日本学術会議公開シンポジウム・第13回防災学術連携シンポジウム

自然災害を取り巻く環境はどう変化してきたか

SDGsと防災教育−学校安全はどう変わるのか−

日本安全教育学会

滋賀大学大学院教育学研究科　藤岡達也

fujioka@edu.shiga-u.ac.jp

自然災害を取り巻く環境はどう変化してきたか

SDGsと防災教育

−学校安全はどう変わるのか−

1. SDGs，ESDと防災教育
   - （１）SDGsにおけるESDの意義
   - （２）SDGsと防災，減災，復興に関する教育
2. 学校防災（SDGs４）の課題と展開
   - （１）東日本大震災での学校を巡る訴訟
   - （２）学校安全，学校防災に関する国の動向
   - （３）防災教育，防災体制の新たな視点と取組
3. SDGsを踏まえた防災教育とグローカル人材育成
   - （１）自然災害に関する教育とｶﾘｷｭﾗﾑ・ﾏﾈｼﾞﾒﾝﾄ
   - （２）災害につながる自然現象の学校での取扱い

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

世界を変えるための17の目標

Japan Endless Discover

17の目標の実現には教育が不可欠

誰一人自然災害から取り残さない

SDGsにおける自然災害，防災との関係

SDGs1.5

「2030年までに，貧困層や脆弱な状況にある人々の**強靭性（レジリエンス）を構築し，気候変動に関連する極端な気象現象やその他の経済，社会，環境的ショックや災害に暴露や脆弱性を軽減**する」

SDGs2.4

「2030年までに，生産性を向上させ，生産量を増やし，生態系を維持し，**気候変動や極端な気象現象，干ばつ，洪水及びその他の災害に対する適応能力を向上**させ，漸進的に土地と土壌の質を改善させるような，持続可能な食糧生産システムを確保し，強靭（レジリエント）な農業を実践する。」

SDGs13.1

「すべての国々において，**気候関連災害や自然災害に対する強靭性（レジリエンス）及び適応の能力を強化**する。」

SDGs11　包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する

11.5　2030 年までに，貧困層及び脆弱な立場にある人々の保護に焦点をあてながら，水関連災害などの災害による死者や被災者数を大幅に削減し，世界の国内総生産比で直接的経済損失を大幅に減らす。

11.b　2020 年までに，包含，資源効率，気候変動の緩和と適応，災害に対する強靱さ（レジリエンス）を目指す総合的政策及び計画を導入・実施した都市及び人間居住地の件数を大幅に増加させ，仙台防災枠組 2015-2030 に沿って，あらゆるレベルでの総合的な災害リスク管理の策定と実施を行う。

日本安全教育学会

防災学術連携体での唯一の教育系の学会

SDGsと防災・安全教育

SDGs4

すべての人々への包摂的かつ公正な質の高い教育を提供し，生涯学習の機会を促進する

SDGs4.8「子ども，障害及びジェンダーに配慮した教育施設を構築・改良し，全ての人々に安全で非暴力的，包摂的，効果的な学習環境を提供できるようにする。」

学校安全（安全教育，安全管理，組織活動）
災害安全（防災教育，防災管理，組織活動）

石巻市立大川小学校の悲劇（地裁から高裁を経て最高裁へ）

津波によって流された橋

教職員13名中10名犠牲

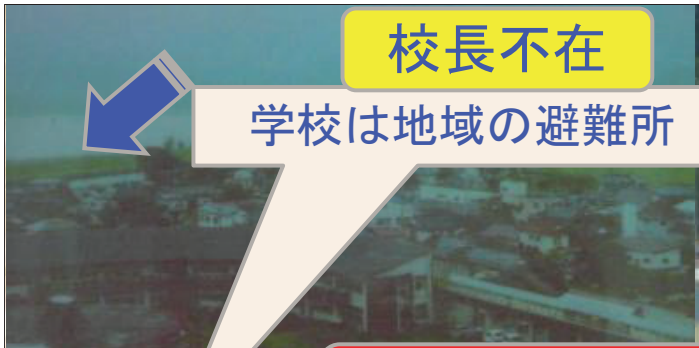
児童108名中72(+2)名犠牲

児童・教員最多数の犠牲者

学校防災の抜本的見直しの必要性

校長不在

学校は地域の避難所



大川小学校

なぜ，84名の教員・児童が！
多くの地域の方々が学校で！

裏山は検討されず

安全配慮義務と教員，学校の責任

7分間の判断ミス（地裁）

防災マニュアルの不徹底（高裁）

＜大川小訴訟＞災害予測（高裁の判断）

高裁「宮城県沖地震が起きた場合，近くの北上川堤防が揺れで沈下したり遡上（そじょう）津波で壊れたりする危険があった。地震や津波で堤防が壊れた事例は震災前にも複数あり，さまざまな文献などでこれまでも紹介されていた。

地震調査研究推進本部等

「校長らに必要とされる知識や経験は住民の平均よりはるかに高いレベルでなければならない」「詳細に検討すれば，大川小が津波浸水予想区域外だとしても，津波の危険を予見することは十分できた」

「危険を認識できた以上，校長らには宮城県沖地震に備える安全上の義務があったのに，避難場所さえ決めていなかったことは学校の過失」

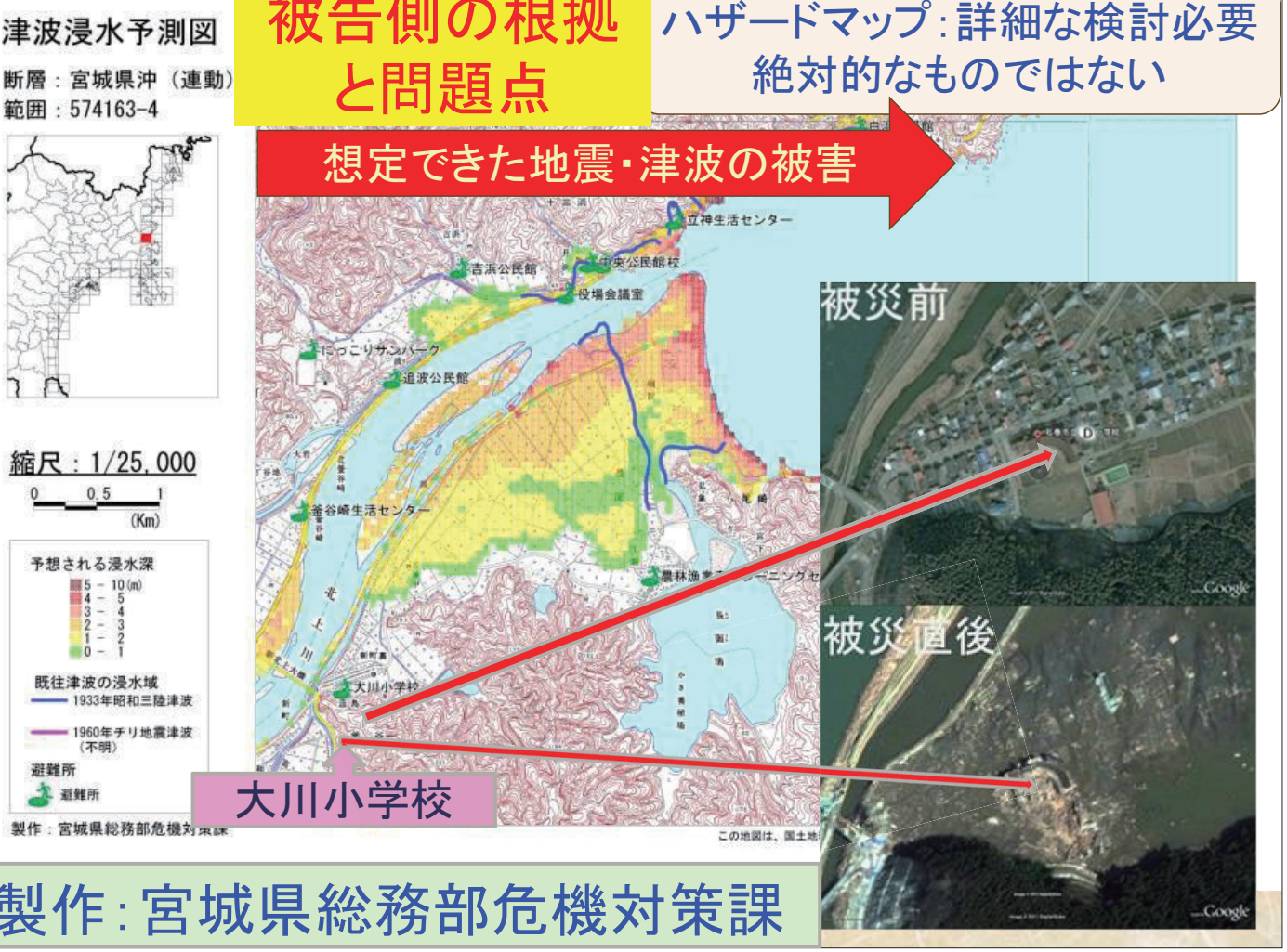
石巻市は上告

児童の安全確保のために
校長に必要な自然環境の知見と理解

大川小の立地条件，特に大川小が広大な水域面積を有する北上川の感潮区域と約200mの距離を隔てて隣り合っていたものであり，上記北上川の感潮区域と大川小の敷地とを隔てるものは，北上川の右岸堤防の存在のみであったこと，これに，本件想定地震の地震動により本件堤防が天端沈下を起こし，そこから堤内地に北上川の河川水が流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見，谷地中付近よりも下流の北上川の右岸堤防が，堤防の両側から襲う津波の破壊力に堪えられずに破堤し，その場所から遡上した津波が堤内地に流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見を総合すれば，大川小が本件津波浸水域予測による津波浸水域に含まれていなかったとしても，大川小が本件想定地震により発生する津波の被害を受ける危険性はあったというべきであり，本件時点において，校長等がそれを予見することは十分に可能であった（高裁判決主文より）

被告側の根拠と問題点

ハザードマップ：詳細な検討必要
絶対的なものではない



製作：宮城県総務部危機対策課

高裁では学校保健安全法第3章学校安全が厳しく解釈

最高裁も

○学校安全に関する「学校の設置者の責務」を明記（第26条関係）

○施設・設備の安全点検，学校生活（通学を含む）や日常生活における安全に係る教育指導，職員の研修などについて「学校安全計画」に定め，実施すべき旨を規定（第27条関係）

○施設・設備に支障がある場合における学校長の改善措置について規定（第28条関係）

○危険等発生時に備えて「対処要領（マニュアル）」を各学校において作成すべき旨を規定。また，危害が生じた場合における心身の健康回復のための支援措置について規定（第29条関係）

○警察署等の関係機関，ボランティア団体等との連携により安全の確保を図るべき旨を規定（第30条関係）

＜大川小訴訟＞教育行政の対応（高裁の判断）

石巻市立大川小学校の事例において，高裁は，学校保健安全法に則り，「市教委は，学校保健安全法２９条１項に基づき，大川小に対し，在籍児童の安全の確保を図るため，大川小の実情に応じて，危険等発生時において大川小の教職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた危機管理マニュアルを作成すべきことを指導し，作成された危機管理マニュアルが大川小の立地する地域の実情や在籍児童の実態を踏まえた内容となっているかを確認し，内容に不備があるときにはその是正を指示・指導すべき義務があった」とした。

学校設置者としての教育委員会の責任が追及
現実的には可能？

（災害発生時を含む）学校管理下の責任

児童生徒が学校管理下にある場合

安全を確保する法的義務「安全配慮義務・安全保持義務」を負う

違法に損害が生じるという結果について，予見可能性があり，その結果を回避する可能性が存在していたにもかかわらず，これを防止することを怠った場合

過失

民事上，刑事上の責任が追及

公立学校の場合，民事責任（損害賠償責任）は，主に国家賠償法によって取り扱われる

学校の設置者である地方公共団体が損害賠償責任を負う

学校防災に影響を与えた東日本大震災の訴訟

野蒜小学校及び野蒜駅（当時）周辺

18名の犠牲者が生じた野蒜小学校体育館

地震発生後，多くの子供達は体育館に避難。何人かの児童は保護者や同級生の親に引き渡され下校。女児１人は引き渡された後，海側の自宅周辺で津波にのまれて死亡。

仙台地裁

「安全が確認されない限り，児童を引き渡すべきではなかった」「女児（当時9歳）の遺族に約2660万円を支払うよう市に命じた」「学校から自宅までの帰路で市の津波浸水予測地域を必ず通過しなくてはならず，女児に危険が及ぶことは具体的に予見できた」と指摘。

大川小と同じ判断

仙台高裁

「事前に登録した保護者が引き取りに来るまで，学校での保護を継続すべき義務があった」一審判決を支持。

最高裁

学校側の過失を認め市の上告を退ける決定。二審仙台高裁判決が確定。

児童と一般市民との違い

地震発生後，地域の住民は市の地域防災計画で避難場所に指定された小学校体育館に避難した。体育館には約3．5メートルの津波が押し寄せ，避難していた女性2人は体育館内で溺死した。

津波で亡くなった住民2人の遺族が,学校側の判断に過失があったとして学校設置者の市に損害賠償を求めた訴訟判決

「体育館は当時最大級の地震を想定した津波浸水予測地域の外にあり，学校側は津波の到達を予見できなかった」と判断。体育館内で死亡した女性2人の遺族の請求は棄却した。

最高裁でも確定

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（文科省；2021年6月）

大川小学校判決を受けて

見直し・改善を行う際の視点・考え方，その他の参考となる情報。

自校の危機管理マニュアルを評価するための「チェックリスト編」，「解説編」，「サンプル編」から構成。

「解説編」には，「避難確保計画」と学校の「危機管理マニュアル」等の関係を解説及び「コラム」

各学校で活用できる実践的な教職員向け研修・訓練の方法について具体例を紹介した「学校安全推進のための教職員向け研修・訓練実践事例集」。

児童生徒等の生命を守り、安全を確保するために、「危機管理マニュアル」は、常に見直し、改善すること、そして実践的な研修や訓練を行うことが大切。

「第3次学校安全（令和4～）の推進に関する計画」

＜施策の基本的な方向性＞

Ⅰ 総論

第3次学校安全の推進に関する計画（計画期間：令和4年度から令和8年度）において取り組むべき施策の基本的な方向性，目指す姿は以下のとおりとする。

〇学校安全計画・危機管理マニュアルを見直すサイクルを構築し，学校安全の実効性を高める

〇地域の多様な主体と密接に連携・協働し，子供の視点も踏まえた安全対策を推進する

〇全ての学校における実践的・実効的な安全教育を推進する

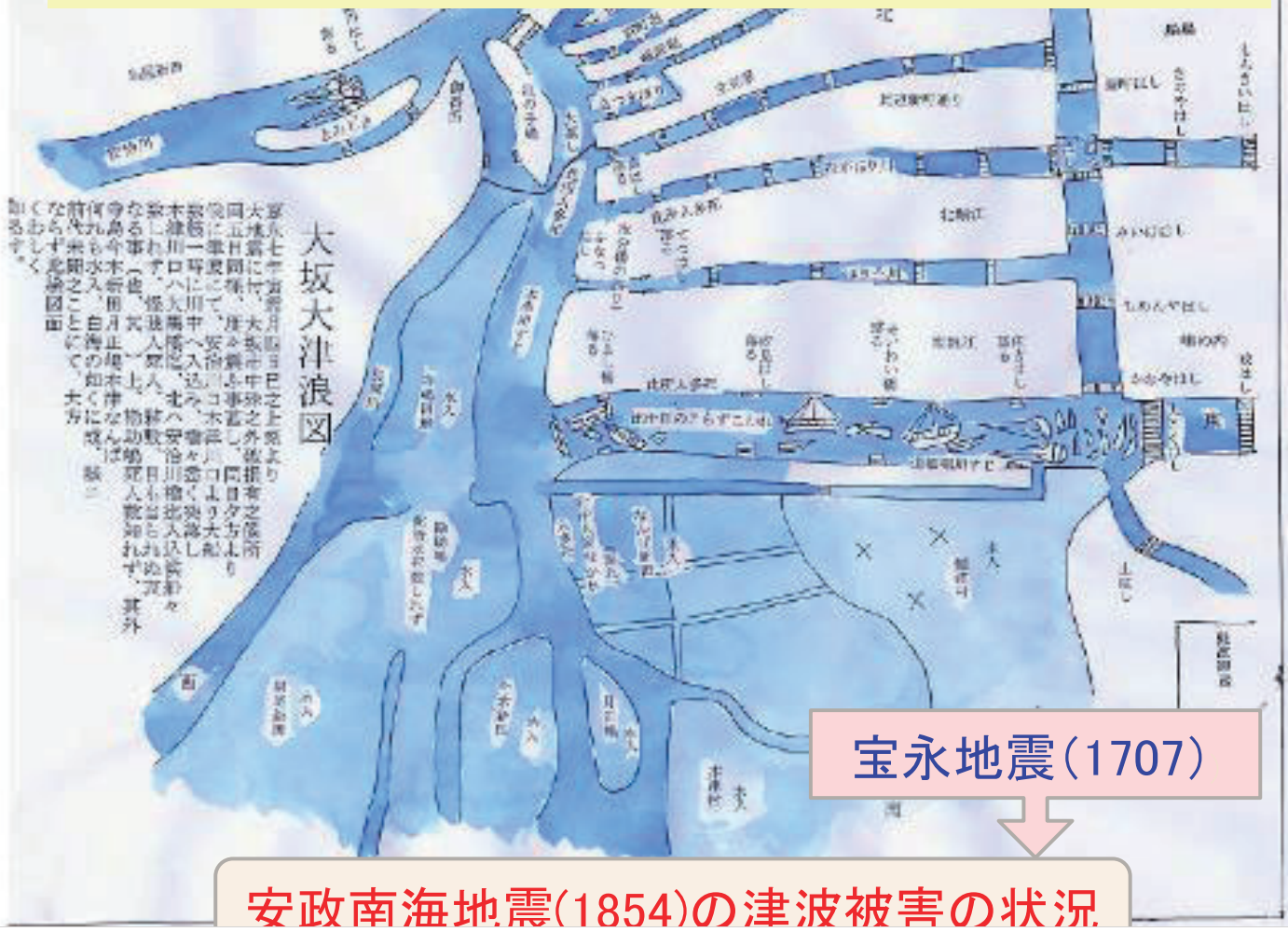
〇地域の災害リスクを踏まえた実践的な防災教育・訓練を実施する

〇事故情報や学校の取組状況などデータを活用し学校安全を「見える化」する

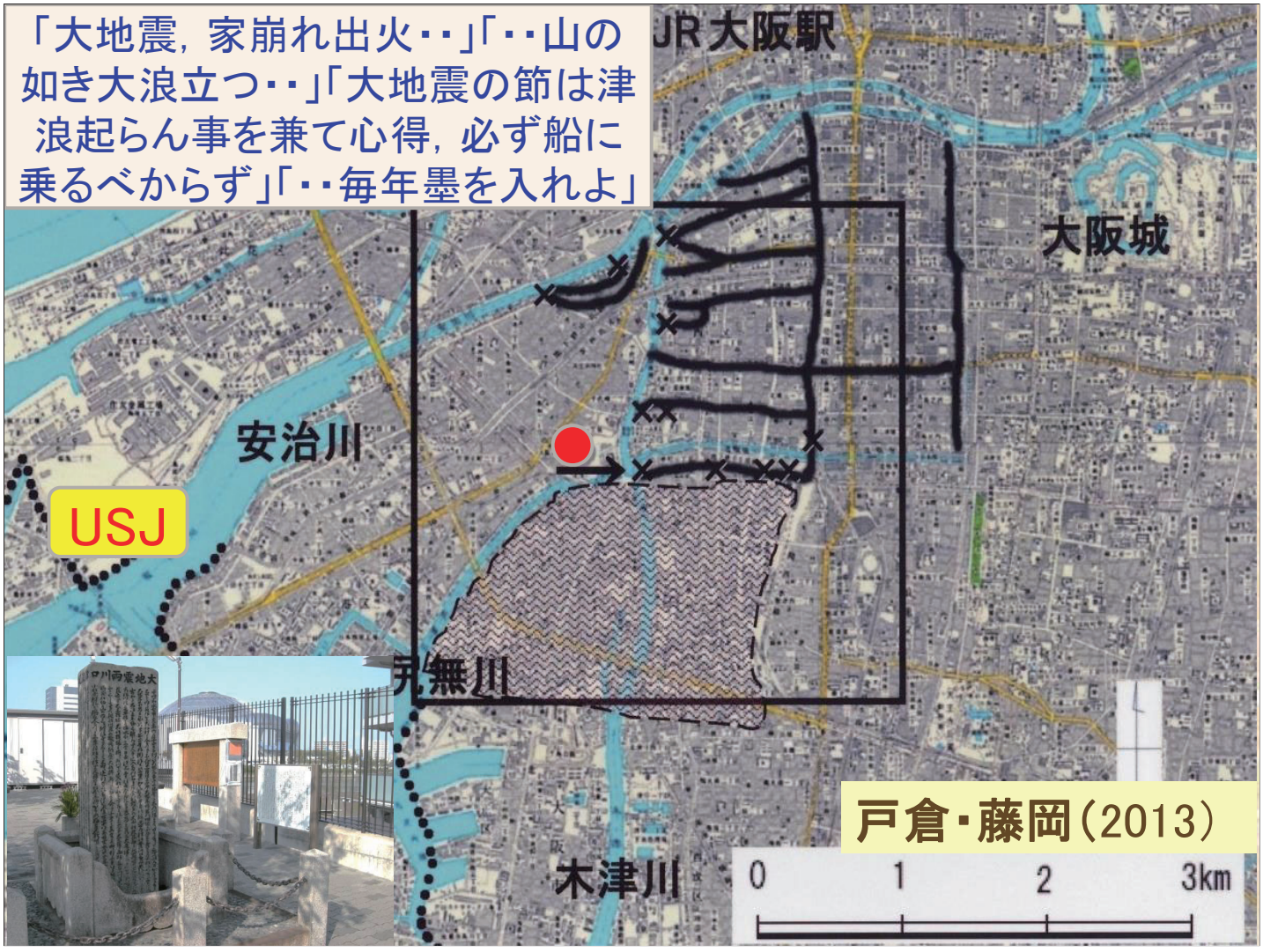
〇学校安全に関する意識の向上を図る（学校安全文化の醸成）

学校は南海トラフ型地震に対応は可能か

大坂大津浪図(大阪城天守閣蔵)の復元(長尾武,2007)



「大地震，家崩れ出火・・」「・・山の如き大浪立つ・・」「大地震の節は津浪起らん事を兼て心得，必ず船に乗るべからず」「・・毎年墨を入れよ」



日本海中部地震

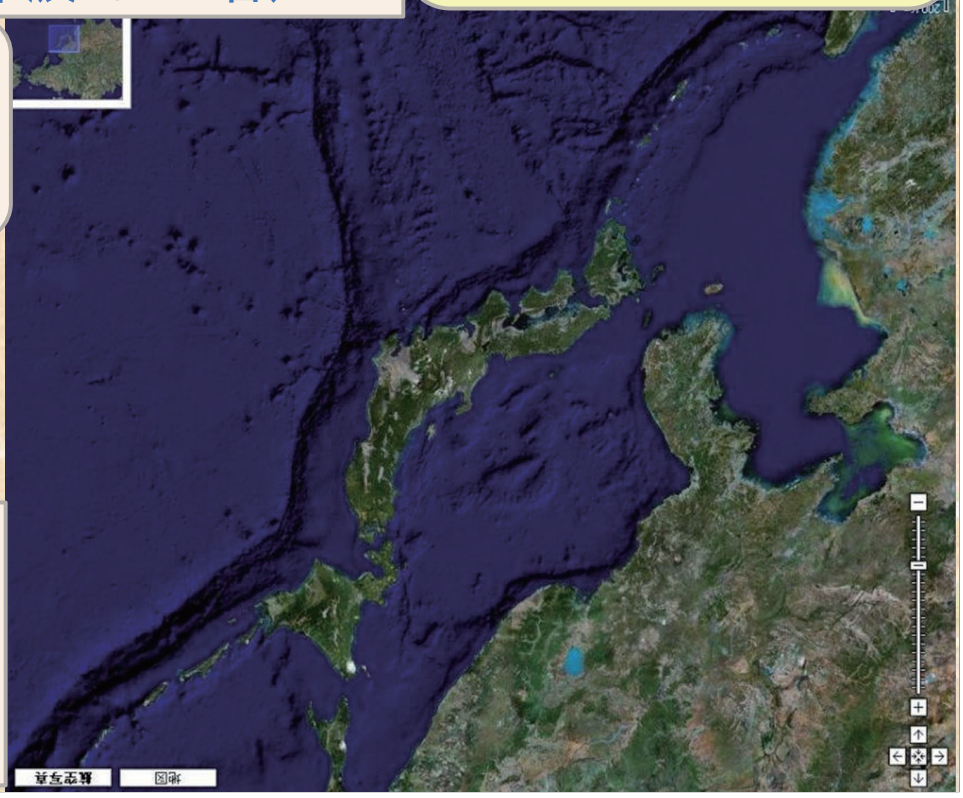
1983年5月　104名犠牲
（津波で100名）

学校は，日本海側の津波を予見できたかどうか

遠足に来ていた小学生13名が津波にのまれて死亡

校長の説明

遠足中の小学生の遺族が，引率した教師の責任を追及した民事訴訟



国際社会の動向　国連防災世界会議とSDGs

国連防災世界会議（WCDR）
1994年3月神奈川県横浜市

国際防災の10年
（1990～1999）

世界的な防災戦略「横浜戦略」策定

1995兵庫県南部地震

兵庫県南部地震10年後　2000　国連国際防災戦略（ISDR）

第2回国連防災世界会議（WCDR）
2005年1月兵庫県神戸市

スマトラ沖地震
中越大震災の翌年

兵庫行動枠組（HFA）2005からの10年間の行動計画が策定

2005年-2014年「国連持続可能な開発のための教育の10年」

第3回国連防災世界会議（WCDR）
2015年3月宮城県仙台市

2011東北地方太平洋沖

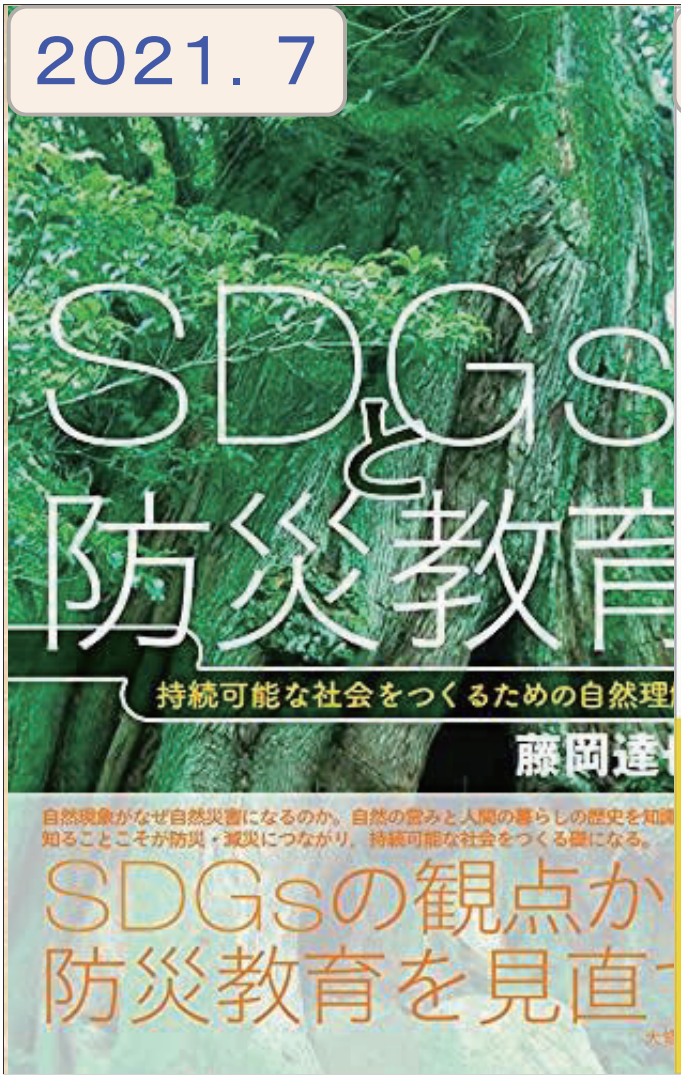
仙台防災枠組 2015-2030，SDGs最終年，第4回国連防災

「国連ESDの10年（DESD）」（2005年～2014年）後継「ESDに関するグローバル・アクション・プログラム（GAP）」（2015年～2019年）

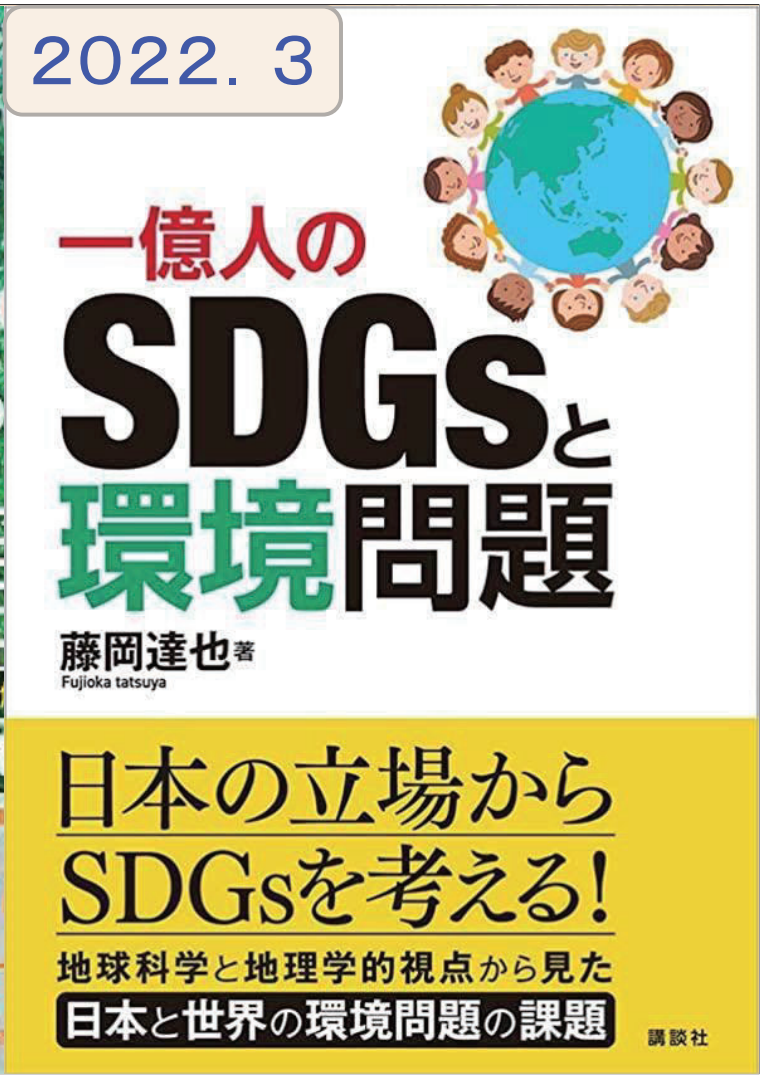
2020年～2030年，ESDの国際的な実施枠組みである「持続可能な開発のための教育：SDGs実現に向けて（ESD for 2030）」ESD for 2030は，ESDの強化とSDGsの17の全ての目標実現への貢献を通じて，より公正で持続可能な世界の構築を目指す

現学習指導要領総則解説編「防災を含む安全に関する教育」
現代的な諸課題に関する教科等横断的な教育内容の一つ
開かれた教育課程，カリキュラム・マネジメント
（教育現場，児童生徒等）PDCAサイクル
（管理職・教育行政）OODAサイクル
観察・状況把握（Observe）– 情勢への適応・行動の方向づけ（Orient）– 意思決定（Decide）– 行動（Act）

2021. 7


SDGsと防災教育
持続可能な社会をつくるための自然理
藤岡達
自然現象がなぜ自然災害になるのか。自然の営みと人間の暮らしの歴史を知
知ることこそが防災・減災につながり、持続可能な社会をつくる礎になる。
SDGsの観点か
防災教育を見直

2022. 3


一億人の
SDGsと
環境問題
藤岡達也著
Fujioka tatsuya
日本の立場から
SDGsを考える!
地球科学と地理学的視点から見た
日本と世界の環境問題の課題
講談社