

〔論文〕

地方議会の会議録を利用した防災まちづくりに関する 中学校社会科の授業

國原 幸一朗

名古屋学院大学現代社会学部

要 旨

本稿では、名古屋市会会議録に記された議員の質問や執行機関の答弁をもとに、地域の防災まちづくりを考える授業を構想した。一般質問から議員の、代表質問から会派の防災に対する見方や考え方を理解することができる。また、質問・答弁内容を分類し、経年的変化をみることにより、論点がどう変化したか、防災政策として何が進み、何が課題かを読み取ることもできる。本稿の授業では、水害・津波・原発の側面から防災を捉え、住民意識調査の結果、防災計画、GISによる地域分析と照合することにより、議会での発言を意義づけ、防災まちづくりがどのように進められようとしているかを考えさせようとした。

キーワード：地方議会，会議録，防災まちづくり，中学校社会科，GIS

Classes for promoting disaster prevention using local congress proceedings in junior high school social studies classes

Koichiro KUNIHARA

Faculty of Cotemporary Social Studies
Nagoya Gakuin University

1. はじめに一問題の所在

中学校社会科の授業で、東日本大震災前後の名古屋市の防災を取り上げ、名古屋市会の会議録を利用して、議員の質問や首長等の答弁から論点を整理するとともに、発言が政策にどうつながっているかを学ぶ授業の構想を示すことを研究目的とする。

次期学習指導要領で防災の取り扱われ方は、公民的分野においても「災害時における防災として、情報の発信・活用などの具体的事例を取り上げること」、「対立と合意を理解すること」と地理的分野ほどではないが、防災を取り扱う余地を残している。一方、地理的分野においては、災害の自然的要因に着目し、社会的要因や影響への追求が十分でない。社会的合意形成までを含め、政策決定に関わる利害関係者の立場に立ってそれぞれの主張と問題を考えさせ、政策の適否を判断できる力を養うところまで学習を想定する必要があると考え、本稿では地理か公民かという二者択一的立場ではなく、社会科として広く捉える。

地方議会の本会議では、条例案、予算・決算案等の議案について審議を行い、議員が住民に対して明らかにすべきことを質問し、執行機関の考えを引き出す。一般質問では、それぞれの議員が考える個々の課題について自分の考えを示して、執行機関の考えを質し、問題への対応について提案する。審議の円滑化を図るため、議員はあらかじめ議長に質問を提出しておかなければならない。

さて、國原（2017）は、愛知県と名古屋市の会議録を用いて、地方の政治や防災に関心を持たせるとともに、社会的合意形成に対する理解を得て、資料に基き論点を抽出し地域の防災への理解を深める授業を構想しようとした。2種類の会議録を用い、東海豪雨が起こった2000年から現在までの代表質問と一般質問の一部を取り上げたため、全体的傾向がつかめないことと、執行機関の答弁をあまり用いていなかったため偏りがあった。そこで本稿ではインターネットで情報が公開されている期間に限定して分析した結果をもとに授業を構想した。本論では、議会の審議結果の反映をみるため、県民世論調査の結果と防災計画を参考とした。

防災については、國原（2015a）がGISを用いて様々な要素を関連付け、時間的経過も踏まえながら地域的特色を可視化でき、時空間スケールを容易に変えられる学習はまちづくりを考える学びに活かせられると指摘した。また、國原（2015b）は地域理解や災害の特色を理解する学習と地域社会の将来や災害対策を考える学習の連続性に問題があることを指摘し、英国の地理の学習プランを参考に考察したが、本稿では身近な地域を対象とする学習を行うため、再び会議録を利用することとした。GISによる地域分析と会議録の発言者の発言を対応させることも場合によっては必要であるが、本稿では、名古屋市会議録に記された発言者の意見や事実から、防災に関するどの事象（耐震、津波、避難、原発等）を取り上げるかを決め、GISによる地域分析は補助的に利用して地域の防災まちづくりを考える授業を構想する。

2. 会議録からみた名古屋市会の防災

筆者は、先の論考（國原，2017）で、愛知県議会と名古屋市会の会議録をもとに一般質問と代表質問の内容を整理し、表に示した。一般質問では、愛知県は「治水」「避難」「耐震」「防災マップ」、名古屋市は「消防」「耐震」「治水」「情報」「避難」に関することが多いと述べた。防災の重要度は東日本大震災後に高まっているが、このことは、名古屋市会のウェブサイトで、「防災」「東海豪雨」「防災」「地震」「津波」の語を用いた発言者数の変化をみても明らかである（図1）。ウェブサイトでの公開が2003年以降であるため、それ以前は文書による検索を必要とするが、インターネットで公開されている情報を見る限り、東日本大震災前は、2004年をピークとし年々減少している。しかし東日本大震災が起こった2011年には「地震」と「津波」にふれた議員が急増した。震災後は減少傾向にあるが、震災前よりは多い。

次に、東日本大震災発生前（2005～2010）、東日本大震災発生年（2011）、東日本大震災発生後（2012～）に区分して、代表質問（國原（2017）では2000年9月議会のみ扱った）と答弁、一般質問については数と種類が多いため、「避難」「情報」「原発」にしぼって述べてみたい。

2.1 東日本大震災発生前（2005～2010）

2000年9月11-12日に、台風14号と秋雨前線による記録的な集中豪雨が東海地方で発生し（東海豪雨）、広範囲で内水・洪水被害が発生し、伊勢湾台風に次ぐ浸水被害をもたらした。

この年の防災に関する議員の質問と発言は、「地域防災計画」「ハザードマップ」「情報の伝達」「避難」「災害弱者の保護」「支援」「原因究明」についてで、短期間で集中的に審議された。その後は、台風や集中豪雨で水害が起こるかその危険性が高まったときに、当該地域出身の議員が問題提起したが、単発的であった。国や県の管理責任を求め、河川改修や防災計画の進捗を確認し、上流地域の河川管理を問題にしたこともあった。

会議録のウェブサイトで情報が公表されているのは2003年からであるが、代表質問で防災に

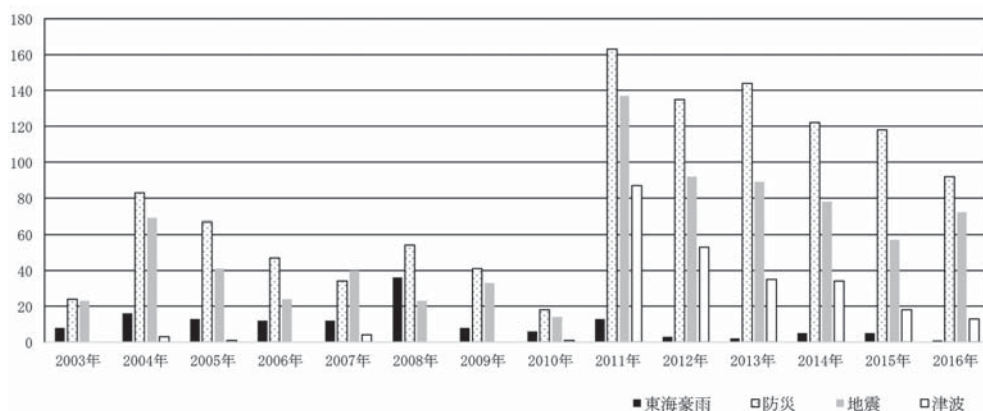


図1 名古屋市会（定例会・臨時会）における発言者数（人）（「名古屋市会会議録の検索と閲覧」のウェブサイトより作成）

ついて質疑・答弁がなされているのは2005年からであるため、2005年から2016年までを対象とする(表1)。代表質問は原則として6月に行われるが、防災については会派により質問の数にはばらつきがあり、自民党と民主党からの質問が多い。避難・計画・情報・啓発・耐震・治水・水道に関する質問でほとんど担当部局長が答弁している。東日本大震災前の「避難」としては、ペットとの生活、災害時要援護者登録制度の導入があげられている。人とペットが共生できる仕組みづくりの前提として、災害時における飼い主の対応やペットの保護、食料等の備蓄、鑑札や名札、狂犬病予防接種、最低限のワクチン接種の実施などを、市のホームページや「広報なごや」で周知することが指摘されている。避難所のルール・仕組みづくり・あり方を考えさせる授業はあるが(杉浦, 2012)、「対立と合意」の側面から考えさせたい話題である。災害時要援護者名簿については、個人情報保護の観点から実施が難しいとされ、一般質問でも何度か取り上げられてきたが、授業では人権と共助の側面から考えさせたい話題である。

防災計画で話題となるのは、想定基準と計画内容の推進である。ここでは耐震診断と耐震補強、家具の固定と家族防災会議が取り上げられているが、必要性を感じることができ、助成があれば計画内容の推進は比較的容易である。この時期は、橋梁や水道などのインフラの耐震化が取り上げられている。

それとともに東海豪雨を風化させない意識が強く表れている。学校での防災教育、市民の意識啓発などを含め、防災安全まちづくり運動へと面的に広げていこうとしている。

治水対策として、河川改修、雨水貯留施設の整備を進めると答弁され、ハザードマップの活用もあげられている。

一般質問では、2004年に避難、2007年と2008年に情報に関する質問数が多い(表2)。避難については、行動(避難所への避難)、場所、機能(避難場所として機能するための前提条件)、支援者(支援される者)に分けることができる。行動については公共空間での避難行動と災害弱者の避難行動、場所については災害にあわせた避難場所、機能については備蓄物資、避難所運営、医療救護などがあげられている。情報については、避難勧告と情報収集・伝達方法が繰り返し話題となっているとともに、同報無線から情報システムの運用へと変わってきている。

2.2 東日本大震災発生年(2011)

東日本大震災が起こった2011年の名古屋市の代表質問は、減税・公明の質問数が多く執行機関による答弁は、市長と担当局長が行っている(表1)。内容は多岐にわたるが、減税・公明は名古屋市の防災対策、自民・民主は震災地域の支援、共産は原発停止に特色がみられる。防災対策では、減税は耐震、指令系統、備蓄、公明は津波、電力、地域防災計画、助成と重複は少ないが、両会派をあわせると内容は多い。担当部局による答弁は具体的であるが、津波対策については曖昧性を否定できない。そのため、自民の議員によって厳しい追及を受けている。震災地域の支援については、通常業務に支障はないかの確認がなされ、一般質問では共産より追及を受けている。自民と共産より木造住宅の耐震改修助成額と件数の上乗せについて要望があったが、執行機関の答弁で時期を明確にしなかったため、共産より、後日の予算審議で追及を受けた。共産の原発停止については、市長は原発を危険なものと思し表明しているが、国や県などにどう働き

かけるかは明言していない。

一般質問においては、行動では、広域避難所への誘導、避難確保計画、場所では福祉避難所、津波避難ビル、機能では介護物資支援協定、避難所の給排水が新出であるが、支援すべき者についての質問がみられなかった（表2）。情報においては、被災者支援ボランティアセンターの情報発信が新出で、原発についてはこの年から継続的に質問が出ている。放射線測定、市への影響、食の安全性などがあげられた。

2.3 東日本大震災発生後（2012～2016）

東日本大震災後5年間の名古屋市会の代表質問は、自民が「津波避難ビル、災害時要援護者支援、予算と財源確保、道路整備、看護師確保」、公明が「帰宅困難者対策、交付金、啓発、防災危機管理局、備蓄物資、水害対策」、民主が「人材育成、啓発、防災危機管理局、避難行動ガイドライン」、共産が「原発問題、職員確保、耐震改修助成」、減税が「自助力と受援、啓発、原発事故対策、防災危機管理局」、新政会が「外国人支援」と数のばらつきや重複は認められるが、幅広い分野で質問している（表1）。全体的に質問の数は減っているが、住民の生活に直接関わる具体的なことが増えている。質問に対する答弁は、ほとんど担当局長が行い、「検討する・図る・働きかけていく」の答弁が増加している。この中で、医療救護については、2014年に名古屋市医師会災害医療救護指針が改定され、市内で震度5強以上の地震が発生した場合、各市立中学校に救護所が設置され、医師会の医師により傷病者の治療に当たることとなったが、災害時に活動できる医師・看護師が不足するため、早急に検討を進めなければならないとの問題提起がなされた。

一般質問では、避難では、行動として、避難方法やルール、場所として福祉避難所、津波避難ビル、広域避難場所、指定緊急避難場所、機能として避難所の運営、給排水、医療救護、電力確保、物資確保・配送・管理、支援者として外国人対応、災害時要援護者、災害弱者への対応、防災カードが取り上げられた（表2）。情報では、情報とその伝達及び手段について、民間事業者との協働、オープンデータ化、スマートフォン版名古屋市水防情報システム、名古屋市水害防災アプリの配信など情報伝達手段の多様化が認められる。原発問題に関しては、原発再稼働に反対する意見書が提出されるとともに脱原発に向けた質問が出された。ほとんどの意見書は可決されたが、「原発再稼働を中止することを求める意見書」の提出は可決されなかった。

表1 代表質問の内容と答弁（要約）

2005-2010年	【自民】ペットと飼い主への対応 消防局 避難所運営は自主的に運営、人とペットが共生できる避難所の仕組みづくりを検討する。
避難計画	健康福祉局 飼い主に周知する内容や方法について検討する。
啓発	【自民】今後の防災への対応と災害対策計画
耐震	消防局 住宅の耐震診断、耐震補強を行う。家具の固定や家族防災会議の開催をお願いしたい。
	【自民】伊勢湾台風50年事業の展開
	消防局 防災教育の教材、防災訓練や防災安心まちづくり運動に活用する。

<p>治水 水道</p>	<p>【公明】災害時要援護者登録制度の導入 市長 地域と行政が協力して、地域の方々が災害時にお互い助け合う仕組みづくりを支援する。 【民主】橋梁の耐震補強の進捗 緑政土木局 緊急輸送道路の橋梁で4橋の耐震補強が残る。 【民主】「東海豪雨から10年」治水対策は十分か 緑政土木局 護岸工事や川底掘削が約95%、雨水貯留施設は約300カ所で約300万㎡整備(2008年度) 【民主】水道施設の改築、老朽化への対応 上下水道局 これまでどおり安定給水確保に努める。</p>
<p>2011年 水道 耐震 組織 連携 情報 避難 啓発 原発</p>	<p>【減税】上水の確保、市内の給水場となる箇所数、水道管の耐震化、建築物の耐震化と市の目標値、民間の建築物の耐震助成制度、機関協力、指令系統、情報の収集方法、重機を操縦する人材の確保、避難生活に必要な物資の備蓄、薬品の備蓄、仮設住宅、災害救助技術合同研究会における合同訓練や技術研究の実績と今後の計画、今後の原発のあり方 市長 原発の危険性を情報公開、原発の安全性を示すのは国の仕事、市で検証チームをつくる。 上下水道局 耐震管の敷設、応急給水施設203カ所、地下式給水栓266カ所整備完了、耐震化を進める。 住宅都市局 耐震化率の目標は2015年度までに90%、住宅の耐震化率83%、特定建築物の耐震化率は60%程度。このうち市が所有する多数の者が利用する建築物は2015年度までに耐震化を完了させる。市内での応急仮設住宅の必要戸数は最大で約9000戸、建設可能戸数は約1万戸と想定している。 緑政土木局 100路線370.4kmを緊急輸送道路としてあらかじめ定め、計画的に橋梁と道路の耐震対策を進めている。災害時の情報収集の方法については、地震が発生した場合、職員が被災状況を調査しながら参集し、その後各区の土木事務所の職員によるパトロールや市民からの情報提供等により、道路や橋梁の被害状況について情報収集を行い、緊急輸送道路から優先的に通行機能を確保するよう応急復旧を行う。各機関との協力体制と指令系統及び現場作業における人員確保については、協定により災害時に出勤できる人員、建設資機材等を確保している。20大都市や中部地方の9県1市で災害時の相互応援協定を締結し、必要に応じ、他の自治体から応援を受けることにより人員を確保し、迅速かつ効率的な復旧を行う体制を整えている。 健康福祉局 現在災害救助物資として備蓄しているものは、乾パン、アルファ化米を初めとする食料40万食及び粉ミルク、毛布、紙おむつなどの生活用品等で、市内5カ所の備蓄倉庫や区役所、支所、小中学校、コミュニティセンター等の避難所764カ所に分散して備蓄。医薬品は、避難所での管理上の問題もあるので別途調達する。 消防局 市長の指示により、2009年に自衛隊、海上保安庁、警察と合同で災害救助技術合同研究会を立ち上げ、関係機関との連携強化を図る。今後は、様々な災害への対応能力を強化していくため、さらなる連携強化に努める。 【自民】支援先が陸前高田市の理由、市の職員の派遣計画、市で受け入れる支援策、津波被害の想定根拠、市の防災対策の現状と今後の対応、耐震化助成額と件数の上乘せ 市長 副市長を中心とする調査チームを岩手県庁や陸前高田市へ派遣し、現地の状況について確認を求めたところ、副市長からは、壊滅的な被害を受けており、100人を超える職員が命を落とし、市役所機能の大部分が喪失した状態であり、岩手県と陸前高田市の事務当局から強く支援を要請されたとの報告を受けた。保健福祉に関する事務を初め、行政・法規関係事務、学校事務、家屋評価事務、下水道復旧事務などに従事するため、総勢29名の職員の派遣を希望しているとのことであり、市としては、ゴールデンウィーク明けを目途に職員を派遣するということで調整していたが、現地からはすぐにも来て欲しいという強い要請が届き、まず本市被災地域支援本部事務局の職員2名を陸前高田市に常駐させるとともに、緊急度の高い保健・福祉業務に従事させる。</p>

消防局 津波被害の根拠は、2003年の県の調査において、想定東海地震と東南海地震が連動して発生した場合とされ、地震発生後90分程度で最初の波が到達して、津波の最高の水位は海拔で約2.5mと予測されている。津波に対する備えとしては、1959年の伊勢湾台風による高潮被害を教訓として整備した高潮防波堤と防潮壁があり、いずれも予測される津波よりも2m以上高いことから、内陸への浸水を防げると考えている。地域防災計画については、これまで1997年の阪神・淡路大震災の教訓を踏まえつつ、濃尾地震や想定東海地震、想定東海地震と東南海地震が連動して発生した場合を想定しており、施設の耐震化や民間木造住宅の耐震対策、防災備蓄倉庫の整備等の地震防災対策を進めている。できる限り早い時期に今回の震災の検証とあわせて、想定東海地震、東南海地震等における地震の規模、津波の被害、地震動などの評価について、有識者等の知見に基づいた提言をいただき、この評価を踏まえて、市地域防災計画の総点検を実施した上で必要な見直しをしていく。総合的な観点からしっかりと点検を行い、必要な見直しをしていく。

住宅都市局 これまでの想定の中では一定の避難場所があり、それほどの被害が起こらないという想定でやっていたが、今回の大地震を踏まえ、いろいろな計画を見直して、地盤を高くするとか、堤防等の補強をするとか、避難場所を新たに確保するとか総合的に考えていく。

【公明】 国や名古屋港管理組合に働きかけ連携した津波対策、港湾区域の耐震化した防波堤や津波避難ビル等の防災施設の新たな整備、多様な企業との電力供給の契約、市役所や区役所庁舎などの発電施設、複数から電力エネルギーを選択できる対策、地域防災計画の検証と改定の方針・改定期、防災会議の開催時期、津波対策計画作成区域内の事業所、ハザードマップの改善、市が民間賃貸住宅の空室を借り上げて賃借料を入居者が賃借人に助成する制度、産業立地促進助成やテクノヒル名古屋立地企業助成の補助率や補助限度額を引き上げる特例措置、被災者を雇用した中小企業に雇用奨励金を助成する制度

市長 津波想定は徹底的に検証しなければならない。今のハザードマップでよいかを検証したい。各家庭に簡易の雨水貯水機を設けて太陽熱で温水にすると効率的ではないか。本庁舎に2台の発電装置がある。防災会議は6月に開催する予定で、それ以降、下部組織である地震災害対策部会や名古屋市危機管理対策本部等において議論を積み重ね、地域防災計画に反映させるべき事項については、防災会議を年度内に開催して対応する。対策計画作成区域内の対象事業所数は368事業所、計画を定めた事業所数は358事業所、進捗率97.3%。2004年に津波ハザードマップを作成しているため、記載内容に課題が生じていることから、早急に内容を改め、該当地域の住民に説明会を開催する。被災地、被災者への支援、民間住宅の貸出助成については、住宅に困窮されている方への住居として3月18日から市営住宅200戸、市住宅供給公社賃貸住宅6戸を無償で提供し、4月8日現在で76戸の入居が決定している。県においても市内の県営住宅119戸を提供し、67戸の入居が決定している。市としては、市営住宅等の提供に努めるとともに、県と連携して被災者の皆様に対する住居の確保に取り組んでいく。被災企業を支援するため、インキュベーション施設を6カ月間賃料無料で提供することとした。被災企業の立地に係る相談や情報提供を県と一体で行う。被災企業が本市に進出してきた場合、現行の産業立地促進助成制度の取り扱いについて検討していく。市では3月22日に県経営者協会など経済4団体に対し、県と連携して被災者支援への協力要請を行った。企業より申し出のあった被災者雇用の情報については、順次ハローワークへ情報提供を行っている。

【民主】 被災地から名古屋に来ている子どもたちへの配慮、被災地の子どもたちに対する市職員の派遣、地元企業への影響、影響を受けている企業への対応

副市長 市内に避難している子どもたちについては、市内の保育所、小中学校等で受け入れるとともに乳幼児健康診査等の母子保健サービスを行っている。保険料等の減免や就学援助の手続きについて、弾力的に対応し、市内に避難している児童生徒には、学用品を提供していく。今後とも、国や被災地の自治体からの要請に応じ、被災した子どもたちのために職員の派遣等を速やかに行う。

	<p>市民経済局 市内の中小企業110社に面談，電話による聞き取り調査を実施した。約6割の企業がマイナスの影響があると回答し，そのうち，製品の配送や仕入れなどの遅れがあるとの回答は約4割と最も多く，次いで売上高の減少であった。市内中小企業者の資金繰りを支援するため，中小企業振興センター等に特別相談窓口を開設し，災害関連の融資対象者を拡大し，金融機関等に対し中小企業の資金繰りの支援要請を行った。今後もきめ細かい対応に努めていく。</p> <p>【共産】防災体制の抜本的見直し，木造住宅の耐震改修助成金と戸数の増加，浜岡原発の即時停止</p> <p>市長 横割り型の福祉，共助の仕組みを運用していく。津波については，2.5mを見直すよう指示した。</p> <p>原発の不安については，的確に知らせる仕組みをつくっていく。原発は危険であると明言してきた。</p> <p>消防局 有識者から提言を得て，地域防災計画の総点検を実施した上で必要な見直しをしていきたい。</p> <p>住宅都市局長 民間木造住宅の耐震改修助成制度について，今回の募集並みで拡充を図っていきたい。</p>
<p>2012年 避難 啓発 原発</p>	<p>【自民】小中学校の避難所を津波避難ビルに指定することに向けて今後の取り組みと実施時期</p> <p>市長 津波避難ビルの拡大を進め，避難が実行できるよう取り組む。</p> <p>【公明】帰宅困難者対策の取り組みと解決すべき課題，市派遣職員の報告会を学校で開催してはどうか。</p> <p>消防局 名古屋駅地区をモデルとして，誘導方法や適切な情報提供について事業所と検討中である。</p> <p>総務局 報告会については，教育委員会等と協議をしながら実施していく。</p> <p>【民主】陸前高田市で奮闘している職員の経験の活用，人材の育成。</p> <p>消防局 派遣職員に対して調査を行っている。この結果を踏まえ計画を策定していく。人材育成については，消防学校で職員には全寮制の教育，消防団員には教育訓練を行っている。</p> <p>【共産】市の地域防災計画における原発事故対策</p> <p>市長 市震災対策基本方針に原発の危険を書くよう指示したが，放射性物質対策を書くに至った。</p>
<p>2013年 自助 連携 支援 情報 予算 原発</p>	<p>【減税】消防団の意見を取り込んだ自助力向上，他都市との相互応援，陸前高田市丸ごと支援の取り組みと今後の展開。市民と陸前高田市の反応。今後の継続，市の施策への反映。</p> <p>消防局 自助力向上について，消防団と連携を図りながら効果的に進める。他都市との連携について，災害時相互応援に関する協定を締結，生活必需物資の提供，被災者救出や応急復旧に必要な資器材の提供，職員の派遣等に関する相互応援の仕組みを構築。地震対策専門委員会で東日本大震災の検証と広域災害時の受援の仕組みについて検討する。</p> <p>総務局 陸前高田市丸ごと支援の取り組みと今後の展開について，名古屋市民の評価は，ネットモニターアンケート調査によれば，9割超が被災地への職員派遣に理解，8割弱は今後も支援を継続すべきとの回答。陸前高田市においても，市長を初め市民の皆様から感謝の言葉をいただいている。2013年度は技術系職員を中心に支援を継続していく方針。丸ごと支援の反映については，適宜報告会を開催，支援活動で得た経験を本市職員に浸透，市民にも広報する。</p> <p>【自民】災害時要援護者支援，個人情報提供，助け合いの仕組みづくりの充実</p> <p>副市長 個人情報保護の観点，本人の同意が必要で取り組みが進んでいない。</p> <p>【公明】国が新設した防災・安全交付金の活用，防災・減災に関する公共投資，市の経済活性化への活用</p> <p>市長 橋梁の補修や河川の護岸整備等に活用する。</p> <p>【新政会】全国の地方公共団体で行われる緊急防災・減災事業の財源を確保するために行われる個人市民税の均等割を2014年度から10年間，500円引き上げること増税ではないか。</p>

	<p>市長 これはこれをお願いしたい。</p> <p>【共産】原子力災害対策</p> <p>副市長 有識者等の意見を聞きながら調査研究を行う。市の地域防災計画に適切に反映していきたい。</p>
2014年 予算 啓発 原発 外国人	<p>【自民】防災で予算計上すべき項目と今後の対応</p> <p>消防局 防災拠点における設備等整備指針を策定し、優先度の高いものから取りかかる。また地震災害対策の実施計画を策定し、各局と連携して施策を順次実施していく。</p> <p>【減税】災害の歴史や土地の成り立ちを防災の普及啓発に生かす取り組みと今後の展開、安定ヨウ素剤配布</p> <p>消防局 市政出前トーク、名古屋都市センターと名古屋大学が共同で開発している減災まちづくり情報システムの試作版を港防災センターに設置。今後は、関係機関と連携して一層効果的な情報発信の方法を検討する。安定ヨウ素剤については、引き続き検討を行う必要がある。</p> <p>【公明】市民の啓発と適切な行動がとれるための方策</p> <p>消防局 ハザードマップの配布や地震防災アプリの配信、地下鉄車内や駅において市民に広報を行う。</p> <p>【民主】想定結果に基づく地震・津波対策についての啓発、啓発方法</p> <p>消防局 建物の耐震化と家具固定により揺れから身を守る。津波の避難については、想定浸水時間、想定浸水深、標高差、建物の状況を考慮し、高台や浸水エリア外への移動、津波避難ビルの活用、緊急避難的な高所への垂直避難等、地域や時間に応じた避難方法について、きめ細かく啓発を行っていく。自助力向上施策や学区での訓練を通して、具体的な行動計画を立てる働きかけを行う。</p> <p>【新政会】災害時の外国人市民に対する支援についての現状の認識と対策</p> <p>市長室 市公式ウェブサイトやソーシャルメディアなどを活用し、多言語で避難に関する情報等を提供。災害語学ボランティアを区役所等に派遣、日本語で必要な情報を得ることが困難な外国人市民に多言語での通訳や翻訳の支援を行う。外国公館へも災害情報を提供、問い合わせにも対応。平常時から関係団体との連携や外国人防災啓発事業等を通じたニーズ把握に努め、災害時の手続に係る翻訳をあらかじめ実施しておく。なごや災害ボランティア連絡会と連携を図る。名古屋国際センターは東海北陸地域の地域国際化協会と「災害時における外国人支援ネットワークに関する協定」を締結し、災害時はコーディネーターや通訳・翻訳者の派遣等を相互に行うこととしている。</p> <p>【共産】浜岡原発の廃炉</p> <p>市長 少なくとも今の技術段階では難しい。</p>
2015年 予算 計画 組織 備蓄 水害 避難 連携	<p>【自民】予算の確保と事業の執行、地域計画の事業に係る必要な財源の確保</p> <p>副市長 定例会で震災対策実施計画を推進するための基金の設置、防災危機管理局が防災事業の優先度の判定など事業執行の全体の調整役を担い進める。関係機関とともに国等に対して働きかける。</p> <p>【公明】防災危機管理局の役割、備蓄物資の管理、水害対策、小学校の防災ヘルメットの配備</p> <p>副市長 防災危機管理局が中心となり、様々な組織と連携して地域防災力の向上を図る。避難所の備蓄物資の管理は、より強力に横断的に推進する必要がある。水害対策は、来年度に風水害対策に取り組むことを予定している。関係機関とも連携して対策を取りまとめていく。</p> <p>教育長 防災ヘルメットをすべての学校や幼稚園に順次配備できるよう、ヘルメットの種類や活用の方法、コスト面等について、引き続き検討し配備に努めたい。</p> <p>【民主】防災危機管理局への権限移管、名古屋市震災避難行動ガイドラインの進捗</p>

	<p>副市長 防災危機管理局は、全市の防災施策推進の総括を目的として設置する組織、事業の推進については、各局の知識や経験が必要であるため、引き続き各局が担う。災害時の迅速な判断や平常時の対策の推進には、局を超えた横断的な取り組みが不可欠なため、必要な権限を防災危機管理局に集約することは重要であると考えている。</p> <p>消防長 県より津波避難計画策定指針が公表。ガイドラインは今年度中に公表する予定である。</p> <p>【共産】職員確保</p> <p>副市長 防災危機管理局が災害時の職員体制の検討・強化等、防災施策の推進に対する責務を果たす。</p> <p>【減税】防災危機管理局の対応と消防局との連携、災害発生時の消防局との連携</p> <p>消防局 適切に対応できる態勢。災害発生直後は防災危機管理局と消防局が緊密に連携する。</p>
2016年	<p>【自民】名古屋駅周辺の道路整備</p> <p>住宅都市局 防災機能の確保、歩行者の安全性の確保、にぎわい空間の創出、自動車と歩行者のための機能確保に向け、早期に方針を定める。</p> <p>【自民】看護師の確保</p> <p>健康福祉局 看護職員等の募集・登録、研修補助を2016年度予算案に計上した。</p> <p>【民主】防災危機管理局の役割</p> <p>防災危機管理局 大規模災害から市民の生命、財産を守り、被害を軽減するため防災施策を総合的かつ計画的に推進、地域防災力の向上を図る。夜間の避難所生活を体験する訓練を充実させてきた。</p> <p>【共産】耐震改修助成は特定住宅が対象、限られた工事が助成対象</p> <p>住宅都市局 関係部局と連携した情報提供等に取り組む。</p>

(「名古屋市会会議録の検索と閲覧」をもとに筆者作成)

表2 一般質問で質疑応答の話題となった内容(防災教育・啓発活動は除く)

年	避難	情報	原発
2003	【行動】 発災時の避難(バス)／災害弱者の避難行動	防災行事／災害弱者への情報伝達と支援	浜岡原発震災の防止
2004	【行動】 避難誘導(地下鉄) 【場所】 避難用テント／応急仮設用住宅／避難所の指定と周知 【機能】 防災資機材の設置／備蓄物資確保と保管／避難所管理運営 【支援者】 災害時要援護者対策／避難所の移動／災害弱者	避難勧告準備情報／無線機の利用	
2005	【場所】 車両内避難／一時避難所 【機能】 物資備蓄／避難所運営／要援護者情報		
2006	【場所】 広域避難所／一時避難所 【支援者】 ペット同行避難	避難勧告準備情報／水害時情報の収集と提供	

地方議会の会議録を利用した防災まちづくりに関する中学校社会科の授業

2007	【行動】避難誘導／要援護者支援 【機能】医療救護 【支援者】プライバシーの確保	避難勧告／同報無線／外国人への災害情報の提供／アマチュア無線を活用した情報の収集・伝達／位置情報通知システム／警報システム	
2008	【行動】地下街避難／避難行動 【場所】避難所	避難勧告／避難勧告準備情報／災害時の情報伝達／災害情報と予防情報の収集／河川水位監視システム／同報無線／水害予測マップ	
2009	【支援者】災害時要援護者の名簿	緊急地震速報導入／総合防災情報システム	
2010	【機能】避難所給水確保		
2011 東 日 本 大 震 災	【行動】避難行動／広域避難場所への誘導／避難確保計画 【場所】避難所／避難所の閉鎖／福祉避難所／津波避難ビル 【機能】避難所の運営／災害備蓄物資／介護物資支援協定／避難所の給排水 【支援者】プライバシーの確保	避難情報の伝達／避難勧告／情報の共有化／情報提供／被災者支援ボランティアセンターの情報発信／避難準備情報／災害時の情報収集方法	脱原発の取組／放射線測定／放射線ハザードマップ／原発事故による放射能汚染対策の強化／浜岡原発停止の影響／福島原発の影響／食の安全対策／福島第一原発へハイパーレスキュー隊の派遣
2012	【行動】避難行動 【場所】津波避難ビル／水害避難ビル／福祉避難所 【機能】プールの活用／給排水管の復旧	消防団における災害時の情報伝達手段の確保／情報提供／避難所情報	脱原発／市を流通する食品の摂取制限に対する考え方と検査／周辺原発の事故を想定した対応
2013	【行動】避難ルール 【場所】避難所開設／津波避難ビル／福祉避難所 【機能】避難所運営／給水確保／医療救護・電力確保	民間事業者との協働／オープンデータ化／GISの活用／原子力災害時の情報伝達	地域防災計画への原子力災害対策の反映／原発事故による避難者支援
2014	【行動】避難方法 【場所】避難所／広域避難場所／学区との関係／津波避難ビル 【機能】災害用物資備蓄／物資配送／避難所運営／収容能力と運営 【支援者】外国人対応／災害時要援護者名簿	防災情報伝達	安定ヨウ素剤の備蓄／脱原発に向けての取組
2015	【行動】避難行動 【場所】廃校→避難所／開設／津波避難ビル 【機能】備蓄物資の管理 【支援者】弱者への対応	スマートフォン版名古屋市水防情報システム	原発再稼働に反対

2016	【行動】 避難行動周知 【場所】 福祉避難所／指定緊急避難場所／津波避難ビル 【機能】 避難所の給排水機能／避難所の支援体制と物資の配送／災害救助物資の備蓄 【支援者】 災害時要援護者名簿の活用／緊急避難時要配慮者対応／指定避難所の合理的配慮／難病患者のための防災カードの普及	名古屋市水害防災アプリの配信／災害情報の伝達	原発再稼働を中止することを求める意見書(可決せず)／放射性物質の検査情報提供
------	--	------------------------	--

(「名古屋市会会議録の検索と閲覧」をもとに筆者作成)

3. 名古屋市の防災まちづくり

3.1 意識調査との関係

2002年に行われた県民の防災上の不安にかかる調査では、「ライフライン機能停止」と「建物・家屋の損壊」が上位にあげられている(図2)。2002年から2005年にかけて地震への備えがどう変化したかをみると、数日後に帰宅できる想定準備が進んでいることがいえる(図3)。行政に力を入れてほしいこととしては、「食料、飲料水、医薬品の備蓄」、「救助活動を行う体制の整備」を上位にあげていたが(図4)、耐震診断・改修にかかる調査では、何もしていない者が58%(図5)を占める。2010年の防災意識に関する調査では、「情報を災害時に役立てたい」「ハザードマップを知っている」者が上位であるが、意識が高いとはいえない(図6)。2011年の防災意識に関する調査では、「大地震の不安を強く感じている」者が59%、有効な津波対策として「ハザードマップ」45%、「津波避難誘導計画の策定」が44%、「通信施設の整備」39%、「避難ビルの整備と指定」38%、地震防災対策で重要なものとして「防災備品の備蓄」55%、「学校や避難施設の耐震化」48%、地域防災上必要なものとしては、「災害情報の把握と伝達」と「地域コミュニティの強化」が上位にあげられていた(図7)。2013年の防災意識に関する調査では、情報入手方法はテレビが90%を占めていた(図8)。

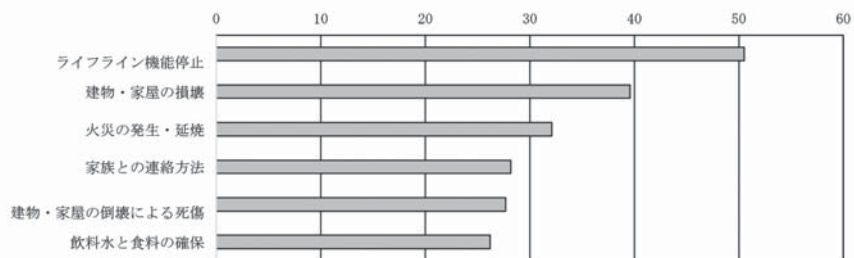


図2 愛知県民の防災上の不安(2002)(%)「愛知県政世論調査」より作成

地方議会の会議録を利用した防災まちづくりに関する中学校社会科の授業

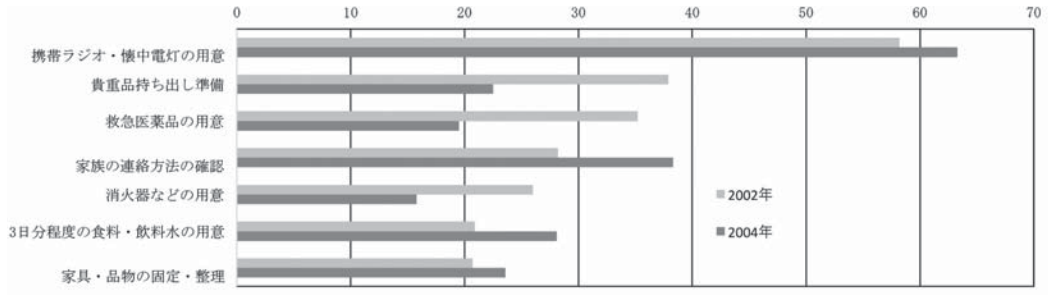


図3 愛知県民の地震への備え (%) 同上

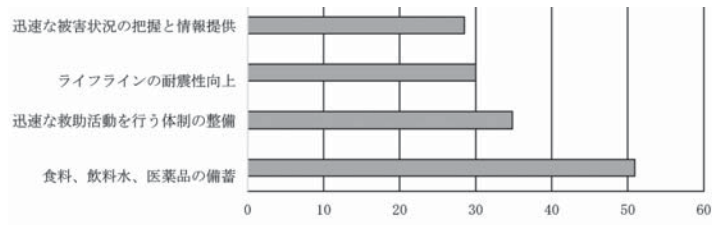


図4 行政に力を入れてほしいこと (2005) (%) 同上

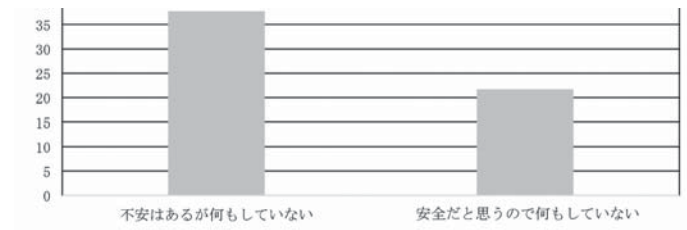


図5 耐震診断・改築 (2005) (%) 同上

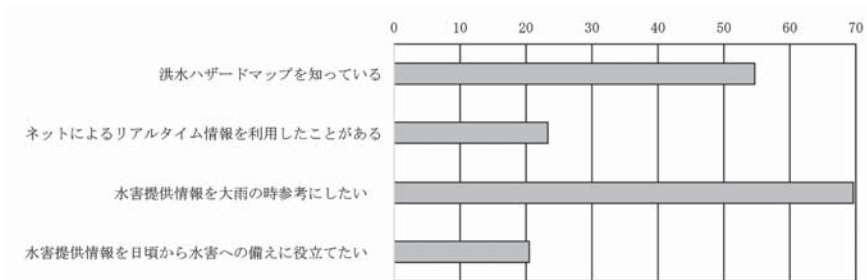


図6 愛知県民の防災意識 (2010) (%) 「愛知県県政世論調査」より作成

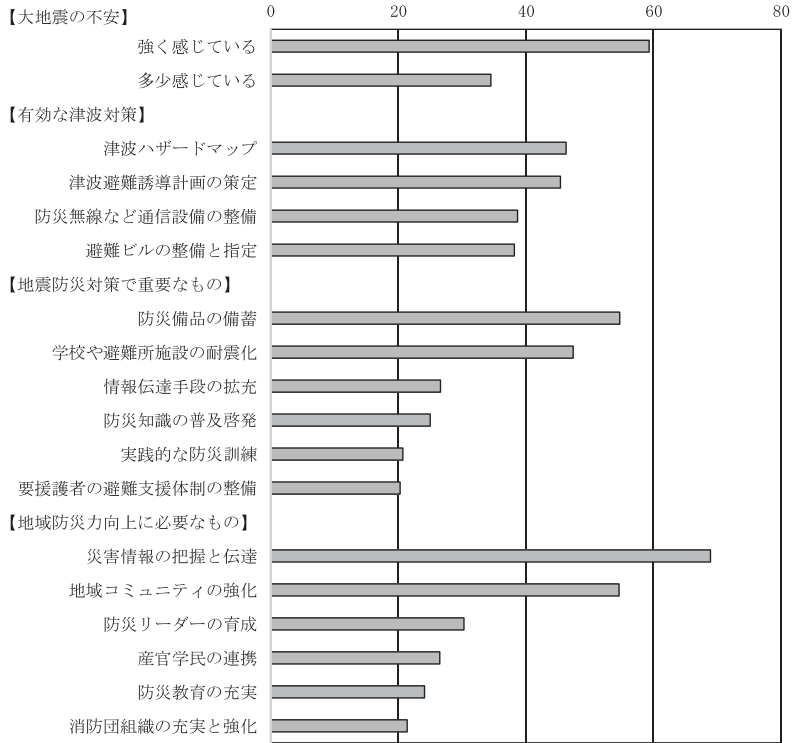


図7 防災に対する意識 (2011) (%) 同上

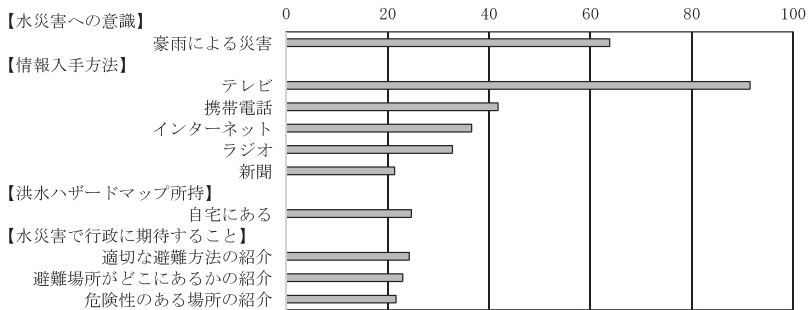


図8 水災害に対する意識 (2013) (%) 同上

3.2 防災計画との関係

名古屋市の風水害対策は、伊勢湾台風以降「名古屋市地域防災計画」や「名古屋市総合排水計画」により、名古屋港の高潮防波堤や防潮堤、ポンプ場の建設、貯木場移転、河川改修を進め、東海豪雨以降は「緊急雨水整備基本計画」を策定し、ポンプ増強、雨水貯留施設の整備、同報無線の整備（市内177ヵ所）、監視カメラによる水害危険箇所の常時監視、洪水ハザードマップ作成を行ってきた。その後、ポンプ増強9割、ポンプ運転状況が上下水道局ウェブサイトで公開された（2011年）。また排水ポンプと地下水路のネットワークの整備も行われた（2016年）。2017年にはポンプ所運転管理業務が委託化された。

東日本大震災後の地域防災計画の変更をみると（表3）、2012年と2013年は、震災の影響を受けた変更が多くみられ、医療では災害医療活動拠点と災害時医療救護連携体制の整備、情報では防災情報の伝達方法、耐震では耐震強化岸壁の整備、避難では避難所運営、その他、住宅応急対策、防災拠点整備、帰宅困難者対策等について記述された。防災計画においては国や県の意向がかなり反映され、2014年と2015年は法改正による変更、2016年は国や県の防災計画に伴う変更が見られる。2014年の災害対策基本法の改正による変更では、「指定緊急避難場所」「指定避難所」が指定され、避難要支援者名簿の作成と本人の同意があれば情報提供できることが認められた。2015年の「名古屋市震災対策実施計画」では災害救助用物資と災害用トイレの備蓄・充実が定められた。

近年の風水害として2008年8月の豪雨、2011年の台風と秋雨前線による大雨があげられ、守山区で豪雨による被害があり、その後「洪水・内水ハザードマップ」が作成され、「名古屋市風水害対策実施計画」（2016年）が策定された。2015年には、東南海・南海地震防災対策推進地域として名古屋市全域が指定され、翌年には、地震防災対策計画が作成され、津波に関する防災対策を講ずべき区域として港区と南区の一部が決定された。しかし、市が定めた地震防災対策推進計画では、対象地区は港区のごく一部の区域の設定となっている。2014年には津波避難ビルの指定基準の見直しが行われ、2015年に策定された「名古屋市震災対策実施計画」と「震災に強いまちづくり方針」において、高台等の整備を検討していくと明記された。

また、よく話題となっていた被害想定については、2014年に「過去の地震を考慮した最大クラス」と「あらゆる可能性を考慮した最大クラス」の2種類の地震を想定することとなったため、震度と津波高については、前者の過去の地震による想定では最大震度は6強、最大津波高は3.3m、後者のあらゆる可能性を考慮した想定では、最大震度7、最大津波高3.6mである。

現在は、「名古屋市総合計画2018」、「震災対策実施計画」、「国土強靱化計画」など、様々な防災関連計画が策定され、関係者や地域間の連携が強調されるようになった。

表3 地域防災計画の変更点

2012年	<p>【災害医療活動拠点】名古屋市立西部医療センターが災害拠点病院の指定を県から受けた</p> <p>【電気通信事業者を活用した防災情報の伝達方法の拡大】NTTドコモのエリアメールによる防災情報の発信に加え、KDDI、ソフトバンクにおいても緊急速報メールを利用して防災情報を発信</p> <p>【遺体の捜索・収容】災害による遺体は、警察等と調整の上遺体の検索・収容・管理</p>
2012年	<p>【原子力発電所等】福井県に立地する原子力発電所等の安全確保に係る連絡体制の確立について県との合意に基づき、市は県からの情報を受ける</p> <p>【耐震強化岸壁の整備等】耐震岸壁である鍋田ふ頭が新たに1バース供用開始、伊勢湾口に設置されるGPS波浪計を活用して津波観測体制を強化</p> <p>【住宅等応急対策】応急仮設住宅に関する県と市の分担業務の整理、住宅の障害物除去 参考 (http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000038131.html)</p>
2013年	<p>【防災拠点施設の整備】非常用電源設備整備、燃料備蓄、衛星携帯電話導入</p> <p>【避難所運営】ペットとの同行避難について取り決め、災害時要援護者や男女等のニーズの違いに配慮</p> <p>【災害時医療救護連携体制の充実】地域災害医療対策会議を設置、地震災害発生時に迅速な対応を行える体制を構築できるよう平時から開催</p> <p>【津波警報の発表名変更等】津波警報（津波）から津波警報へ、津波警報（大津波）から大津波警報への発表名変更、及び発表基準の変更</p> <p>【帰宅困難者対策】むやみに移動を開始しないという基本原則や安否確認手段について平時から広報、企業等に対して従業員等を一定期間事業所等内に留めておくことができるよう、必要な物資の備蓄等を促すことにより帰宅困難者対策に努める 参考 (http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000048563.html)</p>
2014年	<p>【被害想定】南海トラフ地震を加え、「過去の地震を考慮した最大クラス」と「あらゆる可能性を考慮した最大クラス」の2つの地震を想定するとともに、それらの地震による震度、液状化、津波などの予測を基に、人的被害、建物被害、ライフライン被害等の被害を想定</p> <p>【災害対策基本法の改正に伴う変更】（1）指定緊急避難場所及び指定避難所の指定 （2）避難行動要支援者名簿作成と本人の同意を得た上で避難支援者へ情報提供 （3）地区防災計画（地区居住者等から提案があった場合）</p> <p>【水防法の改正に伴う変更】地下街等における避難確保・浸水防止の拡充</p> <p>【特別警報の運用開始に伴う変更】</p> <p>【原子力災害対策計画編の策定・追加】県地域防災計画において原子力災害対策計画が策定されたことに伴い、原子力災害対策計画編を策定・追加</p> <p>【避難準備情報・避難勧告発令基準の変更】次の事項の基準</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福田川浸水想定の変更に伴う避難勧告対象学区の変更 ・庄内川排水ポンプ場運転調整要綱の改定に伴う避難勧告基準水位観測所の変更 ・土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域の指定に伴う土砂災害の危険区域を含む学区の変更 ・南海トラフ巨大地震の被害想定に基づく大津波警報発表時の避難勧告発令対象地域変更 <p>参考 (http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000060574.html)</p>
2015年	<p>【防災危機管理局の設置】</p> <p>【震災に強いまちづくり方針の改定】木造住宅密集地域の改善</p> <p>【建築物の耐震改修の促進に関する法律の改正】大規模建築物等に係る耐震診断結果の報告</p>

	<p>の義務付け</p> <p>【名古屋市震災対策実施計画の策定】災害救助用物資の備蓄や災害用トイレの備蓄の充実等</p> <p>【災害対策基本法の改正】大規模な災害発生時における道路管理者による放置車両、立ち往生車両等の移動可能。</p> <p>【原子力災害対策指針の改正】安定ヨウ素剤の備蓄及び服用については、従前どおり継続検討課題</p> <p>参考 (http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/cmsfiles/contents/0000071/71590/27bosaikaigishiryo1-2(syuuseian).pdf)</p>
2016年	<p>【名古屋市地域強靱化計画の策定】国の国土強靱化施策との調和を図る、県や民間事業者などの関係者相互連携のもと市の強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進する、地域防災計画と連携を図る</p> <p>【第2次名古屋駅周辺地区都市再生安全確保計画の策定】名古屋駅周辺において大規模な地震が発生した場合に滞在者等の安全の確保を図るための計画、一時退避場所や退避施設等の確保</p> <p>【愛知県市町村津波避難計画策定指針等に伴う変更】県が策定した「愛知県市町村津波避難計画策定指針」や東海三県一市で定めた「東海三県一市・県境を越える広域避難調整方針」を踏まえ、市町村域を越える場合の住民の避難について明記</p> <p>参考 (http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/cmsfiles/contents/0000083/83840/siryo1-2.pdf)</p>

(各年度の名古屋市防災会議のウェブページをもとに筆者作成)

4. 授業の構想

4.1 次期学習指導要領の趣旨

次期学習指導要領において、社会科では課題追究・解決する活動を取り入れ、調査や資料をもとに必要な情報を選択し、まとめる力や、思考・判断したことを説明する力を養い、課題を主体的に解決しようとする態度を育てることを重視し、地理的分野でも公民的分野でも共通している(表4)。変更しているのは社会的な見方・考え方に地理的な見方・考え方や現代社会の見方・考え方を包摂している点である。

地理的分野では、「オ 日本の様々な地域の学習」で防災学習を重視し、例えば「日本全体としての自然環境、自然災害、防災の取り組みの概観、地域レベルで具体的な特色、生徒の生活圏における自然災害や防災を取り上げ、学習を深めることができる」と述べられている。公民的分野の内容で防災は、地理のように定位置はないが、人権や民主主義、地方自治など様々な分野で取り扱えると考えられる。防災は対象地域を身近な地域とし、ローカルな範囲に限定しがちであるが、日本や世界の他の地域と比較し、様々な外国人にとって防災上のようなことが重要かという考えで課題を追究するなら、グローバルな学習となり、協力し合うことの大切さを目標として掲げることもあり得る。地理的分野では地域的特色を理解させ、公民的分野でリアルな現実世界における課題を発見し追究していくが、これらを連続させて社会科の学習として示すことができれば、学びはより深まる。

表4 次期学習指導要領（中学校）における社会科・地理的・公民的分野

	社会科	地理的分野	公民的分野
共通	課題追究・解決する活動 広い視野		
見方・考え方	社会的な見方・考え方	地理的な見方・考え方	現代社会の見方・考え方
技能（共通）	調査や資料から情報を効果的に調べまとめる		
理解	我が国の国土，歴史，政治，経済，国際関係	我が国の国土と世界の諸地域の諸事象と地域的特色	個人の尊厳と人権尊重の意義，自由・権利と責任・義務，民主主義，民主政治の意義，国民生活の向上と経済活動との関わり，現代の社会生活，個人と社会との関わり
説明・議論（共通）	思考・判断したことを説明，議論		
思考・判断	事象の意味や意義，特色や相互の関係，問題の解決に向けて選択・判断		
	社会的事象	地理に関わる事象 位置，分布，場所，人間と自然との相互依存関係，空間的相互依存関係	社会的事象
課題解決（共通）	課題を主体的に解決しようとする態度，我が国に対する愛情		
自覚	平和と繁栄 他国やその文化を尊重することの大切さ	世界の諸地域の生活文化を尊重することの大切さ	平和と繁栄，主権の尊重，各国民が協力し合うことの大切さ

（文部科学省（2017）をもとに筆者作成）

4.2 防災の取り扱い方

内容の取り扱いでは，地図や統計，地理空間情報の取り扱い方にふれ，活用技能を高めることが示されている（表5）。この技能は地理だけで養われるのではなく，課題や目的がより現実的な公民的分野においても必要とされる。学習展開においては，地理的／社会的事象の違いはあるが，公民的分野においても何を観察／調査させるかが事象を見出す上で重要である。学習展開の④と⑥は地理固有の方法であるが，地図を一つの学習資料として新聞記事等と関連付ける学習は公民でも行われている。本稿では，地図や地理情報は，会議録の情報を裏付けるための資料という位置づけである。

名古屋市の防災を取り上げるこの授業においては，まず名古屋市会議録に記された発言者の意見や事実から，どの事象を取り上げるかを定める。國原（2017）ではふれなかったが，どの事象が論点になり得るかの検討が必要である。なり得る条件としては，①一般質問や代表質問など複数回発言がある，②単発的でなく数年間発言がある，③取り扱われ方に変化がある，④中学生が追究するのに適した内容であるなどがあげられる。

次期学習指導要領をみると文献調査や聞き取り調査、観察などを行う、捉えた事象について地図や図表に表す、事象を成立させている要因について調べ関連性を調査する、分かりやすくまとめ調査結果を発表するといった学習過程をたどらせる学習展開が示されている（表6）。会議録で議員や執行機関の発言が正しいかを複数の資料を根拠として裏付けさせたい。

表5 次期学習指導要領における防災の取り扱われ方

<p>【内容の改訂のポイント】「オ 日本の様々な地域の学習」における防災学習の重視 例えば、日本全体としての自然環境、自然災害、防災の取組の概観、地域レベルで具体的な特色、生徒の生活圏における自然災害や防災を取り上げ、学習を深めることが可能である。</p>	
<p>【内容の取扱い】 例えば、防災に関わり危険を予測し、人口の偏在に関わり人口動態を予測したりする際には、縮尺の大きな地図や統計その他の資料を含む地理空間情報を適切に取り扱い、その活用の技能を高めるようにすること。</p>	<p>【技能】「調査や諸資料から地理に関する様々な情報を効果的に調べまとめる技能」 ①情報を収集する技能、 ②情報を読み取る技能 ③情報をまとめる技能</p>
<p>【学習展開】 ①取り上げる事象を決める。 ②事象を捉える調査項目を決め観察や調査を行う。 ③捉えた地理的な事象について地図等に表す。 ④傾向性や規則性を見出し地形図や主題図と見比べる。 ⑤事象を成り立たせている要因を調べ関連を調査する ⑥地図等に分かりやすくまとめ調査結果を発表する</p>	<p>【地理的なまとめ方】 様々な事象を的確に読み取り、地図を有効に活用して事象を説明したりするなどの作業的な学習活動を取り入れる。</p>

（文部科学省（2017）をもとに筆者作成）

表6 次期学習指導要領に示された授業展開例

段階	実施方法に関する記述
〈文献調査+野外調査〉	生徒は地形や住宅地の分布等に留意し、浸水や土砂崩れ等の危険がある場所、避難場所の位置やその標高、道路網やその幅員、避難経路の安全性などを調査する。
〈地図作成〉	生徒が観察や野外調査で調べたことをベースマップに記入し、学校周辺の地域の災害時における危険性や安全に避難するために必要な情報を地図等に表し作成する。
〈規則性の発見・地図比較〉	被害を受ける危険性が高い場所の傾向性を作成した地図と地形図や関係する主題図を見比べて読み取ることが考えられる。過去に起こった災害の様子を表した地図等を実際にどの場所でどのような自然災害が起こりやすいか、なぜそこで被害が生じたのかなどを考えながら災害の傾向や要因等と関連付けて見比べる。
〈事象の成立要因と関連性の調査〉	自然環境の特色と自然災害との関係や人間の生活との関わりを整理する、それを確認するため引き続き文献調査を行ったり、必要に応じてさらに観察や野外調査を行ったりする。

<p>〈調査結果のまとめ・発表〉</p>	<p>調べて分かったことを根拠として示しながら意見交換することで、より合理的な解釈になるようにまとめていくことが必要である。調べた結果を文章で表現したり、グラフや表にして分かりやすく示したり、地図を活用して表現したりすることが大切であり、調査結果の発表の際には、地図やグラフ等から読み取れること、読み取った事象から自分が解釈したことを分けて説明できるようにすることも大切である。</p>
----------------------	---

(文部科学省 (2017) をもとに筆者作成)

4.3 授業展開案

従来の授業構想では、学習目標を評価と一体的に捉え、学習内容と方法は学習目標を前提として決められ、どのような知識と技能を身に付けさせるかを考え、それに合う資料を検討していた。それでは資料が十分に活かされないことが多いため、資料から学ぶ知識や活用することによって身に付ける技能を考え、そこからどのような学習内容や方法を立て、目標につなげるかを考えてから、逆の道筋で検証していくことが適切であると考えられる。

以下の表7では、会議録等から読み取れることより学習課題を設定する。会議録は、キーワード数の変化・分類や質問内容の変化と分類を行い、一般質問から議員の考え、代表質問から会派の考え、類似する質問について答弁の違い、会議録の内容の住民意識や防災計画などへの影響をみるために利用できる。

「自分たちの選んだ議員がまちづくり (防災) に貢献していることを知る」を学習目標とし、

表7 学習展開

【学習展開1】 大津波から災害弱者を守るにはどうすればよいか？		
<p>震災後 (2011年3月) の議員 A の質問 (2004年と2005年にも質問) 「住民の安否確認のために名簿が必要である。防災上必要である。地域コミュニティの意識が名簿づくりという過程を通じて醸成されるといわれた。遅れて役に立たないとするのか。議論を進めたのか。要援護者名簿も含め、地域に提供するのには当然できないか。」</p>	<p>防災計画 ・要援護者配慮 (2013) ・要支援者名簿作成 (2014) ・指定避難所設定 (2014)</p> <p>住民意識調査</p>	<p>震災後 (2015年2月) の議員 B の質問 「地域コミュニティにおける地域防災力の向上を推進するため、挨拶の重要性、防災力向上への寄与について、広報なごやで発信していくとともに、挨拶も防災の訓練の1つとして重要でないか。」</p>
<p>執行機関の答弁 「顔の見える関係を普段からつくる必要があるので、地域で名簿を作成していただくようお願いした。関係当局と協議している。防災訓練に地域の災害時要援護者の参加を促したり、地域の特性や実情に応じた多様な事例を紹介するなど、地域の機運を高めるための普及啓発に努める。」</p>	<p>(2011) 不安 60%、 災害情報伝達と把握必要 70%、 地域コミュニティ強化必要 55%</p>	<p>執行機関の答弁 「広報なごや等を通じて防災訓練の実施をお知らせする際や各種訓練を実施する際には、挨拶も防災の訓練の1つという意識を積極的に啓発するとともに関係局と連携して健全な地域コミュニティを育みながら地域防災力の向上に努めていく。」</p>

【学習展開2】 大津波から生命や財産を守るにはどうすればよいか？		
<p>震災後（2011年3月）の議員Cの質問 「名古屋市が想定していた津波被害はどういった根拠で行っていたのか。名古屋市の地震・津波対策は大丈夫と言えるのか。」</p>	<p>防災計画 ・水防警報、避難方法、情報提供、防潮堤、強化岸壁（2012） ・サイレン（2013）</p>	<p>震災後（2016年11月）の議員Cの質問 「名古屋市は、南海トラフに係る巨大地震の被害想定について取り組んでいると聞いているが、いつまでに取りまとめ公表するのか。どういった地震を視野に被害想定を策定しようとしているのか。」</p>
<p>執行機関の答弁 「津波被害の根拠は、名古屋市に影響がある最も大きな津波の予測は、2003年に愛知県が行った調査において想定東海地震と東南海地震が連動して発生した場合とされている。地震発生後90分程度で最初の波が到達して、津波の最高の水位は海拔で約2.5mと予測されている。津波に対する備えとしては、高潮防波堤と防潮壁があり、想定津波よりも2m以上高いことから、内陸への浸水を防ぐことができると考えている。」</p>	<p>住民意識調査（2011） 不安60％、災害情報伝達と把握必要70％、地域コミュニティ強化必要55％ ハザードマップ有効45％</p>	<p>執行機関の答弁 「策定時期は今年度末を予定、最大の地震は、先日公表された最大クラスの巨大地震とは別に東日本大震災規模の地震も想定地震の1つとする。津波避難ビル、ハザードマップ、海拔表示の事業を合わせて行う。」</p>

【学習展開3】 原発をどう位置づけるか、再稼働すべきか？		
<p>震災後（2013年9月）の議員Dの質問 「愛知県の地域防災計画において、県外の原子力発電所での事故発生に備えた避難やモニタリング、食品等の放射性濃度測定といった内容が規定されたが、名古屋市地域防災計画においても、これらを反映させることを考えているのか。」</p>	<p>防災計画 ・県より情報提供（2012年） ・防災計画に位置づけ（2014年）</p>	<p>震災後（2016年11月）の委員E報告 「原子力発電所の再稼働を中止することを求める意見書提出に関する件」について、「高レベル放射性廃棄物の処分方針が決まらず、事故の対策や原因究明も進まないことから、住民の間で安全性が強く懸念されている原発再稼働を中止することを内容とする意見書を政府に提出することを求めるものである。」当委員会では慎重に審査を行い、採決を行った結果、賛成多数により不採択とすべきものと議決した。</p>
<p>執行機関の答弁 「愛知県内の市町村においては、中部電力浜岡原発や北陸地方の複数の原発から30km以上離れているので、原則、原子力災害対策特別措置法に基づき、原子力事業所に係る原子力災害対策を地域計画に規定する義務はないが、愛知県では地域防災計画に規定することとしたと聞いており、名古屋市においても地域防災計画に規定することを考えている。」</p>		

感想などから評価する。他に「会議録から必要な情報を選択し、質問内容や答弁を要約し、違いや変化が読み取れる」を学習目標とし、ワークシートの記述内容やグループワークから評価する。さらに「各議員や執行機関がルールに基づき主張していること、その主張がルール形成に結びついていることを理解する」を学習目標とし、ワークシートやロールプレイングなどから評価する。

生徒による論点整理において教師の支援が重要となるが、論点整理が到達目標でなく、それを議員や執行機関がどう捉え、地域住民のために政策立案しているかを理解させることが主権者教育の側面からも必要である。市会の仕組みと議会の基本的知識をおさえ、代表質問と一般質問の答弁の特色を類似点と相違点、変化からみる。このような学習を通して、地域に関心を持ち、地域の問題に関わろうとする態度を育てられると考えた。

学習では根拠・論拠・主張を整理するが、ロールプレイングで確認し、それぞれの長所と短所を整理させる、あるいは途中経過を見せず、その間でどのようなことが話し合われた・決められたかを予想する、もしくはそれ以降を見せず、その後どうなったかを予想させる方法も考えられる。さらに、数年後に「議会での発言」が政策として実行されているかを会議録、地域防災計画、広報、住民意識調査などから確認させる。進んでいない政策があるとすればなぜ進んでいないのかを話し合わせることも考えられる。

インターネットは各地の地理情報の収集に有効であり、コンピュータは、地理情報システム(GIS)などから得られる地理情報を地図化したり、グラフ化したりするなどの処理に不可欠である。図9に総務省統計局の「政府統計の総合窓口(e-Stat)」のウェブサイトで作成した地域分

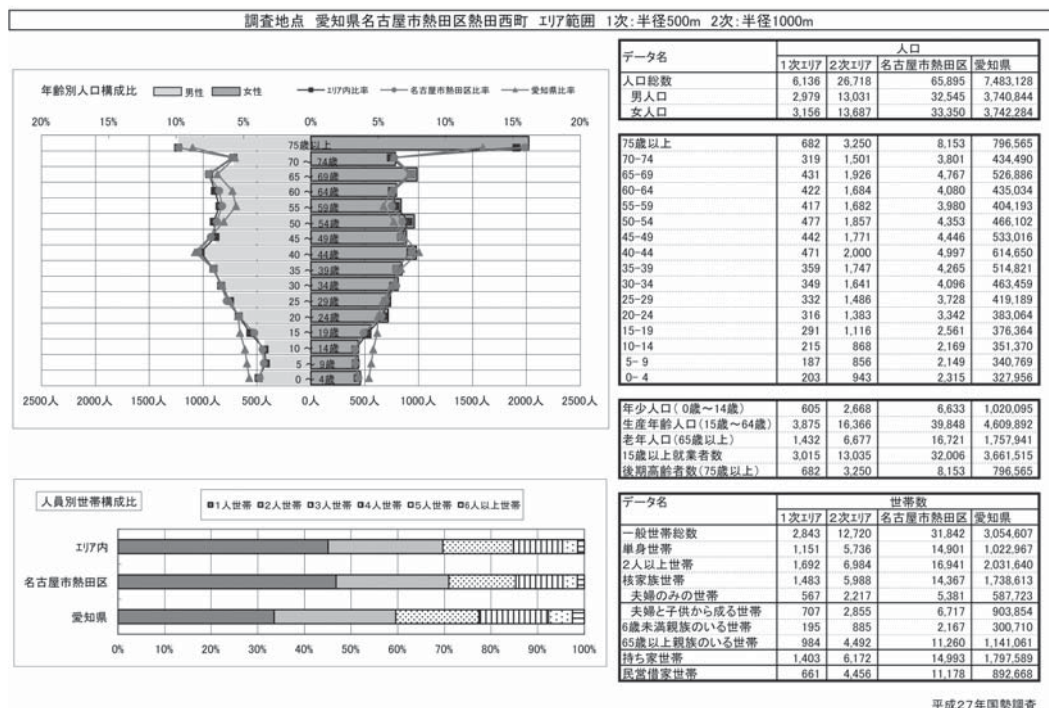
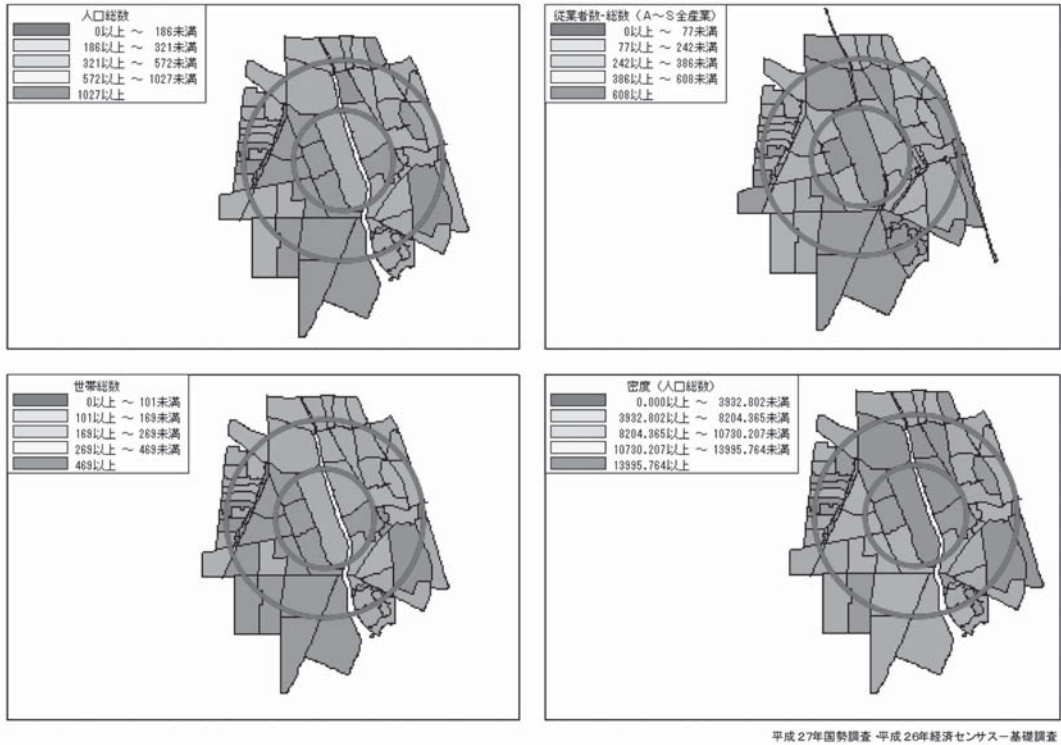
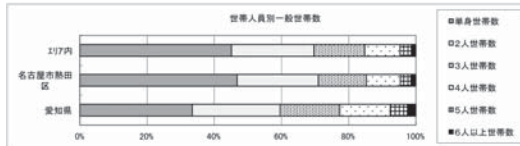


図9 GISによる地域分析(e-StatのGIS地域分析により筆者作成)

地方議会の会議録を利用した防災まちづくりに関する中学校社会科の授業



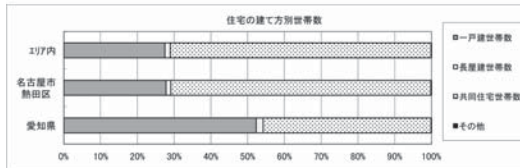
平成27年国勢調査-平成26年経済センサス-基礎調査



データ名	1次177	2次177	名古屋市熱田区	愛知県
一般世帯総数	2,843	12,720	31,842	3,054,607
単身世帯数	1,151	5,736	14,901	1,022,967
2人世帯数	770	3,125	7,695	797,708
3人世帯数	469	1,925	4,556	543,096
4人世帯数	315	1,329	3,220	457,230
5人世帯数	102	413	1,007	156,200
6人以上世帯数	38	182	463	77,406

	1次177	2次177	名古屋市熱田区	愛知県
親族世帯	1,649	6,792	16,418	1,999,316
核家族世帯	1,483	5,988	14,367	1,738,613
その他の親族世帯	166	804	2,051	260,703

	1次177	2次177	名古屋市熱田区	愛知県
6歳未満親族のいる世帯	195	885	2,167	300,710
18歳未満親族のいる世帯	500	2,091	5,050	728,562
65歳以上親族のいる世帯	984	4,492	11,280	1,141,061



データ名	1次177	2次177	名古屋市熱田区	愛知県
主世帯数	2,802	12,485	31,046	2,945,102
一戸建て世帯数	594	3,432	8,621	1,540,712
長屋建て世帯数	17	187	422	56,439
共同住宅世帯数	2,187	8,850	21,942	1,343,675
住宅形態				
1~2階建て	112	660	1,840	344,459
3~5階建て	323	1,863	5,234	499,039
6~10階建て	556	2,982	8,597	310,904
11階建て以上	1,196	3,345	6,271	189,273
その他	3	16	61	4,276

データ名	1次177	2次177	名古屋市熱田区	愛知県
住宅に住む一般世帯	2,824	12,560	31,240	2,967,873
持ち家世帯数	1,403	6,172	14,993	1,797,589
持ち家形態				
民営の借家世帯数	661	4,456	11,178	892,668

H27年国勢調査

図9 GISによる地域分析 (e-StatのGIS地域分析により筆者作成) (続き)

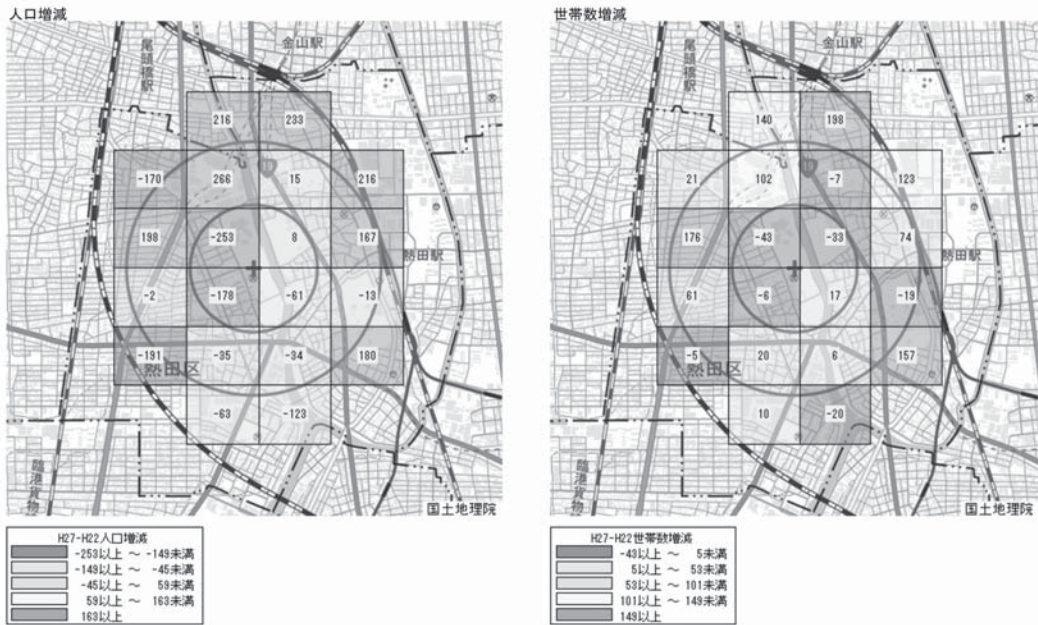


図9 GISによる地域分析 (e-StatのGIS地域分析により筆者作成) (続き)

析レポートを提示する。本学を中心として半径500mと1kmの円を描いた。この円の西半分(中央南北方向に堀川があるため)は、本学を避難場所とする場合の範囲を示すと考える。この地区における高齢者や単身家族、人口や世帯数の変化、他地域との比較もGISを利用すると可能である。このほか様々な機関や団体が提供する地理情報や地図作成ソフトを用いて地域を分析し、会議録の内容を検証することもできる。

課題は、インターネットが使えない環境で会議録の内容をどう示し、地域の情報をどう活用するかである。防災学習においては、身近な地域を取り上げ、その災害と防災について学習するが、災害に遭遇するのは「身近な地域で身構えているとき」とは限らない。知っている地域でないと対応できないというのではなく、情報を集めておけばある程度の判断はできる力をつけることが必要である。応用できる力が求められる。

5. むすび—防災学習の枠組み

本稿では、名古屋市会議録に記された発言者の意見や事実から、どの事象を取り上げるかを決め、GISによる地域分析を補助教材として地域の防災を考える授業を構想した。会議録のどの内容が論点になり得るかの検討が必要で、一般質問や代表質問などで複数回発言がある、単発的ではなく数年間発言がある、取り扱われ方に変化がある、中学生が追究するのに適した内容であることをあげた。

会議録は、キーワード数の変化・分類や質問内容の変化と分類を行い、一般質問から議員の考

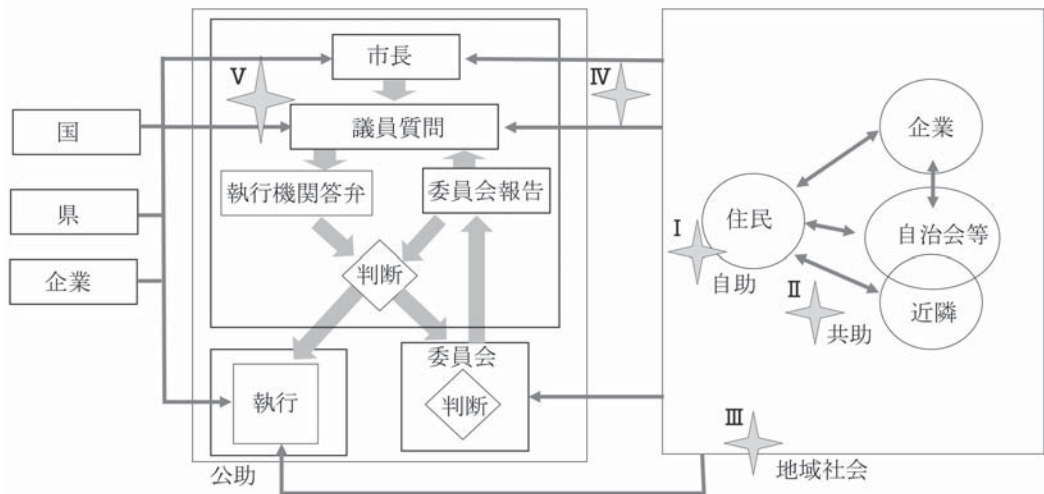


図10 会議録を用いた防災学習の枠組み

え、代表質問から会派の考え、類似する質問について答弁の違い、会議録の内容の住民意識や防災計画などへの影響を知るために利用する。

授業では「自分たちの選んだ議員がまちづくり（防災）に貢献していることを知る」、「会議録から必要な情報を選択し、質問内容や答弁を要約し、違いや変化が読み取れる」、「各議員や執行機関がルールに基づき主張している、その主張がルールの形成に結びついていることを知る」を学習目標とし、ワークシートやロールプレイング、レポートなどから評価する。

「名古屋市では災害によりどのような防災政策がとられ課題は何か」の学習テーマは、地震対策・津波対策・原発の側面から図10のような枠組みの中で捉えることができる。Iは住民の意識と行動力を高める、IIは近隣や自治会等地域とのつながりを強め、いざというときに協力しあえる関係をつくる、IIIは地域社会の活性化を図る、IVは地域・住民が議会や行政とつながり、要望を出せる。Vは国や県、企業の要望や主張をふまえながら、地域の実情にあわせた防災まちづくりについて議会で議論できる。その審議や議会のあり方を住民がチェックする（会議録を見ることはその点からも重要である）点を重視する必要がある。

課題は、インターネットが使えない環境で会議録の内容をどう示し、地域の情報をどう活用するかである。防災学習においては、身近な地域を取り上げ、その災害と防災について学習するが、災害に遭遇するのは「身近な地域で身構えているとき」とは限らない。知っている地域でないと対応できないというのではなく、情報を集めておけばある程度の判断はできる力をつけることが必要である。応用できる力が求められる。

なお、本論は日本地理教育学会第67回大会（2017年、上越教育大学）及び日本社会科教育学会第67回大会（2017年、千葉大学）で発表した内容を骨子として構成し直したものである。

文献

愛知県「愛知県県政世論調査」

愛知県議会会議録の閲覧と検索 (asp.db-search.com/aichi) (最終確認2017年10月30日)

國原幸一朗 (2015a) : 地域的特色と変化を捉えるためのGISの役割—高等学校の自然災害学習を通して—, 新地理, 63-1, pp. 19-37

國原幸一朗 (2015b) : 防災教育における高等学校地理の役割—意思決定を促す地理情報の活用—, 社会科教育研究, 126, pp. 1-13

國原幸一朗 (2017) : 地方議会における争点をふまえた公民の授業—東海豪雨と東日本大震災を事例として—, 名古屋学院大学論集 (人文/自然科学篇), 53-2, pp. 93-106

杉浦元一 (2012) : 被災地の避難所に届けられたシュークリーム—効率と公正を考える—, 猪瀬武則編著『究極の中学校社会科—公民編—』日本文教出版, pp. 50-55

総務省統計局・地図による小地域分析 (jstatmap.e-stat.go.jp/gis/nstac) (最終確認2017年10月30日)

名古屋市議会会議録の閲覧と検索 (kaigiroku.net/kensaku/Nagoya/Nagoya.html) (最終確認2017年10月30日)

名古屋市総務局企画部企画課「名古屋市総合計画2018」名古屋市, 2015

文部科学省 (2017) : 中学校学習指導要領