

学校防災計画・事業継続計画の策定状況の把握と 入手済み資料等からみた一考察

目山直樹*・永易真帆*

*徳山工業高等専門学校

1. はじめに

(1) 学校防災計画等の現状

平成30年7月の豪雨災害^{1),2),3)}では、これまで数十年の間、大きな災害に見舞われたことがなく、学校施設を避難所として利活用した経験に乏しいことから、施設利用上のさまざまな問題が顕著になった。なかでも、避難民がマスコミの取材攻勢にさらされ、学校長が取材者等への立ち入りを段階的に規制する事態が発生したことは、施設管理上の方針が明確に決められていなかったことの証左といえる。

そこで、社会的な要請のひとつとして、避難所に指定されているこれらの学校施設において、事前の防災計画や発災時・被災後の事業継続計画BCPが定められ、運用可能な状態にあることが必要といえる。そこで、地域の学校には、学校防災計画はあるのか、また、それはどの程度の内容で整備されているのか。つぎに、避難所運営と学校防災計画の連携はとれているのか。さらに学校防災計画は、発災後の事業継続計画との整合性を担保しているのか。このような疑問を解くために、ある特定の年や地域に着目して、現状を把握することを思い立った。

(2) 具体的な学校防災計画等の収集と内容把握

平成30年7月豪雨のあと、周南市教育委員会学校教育課に照会したところ、周南市内の小・中学校41校について、それぞれの学校防災計画等を一括して保管した経緯はないとのことであった。そのため、研究室として、これら41校に対してアンケート調査を行い、①学校防災計画、②避難所運営マニュアル、③発災時の事業継続計画の有無について尋ね、③これらの提供の可否、④未整備の場合、連携して計画策定することへの可否を尋ねることとした。

これらのアンケート結果から、周南市内の学校防災計画の策定状況を把握し、収集した資料等から、学校防災計画の現状を考察することとした。

(3) 災害時の学校施設の運用指針の不在

学校防災計画の内容は、文部科学省の学校防災マニュアル⁴⁾がひとつの基準になると考えているが、統一的なマニュアルや指針の類は見られない。個々の学校単位で作り方はまちまちといえる。そこで、周南市の情報を整理しながら、将来的に統一的な指針となりうるものを検討・作成することを想定した検討を行いたいと考えた。

2. 研究の目的

研究全体の目的は以下のものを設定した。ただし、本稿では1)～4)までの検討成果を報告するのにとどめたい。研究全体の進捗に合わせ、将来的に拡張を図りたい。

- 1)山口県周南市の公立小学校・中学校を対象とする。
- 2)対象学校にアンケート調査を実施し、学校防災計画および災害時の事業継続計画（以後、学校防災計画等と総称する）の策定状況を把握する。
- 3)アンケート調査結果を整理し、学校防災計画等の策定状況を把握する。
- 4)回収時に提供を受けた学校防災計画の組立て等を整理・分析する。
- 5)文部科学省学校防災マニュアルと収集した学校防災計画のモデルケースをもとに、学校防災計画策定プロセスを検討する。
- 6)2019年度以降、本成果を周南市の公立小学校・中学校に公開し、学校防災計画ならびに事業継続計画の策定支援の取組みにつなげていく。

3. 研究の方法

(1) 周南市内の公立小・中学校へのアンケート
周南市教育委員会を通じて、市内の全ての小・中学校へ学校防災計画等の策定状況を把握するためのアンケート調査を実施する。対象は小学校 27 校、中学校 14 校である（表-1）。

アンケート調査に関わる協議の経緯、調査票の配布・回収状況は表-2、表-3 のとおりである。

(2) 策定状況の整理

「学校防災計画」「事業継続計画」の策定状況を整理する。

(3) 収集した「学校防災計画」の記載事項の整理
収集した学校防災計画すべてについて、記載事項を確認・整理し、考察する。

表-1 周南市の公立小・中学校一覧

小学校一覧表 (27校)		中学校一覧表 (14校)
徳山小学校	秋月小学校	鼓南中学校
遠石小学校	鼓南小学校	太華中学校
今宿小学校	富田東小学校	岐陽中学校
久米小学校	富田西小学校	住吉中学校
菊川小学校	福川小学校	菊川中学校
櫛ヶ浜小学校	和田小学校	桜田中学校
夜市小学校	福川南小学校	須々万中学校
戸田小学校	三丘小学校	周陽中学校
湯野小学校	高水小学校	秋月中学校
岐山小学校	勝間小学校	富田中学校
須磨小学校	大河内小学校	福川中学校
沼城小学校	八代小学校	和田中学校
周陽小学校	鹿野小学校	熊毛中学校
桜木小学校		鹿野中学校

※アマカケは学校防災計画の提供があったもの

表-2 アンケート実施結果 (実数)

実数	学校防災計画			事業継続計画		
	ある	ない	策定中	ある	ない	策定中
小学校 (27)	22	2	3	0	23	4
中学校 (14)	13	0	1	0	14	0
計	35	2	4	0	37	4

4. 学校防災計画および災害時の事業継続計画の策定状況を把握するためのアンケート調査

(1) アンケート実施結果について

市内の全ての公立小・中学校へ学校防災計画等の策定状況を把握するためのアンケート調査を実施した（表-4、表-5）。

全ての学校に学校防災計画もしくは学校安全計画が定められているが、事業継続計画を策定済みの学校はなかった。

表-3 アンケート実施結果 (割合)

割合	学校防災計画			事業継続計画		
	ある	ない	策定中	ある	ない	策定中
小学校 (27)	81%	7%	11%	0%	85%	15%
中学校 (14)	93%	0%	7%	0%	100%	0%

5. 学校防災計画の組立て等の分析

(1) 文部科学省学校防災マニュアルの組立て
 文部科学省が平成 24 年 (2012 年) 3 月に公表した学校防災マニュアル作成の手引き⁴⁾の組立てについて整理する。

特徴を総括すると以下のとおりである。

- ① 防災対応段階を意識した対応について整理
- ② 事前の危機管理として、体制整備と備蓄、点検、避難訓練、教職員研修について明示
- ③ 発生時の危機管理を学校管理下と管理外に分けて対応を明示
- ④ 管理下の発生時の危機管理として、初期対応、二次対応を明示
- ⑤ 事後の危機管理として、対策本部の設置、避難所協力、心のケア、原子力災害、引き渡し、(管理外を含む)安否確認

また、自治体との連携、独自の視点、作成・見直しの手順について付加するよう指示がある。

(2) ツリー構造による整理と理解

マニュアルの組立てを理解するためにツリー構造図に整理した。

(3) 収集した学校防災計画の整理・分析

アンケート調査時に収集できた学校防災計画は、小学校 12 校/全 27 校、中学校 9 校/全 14 校であった。収集できた小学校・中学校について、学校防災計画を整理・分析した(表-6, 表-7)。

(4) 対象とする災害事象

小学校・中学校ともに火災、地震はほとんどの学校で対象とし、土砂災害、豪雨は 1/3 程度の学校で対象にしているに過ぎない。

避難経路の明示について記載されているものが、小学校・中学校ともに半数程度あり、これが周南市の特徴と考えられる。

平成 30 年 7 月豪雨では、勝間小学校区の樋口で被災し、1 名が亡くなっている。今後は土砂災害を対象とする必要がある。また、7 月豪雨のように、過去にない豪雨災害が近県・隣県で発生していることをふまえると、これらも対象

とする必要がある。

表-4 小学校の調査結果

学校名	学校防災計画			事業継続計画		
	ある	ない	策定中	ある	ない	策定中
E-1 徳山小		●				●
E-2 遠石小	●				●	
E-3 今宿小	●				●	
E-4 久米小			●			●
E-5 菊川小	●					●
E-6 櫛浜小	●				●	
E-7 夜市小	●				●	
E-8 戸田小	●				●	
E-9 湯野小	●				●	
E-10 岐山小	●				●	
E-11 須磨小	●				●	
E-12 沼川小	●				●	
E-13 周陽小	●					●
E-14 桜木小	●				●	
E-15 秋月小		●			●	
E-16 鼓南小	●				●	
E-17 富田東小	●				●	
E-18 富田西小	●				●	
E-19 福川小	●				●	
E-20 和田小			●		●	
E-21 福川南小	●				●	
E-22 三丘小	●				●	
E-23 高水小	●				●	
E-24 勝間小	●				●	
E-25 大河内小	●				●	
E-26 八代小			●		●	
E-27 鹿野小	●				●	
計	22	2	3	0	23	4

表-5 中学校の調査結果

学校名	学校防災計画			事業継続計画		
	ある	ない	策定中	ある	ない	策定中
J-1 鼓南中	●				●	
J-2 太華中	●				●	
J-3 岐陽中	●				●	
J-4 住吉中	●				●	
J-5 菊川中	●				●	
J-6 桜田中	●				●	
J-7 須々万中	●				●	
J-8 周陽中	●				●	
J-9 秋月中	●				●	
J-10 富田中	●				●	
J-11 福川中	●				●	
J-12 和田中	●				●	
J-13 熊毛中			●		●	
J-14 鹿野中	●				●	
計	13	0	1	0	14	0

6. まとめ

本研究を通じて以下の諸点がわかった。

- ① アンケート調査の結果、周南市の公立小・中学校の学校防災計画は、対象学校の全てで策定済みであった。
- ② 同様に、事業継続計画の策定済みの学校はなかった。
- ③ 収集した学校防災計画は、小・中学校ともに火災、地震をほとんどの学校で対象としていたが、土砂災害、豪雨を対象とするものは1/3程度にとどまった。平成30年7月豪雨をふまえ、これらの災害事象を、対象に加える必要がある。
- ④ モデルケースの勝間小学校の危機管理マニュアルと文科省マニュアルを比較したところ、共通性は「発災時の危機管理」のみであった。
- ⑤ 同様に相違点は、勝間小学校がフロー図で対応を示しているところであり、文科省マニュアルが事前、発災時、事後の危機管理を明確にしている点であった。

表-6 学校防災計画収集分の分析結果

	火災	地震	土砂災害	豪雨	その他
小学校 (12)	12	11	4	5	7(津波1、避難経路7)
中学校 (9)	8	8	5	6	4(津波1、避難経路4)

表-7 収集した学校防災計画の内容整理

(勝間小の例) ⁵⁾

項目	勝間小		
1基本方針	○		
2災害想定			
火災	○		
地震	○		
土砂災害	○		
豪雨	○		
その他	○		
	火災	地震	豪雨
3事前の危機管理			
体制整備と蓄積	×	×	×
点検	×	×	×
避難訓練	×	×	×
教育員研修	×	×	×
4発生時の危機管理			
管理下の初期対応	○	○	○
管理下の2次対応	○	○	○
管理外	×	×	○
5事後の危機管理			
避難所協力	×	○	×
心のケア	○	×	×
保護者への引き渡し	×	○	○
安否確認	○	○	○
6地域自治体との連携			
作成時の連携	×	×	×
訓練等での連携	×	×	×
7独自の視点			
自然的環境の把握	×	×	×
社会的環境の把握	×	×	×
学校の状況	×	×	×
その他	×	×	×
8 作成・見直しの手順	×	×	×
9その他	×	×	×

- 参考文献 1) 国土交通省気象庁:平成30年7月豪雨(前線及び台風第7号による大雨等),2018年6月28日~7月8日:<https://www.data.jma.go.jp/obd/stats/data/bosai/report/2018/20180713/20180713.html>, 2019.1月17日最終確認
- 2) 周南市: 広報しゅうなん vol.369, 2018年9月1日
- 3) 朝日新聞デジタル:「ハザードマップと重なった浸水域それでも犠牲者防げず」,2018年7月10日05時00分
- 4) 文部科学省:学校防災マニュアル作成の手引,2012年3月,MEXT番号2-1202
- 5) 周南市立勝間小学校:勝間小学校危機管理マニュアル30,2018年4月
- 6) 永易真帆:発災後の事業継続を意識した「学校防災計画」策定プロセスの検討(指導教員,目山直樹),平成30(2018)度徳山工業高等専門学校土木建築工学科 卒業研究論文集,2019年2月