震災伝承ケーススタディ報告書

2019 年 3 月

公益社団法人
みらいサポート石巻
Ishinomaki Future Support Association

目 次

1. 東日本大震災伝承の理念 2

1.1 復興への提言 3

1.2 復興基本方針 3

1.3 国営追悼施設を含む 3 県の復興祈念公園の理念 4

1.4 宮城県復興基本計画、震災記憶伝承あり方有識者会議 5

1.5 石巻市の震災伝承に関する理念 7

1.6 仙台市震災復興メモリアル事業 8

1.7 震災遺構の保存に対する支援の復興庁方針 8

1.8 復興事業における会計検査結果報告の中での防災ソフト事業の位置づけ 9

1.9 東日本大震災の影響と社会的な背景 10

1.10 官民それぞれによる広域ネットワークの立ち上げ 10

1.11 東日本大震災の伝承の必要性 11

2. 阪神・淡路大震災後の防災教育 12

2.1 人と防災未来センター 12

2.2 阪神・淡路における鎮魂、伝承の試み 14

2.3 兵庫県の復興事業における伝承、防災教育の位置づけ 15

3. 中越地震後の「新潟モデル」 17

3.1 中越防災安全推進機構 17

3.2 中越大震災復興基金 19

3.3 三極構造 22

3.4 記憶伝承ネットワーク「中越メモリアル回廊」 23

3.5 中越防災安全推進機構が目指した防災人材育成機能 25

3.6 ポスト中越大震災復興基金に向けて 26

4. 東北の伝承活動の現状 27

4.1 震災伝承施設の概要 27

4.2 各震災伝承施設の来館者・現状 30

4.3 震災伝承施設の現状まとめ 37

4.4 東北における震災学習プログラム概要 39

4.5 各震災学習プログラム参加者・現状 40

4.6 震災学習プログラムの現状まとめ 46

4.7 行政主導の連携組織 48

4.8 民間主体の伝承連携組織「3.11 メモリアルネットワーク」 50

5. 公助・共助補完型伝承体制の必要性 53
5.1 自助・共助・公助 53
5.2 過去の災害における伝承、防災教育の体制 54
5.3 防災専門家の視点 55
5.4 行政の施策による「公助」、伝承方針 56
5.5 “国難”レベルの超大規模災害想定 58
5.6 災害対策基本法、防災基本計画の改定 59
5.7 防災庁の提言 60
5.8 復興の基本方針の見直し 61
5.9 「公助・共助補完型」伝承体制 63

震災伝承ケーススタディ報告書

2019 年 3 月

1. 東日本大震災伝承の理念

本報告書では、東日本大震災の伝承活動の位置づけや経緯、多様な主体による取り組みの現状を概観すると共に、今後の可能性を調査する。

初めに、東日本大震災に関して教訓の伝承や防災まちづくりの必要性について、これまでに策定、公表されている行政の理念や方針、計画を確認する。

1.1 復興への提言

東日本大震災から 1 か月後に東日本大震災復興構想会議の開催が閣議決定され、2011 年 5 月 10 日に発表された「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**」とされていた。

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。（下線は筆者）

- 広く住民の参画を得て、地域の特色を生かした防災教育等を進める必要がある。
- 「減災」の考えに基づく国づくりは、日本の一つの強みとなる
- 東海、東南海、南海地震への対策については、今回の教訓を踏まえ、新しい対策の方向性を示す必要がある。
- 国や地方公共団体が行う「公助」。国民一人一人が企業等と自ら取り組む「自助」、<u>地域の人々や企業、団体が力を合わせて助け合う「共助」が、ともに必要</u>である
- 今後、同様の被害を起こさないために、<u>地域・世代を超えて今回の教訓を共有化することが必要</u>である。
- 防災・減災の分野で国際社会に貢献していくことは、<u>わが国が今後果たすべき責務</u>である。
- 地震・津波災害、原子力災害の<u>記録・教訓について、中核的な施設を整備</u>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<u>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</u>である。

1.2 復興基本方針

平成 23 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、以下の記述があり、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。

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た「多重防御」による「津波防災まちづくり」を推進する。

復興庁が設置されたのは本基本方針の制定後であるが、復興庁事務次官の著書においても「逃げることを合わせて被害を防ぐことにしました。「減災」思想は政府の方針となっただけでなく、各自治体でも採用され、国民の間でも広まっています。」との記載があり、上記の考え方が踏襲されている。

1.3 国営追悼施設を含む 3 県の復興祈念公園の理念

国営追悼・祈念施設（仮称）を含む復興祈念公園が 2012（平成 24）年 10 月に岩手・宮城・福島各県に設置されることが閣議決定され、岩手県は陸前高田市に高田松原津波復興祈念公園を、宮城県では石巻市に石巻南浜津波復興祈念公園を、福島県では双葉町と浪江町をまたがる区域に公園（正式名称未決定）が整備される予定である。

(1) 復興祈念公園の基本理念

岩手県、宮城県の復興祈念公園基本計画が 2015 年 8 月に、福島県の復興祈念公園基本計画が 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 1-1 の通りである。

基本理念（岩手）	基本理念（宮城）	基本理念（福島）
奇跡の一本松が残ったこの場所で 犠牲者への追悼と鎮魂の思いとともに 震災の教訓とそこからの復興の姿を 高田松原の再生と重ね合わせ未来に伝えていく	東日本大震災により犠牲となったすべての生命（いのち）への追悼と鎮魂の思いとともに、 ・まちと震災の記憶をつたえ ・生命（いのち）のいとなみの杜をつくり ・人の絆（きずな）をつむぐ	生命（いのち）をいたみ、 事実をつたえ、 縁（よすが）をつなぎ、 息吹よみがえる

図 1-1　復興祈念公園の基本理念

どの公園の理念も、追悼を第一としており、事実や教訓の伝承、公園による命の再生などの要素は共通しているが、表現方法や重視する点にバリエーションがみられる。

(2) 復興祈念公園の基本方針

三公園の基本方針は図 1-2 の通りで、岩手・宮城で基本方針としている要素の中で、福島では「基本方針実現のために留意すべきこと」として別項目と位置づけられている内容があるが、こちらも追悼と鎮魂、教訓の伝承、復興への意思の発信、多様な主体の参画、来訪者の安全、が共通している。

基本方針（岩手）

(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

基本方針（宮城）

(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

基本方針（福島）

(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来訪者の安全を確保する

実現のために留意すべきこと

(1) 多様な主体の参画・交流
(2) 利用者の安全・安心の確保
(3) 被災地の状況を踏まえた段階的な整備

図 1-2　復興祈念公園の基本方針

中でも宮城県の祈念公園計画においては、以下のような協働体制が言及されており、後述するように、公園整備前の計画段階から多様な主体による参画が実現している。

「当公園では、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。合わせて、将来にわたって当公園の管理運営を多様な主体により安定的に行う体制を構築する。」

岩手県の祈念公園計画においても、以下のように「早い段階から」の体制づくりに言及されているが、市民活動の関わりは検討中である。

「市民、NPO、企業など多様な主体が、植樹活動、伝承活動、防災学習活動、施設維持管理など、公園の計画・整備や管理運営において様々な形で参加・協働できる場とします。あわせて、早い段階から、将来にわたって持続可能な管理運営を行うことができる体制づくりを進めます。」

1.4 宮城県復興基本計画、震災記憶伝承あり方有識者会議

(1) 宮城県復興基本計画

2011（平成 23）年 10 月に策定された宮城県震災復興計画には、以下の考えに基づき震災復興を進めるとされている。「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。

・（策定の趣旨より）
“未曾有の大災害から県民と力を合わせて復興を成し遂げていくためには，従来とは違った新たな制度設計や思い切った手法を取り入れていくことが不可欠です”

・（基本理念より）
“復興の推進に当たっては国、他都道府県、市町村、企業、団体、NPO などとの連携を図る”
・（基本理念より）
“県民一人ひとりが復興の主体”
・（基本的な考え方より）
“行政はこうした復興に向けた活動を、全力でサポートする体制を構築します”

(2) 東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議

宮城県は、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」により意見をとりまとめ、以下の理念を定めている。

基本理念：「東日本大震災と同じ犠牲と混乱を繰り返さない」

○　東日本大震災で多くの犠牲者を出してしまった宮城県として、追悼の念を持ち続けながら、震災の記憶・教訓を広く全国や世界、そして次世代に**伝え続けていく**。

○　県全体で震災のみならず過去の災害を振り返り、災害の記録や記憶・教訓を集約し、未来に起こり得る災害において、同じ犠牲と混乱を**繰り返さない覚悟を持つ**。

○　県、市町村、民間団体はもとより、**県民すべてが伝承の意義を共有して**震災の記憶・教訓を発信し、災害に関心と理解を持ち続けて行動していく。

○　県民運動となるよう、イベントや顕彰など県民が意識を共有しながら高めていくためのあらゆる**啓発活動を展開**していく。

○　宮城の**地域特性**（自然、環境、歴史・文化など）**の理解**を進め、震災の記憶・教訓の伝承を行う。

出所）「東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議意見取りまとめ」宮城県、2018 年

また、伝承の方法について震災遺構や伝承施設、アーカイブ、取り組み主体、それぞれのネットワーク化について議論を深め、「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」を述べている

また、宮城県は、2017 年度に、有識者会議での議論と併行して、公益社団法人中越防災推進機構に伝承体制のあり方調査を委託し、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がまとめられている。その中では、「新しい防災文化の創造」の理念や、仙台と石巻の 2 拠点を核として民間主体の連携活動を行政が全力でサポートする「官民協働 2 拠点型」の震災伝承体制が提案されている（図 1-3 参照）。

出所）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

図 1-3　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

1.5 石巻市の震災伝承に関する理念

(1) 石巻市復興基本計画

石巻市の復興基本計画「基本理念 3　絆と協働の共鳴社会づくり」において「市、国、県、他の地方自治体、市民、NPO、地域などによる協働の仕組みを構築し、社会全体に共鳴するまちづくりを広げていくことが必要です」が掲げられ、協働の仕組みづくりは石巻市の大きな復興理念となっている。

(2) 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」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記述している。

1.6 仙台市震災復興メモリアル事業

仙台市は、2014 年 12 月に震災復興メモリアル等検討委員会報告書を定めており、「込める思い」と 6 つの取り組みを定めている（図 1-4 参照）。

他市町に先駆けて、2016 年 2 月に「せんだい 3.11 メモリアル交流館」、2017 年 4 月に震災遺構「荒浜小学校」を開設しているほか、「仙台防災枠組み 2015-2030」を策定した国連防災世界会議の開催や、仙台防災未来フォーラムなどによる、防災環境都市づくりにつとめている。

また、同報告書において「東北・宮城の玄関口」として位置付ける中心部震災メモリアル拠点の検討委員会を 2019 年 1 月から開始されており、宮城県のみならず東北全体の震災伝承体制構築にあたり、大きな位置を占めると考えらえる。

出所）震災復興メモリアル等検討委員会報告書

図 1-4　提言の概念図

1.7 震災遺構の保存に対する支援の復興庁方針

復興庁は、平成 25 年 11 月に「震災遺構の保存に対する支援について」を発表し、「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」として、市町村に一箇所のみ、保存に必要な初期費用のみを対象とした支援を行うとしている。

市町村には、地域住民の感情や意見を配慮した方針決定が求められており、住民による議論が起きたが解体された施設や、南三陸防災庁舎のように結論を先送りしたものもある。

震災遺構としての復興予算活用有無は別として、震災遺構は岩手県に 7 箇所、宮城県に 8 箇所、福島県に 2 箇所が予定されており、今後、東日本大震災の教訓を伝える重要な拠点として、防災教育への展開、施設間の連携などへの期待が高まるが、震災により周辺からの移

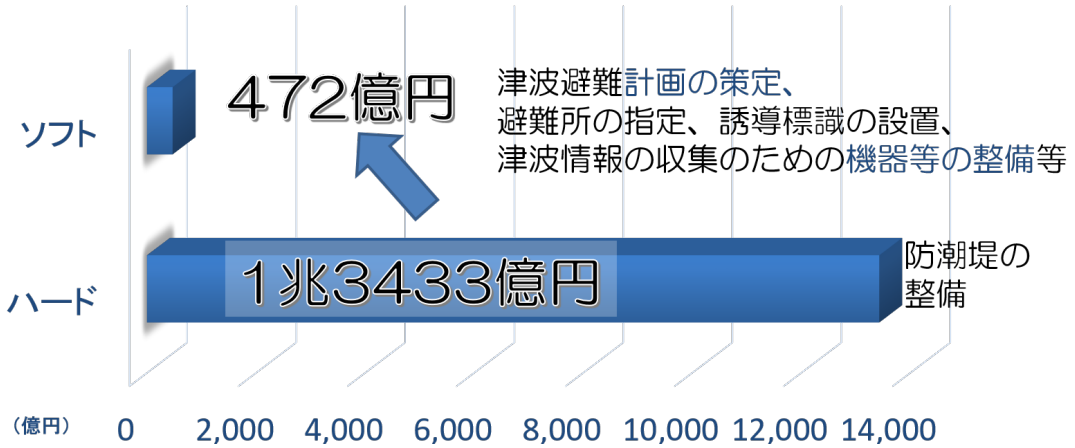
転を余儀なくされた住民を含めて、行政と民間の相互理解や連携が求められる施設でもある。

1.8 復興事業における会計検査結果報告の中での防災ソフト事業の位置づけ

会計検査院は、参議院からの要請により、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」を会計検査院長から参議院長に報告している（図 1-5 参照）。

「復興基本方針では、津波防災まちづくりの推進に当たって、平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域、平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を逃れた地域等、地域の状況に応じて、被災都市の中枢機能の復興のための市街地の整備・集団移転等のハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせて実施することとしており（以下略）」との復興基本方針が引用され、ソフト施策の状況についても以下のような結果が報告されている。

(エ)　津波防災に関するソフト施策に係る復旧・復興事業の状況
a　ソフト施策の概要
「その中で、沿岸 31 市町村は、集中復興期間において、津波避難計画の策定、避難所の指定、津波情報の収集のための機器等の整備等のソフト施策を事業費計 652 億余円で実施しており、このうち 478 億余円が復旧・復興予算により措置されている。沿岸 31 市町村における津波避難計画の策定等の状況や、策定指針に示された 11 事項のうち、避難対象地域の指定及び避難困難地域の設定、津波情報等の収集・伝達手段等の整備、避難路等の整備、避難所の指定等の状況は次のとおりである。」



出所）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」平成 29 年 4 月より作成

図 1-5　復興事業の津波防災に関するハード事業、ソフト事業費の比較

「災害に強い地域づくりに関して、国、地方公共団体等は、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災まちづくり」を推進しており、ハード施策とて、頻度の高い津波を想定した防潮堤等を整備するとともに、その背後地には、地盤のかさ上げなどにより安全な宅地、産業用地を整備し、また、ソフト施策として、ハード施策では対応できない最大クラスの津波を想定して、津波情報等の収集伝達手段の確保を図るとともに、避難路、避難施設等を整備することとしている。そして、集中復興期間におけるハード施策の要である防潮堤の完成率は 15.1%であり、復興土地区画整理事業におけるかさ上げの整備率も 22.3%にとどまっている。このような状況において、住民等を避難させるためのソフト施策が特に重要なものとなるが、まちづくりに関する復興事業を実施中であることなどから津波避難計画が策定されていなかったり、避難所の安全性や備蓄物資の内容が十分ではなかったりする市町村が見受けられた。」と報告されており、これまで十分に取り組まれてこなかったソフト施策が必要とされている。

1.9 東日本大震災の影響と社会的な背景

東日本大震災では多くのかけがえない命が失われ、建物被害も甚大で経済損失も災害規模の被害となった。一方で、逃げることで救えた命があり、東北被災地各地において、住民主体の力で経験や教訓を伝える多くの活動が展開されてきたため、これまでの背景を踏まえた伝承体制が構築されることが望ましい。

- 全国で 2 万人近い死者・行方不明。
- 全半壊あわせて約 40 万棟もの住まいに被害があったほか、直接的な被害額は 16～25 兆円と推計され、自然災害による経済損失は史上 1 位。
- 人口減少・高齢化が顕著に進行。
- 被災各地に遺構、祈念公園など伝承拠点が乱立
- 様々な主体が「経験」「教訓」を伝える活動を展開
- 南海トラフ地震などの更に規模の大きな災害の想定

1.10 官民それぞれによる広域ネットワークの立ち上げ

(1) 震災伝承ネットワーク協議会

2018 年度後半より、国土交通省東北地方整備局、青森県、岩手県、宮城県、福島県、仙台市を協議会構成員として「岩手県、宮城県、福島県で整備する復興祈念公園及び青森県、岩手県、福島県、仙台市において整備または整備を今後検討される震災伝承施設等を含め、震災伝承をより効果的・効率的に行うためにネットワーク化に向けた連携を図り、交流促進や地域創生とあわせて、地域の防災力強化に資すること」を目的として、震災伝承ネットワーク協議会が設立された。

「伝承施設」の登録制度を設け、2018 年 11 月に募集を開始し、一次募集結果として民間施設も含めて 2019 年 3 月に 192 施設の一覧が公開されたが、交流促進や地域の防災力強化のためには、総合的な取り組みが必要とされている。

(2) 3.11 メモリアルネットワーク

東日本大震災を教訓に、伝承活動を行う個人、団体と官学の広域連携組織「3.11 メモリアルネットワーク」が 2017 年 12 月 4 日に発足し、その目的は「2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の伝承活動を行う個人･団体･震災伝承拠点を結ぶネットワークを形成し、将来にわたり伝承活動を続け、命を守り、社会の困難に立ち向かう活力ある人・地域づくりに取り組むこと」である。

2019 年 3 月までに個人会員 394 名、64 団体からなる組織に徐々に拡大する一方、2018 年 12 月の理事推薦投票により岩手、宮城、福島から役員が選出され、シンポジウムや若者トーク、語り部の学び合いなどの具体的なプロジェクト推進により 3 県を結ぶ民間連携体制が構築されつつある。今後、広域の連携によって、各個人・団体の得意分野を結集することで、効果的に継続的に伝承活動がなされることが期待される。一方で、有意義な連携や持続体制のあり方は、目途が立っておらず、継続して検討がなされる必要がある。

1.11 東日本大震災の伝承の必要性

以上のような状況を踏まえると、東日本大震災の伝承の必要性については、以下のように集約される。

－公助・共助補完型での防災文化の創造－

・人口減少、高齢化の厳しい現実が待ち受けるなか、住民主体のソフト施策が必要。
・多様な主体による被災地全域での連携が、つながり回復と新たな価値の創造に寄与。
・全国に向けた教訓の発信が、公助、共助の補完的な取り組みにより東北被災地における新たな防災文化価値の創造を行う。

2. 阪神・淡路大震災後の防災教育

東日本大震災の震災伝承体制や防災教育のあり方を検討するため、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」の機能を、中越防災推進機構が作成した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に準拠して以下に記載する。

2.1 人と防災未来センター

2.1.1 設立の経緯

阪神・淡路復興委員会の提言を受け、1997 年 12 月には、兵庫県、神戸市など 10 市 10 町の出捐による財団法人阪神・淡路大震災記念協会（初代理事長は石原信雄元官房副長官）が設立され、阪神・淡路大震災メモリアルセンター構想の検討が行われた。

阪神・淡路大震災メモリアルセンター基本構想検討委員会により、震災から得られた反省や教訓を生かし、世界中で起こり得る同様の災害による被害軽減と復旧・復興に貢献する義務があること、阪神・淡路は震災復興のフロンティアであり、モデルでもあるとの自覚のもと、21 世紀の世界に貢献し得る役割を担うとの趣旨で、1999 年 5 月に基本構想がまとめられた。

阪神・淡路大震災記念協会『翔べフェニックス』によると、阪神・淡路大震災記念プロジェクトでは、関東大震災における東京市政調査会が担った事例をふまえ、総合研究開発機構（NIRA）に相当する研究機関を設け、新しい 21 世紀文明の創造をめざし、モデルとして米国で多くの博物館を持つスミソニアン協会のようなものを考えていたとされるが、結局、国の出捐なしの兵庫県所管として阪神・淡路大震災記念協会が設立された。

政府の理解を得るために、整備費 200 億円、運営費（基金化）500 億円を求める国際防災安全機構構想案がまとめられ、阪神・淡路大震災との関わりを強調する観点から阪神・淡路大震災メモリアルセンター構想との名称で、あらためて政府との交渉を進められた。

1999 年 10 月、国土庁防災局から施設費用を予算要求されることが決定し施設整備費二分の一補助として 30 億円を計上、残りの県負担の約 30 億円は地方交付税、地方債等地方財政措置とし、実質的には約 60 億円を全額国が負担した。運営費は毎年度の当初予算に基づき補助率二分の一（おおよそ 2 億 5 千万円）とすることで了解を得ている。

国からの財政補助・支援が得られた背景として、『翔べフェニックス』によると、政府の阪神・淡路大震災復興本部の解散が 2000 年 2 月と迫っており、被災地に何か残したいという思いがうかがわれたことがあげられており、関係者へのヒアリングでも、知事を始めとした県幹部職員がトップダウンで指示し、国との交渉や政治家への働きかけを精力的に行ったことが大きな要因とされている。

人と防災未来センター（第一期、防災未来館、現在の西館）は、製鉄所等工場跡地を開発した神戸東部新都心地区に、建築面積約 1,900 ㎡、延べ床面積約 8,500 ㎡、地上 7 階、地下 1 階の規模、建設費約 60 億円で 2002 年 4 月にオープンした。なお、施設名称は 7,600 件を超える一般からの応募をもとに「阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター」となった。

2.1.2 人と防災未来センターの機能

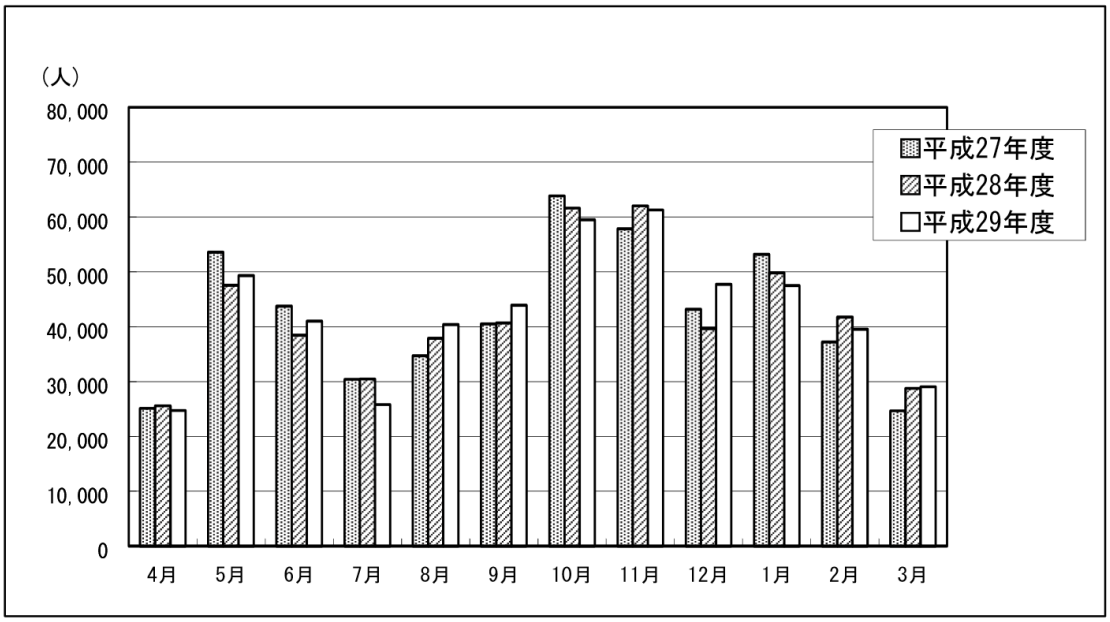
人と防災未来センターの使命（ミッション）は、阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、その教訓を未来へ活かすことを通じて、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全・安心な市民協働、減災社会の実現に貢献することとされている。

なお、主要なミッションに「慰霊」や「鎮魂」といった表記は見当たらない。現在、人と防災未来センター（西館）の屋外には慰霊のモニュメントがあり、毎年 1 月 17 日には追悼式典が行われる。モニュメントは地震が発生した午前 5 時 46 分をもとにつくられている。しかし人と防災未来センター（阪神・淡路メモリアルセンター）としての当初の構想では慰霊、鎮魂等の施設整備はなく、構想の途中から組み入れられたものである。

鎮魂や慰霊については各市町村の追悼施設等で行うという整理になっており、「追悼」が第一の理念として位置づけている東日本大震災の復興祈念公園との相違をうかがい知ることができる。

2.1.3 来館者、予算等の推移

人と防災未来センターの年次報告書によると、来館者は開館 2 年目からほぼ毎年 50 万人以上となっている。2011 年度には、58 万人を越えたが、これは東日本大震災の発生による防災への関心の高まり、愛知、岐阜等の教育関係が旅行先を関東から変えたことなどが影響したと考えられる。2010 年 1 月リニューアルオープンした際、小中学生は全国一律に無料化し、近年は来館者の約半分を占めるまでに至っている（一方、有償入館者割合は約 10%下がり、50%台となっている）。来館者は秋（10 月、11 月）と 5 月が多く、次いで阪神・淡路大震災が発生した 1 月となっている（図 2-1 参照）。



出所）「平成 29 年度年次報告書」人と防災未来センター

図 2-1　人と防災センター利用状況

個人客と団体客の割合は 2017 年度で、おおよそ 1:2、団体客の約 80%が兵庫県外となっている。団体客を都道府県別にみると、兵庫県、大阪府、京都府など近畿の割合が 4 割と高いものの、愛知県、岡山県、広島県など東海、中四国からも多い。また海外からは近年 2 万人以上となっている。開館初期の頃は、韓国、台湾、中国で過半数を占めていたが、最近は、ベトナム、マレーシア、タイ、インドネシアなど東南アジア各国からも多くなっている。

運営費（人と防災未来センター関係）は、近年は概ね年間 8 億円台（うち補助金が約 7 億円）であり、大きくは変化していない。その背景として、運営費の 2 分の 1 が国庫補助となっていることがあげられる。

2.1.4 語り部等運営体制

運営に関わる職員は、常勤（国、県からの出向職員、研究員等）、パート等臨時・非常勤職員が約 30 人、これ以外に展示部門に人材派遣会社からのスタッフ、語り部、展示解説、語学など運営ボランティアで構成されている。

語り部、展示解説、語学（英語、スペイン語、中国語、韓国語）ボランティアは 1 年毎の登録制（更新可能）となっている。現在、約 170 人の登録があり、うち語り部は約 40 人である。語り部は長く続けている人が多く、開館当初から関わっている語り部のうち、これまでに退職した人（登録をやめた人）は 1 人と記録されている。50 代等の語り部も登録はされているものの、2016（平成 28）年度末で語り部は 60 歳以上が 95%、70 歳以上が 72%であり、最高齢者は 90 歳を超えている。語り部だけでなく、展示解説ボランティアも高齢化が進んでいる。高齢者が多い理由として、退職者等時間に融通の利く立場でないと参画が難しいのではないかとの声も聞かれる。

ボランティアの高齢化により、館内でボランティアが体調を崩し救護所で休んだり、救急車の出動要請を行う事例も発生し、センターに来るまでの途中における事故等も懸念されるようになってきている。

語り部等ボランティアへは、1 回 800 円のみ（以前は 1000 円）の交通費が補助され、ボランティアの調整は 3 人の職員で行われている。あくまでボランティアであるため、語り部等ボランティア自身の自発性に委ねることが基本であり、細部にわたる指導等を継続的に行うことは難しい。一方、来館者は入館料を支払っていることもあり、接遇等も含めて不満を持った場合の、クレームとなることもある。入館料が発生する施設で無償ボランティアに活躍してもらうことへの配慮や、ボランティアに対する研修等の調整は、施設スタートする前に行っておくことが重要であると考えられる。

2.2 阪神・淡路における鎮魂、伝承の試み

兵庫県「阪神・淡路大震災－兵庫県の 1 年の記録」によると、「阪神・淡路大震災犠牲者の鎮魂の意を込めるとともに、都市の復興・再生への夢と希望を託し（神戸ルミナリエホームページ）、被災地のイメージアップと観光客誘致」を目的」として 1995 年 12 月から「神戸ルミナリエ」が開催されている。

兵庫県、神戸市、商工会議所などで構成する組織委員会が主催となり、鉄道会社などが協賛企業となっている。初回は約 250 万人が集まり、震災から約 10 年となった第十回には 530 万人以上となった、その後減少傾向となるものの、近年でも毎年 300 万人が集まり冬の神戸

の風物詩ともなっている。開催初期の頃には開催経費の一部は阪神・淡路大震災復興基金の観光復興リレーイベント開催事業補助が適用された。

ルミナリエの会場となる東遊園地には、慰霊、復興、連帯をコンセプトとして犠牲者の氏名が記された「慰霊と復興のモニュメント」（募金活動により 2000 年 1 月完成。建設費約 1 億 5 千万円、「1.17 希望のあかり」などがあり、毎年 1 月 17 日には、遺族、ボランティア、神戸市により「阪神淡路大震災 1.17 のつどい」が行われている。

また兵庫県では震災から 10 年目にあたる 2007 年 4 月に防災減災条例を施行し、1 月 17 日を「ひょうご安全の日」としてこの日には防災等に関連する 1.17 ひょうごメモリアルウォーク、ひょうご安全の日推進事業助成事業等を継続的に行っている。

ひょうご安全の日推進助成事業は、県民グループ、地域団体などを対象として、阪神・淡路大震災の経験と教訓を継承し安全・安心な社会づくりを推進するため、日々の生活の中で減災に取り組む「災害文化」を発展させる事業支援として行われ、「地域・全県事業」と「実践活動事業」の二つからなる。

地域・全県事業では、NPO、ボランティア、学生団体などを対象（行政のみ、単独企業によるものは対象外）に、震災で学んだ教訓の継承と発信（復興をテーマとしたシンポジウム、教訓集等の作成・発信、防災学習教材の開発・普及など）、災害への備えや対応についての実践や発信（住宅の耐震化、家具は転倒防止、防災訓練、災害時要援護者支援活動など）、復興の過程で積み上げた経験の継承と発信（復興まちづくりワークショップ、復興のあゆみの作成、復興検証など）、犠牲者の追悼、震災の振り返り（追悼行事の実施、震災映像上映、写真、絵画展の実施、震災手記の語り継ぎ、メモリアルウォークなど）、震災以降の災害を踏まえた教訓の共有と発信（国内外の災害支援報告会、被災地復興シンポジウム、震災ボランティア、語り部交流会など）が助成内容となっている。毎年 100 以上の事業に助成され、この助成を活用した東日本大震災の被災地への支援や交流等も数多く実施され、継続できる力にもなっている。

実践事業は、地域団体、学生グループ、学校を対象として次なる災害に備える実践的な防災訓練、防災学習を実施する事業に助成している。

民間の主体的な活動を行政が支える事例として、東日本大震災の被災地でも展開が期待される。

2.3 兵庫県の復興事業における伝承、防災教育の位置づけ

中越防災推進機構が指摘し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」の中で震災伝承や防災教育の位置づけを変化させてきた事実が、東日本大震災から 8 年を経た東北に参考となる。

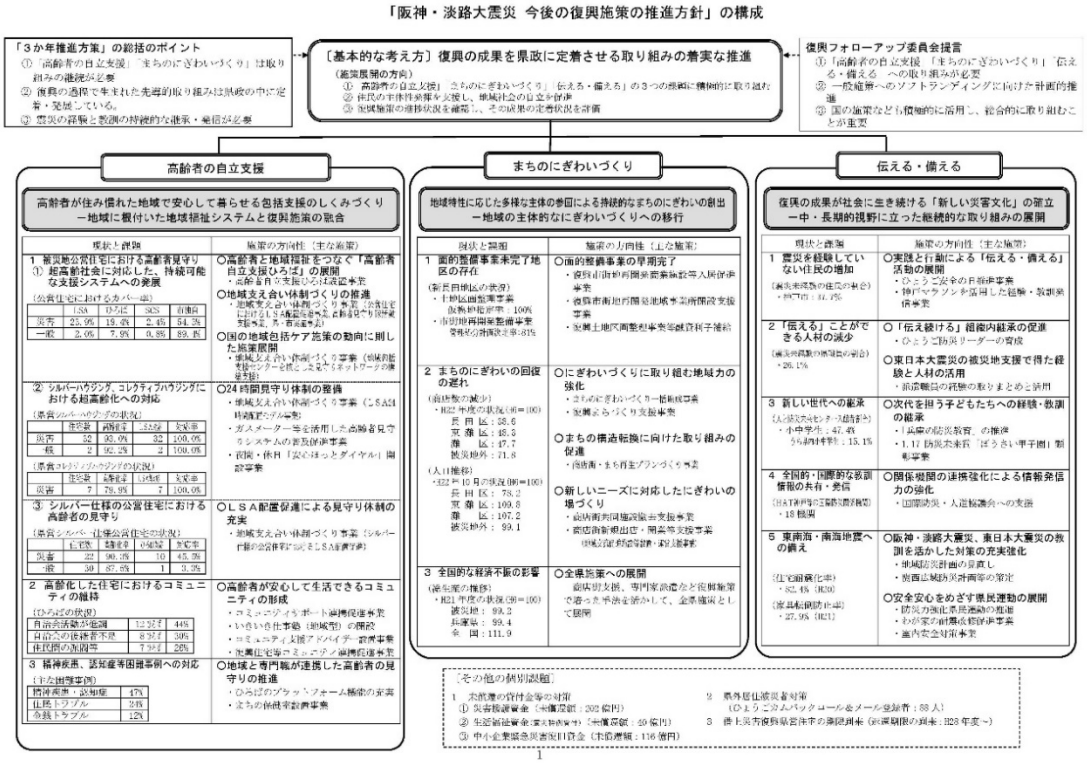
「阪神・淡路大震災　復興誌」の第 1 巻において、文化、教育、防災の章ごとに伝承に関わる。「震災記録活動」については「市民すべてが記録者」であるとし、「これからの防災教育、人間教育の原点へ）として「防災教育の推進」の項目を設け、「座ぶとんを頭にのせて、整然と避難する訓練が、現実の災害発生時には何の役にも立たないことは、教育関係者も知っている。」とこれまでの避難訓練を批判的に紹介し、「防災発想の転換」の必要性を述べている。

なお、人と防災未来センターが設置された 8 年目には、阪神・淡路大震災復興基金によ

り、芸術文化活動補助として 3,428 万円、周年事業に関連して 43 団体 1 億 3,410 万円が支援されており、東日本大震災後の震災伝承施設（ハード）整備、と、復興庁「心の復興」（ソフト）事業と対比して捉えることができる。

「阪神・淡路大震災　復興誌」の 10 巻においては、文化、教育、防災の各章で震災記録や防災教育に関して将来を見据えた詳述がなされるほか、10 年間の総括されており、「主な課題」として、「災害への備えと先導的取り組みの定着化」、「ポスト復興 10 年にの残された課題」（被災高齢者の自立支援、市街地の再生・まちのにぎわいの回復、貸付金等の償還対策）の 2 項目と並べて、「震災の経験と教訓の継承・研究・発信」を位置付けている。

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。



出所）兵庫県「阪神・淡路大震災　今後の復興施策の推進方針」

図 2-2　阪神・淡路大震災　今後の復興施策の推進方針

このように阪神・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。震災伝承や防災教育を行政施策の中に明確に位置づけ、関連施策を継続させてゆく体制は、東日本大震災の被災地においても求められよう。

3. 中越地震後の「新潟モデル」

東日本大震災の震災伝承体制や防災教育のあり方を検討するため、中越防災推進機構が作成した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に準拠して以下に記載する。

3.1 中越防災安全推進機構

2004 年 10 月 23 日に発生した中越大震災は、集落が点在し、山の暮らしが広がる中山間地域が大きな被害を受けた地震災害であり、その規模や影響の大きさは、これまで日本社会が経験したことのないものだった。各所で発生した地盤災害は道路を寸断し、住宅や農地をはじめ各種のインフラに大きなダメージを与えた。また、大規模な土砂崩落や地すべりによる河道閉塞、長く続いた余震は被災地の安全を危うくし、復旧工事を困難にした。さらには豪雪地帯という地域の特性から、まもなくやってくる降積雪による影響や二次災害の危険性を視野に入れる必要があった。

また、復興期においても、被害の大きかった山間部は過疎・高齢化が進行している地域であり、地震による被害はさらにそれを加速し、集落の機能低下や復興の担い手不足が懸念されるなど様々な課題を突き付けた。

一方、中越大震災が発生した 2004 年を概観すれば、まさに、時計の針は日本の総人口が減少に転じる夜明け前を指していた。日本は 2009 年をピークに人口減少社会へと突入するが、経済成長を前提とした社会構造は崩れ始め、人々の、特に都会の若者の価値観は、大きな転換期を迎えようとしていた。こうした時代に起きた中越大震災からの復旧・復興をして、「下り坂のなかでの復興」「人口減少社会の扉を開けた震災」と言い表した研究者もいるが、その時代認識は、「中越大震災復興ビジョン」が掲げた復興に向けてのキーワード「持続可能性」と「防災・安全」に現れている。人口減少社会の到来も、高齢化社会の到来も避けて通ることはできない。そうした「下り坂の時代にあって、中越大震災からの復興は可能なのか」、その知恵が問われた。言い換えれば、中山間地は持続可能なのか、被災地を再生し持続可能にする覚悟はあるのかと問われた。全村民離村を余儀なくされた山古志村が、「帰ろう　山古志へ」をスローガンに策定した山古志復興ビジョンに対して、「2000 人の人口しかいない過疎地の一集落に、莫大な復旧予算を投下して再生させる合理性があるのか。山を下りるという選択肢はないのか」との声も根強くあった。

こうした背景のなか、日本の国土の 7 割を占める中山間地を襲った中越大震災の「経験」と「教訓」を、中越地域のみならず日本全体で活かしていくことは、強靭な国づくりにつながるとの考えのもと、2006 年 9 月 1 日に、社団法人中越防災安全推進機構が設立されることになった（図 3-2 参照）。

私たち中越は、7.13 水害・中越地震・平成 18 年豪雪・中越沖地震と、度重なる大災害を経験してきた。

様々な苦難に直面するたびに、私たちを支えてくれたのは、世界中からの支援と人々の「絆」だった。多くの人々の支援と「絆」に支えられながら、今、私たちは、幾多の苦難を乗り越え、「復興」に向けて力強く歩み始めている。

被災地に住む私たちは、幾多の災害で得た貴重な経験と、多くの知見を未来に語り継ぐことで、「減災社会」の実現に向けて貢献しなければならない。

特に、中越地震における「ボランティア」の活動・「NPO」の活動が、被災地住民の物心両面の支えとなったことは記憶に新しい。私たちは、ここに「官」と「民」の間にある「新たな公」の存在と、その必要性を強く認識させられた。

さらに言えば、中越地震からの復興の緒に就こうとしている被災地において、地域の文化・教育・環境保全など、公的目的性の高い分野の活動を「官」と「民」との協働作業で進めていける中間支援組織の存在が必要であることに気づかされた。

中越防災安全推進機構は、３大学１高専１研究所のコンソーシアムを活用しつつ、学問としての「防災」と連携して、様々な分野の人たちの「知恵」を活用できる「総合的教育機能ネットワーク」（「知」のプラットホーム）を中越の地に構築し、国内はもとより国外に寄与していく。

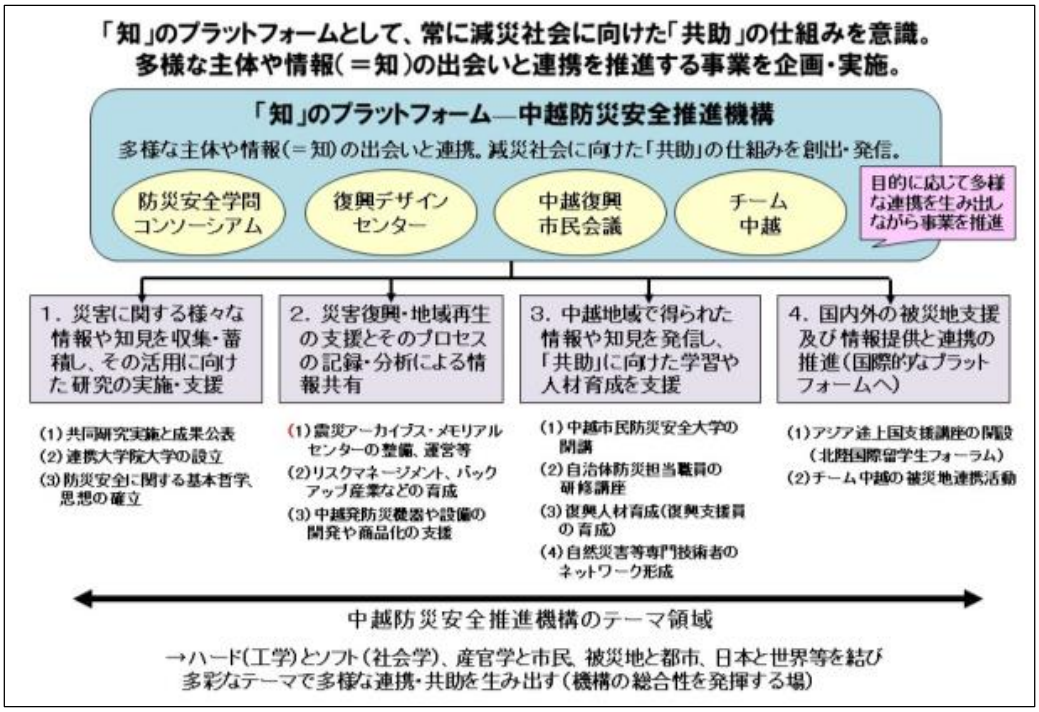
（2008 年 6 月 10 日　理事会における意見交換等より作成）

図 3-1　中越防災安全推進機構が掲げたミッションステートメント

中越防災安全推進機構は、ミッションステートメントにもあるように、中越地域の中核都市・長岡市に所在する 3 大学(長岡技術科学大学、長岡造形大学、長岡大学)1 高専(長岡工業高等専門学校)1 研究所(防災科学研究所雪氷防災研究センター)で構成する「防災学問コンソーシアム」が母体となって設立されている。中越防災安全推進機構は、新潟県中越地域の中核都市・長岡にある教育・研究機関の集積の利を活かし、「多様な主体(行政、教育・研究機関、企業、個人など)が連携、参画することで、中越大震災に関する記録や研究活動を推進・支援することとし、その研究成果を安心・安全な地域づくりはもとより、防災安全産業の振興に役立てる」ことを設立目的に掲げ、次の 3 項目を事業の柱に据えて活動を展開してきた。

(ア)　防災安全に関する調査研究及びこれらの成果の普及事業
(イ)　地域防災力向上及び人的ネットワーク形成に関する事業
(ウ)　防災安全の情報発信、技術振興及び産業育成支援事業

当初の構想段階から、中越防災安全推進機構が描いた組織イメージは、地域に所在する大学・研究機関・専門機関の連携を核とした「産・官・学・民」の広範な防災ネットワーク型の組織であった。ために、設立に向けての事務手続きは国土交通省の外郭団体である「社団法人　北陸建設弘済会(現在は、一般社団法人　北陸地域づくり協会)」が務め、人件費を含む設立までの運営経費の負担も受け持っていた。設立後は、中越防災安全推進機構への参加機関及び個人の会費と寄付金等と中越大震災復興基金を原資に活動を展開している（図 3-2 参照）。



出所）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

図 3-2　中越防災安全推進機構の事業の考え方

3.2 中越大震災復興基金

中越大震災からの復旧・復興プロセスにおいて、重要な役割を果たしたと言われる「中越大震災復興基金」だが、特に、「被災地への継続的な人的支援を可能にしたこと」への評価と「災害復興・地域再生の支援とそのプロセスの記録・分析による情報共有を可能にしたこと」への評価は高い。

前者については、中越防災安全推進機構から遅れること 1 年、2007 年 4 月 1 日に設立された「財団法人　山の暮らし再生機構」と両輪として被災地で事業展開できる仕組みを構築したことが大きな意味を持った。

「中越大震災復興基金」は、2005 年 3 月、中越大震災からの復興を推進するために設置された。災害からの復興では、ハード面の復旧・整備とともに、被災者の生活再建などのソフト面での支援施策が求められる。また、公共施設や公共空間とともに、個人の住宅や店舗など私的な資産への支援が必要となる場合も多い。平時であれば公費で支援することが困難なケースもあるが、復興のためには財源を確保し、事業を推進する必要がある。こうしたことを背景に誕生したのが災害復興基金である。災害復興基金は制度として確立されたものではなく、災害のたびに設置が検討される。1991(平成 3)年に発生した長崎県・雲仙普賢岳の噴火災害時に設置された「雲仙岳災害対策基金」が最初とされ、1995(平成 7)年の「阪神・淡路大震災復興基金」が 2 例目、そして 3 例目が「中越大震災復興基金」である。中越大震災復興基金は以下のような設置目的を掲げている。

「新潟県中越大震災からの早期復興のための各般の取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生する」

この設置目的は「阪神・淡路大震災復興基金」のそれとほぼ同様であり、また地方債を発行して資金を調達し、財団法人を受け皿として設立して運用益を管理・運用するといった方式も同様で、基金の設置にあたって参考とされている（図 3-3 参照）。

出所）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

図 3-3　中越大震災復興基金の仕組み

中越大震災復興基金は、基金規模 3,000 億円、運用規模約 600 億円の基金として、2005(平成 17)年 3 月に設置された。基金の運用・管理のために先だって設立された財団法人中越大震災復興基金は、泉田新潟県知事を理事長として県内各市町村長ほかを理事とする組織である。財団法人が基金を運用する方式は阪神・淡路大震災復興基金と同様だが、自治体が直接管理するのではなく、財団法人が運用・管理する仕組みとすることで、支援メニューの拡充等の各種意思決定が速くなる、あるいは営利行為に関わる支援など行政が支援しにくいメニューの検討も可能になったのではないかという指摘もある。中越大震災からの早期復興を進めることを目的に設置された中越大震災復興基金の主な特色として次のような点があげられる。

①　中越地域独自の基金制度の設計

被災地域のニーズやその時々の状況に応じて支援メニューを追加変更できるような、柔軟性や機動性（使い勝手の良さ）が求められる。中越大震災復興基金では、被災地域のニーズに応えられる支援を第一義として、基金の枠組みや運用方法等をあらかじめ検討・設計している。これにより、「自助」や「共助」とともに「互助（地域）」の支援を重視したメニューづくり、支援メニューの公募（提案募集）や復興状況に応じてメニューを拡充できる可変型の基金運用など、被災者に使い勝手の良い基金を構築することができたといえる。

②　被災現場のニーズを基金メニューに反映する仕組みと運用

被災地域や県民から希望する支援メニューを募集し、1,800 件近くの提案を得た。基金事務局ではこれらの提案をもとに基本計画を構築。合わせて緊急度の高い支援メニューとして 7 事業 34 メニュー（一部先行実施事業を含む）を選定、利用者の募集を開始した。その後、被災地域の状況やニーズを適宜確認しながら、随時必要なメニューを拡充している。

なお、基金のメニュー化や運用にあたって、被災市町村からの要望は可能な限り対応した。これは、被災市町村が被災地域や住民の状況やニーズをもっとも把握しているという考えに基づくものである。こうしたことが、住民と市町村の関係を強化し、その後の復興を進める「共助」につながっていったものと考えられる。

③　コミュニティ（集落）の再生・復興を促す「地域復興」の支援

コミュニティ施設（鎮守や神社などを含む）の再建支援事業や、集落や地域の将来像とそれに基づく復興ビジョンを考える地域復興デザイン策定支援事業、策定したビジョンの先行的実施を支援する地域復興デザイン先導支援事業などは、中越大震災復興基金の特色としてよくあげられる事業である。これらの事業はいずれも個人ではなく、「集落」や少し広域の「地域」を支援する事業であり、まさに「地域の復興を支援する」という復興の考え方を象徴するような事業といえる。

また、集落や地域の将来を考えるデザイン策定事業は、地域の復興や新しい姿を強く意識させ、元に戻るだけではない新しい地域づくりへの取組を喚起する効果がみられる。外部の人たちを交えての復興に向けた行事や交流イベントなどの実施支援も、観光や交流といった新しい地域ビジネスや交流人口による活性化という、新しい地域づくりに向けた布石ともなってきた。

④　棚田や養鯉の生業や暮らしをきめ細かく支援するメニュー

中越地域の山の暮らしは、住宅と畑や棚田、養鯉池や牛舎などの生業のための施設がワンセットであり、住宅だけを再建しても生活再建とはならない。復興の第一歩は生活再建であるが、そのためには棚田などの小規模農地や養鯉池や畜産施設の復旧など生業の支援が必要となる。中越地域では、手づくり田直し等支援事業で小規模農地等の復旧を、錦鯉生産確保緊急支援事業で震災によって失った親鯉の導入を支援するなど、きめ細かな生業支援を行った。

また、被災をきっかけにバス路線を失う地域も多く、生活の足を確保しようという地域のニーズに応えて住民によるバス事業を支援した。さらに過疎･高齢化地域の進行に対応して、集落や個人宅を訪問して見守りを行う生活支援相談員や地域復興支援員の設置も支援している。これらは被災からの生活再建をきめ細かく支援・サポートするメニューといえる。

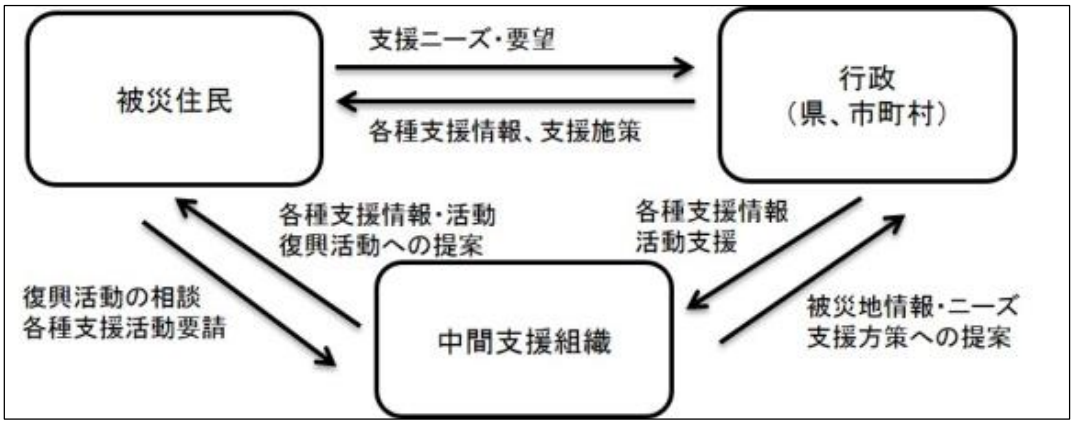
被災現場のニーズを基金メニューに反映する取組には｢ガバナンス｣のキーワードがある。支援を受け事業を行う主体（被災者や被災地域）が情報を共有し、必要なメニューづくりに参加できることは、復興へ取り組む意欲を喚起し、住民による地域経営を促すことにつながる。そうした仕組みが復興の推進力につながる。

コミュニティ(集落)の再生・復興を促す各種の事業は、「地域復興」を体現するものであり、また、中山間地域の復興に欠かせない互助の力とその基盤であるコミュニティの力を引き出すものである。個人だけでなくコミュニティ(集落)を再生・再建する支援や発想が、人口減少・過疎高齢化に直面する地方都市の復興や地域づくりには必要である。

3.3 三極構造

現在、「やまこし復興交流館おらたる」「川口きずな館」は、「地域総合型 NPO」とよばれる「中越防災フロンティア」「くらしサポート越後川口」が中越防災安全推進機構の委託を受けるかたちで運営・維持管理されている。この 2 館においては、将来にわたって「地域経営の拠点施設」として地域住民に認識・活用されていくことになる。従って、この 2 つの施設で実践される活動は、地域住民はもとより、域外との交流によって多様性に満ちた活動が展開されるようになってくる。被災地の地域づくりにおいては、まず最前線にある「集落」が中山間地の持続可能性獲得に向けた取り組みを推進し、集落単位ではできない取り組みを「中間支援組織」(地域総合型 NPO など含む)が担い、その範囲を超えることに対しては「行政」(国・県・市町村)が担う、いわば補完性の原理に基づく関係性が再構築されていく構図が生まれてきている。これが「住民-中間支援組織-行政」という各極の関係性が再構築された 3 極構造による取組みが機能した実践モデルになっている（図 3-4 参照）。

不断に地域住民と向き合い、被災地の最前線のニーズを汲み上げ、復興基金の支援メニューに落とし込む仕組みは、地域住民の意識を大きく変革した。行政への依存体質を行政への提案型体質へと変えて行くことになる。地域住民の小さな想いを後押しし、中間支援組織がつなぐ知恵と協力もあって、少しずつ集落の元気が生まれていく。



出所）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

図 3-4　中越地域における３極構造

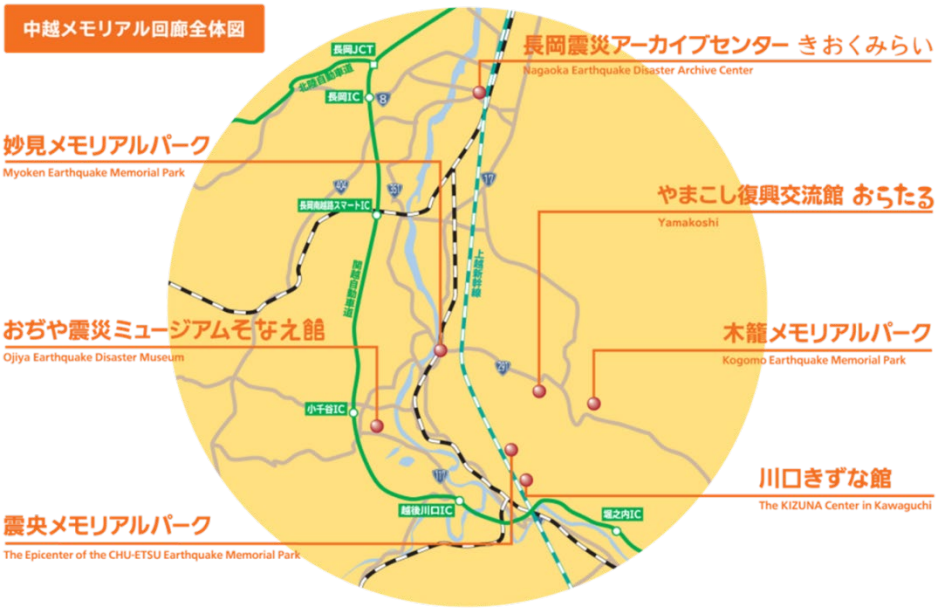
3.4 記憶伝承ネットワーク「中越メモリアル回廊」

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。

折しも、4 メモリアル施設と 3 メモリアルパークの概成オープンは、2011 年のことであり、東日本大震災の被災地域から中越の地を訪れており、特に、記憶伝承ネットワークとしてメモリアル施設とメモリアル公園を「回廊」としてつないだ仕組みに注目が集まった。

中越メモリアル回廊の大きな特色として、全体が「交流」をキーワードに構想されていることがあげられるが、特にメモリアル施設がその機能を担っている。

4 つのメモリアル施設は構想段階から、地域外の人たちが訪れる場、地域外と地域の人が交流する場として成立するように検討が進められた。例えば、「川口きずな館」は旧川口町を応援してくれたボランティアや支援者たちとの交流拠点として、また「やまこし復興交流館おらたる」では旧山古志村を訪れる人たちをもてなす場として計画が進んだ。「おぢや震災ミュージアムそなえ館」は防災学習の拠点として、「長岡震災アーカイブセンターきおくみらい」は震災の記憶を発信・継承する場として、学校教育での利用を意識して計画・整備された（図 3-5 参照）。



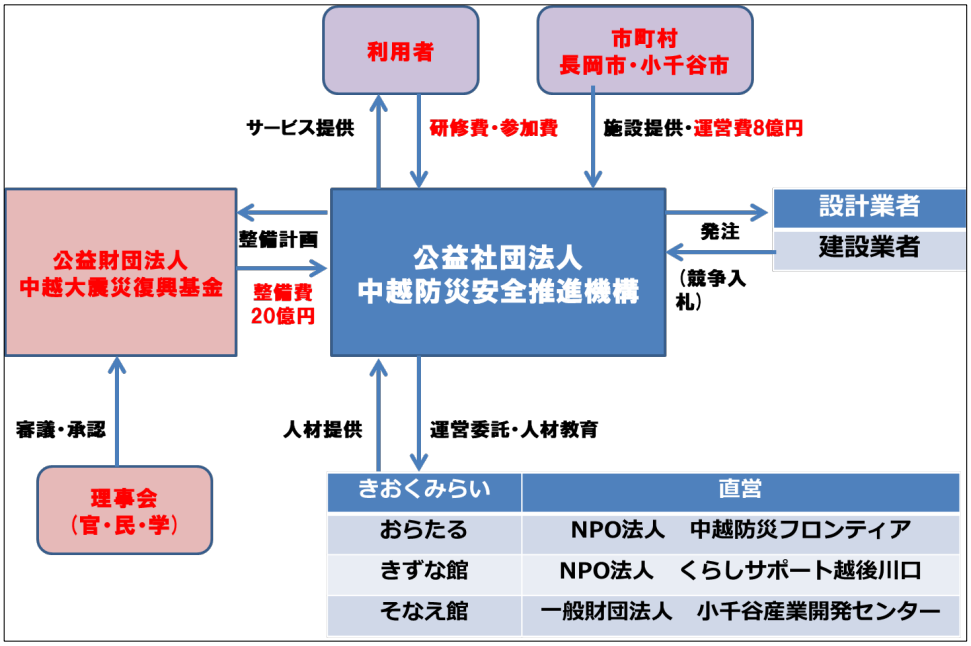
出所）東日本大震災記憶伝承体制整備事業可能性調査業務報告書

図 3-5　4 メモリアル施設の整備状況

メモリアル施設は、中越大震災の記憶を伝承し知見や教訓を次世代に継承することを目的とするものであり、防災学習の拠点としての役割も担うものとして構想されている。

また、施設と公園を結ぶルート「中越メモリアル回廊」は、被災地をめぐることで中越大震災の全体像を追体験する工夫でもある。しかし、災害体験の継承という役割とともに、復興に向けて交流人口の拡大に寄与する施設として構想された点に大きな特色がある。

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 3-6 参照）。



出所）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

図 3-6　中越メモリアル回廊」整備事業のスキーム

3.5 中越防災安全推進機構が目指した防災人材育成機能

中越防災安全推進機構は、中越大震災の後も大災害に見舞われている経験から、2011 年 4 月に内部組織として「地域防災力センター」を設置している。地域防災力センターでは、中越大震災の 3 年後に発生した「中越沖地震」(2007 年 7 月)、「平成 18 年豪雪」(2005 年 12 月から 2006 年 2 月)、「新潟・福島豪雨」(2011 年 7 月)などの大災害の経験を踏まえ、「自然災害に見舞われても、『困難』を最小限に食い止め、復旧・復興に向けて前向きに取り組むための地域の力(地域防災力)を創る」ことを目標として掲げ、事業展開を図ってきている。特に、長岡市と協働で事業を進めている「防災安全大学」と「防災教育カリキュラムの開発」は、中越防災安全推進機構の掲げた「防災・復興人材の育成と人的ネットワークの形成」に位置付けられている。

① 中越防災安全大学を核とした防災人材育成

防災安全大学は、「新潟県中越大震災復興ビジョン」(2005 年 3 月策定・公表)における「復興の基本方向 (6)防災・安全に関する学問・研究(官民連携)」に、「市民安全大学の開設」が盛り込まれたことを受け、2006 年から開講された市民大学講座である。当初は、地域コミュニティの防災安全活動の中核を担うとともに、市民と行政・企業の仲立ちをする「市民防災安全士」を 10 年間で 500 名育成する目標が設定されている。

② 防災教育プログラムの開発と実践

2010 年 12 月、「財団法人 新潟県中越大震災復興基金」が管理する「中越大震災義援金」の未配分額約 12 億 1,000 万円が「広く学校・地域において使用可能な、青少年の成長段階に応じた一貫性のある防災教育(防災人材育成)プログラムの開発・普及」を目的とした「新潟県防災教育プログラム制作事業」に充当されることが決定された。

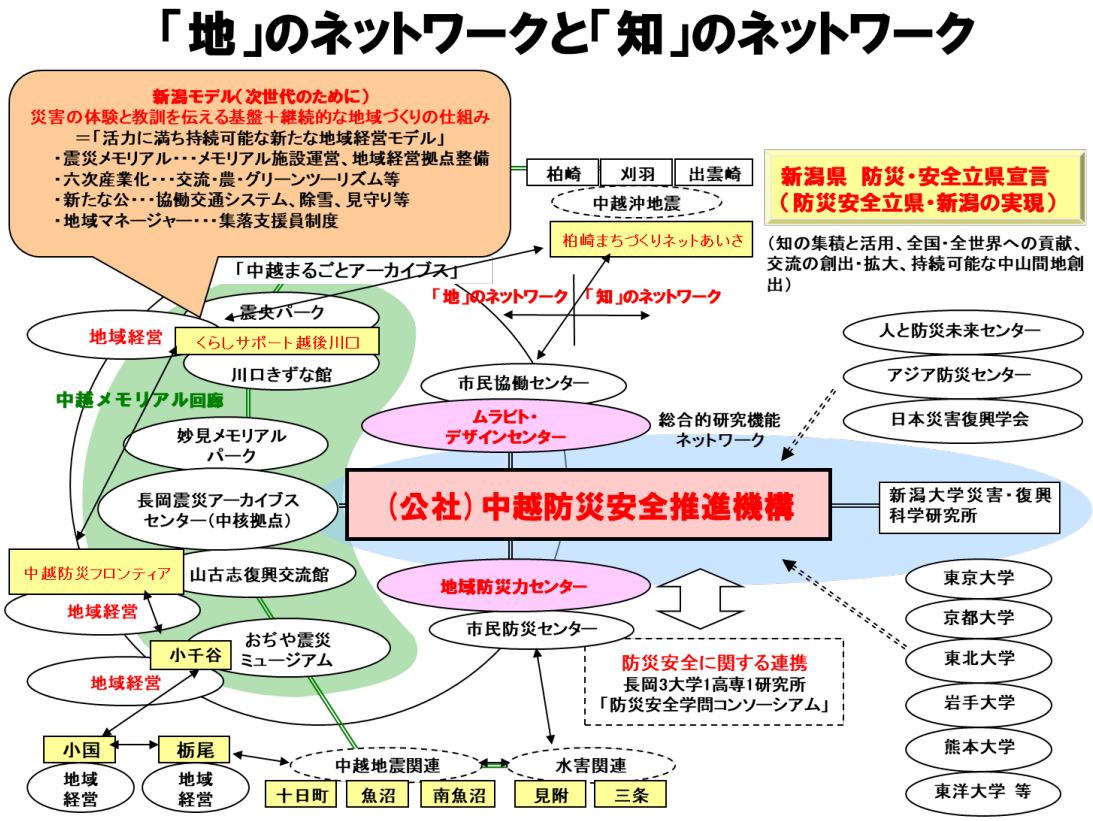
中越防災安全推進機構は、この事業の担い手となり、小学校から高校生までを対象として、「自分の身は自分で守る」という「内発的な自助意識」の定着をねらいとして、新潟県で想定される「津波・地震・風水害・土石流災害・雪害・原子力災害」の 6 種類の災害に対応した教育プログラムを開発した。

3.6 ポスト中越大震災復興基金に向けて

2019 年、中越大震災の被災地には、発災から 14 年の歳月が流れている。被災地復興を下支えしてきた中越大震災復興基金による支援も最終段階を迎え、復興局面から持続可能な地域づくりへの接続、いわば新たな日常への接続に向けて事業が進められている。その意味でいえば、中越大震災復興基金の終了は、そこに活動資金を求めてきた中越防災安全推進機構にとっても大きなターニングポイントであるといえる。

中越防災安全推進機構がこれまで被災地で展開してきた事業を整理し今後を展望すると、図 3-7 のようにあらわされる。防災・減災を不断に進めることを任とする「行政」のパートナーとして、また、自らの命と地域を守ることを任とする「住民」との協働従事者として、「新たな公」の領域を担い得る組織として中越の地に立脚するという展望が持たれている。

また、新潟中越地震 15 年のシンポジウムにおいて、前長岡市長が「市民協働による復興―自然の力はすごかったけれど、ひとの力はもっとすごい―」をテーマに講演しており、住民の力が協働により大いに発揮された復興過程として、行政からも評価を得ていることがわかる。復興・創生期間が終了する東北においても、市民協働を支える取り組みが求められる。



出所）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

図 3-7　中越防災安全推進機構の今後の事業展開

4. 東北の伝承活動の現状

東日本大震災の被災地における伝承活動について、伝承施設および語り部等のプログラムの現状調査の結果を示すほか、行政主導による連携組織と、民間主体で生まれた連携組織を紹介する。

4.1 震災伝承施設の概要

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を、震災伝承展示施設・震災遺構・祈念公園の 3 分野に分け、表 4-1～表 4-3 に各分野の一覧を記載する。ただし、広域にわたるため調査が不十分な面があり、行政の設置計画見直しや民間施設の運営方針が変更されることから、継続調査が必要である。

表 4-1　震災伝承展示施設

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んぴあ（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～
	南三陸町道の駅内「震災伝承施設」	南三陸町	2020 年度完成予定
石巻市	石巻南浜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）みらいサポート石巻	（つなぐ館）2014 年 4 月～、（南浜つなぐ館）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）	株式会社貴凛庁（県補助あり、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
名取市	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～
	閖上の記憶	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 リプルンふくしま	環境省	2018 年 8 月～
	ふたばいんふぉ	双葉郡未来会議	2018 年 11 月～
双葉町	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
三春町	コミュタン福島	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・ら・ミュウ 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 4-2　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	
	太田名部防潮堤	普代村	
田野畑村	明戸海岸防波堤	田野畑村	
宮古市	たろう観光ホテル	宮古市	2016 年 4 月～
	田老堤防	宮古市	
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（陸前高田ユースホステル）	陸前高田市	2013 年 6 月復元完了
	道の駅高田松原タピック 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	気仙沼向洋高校旧校舎	気仙沼市（、宮城県）	2019 年 3 月～
	旧水門（杉ノ下防潮水門）	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	旧石巻市門脇小学校	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 月整備完成予定
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	未）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	マリーンハウスふたば	双葉町	未）保存検討中
いわき市	田人地区の断層	田人地域振興協議会等	
	岩間海岸防波堤の一部	福島県	

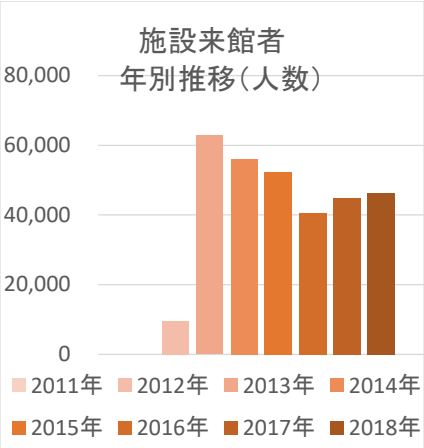
表 4-3　祈念公園

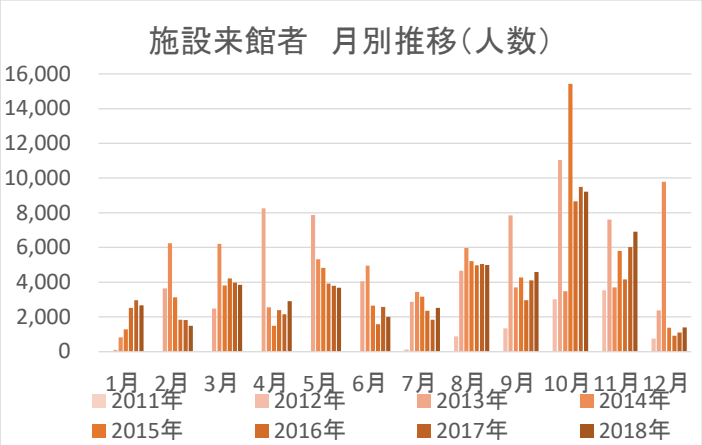
市町名	名称	事業主体	完成時期
久慈市	元木沢地区漁業集落憩いの場	久慈市	
野田村	十府ヶ浦公園（津波防災緑地）	野田村	2018 年 3 月完成
田野畑村	島越ふれあい公園	田野畑村	
	羅賀ふれあい公園	田野畑村	
宮古市	震災メモリアルパーク中の浜	環境省	2014 年 5 月完成
釜石市	釜石祈りのパーク	釜石市	2019 年 3 月完成
大船渡市	夢海公園	大船渡市	2019 年 4 月以降一般供用開始予定
陸前高田市	高田松原津波復興祈念公園	国、岩手県、陸前高田市	2020 年度中完成予定
気仙沼市	復興祈念公園	気仙沼市	未）2020 年 2 月完成予定
南三陸町	南三陸町震災復興祈念公園	南三陸町	未）2020 年 9 月完成予定
石巻市	石巻南浜津波復興祈念公園	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）

4.2 各震災伝承施設の来館者・現状

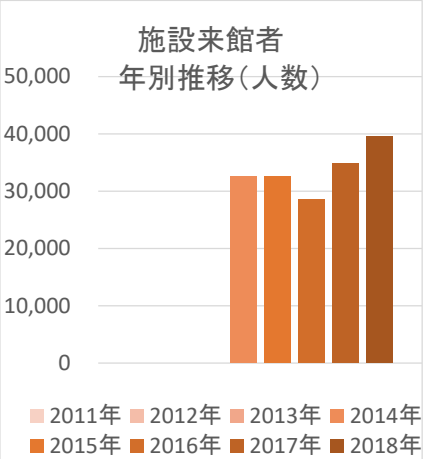
東日本大震災を伝承する機能を有する上述の施設運営者に聞き取りし、17 施設から月別来館者数の回答が得られた施設の推移を以下に報告する。

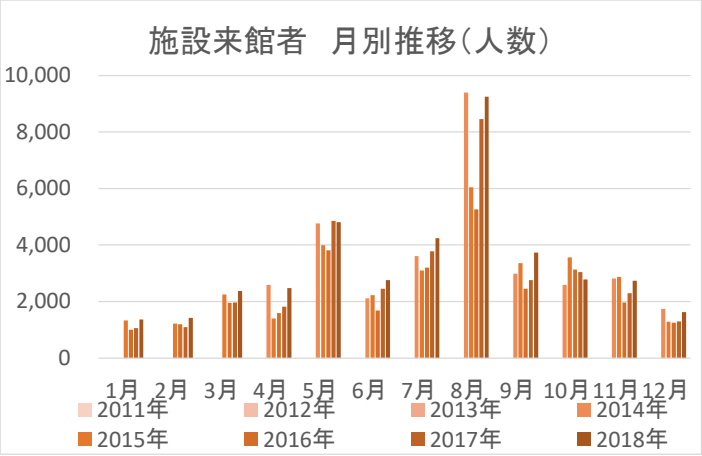
(1) 【気仙沼市】リアス･アーク美術館



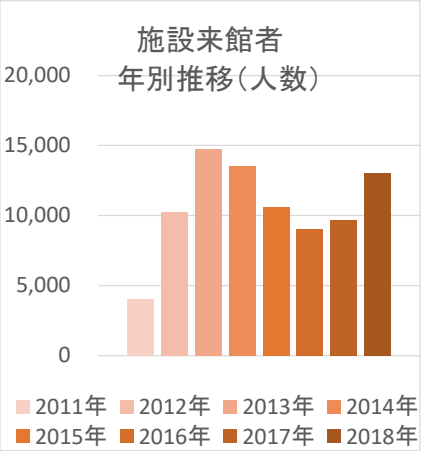


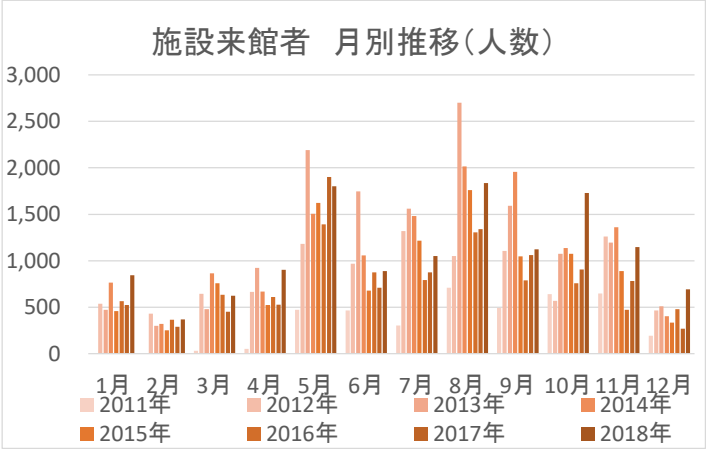
(2) 【気仙沼市】シャークミュージアム



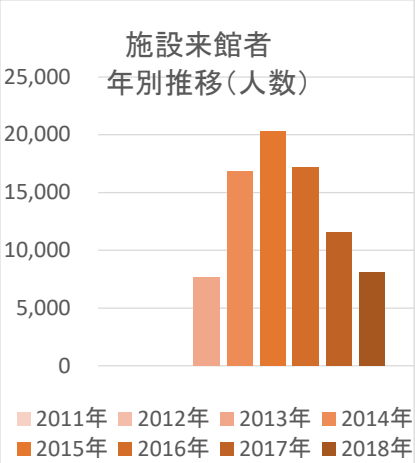


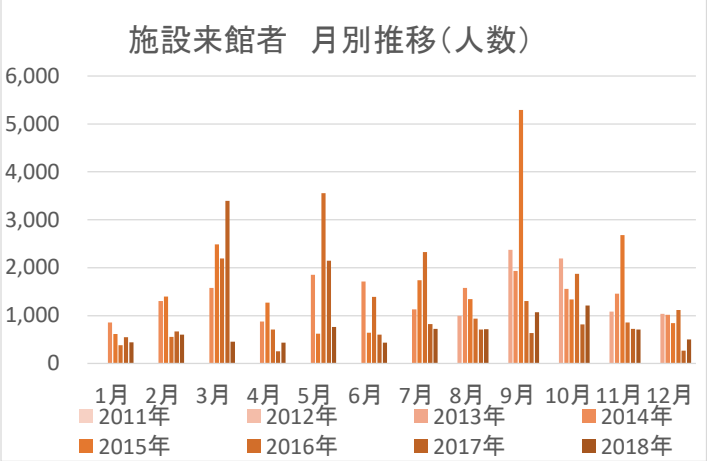
(3) 【気仙沼市】唐桑半島ビジターセンター・津波体験館



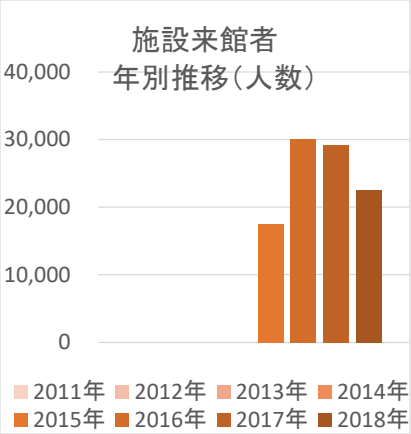


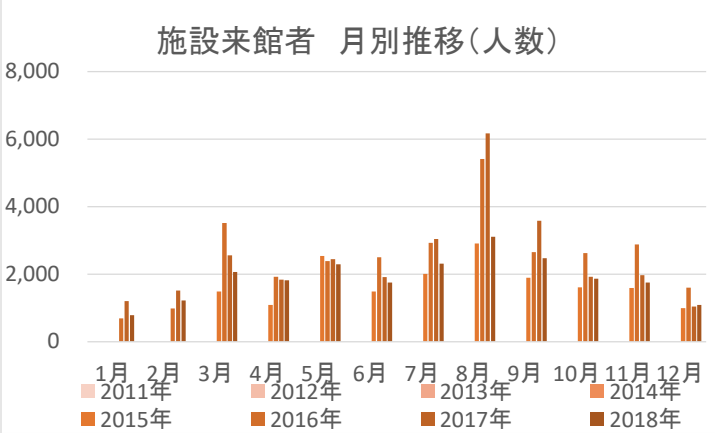
(4) 【南三陸町】南三陸ポータルセンター



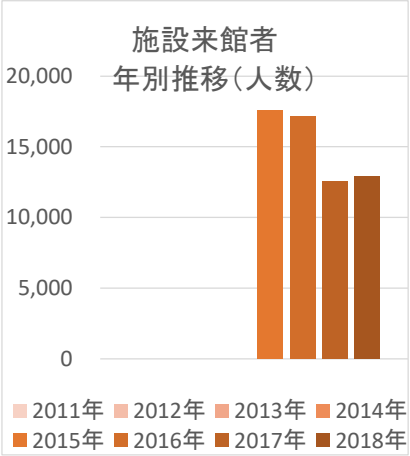


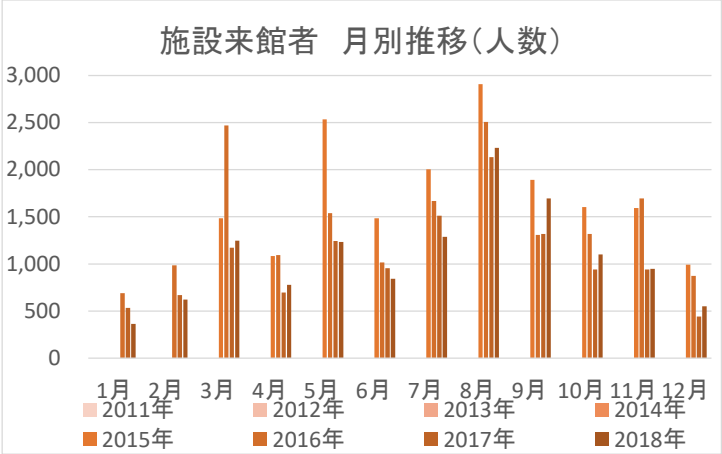
(5) 【石巻市】石巻市復興まちづくり情報交流館



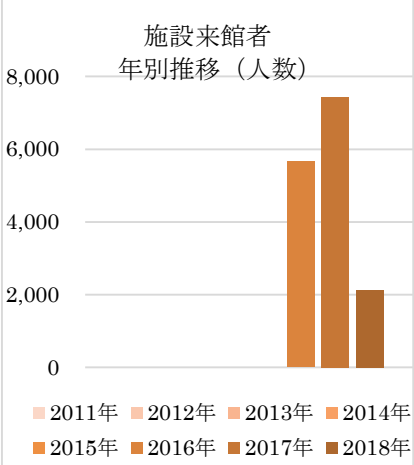


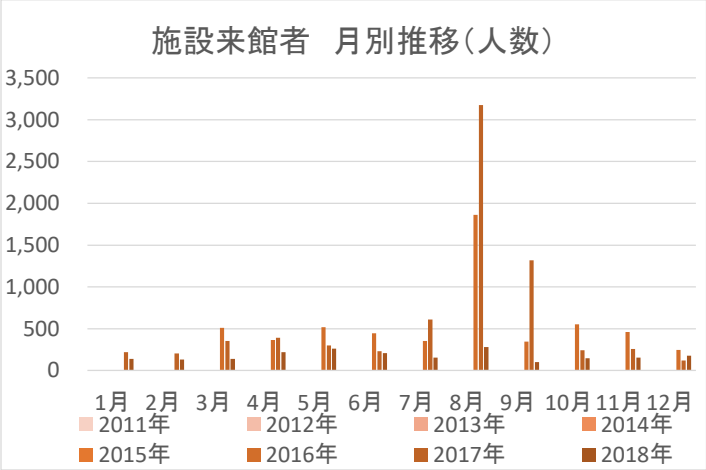
(6) 【石巻市】石巻市復興まちづくり情報交流館（中央館）



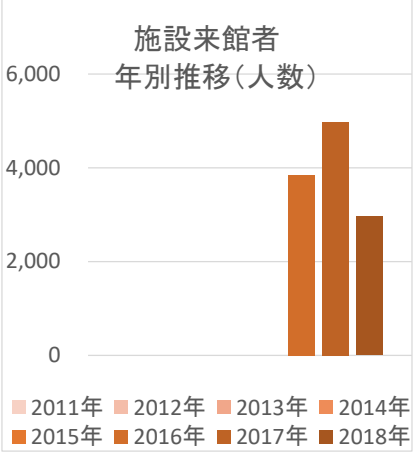


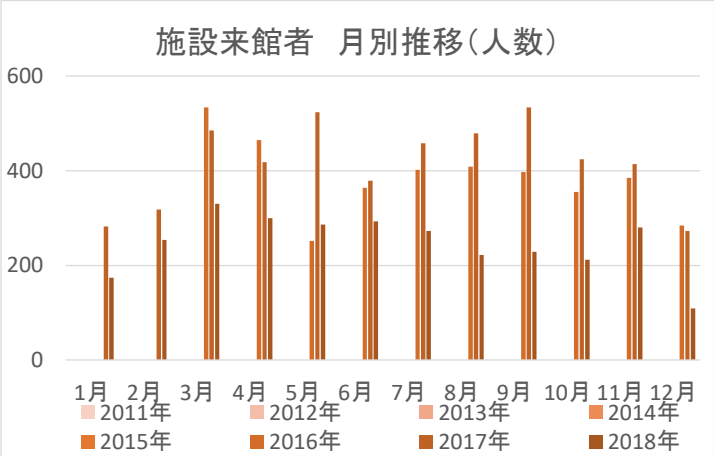
(7) 【石巻市】石巻市復興まちづくり情報交流館（牡鹿館）



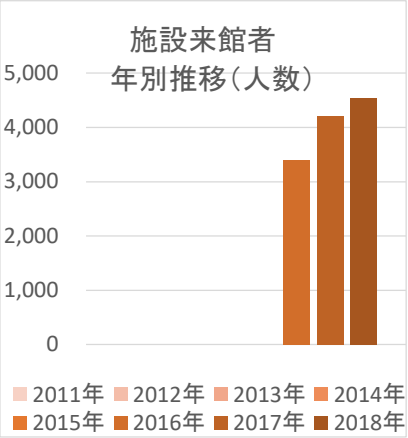


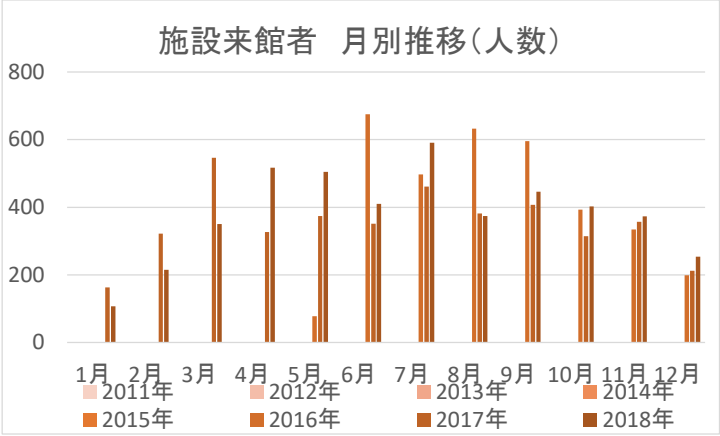
(8) 【石巻市】石巻市復興まちづくり情報交流館（北上館）



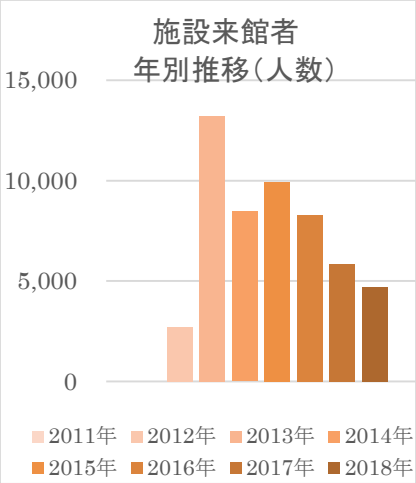


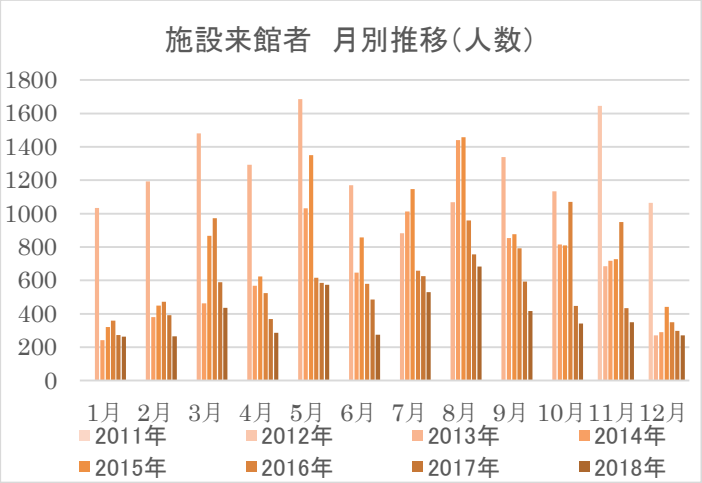
(9) 【石巻市】石巻市復興まちづくり情報交流館（雄勝館）



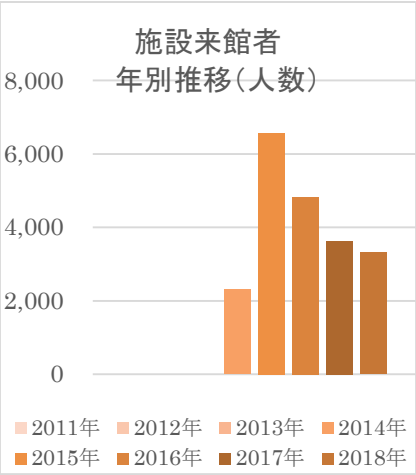


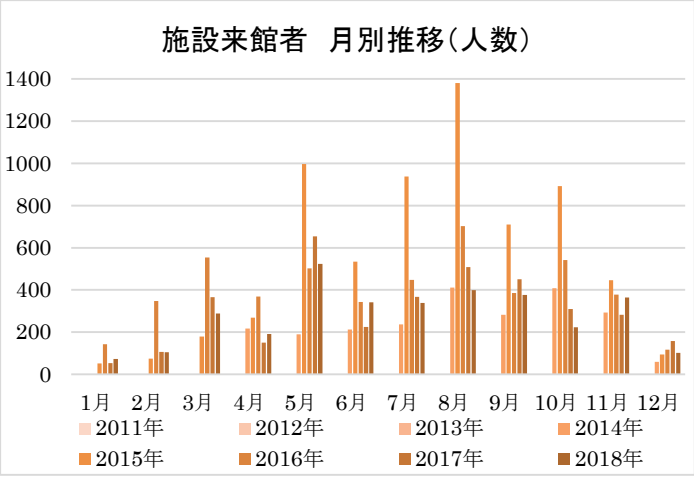
(10) 【石巻市】絆の駅 石巻ニューゼ



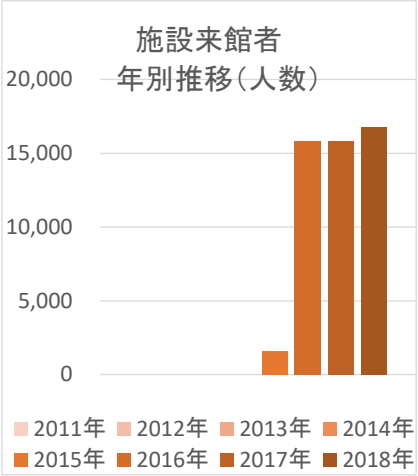


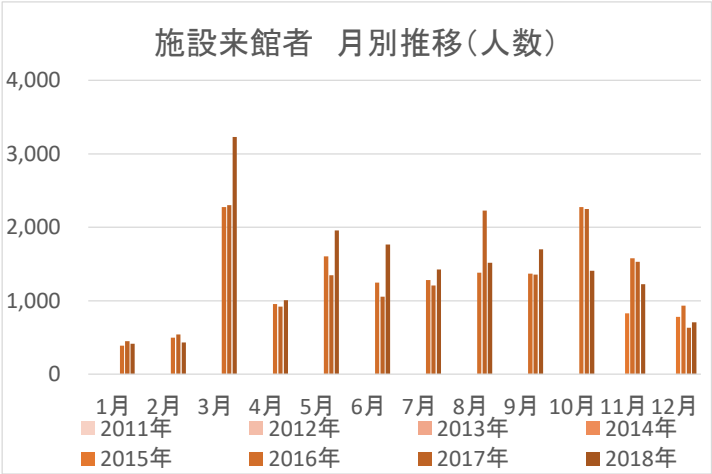
(11) 【石巻市】つなぐ館



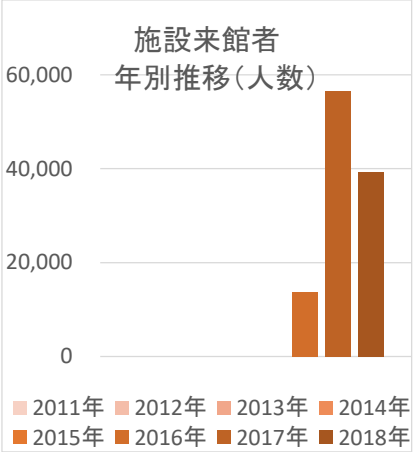


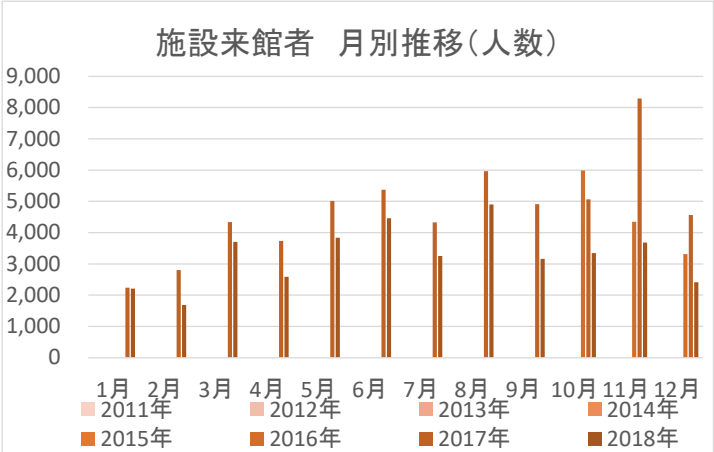
(12) 【石巻市】南浜つなぐ館



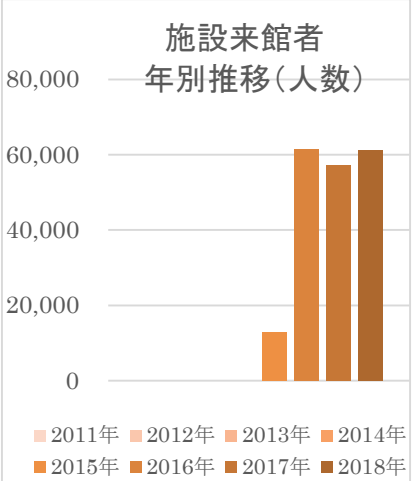


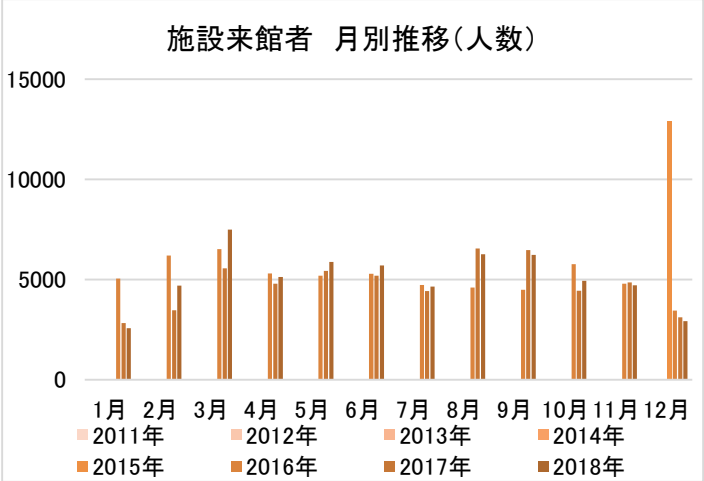
(13) 【東松島市】東松島市震災復興伝承館



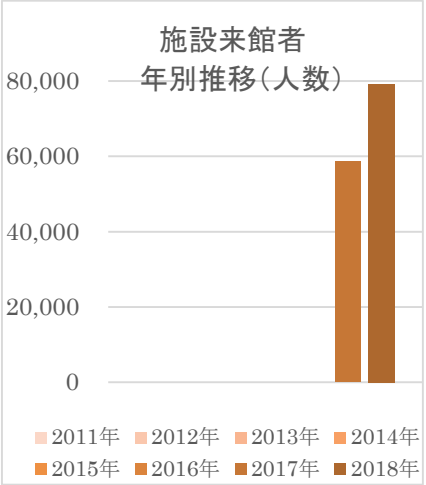


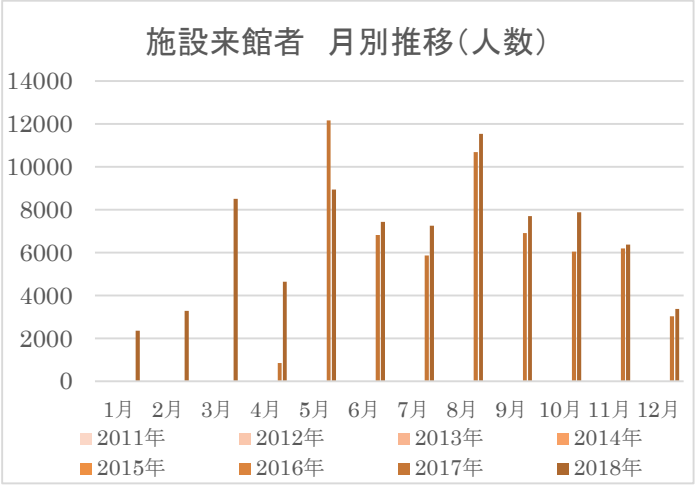
(14) 【仙台市】せんだい 3.11 メモリアル交流館



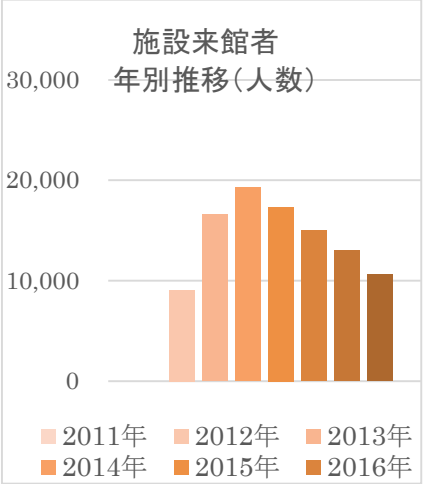


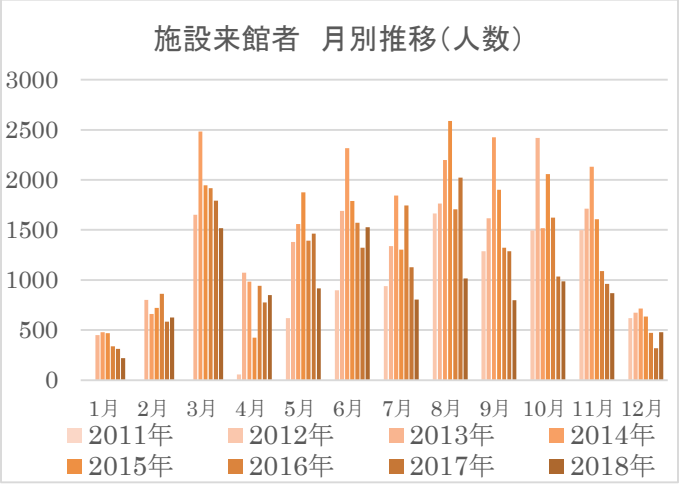
(15) 【仙台市】震災遺構　荒浜小学校



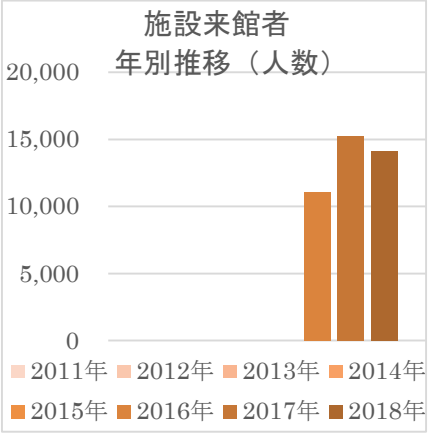


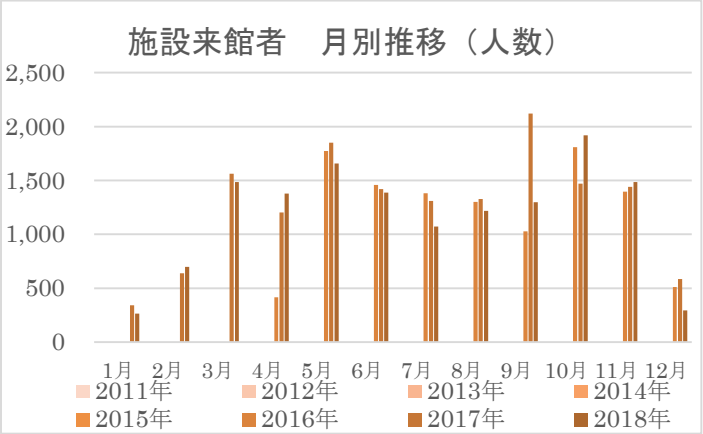
(16) 【名取市】閖上の記憶



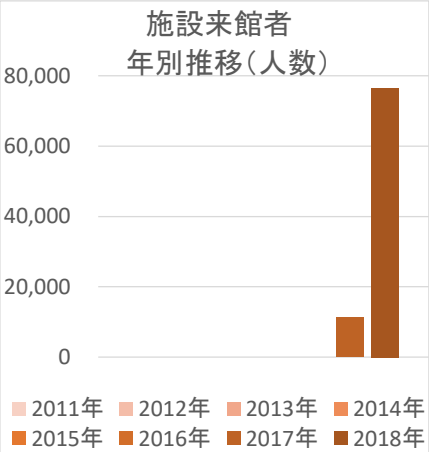


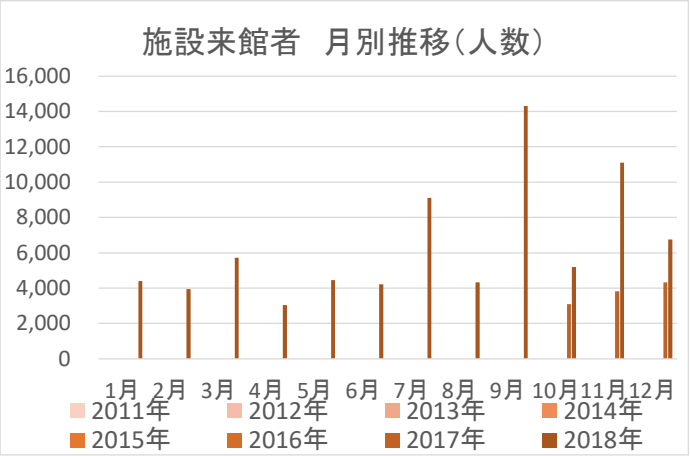
(17) 【岩沼市】千年希望の丘交流センター



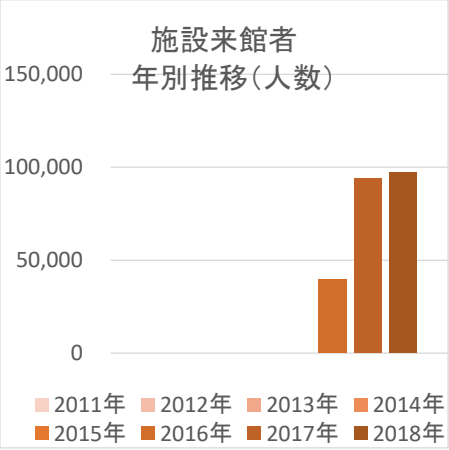


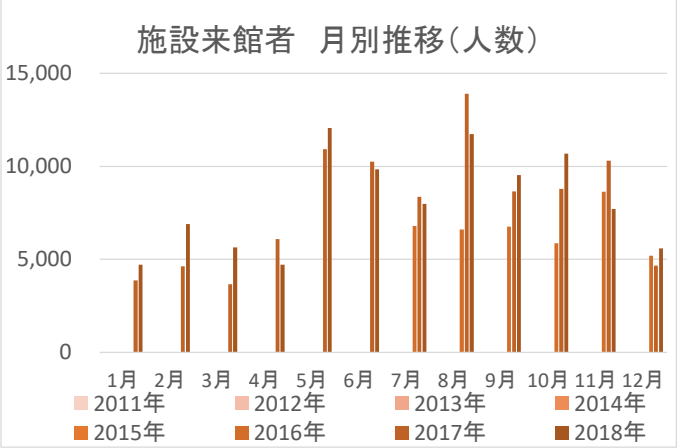
(18) 【山元町】つばめの杜ひだまりホール



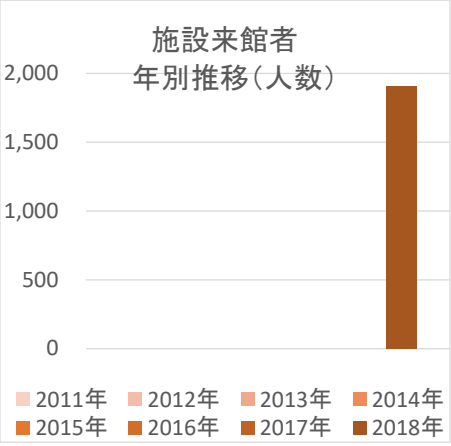


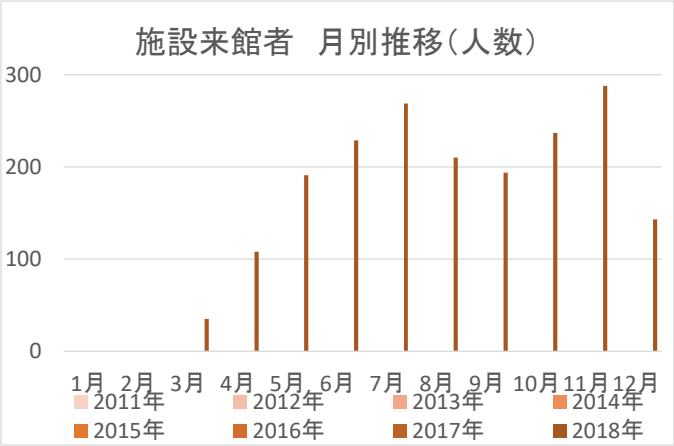
(19) 【福島県田村郡三春町】福島県環境創造センター交流棟コミュタン福島



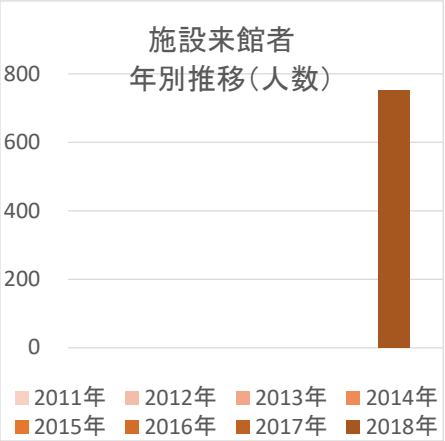


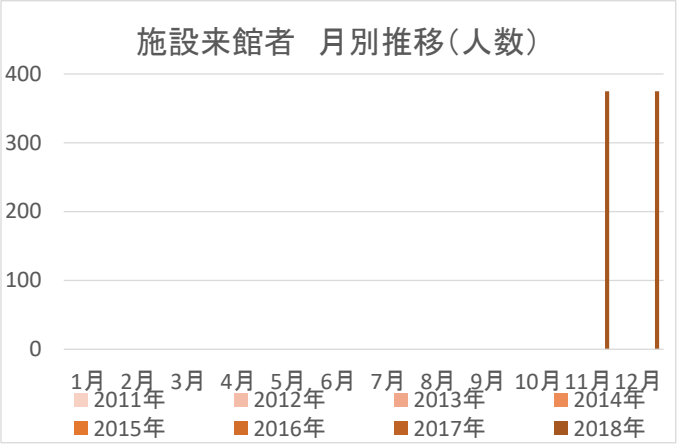
(20) 【福島県双葉郡双葉町】双葉町ふれあい広場





(21) 【福島県双葉郡富岡町】ふたばいんふぉ





4.3 震災伝承施設の現状まとめ

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。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もあるものの、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ている客観的な数値とは言えない点が、今後の課題である。

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。

2018 年 3 月 10 日に気仙沼で震災遺構向洋高校に津波伝承館が開館し、伝承施設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（図 4-1 参照）。

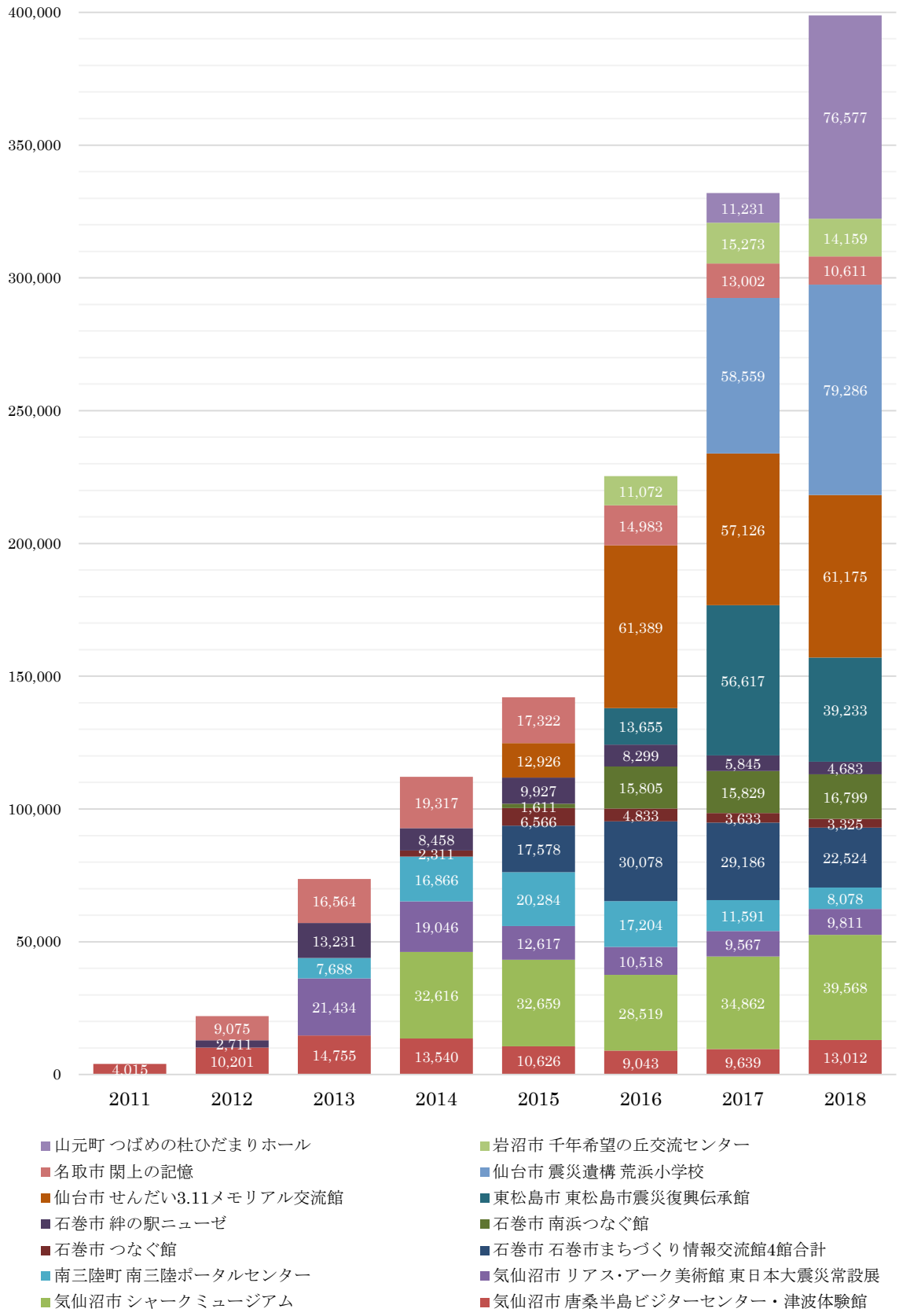


図 4-1　宮城県 9 市町 14 施設　来館者数年別推移

4.4 東北における震災学習プログラム概要

東日本大震災の被災地で確認される震災学習プログラムの一覧を以下に記載する。ただし、広域にわたるため調査が不十分な面があり、行政の設置計画見直しや民間施設の運営方針が変更されることから、継続調査が必要である。

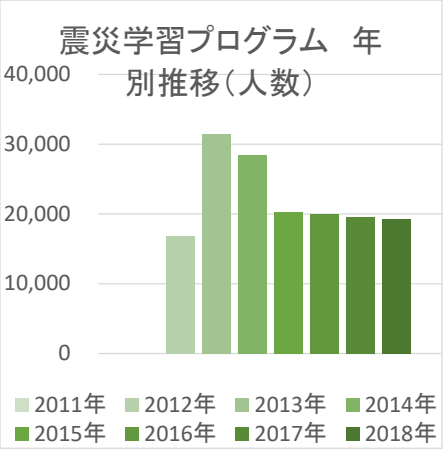
表 4-4 震災学習プログラム

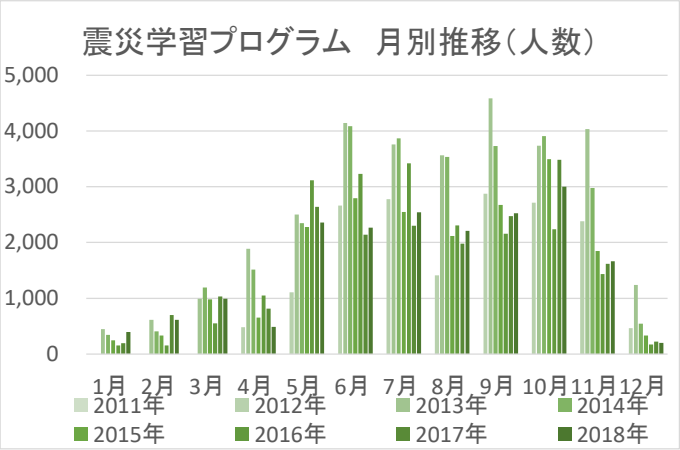
市町名	団体名	プログラム名
田野畑村	NPO法人体験村・たのはたネットワーク	大津波語り部＆ガイド
洋野町、久慈市、野田村、普代村	久慈広域観光協議会	北いわて・学びのプログラム
久慈市～大船渡市	三陸鉄道株式会社	三陸鉄道スタディツーリズム／震災学習列車
山田町	新生やまだ商店街協同組合	被災ガイド、語り部タクシー
岩泉町	岩泉観光ガイド協会	海と語りの達人
宮古市	一般社団法人宮古観光文化交流協会	田老の学ぶ防災ガイド
釜石市	一般社団法人三陸ひとつなぎ自然学校	防災を学ぶいのちの道、体験プログラム
	一般社団法人釜石観光物産協会	震災ガイド
大槌町	一般社団法人おらが大槌夢広場	大槌復興ツーリズム、研修・視察ツアー
大船渡市	椿の里・大船渡ガイドの会	震災・防災ガイド（語り部）、被災地視察、炊き出し体験とグループワーク「生き残るために」
	恋し浜ホタテデッキ	防潮堤視察
	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
	一般社団法人マルゴト陸前高田	復興最前線ツアー、体験、ワークショップ等
	陸前高田被災地語り部 くぎこ屋	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
	南三陸ホテル観洋	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
石巻市	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」
	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（東松島市観光物産協会）	
七ヶ浜町	かだっぺ七ヶ浜の会	
仙台市	七郷語り継ぎボランティア―未来へ里浜―	
名取市	閖上震災を伝える会	ガイド、AR タブレットツアー
	閖上の記憶（NPO 法人地球のステージ）	閖上案内ガイド、語り部講話、語り部の会
亘理町	震災語り部の会ワッタリ（亘理町観光協会）	
山元町	やまもと語りべの会	
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なみえ	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
楢葉町	一般社団法人ならはみらい	ならはふるさと案内人ガイド
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

4.5 各震災学習プログラム参加者・現状

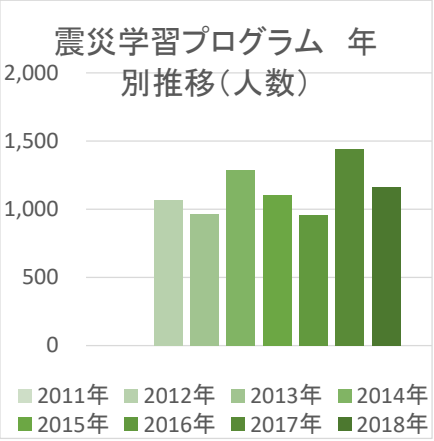
本調査により、東日本大震災の被災地において、語り部や案内など、基本的に有料で震災学習・防災減災プログラムを提供している団体に聞き取りを行い、17 団体から月別の参加人数推移の回答を得たため、以下に報告する。

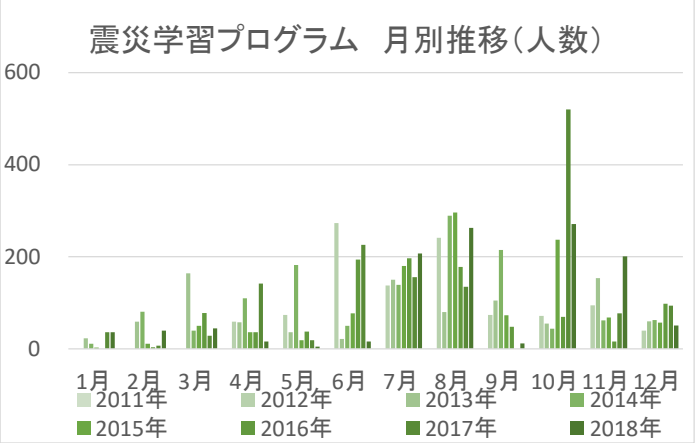
(1) 【宮古市】一般社団法人宮古観光文化交流協会「学ぶ防災」



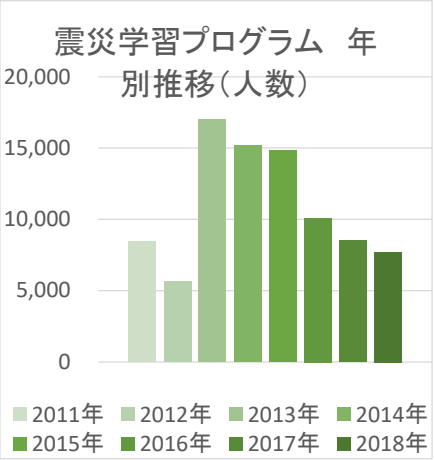


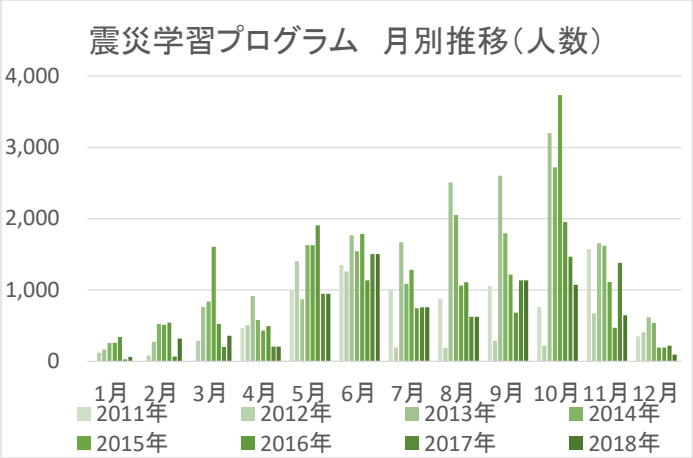
(2) 【釜石市】一般社団法人三陸ひとつなぎ自然学校



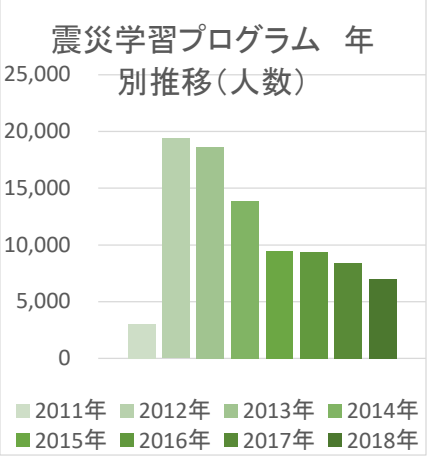


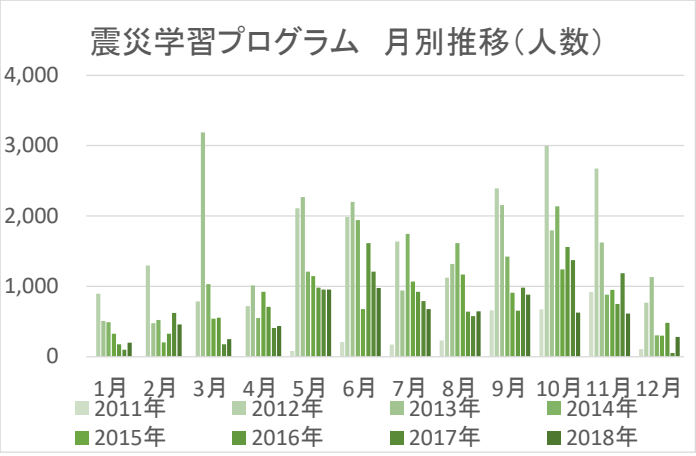
(3) 【気仙沼市】一般社団法人気仙沼観光コンベンション協会「気仙沼震災復興語り部」



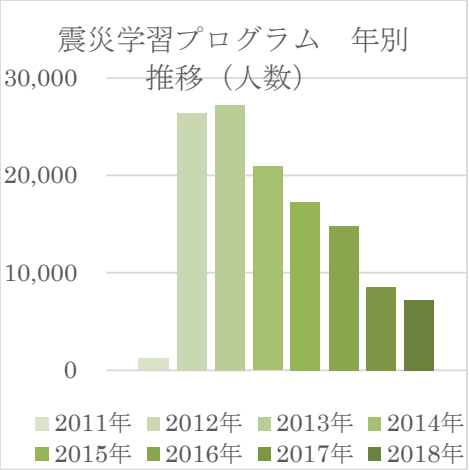


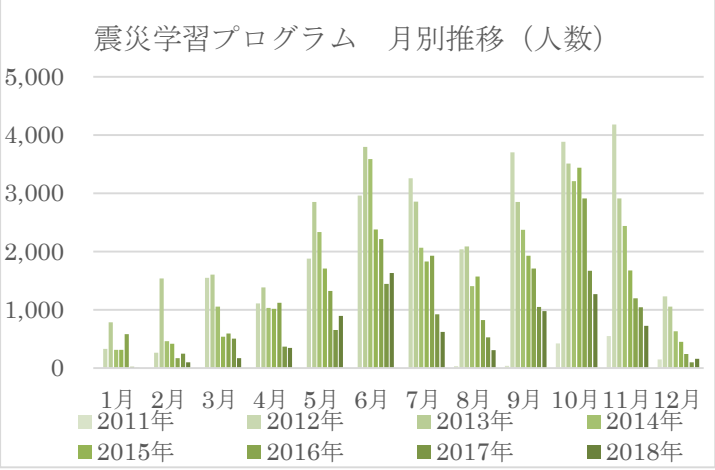
(4) 【南三陸町】一般社団法人南三陸町観光協会「南三陸学びのプログラム＋まちあるき」



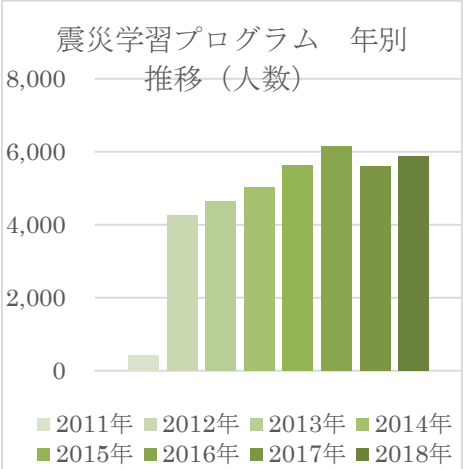


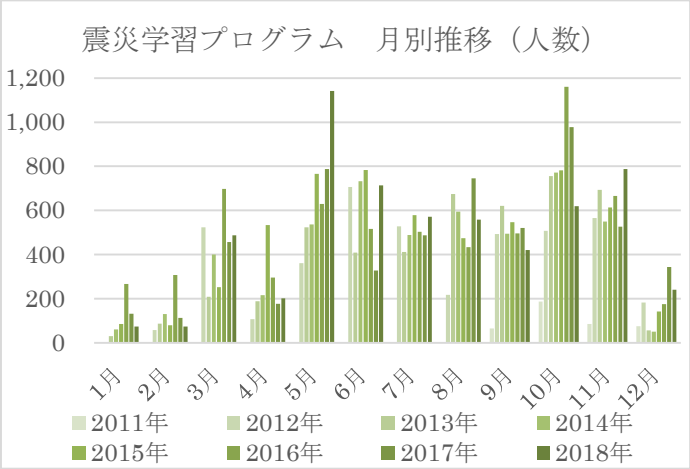
(5) 【石巻市】石巻観光ボランティア協会「石巻・大震災まなびの案内」



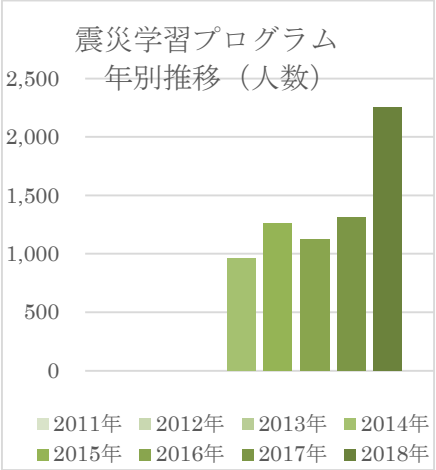


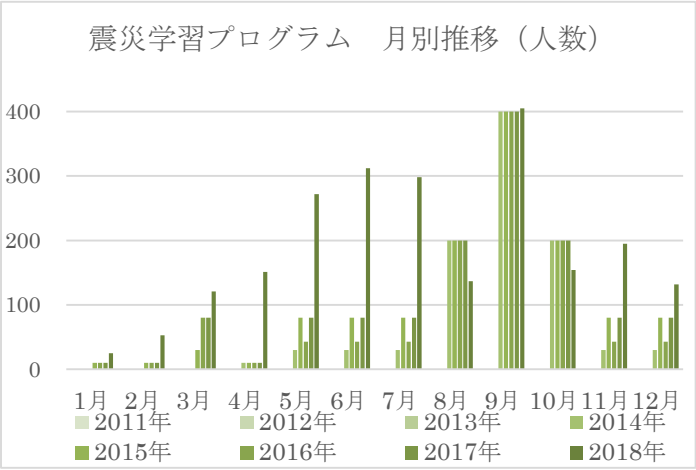
(6) 【石巻市】公益社団法人みらいサポート石巻の震災学習プログラム



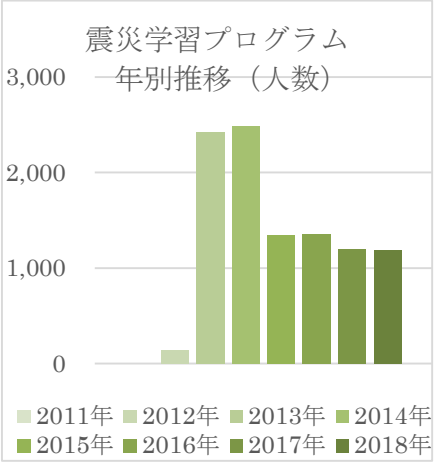


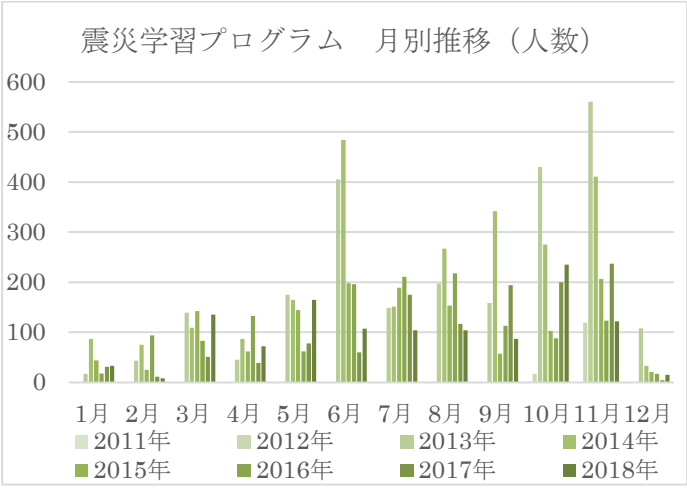
(7) 【石巻市】一般社団法人雄勝花物語のプログラム



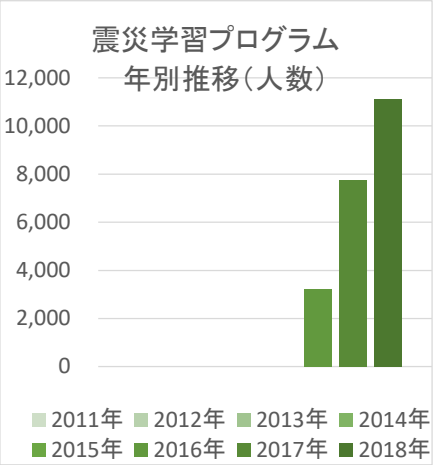


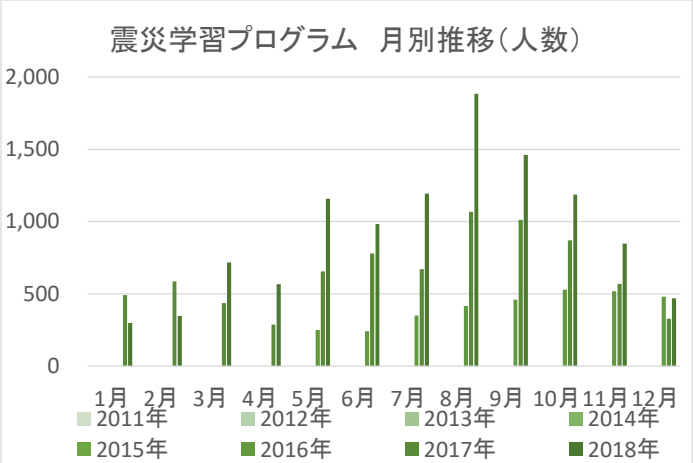
(8) 【石巻市】一般社団法人防災プロジェクト



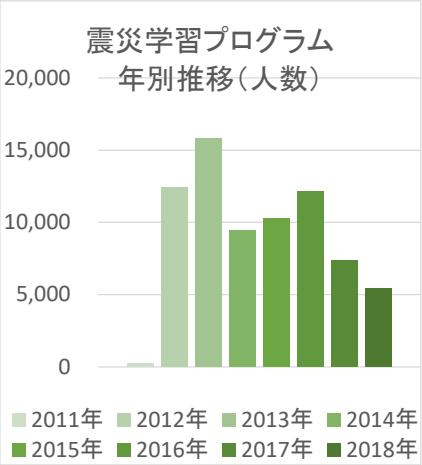


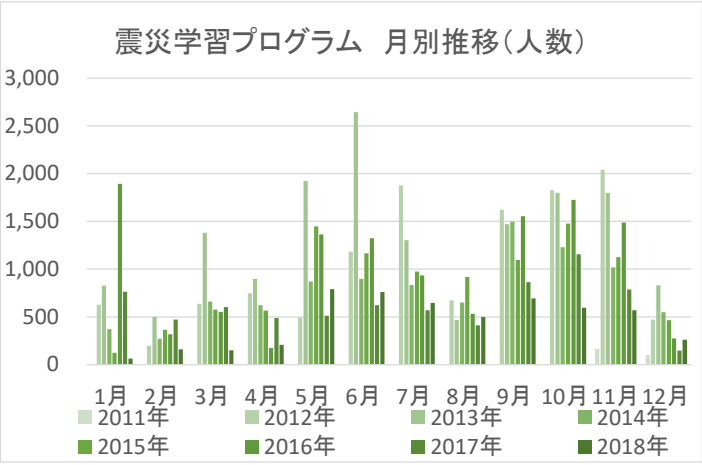
(9) 【石巻市】大川伝承の会「語り部ガイド」



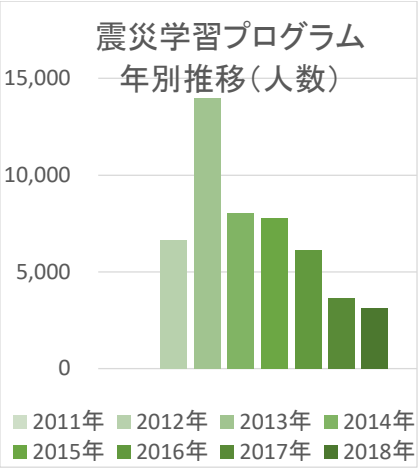


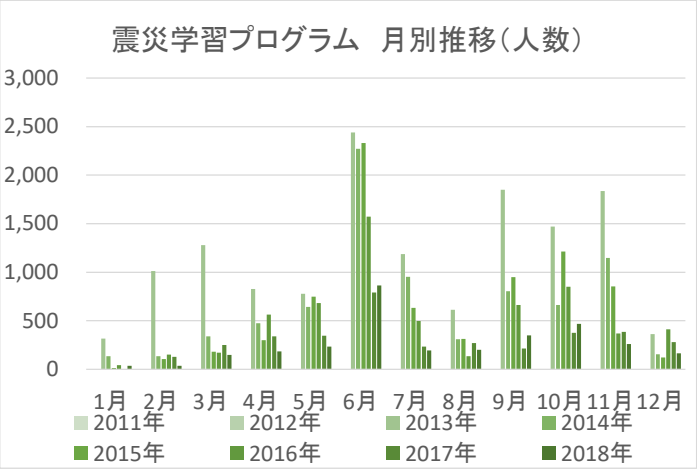
(10) 【女川町】一般社団法人女川町観光協会「女川町語り部ボランティア」



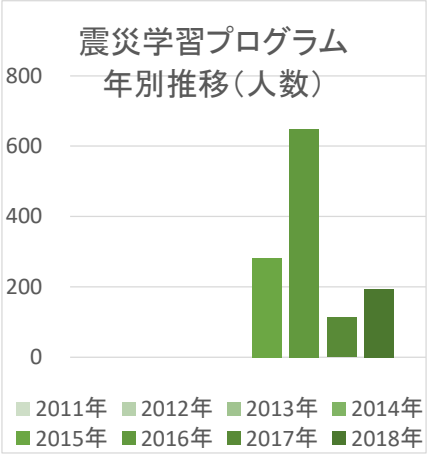


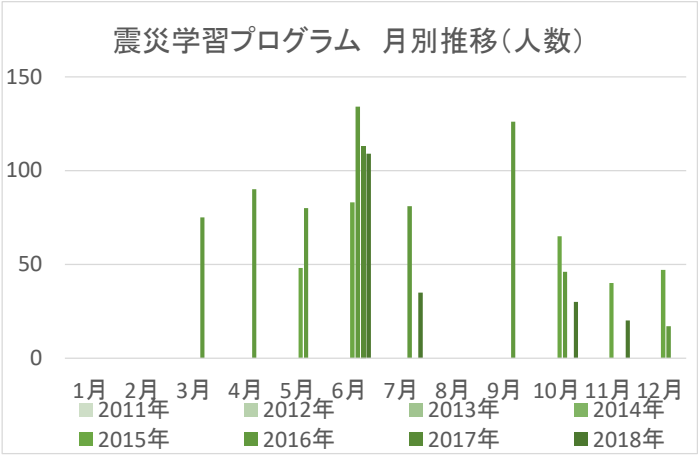
(11) 【東松島市】奥松島観光ボランティアの会



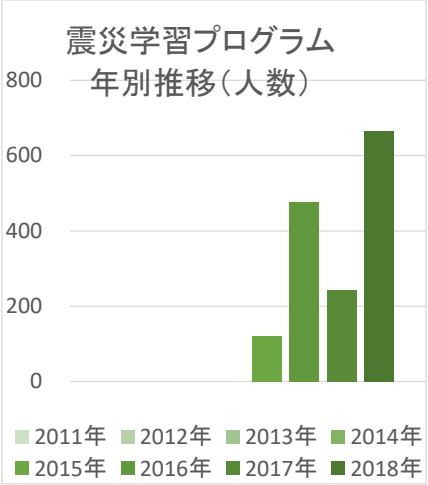


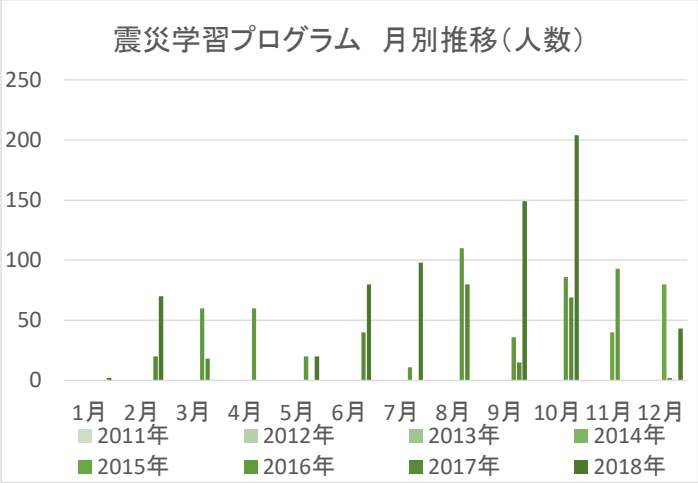
(12) 【七ヶ浜町】かだっぺ七ヶ浜の会「かだっぺ七ヶ浜」



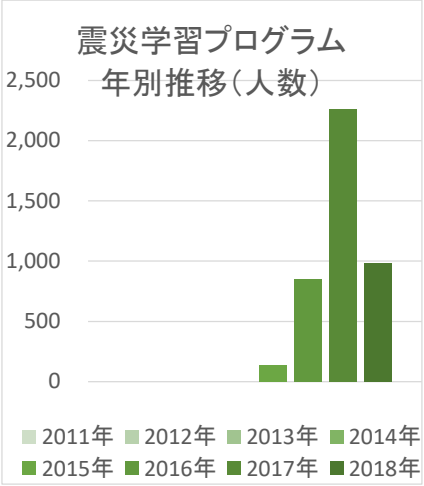


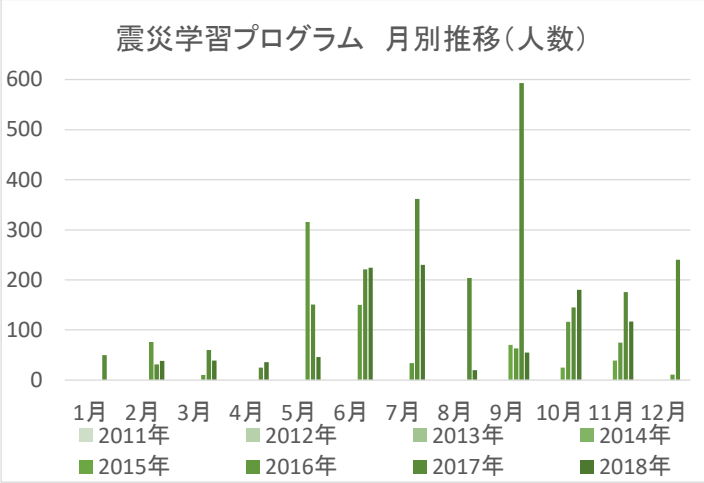
(13) 【仙台市】七郷語り継ぎボランティア「未来へ―郷浜」





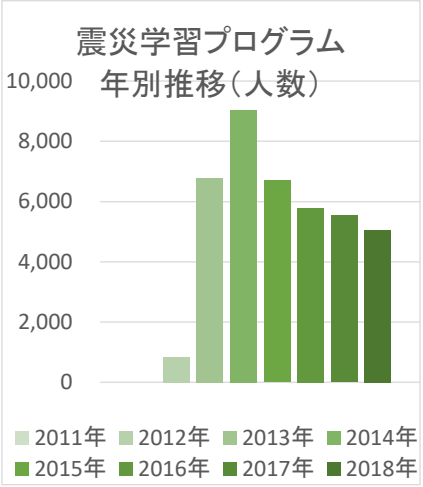
(14) 【岩沼市】岩沼交流センター語り部「語り部」

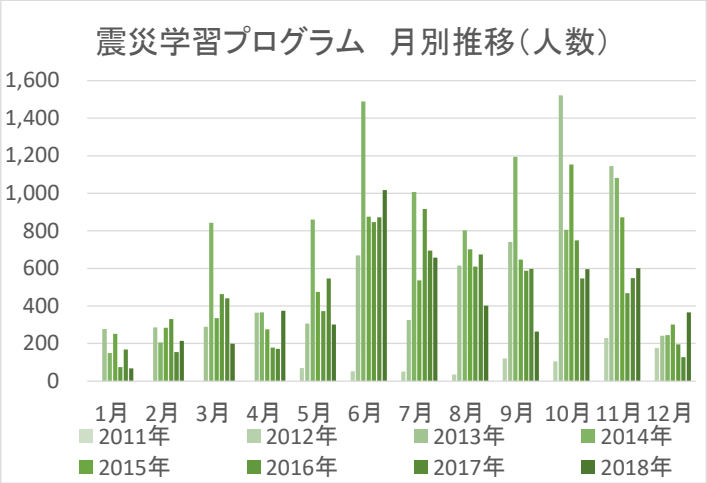




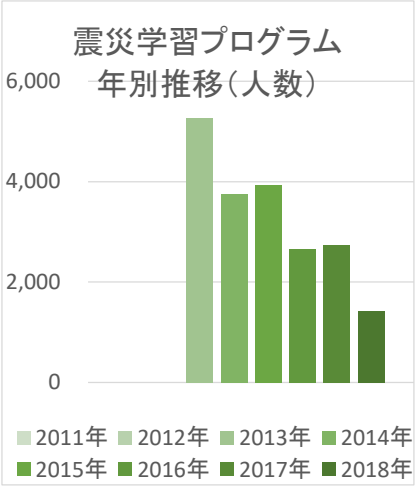
(15) 【名取市】閖上の記憶（NPO 法人地球のステージ）

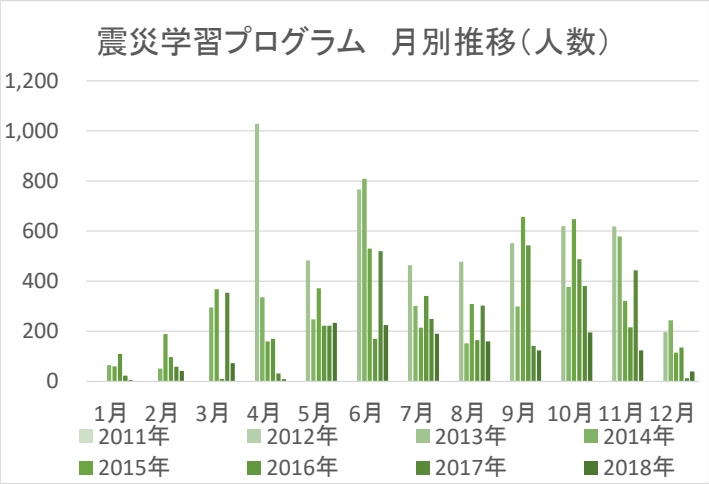
「案内ガイド＋語り部の会＋語り部講話」



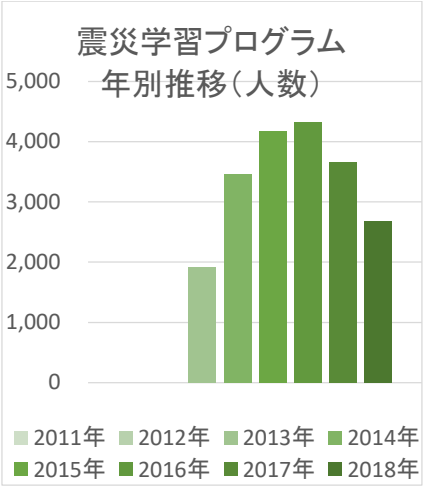


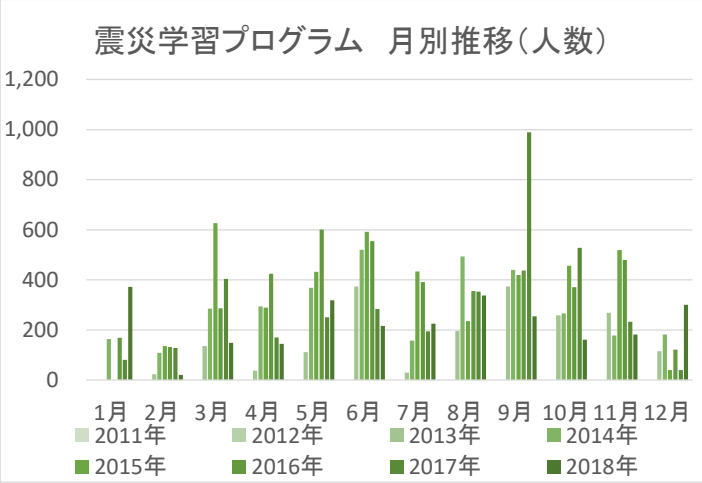
(16) 【亘理町】震災語り部の会ワッタリ





(17) やまもと語りべの会





4.6 震災学習プログラムの現状まとめ

宮城県 10 市町 15 団体の実績を図 4-2 に示す。南三陸ホテル観洋など、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、相乗効果での来館者増加と、命を守るための学びの広がりが期待される。

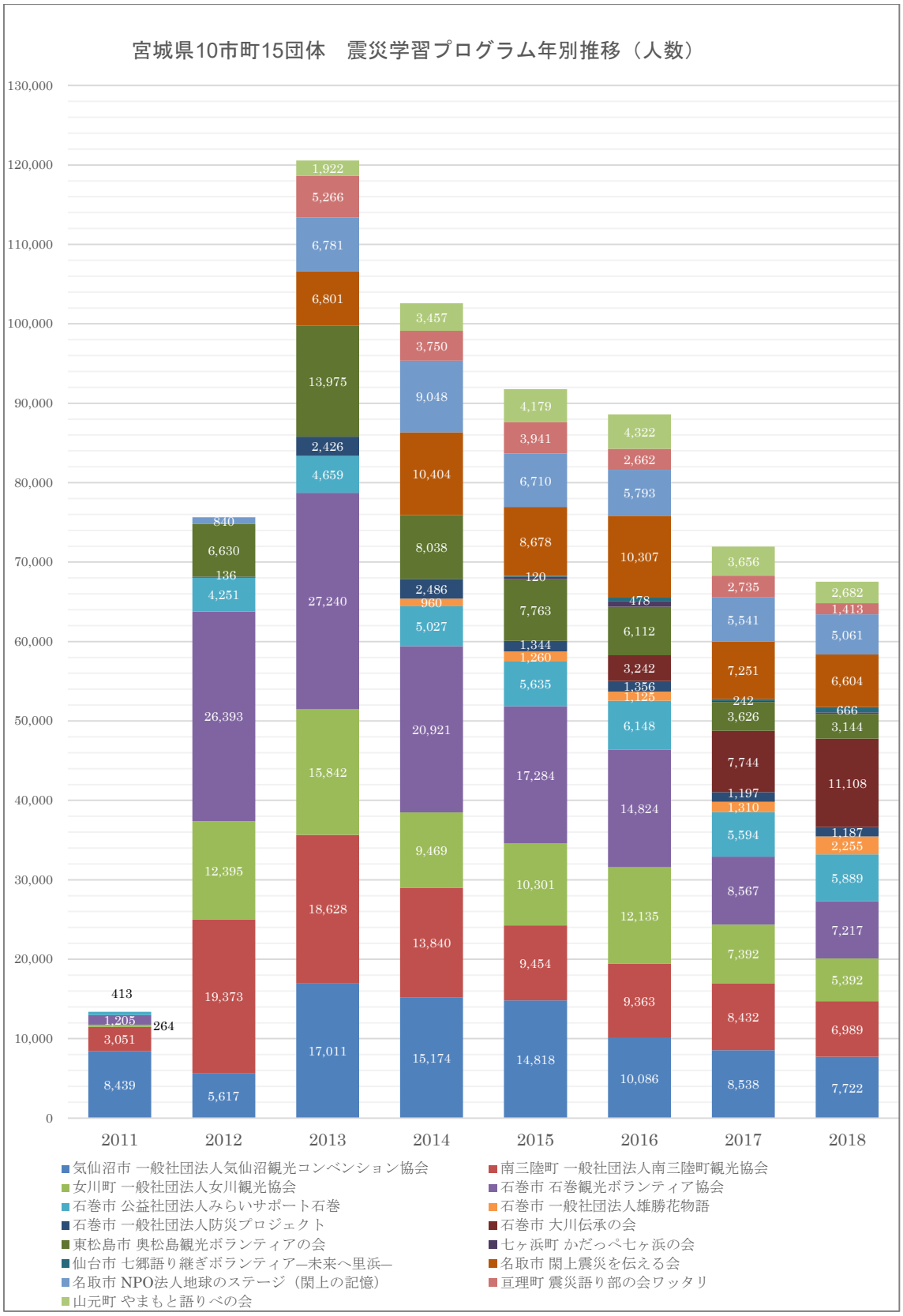


図 4-2　宮城県 15 団体の震災学習プログラム参加人数

4.7 行政主導の連携組織

4.7.1 復興祈念公園における官民協働の運営体制検討

岩手県の高田松原復興祈念公園基本計画においては、公園の維持管理運営への参加が期待できる「準備会」を設立し、公園供与後は管理・運営に関する事項を協議・決定する場として行政・団体・市民等で構成する「（仮称）円卓会議」が想定されていた。また、将来的に組織運営の中核を担うことが期待される「コーディネーター」が、中心人物として円卓会議を運営することとされていた（図 4-3 参照）。

しかしながら、高田松原祈念公園内に整備される「東日本大震災津波伝承館」は、開館から３年程度は岩手県が直営で運営する方針を示しており、「グループ代表者会議」などの連絡会は設けられているものの、基本計画に記載されたような運営体制は未整備である。

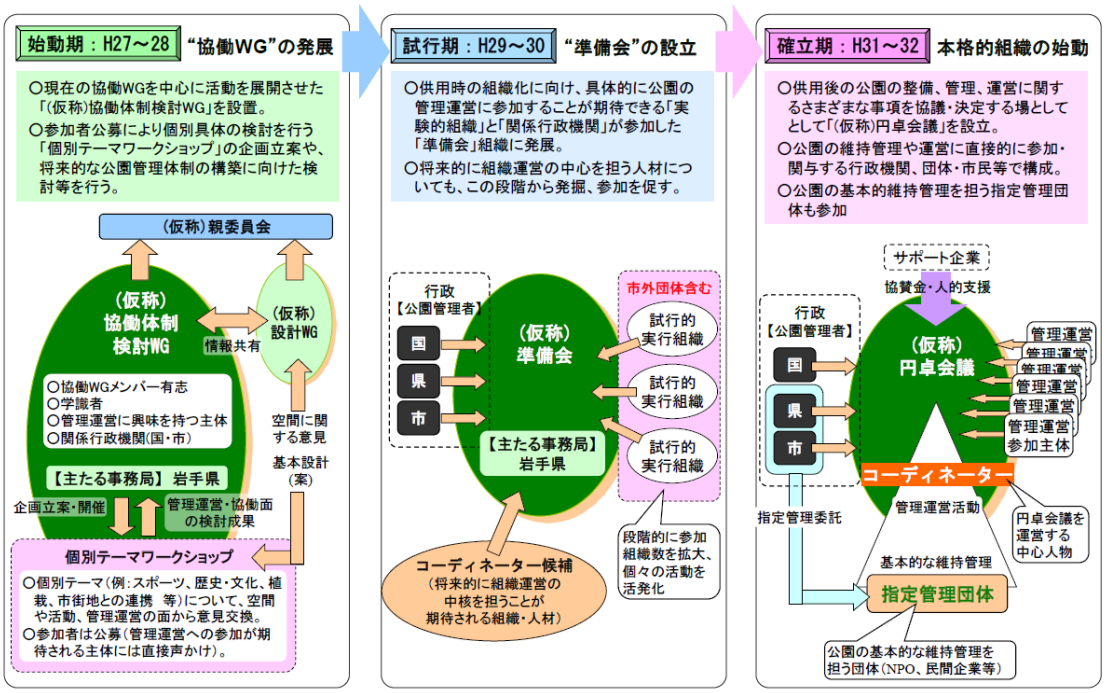


図 4-3　管理運営体制の段階的な組織化のイメージ

宮城県の復興祈念公園予定地においては、「がんばろう！石巻」看板が震災直後の被災地に津波で流されてきた材料で制作され、復興への想いが込められたこの場所は、自然発生的な追悼の場、伝承活動の場となっていたこともあり、他の２公園と比較して早くから市民活動が展開されていた。

市民等の参加による、基本計画に基づく活動の実践及び新たな維持管理運営課題を検討することを目的として**「参加型維持管理運営」検討協議会**が 2017（平成 29）年 6 月より開始され、公募や追加登録により現在 20 団体が登録している。

全体会は年 3 回程度、杜づくり部会、伝承部会、市民活動部会の 3 部会が設けられ（市民活動部会は休止中）、杜づくり部会では植樹祭の企画調整等、伝承部会ではプロジェクトの推進や視察を行うほか、公園供与後の活動予定やあり方などについて、自発的な勉強会が行われている。

現在、祈念公園開園後の市民団体による活動予定を共有したり、市民団体による設置物の官営公園としての位置づけを整理するなど、2021 年度中に「検討協議会」の次のステップへ移行するための議論が行われているが、官民協働による運営体制が未構築である点は、高田松原津波復興祈念公園と同様と言える。

福島県の復興祈念公園は、原子力災害により、他の２公園よりも推進が遅れていたが、2018 年度に基本計画が策定され、福島県が双葉町に設置する原子力災害アーカイブ拠点施設も隣接するため、伝承すべき内容については、両施設で合わせて議論が進むものと考えられる。県主催で市民団体へ声がけした会議も開催されるようになってきたが、運営体制を協議する段階には至っていない。

4.7.2 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、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 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。

前述の通り、神戸市の人と防災未来センターでは施設の案内を 1 日 800 円の交通費支給のみによる無償ボランティアに委ねているが、ボランティアが高齢化しつつある上に「語り部等ボランティア自身の自発性に委ねることが基本であり、細部にわたる指導等を継続的に行うことは難しい」との苦慮がある。復興の担い手でもある被災地域の住民に持続性の見えないボランティアを期待するだけでなく、地域で防災教育を展開・継続するために不断の工夫や企画力を主体的に発揮してもらえるよう、行政からの支えが必要とされている。

出所）震災伝承ネットワーク協議会における震災伝承の取組

図 4-4　震災伝承ネットワーク協議会の取組の方向性

4.8 民間主体の伝承連携組織「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」を設立されたため、以下に概説する。

4.8.1 設立経緯と目的

2012 年 6 月に石巻圏域（石巻、東松島、女川）で震災伝承に関わる人たちが集まる、緩やかな情報交換の場「石巻ビジターズ産業ネットワーク」が発足し、観光部会と震災伝承部会で議論が継続されてきた。

外部要因として、各地での震災関連施設整備、ソフト面での取組み不足、資金不足や人材育成の課題などがあり、また、内部からも、中越の事例などを学んだ上で、広域連携の難しさを視野に入れながらも「石巻だけじゃない」と覚悟を示し、既に活動してきた語り部や伝承団体が震災学習コンファレンスなどの議論を通じて準備を進め、2017 年 11 月 17 日にビジターズ産業ネット震災伝承部会を発展解消するかたちで「3.11 メモリアルネットワーク」が発足した。

3.11 メモリアルネットワークは、設立までに議論した震災伝承の「12 の施策」などを参考に、連携、調整・企画と評価・人材の育成の 3 本柱の活動を中心に、伝承拠点を結ぶネットワークを形成し、将来にわたり伝承活動を続け、命を守り、社会の困難に立ち向かう活力ある人・地域づくりに取り組むことを目的としている。

4.8.2 組織構成

個人会員、登録団体による組織であり、2018 年 12 月 4 日に総会を経て設立されたが、役員を個人会員による推薦投票で選出するところが特徴的である。設立総会から約 1 年後の 2019 年 12 月 9 日、再度役員改選投票が実施され、それまで石巻中心であった理事から、岩手県 3 名、宮城県 5 名、福島県 2 名となり、被災 3 県の広域伝承を担う組織として新たなステップを踏み出している。

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。

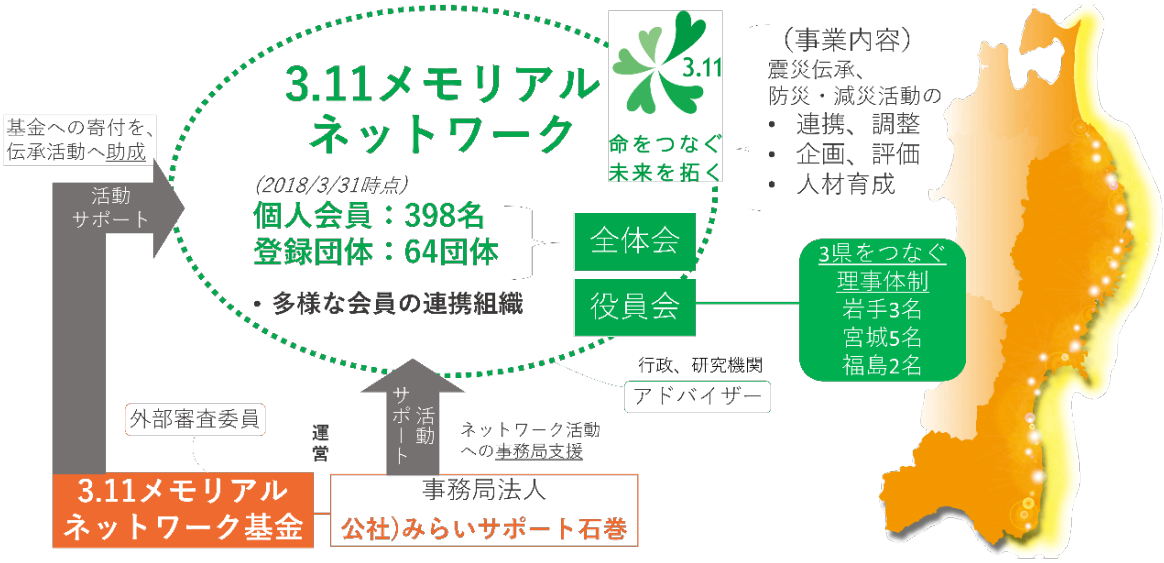


図 4-5　3.11 メモリアルネットワークの体制図

4.8.3 活動内容

広範にわたる被災地では、お互いの活動すら良く知り合う機会が不足しているため、事務局法人が訪問して関係性を構築し、会員やアドバイザーが登録するメーリングリストでの情報共有や連携が進められているほか、学びあい、看板製作、若者、組織のあり方検討、アンケート、シンポジウムなどの「プロジェクト」が具現化されている。

これらのプロジェクトは、全体会に参加した会員のワークショップを通じてリスト化された取り組みを会員有志が企画推進しているものであり、自主的な取り組みを促す仕組みとなっている。2019 年 3 月には、被災 3 県の担い手による第 2 回伝承シンポジウム「響き合うために。」を開催したり、自治体の枠組みを超えて語り部同士の学びあいを実践するなど実績を積み上げている。

なかでも、若者プロジェクトは「自分たちが震災を体験した最後の世代」との自覚を持つ 20 代が中心となって、各地の同世代とのつながりや次世代への継承を意識しながら新たな

企画を生み出しつつあり、被災地域で新たな活力を創出する取り組みとして期待される。

4.8.4 今後の展望

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、行政による予算が限られるなか、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。

ネットワーク自体の法人化も検討されたが、役員会等での議論を経て、行政が参画可能な任意団体としての柔軟性のメリットを保持しつつ、寄付金等の厳正な管理が可能な公益法人が事務局として支える形となっているが、多様な主体が関わりながらも、今後の状況変化に対応してフレキシブルに自己改革可能な推薦投票などの仕組みを有している。

復興・創生期間の終了や、今後数十年間をかけた人材育成も見据えて、伝承活動を寄付でささえる基金の募集も自主的に開始しており、今後の活動の継続と展開が見込まれる。

5. 公助・共助補完型伝承体制の必要性

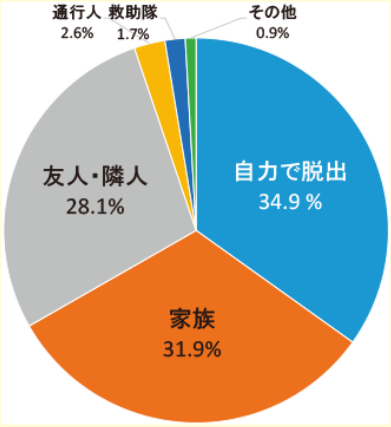
5.1 自助・共助・公助

災害被害の軽減にあたっては、自助・共助・公助の効率的な組み合わせて実現されるといわれている。行政による公助の限界は、阪神淡路大震災の後から指摘されており、東日本大震災ではより顕著となった。

平成 30 年度版防災白書では、阪神・淡路大震災後の生き埋め等の救助主体は救助隊によるものは 1.7%に過ぎず、自力脱出が 34.9%、家族が 31.9%、友人・隣人が 28.1%であったことが報告されている。災害直後の命が係わる切迫した状況において、公助が果たせる役割は非常に限定されており、今後の防災のためにも、被災が想定される住民一人ひとりの意識醸成や、家族・隣人等による助け合いなどの自助・共助を促すことが必要とされている（図 5-1 参照）。

地方自治体の地域防災計画では、初期の避難所運営は行政職員の役割とされていたが、東日本大震災の災害対応においては、防災計画で指定された場所以外にも多くの指定外避難所が必要とされ、行政職員が全ての避難所に常駐することは不可能であり、災害時に業務が飛躍的に増大する行政機関が実施できる公助の限界を示す一例となった。

図表 1-1-1　阪神・淡路大震災における生き埋めや閉じ込められた際の救助主体等



出典：(社) 日本火災学会 (1996)「1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」より内閣府作成

出所）「平成 30 年版 防災白書」

図 5-1　自助・共助・公助の役割

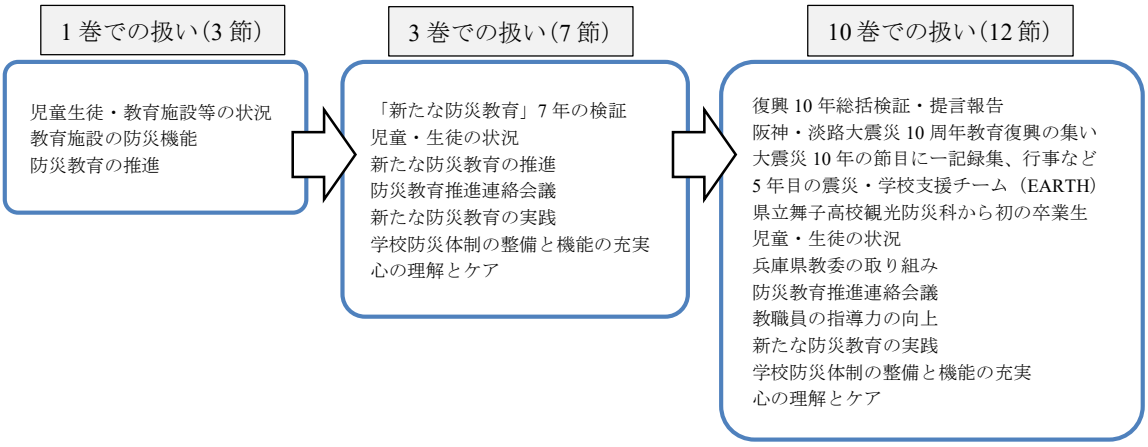
5.2 過去の災害における伝承、防災教育の体制

(1) 阪神・淡路大震災後の伝承、防災教育

阪神・淡路大震災の翌年から、「阪神・淡路大震災復興誌」が毎年 1 巻発行されている。生活、文化、住宅、福祉、保健・医療、教育、産業・雇用、都市計画・まちづくり、都市インフラ、防災などの分野について、網羅的に復興過程が報告されている。

教育分野においては、第 1 巻から「防災教育の推進」の章が設けられ、年を追うごとに項目が増加すると共に内容も充実し、第 10 巻では、震災・学校支援チーム、教員指導力向上、新たな防災教育の実践など、震災を経て、大きく教育内容を変化させてきたことがうかがえる。

防災分野についても、第 1 巻から、「防災発想の転換」として「命だけは助けよう」、「災害は社会科学的な現象でもある」、「災害文化の継承と災害科学博物館構想」などの考えを掲載し、第 10 巻では、兵庫県による防災企画局、災害対策局の設置などの行政施策、耐震化の現状報告などと共に、避難訓練の状況や「兵庫宣言」などのソフト面の取り組み、南海・東南海地震を見据えた広域防災体制の強化や、防災を担う人材育成についての提言もなされており、防災関連事業が大きく位置付けられている（図 5-2 参照）。



出所）「阪神淡路大震災復興誌」各巻

図 5-2　阪神・淡路大震災復興誌における「教育」分野記載内容の 10 年間の変遷

5.3 防災専門家の視点

防災学習・防災教育の必要性に関する防災専門家の意見を以下にまとめる。（意見の出所については巻末参考文献一覧を参照。）

京都大学の藤井は防災学習の目標を「（災害に対して何もしなければ死んでしまう、ということを学び）「生きるためには必死さが必要だ」という事を肌感覚で学ぶ
それを通して「生きる力」を養う」としている。釜石の事例と通して子どもたちは「何もしなかったら死ぬ」という人間として生きるうえで一番大事なことを、生涯忘れ得ぬ形で徹底的に理解したのである。残念ながら現代ではこれを理解していない人が大半であろう。」とし、こうした思想・哲学的な背景があるからこそ、現在の文部科学省の防災教育のとりまとめ冊子でも「生きる力を育む」ことが目標になっていると指摘している。

関西大学の河田は、「もし今、首都直下地震や南海トラフが起これば、決して誇張ではなく日本がつぶれてしまう可能性を否定できない。」「東北の地に、本当に「津波てんでんこ」という言葉が根付いていれば、あれほどにも多くの犠牲者は出なかったはずである。みんな高を括って逃げなかったのであり、伝承により命が救われたというきれいごとに収めてはいけない。」としている。また、首都直下地震についても「新宿駅だけで 1 日 428 万の乗降客がおり、数万人の人が絶え間なく動き回っているにもかかわらず、東京都防災会議の被害想定では、各駅での死者はゼロなのである。そんなわけはないであろう。」と警鐘を鳴らしている。「防災教育の目的ははっきりしている。命の尊さ、生きることの大切さを学ぶ。そのために、地震や津波でどんな被害が出るのか、それをどうしたら抑えられるのかをちゃんと学ばなければいけない。」と述べ、中越地震の時の義援金の配分委員長を引き受ける代わりに、10 億円を残して防災教育の基金を作る約束をし、12 億円で小中学高校の防災教育の推進に役立てているという具体的な事例の紹介は、復興のために集められた資金の使途について明確な方向性を示している。

常葉大学の小村は、釜石の事例に関して、「避難をしなくてもすむまちづくりこそが防災」とし、「避難で命は守れるかもしれないが、避難でふるさとは守れず、人生も守れない、と教えるべきである。いわにゃ南海トラフ地震は、東日本大震災と比較して震源生き波源域が近いので（津波高はともかく）津波襲来までの時間ははるかに短い。避難で命を守れるかどうかも保証の限りではないと教えるべきだろう」と、災害が起きてからの対応だけでなく、予防につながる防災教育を提言している。

東北大学の綱島は、「東日本大震災の復興事業は、（中略）国・財界の力が大きく作用したいわゆる惨事便乗型大土木事業と断じることができよう。被災者の復興は、この巨大土木事業の片隅追いやられている」とし、震災 5 年目の検証時に「これからの 5 年間であらためて被災者本位の復興を実現すべく、これまで以上の努力が必要とされるのである。」「被災者が一日も早く立ち上がり、動き出すことこそが復興の第一歩と言える」と提言しているが、被災者に向けた事業予算は縮小傾向にあり、震災の伝承や防災教育を進めるために主体的に動き出した被災者を支える仕組みは具体化されていない。

「国と自治体の災害検証は進んでいない。これは同じまちがいを繰り返す恐れが多い。誰

に責任があるのか、どの部局に責任があるのかを明らかにすることが目的ではない。そこがわが国では理解されていない。改善策は徹底的な検証しによってしかもたらされない。」

「東日本大震災から数十年経過し、住民の目の前には 10m を超えるコンクリート製の津波防潮堤があるのである。大丈夫だと思ってしまっても無理はないだろう。そのような時代に遭っても“逃げることは生きること”という教訓をもっと受け継いでいく地道な努力が被災に求められる。」と指摘している。

関西大学の河田は、高盛した市街地が空き地のまま推移する可能性が高いとし、津波防波堤の建設が先行し、それと切り離してまちづくりが遅れて議論されてきた事実を「大変深刻」と指摘している。この震災で立法化された「津波防災地域づくりに関する法律」において、津波防波堤の高さの決定は背後地の利用との関係で議論することが前提となっているが、現実的には「隣接自治体をにらみながら遜色のないような内容にするというのが実態」とし、「市町村レベルでの街づくりの人材不足が根底にあるものの、これを知りながら積極的に指導・助言してこなかった被災県当局にも責任があるだろう。被災県が独自の復興基金を作らなかったことの弊害が、このようなところにも表れているといえる。」と指摘している。

5.4 行政の施策による「公助」、伝承方針

(1) 宮城県：東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議

宮城県は、平成 29 年度に、東日本大震災の記憶の風化を防止するとともに、震災発災後の対応や復旧・復興の過程において得られた数多くの経験・教訓を次代に継承し、今後の震災対応等に活かしていくことを目的として、東日本大震災の記憶・教訓の伝承のあり方について、学識経験者及び県内復興活動者等から広く意見を聴取し、今後の具体的な取組や事業展開の際の基本的な方向性を見出すため、「東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方検討有識者会議」を 6 回開催し、「東日本大震災と同じ犠牲と混乱を繰り返さない」を基本理念とするとりまとめを報告した。

その中で、(1)震災遺構・伝承施設のネットワーク化、(2)アーカイブの連携・ネットワーク化、(3)取り組み主体の連携・ネットワーク化、の 3 分野を複層的にネットワーク化し、実効ある官民連携組織の必要性を提言している（図 5-3 参照）。

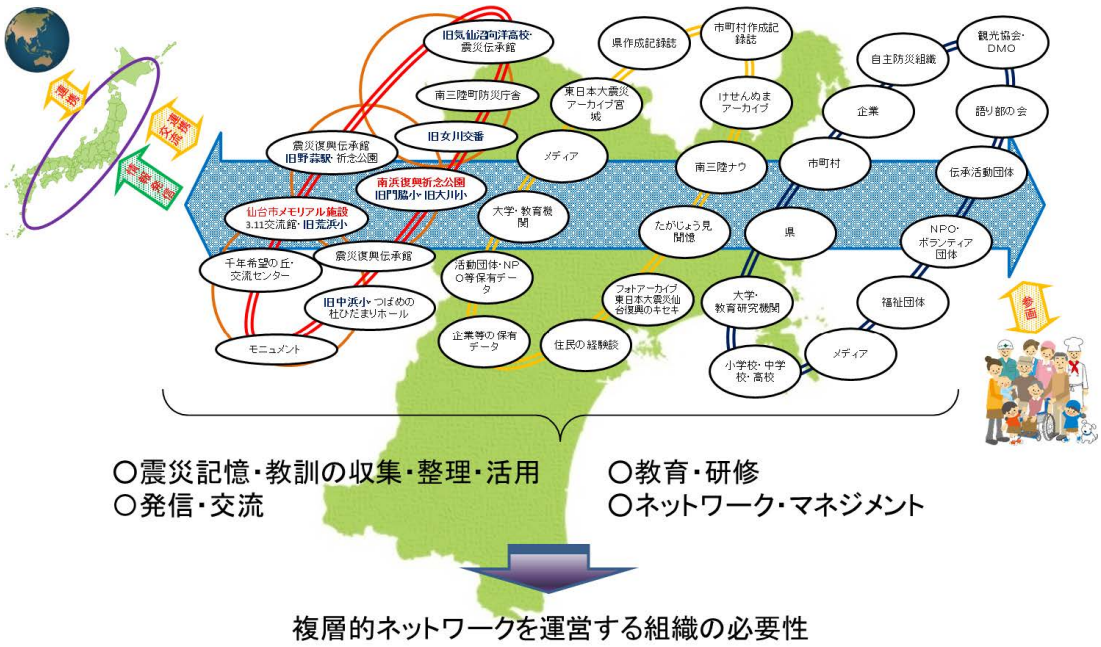


図 5-3　複層的なネットワークを運営する組織のイメージと必要性

(2) 石巻市：石巻市震災伝承計画

前述のように、石巻市では「震災伝承活動全般を担う中間支援組織」（図 5-4 参照）を設置して震災伝承体制を構築することとしていた。

図 5-4　震災伝承活動全般を担う中間支援組織

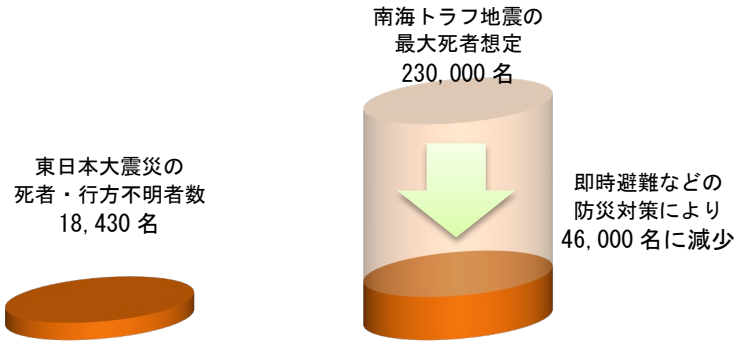
出所）石巻市震災伝承計画

ただし、震災伝承計画において 2019 年度に「伝承組織のあり方検討」、「参画主体の募集、選定」が予定されていた「震災伝承活動全般を担う中間支援組織」は、2021 年 3 月現在で検討会や参画主体の募集は行われておらず、計画推進が停止している状態といえる。

5.5 “国難”レベルの超大規模災害想定

南海トラフ地震における最大の想定死者数 320,000 人（地震動：陸側、津波：ケース①、冬深夜、風速 8m/s、早期避難率低）のうち、津波死者想定は約 230,000 人だが、最大の防災対策等を見込んだ場合には、約 46,000 人に減少するとされている。

東日本大震災の死者数 15,897 名、行方不明者 2,533 名の計 18,430 名（2019 年 3 月警察庁発表、関連死含まず）と比較すると、その被害規模の深刻さが理解できる（図 5-5 参照）。



出所）「最大の想定死者数のケースにおける被害軽減効果」南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ、2012 年、より作成

図 5-5　南海トラフ地震の津波死者想定

津波の場合、被害減少のために見込まれる防災対策は「全員が発災後すぐに避難開始」「既存の津波避難ビルの有効活用」（「耐震化率 100%による、津波被害を受ける自力脱出困難者の減少」）の 3 点であり、東日本大震災の教訓である即時避難意識が被災想定地域に浸透することにより、犠牲者の大幅な軽減に寄与することが見込まれる。

2018 年 6 月に発表された土木学会の推計によると、南海トラフ地震の被害規模は 20 年間の累計で最悪 1410 兆円、首都直下地震は 778 兆円とされており、東日本大震災とは比較にならない規模の想定がなされている。

また、関西大学の永松、九州大学の宮崎は、南海トラフ巨大地震が起きた場合の発災 5 年間に必要な復興予算が 162 兆円（東日本大震災の約 5 倍、国の平成 31 年度一般会計予算額は約 101 兆円）にのぼると試算しており、巨額の予算で安全性を高めても被災した人が戻ってこない矛盾から「防災をハードの整備に頼る発想は限界に来ています」と指摘している。

5.6 災害対策基本法、防災基本計画の改定

5.6.1 災害対策基本法

災害対策基本法の 2012 年 6 月改訂により、以下の下線部分が追加され、災害から得られた教訓の伝承は住民の責務となり、国及び自治体は、伝承活動やその他の自発的な防災活動の促進の実施に努めなければならないと明記されることになった。

（住民等の責務）

地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

十三　自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

（災害予防及びその実施責任）

第四十六条　災害予防は、次に掲げる事項について、災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うものとする。

二　防災に関する教育及び訓練に関する事項

（防災教育の実施）

第四十七条の二　災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、それぞれ又は他の災害予防責任者と共同して、その所掌事務又は業務について、防災教育の実施に努めなければならない。

5.6.2 防災基本計画

国が定める防災基本計画は、東日本大震災以降の災害の教訓も踏まえて 2011 年以降 10 回も改定されている。その中で、災害の予防として、災害の伝承などの国民による防災活動の環境整備を実施することや、NPO 等のボランティア団体との活動支援や連携が付記された。

第１編総則

２章　防災の基本理念及び施策の概要

(1) 周到かつ十分な災害予防

○災害予防段階における施策の概要は以下の通りである。

・国民の防災活動を促進するため，防災教育等による住民への防災思想・防災知識の普及，防災訓練の実施等を行う。併せて，自主防災組織等の育成強化，防災ボランティア活動の環境整備，事業継続体制の構築等企業防災の促進，災害教訓の伝承により，国民の防災活動の環境を整備する。

第１章　災害予防　第３節国民の防災活動の促進

３国民の防災活動の環境整備

(2) 防災ボランティア活動の環境整備

○市町村（都道府県）は，平常時から地域団体，ＮＰＯ等のボランティア団体の活動支援

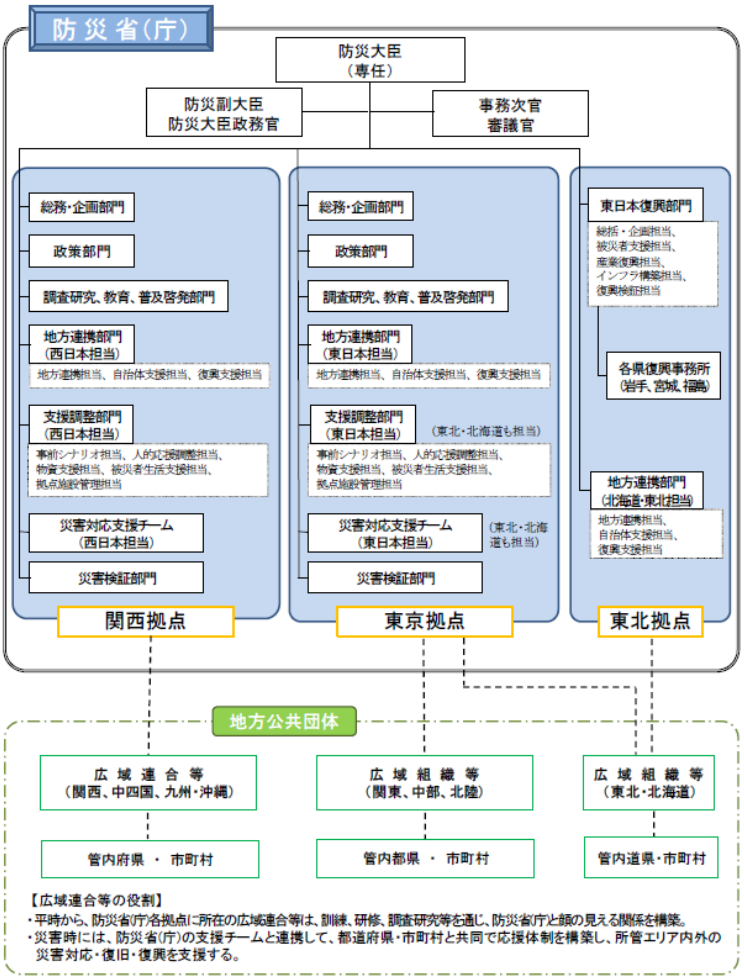
やリーダーの育成を図るとともに，ボランティア団体と協力して，発災時の防災ボランティアとの連携について検討するものとする。

災害の予防段階における災害の伝承や、発災時の防災ボランティアにおける NPO の役割は、東日本大震災以降、法令や国の計画上も大きく進展しており、この分野における住民活動に対して国の支援が必要なことは災害対策基本法や防災基本計画から明確であるが、東北の被災沿岸においては、これまで、住民による教訓伝承や防災ボランティアの備えに対する支援が施策化された事例は、調査で発見することができなかった。

5.7 防災庁の提言

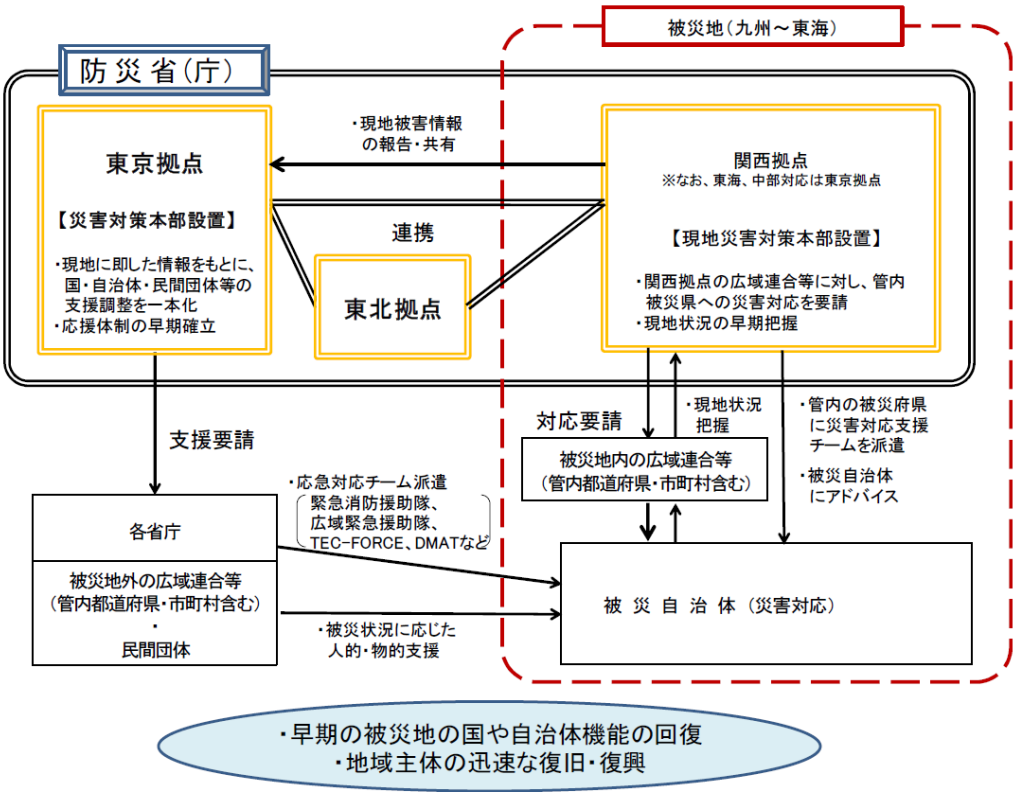
2017 年 7 月、我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会が、「我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書～防災省（庁）創設～」の提案を出しており、その組織の概要は図 5-6 の通りで、南海トラフ地震における対応イメージは図 5-7 の通りである。

また、2017 年 11 月、全国知事会が「防災・減災の充実を求める緊急決議」を採択し、防災庁の創設を国に要望しており、大災害に備えた組織の設立が望まれている。



出所）我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書　～防災省(庁)創設の提案～より引用

図 5-6　防災省(庁)の組織図案



出所）我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書　～防災省（庁）創設の提案～より引用

図 5-7　南海トラフ地震　対応イメージ

5.8 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、同時に追記されたオリンピックやラグビーワールドカップによる国内外の発信とは大いに性質が異なる内容であるが、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」が具現化されてゆくものと期待される。

阪神・淡路大震災後には検証誌が毎年発行されていたことと比較し、東日本大震災の対応についての検証不足が専門家からも指摘されていたが、本見直しにおいて、効果検証を踏まえたあり方の検討も追加された。

しかしながら、「政府は、引き続き、現場主義を徹底し、被災者に寄り添いながら、復興・創生期間において、（中略）各事項に重点的に取り組む」とされ、復興構想会議で提示された「地域・コミュニティ主体の復興」や、関東大震災から指摘されている「人間復興」の視点は明記されていない。

また、「地方公共団体・NPO・企業等の多様な主体の連携を強化」との方針は示されているが、具体的な連携への記述は少ない中、上述の「震災の記憶と教訓の後世への継承」の説明には、「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を求める記述がある（図 5-8 参照）。

「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見直しについて（概要）（平成31年3月8日 閣議決定）

- 「「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」(平成28年３月11日閣議決定)については、今般、復興施策の進捗状況、原子力災害からの復興の状況等を踏まえ、見直しを行う。
- 政府は、引き続き、現場主義を徹底し、被災者に寄り添いながら、復興・創生期間において、本基本方針に定めるところにより、２．及び３．に掲げる各事項に重点的に取り組み、５．において復興・創生期間後における復興の基本的方向性を示す。

１．基本的な考え方

- **地震・津波被災地域**においては、地域によって復興の進捗状況が異なることから、進捗の遅れている事業などの復興を加速化する。
  復興の総仕上げに向けて、被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指し、取組を進める。
- **福島の原子力災害被災地域**においては、本格的な復興・再生に向けて、避難指示が解除された地域の生活環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、福島イノベーション・コースト構想の推進、事業者・農林漁業者の再建、風評の払拭に向けた取組等を進める。
  福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も継続して、国が前面に立って取り組む。

２．各分野における今後の取組

1	**被災者支援**	避難生活の長期化に伴う心身のケア、住宅・生活再建支援、コミュニティ形成、「心の復興」など、生活再建のステージに応じた切れ目のない支援
2	**住まいとまちの復興**	住まいの再建（岩手県・宮城県において復興・創生期間中に仮設生活を解消）、交通・物流網の構築など
3	**産業・生業の再生**	観光振興（平成32年までに外国人宿泊者数150万人泊目標）、農林水産業の再生、企業立地の促進、人材の確保など
4	**原子力災害からの復興・再生**	①事故収束（廃炉・汚染水対策）、②放射性物質の除去等、③避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等、④福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積、⑤事業者・農林漁業者の再建、⑥風評払拭・リスクコミュニケーションの推進
5	**「新しい東北」の創造**	企業・大学・NPOなど民間の人材やノウハウの活用により取組を推進、これら取組で蓄積したノウハウ等を普及・展開

３．復興の姿と震災の記憶・教訓　及び　４．フォローアップ等

- **東京オリンピック・パラリンピック、ラグビーWC**を通じて、世界中からの支援に対する感謝、被災地の復興の姿や魅力を国内外に発信
- 効果的な復興の手法・取組や民間のノウハウ等を始め、復興全般にわたる取組を集約・総括
- 基本方針の実施状況等についてフォローアップ

出所）「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見直しについて

図 5-8　復興の基本方針見直しについて（概要）

5.9 「公助・共助補完型」伝承体制

内閣府は「防災における行政の NPO・ボランティア等との連携・協働ハンドブック」において「地震や水害をはじめとする自然災害の脅威に常にさらされている我が国では、災害はいつ・どこで起きるかわかりません。災害を防ぐことは出来ませんが、その後の対応により被害を出来るだけ軽減することは可能であり、またそれが行政の使命でもあります。そのためには、平時から NPO・ボランティア等と適切に連携・協働する体制を整え、来るべき大災害に備えることが大切です。」と記載し、NPO・ボランティアとの協働の必要性を強調している。

京都大学の岡田は、防災の取り組みについて「自助と公助に加えて、互助や共助が欠かせない。行政でも個人でもカバーできない部分を、コミュニティケアやボランティアケアでカバーするのである。自助は自己責任、公助は公的責任である。（中略）互助や共助は善意のものであるが、それが果たす役割や機能は自助や公助よりもはるかに大きい。多様で多数の担い手が協働することにより、無限の力が発揮されるものと期待されるからである。」と、互助・共助の役割の大きさを指摘している。同時に、「行政主導の防災から市民参画の防災への移行することが求められる時代となっている。しかし、地域防災会議のメンバーに NPO の代表が入れないなど、企画立案あるいは運営段階への市民の参画は、まだまだ限定的である。」と、企画・運営段階における NPO 等の市民参画が難しい現状を報告している。

防災・減災の取り組みと同様に、東日本大震災を伝承するためには、以下の要因により、自助はもちろん、公助だけでも、共助だけでも有効な取り組みとはなりにくい。

- 過疎高齢化、町内会の活動衰退等による個人や互助の取り組みの限界
- 広域の被災自治体による取り組みの連携が求められ、インフラ・避難計画・防災教育・ツーリズムなど関連する分野が多岐にわたるため、行政側の連携組織が必要
- 防災庁など、災害が多発する中、現場主義で総合的に国家全体の防災・減災を推進する組織への期待
- 東北沿岸各地の民間主体の取組みの連携を通じた持続可能な活動、拡大による国土全体のレジリエンス向上の必要性

東日本大震災の被災地では、今後、復興予算により震災遺構や祈念公園、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、震災から 7～8 年を経て、行政では広域の震災伝承ネットワーク協議会が設立され、民間では 3 県をまたぐ 3.11 メモリアルネットワークのような広域連携も生まれてきたことから、今後のより大きな連携を見据えた希望も見え始めた。

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、「下り坂での復興」が求められる一方、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 5-9 参照）。

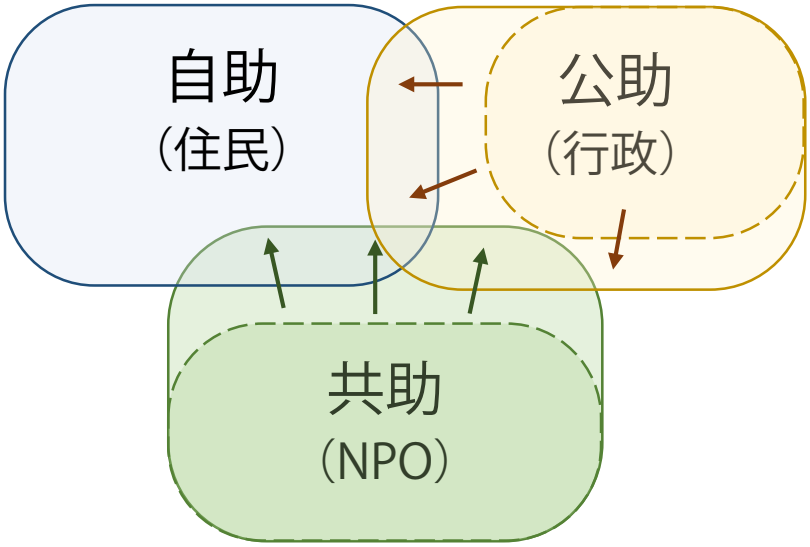


図 5-9　公助・共助補完型伝承体制のイメージ

参考文献

(1) 東日本大震災復興構想会議：「復興構想 7 原則」、公表（2011 年 5 月）
(2) 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～」、公表（2011 年 6 月）
(3) 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」、公表(2011 年 7 月)
(4) 岡本全勝ほか、「東日本大震災復興が日本を変える～行政・企業・ＮＰＯの未来のかたち～」、株式会社ぎょうせい、刊行年（2018 年 3 月）
(5) 復興庁、岩手県、陸前高田市：高田松原津波復興祈念公園基本計画、2015 年 8 月
(6) 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 年 8 月
(7) 復興庁、福島県：福島県復興祈念公園基本計画、2020 年 8 月
(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～」、公表（2011 年 10 月）
(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 年 3 月
(10) 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
(11) 石巻市：「石巻市震災復興基本計画」絆と協働の共鳴社会づくり、2011 年 12 月
(12) 石巻市：「石巻市震災伝承計画」、2016 年 6 月
(13) 仙台市：「仙台市震災復興メモリアル等検討委員会報告書」～東日本大震災の記憶と経験を未来へ、世界へ、つなぐ提言～、仙台市震災復興メモリアル等検討委員会、2014 年 12 月
(14) 復興庁、震災遺構の保存に対する支援について、2017 年 11 月公表
(15) 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」、公表（2017 年 4 月）
(16) 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ：（第一次報告）追加資料「最大の想定死者数のケースにおける被害軽減効果」、2012 年 8 月発表
(17) 財団法人阪神・淡路大震災記念協会：『翔べフェニックス』， 2005 年 1 月
(18) 兵庫県：「伝えるー阪神淡路大震災の教訓」、株式会社ぎょうせい、2009 年 3 月刊行
(19) 阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター「阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター10 周年記念誌」， 2014 年 3 月
(20) 内閣府　阪神淡路大震災教訓情報集 http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/index.html
(21) 橘 俊光， 平田 富士男：「阪神・淡路大震災の記憶等を伝える公園及び公園施設等の現状と課題」,ランドスケープ研究， 76 巻 5 号， pp.517－520， 2013 年
(22) 兵庫県：「阪神・淡路大震災－兵庫県の 1 年の記録」， 1996 年 6 月
(23) 人と防災未来センター；平成 29 年度事業報告書、
(24) 兵庫県等：「阪神・淡路大震災　復興誌」第 1～10 巻、1996 年～2006 年
(25) 兵庫県：「阪神・淡路大震災　今後の復興施策の推進方針」、平成 2011 年
(26) 新潟県中越大震災復興検証調査会：「新潟県中越大地震復興検証報告書」、新潟県、

2015 年 3 月刊行越防災安全推進機構・復興プロセス研究会：「中越地震から 3800 日～復興しない被災地はない～」、株式会社行政、刊行年 2015 年 3 月
(27) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構：東日本大震災から 7 年　事例に学ぶ生活復興、復興庁 2017 年委託事業、2018 年 3 月発行
(28) 内閣府：平成 30 年度版防災白書
(29) 震災伝承ネットワーク協議会：震災伝承ネットワーク協議会における震災伝承の取組、2018 年 11 月
(30) 林敏彦：大災害の経済学、PHP 研究所、2011 年 11 月
(31) 関西大学社会安全学部：東日本大震災復興 5 年目の検証、ミネルヴァ書房、2016 年 3 月
(32) 綱島不二夫ほか：東日本大震災◎復興の検証　どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか、合同出版、2016 年 6 月
(33) リチャード.J.サミュエルズ：3.11 震災は日本を変えたのか、英治出版、2016 年 3 月
(34) 藤井聡ほか：防災まちづくり・くにづくり学習、悠光堂、2015 年 12 月
(35) 室崎益輝ほか：災害に立ち向かう人づくり～減災社会構築と被災地復興の礎～、ミネルヴァ書房、2018 年 5 月
(36) 土木学会：「国難」をもたらす巨大災害対策についての技術検討報告書、平成 29 年度会長特別委員会レジリエンス確保に関する技術検討委員会、2018 年 6 月
(37) NHK WEB：ある復興のアンチテーゼ、2018 年 3 月
(38) 我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会：「我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書～ 防災省（庁）創設の提案 ～」、2017 年 7 月
(39) 「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、2019 年 3 月閣議決定
(40) 内閣府防災担当：防災における行政の NPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック ～三者連携を目指して～、2018 年 4 月

震災伝承ケーススタディ報告書

2019 年 3 月

公益社団法人みらいサポート石巻
TEL(0225)98-3691

本調査は㈱三菱総合研究所からの委託で実施しました。