

災害教訓の継承に関する専門調査会報告（概要）

中央防災会議「災害教訓の継承に関する専門調査会」は、歴史上の被災の経験と国民的な知恵を的確に継承し、国民の防災意識を啓発するとともに、将来の災害対応に資することを目的として、平成 15 年 5 月の設置以来、個別の大規模災害毎に順次調査を実施している。

このたび、昨年の「1855 安政江戸地震」、「1657 明暦江戸大火」、「1982 長崎豪雨災害」に続き、以下の 4 つの災害に関する調査を終了し報告書を取りまとめたところである。今後とも、報告書が取りまとめ次第、逐次、報告し公表してまいりたい。

< 「1662 寛文近江・若狭地震」報告書の概要について >

（報告書：<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1662-kanbun-omiwakasaJISHIN/>）

1．寛文近江・若狭地震の特徴

寛文 2 年 5 月 1 日（1662 年 6 月 16 日）に発生した地震であり、最近の調査によると、若狭（福井県南部）から近江（滋賀県）にかけての活断層で、午前 9 時から 11 時頃にマグニチュード 6.5～7.0 程度の地震と午前 11 時から午後 1 時頃マグニチュード 7.5 程度の地震の計 2 回の地震が連続して発生した可能性が高い。

2．寛文近江・若狭地震による被害

この地震の被害は近畿地方北部一帯に及び、被災地全体で死者 700～900 人、倒壊家屋 4,000～4,800 軒であったと推定される。特に被害の大きかったのは葛川（かつらがわ）谷（いまの天津市）であり、地震を原因とする大規模な土砂崩れなどにより、約 560 人ももの死者が出た。崩壊土砂は安曇川をせき止めて天然ダムを形成し、後にこのダムが決壊してさらに洪水被害をもたらした。また、琵琶湖西岸は古代から北国及び東国からの物資の輸送ルートとして大きな位置を占めていたが、この地震により天津、今津などの港町、膳所、彦根などの城下町に大きな打撃を与えた。

3．若狭国や京都における被害と震災対応

若狭国においては小浜が日本海と京都をつなぐ屈指の要港であり、若干の被害を受けたが、最も被害を受けたのは若狭東部の三方地方であった。この地方では地震により地盤が隆起したがために川がふさがって開削する必要が生じた。そこで小浜藩は浦見川掘削工事を行って排水するとともに新田開発を行った。現在、この川は地震の記憶を後世に伝えている。

京都においては被害の程度は近江や若狭よりは軽微であったが、盆地南部の伏見では軟弱地盤のためか被害が大きくなった。この時、天皇をはじめ町人たちも仮屋に避難し、さまざまうわさや流言が広がる中で、地震鎮めの落首や地震避けの呪符が流行した。しかしながら復旧工事は数ヶ月で終了したようであり、今回の震災は以後の京都の都市社会には余り影響を及ぼさなかったようである。

5．寛文近江・若狭地震災害の教訓

- ・京都・滋賀地域においてはこの際の地震のわれ残り（花折断層）の部分などまだ備えを必要とする状況である。文化財や歴史景観の保全と両立した地域防災力の強化が求められる。
- ・洪水や台風によるものだけでなく、地震に伴う土砂崩れによる被害発生の可能性についても十分認識を持つべきである。
- ・この地震は一過性の災害として忘れ去られたようであるが、現在来るべき地震に備えて企業、団体、地域社会や住民が一体となって積極的に対応すべきである。

< 「1896 明治三陸地震津波」報告書の概要について >

(報告書 : <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1896-meiji-sanrikuJISHINTSUNAMI/>)

1 . 三陸地方の津波災害概要

三陸地方は津波の常襲地帯として知られている。現存している資料から判断すると、平均して 46 年に一度津波が発生している。

2 . 明治三陸地震津波

海底地震により発生する津波を「地震津波」と呼び、地震による海底の隆起・沈下はその上方の海水に水の波を作り出すことにより発生する。

1896 (明治 29) 年 6 月 15 日、午後 7 時半ごろに地震があったのち、午後 8 時ごろ津波がにわかに押し寄せてきた。押し寄せた津波の高さについては諸説あるが、38 メートルとするものが多い。

3 . 明治三陸地震津波による被害

沿岸部の村は不意に津波に襲われ、絶望的な状況の中で、生き残った者たちが生存者の捜索に当たったが、村の行政、治安などの拠点も被災し、応急処置に大きな影響が出た。死者約 2 万 2 千名、流出・全半壊家屋 1 万以上の被害となった。

4 . 行政の応急対応

津波によりまず被災地の衛生面・治安面の悪化や風評の発生なども起こった。これに対し、中央政府は内務大臣視察などで対応し、現地においても警察官の応援や消毒、医師の派遣などで対応した。また、被災者への救援金は県や国庫の補助金 (備荒貯蓄金) のみならず、臨時の国庫救済金まで支出された。そのほか皇室からの恩賜金、一般からの義援金も分配された。

5 . 明治三陸地震津波災害からの復旧・復興

当初全滅に近かった村もあり人手が不足したが、内陸からの人夫や軍隊の出動、ボランティアの参加もあり 1 ヶ月後には片付け作業は収束し、2 ヶ月後には漁業の再開、3 ヶ月後には家屋建築というように次第に復旧し、ほぼ 1 年で復旧を終えたようである。また、大きな被害を被った集落も移入者により急速に復興したが、津波未経験者だけで復興した集落は、37 年後の 1933 (昭和 8) 年の三陸地震津波で被災することとなった。被害の経験を教訓として高地に移転した集落もあるが、交通の不便や時の経過のために低地に戻り、前述の昭和の地震津波で再び被害を受けたところも多かった。

6 . 明治三陸地震津波災害の教訓と総合的津波対策への示唆

- ・津波は多様であり、引き波から始まるとは限らない。
- ・津波からの避難は時間との勝負である。
- ・被災者救援の拠点となる役場、警察署などは高台に建設すべきである。
- ・災害文化の継承により被災の体験を風化させないことが重要である。
- ・防潮堤などの防災施設整備、高地移転など津波に強いまちづくり、予報の伝達などの防災体制整備の 3 種を組み合わせた総合的な津波対策が必要である。

< 「1888 磐梯山噴火」報告書の概要について >

(報告書 : <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1888--bandaisanFUNKA/>)

1 . 噴火現象の科学的説明

磐梯山は 1888 (明治 21) 年 7 月 15 日強い水蒸気爆発を起こした。1 週間程度前から鳴動、地震等の予兆があったが、住民の多くは噴火が差し迫っているとは思わなかった。爆風は最大秒速 100 メートルに達し、40 ~ 50 度の火山灰が降った。また、噴火により山体の一部が崩壊して岩なだれとなって平均時速約 80 キロメートルで麓に流れ下った。

2 . 磐梯山噴火被害と応急対応

高速の岩なだれは、北麓の 5 村 11 集落を埋め、爆風は通過地域の家を破壊し、住民の衣服や皮膚をはぎ取り、477 名の犠牲者を生じた。負傷者は猪苗代町に開設した治療所に収容された。応急対策は現地の耶麻郡役所、猪苗代警察分署を中心に行われ、この時、日本赤十字社は戦争以外で初めて医師の派遣を行った。災害の後、被災地では慰霊碑が建立され、今日まで慰霊祭が継続的に実施されている。

3 . 救済と情報メディア

救済の制度としては、被災者に対してまず地租の一定割合を準備金とする備荒貯蓄金が、炊き出しや負傷者治療費等に支出された。また、この不足分を補うように、天皇からの恩賜金、民間 (6 割は新聞社の募集) からの義援金が配分された。

噴火の情報は電報で郡役所から県庁経由でその日のうちに東京に到達したが、災害情報メディアとしてはこの時代は新聞がその中心であり、噴火の翌々日の 17 日から報道が始まった。さらに錦絵や活版刷りの情報誌なども刊行され、災害の状況を伝えている。

4 . 噴火後の長瀬川への土砂流出とその影響

噴火により麓の長瀬川上流域に大量の土石が供給されたため、長瀬川中下流域の河床が上昇し、噴火後約 25 年間は洪水が頻発した。この間県は国からの技術指導を受けつつ治水工事を続けたが、当時の最新技術をもってしても大量の土砂への対応は困難だった。

5 . 最近の磐梯山

2000 (平成 12) 年になって火山性地震が頻発したため 8 月に臨時火山情報を発表し、周辺町村は入山規制を行った。結果的に噴火は起こらなかったが、火山防災マップ (ハザードマップ) 等が作成され、火山防災対策が前進した。

6 . 1888 年磐梯山噴火から導き出される教訓

- ・現在の観測体制であれば 1888 年磐梯山噴火と同等の前兆活動等をとらえることが可能であり何らかの警報を出せる可能性が高く、火山防災マップの作成も進んでいるが、基礎研究、観測体制拡充、防災体制向上を怠ってはならない。
- ・噴火そのものの被害だけでなく土砂流出による洪水被害が二次災害として予想されるため、噴火直後の迅速な土砂災害対策が必要。また、地域特性、自然条件 (降雪など) の影響にも注意すべきである。
- ・災害の調査と復旧に当時として最高の研究者、技術者、行政担当者が従事したことは評価すべきである。
- ・噴火に際しての新しい写真資料が宮内庁書陵部から発見された。写真黎明期の貴重な資料であるとともに、噴火による爆風のエネルギーや被害範囲を確定し、ハザードマップ (被害予測図) の改定にも役立つものであり、今後の活用に期待したい。

< 「1890 エルトゥールル号事件」報告書の概要について >

(報告書 : <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1890--ertugrulJIKEN/>)

1 . エルトゥールル号事件に至る歴史的背景

洋式船の数が増えつつあったが、まだ和式船と共存していた時期であった。

海難救助体制としては 1875 年に太政官布告が定められ沿岸の主要都市に浦役場を置いていたが、外国の難破船の取扱いが決まっていたのは条約締結国についてだけだった。

気象予報体制としては、中央气象台と 22 の地方气象台との間で電報による連絡が始まったが、航行中の船舶に気象情報を伝える仕組みはなかった。

2 . エルトゥールル号事件の概要と行政の応急対応

1890(明治 23) 年 9 月 16 日 1889 年、時のオスマン朝軍艦エルトゥールル号が和歌山県東牟婁郡の大島において台風のため座礁・沈没して、約 500 名(記録不詳) の死者を出す大災害となった。当時日本とオスマン朝の間には外交関係はなく、皇室儀礼として小松宮彰仁親王のオスマン朝訪問に対する答礼使派遣のための航海の帰途であった。

事故現場における救済は、まず現場近くの檜野崎灯台の職員、ついで和歌山県東牟婁郡 大島村という地方行政機構にゆだねられた。事故第一報は現地の村長から電信で県庁及び直接東京の海軍省へ伝えられ、生存者 69 名は現地から神戸に送り届けられた後、日本海軍の軍艦で故国に送り届けられた。

中央政府は当時の各省分立の体制の中で各省庁が職務において独自に動きつつも、相互の連携により対応した。また、現場の村長をはじめとして郡役所、警察署等の連携が臨機応変におこなわれ救援を助けた。

民間の救済措置としては、日本赤十字社の救護活動が特筆されるが、最も大きな影響を与えたのは新聞社の活動であった。

3 . エルトゥールル号事件と新聞メディア

明治 20 年代においてはメディアの中核は新聞であり、当初は事故発生をいち早く報じるだけであったが、この報道を知ったドイツ軍艦が日本軍艦に先駆けて生存者を神戸に輸送するや、各新聞は故国への帰還は日本軍艦をもって行うべきとの論説を展開して世論形成を行い、政府もまた迅速に対応して事故 1 週間後の 26 日には軍艦派遣が決定した。

新聞社はまた義援金募集活動を行い、集まった募金を、記者を派遣してオスマン朝政府に届けた例もあった。

4 . エルトゥールル号事件後の防災体制と災害教訓伝承

- ・中央政府内の連携、創設されたばかりの地方行政制度下における地方行政の中核である県庁と町役場等との連携が機能することを確認できたなど、国内における大規模な外国人罹災者を出した初の事例として本報告書の活用を期待する。
- ・中央政府の各省庁が率先して防災活動を展開し、災害対応の経験が蓄積され、意思決定過程などの記録が後世に残されたが、複数の当事者における意思決定や行動のプロセスを当時の行政的背景を踏まえて評価することが重要である。
- ・災害教訓の伝承には、地方の記録や慰霊祭等の行事が欠かせない。