

## 第2 調査結果

### 1 住民の災害教訓の伝承活動の意義・重要性

#### (1) 制度概要等

我が国は、地理・地形・気象等の自然的条件から、多くの自然災害を繰り返し経験してきた。近年は、気象災害が激甚化・頻発化し、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨、令和4年8月の大雨など、毎年のように被害が発生している。また、今後、南海トラフ地震、首都直下地震や日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震といった大規模地震が発生することも危惧されている。

特に、平成23年3月の東日本大震災は、甚大な被害をもたらした。

政府は、東日本大震災への対応を検証し、東日本大震災の教訓の総括を行うとともに、発生が危惧される大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図るため、平成23年10月に中央防災会議の専門調査会として防災対策推進検討会議を設置し、同会議は、24年3月に中間報告を取りまとめた。

中間報告では、東日本大震災から学ぶべき教訓や課題について述べる中で、「「此処より下に家を建てるな」などが刻まれた石碑の教訓を守り高台に住んでいた住民は助かった事例や、日頃からの防災教育に基づき中学生が小学生の避難を助け、また、中学生等の避難行動がきっかけとなって周囲の住民も避難し、被害を最小限に抑えた事例もあった。一方、過去の災害の教訓が時間の経過とともに忘れ去られ、多くの方が犠牲になった地区もあった」とされている。そして、今後の災害対応の方向性として、被災体験の検証から得られた教訓を様々な組織で幅広く次世代に確実に受け継ぐべきなどとされた。

これらを踏まえ、平成24年6月に災害対策基本法（昭和36年法律第223号）が改正され、住民は、「過去の災害から得られた教訓の伝承（中略）により防災に寄与するように努めなければならない」（第7条第3項）とされるとともに、国及び地方公共団体が、「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（中略）実施に努めなければならない」事項として、住民の災害教訓の伝承活動を支援すること（第8条第2項第13号）が追加された。

この改正を受けた内閣府及び消防庁連名の施行通知<sup>2</sup>では、住民の責務に災害教訓の伝承が追加されたことについて、「災害に際しては、住民自らが主体的に判断し、行動できることが必要であることから、防災意識の向上を図るため」とされている。

また、防災基本計画（令和6年6月修正）では、「住民は、自ら災害教訓の伝承に努めるものとする」とされている。

---

<sup>2</sup> 「災害対策基本法の一部を改正する法律について」（平成24年6月27日付け府政防第724号・消防災第234号）

## (2) 災害教訓の伝承活動の意義・重要性

### (住民の災害教訓の伝承活動が主体的な避難行動に結び付いた近年の事例)

平成 24 年 6 月の災害対策基本法の改正により、災害教訓の伝承に係る規定が追加されてから 10 年以上が経過していることや、以前は慰霊祭等で年長者から被災経験を聴く機会があったが、そのような住民による災害教訓の伝承活動は、高齢化や負担感等から行われなくなる地区が増えているとの意見が市町村等から聴かれたことなどから、今回、災害教訓の伝承活動の意義・重要性を再確認するため、近年、自然災害に見舞われた地区の住民から避難行動等について聴取した。その結果、表 1 のとおり、甚大な災害が発生したものの、災害教訓やその伝承活動が住民の主体的な避難行動に結び付き、犠牲者が出なかった事例の詳細を把握し、改めて災害教訓の伝承は、住民の防災意識を向上させ、主体的な防災行動につながり得る重要なものであることが確認できた。

表 1 災害教訓やその伝承活動が災害時に主体的な避難行動に結び付き、犠牲者が出なかった事例

1	<p>新潟県村上市の小岩内地区では、令和 4 年 8 月 3 日から大雨が降り、同日 21 時頃に市から避難指示が発令されたことを受け、自主防災組織の役員や消防団は、自主的に危険区域の全世帯の避難を決定し、各戸を訪問し避難を呼び掛けた。指定緊急避難場所である小学校までの道路が土砂崩れで通行不能になっていたため、避難先は同地区内の公会堂としたが、その後も雨の降り方は尋常なものではなかった。自主防災組織の会長（区長）は、羽越水害（注）の教訓により、このような雨の降り方は土砂災害等が発生するおそれがあると感じたため、このまま公会堂においては危険と判断し、同日 22 時頃に 150m ほど離れた高台への再避難を決定した。再避難の際には、住民が高齢者等の避難を支援した。その後、土石流が同地区を襲い、一時避難していた公会堂にも土砂や流木等が押し寄せた。全壊が 6 棟、大規模半壊が 3 棟などの被害があったものの、再避難は完了していたため、死者・行方不明者は一人も出なかった。</p> <p>また、住民の再避難を可能にした背景として、同地区では、羽越水害について、家庭内で世代を超えて教訓が伝承されていることに加え、住民が集う公会堂に当時の写真を展示することなどにより、羽越水害を経験していない者を含む地区住民全員に羽越水害の記憶が共有されていたことを挙げている。このため、再避難の際にも、躊躇<sup>ちゅうちよ</sup>する住民はおらず、すぐに高台に避難し、高台に住む住民も快く受け入れた。</p> <p>（注）昭和 42 年 8 月 28 日から 29 日にかけて、記録的な集中豪雨が襲い、荒川流域の各所</p>	 <p>▲ 令和 4 年 8 月 3 日からの大雨時の小岩内地区の様子(村上市提供)</p>
---	---	---

	<p>で堤防が決壊、土石流、崖崩れ等を引き起こした。</p>
2	<p>新潟県岩船郡関川村の高田集落では、令和4年8月3日から大雨が降り、自主防災組織の役員や消防団は、同日の夕刻以降、集落内の河川の状況等を確認していた。自主防災組織の役員は、避難のタイミングがこれ以上遅くなると寝てしまう住民が出てくることも危惧し、村役場からの避難指示を待たずに、同日21時には要支援者の避難を、同日21時半には全住民の避難を決定した。消防団と協力し、各戸への電話連絡や戸別訪問により避難を呼び掛けた結果、太田沢川及び前川の<sup>いっすい</sup>溢水による内水氾濫が発生し、75世帯中73世帯の家屋が床上浸水するなどの被害があったものの、死者・行方不明者は一人も出なかった。</p> <p>自主防災組織の役員は、30分後には雨がやむという予報が繰り返され、避難の判断が難しかったとしつつも、羽越水害(注1)の教訓から、雨の勢いや河川の水位の上昇などで被害の発生を具体的にイメージすることができたため、村役場からの避難指示を待たずに自主的な避難を決定した。</p> <p>また、同役員は、住民の迅速な避難を可能にした背景として、羽越水害について、家庭内で世代を超えて教訓が伝承されていることに加え、i) 羽越水害の惨事を忘れることなく次世代に引き継ぐことを目的として、毎年8月に「大したもん<sup>たい</sup>蛇まつり」(注2)を開催することなどにより、同地区の住民は災害を「自分事」として捉えていること、ii) 災害時の住民の連絡網や、水害時の役員向け・住民向けマニュアルの作成を行っていること、iii) マニュアルの実効性を確保するための防災訓練を定期的実施していることを挙げている。</p> <p>なお、令和4年8月3日から大雨を受け、対応上の課題・教訓を洗い出し、更なる将来の災害への備えを行っていく予定となっている。</p> <p>(注1) 昭和42年8月28日の朝から降り続いた雨により、同日夕刻以降、村内の堤防が次々と決壊し、大量の泥水が関川村を襲い、死者・行方不明者34人、流出・全壊家屋371棟などの被害が発生した。</p> <p>(注2) 「えちごせきかわ大したもん蛇まつり」は、「大里峠」伝説(川をせき止めようとする大蛇から村を守る民話)と羽越水害の教訓の伝承をテーマにした祭り。羽越水害が発生した8月28日を示す長さ82.8mの竹とわらで作った大蛇を住民が担いで村内を練り歩く。</p> <div data-bbox="906 280 1361 616" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="922 622 1361 683" data-label="Caption"> <p>▲ 令和4年8月3日からの大雨時の高田集落の様子(関川村提供)</p> </div> <div data-bbox="965 996 1361 1288" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="981 1294 1361 1355" data-label="Caption"> <p>▲ 大したもん蛇まつりの様子(関川村提供)</p> </div>

3 和歌山県田辺市の龍神村三ツ又地区は、過去に大雨による土砂災害が多い地区である。同地区の住民の一人は、幼い頃から頻繁に「家の裏の湧き水が濁ったら家にはいるな」という教訓を親から教えられており、一時的に避難するための安全な場所を確認したり、必要な物をすぐに持ち出せるように用意したりするなど、災害に対する平時の備えを行っていた。



▲ 土砂災害時の三ツ又地区の様子  
(田辺市提供)

平成 23 年 9 月の台風第 12 号は記録的な豪雨であり、同地区でも数日間にわたり雨が続けていた。夜、余りに雨が激しいため、同住民が外の様子を見に行ったところ、いつもは透き通っている家の裏の湧き水が茶色く濁っていることを確認した。その時点では、市から避難指示は出ていなかったものの、同住民は、親から教えられた教訓に従いすぐに避難することに決め、近くの住民にも声を掛けて、あらかじめ決めていた一時避難場所に避難した。逃げた住民たちの家屋は、その夜のうちに土砂災害に巻き込まれ全壊した。

裏山の湧き水の濁りを確認して避難を決断した同住民は、「親が伝えてくれた教訓により、常に危機意識を持っており、大雨や台風の情報をよく聞いて、自分なりに判断した」、「危機意識を持つかどうかで、助かるかそうでないかということはあると思う」としている。

なお、上記の経験について、同住民が市内で開催された防災学習等の場で講演したり、和歌山県が制作した「未来へつなぐ教訓」(DVD)で紹介されたりするなど、新たな教訓として次世代等に伝承されている。

(注) 当省の調査結果による。

また、令和 6 年能登半島地震では、地元の災害教訓だけではなく、東日本大震災等の教訓から避難訓練を続けてきたことで、住民が迅速に高台への避難を行い、津波による犠牲者が出なかった地区があるとされている。

#### (世代を超えて災害教訓を伝承している事例)

災害教訓は、世代を超えて伝承されることが重要であるところ、表 2 のとおり、昭和 8 年 3 月の昭和三陸津波の教訓について、今日まで石碑の前での慰霊祭等により伝承している事例がみられた。住民は、このような災害教訓の伝承活動により、東日本大震災でも犠牲者が出なかったとし、世代を超えて住民の防災意識の維持や向上に結び付いているとしている。

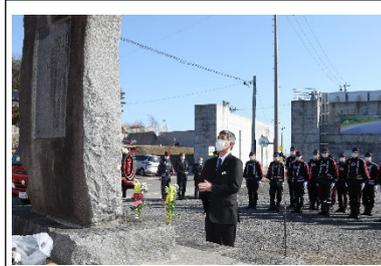
同事例及び表 3 の事例では、個々の住民が過去の自然災害の惨禍を伝える石碑の存在や刻まれた内容を知ることにとどまらず、当該石碑をきっかけとして、災害を

「自分事」として捉え、更なる防災意識の向上に結び付くような活動が行われている。

## 表2 世代を超えて災害教訓を伝承している事例

岩手県洋野町の八木地区は、明治29年の明治三陸津波、昭和8年の昭和三陸津波など繰り返し津波被害を経験してきた。

同地区では、昭和三陸津波について家庭内で親から子や孫に語り継がれてきたことに加え、同津波の翌年から、同津波の惨禍を伝える石碑(注1)の前で、二度と津波による犠牲者を出さないために毎年慰霊祭(注2)を行い、同津波の教訓を受け継いできた。



▲慰霊祭の様子 (洋野町提供)

また、毎年9月に洋野町全体で防災訓練も実施してきた。このため、同地区の住民は、昭和三陸津波の被害や教訓を知っており、「地震が来たら高台に逃げる」という心構えを持っている。

東日本大震災では、3月11日の15時30分頃、同地区にも津波が押し寄せたが、「地震が来たら高台に逃げる」との教訓を守ったことで、当時、防潮堤がなかったにもかかわらず、死者・行方不明者は一人も出なかった。また、自主防災組織や消防団が、同教訓により、高台から海岸近くに戻らないように道路の通行を規制したことも効果があったとしている。

同地区の自主防災組織の会長は、同地区では、明治三陸津波で大きな被害があったが、その後、港や鉄道の整備が進んだこともあり、明治三陸津波を知らない住民が増え、昭和三陸津波では大きな被害を受けたと考えている。そのような背景もあり、昭和三陸津波の教訓については、慰霊祭等で大切に受け継ぎ、東日本大震災での迅速な避難行動につなげ、犠牲者を一人も出さなかった。

同地区では、東日本大震災の教訓を伝承するため、以下の活動を行っており、同地区の防災意識の維持や向上を図っている。

- ・ 自主防災組織の会長は、小学校からの依頼を受け、平成26年から、毎年6月に、小学4年生を対象とした津波に関する授業を行っている。授業では、洋野町における東日本大震災の津波による被害の映像を流した後に、防潮堤は避難の時間を稼ぐためのものであり、すぐに高いところに逃げるよう教えている。また、同授業で、過去の津波による被害を踏まえた防災マップ作りも行っている。



▲津波に関する授業の様子 (洋野町提供)

- ・ 東日本大震災の際には、海拔12mの場所まで浸水したことから、地区の防災マップに、避難する場所の目安として海拔12m、20mを示すラインを記載している。

- ・ 昭和三陸津波の惨禍を伝える石碑の前で行われてきた慰霊祭は、コロナ禍でも感染予防対策を行った上で、中断することなく実施している。同石碑は、東日本大震災後に防潮堤を整備する際に移設する必要が生じたが、移設に当たっては、津波について常に意識してもらうために、住民がふだんから目にすることができる生活道路の交差点付近に移設した。

(注1) 昭和三陸津波の惨禍を伝える石碑には、「想<sup>おも</sup>へ惨禍の三月三日」と刻まれ、八木地区の犠牲者数(91人)及び流出家屋数(37戸)が記されている。

(注2) 慰霊祭には、洋野町の町長、副町長なども出席している。少なくとも年に1回は、津波のことを考えるきっかけになっており、近年、八木地区以外でも慰霊祭が開催されるようになるなど、他地区にも波及している。

(注) 当省の調査結果による。

また、表3のとおり、大正12年9月の関東大震災の慰霊碑が自然災害伝承碑として地理院地図等に掲載されたことなどを契機に、学校等で同震災の教訓を紹介したり、高校生等と漫画を制作したりするなど、新たに同震災の教訓を次世代に伝承する活動が始まった事例がみられ、これらの活動は住民の防災意識の向上に結び付いているとしている。

**表3 自然災害伝承碑が地理院地図等に掲載されたことなどを契機に、新たに次世代に災害教訓を伝承する活動が始まった事例**

神奈川県相模原市の緑区鳥屋地区では、大正12年9月の関東大震災で、山の斜面が崩れ落ちる山津波が発生し、死者16人、埋没棟数9戸の被害を受けた。震災後、土砂が堆積してできた小高い山は「地震峠」と呼ばれるようになり、その地に慰霊碑や地蔵尊が建てられ、遺族やその親戚等によって守られてきた。

同地区では、令和3年12月に慰霊碑が自然災害伝承碑として地理院地図等に掲載されたこと

などが契機となり、翌4年4月に住民の有志により「地震峠」を守る会が設立された。同会は、慰霊碑周辺の清掃活動、老朽化した説明板の改修、自然災害伝承碑として認定されたことを示す標柱の設置(注)のほか、地区の文化祭や学校等で関東大震災の教訓を紹介したり、高校生等と協力して地震峠を題材にした漫画を制作したりするなど、同地区の被害や教訓を次世代に伝える活動を行っている。

同会は、「祖父母などから当時の話を聴いて育ってきた住民がいる一方で、地震峠のことを知らない住民もいた」、「活動が報道に取り上げられるなど新たな伝承につながっている」としており、これらの取組により、多くの住民に同地区の被害や教訓が知られるなど、住民の防災意識の向上が図られたとしている。



▲ 標柱  
(当省撮影)

▲ 慰霊碑  
(当省撮影)

また、自治会長等で構成される鳥屋地域振興協議会では、鳥屋地区の被災者の体験談などが記録された「よみがえる 89 年前の記憶」の映画制作者に承諾をとり、各自治会、小・中学校、希望する住民などに DVD を作成して配布したほか、上記の文化祭等でも上映している。同協議会は、視聴した住民から「関東大震災により甚大な被害を受けた場所であることを知らなかった」との意見が多く、「非常に勉強になった」との意見も聴かれたとしている。

「地震峠」を守る会及び鳥屋地域振興協議会は、災害教訓を伝承する意義について、住民一人ひとりが災害発生当時の状況を現在の状況に照らして思いをはせ、日常生活の中で災害との関わりや災害に対する備えなどを考える機会になると考えている。

(注) 説明板の改修及び標柱の設置に当たって、相模原市地域活性化事業交付金や、鳥屋地域振興協議会の助成金が活用された。

(注) 当省の調査結果による。

以上のとおり、災害教訓の伝承は、住民の防災意識の向上、住民の主体的な防災行動につながり得るものであり、多くの地域で、住民の災害教訓の伝承活動が行われることが重要であると考えられる。