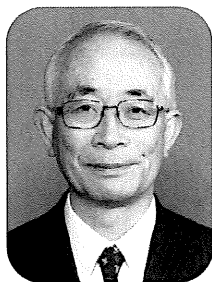


特別寄稿



二つの依存で成り立つ 災害避難所の現状と課題

教育行財政研究所主宰 中村 文夫

◆二つの依存

長崎県では1991年6月3日、雲仙普賢岳噴火により火砕流が市街地方面へ流下し、死者・行方不明者43人の被害が起きている（「災害教訓の継承に関する専門調査会報告書」 中央防災会議2007年3月）。2025年になってからも、鹿児島県悪石島等のトカラ列島での地震が参議院選挙を前に連日報道されたことは記憶に新しい。このように自然や人為的な災害が断続的、あるいは複合的に起きる特異地帯である日本列島には、歩いて行ける身近な地域に安全な避難場所があることで、安心して普段の生活が成り立つ。安全安心を保障するためには、自治体が主体となって災害時の避難所指定・運営や復興計画など自治的な対策が練り上げられていることが大切である。地域の中にある公立学校では災害を備えた学び、つまり災害教育学が必要だ。現在二つの依存という課題がある。

一つに公立学校の9割が避難所として指定されている（長崎県は公立小中高特別支援学校541校中避難所指定されているのは456校、84.3%）。地域の公立学校は子どもたちの学びの場としてだけでなく、目に見える形で地域住民に安心を与えている。だが、それは公立学校への災害避難所としての過度な依存を示しているともいえる。ところが、他方では文科省は学校の統廃合に熱心に取り組んできた。このベクトルが相違する施策を政府は矛盾を感じることなく実施している。このことは自宅から子どもの足で通える地域の学校を設置・存続させることが望ましいとの視点のみならず、地域全体の安全安心を保障する視点も欠如しているといってもよい。二つに自主的な防災の尊重とい

う視点が不足しているために、災害時の自衛隊への過度な依存が生じている。あまりに当たり前となってしまう二つの依存に私は危機感を持っている。危機感に基づき災害避難所の現状と課題のうち、一点目の学校施設を避難所として活用してきたことのメリットとデメリット、そして改善のための発想の転換を中心に素描を描きたい。二点目については危機の中身について最後にふれる。

◆「内にあるものとしての学校」への絶好の機会

学校がたくさんつぶされてきた。平成の大合併開始の前年となる1988年から2025年までの28年間で公立小学校マイナス22.61%、同中学校マイナス14.67%、同高校マイナス15.48%である（教育行財政研究所の武波謙三さんによる学校基本調査への分析結果。高校は2024年までの27年間の数値）。小学校で見ると、都道府県別の実態では青森（マイナス49.26%）、秋田、岩手、北海道がマイナス40%台である。長崎県は平均より多くマイナス25.06%であり、1/4超の小学校が地域から消滅させられてしまっている。危惧されることは、2025年度は全国で再び200校以上の小学校が統廃合となっていることである。少子化・過疎化が一段と進み、それを所与とする「無学校地帯」がひろがっている。それがさらに少子化・過疎化に拍車をかける。

日本の公立学校は児童生徒の近代的な学校生活を確保するために、様々な基準をもって教育機会の実質的な平等を目指して整備されてきた。世界中のどこでもが日本の学校のように整備されてきたわけではない。

地域のランドマークとでもいうべき公立学校

が削減されている。学業だけではなく地域の持続可能性の視点から学校統廃合を検討し、多機能地域拠点施設として再設定して公立学校を存続すべきである。コミュニティのための学校が本来のコミュニティ・スクールである。ところが、少人数学級については、保護者も教職員団体、研究者そしてマスコミも問題として取り上げるが、肝心の少人数学校には関心が薄い。文部省・文科省は施行規則で学校の標準学級規模（12-18学級）としている。これは子どもの数が増えつづけていたころに設定した過去の古い基準である。少子化過疎化の時代に応じた新たな基準が必要だ。たとえば標準学級規模数を6-12学級へと改善し、公立学校を容易には統廃合できないようにすべきである。

教育機会の平等を目的とした高校授業料の無償化は、都市部では公立離れ・私立志向を加速させた。加えて文科省が主張し始めた個別最適化した学びのITを活用した効率化は、地域間格差を助長し、津々浦々にあまねく住むすべての子どもたちの文化的な底上げを損なう形になってしまっている。

近代以前から地域住民は、私たちの子どもとして次世代の住民を育成する共同の努力を積み重ねてきた。明治になり公立学校が国民を形成する国策学校として全国各地に設立が促され、共同の努力はこれに吸収された。近代公教育が始まると、教育内容は定めても施設も人件費も満足に措置しない政府に代わって、地域が共同の努力によって学校施設を建築、教員給与を措置して、維持管理してきた（拙著『学校財政』参照）。確かに、その建築基準は文部省・文科省によって水準が定められ全体の改善に役立ってきたことも事実である。それは単に地域の子どもたちの学びのためだけではなく、かつては夜間等の青年学校として地域の農業振興に役立った。また在地の民主主義であった寄合の場所としても活用されていた。それだけの地域の結びつきがあった。

学校を文科省が主導する学校教育の場としてみなしてきたこれまでの観点を脱却し、地域の公共センターとしての多様な機能を併せ持つラ

ンドマークとして再設定する必要がある。児童生徒数だけを判断基準として学校統廃合を行うことは誤りである。

政府主導で広がった公立学校が、政府主導で縮小させられているこの時代、国策として地域の「外から来たものとしての学校」を地域の自治的自主的な公立学校として「内にあるものとしての学校」とする絶好の機会である、と私は思う。学校避難所の課題は、それを浮き上がらせる。

◆福祉避難所は唯一の解決策か

簡易な個別住宅を事前に準備し、家族ごとの個別避難生活を可能とし、障害、高齢者、ペットなどに配慮した運営にそろそろ移行しよう。災害関連死が多い現状の改善は、ここからだ。プレハブ建設型だけではなく大型トレーラーに載せる移動式の仮設住宅を早急に準備したい。2024年、内閣府政策統括官（防災担当）付・参事官（避難生活担当）付による参考資料『避難所の現状・課題について』（2024年11月）における視点では高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦は指定福祉避難所への受け入れが前提となっている。福祉避難所の該当範囲を広げることが有効な手法とみなされている。それは個別個人状況に区分けして適切な対応をとる合理的な手法に見える。だが、同時に家族とともに励まし合って避難生活をのり切ることの意義が配慮されていないようにも見える。効率的な災害対策は求められるべきではある。が、そこには家族で生活している多くの人々にとって災害時に家族・地域と切り離されて別の避難所で暮らすことを強いられることは、本人、家族ともに心理的な負担を増大させ孤立感を深めることにもなる。災害関連死を防ぐ有効な方策としては必ずしも考えられない。

公立学校を避難所として指定する場合、自治体職員である学校教職員の意向も尊重されなくてはならない。さらにいえば、これまで学び舎として不断に利用している子どもたちの意向が汲まれたことがあるだろうか。大規模災害を経験する子どもたちはその恐怖を共にし、また復

興への参加意識も住民のひとりとしてもっている。災害を重要な体験の機会として大人たちの対応を含めて学び取り、明日への希望につなげていくことが大切であり、教育課程で定められた授業の再開を急ぐことのみが重要なのではない。子どもを客体としてのみ扱うのをやめようではないか。

◆希望が語られる場としての災害避難所

公立学校の現状を前提とした避難所の在り方をゼロベースから再構築する時が来ている。避難所の設置及び管理運営は被災地自治体の職員に負わされる。しかし、自治体職員の定数は普段の業務量に比してさえ十分とはいえない。そのうえ非常時の業務が加わるのだから、自治体職員だけで避難所運営に当たることは不可能である。自治労石川県本部の調査によれば能登地域の災害市町職員の7割超が仕事を辞めたいと、理由のトップは業務量の増加である（朝日新聞2025年10月3日）。まず、自治体職員の定数を、気候変動等により不断に起こる可能性が大きな非常災害を想定して設定すること。非常災害対応は災害発生時から始まるのではないことを理解すべきである。さらにいえば、自治体職員自身も被災しているのである。

また、避難所の日常的な運営を地域の自治会等が担うケースも多い。その場合、役員のほとんどが高齢男性だ。女性スタッフを意識的に募り、半数は確保することが円滑な運営につながる。その役割の意義と配慮事項についても、下記の『避難所の現状・課題について』でも言及されている。以下、内容を要約する。

『避難所の現状・課題について』では、避難所に関する法律制度、避難所の現状（指定状況等、立地・防災機能整備状況の確保）、避難所の課題（運営における主な課題、避難所の運営体制の確立、物資設備の確保、要配慮者等への対応）、避難所整備に関する財政措置等と網羅的に述べられている。避難所は命を守るための指定緊急避難場所と被災者が一定の期間生活するための施設とに分かれている。2021年の確

保・運営の主な改正点が避難行動要支援者名簿、個別計画関係、福祉避難所等、地区防災計画関係などとして詳論されている。現状と課題の「避難所運営における主な課題と対応の考え方」には運営体制の確立において被災市町村の職員だけでは確保が困難であり、自治会、自主防災組織、ボランティア等との積極的な連携を平時から構築すること。物資・設備の確保の項目では、トイレ・食事・寝床、プライバシー対策、暑さ寒さ対策等として、他の自治体との災害援助協定や事業団体との物資供給協定の締結などがあげられている。要配慮者等への対応として特性に配慮した福祉避難所の確保も。

避難所の課題・運営方法「避難所運営体制の確立」には、発災時における対応として、「避難所を設置した場合には、運営責任者を配置し、避難所の運営を行うこと。運営責任者（リーダーや副リーダー）の配置に当たっては女性と男性の両方を配置すること」。女性の視点を踏まえた避難所運営には女性の活躍環境の確保として女性と男性の両方を配置すること。また、リーダー、食事作りや片付けなど、特定の活動が特定の性別に偏るなど、役割を固定化しないように配慮すること、が取扱指針、ガイドライン等において実施に当たってのポイント・留意点として取り上げられている。さらに、女性における衛生面・保安面の配慮が取り上げられている。事例として、女性用品の配布場所、間仕切りによる世帯ごとのエリアの確保、男女別のトイレ（女性トイレ数を男性用よりも多く）・物干し場・更衣室・休養スペース。2023年5月30日に閣議決定された一部変更「熱中症対策実行計画の概要」にも言及している。学校の項目では危機管理マニュアル等に基づく対応の実施、教室等へのエアコン設置支援、そして災害時ではエアコン未設置の避難所への迅速なエアコンや非常用電源の供給支援も具体的な施策として挙げられている。しかし、現状は文科省の下記調査をみると7～8割程度にとどまっている。また、学校給食調理室の活用については不思議なことに、触れられていない。自校給食の拡充と災害避難時での安全安心の給食を提供するこ

とへの視点も強調されてよい。

文科省が2025年6月5日に公表した「避難所となる公立学校施設の防災機能に関する調査結果」によれば (https://www.mext.go.jp/a_menu/shisetu/bousai/1420458)、避難所に指定されている学校数 29,529 (91.7%)。しかし、重要なことは、先に述べたように、地域に密着した公立学校が統廃合されて急激に消滅されていることである。

各防災機能を確保している下記イ〜チの学校数から読みとれることは、学習するために必ずしも必要とされていない入浴・洗濯等生活用水の確保が改善を要する課題となっている。すでに井戸等を保有している公立学校もあるが、非常用地域井戸や耐震性貯水槽など雨水利用施設の拡大整備が必要である。

- イ 非常用発電機等 22,806 (77.2%。避難所に指定されている学校数に対する割合)。
- ロ 飲料水の確保対策 24,640 (83.4%)。
- ハ 冷房機器 25,242 (86.3%)。
- ニ 暖房機器 25,486 (86.3%)。
- ホ ガス設備 23,181 (78.2%)。
- ヘ 通信設備 25,181 (85.3%)。
- ト 入浴・洗濯等生活用水 10,844 (36.7%)
- チ 断水時のトイレ対策 22,162 (75.1%)。

「避難所となる公立学校施設の防災機能に関する調査結果」に参考として載せられている公立小中学校の体育館等の空調（冷房）設置状況（2025年5月1日時点）では、避難場所指定校における体育館の空調（冷房）設備の設置状況は小22.5%（長崎県1.6%）、中25.4%（同1.2%）にとどまっている。体育館の空調設置も急務である。亜熱帯化が進んでいる日本においては、とくに暑さ対策では普段から街路や公共施設には植樹して自然を生かした対応に意識を変えた。避難路や避難場所を電気が止まっても生命が維持できるように、「みどりの日陰」が大切である。

このような避難所機能の水準は公立学校であるからこそである。公民館等のほかの避難所指定施設では、どの程度の収容人数であるのか、どのような設備が整っているのかも不明である。

調査からはじめなくてはならない段階であろう。さらにいえば、学校の既存の施設に依存しているために、プライバシーを尊重した災害避難所の設営・運営への脱却が遅れてきた。

◆まとめに代えていくつかの課題を考える

災害は初めての体験として突然に起きるケースが多い。しかし、歴史を振りかえれば、その地域でも先人たちは同じような経験をしていたり、ほかの地域では体験済の災害であったりする。災害対策スタッフとして中心になる地方公務員の普段からの非常災害に向けた学習研修を義務付けたい。過去を踏まえ、隣人に学ぶという姿勢が見えるような実践的な学習である。たとえば防災士資格の取得なども必要だろう。地域の課題を十分に踏まえたうえで、災害の予測、そして即応できる体制づくりが改めて大切と考える。準備不足であると、権威主義的な態度、あるいは治安維持を自己目的化した対応に陥りがちになる。最も重要なことは、避難所での会話が未来への希望に満ちたものであることだ。巨大な惨事便乗型資本が「復興」を主導し、地域の自主的な復興が妨げられることはなかったか。地元資本を優先する仕組みが重要である。土地勘を持ち、災害への十分な知識と心構えで臨むことで、地域の未来が拓かれる。地方公務員の定数を改善し過労死する危険を回避することからはじめたい。そして、避難所運営には地元住民の積極的に民主的な参加が必要だ。その課題もすでに述べた。

自衛隊法第83条では派遣要請権者は都道府県知事、防衛大臣、指定部隊の長となっている。また派遣には緊急性、非代替性、公共性が考慮される。総理大臣は災害対策基本法等で非常災害対策本部設置、激甚災害の指定、自治体への応援要求などがある。大規模災害といえば、自衛隊の派遣による災害対応が、今や当然視されている。政府が災害対応の意思決定の前面に出る現状はやはり異様である。大規模災害支援が危機時の治安活動にすり替えられる危険性も感じる。自衛隊は「自衛」をするための軍事的な

公共組織であり、大規模災害対応を主要な任務とする組織ではない。歴史を見れば、中世、関東を中心とする武士階級の勃興は、例えば浅間山の天仁爆発によって関東が壊滅したことに便乗して、古代の土地・農業制度を転換して土地再開発を担ったことも大きな契機であった（荘園公領制）。それは明治に至るまでの軍事政権の歴史のはじまりであった。ふたたび軍事政権にならないために足元からできることを考えたい。

民間ボランティア団体が地元自治体、住民とともに災害対策に協力・支援するのが望ましい民主主義社会の在り方であり、それを存続・強化していくことが地域の未来につながる。そのためには、キッチンカーやバリアフリーのトイレカーなど可動性のある生活必需施設とそれを運営する専門職（たとえば調理員団体からの協力派遣の枠組みを作る）が必要だ。大型重機の操作、医療福祉など職能を身に着けた防災ボランティア人材の確保が、避難所運営だけではなく被災者への救援活動、さらに生活再建への土

壤をつくるなど災害全般にわたる長期的・継続的な支援連携に耐える社会的制度に転換する。その合意形成が求められていると思う。そのためには危険も伴うボランティア活動もあることから、ボランティア保険の普及、民間企業等のボランティア休暇制度の制度化と財政支援も検討課題である。このような視点をもって政府は団体と総括的な協定を結ぶべきだ。ただし、その具体的な運用は自治体の役割である。大規模災害後の復興を含めると、長い歳月を要する。

住民自治に基づく災害対策、とくに災害避難所に関する見解を、『避難所の現状・課題について』と文科省の関連する調査報告を参考にしながら、二つの依存への危惧から執筆を試みた。地域の共同の力で維持される公立学校は今後も災害避難所として活用されるだろう。災害は忘れないうちに次々とやってくる。それでも希望が語られる場所であるためのより具体的な取り組みについても読んでいただけた皆さんとともに、検討していきたい。