



資料編



提 言 「兵庫の教育の復興に向けて」

平成 7 年 10 月 防災教育検討委員会

1 災害時における学校が果たす役割と 防災機能の強化

学校施設は、本来児童生徒の教育活動のためのものであり、避難所としての機能は付加的・応急的なものである。しかし、この度の震災では、地震の規模や被害が余りにも大きく想像をはるかに超えたものであったため、学校が避難住民の身の安全と被害状況、安否確認、生活情報等を得る拠り所となり、地域コミュニティーの中核として大きな役割を果たした。

今後、学校が教育活動の場として安全であり、しかも災害時における緊急の避難所としての役割を果たすためには、建物の耐震補強や施設の安全性の向上を図るなど防災機能の強化に努めることが大切である。なお、その充実方策については、教育活動が円滑に推進できるようにするとともに、学校教育施設としての機能向上につながるよう配慮していくことが求められる。

(1) 学校施設の防災機能の充実

ア 立地条件と学校施設の強化

学校及びその周辺の自然条件や社会環境の諸条件を勘案し、災害時における危険性の予測される学校については関係機関との連携を図りながら重点的に施設の整備・補強を行い、防災機能の強化に努めるとともに、児童生徒の教育活動の場としての安全性の再点検を行い、施設の耐震性や防火性の向上に努めることが求められる。

イ 設備・備品等の安全管理

学校にはコンピュータをはじめとしてテレビ、ロッカー、各種の書棚、書架、薬品棚等の設備・備品が多い。化学薬品棚の倒壊により出火した例もあるため、設備や備品等の転倒・落下・移動等の防止についてその安全管理を強化するとともに、災害が授業中に発生した場合にあっても、まず児童生徒の安全と避難経路が確保できるようその設置方法・場所等について十分配慮しておく必要がある。

ウ ライフラインの確保

今回の震災において学校は、多くの被災者を受け入れ、さまざまな課題を残しながらも災害時における緊急の避難所として重要な役割を果たした。今後は外部の救援体制が整うまでの初期段階において、児童生徒や避難住民の安全確保を図る上から、学校として持つべき防災機能の強化に努めることが大切である。このため、救命救急や救援物資搬出入のためのスペースや食料を備蓄できる場所等を確保するとともに、太陽光発電をはじめとする新エネルギー設備を重点的に整備し、照明やポンプ、通信用の電力の確保に努める必要がある。また、井戸や耐震性を強化した浄化装置付きプール、雨水を利用した地下貯水槽等についても必要に応じて設置したり、学校給食施設の耐震性の強化及びガス供給方式の併用化をすすめるなど、災害時にも対応できるライフラインの確保に努めることが大切である。

エ 情報通信基盤の整備

避難所となった学校において必要とされた主な情報は、全体の被害状況や行政からの情報とともに、避難住民の肉親の安否確認であった。今回の地震では交通が寸断され、通信の輻輳と被災地における情報の混乱が起こった。今後は、児童生徒や教職員及び避難住民の安否の確認や、災害対策本部等からの広報連絡など、災害時において必要とする情報の収集や提供が正確かつ迅速に行われるよう避難所となる学校の情報通信基盤の整備に努めるとともに、平常時の教育活動においても情報教育の一層の活用等が図れるよう光ファイバーによるネットワークを学校間に構築したり、防災無線等を学校に備えるなど、情報通信網の多重化・分散化を促進することが必要である。

(2) 災害時における学校の果たす役割

ア 地域防災計画における学校の位置づけ

今回の震災において、学校が果たした役割や学校機能の回復に支障を来した反省に基づき、県や各市町は地域防災計画の中に災害時における避難所とし

ての学校の在り方を考えておく必要がある。ただし、さまざまな機能を備えた防災拠点やコミュニティ防災拠点（防災安全街区）等の整備については、それぞれの実情に応じて県や各市町が整備を推進することが求められる。

イ 避難所となった学校の役割

災害発生時における学校の第一の役割は、児童生徒の安全を確保することにあるが、避難所となる学校にあってはその設置・運営についても協力・援助することが求められる。このため、校長はじめ教職員は、県や市町の災害対策担当部局から派遣される避難所管理責任者の調整の下、町内会や自治会等の住民組織からなる地域の自主防災組織やボランティア組織等の協力を得ながら、避難所運営システムの早期確立に向けて尽力することが求められている。

ウ 避難所となった学校に対する教育委員会の役割

県や市町の教育委員会にあっては、学校の避難所の運営が円滑になされ、かつ学校機能が早期に回復されるよう人的支援、非常時の諸手続き等の必要な措置を講じるとともに関係部局の行う災害応急対策が迅速且つ円滑に行われるようその連絡・調整に努めることが重要である。このため、あらかじめ避難所の開設に当たっての初期対応や避難所運営の在り方、地域の自主防災組織やボランティア組織との連携方法等について、関係部局と十分な協議を行い、学校の役割分担を明確化しておくことが必要である。特に、学校医・地域医師会との連携による当初の地域救命救急体制の確立支援、また、被災校舎の危険度判定早期実施にかかる措置等は緊要の課題である。

エ 学校における中枢施設の確保と施設の提供

学校は教育を目的とする施設であり、非常時といえども学校機能の早期回復が期される。このため、校長室、職員室、保健室、会議室等の管理関係諸室の中核施設を確保するとともに、施設の提供については、運動場や多目的ホール等の使用優先順位をあらかじめ決めておく必要がある。

一方、市町にあっては、非常災害時に避難所となる施設やそれぞれの収容人数について平素から地域の人々に周知徹底を図っておくことが大切である。

オ 行政機関への移行手順の明確化

県や市町の教育委員会は、学校機能の早期回復を図るため、災害時における学校の果たす役割やそれに伴う教職員の任務分担について平素からその周知を図るとともに、避難所の運営管理について、行政機関への移行手順をあらかじめ決めておくことが重要である。その際、避難所となった学校については、学校や防災災害対策担当部局等との連携を密にした取組により、教育活動の停止期間が1週間を超えないよう最大限の努力をするべきである。

(3) 学校教育機能の回復

ア 応急教育の実施のための措置

震災によって転校を余儀なくされた児童生徒数は3万人を超えた。県や市町教育委員会は、災害時における児童生徒の転校手続き等についての弾力的運用を図るよう通知の周知徹底に努めたり、児童生徒や保護者等の経済的・精神的負担を軽減するため授業料の免除や奨学金制度の積極的活用等の必要な措置を可及的速やかに講ずる必要がある。また、校区の通学路や交通手段等の確保、被災児童生徒への教科書・学用品等の給付など、応急教育の実施に必要な措置を講ずるとともに、休校・再開の決定、授業の実施形態や方法等についても各学校を適切に指導することが重要である。

イ 教育活動の場の確保

今回の震災では、校舎の損壊や避難住民の滞在の長期化に伴って学校再開が遅れた。また、午前中授業や2部授業等で再開にこぎつけたものの、運動場への仮設教室の設置や体育館等の施設が避難者の生活の場となっていることなどにより、正常な教育活動ができない学校が今なおある。県や市町の教育委員会にあっては、災害時において、外部の社会教育施設との連携による借用等、早急に代替施設を確保する必要がある。また、避難所での生活を余儀なくされている児童生徒については、学習の場を確保するため、学校図書館等を開放するなどの措置が望まれる。

ウ 教職員の人的支援体制の確立

このたびの震災では、被災地の教職員は本来の教育活動以外にも避難所業務に携わることになり、学

校には24時間勤務体制が求められた。避難所の管理運営に関しては、本来、市町がその責を担うべきものであるが、災害救援業務における教職員のリーダーシップの大きさに鑑み、今後ともその指導力や行動力に相当の期待が寄せられるところである。しかしながら、県や当該市町にあっては、教職員が学校機能の早期回復に専念できるよう、避難所運営に係る負担を早期に軽減解消していくことが求められている。このため、県や市町教育委員会は、災害対策担当部局と十分協議し、教職員の人的支援体制について近隣の府県や市町教育委員会と相互援助協定等を結ぶなど、あらかじめその整備について検討しておくことが望ましい。

エ 教職員の勤務条件の整備

このたびの震災においては、教職員の献身的な救援・支援活動や教育正常化への熱心な取組に対して各界から大きな評価を得、避難所内自治組織の確立やボランティアの組織化等、教育活動以外についてもその潜在的能力が改めて実証されたところである。避難所の運営システムが確立するまでの間、教職員の協力・援助は必要不可欠であるが、今後は、避難所運営業務の負担が過重にならないよう、災害時における教職員の役割をあらかじめ明確にしておくとともに、運営業務に従事する場合には、それに伴う勤務条件の整備について国とも十分協議する必要がある。

オ 自治組織確立への支援

災害が発生した場合、避難所となる学校においては、避難住民との共存を図り円滑な運営を行うっていくことが学校機能の回復にとって重要である。このため、学校は、各避難所における避難者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ことが大切である。

また、市町の災害対策担当部局は、関係機関と協議して避難所運営マニュアルを作成するとともに、平素から地域の町内会や自治会等を通し、非常時の役割分担やリーダーの養成等、自主防災組織の育成に努めておくことが肝要である。

2 学校における防災教育の充実

避難所となった学校においては、地震発生直後から多数の避難住民の受入れやその対応とともに、長期に及ぶ施設の提供を余儀なくされた。こうした状況の中にあつて、学校と避難住民との共存の在り方や子どもたちの学習面での遅れに対する指導など、学校教育に関わる多くの課題が山積した。今後は、災害発生時における管理職としての危機管理の在り方や学校機能の早期回復のための行政との役割分担を明確にするなど、学校における新たな防災体制の確立に努めるとともに、人間の在り方・生き方を考えさせる防災教育の推進を図っていくことが肝要である。このため、学校・家庭・地域社会が連携し、それぞれの教育機能を発揮するとともに、平素から、地域にも開かれた学校づくりを一層推進していくことが求められる。

(1) 学校防災体制の整備・充実

ア 校内防災組織の整備

学校は、災害発生時には、児童生徒の安全確保を第一としなければならない。このため、学校は、災害発生後にあっては、早急に児童生徒の安否の確認を行うとともに保護者への連絡・引渡し方法等についてもあらかじめ検討しておく必要がある。

また、災害の種類や程度、或いは、在校中・登下校中等の発災時によるさまざまな場合を想定して教職員の役割や分掌を決定するなど、学校における防災体制の整備・充実を図るとともに、教職員の積極的参加を求めることが肝要である。

イ 地域防災組織との連携

学校においては、PTAや地域住民と協力して、地域の自然条件や社会環境等の特性に応じた防災対策を講じたり、防災訓練を実施することが肝要である。

また、必要に応じて、地域の日本赤十字、消防、警察等と連携した総合訓練を実施することが望ましい。

ウ 防災体制の整備・充実に向けた教育委員会の役割

県や市町教育委員会にあっては、各学校が非常災害時に適切に対処できるように、その運営方法も含

めた学校の防災計画の作成や見直しについて指導助言する機会を設けるとともに、児童生徒の安全指導や避難訓練の在り方、教職員の役割分担等について具体的な指導や研修を行う必要がある。

また、地域の実態を踏まえた学校の防災体制の在り方についても研究をすすめることが大切である。この他、大学等関係機関との連携のもとに、災害時において、避難所運営等の指導に当たる防災教育指導員の育成を図り、今後にも備えることも重要である。

(2) 新たな防災教育の推進

ア 安全教育の充実

児童生徒に命の大切さを教えていくことは教育の原点である。災害が発生した場合には、状況を的確に判断し、落ち着いて適切な行動ができる能力や態度を児童生徒一人一人に育成していくことが大切である。

また、平素から児童生徒の防災意識の啓発に努めるとともに、危機管理の手引書としての教師用マニュアルを作成し、内容について定期的に見直すなど、地域の特性を踏まえた災害への対応を可能な限り検討しておく必要がある。

イ 教職員の指導力の向上

災害の発生時において、児童生徒の安全を確保し、被害を最小限にとどめるためには、校長はじめ教職員が、迅速かつ適切な行動をとることが不可欠である。このため、教職員は、地域の防災体制等についても十分熟知するとともに、平素から防災リテラシーや応急処置能力の向上に努めることが大切であり、加えて、国や都道府県の教育委員会においても、教職員の資質向上につながる研修会の実施等、施策の充実を図ることが必要である。

ウ 人間教育としての防災教育の推進

災害のメカニズムを学習するとともに、自然の動態の認識、人間としての在り方・生き方を考えさせる教育を推進するなど、人間教育を原点に据えた防災教育を学校教育計画の中に位置づけて実施することが肝要である。また、幼児や児童生徒の発達段階に応じ、地域性を生かした副読本や防災教育カリキュラムを作成したり、震災体験を次代に語り伝えるた

めの記録の編纂、さらには、家庭や地域と連携した防災教育の効果的な指導内容や指導方法を構築するため防災教育推進地区の指定等により、その成果を積極的に発展させていくことが大切である。

(3) 震災体験を生かした教育の推進

ア 生きる力を育む

震災体験は、児童生徒がどう現実を切り拓き、どう適応していくのかという課題を提起している。被災した児童生徒が、震災の悲しみや困難を乗り越え、たくましく心豊かに生きていくよう指導することが求められている。このため、各学校にあっては児童生徒がこの度の貴重な体験を通じて学んだ助け合いの心や思いやりの心を社会に根づかせる教育を推進したり、自然学校等の事業を通して豊かな感受性や自然への畏敬の念を育てるなど、こころ豊かな人間の育成に一層努めることが肝要である。

イ 情報リテラシーの育成

このたびの震災においては、非常時の情報連絡手段としてパソコン通信の有効性が実証されたところである。しかし、情報通信システムを有効に活用するためには、平素から情報機器を自由に使いこなせる能力や態度を育成しておくことが肝要である。このため県や市町の教育委員会にあっては、教育現場へのパソコン等の情報通信機器の整備を一層促進し、マルチメディアを活用した情報教育の実施や研修会等の充実により、教育の指導力や情報管理能力等の向上に努める必要がある。

また、地域住民自らが情報リテラシーを向上させるための機会の充実に努めるなど、開かれた学校づくりを一層推進する必要がある。

(4) ボランティア教育の推進

ア 学校におけるボランティア教育の推進

今回の震災においては、国内外から延べ130万人を越すボランティアが駆けつけ、被災者の救援活動や避難所における生活の支援に当たるなど、多種多様な活動を展開したため、ボランティア活動の重要性が改めて認識されたところである。今後は、学校においてもボランティアの理念等についての学習機会の充実に努めるとともに、国籍を越えて「共に生

きる」社会づくりに向けた実践的活動が日常的に行えるよう、学校におけるボランティア教育の一層の推進を図ることが大切である。

イ 体験学習とボランティア精神の確立

多くの学校が避難所となったことから、児童生徒は避難住民との交流や支援などの体験を通して、地域社会の中で、言葉や生活習慣の違いを越えて、すべての人が助け合い、支え合って生きることのすばらしさや思いやりの心の大切さなど、教室では学べない多くのものを学んだだけでなく、人間としての在り方・生き方や市民社会の基本的ルールなどについても考える貴重なきっかけとなった。県や市町教育委員会等においても、児童生徒がこの震災体験に学び、地域のボランティア活動等に主体的に参加できるように場や機会の充実を図り、児童生徒自らのボランティア精神の涵養に努める必要がある。

3 心の健康管理

大きな災害や悲しみに直面した人は、表面的には何事もないように見えていても、心の奥底では傷が深く、それが周囲の人間関係や社会生活の中で様々な形の障害となって現れる。それは、被災した児童生徒だけでなく不眠不休で救援活動に携わった教職員にも当てはまる。県や市町教育委員会や関係部局においては、震災後メンタルケアを必要とする人たちに対する相談事業や研修会の実施など必要な措置が講じられてきたが、今後も被災した児童生徒や教職員が、震災により生じた困難な現実を乗り越え、生きがいをもって心豊かに生きていくための支援体制の整備に努めるとともに、長期的な視野に立った継続的・持続的な「心のケア」を推進していくことが重要である。

(1) 心のケアの充実

ア 被災児童生徒への心のケア

児童生徒が受けた心の傷を癒すためには、継続的かつ長期的な心のケアが必要である。退行現象のようにその影響が顕著に現れる場合もあるが、一般には、表面的に何事もないように見えていながら、心の傷が奥底に残り、将来の生活に影響を及ぼすことがある。こうした心的障害を取り除くためには、教

職員をはじめとした周りの大人が子どもたちとの温かい関係を保ちながら、子どもたちの言動に対して共感的な理解に努めるなど、カウンセリング的な態度で支援することが必要である。

イ 教職員への心のケア

被災地の学校においては、地域住民の避難所として多数の避難住民を受け入れ、教職員自らも被災者でありながら、避難所の運営業務や教育活動の正常化に心血を注いだ。このため、教職員の精神的疲労にも大きなものがあると考えられる。教職員の心の健康は、単に教職員自身の問題にとどまらず、児童生徒等に対する影響も大きいことから、教職員に対する心のケアの支援体制の確立に努める必要がある。

(2) 専門機関等との連携システムの確立

児童生徒の心のケアについては、身近にいて子どもたちをよく理解している学級担任や養護教諭等の果たす役割が重要・不可欠である。一方、教職員の心のケアについては、同僚や学校関係者の支援がなされているが、十分対応しきれないケースもある。

児童生徒及び教職員の心のケアを、より適切でより効果的なものにするためには、教職員のカウンセリング能力の向上に努めるとともに、必要に応じて学校にカウンセラーを配置したり、県や市町教育相談センター、保健所、精神保健福祉センター、こころのケアセンターなどの専門機関と連携を密にしておく必要がある。

(3) 指導力・実践力の向上

ア 指導力の向上

児童生徒は、震災後何が起きたかを理解するのに大人よりも時間がかかる上に心の傷による心身の変化の表し方もさまざまであるため、一人一人の個に応じた対応方法が必要である。また、温かい学級集団が持つ心の治療機能も重要である。このため、心が傷ついている児童生徒の僅かなサインを見逃さずに対処したり、集団における児童生徒間のプラスの影響力を高めあえるような学級経営ができるなど、教職員の心のケアに関する力量の向上が求められている。

イ 指導資料の作成や研修会・講習会等の充実

被災した児童生徒が多く時間を過ごすのは学校である。心のケアに関する教師の力量は、児童生徒の災害後の立ち直りの重要なポイントである。被災後の人間の心理状態や行動を理解するとともに、PTSDの予防に努めるとともに、その症状に陥った子どもたちに対しては、対応方法等を正しく理解しておくことが大切である。そのためにも、教職員が日常的に適切な対応ができるような具体的な指導方法等を示した資料の作成が急がれる。

また、県や市町の教育委員会等にあっては、研修会や講習会の在り方について小グループによるケーススタディの実施など、常に教職員が主体的に取り組めるようにその研修内容や方法の工夫に努める必要がある。

ウ 家庭・地域社会との連携の強化

児童生徒の抱える心の問題の根底にあるものには、児童生徒の生活基盤の不安定さに起因する場合が多くみられる。子どもたちの心の悩みの解決には、家族の絆や周囲の温かく包み込む人間愛が何にもまして大切であることから、家庭や地域社会と連携を密にしていくことが肝要である。

提言「兵庫の防災教育」の充実に向けて（本文の概要）

復興10年委員会総括検証・提言事業 社会・文化部会 教育文科会における検証作業の結果の本文の概要を掲載する。 「震災を越えて（兵庫県教育委員会）から引用」

■検証テーマ

「『新たな防災教育と学校防災体制』の成果と課題及び提言」

検証担当委員 徳 山 明 富士常葉大学長

1 はじめに

震災直後のピーク時には、全避難者31.7万人の約6割にあたる18万人余が、安全と安心をもとめて学校に集中した。これだけ多数の人々が学校に避難することは、当時の「地域防災計画」においても想定されておらず、また、被災地域においては、学校も教職員も同じような被害を受けていたので、当初学校は非常に混乱した。県教育委員会では学校が混乱したことの重要性に鑑み、震災直後の3月はじめに緊急に防災教育に関する検討を開始し、4月に検討委員会を設置し、学校の防災体制、学校の再開および今後の防災教育、並びに被災児童生徒の心のケアの三つを柱として防災教育の体系の構築を行った。この体系は、その後開催された文部省における「学校等の防災体制の充実にに関する調査研究協力者会議」においてもそのまま受け継がれ、その報告書が全国教育委員会を通して学校現場に伝達され、兵庫県の防災教育は全国における防災教育検討の基本となった。

この防災教育では、緊急時における学校の防災体制に指針を与え、各学校における防災マニュアル策定の基礎としたが、日常の学校では、震災の貴重な体験を活かした教育の在り方を考え、自然の驚異と生命の尊さを伝え、人間としての在り方や生き方を考えさせる「新たな防災教育」の推進を図ることとした。この教育では、知識や技術等の教育内容、安全教育等の教科や領域をこえ、日常の教育のすべての場面にこの考え方を活かしていく、学校教育の一つの基本を示している。

震災後10年の防災教育に関する取組を検証し、課題を明らかにし、この成果をさらに広めていく提言を行いたい。

2 10年間の取組

震災当時を振り返ってみると、地震による被害がきわめて大きかったためではあるが、公的機関の緊急対応が遅れたこと、また、緊急事態での危機管理に対する備えが十分でなかったことが、震災直後の混乱を大きくしたことは否めない。それにもかかわらず、学校の教職員の活躍が、大きな混乱を防ぎ、復興への契機となった。当初の公助の欠如を補ったのは人々の自助、互助であり、人々のその力を引き出したのが学校に設置された避難所の運営に携わった学校の教職員だったと評価することができる。

学校が地域の中心となって復興に寄与したことや、災害時の学校と教職員の役割等を考え、これから起こるかも知れない災害に、いかに備えればいいのか、また、今回の阪神・淡路大震災の教訓を活かした教育はいかにあるべきかを考えること、これが「新たな防災教育」として提言を行った所以なのである。

(1) 阪神・淡路大震災以降の「新たな防災教育」の取組の成果

防災教育検討委員会が提唱した「新たな防災教育」は、震災後における兵庫県の教育の基本方針に反映され、学校教育のいろいろな場面で防災の思想を教え、防災リテラシーを培ってきた。

防災教育の分野では各方面で新しい試みを行い、成果が得られているが、併せて、防災を人間社会の視点で捉え、緊急事態にいかに対処するかを考える研究分野も、阪神・淡路大震災の経験を通して、この10年間で大きく進展したと思われる。これは、多くの学校に2,000人を超す被災者が集中し、その混乱を乗り越えるために模索したことから生まれた考え方である。いわゆる危機管理については、現場にあつては、「危機」は「管理」するものではなく、いかに「危機」の状態を乗り越えるかの戦略と方途が重要であることも、防災教育の実践のなかで確立した概念である。このような考え方の上に立ち、防災教育においては、突発的に惹起する様々な事態にも臨機

応変に対処できる防災リテラシーの育成を目標に置き、理科、社会科等の関連教科の学習の中で、災害発生の機構や、災害によって人間社会が蒙る被災のメカニズムを学び、災害時の様々な場面で対処する訓練を重ねることを課題とした。この分野では、地域の実態に根ざした身近な教材の選択が重要であり、地域教材の開発とカリキュラム化に力を注いだ。

(2) 学校防災体制の整備充実

学校の防災体制については、施設等のハード面と、システム、マニュアル等のソフト面とがある。ハード面については、学校の施設が新耐震基準に則っているか否かが議論されたが、それよりも、地盤の性質と損害程度の関係が問題であった。大きな被害を蒙った校舎は軟弱地盤の上に建てられ、地盤の揺れとの共振により大きな被害を受けた。学校建築の地盤を選べないとすれば、共振しない耐震性の強い建築物を考える必要があるということである。

また、システム面については、緊急時に必要な組織は、様々な事態に柔軟に対応できるような組織であり、そのような組織にするためには、本部機能を高め、同時に組織のネットワーク化が必要である。

阪神・淡路大震災の場合、当初の避難所開設・運営等については教職員には突然付加された業務であり、実際にまた、教職員の支援は不可欠であった。教職員が運営に当たった避難所は秩序が保たれ、大きな混乱は生じなかった。このことが復興の進展に大きなはずみとなった。このことに鑑み、県教育委員会では国に対し、緊急事態での教職員の避難所支援に何らかの特別手当を支給するよう交渉を行ったところ、この支援は通常業務ではなく付加的業務であることが認められた。教職員にとって学校再開への業務こそが本務であり、最重要課題であることを考えると、この措置は当然のことであった。

3 今後への提案

(1) 兵庫の防災教育の一層の推進

-10 周年以降の防災教育の取組の継続

平成7年の防災教育検討委員会においては、災害時の学校の防災体制を考えると、阪神・淡路大震災が極限状態を示すものと考えた。地震以外の災害

についても考慮することが論じられ、地域防災計画には風水害も考えられている。しかし、学校が避難場所として指定される緊急事態を考えると、あの状態以上のことは起こり得ないと想定し、阪神・淡路大震災に対応できる管理体制ができていれば、あらゆる災害に対処できると考えた。実際、その後に起きた鳥取県西部地震、十勝沖地震、及び最近の新潟県中越地震の場合には、あの阪神・淡路大震災の時のような大混乱は起こっていない。これは阪神・淡路大震災が人口稠密の都市直下で発生したために、被災規模が遥かに大きかったことによる。中越地震の場合には、最も震度が大きかったといわれる川口町でも、柱の剪断により校舎が挫屈した例はなく、地震動そのものが小さかった。また、情報の伝達等は、阪神・淡路大震災での緊急事態の経験がその後の地震において活かされている。その意味では、検討委員会時の想定は間違っていない。

しかし、平成16年は年間10個の台風が日本に上陸し、中でも台風23号は、豊岡、舞鶴等近畿地方の日本海側に大きな被害をもたらした。被災者、死者等の数では阪神・淡路大震災の方が圧倒的に大きい。水害には災害として別の特徴がある。特に、日本海側の地域の地形的特徴により、後背地の降雨が急激な出水となり、広汎な地域に、同時に大きな災害をもたらすことがある。地球温暖化の趨勢を考えると、今後、このような台風による豪雨災害は全国的な広がりをもたらす可能性がある。降雨災害や地すべり等の災害は地形等の地域特有の条件により様相を異にするため、地域ごとの防災訓練や学習に水害等の自然災害に関する内容も取り入れてゆく必要があることは言をまたない。

台風22、23号の災害は大規模な水害であったが、一部の地域では、防災体制が適時に十分に働かなかったという反省もある。阪神・淡路大震災の大きな教訓がいかされなかったことは、大変残念である。

(2) 防災教育のさらなる充実

-防災教育の新しい方向

兵庫県の「新たな防災教育」は、震災の経験を通じて得られた教訓、命の尊さ、人と人との暖かい関係の重要性を示し、来るべき災害に対処できる安心と安全を備えた災害に強い社会の構築を提起した。これまでの防災は、災害が発生した後に、復旧する

技術が中心であったが、阪神・淡路大震災での危機管理意識の欠如が当初の大混乱を招いたことに思いをいたし、災害の復旧や、被害を減らすという受動的な営為から、安全・安心な社会を構築するための教育という積極的姿勢をとることに方向転換を行ったのである。

防災教育は次世代の安全・安心な社会へのメッセージを宿している。「防災教育」という教科や科目として特定せず、学校教育のあらゆる側面で、防災の思想を説き、防災リテラシーを育むことが安全・安心社会へ導く近道であることを提案している。次世代の安全・安心社会構築のために、積極的な防災教育としての兵庫の防災教育の推進を強調したい。

(3) 学校防災体制の一層の整備充実

学校が避難所として指定されることは、地域防災計画に明示されており、それぞれの学校ではもちろんのこと、地域の人々にとっても周知のことである。しかしながら、実際に災害が起きて、避難所となった場合にどのような事が起こるかについては、住民に十分に周知されてはいない。10年前の阪神・淡路大震災では、地域が壊滅的な被害を受けたために、必然的にあのような混乱が起きた。住民は学校と教職員を頼って集まり、教職員はリーダーとしての役割を果たした。しかし、当時の学校は十分な防災機能を備えてはいなかったし、また、2,000人以上の人が集まってくるセンターとしての機能を発揮できる状態ではなかった。行政等を含めた体制の中で、災害や緊急時の人々の行動や意識に対する認識が欠けていたからである。学校の教職員は、日頃、地域の人々との接触が多く、このノウハウが阪神・淡路大震災の緊急時に役立った。

学校が非常時に十分な機能を発揮するためには、行政当事者の協力と理解を欠かすことはできない。緊急の事態には、極端な場合には警察権も含め、全権を校長に移譲するような制度を考えておかないと、混乱が収まらないこともある。阪神・淡路大震災当時の避難所では、住民間にもめごとが生じ、一触即発の事態となったところもあった。現状では、行政的には学校は福祉課等の避難所運営組織の下に属すると捉えられている。しかし、あの時、集まった住民から持ち上がった様々な問題の一つひとつを役所に連絡しようにも、電話が通じず、措置が遅くなり、

住民はそれだけ不満と不信を募らせることとなった。したがって危機管理にあたっては、第一線の責任者に、すべてを任せるような、柔軟な扱いが不可欠である。今後の災害時に、安全・安心を確保するために、どのような備えをしておかなければならないか、このことが阪神・淡路大震災での大きな教訓なのである。

兵庫における「新たな防災教育」には、安全・安心社会の構築に向けてのメッセージが含まれている。学校の安全体制の確立は、災害時における地域の安全・安心のための礎である。

(4) 震災・学校支援チーム(EARTH)の活動を通した学校防災体制の充実

EARTHは阪神・淡路大震災での体験を活かし、他府県等で震災等が起きた時に、避難所となった学校へ教職員を派遣し、現地で指導・助言するために組織された。「避難所運営」「学校教育」「心のケア」「学校給食」の4つの班からなり、阪神・淡路大震災で活躍した教職員などから選ばれた隊員は、定期的に訓練・研修を行い、スキルを高めている。平成16年10月に発生した新潟県中越地震により避難所となった学校へも派遣され、主として心のケアの指導を行った。平時には、隊員は県内外の学校や地域の防災教育や訓練の指導を行っており、その活動は高く評価されている。

4 おわりに

震災後に構築した兵庫県の「新たな防災教育」は、全国における防災教育の基礎と規範を示した。緊急事態に備え、事態に即した対応を行うための防災リテラシーの涵養は、その後に学校で生じた様々な異常事態を考えると、緊急かつ肝要である。

阪神・淡路大震災は、神戸及び阪神地区の人口稠密地域を直撃した地震であったため、大きな被害をもたらした。軟弱地盤地域に市街地が発達したが、そのことを分かっているながら、耐震に対する十分な備えがなかったことが、被害を大きくした直接の原因であり、18.2万人という多数の避難住民が学校へ集中した原因でもあった。このことが学校の本来の教育機能にとって大きな障害となり、教育復興に多大の労力と時間とを費やさざるを得なかった理由で

もある。

政府をはじめ、公的機関の危機管理についての意識並びに準備の不足が公的支援と救助を遅らせ、その結果、避難所という災害の最前線で、教職員が活躍せざるを得ない状況を招いた。大きな暴動もなく、整然と復興に向かうことができたのは、あの混乱の中で、避難所となった学校の秩序を取り戻し、避難住民を組織化して励まし、互いに助け合うことの重要性を説いていった校長はじめ教職員の働きのおかげであった。このことは、学校が地域の中心になっている日本の文化の特質であり、兵庫県における防災教育への取組の特徴である。

今後も大きな災害時には、人々は学校へ避難することになるであろう。学校の現状を見ると、次の大きな災害の時に、阪神・淡路大震災で体験したようなあの混乱が再び起こるのではないかと懸念される。人々の避難所となる学校は、校舎の耐震性は改善されているであろうか。学校の安全体制は整ったであろうか。災害時にあって教職員が児童生徒の安全確保と学校再開に専念できる条件が整ったであろうか。平成7年10月の「兵庫の教育の復興に向けて」の提言は、学校安全についての震災直後における反省と、復興に向かっての願いが込められている。阪神・淡路大震災で得たあの教訓が今後、全国の学校に活かされなければならない。

■検証テーマ

「『被災児童生徒の心のケア』の成果と課題及び提言」

検証担当委員 馬殿 禮子

兵庫県臨床心理士会副会長

1 はじめに

阪神・淡路大震災は、激しい揺れとともに、生きとし生けるものの命を支えている大地、母なる大地に深いひび割れを起こし、一瞬にして多くの命を奪い、日常生活を守る家や街を破壊した。これは、人が生きる上で重要な心の土台部分として、生命の誕生以来形成し続けてきている、心の奥深くに存在する「基本的安全感の層」を侵食され傷つけられた体験である。さらに、この大地の揺らぎは、それぞれの「今ここに存在する」感覚を根底から脅かしただけでなく、安心して身を委ねてきたものへの不信と不安を招いた。ときには命が見捨てられることもあるという深い恐怖に襲われた。

我々個人の心の中にあるこの層には、特別なケアがなくても、日々の少々の傷なら癒してしまう自己治癒力が潜んでいるが、普段は意識に上らない。

今回の大震災は、被災した人たちのその後の身体症状や行動などから、この心の深い層に達するひび割れであることが推察された。頭痛、嘔気、下痢、不眠、しびれ、耳鳴りなど、決して特別な症状ではないが、いかに大きな不安に遭遇したかを症状で語り、訴え、身体的ケアを受けることによって、見捨てられていないという感覚を取り戻したいと望んでいたことが分かる。避難所でのマッサージを通してのかかわりがことのほか心の平安に有効だった理由がここにある。

あれから10年。人々は立ち上がり、生きる力の手ごたえが感じられるまでに復興を遂げているが、まだ心の傷が完全には癒えない事情の中でも、様々な形で発生する痛みを抱えながら生きている児童生徒の存在を忘れてはならない。

心は真空の中で育つものではない。環境とのかかわり方が人格形成に影響することは自明のことである。

幼児期に被災した中学生のある少女が、平成16年1月17日に近い昼下がり、仲間との談笑中に、話題が震災時のことに及んだとき、体が震え耳をおさえ

てその場から逃げ出してしまう場面に遭遇した。

日常性は回復し、生活は平穏になっている。少女から青年期に入ろうとする時期にまで成長している彼女は、あの震災の体験とその後の変化が心に納まらず、受け止めることを拒否している状態である。彼女の年齢でこのような反応を示すのは、少数派になっている。彼女自身が孤独になり、「私だけなぜだ」という思いにとらわれると後で語っていた。阪神・淡路大震災で、慣れ親しんだ人や物を一挙に喪失しながら、「見捨てられていない自分」を確認し、心を復興させるには、人間の心を大切にす、いろいろな立場や役割の人の援助が必要である。大震災後関心が高まった心のケアは、「言うなれば《心の復興》を目指している。マイナスをプラスに転じるという志向をもつ」と河合隼雄氏は指摘している。

このような状況の中で、被災地の学校に、学級担任でもなく、専科教員でもない「教育復興担当教員」という加配教員が配置された。教育復興担当教員は、これも全国に先がけて兵庫県に特別加配されたスクールカウンセラー等と連携しながら、被災により心に傷を負った児童生徒の心のケアや家庭での学習環境の整備及び「新たな防災教育」の推進役を果たした。当然ここに、心のケアにおけるコラボレーション（協働）体制の必要性が台頭してきた。

2 10年間の取組

(1) 心のケアに対する理解

日本国内において、災害、事件等が発生した際の心のケアについての取組が一般化してきた。また、心の問題は専門家によるケアだけでなく、教育の場で教職員が実施するケアの段階があることが理解された。

平成7年2月、花田雅憲近畿大学教授（当時）、河合隼雄国際日本文化研究センター所長（当時）の協力を得て、児童生徒の心のケアについて研修会を実施して以来、兵庫県では数多くの研修会を開催し、教職員による心のケアの取組を実践してきた。

また、平成7年度設置の防災教育検討委員会の提言で、長期的視野に立った継続的・持続的な「心のケア」を推進することが重要であることが指摘され、今日まで取り組んできた。そのことが、最大で4,000人を超えた教育的配慮を必要とする児童生徒が、平成16年度には1,337人に減少するまでに至った要因である。

平成13年3月「学校における心の危機に関する研究報告」が兵庫県の心の教育総合センターから発行され、その中で、「阪神・淡路大震災の教訓に学ぶ心のケア教育の実践」「危機における心の理解と対応モデル」など、具体的方策がまとめられた。

(2) 教育復興担当教員による心のケアの成果

教育的配慮を必要とする児童生徒に対する教育復興担当教員の取組には大きな特徴があった。それは1対1の関係を成立させ、生きる上で何より必要な安心感を育て、児童生徒が自発的に自らの内面を表現できる雰囲気を作成したことである。それはカウンセリングの基本姿勢でもある。声かけ、励まし、個人指導など教職員の日常的手法を用いながら、日常の会話の中でカウンセリングが目的とするものを実現させている。そこに至る過程では様々な困難があったと思われるが、一つずつ乗り越える活動は、学校内の他の教職員に大きな影響を与えたと思われる。

平成16年度には教育復興担当教員数が、ピーク時の207人の約4分の1の55人に減ったが、同時に震災による教育的配慮を必要とする児童生徒数がピーク時の3分の1程度に減少していることから、教育復興担当教員の機能が他の教職員に受け継がれていることが推測される。集団の論理で動くことを基本とする学校で、教職員の専門性の上に創出したこの機能をどのような形で引き継いでいくか、それは心の教育としてのテーマに繋がるものである。

(3) スクールカウンセラー等との連携

教育復興担当教員等の活動により、学校内における児童生徒の問題にはチームサポートが必要であると認識されるようになった。校内のカウンセリングパワーを活用しながらの支援は効果的である。スクールカウンセラーの活動によって、不登校の改善に関しては、89%の教職員が「大きく改善」または「ある程度改善」したと考えていると報告されている。

スクールカウンセラーは、地域の関係各機関と学校との連携を図るコーディネーターとしての役割を担う活動も始めている。両者の連携を進める上で、問題を的確に把握し、専門機関の援助を必要とする、見立てのもとに、子どもの心の大切さを共有するため、情報交換の機会を設け、そこでは「スクールカウンセラーの役目は専門機関への委託に終わらない

ことが重要」との共通理解が成立している。

(4) 震災・学校支援チーム (EARTH) の創設 (平成12年)

阪神・淡路大震災に際して、全国の教育関係者から本県の学校教育再開に向けて受けた支援に応えるため、県内及び他府県等において震災等があれば、その要請に基づき、教育復興を支援する、防災についての専門的知識と実践的対応能力を備えた「震災・学校支援チーム」(EARTH=Emergency And Rescue Team by school staff in Hyogo) が設置された。

EARTHの結成については、教育復興担当教員が、台湾大地震の際、文部省(当時)の要請により台中日本人学校の児童生徒の心のケアに派遣されたこと、トルコ大地震の際に教育委員会としても支援の職員を派遣したことなどにより機運が高まり、防災教育推進連絡会議などで協議され、設置の運びとなった。

EARTH心のケア班は、訓練・研修として、地域の総合防災訓練に参加し、小・中学生だけでなく避難者役の地域の方々に対しても呼吸法などによるリラクゼーション等を実施してきている。平成12年の鳥取県西部地震、平成15年の宮城県北部地震、平成16年の新潟県中越地震の被災児童生徒の心のケアを支援したほか、他府県の研修会等でも講師や助言者を務めている。

3 今後への提案

(1) 教育復興担当教員の取組を継承した教育相談体制の充実

震災後、教育復興担当教員が行ってきた心のケアの取組では、これまでの教師の専門性と異なる姿勢が求められることもあった。その葛藤を乗り越えて、教師としてのアイデンティティを保持しながら、児童生徒の心のケアに、必要に応じてカウンセリング的アプローチで対応できる教師、カウンセリングに理解があり専門家としてのカウンセラーと協働して、校内のカウンセリングパワーを向上させるのに力を発揮する教師は、新しい教師像としての位置を得た。

兵庫県教育委員会は、生徒指導体制とともに教育相談体制の充実に向けた取組を進めている。これは、教育復興担当教員が実践してきた、一人ひとりの児童生徒に向き合い、じっくりとかかわり、児童生徒の生きてきた生活環境を考慮しながら、健康な自我

を育成していくことを重視するという視点の継承によってこそ実現できる。

今後、兵庫県が作り上げてきたこうした教育相談体制を一層充実させる必要がある。

(2) 震災以外の心のケアへの対応

子どもを巻き込んだ重大事件や事故など、子どもの危機は、その後の人生に大きな影響を及ぼす。福岡県は、学校での事件・事故後に、臨床心理士による緊急支援体制を組織している。校長や教育委員会の要請を受けて、1週間の期間内で緊急支援に当たる。

また、山口県では、精神保健福祉センターを中心に、医師・保健師・臨床心理士によるCRT(Crisis Response Team)を組織し、3日間の危機対応にあっている。

兵庫県では、スクールカウンセラー(公立中学校に配置され、その中学校区内の小学校にも対応。H17年度全公立中学校に配置予定)やキャンパスカウンセラー(全県立高等学校に配置)、スクールアドバイザー(スクールカウンセラー未配置校を対象に派遣するアドバイザー。平成17年度には全公立中学校にスクールカウンセラーが配置されるため、廃止される)の3つの制度によって、児童生徒の心のケアに対応している。さらに心のケアに対応できる人材の養成も含めて、質の高い心のケア対応チームの発足と、EARTHのように県外や海外での支援活動も視野に入れた、「こころのケアセンター」との協働の危機対応チームの発足が期待される。

(3) 児童生徒のストレスマネジメントにか かる教職員の指導力の向上

震災や事件を受けて、命の大切さを伝える「いのちの教育」が提唱され、検討されてきた。一方、心の中に湧き起こる怒りや憎しみや悲しみをどのように受け止め、つきあっていけばいいのかを学ぶ「きもちの教育」がいま求められている。ストレスマネジメントとは、自らのストレスを自己コントロールする能力であり、怒りや悲しみとの上手なつきあい方を学ぶことである。

不快な出来事に出会うと怒りの感情が湧いてくるのは自然なことである。ストレスマネジメントとは、その感情を、自分を傷つけたり、人を傷つけたりして表出することは誤りであり、怒りを上手に表現する

方法を身につけようという試みである。道徳や学級活動で、「きもちの教育」を、スクールカウンセラーと協働して展開することが、今後の課題であろう。

兵庫県の心の教育総合センターは、平成16年3月に「学校のストレスマネジメント研究」を発行した。その冊子には、具体的な授業実践が映像とともに収録されている。

今後、年間計画の立案や、児童生徒の発達段階を考慮した指導案の作成と展開が期待される。

児童生徒へのストレスマネジメントの実践は、教職員自らが自分のストレスとの上手なつきあい方を確認する機会にもなり、教職員のメンタルヘルスの向上にも寄与するものと考えられる。

(4) 命の大切さなど震災体験を生かした教育の一層の充実

震災で尊い家族を失った悲しみは、時を経ても癒やされることはない。この悲しみを、命の大切さを伝える「いのちの教育」として展開する必要性がある。最近の子どもの死生観の調査によると、死んでも生き返ると考えている子どもが、かなりの割合でいることが報告されている。「いのちの教育」に関わる教材や物語には、肉体は死んでも魂は生き続けるといった甦りのテーマがみられる。そのような中で、家族を失った悲しみがどれほどの体験なのかを子どもたちに伝え、失った命は二度と元には戻らないということから、命の大切さを実感する教育の充実が期待される。

(5) 心のケアを必要とする児童生徒への対応に関する学校と専門家、関係機関等との連携強化

通知表は、学業成績や学校での生活態度に関する、子ども・保護者・教師の共有資料である。最終的には、保護者が保管し、子どもの過去のようすを振り返るのに役立つ。一方、心の問題に関する情報の共有化は難しく、繊細な問題を含む。震災後、専門家や研究者から、多くの質問紙調査の依頼が学校現場に殺到したが、調査結果が個人にフィードバックされることはほとんどなかった。ケアを伴った調査はほとんどなかったのである。

今後、災害が生じたときは、地域の教育委員会や専門機関が中心となって心のケアチームを結成し、その活動主体が、アンケートや相談記録を保管し、

いつでも子どもの利益のために開示・共有する体制が求められるだろう。子どもにアンケートや個別面接を実施する場合も、保護者の了解を取る手順や、教育相談情報の取り扱いについて、慎重な運用が検討されなければならない。

心のケアを必要とする児童生徒については、学校だけで対応できるとは限らない。そこで、専門家（スクールカウンセラー、臨床心理士等）や関係機関等との連携は不可欠である。震災以降、学校とスクールカウンセラーや関係機関等との連携は進んできているが、今後、震災以外の要因で心のケアを必要とする児童生徒に対しても、専門家や関係機関等との連携を図り、より速やかに対応できるようにすることが大切である。また、その際に対象児童生徒への対応の記録を共有化することにより息の長い取組を進める必要がある。ただ、個人情報の取り扱いに当たるので、慎重に行う体制を作る必要がある。

4 おわりに

阪神・淡路大震災以前、「トラウマ」「心のケア」「PTSD」などの言葉は一般には知られていなかった。震災後に配置された教育の専門家である教育復興担当教員は、他に例のない、教員による「心のケア」に取り組んできた。臨床心理士やカウンセラーと協議しながら、また、精神科医などの助言を得ながら手探りで職務を進め、大きな成果をあげた。震災の影響により教育的配慮を必要とする児童生徒が、10年間でやっと3分の1になったという現実がそれを物語っている。もちろん、教職員の特別な援助だけによるものではないが、教育復興担当教員が最前線で中心的役割を果たしてきた事実は否定できない。

今後、学校教育の一つの柱である「心の教育」の実践に、また心のケアが必要とされる緊急事態の支援に、この機能をシステムとして位置付け、それを新しい教育相談体制として継承していかなければならない。被災地に配置された教育復興担当教員の取組は、被災地以外の学校における心のケアのあり方にも示唆を与え、新たな教師像を示したことの意義は大きい。

この兵庫県の復旧・復興の過程を通して得た教訓と、心のケアに対する取組を発信し、21世紀を生きる子どもたちの健やかな育成に貢献できることを期待する。

関係法令集

1 学校における安全管理に関する法令

学校保健安全法（平成21年4月1日施行）

第三章 学校安全

（学校安全に関する学校の設置者の責務）

第二十六条 学校の設置者は、児童生徒等の安全の確保を図るため、その設置する学校において、事故、加害行為、災害等（以下この条及び第二十九条第三項において「事故等」という。）により児童生徒等に生ずる危険を防止し、及び事故等により児童生徒等に危険又は危害が現に生じた場合（同条第一項及び第二項において「危険等発生時」という。）において適切に対処することができるよう、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

（学校安全計画の策定等）

第二十七条 学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活その他の日常生活における安全に関する指導、職員の研修その他学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。

（学校環境の安全の確保）

第二十八条 校長は、当該学校の施設又は設備について、児童生徒等の安全の確保を図る上で支障となる事項があると認めた場合には、遅滞なく、その改善を図るために必要な措置を講じ、又は当該措置を講ずることができないときは、当該学校の設置者に対し、その旨を申し出るものとする。

（危険等発生時対処要領の作成等）

第二十九条 学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領（次項において「危険等発生時対処要領」という。）を作成するものとする。

2 校長は、危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずるものとする。

3 学校においては、事故等により児童生徒等に危害が生じた場合において、当該児童生徒等及び当該事故等により心理的外傷その他の心身の健康に対する影響を受けた児童生徒等その他の関係者の心身の健康を回復させるため、これらの者に対して必要な支援を行うものとする。この場合においては、第十条の規定を準用する。

（地域の関係機関等との連携）

第三十条 学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、児童生徒等の保護者との連携を図るとともに、当該学校が所在する地域の実情に応じて、当該地域を管轄する警察署その他の関係機関、地域の安全を確保するための活動を行う団体その他の関係団体、当該地域の住民その他の関係者との連携を図るよう努めるものとする。

学校保健安全法施行規則（平成21年4月1日施行）

第六章 安全点検等

（安全点検）

第二十八条 法第二十七条の安全点検は、他の法令に基づくもののほか、毎学期一回以上、児童生徒等が通常使用する施設及び設備の異常の有無について系統的に行わなければならない。

2 学校においては、必要があるときは、臨時に、安全点検を行うものとする。

（日常における環境の安全）

第二十九条 学校においては、前条の安全点検のほか、設備等について日常的な点検を行い、環境の安全の確保を図らなければならない。

消防法

第八条 学校（省略）その他多数の者が出入し、勤務し、又は居住する防火対象物で政令で定めるものの管理について権原を有する者は、政令で定める資格を有する者のうちから防火管理者を定め、当該防火対象物について消防計画の作成、当該消防計画に基づく消火、通報及び避難の訓練の実施、消防の用に供する設備、消防用水又は消火活動上必要な施設の点検及び整備、火気の使用又は取扱いに関する監督、避難又は防火上必要な構造及び設備の維持管理並びに収容人員の管理その他防火管理上必要な業務を行なわせなければならない。

第十七条 学校、（省略）の関係者は、政令で定める消防の用に供する設備、消防用水及び消火活動上必要な施設（以下「消防用設備等」という。）について消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準に従つて、設置し、及び維持しなければならない。

消防法施行令

第四条 防火管理者は、防火管理上必要な業務を行うときは、必要に応じて当該防火対象物の管理について権原を有する者の指示を求め、誠実にその職務を遂行しなければならない。

3 防火管理者は、総務省令で定めるところにより、消防計画を作成し、これに基づいて消火、通報及び避難の訓練を定期的実施しなければならない。

消防法施行規則

第三条

防火管理者は、令第四条第三項の規定により、防火対象物の位置、構造及び設備の状況並びにその使用状況に応じ、おおむね次の各号に掲げる事項について、当該防火対象物の管理について権原を有する者の指示を受けて消防計画を作成し、別記様式第一号の二の届出書によりその旨を所轄消防長又は消防署長に届け出なければならない。消防計画を変更するときも、同様とする。

イ 自衛消防の組織に関すること。

ロ 防火対象物についての火災予防上の自主検査に関すること。

ハ 消防用設備等の点検及び整備に関すること。

ニ 避難通路、避難口、安全区画、防煙区画その他の避難施設の維持管理及びその案内に関すること。

ホ 防火壁、内装その他の防火上の構造の維持管理に関すること。

ヘ 定員の遵守その他収容人員の適正化に関すること。

ト 防火上必要な教育に関すること。

チ 消火、通報及び避難の訓練その他防火管理必要な訓練の実施に関すること。

リ 火災、地震その他の災害が発生した場合における消火活動、通報連絡及び避難誘導に関すること。

ヌ 防火管理について消防機関との連絡に関すること。

ル 増築、改築、移転、修繕又は模様替えの工事中の防火対象物における防火管理者又はその補助者の立会いその他火気の使用又は取扱いの監督に関すること。

ロ イ～ヲまでに掲げるもののほか、防火対象物における防火管理に関し必要な事項

2 兵庫県地域防災計画（平成24年修正版）

第2編 災害予防計画 第2章 災害応急対策への備えの充実 第11節 避難所対策の充実

1 避難所の定義

- (1) 避難所の目的
被災者に安全と安心の場を提供すること。
- (2) 避難所の機能
安全の確保、食料・生活物資等の提供、生活場所の提供、健康の確保、衛生的環境の提供、情報提供・交換・収集、コミュニティの維持、形成等。
- (3) 対象とする避難者
災害によって現に被害を受けた者、被害を受けるおそれがある者。

2 避難所の指定

- (1) 市町が避難所を指定する場合の順位は、原則として次の通りとするが、立地条件や施設の耐震性を十分考慮することとする。
 - ① 公立小、中学校
 - ② その他公立学校
 - ③ 公民館
 - ④ その他の公共施設
 - ⑤ その他の民間の施設なお、市町は、避難所の場所について、標識、案内板、防災マップ等により住民に周知徹底を図ることとする。また、学校を避難所とする場合については、特に教育機能の早期回復に留意することとする。
そのため、指定に当たって、教育委員会及び当該学校と市町（防災担当部局）は十分協議し、「学校における避難所運営業務及び市町防災部局への移行手順」を策定するとともに、継続的に連絡会議等を開催し、施設の開放区域と使用禁止区域、鍵の保管状況、資機材等の保管状況等について確認するなど、平時からの協力・連携体制の充実に努めることとする。

3 市町の避難所管理運営体制の整備

- (1) 市町は、避難所への職員派遣計画を作成し、派遣基準を明らかにしておくこととする。
- (2) 避難所開設期間が7日を超えることも想定し避難所管理・運営体制を整備することとする。

4 施設、設備の整備

- (1) 避難所となる施設は、耐震、耐火構造、バリアフリー化することを目標とし、通信手段の確保とともに計画的な整備を推進することとする。
- (2) 避難所には、災害時にも最低限の機能を維持し、避難者の生活や管理運営が確保できる設備等（避難者スペース、ライフラインの確保、物資の備蓄、情報収集機器等）計画的な整備の推進を図ることとする。
- (3) 避難所の施設・設備に当たっては、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦等の災害時要援護者にも十分に配慮することとする。

6 避難所開設・運営訓練

市町、避難所管理者、地域の防災組織等が連携した避難所開設・運営訓練を実施しておくこととする。

7 避難所管理・運営マニュアルの作成

市町は、災害時における避難所の迅速かつ円滑な管理・運営等を図るため県が作成した「避難所管理・運営の指針」等に基づき、自主防災組織をはじめとする住民、学校等の施設管理者その他の関係機関等とともに、地域の実情に応じた適切なマニュアルの作成に努めることとする。

第3編 災害応急対策計画 第3章 第4節 避難対策の実施

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) 開設機関

市町は、被害の状況、ライフラインの復旧状況、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 避難所誘導・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

③ 自主防災組織等は、避難所の運営に対して、市町に協力するとともに、役割分担を定め、自主的に秩序ある避難生活を確保することとする。

④ 市町は、避難所を開設した場合は、速やかに避難者数の確認、避難者名簿の作成等により、時間経過毎に避難所・避難者に係る情報管理を行い、避難生活に必要な物品の確保や食料、飲料水等の提供、炊き出し等を迅速かつ的確に行うこととする。

⑤ 市町は、市町と避難所間の情報伝達手段・ルートを確保することとする。

⑥ 市町は、ボランティア活動について、受入窓口の設置やボランティアセンター等と連携したシステムを整備し、避難所のニーズに応じた迅速な対応に努めることとする。

⑦ 市町は、災害時要援護者や子育て家庭に対して個々の状況に応じた十分な配慮を行うとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮することとする。

⑧ 市町は、避難誘導、避難所開設に関する広報活動を行うこととする。

⑨ 市町は、必要により、県警察本部と十分連携を図りながら、避難所パトロール隊による巡回活動を実施することとする。なお、市町で対応が困難な場合は、県が実施することとする。

⑩ 県、市町は、保健・衛生面はもとより、避難生活の状況によっては、プライバシーの保護、文化面など幅広い観点から、避難者の心身の健康の維持にきめ細かく配慮した対策を講じるよう努めることとする。

⑪ 市町は、必要に応じ、避難場所における家庭動物のためのスペースの確保に努めるものとする。

【参考文献】

- ・「生きる力を育む学校での安全教育」（文部科学省）
- ・地震による落下物や転倒物等から子どもたちを守るために～学校施設の非構造部材の耐震化ハンドブック～（文部科学省）
- ・学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き（文部科学省）
- ・平成23年度東日本大震災における学校等の対応に関する調査（文部科学省）
- ・学校施設の非構造部材の耐震対策事例集（文部科学省）
- ・「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」最終報告（東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議）
- ・「震災を生きて」（兵庫県教育委員会）
- ・「震災を越えて」（兵庫県教育委員会）
- ・「災害を受けた子どもたちの心の理解とケア（研修資料）」（兵庫県教育委員会）
- ・防災教育副読本「明日に生きる」（兵庫県教育委員会）

学校防災マニュアル（平成24年度改訂版）

発行日 平成25年 3 月

発 行 兵庫県教育委員会事務局教育企画課

〒650－8567

神戸市中央区下山手通 5－10－ 1

TEL 078－362－3779

この冊子は、阪神・淡路大震災復興基金を活用して、
兵庫県教育委員会が発行したものです。

兵庫県教育委員会