

熊本市震災記録誌の作成を終えて ～編纂担当者として得た知見～

清原 邦洋

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：震災記録誌、熊本地震、東日本大震災、阪神・淡路大震災

1 作成の背景と目的

平成 28 年 4 月 14 日に震度 7 の大きな揺れに始まった平成 28 (2016) 年熊本地震 (以下「熊本地震」という。) から 2 年の月日が経過した。熊本地震は、観測史上初めて、同一地域において震度 7 の地震がわずか 28 時間の間に 2 度も発生し¹、その後の余震も 4,000 回を超える²など未曾有の震災であった。熊本市内では、最大で 11 万人を超える人が避難所への避難を余儀なくされ、また、家屋の倒壊や道路・橋梁等のインフラの損壊、電気・ガス・水道などのライフラインの寸断、熊本城をはじめとする文化財等の倒壊など、熊本市内においても甚大な被害をもたらすこととなった。そのような中、熊本市では発災直後から災害対応に関する各取組を開始したが、「避難所等の開設・運営」、「受援体制」、「物資供給体制」、「インフラ・公共施設等の耐震化」、「国、他自治体、関係機関等との連携」などにおいて、様々な課題が浮き彫りになるとともに、「車中泊避難」など、指定避難所以外における多くの避難者の把握・支援といった新たな課題³も生じることとなった。

このような大規模災害対応は熊本市職員も初めて経験する者が多く、その対応においては苦慮されることも数多くあった。その際、東日本大震災において仙台市が作成した『東日本大震災仙台市震災記録誌～発災から 1 年間の記録～』(平成 25 年 3 月) (以下、「仙台市震災記録誌」という。) など、過去に被災した自治体から刊行された震災記録誌が災害対応を検討・実施する上で、有効かつ効果的なものとなった。そのため、熊本市においても熊本地震における発災直後からの様々な取組や課題を整理し、震災で得た経験や教訓を詳細な記録として残すことが、将来の地震への備えにつながるなど、重要であると認識し、『平成 28 年熊本地震熊本市震災記録誌～復旧・復興に向けて～』(以下、「熊

本市震災記録誌」という。) の編纂に取り組み⁴、約 1 年間で編纂作業を終え、平成 30 年 3 月に刊行した。

一方で、震災記録誌の構成や内容等は定まった形式等がなく、自然災害を経験した自治体・団体等が、各々の災害の被害状況 (被害写真を含む) や対応状況等を記録したものが主であることも解った。日本では古くから災害を記録した日記・日誌等はあったものの、自治体による公式の活版印刷物としての震災記録誌の登場は、関東大震災からとなる⁵。その後の自然災害においても、災害を経験した多くの自治体が震災記録誌、又はこれに類似したものを作成しており、震災による被害状況や対応状況、復旧・復興の取組、被害状況の写真記録集など、内容は様々である。また、自治体内においても市議会や上下水道、土木部門など、それぞれの部署で専門性の高い震災記録誌を発行していることもみられた。さらには自治体以外でも、電気・ガスなどのライフライン事業者、医療機関、地域の自治会など、様々な団体・機関から被害状況や復旧作業、避難所の運営状況などを記録した震災記録誌も多数刊行されている。なお、熊本市から発行されている熊本地震に関する主な震災記録誌を稿末の附表に示した。

本稿では、熊本市震災記録誌作成の編纂担当者として得た知見として、第 1 に震災記録誌の作成にあたっての編集方針や作成スケジュール、作成上の課題とその対応について報告する。第 2 に震災記録誌を作成するにあたって、参考とした過去の被災自治体の震災記録誌から、目次構成の違いと共通点等を整理し、目次等から読みとれる内容や震災記録誌の構成について歴史的な変遷を確認する。第 3 に『熊本市震災記録誌』の編纂を終えて、今後震災記録誌を作成する場面に取扱いすべき内容や留意点を提示するとともに、編纂の過程上で明らかになった気づきをまとめ、震

災記録誌のもつ有用性や必要性について理解を深めたい。

2 震災記録誌の作成

2.1 編集方針

震災記録誌を作成する体制については、震災記録誌の作成経験を持つ仙台市へのヒアリング結果を踏まえ、熊本市都市政策研究所と政策局復興総室とが連携を図りながら、各担当部署からの情報収集や執筆等の編纂作業を行うこととした。(都市政策研究所6名、復興総室2名の計8名体制)

まず、熊本市震災記録誌を編纂するにあたって、「編纂の

目的」、「編集方針」の検討から開始し、編纂担当で協議を行った結果、「編纂の目的」を①今後の防災・減災対策への活用、②熊本地震で体験した貴重な経験・教訓の次代への伝承、③国や自治体など各関係機関の防災対策等への活用、とした。

また、「編集方針」においても①行政(熊本市)における災害対応の取組について時系列に記録し、特に対応における課題等を盛り込むこと、②熊本地震の主な特徴を記録すること、を二大方針とした。表1では編集方針、図1では編集方針から編纂目的の流れ(イメージ図)を示した。

表1 編集方針

編集方針	内容
① 行政(熊本市)における災害対応の取組	・今回の震災において熊本市が行った災害対応の取組を時系列に記録 ・特に対応における反省点や課題を盛り込む
② 熊本地震の主な特徴	・都市直下型地震による避難者数の増大 ・2度の大地震や余震の多発、それに伴う避難者の長期化 ・車中泊など、指定避難所以外への避難者 ・液状化被害 など

(出典) 熊本市都市政策研究所・復興総室資料から筆者作成

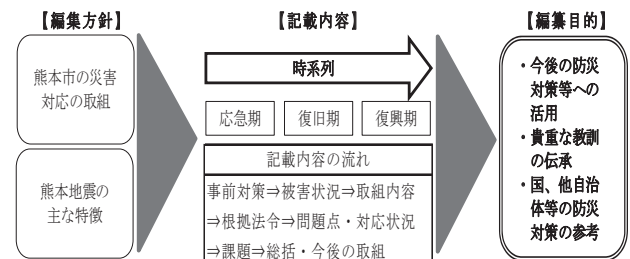


図1 編集方針から編纂目的の流れ(イメージ図)

(出典) 熊本市都市政策研究所・復興総室資料から筆者作成

2.2 作成スケジュール

熊本市震災記録誌は平成29年1月から本格的な作成に取り掛かった。まず、熊本地震時に各部署においてどのような災害対応業務が発生したか、「事前対策、被害状況、対応・取組状況、問題点・課題、今後の取組予定」等の項目について書面による調査を行い、発災直後から調査時点までの活動状況・内容を把握することを手始めとした。その結果をもとに平成29年3月末まで各担当部署の職員及び幹部職

員にヒアリングを実施し、詳細な内容の把握や災害対応に係る情報の掘り起こしを行った。

ヒアリング実施後、平成29年4月から本文執筆に入り、平成29年8月中旬までに震災記録誌の原案を作成し、その後、各担当部署と内容確認・精査を重ね、概ね平成29年11月に原案を完成させた。原案完成後は、全体的な校正及び最終確認等を行い、平成30年3月に発行することとなった。表2では熊本市震災記録誌の主な作成スケジュールを示した。

表2 熊本市震災記録誌の主な作成スケジュール

年月	29												30			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
作業	災害対応の取組確認	職員へのヒアリング	職員への継続ヒアリング	記録誌(原案)作成				震災記録誌原案完成	各局・区(担当部署)内容確認・精査			校正及び最終確認			印刷	震災記録誌完成・発行

(出典) 熊本市都市政策研究所・復興総室資料から筆者作成

2.3 震災記録誌作成上の4つの課題とその対応

今回の熊本地震は未曾有の大災害で熊本市においても甚大な被害を受けることとなった。このような大災害における震災記録誌の編纂は熊本市では初めてのことであったことから、編纂を進めるにあたっては、「編纂体制の整備・手法の検討」、「目次構成の整理」、「災害対応業務に関する情報の収集等」、「災害対応業務に関する専門的な事項等への対応」といった様々な課題が浮び上がった。

このような課題がある中、災害対応業務と同様、震災記

録誌の編纂においても過去に被災した自治体が刊行した震災記録誌を参考とすることにしたが、特に東日本大震災における「仙台市震災記録誌」（平成25年3月）と、阪神・淡路大震災における神戸市の震災記録誌『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録 1995年 -』（平成8年1月）（以下、「神戸市震災記録誌」という。）を主な参考として、前記課題への対応を図りながら編纂作業を進めることとした。表3は、編纂を進める上での課題内容とその対応状況である。

表3 編纂に際しての課題内容と対応状況

課題	課題内容	対応状況
① 編纂体制の整備・手法の検討	編纂に係る担当人数や役割分担、関係課との調整、編纂の進め方など、編纂の体制の整備や手法の検討が必要であった。	仙台市へのヒアリング結果を踏まえ、都市政策研究所と政策局復興総室とが連携を図りながら、各担当部署からの情報収集や執筆等の編纂作業を行うこととした。 (都市政策研究所6名、復興総室2名の計8名体制)
② 目次構成の整理	熊本地震で取り組んだ災害対応業務は多岐に亘るため、災害対応業務全体を把握し目次の構成を整理する必要があった。	地域防災計画等に基づく自治体の災害対応業務は、共通する部分が多いと考えられるため、神戸市・仙台市の震災記録誌の目次を参考に、熊本地震の特徴や熊本市の取組等を踏まえ目次を構成することとした。
③ 災害対応業務に関する情報の収集等	災害対応業務において、詳細な資料等がない取組もあったため、編纂にあたり情報の収集と掘り起こしが必要であった。	災害対応業務について担当部署から情報を収集した後、担当職員→部長→局長の順でヒアリングを行い、詳細な資料等の有無にかかわらず、当時の記憶を探ることで対応状況の把握に努めた。 ※仙台市でも震災記録誌作成時に職員へのヒアリングを行っており参考とした。
④ 災害対策業務に関する専門的な事項等への対応	編纂に携わった職員は災害対応業務に精通しておらず、必要な知識等が十分でない中、災害対応業務に関する専門的な事項等への対応が必要であった。	震災記録誌の本文執筆に入った後も、継続的に災害対応職員への聞き取りや資料の提供を受けるとともに、他自治体の震災記録誌等を参考に編纂を進めた。

(出典) 筆者作成

3 震災記録誌作成に際しての気づき

熊本市震災記録誌を編纂するにあたって、過去に自治体から刊行されている震災記録誌を参考としたことで、震災記録誌における発刊（作成）目的、目次構成の歴史的変遷、各震災記録誌のページ数や図表の分類など、震災記録誌に関する共通点等について比較分析を行った。

3.1 震災記録誌の目的

自然災害により被災した自治体から数多くの震災記録誌が発行されているが、発行の目的は概ね次の3つに分けられる。

- ① 震災の経験・教訓を後世の人々に継承するため
- ② 住民等の防災意識の向上を図るため
- ③ 行政等の関係機関の防災対策に活用してもらうため

震災記録誌の多くは、冒頭に発行団体の長などから「刊行に寄せて」、「発刊にあたって」などの巻頭言があり、その中で震災記録誌発行の目的を明示している。表4では、過去に自治体から発行された主な震災記録誌及びその目的を示した。震災記録誌の目的は「震災の教訓を残すこと、又は活かすこと」が多く、震災記録誌における「目的」は概ね共通しているといえる。

表4 過去に自治体から発行された主な震災記録誌及びその目的

地震名	震災記録誌名	記録誌発行年月	発行機関	目的
阪神淡路大震災	阪神・淡路大震災 —神戸市の記録1995年—	平成8年1月	兵庫県神戸市	・復興事業や防災対策の基礎資料として参考になるもの
新潟県中越地震	新潟県中越大震災の記録 ～大震災を経験して～	平成19年3月	新潟県土木部	・災害復旧業務の参考
能登半島地震	平成19年能登半島地震災害記録誌	平成21年3月	石川県	・後世に伝えるもの ・貴重な教訓として今後活かす ・他機関等の防災・災害対策の一助
新潟県中越沖地震	新潟県中越沖地震記録誌	平成21年3月	新潟県	・後世に伝えるため ・地方都市での対応事例の参考として ・全国の防災、行政関係者及び一般の方々の活用
東日本大震災	東日本大震災 仙台市震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～	平成25年3月	宮城県仙台市	・震災で経験した貴重な体験・教訓を次世代に伝える ・災害への備えとして各機関の役に立つこと
熊本地震	平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌 ～復旧・復興に向けて～震災からの1年間の記録	平成30年3月	熊本県熊本市	・今後の防災・減災対策への活用 ・震災で得た貴重な教訓を風化させず伝承 ・各関係機関等の防災対策への活用

※『目的』については、それぞれの記録誌の「はじめに」、「発行にあたって」、「刊行に寄せて」等から主な目的を記載

(出典) 田中大二郎 (2017)、各震災記録誌より筆者作成

3.2 目次構成と時代背景

過去から現在までに発行された主な震災記録誌の目次構成の歴史の変遷とその背景についてみると、大正時代に発生した関東大震災で当時の東京市から発行された『東京大正震災誌』(大正14年4月)の目次構成は、「災害」、「救護」、「復舊」が分けて構成されており⁶、この頃からすでに「被害状況(災害)」、「被災者対応状況(救護)」、「復旧状況(復舊)」に分けて構成されていたことがわかる。この構成は、昭和23年に発生した福井地震の震災記録誌『福井震災誌』(昭和24年6月)でも同様の構成がとられている⁷。

その後、昭和34年の伊勢湾台風等を契機に昭和36年に「災害対策基本法」⁸が制定されたことに伴い、国・都道府県・市町村等の防災に関する責務が明確化されていくこととなり、「防災基本計画」や自治体においても「地域防災計画」の作成が進められた。これにより災害対策全体が体系化されていくこととなったが、これらは震災記録誌の目次項目にも影響を及ぼしたと考えられる。「災害対策基本法」制定後に発生した昭和39年の新潟地震において新潟市が刊行した『新潟地震誌』(昭和41年11月)の目次構成は、「平成」に発行された震災記録誌の目次構成と比べても大きな相違はなく⁹、その構成は現在の震災記録誌の基本になっていると思われる。

時代が平成になってからは、平成7年に阪神・淡路大震災が発生したことを契機として、平成10年に「被災者生活再建支援法」¹⁰が制定されたことや、平成23年の東日本大震災では「みなし仮設住宅(民間賃貸借上げ住宅)」が多く

活用されたことなど、自然災害において新たな制度や取組が登場すると、それらの取組についても震災記録誌の目次項目にも反映されていく流れとなっている。

ただし、「被害状況」、「応急活動」、「復旧活動」、「復興の取組」など、各状況を分けて構成することは大正時代から大きな変化はないと考える。表5では、主な震災記録誌の目次構成とその背景を示した。

表5 主な震災記録誌の目次構成とその背景

時代	大正	昭和		平成		
地震発生日	大正12年9月1日	昭和23年6月28日	昭和39年6月16日	平成7年1月17日	平成23年3月11日	平成28年4月14日
発行日	大正14年4月	昭和24年6月28日	昭和41年11月	平成8年1月17日	平成25年3月11日	平成30年3月
著書名	東京大正震災誌	福井震災誌	新潟地震誌	阪神・淡路大震災・神戸市の記録1995年-	東日本大震災仙台市震災記録誌	平成28年熊本地震熊本市震災記録誌
発行者	東京市	福井県	新潟市	神戸市	仙台市	熊本市
目次	第一編 災害 第一章 災害概説 第二章 建物被害 第三章 人的被害 第四章 交通被害 第五章 公共事業 第六章 教育 学藝 宗教 慈善 第七章 衛生 第八章 経済 第二編 救護 第一章 概説 第二章 保健衛生二關スル救護施設 第三章 衣糧ニ對スル救護施設 第四章 住居ニ對スル應急施設 第五章 職業ニ對スル施設 第六章 其/他/施設 第三編 復舊 第一章 概説 第二章 住宅復舊 第三章 交通復舊 第四章 水道事業/復舊 第五章 瓦斯事業/復舊 第六章 電力供給事業/復舊 第七章 通信事業/復舊 第八章 教育、学藝、娯樂事業/復舊 第九章 經濟界/復舊 第十章 復興復舊計畫 第四編 餘録	前編 烈震被害概況 第一章 福井大震災の概況 第二章 人と家の被害 第三章 農林関係の被害 第四章 土木の被害 第五章 医療施設の被害 第六章 消防施設の被害 第七章 学校の被害 第八章 産業及び経済の被害 第九章 鉄道、通信、電気の被害 第十章 運送機関の被害 第十一章 縣有建物、地方公共団体関係の被害 第十二章 有名文化財の被害 第十三章 その他の被害 中編 烈震救護概況 第一章 縣災害救助隊の活動 第二章 縣議会の活動 第三章 災害救助各支隊の活動 第四章 各種団体の活動 第五章 連合軍司令部、地方軍政部の救護 第六章 三笠宮の御慰問 第七章 中央諸官廳團体の救護 第八章 都道府縣及團体の救護 第九章 諸外國よりの同情 第十章 義捐金品 後編 復興対策 第一章 基本方針 第二章 應急対策 第三章 恒久対策 水害編 第一章 水害被害 第二章 水害対策 餘録	第I篇 新潟地震の発生 第一章 新潟地震概説 第二章 新潟市における過去の大地震 第三章 地震予知の問題 第四章 新潟地震の発生 第五章 津波の来襲と水害の発生 第六章 火災の発生とその鎮圧 第II篇 新潟地震の被害状況 第一章 新潟地震の被害状況 第二章 地盤被害の概況 第三章 人的被害 第四章 建築物の被害 第五章 土木関係の被害 第六章 商工業関係の被害 第七章 農林水産業の被害 第八章 交通通信関係の被害 第九章 電気ガス関係の被害 第十章 水道関係の被害 第十一章 下水道関係の被害 第十二章 教育関係の被害 第十三章 衛生関係の被害 第十四章 其他市内の公営施設の被害 第III篇 応急対策実施状況 第一章 災害対策本部の設置 第二章 新潟市議会の応急活動 第三章 情報活動と報道機関 第四章 被災者に対する応急救助活動 第五章 新潟市の財政措置 第六章 新潟市内の応急実施状況 第七章 交通運輸通信の応急対策 第八章 電力ガスの応急復旧 第九章 自衛隊の応援活動 第十章 各機関団体の応援救護活動 第十一章 救援物資の受付と配分 第十二章 義捐金見舞金の受付と配分 第IV篇 本復旧と復興計画 第一章 本復旧の状況 第二章 復興 第V篇 餘録 第一章 感謝状の贈呈 第二章 新潟地震の体験を語る 第三章 新潟県地震年表 第四章 新潟地震関係文献目録	第1部 地震の概要 第1章 震災以前の神戸 第2章 地震の概要 第3章 過去の地震 第2部 被害状況 第1章 被害状況 第2章 人的被害の状況 第3章 物的被害の状況 第3部 応急対策の実施 第1章 災害対策本部の設置 第2章 被災者に対する応急救助活動 第3章 被災者の救援及び生活支援対策 第4章 応急復旧事業の実施 第5章 情報の収集及び広報活動 第6章 財政対策 第7章 神戸市金の応急活動と市会、県会議員選挙 第8章 各機関団体の応援、救護活動 第9章 市民・ボランティアによる救援、救助活動 第4部 復興へ向けて 第1章 復興計画の策定 第2章 市街地と住宅の復興計画の策定	第1部 総論 第1章 総論 第2部 被害状況編 第2章 仙台市の概況 第3章 地震の概要と被害状況 第3部 応急活動編 第4章 震災直後の災害対応 第5章 震災直後の生活復旧 第4部 生活復旧編 第6章 生活支援 第7章 応急仮設住宅 第8章 福祉・医療・保健 第9章 環境 第10章 道路、交通網・公園 第11章 ライフライン 第12章 国内外からの支援 第13章 災害救助法 第5部 生活復興編 第14章 復興計画、復興特区、復興交付金 第15章 生活再建支援 第16章 住まいの復興 第17章 教育・文化 第18章 経済の復興 第19章 財政・税務・人事等	第1部 総論 第1章 総論 第2部 熊本市の概況・被災状況 第2章 熊本市の概況 第3章 地震の概要と被害状況 第3部 応急復旧期 第4章 震災直後の体制・初動 第5章 被災者・避難者への対応 第6章 応急復旧対策の実施 第4部 復旧期 第7章 生活再建支援 第8章 各団体等からの支援 第9章 災害救助法 第5部 復興期 第10章 復興に関する各計画・組織等 第11章 復興に向けた取組 第12章 次世代へ
背景	昭和22年に「災害救助法」が法制化されたことで、福井震災誌には「災害救助法」に関する項目(後編第一章第二節)が登場した。 この頃から「災害」(被害状況)、「救護」(被災者対応)、「復旧」(復旧状況)など、各取組状況等を分けて構成する流れとなっている。		昭和36年に「災害対策基本法」が法制化され、防災基本計画や地域防災計画の策定が進められたことや、国・都道府県・市町村等の責務が明確化していくこととなり、災害対策全体が体系化されることとなった。震災記録誌もその影響を受け、目次構成が体系化されていったと考えられる。 また、自衛隊が創設されたことで、「自衛隊の応援活動」に関する項目(第III篇第9章)が登場した。		阪神・淡路大震災を契機として平成10年に法制化した「被災者生活再建支援法」や東日本大震災で多く活用された「みなし仮設住宅(民間賃貸住宅借上げ制度)」など、新たな制度や取組に関する項目が登場した。	

※各震災記録誌を「章」単位で記載

(出典) 各震災記録誌より筆者作成

3.3 各取組毎の記載ページ数・図表等の比較

表5に記載のとおり「被害状況」、「応急活動」、「復旧活動」、「復興の取組」に分類される構成は以前から行われてきた。各震災記録誌におけるこれらの構成のボリューム(ページ数)がどの程度となっているのか¹¹、また、情報を正確に伝え、震災記録誌の内容をより理解してもらうための図表等がどのぐらいあるのかを明らかにするため、各取組における記載ページ数・図表数等について比較分析を行った。

比較分析を行う震災記録誌は、熊本市震災記録誌を編纂するにあたり、最も参考とした、神戸市震災記録誌及び仙

台市震災記録誌とする。

比較分析する基礎として、各取組を「地震概要・被害状況」、「応急活動・復旧の取組」、「復興の取組」、「その他」の4つにカテゴリーに分け、次に筆者の判断で各震災記録誌の目次をその内容に応じて4つのカテゴリーに仕分けした。表6では、前記のカテゴリーで仕分けされた各震災記録誌におけるページ数・図表数の内訳を示した。

3.3.1 記載ページ数・図表数等の掲載割合

まず、4つにカテゴリー分けを行った各震災記録誌のページ分量や図表等の掲載割合について比較分析を行う。

表6をみると、どの震災記録誌においても「応急活動・

復旧の取組」のボリュームが大きく、発災直後からその後の復旧活動に関することは、震災記録誌全体の約7割を占めており、3つの震災記録誌において共通している。これは大災害が発生した際は「災害対策本部の設置」や「避難所の開設・運営」、「インフラの復旧」など、地域防災計画等に基づく自治体の災害対応業務が多岐に亘ることによるものと考えられる。

次に、「復興の取組」について比べてみると、熊本市、仙

台市の震災記録誌は2割程度のボリュームとなっているのに対し、神戸市の震災記録誌は1割程度とページ分量が少なくなっている。これは、熊本市、仙台市は発災から約2年後に震災記録誌を発行しているのに対し、神戸市は発災からわずか1年で発行され、発災から約7ヵ月の取組内容¹²しか記載されていないために、ボリュームが少なくなっていると考えられる。

表6 各震災記録誌におけるページ数・図表数の内訳

	熊本市震災記録誌		仙台市震災記録誌		阪神・淡路大震災―神戸市の記録1995-	
	目次	各割合	目次	各割合	目次	各割合
地震概要 被害状況	第1章 総論 第3章 地震の概要と被害状況	ページ数 割合 35 (5.7%)	第1章 総論 第3章 地震・津波の概要と被害状況	ページ数 割合 30 (4.1%)	1部2章 地震の概要 1部3章 過去の地震 2部1章 被害状況 2部2章 人的被害の状況 2部3章 物的被害の状況	ページ数 割合 148 (23.8%)
		図表数 割合 34 (6.5%)		図表数 割合 35 (6.7%)		図表数 割合 115 (26.5%)
		写真数 割合 0 (0.0%)		写真数 割合 11 (15.3%)		写真数 割合 77 (36.3%)
応急活動 復旧の取組	第4章 発災直後の体制・初動 第5章 被災者・避難者への対応 第6章 応急復旧対策の実施 第7章 生活再建支援 第8章 各団体等からの支援 第9章 災害救助法	ページ数 割合 418 (68.2%)	第4章 発災直後の災害対応 第5章 発災直後の生活復旧 第6章 生活支援 第7章 応急仮設住宅 第8章 福祉・医療・保健 第9章 環境 第10章 道路・交通網・公園 第11章 ライフライン 第12章 国内外からの支援 第13章 災害救助法 第15章 生活再建支援 (2~5節) 第17章 教育・文化 (1~3節) 第19章 財政・税務・人事等 (3・5節)	ページ数 割合 529 (72.8%)	3部1章 災害対策本部の設置 3部2章 被災者に対する応急救助活動 3部3章 被災者の救援及び生活支援対策 3部4章 応急復旧事業の実施 (8節除く) 3部5章 情報の収集及び広報活動 3部6章 財政対策 (1~2節) 3部7章 神戸市会の応急活動と市会・県議員選挙 3部8章 各機関団体の応援・救護活動 3部9章 市民・ボランティアによる救援・救助活動	ページ数 割合 418 (67.3%)
		図表数 割合 318 (61.3%)		図表数 割合 327 (62.3%)		図表数 割合 298 (68.5%)
		写真数 割合 43 (63.2%)		写真数 割合 39 (54.2%)		写真数 割合 134 (63.2%)
復興の取組	第10章 復興に関する各計画・組織等 第11章 復興に向けた取組 第12章 次世代へ	ページ数 割合 133 (21.7%)	第14章 復興計画・復興特区・復興交付金 第15章 生活再建支援 (1節) 第16章 住まいの復興 第17章 教育・文化 (4~5節) 第18章 経済の復興 第19章 財政・税務・人事等 (1~2・4節)	ページ数 割合 143 (19.7%)	3部4章 応急復旧事業の実施 (8節) 3部6章 財政対策 (3~4節) 4部1章 復興計画の策定 4部2章 市街地と住宅の復興計画の策定	ページ数 割合 47 (7.6%)
		図表数 割合 110 (21.2%)		図表数 割合 102 (19.4%)		図表数 割合 18 (4.1%)
		写真数 割合 25 (36.8%)		写真数 割合 22 (30.5%)		写真数 割合 0 (0.0%)
その他	第2章 熊本市の概況	ページ数 割合 27 (4.4%)	第2章 仙台市の概況	ページ数 割合 25 (3.4%)	1部1章 震災以前の神戸	ページ数 割合 8 (1.3%)
		図表数 割合 57 (11.0%)		図表数 割合 61 (11.6%)		図表数 割合 4 (0.9%)
		写真数 割合 0 (0.0%)		写真数 割合 0 (0.0%)		写真数 割合 1 (0.5%)

※ページ数：各部・章の表紙やページ調整のための白紙はページ数には含まない。
 ※図表数：熊本市、仙台市においては「図表」、神戸市においては「図」、「表」と記載のあるものをカウントした数。(熊本市は「図表」と記載のあるものうち写真が貼付けられているものを除く。)
 ※写真数：熊本市は「図表」と記載のあるものうち写真が貼付けられているものをカウントした数、仙台市は「写真」と記載のあるものをカウントした数、神戸市は「新聞の切り抜き」を含む。

(出典) 各震災記録誌より筆者作成

3.3.2 図表数・種類の掲載割合

次に、震災記録誌の本文中で掲載されている図表数やその種類について比較分析を行う。

3つの震災記録誌の図表について共通していることは、どの震災記録誌も図表を数多く用いているところにあり、熊

本市は519、仙台市は525、神戸市は435の図表を掲載している。

また、掲載している図表の種類については「表」型式が最も多く、3つの震災記録誌全てが全体の7割を超えている。これは物的被害状況や復旧状況、り災証明書発行件数等の

各取組実績等を「表」型式で一覧化することで、多くの震災関連の情報を効率的・効果的に見せ、理解を深めるために数多く使用されたものと考えられる。大正時代に発行された『東京大正震災誌』においても被害状況等の「表」型式が数多く使用されていた¹³。

次に多く用いられているのが、組織図や体制、フロー図、地震分布図、グラフ等の「図」型式であり、3つの記録誌において「図」型式のものは全体の約2～3割を占める割合となっている。表7では、各震災記録誌における図表等の数及び掲載割合について示した。

表7 各震災記録誌における図表等の数及び掲載割合

	図	表	その他の様式	合計
熊本市震災記録誌	118 (22.7%)	365 (70.3%)	36 (7.0%)	519 (100%)
仙台市震災記録誌	123 (23.4%)	377 (71.8%)	25 (4.8%)	525 (100%)
阪神淡路大震災 -神戸市の記録1995年-	127 (29.2%)	308 (70.8%)	0 (0%)	435 (100%)

※「図」「表」「その他の様式」の振り分けは筆者判断

(出典) 各震災記録誌より筆者作成

3.3.3 小括

本稿では各震災記録誌の図表等の数と掲載割合について比較分析を行った。一方で、図表は「被害状況を表したものの」や「制度概要を表したものの」、「り災証明書発行件数等の各取組実績を表したものの」あるいは災害に係る「全体を表したものの」、「一部を表したものの」など様々な視点で分類できるため、こうした視点で類型化を行い、各震災記録誌の比較を行うことは一定の意味があると考えられる。これに加え、震災における被害状況の実際との関係性をみることも可能である。図表は利用方法により文章内容の記憶を促進するとともに、文章理解を促進し、深い理解を導く等の効果も考えられるため¹⁴、今後、図表のさらなる類型化や被害状況とこうした図表との関係性についても明らかにし、より深い理解につながり、記憶の継承に役立つような図表の取扱いについて検討する必要がある。

4 震災記録誌作成上の留意点

これまで熊本市震災記録誌の作成を通じて、研究所所属の筆者が感じた課題や震災記録誌の目次構成における歴史的変遷、さらに、記録誌づくりの目的や記録誌の重要なデ

ータとなる図表の使用状況などにみられる共通点について整理を行ってきた。最後に熊本市震災記録誌の作成を終えて、今後震災記録誌を作成するにあたり取扱うべき内容や留意点を提示し、本稿を締めくくりたい。

4.1 標準的なフォーマット作成・共有の可能性

熊本市震災記録誌の編纂にあたった一人として、まず感じたことの一つは、編纂にあたることになった者の中には発災直後の災害対応業務の全体を見れるような立場にあつた者は少なく、そのことから、災害対応業務の全体を把握して、震災記録誌の目次構成に漏れなく反映させることができるか否かについて一苦労があつた。

大規模災害が発生した際、「避難所開設・運営」や「インフラの復旧」などの被災自治体が行う災害対応業務は、各自自治体の地域防災計画で定められている。ただ、地域防災計画は、地域の実情を踏まえつつ、災害対策基本法や防災基本計画に基づき作成されるため、各自自治体間で共通する業務は多くなると思われる。また、今回参考にした震災記録誌においては、概ね「被害状況」、「応急活動」、「復旧活動」、「復興の取組」を分けた構成となっていたが、これは以前から同様のスタイルであり、今後も大きな変化が生じにくいと考えられる。こうしたことから、被災自治体の災害対応の共通業務については、震災記録誌の「目次構成」等において標準的なフォーマットを作成し、各自自治体で共有化を図ることが可能になると考える。

それにより、標準的なフォーマットを使用し震災記録誌が作成されることで比較可能な項目等が増加し、災害ごとの対応状況等の共通点や相違点がより明確になり、震災対策の検討が広い視点で想定しやすくなるなど、情報の汎用性が高まるのではないかと考える。

4.2 初動対応・被災者対応の記録

神戸市、仙台市の震災記録誌との比較分析により、3つの震災記録誌の共通点として「応急活動・復旧の取組」が約7割を占めていたことが判明した。これは発災直後における被災自治体の災害対応活動は多岐に亘ることからボリュームも大きくなったと考えられる。熊本地震においても、発災直後の避難所対応や被災者対応をはじめ、り災証明書発行など、その後の被災者の生活再建に向けた対応や復旧活動において様々な課題が生じた。特に、発災直後の数日間には、「水・食料等の物資や、災害対応業務に従事する職員等」が不足するなど、当初の予測を超えた課題が生じたところ

である。震災記録誌に、発災直後の初動対応や被災者対応に係る課題など、震災の詳細な記録を残すことで、今時の教訓がしっかりと後世に伝えられ、震災への備えに十分に活かされるよう、その有用性を高める内容にすることが必要と考える。

4.3 災害対応業務ごとの記録誌の作成

熊本市震災記録誌は熊本市が取り組んだ震災対応業務の内容や課題等を中心に、災害対応全体の流れが把握しやすいよう時系列に構成され、全体で約 650 ページのボリュームとなっている。自治体が行った災害対応全体を記録した震災記録誌は、災害対応全体の流れを把握できる点からも必要であるが、一方で大規模災害発生時には職員が過去の災害対応状況等を迅速に確認・把握することが求められる。そこで、例えば「避難所の開設・運営」や「応急給水業務」など、災害対策業務ごとのハンディーな震災記録誌が作成されることで、発災時における震災記録誌の有用性はさらに高まるのではないかと考える。

4.4 記録の重要性と体制の充実

今回の熊本地震においては急を要する対応だったため、災害対応に関して詳細な資料が残されていないケースもあり、震災記録誌の作成にあたってはヒアリングなどを通して内容を補完したところも少なくなかった。災害発生時は被災者対応や復旧作業が第一となるため、発災直後の写真等の記録を残すことが難しい面があるが、震災の記録をより詳しく後世に残していくには、できる限り詳細な記録が

必要となる。そこで、記録を残すための初動体制を構築しておくことも必要であると考え。

5 おわりに

過去に発行された震災記録誌から多くのことを学びながら熊本市震災記録誌の作成が進められた。災害の規模や被災状況、対応状況などの詳細な内容については自治体ごとに対応が異なるため、震災記録誌においてもその取組状況などに違いが生じているが、今回の熊本地震における詳細な取組に関して、熊本市独自の取組などを震災記録誌に盛り込むなど、しっかり対応ができたのではないかと振り返ることができる。

熊本地震における災害対応業務の取組においても、過去に被災自治体が発行した震災記録誌から、発災後の災害対応やその後の復旧・復興の取組状況などについて、多くのことを学んだところであり、震災記録誌の有用性・必要性の認識は一層高まった。

熊本地震は、同一地域において震度7の地震がわずか28時間の間に2度発生するなど、これまでに経験のない災害でもあったことから、今回の熊本市の経験が後世にしっかりと伝えられるよう、そして同様な地震が発生しても被害が最小限に抑えられ、めざましい回復力・レジリエンスに貢献できるよう、他自治体の震災記録誌と同様に熊本市震災記録誌が多くの方に活用されることを期待したい。

また、熊本市震災記録誌が各関係機関の防災計画の見直し等の基礎資料に活用されるとともに、「安全・安心なまちづくり」に役立つことを期待したい。

附表 熊本市が発行している熊本地震に関する主な震災記録誌（平成30年5月15日時点）

刊行年月	震災記録誌名	内容
平成29年3月	平成28年熊本地震「震災の記録」～再起へ～	発災当時の被害状況や対応状況の記録を写真を中心に編纂されたもの
平成29年9月	平成28年熊本地震「熊本市議会の動き」	発災から平成29年3月31日までの間、熊本市議会が行った対応や役割を記録し、大規模災害時における議会のあり方を考察したもの
平成30年3月	平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌 ～復旧・復興に向けて～震災からの1年間の記録	発災から平成29年3月31日までの約1年間を対象として、熊本市の被害状況や初期対応、復旧・復興の取組を時系列に整理・記録したもの
平成30年3月	熊本市上下水道事業 熊本地震からの復興記録誌 ～地下水都市・熊本を守る～	熊本地震発生以降の上下水道局の記録・経験・取組をまとめたもの
平成30年3月	平成28年熊本地震 熊本市消防局活動記録誌	熊本地震での消防局管内における被害状況及び初動対応等の活動状況、対応した消防職員の生の声などをまとめたもの

(出典) 各震災記録誌から筆者作成

(参考文献・資料)

- (1) 熊本市 (2018) 『平成 28 年熊本地震熊本市震災記録誌～復旧・復興に向けて～発災からの 1 年間の記録』
- (2) 仙台市 (2013) 『東日本大震災仙台市震災記録誌～発災から 1 年間の活動の記録～』
- (3) 神戸市 (1996) 『阪神・淡路大震災-神戸市の記録 1995 年-』
- (4) 東京市 (1925) 『東京大正震災誌』
- (5) 福井県 (1949) 『福井震災誌』
- (6) 新潟市 (1966) 『新潟地震誌』
- (7) 新潟県 (2007) 『新潟県中越大地震の記録～大震災を経験して～』
- (8) 石川県 (2009) 『能登半島地震災害記録誌』
- (9) 新潟県 (2009) 『新潟県中越沖地震記録誌』
- (10) 熊本市都市政策研究所 (2017) 『熊本都市政策 vol. 4 (平成 28 年熊本地震特集号)』
- (11) 内閣府 (2005) 『平成 17 年版防災白書』

¹ 熊本県 『熊本地震の発災 4 か月以降の復旧・復興の取組に関する検証報告書 (平成 30 年 3 月 27 日公表)』 (2018) 「第 1 章熊本地震の概要及び事前の防災対策第 1 節熊本地震の概要 1 地震の概要」 p. 1 より参照。

http://www.pref.kumamoto.jp/ki_ji_23049.html (平成 30 年 5 月 18 日閲覧)

² 気象庁ホームページ「震度 1 以上の最大震度別地震回数」では平成 28 年 9 月 2 日に 4,000 回を超えた。

http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2016_04_14_kumamoto/kumamoto_over1.pdf (平成 30 年 8 月 1 日閲覧)

³ 熊本市 (2018) 「刊行に寄せて (大西一史熊本市長)」『平成 28 年熊本地震熊本市震災記録誌～復旧・復興に向けて～』による。

⁴ 熊本市 (2018) 「刊行に寄せて (大西一史熊本市長)」『平成 28 年熊本地震熊本市震災記録誌～復旧・復興に向けて～』による。

⁵ 田中大二郎 (2017) 「震災記録誌とは - 記録の歴史と現代の記録誌の諸事例 - 」『熊本都市政策 vol. 4 (平成 28 年熊本地震特集号)』 pp. 66-67 より参照。

⁶ 国立国会図書館デジタルコレクション『東京大正震災誌』より参照。

<http://dl.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/981907/58> (平成 30 年 5 月 23 日閲覧)

⁷ 国立公文書館デジタルアーカイブ『福井震災誌』より参照。

https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/Detail_F2008022112533307253 (平成 30 年 5 月 8 日閲覧)

⁸ 内閣府ホームページ「災害対策基本法の概要」より参照。

http://www.bousai.go.jp/taisaku/kihonhou/pdf/kihonhou_gaiyo_u.pdf (平成 30 年 5 月 18 日閲覧)

⁹ 津波デジタルライブラリ『新潟震災誌』より参照。

<http://tsunami-dl.jp/document/145> (平成 30 年 5 月 8 日閲覧)

¹⁰ 内閣府『平成 17 年版防災白書』(2005)「7-2 阪神・淡路大震災の経験と対応 (3) 被災者生活再建支援対策の充実」

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h17/bousai2005/html/honmon/hm120702.htm> (平成 30 年 5 月 18 日閲覧)

¹¹ 熊本市 (2018) 「平成 28 年熊本地震 熊本市震災記録誌の表記等にかかるとの留意事項 2」『平成 28 年熊本地震 熊本市震災記録誌～

復旧・復興に向けて～』にあるとおり、「記録として残っている資料等の多少により、記載の容量に差が生じているが、記載内容の量とその当時の業務量が比例するものではない。」とあり、また、仙台市 (2013) 「仙台市震災記録誌に関する特記事項 5」『東日本大震災 仙台市震災記録誌～発災から 1 年間の記録～』にも、「記録として残っている資料等の大小により、その記載の容量に差が生じる。(記載内容の量とその当時の業務量が比例するものではない。)」と記載されており、本稿の表 6 で示した数についてもページ数と業務量は同じではない。

¹² 神戸市 (1996) 「刊行にあたって」及び「編集後記」『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録 1995 年 - 』より参照。

¹³ 筆者の集計によると『東京大正震災誌』では 160 の「表」が使用されている。

¹⁴ 岸学編書 (2008) 「第 5 章図表を使った表現はなぜわかりやすいか」『文書表現技術ガイドブック』(テクニカルコミュニケーター協会監修) 共立出版