

災害遺構の保全プロセスと評価を踏まえた公開手法の検証

安部 夏海*・安武 敦子**

Verification of Disclosure Method based on Preservation Process and Evaluation of Disaster Remnants

by

Natsumi ABE * and Atsuko YASUTAKE **

The Great East Japan Earthquake that occurred on March 11, 2011 brought about enormous damage. After that, we paid attention disaster remnants through media and others immediately. However, disaster waste can be disposed in order to promote restoration and reconstruction at an early stage, so many of them were removed. A new support framework for preservation was presented by the Reconstruction Agency, but it may become once and for all. For this reason, the establishment of a system to preserve them is still insufficient. Therefore, it is necessary to consider effective means for preservation and disclosure method of the disaster remnants. We must examine ways that can be reflected in various disasters. In this study, we can see that active preservation such as value evaluation of disaster remnants by the committees play a big role in preserving them. In addition, it is effective to do temporary preservation and avoid to make hasty decision.

Key words : *disaster remnant, the Great East Japan Earthquake, preservation*

1. 研究概要

1.1 研究背景と目的

1995年の阪神淡路大震災以降、日本では災害が頻発しており、各地に被害を及ぼしてきた。そのたびに復旧復興を進めているが、その過程において災害の痕跡は負の遺産として排除される傾向にあった。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、近年では稀にみる甚大な被害をもたらした。被災地では震災直後から、多くの災害の痕跡がメディア等を通して注目されたが、復旧復興を進める上で災害廃棄物の処理が早期に進められるため、被災構造物等の多くが撤去された。

災害遺構に注目が集まる中、復興庁によって保存のための新しい支援の枠組みが示された。しかしこの支援は本災害の災害遺構にのみ適用されるものであり、今後の災害遺構を残していくための制度等の整備に

ついてはまだ不十分であるといえる。

そのため、災害遺構の保存方法や公開手法について有効な方法を検討する必要がある。今後起こりうる様々な災害等にも反映できるような方法を、検討していかなければならない。

そこで本研究では、災害遺構の保存のプロセスを実証的に研究していくことで、我が国において災害遺構の保存の意義を一般化するための知見を得ることを目的としている。

1.2 対象災害と対象地

本研究では、2011年3月11日に発生した東日本大震災を対象災害とする。その中でも、災害遺構の保存の話があがった岩手県と宮城県を対象地とした。両県について、災害遺構として保存が検討された対象物や、保存の動き、保存に関わる組織等の整理を行う。

平成28年12月20日受理

* 工学研究科 (Graduate School of Engineering)

** システム科学部門 (Division of System Science)

東日本大震災はマグニチュード 9.0 という日本国内観測史上最大のエネルギーを持つ地震であり、この地震によって、岩手県・宮城県・福島県を中心とした太平洋沿岸部に大規模な津波が発生した。この災害による人的被害は、死者 15,893 人、行方不明者 2,556 人、負傷者 6,152 人で、建物被害は、全壊 121,739 戸、半壊 279,088 戸、床上浸水 3,352 戸、床下浸水 10,231 戸、一部破損 726,498 戸、非住家被害 59,199 戸である⁸⁾。都道府県別にみると、人的被害と建物被害ともに宮城県が最多となっており、次いで岩手県、福島県となっている。また、市町村別の死者数をみると、石巻市、陸前高田市、気仙沼市、東松島市の順に多くなっており、1000 人を超えている¹⁰⁾。

1.3 調査方法

「朝日新聞記事データベース 聞蔵IIビジュアル」において、「東日本大震災 遺構」のキーワードで記事の検索を行い、災害遺構の経緯を整理した。また、復興庁、宮城県、山元町、石巻市、大槌町のホームページより保存に関する支援や保存を進めた委員会等の情報を収集した。これらの情報から、東日本大震災において災害遺構がどのように取り扱われたのかを見る。

2. 復興庁の災害遺構の保存に対する支援の概要

2013 年 11 月 15 日に復興庁が発表した支援制度^{注1)}は、一部で議論が進んでいる災害遺構の保存に向けた方針を示したものである。対応方針は、災害遺構の所在する市町村において、復興まちづくりとの関連性、維持管理費を含めた適切な費用負担のあり方、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以下の通り支援するものとなっている。(以下抜粋)

- ①各市町村につき、1 箇所までを対象とする。
- ②保存のために必要な初期費用を対象とする(目安として、当該対象物の撤去に要する費用と比べ過大としない程度を限度とする)。
- ③維持管理費については、対象としない。
- ④なお、住民意向を集約し、震災遺構として保存するかどうか判断するまでに時間を要する場合、その間必要となる応急的な修理等に係る費用や結果的に保存しないこととした場合の撤去費用については、復興交付金で対応する。

3. 新聞記事にみる災害遺構の位置付け

記事の検索を行った結果、288 件がヒットし(2016 年 12 月時点)、関連する記事が 103 件あった。その内、

保存に関する議論がなされた対象として 13 ケを取り上げた。その後、対象ごとに個別で再度検索を行った。記事から読み取ることができた情報を、対象別に発災後から 1 年ごとの時系列で整理した(表 1)。

南三陸町防災対策庁舎は、震災直後からメディア等からの注目度が高かった。町長は保存方針であったが、遺族の反対があり解体方針へと変わった。地元住民や遺族からは、保存・解体延期・早期解体のそれぞれの陳情書が提出されたが町は解体を決定した。しかし、復興庁が復興交付金による支援を発表したことで財源の見通しがついた県は、町に解体の延期と 2031 年まで期限付きでの県有化を求め、市はこれを受け入れた。現在は解体が一時保留されて補修工事が行われ、保存の是非を検討中である。

大川小学校は住民や卒業生から保存を求める声が多かった。しかし、市と県が一部の遺族から提訴されたため、市としては方針を判断しかねていた。そのため市と県の両有識者会議では検討対象外とされた。大川地域復興協議会が住民総意として市に保存を求め、2016 年に保存が決定した。

門脇小学校は保護者が保存を求めたが、市教委や街づくり協議会は解体を求めている。しかし、検討委員会等が保存の価値があると評価して市に保存の提言書を提出したことで、2016 年に一部保存が決定した。

江島共済会館・女川交番・女川サプリメントは、それぞれ検討委員会等から保存の価値があると評価されたが、江島共済会館は損傷が激しく、女川サプリメントとともに復興工事の妨げになるとして解体された。女川交番は町が保存の方針を示し、現在は保存・活用方法について検討中である。

気仙沼向洋高校は、市長が保存方針であり、2015 年に校舎の一部を保存し内部を公開することが決まった。

第 18 共徳丸は、市が保存して公園化する方針だったが、市民アンケートで保存を求める声が少ないこともあり、所有者が解体を求め、2013 年に解体された。

中浜小学校と荒浜小学校は、ともに住民アンケートで約 7 割が保存に賛成していた。荒浜小学校については、市と県の両有識者会議で保存の価値があるとされ、両小学校とも 2015 年に保存が決定した。

たろう観光ホテルは、当初から所有者が保存の意思を示しており、復興庁から保存費が交付されて保存に至った。その際に、建物部分は無償、土地は約 2600 万円で宮古市に所有が移された。

岩手県大槌町の旧役場庁舎は、町長は一部保存の考えだが、住民や遺族の意見が分かれている。高校生からは方針決定の先延ばしを求める要望書が提出され、

災害遺構の保全プロセスと評価を踏まえた公開手法の検証

現在も保存の是非を検討中である。

観光船「はまゆり」は、専門家らが県に保存の要望書を提出したことを受け、県は市に解体延期を求めた

が、二次災害の危険があるとして市が解体を決めた。その後、地元住民の一部から復元の要望が出ているが、寄付金が集まらず実現には至っていない。

表 1 対象ごとの時系列整理

対象遺構 所在地 (所有者) [方針]	年	県	市町村	住民	遺族	その他
防災対策庁舎 南三陸町 (南三陸町一宮城県) [検討中]	2011		残すことを検討 遺族の気持ちを尊重し、解体を表明		解体を求める 少数の保存要望	町議員は解体を求める
	2012		町議会は庁舎保存と解体延期の陳情書を賛成 少数で不採決とした	町民らのグループは保存を求める署名(県 内外で2078人)と陳情書を提出	一部から解体期限の延長 を求める陳情(10人以上) 19遺族から早期解体を求 める陳情書	「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる 県警の現場検証が終わるまでは保存しなければなら ない
	2013	財源措置の見通しがつい たため、解体の一時凍結 を求める	撤去を決定 解体を一時凍結			復興相が復興交付金による支援を示唆
	2014			賛否ある	賛否ある	県有識者会議が県に保存を求めた
	2015	2031年まで県有化の方針	町民から意見を公募		賛否ある	保存費用の負担について知事は復興庁と議論
大川小学校 石巻市 (石巻市) [保存]	2011					
	2012		市民から意見を募る	保存を求める	保存を求める 賛否ある	「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる
	2013				賛否ある	
	2014		遺族の意見が分かれているため判断できない 県や市の有識者会議と別枠で取り組む考え		遺族の一部が市や県を相 手に提訴	市が今後の取り扱いを決めていないため、市と県の両有 識者会議で、対象外となる
	2015		市民アンケートを実施	卒業生から保存を求める声が増えてきた 協議会が住民総意として市に保存を求める		地元区長らでつくる大川地域復興協議会は、大川小遺 族会、父母教師会、地区住民への説明会を個別に開催
	2016		保存を発表	地区住民へのアンケートで、解体が54%と 保存を若干上回った	賛否ある	
門脇小学校 石巻市 (石巻市) [一部保存]	2011					
	2012		市教委は解体方針			「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる
	2013			保護者は保存を求める		震災伝承検討委員会が遺構リストに含まれる
	2014			街づくり協議会は解体を求める		検討委員会は保存を市に提言
	2016		一部保存を発表			
江島共済会館 女川町 (民間) [解体済]	2011		保存の方針			検討委員会で保存が必要との意見
	2012					「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる
	2013		損傷が激しく保存が難しい			有識者会議の検討対象として県が示した
	2014		かさ上げ工事を妨げるとして解体を決定			
女川交番 女川町 (宮城県(県警)) [保存]	2011					
	2012					「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる
	2013		町復興計画は、保存の方針			
	2014					県有識者会議で保存の議論
女川サブメント 女川町 (民間) [解体済]	2011					
	2012					「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる
	2013			賛否ある		護岸の復旧工事が始まるため、撤去が必要
	2014		復旧工事の支障になるため解体			
気仙沼向洋高校 気仙沼市 (気仙沼市) [一部保存]	2011					
	2012					
	2013					有識者会議の検討対象として県が示した
	2014		市町は保存の方針			
	2015		校舎の一部を保存することを決めた 保存のための設計費を国に申請			
第18共徳丸 気仙沼市 (解雇助産業) [解体済]	2011					
	2012		船を核とした祈念公園を造る構想を打ち出す	保存に反対		「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる 所有者は解体を求める
	2013		保存を目指す 住民の意見を聞く会を開催	賛否ある 市民アンケートで保存を求める回答は16%		所有者は賃借契約を打ち切る
中浜小学校 山元町 (山元町) [保存]	2011					
	2012					
	2013		保存のための調査費を国に申請			「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる
	2014					
	2015			町民アンケートで7割近くが保存に賛成		
荒浜小学校 仙台市 (仙台市) [保存]	2011					
	2012					「3.11震災伝承研究会」の遺構リストに含まれる
	2013	県有識者会議で検討対象 として示した		保存を求める声もある		
	2015	県有識者会議は保存の価 値があるとした	市の有識者会議は保存の方針	荒浜地区住民へのアンケートで7割以上が 保存に賛成		
たろう観光ホテル 宮古市 (民間一宮古市) [保存済]	2011					社長は保存したい考え
	2012					
	2013		防災教育の拠点となるよう保存する意向 維持管理費などに充てるため、全国から寄付 金を募る方針を決めた			復興庁は第1号として復興交付金から保存費を交付
	2014					
	2016					
旧役場庁舎 大槌町 (大槌町) [検討中]	2011					
	2012		町議会の意見も分かれる 職員への調査では、保存15%、解体56%		保存38%、解体49%	
	2013		町長(嵯川氏)は一部保存を決定	町内集会所の意見箱に寄せられた意見の 多くが解体すべきという意見	遺族2人は保存と解体に 割れた	
	2014		正面玄関など一部保存したい考え 一部を残して解体	解体の意見が多い 保存を望む声も根強い		保存するかどうかの調査費として900万円が交付される
	2015		町長(平野氏)は解体方針 町議からは保留を求める声がある(13人のう ち、保存5人解体4人)	高校生の「復興研究会」が方針決定の延期 を求める要望書を提出		町長選で平野氏が当選(解体派)
	2016					
観光船「はまゆり」 大槌町 (釜石市) [解体済] [復元検討中]	2011	保存要望により、市に解 体延期を求める	釜石市は二次災害の危険性から解体	復元する運動を始めた		専門家らの提言で保存案が浮上 160人以上の学識経験者らが県に要望書を提出
	2012		町は土地利用計画説明会で復元する方向で検 討していると説明	地元住民「赤浜の復興を考える会」が復元 を要望		
	2013					
	2014					
	2015		復元のための寄付金を募る条例を可決			

4. 災害遺構の保存に関する組織

3章の時系列整理を行う過程から、災害遺構の保存に関わった組織を5つ取り上げる(表2)。

石巻市震災伝承検討委員会は2013年10月に設置され、災害遺構を門脇小学校・住吉公園・中瀬北地区の3候補に絞り、保存の意義・必要性の検討を行った。その中でも、周辺の整備計画との兼ね合いや震災伝承への活用を検討した上で、旧門脇小学校の保存を市に提言した。

宮城県震災遺構有識者会議は2013年12月に設置され、市町から災害遺構の候補となり得るものとして挙げられた施設を検討対象とし、荒浜小学校及び防災集団移転跡地集落内建物基礎・門脇小学校・気仙沼向洋高校・JR仙台線野蒜駅プラットホーム・野蒜小学校・浜市小学校・中浜小学校・女川交番・防災対策庁舎の9施設について評価を行った。その中でも、防災対策庁舎は特に災害遺構としての評価が高いとして、「拙速に結論を出すのではなく、時間をかけて考えることも検討すべき」、「町のみに対応を委ねることは負担が大きいため、県などの第三者が関与することも検討すべき」との意見も評価に付した。

山元町震災伝承検討委員会は2014年3月に設置され、

中浜小学校の保存と活用方法等について検討を行い、保存・活用に関する提言書を町に提出した。

大槌町旧役場庁舎検討委員会は2012年10月、旧役場庁舎の保存か解体かの検討を行うために設置された。

公的な組織の一方で、発災翌年の2012年5月に最も早く立ち上げられた3.11震災伝承研究会は、宮城県内の沿岸15市町を対象に災害遺構としての保存候補対象物を検討し、46件の保存候補対象物^{注2)}を選考した。

以上の組織のうち、宮城県の4つの組織により取り上げられた災害遺構保存候補対象物を合わせて整理すると、表3に示す50件となる。さらにそれらを分類すると図1のような内訳となった。被災建物が20件と最も多いが、次いで仮埋葬跡地の15件も目立って多い。その他には、被災集落・地区、被災物、被災場所(痕跡)が各5件ずつとなっている。これらの候補対象物の選定理由は、震災の脅威伝承、津波の教訓や対策の伝承といった理由だけでなく、仮埋葬跡地については犠牲者の多さと被災後の復旧復興の困難さの伝承、集落跡地や被災場所については津波による地形や地盤の変化を示す学術的なもの、といった視点からも選ばれている。

表2 保存に関わる組織

名称/発足時期	目的・内容
3.11 震災伝承研究会 2012年5月	教訓を後世に語り継ぎ、将来の防災・減災につなげる。 地震・津波を伝える、失われた景観・くらし・伝統文化・命を伝える、復興のプロセスを伝える。
大槌町旧役場庁舎検討委員会 2012年10月	旧役場庁舎の保存又は解体に係る検討に関する事項について検討を行う。
石巻市震災伝承検討委員会 2013年10月1日	東日本大震災の傷跡、記憶、教訓を風化させることなく後世に伝えるための各種施設を検討するとともに、専門家的視点による効果的な提言を得ることを目的とする。
宮城県震災遺構有識者会議 2013年12月18日	震災遺構保存の意義や、県内の震災遺構候補となっている各施設の遺構としての価値等について検討する。
山元町震災伝承検討委員会 2014年3月10日	東日本大震災の脅威・教訓を風化させることなく伝承し、永く後世の人々に防災・減災の意識・知識を向上させるための震災伝承のあり方等を検討する。

表3 災害遺構保存候補対象物

対象物	所在地	方針	対象物	所在地	方針	
第18共徳丸	気仙沼市	解体済	鳴瀬第二中学校と集落	東松島市	解体済	
横綱 秀ノ山雷五郎象		不明	野蒜築港資料館(新町公民館)		不明	
仮埋葬跡地(2か所)		保存されず	仮埋葬跡地(1か所)		保存されず	
気仙沼向洋高校	南三陸町	一部保存	JR仙台線野蒜駅プラットホーム	東松島市	保存	
防災対策庁舎		先延ばし	野蒜小学校		保存	
志津川漁港棧橋	石巻市	復旧	浜市小学校	東松島市	保存	
大川小学校		保存	野々島の津波漬		不明	
門脇小学校		保存	浦戸寒風沢島の津波石		不明	
谷川小学校		解体済	野々島崩壊地		不明	
慶麿丸商店		復元	同性寺一時避難場所		七ヶ浜町	不明
旧東北実業銀行石巻支店		復元	南蒲生地区		不明	
石巻ハリストス正教会		解体移築	若林区荒浜小付近		仙台市	保存
本間家土蔵		修築	中野小学校		不明	
おしかホールランド館		解体済	閉上地区		名取市	不明
長面集落		保存されず	二の倉の「津波石」		不明	
中瀬北地区		不明	仮埋葬跡地(3か所)		岩沢市	保存されず
住吉公園		不明	中浜小学校		保存	
仮埋葬跡地(7か所)		保存されず	津波漬		山元町	不明
女川交番		保存	仮埋葬跡地(1か所)		保存されず	
女川サプリメント		女川町	解体済			
江島共済会館	解体済					
仮埋葬跡地(1か所)	保存されず					

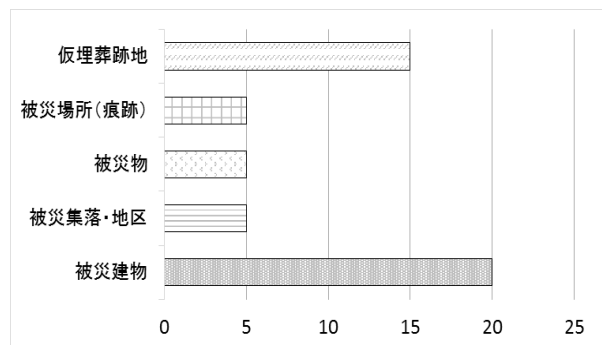


図1 災害遺構保存候補対象物の内訳

災害遺構の保全プロセスと評価を踏まえた公開手法の検証

5. まとめ

南三陸町防災対策庁舎やたろう観光ホテルの事例から、保存を検討しても財源の見通しが見つからないことには決定ができないため、復興交付金の存在は大きかったと考えられる。

4つの小学校のうち大川小学校・門脇小学校は、保護者や卒業生から保存の要望が出された。大川小学校以外は保存に反対の声は目立たないが、これは校舎での直接的な犠牲者が出ていないことが大きな要因と考えられる。

江島共済会館・女川サプリメント・観光船「はまゆり」に関しては、検討委員会等から保存の価値が評価されたにもかかわらず、損傷が激しく危険なことや、復興工事の妨げになることを考慮されて解体された。

全体を通してみると、遺構による直接的な犠牲者がいない場合は保存に反対する声はあまり目立たないが、犠牲者がいる場合は保存と解体に意見が分かれるといえる。しかし、反対があるからといって保存されないということではなく、委員会等の検討評価によって保存の価値が認められれば保存される例もあり、客観的な評価は、意思決定上有用である。また、保存の検討時期と保存決定には関連性がなく、委員会の提言により保留という選択肢がみられるのも本災害の特徴である。

3章で整理した災害遺構をみると、新聞で取り上げられたり議論がなされたりしたものについては、石巻市を除くと1市町につき1件が保存されており、復興庁の示した支援方針が影響したと考えられる。なお、表3にある3件を保存方針の東松島市については、新聞ではあまり取り上げられていなかったものの、市で災害遺構保存活用を検討している。

災害遺構の保存対象になったものは宮城県に多い。被害の大きさにも比例するが、委員会等による積極的な災害遺構の保存検討は岩手県より宮城県で目立った。

保存候補となった対象物については、対象物の種類や選定理由の広がりが見られ、これまでの災害ではあまり着目されなかったものも保存候補として取り上げられている。保存候補の対象となったものは、象徴となり得るもので、かつ、メディア等での注目度が高かったものと一致する傾向がみられる。

防災対策庁舎は2031年まで県有化されて保存か解体かの議論が先延ばしにされる形となったが、遺族や住民の感情は経年とともに変化することも考えられる上、十分な議論が行えるため、周辺の復興事業の妨げにならず一時的な保存が可能な場合は、このような対応も有効であるといえる。

拙稿¹¹⁾で取り上げた雲仙・中越の事例から、雲仙

では土石流被災家屋と大野木場小学校の保存決定にそれぞれ5年、6年とかかかっており、中越の木籠水没家屋は保存決定に11年^{注3)}かかっていることから、拙速な判断をせずに十分な検討を行うことが望まれる。

謝辞：本研究はJSPS 科研費 26360067 の助成を受けて実施したものです。

注

- 1) 復興庁：「震災遺構の保存に対する支援について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/m13/11/20131115_press_sinsaiikou.pdf
- 2) 3.11 震災伝承研究会：第2次提言「震災遺構保存対象物第1回選考結果・保存候補対象物リスト」
(平成24年9月24日 記者会見資料)
<http://www.tsunami.civil.tohoku.ac.jp/hokusai3/J/shinsaidensho/pdf/20120924teigen2.pdf>
- 3) 朝日新聞：2016年2月19日朝刊、新潟県1地方、P-25

参考文献

- 1) 朝日新聞記事データベース 聞蔵IIビジュアル
- 2) 復興庁 HP
<http://www.reconstruction.go.jp/>
- 3) 3.11 震災伝承研究会 HP
<http://www.tsunami.civil.tohoku.ac.jp/hokusai3/J/shinsaidensho/index.html>
- 4) 宮城県 HP：宮城県震災遺構有識者会議
<https://www.pref.miyagi.jp/site/hukkousien/ikoukaigi.html>
- 5) 石巻市 HP：石巻市震災伝承検討委員会
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/0080/20140811091301.html>
- 6) 山元町 HP：山元町震災伝承検討委員会
<http://www.town.yamamoto.miyagi.jp/soshiki/5/1266.html>
- 7) 大槌町 HP：大槌町旧役場庁舎検討委員会
<http://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/docs/2012120500061/>
- 8) 警察庁 HP：東日本大震災被害状況
<https://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>
- 9) 内閣府：「今回の津波被害の概要」
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/1/pdf/3-2.pdf>
- 10) 総務省消防庁 HP：東日本大震災記録集
http://www.fdma.go.jp/concern/publication/higashinihondaishinsai_kirokushu/
- 11) 安部夏海：災害遺構の保存経緯に関する実証的研究、日本建築学会研究報告、九州支部、3.計画系(55)、513-516、2016-03