

災害における学校の役割と法制度 Roles and legal systems of schools for disasters

山崎 栄一^{1*}

Eiichi Yamasaki^{1*}

¹ 大分大学

¹Oita University

学校は、東日本大震災において大規模災害と真正面に向き合うことを余儀なくされた。まず、東日本大震災は平日の昼間に発生したために、児童生徒等の避難誘導や教職員の安全確保の問題がクローズアップされた。また、学校施設が倒壊・破損し、教職員にも犠牲者が出たことから、児童生徒等の学校教育をどのように確保するかが大きな課題となった。さらに、多くの学校が地域住民の避難所となったが、防災拠点としての期待がますます高まっている。

確かに、災害時における学校の安全については、最近の動きとして、学習指導要領の改訂(平成20~21年)、学校保健法の改正による学校保健安全法の施行(平成21年4月)ならびに文部科学省「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」(平成22年3月改訂)(以下、「安全教育」(平成22年3月)と略す)の作成といった対策を講じてはいたが、大震災の教訓を踏まえて、文部科学省は学校施設の整備や防災教育・防災管理等の見直しに取り組んでいる。

たとえば、文部科学省が平成23年6月に設置した「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会」による「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備」緊急提言(平成23年7月)同様に、文部科学省が平成23年7月に設置した「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」による中間とりまとめ(平成23年9月30日)ならびに有識者会議を踏まえて作成された文部科学省「学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き」(平成24年3月)文部科学省検証チームによる「東日本大震災からの復旧・復興の取組に関する中間的な検証結果のまとめ(第一次報告書)」(平成23年12月12日)ならびに「東日本大震災からの復旧・復興に関する文部科学省の取組についての検証結果のまとめ」(第二次報告書)(平成24年7月27日)、中央教育審議会による「学校安全の推進に関する計画の策定について(答申)」(平成24年3月21日)ならびに答申を踏まえて策定された「学校安全の推進に関する計画」(平成24年4月27日)があり、これらの成果物は、今後の学校防災・防災教育のあり方についての課題や将来像を提示している。

本稿においては、地域社会に密着した存在である学校(特に公立の小・中学校)が、今後来るべき大規模災害とその後の市民生活において果たす役割が何なのか、そしてそれを支える法の役割について考えていきたい。

自然災害における学校の対応のあり方については、教育法制と災害法制が相互に折り重なりあいながら作用をしあっているという特徴を持っている。これが、法制度同士の連携の難しさの原因となっている。その中でも、中心的な役割を果たしているのが「学校保健安全法」(以下、「学保安全法」と略す)である。

学保安全法は、学校安全に関しては「学校における教育活動が安全な環境において実施され、児童生徒等の安全の確保が図られるよう、学校における安全管理に関し必要な事項を定め」ている(1条)。「学校における」の範囲であるが、学校管理下のすべてであり、学校の敷地内だけではなく、実習先・旅行先など、教育活動が行われるところとその移動経路全般を指している(1)。3条においては、国及び地方公共団体の責務(財政上の措置・推進計画策定等)が明記されている。

26条~30条にかけて、第3章として「学校安全」に関する規定が設けられている。

- 26条 学校安全に関する設置者の責務
- 27条 学校安全計画の策定等
- 28条 学校環境の安全確保
- 29条 危険等発生時対処要領の作成等
- 30条 地域の関係機関等との連携

学校における安全を確保するためには、ソフト面とハード面の双方の安全の確保が必要である。ソフト面としては、災害時における避難態勢の充実が取り上げられるが、学保安全29条1項に基づき、学校は「危険等発生時対処要領」「危機管理マニュアル」を作成することになっている。ハード面としては、学校施設の耐震改修は進められているものの、天井材、照明器具、窓ガラス、外装材、内装材、設備機器、家具等といった非構造部材については、整備が不十分であることが明らかとなっている。

学校には「防災施設」としての機能、さしずめ避難所としての機能が期待されている。ただし、避難所が必要とする基本的な機能を学校が整備し切れているわけではない。そして、学校施設を避難所として運営して行くにあたっては、地域による避難所運営が不可欠であり、常日頃からの学校と地域との連携が重要であるとされている。

キーワード: 防災, 教育, 学校, 避難所, 法制度

Keywords: disaster prevention, education, school, shelter, legal system