

被災時の学校・教職員の対応とコンプライアンス

茨城大学 加藤 崇英

はじめに

本稿の目的は、被災時の学校・教職員の対応について、現在の法令等の状況及び東日本大震災時における学校の対応事例から、その現状について考察する。特に、コンプライアンス（法令遵守）という観点で見た場合、果たして学校・教職員は、児童生徒の生命・健康と安全を守るというその職責を果たすことができるような環境が与えられているといえるのかという点を考えたい。以下では、まずコンプライアンスについて、学校における防災対策・被災時対応をめぐる法令等を概観する。そのうえで茨城県における学校の被災事例を取り上げながら、この問題を考え、最後にこの問題に対する学校の管理者・設置者責任と法整備について、その課題と今後のコンプライアンスのゆくえについて考察したい。

1. 学校における防災対策・被災時対応をめぐるコンプライアンス

(1) コンプライアンスとは

「コンプライアンス (compliance)」は、一般的には「法令遵守」と訳される。近年までに様々な業界で市場や消費者、広く国民の信頼を損なう事件が次々と発生してきたことと関わって、企業・経営者の責任として求められてきたものといえる。法令からみれば、企業のコンプライアンスは、会社法における委任規定（330条）や忠実に職務を遂行する義務（355条）、加えて民法・刑法・労働法といった各種一般法、その他各種業界に関わる法についての遵守が求められるといえる。すなわちコンプライアンスとは、法令そのものの遵守を基本とし、またその法令のなかに何らかの業務・義務遂行に関する遵守の規定がある。さらにそのための取り組みや指針、ガイドライン等の整備がある。つまり、これら法令・指針等の関連する規定の全般が範囲といえる。

(2) 学校保健安全法¹

「学校保健法」が改正され、平成21年4月、「学校保健安全法」が施行された。これによって保健管理を強化するとともに、児童生徒を事件・事故・災害等から守り、安全の確保が一層図られるよう、学校における安全管理等に関し必要な事項を定め、そのための対策について充実するように求められている。

災害に関わっては、直接的には、学校保健安全法の第三章「学校安全」（26条～30条）が該当する。まず、学校安全に関する「学校の設置者」の責務である（26条）。すなわち学校の設置者

は、児童生徒等の安全の確保を図るため、「学校において、事故、加害行為、災害等」により、「児童生徒等に生ずる危険を防止し、及び事故等により児童生徒等に危険又は危害が現に生じた場合」に適切に対処することができるように「当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする」とされている。そのうえで学校においては以下の義務が課されている。

まず、「児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活その他の日常生活における安全に関する指導、職員の研修その他学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施」する「学校安全計画の策定」の義務がある（27条）。そして、その計画のなかでも重要なものの一つとなってくるのが「危険等発生時対処要領」、いわゆる一般的には「学校防災マニュアル」等の名称で呼ばれるものであり、これについての作成義務がある（29条1項）。また「事故等により児童生徒等に危害が生じた場合において、当該児童生徒等及び当該事故等により心理的外傷その他の心身の健康に対する影響を受けた児童生徒等その他の関係者の心身の健康を回復させるため、これらの者に対して必要な支援」を行う義務がある（29条3項）。さらに安全確保を図るため、保護者及び地域の諸機関との連携を図るよう努めるものとされている（30条）。

こういった中で校長は特に以下の二つの大きな義務を有するといえる。第一に、職員に対する周知や訓練、研修の実施義務（29条2項）であり、第二に日常的な学校の点検・管理の義務である（28条）。そして、この第一及び第二に係わって、同法施行規則では、「毎学期一回以上、児童生徒等が通常使用する施設及び設備の異常の有無について系統的に行わなければならない」（同法施行規則28条1項）とされているのである。

（3）学校保健安全法における「危険等」とは

学校保健安全法における「危険等」とは、児童生徒の安全にとっての何らかの「支障」をきたす恐れのあるものであり、その想定すべき必要のある範囲は決して小さいものではない²。便宜的に箇条書きするならば、おおむね以下のものが挙げられよう。

- ①災害への対策
- ②不審者への対策
- ③学校事故
- ④いじめ、校内暴力
- ⑤衛生管理
- ⑥プライバシー保護
- ⑦セクシュアルハラスメント、パワーハラスメント
- ⑧メンタルヘルス事案

(4) 防災に関する教育・指導の義務

新学習指導要領でも「安全に関する指導」の箇所があり、管理職として、学校安全計画の策定、危険等発生時対処要領（マニュアル類）の作成、児童生徒等の心のケア、保護者や各関係機関等との連携・協力など、課題も多く、その意味で学校における全体計画の見直しとどのような領域や範囲があるのか、適切な把握が必要であるといえる。

2. 被災時の学校・教職員の対応—東日本大震災 調査事例をもとに—

(1) 震災時の学校対応—茨城県について—

①茨城県における被害の概要³

茨城県では、太平洋沿岸の北部～南部にかけて地震被害が大きかった⁴。県内学校のうち、全壊または半壊の被害はなかった。校舎（校舎の一部を含む）が使用できない学校は、小中学校 22校（2.8%）、県立学校 5校（4%）。自校内の被害のなかった校舎等で対応できず、近隣の学校等を利用している学校は、小中学校 11校（1.4%）であった。（茨城県教育委員会資料、4月）茨城県教育委員会による調査によって明らかになった主な課題は以下の通りである（平成 23 年度「学校の安全状況に関する調査」茨城県教育委員会、11月）。

- ・連絡網が遮断され引き渡しに時間がかかった（緊急時の連絡方法）
- ・校舎が被害を受けている時の開放の判断
- ・公共交通機関が使えないときの帰宅方法
- ・市町村との連携、緊急放送が使えないときの児童生徒への避難指示
- ・児童の危機回避能力の向上を図ること
- ・非常用物資がない
- ・地域防災無線が機能しない
- ・引き渡しカードの保管（児童の鞆に入っていないは役立たない）
- ・いろいろなケースでの引き渡し方法の設定が必要
- ・耐震構造の十分な避難場所を設定すること
- ・水害や津波想定した避難場所の検討（屋上等）
- ・通学路の安全点検の重要性
- ・発電機や毛布、ラジオ等の備蓄の必要性
- ・職員の役割分担、第二次避難場所の確保
- ・公衆電話が有効だった。
- ・津波対策が不十分。
- ・地震対応の避難訓練が不十分
- ・メール配信システムが有効だった。

②学校の事例（太平洋沿岸、X市A小学校、2011年8月30日実施調査より）

a. 学校の概要、地域特性等

A小学校（児童数200人、教職員17名）は、海岸まで600～800mほどの距離だが、やや高台に立地している。そのため学校自体には津波の被害はなかった。しかし、海岸沿いは甚大な津波の被害を受け、地域住民が続々と避難してくることとなった。被災状況としては、校舎そのものは、比較的損傷は少なかったが、体育館については構造的に重要な箇所あるいは壁面などに大きな損害を被った。そのため体育館ではなく、校舎を避難待機場所として使用した。避難者は最大時で約300人となった。

b. 震災時、職員の動向と対応

地震発生時（14時46分頃）、校長は出張中であつた。校内見回り中の教頭は、二宮金治郎像の側に並び始めている児童のところに駆け寄る。4年生以上の学年は、6時間目の授業中であり、避難訓練通りにそれぞれの机の下に潜る。最初の揺れが治まった段階で校舎内にいる児童、教職員が昇降口に出てきている。全員がグラウンドに出るという指示が第一だった。停電のために校内放送は使えないので、教頭は声で、近くにいる教員、児童に対して指示を出していく。そのあと、職員室に2～3台常時置いてあるハンドマイクを使った。そしてグラウンドから校舎に向かってハンドマイクで指示を出した。その後、教頭から、避難訓練通りに、教員にクラスごとに並ばせて、人員確認をするように指示。教務主任と特別支援学級担当の教員の二人は、校舎内を駆け回って、残っている児童がいないかどうかを確認。地震発生後、10分後ぐらいの間には全員の点呼が終了していた。ここまでの対応は避難訓練通りに速やかになされていたといえる。

c. 引き渡し時

携帯電話などで連絡がつく状況ではなかったので事前に考えられていた受け渡しの方法がすぐにはとれなかった。この学校では低学年は、バラバラに下校するのではなく、一回集め、安全の話をし、そして並んで集団下校することになっていた。そのために地震発生時は低学年児童が集まっている最中であつたので、幸いにも児童が下校しているということではなかった。よって、児童全員の安否確認が比較的早期に完了できた。

なお、職員の家族の安否確認は、携帯の電子メールが比較的使える時間帯に連絡できた職員については安否確認することができた。

（2）報告者調査等の事例から、被災時の学校・教職員の対応について

以下は、調査に参加して、またこれまでの様々な報告・報道等から、報告者が考える、被災時における学校・教職員の対応とコンプライアンスの関係についてのものである。

①マニュアルに示されているもの（想定内の事項）について

多くの事例からも明らかなように、被災時の対応の、特にマニュアルに定められている内容に限ってみれば、これについての対応や遂行という意味では極めて忠実であるといえる⁵。逆に、非

難や批判はいわゆるマニュアルの“想定外”における対応のまずさにあるが、これらをいわゆるコンプライアンスとして、学校の責任としてどこまで問うことができるのか。むしろ現状の法令等の整備状況ではコンプライアンスとして問うこと、そのこと自体に少なからず問題があるのではないか。

②マニュアルにないもの（十分に想定していなかった事項）について

これらについては意志決定や行動選択の際に迷いも生じ、その都度協議する必要があった。先述の事例においても受け渡しについてはマニュアル等書かれていた。しかし、確かにある程度の方法や対応については取り決められていたが、携帯電話等が繋がらないなかでは、その他多くの学校と同様に、思うように機能しなかったといえる。その後、茨城県では震災後、児童の受け渡しに関するきまりの徹底を進めている。

また、事例でいえば、体育館が住民避難場所として設定されていたが、さらに避難できる空間、設備及びその優先順位についてあらかじめ確認しておく必要があったと思われる。このように事例校では、余震の恐れから体育館や校舎の使用を決断しづらい状況にあったが、このときの管理職の対応として、雨をしのぐための対策を考えたり、寒さをしのぐため、あるいは津波を受けて濡れて避難してきた人のために暖をとるなど、ひとつひとつ対応しようとしていったことがわかる。

③学校と教育委員会との関係

今回の震災では教育委員会との連絡系統が寸断されるというハード面の課題が指摘されている。そういった連絡系統を確保することが課題であることは確かである。しかし、連絡系統があったとして、上記の事例校における想定外の対応についての意志決定や行動選択に対して適切な指示を出すことができるかどうか具体的な行動のための課題であり、今回の震災を教訓として事前に内容を協議し、詰めるべき項目は多いといえる。

また、今回の震災で多くのケースでそうであったように、電気が使えない場合を想定し、自治体・教育委員会とともによく連携して、事前の備えを行うことも課題といえる。上記のケースでも、例えば暖の確保はひとつの教訓となるといえる。大変寒いなかで津波に濡れた状態で着替える服もない状態で逃げてきている人もいた。しかし当初、学校は電気で使えるストーブしか置いていなかった。しばらくして近くに居住する教職員が家庭にある石油ストーブを計5台ほど持ち込んだ。また、さらに後になって近くの商店をやっている住民が発電機をもってきてくれた。その発電機で体育館にある大きなジェットヒーターが2台使用できた。これらは学校と地域の関係のたまものともいえるが、今後はこういった場合の対応に想定しうる準備が必要であることは明らかとなったといえる。

おわりにかえて—マニュアル運用と今後のコンプライアンスのゆくえ—

おわりにかえて、以下の二点を指摘したい。

第一に、災害時対応に関する現行法におけるマニュアルの重要性と、同時にマニュアル依存の問題性である。

文部科学省のこの間の取組でいえば、実際になされた学校における被災時対応とその見直し・改善事例が数多く取り上げられ、これらから防災対策や緊急時体制の問題検証がなされ、その成果は、例えば文部科学省による『学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き』に表れているといえる。東日本大震災発生後、多くの自治体はマニュアルの検証を急ぎ、また多くの学校は避難訓練や保護者引き渡しについて見直しを図ってきたといえるが、今後、このマニュアルがスタンダードとなって、いっそうマニュアル整備が進んでいくと思われる。

だが、一方でマニュアル依存の問題性が考えられる。確かに震災以後、学校・教職員だけでなく、保護者・地域も関わってマニュアルを作成し、改善していくことの効果は大きく、そういった努力をしている学校もある。だが、法令的にみれば、そういったマニュアルだけしか参照対象がないということが現状の問題性であるとも指摘することができる。

すでに確認したように、災害を含めた学校安全の問題は、学校保健安全法に示されている。しかし、これもすでに確認したように、それは多くの「危険等」のひとつであり、その他を含めた「危険等」の範囲は決して小さくないどころか、大きくなっていくとさえ指摘できる。また学校保健安全法の体系としてみても、同法施行令及び同法施行規則には、設置者や学校に対する防災に関する義務等の規定は見当たらず、あるのは出席停止や健康診断における責任についての規定のみであって、むしろ従来の学校保健法の域を出ていない。すなわち、学校保健安全法において、設置者の責任については「当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする」であり、校長の責任については「危険等発生時対処要領」、すなわち何らかの「防災マニュアル」策定の義務であり、この適切な運用であって、同様に「必要な措置を講じる」ことである。つまり現状のみで見れば、『学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き』に沿って、作られたマニュアル、その一点に今後の被災時のコンプライアンスの有り様がのし掛かってしまう。

第二に、法整備としてのコンプライアンス全体の今後の在り方であり、今後の検証や判例の行方である。今後、被災時にどれだけの対応ができるのか。また、そのことのコンプライアンスを保障できるのかという意味でいえば、被災時の対応に関する責任と求められる行動の有り様は、その結果責任がいかに関われるかという事後的な見直しに対する事前の範囲設定に大きく左右されるといえる⁶。

東日本大震災において大きな被害を受けた学校のひとつとして宮城県石巻市立大川小学校がある。児童 108 人中 74 人が死亡・行方不明となったケースである。2011 年 6 月、当初、石巻市教育委員会が県（教育事務所）に提出した報告書には、避難マニュアルの不備など、学校側の不手際とみられる内容が一部盛り込まれていないことが判明した⁷。また、その後の検証報告書作成とその公表にはその後、7ヶ月を要し、年明けて1月22日に開催された保護者への説明会で示され

た報告書では学校の不備を部分的に認めている。それは第一に、災害対応マニュアルの不備、第二に、教職員の津波に対する意識の低さ、第三に、学校を含めた地域の防災体制が確立されていなかった、ということであった。さらに、2012年6月には、石巻市教育委員会が大川小学校について当時の避難行動を検証するための第三者機関への調査の依頼を決めたことが報道された。そして7月10日には遺族との5回目の説明会が5時間にわたって行われた。ここでの教育委員会・学校側と遺族側との間の議論が“平行線”であることが報道されている。

なお、震災時の施設管理責任を巡って犠牲者の遺族が提訴しているのは、石巻市の私立日和幼稚園、山元町・常磐山元自動車学校、山元町立東保育所のケースがある。これらの公判の行方もさることながら、大川小学校のケースも今後、訴訟に発展する可能性は否定できない。

これらの検証結果ないし判例の内容如何によっては、今後のコンプライアンスの在り方も、法令やガイドライン整備の在り方もその影響は少なくないといえる。

<参考引用文献>

国土舘大学・日本教育経営学会震災時学校対応プロジェクト『震災時における学校対応の在り方に関する調査研究・報告書』（文部科学省委託研究 平成23年度「学校運営の改善の在り方に関する取組」）

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『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

茨城県教育史研究会編集『東日本大震災と学校 3.11 茨城の記録』2012年

注

¹ 被災時対応の管理責任という前に、学校の管理責任という問題があり、つまりそれはいわゆる設置者管理主義としての教育委員会の有する学校の設置者・管理者責任が問われるという問題が存在するといえる。しかし、教育委員会のそういった責任についてはこれまでも多くの論考で扱われてきているし、本稿では被災時の対応について直接関わる法令について確認するという意味で、また紙幅の関係もあるが、特に新しく法改正もあったという意味でも学校保健安全法について文中で取り上げた。

² 「危機等」は法令というよりは、必ずしも体系化し得ていないマニュアルや指針によって整備されている。部分的であるが、①、②及び⑦について、以下、補足する。

①災害への対策。東日本大震災以前については、例えば兵庫県南部地震（阪神・神戸大震災）が大きな震災であったが、これは必ずしも児童生徒が在籍する時間帯とはいえない面もあった。なお、平成7年の「地震防災対策特別措置法」以降、平成13年の同法の一部改正も含めて、公立学校施設の耐震化事業が進められてきた。これに関わって地域ごとに防災マニュアルの見直しもなされてきた側面もある。

②不審者への対策。大阪教育大学教育学部附属池田小学校における事件などを教訓として、学

校での安全管理や不審者への対策が学校内外において極めて重要であることを知らしめた。学校保健安全法の「安全」は、この問題への対策とそのための整備環境の必要性からもたらされた側面が強いといえる。すなわち、こういった状況に対応するために、文科省は「子ども安心プロジェクト」を実施し、学校安全の充実に取り組み、平成14年11月に「学校施設の防犯対策について」を取りまとめるなど、「学校施設整備指針」における防犯関係規定の充実を図ってきた。例えば、不審者からの危機管理に関しては、「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」（平成13年11月設置）は、平成14年11月に「学校施設の防犯対策について」を報告するなかで、来校者外部の出入りや確認、校内や通学路の安全パトロールの実施、休憩時間や校外学習等における児童生徒等の安全の確保を、また施設管理として「敷地境界及び敷地内部の防犯対策」（施設配置、門、囲障、外灯、植栽、駐車場、駐輪場等）、「建物の防犯対策（受付、窓・出入り口、避難経路）」、「防犯監視システムの導入」（設置目的・場所、出入管理、侵入監視、監視体制への配慮、夜間・休日の機械警備）、「通報システムの導入（通報装置、連絡システム）」のそれぞれについて細かな指摘をしている。さらに「その他の留意点」（学校施設の開放時の留意点、複合施設の場合の留意点、通学路の安全性の確保）として「通学路の安全性の確保」について、「保護者や自治会、警察等による安全パトロールの実施」や、「子ども110番の家」等、連携による「地域ぐるみの取組み」の重要性が指摘されている。

⑦メンタルヘルス。旧労働省発表の「事業者における労働者の心の健康づくりのための指針について」（平成12年）では、事業場での4つのケアを推進することが指摘されている。それは、労働者自身による「セルフケア」、管理監督者による「ラインによるケア」、事業場内の健康管理担当者による「事業場内産業保険スタッフ等によるケア」、事業場外の専門家による「事業場外資源によるケア」であり、今日、現・厚労省の指針では、これを基本にメンタルヘルス対策についても監督者が必要な措置を講ずる必要があるとしている。

- 3 本節で取り上げたケースの詳細な報告については、拙稿「茨城県」事例調査報告『震災時における学校対応の在り方に関する調査研究・報告書』国士舘大学・日本教育経営学会震災時学校対応プロジェクト（文部科学省委託研究、平成23年度「学校運営の改善の在り方に関する取組」150-156頁、平成24（2012）年3月）を参照されたい。
- 4 茨城県における被害は以下の通りである。茨城県では、太平洋沿岸の北部～南部にかけて地震被害が大きかった。被害状況は以下の通りである（いずれも茨城新聞）。全県では、全壊1984、半壊13491、床上浸水1389、死亡24人、重症33人（6月10日時点）。停電：最大時87万世帯、18万9千世帯（3月14日時点）。断水：26万3千世帯、避難者6万2734人（全県4分の1の世帯が依然断水、3月18日時点）。
- 5 注3の拙稿収録の国士舘大学・日本教育経営学会震災時学校対応プロジェクトによる報告書を参照されたい。
- 6 これに関わっては諸点、様々な問題があると思われるが、さしあたって本稿において筆者が考えたのは、文中で取り上げた実際に被害の大きかった学校等における原因究明や訴訟等のゆくてであるが、それら以外では、以下の二点である。

第一は、災害補償の在り方やそのシステムである。独立行政法人日本スポーツ振興センター法施行令において、多数の住民が被害を受ける非常災害による児童生徒等の災害の場合は災害共済給付を行わないことが規定されている（独立行政法人日本スポーツ振興センター法施行令3条5項「センターは、非常災害（風水害、震災、事変その他の非常災害であって、当該非常災害が発生した地域の多数の住民が被害を受けたものをいう。）による児童生徒等の災害については、災害共済給付を行わない」）。よって、今回の震災後、「東日本大震災特別弔慰金」が設けられ、学校の管理下で東日本大震災により亡くなった児童生徒等1名につき500万円が支給され

ている。これは事後の特別な措置であって、事前にこういった整備が十分になされているわけではない。また同時にこれらは学校がいかにか被災時に対応したか、その在り方を検証したり、そこでの責任を問うたりするものとなっていないので、災害・被害の中身や内容、性質と、補償そのものをつなぐ考え方は十分に明らかにはならない。

第二は、児童・生徒自身による生命・健康の確保、これに対する責任能力や自己責任の在り方である。確かに学校では安全教育が重要であり、そのことの確認もされている。しかし、それは裏を返せば、「自分の身は自分で守れ」というメッセージであり、そのための教育であるが、そのことをどれだけ、どの程度求めるかということは必ずしも明確ではない。基本的に、学校は親権者等の法廷監督義務者に代わって監督・監護すべき義務を負うといえる（民法714条）。そして責任能力を問う場合、刑法上では「十四歳に満たない者の行為は、罰しない」（刑法41条）としてその年齢については明確である。しかし、他方で民法上の責任能力について、その明確な年齢に関する規定は存在しないし、また、この場合の責任能力ということでは、いわゆる違法性認識能力である（窪田眞二、小川友次『平成22年版 教育法規便覧』学陽書房、574頁）。つまり、被災時に自らの生命を守ること、そのような自己責任の能力や年齢の範囲は、必ずしも明確ではないのである。

⁷ 2011年12月11日、産経新聞ほか。