

第3節 学校防災マニュアル・避難所運営マニュアル等の整備

学校にとって、児童生徒の安全を確保し、安心して学べる環境を整えることが最優先の使命である。そのためには、災害等を想定したマニュアルを作成し、いざというときに教職員が迅速かつ組織的に行動し、児童生徒の安全を守れるようにしておかなければならない。

震災以前においても、火災等を想定したマニュアルは存在したが、地震等の大規模災害までは視野に入っていなかった。震災発生時刻が午前5時46分であったため、学校等教育関係施設での人的被害はなかったが、地震による惨状を見るにつけ、「もし子どもたちが学校にいる時間帯に地震が起これたら」という仮定は、関係者を戦慄させた。

また、震災直後から被災した住民が学校に多数避難し、学校は混乱した。行政機能が麻痺した状況の中、避難所となった各学校においては、校長を中心に教職員が避難住民の対応に追われた。兵庫県防災計画に基づいて、市町から災害時の避難所に指定されている学校もあったが、1校に2,000名を超えるほど多数の住民が避難してくることを想定したマニュアルはなく、震災直後の避難所運営は現場における判断と対応に委ねられた。

こうしたことを教訓として、震災後、地震等の災害に対応するためのマニュアルや学校が避難所になった場合の避難所運営に関するマニュアルの策定を進めた。

1 マニュアルの作成

(1) 『学校防災マニュアル』の作成

県教育委員会では、平成7年に設置した「防災教育検討委員会」の提言や平成8年度の「防災教育推進協議会」、続く平成9年度の「防災教育推進会議」における協議、報告をもとに、平成10年3月に『学校防災マニュアル』を作成し、県内の全公立学校園に配布した。このマニュアルは、震災以後、本県が取り組んできた学校の防災体制や防災教育の整備充実の推進指針を示したものであり、学校等の日常における安全対策や地震発生時の危機管理、災害時における避難所としての学校が果たす役割等について、教職員があらかじめ知っておくべき事柄の要点や視点がまとめられている。

『学校防災マニュアル』目次

第1章 日常における安全対策

- 1 学校防災計画の策定
- 2 学校防災組織の確立
- 3 施設・設備の安全管理

第2章 地震発生時の危機管理

- 1 児童生徒の安全確保及び保護
- 2 児童生徒の保護者への引き渡し
- 3 盲・聾・養護学校、定時制高校における対応のポイント
- 4 学校施設・設備の被害状況の点検



5 学校再開に向けた対応

第3章 災害時における避難所としての学校の果たす役割

- 1 避難所としての学校の対応
- 2 学校における避難所運営業務について
- 3 避難所運営に係る教職員の身分上の取扱いについて
- 4 学校施設・設備の防災機能の強化について
- 5 地域・関係機関との連携
- 6 ボランティアの受入れ

第4章 新たな防災教育の充実

- 1 新たな防災教育について
- 2 防災教育推進計画
- 3 防災教育指導計画
- 4 防災（避難）訓練

第5章 心のケア

- 1 年齢別にみた症状の特徴とその対応方法
- 2 子どもの話を聴くときは
- 3 心のケアについての基本的な考え方
- 4 教職員の心の健康管理について
・災害時の応急対応・応急処置について

その後、『学校防災マニュアル』を活用して、地域の特性や学校の実態に応じた学校独自の災害対応マニュアルの作成を進めた。

(2) 各学校における災害対応マニュアルの作成

各学校においては、地震等の災害発生時に生起

すると考えられる可能な限りのケースを想定し、児童生徒の安全確保のための行動のマニュアル化を図り、平素から備えておくことで、防災体制の実効性を高めていかなければならない。

災害対応マニュアルの作成にあたっては、学校の規模や立地条件、地域の特性などを勘案し、それぞれの学校において独自に作成する必要がある。県教育委員会では、地区別防災教育研修会や防災教育推進指導員養成講座等を通じて災害対応マニュアルの作成を指導してきた。

○「災害対応マニュアル」の主な内容

①災害発生状況別の対応方法

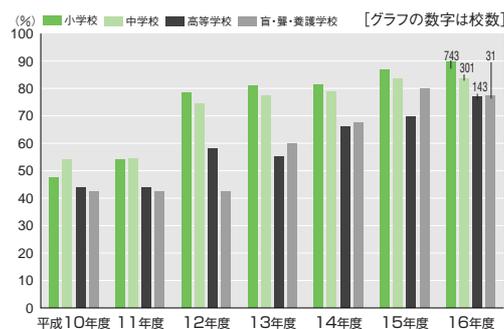
- ・ 火災、地震、風水害等、予想される災害別の対応方法
- ・ 授業中、休み時間、登下校中、放課後・部活動時、校外活動時など、災害発生時の状況別の対応方法

②災害時の役割分担と初動体制

- ・ 本部の設置と指揮系統の明確化
- ・ 校内防災班(班長・班員)の組織と役割分担及び各班(救急医療、安否確認、避難誘導、応急復旧、安全点検・消火、救護)の連携・情報伝達システム

③保護者への連絡と引き渡し手順

図表Ⅱ-1-17 災害対応マニュアルの作成状況



学校独自の「災害対応マニュアル」の作成は、平成10年度から具体化に向けた取組が始まり、平成12年度の調査でその成果が形になって表れてきた。その後も徐々に作成率が上昇しているとはいえ、いまだに100%には達していない。

「災害対応マニュアル」を作成していない理由として、少数だが、①作成する必要性を感じない(県や市のマニュアルで対応、作成の指示がない)、②時間的な余裕がない(防災教育担当者が頻繁に交代する)などの回答があった。

児童生徒の安全確保という学校に課せられた重大な使命を果たすためにも、いち早い整備が求められる。

○災害対応マニュアルの活用

「災害対応マニュアル」をどのように活用していますか、という質問に対して次のような回答が寄せられている。

①校内の防災研修会での活用

- ・ 校内研修の際、災害対応マニュアルを用いて、災害発生時の基本的な行動を確認する。(小)
- ・ 毎年点検の上、増刷して全教職員に配布するとともに、全教室に掲示し生徒にも周知を図っている。(高)

②防災訓練での活用

- ・ マニュアルをもとに避難訓練を実施し、役割分担等を確認している。(小)
- ・ 訓練時に実際にできているかどうかをチェックし、マニュアルの改善に生かしている。(中)
- ・ 避難訓練の計画を立案する際の基本にしている。(高)
- ・ 防災訓練の事前事後指導に活用している。(高)

③その他

- ・ 家庭にも配布している。(小)
- ・ 市の職員との打合せ資料に活用している。(中)
- ・ 校内危険箇所の整備に活用している。(高)
- ・ 大雨、台風など災害が予想される場合は、各自が確認できるように事前に読むようにしている。(高)

マニュアルは作成して終わりではない。全教職員に配布し、研修等で内容を周知するのはもちろんのこと、マニュアルに沿って防災訓練を実施するなど、実際に活用することが重要である。活用することで不備な点や使いにくい点が明らかになり、マニュアルの見直しにつながっていく。

また、いざというときにマニュアルが役に立つかどうかは、教職員一人ひとりの意識にかかっている。「マニュアルがあるから大丈夫」というマニュアルに依存した姿勢ではなく、最低限のことは覚えておくのはもちろんのこと、マニュアルをもとにいろいろな場面を想定して「こんな場合はどうするか」といったイメージトレーニングをするなど、マニュアルを生きて働くものにするためのちょっとした心がけが大切である。

(3) 各学校における避難所運営マニュアルの作成

阪神・淡路大震災以後も、大雨やそれに伴う水害等の災害により、学校が避難所になることがあった。学校は、地域の防災拠点としての役割も担っており、

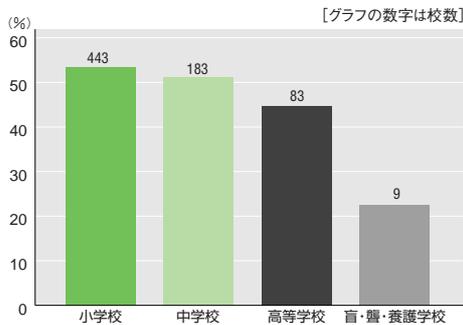
多くの学校が避難所指定を受けている。また、たとえ避難所指定を受けていない場合でも、緊急の場合は、被災住民が避難してくることが考えられる。学校が避難所になった場合に、円滑な避難所運営ができるように、避難所支援班の組織化と併せて「避難所運営マニュアル」を作成する必要がある。

○「避難所運営マニュアル」の主な内容

- ①避難所支援班の組織と役割分担
 - ・避難所運営支援の係と各班の仕事内容
(総務、名簿、食糧・物資、救護、衛生、連絡等)
- ②避難所としての開放施設の明確化
 - ・避難場所として開放する施設とその順位
- ③避難所使用のマナー
- ④学校再開に向けた準備と手順
- ⑤児童生徒引き渡し・緊急時連絡カード例

児童生徒氏名	性別	学年・学級	年組()番
住所			
保護者名	児童生徒との関係	電話	
兄弟姉妹 (有・無)	年組()番	年組()番	
緊急時の連絡先	電話()		
引き取り者	本人との関係		
避難場所			
引き渡し日時	月 日 時 分	教職員名	

図表Ⅱ-1-18 避難所運営マニュアルの作成状況 [H16年度]



「避難所運営マニュアル」の作成は、「災害対応マニュアル」の作成に比べてまだまだ立ち遅れているのが現状である。

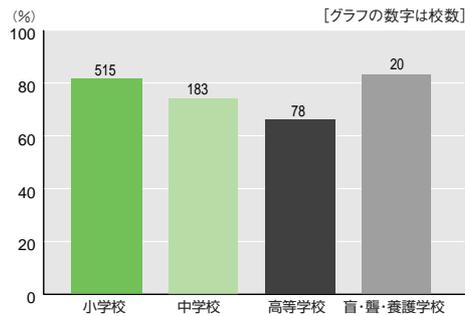
「避難所運営マニュアル」を作成していない理由として、①避難所に指定されていない、②校内体制が整っていない、③市町や地元自治会との調整がつかない、④作成のための適切なモデルがない、⑤

災害防災計画に概略を記載している等の回答があった。一部に地域防災に果たす学校の役割の認識不足が見られる。その一方で、マニュアル作成のための情報の不足、校内体制の整備や地域との連携の難しさを抱えている学校もある。県教育委員会では、今後も地区別防災教育研修会等を通じて情報提供に努めるとともに、各学校においては、校長のリーダーシップのもと体制整備を急ぎ、市町防災担当部局とも連携して地域との調整を進めていく必要がある。

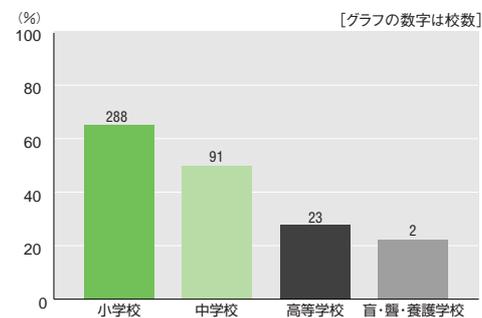
2 マニュアルの見直し

マニュアルの作成にあたっては、最悪の事態を想定し、さまざまなケースへの対応方法を確立しておく必要がある。しかし、予想を超えることが起こり得るということは震災が残した教訓でもあり、そうした不測の事態に対応するのが危機管理であることからすれば、マニュアルは必要だが、マニュアルには完成品はないと心得て、定期的に点検、見直しを行っていかねばならない。

図表Ⅱ-1-19 災害対応マニュアルの見直し状況 [H15年度]



図表Ⅱ-1-20 避難所運営マニュアルの見直し状況 [H15年度]



○「災害対応マニュアル」の見直しの観点

各学校が「災害対応マニュアル」の見直しの観点として回答したのは、次のとおりである。

- ①役割分担、管理場所の変更及び連絡網の点検

- ②避難経路の見直し
- ③シミュレーションによる内容の見直し
- ④不審者対応の追加

①は教職員の異動に伴って当然行うべきことである。②の避難経路の見直しは、マニュアルに沿って避難訓練を実施するなどして明らかになった課題を踏まえて行われたものと考えられる。③にあるように、地区別防災教育研修会や防災教育推進指導員養成講座では、シミュレーション等によるマニュアルの点検を実施しているが、参加者からは、「シミュレーションによって不備な点や変更が必要な点に気づいた」との感想が寄せられている。

また、④にあるように、社会状況に応じて新たなマニュアルが必要になってくる。要因は異なっても、児童生徒の安全を確保するための危機管理体制の確立という点では、共通する部分も少なくないことからすると、既に作成した「災害対応マニュアル」を核としてさまざまな危機に対応するマニュアルを、一つの応用編として付加していくということも考えられる。

○「避難所運営マニュアル」の見直しの観点

各学校が「避難所運営マニュアル」の見直しの観点として回答したのは、次のとおりである。

- ①役割分担、管理場所等の変更
- ②開放場所の優先順位の変更
- ③関係団体との連絡調整

③については、「市町のマニュアルとの整合性を図った」「地元自治会と協同でマニュアルを作成した」との回答があった。市町においても、ここ数年の間に避難所運営マニュアルの作成が進んでいる（⇒P38参照）。市町に先立ってマニュアルを作成していた学校は、市町が作成したマニュアルとの整合性を図る必要が出てくる。

また、「避難所運営マニュアル」は被災した地域住民が学校に避難してくることを想定して作成するものである以上、最低限のことは地元の自治会や自主防災組織にも知らせるとともに、避難してくる住民の視点に立ったマニュアルの作成、見直しを行うことが理想である。

神戸市内のある小学校では、地域の防災福祉コミュニティと協同で「避難所運営マニュアル」を作成した。その際に、避難所として開放する施設の優先順位を地域住民にも知らせるとともに、高齢者や障害者などいわゆる災害弱者に配慮して避難場所を設定するなど避難者の視点に立った取組を行っている。

その他、「校内防災地図の作成」「ボランティアの受け入れ態勢の見直し」「マスク対応の追加」など、避難所運営に関わる具体的な場面を想定した見直しが行われている。

○台風23号に係る学校避難所運営等の検証

平成16年10月20日に大阪府泉佐野市に再上陸した台風23号は、本県の広い範囲に大きな被害をもたらし、各地で住民が学校へ避難した。震災以後、避難所開設を想定して推進してきた学校防災体制の整備や「避難所運営マニュアル」の有効性が問われることとなった。被害の大きかった地域では、県民局や教育事務所において台風23号に係る災害対応に関する検証が行われたが、ここでは、但馬教育事務所と北播磨教育事務所における検証結果を紹介する。

■但馬教育事務所における検証

但馬教育事務所では、台風23号による水害等で避難所になった学校を対象に、「避難所運営マニュアル」の活用状況及び避難所運営により明らかになった課題や改善を要する点についてアンケート調査を実施した。調査結果は以下のとおりであるが、ここでは、今後各学校において「避難所運営マニュアル」等の見直しを行う際に留意すべき点が示されている。



豊岡市立新田小学校 床上浸水した1階教室と玄関前

台風23号に伴う学校避難所開設・運営の状況調査結果のまとめ（一部省略）

調査実施日 平成16年11月15日～11月24日

調査対象校 18校（小学校13校・中学校3校・高等学校2校）

問1 自校の「避難所運営マニュアル」を使ったかどうか。

【使った15校 使わなかった2校 使えなかった1校】

「使わなかった」「使えなかった」理由

・「避難所運営マニュアル」を早急に取り出せる場所に置いていなかった。

- ・4月に「避難所運営マニュアル」について確認していたが、マニュアル自体が今回のような大水害を想定しておらず、最初の段階では管理職のみで対応した。
- ・マニュアルが今回の水害に対応しているものではなかった。しかし、初動の対応については、マニュアルと結果的には同じものであった。
- ・マニュアルでは、避難場所を体育館としていたが、今回は堤防決壊の恐れがあり、校舎の3階に避難場所を変更したために、「用途別施設開放」を明示していたものの、10月20日当日は停電で暗闇であったこともあり、避難者の詳細を把握するのに困難を極めた。

問2 自校の「避難所運営マニュアル」は機能したかどうか。(「使った」という15校対象)

【機能した 8校 一部しか機能せず 5校 ほとんど機能せず 2校】

①どんな点が機能しなかったか。

- ・避難所へのペット持ち込みは想定外であった。
- ・道路の水没等により、教職員配備体制が不可能もしくは不十分になった。(6校)
- ・毛布や着替え用衣類など、水害時の備品のストックがなかった。(3校)
- ・災害対策本部や教育委員会との情報連絡がとれなかった(3校)
- ・市の対策本部から避難所開設の事前連絡がなかった。また、市の避難所運営の担当者が本校に派遣されたのは、避難所開設の19時間後であった。
- ・強烈な暴風雨で停電、非常灯もない真っ暗闇の中、300人を越える避難者への指示伝達が肉声でしか行えず困難を極めた。
- ・3階校舎が避難所となった関係で、停電後、トイレが断水のため使用不能となり、校舎内がたいへんな悪臭に見舞われ、避難者がゆっくり休むことができなかった。
- ・20日当夜は停電だけでなく、運動場に駐車している自家用車で過ごす人もいて、避難者の正確な人数が把握できなかった。
- ・避難所開設が決まった段階で、学校に派遣された市職員も学校職員も状況及び経過等の情報が不十分な中での受入れ準備をしなくてはならなかった。

②機能しなかったと思われる原因

- ・道路の冠水により、教職員が学校にかけつけられなかった。(2校)
- ・今回の水害では、水害に対する見通しが甘く、全職員が学校に待機し、役割分担を明確にした避難者対応ができなかった。(2校)
- ・水害により、本校自体が孤立してしまった。(2校)
- ・水防指令(1号～3号)発令時における県費負担教職員の対応については、法的根拠が不明確なため、管理職のみの対応になってしまったこと。
- ・暗闇の中、短時間で300人を超える避難者が集中したために、名簿作成や組織づくりが不可能であった。
- ・学校が複雑な建築構造のため、入り口等がわかりにくかった。
- ・携帯電話もほとんどつながらず、通信手段が不通になってしまったこと。
- ・主体となるべき行政側の対応が混乱したこと。(2校)
- ・合併直後のため、市防災計画が未整備であり、それに基づくべき学校の避難所運営マニュアルが不十分である。

③機能させるための改善点

- ・市町防災部局、教育委員会、学校との協議の場である「市町防災教育推進連絡会議」の充実を図り、三者の協力体制及び役割分担の明確化。(2校)
- ・行政側の災害発生時の組織化と指揮命令系統の明確化。(2校)
- ・早急な市町防災計画の整備とそれに基づいた学校避難所運営マニュアルの見直しと改善。
- ・校内での水防指令1号～3号に応じた体制づくり。(2校)
- ・避難者に対応できる教職員の人数によって、何からしていくのかの優先順位の決定。
- ・避難所に指定されているならば、毛布、衣類、水、自家発電機、テレビやラジオなどの最低限の備品の蓄えは必要である。(4校)
- ・県費負担教職員の避難所運営にかかる法的な根拠と身分保障の明確化。(2校)
- ・観光客や夜間も想定した、避難者にわかりやすい案内板、表示板等の作成と設置。
- ・学校周辺の状況が避難所として対応できない場合を想定した、学校のあらゆる状況に合わせたマニュアルの作成。

問3 台風23号による水害で「避難所運営マニュアル」以外で、見直し・改善が必要だとわれる内容（調査対象校全部が回答）

- ・「教職員の避難所支援は、7日以内を原則とする」ことを市町防災部局と確認しておく必要がある。
- ・20日、21日は深夜もふくめて、徹夜状態で避難者の問い合わせの電話に対応しなければならなかった。避難者の出入りが頻繁な状況下で避難者名簿の作成が課題だった。
- ・学校再開までの手順のマニュアル化。
- ・避難所が開設された後、学校長が避難所運営に関する大部分の判断をしなくてはならなかったが、判断するための情報（特に地域限定の情報）がほとんど対策本部から入ってこなかった。(2校)
- ・自主防災組織が水害により、全く機能しなかった。こんな場合の自主防災組織との連携のあり方を再検討する必要がある。
- ・社会的弱者が多い避難所の中で、自治組織を立ち上げることの困難さ。
- ・避難所に指定された所には、防災無線等の連絡手段が複数必要。(2校)
- ・避難所開設にかかる教員の指揮命令系統を整備しなくてはならない。
- ・停電で暗闇、しかも通信環境の悪い中で、20時間にわたって1時間おきに避難者数を報告していくことに消耗した。もっと必要なこと(区長会や公民館との連携、避難者の要望に応じていく作業等)が十分できなかった。
- ・負傷者や病人のための救護班は、必ず避難所にいなければならない。
- ・平素から水の確保をしておくことが大事である。今回の水害でトイレが使用できなくなり、水の確保が大変だった。
- ・交通の遮断も考慮に入れ、避難所の指定を受けている所は、毛布や食料等の備蓄が必要である。
- ・マニュアルは主として地震災害を想定した内容になっている。水害や土砂崩れにも対応できるマニュアルに改善する必要あり。
- ・体育館が避難所になっているが、浸水しやすい低地にあたり、暴風雨による轟音が鳴り響き、避難者の不安をかきたてるために不適であった。
- ・対策本部からの避難所担当者が、なかなか派遣されない。
- ・避難者の中に障害者(今回の場合は聴覚障害者

が10数人)がいた場合の支援体制のつくり方。

- ・口コミによる風評(堤防のどこどこが決壊するそうだと、どここの山の斜面にひびが入って土砂崩れがおきそうだ)が広がり、避難者に動揺が広がったり、夜の悪条件下を行動する避難者まで出てくる。正しい情報がほしい。
- ・市の避難所運営に関する指針が提示される必要がある。その指針がないと、基本的に市と連携した避難所運営を考えることができない。

調査の結果から明らかになった課題

(1) 全体に関する課題

災害発生時の市町対策本部・教育委員会・学校との連携の在り方。特に、避難所となった学校はどこの指示で動くのか。

↓

市町防災教育推進連絡会議において課題を洗い出し、共通理解を図ることが急務である。

(2) 行政（対策本部）に関する課題

①各市町の防災基本計画及び避難所開設・運営に関する指針やマニュアルが整備されているか。

↓

合併予定の新市町においては、早急に指針・マニュアルを整備する必要がある。

- ・指揮命令系統や役割及びその責任者の明確化。
- ・学校避難所へ派遣される職員の役割とその権限の明確化。

②情報の収集とその確実な伝達方法。

③救護班の避難所への派遣。

④毛布、衣類、食料品等の学校への備蓄の必要性及び保管場所の確保。

⑤自主防災組織と学校との連携のあり方。

⑥障害のある避難者への対応。

(例：聴覚障害者に対する手話のボランティア)

⑦観光客もふくめた避難者に分かりやすい案内板、表示板の作成及び設置。

(3) 教育委員会に関する課題

①地理的条件から避難所に適さない建物が避難所になっていないか。

②学校再開に向けた手順のマニュアル化。

③休日や勤務時間外に、水害や地震等で道路が通行不能になり、学校に駆けつけることができない場合の対応。

(4) 避難所となった学校に関わる課題

- ①避難者名簿づくりと避難所での自治組織の立ち上げをどうするのか。
- ②教職員が学校に来られない場合の臨時招集をどうするのか。
- ③体育館に浸水や土砂崩れ等が予想される場合の対応。
- ④地震だけでなく、水害や土砂崩れを想定した災害対応マニュアル、避難所運営マニュアルも必要ではないか。
- ⑤水防指令(1号～3号)が発令された場合の各学校の教職員体制づくり。

■北播磨教育事務所における検証

台風23号では、北播磨地域でも加古川や野間川が氾濫し、家屋への浸水、道路の冠水など大きな被害があり、学校にも避難所が開設された。



小野市立小野南中学校 体育館半地下の卓球場



小野市立小野小学校の体育館に避難した地域住民

これを受けて、北播磨教育事務所では「台風23号による被害及び復旧に関する検証と提言のための会議」を開催し、①授業の早期再開 ②学校避難所運営の2点について検証を行った。

日時 平成16年11月18日(木) 12:30～15:30
 場所 社町立多目的研究室 視聴覚室
 出席者 各市郡町教育委員会担当者、避難所となった学校関係者、北播磨教育事務所関係者

避難所運営マニュアルについて

- ・各学校、市防災部にマニュアルはあったが、今回の水害は想定外の災害であった。
- ・避難者受入れ時に名簿を作成するようマニュアルには書いてあったが、人の出入りが激しく受付を冷静に行うことは困難であった。落ち着いてから名簿を整理しようとしたが、疲れて休んでいる人に対して名前等を聞き出すことは難しかった。
- ・市のマニュアルでは2～6名で避難所を運営することになっているが、可能かどうか再考する必要がある。
- ・学校ごとのマニュアルの様式を統一する必要がある。

避難所運営について

- ・町の職員で避難所を運営するのが原則であるが、市職員の到着が遅れたため、避難所の名簿づくり等も教職員が担当した。
- ・市の職員5～6名で体育館の避難所の運営をまかせ、学校としては、外部から避難者の問い合わせにあたった。
- ・学校へは教育委員会から待機などの指示はしていなかった。第一避難所は公民館、学校は第二避難所という設定であるが、学校に避難者が来ることも十分考えられるので、指示の仕方については再考する必要がある。
- ・学校には備蓄倉庫が設置されており、毛布等はずぐに利用できた。アルファー化米も配布しようとしたが、大量のお湯が準備できなかった。市が外部から調理済みの食料を運び込んだ。今回のような短時間の場合、温かいお茶だけの方がよかった可能性もある。学校で炊き出しを準備するのは困難である。
- ・体育館が必ずしも安全でなく、2階の多目的室に避難所を開設した例もある。
- ・避難者の確認は隣保の人に手伝ってもらった。
- ・市の災害対策本部と避難所(学校)との連絡を密にしたいが、指揮系統が不明確であった。いろいろな部署から様々な問い合わせがあったが、正確な情報を共有する仕組みや指揮系統の一本化が必要である。
- ・防災訓練(打ち合わせを含む)が終わっていたので、市当局との役割分担がよくわかった。
- ・避難所内で災害の正確な状況がわからないので、避難者を避難所に引き留めるべきかどうかかわらなかった。
- ・避難所の運営には携帯電話が不可欠であるが、携帯電話が通じず、避難所へ直接連絡がとれない学校もあった。

その他

- ・後日の市の防災教育推進連絡会議では地域の人を巻き込んだ訓練の必要性を確認。
- ・避難所そのものの安全性を見直す必要がある。
- ・避難所に行けない、市の職員も駆けつけられない避難所の再考。
- ・要援助者優先など避難所の決まりをつくる必要がある。
- ・復旧に関しては、職員が地域でボランティア活動を行うことで地域の信頼を増した。