

都市の リスクマネジメント

第129回

阪神・淡路大震災26年「学校BCPの重要性」

跡見学園女子大学教授
鍵屋 一



阪神・淡路大震災発生から本年度で26年になる。直後の災害対応において、自治体、警察、消防職員はもちろんだが、学校教職員も大きな役割を果たした。それは、本来の教育よりも、避難所運営を中心とした地域住民対応の非常に困難な業務である。

「覚悟」の大切さ

「口ごろはさほど密接でなかった学校が、緊急非常の際に避難所として、近所の学校」の認識を呼び覚ませた。震災後1週間の1月23日には31万6678人が避難所に身を寄せ、その約6割が最寄りの学校へ集中した。

当然、学校は避難所というだけでなく、救護、遺体安置、救援物資の保管、警察・自衛隊との応接、ボランティアの宿泊、罹災証明の会場など多機能を強いられた。子どもたち(園児、児童、生徒)の安否や通学路の状況確認に駆けずり回った教職員にとっては、地域社会の世話役としての苛酷な条件が重なった。水も電気もガスも止まった中で、校長をはじめ教職員の冷静な対応がなかったなら、全体がパニックを起こしかねない状況だった。(中略)この大震災が問いかけた人間的な課題は余りにも大きい。全く予想もできなかった、という

の言い訳で、防災体制も皆無に等しかった。地域の避難所といいながら避難者に応接する設備も人員もなかった。その実体験を踏まえて、防災機能をどうするか、防災都市の核として学校のモノと人をどうするか、さらに、生命を見つめる防災教育をどう進めるか。」(傍線は筆者による)
(出典:『阪神・淡路大震災復興誌第1巻(1997)』兵庫県)。

これは、阪神・淡路大震災時の学校現場の記述である。その後、学校は東日本大震災をはじめ、何度も大きな災害に遭っているが、その度にこの状況が繰り返されていないだろうか。

このため、文部科学省も自治体の教育委員会も、大災害後には事業継続計画(BCP)の要素を盛り込んだ学校防災計画の作成を推奨し、時に事例や手引きを示してきた。しかし、最も大事なことは、学校の全教職員が「大災害は本校に必ずやってくる」と覚悟を決めて臨むことである。大災害が来るかどうかを気にするよりも、大災害があっても乗り越える覚悟をすることが大事なのだ。そうでなければ、計画も訓練も形式に流れ、十分な実効性

を持たない。

災害時に現場でうまく対応するためには、その場にいる指揮者、担当者の判断力が重要だ。その力を付けるためには、BCP作成と運用管理が不可欠である。大災害時には特に対応業務量が飛躍的に増え、範囲が拡大する。このため、管理職だけでなく一人ひとりの教職員が現場で判断する機会が増えていき、しかもある程度長期間続いていく。したがって、教職員の身体およびメンタルに関するケアが不可欠になる。

BCP作成プロセス

(1) 原案作成者

学校は、すでに学校保健安全法第29条に基づき、学校防災マニュアルを整備し、自衛消防隊を編成し、訓練を行っている。学校BCPは、主に「災害対応」と「重要業務継続」に分かれるが、災害対応の部分は、これまでの学校防災マニュアルを土台に見直しをしていくのが良いだろう。

文部科学省「学校防災マニュアル(地震・津

Risk Management

波災害)作成の手引き」(2012年3月)では、見直しの原案作成の留意点として次の項目を挙げている。

■管理職、安全担当者などが中心となって作成する

- ・各学校の状況や地域の実情等を踏まえる。
- ・自治体が作成したマニュアル等を参考にする。
- ・全ての職員が関わるよう分担して作業をする。

しかし、この進め方では不十分かもしれない。「仏作って魂入れず」という言葉があるが、災害対応のマニュアルやBCPは、まさにそうなりやすいからだ。教職員に災害対応の覚悟がないうちに、管理職や担当者が最初にBCP「仏」を作ってしまうと、覚悟をつくる機会を失ってしまう。そうになると、管理職や担当者の仏となり、みんなの仏にはならない。そのため仏に「魂」が入らないのだ。

この手引きでは、これを意識して「全ての職員が関わるよう分担して作業をする」としている。しかし、それでも各職員が分担した部分だけに関わるが、BCP全体に関与しにくく、やはり「魂」が入りにくい。

(2)教職員参加型BCP作成と運用管理の意義

BCPは内容も大事だが、教職員全員が災害時に活用できるBCPでなければならぬ。それには、最初に教職員全員参加で共通の災害イメージを持ち、みんなの心を合わせ「魂を入れる」ことが重要である。その魂を入れるプロセスこそ、教職員の「覚悟」づくりにつながる。その後BCPを作成するのである。

作った後がさらに重要である。BCPが教職員に血肉化されるまで運用管理(訓練、点検、見直し、改善を繰り返す)を行う。これにより、BCPの質を上げるだけでなく、教職員の判断力も高められる。このプロセスを「BCM(事業継続マネジメント)」という。

学校独自に検討すべきポイント

事業継続計画を検討する際、一般的な検討のほか、各学校における固有の状況や独自の考え方を考慮する必要がある。

(1)学校所在地で特に懸念されるリスク

BCPで対象とするリスクを特定する際には、学校所在地において特に懸念されるリスクが何であるのか(例えば水害など)を事前に調査する必要がある。その際には、地方自治体が発行しているハザードマップなどが参考になる。なお、初めてBCPを策定する際には、地震災害を対象とするBCPを策定することがわが国では一般的だ。

(2)学校所在地の地域特性

BCPを策定する際には、学校所在地の地域特性を十分に加味する事が重要だ。例えば、学校の東西南北にどんなリスクがあるかを把握し、その対策を考える。教職員募集に関して、地方部の学校では自家用車で通勤する教職員が多いのに対し、都市部の学校では公共交通機関を利用する教職員が多い。このため、鉄道が運休した場合には教職員の多くが参集困難となる可能性が高い。また、電気

やガスなどのライフラインが停止した場合に、地域の気候や季節に応じて空調の対策を取る必要がある。

(3)児童生徒の医療ニーズ

児童生徒に対する医療の必要性が高い学校では、医療関連行為に関する業務を特に優先する必要がある。

わが国は大地動乱、気象かく乱の時代に入っている。大災害は決して特別なことではなく、全ての学校にとって現実のリスクだ。学校はBCPの作成と運用管理を通じて、教職員・保護者・関係者との対話、訓練、評価・改良を重ね、着実に前進することが重要である。

【参考文献】渡邊正樹・佐藤健 編著「レジリエントな学校づくり」(2019)大修館書店

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』など