

# 平成23年度 東日本大震災における学校等の対応等に関する調査 報告書 平成24年3月 文部科学省

<https://anzenkyouiku.mext.go.jp/mextshiryou/data/saigai01.pdf>

## 5. 自由意見：地震災害への避難訓練や防災教育における提言

### 「自由意見」全領域の最終総括提言

～「マニュアル神話」との決別、「人間力」への回帰～

#### I. 総論：パラダイムシフトの必要性

自由意見に共通しているのは、\*\*「マニュアルや想定（ハザードマップ）を信じていたら死んでいた」という事実と、「最後は『人の判断』と『地域の絆』が命を救った」という実感です。これからの学校防災は、「決められたことを守る教育（管理）」から、「その場で最善を考え抜く教育（自律）」\*\*へと、根本的なパラダイムシフトが必要です。

#### II. 4つの柱による具体的提言

柱Ⅰ：【教育・訓練】「従順な子」から「サバイバー」へ

先生の指示を待つこどもは、想定外の事態で生き残れません。

- ・ 「シナリオ・レス」訓練の常態化：
  - 「放送が入る」「先生がいる」という前提を捨て、休み時間や登下校中など\*\*「大人がいない状況」\*\*での判断力を鍛える。
- ・ 「科学」を武器にする：

- 。精神論ではなく、津波のメカニズムや放射線の性質、地域の地形を科学的に理解させ、「なぜ逃げるのか」「なぜそこへ逃げるのか」を論理的に判断できる生徒を育てる。

## 柱2：【津波・避難】「正常性バイアス」と「親子心中」の回避

津波対策における最大の敵は、誤った愛と過信です。

- ・「引き渡し凍結」の鉄則化：
  - 。津波警報中は\*\*「保護者に引き渡さない（学校で守る）」\*\*ことを絶対のルールとする。迎えに来る親も、帰るこどもも危険に晒す「共倒れ」を防ぐ。
- ・「想定」の否定：
  - 。「ここは浸水想定区域外だから大丈夫」という言葉を禁句にする。「空振りを恐れず、より高くへ」逃げる意識を、地域全体で共有する。

## 柱3：【避難所・組織】「教職員の人間宣言」と「情報の透明化」

教職員を「無限の労働力」として扱う組織文化を改めます。

- ・「犠牲」に頼らないシステム：
  - 。「公務員だから」という理由で、不眠不休の対応や、危険な放射線下での作業を強いてはならない。正確なリスク情報の開示と、業務停止基準（撤退ライン）を設ける。
- ・「教育」と「生活」の分離：
  - 。避難所運営（生活支援）は行政と地域住民が担い、教職員は学校再開（教育支援）と心のケアに特化する。この役割分担を平時の協定で結ぶ。

## 柱4：【未来・地域】「生徒」を防災のパートナーに

生徒は「守られる客」であると同時に、「地域を救うキャスト」でもあります。

- ・中高生の戦力化：
  - 。「釜石の奇跡」や避難所での中学生の活躍が示したように、彼らに役割を与えることは、本人の自己有用感を高め、地域の防災力を劇的に向上させる。
- ・「顔の見える」関係づくり：
  - 。いざという時に学校と地域が協力できるかどうかは、防災訓練の回数ではなく、日頃の挨拶や行事を通じた「人間関係の深さ」で決まる。

---

## Ⅲ. 結語

東日本大震災の自由意見が私たちに突きつけているのは、\*\*「マニュアルを作って安心していないか？」\*\*という問いかけです。

本当に必要なのは、分厚いファイルではなく、「想定外の事態でも、自分の頭で考えて逃げ切るこどもたち」「教職員を孤立させず、共に学校を守ってくれる地域住民」そして、「現場の判断を尊重し、正確な情報で支援する行政」です。

この「人」と「絆」を育てることこそが、最大の防災対策です。

## 5. 自由意見：地震災害への避難訓練や防災教育における提言

# 避難訓練・防災教育の在り方に関する提言

～「マニュアル」を超え、「想定外」を生き抜くために～

## I. 避難訓練への提言：「形式」から「実戦」へ

従来の「放送が入って校庭に整列する」だけの訓練を見直し、負荷をかけた実践的なトレーニングへ転換する必要があります。

### 1. 「シナリオ・レス（予告なし）」訓練の常態化

- ・ 「大人の不在」を想定：
  - 休み時間、清掃時間、部活動中など、教員の指示が届きにくい時間帯に訓練を実施する。
- ・ 「悪条件」の付加：
  - 「停電で放送が使えない」「通信手段が途絶した」「防火扉が閉まっている」といった状況を設定し、教職員・生徒双方がその場で判断する訓練を行う。
- ・ 「バリエーション」の確保：
  - 季節（厳冬期）、天候（雨天）、時間帯（登下校中）を変え、多様な状況下での動きを体験させる。

### 2. 「地域一体型」の総合防災訓練

- ・ 保護者・地域との連携：
  - 学校単独ではなく、保護者（引き渡し）、地域住民（避難所運営）、行政・消防（通信・救助）と合同で実施し、連携手順の「穴」を見つけ出す。
- ・ 通信訓練の徹底：
  - 特に「市教委や地域との連絡が取れない」事態を想定し、代替手段（無線の使用、伝令など）を用いた情報伝達訓練を行う。

---

## II. 防災教育への提言：「順守」から「判断」へ

「先生の言うことを聞く」だけでなく、「科学的根拠に基づき、自分で判断する」能力を育てます。

### 1. 「危険回避能力（判断力）」の育成

- **主体性の重視：**
  - マニュアル通り動くこと以上に、「今、どう動けば命が助かるか」を児童生徒自身に考えさせる機会（ワークショップ、シミュレーション）を増やす。
  - 「学校管理下外（登下校中や休日）」での被災を想定し、自分の身は自分で守る「自助」の意識を徹底する。
- **科学的・論理的教育：**
  - 理科や社会科、特別活動と連動し、地震・津波のメカニズムや地域の特性（ハザードマップ）を学び、「なぜ逃げる必要があるのか」を納得させる教育を行う。

## 2. 「家庭」を巻き込んだ事前対策

- **「家族の防災会議」の宿題化：**
  - 災害時の連絡方法、落ち合う場所、避難ルートについて、日頃から家庭で話し合うよう学校から働きかける。
- **「引き渡し」の現実化：**
  - 「親が迎えに来られない場合」や「途中ではぐれた場合」の対応まで踏み込んで家庭と共有しておく。

---

## Ⅲ. 教職員・組織への提言：「属人化」の排除

- **「誰でもできる」体制づくり：**
  - 校長や一部の担当者が不在でも機能するよう、組織対応の訓練を行う。
  - 職員個々の判断がバラバラにならないよう、日常的にマニュアルを確認し、危機管理意識の「共通の物差し」を持っておく。
- **「想定外」の排除：**
  - 「ここまでは大丈夫だろう」という過信を捨て、最悪の事態（二次避難の必要性など）を想定した計画に見直す。

---

## 結論

現場からの声は、「訓練のための訓練」を終わらせることを強く求めています。

これからの学校防災は、\*\*「マニュアルがない状況でも、こどもたちが自分で考えて命を守れるようにする」こと、そして「教職員がどんな状況でも組織として機能するようにする」\*\*こと。この2点に資源を集中させるべきです。

## (1) 避難訓練の内容：『想定外』をなくす実践的訓練へ

形式的な訓練ではなく、あらゆる悪条件を想定した「考える訓練」への転換が求められています。

### 【多様なシチュエーション設定】

- ・ **条件変更**： 季節、時間、場所を変え、休み時間や掃除時間など「大人がそばにいない時」にも実施する。
- ・ **インフラ遮断**： 停電時や通信手段が絶たれた時を想定した対応訓練を行う。
- ・ **人員不足**： 教職員の一部が不在（出張・休暇等）の場合でも対応できる体制を訓練する。
- ・ **想定外の規模**： 従来のマニュアルを超えた「想定外」の地震を想定し、二次避難まで視野に入れる。

### 【地域・関係機関との連携】

- ・ **合同訓練**： 学校、保護者、行政、消防、警察、地域住民と共同した「総合防災避難訓練」を実施する。
- ・ **具体的連携**： 特に「市教委や地域住民との通信・連絡手段」の確認を痛感しており、具体的な行動訓練が必要。
- ・ **保護者連携**： 引き渡し訓練だけでなく、休日や下校途中の被災、安否確認の方法もシミュレーションする。

### 【主体性を育む工夫】

- ・ **マニュアルからの脱却**： 「マニュアル通り動くこと」以上に、「児童自身が危険を回避する方法」を獲得させる。
- ・ **判断の機会**： 状況をあえて変えた訓練を多く設定し、児童自身で考え、判断する機会を増やす。

---

## (2) 防災教育：『生き抜く力』と『判断力』の育成

「守ってもらう」意識から、「自ら状況を判断し、生き延びる」意識への変革が強調されています。

### 【判断力・自律性の育成】

- ・ **自分の身は自分で守る**： 学校管理下内外を問わず、いついかなる状況でも「自分の身を守る行動（自助）」がとれるよう徹底する。
- ・ **状況把握能力**： マニュアルに全てを記述することは不可能であるため、その場の状況に応じて最善の行動をとれる「判断力」を育む。

- ・ **パニック防止**： 想定外の状況でもパニックに陥らないよう、心の準備と「命の大切さ」を教育する。

### 【知識・スキルの習得】

- ・ **科学的知見**： 理科や特別活動の時間を利用し、地震のメカニズムや基礎知識を身につけさせる。
- ・ **地域学習**： 地形や歴史など、地域の災害特性を学ぶ。
- ・ **サバイバル技術**： 災害発生後の生き残り（サバイバル）に関する知識や技能を身につける体験学習を取り入れる。

### 【家庭・教職員の意識改革】

- ・ **家庭での話し合い**： 災害時の家族間の連絡方法や避難場所について、日頃から家庭で話し合うよう働きかける。
- ・ **教職員の共通理解**： 校長の判断を徹底し、職員個々の判断がバラバラにならないよう組織を作る。日常的にマニュアルを確認し、危機管理意識を高める。
- ・ **記憶の継承**： 今回の大災害を忘れず、いつまでも記憶にとどめる教育を続ける。

---

## 読み取りと分析

この自由意見のセクションは、これまでのデータの総括と言える内容です。

1. 「**受動**」から「**能動**」へ： 訓練も教育も、「先生の指示に従う」スタイルから、「こども自身が考えて動く」スタイルへの転換が強く叫ばれています。
2. 「**科学**」と「**地域**」の融合： 「地震のメカニズム（科学）」と「地域の歴史（郷土史）」の両面からアプローチすることで、納得感のある防災教育を目指すべきという意見は重要です。
3. 「**サバイバル**」の視点： 避難して終わりではなく、その後の避難生活や「生き抜く技術」まで教育範囲を広げるべきという提案は、長期間の避難所生活を経験した現場ならではの実感です。

## 4. 自由意見：今後の防災教育・安全管理への提言と教訓

# 今後の防災教育・安全管理に関する提言

～「マニュアル」の先にある「生きる力」と「地域の絆」～

## I. 現状分析（現場の声から得られた教訓）

1. マニュアルの限界と「現場判断」：「マニュアルだけでは対応しきれない」という痛切な実感がある。マニュアルはあくまで「指針」であり、最終的に命を救ったのは、その場その場の「臨機応変な判断」であった。
2. 生徒の「二面性」の育成：「津波てんでんこ（まずは自分で逃げろ）」という\*\*「自助」の徹底と、中学生以上が地域住民を助けた「共助」\*\*の精神。この相反するように見える2つの能力が、実際の災害時には両立して機能した。
3. 「顔の見える関係」の威力：下校中の生徒を地域住民が守り、避難所では学校が住民に感謝された。この相互信頼は、一朝一夕には作れず、平時からのコミュニケーションの賜物であった。

---

## II. 具体的提言

### 提言1：【安全管理】マニュアルの「柔軟な運用能力」の養成

マニュアルを「守る」ことではなく、「使いこなす（時には捨てる）」ことをゴールとします。

- ・ 「優先順位」の判断訓練：
  - 全教職員がマニュアルの内容を頭に入れた上で、「今、この瞬間に最優先すべきは何か」を即断するトレーニングを行う。「役割分担」に縛られず、目の前の命を守るために役割を超えて動く柔軟性を養う。
- ・ 「想定外」を前提とした覚悟：
  - 「災害に想定外はない」という認識を徹底する。どんなに準備しても、それを超える事態は起きる。その時、管理職のリーダーシップと職員の一体感で乗り切るための「チームビルディング（信頼関係構築）」を日常的に行う。

### 提言2：【防災教育】「自助」と「共助」の段階的指導

発達段階に応じた「命の守り方」と「社会への関わり方」を教えます。

- ・ 徹底した「自助（てんでんこ）」教育：



- 。 「肉親にも構わず逃げろ」「自分の命は自分で守れ」という、一見非情に見えるが最も生存率を高める「津波てんでんこ」の哲学を、ためらわずに教え込む。
- ・ 中高生の「戦力化（共助）」：
  - 。 中学生・高校生を「守られる子ども」ではなく、「地域防災の担い手」として位置づける。ボランティア活動や地域の防災訓練に積極的に参加させ、「自分は地域の役に立つ」という自己有用感を育む。

### 提言 3：【地域連携】「関係性」という防災インフラの構築

「ハード（堤防・校舎）」の整備と同様に、「ソフト（人間関係）」の整備を進めます。

- ・ 日常的なコミュニケーション：
  - 。 「挨拶運動」や「地域行事への参加」を、単なるマナー教育ではなく「防災活動」として位置づける。顔見知りであればあるほど、災害時の避難誘導や避難所運営はスムーズになる。
- ・ 広域連携の整備：
  - 。 設置者（市町村・県・私立）が異なる学校間でも、同一地域であれば緊急時の指示系統や連携ルールを統一しておく。

### 提言 4：【新たな課題】「風化防止」と「放射線教育」

震災の記憶と、新たな脅威への対応です。

- ・ 「語り部」と記憶の継承：
  - 。 時間経過による風化を防ぐため、被災体験を語り継ぐ場を設ける。特に被害が少なかった地域や、震災を知らない世代に対して、「自助・共助」の教訓をカリキュラムとして残す。
- ・ 科学的な「放射線教育」：
  - 。 福島県の事例を踏まえ、放射線に対する正しい知識と身の守り方を教える教育を、全国的な課題として取り組む。

---

## Ⅲ. 結論

現場の教職員が到達した結論は、\*\*「最後は『人』である」\*\*ということです。

立派なマニュアルや設備があっても、それを使う\*\*「人の判断力」と、支え合う「人と人のつながり」がなければ機能しません。今後の学校安全は、書類上の整備だけでなく、「自ら考え行動できる生徒」と「地域と深く結びついた学校」\*\*を育てることに主眼を置くべきです。

## (1) マニュアルの「先」にあるもの：判断力と柔軟性

マニュアルは必須ですが、それだけでは命を守れない現実が浮き彫りになりました。

- マニュアルの限界と応用：
  - マニュアルが完備されていることは必要だが、それだけでは対応しきれないことが多々あると実感した。
  - マニュアルに規定されていないことを、その場でどう判断し対応するか。  
「臨機応変に対応できる力」を、管理職も教職員一人一人も身につけなければならない。
  - 全教職員がマニュアルを頭に叩き込み、自分の分担にかかわらず、状況に応じて優先順位を素早く判断できるようにすべき。
- 「想定外」の否定：
  - 「災害に想定外はない」。常に想定を超えた災害が起きることを覚悟する。
  - 災害はすべて同じとは限らない。その場でできる最大限の安全確保を判断していくことが重要。

## (2) 教育の目標：「自助」と「共助」の育成

「津波てんでんこ」に代表される「自ら逃げる力」と、中学生以上に見られた「地域を助ける力」の両立が求められています。

- 「自助（自分の命は自分で守る）」：
  - \*\*「津波てんでんこ」\*\*の教え（肉親にも構わず各自で逃げろ）を徹底する。
  - こどもたちが危険を予知し、自分で判断して身を守る能力（危険回避能力）を育てるシミュレーションが重要。
- 「共助（助け合う力）」：
  - 中学生は、いざという時に地域にとって大きな力（戦力）になり得る。
  - 今回の避難でも、隣人同士の声かけや弱者への援助で多くの命が助かった。
  - 生徒たちは避難所生活を通じ、「互いに手を差し伸べ、励まし合うことで生きていける」ことを学んだ。

## (3) 学校と地域の「絆」：日常的な連携

災害時、学校は孤立せず、地域コミュニティの一部として機能しました。

- 地域との信頼関係：
  - 地域住民の方々から「学校が頼りにされる」ことを身をもって再確認した。
  - 下校途中の児童の安全を地域の方々が確保してくれた。日頃からのコミュニケーションが重要。
- 組織の連携：
  - 関係機関（消防・警察・行政）との日常的な連携を密にする。

- 。設置者の異なる学校間（公立・私立・県立等）でも、同一地域であれば連携体制を整備する必要がある。

#### (4) 今後の課題：風化防止と新たな教育

震災の記憶をどう継承するか、そして福島ならではの課題も挙げられています。

- ・ **風化の防止：**
  - 。時間が過ぎると風化してしまう傾向がある。今回の大災害の体験を語り継ぎ、防災教育に取り入れていくことが課題。
- ・ **放射線教育：**
  - 。福島では放射線対策・教育が必要である。これは福島だけでなく、全国の児童生徒・保護者にも教育すべき大切なことである。
- ・ **ハード面の整備：**
  - 。ソフト面（教育）だけでなく、校舎の耐震改修や、避難路となる学校周辺道路の拡張など、ハード面の安全対策も計画的に推進すべき。

#### (5) 教職員のあり方と行政支援

- ・ **学校の一体感：**
  - 。防災教育が不足していても何とか乗り切れたのは、校長のリーダーシップと「学校の一体感」があったからだ。
- ・ **行政への要望：**
  - 。教員の力が避難所運営に発揮され感謝されているが、本来の業務をおろそかにしないためにも、行政による支援が早期に目に見える形で行われることが望まれる。

---

### 読み取りと分析

この自由意見セクションは、データ全体の「魂」とも言える部分です。

1. 「マニュアル人間」からの脱却：多くの意見が「マニュアルを覚えた上で、それを捨てる（応用する）勇気」について語っています。これが生存率を高める鍵でした。
2. 「中学生」の再定義：彼らを「守られるこども」ではなく、「地域を救う防災の担い手」として位置づけることが、今後の防災教育のスタンダードになるべきだという確信が読み取れます。
3. 「福島」の視点：津波だけでなく、「放射線」という目に見えない脅威に対する教育の必要性が訴えられており、これは現代の防災教育においても重要な視座です。

# 津波災害対策に関する提言

～「想定」を疑い、「引き渡し」を止め、「最善」へ走る～

## I. 現状分析（現場の声から得られた教訓）

1. 「想定」の崩壊：ハザードマップや指定避難所を過信してはいけない。「ここは大丈夫」という過去の常識やデータにとらわれず、その場の状況で「より高い場所」を目指す柔軟な判断力が生死を分ける。
2. 「引き渡し」のリスク：津波警報中に保護者へ引き渡すことは、避難途中の渋滞や被災に巻き込むリスクが高い。「学校に留め置く」判断の方が、結果として親子の命を守るケースがある。
3. 「科学」の重要性：「川は遡上する」「第一波より第二波が大きい」「引き波の恐怖」など、津波のメカニズムを科学的に理解しているかどうか、避難行動の質（速さと場所選び）を決定づける。

---

## II. 具体的提言

### 提言1：【ルール】「津波警報時・引き渡し凍結」の原則化

最も重要なルール変更です。「迎えに来ても渡さない」覚悟が必要です。

- ・ 「引き渡し禁止」の明文化：
  - 「津波警報・大津波警報発令中は、原則として保護者への引き渡しを行わない（保護者ごと校内の高所へ避難誘導する）」とマニュアルに明記する。
- ・ 保護者との事前合意：
  - 「警報中に迎えに来ることは、保護者自身も子どもも危険に晒す行為である」と平時に説明し、同意を得ておく。

### 提言2：【教育】「最善を尽くす」判断力の育成

「マニュアル通り」ではなく、「生き残るために最善か」を問う教育へ転換します。

- ・ 「想定にとらわれない」訓練：
  - 指定避難所が崩壊したり、浸水したりした場合を想定し、「さらに高い場所（三次避難場所）」へ逃げる訓練を行う。
- ・ 「科学的メカニズム」の学習：
  - 「なぜ川沿いは危険か」「なぜ到達予想時刻より早く逃げるべきか」を、理科や地理の授業で論理的に教え、納得解としての避難行動を身につけさせる。

## 提言3：【学校外】「オフ・キャンパス」での生存戦略

子どもたちが学校にいない時間の生存率を高めます。

- ・ 「登下校・休日」のシミュレーション：
  - 「一人で家にいる時」「通学路の途中」で地震が起きたらどうするか。具体的な避難場所（近くのビル、高台）を、自分の足で確認させる宿題を出す。
- ・ 「津波てんでんこ」の家庭内教育：
  - 「家族を探さない」「待ち合わせない」「それぞれが逃げて、後で会う」という約束を、家族単位で確立させる。

## 提言4：【装備】「マスターキー」と「個人の備え」

物理的な準備不足が、避難の足枷にならないようにします。

- ・ 「マスターキー」の必携：
  - 避難誘導担当者は、屋上や備蓄倉庫、隣接施設の鍵（マスターキー）を常に持ち出せる体制にする。「逃げた先に入れない」悲劇を防ぐ。
- ・ 「個人リュック」の配備：
  - 水、食料、防寒具を入れた個人用リュックを教室に常備し、津波警報時はそれを背負って逃げるスタイルを定着させる（避難後の孤立に備える）。

---

## Ⅲ. 結論

津波対策における最大の敵は、\*\*「正常性バイアス（これくらいなら大丈夫）」と「誤った家族愛（危険を冒して迎えに行く）」\*\*です。

学校教育においては、\*\*「自然の脅威を科学的に恐れること」を教え、管理運営においては、「非情に見えても、警報解除までは動かない・渡さないこと」\*\*を徹底する。この「知性」と「規律」の両輪が、次の津波から子どもたちの命を守ります。

## 5. 自由意見：津波災害への対策として大切な取り組み

### (1) 意識改革：「想定」を疑い、「最善」を尽くす

ハザードマップや過去の常識にとらわれることが、命取りになるという教訓です。

- ・ 想定否定：
  - 「被害想定」を信用してはならず、その時その場での「最善」を尽くすべき。
  - 過去の状況にとらわれず、目の前の状況や情報で判断する強い意志を持つ。
  - 災害に「想定外」はない。

- **避難場所の選定：**

- 指定避難所にこだわらず、なるべく高い所へ急いで逃げる。
- 「津波てんでんこ（各自で逃げる）」の意識醸成。「一人ででも逃げる」という意識づけ。

## **(2) 教育内容：自ら判断し、生き抜く力の育成**

「先生がいない時」にどうするか、を徹底して考えさせる教育が求められています。

### **【判断力・主体性】**

- **自分を守る力：** 第1目標は「自分の命を自分で守れる子ども」の育成。
- **シチュエーション思考：**
  - 学校以外の場所（登下校中、休日、在宅時）で遭遇した場合の最善策を一人一人に考えさせる。
  - 様々な被災の可能性に対応したシミュレーションを行い、意見交換を実施する。
- **復興教育：**
  - 被災した今だからこそ、未来の街をどうデザインし、自分がどんな役割を担うかを考える「復興教育」に取り組む。

### **【科学的知識・メカニズム】**

- **津波の特性理解：**
  - 地形や海底の形による波高の変化、川の逆流（遡上）、第2波・第3波の危険性、渋滞のリスクなどを理解させる。
  - 自然災害のメカニズムを、発達段階に応じて系統的に理解させる。

## **(3) マニュアル・運営：引き渡し停止と三次避難**

具体的な運用ルールにおいて、厳しい現実を踏まえた見直しが提案されています。

### **【引き渡し・避難ルール】**

- **引き渡しの禁止：**
  - \*\*「津波警報が出た場合は、保護者への引き渡しを行わない」\*\*ルールを徹底する。
  - 校舎が多少損壊していても、安全な高さがあるなら校舎に戻す（留め置く）マニュアルが必要。
- **避難計画の強化：**
  - 「二次避難」だけでなく、さらに上の「三次避難」まで想定した訓練を行う。
  - 孤立を想定し、安全な高台へ確実に到着できる避難道路の新設を要望する。

### **【備え・装備】**

- 物理的備え：
  - **\*\*「校舎のマスターキー」\*\***を必ず持参すること（避難先や屋上の開錠用）。
  - 食料、水、常備薬等をリュックに保管し、警報とともに背負って逃げる。
  - 避難後の情報収集手段（ラジオ等）の整備と使用体験。

#### (4) 地域・家庭との連携

- 家庭での合意形成：
  - 「学校管理下外（登下校・休日）」で遭遇した際、具体的にどこへ逃げるか、保護者と共通理解を図る。
- 地域ぐるみの訓練：
  - 地域の地理に詳しい人と連携し、避難経路を検討する。
  - 学校内だけでなく、地域住民とともに「避難所開設・運営」まで見通した訓練を行政主導で実施する。
  - 工場や店舗からの避難者受け入れも想定しておく。

### 読み取りと分析

このセクションの記述には、東日本大震災の教訓の核心が含まれています。

1. 「引き渡し」のパラダイムシフト：これまでの「保護者に返す＝安全」という常識が覆され、**\*\*「警報中は返さないことが、親子の命を守る」\*\***という強い提言がなされています。
2. 「復興教育」の視点：単なる防災（逃げること）を超え、**\*\*「生き残った命で、どう地域を再建するか」\*\***という、未来志向の教育（復興教育）の必要性が語られている点が特徴的です。
3. 「マスターキー」の実践知：「鍵がなくて屋上が開かない」「備蓄倉庫が開かない」という事態を防ぐための、極めて実践的な教訓が含まれています。

## 5. 自由意見：避難所運営の教訓・成果・反省

# 避難所運営の「質」と「未来」に関する提言

～「教育」と「生活」の共存、そして生徒の参画～

## I. 現状分析（現場の声から得られた教訓）

1. 「二律背反」の葛藤：避難生活が長期化すると、「被災者の生活の場（人間としての尊厳）」と「こどもたちの学びの場（学校の目的）」が物理的・心理的に衝突する。これを対立ではなく、対話によって調整する高度なマネジメントが求められた。
2. 「情報の真空」と「行政の不在」：通信手段の途絶により、行政との連携が取れず、学校が孤立無援で判断を迫られた。また、行政職員が到着するまでの間、教職員が運営を代行せざるを得なかった。
3. 「中学生」という希望：中学生が運営を手伝うことで、避難所に秩序と活気が生まれ、住民も落ち着きを取り戻した。生徒の活動は「ボランティア」を超えた「運営の柱」となり得た。

---

## II. 具体的提言

### 提言1：【体制】「行政主導」の確立と「初動の委譲」

「誰が責任者か」を明確にし、教職員を本来の業務に戻します。

- ・ 行政職員の早期配置と教育：
  - 避難所運営のプロ（研修を受けた行政職員）を早期に派遣する体制を整える。教職員は「学校再開」や「生徒の心のケア」に特化させる。
- ・ 「開錠権限」と「初動マニュアル」の整備：
  - 行政職員が到着できない場合を想定し、学校独自の判断で避難所を開設・運営できる権限と手順（マニュアル）を整備する。また、早期に住民自治組織を立ち上げる手順を確立しておく。

### 提言2：【空間】「教育」と「生活」の厳格なゾーニング

早期の学校再開を見据えた場所割りを行います。

- ・ 「教室」の聖域化：
  - 「体育館は避難所、教室は学校」という原則を徹底する。教室を避難所に転用すると、授業再開が大幅に遅れるため、原則として開放しない。
- ・ 「学校関係者」への物資配給：



- 学校に泊まり込んで対応する教職員が「避難者」とみなされず、支援物資（食料等）が届かないという不条理を解消する。業務従事者への食料確保を防災計画に明記する。

### 提言 3：【備蓄・通信】「最悪」を想定したインフラ整備

通信と、特殊な災害（原発等）への備えを強化します。

- 多重化された通信網：
  - 一般回線が全滅することを前提に、防災行政無線、衛星電話、特設公衆電話など、行政対策本部と確実に繋がる通信手段を学校に配備する。
- 「複合災害」への備え：
  - 福島県の教訓を踏まえ、食料・水だけでなく、\*\*「安定ヨウ素剤（放射線防護）」\*\*の備蓄や、その使用判断・服用方法に関する訓練を実施する。

### 提言 4：【教育】生徒による「運営参画」のプログラム化

生徒を「守られる客」から「運営するキャスト」へ変えます。

- 「避難所生活体験学習」の導入：
  - 中学生に対し、避難所の設営や運営（受付、配給、清掃）を学ぶカリキュラムを導入する。
- 「秩序の維持者」としての役割：
  - 生徒がキビキビと動く姿は、大人の避難者の「わがまま（自分本位な振る舞い）」を抑制し、コミュニティに規律をもたらす効果があることを認識し、積極的に役割を与える。

---

## Ⅲ. 結論

避難所となった学校で問われるのは、\*\*「共感と対話」\*\*です。

学校管理者（校長）と避難所運営者（行政・住民）が、互いの立場（教育の再開 vs 生活の確保）を尊重し合い、衝突するのではなく\*\*「共に難局を切り拓くパートナー」として連携できるか。そして、そこに「生徒」\*\*という次世代の力を組み込めるかが、質の高い避難所運営の鍵となります。

### （1）運営体制と責任の所在：行政と学校の役割分担

「誰が運営するのか」という根本的な問題です。教職員は児童生徒の安全を最優先すべきという意見が強く出されています。

- 行政主導の徹底：

- 学校は「児童の引き渡し・安否確認」を最優先すべきであり、避難所運営は行政職員が早い段階で配置されることが望ましい。
- 避難所運営マニュアルを行政職員が研修し、主体となるべき。
- **初動の現実解：**
  - 実際には行政職員が来られない場合があるため、震災時に「学校独自の判断で開設・運営」できるマニュアルと権限が必要。
  - 早い段階で「住民自治組織」を立ち上げられるよう、マニュアルを整備しておく。
- **連絡体制の強化：**
  - 行政主体で、最悪（原発事故等）を想定した綿密なマニュアルを作り、定期的な連絡会議で日常化を図る。

## (2) 通信・インフラ・備蓄：孤立を防ぐ備え

通信断絶が運営を困難にさせた最大要因でした。

- **通信手段の確保：**
  - 固定・携帯電話が不通となり、対策本部との連絡に著しく支障をきたした。防災無線や特設公衆電話の早急な設置が必要。
- **備蓄の質と量：**
  - 物資を常時更新しながら備蓄する。特に\*\*「安定ヨウ素剤（放射線対策）」\*\*の備蓄と使用訓練が必要。
  - 足の不自由な高齢者に対応できる簡易トイレの設置訓練が必要。
- **教職員への配慮：**
  - 宿泊している学校関係者は「避難者」とみなされず、支援物資（食料）が届かないケースがあった。食料調達の難しさへの対策が必要。

## (3) 地域・外部との連携と「共助」

「日頃の付き合い」が、非常時の混乱を救いました。

- **地域コミュニティの力：**
  - 公民館や近隣校との日頃の連携、地域コミュニティのまとまりの強さが、避難所生活の秩序維持に役立った。
  - 地域住民が炊き出しや世話を親身に行ってくれた。
- **専門家・NPOの支援：**
  - 学校医が自主的に回診してくれた。
  - NPOの応援により、温かい食事やLED照明などの設備が充実した。心のケアや医療ケアは、専門家が入ることで安心につながる。
- **教訓：**
  - 防災は学校だけでなく社会全体の問題。地域社会全体での取り組みが必要。

## (4) 生徒の役割：教育的意義と戦力化

中学生が運営に関わることの意義が語られています。

- **中学生の戦力化：**

- 中学生は運営の手助け（手となり足となる）になり得る。そのための意識付けと訓練（避難所生活体験学習など）が必要。
- 中学生が秩序を保つことで、地域住民も落ち着いた生活を送ることができた。

- **教育的効果：**

- 地域の方々との共生は、生徒にとって「思いやり」や「助け合い」を学ぶ貴重な経験となり、前向きな姿が見られた。

## (5) 学校再開と避難所の「共存と葛藤」

避難所が長期化する中で生じた、学校ならではの難しい課題です。

- **場所の分離（ゾーニング）：**

- 早期の授業再開のため、体育館以外の場所（教室等）は避難所として提供しないことが必要。

- **哲学的葛藤と対話：**

- 長期化すると、「人間としての尊厳（避難生活）」か「学校本来の目的（教育）」かという緊張関係が生じる。
- これは二律背反ではなく、学校管理者と避難所運営者が互いの使命を共感し合い、対話を重ねて現況を切り拓くことが肝要である。

- **教職員の活用：**

- 被害の少ない学校の教職員は、避難所運営ではなく「学校教育再開のための支援」に特化して活用すべき。

---

## 読み取りと分析

このセクションの記述は、単なる「運営の改善点」を超え、\*\*「学校とは何か」\*\*を問う深い内容を含んでいます。

1. 「人間としての尊厳」vs「教育の再開」：避難所が長期化する中で、生活の場（避難所）と教育の場（学校）が衝突する場面がありました。しかし、これを「対立」ではなく「相互理解で乗り越えるべき課題」と捉えた管理職の言葉（上記(5)）は、今後の災害対応における重要な指針となります。
2. 「生徒」という希望：大人が混乱する中で、中学生が「手足となって動く」姿や、「彼らがいることで場が和む・秩序が保たれる」という記述は、防災教育の最大の成果と言えます。
3. 「放射線」への備え：「安定ヨウ素剤」への言及があり、複合災害（地震＋津波＋原発）特有の備えが、通常の防災マニュアルには欠落していたことが分かります。



# 避難所運営体制の抜本的改革に関する提言

～「縦割り行政の弊害」と「情報の隠蔽」から教職員を守るために～

## I. 現状分析（現場の悲痛な声）

1. 「報告地獄」による機能不全： 県・市・各部局からバラバラに降りてくる「調査報告」の対応に追われ、肝心の支援物資は届かない。現場は「何のための調査か」と憤り、疲弊した。
2. 「放射能」への無防備な露出： 正確な放射線情報が知らされず、メルトダウンの最中に教職員が屋外で誘導や運搬を行ってしまった。「今になって心が痛む」という管理職の後悔は、二度と繰り返してはならない最大の教訓である。
3. 「後始末」まで押し付けられる現場： 避難所の運営だけでなく、閉鎖後の清掃・消毒・原状回復まで教職員のみで行わされた事例があり、「公務員なら何でもやるべき」という過度な依存が教育再開を遅らせた。

---

## II. 具体的提言

### 提言Ⅰ：【指揮系統】「ワンストップ窓口」と「報告の簡素化」

現場を混乱させる「縦割り行政」を排除します。

- ・ 情報の「一元化」：
  - 災害対策本部の窓口を一本化し、現場への指示や報告要求を統一する。「同じことを何度も聞く」状況をシステムの的に回避する。
- ・ 「物資なき調査」の禁止：
  - 現場に状況報告を求める際は、必ず「支援（物資・人員）」とセットにする。「送るために聞く」原則を徹底し、単なるデータ収集のための調査は厳禁とする。

### 提言Ⅱ：【役割分担】「教育再開」を最優先する業務切り分け

「避難所業務」と「学校業務」を明確に分離します。

- ・ 「撤収・清掃」の外部委託：
  - 避難所閉鎖後の清掃・消毒・ゴミ処理は、教職員ではなく行政が手配した専門業者やボランティアが行うことをマニュアル化する。教職員は授業準備に専念させる。
- ・ 運営統括部署の設置：
  - 避難者の移動や集約、運営トラブルを一手に引き受ける専門部署を行政内に立ち上げ、学校長に運営責任を負わせない。

### 提言 3：【安全管理】「正確な情報開示」と「退避基準」

特に原子力災害や複合災害において、教職員の命を守るルールです。

- ・ リアルタイム情報の共有：
  - 放射線量などの生命に関わるデータは、隠蔽や遅滞なく現場責任者（校長）に即時伝達するルートを確保する。
- ・ 「活動停止基準」の策定：
  - 「線量が〇〇を超えたら、屋外活動を禁止し、屋内退避または避難所を閉鎖して撤退する」という明確な基準を設け、教職員の自己犠牲的な活動を制度的に防ぐ。

### 提言 4：【初動】「現場裁量権」の拡大と「備え」の質的向上

行政職員が来られない空白時間を埋めるための権限委譲です。

- ・ 「独自の開設権限」の付与：
  - 災害時、行政の指示を待たずに学校長の判断で避難所を開設し、備蓄倉庫を開放できる権限を明文化する。
- ・ 「弱者配慮」の備蓄：
  - 「ただの体育館」では死者が出る（関連死）ことを認識し、暖房設備、簡易ベッド、プライバシー用パーティション、洋式簡易トイレ等の「生活維持物資」を重点的に配備する。

---

## Ⅲ. 結論

今回の自由意見が突きつけたのは、\*\*「現場の善意に甘え、情報を遮断し、後始末まで押し付けた」\*\*という行政・組織の構造的欠陥です。

今後の避難所運営は、\*\*「教職員も守られるべき被災者である」という原点に立ち返り、精神論ではない「物流・情報のシステム」\*\*として再構築する必要があります。そうでなければ、次の災害でもまた、教育現場は「人災」によって傷つくことになります。

## 5. 自由意見：避難所運営に関する提言・苦言

### (1) 「教育」と「避難所」の役割分担：教職員の限界

「公務員だからやるのが当然」という空気と、「本来は子どもを守るのが仕事」という使命感の間で、現場は疲弊しました。

- ・ 役割の明確化：

- 避難所の設営・運営は本来学校職員の職務ではない。非常事態で精一杯対応するが、それが「既成事実（職員の分担）」として固定化されると、学校機能に支障をきたす。
- 「どこまでを教職員がやり、どこまでを行政が行うか」を事前に確認し、分担や責任の所在を明確にすべき。
- **教育への支障：**
  - 学校本来の業務である教育活動（体育の授業など）に支障が出るような運営には疑問がある。
  - 避難所撤退後の「後片付け」まで職員のみで行うことになった（行政支援の欠如）。
- **教職員のケア：**
  - 教職員も被災者であり、家族がいる。公務員として働くのは当然という風潮があるが、精神的・肉体的な疲労へのケアが必要。

## (2) 行政・指揮系統への苦言：混乱と憤り

現場を支援すべき対策本部が、逆に現場の負担を増やしていた実態が浮き彫りになりました。

- **指揮系統の乱立：**
  - 市や県など、複数の災害対策本部から連絡があり、連携も取れていない。同じ内容の報告を何度も求められ、こちらの要求（物資等）は一向に叶えられなかった。
  - 混乱の中、度々求められた「調査報告」が他の部署に共有されておらず、「何のための調査だったか」と憤りを覚えた。
- **専門部局の必要性：**
  - すべての避難所運営、被災者の移動などを統括する専門部署が必要。
  - マニュアルにある避難所と速やかに連絡を取り、行政主導で受け入れや支援を行うべき。

## (3) 施設・設備・環境：弱者への配慮不足

「ただの体育館」では、長期の避難生活、特に冬場の生活は維持できませんでした。

- **寒さと設備：**
  - 3月で気温も低く、暖房設備もない体育館は限界で、教室を使用せざるを得なかった（後の授業再開に影響）。
  - 学校施設の防災機能の見直し、耐震化、費用の補助が必要。
- **要配慮者への対応：**
  - 病人、幼い子ども、妊婦、高齢者、障害者が休める「特別の区画」や「プライバシー確保」が必要。
  - 足の不自由な高齢者は一般トイレが使えないため、「簡易トイレ（洋式等）」の設置訓練が必要。
- **備蓄と通信：**

- 。 水、食料、毛布に加え、防災無線などの「通信手段」の確保が必須。

#### (4) 運営のノウハウ：初動と自治

行政職員が来ない「初動」をどう乗り切るか、そして早期に「住民自治」へ移行する重要性が説かれています。

- ・ **初動の迅速化：**
  - 。 運営主体者（行政）の初動体制を迅速化してほしい。
  - 。 震災時に学校独自の判断で開設できるようにする権限委譲が必要。
- ・ **自治組織の立ち上げ：**
  - 。 早急に代表者を選出し、食料分配・清掃・健康管理などのルールを作って「自治管理組織」を機能させるべき。
  - 。 平常時から、地域防災計画に基づき、学校・地域・行政が一体となった連携（学校支援地域本部事業の活用など）が必要。

#### (5) 放射線対策：情報の隠蔽と後悔

福島県特有の、そして最も重い教訓です。

- ・ **情報提供の遅れ：**
  - 。 国、県、警察、消防、自衛隊などからの放射線データ提供が遅かった。もっと迅速であれば、安全に配慮した対応ができたはずだ。
- ・ **無防備な活動への後悔：**
  - 。 水素爆発やメルトダウンが起きている最中に、外気に触れながら駐車場整理や物資運搬をした職員がいた。今になってみると心が痛む出来事である。

---

### 読み取りと分析

このセクションは、データ全体の中でも特に\*\*「行政の不手際」\*\*に対する厳しい指摘が目立ちます。

1. 「調査」という名の妨害： 現場が最も忙しい時に、縦割り行政の弊害で「同じ報告を何度もさせる」ことが、いかに現場の士気を下げ、実務を停滞させたかが分かります。
2. 「放射線」の悲劇： 「今になってみると心が痛む」という記述は、正確な情報を伝えられずに部下や同僚を危険な屋外作業に従事させてしまった管理職の、拭いきれない後悔を表しています。
3. 「片付け」の丸投げ： 避難所が閉鎖された後の清掃・消毒・原状回復まで教職員に押し付けられたという事実は、災害時における「学校の便利屋扱い」を象徴しています。



