

【研究ノート】

被災度が大きい小規模自治体での 災害教訓伝承の現状と課題

—— 宮城県女川町の事例 ——

高 千 穂 安 長

要 旨

東日本大震災で人的損失の割合が最も大きかったにも関わらず、復旧・復興の過程で「日本初の試み」を多く取り入れるなど官民一体となって順調に復旧・復興を遂げてきた宮城県女川町を取り上げ、その災害教訓伝承の現状と課題を明らかにする。

女川町の災害伝承の現状は、住民向けには女川町総合防災訓練が行われ、町外者向けには旧女川交番を震災遺構として指定している。また、災害伝承碑が設置されており、国土地理院はその所在・内容をWEB上で公開している。

2024年8月13日に筆者はその利活用の状況を把握するために単独で現地調査を行い、シーパルピア女川（各店舗）、旅の情報館ぶらっと、女川町観光協会、女川町役場（産業振興課）、いのちの石碑、旧女川交番、東日本大震災慰霊碑、女川温泉「ゆほっほ」を訪問した。

その結果、女川町の災害伝承を担っている組織の一つである女川町観光協会は、最小限の人数で多くの業務遂行に最大効果をあげることが求められ、優先順位が低い業務までは手が回っていないこと、災害教訓伝承のためには、女川町に多くの見学者が来ることが望まれるが、JR石巻線女川駅は自動改札ではないため、SUICAやPASMOなどは使えず、切符を購入する必要がある、運行本数も少ないため利便性が低い状況にある。住民向け教訓伝承については、女川町の総合防災訓練が2023年より再開され、326名の参加があったことは一歩前進と評価できる。

先行研究で指摘されている事と共に、細部にわたり伝承が滞りなく行われている状況になっているかの不断の検証が求められる。

1. はじめに

災害対策基本法は、住民の責務として「過去の災害から得られた教訓の伝承（災害伝承）」を明記しているが、少子高齢化と人口減少・税収減が続く東日本大震災の被災度が大きかった

小規模自治体が、どのようにして防災に必要な人、モノ、金、情報・技術という経営資源を確保し、防災効果を実現していくかは難しい問題となっている。

本稿は、東日本大震災で人的損失の割合が最も大きかったにも関わらず、復旧・復興の過程で「日本初の試み」を多く取り入れるなど官民一体となって順調に復旧・復興を遂げてきた宮

* 弘前大学大学院 地域社会研究科 客員研究員

城県女川町を取り上げ、その災害教訓伝承の現状と課題を明らかにする。

2. 女川町の災害状況と応急、復興・復旧の評価

女川町が震災伝承について調査対象として適切であることを示すために、先ず女川町の復興状況をレビューする。

2.1 ハザードの状況

被災発生日時は平成23(2011)年3月11日(金)14時46分で、震源は三陸沖深さ24kmだった。地震規模はマグニチュード9.0で、女川町は震度6弱だった。最大津波高は14.8m、最大遡上高18.5mで、浸水区域は3.2km² / 65.8km²、被害区域は2.4km² / 65.8km²にのぼり、建物区域の浸水比率は48%と甚大だった。

女川町の人的・物的被害は、発災時の住民10,014人のうち827人が犠牲(8.3%)になり、被災した住民の割合は85.5%に達した。建物の被害は、発災時の建物数6,511棟の内4,318棟が全壊・流出し、1,247棟が被害を受け、被災率は85.6%に上った。

「東日本大震災における被災率最大の自治体が女川町」と言われている(女川町復興記録誌、p11)。

2.2 地震発生後の対応

地震発生後の2分後(14時48分)には女川町災害対策本部が設置され、直ちに防災行政無線放送で高台への避難を呼びかけ、公用車による町民への広報、避難誘導を指示した。その後の津波により女川町庁舎が全機能を喪失したため、より高い位置にある第一中学校に活動拠点を移した。その間、女川町の消防団等は救助業務を遂行し、医療、避難所など、各組織は担当職務を遂行した。また陸上自衛隊第44連隊(福島)に水・食料等避難生活に必要な物資の提供

を要請するとともに合同での行方不明者の捜索を開始した。さらに他府県やボランティアの応援も得て復旧・復興のための活動を行った。

2.3 女川町の復旧・復興活動、教訓取得と伝承の評価

女川町が作成した「女川町復興記録誌」と「女川町復興交付金事業計画の総合的な実績に関する評価」をレビューした。

(1) 記録誌と評価書の目的

「被災の教訓取得」と「説明責任を果たす」としている。

(2) 評価の方法

有識者委員で構成する『女川町復興交付金事業実績評価委員会』を設置し、主に以下の4点の評価内容について意見を求め、評価の透明性・客観性・公平性を確保し、女川町の復興事業の取り組みを共有できるナレッジデータづくりに反映した。

- ① 復興まちづくりにおける復興交付金事業選択に係る考え方
- ② 復興交付金事業の実施量
- ③ 復興交付金事業に係る有用性の評価
- ④ 復興交付金事業を本町の特性を踏まえた施策パッケージとして整理し、施策の目的、事業の実施内容、事業の経過、実施体制を検証

(3) 実施した主要事業計画

復興の事業計画を作成し、次の事業を選定した。これらの事業の実施には、多くの事業主体、異なる活動内容など多面的な活動とともに、時間制約(可能な限り早期に)があるため、各組織(主体)間に信頼関係の構築が求められた。そのため、主体間の連携、協働などを実現させるコーディネーターの存在が不可欠となった。

- ① 行政中枢・文教・居住機能は高台移転する
- ② 水産業施設は港湾部に配置する(地形的制約が大きく、高台移転の需給のミスマッチがあるため、既存市街地の嵩上げ

利用や運動公園の用途転換も検討する)

- ③ 国道 398 号は石巻市と女川町・雄勝地域間の生命線であることから、交通アクセス機能と防災空間機能を優先する
- ④ 沿道サービス機能は別途の補助幹線道路が分担する
- ⑤ 中心市街地配置としては利便性に配慮した行政・公共施設等を配置する
- ⑥ JR 女川駅周辺への集中が想定されるが、分散・回遊性にも配慮し、市街地の賑わい拠点・軸の形成から街路網を配置する

2.4 評価者の意見

評価に関わった委員の見解を要約すれば次のようになる。女川町の復興過程で首長・町民間の信頼、コーディネーターの重要性が明らかになった。女川町の復旧・復興は成功し、復旧・復興のモデルケースと認められた。

(1) A 委員

被災地の多面的事情や被災者の個別的意向を丁寧にくみ取った規模・形態での復興が求められたため、被災地・被災者に最も近いところに位置する行政主体である市町村が復興の主導的役割を果たす枠組みによる復興（事業間調整を自治体レベルで行う、実質の意味での市町村中心主義）が行われた。その正しさは、女川町の復興の状況が実証している。なお、さまざまな主体がさまざまな個別的活動を行う際に求められるコーディネート機能の重要性に留意する必要がある。

(2) B 委員

首長の決意と町民の行政への信頼が、復興への原点といえる。

諸事務の遂行では、他自治体の支援、復興 CM 等が有機的に結合して成果をあげた。

「復興まちづくりデザイン会議」は公民連携のまちづくり計画を立案し、実現化の方策を調整した。同会議での決定事項を速やかに設計に反映させ、工事のスピードを落とさずに高質なイ

ンフラ空間の形成を実現した役割は大きかった。

(3) C 委員

女川町の取り組みは「日本初」が多い。目的や目標がしっかり設定されていたから、「日本初」の手段を創造することができた。その結果、スピード感のある復興が成し遂げられ、現在の街の賑わいや、住民の居住満足度につながっている。

復興の基本理念を、町内商工事業者が組織する女川町復興連絡協議会と対話しながら創り上げたこと、復興事業全体のマネジメントの仕組みが存在したことにより必要な手を打ち続けられたため、他の自治体と比べて早く復興が進んだ。

女川町における事業マネジメントの肝は、目的を町側（自治体、町民）が持ち続けたことと、目標実現のため調整を行ったコーディネーターがいたことにある。これにより、復興まちづくりの関係者を大量に生み出していった。住民や関係者の多くが「自分たちのまちを自分たちでつくった」と語れるのが、女川の強みと言える。平常時のまちづくりにも、その仕組みを維持できることを期待する。

3. 先行研究

復興庁は東日本大震災の教訓継承サイト「繋ぐ、未来へ」や「復興政策 10 年間の振り返り」を公開しており、東日本大震災の教訓・ノウハウ集、事例集、概要をまとめている。

3.1 物的資源

(1) 自然災害伝承碑

「自然災害伝承碑も災害情報を伝えると考えられ、国土地理院は自然災害伝承碑の情報を地形図等に掲載することとしたが、平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）で多くの犠牲者を出した地区では、100 年以上前に起きた水害を伝える石碑があったが、『石碑があるのは知っていたが、関心を持って碑文を読んでいなかった。水

害について深く考えたことはなかった（平成30年8月17日付け中国新聞）』（国土地理院より引用）という住民の発言がある。また「陸前高田市の調査から、津波碑の存在を認知している人でも碑文内容を覚えているのは4割以下であり、津波碑を通じて具体的な教訓を後世に伝えるには限界があること、学校教育でも小学生には難しく、若手世代でも日常生活との接点が希薄であり活用が難しい」（佐藤ら、2017）という指摘もある。

（2）震災遺構

庄司・黒須（2024）は、震災遺構の災害教訓の学びと伝承について、来訪者の意識変化を「学び」、他者への推奨を「伝承」とし、心理面も含んだ参加（来訪）のしやすさ、積極的な情報発信、体験型コンテンツの装備を行った震災遺構からの学びを有機的につなぐことが効果的な学びの場となり、伝承してもらえる震災遺構となるとしている。

参加しやすい震災遺構になるには、「交通アクセスを改善し、施設や各地の伝承主体（語り部など）が連携しハザードや被害だけでなく、災害対応や復旧・復興、現在とられている被害軽減策についても理解しやすくする、地域の『食』を売りにして震災学習のきっかけとするなど地域の名産物を食べることをきっかけとして震災学習を促すことがあげられる。特に旅行動機に自我高揚を求める人で訪問前の防災行動数が少なく、訪問回数も少ない人でも震災現場を訪れると行動変容への効果が大きい傾向がある。このため積極的にこれらの人を呼び込む」（渡邊ら、2021）ことが重要となる。

「官民コンソーシアムの実現については、行政・観光協会と、民間・震災後設立団体とで差が確認され、今後の改善に向けては、立場・認識の違い、ずれを踏まえた議論が必要となる」（3.11メモリアルネットワーク、2023）ことが示唆された。

語り部、ガイドなどの人材育成とそのための

財源は、これまでの伝承調査でも課題とされてきたが、2022年に復興庁が東北各地の伝承施設を対象に実施したアンケート調査では、伝承活動の課題として34施設中26施設が「語り部やガイドの不足・人材育成」を選択し、最多回答であったことが報告されている。

福島県は、語り部を育成するため、東日本大震災・原子力災害体験伝承者育成講座を開催しているが、このような育成講座は東北全域の取り組みにはなっていない。

4. 女川町の災害伝承の仕組みの現状

4.1 伝承対象者

災害伝承対象者は、女川町の自治体職員・企業従業員を含む住民と町外者の二つに区分できる。

住民に対しては、町内にある碑・施設に対して改めて知る機会の提供が有効であり、その為の機会の一つとして、災害避難訓練が有効と考えられる。

町外者に対しては、町内にある施設・碑への訪問および語り部、ガイドによる説明が有効と考えられる。

4.2 住民向け災害伝承

（1）女川町総合防災訓練

① 目的

令和5年度女川町総合防災訓練の目的は、近年の局地的な集中豪雨による河川の氾濫や土砂災害が全国各地で発生しているため、町内各地区での大雨及び土砂災害を想定した総合防災訓練を実施し、町民一人ひとりが自助・共助の意識を高め、避難経路の確認など防災についての正しい知識と行動力を身につけることとなっている。

② 実施日時

令和5年11月5日（日）午前10時00分

③ 協力組織

女川町消防団・女川消防署を想定している。

④ 訓練概要

・ 第一段階（一斉）高齢者避難及び避難指示による避難訓練

・ 第二段階 11:00【避難解除】（任意）

11:10～11:45 炊き出し訓練（任意）行政区ごとに任意で災害備蓄用品の確認や備蓄食糧を活用した炊き出し訓練を実施。指定避難所については、訓練当日の各地区における指定避難所について詳細を別途詳述

(2) 災害訓練の評価

総合防災訓練は令和5年から再開され、326人が参加した¹⁾。

4.3 町外者民向け災害伝承

町外者向け災害伝承として、町内の災害伝承施設・碑の活用がある。その際、効率的・効果的に伝承することが求められる。

(1) 旧女川交番（図1）

女川町は当初、震災遺構として女川サプリメント、江島共済会館、旧女川交番の3か所を対象に保存、伝承効果等の視点から検証し、最終的に旧女川交番を震災遺構と決めた（女川町震災遺構について）。

(2) 災害伝承碑

女川町の国土地理院自然災害伝承碑の設置数は28で、女川町立小中学校の敷地の「いのちの石碑」（図4）、女川町役場の外にある碑文（図5）など、明治大震災津波、昭和大震災津波、チリ地震津波、東日本大震災津波の犠牲者を対象とした碑が設置されている。

(3) 語り部・ガイド

女川町の防災ガイドの仕組みは表1の通りとなっており、防災ガイドへの参加者は表2の通りとなっている。なお、浅利ら（2017）は、女

1) 災害訓練の実施について、参加者や実施結果に対する評価は女川町のホームページには掲載されていない。総合防災訓練が令和5年度から再開されたこと、参加人数については女川町企画課に確認した。

図1 旧女川交番



出所：筆者撮影

川町の語り部ガイドの受け入れ状況は2013年15,842人、2014年9,469人、2015年10,301人と報告している。

2020年に参加者数が激減しているのは、コロナ禍の影響であるが、その後は回復基調となっている。これらは一定の伝承効果を果たしていると考えられる。

5. 現地調査

今回筆者は現地調査の前に「女川町、語り部」でネット検索し、現地での語り部の説明の確保を試みた。掲載されていたのは実は2019年のもの（2024年とたまたま曜日も一致）だった（現地調査の当日は、ガイドは午後2人ほどいるだけだった）。従って調査はガイド無しでおこなわれた。

5.1 現地調査概要

実施日時：2024年8月13日 往（仙台駅発 8:20、女川駅着 9:59）、復（女川駅発 13:21、仙台着 14:53）

5.2 訪問先

シーパルピア女川（各店舗）、旅の情報館ぶらっと、女川町観光協会、女川町役場（産業振

表1 女川町の防災ガイドの仕組み

内容	時間 (分)	定員 (人)	料金 (円)	備考
バス案内+まち歩き案内+講話	150	20	30,000	20人を超える場合は1人につき1,500円
まち歩き案内+講話	120	20	20,000	20人を超える場合は1人につき1,000円
まち歩き案内	80	20	10,000	20人を超える場合は1人につき500円
講話	70	-	15,000	

出所：(一社)女川町観光協会

表2 女川町語り部ツアー参加者数推移

単位：人

年	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
人数	11,207	5,930	6,006	5,194	1,964	3,010	4,690	4,360

出所：(一社)女川町観光協会

興課), いのちの石碑, 旧女川交番, 東日本大震災慰霊碑, 女川温泉「ゆぼっぼ」(図2, 中央白屋根の建物はJR女川駅舎で, その中にある)。

5.3 旧女川交番

女川町が震災遺構と指定している旧女川交番に11時から30分ほどガイド無しの観光客の見学の様子を観察した。旧女川交番には、「順路」などの表示が無いため, 説明を, 復旧・復興→応急→発災→震災前の順に見ていた観光客がほとんどだった(その理由に, 震災前の説明から

スタートするには階段を降りねばならず, 復旧・復興から入る方が楽なことがある)。観光協会に確認したが, ガイドは時間軸に沿った順に説明をしているということだった。震災教訓として伝えたいことをしっかりと伝えるためには時間軸に沿った見学をすべきで, 現行の事態の放置は見学者の自由度を高めるが, 伝承意図の正確な伝播は期待しにくいと考えられる。

5.4 目視した伝承碑

今回は女川町中心部にある国土地理院自然災

図2 JR女川駅および周辺の様子



出所：筆者撮影

図3 JR女川駅の発車時刻表

石巻線発車時刻表 Timetable of Ishinomaki Line	
上り 石巻方面 for Ishinomaki	下り 女川方面 for Onagawa
5	5
6	6
7 00 快速 特急行	7
8 31 普通 急行	8
9 35 普通 急行	9
10	10
10 07 普通 急行	11
11 09 普通 急行	12
12	12
13 21 普通 急行	13
14 55 普通 急行	14
15	15
16 33 普通 急行	16
17 52 普通 急行	17
18	18
19 12 普通 急行	19
20 25 普通 急行	20
21	21
22	22
23	23

出所：筆者撮影

害伝承碑の中で東日本大震災（2011年3月11日）関係の2基を訪問した。

- (1) 女川小中学校前にある「女川いのちの石碑」(図4)

この碑には、「夢だけは壊せなかった 大震災 東日本大震災（2011）では女川町を高さ14.8m（浸水高18.5m，遡上高34.7m）の大津波が襲った。この女川いのちの石碑は，震災直後に女川第一中学校（現在の女川中学校）に入学した生徒らが，将来の津波被害を最小限にする取組の一つとして，地域住民と一体となり女川町内全ての浜に設置した石碑のひとつ。東日本大震災による津波到達地点より高い場所に設置されており，大きな地震が来たら，この石碑よりも上へ逃げてください」などの教訓が刻まれている。

- (2) 女川町役場の外にある碑文 (図5)

この碑文の伝承内容は、「東日本大震災（2011）では女川町を震度6弱の揺れと高さ14.8m（浸水高18.5m，遡上高34.7m）の大津波が襲い，死者827名，外国人死者9名，震災関連死22名，住家被害3934棟などの甚大な被害をもたらした。」で，被災事実を伝えている。

以上二つの碑文を見る限り，伝えたいことは分かる。問題は，訪問者のどれだけが碑文を訪

図4 女川いのちの石碑



注：筆者撮影

ね，読み，恐怖である災害に対処する知識を増やし，防災に想いをめぐらすかということであろう。筆者が訪問した時間には，他の訪問者はいなかった。

5.5 女川町企画課

総合防災訓練は2023年から再開し，昨年参

図5 女川町役場前の石碑



注：筆者撮影

加者数は362名ということを知った。

6. 考察と結論

女川町の災害伝承を担っている組織の一つである女川町観光協会は、最小限の人数で多くの遂行すべき業務に最大効果をあげることが求められた結果、優先順位が低いと見なされたホームページの更新までは手が回らなかったと推察される。その遠因に平時の通常業務に合わせた人数で繁忙期にも対応させようとした公務員定員削減（人件費削減ありきで非正規雇用を増加させノウハウ定着の阻害も言われている）がある。ただし、これはすぐには是正できないため、まずはその人員で対応するための優先業務の見直しなど経営の視点からの改善を進めるべきと考える。

災害教訓伝承のためには、女川町に多くの観光客（見学者）が来ることが望まれる。その際、見学者は地球温暖化防止（温暖化ガスである排気ガス削減）の観点から公共交通機関を使うのが望まれる。しかし現状は、JR石巻線女川駅は自動改札ではないため、SUICAやPASMOなどは使えず、切符を購入する必要がある（仙台

からは1,170円）利便性は低く、運行本数も少ない（図3）ため、アクセスは限定されており、利用者増は難しい。利用者増が先か、利用可能本数増加が先かの問題があるが、SDGsの視点からも公共交通機関の利便性向上などのアクセスの改善、利用勧奨等は試みる価値があろう。

災害教訓伝承の評価は、予防、応急、復旧・復興という災害のタイムラインの各段階で適切な対応をとることができたか否か、その根拠または原因として最前線で活動している組織（部署）に経営資源を適切に配分し、適切に訓練の実施がされたか否かが重要となる²⁾が、女川町の総合防災訓練が2023年より再開され、326名の参加があったことは一歩前進と評価できよう³⁾。

先行研究で指摘されている事と共に、細部にわたり伝承が滞りなく行われているかを持続的に検証する仕組みが求められている。

参考文献

- ・女川町
震災遺構について
<https://www.town.onagawa.miyagi.jp/archive/town/shinsaiikou.html>
2024年10月11日確認
- 人口統計
<https://www.town.onagawa.miyagi.jp/gyouseikujinkou.files/sheet000.html>
2024年10月11日確認
- 女川町復興記録誌2011-2021
https://www.town.onagawa.miyagi.jp/archive/pdf/hukkou_kirokushi_fv.pdf

- 2) 2023年7月15日に起きた秋田市の豪雨災害において、被災者に対する罹災証明書の交付が遅れ住民の住居の復旧が遅れた（河北新報、2023）と同じ事態が起こりうる。秋田市の復旧の遅れ発生の理由は、職員に対する訓練が行われていなかったこと、人事異動により経験者不在が重なったことにあった。
- 3) 住民の6%程度の参加でどのような啓発・伝承効果があるのかという意見は起こりうる。

- 2024年7月8日確認
令和5年度女川町総合防災訓練実施について
https://www.town.onagawa.miyagi.jp/emer/wp-content/uploads/2023/10/r05-sogo_bousai_kunren.pdf
2024年8月8日確認
女川町復興交付金事業計画の総合的な実績に関する評価
https://www.town.onagawa.miyagi.jp/archive/pdf/kouhukin/kouhukin_sogojisseki_hyoka.pdf
2024年7月8日確認
- ・女川町観光協会
おながわたび
<https://www.onagawa.org/>
2024年8月8日確認
 - ・河北新報
罹災証明の発行まだ50件
<https://kahoku.news/articles/20230810khn000030.html?format=slide&page=1>
2023年11月2日確認
 - ・国土地理院
自然災害伝承碑
<https://www.gsi.go.jp/bousaichiri/denshouhi.html>
2024年8月2日確認
自然災害伝承碑の取組
<https://www.gsi.go.jp/common/000229082.pdf>
2024年7月8日 確認
 - ・佐藤翔輔, 平川雄太, 奥村誠, 今村文彦 2017 「津波伝承知メディアによる人的被害低減効果の統計的分析—東日本大震災で被災した岩手県・宮城県における津波碑と津波由来地名に着目して—」『土木学会論文集 B2 (海岸工学)』 Vol. 73, No. 2 pp I_1525-I_1530
https://www.jstage.jst.go.jp/article/kaigan/73/2/73_I_1525/_pdf
- 2024年8月2日確認
- ・3.11 メモリアルネットワーク 2022 『2022年 東日本大震災伝承活動調査報告書』
 - ・浅利満理子, 中川政治, 佐藤翔輔 2017 「宮城県における震災学習プログラムに関する現状分析—東日本大震災と津波災害から6年間の震災伝承の特徴—」地域安全学会論文集 No. 31 pp 77-85
 - ・庄司真岐, 黒須香澄 2024 「比嘉は日本大震災の震災伝承施設の利用実態と学習効果に関する調査分析—震災遺構門脇小学校, 大川小学校を事例として—」『東日本大震災と原発事故は何を残したか 大震災・原発事故からの復興・復旧の先にある持続的発展のロードマップ』 pp 90-106 晃洋書房
 - ・内閣府 復興庁
繋ぐ、未来へ
<https://www.reconstruction.go.jp/311kyoukun/index.html#gsc.tab=0>
2024年10月9日確認
復興政策10年間の振り返り
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-22/index.html#10years>
2024年10月9日確認
 - ・福島県
東日本大震災・原子力災害体験伝承者育成講座
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11055b/ikuseikouza.html>
2024年10月9日確認
 - ・渡邊勇, 佐藤翔輔, 今村文彦 2021 「東日本大震災の震災伝承施設の実態把握と効果的な活用のための提案—来訪者の目的と防災行動変容への効果に着目して—」『地域安全学会論文集』 39. Pp. 267-277

Abstract

I conducted a field survey on the passing on of disaster lessons in Onagawa Town, Miyagi Prefecture, which is considered a successful example of recovery and reconstruction from the Great East Japan Earthquake.

As a result, comprehensive disaster prevention drills have been resumed in 2023 and are generally being implemented smoothly, but the order of circulation for the former Onagawa police box, which was certified as an earthquake disaster relic, is not suitable for visitors, and access is not friendly to the environment. It became clear that there were some minor problems, so future activities should pay attention to detailed matter.