

持続可能な防災まちづくりと防災人材育成に関する研究 ～コミュニティ・スクールを核とした防災まちづくり～

佐藤 健

東北大学災害科学国際研究所

要 旨

防災まちづくりの活動に取り組みながら、次世代を担う将来の地域人材を育成する活動モデルの確立が国際社会のニーズとなっている。学校と家庭、地域の連携に基づいた防災活動の事例調査と分析を行い、持続可能な防災活動のロールモデルについて探究を行った。その結果、コミュニティ・スクールの連携枠組みが導入された学校が中心となった地域の防災活動を展開することの有効性と持続可能性を見出すことができた。

1. はじめに

防災を含む多様なまちづくりに関する具体的な活動に取り組みながら、次世代を担う将来の地域人材を育成する地域活動モデルの確立は、第3回国連防災世界会議による仙台防災枠組の実現、および世界防災フォーラム／防災ダボス会議@仙台による実行委員長サマリーにも調和した重要な方向性である。この時、日本から世界に発信できる重要なキーワードは学校と地域との連携である。

我が国の「第2次学校安全の推進に関する計画」では、全ての学校において、保護者や地域住民、関係機関との連携・協働に係る体制を構築し、それぞれの責任と役割を分担しながら学校安全に取り組むことが求められている。そのための具体的な方策として、文部科学省は「学校運営協議会制度(コミュニティ・スクール、以下CSと表記)」や学校支援地域本部などの我が国の既存の連携枠組みを生かすことを推奨している¹⁾²⁾。CSは、学校にとってのメリットだけでなく、地域防災の推進や防災人材の育成にとっても高いポテンシャルを持つものと考えられる³⁾。

しかし、我が国のCSの導入校はまだ多くはなく、CSとして連携枠組みを持っている学校であっても、防災を重点取組分野として位置付けているとは限らない。ましてや一般の学校では、一時期の管理職や担当者が熱心に推進したとしても、教員の異動や管理職の考え方の一つにより、取組の継続性が確保されないことが少なくないという問題を常に抱えてい

る³⁾。

そこで、東日本大震災発生直後の頃からCSとして家庭、地域、関係機関等との連携・協働による防災の取組を継続的に展開してきている横浜市立北綱島小学校(以下、北綱島小学校と表記)の事例に着目する。北綱島小学校による取組の実績と活動モデルを通して、持続可能な防災まちづくりと防災人材育成にとって、CSの連携枠組みを活かして地域の防災活動を展開することの有効性と持続可能性を見出すことを本研究の目的とする。

本報告は、地域防災実践型共同研究「持続可能な防災まちづくりと防災人材育成に関する研究」の最終成果のとりまとめである。

2. 研究方法と実施体制

2.1 研究方法

事例調査の方法を採用する。北綱島小学校への訪問や現地での活動参画を通して、活動モデルを丹念に分析し、持続可能な防災活動のロールモデルとしてのエッセンスを抽出する。

2.2 実施体制

研究の実施にあたっては、自然災害研究協議会東北地区部会と東北大学災害科学国際研究所防災教育国際協働センターの研究者コミュニティが中心となり、自治体関係者や地域防災リーダー、学校教員、一般市民とも連携した実施体制を構築した(表1)。

表1 実施体制

氏名	所属・職名
佐藤 健 (研究代表)	東北大学災害科学国際研究所・教授
風間基樹	東北大学大学院工学研究科・教授
河井 正	東北大学大学院工学研究科・准教授
柴山明寛	東北大学災害科学国際研究所・准教授
佐藤翔輔	東北大学災害科学国際研究所・准教授
定池祐季	東北大学災害科学国際研究所・助教
増田 聡	東北大学大学院経済学研究科・教授
片岡俊一	弘前大学理工学部・教授
松富英夫	秋田大学理工学部・教授
水田敏彦	秋田大学地方創生センター・教授
鎌滝孝信	秋田大学地方創生センター・准教授
村山良之	山形大学大学院教育実践研究科・教授
山本英和	岩手大学理工学部・准教授
千葉則行	東北工業大学工学部・教授
中村 晋	日本大学工学部・教授
小田隆史	宮城教育大学・准教授
飯藤将之	仙台高等専門学校・教授
桜井愛子	東洋英和女学院大学・准教授
林田由那	早稲田大学教育・総合科学学術院・助手
藤田悦生	宮城県危機対策課地域防災班・主幹
伊勢みゆき	NPO法人まなびのたねネットワーク・代表理事
大内幸子	仙台市地域防災リーダー
今野 均	仙台市片平地区まちづくり会・会長
武山 浩	グリーンキャピタル長町II・理事長
木村慎吾	仙台市立片平丁小学校・教諭(防災主任)
溝井貴久	仙台市片平地区まちづくり会・企画委員

注記) 表中の所属・役職は平成30年度末時点のもの

2.3 具体的な調査方法

CSの連携枠組みを活かした学校が核となった防災の取組を分析するために、北綱島小学校の歴代の校長および関係教職員を通して、約10年間にわたる中期学校経営方針の変遷をはじめとする関係資料の収集を行った。

また、文部科学省、横浜市(教育委員会、総務局)、横浜市立北綱島小学校、内閣府防災教育チャレンジプランなどのウェブサイトから関連情報の収集を行った。さらに、北綱島小学校において2018年に開催された「地域防災拠点訓練」の現地調査を行った。

3. 結果

3.1 CSの概要とその特徴

(1) CSの概要

コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度、略称CS)は、学校と地域住民等が力を合わせて学校の運営に取り組むことが可能となる「地域とともにある学校」への転換を図るための我が国の有効な仕組みである(図1)。CSでは、学校運営に地域の声を積極的に活かし、地域と一体となって特色ある学校づくりを進めていくことができる。

コミュニティ・スクールを導入した場合の地域住民にとっての魅力の一つとして、防災・防犯等の観点から、平素からの学校と地域の人々との関係づくりが地域の安全を守ることにつながる事が挙げられている³⁾。

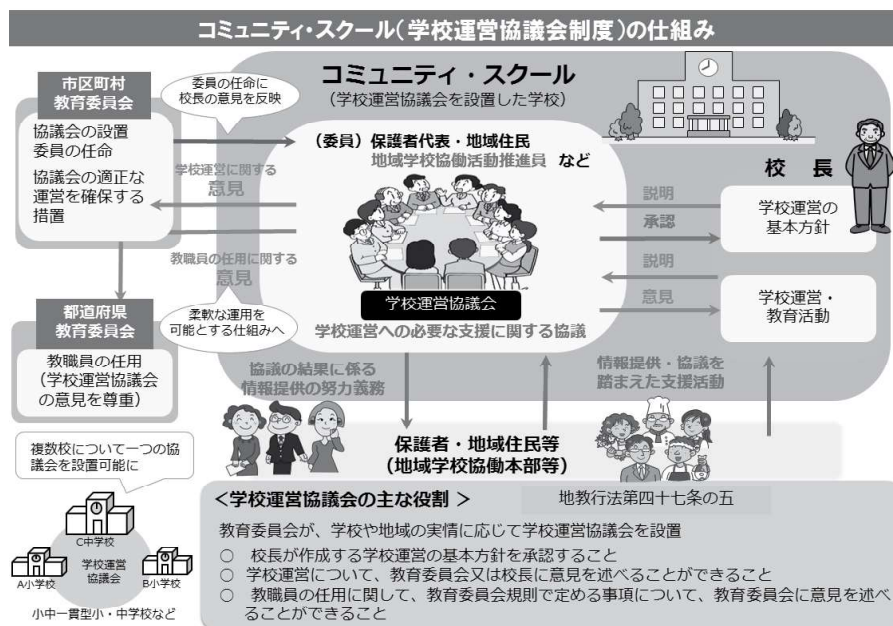


図1 コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)の仕組み⁴⁾

我が国のCSの指定・導入は、2004年から京都市立御所南小学校^{6)~8)}などの先進校から開始されて以来、2018年4月1日現在では、46都道府県内5,432校(幼稚園147, 小学校3,265, 中学校1,492, 義務教育学校39, 中等教育学校1, 高等学校382, 特別支援学校106), 全国の学校のうち、14.7%の学校にCSが導入された⁹⁾。本論で着目している北綱島小学校のある横浜市では、2018年度の市立小学校340校のうち、2018年4月1日現在のCS導入校は124校であるため、市立小学校へのCS導入率は36.5%となる。

(2) CSの特徴とその優位性

CSを導入することの地域社会にとってのメリット・魅力として、次の3点が挙げられている¹⁰⁾。

- ① 校長や教職員の異動があっても、学校運営協議会によって地域との組織的な連携・協働体制がそのまま継続できる「持続可能な仕組み」であること。
- ② 学校運営協議会や熟議の場を通して、子どもたちがどのような課題を抱えているのか、地域でどのような子どもを育てていくのか、何を実現していくのかという「目標・ビジョンを共有」できること。
- ③ 校長が作成する学校運営の「基本方針の承認」を通して、学校や地域、子どもたちが抱える課題に対して関係者が当事者意識をもち、「役割分担をもって連携・協働による取組」ができること。

一方で、学校と家庭、地域との連携による教育活動は決してCSだけではなく、多様な連携枠組みによる教育活動が国内外に存在する。我が国には、学校・家庭・地域が一体となって地域ぐるみで子どもを育てる体制を整えることを目的とした「学校支援地域本部」の活動や、学校教育による学習のみならず、地域・社会で行われている「社会教育」や「家庭教育」による学習なども含んだ包括的な概念である「生涯学習」の活動がある。各々に多くの実践の蓄積と発展を見ることができると。

その中で、上述したCSのメリットのうち、「持続可能な仕組み」と学校運営の「基本方針の承認」は、他と異なるCS特有の優位性と言える。従って、多様な学校外教育の中で活かされている人材を含む学習材を学校教育の中に積極的に組み込むことが可能な教育システムが日本のCSであると特徴づけることができる。また、CSで防災教育に取り組むことは、「地域に根ざした教育」と「学校外教育」が持つ優れた要素を、学校教育の中に融合させることができる高いポテンシャルを持つ教育活動になり得る。さらに、取組の継続性が確保されないという従来の問題に対する有力な解決方策の一つになるとも考えられる。

3.2 北綱島小学校が核となった防災の取組

(1) 北綱島小学校の概要

北綱島小学校の開校は1978年4月である。令和元年度の一般学級数20, 個別支援学級5, 児童数666人となっている。北綱島小学校へのCS導入は2009年度からである。

北綱島小学校は、2011年度に「地域の自然と社会への理解を育て、学校・家庭・地域が連携して推進する防災教育」を研究主題とした実践研究を行った¹¹⁾。また、2012年度には内閣府の防災教育チャレンジプランの実践校として、「学校、地域、保護者が地域の災害想定を共有して取組む防災教育の推進」のテーマのもと、CSの連携枠組みを生かした防災教育を先駆けて実践した¹²⁾。

文部科学省が、一部の積極的な学校に限定することなく、全ての学校に学校安全の取組を求めた「第2次学校安全の推進に関する計画」の策定は、2017年3月のことである。北綱島小学校の防災の取組は、文部科学省の方針に先駆けているだけでなく、継続的かつ発展的な取組となっていることについては後述する。

(2) 北綱島小学校の重点取組分野

北綱島小学校の平成25(2013)年度版、平成30(2018)年度版、令和元(2019)年度版の中期学校経営方針における重点取組分野のうち、「安全防災教育」に関する具体的取組を表2に示す。いずれの年度についても、重点取組分野の数は8~10項目となっている中において、「安全防災教育」は共通して盛り込まれていることが確認できた。また、表2に示した2013(平成25)年度から2020(令和2)年度までの間に3人の校長が在任した中で、校長や教職員の異動に伴う防災の取組内容の減退がなく、単なる継続に留まらずに更に発展した取組となっていることが確認できる。

北綱島小学校において学校での防災の取組が位置付けられたのは、2011年度の頃からであるが、学校運営協議会において、ひとたび目標・ビジョンが共有されたならば、学校と家庭、地域とが連携した中での取組の継続性や安定性が確保されることが示唆された。

(3) 北綱防災プログラム

北綱島小学校の防災教育「北綱防災プログラム」について、2014(平成26)年度の年間取組方針を表3に示す。なお、これらの方針や計画は毎年度、見直しと策定がなされており、持続発展してきているものである¹³⁾。取組の初期段階における2014(平成26)年度の例で示す。

表2 北綱島小学校の中期学校経営方針における重点取組としての安全防災教育の変遷

年度	安全防災教育
2013.4 平成25年度 2016.3 平成27年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 在校時間帯の震災に適切な対応ができる体制づくりと、身を守る児童の教育を推進しています。 ・ 帰宅後の被災に、地域、家庭との連携をもとに、自助、共助を実践できる防災教育を実践しています。 <p>※この期間の重点取組分野の名称は「防災教育」となっている。</p>
2016.4 平成28年度 2019.3 平成30年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 在校時間帯の災害に適切な対応ができる体制づくりと、訓練の質の向上を図る。 ・ 学校、家庭、地域の連携のもと、「きたつな防災プラン」をPDCAサイクルで見直し、様々な危険から身を守る防災教育の充実を図る。
2019.4 令和元年度 2022.3 令和3年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「北綱安全防災プラン」に基づいた安全防災に関するカリキュラムの作成をする。全教科において、安全防災に関わる視点を取り入れていく。 ・ 地域保護者参画の学校総合防災訓練を実施し、「地域防災」をテーマに地域と学校の連携がより強化できるようにする。 ・ 新しい想定避難訓練を計画・実施していくことで、児童が主体的に判断し行動できるようにする。

注) 表中の下線太字は、学校防災に関連するキーワードを示す。

表3 平成26年度 防災教育「北綱防災プログラム2014」の年間取組方針

1.	持続可能で教育目的を達することのできる防災教育課程「きたつな防災・横浜の時間プラン」の策定と実施。
2.	児童も、保護者も、職員も育つ年間計画「防災教育プログラム」の策定とPDCAサイクルの確立。
3.	北綱防災マニュアルの策定とPDCAサイクルの確立
4.	保護者参加型の総合防災訓練の改善・土曜日の授業参観への要望に応え、父親も参加できる土曜日授業参観・避難訓練の参観・引き取り訓練の設定を実施する。
5.	地域防災拠点訓練への職員協働訓練。これまでの地域防災拠点訓練の成果を継続し、内容を精選。参加してよかったと思える訓練に。
6.	学校をコミュニティの拠点とした、地域防災コミュニティ構築への学校としての貢献。保護者防災リーダー（現在はPTA）のさらなる発展。
7.	中学校との連携、中学生の防災訓練参加の模索。

北綱島小学校では、学校運営協議会を基盤に、学校、家庭、地域が防災教育を協議する場として、「防災教育推進委員会」が創設された。PTA役員、各委員長、地域防災拠点運営委員会（説明は後述）、学校の参加により、防災教育の取組方針を協議している。この協議に基づいて、防災教育の年間取組計画「北綱防災プログラム」や、「北綱防災マニュアル」などの共通理解が確立されている。このように、北綱島小学校の防災の取組は、学校だけが単独で推進しているわけではなく、CSの連携枠組みを活かし、試行錯誤を繰り返しながらもCSのステークホルダーが各々の立場から主体的に関わっていることが確認できる。学校運営協議会や熟議の場を通して、3.1(2)で述べたCSを導入することの地域社会にとってのメリット・魅力としての、「持続可能な仕組み」、「目標・ビジョンを共有」、「基本方針の承認」のすべてが高度に体现された事例の一つが北綱島小学校であると言える。

(4) 北綱島小学校における地域防災拠点訓練

北綱島小学校では、北綱島小学校を会場に、関係機関・関係者の協力を得ながら学校と家庭、地域と

の合同防災訓練に先駆的に取り組んできている。なお、横浜市では、市立の小・中学校等を指定避難所に指定し、「地域防災拠点」という名称で呼ばれている。

2018年度に開催された北綱島小学校地域防災拠点運営委員会の主催による「地域防災拠点訓練」の現地調査を通して、活動モデルの有効性と持続可能性を考察した。ここで、北綱島小学校地域防災拠点運営委員会とは、学校・PTA代表者・地域（自治会・町内会）・区役所等で構成された地域防災拠点の運営をはじめとした防災活動のための連携組織である。

著者は2013年度にも同様の防災訓練を現地調査している¹⁴⁾。それから5年が経過し、管理職が代わり、教職員の異動があったとしても、その取組は更に発展していることが確認された。2018年度の訓練プログラムの詳細については、文献15に譲り、その中で重要なエッセンスのみを以下に述べる。

北綱島小学校の学校行事にも位置付けられた地域防災拠点訓練の参加者は、北綱島小学校の全校児童とその保護者、「地域防災拠点運営委員会」委員、北綱島小学校の全教職員、学校区の地域住民等であ

る。その中でも地域防災拠点訓練を主導し、当日の訓練指導者となっているのは、消防署職員や区役所職員ではなく地域防災拠点運営委員としてのPTAや地域住民である。彼らは一般の地域住民であるため、訓練指導者となるためには、事前に知識と技能を身に付ける必要があることは言うまでもない。地域住民の社会的自己実現の機会となっていることに加え、学校や地域のために活動する大人の姿を目にした子どもの中から、将来の学校と地域を支える地域人材が生まれると考えられた。

また、学校教員の指導により、児童が防災訓練を振り返る教室での学習活動の場面では、北綱島小学校の卒業生の中学生1名と高校生1名が来校し、その学習活動を支援した。自分の後輩となる児童に防災の取組の重要性についての講話を行った。北綱島小学校による継続的な防災活動の推進により、地域防災人材が育まれているエビデンスとも言える。このような先輩の姿を目にした児童の中からも次世代の地域防災人材が育まれると考えられた。

3.3 CSによる取組の継続性

第2次学校安全の推進に関する計画において、一部の積極的な学校に限定することなく、全ての学校に対して災害安全（防災）を含む学校安全の取組が求められるようになってきているとはいえ、防災管理の推進はともかく、未だ教科・領域となっていない防災教育の推進とその積極性、継続性の観点から残された課題は少なくない。

そこで、CSにより取組が継続される有効性を考察するために、横浜市港北区の小学校26校の中期学校経営方針（令和元年度～令和3年度）の重点取組分野の中で具体的取組に学校での防災に関連する内容を含む取組状況を調査した。公開情報として確認できた19校について以下に整理する。

19校のうち、重点取組分野として、「地域連携」、「学校運営協議会」、「地域連携・学校運営協議会」のいずれか、またはその組み合わせで挙げている学校は100%であった。その中で、具体的取組として防災管理や防災教育に関連した「防災（避難を含む）」のキーワードが明記されている学校は、わずか2校

（10.5%）となっている。また、重点取組分野に防災関連の項目名を直接的に設けている学校は、北綱島小学校を含め4校（21.0%）であった。この4校の重点取組分野は、「安全管理」2校、「安全防災教育」2校であった。一方で、19校中13校では、重点取組分野やその具体的取組として防災関連の取組が明記されていないことがわかった。すなわち、CS導入校だからといって、「防災」を重点取組分野に位置づけてはいないことや、「地域連携」や「学校運営協議

会」の重点取組分野とする中で、具体的取組で「防災」を明記する場合もあるがその割合はまだ少なく、一律に「防災」を位置づけているわけではない状況が確認された。なお、具体的取組に記載されていない場合でも、その学校において全く取り組まれないというわけではないとしても、学校経営におけるウェイトは明確に位置付けられた場合との比較において一定の取組に留まることは否めない。その中で、北綱島小学校による防災の取組の具体性と取組内容の先進性を確認することができた。

なお、北綱島小学校は、コミュニティ・スクールを通じたこれまでの安全防災教育や地域の教育力を活用した学習活動の実践が評価され、平成30（2018）年度「地域学校協働活動」推進に係る文部科学大臣表彰を受賞した。CS導入校が先行して学校・家庭・地域が連携し、学校を核とした地域の防災活動の実践を蓄積し、高度化していくことは、一般の学校への普及と展開にとっても有益であるとともに、持続可能な防災まちづくりの実現にとっても有益であると考えられた。

4. まとめ

北綱島小学校の活動モデルを通して、CSの連携枠組みを活かした学校が核となった地域の防災活動を推進することの有効性と持続可能性を以下に整理する。

- ① CSのような連携枠組みが存在しない一般の学校の場合、管理職や推進者の異動などにより、学校と家庭、地域の連携に基づいた防災活動が学校の重点取組として継続されにくい。
- ② 学校が核となった防災の取組の推進と継続にあたり、我が国の既存制度であるCSは有効かつ持続可能な枠組みの一つである。
- ③ CS導入校である北綱島小学校が核となった防災の取組は、学校と家庭、地域とが相互の強みを生かし合った質の高い協働に基づいており、他の学校や地域が学ぶべきロールモデルである。
- ④ 学校の経営方針や重点取組目標に学校・家庭・地域が連携した防災活動を掲げ、CSの連携枠組みを活用した実践の蓄積は、持続可能な防災まちづくりと防災人材育成の副産物をもたらす。
- ⑤ CS導入校による地域の教育力の生かし方を含む連携方法とその具体的な取組は、CSが導入されていない一般の学校や他の地域コミュニティにとっても参考になる。

注 記

本論文は、著者が筆頭著者として日本自然災害学会の学会誌「自然災害科学」に投稿した「コミュニティ・スクールにおける学校防災の推進モデル～横浜市立北綱島小学校の事例～」(佐藤 健・桜井愛子・小田隆史・林田由那・村山良之・矢守克也)をもとに加筆、修正したものである。

謝 辞

本研究を実施するにあたり、横浜市立北綱島小学校の前校長である鷺山龍太郎氏、同校長(現地視察当時)の昆しのぶ氏、同校長(現在)の基野啓司氏、北綱島小学校学校運営協議会、北綱島小学校学校地域防災拠点運営委員会および、北綱島小学校PTAのみなさまには多大なご協力と情報提供を頂きました。また、京都大学防災研究所の岩田知孝教授、矢守克也教授には、貴重なご意見を賜りました。関係各位に深く感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 文部科学省：第2次学校安全の推進に関する計画，pp.26-27，平成29年3月24日
http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1383652.htm，2019年5月24日
- 2) 文部科学省：「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育(改訂第2版)，pp.111-114，平成31年3月
- 3) 鷺山龍太郎：能動的学校経営の一環としてのファイシタブルな地域連携と安全，日本安全教育学会第20回山形大会プログラム・予稿集，pp.24-25，2019.
- 4) 文部科学省：コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)
<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/chiiki-gakko/cs.html> (2019年5月24日アクセス)
- 5) コミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議：コミュニティ・スクールを核とした地域とともにある学校づくりの一層の推進に向けて～全ての学校が地域とともにある学校へと発展し、子供を中心に据えて人々が参画・協働する社会を目指して～参考資料，pp.47，2015.
- 6) 御所南コミュニティ京都市立御所東小学校研究同人：学校大好き！コミュニティ・スクール 学校が変わる 人が変わる，御所南コミュニティ，2009.
- 7) 金子郁容：日本で「一番いい」学校—地域連携のイノベーション，岩波書店，2008.
- 8) 京都市立御所南小学校：地域社会の参画によるカリキュラム開発，特色ある学校づくりのための新しいカリキュラム開発 第4巻 学校間・学校内外の連携を進める，ぎょうせい，pp.18-193，2004.
- 9) 文部科学省：平成30年度コミュニティ・スクールの導入状況(概要)
https://www.mext.go.jp/content/1405722_01_1.pdf (2019年5月24日アクセス)
- 10) 文部科学省：コミュニティ・スクールのつくり方(学校運営協議会設置の手引き)(令和元年度改正版)
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/10/08/1361007_001_1.pdf (2019年5月24日アクセス)
- 11) 横浜市立北綱島小学校：平成23年度学校運営協議会設置校(コミュニティスクール)防災教育実践研究報告
http://www.bosai-study.net/2012houkoku/data_1/seisaku6-1.pdf (2019年5月24日アクセス)
- 12) 内閣府防災教育チャレンジプラン：防災教育事例集(横浜市立北綱島小学校最終報告書)
http://www.bosai-study.net/2012houkoku/data_1/houkoku6.pdf (2019年5月24日アクセス)
- 13) 横浜市立北綱島小学校：平成29年度横浜市ESDコンソーシアムESD推進校公開授業研究会資料編(きたつな安全防災プログラム，きたつな安全防災プラン一覧(資質・能力標)ほか)，2017.
- 14) 佐藤 健：横浜市立北綱島小学校における学校と家庭・地域との連携に基づく防災訓練，日本安全教育学会第14回浦安大会プログラム・予稿集，pp.52-53，2013.
- 15) 佐藤 健：持続可能な防災まちづくりと防災人材育成に関する研究，第56回自然災害科学総合シンポジウム講演論文集，pp.45-52，2019.