

東日本大震災伝承ネットワーク

敬愛大学 根本 敏 則
敬愛大学 矢口 和 宏

Abstract

Planning of suitable countermeasures for rare disasters should incorporate lessons learned from similar past disasters so that this valuable information can be transmitted systematically from one generation to the next. This paper aims to examine what kind of lessons were learned from the Great East Japan Earthquake, and how we should transmit that information to the next generation, by conducting a case study of the network of existing methods (institutions, storytellers, monuments, etc.) introduced in earthquake-damaged prefectures. For example, we found that local storytellers often highlight the evacuation principle of 'Run away as fast as possible from a tsunami without worrying about family members.' Unfortunately, however, useful post-disaster reconstruction policies for residential areas have yet to be established and/or presented in public, which suggests the need to introduce a research institute to study the lessons learned as a supplement to the existing methods. (Toshinori Nemoto, Kazuhiro Yaguchi)

はじめに

東日本大震災は1000年に1回の頻度で生じる地震といわれているが、そのような低頻度の災害に対しては実体験からの対策には限界がある。したがって、災害から教訓を得て、その教訓を次世代にどのように伝承していくかは、現代世代にとって大きな課題になる。東日本大震災後の災害基本法の改正においても、「過去の災害から得られた教訓の伝承」が住民などの責務であること、また、国・地方公共団体の努力義務であることが明記された。

そこで、本稿では東日本大震災の災害、その後の復旧・復興の経験から、どのような災害教訓を得たのか、どのような方法で災害教訓を伝承していくのが望ましいか、被災4県に設置された300弱の震災伝承施設をケーススタディする中で検討したい。

1. 伝承すべき災害教訓、伝承方法

1.1 伝承すべき災害教訓

災害基本法において、伝承すべき災害教訓についての直接の記述はないが、市町村地域防災計画に定めることとされている「災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、

衛生その他の災害応急対策」などが含まれると考えられる。また、近年では被害を想定し、復興を事前に準備することが経済的な被害を最小化することにつながるということから、事前復興計画の策定が推奨されている（国土交通省（2018））。

以上から、発災した後で人命被害を最小化するための地域防災計画、さらに早期の復旧・復興を実現するために事前復興計画を定めておくことが重要であり、本稿ではそれらの計画策定に資する情報を伝承すべき災害教訓と捉えておく（図-1）。

1.2 伝承方法

伝承方法としては、武田他（2017）、高橋（2014）を参考にして、①石碑、②災害遺構、③災害資料展示施設、④災害研究施設、⑤語り部、⑥書籍（災害記録誌・災害研究論文）に分類した。

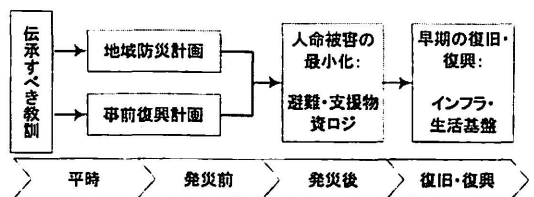


図-1 伝承すべき災害教訓

2. 東日本大震災伝承ネットワーク

2.1 震災伝承施設のネットワーク化

東日本大震災の被災地では、震災遺構の保存、慰霊碑や追悼施設の整備、語り部の活動など、震災の実情や教訓を次世代に語り継ぐ震災伝承の取り組みが各地で数多く進められている。「これらの取り組みをネットワーク化することで、目的に応じて教訓を学べる機会を全国各地の方々に提供できるものと考えられる（西尾他（2019））」。

各地に残る教訓の施設例としては、「津波の実相を知る」宮古市のたろう観光ホテル（4階まで津波に襲われた）、「避難とその備えを知る」仙台市荒浜小学校（指定避難所だが、2階まで津波が押し寄せ、約320人が一夜を過ごす）、「災害時の支援体制を知る」遠野市の後方支援資料館、「行政と建設業界の備えを知る」陸前高田市の東日本大震災津波伝承館（被災した建造物の実物、社会インフラの迅速な復旧について知ることができる）などがある。また、過去の津波到達点を示す数多くの石碑も含まれる。

震災伝承を効果的・効率的に行うことを目的に、2018年に行政主体の「震災伝承ネットワーク協議会」が設立された。さらに、産学官民の連携を図るために2019年に「一般財団法人3.11伝承ロード推進機構」（代表理事：今村文彦）が設立された。同機構はニーズに応じて震災伝承施設をめぐる学術防災ツアーも実施している。

「震災伝承施設」とは、①震災の教訓が理解できるもの、②震災時の防災に貢献できるもの、③震災の恐怖や自然の畏怖を理解できるもの、④災害における歴史的・学術的価値があるもの、⑤その他、のいずれか1つ以上に該当する施設を指す（第1分類★）。なお、加えて公共交通機関などの利便性が高いなど訪問しやすい施設は第2分類（★★）として、さらに語り部活動など来訪者の理解しやすさに配慮している施設は第3分類（★★★）として、ランク付けしている（表-1）。

同施設は2018年に募集を開始しており、2021年2月段階で271件（うち石碑・看板が179件）が協議会によって認定され登録されている（国土交通省（2021））。第3分類49施設に関しては、近年公開されたものが多い（図-2）。

2.2 訪問調査の実施

2020年度に表-2の伝承施設を訪問し、各施設で伝承をしようとしている災害教訓、伝承方法を調査

表-1 震災伝承施設の登録状況（2021年2月）

	施設数 (件)	分類の内訳		
		第1分類★	第2分類★★	第3分類★★★
青森県	6	3	2	1
岩手県	105	68	20	17
宮城県	123	73	29	21
福島県	37	4	23	10
合計	271	148	74	49

出典：震災伝承ネットワーク協議会資料に基づき作成

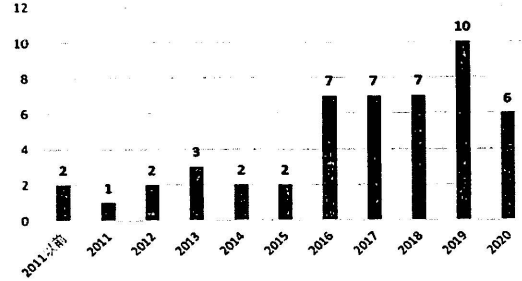


図-2 第3分類施設の公開年度

表-2 訪問した施設

②災害遺構	大川小学校★（石巻市）、荒浜小学校★★★（仙台市）
③災害資料展示施設	3.11 東日本大震災遠野市後方支援資料館★★★（遠野市）、いのちをつなぐ未来館★★★（釜石市）、東日本大震災津波伝承館★★★（陸前高田市）、東日本大震災遺構・伝承館★★★（気仙沼市）、津波復興祈念資料館「関上の記憶」★★★（名取市）、伝承鎮魂祈念館★★★（相馬市）、原子力災害伝承館★★（双葉町）、コミュニティ福島★★★（三春町）、宝鏡寺（楡葉町）
⑤語り部	宝来館（釜石市）、津波伝承館（大船渡市）、ハワイアンズ（いわき市）

注 i) ②、③の施設（遠野市後方支援資料館、宝鏡寺を除く）は語り部による解説付き

注 ii) 大川小学校は同じ敷地内にできる伝承施設が完成した後は、第1分類から第3分類に変更される。

した。各地に残る「①石碑」も訪れた。なお、調査を補完するため、国土交通省東北地方整備局、陸前高田市役所、釜石市役所、中間貯蔵施設も訪問し、聞き取り調査を実施した。

なお、伝承ロード推進機構は、2019年11月に「3.11伝承ロード研修会」を1泊2日の行程で実施した。この研修会では、バスで主な伝承施設を訪問し、語り部から震災当時の話を聞いている。

この研修会は主に建設業関係者約70名を対象と

したものであるが、参加者にアンケートで「印象に残った伝承施設」を尋ねている。その結果、印象に残ったものとして、大川小学校（95%）、宝来館（68%）、東日本大震災津波伝承館（66%）、いのちをつなぐ未来館（63%）、さらに登録伝承施設ではないが、ラグビー・ワールドカップの試合が開催された鶴住居復興スタジアム（52%）があげられている（原田（2020））。

3. 災害教訓の伝承

現在の伝承施設が災害教訓の伝承に貢献できているか、検証していきたい。

3.1 津波避難方法

多くの伝承施設では、大震災直後の災害発生状況の映像・写真資料を紹介し、震災遺構の実物展示で説明を補いながら、津波に対してはてんでんこに逃げることで命を守ることを訴えていた。「津波てんでんこ」とは、「(家族の間で後の集合場所を決めておき) てんでんばらばらに一人で高台に逃げろ」との教えである。

伝承施設には震災で家族を失った方(関上の記憶、大川小学校など)、九死に一生を得て助かった方(いのちをつなぐ未来館、宝来館など)が語り部として、津波避難にあって生死を分けた要因などを詳しく解説している。家族を失った方々の悔しさは計り知れないものがあり、それが同じ過ちを二度と繰り返したくないという思いとなり、説得力ある災害教訓の伝承となっている。

いのちをつなぐ未来館では、震災時に鶴住居小学校の児童と一緒に避難行動^{注1)}を行った釜石東中学校の生徒が、同施設の学芸員として語り部となっている。また、当時の小中学生が恋の峠まで歩いて避難したコースを解説付きで案内する1時間弱のツアーもあり、さらに理解が深まる工夫がなされている。ここでも語り部が震災伝承に重要な役割を果たしている。

3.2 緊急支援物資ロジスティクス

東日本大震災では、被災地の避難所向けの緊急支援物資供給が混乱し、必要な物資が届かないという問題が発生した。特に、震災直後はプッシュ型で避難所に物資を供給することになっているが、それら救援活動を行う自衛隊、警察、消防などのマンパワーを受け入れ、指示を出す後方支援拠点の設置が重要となる。

3.11 東日本大震災遠野市後方支援資料館では、遠野市が震災直後にそうした後方支援拠点として大きな役割を果たしたことを学ぶことができる。震災から14分後の3月11日15時には災害対策本部業務の拠点になることを想定し、遠野運動公園の開放を指示し、17時40分に岩手県警機動隊が到着した。その後、全国から自衛隊、警察、消防、医療、電力、電話、水道、獣医など3,522人を受け入れている^{注2)}。さらに、3月12日1時40分、避難所の大槌高校からの救援要請をうけ、4時40分市職員が救援物資を搬送した。この経験を踏まえ3月13日遠野市東日本大震災後方支援本部を正式設置することとなった（遠野市（2013））。

ただ、国が調達し県・市の集積所を経て避難所に届けられた緊急支援物資の多くが、効率的に在庫・輸送されたとは言えない。桑原他（2013）は震災後1か月間の緊急支援物資の各県の集積所への搬出入を分析し、「時間とともに多様化する被災地ニーズに対応するため、さらに需給のミスマッチによる大量在庫問題の発生を防ぐために、早い段階でプッシュ型からプル型の物資供給への転換が必要で、そのためには緊急支援物資関連情報の共有」の仕組みが不可欠と論じた。なお、途中から各県の集積所に民間のロジスティクス専門家が派遣され物資供給は効率化した。

2016年の熊本地震では東日本大震災の教訓が生かされ、1次集積所として福岡県の高速道路インターチェンジ近傍の民間物流センターが選ばれ、民間主導で車両・人員の確保も進んだ。ただ、市町村での受け入れ拠点、避難所への輸送手段の確保が難しかった（矢野（2016））。熊本でも避難所で必要な物資情報、物資の供給情報の一元管理の必要性が、再度確認されたわけで、市町村において最低限のロジスティクスの知識を持つ人材の育成が必要なることが明らかになった。

緊急支援物資ロジスティクスに関しては、現在の震災伝承施設から学べることは多くない。しかし、研究レベルでの知見は蓄積してきているので、今後地方自治体職員が体系的に災害教訓を学べる仕組みを構築することが望まれる。

3.3 災害危険区域での建築制限

今回の被災地は過去に何度も津波に襲われ、その度に高台への住宅移転を教訓として学んできたはずである。登録されている震災伝承施設にも過去の津波到達点を示す石碑が多く含まれている。しかし、

今回も教訓を守って被災を免れた浜が多かったとは言えない。

明治三陸津波（1896年）と昭和三陸津波（1933年）の被害と復興を調べた山口（2011）によれば、災害を避けるために高台に住宅再建するのが望ましいとわかっているが、「移転すれば全く経済的機能を失うから被害地域に復興する外ない」集落が多かったのである。

秋元ら（2019）は、さらに詳しく両津波被災後の復興を調べている。その中で、昭和三陸津波後には高台への移転が実現したが、その後、移転地より海岸側の低地部で経済的理由から開発が進み、それら市街地が東日本大震災で被災したことを明らかにしている。

忘れてならないのは、昭和三陸津波の後に津波浸水地域は「知事の認可を受くるに非ざれば、住宅の用に供する建物を建築することを得ず」との規制^{注3)}を導入したにもかかわらず、その後の人口増・住宅需要増に合わせ、行政が住宅建設を許可してきたことである。

東日本大震災後に沿岸部に厳しい建築制限が適用される災害危険区域を指定したのは、25自治体にとどまっている。その多くで津波シミュレーションに基づく想定浸水域を災害危険区域に指定したわけだが、被災者を公的補助が出る移転事業の対象とするため、より広く区域を指定した自治体もある（松本他（2015））。政治的配慮で広く設定された区域は、後になって客観的な危険度を根拠に規制対象区域から外される可能性が高い。「安全なのだから、建築を許可して欲しい」と。

全国的には津波災害特別警戒区域の指定により、建築制限を課す制度が導入されたが、「地価下落などを懸念する地元との調整が難航し、津波被害の恐れがある40都道府県のうち、指定を終えたのは11府県にとどまっている」（日経新聞（2021））。

災害危険区域での建築制限に関しては、過去の教訓を活かすのが難しかったと思われる。今後、人口減少が見込まれている地域では、安全な地域での居住を促すためにも他地域より強い建築制限を導入すべきであろう。

3.4 復興に合わせた市街地整備

陸前高田市の東日本大震災津波伝承館は「ゾーン1：歴史をひもとく」、「ゾーン2：事実を知る」、「ゾーン3：教訓を学ぶ」、「ゾーン4：復興を共に進める」の4つのゾーンで構成されている。地震当日か

ら5年間の復旧・復興活動などを時系列で整理し検証しており、様々な教訓が学べる施設となっている。

しかし、陸前高田市で実施された区画整理事業を始めとする宅地造成は反省すべき点が多い。宅地造成は2020年末で完了したが、60%の土地は利用の予定が定まっていない。事業実施に時間がかかったため、現地での生活を望みながら別の場所へ移らざるを得なかった被災者も多かった。また、かねてより人口減少が進行していたにもかかわらず、全額国費で事業費が賄えることから、事業規模が過大となった可能性も否定できない。

その反省から、2015年度までの集中復興期間が終わる段階で、わずかではあるが事業費の自治体負担が決まった。ただ、「本当に被災地の自立を促すことになったのか、住民ニーズの変化に対応した事業縮減や適正化を果たせたか、より詳細な評価が求められる」（増田（2021））。

なお、成功事例もある。女川町は身の丈に合ったコンパクトな木造平屋のにぎわい拠点を整備し集客に成功している。岩沼市は住民参加により早期に復興計画を策定したほか、早い段階で合意を形成し防災集団移転促進事業を実施できている。それらから得られる教訓も重要である。

沿岸部では2018年以降、様々な復興事業が完了し始めており、建設業を中心に雇用場がなくなったことにより、人口減少が再加速している（読売新聞（2021））。生活基盤の確立が復興だとしたら、市街地整備ありきではなく、復興に合わせた市街地整備が必要なのであろう。次の災害に備えた「復興のための市街地整備」方法論の確立が求められる。

4. 伝承方法の持続可能性

4.1 石碑

東日本大震災は貞観地震（869年）以来の大地震で「1000年に一度の頻度」の根拠になっている。貞観地震でも津波到達点を示す石碑が建てられた（ただし、東日本大震災伝承ネットワークに登録されている石碑のほとんどは明治・昭和津波に由来するもの）。しかし、風雨にさらされ刻字は読み取るのが難しくなっている。

1000年に一度の頻度で起こる災害に対して耐用年数の限られたアナログ施設で、教訓を伝承するのは困難かもしれない。今回の訪問調査の中で大震災以前に廃棄されてしまった石碑も確認できた。石碑は伝承の有力な方法だが、地域の人が管理しないとその存在さえ忘れ去られることがある。「17世紀の

日向灘地震被災地のように50年に一度作り直すのも一つの知恵（高橋（2014））」であろう。

加えて、人々は地震以外のより高頻度で襲った災害に心奪われ、地震の教訓を伝承する余裕を失った可能性もある。実は、江戸時代には数十年に一度の頻度で飢饉が襲い、その度に多くの子供、老人が亡くなっていた^{注4)}（結果的に江戸時代を通して人口は増えなかった）。生き延びることが唯一の関心事となった状況で、相対的に死亡率の低い災害の教訓は残せない。

4.2 災害遺構・災害資料展示施設

伝承施設や震災遺構は末長く維持管理されなければならないが、その課題は3つほどあげられる。

まず指摘すべきことは、費用対効果の確保である。伝承施設や震災遺構が公共財的な側面を有していたとしても、多額の維持管理・更新費を市民の税金に頼りきることは持続可能性の点で問題がある。

一例として、宮城県気仙沼市の「伝承館」は、震災遺構をそのままの形で保存することになったので、年間の維持費として5,500万円かかる。そのうち、入館料で賄えない1,300万円は市が負担することとなった。収支均衡を達成するためには、気仙沼市の人口よりも多い年間75,000人もの来客が必要であるという。今後は、震災伝承に賛同する人々から少額の寄付を募るクラウドファンディングの活用も検討に値するのではないだろうか。

また、そのままの形で保存することは、震災被害をありのままに伝えるという点では望ましいが、そのことによって維持管理・更新費用が増加するというジレンマがある。伝承館には、津波に流されてからうじて屋根に引っかかっている車も展示されているが、数十年後にそれを更新・再現するのであろうか。この費用対効果を突き詰めると、「被災地ごとに伝承施設は必要か」という疑問も生じる。伝承施設を将来にわたって残すためには、広域で拠点となる伝承施設を整備し、なおかつ同施設で各被災地域の震災被害、復旧・復興の特徴が学べるように工夫すべきではないだろうか。

2つ目の課題は、伝承する相手を行政関係者・防災研究者などに特化させた伝承・研究施設の設立である。現存する伝承施設は主として一般市民を対象としている。例外的に、遠野市の後方支援資料館は、災害時の後方支援に関し事前の訓練の在り方、発災後のロジスティクス（救援物資の受け入れ・配送）に関し重要な教訓を得ることができる伝承施設

になっている。しかし、遠野市の施設では一般の来訪者が少なくなったため、現在、案内者・説明者はいなくなっている。このような伝承施設の維持には一般向けとは違った運営形態が必要であろう。

4.3 語り部活動

伝承施設や震災遺構の維持管理のための3つ目の課題は、語り部活動の継続である。震災の教訓を広く教え、そして後世に残していくうえでも語り部は重要な役割を果たしている。語り部のなかには家族を失った方、あるいはかろうじて津波から逃れ一命を取り留めた方もおり、そのような方からの説明は説得力があり、心に残る。ただ、そのような語り部もやがては引退していかざるを得ない。語り部の映像資料化や若い世代への引き継ぎが有用と思われるが、災害教育という形で体系化して後世に伝えることも重要ではないだろうか。参考にすべき例として、一定の地域で1990年代から災害教育の中で使われ、多くの人々の避難時の行動指針として定着した「津波てんでんこ」があげられる。

現代においては、映像化やデジタル資料といった方法も活用できるが、それら媒体とて限られた年数しかデータを保存できない。重要なのは、それらコンテンツを伝承する意義を後世に語り継ぎ、繰り返し伝承資料を作成することである。あたかも、カミュの小説「ペスト」が版を重ね人々に読み継がれるごとく。

おわりに

東日本大震災伝承ネットワークは震災によって生じた被害や凄まじさをありのままに伝える手段となり、津波からの安全な避難方法、緊急支援体制などを後の世代に伝えることに貢献できている。その意味では、伝承ネットワークは地域の社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）として機能している。

その一方、32兆円を投じた復旧・復興事業では反省すべき点も明らかになりつつある。首都直下型地震・東南海地震の事前復興計画を策定するためにも、さらにこれまでの復旧・復興過程を検証し科学的知見を蓄積していく必要があり、そのためには伝承ネットワークに研究機能を持たせることが望まれる。

訪問した伝承施設には、原子力災害伝承館、コミユタン福島など原発事故に関わる施設も含まれている。これらの施設では難解で時に政治的な議論になりやすい原子力発電、原子力災害に関する知識を、最新の映像機器等を用いて科学的かつ中立的に

学習することができる。一般市民のみならず行政関係者や防災研究者にとっても有用な施設である。しかし、現時点で帰還困難区域の除染・帰還方法、廃棄物最終処分方法などが定まっておらず、次世代に残す教訓が明確になったわけではない。今後とも議論を深めていく必要がある。

——注——

- 注1) かねてより、学校での災害教育の必要性を説き実践してきた成果だったわけだが（金井他（2007））、同避難により生徒が一人も命を落とさなかったことから「釜石の奇跡」と伝えられた。
- 注2) 早期に後方支援体制が整備できたのは、2007年、遠野市が中心になり周辺市町村とともに、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を設置し、岩手県総合防災訓練などを実施していたから。
- 注3) 「海嘯罹災地建築取締規則」宮城県（山口（2011））
- 注4) 江戸時代には寛永・享保・天明・天保の飢饉があり、その都度多くの餓死者を出している。「天明の飢饉では東北地方の太平洋側が大きな影響を受けたが、八戸藩では総人口6万人のうち3万人が餓死したとの記録が残っており、飢饉下のモラル崩壊で藩の治安システムが機能しなかった」（花部他（2015））。

——参考文献——

- 1) 国土交通省（2018）「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」<https://www.mlit.go.jp/common/001246245.pdf>
- 2) 武田・竹内・水山（2017）「地方自治体における災害教訓伝承の取り組みに関する研究」『GRIPS Discussion Paper』17-02
- 3) 高橋和雄編著（2014）『災害伝承』古今書店
- 4) 西尾・松本（2019）「東日本大震災の教訓に学ぶ」都市計画、Vol. 69、No. 2
- 5) 国土交通省（2021）「震災伝承施設への追加登録」Press Release、https://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/kisya/kisyah/images/85254_1.pdf
- 6) 原田吉信（2020）「産学官民の連携による震災の伝承～動き出した「伝承ツーリズム」～」東北活性研、vol. 40、2020 夏季号
- 7) 遠野市（2013）「3.11 東日本大震災遠野市後方支援活動検証記録誌」
- 8) 桑原・和田（2013）「東日本大震災における緊急支援物資の流れの記録と定量分析」運輸政策研究、Vol. 16、No. 1
- 9) 矢野裕児（2016）「ロジスティクスにおける震災対応」REA誌、Vol. 36、No. 5
- 10) 山口弥一郎（2011）『津波と村』三弥井書店（初版は1943年刊行）
- 11) 秋元・浅野（2019）「過去の津波災害移転集落における東日本大震災後の復興経過に関する研究」都市計画論文集、Vol. 54、No. 3
- 12) 松本・姥浦（2015）「被害日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」都市計画論文集、Vol. 50、No. 3
- 13) 日経新聞（2021）「津波警戒区域 指定3割どまり」、2021. 3. 12
- 14) 増田 聡（2021）「復興の過程 俯瞰的に検証を」日経新聞、2021. 3. 5
- 15) 読売新聞（2021）「東日本大震災 10年～仙台に人口流入再び～」、2021. 3. 3
- 16) 金井・片田・阿部（2007）「津波常襲地域における災害文化の世代間伝承の実態とその再生への提案」、『土木計画学研究・論文集』Vol. 24、No. 2
- 17) 花部・松本編（2015）『伝承の想像力』三弥井書店

計画行政 第44巻 第33号
pp21-26, 2021.8