

九州における災害伝承碑の登録・保存・利活用に関する研究

長崎大学大学院工学研究科 インフラ総合研究センター

名誉教授 高橋 和雄

1. 本研究の目的

災害碑(石碑、陶板、モニュメント等)は被災地責任を果たす重要な災害伝承のツールであるが、設置者の意図に反して、忘れ去られているのが一般である。しかし、災害は同じ地域に繰り返して発生することから災害伝承により災害発生時に自主避難して難を逃れた地域がある。このようなことから災害伝承は災害対策基本法に記載されたが、防災教育が先行し、災害伝承の取組は具体化しなかった。この間にも災害が頻発する中、国土地理院は災害伝承碑に関する地図記号を新設し、その登録を開始している。まだ、登録件数も少なく、防災・減災への具体的な活用には至ってない状況にある。そこで、本研究では九州に多い豪雨災害に関する災害碑を災害伝承のツールとして防災・減災に活用できるように、災害碑の追加調査、災害伝承碑への登録候補リストの作成、保存(維持管理)、利活用方策についての調査研究を現地調査、ヒアリング調査、文献調査等により実施する。その成果をまとめて、災害伝承碑の登録の促進、保存計画、利活用の具体化に関する提案をし、さらに地域や自治体に周知することを目的とする。

2. 調査の主な内容

(1)災害碑の現地調査

豪雨災害の被災地を中心に九州各地の災害碑の現地調査を行った。災害碑には災害伝承碑に登録されているケースはまだ少ないので、文献調査、市町村史、新聞記事、問い合わせ等により掘り起こしを行った。さらに、国土地理院の災害伝承碑の地図記号制定のきっかけとなった 2018 年西日本豪雨の被災地広島県坂町、岡山県倉敷市真備町等のその後の状況も調査した。現地調査では所在の確認の他に、災害碑の撮影に加えて周辺の河川や橋梁、地形等を確認した。現地調査に当たっては慰霊碑の碑文を確認した。碑文は文字が確認できない状態も見受けられたが、苔等をのけながら判読に努め、碑文の文字起こしを実施した。災害伝承碑の碑文の判読が登録の条件でないので、読めない災害碑も見受けられた。

(2)市町村史の活用

石碑は災害碑の他に無関係にいろいろな目的で設置されており、改修記念碑、竣工碑、水神・龍王のような神様等の名前で設置されているものもあり、碑文を確認しないと災害との関係が分からないものが多く、地域の災害歴に関する知見と石碑文化の理解が必要であることを確認した。さらに、1792 年眉山崩壊に伴う島原大変肥後迷惑のような古い災害については災害碑を文化財として社会教育部門が把握しているケースがある。近年に発生した災害については危機管理・防災部門が防災・減災を実施する地域防災計画作成の関係で把握している。このために、明治から昭和にかけての災害碑については余り知られていないか、忘れられている状況にある。この時期の災害碑については市町村がまとめた市町村史(または誌)が大変参考になる。特に、平成の市町村合併の前には旧自治体の市町村史が集中的に刊行されており、合併後の現在の市町村の教育委員会・総務部門・博物館等で合併前の市町村史が販売されている。さらに古本屋でも入手することができるので、災害内容がよく知られていない場合はこれらを購入して調査に活用した。

(3)ヒアリングとアンケート調査

災害伝承碑の登録と活用について自治体にヒアリング調査のみで対応できると想定して

いたが、長崎県内の市町に対する予備ヒアリング調査では災害伝承碑の登録は済んでいても活用には至っていない状況にあることが判明した。また、九州全体でも具体的な活用事例はごくわずかであることが見込まれた。このために、ヒアリング調査は島原市、長崎市と国土地理院九州測量部に絞り、九州7県の全市町村233を対象に災害伝承碑に関するアンケート調査を実施した。

3.主な調査結果

(1)災害碑の現地調査と碑文の判読

国土地理院の災害伝承碑への登録は少しずつ進んでいるが、九州7県の自治体の登録状況は233ある自治体のうち、登録があるのは70自治体で、登録率は30%である。また、登録件数も少ない。九州では豪雨災害・台風災害が頻発している割には少ない状況にある。今回九州内の20市町の災害碑(慰霊碑、記録碑、復旧・復興碑等)と災害伝承碑設置のきっかけとなった豪雨災害の被災地中国地区の坂町、倉敷市、防府市の状況を調査した。

調査した災害碑は災害伝承碑として登録済み52基、未登録24基であった。また、災害碑とはみなされていない併設されている水神、馬頭観音、水位標の調査を行うとともに、設置場所近くの河川、橋梁、地形、土地利用等の状況を調査した。災害碑に碑文がある場合は現地で確認作業のために、苔等を清掃して、写真撮影の他に現地で確認に努めた。

写真や音声を基に碑文をワード入力するとともに、市町村史や自治体が持っている写真等で確認を行った。市町村が設置主体・管理者である場合は確認できたが、集落やボランティアが設置した災害碑の碑文や古いものは判読が無理であった。

(2)災害伝承碑に関するアンケート調査

九州7県の全市町村を対象に災害伝承碑に関するアンケート調査を2024年1月から2月にかけて実施した。災害伝承碑の状況、登録、活用について現状を知るための調査で、具体的内容を調査するまでには至っていない状況の認識で実施した。メールもしくは郵送で233の全市町村にアンケート調査表を危機管理・防災担当部署に配布し、139の回答をえ、回収率は59.7%であった。県別の回収率では45.0%から78.8%とばらつきがあった。

① 災害碑の設置と登録状況

「自治体内に災害を伝承する慰霊碑、災害碑、復興記念碑等が設置されているか」については38.8%が設置していると回答した。「不明」も10.1%を占めており十分に把握されていない状況にある。「災害伝承碑を登録する所管部署」は図-1のように「危機管理・防災部門」が75.9%で一般的である。石碑等を把握している「社会教育部門」は少ない。活用は防災・減災の目的で窓口は危機管理・防災部門であるが、災害碑に普段かかわっていない部門であることが課題といえる。災害碑がある自治体に「登録状況」を聞いたところ、「災害伝承碑がある」と回答した自治体74.0%(40自治体)が「登録済み」(順次登録中を含む)と回答した。

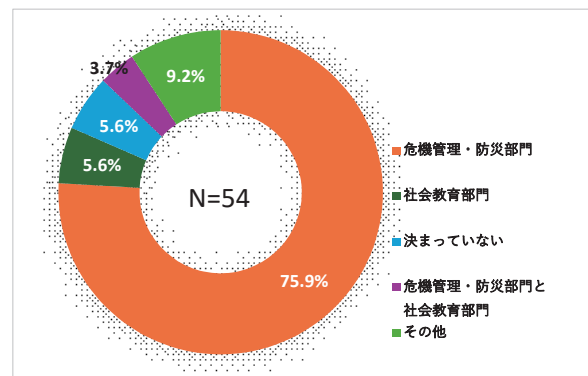


図-1 災害伝承碑の登録窓口

②登録に当たっての広報、選定基準、制限等

「登録結果の広報方法」を複数回答可については、「何もしていない」が 62.3%と最も多い。広報した自治体では、「ホームページに記載」、「広報誌に掲載」、「災害伝承碑がある自治会へ情報提供」等を行っているが、これらの割合は小さく、一般的には何もしていない。「登録に当たっての選定基準」は「無い」が 85.0%を占め、大半である。ある場合は「国土地理院の登録の手引きに合致していること」が挙げられている。設置された記念碑の設置場所の管理者の承諾や碑文が読める等の具体的な基準は一般的になっていない。

「登録件数の制限の設定」については、登録した全自治体で上限を設定していない。

③登録した災害伝承碑の活用

登録済みの災害伝承碑の活用について設問した。「登録した災害伝承碑を活用している」かどうかについては活用実績は未だ少なく、「防災教育」、「防災イベント」、「印刷物」等で活用された例があるが、一般的ではない。「災害伝承碑の登録は災害伝承に有効である」かどうかについては、「有効でない」とする回答はゼロであるが、「有効である」と積極的に評価されるまでに至っていない。「登録した災害伝承碑のうち文化財として登録すべき候補がある」かどうかについては3自治体で「ある」と回答している。

④災害伝承碑以外の災害伝承に有効な災害遺物

災害伝承碑以外にも被災地に水位標、被災樹木、流出した巨石等の災害遺構・遺物が残されている。災害遺構・遺物について「災害伝承に有効と考えられるもの」を複数回答で聞いたところ図の結果をえた。水位標、建物、樹木、巨石等が数多く選ばれている。直接被害を伝えるものとして貴重で、災害伝承碑と合わせて保存活用することが望まれる。

4.災害伝承碑の登録候補の選定

今回の災害碑の調査結果及びこれまでの研究担当者の長崎市、諫早市及び島原市の調査結果を踏まえて、災害伝承碑の登録候補をまとめた。1957年諫早大水害、1982年長崎大水害及び1991年からの雲仙普賢岳の火山災害に伴う土石流については複数の市に設置されている。国土交通省が設置者である場合も多い。関係機関が連携して登録することが望まれる。新たに佐世保市、壱岐市、朝倉市、さつま町等に登録できる災害碑が確認された。

5.災害碑の活用に関する先駆的取り組み

災害伝承碑を登録したあとには、防災・減災に関する地域学習や防災教育に活用して、過去と現在、これからを考える資産として活用することが期待されているが、活用はアンケートに見られるように、活用はこれからで準備が行われている。九州でもうきは市や天草市・天草市等の先駆的な取組が見受けられる。今回の調査でも鹿島市、壱岐市、島原市、坂町等で災害伝承碑を含む災害を活用した取り組みが見受けられた。今後の参考のためにリストにまとめた。鹿島市では「災害碑に関する公開講座」や「災害碑を巡るバスツアー」の開催、島原市では平成の噴火に関する「噴火災害復興伝承マップ」の看板の設置、坂町では「坂町自然災害伝承公園」が設置された。

6.災害碑と災害遺構の災害遺物の併用

自然災害の被災地には災害によって被害を受けた建造物、樹木、巨石等の災害遺物が残

される。これら災害を伝える 直接の証人といえる。災害を直接伝える災害遺物と災害伝承碑を併用して活用することができる。特に各地に設置された洪水の痕跡を示す実績水位標は看板等を設置すれば、災害伝承碑になりうる。

(1)水位標は洪水の災害遺構

土砂が移動すれば堆積して、地形として残るが、洪水・浸水は後に浸水の状況を残さない。洪水の痕跡高や冠水の深さは洪水があったことを伝える災害伝承の証人となる。このために、洪水の実績となる痕跡高を示す水位標が洪水を災害伝承する災害遺構といえる。洪水水位標に解説の看板を設置すれば災害伝承碑になりうる。決まったフォームはなく、電柱、建物・護岸・橋台等の壁面に看板を張り付けたり、水位を示す石柱等さまざまである。遠賀川、球磨川、千曲川等の河川沿いでは過去の洪水の水位票が複数設置されており、現在でも繰り返し発生していることが分かる。過去の洪水の痕跡や災害記録から冠水深はわかるので、水位標はいつでも設置できる。諫早市では諫早大水害 10 年後、20 年後等の節目の年に設置されている。災害を忘れない、風化させないために良い取り組みといえる。

(2)水位標を活用した「まるごとまちごとハザードマップ」

令和 2 年 7 月豪雨で大村市郡川水系では河川氾濫により甚大な被害が発生した。水害後にソフト対策として、「まるごとまちごとハザードマップ」の検討がなされた。実施主体は大村市で、内容はハザードマップでの想定浸水深と令和 2 年 7 月豪雨時の実績浸水深の看板を浸水想定区域の電柱・アンダーパスの壁面・市の出張所等に 33 箇所を設置した。

7.災害伝承碑の登録・活用に関する課題と提案

災害伝承碑の登録と活用には登録前、登録時、活用時(登録後)の各ステージについて課題があり、これらを解決しながら、取り組むことを①災害碑の課題、②制度的課題及び③市町村の担当部署と具体的な活用の観点からまとめた。この結果、市町村の担当部署は危機管理・防災部門が一般的であるが、災害碑の把握や活用には社会教育部門が主と考えられ、どの部門が担当してもベストではなく、両者が連携して取り組むべきことを示した。

災害伝承碑の調査・登録・活用に関する提案として、災害碑の調査と活用については

- ・砂防ボランティア協会、防災士会、郷土史に詳しい団体との連携
- ・合併前の旧市町村の記録史・記録誌や旧市町村の職員へのヒアリング
- ・国土交通省の事務所や県の河川・砂防・林野部門からの情報提供
- ・登録段階から活用を念頭に置いて教育委員会との連携

さらに、災害伝承碑が設置されてから 50 年以上が経過しているものがあり、文化財への登録が可能になっている。すでに壱岐市の春一番の供養塔も市指定文化財に指定されている。災害伝承碑の歴史的・文化的評価に繋がるとともに、保存や管理の観点からも有効と考える。

災害伝承碑の維持管理や取り消し等の規定はないが、現地調査の結果によれば、災害伝承碑をこわす恐れがある樹木の伐採・移設や撤去がなされた場合の報告とリストの修正等の登録の修正等の手続きが必要といえる。

災害伝承碑の登録と活用を関係者や地域に知ってもらうための取り組みも重要である。国土地理院が災害伝承碑の紹介、活用例のパネルやポスターを作成し、国・県・市町村等の防災機関に提供し、防災訓練、防災イベントに活用できるようにして欲しい。