

東日本大震災における震災遺構の現状

—宮城県内の動向を中心に—

一般社団法人 減災・復興支援機構
理事長 木村 拓郎



東日本大震災以前はほとんど注目されなかった「震災遺構」が今や大きな関心を集めている。一方で震災から4年を迎えてもその保存問題は決着がついておらず現在も進行形である。したがって本稿は震災発生から本年3月末までの経過を宮城県内の震災遺構を中心に中間報告という形でとりまとめることにする。

1. 震災遺構を残すために

(1) 「3.11震災伝承研究会」発足

「震災遺構」がマスコミに頻繁に取り上げられるようになったのは、震災から約1年半が過ぎた頃である。

大津波は浸水域のすべての構造物を破壊した。被災した建物（全壊、半壊、一部破損）は3県合計で約115万戸（2015年3月9日現在、国発表）。それらのほとんどは「瓦礫」と呼ばれ、震災から約1年後には解体撤去が本格化しつつあった。その背景として遺構を保存するための法的な義務づけがないこと、また公費解体の期限の締め切りが迫っていたことあげられる。

この頃、防災関係の研究者は二度とこのような悲劇を繰り返さないためにはどのような方法で伝承すべきかを考えていた。その結果、津波災害の恐怖を後世に伝えるためには「震災遺構」を残し実物を肌で感じて貰うことが最も有効な方法であると考え始めていた。そしてすでに研究者は個人レベルで遺構保存の必要性を訴えていたが、被災地のムードは瓦礫の早期撤去を望む声が圧倒的で、保存問題に耳を傾ける人はほとんどいなかった。このような事態に憂慮した研究者は震災遺構保存の意義などを検討し、その結果を広く社会に訴えるための活動の必要性を強く認識し、有志による研究会を自主的に立ち上げることにした。それが「3.11震災伝承研究会」である。

研究会は、2012年5月28日に1回目の会議を開催した。そのメンバーは地元の大学の防災研究者、行政、マスコミなど13人、多彩な顔ぶれであった。そして研究会の呼びかけ人である筆者が座長に選出された。

(2) 「3.11震災伝承研究会」の活動

研究会の活動は、まず保存の意義、保存の対象となる遺構の種類などを検討した。

震災発生から1年半、震災遺構になりそうなものが「瓦礫」として次々解体撤去され始めた。このため研究会は、2012年7月19日に急遽記者会見を開催、第1次の提言として遺構保存の必要性を訴えた。この時の研究会でまとめた保存の意義は次の4項目である。

- 大津波の脅威を伝える
- 慰霊の場として
- そこにあった生活の記憶
- 震災に負けなかった、希望のしるしとして
(津波の破壊力に耐えたもの)

表1 遺構保存の意義

この時期、マスコミ関係者も遺構についての知識が乏しく、また被災者の心情にも配慮し、保存か撤去か、意見は真っ二つに分かれていた。

その後、研究会は保存の候補となる遺構をメンバーの推薦により選定し、9月24日に2回目の記者会見を実施してそれらの候補を公表した。このとき発表した候補遺構は表3のとおりで、宮城県内で46件であった。その内訳は、被災建物・被災集落跡などが22件、その他（大型船、仮埋葬跡地など）が24件だった。被災建物22件の中には、被災した学校が7校も含まれた（表2）。

大川小（石巻市）、門脇小（石巻市）、
谷川小（石巻市）、鳴瀬2中（東松島市）、
荒浜小（仙台市）、中野小（仙台市）、
中浜小（山元町）

表2 震災遺構候補とした学校

「その他」の24か所の中には、15か所の仮埋葬跡地が含まれている。津波災害では一瞬にして多く人が犠牲になり、本格的な埋葬に時間を要したため公園や広場などを利用し仮埋葬（土葬）が行われた。後日、本埋葬が行われ、仮埋葬の場所の中には慰霊碑が建立されたところもあるが、今ではそれらはほとんど撤去され、その痕跡はなくなってしまった。つまり研究会では仮埋葬跡地を被害の大きさを記録する証として後世に伝えるべきと考えた。

	対象自治体	被災建物・被災集落跡など	その他 (大型船、仮埋葬跡地など)	計	備考
1	気仙沼市	0	4	4	「その他」に「第18共徳丸」とその周辺、仮埋葬跡地2か所を含む
2	南三陸町	1	1	2	防災対策庁舎にその周辺を含む
3	石巻市	10	8	18	「その他」に仮埋葬跡地7か所を含む
4	女川町	3	1	4	「その他」に仮埋葬跡地1か所を含む
5	東松島市	2	1	3	鳴瀬2中にその周辺を含む。 「その他」に仮埋葬跡地1か所を含む
6	松島町	0	0	0	
7	塩竈市	0	3	3	
8	七ヶ浜町	1	0	1	
9	利府町	0	0	0	
10	多賀城市	0	0	0	
11	仙台市	3	0	3	
12	名取市	1	0	1	
13	岩沼市	0	1	1	
14	亶理町	0	3	3	「その他」に仮埋葬跡地3か所を含む
15	山元町	1	2	3	「その他」に仮埋葬跡地1か所を含む
	計	22	24	46	

表3 震災遺構保存対象物集計

自治体別では、石巻市がもっとも多く18件、次が気仙沼市と女川町で、いずれも4件であった。また該当

する候補対象物がない自治体は、松島町、利府町、多賀城市であった。

研究会は、震災遺構の保存を広く知って貰うため研究会主催のシンポジウムを2013年2月23日に東北学院大学押川記念ホールで開催した。

また同年8月、研究会のメンバーは保存対象の遺構がある自治体を戸別に訪問、保存の意義や必要性を訴える活動を実施した。

研究会の活動開始から1年が過ぎたころ、震災遺構の保存については、マスコミ関係者を始めとして被災地の住民にもかなり認識され、多くの人が保存することの重要性を理解するようになっていた。しかし、研究会のこのような保存活動もむなしく2013年10月末には気仙沼市鹿折地区に漂着した「第18共徳丸」(330トン)が解体撤去された。

このあと研究会は、次に述べる国の支援策が具体化したことから活動はいったん休止状態に入った。約1年の活動の期間中、研究会としては、遺構保存の必要性のPR活動を精力的に行ってきた。この間、上記の活動以外にリーフレットも2度発行、さらにHPを活用して活動状況などを広く知らせるなどの広報活動に力を入れていた。

2. 前例のない国の支援

(1) 復興構想7原則

国が立ち上げた「東日本大震災復興構想会議」は2011年6月25日に復興構想7原則を発表した。その内容をみると原則1に以下のような記述がある。

失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、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。

表4 復興構想7原則の「原則1」

上記の文面からは、震災の伝承をきわめて重視していることが分かる。このような趣旨を基に映像や研究論文、新聞等の各種資料についてはすでに大学等で保存作業を開始しているが、震災遺構については、国としての動きは鈍く、2013年11月までまったくなかったといえる。

(2) 国の支援策

「第18共徳丸」が解体撤去された翌月の11月15日に復興庁は「震災遺構の保存に対する支援について」という施策を発表した。その内容は、以下のとおりである。

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以下の通り支援する。

- 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なら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。

表5 復興庁の震災遺構に関する施策

公費で遺構を保存するという前例のない画期的な施策として評価すべきといえる。

この支援策の発表により遺構保存の問題は大きく動き出した。

3. 宮城県および市町の動き

(1) 宮城県の取り組み

宮城県は2013年12月18日に1回目の「宮城県震災遺構有識者会議」を開催した。

行政機関が遺構を審議するという過去に例のない会議は2014年12月18日まで7回開催された。

この会議の設置に先立ち県は2013年11月22日に「震災遺構保存に関する沿岸15市町長会議」を開催し、県として「震災遺構有識者会議」を設置することについて市町から同意を取り付けた。この時点で同年11月に南三陸町が発表した防災対策庁舎の解体問題は事実上棚上げされることとなった。

有識者会議では、遺構保存の本質的な意義について検討し、市町から提示された震災遺構に対しどのような価値があるかを評価している。なお個々の遺構の技術的、財政的な検討は市町の検討事項としており、有識者会議では検討内容から除外している。保存の意義については、以下の3項目を目安とした。

- 鎮魂
- 災害文化の伝承（津波の破壊力、避難などの教訓）
- 地域を越えたメッセージ性と次世代への継承

表6 宮城県震災遺構有識者会議の震災遺構の意義

また、対象とした遺構は次のように限定した。

- 被災の痕跡を残す構造物・建築物（必要に応じ地形、地層等も含む）
- 鎮魂、後世に向けて防災・減災に役立つもの
- 原則として、被災の痕跡を一定程度残した状態で現地保存されるもの

表7 宮城県震災遺構有識者会議の対象とする遺構

以上のような基本的な考え方を基に市町から提示された9件の遺構について三段階で総合評価が行われた。その評価基準は、

- ①震災遺構としてぜひ保存すべき価値がある
- ②震災遺構として保存する意義は認められる
- ③上記①、②以外のもの

表 8 宮城県震災遺構有識者会議の遺構評価基準

候補となった9件の遺構の内、「ぜひ保存すべき価値がある」として評価されたのは、防災対策庁舎（南三陸町）、旧女川交番（女川町）、旧門脇小学校（石巻市）、荒浜小学校及び防災集団移転跡地集落内建物基礎（仙台市）の4件である。「保存する意義は認められる」と評価された遺構は、気仙沼向洋高等学校（気仙沼市）、JR仙石線野蒜駅プラットフォーム（東松島市）、野蒜小学校（東松島市）、浜市小学校（東松島市）、中浜小学校（山元町）の5件であった。中でも南三陸町の防災対策庁舎は、ずば抜けて評価が高く、それまでの経緯からして県などが直接保存に関与すべきという提案がなされた。

年が明けて2015年元旦、NHKは朝のニュースで、「宮城県は有識者会議からの提案を受け、20年間は県が直接事業主体になると発表した」と報じた。同月28日には、村井知事が佐藤南三陸町長を訪問し、この内容を正式に要請した。現在は、町が県の要請に対しどう回答するか段階に入っている。

（2）市町の取り組み

1）気仙沼市

被災した気仙沼市には国際的にも知名度の高かった「第18共徳丸」があった。しかし、保存については地元から強い反対があり、2013年10月には解体撤去された。

気仙沼市は震災を伝承するため2013年11月に「気仙沼市東日本大震災伝承検討会議」を設置し第18共徳丸に変わる新たな遺構の選定に着手した。会議は2014年3月まで3回開催され、旧気仙沼向洋高等学校など、いくつかの遺構が選定された。この検討会議の結果を踏まえ市は2014年10月8日「気仙沼市東日

本大震災遺構検討会議」を立ち上げ旧気仙沼向洋高等学校の保存計画の作成に着手した。

この検討会議は第6回が2015年3月17日に開催され、保存計画案がまとめられた。

2）南三陸町

南三陸町の震災遺構としては、鉄骨3階建ての「防災対策庁舎」が最も有名である。津波襲来により屋上に避難していた役場の職員ら43人が犠牲になり、助かったのはわずかに10人だけだった。この庁舎の保存を巡って地元住民や庁舎で亡くなった職員遺族の間でも意見は二分。町役場は保存、解体と方針が二転三転。このためこの遺構については、その経緯から住民を対象にしたアンケート調査や委員会を設置して保存を検討できる状況になかった。2013年11月2日には旧庁舎前で慰霊祭が開催され、町長は年度内解体を明言した。しかし、前記したように県が有識者会議を発足させて保存という結論を出したことから保存問題はいったん県に移行、そしてその後再び町が最終的な判断をするという事態になった。

南三陸町には防災対策庁舎以外にも震災遺構がある。「高野会館」である。海から200メートルの位置にあった鉄筋コンクリート4階建ての会館には、震災当日300人以上のお客さんがいたが、会館側が屋上に適切に避難誘導したため一人の犠牲者も出さずに済んでいる。

この建物と防災対策庁舎の建築構造上の対比も遺構研究の上では重要で、両者をセットの遺構として位置づける視点も必要である。しかし、防災対策庁舎があまりにも知名度が高く、また高野会館は民間の施設ということもあってあまり関心を持ってもらえていないのが実情である。



写真1 防災対策庁舎（南三陸町）

撮影日：2011年3月27日・撮影者：木村拓郎

3) 女川町

女川町で遺構として保存が決定したのは「旧女川交番」である。実は女川町には、これ以外に2棟遺構があった。3棟はいずれもRCやS造の建物である。津波で横転するという被害は東日本大震災では女川町だけで見られ、さらに世界的にみても初めてのケースで、きわめて貴重な遺構群であった。「旧女川交番」を除いては、復興工事に差し障りがあるという理由で2014年に解体撤去された。なお女川町では、震災遺構の保存に限定した検討委員会などは設置されていない。



写真2 転倒したRC造の交番（女川町）

撮影日：2011年3月27日・撮影者：木村拓郎

4) 石巻市

石巻市は2013年11月27日に1回目の「石巻市震災伝承検討委員会」を開催した。この委員会は、震災遺構の選定や保存方法を検討する場として設置されたものである。また、委員会では市民の意向を把握するためアンケート調査も実施している。アンケート調査によると64%の人が遺構を保存すべきとしているのに対し、26%の人が保存の必要はないと回答している。これを年齢別で見ると10代の子供たちが遺構の保存を最も望んでおり、その数値は77%であった。

保存の対象となる遺構はいくつかあったが、最終的には旧門脇小学校を保存遺構として決定した。当施設は、今や被災地内で津波火災の痕跡を残す唯一の学校であることが大きな理由である。一方でこの学校周辺には住宅が再建される計画がある。このため地元住民からは撤去を望む声が出ており、今後継続的な協議が必要になっている。委員会は6回開催され、2014年11月20日が最終となった。

なお、石巻市の遺構の検討にあたっては、多くの犠牲者を出した大川小学校は始めから検討の対象外として扱われたが、当学校周辺の住民団体が震災遺構としての保存運動を開始している。



写真3 津波火災で焼失した旧門脇小学校（石巻市）

撮影日：2012年9月27日・撮影者：木村拓郎

5) 仙台市

仙台市は震災メモリアルプロジェクトなどを推進

するために「仙台市震災復興メモリアル等検討委員会」を設置、2013年7月2日に第1回を開催している。この委員会は2014年12月25日まで、合計10回開催された。

委員会は震災の伝承の方法を幅広く検討することを主眼においており、このため最終提言書にも具体的な震災遺構の記述はない。ただし、仙台市は宮城県の有識者会議に荒浜小学校とその周辺集落跡地を保存候補として提示しており、会議では「保存の意義は認められる」という評価を得ている。

6) 山元町

2014年3月11日、第1回の「山元町震災伝承検討委員会」が開催された。委員会では、主に中浜小学校を震災遺構として保存することを前提に、その保存方法と活用のあり方について検討がなされた。東日本大震災では、この学校で一人の犠牲者も出すことなく90名もの人が助かっている。このため委員会が実施したアンケート調査でも約7割の町民が伝承のため学校を保存すべきと回答している。

山元町の特徴は、この小学校の近くに震災で「津波湾」（地理学的にはない言葉）ができたことである。これは東日本大震災の津波で海岸線に小さな湾のような地形が出現したもので、被災校舎とセットで保存することができれば貴重な学習教材になると考えられた。しかし、この津波湾の保存問題は海岸保全と住民感情の関係から今のところ不透明である。

また委員会は住民の合意形成の一環としてワークショップを開催、また委員会も合計5回開催し、2015年1月15日に町に対し、保存を提案する提言書を提出している。

提言書のポイントは、被災した校舎をそのまま保存することと、見学者が校舎の中に入れるようにする、の二点と整備計画のイメージ図も添付されたことである。

4. 震災遺構保存にあたっての課題

これまで述べてきたようにすでに公費による遺構保存の事業がスタートした。沿岸の各自治体は検討委員会を設置して保存計画の作成に取り組んでいるが、その中では様々な課題が明らかになってきた。たとえば、

- ・住民との合意形成の方法と合意達成の指標
- ・遺構の耐用年数と補修の程度をどのように考えるのか
- ・保存遺構に併設するガイダンスルーム、事務スペースなどの付帯施設が復興交付金の対象になるのか
- ・見学者を遺構の中に入れようとした場合、消防法などの法規制をどの程度受けるのか
- ・長期的な維持費を自治体が負担できるのか
- ・語り部との連携をどうするか
- ・遺構全体のネットワーク化の必要性と運営主体の問題
- ・震災遺構とジオパークとの概念整理

内容としては、保存技術の問題、安全対策の法的な問題、維持管理の問題、管理体制の問題などがあり、まだ様々な問題が山積している。これらの問題は今後具体的に事業を進めながらの解決になる。

今後の減災対策を推進する上で遺構は貴重な学習資源であり、また遺構保存は経済復興にも資するものと考えられる。このため様々な効果が期待できる災害遺構を一つでも多く残したいところである。その意味では震災遺構が全くない自治体もあることから1自治体1遺構の規定を見直し、宮城県なら被災自治体は15市町を1ブロックとし、保存遺構も県全体として15遺構までを交付金の対象にすることも考えるべきである。

また震災遺構の保存については民間でも動きがあり、これらへの公的支援も期待したいところである。

大きな問題になっている維持費についても遺構によって維持の水準に差が出ないようにするためには

全ての遺構を一括して維持管理するシステムが必要で、そのための新組織の構築や見学の有料化、大学などの研究機関との連携も検討すべきであろう。

5. 東日本大震災以前の災害遺構

ここまで東日本大震災で被災した構造物を「震災遺構」という表現にしてきた。では東日本大震災以前に「遺構」はなかったのか。振り返ってみると東日本大震災以前の災害でも遺構を見ることができる。それは地震災害に限らず噴火災害でも多くの遺構が残っている。ここでは噴火災害による遺構も含め少し幅広く「災害遺構」という言葉を用いて東日本大震災以前の災害遺構を紹介する。

(1) 震災による遺構

1) 北海道南西沖地震

この地震は1993年7月に発生、31メートルの津波により230人が犠牲となった。

奥尻島の復興は、津波で浸水した地域の地盤をかさ上げし、再度住宅地を整備するという手法がとられた。このため残された震災遺構はほとんどなく、わずかに旧防潮堤の一部が残っているのみである。

2) 阪神・淡路大震災

この震災では、膨大な数の建物が倒壊、また焼失した。しかし、遺構として残されたものは数が少なく、比較的規模の大きなものとしては、「神戸港震災メモリアルパーク」(神戸市)と「北淡震災記念公園」(淡路市)の中の「メモリアルハウス(被災住宅)」と神戸から移築された「神戸の壁(防火壁)」が挙げられる。公園内に保存されている「野島断層」はどちらかというと地学的にみて価値のある遺構といえる。これら以外にも遺構として価値がありそうなものはいくつかあるが、いずれも知名度はあまり高くない。

震災遺構が少ない背景には、とにかく一刻も早くきれいな街を再生するために瓦礫の撤去が急がれたことがあったと思われる。そのため遺構保存の動きは多

少はあったものの大きな運動にはならなかったという。

3) 新潟県中越地震

この災害では震災の伝承の重要性が強く認識され、「中越メモリアル回廊」という事業が実施された。この事業には、震災の記録を残した4つの施設と3箇所の遺構を残す事業が盛り込まれた。中でも長岡市山古志地区の「木籠メモリアルパーク」では地震で斜面が大崩落して天然ダムができ、川がせき止められて水位が上がったために土砂で埋没してしまった住宅が遺構として残されている。

行政による積極的な保存ではなく「存置」(「そのまま残しておく」という意味)という位置づけであるため長期的な保存は難しい状況にある。しかし新潟県中越地震の象徴的な場所であるため多くの見学者がここを訪れている。

「中越メモリアル回廊」事業は、東日本大震災の復興交付金のような正式な公共事業ではなく復興基金で実施された。しかし震災遺構をこれほど明確に重視して被災地全体の復興計画の中に取り入れたケースは前例がなく、災害の伝承方法としては非常に大きな前進といえる。



写真4 土砂で埋没した住宅(長岡市山古志)

撮影日: 2009年5月19日・撮影者: 木村拓郎

(2) 噴火災害による遺構

1) 雲仙・普賢岳噴火災害

198年ぶりに噴火したこの災害は1991年に始まり、復興完了まで10年の歳月を要した。この間、火砕流や土石流により住宅を始めとして多くの構造物が被災した。この噴火災害の脅威を後世に伝えるため地元では数多くの遺構を残した。具体的には、国内で唯一火砕流により焼失した「大野木場小学校」、火砕流で多くの消防団員が犠牲になった「北上木場農業研修所」と焼失した消防車両、土石流で埋没した住宅群が保存されている「土石流被災家屋保存公園」（道の駅みずなし本陣）、災害の前からあった「われん川」など、様々なものが保存されている。

国内では雲仙の災害の前にも何度も噴火災害があり、その都度遺構も残されているが、それらのほとんどは存置型の保存である。これらの過去の遺構に対し雲仙の噴火災害では、遺構を積極的に保存している点で、最近では遺構保存を検討する際の手本になっている。



写真5 土石流に埋没した住宅群（南島原市）

撮影日：2012年11月15日・撮影者：木村拓郎

2) 三宅島噴火災害

2000年の噴火では火山ガスの噴出により前例のない全島避難が実施された。

過去、東京都三宅島ではおおよそ20年周期で噴火災害が発生してきたため多くの災害遺構が残っている。1983年の噴火では溶岩流によって阿古小・中学

校と阿古集落が埋没、2000年には、土石流で椎取神社の鳥居とお社が埋没、現在もそのままの状態で見られる。このような災害遺構が生活空間の一部にあることから住民はごく自然に火山災害を学習しているという。

噴火災害では三宅島以外に北海道有珠山にも遺構が残されており、火山災害で残っている遺構は多い。



写真6 溶岩で埋没した学校（三宅島）

撮影日：2007年7月20日・撮影者：宮下加奈



写真7 椎取神社の鳥居とお社（三宅島）

撮影日：2007年7月20日・撮影者：宮下加奈

一方、震災関連で保存されている遺構は決して多くない。その理由の一つに噴火災害の遺構は土石流などで集落が消滅し、その後居住禁止となった地区に被災したまま学校などが残り、なおかつそれらが復興事業の大きな障害にならなかったことが挙げられる。

また、これらの遺構は公費で直接的に保存されたも

のではなく、被災したまま放置されているもの（存置）や助成金などによって保存されているケースがほとんどである。

6. むすび

東日本大震災の遺構保存については、被災3県の進捗状況に大きな差がある。現時点では宮城県で保存が確定しているのは、女川町の1件だけで、これに対し岩手県では多くの遺構保存が決まっている。一方、福島県は放射能汚染の問題があり遺構の保存の議論はほとんど進んでいない。

遺構保存対策は、東日本大震災以前の遺構の見直しにも発展する可能性がある。また将来発生する各種災害の遺構保存にも大きな影響を与えることになるだろう。その意味でこの機会に遺構の保存に向けあらゆる角度から議論をしておく必要がある。そして宮城県の震災遺構の保存問題は今まさに正念場を迎えている。