

「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

平成24年7月

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

はじめに

本会議は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災において、東北地方を中心として多数の学校、児童生徒等に甚大な被害が生じたことから、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、平成23年7月に設置され、同年9月には中間とりまとめを公表した。

その後、平成24年4月27日には、学校における安全に関する取組を総合的かつ効果的に推進するための「学校安全の推進に関する計画」が閣議決定された。この「学校安全の推進に関する計画」では、本会議の中間とりまとめで示した今後の防災教育・防災管理等の考え方と施策の方向性を含めた、今後5年間の防災教育・防災管理等の考え方が示されている。

また、同年5月には「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究」の結果が公表され、本会議中間とりまとめで課題として示した東日本大震災が発生した際の被災地の学校の対応や避難所としての役割・機能等について、岩手県・宮城県・福島県の学校等の状況が明らかになったところである。

国においては、中間とりまとめを踏まえ、「学校安全の推進に関する計画」が策定されたところであり、本会議としては、中間取りまとめ以降の状況や、「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究」の結果を分析し、最終的な防災教育等の基本的な考え方を取りまとめたので公表する。

本報告を受け、今後国及び学校やその設置者において、適切な対応がなされていくことを期待する。

目 次

1. 学校安全の推進に関する計画（平成24年4月27日閣議決定）

2. 「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究」を踏まえた課題

3. 東日本大震災の教訓を踏まえた防災教育・防災管理等の展開
 - （1）防災教育
 - ①防災教育の指導時間の確保と系統的・体系的な整理
 - ②地震災害への留意点
 - ③津波災害への留意点
 - ④地震・津波災害以外の自然災害への留意点

 - （2）防災管理・組織活動
 - ①組織的な教職員研修・体制づくり等
 - ②保護者、地域との連携
 - ③防災マニュアルの作成

1. 学校安全の推進に関する計画（平成24年4月27日閣議決定）

- 学校保健安全法第3条第2項の規定に基づき、平成24年4月27日に「学校安全の推進に関する計画」（以下「学校安全推進計画」という）が閣議決定された。
- 「学校安全推進計画」においては、学校における安全教育について、知識とともにそれに基づいた適切な判断と行動する力が必要であり、そのための指導時間を確保することや教育手法、指導体系の整理が必要であるとされている。
- また、学校における安全管理等について、東日本大震災の教訓を踏まえた自然災害による被害軽減の取組を進める必要があることなどから、地域や家庭と連携した安全体制の確立など、学校の安全体制の整備が必要である。
- さらに、より実証的な学校安全施策の推進として、事件・事故災害に関する情報収集・分析体制の整備・充実などにより、実証的で科学的な学校安全の取組を推進することが重要とされている。
- これらを踏まえ、学校安全を推進するための方策として、安全に関する教育の充実方策、学校の施設及び設備の整備充実、学校における安全に関する組織的取組の推進、地域社会・家庭との連携を図った学校安全の推進などが挙げられている。

2. 「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究」を踏まえた課題

○東日本大震災発生時の岩手県、宮城県、福島県の学校等における被害状況と発災時、発災後の対応状況、学校等での防災体制や防災教育の実施状況及び被災状況への影響等の検証を行った「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究」（以下「調査研究」という。）が、平成24年5月に公表され、当時の学校等の対応等に関する状況が明らかになった。

○調査研究のまとめとして、以下の点が挙げられている。

①避難行動について

一次避難行動として約74%で机の下に潜る等の行動をとる、約50%が場所や状況に応じた行動をとるなど、東日本大震災が発生するまでに行われていた一次避難行動に対する避難訓練の成果は現れており、改めて避難訓練の重要性が明らかになった。さらに、管理外での被災も含め、保護者・地域等の協力も得ながら、どのような場所にいたとしても一次避難を円滑にできるような指導が必要である。二次避難行動については、地割れ、液状化などの例があることから校庭への避難については状況に応じた判断が必要である。また、二次避難行動をとらなかった理由として、約1割の学校で避難経路が危険であったという報告もあった。被災の状況により避難経路の安全が確保できない場合もあり、平時における避難経路の安全点検と避難場所への複数の経路の確保、被災時における複数の手段による素早い情報収集と状況に応じた的確な判断が求められる。

※本調査では、揺れが続いている間の避難行動を一次避難行動とし、揺れが収まったあとの安否確認等のため集合させるなどの避難行動を二次避難行動としている。

②津波による被害状況と対応について

地震の揺れによる校舎等の倒壊等を原因とした児童生徒等の死亡・行方不明は生じなかったものの、ハザードマップで津波による浸水が予想されていた学校等及び予想されていなかったが津波が到達した学校等のうち、津波により死亡・行方不明となった児童生徒等がいる学校等は約2割となるなど、人的被害の大部分は

津波によるものであった。また、児童生徒等の津波からの避難について危機管理マニュアルに規定していた学校は約5割に留まっており、さらには、津波による浸水が予想されていた学校でさえも、津波避難マニュアルの策定や津波訓練を実施していた学校等の数は約6割に留まっていた。津波の危険性がわずかでも考えられる学校では、避難場所を特定して訓練を行うことが必要である。また、校外に避難場所を設定している場合には避難経路や避難場所の設定や点検を、教職員だけで行うのではなく、都道府県や市町村の防災担当部局や研究者などの専門家の意見を参考にして行うことも重要である。

③安否確認及び引渡しについて

児童生徒等が帰宅困難な状況が26%の学校等で発生し、保護者が被災して連絡が取れなかった例もあった。安否確認を行う際には、保護者との一対一の情報連絡だけでなく、知人、地域の団体等を通じた情報交換も考慮する必要がある。引渡しや待機の判断、保護者と連絡が取れない場合の対応などについて、学校等と保護者との間で事前にルールを決めておくことが必要である。

④体制整備について

通常通信手段が停電や回線の混雑により使えなくなり、情報の入手が困難になったことが、校内体制の混乱につながっている例もあった。情報収集方法や関係機関との連絡方法について複線化を図り、円滑な連絡体制を構築することが求められる。

また、危機管理マニュアルは6%の学校等で未策定であり、早急なマニュアル策定が必要である。一方、94%の学校等では策定されていたが、児童生徒等の安否確認の方法の規定がないなどの調査研究の結果もあり、東日本大震災の教訓も踏まえ、見直しや改善等が必要である。さらに、日常的に防災について検討・協議する機会が持たれていない学校が約40%もあり、防災に関する積極的な取組が求められるとともに、教職員の平日頃からの防災意識の向上が必要である。

⑤避難所運営について

関係機関との連携について、定期的な連絡調整が約6割、避難所開設等の訓練については約5割の学校等が必要と答えている。

また、地域住民などと日常的に連携がとれていた学校等は、児童生徒等の安全確保や教育活動の早期正常化が円滑に進んだという報告もあり、事前に市町村防災担当部局や地域住民等関係者・団体と体制整備を図り、地域住民などが主体的に開設・運営できる仕組みづくりが重要と考えられる

- 本会議としては、これらの調査結果を踏まえ、防災教育・防災管理等に関する提言を行う。文部科学省、学校等及びその設置者においては、本提言を受けて、東日本大震災の教訓を踏まえた、更なる取組を進めることが求められる。

3. 東日本大震災の教訓を踏まえた防災教育・防災管理等の展開

(1) 防災教育

① 防災教育の指導時間の確保と系統的・体系的な整理

- 平成23年9月、本会議は中間とりまとめを公表し、災害発生時に、自ら危険を予測し、回避するための「主体的に行動する態度」を育成し、支援者となる視点から安全で安心な社会づくりに貢献する「共助・公助」の精神を育成する防災教育の重要性を示した。このことは、「学校安全推進計画」においても盛り込まれている。
- しかし、現在の学校教育においては、防災を含めた安全教育の時間数は限られており、主体的に行動する態度の育成には不十分であり、各学校において、関連する教科等での指導の時間が確保できるよう検討する必要がある。
- また、指導時間を確保し、指導を充実するため、国は、防災教育の系統的・体系的な指導内容を整理し、学校現場に対して分かりやすく示すなどの取組を推進していく必要がある。併せて、国及び学校の設置者において、学校現場における防災教育の実施状況を把握し、指導時間の確保に対する具体的事例や課題等を踏まえて必要な方策を検討することが求められる。
- さらに、防災を含めた安全教育について、教科等として位置付けるなど系統的に指導できる時間を確保すること、総合的な学習の時間の学習活動の例示として位置付けること、体育・保健体育において充てる時間を充実させることなどの方策について、その必要性や内容の検討等を行う必要がある。
- 平成24年度においては、文部科学省が作成予定の教職員用参考資料「「生きる力」を育む防災教育の展開（仮）」において、東日本大震災の教訓を踏まえ、防災教育の具体的かつ系統的・体系的な指導内容の例について示すこととしている。本参考資料を基に、各学校においては、以下の点に留意し、児童生徒等の発達の段階や学校の立地状況等に応じた具体的な指導計画の作成と実施が求められる。また、作成された本参考資料の各学校における活用状況を調査し、課題等を把握していくことも求められる。

○発達の段階ごとに、必要な知識を身につけ、主体的に行動する態度や支援者としての視点を育成するため、具体的な指導内容に関して、次の方向性が考えられる。

・幼稚園段階では、
危険な場所や事物などがわかり、災害などの緊急時に、教職員や保護者の指示を受けて、落ち着いて素早く行動できるようにする。

・小学校段階では、
低学年では、教職員や保護者など近くの大人の指示に従うなど適切な行動ができるようにする。中学年では、災害の時に起こる様々な危険について知り、自ら安全な行動ができるようにする。高学年では、日常生活の様々な場面で発生する災害の危険を理解し、安全な行動ができるようにするとともに、自分の安全だけでなく、他の人々の安全にも気配りができるようにする。

・中学校段階では、
地域の過去の災害や他の地域の災害例から危険を理解し、災害への日常の備えや的確な避難行動ができるようにする。また、学校、地域の防災や災害時のボランティア活動の大切さについて理解を深めるようにする。

・高等学校段階では、
自らの安全の確保はもとより、友人や家族、地域社会の人々の安全にも貢献しようとする態度等を身に付ける。また、社会における自らの役割を自覚し、地域の防災活動や災害時のボランティア活動にも積極的に参加できるようにする。

○特別支援学校等における障害のある児童生徒等については、障害の状態、発達の段階、特性等及び地域の実態等に応じて、自ら危険な場所や状況を予測・回避したり、必要な場合には援助を求めたりすることができるようにする。

○大学においては、各大学等の自主性を踏まえつつ、これまでの教育段階で習得した防災に対する知識・理解と技能を深めるための

教育を行うことが望まれる。また、これら学習成果等を活用し、地域の防災活動や災害時のボランティア活動へ参加し、さらには企画等ができるよう、各大学等において修学上の配慮や安全確保等に努めることが望ましい。

また、教員養成段階にある学生への防災を含めた学校安全に関する教育については、各大学の自主性を踏まえつつ、必要な内容を整理し、関連する講義の開設や教育実習での取組などが考えられる。

- 調査研究によると、防災教育の内容として、地域で過去に発生した災害や地域で起こるとされている災害について指導してきた学校等は3割に満たなかった。地域の災害教訓から具体的な対策が見いだされることもあるため、地域の災害をよく知る住民や防災関係者の協力を得ながら、指導していくことも必要である。
- 好奇心を喚起する教材や指導法を取り入れたり、校外における体験活動を実施したり、防災関係機関の防災講座を利用するなど、児童生徒等の興味・関心を高める工夫も重要である。
- 防災教育を受けた児童生徒等が大人になって社会の中心を担い、地域の防災力を高めることで、いわば「防災文化」を形成することにつながる。そのような長期的な視点も重要である。

②地震災害への留意点

- 地震はあらゆる状況において発生しうることから、各学校においては、今後も更に様々な場所において対応できるよう工夫を凝らした訓練を実施していく必要がある。
- 東日本大震災では、耐震化されていない学校施設において構造体に大きな被害が発生したことから、学校施設の耐震化の一層の加速が必要である。また、今回の震災では多くの学校施設で天井や照明器具等の落下など非構造部材の被害が発生したことを受け、現在、特に致命的な事故が起こりやすい屋内運動場の天井等落下防止対策を中心として、学校における非構造部材の耐震点検・対

策の推進方策について別途検討がなされているところである。こうした検討も踏まえつつ、今後は、特に、非構造部材（天井・照明器具・ロッカー等）の落下・転倒・移動等による児童生徒等の被害を防ぐことが課題であり、日常の施設・設備の安全点検の中に、非構造部材の点検を位置づけ実施するとともに、点検結果を踏まえた落下・転倒・移動防止対策をとる必要がある。

- さらに、緊急地震速報を活用した避難訓練などにより、落下・転倒・移動等の可能性のある設備・備品から素早く離れるなどの児童生徒等が「主体的に行動する態度」を育成する防災教育・防災訓練の充実を図ることが必要である。

③津波災害への留意点

- 現在、各自治体においては、ハザードマップの見直しが進んでいるが、津波の浸水が予測されている学校はもとより、それ以外の学校においても、東日本大震災の教訓を踏まえるとともに、地域の特性に応じて、都道府県や市町村の防災担当部局と連携するなどして、早急に津波避難マニュアルの規定や、様々な場面と状況を想定した訓練の実施が求められる。

- また、東日本大震災においては想定以上の津波が来たことにより、所定の避難場所よりさらに高い場所へ避難した事例もあった。学校においては、都道府県や市町村の防災担当部局や地域住民、保護者と連携し、状況に応じた複数の避難経路や避難場所を想定したマニュアル等を作成するとともに、訓練しておく必要がある。

④地震・津波災害以外の自然災害への留意点

- 自らに迫る危機に対して、状況を基に判断し、主体的に行動する態度を身につけることは災害の種類に関係なく、全ての児童生徒等にとって必要である。

- 日本においては、気象災害や火山災害についても無視できない。台風や集中豪雨、局地的大雨（いわゆるゲリラ豪雨）、豪雪、落雷により児童生徒等が被害を受けたり、最近では突風や竜巻により被害を受けた例もある。
- 一般的な教材としては、文部科学省が作成・配布している防災教育教材や、気象庁等が作成している台風や集中豪雨、局地的大雨、豪雪、落雷、突風や竜巻、火山等に関するリーフレット等を使って防災教育を実施することが効果的である。
- 各地域により災害の特徴は異なる。各地域ごとでも、自然災害や地域の気象特性を熟知した都道府県や市町村の防災担当部局や気象台、消防機関等と連携し、地域の実情に応じた教材を開発することなどの対応が必要である。

(2) 防災管理・組織活動

① 組織的な教職員研修・体制づくり等

- 調査研究によると、校内で教職員への防災に関わる研修を実施していなかった学校等が約3割という結果であった。災害発生時には教職員一人ひとりが十分な知識を持って、連携しながら対応することが必要であることから、学校等においては教職員に対する防災に係る研修が積極的に行われることが求められる。
- また、約4割の学校等で災害時に災害対策の校内組織が有効に機能しなかったとの調査研究の結果があり、その具体的理由には、教職員自身が被災者であり行動がとれなかった、教職員間の意志の疎通がうまくいかなかったなどが挙げられている。学校等では想定以上の災害が発生し、事前に決めていた校内組織体制どおりに対応できないこともあることから、臨機応変に対応できる組織のあり方が求められる。
- さらに、東日本大震災後、全ての学校等に防災主任をおくなどの対応をとっている自治体もあり、教育委員会等による共通した体制づくりも有効である。

- 国において各地域で指導的な役割を担う教員等を対象とした研修を実施し、それらの教員等が地方公共団体等において講師として各学校の防災担当者に対する研修を行うことなども、教職員が防災に関する一定水準の知識や資質を得るうえで効果的である。なお、研修の実施にあたっては、防災関係機関や有識者の意見などを取り入れることも有効である。

②保護者、地域との連携

- 調査研究によると、避難所の開設や運営に関して、日頃から関係機関と連携していた学校は約1割にとどまった。日頃から関係機関と連携していたことにより、迅速に対応できている例があったことから、事前に市町村防災担当部局や地域住民関係者・団体と体制整備を図り、地域住民などが主体的に開設・運営できる仕組みをつくり、訓練を行うことなどが重要である。
- また、児童生徒等の引渡しと待機については、災害発生時に通信網や交通網の遮断等により混乱の生じる可能性があるため、あらかじめ引渡しの判断などについて、学校と保護者の間でルールを決めておく必要がある。本年3月には、文部科学省から「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」が各学校に配布されており、その中にも引渡しと待機の際の留意点、ルールづくりが記載されている。当該手引きを活用し、引渡しと待機についての方法を、あらかじめ保護者へ周知することが必要である。
- 災害はいつ発生するかわからないため、学校に教職員が不在の場合にも地域住民によって円滑に避難所が開設・運営できるよう、地域住民の避難所に関する理解が必要である。学校と地域住民がコミュニティ・スクールや学校支援地域本部を活用するなど日頃から連携し、防災対策を共有し、体制整備を進めておくことが必要である。

③防災マニュアルの作成

- 防災マニュアルの作成に当たっては、地震、津波、気象災害等の発生時の対処方法だけでなく、避難訓練などの事前の危機管理、対策本部の設置や避難所協力などの事後の危機管理もあらかじめ保護者や関係部局と調整し、決めておく必要がある。
- さらに、防災マニュアル等作成時には外部人材によるチェックを受けたり、マニュアルに沿った訓練を行ってその評価からマニュアルの改善を図ったりするなど、マニュアルの実効性を積極的に高めていくことも重要である。
- 学校等においては、「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」等を活用して、十分な内容かどうか見直すことが必要である。なお、大学等の高等教育機関は、児童生徒等より判断力の高い学生が学ぶ一方、施設規模が大きく、高度な研究施設を有するなど、学校施設の管理等について初等中等教育段階とは大きく異なっており、高等教育機関における取組は各機関がその実態に応じて対策を講じることが必要である。
- 防災マニュアルの改善には、都道府県や市区町村単位で、予測される自然災害が似通った学校等が集まり、マニュアルの検証を行うなどの研修を実施することも効果的と考えられる。同じ課題を有する学校同士がマニュアルの見直しを行うことから気づきがある。

参考資料

- 「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
- 審議の経過

(第1回～第5回)

「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。

(第1回～第5回)

「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

座長	渡邊 正樹	東京学芸大学教授
	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

計 10名

(敬称略・座長以下、五十音順)

(第6回～第9回)

「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24年5月16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24年5月16日～平成25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。

(第6回～第9回)

「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

座長	渡邊 正樹	東京学芸大学教授
	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幹
	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
	納口 恭明	独立行政法人防災科学技術研究所総括主任研究員
	原本 憲子	聖徳大学大学院教職研究科教授
	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	板橋区立志村第一小学校長

計 10名

(敬称略・座長以下、五十音順)

審議の経過

○第1回

平成23年7月21日（木）

- ・震災関係者からのヒアリング
- ・委員からのプレゼン 等

○第2回

平成23年7月30日（土）

- ・震災関係者からのヒアリング
- ・委員からのプレゼン 等

○第3回

平成23年8月10日（水）

- ・有識者会議において出された論点整理
- ・委員からのプレゼン 等

○第4回

平成23年8月26日（金）

- ・中間とりまとめ（素案） 等

○第5回

平成23年9月7日（水）

- ・中間とりまとめ（案）
- ・委員からのプレゼン 等

○第6回

平成24年5月31日（木）

- ・学校安全の推進に関する計画について
- ・東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究について
- ・委員からのプレゼン 等

○第7回

平成24年6月14日（木）

- ・東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究について
- ・中央防災会議防災対策推進検討会議津波避難対策検討WGについて
- ・委員からのプレゼン 等

○第8回

平成24年7月5日（木）

- ・委員からのプレゼン
- ・最終報告（素案） 等

○第9回

平成24年7月19日（木）

- ・最終報告（案） 等