

防災教育の海外普及に関する視点の研究

2016 年 3 月

一般財団法人 国際開発センター

目次

目次.....	2
1. 調査の概要.....	3
1-1 調査の背景.....	3
1-2 調査目的.....	3
1-3 調査の方法・焦点.....	3
1-4 調査のフロー.....	4
1-5 調査メンバー.....	4
2. 災害と防災教育.....	5
2-1 災害の分類と地域性.....	5
2-2 日本での防災への取り組み.....	7
2-3 防災を巡る国際協力での取り組み.....	8
3. 学校教育における防災教育.....	11
3.1 学校における防災教育推進の潮流と学校の役割.....	11
3.2 日本における防災教育の推進と取り組み.....	13
3.3 海外での学校防災の支援.....	21
3.4 日本での防災教育の課題と今後の取り組み.....	24
3.5 海外での防災教育への取り組みへの教訓.....	26
4. 地域における防災教育.....	31
4-1 途上国におけるハード整備における防災教育（地震を事例として）.....	31
4-2 地域の生計を意識した防災対策.....	37
4-3 まとめ.....	39
5. 災害弱者と防災教育.....	41
5.1 災害弱者（災害時要援護者）とは.....	41
5.2 学校教育におけるインクルーシブな防災教育の取り組み.....	45
5.3 地域社会におけるインクルーシブな防災教育の取り組み.....	48
5.4 まとめと考察：インクルーシブな防災教育.....	48
6. 途上国における防災教育への提言.....	61
6-1 学校教育の防災教育に関して.....	61
6-2 地域での防災教育に関して.....	61
6-3 災害弱者の防災教育に関して.....	62

1. 調査の概要

1-1 調査の背景

日本は地形・地質上、有史以来多くの災害に見舞われてきた。

近年では、阪神・淡路大震災、東日本大震災等、数千人以上の人命を奪う大規模な災害が発生している。

これらの被害抑止・被害軽減方策として、抑止力の向上や生存空間の確保といった、物的施設の整備というハード的な対策が進められてきている一方、個人・コミュニティの災害対応能力の向上を図るために、各個人の能力の伸張が求められている。学校を中心に家庭や地域コミュニティといった場で、幼稚園児から成人までを対象にした幅広い「防災教育」を実施することで対応をしてきた。

近年の阪神・淡路大震災、東日本大震災では、数千人以上の被害者が生じ、防災を実施する上で一番大きな目的である「人命の確保」を達成するためにも、改善すべき点が数多くあることが明らかになり、その試みがなされている段階である。

途上国においても自然災害は頻発している。大規模に被害者が生じた大きな災害は、今世紀に限っても、スマトラ島沖地震（2004 年）、パキスタン地震（2005 年）、四川大地震（2008）、ミャンマーサイクロンナルギス（2008）、ハイチ地震（2010 年）等が発生している。災害に関する脆弱性は取り組みがなされ改善しつつあるものの、継続して途上国における大きな課題でありつづけている。

日本では 1994 年国連防災会議横浜の開催国となって以降、2005 年、2015 年と国連防災会議の主催国を務める等、途上国における「防災」の取り組みを支援することを明確にしてきている。2005 年第 2 回国連防災会議で定められた「兵庫枠組」、2015 年国連防災会議で合意された「仙台枠組」のいずれでも、防災教育の果たす役割が大きいことが示されている。また、今後も日本の防災に関する経験・知識を途上国に広めていく役割もあると思われる。

1-2 調査目的

上記の背景を受け、本調査の目的を以下のとおり設定した。

- ・日本が主体となって取り組んでいる防災教育（国内・海外）の取り組みを概観すること。
- ・主に途上国で防災教育支援に取り組む際に重要となる視点を提案すること。

1-3 調査の方法・焦点

国内で実施されている防災教育は多岐にわたっており、対象者・災害のフェーズ・実施手法・主体等でさまざまな分類が可能である。

本調査では、その中から 1)学校教育、2)地域での教育、3)社会弱者への対応をとりあげて調査を実施した。学校教育・地域での教育については、海外において短期調査を行い、

他全ての調査で、国内での聞き取り調査を実施している。

1-4 調査のフロー

調査のフローを以下に示す。

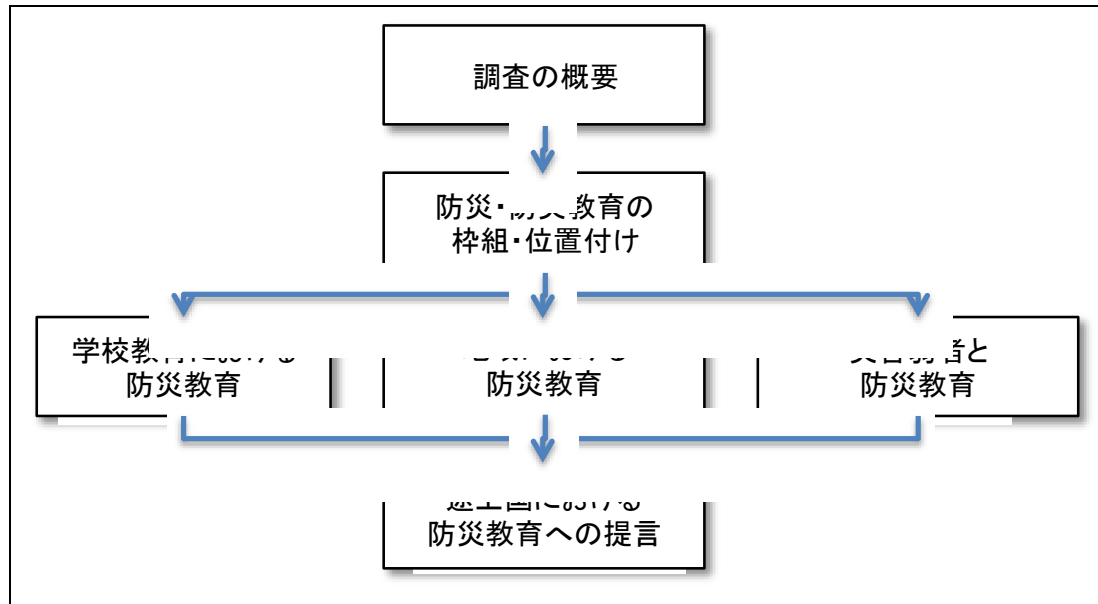


図 1-1 調査フロー

第2章で防災と防災教育の位置づけを整理した後に、第2章、第3章、第4章で、学校教育、地域における防災教育、災害弱者をテーマとして、途上国で実施していく際に視点となるべき事項を整理した。そして、最終の第6章で途上国において防災教育を実施する際に必要となる提言をとりまとめた。

1-5 調査メンバー

本調査は（一財）国際開発センターが株式会社国際開発センターに委託して実施した。本調査のメンバーは以下の通りである。

株式会社国際開発センター

研究員	桑原準	第1章、第2章、第4章、第6章
主任研究員	小松原庸子	第3章
研究助手	堀場浩平	第5章（共同執筆）

株式会社国際開発ソリューションズ

コンサルタント	松浦由佳子	第5章（共同執筆）
---------	-------	-----------

2. 災害と防災教育

2-1 災害の分類と地域性

(1)災害の分類

災害の分類を行う方法はいくつか存在する。例えば、原因別であれば、自然原因のものと社会的要因とに分けられる。発生場所別になると、都市型災害・地方農漁村の災害がある。発生・継続の時間軸に関わる分類（急性：地震・たつまき等、亜急性：台風・風水害等、慢性：干ばつ等）もある。各種の法令や研究によって様々な分類が用いられている。例えば、日本の災害対応の基である災害対策基本法では、第二条の災害の定義において、「**暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑り**その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」とされている。

また、この災害対策基本法では、第 35 条で災害対策基本計画を定めることを義務付けている。この災害対策基本計画では以下に示す災害について、個別に計画が作成されている。

表 2-1 災害基本計画で対策が示されている災害の種類

大分類	災害種類	
自然災害	震災 風水害 火山災害 雪害	
事故災害	海上災害 航空災害 鉄道災害 道路災害	原子力災害 危険物等災害 大規模な火事災害 林野火災対策

出所：災害対策基本法より作成

本研究ではこれらの災害の中でも、人為的な要素が少ない自然災害を対象とするが、自然災害の種類は特定しない。これらの自然災害の発生する「頻度」と「被害の規模」は、災害の性格・被災対策・人々の動機に密接に関係することから重要である。それらについて、以下に整理する。

(2)頻度

備えのない地域では、降雨による河川氾濫等は毎年のように発生しうるし、それが被害をもたらすことで水害となる。阪神淡路大震災や東日本大震災クラスの大地震については、発生確率を高く見ても数十年に一度、同じ場所では数百年に一度の頻度で発生し、大災害

となる。これらは、災害の原因となる自然現象の発生頻度によっている。対象となる地域に居住する住民や行政にとっては、高頻度に発生する自然現象については、被災を避ける又は、低減するための対応策を実施する動機が生じるが、低頻度のものに対しては、経済的なコスト等の面から、対策を実施する動機は低くなる。

(3)被害の規模

一つの災害がもたらす被害の規模は、異なっている。多くの人や組織が被災するために、緊急支援や救助の体制も早急には取りにくく、また、規模が大きいことから、事前の対策も時間・費用面で大きな負担となるものが多く、対策をとることが難しい。

(4)災害のフェーズ

防災を考える上で、必要となる段階はおおよそ以下のように分類される。

- ・ 予防（被害抑止・被害軽減）
- ・ 応急対策

災害が発生し、自らの生命を守るために行動が必要となる。

- ・ 復旧・復興

生活・生計等の復旧・復興までを行うために、避難所もしくは仮設住宅での生活を行いながら、各々が活動を行なっていく段階。

(5)災害の地域性

地域毎に生じる可能性のある災害の種類は異なる。例えば、火山・津波（程度の差はあれ、沿岸地域の標高 10m 程度の低地）は、近くに火山や海が存在すれば、被害のおそれが生じる。水害についても同様である。土砂災害も近隣に山や急傾斜地があることによって、被害を蒙る可能性が生じる。これらは上記に示した災害の発生頻度・被害の規模とも関連している。地域的に「同一」とみなされる比較的狭い領域の中であっても、地形・気候等の条件の違い等で、災害に対する優先順位が異なることがある。従って、地域毎に災害のリスク・程度は異なっており、より広い範囲を管轄する国・上位の地方自治体の判断・指示を各々の地域のリスクをもとに実施するのは難しい。そのため、適切な災害の予防・応急対応をきめ細かく行うことは困難である。そのために災害のリスク・程度に関して同一と思われる最少単位となる地域内に適切な判断・活動を行うための人員が適当な割合でいることが肝要である。そのことが防災教育を行う必要性の一義的な理由にもなっている。また、防災教育を念頭にすると、避難経路の確保、減災の活動、学校以外との協力活動を行うにあたっては、地域組織との連携が必要であり、「地域性」と「災害」「防災」は切り離せない。このように災害にはその場所での固有性があり、同じ優先度・定まった手順と内容で教育活動を実施できないことが防災教育の効果の発現を困難にしている一因である

ともいえる。

2-2 日本での防災への取り組み

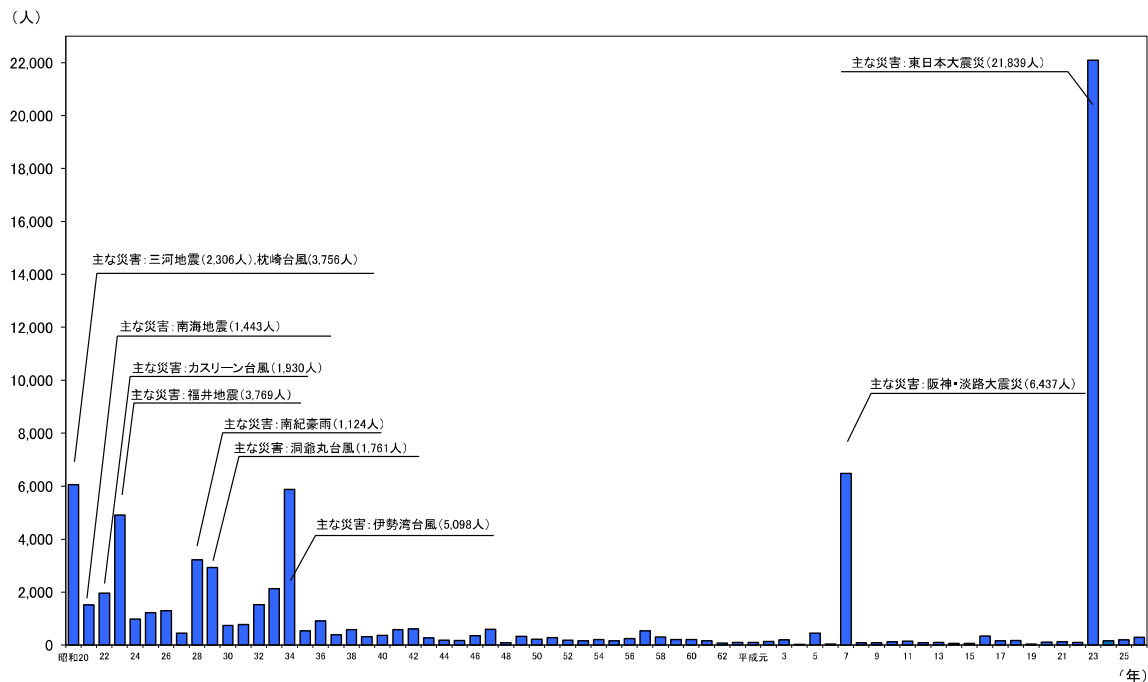
日本では災害対策基本法が、防災の取り組みの枠組みを定める基本法として施行されている。この法律は伊勢湾台風（昭和 34 年）後に、災害対策の一貫性を確保するために制定された。日本における行政・公共組織及び個人の責任・役割を表したものとしてわかりやすい。国は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有し、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。（第 3 条）」、都道府県、市町村は、各々「当該地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。（第 4 条・第 5 条）」とされている。

一方で、一般住民は、「必要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者」「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者」との責務について規定された。さらに一般住民は「地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。（第 7 条）」との努力義務を負っている。

このように日本においては、一義的に防災は国（及び都道府県・市町村）の責務とされ、一般住民は「防災に寄与するような努力を行う」義務があるとされた。この法律は制定以降、幾度かの改訂を経てきているが、基本的な構造の変化はない。これは、下図に示すように、千人を超える被災者が生じるような大規模な災害は、1995 年の**阪神・淡路大震災**まで国内では生じなかった。そのため、この前提に防災の体制が構築されてきた歴史を有しているからである

この、阪神・淡路大震災では、災害が大規模になればなるほど、被災範囲の広さによるアクセスの悪化、行政の力による「公助」には限界があることが判明した。死者の 9 割が倒壊家屋の下敷きとなり、また救助された 8 割の人が近隣の人に助けられたのである。つまり、「共助」「自助」による対応の重要性が認識されたのである。法律の改定はされていないものの、それ以降の防災では、この「共助」「自助」の概念を強く反映して実施されている。

日本における防災教育の歴史は浅いものではない。現在再び脚光を浴びている「**稲むらの火**」が国定教科書に指定されたのは 1937 年である。戦後も独立した単元とされることはなかったものの、学習指導要領で位置づけられており、継続的に実施されてきた。しかしながら、上記の阪神・淡路大震災以降は、「総合的な学習の時間」として防災が取り上げられるようになり、その重要性は高まってきている。



出所：防災白書 2015

図 2-1 自然災害による死者数 戦後

2-3 防災を巡る国際協力での取り組み

(1) 国連防災世界会議

1970 年のバングラデシュのサイクロン災害で 30 万人の被害が発生して以降、防災に関する国際的な調整メカニズムが構築されてきた。それ以降も大規模な災害は断続的に発生し、唐山地震（中国）、アフリカ干ばつ（東部アフリカ）等、10 万人以上を超える被災者が断続的に発生している。このような状況から国連は 1989 年第 42 回国連総会で、1990 年代を「国際防災の 10 年」（IDNDR: International Decade for Natural Disaster Reduction）とすると決議した。これは、災害発生後の応急対応・復旧を中心とした取り組みから、災害被害を軽減するための取り組みを行うことに活動の焦点をあてることである。日本はこの決議の共同提案国となるとともに、「国際防災の 10 年」の設立と推進に主導的な役割を果たしてきた。1994 年の「第 1 回国連防災世界会議」のホスト国として、横浜開催を支援し、2005 年、2015 年の第 2 回「神戸」・第 3 回「仙台」の開催を継続している。

第 1 回国連防災世界会議では、「持続可能な経済成長は、災害に強い社会の構築と事前の準備による被害軽減なくしては達成できない。」との認識のもとに、2000 年及びそれ以降のための戦略、各レベルでの行動計画を定めたものを「より安全な世界に向けての横浜戦略とその行動計画」としてとりまとめた。特に災害に脆弱な国やコミュニティの能力強化、防災教育、災害予防のためのネットワークなどが戦略に含まれていることが、「防災教育」と関連する特筆すべき特徴であるといえよう。

2005 年の第 2 回国連防災世界会議では、「災害による人的被害及び社会・経済・環境被

害の大幅な削減」を期待する成果として、それを達成するための戦略目標、優先行動を定めた「兵庫行動枠組(HFA) 2005-2015」を成果として策定している。横浜戦略に比較すると、戦略を3つに細分化し、行動計画も5つ設定することで、より精緻化したことが特徴である。特に会議直前に発生したインド洋大津波を受けて、「早期警報体制整備」が優先行動に含められた。防災教育に関しては、5つの優先行動の一つとして、「全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術革新、教育を活用する。」とされ、位置づけがあきらかにされた。

2015年の第3回国連防災会議では、まず、兵庫行動枠組の取り組みをレビューし、さらに、その後に生じた防災の課題として、「都市化の進展」「グローバル化の進展」「気象災害の変容」が、脆弱性・リスクを増大させている事象であると整理した。そして、兵庫行動枠組の後継として、仙台防災枠組 2015-2030 を採択している。ここでは、今後15年間に、「人命・暮らし・健康と、個人・企業・コミュニティ・国の経済的・物理的・社会的・文化的・環境的資産に対する災害リスク及び損失を大幅に削減する」ことを期待する成果として、目標・優先行動・ステークホルダーの役割・国際協力とグローバルパートナーシップについて示されている。会議は一週間に亘り開催され、多くのセッションが行われた。貧困層・こども、女性、障害者などの災害の影響を著しく受けるグループの関与・包摂的なアプローチによる重要性に関する議論が行われたり、兵庫行動枠組の優先行動である、「災害に強い文化を構築する教育と知識」の実践事例の共有・地域リスクに取り組むコミュニティの事例等も話し合われている。

5章で詳細に示す通り、「障害者の積極的参加-あらゆる主体の参加」をテーマに議論がなされ、各国の行動枠組が障害者を含めたインクルーシブなものであること、平等なアクセス等に関する主張がなされ、ステークホルダーとしての役割に組み込まれている。

(2)日本の国際防災協力

このような国際防災世界会議の支援と並行して、日本政府は国際協力を通じて各国の防災支援を行なっている。2003年には改定されたODA大綱で、地球的規模の問題のひとつとしての災害への取り組みが重点課題として明記された。2005年の第2回第国連防災世界会議では、国際防災協力の基本方針や具体的取組みを示す「防災協力イニシアティブ」、第3回国連防災世界会議では、「仙台防災協力イニシアティブ」を発表し、国際防災協力を積極的に推進していく方針を示した。

参考資料・引用

減災政策論入門 シリーズ 災害と社会, 永松伸吾 弘文堂 2008

「学習指導要領の変遷過程に見る防災教育展開の課題」 自然災害科学, 城下 英行*・河田 恵昭 2007

JICA の防災協力 防災の主流化に向けて**独立行政法人国際協力機構** 2015

課題別指針 防災, **独立行政法人国際協力機構** 2009

防災に関してとった措置の概況 平成 27 年度の防災に関する計画(防災白書), **内閣府** 平成 27 年

地域における防災教育の実践に関する手引, **公益財団法人 日本法制学会** 2015

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 **国際協力論集** 第 20 巻
2013

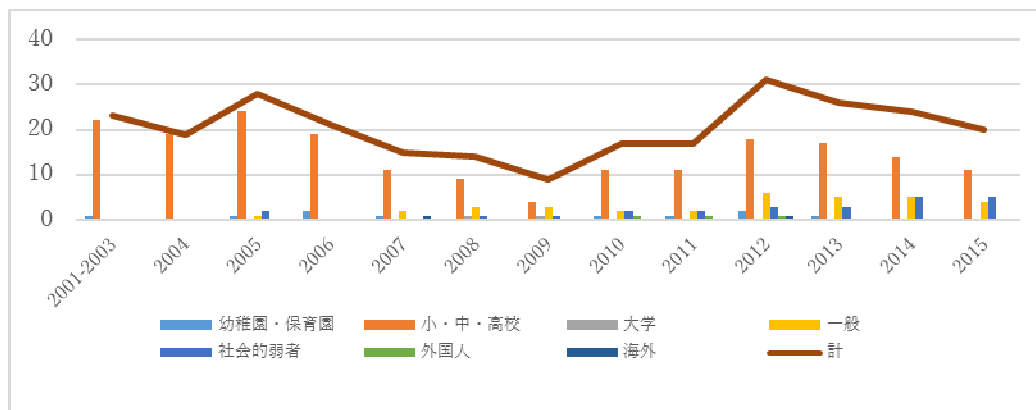
防災教育, ショウ ラジブ 塩飽孝一 竹内裕希子 **明石書店** 2013

子どもの命と向き合う学校防災, 数見孝生 **かもがわ出版** 2015

釜石の奇跡 **NHK スペシャル取材班** 2015

3. 学校教育における防災教育

防災教育の担い手として、学校は欠かすことのできない主体である。日本の内閣府が2001年度から取り組んでいる「防災教育チャレンジプラン」は、防災教育の場の拡大や質の向上を目的に新しい防災教育のチャレンジをサポートしている¹。支援対象として選定されたプランの大半は学校での防災教育である。



出所：防災教育チャレンジプランの web：防災教育事例集から作者作成

図 3-1: 「防災教育チャレンジプラン」支援対象の内訳

本稿では、学校における防災教育推進の背景について先行研究を基に整理するとともに、日本を中心とする学校現場での防災教育の実施状況を概観し、防災教育の継続・普及に向けた今後の課題について分析を試みる。

3.1 学校における防災教育推進の潮流と学校の役割

防災教育にはいくつかの流れがある。国連を中心として進められた「国際防災の10年（1990-1999）」の中間レビューとして開催された「国連防災の10年世界会議」（横浜, 1994）では「横浜戦略」が採択され、防災文化の開発や防災・災害の軽減に関する教育及びトレーニングが防災の国際的戦略として掲げられた。この概念は兵庫行動枠組（HFA, 2005-2015）で具体化されて優先行動の1つに防災教育が挙げられ、仙台防災枠組（2015-2030）へと引き継がれている。

「国際防災の10年」を継承するために国際防災戦略（ISDR²）が2000年に策定された。その事務局であるUNISDRは、2007年に『理念を行動に：兵庫行動枠組を実現するための手引き』³を発行しHFAの5つの優先行動に対し計22の取り組むべき課題を挙げた。学校での防災教育に関する先行研究では、この22の課題の中から教育部門用に16の課題を設定し、

¹ サポート内容は、1) プランの実践にかかる経費の提供（上限 30 万円）、2) 交流フォーラム・活動報告会発表者への交通・宿泊費の支給、3) 防災教育チャレンジプランアドバイザーからの助言・現地指導。
<http://www.bosai-study.net/top.html>。

² International Strategy for Disaster Reduction (<http://www.unisdr.org/>)。

³ UNISDR, Words Into Action: A guide for Implementing the Hyogo Framework, 2007.

学校・地域、国、自治体が防災教育を取り入れる上での提言をまとめている（付表2A）⁴。

他方、ユネスコが提唱する持続可能な開発のための教育（ESD⁵, 2005年～）は、防災学習を含む、環境、経済、社会の統合的な発展を基本的な考えとしている。持続可能な開発の概念は1992年の地球サミットで採択された「アジェンダ21」に遡り、実施手段として関連する教育、意識啓発の推進が挙げられた。ESDは持続可能な開発のための教育として、地方のニーズを認識し、参加型で、学際的な学び、フォーマル・ノンフォーマル・インフォーマル教育の連携等を挙げるなど、防災教育の継続・普及にも効果的な概念が盛り込まれている。

さらに、学校の安全（School Safety）という視点から防災教育の重要性が挙げられている。災害リスクの削減を教育政策の中に取り入れて定着を図ることを目的としている。国際的には、HFAの採択後、UNISDRが中心となり、児童の教育・安全面で支援実績のあるUNESCOやUNICEF、セーブザチルドレン等の国際NGO、世銀グループ、京都大学等によって、様々なガイドラインやマニュアルが作成され、災害多発国や脆弱国を主な対象として政策レベルから学校現場レベルまでの支援が行われてきた。2008年にはComprehensive School Safety をキャッチフレーズとして各国で活動が本格化している。

UNISDRは、第3回国連防災会議（仙台）において、改めてComprehensive School Safety Frameworkを提唱した。この枠組みは、三つの柱：1.Safe Learning Facility, 2. School Disaster Management, 3. Risk Reduction and Resilience Educationからなる。三つの柱は、学校での防災教育の役割を整理するのに有用である。一つ目の柱は学校の建物・設備が安全に整備されることを求めている。安全な建築場所を選択する、建築基準を整備し耐震性の高い建物を建設する、校内の設備を安全に設置するといったハード面に関する事項である。二つ目は学校の災害管理である。学校の安全性を評価し、評価結果に基づいた災害計画を作成し、実施体制を整え、災害後の早期学校の再建・教育の継続を求めるものである。三つ目の柱として、防災・減災・強靱化教育が挙げられている。公教育のカリキュラムの中に防災教育を取り込むこと、教師への防災教育と人材育成、課外授業やコミュニティを巻き込んだインフォーマル教育が求められている。以上の三つの柱はそれぞれ関連しており、どれかが欠けても学校の安全は確保できない。

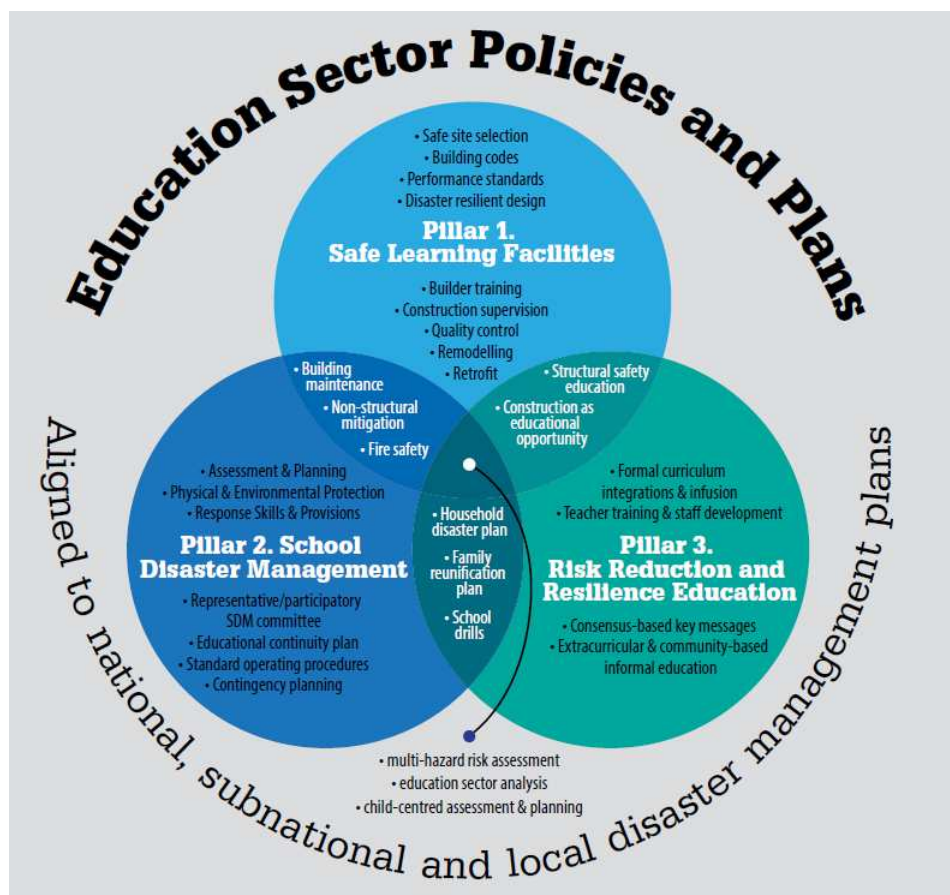


⁴ Rajib Shaw, Koichi Shiwaku and Yukiko Takeuchi, Disaster Education, 2011(『防災教育 学校・家庭・地域をつなぐ世界の事例』、第2章防災教育に関する施策—現在と将来(明石書店)』)

⁵ ESD: Education for Sustainable Development.

<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/>,
<http://www.mext.go.jp/unesco/004/1339970.htm>.

本稿では三つ目の柱である防災教育に焦点を当てるとともに、防災教育を計画し実施するために必要となる二つ目の柱である学校の災害管理についても言及する。この二つは密接に関連し、防災教育が実施され、有事に成果を発揮するための要因となり得る。



出所：UNISDR, Comprehensive School Safety (<http://www.preventionweb.net/educational/view/31059>)

図3-3 Comprehensive School Safety Framework

3.2 日本における防災教育の推進と取り組み

日本における防災教育は、上記のいくつかの系統を踏まえながら、教育行政においては学校の安全という視点で古くから整備されてきた⁶。現在においても「学校安全」の三つの領域⁷の一つである「災害安全」の要素として防災教育は位置付けられている。他方、1995年に発生した阪神・淡路大震災は、学校における「新たな防災教育」を推進する契機となり、防災教育の制度化が加速したと考えられる。本節では、阪神・淡路大震災後の教育行政を中心とする推進体制を整理した上で、日本の学校における防災教育の実施体制、防災教育の内容・取り組み方法について概観する。

⁶ 学校保健安全法の制定は昭和33年である。

⁷ 「学校安全」は、「生活安全（防犯を含む）」、「交通安全」、「災害安全」から構成されている。

3.2.1 学校における防災教育の推進経緯

表 3-1 は、阪神・淡路大震災と東日本大震災後の教育行政およびその他国内外での防災教育に関連する主な動きを年代別に示している。注目すべき点の一つは、1995 年 1 月の阪神・淡路大震災発生から数カ月以内に文部科学省（以下、文科省）による学校等の防災体制の充実に関する調査研究が開始され、同年 11 月には学校の防災体制の現状と課題に関する調査結果の第一次報告が行われたことである。文科省の対応は早く、翌 1996 年 9 月の第二次報告では、学校防災に関する計画策定、防災教育の充実、安全確保のための教職員の対応マニュアル作成に関する指針が示された。

表 3-1 学校防災に関する日本の教育行政と関連機関の主な動き

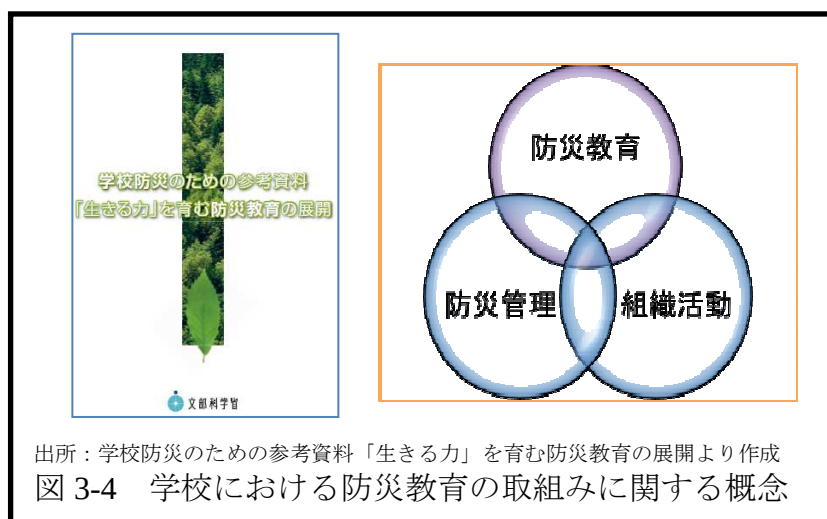
年月	主な動き	
	文部科学省	その他
1994		第 1 回国連防災会議 (in 横浜)
1995.1 月	阪神淡路大震災	
6 月	学校等の防災体制の充実に関する調査研究の実施、第一次報告 (11 月)	
11 月		
1996.9 月	学校等の防災体制の充実について第二次報告	
1998 年	防災教育のための参考資料「生きる力」をはぐくむ防災教育の展開、作成	アジア防災センター設立
12 月	学習指導要領改訂(総合的な学習の時間導入)	
2000		UNISDR 設立 (国連) 兵庫県立舞子高等学校環境防災科設置決定 EARTH 設立 (兵庫県)
2001	学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育、作成	防災教育チャレンジプラン開始 (内閣府)
		兵庫県立舞子高等学校環境防災科開講
2004		ぼうさい甲子園開始 (毎日新聞)
2005		第 2 回国連防災会議 (in 兵庫) ぼうさい探検隊開始 (日本損害保険協会)
2006		災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針 (内閣府)
2008	防災教育支援推進プログラム (2008～2010)	Comprehensive School Safety (UNISDR)
2009	学校保健安全法の改正	
2010	学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育、改訂	
2011.3 月	東日本大震災	
4 月	新学習指導要領実施	
7 月	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開催	
9 月	東日本大震災有識者会議中間とりまとめ	
2012.3 月	「学校防災マニュアル (地震・津波災害) 作成の手引き」、作成	
4 月	学校安全の推進に関する計画 (5年計画) 実践的防災教育総合支援事業創設	
7 月	東日本大震災有識者会議最終報告書	
2013.3 月	学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育、改訂	
2015.3 月		第 3 回国連防災会議 (in 仙台)

出所：文部科学省の関連資料等より作成。

一連の議論の集大成として 1998 年に「防災教育のための参考資料「生きる力」をはぐくむ防災教育の展開」が作成され、全国の学校（幼・小・中・高・特別支援学校）に配布された⁸。2011 年 3 月に発生した東日本大震災後も同様の動きが見られた。有識者会議による防災教育・防災管理等に関する調査が行われ同年 9 月に中間報告が取りまとめられた。調査結果を踏まえて「学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育」（以下参考資料「生きる力」）が 2013 年 3 月に改訂され⁹全国の学校に配布されている。また、阪神・淡路大震災後の調査結果から指針として出されていた教職員の対応マニュアルの作成を全国の学校に普及・定着させるために、「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」が策定されている。

最新の「参考資料「生きる力」」は、学校における防災教育、学校における防災管理、災害安全に関する組織活動の三つから構成されている。これは上述した UNISDR の Comprehensive School Safety

Framework の三つの柱のうち、一つ目の柱である学校施設のハードインフラを除く二つの柱に概ね該当する。さらに防災管理には、学校施設と周辺の危険個所の把握や設備の維持管理が一部含まれることから、ハードインフラ関連の要素も部分的に含むと考えられる¹⁰。防災管理の章では、災害サイクルに応じて、災害発生に備えた安



全管理（事前の危機管理）、災害発生時の対応（発生時の危機管理）、災害発生後の対応（事後の危機管理）がそれぞれ解説され、最後に危機管理マニュアルの作成指針が記載されている。これに対し組織活動の章では、校内における災害安全の推進体制の整備が強調されるとともに、防災管理体制を実行に移すための仕組みとして、校内・外での教職員研修や児童・生徒、保護者との合同研修、さらに家庭・地域社会との連携が挙げられているのが特徴である。この背景には、東日本大震災後の調査研究¹¹によって、90%以上の学校等で避難訓練を実施しているが、保護者や地域住民、地域防災組織等と連携した訓練はほとんど実施されていなかったこと、80%以上の学校等で災害から身を守る方法を防災教育とし

⁸ 2001 年に、「学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育」として改編。

⁹ 「学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育」2013 年

¹⁰ 学校施設は「建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成 7 年制定、平成 26 年最終改正）」により耐震診断及び耐震改修の努力が義務付けられている。文科省は平成 17 年に「耐震化の推進など今後の学校施設整備の在り方について」を出し、厳しい財政下での学校施設の質的整備を呼び掛けている。

¹¹ 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」平成 24 年 3 月。

て実施しているが、地域で過去に発生した災害、地域で起こるとされている災害についての学習の実施が少なかったこと、等が明らかになったことがある。過去の震災の経験を活かし効果的な防災教育を導入した学校にはどのような違いがあるのか。次節では阪神・淡路大震災後の学校における防災教育の内容、取り組みについて概観する。

3.2.2 学校における防災教育の内容と取り組み方法

学校の防災教育に関する先行研究には、学習指導要領の変遷の視点から検証されたものがある。城下・河田論文¹²は、学習指導要領の中で防災教育の取り扱いがどのように変化したかを明らかにしている。分析によると、戦前は「稲むらの火」が国定教科書になるなど災害に対する教育が充実していた。戦後最初の学習指導要領（1947年）でも、防災は社会科の中で取り上げられ、他の科目と比べても遜色のない時間が割かれ内容も充実していた。しかし次の改定（1951年）の際には社会科から姿を消し、災害に関する内容は理科編に含まれるようになり取扱いは減少した。それ以降大規模な自然災害がなかったこともあり関心が高まることはなかった。

状況が変化するのは阪神・淡路大震災の発生である。震災後に行われた調査結果から¹³、防災教育を充実する必要性が報告されたことで、1998年に改訂された学習指導要領には防災教育に関連するいくつかの内容が社会科と理科（小・中学校）、保健体育（中学校）に復活することになった。学習指導要領の中に防災・災害に関する内容が組み入れられたことは、公教育の中で全児童・生徒が災害に関する基礎的な知識を習得し、社会の一員としての役割・心構えを自覚する機会を得ることとなる。これが防災教育における学校の大きな役割の一つと考えられる。

阪神・淡路大震災後の防災教育の変化・あり方に着目した論文・著作は多い。その中で学校指導要領の視点から共通に指摘されていることとして総合的な学習の時間の活用がある。総合的な学習の時間は、1998年（平成10年）の学習指導要領の改訂で導入され、子どもたちに自から学び自ら考えるなどの「生きる力」をはぐくむことをねらいとしている¹⁴。防災教育推進のために設けられた時間ではないが、防災が特定の教科に限定されない社会における人々の様々な営みに関連することを鑑みると、防災教育に相応しい時間と考えられる。この時間を活用した防災教育の展開の好事例は多く報告されている。東日本大震災で一人の犠牲者も出さずに地域の人々とともに避難を成し遂げた岩手県釜石東中学校の事例を表3-2に示す。「釜石の奇跡」の立役者とされる片田敏孝教授が津波防災の実施を呼び

¹² 城下英行・河田恵昭、『学習指導要領の変遷過程に見る防災教育展開の課題』、自然災害科学 J. JSNDS 26-2 163-176 (2007)。

¹³ 前述の「学校等の防災体制の充実について」、第二次報告は1996年9月。

¹⁴ 小学校では430単位時間、中学校で210～335単位時間が推奨された。「生きる力」については http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku/korekara.htm

かけた際、手を挙げたのが釜石市だったとされる¹⁵。片田教授は2004年に釜石市の防災・危機管理アドバイザーに就任し、釜石市の小・中学校の教師を中心に研究会を立ち上げた。2006年には「釜石市津波防災教育のための手引き」を完成している。表3-2に見るように、学校の教科に加え総合的学習の時間や特別活動の時間を活用した授業を行い、さらに近隣の小学校・地区との合同訓練等の実践を繰り返している。教科の中で災害・防災に関する知識を学ぶだけでなく、「防災に対する姿勢、自分の命を主体的に守る姿勢」を学ぶことができるかが、防災教育が有事の際に成果を発揮する大きな違いとなる。被災した釜石小の生徒達が、自分で考え、自分で行動した、のはまさに効果を証明している¹⁶。

表 3-2 釜石東中学校の防災教育プログラム

	1 年生	2 年生	3 年生
全校共通	防災オリエンテーション、小・中合同避難訓練、小・中合同地区集会、防災ボランティアスト、地域の避難訓練		
教科	ゆれる大地(理科) 耐震技術(技術) 地域調査(社会) 防災ポスター(美術) 他	自然災害(社会) 災害に備える(保健) 安全対策(家庭) 防災ポスター(美術) 他	地域での支え合い(社会) 防災ポスター(美術)他
総合的学習の時間	「てんでんこ」 (体感学習、フィールドワーク、ビデオ制作、率先避難)	「Tsunami」 (津波防災館訪問、防災ボランティアストの劇化)	本所防災館訪問 (修学旅行において学習)
道徳、特別活動	災害ボランティア (道)	避難しない人の心理 (学)	語り伝えよ (道)

出所：中央教育審議会スポーツ・青少年分科会学校安全部資料、岩手県教育委員会「総合的な学習の時間における防災教育の実践例」～釜石市立釜石東中学校の取組～」2014年6月30日、より作成。

阪神・淡路大震災の被災地となり早くから防災教育に積極的に取り組んだ兵庫県も注目に値する。県教育委員会が中心となり、震災直後の1995年3月から、震災に係る教育活動の記録と検証を開始するべく、被災した学校の中から防災教育協力校を指定し、防災教育検討委員会とともに1) 災害時における学校が果たす役割と防災機能の強化、2) 学校における防災教育の充実、3) 児童生徒の心のケア、について関係者と協議を続けた。同年10月には協議した3項目について提言がまとめられている(表3-3)¹⁷。提言の2. 学校における防災教育の充実では、兵庫県が今後推進する防災教育を「新たな防災教育」と位置付けている。兵庫県では1000年以上地震が発生しておらず、地震災害に対する防災意識は低かったとされる¹⁸。[ア]安全教育の充実では、災害が発生した場合には、状況を的確に判断し適切な行動ができる能力や態度を児童生徒一人一人に育成すること、平素から防災意識の啓発に努めること、危機管理の手引書として教師用のマニュアルを作成・定期的な見直し・地域の特性を踏まえた災害への検討の対応が挙げられている。提言の具体的な対応と

¹⁵ NHK スペシャル取材班「釜石の奇跡 どんな防災教育が子どもの“いのち”を救えるのか？」2015年。

¹⁶ 前掲書。

¹⁷ 兵庫県教育委員会「震災を生きて 記録 大震災から立ち上がる兵庫の教育」1996年1月17日。

¹⁸ 昭和57年に文部省自然災害特別研究班が実施した「小学校の防災教育体制に関するアンケート」の結果。兵庫県も対象であった。(「震災を越えて－教育の創造的復興10年と明日への歩み－」2005年)。

して、学校防災マニュアルが 1997 年度に発行され県内の全公立学校に配布されている。[イ]教職員の指導力の向上では、教職員の能力の向上に加えて、教育委員会による研修会の実施等の必要性が挙げられた。これを踏まえ、1998 年度から防災教育推進指導員養成講座が開設され、2000 年の震災・学校支援チーム（EARTH）¹⁹の設立へとつながる。[ウ]人間教育としての防災教育の推進では、人間教育を原点に据えた防災教育を学校教育計画の中に位置づけることが肝要であること、幼児・児童生徒の発達段階に応じ、地域性を生かした副読本や防災カリキュラムの作成、震災体験を次代に語り伝えるための記録の編纂、家庭や地域と連携した効果的な防災教育のための防災教育推進地区の指定等が挙げられた。兵庫県立舞子高等学校に全国に先駆けて環境防災科が設置されたことも特筆に値する。兵庫県の防災教育の取り組みはこのように包括的なものであり、阪神・淡路大震災後の防災教育の見本の一つとなってきたことは間違いない。

表 3-3 提言 兵庫の教育の振興に向けてー学校における防災教育の充実

1. 災害時における学校が果たす役割と防災機能の強化	
(1) 学校施設の防災機能の充実、(2) 災害時における学校の果たす役割、(3) 学校教育機能の回復	
2. 学校における防災教育の充実	
(1) 学校防災体制の整備・充実	[ア]校内防災組織の整備、[イ]地域防災組織との連携、[ウ]防災体制の整備・充実に向けた教育委員会の役割
(2) 新たな防災教育の推進	[ア]安全教育の充実、[イ]教職員の指導力の向上、[ウ]人間教育としての防災教育の推進
(3) 震災体験を生かした教育の推進	[ア]生きる力を育む、[イ]情報リテラシーの育成
(4) ボランティア教育の推進	[ア]学校におけるボランティア教育の推進 [イ]体験学習とボランティア精神の確立
3. 心の健康管理	
(1) 心のケアの充実、(2) 専門機関等との連携システムの確立	
(3) 指導力・実践力の向上、(4) 家庭・地域社会との連携の強化	



提言の実施

- 防災教育専門推進員の配置
- 防災教育副読本「明日に生きる」作成
- 「学校防災マニュアル」の作成
- 防災教育推進指導員養成講座の開設
- EARTH 設立
- 他

出所：兵庫県教育委員会「震災を生きて 記録 大震災から立ち上がる兵庫の教育」1996 年、「震災を越えてー教育の創造的復興 10 年と明日への歩みー」2005 年より作成。

兵庫県の防災教育で特に参考となる要素は次の通りである。

1) 教育計画の中への防災計画の明確な位置づけ

兵庫県では5か年の兵庫県教育基本計画²⁰が作成されている。防災教育は基本方針2 「生きる力」を育む教育の促進の中の「豊かな心」の育成に位置づけられ、道徳教育、人権教育、環境教育とともに取り組んでいくことが明記されている。現行の5か年計画には、第1期プランの検証として、これまでの取組、成果・課題、今後の方向性が簡潔にまとめられている。成果としては、防災教育推進連絡会議の開催、全公立学校での災害対応マニュアルの作成等、市町・学校の防災体制の整備が進展した状況が数値で示されている。同時に

¹⁹ 兵庫県の震災・学校支援チームEARTH: Emergency And Rescue Team by school staff in Hyogo)。

²⁰ 現行の基本計画は「第2期ひょうご教育創造プラン（兵庫県教育基本計画）[平成 26～30 年度]平成 26 年 3 月。防災教育は第1期プランの中でも同様の位置づけにある。

課題として、阪神・淡路大震災後19年が経過する中で、高い防災意識を定着させ、地域と連携した実践的な防災訓練を推進していくことが挙げられている。

5か年基本計画を踏まえて「実施計画」と「指導の重点」が毎年改定されている。平成27年度（2015年度）の「指導の重点」で防災教育は12番目に掲げられ、①兵庫の防災教育の充実と、②地域と連携した防災訓練の実施が全校共通の重点として示されている。

2) 県の推進体制と防災教育専門推進員、防災教育担当職員の配置

県教育委員会が中心となり、防災教育に関する県全体会議が年2回開催され、重点的に取り組む事項が協議されている。その協議を踏まえて、県内地区別会議（各教育事務所）、市町ごとの会議でそれぞれの地域ニーズにあった計画が策定されるとともに、各学校が学校の状況にあった防災計画を毎年策定している。このように中央レベルから地域、各学校までの連絡体制が確立されて、県全体の方針が共有されるとともに、地域・学校ごとの状況に応じた防災計画が策定され、その情報が中央レベルまで報告・共有されている。

兵庫県の震災・学校支援チームEARTH（2000年発足）

阪神・淡路大震災時に受けた全国各地からの支援に報いるために設立。県内の公立学校教職員及びカウンセラー等170人程度で構成される。防災の専門的知識と実践的対応について訓練・研修を積み、被災地の学校の教育復興、被災児童生徒の心のケアなどの支援を行うとともに、平時には県内外の学校や地域の防災教育・訓練等に助言している。新潟県中越地震、東日本大震災時には要請を受け、避難所となった学校へ災害直後に派遣された。JICA等の要請に従い、トルコ、インドネシア、中国、ネパール等海外にも派遣されている。

(<http://www.hyogo-c.ed.jp/~kikakubo/EARTHHP/concept.html>)

この体制が機能する仕組みの一つとして、兵庫県内の各教育事務所に防災教育専門推進員が、各学校に防災教育担当職員が配置されていることが挙げられる。防災教育専門推進員は、県下の市町立学校の教員を現職のまま教育事務所に配置して任務にあたるという制度である。防災教育専門推進員の主な職務は、①防災教育に関する研修会の企画、実態調査の分析及び評価、②防災教育の指導内容、指導方法に関する調査研究及び防災教育副読本の活用、③地域の特性を踏まえた防災体制や連絡体制等に係る調査研究、④被災児童生徒の心のケアに係る調査研究、⑤その他の教育復興に係る調査研究、である。推進員はEARTH会員をはじめとして防災教育に意欲のある教職員が任命され、地区別会議、市町会議等各レベルの会議で経験・情報が共有されている。

3) 学校防災マニュアルの不断の見直しと学校独自の災害対応マニュアルの作成

兵庫県の学校防災マニュアルは1997年度に発行され県内の全公立学校に配布されている。その後も改訂され全県に共有されている。さらに特筆すべきは、県の防災教育基本計画や学校防災マニュアルを踏まえて、全公立学校で独自の災害対応マニュアルの作成が義務付けられていることである。この作業を通じて学校関係者の防災意識が高まり当事者意識が深まるとともに、各学校・地域に応じたオーダーメイドの防災教育の提供が可能となる。災害対応マニュアルは、①校内の防災研修会での活用、②防災訓練での活用、③家族

への配布（小学校）、市の職員との打合せ資料（中学校）、校内危険個所の整備（高校）、災害が予想される場合の事前確認（高校）に活用されている²¹。

4) 教職員を対象とする充実した防災教育研修

学校における防災教育を進める上で教職員の果たす役割は大きい。学校の防災教育の充実を図るため、専門的な知識を備えた教職員を計画的・継続的に養成するために 1997 年度から上述した防災教育推進指導員（防災教育のリーダー）の養成講座を開設し、教職員の希望者が受講している。参加者は原則 1 年目に初級編と中級編、2 年目に上級編を受講する。修了者の多くは、EARTH の構成員として活躍している。また、学校に配置されている防災教育担当者を対象として教育事務所ごとに防災教育研修会が年 2 回開催されている。研修内容は、各地区の災害状況等を反映して異なるプログラムが実施されている。さらに各学校で校内研修会の実施が奨励されている。よく行われている研修内容は、①防災（避難）訓練の計画・反省、②災害マニュアルの点検・見直し、③年間指導計画・学習指導案の検討、である。

兵庫県立芦屋高等学校の防災教育-兵庫県でのヒアリングより

兵庫県立芦屋高校では、年 3 回特別活動の時間を活用して避難訓練を実施している。防災担当職員はベテランの理科専科教員である。先生が担当となってから防災訓練の方針を生徒主体に大きく転換した。それまで先生方の後をついて来ただけだった生徒が、校庭までの一次避難に要する時間を大きく短縮した。これ以降、生徒の中に地区防災リーダーを設け、全校生を 21 地区に分けて組織している。防災リーダーは 3 年生が務める。7 月の避難訓練は受験を控える 3 年生から 2 年生に委員長の引継ぎを行う。南海トラフ地震を想定し、各地区の集団下校シミュレーションを企画・実践したこともある。12 月と 3 月は地域住民と連携した訓練を行う。12 月は学校が避難所になったことを想定した。参加した地域住民には高齢者が多く特別の配慮が必要であることを学ぶ。3 月は津波発生を想定し近隣の保育園の児童・先生と共に校舎の上層階に避難した。

同校には EARTH 設立当初からの構成員である教員も勤務。他県や海外に派遣された豊富な経験を有する。「防災教育は人として生きていく上で一番大事な教育」を唱えて今日も講演会に臨んでいる。

同校のボランティア部は、地域の障害者支援や外国人への日本語支援を行っている。東日本大震災後は宮城県多賀城市の仮設住宅に支援に駆け付けた。日頃の地域活動から津波発生時の避難に関心が高まり、構造計画研究所と協力し「芦屋避難シミュレーション」を作成。第 8 回サイエンスフェア in 兵庫（2016 年 1 月）に参加した。震災で育まれたボランティア精神が息づき開花している。

5) 防災教育計画の達成状況の確認・評価と見直し

防災教育の推進については、震災後 4 年目から具体的な指標を用いた進行管理が行われた。10 年目の検証は「震災を越えて－教育の創造的復興 10 年と明日への歩み－」にまとめられ、今後の「兵庫の防災教育」の充実に向けて再び提言が打ち出された。その後は、「防災教育に係る実態調査」が毎年実施され、防災教育に関する県全体会議の第 1 回目で目標の達成状況の確認・評価、当該年度の目標設定等について協議が行われている。第 2 回会議では、各地区の 1 年間の取組や地区別防災教育推進連絡会議の報告を受けて、当該年度の取組を総括し、次年度に取り組むべき課題がまとめられている。このように、兵庫

²¹ 「震災を越えて－教育の創造的復興 10 年と明日への歩み－」 2005 年より。

県では防災教育実施の PDCA（Plan, Do, Check, Action）体制が確立しており、改善のための努力が続けられている。

現在、日本の全自治体では独自の防災マニュアルや学校の副読本が作成されている²²。また日本赤十字社は全国の加盟校と連携して防災教育プログラムを実施するとともに、被災経験のある自治体を中心として小中学校の副読本「まもるいのち ひろめるぼうさい」²³を開発し普及に乗り出している。この他にも防災教育チャレンジプランの事務局を務める防災教育普及協会では、防災教育に関する教材・事例の紹介や研修の案内を行っている²⁴。さらに IT を活用した子ども向けのゲーム「防災教育アプリ」が防災意識を持つきっかけになればとユネスコ等が開発している²⁵。

以上のように、文科省をはじめとして、各自治体、各学校、その他の支援団体によって、学校における防災教育のツールは多様に存在する。課題は、これらをどのように活用して、何を学ぶかである。

3.3 海外での学校防災の支援

日本の学校における防災教育の経験を踏まえて、海外への支援が行われている。ここでは「国連防災の 10 年世界会議」で採択された横浜戦略に基づき 1998 年に設立されたアジア防災センター (ADRC)²⁶の取組と国際協力機構 (JICA)²⁷の取組について概観する。

(1) アジア防災センター(ADRC)による防災教育支援

災害多発国は共通の課題を有することから、関係各国の協力の下、災害情報の収集・提供等を行う地域センターを創設することが横浜戦略で提唱された。日本は阪神・淡路大震災以前から、アジア諸国に対して防災分野における様々な国際協力、支援を行っており、大震災で得た多くの教訓についても広く各国に紹介していくことが防災分野における重要な国際貢献の一つと認識された。このような背景からアジア諸国の合意のもと形成されたのが ADRC である。現在の加盟国はアジアを中心に 30 か国、アドバイザー国として 5 か国が参加している²⁸。主な活動は、ホームページを通じた優良事例等の提供、衛星データを利用した災害情報の提供・共有、メンバー国からの外国人研究員招聘、総合防災行政セミナーの開催、地域コミュニティ・住民参加を促すツールの開発・普及、メンバー国等によるアジア防災会議の定例開催等である。

ADRC による防災教育支援は、インドネシア、タイ、マレーシア、ラオス、スリランカ、

²² 内閣府、http://www.bousai.go.jp/kyoiku/event/event_top.html

²³ 日本赤十字、<http://www.jrc.or.jp/activity/youth/prevention/>

²⁴ <http://www.bousai-edu.jp/info/category/training>

²⁵ <http://www.unescobkk.org/news/article/tanah-takes-on-tsunamis-and-earthquakes-in-latest-unesco-game-app/>

²⁶ Asian Disaster Reduction Center (http://www.adrc.asia/top_j.php).

²⁷ JICA Cooperation Agency (<http://www.jica.go.jp/>).

²⁸ アジア防災センターメンバー国。 http://www.adrc.asia/disaster_j/index.php.

チリ、アルメニア等で実績がある。多くはソフト面を中心としたもので、対象とする地域・学校の 1) 教員研修、2) 生徒への模擬授業、3) 防災教育の教材の開発を支援している。各地で大規模災害が起こった後は、政府や人々の防災意識が高まり支援が受け入れやすいという²⁹。支援規模・期間は協力パートナーや予算、支援対象国の受け入れ体制・能力によって大きくことなる。インドネシアのスマトラ沖地震後の 2009～2011 年には包括的なプログラムである「インドネシアにおける地震火山の総合防災策」³⁰がインドネシアと日本の政府・大学・研究機関の参加を得て実施された。インドネシア政府の強いコミットメントの下、開発された教材は被災地に広く配布された。他方、2013 年にラオスで実施された防災教育支援はラオスの教育省と連携した二日間のワークショップであった。1 日目に教師を対象とする模擬授業、2 日目に研修を受けた教師が講師となり中学校の生徒対象に防災教育の講義・実習が行われた。防災教育の講義資料が開発されたが、プロジェクトとラオス政府の予算の制約から支援校・地区への配布にとどまった。

学校における防災教育の支援を海外で行う際、留意している点として、1) 教育省をカウンターパートとして趣旨説明を行い支援対象校の選定を行ってもらい、2) 教育省に加えて該当国の災害に関する専門機関・大学等に参加してもらい技術的な視点からの助言を求める、3) 現場関係者に防災教育の必要性を理解してもらえよう努める、が挙げられた。

防災教育を学校で行うことの利点としては、学校の授業の中で災害の基礎知識を得ることで大人になってもその知識が活用でき啓もうに繋がること、子どもを支援することで両親・家庭・地域への波及効果が期待できること、地域に広がることでコミュニティ全体の防災計画の策定に繋がる可能性があること、が挙げられた。課題としては、短期的な支援で終わる場合には、学校のカリキュラムとして取り入れられるのではなく、特別授業として一過性のもので終わってしまうことが多いこと、支援対象国の財政状況・行政能力によっては支援の効果が点で留まり面的広がりが見られないことが指摘された。

(2) JICA による防災教育支援

JICA は日本の経験を活かし早くから防災分野の支援に取り組んできた。2009 年にこれまでの支援の体系化を図るとともに今後の防災分野支援に関する指針を「課題別指針 防災」としてまとめている。2014 年にはテーマ別評価「評価結果の横断分析 防災分野における実践的なナレッジ教訓の抽出」で、これまでの支援からの教訓を取りまとめている。JICA の防災分野の支援はハード部門からソフト部門まで多岐にわたる。災害サイクルに応じて、1. 災害に強いコミュニティ・社会づくり（防災・減災支援）、2. 迅速かつ効果的な被災者に届く応急対応【命を守る】（災害直後の緊急支援）、3. 的確な復旧・復興

²⁹ 本研究の一環として ADRC へのヒアリングを 2016 年 2 月に実施した。

³⁰ 地球規模課題対応国際科学技術協力。科学技術振興機構と JICA が連携し、開発途上国の大学・研究機関等を支援して国際共同研究を推進するための協力。ADRC は防災教育の推進・意識向上、研究成果を生かすための行政との連携に携わった。日本側事務局は東京大学地震研究所が務めた。

への移行と実施（災害後の復旧・復興への移行）、に係る支援が実施されている。

学校での防災教育に取り組んだ事例としては、トルコ「防災教育プロジェクト」（2010～2013年）、タイ「防災能力向上プロジェクト フェーズ 1, 2」（2006～2014年）が挙げられる。トルコには地震観測や耐震工学に関する支援が以前から行われていたが、非構造物対策、特に防災教育への関心が高まり、他ドナー等から防災教育教材の作成支援が行われていた。しかしながら支援の効果が各プロジェクト対象地域に留まり全国展開に至らないことがトルコ政府に課題として認識されていた。プロジェクトを通じ、教員研修カリキュラム、防災教育に関するハンドブックが策定され、パイロット校の多くでプロジェクト目標である防災計画が策定された。トルコ教育省が防災教育諮問委員会を設置し、学校防災教育の計画、実施、指導、活動費の配分を円滑にすることが明文化されたことによって上位目標である全国への普及が促進されると期待されている³¹。

タイでの支援は、2006年から2014年まで2フェーズに渡って実施された。内務省主導によるコミュニティレベルの防災能力強化と教育省主導による学校レベルの防災教育の推進を統合したプロジェクトであった。タイにおいても、教職員への研修、防災教育のガイドラインと防災教育教材の作成・全国の学校への配布がプロジェクトを通じて行われた。また、教育省が全国の学校に防災計画作成、避難訓練の実施、学校カリキュラムへの防災訓練の反映を指示したことから全国への普及が期待される。しかし終了時評価においては、防災人材育成計画の作成と研修コースの体系化やプロジェクトで実施した研修の常設化の必要性、全国普及するための政策、法制度、他組織との連携は十分に計画されていなかったことが指摘された³²。

もう一つの支援事例は、教育プロジェクトの中に防災教育の概念を導入しようとするものである。ネパール「小学校運営改善支援プロジェクト・フェーズ 2」（以下 SISM2³³）である。ネパールでは2009年から複数のドナーによる学校セクター改善計画（SSRP: School Sector Reform Plan）が行われている。SISM2はネパールの教育省・教育局のSSRPの予算を活用し、教育地方行政組織と連携して、全国レベルで学校改善計画（School Improvement Plan: SIP）の定着を支援してきた。SISM2を通じて、中央政府の政策・計画が、郡レベルおよびその下にあるリソース・センターレベルの月例会合の場を活用したカスケード方式で学校レベルまで到達する仕組みが既に出来上がっている。この仕組みを使って、SIPの中に学校防災を組み込む活動をしている点に大きな特徴がある。SISM2では、震災後ネパールの教育セクターにおける防災管理・防災教育の背景調査を実施し³⁴、調査結果と提言

³¹ JICA 地球環境部「トルコ国防災教育プロジェクト終了時評価報告書」2014年12月。

³² JICA 地球環境部「タイ国防災能力向上プロジェクト フェーズ 2 終了時評価調査報告書」2015年12月。

³³ SISM2: The Project for Support for Improvement of School Management Phase II in Nepal((2013-2016)。本プロジェクトのフェーズ 1（SISM1, 2008- 2011）も、ネパールの 2 郡をパイロット郡として SIP の普及・定着を通じた学校改善を支援した。プロジェクト終了後、ネパール教育局自身が SISM の成果を全国普及することを決定し、SISM2 が開始されることになった。

³⁴ IDCJ, Background Study on Disaster Risk Reduction and Preparedness Education for the Development of the School Sector

を教育省・教育局と共有した。さらに、震災後の防災意識が高い間に、防災計画を作成し、各学校に災害に備える意識・力を持ってもらうことを目的に、新年度の SIP 作成から防災計画を組み込めるよう、SIP 作成のための研修マニュアルを改訂した³⁵。SISM2 ではフェーズ1 開始以来、SIP の作成に係る ToT (Training of Trainers) の実施と SIP 作成のためのガイドラインの策定を支援し、それが全国の学校で活用されるように研修・普及を行ってきた。SIP は毎年更新されることから更新時に合わせて ToT のリフレッシュ研修を開催している。その研修マニュアルに防災管理および防災教育に関連する項目が組み込まれたことになる。2016 年度からは SSRP の後継として学校セクター開発計画 (SSDP: School Sector Development Plan) が開始される。新しいセクター計画の下でも全学校の SIP に学校防災に関する活動が取り入れられることになるため、全国レベルでの普及・定着が期待される。このための具体的な活動として、1) ネパール政府が実施する既存の校長研修等でこれらのガイドブック、研修マニュアルが使われるように ToT を実施し、2) 学校防災を含む SIP がさらに普及・強化されるように他ドナー・国際 NGO との連携に努めていることが挙げられる。

ネパールのような後発国は、保健・衛生、教育等開発課題が多く残され、財政的な余裕もなく行政能力は発展途上である。2015 年の大地震では安全であるべき学校の多くが倒壊した。被災地の公立学校の 90%以上が被害を受けたと報告されている³⁶。そのような国で日本のような防災教育を直ちに導入することは無理がある。学校現場の教職員や児童生徒の防災意識を高めることが重要であることは論を待たない。同時に、まずは学校を安全な場所にする、そのために防災管理体制の構築に力を注ぐことも必要である。支援国の受け入れ態勢を見極めて現状にあった支援から開始することも一過性に留まらない防災教育の定着に繋がるのではないだろうか。

3.4 日本での防災教育の課題と今後の取り組み

子どもの学びやとして学校は安全な場所でなければならない。防災教育に係る学校の役割は、UNISDR が提唱するように、1) 学ぶための安全な施設・設備、2) 学校の防災管理、3) 防災・減災教育の三つの柱に要約される。学校が防災教育を行う意義は、1) 学習過程に組み込むことで全児童・生徒が災害・防災に関する基本的な知識を学ぶことができる、2) 取り組み方を工夫すれば知識のみならず様々な体験を通じて、防災に対する姿勢、主体的に守る姿勢を学ぶことができる、さらに、3) 児童・生徒を通じて家族・地域へ防災教育を波及し、家庭・地域と連携することでより効果的な防災教育を行うことができるとともに

Development Plan (SSDP), October 2015.

³⁵ Department of Education, Ministry of Education, Government of Nepal, “Supplementary Training Manual for Annual SIP Updating and References for Disaster Preparedness in School, January 2016

³⁶ National Planning Commission, Government of Nepal, “Nepal Earthquake 2015 Post Disaster Needs Assessment, Vol. A: Key Findings,” 2015.

コミュニティでの防災・防災教育を啓蒙・実施できることにある。

東日本大震災を経験して学校における防災教育の見直しが行われている。文科省の展開方針は前述した「学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育」（2013年3月）に詳しくまとめられている。そこでは、防災教育の狙いとして、1) 災害・減災について理解を深め、的確な思考・判断に基づく適切な意志決定や行動選択ができるようになる、2) 災害時に自らの安全を確保するための行動ができるとともに日常的な備えができるようになる、3) 自他の生命を尊重し、学校、家庭及び地域社会の安全活動に進んで参加・協力し、貢献できるようになる、が挙げられている。児童・生徒の発展の段階に応じた防災教育についても詳しく示されている。地域の特性に応じた内容で、かつ様々な災害を想定していること、教科等における指導機会には、重点の置き方に工夫し、有機的関連を図ることが挙げられ、発展段階・教科ごとに具体的な内容が書かれている。家庭、地域社会と連動した指導機会を整えることも指摘されている。

文科省が示す今後の展開方針は、2005年に兵庫県が震災10年後の検証で示した提言³⁷と重なるものが多い。これは防災教育の課題が以前から変わらないことを示している。改めて課題を以下のように整理する。

表 3-4 今後の学校での防災教育の課題

災害管理・組織体制	校内の災害管理、防災教育推進体制の確立 地域・学校の特性に沿ったマニュアルの整備とマニュアルの不断の見直し
防災教育	教科に総合的な学習の時間等を加えた横断的な学習、学校内外の実習体験 災害・防災の基礎を理解して、自分で考え自分で行動する、を学ぶ 地域の災害特性、様々な災害について学ぶ 防災の意識、主体的に守る意識を学ぶ 保護者・地域と連携した防災教育・防災訓練 教職員研修の充実（校外、校内研修の成果の伝達） 防災教育の継続、語り伝え

学校防災体制を充実させるポイントとして、東日本大震災後に改訂された兵庫県の学校防災マニュアル³⁸には以下の4点が挙げられている。

- ポイント1 児童生徒が主体的に判断し、適切に行動できる力の育成を図る
- ポイント2 地域の災害特性を踏まえた防災体制を整備する
- ポイント3 教職員の危機管理意識の向上を図る
- ポイント4 災害対応マニュアルの不断の見直しを行う（PDCAサイクルの導入）

ポイント1は、災害の普及や被害の軽減という受動的行為から、安全・安心な社会を構築するための教育という積極的姿勢への方向転換が必要である。「防災教育」を教科や科目として特定せず、学校教育のあらゆる側面で、防災の思想を説き、防災意識を育まなけ

³⁷ 前掲の兵庫県教育委員会「震災を越えて－教育の創造的復興 10年と明日への歩み－」2005年。

³⁸ 兵庫県教育委員会「学校防災マニュアル（平成24年度改訂版）」平成25年3月。

ればならない。この時に最も重要なことは、児童生徒を常に中心に置き、彼らが主体的に学ぶことである。主体的な学びが主体的な判断・行動を起こす。学校での防災教育推進を容易にするためには、教育行政や地方行政の支援・理解も有用である。

ポイント2は、地域・学校の実態に根ざした身近な教材の選択が重要であり、地域教材の開発とカリキュラム化、地域と連携した実践と体験が、有事の際に効果が発揮される防災教育となる。兵庫県が県全体のマニュアルを示すとともに、各学校で災害対応マニュアルの作成を奨励していることは高く評価できる。

ポイント3は、学校における防災教育の中心的な担い手である教職員への防災教育の必要性である。校外研修・校内研修を継続し内容を充実させるとともに、研修成果を伝達する場を校内・外で確保すべきである。

ポイント4は、防災教育を改善し継続して、形骸化を防ぐために効果的である。学校ごとの防災計画の毎年の見直しも教職員の防災意識を維持することになる。

本稿の最初に掲載した「防災教育チャレンジプラン」による支援数の推移（表 3-1）に立ち返る。プログラムは阪神・淡路大震災後に開始され支援数は 2005 年に一度ピークを迎えるがその後は減少し、東日本大震災後に二度目のピークを迎えている。これは防災教育継続の難しさを端的に表している。被災地と以前から災害が予想されている地域では防災教育が熱心であるが他地域では高くないことも指摘されている。さらに、兵庫県でのヒアリングでは³⁹、震災経験のない児童生徒へ伝えることの難しさ、震災の記憶がない世代の教職員が伝えることの難しさが指摘された。防災教育の継続・普及のためには、学校関係者のみならず国を挙げての弛まぬ努力が必要である。

3.5 海外での防災教育への取り組みへの教訓

本稿では日本の学校における防災教育の発展をレビューするとともに、日本がこれまで海外において防災教育を支援してきた事例を概観した。そこから得られた教訓として、防災教育を海外で実施する際の留意点を挙げる。

1) 単発の研修やワークショップに留まらず、支援対象国が防災教育を自国で継続できる仕組みを取り入れる。

ラオスへの支援に見られるように、2 日間の防災教育を研修・ワークショップ形式で実施しただけでは、学校の中で防災教育が根付くのは困難である。学校での防災教育の役割は、継続して誰もが（全生徒が）防災教育を受けられるようになることである。短期で単

³⁹ 本研究の一環として、兵庫県教育委員会事務局教育企画課、同播磨東教育事務所の防災教育専門推進員、兵庫県立芦屋高等学校、EARTH 構成員、ADRC、元 JICA 企画調査員等からヒアリングを行った。

発に行われる防災教育にも効果はあるが、継続性を確保できるような仕組み作りを合わせて行うことができればより良い支援になるであろう。

JICA のトルコの事例は技術協力プロジェクトとして3年間にわたり支援を行った。トルコ政府が「他ドナーによる支援は対象地域に成果が留まり全国展開に至っていない」という自覚があったことから、全国展開につながる仕組みとしてトルコ教育省が防災教育諮問委員会を設置し、学校防災教育の計画、実施、指導、活動費の配分を円滑にすることを明文化した。他方、ネパールの事例は、防災教育の普及そのものを目指したプロジェクトではない。政府の政策を学校レベルまで伝達する仕組みが既にあり、その仕組みを活用して毎年見直しが行われる各学校の改善計画の項目の中に防災計画を組み入れた。さらに改善計画の更新時に合わせて実施される ToT のリフレッシュ研修のマニュアルに防災管理および防災教育に関連する項目が組み込まれた。ネパール側の負担は少なく、かつ継続が見込まれる仕組みが作られたことは評価に値する。

2) 支援対象国の実情に応じた無理のない支援内容を心掛ける。

ネパールのような後発国では、保健・衛生、教育等多くの開発課題が残されている。安全であるべき学校の建設にさえ十分な予算が投じられず、去年の地震で多くの学校が倒壊した。このような状況で、他の開発課題に優先して防災教育に新たな予算と人材を投入し、日本で行われているように学校のカリキュラムの中に防災教育を導入するのは容易ではない。学校の安全という側面からも日本の高い防災技術・知見をそのまま移転し日本と同等の学校建設基準を導入することは現実的ではない。支援を行う際には、対象国の状況を見極めて、対象国自身が継続・促進していくことが可能な防災教育・防災体制の提供を心掛けるべきである。

3) 財政的な制約が厳しい国はドナー間の連携等、包括的な支援策の構築を検討する。

学校での防災教育を継続する仕組み作りのためには、専門家による検証・アドバイス、ガイドラインや教材の開発・印刷・配布、防災教育の中心的担い手となる教師に対する研修の実施等、多くの資金が必要となる。予算制約が厳しい対象国の場合は、十分な資金が確保できずに支援の成果が一時的なものに終わってしまう可能性がある。ドナー間や支援国内部の関連機関が連携することによって、予算面・技術面で包括的な支援となるように方策を講じることは重要である。

インドネシアの事例では、ドナー側の予算は豊富で充実した実施体制であった。加えて、インドネシア政府が自国の関連専門機関を巻き込み多くの予算を投じたことから、防災教育の教材が開発され被災地に広く配布されたとされる。他方、ネパールの教育セクター支援はドナー協調で行われている。プロジェクト (SISM2) は、防災教育が学校改善計画に根付くように他ドナー・国際 NGO との連携に務めているところである。

付表2A 兵庫行動枠組みが示す教育部門が対応すべき16の課題

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 実施項目3 防災教育組織の評価・構築 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 防災対策の一般認知度の向上に取り組む 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、環境管理、天然資源管理を理解する 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：Rajib Shaw, Koichi Shiwaku and Yukiko Takeuchi, Disaster Education, 2011（『防災教育 学校・家庭・地域をつなぐ世界の事例』、第2章防災教育に関する施策—現在と将来（明石書店）2013年』より作成。

参考・引用文献

- NHK スペシャル取材班『釜石の奇跡 どんな防災教育が子どもの“いのち”を救えるのか？』（イースト・プレス）2015年。
- 大川小学校事故検証委員会「大川小学校事故検証報告書」平成26年。
- 数見隆生『子どもの命と向き合う学校防災 東日本大震災の教訓から日本の沿岸部学校への提言』（かもがわ出版）2015年。
- 学校施設設備指針策定に関する調査研究協力者会議「耐震化の推進など今後の学校施設整備の在り方について」平成17年3月。
- 釜石市・釜石市教育委員会・群馬大学災害社会工学研究室「平成21年度文部科学省防災教育支援事業—子どもの安全をキーワードとした津波防災—成果報告書」平成22年3月。
- 国際協力機構(JICA) 地球環境部「トルコ国防災教育プロジェクト終了時評価報告書」2014年12月。
- 〃 地球環境部「タイ国防災能力向上プロジェクト フェーズ2 終了時評価調査報告書」2015年12月。
- 〃 『課題別指針 防災』2009年2月
- 〃 「テーマ別評価「評価結果の横断分析 防災分野における実践的なナレッジ教訓の抽出」報告書」平成26年12月
- 〃 「JICAの防災協力 防災の主流化に向けて—災害に強い社会を作る—」2015.3。
- 国際協力事業団(JICA)国際協力総合研究所『防災と開発～社会の防災能力の向上を目指して～』2003年
- 国際赤十字社『防災のための住民意識及び公共教育キーメッセージ』2012年。
- 国連防災世界会議「「より安全な世界に向けての横浜戦略」とアクションプラン」1994年。
- 〃 「兵庫宣言」、「プログラム成果文書（兵庫行動枠組2005—2015）」2005年。

〃 「仙台宣言」、「仙台防災枠組（2015－2030）」2015 年
 坂本真理「学校安全からの学校防災教育アプローチ」『社会安全学研究』創刊号（2011）。
 桜井愛子「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－」『国際協力論集』第 20 巻 第 2・3 号（2013.1）。
 塩飽孝一・藤枝絢子・竹内裕希子・ショウ・ラジブ「被災地における災害経験の学校防災教育への活用に関する研究」『自然災害科学』J.JSND 29-1 83-95（2010）。
 ショウ・ラジブ/塩飽孝一/竹内裕希子『防災教育 学校・家庭・地域をつなぐ世界の事例』（明石書店）2013 年（Rajib Shaw, 2011, Koichi Shiwaku and Yukiko Takeuchi, Disaster Education）。
 城下英行・河田恵昭「学習指導要領の変遷過程に見る防災教育展開の課題」『自然災害科学』J.JSND 26-2 163-176（2007）。
 諏訪清二『防災教育の不思議な力 子ども・学校・地域を変える』（岩波書店）2015 年。
 中央教育審議会スポーツ・青少年分科会学校安全全部資料、岩手県教育委員会「総合的な学習の時間における防災教育の実践例」～釜石市立釜石東中学校の取組～」2014 年 6 月 30 日
 内閣府「平成 21 年度広報ぼうさい 特集 防災教育」
 〃 「日本の災害対策 Disaster Management in Japan」
 〃 防災教育チャレンジプラン実行委員会「地域における防災教育の実践に関する手引き」平成 27 年 3 月
 中澤静男・及川幸彦「東日本大震災復興と ESD－気仙沼市の事例を通して」『奈良教育大学教育実践開発研究センター研究紀要』第 21 号（2012.3）
 日本赤十字社『青少年赤十字防災教育プログラム まもるいのち ひろめるぼうさい』
 日本損害保険協会「ぼうさい探検隊＜実施マニュアル＞」<http://www.sonpo.or.jp>
 兵庫県教育委員会「学校防災マニュアル（平成 24 年度改訂版）」平成 25 年 3 月。
 〃 「防災教育副読本」（小学生用）、（中学生用）、（高校生用）平成 24・25 年度改訂。
 〃 「震災を生きて 記録 大震災から立ち上がる兵庫の教育」1996 年 1 月 17 日。
 〃 「震災を越えて－教育の創造的復興 10 年と明日への歩み－」2005 年
 〃 「第 2 期ひょうご教育創造プラン（兵庫県教育基本計画）[平成 26～30 年度]」平成 26 年 3 月。
 〃 「平成 27 年度「指導の重点」」平成 27 年 3 月。
 〃 「震災・学校支援チーム EARTH ハンドブック」平成 18 年。
 兵庫県教育委員会教育企画課「防災教育に係る実態調査集計」平成 27 年 1 月。
 〃 「第 2 期「ひょうご教育創造プラン（兵庫県教育基本計画）」の取組状況」平成 27 年 9 月。
 宮城県教育委員会「みやぎ学校安全基本方針」平成 24 年 10 月。
 〃 「学校防災マニュアル作成ガイド」平成 24 年 10 月、12 月改訂。
 〃 「未来へのきずな みやぎ防災教育副読本（小学校 1・2 年）」、「未来へのきずな みやぎ防災教育副読本（小学校 3・4 年）」、「未来への絆 みやぎ防災教育副読本（小学校 5・6 年）」平成 27 年。
 宮城県教育庁スポーツ課「平成 26 年度「学校防災に係る調査」結果」
 文部科学省「学校安全の推進に関する計画」平成 24 年 4 月
 〃 「学校における安全教育の充実について（審議のまとめ）」平成 26 年 11 月
 〃 「学校防災マニュアル（地震・津波）作成の手引き」平成 24 年 3 月
 〃 「学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開」平成 24 年 7 月
 〃 「生きる力」をはぐくむ防災教育の展開：防災教育のための参考資料」1998 年
 〃 「学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育」2001 年
 〃 「学校安全参考資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育」2013 年
 〃 「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」平成 24 年 3 月
 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』J.JSND 29-3 291-302（2010）。
 Department of Education, Ministry of Education, Government of Nepal, “Supplementary Training Manual for Annual SIP Updating and References for Disaster Preparedness in School, January 2016.
 Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University, Church World Service-Asia Pacific(CWS), 2012, and MERCY Malaysia, School Recovery Lessons from Asia
 IDCJ, Background Study on Disaster Risk Reduction and Preparedness Education for the Development of the School

Sector Development Plan (SSDP), October 2015.

National Planning Commission, Government of Nepal, “Nepal Earthquake 2015 Post Disaster Needs Assessment, Vol. A: Key Findings,” 2015.

UNESCO, UNICEF and Save the Children, ‘DRR, Comprehensive School Safety!

UNISDR, 2007, *Words Into Action: A guide for Implementing the Hyogo Framework*.

UNISDR, 2007, *HFA Indicators of Progress: Guidance on Measuring the Reduction of Disaster Risks and the Implementation of the Hyogo Framework for Action*.

UNISDR, 2007, *2006-2007 World Disaster Reduction Campaign: Disaster risk reduction begins at school*.

UNISDR, 2007, *Toward a Culture of Prevention: Disaster Risk Reduction Begins at School*.

UNISDR, 2008, *Disaster Prevention for Schools Guideline for Education Sector Decision-Makers – Consultation version*.

UNISDR, EU, CECC, and UNICEF, 2007, *Safe Schools in Safe Territories, Reflections on the role of the educational community in risk management*.

< ホームページ >

内閣府防災情報 : <http://www.bousai.go.jp>

文部科学省学校安全 : http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1289310.htm

兵庫県教育委員会教育企画課 : <http://www.hyogo-c.ed.jp/~somu-bo/index.html>

日本赤十字社防災教育 : <http://www.jrc.or.jp/activity/youth/prevention/index.html#bousai5>

ユネスコ ESD :

<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/>, <http://www.mext.go.jp/unesco/004/1339970.htm>

UNISDR, Comprehensive School Safety : <http://www.preventionweb.net/educational/view/31059>

4. 地域における防災教育

本章では、地域における防災教育の事例をとりあげる。特に途上国における貧困層の置かれた環境や、法制度や技術が不足している地域としてインドネシア国ジョグジャカルタ州の事例を対象に概観する。

防災教育の対象としたのは以下の2つの分野である。

- 1) インフラ対策を行う際において必要となる防災教育
- 2) 生計の向上と、防災対策を同時に進めた防災対策

4-1 途上国におけるハード整備における防災教育（地震を事例として）

4-1-1 ハード整備の位置づけ

発災を軸とした時間軸で防災教育の対象フェーズを分割すると、事前対策、発災時、事後の復旧、復興の3つとなる。

発災時の人的被害を抑制するためには、事前対策も必要とされ、その一つの方策に、ハード対策が有効な場合も多い。水害であれば、堤防の構築、火災であれば、建物の不燃化等がこれに該当する。これらの措置により、被害を抑止または最小化、避難のための時間を稼ぐことが可能になる。地震災害の場合は、特に建物の耐震化が重要である。地震による建物崩壊は、内部にいる人々を即死させることがあることから、建物に強度を持たせることにより、地震時にも最低限の空間が確保されることが必要とされる。というのも、発災時に各々の生命を確保できなければ、その後の救命活動や避難・被災者支援といった後、応急対策を実施することも叶わないからである。

1) 民間施設での耐震性の確保

日本においては、通常の建築のプロセスをとることで、設計の確認審査・完了検査等が行われる。そのために最低限とされる建築基準を達成することが一般的に可能である。この建築基準を満たすことで、最低基準とされる耐震性は確保される。これには、まず法令で、最低基準となる耐震性が示されていること、また、設計・監理を行う建築士や、施工を行う業者の能力を資格制度を通して十分に確保し、建築材料の評価等を適切に行うためのシステムが機能していることが必要である。これらの建築基準は大規模な地震があるたびに見直しも行われており、強化されてきた。

しかしながら、途上国では現地の建築基準とその遵守が十分ではなかったり、設計・施工業者での知識が不足していたりする場合があります、求められる耐震性を適切に建築することが困難であることがある。

このような地域においては、特に個人所有となる施設で、耐震性を確保するには以下のことが重要である。

- (1) 一般市民が耐震性に関する知識を持つことにより、耐震性に関する施設の導入意欲及び追加的なコストの支払意欲を持つ。
- (2) 耐震性を確保するために必要となる技術が導入され、設計者にそのスキルがあること。また、施工業者にその技術や技能が確保されている。
- (3) そして、耐震工法を導入する追加コストが在来の方法に比較して、極端に大きくなく、現地の住民に許容されるものである。

これらを満たすための活動は、日本国内では「防災教育」の枠組みで実施されることは少ない。(1) については、既存不適格の建築に対する、耐震診断及び耐震補強工事の実施や、長期優良住宅の普及試みが概ね該当すると思われる。これらは、いずれも行政の制度、法律に則って行われている。次項に示した建築基準・建築行政のシステムに則って実施されており、その点が未成熟である国・地域での適用は難しい。(2) については建築基準の策定及びその徹底を行うものであり、建築行政及び技術教育等での取り組みとなり、一般民衆や多数の技能工を対象とした枠組みで実施されることは少ない。(3) についても、途上国においては収入から人々の支払能力が限定されていることから、格段に安いことが求められている。

また、実施する技能工は通常の技術教育（職業訓練・資格試験など）の枠組みにないプロセスで、技術を取得する必要がある。これについては本来であれば専門者・技術教育で取り組むべき課題ではあるが、カリキュラム等の教育の仕組みが整っていない環境では、一般市民や児童への防災教育と同時に取り組みがなされているケースもある。

4-1-2 ジョグジャカルタでの事例

これらを海外で実施している事例としてインドネシア・ジョグジャカルタの事例を示す。

(1)インドネシア・ジョグジャカルタでの地震

インドネシア国のジャワ島中部に位置するジョグジャカルタ市は、自然災害による被害を何度も受けてきた地域である。2006年5月には、ジョグジャカルタ付近を震源とするマグニチュード6.3の地震が発生した。震源地のジョグジャカルタ特別州及び隣接する中部ジャワ州では、5,716人の死者、37,927人の負傷者が発生している。この被害の主たる原因は、156,000棟あまりの家屋の全壊もしくは202,000棟の家屋が重度被害を受け、屋根・壁が崩壊した際に下敷きになったこととされている。

ジョグジャカルタ市の北方約30kmには、16世紀以降噴火の記録が多くあり、現在でも活発に活動しているムラピ山（標高2,930m）が存在する。2010年にも10月から11月にかけても噴火した。噴火に伴い発生した火砕流を主因として353人が死亡した。また、350,000

人が避難を余儀なくされた。また、噴火活動により堆積物により河川では土石流が発生するなど、噴火後も災害を起こしている。

ジョグジャカルタ市では、以上のような地震・火山災害にとどまらず、洪水・土砂災害等多くの災害のリスクがあり、これらの事前対応も求められている。

(2)ジョグジャカルタでの地震の特性

ジョグジャカルタの耐震方策の特徴を以下に示す。

【頻度】

地震は典型的な低頻度で大規模被害をもたらす災害である。地震による人的災害は、地震そのものがもたらすのではなく、地震により建築物が崩壊することにより発生する。先に示した 2006 年のジャワ島中部地震のように、壁の倒壊及び発生する粉塵による圧死・窒息死により市民の人命が失われている。つまり、地震は、構造物という人の作成したものが介在していることから、人為災害の側面もある。

【コスト】

大規模地震が発生する頻度は数十年に一度と言われている。一生に一度遭遇するかどうかの頻度であるために、一般市民が追加的なコストを負担して対策を実施することは、経済的な観点で難しいといえよう。

【技術】

ジョグジャカルタで一般の住宅で用いられているのは、途上国においてよくみられるノンエンジニアドの組積造（泥・日干しレンガ等を素材とした在来工法の建築）である。地震時に倒壊しやすい。対策としては、組積造の補強もしくは、異なる構造での建築を行う必要がある。しかしながら、一般住宅ではこれを満たすための基準は制定・徹底されておらず、また建築を行う建築業者・石積工にこのような知識・技術は存在していない。また、家を建てる家主も、どのような建築であれば、地震時に耐震性を発揮するのか知識がない。

上記のような特徴を考えると、地震対策を実施するために必要な条件は以下のように考えられる。

- ・地域での建築基準を策定し、想定される地震に対する耐震能力を満たさせる。
- ・その建築基準を遵守するための、建築確認・検査のサイクルを確立し、徹底する。
- ・建築基準を遵守するための設計業者、建築業者・技術者への設計及び施行技術の普及
- ・住宅を建設するものへのコスト・工法に関する理解

4-1-3 プロジェクトの概要

(1)プロジェクトの概要

プロジェクト名：安価で簡便なPPバンドメッシュ工法を用いた組積造建物の耐震性能強化による地震防災事業

【耐震工法の選定】

既存不適格の建築物、新築の建築物への耐震対策は、複数の選択肢が存在する。このプロジェクトでは、以下の観点を検討した後に、PPバンドメッシュ工法を用いた耐震性能強化の方法を選定した。

- ・材料が現地で入手でき、安価であること
- ・これまでにインドネシアで試作なども行われて、実績があること。
- ・住民にとって理解しやすいこと。
- ・新築はもちろん、既存建築にも応用が可能であること
- ・また技術的な難易度が高くないこと

【PP バンドメッシュ工法】

ポリプロピレンバンド（PP）という名称であり、荷造りや空港で荷物を巻く目的での使用実績が多い。PP バンドは縦方向には裂けるが横方向には強靱な耐性を持っている。この性質を利用して 10cm ピッチのメッシュ（格子状）に溶着して、建物の壁の両面に設置する。バンドを垂直の格子状にしたメッシュを作成し、それを壁両面で覆う。さらに壁の外側を 30cm ピッチで結束する。レンガはメッシュの中にあり、クラック（亀裂）が生じても外部には破損せず、壁の崩壊は避けられる。

	
PP バンドメッシュで壁周囲に設置した状況	PP バンドメッシュ作成風景

【プロジェクトの目的】

このプロジェクトでは、「ジョグジャカルタ等を含む地域をパイロットエリアとして、PPBM 工法の普及モデルが確立する。」ことを目的としている。

これを達成すべき実施する活動は以下のとおりである。

活動 1：防災意識の向上

一般市民が親しみやすいように、農業共同組合施設に PP バンドメッシュ工法広報センターを設立し、一般市民からのアクセスを向上する。施工モデル壁面を設置し、またビデオの上映等を行うことにより理解の促進を行う。また住民に対する防災セミナーを実施する。後述する試験施工を行うパイロットプロジェクトでは、幼稚園・モスクなど、人々の集まる場所を選定し、その場所でのセミナー等を通じての防災意識の向上を図る。

活動 2：品質確保と技術移転

工法広報センターでは、工業高校を対象とした技能工への施工研修を実施する。日本の大学及びジョグジャカルタ特別州と連携して施工技術認証制度を設けて、受講者に対して認証・認定証の発行を行うことにより、施工技術者の養成を行なっている。

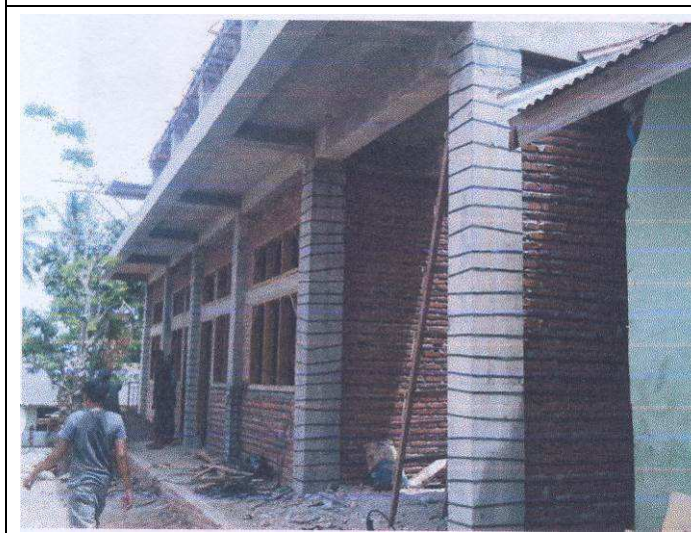
また、先行したアチェのプロジェクトでは、PP バンドを現場での溶着作業として、メッシュを作成していた。電気を確保できない現場での施工、品質を確保する必要性があることから、工房を上述のセンター内に設けて、PP バンドメッシュを工房内で作成することとした。

活動 3：インドネシアの耐震補強工法との一つとして認定

行政（公共事業省・国家防災局）との調整を行い、認定技術として承認されるように進める。

活動 4：インドネシアの状況に合った工法への対応。

PP バンドの工法を現場での施工の確実性・容易性のために、工房での溶着とする。また現場での外壁側・内壁側での結束を変更する。10 棟の試験施工を行う

	
防災セミナー	防災セミナー
	
PPBM 施工中の建物（アチェ児童養護施設男子寮）	PPBM 建設竣工後（アチェ児童養護施設男子寮）

出所：東京大学目黒研究室資料

4-1-4 プロジェクトの評価

このプロジェクトでは、地震の減災対策としてのハード整備を、複数のアプローチから取り組んでいる。一般の人々に対する、ハード整備への理解を「防災教育」として行うとともに、技術者を育成し、制度の策定・育成した技術者の認定者制度などによって、一般市民の技術へのアクセス向上を行なっている。特に、一般市民に対しては、保育園等を対象にデモンストレーションプロジェクトを行うことにより、子供から大人への理解が広がることを目標にしている。また、長期的な効果も狙っている。現地に技術工を養成する現地の工業高校生徒を対象にすることにより、生計の確保に資するようにしている。また、日本の大学の認証制度を用いることにより、ブランディングを行うことに成功している。

4-2 地域の生計を意識した防災対策

イモギリ地区はジョグジャカルタ市の南西部約 10km に位置する丘陵地にある。ここはジョグジャカルタ王室所有で、王室の墳墓に隣接する重要な土地であった。しかしながら、2003 年当時、周辺住民による樹木の伐採を通じた炭の生産と焼畑農業で裸地となっていた。前述のとおり、ジョグジャカルタは土砂災害の危険の高い地域でもある。王室に隣接する土地には農民も居住していたことから、保水力に劣る裸地では土砂流出からの災害に結びつく可能性も高い。

そこで、王室は森林の再生を行うためのプロジェクトを実施することとした。

特に、植生が失われる原因となったメカニズムを考えると、単純に森林の植樹を行うのみではなく、周辺の住民が生計を立て、森林を伐採する動機が減少することに配慮する必要がある。プロジェクトを実施するのにあたり、重視した点は以下のとおりである。

- ・現地にあった自然の植生を行う。
- ・農民にとって、炭の生産に代わる代替の生計向上を同時に行う。また、農業生産手法の指導及び材料の提供を行う。
- ・土地を低い地代で貸出すこととして、農民がガイドライン（樹木の伐採を行わない）を守ることを義務とし、周辺地域に住む農民を選定する。プロジェクト地域の現況を以下に示す。



植林された樹木を保存するというガイドラインを守りながら、水稻栽培を行なっている事例

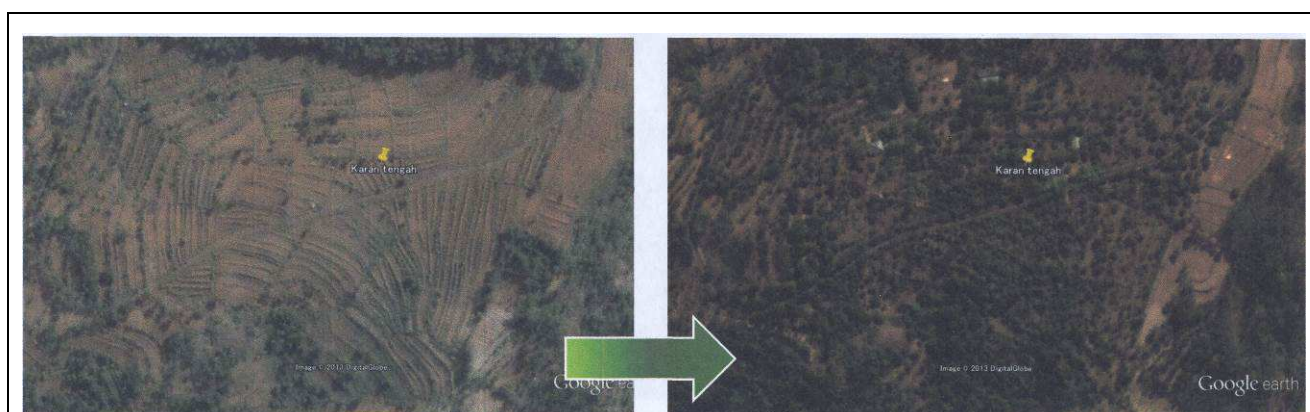


果樹園として利用されている箇所もあり、パイヤが植樹されている事例

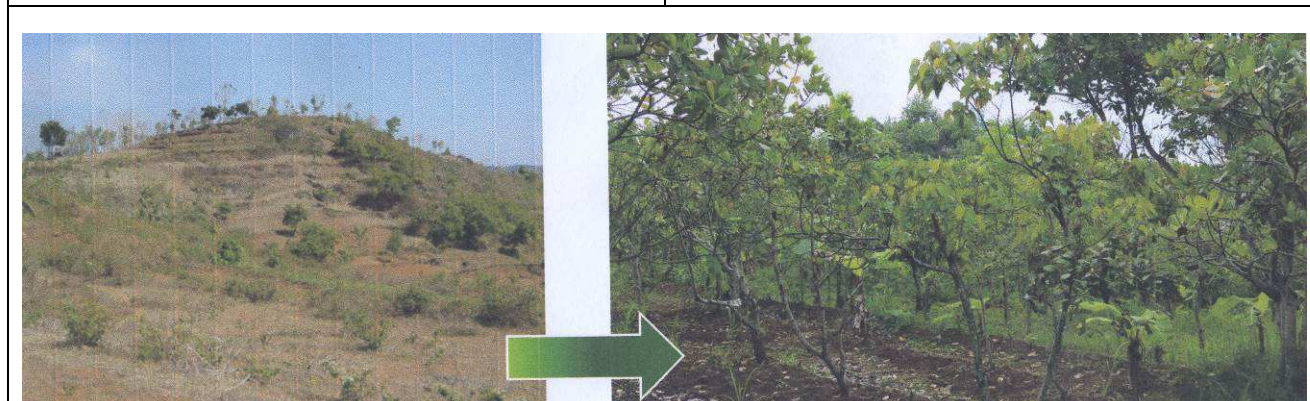
	
実施した NGO による看板	ガルード航空による支援を示す看板

出所：調査団

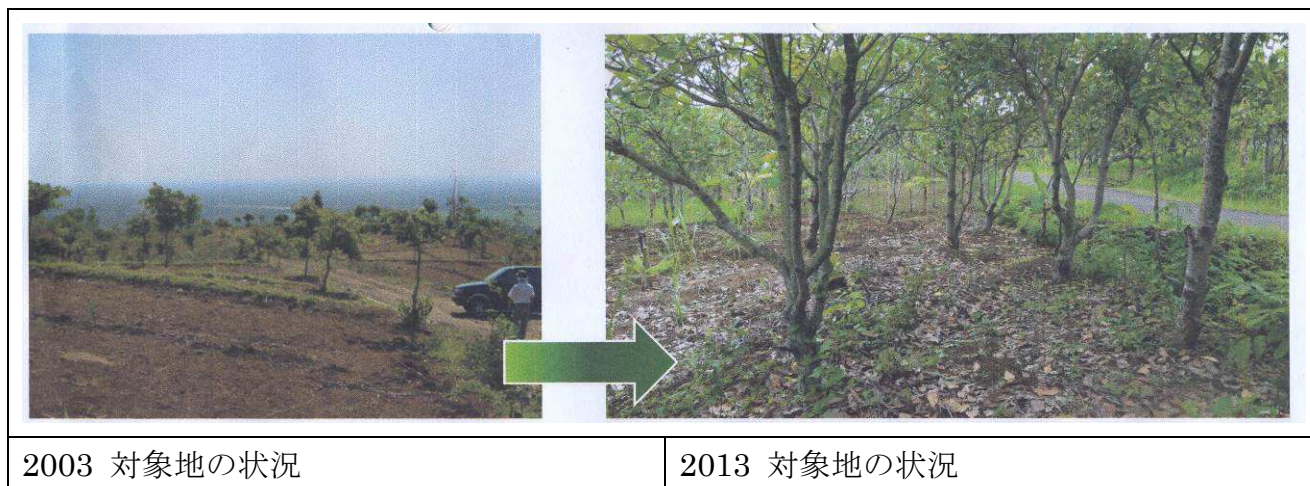
また、プロジェクトの開始前の 2003 年と 2013 年を比較した写真を以下に示す。このように、当初の目的であった樹木による植生の再生は概ね達成されたといえる。視察を行なった結果では、現在はこの森が価値のあるものとみなされ、市民が訪問することも増え、これらの人への農産物の販売等、地域住民の収入を得る機会も増加している。



2003 対象地衛星イメージ	2013 対象地衛星イメージ
-----------------------	-----------------------



2003 対象地の状況	2013 対象地の状況
--------------------	--------------------



出所：Royal Silk Foundation

このプロジェクトは、防災・環境の改善を目的として、植林を推進するものであるが、貧困層の住民は普段の生計を維持するのに精一杯であり、直近に効果が期待できない「防災対策」のみに投資をする余裕はなく、関心を得られない。従って、防災対策といえども、生計を考慮した取り組みが必須であった。災害の発生する頻度が低ければ低いだけ、対策するのが難しくなり、対象となる地域住民の経済的な状況も、考慮することが益々重要になってくる。このプロジェクトでは、地域に住む住民の生計向上と同時に防災・環境の改善に取り組んだことから、成功を納めることができた事例である。

4-3 まとめ

地域における防災教育に関する事例調査を通じて、以下に示すような教訓が得ることができる。第2章で述べたように、災害は地域によって特性が全く異なることもあり、予防、応急対応、復旧・復興への道筋がそれぞれ異なっている。その上で以下に示すような配慮が必要であることが判明した。

- ・社会システムの整備水準の違いによるプロジェクト内容・期間の検討

法令の整備がなされておらず、行政サービスの水準も異なっており、物理的に政府が実施・供給できるサービスが限定されている。本調査では、建築行政システム・建築基準が未整備のために、耐震性のある建物を建てるためには、市民の自助努力が必要であった。このように一般市民が行うべき分野が広く、求められる投入も大きい。それらを理解した上での活動内容・期間等を設定してプロジェクトを形成する必要がある。

- ・技術の普及へのアプローチ

前項と同様に防災に必要な技術について普及がなされていない場合がある。設計士・石積工等に技術がなかったことが該当する。そのような場合には、職人や業界への技術教育を行うのみならず、資格認定制度の確立等も行なうことで、普及が促進される。日

本では技術教育・資格審査の枠組みで行われるものであるが、途上国においては、地域での防災教育の枠組みでも普及が必要となる。さらに、これらの概要について、一般市民の理解を促進する必要もある。

- ・生計への配慮

所得の低い途上国の市民は、防災に関わる活動・投資に積極的に関与する余裕がないことが多い。特に発生頻度が低い災害で、必要となる投資額が多くなればなるほど、その余裕と投資意欲はなくなってくる。植林プロジェクトでは、防災の取組を新たに行うのではなく、日常の生計活動の中に取り込みながらできる活動を提案・義務化することで成果を得ることができた。このような形のプロジェクト形成が望ましい。

引用資料、参考文献：

植林プロジェクト プロジェクト資料,ロイヤルシルク財団 2016

安価で簡便な PP バンドメッシュ後方を用いた組積造構造物の耐震性能強化により地震安全社会を目指す地震防災事業
プロジェクト資料, ロイヤルシルク財団 2016

日本赤十字社の地域コミュニティを対象とした防災教育の取組について プロジェクト資料, 日本赤十字社 2016

ジャワ島中部地震復興支援事業事後評価報告書, (財) 国際開発センター 2009

5. 災害弱者と防災教育

5.1 災害弱者（災害時要援護者）⁴⁰とは

2015年3月に仙台で開催された国連防災世界会議で採択された仙台防災枠組においては、教育及び意識啓発の向上を通じた災害リスク創出の防止及び削減を強調しており、防災教育の定義は「災害の予防、緩和、備え、応急対応、復旧・復興などの災害リスクに関する知識を、公式・非公式な教育、及びあらゆるレベルの市民教育・意識啓発並びに専門的な教育と訓練に取り入れること」と解釈することができる。こうした防災・減災への国際的な包括的取組みは兵庫防災枠組（2005年）より本格化しており、国連防災世界会議の開催事務局を担当する UNISDR(国連国際防災戦略事務局)は、防災・減災（Disaster Risk Reduction）を、曝露⁴¹の軽減、人および財産の脆弱性の低下、土地・環境の適切な管理、および有事への対策改善等を含む、災害原因の分析・管理に向けた体系的な努力を通じて、災害リスクを削減するという概念およびその実践と定義している⁴²。災害救援を行う国際団体・機関もこの定義を取り入れており⁴³、いわゆる災害リスクマネジメントサイクル⁴⁴における「Mitigation」及び「Preparedness」のフェーズ、すなわち平時における防災への取組みの重要性がクローズアップされていると言える。

防災をめぐるこうした解釈は、災害発生のプロセスを人為との相互作用として理解する近年の研究に立脚している（Wisner et al. 2003, Coppola 2011, OXFAM 2012）。すなわち、これまで災害とは自然災害・天災の物理的な現象・インパクトのみで理解してきたが、災害は「自然現象であるハザード（危険事象、外力）が発生する場所に人や資産が存在する状態」、及び「人や資産がハザードに対し脆弱である状態」においてハザードが発生することで災害が引き起こされると理解する（図 5-1）。地震がよい例であるが、気候変動による大雨・干ばつ等を除く自然現象の多くが回避不可能であるにもかかわらず防災に焦点が置かれているのは、災害を社会的要因によって構成されるものとするこうした理解が浸透したためと考えられる。例えば、デルタ地帯に位置するダッカにおいては、1970年代以降農村から移住を余儀なくされた土地なし農民が河岸に高密度の不法占拠地域を形成しており、経済的・政治的な周辺化により平時から低所得・低栄養にある。バングラデシュにおいて頻繁に発生するサイクロンや洪水は、こうした外的なショックに対し脆弱性の高い人々・

⁴⁰ 開発援助においては貧困層や福祉ニーズをもつ人々などに対し「社会的弱者」という呼称が使用されており、国際的な防災の取組みにおいても「災害弱者」という文言が散見される。日本においては2005年前後より災害時に支援が必要になると考えられる人々に対し「災害時要援護者」あるいは「避難行動要支援者」という呼称が定着しつつある。これらは特定の人々を指すというよりも、例えば高齢者であれば要介護状態にあり避難時に支援を必要とする人々が一般的に高い確率で存在することから、こうした社会集団の属性として一般的に認識する必要性を想起するものである。したがって社会生活において彼/彼女らが常に「弱者」であるといった言説を意図するものではなく、同時にラベリング（個々の差異を、周囲がその個人・集団の全体の評価へ敷衍して扱う行為・効果）の危険性を留意しなければならない。本稿ではこうした理解を前提としつつ、2つの呼称を文脈に応じて使用するものとする。

⁴¹ 自然現象であるハザード（危険事象、外力）が発生する場所に人や資産が存在し、被害を及ぼすこと

⁴² UNISDR, 2009, *UNISDR Terminology on Disaster Risk Management*, http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf (2016年1月6日閲覧)

⁴³ IFRC and UNDP, 2014, *Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report*, http://www.wcdrr.org/wcdrr-data/uploads/847/UNDP_CPR_DRR_fullreport2013.pdf (2016年1月6日閲覧)

⁴⁴ Preparedness（備え）→発生→Response（緊急対応）→Recovery（復旧・復興）→Mitigation（リスクの軽減）を繰り返す。類似した多様なモデルがあるが、定着しているものはない。

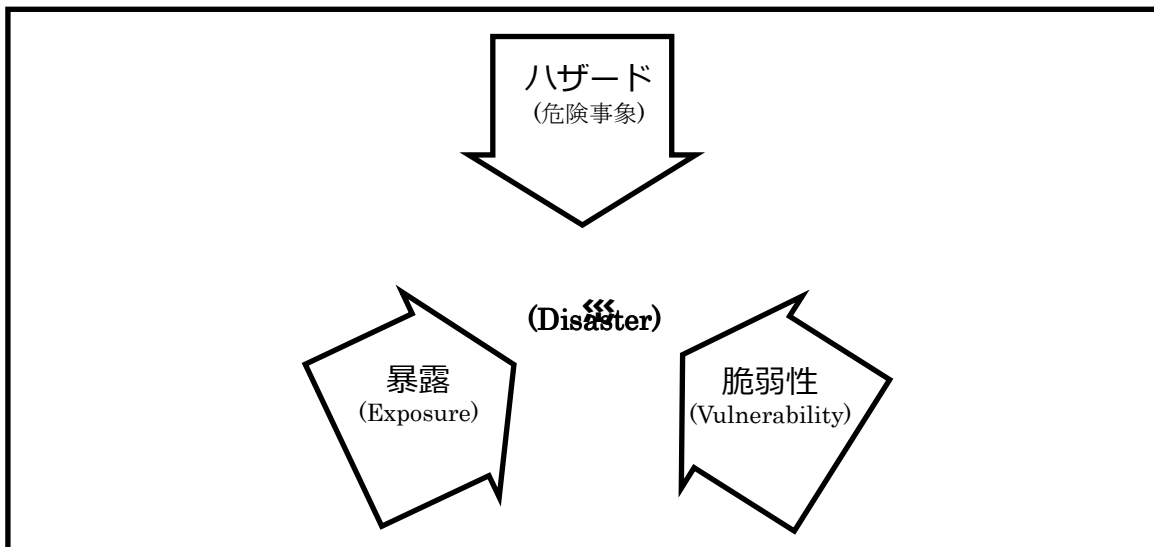


図 5-1. 災害と脆弱性
PAR モデル⁴⁵より筆者作成

社会に大きな被害をもたらしてきた。このように災害は、ハザードが脆弱な人間社会に作用する結果として発生する (Wisner et al. 2003)。ここで言う脆弱性とは、堅牢でない建物や資産の不適切な管理、情報や意識の欠如、リスク・予防策の認識不足なども含む、外的な力から物理的・社会的・経済的・環境的に影響・被害を受けやすい個人、集団、仕組みまたは資産の特性や状況を意味する。一般的に、この脆弱性を備える傾向にある社会集団の属性とは、特定の社会階級や職業、民族・部族、あるいは年齢、性別、障害・健康状態、在留資格、そして有する社会資源などがある。ハザードが発生する地域のこうした住民の脆弱性により左右される災害のインパクトを減じるためには、ハザードを抑止するか、暴露を軽減するか、社会の脆弱性を減じる 3 つの方法がある。長期的に人為により引起される気候変動については抑止が求められるべきものであるが、本稿においてはより日常の取り組みによって改善が見込まれる脆弱性に焦点を当てる。

地震、火山から台風、洪水、豪雪まで多様な災害リスクをもつ災害大国日本は、防災の先進国であると同時に、世界に先駆けた超高齢社会でもある。1980 年代以降急速な高齢化を遂げつつあり、2007 年には 65 歳以上の人口が全体に占める高齢化率が 21%を超える「超高齢社会」となった。2014 年現在、高齢化率は過去最高の 26%であり⁴⁶、2060 年には約 40%に達する見込みである。このように、日本は世界がいまだ経験したことのない高齢社会に突入しようとしている。これは多くの災害時要援護者を抱えることになることも示唆しており、実際に東日本大震災においては 60 歳以上の高齢者の人口比率は 30.5%であったのに対し、60 歳以上の死者数は約 63.4%であった (数見 2015、図 5-2 参照)。

⁴⁵ Pressure and Release (増圧・減圧) モデル (Wisner et al., 2004)

⁴⁶ 内閣府 (2015 年)『高齢社会白書 2014』

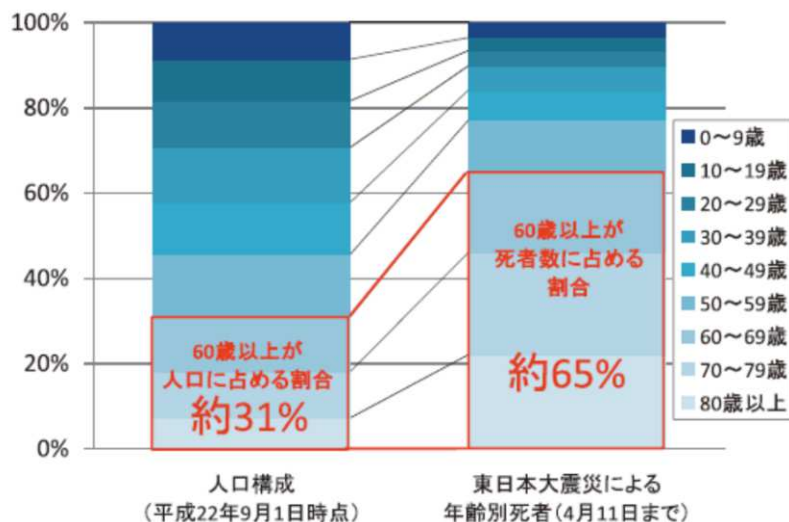


図 5-2 東日本大震災における死者と地域人口の年齢構成比較 (岩手・宮城・福島)
出所：内閣府「防災白書平成 23 年」(2012)

図 5-3 障害者 震災死亡率 2 倍
出所：毎日新聞 2011 年 12 月 24

東日本大震災の被害が最も大きかった東北3県の沿岸部自治体で、身体、知的、精神の各障害者半額の所帯者に占める障害者の割合は約2倍に上り、住民全体の死亡率に比べ2倍以上高かったことが、毎日新聞の調べで分かった。多くの犠牲者は自宅など施設以外の場所において、移動が困難だった状況を知ることができず津波から逃げ遅れたとみられる。障害者が抱える災害時のリスクをどう減らすかが改めて問われている。

調査は10月、3県の「出たあす町村」を対象に14府市、福島県が「千葉県前橋市」は「障害者半額の所帯者が」実施、岩手町村(宮城、四巻した。仙台市と若 害者の死者数を把握で

に比べると犠牲者は1668人で、死亡率は約2倍に達していた。障害者が亡くなる率が特に高かったのは宮城県岩手県。599人の障害者が亡くなった。石巻市は7・4%に上った。538人は身体障害者で、うち256人が肢体不自由だった。視覚障害者と聴覚障害者もそれぞれ30人以上亡くなった。市障

害者支援団体は「施設入所者やデイサービスを受けれていた人たちの死亡例は、ほとんどなかった。自力で動けなかったり、津波が迫るのが分からず自宅などで逃げ遅れたケースが多か

った可能性がある」と指摘する。宮城県女川町では市人の障害者(身体80人、知的4人、精神2人)が犠牲になり、死亡率は14%に達した。このほか岩手県三陸町(8・2%)、岩手県山田町(5・4%)、福島県新地町(3・9%)など、死亡率が高かった。

障害者震災死亡率2倍

在宅者保護難しく

35市町村本紙調査

東日本大震災の被害が最も大きかった東北3県の沿岸部自治体で、身体、知的、精神の各障害者半額の所帯者に占める障害者の割合は約2倍に上り、住民全体の死亡率に比べ2倍以上高かったことが、毎日新聞の調べで分かった。多くの犠牲者は自宅など施設以外の場所において、移動が困難だった状況を知ることができず津波から逃げ遅れたとみられる。障害者が抱える災害時のリスクをどう減らすかが改めて問われている。

調査は10月、3県の「出たあす町村」を対象に14府市、福島県が「千葉県前橋市」は「障害者半額の所帯者が」実施、岩手町村(宮城、四巻した。仙台市と若 害者の死者数を把握で

に比べると犠牲者は1668人で、死亡率は約2倍に達していた。障害者が亡くなる率が特に高かったのは宮城県岩手県。599人の障害者が亡くなった。石巻市は7・4%に上った。538人は身体障害者で、うち256人が肢体不自由だった。視覚障害者と聴覚障害者もそれぞれ30人以上亡くなった。市障

害者支援団体は「施設入所者やデイサービスを受けれていた人たちの死亡例は、ほとんどなかった。自力で動けなかったり、津波が迫るのが分からず自宅などで逃げ遅れたケースが多か

った可能性がある」と指摘する。宮城県女川町では市人の障害者(身体80人、知的4人、精神2人)が犠牲になり、死亡率は14%に達した。このほか岩手県三陸町(8・2%)、岩手県山田町(5・4%)、福島県新地町(3・9%)など、死亡率が高かった。

また、死者の 92.4%が溺死であった東日本大震災において、各メディアには独自調査により障害者の死亡率は全体の 2 倍であったと報告している (図 3-3、表 3-1)。立木(2013) は宮城県の女川町、南三陸町などにおける障害者の高い死亡率を指摘し、ノーマライゼーション⁴⁷の動きに伴う同県の施設解体・地域移行の流れを絡め、地域社会で生活する障害者

⁴⁷ バンク＝ミケルセンの唱えた障害者が地域社会で他の者と平等に生活をおくることのできる社会を健全な社会であるとする考え方で、

が相対的に多かったことが被害拡大につながったことを示唆している。日本障害フォーラム（JDF）⁴⁸もまた、既存の防災対策が障害者への配慮を欠いていた点に加えて、こうした地域で生活する障害者に対する平時の支援の不足、地域社会からの排除が「死亡率 2 倍」の数値に関連していることを指摘している。

表 5-1. 東日本大震災における 10 名以上の死者を記録した 31 市町村の障害者死亡率
(2012 年 9 月 5 日時点、行方不明者は除く)

出所：NHK ハートネット TV 取材班調査⁴⁹より作成

		全体			障害者（手帳交付者）		
		人口	死者数	死亡率	人口	死者数	死亡率
岩手県	宮古市	59,442	517	0.87%	3,371	36	1.07%
	大船渡市	40,738	417	1.02%	2,268	47	2.07%
	陸前高田市	23,302	1,760	7.55%	1,368	123	8.99%
	釜石市	39,578	958	2.42%	2,569	64	2.49%
	大槌町	15,277	1,229	8.04%	1,012	95	9.39%
	山田町	18,625	775	4.16%	1,114	59	5.30%
	田野畑村	3,843	39	1.01%	203	3	1.48%
	野田村	4,632	27	0.58%	273	2	0.73%
宮城県	仙台市	1,045,903	734	0.07%	42,788	53	0.12%
	石巻市	160,704	3,569	2.22%	7,893	397	5.03%
	塩竈市	56,490	46	0.08%	2,997	0	0.00%
	気仙沼市	73,494	1,234	1.68%	3,508	135	3.85%
	名取市	73,140	911	1.25%	3,749	76	2.03%
	多賀城市	62,979	125	0.20%	2,318	17	0.73%
	岩沼市	44,198	150	0.34%	1,770	14	0.79%
	東松島市	42,908	1,024	2.39%	1,920	114	5.94%
	亘理町	34,846	306	0.88%	1,384	23	1.66%
	山元町	16,711	616	3.69%	933	54	5.79%
	松島町	15,089	16	0.11%	709	2	0.28%
	七ヶ浜町	20,419	93	0.46%	882	8	0.91%
	女川町	10,051	820	8.16%	605	81	13.39%
	南三陸町	17,431	793	4.55%	995	125	12.56%
	福島県	いわき市	342,198	430	0.13%	21,004	35
相馬市		37,796	469	1.24%	1,903	23	1.21%
南相馬市		70,895	951	1.34%	4,398	16	0.36%
楡葉町		7,701	69	0.90%	512	11	2.15%
富岡町		15,996	134	0.84%	861	3	0.35%
大熊町		11,511	49	0.43%	565	0	0.00%
双葉町		6,932	94	1.36%	377	2	0.53%
浪江町		20,908	358	1.71%	1,155	23	1.99%
新地町		8,218	116	1.41%	455	17	3.74%
合計		2,401,955	18,829	0.78%	115,859	1,658	1.43%

1970 年代以降国際的潮流となり、国際障害年（1981 年）や国連障害者権利条約（2006）の理念的基礎となった。宮城県は 2004 年に知的障害者施設の解体宣言を行うなどノーマライゼーションを推進してきた。

⁴⁸ 全国レベルの障害者組織 13 団体から構成される。

⁴⁹ <http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/>（2016 年 1 月 18 日閲覧）

このように災害時に顕在化する脆弱性を備えた個人・集団として高齢者や障害者は突出していると言える。災害リスクを学ぶ防災教育にあっては自らの命を守り、生活を守ることが求められているが、災害の認知や避難における困難により適切に自らの命を守ることができない人々が高い確率で存在し、かつその存在が災害のインパクトを決定する重要な要素であることを認識する必要がある。防災のキーワードである「自助、共助、公助」における「共助」を促進する取組みがこれら災害弱者とされる人々を含めた防災・減災の鍵となると言えよう。皮肉ながら、日本はこうした被災経験の蓄積においてトップランナーであることから、有益な教訓を共有することが可能である。防災教育は学校教育の場での実践に重点を置かれがちであるが、高齢者の高い被災率を鑑みても地域社会における防災への意識啓発が喫緊であることは論を待たない。また、発災時・避難時に重要となる情報伝達については、視覚障害や聴覚障害のある人々に加えて外国人の存在に留意する必要がある。日本の総人口が近年緩やかな減少傾向であるのに対して、在留外国人は 1990 年代よりほぼ一定して急速な増加傾向にあり（リーマン・ショックや東日本大震災後減少傾向に転じたが、2013 年からは再び増加傾向となっている）、外国人が日本の人口に占める比率は、全国において上昇している。こうした状況を考慮し、外国人住民への情報伝達のあり方や、地域社会から周辺化されがちな人々をいかに包摂するかが課題となる。以上の理解の下、災害時要援護者に対する日本の防災教育の取組みを、学校教育と地域社会の二つの側面から分析する。

5.2 学校教育におけるインクルーシブな防災教育の取組み

学校教育においては防災教育のための多様な教材が各地で作成・使用され、活発な取組みがなされている。一方で、2004 年の障害者基本法改正や翌年の発達障害者支援法成立以降、障害のある児童と障害のない児童との交流・共同学習を進めるインクルーシブ教育の流れが近年加速してきている⁵⁰。こうした中で、学校教育の現場において災害時要援護者となりうる障害のある児童を含めた防災教育への取組みを概観する。



図 5-4 被災後の石巻市門脇小学校
校内に残っていた生徒全員が適切に避難した。(2012 年 5 月 5 日 筆者撮影)

⁵⁰ 2016 年 4 月より障害者差別解消法が施行され、障害のある子どもに対する支援・配慮が公立学校に義務づけられる。

(1). 普通学校における障害児を巻き込んだ防災教育

豊中市などの一部先進的な自治体・学校を除けば、日本におけるインクルーシブ教育は人材・設備等の受入れ態勢が進んでおらず、模索の段階にあると言える。取組みのある普通学校においては、一学年に数名の発達障害や軽度の身体障害をもつ生徒が他の生徒と共に（あるいは特別支援学級において）学んでいる。日本の国連障害者権利条約批准（2013年）を受け、普通学校で学ぶ障害をもつ児童・生徒数の増加、特別支援学校に在籍する児童の普通学校との交流及び共同学習の機会の増加が今後予測される。こうした障害者に対する教育機会の確保は「持続可能な開発目標」においても設定されており（ゴール4）、日本に限らず世界の趨勢と言える。

前節でノーマライゼーションの取組みを述べた宮城県は、2005年に「障害児教育将来構想」を策定し、障害の有無によらず全ての子どもが共に学ぶ教育を推進してきた。こうした取組みにより、交流及び共同学習へ参加する生徒数は2004年から2013年にかけて5倍増加した。また2011年の東日本大震災を経て、

宮城県は防災教育副読本「未来へのきずな」に加え、災害時に助け合い、協力して地域社会に貢献できる児童の育成を目指す教材「防災教育ハートフルパック」の開発を行った。防災教育の教材は「自助」の向上を目指すものが多い中で⁵¹、共助・公助に焦点を当て、「災害時に自分で避難することが難しい人」への避難支援の喚起などが盛り込まれている。これは同県の普通教育の場における障害児の包摂を進めてきた経緯と無関係ではないと考えられるが、一方で「障害をもつクラスメイト」といった視点については教材の中で頁を割かれていない。同県は副読本を使用した防災教育推進協力校（小学校14校、特別支援学校2校）を設置し、事例収集の中でこうした経験の蓄積・共有を計画している。現在文科省が推進するインクルーシブ教育システム⁵²において普通学校での障害をもつ児童・生徒受け入れを阻んでいる原因は、教員・支援員の不足、障害児教育に関する専門性の欠如と障害をもつ児童・生徒を受け入れる体制・環境の整備の不足である。こうした現場の状況を鑑みると、普通学校において障害をもつ児童・生徒、または他の児童からの配慮を含めて、インクルーシブ教育における防災教育に際し、現場の判断のみに委ねることは教師への負

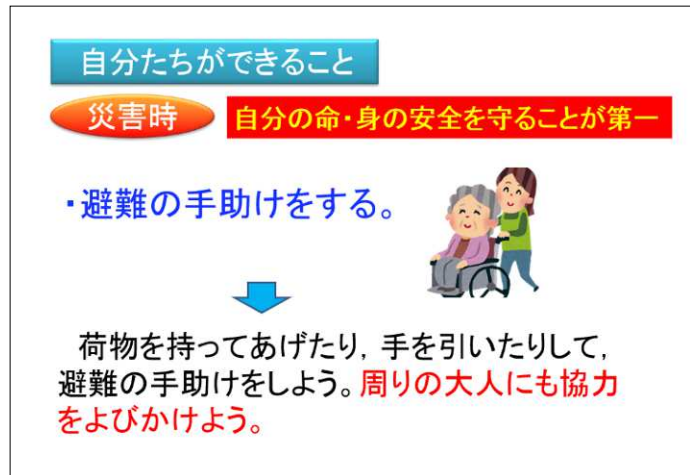


図 5-5 「避難行動要支援者とともに（小学校中学年用）」

出所：宮城県「防災教育ハートフルパック」

⁵¹ 自助については、宮城県は「防災教育トレーニングパック」によって対応している。

⁵² 普通学校における合理的配慮の提供と特別支援学校との連携により、障害の有無に関わらず共に学ぶ教育の場と、多様化する教育ニーズへの対応した多様な学びの場の提供を同時に推進することにより全体としての障害児教育を保障するシステム。

担が過多となりかねない。主体的な判断により自らの命を守るという防災教育の実践に際し、障害の種類（特に知的、発達障害）、程度や発達段階に応じてどういった指導のあり方が考えられるのか、基本的な方針の究明、系統的な普及が期待される。

(2). 特別支援学校における防災教育

障害をもつ子どもが学ぶ特別支援学校は、普通学校よりも災害時に要援護となる対象児童をより多く抱える可能性が高い。東日本大震災において最大の被災地となった石巻市の石巻支援学校では、4名の生徒が犠牲となった。同校は保護者と連携した防災訓練、防災教育が不十分であったことを教訓として挙げている⁵³。宮城県では特別支援学校においても、前述の副読本のイラストを拡大し教諭が注釈をつける等の工夫をした授業を通して、障害の程度・発達段階に応じて主体的に行動する態度を身につけさせることを目指している。また、石巻支援学校での死者は保護者引き渡し後の避難中に津波に襲われたことから、保護者や送迎バスの事業者を含めた避難訓練を通して避難経路におけるリスクの確認・認識、引き渡しの際の手順の合意形成を行っていく取組みが求められている。津波被害のあった九十九里海岸に近い千葉県東金市では、特別支援学校を含めた学校、行政、社会福祉協議会、自治会による「防災ユニバーサルねっと」構築により地域全体の防災意識の向上を目指している。

以上のように、障害をもつ子どもが抱えるリスクを考慮したとき、特別支援学校の地理的状况には配慮が必要である。インクルーシブ教育システムの理念にしたがうならば、障害程度の重い児童ほど特別支援学校に在籍することが予測される。自助において困難のある児童が多く学ぶ特別支援学校は、できる限り避難の必要性の少ない低リスクな土地に設置されるべきである。数見（2015）は、海拔5メートル以下で海・大規模河川より4キロメートル圏内、ハザードマップにおける津波浸水域にある普通学校を「ハイリスク校」として指摘している。同様の基準を近い将来に必ず大地震・津波がやってくると言われている東南海地域の沿岸部、例えば静岡県の特別支援学校に適用した場合、以下が「ハイリスク特別支援学校」として挙げられる。

⁵³ 宮城県立石巻支援学校 2012年『東日本大震災から学んだこと』

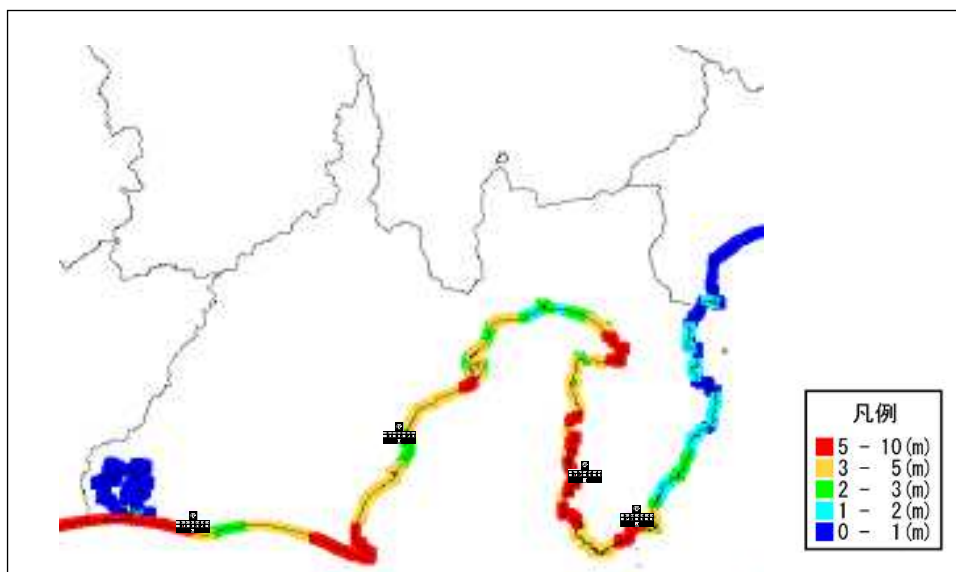


図 5-6 静岡県における「ハイリスク特別支援学校」分布

気象庁「想定される海岸における津波高さの分布」⁵⁴上に筆者マッピング

こうしたリスクが予見される特別支援学校については、移転が現実的でないならば、外部リソースの動員も含めた避難手段の検討・対策が急務であると同時に、5-1 で述べた障害の種類・程度や発達段階に応じた指導・訓練のあり方について現場の判断のみに拠らない基本指針の究明・策定および系統的な普及が必須と考えられる。

また子どもに限った問題ではないが、東日本大震災では障害者の発災後の対応について多くの課題が明らかになった。避難所において、物理的・情報のバリアに加え、外見から判断のできない自閉症児などをめぐる他住民の無理解による衝突・混乱、そしてそうした問題を敬遠し避難所に入らず、倒壊の危険性のある自宅に戻ったケース、さらに在宅被災者であるために救援物資の支援や安否確認などがなされなかったケースが報告されている⁵⁵。こうした地域における障害の理解・啓発は、平時からの取組みが必要であると同時に、学校だけが担うべき課題ではない。2004 年の障害者基本法改正を契機として、普通学校・特別支援学校の教育課程の一環として、相互の学校の生徒との「交流及び共同学習」が現在の指導要領には盛り込まれているが、児童以外の地域住民との交流については一般的な仕組みは設けられていない。

5-3 地域社会におけるインクルーシブな防災教育の取組み

(1) 高齢者・障害者

5-1 において述べた通り、防災教育は学校教育においてのみでなく、あらゆるレベルの市民教育・意識啓発を包含するものであり、学校以外においても地域社会の防災力を高め

⁵⁴ http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/tokai/tokai_eq3.html (2016 年 3 月 3 日閲覧)

⁵⁵ 東北関東大震災障害者救援本部 2015 年『東日本大震災 被災障害者への支援活動から』

て災害被害を軽減することを目的としている⁵⁶。高齢者や障害者の災害時における高い死亡率は、既存の防災対策におけるこうした人々への配慮の欠如や平時からの地域社会における疎外に基づいていることが懸念される。高齢者は身体が虚弱かつ障害をもつ傾向にあり、日中も在宅であることが多い。高齢者の世帯構成は、2013 年時点で単独世帯 25.6%、夫婦のみ 31.1%であり 1980 年より一貫して増加傾向にある⁵⁷。高齢者を抱える世帯の内、高齢者のみで暮らす世帯が半数を超えており、世帯内における「自助」が機能しにくい状況が進行している。緊急避難時には 119 番通報が殺到し、また数的にも消防署やレスキュー隊は全ての避難支援の要請には対応できない。すなわち、自ら避難することに困難のある高齢者や障害者に対しては、発災時には公助でなく共助が担う役割が非常に大きい。このため地域社会における防災教育は、共に助け合う市民防災の意識・体制を整備する取組みを必要としている。2004 年の新潟・福井豪雨水害（7.13 水害）による新潟県三条市における死者 9 名の内 6 名が後期高齢者であったことを契機とし、翌年より災害時要援護者名簿の作成を開始した。同年、内閣府は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を策定している。各自治体に災害時要援護者の名簿作成が義務化されたのは、東日本大震災後の災害対策基本法改正（2012 年）以降である。

三条市は支流である五十嵐川、刈谷田川が信濃川に交わる一帯に位置し、長年にわたり豪雨災害の被害を経験してきた。高齢介護課が中心となり 2005 年より作成が開始された災害時要援護者名簿は、介護保険利用者（要介護度 3 級以上）、障害者手帳 1 種 1～2 級保持者および自治会が支援の必要を認めた者を「避難行動要支援者」として、住所・氏名・生年月日・性別・連絡先・要介護度・障害種別・世帯主・支援者を記載している。災害時には自治会、自主防災組織、消防団、介護サービス事業者等が各自宅を訪問し避難を誘導する体制が整備されている。また災害情報の認知に困難がある者については、上記に加え療育手帳、精神保健福祉手帳保持者等を「情報伝達要支援者」として民生委員⁵⁸等が避難情報を伝達することにより円滑かつ迅速な避難の確保を図っている。こうして作成された名簿は当初は 4000 名を超えた。この規模では公助はもちろん共助でも支援しきれないため、本当に支援が必要な者を絞るべく、2008 年より高齢者・障害者のみの世帯に限定し、さらに名簿記載を同意しない者のみが申し出る「逆手上げ方式」により不同意の者を減らし、2015 年 11 月時点で 1459 名が要援護者として登録されている（避難行動要支援者 382 名、情報伝達要支援者 1077 名）。名簿は災害時の避難支援に活用するため自治会などに提供されるが、この際課題となるのが、個人情報保護法で禁じられるこうした個人情報に記載される名簿の目的外利用・外部提供⁵⁹をどのように法的に正当化するのかという点である。

⁵⁶ 内閣府 2015 年「日本の災害対策」

⁵⁷ 内閣府 2016 年「平成 27 年高齢社会白書」

⁵⁸ 1917 年岡山県で開始された済世顧問制度を端緒とする。約 23 万人が無償で全国各自治体において独居老人、児童虐待、生活困窮者などの見守り、福祉ニーズの発見、福祉行政とのつなぎ役として活動している。

⁵⁹ 行政機関が本人の同意なくして個人情報を収集すること、本人の同意なくして目的外利用・外部提供をすることを禁止している。ただし、個人の生命・身体・財産の保護のため、必要がある場合であって本人の同意を得ることが困難であるときや、行政の事務を遂行することに対して協力する必要がある場合などはこれに当たらない。

三条市はこの「逆手上げ方式」によりこの点を法的に解決すると同時に不同意の割合を劇的に減らすことに成功した。不同意の者⁶⁰に対しては市内 10 か所に設置されている災害対策支部が安否確認をとることとされている。毎年出水期（6～8 月）に合わせて自治会長、民生委員等を対象に地域防災研修会が開催されており、名簿は 3 ヶ月ごとに更新されている。

また同市は 2011 年の新潟・福井豪雨水害（7.29 水害）後に学校・保育所を含めた避難のあり方を見直した。これは、それまでは発災後、児童・生徒の保護者の引渡しを依頼していたが、引渡しの過程・移動中のリスクを考慮し、安全が確認できるまで学校等が預かる方針へ変更したものである。津波とは異なり、豪雨災害は、移動中のリスクを考慮すると、垂直避難（2 階以上への避難）が有効となる。このため地区ごとに避難所は指定しているが、行政が一律の避難方法を指定することはせず、要援護者も自助を併せて避難方法を自ら検討することを求められている。こうした市民一人ひとりの防災意識を喚起するため、同市は想定しうる最大規模を考慮した「逃げどきマップ」の作成・配布により、要援護者を含め自らの気づき、察知する力を高める取組みを行っている。



図 5-7 災害教訓の継承

明治三陸大津波(1986 年)の経験を伝える宮古市の絵石碑(左 河北新報 2011 年 4 月 10 日)

7.13 水害の経験を伝える三条市の記念公園 (右 2016 年 2 月 5 日筆者撮影)

東日本大震災において、宮城県東松島市の特別養護老人ホーム「不老園」では、限られた職員数により避難の支援が足りず、入所者 59 名中 56 名が死亡した⁶¹。短時間での避難が求められる津波を想定した地域の防災力向上の取組みとして、石川県能登町小木中学校は 2012 年より小・中・高等学校、保育園、保護者、住民、自衛隊、海上保安庁、看護師ボ

⁶⁰ 2015 年 11 月時点で 113 名（三条市「災害時要援護者名簿登載者状況」）

⁶¹ 河北新報 2011 年 3 月 14 日

ランティアグループ、自主防災組織、商店連盟などを巻き込み 800 名の規模で高台にある学校への避難訓練を行っている。同地域において成人は日中、地区外で就労しているため、中学生・高校生を避難支援の戦力として想定し、車いすを使った登坂などの実験を行っている。地域、災害の特性によっては、限られた人員による短時間での緊急避難も要求されうる。高齢社会の農村地域等ではこうした実践が示すように学校が中核的な役割を果たすことも考えられる。

このように、地域内の密接な連携が防災・減災に資することは間違いない。一方で、7 年の間隔をおいた三条市の 7.13 水害と 7.29 水害における防災および災害時要援護者への支援に対する意識の変化を検証した群馬大学の調査⁶²では、住民間の日頃のつきあいはほぼ変化がなかったものの、避難支援の意志は向上していることが確認されている。コミュニティの活性化・結束力の向上は、防災教育にとっても理想であるが、キーとなるプレーヤーおよび住民全体の意識変化につながるようなモメンタム（機運）を要すること、さらにそれは災害の特性に左右されることを理解すべきであろう。災害時要援護者の名簿作成とその利用のための意識啓発は、単に地域内における助けられるべき人々の存在を明確にするものではなく、要援護者自身の自助意識の向上をも目指すものである。災害の記憶を常に新たにしていくと共に、共助にも限界があることを認識し、共助で補う範囲を明確にし、現実的な避難体制を構築していく取組みであると言える。

(2). 在留外国人

2008 年のリーマン・ショック以降、減少が続いた在留外国人数は、2013 年から増加に転じ、2014 年末時点で 2,121,831 人⁶³（前年比 2.7%増）、総人口に占める割合は 1.67%（前年比 0.05%増）となっている。国籍・地域別では、中国が最も多く全体の 30.9%、続き韓国・朝鮮 23.6%、フィリピン 10.3%、ブラジル 8.3%、ベトナム 4.7%⁶⁴となっている。都道府県別居住地では上位より、東京都（447,487 人）、大阪府（207,507 人）、愛知県（203,698 人）で、在留外国人の約 2 割が東京都に居住していることになる⁶⁵。

在留外国人の中には、日本語を十分に理解できない者も多く、また出身国によっては、地震等をはじめとする災害に関する知識や経験が乏しく、災害発生時に混乱、不安に陥ることや、行政機関等が日本語で発信する情報を理解できず、必要な支援が得られない、二次災害に巻き込まれる等のリスクがある。このため地域防災計画の中でも、在留外国人は、高齢者や障害者とともに「災害時要援護者」として位置づけられ、支援が必要であるとの

⁶² 群馬大学広域首都圏防災研究センター2011年「平成23年7月新潟・福島豪雨災害（7.29水害）検証『全世帯アンケート調査』および『災害時要援護者の避難支援実態調査』結果」

⁶³ 中長期在留者 1,763,422 人と特別永住者 358,409 人の合計。短期滞在者は含まない。

⁶⁴ 法務省『「出入国管理」白書（平成27年版）』

⁶⁵ 法務省『在留外国人統計表（2015年6月）』http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html（2016年2月15日閲覧）

認識が定着してきている⁶⁶。在留外国人に対する防災教育は、根底に言葉の壁が課題としてあり、現在、行われている防災教育の多くが、日本語教育の一環として実施されている。本項では、主にそれらの取組みや教訓を整理する。また起こりうる災害に備え、防災関連情報を多言語で提供しようとする取組みや、さらに災害発生時に日本語が不自由な外国人被災者をいかに支援するかという被災者保護の観点にたった平時からの体制づくりや人材育成も広い意味での防災教育と捉え、これらの現状を以下にとりまとめる。

① 在留外国人に対する防災・減災のための教育・訓練

在留外国人への防災・減災のための情報・知識の提供や訓練機会は、日本語教育の一環として実施されている事例が多い。中でも文化庁は地域における日本語教育の充実として、2007 年から“「生活者としての外国人」のための日本語教育事業”という定住外国人等向けの日本語教育委託事業を実施しており、地域防災に焦点を絞った日本語教育や訓練を実施する事業、また一般的な暮らしのための日本語教育の中で災害時に用いられる語彙を盛り込んだ事業がほぼ毎年採択されている。これら日本語教育事業の中で、在留外国人に対する防災教育や教材作成、またそれらを担う人材が育成されてきた。主なものは以下のとおりで、いずれも 60 時間以上の日本語教育を含み、多様な機関等と連携・協力して実施することが条件づけられている。

表 5-2. “「生活者としての外国人」のための日本語教育事業”における防災教育関連案件

2014 年度
【事業名称】地域防災力アップのための外国人市民を対象とした防災意識啓発事業 【活動内容】防災意識啓発のための日本語講座(バイリンガル講師による母語の防災用語、災害情報、備え方の説明、特殊な日本語フレーズを習得)、自治会主導の防災訓練、地域住民とともに防災講習受講（外国人集住地域自治会の取組みへの理解促進） 【実施地】愛知県豊橋市内 【参加者⁶⁷】ブラジル人、ペルー人（45 人程度） 【実施団体】特定非営利活動法人フロンティアとよはし
2013 年度
【事業名称】復興と共にすすめる日本語教育と多文化共生社会の体制整備事業 【活動内容】災害ボランティアと地域イベントの参加と企画、防災日本語教室、シンポジウム（成果発表）、日本語交流サロン 【実施地】宮城県東松島市、石巻市

⁶⁶ (財)自治体国際化協会 2009 年『災害多言語支援センター：設置運営マニュアル』

⁶⁷ 【参加者】に日本人参加者は含めていない。また各団体とも複数プログラム、講座を実施しており各回の参加者数が一定していないため、参加人数は大よその数値を筆者が算出した。

【参加者】中国人、韓国人、アメリカ人、インドネシア人、ペルー人（25 人程度） 【実施団体】NPO 法人国際支援地球村
2012 年度
【事業名称】災害に対応できる日本語教室 【事業内容】日常生活に必要な日本語学習、災害に対応できる日本語、防災知識の習得(消防署の指導による防災訓練、防護用品・備蓄品の説明等)、(日本人向け)日本語教育人材育成・教材作成 【実施地】宮城県石巻市 【参加者】韓国人、中国人、アメリカ人、ドイツ人、フィリピン人（約 20 名） 【実施団体】NPO 法人国際支援地球村
【事業名称】多文化共生社会における災害時のための日本語教育支援事業 【活動内容】災害時のための防災日本語教室、“災害時”多言語支援人材育成のための日本語講座（消防署見学、心肺蘇生法等訓練、ハザードマップ作成等）、「防災」から考える多文化シンポジウムの実施 【実施地】静岡県浜松市内 3 モデル地区 【参加者】ブラジル人、タイ人、ベトナム人、ペルー人、バングラデシュ人（30 名程度） 【実施団体】西部災害時多言語支援センターWESTERN
【事業名称】言語アクセスに困難がある外国人への防災訓練を通じた日本語学習機会の入り口の提供と継続のための仕組みづくり・その成果の普及 【活動内容】日本語教育・防災訓練、認知啓発活動、地域避難場所めぐり、避難所マップの翻訳・配布 【実施地】①東京都新宿区ビルマ・コミュニティ、②埼玉県川口市クルド・コミュニティ、③千葉県四街道市ウガンダ・コミュニティ、④群馬県館林市ロヒンギャ・コミュニティ 【参加者】①ビルマ人、北米人、中国人、韓国人、その他(約 45 人)、②クルド人、韓国人(約 30 人)、③ウガンダ人、中国人、北米人、エストニア人（約 20 人）④ロヒンギャ人、インドネシア人、タイ人、フィリピン人、中国人、その他(約 30 人) 【実施団体】認定 NPO 法人難民支援協会
【事業名称】災害に対応できる日本語教室 【活動内容】被災地での暮らしの情報提供、東日本大震災を教訓に防災意識向上、自らの生命・財産を守るノウハウ習得、同国人の心のケアや災害時に対応できる能力の習得（消防署と連携した防災講習会・訓練等）

【実施地】 宮城県石巻市 【参加者】 韓国人、中国人、アメリカ人、ドイツ人、フィリピン人（約 20 人） 【実施団体】 NPO 法人国際支援地球村
2010 年度
【事業名称】 緊急時に対応できる日本語教室 【活動内容】 様々な緊急時に即座に対応できる実践的日本語学習、日本の緊急対応システムの理解、防災マップ等による避難所の確認、防災無線で使われる日本語の理解 【実施地】 京丹後市 【参加者】 中国人、フィリピン人、アメリカ人、タイ人、ベトナム人、アイルランド人（20 人程度） 【実施団体】 京丹後市国際交流協会

出所：文化庁「生活者としての外国人」のための日本語教育事業地域日本語教育実践プログラムより筆者作成⁶⁸

これらの事業報告から、在留外国人に対する防災教育の立案・実施の上で有用と思われる教訓や課題を次頁に抽出した。

文化庁による事業の他にも多くの事例があるが、京都では“「やさしい日本語」有志の会”という市民団体が府内各地で実施される日本語教室のボランティア・ネットワーク“京都にほんご Rings”に働きかけ、日本語教室を通じて外国人に対する防災教育を行う体制が構築され、教材の提供も行われている。また東京都国立市では、市の防災計画で外国人の防災拠点として公民館が位置づけられ、2 か月に 1 回、防災講座が開催されている。それまで別々に活動していた市内の外国人を支援するボランティア団体が、公民館を拠点にすることで横の繋がりをもった防災教育の取組みが行われるようになったことが報告されている⁶⁹。こうした地域に存在する日本語教室をはじめとする外国人支援ボランティア団体のネットワークや公民館といった「人の繋がり」と「繋がれる場」としての公共施設は、外国人向け防災教育の重要な資源となりうる。

このように平時の外国人向け防災教育は、東京、愛知、静岡、京都といった在留外国人が多く居住する地域や、東日本大震災からの復興途上にある宮城県等を中心に多様な実践が観察された。防災概念・防災行動の理解や災害時の必須日本語（避難、緊急、ただちに、屋上、高台…等）を外国人住民が習得・理解することに加え、地域住民や自治会等との相互理解、「顔の見える関係」構築など、日本人住民側の意識の変容、地域の受容態勢の変化

⁶⁸ http://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/seikatsusha/（2016 月 2 月 15 日閲覧）

⁶⁹ 公益財団法人日本法制学会『地域における防災教育の実践に関する手引き』（平成 27 年度版）より事例 11-4(京都府)、事例 6-1（東京都国立市）。

■伝達手段としての防災日本語の難しさ

- ・災害時の情報伝達の日本語は簡素化され、命令形や聞きなれない漢字の単語が多く、外国人には理解しづらい。自らの命を守るため、生きていくに必要な情報収集のため、こうした言葉も身につけるとの意識を促し、学習を行う必要があった（国際支援地球村）
- ・テレビの緊急地震速報も日本語のため理解できていないケースが多い。外国人住民が自ら情報を理解できるように速報や防災情報を「やさしい日本語」で情報発信することも必要である。（西部災害時多言語支援センターWESTERN）

■防災意識、危機意識の違い

- ・それぞれの出身国で見聞きしている災害と日本の災害が異なるため、外国人が日本での被災を想像するのが難しい。出身国に合わせた防災意識啓発プログラム（ツールの開発や訓練の内容の工夫等）が必要である。（フロンティアとよはし）
- ・避難所マップを平易な日本語や多言語に翻訳し、参加者に配布したが、地図自体の見方がわからず、グループワークを変更した事例もあった。（難民支援協会）

■多文化理解・相互理解に立った地域防災

- ・日本人には当たり前の言葉や文章であっても、外国人住民には理解が非常に困難なことを地域住民や自治会役員が実感として認識し、特に外国人集住地域では「やさしい日本語」による表記を進めることが地域防災を促進するという理解が深まった。（フロンティアとよはし）
- ・外国人集住地域では、自治会と外国人住民との橋渡し役を増やすために、役員の外国人比率を高める必要がある。（フロンティアとよはし）
- ・同じ市内でも、地域住民と外国人住民の交流、受け入れの程度の差が大きい。事業を通じて、日本人住民とともに外国人住民が訓練に参加することで、外国人住民に対する見方が変わり、少しずつ信頼関係が生まれてきている。地域密着型の日本語教室の実施方法を工夫することで、住民の意識を変え、地域が変わることが実証された。（フロンティアとよはし）
- ・仮設住宅集会所等での日本人住民と被災地で暮らす外国人が顔見知りになる機会を通じて、外国人住民が地域の一員であると実感し、また地域社会に貢献する喜びを感じるきっかけとなった。また日本人住民側も外国人住民に声をかけやすくなり、次に災害が起きた時には臆することなく声を掛けられるようになったとの声があった。復興とともに多文化共生社会のスタート地点に立った。（国際支援地球村）

を促す多文化共生に資する取組みは徐々に広がりを見せつつある。“言葉の壁をどう乗り越えるか”という課題を根底に抱えつつ、文化の違いを超え、ともに「命を守る」、「地域を守る」ことを目指す活動の面的拡大と深化は、地域防災の向上に資するものである。

② 災害時の外国人被災者支援拡充を目指す体制整備

災害発生時に、日本語が十分理解できないために行政機関等が発信する情報を享受できない、また自国では経験したことのない災害にさらされ、精神的な不安を抱えている等の困難な状況におかれた外国人被災者を支援するために、「災害多言語支援センター」を設置する事例が近年増加している。「災害多言語支援センター」は、2007年7月16日に発生した新潟県中越沖地震後、新潟県の主導で設置された「柏崎災害多言語支援センター⁷⁰」の経験・教訓をもとに構想され、東日本大震災でも各被災地で「災害多言語支援センター」

⁷⁰ 「柏崎災害多言語支援センター」は震災後の2011年7月18日～7月31日まで稼働し、県内の自治体職員、地域国際化協会職員、国際協力機構(JICA)スタッフ及び民間ボランティア等が活動を担った。資金面では自治体国際化協会(CLAIR)の「災害時外国人住民支援活動助成金」が活用された。(財)自治体国際化協会『災害多言語支援センター 設置運営マニュアル2009』

や同種の機能が設置されている⁷¹。

災害多言語支援センターの基本的な機能は、日常の生活支援相談とは一線を引いた災害発生時に限った時限的機能であるのが特徴で、災害時に①行政機関等が発信する災害情報を、多言語に翻訳して外国人に届ける、②避難所、地域等を巡回し、外国人の状況を把握、またニーズを選別し、必要な情報を多言語化して外国人に届ける、とされる。初動対応期、救援活動期、復興期の具体的活動がマニュアル化されている⁷²。設置判断は被災地の市町村および都道府県が協働で設置するのが望ましく、状況に応じ「公営」、「民営」があり得る。平時より各地域で国際交流協会や自治体が連携し、「災害時多言語支援センター」の設置・運営体制シミュレーションや訓練実習を行う地域もある⁷³。自治体や地域国際化協会等の関係者は、平時の備えとして以下の情報をあらかじめ整理し、地域毎の手引きを作成することが望ましい。

「災害時多言語支援センター」の設置・運営体制
＜シミュレーションドリル検討項目＞

1. 外国人住民に関する基礎データ
2. 災害時の外国人被災状況予測
3. 災害多言語支援センターの運営に必要な人員
4. 災害多言語支援センターの立ち上げ（初動体制）
5. 業務の流れ
6. 具体的な運営体制
7. 翻訳業務体制
8. 広域連携体制

また緊急時の多言語による災害支援提供体制構築を念頭に置いた準備として、多言語防災ボランティア（語学等の専門性を持つ災害ボランティア）の育成が行われる⁷⁴。災害発生時には、外国人支援を視野に入れ、地域国際化協会による地域間連携が進められている（図 5-8）。地域ブロック内、また広域災害の場合はブロック間の非被災地から被災地に語学ボランティア等の応援人材の派遣が想定されているが、今後、ブロック間連携体制の具体的な推進が必要と指摘されている⁷⁵。

⁷¹ 地震以外の災害での設置事例は、2016 年 2 月現在報告されていない。（財）自治体国際化協会へのメールおよび電話インタビュー（2016 年 2 月 9 日）による。

⁷² http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/docs/manual_01.pdf（2016 年 2 月 1 日閲覧）

⁷³ （財）自治体国際化協会『災害多言語支援センター設置運営マニュアルを活用した訓練事例集：日本語に不慣れな外国人住民への災害時支援～地域国際化会議の取り組みから～ 2010』

⁷⁴ 災害発生時に被災地で活躍する通訳・翻訳ボランティアの自習用テキストなどが市民団体により作成・販売されている例もある。「多文化共生センター」は阪神・淡路大震災で被災した外国人への情報提供活動をきっかけに発足し、その後も 2004 年の新潟中越地震で多言語による情報提供活動を担い、『災害時に役立つ！通訳・翻訳ボランティアハンドブック』を作成・販売している。

<http://www.tabunka.jp/>（2016 年 2 月 1 日閲覧）

⁷⁵ （財）自治体国際化協会『災害多言語支援センター設置運営マニュアルを活用した訓練事例集：日本語に不慣れな外国人住民への災害時支援～地域国際化会議の取り組みから～ 2010』

[広域災害を想定した地域国際化協会連絡協議会における外国人支援に係る協定の締結]

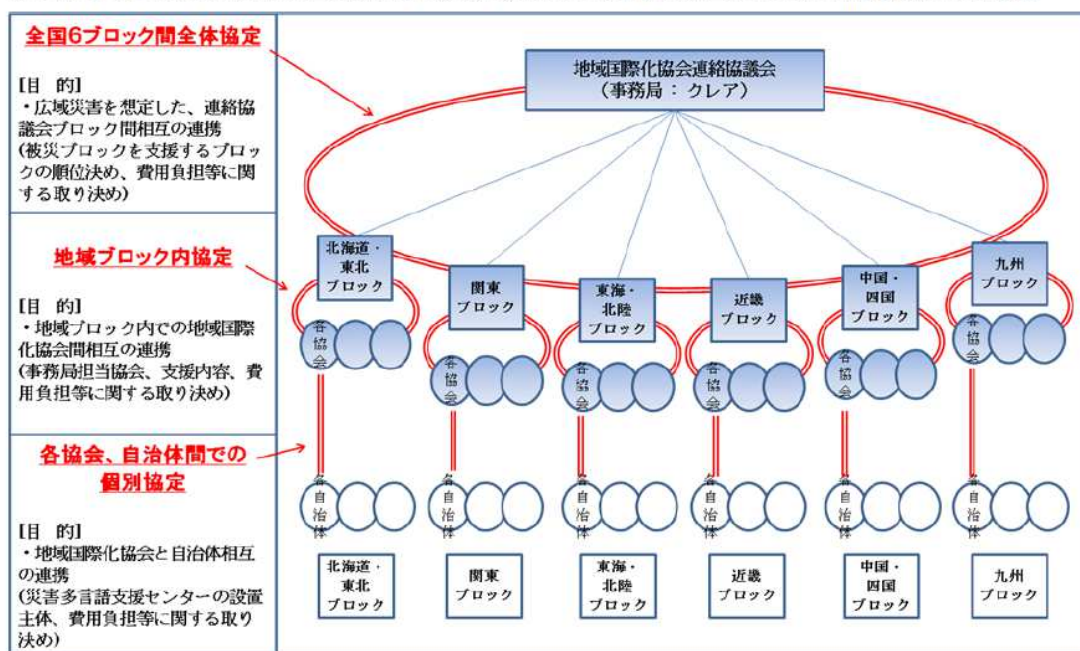


図 5-8 広域災害を想定した外国人支援に係る地域間連携構想

出所：(財)自治体国際化協会『災害時の多言語支援のための手引き 2012：平時確認したいチェックポイント』

広域連携にむけた取組みの具体的事例としては、「外国人集住都市会議⁷⁶ ながはま 2013」で取り上げられた「多文化共生社会における防災のあり方」分科会がある。2010 年 11 月に会員都市間で締結された応急対策および復旧対策などの協力を想定した災害時相互応援協定に基づき、都市間連携を想定した図上訓練（参加者を被災都市と応援都市のグループに分け、災害時に想定される様々な条件をシミュレーション）を行い、今後の各都市における災害対策への教訓抽出や会員都市間での問題意識の共有が図られた⁷⁷。同会議では各都市共通の課題として「外国人住民への情報提供のあり方」、「災害時に地域と外国人をつなぐ人材の育成」、「関係機関・団体との連携」等のテーマが議論されたが、これらは 2020 年の東京オリンピック・パラリンピック開催や国際会議等の招致を積極的に進める日本政府としても、在留外国人への安心・安全を確保できる防災体制を整備する上で不可欠な検討課題であろう。このように災害時の外国人被災者支援拡充を目指す体制整備は、地方自治体や地域の国際交流協会等が中心となって、災害時言語ボランティアの登録や災害時外国人支援サポーター養成講座等の人材育成を主導しつつ、在留外国人を巻き込んだ防災教育を展開する上で多様なアクター間の連携や、地域を越えた教訓の共有化が徐々に広がりを見せている。

⁷⁶ 外国人集住都市会議は南米日系人を中心とする外国人が多く暮らす全国 27 都市の自治体や国際交流協会が加盟する。

⁷⁷ 『外国人集住都市会議 ながはま 2013』 http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/pdf_294/13_culture01.pdf (2016 年 2 月 1 日閲覧)

こうした外国人被災者支援の前提には、適切な情報が伝われば、外国人も「災害時要援護者」から「支援者」となれるとの基本認識がある。実際に東日本大震災では、多くの在留外国人が災害情報の翻訳や避難所巡回等の支援活動を担った⁷⁸ことは言及に値する。また多くのケースにおいて、市民団体が災害後の要支援集団に対する防災教育・情報提供を行政等と連携して担った。一例として特定非営利活動法人難民支援協会（JAR）は、東日本大震災後の2011年4月17日新宿区において在日ビルマ難民の各民族のリーダー約40名を対象に、原発及び防災に関するリーダーシップ・ワークショップを実施した。これは震災以降、ビルマ難民コミュニティ内で高まった原発の放射能漏れへの不安に対応したもので、特定非営利活動法人原子力資料情報室および外務省国際原子力協力室から、福島第一原発事故の現状と放射能の影響について説明がなされ、併せて防災に関する講義や、地図を用いて避難所や危険な場所を確認する訓練（T-DIG⁷⁹：災害図上訓練）、災害発生時の避難方法について学びが行われた⁸⁰。平時における防災意識が決して高いとは言えない在留外国人でも災害後の不安は大きいことを想定し、防災意識が高まった機をとらえた防災教育機会の提供の一例と言える。

5-4 まとめと考察：インクルーシブな防災教育

災害時要援護者に対する防災教育の取組みとして、高齢者、障害者、在留外国人に対する取組みを概観した。自治体や市民団体、ボランティア等多様なアクターが、相互の連携を通して既存の、あるいは新規の枠組みを利用・考案することにより災害時に自らの命を守ることに困難を抱える人々を支援する取組みが、大きな災害を機運として広がりつつあることが観察された。地域の暮らし、自然、社会、文化などを踏まえた防災教育の中で、要援護者の特性を配慮した防災教育の実践を通じた教訓や手法・コンテンツの開発・蓄積・共有が期待される。防災教育とはその地域で想定しうる災害リスクへの理解を平時においてあらゆるレベルにおいて向上させる取組みであり、決して教育分野にのみ留まるものではない。在留外国人に対する防災教育が日本語教育の機会を利用しているように、防災は単独の取組みではなく、教育・福祉・まちづくりなど分野を横断するものである。

本章で紹介された事例が示すように、防災活動は当該地域が遠くない過去に経験した災害に拘束される傾向にある。一方で開発途上国における貧困層にとっては生計、栄養や清潔な水、衛生環境、基礎的な保健医療、安全な出産、感染症等が今そこにある危機であり、不確定度の高い未来の災害ではないことは想像に難くない。こういった状況において、人々が日常の活動に加えて災害への備えのために新たに特別な行動をとることは考えにくく、防災教育は労力・時間・費用等の負担の少ない形で日常の活動の中に組み込んで実践して

⁷⁸ 被災地内の留学生による災害情報の翻訳や避難所の巡回、被災地外の外国人による被災地での炊き出しなど、多くの協力があつたことが報告されている。(財)自治体国際化協会『災害時の多言語支援のための手引き 2012：平時確認したいチェックポイント』

⁷⁹ Town Disaster Imagination Game

⁸⁰ <https://www.refugee.or.jp/jar/report/emergency/2011/04/17-0957.shtml> (2016年2月1日閲覧)

いくようなパッケージ化が有効である。そして津波であれば「大きな揺れの後はずぐ高台へ避難」というような行動のパターン化を目指すことが望ましい。日本における災害時要援護者の取組みは、介護保険や障害福祉サービス、民生委員、普遍的な公教育等の既存の制度資源を利用しているのに対し、途上国において社会福祉サービスのアウトリーチは極めて限定的であり、防災教育のために新たな仕組みを創出することは得策ではない。既存の社会資源を活用し、有事への備えを生活の中に組み入れる一過性で終わらない形での取組みが求められる。

様々な特性やニーズを抱える人々を「災害弱者」と一括りにすることにはリスクがある。1つにはその社会グループの特性を覆い隠してしまうことである。もう一つのリスクは、弱者と呼称されることで援護対象としてのみ把握されてしまうことである。例えば在留外国人は災害情報の翻訳等に貢献できることが示された。防災マネジメントのあらゆる段階において要援護者のニーズを把握することは防災教育のみならず復旧・復興においても重要であり、与えられるのみの存在として彼/彼女らの主体性・潜在力をスポイルすることを避ける必要がある。彼/彼女ら自身にも防災教育による自助の意識向上が第一義とされるべきである。

以下に本調査で得られた教訓をとりまとめた。

A. 地域社会において周辺化されがちな人々の平時からの包摂が、レジリエントで災害に強い社会をつくる。

高齢者や身体障害者は自力で迅速に避難することが難しく、災害時に死亡率が高い傾向にある。また知的・視覚・聴覚障害者や外国人など避難時の情報伝達に困難がある人々も高い被災リスクを抱えている。既存の防災対策における、こうした避難や災害の認知における困難により、適切に自らの命を守ることに困難を抱える人々の地域社会における疎外や配慮の欠如が、災害のインパクトを決定する重要な要素であることを認識する必要がある。平時より、あらゆる地域住民が排除されない形で想定しうる災害リスクへの理解を向上させ、その社会の脆弱性を克服する取組みとして、防災教育は理解されるべきである。

B. 防災教育は、地域住民の災害リスクに対する意識向上の取組みであり、学校教育の場に限られるものではない。

防災教育は学校教育の場での実践に重点が置かれがちであるが、防災は教育単独の取組みではなく、福祉・まちづくりなど多分野を横断するものである。地域、災害の特性によっては、各家庭・職場・福祉施設等から短時間での緊急避難が要求されうる。要援護者に対し限られた人員でこれに対応するには、学校だけでなく行政、民間団体、自治組織、福

祉サービス事業者等を巻き込んだ地域社会における防災への意識向上が期待される。災害の記憶を継承していくと共に、要援護者自身の自助意識の向上を目指し、かつ地域住民による要援護者への避難支援の啓発が、防災教育の枠組みにおいて行われるべきである。

C. 援護を要する各社会グループの特性に応じた防災教育のコンテンツが開発され・包括的な防災教育に組み込まれる形で普及されることが必要である。

A に示すように、災害時に自分で避難することが難しい人々が高い被災リスクを抱える一方で、防災教育において教材は自助の向上を目指すものが多く、共助すなわち発災時の要援護者支援に対する普及啓発の取組みは後手に回っていると言える。自助のみの防災教育からこぼれ落ちる社会グループ、すなわち自己防御や避難における物理的な機能障害や情報伝達に困難を抱える人々の存在と置かれている状況を認識した上で、共助を担う者を巻き込んだ形で避難手段を検討・対策することが必要である。

例えば障害児を普通教育の場へ包摂するインクルーシブ教育は世界的な趨勢であるが、日本の現状では、普通学校に在席する障害児に配慮した防災教育は多くの場合現場の判断に委ねられている。あまつさえ普通学校のインクルーシブ化を阻む要因は教員・支援員の不足、専門性の欠如、体制・環境の未整備にあり、基本的な方針の究明、計画的・系統的な普及を図らずに現場の判断のみに委ねることは教師への負担が過多となりかねない。障害の種類・程度や発達段階に応じた支援が、支援する側と共有されるような防災教育のコンテンツの開発・蓄積・共有が期待される。

参考・引用文献

- 木村玲欧, 2015 年『災害・防災の心理学—教訓を未来につなぐ防災教育の最前線』北樹出版。
- 自治体国際化協会, 2009 年『災害多言語支援センター：設置運営マニュアル』
- 自治体国際化協会, 2010 年『災害多言語支援センター設置運営マニュアルを活用した訓練事例集：日本語に不慣れな外国人住民への災害時支援～地域国際化会議の取り組みから～ 2010』。
- 自治体国際化協会, 2012 年『災害時の多言語支援のための手引き 2012：平時確認したいチェックポイント』。
- 立木茂雄, 2007 年「災害時要援護者支援の課題と対策—市民、地域、行政に求められること—」『都市問題研究』第 59 巻第 6 号、都市問題研究会。
- 立木茂雄, 2013 年「高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題」『消防科学と情報』No.111、消防科学情報センター。
- 日本法学会, 2015 年『地域における防災教育の実践に関する手引き(平成 27 年度版)』。
- 法務省, 2016 年『在留外国人統計表 (2015 年 6 月)』
- 法務省, 2016 年『「出入国管理」白書 (平成 27 年版)』
- Coppola, D., 2011, *Introduction to international disaster management second edition*, Singapore: Elsevier,.
- OXFAM, 2012, *The Disaster Crunch Model: Guidelines for a Gendered Approach*, OXFAM.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I., 2003, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters second edition*, London: Routledge.

6. 途上国における防災教育への提言

3 章から 5 章までの調査により、日本の機関が海外で防災教育を行う際に、考慮すべき視点を以下に示す。

6-1 学校教育の防災教育に関して

1) 単発の研修やワークショップに留まらず、支援対象国が防災教育を自国で継続できる仕組みを構築する。

防災教育で学ぶべき事項は多岐にわたっており、年齢毎に学習する事項の違いがある。そのために、全校生徒が永年もしくは継続的に受けられるシステムが必要である。これまで、プロジェクトで単発的に開催されるワークショップや研修で対応し、一時的な実施としてきた事例も見られるが、効果も限定されている。従って、支援を実施する際には防災教育の取組が継続的になされるように取り組む必要がある。一方で、各国において、実施側の負担が過大にならないように配慮する必要もある。

2) 支援対象国の実情に応じた無理のない支援内容を心掛ける。

仙台宣言においても、「防災の主流化」が唱えられているものの、途上国においては、保険・衛生、安全な水等の開発課題がまだまだ多く、十分な予算の確保や投入ができない状況がある。日本の高い技術・知見をそのまま用いるのではなく、対象国にあわせた優先度の判断が必要である。また、継続的に取組ができる水準で実施するのが望ましい。

3) 財政的な制約が厳しい国はドナー間の連携等、包括的な支援策の構築を検討する。

前項で指摘したように、途上国で防災教育を実施するための資金・専門家等の資源には制約が多い。インドネシアの事例のようにドナー間、NGO 等の支援関連機関が連携することで、予算・技術面で包括的な支援を行える体制を構築することが可能になり、支援が円滑に進む事例もあり、検討の余地がある。

6-2 地域での防災教育に関して

1) 社会システムの整備水準の違いによるプロジェクト内容・期間の検討

途上国では、法令の整備や行政サービスの水準も異なっており、物理的に政府が実施・供給できるサービスが限定されている。そのために一般市民が行うべき分野が広く、求められる投入も大きい。それらを理解した上での活動内容・期間等を設定してプロジェクトを形成する必要がある。

2) 技術の普及へのアプローチ

前項と同様に防災に必要となる技術についても普及がなされていない場合がある。その

ような場合には、職人や業界への技術教育を行うのみならず、資格認定制度の確立等も求められる場合がある。それらを活動に含める必要がある。また、この技術の概要については、一般市民の投資意欲が促進できるように理解を促すための取組も求められる。

3) 生計への配慮

所得の低い途上国の市民は、防災に関わる活動・投資に積極的に関与する余裕がないことが多い。特に発生頻度が低く、また必要となる投資額が多くなればなるほど、その余裕はなくなってくる。防災の取組を新たに行うのではなく、日常の活動の中に取り込みながらできる活動・投資を導きだせる形のプロジェクト形成が望ましい。

6-3 災害弱者の防災教育に関して

1) 社会弱者が将来増加する途上国への事例を提供する

被災時のインパクトという観点では、先進国・中進国を中心に急増する高齢者は最も緊急性をもってアプローチすべき社会グループであろう。災害大国であると同時に世界に先駆けた高齢社会である日本の経験は、タイ、マレーシア、インドネシアなど近い将来に人口ボーナスが終了する国々にとって有益となる。社会の高齢化とは多くの災害時要援護者を抱えることになることを意味している。ただし、高齢者が要援護者となるのは身体が虚弱かつ障害をもつ傾向にあるためであり、障害者と高齢者は重複するカテゴリーであることを留意しつつ同様の優先度をもって対策を講じることが望ましい。また被災時の外国人支援の課題は、先進国・途上国を問わず今日のグローバル化する都市に共通するものである。同時に、少数民族や移民労働者といったマイノリティグループを社会として承認し、あるいは排除するかという問題と直面する。レジリエントな社会とはどちらであるかは明白である。

2) 社会ネットワークへの包摂

第5章で紹介したいいわゆる災害弱者への日本の取組みにおいて、自治体は支援の担い手というよりも調整・触媒役であり、実際の支援は既存の福祉資源を利用した対応を試みている。ここで注意すべきは、社会関係資本の多寡が慢性的貧困の一要因であることが現在の定説であるように⁸¹、こうした共助のネットワークから漏れているあるいは排除されている人々が災害弱者となっているという点である。本章で確認された課題としての地域社会との相互理解や、一般市民側の意識・受容態勢の変容とは、裏を返せば変化や歩み寄りを必要とする阻害・差別・無理解・無関心が現状として存在していることを意味する。東

⁸¹ 特定の社会構造に内在し、人々の間を取り結び便益をもたらす資源としての信頼関係・社会関係やネットワーク。ソーシャル・キャピタル。(Putnam, R.D., 2000, *Bowling alone*, Lin, N., 2001, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, 国際協力機構 2002 年『ソーシャル・キャピタルと国際協力』を参照。)

日本大震災において、震災が平時の課題を浮き彫りにしたと言われたように、被災地において困窮した状況にある人々はもともと社会参加ができていない場合が多い。彼/彼女らの自助を困難にしている普通の人々との差異や、彼/彼女らと一般社会との間に存在する壁が平時からの地域社会への包摂を阻害しており、それが発災時に避難における困難として表出するのである。この社会としての統合の不備を克服することが、災害に対する強靱な社会の構築に他ならない。

3) インフォーマルな枠組みの活用

日本の地域社会の連帯や地域福祉の現状が適切かつ充実したものであるかは議論を要するが、少なくとも防災・減災の取組において社会福祉協議会や民生委員、自治会などフォーマル・インフォーマルな形での枠組みが効果的に利用されていることが観察できた。途上国においては、社会サービスの差異はあろうが、地域社会をつなぐネットワークは種々存在しているのが通常であり、これらを活用した日本の経験の応用が期待できる。一方で、伝統的な地域社会は例えば女性や障害者を差別・排除するような文化・習慣が根強く残っていることが多い。こうした包摂・排除のボーダーラインを広げるためには、人権に基づく規範の徹底・普及や当事者による権利擁護運動のような取組みが望まれる。

4) 地域の結束力向上への取組み

地域の結束力向上は無論防災にとって理想の方策である。そのために住民の組織化や参加促進を行うコミュニティ・オーガニゼーション⁸²のような取組みは奨励されるべきであるが、一方でそれが言易行難であることも同時に理解されることが望ましい。“絆”が叫ばれた東日本大震災の被災三県の復興住宅において高齢者の孤独死が発生しているように⁸³、日本の高齢化が進む地方社会では特に困難が推測される。地域社会の組織化・活発化の取組みがそのまま成果として発現することが保証されにくいことを踏まえれば、住民全体の意識・行動を変容させるための具体的な分掌や期限を定めずにこの「地域力」に共助を委ねることは、責任ある戦略策定からはほど遠いものと言えよう。

⁸² ソーシャルワークの地域援助技術として米レイン委員会（1939年）で提起され、M. Rossにより理論化された。

⁸³ 毎日新聞 2016年3月4日「復興住宅、孤独死11人 被災3県、1年で 交流支援が課題」。阪神淡路大震災においても孤独死が社会問題化した。