

近年の滋賀県の防災教育(災害安全)の現状と展開

滋賀大学教職大学院 藤岡達也

滋賀県の防災教育の現状を考えるにあたって、近年の自然災害の発生と国（文部科学省）の動向等を見逃すわけにはいかない。国（文科省）からは、国内で事件、事故災害が発生する度に、様々な通知が出されたり、刊行物が配布されたりしてきたが、これらは滋賀県の防災教育や学校安全にも大きな影響を与えてきた。国内の動向と滋賀県との関連性を踏まえ、本県のこれまでの防災教育を中心とした学校安全を俯瞰する。

（１）学校保健安全法の施行

まず、1995（平成7）年に発生した阪神・淡路大震災が学校に与えた衝撃は大きく、その後も2004（平成16）年、新潟・福島豪雨、中越地震、2007（平成19）年中越沖地震、さらには、2001（平成13）年大阪教育大学附属池田小学校事件、と学校安全を脅かす事件、事故災害が相次いだ。

これらを背景として、1958（昭和33）年学校保健法に第3章「学校安全」が加わり、「学校保健法等の一部を改正する法律」（平成20年6月18日法律第73号）によって、新たに学校保健安全法が2008（平成20）、2009（平成21）年と公布、施行された。この学校保健法の改正、学習指導要領の改訂を踏まえて文部省（当時）は2001（平成13）年に刊行された「学校安全資料『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」を2010（平成22）年に改訂した。滋賀県ははじめ全国の各学校においても、これをもとに小学校から高等学校等まで学校安全に取り組んできたと言って良い。

（２）東日本大震災の影響

2011（平成23）年東日本大震災は日本の教育界にも未曾有の衝撃を与えた。滋賀県も積極的に福島県はじめ被災地の学校を中心として支援にあたった。文科省では、震災後すぐに「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年9月中旬とりまとめ、2012年7月最終報告）を開催した。その後、「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」（2012）、「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」（2012）、「学校防災参考資料『生きる力』を育む防災教育の展開」（2013）を相次いで刊行するが、担当部局はスポーツ・青少年局（当時）によるものであった。滋賀県教育委員会も東日本大震災1年後、2012年3月には、スポーツ健康課を中心として「滋賀県学校防災の手引き」を刊行しており、全国的に見ても対応は早かったと言える。これは阪神大震災後すぐに教師用指導資料や地域防災資料を作成してきた本県の経験が活かされたと言える。

2013年8月には警報以上の「特別警報」が運用された。この特別警報が日本で初めて運用されたのが滋賀県（福井県・京都府にも発表）であった。滋賀県の防災教育にとって、それまで、地震を中心に取り組まれていた防災教育が、風水害への対応も重要な課題となった一つのターニングポイントと言えるかもしれない。

なお、文科省は、東日本大震災後に「実践的防災教育総合支援事業」（2012～2014）を立ち上げた。その後も「防災教育を中心とした実践的安全教育総合支援事業」（2015～2017）、

「学校安全総合支援事業」(2018～)を展開した。滋賀県教育委員会は常にこの委託事業を受け、彦根市、近江八幡市等の各市教育委員会、協力校等によって実践的な取組を行ってきた。全国的には、この支援事業をもとに教員研修を実施したり、都道府県独自の副読本を作成したりしている。滋賀県では、「しがっこ防災」に基づき、2014年には「しがっこガイド」に基づいて実施した防災教育の授業事例集(DVD)を作成し、全校に配布した。

(3) 現学習指導要領とコロナ禍での学校安全の展開

「学校安全資料『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」は、学習指導要領が改訂される度に、改訂されることが求められている。平成29年、30年の学習指導要領の改訂に伴い平成31年に平成22年版の改訂版が刊行された。これまで、学習指導要領で示された教科・科目等の学力は、4項目であったが、これが3項目「知識・技能」、「思考力・判断力・表現力」、「学びに向かう力・人間性等」に整理され、これが安全教育のねらいとも関連付けられることになった。即ち、「様々な自然災害や事件・事故等の危険性、安全で安心な社会づくりの意義を理解し、安全な生活を実現するために必要な知識や技能を身に付けていること(知識・技能)。「自らの安全の状況を適切に評価するとともに、必要な情報を収集し、安全な生活を実現するために何が必要かを考え、適切に意思決定し、行動するために必要な力を身に付けていること」(思考力・判断力・表現力等)。「安全に関する様々な課題に関心を持ち、主体的に自他の安全な生活を実現しようとしたり、安全で安心な社会づくりに貢献しようとしたりする態度を身に付けていること」(学びに向かう力・人間性等)の3観点である。

防災(災害安全)で培われた危険予測に基づく危険回避の姿勢は、様々な事件・事故への対応も可能にし、適切に行動を取ることができるような資質・能力となることが期待されている。つまり、災害安全での取組が日常生活安全や交通安全にも活かされることである。

東日本大震災後には「学校安全の推進に関する計画」(2012～2016)、引き続き「第2次学校安全の推進に関する計画」(2017～2021)、「第3次学校安全の推進に関する計画」(2022～)が閣議決定され、文科省から全国の教育委員会等に通知されているが、滋賀県では常に適切に対応してきたと言える。特に直近の「第3次学校安全推進の計画」では、各地域の実態に即した日常からの防災教育、避難訓練等が重視されている。また、子供の視点からの防災訓練の重要性も指摘されているが、これらに即した取組が見られる。

さらに文科省から2021年6月には、「学校の「危機管理マニュアル」等の評価・見直しガイドラインについて」が刊行された。これは、東日本大震災で最大の犠牲者(教職員13名中10名、児童104名中74名内2名は自宅)を生じた石巻市立大川小学校の2018年10月に、最高裁の決定があり、控訴審判決が確定したことも背景にある。つまり、救えた命が救えなかった学校の責任を問い、最高裁まで争われたのも学校防災に大きな影響を与えた。その理由としては、「校長らは安全確保義務を履行するために必要とされる知識及び経験は、地域住民が有していた平均的な知識及び経験よりも遙かに高いレベルのものでなければならず、高い確率で発生が想定された宮城県沖地震(想定された地震)により発生する津波の被害を受ける危険性を予見することは可能であった。」「教師は、児童生徒の安全を確保するために、津波ハザードマップ等は、児童生徒の安全に直接関わるものであるか

ら、独自の立場からその信頼性等について検討することが要請されていた。」など、学校長や教員は子供の命を守るために、地域の自然環境に根差した防災・減災の認識が不可欠であることを明確にしたものと読み取れる。宮城県や石巻市としても「津波の予見可能性について、発災前の学校現場に対し余りにも過大な義務を課しており、学校保健安全法が求める義務を大きく超えているとともに、過去の裁判例の判断基準かしても、予見可能性の範囲を逸脱していること。」などを上告の理由としたが、これらは棄却された。

（４）滋賀県の防災教育を中心とした学校安全の展開と課題

滋賀県が全国においても数少ない重要な取組として挙げられるのが、県教育委員会が主催する「学校の危機管理トップセミナー」である。毎年４月末に県下の（幼稚園）小学校から高等学校までの全校長を対象とした同セミナーが開催されている。行政説明を担当する指導主事以外の講師は文科省学校安全担当の調査官、東日本大震災等の被災地で対応を余儀なくされた学校長等である。本セミナーの設定について、特に校長が不在の時に事件・事故等が生じた時、学校はどのように対応するのか、疑問視されたこともあった。しかし、それ以上に参加校長がセミナーで得ることが多いこと、さらには、校長不在時に教頭はどのように危機管理に対応するのか、日常から校長と教頭が話し合っておく必要性が教育委員会内でも意識されている。

さらに、県では年２回「滋賀県子どもの安全確保に関する連絡協議会」が開催されている。本協議会は、滋賀県全市町教育委員会から担当者が出席するため、市町の担当者間での情報交換も重要な意味を持つ。また、会議に参加することによって、滋賀県内の安全に関する状況の理解が深まるとともに、県内外の最新の情報や県教育委員会と警察・消防、河川部局など、学校安全に関する様々な連携も強化されることが期待できる。具体的には、この協議会には、警察本部生活安全部・同交通部、防災危機管理局、土木交通部等の関係部局からの出席がある。開催場所が滋賀県危機管理センターであることも好都合である。滋賀県危機管理センターは滋賀県庁に隣接し、文字通り、喫緊の対応が必要となった時の拠点となる。さらに滋賀県内には原子力発電所からのUPZ圏内に位置する市も存在し、他県に比べ43km以内と広域に設定されている。4階では原子力災害事故に備え、情報集約機能を持ったセンター、即ち他県でのオフサイトセンター（原子力関連施設で事故が発生した際に利用される活動拠点）的な役割を担っていると言っても過言ではない。また、1階では滋賀県にこれまで生じた自然災害、今後生じる可能性のある自然災害やその対策などの展示もされている。

滋賀県教育委員会が主催する「防災教育コーディネーター講習会」や「学校安全指導者講習会」も毎年開催されている。講習には、教頭が最も多く参加しており、各学校の校務分掌としての位置付けの状況もどうかえ、教頭以外の出席者は、その役割を担っているものも多い。滋賀県では、学校安全に特化した校務分掌の位置付けは確立されているわけではない。

滋賀県においても改善を図りたい内容は多々存在する。日本で初めて発表された特別警報への対応の教訓は大きかったはずではあるが、教育現場ではその後も防災に対する取組は意識も含めて学校間での格差が見られる。具体的には、学校安全についても避難訓練、引渡し訓練等の方法が、より検討される必要がある。大阪府北部地震、鳥取県中部地震と

も避難途中で児童が負傷を負っている。県内だけでなく、他府県の教訓等を踏まえた避難訓練も今後求められる。

さらに避難訓練も年間に複数回実施される傾向にあるが、緊急地震速報を用いた場合も、ハンカチで口を覆うなど火災からの避難のような態度を取る児童が度々見られる。つまり、なぜこのような動きや対応が必要なのか、児童生徒だけでなく教職員も理解した訓練を意図することである。また、保護者や地域と連携した引渡し訓練において、保護者が自分のクラスや担任を運動場でもすぐに探し出せるような工夫も必要である。さすがに、年々、滋賀県において繰り返し実施された避難訓練・引き渡し訓練等では、上のことを配慮した取組も求められ、成果は向上していると言える。

学校においては、取り組むべき新たな教育が増え、教員の多忙さが懸念されることもある。しかし、これからの教育活動は受動的でなく、能動的な姿勢を持つ児童生徒を育成する点では共通である。さらに、学校や教員だけで、子供達の安全を守ることに限界があり、家庭や地域との連携が一層不可欠となっており、コミュニティ・スクールの取組もその一つである。

Society5.0 の社会に向け、VUCA（Volatility：変動性・Uncertainty：不確実性・Complexity：複雑性・Ambiguity：曖昧性）と呼ばれる時代に、学校安全で培われた資質・能力は「生きる力」となることが期待される。様々な環境への適応と同時に、誰一人取り残さない安全・安心な社会の構築に向けて、子供と共に教職員にもローカルかつグローバル（グローカル）な思考が求められる。

コロナ禍において、県内はじめ多くの学校では、様々な課題が生じ、学校関係者の大変さは想像を絶する。皮肉なことに「生きる力」の育成が再度掲げられ、アクティブ・ラーニングによる教育活動が期待される現学習指導要領が小学校から順次展開される矢先のことであった。しかし、コロナ禍が学校教育に与えたのは、必ずしもマイナス面だけの影響ではなかったと捉えたい。GIGA スクール構想の実現化が一層進み、一人一台端末が児童生徒の学習の在り方を大きく変えた。本防災教育資料も、今回の改訂では Web ページからの配信となっており、様々な関係事象や機関ともリンクされている。県内外の多くの機関との連携、さらには児童生徒の学びの広がりが期待される。

最後に、本刊行物の掲載にあたっては、これまでの保健体育課をはじめ、県教育委員会及び関係機関の皆様のご尽力に心より敬服し、深謝いたします。