

学校と地域が連携した防災訓練を通じた地域ガバナンスの再編・強化 —新潟

県柏崎市北条地区の事例—

Reorganization and strengthening of local governance through emergency training exercises which school cooperated with local community : Case study of Kitajo community in Kashiwazaki City, Niigata Prefecture

○三浦伸也*, 長坂俊成*, 坪川博彰, 臼田裕一郎*, 須永洋平*, 田口仁*

Shinya MIURA, Toshinari NAGASAKA, Hiroaki TSUBOKAWA, Yuichiro USUDA, Yohei SUNAGA, Hitoshi TAGUCHI

Abstract. This paper reports on the emergency training exercises which a school cooperated with the local community. The local risk governance in the event of a disaster where various groups and associations including the residents, the neighborhood associations, the community, the school, and the administration, were reorganized and strengthened by this exercises. The elementary schools were integrated due to depopulation, and the school district was extended in the Kitajo district in Kashiwazaki City. The local governance was reorganized, and strengthened through emergency training exercises which the school cooperated with the local community, and now the children are able to return to home safely.

Key Words: Emergency training exercises, Local community, Neighborhood association, Voluntary organization for disaster prevention, Local governance

1. 研究の目的

防災科学技術研究所の災害リスク情報プラットフォーム研究プロジェクトでは、多様な主体が係り合いながら具体的な地域の防災課題を議論し、住民自ら解決する手法を検討してきた。本研究はこの手法を具体的な地域で実践し、住民、町内会、コミュニティ、学校、行政、各種団体など多様な主体がかかわる災害時の地域リスクガバナンスを再編・強化する契機となった学校と地域が連携した防災訓練について報告するものである。これまでの学校の防災訓練は、教室からグラウンドまでの学校内での避難訓練で終わっており、学校から子供たちの自宅までどうやって安全に戻るかにつ

いては殆ど考えてこられなかった。今回、過疎化により小学校が合併し、学区（通学範囲）が広がった柏崎市立北条南小学校の防災訓練において、学校と地域が連携することによって、安全に児童が自宅へと帰宅できる防災訓練を行ったことで、避難所についても地域と行政がそれぞれに共通の認識に立つことが出来、さらには、従来地域との連携が乏しかった学校が、町内会やコミュニティと連携し、地域ガバナンスが再編・強化された。今回の成果をふまえて、来年度は防災訓練に中学校も加わり、より充実した学校と地域が連携した防災訓練を契機とした地域の災害リスクガバナンス強化を図っていく予定である。

* 独立行政法人 防災科学技術研究所 (National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention)

2. 地域課題の解決と防災訓練

柏崎市北条地区は、中越沖地震において、地域コミュニティが有効に機能し、災害への対応が迅速に行われた。これは、中越地震の教訓が活かされ、地域コミュニティにおいて、地道な取り組みが行われた結果であった。しかしながら、この北条コミュニティにも、今後解決する必要がある地域課題が存在する。われわれのプロジェクトでは、中越沖地震後、北条地区に入り、平時の地域での取り組みと、発災時の取り組みの関係性について、コミュニティ振興協議会を中心に調査を行ってきた。われわれは、北条コミュニティと関わり、参与観察をするなかで、スノーフェスティバルなどの地域のイベントに多くの住民が集まる光景を目の当たりにし、共同体として地域が存在することを実感した。これまでの調査をふまえて、北条コミュニティの現況と地域課題等を整理し、その解決にむけて、以下の提案を行った。

【地域課題解決のためのプロジェクト】

- ① 学校と地域が連携した小学校の防災訓練
- ② 初動対応マニュアル作成ワークショップ
- ③ 安全・安心マップ作成ワークショップ
- ④ 防災グリーンツーリズム
- ⑤ 市民レポーター養成講座
- ⑥ 地域文化資源アーカイブ作成ワークショップ

なお、今年度は直接的に防災に役立つプロジェクト①②③と、間接的に防災に役立つプロジェクト④⑤⑥の6つのプロジェクトを提案し、北条地区総代会で了承され、現在実施中である。

今回は、この地域課題解決プロジェクトのひとつである学校と地域の連携による防災訓練をとりあげ、この訓練を契機として再編・強化された地域リスクガバナンスについて考察する。

3. 防災訓練実施までのプロセス

防災訓練を実施するまでのプロセスと、そこでの論点と改善された点について順を追って整理する。

3-1 学校と地域が連携した防災訓練の必要性和、地域が共通認識にたつための議論

学校と地域が連携した防災訓練を行うにあたって、7月23日にコミュニティ会長、安全対策室長、

総代会長、小学校校長、柏崎市役所市民活動支援課、それに防災科学技術研究所が加わって、まず、北条地区の災害時における避難所などをめぐる現在の状況について、共通認識にたつための議論が行われた。現在、北条地区では、小学校がひとつに統合され、子供たちの通学距離が長くなっている状況のなかで、学校の授業中に、地震が発生したことを想定して、さまざまな事態に備えることができる防災訓練を行う必要があることが認識されていった。被災の程度によっては、小学校だけでは対応できず、地域との連携が必要な事態も想定されるし、数日間、自宅に帰ることができない児童がでることも想定される。避難所などの物理的な場所と情報を集約する場所（情報センター）をどのように用意するのかも考えておく必要がある。また、地域の情報共有については、スター型の情報共有だけでなく、横の情報共有ネットワークも考える必要があることが議論された。

今回の防災訓練は、これまであまり考えられることのなかった学校と地域が連携した防災訓練であり、平日の昼間授業が行われている時に被災した場合の具体的な対応を考えておくことは、学校、地域、父兄にとっても極めて重要なことであることが共通に認識され、学校と地域が連携した防災訓練を実施することが了承された。

小学校の校長先生からは、中越沖地震の時は、休日だったが、仮に、授業がある日だったとしたら、総合防災ということ避けて通れなかったのではないかと実感したことが語られ、今回のような訓練が必要であることは薄々感じていたことが語られた。ただし、最初から複雑なことはいないため、最初はシンプルなもの、学校単独でやっていたものを地域、保護者を巻き込んだ形の訓練で行うことが提案され、了承された。

3-2 防災訓練案の提示と受容

以上の議論をふまえて、われわれは、コミュニティと学校に対して以下の防災訓練案を提示した。

【災害に関する前提条件】

平日の昼間（全児童が就学時間中）に地震が発生し、北条地区で震度6強の震度を記録したと想定する。学校とコミュニティのなかのいくつかの町内会との間の道路に障害が発生し、旧北小学校区へのスクールバスが通行できなくなったと考える。

訓練1：災害直後の避難行動・安否確認（15時～15時30分）

- ・「地震発生. 校庭に避難.」の校内放送を合図に各クラスで先生の誘導に従い、全校児童が校庭に集合する
- ・点呼を行い、児童、教職員全員の行方不明者の有無、安否を確認する

訓練2：学校での情報の集約と地域への報告（情報連携）（15時30分～15時45分）

- ・安否確認結果について防災無線を通じてコミュニティ（および市役所）に通知する
 - ・災害対策本部と各町内会との情報連携
 - ・次の三つのケースで連絡する
- ①全員無事な場合（けが人、行方不明者なし＝全員無事）
 - ②けが人が発生した場合（救急搬送要請、手当の指示など）
 - ③行方不明者が発生した場合（状況報告、捜索など）

訓練3：児童の保護者・地域への引き渡し（15時45分～16時30分）

- ・生徒について被災状況から3つの集団に分ける
- ①南小学校周辺在住の児童で、震災後、家族が迎えに来られるもの
 - ②北小学校周辺在住の児童で、震災後、家族が迎えに来られるもの
 - ③家族が迎えに来られない児童
 - ・①②については一定の時間になったら家族に引き渡されると考え、そのまま帰宅。③については一旦中学校の避難所に移動し、その後帰宅。（中学校の協力と了解が必要）

この提案に対して、時間配分が検討され、今回の訓練においては、訓練2、訓練3ではケース分けを行わずにシンプルに行うこととし、ケース分けした場合の対処については、来年度以降行うこととなった。その後、上記の訓練について、詳細なタイムラインが作成されて、訓練が行われた。

4 防災訓練の実施

9月4日午後2時30分より防災訓練は行われた。事前の調整で、当初予定されていた午後3時より30分早いスタートとなった。防災訓練は、極めて真剣な雰囲気の中で行われ、子供たちも緊張し

ているようだった。先生たちが真剣に取り組む姿勢が、子供たちにも伝わっているようだった。



写真1 教室からグラウンドへの避難

教室で授業を受けていた子供たちは、グラウンドへ移動し、点呼が行われ、安否が確認された。中越地震、中越沖地震を経験し、地震の怖さを体感している子供たちは、真剣に取り組んだ。



写真2 グラウンドでの点呼



写真3 中学校への移動

グラウンドでの点呼を行った後、耐震補強された避難所（体育館）がある中学校まで移動した。移動した中学校で、地域ごとに集まり、町内会長に子供たちが引き渡された。



写真4 中学校での町内会長への引き渡し

5. まとめ

今回、学校と地域が連携した防災訓練を行ったことで、北条地域の避難所の問題や、各主体によって異なる現状認識が共通認識に変わり、今後の災害対応が実際に行えるようになったと考えられる。北条地域にかかわる主体がこの防災訓練を機に一同に会し、それぞれの認識と現状の状況を意見交換し、その場で解決できることは解決したことは、学校と地域にとっての最初の大きな一歩となったといえよう。防災訓練を通して、子供たちも大人も、地域における常日頃のコミュニケーションが重要であることを認識したのである。子供を学校から町内会長に引き渡す際に、町内会長を知らない子供たちは不安な顔をのぞかせた。学校、町内会、コミュニティ、行政などが連携し、地域課題を解決することは極めて重要であるが、それとともに、日常の地域での交流が重要であることが、この防災訓練を通して分かったといえるだろう。今後、直接的防災力のみならず、間接的な防災力の充実を図る必要があることを再認識した防災訓練であった。

謝辞

北条南小学校、北条中学校、北条コミュニティ、町内会の方々、柏崎市原子力防災課、市民活動支援課、教育委員会の方々に深く御礼申し上げます。

文献

- 1) 永松伸吾，坪川博彰，長坂俊成（2008）：2007年新潟県中越沖地震にみる災害リスクガバナンスの実践事例に関する調査報告，防災科学技術研究所研究報告 第72号 2008年2月
- 2) 坪川博彰，三浦伸也，長坂俊成，永松伸吾，池田三郎(2009)：柏崎市のコミュニティと災害対応の課題，防災科学技術研究所主要災害調査第42号 2009年3月
- 3) 防災科学技術研究所 防災システム研究センター 災害リスク情報プラットフォーム研究プロジェクトホームページ(<http://bosai-drip.jp/>)