

第十章 災害からの復興・創生及び防災・減災対策

第一節 災害からの復興・創生

一 阪神・淡路大震災

被害の概要 兵庫県南部地震（平成七年一月十七日午前五時四十六分発生、マグニチュード七・三、最大震度七）では、神戸市の一部の地域等で震度七を記録したのをはじめ、近畿、東海、北陸、中国、四国地方の広い範囲で震度四以上の強い揺れを感じる大地震となり、これにより引き起こされた災害は「阪神・淡路大震災」と呼称することとされた。学校関係でも、幼稚園・小・中・高等学校等の幼児児童生徒三七六六人、教職員二七人、国公私立大学等の学生一一二人、教職員一四人が死亡するという誠に痛ましい大災害となった（七年五月二十二日時点）。また、文教施設については、兵庫県、大阪府を中心に、学校施設三、八八三施設、社会教育・体育・文化施設四六八施設が被害を受け、重要文化財等の被害も一七三件に上った。

応急対策・復旧支援 文部省においては、地震発生後、事務次官を本部長とする「兵庫県南部地震文部省非常災害対策本部」を設置し、対応に当たった。被災地においては、最大時で約三一万七、〇〇〇人（七年一月二十三日）が避難所での生活を余儀なくされ、このうち約五割から七割が常に小・中・高等学校、社会教育施設などの文教施設に

避難し、その数は、最大時には一八万人を超えた。また、避難所として使用された学校施設等においては、多くの教職員が避難住民の救援活動に従事し、避難所運営に大きく貢献した。被災地の多くの学校においては、地震発生直後から休校措置が取られ、地震発生翌日には兵庫県内の大学等五八校のうち四二校、小・中・高等学校等一、五三二校のうち六〇〇校を超える学校が休校した。休校中も、定期的に児童生徒を登校させ、学習活動を行わせるなどの工夫が行われたほか、授業再開に当たっても、短縮授業や二部授業、他の学校施設の利用などの工夫により、できる限り早期に再開するための努力が払われた。

学習・修学支援等 文部省では、兵庫県教育委員会に対し、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。また、被災自治体等の要請を受け、被災地の学校施設、社会教育施設等の安全性の確認調査のため、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するとともに、被災した児童生徒等に対して、学習支援や心のケアのための教員定数の加配措置を行った。さらに、全国の都道府県教育委員会に対し、速やかな転入学の受入れ及び教科書の無償給与を指導した。加えて、阪神・淡路大震災は、その発生が、児童生徒学生の入試、卒業、就職等を控えた時期であったことから、各大学や全国の都道府県教育委員会に対して、被災した生徒に対する特別な配慮、卒業及び単位認定等の弾力的な取扱いなどを要請した。

住居や学費負担者を失うなどにより、勉学を続けることが経済的に困難となった学生生徒等のため、就学援助制度の適用に当たっては、可能な限り早急かつ弾力的な対応を行うよう、文部省から各都道府県教育委員会等に指導した。また、日本育英会では、被災により緊急に奨学金が必要となった学生生徒に対し、通常の採用時の選考基準を弾

力的に取り扱うなどの措置をとり、奨学金を貸与した。授業料、入学金等の減免措置についても、国公立学校それぞれにおいて必要な措置が取られた。

二一 新潟県中越地震

被害の概要 新潟県中越地震（平成十六年十月二十三日十七時五十六分発生、マグニチュード六・八、最大震度七）では、新潟県内において、死者六八人、負傷者四、七九五、住家の全壊・半壊など一二万棟以上、そのほか公共施設や道路、新幹線なども激しい被害を受け（二十一年十月時点）、小中学校の体育館などが地域住民の避難場所となった。文教施設については、学校施設で四二四施設、社会教育・体育施設で一三九施設、国指定文化財・登録文化財でも一九件の被害を受けた（十六年十一月時点）。

応急対策・復旧支援 文部科学省においては、地震発生後、事務次官を本部長とする「新潟県中越地震非常災害対策本部」を設置し、教育活動の再開等に向けた対応に万全を期することとし、学校施設等の安全点検に対応する専門家の派遣をはじめとする取組を、新潟県教育委員会などの関係機関と連携しながら行った。一時最大で中越地域の約六割に相当する二五六校の小・中・高等学校などで休校になったが、地震発生からおよそ二週間後には、ほぼ全校で授業が再開された。

三 東日本大震災

被害の概要 東北地方太平洋沖地震（平成二十三年三月十一日十四時四十六分発生、マグニチュード九・〇、最大震度七）により太平洋岸を中心に広範囲で津波が発生し、特に東北地方及び関東地方の太平洋岸では甚大な被害が生じた。この地震により、幼児・児童生徒・学生・教職員などの人的被害は、死者六五九人、行方不明者七四人、負傷者二六二人（二十四年九月時点）と大変痛ましいものになったほか、学校施設や社会教育施設、文化財などの物的被害は全国で一万二、〇〇〇件以上発生した（二十四年九月時点）。さらに、東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所において原子力事故が発生し、福島県のみならず周辺の各県も含めた広範囲に影響を及ぼす事態に至った。この地震及び事故による災害は「東日本大震災」と呼称することとされた。これらの影響により、多くの学校施設が全壊・半壊、浸水、地盤沈下等のために使用できなくなり、学校の教育活動を正常に行えない事態が生じた。

応急対策・復旧支援 文部科学省においては、平成二十三年三月の震災発生直後に「文部科学省非常災害対策本部」及び「文部科学省原子力災害対策支援本部」を設置し、同年四月には「文部科学省復旧・復興対策本部」を設置した。また、岩手県、宮城県、福島県に連絡担当の職員を派遣し、大臣をはじめ関係職員が被災地を訪問するなどして、これらの地域の被災状況や支援の要望等の把握に努めた。

具体的な取組としては、「平成二十三年（二〇一一年）東北地方太平洋沖地震における被災地域の児童生徒等の就

学機会の確保等について」（平成二十三年三月十四日付け 文部科学副大臣通知）の発出などにより、全国各地へ避難を余儀なくされた被災児童生徒等が域内の学校への受入れを希望した場合には、可能な限り弾力的に取り扱い、速やかに受け入れるよう、各教育委員会等に要請を行った。さらに、被災により転校等をした児童生徒等について、その受入れ先となる学校に対し、児童生徒等を温かく迎えるための指導上の工夫や保護者・地域住民などに対する説明などを適切に行い、いじめなどの問題を許さず、該当する児童生徒等の学校生活への適応が図られるよう、必要な指導を行うなどの特段の配慮を各教育委員会に要請した。また、被災により転校した児童生徒への教科書給与については、給与の際に必要な教科書給与証明書がなくても可能とするなど、弾力的な運用を行ったほか、二十三年度使用教科書については、供給の準備をしていた教科書が多数滅失・毀損したため、関係団体に対し、増刷等により必要数を補充することを要請し、学校再開に合わせて供給が行われた。

被災地においては、ピーク時には六二二校の学校が避難所として利用されていたが、その運営の多くは教職員が主体的に担っており、避難所運営に大きく貢献した。また、学校支援地域本部を設置するなど、学校と地域の連携・協働の体制があった学校では、避難所において住民自治組織の立ち上がりや円滑に進んだ。

学習・修学支援等 また、被災した子供たちの心のケアや学習支援への対応のため、心のケアを含む健康相談を行うなど、被災児童生徒等の心の健康問題に適切に取り組むよう配慮することを各地方公共団体に要請するとともに、「子どもの健康を守る地域専門家総合連携事業」を活用して、全額国庫負担により被災地に臨床心理士等を緊急派遣した。さらに、中・長期的に継続した、被災児童生徒に対する学習支援や、心のケアのための特別な指導を行うため

に、震災発生後、速やかに各県からの要望を聴取し、平成二十三年の四月と六月に教職員定数の追加措置を実施した。岩手県、宮城県、福島県では、新しい学年の始業の時期を遅らせつつ、教育活動の早期の再開に努力してきたが、従来の学校施設が使用できず、他の学校施設や学校以外の施設を使用している学校が、同年六月には一三七校に上った。

東日本大震災から十年以上が経過した現在においても、震災により家族や住居を失ったこと等のため、学習支援や心のケアを必要とする児童生徒等が引き続き一定数就学している学校がある。文部科学省は、被災地や被災者に寄り添いながら、復興・創生を目指して、学校施設の復旧や就学支援、児童生徒の心のケア等に取り組んでいる。例えば、震災の影響で学習環境が好転していない地域の児童生徒等を中心に、地域と学校の連携・協働による学習支援等により、児童生徒の学習環境の好転やコミュニティの復興促進を図る事業を実施している。また、被災した子供たちの心のケア等への対応のため、被災した地方公共団体等が学校などにスクールカウンセラー等を派遣するために必要な経費について支援しているほか、被災した児童生徒に対するきめ細かな学習支援や心のケアを行うため、公立学校における教職員体制の整備を図る特別な教職員定数の加配措置を行っている。さらに、高等教育段階において被災した世帯の学生等が経済的理由により修学等を断念することがないように、授業料等減免措置や独立行政法人日本学生支援機構の無利子奨学金の貸与を行っている。

学校施設の復旧 学校施設については、地震や津波により広範囲に渡って甚大な被害を受け、その数は七、九八八校にも及んだ。文部科学省は、震災後、被災した施設の応急危険度判定について、関係教育委員会からの要請を受

け、技術系職員を派遣するとともに、文部科学省が委託した建築構造専門家による被災度区分判定を行った。さらに、新たに、津波により被害を受けた学校が高台等に移転する場合に、建物等の移転復旧費だけでなく用地取得費及び造成費に関する補助を創設するなど、東日本大震災の被害に合わせた制度の拡充を図った。また、福島第一原子力発電所事故の影響により、校庭・園庭における空間放射線量率が毎時一マイクロシーベルト以上となる公私立学校については、校庭などの土壌処理（除染）に係る経費を国が補助することとした。

文化財・文化施設の復旧 被災地域の文化財や文化施設にも甚大な被害が生じた。地震や津波により被害を受けた国指定等文化財は七四四件に上り、美術工芸品等や文化財建造物を緊急的に保護し、復旧を進める必要があった。また、被災した美術館・博物館はこれまでに経験のない規模の修理・修復作業に直面し、その機能・役割の回復が課題となった。このため、文化財レスキュー事業や文化財ドクター派遣事業の展開を行ったほか、文化財所有者が実施する復旧事業に必要な予算の措置等により、文化財の復旧を支援している。また、被災ミュージアム再興事業によって、被災した美術館・博物館における被災資料の修理への支援を行っている。

原子力損害賠償 東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び第二原子力発電所の事故発生以降、多くの住民が、避難生活や事業活動の断念などを余儀なくされ、被害者が一日でも早く安心して安全な生活を取り戻せるよう、迅速・公平・適正な賠償が必要となった。文部科学省では、当該事故に関する原子力損害の賠償を円滑に進められるよう、「原子力損害の賠償に関する法律」に基づき、平成二十三年四月十一日に原子力損害賠償紛争審査会を設置した。同審査会では、被害者の迅速な救済を図るため、同年四月以降、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目

やその範囲等を示した指針を順次策定してきた。また、東京電力と被害者の和解の仲介の手續を実施するための組織として、同年八月に原子力損害賠償紛争解決センターを設置した。これまで、累計二万六、〇〇〇件以上の和解仲介が終了し、約八割が和解成立に至っている（令和三年十二月末時点）。

四 熊本地震

被害の概要 平成二十八年四月十四日二十一時二十六分、熊本県熊本地方を震源とするマグニチュード六・五の地震が発生し、熊本県益城町で震度七を記録した。その後、二十八年四月十六日午前一時二十五分、同地方でマグニチュード七・三の地震が発生し、熊本県益城町、同県西原村で震度七を記録した。これらの地震により、学校関係では学生四人、教職員一人が死亡したほか、熊本県を中心に二九六人が重軽傷を負った。また、学校施設や国指定文化財等の被害は一、五九七件に上った（二十八年八月二十三日時点）。

応急対策・復旧支援 文部科学省は、学校設置者に対し、地域住民の避難場所として学校等施設の提供に関する配慮を要請するとともに、被災した文教施設の当面の使用可否を調査するため応急危険度判定士を派遣した。また、学校を再開する際に留意すべき点について周知し、平成二十八年五月十六日には熊本県内の全八二四校の学校・園が再開した。被災した児童生徒等に対して、学習支援や心のケアのために教員定数の加配措置やスクールカウンセラーの追加配置等を行うとともに、就学援助や高等学校等就学支援金等の支給について柔軟な対応を行うよう各都道府県教育委員会等に対して依頼した。熊本地震でも、多くの公立学校が避難所として使用され、その運営において教職員が

大きな役割を担ったとの評価がある。熊本地震をはじめこれまでの大規模災害時の実態や得られた教訓等を踏まえ、文部科学省においては「大規模災害時の学校における避難所運営の協力に関する留意事項について」（平成二十九年一月二十日付け 初等中等教育局長通知）を取りまとめ、避難所の運営における市町村の防災担当部局等と学校の教職員の役割分担や連携の必要性等について全国に通知した。

第二節 防災・減災対策

一 災害と学校施設の耐震化

学校施設等の耐震化 地震災害を契機として、学校施設等の耐震化は促進された。阪神・淡路大震災では、特に、昭和五十六年以前に建築された旧耐震基準の建物の被害が大きい一方、新耐震基準以降の学校施設や、建物の耐震性を表す指標である I s 値（構造耐震指標）が 〇・七以上の学校施設では、比較的被害が小さかった。従来、文部科学省では、学校施設の耐震化を図る際、I s 値を 〇・七と、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の告示で示された目安の 〇・六以上から割増した値に設定していたが、改めて耐震性能を割増しすることを奨励しつつ、緊急性の高い建物から優先的に、主に改修により耐震化を図る方針を定めた。また、それまで東海六県に限られていた学校施設に対する国の財政支援が、全国の学校施設で取り組まれることになった。新潟県中越地震発生の後には、地方公共団体における学校施設の耐震化の取組への支援策が拡大・充実され、東日本大震災発生の後には、更に積極的な耐

震化の前倒しを働き掛けた結果、平成二十八年四月までに公立小中学校の耐震化はおおむね完了した。

非構造部材の耐震化 非構造部材の耐震化については、構造体の耐震化と併せて取り組んできたが、東日本大震災において屋内運動場の吊り天井が全面的に脱落するなど大規模な被害が数多く発生し、改めて全国的な対策の必要性が認識された。文部科学省は、平成二十四年度から、公立学校施設に対する補助制度において天井材等の落下防止対策や設備機器の移動・転倒防止対策工事といった非構造部材の耐震化工事などを対象とする「防災機能強化事業」を創設した。このような支援等により、公立小中学校の二十八年四月一日現在の屋内運動場等の吊り天井の落下防止対策実施率は九五・〇%となり、おおむね完了した状況となった。二十八年四月に発生した熊本地震では、熊本県内の公立学校における構造体や吊り天井については耐震化がおおむね完了していたため、倒壊・崩壊等の大きな被害は確認されなかった。他方、外壁、窓といった非構造部材では、古い工法で施工されたものや経年劣化したものに破損、落下等の被害が顕著であった。そのため、二十八年六月に文部科学省が設置した「熊本地震の被害を踏まえた学校施設設の整備に関する検討会」において、二十八年七月に緊急提言「熊本地震の被害を踏まえた学校施設設の整備について」が取りまとめられ、古い年代の建物を中心に非構造部材の耐震対策が急務であること、優先順位を付けた計画的整備が必要であること等が盛り込まれた。

ブロック塀の安全対策等 平成三十年六月十八日に発生した大阪府北部を震源とする地震（マグニチュード六・一、最大震度六弱）では、学校のブロック塀が倒壊し、通学中の児童が死亡する痛ましい事故が発生した。これを受け、文部科学省では、ブロック塀等の速やかな安全点検や安全対策の完了を要請するとともに、倒壊の危険性がある

ブロック塀の安全対策の支援を行った。令和二年九月時点では、全学校数の九一・六％がブロック塀の安全対策を完了した。

また、近年、気候変動の影響により気象災害が激甚化・頻発化していることを受け、国土強靱化の取組の加速化・深化が政府全体で図られ、文部科学省では、学校施設等の耐震化や老朽化等について、財政支援などの対策に取り組んでいる。

二一 学校施設の防災機能強化

文部科学省では、学校施設への備蓄倉庫や浄水機能付きプール等の整備を補助対象とするなど、学校施設の防災機能強化に努めてきたが、実際の災害発生時に学校施設を避難所として利用したケースでは、多くの課題が見られた。平成二十三年三月十一日に発生した東日本大震災では、ピーク時には六二二校の学校施設が避難所として利用され、中には半年以上にわたり避難所運営が続いた学校施設もあった。この経験を基に、同年五月に文部科学省が設置した「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」において、同年七月に緊急提言「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」が取りまとめられ、避難のフェーズによって求められる諸機能が変化しており、学校施設がこのような要請に柔軟に対応できるよう、更なる防災機能の充実が必要であることが示された。これにより、防災機能強化事業にて、備蓄倉庫や屋外便所、避難経路、自家発電設備の整備など、学校施設の防災機能強化を図るための整備を包括的に補助対象とした。

三 防災教育

各学校においては、児童生徒等に自然災害等の危険に際して自らの命を守り抜くための主体的に行動する態度等が身に付くよう、学習指導要領等に基づき、地域の特性や児童生徒等の実情に応じて、年間を通じて指導すべき内容を学校安全計画として作成し、系統的・体系的な防災教育を行っている。また、各学校は、自然災害等を想定した実践的な避難訓練等を実施し、各教科等の学習で身に付けた知識を行動に結び付けるための教育を行っている。

文部科学省では、平成二十四年三月に東日本大震災の教訓を踏まえ「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」を作成するとともに、十年に作成した「学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開」を二十五年三月に改訂した。また、防災をはじめとした安全上の課題に対する教育手法の開発、安全管理体制及び地域住民・関係機関等との連携体制の構築や、教職員に対する研修の実施についても支援を行った。