

令和 6 年 8 月 29 日

地域における住民の防災意識の向上（災害教訓の伝承）に関する調査の結果

<背景>

東日本大震災の教訓をいかすため、平成 24 年の災害対策基本法の改正で、住民の責務として災害教訓の伝承が、国及び地方公共団体の努力義務として住民の伝承活動への支援がそれぞれ規定されました。

一方で、気象災害が激甚化・頻発化し、大規模地震の発生が危惧されている中、過去の災害の記憶等が年々風化している、住民の災害教訓の伝承活動が行われなくなっているとの指摘もなされています。

<調査結果>

住民による災害教訓の伝承活動を取りやめる地区が増えている市町村がある一方、過去の災害教訓が大切に受け継がれたことで、災害時に住民の主体的な避難行動に結び付いた事例がみられ、改めて災害教訓の意義・重要性が確認されました。

また、市町村における住民の災害教訓の伝承活動への支援状況を調査したところ、

- ① 新たな取組としてどのように支援を行えばよいか分からないとする市町村がある一方、既存の取組に災害教訓を取り入れているものなど、他の市町村の参考となり得る様々な支援例がみられました。
- ② 国土地理院が市町村による自然災害伝承碑の活用を促進している中、どのように活用してよいか分からないとする市町村がある一方、他の市町村の参考となり得る様々な活用例がみられました。

- ・ 概要
- ・ 結果報告書

※ 九州管区行政評価局は、本調査における九州管内での調査を担当しました。
調査結果の詳細を記載した調査結果報告書については、総務省行政評価局ホームページ
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/ketsuka_nendo/hyouka_240829000175924.html) に掲載しています。

(連絡先)

総務省九州管区行政評価局
担 当: 第 2 評価監視官 福島
電 話: 092-431-7092(直通)
E-mail: ksy21@soumu.go.jp

<調査結果全般について>

総務省行政評価局 評価監視官(内閣、総務等担当)
担 当: 原、堀田
電 話: 03-5253-5440(直通)
お問い合わせフォーム: <https://www.soumu.go.jp/form/hyouka/i-hyouka-form.html>

！ 調査の背景

公表日：令和6年8月29日

- 東日本大震災の教訓をいかすため、平成24年の災害対策基本法の改正により、住民の責務として災害教訓の伝承を、国・地方公共団体の努力義務として住民の伝承活動への支援をそれぞれ規定
- 気象災害が激甚化・頻発化し、大規模地震の発生が危惧されている中、過去の災害の記憶等が年々風化している、住民の災害教訓の伝承活動が行われなくなっているとの指摘あり



▲児童が災害教訓を学ぶ様子

📄 調査結果

1 住民の災害教訓の伝承活動の意義・重要性

災害教訓が住民の主体的な避難行動に結び付いた例あり（→P3）

→ 災害教訓の伝承は、住民の主体的な防災行動につながり得る重要なもの

2 市町村による住民の災害教訓の伝承活動への支援

- ①住民の災害教訓の伝承活動について、どのように支援を行えばよいか分からないとする市町村がある一方、児童生徒への防災教育や住民主体の活動に災害教訓を取り入れているものなど、他の市町村の参考となり得る様々な支援例あり（→P7～8）

- ✓ 災害教訓等を学習・発表する防災教育により、家族等への伝承にもつながった例
- ✓ 災害リスク等を話し合う住民懇談会の開催により、参加者間で災害教訓が共有された例（同教訓を踏まえた防災訓練により更に多くの住民に共有）
- ✓ 防災に詳しい団体の協力を得て、災害遺構等を徒歩で巡るイベントを開催することにより、幅広い年齢層への災害教訓の伝承につながった例

- ②国土地理院は市町村による自然災害伝承碑の活用を促進。どのように活用してよいか分からないとする市町村がある一方、他の市町村の参考となり得る様々な活用例あり（→P8）

国土地理院は、市町村の申請に基づき、自然災害伝承碑の情報を「地理院地図」等に掲載しているが、掲載対象となる伝承碑の範囲が分かりづらいなど、市町村が申請するに当たっての課題がみられたため、調査途上で国土地理院に情報提供

調査結果を踏まえた関係府省の対応

- ①内閣府は、住民の災害教訓の伝承活動への市町村による支援を促進するため、既に広報誌「ぼうさい」の発行や地区防災計画モデル事業（注）を通じた市町村に対する関係情報の提供などの取組に着手しており、更に参考となる支援例について、情報提供予定

（注）住民等が地区防災計画の素案を作成し、市町村の防災会議に計画を提案するなどのモデル事業

- ②国土地理院は、住民の防災意識の向上を図る観点から、既にウェブサイト上などで市町村による自然災害伝承碑の活用例を提供しており、更に参考となる活用例について、収集・提供予定

（なお、自然災害伝承碑の掲載手続については、市町村向けの申請の手引きを改定するなどの改善を実施済み。また、自然災害伝承碑掲載の更なる促進を行うこととしている。

調査結果 1 住民の災害教訓の伝承活動の意義・重要性

制度概要

- 東日本大震災を機に、「災害教訓」を次世代に確実に受け継ぐべきと再認識
- **災害対策基本法**の平成24年改正で、災害に際して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、**住民の責務として“災害教訓の伝承”が明記**
〔…住民は、…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。（第7条第3項）〕

調査結果

調査した市町村から、次の意見あり



- ・ 災害の記憶や教訓が風化してきている。
- ・ 災害教訓の伝承活動を取りやめる地区が増えている。

災害教訓の伝承活動の意義・重要性を再確認するため、
避難行動等について、近年被災した住民からヒアリングを実施

家庭内や地域内で伝承されてきた災害教訓から、
住民が、災害時に**安全な高台に再避難**した例や **行政の避難指示を待たずに自主避難**した例を把握

（事例の詳細は次のページ参照）

災害教訓の伝承は、住民の防災意識の向上や主体的な防災行動につながり得る重要なもの

調査結果 1 住民の災害教訓の伝承活動の意義・重要性

災害教訓から安全な高台に再避難した例（新潟県村上市）

- 羽越水害（昭和42年）の教訓が、家庭内で世代を超えて伝承。公会堂に写真が展示され、地区住民全員に羽越水害の記憶が共有
- 新潟県村上市の小岩内地区では、令和4年8月の大雨の際、住民は公会堂に避難したが、**羽越水害の教訓から、公会堂にとどまることは危険と判断し、高台に再避難**。高齢者等は住民が避難を支援
- その後、公会堂にも土石流が押し寄せたが、再避難が完了していたため**犠牲者は一人も出なかった**。



▲令和4年8月の大雨時の様子

災害教訓から行政の避難指示を待たずに自主避難した例（新潟県関川村）

- 羽越水害（昭和42年）の教訓が、家庭内で世代を超えて伝承。毎年、羽越水害の伝承をテーマにしたお祭りを開催
- 新潟県関川村の高田集落では、令和4年8月の大雨の際、**羽越水害の教訓から、被害の危険性が高まっていると感じ、役場からの避難指示を待たずに、自主避難**
- ほとんどの家屋が床上浸水する被害はあったものの、**犠牲者は一人も出なかった**。



▲令和4年8月の大雨時の様子



▲羽越水害の伝承をテーマにしたお祭り

調査結果 2 (1) 市町村による住民の災害教訓の伝承活動への支援

制度概要

- 災害対策基本法では、**国及び地方公共団体が災害の発生予防又は拡大防止のため、特に実施に努めなければならない事項**の一つとして、**住民の災害教訓の伝承活動を支援**することを規定
- 内閣府は、国民全体の防災意識を向上させることを目的に、災害教訓の伝承活動を含む、様々な団体の防災活動を発表する「防災推進国民大会（ぼうさいこくたい）」の開催などを実施
- 市町村は、それぞれの地域特性を踏まえ、住民による災害教訓の個々の伝承活動への支援を実施

調査結果

68市町村における住民の災害教訓の伝承活動への支援状況を調査したところ、多くの市町村では支援を行っているが、支援を行っていない市町村もみられた。

- ・ 支援内容をみると、新たに住民の伝承活動が行われることを企図したものが多数あり
- ・ 支援を行っていない理由としては、**どのように支援を行えばよいか分からない**ためであり、支援を行っている市町村でも更なる支援を行うには同様の課題あり
- ・ これらの市町村から、**他市町村の支援例があれば、それを参考に地域特性を踏まえた支援が検討できる**との声あり
- ・ 一方で、調査した市町村の中には、児童生徒への防災教育や住民主体の活動に災害教訓を取り入れているものなど、**他市町村の参考となり得る支援を行っている例**あり（具体例は7～8ページ参照）



調査結果 2 (2) 市町村による自然災害伝承碑に係る取組

制度概要

国土地理院は、過去の自然災害の教訓を住民に分かりやすく伝え、教訓を踏まえた確かな防災行動により被害を軽減するため、先人が災害教訓を伝えようと残した石碑・モニュメントである「**自然災害伝承碑**」の**情報（碑名、災害名、伝承内容等）を、市町村の申請に基づき、地理院地図等に掲載**

（R6.7.25現在：625市町村2,149基掲載）



▲自然災害伝承碑の地図記号のアイコン

調査結果

68市町村における自然災害伝承碑の掲載申請の状況を調査したところ、多くの市町村では申請を行っているが、申請を行っていない市町村もみられた。

- 市町村が、申請するに当たり次の課題あり

① 石碑等の調査に要する時間や知見なし

- ✓ きっかけとなる情報提供がなければ、調査や申請を行うのは難しいとの声あり
- ✓ 住民団体等と連携するなど、効率的に調査、申請を行っている例あり

② モニュメントの掲載対象が分かりづらい

- ✓ 地理院地図等には、落石や倒壊した鳥居、地蔵尊なども掲載
- ✓ モニュメントに該当しないと考え、申請しなかった市町村あり

③ 地理院地図等の掲載判定結果の連絡が不十分

- ✓ 国土地理院は「資料の追加提出があれば掲載の可能性あり」（掲載保留）と判定したが、市町村では「掲載不可」と認識し、再申請しなかった例あり

国土地理院の改善措置

調査途上で、当局から国土地理院に情報提供した結果、市町村の負担軽減のため、国土地理院は以下の改善措置を実施

- ① 効率的な調査例や他機関が把握している石碑等の情報を市町村に提示した。
- ② 掲載対象となるモニュメントが分かるよう市町村向けの手引きを改定した。
- ③ 掲載保留とした石碑等について、再申請に必要な情報を、市町村に対し明示した。

調査結果 2 (2) 市町村による自然災害伝承碑に係る取組

制度概要

国土地理院は、自然災害伝承碑の情報は、より身近で現実味のある災害リスク情報として活用することができ、**住民の防災意識の向上に役立つとともに、防災教育の一助にもなるため、自然災害伝承碑の活用を促進**



調査結果

地域内の自然災害伝承碑が地理院地図等に掲載されていた55市町村を対象に、伝承碑を活用した支援状況を調査したところ、市町村の半数以上では支援に伝承碑を活用しているが、活用していない市町村もみられた。



- 活用していない理由としては、**他の防災業務で余裕がなく、活用方法が検討できないため**であり、活用している市町村でも伝承碑を活用した更なる支援を行うには同様の課題あり
- これらの市町村からは、**他市町村の伝承碑を活用した支援例の提供を望む声**あり
- 一方で、調査した市町村の中には、住民団体の協力を得て、支援を実施しているものなど、**他市町村の参考となり得る支援を行っている例**あり（具体例は8ページ参照）

市町村の参考となり得る支援例

防災教育の中に災害教訓を取り入れている例（宮城県石巻市）

- 宮城県石巻市では、以前から行っている小・中学校の防災教育の中で、児童生徒が災害教訓を伝える石碑や過去の津波被害があった場所等を訪れたり、被災住民から話を聞いたりして「復興・防災マップ」を作成

- 同市は、発表会等を通じて、同マップの成果を発信することで、児童生徒のほか、家族、住民等への災害教訓の伝承にもつながっているとしている。



▲復興・防災マップの例

住民主体の活動の中に災害教訓を取り入れている例（群馬県・県内市町村）

- 群馬県及び県内市町村は、各地区で住民懇談会を開催し、自主避難計画の作成を支援している。住民懇談会では、同計画の作成に当たり、過去の災害の発生場所や災害の前兆現象等を話し合い、それを基に「防災マップ」を作成している。

- 同県は、住民懇談会や、自主避難計画（防災マップ）を活用した防災訓練により、住民間で地区の災害教訓が共有されているとしている。



▲住民懇談会の様子

市町村の参考となり得る支援例（自然災害伝承碑を活用した支援例）

住民団体の協力を得て実施している例（神奈川県平塚市）

- 神奈川県平塚市は、住民の防災意識の向上を図るため、防災に詳しい住民団体の協力を得て、市内の災害遺構や自然災害伝承碑等の**災害関連スポット**を徒歩で巡る「**防災さんぽ**」を開催している。
- ▼
- 同市は、防災に観光的要素を取り入れたことにより防災イベントにふだん参加しない住民が参加するなど、**幅広い年齢層への災害教訓の伝承につながっている**としている。



▲住民団体が参加者に説明している様子

住民団体の協力を得て実施している例（岐阜県本巣市）

- 岐阜県本巣市では、児童生徒が濃尾地震（1891年）を学び、自分の身は自分で守る意識を持ってもらうため、住民の協力を得て、**自然災害伝承碑の清掃や献花式に、児童生徒を参加させている**。
- ▼
- 同市は、地域学習として児童生徒を参加させることにより、地元紙等で報道され、**児童生徒に災害教訓が伝承されただけでなく、住民の伝承活動が活性化した**としている。

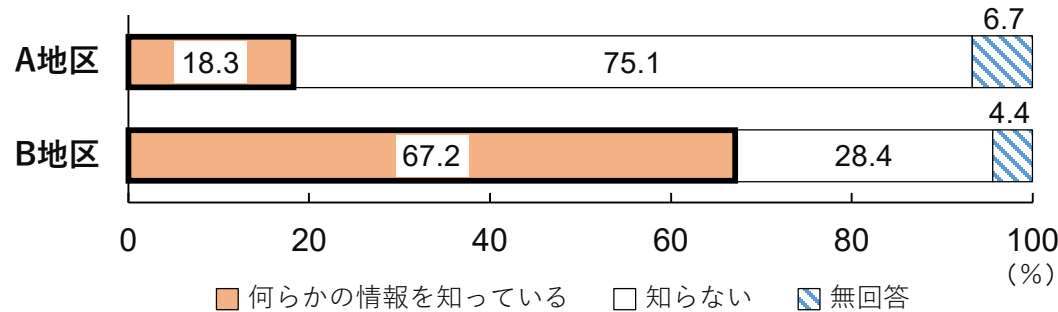


▲献花式で花を供えている様子

(参考) 2地区における住民アンケート（意識調査）の結果

大規模な洪水被害が大正初期に起きたA地区と、昭和20年代に起きたB地区の洪水の浸水想定区域内の住民に、自然災害に関するアンケート調査（意識調査）を実施

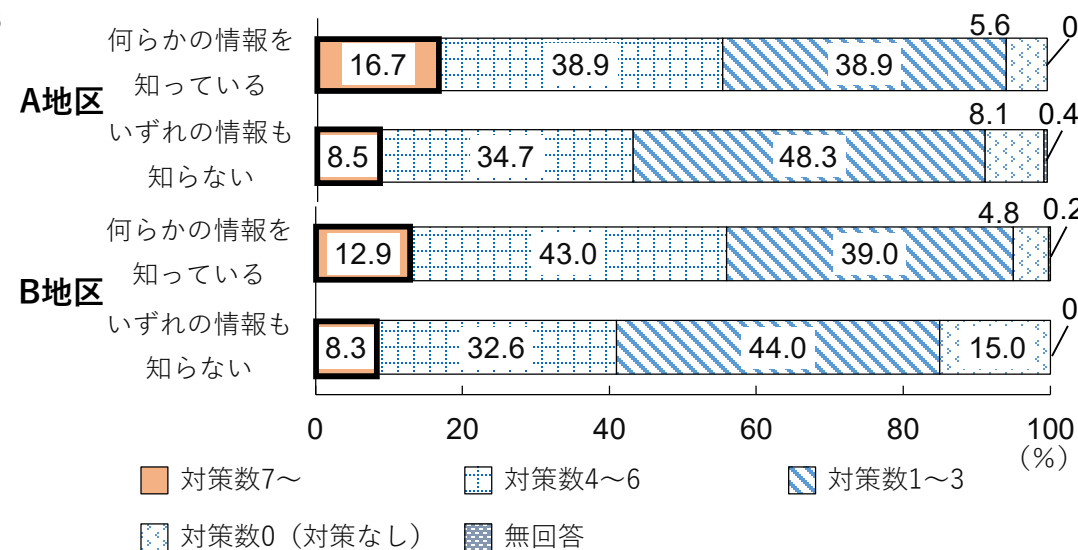
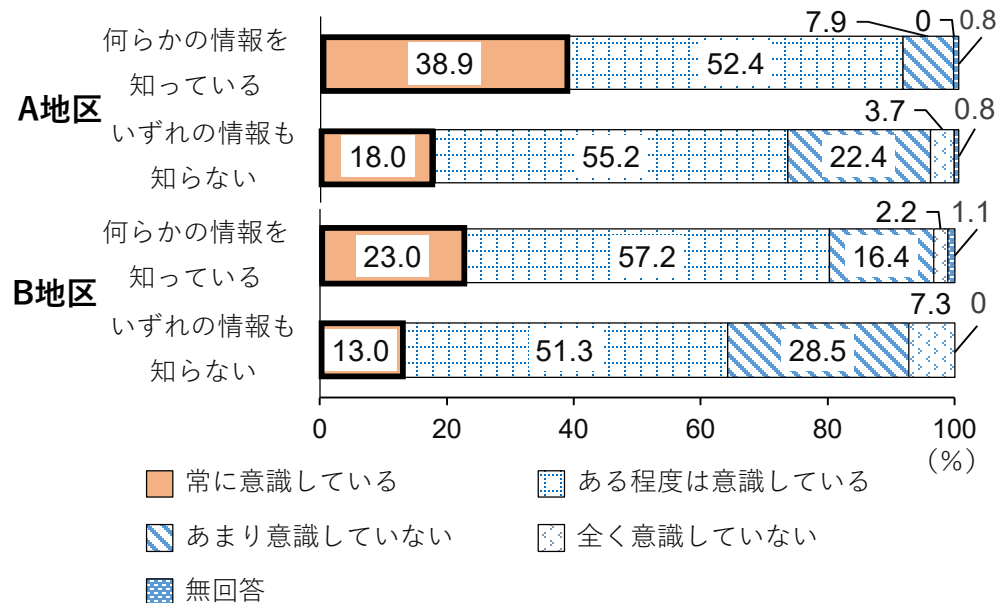
● 大正初期の洪水は75.1%、昭和20年代の洪水は28.4%の者が「知らない」と回答



世代が若くなるほど
認知度が下がる傾向

更に風化が進むおそれ

● 過去の洪水を知っている者は、知らない者と比べ、洪水への危機意識が高く、より多くの平時の備えを行っている傾向



過去の自然災害の記憶や教訓等を風化させず、伝承していくことが重要

報道資料(P1)調査結果「2 市町村による住民の災害教訓の伝承活動への支援」では、①住民の災害教訓の伝承活動について、どのように支援を行えばよいか分からないとする市町村がある一方、児童生徒への防災教育や住民主体の活動に災害教訓を取り入れているものなど、**他の市町村の参考となり得る様々な支援例**があること、②国土地理院は自然災害伝承碑の市町村による活用を促進しているが、**どのように活用してよいか分からないとする市町村がある一方、他の市町村の参考となり得る様々な活用例**があることが紹介されています。ここでは**九州の事例**を紹介します。

2-① 市町村による住民の災害教訓の伝承活動への支援例（大分県日田市・佐伯市）

事例1 住民が把握している災害教訓を収集し、危険な箇所として掲載したハザードマップを作成・配布することにより、地区の災害教訓の伝承活動が促進された例（大分県日田市）【別紙1（P11）】

事例2 防災教育の中で、児童が津波の教訓が記された石碑を訪れ、教師や住民から解説を受けることにより、家族への災害教訓の伝承が促進された例（大分県佐伯市）【別紙2（P12）】

2-② 市町村による自然災害伝承碑を活用した支援例（大分県佐伯市・佐賀県太良町）

事例3 防災教育の中で、児童が津波の教訓が記された石碑を訪れ、教師や住民から解説を受けることにより、家族への災害教訓の伝承が促進された例（大分県佐伯市）【別紙2（P12）】（上記の事例2と同一）

事例4 学校地域連携コーディネーターを活用することにより、住民の協力を得て防災教育を実施し、自然災害伝承碑を見学などしている例（佐賀県太良町）【別紙3（P13）】

住民が把握している災害教訓を収集し、危険な箇所として掲載したハザードマップを作成・配布することにより、地区の災害教訓の伝承活動が促進された例（大分県日田市）

別紙1

経緯

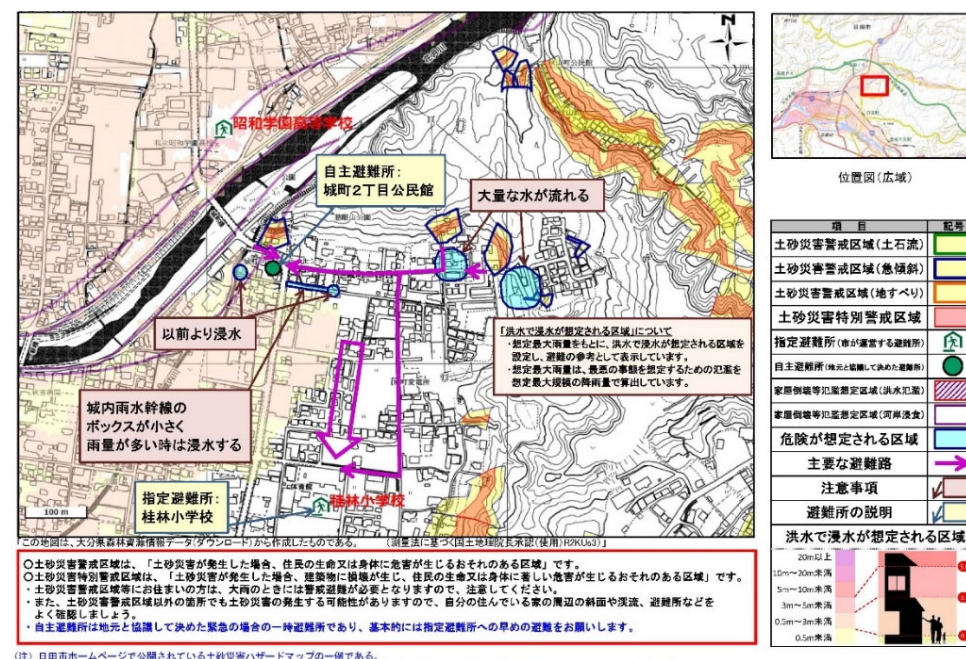
- 日田市は、住民に対して、居住地域で想定されている浸水や土砂災害のリスクについての認識を深めるとともに、指定緊急避難場所の確認など想定される災害に備えてもらうため、洪水ハザードマップ及び土砂災害ハザードマップを作成
- その後、同市では、平成24年九州北部豪雨など、近年洪水や土砂災害が複数回発生していることから、居住地域で想定される浸水や土砂災害のリスクについて住民の認識を更に深め、災害に備えてもらうため、ハザードマップを更新し、土砂災害警戒区域や浸水想定区域などの情報に加えて、住民が各々で把握している過去の被災箇所などの情報を掲載

取組内容

- 日田市は、土砂災害ハザードマップに、過去に浸水や土砂崩れが発生した場所や、指定避難所以外の地域において自主的に避難することとしている避難所等を記載。記載に当たっては、住民がイメージしやすいよう、「大量の水が流れる」「雨量が多い時は浸水する」などの具体的な記述や矢印、マーカーなどにより記載
 - 過去の浸水や土砂崩れに係る情報については、ハザードマップを作成する際、事前に自治会の会合などで収集
- ⇒ハザードマップが避難訓練など地区の防災活動に活用されるなど、地区で災害教訓が共有

市町村、参加者等からの意見

- 日田市は、ハザードマップを見た住民から「自宅周辺が浸水することを知らなかった」など、地域の災害リスクについて認識が深まったと思われる意見が聴かれたとしている。
- 日田市は、災害教訓が記載されたハザードマップが地区の防災活動に活用されるなどにより、地区全体で災害教訓が共有され、地区における災害教訓の伝承活動が促進されているとしている。



取組を行う上でのポイント

- ハザードマップに、居住地域周辺で過去に浸水したことがあるといった具体的な情報を併せて示すことで、災害リスクをよりイメージしてもらえる。
- 自治会の会合などの機会に、住民が把握している過去の被害箇所等の情報を聴取することで、効率的に地域における危険な場所を把握することができる。

防災教育の中で、児童が津波の教訓が記された石碑を訪れ、教師や住民から解説を受け ることにより、家族への災害教訓の伝承が促進された例（大分県佐伯市）

別紙2

経緯

- ・ 佐伯市米水津地区では、宝永地震（宝永4年（1707年））や安政南海地震（嘉永7年（1854年））に2度にわたり、南海トラフに起因する地震によって津波の被害を受けており、その教訓が伝承されている石碑や痕跡あり
- ・ 佐伯市は、今後発生が予想される南海トラフ巨大地震でも、同市の津波の高さが県内で最も高く想定されていることから、大人だけでなくこどもたちも自分の命は自分で守ることができるようにするため、防災教育の重要性を認識
- ・ 防災教育として、「総合的な学習の時間」の中で、学年ごとに、学校周辺に潜む災害リスク、避難経路等を調査するフィールドワークや、地域の防災設備・取組に関する学習、指定避難所の備蓄倉庫の見学などを行っており、平成23年に民間事業者の寄贈によって建立された過去の津波による教訓を伝える石碑を活用して、更に防災教育を推進

取組内容

- ・ 児童は、宝永地震や安政南海地震による津波の教訓が記された自然災害伝承碑「大地震・大津波の碑」や、津波が到達したと思われる地点を表す表示がある石段がある養福寺を訪問
 - ・ 教師や住民から、宝永地震や安政南海地震による被害や当時の住民が取った避難行動などの解説を受け、伝承されている教訓について学習
- ⇒児童は、帰宅後、家族等に授業で学んだ災害教訓を伝え、避難経路や避難場所の確認などについて話し合いを実施



市町村、参加者等からの意見

- ・ 佐伯市は、参加した児童が、実際に津波が石碑のある場所まで到達したことや、同碑の辺り一面が湖のようになったという話を聞いて、毎回驚きの表情をしており、教室内ではなく現地に出向いての授業は、地域の災害リスクが自分事として児童の記憶に残るとしている。
- ・ 佐伯市は、防災教育で学んだ災害教訓を家族に話すなど、児童の家族への災害教訓の伝承が促進されたとしている。

取組を行う上でのポイント

学校の教室で行う教科書やモニターによる映像による授業よりも、実際に現地に出向いて、自然災害伝承碑を見たり、地元の詳しい方から説明を受けたりすることは、児童にとって記憶に残る貴重な体験であると考えている。

経緯

太良町では、昭和37年7月8日に起きた豪雨災害（7.8災害）によって、多大な被害を受けたことから、その災害教訓が風化しないよう、大浦小学校において毎年祈念集会を開催

取組内容

- ・ 太良町は、小・中学校で社会科の防災教育を実施するに当たり、学校地域連携コーディネーター（注）が、学習会で講話を行う被災経験者等を学校に紹介
（注）地域と学校の間に入り、地域の人材バンク名簿の作成・更新や授業や学校行事と地域をつなぎ、両者の活動を支援する役割
- ・ 大浦小学校では、社会科の防災教育として祈念集会を行い、被災経験者等による講演や被災者数等の被害状況や当時の様子が分かる写真の紹介により、7.8災害について学習
また、同小学校近くに建立された自然災害伝承碑「慰霊塔」「災害復興記念碑」についても紹介し、講演後に、児童が小学校の近くにある同碑を見学

（7.8災害により被害を受けた大浦小学校）



（祈念集会の様子）



市町村、参加者等からの意見

太良町は、教員や児童から「学校地域連携コーディネーターの紹介により、学習会などで被災経験者等から体験談を聴くことができた。住んでいる地域で実際にあった災害情報を知ることにより、自然災害を自分事として考えることができた」「児童が実際に自然災害伝承碑まで足を運び、説明を聴くことにより、ここで自然災害があったことをイメージできた」「災害が起こる前に避難場所を確認するなど、災害に備えたい」といった意見が聴かれたとしている。

取組を有効にするためのポイント

- ・ 学校地域連携コーディネーターを活用することにより、被災経験者等の住民の協力を得て防災教育を実施することができた。
- ・ 講話で聴いた被災経験に加え、自然災害伝承碑に足を運び、実際に自然災害があった場所を認識することにより、より自然災害を自分事として考えられるといった効果も期待できる。
- ・ 被災経験者といった地域住民の協力を得て、自然災害伝承碑の活用することにより、災害教訓を知る機会を町民等に提供することができている。