

論文

学習指導要領の変遷過程に見る防災教育展開の課題

城下 英行*・河田 恵昭**

Institutional Problems in Disaster Education in Compulsory Schooling Analyzed from the Historical Transition of the Course of Study (Japanese national curriculum)

Hideyuki SHIROSHITA* and Yoshiaki KAWATA**

Abstract

It is often said that disaster education in compulsory schools is very important to increase the disaster reduction potential by promoting citizen's preparedness. However, it has been estimated that the implementation of disaster education in the current school education system is inadequate. In this paper, we discuss one of the ways to expand disaster education in compulsory schools by tracing the historical transition of the course of studies. This research found that the course of study which was published right after World War II contained detailed guidelines on disaster education. Though, concurrently with the publication of the first course of study, the problem of decline in academic achievement became an issue. Therefore, the course of study was revised from an empirical curriculum to an explicit one in 1958, and since then the importance of disaster education in the curriculum has been in decline. Hence, we suppose the explicit curriculum is not suitable for disaster education. Nevertheless, the "Period for Integrated Study", which is an empirical way of learning, was established in the latest course of study. But, there have been complaints that this class is one of the causes of the decline in academic achievement. The historical transition of the course of studies shows the suitability of an empirical curriculum for disaster education. Hence, we should exploit the "Period for Integrated Study" or disaster education. Building on this result will help us decide if disaster education should be included as a component in academic achievement or not.

* 京都大学大学院情報学研究科
Graduate School of Informatics, Kyoto University

** 京都大学防災研究所
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University
本論文に対する討論は平成20年2月末日まで受け付ける。

キーワード：防災教育，学習指導要領，義務教育，総合的な学習の時間

Key Words：disaster education, course of study, compulsory education, hours for comprehensive studies

1. 序

災害による被害軽減を実現するためには，社会の防災・減災力を向上させることが重要であることは広く認められている。そして，その根底には，災害全般に対する理解が必要であり，その基本部分は，小・中学校における義務教育で学ぶことがふさわしい。しかしながら，我が国の義務教育課程では，そのような災害全般を包括的に扱った授業は設けられておらず，近年では「総合的な学習の時間」の一テーマとして防災が取り上げられる機会があるのみである。しかし，それらの取り組みもまた，熱心な教員がいる学校で数年実施されるだけで，継続的，全国的な取り組みにまでは至っておらず，大きな災害が繰り返し起こらない限り，その必要性が忘れ去られ，いずれ衰退する運命が待ち構えているといってもよいだろう。

一方，阪神・淡路大震災以降においても，学校における防災教育に関して，制度から根本的に見直す努力はほとんど見当たらず，副読本やCD-ROM等による教材提供あるいはゲームの開発などが多い。したがって，教材・教具は種類，量ともに充実してきた一方で，防災教育の制度的な実施はいまだ実現していない。国民にとって防災や減災は「安全・安心」社会をもたらす重要な要素であるにもかかわらず，義務教育では断片的に災害問題に触れているに過ぎない。現状が歴史の所産と考えるならば，このような防災教育の欠落の原因の究明のためには，我が国の近代教育の変遷を辿る必要がある。我が国の近代教育制度の黎明期において，自然災害のほとんど起こらないかポテンシャルの小さい国々の教育を参考にしたことが，防災教育にとっても国民にとっても不幸であったといえる。もちろんその当時，災害のことが多く分かっていたわけではない。例えば，活断層やプレートテクトニクス等に関する知見はごく最近のものであり，当時にいきなり防災教育を行うことは不可能に近かったことも事実である。

しかしながら，第二次世界大戦後，非常に大規模な教育改革が行われ，また，我が国では「災害の特異時代」とも呼ばれる，年間の災害による死者が千人を超えるような年が15年間も続き，これに伴って災害，防災研究が組織的に行われ，飛躍的にこれらに関する知識が蓄積されてきたにもかかわらず，未だ義務教育課程でそのことが反映されていないのはなぜだろうか。

防災教材を開発するというのも，防災教育の一側面として非常に重要である。しかし，教材が用意されれば防災教育が自ずと活発になるわけではなく，そうした教材を活用できる機会のあり方についての議論もまた防災教育にとっては必要不可欠である。防災教育と教材開発を同列においたような議論を少なくない関係者が現在も行っていることに大変な疑問を感じるのである。防災教育に関する研究は，教育目標，教育手法，教育評価，教育制度など，さまざまな側面からの議論が必要である。それぞれが非常に密接に関係しているのは間違いないが，これらを同時に議論できるほど問題は容易ではない。そのため，防災教育に関する研究のフレームワークにおける位置を意識しながら，それぞれの課題について仔細な検討が必要であるといえよう。

本論文は，防災教育の制度的な導入がなぜ我が国の義務教育において行われていないのか，その原因について実証的に明らかにしようとするものである。現在の義務教育制度が完成したのは，第二次世界大戦後の教育改革にあることを鑑み，本稿では戦後の教育に注目して問題点を明らかにする。そこで，まず我が国の学校教育を構成する要素を定義し，教育制度，わけても学習指導要領に注目することが上述の原因の究明にとり，重要であることを示す。その上で，学習指導要領の成立と変遷の過程を紐解くことで，この原因の究明を試みる。これによって，学習指導要領がどのような特徴を持っているのかを把握でき，現在の学校

教育現場において目指すべき防災教育の一つの方向を示すことが可能となろう。加えて、防災教育が義務教育で継続的・全国的に取り上げられることにもつながり、授業で生徒たちが防災学習をする機会を通して、将来、防災・減災社会を実現できるという希望をもつことも可能となろう。

2. 学校教育の構成要素と学習指導要領

2.1 学校教育を構成する要素

小、中学校における防災教育について議論する際に、学校教育がどのような要素で構成されているのかを知ることは重要であると考えられる。それは、構成要素の関連を知ることで、学校教育のどの部分を中心として検討すればよいかが明らかになるためである。

「学校教育を構成する要素」がいかなるものであるのかは、さまざまに定義が可能である。しかし、我が国の学校教育は国家が定めた基準の下に、全国で同様の教育が実施されている。そこで、本稿が我が国の学校における防災教育について議論するものであるということを読み、ここでは、我が国の学校のあり方を位置づけている、学校教育法に依拠しながら定義する。

学校教育法において、小学校に関する事項は、第17条から第34条で、中学校に関する事項は第35条から第40条で定められている。ここで定められていることは、小学校であれば、目的（第17条）、目標（第18条）、年限（第19条）、教科に関する事項（第20条）、教科書（第21条）、教諭（第28条）等である。中学校も、目的や目標の内容は当然異なるが、基本的に定められている項目は、同じである。また、教科に関する事項については、小学校、中学校ともに目的と目標にしたがい、文部科学大臣が定めることになっている。その具体的な内容は、学校教育法施行規則で定められている。しかし、そこでも、教科が国語、算数、理科などから構成されることが示されている程度であり、その詳細は、小学校であれば同規則第25条、中学校であれば第54条の2にあるように、学習指導要領で定められることとなっている。また、義務教育諸学校教科用図書検定基準第2章の1によれ

ば、小、中学校で用いられる教科書の検定基準として、学習指導要領に示す事項を不足なく取り上げ、不必要なものは取り上げないことが示されている¹⁾。すなわち、我が国の小、中学校における教育内容に関することの大部分は学習指導要領に記述されており、加えて学校での教育は、この学習指導要領に完全にに基づいていることが求められている。以上の法律等を元に、我が国の小、中学校の教育構成要素の関連について図示したものが、図1である。

この図から明らかなように、我が国の学校教育に関することについて検討する際は学習指導要領を基礎とした教育制度に注意を払う必要がある。それは、上述したように教育の内容をはじめとして、学校教育を構成している多くのことが、学習指導要領に基づいているためである。現在、防災教育が学校教育の中で十分に行われていないのであるならば、まず、この教育制度の基礎となる学習指導要領に注目する必要があるといえよう。

2.2 学習指導要領

平成10（1998）年に改訂された最新の学習指導要領は、小学校、中学校ともに第1章総則、第2章各教科、第3章道徳、そして第4章特別活動という構成になっている。そして、例えば各教科であれば、教科ごとに節が設けられ、目標や教える内容についての記述が見られる^{2,3)}。

学習指導要領は、昭和22（1947）年に最初のものが文部省より発行され、その後、これまでに幾度かの改訂が行われている（表1）。

表1 学習指導要領の主な発行年度

発行年度	小学校	中学校
昭和22（1947）年度		○（試案）
昭和26（1951）年度		○（試案）
昭和33（1958）年度	○（告示）	○（告示）
昭和43（1968）年度	○（告示）	
昭和44（1969）年度		○（告示）
昭和52（1977）年度	○（告示）	○（告示）
平成元（1989）年度	○（告示）	○（告示）
平成10（1998）年度	○（告示）	○（告示）

* 昭和22年度及び26年度の一般編は、小学校、中学校で指導要領が分かれていなかった。

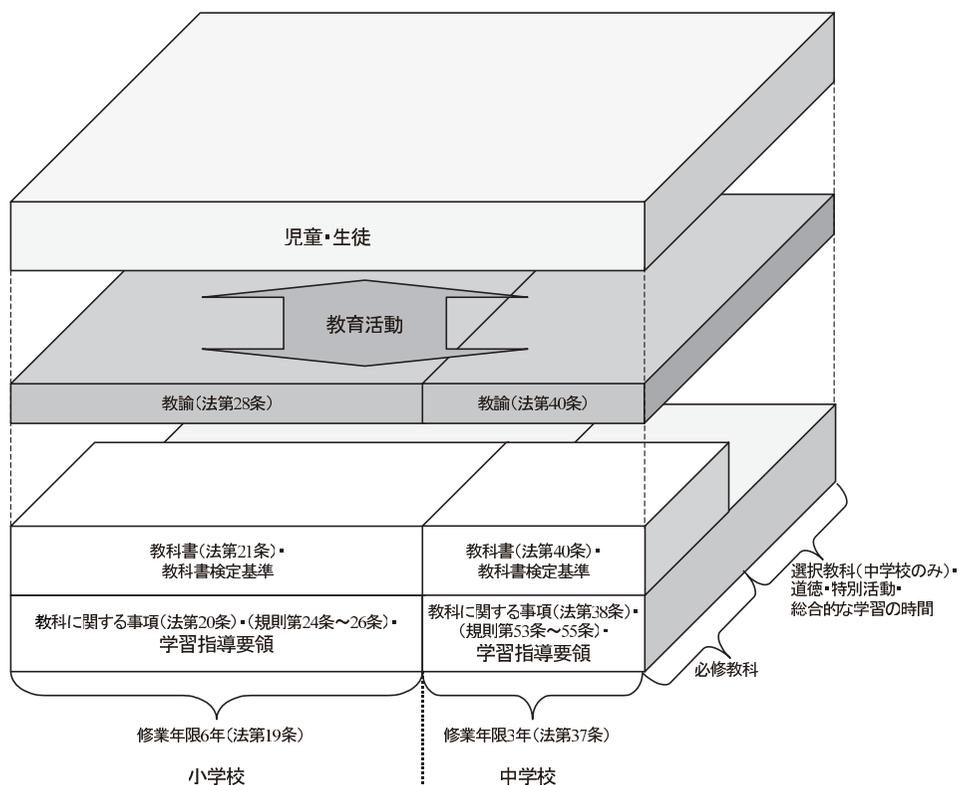


図1 法律等に基づく小、中学校の教育構成要素の関連

学習指導要領は発行された年代によって、大きく2つに分けることができる。ひとつは試案期(～昭和32(1957)年度)であり、もうひとつは告示期(昭和33(1958)年度～)である。

試案期では、昭和22(1947)年に発行された学習指導要領一般編(試案)の序論に「新しく児童の要求と社会の要求とに応じて生まれた教科課程をどんなふうにして生かして行くかを教師自身が自分で研究して行く手びきとして書かれたものである⁴⁾。」とあるように、教師の手引きとして出された。告示期以降では、文部(科学)省「告示」ではあるが、伝習館高校事件(3名の教師が学習指導要領を無視した教育を行ったとして懲戒免職となり、その取り消しを求めた訴訟。最高裁は、学習指導要領には法的拘束力があると判断した。)などの判例から、法的な性質を有するものとして理解され、その学校教育に対する拘束力が一層強

まったといわれている。

2.3 学習指導要領と防災教育

学習指導要領は、前節で見たようにこれまで数回の見直しが行われている。それは、教育現場の状況や社会の変化に対応するためである。このような学習指導要領の改訂の歴史の中で、防災分野がどのように取り扱われてきたのかを概括的に探るため、学習指導要領の形態素解析を行い、防災に関する用語の登場回数を調査した。なお、形態素解析には、茶筌(ちゃせん)をベースにしたKH Coder⁵⁾を用いた。

解析の際は、防災に関する用語として、「災害」、「防災」、「天災」を選択した。加えて、内閣府が2002年に実施した「防災に関する世論調査」において、災害による被害体験の質問項目として挙げられている自然災害名も調査対象とした。すなわち、

地震, 津波, 台風, 豪雨, 河川の氾濫, 土砂崩れ・がけ崩れ, 高潮, 豪雪・雪崩, 火山噴火, 落雷, 竜巻である。ただし, 豪雨, 河川の氾濫, 土砂崩れ・がけ崩れ, 豪雪・雪崩, 火山噴火, 落雷に関しては, そのままの検索では, 同じ意味で用いられている別の表現が, 見落とされる可能性がある。それぞれ雨, 河川, 土砂, がけ, 雪, 火山という検索語でも検索を行い, 文脈を判断して, 語数を計数している。

また, 学習指導要領が小学校, 中学校で分かれていなかった時期があるので, 別冊になってからの学習指導要領も小, 中あわせて計数することにした。以上の結果を, 表2に示し, その結果のうち何れかの年度に7回以上登場している用語の登場回数を学習指導要領全体の形態素数で除した結果を図2に示す。

表2 学習指導要領の防災に関する形態素数計数結果

	S22	S26	S33	S43(44)	S52	H1	H10
災害	109	66	14	24	7	4	13
防災	8	0	0	0	0	0	1
天災	35	3	0	1	0	0	0
地震	48	50	7	7	6	4	9
津波	4	7	0	0	0	0	1
台風	16	1	2	0	0	1	
河川	2	0	0	0	0	0	0
土砂	3	1	1	0	0	0	0
高潮	2	0	0	0	0	0	0
豪雪	0	6	1	0	0	0	0
火山	27	37	14	7	2	4	6
落雷	3	1	1	0	0	0	0
竜巻	0	0	0	0	0	0	0

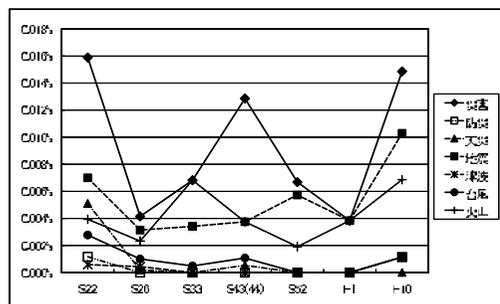


図2 災害に関する用語の登場割合の変化

図2から, 「地震」と「火山」以外の用語の登場割合は終戦直後の学習指導要領が最も多かったことが分かる。戦後「稲むらの火」は学校教育現場からは姿を消したが, 防災教育そのものは, 戦後も実施しようとしていたことが「災害」や「地震」, 「天災」の登場割合が高いことから, 推察される。一方で最新の学習指導要領もまた, 用語の登場割合が高くなっている。これは, 阪神・淡路大震災の発生を受けて防災教育の重要性が見直されたためであると考えられる。しかし, 昭和22(1947)年から26(1951)年の変化に注目する時, 今後再び激減する可能性があるとも考えられ, このような変化の原因について, 明らかにする必要がある。

そこで, 次章では単純な数値比較ではなく, それぞれの学習指導要領の内容を子細に検討し, 内容的にも取り扱いが減少したことを確認する。その上で, それらの防災教育の取り扱いが減少した原因について検討する。加えて, 現在の小, 中学校における防災教育がどのような変遷のもとに成立しているのかについても明らかにする。

3. 学習指導要領にみる防災教育の成立とその変遷

3.1 学習指導要領成立の過程

1945年, ボツダム宣言を受諾し無条件降伏をした我が国は, 米国政府の占領下におかれることとなり, 同時にそれまでの学校教育は停止することとなった。

我が国における戦後の新たな教育は, 1946年3月の『米国教育使節団報告書』から本格的に始まった。小林他(1960)によれば, この報告書は戦前の国家主義的教育を否定し, 民主主義に則った教育システムを実現するように勧告したものであった。報告書の発表とともに, 占領下における最初の新学期が始まり, 文部省は, CIE(民間情報教育局)の指導の下に準備した「学習指導要領」及び教科書を作成して各学校と生徒に配布した⁶⁾。こうして, 我が国最初の学習指導要領の誕生を見たのである。

この最初に発行された学習指導要領は, 先に指摘したように, また「学習指導要領一般編(試案)」

という題であったことから、一つの参考書として発行されたものであったことがわかる。これは当然、戦前の国家による教育統制への反省を踏まえた結果であろう。

この学習指導要領に見る教育課程の大きな特徴として、それまでの地理、歴史、修身に代わり「社会科」が誕生したこと、家庭科が新設されたこと、等が挙げられる。また、一般に経験主義の指導要領といわれるように、とりわけ社会科および理科において児童の社会的経験を重視していたことも大きな特徴である。

その後、1947年3月に、教育基本法及び学校教育法が、また、学校教育法を補うかたちで5月に、学校教育法施行規則が定められ、教科に関する事項は学習指導要領の基準によるとされた。これらによって学習指導要領の位置づけが明確にされていることは、既に述べた通りである。これによって、現在まで続く戦後の義務教育制度の基礎が確立したといえる。

3.2 昭和22(1947)年度の学習指導要領に見る防災教育

それでは、最初の学習指導要領において、防災教育はどのように取り扱われてきたのであろうか。

昭和22(1947)年度の学習指導要領として、一般編及び各教科編が出された。この年度の指導要領においては、社会科編(Ⅱ)に防災に関する内容が多く登場している。中学校2年の社会科の単元を表3に示す⁷⁾。

ここで注目すべきことは、「自然の災害をできるだけ軽減するにはどうすればよいか」という防災に関する内容が、1単元となっていることである。この当時、社会科には、1週4単位時間が割り当てられており、これは、国語の5単位時間に次ぐ多さであった⁴⁾。このことから、防災教育に十分な時間が用意されていたものと推察される。

ここで、その単元内容を詳しく見ることにする。学習指導要領⁷⁾には、単元の要旨が掲載されているが、その要旨は非常に充実している。

まず、アジアでは災害が多いこと、そして我が

表3 昭和22(1947)年度学習指導要領に定める中学校第2学年の社会科単元

- | |
|--|
| (Ⅰ) 世界の農牧生産はどのように行われているか。 |
| (Ⅱ) 天然資源を最も有効に利用するにはどうすればよいか。 |
| (Ⅲ) 近代工業はどのように発展し、社会の状態や活動にどんな影響を与えて来たか。 |
| (Ⅳ) 交通機関の発達はわれわれをどのように結びつけて来たか。 |
| (Ⅴ) 自然の災害をできるだけ軽減するにはどうすればよいか。 |
| (Ⅵ) 社会や政府は生命財産の保護についてどういうことをしているか。 |

国でも災害が多く、常に覚悟しておく必要を述べている。そして、自然的異変を自由に制御することはできないが、われわれの努力しだいで災害の程度が軽減できることを、家屋の耐震化や災害時の心得を例に説いている。また、河川改修や灌漑事業も災害対策に役立つとされている。

加えて、科学の促進によって災害による被害を軽減することができ、この知識の普及がこれまで十分でなかったことは遺憾であると述べている。そのため、生徒に対して、災害や防災に関する知識や経験を得させておくことが、学校教育に課せられた一つの大切な使命となると説いているのである。さらに、これまでの天災に対するあきらめという災害観が防災の妨げとなってきたので、防災教育によって、科学的な態度をもって臨む構えを育成する必要があることを述べている。

また、災害の規模は、社会の状態とも大いに関係していることも述べられており、防災科学の発達・普及を図らなければならないとともに、災害による被害の軽減も可能とする、進歩的、平和的、社会の建設に向かって努力しなければならないと説いているのである。

我が国の災害環境を紹介し、被害抑止、被害軽減の両側面からの災害対策の必要性を述べるなど、防災の観点から見るとき、本当に短期間で作成された学習指導要領であるのかと疑いたくなるほど充実したものであるといえよう。この要旨に基づいて設定された目標を表4に示す。

表4 単元(V)「自然の災害をできるだけ軽減するにはどうすればよいか」の目標

- (一) わが国は、いろいろな天災に襲われる危険性が多いことを理解させ、また、天災は、いつわれわれを襲って来るかも知れないことの注意を喚起すること。
- (二) わが国を襲いやすい、各種の天災に関する科学的知識と理解を深め、科学的根拠のない迷信や俗説を打破すること。
- (三) 人類は、不利な自然環境のなすがままに甘んじているものではなく、努力しだいによっては、かなりの程度まで、自然の威力から免れ得ることを理解させること。
- (四) 各種の天災に対して、容易に実行し得る科学的対策を理解させること。
- (五) 災害時に際して、各自の強い責任感と、被害者を助けようとする深い愛情心が、どんなにたいせつであるかを認識させて、平常からこの気持を養わせること。
- (六) 防災科学の進歩・普及が、いかに各種の天災の軽減に重要であるかを認識させること。
- (七) 平常の心がけや、訓練が、どんなに災害時に役だつたかを認識させること。
- (八) 社会状態いかに、被害の程度や復興の速度に、どんなに深い関係を持っているかを理解させること。
- (九) 天災によって、どんな打撃を受けても、再起の精神が重要なことを認識させること。

現在、とりわけスマトラ島沖の巨大地震津波災害を受けて、防災教育に対する関心が高まっており、「稲むらの火」など、戦前の防災教育に注目が集まっているが、戦後最初の学習指導要領にも、非常に充実した防災教育の機会を確保するような内容が盛り込まれていたのである。

3.3 昭和26(1951)年度の学習指導要領に見る防災教育

最初の学習指導要領が出されて、わずか4年で、学習指導要領は早くも改訂されることとなった。社会科の学習指導要領も改訂され、防災教育にも変化が訪れた。

昭和22(1947)年度の指導要領では、中学校2年における社会科の1単元であった防災教育は、昭和26(1951)年度の単元からは姿を消している⁸⁾。

表5 昭和26年(1951)度学習指導要領に定める社会科における防災に関する内容

3. わが国土の自然は、われわれに、どんな災害を与えやすいか、これに対してわれわれは、どんなことに心がけたらよいか。
 - (1) 地震は、われわれにどんな災害を与えてきたか。
 - (2) 風害や水害を防ぐには、どうすればよいか。
 - (3) その他の自然的災害を軽減するために、どんな努力がなされているか。

防災に関する内容は、中学校1年における単元「わが国土はわれわれに、どんな生活の舞台を与えているか」に含まれるようになった。しかし、単元の要旨にも目標にも災害という言葉は登場せず、単元内に一内容として登場するに止まっている。その内容は、表5に示すとおりである。

この一方で、中学校の理科に災害に関する内容が含まれるようになった。中学校1年の理科の単元「季節や天気はどのように変化するか。また、これらの変化は人生にどのような影響を及ぼすか」及び「地球の表面はどのような形をしているか。また、それは人生にどんな影響を与えるか」に防災に関する内容が新たに登場する⁹⁾。

前者の単元では、気象による災害から自分を守っていく態度と習慣を養うことが、後者では、(火山や地震を中心とした)自然の災害を軽減し、よりよい生活をしようとする能力や態度を養うことが一目標として掲げられている。

また、翌昭和27(1952)年に改訂された小学校学習指導要領理科編においても防災に関する内容が取り扱われるようになった。そこでは、理解の目標の一つとして「人は環境に適応する努力を続けた結果、その生活は進歩した。」が挙げられており¹⁰⁾、さらにその具体的な目標の一つとして「2.天然の災害は、いろいろな方法で軽くすることができる。」が掲げられるようになった。

このような変化の背景には、昭和26(1951)年の指導要領社会科編I中等社会科とその指導法に「終戦後、新たに組織された社会科は、その後各学校において、しだいに健全な発達を遂げつつある。しかしながら、今日の社会科教育には、まだ多少

の誤解や混乱があることを認めざるをえない¹¹⁾。」と指摘されていることがあったと考えられる。また、同書は、以下のようにも述べている。

「人間関係をおもな学習対象とする社会科では、ややもするとその内容の取扱方において、他教科と重複を起しがちである。それはどんな教科でも、その内容として人間関係に関することが、なんらかの形で取り上げられるのが当然であるからである。現在の教育課程では、過去のそれのように、各教科の境は明確に区画されるべきではないが、一方では他教科との間のむだな重複は極力避けて、学習の能率を上げるように計画されなければならない。過去の一般社会科においては、この点でやや欠点があったことは否定できない。そこで今回の改訂に際しては、この欠点をできるだけ除くことにした。それには、第一に社会科の一般目標並びにこれをさらに具体化した各単元の目標の達成を旨として内容およびその取扱方を厳選し、いたずらに材料の関連性をもって内容の範囲を広げないことにした。」(下線は筆者による)

すなわち、社会科の内容を精選していく過程で、社会科で取り扱っていた防災教育の内容の多くが「無駄な重複」と考えられたのではないかと推察される。

一方、当時の社会科教科書の発行状況からも、上述のように防災教育が変化せざるを得なかったのではないかと考えられることがある。

戦後、民間の教科書会社から社会科の検定教科書が発行されるのは、昭和26(1951)年度以降からである¹²⁾。それまでは、文部省著作教科書を用いていた。しかし、終戦直後で紙が十分に用意できなかったということと、時間の制約の関係から、社会科の教科書は、各学年別ではなく、各単元別に印刷を行い発行するという、パンフレット形式であった。しかし、これらの教科書は単元の順番どおりに問題なく作成されていたかといえ、決して順調ではなかったようである。とりわけ、単元「余暇の利用」、「天災とその軽減」、「消費の問題」は、他の単元よりかなり遅れていた。最終的に、全単元の教科書が発行されたかといえ、ばそうではなく、単元「学校生活」、「天災とその

軽減」、「消費の問題」、「国際関係」は、発行されずじまいであった¹³⁾。発行されなかった理由について、片上(1993)が若干の検討を加えているが、「天災とその軽減」、「消費の問題」については、その理由が明らかにはなっていない¹³⁾。しかし、こうした教科書が発行されなかったという事実も、単元を維持することを困難にした要因の一つではないかと推察される。

教科書がなかったということになれば、教育現場でも実際には教育が行われていなかったのではないかとこの疑問が湧くが、教育は行われていたようである。そのことは、文部省が当時行った各単元別の指導に関する調査において、当該単元も調査の対象となり回答があることから推測される¹³⁾。また、民間の教育団体である新教育研究会から『天災とその軽減法』という指導要領に準拠した内容の教科書¹⁴⁾が発行されていることから教育が行われていたことは推察される。文部省著作教科書が無い状況ではあったが、なんとか防災教育を行おうと試みられていたようである。

他方、なぜ理科にその内容の多くが移されたのか。これは、対象が自然災害という側面に加え、当時の理科と社会科がともに「社会や自然についての問題解決の経験を発展させる教科」という位置づけであったという側面も関係していたと考えられる。

しかし、理科と社会科で取り扱われるようになった防災教育は、昭和22(1947)年度の社会科単独で取り扱われていたものに比べ、内容的には後退したといわざるを得ないものとなった。

3.4 経験主義批判による昭和30(1955)年度の社会科学習指導要領の改訂と防災教育

3.1節においても多少触れたが、昭和22(1947)年度及び昭和26(1951)年度の学習指導要領は、「経験主義」であるといわれる。経験主義の教育課程では、「児童・生徒が地域社会で経験してきたことを、組織的に整えた環境(学校)によって豊かなものに拡大成長せしめ、その結果、地域社会の問題解決能力を有する市民形成を目的としている」¹⁵⁾とあるように、児童・生徒の「経験」を教育

上最も重視している。そのため、学習経験を6つの領域にわけ、それらを組織する有効な方法として教科があると考え作成されたのが、この当時の学習指導要領であるといえる¹⁶⁾。

しかし、このような戦後の新教育が、多くの国民に受け入れられたかと言えば、どうやらその答えは否である。田中(2004)によれば、1948年頃から、最近の子どもは「手紙が書けない」「県庁所在地がわからない」といった素朴な世論が、マスコミを通じて「学力低下」への不安や不満として顕在化してきた。この学力低下は、戦中や終戦直後に事実上マヒに陥っていた学校や教育システムに主な原因があると考えられるが、事態の展開はその責任の所在として当時スタートした「新教育」の問題性として焦点化されていった¹⁷⁾という。

事実、当時の日教組教育新聞¹⁸⁾には、「実を結ばぬ“指導法”(昭和25(1950)年9月18日)」や「殆ど九九が不完全(昭和26(1951)年1月9日)」、「これが学力の実相—中間集計発表(昭和28(1953)年2月6日)」など学力低下を問題視した記事が並び、学力調査の結果を紹介し、学習指導要領の改訂を訴えている。また、1951年に久保舜一が行った調査でも、戦前に比して戦後の子どもたちの算数学力が低下していることが明らかとなったことで、新教育に対する批判は高まった¹⁹⁾。

一方、社会科には、道徳教育や地理・歴史教育を中心として、批判が寄せられており、中には社会科を廃止すべしとの声すら聞かれるようになったという²⁰⁾。この事態を重く捉えた文部大臣は、教育課程審議会に「社会科の改善、特に道徳教育、地理・歴史教育について」の諮問を行った。この諮問に対する審議会の答申は、1953年8月7日に出され、社会科の民主主義育成に資する役割は、これまでどおり認めつつも、その効果をあげるために、指導法の誤りを正す必要があり、学習指導要領の改訂が必要であると述べている²¹⁾。この答申を受け、また、「社会科は国民性教育の中心教科」²²⁾であったため、昭和30(1955)年に社会科の学習指導要領が、他の教科に先行して改訂されることとなった。

この改訂で、中学校の社会科の「従来のような

学年別の単元組織を示すことなく、地理的分野、歴史的分野、政治・経済・社会的分野に分けて示し、各学校において、いろいろの指導計画が立てられるように幅をもたせた²³⁾。」に代表されるように、これまでの経験主義的なカリキュラムに代わり、学問としての系統性を重視する「系統主義」と呼ばれるカリキュラムへと変化したのである。

防災に関する内容は、中学校社会科地理的分野に「自然環境は、人々の生活様式にいろいろな面で関係があるが、自然は人間の生活を決定するものではないということを理解させ、これからの日本では、自然に対する国民の積極的な態度がたいせつであることを認識させる²²⁾。」という目標があり、これにしたがって取り扱われることとなった。具体的内容は、「日本の自然災害の起る原因とこれに対処する方法(地震・風水害・その他の自然災害について)」と記されているのみであり、系統主義のカリキュラムへの変更に伴って一段と防災に関する内容が削減されることとなった。

3.5 昭和33(1958)年度の学習指導要領に見る防災教育

昭和33(1958)年に改訂された学習指導要領は、これまでの指導要領とは大きく異なり、なぜ改訂されたのかという経緯や、改訂の趣旨などは一切記述されておらず、冒頭は、教育課程の編成についての「原則」が説明されている^{24,25)}。これは、学習指導要領の位置づけが、これまでの「教師自身が自分で研究して行く手びき」から、「告示」される教育課程としての基準になったためであると考えられる。また、これまでのように教科別に発行されるのではなく、小学校、中学校の別でそれぞれ1冊ずつ発行されるようになった。このため、ページ数は従来の約10分の1になった²³⁾。

この昭和33(1958)年の指導要領の改訂の背景として、前節で述べたような学力低下問題、道徳性の低下の問題への対応及び科学技術教育振興の必要性などが挙げられている²³⁾。また、改正の基本方針として、表6に示すものが挙げられており、その結果として、道徳の時間の新設や国語・算数・理科の精選及び授業時間の増加等の変更が

表6 昭和33（1958）年度学習指導要領改正の基本方針

1. 道徳教育を徹底すること。
2. 基礎学力を充実すること。
3. 科学技術教育の向上を図ること。
4. 地理・歴史教育を改善充実すること。
5. 情操の陶冶，身体の健康安全の指導を充実すること。
6. 中学校において，生徒の進路・特性に応ずる教育をじゅうぶんに行うようにすること。
7. 小・中学校の教育内容について，義務教育としての一貫をもたせるようにすること。
8. 教育課程の最低の基準を示し，現場において地域や学校の実情に即して具体的な指導計画を研究・実施することを容易にすること。

加えられた学習指導要領となった。

昭和30（1955）年に社会科の学習指導要領改訂で見られたような，経験主義から系統主義への変化が，他の教科でも見られる結果となった。

防災に関する内容は，小学校では社会科に，中学校では社会科と理科で取り扱われている。小学校の社会科では，学年の目標には災害が登場しないが，内容としては表7に示すようにいくつか触れられている。

ただし，ここで触れられている内容は，我々の社会が災害に対してどのように備えているのかという内容に止まっており，かつて見られたような，自分自身がどのように行動するのかという内容は見られない。

中学校の社会科では，地理的分野において，内容として触れられている²⁵⁾。しかし，自然環境の特色をとりわけ生産活動との関係で捉えさせることが中心であり，その関係として災害にも触れられている程度である。

一方，理科においては，第2分野において，「地震のおもな災害と，その防止の方法について知る。」という内容で，地震に限って防災に関する内容が取り扱われている²⁵⁾。

教育内容の「精選」の結果，防災に関する取り扱い，さらに減少したといわざるを得ない。

表7 昭和33（1958）年度小学校学習指導要領「社会科」の防災に関する内容³³⁾

〔第2学年〕

内容(2) 近所の人々は互に協力して不時の災害に備えたり，共同施設の改善を図ったりなどして，安全で住みよい環境をつくる努力を続けている。

〔第3学年〕

内容(3) 村(町)では，みんなの健康を守ったり，火災や水害などの災害を防いだりするために，保健所，診療所，消防団，水防団などをつくって，さまざまな活動を行っている。

〔第4学年〕

内容(4) 新しい土地や道路の開発，災害の復旧，公共施設の整備などは，一つの村(町)の力だけでは困難な点もあるので，多くの村(町)の協力あるいは都道府県や国との協力が進められることが少なくない。

〔第5学年〕

内容(5) 家の人々の労働やこれに伴う苦心は，土地の条件によって異なるが，一般に各種の災害対策，土地の改良，土地に適した品種や肥料や進んだ農機具の導入，経営のしかたなどについて払われる苦心が大きい。

3.6 その後の学習指導要領に見る防災教育

戦後，昭和22（1947）年に発行され，昭和26（1951）年，昭和33（1955）年と改訂されてきた学習指導要領ではあるが，昭和33（1955）年の改訂で，その位置づけも含め，現行の学習指導要領の基礎となったといえる。昭和33（1955）年以降も，学習指導要領は昭和43（1968）年（中学校は昭和44（1969）年），昭和52（1977）年，平成元（1989）年，平成10（1998）年に改訂され現在に至っている。これらの改訂では，系統主義を基本に，社会背景や教育現場における問題をそのきっかけとして，内容の見直しが行われてきた。

昭和43（1968）年・昭和44（1969）年の改訂は，高度経済成長を支えるため，教育の効率性と教育内容の精選をもとめる「教育の現代化」と，国家的統合性を求める「統一と調和」の人間形成がテーマであるといわれている¹⁵⁾。

昭和52（1977）年の改訂では，昭和43（1968）年からの能力主義の教育課程下で生じた問題に対処するため，教科に関する授業時間削減による，知・

徳・体の調和のとれた人間性の育成を目指した。そのため、基礎・基本的事項を中心にする教育内容の精選を行った。また、学習指導要領は、基準の大綱を決めるものとなり、具体的な展開は学校現場での判断に委ねられる部分が多くなった¹⁵⁾。これらの変更によって、「ゆとり」が生まれるようにしたことが、この改訂の大きな特徴である。

平成元（1989）年の改訂においては、激しく変化する社会状況により、その中で増加する必要最低限の知識・技能を義務教育において提供しようとするのが、教育上さまざまな問題を生じさせる要因の一つであるとの認識から、この方針を改めることとなった。そして、このような社会で心豊かに主体的・創造的に生きていくことができる資質や能力を育てることが目標とされた。

最新の平成10（1998）年の改訂では、完全学校週5日制の下で、各学校が「ゆとり」の中で「特色ある教育」を展開し、子どもたちに基礎的・基本的な内容を確実に身に付けさせることはもとより、自ら学び自ら考える力などの「生きる力」をはぐくむことを目的とした改訂が行われた²⁷⁾。この改訂の最も大きな特徴として、各学校で自由な教育活動に用いることができる「総合的な学習の時間」が、小学校で430単位時間、中学校で210～335単位時間、新設されたことが挙げられる。

この間の防災教育に関する新たな動きとして、昭和44年度の指導要領で中学校の保健体育科で安全教育の一環として防災に関する内容が取り扱われていたことがあった。しかし、52年度の改訂の際に一気に内容が削られ、平成元年の改訂では、ついに中学校の社会科から防災教育の内容が姿を消した。

そして、この後、1995年に阪神・淡路大震災が発生する。震災を受けて、学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議が設置され、1995年11月と翌1996年の9月に「学校等の防災体制の充実について」の報告がなされた²⁶⁾。この報告では、学校の防災体制の充実に関する基本的な考え方が取りまとめられており、防災教育の充実もまた、必要であることが指摘されている。こういった背景もあり、授業時数削減や教育内容の厳選が

行われたにもかかわらず、現行の学習指導要領においては、いくつかの防災教育内容が復活することとなったのである。しかしながら、社会科、理科、保健体育科において取り扱いがあるとはいえ、配当されている学年は教科によって異なっており、総括的な防災教育の実施は困難であると考えられる。

4. 結語

戦前、「稲むらの火」が国定教科書になった背景に、今村明恒ら当時の地震学者の貢献があったことが指摘されている。その今村が、1935年に境界実業界の集まりで講演した際、「地震国の子どもに、地震のことを教えないのは不可解だ」と結ぶと満場拍手喝采となったという²⁸⁾。我が国においては、早くから防災教育の必要性が認識されていたのである。

それから70年以上経て、我が国では科学技術の進展により、かなりの自然災害を抑止することに成功してきた。しかし、時として阪神・淡路大震災のような災害が発生することがある。また、近い将来に大規模な災害の発生も予想されている。このような状況の一方で、防災教育の制度的な導入が行われていないのが現状である。

そこで、この原因を明らかにするため、現代学校教育の出発点である終戦後に立ち戻り、学習指導要領を手がかりとして、現代の学校における防災教育の成立と変遷の過程を見てきた。

ここでは、まずGHQと協同して改革が行われた我が国の戦後初期の社会科においては、防災教育が大きく取り扱われていたことが明らかとなった。しかし、戦後初めて登場した社会科は、教育現場に混乱をもたらしたため、他教科との無駄な重複を避けることを目標とした内容の見直しが行われ、その過程で防災教育の単元が姿を消すこととなった。一方で、時を同じくして理科に防災に関する内容が登場することとなった。

その後も、戦後の社会科及び理科がその代表であった児童の生活経験をもとに単元を構成する「経験主義」が、学力低下を生みだした原因との批判が次第に強くなり、それまでの我が国の教育方

針を大きく転換せざるを得なくなった。その結果、系統主義の単元構成への転換とともに、防災教育の取り扱いはさらに減少することとなった。とりわけ、昭和52(1977)年、平成元(1989)年の指導要領における防災教育に関する取扱いは、些少である。しかしこの間、我が国において大規模な自然災害が発生することがなかったこともあり、このことが取り立てて問題になることはなかった。そうした状況の中、阪神・淡路大震災が発生したことにより、防災教育への関心が高まり、防災教育の取り扱いが再び増加することとなった。そして、それでもなお、現在の学校における防災教育が十分であると評価できない現状は、成立からの変遷の過程を鑑みる時、現行の教育課程、すなわち系統主義を基礎とした単元構成が防災教育に不向きであると考えられる。それは、防災を学問の側面から捉えた時、非常に広範囲の学問分野を内包していることから推察される。戦後の教育制度の変遷過程を精査する時、防災の「総合性」と学習指導要領の「系統性」との齟齬が、我が国の義務教育における防災教育を非常に困難にしていると考えられるのである。

一方、現行の学習指導要領の改訂(平成10(1998)年)では、大きな変化があった。それは、これまでの必修教科、選択教科(中学校のみ)、道徳、特別活動に加えて、「総合的な学習の時間」が新設されたことである。総合的な学習の時間とは、文部科学省によれば、「①地域や学校、子どもたちの実態に応じ、学校が創意工夫を生かして特色ある教育活動が行える時間、②国際理解、情報、環境、福祉・健康など従来の教科をまたがるような課題に関する学習を行える時間」である。防災は上述したように、従来の教科を横断している総合的な分野である。この系統主義に抛らない授業時間こそが、学校における防災教育を行うためには最も適した時間であることは、これまでの教育課程の変遷の歴史が証明している。事実、河田・城下(2005)は、小、中学校における先進的な防災教育の取り組みに関して調査をしているが、先進的な取り組みを行っている約7割の学校で総合的な学習の時間を使った防災教育が行われ

ている²⁹⁾。今、学校において防災教育を行う機会は、戦後の経験主義的教育課程の時代と同じように存在しているといえる。

しかし、こうした「総合的な学習の時間」に水をさす動きもある。それは、総合的な学習の時間の廃止も視野に入れた、現行の学習指導要領の見直しの動きである。最近の報道によれば、指導要領の次期改訂での廃止こそ逃れたものの、評価基準を文部科学省が例示する予定であり、教科学習に近づくと懸念する声もある³⁰⁾。こうした動きの原因となったのが2004年末に発表され、前回調査よりわが国の順位が下がったことが判明したOECDによる国際学力調査の結果であった。「学力低下」を端緒として、教育課程が見直されるのは、戦後の義務教育が辿ってきた道と同じである。また、こうした調査結果に加えて、中学校担任教諭の過半数が総合的な学習の時間を廃止してもよいと考えているとの調査結果もあるという³¹⁾状況であり、総合的な学習の時間を取り巻く環境は、決して楽観できる状態ではない。

しかしながら、一方で、「学力」とはいかなるものであるのかという本源的な問いが、学力「低下」が強調されるあまり、影を隠しているのもまた事実であろう。例えば中内(1983)によれば学力は、

- 1) 学問や芸術など文化の伝達というかたちで、個体から個体へと分かち伝えられることが出来るものとされている能力
- 2) 伝達される文化の内容が科学文化や言語といった認識の学問と方法であることから、認識の能力の一種
- 3) 伝達が世俗化された学校教育の形式をとって行われていることからして、認識におけるかなり現実的で実際の部門を担当している能力

と定義される³²⁾。それでは、防災についての知識や智恵は学力になり得ないのであろうか。この点について、直截には判断することは出来ないが、今後、総合的な学習の時間における防災教育を推進していく上で、決して避けることの出来ない重要な問題であろう。

また、総合的な学習の時間に否定的な中学校担任教諭の多くが、総合的な学習の時間では学力が

身につかないと考えていたり、基礎・基本がおろそかになると考えていたりすることも調査結果から明らかとなっている³¹⁾。平成10年の教育職員免許法の改正により、平成12年度から大学における教職課程には、「総合演習」が新たに含まれるようになった。この時間は、総合的な学習の時間のために設けられたものではないが、これを履修することは総合的な学習の時間の指導に資すると考えられている³²⁾。こうした時間の活用等によって、大学の教職課程においても、総合的な学習の時間の意義やその活用のあり方について学ぶこともまた重要であろう。

近い将来に、大規模な災害の発生が予想されている。そうした災害による被害を最小限に止めるために、国民の高い防災意識が必要不可欠である。そしてまた、そうした意識を災害の頻発期、静穏期に関わらず継続的に保持することが減災・防災社会の実現に繋がると言えよう。

学校における防災教育が、戦後と同じ道を再び辿らないようにし、制度的な導入の実現に向けて、防災教育の意義を広く国民に問うていかなければならない。

謝 辞

本論文の執筆にあたり、京都大学防災研究所巨大災害研究センターの鈴木進吾先生より多数の有益なご助言を頂きました。ここに記して、謝意を表します。

Ms. Kuwabara C.S. at Northumbria University proofread this abstract. Through this process, we were able to improve the abstract. We would like to express our appreciation for her.

参考文献

- 1) 文部省：義務教育諸学校教科用図書検定基準、http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/kentei/910601e.htm, 2006/05/26参照。
- 2) 文部省：小学校学習指導要領 平成10年12月、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/h10e/>, 2006/5/25参照。
- 3) 文部省：中学校学習指導要領 平成10年12月、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/h10j/>, 2006/5/25参照。
- 4) 文部省：学習指導要領 一般編（試案）昭和22年度、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s22ej/>, 2006/5/25参照。
- 5) 樋口耕一：KH Coder, <http://khc.sourceforge.net/>, 2006/05/26参照。
- 6) 小林一男・豊沢登・保田史郎：近代日本教育の歩み－歴史社会学的考察－, 理想社, 385p., 1960.
- 7) 文部省：学習指導要領 社会科(Ⅱ)(試案) 昭和22年度、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s22ejs2/>, 2006/5/25参照。
- 8) 文部省：学習指導要領 社会科編Ⅱ 一般社会科（試案）昭和26年改訂版、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s26jhs2/>, 2006/5/25参照。
- 9) 文部省：中学校・高等学校 学習指導要領 理科編（試案）昭和26年改訂版、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s26jhn/>, 2006/5/25参照。
- 10) 文部省：小学校 学習指導要領 理科編（試案）昭和27年改訂版、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s27en/>, 2006/5/25参照。
- 11) 文部省：学習指導要領 社会科編Ⅰ 中等社会科とその指導法（試案）昭和26年改訂版、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s26jhs1/>, 2006/5/25参照。
- 12) 永芳弘武・中村紀久二・加藤宗晴：教科書検定総覧中学校篇, 小宮山書店, pp. 1-322, 1969.
- 13) 片上宗二：日本社会科成立史研究, 風間書房, 1060p., 1993.
- 14) 新教育研究会：天災とその軽減法, 初音書房, 60p., 1948.
- 15) 水原克敏：現代日本の教育課程改革－学習指導要領と国民の資質形成－, 風間書房 pp. 1-717 1991.
- 16) 文部省：学習指導要領 一般編（試案）昭和26年改訂版、<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s26ej/>, 2006/5/25参照。
- 17) 田中耕治：1945年以降の主な「学力」の捉え方, 教育調査研究所研究紀要, 第84号 pp. 21-26 2004.
- 18) 日本教職員組合：日教組教育新聞, 資料日本現代教育史2, 三省堂 pp. 379-384 1974.
- 19) 板倉聖宣：日本理科教育史, 第一法規出版 pp. 383-417 1968.
- 20) 文部省：社会科の改善についての方策, 資料日本現代教育史2, 三省堂 pp. 237-240 1974.
- 21) 教育課程審議会：社会科の改善に関する答申,

- 資料日本現代教育史2, 三省堂 pp. 233-237
1974.
- 22) 文部省：中学校学習指導要領 社会科編 昭和30年度改訂版, <http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s30js/>, 2006/5/25参照.
- 23) 文部省：新しい教育課程－小・中学校－, 文部省, 184p. 1958.
- 24) 文部省：小学校学習指導要領 昭和33年度改訂, <http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s33e/>, 2006/5/25参照.
- 25) 文部省：中学校学習指導要領 昭和33年改訂版, <http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s33j/>, 2006/5/25参照.
- 26) 文部省：「生きる力」をはぐくむ防災教育の展開, 文部省, 162p. 1998.
- 27) 文部科学省：新しい学習指導要領の主なポイント, http://www.mext.go.jp/b_menu/shuppan/sonota/990301i.htm, 2006/5/25参照.
- 28) 水野欣司：防災教育の名作「稲むらの火」由来, 組織科学 Vol. 25 No. 3, 組織学会, pp. 45-54, 1992.
- 29) 河田恵昭・城下英行：「子どもほうさい甲子園」に見る防災教育の取り組みと課題, 第24回日本自然災害学会学術講演会講演概要集, 日本自然災害学会, pp. 145-146, 2005.
- 30) asahi.com (記事)：「総合的学習, 根本的見直し次期指導要綱」, <http://www.asahi.com/national/update/0902/TKY200609020345.html>, 2006/9/2参照.
- 31) Benesse 教育研究開発センター：義務教育に関する意識調査報告書, ベネッセコーポレーション, 197p., 2005.
- 32) 中内敏夫：学力とは何か, 岩波書店, 218p., 1983.
- 33) 教育職員養成審議会：教育職員養成審議会総会（第38回）議事要旨, http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/yousei/gijiroku/002/000301.htm, 2007/2/13参照.

(投稿受理：平成18年10月30日)

訂正稿受理：平成19年3月28日)