

# 「宮城県学校防災体制在り方検討会議報告書」 について

宮城県教育庁参事兼保健体育安全課長 鈴木 秀 利

## はじめに

尊い命や住み慣れた街並みなど、かけがえのない多くのものを一瞬にして奪い去ってしまった「東日本大震災」から10年を迎えた。

この東日本大震災では、県内の幼児、児童生徒395名、教職員22名が亡くなり、未だ35名が行方不明となっている。また、特に石巻市立大川小学校においては、避難途中で児童や教職員が津波に襲われ、70名の児童及び10名の教職員が亡くなり、未だ4名の児童が行方不明となっている。

この石巻市立大川小学校事故に関する国家賠償等請求事件（以下、「大川小学校事故訴訟」という。）については、令和元年10月の最高裁判所の決定により控訴審判決が確定し、教育委員会や学校に対し、事前防災の重要性とその責務が明示された。

この判決においては、当時、教育委員会や学校が実施すべきであった事前防災の不備等について厳しく指摘されているが、これは決して教育委員会や学校に対し不可能なものを求めているものではなく、教育委員会や学校が、災害から児童生徒等の生命や身体の安全を確保するため、学校保健安全法に基づき当然負うべき「安全確保義務」そのものを示したものである。

年月の経過とともに、震災後に採用された若い世代の教職員や震災を経験していない児童生徒等が増え、震災の記憶や教訓の風化が懸念される中、教育委員会や学校における全ての教職員は、石巻市立大川小学校のような悲しい事故を二度と繰り返さないよう、児童生徒等の命を守るという強い覚悟を持たなければならない。

教育委員会や学校では、震災の教訓をもとに、これまで防災教育の充実や学校防災体制の強化に取り組んできたが、県教育委員会では、この判決を踏まえ、これまで行ってきた学校防災の取組について検証し、既存の取組の見直しや今後新たに実施すべき取組の方向性について改めて検討するため、有識者による検討会議を設置した。

本報告書は、この検討会議において、今後、教育委員会や学校が、地域や関係機関と連携して取り組むべき方向性について取りまとめたものであり、本県の学校防災に生かしていくことはもちろんのこと、ぜひ、全国の教育機関や、様々な機関においても、それぞれの防災体制の一層の充実に向けての参考としていただきたい。

以下に、検討会議における検証や、今後いかなる災害においても、児童生徒等の命を

確実に守ることができるようまとめた検討会議からの提言の概要について記述するが、ぜひ、本報告書の本文についても御一読いただきたい。

検討会議報告書 <https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/824436.pdf>

## 1 検討会議設置と会議の経過

大川小学校事故訴訟の確定判決では、学校における事前防災の重要性や、災害から児童生徒等の命や身の安全を確保するために、教育委員会や学校が法に基づいて当然負うべき「安全確保義務」について、厳しく指摘された。(表1)

この確定判決を踏まえ、震災の教訓をもとにこれまで進めてきた学校防災の取組について改めて検証し、既存の取組の見直しや今後新たに実施すべき取組について検討するため、学校防災を専門とする有識者による宮城県学校防災体制在り方検討会議(以下、「検討会議」という。)を県教育委員会(以下、「県教委」という。)が令和2年2月に設置したものである。

検討会議は、東北大学災害科学国際研究所長である今村文彦氏を委員長とした計6名の有識者による委員で、震災の教訓や確定判決での指摘事項等を基に、4回の会議にわたり検討を重ねてきたものである。

表1 大川小学校事故訴訟の確定判決における教育委員会や学校に対する学校防災上の主な指摘

- 1 学校が安全確保義務を遺漏なく履行するために必要とされる知識及び経験は、地域住民が有している平均的な知識及び経験よりも、遙かに高いレベルのものでなければならない
- 2 学校が津波によって被災する可能性があるかどうかを検討するに際しては、津波浸水域予測を概略の想定結果と捉えた上で、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討をすべき
- 3 学校は、独自の立場から津波ハザードマップ及び地域防災計画の信頼性等について検討すべき
- 4 学校は、危機管理マニュアルに、児童を安全に避難させるのに適した避難場所を定め、かつ避難経路及び避難方法を記載すべき
- 5 教育委員会は学校に対し、学校の実情に応じて、危機等発生時に教職員が取るべき措置の具体的内容及び手順を定めた危機管理マニュアルの作成を指導し、地域の実情や在校児童の実態を踏まえた内容となっているかを確認し、不備がある時にはその是正を指示・指導すべき

## 2 これまでの学校防災の取組に係る検証

検討会議における、本県でのこれまでの学校防災の取組の検証について述べる。

県教委では、震災を教訓に、平成24年度に、学校防災をはじめとする学校での安全管理や安全教育の新たな指針として「みやぎ学校安全基本指針」を策定した。

また、同年度から、全ての公立学校に防災主任を配置するとともに、各市町村の拠点等となる小・中学校には安全担当主幹教諭を配置し、当該職員を中心に、防災教育計画や学校防災マニュアルの策定、防災訓練の実施、校内研修の企画実施、あるいは地域との連携など、防災教育や防災体制の充実強化等を進めてきた。

県教委では、平成26年度から県立学校全ての防災マニュアルを点検し、それぞれのマニュアルが児童生徒の実態や地域の災害特性等を考慮した内容で事前体制に不備がないかなどを確認、各校に改善点等をフィードバックするといった取組も行っており、教職員等に対しては、防災主任や安全担当主幹教諭を対象とした研修や、新任校長に対する被災地訪問型研修など、学校防災の中心的な役割を果たす教職員等の資質向上にも努めてきた。児童生徒等に対しては、震災の教訓等を発達の段階に応じ教材化した「防災教育副読本」等の活用による防災教育を行うとともに、地域防災の将来的な担い手育成を目指した「防災ジュニアリーダー養成事業」等を実施するなど、自助や共助、公助の力を養う取組を行ってきた。

さらに、地域等との連携については、県及び圏域レベルの「安全教育総合推進ネットワーク会議」により、防災教育をはじめとする安全教育に係る取組の方策等を関係機関相互で協議・検討するほか、「未来へつなぐ学校と地域の安全フォーラム」の開催を通じ、防災を含めた学校安全の取組の成果や課題について、全国の教職員やPTA、地域防災の関係者、大学関係者等と広く共有してきた。

これらの取組が、学校等において実際にどの程度実施されているかを検証するため、県立学校、仙台市立を除く市町村立学校及び、各市町村教育委員会に対し調査を行った調査結果を踏まえた課題等は次のとおりである。

### (1) 大川小学校事故訴訟の確定判決での指摘に対する取組の検証について

#### ①学校が必要とされる高いレベルの知見の獲得について

教育委員会の多くは、教職員を対象に、地域の災害特性の知識や災害対応スキルを高める研修を実施しているほか、学校においても、その多くが、立地地域における過去の被災状況や災害発生時取るべき具体的内容について、校内研修等を通じ教職員間で共有している。一方、大学や市町村の防災部局など、防災の専門機関等を活用した校内研修を行っている学校は一部にとどまることから、防災に係る高い知見を備え

るための更なる取組が求められる。

## ②地域の災害特性等を踏まえた学校防災体制の整備について

学校防災マニュアルについては、多くの学校が、立地地域の災害特性等を踏まえた防災マニュアルを整備している一方、地震に伴う火災などで校舎が使用できないといった二次災害も想定したマニュアルとして整備している学校は4割強にとどまっている。また、過去の災害やハザードマップの想定を超えた災害に備え複数の避難場所等を設定している学校や、第三者の評価等により防災マニュアルや訓練の課題を検証している学校は6割程度にとどまっている。これらのことから、立地地域の災害特性等を踏まえ、不測の事態にも対応できる防災体制構築のための更なる取組が求められる。

## ③教育委員会による学校防災に係る不備の是正について

教育委員会の多くは、所管の学校の防災マニュアルについて災害特性等を踏まえた内容になっているか等を確認し、不備の是正を指導している。一方、所管の学校の防災マニュアルが二次災害を想定したものとなるよう指導している教育委員会や、二次・三次避難場所等の実地調査を行っている教育委員会は6割程度にとどまっているほか、大学等専門家の派遣など、専門的な見地から学校防災マニュアルの見直し等の支援を行っている教育委員会も一部にとどまっている。これらのことから、学校における防災体制がより強固なものとなるよう、教育委員会の更なる指導や支援が求められる。

## (2) 教職員や児童生徒等に必要災害対応力の養成や、地域等との連携等に係る取組の検証について

### ①教職員等の災害対応力の養成等について

学校の管理職や教職員を対象に、被災地訪問等による研修を実施している教育委員会や学校は一部にとどまっており、震災の教訓等の風化が懸念される中、学校長や教職員には、「児童生徒等の命を確実に守る」という防災意識をこれまで以上に高めることが求められる。また、二次災害や管理職等不在時を想定した訓練を実施している学校も5割程度にとどまっている。全国的に大規模な自然災害が頻発する中、教職員に対し、様々な状況下での災害発生を想定しながら、不測の事態でも対応できる力を養成することが必要である。

### ②児童生徒等の災害対応力の養成等について

多くの学校が、防災教育年間指導計画に震災の教訓を風化させない定期的な防災教育を位置付けている。一方、被災地域の見学や「マイ・タイムライン」の作成などを

防災学習に取り入れている学校は一部にとどまっており、震災を経験していない児童生徒等が増える中、震災の教訓を伝え、防災を自分事として捉えるための取組を充実させることが求められる。また、自然の家での防災プログラムや地域に対する防災啓発活動などを防災教育に取り入れている学校も4割にとどまっていることから、児童生徒が主体的かつ関心を持って取り組める学習の更なる充実も必要である。

### ③地域等との連携について

多くの教育委員会が、所管の学校に対し、地域と連携した防災体制構築のための会議の設置や防災訓練の実施等について指導しており、学校においても、その多くが、地域住民や市町村防災部局と立地地域の災害特性や避難場所等について共有する機会を設けている。一方、立地地域の災害特性や避難場所等について、大学等専門機関から助言を得る機会を設けている学校はほとんどなく、大学などが有する専門的な知見を共有する取組が求められる。また、災害時の避難方法を地域住民と訓練を通じ確認している学校は半数程度にとどまっている。多くの学校は、市町村の指定緊急避難場所等にされるなど、地域の防災拠点としての重要な役割を担っていることから、児童生徒等の命を地域住民とともに守るためにも、学校と地域が緊密に連携した取組の推進が必要である。

## 3 新たな学校防災体制の構築に向けた提言について

検討会議では、大川小学校事故訴訟の確定判決指摘や、これまでの学校防災に係る取組の検証結果等を踏まえ、いかなる災害にあっても児童生徒等の命を確実に守るために必要な取組の大きな柱として、次の4点を基本方針として整理した。

- (1) 教職員の様々な状況下における災害対応力の強化
- (2) 児童生徒等の自らの命を守り他者を助ける力の育成
- (3) 地域の災害特性等を踏まえた実効性のある学校防災体制の整備
- (4) 地域や関係機関等との連携による地域ぐるみの学校防災体制の構築

この基本方針に沿って、今後、教育委員会や学校、あるいは学校を支える地域や関係機関等それぞれが取り組むべき方向性について、提言として取りまとめた。

### (1) 基本方針1 教職員の様々な状況下における災害対応力の強化について

大川小学校事故訴訟の確定判決においては、学校長や教職員について、防災に係る高いレベルの知識と経験の必要性について指摘されている。

時間の経過とともに震災の経験が薄れていく中、学校が法的に負う「安全確保義務」の自覚や、いかなる災害でも「児童生徒等の命を確実に守る」という強い覚悟を定着させる

ため、学校長や教職員の防災意識をこれまで以上に高めることが必要である。

さらに、地震や津波のほか、台風や豪雨などによる風水害など大規模な自然災害が全国的に頻発するなど、災害がいつでもどこにでも起こりうる状況の中、地域で想定される全ての災害について、教職員は、学校内はもとより学校外での教育活動や登下校中など、学校管理下における様々な状況下での災害発生を想定しながら、不測の事態にも対応できる力を養成する必要がある。

その際、全ての教職員がいかなる危機に直面しても的確に判断し、児童生徒等の命を守るために主体的かつ適切に行動できる力を身に付けられるよう、講義形式のみならず、教職員同士が意見を出し合い、地域の災害特性等を踏まえたあるべき防災の取組等を組織として継続的に検討する研修を実施するといった工夫を行うことが重要であるといった、学校や教育委員会が取り組むべき5つの今後の方向性が次のとおり示された。

- ①管理職や若い世代の教職員等における高い防災意識の醸成
- ②教職員の災害特性等を踏まえた高いレベルの防災知見の獲得
- ③教職員の主体的かつ適切に行動できる能力の養成
- ④教職員の不測の事態にも適切に対応できる能力の養成
- ⑤防災担当者等における防災体制等の充実強化に係る資質・能力の養成

## (2) 基本方針2 児童生徒等の自らの命を守り他者を助ける力の育成について

東日本大震災を経験していない児童生徒等が増え、震災の記憶や関心の低下が懸念される中、被災地の訪問や地域住民との交流等を通じ、児童生徒等に震災での経験や教訓を伝え、命の大切さを学ばせることが必要である。また、児童生徒等において、自らの命は自らで守る「自助」の観点から、主体的に行動できる力を養うため、発達の段階に応じ防災を自分事として捉える防災教育を実施することが重要である。

地域においては、少子高齢化が進む中、将来的な地域防災の担い手育成が求められており、児童生徒等に対し、他者を助ける「共助」や地域防災に貢献する「公助」の意識を醸成するとともに、地域の一員としての自覚を持って地域防災に積極的に参加する行動力を養うことも必要であるといった、学校や教育委員会が取り組むべき6つの今後の方向性が次のとおり示された。

- ①児童生徒等の発達段階に応じた防災教育の推進
- ②「命を守る」意識の醸成
- ③防災への関心を継続的に高める取組の推進
- ④地域の災害特性等と、とるべき行動の理解を促す防災教育の実施
- ⑤防災を自分事として捉え、的確かつ適切に状況判断し行動できる力の育成

## ⑥将来的な地域防災の担い手育成

### (3) 基本方針3 地域の災害特性等を踏まえた実効性のある学校防災体制の整備について

大川小学校事故訴訟の確定判決で指摘された「安全確保義務」について、学校においては、高いレベルの防災知見に加え、実際の立地条件等を踏まえた災害リスクやハザードマップ等の詳細な検討・検証が求められており、教育委員会においては、学校の危機管理マニュアルが地域や学校の実情を踏まえた内容となっているかについての確認と不備の是正等が求められている。

これらの確定判決指摘を踏まえ、学校は、地域の災害特性等について継続的に最新の知見を得るとともに、地震や津波、風水害など、地域で起こりうる全ての災害はもとより、災害に伴い発生する火災等の二次災害や、管理職や防災主任などの防災担当者不在時の災害対応など、不測の事態にも対応できる防災体制を構築することが必要である。その際、学校においては、管理職や防災主任などの防災担当者が不在時に被災しても、残された教職員で児童生徒等に対し適切かつ確実に避難指示等の指揮が行えるよう、管理職や防災主任などの防災担当者のみならず、全ての教職員が組織的に対応できる体制を整備することが不可欠である。また、教育委員会は、学校における防災体制がより強固なものとなるよう、各自治体の防災部局や防災関係機関、あるいは大学などの専門機関等と連携しながら、学校における取組の指導や支援を行うことが必要であるといった、学校や教育委員会が取り組むべき6つの今後の方向性が次のとおり示された。

- ①地域の災害特性等の把握
- ②不測の事態に備えた学校防災体制の整備
- ③学校の事前防災に係る点検及び不備の是正
- ④学校防災体制等に係る客観的な課題の検証
- ⑤学校の取組に対する支援等
- ⑥災害時における防災担当者等による災害対応支援

### (4) 基本方針4 地域や関係機関等との連携による地域ぐるみの学校防災体制の構築について

児童生徒等は、学校にいる時間よりも、家庭を含め地域にいる時間の方が長いことから、児童生徒等を守るための学校防災の取組について、家庭や地域住民の共通理解や協力が不可欠である。また、地域においては、小学校や中学校を中心に多くの学校が市町村の指定緊急避難場所や指定避難所とされるなど、学校は地域の防災拠点としての重要な役割を担っており、地域住民にとっても、自らの安全を確保するために学校との連携を深めるこ

とが必要である。

さらに、地域における共助の核である自主防災組織については、震災に伴う人口流出やコミュニティの再編、あるいは少子高齢化等により組織率の低下や構成員の高齢化といった課題がある中、組織の活性化や新たな担い手確保等の観点から、学校との連携や、児童生徒等に地域の一員として積極的な参加を促すことが重要である。

これらを踏まえると、学校と地域が防災について連携・協働体制を構築することは、児童生徒等の命はもとより地域住民の命を守ることに直結することから、様々な機会を通じて、日頃から学校と地域が、各自治体の防災部局や防災関係機関、大学などの専門機関の協力を得ながら緊密な連携・協働体制を構築し、震災の経験や教訓、あるいは地域の災害特性等に係る知見を共有するとともに、学校と地域が方向性を一つにして、地域ぐるみで学校防災マニュアルの作成・見直しや防災訓練の実施といった防災の取組を継続的に行うことが重要であるといった、学校や教育委員会が取り組むべき5つの今後の方向性が次のとおり示された。

- ①地域の災害特性等に係る知見の共有
- ②地域と連携した学校防災に係る実効性の確保
- ③関係機関等との協働による学校と地域の連携に対する支援
- ④地域ぐるみの学校防災に係る優良事例の創出や普及等
- ⑤コミュニティ・スクール等を通じた継続的な連携・協働体制の構築

#### 4 提言等を踏まえた今後の県教委の取組について

この検討会議からいただいた提言では、これまでの震災の教訓から、さらにもう一歩踏み込んで、子供たちの命を確実に守るために必要となる取組の方向性等についての示唆に富む貴重な内容が示されていることから、これを踏まえ、学校防災の取組を進める上で改めて留意すべき事項等について、新たに「みやぎ学校安全基本指針」の追補版として取りまとめ、各市町村教育委員会や各学校に、これまでの取組の見直し等に役立てていただくよう周知している。

また、これまで行ってきた取組に加え、新任校長を対象としてきた被災地訪問型研修を、新規採用の教職員に拡充している。さらに、地域連携による学校防災体制の構築に向けた新たな取組として、地域と連携した学校防災の取組に係る相談窓口を県教委内に設置し、県内各学校等にアドバイスなどの支援ができる体制を組織するとともに、専門的知見等を必要とする場合には、大学等専門家（学校防災アドバイザー）の派遣による助言につなげ、学校の取組を支援していく。さらに、地域の災害特性等を踏まえて選定した協力校において、地域ぐるみの新たな学校防災体制等の構築に係る優良事例を創出

するための実践研究を行い、その成果を各学校や、地域や学校防災に係る関係者と広く共有していく。

これらの取組を通じ、いかなる災害からも子供たちの命を守るため、地域とともに、より強固な学校防災体制の構築を目指していくものである。