

平成26年12月19日

三鷹市議会議長 伊藤俊明様

文教委員長 渥美典尚

文教委員会管外視察結果報告書

本委員会は、平成26年度管外視察を下記のとおり実施したので報告いたします。

記

1 視察期日

平成26年10月27日（月）から10月28日（火）まで

2 視察先

釜石市（岩手県）、仙台市（宮城県）

3 視察項目

(1) 防災教育（釜石市）

(2) 新たな防災教育（仙台市）

本市では、地域防災計画において、震災等災害発生に向けた事前の備えとして、教育委員会及び学校等における関係職員及び児童・生徒に対する地震防災教育の実施を対策の一つに掲げるとともに、本市教育委員会が定める学校教育の基本方針においては、安全で快適な充実した教育環境の整備を目標の一つに掲げ、児童・生徒への安全教育、防災教育のより一層の充実を図り、危険を予測し回避する能力と非常時に備え、みずからの安全を確保する力を育てることとしており、その具体的な取り組みとして、指導資料・教材を活用した防災教育の充実や中学校3年生を対象とした普通救命講習の実施、あわせて各校における危機管理マニュアルに基づいた危機管理体制の構築等を推進しているところである。

そこで、本市議会としても、防災における自助・共助の重要性を自覚し、児童・生徒の主体的な判断力・行動力等の定着を目指す今後の防災教育のあり方等についての参考とするため、先進事例である釜石市及び仙台市における取り組みについて視察を行った。

4 出張者

(1) 文教委員

渥美 典尚、寺井 均、吉沼 徳人、石原 恒、半田 伸明、
宍戸 治重、森 徹

(2) 同行職員

教育委員会事務局教育部長・調整担当部長 山口 忠嗣

(3) 随行職員

議会事務局議事係主任 加藤 佳治

防災教育

1 取り組みに至る経緯

東北地方の太平洋沿岸は三陸海岸と呼ばれ、中部から南部にかけてはリアス式海岸で形成されている。リアス式海岸は湾口から入り江に向けて狭くなっている地形であり、津波が襲来した場合には波高が高くなることから被害が大きくなる傾向にある。

釜石市は、4つのリアス式海岸の港湾を有しており、地形的に平地が少なく断崖に囲まれているため、公式な記録が残る明治時代以前から津波の襲来によって何度も甚大な被害を受けてきた。しかし、昭和三陸地震津波^{※1}で多くの被害を受けて以降、津波の襲来はあったものの大きな人的被害は発生しておらず、津波警報等による避難者は少数であり、住民の津波に対する防災意識の希薄化や避難訓練の形骸化が懸念されてきた。

釜石市ではこうした状況に危機感を抱き、地域社会に防災意識を根づかせることなどを目的に、群馬大学大学院片田敏孝教授による津波防災教育の取り組みを、他の防災施策とともに平成16年度から実施してきた。

※1 昭和8年3月3日午前2時30分頃に発生した、三陸沖を震源とする地震による津波。同日午前3時5分頃に津波の第一波が襲来した。現在の釜石市域の死者・行方不明者数は400名以上。

2 取り組みの概要

(1) 津波防災教育の目的

三陸地方に伝わる、津波が襲来したときに家族がお互いを信頼して、それぞれの場所でそれぞれに避難行動をとる「津波てんでんこ」という言葉を授業に生かし、自分の命は自分で守ることができる力を身につけさせる。

ア 教員に対するワークショップ、研修の開催等の取り組みによって、教職員に防災教育及び防災に対する知識への理解を深める。

イ 授業で取り組んだ内容を家庭に持ち帰ってもらうことで学校から家庭へ、子どもから大人へと防災意識を広める。

ウ 防災意識が子どもから大人へと広がることで地域住民全体に浸透し、今まで防災訓練等に参加しなかった住民にも広げる。

(2) 取り組みの経過

平成16年度 群馬大学大学院片田敏孝教授により、小・中学校における津波防災教育の取り組みを開始

平成20年度 文部科学省による平成20年度科学技術試験研究委託事業による委託業務として釜石市及び釜石市教育委員会、群馬大学災

害社会工学研究室が「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—」を実施

平成21年度 上記業務を通じて「釜石市津波防災教育のための手引き」を作成

平成23年3月11日 東日本大震災発生

平成24年度 文部科学省による委託業務として釜石市及び釜石市教育委員会が実施した実践的総合防災教育支援事業を通じ、「釜石市津波防災教育のための手引き」の一部を改訂

(3) 津波防災教育の内容

ア 中学校における津波防災教育

避難時における自助・共助の意識を啓発するための取り組みを行う。

- ・ 応急処置、救急搬送、非常炊き出し訓練等による実技の習得や防災チラシ・安否札の配布による地域住民への啓発活動、津波記念碑清掃等による防災意識の醸成を図る。
- ・ 防災意識啓発のため、「高いところを目指してひたすら逃げる」、「津波がいつ来てもいいように準備をする」、「避難場所等をふだんから家族で話し合う」ことなどをまとめたDVD（てんでんこレンジャー）を制作した。
- ・ 学校から避難場所までの避難路を駆け上がったたり、低学年の児童やけが人等をリヤカーで避難支援するなど、小・中学校合同避難訓練を実施する。

イ 小学校における津波防災教育

地域や保護者の協力を得ながら、避難行動について学んでいく。

- ・ 防災行政無線で緊急地震速報等を鳴らして下校時の避難訓練を実施する。
- ・ 教員、保護者と一緒に防災マップを作製したり津波の仕組みや避難の必要性を学ぶ。
- ・ 「津波てんでんこ授業」により避難の必要性・重要性を学ぶ。

ウ 「津波避難3原則」の徹底

- ・ 想定にとらわれない。
- ・ 最善を尽くす。
- ・ 率先避難者になる。

エ 津波防災教育のための手引きの作成

学校教育の中で効率的に津波防災教育を行うことを念頭に置いて、平成22年3月に、指導の概略と注意点から構成される「釜石市津波防災教育のための手引き」を取りまとめ、以後の津波防災教育の充実に役立てることとした。

4 成果

東日本大震災は、各地に深刻かつ甚大な被害を発生させた。地震から3年経過した平成26年3月11日現在の死者・行方不明者数は全国で1万8,517人、釜石市でも1,141人に上る。市北部に位置する鵜住居地区は特に被害が大きい地域であったが、鵜住居小学校及び釜石東中学校の児童・生徒は、防災教育で教わった避難行動を実践して全校児童・生徒の約99.8%に当たる2,926人が生存し、「釜石の奇跡」と呼ばれることとなった。このことは報道でも大きく取り上げられ、釜石市における津波防災教育の大きな成果として評価されているところである。

5 今後の課題

上記成果の一方で、迎えに来た保護者に引き渡した児童を含む学校管理下にならないう5人の児童・生徒を亡くしてしまったことなどの教訓や地震から得たデータ等を踏まえ、平成25年2月に手引の一部改訂を行い、奥付として、避難3原則の具体例を「必ず記載する事項」とした教育長通知「学校の防災（地震・津波）マニュアル作成時の留意事項」を記載した。

避難の際、途中で合流した園児をだっこしたり高齢者の手を引くなどの避難支援を行った釜石東中学校の生徒の一人によると、自身の避難行動を「奇跡ではなく訓練どおり」と発言している。

釜石市では、現在防災教育を受けている児童・生徒が大人になった10年後、20年後の将来に大災害が発生しても、防災教育の理念が当たり前の行動として地域住民に根づくよう引き続き取り組んでいるところである。

◎ 主な質疑

- ・ 防災教育の導入に当たっての教育現場の対応について
- ・ 各学校及び関係機関における手引の活用の方向性について
- ・ 防災教育に係る東日本大震災以降の児童・生徒の向き合い方と今後の発展に向けた取り組みについて
- ・ 防災教育に係る広域連携のあり方について

◎ 主な提供資料

- ・ 東日本大震災における釜石市の災害対応
- ・ 平成26年度 第1回いのちの教育研修会資料

※ 東日本大震災発生時の状況（釜石市提供資料より）

(1) 発生時刻及び震源、地震の規模

平成23年3月11日午後2時46分ごろ、三陸沖を震源、マグニチュード9.0

(2) 釜石市の震度

震度6弱（中妻町）、震度5強（只越町）

(3) 津波襲来

午後3時21分 4.1メートル（気象庁検潮所）、以後欠測

ア 鵜住居・片岸地区

浸水高17.2メートル、遡上高19.2メートル

イ 鵜住居地区両国町

浸水高20.4メートル、遡上高28.4メートル

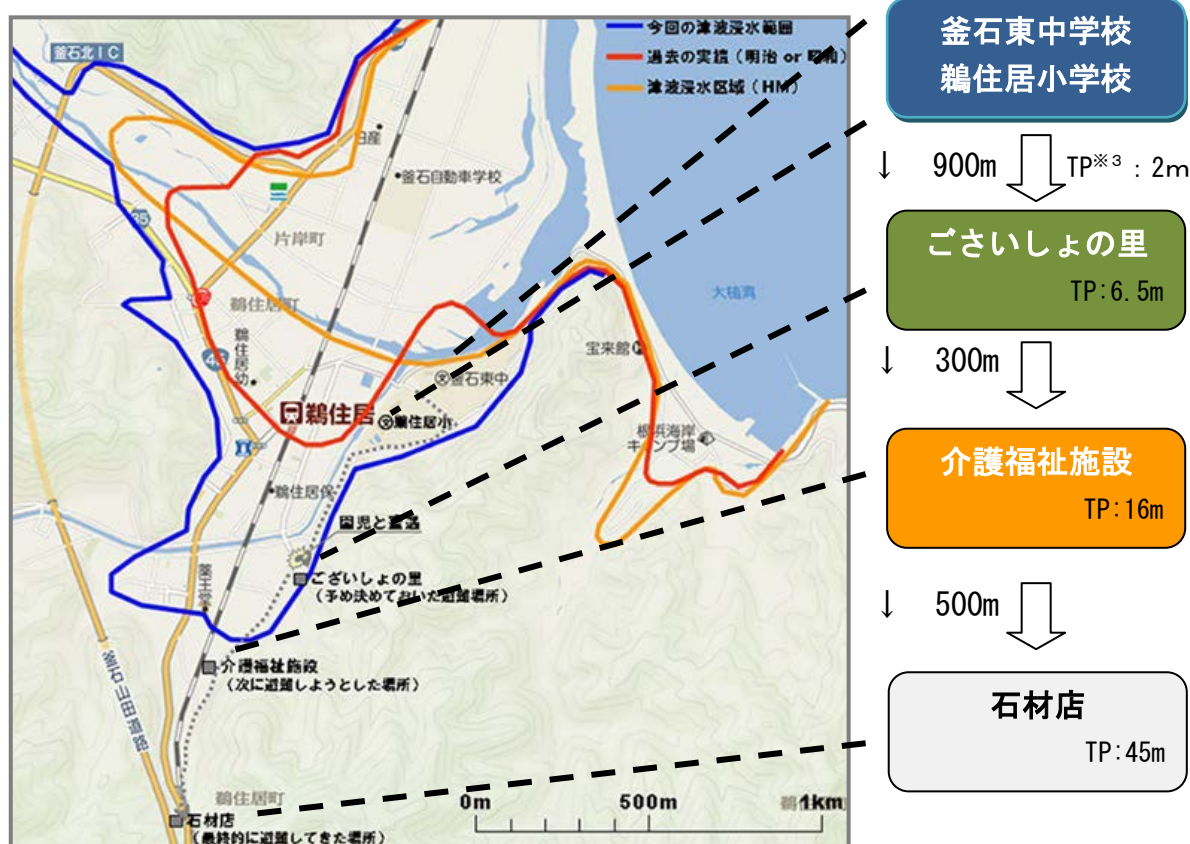
ウ 釜石・平田地区

浸水高11.2メートル、遡上高11.8メートル

エ 唐丹地区

浸水高19.7メートル、遡上高19.9メートル

(4) 鵜住居地区の小・中学校における避難行動



※釜石市提供資料より

※3 TP…東京湾平均海面

新たな防災教育

1 取り組みに至る経緯

仙台市は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災により甚大な被害を受け、市内学校施設においても一部使用不能も含め全体の約半数が被害を受けるとともに、その多くが避難所として活用されることとなった。

こうした中、昭和53年に発生した宮城県沖地震の教訓を生かし推進してきた児童・生徒の避難訓練や集団下校訓練等の実践により発災時において冷静な避難行動が実施できたことや、避難所における児童・生徒によるボランティア活動の実施など、道徳教育等も含めたこれまでの取り組みへの成果も見られた反面、臨時休校中の指導や児童・生徒の心のケア等の学校再開の準備と避難所運営体制のあり方についてなど、課題点も浮き彫りとなった。

こうした東日本大震災による教訓等を踏まえ、児童・生徒が生涯にわたって必要な防災能力を習得することができるよう防災教育の充実を図るため、仙台市の学校における防災教育のあり方について根本的な見直しを行い、「新たな防災教育」を推進することとしたものである。

2 取り組みの概要

「新たな防災教育」とは、新たな「視点」による取り組みである。従来の防災教育の概念や範疇を超えて、新たな視点から教育課程における防災に関連する部分を取り出し、新しい活動とともにそれらを有機的につないでいくものである。

防災教育は、発達段階に応じて関連する教科・領域における直接的・間接的な指導を通して展開される。児童・生徒の知識・技能・態度の育成により防災対応力（思考力、判断力、行動力）を育み、災害時に自他のために的確に行動できる力を身につけさせることを目指すものである。

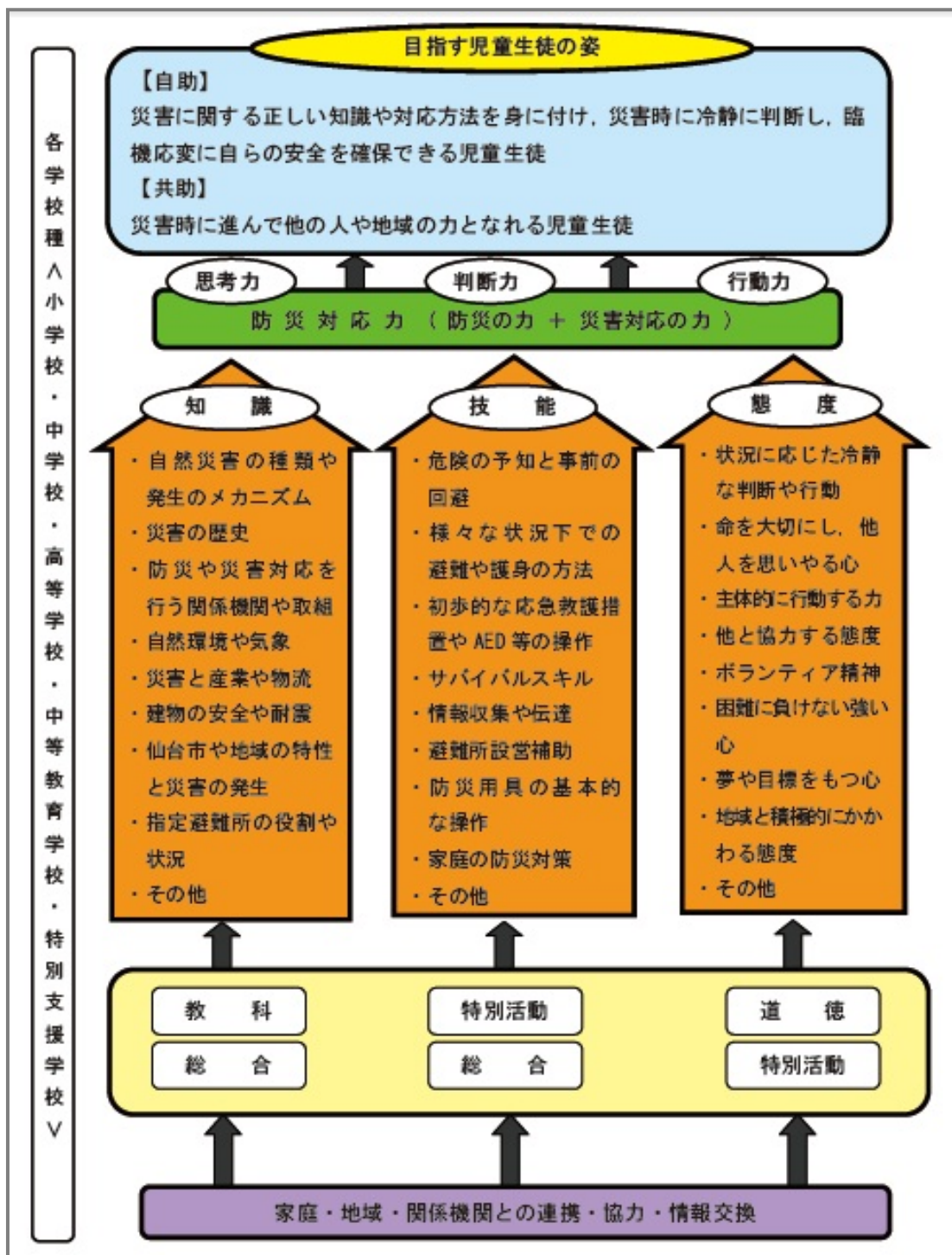
(1) 内容の拡充

震災前の防災教育は年2回の避難訓練であったが、それ自体を大きく見直し「新たな防災教育」として、避難訓練に加え、①防災教育計画の作成と実践、②小・中学校、地域、保護者との連携、③副読本の活用へと拡充した。

(2) 全体計画・年間指導計画作成における視点

通常の授業時間の中で、大きく「知識」、「技能」、「態度」3つの側面から防災対応能力（防災プラス災害対応の力）を育むことにより、自助・共助の行動がとれる児童・生徒を目標とする。また、今まで以上に家庭、地域、関係機関との連携を推進していくことが重要であり、今後の取り組みの基盤となるものである。

〈新たな学校防災教育の全体像〉



※仙台市 平成26年度「杜の都の学校教育」の推進の基盤より

ア 知識

主に教科・総合的な学習の時間を活用するものとし、防災や災害に関する周皮的または基礎的な知識等の指導を行う。教科本来の指導において、

防災に関連する内容を含む単元の指導に「防災色」を付加する。また総合的な学習の時間においては、自然災害の種類や発生のメカニズム、災害の歴史の調べ学習などを行う。

時数管理上は、教科・総合的な学習の時間であるが、防災教育の総時数に含める。

イ 技能

主に特別活動・総合的な学習の時間を活用するものとし、防災や災害に関する直接的な内容の指導を行う。具体的には、避難訓練や防災用具の基本的な操作、危険予知や回避などを学ぶ。

時数管理上は、特別活動・総合的な学習の時間であるが、防災教育の総時数に含める。

ウ 態度

主に道徳・特別活動を活用するものとし、防災や災害とは必ずしも直接的には関連しないが、災害発生時などに人としてとるべき行動の根底となる心や態度を培う間接的な指導を行う。具体的には、道徳の時間における集団や社会とのかかわりに関する指導、特別活動においては、地域清掃ボランティアや老人施設訪問など主体的に行動する力の育成等を学ぶ。

時数管理上は、道徳については防災教育に含めるが、特別活動については防災教育になじまない内容もあるため個別に勘案する。

(3) 発達段階に応じた防災教育

発達段階に応じた防災教育の目標を定め、小・中学校では年間指導計画の中で教科・領域の洗い出しと焦点化を行う。小学校高学年から中学校にかけては自助に共助の視点を加える。

ア 小学校

(ア) 低学年

近くの大人の指示に従うなど適切な行動ができるようにする。

(イ) 中学年

みずから安全な行動ができるようにする。

(ウ) 高学年

災害の危険を理解し、安全な行動ができるようにする。自分の安全だけでなく、他の人々の安全にも気配りができるようにする。

イ 中学校

災害への日常の備えや的確な避難行動ができるようにする。安否確認など災害時のボランティア活動の大切さについて理解を深める。

(4) 全体計画・年間指導計画の作成

年間指導計画の作成に当たり、地域の実態に応じた教科・領域の洗い出しと

焦点化を行う。また、計画の中で「見える化」を図り共通理解を促す。

防災教育年間指導計画（作成例）						小学校 第4学年	
防災対応力の構成要素		知 識		技 能		態 度	
学習内容		防災や災害に関する 周辺の・基礎的な内容		防災や災害に関する 直接的な内容		防災や災害に関する 間接的な内容	
月	教科・領域	教 科	総 合	特 活	道 徳		
	関連行事等						
4	・避難訓練(避難経路確認) ・交通安全教室	・地震や津波から身を守る(社会)		・登下校の安全 ・避難経路の確認 ・非常時下校体制の確認 ☆東日本大震災発生(1章①)			
5	・復興プロジェクト ・集団下校訓練 ・(家庭訪問)			・集団下校のための縦割活動			・2(4)尊敬・感謝
				・避難訓練裏			

※仙台市教育委員会「仙台版 年間防災教育指導計画（作成例）」より

(5) 防災主任教諭

各学校に防災主任教諭1人を防災教育推進の中心として配置している。

児童・生徒に自分の命は自分で守るといった主体性の育成、防災面における関係機関等と学校との連絡窓口、学校が避難所になった場合の運営サポートを行うなどの校内の体制づくりを目的としている。

非常時には校長・教頭・教務主任とともに学校災害対策本部のメンバーとして、被災状況把握や安否確認、学校を避難所とする際の運営支援など学校再開に向けて機能する。

3 新防災教育副読本の活用（「3・11から未来へ」）

(1) 作成の目的

市内には山間部、平野部、都市部や沿岸部等の地域特性があり、震災の被害もさまざまであったことから、共通の防災・減災意識を深めることを目的とする。

(2) 特徴

発達段階に配慮して、3分冊（小学校1・2・3年版、同4・5・6年版、中学校版）とした。

ア 小学校1・2・3年版

命を大切にし、家族や仲間と支え合って復興に向かう意欲を持たせることや状況に応じた判断と自己防衛力の基礎を身につけさせる。

イ 小学校4・5・6年版

理科や社会の教科書と関連づけ、地震や津波のメカニズムなどの科学的

知識や災害時の情報手段などのまちづくりについて学ぶ。

ウ 中学校版

- ・自分たちが体験したことの伝承、災害を乗り越えるための知識と知恵を与える。
- ・「仙台市自分づくり教育」と関連づけ、身近な大人たちからメッセージを受け取る（神戸市職員、河北新報社編集局長、東北大学教授等）。

エ 共通のコンセプト

3分冊とも共通の狙いに基づいた単元構成となっている（第1章：震災の事実を記憶にとどめる、第4章：主体的判断の方法、具体的な防災・減災の知識の獲得など）。

(3) 活用に当たって

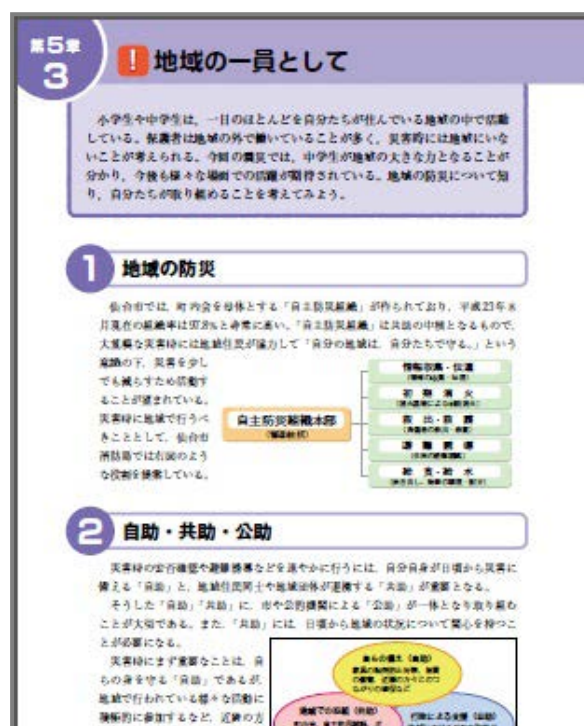
教科や特別活動、総合的な学習の時間の中で1単位時間の全てまたは一部の時間を指導に充てる。共通理解、共通実践を深めていくために、同学年内に実施・未実施の学級がないように、3年間で1冊の内容が終わるペースで活用していく。

新防災教育副読本「3・11から未来へ」



↑ 小学校 1・2・3年版表紙

※仙台市教育委員会ホームページより



↑ 中学校版 本文

4 経費について

(1) 事業全体

平成23年度～24年度

文部科学省復興教育支援事業を活用（約1千万円程度とのこと）

(2) 副読本作成費

平成25年度 文部科学省復興教育支援事業の委託事業（市費負担なし）

平成26年度 市費により副読本を一部改訂、増刷

印刷費535万5,000円（@ 170×3万冊（3分冊×1万部））

5 事業の経過

平成23年度 文部科学省復興教育支援事業を活用

「新たな学校防災教育検討会議」を設置し、新たな防災教育のあり方に関する調査研究を行うとともに、それを踏まえた「新学校防災教育副読本」の作成を検討

平成24年度 文部科学省復興教育支援事業を活用

「新たな学校防災教育検討会議」からの提言「新たな学校防災教育の方向性について」をもとに小・中学校18校をモデル校に指定し、先行的な実践研究を行い、成果を市内全校に広げる取り組み

「新たな学校防災教育推進協議会」を設置

仙台市教育委員会ホームページで副読本を公開

平成25年度 文部科学省復興教育支援事業を活用

学校における「新たな防災教育」を推進し、児童・生徒が自助・共助の大切さを学び、生涯にわたって必要な防災対応力を習得することや地域における防災拠点としての学校の機能の充実

新防災教育副読本「3・11から未来へ」を作成、市内全小・中学生に配付（約8万冊）

平成26年度 副読本の一部を最新の情報に改訂、増刷

6 今後の課題

平成25年度に実施した副読本の活用アンケートの結果により、1単位時間の中での取り扱いの難しさが挙げられたことを受け、より柔軟な活用を図れるよう検討を進めている。

平成26年度は、前年度の全体計画・年間指導計画作成に基づく実践と検証を受け、以下の項目を重点取り組み事項とし、カリキュラム（授業・活動・年間計画）のさらなる改善を目指している。

(1) 防災教育と位置づけることができる教科、単元の選択とその適切性

- (2) 教科・領域本来の指導に防災教育を重ねること
- (3) イベント型でなく、教育課程を基盤とした継続性
- (4) 計画の「見える化」による共通理解の促進
- (5) 地域や児童・生徒の実態に応じた指導計画
- (6) 副読本の活用

これらのうち、地域特性により震災の被害もさまざまであったことから児童・生徒の被災状況や受けとめ方にも差があることを踏まえ、(5)については、特に力を入れていくこととしている。

◎ 主な質疑

- ・災害時の共助の担い手としての中学生の参加に係る基本的考え方について
- ・東日本大震災の教訓の継承と震災後の防災意識の変化について
- ・「防災」を通常の授業に取り入れることに対する教員や保護者の理解について
- ・防災教育に係る東日本大震災以降の児童・生徒の向き合い方と今後の発展に向けた取り組みについて
- ・各学校における防災教育の位置づけと副読本の活用状況等について
- ・安否確認訓練の具体的な手法とその効果について

◎ 主な提供資料

- ・平成25年度版 新防災教育副読本「3・11から未来へ」
(小学校1・2・3年版、同4・5・6年版、中学校版各1冊)
- ・平成26年度「杜の都の学校教育」の推進の基盤 新たな防災教育の展開
- ・新防災教育副読本と副読本を活用した防災教育の現状
- ・新たな学校防災教育

〔最後に〕

以上、調査事項について資料等による説明、避難経路の実踏、各委員の質疑等によって判明したことを含め、視察の概要を記した。

なお、視察項目の設定に当たっては、前述したとおり本市における現在の行政課題等を念頭に行ったものである。

また、視察時間を有効に活用するため、本市事業との比較、検討を行った上で視察に臨んだ。

本委員会は、これらの成果を今後の委員会活動はもとより、市行政に反映させていくことを確認し、管外視察の結果報告とする。