取りを行い、17 団体から回答を得た。宮城県 10 市町 15 団体の実績を下図に示す。南三陸ホテル観光など、多くの受け入れ実績を持つ団体が含まれていないため、本調査で把握できた参加人数は実数の一部である。

全体的な傾向として、震災から 2 年後の 2013 年をピークに、震災学習プログラムの参加者数は段階的に減少している。一方で、増加に転じている団体やプログラムもあるため、伝承の企画や学べる内容によっては、震災から 8 年を経ても高い関心を引き付けていることがわかる。

今後、祈念公園や震災遺構等の新設に伴い、相乗効果による来館者増加と、命を守るための学びの広がりが期待されるが、2013 年からの減少傾向が示すように、施設新設後 1、2 年で来訪者が減少する可能性も懸念される。実施団体へのヒアリングやアンケート調査等により、参加者が増加した要因を分析し、東北の広域沿岸での震災学習への参加継続を促す仕組みや体制につなげてゆく必要がある。

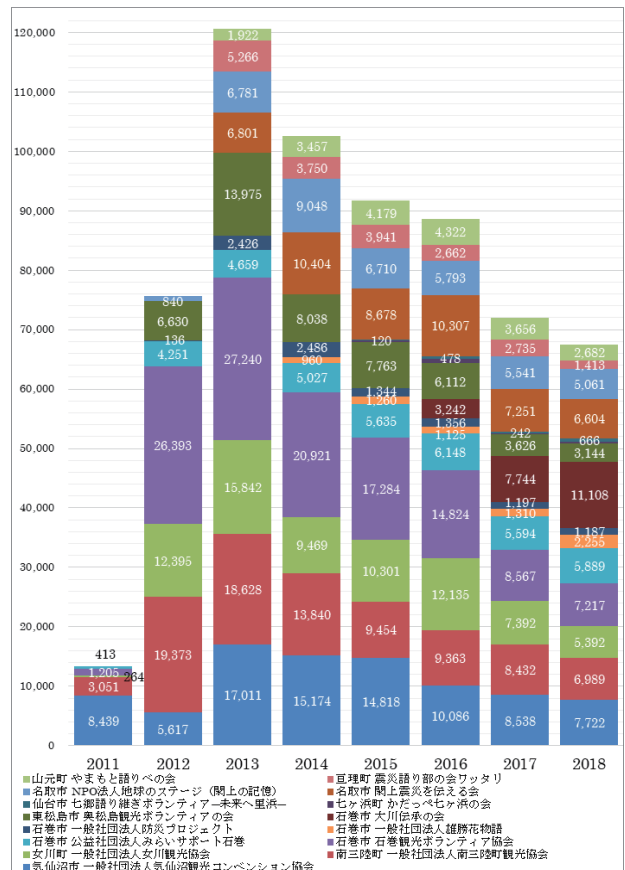


図6 震災学習プログラム参加者数の推移

5. 過去の災害時の伝承体制

(1) 阪神・淡路震災の伝承体制

阪神・淡路大震災を伝承する大きな役割を持つ「人と防災未来センター」使命(ミッション)は、阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、その教訓を未来へ活かすことを通じて、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全・安心な市民協働、減災社会の実現に貢献することである。また、人と防災未来センターの機能や鎮魂の試みの他に、兵庫県および財団法人 21 世紀ひょうご創造協会が、震災の翌年から毎年発行した「阪神・淡路大震災 復興誌」においては、10 年間を総括した「主な課題」として、「震災の経験と教訓の継承・研究・発信」が位置付けられている。

阪神・淡路大震災から 16 年後に兵庫県によってまとめられた「今後の復興施策の推進方針」においても、「伝える・備える」が「高齢者の自立支援」や「まちのにぎわいづくり」と共に施策の 3 本柱を形成している。「新しい災害文化の確立」として、新しい世代への継承や東南海・南海地震への備えが挙げられており、現在に足るまで活動が継続されている。

阪神・淡路大震災の伝承体制は、行政が毎年の検証報告を積み重ねつつ、研究機関と共に主導的な役割を果たしながら構築されてきたことに特徴がある。阪神・淡路大震災の経験や教訓の伝承に関する施設として人と防災未来センターは代表例になるものの、人と防災未来センターも数多くある要素の一つであり、民間で実践されている追悼行事や自主防災の取り組みには支援が継続されている。

人と防災未来センターを運営する公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構へは、毎年、兵庫県が内閣府

からの資金と合わせて指定管理業務が委託されており、行政資金により伝承体制が維持されているといえる。

(2) 中越地震の伝承体制

中越メモリアル回廊は、4つのメモリアル施設と3つの公園(メモリアルパーク)で構成される、中越大震災の記憶をたどるルートである。それぞれの施設は地域の特性や被災体験を反映して整備され、それぞれがテーマを持っている。



図7 中越メモリアル回廊の整備状況

交流人口の拡大を狙ったメモリアル施設は、開館以降安定的に集客を果たしており、その狙いを達成している。また、各施設が住民同士の会議や会合を行う場として利用されるケースも増えており、地域の内外において新たな拠点としての性格を強めている。

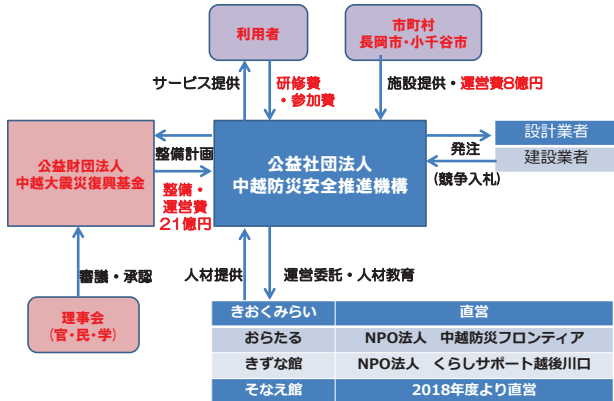


図8 「中越メモリアル回廊」整備事業のスキーム

中越被災地の復興を下支えしてきた中越大震災復興基金による支援が最終段階となり、そこに活動資金を求めてきた公益社団法人中越防災安全推進機構も大きなターニングポイントを迎えており、「新たな公」を担い得る組織として中越の地に立脚する方向が目指されている。

6. 公助・共助型伝承体制の必要性

官民それぞれにより立ち上がった広域ネットワークを概観し、今後の官民連携による伝承体制を提案する。

(1) 震災伝承ネットワーク協議会

国土交通省が青森県、岩手県、宮城県、仙台市に呼び掛け、「震災伝承ネットワーク協議会」を設置し、公営・民営を問わず震災伝承施設の登録制度を設けたほか、アーカイブや防災教育プログラム等を行っていくとしている。

2018年3月にこの協議会が募集して、第1類から第3

類にまで分類された192の伝承施設一覧が発表されたが、「震災伝承施設」の定義についての確認が求められる。また、そのうち、「案内員の配置や語り部活動等、来訪者の理解しやすさに配慮している」とされる最上位の第3類伝承施設は31(岩手14, 宮城13, 福島4)にとどまっており、これまで民間で取り組まれてきた語り部等の伝承活動と、今後、行政が設置してゆく伝承施設との効果的な連携が期待される。

(2) 3.11メモリアルネットワーク

2017年11月、語り部等の伝承の担い手により東北全域をつなぐ民間の伝承連携組織として「3.11メモリアルネットワーク」が設立された。

主な構成員である個人会員、登録団体は設立以来徐々に増加しており、2018年度末には個人会員約400名、登録団体64となっている。個人会員からは1000円、団体からは5000円の会費を徴収することを設立時の全体会で定めているが、会費を払う個人会員、登録団体のほか、アドバイザーという形で行政や研究機関が関わり、官学民の広域連携組織として機能し始めている。

3.11メモリアルネットワークにより、これまでの災害には見られなかった市民伝承組織による連携が生まれており、行政による予算に限られるなか、継続性を見据えて基金を募集しており、共助の力を引き出す新たな伝承体制につながる可能性をもっている。



図9 3.11メモリアルネットワークの組織イメージ

(3) 宮城県による伝承体制可能性調査

中越防災安全推進機構が宮城県から委託を受け、2017年度に東日本大震災記憶伝承体制整備事業可能性調査を行い、人と防災未来センターや中越メモリアル回廊の事例を踏まえ、宮城県における伝承事業体制のパターン比較をまとめている。¹⁴⁾

表6 宮城県における震災伝承の事業パターン比較

	①行政主導 (財源大、局所型)	②官民協働 (財源中、超広域)型	③官民協働2拠点 (財源複数、超広域)型
伝承体制の評価	△	○	◎ (宮城モデル)
参考事例	人と防災未来センター	中越防災安全推進機構	中越防災安全推進機構 +宮城仙台アレンジ
拠点	仙台郊外	石巻南浜復興記念公園	仙台市街地+南浜復興記念公園
防災減災マネジメント	国内外への発信、イベント可能	語り部育成、現場に即した復興検証可能	仙台と南浜の地域特性、行政と民間の強みを生かした防災減災マネジメント可能
伝承施設ネットワーク	仙台施設の直営のみで、県内各施設との連携困難	南浜記念公園のゲートウェイ機能により県内各施設と連携可能	全県域を復興ツールズ等の対象として連携・発信可能
伝承団体ネットワーク	仙台で海外・国内への発信可能	3.11メモリアルネットワークなどの広域連携組織により団体の連携可能	県南を仙台、県北を石巻の2拠点でのネットワークにより相乗効果を発揮
中間支援組織の母体	宮城県主導	3.11メモリアルネットワーク	3.11メモリアルネットワーク +宮城県、仙台市のノウハウ
中間支援組織の財源	宮城県	国、宮城県、民間資金	国、宮城県、仙台市、石巻市、民間資金
来訪者推移	継続的な減少/維持	民間主体の更新により維持	仙台発信と民間主体の継続により増加

また、有識者の検討会結果も含めて、仙台と石巻に拠点を置き、官民協働の伝承体制が提案されている。東北沿全域にわたるような広域災害においては、各県に核となる拠点が設け、さらに、その拠点間が自治体の境界を越えて連携する仕組みの必要性が示唆される。

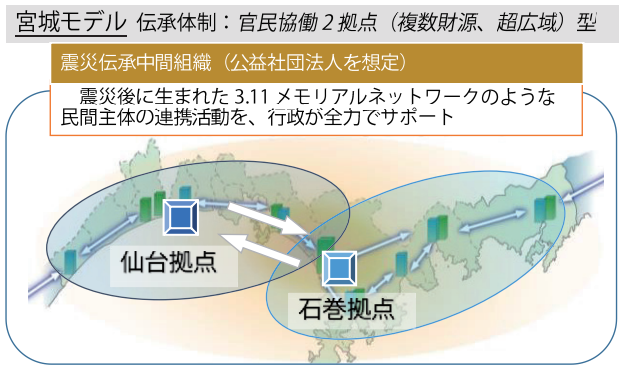


図10 宮城モデルとして提案された官民協働2拠点型伝承体制

(4) 「公助・共助補完型」伝承体制

東日本大震災の被災地では、方針や計画の抽象的なレベルでは、連携の必要性やネットワークや中間組織の提言がなされており、また、今後、復興予算により震災遺構や記念公園、伝承施設などの拠点が数多く整備されるが、中越地震後の中越メモリアル回廊のように官学民が一体となった連携体制は設けられていない。

また、語り部等の民間伝承も地域限定の活動にとどまり、震災学習プログラムの参加者数は残念ながら年々減少している一方、他団体との連携や拠点間の相乗効果により訪問者が増加する事例も見られ、一層の連携が求められる。

行政主導で生まれた「震災伝承ネットワーク協議会」と民間主導で生まれた「3.11メモリアルネットワーク」は、行政と団体等の協働の割合を示す図と重ねると、図11の位置を占めることが理解される。

2つの広域ネットワークが、行政側、民間側のそれぞれから協働への一歩を踏み出すことで、多様な主体が織りなす東日本大震災の伝承体制を広域的に支える仕組みとなることが期待される。

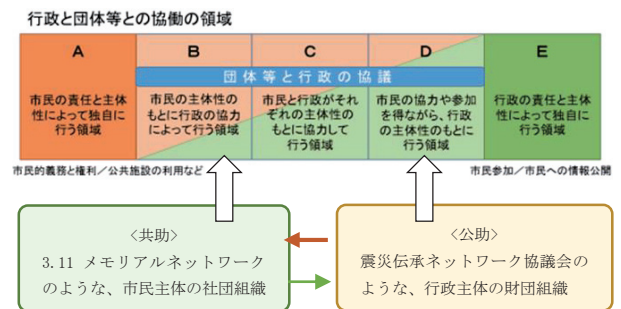


図11 行政主体、市民主体の伝承組織の協働の領域

下図は、防災に必要な自助・共助・公助の3領域において、行政が担う「公助」と、地域やNPOが担う「共助」のそれぞれのネットワークがお互いの領域に向けて更に踏み出すことで、お互いが得意な点、不十分な点を補完し合いながら、今後の防災に資する連携体制を構築することをイメージしている。

中越地震以降、人口減少等の社会状況を踏まえ「下り

坂での復興」が問われる中、行政が潤沢な予算を確保して伝承活動を維持することが難しくなっている。一方、東北被災地においては、住民主体による語り部活動やネットワークづくりが熱心に取り組みされているほか、全国の支持者から基金を集めるなど、これまでにない共助の仕組みが構築されつつある。

更なる大災害が想定される日本において、東日本大震災の教訓を踏まえて防災・減災文化の醸成につながる公助・共助補完型の伝承体制構築が期待される

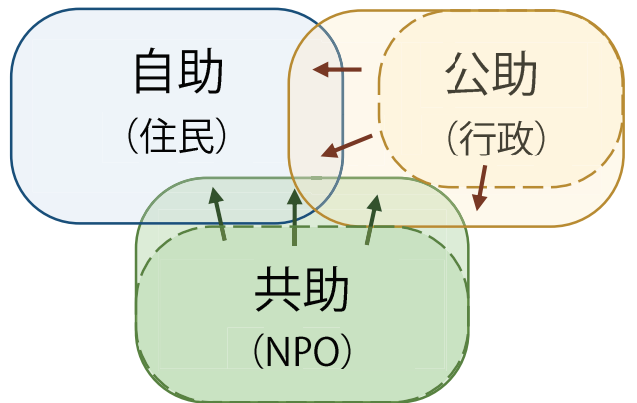


図12 官民連携の公助・共助補完型伝承体制のイメージ

7. 謝辞

調査に応じていただいた施設、団体、他多くの協力者からの多大なサポートに対し、ここに感謝したい。

参考文献

- 1) 浅利満理子, 中川政治, 佐藤翔輔: 宮城県における震災学習プログラムに関する現状分析—東日本大震災と津波災害から6年間の震災伝承の特徴—, 地域安全学会論文集, No.31, pp. 77-85, 2017.11.
- 2) 東日本大震災復興構想会議: 「復興構想7原則」, 2011.5
- 3) 東日本大震災復興構想会議: 「復興への提言〜悲惨のなかの希望〜」, 2011.6
- 4) 東日本大震災復興対策本部: 「東日本大震災からの復興の基本方針」, 2011.7
- 5) 復興庁, 岩手県, 陸前高田市: 高田松原津波復興記念公園基本計画, 2015.8
- 6) 復興庁, 宮城県, 石巻市: 石巻市南浜地区津波復興記念公園基本計画, 2015.8
- 7) 復興庁, 福島県: 福島県復興記念公園基本計画, 2020.8
- 8) 宮城県: 「宮城県震災復興計画〜宮城・東北・日本の絆再生からさらなる発展へ〜」, 2011.10
- 9) 宮城県震災復興・企画部: 「東日本大震災の記憶・教訓伝承について〜東日本大震災と同じ犠牲と混乱を繰り返さないために〜」, 2018.3
- 10) 石巻市: 石巻市震災伝承計画, 2017.6
- 11) 会計検査院: 「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」, 2017.4
- 12) 公益社団法人3.11みらいサポート: 震災伝承ケーススタディ報告書, 2019.3
- 13) 石巻かほく: <気仙沼震災遺構>伝承館, 99%が「満足」アンケート来館者の7割「県外」, 2019.5
- 14) 宮城県: 東日本大震災記憶伝承体制整備事業可能性調査業務報告書, 中越防災安全推進機構, 未公表