

地域と連携した学校防災

学校力開発分野(15220913) 牛 草 学

東日本大震災後、地域と連携した学校防災の取組が一層求められているが、登下校中の安全確保、避難所運営の計画等、課題を抱えたままになっている学校と地域が多い。学校は、地域防災の拠点として位置付けられ、期待は大きい。学校防災の取組について、首都直下型地震および南海トラフ地震の被災想定地域における先進事例の検討と、東日本大震災被災地およびその周辺地域における現地調査を含めた考察を行い、多くの学校が参考にすべき事例を発掘し、地域と連携した学校防災のモデルを提示するための土台とする。

[キーワード] 地域連携, 防災教育, 防災管理, 組織活動

1 問題の所在と方法

(1) 問題の所在および研究の背景

筆者は、現勤務校の宮城県名取市立下増田小学校において東日本大震災に遭遇し、津波による被災、避難所の運営等を経験した。さらにその後は、防災主任として、地域連携を含む学校防災に取り組んできた。その中で、学校だけで解決することが困難な学校防災の多様な課題に直面した。

第一に、学校で最優先されるべき児童生徒の安全を確実に実現することである。自助の力の育成と災害文化伝承を含む、持続可能な防災教育の展開が求められる。児童生徒の登下校時においては、避難方法等について家庭および地域と一体になった検討が必要である。

第二に、多くの学校が避難所として指定されており、その運営方法等を確立することである。「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究報告書」(2012)によると、避難所の開設や運営が円滑に行えた学校があった一方で、「日頃から連携を行っていても、学校がマニュアルを作成し、説明し、地域は常に受け身になっていたために避難所運営に関する地域の意識が低く、学校が運営しなければいけない状況が続いた」との報告もあった。地域コミュニティの活性化を目指すとともに、地域の防災課題を踏まえた防災管理および組織活動が必要である。

「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(2012)では、学校と地域住民とが日頃から連携し、防災対策を共有し、体制整備を進めておくことの必要性について問題提起がなされた。

文部科学省では、防災意識と体制整備に関して、地域により大きな差がある実態を踏まえ、『「生きる力」を育む防災教育の展開』(2013)を作成し、地域行事への参加や学校行事の公開等、地域との絆を深める学校防災の改善の方向性を示した。

我が国では、東日本大震災を経て、首都直下型地震や南海トラフ地震等の大規模な地震の発生が懸念される中、地域住民と関係団体の連携を強化する取組により、地域の防災力の向上を図る重要性が高まっている(防災白書, 2013, p. 38)。

宮城県では、「みやぎ学校安全基本指針」(2012)を作成し、地域全体で子どもを育てる体制整備や地域と連携した学校安全を目指してきた。しかし、県独自に行った「学校防災に係る調査」(2014)の結果からは、地域連携を図るための連絡会議を設置している学校等の割合は4割に満たず、連携の方法や手順、防災意識の格差に関して課題があることが分かる。さらに学校現場でも、地域と連携した学校防災の必要性を認識しているものの、登下校中の安全確保、避難所運営の計画、備蓄物資の確保等、具体的な懸念や課題について、多くの学校が抱えたままになっているのが現状である(数見, 2015, pp. 109-111)。

(2) 研究の目的と方法

災害を想定した際、学校は多様な役割を求められており、東日本大震災被災地では、被災経験を踏まえ、地域と連携した学校防災の取組が始まっている。首都直下型地震および南海トラフ地震の想定被災地では、地域と連携した先進的な取組が東日本大震災以前から行われてきた。また、被災地以外でも、東日本大震災を契機に、様々な取組

が展開しつつある。そこで本研究では、発生が懸念される首都直下型地震および南海トラフ地震の被災想定地域における先進的な学校防災の取組事例を検討するとともに、東日本大震災被災地および同被災地周辺地域における、地域と連携した学校防災の取組について現地調査を含めた考察を行う。その際、地域防災の拠点として期待される学校の機能と、学校を支援する地域の人々や活動等に注目し、学校を含めた地域防災力の向上を展望していく。本調査結果に基づいて、東日本大震災被災地を含む全国の学校が参考にすべき事例を発掘して、地域と連携した学校防災のモデルを提示するための土台としたい。

2 先進的事例の検討

(1) 神奈川県横浜市立 A 小学校の事例

木造家屋密集地帯に所在しているため、首都直下型地震による火災発生・延焼等、最悪の事態を想定し、学校防災の取組として①総合的な学習の時間における防災教育プログラムの展開②学校・地域・保護者の代表からなる「連携防災教育推進委員会」の設立と防災マニュアル等の協議③既存の学校行事等を生かした宿泊防災訓練や保護者防災教室の実施を継続実践している(第 2 期横浜市教育基本振興計画, 2014, p. 20)。これらの取組によって、学校・家庭・地域の三者間で災害時の行動基準の共有や地域防災訓練への参加者増加等の成果を挙げている。

(2) 静岡県西伊豆町立 B 中学校の事例

海岸から 500m、海拔 8m に所在。高齢化が進んだ地区にあり、中学生等の若い力が新たな防災の担い手として期待されている。南海トラフ地震による津波災害を想定し、学校防災の取組として①教科等を横断した防災教育プログラムの展開②校舎 3 階に 1 人 1 箱の備蓄品スペースを確保③高齢者との交流や海岸清掃等の地域貢献活動を継続実践している(学校防災通信第 52 号, 2013)。これらの取組によって、生徒による地区防災訓練の企画や防災活動の発信を通じた地域の防災意識向上という成果を挙げている。

3 現地調査を含めた考察

(1) 現地調査の対象

筆者は、①2015 年 9 月 24 日学校・地域・行政の三者が地域防災について話し合う協議会、②同 9

月 30 日に防災教育を計画する学校の検討会に参加し、調査を行った。筆者は、いずれもオブザーバーとして会合に参加し、議論の内容を記録した。筆者から特に質問をすることはない(牛山, 2012, p. 86) 参与観察というかたちの調査である。

①は、山形県鶴岡市にある C 小学校における事例である。避難所開設に関する三者による協議は、鶴岡市では初めての取組である。地域コミュニティの活性化が防災力の向上につながり、それが学校防災の推進に大きく貢献すると思われ、調査対象に含めた。参加者から筆者の避難所運営等の経験に関する質問があった場合のみ、応答した。

②は、宮城県石巻市にある D 小学校と E 小学校の事例である。文部科学省委託事業である「防災教育を中心とした実践的安全教育総合支援事業」の一環として、今年度から防災復興マップ作りを新規に展開するための検討会であった。

(2) 現地調査の記録

① 鶴岡市 C 小学校の協議会

参加者は、校長と担当教師、地域から自治会事務局長、行政の担当部局から防災安全課 2 名・コミュニティ推進課 1 名・教育委員会 1 名の担当職員、防災アドバイザーとして大学院研究者、オブザーバーとして大学院生(筆者)と学部生である。避難所開設に向けての事前協議という枠組みで行われた。鶴岡市では、自然災害等により学校等が避難所となった場合に備え、避難所開設・運営マニュアルが整備させている。しかし、実際の運用場面を想定した訓練等は、今後徐々に展開される段階である。協議会は、2015 年 10 月 12 日に予定されている地区の防災訓練に向けた事前準備も兼ねていた。津波ハザードマップによれば、予想される最大の津波の高さが 7.4m、津波第一波到達時間は 19 分である。C 小学校は、一次避難場所と二次避難施設に指定されているが、校地のすぐ目の前に川があるため、学校職員と地域住民は豪雨災害による川の氾濫や津波の遡上を予想し、実際場面での対応に懸案や課題を抱えていた(表 1)。

懸案と課題が協議されることを通して、学校の実態や地域の特性に応じた具体的検討課題が見出されていった。同時に、本協議会を継続していくことの必要性が参加者に共有され、三者が次回までに準備するものや継続課題が確認された(表 2)。協議会の中では、参加者が C 小学校の校舎内を見て歩き、災害時に有効活用できる物品や避難所

として利用する際の問題点が確認された。

表1 学校防災の懸案と課題

分類	内容
防災教育	引き渡し訓練があると安心。課題発見にもつながる取組になる。引き渡し後、C小学校にそのまま避難(待機)という場合もあるのではないかな。
防災管理	施設管理者が解錠とあるが、解錠前に避難者が集まる可能性あり。施設管理者がしばらく来られないことも考えられる。ガラスを破って解錠することも想定すべきか。
組織活動	大規模災害時には、市職員が来られない可能性あり。自治会の想定では、津波の一次避難場所は、集落の上(中学校、駅等)である。C小学校は、集落との間に川と橋があるので、一次避難場所として課題がある。避難所への宿泊が必要になった場合は、C小学校も選択肢の1つ。コミュニティセンター等が優先か。

表2 準備内容と継続課題

対象	内容
学校	避難所スペース案を作成する。職務遂行や情報管理等を考慮し、開放しない場所(例:職員室等)を決める。
地域	避難所運営委員会の名簿案を作成する。既存の自主防組織等をもとに、適宜改変して作成する。
行政	防災安全課・コミュニティ推進課は、C小学校の避難所マニュアル案を作成する。教育委員会は、参加者の連絡先を共有できるようにする。

②石巻市D小学校の検討会

学区は津波による被害を受け、児童数が100名程度減少した。古くからの集落と主要道路沿いの新興住宅地の双方を学区に含む。古くからの住民は、地区の防災マニュアルを整備しているが、新興住宅地ではマンションに居住している住民が中心で、防災活動は進展していない。

検討会への参加者は、校長と担当教師、防災アドバイザーとして大学院研究者2名、オブザーバーとして大学院生(筆者)である。4年生児童を対象に、総合的な学習の時間を用いて20-25時間程度の防災教育を展開する予定であった。担任はベテラン教師だが、新たに単元を開発する取組となるため、具体的な指導の内容や展開のイメージをもてず悩んでいた。

D小学校では学校防災連絡協議会が設立され、9

月1日に地域と連携した防災教室の実施が済んでいた。防災復興マップ作りについても、協力を得られる予定であった。学区の中に、新旧で社会的特性が異なる地域が存在するという課題を有しながらも、打開策が模索されていた。

防災復興マップ作りを中核とした単元構想が検討される中で、担任教師からアイデアが出された。児童の祖父母の中に、チリ地震津波を経験された方がいるので、ゲストティーチャーとして招聘し、話を聞かせてもらうという発案であった。参加者からは、災害経験の伝承という観点から活用すべき防災資源であること、4年生の児童自身も祖父母と同じく伝承する役割を担い得るという気付きにつながる教育的効果が期待されることから、賛同されるに至った。

③石巻市E小学校の検討会

参加者は、校長と教頭、担当教師、防災アドバイザーとして大学院研究者2名、オブザーバーとして大学院生(筆者)である。E小学校では、5年生の総合的な学習の時間において、すでに独自の防災教育プログラムを開発・展開してきた。石巻日日新聞に関する調査、新聞記者をゲストティーチャーに招聘しての講話など、東日本大震災時の具体的事実を学ぶ取組を行ってきた。前年度の学習では、新聞記者の他に、コミュニティFMのアナウンサーと復興の取組を主宰するカフェの経営者がゲストティーチャーとして参画していた。

防災復興マップ作りは、既存の総合的な学習の時間における防災教育プログラムに12時間程度組み込み、展開する計画の作成が済んでいた。防災主任である5年生の担任教師が、39名の児童を対象に取り組む予定で、適宜、社会科の学習と関連させる見通しを描いていた。5年生の総合的な学習の時間では、情報発信を目標としており、作成した防災復興マップをそのツールとして活用したい考えだった。

11月15日に石巻市総合防災訓練が控えており、学校と地域が連携した活動を予定していた。2014年9月に発生した集中豪雨では、学区の一部が浸水する等、地震・津波以外の自然災害に関しても、対策を講じる必要性があった。東日本大震災による人的被害は出ていないが、学区内に仮設住宅が所在している。

(3) 考察

C小学校の協議会では、学校・地域・行政の三者

間でリスク・コミュニケーションが進展したことが分かる。リスクについて関係者間で情報や意見を交換し理解を深めたり、お互いによりよい決定ができるように合意形成したりした過程に現れている。矢守(2011, pp. 63-64)は、「リスク」の用法に関して、「ニュートラルなリスク」と「アクティブなリスク」とを区別している。この事例では、当事者の営みとは独立に存在すると想定されるハザードそのものであった「ニュートラルなリスク」が、三者のコミュニケーション(アクション)をもって関与され、当事者の側が構成した「アクティブなリスク」に変化したと考えられる。このような変化は、机上での協議の過程ではもちろんであるが、より可視化されたのは、参加者がA小学校の校舎内を見て歩いた際であった。物理的あるいは空間的に、避難所としての課題点を共有できたことによるものと思われた。

D小学校とE小学校の検討会では、防災教育の実践段階が異なっていると言える(防災教育普及協会, 2015, pp. 37-39)。D小学校は準備段階、E小学校は既に防災教育カリキュラムが存在し、防災復興マップ作りは追加内容と判断されるため、大枠として継続段階と捉えられる。

共通点は、ゲストティーチャーの活用であり、地域の防災資源として期待されていた。ボランティア等、地理的・物理的に限定された範囲には必ずしも属さない人々が関与することは、外部からの視点を導入できる点で有効である(渡邊, 2000)。災害経験者が有する体験や知識、想いや願いを地域の災害文化と捉え、防災教育を通して子供たちに伝承していく試みと言える。D小学校とE小学校も被災地に所在していることから、児童も被災当事者と言えるが、ゲストティーチャーによって開かれる教育的な可能性は、児童が自分の災害経験について、他者と比較できたり、それによって気付きが生まれたりするところにあると考える。D小学校は、東日本大震災とチリ地震による津波被害の比較が可能となるだろう。E小学校では、郷土復興への想いや願いに対する気付きが得られることが期待できると思われた。

以上の事例の考察から、学校を含めた地域防災力の向上には、人と人をつなぐ機能を高めることにあると展望される。玉里ほか(2011, p. 106)は、自主防災組織の活性化について、多くの地域住民を取り込んでいくこと、一人でも多くの住民の「顔」

が見える関係を構築することの重要性を述べている。地域と連携した学校の機能を高める上でも、この指摘を重視した学校防災の具体的実践が求められていると言える。

4 到達点と課題

今後、以下の諸点について検討およびそのための準備作業を重ねていきたい。

まず、本研究の目的に照らして、地域と連携した学校防災の取組に関する事例が不足している。今後は、既にそのような取組が進んでいるとされる首都圏や南海トラフ地震の想定被災地における取組事例について現地調査を行う。そして、東日本大震災被災地および同被災地周辺地域における同様の継続調査を行う。その際、以下の点について留意したい。

それぞれの地域の特徴、条件を踏まえる必要がある。事前に地図や地名、新聞記事等の資料調査を十分に行った上で実施し、現場で得た観察・記録等と双方を行って結果を整理していく(牛山, 2012, p. 77)。また、現地調査において注目する点や期待される結果を考慮し、調査の対象となる学校や地域を選択していきたい。

引用文献

- 牛山素行(2012)『防災に役立つ地域の調べ方講座』, 古今書院。
- 数見隆夫(2011)『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。
- 静岡県教育委員会(2013)「学校防災通信」第52号。
- 玉里恵美子・霜田博史・大槻知史(2011)『自主防災組織活性化による福祉コミュニティ再生の課題と展望』, 財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会。
- 内閣府(2013)『平成25年版防災白書』。
- 防災教育普及協会(2015)『地域における防災教育の実践に関する手引き』, 日本法制学会。
- 矢守克也(2011)『増補版<生活防災>のすすめ 東日本大震災と日本社会』, ナカニシヤ出版。
- 横浜市(2014)『第2期横浜市教育基本振興計画』。
- 渡邊としえ(2000)「地域社会における5年目の試み—「地域防災とは言わない地域防災」の実践とその集団力学的考察—」, 『実験社会心理学研究』39(2), pp. 188-196。