

国連国際防災戦略(ISDR)による兵庫行動枠組(HFA)の観点から捉えた平成19年新潟県中越沖地震への対応について —学校を中心とした「持続可能な開発のための教育」(ESD)の構築—

藤 岡 達 也*

(平成19年11月5日受付;平成19年11月15日受理)

要 旨

本稿では、近年の自然災害に関する防災・減災への国際的な取組の動向を国連の機関(UN/ISDR)を中心に概観し、持続可能な開発のための教育(ESD)が推進されていく上での意義と課題を探る。その中で、特に教育に期待されている内容に焦点をあて、兵庫行動枠組2005-2015(HFA)の観点から学校教育を中心に日本に期待される役割について論じる。

また、HFAを構築する日本における自然災害の復興の例として、2007(平成19)年7月16日に生じた中越沖地震での柏崎市の学校と上越教育大学の支援活動を取り上げる。この支援活動の意義と課題を踏まえながら、ESD構築のための今後の地震等大規模災害時における学校安全や教員の役割等についても考察する。

1. はじめに

近年、多発する自然災害が国内外で懸念されるようになってきている。さらに都市化や地球温暖化などの人間活動が自然災害の拡大に影響を与えている点についても無視できない。従来から指摘されているように自然災害による被害は開発途上国ほど大きくなる傾向がある。しかし、4枚のプレートが接触し、温帯モンスーンに属する日本では、その自然条件から、先進国にありながら世界でも最も自然災害の発生しやすい地域の一つであるという状況に置かれている。実際、地震活動や火山活動、気象等の自然現象によって、例年日本各地で甚大な被害が生じている。そのため、治水事業に見られるように、防災対策には伝統的に多大なエネルギーが費やされてきた。2007(平成19)年10月からは、緊急地震速報の新たなシステムの導入など、常に最新の設備等が防災や減災を意図して取り入れられてきている。逆に、これらの取り組みの経験から、自然災害に対する防災や減災を通じて国際社会への貢献の可能性も期待できる。ただ、ここで、重視したいのは、自然災害に対する防災や減災への取り組みには、科学技術面だけでなく、街づくりなど社会的なシステムの整備や教育のようなソフト面からのアプローチも欠かせないことである。

一方、「持続可能な開発のための教育(Education for Sustainable Development:以後、本稿ではESDと称する)」が国際的にも注目されている。日本が提案し、2002(平成14)年に国連総会で採択された2005(平成17)年からの「国連持続可能な開発のための10年」に対して、我が国においても、その「実施計画」が関係省庁により、2006(平成18)年3月に示された。今日、環境教育の重要性が指摘されるとともに、ESDについても国、地域レベルで様々な取り組みが報告されているが、学校教育での実践は必ずしも十分であるとは言えない。これまでも繰り返して述べてきたように、自然災害に関する防災・減災のための教育とESDとの関わりは深い(例えば、藤岡, 2006aなど)。ESDの中でも、環境問題について、開発途上国に対して先進諸国の支援はいかにあるべきかは、大きな課題であるが、自然災害への防災・減災についても同様な課題を抱えている。

このような状況の中、2005(平成17)年1月に神戸市で、International Strategy for Disaster Reduction(国連世界防災戦略:以後、本稿ではISDRと称する)の一環として国連防災世界会議が開催され、この会議のプログラム成果文書として2005年から2015年のHyogo Framework for Action(兵庫行動枠組:以後、本稿ではHFAと称する)が採択された。また、2007(平成19)年6月には、スイス・ジュネーブでUN/ISDR(国連国際防災戦略事務局)が主催とするGlobal Platform for Disaster Risk ReductionのFirst sessionが開催された。筆者は、内閣府、アジア防災センターの依頼により、この会議に出席することとなったが、この国連の全体会議の中で、自然災害や地球温暖化による影響について、その問題点や対策を国際的な動向から直接実感することができたのは貴重な体験であった。また、本会議では、HFAの観点に基づき、災害からのよりよい復興を目指した日本政府とISDR事務局が共同スポンサーとなったSide Event、さらには学校、病院等での防災についてなどをテーマとした分科会も開かれた。筆者が講演の依頼を受けた学校防災に関する分科会では、様々な地域や国の状況下で、ESDの現状を踏まえ、学校や児童・生徒の安全をどのように確保するかが多数報告された。

ところが、帰国して約一ヶ月後、新潟県中越沖地震が発生した。地震後、上越教育大学に災害支援室が設置され、筆者も本室の一員として、対応せざるを得なかった。本学は、2004（平成16）年7月の7.13新潟水害、同年10月に発生した中越地震において、組織的な学校の復旧支援に対応し、それらの活動をもとに災害支援室を立ち上げた経緯がある。今回の中越沖地震でも支援体制の確立や災害時の地域連携のシステム構築など大きな教訓を得たので、それについても報告、考察しておきたい。そして、これらの取り組みをHFAでの具体的実践例として分析し、国内や各地域に対して発信可能な普遍的内容を探りたい。

以上、本稿では、まず国連の機関を中心とした国際的な自然災害への認識や防災戦略についての流れを概観する。特に近年、重視されているESDとの関わりを踏まえながら、学校安全についての取り組みを中心とした展開に焦点をあてる。

次にこれらの国際的動向を踏まえ、日本においては、自然災害に対する防災や減災の方法として、学校や子ども達への体系的な支援はどのように可能かを2007（平成19）年7月に生じた中越沖地震後の取り組みから論じる。そして、日本から発信可能なHFAにもとづくESDの一つの方法として検討・考察したい。

2. 国連における国際的な防災戦略

2. 1 国連の活動と国際防災戦略（ISDR）の設立

1995（平成7）年1月に生じた兵庫県南部地震が国内外に与えた衝撃は大きく、特に国内においては、太平洋側の多くの都市で防災を喫緊の課題として捉える傾向になっている。その後も日本だけでなく、近年の自然災害による被害は2004（平成16）年スマトラ沖地震に代表されるように非常に大きいものが目に付く。世界各地での地震、津波をはじめ、台風等を起因とする洪水などの大規模な自然災害による被害が後を絶たず、国連の関連する機関においても被害国への支援に関するさまざまな対応に追われている。従来から国連活動に関する日本の果たす役割は期待されており、経済的な支援のみならず、人的な支援の状況はこれまでも度々報告されている。

一般的にもよく知られているように世界の平和と安全の維持を目的として、国連の活動がある。PKO等国际紛争解決への取り組みについてはさまざまな点から注目されることが多い。同時に近年では、貧困や差別も平和を脅かすものとして国連の重要な新たな課題となっている。しかし、従来、指摘されることは少なかったが、平和と安全の維持を考えると自然災害に対する取り組みも国連のこれからの役割として無視することができない状況である。

国連での日本の経済的な貢献はそのGDP比に応じているため、他の国々と比べても高い。例えば、日本は2007年度の国連通常予算の16.6%を分担している。これはアメリカの22.0%に次ぐ2番目の多さである。国際の平和と安全に直接かかわるPKO予算についても、16.6%を分担しているが、通常予算より余分に支払う常任理事国でさえ、アメリカ26.1（22.0）%（括弧内の数字は国連通常予算の分担割合を示す、以下同様）、イギリス7.9（6.6）%、フランス7.5（6.3）%、中国3.2（2.7）%、ロシア1.4（1.2）%となっているため、日本の分担金の在り方をめぐっては国内でも論議されることが多い（例えば、北岡、2007など）。自然災害についても同様に日本は大きな経済支援を行っている。日本政府の見解によると2005年では、自然災害対策による援助総額は898億円に達し、これは国際的にも最高水準である（例えば、Ministry of Foreign Affairs, Cabinet Office, 2007など）。しかし、このことは国内でも、あまり多くの人に意識されていない。

当然ながら、開発途上国に対し、自然災害時の物質的・経済的な支援はそれなりの意味もある。しかし、開発途上国では、それだけではなく、教育内容、方法、研修システムなど、多岐にわたっての援助が必要とされているのも事実である。同時に先進諸国においても学校での防災や減災の教育システムは十分整っているとは言えない状況にある。いわば、防災、減災教育に関する各方面の課題に対して日本の国際的な貢献の可能性は高い。

近年の国連の自然災害に対する取り組みを見ていく。1990年からの10年を「国連防災の10年」として、国連は各国に啓発を呼びかけてきた。この期間が終了した2000年には、国連総会の中で、先述した ISDR というプログラムが設立された。これは、自然災害やそれに関連する事故災害および環境上の現象から生じた人的、社会的、経済的、環境的損失を減少させるための活動にグローバルな枠組みを与えるという目的をもっている。

ISDRは、防災の重要性についての各国の認識を高めることによって、災害からの回復力を十分に備えたコミュニティーを作ることを目指し、これらが持続可能な社会の形成に不可欠であると捉えている。そのため、国連組織として、ISDR事務局が設置され、これが防災に関する戦略及び計画・調整の中心となっている。具体的には、ISDR事務局は、世界防災白書を発行したり、自然災害や災害リスクについての理解を広めるための啓発活動を行ったりしており、防災に関する国際情報センターとしての機能を有する（例えば、UN/ISDR, 2007など）。また、国連の組織内に自然災害軽減のための戦略及び政策立案を検討する場として、Inter-Agency Task Force（ISDRタスクフォース：以

後、本稿では、IATFと称する)が設立され、ISDR事務局が、これを支援することになっている。

ISDRの活動の枠組みとして、IATFは主に次の4つの目的を設定している。1.リスク、脆弱性及び防災に関する一般の意識を高める。2.防災に向けた国家政府や公共の関与を促す。3.リスク軽減ネットワークの拡大をはじめ、専門分野間及びセクター間の連携を促す。4.自然災害やそれに関する技術・環境災害が社会に及ぼす影響に関してだけでなく、自然災害の原因に関する科学的知識を高める。この中で特に1.及び4.についての取り扱いは、学校教育の役割が大きいと言える。そのため、学校教育へのはたらきかけや教育行政とのパートナーシップの構築も今後の課題となることが予想される。

2. 2 兵庫行動枠組(HFA)の2005-2015行動計画における学校防災の意義と課題

阪神・淡路大震災から10年後の2005(平成17)年1月には、先のISDRが中心となって、兵庫県神戸市で国連防災世界会議が開催された。この会議の中で、2005年から2015年までの行動計画が採決され、これがHFAと呼ばれている。HFAでは、優先行動として、次の5つのテーマが採択された。1.災害リスクの軽減は、実施に向け、強い組織的な基盤を持つ国家・地方での優先事項であることを保証する。2.災害リスクの特定、評価、監視及び早期の警告を強める。3.全てのレベルにおいて、安全と災害への対応の文化を築くための、知識、技術革新、教育を用いる。4.潜在的なリスク要因を削減する。5.全てのレベルにおいて、効果的な対応のために、災害への準備を強める(United Nations,2007a)。この中で、3.についてが、学校教育と最も関連しているため、次により詳しく見ていきたい。

3.についての項目の説明は、「人々に十分な情報が伝達され、防災や災害に強い文化に対して意欲的であれば、災害はかなり削減することができる。そのためには、災害、脆弱性、能力についての関連知識や情報を収集・編集し、それらを普及させることが必要である。」と記されている(p.9)。このための主要な活動として、(i)~(iv)の順に、「情報の管理及び交換」、「教育とトレーニング」、「研究」、「社会的な啓発」が挙げられている。この中で(ii)「教育とトレーニング」において、具体的な内容が(h)から(m)まで、6項目記されている。これらの項目は表1に記すとともに、以下に日本の教育の現状を踏まえて考察する。

「教育とトレーニング」では、まず、(h)で学校教育の中で防災・減災教育を取り上げ、これらをESDに結びつけることの必要性を述べている。ESDの実施計画では、具体的な内容は記されていないが、そのねらいを考えると、自然災害への防災・減災への取り組みは大きな意義がある。(i)では、大学や学校が地域での災害の可能性を把握し、それに対応できるプログラムを促進することが述べられているが、これは、むしろ設置者側の課題と言える。特に学校に与える影響を考えると、都道府県や市町村レベルでの教育委員会の姿勢も重要である。(j)については、学校教育のカリキュラムの中での取り扱い事項そのものであり、現在に求められる教育課題の一つの具体的な内容と言える。つまり、災害削減には、理科や社会科などの教科において、基本的な地質・地形・気候・気象などの知識を取り扱うとともに、環境教育や総合的な学習の時間のように、体験型や問題解決型の学習が不可欠であることを示している。最近、日本でも総合的な学習の時間の中で地域の実情を踏まえた自然災害に対する取り組みが見られる(例えば、遠藤,2005など)が、これもその一つの方法である。

(k)では、特に一般行政に携わる人達を対象としたようにしか書かれていないと読み取られることがあるかもし

表1 HFA 優先行動3「(ii)教育とトレーニング」項目
(UN“Hyogo Framework for Action 2005-2015”,2007より抜粋)

- (h). 全てのレベルにおける学校カリキュラムの関連する部分に、災害リスク軽減に関する知識を含め、また青少年や子ども達に情報が伝わり、災害リスクの軽減「国連持続可能な開発のための10年(2005-2015)」の本質的な要因として統合するために、他の公式、非公式のルートを促進する。
- (i). 学校や高等教育機関で、地方リスク評価及び災害への備えのためのプログラムの実施を促進する。
- (j). ハザードの影響を最小限に抑える方法を学習するため、学校におけるプログラムおよび活動の実施を促進する。
- (k). 特定の部門(開発計画担当者、危険管理担当者、地方公務員など)を対象とした、災害リスク管理や軽減に関するトレーニング及び学習プログラムを開発する。
- (l). 災害を軽減し、対処するための地域能力を強化するため、必要に応じてボランティアの役割を考慮した地域密着型トレーニング・イニシアチブを促進する。
- (m). 女性などの脆弱な人々に対し、適切なトレーニングや教育機会への平等なアクセスを確保する。災害リスク軽減に関する教育やトレーニングを不可欠な要素として、ジェンダーや文化的問題に配慮したトレーニングを促進する。

れないが、教育行政に関しても言えることである。すなわち、(j)とも関わって、教員を対象とした研修を行う場合やそのための教育委員会や教育センターの指導主事等も対象とした研修プログラムを開発することは学校において防災教育や減災教育だけでなく、安全教育や学校危機管理の観点からも避けることはできない。当然ながら国レベルにおいても研修の企画は必要である。確かに(1)で示されたように、ボランティアによる地域密着型のトレーニングは、災害被害の軽減や復興には効果を挙げることが期待できる。しかし、現実的には、災害には状況によって対応する内容が大きく異なり、経験を踏まえたトレーニングが必要である。国内においても1995(平成17)年の兵庫県南部地震以降、ボランティア活動に関する情報の蓄積は見られる。ボランティア活動が必要な大規模災害の数は多くないが、それらの事例を整理し、他地域にも発信しておくことは重要である。

なお、(m)については、学校教育というより、むしろ、地域社会の課題も大きい。災害時には、女性や子どものような脆弱な人々が被害を大きく受けやすく、そのため、適切なトレーニングや平等なアクセスが必要とされている。特に子ども達には「心のケア」が必要な場合も生じる。ただ、開発途上国と違い、先進諸国においては、高齢者が大きな被害を受けることがある。近年、日本において地震による被害が目立つ日本海側地域では、過疎化・高齢化が進んでいたことに伴い、高齢者の犠牲者数が多い。そのため、この社会的条件を考えると、(iv)「意識の啓発」で示されているような災害に強い文化や強力なコミュニティの関与を促進するために、社会のあらゆるレベルにおける継続的な公教育キャンペーンや公的な協議の着手とともに考えていく必要がある。

3. ISDR : Global Platform First Sessionにみる災害削減への取り組み

3. 1 ISDR主催のGlobal Platform, First Sessionと日本の貢献

このような流れの中で、2007(平成19)年6月には、スイスのジュネーブにおいて、ISDR主催のGlobal PlatformのFirst Sessionが開催された。このGlobal Platformの目的を一言で述べると、HFAの実行を容易にし、速めるための論議や啓発を行うことである。ここで、UN/ISDR(国連ISDR事務局)はHFAが示しているのは、次のようなことと捉えている。「災害に対する国やコミュニティのしなやかさを築くことは、災害の悪影響を減少するために求められる鍵となる政策手段である。2005年の国連防災世界会議において168の政府によって、個々の市民から、コミュニティ、民間企業、政府、国際機関まで、行動を結びつける戦略の意義が認識された。今なお、何百万の人々が地質的や気象的な原因による災害にさらされており、とりわけ急速な都市への人口集中、気候変化によって住民の危機は高まっている。また、この会議では、減災のための国際的な協力体制の構築を目的とし、政府や関係団体を国際、地域レベルにおける減災に取り込み、そのための方策や方法を推進する活動的な指導者となることを期待している」(United Nations, 2007b)。

ところで、国連機関には、さまざまな委員会や事務所等が存在する。その中でもジュネーブに本部が設置されているのは、International Labor Organization(国際労働機関, ILO), United Nations Commission on Human Rights(国連人権委員会, UNCHR), Committee on the Rights of the Child(国連子どもの権利委員会, CRC), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees(国連難民高等弁務官事務所, UNHCR)や、(国連人道問題調整事務所, UN/OCHA)など、人権に関するものが多い。つまり、自然災害の対策の一つとして、子ども達をはじめ人権に関する啓発や普及活動もこのジュネーブが中心となっていると考えることができる。後に述べる日本政府やISDRによるSide EventにもUN/OCHAやILOに所属する人達から活動の鍵となるような意見や論議がなされた。なお、ちょうど筆者が訪問した時は、ジュネーブ国連事務局の大会議場でILOの総会が開催される予定であった(図1-1, 2)。

ISDRのGlobal Platform First Sessionでもやはり多くのキーポイントとなる意見や発表は日本に期待されていた。例えば、初日の全体会議の中で、HFAを指針とした活動では、最初に井戸兵庫県知事からスピーチがあった。この中で、知事は阪神淡路大震災の教訓をもとに現在の兵庫県の災害対策がどのようなものであるかについてだけでなく、これからの国際的な防災に対する兵庫県の貢献や取り組みについても紹介された(図2)。ここ



図1-1



図1-2

では、兵庫県南部地震を例に、大規模災害時や災害復興について、国連レベルの国家的な協力体制から、倒壊家屋の近隣の人達による救出事例の地域レベルまで紹介され、次に述べるIRPへの具体的な出資金や、防災に関する国際的な施設を集積した神戸市東部の新区画地域まで配付資料を用いて説明された。

また、この会議への日本の大きな貢献として、内閣府や兵庫県、アジア防災センターなど日本の機関も主要構成機関の一員となっているInternational Recovery Platform（国際復興支援プラットフォーム：以後IRPと称する）がSide Eventを開催したことが挙げられる。IRPは、HFAを推進するために2005年に設立され、特に災害からの復興に関する国際的な知識の集約・ネットワークとして機能することや人材の育成等によりHFAの戦略目標を達成することを目指している。今回のSide Eventは、日本政府とISDR事務局との共同スポンサーによるものであり、復興の重要性を普及するために今回のGlobal Platform参加者に、よりすぐれた復興への活性を与えるIRPの役割やその活動を掌握してもらうこと、参加国や国際機関の潜在的な貢献や協力を授与することを目的とした（IRP, 2007）。このSide Eventでは、ISDR事務局の代理としてのUN/OCHAやSAARC（南アジア地域協力連合）Disaster Management Centerの事務局など、4名がキースピーカーとなった。この中で、ESDと関わって重要な内容であると捉えられるのは、効果的な災害復興の運営が十分知られていないこと、さまざまなレベルでの災害への備えが必要であること、復興のためには、住宅、インフラ、生計、健康、教育、心理社会的なケアなど全体的な取り組みが必要であること、環境問題を総合した持続が重要なこと、女性や子ども、高齢者、ハンディキャップを持った人達への対応などを含めて取り組むことなどが論議されたことである。これらのことは、バングラデシュ、パキスタン、スリランカ、インドなど世界的に見ても最も被害状況の大きいSAARCからの報告にも含まれていたが、ここで示された内容は次節で述べる日本の中越沖地震時での復興にも関係することであった。



図 2

なお、日本政府は、2007（平成19）年3月には、2004年のインド洋地震、2005年パキスタン地震など膨大な被害が生じたこの南アジア地域に対し、UNDP（国連開発計画）が行う「南アジア地域における地震防災対策計画」に総額5億8400万円の防災・災害復興支援無償資金協力を行うことを決めている。また、このSide Eventを主催したIRPの運営委員会メンバー機関として、国連関係ではUN/ISDRの他に、UNDP（国連開発計画）、UN/OCHA（国連人道問題調整事務所）、ILO等が所属していることも付記しておく。

3. 2 学校安全と防災

今回のGlobal Platformで、さらに注目されるのは、「災害リスク軽減のための教育と地域におけるリスクに対するより安全な学校構築」をテーマとする一つの部会が持たれたことである。この部会の設定は、テーマに沿って、先の2.2で述べたようなHFAの優先行動3.に則った、国や地域での災害削減事業の実行に焦点を当て、災害リスク削減のための先行的な教育活動や学校カリキュラム等の情報交換が目的とされた。また、この部会での審議は「国連持続可能な開発のための教育の10年」の推進に貢献することも期待されていた。予定されていた論議の主な内容は「学校コミュニティや安全な学校を構築するにあたって、災害リスクを削減するための活動を推進する方法」、「学校での災害削減を目指したカリキュラムのガイドラインを作成する方法」、「災害リスク削減の例を紹介したり取り入れたりするなど教育イベントやESDの活動に災害リスク削減を取り込む方法」、「災害リスク削減のための教育の国際会議を組織するための機会、展望」などである。

この分科会では、「学校安全」、「学校教育」、「コミュニティを基盤とした教育」、「市民啓発とメディア」を主題として、それぞれ、イランと日本、マダガスカルとドイツ、ベトナム、アメリカとパナマからキースピーカーとして報告がなされ、それにもとづいた議論がなされた。海外からの内容としては、地震の被害が多いイランでの取り組み、例えば国民のリテラシーを高めるための市民啓発や学校教育でのテキスト等が報告された。また、ベトナムからマングローブ消失と関連した水害が地域へ大きな損失を与えることへの対策が紹介された。赤十字からの取り組みとして、アメリカでは学校での災害への対策が報告されていた。ドイツ、マダガスカルからは、大学教育における防災の取り組みが紹介された。これらの内容はWebページから概観することができるので、ここでは簡単に触れておくだけにとどめておく。

日本からの報告としては、学校安全として、自然災害に関する知識・スキル習得のための学校教育カリキュラムの現状と課題、教員研修の現状と取り組みとして、独立行政法人教育研修センターで実施されている全国的規模の実践、都道府県レベルの教育委員会・教育センターでの実施状況等が紹介された。また、自然災害発生時における学校

安全の方法、避難所となった場合の運営、学校教員の役割、学校と大学とのパートナーシップの構築についての現状と課題（例えば、藤岡、2006bなど）が示された。特に1995年兵庫県南部地震や2004年新潟・福島豪雨や同年の中越地震の事例から考察・分析された（図3）。

これらの報告内容は、先のHFAにおける優先行動の3.(iii)「教育とトレーニング」に関連した内容での先進的具体例と言っても過言ではない。つまり、表1（h）の内容としては、現在の日本において、自然災害に関連した防災・減災教育のために、児童・生徒に対して育みたい内容や教育方法は、総合的な学習の時間やESDのねらいや目的と大きく関わっており、学校教育だけでなく、学校が地域と連携して進める必要性が具体的に示された。当然ながら、(j)として、日本において、学校教育のカリキュラムの中で自然災害はどのように取り扱われており、どこに課題があるかも明確に示された。

さらに、(k)と関連して、全国的な自然災害・防災に関する教員研修の例を本年度5月30日から6月1日に教員研修センターが主催として東京で実施された内容が示された。学校教員に対する研修システムを地域では、都道府県単位で教育委員会や教育センターが担当しており、フィールドワークを伴ったこれらの現職教員研修は日本独自のものとも考えられる。実際に海外においても、災害が生じたとき、被災地でボランティア活動等が展開される。これらは、NPOや赤十字など既存の団体が自身の活動目的と照合して行われることが多く、この分科会でもそのような報告は見られた。しかし、新潟水害や中越地震のときのように、学校教員が避難所となった自分の勤務校で復興に取り組んだり、大学がボランティアを組織し、被災地の学校を支援したりした例は他の国では見られなかった。特に、この分科会では、災害時に被害を受けやすい児童・生徒達に対して、どのように支援するかは多くの国や地域からの問題提示などはあったが、災害時の教員の対応について検討したり、小学校に大学生を派遣したりする取り組みは日本独自のものと示すことができた。

このセッションでは、日本の先端的な自然災害への対応の状況が注目されたと言っても過言ではない。ただ、経済や科学技術の発展した先進国での自然災害復興という認識が強かったようである。また、震災後の物理的な復興だけでなく、学校においては、特に子ども達が被災者となるため、精神的なフォローについても多くの参加者は認識しているようであった。これは、日本のような先進国だけでなく、開発途上国でも同じ課題である。

4. ESDの観点から捉えた中越沖地震における学校の役割

上述のようにジュネーブでの会議において、各国の災害におけるさまざまな被害状況とその対応等の事例を学んだ。しかし、皮肉なことに、ISDRのPlatform First Session終了の約1ヶ月後、2007（平成19）年7月16日に中越沖地震が発生した。そこで、中越沖地震への対応、特に学校に対する支援を中心とした取り組みをHFAの実践例として検討・分析する。最初に中越沖地震発生後の被災地域での避難所における学校の役割について考察したい。

柏崎市や刈羽村等の中越地域や上越地域の一部の小・中・高等学校では、地震の翌日から休校を余儀なくされた。そして1週間後の23日に、短縮された時間内での終業式を経て、すぐに夏休みに入った学校が、柏崎市や刈羽村では大多数であった。また、学校そのものは大きな被害が受けなかったとしても、水道、ガス、電気などのライフラインなど周辺地域での被害が大きく、学校が震災直後から避難所や炊き出し所となったり、浴場が設営されたりしたところも多かった（図4）。

柏崎市など被災地の学校では、地震発生時は祝日（海の日）であったにもかかわらず、学校長はじめ多数の教職員は学校に集まった。学校は災害時に地域住民の避難場所と指定されていることが多い。被害の大きかった柏崎市域の学校では、体育館等が避難所となった。一般に学校が避難所となった場合、行政の対応が整うまで学校長が避難所長を務め、教職員は全体の奉仕者として避難所の運営等にも協力することになる（藤森、2001など）。ただ、3年前の中越地震や能登半島地震等の教訓が活かされていたためか、被災地での行政や自衛隊等の対応は早かったと言える。例えば、柏崎市内の被害の大きかった地域の小学校では、16日午後には自衛隊が訪問していた。また、行政の避難所の設置も同様に早かった。そのため、避



図3



図4

難所の運営等については、12年前の兵庫県南部地震に比べ、教職員の負担は格段に少なくなっていたと言える。しかし、教職員の中には、自宅が全壊もしくは半壊等大きな損傷を受けていたにもかかわらず、学校に出勤し、業務にあたっている場合も少なくなかった。

教職員の対応としては、学校全体での体制として、地震発生直後から、クラスの児童やその保護者など家庭の被害状況を把握することが必要になる。しかし、電話が不通になっているため、直接、担任が家庭訪問を行うケースも多い。当然ながら、学校長は教職員の被害状況や動向を掌握する。また、校内の教職員で修復が可能なのは、休校中に復旧活動に取り組む。例えば、ものが倒れたり、壊れたりしたものの撤去、清掃作業等が挙げられる。図書館等の倒れた本棚や散乱した図書の整理にも時間が割かれる。危険箇所等で修復不可能なものは注意書きを貼ったり、ビニールシートを覆ったりすることも教員の仕事となったところが多い。これらは、2004（平成16）年の中越地震時においても、十日町市の被害があった小学校での教職員の対応と同様である。

しかし、学校においては、校舎や物品等などの物理的な修復よりも、子ども達の精神的なケアが重要な課題となることが多い。そのために、まず担任を中心として、子ども達の様子について保護者とも連絡を取りながら、注意深く見守る必要がある。衝撃が大きかった場合、学校外の専門家に頼らざるを得ないこともある。そこまで、心のダメージが大きくなかったとしても、子ども達に安心感を持たせたり、気を紛らわせたりするために、例年であれば夏休みである期間中でも教職員が特別教室を開催したり、学校のプール開放を行ったりしているところも多く見られた。

上越教育大学は、中越沖地震の発生後、同大学に設置されていた災害支援室を中心として、学校への支援活動の具体的な検討を始めた。大規模災害発生時の学校支援に対する当大学の組織的な体制として、2004（平成16年）中越地震後、すぐに指針が出され、被害の大きかった十日町市や小千谷市の小学校に支援を行うという実績があった。

今回の地震後にも学校を中心とした支援のシステムは継続されていた。まず、当大学の災害支援室と柏崎市教育委員会学校教育課との間で具体的な学校支援の方法、つまりボランティア活動を行う大学生の派遣が検討された。大学災害支援室の呼びかけにより、同市教育委員会学校教育課から上越教育大学の支援内容とその方法等が同市の校長会に連絡・周知され、校長会の事務局が各学校からの窓口となって支援依頼内容を掌握することになった。校長会事務局は、その内容を上越教育大学の支援室に送信する。これを受け、当大学では学生のボランティアを募集し、その派遣の調整、連絡を行う。ボランティア学生は、大学のスクールバス等で現地に到着し、依頼のあった活動に取り組む。大学に依頼された内容は一部、清掃・運搬活動など物理的な支援もあったが、大部分は登校した児童の学習支援やレクリエーション活動、プール監視、など直接子ども達と関わることであった（図5）。つまり、教育大学である学生の特色が生かされた支援活動であったと言える。

なお、今回の中越沖地震において、本学支援室に支援依頼をした学校は6校であり、それらの学校が立地する周辺地域の被害がそれだけ大きかったと言える。実際6校のうち5校の体育館が避難所となっており、そのうち1校は近くのコミュニティセンターが避難所となっていた。



図5

5. HFAから捉えた地域の大規模災害への対応

中越沖地震に対しての学校防災や学校教育の課題については、前に述べたようなHFAの中で、優先行動として、採択された5テーマのうちの一つである「3.（全てのレベルにおいて、安全と災害への対応の文化を築くための、知識、技術革新、教育を用いる）」で、(ii)「教育とトレーニング」に記されている、具体的な内容が（h）から（m）までの6項目と関わっている。これらは、Global Platform for Disaster Risk Reduction First sessionで考察した内容と大きく関連が深い。そこで、他の優先行動の観点から今回の地震時の活動の意義と今後の課題について触れたい。なお、項目番号、記号は全てHFA（United Nations, 2007a）に対応させている。

1. (iii) コミュニティーの参加、(h) の中に「ネットワークの促進、ボランティア人材の戦略的管理、役割と責任の特定、必要な機関や資金の委託や供給を通じて、災害リスクの軽減へのコミュニティの参加を促進する。」への取り組みが示されている。学校は指定されたように避難所の役割を担ったが、兵庫県南部地震時のように学校教員が中心に対応しなくても、今回の中越沖地震時には、行政や自衛隊、NPO等の組織的な運営が展開されていた。例えば、避難所の浴場の設営は自衛隊により、炊き出し所については、自衛隊やNPO、が担当しているところが多かった。また、新潟県などの行政の職員によって水やおにぎり等の配給が行なわれていたが、ボランティアがそれらを支援している場合も見られた。避難所では、子どもたちを対象におやつが配れるところもあったが、これに地元の中学

生が手伝っているところもあった。

2002（平成14）年にヨハネスブルグ会議での、ESDの実施計画では、その第37項の中で、「防災、減災、備え、対応、復興などを含む、脆弱性、リスク、計画、災害管理に取り組むための総合的、多角的なハザード対応アプローチは、21世紀におけるより安全な世界の構築に不可欠な要素である」と要請しており、活動としてはISDRの取り組む方向性を支援している。

日本におけるESD実施計画においては、子どもたちの地域への参画が述べられている。しかし、子ども達は必ずしも、地域によって守られるだけではない。逆に地域に対して貢献する場合がある。例えば、中越地震時では、避難所での清掃活動、避難所や地域の人達への合唱活動などが報告された。また、避難所においては、子ども達の元気な活動が大人達を励ますことが多い。さらに、地域と学校とのイベントについて、継続的な活動によって、教員や保護者等に好影響を与えた例も報告されている。手紙など他地域に対しても被災地に精神的な支援は可能である（図6）。本稿で紹介したような避難所での中学生の支援活動も意味がある。

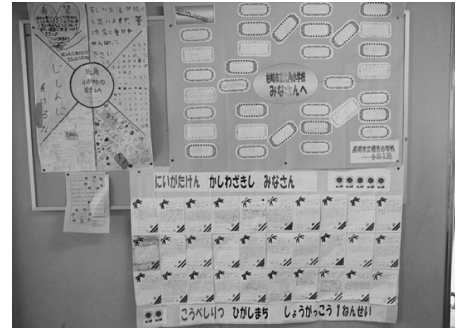


図 6

HAFのⅢ. 優先行動2005-2015には、A. 一般的考慮として、「(e) 災害リスク削減のための計画を立てる時には、文化的多様性、年齢、脆弱な集団が適切に考慮されるべきである。」と挙げられている。これらは、日本では、特に開発途上国の中で自然災害が発生したときに、考えられる内容と捉えられがちである。しかし、日本や先進諸国においても中越沖地震等の例で述べてきたように被害者の特徴に応じて、今後一層対策を考える必要がある。

2007年度のUnited Nations Children's Fund（国連児童基金、UNICEF）の配布ポスターに見られるように、国際的には、災害発生時は女性や子ども達が大きな被害を受けることが多い。しかし、中越沖地震での被害者は11名であり（平成19年8月末現在）、そのうち10名が70歳を超える。日本海側の高齢化が進む地域の特色と見ることもできるかもしれないが、自然災害時には、社会的に弱者が大きな被害を受けることには、どの地域であっても同様であることが考えられる。

中越沖地震では、子ども達の犠牲者はなかったと言え、大きな地震を体験したことにより、子ども達は精神的に大きな影響を受けたと言える。状況によっては、「心的外傷後ストレス障害（Posttraumatic Stress Disorder：PTSD）」が危惧されることもある。そのために、避難後、各小学校、特に避難所においては、新潟県から「新潟県中越沖地震を体験した子どものこころのケアについて」についてのパンフが設置された。このパンフでは、被災後のこころの健康に関する電話相談に、毎日、専門家が相談に応じることが記され、その専用電話番号やフリーダイヤルも記載されていた。

地震後の子ども達への配慮から、各学校とも夏休みであるにもかかわらず、開校してさまざまな対応をしており、上越教育大学への各学校からの支援依頼もこの点が中心であった。当然ながら、「心のケア」については学生の支援だけでは限界があるが、地震体験後の子ども達に学生が関わったことには何らかの意義があったことが期待できる。それが、どのような具体的な効果があったのかは今後の検討課題である。

いずれにしても実際に地震のような大規模な自然災害が生じた場合、想定される被害への対応だけでは不十分なことが考えられる。そのためにも、各学校の危機管理や学校安全等への対策は、他地域や他校で生じた災害の実例から教訓として学ぶ必要性が認められる。

6. 今後の課題

近年、日本各地において、地震をはじめ自然災害へのさまざまな対策が見られる。しかし、太平洋側と日本海側では、HFAで記されているところの地域的な文化の差があるのも事実である。大都市部で喫緊の課題として取り組まれている対策について、地方では、遅れがちな点もある。地域の中でも、特に学校では児童・生徒の被害が大きかったり、そこでの対応に追われたりするなど、今後の対策が急がれている。

国際的には、自然災害時の犠牲者は女性、子どもに多いとも認識されている。子どもに対しては、「心のケア」も不可欠である。その場合、学校は教員や友人など、多くの人達が集まる点で大きな心の支えになる可能性がある。中越沖地震後に見られたように多くの学校が夏期休暇中であっても開校していたのは、その点で意義があった。ただ、そのため、全体の奉仕者として教員の役割にも限界があるのも事実である。学校や教員へのサポート体制は、教育委員会だけでなく地域としても検討する必要がある。しかし、行政の対応が整い始めても、避難所が学校内にあった

り、学校が地域の子どもたちの拠り所であったりする現状を考えると、日本の場合、今後も学校教員の負担が激減することはあまり期待できないかもしれない。

さらに中越沖地震で被害を受けた地域で、女性教員の中には自分の子どもの世話を見る必要があったり、妊娠中の状況でありながら、避難所となった学校に勤務している場合があった。そのため、子どもだけでなく、HFAの中で述べられている災害時の女性の課題やジェンダーの問題についても新たな事例として検討していく必要がある。また、中越地震、能登半島地震、そして今回の中越沖地震と高齢者の被害が目立っている。本稿では、この問題については深く掘り下げなかったが今後の日本の課題である。

児童や生徒への安全対策等について、日本の学校教育はさまざまな蓄積を持っていると言える。地域の学校との連携を重視する教育大学としても、災害時の学校支援を働きかけていくかは大きな課題であり(藤岡, 2005), また期待されているところであろう。

本稿では、国際的な背景として、ISDRやHFAの展開についても紹介してきた。その中で、日本は2005(平成17年)1月から9回日の国連安全保障理事会の非常任理事国となったことも無視できない。国連の目的とする平和と安全への活動に対し、日本の貢献のあり方は今後も論議されることが多いと考えられる。その中で、自然災害に対する防災や減災については、位置する自然環境やこれまでの自然災害に対する歴史的経過から日本の大きな貢献が期待される。また、それと関連して、ESDについても、日本から国連に提唱して全会一致で採択されたものであるため、日本での取り組みや発信が国際的にも注目されていると述べても決して過言ではない。

自然災害に対する防災・減災に対する取り組みについても、他の環境問題と同様に、“Think Globally, Act Locally”の観点が不可欠であると言える。

謝 辞

平成19年6月スイス・ジュネーブで開催されたUN/ISDR グローバル・プラットフォームに内閣府、アジア防災センターの依頼により出席することができ、大きな経験を得ることができた。ご関係の皆様へに深謝いたします。

また、帰国後1ヶ月ほどで中越沖地震が発生し、学校への支援に携わることになった。中越沖地震に遭遇された皆様にお見舞いを申し上げ、一刻も早い復興を願うとともに、避難所の運営等にあたられた学校の先生方、また支援活動にあたった本学教職員、学生に敬服します。

文 献

- 遠藤 勝 (2005)：緊急時に対応できる防災教育を目指してー地域社会と連携した防災教育の推進，中等教育資料，9，832，26-31.
- 藤岡達也 (2005)：地学教育の観点からとらえた自然災害時におけるボランティア活動および教育大学の役割についてー平成16年「7・13新潟水害」を事例としてー，地学教育，58，157-163.
- 藤岡達也 (2006a)：自然災害に関する防災・減災教育と環境教育，環境教育，16，1，32-38.
- 藤岡達也 (2006b)：現職教員研修における都道府県教育センターと教育大学とのパートナーシップ構築の意義と課題，日本教育大学協会第二常置委員会編「教科教育学研究ー第24集ー」，171-180，サンプロセス，東京，171-180.
- 藤森喜子 (2001)：災害への対応，高階玲治「学校の危機管理マニュアル」，東洋館出版社，東京，168-185.
- 飯田 稔 (1997)：非常災害への対応，下村哲夫編著「事典学校の危機管理」，教育出版，東京，578-605.
- 北岡伸一 (2007)：国連の政治力学，中央公論新社，東京，1-302.
- International Recovery Platform (2007)：Learning from Disaster Recovery, IRP, 1-22.
- Ministry of Foreign Affairs, Cabinet Office (2007)：Japan's International Cooperation on Disaster Reduction, International Cooperation Bureau Ministry of Foreign Affairs, 1-16.
- United Nations (2007a)：Hyogo Framework for Action 2005-2015 Building the Resilience of nations and Communities to Disasters, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Geneva, 1-22.
- United Nations (2007b)：Global Platform for Disaster Risk Reduction, 2-16.
- UN/ISDR (2007)：United Nations Documents Related to Disaster Reduction 2003-2005, 1-617.

The Niigataken Chuetsu-Oki Earthquake in 2007 from the Viewpoint of Hyogo Framework for Action of the International Strategy for Disaster Reductio

—For the Construction of Education for Sustainable Development in Schools—

Tatsuya FUJIOKA*

ABSTRACT

In this paper, in the first place, I would like to overview the international current for natural disaster reduction through the consideration of activities of United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). In the second place, especially I focus on the contexts concerning education and see the construction of Education for Sustainable Development (ESD) in Japan. After that, I discuss the safer school and roles of teachers from the Viewpoint of Hyogo Framework for Action 2005-2015 (HFA).

Furthermore I will take an example to illustrate the natural disaster reduction by the development of HFA in Japan. After The Niigataken Chuetsu-Oki Earthquake in 2007 occurred, Joetsu University of Education sends students for damaged primary schools in Kashiwazaki City. In addition to these considerations of the significance and problems of these activities, the safer schools and roles of school teachers after the natural disaster such as great earthquake will be brought to light for the construction of ESD in schools.

* Division of Learning Support