

**地方自治体における  
災害教訓伝承の取り組みに関する研究**

**A Study on Local Governments' Efforts  
to Hand Down Lessons Learned from Disaster  
in Japan**

**武田 文男  
竹内 潔  
水山 高久**

**Fumio Takeda  
Kiyoshi Takeuchi  
Takahisa Mizuyama**

April 2017



**GRIPS**

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE  
FOR POLICY STUDIES

National Graduate Institute for Policy Studies  
7-22-1 Roppongi, Minato-ku,  
Tokyo, Japan 106-8677

## 要旨

大規模な災害は発生自体が稀有であり、実体験からの対策には限界があるため、地域内での世代を超えた伝承や他地域からの伝聞に頼らざるを得ない。東日本大震災後の災害対策基本法の大改正において、「災害教訓の伝承」についても明記されたが、その他の災害対策に関する取り組みに比べ研究が進んでいない。

本研究では、地方自治体における災害教訓伝承の取り組みの実態を把握するため、全国の都道府県・政令指定都市・県庁所在市・特別区の合計 121 団体に対して調査票を送付し、87 団体（72%）から回答を得た。その結果、特に近年の大規模な災害を経験している地域の取り組みが顕著であり、その他の地域との連携や情報共有が課題であることが浮き彫りとなった。

わが国の防災・危機管理政策が進展することを心から願うとともに、本研究がその一助となれば幸いである。

## Abstract

Large-scale disasters are rare, and countermeasures from actual experiences are limited, so we have no choice but to depend on tradition over generations in the region and hearings from other regions. In the revision of the Basic Act on Disaster Control Measures after the Great East Japan Earthquake, "Transfer of Lessons Learned from Disaster" was also stated, but research has not been advanced as compared with other disaster countermeasures efforts.

In this research, a survey form was sent to a total of 121 authorities nationwide (47 prefectures, 20 ordinance-designated cities, 31 prefectural capital cities and 23 special wards in Tokyo) in order to grasp the actual situation of efforts for transfer of lessons learned from disaster in local governments, we eventually got a response from 87 authorities (72%). As a result, in particular, efforts in areas experienced large-scale disasters in recent years are notable, revealing that cooperation with other areas and information sharing are issues.

I sincerely hope that Japan's disaster prevention and crisis management policy will progress, and I hope this research will be of assistance.

# 地方自治体における 災害教訓伝承の取り組みに関する研究

武田 文男<sup>1</sup>・竹内 潔<sup>2</sup>・水山 高久<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 政策研究大学院大学 教授（〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1）

E-mail:f-takeda@grips.ac.jp

<sup>2</sup> 政策研究大学院大学 博士課程（〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1）

日本学術振興会 特別研究員

E-mail:doc13104@grips.ac.jp

<sup>3</sup> 政策研究大学院大学 特任教授（〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1）

E-mail:t-mizuyama@grips.ac.jp

## 1. はじめに

大規模な災害は発生自体が稀有であることなどから、個々人の実体験から対策を立てるということに自ずと限界があり、地域内での世代を超えた伝承や他地域からの伝聞に頼らざるを得ない。

東日本大震災後の災害対策基本法の大改正においては、防災、減災、復旧、復興等、災害対策に関わるあらゆる規定が見直されたが、その中で、「過去の災害から得られた教訓の伝承」についても、住民等の責務（第7条）並びに国・地方公共団体の努力義務（第8条）として明記された。

しかし、この「災害教訓の伝承」については、その他の災害対策に関する取り組みに比べ、地方自治体における実態把握や効果的な支援策についての研究が進んでいないのが現状である。

本研究では、災害関連の石碑等で有形の文化財や地域の行事等を通じて行われる口承などの無形のもの、博物館等の施設を設けて扱われているものなど、古くから地域の文化として根付いているものと、近年の大規模災害等を後世に伝承しようという新たな取り組みの双方を視野に入れ、その現状と課題を明らかにし、今後、国や自治体において政策として取り組む際の示唆を得ることを目的とする。

## 2. 研究の背景

災害教訓伝承をめぐる組織的な取り組みは、これまで様々な形で展開されてきている。近年では、例えば、阪神・淡路大震災の経験を踏まえて 2002（平成 14）年に設立された「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」などは、当該地域のみならず、地域を超えて災

害教訓を伝承する拠点として、現在重要な役割を担っている<sup>1</sup>。また、総務省消防庁は、2004（平成 16）年度から 2006（平成 18）年度にかけて全国の災害伝承情報を収集し、これをホームページ上で公開している<sup>2</sup>。

先行研究としては、地域の災害教訓の伝承が後世の災害において被害を軽減したとみられる事例やそのような効果を目指した取り組みに関するもの<sup>3</sup>のほか、人々が災害とどう向き合い、対処してきたかを詳細に明らかにする歴史学、民俗学的なアプローチによるものも見られる<sup>4</sup>。

本稿は、これらの先行的知見を踏まえた上で、現在の地方自治体の取り組みの実態に焦点をあてて、これを明らかにしようとするものである。

## 3. 研究の方法

地方自治体における取り組みの実態を把握するため、全国の自治体を対象として、防災・危機管理担当部局長宛てに調査票を送付し、回答を求めるアンケート調査を実施した。調査対象及び回答率は下表のとおりである。都道府県に対しては、広域自治体としての当該都道府県自身の取り組みとともに管内市町村の取り組み状況を尋ねた。また、主要な基礎自治体の取り組み状況を知るた

<sup>1</sup> 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会『災害対策全書①災害概論』ぎょうせい（2011）、pp.390-391

<sup>2</sup> 総務省消防庁『全国災害伝承情報』

[http://www.fdma.go.jp/html/life/saigai\\_densyo/](http://www.fdma.go.jp/html/life/saigai_densyo/)

<sup>3</sup> 高橋和雄編著『災害伝承 命を守る地域の知恵』古今書院（2014）など

<sup>4</sup> 北原糸子『近世災害情報論』塙書房（2003）、橋本裕之・林勲男編『災害文化の継承と創造』臨川書店（2016）など

め、政令指定都市、県庁所在地の市、特別区にも調査票への回答を依頼した。

対象団体区分	総数	回答数	回答率
a 都道府県	47	41	87%
b 指定都市	20	9	45%
c 県庁所在地 (bを除く)	31	26	84%
d 特別区	23	11	48%
	121	87	72%

調査項目は次の 10 項目で、災害教訓の伝承の手段として一般的と考えられる記念碑の設置や記録誌の編纂、施設の設置などの実施状況のほか、地域独自の取り組みや民間の取り組みについて、さらに都道府県に対しては、管内市町村の取り組みの把握状況を尋ねた。併せて、災害対策基本法の改正で災害教訓の伝承について明記されたことによる影響や防災・危機管理担当部局以外にどのような部署が関係しているかについても質問した。各項目とも自由記述式で関連する取り組みが幅広く回答できるよう考慮した。

#### 【調査項目】

- (1) 災害記念碑等
- (2) 災害記録誌等
- (3) 災害関連資料等の収集展示・調査研究を行う機関・施設
- (4) その他の取り組み
- (5) 管内市町村の取り組み（都道府県のみ）
- (6) 民間団体等の取り組み
- (7) 災害対策基本法改正の影響
- (8) 災害教訓伝承の必要性・優先度の認識
- (9) 関係部署
- (10) その他の意見

## 4. 地方自治体における災害教訓伝承の取り組みの現状

アンケート調査の結果は、別途「地方自治体における災害教訓伝承の取り組みに関する研究～災害教訓伝承の取り組みに関する自治体アンケート調査 回答一覧～」(平成 29 年 3 月 31 日)として取りまとめており、これに基づき、以下、調査項目ごとに主な回答を見ていくこととする。

### (1) 災害記念碑等

(設問) 地域内に過去の災害に関する記念碑等があれば、

その名称や保存活用の状況（文化財指定等がなされている場合はその旨も）をご教示ください。

また、近年発生した災害について、今後記念碑等を建立する予定があれば、ご教示ください。

本設問に対しては、48（都道府県 28、指定都市 6、県庁所在地 9、特別区 5）の団体から何らかの記念碑等の設置を把握しているとの回答があった。

このうち、震災や津波、洪水などの水害の事実を示す記念碑や被害者を追悼する慰霊碑、供養塔などを挙げたところが 37 団体であった。このほかに、水害の浸水位を示したプレートや標識を挙げたところがあったが、これは明記のなかった団体でも設置しているところがあるものと思われる。

これら記念碑等の把握状況については、一部の事例をたまたま把握しているだけでなく、自治体独自の取り組みや大学との連携によって調査したか、あるいは外部機関が独自に調査したものなどで管内の状況を網羅的に把握している団体がある一方で、一切把握していない、または存在しないと回答した団体もあった。

存在を把握している記念碑等については、ホームページや防災関連資料の中で紹介するなどの形で周知を図っているところが多かった。

記念碑は被害の大きかった地点や寺社、公園に設置されていることが多いが、犠牲者の出た地点や震災、保存された被災家屋の周辺を公園として新たに整備した例も報告された（新潟県の中越大地震関連）。また、宮城県も「震災復興祈念公園」の整備を進めている（(4)その他の取り組みとして回答）。

被災した実物の保存の例として、福井市が「震災電車」を挙げている。これは、1948 年の福井地震で被災しながらも復旧してその後も使用されたもので、現役引退後、市が譲り受けて市内の公園に設置している。

東日本大震災の関連では、仙台市が「震災で犠牲となられた方々の追悼・鎮魂と、津波被害により集団移転となった地域の歴史等を表象する地域モニュメント 3 カ所の整備を進めているほか、津波の脅威を後世に伝えるため、被災した地区（若林区荒浜）の小学校校舎と住宅基礎を震災遺構として保存・活用していく予定である」としている。また、宮城県は管内市町村における震災遺構の検討・保存整備の例として仙台市のもののほかに、石巻市：旧門脇小学校、旧大川小学校（両校とも検討中）、気仙沼市：旧気仙沼向洋高校、東松島市：旧野蒜駅プラットホーム、山元町：旧中浜小学校、女川町：旧女川交番を挙げ（(5)管内市町村の取り組みとして回答）、南三陸町旧防災対策庁舎を県で一時保存するとしている（(4)その他の取り組みとして回答）。

文化財として指定等の対象となっているものとしては、埼玉県が大利根地域指定文化財（加須市）「利根川堤防

決壊口跡及び記念碑」，兵庫県が国指定天然記念物「野島断層」，千代田区が都又は区が文化財として指定している関東大震災関連の文化財を4件，岐阜市が国登録有形文化財「震災記念堂」を挙げている（(6)民間の取り組みの欄に回答）。また，福岡県が国指定天然記念物「水縄断層（みのうだんそう）」，国指定史跡「筑後国府跡（ちくごこくふあと）」，国指定史跡「小郡官衙遺跡群（おごおりかんがいせきぐん）」の3件について，地震の痕跡が指定の評価のポイントとなっている旨を指摘している。

活用事例としては，上述の兵庫県「野島断層」について，「阪神・淡路大震災の語り部として，震災の悲惨さや教訓を未来へ伝えるために保存。隣接するセミナーハウスでは，震災語り部の講話や地震に関するシンポジウム等，様々な活動を行なっている。」という。

全体として，記念碑等の存在を把握している団体は多いものの，把握に至っていない団体もあり，さらに把握していたとしても，その活用について自治体が主体となった積極的な取り組み事例に関する回答は少なかった。

## (2) 災害記録誌等

（設問）過去の災害に関して編纂した**記録誌**等があれば，その名称や活用状況（公開や頒布の方法など）についてご教示ください。

また，近年発生した災害について編纂中や編纂予定のものがあれば，ご教示ください。

本設問に対しては，63の団体（都道府県36，指定都市8，県庁所在市17，特別区2）から何らかの記録誌等があると回答があった。このうち，31の団体は，当該団体のホームページに掲載するなど，インターネットで資料を公開している。それ以外の団体でも，冊子体の発行を行っている場合は，ほとんどが出先機関や図書館などで閲覧に供したり，貸出を行ったりしているが，住民向けではなく，庁内向けの資料として作成したというものもあった。一方で，「災害に特化したものはない」「該当なし」などと回答したところも6団体あった。

内容は，特定の災害に関する記録や証言集，地域における様々な災害の履歴をまとめたもの，それらを地域防災計画に掲載しているというもの，市史の中に災害に関する記載があるとするものなど，様々であった。

東日本大震災に関しては，東北・関東の自治体ですでに記録集を作成してホームページ上で公開しているところが多い。関西にあっては，兵庫県は「東日本大震災 兵庫県の支援1年の記録（平成24年3月）」を作成し，県ホームページで公開している。なお，兵庫県は「平成28年熊本地震への対応（被災地支援100日の記録）（平成28年9月）」をいち早くとりまとめ，これも県ホー

ムページで公開している。

映像記録については，宮城県が「東日本大震災～宮城県の記録～（記録映像）」を作成して県ホームページ上での公開とDVDでの貸し出しなどを行っているほか，東日本大震災復旧・再生の取り組みについても記録映像を作成している。同じく東日本大震災関連の映像記録として，千葉県が「未来へ，伝えつなぐ～東日本大震災の記録 千葉県～（平成25年4月）」を作成し，動画を県ホームページに掲載するとともに，県居住者に対するDVDの無料貸出を行っている。東日本大震災以外では，鳥取大地震に関して鳥取市がDVD「震災の記憶を語り継ぐ～鳥取大地震から私たちが学ぶもの～」を作成し，市民への貸し出しを行っている。

災害記録等に関連するその他の取り組みとして，愛知県から「歴史地震記録に学ぶ防災・減災ガイドの作成及び広報啓発事業（平成25年度）」について回答があった。この事業では，県内の過去の地震に関する記録を収集・整理し，県内6地域と県全域の計7種類「歴史地震記録に学ぶ防災・減災ガイド」を各1万部を作成のうえ，「災害伝承伝え隊」を組織して，県内71箇所のイベント会場で，「防災・減災ガイド」の配布のほか，パネルの展示，地震防災啓発DVDや防災紙芝居の上演，家具転倒防止シミュレーションゲーム，アンケート調査を実施するなどを県民等への啓発活動を行ったという。なお，「防災・減災ガイド」は，県ホームページ上で公開されている。

情報技術を活かした様々な記録情報の頒布・公開に取り組むところは多いことが分かったが，その存在や内容を着実に住民に伝えるためのその他の取り組みにも注目する必要があると考えられる。

## (3) 災害関連資料等の収集展示・調査研究を行う機関・施設

（設問）過去の災害について資料等の収集展示や調査研究を行う**機関や施設**を設けている場合は，その名称と概要をご教示ください。博物館，図書館等の既存施設の一角で展示を行っている場合や，今後そのような機関・施設を設ける予定があれば，その旨もご教示ください。

本設問に対しては，35の団体（都道府県22，指定都市5，県庁所在市4，特別区4）から何らかの機関・施設があると回答があった。一方で，20の団体（都道府県3，指定都市3，県庁所在市11，特別区3）は，把握していないか該当なしとの回答であった。

該当するものとして，防災情報の普及啓発を目的とした「防災教育センター」「防災学習センター」「総合防災センター」といった施設を挙げたところが13団体と最も多い。設問で例示した博物館や図書館など地域の史

資料を幅広く扱う施設を挙げたところも 12 団体ある。

東日本大震災に関しては、宮城県が宮城図書館の管理する「東日本大震災アーカイブ宮城」（図書館内のコーナー及びインターネットサイト）を置いているほか、仙台市が平成 28 年 2 月に「せんだい 3.11 メモリアル交流館」を開設、福島県がアーカイブセンターを建設する予定となっている。

兵庫県は、阪神・淡路大震災の教訓を継承するための施設として「人と防災未来センター」を設置しているほか、同震災で大規模地すべりが発生した地区の被害状況や対策工事の様子を展示した「仁川百合野町地区地すべり資料館」を設置している。

このほか、新潟県の「中越メモリアル回廊（4 施設、3 公園）」（中越大震災関連）及び「中越沖地震メモリアル『まちから』」、和歌山県の「稲むらの火の館」（安政の地震津波関連）及び「和歌山県土砂災害啓発センター」（平成 23 年紀伊半島大洪水関連）、鳥取県の「鳥取県西部地震展示交流センター」、長崎県の「雲仙岳災害記念館」なども、特定の災害に特化した施設として位置づけることができる。

熊本県は「平成 28 年熊本地震にかかる資料等の収集展示や調査研究を行う施設等の構築について、あり方を含めて今後検討していく」としている。

これらの施設等は、災害教訓伝承における拠点となるが、こういった施設を持たない自治体も少なくない。

#### (4) その他の取り組み

（設問）過去の災害から得られた教訓を伝承するために行っている**その他の取り組み**（自治体が主体となって行う啓発事業、住民等が主体となって行う活動を支援する制度など）があればご教示ください。

本設問に対しては、47 の団体（都道府県 23、指定都市 7、県庁所在市 11、特別区 6）から何らかの取り組みについての回答があった。一方で、15 の団体（都道府県 5、指定都市 3、県庁所在市 6、特別区 1）は、特になしとの回答であった。

取り組みの内容としては、普及啓発事業として、各種の研修会等（講座、訓練、シンポジウム、展示など）を行うものが多い。実施に際しては、災害発生日やその周辺を防災の日や防災週間とし、集中的に事業を実施するもののほか、随時講師の派遣等を行うものなどがあった。自治体主催の研修会や地域の団体による研修会への講師派遣の際は、「語り部」として被災経験者や被災地支援の経験者などに依頼するという工夫をしているところもあった（石川県、愛知県、京都府、福岡県など）。

このほか、近年大規模な災害を経験したところを中心に、特徴的な取り組みが見られる。

東日本大震災関連では、宮城県が追悼行事や各種の普及啓発事業と並んで「復興ツーリズム事業の推進」を挙げている。仙台市は「市民・専門家・スタッフが協働し、震災とその復旧・復興のプロセスを独自に記録・発信していく「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内に開設）やゼミ形式の体験型プログラムを市民協働により作成し提供する「伝える学校」などがある」としている。

兵庫県は、阪神・淡路大震災その他の自然災害で支援活動の経験がある団体が東日本大震災被災地及び平成 28 年熊本地震被災地の復興をサポートするために取り組む事業に対する支援を行っている。

それ以外の地域における、きめ細かな取り組み事例もある。

和歌山県は、県内自主防災組織が災害に関する資料館等（例：稲むらの火の館）に視察に行く場合の市町村の補助制度に対して助成を行っている。

長崎県は、長崎大学が地域と連携して教育・研究を行う「創生プロジェクト」に「災害教訓に関する調査」をテーマとして提供している。

長崎市は、長崎大洪水関連事業の一環として、①7 月 23 日、市長が防災行政無線で犠牲者への黙祷を呼びかけ、②7 月 23 日の前後 2 週間、市庁舎等で災害写真パネルの展示を実施、③夏休みの前に各小中学校への長崎大洪水の伝承を含めた防災啓発（長崎大洪水の DVD 放送、終業式等での学校長からの講話）の依頼、といった取り組みを毎年実施している。

また、滋賀県は「滋賀県流域治水の推進に関する条例（平成 26 年 9 月 1 日施行）」において、浸水に関する記録の収集、教育、訓練等に努めるように定めているという。

条例への位置づけ、財政支援といった制度的なものから、「語り部」の派遣、市長による口頭の呼びかけまで、自治体ごとに様々な工夫がなされていることが伺える。

#### (5) 管内市町村の取り組み（都道府県のみ）

（設問）問 1～問 4 に相当する取り組みとして、上記のほかに**管内市町村**が行っているものを把握している場合は、その内容をご教示ください。

本設問に対し、該当する取り組みの回答があった都道府県は 18 団体であった。

把握しているものとして多いのは、普及啓発事業の実施状況 8 団体、記録誌等の作成状況 7 団体だった。

宮城県は、県内市町村で発行された東日本大震災に関する記録誌等の一覧を取りまとめ、ホームページ上で公開しているほか、以下の各地での情報発信施設の整備などの取り組みを詳しく把握している。

<宮城県内の情報発信施設の整備等>

- ・仙台市：せんだい 3.11 メモリアル交流館，仙台メディアテーク，3がつ11にちをわすれないためにセンター
- ・石巻市：復興まちづくり情報館（中央館，牡鹿館，雄勝館，北上館），南浜津波復興祈念公園
- ・東松島市震災復興伝承館
- ・岩沼市千年希望の丘交流センター，千年希望の丘相野釜公園
- ・女川町：復興まちづくり情報発信コンテンツ作成事業
- ・名取市：震災メモリアル公園
- ・多賀城市東日本大震災モニュメント
- ・東松島市：（仮称）祈念広場
- ・南三陸町震災復興祈念広場

市町村の施設等として，このほかに，群馬県「浅間山博物館」（長野原町）及び「孀恋郷土資料館」（孀恋村）（いずれも浅間山噴火に係る展示），三重県「伊勢湾台風記念館」（桑名市），兵庫県「神戸震災復興記念公園」「神戸港震災メモリアルパーク」（神戸市），「震災記念碑公園」（西宮市），「北淡震災記念公園野島断層保存館」（淡路市）が挙げられた。

記念碑等の関連では，熊本県から，平成 28 年熊本地震で震度 7 を 2 回観測した益城町において，地表に現れた断層を保存する動きとして，2 カ所の断層を町の文化財に定めるなどの取り組みを始めているとの回答があった。

その他の取り組みでは，香川県及び福岡県から，消防庁が実施する「災害伝承 10 年プロジェクト」を活用し，語り部の派遣を受けて講演会を開催している市町村があるとの回答があった。

管内市町村の取り組みについて，都道府県が一定程度把握に努めていることが伺えたが，網羅的に把握しているところは少ないこともわかった。

## (6) 民間団体等の取り組み

（設問）問 1～問 4 に相当する取り組みとして，上記のほかに**民間団体・住民組織**等が行っているもの（災害にまつわる行事など）を把握している場合は，その内容をご教示ください。

本設問に対し，把握している何らかの取り組みの回答があったのは 22 団体（都道府県 12，指定都市 3，県庁所在市 4，特別区 3）であった。

把握している取り組みは，民間団体等による普及啓発活動が多く，多数実施されていることは把握しているが個々の内容は把握していないといった回答や，列挙して回答するのが困難というところもあった。

都道府県で具体的な内容まで回答があったものとして

は，岐阜県の「震災記念堂」（国登録有形文化財）における法要及び講演会，兵庫県の「NPO 法人阪神淡路大震災『1.17 希望の灯り』」による慰霊と復興のモニュメント設置，和歌山県の「那智谷大水害遺族会」による記録誌「紀伊半島大水害【あの日，那智谷で何が起こったのか】」（平成 24 年 12 月 19 日）の編纂，香川県の「（一社）四国クリエイト協会」による Web サイト「四国災害アーカイブス」の作成及び「四国遍路の心でつなぐ防災教育研究会」による「防災フェス in 志度寺」の実施，「佐賀県防災士会」による県内災害伝承石碑・遺構等の冊子作成及び研修での活用，東日本大震災に関する追悼行事の実施（市福祉ボランティア協会と共催）などであった。

仙台市は「みやぎ防災・減災円卓会議」，「（一社）みやぎ連携復興センター」，「（公財）音楽の力による復興センター・東北」などの様々な団体による活動が行われているほか，津波により被災した沿岸部の町内会・市民センター等における記録誌作成や資料展示，語り継ぎサークルの活動，イベントの実施など多数の取り組みが実施されている」との回答だった。

広島市は「佐伯区河内地区自主防災会連合会」の慰霊祭と避難訓練，防災研修，「東区温品地区自主防災会連合会」の地元小学校における「ふれあいフェスティバル」での災害写真等の展示，「安佐南区梅林学区」の被災地域住民による「復興交流館モンドラゴン」の運営を挙げた。

特別区では，練馬区が「心のあかりを灯す会」による幼稚園や保育園，小学校での人形劇や紙芝居，保護者や高齢者向けの講演等について回答があった。

地域住民等による犠牲者供養等の取り組みを挙げたところも複数あった。長崎県及び長崎市は，長崎市「山川河内地区」で水害被害を忘れないために実施されている「念仏講まんじゅう配り」を挙げている。長崎市内ではほかにも水害被災地の「川平町自治会」では毎年，「奥山自治会」などでは 5 年周期で慰霊祭を，「浜市商店連合会」では唐子地藏祭の中で水害犠牲者への供養，「中島川流域委員会」では，流域の清掃や提燈の点灯を実施，5 年に一度慰霊祭を実施している。

熊本県では，教訓碑のある地域の住民等が毎年供養を行っているほか，「白川大水害」（昭和 28 年）で被害のあった熊本市「大江地区」の住民が毎年供養を行っている。

宮崎県及び宮崎市は，外所地震で被害の大きかった宮崎市「木花地区島山集落」で 50 年ごとに供養祭の実施され供養碑が建立されているという事例を挙げている。

民間における取り組みも多様に展開されていることが伺える。

## (7) 災害対策基本法改正の影響

(設問) 災害教訓伝承に関し、災害対策基本法の改正の影響はありましたか(法改正と関係なく実施している、法改正を受けて取り組みを加速させた、など)。

本設問に対して、法改正を受けて何らかの対応を行ったとしたのは9団体(都道府県7, 指定都市1, 県庁所在市0, 特別区1)で、法改正と関係なく実施しているとしたのが41団体(都道府県16, 指定都市6, 県庁所在市16, 特別区3)であった。

法改正を受けた対応としては、地域防災計画への反映(災害教訓伝承に関する記載の追加など)を挙げたところが6団体あった。

このほか、取り組みを強化した事例として、以下の5団体の回答があった。

千葉県は、法改正前から災害教訓伝承に力を入れてきたが、法改正を受け、東日本大震災の被災県として語り部の掘り起し等、一層取り組みを進めている。

愛知県は、法改正を踏まえ、前述(2)災害記録誌等の「防災・減災ガイド」の作成を行ったことが、法改正を踏まえたものだったとしている。

三重県は、沿岸地域の津波記念碑等を地域での啓発に活用することや、東南海地震から70年という節目における同地震の教訓などのとりまとめ・発信事業などを、法改正を踏まえたものとして挙げている。なお、法改正の後に、みえ防災・減災センターを設立して過去の災害情報の収集を開始したが、これは法改正の影響を直接受けたものではないという。

山口県は、東日本大震災の教訓や法改正を受け、平成26年度から「災害教訓伝承事業」を開始し、防災意識の醸成や地域防災力の向上に努めている。

法改正以前から自主的に取り組んできた自治体などは、特段法改正と関係なく継続しているところが多いが、法改正を受けての対応を行ったり、取り組みを加速したところも一定程度存在することがわかった。

## (8) 災害教訓伝承の必要性・優先度の認識

(設問) 災害教訓伝承に関し、その必要性や優先度をどのように認識されていますか。また、今後取り組みを進めるにあたっての課題について、お聞かせください。

本設問に対し、何らかの回答があったのは56団体(都道府県29, 指定都市6, 県庁所在市17, 特別区4)であった。

災害教訓伝承を重要なものと認識し、そのための取り組みを積極的に実施したいとする団体が多数を占める。重要である理由として、「公助」には限界があり「自助」「共助」の取り組みを促す機能を災害教訓伝承に期待していることが伺えるものが複数あった。一方で、重

要性は認識しているが、他の防災関連業務に比して優先度は高くないとする回答も見られた。

課題として、「過去の経験等にとらわれすぎない対策も必要」「新たな知見も取り入れる必要がある」など、未曾有の大災害に備える意識の重要性も指摘されている。

大災害から数十年を経過している地域では、「震災を知らない職員」や「被災経験のない県民」が増えていること、「災害を経験された方の高齢化に伴い、記憶が薄れてきている」「若い人に興味をもってもらいきっかけがない」といった課題もある。

被災経験のない(少ない)ところでは、「これまで大きな災害が発生しておらず、教訓として伝えるべき材料がない」、「災害を伝承するための記録が残されていない」「伝承していくべき災害の規模の基準がない」といった課題意識もある。これに対しては、「他自治体で起きた近年の災害記録についても収拾・保存しておく必要がある」とい意見もあった。

このほか、「実際に普及啓発を行うにあたり、効果的なツールがあまり見当たらない」、「報道機関や他行政機関との連携が必要(だが、それには時間がかかる)」という実務上の課題も指摘された。

## (9) 関係部署

(設問) ご回答いただいた部署以外に、災害教訓伝承に関わる部署(回答にあたって照会した部署など(例:教育庁文化財保護課)があれば、ご教示ください)。

本設問に対し、何らかの関係部署を挙げたのは30団体(都道府県19, 指定都市5, 県庁所在市3, 特別区3)であった。

設問に例示した教育庁文化財保護課に相当するところを挙げたのは9団体であった。同じく教育委員会内の組織では、防災教育を所管する「健康体育課」「学校安全保健課」などを挙げたところもあった。また、上記(3)災害関連資料等の収集展示・調査研究を行う機関・施設で触れられた図書館や博物館について、ここにも再掲されていた。

都道府県では、水害対策や土砂災害対策でも関係の深い河川課や砂防課をはじめとする土木部の組織をあげるところが多かった。首長部局内では、このほかに、県史編纂等も行っている文化振興担当課やまちづくり・地域振興の担当部署を挙げるところもあった。

防災・危機管理政策一般は広範な部局との連携が必要であるが、災害教訓伝承に関しては、災害に関する多くの知見を有する土木部と、その知見の社会への浸透に関わる教育・文化関係部局との連携が重要であることが伺える回答だった。



## (10) その他の意見

(設問) 上記の他、災害教訓伝承についてご意見等があればご教示ください。

本設問に対し、何らかの意見の回答があったのは 13 団体（都道府県 4、指定都市 3、県庁所在市 3、特別区 3）であった。

阪神・淡路大震災を経験している神戸市は「大災害が発生した時の救助割合は、自助が 7 割、共助が 2 割、公助が 1 割である。平常時から市民や地域に対して、防災意識の啓発を行うことが大切である。」としており、(8) 災害教訓伝承の必要性・優先度の認識の項でも触れたように、災害教訓伝承の取り組みに対し、「自助」「共助」の意識を高める役割を期待していることが伺える。

同じく阪神・淡路大震災を経験した兵庫県は、「熊本地震では、『熊本では地震がないと思っていた』という 20 年前に聞いたような話をよく耳にした。兵庫県では、人と防災未来センターを設置し、全国に向かって『災害はどこでも起こりうる』ということを発信し続けてきたつもりが、それでも、地震は起きないと思っている地域があるということにショックを受けた。災害の教訓を伝えると言うことがいかに難しいか、実感するとともに、もっとしっかりと伝えていかなければいけないという思いを新たにしたところである。」との意見を寄せており、災害教訓伝承の難しさを痛感する。

この点、秋田市は「秋田市内で大きな災害が無いとはいえ、教訓という意味では、地域住民が主催している防災訓練（町内会などの小規模なもの）などへ講師として呼ばれた際など、機会がある毎に東日本大震災や熊本地震の被害状況を踏まえた災害への備えについて話をしたり、学童などへも災害に対する知識を知ってもらう取り組みを行っています。なお、被害こそ小規模ではありますが、日本海中部地震時の液化化などの発生地域を記載した「秋田市防災カルテ」を HP で公表し、地域で防災を考える際の参考としております。」としており、他地域での教訓を活かそうという意識が見られる。

東日本大震災を受けた具体的な教訓としては、山形市は「広域避難者の受入れや支援」について、墨田区は「情報の複線化（無線のデジタル化やフェイスブック、ツイッターをはじめとする SNS を利用した情報通信網の拡充、災害用伝言板等の周知等）」を挙げている。

宮城県は、宮城県沖地震を想定していた「震災対策推進条例」（平成 20 年 10 月制定）を東日本大震災の教訓を踏まえて改正（平成 26 年 3 月）したほか、検証記録誌の編纂や東日本大震災の教訓に対するフォローアップ事業も行って幅広く情報を取りまとめているが、「今回の回答以外にも、県内の災害伝承に関する取り組みが考えられる点を申し添えます。」として、不断の検証を続

けていることが伺える。

一方、水害に関しては、杉並区が「平成 17 年 9 月 4 日の集中豪雨」において「集中豪雨の予報警報発令と前後して水害が発生するという予想していなかった事態が発生し、台風による水害対策を想定した従来の水害対策では対応しきれなかった。」ことに触れている。

この点、江戸川区から「震災については、阪神淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震等、比較的短い間隔で発生しているため、首都直下地震への対策に関する理解を得やすい。その一方で、大規模水害については、堤防・防潮堤整備等のインフラ整備事業により安全性が高まったため、実感しにくい状況である。昨年発生した鬼怒川の氾濫や、カスリーン台風・キティ台風等の過去の大規模水害によって得られた教訓を伝えるとともに、区民一人ひとりが能動的に行動できるよう取り組んでいかなければならない。」と、比較的対策が進んでいるように見える水害についての警戒感を示している。ここでも、他地域での教訓をいかに活かしていくかが意識されている。

熊本県は、「本県ではデジタルアーカイブに取り組むこととしているが、国内で災害が頻発している中、様々な災害の教訓を国民全体で共有できるよう、国等でアーカイブ構築を推進して欲しいと考えている。被災した地方自治体がそれぞれ別々にアーカイブを構築するより、統一した基準で資料の保存等を行っていくことで、災害間の比較も可能となる等のメリットがある。東北三県で行われているようなデジタルアーカイブを県が単独で行うには費用面にも課題がある。」と、国の役割について提言している。

個々の自治体の取り組みだけでなく、地域を超えた取り組みの重要性が改めて浮き彫りとなった。

## 5. 地方自治体における災害教訓伝承の取り組みの現状と課題

今回の調査の回答からは、地方自治体における災害記念碑等の把握状況、災害記録誌等の編纂やそれらの公開の状況、博物館・図書館等での災害教訓に関する展示や特定の災害に関する施設の設定状況、災害教訓の語り部派遣等の普及啓発事業など、様々な取り組みの現状が確認できた。

また、各自治体から民間団体や住民組織等による供養祭などの取り組みの回答があったほか、都道府県からは管内市町村の取り組みについての情報も得られた。

災害対策基本法の改正で災害教訓伝承について明記されたことによる影響に関する設問に対しては、多くの自治体が法改正以前から自主的に事業を推進してきたとする回答が多かったが、法改正の趣旨を地域防災計画に盛

り込んだり、取り組みを加速させたところもあった。

災害教訓伝承の必要性や優先度については、「公助」には限界があり「自助」「共助」の取り組みを促す観点から、災害教訓伝承の取り組みが重要とする回答が見られた一方で、過去の経験・知識にとらわれすぎないようにすることも必要との指摘があった。

調査票の送付先である防災・危機管理担当部局以外の災害伝承関連部署についての設問では、災害に関する多くの知見を有する土木部やその知見の社会への浸透に関わる教育・文化関係部局との連携が重要であることが伺えた。

その他の意見では、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県が「災害はどこでも起こりうる」ということを発信し続けているにもかかわらず「(自分の地域では)地震は起きない」という意識の根強さにショックを受けたというものがあつた。こういった問題への対応として、他地域の教訓を積極的に取り入れる姿勢を見せているところも複数見られた。

今回の調査では、東日本大震災や阪神・淡路大震災など、比較的近年に大きな災害を経験した団体からの積極的な回答が目立った。自由記述式としたことで回答の負担が大きくなり、かえって十分な回答を引き出せなかった可能性も否定できないが、地域ごとに意識や取り組みにかなりの差があることも浮き彫りになった。

地域における過去の災害経験が、場合によっては人々に予断を与えるおそれがあることも確かであるが、それによってその伝承の意味が失われるということではなく、必ず学ぶべき教訓がある。取り組み状況等に違いはあつても、この点は多くの自治体に共有されていることも明らかとなった。

本調査実施の動機でもあつたが、過去及び他地域での教訓から学びつつ、新たな知見も取り入れながら、未曾有の災害に備える姿勢が大切であろう。その意味でも、各地域の災害教訓が相互に参照できるデータベース等の整備・充実が必要ではないだろうか。この点につき、筆者らも引き続き尽力していきたい。

## 6. おわりに

平成 24 年度の災害対策基本法改正では、「災害教訓伝承」に関し、下記 2 つの規定が追加されている。

(住民等の責務)

第七条 3 地方公共団体の住民は、(中略)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。

(施策における防災上の配慮等)

第八条 2 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 (中略)過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援(後略)

第七条第 3 項の規定に「災害教訓伝承」が追加されたことを考えると、特に被災経験を有する地域においては、住民や住民組織(民間団体、企業、学校等を含む。)が、過去の災害から得られた教訓の伝承に取り組みることにより防災に寄与するように努めなければならないものと考ええる。

過去の災害教訓伝承により防災に寄与することは、自分達の地域の未来や子孫たちを守るとともに、他地域の未来や子孫たちを守ることにもつながる大変大きな意義を持つ取り組みである。また、被災経験を有する地域にしかできない取り組みであり、是非、積極的な対応を期待したい。

第八条第 2 項第十三号の規定に「災害教訓伝承」が追加されたことを考えると、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「災害教訓を伝承する活動の支援」の実施に努めなければならないものと考ええる。

被災経験を有する地域においては、住民や住民組織(民間団体、企業、学校等を含む。)の災害教訓伝承活動を行政としてしっかりと支えることが求められる。

また、他の地域においては、被災地の災害教訓を学び、防災・減災に活かしていくために行政に求められる役割は大きい。

災害教訓を学び、活かすためには、住民や身近な市町村の取り組み、都道府県レベルの広域の取り組み、国全体の取り組みがそれぞれ重要であると考ええる。

今後、地域に根づいた教訓伝承から、広域や全国レベルのデータベースの構築など、さまざまな取り組みが求められるが、「災害教訓伝承」の取り組みに関し、住民、市町村、都道府県、国が、連携しながら、それぞれ積極的に取り組むことを大いに期待したい。

本研究において取り組ませていただいた全国調査に当たっては、お忙しい中、多くの方々から率直なご意見を寄せていただいた。ご協力賜った皆様に厚く御礼申し上げる次第である。

なお、本研究は、政策研究大学院大学政策研究センターにおけるリサーチ・プロジェクトとして平成 28 年度に実施したものであり、ご支援いただいた関係者の皆様に深く感謝申し上げます。

わが国の防災・危機管理政策が進展することを心から願うとともに、本研究がその一助となれば幸いである。