

防災教育・周知啓発ワーキンググループ 防災教育チーム 提言

「防災教育は、10年後に地域を支える大人をつくり、
20年後には地域の防災文化をつくる礎である。」

(本文より)

令和3年5月

目次

1. はじめに	1
2. 防災教育の実情・課題	1
(1) 岩手県釜石市立釜石小学校の事例	3
(2) 高知県黒潮町の事例	3
3. 今後実現を目指す防災教育	4
(1) 全ての小・中学校での実践的な防災教育・避難訓練の実施	4
(2) 生命を守ることを最重視した実践的な避難訓練	5
(3) 想定外に対応できるようにする避難訓練	5
(4) 災害の自分事化（1つの有効な方法としての「防災小説」の取り組み等）	6
(5) 主体的、内発的に避難する態度の育成（自分が助かる防災教育）	7
(6) 人への思いやりの心の育成（人を助ける防災教育）	7
(7) 防災情報	8
(8) 災害ボランティア活動	8
4. 今後目指す防災教育を実現するための方法	9
(1) 全ての小・中学校で行われる防災教育・避難訓練の見える化	9
(2) 教科等横断的なカリキュラム編成	9
(3) 防災教育の手引き・教材	10
(4) 探究的な学び	10
(5) 防災教育を行う教員が備えるべき資質	11
(6) 地域と学校が連携した防災教育	11
(7) 未就学児からの防災教育	12
(8) 幼・保の段階から小、中、高とシームレスな防災教育	13
(9) デジタル技術を活用した防災教育	13

5. 防災教育の幅広い効果	14
（1）非認知能力の向上	14
（2）地域の将来の担い手の育成	14
（3）地域の大人の防災意識の向上	15
（4）防災教育の効果の検証	15
6. おわりに	16

参考資料 / 委員名簿 / 開催経緯

防災教育・周知啓発ワーキンググループ 防災教育チーム
提言

1. はじめに

阪神・淡路大震災から四半世紀、東日本大震災から 10 年、熊本地震から 5 年を経て、あらためて今後の防災を見つめ直す節目に立っている。わが国では、遠くない将来に首都直下地震、南海トラフ地震などの大規模災害の発生が懸念されているだけでなく、近年は気候変動等の影響も受け、豪雨、台風災害など気象災害が頻発化、激甚化しており、我々は、あらゆる災害から大切な生命を守ることを最優先にした防災を実現していかなければならない。

全ての国民が災害から自らの生命を守ることができるようにするためには、災害時に国民一人一人が適切な行動をとることができるようになることが極めて重要である。こうした観点から、本年 4 月に改正された災害対策基本法では、避難情報の分かりやすさの向上、避難行動要支援者への対策の充実など、国民が災害時において円滑かつ迅速な避難の確保を行うための仕組みが強化された。

東日本大震災を振り返ると、平時から具体的な津波災害を想定して実践的な避難訓練等を実施し備えていた学校で多くの生命が守られた例もみられた。東日本大震災からこれまでの 10 年の間、学校教育分野では、学校安全の推進に関する計画の策定、学習指導要領の改訂をはじめ、防災教育の充実が逐次図られてきた。生命を守ることを最優先にした防災の実現を考える時、学校安全の観点はもとより、全ての国民が受ける義務教育課程の中で、自らの生命は自らが守る意識、そのために必要な知識、災害時に率先して避難し、余力があれば周囲の人を助ける主体的な態度を身に付けることは極めて重要であり、防災教育はさらに一層の充実が図られるべきである。

東日本大震災時に中学校 3 年生だった子どもたちは今や 25 歳になり、地域の安全を支える立場となって活躍されている方々もいる。防災教育は、10 年後に地域を支える大人をつくり、20 年後には地域の防災文化をつくる礎である。防災教育を災害対応技術を身に付ける教育と狭く捉えるのではなく、地域の大人たちが子どもに背中を見せながら、地域の将来を担う人材を育む大きなプロジェクトと捉え、地域と学校が一丸となって取り組むことが必要である。

国民一人一人がいかなる災害にも適切に対応していくことができる社会を目指し、全ての子どもが災害から生命を守る能力を身に付けられる防災教育を全国に展開していく新たな時代の対策が今、求められている。

2. 防災教育の実情・課題

東日本大震災以降、防災教育の重要性は増し、平成 24 年には防災教育など学校

安全教育の充実等を内容とする国の計画として第1次学校安全の推進に関する計画が閣議決定され、平成29年には第2次計画が決定され、そして現在、令和4年度から実施予定の第3次計画の策定に向けた議論が始められている。また、防災教育の内容や教育方法についても、平成29年から31年にかけて新たな学習指導要領が告示され、防災に関する内容が大幅に充実された。さらに令和元年度からは大学の教職課程において、防災教育を含む学校安全への対応に関する内容が必修とされた。

各学校では、学校保健安全法に基づき、防災教育を含む学校安全計画を策定し、防災教育を実施している。また、文部科学省の「学校安全の推進に関する計画に係る取組状況調査」（以下「学校安全調査」という。）によると、全国の概ね全ての小・中学校で防災訓練が実施されている（平成30年度は全ての小学校、99.9%の中学校）。一方、地域特有の防災課題に応じた避難訓練を実施した小・中学校は3割未満となっており、避難訓練の実施内容の定型化・形骸化も見られる。

また、防災教育を担う教員の資質能力の向上を図るためeラーニングなど新たな施策を含め各種研修等が行われているところであるが、小・中学校においては年間の授業時間が限られる中、また、教育現場が数多の「〇〇教育」にも真摯に対応する中で、防災教育に十分な時間や人材を充てられないといった声や、教員の防災教育に関する資質能力等により教育内容に差が生じてしまう状況も見られる。

防災教育・避難訓練が個々の教員の熱意や思い、資質や理解等に委ねられてしまうと、教員の異動等により、学校として継続的な防災教育を行うことが難しくなるおそれがある。

学校と地域が連携して防災教育を行うことも効果的であり、学校安全調査によれば、地域への協力要請や情報交換を行う会議の開催等何らかの連携は小・中学校の9割以上で行われているが、会議等の開催にとどまらない、取り組み内容の充実など一層の連携が必要である。

国では、学校における防災教育の優れた実践例がいくつか把握されているものの、全国の全ての小・中学校（義務教育機関）において、例えば地域の災害リスクや正常性バイアス等の防災知識が教えられているか、実践的な防災教育や避難訓練が実施されているか等、防災教育の詳細を確認できていない状況である。このため、義務教育を終えた時に全ての生徒が災害から生命を守る能力を身に付けている保証は何らない。防災教育では、幼・小・中・高と各発達段階に応じた教育を基盤とし、身の回りの危険から、周囲の人々への配慮、地域の安全へと、自助の視点から共助の視点へ発展的に資質・能力を身に付けることとしている。しかしながら、教育現場では、例えば、一年ごと単発的に防災教育が行われることで、学年間の連続性に支障が生じている状況や、小学校から中学校に上がる時に子どもたちが小学校で受けてきた防災教育が十分反映されないまま中学校で防災教育が行われている状況、幼稚園・保育園と小学校、小学校と中学校との間で、防災教育についてのシームレスな体系が十分に具体化されているとはいえない状況も見られる。子どもの安全に直結する防災教育への保護者の関心が高く、比較的柔軟な現場対応が可能な幼稚

園・保育園段階の防災教育については、この段階の教育を充実すれば小学校からの防災教育の負担を軽減できる可能性もあるが、そうした観点は必ずしも持たれていない。

本チームでは、我々が目指す具体的な防災教育の事例として、岩手県釜石市立釜石小学校の事例、高知県黒潮町の事例を議論した。以下、その内容を示す。

(1) 岩手県釜石市立釜石小学校の事例

- ・ 東日本大震災発災時に、釜石小学校の子どもたちは、すでに下校後で学校管理下外のばらばらのところにいたが、自らの判断で適切に避難し、児童全員が大津波から生き抜くことができた。さらに、幼稚園の弟の手を引いて避難した子ども、足に障害がある友達をおんぶして走って避難した子ども、なかなか避難しようとせず店の片づけを始めた祖父母を説得して避難した子どもなど、自分の生命だけでなく、周囲の人の生命も助けた例があった。子どもたちは「奇跡ではない。ぼくたちは、学校で学んだことを思い出して行動しただけ。」と言う。
- ・ 子どもたちが生き抜くことができたのはなぜか。それは、釜石小学校の防災教育にある。生命を守ったのは「奇跡」ではなく、防災教育の「軌跡」であったと言える。それは、校長が防災教育を学校経営に位置付けるところから始まった。
- ・ 釜石小学校の防災教育は「ぼく・わたしの津波防災安全マップ作り」「下校時津波避難訓練」「津波防災の授業」の大きく3つである。特に下校時津波避難訓練は、学校外でも、一人でも適切に避難できるよう訓練するものであり、市の防災課など行政の協力の下、学校、子どもたち、地域住民、保護者、行政がワンチームになって取り組んでいた。
- ・ また、東日本大震災時に周囲の人の生命をも助けた子どもたちは、震災後、岩手県で実践されている「いわての復興教育」の「いきる」、「かかわる」、「そなえる」という教育的価値を身に付け、自信、役割意識や有用感を育まれ、成長してきている。

(2) 高知県黒潮町の事例

- ・ 町立学校での防災教育では、「命の教育」を土台に据え、知識としての災害メカニズムや地域の災害の危険性を教えるだけでなく、また、災害から逃げることを目的とした脅かしの教育でなく、自然には恵みと災いの二面性があることをしっかり理解させ、地域の自然の恵みを通じて郷土愛を育みつつ、まれに襲う災いである自然災害に対しては、しっかりと自分の生命、そして他者の生命を守る、つまり生きる力を身に付けさせるよう行っている。
- ・ 黒潮町では、ふるさとに誇りを持ち、ふるさとを愛し、地域に貢献できる人材を育成するため「ふるさとキャリア教育」を推進している。防災教育もそれに合わせる形で、恵みと災い、防災教育を通して自然の二面性をしっかり子どもたち

に教え、ふるさとを引き継ぐ大人になってもらおうとの理念に基づき実践している。

- ・ 防災教育は教科ではないため、決められた教科書はなく、取り組み自体は各校の運営方針や校長の考え、さらに担任の興味関心に左右されるため、学校により防災教育のレベルに差が生じてしまう。必要な防災教育内容がどの学校でも実施されるためには、町で共通した防災教育プログラム又はガイドラインを持つておくことが必要である。
- ・ 中学校に立ち上げられた防災委員会の生徒が、地域の要配慮者宅を個別に訪問し、防災意識を調査した。身体に障害のある方や精神面から避難訓練への参加が厳しい、あるいは拒否している住民がいることが分かり、町の総合防災訓練の際に、サポートを行う活動を実施している。その結果、これまで一度も地区の避難訓練に参加したことがなかった高齢者、要配慮者が中学生に誘われて一緒に参加し、「次からちゃんと参加する」意欲を見せてくれ、中学生もそれに手応えを感じるという相乗効果が見られた。
- ・ 中学生が、町の総合防災訓練の際などの支援活動に取り組んだ結果、地区の避難訓練参加率が 33%から 93%まで上昇した。また、毎年開催している町内の防災シンポジウムでの子どもたちの発表が、大人たちに感動を与えて、大人たちの防災意識の向上に役立っている。子どもたちが、高齢者宅を訪問しヒアリングをすると、高齢者が生き生きとし、福祉的な効果が高いことも見受けられる。今後の高齢者福祉を考える上でも貴重な視点と思われる。
- ・ 防災教育を通じて、狭義の点数化できる学力（＝認知能力）の向上が見られることを実感している教員もいる。これは非認知能力が認知能力の向上に影響することを裏付けるものと思われる。

3. 今後実現を目指す防災教育

以上のような防災教育の実情や課題を踏まえ、防災教育を飛躍的に充実していくため、この節目の時期に当たり、防災教育をこれから策定される「第3次学校安全の推進に関する計画」の柱に位置づけ、「防災教育新時代」の実践的、効果的な防災教育を提案し、全ての子どもが災害から生命を守る能力を身に付けられる防災教育を全国で展開していく。今後展開を目指す防災教育の具体的内容は、次のとおりである。

(1) 全ての小・中学校での実践的な防災教育・避難訓練の実施

災害は全国いつでもどこでも生じ得る。まずは、全ての子どもが災害から生命を守る能力を身に付けられる防災教育が全国で実施されなければならない。全国全ての小学校、中学校の義務教育機関において、地震、水害、津波、火山噴火など地域に応じた現実感のある災害リスクや、災害又はそのおそれ直面しても

「自分は大丈夫」と思ってしまう心の傾向である「正常性バイアス」^(注)など、災害から生命を守るために必要な知識をしっかりと教えとともに、学校内だけでなく校外でも、一人でも、災害の危険から確実に逃げられるようにするための実践的、効果的な防災教育や避難訓練を実施していく必要がある。

(注)「正常性バイアス」とは、人が予期しない事態や不都合な状況等に対峙したとき、「正常な状況の範囲である、まだ大丈夫である」と思ってしまう心の働き。

そのため、まずは各学校において学校経営の中に防災教育を明確に位置付け、生命を守ることを学校教育の根幹の一つにすることが必要である。

(2) 生命を守ることを最重視した実践的な避難訓練

避難訓練では、まずは生命を守ることができるかという点に注目しなくてはならない。例えば、地震ショート訓練（地震の発生から瞬時に身の安全を守る部分だけを単発で複数回行う訓練）というものがある。「地震はいつ、どこで起きるか分からないが、何が起きるかは分かっている。『物が落ちる』、『倒れる』、『移動する』である。『落ちてこない』、『倒れてこない』、『移動してこない』の3つの『ない』の場所が机の下である。」ことを最初に教え、身近な場所の写真から危険を探すことで、身の回りの危険を自分事化する。その上で、例えば机の下に入れない時は、「ここで身を守る姿勢を取る」、「危険な物から少しでも離れる」と判断できるようにする。様々な状況を想定して実施してみることが大切で、普通教室での授業中であれば机の下に素早く入る。休み時間であれば児童ごとに対応が異なり、自分の机から離れている場合どうするか、廊下や校庭であればどうするか、特別教室や昇降口、給食配膳中だったらどうするか等を自校の写真を使って示しながら、皆で議論する。写真から危険を探す授業で危険探しの目を養った後、そこに移動して実際にクラスを半分に分けて動いてみることを繰り返す。前半のグループが動いている時は後半のグループがチェックし、うまくできているかをお互い確認し合う。

こうした地震ショート訓練と写真から危険を探す授業は、「主体的・対話的で深い学び（アクティブ・ラーニング）」の実現にもつながる取り組みと考えられ、教員にとっても、写真を撮る時に教室内の危険が入るよう撮るよう考えて撮影することで、危険の大小を比べるなどの訓練になる。

(3) 想定外に対応できるようにする避難訓練

訓練には一般的にプラス面とマイナス面がある。訓練をすることでそれに慣れる、問題なく行えるようになるというプラス面、そのやり方に固着してしまうマイナス面である。避難訓練は、生命を守るが一番という目的であるべきなのに、例えば、「運動場にいた児童が発災の合図で、教室にヘルメットを取りに戻り、また運動場に集合する」など生命を守るが一番という行動がとられていないこともある。

また、災害とは常に想定外に出会うものである。どんな状況下で災害に見舞われるかは分からない。大切なのは、物事をよく知っているか、多くの対応方法を知っているかよりも、災害時の柔軟な対応力である。想定外の事態に接した時に、それまでの知識や経験に基づき適切な判断ができることが大切であり、それを子どもたちに体得させることが重要である。

そのためには、ルーチンな訓練でなく、「一人での登校中の場合」、「停電した場合」など具体的な問題意識を持った多様な訓練、失敗する訓練が必要である。訓練で「まさかこうなるとは」と発見すること、その時に直面する想定外の問題をどう克服できるか考えてみるのが重要である。しかしながら、現在の一般的な避難訓練ではそのように取り組まれていない。新たな失敗や発見がない訓練は意味ある訓練にならないため、何が求められているのかを考えて訓練を行うことが大切である。想定外を全て想定内にし、網羅感・全能感を持つことは、かえって想定外に出会った時に対応できない原因にもなる。

訓練のシナリオを決め込まず、ある程度余裕を持たせることで様々な「まさか」を子どもたちや教員に引き出してもらう訓練が大切である。絶対に失敗しない訓練をやっていると、生産的な「まさか」や失敗を引き出すことが難しい。「定型化」は防災教育、避難訓練にとって最も難しい課題の一つであり、前回にはなかった要素を入れることで定型化を防ぐ。例えば、季節を変える、天気を変える、時間を変える、メンバーを変えるなどは最低限必要な取り組みである。教員、クラスメート、家族、地域住民など、多様な関係者と対話しながら、自分たちにとって“想定外”になっていることを探す訓練・学習などを通じて、「主体的・対話的で深い学びの実現」に向けた取り組みを進めることが防災教育にも求められている。

一方、想定外にしておいてはいけないものもある。例えば、大規模地震は必ず余震を伴うにも関わらず、余震を踏まえた訓練にしていると、実際の地震時に、地震が何度も起きることに対応できないことになってしまう。

(4) 災害の自分事化（1つの有効な方法としての「防災小説」の取り組み等）

災害を自分事と捉えるようにすることが大切である。そのための方法の一つとして、例えば、「防災小説」の取り組みがある。およそ1ヶ月後の特定の日時と天気を学校がひとつ定め、その日に大地震が発生したと想定して、その時自分は何をしているか、家族はどこにいるか、自分はどんな気持ちになるか等を1,000字程度で綴る。「物語は必ず希望をもって終えること」というルールの下、生徒一人一人が未来の地震を、起きたことかのように自分の物語として綴ることで、災害の自分事化、地域課題の把握がなされる。どのように被害を軽減するかを言葉で表してみる。安全を確保するため、どのような街にしたいのか、どのような自分になりたいか等を考える。他の人の考えを聞いて、互いを尊重し合うとともに、自分では気付かなかった様々な可能性に気付くことができる。

また、児童生徒向けの教材として、身の回りの災害等について読んだり、書き

込んだりすることで災害の自分事化を促進する「防災ノート（仮称）」についての指摘もあった。（後述）

（5）主体的、内発的に避難する態度の育成（自分が助かる防災教育）

「正常性バイアス」（5頁の注釈を参照）は『『正常な状況の範囲である、まだ大丈夫である』とってしまう心の働き』であり、災害が起こることは分かっているのに自分は大丈夫とと思って避難しない行動をとってしまう原因となる。この十年来「正常性バイアスがあるから避難が遅れる」という論評や分析が行われてきたが、今後は、国民が人間にはこのような心の働きがあることを知識として認識した上で、これを具体的に克服していく段階としなければならない。

正常性バイアスを克服するために心理学の観点から重要なのは、「楽観視」という部分ではなく「自分」という部分である。人間は、自分にとって大切な他人のことになると、自分のこととは正反対に事態をより悪く考える傾向性を同時に持っている。壮年層は「自分は大丈夫」と思っている、「田舎の年老いた両親は避難したのだろうか」と老親を気遣う。親たちは「自分は大丈夫」と高を括っている、「子どもはちゃんと学校で避難するのだろうか」と子どもを心配する。これを「心配性バイアス」と呼ぶと、大切な他人に対する「愛他性」を基礎とした「心配性バイアス」を上手に使うことで、正常性バイアスとは反対方向に人を動かし、これを克服することが重要である。自分や大切な人の生命について考えること、自分の生命が大切であると周りの人も思ってくれていることを知ること、つまり心配性バイアスや愛他性を活用することで、主体的で内発的な避難意識を持って避難行動をとる態度を身に付けることができる防災教育を推進するべきである。

（6）人への思いやりの心の育成（人を助ける防災教育）

防災教育では、まずは自らの生命を守ることができるようになることが最も重要な目的であるが、社会には避難時に支援を必要とする高齢者、障害者、年少者、外国人など様々な方々もいることから、余力があるときには、地域の中で助け合い、皆で生命を守っていくことができるようにすることも大切な目的である。

実際、避難行動要支援者の方々は、「もうこんな身体なので、若い者と一緒に訓練には出られない」「私のような者がよたよた走るとみんなの迷惑になる」と言って避難訓練にも参加しないことも多い。こうした方々を子どもたちが支援をしながら一緒に避難訓練を行うと、子どもたちは、自分たちなら数分で駆け上がることのできる高台への急坂を、高齢者たちが独りで手押し車と格闘しながら、あるいは自分たちが車椅子を押しながら、15分も20分もかけて登っていく経験をし、自分は大丈夫でもそうでない人が周囲にたくさんいることに気づく。また、「自分はあきらめとる、身体が辛いから訓練にももう出ん」と言っていた高齢者が一人また一人と心を開き、訓練に参加してくれることに、自分が他人に貢献できるという手応えを持つことができる。

これは、地域の多世代が一体となり、互いに助け合う心を持ち、共助の力を高める方法による防災教育である。また、自分自身と多くの点で異なる多種多様な人々とコミュニケーションをとりながら、多くの人が助かるための方法をみんなでも対話的に考えることは、まさに、「主体的・対話的で深い学び」にもつながるものがある。子どもたちは、自分が助かるための普段の勉強や訓練とは異なる、家族や地域住民を交えた防災に関するコミュニケーションを通じて心情に突き刺さる経験を積み、人を思いやる心、人を助ける心を育むことができる。こうした教育を推進するべきである。

一方、自分が今逃げなくてはならない時に、人を助ける思いが勝り、自分の生命を落とすことがあってはならない。まずは自分の生命を自分が守ることが最優先であり、余裕があれば周囲の人の生命を守るということに留意する必要がある。子どもたちと高齢者が一緒に避難する活動以外に、例えば、避難できているかを高齢者自らが自宅玄関に貼り出して周囲が確認できる安否札の活用について、子どもたちが高齢者に促すという活動を行うところもある。

(7) 防災情報

災害時に適切な行動を取るためには、正しい情報に基づく必要があるが、SNSによる情報の流通が一般的となった現代においては、災害時に誤った情報（フェイクニュース）が流されるおそれにも留意して情報を得よう心掛ける必要がある。フェイクニュースに騙されないようにするには、「誰（だ）れが言っているか」「いつ言ったのか」「複数（ふた）くすう）の情報を確認めたか」といった3つのキーワード（「だいふく」）を基に情報を確かめることが大切である。また、フェイクニュースが拡散されるとどうということになるのかについても教えることが必要である。

(8) 災害ボランティア活動

災害の危険が迫る時に適切に避難することにより生命を守ることはもとより、災害後においても、被災者は厳しい避難生活の中で、体調を崩すなどして生命を落とす場合もあり、こうした災害関連死を防ぐことも重要である。ボランティア元年と呼ばれた平成7年の阪神・淡路大震災から四半世紀を経て、いまや災害時に被災者の避難生活や生活再建等を支援する等の災害ボランティア活動は定着してきた。今後も災害が激甚化、頻発化するおそれがある中、こうした災害ボランティア活動を国民の中に一層根付かせる重要性は増している。

災害ボランティアは、相手（被災者）を思いやる心を持つことが基本であり、人を助ける防災教育の一環である。災害ボランティア活動を通じて、人から感謝され自己肯定感を育むこともできる。災害ボランティア活動の基礎的な知識を知ること、できれば災害ボランティア活動を経験してみることを、防災教育の中に組み込んでいくことが望ましい。学校の教育活動の一環として行うほか、地域主

催の災害ボランティア活動に児童・生徒の参加を促す方法も考えられる。防災教育を通じて、国民が災害ボランティア活動について基礎的な知識や経験を持つことにより、共助の力、地域防災力を高めることもできる。(災害ボランティアに関する防災教育に関しては、「防災教育・周知啓発ワーキンググループ 災害ボランティアチーム 提言」の4.(2)(8頁)にも記述。)

4. 今後目指す防災教育を実現するための方法

上記のような防災教育を実現するためには、地域や学校の実情や課題も踏まえつつ、様々な方法を組み合わせて、工夫して具体化していくことが必要となる。以下、そのための方法を整理し、示していく。

(1) 全ての小・中学校で行われる防災教育・避難訓練の見える化

全ての小・中学校で、地域の災害リスクや正常性バイアス等の必要な知識を教え、実践的な防災教育や避難訓練を行うことについて、まずはその実現に向けたKPIを設定し、全ての義務教育機関において工夫しながら実施されるよう取り組むことが必要である。

その上で、全ての小・中学校における防災教育・避難訓練の実施状況について、定期的に調査を実施し、その結果を公表し、地域の取り組みの濃淡を見える化することが必要である。

(2) 教科等横断的なカリキュラム編成

学校で対応すべき〇〇教育がいくつもあり、また、年間の授業時間数が限られる中で、学校における防災教育の時間を確保していくには工夫が必要である。防災教育を教科等横断的に実施することが大切であることは、すでに文部科学省が発行する「学校安全資料『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」の中でも指摘されており、例えば、中学校社会科の地理的分野において自然災害と防災への取り組みなどをもとに日本の自然環境に関する特色を理解したり、数学の中で津波の速度を計算するなど、学校の負担が増えないように防災教育を行う取り組みは、今も行われている。学習指導要領に沿った上で、クロスカリキュラム(防災教育と各教科とを教科等横断的に教育課程を編成すること)により学校教育全体で取り組んでいくことが重要であり、そのような視点を入れた防災教育の手引き等も必要である。

また、各教科や総合学習などで、「いきる」(生命を大切にする)、「かかわる」(地域や子ども同士の関わりをつくる)、「そなえる」(災害時に対応できる心を持つ)といった要素を加味する。例えば、今日は社会の中で「かかわる」や「そなえる」を勉強してみようというような形でカリキュラムを編成していく方法もある。

(3) 防災教育の手引き・教材

全ての小・中学校において、現実感のある地域の災害リスクや正常性バイアス等の知識を教え、校外でも一人でも逃げることができるなど実践的な防災教育・避難訓練を行う時、あるいは自分が助かる防災教育・人を助ける防災教育を行う時、子どもたちに教えるべき防災知識、定型化させないための避難訓練の工夫、心配性バイアスや愛他性を活用して子どもたちの心を揺さぶり共感を得るコミュニケーションの方法等について、教員が理解し、実践できるようにならなければならない。このため、そうした方法についての教員向けの手引きが必要である。

また、今後教員を目指す者は、こうした防災教育を行うことができる資質を大学の教職課程のうちから備えられるよう学ぶべきである。教職課程でも活用できる手引きを作成し、大学や教職課程の学生を支援することが必要である。

学校での限られた防災教育の時間を効果的に使うためには、インパクトの強い授業を行う必要がある。子どもたちの頭にすぐに入る内容であると、災害時にはそれを思い出して行動できる。例えば、釜石小学校では50 cmの波でも人は流されるという映像を防災教育の授業に活用していたため、東日本大震災時にはその映像を思い出し避難行動を取る子どもたちが多くいた。各種災害についてインパクトの強い教材が求められる。

児童生徒向けの教材として、災害の自分事化を促進できるよう、例えば、小中高生が「防災ノート(仮称)」を持つことも考えられる。「防災ノート(仮称)」は、年齢に応じた読み物部分と、家族との約束事や自ら調べた地域の災害リスクなどの書き込み部分が考えられる。また、GIGA スクール構想も踏まえて年齢に応じたWeb 上での活用や、災害に関連する心のサポートへの活用も想定できる。こうした手引きや教材の作成については、学識経験者や専門家などの支援を有効に活用していくことが必要である。

(4) 探究的な学び

防災教育には正解がない場合があり、また災害に遭わない限り教育の結果が出ないため、教えにくいとの声もある。しかし、それだからこそ防災教育では、子どもたちも教員も自らが持つ知識を活かして様々な課題を見つけ、考え、課題を解決する学習や、子ども同士が議論し気付き合っって学び合う学習を進めやすい。今後の防災教育では、指導者の教員と子どもたちという縦の教育関係を脱して、子どもたち同士の情報・意見の交換、指摘のし合い、気付き合いという横の学習関係を深め、「答えがないものをこんなにみんなで作られたね」と総合学習とも整合的な学習プロセスを褒める方法を進めるべきである。

その際、教員には子ども同士の議論や気付き合い等を促す力、子どもたちに良い問いかけをできる「発問力」を含むコミュニケーション力、コーディネート力等が求められる。防災教育は、教員にとってもそうした力を養う良い機会になる

ので、教員の教育力を高めるために防災教育を活用している学校も見受けられる。

また、子どもが教員とともに課題を見つけながら、課題の解決方法を考えていく防災教育は、社会問題の解決方法をデザインする力を鍛えるものであり、STEAM教育^(注)（各教科等での学習を実社会での問題発見・解決にいかしていくための教科等横断的な教育）にもつながりうるものと言える。

(注) STEAM教育とは、科学 (Science)、技術 (Technology)、工学 (Engineering)、数学 (Mathematics) にアート (Art) を加えた5つの領域を対象に、知ること (探究) とつくること (創造) を結び付け、各教科等での学習を実社会での課題解決に生かしていくための教科横断的な教育。

さらに、防災小説については、中学校をオンラインでつないで、互いに発表する会を開催すれば、オンラインGIGA教育・郷土教育・防災教育の一石三鳥となる。さらには、生徒・学生にとどまらず、保護者、教員、消防、市職員、医療従事者の参加も求めるマルチステークホルダー防災小説の展開や、GIGAスクール構想も踏まえ、全国をオンラインでつなぎ、郷土紹介（郷土自慢）も含む防災小説の全国大会の実施という展開もあり得る。

(5) 防災教育を行う教員が備えるべき資質

子どもに必ず教えるべき知識として、地域の災害リスクや正常性バイアス等がある。教員は、まず地域について特徴的な災害リスク、地域防災活動等を知る必要があり、そのため、市町村の防災担当職員や地域防災活動の担い手等と連携していくことが重要である。また、正常性バイアス等の知識については、こうした知識を得るための教員向け手引き等が必要である。

また、子どもの心を揺さぶり、共感を得るコミュニケーションを通じた防災教育を進めるため、教員が子どもたちに対して、生命の大切さ、生きることの大切さ・すばらしさ、そして先生はみんな生命を守りたいことをひしひしと伝える熱意が求められる。

(1) から (5) に示す取り組みを、現職教員に教授するほか、大学の教職課程の学生にも学んでもらうなど、教員としての防災教育の資質を開発し、開花させていくことが重要である。

(6) 地域と学校が連携した防災教育

防災教育や避難訓練は、学校が行うだけでなく、地域と学校が連携して行うことにより、子どもたちが、地域の災害リスクや防災活動を知る機会、知識の教育だけでなく地域住民とのコミュニケーションを通じた心を通わせられる機会、自分たちの支援力を自覚する機会などを得て、主体的で内発的に避難行動ができる態度や、周囲の人を助ける心を育むことができる。

また、時間的な制約や防災教育の教員依存等の課題を抱える学校にとっても、地域と学校が連携し、地域が主体性を持って、防災教育や避難訓練を行うことが

できれば、学校や教員の負担を軽減することができる。その際、国として推進しているコミュニティ・スクールや地域学校協働活動などの学校と地域の連携・協働の仕組みを活用することにより、安定的・継続的な活動を行うことができる。

このためには、日頃から学校の教員や子どもたちが地域と「かかわる」活動を計画していくことが大切である。そして、地域と学校が連携して防災教育や避難訓練を行うため、地域と学校の間に入り、継続的に両者の活動を支援する人材（防災教育コーディネーター（仮称。以下同じ。））を育成することが重要である。防災教育コーディネーターは、教員や子どもたちに、地域の災害リスク、防災の基礎的知識、地域の防災の取り組み、地域の実情を踏まえた防災教育・避難訓練の心得等を教え、教員にはそれらの指導方法等を教示し、さらに地域と学校が協働した防災教育・避難訓練などの活動を調整する者である。

防災教育コーディネーターを確保するため、防災教育コーディネーター向けの研修実施や活動手引き作成等により人材を育成していくことが重要である。その際、現場が受け入れやすい方法として、既存の施策や制度の活用も視野に入れて検討することが大切である。

例えば、研修を受けた地域防災の担い手が新たに地域学校協働活動推進員（注）となったり、現在の地域学校協働活動推進員等が研修を受けること等が考えられる。

（注）学校と地域がパートナーとして連携・協働し様々な活動を行う地域学校協働活動を担う者

このように地域住民が支える防災教育体制を構築することが重要であり、これにより、学校が特定の教員に依存せず学校を挙げて継続的に防災教育に取り組むことができる環境も整備できる。

また、市町村行政と学校が連携することにより、学校での防災教育が効果的な内容となっているか、学齢に応じたものになっているか、教材が効果的に活用されているか等を検証しやすくすることについても、今後検討することが有用と考えられる。

さらに、地域住民が地区防災計画を作成したり、当該計画を実施する際、住民と学校が連携し、大人と子どもが共同して防災学習会や避難訓練を実施すること等を推進することも重要である。

（7）未就学児からの防災教育

幼稚園・保育園では、防災教育に対する保護者の意識、防災について学ぶ保護者の意欲が高く、保護者が防災教育に協力的である。また、小学校に比べれば教育の内容や時間について柔軟な現場対応が可能であり、さらに、未就学児の段階である程度の防災教育が行われれば、小学校以降における防災教育の負担を緩和できる可能性もある。

一方、幼稚園・保育園の教員や保育士は、防災教育に対する意識が高いうえ、

各園で行っている防災教育の内容が適切なものとなっているかを不安に思うこともあることから、幼稚園・保育園で行うべき防災教育の内容と、小学1年生の防災教育の内容との連続性等を分かりやすく示す手引きを作成するなど、幼稚園・保育園の教員や保育士を支援していくことが必要である。

(8) 幼・保の段階から小、中、高とシームレスな防災教育

幼稚園・保育園の段階から小学校、中学校、高等学校への発達過程に合わせ、防災教育を学齢に応じたシームレスな体系に整理して防災教育を行うこと、その時に単なる知識の積み上げではなく、防災対応能力や非認知能力がどのように高まっていくのかを考えながら整理していくことは、身の回りの危険から、周囲の方への配慮、地域の安全へと、自助の視点から共助の視点へ発展的に資質・能力を身に付けるために重要である。防災教育の必要性が適切に認識され、各地各校で各様の防災教育が行われてきたこれまでの状況から一段進み、地域の災害特性は踏まえつつも、学齢に応じた防災教育の一定程度の体系化、標準化を進めることについて検討を深める時期に入ったと言える。

こうしたことも踏まえ、学校の教員に用いられている防災教育の手引きを幼稚園・保育園から中学生くらいまでは体系化、標準化されたものにしていくことが望まれる。またその際、防災教育の体系化、標準化に向けた整理のため、これまでの防災教育教材のアーカイブス化が役立つ可能性もある。

また、シームレスな防災教育を実施する時は、異年齢保育、複式学級、児童館での子どもの縦のつながりなどを活用して、上の年齢の子どもが下の年齢の子を教え、助けるなど学齢に応じた役割を体感できるようなシームレスな仕掛けを組み入れる工夫も大切である。

こうした方法を実現するためには、国（内閣府防災担当、文部科学省等）、地方自治体・教育委員会、学校、地域住民、災害ボランティア団体等の関係者が協力、連携することが重要であり、そのための仕組みづくりも必要である。

(9) デジタル技術を活用した防災教育

子どもたちが、地域の災害リスクを知識のみならず感覚的にも認識し、より現実的なシミュレーションも経験しながら適切な避難行動等を身に付けることができるように、今後ますます発展するデジタル技術を活用した防災教育を充実させていくことが極めて有効と考えられる。こうしたデジタル技術を活用した防災教育については、今後、デジタル分野の専門家等を含め具体的なあり方、教育方法等を検討していくことが必要である。（デジタル技術を活用した防災教育に関しては、「デジタル・防災技術ワーキンググループ 社会実装チーム 提言」の3.（6）（13頁）にも記述。）

5. 防災教育の幅広い効果

全ての子どもたちが災害時に、自らそして周囲の人の生命を守ることができるようになることは防災教育の最も重要な効果である。しかし、防災教育はそれ以外にも、人間力や生きる力といった非認知能力、郷土愛や地域を担う意識などを育む。さらに地域と学校が連携して防災教育に取り組むことを通じて、地域の大人が心を動かされ、主体的に生命を守る防災意識を涵養するなど、地域防災力も高める幅広い効果を有している。しかしながら、現在は、こうした子どもの成長に重要な非認知能力等の育成に防災教育が効果的であることが十分に認識されていない。防災教育を単に生命を守る技術の教育と狭く捉えるのではなく、「防災を通じた教育」として広く捉え、人間の育成にとって重要な要素を教えやすい代表的な教育分野として位置付けるべきである。

(1) 非認知能力の向上

テストの点数や偏差値など数値化できる能力が「認知能力」と呼ばれるのに対し、やり抜く力、回復力、リーダーシップ、主体性、社会性、共感力、想像力、自己肯定感、他者への配慮、論理的な思考力など人間力や生きる力は「非認知能力」と呼ばれる。認知能力は8歳までにかなり開発されるのに対し、非認知能力は、後年（10代後半）まで鍛えることができると言われている。

防災教育は、突然起こり得る災害に対し、それまでに蓄積した知識や経験から最適と考える判断をし、主体的・内発的に避難する態度を育成する。また、自分と周囲の人たちとの間の愛、他人を思いやる心などを育みながら、自助、共助の意識を高める。避難訓練で高齢者を支援する経験を通じ、自己肯定感や自己有用感を持った子どもたちが増え、自主的な学びにも繋がっていく。防災教育は、まさに非認知能力を育てるのに最適な手段であり、実際、防災教育を通じた非認知能力の高まり、その高まりが認知能力の向上にも好影響を与えることを実感している学校現場もある。

(2) 地域の将来の担い手の育成

防災教育では、生命を守ることを教えることを基本としつつ、地域の災害リスクについて、地域の自然からの恵みと災いの二面性を教え、災害に備えつつも自然の恵み、地域の良さを認識させる。また、地域住民の防災活動を教え、地域住民と交流する中で、地域住民からの愛を感じながら助け合いの心を育む。こうした防災教育を通じて、郷土愛や、自らの生命とともに地域の自然・人々を守り、地域を担う意識が生まれ、将来、地域にとどまって地域を支えていく人材が育っていく効果は、持続的な地域をつくっていく上で非常に重要である。

(3) 地域の大人の防災意識の向上

高知県黒潮町では、町内各自治区が自主防災活動の取り組みを報告する地区防災シンポジウムを毎年開催し、その場で小・中学校の児童生徒も取り組みを報告している。地域の大人たちは、毎回子どもたちの発表に大きな感動を覚え、自分たちの防災意識の甘さを痛感し、非常に良い啓発の場となっており、役所が主催する何回もの防災講演会・学習会よりも、子どもたちが「必ず避難しましょう」と必死に呼びかけるこうした場の方が効果があると言われるほどである。また、中学生が、町の総合防災訓練の際に高齢者の避難を支援する活動を行った結果、地区の避難訓練参加率が 33%から 93%まで上昇したり、高齢者が生き生きとしてきたといった変化も見られる。

大人になるほど正常性バイアス等により防災意識は低下する。地域と学校が連携して、子どもたちとともに地域の大人たちが防災を学び、避難訓練に取り組む等により、大人たちが心を動かされ、主体的に生命を守る防災意識を涵養するという効果は、地域防災力を向上していく上で非常に重要である。

こうした防災教育の幅広い効果を踏まえると、防災教育は、生命の教育、心の教育、教養の教育、キャリア教育など様々な分野の教育でもあるといえる。学校では、防災教育をあらゆる分野に絡めていくことが重要である。

(4) 防災教育の効果の検証

防災教育の価値を確立するためには、こうした幅広い防災教育の効果についてエビデンスを収集し、検証していくことが重要である。

これまでの防災教育の効果検証といえば、授業の前に地震や津波の知識を子どもたちに尋ね、授業後に再度尋ねて、災害の知識が増えたという当たり前のことを確認したり、生命を守るための知識や技術がどれほど向上したかを確認する程度であったかもしれない。しかしそうではなく、もっと長期的、広域的に、例えば、

- ・ これまで述べてきたような防災教育をしっかりと展開した学校において、子どもたちが生命を守る能力を身につけたかということに加えて、いじめ等の問題が減少するといった変化が見られるか
- ・ 防災教育を連携して実施した地域において、地域の防災訓練に参加した率が増加するといった変化が見られるか
- ・ 防災教育の中で積極的に活動をした子は、人間力のようなものが変わってきたか、さらに学力も上がったか

など、防災教育が非認知能力、さらに認知能力へ与える影響、地域に与える影響等について、測ることに難しさはあると思われるが、検証に努めていくことが重要である。

6. おわりに

防災・減災、国土強靱化新時代において、生命を守ることを最優先とした防災を実現するためには、防災教育の力をより一層引き出すことが求められる。

全ての義務教育機関で必要な防災の知識が教えられ、実践的な防災教育・避難訓練が実施されることにより、国民全てが災害から自ら生命を守ることができる社会を実現する。知識の防災教育や単なる災害対応技術の防災教育を超え、子どもの心を揺さぶる生命の教育や他者への貢献の実践といった防災教育を行うことにより、主体的で内発的な防災意識・避難行動や助け合いの心を育み、非認知能力を向上させ、地域の大人の防災意識をも変えていく。

地域や学校さらに教育関係者が、防災教育の価値をあらためて認識し、防災教育を最も重要な教育の一つと位置付けて、積極的に取り組んでいただけることを期待して、本提言を行う。

参考資料／委員名簿／開催経緯



実践的な防災教育・避難訓練の事例①

<子ども達による津波防災安全マップづくり>

子ども達自身が自分の足で歩き、自分の目で確かめてマップを作成し、地区の子ども達で共有する。

地区ごとに調べて歩く



奇跡ではない釜石小の軌跡



奇跡ではない釜石小の軌跡

<市独自の防災教育の手引きと効果的な津波防災授業>

釜石市において作成した手引きに従い、インパクトの強い映像等の教材を活用することで、効果的な授業を実施。

効果的な教材・DVD



●50センチの波が来たらみんなは逃げられると思う？

・水泳習ったばかりだし、50センチなら逃げられると思う。

DVD

すごい速さだ。背の高さくらいあった車や家も流されるんだと驚く

津波防災授業



50cmの波でも人は流されるといふ授業を思い出し、家の屋上に避難

<地域を巻き込んだ下校時津波避難訓練>

子ども達が作成したマップを元に、子ども達と保護者、地域、行政と一緒に避難訓練を実施。

下校時津波避難訓練



奇跡ではない釜石小の軌跡



奇跡ではない釜石小の軌跡

<奇跡ではない釜石小学校の軌跡>

東日本大震災における津波から釜石小学校の184人の生徒全員が生き抜くことができた。



実践的な防災教育・避難訓練の事例②

<町独自の防災教育プログラムの作成>

町内の小中学校向けの津波や台風・大雨洪水・土砂災害に関する防災教育プログラムを作成。

黒潮町の防災教育の理念



<自然の災いと恵みの両面を教える教育の実践>

自然は災いよりも恵みが圧倒的に多い。防災教育を通じて、この自然の二面性を教え、郷土愛を育む。



<子どもの学びが大人の防災意識の向上につながる>

中学生による要配慮者宅訪問や総合防災訓練時のサポートにより、地区の避難訓練参加率が33%から93%に上昇。



要配慮者宅訪問にアテンド



総合防災訓練時のサポート



総務の100回防災訓練会より、子どもたちの学校の中から出た、「避難してください」と、1回呼びかける方が、効果が大



実践的な防災教育・避難訓練の事例③

＜「想定外」に出会う「助かる」ための学習・教育＞
地域の災害リスクに基づき、現実感のある「まさか」に積極的に出会える（想定外に気が付く）避難訓練。



＜「助ける」ための学習・教育＞
みんなで助かることに向けた学び。大切な人を心配する「心配性バイアス」を利用した仕組み。



＜「防災を通じた教育」の推進＞
「大切なもの」を考える授業を通して「ふだん」を再認識することによって、災害への意識を高める学習の実施。



そもそも：「ふだん」と「まさか」

- ◆「防災を通じた」〇〇、「防災だけでなくXも」
- ◆今この「あたりまえ」の再発見・再認識
- ◆自分の命、周囲の人びと、家族、友だち、先生、周囲の人たち、モノ、町並み、建物、自然……
- ◆小中学生、高校生が選んだもの：親、家族、友だち、ペット、アルバム（写真）、ぬいぐるみ、自転車、本、ランドセル……入野の砂浜、高知県、お父さんの中華料理店……
- ◆理由やその後が大切：「一緒に帰ろうと声をかけてくれた」、「お母さんが一所懸命UFOキャッチャーで」。家族と初めて話した、意外な一面を発見した、（そのモノを）親戚の家に預けた…
- ◆「ふだん」への感受性が「まさか」に対する意識を高め、「まさか」への警戒が「ふだん」の再発見・再認識につながる





実践的な防災教育・避難訓練の事例④

< 防災を自分ごととして考える「防災小説」 >

自分が主人公の防災シナリオを作成する。防災を自分ごとと考えるとともに、他者との共有により気づきを得る。

「防災小説」：自分が主人公の防災シナリオ

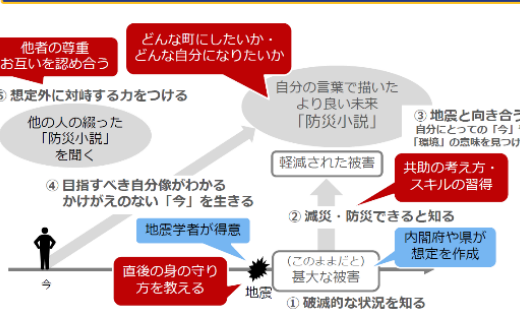
- 指定された地震発生の日時と天気を条件に、「その時自分は何をしているか」「どんな気持ちか」「家族や町はどうなるか」を想像し、自分が主人公の1000字程度の物語を作成。
- 物語は必ず希望をもって終えるのがルール。
- 書いてみて感じたこと、なぜこのような物語にしたか等、あとがきをつける。



- 2016年度 (中1)
 - 2016年11月3日 16時30分 (下校中)
 - くもり
- 2017年度 (中3)
 - 2017年6月5日 7時40分 (登校中)
 - 曇り
- 2018年度 (中3)
 - 2018年8月23日 午後 (ひとりの時)
 - 曇り
- 2019年度 (全学年)

(高知県土佐清水市立清水中学校)

「防災の教育」にとどめない「防災を通じた教育」



< ショート防災訓練 >

クラスごと好きなタイミングで10分程度、複数回実施。繰り返しによる行動体得と友人との対話による深い学び。

17 ショート訓練で体得

- 45分授業のうちわけ：
- 前半の25分：自分が写り込んでいる写真を使って危険さがし
 - 後半の20分：教室内でショート訓練&特別教室に移動してショート訓練

- ショート訓練とは：
- 10分くらいの短い訓練。揺れて身を守る部分だけをやる (主体的)
 - クラスを前半と後半にわけて、振り回りを採みながらやる (対話的)

- ポイント：
- クラスごとに好きなタイミングで行う
 - 合図となる音 (緊急地震速報の報知音など) を使う
 - 必ず振り回りをする
 - 「どうしてピアノにしたの?」「だんごおしのポーズで合ってる?」「誰のポーズがよさそう?」「みんなならどうする?」



(東京都あきる野市立増戸小学校)

< 幼稚園・保育園での防災教育 >

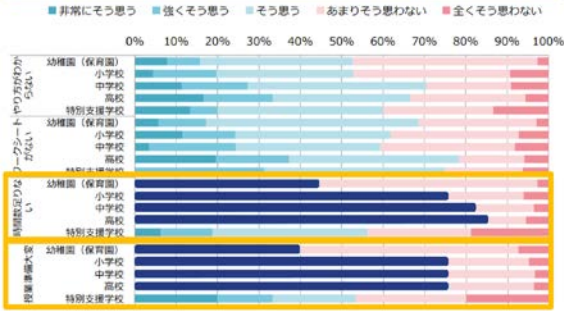
災害に脆弱な年代であり、対応は急務。一方で、幼保施設は小中学校よりも比較的柔軟な現場対応が可能であり、保護者の意識も高い。

防災授業のようす



(東京都クランテテ三田保育園)

時間の融通：幼保 >> 小中高



防災教育・周知啓発ワーキンググループ

防災教育チーム 委員名簿

- ◎片田 敏孝 東京大学大学院情報学環 特任教授
- 畦地 和也 高知県幡多郡黒潮町教育委員会 教育長
- 大木 聖子 慶應義塾大学環境情報学部 准教授
- 加藤 孔子 岩手大学教育学研究科 教職大学院 特命教授
- 橋爪 尚泰 NHK編成局 計画管理部 部長
- 矢守 克也 京都大学 防災研究所巨大災害研究センター 教授

(◎座長、以下 50 音順)

防災教育・周知啓発ワーキンググループ

防災教育チーム 開催経緯

	時期	議事内容
設置・ 第1回	令和2年 12月18日	・ 防災教育・周知啓発ワーキンググループ（防災教育チーム） に関する概要と論点等について ・ 質疑・意見交換
第2回	令和3年 1月28日	・ 有識者からの説明 （釜石小学校や黒潮町の防災教育の取組について） ・ 質疑・意見交換
第3回	令和3年 2月16日	・ これまでの議論の振り返り ・ 有識者からの説明 （「助かる」ための学習・教育等について） ・ 質疑・意見交換
第4回	令和3年 3月2日	・ 有識者からの説明 （既存の枠組みにおける防災教育の改善ポイントについて） ・ 質疑・意見交換
第5回	令和3年 3月24日	・ 有識者からの説明 （防災教育とボランティアについて） ・ 今後目指す防災教育の内容と教育方法について ・ 質疑・意見交換
第6回	令和3年 4月28日	・ 論点整理等について ・ 質疑・意見交換
第7回	令和3年 5月17日	・ 提言案について ・ 質疑・意見交換
	令和3年 5月25日	・ 防災教育・周知啓発ワーキンググループ（防災教育チーム） 提言 公表