

時 期	復旧・復興段階
区 分	教育・文化
分 野	学校教育
検 証 項 目	授業の再開

根拠法令・事務区分	公立学校施設災害復旧費国庫負担法、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律、阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律
執 行 主 体	国、県、市町
財 源	国庫補助 2 / 3
概 要	<p>災害が発生した場合であっても、一日も早く児童・生徒が学校教育を受けることができるよう、被災を受けた学校施設の再建を速やかに実施するとともに、再建までの間における授業形態の工夫や応急的な教育の場の確保が必要となる。</p> <p>震災により多数の児童・生徒、教職員が被災したが、一日も早い授業の再開に向けて、教職員の確保や柔軟な授業形態の導入、特別教室の活用などが行われた。また、被害の大きい学校施設については、再建までの間、応急仮設校舎の建設などにより授業が開始されたが、学校の教室が避難所として長期間にわたり利用される一方で、応急仮設校舎が建設されたことなどについては批判の声があった。</p> <p>学校施設は、児童生徒が一日の大半を過ごす学習・生活の場であるだけでなく、地震発生時等には地域住民の応急避難場所としての役割を果たすことから、その防災性を向上し、地域防災に活用することは重要である。阪神・淡路大震災後においては、学校施設が避難所として利用されたことなどを受けて、防災拠点としての活用が図られつつあるが、一方で、教育機能の発揮を阻害するような利用は避けるべきとの意見もあり、災害時における学校施設の利用のあり方等を検討する必要が生じた。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 法令の整備等</p> <p>【文部省】 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令の一部を改正する法律（平成7年3月27日政令第94条）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神・淡路大震災による被害を受けた都道府県であって、その区域内の小中学校の児童生徒が他県の小中学校に転学することにより一時的に減少しているものについて。教職員定数の算定の特例措置を設け、被災地域の学校運営や教育上の指導が円滑に行われるようにした。[『平成8年版防災白書』国土庁,p142][『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p197][『阪神・淡路大震災 法と対策 ジュリスト臨時増刊1995年6月20日号』有斐閣,p238]</li> </ul> <p>取組内容</p> <p>【文部省】 教職員定数の特例措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成7年度、8年度の公立学校の教職員定数の特例として、大震災がなかった場合に見込んでいた場合の教職員定数と同数を措置するとともに、児童生徒の心の健康に関する相談等に対応するための教員を追加配置した。平成9年度以降は、児童生徒の心の健康に関する相談等に対応するための教員を追加配置について、兵庫県の意向を踏まえて対応している。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察局,p136]</li> </ul> <p>学校教育活動等の対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・兵庫県教育委員会に対し、学校教育活動の再開に当たっては、二次災害の防止、児童生徒の安全確保などのため、応急復旧等の必要な措置を迅速に行うよう指導を行った。[『平成7年度我が国の文教施策』文部省,p460][『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて</li> </ul>

	<p>』総務庁行政監察局,p136]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災市町等の要請を受け、被災地の学校施設、社会教育施設等の安全調査のため、文部省、国立学校、各都道府県教育委員会の建築技術者を派遣した。[『平成7年度我が国の文教施策』文部省,460][『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて 』総務庁行政監察局,p136]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 (授業の再開 「県」「市町」参照)</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 仮設校舎の建設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・校舎の補修のための仮設校舎の建設に対しても補助対象とするよう国(現地対策本部)に要望した結果、仮設校舎の建設費用について、構造体の補強等による大規模な校舎の補修を行う場合に建設するときも国庫補助対象とされることになった。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p272-273]</li> </ul> <p>教職員の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1月22日から特に支援の必要となった7校に計30~40人を連日派遣するとともに、事務室への事務補助として、4校に2月4日から各校2人を派遣した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p275]</li> <li>・災害を受けて精神的に不安定になった児童生徒の心の理解とケアへの取り組みや防災教育の推進など復興に向けた取り組みができるよう担当教員を配置した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p272]</li> </ul> <p>授業の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特別教室の活用などによる授業場所の確保や、昼間2部授業、時差通学、分校方式など、各学校の実情に合わせた授業再開に向けて取り組んだ。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p273]</li> </ul> <p>その他</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・私立学校の当面の運転資金を確保するため各種補助金の交付時期を早めるとともに、教育用備品等の復旧に要する経費について経常費補助等の上乗せ助成を行った。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p275]</li> <li>・文部省に対して、激甚災害国庫補助の私立学校に対する復旧予算の確保と補助率のかさ上げ、補助対象校の専修学校・各種学校への拡大、応急仮設校舎建設費の補助対象化、私立学校への授業料等軽減措置に対する財政援助、を要望し、併せて日本私学振興財団への要望も行った。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p267]</li> <li>・国や県の事業を補完するため、財団法人阪神・淡路大震災復興基金による、私立学校仮設校舎補助、私立学校復興支援利子補給、私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助、等を創設した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p267,275]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 仮設校舎の建設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県立学校で13校、市町立学校で89校、計102校の仮設校舎が設置された。・仮設校舎は7月以降急速に解消され、県立学校の仮設校舎は平成9年6月末に、市町立学校の仮設校舎は平成10年3月に全て撤去された。 教職員の確保</li> <li>・7月7日までの間に延べ1,712人を派遣した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p275]</li> <li>・和歌山県、広島県、滋賀県、三重県から延べ1,139人(1月31日~6月3日)の派遣を受けた。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p275]</li> </ul> <p>授業の再開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県立高等学校：1月18日以降、阪神地域の一部と比較的被害の少なかった東播磨、淡路地域の高等学校で、漸次授業を再開し、2月10日の湊川高校の授業再開によりすべての県立高等学校で授</li> </ul>

	<p>業を再開した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p270]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県立盲・聾・養護学校：1月30日にすべての県立盲・聾・養護学校が授業を再開した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p270]</li> <li>・県立大学：1月19日に姫路短期大学、1月21日に姫路工業大学、1月24日に看護大学がそれぞれ授業を再開したが、神戸商科大学は、神戸市営地下鉄が不通のため後期授業を打ち切り、定期試験に代えて平常点等で単位認定を行った。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p270]</li> <li>・私立学校：3月初めに一部の幼稚園を除き授業を再開した。幼稚園では園児数の減少傾向に加え震災の影響もあり7年度から休園となった園が4園であった。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p270-271]</li> <li>・外国人学校：県内19校のすべてが震災により休校したが、被害がわずかであった学校(4校)が震災後3～4日後から授業を再開し、その他の学校(15校)も順次再開した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p271]</li> </ul>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【神戸市】</p> <p>仮設プレハブ教室の建設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2月9日に、第一次発注(31校園、363教室)を行い、2月16日には建設を開始した。[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会,p14][『神戸の教育の再生と創造への歩み 阪神・淡路大震災』神戸市教育委員会,p99]</li> </ul> <p>学校の臨時休校・再開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1月17日～21日までは教育委員会の指示で休校措置を講じ、23日以降の学校の再開は、校長と教育委員会の協議のうえ順次決定した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p415]</li> </ul> <p>教育委員会では、授業の遅れを取り戻すために学習指導計画作成資料を小・中学校の全学年、全教科にわたって作成、2月末に配布し、各校園の実情に合わせて学習指導計画を立案するよう指導した。[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会,p83]</p> <p>給食の再開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1月23日からの順次学校再開と並行して、給食開始の準備を進めた。2月27日からは全小中学校で簡易給食を開始し、中学校では弁当を家庭でつくるのが困難になった生徒に対して希望制による昼食の提供を行った。[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会,p94][『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995年 -』神戸市,p418]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>【神戸市】</p> <p>仮設プレハブ教室の建設・撤去</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成7年10月1日現在で60校園・636室の仮設校舎を建設した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p420]</li> <li>・平成7年7月19日からは、仮設プレハブ教室の撤去を開始した。[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会,p15]</li> </ul> <p>授業の再開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2月24日には、全校で授業を再開した。また、4月14日には、すべての小学校及び盲・養護学校178校で本来の給食を再開した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p415,418][『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会,p14]</li> </ul>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>取組内容</p> <p>【文部科学省】</p>

	<p>災害が発生した場合、文部科学省防災業務計画に基づき、文部科学省非常災害対策本部などを設置し、関係機関との情報連絡体制を確立するとともに、児童生徒の安全確保を第一としつつ、迅速かつ確かな情報の収集や緊急の対応を関係機関などとともに講ずることとしており、被災児童生徒の転入学の弾力的措置、公共施設の借用などによる学校教育の再開、教科書の給与に関する支援などの教育の確保、学校への臨床心理士等の派遣などの児童生徒の心のケアなどへの対応、応急仮設校舎の建設、学校施設等の災害復旧などの対策に取り組むこととしている。[『文部科学省防災業務計画』文部科学省]</p> <p>学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・文部科学省(旧文部省)においては、阪神・淡路大震災における経験を生かし、主として小・中・高等学校等における防災体制の充実について検討を行うため、平成7年6月から学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議を開催して検討を行ってきた。同会議は同年11月に「学校等の防災体制の充実について」(第一次報告)をとりまとめた。この報告では、防災体制の具体的な充実方策として、1)児童等の安全確保のための方策、2)防災教育等の充実、3)災害時における学校等の役割に対応した学校施設等の整備、4)災害時における情報連絡体制の充実、5)災害時における教職員の役割、人的支援体制の整備、6)学校教育活動再開に向けての対応、について検討・提案がなされた。</li> <li>・平成8年9月2日には第二次報告がとりまとめられ、教育委員会等及び学校が日ごろから必要な準備を整える上で参考となるよう、1)学校防災に関する計画を策定する場合に盛り込むべき事項、2)防災教育を充実させる上で留意すべき事項、3)地震が発生した場合に児童等の安全を確保するために教職員が果たすべき役割等、に関して基本的な事項について検討・提案がなされた。</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>地域防災計画に基づき、災害時における学校の教育機能の早期回復に努めるため、短縮授業、二部授業、分散授業等の検討、校区の通学路や交通手段等の確保、学校給食の応急措置等を講ずることとしている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>神戸市は、地域防災計画に基づき、災害が発生した場合、残存の安全な教室の使用または特別教室、屋内体育施設等の転用、学級合併授業、一部又は全部の二部授業、仮設教室の建設などにより、速やかに授業を再開することとしている。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p> <p>学校敷地内の仮設住宅は99年に入っても、西宮市内で、市立今津中学校テニスコートに20戸(入居3戸)、市立西宮東高校サッカー場に152戸(入居14戸)の計2校、172戸(入居17戸)が残されていたが、99年10月に解消、県下全域で校地内仮設住宅がすべて姿を消した。これで公立学校、私立学校ともに学校施設が完全に復旧・復興をとげたことになる。校地内仮設住宅はピーク時に867戸(県立学校39戸、市町立学校828戸)が設けられ、解消にまる5年近くを要した。(『阪神・淡路大震災復興誌[第5巻]1999年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会)</p> <p>学校のほうは教室を避難所のままに、仮設の教室を造った(神戸新聞4月6日)。兵庫高校は全教室を避難用に提供してしまい、生徒は他の高校に間借りで...(阿部泰隆「避難所・仮設住宅の法制度と運用」『阪神大震災研究1大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター)</p> <p>今回の避難所・仮設住宅をみると、被災市は小中学校に安易に避難所を求め、しかも、その管理運営を教員に押し付けた。...(中略)...今後、学校を地域防災センターとして整備・活用していくことが防災計画の核心となることを考えると、教育・防災の両立をどう保証していくか、地方自治体は明確な解決への処方箋を描かなければならない。(高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房)</p>	

交通の途絶による教職員の通勤の困難さが再開の大きな制約となっていることは共通している。(神戸市教育委員会『神戸の教育は死なず / 阪神・淡路大震災に学ぶ学校危機管理』小学館)

教育の聖域としての学校は一夜に避難所となり、教師の生活は一変し、業務は文字どおり忙殺に等しかった。このような管理業務以外に本来の学校事務もこなさなければならなかった。ことに被災市にとっても、また被災市の学校にとっても避難所の長期化は予想外であった。将来、学校を防災拠点として利用しようとする意向が浮上しているが、この点について学校側の考えは、「一般行政との役割分担の明確化」が56.9%と大きいように、無限責任のような重荷に耐えがたかったのであろう。校園長の意見として「人道上当然とする回答とやむを得ないとする回答を合計すると70%をこえるが『教育活動に大きな支障となった長期の学校園避難所のあり方は避けるべきであった』とする意見がおよそ四分の一あったことも、避難所運営と教育活動との両立がきわめて困難であった経験を反映しているものと思われる」と分析されている。(高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房)

学校を地域の防災拠点として位置づけ、そのための整備を図り、体制をつくろうという動きがあるが、学校を緊急避難の場として利用することと、防災拠点をどうするかは、区別しなければならない。学校施設を防災のために役立てることと、教育の場としての学校の組織や機能、教職員が果たさなければならない役割とは本来違っているのである。本来の学校の役割は、「子どもたちの安全と子どもたちへの支援の拠点」である。大震災では学校が「防災の拠点」になってしまったことによって、学校の役割である「子どもたちの安全と支援」が十分できなかつた側面を見落としてはならない。教職員が避難所の運営に奔走せざるをえないなかで、子どもたちにとって、学校が必ずしも落ち着いて暮らすことのできる「安心の拠点」にはならず、子どもたちが必要な援助を受けられない事態が生じたのである。(池見宏子「学校は子どもの安心と成長の拠点 緊急時の避難所運営の主体を明確に」『大震災100の教訓』)

大震災の教訓を踏まえてまとめられたのが以下の6項目の提案(全教神戸市教職員組合『学校防災』神戸新聞総合出版センター1997年2月)である。避難所運営は、国と自治体から派遣された専任・常駐の職員を責任者として、避難者自身の自治組織として行うことを基本とする。治安・警備の面で責任をもつ複数のガードマンを24時間体制で配置する。清掃や衛生(消毒)を担当する自治体職員や委託業者が定期的に巡回する。避難者の代表、自治体の代表者、学校長からなる協議会を設置し、さまざまな問題の調整に当たる。緊急避難所の設置の期間は、災害の規模や種類によって違ってくるので、あらかじめ想定できないが、可能な限り早急に、長期の快適な避難所に移行できるような努力がなされる。教職員は、専任の職員が配置され、自治組織ができるまでの最大1週間程度は避難所運営に関与することもあるが、速やかに本来の教育活動に専念できるように保障される。(池見宏子「学校は子どもの安心と成長の拠点 緊急時の避難所運営の主体を明確に」『大震災100の教訓』)

#### 課題の整理

災害時における学校施設の利用のあり方等の検討  
避難所利用との整合性に関する合理的調整方法の検討

#### 今後の考え方など

- 仮設住宅等へのできるだけ早期の移行を進め、避難所と施設本来の利用との競合の解消に努めていく。(神戸市)
  - 学校(園)施設が避難所となった場合、避難所の運営は、将来的には地域の防災コミュニティが自主的に運営にあたり、市職員や学校職員は必要に応じ運営を支援することとする。(神戸市)
  - 学校長及び園長は、災害の規模、施設の被害状況等を考慮して、教育委員会等関係機関と協議の上、応急の学校(園)運営をおこない、教育再開を実施する。(神戸市)
  - 学校長及び園長は、災害の推移を把握し、教育委員会と密接に連絡の上、平常授業(保育)に戻すように努め、その時期については広報紙、マスコミ機関等を活用し、早急に、確実に保護者に連絡する。(神戸市)
  - 指定避難所以外の学校(園)施設に避難している避難者については、最寄りの指定避難所に誘導する。(神戸市)
- 学校長は、校舎の被害程度を考え、関係機関と連絡を密にして、授業の速やかな再開に努める。避難所については、仮設住宅等へのできるだけ早期の移行を進める。(尼崎市)