

# 門脇小学校震災遺構の保存に関わる行政・住民の取り組み

## The Approaches to Preservation of Kadonowaki Elementary School as a Disaster Remain by Local Government and Residents

浅利 満理子<sup>1</sup>, 中川 政治<sup>1</sup>, 佐藤 翔輔<sup>2</sup>  
Mariko ASARI<sup>1</sup>, Masaharu NAKAGAWA<sup>1</sup> and Shosuke SATO<sup>2</sup>

<sup>1</sup>公益社団法人3.11みらいサポート

3.11 Future Support Association

<sup>2</sup>東北大学災害科学国際研究所

International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University

There have been various discussions about how to preserve Kadonowaki Elementary School in Ishinomaki City, Miyagi Prefecture, which is left as a disaster remain that conveys damage by the tsunami and fire from Great East Japan Earthquake. Local administration organized some workshops and briefing sessions to consider the using remains. On the other hand, there has been also a big change in the residents' awareness of how to preserve and use the remain, as reflected in the citizen questionnaire. A new movement by some residents of Kadonowaki district is emerged that creates opportunities for learning and discussion to think about the future of the region and the remain independently. This paper reports the recent movement of public / private sector and their interactive trends over the remains of Kadonowaki Elementary School.

**Keywords :** *the 2011 Great East Japan Earthquake Disaster, disaster remain, residents' movement*

### 1. はじめに

2011年の東日本大震災で被災した自治体では、復旧・復興事業が進むなかで、被災の痕跡を残す建造物を「震災遺構」として保存するか／解体するかを判断を迫られ、メディアや学術研究分野の関心も集め、各地で様々な対応がなされてきた。震災遺構は、遺族をはじめ被災した住民に辛い感情、記憶を喚起する存在であり、震災直後より解体を求める声が多く上がっていた一方で、見る人に自然災害の恐ろしさを想起させ防災意識を高める役割や観光分野への好影響への期待もあり、対立や葛藤を伴いながら保存／解体の議論が展開されることとなった<sup>1)</sup>。

2013年11月、復興庁から、各自治体1施設につき復興交付金による整備を認める旨の通達がなされ<sup>2)</sup>、被災自治体による遺構保存に関する理解と手立てが公に示されており、中央の行政府にとっても復興事業として実施すべき重要な事項として認識されていたことが分かる。

宮城県石巻市の南浜・門脇地区は、東日本大震災に伴う津波で流失し、「最大被災地」と言われる石巻市でも特に甚大な被害を生じた地域の一つである。門脇小学校は、この地区全体を学区にもつ公立小学校で、校舎の1階は津波で浸水し、2、3階は津波火災の被害を受けた。震災後にやはり保存／解体の議論が続けられてきたが、石巻市は、2016年3月に門脇小学校校舎を震災遺構として「一部または部分保存」することを発表した。それを受けて2016年度には官民の主体が参画し震災遺構検討会議が実施され、整備に向けた準備が進められていた。しかし、その後、2019年2月に新門脇地区の住民有志が「旧門脇小学校本校舎を震災遺構として全体保存を要望する会（以下、「全体保存を要望する会）」を設立し、校舎の一部または部分保存へ疑義を唱え、全体保存を求める活動も開始された。同会は、地域を取り巻く状況の

変化に伴い住民の考えも変わったことから、今一度、市民アンケートの実施や過去の検討委員への意見聴取を要望したが、これらは却下され、2019年6月の石巻市議会にて、校舎の一部を解体する工事の費用を含む整備費2億1356万円の予算案が可決、事実上、2019年夏の一部解体工事の実施が決定した。

2016年度の震災遺構検討会議では、行政と地域住民が協働でこの問題に向き合い、継続的に対話可能な場が設けられた実績があった<sup>3)</sup>ものの、最終的には住民の反対の声が上がるなかで整備を進めることとなった。

本稿では、門脇小学校震災遺構保存をめぐる行政および住民の取り組みの事例を概観し、100%の合意が困難ななかで整備方法決定に至った経緯について整理する。

### 2. 門脇小学校震災遺構保存をめぐる行政・住民の取り組み（事例）

本章では、整備方針が決まった2016年度末を境に、それ以前／以後の、門脇小学校の保存をめぐる行政・住民双方の取り組みの事例を概観する。

#### (1) 2016年度以前の取り組み

石巻市では、震災直後の2011年当時から民間を中心に多様な主体による震災伝承の取り組みが生まれ<sup>4)</sup>、石巻市震災復興基本計画<sup>5)</sup>における重点プロジェクトの一つにも「未来への伝承プロジェクト」が位置付けられてはいたが、被災の爪痕が残る石巻で、震災遺構の保存／解体に関する議論が公に行われるようになったのは、2013年度以降である。本項では2016年度までの動きを対象とするが、先行研究を参考に、2013年度以降の行政・民間の取り組みについて、以下にまとめる<sup>3)</sup>（表1）。

表 1 門脇小学校をめぐる行政・住民の動向(2013 年度～)

年度	動向
2013	□新門脇地区復興まちづくり協議会から石巻市へ解体要望書提出 ●震災伝承検討委員会(3回) ◇石巻市によるアンケート調査
2014	◇新門脇地区復興まちづくり協議会と震災伝承検討委員会の意見交換 ●震災伝承検討委員会(3回), 市長へ保存を求める提言書提出 ・門脇小学校閉校
2015	●震災遺構調整会議(庁内, 5回), 市長へ検討・調査報告書提出 ◇石巻市によるアンケート調査 ◇石巻市による在籍児童意見募集, 公聴会 ・石巻市長による旧門脇小学校校舎の一部または部分保存を発表
2016	◆震災遺構検討会議(5回+視察)
2017	・石巻市が震災遺構整備方針を発表 ◇石巻市による住民説明会 ◇石巻市による個別住民ヒアリング, 調査・基本設計業者の選定
2018	◆石巻市による住民ワークショップ(2回) ・石巻市が基本設計策定 ■かどのわき町内会による遺構と地域のこれからの語る会(2回) ■旧門脇小学校本校舎を震災遺構として全体保存を要望する会発足, アンケート調査, 市長へ要望書提出
2019 (~6月)	■かどのわき町内会による遺構と地域のこれからの語る会(1回) ・石巻市議会で旧門脇小学校震災遺構整備予算可決

※○行政[単発], ●行政[連続], □民間[単発], ■民間[連続], ◇行政+民間[単発], ◆行政+民間[連続], ・その他

※「震災伝承検討委員会」は石巻市長から委嘱された学識経験者等によって構成されたものであり, 門脇地区の住民は含まれていなかったことから「行政」とみなす。

※「遺構と地域のこれからの語る会」は2019年度は5月の開催に引き続き今後も予定されているため「連続」とみなす。

「はじめに」で述べた復興庁による遺構保存の支援にあたっては「震災遺構の所在する市町村において, 課題を整理の上, ①復興まちづくりとの関連性, ②維持管理費を含めた適切な費用負担のあり方, ③住民・関係者間の合意が確認されるものに対して, 復興交付金を活用して支援する」との「対応方針」が示され, 遺構保存に関する「住民合意」が必要条件とされた。

実際には, 他の多くの地域でもそうであったように, 門脇小学校校舎の保存/解体については, 地域内でも様々な意見があった。そのため, 石巻市は, アンケートの実施や解体を求める住民組織との意見交換, 検討委員会の設置などを通じ, 住民の意見の把握に努めてきた。

2013~2014年度にかけて計6回開催された「震災伝承検討委員会」は, 2014年1月に実施された市民アンケートの結果を踏まえ, 同年12月に, 門脇小学校の保存・活用を求めるとともに, 住民の意見を考慮し一部保存もやむなしとする提言書<sup>9)</sup>を石巻市長に提出した。それを受けて2015年度に庁内で検討が進められ, 2015年11月に再び住民アンケートが実施された。このアンケートでは,

新門脇地区に暮らす住民の48.1%が解体を希望, 一部保存が36.8%, 全体保存は15.0%にとどまった。この結果を受け, さらに在籍児童の意見募集, 公聴会を経て, 2016年3月, 石巻市長は, 門脇小学校校舎を一部または部分保存することを発表した。

その後, 2016年7月に「震災伝承検討会議」「旧門脇小学校校舎に関する震災遺構検討会議」「大川小学校旧校舎に関する震災遺構検討会議」の3会議が設置された。幅広い意見を収集し計画に反映させることを目的に有識者, 地域住民, NPO, 行政でメンバー構成されることとなり, 門脇小学校の検討会議は, 有識者2名, 地域住民9名, NPO等7名, 行政12名の参加により開催された。

いずれの会議も, 2017年3月までに計5回の会議と視察が行われたが, 門脇小学校の検討会議において特筆すべき出来事としては, 第1回検討会議で9名の地域住民のうち少なくとも7名が解体を要望していたが, 会議メンバーで門脇小学校の内部や広島市(終戦から70年以上経つ今でも街中に多数の震災遺構が存在する)の視察を行ったことをきっかけに, 全体保存/部分保存を推す声が多勢となったことが挙げられる。また, 参加住民による会議の評価は総じて高く, ファシリテーターを務めた佐藤は, 計画への満足や完全な賛成ではなく, 会議や視察意見の不一致を学びあう協働学習プロセスを経て納得感が形成されたことが理由であると考察している<sup>3)1)</sup>。

震災伝承, 震災遺構に関する3会議を通じて, 2016年度末までに, 従来行政と地域住民, 民間団体<sup>2)</sup>で別々に行われてきた震災遺構の議論が一つの流れとなった。毎回の会議での意見の積み重ねに基づく丁寧な議論を経て, 徐々に納得感が形成されてくるプロセスを行政・住民が共有したことは, この会議の大きな成果である。

## (2) 2017年度以降の取り組み

2016年度に行われた震災遺構検討会議の結果を踏まえ, 石巻市は, 2017年6月に遺構の整備方針を示した。しかし, その後は検討会議のような多様な主体で構成される継続的な議論の場が設置されることはなく, 設計業者が決定, 個別の意見収集を経て整備計画策定が進められた。本項では, 2017年度以降の行政, 住民それぞれの取り組みについて記述する。

### a) 行政の動向

2017年3月末の第5回震災遺構検討会議には, 石巻市長が出席し, それまでの議論を踏まえた石巻市の決定として, 部分保存(校舎両端解体)することが発表された。

同年4月には, 震災遺構を含む伝承関係事業を専門に担う「震災伝承推進室」が新設され, 6月に遺構の整備方針を示す住民説明会が実施された。この説明会は, 門脇地区住民と門脇小学校卒業生を対象に, それまでの経緯の報告と質疑応答が行われた。

その後, 調査・基本設計を担う業者のプロポーザルが実施され, 決定した業者により選考委員への個別ヒアリングが実施された。

2018年6月17日, 7月8日の2回, 震災伝承推進室主催, 語り継ぐ旧門脇小学校震災遺構設計JV(業者)の運営で, 整備計画に住民の意見を反映することを目的とする「旧門脇小学校遺構を考えるワークショップ 巡る・集う・学ぶ—東日本大震災の記憶や教訓を未来へつなぐ—」が開催された。第1回目に出された住民の意見を受けて2回目に保存範囲を左右対称に変更するといった計画の

変更が行われた一方で、複数の住民から全体保存を求める意見が上がったが、比較的高コストになること、解体を希望する人への配慮を理由に却下され、「しっかり時間をとってほしい」「門脇だけでなく各地域でもやってほしい」などの意見についても「期間とコストを勘案」、つまり2020年のオリンピックや復興期間終了などを背景に、却下となっている。

9月に基本設計案を示す最後の住民説明会が実施され、ここで2回のワークショップで出された意見に対する回答が再度示されたが、その後は住民との話し合いの場は設けられず、業者との調整が進められた。

門脇小学校および大川小学校の震災遺構整備方針の上位計画にあたり、同じく2017年6月に発表された「石巻市震災伝承計画<sup>7)</sup>」では、多様な主体と協力しながら継続的な伝承活動を支える「中間支援組織」の必要と、2017年度以降に関係者による組織づくりや具体的方策の検討を進めることが示されているが、2019年6月現在、少なくとも住民や民間の震災伝承関係者に共有されている情報の範囲では、組織設置の議論は行われていない。

## b) 住民の動向

2017年度は、行政による震災遺構整備方針の発表、住民説明会の実施、震災遺構検討会議メンバーでもあった任意の住民3名が選考委員を務めて業者選定の実施、業者による選考委員へのヒアリングが行われたが、その間行政・住民間の定期的な話し合いの場がなくなったこともあり、コミュニケーションが減少していった。もともと住民の間では、門脇小学校が閉校するといった重要な情報の共有がなかったことやワークショップで出された意見が取り入れられないことへの不満があったのに重ね、何らかの形で続くと思われていた検討会議のような対話の場や行政・住民間のコミュニケーションがなくなってしまったことは、住民の失望感を強める結果となった。

2018年6、7月に行われた住民向けワークショップでは、地区住民をはじめ市民が参加し業者から提示された基本設計案に意見を出す場が設けられた。意見については反映されたもの、そうでないものがあるが、その結果を踏まえて行われた9月の住民説明会で「今後、実施設計など整備事業を進めていくうえで、展示内容を検討する際に必要な方々へヒアリングを実施します」という記述に対し住民から出された「住民有志の会で話して要望することは可能か」との質問に、行政も「ご意見も含めて、ください」と回答している。

しかし、その後、実質的話し合いの場が設けられることはなく、進捗に関する情報も得られない中で、再び住民の間に不安が広がっていった。そうした状況下で、地区住民が参加できる話し合いの場を作る必要が再確認され、2018年秋、かどのわき町内会と公益社団法人3.11みらいサポートの企画で門脇小学校の遺構と共存する地域づくりに向けて学び、話し合う「遺構と地域のこれからを語る会」が開催されることとなった。

門脇東復興住宅集会所を会場に、2018年10月22日に第1回(図1)、2019年2月18日の第2回が開催され、それぞれ広島平和記念資料館の元館長で原爆ドームの世界遺産化推進に尽力した原田氏、新潟県中越地震で被災した旧山古志村の「山古志木籠ふるさと会」の松井氏の講演を受けて、意見交換が行われた。第1回目は約4割、2回目は約7割の参加者が門脇地区の住民・元住民で、男女比はほぼ1対1であった。地区の女性は行政への関心の低さから「意味がない」等の反応がみられたが、地域

の顔なじみの説得により参加率が高まった。この語る会を通じて、町内会長が「私も最初は嫌な気持ちがあったが、遺構は未来に学んでもらうために残すものだ」との見解を話すようになり、大きな変化が生み出された。



図1 第1回遺構と地域のこれからを語る会(2018/10/22)

一方で、かどのわき町内会メンバーでもある地域住民有志によって、2019年2月に門脇小学校の「全体保存を要望する会」が設立された。解体を伴う設計案の再考を求める活動を行う一方で、独自に市民アンケートを実施した結果、新門脇地区住民の79.4%が全体保存を希望、部分保存は12.5%、解体は5.9%となり、3年3ヶ月前のアンケート結果と比較し大きな変化がみられた(図2)。

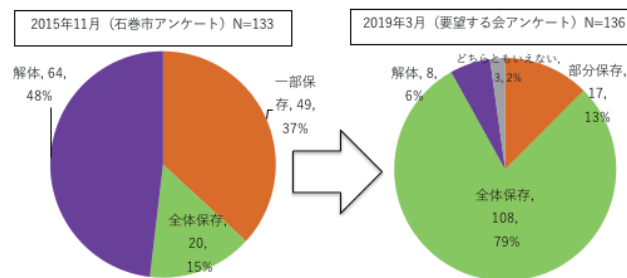


図2 石巻市による市民アンケート(2015.11)と全体保存を要望する会による市民アンケート(2019.2)結果

2019年5月27日には第3回目の遺構と地域のこれからを語る会が、行政担当者や市議会議員も参加して開催され、後述する石巻市の対応との関連もあり議論が白熱した。また、この頃には、当初こうした会合の実施に懐疑的だった女性参加者からも「最初は結論ありきの市役所に対して諦めに近い気持ちがあったが、最近はその中でも私たちの意見をしっかりと伝えていきたいと思っている」「余裕が出てきてこのままの計画で良いのだろうかという気持ちが芽生えた」等、主体的に問題へ向き合うようになったという変化に関する発言も目立つようになった。

## (3) 住民の要望、行政の決定

2019年3月、全体保存を要望する会は、行政による市民アンケートの再実施や過去の検討委員・市民への意見聴取による部分保存の再検討を石巻市に要望した。

しかし、石巻市はすでに、国に対する遺構の基本設計費用に関する復興交付金の申請にあたり「地域住民や地元まちづくり協議会から震災遺構として残すことは了承を得ている」「住民合意100%を目指す」ことを示している。要望書に対しても、再度のアンケート実施や検討委員への意見を聞く考えはなく、これまでの説明会等で異論は出ず住民合意が得られているという認識を書面で回答するとともに5年間の議論によって出された結論を変えることは困難であり、全体保存を容認できない理由として、解体を求める住民がいる以上、一方に決めるこ

とはできないという考え<sup>(3)</sup>も示された。

しかし、全体保存を要望する会のアンケートに際しても、解体を求める人からは「あんなに残すなら全部と一緒」「保存維持するための費用がかかり過ぎる」といった意見があり、一方で全体保存を求める人からは「部分保存では震災遺構の価値がない」「加工したり、部分的にすると歪んでしまう可能性がある」などの声が聞かれた。要望する会の関係者も「子孫や来街者に切断の理由を説明できない」と話している。「保存」と「解体」に意見が分かれるなかでとるべき最適解が「部分保存」なのかどうかは、多分に議論の余地があるが、あくまで合意済みの事項として、双方の主張が交わることはなく、2019年6月25日の石巻市議会で、旧門脇小学校校舎解体の予算が組み込まれた一般会計補正案が可決された。

なお、石巻市による要望への回答書によると、校舎の整備方針を市議会全員協議会およびかどわか町内会との打ち合わせ会で提示・説明した際に保存について異論が出なかったことを合意の根拠としている。2016年度の震災遺構検討会議も住民へ意見を聞くことが目的で、整備方針自体は石巻市で策定したものであるが、住民合意を得る場ではなく<sup>(4)</sup>、上記の打ち合わせ会等においても部分保存について賛否を問うような場面はなかったことから、「合意」のあり方については双方の認識に差異があるものと考えられる。

### 3. 門脇小学校震災遺構をめぐる行政・住民間のコミュニケーションの特徴

前章で見てきたように、門脇小学校の保存をめぐる官民の議論や活動は互いに絡み合いながら、しかし完全に一体化することではなく、整備に向けた具体的な設計検討のフェーズで分断するに至った。なぜ、門脇小学校保存に関する議論のなかで生じた住民の意識の変化は、行政の事業に反映されることが叶わなかったのだろうか。

ここでは、この間のコミュニケーションに関するポイントを時系列にまとめたい。

- 石巻市は、2013年度以降、市民アンケートの実施、各種会議の設置を通じて、市民の意見を反映した遺構整備のあり方を検討してきた。
- 石巻市は、2016年度には、有識者、地域住民、NPO、行政で構成される震災伝承検討会議および2つの遺構に関する震災遺構検討会議を設置し、現地や他地域の視察も含め、多様な主体間で継続的に議論を積み上げていく話し合いの枠組みが整備された。
- 2017年度以降、行政・民間の継続的な情報共有や話し合いの機会がなくなり、整備内容や運営について引き続き関わっていきたくて考えていた住民の間で不安・不満が高まった。
- 2018年秋以降、住民有志が主体となり、新たな学び、語り合いの場を整備したことで、それまで積極的に議論に参加していなかった層の住民参加が進んだ。
- 2019年2月には、地区住民の有志により行政の決定事項に反対する住民組織が立ち上がり、石巻市に対し、遺構整備方法の再考や住民アンケートの再実施を求めたが、いずれも却下となった。
- 復興庁が要件に指定する「住民合意」に対する認識のずれが行政・住民間で解消されないまま、石巻市議会での賛成多数により、2019年6月、最終的に解体を伴う遺構整備の実施が決定された。

多様な意見を持つ参加者の間で丁寧な積み上げ方式の議論を続けた2016年度の震災遺構検討会議では、1年かけて納得感が形成されてきた。その反面、石巻市としては、市民とともに積み上げて来たからこそ覆せないというジレンマも抱えることとなった。また、全体保存を推す住民の割合が増加したのは明らかだが、それは地域住民全員の賛成ではない（そもそも100%は現実的ではない）。2017年度以降にコミュニケーションが途絶えたことから再び互いの不信感を増幅するプロセスを辿ってしまったが、公的事業である以上、無期限に議論を続けるわけにはいかないのも自明であるなかで、復興庁への説明責任と住民の変化の間で、石巻市が「10年」の枠内でとることのできた決断が「部分保存」であったと言える。

### 4. おわりに

本稿では、門脇小学校の保存をめぐる行政・住民の取り組みの事例を通じ、住民合意が得られないままに部分的な解体を伴う震災遺構の整備が決定するに至った経緯をみてきた。今後、本事例を踏まえ、手続き期限の枠内での事業完遂自体が最優先になってしまいがちな被災自治体を実質的に支える制度設計について、検討されることが望まれる。

### 補注

- (1) 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・集約を目的とした会議という位置付けであった。
- (2) 震災伝承分野における官民の協働事例としては、「石巻ビズターズ産業ネットワーク」震災伝承部会への行政担当者の参加や情報共有・交換が行われてきたことも挙げられる。
- (3) これは以前から度々見られる見解であり、参考文献6)でも「本来、校舎の全体保存が望ましいと考えます。しかし、周辺住民の意向を考慮すると、一部解体し、規模をある程度縮小することもやむを得ません」と述べられている。
- (4) この点に関する事実関係を確認する目的で、全体保存を要望する会は、震災遺構検討会議の議事録の開示請求を行ったが、石巻市からは議事録は存在しないと回答があった。

### 参考文献

- 1) 林勲男：災害記憶の物象化―東日本大震災被災地における災害遺構をめぐる個人体験の対立・葛藤―、国立民族学博物館研究報告41巻4号、2017。
- 2) 復興庁：震災遺構の保存に対する支援について、2013.11.15。
- 3) 佐藤翔輔、今村文彦：石巻市における震災伝承・震災遺構に関する3つの検討会議の事例分析：会議手法に対する有効性の検証と配慮すべき点、自然災害学会、JJSNDS 37 特別号、pp.47-72、2018。
- 4) 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。
- 5) 石巻市：石巻市震災復興基本計画―最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して―と協働の共鳴社会づくり、2011.12。
- 6) 石巻市震災伝承検討委員会：震災記憶伝承及び震災遺構の選定・保存方法に関する提言書、2014.12。
- 7) 石巻市：石巻市震災伝承計画、2017.6。
- 8) 「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について(平成31年3月8日閣議決定)、2019.3.8。