

災害時に学校教員が行う業務内容の枠組み作り

橋本佳代子¹・大町達夫²・井上修作³

¹東京工業大学 総合理工学研究科 博士後期課程 (〒226-8502 神奈川県横浜市緑区長津田町4259)

E-mail: khashimo@enveng.titech.ac.jp

²東京工業大学 総合理工学研究科 教授 (〒226-8502 神奈川県横浜市緑区長津田町4259)

E-mail: ohmachi@enveng.titech.ac.jp

³東京工業大学 総合理工学研究科 教務職員 (〒226-8502 神奈川県横浜市緑区長津田町4259)

E-mail: shusaku@enveng.titech.ac.jp

大災害時、学校教員には能力の限界を超えた業務が発生すると共に、重要度を配慮した臨機応変な対応が求められる。本研究では、まず災害時に学校教員が行う可能性のある業務の抽出を試みた。災害時に必要な業務を、児童生徒の安全確保、緊急体制の確立、情報収集、教育関連業務、保健衛生、施設・設備の復旧、事務関連業務、避難所支援の8種類に大別した。またこれらの業務を行う際に様々な機関との協力が必要であるため、学校と他機関との連携関係をまとめた。さらに、これらの業務を迷わず確実に実施するためには、日常モードと災害時モードの2つのモードを適切に切り替えることの必要性を指摘した。

Key Words : Schoolteachers' activity, Earthquake disaster, Modal change

1. はじめに

災害時に自分たちがこれから遭遇する状況を予測できることは、更なる混乱や被害の拡大を抑える上で非常に重要である。そしてその予測を可能とするには、災害時の状況や業務の全体像を描けるようなマニュアルを整備しておくことが不可欠と思われる。しかし現状では、わずかに一部の研究者が手始めに行政機関を対象にその支援策を試みている¹⁾ものの、全般的には極めて限られている。また、災害時の業務を全て単独機関が行うことは不可能で非効率であり、様々な機関との連携が必要である。そのような場合にも、連携機関の間で業務内容を明らかにし事前に情報を交換し、相互で調整しておくことが求められる。このような観点から、本研究では、防災上の重要な拠点の一つである小・中・高などの学校を対象に、業務内容の枠組み作りを試みた。

現状では、多くの教員が災害時の学校や児童生徒の状況を的確にイメージするのは相当困難であると推察される。その理由のひとつに、災害時の状況や業務が系統的に明記されている災害対応マニュアルが、ほとんど整備されていないことがある。実際、学校教員に災害時の業務を想像してもらえると、児童生徒の避難誘導や避難所開設など断片的な業務をあげることができるが、現場ではどんな問題が発生するか分からないと不安を漏らされることが少なくない。このような状態で実際の災害に直面すると、学

校教員は最低限必要な業務や行動指針も知らないまま、場当たりに目の状況と向き合うことになる。

災害の規模が大きいくほど、対応すべき業務量は増加するが、一人の教員がこなせる業務量には限界がある。したがって重要度の高い業務を優先的に行う必要があるが、基本的な行動指針のない現状では、本当に重要な業務が後手に回ってしまうことも危惧される。

そこで本研究では、まず災害時に学校教員が行う可能性の高い業務を抽出し、それらの業務の中で重要度の高い業務から的確に処理できる体制を確立するための試案を述べた。

2. 被災時の学校業務

(1) 既存資料による業務内容の整理

災害時における学校業務の大枠について、過去にも整理された事例がある。たとえば、文部科学省報告²⁾の中には、平常時と災害発生時の学校業務が図-1のように、それぞれ分類されている。北淡町小・中学校防災マニュアル³⁾にも同様の分類が示されているが、図-1の分類には進路指導や応急教育など、学校にとって本質的とも言える教育業務との関連性が含まれていないことが問題点として指摘できる。また、図-1での「災害発生時」とは発災直後のことであり、復旧途上の学校が教育再開に移行するなど

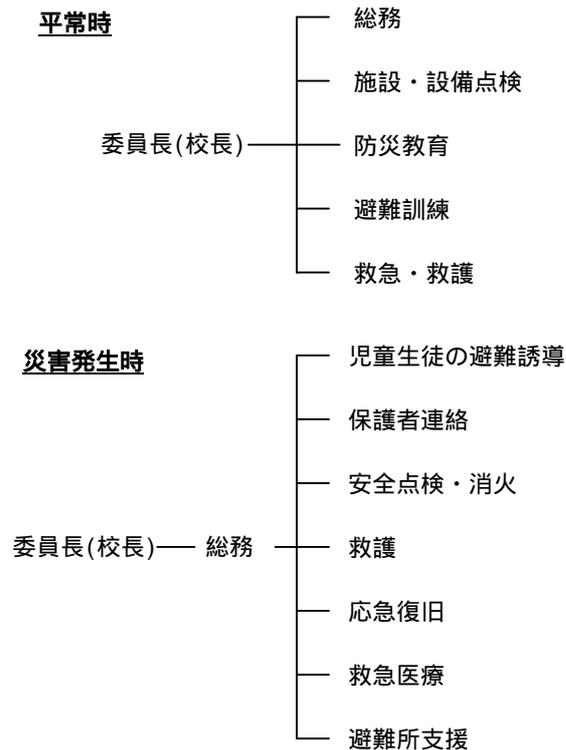


図-1 「学校等の防災体制の充実にについて（第二次報告）」²⁾における組織体制

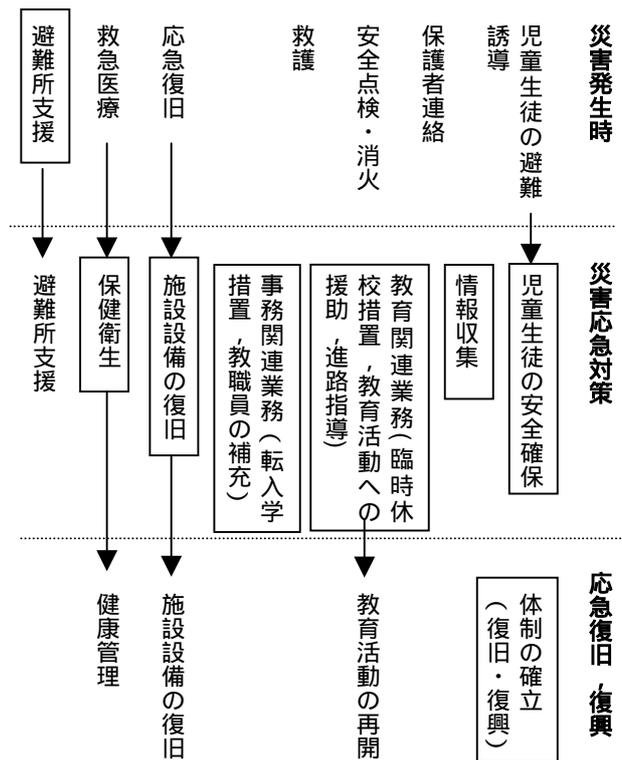


図-2 災害時の業務の変化

の時間的流れが読み取れない。

災害発生後の業務を2種類に区別している資料もある⁴⁾。本資料の対象は学校ではなく、文部科学省(役所)であるが、業務内容は学校と共通する部分も多く、災害時の学校業務を考える上でも有益である。本資料をもとに災害時の業務内容を整理すると図-2のようになる。ただし、図中の8個の枠については、後述する。

図-2では、業務が「災害応急対策」と「災害復旧、復興」に区分され、「災害応急対策」の業務は「災害発生時」の業務に加えて情報収集、教育関連業務、事務業務を含んでいる。災害時業務を2種類に区分する理由として、同業務は「災害応急対策」すなわち災害時に発生する応急課題への対処と、「災害復旧、復興」すなわち学校を原状に復帰させるための業務、の2種類に大別すると都合なためと考えられるが、この区分には議論の余地が残されている。例えば教材の確保は「災害応急対策」に、学校再開は「応急復旧、復興」に含まれており、必ずしも区分方針が明確でない。また、応急教育の準備や臨時学級の編成などどちらに含まれるか分からない業務もある。さらに、体制の確立は「応急復旧、復興」のみならず「災害応急対策」にも必要と思われる。

いずれにしても、「災害発生直後」、「応急対応期」、「復旧復興期」などと時間軸を区分する場合、児童生徒の心身の状況や学校施設の被害や修復程度などと具体的に関連させた明確な定義が必要である。

そこで本研究では、まず時間軸の区分を除外し、災害時の業務全般の抽出を試みる。時間軸の区分を意識すると、大地震と中小地震とでは、時間軸の区分方法や定義が異なり、かえって混乱を招く恐れがあるからである。

図-2に示した学校業務を、枠で囲った8種類に大別し、それら業務の詳細を表-1にまとめた。右欄の個別業務については、阪神・淡路大震災の記録⁵⁾、震災後に作成された北淡町小・中学校防災マニュアル³⁾、台東区職員行動マニュアル⁶⁾の教育委員会部分などを参考にして業務項目の補充を行った。表-1の右欄に示した個別項目のように業務内容を具体的に記述すると、図-1や図-2に示された大項目よりも、教員の受ける印象はかなり強まり明確化するものと推察される。ただし個別項目については、個々の災害発生の状況や学校あるいは学級ごとに異なる可能性があり、それを考えれば際限なく列挙することになるので、表-1には標準的と思われる項目に限定して示している。なお、右欄が空欄となっている避難所支援については次節で述べる。

(2) 避難所支援

学校が行うべき避難所支援業務について、東京都の学校防災マニュアル⁷⁾には次のように記述されている。「避難所となる学校は、あらかじめ定めてある避難所の支援に関する運営計画に基づき、避難所の開設・管理運営を支援する。支援に当たっては、

表-1 災害時の学校業務の全体像

大項目	個別業務
児童生徒の安全確保	<ul style="list-style-type: none"> ・生徒の避難誘導 ・保護者連絡・引渡し ・救護・安全点検・消火 ・救急
体制の確立	<ul style="list-style-type: none"> ・動員 ・本部設置
情報収集	<ul style="list-style-type: none"> ・安否確認（生徒・保護者・教員） ・被災状況確認（校内・校外）
教育関連業務	<ul style="list-style-type: none"> ・臨時休校措置、臨時全校集会 ・進路指導 ・教材、学用品などの調達 ・学校給食の再開 ・安全教育 ・臨時時間割編成 ・臨時学級の編成 ・実技主体の授業計画 ・学力補充・授業数補充を考慮した授業計画
保健衛生	<ul style="list-style-type: none"> ・健康診断 ・心のケア ・栄養管理指導 ・学校の環境衛生の確保
施設・設備の復旧	<ul style="list-style-type: none"> ・活動再開のための応急処置 ・清掃 ・利用調整 ・被害を受けた建物の修理 ・被害を受けていない建物の補強
事務関連業務	<ul style="list-style-type: none"> ・転入手続き ・補助金手続き ・災害記録 ・宿直 ・教職員の確保
避難所支援	

表-2 教育委員会の業務⁶⁾

庶務課	<ul style="list-style-type: none"> ・被害状況などの情報収集
学務課	<ul style="list-style-type: none"> ・教材、学用品などの調達及び配給 ・学校給食 ・児童生徒の保健衛生
施設課	<ul style="list-style-type: none"> ・応急教育施設の設定 ・施設の復旧
指導課	<ul style="list-style-type: none"> ・応急教育方法の指導 ・教職員の確保

区市町村災害対策本部，防災市民組織，避難者自治組織，ボランティアとの連携を密にし，円滑な運営に努める。」

避難所の管理運営業務に関しては，都区部の職員行動マニュアル⁶⁾の避難所運営部分にまとめられており，具体的業務を把握することができる．それらを参考にすると，避難所運営業務は，図-3に示す4種類に分類できる．学校教員にはこれらの業務の支援が求められているが，どの業務をどのように支援するかまでは，明記されていない．前述の北淡町の防災マニュアル³⁾では，学校による避難所支援の内容は，施設の安全点検・応急対策，スペースの配分，避難所運営本部設置，避難者の誘導，避難者名簿作成などと詳細に記述されている．一般に，避難所運営に関しては，人員が足りていれば学校教員による支援は必要なく，人員が足らなければ学校教員による支援に頼らざるを得なくなる．災害の規模や自主防災組織の有無などによって，学校による避難所支援の状況は大きく変動する可能性がある．

(3) 学校と他機関との連携

節(1)では8項目の業務を抽出したが，これらの業務を全て学校が単独で行うことは不可能である．たとえば，施設・設備の被災状況の確認や復旧には，専門家の助力が必要である．また，表-2には災害時の教育委員会の業務を示したが，学用品などの調達を行うためには，まず不足量の調査を学校に依頼し，その報告をもとに学校に代わって学用品などの手配が行われる．

このように学校業務は，他の多くの機関との連携によって処理される部分が多種多様にあり，相互の連携関係も様々である．表-3に，学校と連携する相手先と連携業務の内容をまとめた．学校への指示や命令をする教育委員会，児童生徒の安否情報を発信する保護者，給食など学校業務を代行する業者などが列挙されている．なお，表中の，「応援受け入れ」は自校以外から自校への応援受け入れを，「支援出向」は自校から自校以外の学校の支援のための出向を意味しており，これらの業務の指示は校長や教育委員会の判断に依存するものと思われる．

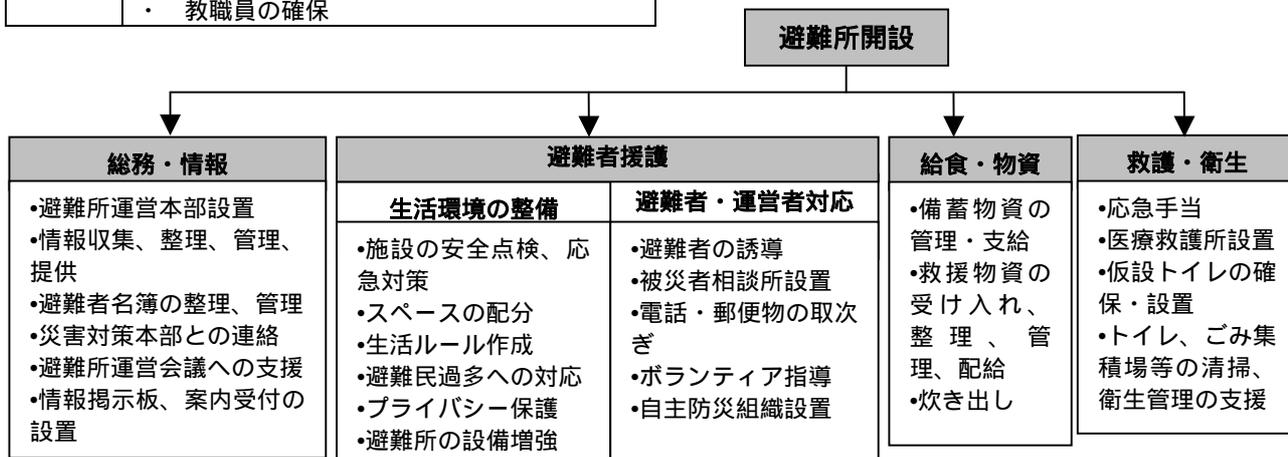


図-3 避難所運営業務の全体像

表-3 学校との連携先と連携業務

業務内容 相手先	指示 命令	安否 情報	業務 依頼	広報 要望	応援 受入れ	支援 出向
教育委員会						
保護者						
避難所						
他の学校						
病院						
給食業者						
建築業者						

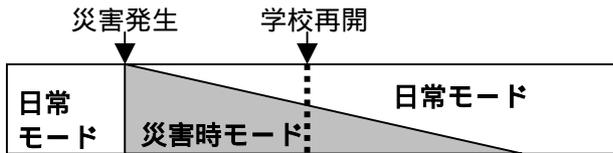


図-4 災害時モードと日常モードの切り替え

3. 災害時モードと日常モード

前章までは、多種多様な学校業務を抽出した。災害時にこれらの業務を遂行するにあたって、日常時と同じ思考回路では必ずしも現実性が期待できない。なぜなら、日常業務は、児童生徒の安全は基本的に保証されているという前提の下に運営されているが、その前提が通用しないのが災害だからである。したがって、学校教員は、日常モードと災害時モードの2つをうまく切り替えながら業務にあたる必要がある。日常モードのときは、基本的に児童生徒の安全が保障されていると考え、「児童生徒の人間として調和のとれた育成を目指す」⁸⁾という教育方針（目標）に則って業務が行われる。一方、災害時モードでは、まず児童生徒の安全が保障されていない状況なので、「全児童生徒の安全性を最大化する」こと⁹⁾が基本行動指針（目標）となりうる。ただし、この安全性には肉体的安全性と精神的安全性の両方を含める。

このようなモードの切り替え(図-4)は、大規模災害であるほど重要と思われる。災害の規模が大きいほど、学校が保有する有限な物的・人的資源で児童生徒の安全を確保する事が困難となるからである。災害時モードの好例は、災害医療分野におけるトリアージであり、本論文ではその基本的理念を学校の災害時モードへ準用することを提案するものである。そして、災害時モードから日常モードへと移行していく目安としては、学校再開があげられる。学校を再開し、児童生徒を集める事が可能ということは、児童生徒の安全がある程度保証される状態にあるからである。ただし、学校再開の時点では学校が完全に元の状態に戻っている訳ではないので、この時点で日常モードに完全に切り替えることは早計と思われる。日常モードから災害時モードへの切り替えは

素早く行う必要があるが、災害時モードから日常モードへの切り替えは周囲の状況に合わせて漸次行わなければならない。

このモード切り替えを円滑に行うためには、切り替えのタイミングと必要条件を明確化する必要がある。児童生徒の安全を保証できないレベルの災害が起こって初めて災害時モードが必要になるが、その条件とは何かを事前に学校で決めておくことで学校教員全体が素早くモードを切り替える事ができる。例えば「地震災害であれば、震度6以上の時には、自動的に災害時モードに移行する」などの取り決めを学校内や地域と事前に行っておくことが望ましい。また、その前段階における災害時モードと日常モードとの切り替えに関しては、日常モードでの指針「児童生徒の人間として調和のとれた育成を目指す」⁸⁾ことと災害時モードでの指針「全児童生徒の安全性を最大化する」こと⁹⁾の両方を考慮した上で学校管理者の判断によって決めることになるであろう。それは児童生徒の安全性がどの程度確保されるかを判断基準として、災害時モードと日常モードの割合が調節されるものと思われる。

以上のようなモードの切り替えは、災害の規模が大きいほど必要であり、それによって、時々刻々と変化する災害業務の中から、最重要な業務を的確に選択できると考えられる。

4. まとめ

本論文では、災害時に学校教員が対処する可能性の高い業務項目を多数抽出するとともに、分類整理した。また災害時には、学校と他機関との連携活動が必要不可欠であることから、連携の相手先ごとに業務内容を整理してみた。さらに、大災害では、日常モードと災害時モードを円滑に切り替える事が重要であり、それによって優先順位の高い業務を的確に選べるという試案を述べた。

今後の課題としては、これらを踏まえて、モード切り替えのタイミングとなる災害発生時の条件や学校再開の条件を明確化し、実用的なマニュアルを作成したいと考えている。

参考文献

- 1) 小山真紀：市町村防災担当の現状に関わる諸問題 2000年鳥取県西部地震の聞き取り調査から、地域安全学会梗概集, No.13, pp.167-170, 2003.
- 2) 文部科学省：学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議、学校等の防災体制の充実について（第二次報告）、1996、
文部科学省HP告示・通達等データベースシステムより (<http://www.wpi.mext.go.jp:8080/nc/jsp/search/IndexBodyFrame.jsp?sd=t19960902001>)
- 3) 兵庫県教育委員会事務局体育保健課：防災教育モデル 地域指定事業報告書、北淡町小・中学校防災マニュアル、8-25, 1998

- 4)文部科学省：文部科学省防災業務計画，第2編地震災害対策，2004，HPより
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shisetu/gyoumu/04052101/002.htm)
- 5)神戸市教育委員会：阪神・淡路大震災：神戸の教育の再生と創造への歩み，神戸市スポーツ教育公社刊，1996
- 6)東京都台東区：台東区職員行動マニュアル，1997
- 7)東京都教育委員会HP：「学校防災マニュアル」の概要，第4章 避難所としての対応，1996
- 8)文部科学省：小学校学習指導要領・中学校学習指導要領・高等学校学習指導要領，第1章総則，第1 教育課程編成の一般方針(1)，1998告示 2003一部改正，HPより (http://www.mext.go.jp/b_menu/shuppan/sonota/990301.htm)
- 9) 大町達夫：よりよい地震防災教育，地震ジャーナル，No.13, pp.27-32，1992
- (2005. 3. 15 受付)

FRAMEWORK OF SCHOOLTEACHERS' ACTIVITIES IN THE EVENT OF EARTHQUAKE DISASTER

Kayoko HASHIMOTO, Tatsuo OHMACHI and Shusaku INOUE

In an earthquake disaster, schoolteachers should play many important roles. This study aims to develop a framework of various activities that schoolteachers are expected to take appropriate actions during and after the disaster. A number of activities are identified and classified into eight types: First reaction, management of emergency office, collecting information, education planning, incidental jobs, recovery of facilities and equipment, healthcare and assistance for managing the evacuation shelter. A modal change between the disaster and usual modes is proposed to cope effectively with devastating disaster.