

県立学校が避難所として利用されることに係る基本的な考え方

平成24年10月11日
宮城県教育委員会

平成23年3月11日に発生した東日本大震災において地域住民等が避難した県立学校の状況等を踏まえ、県立学校が避難所として利用されることに係る本県教育委員会の基本的な考え方をまとめ、今後講ずべき対策の方針を定めるもの。

1 住民等の避難先としての準備等について

今回の震災では、市町村による避難所の指定の有無に関わらず、多くの地域住民等が県立学校にも避難してきたことから、今後、避難所として指定されている県立学校はもとより、指定のない県立学校においても、地域住民等の避難を想定した訓練の実施等一定の準備を行う必要がある。

避難所として指定されている県立学校については、指定している市町村と県教育委員会との間で、避難所の設置運営にかかる基本的な事項を定めた協定書を締結するなどし、県立学校と市町村の役割や責任の所在等を明確化する必要がある。

なお、現在避難所に指定されていない県立学校にあっては、市町村防災部局等と協議の上、必要に応じて市町村から避難所の指定を受けるなどの対策を講じる必要がある。

2 避難所の設置・運営主体等について

避難所の設置・運営主体は市町村であり、その運営については、宮城県地域防災計画において、「市町村は、避難長期化への対処として、避難者の自治組織の結成を促し、避難所が自主的に運営されるよう配慮する。」こととされている。

その一方、今回の震災では、学校現場で教職員が避難してきた住民の対応等にあらざるを得なかったため、本来の教職員としての業務（児童生徒の安全確認、授業再開のための準備等）に支障を来たす等問題となる事例もあった。

よって、今後は、地域の実情を踏まえた上で、可能な限り地域住民が自主的に避難所の開所・運営を行い得るよう、学校の鍵の管理、施設の安全確認の方法、避難所開設の判断、運営組織の立ち上げの手順等について、学校、市町村、地域住民の共通認識を図るとともに、あらかじめマニュアル等に定め、三者が協力して定期的に行う防災訓練等を通じて、手順等の確認を行う必要がある。

また、教職員は、本来果たすべき児童生徒の安全確保、安否確認、教育活動の早期正常化等に支障がない範囲で、被災の程度や市町村の避難所運営の状況に応じ、必要な場合に避難所運営への支援に取り組むこととする。

3 防災教育について

今回の震災では、児童生徒が炊き出しや支援物資の搬入など避難所の運営等に積極的に携わり、大きく貢献したとの事例が報告されている。

そのような児童生徒は、卒業しても地域住民として災害時の避難所運営等地域防災活動に積極的に携わり、地域の防災力向上に貢献することが期待される。

よって、今回の災害での経験を十分に踏まえ、地域防災の一翼を担う人材を育成する観点からの防災教育を一層推進するものとする。

4 施設整備等について

今回の震災では、県立学校の施設・設備や水・食糧等の備蓄が、帰宅困難児童生徒、避難してきた住民等に対して十分でなかったことが明らかになったことから、市町村・地域住民等との適切な役割分担のもとに、防災上必要な施設・設備を整備し、水・食糧等の備蓄等を確実に進めていく。

※ 本文において「避難所」とは、災害対策基本法第42条に基づき策定された市町村地域防災計画において規定される「避難所」をいう。

災害時における県立学校の避難所利用に関する基本協定書

(宮城県教育委員会標準例)

〇〇市(町)(以下「甲」という。)と宮城県教育委員会(以下「乙」という。)は、宮城県内に発生した地震その他の災害時において、【市町村名】地域防災計画に基づく避難所としての県立学校の利用に関して、次のとおり協定を締結する。

(目的)

第1条 この協定は、災害時において甲が県立学校を避難所として利用する上での基本的事項を定めることを目的とする。

(避難所として利用できる県立学校)

第2条 甲が避難所として利用できる県立学校は別表のとおりとする。

2 甲が別表に掲げる以外の県立学校を新たに避難所として利用する場合は、本協定の再締結を行うものとする。

(校長との覚書の締結)

第3条 甲は、県立学校を避難所として利用することについて前条に定める県立学校の校長(以下「校長」という。)と、次に定める内容についての覚書を締結するものとする。

- 一 利用できる施設の範囲に係る事項
- 二 収容できる避難住民等の数の目安に係る事項
- 三 甲において行う避難所設置運営に関するマニュアル等(以下「マニュアル」という。)の整備に係る事項
- 四 甲が実施する避難所開設の訓練等に係る事項
- 五 緊急対応に関しての意志決定の方法に関する事項
- 六 その他必要な事項

(避難所の設置運営等)

第4条 災害時の避難所の設置運営は、甲の責任において行うものとする。

- 2 災害時の避難所の設置運営について、校長は甲の要請を受け授業及び業務を妨げない範囲で、甲を支援するものとし、マニュアルにおいて、教職員の具体的な支援内容について示すものとする。
- 3 甲は、校長の協力のもと、地域住民等とともにマニュアルを作成することや避難所開設の訓練を実施することなどを通じて、可能な限り地域住民等が自主的に避難所の管理運営を担い得るよう、努めるものとする。
- 4 甲は、避難所の管理運営に必要な日常生活用品、食料及び医薬品等の物資の備蓄・調達に努めるものとし、校長は物資の備蓄等に必要な施設の使用について授業及び業務を妨げない範囲で許可するものとする。
- 5 甲が備蓄・調達する物資(地域の自主防災組織が準備するものを含む)及び校長が帰宅困難児童生徒等用に備蓄する物資については、災害時等においては、関係法令等に反しない範囲で相互に利用できるものとする。

(開設期間等)

第5条 避難所の開設期間は、災害発生の日から7日以内とする。ただし、甲は、災害の状況により、期間を延長する必要がある場合は、校長の認める範囲で期間を延長できるものとする。

2 前項の規定にかかわらず、甲は、校長が早期に教育活動を再開できるよう配慮するとともに、県立学校の避難所としての利用を早期に終了するよう努めるものとする。

(避難所の終了)

第6条 甲は、県立学校の避難所としての利用を終了する際は、原状に復し、校長の確認を受けるものとする。

2 甲の責任に帰すべき事由により施設が滅失し、又はき損したときは、甲は、その損害を賠償しなければならない。避難した住民等が施設又は校長の管理する設備器具等を滅失、又はき損したときも、同様とする。

(使用許可等)

第7条 本協定に基づき、甲が第2条に規定する県立学校を避難所として使用する場合は、校長は教育財産管理規則（昭和55年宮城県教育委員会規則第7号）第7条の12第1号の規定により目的外使用の許可を行うものとし、使用料は同規則第11条第2項第1号の規定により無償とする。なお、許可申請は災害時であることを考慮し、文書によらず行うことができる。この場合において、甲は、後に申請書を校長に速やかに提出するものとする。

2 前条に規定する場合において生じる電気料、水道料、ガス使用料及び燃料費、及びその他の費用については、甲が負担するものとし、当該費用の算定については、前年度同月実績との比較等に基づき、校長が行うものとする。

(協定の有効期間)

第8条 この協定の有効期間は、平成24年 月 日から平成25年 月 日までとする。ただし、期間満了の3箇月前までに甲、乙いずれからも申出がないときは、更に1年間延長されたものとみなし、以後この例による。

(協議)

第9条 この協定の各条項の解釈について疑義を生じたとき、又はこの協定に定めのない事項については、甲乙協議して定めるものとする。

上記協定を証するため、本協定書2通を作成し、甲乙記名押印のうえ、各自その1通を保有する。

平成 年 月 日

甲 ○○市町長 ○○ ○○

乙 宮城県教育委員会教育長 ○○ ○○

(別表：第2条関連)

甲が避難所として利用できる県立学校は下記のとおりとする。

学校名	住所

1 「基本的な考え方」の策定理由等について

Q：なぜ今「基本的な考え方」を示すのか

A：東日本大震災を受けて、地域住民の間に新たに県立学校を避難所として利用したいという要望が高まっている地域がある。
その一方、今回の災害時に避難所として利用された多くの学校において、その備えは十分ではなく、様々な問題・課題が浮き彫りとなった。
また、既に避難所として指定されている県立学校においても、学校毎、あるいは市町村毎に基本的な部分での対応が異なっていた事実もある。
よって、今回の経験を教訓とした「基本的な考え方」をまとめ、それに基づき具体的な対策を進めることにより、今後の大規模災害の発生に備えようと考えたものである。

2 市町村立学校の取扱等について

Q：市町村立学校が避難所として利用されることにかかる基本的な考え方は示さないのか

A：県教育委員会としては、市町村立学校が避難所として利用されることにかかる基本的な考え方等を示す予定はないが、県立学校における考え方等を参考に、市町村立学校の防災機能強化をはかっていただきたいと考えている。

3 現在の協定書の取扱等について

Q：当校は既に避難所の指定を受けており、市町村長と協定書を締結しているが、基本的考え方には「県教育委員会と市町村において、基本的な事項を定めた協定書を締結する」とある。現在締結している協定書については、どのように取り扱うのか。

A：既に市町村と協定等を締結している学校については、一旦その協定等を解除していただき、改めて、県教育委員会と市町村が協定書を締結し、その後、協定書の第 3 条により各学校と市町村の間で具体的事項について覚書を締結することを想定している。

4 地域住民の自主的な避難所運営等について

Q：「基本的な考え方」では「地域住民が自主的に避難所の開所・運営ができる」ことを基本としているが、都市部等地域住民が自主的に避難所を運営することが難しい地域もあると考えられる。その際には、当該地域の県立学校は避難所指定を受けないのか。

A：「地域住民が自主的に避難所の開所・運営ができる」ことが理想であるが、地域の実情によっては、実現が困難な場合も想定されるため、必ずしも「地域住民が自主的に避難所の開所・運営ができる」ことが担保されなければ避難所の指定を受けないというものではない。
ただ、その際にも、教職員が本来果たすべき児童生徒の安全確保等に支障が生じないように、どのような対策が取られるのかを市町村防災担当部局等に確認することが必要と考えている。

5 避難所運営にあたり想定される教職員の業務について

Q：教職員は避難所運営に必要な業務を支援するとあるが、具体的にはどのような業務を行うのか

A：具体的には、県立学校と市町村防災担当部局及び地域住民が共同で策定する避難所運営マニュアル等において、規定することとなると考えているが、教職員が行う業務への支援としては、特に開設初期の業務として、次のようなものが考えられる。避難者数の確認、避難者名簿の作成、避難状況の報告、食料・飲料水の供給、毛布等寝具の貸与、開放区域の明示等

6 避難所運営に必要な備蓄品等の準備について

Q：避難所に指定する県立学校には、必ず市町村が避難住民用の備蓄品等の物資を備蓄しなければならないのか

A：県立学校毎に備蓄に利用できる施設・設備の大きさは異なるため、備蓄すべき物資の量等を一律に規定することは困難と考えている。

よって、市町村の防災計画や避難所運営マニュアル等において、災害の際に、避難所となった県立学校に必要な物資を確実に供給する方法等について規定されていれば、必ずしも避難所となる県立学校に備蓄品を備蓄する必要はないものと考えている。

なお、避難所運営上必要となる地域住民用の備蓄品等の物資については、基本的には市町村の負担において整備（準備）すべきものと考えているが、その際においても、帰宅困難児童生徒用に県立学校に備蓄している備蓄品と市町村が準備した備蓄品等については、相互に利用できるようにすることを考えている。

7 避難所運営に係る業務の位置づけ等について

Q：避難所の運営に教員が従事する場合、職務として見なすことは可能なのか。

A：避難所の設置運営主体は市町村ではあるが、協定案第4条第2項に基づく市町村からの要請があった場合や、被災により市町村の機能が停止状態となったり、目前に避難者等の生命の危機が迫ったりするなど臨時又は緊急にやむを得ない場合には、避難所運営に係る業務を職務と見なすことは可能である。

8 県立学校への備蓄倉庫等の整備方針について

Q：県立学校について、避難所の運営上必要な備蓄倉庫等の設備については、どのように整備する方針か

A：避難所に指定されている県立学校については、地域防災計画上必要と認められる範囲で、備蓄倉庫等、必要な施設、設備を順次県立学校の整備計画に合わせて実情に応じて整備していく考えである。

9 特別支援学校の避難所指定等について

Q：特別支援学校を福祉避難所として指定することについては、どのように考えるのか。

A：特別支援学校は、災害発生時に多くの住民が避難してくる事態となれば、配慮が必要な児童・生徒に混乱が生じる可能性も考えられることから、「基本的な考え方」に加えて、例えば、受け入れを在校生とご家族等に限定するなど、一般の県立学校とは異なる対応についても検討が必要となると考えている。

10 避難所運営にかかる教職員の負担について

Q：今回の震災においては、多くの教員が避難所運営に携わり、肉体的にも精神的にも大きな負担を強いられたが、その点はこの基本的な考え方にどのように反映されたのか。

A：教職員が避難所運営のために忙殺されれば、児童生徒の安全確保等の本来業務に支障を来す可能性もある。

避難所運営に際して過度な負担が教職員にかからないよう配慮することが必要であるため、基本的な考え方においては、「県立学校と市町村の役割分担や責任の所在の明確化」の必要性について指摘すると共に、「可能な限り地域住民が自主的に避難所の開所・運営を行いうる」ようにすることの重要性について指摘している。

具体的には、市町村が県立学校、地域住民の共通理解の元に整備する「避難所の設置運営に関するマニュアル」等に教職員の役割が適切に規定されることを想定している。

11 防災教育について

Q：「今回の災害での経験を十分に踏まえ、地域防災の一翼を担う人材を育成する観点からの防災教育を一層推進すべきである。」と指摘しているが、具体的にはどのような対応がなされるのか。

A：各県立学校において防災主任を中心に防災教育に取り組む際に、当県教育委員会のホームページに掲載している「被災地復興に係る児童生徒の活動事例」等を参考に、上記のような観点からの各県立学校の実情に応じた取組が行われることを想定している。