

わが国の防災教育に関する予備的考察

— 災害リスクマネジメントの視点から —

桜井 愛子*

はじめに

防災教育は、災害による人的被害を軽減するための効果的な活動のひとつとして、災害予防文化の構築に貢献するものと考えられている。東日本大震災復興構想会議の「復興への提言」¹でも、千年に一度の未曾有の大災害と呼ばれる東日本大震災発生により、大自然災害に対する被害を完全に封じようとの考えではなく、最小化しようという「減災」の重要性に言及し、堤防の整備等のハード対策とともにソフト対策としての防災教育を重層的に組み合わせていく必要性を強調している。こうした中、防災教育に対する国内での関心がこれまでになく高まりを見せている。

東日本大震災後の2012年7月に東北で開催された世界防災閣僚会議の議長声明²においても、自然災害発生時に具体的な行動をとることを可能とする、有意義かつ効果的な防災教育を普及する必要があること、過去の災害の経験と教訓を「国際公共財」として、特に防災教育の歴史がまだ浅い途上国との間で共有を図ること、等について言及されている。

すでに日本政府は、過去の災害の経験、とくに阪神・淡路大震災での教訓により培った防災に関する知識や技術を活用し、世界の災害被害軽減に向けた国際防災協力を積極的に進めており、防災協力は「わが国の顔の見える国際貢献の重要な分野」となっている。具体的には、国際機関等への拠出等を通じた国際防災協力、アジア地域における地域防災協力、政府間や政府開発援助（ODA）を通じた防災協力である。ODAを通じた防災教育

* 神戸大学大学院国際協力研究科特命准教授

についても、トルコ、パキスタン、ベトナム等の災害多発国において、日本の経験や知見を活かした取組みが行われている³。

このように、防災教育はわが国にとって重要な国際協力の一つの支援分野であり、東日本大震災の経験、教訓を受けて、今後わが国の防災教育がどのようにさらに進展していくかは、国際的な関心をも受けているところである。筆者は、途上国での教育開発の経験を経て、東日本大震災の被災地における教育復興支援活動に参加し、被災地の復興プロセスにおいて防災教育に関わるようになった。こうした筆者の経験・知見に基づき、今後の実証研究の予備的作業として、現在進行形である東日本大震災の教育セクターの復興プロセスにおいて取り組むべき防災教育の方向性を明らかにすることが、本稿の目的である。

本稿では、まずⅠにおいて、先行研究ならびに阪神・淡路大震災の被災地での取組みをレビューし、わが国における教育行政の中での防災教育の発展経緯を俯瞰する。続いてⅡにおいては、Ⅰでの発展経緯を踏まえて、政府の有識者会議での議論をもとにわが国における防災教育のねらいの変遷を論じるとともに、国際的な議論の中での防災教育の位置づけを把握する。Ⅲでは、Ⅱで示される防災教育のねらいと現実とのギャップ、すなわちわが国における防災教育の課題を考察する。なお、本稿は先行研究や関連文書のレビュー、東日本大震災の被災地での活動経験からの観察、そしてわが国の防災教育の発展を牽引してきた神戸でのヒアリング等をもとにまとめ

られている。

Ⅰ. わが国における防災教育の発展経緯

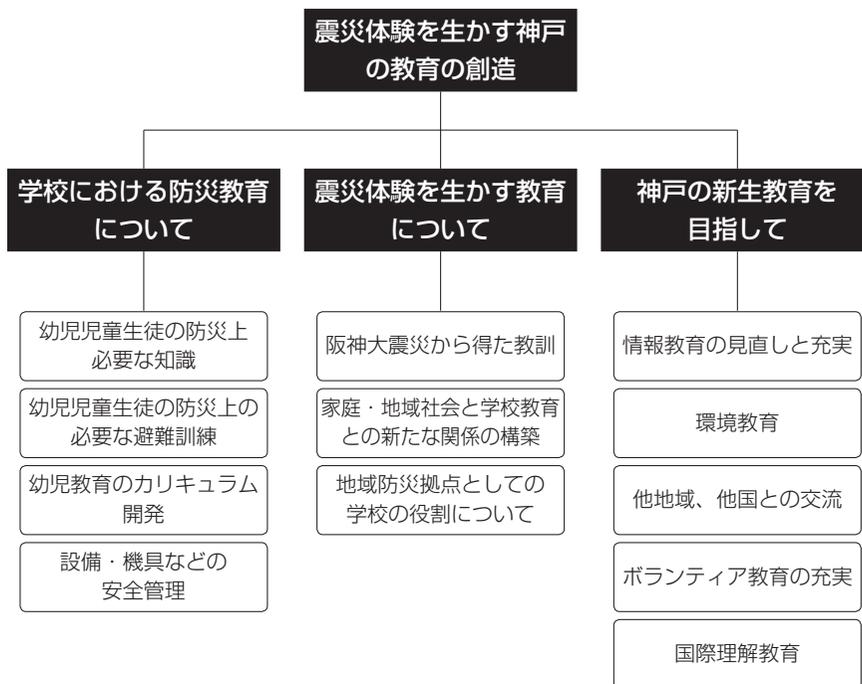
自然災害に常に脅かされてきた日本では、防災教育は新しいものではない。例えば、アジア九言語によって翻訳され、日本発信の津波啓発教材としてアジア各国で活用されている「稲村の火」は、2012年度から教科書に64年ぶりに再掲されたとして話題になった⁴。第二次世界大戦前の1937年から10年間国定国語教科書に掲載⁵され、津波の教訓として当時の初等科で教えられてきた。戦後、最初に発行された昭和22(1947)年度の学習指導要領では、「自然の災害をできるだけ軽減するにはどうすればよいか」という防災に関する内容が社会科の単元となっており、「非常に充実した防災教育の機会を確保するような内容が盛り込まれていた」⁶と評価されている。しかし、昭和26(1951)年度には、社会科の単元から防災教育は消え、代わりに理科に防災に関する内容が扱われるようになったものの、これ以降、大規模な自然災害がなかったこともあり、防災教育の取扱いは減少していった⁷。

1995年の阪神・淡路大震災は、「それまでの四半世紀の間に自然災害によって亡くなった死者(日本国内)を上まわる数の犠牲者を単独の災害で出してしまった。この巨大な衝撃は、それまでの防災行政や地域防災実践を根本から問い直すと同時に、防災教育の在り方にも抜本的な変更を要請することになった」⁸と言われ、防災教育の「重要な画期」

となった⁹。

阪神・淡路大震災の被災地である神戸市では、震災から二ヶ月を経た1995年3月に緊急提言「神戸市の教育の再生と創造に向けて」を発表し、教育再生、教育現場からの復興に向けた取組みを開始した。同年11月には副読本『しあわせはこほう』を発行している。さらに緊急提言を受けて、中長期的に取り組む課題の解決策を検討するために、教育懇話会が防災教育の検討を始め、翌年の1996年1月には報告書¹⁰をとりまとめた。報告書の骨子は、第1図に示すとおりである。この報告書は、震災という未曾有の経験を学校教育にどのように組み込み、子どもたちの将来に

生かしていくためのビジョンを示している。特徴的なのは、防災教育が単体で扱われるのではなく、震災体験を生かす教育、神戸の新生教育を目指したボランティア教育、国際理解教育、環境教育等と並ぶ柱のひとつとして位置づけられ、包括的な教育ビジョンの中に明確に防災教育が位置づけられている点であろう。



第1図 神戸市教育懇話会検討項目体系図

出所：神戸市教育懇話会（1996年）

阪神・淡路大震災の被災地での取組みにより、震災以前は、「火災避難訓練のみに頼る『単発訓練型』」のイベントとして考えられていた防災教育が、「命や助け合い、思いやりといった震災の教訓を伝え、震災体験に学び“人としての生き方・在り方”を考える『新たな防災教育』」へと大きく舵を切ることとなった¹¹。避難や災害の防止のみが防災教育の内容として取り上げられることの問題点を踏まえ、地震に備えること、被災に対して立ち向かっていくより積極的な防災態度を形成することの重要性が、明確に打ち出されている。また、震災を契機にそれぞれの教科内での知識と訓練などを結びつけ、防災に関連した知識、技能、態度の総合的な学習を推進していくことの必要性が、この神戸市の報告書では強調されている。1996年9月に神戸市教育委員会は「防災教育推進委員会」を設置し、指導資料『生きる力を育む防災教育』を発行して、第一に震災体験から学んだ教訓を生かす、災害による被害を最小化する防災視点、第二に一人一人の児童生徒の生きる力の育成、第三に思いの共有化という防災教育の三つの視点を明確に打ち出した。

文部科学省¹²でも、「学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議」を設置し、「学校等の防災体制の充実について」の報告を1997年11月、1998年9月の二回に分けてとりまとめ、防災教育の充実のための指針を示した。1998年には防災教育のための参考資料である『生きる力をはぐくむ防災教育の展開』を刊行した。さらに平成10(1998)

年度の学習指導要領では、小学校の社会科、理科、中学校の社会科、理科、保健体育に防災と関連する教育内容が盛り込まれ、防災教育内容が復活することになった。また、「総合的な学習の時間」が新設され、平成14(2002)年度より本格展開された。これは、横断的・総合的な学習や探究的な学習を通して、自ら、課題を見つけ、学び、考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育成するとともに、学び方やものの考え方を身に付け、問題の解決や探究活動に主体的、創造的、協同的に取り組む態度を育て、自己の生き方を考えることができるようにすることを目標にしている。「総合的な学習の時間」は、特定の教科に収まりきらず、ハザードや災害対応、社会背景などといった社会の様々な領域にまたがる防災教育を横断的に取り上げる授業時間として、防災教育普及の追い風となった。

阪神・淡路大震災から5年を経た2000年以降は、「震災で受けた直接的な被害からの復旧・復興に重点を置いたスタンスから、将来へ向けた教訓・体験の整理や防災対策の充実へとシフトしていった」¹³ 時期にあたる。相次いで全国規模の防災教育支援プログラムである「防災教育チャレンジプラン」(2001年開始)や「ぼうさい甲子園」(2004年開始)、「ぼうさい探検隊」(2005年開始)が誕生した。「総合的な学習の時間」が全国で本格的に導入されたことも受けて、これらプログラムは、全国各地で個別に防災教育を実践している当事者(子ども、教職員、地域住民など)を相

互に結び付ける役割を果たした。

2000年には兵庫県教育委員会が事務局となり、阪神・淡路大震災時に受けた全国各地からの支援に報いようと、県内および他府県等での災害発生時に、学校の教育復興を支援する教職員の組織「震災・学校支援チーム（EARTH）」が発足した。2006年には『EARTHハンドブック』が刊行され、大震災の経験や教訓、それまでのEARTH活動の中で蓄積された学校の教育復興支援のノウハウを体系化した。また、神戸市では消防局と教育委員会等が連携し、学校、家庭、地域の相乗効果による地域防災力の向上を目指し、震災直後から発足した神戸市の自主防災組織、防災福祉コミュニティ（BOKOMI）と学校との関わり方を示し、学校と地域の連携を促進するための『BOKOMIスクールガイド』を平成19（2007）年度末に刊行した。

さらに、2000年以降は、震災からの復興プロセスの中でこのように被災の経験を記録として残すだけでなく、その経験を体系化しプログラムとして取りまとめ、地域で継承し、さらに他地域への経験の共有を図るための取組みが行われた時期でもあった。被災後、再開され神戸市の新副都心として1998年にオープンしたHAT神戸には、震災の記録をアジア防災センター（ADRC）、国連国際防災戦略（ISDR）事務局、国際連合人道問題調整事務所（OCHA）、人と防災未来センター、財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構など、防災に関する国際機関や研究機関が集積し、防災の一大拠点として、阪神・

淡路大震災の経験や教訓、これらを踏まえた活動や研究の実績を広く国際的に発信している。また、2002年には防災を専門に学ぶ全国で唯一の環境防災科が兵庫県立舞子高等学校¹⁴に開設され、社会環境と自然環境から防災を考え、震災の教訓を語り継いでいくことを目標に様々な授業を展開している。

こうした阪神・淡路大震災以降培われてきた経験やノウハウは、東日本大震災後の被災地支援を通じて、積極的に共有されている¹⁵。兵庫県教育委員会は、宮城県教育委員会に対して先述のEARTHチームを数次にわたり派遣、被災地の学校の早期再開を支援するための活動を展開した。また、神戸市教育委員会は、仙台市および名取市教育委員会に対して教職員を派遣し、学校の早期再開や被災した児童生徒の心のケアに関する神戸の経験やノウハウの提供等を行った。石巻市や塩釜市、陸前高田市、気仙沼市等、被災した市町の教育委員会では、復興予算等の支援も得ながら、神戸市の例にならって発災後一年を待たずに副読本の作成に着手するなどしている。

被災を経験した兵庫県、神戸市の事例は、被災→復旧・学校早期再開→復興教育という防災教育の発展経緯を示したものであり、東日本大震災の被災地でどのように被災の経験や教訓を踏まえて、復興プロセスの中で防災教育に取り組むべきかを考える際に大いに参考になるものと思われる。発災後の協力のみならず、被災地における防災教育の推進においても、継続した協力関係が不可欠であろう。

II. 防災教育とは

先述のとおり、わが国における防災教育は阪神・淡路大震災を受けて大きく前進した。しかし、防災教育の取組みを全国的な規模、各学校レベルでの取組みとしてみると、防災教育は大規模災害を経験した被災地や、これから大規模災害の予想される地域での取組みにとどまっている。依然として一般的に「防災教育＝避難訓練」という単発的なイベント、あるいは「防災教育＝こわい、つらい」というネガティブなイメージとして捉えられているのも現実である。

防災教育は、「防災」という言葉に限定される、発災前に自分の身の回りで災害の被害を事前に軽減したり、災害直後に応急対応をすることだけではない。実際、防災教育の専門家等からも、「本来であれば減災教育と呼ばなければならないところだが、防災教育として定着してきているので呼んでいる」との声が聞かれる。英語では‘disaster education’, ‘disaster risk education’, ‘disaster prevention education’などと呼ばれる。平常時における事前準備→災害発生時→復旧・復興期→復興後の4つの段階において、人々が自ら災害に適切に対応し、被害を軽減することができるようになる（減災）ための知識を備え、判断し、行動する能力を育てる教育である。

わが国の教育行政においては、防災教育は「学校安全」の枠組みの中でとらえられている。「学校安全」とは、「生活安全」「交通安全」

「災害安全」の三つの領域で構成されている。このうち「災害安全」の中に、児童生徒等の防災に関する学習や指導を「防災教育」、学校施設や児童生徒等の安全管理を「防災管理」、校内の体制や家庭・地域等との連携を「組織活動」として含んでおり、「防災管理」と「組織活動」については、相互の関連性が強いことから合わせて「防災管理等」とされている¹⁶。

防災教育の在り方をめぐる議論は、文部科学省を中心に研究者・有識者会議を通じて行われてきた。例えば、阪神・淡路大震災直後の「学校等の防災体制の充実について」第二次報告（1997年）では、防災教育を効果的に進めるためには、学校が家庭や地域社会と密接な連携協力を図りつつ、児童等に対する防災教育を推進することが必要であると前置きした上で、防災教育のねらいとして以下の三点を示している。

- (1) 災害時における危険を認識し、日常的な備えを行うとともに、状況に応じて、的確な判断の下に、自らの安全を確保するための行動ができるようにする。
- (2) 災害発生時および事後に、進んで他の人々や集団、地域の安全に役立つことができるようにする。
- (3) 自然災害の発生メカニズムをはじめとして、地域の自然環境、災害や防災についての基礎的・基本的事項を理解できるようにする¹⁷。

さらに、2007年に発表された「防災教育

支援に関する懇談会」中間とりまとめでは、防災教育の目的は以下のように定義されている。

「学校や地域のみならず、様々な機会・場を通じて、①それぞれが暮らす地域の、災害・社会の特性や防災科学技術等についての知識を備え、減災のために事前に必要な準備をする能力、②自然災害から身を守り、被災した場合でもその後の生活を乗り切る能力、③進んで他の人々や地域の安全を支えることができる能力、④災害からの復興を成し遂げ、安全・安心な社会を構築する能力、といった『生きる力』を涵養し、能動的に防災に対応することのできる人材を育成するために行われるものである¹⁸。」

上記二つの定義では、事前に備えるのみならず、災害発生時や災害後の復興プロセスに至るまで、子どもたちが自ら判断し防災に対応できるようになることを目指している点が共通している。防災教育を通じて子どもたちが災害から逃げ通し自分の命を守る survivor になることだけでなく、他人や地域を支援し、役に立つ supporter となることを目指している点、さらに、地理的条件などによって発生する災害の種類や、その被害が異なることを踏まえ、防災教育の第一歩として、それぞれが暮らす地域や社会の特性を理解することを掲げている点も同様である。

2007年に示された防災教育の目的では、防災教育の対象を「学校や地域のみならず、

様々な機会・場を通じて」と学校に限定せずに広く地域や社会活動の場を対象にした教育ととらえていることが特徴的である。防災教育を学校に通う児童や生徒に限らず、地域や社会活動の様々な場において実践し、災害のマネジメントサイクルを通じて能動的に取り組む人材を育成し、「災害文化」¹⁹を醸成していくための取組みであると言えよう。こうした考えをさらに発展させ、防災・減災を日々の生活習慣の中に組み込む（ビルトイン）こと、すなわち、他の生活領域と引き離さない防災・減災が目標とされるべきとする「生活防災」の考えも提唱されている²⁰。

「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」（2011—2012年）においても、防災教育の方向性について議論が行われ、中間とりまとめ、最終報告にその成果がまとめられている。特に、中間報告においては、以下の二点が防災教育の柱として掲げられている。

- (1) 自然災害等の危険に際して自らの命を守り抜くために『主体的に行動する態度を育成する』防災教育の推進
 - ・自らの危険を予測し、回避する能力を高める防災教育として、周りの状況に応じ、自らの命を守り抜くため「主体的に行動する態度」の育成
 - ・防災教育の基礎となる基本的な知識に関する指導の充実
- (2) 支援者となる視点から、安全で安心な社会づくりに貢献する意識を高める防

災教育の推進

同有識者会議では、「知識」か「姿勢」か、いずれをより優先事項として取り上げるべきかが議論され²¹、今回の津波のように想定を超える災害が起こった場合、臨機応変に判断し、行動できるように「主体的に行動する態度」を育成することが、「知識を身に付ける」以上に極めて重要として位置づけられたことが特徴である。「人間は自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価したりしてしまう心理的特性(正常化の偏見(バイアス))があるとされているため、こうした心理的特性も踏まえ、『主体的に行動する態度』を育成するための教育手法の開発・普及が必要である」²²点を課題として指摘している。

阪神・淡路、東日本での大震災の経験を通じて、わが国の防災教育は、「脅しの防災教育」から「知識の防災教育」、そして「姿勢の防災教育」²³へと発展していく方向に進んでいる。

国際的には、「兵庫行動枠組(Hyogo Framework for Action、以下HFA)2005-2015」²⁴において防災教育が明確に位置づけられている。HFAは(1)持続可能な開発の取組みに減災の観点をより効果的に取り入れること、(2)全てのレベル、特にコミュニティレベルで防災体制を整備し、防災力を向上すること、(3)緊急対応や、復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れることの三点を戦略目標として掲げ、コミュ

ニティ、国において災害による社会的・経済的・環境的資産の損失を大幅に軽減させることを目指している。これら戦略目標を実現させるために5つの優先行動テーマが設定されているが、その三番目が「(政府、地域・国際機関や、ボランティア、民間企業、学会をはじめとする市民社会など含む)すべてのレベルにおいて、防災文化を構築するために知識、技術、教育を活用する」として防災教育を含んだものとなっている。そこでは「人々に十分な情報が伝達され、防災や災害に強い文化に対して意欲的であれば、災害はかなり削減することができる。そのためには、災害、脆弱性、能力についての関連知識や情報を収集・編集し、それらを普及させることが必要である」と説明されている。その主要な活動の一つが「教育とトレーニング」であり、その冒頭では学校教育の中での防災、減災を取り上げ、これらを「国連持続可能な開発のための10年」²⁵に結び付けることの必要性が述べられている²⁶。

HFAをベースに防災教育に関わる優先行動だけではなく、HFAの五つの優先行動と22の実施項目の全ての中から、教育に関する16の実施項目を整理した「教育-HFA」が、Gwee等の研究によって提示されている²⁷。この「教育-HFA」は、災害マネジメントサイクルの中に教育セクターの役割を位置づけ、防災教育そのものだけでなく、教育セクターとして災害被害の予防、脆弱性の軽減に向けてどのような取組みが必要かを包括的に示しているものである。この教育-

HFA を活用して、日本を含むアジア各国の災害事例の比較研究が行われている²⁸。

第1表 兵庫行動枠組みが示す教育に関する16の実施項目（「教育－HFA」）

優先行動1：教育における防災の基礎的組織を構築する	
実施項目1	防災教育の基礎を構築するために、多様な参加者・利害関係者が関わる
実施項目2	防災教育のための調整システムを構築または強化する
実施項目3	防災教育組織を評価、構築する
実施項目4	防災教育を優先し、適切な資源を防災教育に使用する
優先行動2：教育施設において災害リスクを認識・評価・観察する	
実施項目5	教育施設の危険度調査を実施する
実施項目6	効果的なコミュニケーションと意思決定を通じて、教育施設の早期警戒システムを強化する
優先行動3：防災教育を通じて地域安全に関する文化を構築する	
実施項目7	教育施設の危険度調査を実施する
実施項目8	防災教育を教育システムの中に取り入れる
実施項目9	コミュニティレベルで防災トレーニングと学習を実施する
実施項目10	防災情報の普及を強化する
優先行動4：教育施設における危険要素を軽減する	
実施項目11	環境：持続可能な生態系、環境、天然資源の管理を理解する
実施項目12	防災対策を土地利用や都市計画に取り入れる
実施項目13	構造：災害に強い建物と社会基盤によって教育施設の安全性を確保する
実施項目14	復興：復興計画に防災対策を取り入れる
優先行動5：災害時、復旧・復興時の教育体制を備える	
実施項目15	教育施設の災害対応力を強化する
実施項目16	防災計画において防災対策の実施内容と対応力を評価する

出所：Show, R., et.al, (2012). “School Recovery: Lessons from Asia.” より抜粋

Ⅲ. わが国防災教育をめぐる課題と今後の展開

1 防災教育の課題（人、内容、体制）

2007年、文部科学省は「防災教育支援に関する懇談会」を設置した。そこでは阪神・淡路大震災後、中越地震、三宅島火山噴火などの自然災害が多発する中、自然災害による被害を軽減するためには物理的対策だけでは不十分であり、災害予防として防災教育をより一層普及浸透させていくことの必要性が認識され、防災教育の課題を洗い出すとともに、防災教育支援に関する基本戦略が示されている。

「防災教育支援に関する懇談会」は、当時の防災教育の現状をレビューし、①防災教育に携わる人、②防災教育の内容、③防災教育の方法の三分野で課題を抽出している（第2表）。要約すると、大規模な自然災害の被災

地や災害の切迫性の高い地域において、学校や地域の中で防災への関心の高い人々が積極的に防災教育に取り組んでいる一方で、これらの取り組みが「点」に留まり、取り組みの行われている場や関心の高いグループを超えて、広く社会全般に「面」的なネットワークで広がりを見せることができないことが、最も大きな課題として指摘されている。「面」的な広がりを難しくしている要因としては、防災教育の「担い手」「つなぎ手」となる人材が不足していること、どこの学校や地域でも普遍的に取り組めるような防災教育のミニマムスタンダードの体系化が十分でないこと、子どもたちが能動的に学習するための支援が不足していること、取り組み成果を学校と地域が連携し、広く共有・継承していく仕組みが十分に発達していないことなどが挙げられている。

第2表 防災教育に関する課題例

<p>防災教育に携わる人についての課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災教育に携わる人・携わる可能性のある人の類型²⁹に応じた防災教育の在り方についての分析が十分なされていない。 ・ 防災教育の優れた取り組みが特定の学校や地域等の「点」で行われるのみにとどまることが多く、市町村の防災部局や、教育委員会、警察・消防、自治会、大学等からなる面的ネットワークの構築、人材が不足している。 ・ 学校と地域を結びつける相互交流に係るシステムができていない。 ・ 防災教育の「担い手」「つなぎ手」が不足している、人材育成の取り組み、これらの人たちが活躍できる場づくりや取り組み評価が十分でない。 ・ 防災教育の大切さを教職員等の学校関係者が理解できるような研修が十分に行われていない。
-------------------------	--

<p>防災教育に携わる内容についての課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・どこの学校や地域でも普遍的に取り組めるような防災教育のミニマムスタンダードが十分に体系化されていない。 ・防災教育の素材やコンテンツが「担い手」「つなぎ手」が活用できるようになっておらず、成果の水平展開や共有が不十分である。 ・素材やコンテンツを使って、何を伝え、学ばせるべきか等が明確でなく不十分である。 ・防災教育を学校種別、学校別のつながりを発達段階に応じて整理することが必要だが、体系化が行われていない。 ・自然と人間の関係を踏まえた防災科学教育プログラムの開発、プログラムの体系的な提供、教員向けの学習機会などの提供が不十分でない。
<p>防災教育に携わる体制についての課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・児童生徒が能動的に学習するための支援が不足している。 ・防災教育の場としての学校に継続的に防災教育の仕組みを構築していくための支援方策を充実させていく必要がある。 ・学校がPTA 活動等を通じ保護者等の人たちに災害時に助け合う精神を育むような取組みがなされていない。地域の防災訓練に児童生徒や保護者等の参加はほとんどない。 ・学校において防災教育に熱心に取り組む教職員等を育成し、地域の人材と一緒に防災教育に携わる等、教育委員会、PTA、自治会、青少年団体、各種組合等の学校と地域のネットワークの連携や、学校間の連携についての検討が十分になされていない。

出所：文部科学省（2007）より抜粋

こうした課題を認識したうえで、同懇談会では防災教育支援に関し、(1)「担い手」・「つなぎ手」等の人材を育成する、(2)内発的な動機づけ、気づきを促す教え方を導入する、(3)誰でも利用できる学びの素材を提供する、の三つを今後の防災教育支援に関する基本的戦略として定め、これを受け、文部科学省でも「防災教育支援モデル地域事業」等を通じて、防災教育の課題克服に向けた支援を行っ

てきた。

2 東日本大震災の被災地の教訓と今後の防災教育の展開

2012年1月、岩手県、宮城県、福島県の国公立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校を対象に「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査」³⁰が実施された。同調査では、被災地の

震災前の防災教育の取組み状況についての質問が含まれており、東日本大震災の被災地で震災前にどのような防災教育の取組みが行われていたのかを示している³¹。そこで、同調査結果をもとに、Ⅱで示された防災教育の定義、さらには先述にまとめられた防災教育の課題を踏まえて、被災地の学校等における震災前の防災教育の取組みを把握したい。

まず、各学校では防災教育を、災害マネジメントサイクルの中に位置づけ、事前に備えるのみならず、災害発生時および災害後の復興プロセスに至るまで包括的に捉えた活動として行っていたのだろうか？調査結果からは、火災を想定した避難訓練を実施していた学校等は全体（N=2617）の97.6%、地震を想定した避難訓練が実施されていたのは全体の93.8%であった。火災と地震に対する訓練が大半の学校で実施されていた一方で、津波を想定した避難訓練を実施していた学校は全体の5.6%、とくに津波による浸水が予測された区域にある学校に限定してみた場合は、浸水区域の全学校（N=71）中62.0%が津波避難訓練を実施していた。また、学校で実施されていた防災教育の内容として、最も多く学校等で取り組まれていたのが、災害からの身の守り方（82.0%）であり、全体の12.3%の学校等では特に防災教育には取り組んでいなかった。災害の被災地での支援活動を防災教育で取り上げていた学校も2.9%と限られている。このように、現実には多くの学校では、防災教育＝避難訓練の実施として行われ、火災や地震発生直後に学校でどう身を守るの

かを中心に訓練が行われていた。

ただし、防災教育を実施していた学校（N=2295校）のうち87.1%が、防災教育を行っていたことが震災において児童生徒等の主体的な行動に活かされたとしている。具体的には、自主的で落ち着いた避難行動がとられたこと、上級生が下級生を守る、友人同士で対処策を話し合う、避難所運営の手伝いなどの行動などがとられたことが報告されている。また、地震に対する避難訓練を実施していた小学校（N=1062）と避難訓練を実施していなかった小学校（N=7）を比較すると、避難訓練を実施していた小学校ほど児童が「恐怖と不安でパニック状態になった」割合（実施校11.4%、非実施校28.6%）が低くなっているという。

事前の避難訓練が今回の震災において活かされた点として、教職員の連携（79.4%）、児童生徒等の安全確保（78.5%）、円滑な避難誘導（69.8%）、校庭避難の対応決定指示（62.4%）、児童生徒等の安否確認（48.7%）、避難後の児童生徒等の不安への対処、安全確保（43.5%）、保護者への引き渡し（32.2%）の順で活かされたと考えられた。その一方で、二次避難の対応決定と指示（7.8%）、避難所の円滑な開設・運営（5.8%）津波などの二次被害の危険性の情報収集（5.4%）、については「活かされた」の回答が1割を切っており、避難訓練プログラムの内容についても今後見直しが必要とされる。

では、学校等で防災教育を担っていく人材を育成するための、教職員の防災にかかわる

研修はどの程度行われていたのだろうか？ 47.8%の学校等で県や市町村主催の研修へ、1.6%の学校等で国主催の研修へ、それぞれ教職員を派遣していた。そのほかには、校内研修、職員会議等での研修や危機管理マニュアルの職員での読み合わせなどが行われていた。その一方で、教職員の研修を実施していなかった学校等が全体の30.1%を占めている。学校で教職員が防災教育に取り組むための研修の機会が限られていたことが、示されている。

続いて、学校等の置かれた地域の特性や災害の歴史に配慮して、防災教育プログラムは実施されていたのだろうか？ 地域の特性に配慮した内容の防災教育、例えば地域で起こるとされている災害（28.2%）、地域で過去に発生した災害（27.9%）に配慮した防災教育が行われていた学校等は全体の3割以下に止まる。先述の通り、地震や火災を中心とした避難訓練が、学校で行われていた避難訓練であり、津波を想定した避難訓練を実施していた学校は沿岸部であっても6割強の学校でしか行われていなかったことも、地域性に配慮した防災教育への取組みが限定的であったことを示している。

さらに、学校と地域の連携はどの程度図られていたのだろうか？ 今回の調査は学校を対象としているため、学校以外の場でどのような取組みが行われているのかは明らかではないが、例えば、学校での避難訓練に限定してみた場合、外部からの参加者については、消防署の参加が全体の45.0%の学校で得られて

いたものの、保護者（6.9%）、地域住民（4.0%）、他校の児童生徒等（2.9%）、自主防災組織（2.0%）の参加は全体の一割にも満たない状況であった。これは防災教育における学校と地域の連携がなかなか進んでいない状況を示している。その他には、学校内で、日常的に防災について検討・協議する機会のあった学校は、全体の61.8%（N=1618）を占める。これら学校で協議されていた内容には、避難訓練の企画・実施が最も多く（94.1%）、校内施設・設備の点検（90.6%）、防災計画の策定・見直し（83.9%）等と続いており、地域・保護者への連絡方法の確認が行われていた学校は半数（51.0%）に限られている。全学校の91.7%で災害に対する危機管理マニュアルが準備されており、その内81.0%の学校では全教職に配布され、31.0%の学校では職員室に要点を常時掲示しているとの回答であった。その一方で、家庭や地域へ配布している（9.3%）、児童生徒等に配布している（1.8%）学校は限られている。また、研究機関（大学、教育研究所・教育センター等）と連携した防災の取組みを実施していたのは全体の1.9%と、極めて限定されている。学校としては防災への取組みが進められていたことが確認された一方で、こうした努力が学校内部に限ったものであったこと、あるいは学校内でも一部の教職員に限られていたことが伺える。今回の震災を受けて、児童・生徒等の引き渡しのルールの見直しが迫られている。学校と地域の連携は今後さらに進められていくべき課題であるが、その第一歩として、保護者との

情報共有、連携促進が不可欠であろう。

その一方で、震災前から積極的に防災教育に取り組む地域や学校も存在していた。例えば、市内小中学校の全校生徒 2926 名のうち、東日本大震災により亡くなった児童・生徒数が 5 名と、99.8%の生存率で「釜石の奇跡」と呼ばれた岩手県釜石市における防災教育の取組みである。釜石市の防災教育では、津波避難の三原則である「想定にとらわれない」「最善を尽くせ」「率先避難者たれ」を学校での津波防災教育を通じて徹底して教えていた。

釜石市での防災教育は、2003 年の東北地震を契機にして 2005 年より本格的に始められ、釜石市教育委員会と群馬大学とが連携して推進されている。平成 20 (2008) 年度には、文部科学省の「防災教育支援モデル地域事業」に選定され、「釜石市津波防災教育のための手引」をはじめとする防災教育教材、研修カリキュラム、教育プログラムなどが教職員の参加により開発され、釜石市内の各校で実践されてきた。釜石市教育長は、釜石市防災手引きの冒頭で、「小中学校での津波防災教育を継続していくことにより、『釜石に住むことは津波に備えるのは当たり前』という文化を形成するとともに、『津波はたまに来るけど、釜石はこれほどまでに魅力的な郷土である』という郷土愛を育てていきたい」³² というメッセージを寄せている。

釜石市での防災教育の背景には、三陸地方では過去の地震・津波の経験から生まれた

「津波てんでんこ」³³の言い伝えがありながら、若い世代の津波に対する危機意識の低下および知識の欠如により、世帯内での津波に関する伝承が希薄化してきていた事実が踏まえられている。釜石市の防災教育は、災害をやり過ごす知恵が地域内で自動継承される仕組みとしてのコミュニケーション手法＝「学校における子どもへの防災教育の充実」³⁴という考え方のもと推進されている。学校での教育活動を通じて子どもたちを介して親の参加も得ながら、「津波てんでんこ」の文化を地域の住民が継承していく仕組みを構築することを目指している。とくに、我が国では行政主導により防災対策が推進されてきたことによる弊害として、防災対応に関する住民の行政依存の意識が形成され、「受け身の自助意識」により、「災害が発生しそうだから逃げるのではなく」「言われたから逃げる」姿勢が、住民の迅速な避難行動を妨げている。そのことから柔軟性の高い子どもをまず対象として、子どもたちが「自ら逃げる」よう、その意識・行動変容を促すことを目指し、子どもから保護者や地域住民の行動にも影響を与えていこうとすることを狙っている³⁵という。

釜石市とならんで震災・津波による児童・生徒等の生存率が 99.8% (児童生徒等の犠牲者は 12 名、学校が直接管理している場所での死亡はゼロ) である宮城県気仙沼市でも、東日本大震災以前から防災教育が積極的に進められてきた。気仙沼市の特徴は、宮城教育大学と連携して推進してきた Education for

Sustainable Development (ESD、持続発展教育=持続可能な発展のための教育)の一環として防災教育に取り組んでいたことである。気仙沼市での防災教育への取り組みも釜石市と同様、2003年の東北地震を契機に始まり、大学と学校、教育委員会が連携して進められてきた点では共通している。

気仙沼市での津波防災教育は、年2回の防災訓練、学校毎の特色ある防災教育に加え、地域と一体になった生涯学習としての学齢児を対象とした防災教育を3つの柱として取り組んでいることが特色である。例えば、2002年から防災教育を開始した階上中学校では1年生から3年生の間、ESDで求め培うことが期待されている能力³⁶に沿った形で、地震・津波に係る知識の学びと理解、地震・津波の予測と災害に対する備え、地震・津波時の行動(避難および救助・支援)、地震・津波にかかる情報の収集・発信に関わる内容を、「自助」「公助」「共助」の観点から3年がかりのサイクルで学んでいる³⁷。学習内容には、地元防災団体による津波体験の講話、地域を巻き込んだ災害時の避難所運営を含む総合防災合同訓練などが盛り込まれている。2010年には市内の学校すべてが災害時に何らかの拠点になることを想定した「気仙沼市避難所・運営マニュアル」を作成していた。こうした取り組みの成果が、震災時の避難所生活にも形となって現れ、避難所となった学校の運営は地域住民によって進められ、生徒たちは避難所の手伝いを進んで行うなどして、中学生と避難者との「共生」が実現した。

釜石市(平成20年度)と気仙沼市(平成21年度)の防災教育は、いずれも文科省の「防災教育支援モデル地域事業」に採択され、推進されている。初めは先進校という「点」で始まった取り組みが、市町村の防災部局や、教育委員会、警察・消防、自治会、大学等との連携により、防災教育教材、研修カリキュラム等へ反映され、市内の各小中学校に広く共有され、市内各校での取り組みへと「面的な進化を遂げた。こうした「面」での防災教育の実践と、東日本大震災における子どもの犠牲の数との間の関係については、今後の検証が必要なことではある。しかしながら、釜石市や気仙沼市の学級が中心となって震災前から10年近くにならざるにわたり防災教育を実践してきたことは、子どもが自ら命を守ることができたこととは無関係であるとは決して言えないであろう。

文科省の調査から示された結果は2617校全体での傾向であるが、防災教育を通じて目指すゴールと現実とのギャップが依然大きいこと、2007年時点で示されていた課題は2012年の現在もその多くがいまだ未解決の課題であることを示している。その一方で、釜石市や気仙沼市のように市全体で様々な取り組みが行われている事例も確かに存在している。両市の経験からは、一部の小中学校での「点」での取り組みが、市内の全小中学校という「面」へと広がりを見せるためには、10年近くの歳月の息の長い取り組みが必要とされることが明らかにされている。また、防災

教育の取組みを継続して推進していくためには、学校、教育委員会、外部のパートナーとの連携が重要である。その取組みが市町村の学校からさらに近隣市町村へと広がり、ひいてはそれが県内全域、全国規模での普及展開へと広がりを見せていくためには、さらなる時間と努力が必要とされることになる。

先述の「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」の最終報告³⁸には、今後の防災教育等の展開の方針が示されている（第3表）。この方針は、「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査」の結果、有識者会議での議論をもとにまとめられたものである。学校での防災教育を拡充していくために、各学校現場での現状や課題を踏まえ対応策の検討、教職員研修、教育委

員会等を通じた体制づくりなど、個々の関心のある学校や地域、教職員の努力に任せるのではなく、組織的な取組みを強化しようとする姿勢が見てとれる。地域の実情にあった教育内容、学校と地域、保護者等との連携については、防災教育だけでなく、学校支援地域本部やコミュニティ・スクールの取組みを活用して、災害時のみならず平時からの学校、地域、保護者との連携を図ろうとしている。

第3表 東日本大震災の教訓を踏まえた防災教育・防災管理等の展開

防 災 教 育	防 災 管 理 ・ 組 織 活 動
<p>①<u>防災教育の指導時間の確保と系統的・体系的な整理</u>：国による防災教育の系統的・体系的指導内容の整理、学校の現状、課題を踏まえた指導時間の確保、児童生徒等の発達段階や学校の立地状況等に応じた指導計画の作成と実施の必要性、等)</p> <p>②<u>地震災害への留意点</u>：学校施設の耐震化、非構造部材の点検、緊急地震速報を利用した避難訓練、等</p> <p>③<u>津波災害への留意点</u>：地域、保護者、市町村との連携により状況に応じた複数の避難経路や避難場所想定したマニュアル、訓練の必要性、等</p> <p>④<u>地震・津波災害以外の自然災害への留意点</u>：消防、気象台との連携により地域の実情にあわせた対応の必要性、等</p>	<p>①<u>組織的な教職員研修・体制づくり等</u>：防災主任の設置等、教育委員会等による共通した体制づくり、等</p> <p>②<u>保護者・地域との連携</u>：引き渡しと待機のルール設定、保護者への事前周知、学校と地域住民によるコミュニティ・スクールや学校支援地域本部の活用、等</p> <p>③<u>防災マニュアルの作成</u>：発生時の対処法に加え、事前事後の危機管理を含めた保護者、関係部局との調整、外部人材による防災マニュアルのチェック、等</p>

出所：文部科学省（2012）をもとに筆者作成

防災教育は、人々が自ら災害に適切に対応し、被害を軽減することができるようになる(減災)ための知識を備え、判断し、行動する能力を育てる教育である。知識を得るだけでなく、状況に応じて得られる情報をもとに命を守るために行動できるようにするための教育であり、子どもたちだけでなく大人も含めて一人ひとりの意識の変容を必要とする時間のかかるプロセスである。生活のあらゆる場での防災教育を通じて、この考えが普及・浸透していくためのひとつの方策として、まずは子どもたちが集まる学校での教育を通じた防災教育が、今回の東日本大震災での教訓を踏まえさらに進展していくことが求められている。

結びにかえて

これまでのところ、わが国の防災教育の発展経緯を俯瞰するとともにその課題を明らかにしてきたが、最後に、本稿の目的である東日本大震災の復興プロセスにおける防災教育のあり方についての方向性を明らかにしていきたい。

わが国では、防災への備えや災害をいनाす知恵はコミュニティで蓄積され伝承されてきたものであったが、戦後の経済発展、技術の進展とともに自然との向き合い方が変わり、災害文化を継承していこうとする取組みが失われつつあった。阪神・淡路大震災がこうした傾向に一定の歯止めをかけ、防災に対する人々の意識を高め、その被災地で防災教育が発展し、わが国を牽引してきた。以降も多発

する自然災害の経験を踏まえて、防災教育がどうあるべきかの議論が繰り返し行われ、防災教育を通じて目指すべきゴールが明確にされつつある。すなわち、防災教育を災害発生時の対応としてとらえるのではなく、事前事後の危機管理も含め、災害リスクマネジメントのサイクルにおいて、状況に応じた適切な判断を行い survivor となるだけでなく、復興プロセスにおいて能動的に参加していける supporter になりうる人材を育てることである。

防災教育の課題も明らかになっており、課題克服に向けた努力が続けられている。体系的で系統立った、子どもの発達段階に応じた防災教育プログラムやの必要性、それを実践するための授業時間の確保、地域の実情や地域の災害の歴史を踏まえて教材やプログラムを作成し実践する人材の育成、学校と地域や保護者との連携などは、阪神・淡路大震災以来、繰り返し指摘されてきた課題である。また、防災教育の取組みに熱心な地域やグループが、かつての被災地あるいは今後大規模災害の予想される地域などに限定されてきたこと、防災に関心の薄い層では行政主導の防災への依存意識が高く、自ら主体的に判断し避難行動をとることが妨げられてきたことも課題である。意識が高く熱心なグループ等による「点」の取組みを、どのようにして関心の薄いグループや地域も巻き込んで「面」として展開できるように普及させられるかが、大きな課題である。その一方で、東日本大震災では防災教育に10年近く取り組んできた成

果も見られた。釜石市や気仙沼市での市全体での先進的な防災教育の取り組みは、今回の津波による人的被害、特に子どもの被害を最小化することに貢献したと考えられている。

東日本大震災の被災地が、復興プロセスの中で震災の経験や教訓を踏まえて、今後、わが国の防災教育の新たな展開を支えていく中核的な存在となっていくことは確実であろう。阪神・淡路大震災と異なるのは、今回の東日本大震災の被災地には、先述の釜石市や気仙沼市のように防災教育に震災前から熱心に取り組んできた地域と、今回のような津波被害を想定した防災教育の取り組みが行われていなかった地域の両者が含まれていることである。これから新たに防災教育を復興プロセスの中で取り組んでいく地域は、先進的な取組を行ってきた地域から学び、それぞれの地域にあった独自の特色ある教育を発展させていくこととなろう。これまでの取組みのベースがある地域は、今回の教訓や経験を取り入れてさらなる新しい防災教育を展開させていくことになると思われる。いずれの地域においても、復興過程において今回の震災経験に向き合い、記録や教訓を残し、これを継承していくことが必要である³⁹。

宮城県では、2011年8月に宮城県教育復興懇話会による「東日本大震災からの教育の復興に向けての提言」を発表した⁴⁰。提言では、子どもたちの心のケア、単なる復旧にとどまらない長期的な視野に立った魅力ある学校づくり、学校の防災機能・防災拠点機能の強化、県独自の教育方針である「志教育」の

推進などが打ち出されている。これら取組みを推進するために、学校が地域コミュニティの再生に積極的に関与すること、教育復興をすすめるために県外も含めた広域的な視野で、行政、学校、PTA 地域など各レベルにおいて多様な主体との連携・交流を深めていくこと、などの方策が示された。また、宮城県教育委員会は、平成24(2012)年度より県内の市町村ごとに防災主幹、各学校には防災主任を配置し、防災教育、地域防災を推進していくための体制を整えつつある。震災から1年半が経過し、いまだ仮設校舎や間借校舎で今後の学校再建の見通しが立たず、教育を通じた復興を模索する学校もいまだに多く残されてはいるものの、子どもたちの心のケアに気を配りつつ、未来に向けた取組みとして震災に向き合い、復興に子どもたちが参加できるよう防災教育の取組みを始める学校も見られるようになってきている。被災地においてこのように復興プロセスの中で防災教育を推進しようとする学校では、市町村の教育委員会のみならず、復興支援の過程で築かれた新たな協力関係を通じて、大学や専門機関、NGO / NPO などの外部からの支援を必要としている。

日本は自然災害の多発する国である。災害の経験から学び、そこからこれまでの取組みを検証し、進化させていく、Plan-Do-Check-Action のPDCA サイクルを実践できる立場にある。例えば、国内では神戸市が東日本大震災の被災地への支援や交流活動から得た教訓などの新たな視点も加えて、より安全・安

心な学校づくりを推進するために、新たな神戸の防災教育の検討に取り組んでいる。かつての被災地でも災害の記憶を風化させることなく、次世代に継承していくために、こうした新たな災害の経験を踏まえて自らの防災教育を見直そうとしているのである。

防災教育はそれぞれの地域の特色を背景に災害文化を育み継承していくための一つの方策であり、普遍化や他地域での適用が難しいと言われるが、こうした防災教育の取組みを国内のみならず、国際公共財として広く世界に発信し、共有していくことも重要である。日本の取組みが、国際的な潮流の中でどのように位置づけられるのかを客観視する良い機会にもなると考えられる。

なお、本来、防災教育は学校のみならず地域や生活のあらゆる場面で行われるのであるが、本稿では、まず手始めとして教育行政の枠組みの中で文部科学省、教育委員会、学校等における防災教育を対象とした。また、防災教育の実践については、ハザードマップの作成、ゲーミングの手法を用いた防災・減災教育ツールの活用等、多様なアプローチがあるが、本稿での考察の対象は、教育行政の枠組みでの政策面での取組みに限定されたものとなっている。とくに学校と保護者、コミュニティとの連携は、防災に限った取組みではなく、コミュニティの在り方に関わる問題である。それゆえ、防災教育を教育行政の視点からのみで分析し、理解することは十分とはいえない。そのため、具体的な防災教育の実践や、コミュニティの側からのボトムアップ

の防災教育の取組みの検証については、今後の研究における課題としたい。

注

- 1 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨の中の希望～」、2011年6月25日。
- 2 外務省「世界防災閣僚会議 in 東北～世界の英知を被災地に、被災地の教訓を世界に～議長総括」(2012年7月4日) (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/bousai_hilv_2012/soukatu.html) (2012年12月11日最終確認)
- 3 内閣府『平成22年度版 防災白書』、2010年。
- 4 朝日新聞(和歌山県版)2010年12月19日 (<http://www.asahi.com/areanews/wakayama/OSK201012180129.html>) (2012年12月11日最終確認)
- 5 詳細は、<http://www.inamuranohi.jp/inamura/index.html> に詳しい。(2012年12月11日最終確認)
- 6 城下英行、河田恵昭「学習指導要領の変遷過程にみる防災教育展開の課題」『自然災害科学』Vol.26-2 (2007年)、163-176頁。
- 7 同上
- 8 矢守克也「防災教育の現状と展望－阪神・淡路大震災から15年を経て－」、『自然災害科学』Vol.29-3 (2010年)、291-302頁。
- 9 同上
- 10 神戸市教育懇話会「震災体験を生かす神戸の教育の創造」、1996年1月。
- 11 諏訪清二「防災教育と災害文化－実践事例1 小中高大の防災教育」、河田恵昭編『災害対策全書4 防災・減災』、ぎょうせい、2011年、214-215頁。
- 12 わが国においては、文部科学省が中心になって学校を中心とした防災教育の推進に取り組んでいる。その役割は、防災教育に関する有識者による検討会を開催し、情報を収集、経験や課題を整理・把握し、政策に反映していくことに加えて、(1)学習指導要領に防災教育を位置づける、(2)防災教育に関する指導資料・教材の作成・配布を行う、(3)防災教育に係る指導者の研修を行うなどとなっている。
- 13 矢守 (2010)
- 14 諏訪清二「阪神・淡路大震災の教訓を生かした新たな防災教育」『自然災害科学』vol.24-4 (2006年)、356-363頁。

- 15 神戸市教育委員会、兵庫県教育委員会関係者へのヒアリングに基づく。神戸市については「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証—調査研究会の報告—」、2012年3月。
- 16 東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議「中間とりまとめ」、2011年9月、4頁。なお、学校安全については、戸田芳雄編著『学校・子どもの安全と危機管理』、少年写真新聞社（2012年）の第1章に詳しい。
- 17 学校等の防災体制等の充実に関する調査研究協力者会議「学校等の防災体制の充実について第二次報告」、1996年9月（文部科学省HP http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19960902001/t19960902001.html）。（2012年12月11日最終確認）
- 18 防災教育支援に関する懇談会「中間とりまとめ（案）」2007年7月20日版（文部科学省HP http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/006/shiryo/08012223/003/003.htm）（2012年12月11日最終確認）
- 19 「災害文化（広瀬、2004）」とは、幾世代にもわたる社会や家族、個人の災害経験が社会の仕組みや人々の生活のなかに反映されて、社会の暗黙の規範や人々の態度や行動、ものの考え方などのなかに定着する様式。
- 20 矢守克也・渥美公秀『防災・減災の人間科学』新曜社、2011年、218-235頁。
- 21 「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議（第4回）議事録」（文部科学省HP http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/sports/012/shiryo/1311792.htm）（2012年12月11日最終確認）
- 22 東日本大震災を受け防災教育・防災管理等に関する有識者会議「中間とりまとめ」、2011年9月。
- 23 「東日本大震災（10）津波から命を守る防災教育 片田敏孝群馬馬大大学院教授に聞く（下）」、『地方行政』2011年6月13日。
- 24 国連国際防災戦略（ISDR）「兵庫行動枠組み2005-2015 災害に強い国・コミュニティの構築」2005年。
- 25 「持続可能な開発のための教育（Education for Sustainable Development: ESD）」とは、持続可能な社会の実現に向けて、将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすこと」「より質の高い生活を次世代も含むすべての人々にもたらすことができる状態」での開発をめざすための教育。日本政府の提案により、2005年から2015年の10年間を「国連持続可能な開発のための教育の10年」として国連で採択された。
- 26 詳しくは、藤岡「国際化時代に対応する日本の防災、減災に関する取組み」、『持続可能な社会をつくる防災教育』協同出版（2012年）33-51頁を参照されたい。
- 27 Gwee R., Shaw, R., and Takeuchi, Y., “Disaster Education Policy: Current and Future”, Shaw, R., Shiwaku, K. and Takeuchi, T. (ed.), *Disaster Education*. Emerald, U.K. 2011, pp.23-44.
- 28 Shaw, R., Takeuchi, Y., And Fernandez, G. (2012). “School Recovery: Lessons from Asia”, Kyoto University.
- 29 防災教育に携わる人・携わる可能性のある人は、以下の3タイプに類型化されている。①防災教育の必要性等に気付いていない（内発的動機付けがない）人や防災教育の必要性に対する意識があまり高くなく、後回しになってしまっている人、②防災教育が必要だと思っているが、やり方がわからない人や防災教育を始めたが、どのような教材を使うべきかわからない、面白い教材が見つからない、「担い手」・「つなぎ手」が見つからない人、③いろいろな資源を集めて防災教育にいっききと取り組んで成果を上げている人（防災教育支援に関する懇談会（2007））。
- 30 同調査は3,127校を対象に実施、計2,617校からの調査票を回収（回収率83.6%）した。回答した2,617校のうち、沿岸部市町村の学校が1,035校（39.5%）、内陸部市町村の学校1,582校（60.5%）となっている。
- 31 文部科学省「平成23年度東日本大震災における学校等の対応等に関する調査報告書」、2012年3月。
- 32 釜石市教育委員会他「釜石市津波防災教育のための手引き」、2010年3月。
- 33 地震が来たら、家族さえも気にせずに、てんではばばらに一目散に避難しろ、そして一家全滅、共倒れを防げという知恵。
- 34 金井昌信、片田敏孝「津波避難における家族紐帯の改善を目的とした防災教育の実践」『土木計画学研究講演論文集』Vol.35（2007年）。
- 35 片田敏孝、木下猛、金井昌信「住民の防災対応に関する行政依存意識が防災行動に与える影響」『災害情報』No.9（2011年）、114-126頁。

- 36 問題や現象の背景の理解、多面的かつ総合的なものの見方を重視した体系的な思考力を育むこと、批判力を重視した代替案の思考力、データや情報を分析する能力、コミュニケーション能力、リーダーシップの向上（「わが国における『国連持続可能な開発のための教育の10年』実施計画」、2011年改訂）
- 37 気仙沼市教育委員会、他「記録 東日本大震災 被災から前進するために」、2012年3月。
- 38 東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議「最終報告」、2012年7月。
- 39 東日本大震災における学校の状況については、先述の気仙沼市の記録集以外にも、日本安全教育学会や日本学校教育学会等により現地調査が行われ、とりまとめられている。詳しくは、日本安全教育学会、他「東日本大震災における学校等の被害と対応に関するヒアリング調査記録集」2012年3月、日本学校教育学会編『東日本大震災と学校教育』鴨川出版、2012年、数見隆生編著『子どもの命は守られたのか—東日本大震災と学校防災の教訓』かもがわ出版、2011年を参照されたい。
- 40 宮城県教育復興懇話会「東日本大震災からの教育の復興に向けての提言」、2012年8月25日。

A Preliminary Study on Disaster Education in Japan: From a Perspective of Disaster Risk Management

SAKURAI Aiko *

Abstract

The Report to the Prime Minister by Reconstruction Design Council in response to the Great East Japan Earthquake emphasizes that disaster reduction is an important approach that seeks not to completely prevent or guard against a natural disaster, but rather focuses on minimizing the impact of such a disaster. There is a growing interest than ever before for disaster education as people-oriented disaster reduction measures in the post March 11th Japan. The purpose of this article is to clarify the direction of disaster education in a recovery and reconstruction process of the affected areas of the Great East Japan Earthquake as a preliminary study for conducting further empirical researches.

Firstly, the article overviews a development history of disaster education in Japan based on the previous studies and research in Kobe, the ex-affected area in Hanshin-Awaji earthquake. Secondly, it examines argument on goals setting of disaster education in Japan as well as in a global context. Based on these discussions, the article further analyzes a gap between the goal and realities of disaster education efforts at a school level, and then identifies issues that hinders widespread of disaster education throughout the country's school education.

From the examination, it is found that disaster education in Japan is placed, at a policy level, in a disaster risk management cycle, which covers prevention, response, recovery and evaluation. In Japan, disaster education is defined to aim at fostering children's independent-minded attitude behavior of expecting and preventing risks to be a survivor in the event of a natural disaster. In addition, through the disaster education, it is expected that these children become an active supporter in disaster response and recovery processes. For the purpose, children learn about a mechanism of natural disasters and basic elements of disaster and

* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University

disaster prevention in their community's local context. That definition has been developed, reviewed and refined based on lessons learnt from major natural disaster experiences since Hanshin-Awaji Earthquake in 1995. In contrast, implementation of the disaster education is not much widespread at a school level. Although active efforts are observed in particular at the ex-affected and disaster anticipating areas, these efforts are difficult to be shared beyond the interest groups. It is partly because of lack of a curriculum on how and what to teach disaster education based on children's developmental stage, lack of trained teachers as well as cooperative relationships among schools, parents and the local communities. Examples of Kamaishi and Kesennuma cities indicate that advanced and almost 10-year period of efforts on disaster education could minimize number of children's casualties even at the unexpected Tsunami on March 11. We could learn from these experiences on how to develop a city-wide school based disaster education and about how to develop a partnership among an academic, educational authorities, schools, parents and communities over disaster education. At the same time, as Kobe's experience shows, through education children and teachers at the affected areas need to reflect, face up the event of March 11th experiences with a special attention to children's psychological care, in order to inherit the memories and lessons learnt as their community's culture, and to encourage children to be an active player in their community's recovery and development process. This process could also contribute to further development of the Japanese disaster education and should be shared with an international community as international public goods to prevent the further children's victims at the event of natural disasters.