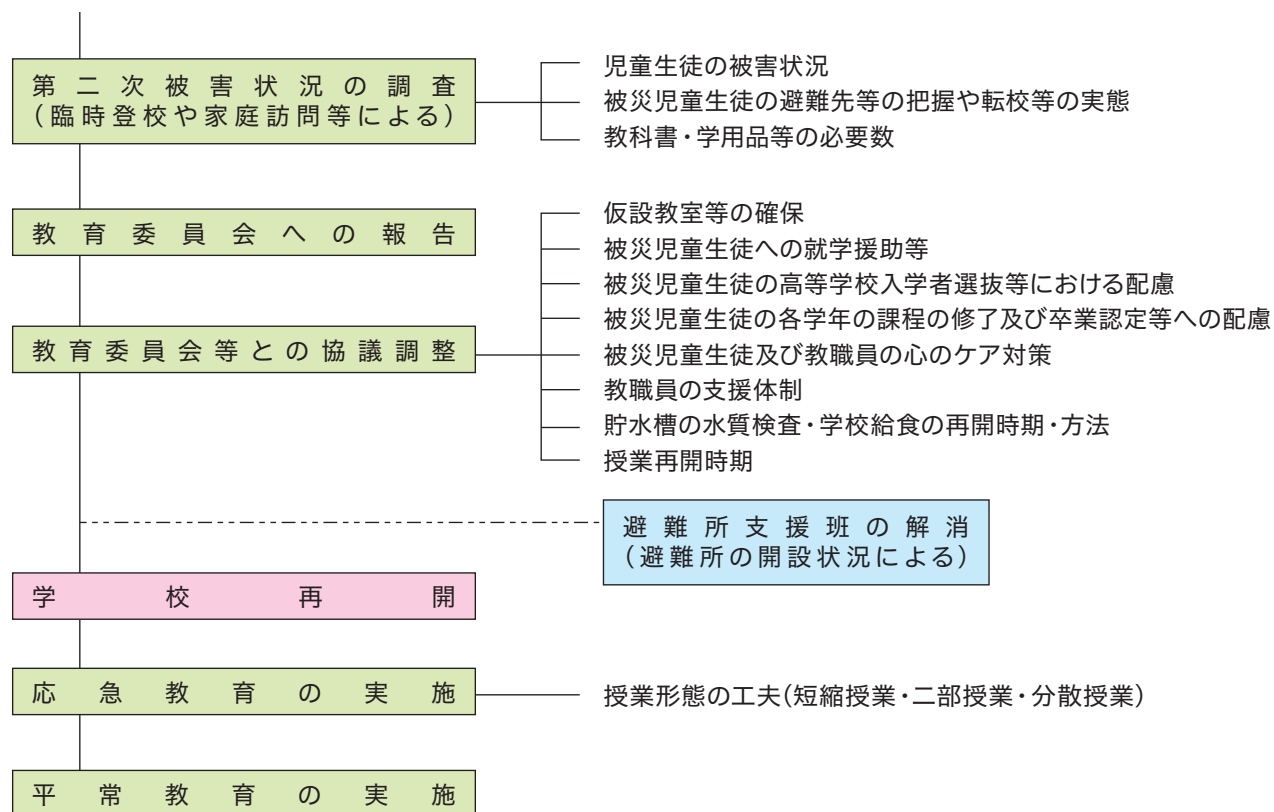
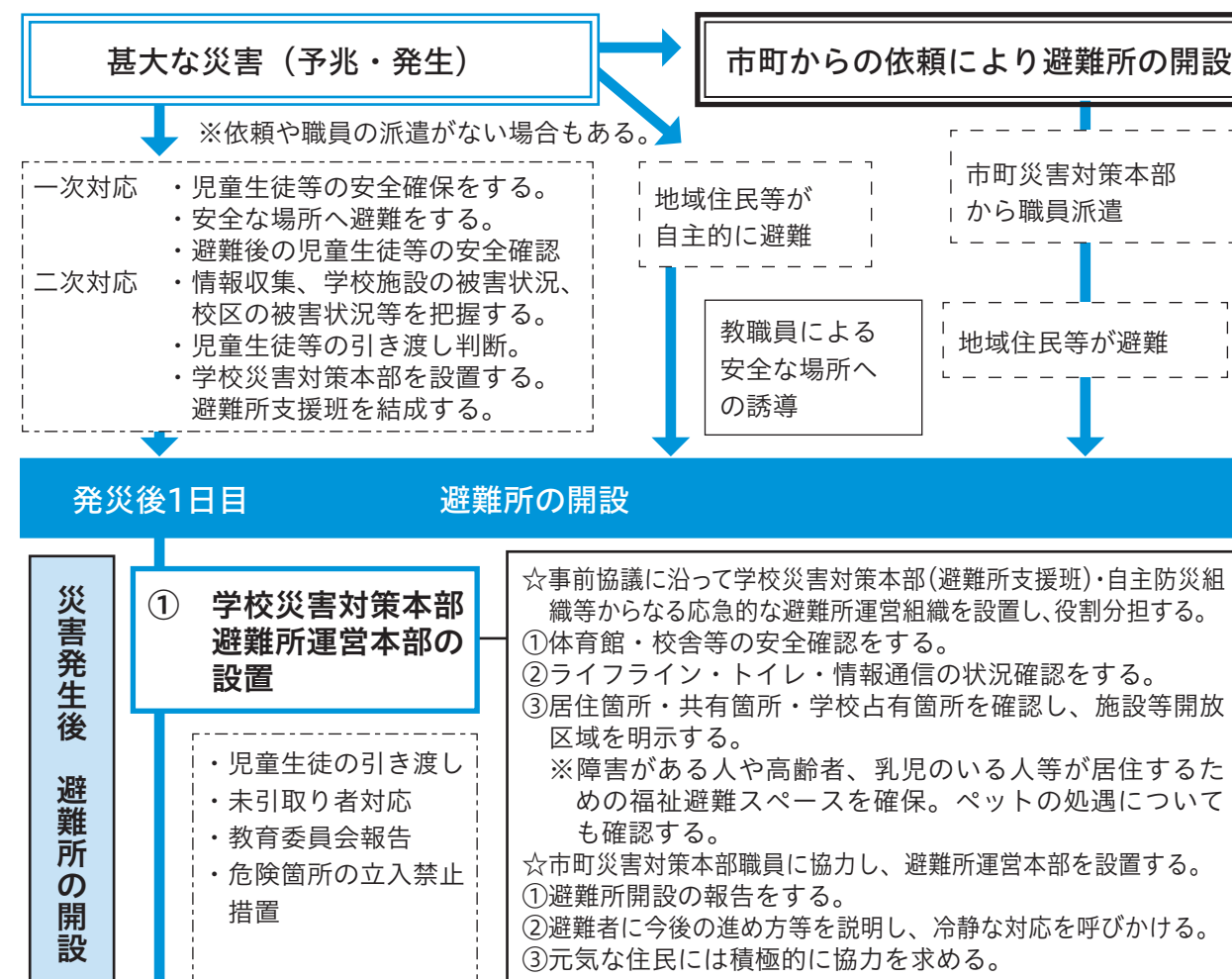


第4章 災害時における避難所としての学校の果たす役割

1 避難所としての学校の対応

学校は本来教育施設であり、災害時における教職員の果たすべき最も重要な役割は児童生徒等の安全確保・安否確認、教育活動の早期正常化である。しかし、阪神・淡路大震災のように災害の程度及び規模が非常に大きく、市町の行政対応能力を超えた場合については、市町の職員だけでは全ての避難所の対応が事実上不可能であり、避難所の開設や運営を教職員が支援することが求められる。避難所運営については、避難所の状況等を踏まえ、被災者で組織された避難所自治運営組織による自主的運営が行われるよう、市町と連携して自主防災組織等に働きかける。

なお、避難所に指定されている学校はもちろんのこと、指定されていない学校においても、災害の規模や被害の状況、地域の実情等により緊急の避難所となることが想定される。このため、各学校にあっては、避難所となった場合を想定して、災害時における教職員の組織づくりや対応手順の確認を行い、市町の防災担当者や地域の自主防災組織のリーダー等と定期的に協議しておくことが必要である。



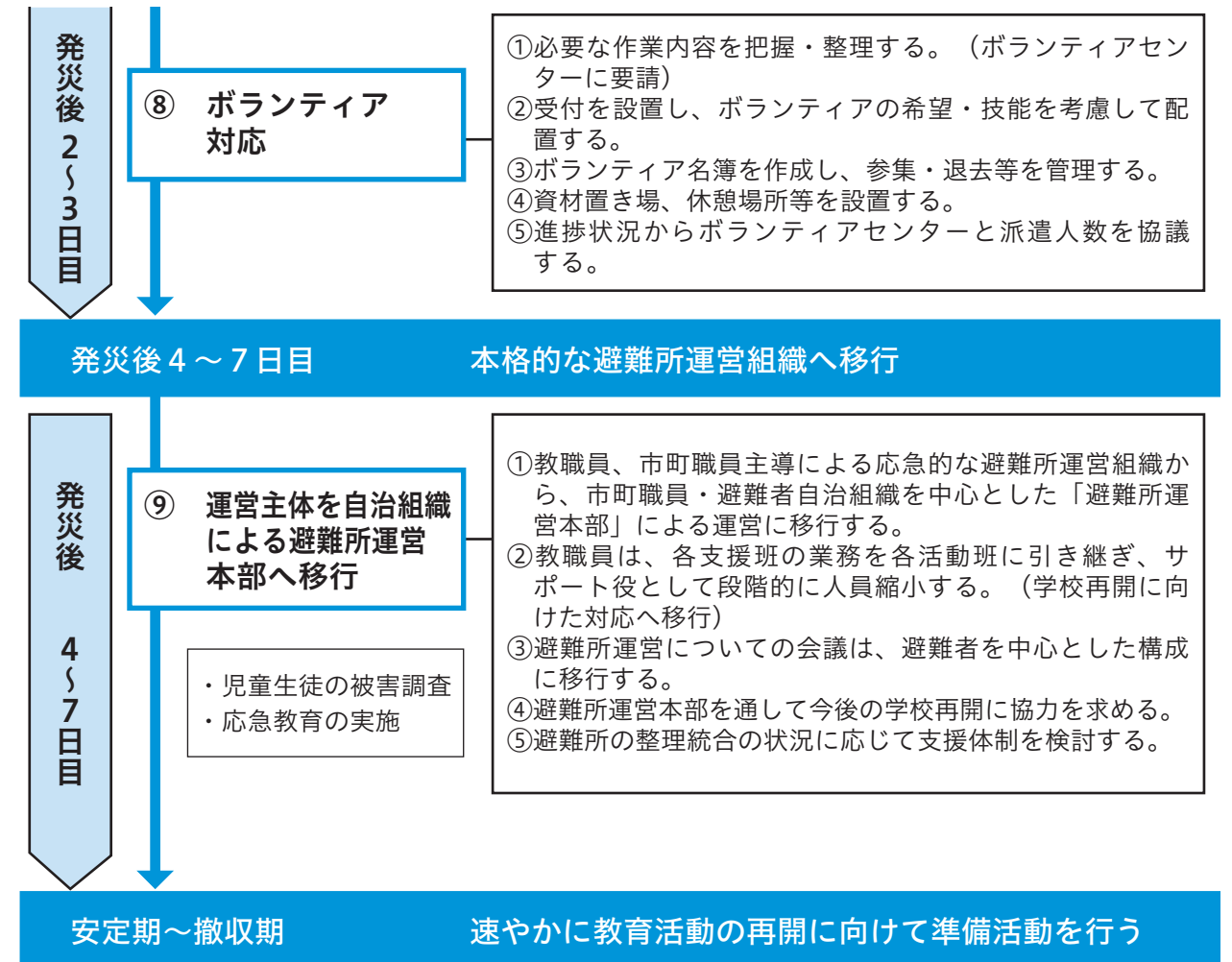
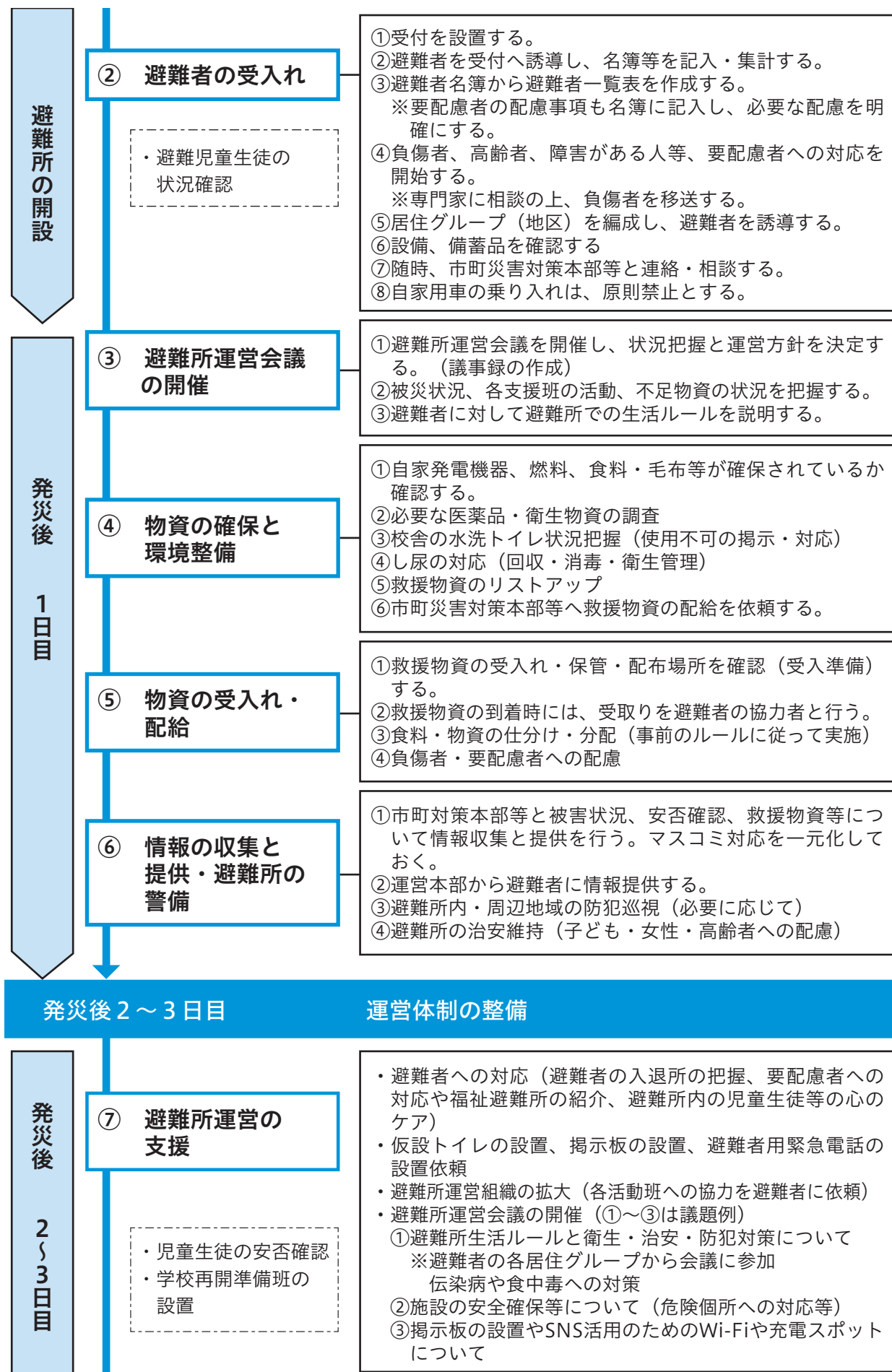
応急教育

阪神・淡路大震災で避難所となった学校や施設が大きな被害を受けた学校では、教室の確保、通学路等の安全確保、教職員の避難所運営の負担軽減など様々な制約条件を克服しながら、学校再開にこぎつけた。当初は、短縮授業や午前・午後の二部授業、他校の校舎を使用しての間借り授業であった。そうした不自由な学習環境ではあったが、被災した児童生徒にとって学校が再開され日常生活を取り戻すことは、同時に安定した心を取り戻すきっかけとなった。学校再開は、児童生徒の心のケアの上からも重要な意味を持っていた。



廊下に机をならべて学習する児童

(神戸新聞社提供)



※日数は教職員による避難所運営支援を7日間で終わると想定した場合の目安
災害の規模、避難者数によってはこの限りではない。

教職員が避難所支援にあたる場合の基本

- 避難所支援にあたる教職員の組織について
 - ・教職員の健康等に配慮して、避難所支援する教職員を固定しない。
 - ・突発的な対応に備え、3名以上のチームを複数編制する。
- 避難所運営について
 - ・運営上の特記事項や避難者で決めたルールなどの決定事項を引き継ぐ。
 - ・チーム内で記録係を決め、必ず記録を引き継ぐ。
 - ・休憩は時間を決め、チームの交代も計画的に行う。
- 自主防災組織による運営について
 - ・自治会等の自主防災組織による運営ができるよう、組織確立に向けた支援を行う。

〈参考〉

『『大規模災害時の学校における避難所運営の協力に関する留意事項について（通知）』の周知について』（文部科学省 事務連絡 平成30年7月27日）
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/07/30/1407232_22.pdf

2 学校における避難所運営業務

避難所運営業務の内容や期間については県地域防災計画に示されており、災害救助法（昭和22年法律第118号）第2条の規定に該当する災害であって、県教育委員会が指定する極めて重大な災害時においては、学校に避難所が開設された場合、教職員は校長等の職務命令により、避難所運営業務に従事できる。

その際、教職員は教育活動の早期再開に向けた準備にも携わることが考えられるため、管理職は、教職員の健康等を十分に配慮した上で、過度の業務とならないよう教職員の体制づくりに配慮が必要である。

■兵庫県地域防災計画（令和2年1月修正版）

- 地震災害対策計画
- 第3編 災害応急対策計画
- 第3章 円滑な災害応急活動の展開
- 第4節 避難対策の実施
- 第2 内容
- 3 避難所の開設・運営等
- (1) 避難所の開設
 - 原則として市町長が避難所の開設の要否を判断するが、状況に応じて施設管理者、自主防災組織代表者等が応急的に開設することとする。
- (2) 避難所の追加指定等
 - 市町は、想定を超える被害のため、避難所の不足が、生じた場合には、立地条件や施設の耐震性等を考慮して、被災者が自発的に避難している施設等を避難所として位置付けることができる。
 - また、被災市町域内の避難所では、不足する場合には、市町域外での避難所開設も行うことができることとする。
- (3) 開設期間
 - 市町は、被害の状況、ライフラインの復旧状況、応急仮設住宅の建設状況等を勘案のうえ、県と協議して設置期間を定めることとする。
- (4) 避難所の運営
 - ① 市町は、避難所の開設時には、職員派遣計画に基づき、迅速に避難所ごとに担当職員を配置する。また、避難所の運営について、女性の参画を推進するとともに、管理責任者の権限を明確にし、施設管理者、自主防災組織等とも連携して、円滑な初動対応を図ることとする。
 - ② 災害救助法（昭和22年法律第118号）第2条の規定に該当する災害であって県教育委員会が指定する極めて重大な災害時において学校に避難所が開設された場合、教職員が原則として、次の避難所運営業務に従事できることとし、この期間は7日以内を原則とすることとする。
 - ア 施設等開放区域の明示
 - イ 避難者誘導・避難者名簿の作成
 - ウ 情報連絡活動
 - エ 食料・飲料水・毛布等の救援物資の保管及び配給分配
 - オ ボランティアの受入れ
 - カ 炊き出しへの協力
 - キ 避難所運営組織づくりへの協力
 - ク 重傷者への対応

【避難所運営組織の例】

総 務 班	・ 運営本部会議の事務局 ・ 避難所記録 ・ 避難者の状況把握等 ・ 地域（在宅避難者）との連携
避 難 者 管 理 班	・ 避難者名簿の作成・管理 ・ 問い合わせ・取材への対応 ・ 郵便物・宅配便の取次ぎ
情 報 班	・ 災害対策本部やラジオ等から情報収集 ・ 避難所外向け、内向けの情報発信 ・ 避難所内の情報掲示板で周知
食 料・ 物 資 班	・ 食料・物資の調達・受入れ・管理・配給 ・ 炊き出し
施 設 管 理 班	・ 危険箇所への対応 ・ 防火・防犯、定期的な巡回 ・ 鍵の管理
保 健・ 衛 生 班	・ 医療活動の支援 ・ 衛生管理、ごみ・風呂・トイレの管理 ・ ペットへの対応 ・ 生活用水の確保
要 配 慮 者 支 援 班	・ 要配慮者の配慮事項の聴き取り及び支援 ・ 要配慮者名簿の作成 ・ 要配慮者用相談窓口の設置等 ・ 女性・子どもの安全の確保 ・ 外国人の対応
ボ ラ ン テ ィ ア 班	・ ボランティアの受入れ・管理 ・ 支援団体の調整
福 祉 班	・ 駐車スペースの確保 ・ 避難所支援班と連携し、要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児、妊婦、傷病者、外国人等）の避難スペースを確保 ・ 車椅子利用者やオストメイト、子ども連れの人などが使えるトイレの確保 ・ 在宅・車中泊避難者の情報があれば共有 ・ 避難者への連絡事項をわかりやすい表現、方法で情報発信 ・ 福祉避難所が開設され次第、専門家と相談の上対象者を福祉避難所へつなぐ

3 学校施設・設備の防災機能の強化

阪神・淡路大震災においては、県立学校 174 校中 152 校（分校も 1 校に数える）、市町立学校（神戸市立を含む）1,830 校中 944 校が何らかの被害を受けた。その内、幼稚園 5 園、小学校 15 校、中学校 17 校、高等学校 11 校の計 48 校の建物が甚大な被害を受け、取り壊すこととなった。

こうした事態を教訓として、県や市町においては耐震化工事が進められてきた。今後は、災害時に避難所となることを想定して防災機能の強化を図っていく。

(1) 災害発生初期段階における防災機能

ア 災害発生時における学校の役割は、外部の救援体制が整うまでの初期段階において、児童生徒、教職員及び学校に避難してきた人々の安全を確保することにある。学校が近隣で一番安全な施設の一つであるとの住民の認識に応え、学校施設の耐震性能を強化することに加え、避難所としての防災機能を兼ね備えた施設として整備することが求められている。

	具 体 方 策
避難所としての施設等の配置及び整備	・災害時における円滑な学校教育活動の早期実施、避難所運営のための中枢となる職員室、保健室等の確保 ・負傷者、高齢者や障害者等のための救護室や福祉避難スペースの確保 ・火災拡大の緩衝となる緑地帯の整備及びスプリンクラーの設置 ・住民の避難場所となる運動場、体育館等の学校施設の設定及び設備配置案内板の校内設置
ライフラインの確保	・停電時でも対応できるソーラーシステム等の自家発電装置の導入 ・雑用水、消火用水確保のための耐震プール及び井戸の設置 ・防火用水、貯水槽の耐震強化 ・飲料水確保のための浄化装置の設置 ・飲料水供給のための給食施設の耐震強化及び熱源の複数化 ・校内の給水、ガス等の配管の免震化 ・児童生徒及び避難者の救援物資供給のための余裕教室の転用又は新設による備蓄倉庫の設置
非常時における情報の収集及び発信	・電話回線以外の防災無線等の導入 ・非常時に優先使用できる電話回線の設置 ・インターネット等多方面への情報提供及び収集 ・救急、緊急ヘリコプター等の上空からの位置確認を容易にするため、屋上への校名、方位等の表示

イ 留意事項

- (ア) 学校施設に付加する防災施設の設置目的等については、災害時に在籍する児童生徒や避難住民などの防災対策を実施する上で有効である。
- (イ) 防災施設の整備については、学校教育活動にも利用ができるなど、通常の学校機能の質的向上が図られるよう配慮する。
- (ウ) 備蓄倉庫については、物資の種類や量に応じた規模、設置場所及び余裕教室の転用又は新設等の設置方法について、学校、教育委員会、防災担当部局で協議する。
- ※ 「第1章 1 (5) 備蓄」参照
- (エ) 災害の拡大防止のための防災緑地の平常時の有効活用と学校教育環境向上のための維持管理に配慮する。

(2) 学校と避難所が共存する場合における防災機能

ア 学校が一定期間避難所となり、行政機関や自主防災組織が機能する段階においては、児童生徒を中心とした学校教育活動と避難住民を中心とした避難所運営が共存する中で、両者の運営が円滑に行える施設として整備することが重要である。

このため、平常時においては、学校教育施設を活用した生涯学習施設としての機能を備えるなど、より一層学校が地域に開かれた施設となるよう、地域コミュニティの中核施設としての機能を持った整備に加え、災害時における緊急車両、救援物資の搬入等の救援活動を行うスペースが確保できるなど余裕を持った施設としての整備、さらに高齢者・障害者・外国人等に配慮した施設整備が必要である。

	具 体 方 策
避難所としての施設の提供	・早期の学校教育活動再開に向けた学校運営上必要な施設の確保 ・避難場所として提供する施設（運動場、体育館等）の順位決定 ・避難提供施設の地域住民への周知徹底
提供施設の防災機能の充実	・多数の避難住民の健康管理等に配慮した体育館等の換気機能の整備 ・各種の電気器具の使用に対応できる電気容量の確保 ・多数の避難住民に対応できるよう給排水設備の増設 ・校外住民への情報提供を考慮した屋外スピーカー等放送設備の整備拡充 ・避難者の夜間への対応を考慮した夜間照明の整備 ・避難者の衛生確保（シャワー室等の整備） ・避難者の健康管理等に配慮した空調設備の整備 ・避難者の情報収集に活用できる Wi-Fi 環境の整備
救援活動用のスペースの確保	・救急車、救援車両等の進入路、ヘリコプター発着場所及び駐車スペースの確保 ・救援活動用スペースに地域住民等への周知徹底
高齢者・障害者等への対応	・UD（ユニバーサルデザイン）化（身障者用トイレ、スロープ・手すり、エレベーターの設置 等）

イ 留意事項

- (ア) 避難所指定については、地域防災計画に基づき避難所としての機能が果たせるように、受入人数、必要となる防災設備等について、学校、教育委員会、市町防災担当部局との十分な調整及び連携を図る。
- (イ) 備蓄倉庫等の防災施設の維持管理及び災害時における使用方法については、学校、教育委員会、防災担当部局のそれぞれの責任の明確化を図る。
- (ウ) 緊急活動用の救援車両等が有効に活動できるスペースについては、災害時に確保できるよう施設配置を工夫改善するとともに、災害時の緊急活動用スペース確保について、教職員及び地域住民等への周知徹底を図る。
- (エ) 学校の教育活動への影響を最小限にして、学校再開を早期に実現するために、避難スペースとして開放できる施設と校長室や職員室、保健室等管理上非開放とするべき施設を予め明確化しておく。

4 地域・関係機関との連携

避難所となった学校においては、教育活動の停止期間が1週間を超えないように努力することが求められている。そのため、市町防災担当部局に対し避難所の管理運営について、行政機関への移行手順のガイドライン等の提示を求め、学校は地域の自主防災組織等との連携を密にした取組を推進する。

(1) 避難所における自治組織確立への支援

災害が発生した場合、避難所が開設された学校においては、避難住民との共存を図り、円滑な避難所運営を行っていくことが教育活動の再開にとって重要である。学校は避難所における避難住民の自治組織が早期に確立されるようにその支援に努める。

(2) 家庭、地域社会と連携した防災体制の充実

災害時の避難所運営を円滑に行うために、平時から家庭や地域と連携しておくことが大切である。（「第1章 1 (3) 市町防災部局、地域（自主防災組織）との連携」参照）

また、学校の状況を知る元教員や教職経験者からの支援は、大きな力となる。災害発生時には、教職OB等による支援を施設復旧や応急教育等に組み入れることで、教職員の負担軽減、学校の早期再開につなげることもできる。

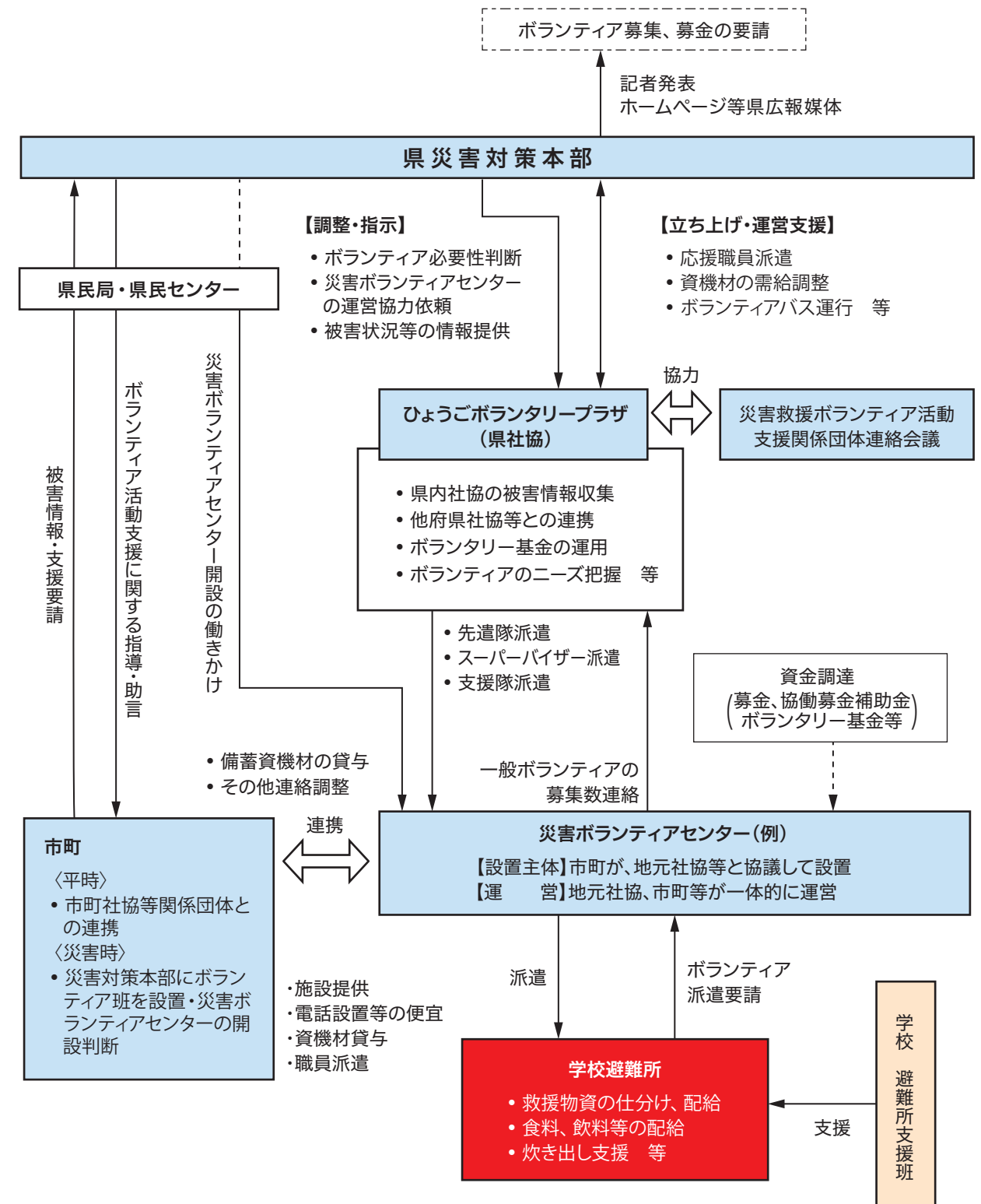


避難所となった体育館の様子



5 ボランティアの受入れ

避難所の開設に当たって、当該学校の避難所支援班が災害ボランティアセンターと連絡を取り合いながらボランティアを受け入れるとともに、避難所での作業内容・分担等の調整を行い、ボランティアによる活動の円滑化を図る。



参考：兵庫県地域防災計画「災害ボランティア活動支援の基本スキーム」

6 学校が福祉避難所として指定された場合の対応や要配慮者への対応

特別支援学校等が市町と協定を締結し、福祉避難所の指定を受けている場合、災害時に市町から要請を受けた際には、福祉避難所を開設する必要がある。福祉避難所の運営責任は市町にあるが、大規模災害発生当初には派遣する市町職員を確保できない場合があるため、学校は福祉避難所運営に協力する。その際、学校再開に向けた取組や再開後の学校運営に支障がないよう留意する。

(1) 平時における取組

福祉避難所運営体制の事前整備

- 福祉避難所に関する取組を進めるため、学校は市町が設置する防災部局と福祉部局を中心とした横断的な組織「災害時要援護者支援班」の構成員となり、「災害時要援護者支援連絡会議（仮称）」等に参画する。
- 平時から市町防災部局と連携し、福祉避難所担当職員の配置、専門的人材やボランティアの確保・配置について、体制の充実、受入れが可能な要配慮者等について協議しておく。また、早期に学校再開ができるよう十分に協議しておく必要がある。
- 一般の避難所においても、「福祉避難スペース」の設置など事前に検討しておく。

(2) 福祉避難所開設から撤収までの動き

福祉避難所の運営には、一般の指定避難所の業務のほか要配慮者等に対応するための業務実施が必要になる。

時期	福祉避難所として実施する業務
発災後 1日目 開設受入期	- 避難者受入れスペースの確保・ゆとりをもったレイアウト作成 - 教職員及び支援者の拠点の確保（休憩スペース等含む） - 避難所の開設（福祉避難所であることを看板等で明示） - 支援ニーズの聴き取り - 地域ニーズの対応
発災後 2日目～ 運営確立期 運営安定期	- 避難者の健康管理 - 支援者及びボランティアの受入れ - 問い合わせ・取材等の対応 - 関係団体（看護師会、保健師会等）・他福祉避難所等との協力
撤収期	- 撤収後、個別対応が必要な場合は市町と協議し対応策を検討 - 必要に応じて福祉避難所に係る経費を報告

参考：知的障害特別支援学校における事業継続計画（BCP）策定のためのガイドライン
（全国特別支援学校知的障害教育校 PTA 連合会）
兵庫県福祉避難所運営・訓練マニュアル（兵庫県企画県民部災害対策局災害対策課）

〈参考資料：福祉避難所開設受入期における具体的な対応例〉

(3) 災害時要援護者（要配慮者）への対応

福祉避難所が開設された学校には、自校の幼児児童生徒以外の高齢者や地域の障害者などの災害時要援護者の避難も考えられる。

災害時要援護者はそれぞれ特性が異なるため、その特性に応じた支援や配慮が必要である。体調管理と安全面を第一に考え、医療関係者、保健師やケアマネージャー等と連携して対応に当たる。

区 分		特徴的なニーズ（例）
高齢者	ひとり暮らし 高 齢 者	●同居者がいないため、緊急事態等の情報が伝わるのが遅れる場合がある。早めに情報伝達し、避難支援することが必要
	ねたきり 高 齢 者	●自分の状況を伝えることが困難であり、被害を受けていないかどうか、支援の必要がないかどうかを支援者側から確認することが必要 ●自分で行動することができないため、避難時は車いす等の補助器具が必要
	認 知 症 高 齢 者	●自分の状況を伝えることが困難であり、被害を受けていないかどうか、支援の必要がないかどうかを支援者側から確認することが必要 ●自分で判断し、行動することが困難であるため、避難支援等の援助が必要
身体障害者	視覚障害者	●視覚による情報入手が困難であり、緊迫した音声によって情報を伝え、状況説明を正確に行うことが必要 ●日常生活圏内でも避難が困難な場合もあるため、避難支援等の援助が必要
	聴覚障害者	●音声による避難・誘導の指示の認識が困難であるため、文字、絵図、手話等を活用した情報伝達および状況説明が必要
	音声言語 機能障害者	●自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難であるため、筆談・手話等によりニーズを聞き取ることが必要
	肢体不自由者	●自力歩行や素早い避難が困難な場合が多いため、車いす等の補助器具が必要
	内部障害者 難病患者等	●外見からは障害があることが分からず（肝機能障害、免疫機能障害等）、自力歩行できる方も多いが、定期的な治療や、特定の医療機材、医薬品が必要となるため、医療機関等による支援が必要 ●障害の状況によっては自力歩行や素早い避難行動が困難で、場合によっては車いす等の補助器具が必要 ●人工呼吸器装着者などは電源の確保や医療機関の支援が必要 ●人工透析患者は3～4日以内の透析が必要なため、医療機関の支援が必要
知的障害者		●緊急事態等の認識が不十分な場合や環境の変化による精神的な動揺が見られる場合があるため、気持ちを落ち着かせながら、安全な場所への誘導が必要 ●コミュニケーションボードなどを活用し、絵図、文字などを組み合わせて理解しやすい方法で情報を伝える
精神障害者		●災害発生時には、精神的動揺が激しくなる場合があるため、気持ちを落ち着かせることが必要 ●幻聴や幻覚（統合失調症等）により、危険を知らせる情報や避難指示等を聞き入れないことがあるため、丁寧な誘導が必要 ●服薬を継続することが必要であるため、自ら薬の種類を把握しておくとともに、医療機関による支援が必要
乳幼児・児童		●緊急事態の理解が十分ではなく、自力での避難や、避難そのものが困難な場合があるため、適切な誘導が必要
妊 産 婦		●避難後の母体の保護及び緊急時の産科医療機関との連携が必要 ●素早い避難が困難
外 国 人 （日本語が不慣れな者）		●日本語での情報が十分理解できないため、多言語や絵図による情報提供が必要 ●文化や慣習の違いから誤解や摩擦が生じる場合があるため、十分な配慮が必要

参考：兵庫県災害時要援護者支援指針（兵庫県企画県民部防災企画局防災企画課）