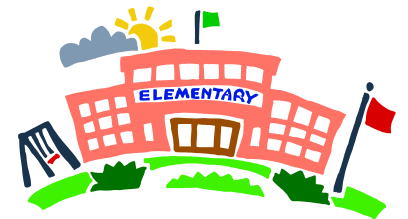


平成24年度管内事務職員会 2月研修会

「学校における災害対応 等について」

平成25年2月8日(金)

宮城県教育庁総務課広報調整班
小林



まず講師の自己紹介をさせていただきます(^^)/



- 平成6年 入庁
- 港湾課, 築館福祉事務所, 土木総務課,
JAWOC(ワールドカップサッカー日本組織委員会), 行政評価室, NPO活動推進室, 仙台中央県税事務所, 子育て支援課 を経て,
- 平成23年7月から, 教育庁総務課(広報調整班)
- 庁内調整や議会対応等が主な役割であるが, 県立学校の避難所指定等について担当
- また, スポーツ健康課作成の「みやぎ学校安全基本指針」の作成作業部会メンバー



研修のねらい

- 学校における災害対応を検討する上で参考となる情報, 考え方等を研修生の皆様方にお示しすること



本題に入ります・・・



元となる考え方

- ・ 東日本大震災では、学校現場は「大変な状況」であった。

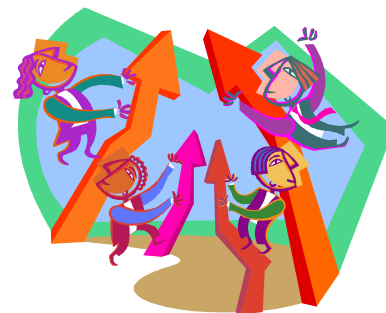
どのように大変だったのか→

- ・ 甚大な人的・物的被害の発生
- ・ 避難所に利用された学校では、対応に教職員が忙殺された 等々



東日本大震災での経験を教訓として活かし、今度災害が来ても「大変じゃない状況」にしたい。

改善策（主な例）



・甚大な人的被害

「みやぎ学校安全基本指針」の策定，
防災主任の制度化等

・甚大な物的被害

校舎の移転，非構造部材を含めた耐震化

・避難所対応に教職員が忙殺

「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」の策定等

みやぎ学校安全基本指針

- 「東日本大震災における学校等の対応等における調査」、学校現場の教職員の声等から東日本大震災の教訓を導き出し、それを踏まえる形で作成されている。



みやぎ学校安全基本指針

- 安全教育において「必ず身につけさせたい事項と内容」を細かく示している。

②指導内容・時期・場面

指導時期：○機会を捉えて指導する時期、→継続指導の時期、◎重点的に指導する時期、◇再確認させる時期
凡 指導場面：教＝教科等、H＝HR等、行＝学校行事、部＝部活動等、日＝日常
※視覚、聴覚、肢体不自由、病弱の各障害のある児童生徒等については、幼小中高の各時期に準ずる。
例 ※特支の欄は、知的障害のある児童生徒等を対象とし実態に応じ★印の項目を取り扱うこととする。さらに、取り扱う項目から発展的な学習にも配慮し指導に当たるものとする。

1 火災時の安全

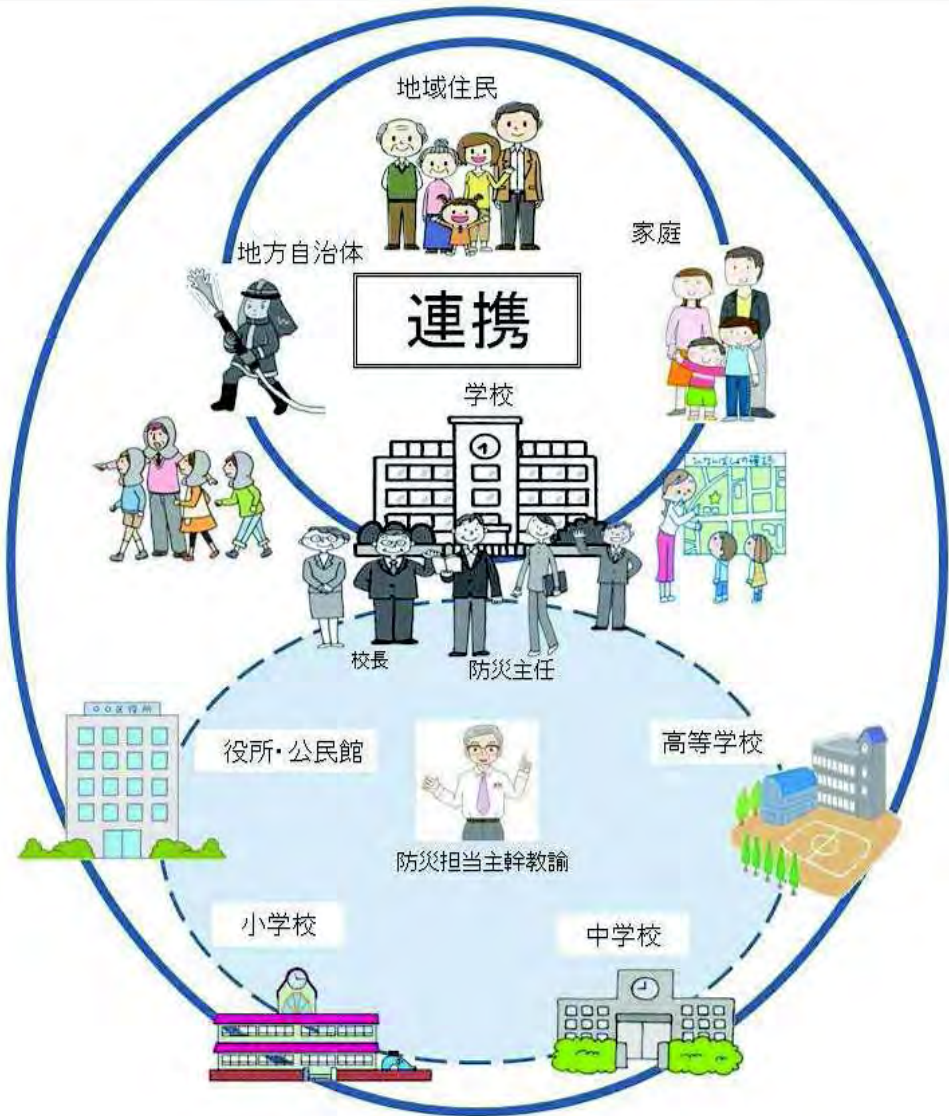
(1)火災発生時の対応			指導時期等							主な指導場面	
No	必ず身に付けさせたい事項	具体の指導内容	幼	小			中	高	特支		
				低	中	高					
①	火災が発生したときの危険について知る。	1) 平成 22 年度の火災による全国の死亡者は 1,738 人であり、宮城県では 33 人となっている。					○	◎	◇	行	
		2) 火災による死者は午前 1 時から午前 6 時までの間に多い。					○	◎	◇	行	
		3) 火災による死者は、12 月から 3 月までの 4 か月で全体の 49% を占める。					○	◎	◇	行	
		4) 死因は、火傷、一酸化炭素中毒、窒息が多い。					○	◎	◇	教	
		5) 死者の 55.4% が逃げ遅れが原因である。					○	◎	◇	行	
		6) 死者の 57.9% が 61 歳以上の高齢者である。					○	◎	◇	行	
②	火災が発生したときの初期消火の仕方を知る。	1) 出火の現場に居合わせたときは、「避難」「通報」「初期消火」である。		○	→	→	◎	→		行	
		2) 火事を見つけたときは大声で「火事だ」と叫ぶ。	○	→	◎	→	→	→	☆	行	
		3) 油鍋からの火は、水は厳禁。濡れたタオルなどで空気を遮断する。					○	◎	→	行	
		4) カーテンなどに火がついたら、引きちぎって、天井から離して消火する。					○	◎	→	行	
		5) 消火器は火元まで持って行って、ノズルをしっかりとって、火にかける。					○	◎	→	行	
		6) 初期消火の限界は、天井の高さまで火炎が上がるまで。それを越えたらすぐに避難。					○	◎	→	行	
③	火災が発生したときの初期消火に必要な準備物について知り備えておく。	1) 消火器。					○	◎	→	☆	行
		2) 消火用の水バケツ(三角消火バケツ)。					○	◎	→		行
		3) 油なべにかぶせるタオル。					○	◎	→		行
④	火災が発生したときの避難の仕方の基本を身に付ける。	1) 天井に火が移ったときが避難の目安					○	◎	→		行
		2) 服装や持ち物にこだわらずできるだけ早く避難する。	○	◎	→	◇	→	☆	行		
		3) 煙の中を逃げるときは、できるだけ姿勢を低くして、濡れたタ									

防災主任

各公立学校において、防災教育、防災計画の立案、学校における地域防災その他の防災に関する事項について連絡調整に当たり、及び必要に応じて指導、助言を行う防災主任を命課し、拠点となる学校には、防災担当の主幹教諭を配置する。

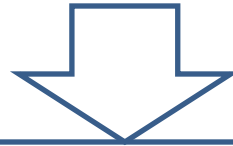
防災主任は、学校内では年間計画の立案や校内研修等を通じて防災教育の推進に中心的な役割を担う。

また、学校の防災機能の整備にあたる。学校外では、家庭、地域、自治体の防災部局と連携し、学校における地域防災推進の連絡調整の役割を担う。



非構造部材を含めた耐震化

- 今回の東日本大震災では、校舎の倒壊等による死亡者はいない。



耐震化を進めた成果

- その一方、天井、窓ガラス等の非構造部材に被害が出て避難場所として使用できなかった学校も多い



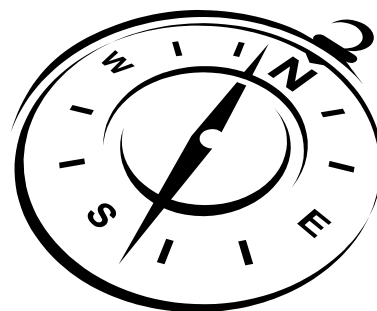
非構造部材の耐震化が必要

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

- ポイントは

県教委と市町村長の間での基本協定の締結

住民中心の避難所運営及び教職員の「支援」
の明確化



なぜ「基本的な考え方」等をまとめたのか

- ・東日本大震災では、避難所となった県立学校等において、様々な問題が生じた。(1)

例えば・・・

教職員が避難所対応に苦慮した。

避難してきた住民の対応に多忙を極め、児童生徒の安全確保・安否確認・学校再開準備等に支障があった。

自分の家族の安否確認も出来ないまま、不眠・不休で何日も泊まり込んだ。

備蓄品が何も無く、教職員が自分の家から衣類や布団等を持ち込んで避難者に提供した。

住民からの苦情・強い要求等への対応に苦慮した。

等々

- 東日本大震災では、避難所となった県立学校等において、様々な問題が生じた。(2)

避難した住民も大変な思いをした。

避難した学校に備蓄品が無く、食料・暖房等が無く、飢えや寒さに苦しんだ。

4月7日の余震の際、学校に避難したが、誰もいなかったため、やむを得ず窓を壊して学校内に避難した。

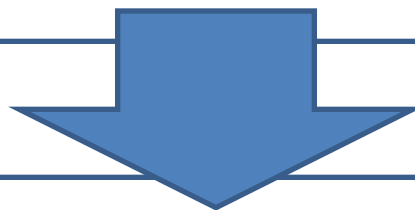
トイレがつまり、不衛生な状態で使用しなければならなかった。

避難所に指定されている学校に避難したが、学校側から避難することを拒否された。

等々

このような問題は・・・

事前の準備不足に起因するものがほとんど



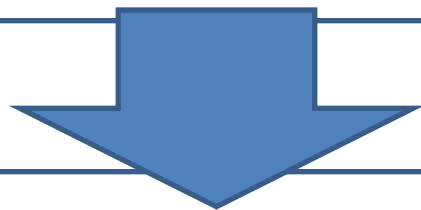
東日本大震災での経験を踏まえ、次の災害の発生に備え、出来る準備は行わなければならない。

その準備（避難所関係）にかかる宮城県教育委員会の指針が「基本的な考え方」である。

「基本的な考え方」のポイント(1)

1 住民等の避難先としての準備等について

避難所の指定にかかる「基本協定書」を県教育委員会と市町村において締結することとした



目的は、基本的な事項の「明確化」である

なぜ「明確化」しなければならないか

例えば・・・

自分の学校が避難所に指定されている認識がない。

避難所に指定されたときに
締結したであろう協定書等
が既に無くなっている事例
もあった

そもそも避難所の「設置・運営」の責任の所在を関係者が理解していない。

「なぜ、教職員が避難所運営を支援しなければならないのか」等と疑問あり。

等々の問題

避難所として指定する側の市町村と指定される側の学校（県教育委員会）
との明確な意思確認が不可欠

「基本的な考え方」のポイント(2)

2 避難所の設置・運営主体等について

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必要な取組を行うこととした。

教職員が本来業務に支障が無い範囲で、避難所運営への支援に取り組むこととした。

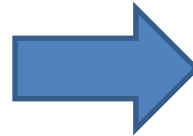


目的は、避難所運営の「円滑化」である

なぜ「地域住民」の自主的運営が必要なのか

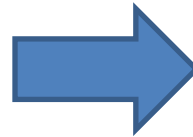
東日本大震災での状況

市町村職員が運営できるか？



災害規模が大きすぎて、避難所運営に職員を派遣できない市町村もあり

教職員が運営できるか？



避難所運営にあたったため、児童生徒への対応・学校再開準備に支障があった学校も多かった

根本的な問題として..

市町村職員・教職員がいつも学校にいるとは限らない

と言うよりも...

学校に誰もいない時に災害が起きる確率の方が、圧倒的に高い

理論上は・・・

- 学校に職員がいる時に災害が起こる確率は、22%程度と低い。

※ 土日祝日・年末年始をのぞき、1日8時間勤務として計算。

- ・一年間の時間数： $365日 \times 24時間 = 8760時間$
- ・学校に職員がいる日数： $(365日 - 119日) = 246日$ （※119日は平成24年）
- ・一年間に学校に職員がいる総時間数 $= 246日 \times 8時間 = 1968時間$
- ・学校に職員がいる時間の割合 $= 1968時間 / 8760時間 = 22.4\%$
（災害はいつ何時おこるかわからないので、この割合が、「学校に職員がいる時に災害が起こる確率」とイコールとなる）

※全国学校安全教育研究会会長矢崎氏の資料を参考に計算

実際にも・・・

文部科学省スポーツ・青少年局 学校健康教育課 佐藤安全教育調査官作成資料

※日本付近で発生した主な被害地震(平成12年～23年11月)のうち、震度6弱以上

発生年月日	M	震央地名(地震名)	人的被害	物的被害	最大震度	津波
平成12年7月1日	6.5	新島・神津島近海	死1	住家一部破損15など	6弱	7cm
平成12年7月15日	6.3	新島・神津島近海	負14	住家半壊7など	6弱	7cm
平成12年7月30日	6.5	三宅島近海	負1	住家一部破損1など	6弱	14cm
①平成12年10月6日	7.3	鳥取県西部(平成12年(2000年)鳥取県西部地震)	負182	住家全壊435、半壊3,101など	6強	
平成13年3月24日	6.7	安芸灘(平成13年(2001年)芸予地震)	死2、負288	住家全壊70、半壊774など	6弱	
平成15年5月26日	7.1	宮城県沖	負174	住宅全壊2棟、住宅半壊21棟など	6弱	
平成15年7月26日	6.4	宮城県北部[宮城県中部]	負677	住宅全壊1276棟、住宅半壊3809棟など	6強	
平成15年9月26日	8.0	釧路沖[十勝沖](平成15年(2003年)十勝沖地震)	死1、不明1、負849	住宅全壊116棟、住宅半壊368棟など	6弱	255cm
平成16年10月23日	6.8	新潟県中越地方(平成16年(2004年)新潟県中越地震)	死67、負4,805	住家全壊3,175棟、住家半壊13,794棟など	7	
平成17年3月20日	7.0	福岡県西方沖[福岡県北西沖]	死1、負1,087	住家全壊133棟、住家半壊244棟など	6弱	
平成17年8月16日	7.2	宮城県沖	負100	住家全壊1棟、住家一部破損984棟	6弱	13cm
平成19年3月25日	6.9	能登半島沖(平成19年(2007年)能登半島地震)	死1、負356	住家全壊686棟、住家半壊1,740棟など	6強	22cm
平成19年7月16日	6.8	新潟県上中越沖(平成19年(2007年)新潟県中越沖地震)	死15、負2,346	住家全壊1,331棟、住家半壊5,709棟など	6強	32cm
平成20年6月14日	7.2	岩手県内陸南部(平成20年(2008年)岩手・宮城内陸地震)	死17、不明6、負426	住家全壊30棟、住家半壊146棟など	6強	
平成20年7月24日	6.8	岩手県沿岸北部	死1、負211	住家全壊1棟、住家一部破損379棟	6弱	
平成21年8月11日	6.5	駿河湾	死1、負319	住家半壊6棟、住家一部破損8,672棟	6弱	36cm
①平成23年3月11日	9.0	三陸沖(平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震)	死16,069、不明3,499、負6,141	住家全壊120,248棟、住家半壊189,778棟など	7	9.3m以上
平成23年3月12日	6.7	長野県北部	死3、負57	住家全壊73棟、住家半壊424棟など	6強	
平成23年3月15日	6.4	静岡県東部	負50	住家一部破損521棟	6強	
平成23年4月7日	7.1	宮城県沖	死4、負296		6強	
平成23年4月11日	7.0	福島県浜通り	死4、負10		6弱	
平成23年4月12日	6.4	福島県中通り	負1		6弱	

(気象庁統計資料より作成)

例えば深夜に大規模な災害が発生した場合

交通機関はストップ

道路は陥没等により通行止め



教職員・自治体職員は学校に駆けつけられない状況

避難者自らが避難所で対応することが必要

要するに・・・

- 地域住民が自主的に避難所の開所・運営を行い得るようにすることは、避難する住民にとっても極めて重要

ということになる。

なぜ、教職員が本来業務に支障が無い範囲で、避難所運営への支援に取り組むこととしたのか(1)

• まず...

「県立学校は、避難所として場所を貸しているだけ」(教職員は避難所の運営には携わらない)との認識もあった。



しかし、目前で住民が避難してきている状況において、運営に携わらないことは不可能。



教職員は「支援に取り組む」という県教育委員会としての態度を明確化

なぜ、教職員が本来業務に支障が無い範囲で、避難所運営への支援に取り組むこととしたのか(2)

- その上で...

本来業務である児童生徒の安全確保等に支障があってはならない。



「本来業務に支障が無い範囲で」と明確化

2つの理念（住民中心の運営・教職員による支援）が実際にも生かされるようにするため

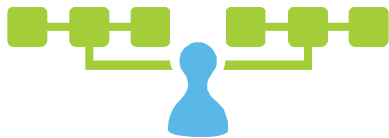
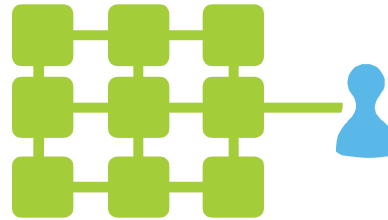
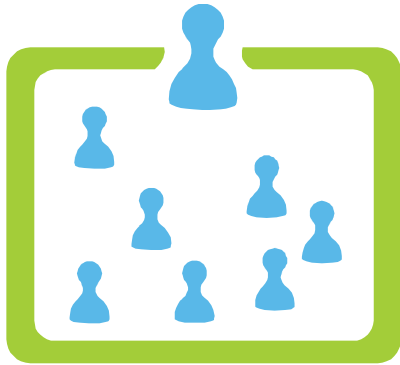
「学校，市町村，地域住民の共通認識を図るとともに，あらかじめマニュアル等に定め，三者が協力して定期的に行う防災訓練等を通じて，手順等の確認を行う必要がある。」

と指摘し，「基本協定」（ひな形）に反映

ここからは、防災についての
一般論・雑感等です。



災害対応時の組織論について



そもそも学校という組織は 危機管理(非常時対応)に向いてない？

- 学校は「学級委員会型組織」であるとの指摘有り
- つまり、「何かあったらみんなで話し合ひましょう」という雰囲気があるのでは。



危機管理(非常時対応)には 「軍隊的組織」が向いている

- つまり、指揮官が即座に判断し、全責任をもって組織に命令・指揮する。
- 指揮官が全責任を負う準備と覚悟が必要。



東日本大震災でも・・・

- 「校長の判断避難して助かった」
- 「校長の指揮により避難所運営をスムーズに行った」

等々の記録・証言はがよくあるところ



もし、上司が誰もいない時に震災
が起き、ご自分が指揮・命令を行
わなければならない場合は想定さ
れないでしょうか？



災害時の対応において知っておくべき 人間の心理特性

1 正常性バイアス

外界の強烈すぎる刺激に対して、理知的動物がそれを心理で抑制して、慌てないようにしてしまうこと。

日常性を保護するために必要な措置だが、度が過ぎると「本当の危険」に対しても、「煙はやがて収まるだろう」「今の小さな地震は本震であって、もっと大きな地震への予震ではない」というように、暴風雨被害や津波、テロなどのあらゆる事態に対して、「きっと大丈夫」という判断をしてしまいかねない。正常性バイアスが原因で被害が甚大化することもある。

英語で“Normalcy bias”と呼ぶ。「正常化の偏見」「正常への偏向」「恒常性バイアス」などと訳されることもある。

(出典: はてなキーワードHP)



2003年2月18日の韓国テグの地下鉄火災(約200人が犠牲になった)

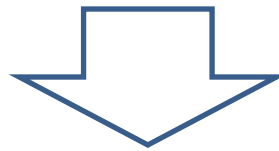
思い出して見ましょう・・・

- 今回の東日本大震災で地震発生直後、あなたはどんな行動をとりましたか？
(※被災してトラウマになっている方等がいたら無理しないでください。<(_ _)>)



東日本大震災の教訓を踏まえ、 NHK等の放送の内容も変わった

- 昨年の12月7日の津波警報の際には「東日本大震災を思い出して下さい」「命を守るために急いで逃げて下さい」など強い口調で方法



「正常性バイアス」を崩す効果有り



「釜石の奇跡」をおこしたのは？

- 「津波てんでんこ」

津波の時は、連れ添って逃げるのではなく、「てんで」
(それぞれ)逃げること。



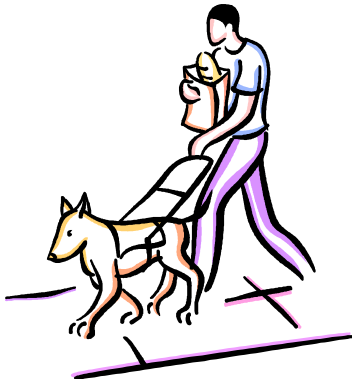
他の家族等もきっと安全なところに逃げているはずだ
という確信が必要

- 「率先避難者たれ」

みんなが逃げなくても、まず自分が逃げることで、自分
以外の避難も促す(正常性バイアスを崩す)効果あり

しかし災害弱者対応はどうする？

- 災害弱者は「てんで」には逃げられない。
- 地域がどこまでフォローするのか
- 責任は誰が負えるのか



災害時の対応において知っておくべき 人間の心理特性

2 他愛行動

NHKスペシャル「巨大津波、そのとき人はどう動いたか」で紹介されました。

- ・津波警報が出ているのに避難しようとしないう高齢者を長時間説得
- ・役場職員・消防団員の方が住民に最後まで避難を呼びかけて犠牲に 等々

平成24年12月8日の朝日新聞の記事「あの日
よぎった。逃げた」をご紹介します

- 災害時の人間の心理特性にも配慮した対策・防災教育が必要



以上です。

- ご静聴ありがとうございました。

