

# 石巻南浜復興祈念公園の検討プロセスと市民参画・協働の取り組み

## Planning Process and Citizen Participation and Collaboration for the Ishinomaki Minamihama Memorial Park

中川 政治<sup>1</sup>, 佐藤 翔輔<sup>2</sup>,  
Masaharu NAKAGAWA<sup>1</sup>, 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

In 2014, the Cabinet decided to establish a national memorial and prayer facility in Ishinomaki City, Miyagi Prefecture, to commemorate the victims of the Great East Japan Earthquake and to pass on the experience to future generations, and in March 2021, the Ishinomaki Minamihama Tsunami Memorial Park opened. In June of the same year, the Miyagi Great East Japan Earthquake Tsunami Museum was opened in the park, and despite critical media coverage, 50,000 people visited the museum in less than a year.

This report describes the basic plan of the Ishinomaki Minamihama Tsunami Memorial Park, the process of studying the content of the museum's exhibits, the current management operations, and the citizen participation and collaboration efforts that have been ongoing since before the park opened.

**Keywords** : disaster memorial park , citizen participation, the 2011 Great East Japan Earthquake

### 1. はじめに

東日本大震災の発災後、市民主体で同時多発的に多くの伝承活動が開始された<sup>1)</sup>一方で、行政においても、犠牲者の追悼、後世への伝承等のため、2014年に宮城県石巻市に国営追悼・祈念施設が設置することが閣議決定され、2021年3月に石巻南浜津波復興祈念公園（以下、南浜祈念公園と略称する）が開園した。同年6月には公園内にみやぎ東日本大震災津波伝承館が開館し、批判的な報道もなされたが1年弱で5万人が来館している。

本稿では、石巻南浜津波復興祈念公園の基本計画や伝承館の展示内容検討プロセス、現在の運営業務内容や、開園前から継続してきた市民参画・協働の取り組みについて報告し、東日本大震災被災地および将来の災害の伝承に関して住民参加の必要性と今後の可能性を示す。

### 2. 南浜祈念公園の検討プロセス

東日本大震災の発災後、最大の被災県である宮城県において南浜祈念公園が整備される過程の検討プロセスと市民の参画について、東北国営公園事務所と宮城県の公表資料に加え、市民の参画に着目して筆者が追記した内容を、表1に概要を示す。

#### (1) 復興構想7原則

2011年5月10日に東日本大震災復興構想会議より発表された「復興構想7原則<sup>2)</sup>」において、「原則1」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」、「原則2」は「地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える」とされた。（下線は筆者による。以下、同様。）復興事業の開始当初から教訓の次世代への伝承と、コミュニティ主体が掲げられていたことは大きな特徴であった。

表1 石巻南浜津波復興祈念公園の検討プロセス

2011年3月	東日本大震災発災
2011年5月	東日本大震災復興構想会議にて復興構想7原則が制定
2012年12月 ～2013年2月	南浜地区・中瀬地区 みらいの公園づくりワークショップ
2013年6月	石巻市が南浜地区の復興祈念公園整備要望書を関係省庁に提出
2013年10月	石巻市南浜地区における復興祈念公園を考える市民フォーラム
2013年10月～ 2014年3月	宮城県における復興祈念公園基本構想検討調査有識者委員会 基本構想の策定
2014年8月～ 2015年3月	宮城県における復興祈念公園基本計画検討調査有識者委員会 (3回)
2014年10月	国営追悼・祈念施設（仮称）の設置に関する閣議決定
2015年3月	復興祈念公園を考える 市民フォーラム 国連防災世界会議 パブリック・フォーラム
2015年5、6月	基本計画（案）に対する意見募集（パブリックコメント）
2015年6月	石巻市南浜地区復興祈念公園（仮称）基本計画に関する市民説明
2015年8月	基本計画の策定
2015年10月～ 2019年11月	石巻南浜津波復興祈念公園有識者委員会（8回）
2015年10月～ 2016年2月	石巻市南浜地区地区復興祈念公園計画検討協議会（3回）
2016年5月	市民説明会
2016年6月	市民活動拠点活動開始
2016年9月	「参加型維持管理運営」検討協議会説明会（解散まで継続）
2020年12月	「参加型維持管理運営」検討協議会 解散
2021年2月	石巻南浜津波復興祈念公園参加型運営協議会 設立総会 （以後継続）
2021年3月	石巻南浜津波復興祈念公園 開園

## (2) 基本構想検討（ワークショップ、市民フォーラム）

南浜祈念公園の公式な計画過程に関して、初めて市民参画が認められるのは、2012年末からの石巻市による、南浜地区・中瀬地区 miraいの公園づくりワークショップからである。子ども、大人のワークショップが行われたが、発災2年が経たない時期で、追悼や防災をテーマとする意見は出されるものの遺族への配慮の意見などから伝承内容などの議論は深められていないが、「協議会などによる民間の参画の仕組み」、「つくりながら実用化して利用する」など意見から、住民参画がこの時期から求められていたことが確認できる。

2013年10月の市民フォーラムでは、このワークショップの報告のほか、基本構想検討調査有識者委員会の委員長による基調講演、委員4名によるパネルディスカッションが行われ、2014年3月の基本構想<sup>3)</sup>策定につながった。この基本構想の段階において、南浜祈念公園基本理念および5つの基本方針が、確定版の基本計画（後述）とほぼ変わらない形で定められた。

## (3) 基本計画検討（パブリックコメント）

2014年10月に、岩手県陸前高田市と宮城県石巻市に国営追悼・祈念施設（仮称）の設置が閣議決定された。2014年8月から2015年3月にかけて基本計画検討調査有識者委員会により南浜祈念公園基本計画案が検討され、2015年3月の国連防災会議の機会を経て、2015年5、6月に南浜祈念公園基本計画案に対するパブリックコメントが実施された。

その結果、基本計画の「元の街路形態や震災遺構、震災後出現した湿地等を公園デザインに取り入れることにより、震災と津波の教訓を伝承する」の原案が、「元の街路形態や震災遺構、震災後出現した湿地等を公園デザインに取り入れ、市民による伝承活動の拠点となる空間を整備することで震災と津波の教訓を伝承する」に修正され、国が担う役割として「教訓の伝承活動」が追加された<sup>4)</sup>ことは大きな意義があった。その後、市民説明会を経て、2015年8月に基本計画<sup>5)</sup>が策定された。なお、この市民説明会の場で空間構成について出された意見（避難築山の位置や形状、安全な避難路や分かりやすいサイン、目的地に近い駐車場など）については、開園後も継続課題となっている内容であり、「何を言っても変わらなかったから話し合いに出ない」と諦念を抱く住民もいる。

## (4) 基本計画

その後運営計画が策定されていないことから、開園後の現在に至るまで、南浜祈念公園の目的を示す公的書類は南浜祈念公園基本計画であり、その基本方針は以下5つとされている。

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

また、「多様な主体の参画・協働」に関して「市民、NPO、企業など多様な主体が、公園の計画段階から管理運営段階を通して、計画検討、植樹活動、伝承活動、防災学習、運動やレクリエーション活動、施設維持管理など、様々な形で参画・協働できる場を構築する」との記載があり、後述の計画検討協議会や参加型協議会の設立や市民参画を支える根拠資料となっている。

## (5) 計画検討協議会

基本計画策定後、有識者委員会、空間デザイン検討委員会、計画検討協議会が設けられ、それぞれ、宮城県、国土交通省、石巻市が幹事組織を務めることとされた。

（図1参照）計画検討協議会において市民と協働して検討された内容は、空間デザイン検討委員会と連携し、有識者委員会がオーソライズする形で進められた。

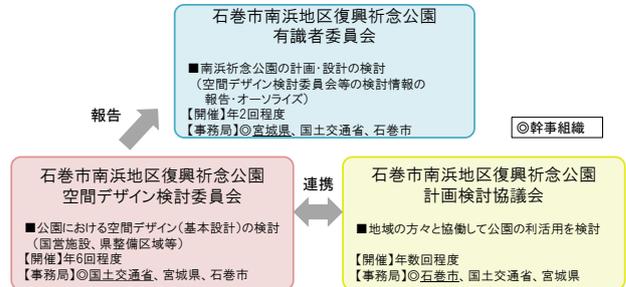


図1 基本計画策定後の検討推進体制

市民計画検討協議会は2015年10月から2016年2月までに3回開催され、「石巻市南浜地区復興祈念公園計画検討協議会からの提案とプランへの反映状況」として有識者委員会へ表2のような項目が報告された。

表2 検討協議会からの提案と反映状況（抜粋）

やりたいこと	そのために望む場所、施設	反映状況
○震災学習、伝承活動に避難築山を組み込みたい	○築山の役割を来訪者に説明できるデザインにしてほしい ○築山からの避難経路や避難体験するルートを設定してほしい	一時避難に日和山に避難がしやすいように、築山のピークを可能な限り日和山に近づけ、日和山に向かって尾根を伸ばす形状に設定。 新門脇地区の避難動線に向かうことを基本として園路を設定。
○震災学習、伝承活動を行いたい	○震災学習後のふり返りができるスペース、関係者の控室、シアターコーナーがあるとよい	屋内での活動について、国のエリアに設定する中核的建築施設の活用を、実施設計段階で検討。
公園に求めること	そのために望む場所、施設	反映状況
○震災の教訓を踏まえ、日和山に避難することを最優先とし、それを習慣付け、伝承する	○避難経路として認知されるために、日和山に逃げることに對して、インパクトのある道筋にする、自動的にわかるような配置にしてほしい ○震災の記憶を風化させずに、市民が自分事して認識することが大事なため、防災について話し合いができる場所があったらよい	サインなども含めた具体的な明示方法を実施設計段階で検討。 今後、運営管理計画を策定する際に検討。
○来園者に震災や教訓を伝承する	○震災の記憶の伝承や、防災を学ぶための施設の整備、研究のための施設の整備、または研究のフィールドとして活用するとよい	国のエリアに設定する中核的施設の活用を、実施設計段階で検討。

1点目の築山については市民から繰り返し指摘があり空間デザイン変更に参加した部分もあるが、日和山や高盛道路に直接つながる形状にはならず、来園者に対して築山（開園後の名称は、一丁目の丘）の存在意義を説明しづらい状況が続いている。「実施設計段階で検討」との回答が多いが、これ以降、公園の機能や施設について、市民レベルでの検討内容が有識者委員会に報告されることはなくなった。また、今後策定するとされていた運営管理計画は、開園後も検討されていない。

## (6) 市民活動拠点

基本計画の「地域の追悼や伝承活動の中核となっている『がんばろう石巻』看板の機能を移設」、「市民による伝承活動の拠点となる空間を整備することで震災と津波の教訓を伝承する」の記載に基づき、国土交通省の管理区域の一部が市民活動拠点として位置付けられ、祈念公園の整備工事中から開園後まで閉鎖されることなく維持されており、南浜祈念公園の大きな特徴である。看板、南浜つなぐ館、苗木育苗のビニールハウスの他、開園時には「ここ森カフェ」も市民の団体により運営されている。

## (7) 「参加型維持管理運営」検討協議会

参加団体の公募後、2016年9月に「参加型維持管理運営」検討協議会の説明会が開催され、同年10月の第1回会議で、規約、役員、部会（伝承部会、杜づくり部会、市民利用部会）の設立が承認された。（図2参照）

なお、筆者はこの検討協議会の副代表を務めていた。

### 組織構成と検討概要



図2 「参加型維持管理運営」検討協議会の構成

この協議会には17団体が参画し、その目的は「基本計画に基づく活動の実践、新たな維持管理運営手法の検討を行うこと」であったが、2020年12月に解散するまでの間、植樹祭や様々な伝承関連プロジェクトが行われたものの、結果的には、「新たな維持管理運営手法」を固めることはできなかった。

幾つか要因が考えられるが、協議会全体会議の次第として「新たな維持管理運営手法」が記載されたことはなく、その検討フローが、部会での検討後に部長から「聞き取りした結果をもとに、行政で検討を行う」形であり、検討協議会は、決定する場として位置付けられていなかったことがあげられるだろう。

検討協議会の内容について公開されている最新資料（2019年5月の有識者委員会資料<sup>6)</sup>）に、以下のように記載されている。

新たな維持管理運営に活かせる活動として、次の内容等で関わり続けたいという意見でまとまった。

- ・公園整備工事と並行した植樹活動を行いながら、草取り作業等の継続した維持管理活動の実践
- ・植樹、植栽した花木の生育観察による環境学習
- ・施肥や消毒等の技術的な維持管理の支援
- ・公園の植栽計画に沿った必要樹種の計画的な育苗作業
- ・公園内で発生した雑草等を利用した循環する堆肥づくり
- ・公園のフィールドを活かした震災学習・防災教育の実践
- ・震災伝承活動や復興の動きを伝えるようなイベントの実践

図3 新たな維持管理運営手法の主な検討内容

実際には、2019年1月の参加型協議会全体会では工事の進捗、勉強会の視察報告、中核的施設の展示報告、植樹祭費用、宮城県全体の犠牲者追悼碑の要望などが議論されており、また、同年5月の役員会では、以後のスケ

ジュールや、有志勉強会を経た提案、展示検討の共有依頼などが意見交換されていた。有識者委員会に向けての検討協議会の意見のまとめはされておらず、また、伝承部会関係者は、遺族への配慮から追悼や伝承の行催事に対する「イベント」という語句を発災直後から忌避していたため自ら使用することはなかった。

この検討協議会において、新たな官民協働事業として、「新たな協議会」に毎年約2.0haの除草、低木管理の対価を支払える体制（図4）が提案されたが、税金の管理コストに見合わないため、具体化に至っていない。

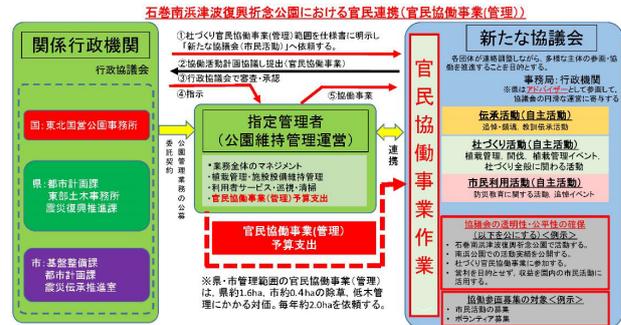


図4 祈念公園における官民連携

また、検討協議会と時期を同じくして、隣接する門脇小学校について石巻市が震災遺構検討会議について議論され、また震災伝承検討会議により石巻市震災伝承計画がまとめられた<sup>7)</sup>が、相互の議論を深める機会を設けることはできなかった。

有識者委員会の委員長からは「市民公募による石巻市南浜地区復興祈念公園計画検討協議会、実は大変な大作業をやっていただいて、我々委員会にも何回かそうした資料を開示していただいて、我々自身も非常によく、地域構造なり、あるいは市民の皆様方のまなざしはどこが大事なのかということを知らしていただきました。さらに、それをもってプランができましたところを今度逆に市民の皆さんに公開してしっかりと意見も頂戴しているというプロセスは非常に意味があった」と高く評価されていたが、市民との協働の機能を引き継いだ参加型検討協議会のプロセスは公開されることがなく、南浜祈念公園の開園を見据え、2020年12月に検討協議会は発展的に解散した。

## (8) 参加型運営協議会

南浜祈念公園開園を見据え、2021年2月に参加型運営協議会が設立し、規約、役員、部会が承認された。設立後に新規登録団体が増え、2022年6月現在で24団体が登録している。（筆者は伝承部会長を務めている。）

事務局は国土交通省東北国営公園事務所であるが、宮城県や石巻市の伝承担当部署が積極的に伝承部会に参加し、また、宮城復興局もオブザーバーとして出席するようになった。

参加型運営協議会における多様な主体の参画による取り組みは後述する。

## 3. 施設展示の検討プロセス

### (1) 国営追悼施設（中核的施設）の検討

岩手の祈念公園は伝承施設と展示内容が同時に検討がされたが、宮城県では施設の設計のみが進み、公募の結

果選定された提案施設のコンセプトは、以下であった<sup>8)</sup>。

1. 施設の中核としての象徴性、国際性
2. ランドスケープと建築が一体となって響き合う
3. 「宇宙のスケール感」と「悠久の時間」

市民検討会から提案されていた「防災について話し合える場所」、「研究のための施設」の機能は想定されていなかった。

この国営追悼施設（設計段階では中核的施設、開園後はみやぎ東日本大震災津波伝承館と呼称）について、国・県・市と共に、筆者は打ち合わせで共有される機会があり、その資料は参加型検討協議会伝承部会に共有したが、施設の設計や検討プロセスに市民や県・市が関わる機会は無かった。

## (2) 中核的施設展示設計の検討

2018年6月に、宮城県より中核的施設展示設計業務の企画提案募集がなされ、その提案期限は2019年3月までとされていた。

中核的施設における展示概要資料として、執筆段階で2019年版<sup>9)</sup>と、2020年版<sup>10)</sup>の2通りが公開されている。



図5 展示概要について (2019年版)



図6 展示概要について (2020年版)

展示コンセプトは共通して「かけがえのない命を守るために、未来へと記憶を届ける場」であるが、2019年版のキーコンセプト（追悼、教訓、感謝、導きの4つ）が2020年版では確認できなくなっており、証言と感謝のライブラリーがなくなった代わりに「語り部」からのメッセージが追加されるなどの変化がみられる。

南浜祈念公園の検討過程をオンライン化する機関とし

て位置づけされた有識者委員会に対し、2019年11月に、宮城県における震災伝承関連展示の検討状況として2019年版展示概要が示されたが、議事録が公開されていないためその検討内容は確認できない。

## (3) 展示設計の市民説明会

岩手県では、高田松原津波復興祈念公園震災津波伝承施設検討委員会が設置され、検討資料<sup>11)</sup>も公開されながら検討が進んだが、宮城県では展示の検討委員会は設置されず、展示設計業務の発注後に有識者から監修アドバイスを求める形がとられた。また、中核的施設の展示設計に関して市民が関わる機会は、下表の通りであった。

表3 展示の制作に関する調整スケジュール

2019年11月	石巻南浜津波復興祈念公園有識者委員会にて震災伝承関連展示の検討状況報告
2019年11月	住民説明会（場所：石巻市役所）
2019年12月	伝承活動団体等との意見交換会（場所：宮城県庁）
2020年7月	意見交換会（場所：石巻合同庁舎）
2020年9月	意見交換会（場所：石巻合同庁舎）
2021年6月	みやぎ東日本大震災津波伝承館 開館

それぞれの機会について、意見等への対応<sup>12)</sup>が公開されており、表4のような内容が確認できる。

表4 展示の制作、運営方法に対する意見等への対応

御意見、御質問	対応方針
・県内各地の内容を網羅する展示内容という事だが、南浜に造るという事を特色とした内容も盛り込んで欲しい。	展示内容の中で盛り込むことを検討しております。
・被災を経験した人の生々しい想い等を感じられるような展示物がない様に見受けられる。被災した方々と交流する様なことが出来ないだろうか。	「ともにつくる復興」「語り部からのメッセージ」「一人ひとりの記憶」で、取り込めるように工夫します。また、運営の中で、実際に被災した方々と語る場を設定できるかどうか検討してまいります。
・「つなげる記憶」と「シアター逃げなさい！」の音の干渉問題についてはどうか。	指向性スピーカーを使用する等で対応することとしております。
・（「思い致す場」は）「祈りの場」という事だが、祈り＝犠牲者への追悼という理解でよろしいか。 ・これまでの説明では、「祈り」という事への議論が足りないのではないか。もっと踏み込んで議論した上での「想い」や「祈り」が必要。	犠牲者への追悼祈念の場と考えております。
・国がやろうとしている展示は来館者が本当に望んでいることなのか。地元住民と設置者との温度差がありすぎる。もっと具体的に国が何を展示するのか説明してほしい。	展示の検討を始めたところですので、細かいところはこれから詰めてまいります。
・近隣で活動している伝承施設・団体と連携を図っていくべくだと考えるがどうか。被災した生々しさを感ぜられるように伝え方を工夫してもらいたい。	展示運営に当たっては、近隣施設や団体との連携は必要と考えており、今後調整してまいります。また、被災状況の説明に当たっては、展示解説員の解説の中で伝えられるようにしていきたいと考えております。
・この施設は学校防災・防災教育の場となり得るのか。防災教育プログラム等を提供できる様になるのか。	ここでは防災教育プログラム等の提供は行わないこととしており、防災教育プログラム等を提供できる県内各地の施設等を紹介いたします。

参加した遺族からは、「行政を含めて、仲間として丸くなって議論したい」との意見が出されていたが、市民

協働により展示を検討したり制作する機会は設けられなかった。

#### 4. 南浜祈念公園に関する業務

##### (1) 南浜祈念公園指定管理業務

南浜祈念公園は、宮城県の都市公園と石巻市の都市公園に二分され、県の都市公園に国の追悼・祈念施設が設けられる構成となっている。宮城県と石巻市からは、同一の受託団体が管理されることを前提に指定管理業者の公募がなされ、2021年より5年間の指定管理業務で運営されている。また、当該の指定管理業者に対して、国土交通省から国営追悼・祈念施設部分の業務委託が出されている。

2020年7月の指定管理者募集時の仕様書<sup>13)</sup>には、祈念公園の基本計画で目的や基本理念を引用する部分、および施設名称としての「追悼・祈念施設」、「伝承館」を紹介する以外には、「追悼」や「伝承」の語句が使用されておらず、伝承活動に関する業務は全く指定されていない。

「指定管理者は、宮城県／石巻市の承認を得て、地域のふれあいの場として、公園を活用した自主事業を、自己の責任と費用により積極的に行うものとする。」の仕様に沿って、追悼や伝承活動に対しては、自主事業として対応する形となっており、参加型検討協議会の場での質問に対して、「一般的な指定管理業務の書き方になっています」との説明がなされている。

参加型維持管理運営検討協議会という検討の場が設けられたにもかかわらず、「新たな維持管理手法」を生み出すことが出来ず、一般的な都市公園と同様の運営がなされている。

##### (2) みやぎ東日本大震災津波伝承館展示運営業務

みやぎ東日本大震災伝承館（以下、みやぎ伝承館）は、2021年6月に開館し、その展示運営業務が宮城県から発注されている。2021年12月公募時の要項<sup>14)</sup>には、南浜復興祈念公園の基本計画に関する言及がなく、その業務内容は図6のように記載されている。

- |   |   |
|---|---|
| イ | 来館者の対応に関すること（受付窓口での対応、施設案内等）                                      |
| ロ | 展示の解説に関すること<br>（予約団体、希望する来館者に対する展示内容の解説、質問対応）                     |
| ハ | 展示の管理に関すること（簡易な清掃及び軽微な点検等）  |
| ニ | 震災伝承施設、震災伝承団体等の案内・紹介に関すること<br>（震災伝承施設等の概要や連絡先の案内等）                |
| ホ | 解説員等への研修の実施に関すること（年2回以上）  |
| ヘ | 現在の展示物の基本的配置を損なうことなく、県の展示スペース内での<br>期間限定の展示物設置や、その解説に係る企画運営に関すること |
| ト | その他、展示運営に当たり発注者が必要と認めること  |

図7 宮城伝承館展示運営業務内容

南浜祈念公園の有識者委員会議事録<sup>15)</sup>において市民活動拠点を視察した委員からの「心を伝えていこうとする情熱に非常に感動を受けました。これは、どれほど立派な施設よりもそうした活動が多くの人を感動させるのではないかということを改めて実感させられた」との評価が確認できるが、みやぎ伝承館外にあたる市民活動拠点での伝承活動、また、隣接地の震災遺構門脇小や語り部等の住民活動との連携は、業務内容としては指定されておらず、被災者の自助努力や「心の復興」などの生きがいがづくりの復興予算で支えられているのが現状である。

#### 5. 今後の可能性

##### (1) 批判的な報道への反応

みやぎ伝承館に関しては、「被災者のためでも、地域の未来のためでもない施設が出来てしまったのではないか」、「住民の声を聞かずに計画がすすめられた」などの批判的な見解の他、建物による展示の制限、宮城県がこの伝承館とは別に震災ミュージアムの要望を続けていることも報道された<sup>16)17)</sup>が、南浜祈念公園で活動を続けてきた団体においては、官民が集う参加型協議会を住民の声を聴く場として位置づけ、積極的な議論が行われている。

##### (2) 市民主体の伝承プロジェクトと行政の支援

2022年6月の参加型運営協議会総会において、伝承部会の役員会で承認された各プロジェクトの活動予定が報告された。南浜祈念公園前から継続してきた「ともに追悼行事」「命の名前」「あのととき」「南浜つなぐ館」「献花堆肥」プロジェクトの他、新し活動として「全体計画」、「WEBサイト」、「県内語り部」、「避難計画」、「自販機基金」のプロジェクトが伝承部会として実施される。

部会全体としての活動の他、伝承、杜づくり、市民利用の各部会に属する市民団体の個別活動に関しても、参加型協議会の年次計画に位置づけられた事業については支援の範囲を行政と調整し、一定の支援が行われるようになったことは、官民連携の大きな事例と言える。

さらに、「全体計画プロジェクト」においては、東北大学災害科学国際研究所准教授によるファシリテートでワークショップ形式で課題や共通ゴールを確認し、南浜祈念公園において、何の目的で、誰が、何をどうするのかについて、米国の国立公園で導入されている「インタープリテーション全体計画」を参考に、官学民で検討してゆく取り組みが始まっている。

##### (3) 南浜祈念公園検討プロセスの課題

南浜祈念公園の検討プロセスにおける市民の参画・協働に関しては、市民活動拠点や参加型協議会の設置などの好例もあるが、大きな課題も確認されており、今後に向けて、以下に整理する。

###### 1. 地域主体、市民主体の原則

復興原則の通り、復興過程は地域主体、住民主体であることが望まれたが、公園デザインに関しては計画検討協議会より後の検討プロセスにおいては市民の意見を取り入れる過程がなく、伝承展示や運営に関しては住民は説明会を受け取る立場でしか関わることが出来ていなかった。

参加型検討協議会のような官民協働のプラットフォームが設けられたことは画期的であったが、市民から意見や提案は出せても、行政による決定過程とは分断されており、「新たな運営手法」を確立することができなかった。

###### 2. 基本計画、基本方針の保持

委員会の検討や市民ワークショップ、パブリックコメントを経て、追悼や伝承、多様な主体の参画に価値を置いて基本計画や基本方針が、南浜祈念公園の指定管理業務や宮城伝承館の展示運営業務の内容とリンクされていなかった。

###### 3. 経験やノウハウを持つ関係者、専門家の育成

最初の市民ワークショップにおいては、石巻市内

の地名を読めない担当者がファシリテーションを務めており発災直後で命の喪失に向きあう地域住民から不信感を抱かれていた。また、市民参画の枠組みや機会は作られたものの、最終的なデザイン、展示、運営等につながる検討内容は少なかったことがわかる。

担当者の交代のタイミングで過去の議論や資料が反映されずに検討方針が転換する機会が複数あり、関係者全体でノウハウを構築して行く必要がある。

#### 4. より良い災害伝承検討のための制度と予算

公園のデザインや植栽計画に関しては、専門家や関係者も多いことから市民にも理解しやすいイラストや長期計画が提供され議論が進んできたが、住民主体の教訓伝承に関しては、時間も予算もなく、先例も少ない環境で手探りで進められている。参加型協議会の活動への支援も人件費は対象外であり、効果的な伝承のためには、制度や予算が必要とされる。

#### 5. 検討プロセスの開示

祈念公園の検討プロセスの途中で議事録が公開されず議論の過程が追えなくなっており、また、参加型検討協議会や運営協議会に関しては、関係者への議事録配布も1度しか行われなかった。

災害で喪われた多くの命や、教訓に富む体験を意義ある形で次世代へ伝えるためにも、検討プロセスの公開性が求められる。

- 5) 復興庁、宮城県、石巻市：石巻市南浜地区津波復興祈念公園基本計画，2015.8
- 6) 宮城県：有識者委員会資料，2019.5
- 7) 石巻市：石巻市震災伝承計画，2017.6
- 8) 中核的施設のコンセプト（非公開）
- 9) 宮城県：石巻南浜津波復興祈念公園中核的施設における展示概要について【令和元年11月15日時点】
- 10) 宮城県：石巻南浜津波復興祈念公園中核的施設における展示概要について【令和2年7月27日時点】
- 11) 岩手県：高田松原津波復興祈念公園震災津波伝承施設検討委員会，WEBサイト
- 12) 宮城県：展示の制作，運営方法に対する意見等への対応，2020.9
- 13) 宮城県，石巻市：石巻南浜津波復興祈念公園指定管理者募集要項（共通編）（宮城県編）（石巻市編），2020.7
- 14) 宮城県：みやぎ東日本大震災津波伝承館展示運営業務企画提案募集要領，2021.12
- 15) 宮城県：平成28年度第1回石巻南浜津波復興祈念公園有識者委員会議事録，2016.9
- 16) 河北新報：つなぐ（1）伝承拠点／建物先行 展示に制約，2021.6
- 17) 朝日新聞：石巻の津波伝承館，評判さんざん，2021.9
- 18) 石巻かほく：より良い祈念公園に 参加型運営協伝承部会、WSで方策探る，2021.11

#### (4) 今後の災害伝承に向けて

石巻南浜復興祈念公園では、発災直後から活発な市民活動や意見交換が行われてきたが、それを最大限に生かすことが出来なかった部分がある。

2012年の災害対策基本法改定時に、「過去の災害から得られた教訓の伝承」が住民の責務として新たに付記されており、前項の課題は、筆者自身も含めて、東日本大震災後の日本社会全体の課題でもある。

南浜祈念公園参加型運営協議会では、南浜祈念公園の開園後、基本計画や経緯の振り返りからスタートして、行政や研究者と共に全体計画検討が始まり、更に、そのプロセスは昨年度よりメディアに開かれており<sup>18)</sup>、課題を見据えながらの取り組みが推進されつつある。

東日本大震災後も多くの災害に見舞われており、南海トラフ地震や超巨大災害が想定される中、本稿で取り上げた事例を活かして今後の災害伝承に少しでも参考になれば幸いである。

#### 謝辞

災害の伝承に関わる行政、施設、研究施設、市民団体、メディア等の関係者からのこれまでの多大な理解と協力に対し、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) 国土交通省東北地方整備局：石巻市南浜地区復興祈念公園（仮称）基本構想案，2014.3
- 4) 国土交通省東北地方整備局：石巻市南浜地区復興祈念公園（仮称）基本計画【新旧対照表】，2015.8