

〔論文〕

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——

國 原 幸一朗

名古屋学院大学現代社会学部

要 旨

中学校社会科公民的分野と高等学校公民科で防災を取り上げ、議員や執行機関の質問や答弁をふまえて争点を抽出し、どのように合意形成を図っているかを学ばせる授業を構想した。地方議会の会議録を利用し、地方の政治や防災への関心を高めるとともに、社会的合意形成に対する理解を深め、資料に基づいて争点を抽出し議論を深めることを学習のねらいとした。実践レベルでの検討は今後の課題である。

キーワード：地方議会，会議録，合意形成，争点，防災

Civics Lessons Based on Issues about Tokai Heavy Rain and the Great East Japan Earthquake in the Regional Conference

Koichiro KUNIHARA

Faculty of Contemporary Social Studies
Nagoya Gakuin University

発行日 2017年1月31日

1. はじめにー問題の所在

公職選挙法の改正により、選挙権を有する者の年齢が満18歳以上に引き下げられた。総務省と文部科学省は「私たちが拓く日本の未来 有権者として求められる力を身に付けるために」の副教材を作成し、高等学校では、模擬投票など活動重視の主権者教育を本格的に進めようとしている。とりわけ住民の関心や意思が反映されやすい地方自治は重要で、「地方自治は民主主義の学校」である。

近年の分権改革により、自治体の自己決定・自己責任の幅が拡大し、自治体の役割が変わりつつある。しかし、財政面では中央政府への依存度は高く、税収や景気の変動、災害等により、国の補助や支援がなければ立ち行かなくなるリスクを抱えている。地域の存続が危ぶまれる状況下において、地域は「学校」という余裕のある場ではない。財政難ではあるが、その一方で市民への適正なサービスや説明責任が求められ、行政の透明性を高めて市民の信頼を獲得するべきとの声が高まっている。自治体は、住民にサービスを提供する主体から事業の調整主体へと、その役割が変化しつつある。NPO等との協働を通して、市民相互の交流と連携が強まるとともに、市民も社会貢献に対する自己有用感を高めることができる。まさにガバメントからガバナンスへの移行といえよう。しかし、そこでは市民がどれだけ力をつけ、もつかというエンパワメントが求められる。政策立案や合意形成においても、議員や自治体職員にお任せではなく、主体的に関われる教養や技能を学校教育段階で身に付ける必要がある。

政策立案について、磯崎（2014）は、「政策教育が社会科や公民科の目標に貢献でき、態度形成を含む課題に直接応え得る」と述べているが、態度形成や価値判断において、争点や背景をよく学ばせておく必要がある。松岡・守（2013）も、価値判断を支える価値基準について吟味する学習活動を取り入れている。大杉（2011）は、いくつかの政策とそれぞれの政策の正当性を判断する基準との対応関係を用意し、比較対照させ、生徒に自分の立場を選択させる授業開発を行っているが、トゥールミン図式で理解させるには限界があると考ええる。

合意形成について、吉村（1996）は「社会のあり方を主体的かつ自立的に反省し、自己と他者が共に存在する社会的過程においてよりよき社会を形成する能力」と意欲態度重視の定義を行い、構想した授業（吉村，2003）では、トゥールミン図式を利用して各生徒の主張を相互検証し、相互批判を行わせ、合意形成して公共的価値を創出させようとしている。

しかし、相互検証と相互批判の後に合意形成は可能か。また、批判・調整と合意形成の手続きをふめば公共的価値を創出できるのか。大杉（2011）は、批判も合意形成も難しい課題があると述べている。ディベートやトゥールミン図式を用いた合意形成の学習では、現実との乖離が際立っている（磯崎，2005）。磯崎（2006）は、現実主義的な合意形成学習の方向をアメリカのNational Issues Forumsのモデルに求め、デリバレーションという概念を用いて、人々が熟慮し審議する仕組みを多様なレベルで構成し、知識獲得だけでなく態度形成までつなげるモデルを示している。

しかし、資料や情報の分析を通して、自らの考えをつくり、集団や全体で話し合い活動や討議活動を行って自らの考えや意見を確かめ、修正し、深めていく過程をとれば合意形成を理解させるこ

とはできる。大杉(2004)も、公共政策の適不適を公正に判断できることが重要であると述べている。

わが国における合意形成について、桑子(2006)は、「有限な土地資源と無限な災害リスクの負担のもとでどうすればみんなが生き残れるかという課題のもとに分配システムを作り上げてきた。その中で土地資源とリスク負担の配分をめぐる紛争と解決の文化であった」、「公共事業の現場での課題は、地域の人々の意見と立場の根底にある価値を掘り起こし共有すること。地域空間の構造、地理的な位置や気象条件、文化・歴史、価値観を把握する必要がある」と述べている。複合的な問題をもつ地域社会のリアルな姿を理解させようとした授業実践として、吉田(1953)が挙げられる。彼の実践は、熊本大学附属中学校第3学年において、1953年に熊本市を襲った大水害を事例として取り上げたものである。問題の実態や原因の把握、問題解決のための科学的な調査・研究の態度能力や生活改善の態度意欲を統一的に育成することをめざしている。社会問題の原因究明に基づく実践的な解決過程が学習過程となっている。水害研究や水害体験の話し合い、他地域との比較、それらの結果に基づく今後の対策がもりこまれている。この実践に対する批判もあるが、防災の授業の指針となる。

2000年に甚大な被害をもたらした東海豪雨は、全国どの地域でも起こり得るし、共通する争点もあろう。自治体による防災は阪神・淡路大震災以降進んでいるが、2011年の東日本大震災は東北地方のみならず、全国各地に様々な影響を与えた。研究や授業では、東北地方太平洋岸の地域や福島原発問題がよく取り上げられるが、各地域でこの震災をどう受け止め、防減災につなげているかは強張されていない。本地域では、30年以内に東海地震が起こると想定され、それに伴う多様な災害に対する危機意識が高まりと備えも進みつつある。

災害や防災は、中学校社会科公民的分野や高等学校公民科の教科書や学習指導要領で直接的には述べられていないが、地域の現状と課題を関連付けながら地方自治の学習の中で学ばせることはできる。本研究では、愛知県会議録(1987年よりインターネット公開)と名古屋市会録(2003年よりインターネット公開)の本会議と臨時会の記録を利用した。会議録は質問や答弁内容が正確に記されている。会議録の内容から必要な情報を選択し、関連して調べ、争点についての理解を深め、発表するという一連の学習は、「言語活動」と「深める学習」である。また、議員や首長の質問や答弁をもとに地域の防災の現状と課題についての理解を深めることができ、地方の政治や防災に対する関心を高めることもできる。そこで、本研究では、中学校社会科公民的分野と高等学校公民科で防災を取り上げ、首長や議員等の質問や答弁から「争点」を明らかにするとともに、どのように合意形成を図っているかを学ぶ授業を構想することを研究の目的とした。

2. 地方自治における防災

都道府県は広域的な地方公共団体で広域事務、市町村との連絡調整、保管事務を担う。市町村は基礎的な地方公共団体である。「基礎的」をどうとらえ何を期待するか。多様なサービスか民主主義か、すべての行政サービスを自治体が担当すべきかが問われている。議会での意思決定は委員会や会派との関係が影響するが、議会と会派、委員会と本会議の関係についての研究は少ない。

愛知県議会議員の定数は55選挙区102人（2015年）で、各会派別の議員数は、自由民主党愛知県議員団57人、民進党愛知県議員団32人、公明党愛知県議員団6人、日本共産党愛知県議会議員団2人、県政自民クラブ1人、無所属4人である。名古屋市議員の定数は16選挙区75人で、各会派別の議員数は、自由民主党名古屋市議員団22人、民進党名古屋市議員団17人、公明党名古屋市議員団12人、減税日本ナゴヤ12人、日本共産党名古屋市議員団12人である。

本会議では、長が提出した条例案、予算・決算案などの議案について質疑を行い、住民に明らかにすべきと考えることを尋ね、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地域の課題などについて自分の問題意識や考えを示して、執行機関の考えを質したり、課題への対応について提案したりする。質問のため、各議員は現場を調査し、質問の裏付けとなる住民の要望や意見を知っておくことが求められる。現場の実態や住民の要望や意見を示し、要求の正当性を主張する。議会以外でも議員は委員会の審査や住民から受けた相談などをもとに関係課へ要望するなど、行政の執行状況の確認や問題提起、改善策の提言などを行う機会がある。議会で会派制をとっているのは、行政を監視でき、政策を練り上げる場合にも、議論して緻密にしていけるからである。また、考え方の近い議員が繰り返し質疑を行うのは効率的でない。代表者が質疑を行うことにより審議も円滑となり、議論の筋道が理解しやすくなると考えられている。議員の人数が多い規模の大きな自治体で有効である。

議会には定例会と臨時会があり、定例会は年4回開かれる。招集が告示されると、長から議案が提出される。本会議で議案が議題とされ、執行機関より提案説明がなされた後、議案に対する質疑が行われる。議員からの質問（代表質問・一般質問）に対し、執行機関側が答弁し、議題は内容に応じて常任委員会に付託され、委員会で審査を行い、その結果は本会議で委員長より報告され、その後報告に対する質疑、討論が行われ、採決で議会の意思が決定される。

審議の円滑化を図るため、通告制がとられ、議員が質疑・質問のための発言をする際は、何をテーマにどのようなことを聞くかをまとめ、あらかじめ議長に提出するルールがある。発言については、簡明に議題の範囲内にとどめるべきで、質疑においては自己の意見表明はできず、議案に対する問いにとどめ、意見表明は「質問」の場で行うとされている。合意形成には、情報の開示、十分な審議、納得のいく根拠、公正なプロセスが必要とされる。

地方自治体は、首長をトップとする執行機関と議事機関という、住民の直接選挙で選ばれた二つの機関で構成される。首長と議会がそれぞれ独自の権限と役割をもち、相互に抑制と均衡の関係を保つことが求められている。それぞれの権限については、中学校社会科公民的分野で学習する。行政組織への信頼が確保されると、バッシングにより議論がそれることが少なくなり、合意形成はより容易になる。

合意形成には特定の人々の間での閉じた合意形成と、不特定多数の人々が関係する開かれた合意形成がある。とくに話し合いのプロセスが社会に開かれている合意形成を「社会的合意形成」といい、社会の直面する問題を話し合いによって解決するプロセスである。柴田（1980）は、幅広い合意形成と、市民の行政参加の手法として世論調査の活用について述べているが、すべての課題に万能ではなく、どのような調査方法が適しているかなど、慎重な検討と試行錯誤が必要で

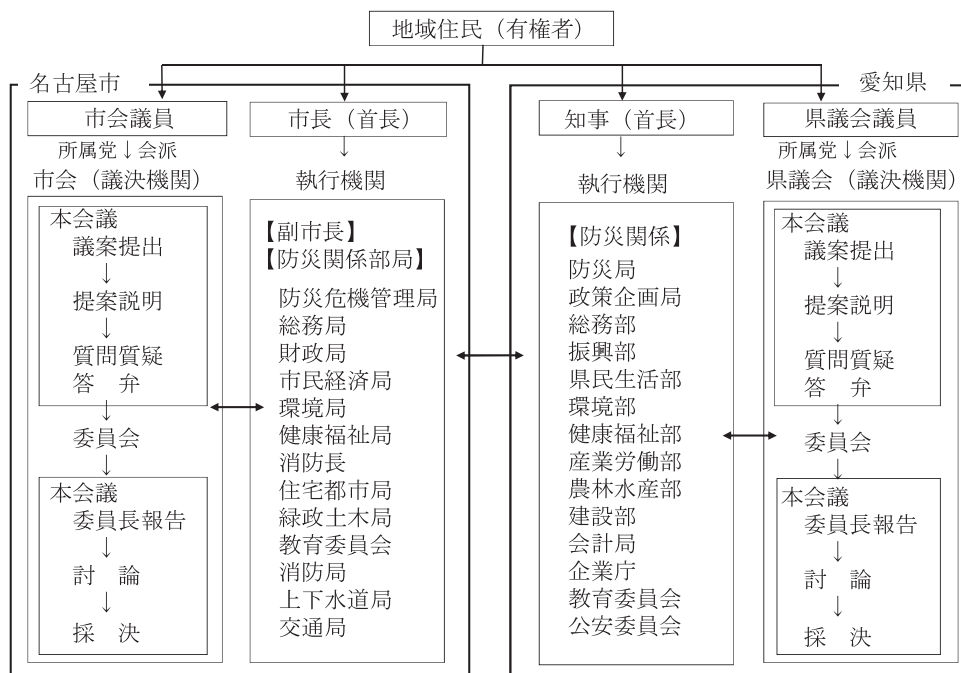


図1 防災からみた市と県の関係

あると指摘している。

嘉田・中谷・西畠・瀧・中西・前田（2010）は、治水政策と流域治水に対する縦割り行政による意思決定の困難さ、既存のシステムを補完する選択肢を加えた問題解決、対処療法的な対応の繰り返しによる脆弱な社会構造を課題とし、地域防災力を高めるに、普段の地域活動の活性化が必要で、生活者にとって経験的に実感できるデータをもとに実行可能な選択肢を増やすための仕組みや制度を用意できることが自治体に求められると指摘する。林（1996）も、「何を守りたいのか」、「どのような状況をつくりたいのか」が防災における意思決定では必要で、「何が求められているか」、「何をなすべきか」の共有が必要であると述べる。

議員や執行機関と住民との関わりについて、相澤（2007）は、住民は一方的に啓発され避難する存在でなく、過去の災害の経験や語り伝え等を通じて、経験的な知を蓄積していると述べる。ハザードマップは地域の個性に基づかず、空間認識の均質化が進むととらえ、住民は独自の災害の空間を認識し、災害の空間認識に地域差が存在すると指摘する。会議録では各地の代表議員による質問や答弁を細かく検討する必要があるだろう。

3. 防災における争点

3.1 東海豪雨の場合

2000年9月11～12日、東海地方で台風14号と秋雨前線による記録的な集中豪雨（東海市

589mm, 名古屋市567mm)が発生し、各地で甚大な被害をもたらした(災害救助法適用21市町, 死者7人, 負傷者107人, 床上浸水22078戸, 床下浸水39728戸)。海拔ゼロメートル地帯が内陸側約20kmまで続いているため, 過去の台風や集中豪雨で甚大な被害を受けている。1959年9月の伊勢湾台風では, 海拔ゼロメートル地帯は2~4か月湛水していた((津川, 2001)をもとに加筆要約)。愛知県議会では, 土地区画整理事業で遊水池がなくなった, 新川の左岸堤防100mが破堤したのはなぜか, ポンプ排水に問題があり検証が不十分であること, 情報の伝達の遅れなどが争点となった。

国と県は, 2001年度から緊急治水対策として庄内川(国の直轄1級河川)と新川(県の1級河川)の河川激甚災害対策特別緊急(激特)事業(5年間で総額610億円)を実施し, 河道掘削や築堤, 遊水池の改築, ダム建設により治水を強化するとともに, 治水緑地の整備, 内水河川のポンプ増強の方針を決めた。これまで1時間50mmの降水量に耐えられる堤防がつくられていたが, それをはるかに上回る豪雨で水位が急増し堤防は持ちこたえられなかった。

愛知県は, これまで法人事業税の超過課税の税収によって緊急度の高い防災を行ってきた。しかし, その税率は8%から3%まで引き下げられた。その一方で2002年度には防災情報システムが整備され, 市町村の防災体制強化に助成がなされた。

東海豪雨後の住民説明会では, 県と市が今後の浸水対策を住民に示したにも関わらず, 住民の怒りが収まらなかった地域がある。行政は「想定外の雨量, 天災」を強調し, 被害が広がった原因と行政の責任についてふれず, 長は被災地の住民説明会に出席していないことも問題とされた。

東海豪雨発生前から, 名古屋市ではNPOやボランティア団体を中心とした地域防災活動が進んでいた(前田, 2012)。災害時には, 愛知県を設置主体とする公設民営の災害ボランティアセンターが設置され, 延べ2万人のボランティアが被災者の支援を行った。愛知県内5か所, 名古屋市内3か所で本部は愛知県庁に置かれた。その後, 災害ボランティアコーディネータの養成講座が実施されて相互のネットワークが形成された。また, 被災地の支援を目的とする, 市を単位とした「災害ボランティアコーディネータなごや」, 2003年には区を単位とした災害ボランティア団体が設立した。

住民意識については, 中田・光岡・保田・加藤・山崎(2003)によると, 「川に挟まっていること」, 「海拔の低さ」, 「地盤の弱さ」を住民は不安に感じ, 堤防の強化と防災無線の設置, 避難所の環境の整備等, 公助のハード面強化への要望が強く, 住民同士で協力・協働するまでには至っていないことが示されている。加えて, 自主防災組織の活動への支援, 住宅の耐震診断の推進, 避難訓練の充実・強化が課題とされ, いずれも議員より質問されている。

表1では県議会における一般質問の内容を年次別・項目別に示している。授業で扱う争点は, 多くの議員が取り上げたものの中から選んでもよいし, 区分項目をもとに整理して抽出してもよい。愛知県議会の一般質問においては(表1), 年によるばらつきが大きく, 東海豪雨後と東日本大震災後の数年間が多い。東海豪雨の場合は, 一区切りとなる2003年までの4年間取り上げられている内容があり, 「市町村との連携」「防災マップ」「雨水貯留施設」「防災無線」「本部の権限と体制の強化」が挙げられる。一方, 名古屋市会(表2)の一般質問数は隔年で多く, ピーク

地方議会における争点をふまえた公民の授業

表1 一般質問の内容（愛知県）

県	防災で話題となった内容（計4以上のみ）	計	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
治水	河川改修・維持管理・監視・防災	14	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
対策	津波、高潮、防波堤、防潮堤、GPS波浪計、堤防	11		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
避難	避難所、避難路、避難方法、福祉避難所	11		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
連携	市町村	11	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
耐震	公的施設（学校・保育所・施設）	10		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
耐震	住宅、避難所	10		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
地図	防災マップ作成支援・公開・補助・状況と課題	10	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
教育	県民啓発・行動周知	9		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
消防	消防団（役割、充実、広域化、団員増）、消防力	9		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
治水	排水機、放水路、開門	9	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
情報	情報収集・提供・伝達・共有	8		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
耐震	診断・改修・補助	8		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
教育	人材育成・専門職育成、防災リーダー育成・活用	7		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
訓練	避難訓練・合同訓練・総合訓練	7	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
広域	広域防災拠点整備	7		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
耐震	堤防・ため池	7		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
治水	雨水貯留施設、雨水浸透枳、雨水浸透工法、調整池、ため池	7	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
教育	防災教育	6		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
対策	帰宅困難者	6		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
治水	事業進捗・継続	6	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
備蓄	食料・飲料水	6		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
連携	国	6	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
応急	応急仮設住宅、応急手当、緊急車両通行開放、インフラ	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
共助	自主防災組織	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
計画	被害想定	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
対策	家具転倒防止	5		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
情報	防災無線	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
耐震	道路・橋・港	5		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
津波	堤防	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
本部	防災担当の権限、体制	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
本部	本部機能強化・耐震化	5		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
連携	消防団・水防団	5	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
医療	災害医療（ライフライン、病院、搬送、備蓄）	4		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
応援	応援対策・協定、緊急消防援助隊	4		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
管理	危機管理	4	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
教育	職員	4		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
耐震	耐震技術、耐震シェルター	4		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
調査	調査結果活用・公表、被害予測調査	4		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
避難	避難勧告と支援体制	4	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
復旧	災害弱者支援・社会福祉施設への対応	4	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ボランティア	ボランティア・ボランティア休暇	4	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
連携	他県	4		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
計		275	19	22	20	26	11	21	10	16	9	12	13	17	24	23	17	15

「愛知県会議録」より筆者作成

表2 一般質問の内容（名古屋市）

市	防災で話題となった内容（計4以上のみ）	計	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
消防	消防団（役割、充実、広域化、団員増）、消防力	12	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
耐震	住宅	12	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
治水	雨水貯留施設、調整池、ため池	12	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
情報	情報収集・提供・伝達・共有	11	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
避難	避難所、避難路、避難方法、福祉避難所	11	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
本部	防災担当の権限、体制	9	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
教育	県民啓発・行動周知	8	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
情報	情報通信ネットワーク	8	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
耐震	公的施設（学校・保育所・施設）	8	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
治水	河川改修・維持管理・監視・防災	8	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
管理	危機管理	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
訓練	避難訓練・合同訓練・総合訓練	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
地震	家具転倒防止	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
耐震	水道・堤防・ため池、道路・橋	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
治水	事業進捗・継続	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
治水	排水機、開門	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
備蓄	食料・飲料水・物資	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
避難	避難勧告と支援体制	7	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
応急	応急仮設住宅、応急手当、緊急車両通行開放、インフラ	6	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
計画	被害想定	6	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
情報	防災無線	6	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
耐震	診断・改修・補助	6	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
災害	津波、高潮、防波堤、防潮堤、GPS波浪計、堤防	6	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
復旧	災害弱者支援・社会福祉施設への対応	6	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
連携	国、自衛隊、海上保安庁	6	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
教育	防災教育	5	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
拠点	防災拠点・防災センター	5	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
支援	中小企業支援	5	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
対策	帰宅困難者	5	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
地図	防災マップ作成支援・公開・補助・状況と課題	5	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
連携	消防団・水防団	5	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
医療	災害医療（ライフライン、病院、搬送、備蓄、耐震）	4	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
応援	広域応援体制、相互応援協定、緊急消防援助隊	4	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
教育	人材育成・専門職育成、防災リーダー育成・活用	4	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
支援	被災者支援	4	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
連携	市町村	4	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
計		247	16	12	21	10	24	12	6	12	17	10	7	24	16	22	18	20

「名古屋市民会」より筆者作成

は愛知県議会と一致していない。「治水」「情報」「避難」に関する内容が多く、継続的な内容としては「情報」「治水事業の進捗」が挙げられる。

各議員と長の質問と答弁は客観的事実と住民からの聞き取り内容をもとに質問や主張が組み立てられているので、学習ではそれぞれのつながりに着目させる必要がある。同じような質問であっても、答弁内容が異なっている（表3・4）。

愛知県議会と名古屋市の代表質問を比較すると、名古屋市の質問内容が多くて細かく多岐に亘っている。愛知県議会では公明党の質問数が最も多く、名古屋市会においては会派・政党による質問数のばらつきは大きくない。質問内容の重なりが大きな内容については、各会派の関心が高く、争点になり得ると考えた。もちろん網掛けをしていない項目も合意形成という観点からみるならば重要である。ここでは争点を6つに整理した。

生徒の発達段階や興味関心をふまえて選択すればよいと考える。

争点Ⅰは【被災者や企業支援の支援に問題はないか】で、「どのような支援が行われ、問題があるとなれば何か、どのように改善しようとしているか」を、県・市会議録の質問者と答弁者のやり取りから読み取らせるとともに、他の資料も調べさせる。争点Ⅱは、【災害は人災か天災か】で、「災害が人災だとすればどこに問題があるか」を水系を中心に調べさせ、発災後どのような

表3 代表質問の内容（愛知県）（東海豪雨、2000年9月議会）

		愛知県	
質問		答弁内容の要約（すべて知事）	
災害の振り返り	【自民】	情報収集、情報伝達手段が失われたことへの対応、短時間での避難勧告、非常用備蓄物資の保管と輸送に課題。市町村や防災関係機関等と意見交換し課題点を整理して、地域防災計画を見直し、予想を超える災害に対して的確な対応を講じられる体制を構築する。	
県地域防災計画の見直し	【民主】	地域防災計画については、市町村、防災関係機関と情報伝達の方法、避難勧告のあり方、非常用備蓄物資の保管方法について課題点を整理し計画の見直しを進める。	
国への申し入れ	【自民】	県は速やかに被害額の調査を行う。国に対して災害復旧に関する緊急要望を行った。	
争点Ⅰ	被災者支援	【自民】	県は、相談業務をはじめ健康対策、住宅対策、ごみ処理対策など各部署が総力を挙げて対応している。市町村と緊密な連絡を取りながら、被災者に対してきめ細かく対応する。市町村に対しては被災者対策とともに公共施設の災害復旧、防災基盤の整備、防災計画の策定指導を幅広く早急に行う。
	企業支援	【自民】	中小企業のために災害復旧基金を実施、市町村や金融機関などに制度の円滑な実施について協力要請を行った。今後は、補正予算案の中に資金原資の拡大や無担保信用保証を適用する措置を進める予定である。
	企業支援	【公明】	災害復旧資金制度を実施し、市町村や金融機関等関係機関に協力要請を行った。県融資制度のうち、商工業振興資金等については債務者の実情に合わせて柔軟に対応できるよう関係機関に要請した。
	被災者・企業支援	【民主】	防疫等の保健衛生、震災ごみの処理対策、県営住宅及び住宅供給公社住宅の一時入居、各種災害復旧資金の融資、被災者生活再建支援金の支給、情報提供のための相談窓口の開設、各部署が総力を挙げて対応、関係機関と緊密な連携、早期の災害復旧に努め全力を尽くしている。
	住宅復旧支援	【公明】	住宅対策については、当面の住まいが必要な人のために、全県で約1300戸の県営住宅及び県住宅供給公社住宅を確保し、9月14日から受け入れを行っている。名古屋市営住宅及び都市基盤整備公団の住宅等についても同様の対応がなされている。住宅が全壊するなどにより長期的な入居を必要とする被災者の方々については、一時使用されている住宅の本来の入居基準に適合する場合には必要な手続をとり、引き続き入居することが可能となっている。住宅の復旧については、住宅金融公庫が災害復興住宅融資を開始している。被災住宅の所有者などが新たな住宅の建設、購入をする場合や、被災住宅の補修をする場合の融資で、通常融資に比べ、融資額、金利とも優遇され、迅速に対処できる。県は、公庫からこの融資に必要な認定と現場審査を受託している中で、被災者の方がこの制度を活用し、早急に復旧ができるよう迅速な事務処理に心がけていく。
争点Ⅱ	原因究明と河川改修	【民主】	周辺の急速な市街化により河川拡幅のための用地取得が難しくなっていること、河道を掘削しようとしても横断する橋梁改築がなかなか進まないこと、計画どおり整備が進んでいない。このため、新川等の都市河川においては、長い期間を要する河川改修に合わせた、河床に伴い調整池を設置するなど、土地利用面から流出を抑制する、いわゆるソフト対策を実施し、総合治水対策により対応することとしている。新川においては建設省、県及び流域市町村による新川流域総合治水対策協議会により新川流域整備計画を昭和57年から進めており、今後もこの協議会を活用して関係者と連携を図り、ハードとソフトの両面から河川整備の促進に一層努力する。
	原因究明と対応	【公明】	水場川の排水機場の改築工事が堤防決壊の原因になったのではないかと報道については、水場川排水機場のポンプ施設は老朽化が指摘され、平成11年より改築工事に着手した。2年かかると、洪水の流下断面に支障を及ぼさないよう十分配慮して施工している。
	河川改修事業進捗状況	【公明】	指摘の地蔵川放水路や治水緑地等の整備は重要で整備に努めてきたが、用地取得の難航等があり、計画が思いどおり進んでいない。河川改修に加え、調整池の設置、土地利用の面から流出を抑制して整備を進める。洪水実績図を充実させ情報連絡体制を充実させる。
	防災行政無線システム	【公明】	市町村と連携し関係機関の協力を得て対策を行ってきた。防災行政無線用ファックスを利用してきた。西枇杷島町だけ無線システムが機能しなかった。携帯電話のシステムは検討したい。
	救助法適用外の市町村支援	【公明】	災害援助法の適用を受けられなかった市町村は県が支援する。
	河川堤防の総点検	【公明】	県下全ての河川について緊急に点検を行い対応を考えていく。
	災害ごみの対応	【公明】	ごみ処理については、被災市町村から応援要請を受け調整を行った。名古屋港南5区を緊急の一時保管場所として搬入を行っている。自衛隊に派遣を依頼し、ごみの収集運搬活動を行ってもらっている。
	今後の取り組み	【自民】	早急に各団体・階層に防災意識を啓発、高揚に努める。県と市町村の防災計画を見直す、防災訓練のあり方を再検討する。官民一体となった防災体制のあり方を検討し体制を確立する。

地方議会における争点をふまえた公民の授業

表4 代表質問の内容（名古屋市）（東海豪雨，2000年9月議会）

		名古屋市長
争点Ⅲ	質問	答弁内容の要約（答弁者は（ ）内に記載）
	地域防災計画見直し【自民】	（市長）水害被害想定調査に着手している。地域防災計画も見直す。
	防災計画の改定【自民】	（消防長）区に応じたハードの整備を行っていく。地域ごとの災害危険の把握も行う。
	地域防災計画の改定【共産】	（消防長）風水害被害想定調査の結果と今回の災害を検証し進めていく。
	雨水排水計画見直しと大幹線計画【公明】	（上下水道局長）大幹線計画は数千億円規模の事業費と数十年にわたる建設期間が必要となる。市民への情報提供に努め、幅広い意見を得ながら雨水対策の検討を進めていく。
争点Ⅰ	振り返り、危機管理体制【民主】	（市長）適宜災害対策本部員会議を開き状況を集約し、災害救助法の適用申請と自衛隊の災害派遣要請を行った。避難勧告の伝達や情報連絡が不十分、避難者の救援救助活動に時間を要したことはあったが、本部としての機能は果たしていた。課題を検証し、危機管理体制の強化を図る。
	国や県への申し入れ【自民】	（緑政土木局長）河川の早急な整備促進と堤防の補強強化を県に働きかけていく。
	災害対応、激甚災害指定【公明】	（市長）避難勧告の伝達、情報連絡不十分、避難者の救援救助活動と救援物資の搬送に時間を要した。激甚災害の指定は難しいと思われるが県と一層密に連携し国に対して要望していく。
	判定【共産】	（市長）判定は個々の世帯に向いて被害状況を調査した。激甚災害地帯は県と連携を密にしてい要望する。上流域で河川整備が追い付いていない。市は国や県へ河川整備の推進を要望してきた。市では50mm降雨の対応はほぼ達成しようとしている。
	中小企業支援【民主】	（市民経済局長）5000万円を限度として融資する災害復旧資金を適用し受付を開始した。
争点Ⅳ	無担保無保証人の融資制度【共産】	（市民経済局長）災害復旧資金について被災中小企業者の負担軽減として信用保証料の6ヶ月分相当分の減免措置を講じ、別枠無担保保証、信用保証料率の引き下げを県と協議して行っている。無担保無保証人の融資制度は中小企業信用保険法の現行規定で対応する。
	入居期間延長、住宅修繕費一部支援【民主】	（住宅都市局長）2か月の使用期間としているが個々に意見を聞き使用期間の延長を検討する。半壊の被害で生活保護の対象者など自力で応急修繕できない人に対しては市が住宅の応急修繕を行う。自力で住宅復旧する人は住宅金融公庫の災害復興住宅融資制度がある。
	授業料減免【民主】	（教育長）授業料減免は早急に実施できるように準備を整えている。
	被災者のケア【自民】	（健康福祉局長）被災者の心の傷に対するケアは、市の地域防災計画でも精神医療救護活動について定めをしている。相談窓口を設置し、広報を通じて周知し、各区の保健所で対応していく。
	スピーカー、小型受信機無線設置【自民】	（消防長）同報無線の設置を検討していく。
争点Ⅴ	雨量レーダーの導入【公明】	（消防長）雨量レーダーは気象台のきめ細かな情報提供が見込まれることから、引き続き調査研究していく。
	災害関連情報の提供【公明】	（消防長）インターネットや携帯電話の端末などを活用して早い時期に情報提供できるようにしていく。
	災害関連情報の提供【公明】	（消防長）インターネットや携帯電話の端末などを活用して早い時期に情報提供できるようにしていく。
	緊急情報の伝達【民主】	（消防長）防災行政無線や災害対策支援ネットワークを利用している。おおむね適切な対応ができていたが、初期段階で混乱があった。今後、情報収集と伝達に連携がないよう運営していく。情報伝達用サイレンは、東海地震対策で設置した警報用サイレンがあり、水害時での利用、河川の警報サイレンも今後検討し取り組む。避難所には地域防災無線が設置され、今回も情報連絡手段として活用されたが、より細かな情報提供をしていく。名簿作成は、既存データの災害時の活用に取り組んでいく。
	避難勧告と伝達方法の検討【共産】	（消防長）避難勧告と伝達方法については、現状では困難な面もあるが今後は過去の浸水データや今回のデータを参考にして基準作りを検討する。避難勧告の伝達については、東海地震対策の際に整備した警報用サイレンの活用を検討する。
争点Ⅵ	避難所の整備【共産】	（消防長）避難所の役割と受け入れ体制については、人命救助を優先し次いで避難所体制の整備を行った。今後物資の輸送については関係区と問題を点検、検証して関係機関と協議を行って避難所の機能強化を図っていく。
	ハザードマップ【自民】	（消防長）ハザードマップも鋭意検討していく。
争点Ⅶ	住民の声をふまえた防災マップ【共産】	（消防長）ハザードマップは防災意識の向上に役立つものとなるよう作成の検討を進めていく。
	災害弱者対策【自民】	（消防長）災害弱者の防災対策は重要な問題と認識し、災害時の避難方法について指導していきたいと考えている。
争点Ⅷ	災害弱者の避難【共産】	（健康福祉局長）災害弱者の避難と支援について、今回の経緯を十分に検証し万全を期す。
	市民の防災意識【自民】	（消防長）市民の防災意識の向上については、自助と共助が重要であると考えている。地域ごとの災害予測図等防災情報を提供し、自主防災訓練などを通して市民の防災意識の向上に努めていく。

対応がなされているかも学ばせる。争点Ⅲは【地域防災計画に問題はあるのか】で、防災計画のどの点が問題となっているかを確認させる。争点Ⅳは【災害関連情報はどのように伝えるべきか】で、災害情報の内容と伝達方法を調べ、問題点を会議録などから読み取らせる。争点Ⅴは【ハザードマップに問題はないか】で、様々な地域のハザードマップを比較させ、できればフィールドワーク等で現地を訪ね、地図上の問題点、記載すべき内容についてしっかりと考えさせる。争点Ⅵは【災害弱者を災害から守るためにどうすればよいか】についてで、会議録だけでなく行政資料や自治会の方の協力も得て学習を深められるとよい。

3.2 東日本大震災と想定東海地震の場合

2011年5月臨時会で知事は「本県では、大震災直後に愛知県被災地域支援対策本部を立ち上げ県職員等の派遣や備蓄物資の提供を即座に行うとともに、本県に避難された方々への住宅の提供や雇用の確保などに市町村、民間企業の御協力をいただきながら取り組んできた。（中略）。引き

続き県民の皆様、議員の皆様の御理解と御支援を賜りながら、適宜適切な支援策を積極的に進めていく」と述べた。

その一方、大震災でサプライチェーンが寸断されたため部品の調達ができず操業に影響を受けた中小企業も多く、「ガンバロー資金」が創設された。知事は、融資枠の追加予算措置を議会に提出するとともに、県内の企業を支援しようとした。

同年3月議会で名古屋市長も具体的ではないが緊急支援策急支援策を取りまとめていると答弁している。一般質問では、東日本大震災の被災地への職員支援、企業支援、原発対応で議論がみられる。想定東海地震に関する質問は県議会も市会も多岐に亘っているが、とくに津波への対応、「安全は守られているのか」、逃げ場所をめぐって、名古屋市会ではかなり激しい議論となった。名古屋市総務局企画部企画課（2015）は、市民・企業・行政の総力で大規模災害に備えることを重点戦略の一つとしているが、この総合計画の内容を議会の争点と照合して検討する必要がある。

表1と2で、一般質問として多く取り上げられているのが愛知県議会だと「治水」「耐震」「津波」、名古屋市会では「消防団」「避難所」「津波」で全体的に質問の数は減っているが多様化している。表5と表6で愛知県議会と名古屋市会の代表質問を比較すると、名古屋市会の質問内容が多く生活に密着したものが多い。愛知県議会では会派による質問数のばらつきは小さいが、名古屋市会では公明党を含む3会派が多くなっている。先の東海豪雨（表1）と比較すると質問内容の重複が少なく、質問数の多い内容を争点とする方法は、この場合適切でない。名古屋市会の方が東日本大震災で被災した人々や企業への支援に関すること、原発に関することが多くみられる。近年の質問内容は、東日本大震災の経験をふまえた想定東海地震への対応に関することが多い。東海豪雨の2000年から、東日本大震災が発生した2011年の間に、争点として取り上げた内容は解決されているかを追求する方法もあるが、表1や表2よりも詳細な分析が必要になる。

東海豪雨の場合は、発災直後の議会で集中的に議論され、それ以後台風や集中豪雨で水害の危険性が高まった河川流域に関わる議員が、治水を中心に問題提起し、単発的に取り扱われている印象を受ける。県や国が管理する河川に関する問題となれば、関係市町村は県や国の管理責任を求め、河川改修の進捗状況、調整池の設置の是非について取り上げる。上流地域の流域管理が問題とされることもある。

表5 代表質問の内容と答弁（愛知県）（東日本大震災・想定東海地震、2011年6月議会）

愛知県		
代表質問		答弁内容の要約（すべて知事）
政党	質問（東日本大震災★）	
自主	①愛知県域防災計画等の見直し ②中部国際空港と名古屋港の津波対策 ③県内の公立小中学校の耐震化 ④ため池や排水機場などの防災 ⑤この夏の電力安定供給の確保に向けた取り組み	①ソフトの対策を充実させる。国の検証や調査と整合させ被害予測調査に基づいて見直しを進める。 ②中部国際空港は護岸の高さが5～7m、液状化対策も施されている。名古屋港は耐震強化岸壁の整備や防潮壁の液状化対策を進めている。 ③平成27年度までに耐震化を完了させる。 ④老朽化した排水機場の計画的な改築に合わせて耐震化を進めている。堤防の崩壊や液状化の危険性があるため池も工事を進めている。 ⑤職員の休憩時間の午後1～2時の間の冷房、照明、パソコンの電源をオフにし、県が率先して節電に取り組んでいる。
民主	⑥支援活動から見てきてきた課題★ ⑦広域防災計画立案と知事役割 ⑧原発施設の防災計画における位置づけ★ ⑨NPOの育成支援	⑥都道府県、市町村を統括した調整が速やかに行われれば効率的な支援が展開できた。連携関係にある県と国の見える関係の構築が重要である。 ⑦本県では中部9県と名古屋市で災害時等の広域に関する協定を締結しており、災害時には相互の応援体制をとることとしている。 ⑧自主防災組織などは、原発事故を想定した記述をしていなかったが見直しを行う必要がある。 ⑨防災ボランティア活動の裾野を広げる努力を行っていく。愛知県被災者支援センターでは被災者の生活支援や交流会などが行われている。
減税	⑩県国庫の全面停止による対策★ ⑪想定見直し ⑫自主防災組織の強化に対する取り組み ⑬道路や河川等の公共構造物の耐震化	⑩県が節電を率先して行うとともに、県民や企業に広く協力を呼びかけていく。 ⑪新たな被害予測は、愛知県防災会議地震部会のもとに、地震や津波等の専門家からなる被害予測調査検討委員会を立ち上げて実施する。 ⑫自主防災組織などに対して、津波避難の重要性を周知するとともに、防災活動に必要な資機材の取扱方法や家具転倒防止などを実施する。 ⑬海岸堤防や緊急輸送道路、耐震強化岸壁の整備など公共構造物の耐震化を最重点課題の1つとして取り組んでいく。
公明	⑭東海に被災者の支援★ ⑮被災者支援システムの導入 ⑯経済的広域防災拠点の早期整備 ⑰民間木造住宅の耐震化と家具の固定化 ⑱県立学校の耐震化	⑭プロジェクトチームを設置し、総合的な対策を実施してきた。愛知県被災者支援センターを開設し、きめ細かな支援に努めていく。 ⑮本年6月には市町村がこのシステムの普及を推進する財団法人自治情報センターの利用許可を得て、ユーザ登録すれば利用できるようにした。 ⑯県が独自に調査研究を行い、近県や経済界、大学等と連携して国に対し要請を行っていく。 ⑰建物の耐震化を最重要施策として位置づけ、関係庁長を6月議会に提案した。あから防災協働社会推進協議会は家具等の転倒防止キャンペーンを行う。 ⑱夏休みや学年末に実施するほか、授業や行事への影響をできるだけ少なくするよう努める。

地方議会における争点をふまえた公民の授業

表6 代表質問の内容と答弁（名古屋市）（東日本大震災・想定東海地震、2011年6月議会）

名古屋市	
政党	質問
被災	①災害時の上水確保 水道管の耐震化 ②建物耐震化 民間建築物の助成制度 ③緊急自動車道路確保 重機操作できる人材の確保 ④避難所の確保物資 薬品の備蓄 ⑤想定している仮設住宅 ⑥合同訓練や技術研究の活動実績と計画 ⑦原発のあり方★
	①（上下水道局長） 想定震度は最大6強、耐震化率は約60%、応急給水施設を203カ所、市立小中学校の地下式の給水栓266カ所を整備完了、計画的に配水管の耐震化を進めていく ②（緑政土木局長） 100路線370.4kmを緊急輸送道路として定め、計画的に橋梁と道路の耐震対策を進めている。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。社団法人名古屋建設業協会などと災害時における応急対策に関する協定を締結している。この協定より、災害時に出動できる人員、建設資材等を確保している。必要に応じて、災害対策本部設け土木部から出動要請する。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ている。必要に応じて、他の自治体から応援を受ける。 ③（健康福祉局長） 食料40万食と粉ミルク、毛布、紙おむつなどの生活用品などを市内5カ所の備蓄倉庫や区役所、支所のほか、小中学校、コミュニティセンターなどの避難所764カ所に分散して備蓄している。 ④（住宅都市局長） 住宅の耐震化率39%。特定建築物のうち市の所有する建築物の耐震化率は97%。名古屋市内での応急仮設住宅の必要戸数は最大で約9,000戸と想定、建設候補地を選定している。 ⑤（消防長） 平成21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ろうとしている。地下鉄市役所駅での対岸合同訓練、伊勢湾での海難救助合同訓練、南小学校での震災救助合同訓練を実施した。 ⑦（市長） 原発は危険、原発の安全性の調査を行い早く発表する。
自民	⑦被災地への職員派遣★ ⑧被災者の名古屋への移住策★ ⑨港区や南区に住む住民の逃げ場所 ⑩政治家を想定した根拠 ⑪東日本大震災の教訓★ ⑫耐震化助成の助成額と件数の上乗せ
	⑦⑧（市長） 市被災地支援本部事務局の職員2名を随前高田市に常駐させ、緊急度の高い保健・福祉業務に従事させるため、健康福祉局及び子ども青少年局の職員を派遣するよう調整している。希望があれば移住策も進める。木造住宅の耐震改修助成制度の上乗せ30万円を継続する。 ⑨⑩（消防長） 津波被害の根拠は平成15年に受知事が行った調査の最高水位は海抜約2.5m、高潮防波堤との距離が予測される津波よりも2メートル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。地域防災計画は、耐震化や民間木造住宅の耐震対策、防災備蓄倉庫の整備などを進めている。
公明	⑬津波対策の見直し ⑭防犯堤や津波避難ビルの整備 ⑮企業と電力供給契約 自力発電 ⑯大型放射線施設 陽子線治療施設の安全性 ⑰地域防災計画等見直し 防災会議の開催時期 ⑱東海計画作成区域内の事業所数 ⑲津波ハザードマップの内容 ⑳被災地と被災者への支援★ 被災企業の助成制度★
	⑬⑭⑮⑯⑰（市長） 津波対策の見直しについて、2.5mの想定でいまいかが検証しないといけない。市建設局の動力源の確保は本庁倉庫に1台、西庁倉庫に1台の合計2台、最長72時間稼働できるようにしている。防災会議6月に開催予定。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事業所で、進捗率97.3%。津波ハザードマップは早急に内容を改め住民に説明会を開催する。市営住宅200戸、名古屋住宅供給公社賃貸住宅6戸を無償で提供し、4戸建てで6戸の人数が決定している。県においても、市内の賃貸住宅119戸を提供しており67戸の入居が決定している。公営住宅等の情報や、被災者が入居可能な賃貸住宅、民間賃貸住宅などの情報について、国土交通省が一元化し、被災者の皆様へ提供しております。被災企業を支援するため、インキュベーター施設を毎月間資料無料で提供、被災企業の支店に係る相談や情報提供を県と一体で行うこととした。 ⑱（副市長） 放射線を扱う施設について、改めて建物の構造や設置等の仕様について確認した。この施設内に放射性物質はない。万一、治療中に地震が発生したとしても、事故対策が万全な場合については、自動的止動システムようになっている。当該施設の安全性については、近隣住民の方々に対し、町内会の会合等の機会もとらえ、広く市民の方々にホームページ等掲載を通じて、PRしていきたい。
民主	⑲緊急消防援助隊の派遣★ ⑳被災地の子どもへの配慮★ 職員派遣★ ㉑被災企業の影響の把握と評価★ ㉒放射能の検査★
	⑲（消防長） 想定東海地震、東南海地震、南海地震が連動して発生した場合の応援計画は策定する必要がある。今後、被害予測等の調査の動向に注視して、できるだけ早い段階に、国に対し緊急消防援助隊に関する応援計画の策定を要望していく。 ⑲⑳（副市長） 市内に避難している子どもたちについて、住民登録上の異動の有無にかかわらず、市内の保育所、小中学校などに受け入れる。乳幼児健康診査などの母子保健サービスも行っている。保険料などの減免や就学援助の手続きについて、療育的に対応し、市内に避難している児童生徒には学用品を提供している。被災地には、国からの要請に基づき、児童福祉士と児童心理士を各1名派遣して、子ども心のケアなどに当たっている。市としても、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、職員の派遣など、被災地のニーズに合った支援を速やかに行っていく。 ㉑（市民経済局長） 売上高等が減少している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て、災害関連の融資対策を強化した。また、金融機関等に対し中小企業者の資金繰りの支援の要請を行った。積極的な融資の促進については、金融機関の拡充に加え、中小企業の施策開発支援を積極的に進めるため、工業研究所の機能強化を図るなど、適宜対応に努めている。今年度より新たに販路開拓を支援する中小企業販路開拓支援事業を予定しているほか、創業準備のためのスペースを提供し、経営や技術に関する相談等に関する創業準備チームの提供事業に取り組んでいる。 ㉒（健康福祉局長） 市では、中央卸市場本場内の食品衛生検査所で、出所制度地域の対象農産物が流通していないことを確認するとともに、同地域における対象外の農産物をサブリングして、衛生検査所において検査を実施している。毎年、機器の保守点検を実施し、適正な検査精度の確保に努めている。必要な検査機器の整備を進め、継続して検査を実施、強化していく。
共産	㉓被害想定の変更★ ㉔木造住宅の耐震改修助成 ㉕原発
	㉓（消防長） 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ東海地震などを想定して地震防災対策を進めてきた。東日本大震災の検証と有識者の提言をもとに地域防災計画を総点検し見直ししていく。 ㉔（住宅都市局長） 民間木造住宅の耐震改修助成制度の拡充を図る。 ㉕（市長） 自衛隊を消防が中心になって、海上保安庁、警察と一線合同演習は、大規模災害には力になる。地域委員会活動の中でも防災がかなり出ている。ハザードマップは、厳しい目で見直すよう指示している。原発の不安は相当なものだ。安全だという仕組みをつくっていくきたい。これまで原発は危険だと明言してきた。原発が必要かどうかは別に考えることである。

一方、東日本大震災の場合は、全般的には支援積極推進の立場で主張が対立することは少ないが、災害廃棄物の受け入れをめぐる、知事と各会派が対立し、臨時会が召集されたことがある（本稿では紙面の都合でふれることはできなかった）。

両議会では様々な質問がみられるが、想定東海地震をふまえた発言が目立つようになってきた。「県政世論調査」の結果が答弁の中でしばしば引用されるが、東日本大震災が発生した年に実施された調査の結果をみると、県民は大地震の不安を感じ、災害情報の把握と伝達、地域内でのつながりの重要性を強く意識している。

4. 争点をふまえた地方自治における防災の授業

防災は、予防・発災・復旧・復興のステージに分けて整理する必要がある（岡田、1998）。政策においては、トレードオフを伴うことが多い（矢守・重川・林、2004）。

筆者は、東海豪雨（被災者としての立場、発災・復旧・復興）と東日本大震災（主として支援者としての立場、想定東海地震に向けた予防）の二つの側面から、県議会と市会の会議録を用いて、中学校社会公民的分野と高等学校公民科の地方自治で防災を扱う授業を構想した。

まず地方自治がどのように扱われているかを『学習指導要領解説』と教科書（いずれも東京書籍）からみると、中学校では地方自治の基本的な仕組み、高等学校では政治と生活の関連をふま政

治参加へとつなげるとともに（「現代社会」）、首長と議会との関係（「政治・経済」）に重点を置いている（表7）。学習内容は、中学校と高等学校でそれほど大きな差はなく、かなり重複している。

以上をふまえ、「地方議会における名古屋の防災」という小単元の学習計画を示す（図2）。中学校と高等学校両方で使用できる授業を構想した。ただ、生徒の興味関心や発達段階が両者で異なるため、中学校では会議録の内容の基本的理解と自分の問題としてとらえることに重点を置き、とくに「名古屋市会録」をもとに、名古屋市の防災の現状と特色、課題を明らかにすることを目標とした。グループで、資料の読み取り、情報の抽出、整理を効率的に進め、発表を通して情報を共有するが、防災上の問題を明らかにし、行政の対応が15年間でどう変わったか、「県政世論調査」なども参考に住民意識の変化と、生徒の考え方を関連付けられるとよい。高等学校では「愛知県議会会議録」と「名古屋市市会録」の内容、他地域や国政との比較、他資料で補完しグループで提案をまとめる、社会的合意に重点を置いた。

前章で抽出した争点は、第2次の学習で資料に基づいて深めていく。本稿で取り上げている争点の抽出は、学習の到着点ではなく、探求する内容とその道筋を明らかにするための前段階で、社会参加につなげたいと考えている。

地方自治の側面では、首長と議会との関係、防災における援助支援を通して国・県・市町村の関係をおさえたい。リアルな政治の世界にふれ、地方政治と生活とのつながりを意識させることが主権者教育の側面からも重要である。リアルさから言えば、「名古屋市会録」にみられる方言での議論の背景を読み取らせてみたい。

本単元では、生徒に防災に対する切実感と関心をもたせ、身近な地域の自然災害と他地域の災害への支援や自地域へのふり返りを総合的に扱う。自助・共助・公助のバランスが求められているが、本授業では公助の重要性をふまえて、共助、自助で何を補完すべきかを考えさせたいと考える。

表7 学習指導要領解説と教科書にみる地方自治の取り扱われ方

	学習指導要領の記述	教科書に記載された学習内容			
		全共通	公民・現社共通	公民・政経共通	現社・政経共通
公民的分野 (17)	イ 民主政治と政治参加 地方自治の基本的な考え方について理解させる。その際、地方公共団体の政治の仕組みについて理解させるとともに、住民の権利や義務に関連させて、地方自治の発展に寄与しようとする住民としての住民意識の基礎を育てる。		⑦ オンブズパーソン（オンブズマン） ⑧ 住民投票	⑨ 地方公共団体 ⑩ 条例	② 地方議会 ③ 首長 ④ 選挙権と被選挙権 ⑤ 住民自治 ⑥ 自治会 ⑦ ボランティア ⑧ NPO、NPO法
現代社会 (21)	（内容の取扱い）地方自治に触れながら政治と生活との関連について認識を深めさせること。「政治参加の重要性」については、世論の形成の意義についても理解させること。	① 民主主義の学校 ② 地方分権一括法 ③ 二元代表制（首長と議会）			⑪ 地方自治の本旨 ⑫ 自治事務 ⑬ 機関委任事務 ⑭ 法定受託事務 ⑮ 三割自治 ⑯ 三位一体の改革 ⑰ 地方分権一括法 ⑱ 市町村合併 ⑲ 住民運動 ⑳ 一村一品運動
政治・経済 (21)	（内容の取扱い・解説）「地方自治」については、地方自治が住民自らの意思と責任の下で行われるものであり、民主政治の基盤をなすものであることを理解させる。（中略）執行機関の最高責任者である首長と議会の議員とが、住民を代表するものとして、それぞれ独立に選出され、相互に抑制と均衡の関係を保っていることなどを理解させるとともに、地方自治に対する関心を高めるよう指導することが大切である。	④ 地方財政 ⑤ 直接請求 ⑥ 住民投票			② 地方自治の機構 ③ 地方自治法 ④ 村おこし運動

地方議会における争点をふまえた公民の授業

図2 会議録を用いた防災学習

次【本学習までに既習させておきたい地方自治に関する内容】	
1	「地方自治は民主主義の学校」、地方自治の本旨、地方公共団体、首長、地方議会、二元代表制、条例、地方財政、自治会、ボランティア、NPO、NPO法
↓	
中学校社会科の主な学習活動	
2	「名古屋市会録」をもとに、各会派の「代表質問」の質問と執行機関の答弁をまとめ類似点と相違点を発表する（2000・2011・2016年本会議（各4回）、防災に関する内容に限定）（個別・グループ学習）
3	「名古屋市会録」をもとに、「一般質問」の質問をまとめ争点を抽出する（2000・2011・2016年本会議（各4回）、防災に関する内容に限定）（個別・グループ学習）
4	「争点」について執行機関の答弁から、これまでの取り組みや課題、これからの対応を整理する。住民の一員として自分たちはどうすればよいかを考え話し合い発表する。（個別・グループ学習）
高等学校公民科の主な学習活動	
	「名古屋市会録」「愛知県議会議録」をもとに、各会派の「代表質問」の質問と執行機関の答弁をまとめ類似点と相違点を発表する（2000・2011・2016年本会議（各4回）、名古屋の防災に関する内容に限定）（グループ学習）
	「名古屋市会録」「愛知県議会議録」をもとに、「一般質問」の質問をまとめ争点を抽出する（2000・2011・2016年本会議（各4回）、名古屋の防災に関する内容に限定）（グループ学習）
	「争点」について執行機関の答弁から、これまでの取り組みや課題、これからの対応を整理する。他地域の取り組みと比較しながら自分たちの提案をまとめ発表する。（グループ学習）
目標 ①防災を通して名古屋の地方自治のしくみに対する理解を深める。【知識・理解】 ②防災を通しての名古屋の防災の現状と課題について理解し、住民として防災意識を高める。【知識・理解、関心・意欲・態度】 ③「名古屋市会録」から必要な情報を収集し、要約し、分かりやすく表現・発表できる。【資料活用、表現】 ④学習をふまえて防災について自らできることを考える。【思考・判断・表現】 留意点 ①会議録はインターネットで公開されているが、インターネットやタブレットなどを利用しやすい学校は少ない。また、資料は長文で防災と関係ない部分が多いため、準備に時間がかかるが、予め必要な箇所を教師側で抽出して印刷しておく方がよい。 ②会議録を読んでワークシートにまとめる作業が多くなるが、不慣れで集中力が続かない生徒がいると考えられるため、既習内容の復習や広報・映像等の資料も交え、興味関心を高める工夫が必要となる。 ③既習の「対立と合意」「効率と公正」の学習と関連づけ、身近な地域の政策に関する合意形成がどのようなプロセスを経て行われているかを理解させる。 ④防災について自らできることは、学習内容をふまえて考えさせる。	
目標 ①防災を通して身近な地域の地方自治に対する理解を深め、国政との関係に気づく。【知識・理解】 ②防災を通しての身近な地域の防災の現状と課題について理解し、住民として防災意識を高める。【知識・理解、関心・意欲・態度】 ③「名古屋市会録」「愛知県議会議録」から必要な情報を収集し、要約し、分かりやすく表現・発表できる。【資料活用、表現】 ④他地域の取り組みと比較しながら自分たちの提案をまとめ発表できる。【思考・判断・表現】 留意点 ①会議録はインターネットで公開されているが、インターネットやタブレットなどを利用しやすい学校は少ない。また、資料は長文で防災と関係ない部分が多いため、準備に時間がかかるが、予め必要な箇所を教師側で抽出して印刷しておく方がよい。 ②会議録を読んでワークシートにまとめる作業が多くなるが、不慣れで集中力が続かない生徒がいると考えられるため、既習内容の復習や広報・映像等の資料も交え、関心を高める工夫が必要となる。 ③既習の「幸福」「正義」「公正」の学習と関連づけ、身近な地域の政策に関する合意形成がどのようなプロセスを経て行われているかを理解させる。 ④他地域の取り組みに関する資料を準備し比較させる。	

5. 結び

地方議会を含め、議会で審議・討論する是非が問われている。コストと時間がかかるが合議を経て同意に至ること、民主主義の重要性を今だからこそ公民教育で再確認させたい。自治体と住民との関係の変化をみると、どのような利害関係者（ステークホルダー）が政策決定に関わっているかに気づけるし、合意形成の方法や意義を考えるきっかけにもなる。合意形成のためには、時間をかけて行う意味を共有する、適切な手法で行う、各メンバーが協働することが必要となる。

本研究では、地方議会の会議録を利用して、防災における地域の現状と課題の理解について述べてきた。成果としては、地方の政治や防災に関心をもたせ、社会的合意形成に対する理解を深め、資料に基づいて争点を抽出し議論を深める授業を構想することができた。

ただ、インターネットで公開されている会議録の内容には限りがあり、どの部分を使用するか

を検討する手間のかかる問題がある。また本構想を実践レベルで検証することが課題として残った。なお、本研究は、2016年に日本社会科教育学会第66回大会（弘前大学）における発表内容を骨子とし加筆修正を加えたものである。

文献

愛知県議会会議録の閲覧と検索（asp.db-search.com/aichi）（最終確認2016年11月1日）

相澤亮太郎「水害常習地域の空間認識—大垣市の社会科副読本，ハザードマップ，手描き地図に着目して—」人文地理，59-3，2007，69-83

磯崎育男「合意形成学習考」千葉大学教育学部研究紀要，53，2005，265-268

磯崎育男「合意形成学習への代替的アプローチの可能性—National Issues Forumsの試み—」千葉大学教育学部研究紀要，54，2006，227-233

磯崎育男「小中高における政策教育課程に関する一考察—「水と政策」を事例として」千葉大学教育学部研究紀要，62，2014，337-343

大杉昭英「社会認識体制の成長をめざす社会科・公民科授業—科学理論と倫理的判断基準の探求を通して—」社会科研究，60，2004，11-20

大杉昭英「社会科における価値学習の可能性」社会科研究，75，2011，1-10

岡田成幸「地震防災における意思決定」オペレーションズ・リサーチ，6，1998，316-323

嘉田由紀子・中谷恵剛・西島照毅・瀧健太郎・中西宣敬・前田晴美「生活環境主義を基調とした治水政策論—環境社会学の政策的境位—」環境社会学研究，16，2010，33-47

桑子敏雄「社会的合意形成と風土の問題」千葉大学公共研究，3-2，2006，114-122

柴田浩英「自治体の政策意思決定に果たす世論調査の役割」オペレーションズ・リサーチ，8，1980，498-502

津川春人「「防災効果」からみる東海豪雨報告」農土誌，69-3，2001，271-276

中田実・光岡彩・保田正毅・加藤千恵子・山崎丈夫「地域防災におけるコミュニティと行政—愛知県西枇杷島町の水害から学ぶ—」コミュニティ政策研究，5，2003，81-95

名古屋市会会議録の閲覧と検索（kaigiroku.net/kensaku/nagoya/nagoya.html）（最終確認2016年11月1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

林春男「災害対応の意思決定モデル」京都大学防災研究所年報，39-B2，1996，117-130

前田洋介「ボランティア組織を主体としたローカル・ガバナンスの形成とその地理的特徴」人文地理，64-4，2012，21-38

松岡尚敏・守康幸「中学校社会科公民的分野における「地方自治」の学習—判断力の育成をめざした授業づくり—」宮城教育大学紀要，48，2013，51-68

矢守克也・重川希志依・林春男「トレードオフを伴う意思決定過程として見た災害対応過程」地域安全学会論文集，6，2004，277-282

吉田定俊「単元「水害と市政」の検討」カリキュラム，60，1953，41-49

吉村功太郎「合意形成能力の育成をめざす社会科授業」社会科研究，45，1996，41-50

吉村功太郎「社会的合意形成能力の育成をめざす社会科授業」社会科教育，59，2003，41-50