



防災学術連携体シンポジウム
防災庁への期待 災害応急対応力をどう強化するか
2025年4月30日（水）セッション1 応急対応における課題と対策

自然災害後の学校教育の 早期再開と避難所運営のあり方

○桜井愛子(神戸大・東北大)・佐藤健（東北大）

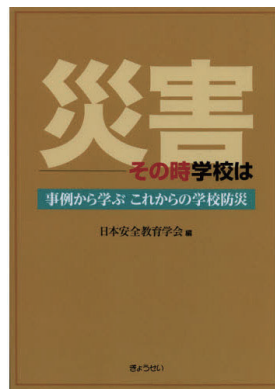
日本安全教育学会

1

日本安全教育学会

The Japanese Association of Safety Education




- 目的：**学校、子ども**、高齢者及びその他の安全教育に関する調査研究及び普及啓発、並びに安全教育学領域の研究の発展に資すること
- 学校安全の3領域：生活安全、交通安全、**災害安全（防災）**
- 理事長：藤田大輔（大阪教育大学）
- 設立：1999年12月13日
- **東日本大震災における学校等の被害と対応に関するヒアリング調査（2011年）**



日本安全教育学会

2

日本安全教育学会の取組み



主催 神戸大学国際協力研究科、日本安全教育学会
共催 東北大学災害科学国際研究所防災教育協働センター

オンライン研修
**自然災害後の学校早期再開をめぐる
外部支援の取組と今後の展望**

自然災害が多発する中、学校の早期再開に向けてどのような外部支援が必要なのか、被災地学び支援等派遣枠組（D-EST）の構築が目指される中、兵庫県の取組みから学ぶとともに、被災県である熊本県、宮城県の派遣経験も伺いながら、学術の立場からのアプローチを検討していきます。

- 開催日時：2025年3月4日（火）午後3時～5時
- 開催・参加方法：神戸大からZoom配信、参加者はオンラインでの参加のハイブリッド形式
- プログラム

15:00～15:05
開会挨拶 神戸大学国際協力研究科教授 桜井 愛子

15:05～15:35
兵庫県震災・学校支援チーム（EARTH）の支援体制と能登半島地震対応
兵庫県教育委員会事務局 教育企画課課長 兼本 浩孝氏
教育企画課教育企画班班長 柏谷 良介氏
教育企画課教育企画班指導主事 中森 慶氏

15:35～16:50 パネル討論
話題提供「熊本県・宮城県の学校再開支援に向けた取組について」
熊本県教育庁 教育政策課課長 岸良 優太氏
熊本県立教育センター指導主事 梅北 勇樹氏
宮城県教育庁保健体育安全課学校安全・防災専門監 阿部 博敬氏

パネル討論「学校早期再開に向けた支援・事前準備のあり方について」
（指定発言者）高知県土佐市教育研究所所長 吉門 直子氏
（パネリスト）登壇者全員

16:50～17:00 パネル討論の総括、閉会
東北大学災害科学国際研究所教授 佐藤 健氏

- パネル討議では、学校早期再開は子どもたちの日常生活を取り戻すために必要であること、
- 緊急期の対応だけでなく事前の準備として学校の早期再開を円滑に進めるためには、避難所運営を含む学校の災害対応マニュアルを家庭・地域と連携・協働して策定し共有すること、平常時からの学校と地域との信頼関係づくりが大切であることを確認



日本安全教育学会

3

問題認識

防災庁設置準備アドバイザー会議での関連議論

- 第3回 大規模災害時における避難者支援体制について
 - 避難所の標準化、人材育成の議論
 - イタリア式避難所、避難所のQOLの向上
- 第4回 防災意識の向上について（防災教育・周知啓発）
 - 実効的避難訓練、地域の防災訓練で学びを発揮、管轄省庁によらない
 - 主体性を醸成する仕掛け、事前防災
 - 地域防災力の人材育成、地域防災コーディネーター

避難所は「命を守る場」＋避難所となる学校は「子どもの日常を取り戻す場」
双方の機能を保障するための制度設計についての議論が欠けている

提言：学校再開を支える避難所運営体制の再構築 省庁連携と地域連携の推進、人材育成

- 避難所運営は教育機関の本務ではない、教職員も被災者
 - 教員は子どもの教育と心のケアに集中すべき、教員も心のケア必要
- 避難所は「命を守る場」であり、学校は「日常を取り戻す場」
- 双方の機能を保障するための柔軟で現場に寄り添った制度設計が必要
- 学校を避難所として活用する前提であれば、その後の学校再開、教育復興を念頭に、**徹底的に準備体制を整えるべき**
 - 避難所運営マニュアルの事前整備と、運用訓練が不可欠
 - 児童生徒が在校時に、住民が避難所に来ることに備えて、学校と地域が連携した避難所運営訓練を含む、防災訓練の実施
 - 地域住民・行政・学校による役割分担の明確化が不可欠
- 国・自治体レベルでは、省庁横断的な政策検討が必要

学校の早期再開は国際的にも重要な課題

- 自然災害による**学校被害を減らし、学校教育の早期再開を行うことは国際的目標**（仙台防災枠組2015-2030、Target D）
Reduce disaster-related critical infrastructure damages and basic services disruptions
- 世界的に自然災害による学校建物被害は後をたたないが、日本の公立小中学校の耐震化率は99.2%（文科省2018）
- 能登半島地震では奥能登地域を中心に、全県的に学校の敷地・設備等に被害が発生（石川県内の学校344校中、292校、全体の約85%が何らかの被害を受けた）（文科省2024）

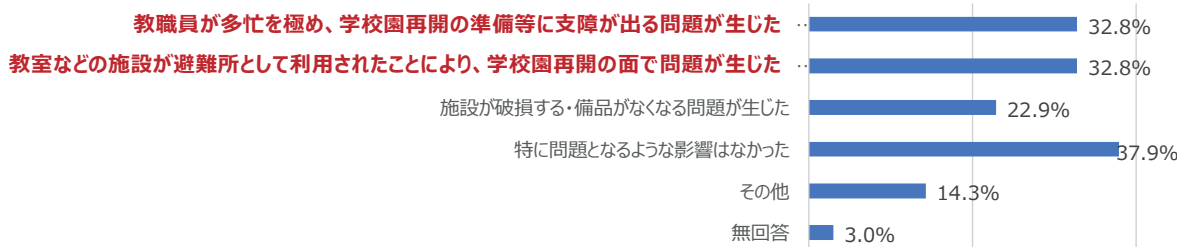
学校の早期再開が遅れる要因：①学校施設、敷地等の被害、②学校周辺の電気・ガス・水道等のインフラ被害、③**学校が長期間、避難所として使用されること、等**

学校の避難所使用が学校早期再開を遅らせる

- ・ **災害対策基本法第49条の7**「市町村長が基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定」⇒誰が運営するかは明記されていない
- ・ 内閣府「**避難所運営ガイドライン**」（H28、p.7）「施設管理者が運営サイクルの確立の主担当、トイレ、衛生環境維持の担当に
- ・ 大規模災害時には、**施設管理者である学校の教職員が、避難所運営において中心的役割（開設・運営支援だけでなく）を担うことを余儀なくされることが多い** ⇒**阪神・淡路大震災から変わらぬ課題**

東日本大震災後、学校が避難所として利用されたことによる課題

（文科省2011）



7

大規模災害後の被災地公立学校の再開までの日数比較

災害名	発災日	地域	学校 再開日	再開までの日数	備考
阪神・淡路大震災	1995/1/17	神戸市	1995/2/24	39日間	避難所併用による遅延あり。全市一斉再開。
東日本大震災	2011/3/11	石巻市	2011/4/21	42日間	避難所併用・教室利用により分散再開。春休み期間(14日)が含まれる。
熊本地震	2016/4/14	益城町	2016/5/9	25日間	教室損壊・避難所運営による再開遅延例。
西日本豪雨	2018/7/7	倉敷市 真備町	2018/9/3	59日間	教室被災・夏休み（43日）を挟み、仮設校舎で再開。
能登半島地震	2024/1/1	輪島市	2024/2/ 6	35日間	1/1-1/6の冬休みを含む。小中学校 7 校が輪島高校校舎で間借り再開。オンライン学習。、中学生が金沢市・白山市の施設へ集団避難が実施（1月17日～3月22日）

**避難所から教育機関への円滑な移行が図られることにより、
学校閉鎖期間はより短縮できるはず**

9割以上の公立学校が避難所に指定されている一方、 避難所運営に関する事前の準備が不十分

- 日本全国の公立学校の92.1%が避難所に指定されている一方、学校施設利用計画の策定状況は**39.7%**（文科省2017）
 - 全国自治体への調査からも、**95.4%**の自治体が「小中学校・高校」を避難所として使用している一方、学校を避難所に指定している場合、教育関係者との間で災害時の役割分担を決めていない自治体が**52.5%**（内閣府2017）
- 日頃から学校と地域が顔の見える関係にあること、事前に避難所運営について話し合いが行われていたことが、学校の早期再開を円滑に進めることに資する（日本安全教育学会2013）

現状の課題：避難所運営と学校再開のあいだに 存在する制度的ギャップ

- 文科省は、学校の避難所使用に向けた施設面での整備強化は図っているが、避難所運営そのものへの関与は限定的
- 学校施設は災害時の避難所として使用されるが、避難所運営は文科省の所管外（所管は内閣府防災または自治体）
- そのため、学校再開を教育行政が決定しても、避難住民の退去調整や理解形成は現場任せとなる。避難所になる施設の関係者に押し付け。
- 結果として、**教職員は本来業務である教育再開や心のケアよりも、避難所対応に多くの時間を割かれる**状況が生じる

学校再開マニュアル

救命避難・生命確保期

(発災～数日程度)

- 児童生徒等の安否確認
- 避難所開設支援

生活確保期

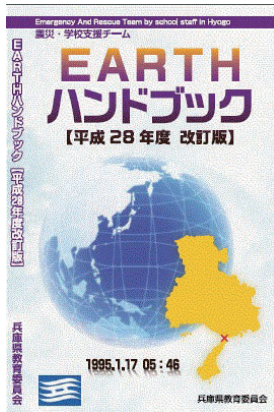
(数日～数週間程度)

- 避難生活中的学習支援
- 心のケア
- 教育活動再開支援

教育活動再開期

(数週間～数ヶ月程度)

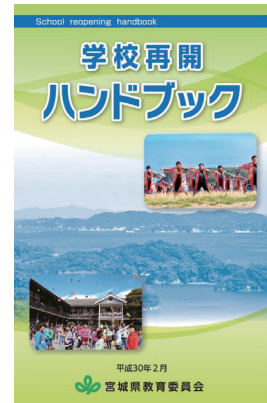
- 学校運営の支援
- 教育活動の実施



震災・学校支援チーム (EARTH)



熊本県学校支援チーム
日本安全教育学会



宮城県災害時学校支援
チームみやぎ (MIRAI)

D-EST (Disaster Education Support Team)

文科省「被災地学び支援派遣等枠組」検討会議（2024.12）被災地学び支援派遣等枠組 (D-EST)の構築（最終まとめ）

- ・ **問題認識**：大規模災害発生時、子どもたちの学びの継続と学校教育の早期再開を支えるため、教職員等の派遣体制を全国的に整備する必要がある
- ・ (ポイント) 文科省が中核となり、都道府県・指定都市等との連携のもと、被災地への派遣を迅速に実施する
- ・ (派遣の3類型) I型：文科省が直接派遣調整、II型：都道府県等による相互派遣支援、III型：文科省の調整による被災地外から被災地への派遣

**教職員の派遣は避難所運営の支援目的ではない
学校再開に向けた準備、学びの継続のため**

学校の早期再開は、子どもと地域の日常の回復・復興を意味 オンライン授業はあくまで学びの継続のための補完措置

学校再開の心理社会的意義 (UNICEF2011; 文科省2012)

- ・ 災害によって喪失した「日常のリズム」を取り戻すことは、**子どもの心の回復に不可欠**学校という「安心・安全な場」への復帰は、被災後の不安・恐怖・喪失感を和らげる効果・学校再開は、子どもにとっての「予測可能な日常」の回復を意味する

教育を受ける権利

- ・ 「子どもの権利条約」第28条、**教育へのアクセスは非常時にも保障されるべき権利**

学習保障・学力格差の拡大防止

- ・ 災害による学習の中断は、学力格差や学習意欲の低下につながる（特に家庭支援が乏しい子ども）
- ・ **オンライン学習では代替できない教育（協働学習、対話、活動中心の学習等）の保障のためにも、対面での学校再開が重要**

子どもの安全確保

- ・ 被災地においては、通学以外の時間の**遊び場や居場所が失われがち**、学校は、安全に集い、活動できる空間としての機能も果たす（セーフスペースとしての役割）

学校の再開は地域の人々にとっても日常の営みの再開

- ・ 「子どもが学校で学ぶ姿が町の人々を奮い立たせた」**学校再開は地域の復興の鍵**(渡邊・佐藤2019)

13

提言：学校再開を支える避難所運営体制の再構築 省庁連携と地域連携の推進、人材育成

・ 避難所運営は教育機関の本務ではない

- ・ 教員は本来、子どもの教育と心のケアに集中すべき

・ 避難所は「命を守る場」であり、学校は「子どもの日常を取り戻す場」

- ・ 双方の機能を保障するための**柔軟で現場に寄り添った制度設計**が必要

・ 学校を避難所として活用する前提であれば、その後の学校再開、教育復興を念頭に、**徹底的に準備体制を整えるべき**

- ・ 避難所運営マニュアルの事前整備と、運用訓練が不可欠
- ・ 児童生徒が在校時に、住民が避難所に来ることに備えて、学校と地域が連携した避難所運営訓練を含む、防災訓練の実施
- ・ 地域住民・行政・学校による役割分担の明確化が不可欠
- ・ 国・自治体レベルでは、**省庁横断的な政策検討**が必要