

# 検証テーマ『新たな防災教育と学校防災体制』

検証担当委員 徳山 明

富士常葉大学学長

## (要 約)

### 1 はじめに

震災直後のピーク時には、全避難者 31.7 万人の約 6 割にあたる 18 万人余が、安全と安心をもとめて学校に集中した。これだけ多数の人々が学校に避難することは、当時の「地域防災計画」においても想定されておらず、また、被災地域においては、学校も教職員も同じような被害を受けていたので、当初学校は大変に混乱した。県教育委員会では学校が混乱したことの重要性に鑑み、震災直後の 3 月はじめに緊急に防災教育に関する検討を開始し、4 月に検討委員会を設置し、学校の防災体制、学校の再開および今後の防災教育、並びに被災児童・生徒の心のケアの三つを柱として防災教育の体系の再構築を行なった。この体系は、その後開催された文部省における「学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議」においてもそのまま受け継がれ、その報告書が全国の教育委員会を通して学校現場に伝達され、兵庫県の防災教育は全国における防災教育検討の基本となった。

この防災教育では、緊急時における学校の防災体制に指針を与え、各学校における防災マニュアル策定の基礎としたが、日常の学校では、震災の貴重な体験を活かした教育のあり方を考え、自然の驚異と生命の尊さを伝え、人間としてのあり方や生き方を考えさせる「新たな防災教育」の推進を図ることとした。この教育では、知識や技術等の教育内容、安全教育等の教科や領域をこえ、日常の教育のすべての場面にこの考え方を活かしていく、学校教育の一つの基本を示している。

震災後 10 年の防災教育に関する取り組みを検証し、課題を明らかにし、この成果をさらに広めていく提言を行いたい。

### 2 震災がもたらしたもの

#### (1) 震災前の概況

文部省自然災害特別研究班では昭和 57 年 2 月に小学校の防災体制についてのアンケート調査を行った。ここでは地震災害についての意識調査と学校でどのような体制を取り、また、どのような防災訓練を行っているかの調査が中心であったが、この調査結果には、当時の兵庫県での問題意識が浮き彫りされている。

地震災害に対する不安感についてみると、東京都、神奈川県等で約半分の教員が不安と回答しているが、兵庫県では不安と答える教員の数は 4% 以下と非常に少なく、地震に対する意識の低さが示されている。このことはロッカー、戸棚等の転倒防止措置の低さにつながり、避難訓練については、火災に対する訓練を前提とし、地震防災については殆ど考えられていなかった。

防災教育の在り方についてみると、避難の仕方の方法論と、地震への備え、心構えの内容論とがあるが、兵庫県ではもっぱら避難の仕方の訓練で、内容に対する教育、特に地震に対しては理科、社会等での取り扱い以外には殆ど教えられていなかった。東京都、神奈川県等では地震に備えるための副読本が作成され、教育委員会から配布されていたが、兵庫県ではなかった。

このような調査結果から、この調査報告では、学校における防災教育の必要性が強調され、学校の防災体制と安全教育の枠組みについて考えることが示唆されている。

## (2) 震災による被害状況

阪神・淡路大震災では、死者 6,394 名、負傷者 43,177 名、倒壊した家屋 24 万戸（43.6 万世帯）という大きな被害が出、被災者の約 6 割の、18.2 万人が学校へ避難した。被害は軟弱地盤の場所に集中したが、そのような地域では、学校の被害も大きかった。それにもかかわらず、被災者は学校へ集中的に避難した。このため教員は避難所運営に忙殺され、学校の教育復興迄に大変な困難をきたした。このことが兵庫県における学校の防災体制と防災教育を本格的に考える契機となったことから、本稿では学校の被災状況の特徴について、当初の状況を振り返りたい。

### ・ 命への被害

亡くなった幼児児童生徒 296 人

亡くなった教職員 22 人

### ・ 学校の建物への被害

被災校 1,096 校

解体した市町立学校園 49 校 61 棟 79 施設

解体した県立学校 11 校 18 棟 18 施設

### ・ 避難所となった学校

公立小中学校 371 校（避難者約 17 万人）

県立高等学校 12 校（避難者 10,548 人）

県立盲・養護学校 2 校（避難者 250 人）

### ・ 休校となった学校

1 月 18 日 559 校

2 月 6 日 幼 29 園、小 60 校、中 16 校、高 5 校、盲・聾・養 4 校

計 114 校園

## ア 学校建築物の被害

上記の通り、学校の被害は広汎に及んだ。被害は軟弱地盤地域にある学校に集中したが、そのような地域では、周辺の住宅等の建物も壊滅的な被害を受けたので、結果的に損害の大きな学校に避難住民も集中したことになる。学校の建物は、同じような中低層の鉄筋コンクリート造のマンション等の建物に比べると丈夫であったが、軟弱地盤を通過した地震波と共振を起こし、最終的に、枠組みの鉄筋コンクリートの太い柱が剪断破壊を受けた。住民が多数避難したため、学校では、柱が破壊をうけ、危険な個所も避難場所として活用せざるを得なかった。

ロッカーや書棚等は転倒防止措置を行うことが、今では常識となっているが、兵庫県の地域では、学校のみならず、県庁等においても殆どそのような安全策は講じられていなかった。従って殆どの学校では、ロッカーが倒れたり、実験器具の入った棚が転倒していた。その場合、鉄庫、テレビ等の重量物と、書棚、書類ファイル、更衣ロッカー等比較的軽いものとは被害の状況も異なり、また、地盤の堅牢さによっても被害の様相は異なっていた。

学校では校長室に鉄庫、テレビや軽いロッカー、掛け時計等いろいろな備品がそろっているため、標準的に、校長室の被害を調査した。学籍簿等を保管する鉄庫まで転倒し、またずり動いている学校も多く、振動の激しさが表れていた。ある学校では、校長がドアを開けて入ろうとしたら、鉄庫、ロッカー、ソファや、時計、テレビまで全てのもものが部屋の真ん中にうず高く寄せ集められていて、手のつけようもなかったという。音楽室ではグランドピアノが跳びはね、前脚が床に突き刺さって倒れていた。このように備品の被害状況は、当時の振動の大きさや様態を示す指標となり、地盤による内部の被害の受け方がわかり、地域の被害をまとめる上に貴重なデータとなった。

## イ 学校周辺の人々の避難所

家屋の倒壊した人々は、倒壊した家屋の下から這い出し、隣近所の人々と協力して救出し、最寄りの学校へ避難した。学校は普通の RC の建物より頑丈にできていたので、住民はまずは学校へ避難した。軟弱地盤地域では学校もかなりの被害を受けていたが、学校が大破した地域では、周りの家はほとんど倒壊したので、学校へは、倒壊の危険があるにもかかわらず、非常に多数の人々が集中したことになる。集まった住民は、互いの安全を確かめあい、無事を喜びあった。当初には余震が多発しており、人々は恐怖におびえ、隣近所の知り合いと一緒にいることがなにより安心であった。家が倒壊した人々にとっては、家財は全て倒壊家屋の下にあり、そこから離れることは出来ず、避難所としての指定の有無にかかわらず、身近な学校に避難した。広域避難所という概念は、行政の論理にはあるが、このような激甚被災地域の住民の事を考えた施策ではない。

## ウ 避難所となった学校でのクロニクル(時系列)

学校でのできごと		県・政府等の救援体制等	
5:46	地震発生	5:46	地震発生
6 時過	避難者学校へ到着；解鍵 学校へ続々避難；停電で混乱		
6 時 半～	校長等教職員学校へ到着； 平静を保つよう話し掛け；	7:00	副知事の電話により県対策本部設置
7 時	医師に頼み救護所開設；薬品不足； 重傷者と遺体学校へ運び込まれる；	8:30	知事到着；対策本部会議召集
昼頃	仲間の救援が進み午後から増加； 水・食料届かず、飢餓状態；	10:00	政府定例閣議；県自衛隊出動要請
夕刻	断水でトイレ使用不能； 食料届くが量不足で混乱；校長説得	11:25	政府対策本部設置；国土庁長官本部長
深夜	トイレ掃除等役割分担；互助 避難所内自治組織立ち上げ；		175 箇所から火災発生；通報 6000 件 水なく消火作業はかどらず； 生田消防署等倒壊し、消防車出動で きず；
18 日	救援物資の分配；清掃をみんなで；	18 日	西宮仁川地区土砂崩れ、救出作業開始； 自衛隊等 9000 人の救助体制； 学校を避難所として公式に認定

当初集まってきた人々は、恐怖におびえ、自分から能動的に何かをするということではできず、無秩序の集団であった。集団の秩序を回復しつつ、避難所として運営するためには、教職員の助力が不可欠であった。しかも後の経過を考えると、教職員の援助は早ければ早い程効果的であった。上の表の通り、公的支援の来る以前に、実際上の避難所が立ち上がり、秩序を回復していたことは特記すべき事柄であり、地域防災計画での規定どおりに避難所を指定したとすると、指定迄には更に数日を要したことになり、大混乱に陥っていたと考えられる。

## エ 避難所と復興の時系列

多くの学校での経過を辿ると、殆どの学校では次のような時系列を考えることができる：

- ・ 緊急対応期（直後から約 1 週間後くらいまで）  
避難所の運営組織を立ち上げ、公的支援、救援物資が順調に届くまでの期間；この期間はほとんど教員の指導に頼らざるを得なかった。
- ・ 応急対応期（3 月末まで）  
避難所ない組織が定常化し、避難所運営が教職員から、避難所住民やボランティアに移譲された時期；避難所は学校と共生したが、応急教育により、学校の機能が回復されてゆく時期である。
- ・ 短期復旧期（8 月末まで）

応急仮設住宅の建設が進み、避難住民が次第に仮設住宅へ引っ越してゆく時期；学校は本来の教育機能を回復していった。損害の大きかった学校や、避難住民が多数いた学校では、校庭等に応急仮設校舎を建て、授業を行った。

・長期復興期（8月以降）

避難所は撤去され、学校は正常化に向かった。損害の大きかった学校は、順次校舎の立替が進んだ。

### 3 復興過程における学校の取り組みの概要

#### (1) 初動対応期

復興検証事業のこの報告では復旧期を平成9年迄とし、復興初期を平成10年～11年としているが、上述のとおり、学校では行政等の初動対応以前に、危機管理として最重要の避難所立ち上げを行っており、行政や事業所等で初動対応を始めた時にはすでに教育の復旧に入っていたことになる。震災で大きな被害を被ったにも拘わらず、教育の復旧をまっ先にとという教職員及び教育関係者の熱意の賜である。

震災の2月後の3月8日には防災教育の検討を始め、9月後の10月17日には「兵庫の教育復興に向けて」の提言を出している。それ以後は従って、教育の復興期と考えるべきで、本報告での「復興期」の始まる以前に殆どの施策が開始されていた。

## ア 緊急対応期

### (7) 学校教育再開に向けた取り組み

部分授業や他校を借りて授業を行った学校

地震発生後日数	月日	休校数	部分授業の形態					避難所校	避難者数
			自校午 前のみ 授業	自校2 部授業	自校と 他校	自校以外 で授業	合計		
0	1/17								
1	1/18	559							
3	1/20	456							
4	1/21						338	139,406	
13	1/30	203					356	156,034	
20	2/06	114	320	14	11		345		
22	2/08	104	104	371	19	16	510		
24	2/10						366	133,722	
33	2/19	8	8	438	27	20	493		
34	2/20	7	380	25	19	13	437	344	117,351
43	3/01	0	340	26	16	15	397	325	111,195
52	3/10	0					304	52,711	
62	3/20	0					290	47,762	
83	4/10	0					256	37,140	
97	4/24	0					236	30,354	
111	5/08	0	5	0	3	1	9	187	25,076
122	5/19	0	3	0	3	1	7	173	21,883
132	5/29	0	2	0	3	1	6	166	19,843
146	6/12	0	2	0	3	1	6	153	17,370
155	6/21	0	2	0	3	1	6	144	15,356
229	9/01	0	0	0	1	1	2	55	1,172
303	11/16	0	0	0	0	1	1	23	291

(兵庫県教委 「震災を生きて」による)

## イ 応急対応期 (3月末まで)

応急対応期には、教職員は避難所の運営と、学校再開に向けての作業との二つを同時に行わざるを得なかった。

### (7) 避難所の運営

避難所の運営では、外部からのボランティアの応援があり、特に学生のサークルや、社会福祉協議会等の組織的ボランティアグループには避難所運営のかなりの部分をまかせ、避難所内組織の運用をしてもらい、教員はできるだけ学校再開に向けて取り組んだ。

### (4) 学校の再開に向けて - 応急教育の意義

学校は児童・生徒を召集し、授業を再開したが、ほとんどの子どもは、初めて激震を体験し、ショックをうけており、すぐには正規の授業に復帰することはできなかった。また、ほとんどの学校では、避難所と共生したでの授業であり、教室の数も十分に用意することはできなかった。さらに、被災により、家族を失った子どもや、家族

と共に、一時的に疎開したものも多く、子どもの状態を正確に把握する迄には、相当の時間を必要とした。このような状態では、それぞれの子どもに話をさせ、話し合いの中で共通の地震体験を共有することが必要で、このような準備段階教育を経て正規のカリキュラムに復帰することができた。この間時間的にはかなりのブランクがあるように思われるが、学力的には被災地の子どもが、それ以外の地域の子どもと比べ、特に劣ってはいないと判断された。むしろ、このような体験をしたことにより、人間的に成長したと評価される面が多い。子どもたちの回想によると、この応急教育の時期に友だちとはじめて会ったときの嬉しさを今でも記憶しており、応急教育をポジティブに受け止めている。

## (2) 復旧期（H7.4～H7.10）

### ア 仮設校舎での授業

仮設校舎は運動場に建てられ、また、他の施設に建てられた場合もあり、学年によりキャンパスが分断される等、教育条件としては劣悪であったが、子どもたちはみんなと授業ができる事を素直に喜んだ。時間と共に一つひとつ良くなってゆくことを実感し、時がたてば必ず良くなるということに、教職員も子どもたちも素直に喜び、毎日が感動の日々であったと手記を寄せている。

### イ 防災教育検討委員会の設置と検討

- ・〔設置の経緯〕
- ・〔聴き取り調査〕
  - (ア) 避難所として開放し、被災者を校内に誘導した当初の問題点
    - (イ) 児童・生徒への対応
    - (ウ) 学校の管理と機能回復
    - (エ) 避難所としての学校のハード面、ソフト面の問題点
    - (オ) 学校の機能回復
- ・〔委員会の審議〕
  - (ア) 第1部会 災害時における学校が果たす役割と防災機能の強化に関する事
  - (イ) 第2部会 学校における防災教育のあり方に関する事
  - (ウ) 第3部会 児童・生徒の心のケアに関する事
- ・第1部会の概要
- ・第2部会の概要
- ・第3部会の概要

### ウ 「兵庫の教育の復興に向けて」の提言（10月17日）

- (ア) 災害時における学校が果たす役割と防災機能の強化
- (イ) 学校における防災教育の充実
- (ウ) 心の健康管理

## (3) 提言後の取り組み —教育の復興への足取り

### ア 「新たな防災教育」の立ち上げ

防災教育検討委員会の提言を受け「新たな防災教育」の取組  
学校における防災教育、学校防災体制の取組

### イ 副読本の作成・実践

平成8年度、防災教育副読本「明日に生きる」小学校用、中学校用を作成・配布  
平成9年度、防災教育絵本「あしたもあそぼうね」防災教育副読本「明日に生きる」  
高校生用を作成・配布  
副読本活用の手引き作成、配布

### ウ 学校防災体制の整備、充実

学校防災マニュアルの作成、配布  
防災教育実態調査の実施

#### (4) 復興初期（H10～H11）

- ア 「新たな防災教育」の充実  
防災教育実践事例集の作成、配布
- イ 防災教育推進指導員養成講座の開設  
対象：県内の小、中、高、盲、聾、養護学校の教職員  
内容：学校における防災教育、学校防災体制、こころのケア
- ウ 学校防災体制の整備  
学校防災マニュアルの作成、配布

#### (5) 本格復興期（H12～H16）

- ア 地域素材を生かした防災教育の推進  
「地域素材を生かした防災教育の実践事例集～「総合的な学習の時間」等を活用して～」作成、配布
- イ 震災・学校支援チーム(EARTH)の設立、活動  
平成12年度設置  
学校教育班、避難所運営班、学校給食班、心のケア班の4班で構成

### 4 取り組みの成果と課題

#### (1) 復興過程における先導的な取り組み、仕組み

- ア 防災教育関連の会議の継続  
平成7年度 防災教育検討委員会  
平成8年度 防災教育推進協議会  
平成9年度 防災教育推進会議  
平成10年度～ 防災教育推進連絡会議
- イ 副読本、指導書、実践事例等による防災教育の推進  
副読本 5種類、副読本活用の手引き3種類、実践事例集4種類を作成し、配布した。
- ウ 災害対応マニュアル等の学校防災体制の整備  
教育事務所単位の防災研修会の開催
- エ 震災・学校支援チーム(EARTH)の設立と被災地への派遣  
(EARTH: Emergency And Rescue Team by school staff in Hyogo の略称)  
阪神・淡路大震災の際、他府県等から受けた支援に報いるために、災害後の学校教育に対応する能力を備えたチームとして発足し、有珠山の被曝所となった学校への支援、台風23号で避難所となった学校への支援、新潟県中越地震により全村、全地区避難した学校の教育再開支援などのほか、全国各地の研修会に講師、助言者として活動している。
- オ 防災教育、防災訓練を通じた地域との連携  
地域と連携した防災教育の実施

#### (2) 教育の復旧・復興への取り組み過程における問題点

- ア 学校教育の早期再開  
学校教育再開までの手順の認識
- イ 学校防災体制の整備  
災害対応マニュアルの未整備  
避難所運営マニュアルの未整備
- ウ 地域との連携  
地域、関係機関と学校との連絡会議の未実施

## 5 10ヶ年の総括と今後への提案

### (1) 10ヶ年の総括

- ア 阪神・淡路大震災以降の「新たな防災教育」の取組の成果
  - ・学校における防災教育の推進
  - ・心の教育としての防災教育
- イ 学校防災体制の整備充実

### (2) 今後の取り組みの方向

- ア 兵庫の防災教育の一層の推進
- イ 防災教育のさらなる充実
- ウ 学校防災体制の一層の整備充実
- エ 震災・学校支援チーム(EARTH)の活動を通じた学校防災体制の充実

## 6 おわりに

震災後に構築した兵庫県の「新たな防災教育」は、全国における防災教育の基礎と規範を示した。日常いつも緊急事態に備え、その事態に即応した対応を行なうための防災リテラシー(活用能力)の涵養は、その後に学校で生じた様々な異常事態を考えると、緊急且つ肝要の要件なのである。

阪神・淡路大震災は、神戸及び阪神地区の人口稠密地域を直撃した地震のため、大きな災害をもたらした。軟弱地盤地域に市街地が発達したが、そのことを分かっているながら、耐震に対する十分な備えがなかったことが、被害を大きくした直接の原因であり、このことが、18万人という多数の避難住民が学校へ集中した原因となった。このことが学校の本来の教育機能に大きな障害となり、教育復興に多大の労力と時間とを費やさざるを得なかった理由でもある。

この震災においては、政府をはじめ、公的機関の危機管理についての意識並びに準備の不足が公的支援と救助を遅らせ、その結果、避難所という災害の最前線の現場で、学校並びに教職員が活躍せざるを得なかった状況をかもしだした。大きな暴動もなく、整然と復興に向かうことができたのは、あの混乱の中で、避難所となった学校の秩序を取り戻し、避難住民を組織化して励まし、互いに助け合うことの重要性を説いていった校長はじめ教職員の働きのおかげであった。このことは、学校が地域の中心になっている日本の文化の特質を示しているが、そのことに、兵庫県における防災教育への取り組みの重要さがある。

今後も大きな災害時には、人々は学校へ避難することになるであろう。現状の学校を見ると、次の大きな災害の時に、又、阪神・淡路で体験したようなあの混乱が再び起るのではないかと懸念される。人々の避難所となる学校は、校舎の耐震の点は改善されているであろうか。学校の安全体制は整ったであろうか。当初に教職員が安心して働ける条件が整ったであろうか。平成7年10月の「兵庫の教育の復興に向けて」の提言は、学校安全についての震災直後における反省と、復興に向かっての願いが込められている。阪神・淡路大震災で得たあの教訓が今後の全国の学校に生かされなければならない。

ここに述べた提言をとおして、地域の人々とともに、社会の中の学校のあり方を考え、学校が地域に開かれ、地域の人々にとってはなくてはならぬ存在となり、また、本県における「トライやる・ウィーク」のように、地域の人々が児童・生徒を暖かく迎え入れ、学校と地域社会とが相互に励まし、影響しあう、新たな関係が生まれることを期待し、本検証テーマのまとめとする。

## (本 文)

### 1 はじめに(検証のねらい・視点)

震災直後のピーク時には、全避難者 31.7 万人の約 6 割にあたる 18.2 万人が、安全と安心をもとめて学校に集中した。これだけ多数の人々が学校に避難することは、当時の市町の「地域防災計画」においても想定されておらず、また、被災地域においては、学校も教職員もまわりの人たちと同じような被害を受けていたので、当初学校は大変に混乱した。県教育委員会では混乱が生じたことの重要性に鑑み、震災直後の 3 月はじめに緊急に防災教育に関する検討を開始し、4 月に検討委員会を設置し、学校の防災体制、学校の再開および今後の防災教育、並びに被災児童・生徒の心のケアの三つを柱として防災教育の体系の再構築を行なった。この体系は、その後開催された文部省における「学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議」においてもそのまま受け継がれ、その報告書が全国の教育委員会を通して学校現場に伝達され、兵庫県の防災教育は全国において防災教育を検討する基本となった。

この防災教育では、緊急時における学校の防災体制に指針を与え、各学校における防災マニュアル策定の基礎としたが、日常の学校では、震災の貴重な体験を活かした教育のあり方を考え、自然の驚異と生命の尊さを伝え、人間としてのあり方や生き方を考えさせる「新たな防災教育」の推進を図ることとした。この教育では、知識や技術等の教育内容、安全教育等の教科や領域をこえ、日常の教育のすべての場面にこの考え方を活かしていく、学校教育の一つの基本を示している。

阪神・淡路大震災後 10 年の防災教育に関する取り組みを検証し、課題を明らかにし、この成果をさらに広めていく提言を行いたい。

### 2 震災がもたらしたもの

#### (1) 震災前の概況

##### ア 震災以前の安全教育

文部省の自然災害特別研究班では、昭和 57 年 2 月に「小学校の防災教育体制に関するアンケート」調査を東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、大阪府、兵庫県の 6 都府県と近隣 10 県の都市部の小学校を対象に実施し、対象校 1,568 校のうち 973 校 (62.1%) の回答を得た。この結果を見ると、当時の学校における地震等に対する意識が分かる。

校内での避難訓練や児童への防災訓練の実施方法、あるいは、理科室等にある薬品や危険物の安全管理等の項目の取り扱いに、あまり大きな地域差はなく、地震対策として行なわれているというよりは、学校火災への対策として、伝統的に重視されてきた項目であったからだと思われる。他方、実際に「ロッカー・戸棚等の落下・転倒・移動の防止」の項目については兵庫県では低率に過ぎず、「無線による情報の伝達訓練」では、ほとんどの学校で実施していなかった。

神戸には六甲山系が控えており、この花こう岩の山体は、地質的にはごく最近の断層により浮かび上がってきた構造地塊のため、活断層の巣というぐらいたくさんの活断層があることが知られており、災害科学、特に地質学の分野では、地震があることを何度か警告していたが、「関西には地震がない」と信じている向きが多く、地震防災に関する調査では、兵庫県は最も低い値を示していた。このことは、学校における地震対応の施設・設備・備品等にも明瞭に反映されており、地震発生後子どもを掌握するために必要

なトランシーバー等の備品の準備率も兵庫県が低かった。

#### イ 安全教育に対する教職員の意識、特に地震に対する意識の低さ

この調査では、地震災害に対する不安感について質問したところ、静岡県の小学校では 56.5%、東京都では 49.9%が「不安」と答え、両都県では「やや不安」を加えると 90%近くになる。他方、「不安」の回答は大阪府で 12.9%、兵庫県では 3.9%しかなかった。この意識の差には、兵庫県では地震は起らないとの潜在的意識が反映されていると考えられ、学校の防災教育への意識の低さにもつながっていたと思われる。

#### ウ 学校の防災体制への意識 - 火災対応が主の防災体制

防災訓練については伝統的に、火災に対する訓練が重視されてきたため、地域差はなく、殆どの学校で実施されていた。「校内での避難訓練」、「防災訓練」、「理科実験室における薬品や危険物安全管理」等の数字は殆どの学校で高い値を示していた。これに対し、地震対策として必要な、「ロッカー・戸棚等の落下・転倒・移動の防止」を実施しているのは、全国的に半数以下であった。それでも静岡県では 70%が実施していたが、大阪府では 25%、兵庫県では 10%に満たなかった。このことは阪神・淡路大震災の後、被害調査を行なった際に実感された。これは学校だけでなく、県庁をはじめ官公庁、民間の会社、家庭等でも転倒防止を行なっていた所はほとんどない。同じであり、「倒れたタンスの下敷きになった」等の事柄が当然のこととして語られたことでも、兵庫県では地震に対する警戒がなく、この意識の低さが阪神・淡路大震災における被害を大きくしたことは間違いない。

#### エ 学校の防災体制への意識

学校の防災体制を示す具体的な例として、「地域の防災訓練への参加」の例がある。全国では 45.2%が実施していたが、静岡県では 90%近くが実施していた。これに対し、兵庫県では地域の防災訓練に参加している学校は 16.3%に過ぎなかった。さらに、「無線による情報伝達訓練」は東京都でも 40%であったが、兵庫県では 4%以下であった。

このことは「PTA と共同の防災訓練」についても同じであり、すでに昭和 57 年の調査報告の中で、地震等の具体的な状況を想定すれば、保護者への非常時の連絡、子どもの引き渡し等については、相当に綿密に考えておく必要があることが指摘され、更に、これらの事柄は個々の小学校等で別々に決めたのでは、学校による違いにより混乱が生ずるから、この研究報告では、教育委員会によって統一的な指示がなされるべきだとの提言となっている。

この報告では、学校の備品等の転倒防止策への対応について、小学校として子どもの安全を確保するという責任を果たす上で、最小限の基本的対応策がなされていないことについても、警告が発せられている。

防災教育のあり方について、「避難の仕方」という方法論と、「地震への心構え等」の内容論とに分けて考えると、全国では方法論が 60%、地震についての内容が 35%であった。地震に対する教育は東京都で 50%、静岡県で 40%であったが、兵庫県ではもっぱら避難の仕方、80%がそのように回答を寄せ、地震に対する備え（Preparedness）の教育はほとんど行なわれていなかった。東京都では当時、小学校で、地震に備えるための副読本が教育委員会から配られ、使用されていたが、兵庫県では作製されていなかった。

阪神・淡路大震災では、地震発生の時刻が早朝で学校に子どもがいない時間帯であったため、学校での事故はなかったが、地震は必ずしも早朝・深夜に起こるものでない。新潟地震(1964年)は午後起きており、学校での地震に対する教育の必要性が言われていた。文部省の自然災害特別研究の中で、「防災教育」が重点的に取り上げられたこの期間中でも、日本海中部地震(1983年)が正午に、また、長野県西部地震(1984年)が午前中に発生し、いずれも、学校での対応についての現地調査が集中的に実施され、地震時の学校と子どもの実体が明確になり、防災教育についてのあり方の議論が飛躍的に進んだ(清永他, 1983)。

これを受けて、筆者は文部省の関係部署へ防災教育、特に地震に対する教育の必要性について述べ、教員養成教育等で積極的に取り上げるよう要請したが、防災教育の担当部署を巡った議論に終始し、取り上げられることはなかった。阪神・淡路大震災の後の防災教育に関する協力者会議では、教育助成局の地方課が主管となり、体育局の学校健康教育課が協力する形で進行したが、学校の防災体制と安全教育という枠組みに変わりはなく、教科内容としての取扱いはなかった。

## (2) 震災による被害状況

阪神・淡路大震災では、死者 6,394 名、負傷者 43,177 名、倒壊した家屋 24 万戸（43.6 万世帯）という大きな被害が出、被災者の約 6 割の、18.2 万人が学校へ避難した。被害は軟弱地盤の場所に集中したが、そのような地域では、学校の被害も大きかった。それにもかかわらず、被災者は学校へ集中的に避難した。このため教員は避難所運営に忙殺され、学校の教育復興迄に大変な困難をきたした。このことが兵庫県における学校の防災体制と防災教育を本格的に考える契機となったことから、本稿では学校の被災状況の特徴について、当初の状況を振り返りたい。

- ・ 命への被害
    - 亡くなった幼児児童生徒 296 人
    - 亡くなった教職員 22 人
  - ・ 学校の建物への被害
    - 被災校 1,096 校
    - 解体した市町立学校園 49 校 61 棟 79 施設
    - 解体した県立学校 11 校 18 棟 18 施設
  - ・ 避難所となった学校
    - 公立小中学校 371 校（避難者約 17 万人）
    - 県立高等学校 12 校（避難者 10,548 人）
    - 県立盲・養護学校 2 校（避難者 250 人）
  - ・ 休校となった学校
    - 1 月 18 日 559 校
    - 2 月 6 日 幼 29 園、小 60 校、中 16 校、高 5 校、盲・聾・養 4 校
- 計 114 校園

### ア 学校建築物の被害

学校の建物は鉄筋コンクリートづくり（以下 RC）3～5 階建て、ベタ基礎の上に建ち上げたものがほとんどである。構造的には 1 辺約 70 センチの太さの RC の柱によって支えられ、長軸方向には構造壁はなく、短軸の方向では、2 教室（柱 4 スパン）毎に構造壁が入っているのが標準的である。敷地の形にもよるが、一般に採光のため、長軸が東西方向となり、南側に教室、北側に廊下が配置されている。この場合、構造壁は教室の境の南北方向にはあるが、東西方向の窓側にはない。このことは、阪神・淡路大震災での神戸・阪神地区においては震央が南西方向になるため、地震波の振動方向が南北方向に偏していたため、構造壁が機能し、被害が少なく済んだということを示している。長軸が南北方向の校舎では、東西の両側に教室が配置され、中央に廊下があるものが多い。この場合、地震波の来た南北方向には構造壁がなかったので、被害の大きい校舎が目立った。

前述の数字の通り、解体しなければならなかった校舎は 79 棟に及ぶが、何れも軟弱地盤の上に位置していた。また、1 階の全部が圧壊した棟は神戸市立御影中学校にあったが、ここでは圧壊した棟は、南北方向の中廊下式の建物であった。ここでは運動場を囲み、北と東側には校舎と平行に 6 階建てのマンションがあったが、このマンションでも南北の棟の 1 階部分が圧壊した。運動場を挟み、東西方向に、南側に中学校の管理棟および教室が、また、北側には上述マンションの東西方向の棟があったが、この両方とも

圧壊はなく、建物被害は小さかった。圧壊した校舎のもう一つは市立西宮高校にあり、これは比較的最近に池を埋め立てた部分に建っていたところのみが圧壊した。

解体・建て替えとなったこの他の校舎はため池を埋め立てた地盤等の軟弱地に集中しているが、すべてで、1～2階の柱が剪断破壊を起こし、柱によっては完全に切れてしまっているのもあった。南北方向が長軸の棟では、殆どの柱が剪断破壊していて、圧壊寸前というのもあった。このことから、圧壊したかしたか否かは、柱の剪断破壊の程度（数と度合い）によっており、圧壊被害の場合と本質的な差はなかったと思われる。

1辺70センチものRCの柱が剪断破壊を受けた原因として、上の階の荷重がかかっている1階の柱が、強い上下振動により、応力集中のため、最終的に破壊されたと解釈できる。このような強い振動は、軟弱地盤を通過した長周期の地震波と、RCづくりの校舎が共振し、振動が極に達したときに破壊したと解釈できる。このような被害は、学校の校舎のみでなく、前述の御影のマンションのように、他のRCづくりの5階程度までの低層建築でも同じ結果であり、建物の固有振動と、軟弱地盤を通過し、長周期波に変換された地震波とがほぼ同じ程度の周期となり、共振した結果と解釈される。さらに、このことは、学校の周辺にある木造2階建ての家屋等についても同じで、1階部分が圧壊したものがあつたが、木造の建物の固有振動数が軟弱地盤を通過した地震波とほぼ同じだったからと思われる。

RCづくりの建物としては、学校の建築基準が厳しいため、同じような形の建物の中では、校舎は耐震性の強い建物である。このため、学校が大きな損害をうけた地域では、周辺のほとんどの家屋が倒壊しており、住民のほとんどが家を失い、学校への避難が集中した。このように、軟弱地盤という地盤性状とその上の建物との関係は、地震直後の避難所の状況と密接に関係し、極めて重要である。神戸・阪神地区では、軟弱地盤は六甲山地からの河川堆積物の沖積層に分布しており、地形との関係が明瞭である。このため、筆者らは地形が明瞭に表現されている、明治20年頃にできた日本最初の地形図により、地形解析を行ない、この地図に損壊の大きかった学校の分布を重ね、軟弱地盤地と損壊との関連を調査し、阪神・淡路大震災での被害の大要を把握することができた（兵庫教育大学報告、1995）。

軟弱地盤での大きな被害は、阪神・淡路大震災に始まったことではなく、関東大震災でも、その後の大地震でも、いずれの地震でも、毎度同じ結果がでていながらも関わらず、改善の兆しがないのは遺憾である。軟弱地盤上の建物に対する耐震方策が早期に確立され、同じ被害を繰返さないよう対処することが切に望まれる。

## イ 建物内部の被害

学校には、学習指導要録等を保管する重量鉄庫、ピアノ、書架、ロッカー、机、椅子のほか、冷蔵庫、テレビ、コンピュータ等の重量物や時計、額等の軽量物まで、様々なものがあり、また実験機具にも様々なものがある。また、蛍光灯のように、天井の中に埋め込まれたものや、吊るしてあるものもある。兵庫県の学校では、前述のように、転倒防止等の措置がなされていなかったから、地震直後には備品等や、窓ガラス、蛍光灯等が校内に飛散しており、大変に危険な状態であった。保健室では薬品棚から薬品のガラス機器が散乱していた。体育館や、教室の床がめくれ上がったたり、波うっていた校舎もあった。

このため、被害状況を調べるには、全体を通した指標をもって調査することが重要であるが、基準として、校長室を選び、地震直後どの様になっていたかの聴き取り調査をおこなった。校長室には鉄庫やテレビ等の重量物から、ロッカー、机、ソファ等の椅子、また、机上にはコンピュータや置時計、花瓶等の置物もあり、地震の揺れに対していろいろな反応を示すものがそろっていたからである。建物としては大きな被害はなかったが、校長室へ最初に入ってみると、鉄庫、テレビから、ソファ、ロッカー等あらゆるものが部屋のまん中にうず高く重なっていたと言う報告があつた。メガホン等は通

常入口のドア横のロッカーの上に置いてあったが、このような状態で、どこにいったかわからず、停電のため、連絡用に使おうと、懸命に探したが、全くわからなかったと述べた校長もあった。

西宮地域の中学校では、音楽室のグランドピアノが跳びはね、前脚が床に突き刺さり、ピアノが前にのめり込んでいた。テレビやコンピュータ・ディスプレイが跳びはねた例は数多く見られた。いずれも軟弱また半固化地盤の場所であった。

蛍光灯については、新しい校舎で、天井に埋め込みとなっているところでは、天井と埋め込みの蛍光灯とが別々に揺れ、外れて落下しているものが多かった。同じ学校の古い校舎で、上から吊り下げになっているものは、蛍光灯が建物とは独立に揺れたため、落下せず、かえってよかったとの報告もある。

このように、建物内部の被害状況は、災害時の安全に深く関わっているため、兵庫教育大では、池田市を例にして、10階程度のマンションで、1階から上層階まで、また、堅牢岩盤、半固化岩盤、軟弱地盤等建物の基礎別に転倒家具の状態を調査した。

堅牢岩盤の上のRC低層の住宅で、外見上全く被害のないように見える家では、皿等重ねて置いておいた陶製の容器が全て割れ、原形をとどめたものは一つもないという話もあった。堅牢岩盤からの高周波地震波がそのまま家・家具に伝わり、それが重ねていた陶器に入力され、細かい揺れにより割れたことがわかる。このように、建物内部の被害は、入力地震波によって異なるので、それぞれのケースについて分析することの必要性がわかる。

#### ウ 学校の周辺状況と避難所

軟弱地盤で学校の損壊の著しい所では、木造家屋も圧壊・倒壊したものが多く、これらの地域では、ほとんどの人々が、就寝中に地震を受け、建物や倒れてきた家具の下敷きとなった。自力で這い出した人々は、家族や隣近所の人たちと助け合って近所の人々の安否を確かめ、最寄りの学校へ向かった。このような地域では、殆どの人が家を失ったため、地域の人々が一斉に学校へ避難した。朝6時には鍵は開いていなかったが、学校開放等の行事で鍵を預かっている人がおり、それらの人々が鍵をあけ、教員が到着する以前に住民は体育館や教室に雪崩れ込むように入った。着のみ着のままという人が多く、トランジスタラジオ等を持ち出せた人は少なく、学校は停電で、地震で何が起きたか等の情報、ニュースは全く入って来ず、引き続き起る余震に恐怖感がつのり、緊張と混乱の連続であった。

被害の大きかった地域では、学校に収容した避難者の数は非常に多く、午前8時頃には1,000人を越す避難者が集まった学校もある。最終的に2,000人以上の人々が避難した学校も多い。このような地域では、学校の損害も大きく、柱の剪断が生じている危険箇所にも人々が避難していた。校長をはじめ到着した教員達は先ず混乱を鎮め、平静に秩序を回復することに努めた。危険箇所に入っていた住民を他の安全な場所に移動させるのに苦労した学校もあった。

#### エ 避難所となった学校でのクロニクル（時系列）

次ページの表のように、地震が起きてほぼ1日は全く救援物資の水・食料は届かず、殆どの所が停電で、混乱が続いた。県の災害対策本部の招集が地震発生約3時間後の8時30分（知事が県庁に到着した時刻）、政府の災害対策本部が立ち上がったのは更に3時間後であった。地域防災計画によると、市町の災害対策本部が立ち上がったから、避難所の場所を指定し、避難所開設の段取りとなるが、阪神・淡路大震災では、この時期には、学校によってはすでに2,000人以上もの避難者が集まっており、公的指示のないまま、教職員は、自分も被災していたにも拘わらず、勤務校に駆け付け、集まった避難住民の世話をし、避難所自治組織を組織し、運営を行ない、秩序の回復を図り、平静を保つことができた。公会堂、市の体育館等などでは、学校のようにリーダーとなる人がいなかったため、混乱が長く続いた。これらの学校等が避難所として追認されたのは更

に1～2日後であった。

この表の左右を比較すると、対策本部の設置が地震発生後極めて遅かったことがわかる。「避難所」と指定される以前に、学校には18万人の住民が避難してきていたので、もし教職員の現場での活躍がなければ、大混乱が巻き起こされていたであろう。政府関係者は、未曾有の災害で、経験がなくやむを得なかったと述べているが、教員にとってもこの大震災は初めての経験であった。現場においては何の指示もないまま、自分達で考え、危機管理を遂行し、混乱を防ぎ、秩序の回復を行ない、更に復興への契機づけを行なったが、このことは高く評価されてよい。

学校でのできごと		県・政府等の救援体制等	
5:46	地震発生	5:46	地震発生
6時過	避難者学校へ到着；解錠 学校へ続々避難；停電で混乱		
6時半～	校長等教職員学校へ到着；	7:00	副知事の電話により県対策本部設置
7時	平静を保つよう説得； 医師に頼み救護所開設；薬品不足；	8:30	知事到着；対策本部会議招集
昼頃	重傷者と遺体が学校へ運び込まれる；	10:00	政府定例閣議；県自衛隊出動要請
夕刻	仲間の救援が進み午後から増加； 水・食料届かず、空腹状態；	11:25	政府対策本部設置；国土庁長官本部長
深夜	断水でトイレ使用不能； 食料届くが量不足で混乱；校長説得		175箇所から火災発生；通報6000件 水なく消火作業はかどらず； 生田消防署等倒壊し、消防車出動できず；
18日	トイレ掃除等役割分担；互助 避難所内自治組織立ち上げ； 救援物資の分配；清掃をみんなで；	18日	西宮仁川地区土砂崩れ、救出作業開始； 自衛隊等9000人の救助体制；

## オ 避難所と復興の時系列

学校はその機能を回復する以前に、避難所としての指定の有無に関わらず、多数の避難住民を受け入れていた。学校で正規の授業を再開し、教育機能を回復するまでには、まず避難所としての運営を秩序化し、児童生徒並びにその保護者の安否を確かめ、正常な教育にもどるための応急教育を行なう等の諸段階を経る必要があった。学校が全校の児童生徒を招集し、応急教育を開始したのは、殆どの学校で、2週間後の1月31日から2月3日の前後であり、避難所と共生の下での授業再開であった。

被災地全域に送電を開始したのは5日後の1月22日、水道がほぼ復旧したのが2月28日であり、ライフラインが復旧する以前の授業再開には種々の困難があった。学校が機能を回復できたのは、応急仮設住宅の建設が進み、避難住民の移動が進む4月の新学期になってからであった。

学校での避難所の状況を考えあわせると、復旧・復興の足取りは次の4期の時系列に分けて考えるのがよい。

### (7) 緊急対応期（最初の約1週間）

地震発生後、すぐに近くの住民は救いをもとめて学校へ集まったが、公的な支援が届く迄に少なくとも1日はかかり、避難所として指定されるまでに2～3日を要した。学校は当初大混乱であったが、教員の努力で、避難所自治組織が立ち上げられた。自治組織が立ち上がり、1～2週間後にはボランティアも駆け付け、避難所の運営を、住民とボランティアに委ね、教員は手分けしながら、児童生徒とその保護者の安否を確かめ、授業再開の準備を進めた。

#### (イ) 応急対応期（3月末まで）

避難所内の自治組織が立ち上がり、公的支援が本格化し、ボランティアが多数訪れた。これにより、運営システムが定常化し、避難所内の人々の新しいコミュニティが生まれた。この時期2月末頃にはボランティアは1日2万人に達し、ボランティア活動はピークに達した。そのうちの4割は学生たちであった。

学校では応急教育が始まった。震災により肉親を亡くした子どももあり、ショックから立ち直れない子もあり、心のケアを行ないつつ、震災の体験を通して得られた生命の尊さを考えさせ、自然の驚異を知り、どのようにしてそこから立ち上げられるかを話し合い、正規の授業への導入教育を行なった。この時期ほとんどの学校では、避難所との共生を行ない、そのことから得難い貴重な体験を得た。3月には学校行事としては最も重要な卒業式を行なうことから、避難住民との話し合いや、避難住民の方からの申し出があり、ほとんどの学校で、避難住民とともに卒業生を送り出した。このことが契機となり、住民の間に、学校を正規の形に戻さなければいけないとの意識が大きくなった。4月新学期には、応急仮設住宅の建設の進行と相まって住民の引っ越しがすすんだ。これにより、プレハブの応急校舎での教育はあったものの、学校機能は次第に正常化に向かった。

#### (ウ) 短期復旧期（8月末まで）

災害対策本部の支援が軌道にのり、ライフラインも復旧し、仮設住宅の建設が進んだ。これにより、避難住民の移動が進み、学校は正常化に向かった。ボランティアは移動を手伝い、仮設住宅内でのコミュニティづくりを行なった。避難所は8月末に閉鎖され、学校の避難所としての役割は終止符をうった。

学校は4月の新学期からはほぼ正常化した。一部の学校では、自校の校舎が使えず、プレハブや他校に間借りをして授業を行なった。県教育委員会では防災教育検討委員会を開催し、学校の防災体制、防災教育の内容、心のケアの三つの柱をたて、防災教育の検討を開始した。

#### (エ) 長期復興期（9月以降）

恒久復興住宅の建設が進んだ。避難所 - 仮設住宅 - 恒久住宅と住民が移り変わる毎に、せっかくできたコミュニティが失われ、また新しく作りなおすという作業が、ボランティアの援助をえて続いた。人々の間では、PTSD等の心理症状が続き、心のケアが必要であった。応急仮設住宅が撤去されたのはほぼ4年後の平成11年12月のことであった。

防災教育検討委員会では10月に新たな防災教育への提言「兵庫の教育の復興に向けて」を公表し、学校が来るべき災害に如何に備えるかの指針とした。他方、震災の体験を受け継ぐために、防災教育の副読本『明日に生きる』を高校、中学、小学高学年、小学低学年、並びに幼稚園向けの5種の副読本として平成8、9年に上梓した。

県教育委員会ではまた、防災教育検討委員会の提言に基づき、5年後に震災・学校支援チーム(EARTH)を立ち上げ、平成12年1月17日に結成式を行なった。

### 3 復興過程における学校の取り組みの概要

#### (1) 初動対応期（震災直後）

ここには、地震発生後、学校が避難所となり、避難所と共生しながら学校教育の復興に当たった時期（前出の緊急対応期と、応急対応期）が含まれる。学校には、一般的に考える「初動対応」以前（公的な避難所開設以前）にすでに多数の被災住民が避難しており、早朝のその時期にすでに教員は対応せざるを得なかった。学校での対応としては従って、本検証委員会報告における初動対応期を2期に分けて考える必要がある。ここでは、その時系列に沿って論をすすめる。

##### ア 緊急対応期（最初の1週間）

被害の大きかった地域では、地震直後の朝6時頃には家を失った地域住民が学校に来ていた。学校では、早朝練習や学校開放のため、管理員、用務員、警備員、学校開放の地域委員等が鍵を管理しているが、多くの学校では、これらの人々が6時半頃迄には学校の体育館、玄関等を解錠した。学校によっては、近くに住む教員や、校長等管理職が駆け付けて来て、解錠し、避難住民を体育館に誘導した。入口の鍵がなかった学校では、駆け付けた教職員が窓ガラスを割って中に入り、職員室から鍵を取り出し、体育館を開放したという例もある。

ほとんどの地域では停電のため、夜明け前で暗く、引き続き起る余震の恐怖のために、住民は我先に校舎の中へ入った。ほとんどの学校では教員が到着したときには、すでに避難住民であふれるくらいになっており、大変な混乱状態であった。

教職員はまず秩序の回復をはかり、平静を取り戻すことに全力を注いだ。避難住民は、互いの無事を確認し、近所の人々の安否を確かめあった。行方が分らぬ人々を救出するため、数人ずつのグループを組織し、学校からスコップ、のこぎり、バール等の機材を持ち出し、救出に向かった。倒壊した家屋の下から人々を救出するには大型機材がなく、大変な労苦と時間を要した。そのため、重傷者や遺体が運び込まれるのは昼前後からであった。教職員は自分の車で、重症者を病院に運び、遺体を区役所へ運んだ。学校によっては数十体の遺体が運び込まれたが、電話が不通で、警察との連絡もとれず、不安と緊張は極に達した。外部との連絡が取れず、出勤できない教職員の安否を確かめることも出来ず、それぞれの避難所は情動的に孤立状態となり、このような状態の中で、住民の不安を鎮めるために情報収集を行なうなど、教職員は懸命に働いた。余震が続き、不安なこともあり、避難者の数は夜になって急増した。特に被害甚大な地域では、学校も大きな被害を受け、危険な箇所もあったが、殆どの学校は1,000名以上、時に2,000名近い被災住民が集まり、教室等は全部開放した。17日には教職員の約1/3が出勤したが、夜には管理職はじめ、数人の男性教職員がかわるがわる宿泊することとなった。電話はその日のうちに通じた所が多いが、多数の避難住民に使われ、学校専用のラインを確保するのは困難であった。

水、食糧等の救援物資は、道路の途絶のため、被災地周辺地域までは来たが、神戸中心部へは夜遅くになってやっと到着した。しかし、当初の量が避難住民の数に比し、少なく、住民との間に騒ぎが起った所も多い。校長等教職員がリーダーシップを発揮し、説得したところでは騒ぎは、一触即発の状態でおさまったが、市や区の職員は救援物資が少ないと罵倒された。これらの騒ぎを契機に、食糧等の分配、毛布等の救援物資の保管、分配、また、トイレ等の清掃作業等を公平に行ない、それぞれが避難所の中で助け合う必要性を説き、避難所内の当番ができ、避難所内の自治組織ができた。避難所組織は早い所では18日中にできたが、5～7日かかったところもある。

#### (7) 避難所組織の立ち上げ

避難所の組織は、当初、救援物資の配分することから始まった。教職員は避難所の中の人々を、地区別等のグループに分け、その中から当番を選び、特に食事の配分については、当該当番にグループの人数と食事等の必要数を申告させ、その分だけ配分するという方法により、混乱なく配分することができた。もう一つの契機は、断水のためトイレが使用不能になっていたのを、夜中に校長が自らビニール袋を手袋がわりにして汚物を取り出し、プールからの水で流していたのを見た人たちが、自分達がやらなければいけないと気付き、互いのために手を動かそうと思いついたことにある。早いところでは翌朝、グルーピングを行ない、食事の係、水・清掃の係、救援物資の管理・配分の係、名簿作成・情報係等が組織された。ある学校では、避難者の中からその中学出身の若者を選びだし、皆の前で、これらの人々をリーダーとするので、皆がこれらの若者に従い、もり立ててほしいと紹介し、避難所内組織を立ち上げた。

班分けと班代表とが決まると、毎晩連絡のために代表者会議を開いた。当初は校長、

教頭等も出席し、教職員主導で運営されたが、その教職員の役割を段階的に代表者等に委ね、避難所内で自主的な運営が図られるよう指導した。このような教職員の指導により、避難所内に互いに助け合うという気持ちが生まれ、これが復興への意欲に繋がった。

このようにグループを作り組織化するのは、教員のいる学校では普通に行われることであったが、教職員の指導のない避難所（市立体育館、公会堂等）では、避難所内組織はなかなか立ち上がらず、市職員が食糧等の救援物資を運び込む度ごとにトラブルが起り、3週間余りも混乱が続いた。このような避難所では、住民はいつまでも市の職員に依頼心を持ち、自ら立ち上がろうという意欲が育たなかったため、結果的に避難所撤退が遅くなった。

ある避難所では、食料等の分配のために一列に並ばせた。「沢山あるので、全員にわたるから、あわてずに、一人一つずつ受け取ってください」と注意したが、列はいつまでたってもなくなり、最後に、また、混乱が生じた。一つ取った人が列の後ろについたからだった。この避難所では、全員を並んで座らせ、動かないようにして、市の係りがその間を配って歩いた。避難所内組織を作らなかったために、ここでは半年くらいこのような状態が続いた。

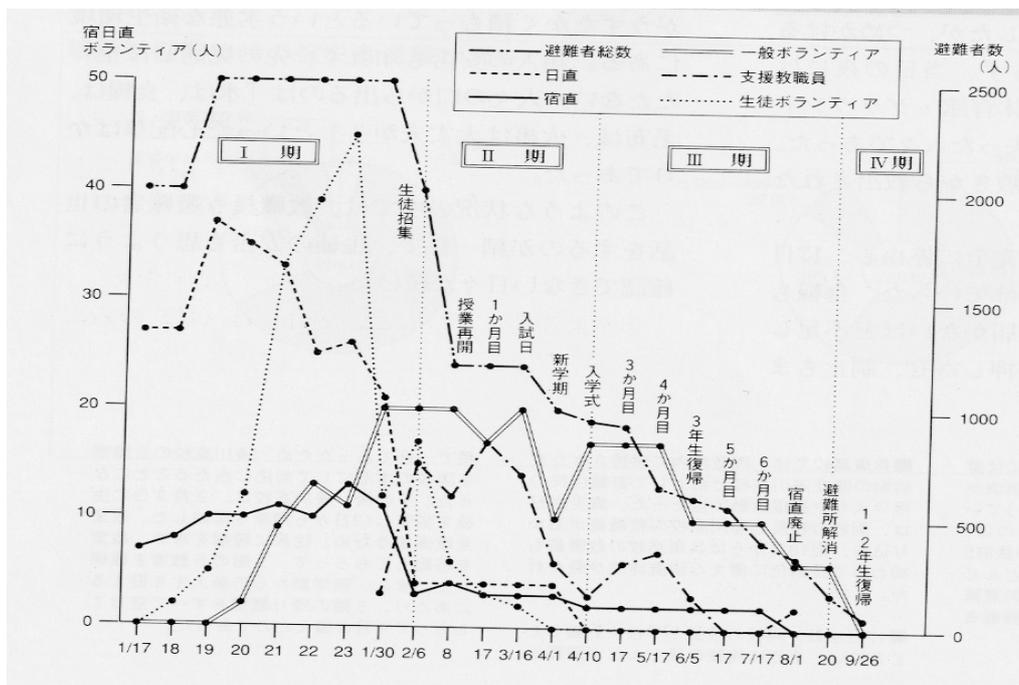
#### (4) 避難所での教職員からの役割委譲

避難所内では、住民は教員の指示に従い、次第に避難所内組織が動くようになった。2～3週間後には常駐するボランティアも来るようになり、避難所運営の役割は次第にこれらの人々に委ねられるようになり、教員は本来の学校の復興に専念できるようになった。たまたま自転車旅行の時に震災に巡り会い、そのまま避難所で働くようになった若者や、高校野球部のグループが仲間を訪ねて来たが、そのまま、教職員を手伝い、1週間交替で物資の管理・配分等を引き受け、3月迄きちんと帳簿をつけた等の例があり、この野球部のグループは、避難住民に感謝され、人間関係を知り、大きく育った。

避難所内組織の代表者会議では、対策本部から届く食料、水、雑貨等の生活必需物資の配分等の情報、清掃、ごみ処理についての連絡、避難所内住民相互の連絡・消息等の情報交換などが行われ、壁新聞等が作られるようになった。班内では、代表の持ち帰る情報をもとに、話し合いが行われ、相互のコミュニケーションが進んだ。

避難者の年齢構成や地域性にもよるが、避難者の自立性が育たず、教職員の世話にたよっていた学校もあった。ある学校では、避難所のことは管理職が一手に引き受け、他の教職員は子どもの教育とケアに専念させて、学校再開の準備を行った。これら、学校により、地域により、対応は様々であるが、避難所運営を住民に移譲し学校本来の姿に戻るよう努力が重ねられた。2～3月にかけては、学生のボランティアも多く、ボランティア・リーダーを活用しながら、自主的運営を指導した。

当初教員を手伝い、グループの組織化を行い、代表者会議を運営していた住民のリーダー役の人たちは、仕事に復帰し、自宅を修理し、次第に避難所を去ってゆき、避難所にはリーダー格の人が少なくなってきた。このため、避難所の運営にはどうしてもボランティア・リーダーの助力が必要だった。



兵庫高校・湊川高校における避難者数と学校、ボランティアの対応；「震災を生きて」より

(ウ) 避難所における人数の変化と教員・ボランティア等の援助者の数の推移

上記には、避難所となった兵庫高校での避難者数の推移と、避難所を支えた人々の数の推移があらわされている。兵庫高校は当初、校長の到着が遅れたこと、また、もともと避難所に指定されていなかったため、教職員が積極的でなかった事等もあり、当初に混乱が生じた学校であるが、避難者の数は震災の当日約2,000名、その後更に増加し、約2週間は2,500名が滞在した。教職員の日直者の人数は最初の混乱期に37名であったが、高校生が手伝うようになり、生徒の数は1月末に45名に達している。この間教職員と生徒との数を合わせると70名以上が避難所の運営・世話にあたっていた。他校からの支援教職員が1月末から4月の新学期開始まで派遣されてきていた。2月8日に授業を再開したが、教職員はその準備に専念できた。

学生をふくめ、外部からの一般のボランティアは1週間後から本格的に訪れるようになり、3月中まで、約20名が活躍している。震災後のこの地域全体のボランティア数は2月末には1日2万名に達し、このころがピークと考えられている。兵庫高校においてもその傾向は同じで、ボランティアの中には学生等の若者が多かったため、3月末で一旦数は減少する。4月以降のボランティアは、社会福祉協議会等が派遣した人たちが中心となった。

避難者の数は1月末(2週間後)までは全く減ることがなく、授業を再開しようとしても、1,200名以上の人たちがおり、自校での授業再開には困難をきたした。通常の学校では、授業再開から、年度末卒業式にかけ次第に学校を元にもどそうという機運が生じてきているが、この高校では4月の新年度になっても、100名程度の避難者がおり、結局、近隣の高校で教室を借り、更に、近くの高校の敷地に仮校舎を建てての新学期であった。この高校では避難所解消は震災から7ヵ月後の8月20日に持ち越された

避難所となった神戸の多くの学校での避難者と、避難所を支援する人、また、学校再開に取組んだ教職員の人数は、ほぼ兵庫高校と同様である。この高校では、避難所の取組を4期に分けて考えているが、これは、学校正常化への道程を表している。

(I) 避難所としての問題点

学校は、公立の小中学校から避難所として指定されてゆくことが地域防災計画に述

べられているが、避難所として特別の設備・備品等が備えられていたわけではない。特に、緊急・救急医療のための設備、医薬品、医療器具等の準備は全くなかったと言って良い。学校には保健室があり、養護教諭はいるが、常勤の医師はいない。それにもかかわらず倒壊家屋の下から救出した重傷者は、取り敢えず学校へ運び込まれてくる。その際、学校から病院に電話しても、病院は満員で引き受けを断られるという事態が多く避難所で生じた。病院や救急医療の関係者も、重傷者が昼過ぎに、学校へ運び込まれてくることに気がつかなかった。このことから、緊急時にいわゆるトリアージ医師を避難所となった学校へ派遣するよう、学校から日赤や救急医療関係者に依頼した。

この時期は、寒中の最も寒い季節であり、避難所の中心となる体育館には暖房設備がなかった。避難所によっては、2,000人以上の人々がいたにもかかわらず、インフルエンザのはやった時期であったが、当初3日くらい、全く医師がいなかったと云う例がある。換気、火災予防の点で、石油ストーブの使用は不適切であったが、体育館にはコンセントが少なく、また、大容量の電源もなく、電気器具を使用することはできなかった。平常時の使用を考えれば、体育館の電気容量を大きくすることは適切ではないが、環境新技術にささえられた太陽光発電等による、コンピュータ等の小容量電源の確保と、トイレのための自家浄化装置、工業用水などに使われる中水システム、雨水をためる地下貯水槽等の設備は大勢の避難住民が集まる場所としては、設置しておく必要がある。

当初、何人かの教職員は避難所の運営に貢献し、自身の家が被災しているのも顧みず、学校に寝泊まりして働いたものもある。現在、学校は機械警備となっており、教職員の宿泊設備はない。あの緊急時では、避難所が優先し、教員の寝泊まり、食事等は二の次となってしまっていた。教職員には本来の仕事、学校教育という本務があり、このような過酷な条件での宿直勤務に疲労困憊の極に達したものもある。校長室、教員室等の中枢にまで避難者が入り込んでしまっていた学校もある。将来的に、学校が避難所となる場合には、最低限、学校の中核となる部分と教職員の宿泊設備等は確保しておかなければならない。

まだ避難所と指定される以前の時期、校長の役割は非常に大きく、そのために、避難所の平静が保たれたことはすでに述べたとおりであるが、校長には何の権限も与えられていない。人数を把握するために名簿作りをしようとしたが、プライバシー侵害と反対が起き、正確な人数を把握できなかったところもあった。争い事が起きても、命令を出したり、迷惑な者を排除することは出来なかった。避難所として指定され、行政から責任者が着任する以前には、校長に大幅な権限を移譲しておかないと、避難所としての運営がスムーズに進まないことがあり、当初、権限を与えておいてもらいたいという校長が多かった。

#### (オ) 学校教育再開に向けた取り組み

##### a 児童生徒の安否確認

被害が甚大であった地域では、自分の通っていた学校に避難した子どももいたが、家の倒壊や、火災による焼失により、多くの子どもの家族との連絡がつかず、教員はまず、児童生徒と家族の安否確認に全力をあげなければならなかった。連絡網が使えないため、他の避難所を尋ねて歩き、掲示代わりに立て札を立てて連絡した。昼間は電話が使えず、夜になって電話連絡をしたという教員もある。親戚、知人を頼りに、校区外に疎開・転校した児童生徒数は約1万人に及ぶが、この他、一時的に知人宅に身を寄せた人々も多い。その中の多くの人々は学校に連絡せずに転居したため、当初学校では全く連絡がとれず苦勞した。阪神・淡路大震災のちょうど1年前、カリフォルニア・ノースリッジで同じような規模の地震があったが、災害時には子どもの安否は親が学校へ連絡することが義務づけられていた。混乱をさける

ために電話連絡は禁止されており、学校へ直接申し出ることが習慣になっているということである。

阪神・淡路の場合、児童生徒の安否がほぼ確認できたのが1月末であった。全校生徒の招集を行ったのは1月31日から2月3日の間が多く、8日迄には全部の学校で全校集会を開くことができた。

後に文部省での学校の防災体制等についての会議の際に、筆者は東京都等の委員から「なぜ学校再開にこのように手間取ったか」との趣旨の質問を受けたが、このように多数住民が学校に避難してきている現状では、教員が学校再開になかなか専念できなかつたこと、強いて理由をあげれば、公的支援による応急仮設住宅の建設が遅れ、学校機能が回復できなかつたことによるものということ述べたことがある。

#### b 学校教育再開への取り組み

教育再開に向けての取り組みは、児童生徒の安否確認ばかりではない。災害により子どもたちが受けたショックやストレスがどのようなものであったかということについても予め知っておく必要があった。特に、家族を亡くした子どものストレスについて知る必要があった。被害が甚大であった地域においては、学校全体が避難所として使用されており、授業を行なう教室の確保が難しいこと、また、子どもたちの家が倒壊、焼失し、教科書等が失われてしまっているなどの事情があり、にわかには授業を再開できる状態ではなかつた。このため、教員はプロジェクトチームを作り、どのような形で授業を再開するか、応急の教育体制をどのようにしたら良いかについて話し合い、十分な準備に努めた。

特に高校受験をひかえた中学3年の指導には心を砕いた。ある中学校では学年主任を交え、進路相談からやり直した。自主学習として取りあえず生徒を学校に集め、クラスに2名ずつの教員を充て、生徒の状態を観察しつつ授業を行った。別の学校では、教員を「授業作り部会」と「クラス部会」に分け、授業作り部会では1週間毎のカリキュラムを作り、クラス部会では子どもをどのように迎え入れるかを話しあった。

特に重要なのは応急教育である。震災の混乱から子どもたちを如何に立ち直らせ、授業に引き込むことができるかという導入段階の教育である。ある中学では、校長が開口一番：「みんな、恐かったね。先生も親戚の人が亡くなったよ。」と話し掛け、子どもたちの話を引き出そうとした。もちろん、その校長の人柄にもよるが、これにより、子どもたちは、安心して地震の時の様子を話すようになったという。子どもたちと共通の経験を話すことにより、互いの近親感をかもし出し、緊張をほぐし、2週間の空白がうめられたという報告があった。

教室で地震時の話をする中で、地震の瞬間のこと、家のこと、家族・親戚・近所のこと、避難所での様子、周りの人々に助けられたこと、ボランティアを手伝い喜ばれたこと、等々を話し合い、子どもたちは、生命の尊さ、助け合う心の大切さ等、様々なことを学んだ。地震に伴う休校による授業の空白は、空白ではなく、むしろかけがえのない貴重な体験だったことを確認しあうことができた。震災5年後の聴き取り調査で、震災当時中学生だった大学生たちは、震災後始めて友達と会えて話しができたことが非常に嬉しかったと当時の印象を語っている。

このようにして応急教育が始まり、正規の授業への導入教育が行われたが、校舎が破損しその上、避難所として使用されていたので、教室が満足には使えなかつた。2部授業を行ったり、他の学校や施設を借りたりして、教室等の確保に努めた。

下の表で見ると、1月末から2月第1週にかけ、殆どの学校が授業を開始したことがわかるが、同時に、3月迄は授業が平常に戻っていない学校が400校あったこともはっきりする。被災地10市10町で被災した学校は小・中・高あわせて

926 校であり、当初は半数が 2 部授業を行っていた。

部分授業や他校を借りて授業を行った学校

地震発 生後日 数	月日	休校数	部分授業の形態				合計	避難所校	避難者数
			自校午 前のみ授 業	自校 2 部授業	自校と 他校	自校以外 で授業			
0	1/17								
1	1/18	559							
3	1/20	456							
4	1/21						338	139,406	
13	1/30	203					356	156,034	
20	2/06	114	320	14	11	345			
22	2/08	104	104	371	19	16	510		
24	2/10						366	133,722	
33	2/19	8	8	438	27	20	493		
34	2/20	7	380	25	19	13	437	344	117,351
43	3/01	0	340	26	16	15	397	325	111,195
52	3/10	0					304	52,711	
62	3/20	0					290	47,762	
83	4/10	0					256	37,140	
97	4/24	0					236	30,354	
111	5/08	0	5	0	3	1	9	187	25,076
122	5/19	0	3	0	3	1	7	173	21,883
132	5/29	0	2	0	3	1	6	166	19,843
146	6/12	0	2	0	3	1	6	153	17,370
155	6/21	0	2	0	3	1	6	144	15,356
229	9/01	0	0	0	1	1	2	55	1,172
303	11/16	0	0	0	0	1	1	23	291

(兵庫県教委 「震災を生きて」 より)

被害の甚大であった地域では、当初、教職員自身が被災し、出勤できないものもあった。また出勤しても、避難所運営に借り出され、授業再開への準備を行う教員が確保できなかった。当初は、県内の他校からの教員の応援を得て授業を行った学校もある。

震災で家を失った子どもたちの教科書、教材・教具は、県内外からの援助によって、県教委に集められた。これらの教科書等は兵庫教育大学等教員養成系の学生達のボランティアにより仕分けされ、各地へ発送された。

#### イ 応急対応期（3月末まで）

この時期は、ボランティアの手助けを得て、避難所運営が軌道にのり定常化した時期であり、学校は避難所と共生しつつ、教育活動を再開した。年度末は、特に中学校では高校への進学指導の時期にあたり、この異常事態に生徒も教員も大変な苦労を強いられた。避難所との共生下での教育は、教育環境として良好とは言えなかったが、子どもたちは譲り合い、助け合いの気持ちと、コミュニティの大切さを学び、普段は得られない

貴重な体験をした。校内でのいわゆる「非行」は通常より少なく、授業時間数の不足による学力低下はなかったことが後に判明した。

他方、避難所住民も、不便な環境下での授業を見て、いつまでも学校を避難所として使うことは出来ないということを知った。「卒業式は、この体育館で行わせたい」との申し出が避難住民の中から上がり、学校への協力の姿勢が生まれた。このようにして、共生教育は学校と避難所双方に良い影響を与え、災いを福に転ずる成果を挙げた。

#### (7) 避難所の運営

2月から3月にかけては、市町の公的支援も始まった。避難所となった学校へは、救援物資の搬入が円滑になり、行政当局から避難所運営の責任者が配備された。ボランティアも多数訪れ、避難所の組織・運営も軌道にのってきた。避難住民どうしの新しいコミュニティもでき、住民が避難所運営を手伝った。避難所内の雰囲気は落ち着き、なごやかになり、運営は順調に進んだ。県内の他校からは、支援教職員も派遣され、避難所運営に携わっていた教職員としては本来の児童・生徒への指導に専念できた期間でもある。

避難者の数は1月23日が最大で31.7万人（内、学校で収容した者18.2万人）であった。応急仮設住宅の建設に伴い、2月初めから急激に減少しだした。学校では、教職員の手が省けるようになった。

避難住民の行動等は、いくつかの時期によって分けられる。避難所内の代表者会議等ができ、自治組織ができるまでと、出来てから自主的に動き出すまでにはかなりの時間がかかる。震災から10日～2週間位までは、班組織ができて、自分たちで動かそうというまでにはならない。10日～2週間位たつと、自分たちで何かやりたいという機運が生じてきて、日常生活の中での役割分担を行うようになる。さらに、2、3月には、代表者会議等が意思決定を行い、自分たちで運営をすすめてゆくようになる。応急復旧期はこの時期に当たっている。避難所内に支援本部がおかれ、ここで日常の連絡、事務処理が行われた。市町からは担当者が派遣されて来るが、長期間同一の人が常駐するわけではなく、避難住民との間は必ずしも円滑には進まなかった。このようなとき、教員が間に立ち、交渉しなければならぬ場合もあった。その前後から、ボランティアとして大学生が来たり、県外の市や、社会福祉協議会等の公的機関、会社等から派遣された人々が交替しながら泊まりがけで常駐したという例が聞かれ、これらの人々にリーダー役をまかせたという報告も多い。この時期、組織の運営をまかすことができるようなボランティア・コーディネーターが必要だった。大学生のボランティアグループはサークル等の仲間から来ることが多く、これらのグループのリーダーが、コーディネーターとなることができたので、歓迎された。

#### (4) 学校の再開に向けて - 応急教育の意義

児童・生徒全員を登校させ、2月はじめから授業を再開したが、避難所と共生のため、十分な教室数を確保できず、2部授業や、他校の教室を借りて授業を行った。そのような学校の数は全被災学校の半数を越えていた。ある中学校では3年生の教室から復旧にかかり、3年生全員を登校させた。まず自由勉強をさせながら、個々の生徒の進路と進度にあわせた指導を開始した。1、2年は全員が登校していなかったため、クラス編成を変えてスタートした。学校では、応急教育を行いながら、生徒一人ひとりの状況を把握することが肝要と考えて授業をスタートしたが、正規の授業になかなか戻らなかったため、この時期に知人等縁故をたより、転校する生徒も増えた。しかし、結果的には子どもたちに話をさせ、ストレスを取り除きつつ授業開始の準備をしたのが良かった。子どもたちはこの応急教育の事をのちのちまで記憶に残しているようである。

子どもたちは、ボランティア活動により、避難所の住民との交流を行い、あの地震の体験を経て生命の大切さを学び、思いやりの心を学んだ。これは転校して行った子

どもたちにはない、貴重な体験であった。後に4月以降、転校した子どもたちが戻ってみると、この時の共通の経験がなく、すぐにはクラスにとけ込むことが出来なかった例が報告されている。

避難所との交流を深めるうちに、卒業式の時期になった。住民が子どもたちの卒業式は学校の体育館で挙げさせようと申し出る所も出た。そのような学校では避難住民たちも子どもと一緒に卒業生を祝福し、心の通う卒業式ができた。このことがきっかけとなり、避難所をあげ、学校を正常に復する気運が高まった。応急仮設住宅の建設が進んできたのと相俟って、仮設住宅への移動を行う住民が増え、教室も次第にゆとりができてきた。学校での年度末という区切りは、避難住民にも移動の契機を与えることとなり、4月新年度からの学校正常化に大きなはずみがついた。地域住民との良好な関係にあった学校では、避難住民も学校に協力的であり、学校の明け渡しにも協力が得られた。当初、避難住民との関係が良好でなかった学校が、4月になっても自校にもどれず、他の2校に分散して授業を行った例もある。

## (2) 復旧期（H7～H9）

学校は4月の新学期を迎え、心機一転、学校教育の復興に全ての力を結集した。学校が大きな損害をこうむったにも拘わらず、非常に沢山の避難住民を収容することとなったが、これを受けて教員が真摯に対応したことにより、復興が軌道に乗った。そして、震災により地域が壊滅的被害を受け、多くの児童生徒も被害を受け、損壊を受けた学校の復旧と教育の建て直しが、緊急かつ肝要の事態となった。県教育委員会では、早急に防災教育の充実を考える必要があった。3月8日に防災教育についての準備会を開き、検討の方向を定め、実態調査のための協力校をきめ、4月25日に防災教育検討委員会を立ち上げた。この委員会は半年後の10月17日に「兵庫の教育の復興に向けて」という提言を行った。以降、県教育委員会では、この提言を基本方針として防災教育に関する施策を実施してきた。

### ア 仮設校舎での授業

4月新年度のはじまりに伴い、学校は応急教育から本格的な教育機能の復旧にとりかかった。避難者は仮設住宅に次第に移動しつつあったが、学校は避難所と共生しなければならず、また、損壊を受けた校舎では授業を行うことは不可能であったから、運動場等に仮設校舎を建設し、授業を行った。仮設校舎での授業は、小、中、高の校種に関係なく、被害甚大な地域で実施された。

県立兵庫高校は2,500人に及ぶ避難者が居たため、3月までは学年毎に近隣の高校の校舎を借り、いわゆる間借り授業を行った。4月以降も、1,000人近い避難者が有り、全校での授業は不可能であったから、3年生が自校にもどり、他は他校の運動場に仮設校舎を建設し、9月まで授業を行った。

兵庫高校の場合、新築間もない校舎が震災に見舞われた。プレハブ仮校舎は、新築の本校に比べるべくもなかったが、不満をもらす子どもはなかった。他校で授業することにより、いろいろなことを学んだ。生徒は、「恵まれすぎた環境が当たり前」のように思っていたことへの反省をこめて文を寄せ、他校生と交流できたことや仮設校舎で授業を受けることができた事への感謝の気持ちを率直に表現しているのが印象的である。

小中学校においてもこのことは同じである。校庭にプレハブを建てたため、運動場が無くなった分、狭い場所を活かして生き物の飼育を行い、トタン板がむき出しの渡り廊下に楽しい絵を描いたり、等教員がいろいろと工夫した。教室には掲示スペースを広くとり、子どもの作品等を展示するよう考え、子どもたちが、友達と一緒に楽しく交流できるスペースを用意した。近くの大学まで歩いて行ってグラウンドを借り、子どもを走り回らせ、思いきり汗を流させたという報告もある。

避難住民と子どもたちとの共生は、限られた場所をゆずり合いながら活用するうち、また、子どもたちが家を失った避難住民への思いやりの気持ちを呼び覚ますなど、貴重な体験であったと思われる。教員たちは、「震災があったから勉強が進まなかった」とい

う言い訳をしたくなかった。仮設校舎での日常は、希望があり、想像以上に快適だったと思い出し、震災の極限状態は子どもたちの実力を引き出したと、報告を結んでいる。

神戸市立本庄小学校の場合、校舎の損壊が大きく、6棟29教室・事務室等の仮設校舎が必要となった。仮設校舎は4月新学期に間に合わせるよう、3学期終了後の短い期間を縫うようにして、既設校舎の一部取り壊しと平行して建設された。自校の運動場に3棟しか建たないため、道路を隔てて隣接の商船大学のテニスコートに分散して3棟が建てられた。本庄中学校の3棟も一緒に建てられた。当時国道が通れなかったため、この道路が迂回路となり、非常に車の交通量が多かったため、安全確保のため教職員が、毎日交替で立ち番を行った。

仮設校舎は4月中旬までは電気もなく、雨が降ると黒板の字が見えなくなった。プレハブのため、雨の音で先生の声も聞き取りにくい状態であり、また、晴れると室温が高くなるという、大変な悪条件であった。それでも、子どもたちは、雨の後には水たまりで遊んだり、ドロンコ遊びをする等、不自由な中でも楽しみを見つけ、育っていった。学校では子どもたちの運動不足を補うため、王子陸上競技場を一日借り切り、思い切り体を動かすようにさせた。また、近くの野山を歩き、時々自然とのふれ合いを楽しむような行事を考えた。運動会も近くの東灘小学校のグラウンドを借りて行ったが、子どもたちは、その場にあわせた臨機応変の対応が身に付き、このことは大きな収穫であったと、当時の教員が振り返っている。

損壊校舎の取り壊しが進み、8年9月から新校舎の建設が始まったが、資材置き場や、工事関係者の車両の出入りで、更に運動場が狭められ、不便を強いられた。1年後、新校舎が完成し、10月22日に新校舎へ引っ越し、仮設校舎を取り除きグラウンドを整備し終えたのは震災後3年の2月であった。ある教員は当時を振り返り、何よりも一つひとつ良くなってゆく、時がたつと必ず良くなるということが、子どもたちにとっても教職員にとっても素直な喜びであり、毎日が感動の日々であったと手記を寄せた。

#### (7) 仮設住宅と共生した学校

仮設住宅が校地、特にグラウンドに建てられた学校では、日常の活動に大きな支障があったが、住宅付近の清掃や、お年寄りとの話し相手、仮設住宅の人々を元気づける会等の活動を行い、同じ地域の被災者への思い遣りの心を育てようと努力した。被災者の側からは、学校園の作物の世話等を申し出て、交流が進んだ所もあり、教育的により成果を挙げることができた。

### イ 防災教育検討委員会の設置と検討

#### (7) 設置の経緯

平成7年の1月末から2月にかけて、私の所属していた兵庫教育大学は文部省の係官の震災視察ラッシュであった。私は被害状況の調査を行っていたので、これらの多くの人たちを現地に案内した。多くの係官は学校の状況の視察が目的であったが、学校のみでなく、周囲の被災状況を適格に把握してもらう必要があった。何故これだけ多くの人々が学校に避難しなければならなかったかを説明した。この地域に地震に対する備えがなく、そのために被害が甚大となった事情を述べ、教員の活躍と、今後の学校の防災体制について説明した。2月11日体育局長が来訪した際にもこの話しをした。局長は十勝沖地震の際、学校対策を経験しており、防災教育について熱心な議論を行なった。その途次兵庫県教育委員会に寄り、当時の教育次長に防災教育の必要性を説いた。このことがきっかけとなり、県では防災教育の検討に入った。また、これを契機に文部省でも学校の防災体制についての協力者会議がもたれ、体育局（安全教育）と教育助成局（教育委員会）が担当した。兵庫県の検討委員会は4月25日に第1回の会合を開き、10月17日に提言をおこなったが、文部省の協力者会議は、兵庫県よりやや遅く、6月29日に第1回会合が開かれ、審議は兵庫と平行しておこなわれ、同年11月27日に第一次報告を取り纏めた。当時、現文化庁長官の河合隼雄氏が兵庫

県教委に協力を申し出て居られ、同氏を委員長として県の防災教育検討委員会を開催することとなった。3月8日に、被災地の小学校6校、中学校6校、高校2校、盲学校1校の代表を招き、準備会を開いた。その席で、今回の震災で、避難所となった学校の管理体制等の問題点を整理し、協力校を設けて実地調査を行うこととした。3月17日、22日に協力校座談会が開かれ、その後、月末までに、これらの学校を訪問し、現場でどのような問題が生じたかについて聴き取り調査を行なうこととした。

#### (4) 聴き取り調査

第1回の聞き取り調査は、神戸地区及び阪神地区の2回にわけ、協力校代表者による座談会とした。震災後2か月を経過し、それぞれの学校では避難所の運営が軌道にのり、この時期は教育復興に力を注いでいる最中であった。それぞれの学校は、外部との連絡が取れず、外部から隔絶・孤立しつつがんばって来ただけに、この座談会では、教育次長を前に、これまでの思いや、校長たちの苦労話が多く出された。

これらの話から、避難所となった学校について、当初の状態とその後の経過について、いくつかの共通の問題点が挙がり、これを聴き取り調査の基礎的質問事項とした。

##### a 避難所として開放し、被災者を校内に誘導した当初の問題点

- ・ どのようにして学校の鍵を開け、どのようにして学校を避難所として開放したか
- ・ 負傷者特に重傷者への対応
- ・ 運ばれてきた遺体の処置
- ・ 水・食料その他の物資の搬入と分配
- ・ トイレをどうしたか
- ・ 情報の収集伝達をどうしたか
- ・ 自治組織形成にどのように関与し、リーダーシップを発揮したか
- ・ 校長のリーダーシップと教員の連携
- ・ 管理上の問題点（ソフト面・ハード面）
- ・ 避難住民からの要求

##### b 児童・生徒への対応

- ・ 地震直後の休校措置と連絡
- ・ 安否確認
- ・ 児童・生徒へのケア；学力補填・心のケア
- ・ 一時転出時の手続きとその後の連絡；復学の時期

##### c 学校の管理と機能回復

- ・ 教員の安否確認
- ・ 教員の災害時の分掌と役割分担
- ・ 日誌等記録の作成・保管
- ・ 重要書類の持ち出し・保管
- ・ 備品管理

##### d 避難所としての学校のハード面、ソフト面の問題点

- ・ 自治組織形成への指導
- ・ 救援物資の受け入れ・保管・配分
- ・ 学校備品の提供
- ・ 避難住民の不安除去
- ・ 避難住民と教職員との人間関係
- ・ 避難所住民への公的支援が届いた時期
- ・ 行政の避難所となった学校への対応；住民への対応
- ・ 避難所長期化への対応

##### e 学校の機能回復

- ・ 学校再開への努力
- ・ 施設・設備の問題
- ・ 教科書、教具等の調達
- ・ 災害に対する心の準備

#### (ウ) 委員会の審議

第1回の検討委員会は4月25日に開催され、上記の聴き取り調査の結果に基づき、次の3つの課題を中心に検討することとなった。協力校から派遣された教員を中心に3部会を発足させ、審議を開始した。

- ・ 第1部会 災害時における学校が果たす役割と防災機能の強化に関すること
- ・ 第2部会 学校における防災教育のあり方に関すること
- ・ 第3部会 児童生徒の心のケアに関すること

各部会は、7月12日迄に中間報告を提出することを目標に、精力的に審議を行った。この時点では、協力校においても、避難所が解消されたわけでは無く、避難所と共生の学校再開であった。そのため、当初の状況についての議論が先行し、教職員の役割、学校管理の方途の問題点が大きく取り上げられ、特に学校の耐震の問題が熱心に議論された。そして、学校がどのようにして機能を回復し、その後、教育の体制をどのように取り戻すかのプロセスに議論の力点が置かれた。

##### a 第1部会

第1部会では、それぞれの協力校での聴き取りをもとに、各校での震災当初のクロニクルが表にまとめられた。このうち、小・中・高校の2校ずつについては、県教委のまとめた記録『震災を生きて』（1996, p. 58 - 65）に掲載された。これにより、震災直後の学校の状況、校長はじめ教職員の対処の仕方が浮かび上がった。これをもち、まず、応急の対策本部を立ち上げ（本部として必要な部屋等は今後あらかじめ確保する必要があることも確認された）、避難所の秩序を回復し、平静を確保することの重要性を認識し、そのための緊急対策本部の作り方についてまとめた。

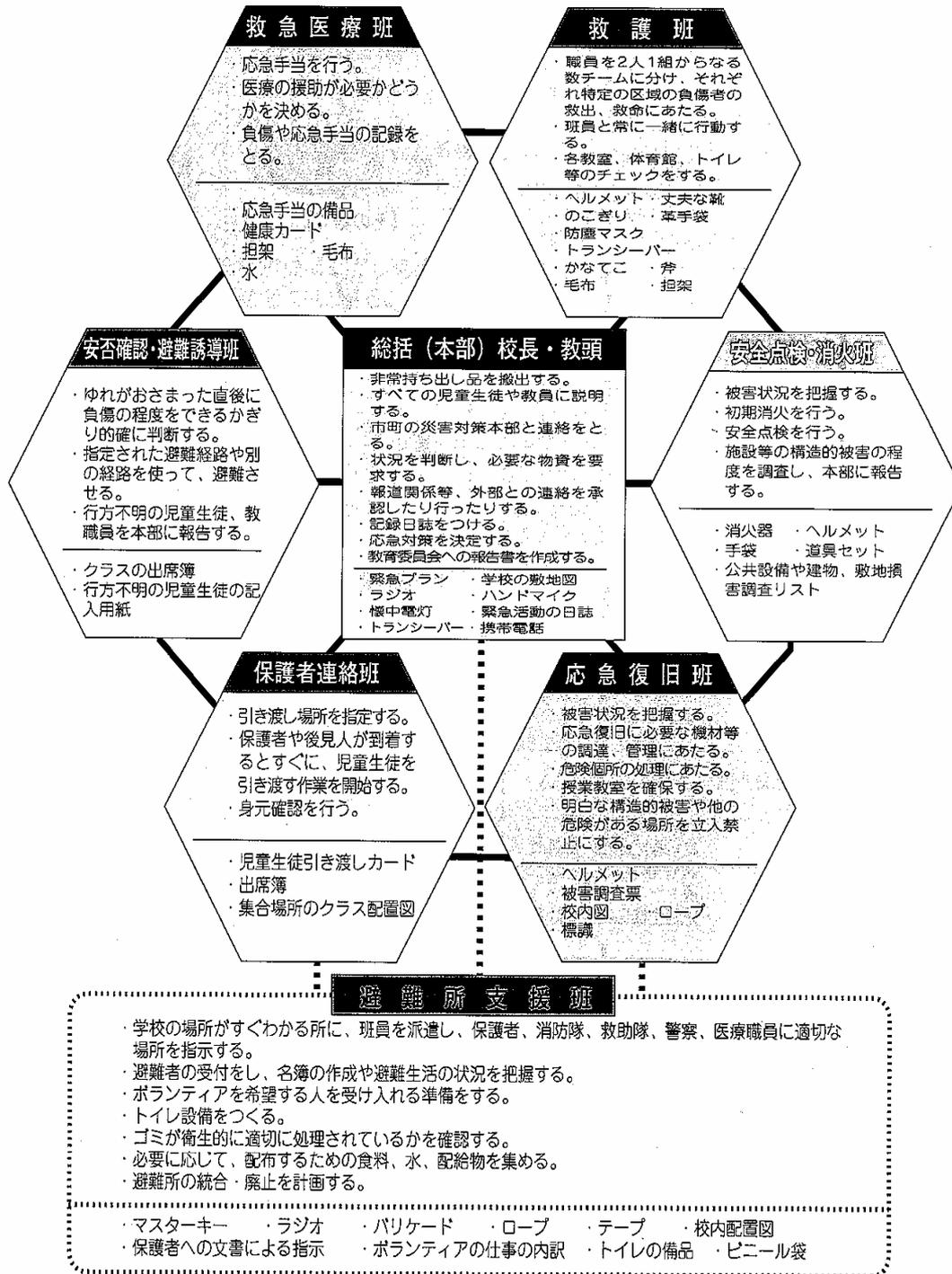
この緊急本部の組織については、後の県教委資料『学校防災マニュアル』（1998, P. 71）に掲載された。この組織は、対策本部に機能を集中させ、まず安全点検・消火班、救護班、救急医療班を立ち上げ、本部と各班との連絡を緊密にすると同時に、班どうしの連携をとるために、相互に連絡しあうような、ネットワーク組織となっているのが特徴である。また、当初、教職員全員が揃うわけではないことから、班毎に常に備えておくべき校内配置図や必要な機具等と、業務内容を書いた指示書を作り、誰でもわかるような容器等に保存するというような具体的なことまで示した。

このように校内の安全確保の後、安否確認・避難誘導班、応急復旧班、保護者連絡班を立ち上げ、児童生徒、教職員の安否を早期に確認し、学校内の危険箇所も明示することを決めた。その後、避難所の管理のための避難所支援班を立ち上げ、なるべく教職員全員でなく、交替で支援を行うよう、組織づくりを行うべきことを指示した。

児童生徒と教職員の安否は学校の復旧の基礎的情報であり、学校はこれを最初に行うべきであったが、阪神・淡路大震災では、当初に多数の避難住民が学校に入ってしまったため、この対応が出来ず、結果的に学校再開が遅くなった。当時は、携帯電話やパソコン等の情報メディアの普及が充分でなかったため、連絡は電話に頼る他なかったが、多数の避難住民も使うため、日中には使用できなかった学校が多数あった。なお、被災した保護者の中には、家屋の倒壊等により、学校に断らずに疎開・転出したものもあり、児童・生徒の安否確認に非常に手間取った学校もあった。子どもの安否については、本来速やかに、保護者から学校へ連絡すべきであり、このことは緊急時の危機管理上重要である。

# (1) 初動体制の確立

## 学校災害対策本部の設置例



学校防災マニュアル(1998, p. 18) より引用

学校正常化へのベンチマークとして、児童・生徒全員の召集は可能な限り早期に行い、授業再開に向けてそれぞれの子どもたちの状態を観察する、「応急教育」を行うことが、非常に重要なプロセスであることが判明した。

震災後、被災地の子どもたちにとって、最もうれしかった事は学校が再開されたことだったという報告が寄せられている(防災教育検証委員会のまとめ、H13)。教職員や友だちと無事を確認しあい、生きている事の喜びをかみしめあうと共に、震

災の犠牲となった友達や身近な人の悲報にふれ、命の大切さや生きていることの意味と向き合った小中学生はたくさんいた。これらの子どもたちにとって、学校が再開され、日常生活を取り戻すことは、同時に心の安定を取り戻すきっかけとなった。学校に来て、話し合うことにより、共通の意識を持ち、体験を共有し合うことにより、たまっていたストレスが少しずつ軽減されてゆくことが、当初の教育には何より重要だった。

学校建築については、いわゆる新耐震の法律以前の学校に被害が多く、以後のものには大きな損害がなかったとの、一応の結論がでているが、新耐震以降に建てられた学校の数が少ないことと、現地調査の結果では、これらの学校がたまたま地盤の良い処に建てられたことにより被害が無かったと結論することもできる。調査の結果（兵庫教育大報告，1995）が示すとおり、被害は、いずれにせよ、軟弱地盤に建った学校に集中している。一辺 70cm の鉄筋の柱が完全に剪断破壊を受けており、これは共振現象によると結論された。軟弱地盤の所では、破壊された高速道路の例が示すように、共振現象が起きた場合、柱がどれだけ太くても、最終的に剪断破壊にまで至ると考えられる。学校建築の構造上の問題として、柱による枠組みで持たせる方式でなく、構造壁により面で持たせる構造にするのが合理的と判断される。窓枠内に直角三角の梁（ブレース）を入れて、柱間の窓を有する壁を構造壁として補強する方式（岡田の発案により静岡県で始められ、兵庫県等全国に普及している）が合理的である。前述のとおり、学校の建物は、70cm の太さの鉄筋の柱のフレームで支えられているが、長軸方向には構造壁がなかったため、阪神・淡路の地震では、大きな被害が生じたものと考えられる。構造壁をバランス良くいれておくことは、建物の構造上大事な事柄であり、学校の耐震補強では、このことを考えて、前述のブレース入りの壁を配置している。

このほか、天井の壁に埋め込み方式になっている蛍光灯が落下した例が多い。また、軟弱地盤の所の学校では、揺れのねじれにより、窓ガラスが割れた例が多く、大変に危険であった。これらについて、飛散防止膜を着装すべきこと、特に養護学校等障害のある児童生徒がいる学校では早急に措置すべきことが提言され、県立学校については早急な措置が図られた。

情報・連絡の手段としては、今後発達すると思われる新しいコンピュータネットワークの構築が重要であるとの結論を得た。震災復興の時点では、政府も県の防災当局も、災害発生時に情報をいち早く中央に収集する目的で、ネットワークの構築を図っているが、E-Mail 等の新しい情報手段は、情報は一方的に収集するばかりではなく、瞬時に双方向的に伝わるため、一極集中のシステムは実用的ではない。中央に集めた時点で、すでに全体に伝播していると考えなければならない。今後新しい時代に対処した情報管理の在り方を検討する必要がある。

## b 第2部会

第2部会では、子どもが安全を守るため、また、災害に対処するために、十分な知識能力を備えておくべきことが議論され、防災訓練の在り方についても議論された。

このような大きな災害時には形式的な防災訓練を行っても意味はないとの見解が大半を占めたが、県立盲学校からは、不断の訓練が実践に役だったとの報告が得られた。この学校は、地震発生時の早朝寄道舎に子どもの居た唯一の学校であり、地震発生とともに、火災報知器のベルが鳴り出したが、寮母が誤報知であることを確かめ、揺れの続く中を、すでに部屋から飛び出していた子どもたちを部屋に戻し、机の下に避難させ、動揺を鎮めた。次に来る余震のことを考え、全員を安全に 1F ロビーに移動させるため、上着等を着せ、全員を落ち着いて誘導した。この学校では、視覚障害の子どもを預かっているため、特に入念な訓練を行っていた。年 5 回の訓

練うち2回は予告するが、他は予告せず、夜間19時～20時の間に実施していた。消防署と連絡をとり、誘導する寮母を別の寮母が採点し評価検討し、寮母の行動と、マニュアルの不備を同時に見つけるという「検証式」訓練を行っていた。校長始め教職員の真摯な取組がこの成果を生んだということが出来る。ここにこそ実地に即した訓練を繰り返し行うことの重要性が示されている。

震災体験は、子どもたちが震災という困難な条件の中で、いかに生きる道を切りひらき、適応して困難を乗り越えてゆくかを考えさせた。このことから、今後の防災教育ではこのような体験を生かした教育により、生きる力を育むことが肝要なことを確認した。

今後の防災教育を考えると、何よりも教員の指導力の向上が重要であるが、特に、養護学校等、心身に障害をもつ児童生徒を預かる学校においては、日頃の訓練による指導力向上が肝要であることを、県立盲学校の例が示している。「大地震はじめ、非常時にはマニュアルの通じないこともおきてくる。しかし、対応の原則と基本的事項をしっかり踏まえて備えるならば、被害を最小限度に食い止めることができる。」とは、当時の県立盲学校の校長中尾健二氏の感想である。このようなことから、教員研修の体制を整備し、「防災教育専門推進員」を配置することが提案された。

防災教育専門推進員の任務としては、次の事柄が含まれている：

- ・ 防災教育に関する実態調査の分析・評価と研修会の企画
- ・ 防災教育の指導内容、指導方法に関する調査研究を行うこと
- ・ 防災教育副読本を作成し、これらを日常の活動の中で活用すること
- ・ 地域の特性を踏まえた防災体制や、連絡体制に関する調査研究を行うこと
- ・ 地域の特性を踏まえた防災の地域教材を開発すること
- ・ 被災児童生徒の心のケアに関すること（第3部会）

これらの提案を受け、県教育委員会、県立教育研修所等が中心となり、研修会を実施し、更に、被害の著しい地域を中心に、教員定数とは別枠で復興担当教員を置くこととなった。また、防災教育の副読本については、この提案を受け、別途副読本作成委員会が設置され、副読本『明日に生きる』が上梓された。

#### ウ 「兵庫の教育の復興に向けて」の提言（10月17日）

部会ごとの調査研究の結果がまとめられ、次の3部構成の報告書が県教育長に答申された。

- ・ 災害時における学校が果たす役割と防災機能の強化
- ・ 学校における防災教育の充実
- ・ 心の健康管理

このうち、心の健康管理については、この報告の当時、子どもにあらわれる症状がまだ進行中ということで、事例発表を行っている。心のケアについては、本検証委員会では別項目として取り上げることとなり、本報告も別になるので、此处では記述しないこととする。

報告の取りまとめに当たって、特に議論された事柄は、防災教育の充実に関することである。以後、本県では、防災教育を独立の教科等として取り上げることがせず、教育活動の全体として、震災の体験を語り継ぎ、人間教育を原点に据え、防災の思想を深めてゆくこととし、これを「新たな防災教育」と呼ぶこととした。その内容については、一つに災害発生のメカニズムを学ぶ事を通して、自然の摂理を理解し、咄嗟の時に身を守り、臨機応変の対応のできる防災リテラシーを身につけること、また、二つに、災害の体験を通して学んだ命の大切さや、生きとし生けるものへの慈しみの心を育て、震災で学んだ相互の助け合いややさしさの気持ちの大事さを語り継いでいくこと、三つに、震災の悲しみや困難を乗り越え、たくましく、かつ、心豊かに生きていくように指導することである。このことが新しい防災教育の本旨であり、本来県の教育委員会として目

指してきた学校教育の根幹にかかる事柄であることから、この「新たな防災教育」を本県の教育の特色としたいという結論となった。

この提言を中心とし、これまでの委員会等での調査や聴き取りの資料を整理し、1月17日の1周年記念行事までに記録集をとりまとめることとした。この記録集は『震災を生きて ― <記録>大震災から立ち上がる兵庫の教育―』として1周年の記念に編集発行された。

## エ 提言後の取り組み - 教育復興への歩み

震災後の2年目、平成8年度には防災教育推進協議会を立ち上げ、報告書の提言内容の3課題について、提言を具現化することとなった。これは兵庫の教育復興の第一歩であった。本検証委員会の報告では、平成10年からの復興初期として取り扱っているが、教育復興はすでに、平成8年度から始まっていた。これは、学校が震災により、損害を受け、児童生徒の中にも多くの犠牲を出したが、ここから早く立ち上がらなければならぬと、教育関係者の総てが思ったからに他ならない。教育分科会のこの報告では、防災教育推進協議会の立ち上げをもって、復興のはじまりとする。

### (7) 「新たな防災教育」の立ち上げ

防災教育検討委員会の提言を受け、県教育委員会では、平成8年度には「防災教育推進協議会」を設置し、提言の3課題への取組をきめた。最初に話題となったのは学校防災体制の確立と防災教育の内容についてであり、この2課題について、『学校防災マニュアル』と防災教育副読本を作成することとした。防災教育検討委員会は、9年度には防災教育推進委員会、10年度以降には防災教育推進連絡会議として継続され、県の防災教育に関する企画や活動報告について審議し、県における防災教育の中心的役割を果たすこととなった。

「学校防災マニュアル」については、検討委員会の第1部会での議論や調査資料を基に、事務局を中心として作成することとなった。平成8年度には、教育委員会事務局の課長補佐を中心に、第1部会委員が検討に応じ、年度末には暫定版ができ、学校等関係現場に配付した。平成9年度にはこれをもとに更に内容の精選をはかり、主査を中心として検討を加え『学校防災マニュアル』が完成した。

一方、県教育委員会では、学校における防災体制と防災教育への取組を強化するため、防災教育専門推進員を各教育事務所に各1名ずつ配置し、震災の教訓を活かした教育のあり方を指導した。さらに、防災教育推進指導員を養成するため、養成講座を開設し、長期的展望にたった防災教育の推進をはかることとした。

さらに、教職員の防災教育指導力を向上させるため、研修会の中で、年間指導計画への位置付け、副読本の活用、学校における災害対応マニュアルの作成の仕方等を取りあげた。その延長として、「教育復興担当教員」を教職員定員の特別枠として設け、防災教育の指導に当たらせる事とした。教育復興担当教員は防災教育・訓練等の企画指導等を行い、防災教育実態調査等も実施した。教育復興担当教員と教員は心のケアの面では、特に活躍し、スクールカウンセラーと協働した働きを行った。

### (4) 副読本の作成・実践

副読本については神戸大学の杉山明男教授を委員長として作成委員会を立ち上げ、検討に入った。副読本は授業の中で随時取り上げられるよう、高校、中学校、小学校（高学年、低学年）の発達段階に応じたものを作成すること、また、震災時の体験や、その後の作文等を基にして、児童生徒と同世代のこどもたちの共感を得るような内容のものと、地震災害の内容を理科、社会科等の教科内容を横断的に含む教材と内容を含めるよう工夫することとした。作業は学習指導要領の各教科の指導内容の項目一覧の中から、地震災害に関連した部分を選択し、これらを横断して、どのような内容を取り上げるかを議論した。そして、各発達段階で取り上げる内容、説明の仕方等が協議され、これらの協議をもとに、指導主事及び学校現場の教員等を中心に副読本の案を

策定し、出来上がった内容について委員会で検討を行った。

平成8年度、防災教育副読本『明日に生きる』小学校用、中学校用を作成・配布し、平成9年度、防災教育絵本『あしたもあそぼうね』防災教育副読本『明日に生きる』高校生用を作成・配布し、さらに、副読本活用の手引きを作成、配布した。

### (3) 復興初期（H10～H11）－教育復興第二期

#### ア 「新たな防災教育」の充実

平成10年度からは、県教育委員会に「防災教育推進連絡会議」が設置され、防災教育にかかる企画等を行うこととなった。この会議は震災直後の平成7年に設置し、今後の防災教育についての提言を行った防災教育検討委員会の後を引き継ぎ、県全体で新たな防災教育を推進する組織である。これらの会議での審議、提言を受け、防災教育について次のような様々な活動が実現した。

- ・ 防災教育専門推進員の配置  
地区防災教育研修会の実施
- ・ 防災教育推進指導員の養成  
指導員による教職員の防災教育指導力の向上
- ・ 学校防災マニュアルの配布と各学校におけるマニュアル作成  
初動体制の確立  
児童生徒の安否確認及び保護者への引き渡し
- ・ 地域防災組織との連携
- ・ 震災体験を次世代に語り継ぐための記録の編集  
『震災を生きて <記録>大震災から立ち上がる兵庫の教育』（平成8年1月17日）  
『明日を見つめて－社会教育と阪神・淡路大震災』（平成8年3月31日）  
『阪神・淡路大震災に学ぶ（資料編）』（平成9年3月）
- ・ 防災教育副読本の作成・配布  
『明日に生きる』小学校低学年・高学年・中学校用（平成9年1月17日）  
『明日に生きる』高校用（平成10年1月17日）  
『あしたもあそぼうね』幼稚園用（平成10年1月17日）  
『明日に生きる』活用の手引き：小・中学校用（平成9年3月）  
『明日に生きる』活用の手引き：高校用（平成9年3月）
- ・ 防災教育実践事例集の作成、配布  
『明日に生きる』を活用した実践事例集（平成11年1月）  
『地域素材を生かした防災教育実践事例集』（平成12年3月）

#### イ 防災教育推進指導員の養成と防災教育専門推進員、教育復興担当教員の配置

県内全域で新たな防災教育を推進するため、そのリーダーとして防災教育専門推進員を、各教育事務所に配置し、検討委員会が提言した新しい防災教育の推進を図ることとした。防災教育専門推進員は地域や学校の要請に基づき、防災教育の推進に関する取組や研修会の助言者として次のような任務を果たしている

- ・ 防災教育に関する研修会の企画、実態調査の分析及び評価
- ・ 防災教育の指導内容、方法に関する調査研究及び副読本の活用促進
- ・ 地域の特性を踏まえた防災教育の内容、防災体制等の調査研究
- ・ 被災児童生徒の心のケアにかかる調査研究
- ・ その他、長期的展望にたった教育復興にかかる調査研究

防災教育専門推進員は防災訓練の実施等を通して学校と地域との連携を深め、防災教育の地域教材開発に力を発揮し、心のケアの指導等を行った。

#### ウ 学校防災体制の整備

阪神・淡路大震災では、避難所設置等の体制が整う前に多数の避難住民が学校に集中したため、教員に対し負担が集中し、そのために、学校本来の教育が大幅に妨げられ、

学校の復旧に時間がかかったという事情があった。このため、防災教育推進連絡会議等では、今後、緊急事態が生じ、学校に避難所を設置した場合、教員が避難所運営の支援にどこまで関わりを持つかが議論された。

阪神・淡路大震災のような事態を想定した場合、公的な体制が立ち上がるまでの間、暫定的に教員が主となって運営するが、避難所は本来市・町等自治体が設置するものであるから、その運営を当該自治体の当事者に、何時、どのような形で移譲するかを定めておく必要があるが、そのような取り決めがなされていない。

平成 11 年の連絡会議では「学校における避難所運営業務及び市町防災部局への移行手続きに関する留意事項（以下留意事項）」が原案の形でまとめられた。連絡会議には、県及び市町等の防災部局からの代表がメンバーとなっていることから、この原案を持ち帰り、検討してもらうこととした。この原案では、支援の範囲は、県教育委員会が指定する極めて重大な災害時に学校に設置された避難所運営等の災害救援業務と定めた。教職員の支援の内容としては以下の内容が、例示された：

- ・ 施設等開放区域の明示
- ・ 避難者誘導・避難者名簿の作成
- ・ 情報連絡活動
- ・ 食料・飲料水・毛布等の援助物質の保管及び配給分配
- ・ ボランティアの受け入れ
- ・ 炊き出しへの協力
- ・ 避難所運営組織づくりへの協力
- ・ 重症者への対応

また、教職員の支援期間は、災害救助法に関する厚生事務次官通知（当時）に定められている避難所設営期間の 7 日以内を原則とすると定められた。市町の防災部局はこれにそって、発災後、迅速な人員配置に努め、自主防災組織等とも連携して、円滑な避難所運営に努めることも書き込まれた。学校・教育関係者だけで一方的に定めても、防災行政当局が協力しなければ、早期の避難所閉鎖はあり得ないからである。

この留意事項では、この他、市町防災部局は避難所毎の担当職員や自主防災組織等と学校管理責任者と連携を密にするため、少なくとも年 1 回は連絡会議をもつよう規定された。地域の防災訓練は市町等の自治体や自主防災組織が主催するが、学校を避難所と想定していながら、学校との連携が取れていない事が多く、この留意事項が契機となって連絡会議がもたれ、相互の意思疎通が図られるよう期待したい。

『学校防災マニュアル』は平成 10 年 3 月に作成し、各学校に配布されたが、これは学校防災に取り組むためにガイドラインを示しており、細部については学校独自の災害対応マニュアルが必要である。そのマニュアル作りを地区別防災教育推進連絡会議を通して各学校に指示している。各学校の努力により学校独自の災害対応マニュアル作りはかなりすすんできた（86%）。

#### **(7) 学校教育機能回復に向けた取り組み**

連絡会議では同時に、学校教育の機能回復の手順についても議論された。阪神・淡路大震災時のように被害が甚大で、地域の学校全体が避難所となり、学校としての機能を失ってしまう場合には、学校再開までに時間がかかり、また、被災した子どもたちの心のケアにも気を配りながら授業を再開しなければならない。この場合、特に応急教育が重要であり、正規の教育に復帰するまでには、準備段階が必要なのである。子どもたちは身近な人たちを失い、家屋の倒壊・焼失等大きな被害によりショックを受け、何よりも自然への畏怖の念にかられた。当初学校はこれらの子どもの心を支え、子どもと共感しつつ、向き合っけてゆくことが大事であった。学校再開の第一歩は子どもたちや家族の状況を把握し、子どもたちに話しかけることであった。子どもたちは友達や教員と無事を確認しあい、震災の時のようすを話し合い、共通の経験の中で生

きていることの喜びを知り、命の尊さや生きていることの意味を考えた。学校再開は、避難所の生活のなかから日常生活を取り戻し、同時に安定した心を取り戻すきっかけとなった。応急教育はこのように、準備段階教育として位置づけられ、復旧への大きな足がかりとなった。

#### (4) 本格復興期（H12～H16）

防災教育の推進にあたっては、地域独自の問題を掘り起こし、地域素材を生かした教育を行うことが肝要であり、そのために防災教育推進員が活躍した。阪神淡路大震災では、大きな被害を受けた地域と被害を受けなかった地域では、いわゆる温度差があり、一律の教育が出来るわけではない。例えば、日本海側の浜坂町などでは直接阪神・淡路大震災の被害を受けたわけではないが、この地域には豪雨や豪雪、強風等による地域特有の災害があり、そのような身近な事例を取り扱うことにより、子どもたちに防災への心構えを育てることができる。また、過去の災害、例えば北但馬地震（1925）の際には豊岡等円山川流域で大きな被害があったが、当時の豊岡中学の生徒が震災復旧にボランティアとして大きな力を発揮したということである。子どもたちにとって、同世代の若者が災害時に活躍したことは大きな励みとなる。このように、防災教育は子どもたちが身近に実感できる教材を取り上げることが効果的であり、地域素材を生かした教育、教材開発は非常に重要である。

震災時には全国から物心両面にわたり、全国から多大の援助をいただいた。特に150万人ものボランティアが被災地を訪れ、それらの人々の暖かさが復興を促進する結果となった。このことに鑑み、今後他府県等で大きな災害が発生した場合には、本県から率先して援助の手をさしのべ、支援隊を派遣すべきであるということが検討委員会でも話題となった。避難所で活躍した教員は、避難所の立ち上げ・運営の指導、応急教育等学校再開についてのプロセスの指導、心のケアを必要とする子どもたちへの対処の仕方等々、様々なノウハウを持っており、来るべき災害ではこのノウハウを生かした効果的な救援を行うことが望まれる。そのような意見をもとに、熟達した教職員のチームをつくり、いざ大災害発生ときには、兵庫からすぐにもこれらのチームを派遣できる体制をつくるのが、提起された。これらを受け、防災教育推進指導員の中から「震災・学校支援チーム(EARTH)」が組織された。

県教育委員会では、今次の震災体験から生まれた防災の思想を中核とした新たな学校づくりを含め、高校教育の改革を進めてきたが、その結果、県立舞子高校に環境防災科を新設した。検討委員会の提言の「新たな防災教育」を具現化した形ということができる。

##### ア 地域素材を生かした防災教育の推進

「新たな防災教育」を推進すべく作成・配布された防災教育副読本を活用した授業が始まった。防災教育のための時間を独自に設けることができないので、最初は、道徳や特別活動の時間、及び理科・社会科・国語などの教科の時間を使っての取り組みが多く見られた。この時期は、学校ごとに工夫を凝らしながらも半ば手探りの状態で取り組まれていた様子がうかがえる。各学校で企画担当の教員が置かれ、その教員を中心として企画が練られ授業が行われることが多かった。この時期には、学校間で教材研究などについて組織的に情報交換の場が設けられることはほとんどなく、教員の個人的なつながりにより情報のやりとりがあった程度である。数は多くはないが、県下の市町単位もしくは教育事務所単位で実施例をまとめたところもある。例えば姫路市では、姫路市小学校安全教育担当者会により平成12年3月に安全教育実践報告集がまとめられている。この活動は、「従来の安全教育の中で取り組んできた生活安全・災害安全・交通安全の取り組みを防災教育として焦点化」して、防災教育副読本の活用を図りながら、防災教育を通して自らの生き方を確立させることを目指したものである。姫路市では、「授業を通して実践の交流をしよう」と市内のブロックごとに実践例を持ち寄って研究を深め、その実践として公開授業を行った。この報告集には市内の全小学校での実践記録がまとめら

れている。実践例には次のような傾向がある。

防災教育副読本は、年2～3回実施される避難訓練時にテキストとして使われることが多い。学年ごとにひとつのテーマを選んで、訓練の後にクラスで話し合ったという実践が多いが、年間実施計画を作成し、ほぼ毎月1回実施した学校もある。扱われているテーマはさまざまであるが、「地震が起きたら」どういう事態になるかを考えさせるというのが最も多く、半数近くの学校で扱われている。さらにそれを押し進めて、学校の中、通学路、家庭の中で危険な場所を見つけて防災マップを作成したり、家族会議の必要性に気づかせる授業も報告されている。家族のきずな、地域の人たちとの助け合い、命の尊さを考えようというテーマが、その次に多く扱われている。次いで、交通安全指導や避難訓練が続く。土地の様子と災害との関連を考えるという取り組みは2校で見られる。

平成12年3月には西播磨教育事務所が『防災教育副読本「明日に生きる」を活用した防災教育指導事例集』を作成しており、これには中学校の道徳・特別活動・理科・社会科の時間を使った授業の事例が示されている。扱っているテーマは上記のものと同様である。

学習指導要領の改訂により小中学校では平成14年度から、高等学校では平成15年度から「総合的な学習の時間」が実施されることになり、このことを見据えて県下各地域で取り組まれた「総合的な学習の時間」等を活用した防災教育の事例が示された。平成13年3月に兵庫県教育委員会が作成・配布した『地域素材を生かした防災教育実践事例集―「総合的な学習の時間」等を活用して―』がそれである。

この事例集には県下の小学校7校、中学校7校、及び高等学校2校での実践が紹介されている。これらの事例はいずれも単発のものではなく、年間計画を立てて数十時間を使ったシリーズとしている。テーマを見つけることから始まり、いろいろな調べ学習を行い、最後の発表会に至るといったものである。事例集で紹介されているテーマはさまざま、自分たちで安全な町づくりを考えるもの、自分たちの町を詳しく調べるもの、地域の災害履歴を調べるものなどである。

「総合的な学習の時間」を実施するにあたっては、身近に見られる教材を活用することが求められている。そこで、各地域にどのような地域素材があるのかが調べられ、平成12年度には東播磨教育事務所が、平成15年度には北播磨教育事務所が地域素材（地域教材）のリストを作成した。

平成12年度に東播磨教育事務所が作成した『東はりま防災教育地域素材集（2000）』によると、平成12年6月26日に開催された「平成12年度第1回防災教育研修会」の際に東播磨管内の小中学校・養護学校から防災教育の素材として活用できると思われる学校周辺の素材を持ち寄ってリストを作成したものである。地域素材探しの視点の一例として、「ひと（地域の方で地域の災害や防災計画等（過去・現在・未来）について語れる人など）」、「もの（過去の災害から残されたもの（写真・資料・民話など）、防災マップ、防災センター、備蓄倉庫など）」、「こと（災害履歴）」が示された。管内の学校のうち約3分の2の学校からはさまざまな素材の提出があったが、残りの3分の1の学校からは提出がなかった。その理由として、「現場にゆとりがなく探している時間がない」と「どのように探したらいいのか、何が素材になるのかがよく分からない」とことが述べられている。

ちょうどその頃、姫路市の小学校・中学校の理科担当の教員の研修会で彼らと兵庫教育大学地学教室の教員とが防災教育に関して懇談する機会があった。その際、現場の教員の多くから、「近々始まる総合的な学習の時間で扱うテーマの一つとして防災が格好のものと思うが、地域の教材を見つけることができない」、「災害を扱うとすればその内容は地学分野の内容と深く関わっているが地学分野のことが全然理解できていない」という声が寄せられた。小・中学校の教員、特に小学校の教員には、理科分野、特に地学分

野の学習についての講義や実験・実習、特に野外実習については、系統的学習を行った人がきわめて少ないのが現状である。一方、地質学に長年携わり、かつ、指導要領や小・中学校のカリキュラムも理解しているものにとっては、自然災害は地球ダイナミクスを学ぶ絶好の教材を提供してくれるものであり、地域は自然災害についての様々な素材が存在している場所である。そこで、有志の教員を募って勉強会（野外観察会）を始めた。

兵庫教育大学では、姫路市内もしくは周辺で、小・中学校の理科のうち地学分野の単元と深く関わる適切な題材を選び、約2ヶ月に1回のペースで十数回野外観察会を開いた。観察会では、地層や岩石のどういう特徴を観察すればどういうことが分かるのか、目の前にある山の形や川の水の流れ方にもちゃんとした意味があること、そのためには教員自らが観察をし、意味が理解できたらそれを子供達に伝えることができるのだということなどを念頭に置いて勉強に励んだ。毎回20数名の参加者で開かれる勉強会を続けるうちに、地層や岩石の観察の面白さと重要性に気づき、熱中する教員が増えていった。そういう教員のうち何名かが市教委の推薦を受けて兵庫教育大学大学院に派遣されることになり、地域素材の発掘とその教材化をテーマとして研究に取り組み、自らの作成した生きた教材をもって現場に復帰した。

揖保川の河原で見られる礫の組成を上流から河口まで系統的に調べて選択理科の授業の教材を開発した中学校の教員、姫路市の中学生全員が参加する引原野外活動センターでの合宿の時に用いる教材を開発した中学校の教員を例として挙げておく。ここで大切なことは、地域のあるもの、もしくはある現象が、防災教育のための教材になるという発見のための知識だけを身に付けたのではなく、教員自らがテーマを選んで自分で調査をし、その結果を教材化したことであり、いってみれば応用力ないしは教材を開発する能力を身に付けたということである。そういう力を身に付ければ、地域によって、つまり、分布している地層や岩石の種類によって起こる災害が異なることも理解できるようになる。現在、兵庫教育大学では宝塚市周辺の地形と地質の教材化や姫路市の小学生の多くが利用する施設周辺の地層の教材化にも取り組んでいる。また、地域素材を教材化するための勉強会が、加西市の中学校の理科教員を対象として一昨年からは継続的に開かれている。地域の素材は地域によって異なるものが多いし、逆に、共通するものもあるから、このような勉強会の地道な活動が地域ごとに行われるようになれば、地域素材を生かした防災教育が一層推進されるものと思われる。

防災教育に資するための地域教材に対するニーズが高いのは、何も兵庫県に限ったことではない。ここ数年間に限っていえば、宮崎県や青森県から派遣されてきた教員がそれぞれの地域での教材を開発した。近い将来、これらの結果を多くの教員が共有できるようにする仕組みを考える必要がある。

## イ 震災・学校支援チーム（EARTH）の設立と活動

（EARTH：Emergency And Rescue Team by school staff in Hyogo の略称）

〔設置に至る経緯〕

平成7年度の防災教育検討委員会で提案されたのに続いて、平成8年度の「防災教育推進協議会」において、震災時の全国からの救援・支援に報いるために、他府県での震災時の学校再開等に向けて、兵庫県として何らかの支援組織を立ち上げることができないかとの問題提起があった。そこで、平成9年度より「防災教育推進指導員養成講座」を開設し、大震災の教訓に学び、専門知識と実践的対応能力を備えた教職員の養成に着手した。

その後の教育復興担当教員の台湾派遣などで気運が高まり、平成11年度、「防災教育推進連絡会議」で再度の提起があり、同年12月に設立準備会が開催され、平成12年1月17日の「阪神・淡路大震災5周年教育復興の集い」において、「震災・学校支援チーム（EARTH）」結成式が行なわれ、同年4月1日に活動を開始した。EARTHは学校教育班、避難所運営班、学校給食班、心のケア班の4班で構成することとなり、発足当

初のメンバーは、養成講座上級編の修了者 56 名、大震災時に被災地の学校で避難所運営にリーダーとして携わった教職員など計 90 名とアドバイザー役のカウンセラー 5 名からなる 95 名で編成された。

#### (7) 組織と活動の概要

EARTH は、教諭、養護教諭、事務職員、栄養職員とカウンセラーで構成され、定員を 150 名とした。避難所運営、心のケア、学校教育、学校給食の 4 班編成で活動を行い、事務局は、県教育委員会総務課教育企画室（当時）に置かれた。

活動内容は、他府県等で震災等が発生した際、被災地の学校の復興支援に携わることであるが、主に、学校教育応急対策と教育活動の早期再開、児童生徒の心のケア、学校内の避難所運営の支援活動である。また平時には、県内外の防災教育研修会の指導助言や各地域、学校での「新たな防災教育」の推進に協力することである。EARTH 自身の訓練・研修会も年 2 回程度実施している。

#### (4) 運営と派遣の体制

EARTH の円滑な運営のために、有識者及び学校関係者等 29 名からなる運営委員会が設置されている。

派遣手順は、大規模地震の発災時、情報を収集し、被災都道府県教委へ問い合わせ、派遣要請について打診する。要請があった場合、県教育長等に報告し、運営委員長と協議のうえ、派遣を決定する。帰庁後は活動報告を行い、以後の支援方法について検討する。これまで、平成 12 年には、北海道有珠山噴火、鳥取県西部地震に、平成 15 年度には宮城県北部連続地震に派遣した。また、平成 16 年度には、台風 23 号による被害を受けた豊岡市の学校及び新潟県中越地震の被災地に派遣した。

県内の学校での防災訓練、研修に際しては山南町、神戸市、日高町、太子町、一宮町等に指導員を派遣し、実地指導に当たった。

#### (4) 成果と課題

EARTH は、被災地の教育委員会及び学校へのアドバイス、教育再開への具体的指針の提示等により、高い評価を得るとともに、他府県研修会への講師派遣によって、本県の「新たな防災教育」の意義を全国に発信することができ、所期の目的に沿った活動を展開している。

これらの実践を通し、実際の災害現場に適応できるよう、隊員はより専門的な力量を高めることが望まれる。特に、発災当初の避難所の立ち上げと、学校再開については、より実際的な活動マニュアルが必要であり、また、当該学校の教職員が心のケアを行う事ができるよう指導する手立てを明確にしておく事も必要である。今後は、全国発信の広報のあり方の工夫、地域と連携した学校防災教育・訓練への貢献等 EARTH 隊の広汎な活躍が期待される。

### ウ 舞子高校環境防災科の設置

提言や防災教育推進連絡会議等の防災教育充実策の検討の趣旨を活かし、平成 12 年度県立高校教育改革計画において、普通科の舞子高校に「環境防災科」を設置する事が盛り込まれ、14 年度に設置した。舞子高校は震災時には近隣住民の避難所となり、校舎の復旧に際して防災型の太陽光発電装置を導入しており、環境や防災について学習する素地が作られていた。

環境防災科は、阪神・淡路大震災の教訓を活かし、災害や自然と人間社会との関係を考え、これからの人間社会のあり方、人の生き方を考えてゆく、新しい防災教育のコンセプトの上に立っている。ここでは「災害と人間」等の学校設定科目を中核として、実践的、並びに体験的学習を多数取り入れ、コンピュータの活用や大学の教員、消防等の専門職、市民ボランティア等の外部講師による多彩な授業により、斬新な内容を取り入れた教育を展開し、防災の思想や環境マインドを備えた、21 世紀づくりに貢献する人材の育成を目指している。「災害と人間」では、災害や自然の現象に関して生徒が自ら課題

を設定し、資料を集め、時間をかけて調べ、発表し、仲間と討論する事により、問題解決の手法を学ぶ。災害時には自ら考え、行動できる臨機応変の問題解決能力が求められるが、複雑化する現代社会においては、緊急時に限らずこのような資質を備えた人材が求められており、環境防災科は、震災を経験した兵庫県から全国に、新しい高校教育のモデルとして発信する先駆的学校なのである。

舞子高校は国連機関を仲介としてネパールなど、国際的な交流も行なっているが、訪れた研修生は、防災についてはあらゆるレベルで、また様々な視点から学習すべき事がわかり、大きなインパクトを与えられたと感想を残した。

平成16年10月の新潟県中越地震では、舞子高校は、小千谷高校や長岡大手高校へ生徒の代表を送り、復興への励ましの寄せ書きメッセージや千羽鶴を届けるとともに、地元で集めた義援金を新潟県教育庁へ寄託した。生徒たちはこの災害を自分たちの問題と捉え、新潟での体験を日頃の行動に生かしている。

#### 4 これまでの取り組みの成果と今後の課題

##### (1) 復興過程における先導的な取り組み、仕組み

すでに述べたように、神戸、阪神地域では、学校の周辺が壊滅的被害を受けた事により、学校は、予想もしていなかった程多数の避難住民を受け入れる事となり、教育の推進に大きな混乱が生じた。他方、教員は献身的に避難所の運営に当り、そのリーダーシップにより、避難所内の秩序が回復され、社会的混乱を防いだ。緊急時におけるこの教職員の働きは、世界的にも類を見ぬこととして、国際的な学会等において賞賛を得ることとなった。

県教育委員会では、学校についての未曾有の事態に対処し、一日も早く教育復興を行うため、1か月半後の3月初めには、いち早く防災教育の検討にかかった。特に被害の大きかった地域で活躍している学校の校長、教頭等から当初の問題点を聴し、学校の防災体制と災害時における学校や教員の役割、教育の復興と防災教育、震災後の児童生徒の心のケアの3点を中心的課題として、防災教育検討委員会を設置した。この委員会は半年後の10月17日に提言を発表し、この「新たな防災教育」が兵庫県における防災教育の基本となった。これはまた、文部省における防災教育についての検討の基礎となり、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県の防災教育が全国に発信される事となった。

従来、防災教育は主として火災時を前提とした避難訓練が中心であったが、この提言は、緊急時への学校・教員の対応のみならず、学校教育のあり方等県の新しい教育のあり方を示す斬新的な内容であり、下のようなその後の活動に通じている。

阪神淡路大震災では、未曾有の災害のため、復旧・復興に多大の時間を要したが、教育の復興は、関係者の努力と相俟って、まっ先に進む事となった。一般的には本復興10年委員会の枠組のように、平成9年迄の2年間を復旧の時期としているが、教育関係では半年後の10月には復興の方針を示す提言が示され、平成8年度からは、その提言を具現化する様々な事業が始まっていた。

##### ア 防災教育関連の会議の継続

平成7年度 防災教育検討委員会  
平成8年度 防災教育推進協議会  
平成9年度 防災教育推進会議  
平成10年度～ 防災教育推進連絡会議

防災教育検討委員会は教育復興の方向を示したが、平成8年度以降も残された課題の追跡と、検討委員会の提言を具現化、並びにその後の復興へ向けての新しい教育活動を協議するために、防災教育の推進にかかる検討を継続している。各教育事務所に配置した防災教育専門推進指導員が、毎年全校にアンケートをおこなって防災教育の実態を追跡している。

##### イ 副読本、指導書、実践事例等による防災教育の推進

副読本 5冊、副読本活用の手引き 3冊、実践事例集 4冊を作成配布

副読本は、特に教科を特定せず、国語、理科、社会や特別活動等で随時使用できる内容とし、使用の手引きと、実践事例の資料をつくり、積極的活用をはかっている。

#### ウ 災害対応マニュアルの作成等の学校防災体制の整備

学校防災マニュアルは平成 10 年度に暫定版を発行した。また、11 年度には、1. 日常における安全対策、2. 地震発生時の危機管理、3. 災害時における避難所としての学校の果す役割、4. 新たな防災教育の充実、及び 5. 心のケアの 5 章からなる冊子を上梓し、各学校に配付し学校防災の指針とした。教育事務所単位の防災研修会を開催し、それぞれの学校の実情に応じて、学校ごとのマニュアルを作るよう指示している。震災時のあの時に、何をすべきだったかを思い起こし反省することにより、学校それぞれの地域、被害の状況等に応じたマニュアルの作成が検討されると考えている。

#### エ 震災・学校支援チーム (EARTH) の設立、被災地への派遣

北海道有珠山の噴火による避難所となった学校への支援 (H 1 2 年)

鳥取県西部地震による被災地の学校への支援 (H 1 2 年)

宮城県北部連続地震による被災地の学校への支援 (H 1 5 年)

台風 2 3 号による被災地の学校への支援 (H 1 6 年)

新潟県中越地震による被災地の学校への支援 (H 1 6 年)

EARTH には、震災の当時活躍した教職員が参加している。各地で震災時の避難所の開設、運営についての体験を話すことにより、実践に役立つ訓練となる。県内はもとより、県外でも好評を得ている。EARTH 設立の以前、トルコの地震の際に、震災を経験した兵庫県の教職員が、その現場に赴き、避難所の立ち上げ、運営や教育復興についての指導を行った。また、台湾大地震の際には、文部省より台中日本人学校の児童生徒の心のケアのため兵庫県の教育復興担当教員が派遣された。

#### オ 防災教育、防災訓練を通じた地域との連携

地域と連携した防災教育の実施

学校が避難所となり、近隣の被災住民が多数集まって、地域の人々の交流の場となった。そこでの共同生活が復興への第一歩であったことから、学校は地域のセンターとしての位置付けられている。今後とも大きな災害時には学校が避難所となると思われる。しかし、震災時には避難所の事務を所掌する福祉関連の部局と学校とは必ずしも緊密な連携がなされてはいなかった。緊急の事態を想定した防災訓練では地域との共働が必須である。このため、教育委員会では「学校における避難所運營業務及び市町防災部局への移行手順に関する留意事項 (案)」を定め、地方自治体の防災部局への協力を求めた。その中で、学校と防災行政当局との連絡会議を年 1 回は開き、連携を密にするよう求めている。

### (2) 復興への取り組みにおける問題点

#### ア 学校教育の早期再開

当初、非常に多数の避難住民が学校へ集中したため、学校の教育は混乱した。教員は取りあえず避難所となった学校の秩序を回復し、避難所の運営に傾注せざるを得なかったために、学校の再開に手間取った。学校再開までには、教員の安否、児童生徒及び家族の安否、学校並びに校区の被災状況を確認、安全を確認して、早期に全校の児童生徒を集め、応急教育を行うことが必要であった。このような学校教育再開までの手順に沿って、避難所と共生しながら授業を行う事は、子どもにとっても、教員にとっても、負担は大きかったが、その一方でこのような状況の中で心のかよった真の教育が行われたという評価もある。震災後の文部省での会議で、東京等の教育関係者から学校再開の遅れを問題視する声があったが、これら外部の人々には、あの混乱の中での学校再開への手順の認識がなかった所為であろう。子供達はあの困難な状況の中で、避難所と共生して授業を行った体験を貴重なものと受け止めており、教員もあの時の子どもと教育に

対する熱い思いを大事にしている。

なお、県教育委員会が提案した留意事項では、学校を避難所として使用するのは災害の緊急時の1週間を目処として、市町の防災当局の理解を求めている。このことは努力目標としては当然であるが、阪神・淡路大震災の混乱の中で、学校だけが1週間で再開することはあり得なかったと思われ、また、地域の中での学校の存在を考えると、時間はかかっても地域と共に歩むことの大事さを痛感する。

平成16年の新潟県中越地震では、避難所として使っていた学校を1週間で空け、他の公民館等へ移動する事ができたが、これは阪神淡路大震災に比し被害規模が小さかったからできた事である。ちなみに、震災後1週間後の避難者の数は中越地震で5.6万人であるが、阪神・淡路大震災では31.7万人、そのうち6割の18.2万人が学校へ避難した。壊滅的被害を受けた都市部には、学校以外にこれだけ大量の収容能力のある場所はなかったのである。

#### イ 学校防災体制の整備と施設の耐震化

平成11年発行の学校防災マニュアルでは、学校ごとに災害対応マニュアルと避難所運営マニュアルを整備するよう指示しており、教育事務所ごとに配置した防災教育専門推進員が、これらの作成の指導に当たっている。平成16年度の調査では、小学校89.7%、中学校83.4%、高校76.9%が整備済みである。未整備の学校の多くは、阪神・淡路大震災の時に被害がなかった地域の学校や、避難所指定の順位が低い高校である。実際に大震災を体験すると、緊急時に役に立つ実効的マニュアルの必要性が認識されるが、同時に、これらのマニュアルは防災訓練時にも常に使用してチェックし、修正すべき所を直し、不足を補う努力が必要である。マニュアルは使用しなければ役立たない事を認識すべきである。

阪神・淡路大震災では、学校は避難所指定の有無を問わず、ほとんどの学校が多数の地域住民を受け入れた。特に損壊の著しかった地域では、学校も損害が大きかったが、それでも避難所として多数の人々を受け入れた。学校は他のマンション等の建物に比べ、耐震基準が厳しいため、安全に建てられてはいるが、地盤との関係が考慮されていない。軟弱地盤では、普通のRC数階建ての校舎は、激しい地震動の場合に共振を起こす可能性が強い。適度の構造壁分布が必要で、もし少ない場合には、ブレースで補強する必要がある。阪神・淡路大震災の場合には神戸では地震波が南西から来たため、南北の構造壁が重要であったが、予想される地震の震源の位置も考慮する必要がある事を示している。

#### ウ 地域との連携

阪神・淡路大震災では、学校が突発的に避難所となり、多数の避難住民を受け入れることとなり、数日後に避難所として追認されることとなった。当初、多くの学校では行政当局からの連絡が届かず、混乱を大きくした。その後の経緯をみても、避難所を所掌する関係機関と学校との連絡、業務移行手続きは必ずしも円滑ではなかった。これは行政の立ち上がりが遅かっただけでなく、避難所運用についての認識に欠けていたことが大きな原因であった。学校においては教員の努力により避難所の秩序が保たれていたが、公会堂や市立体育館等では長く混乱が続いていた。

防災教育推進連絡会議には県、市、町等の防災担当者も参加しており、たびたび学校と地域行政担当者との連携の必要性が話題となった。連絡会議では、学校と地域防災担当者との定期的な連絡会議を開く事を提起しており、そのことはいわゆる留意事項にも書かれているとおりである。

地域防災計画の中で避難所に指定されている学校は小学校98.8%、中学校93.6%、高校66.7%、養護学校等25%であるが、このうち、地域の防災部局との連絡会を定期的に行っているものは、小学校32.9%、中学校32%、高校30.6%にすぎない。このことは行政当局の認識不足または、いわゆる縦割り意識による学校軽視があるのではないかとと思われる。阪神・淡路大震災では、住民はとにかく最寄りの学校へ避難したが、その時

の意識の中には、学校の建物が安全であることと同時に、教員が居ることの安心感が大きく作用したと考えられている。住民は行政より学校を信頼した事の結果であり、行政側はこのことを再認識し、進んで学校に協力することを要請する。

兵庫県の防災教育では、学校は積極的に地域に開放され、地域の文化の中心となり、人々が常に交流する姿を思い描いている。このことが避難所となった場合にも円滑な運営ができると考えていた。中学校におけるトライやる・ウィークは地域の企業、商店等が子どもたちを受け入れる試みであり、地域全体で子どもたちを見守り、支えてゆく試みである。さいわい、この試みは地域からも、中学生からも歓迎され、このような形で地域の中の学校が育つことが、学校の望ましい姿と考えた。平常時にこのような形で学校が運営されれば、緊急事態のときに、住民も安心して学校へ避難する事ができ、防災体制の上でも好ましい姿が示されると考えるからである。

しかしながら、その後起きた学校での殺人事件という異常な出来事により、安全確保のために、門を閉ざす学校も出てきている。震災時の体験から、日頃から開かれた学校をイメージし、その方向に向かっていただけに、このことは学校にとっても、地域にとっても大変に不幸な事であった。今後、地域と学校とがこれらの出来事を乗り越え、さらに緊密な連携をとり、地域の人々も、学校関係者も安心できる学校環境を作り上げていかなければならない。そのことにより、防災体制の基本としての、地域に安全と安心をもたす学校の在り方を模索していきたい。

## 5 10ヶ年の総括と今後への提案

### (1) 10ヶ年の総括

当時を振り返ってみると、震災による被害の大きさのためではあるが、公的機関の立ち上がりの遅さ、または、緊急事態での危機管理に対する備えのなかったことが、震災直後の混乱を大きくしたことは否めない。それにもかかわらず、学校の教員の活躍が、大きな混乱を防ぎ、復興への契機付けを行ったことは大きく評価されてよい。当初の公助の欠如を補ったのは人々の自助、互助であり、人々のその力を引き出したのが避難所運営に携わった学校の教員だったと評価することができる。

学校が地域の中心となって復興に寄与したことを考え、災害時の学校と教員の役割を考え、これから起るかも知れない災害に、いかに備え、また、今回の阪神・淡路の教訓を活かした教育を考えること、これが「新たな防災教育」として提言をおこなった所以なのである。

#### ア 阪神・淡路大震災以降の「新たな防災教育」の取組の成果

新たな防災教育の提言は、震災後における兵庫県の教育の基本方針に反映され、学校教育のいろいろな場面で防災の思想を教え、防災リテラシーを培ってきた。

防災教育の分野では各方面で新しい試みを行い、成果が得られているが、防災を人間社会の視点で捉え、緊急事態にいかに対処するかを考える研究の分野は、阪神・淡路大震災の経験を通して、この10年間で大きく進展したと思われる。これは行政当局に危機管理ないし危機対応策がなかったことにもよるが、多くの学校に2,000人を超す被災者が集中し、そのことによる混乱を乗り越えるために模索したことから生まれた考え方である。いわゆる危機管理については、現場にあっては、危機は管理するものではなく、如何に危機の状態を乗り越えるかの戦略と方途が重要なことも、防災教育の実践のなかで確立した概念である。このような考え方の上に立ち、防災教育においては、突発的に惹起する様々な事態にも臨機応変に対処できる防災リテラシーの育成を目標に置き、理科、社会科等の関連教科の学習の中で、災害発生の機構や、災害によって人間社会の蒙る被災のメカニズムを学び、災害時の様々な場面で対処する訓練を重ねることを課題とした。この分野では、地域の実体に根ざした身近な教材の選択が重要であり、地域教材の開発とカリキュラム化に力を注いだ。

## イ 学校防災体制の整備充実

学校の防災体制については、施設等のハード面と、システム、マニュアル等のソフト面とがある。ハード面の施設の耐震性については、新耐震基準に則っているか否かが議論されたが、それよりも、地盤の性質と損害程度の関連が問題であった。大きな損害を蒙った校舎は軟弱地盤の上に建てられ、地盤の揺れとの共振により、大きな被害をうけた。学校建築の地盤を選べないとすれば、共振しない耐震性の強い建築物を考える必要がある。

緊急時に必要な組織は、様々な事態に柔軟に対応できるような組織であり、そのような組織にするためには、本部機能を高め、同時に組織のネットワーク化が必要である(p. 28)。

阪神淡路大震災の場合、当初の避難所開設・運営等については教員には突然付加された業務であり、実際にまた、教員の支援は不可欠であった。教員が運営に当たった避難所は秩序が保たれ、大きな混乱は生じなかった。このことが復興の進展に大きなはずみとなった。このことに鑑み、県教育委員会では国に対し、緊急事態での教員の避難所支援に対し、何らかの特別手当を支給するよう交渉を行ったが、この支援は通常業務ではなく付加的業務であることが認められた。教員にとっては学校再開への業務が本務であり、最重要課題であることを考えると、この措置は当然のことである。

### (2) 今後への提案

#### ア 兵庫の防災教育の一層の推進 - 10周年以降、防災教育の取り組みの継続

平成7年の防災教育検討委員会においては、災害時の学校の防災体制を考えると、阪神・淡路大震災が極限状態を示すものと考えた。地震以外の災害についても考慮することが論じられ、地域防災計画には風水害も考えられている。しかし、学校が避難場所として指定される緊急事態を考えると、あの状態以上のことは起こり得ないと想定し、阪神・淡路大震災に対応できる管理体制ができていれば、あらゆる災害に対処できると考えた。実際、その後起きた、鳥取県西部地震、十勝沖地震、及び最近の新潟県中越地震の場合には、あの阪神・淡路大震災の時のような大混乱は起こっていない。これは阪神・淡路大震災が人口稠密の都市直下で発生したために、被災規模が遥かに大きかった事によっている。中越地震の場合には、最も震度が大きかったと言われる川口町でも、柱の剪断により校舎が挫屈した例はなく、地震動そのものが小さかった。また、情報の伝達等は、阪神・淡路大震災での緊急事態の経験がその後の地震において活かされている。その意味では、検討委員会時の想定は間違っていなかったことになり、この方向での継続的検討の必要なことが示されている。

しかし、平成16年は年間10個の台風が日本に上陸し、台風23号は、豊岡、舞鶴等近畿地方の日本海側に大きな被害をもたらした。被災者、死者等の数では阪神・淡路大震災の方が圧倒的に大きい。水害には、災害として別の特徴がある。特に、日本海側の地域の地形的特徴により、後背地の降雨が急激な出水となり、広汎な地域に、同時に大きな災害をもたらすことがある。地球温暖化の趨勢を考えると、今後、このような台風による豪雨災害は全国的な広がりをもたらす可能性がある。降雨災害や地すべり等の災害は地形等の地域特有の条件により様相を異にするため、地域ごとの防災訓練や学習に取り入れてゆく必要があることは言を俟たない。

台風22、23号の災害は、大規模な水害であったが、一部の地域では、防災体制が適時に充分働かなかったという反省もある。水防が河川・土木部局の所掌なことから、消防・防災部局が当初動かなかったという話しであるが、このような縦割り意識をなくすことが阪神・淡路の大きな教訓であっただけに、大変に残念であり、危機管理に対する当事者の意識を疑う。

#### イ 防災教育のさらなる充実 - 防災教育の新しい方向

兵庫県の新しい防災教育は、震災の経験を通じて得られた教訓、命の尊さ、人と人と

の暖かい関係の重要性を示し、来るべき災害に対処できる安心と安全をそなえた強い社会の構築を提起した。これまでの防災は、災害が発生した後に、被害を復旧する技術が中心であったが、阪神・淡路での危機管理意識の欠如が当初の大混乱を招いた事に思いをいたし、起こった災害の復旧や、災害を減らすという受動的な営為から、安全・安心な社会を構築するための教育という積極的姿勢をとることに方向転換を行った。防災教育は次世代の安全・安心な社会へのメッセージを宿しているのである。「防災教育」という授業科目として特定せず、学校教育のあらゆる側面で、防災の思想を説き、防災リテラシーを育む事が安全・安心社会へ導く近道なことを、この提案は述べている。次世代の安全安心社会構築のために、積極的な防災教育としての兵庫の防災教育の推進を強調したい。

#### ウ 学校防災体制の一層の整備充実

学校が避難所として指定されることは、地域防災計画に明示されており、それぞれの学校ではすでにわかっていることであり、地域の人々にとっても学校は避難所となることがわかっている。しかしながら、実際に災害が起きて、避難所となった場合どのような事が起こるかについては、住民に十分に周知されていない。10年前の阪神・淡路大震災では、地域が壊滅的被害を受けたために、必然的にあのような混乱が起きた。住民は学校と教職員を頼って集まり、教員はそれなりの努力をし、リーダーとしての役割を果たした。しかし、当時の学校は十分な防災機能を備えてはいなかったし、また、2,000人以上の人が集まってくるセンターとしての機能を発揮できる状態ではなかった。行政等を含めた体制の中で、災害や緊急時の人々の行動や意識に対する認識が欠けていたからである。学校の教職員は、日頃、地域の人々との接触が多く、このノウハウが阪神・淡路大震災の緊急時に役立った。

学校が非常時に十分な機能を発揮するためには、行政当事者の協力と理解を欠かすことはできない。緊急の事態には、極端な場合には警察権も含め、全権を校長に移譲するような制度を考えておかないと、混乱がおさまらないこともある。阪神・淡路の避難所では、住民間にもめごとが生じ、一触即発の事態となったところもあった。現状では、行政的には学校は福祉課等の避難所運営組織の下に属すると捉えられているが、あの時、集まった住民からは様々な問題が持ち上がった。その一つ一つを役所に連絡しようにも、電話が通じず、措置が遅くなり、住民はそれだけ不満と不信を抱くこととなった。危機管理にあたっては、第一線の責任者に、全てをまかせるような、柔軟な扱いが不可欠である。アメリカのFEMAでは緊急時に十分に働く組織となっている。今後の災害時に、安全・安心を確保するために、どのような備えをしておかなければならないか、このことが阪神・淡路大震災での大きな教訓なのである。

兵庫における新しい防災教育には、安全・安心社会の構築に向けてのメッセージが含まれている。学校の安全体制の確立は、災害時における地域の安全・安心のための礎である。

#### エ 震災・学校支援チーム（EARTH）の活動

EARTH は阪神・淡路大震災での体験を活かし、他府県等で震災が起きた時に、避難所となった学校へ教員を派遣し、現地で指導・助言するために組織された。避難所運営、防災教育、心のケア、給食の各班からなり、阪神・淡路で活躍した教員から選ばれ、隊員には、定期的な訓練・研修を行っている。11月に発生した新潟県中越地震にも派遣され、主として心のケアの指導を行った。平時には隊員は県の内外の学校に派遣され、学校や地域の防災教育や訓練の指導を行っており、その活動は高く評価されている。

## 6 おわりに

震災後に再構築した兵庫県の「新たな防災教育」は、全国における防災教育の基礎と規範を示した。日ごろから緊急事態に備え、事態に即した対応を行なうための防災リテラシーの

涵養は、その後に学校で生じた様々な異常事態を考えると、緊急且つ肝要である。

阪神・淡路大震災は、神戸及び阪神地区の人口稠密地域を直撃した地震のため、大きな災害をもたらした。軟弱地盤地域に市街地が発達したが、そのことを分かっているながら、耐震に対する十分な備えがなかったことが、被害を大きくした直接の原因であり、このことが、18.2万人という多数の避難住民が学校へ集中した原因でもあった。このことが学校の本来の教育機能に大きな障害となり、教育復興に多大の労力と時間とを費やさざるを得なかった理由でもある。

政府はじめ、公的機関の危機管理についての意識並びに準備の不足が公的支援と救助を遅らせ、その結果、避難所という災害の最前線の現場で、学校並びに教員が活躍せざるを得なかった状況をかもしだした。大きな暴動もなく、整然と復興に向かうことができたのは、あの混乱の中で、避難所となった学校の秩序を取り戻し、避難住民を組織化して励まし、互いに助け合うことの重要性を説いていった校長はじめ教員の働きのおかげであった。このことは、学校が地域の中心になっている日本の文化の特質を示しているが、そのことに、兵庫県における防災教育への取り組みの重要さがある。

今後も大きな災害時には、人々は学校へ避難することになるであろう。現状の学校を見ると、次の大きな災害の時に、又、阪神・淡路で体験したようなあの混乱が再び起るのではないかと懸念される。人々の避難所となる学校は、校舎の耐震の点は改善されているであろうか。学校の安全体制は整ったであろうか。当初に教員が安心して働ける条件が整ったであろうか。平成7年10月の「兵庫の教育の復興に向けて」の提言は、学校安全についての震災直後における反省と、復興に向かっての願いが込められている。阪神・淡路で得たあの教訓が今後の全国の学校に生かされなければならない。

ここに述べた提言をとおして、地域の人々とともに、社会の中の学校のあり方を考え、学校が地域に開かれ、地域の人々にとってはなくてはならぬ存在となり、また、本県における「トライやる・ウィーク」のように、地域の人々が児童生徒を暖かく迎え容れ、学校と地域社会とが相互に励まし、影響しあう、新たな関係が生まれることを期待し、本検証テーマのまとめとする。

本テーマ「新たな防災教育と学校防災体制」の検証・執筆に当たっては、社会・文化部会の下に教育分科会を設置し、桂正孝委員（宝塚造形芸術大学教授）、西村年晴委員（兵庫教育大学教授）ならびに県教育委員会のスタッフの方々に資料提供等多大なご協力をいただいた。このことを明記し、御礼申し上げます。

## 参考文献

- 兵庫県防災教育検討委員会（1995）『兵庫の教育の復興に向けて（提言）』
- 兵庫県教育委員会（1996）『震災を生きて - 大震災から立ち上がる兵庫の教育』
- 兵庫県教育委員会（1998）『学校防災マニュアル』
- 兵庫県教育委員会（2000-04）『新たな防災教育の充実に向けて - 4-9年目の取り組み』
- 兵庫県教育委員会（2002）『平成13年度防災教育検証委員会のまとめ』
- 兵庫教育大学地震災害調査班（1995）『1995年兵庫県南部地震災害における学校・教員の役割と今後の学校防災体制並びに防災教育のあり方に関する緊急研究』兵庫教育大学
- 学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議（1996）
- 『学校等の防災体制の充実について（第一次・二次報告）』
- 〔教育委員会月報、平成7年11月号（No.546） 、『文部時報』平成8年74号（No.1435）〕文部省
- 防災・ボランティアハンドブック作成委員会（1997-2000）『阪神淡路大震災に学ぶ - 学生のための防災・ボランティアハンドブック』兵庫教育大学
- 金子照基、他（1957）『学童に対する防災教育の在り方に関する研究 - 小学校防災教育体制の第一次報告 -』昭和57年度文部省科学研究費補助金自然災害特別研究班。
- 清永賢二・小出治・平井邦彦・井辺洋一（1983）『大地震に遭った子どもたち - 「日本海中部地震」の教訓』日本放送出版協会
- 子ども家庭福祉情報 Vol.11（1996）『特集大震災と子ども-阪神淡路大震災に学ぶ』
- 近藤豊宣：『避難所となった学校での実践-組織化された支援活動(5)』
- 徳山明：『災害と学校』
- 中尾健二：『入所施設のあの時、そして今-寄宿制盲学校の事例』