

東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討について

平成 23 年 5 月 27 日

文教施設企画部長決定

1. 趣旨

学校施設は、児童生徒等の学習・生活の場であるとともに、非常災害時には地域住民の応急避難場所としての役割を果たすことから、その安全性、防災機能の確保は極めて重要である。

このことから、学校施設の安全対策等に関しては、従来より様々な調査研究を実施し、留意事項を示しているところである。

しかしながら、今回の東日本大震災では、学校施設における多くの被害が生じたり、応急避難場所としての施設機能に支障が生じたりするなど、従来想定していなかった新たな課題が生じている。

このため、今回の震災における被害を踏まえ、学校施設の安全性や防災機能の確保など、特に重要な課題について緊急的に検討を実施することとする。

2. 検討事項

東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の安全性や防災機能の確保等について
(具体例)

- ・ 学校施設の安全対策（耐震化・津波対策）に関すること
- ・ 応急避難場所として学校を活用する際に必要な施設機能に関すること
- ・ 学校施設の省エネ対策（電力供給力減少への対応）に関すること

3. 実施方法

別紙の学識経験者等の協力を得て、2. に掲げる事項について検討を行う。

4. 委員の委嘱期間

平成 23 年 6 月 8 日から平成 23 年 9 月 30 日までとする。

5. その他

この検討会の庶務は、関係局課の協力を得て、大臣官房文教施設企画部施設企画課において行う。

(別紙)

東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会
委員名簿

氏 名	職 名
安部 和則	長岡市教育委員会教育部教育施設課長
伊香賀 俊治	慶應義塾大学理工学部教授
上野 淳	首都大学東京副学長
片田 敏孝	群馬大学大学院工学研究科教授
壁谷澤 寿海	東京大学地震研究所教授
長澤 悟	東洋大学理工学部教授

(以上6名、五十音順、敬称略)

(特別協力者)

新保 幸一 国立教育政策研究所文教施設研究センター長

「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」 緊急提言（概要（抄））

文部科学省では平成23年6月に「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会」（座長：長澤悟東洋大学理工学部教授）を設置し、学校施設の安全性や防災機能の確保など、特に重要な課題について検討。同年7月、本検討会において緊急提言が取りまとめられた。



（提言の構成）

第1章 学校施設の安全性の確保

- （1）学校施設の耐震化の推進 （2）非構造部材の耐震化 （3）津波対策

第2章 地域の拠点としての学校施設の機能の確保

- （1）今回の震災を踏まえた学校施設の防災機能の向上について
（2）防災担当部局との連携 （3）地域の拠点としての学校を活用するための計画・設計

第3章 電力供給力の減少等に対応するための学校施設の省エネルギー対策

第2章 地域の拠点としての学校施設の機能の確保

(1) 学校施設の防災機能の向上について

応急避難場所としての学校施設

■ 応急避難場所となった学校数【ピーク時（3月17日）】

岩手県	宮城県	福島県	茨城県	その他 (1都6県)	合計
64	310	149	75	24	622

今回の震災

- ・学校が子どもたちや地域住民の応急避難場所としての役割を發揮
- ・発災直後から学校再開までの間、避難生活上様々な課題が見られた

今後の学校施設整備

教育機能のみならず、あらかじめ避難場所として必要な諸機能を備えておくという発想の転換が必要である。

学校機能再開までのプロセス

	応急避難場所機能	学校の機能	必要な施設設備
救命避難期 (発災直後～避難)	地域住民の学校への避難	子どもたちの安全確保	避難経路 バリアフリー
生命確保期 (避難直後～数日程度)	避難場所の開設・管理運営	子どもたちや保護者の安否確認	備蓄倉庫、備蓄物資 トイレ 情報通信設備 太陽光発電設備 プールの浄化装置 等
生活確保期 (発災数日後～数週間程度)	自治組織の立ち上がり、ボランティア活動開始	学校機能再開の準備	ガス設備 和室 更衣室 保健室 等
学校機能再開期	学校機能との同居→避難場所機能の解消	学校機能の再開	学校機能と応急避難場所機能の共存を考慮した施設整備

①救命避難期

②生命確保期

③生活確保期

④学校機能再開期

被災地からの声

- ・校舎上層階に避難し助かった
- ・校舎の屋上に速やかに避難でき無事であった

今後の対策例

○避難経路の確保

- ・近隣の高台等に避難経路を整備
- ・建物上層階への避難経路の確保(屋外階段等)
- ・上層階が安全で緊急的な避難場所となるよう建物を高層化

①救命避難期

②生命確保期

③生活確保期

④学校機能再開期

被災地からの声

- ・備蓄倉庫が水没したため数日間飲まず食わず
- ・可搬式発電機があり照明や携帯電話の充電に役立った
- ・トイレに苦労した
- ・外部との情報伝達が途絶

今後の対策例

○備蓄物資／備蓄倉庫

- ・子どもたち、想定避難者数などに応じ、食料、水、防寒具、毛布、携帯トイレ、扇風機、可搬式発電機などの物資を備蓄できるスペースを安全な場所に整備

○トイレ

- ・汚水貯留槽の整備、マンホールトイレの設置 など

○情報通信設備

- ・防災無線、災害時優先電話の設置 など

○電気、水、屋内環境

- ・防災対策機能を備えた太陽光発電設備の整備、プールの浄水装置、避難場所の断熱性能の確保 など

①救命避難期

②生命確保期

③生活確保期

④学校機能再開期

被災地からの声

- ・ガスが止まり炊き出し等に支障
- ・女性の更衣室がなく困った
- ・高齢者等は床が板張りのため体調を崩した

今後の対策例

○ガス設備

- ・プロパンガスを都市ガスの調理器具等に使用できるようガス変換装置を接続するための接続口を整備

○畳・じゅうたんスペース

- ・高齢者や障害者等の避難生活に配慮し和室等を整備 など

○更衣スペース

- ・女性のプライバシーに配慮したスペースを整備

○避難場所運営のためのスペース

- ・災害時に備え応急避難場所の運営に必要な、執務スペース、救護・炊き出しスペース、救援物質用スペース、掲示・連絡スペースなどをあらかじめ設定
- ・給食室や家庭科室を炊き出しに利用できるよう整備 など

○バリアフリー化

- ・スロープや障害者用トイレ設置等のバリアフリー化

①救命避難期

②生命確保期

③生活確保期

④学校機能再開期

被災地からの声

- ・発災から数ヶ月経っても屋内運動場が避難場所となっていて使用不可

今後の対策例

○教育活動と避難生活の共存

- ・この段階まで、学校施設に避難場所としての機能を持たせる場合、教育活動エリアと避難エリアの明確なゾーン分け など

(2) 防災担当部局との連携

○学校が本来果たすべき役割を果たした上で、地域住民の応急避難場所としての役割も担っていくためには、あらかじめ教育委員会と防災担当部局との間で、以下に示すような事項について、お互いの役割を明確にしながら、防災機能の向上を図っていくことが必要である。

- ・ 学校の応急避難場所としての位置付け
- ・ 応急避難場所として使用する際の学校施設利用計画の策定
- ・ 応急避難場所の運営
- ・ 応急避難場所として求められる諸機能の整備・維持管理

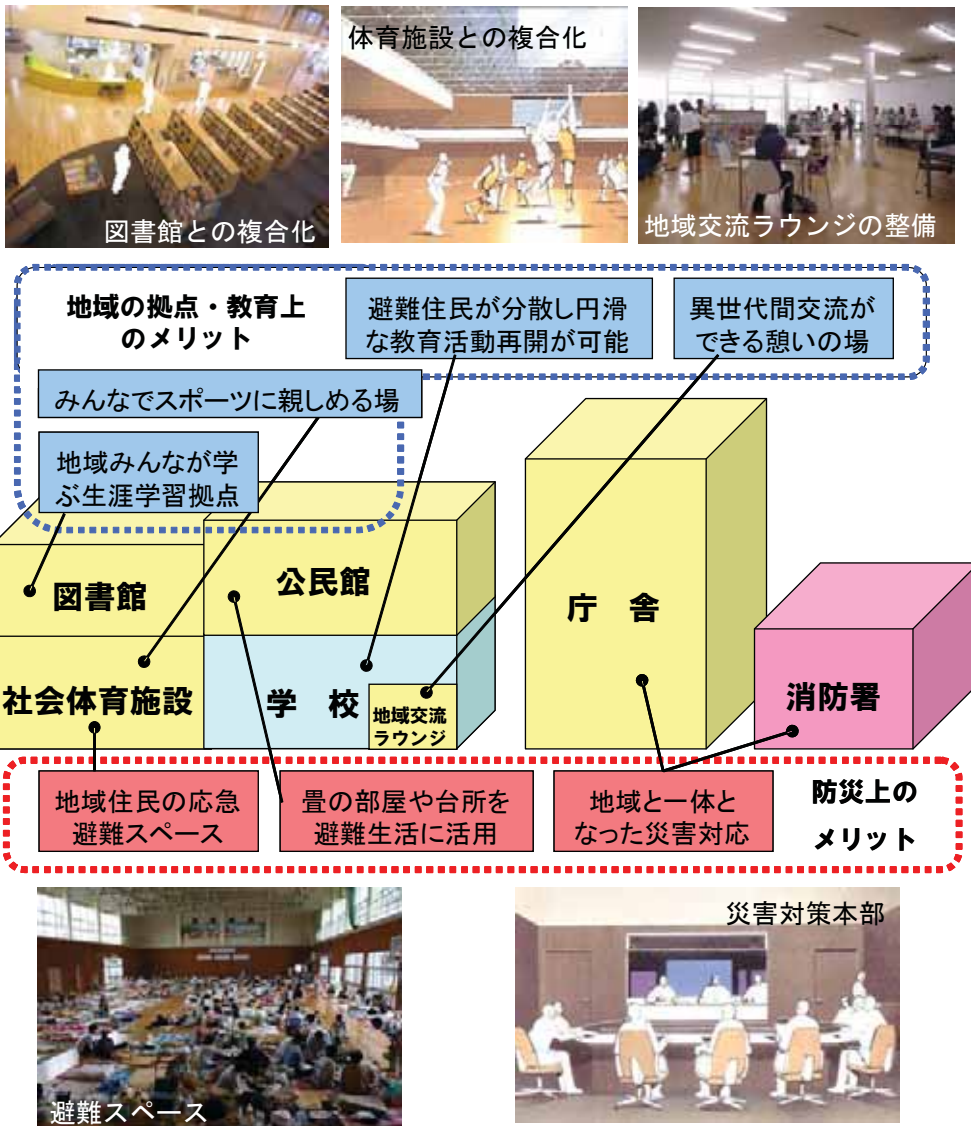
【具体例】

- － 避難規模に応じた避難場所の整備
- － 屋外トイレやシャワー設備、情報通信設備の整備・維持管理
- － 施設のバリアフリー化
- － 太陽光発電設備や自家発電設備等の停電対応設備の整備・維持管理
- ・ 備蓄物資や支援物資の確保・管理 など

(3) 地域の拠点として学校を活用するための計画・設計

- 今回の震災で、地域における学校の重要性が再認識された。
- 今後の学校施設の整備に当たっては、防災機能の強化に加え、地域コミュニティの拠点として様々な地域ニーズに柔軟に対応できるよう、学校の機能強化を図ることが重要である。(例:社会教育施設や福祉施設等との複合化、近接化等)

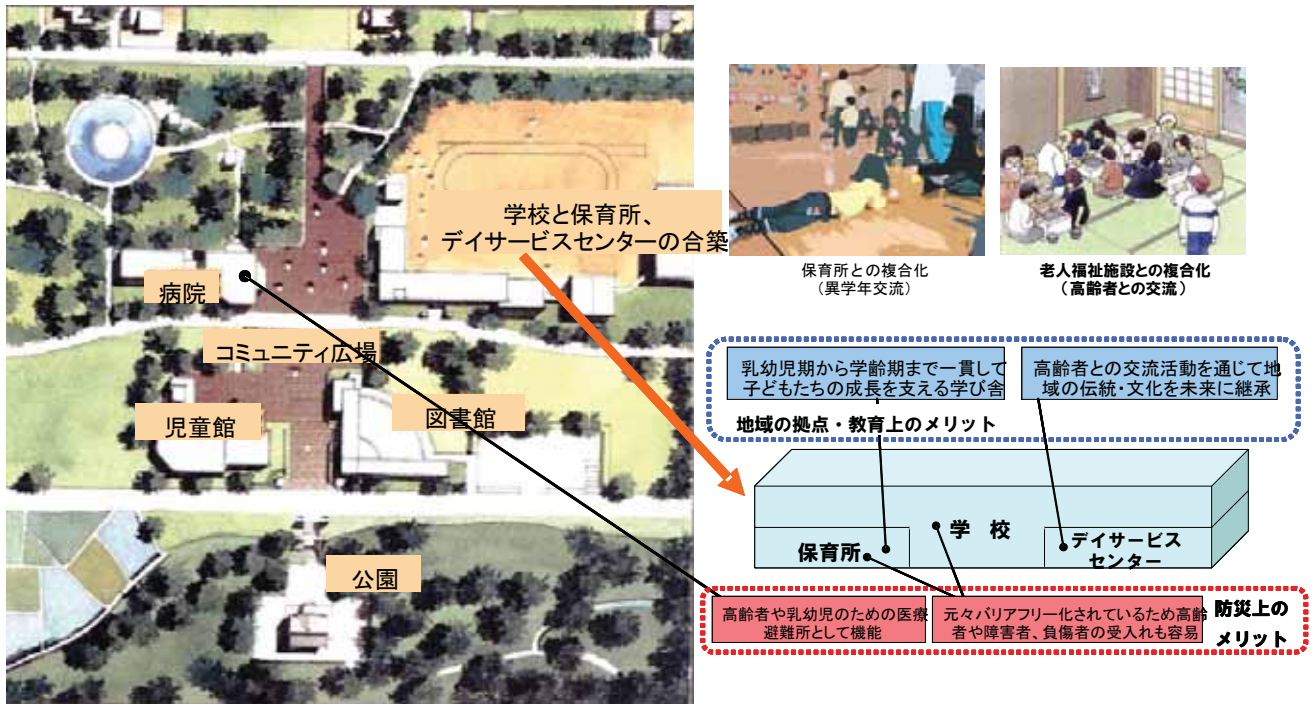
アイデア1 学校と官署や社会教育施設等の公共施設を集約した総合複合施設



【平時】学校と図書館、公民館、社会体育施設を一体的に整備し、必要なスペースを確保することで、子どもたちの教科学習の充実、放課後や休日における学習活動、体験活動の充実、さらには地域住民の生涯学習拠点として機能

【災害時】地域防災の司令塔機能を備えた総合型避難施設として、災害時に必要な機能を最大限発揮できるよう整備

アイデア2 学校と公園、福祉施設等を一体的に整備したバリアフリー重点ゾーン



【平時】 保育所・幼稚園、小学校、老人福祉施設等を一体的に整備することで、乳幼児期から学齢期まで一貫して子どもたちの成長をサポート。また、高齢者との交流活動を通じ、地域の伝統・文化を継承

【災害時】 乳幼児や障害者、高齢者等が安全安心に避難生活を送ることができるよう、バリアフリー化や医療・介護機能を備えた災害弱者用避難エリアとして整備

「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」設置要綱

平成23年7月11日

スポーツ・青少年局長決定

1 趣旨

東日本大震災における学校等での経験を把握・分析し、その教訓を次代を担う子どもたちに伝えるとともに、児童生徒等の危険予測・危険回避能力を高めるための防災教育・防災管理等を見直すため、防災教育や防災の専門家からなる有識者会議を設置し、必要な調査・審議を行う。

2 調査・審議事項

東日本大震災の教訓等を踏まえ、以下の調査・審議事項を扱う。

(具体的な事項例)

- ・学校における防災教育・防災管理等に関する課題の分析
- ・学校における防災教育・防災管理(特に避難訓練・経路)等の見直し
- ・災害発生時等における教職員の安全指導の充実
- ・学校における防災教育・防災管理等に関する国の施策の在り方

3 実施方法

別紙の有識者の協力を得て、2に掲げる事項について調査・審議を行う。

4 委員の委嘱期間

平成23年7月11日～平成24年3月31日

5 その他

この有識者会議の庶務は、関係局課の協力を得て、スポーツ・青少年局学校健康教育課において行う。

「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」名簿

今村 文彦	東北大学大学院工学研究科教授
小川 和久	東北工業大学共通教育センター教職課程部教授
貝瀬 佳章	静岡県教育委員会教育総務課主査
片田 敏孝	群馬大学大学院工学研究科教授 広域首都圏防災研究センター長
諏訪 清二	兵庫県立舞子高等学校環境防災科長・教諭
関口 宏二	独立行政法人防災科学技術研究所アウトリーチ・国際研究推進センターアウトリーチグループリーダー
原本 憲子	聖徳大学大学院教職研究科准教授
藤岡 達也	上越教育大学大学院学校教育研究科教授兼上越教育大学附属中学校長
矢崎 良明	板橋区立高島第一小学校長
渡邊 正樹	東京学芸大学教授

計 10名
(敬称略・五十音順)

「地域コミュニティとの協働による学校防災機能の強化」 に関するタスクフォースの設置について

1 趣旨

東日本大震災を契機として、「学校の防災機能」の強化が喫緊の課題となっていることから、地域コミュニティとの協働により、今後効果的に「学校の防災機能」の強化・充実に資する取組を推進し、学校・地域相互の防災力の向上・強化を図るために、省内タスクフォースを設置する。

2 構成

- (1) 大臣官房審議官（スポーツ・青少年局担当）が本タスクフォースを総括する。
- (2) 本タスクフォースに、総括リーダー、サブリーダーその他の職員を置く
- (3) 各構成員は、別記の通りとする。

3 業務

- (1) 地域コミュニティとの協働による「学校の防災機能」の強化・充実に関する推進方策・支援メニューの調整・取りまとめ。
- (2) 各地方自治体に対する推進方策・支援メニューの十分な周知。
- (3) 「学校の防災機能」の強化・充実のための関係団体等への協力・支援の要請。
- (4) その他、「学校の防災機能」の強化・充実に関すること。

4 その他

本タスクフォースに関する庶務は、関係課の協力を得て、スポーツ・青少年局学校健康教育課において行う。

タスクフォース 構成員 名簿
【平成23年11月22日現在】

◎ 大臣官房審議官（スポーツ・青少年局担当）

○ 大臣官房文教施設企画部施設企画課長

○ 生涯学習政策局社会教育課長

初等中等教育局教育課程課長

初等中等教育局参事官（学校運営支援担当）

研究開発局地震・防災研究課長

スポーツ・青少年局学校健康教育課長

※ ◎：総括リーダー、 ○：サブリーダー

「震災時における学校対応の在り方」調査研究事業について

1. 調査研究課題の趣旨等

東日本大震災が発生した際、被災地の学校の校長はどのような対応を行い、避難所としての学校はどのような役割や機能を果たしたのかを、震災直後における対応などを記録として蓄積し、今後の学校運営の在り方を考える際の示唆とするための調査研究を実施する。(平成23年度「学校運営の改善の在り方に関する取組」事業の中の研究課題の一つとして実施)

2. 実地機関等

(1) 学校法人 国土館大学 (日本教育経営学会)

震災発生時、学校には、①児童生徒の安全確保(保護者への引き渡しまで)、②緊急避難場所としての地域住民の学校への受け入れ、避難所としての学校施設の提供、③避難所の運営への協力、④学校教育活動の再開といった対応が求められる。学校として適切な対応がとれるようにするためには、平日頃からの備えとともに、学校長をはじめとするその時その場に応じた教職員の適切な判断が必要となる。さらには、日頃からの地域との関係づくりも問われるところである。

こうした観点を踏まえ、今後の学校運営の在り方を考える際の知見を得ることを主眼として、震災発生時からその後の学校再開にいたるまでの各学校での対応を記録として蓄積するため、震災を受けた地域を対象に、①学校へのアンケート及びインタビューの実施による対応記録の収集、②収集した記録の分析・整理を実施する。また、今回の震災と比較検証ができるよう、過去に大きな震災を経験した兵庫県、新潟県の学校における対応や、近く大規模地震の発生が予想されている東京都、静岡県、和歌山県、高知県における学校の備えについてもインタビューによる資料の収集を行う。

(2) 財団法人 日本私学教育研究所

私立学校としての防災安全対策、特に地震災害・津波災害の対策のため、また地域にある学校としての役割や公立学校との比較分析も行いながら、今後、私立学校が地震災害に対して、どのように対応し手当していくのかを報告書等にまとめる。さらに、得られた知見を広く共有化し実施させる為に、研修会を開催して周知徹底する活動を行う。

調査研究内容は、①東北6県及び関東地区の各私立学校に対するアンケート等による被害状況の把握と検討・考察、②訪問調査による詳細な被害状況の把握と検討・考察、③過去の地震災害の追跡調査および公立学校との比較考察、④調査に基づく学校安全・震災対策の発信である。

(3) 株式会社 ベネッセコーポレーション

東日本大震災で、東北地方の被災地の学校(主に教職員)がどう対応し、地域でどんな役割・機能を果たしたかを明らかにするため、現地の関係者(教職員、自治体職員、住民等)にアンケートやヒアリングの調査を実施する。特に、学校と地域が連携するための各種の仕組みが、震災時にどう機能したかを探究する。調査対象地域は、被害が甚大であった東北3県のうち、被災地に物資支援を行った学校を中心に行う予定である。

震災時における学校対応の在り方に関する調査研究 (震災時及びその後の学校としての組織的対応に関する調査) (抄) 日本教育経営学会

1. 調査の目的

- (1) 震災時に学校がどのような対応をしたか
- (2) 学校再開に向けてどのような対応をしたか
- (3) 学校再開から調査時点まで、どのような対応をしたか
- (4) その他震災を経験して得られた知見について

2. 調査の方法

郵便による自記式アンケート調査を平成23年12月に実施

3. 調査対象

東日本大震災の被害の遭った沿岸部の学校及びヒアリング調査を実施した学校

4. 県別学校回答数

	小学校	中学校
岩手県	51	31
宮城県	65	18
福島県	26	19
茨城県	1	
栃木県		1
千葉県	1	2
東京都	2	
計	146	71

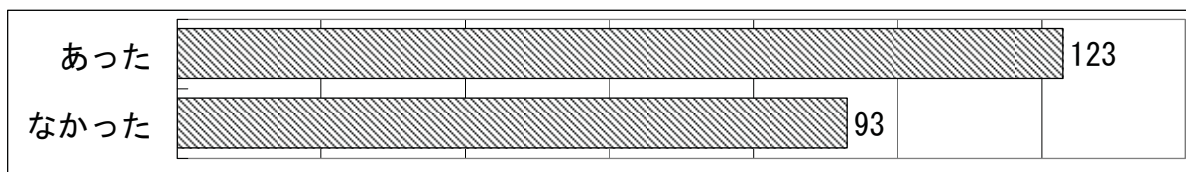
5. 県別職種別回答数

	校長	副校長・教頭	その他の教員
岩手県	32	45	5
宮城県	17	52	14
福島県	14	27	4
茨城県		1	
栃木県		1	
千葉県	1	2	
東京都		2	
計	64	130	23

(注) 震災が22年度の3月11日であったため、23年度になり、管理職の異動があった学校を考慮し、「ご回答いただく先生は当日の状況をもっとも把握している先生にお願いできれば」と注記したので、回答者が校長とは限らず、副校長・教頭が多くなっている。

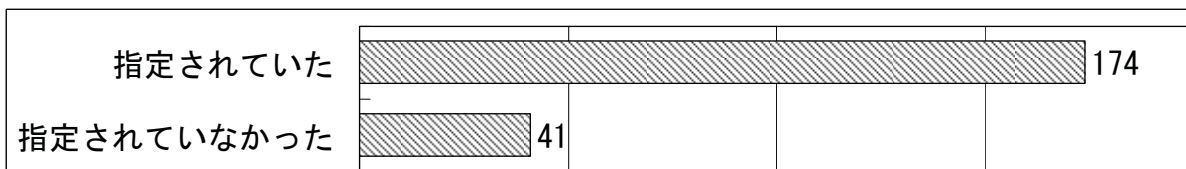
6. アンケート調査の結果と分析（※抜粋）

(15) 学校への保護者・住民の支援について



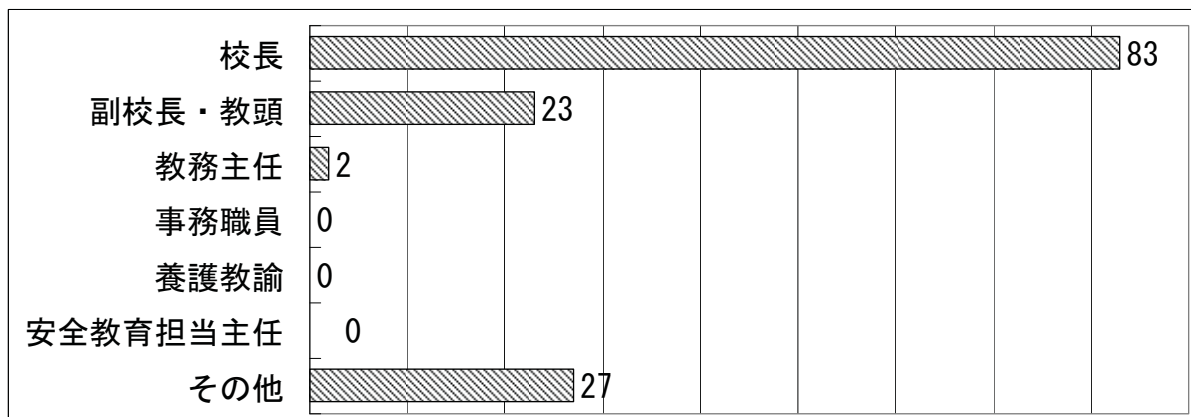
※ 学校への保護者・住民の支援について聞いたところ、「あった」学校は123校(56.9%)であった。

(17) 避難所指定について



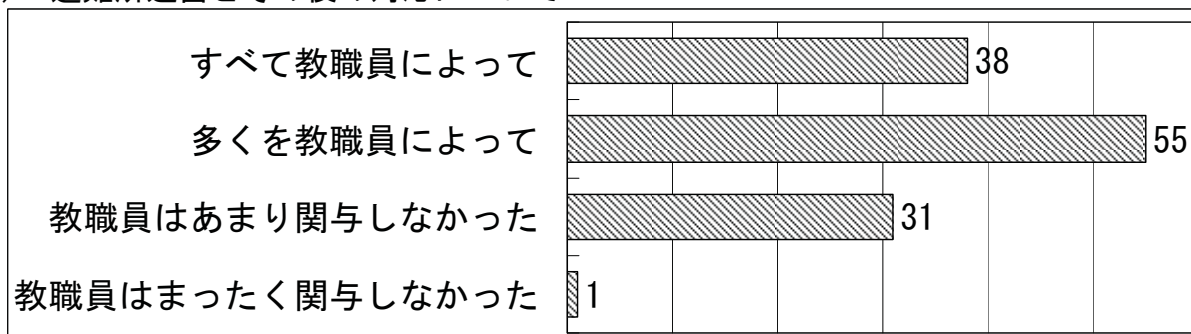
※ 無回答を除く215校のうち、避難所として指定されていた学校は174校(80.9%)であった。

(18) 避難所運営の実質的リーダーシップについて



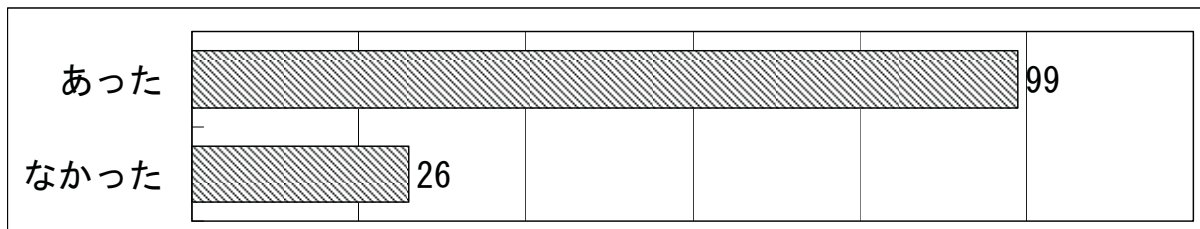
※ 無回答を除く125校のうち、避難所運営にあたって実質的なリーダーシップを取ったのは、校長が83校(61.5%)、副校長・教頭は23校(17.0%)であった。(複数回答)

(19) 避難所運営とその後の対応について



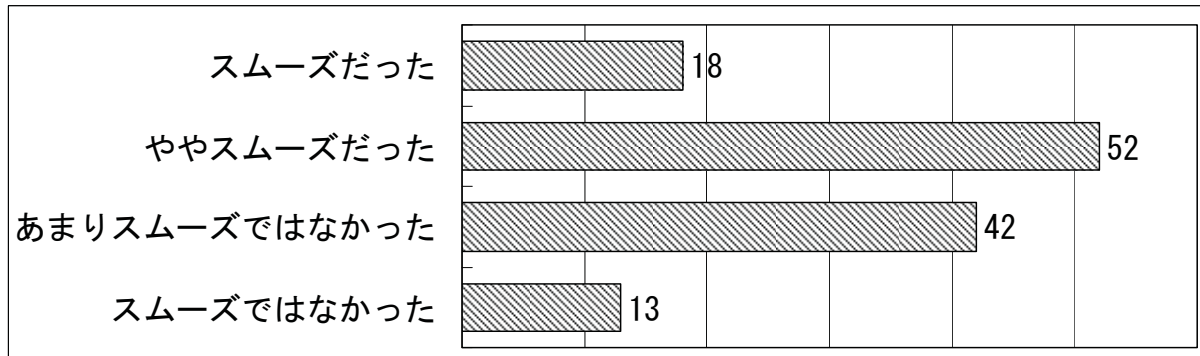
※ 無回答を除く125校のうち、避難所運営とその後の対応について教職員の関わりを尋ねたところ、「すべて」あるいは「多くを」教職員によって対応したと肯定的に回答した学校は93校(74.4%)であった。

(20) 避難所運営とその後の対応について



※ 無回答を除く125校のうち、避難所運営とその後の対応について地域からの支援があったのは99校(79.2%)であった。

(21) 避難所開設とその後の対応にあたり市町部局や担当者との連携について



※ 無回答を除く125校のうち、避難所開設とその後の対応にあたり市町部局や担当者との連携がスムーズに行われたと肯定的に回答した学校はあわせて70校(56.0%)であった。一方、連携がスムーズではなかったと否定的に回答した学校はあわせて55校(44.0%)であった。

7. 研究のまとめと提言

Ⅱ. 提言－危機管理に関する研究および実践を進化・発展させていく観点から－

さらに、今後想定される災害に備え、危機管理に関する研究および実践を進化・発展させていく観点から、提言として3点にわたって述べることにした。

1. 危機管理に関する研究および実践の進化・発展を

－「現場力」・「実践知」・「リーダーシップ」を核に－

第1に、危機における3つのキーワード、すなわち、「現場力」、「実践知」、「リーダーシップ」を核に、その一層の解明と共有を通して、危機管理に関する研究と実践の蓄積をはかり、進化・発展させていくことをあげておきたい。

2. 学校に期待すべき役割－「公の施設」としての学校、「教育施設」としての学校－

第2に、「公の施設」としての学校、「教育施設」としての学校、といわれる学校について、今回の震災を通して浮かび上がってきた期待される役割を3点あげておきたい。

- ①避難所としての学校の役割
- ②地域社会の核となる場としての学校の役割
- ③教育機関としての学校の専門的・社会的役割

3. 今後想定される災害に向けての備え

第3に、「今後想定される災害への対応」についてである。これまで述べてきたことを改めて、次への備えとして整理すると、以下の6点ということになる。

- ①行政の役割と限界を自覚することである。
- ②児童・生徒を意識した対策や予防と減災が大切である。
- ③何よりも学校における教育活動の早期の機能回復が重要である。
- ④持続的、協働的なケアが必要である。
- ⑤学校の「ウチとソト」の連携構築が多くの人々を救済する力を高めることである。
- ⑥防災教育の見直しであり、カリキュラム開発の必要性についてである。

※「震災対応を通じて考える地域とともにある学校づくり
フォーラム」(平成24年2月24日)資料から抜粋

震災時における学校対応の 在り方に関する調査研究 —私立学校を主な対象として—



財団法人 日本私学教育研究所
主任研究員 山路 進

被災した校舎(茨城県、水戸女子高等学校)

具体的な調査研究

1. アンケート等(激甚地区・広域地区)による被害状況の把握と検討・考察
2. 学校訪問調査による詳細な被害状況の把握と検討・考察
3. 地震災害の追跡調査および比較考察
4. 学校安全・震災対策の中間報告と阪神淡路大震災を経験した学校関係者との情報交換による調査
5. 研究調査報告

アンケートによる調査

- ▶ アンケート調査は、当初は東北3県（岩手県、宮城県、福島県）を予定していた。しかし、岩手県にある私立学校は内陸部にあり地震の直接的被害は少ないことが分かった。茨城県の私学は、地震による校舎倒壊などの被害が大きかったことが分かった。
そこで、激甚被害校のアンケート調査地域は、宮城県、福島県、茨城県とした。
- ▶ 激甚被害校調査地域と学校数

宮城県	17校
福島県	16校
茨城県	22校
合計	55校
- ▶ 広域被害のアンケート調査は、関東地方の学校を当初は想定していたが、液状化による被害、帰宅困難生徒の対応などが広い地域に及ぶことから、長野県、山梨県、静岡県を加えた。
- ▶ 広域被害校調査地域と学校数

北海道	28校
青森県	13校
岩手県	10校
秋田県	4校
山形県	13校
栃木県	13校
新潟県	11校
群馬県	10校
埼玉県	43校
東京都	218校
千葉県	44校
神奈川県	78校
山梨県	7校
長野県	7校
静岡県	27校
合計	526校

激甚被害地区アンケート

広域被害地区アンケート

2. 避難所としての学校 激甚(1)

1 2 避難所として使われたか

・使われたか否か

激甚地区アンケート

①使われた	①使われなかった
10	45

・避難所として使われた学校へ

ア 自治体との契約

①結んでいた	②結んでいない
2	6

イ 避難所の目的

*帰宅困難者

1住民の避難所	2死体安置所	3駐屯地	4物資の中継点	5その他
9	0	0	0	*1

ウ 避難住民への対応

エ 行政との連携

①積極的に開放	①ニーズに応じて	①スムーズに連携	①次第に連携	①連携とれず
5	4	2	4	2

2. 避難所としての学校 激甚(2)

- ▶ 激甚被害地区(宮城、福島、茨城)の学校は、地域住民の避難所として機能した。
- ▶ 一時避難所として、地域の住民を受け入れたが、想定していた備蓄は生徒を対象としていたこともあり不足していた。また、校舎被害もあり、トイレや暖房等の設備も使えない場合があった。

オ 困ったこと

激甚地区アンケート

① 備蓄の不足	① 意思の疎通	① 教育活動の場	① その他
5	0	4	4

具体例	・ トイレ	3
	・ 暖房	1
	・ 毛布	1

2. 避難所としての学校 広域(1)

- ▶ 地域住民だけではなく、交通機関の寸断による帰宅困難者も学校に一時避難した。(訪問調査校の聞き取り調査より)
- ▶ 予め指定された広域避難所には、連絡・人員・物資などの機能を果たすが、一時避難所は一時的な避難場所である。

災害対策基本法に基づき

- ・ 広域避難場所は、「地震などによる火災が延焼拡大して地域全体が危険になったときに避難する場所」
- ・ 一時避難場所は、「延焼火災などから一時的に身を守るために避難する場所」。この一時避難場所が危険になった際に、さらに規模が大きな「広域避難場所」へ、集団で避難することになる。よって、避難所(収容避難場所とも言う)のように避難生活をする場所としての位置づけはない。

- ▶ 子どもたちが、生き生きと学ぶ姿が見られる学校に戻すことが最も大切である。学校は児童・生徒の学校生活の場所であり、児童・生徒の学ぶ場の確保が重要である。

3. 学校再開に向けての課題(1)

- ▶ 3月初めの時期であったことから、広域地区の学校においても、卒業・入学などに大きな影響があった。

16. 震災を承けて、学校行事予定の延期・中止・変更について (1)、学校行事予定の延期・中止・変更の有無		合計
①あった		420
②なかった		101
無回答		4
総計	広域地区アンケート	525

- ▶ 激甚地区では、校舎倒壊などにより学校再開が困難を極めた。プレハブ仮校舎の設営、校舎等の施設の改築など、授業再開に向けて多大な苦労があった。

建造物の被害		備品の被害	
① 大いに	23	大いに	21
① 多少	26	多少	30
① なかった	5	なかった	4

激甚地区アンケート

3. 学校再開に向けての課題(2)

- ▶ 生徒・教職員が、交通機関の麻痺により(ガソリンが無い等を含む)ため遅れた。
- ▶ 地区の人口減少、生徒減少により学校運営が困難な学校もある。
- ▶ **激甚災害時における私立学校への対応に課題**

学校再開の期日(激甚地区)

激甚地区アンケート

第1週	第2週	第3週	第4週	第5週	第6週	第7週	以降
3/14~19	21~26	28~ 2	4~ 9	11~16	18~23	25~30	5/1以降
6	5	3	13	10	12	3	2

23 その他、特に記述すること 回答の一部

激甚地区アンケート

- ・あるべき学校環境の整備と設備に経済的負担が大きい。
- ・復旧に要する費用は、私立の場合半分までで、自己負担が大きい。
- ・小学校低学年児や幼稚園児の県外転居による、今後の生徒の確保はどうなるのか。放射能の影響がいつまで続くのか、先の見えないところで、生徒も教員も不安である。
- ・国の助成率や適応範囲が未だ定まらず、復旧に著しい遅れを来している。
- ・公立校に比べ公的な手厚い支援は得られなかったが、全国の私学から支援の連絡や募金活動による支援を頂き大変感謝している 改めて私学の結束を感じた。

5. 阪神淡路大震災から学ぶ

- ▶ 阪神淡路大震災で被災した学校から学んだ(中間報告会 2011.12.3、於:兵庫県私学会館)。
- ▶ 写真を含め、被害や活動を記録しておくこと。
- ▶ 災害対応マニュアルはあっても、緊急時は即時の判断が求められ、日頃からの職員間の意思疎通や危機管理意識が非常に大事である。
- ▶ 災害時に学校が避難所になることも想定し、「普段から地域社会と関わりを持っておくこと」が大切である。
- ▶ 心のケアを要する生徒が多々おり、落ち着いてから症状が出てくる場合もある。長い時間のケアをすることが肝心である。



まとめ(今後の課題)

- ▶ 東日本大震災に対して、学校の危機管理・組織運営は概ね対応できたが、課題も明らかになった。すでに対策をした学校も多々あり、それに学ぶ事は多く、その周知徹底が必要。
- ▶ 緊急時、児童・生徒は学校一箇所にいるとは限らず、登下校・郊外学習・クラブ活動などに分散している。児童・生徒、保護者、教職員間の連絡が課題である。さらに、児童・生徒の保護者への引き渡しにも課題。
- ▶ 学校は、広域避難所・一時避難所として、地域住民の安全を確保した。帰宅困難者も一時避難する場合もあることを想定して対応をする場合もあるべきである。
- ▶ 学校再開を早く行い、児童・生徒の学びの場を確保するため、激甚災害時における私立学校への対応に課題。
- ▶ 児童・生徒および教職員の防災安全教育が課題。
- ▶ 関係機関と非常時の対応について連携等を確認する必要がある。被災者受け入れも含め自治体や町内会等との連携を深める事が求められる。

平成23年度文部科学省委託調査研究
「震災時における学校対応の在り方に関する調査研究」の概要（抄）

株式会社ベネッセコーポレーション

I. 調査研究の趣旨

1. 調査研究の趣旨

東日本大震災で被災された小中学校の教職員及び教育委員会、そして、地域住民が、震災時及び震災後にいかなる対応を行い、どのような役割・機能を果たしたのかを、アンケート調査とヒアリング調査の2つの調査手法を通じて明らかにする。

2. 調査研究の目的

- 1) 被災地における学校対応のあり様に関する当時者の記録を詳細に記録化すること
- 2) 「被災後の時間経過」(①救命避難期、②生命確保期、③生活確保期、④学校機能再開期) ※ に応じた、学校及び教育委員会並びに地域の役割・機能を的確に把握すること
- 3) 防災拠点としての学校の経営・人的活動等の役割を明らかにすること
- 4) 「学校と地域の関係」を防災の観点から考察すること

※文部科学省の「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会」が平成23年7月に取りまとめた『「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言』に掲載されている区分。

- ①救命避難期(発災直後～避難)
- ②生命確保期(避難直後～数日程度)
- ③生活確保期(発災数日後～数週間程度)
- ④学校機能再開期

II. 調査研究の方法・対象

1. アンケート調査

1) 目的

・事前の防災体制、被災後の各段階の対応状況、地域の各種組織や行政と学校との連携などの把握

2) 対象

・被災レベル、地域、学校規模等バランスを踏まえ、岩手・宮城・福島3県の小中学校200校を選定

3) 時期

・平成23年9月22日(月)～10月14日(木)

4) 方法

・選択式及び自由回答(計4ページ)。自記式、郵送法によって実施・回収

5) 回答

・回答数133校(小学校89校、中学校44校)。回収率66.5%。このうち、避難所を開設した学校は87校。

2. ヒアリング調査

1) 目的

- ・震災後の学校の様子、避難所運営の状況、学校再開までの歩み、学校再開以後の状況の把握

2) 対象

- ・震災被害、避難所の開設のあった小中学校を中心に、学校支援地域本部等の設置校などを加え、各県市教育委員会のアドバイスを得て、岩手・宮城・福島3県の19校(小学校13校、中学校6校)を選定した。

Ⅲ. アンケート結果のポイント ～「地域連携」の観点から

1. 「被災前の防災体制」について ～事前の準備・対策はどうだったのか？

地域防災組織(自治会、消防団等)との間で、被災前に避難所開設を想定した「役割分担」や「シミュレーション」を行っていた学校は少ない。
避難所運営を想定した事前の取組みが不十分だった。

- ・「防災マップの作成」(69.3%)、「避難用具の確保・点検」(52.0%)などの準備は多くの学校で行われていたが、地域防災組織との間で「合同訓練」(21.7%)や「定期的な顔合わせ」(16.9%)を行っていた学校は少ない。
- ・特に「地域防災組織と避難所運営のシミュレーションをしていた学校」(4.8%)は非常に少ない。

<「被災前の防災体制」に関するアンケート回答>

取組	回答数	割合
防災マップが作られていた	88	69.3%
避難用具の確保・点検が行われていた	66	52.0%
避難所の役割分担が決められていた	36	28.1%
避難所運営に関するマニュアルが明文化されていた	35	27.1%
地域の防災組織と教職員が合同で訓練を行っていた	28	21.7%
地域の防災組織と教職員が定期的に顔合わせを行っていた	22	16.9%
被災時にハンディのある方に配慮する取組について取り決めがあった	16	12.5%
教職員の間で避難所運営に関するシミュレーションを行ったことがある	10	7.8%
地域の自主防災組織とともに避難所運営に関するシミュレーションを行ったことがある	6	4.8%

※回答があった133校のうち被災前の防災体制について「回答した学校数」及び「有効回答に占める割合」を記載。

2. 「避難所運営を担った主体」について ～誰が担ったのか？

震災直後から学校再開までの全ての期間において管理職を中心とした「学校関係者」が、中心的な役割を担った。

・時間の経過とともに、「行政関係者」や「地域組織」（自治会・町内会）などの関与も増えている。具体的には下記のような傾向が見られる。

<救命避難期>

・救命避難期では管理職を中心とした学校関係者が、「児童生徒の避難誘導・安否確認」(88.3%)や「施設設備の安全確保」(86.9%)など、人や物の安全・安心に関わる活動に従事した。

<生命確保期から生活確保期>

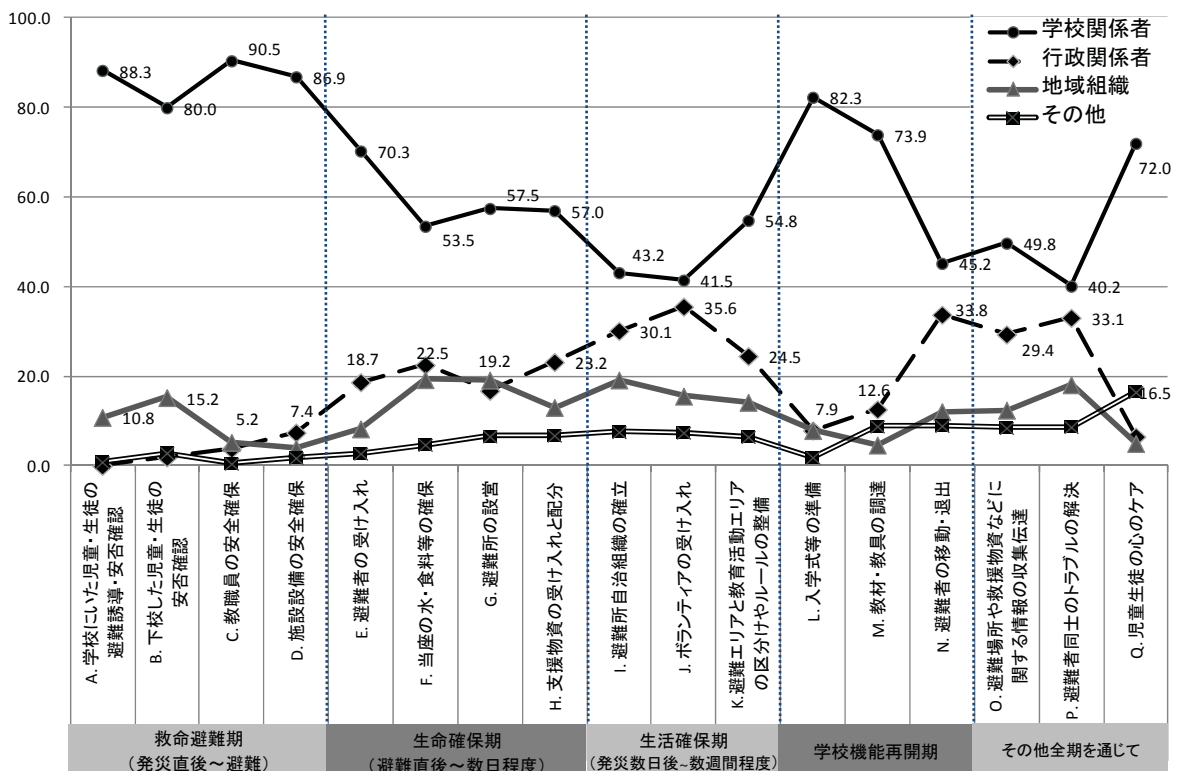
・生命確保期では、行政関係者が、「避難者の受け入れ」(18.7%)や「支援物資の受け入れ」(23.2%)等に関与し、生活確保期では、避難所自治組織の確立(30.1%)や、ボランティアの受け入れ(35.6%)などで役割を拡大している。

<学校機能再開期>

・学校機能再開期には学校関係者が「入学式等の準備」(82.3%)や「教材・教具の調達」(73.9%)で再び大きく関与した。

<その他>

・地域組織(自治会・町内会)は、「避難所の設営」(22.5%)や「避難所自治組織の確立」(19.2%)、「避難者同士のトラブルの解決」(18.1%)を中心に積極的に関与した。



※数値の単位は、パーセント(%)。学校関係者、行政関係者など上位2つまでを表記。

※学校関係者は、教職員、学校管理職を示す。

※行政関係者は、行政職員(自治体の災害対策担当職員)を示す。

※地域組織は、自治会・町内会、PTA、学校支援地域本部のコーディネーター、放課後子ども教室のコーディネーター、学校運営協議会委員などを示す。

※その他は、外部のボランティアなどを示す。

3. 「自治会・町内会との連携」について ～日頃の連携は被災時にどう役立つのか？

1) 「自治会・町内会との連携」と「避難所自治組織の確立」との関連度

- ・自治会・町内会との連携をしていた学校(56校)のうち避難所自治組織の確立がうまくいった学校は48校(86%)。
 - ・避難所自治組織がうまくいった学校を見ると、自治会・町内会との連携をしていなかった学校の割合(70%)より連携していた学校の割合(86%)が高い。
- ※以降、今回の被災時に避難所を開設した「87校」のデータを基に算出。

		自治会・町内会との連携	
		連携していた	連携していなかった
避難所自治組織の確立	うまくいった	48校(86%)	14校(70%)
	うまくいかなかった	8校(14%)	6校(30%)
合計(割合)		56校(100%)	20校(100%)

4. 「事前の準備体制」について ～事前準備は被災時にどう影響するのか？

1) 「地域防災組織と教職員との定期的な顔合わせ」と「避難所自治組織の確立」との関連度

- ・地域防災組織と定期的に顔合わせをしていた学校(10校)は、全ての学校が避難所自治組織の確立がうまくいっている。

		地域の防災組織と教職員が定期的に顔合わせをしていた	
		していた	していない
避難所自治組織の確立	うまくいった	10校(100%)	45校(76%)
	うまくいかなかった	0校(0%)	14校(24%)
合計(割合)		10校(100%)	59校(100%)

2) 「地域の防災組織と教職員との合同訓練」と「避難所自治組織の確立」との関連度

- ・地域防災組織と合同で訓練を行っていた学校(11校)のうち、10校(91%)が避難所自治組織の確立がうまくいっている。

		地域の防災組織と教職員が合同で避難訓練を行っていた	
		行っていた	行っていない
避難所自治組織の確立	うまくいった	10校(91%)	44校(77%)
	うまくいかなかった	1校(9%)	13校(23%)
合計(割合)		11校(100%)	57校(100%)

IV. ヒアリングにおける特徴的な事例

- ・生命確保期、生活確保期、学校機能再開期、学校再開以後において、被災地の学校と教育委員会がどのような経験・対応をしてきたのかに焦点を当てながら調査を実施した。
- ・平成 23 年 3 月 11 日以後を振り返りながら校長などが話す内容を中心に、それぞれの学校・地域が置かれた状況を細かにとりまとめた。特徴的な主な事例は、以下のとおり。

①避難所の運営・教育機能の再開において学校組織の有効性が確認された事例

【岩手県宮古市立鉾ヶ崎小学校】

- ・水の確保、食糧や物資の配分、トイレの設置・管理など、教職員が避難所の運営において中心的な役割を担った。また、食事当番や掃除当番といった避難所の自治組織が確立し、避難エリアと教育活動エリアの区分けが図られる中で、学校再開への取り組みが進められた。

【宮城県岩沼市立玉浦中学校】

- ・甚大な津波被害を前にしながらも、安否確認の過程で生徒たちが置かれた困難な状況を把握し、「心のケア」が必要と考えた校長のリーダーシップによって、養護教諭やスクール・カウンセラーとの連携体制が構築され、「心のケア」の観点から合唱コンクールや運動会を意味づけ、学校の年間計画に配置していった。

【福島県いわき市立植田小学校】

- ・水や食糧の確保において消防団や地域のサポートがあったものの、避難所運営それ自体では地域住民の助けを借りる必要がないほど教職員の奮闘が際立っていた。水・食糧・物資の受け入れと配分、トイレの設置・管理といった面で、教職員の献身的な働きが重要な役割を果たした。地区の防災体制における学校の役割を明確にすることが今後の課題となっている。

②避難所の運営・教育機能の再開において地域組織等の有効性が確認された事例

【岩手県大槌町立吉里吉里小学校】

- ・校長は学校に身を寄せた地域住民に避難所自治組織を立ち上げるよう依頼し、トイレの清掃や水の確保、炊き出し等を担ってもらった。避難してきた地域住民を避難所運営の中心に据えたことで、教職員の学校再開に向けた取り組みがスムーズに運んだ。

【岩手県宮古市立宮古小学校】

- ・避難者を数十人ごとにまとめた班を組織し、班ごとに物資運搬係や清掃係などを選出することで、避難所運営がスムーズになった。また、前向きで長期的な避難所運営の考え方を関係者全員（教職員、避難住民等）が共有することの重要性が確認された。

【宮城県岩沼市立玉浦小学校】

- ・地区ごとに避難者の受け入れや水・食糧の配給が行われ、教職員が避難所の運営を担った。児童の安否確認や行方不明者の捜索の際、地区の住民から捜索隊に対して、捜索箇所について助言がなされるような場面も見られた。また、避難者が土足で入った校舎の清掃に PTA が協力するなど、学校・家庭・地域が連携して、学校機能の再開に向けた歩みを進めた。

【宮城県仙台市東六番丁小学校】

- ・学校支援地域本部を設置する同校では、日常的に学校と町内会とが連携しており、学校と地域が共同で避難所運営を行うことを確認した。一日平均約 35 人の地域住民が、非常食炊き出し、配給、トイレ清掃、ごみ処理、相談対応、情報管理などに協力した。

【宮城県仙台市立富沢中学校】

- ・学校支援地域本部を設置する同校では、町内会との事前の取り決めや訓練が緊急時の対応をスムーズにし、町内会の協力が教員の負担軽減をし、心理的にも支えた。町内会との連携が

緊急時対応において一定の有効性を持つこと、さらには町内会との結びつきが学校支援活動という平素の取り組みによって形成されていたこと確認された。

【福島県いわき市立高坂小学校】

- ・ 原発事故で避難してきた人々の受け入れを進める中で、近隣の団地から避難してきた住民の献身的な働きがあった。食料や物資が不足しがちな被災直後に、PTA などの保護者組織や団地コミュニティが重要な役割を果たした。

【福島県三春町立岩江中学校】

- ・ 原発事故によって避難を余儀なくされた人々が炊き出しや清掃を自主的に行うようになる中で、学校と地域が役割を分担しながら避難所の運営を側面からサポートした。学校が既存の地域組織と連携を図りながら避難所の運営にあたるのが有効であることが確認された。

③震災対応における教育委員会の主導性が確認された事例

【宮城県多賀城市教育委員会と学校】

- ・ 多賀城市における学校再開への歩みは、学校再開に向けた教育委員会の主導性と、各々の学校のそれぞれの状況に応じた主体的な取り組みによって特徴づけられた。教育委員会は、まず被災直後の学校の状況の把握に努め、3月15日からは市内10校全ての校長が一日に二度集う「連絡会」を開催し、3月23日には『学校再開支援プログラム』を提案していた。この『学校再開支援プログラム』は、学校再開への行程表としての役割を果たし、各種復旧活動を加速させた。『学校再開支援プログラム』は、4月6日の「臨時全体研修会」の開催、4月7日からの「学習支援日」の設定・実施を呼び掛け、市内の全ての学校が4月21日の学校再開を迎えることへと導いた。各々の学校もまた、『学校再開支援プログラム』に基づき、それぞれの課題に取り組み、学校としての機能を回復するための準備を続けていた。教育委員会から提案された『学校再開支援プログラム』が示す通りに、市内10校の全ての小・中学校が4月21日の学校再開を迎えた。

④他校との交流(合同校舎)が確認された事例

【岩手県大槌町立吉里吉里小学校】

- ・ 町内の3つの小学校を受け入れて学校を再開した同校では、休み時間などに複数校の児童と一緒に活動する場面が見られるなど、他校との日常的な関わりの中で子どもたちに思いやりの心が育まれた。また、複数校合同で行われる授業の中でのチーム・ティーチングや他校の教員の授業を見る機会などを得て、教職員は他校の文化に触れることができた。

【岩手県大槌町立大槌小学校】

- ・ 同校では、被災で従来の校舎が使えなくなったため、町内外の公共施設を転々とした後に、町の合同仮設校舎へと学習や生活の場を移すこととなった。そのなかで、外国からやってきたボランティアの人に手紙を出したいと希望する子どもが現れるなど、児童は「周りに支えられている」という意識を高めていった。また、他校と交流する機会を得るなかで、大槌小学校という存在への意識を児童・教職員とも高めていった。

【岩手県大槌町立大槌中学校】

- ・ 地震発生時に生徒が学校にいなかったことで安否確認は難航したが、1年生・2年生が吉里吉里中学校を、3年生が大槌高校を間借りすることで、4月22日に同校は授業を再開した。2ヶ所に分かれての学校再開に対しては、移動の時間を確保することで放課後には部活動や生徒会活動を合同で行ったり、時間割を週単位できめ細かに組み直したりと、様々な工夫がなされた。また、合同仮設校舎移転後には、小学校と隣接する環境の中で日常的教育活動が繰り広げられていくことに対して、生徒が上級生としての意識を高めるなどの教育的な効果が期待されていた。

⑤震災後、学校と地域に新たな連携・交流が始まった事例

【岩手県宮古市立鯨ヶ崎小学校】

- ・地域が津波による壊滅的な被害を受け、実施が危ぶまれていた「総合的な学習の時間」でのホタテ養殖体験や「地域参加型」で例年開催されていた運動会が、震災後の平成 23 年度も継続して行われた。また、同年 10 月の学習発表会で、震災の被害を受けながらも地域で店舗営業を再開した人々の思いをまとめた劇が披露され、好評を得た。こうした地域連携の継続した取り組みは被災した地域に活力を与えることにもなっており、学校が地域に対して持つ役割を捉え直す機会となった。

【岩手県宮古市立宮古小学校】

- ・学校に避難した住民から「感謝している」という声が盛んに聞かれるようになり、教職員が街で住民から声をかけられる機会も従前より格段に増えた。結果として、今回の震災とその中で避難所運営は、地域の住民に学校の様子を見てもらう機会となった。

【福島県三春町立三春小学校】

- ・平成 17 年に学校運営協議会（コミュニティ・スクール）を設置。原発事故で転入してきた児童への支援や放射線問題への対応を行う中、学校・家庭・地域がこれまで以上に緊密に連携した。特に、区長会・防犯協会・民生児童委員協議会・PTA・教育委員会などの代表者が集う「三春方式」の学校運営協議会は、放射線問題への対応に必要な情報の集約・共有に寄与した。

【福島県三春町立岩江小学校】

- ・平成 21 年に学校支援地域本部を設置。放射線問題への対応を迫られる中で、学校は地域組織と連携しながら、合同運動会や「ロードレース」（持久走大会）といった教育活動を展開した。

V. 提言 ～ 今後の取り組みに向けて

1. 提言 1 地域の力を引き出す努力が必要。

- ・今回の調査では、震災時における「地域連携」の重要性が確認された。住民等との顔合わせ、訓練、交流等の度合いが高いほど、震災対応（特に避難所対応）がスムーズだった。特に、地域に定着している「自治会・町内会」との連携が力を発揮した。

●地域とともにある学校づくりをこの震災を契機に見直すべきである。

地域に密着した組織やその構成メンバーに、学校連携の取り組みへの積極的な参加を働きかける必要がある。

2. 提言 2 平素からの学校と地域との連携が子どもたちを守る。

- ・震災時の地域連携については、平素からの取組み（自治会、PTA等との連携・協力）が重要であることが確認できた。特に、学校と地域との間で、「事前の対策」や「実際の対応（人選・役割分担等）」が上手くなされていた所が、相対的に避難所運営がスムーズであった。
- ・地域組織との日頃の交流機会を増やし、防災、安全などの面で、運用・運営まで相互に相談協議できる関係作りが大切だと明らかになった。

●防災教育・防災活動について、地域（PTA や町内会、自治会）との間で、事前の「取り決め」、「定期的な協議」さらには「合同防災訓練」に取り組むことが重要である。

●教育活動や学校行事などで、地域との日常的な交流活動を活発化させる必要がある。

3. 提言3 地域組織との「熟議」から、学校と地域との連携が発展する。

- ・これまで、「学校と地域との連携」が大切だと言われながらも、「その地域とは何を指すのか」「誰を想定しているのか」「連携するとは何をすることなのか」などが必ずしも明確でなかった。
 - ・今回の調査研究では、避難所運営において、どのような地域組織との連携が機能したかが明らかになった。また、どのような活動でどういう地域組織と連携を図るのが望ましいのか、実際的に検討していくことの重要性が示唆された。
- これからの学校づくり、地域づくりをテーマに、地域の多様な当事者との「熟議」に取り組み、地域と学校を取り巻く課題の解決に踏み出していく必要がある。**

学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議
「学校等の防災体制の充実について 第二次報告」（平成8年9月）の概要
（避難所としての運営関係）

I はじめに

平成7年11月に学校等における防災体制の充実に関する基本的考え方等につづいて取りまとめた第一次報告に引き続き、阪神・淡路大震災の被害状況を踏まえ、地震対策を中心に、各学校が児童等の安全を確保するために必要となる対応策についてより詳細に検討。

各学校でいざというときに適切な対応がなされるためには、教育委員会等及び各学校において、日ごろから必要な準備を整えておくことが必要であるが、本報告はその際の参考例となるよう、学校防災に関する計画を策定する場合に盛り込むべき事項、防災教育を充実させる上で留意すべき事項、地震が発生した場合に児童等の安全を確保するために教職員が果たすべき役割等に関して、基本的な事項を取りまとめたもの。

II 学校防災に関する計画作成指針

5 避難所としての運営方策等

避難所に指定されている学校や、災害の規模・程度、地域の実情等により避難所となることが予想される学校については、避難所となる場合の運営方策に関して定めておくことが必要（『IV児童等の安全確保・保等のための教職員の対応マニュアル作成指針』の中で詳述）。

- (1) 運営体制
- (2) 初動体制
- (3) 避難所としての施設の使用について

IV 児童等の安全確保等のための教職員の対応マニュアル作成指針

3 学校が避難所となる場合の運営方策等

(1) 避難所の運営方策

ア) 運営体制

災害対策担当の職員が配置されるまでの間、避難所運営に係る業務に対応することを想定した体制とするとともに、具体的な対応方策について定めておくことが必要。この場合、児童等への対応と避難者への対応とが同時に求められる場合も想定しておくことが必要。

イ) 初動体制

<初動時に必要な業務の例>

校長をはじめ各教職員が早急に参集できず、避難所の運営を当初の計画通りに行えない場合であっても、参集できた教職員により、少なくとも次のような業務を行うことが必要。

- a 校内にいる児童等の安否確認、避難誘導
- b 避難者の受入れ、誘導
- c 救命・救急措置
- d 教育委員会、災害対策本部等との連絡、情報確認
- e 避難者への情報伝達
- f 備蓄物資の配給