

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 政策課題等 N A V I 「公立小中学校の耐災害性強化の状況」 |
| 著者 / 所属 | 小林美津江 / 文教科学委員会調査室 |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338 |
| 編集・発行 | 参議院事務局企画調整室 |
| 通号 | 480号 |
| 刊行日 | 2025-12-2 |
| 頁 | 28-32 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20251202.html |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

公立小中学校の耐災害性強化の状況

1. はじめに

地震、風水害など多くの災害リスクを抱える我が国において、平時から大規模自然災害等に対する備えを行うことは重要である。学校施設は児童生徒等の学習・生活の場であると同時に、災害時には地域住民の避難所としての役割も果たすことから、その安全性の確保と防災機能の強化に向けた取組が求められる。政府は「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」に基づき「国土強靱化基本計画」を定めており、令和7年6月、国土強靱化基本計画に基づく施策の実施に関する中期的な計画として「第1次国土強靱化実施中期計画」（計画期間は令和8年度から令和12年度）を閣議決定した。本稿では、公立小中学校¹について、同計画に盛り込まれた耐災害性強化の状況に加え、その他の防災機能強化の状況についても概観することとする²。

2. 第1次国土強靱化実施中期計画

文部科学省では、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策（3か年緊急対策）」（平成30年度から令和2年度）、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策（5か年加速化対策）」（令和3年度から令和7年度）を踏まえ、学校施設等の防災・減災に資する施策を推進してきた³。令和6年に発生した能登半島地震においては、これまでの学校耐震化の措置により校舎の倒壊被害は生じなかったものの、外壁・天井材・照明器具の落下等の被害が発生した。あわせて、体育館への空調設備の設置が進んでいないなど避難所としての利用に際しての課題が明らかになった。

5か年加速化対策に続く計画として策定された第1次国土強靱化実施中期計画においては、特に必要となる施策の内容及びその事業規模を定めることにより、施策の一層の重点化を図るとされた。計画期間内に実施すべき5つの施策⁴のうち、「地域における防災力の一層の強化」においては、避難所環境の改善・充実の観点から、学校施設の安全確保や耐災害性強化を推進するとして、公立小中学校の体育館等における空調設備の設置等の目標が示された⁵（図表1）。

¹ 義務教育学校、中等教育学校前期課程を含む。本稿において以下同じ。なお、避難所に指定されている公立小中学校数は26,166校（公立小中学校数27,585校のうち94.9%。令和6年11月1日現在）である。

² 本稿は令和7年11月14日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日）。

³ 3か年緊急対策においては学校施設等の構造体の耐震化やブロック塀等に関する緊急対策が、5か年加速化対策では公立小中学校施設の老朽化対策や防災機能強化対策等が進められてきた。

⁴ 他の4つの施策は「国民の生命と財産を守る防災インフラの整備・管理」「経済発展の基盤となる交通・通信・エネルギーなどライフラインの強靱化」「デジタル等新技術の活用による国土強靱化施策の高度化」「災害時における事業継続性確保を始めとした官民連携強化」である。

⁵ 国立学校、私立学校及び公立社会体育施設についても、推進施策の目標が示されている。

図表 1 第 1 次国土強靱化実施中期計画で示された目標

| |
|---|
| (1) 避難所等にもなる公立小中学校の体育館等（体育館、武道場：32,616室）における空調設備の設置完了率 |
| 18.9%【R6】 → 68.1%【R12】 → 100%【R17】 |
| (2) 避難所等にもなる公立小中学校におけるトイレの洋式化（420,891基）の整備完了率 |
| 68.3%【R5】 → 100%【R12】 |
| (3) 避難所等にもなる公立小中学校におけるバリアフリー化（201,619か所）の整備完了率 |
| 71.5%【R6】 → 100%【R12】 |
| (4) 避難所等にもなる公立小中学校施設のうち、点検等により早急な対応が必要とされた施設（築45年以上かつ200m ² を超える棟に存在する落下・崩落の危険性のある非構造部材（天井、外壁、内壁、窓・ガラス及び照明器具）：3,937万m ² ）の老朽化対策（落下・崩落対策）完了率 |
| 28.5%【R5】 → 49.1%【R12】 → 100%【R27】 |

（出所）「第 1 次国土強靱化実施中期計画」（令 7. 6. 6 閣議決定）より作成

（1）体育館等における空調設備の設置

令和 6 年の能登半島地震においては、体育館に空調が整備されていなかったことで、多くの学校が空調の設置されている教室棟を被災者の生活拠点に切り替えるなど、避難所としての利用に支障が生じた。また、近年の気候変動の影響による平均気温上昇を踏まえた熱中症対策の観点からも、体育館への空調の設置を推進していく必要がある。

公立小中学校の普通教室の空調整備は 3 か年緊急対策で重点的に実施され、令和 6 年 9 月 1 日現在、おおむね 100% の設置率である一方、体育館等の空調（冷房）設備の設置率は 18.9% にとどまっていた。政府は、令和 6 年 11 月に、避難所となる全国の公立小中学校の体育館への空調整備のペース倍増を目指す方針⁶を示しており、文部科学省では、令和 6 年度補正予算において「空調設備整備臨時特例交付金⁷」を創設し、避難所に指定されている学校体育館等を対象に、従来の学校施設環境改善交付金と比べ、補助率を 1 / 3 から 1 / 2 とし学校設置者の負担を軽減するとともに、補助単価を約 1.5 倍に引き上げるほか、補助要件となる断熱性確保⁸については後年度実施を可能とするなど支援の充実を図っている。

令和 7 年 5 月 1 日現在の設置率は、前回調査より 3.8 ポイント増加し、22.7%（避難所指定校における設置率は 23.7%）となった。都道府県別の設置状況については、東京都が 92.5%（同 92.6%）⁹と突出して高く、大阪府 49.2%（同 49.8%）、山形県 43.4%（同 43.1%）と続く一方で、佐賀県 0.8%（同 0.4%）、宮城県 0.8%（同 0.9%）、長崎県 1.2%（同 1.5%）であるなど地域間格差は極めて大きい¹⁰。

⁶ 「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策」（令 6. 11. 22 閣議決定）において、「避難所となる全国の学校体育館への空調整備について、ペースの倍増を目指して計画的に進める」とされた。

⁷ 対象期間は令和 6 年度から令和 15 年度。地方負担額の 100% に地方債の充当が可能であり、後年度の元利償還金についてその 50% に地方交付税措置がなされるため、実質地方負担は工事費の 25% となる。（https://www.mext.go.jp/content/20250306-mxt_sisetujo-000010164_1.pdf）

⁸ 断熱化は、良好な温熱環境を確保する観点、屋内の熱の損失、結露等外気の影響を低減し、居住性を高める観点からも重要である。当該交付金では、屋根の遮熱塗装や遮熱フィルム貼りなど比較的簡易な工法を含め様々な断熱・遮熱対策も対象としている。

⁹ 東京都公立学校屋内体育施設空調設置支援事業により独自の補助金を区市町村に交付している。

¹⁰ 文部科学省「公立学校の体育館等の空調（冷房）設備設置状況について」（<https://www.mext.go.jp/conte>

(2) トイレの洋式化

避難所となる学校施設のトイレについては、子供や高齢者、障害者等が利用することを踏まえ、洋式化を図ることが重要である。令和5年9月1日現在、公立小中学校におけるトイレの全便器数は約133万基であり、そのうち洋便器数は約91万基、洋便器率は68.3%（前回調査（令和2年）57.0%、11.3ポイント増）、和便器数は約42万基、和便器率は31.7%（同43.0%、11.3ポイント減）である。また、トイレに係る整備方針については、公立小中学校のうち、各学校で和便器よりも洋便器を多く設置する方針の学校設置者が全体の92.0%（同87.7%、4.3ポイント増）であった¹¹。

和便器から洋便器等へ交換する工事等を行う場合には、学校施設環境改善交付金（大規模改造（トイレ改修））を活用することができ、補助率は1/3（財政力指数1.00超の地方公共団体は2/7）である。

(3) バリアフリー化

令和2年5月、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー法）が改正され、公立小中学校施設は、一定規模以上の建築等をするときにはバリアフリー基準への適合が義務付けられたほか、既存の建築物についてもバリアフリー基準への適合の努力義務が課せられた。これを受け、文部科学省は、同年12月、学校施設のバリアフリー化に関する基本的な考え方や計画・設計上の留意点を示した「学校施設バリアフリー化推進指針」を改訂するとともに、公立小中学校におけるバリアフリー化について、令和7年度末までの5年間に緊急かつ集中的に整備を行うための整備目標を定めた。さらに、令和3年度より、公立小中学校等におけるバリアフリー化のための改修工事について、補助率を1/3から1/2に引き上げている¹²。

しかしながら、令和6年9月1日現在のバリアフリースイールの整備状況が校舎74.4%、屋内運動場47.9%である¹³など、令和7年度末までの整備目標に対して進捗が十分でない状況にあることから（図表2）、令和7年8月、同指針を改訂¹⁴するとともに、バリアフリー化の達成時期を令和12年度末までに延期した。あわせて、整備目標の達成に向けて、令和12年度までに原則全ての学校設置者にバリアフリー化に関する整備計画や方針¹⁵を策定することを求めた。文部科学省では、同省ウェブサイト内の特設ページにおける情報発信に加え、全国の学校設置者等を対象とした講習会や各種会議等における普及啓発にも取り組んでいる。

nt/20250623-met-sisetujo-000043167_01.pdf)

¹¹ 文部科学省「公立学校施設のトイレの洋式化の状況についてお知らせします」（令5.9.27）（<https://www.mext.go.jp/content/000254995.pdf>）

¹² 学校施設環境改善交付金（大規模改造（障害児等対策））。一定の要件あり（建物の保有面積が2,000㎡以上）。

¹³ 整備が進まない理由は「大規模改修時に設置することを検討」、「老朽化対策を優先」、「学校統廃合を検討」、「資材高騰」などである（『読売新聞』（令7.4.3））。

¹⁴ 避難経路を複数確保することや、避難所として利用される際の災害時用トイレの設置の計画等について追記するなど、災害時を想定した対応等について記載を充実した。

¹⁵ バリアフリー化に関する整備計画や方針等を策定している学校設置者は令和4年度調査の25.0%より増えたものの令和6年度調査でも32.0%にとどまる。計画的にバリアフリー化を進めるためには、整備方針や計画を策定することなどにより、整備の見通しを持つことが必要である。

図表2 公立小中学校のバリアフリー化の状況^{※1}（令和6年9月1日現在）

| | | 校舎 | 屋内運動場 | 令和7年度末までの整備目標 ※令和12年度末までに変更 |
|--------------------------|----------------|-------------------|-------------------|--|
| バリアフリースイッチ ^{※2} | | 20,335 (74.4%) | 13,011 (47.9%) | 避難所に指定されている 全ての 学校に整備 ※校舎は6年度調査時点で総学校数の約94%に相当、屋内運動場は約97%に相当 |
| スロープ等による段差解消 | 門から建物の前まで | 23,165 (84.7%) | 21,907 (80.7%) | 全ての 学校に整備 |
| | 昇降口・玄関等から教室等まで | 17,820 (65.2%) | 17,778 (65.5%) | |
| エレベーター | | 8,526 (31.2%) | 19,577 (72.1%) | 要配慮児童生徒等が在籍する 全ての 学校に整備 ※校舎は6年度調査時点で総学校数の約43%に相当、屋内運動場は78%に相当 |

※1 調査対象は公立小中学校（校舎27,342校、屋内運動場27,137校）。表中の％は整備済みの学校の割合。

※2 車椅子使用者用トイレ、オストメイト用設備を有するトイレ、乳幼児連れ用設備を有するトイレを総称したもの。

（出所）文部科学省「学校施設のバリアフリー化に関する実態調査 調査結果のポイント」（令7.8.22）等より作成

（4）非構造部材の老朽化対策

現在、全国の公立小中学校の約6割が築40年以上を経過し、そのうち7割以上が改修を要するなど、公立学校施設の老朽化が深刻な状況となっている。令和3年度に文部科学省が実施した調査では、全国の公立小中学校において、外壁・窓枠の落下など、建物の老朽化が主因となる安全面の不具合は年間約2万2,000件発生していることが確認された¹⁶。文部科学省では、老朽化した学校施設の長寿命化や非構造部材を含めた耐震化等について、国庫補助を行うなどして取組を推進している。また、学校施設に起因する事故等を防ぐため、学校設置者に対して、落下や倒壊等により重大な事故につながるおそれのある外壁や工作物等の点検を要請するなど安全確保に係る通知¹⁷を発出するとともに、適切な維持管理が進むよう手引きやパンフレット等を作成・周知している。

3. 防災機能強化の状況

公立小中学校を避難所として利用することを想定した場合には、2. で概観した体育館等における空調設備の設置やバリアフリー化等の取組はもとより、学校施設ごとに避難所として求める役割・備えるべき機能・施設の利用方針等を明確化し、避難所環境の改善・充実に向けた整備を行うことが重要である¹⁸。

トイレや電気、水の確保など防災機能の確保については、おおむね7～8割程度の達成率となっている（図表3）が、当該調査では、冷房機器や暖房機器については、災害時に

¹⁶ 文部科学省「公立学校施設の老朽化状況調査及び耐震改修状況フォローアップ調査の結果をお知らせします」（令4.8.8）〈https://www.mext.go.jp/content/20220808-mxt_sisetujo-000024141_0.pdf〉

¹⁷ 例えば、令和5年12月の通知では、外壁落下事故等の防止に向けた留意点等を示した上で、その内容を参考にし、学校施設について法令等に基づく専門家による点検の適切な実施、異常を発見した場合の専門家への相談等、学校施設の維持管理の徹底を図るよう求めている。

¹⁸ 令和6年11月現在、避難所に指定されている公立小中学校において学校施設の利用方針を策定している割合は70.4%である。学校施設の利用方針とは、教育活動の再開を見据えて地域住民に開放する部分とそれ以外の部分を区分した上で、避難者の居住スペースや避難所運営に必要なスペースを設定しておくなど、地域住民の円滑な誘導や避難所となる学校施設の効果的な活用のため、災害時に校舎及び屋内運動場、校庭等をどのように利用するか定めた方針や計画をいう。

避難者が滞在することを想定している部屋等（体育館のほか、会議室や教室等を含む）のうち1部屋以上、利用可能な冷房機器等を保有している部屋があれば保有しているものと取り扱っていることに留意が必要である。また、断水時のトイレ対策については、マンホールトイレの設置割合は22.7%、断水時にプールの水や雨水等を洗浄水として使用できるトイレの設置割合は16.1%にとどまっており、このほか携帯トイレを備蓄していたり、近隣の民間事業者等との協定等により、簡易トイレや仮設トイレ等を優先して利用できる学校も含まれる。

図表3 各防災機能を確保している公立小中学校数（令和6年11月1日現在）

| | | | |
|----------|----------------|------------|----------------|
| 非常用発電機等 | 20,480 (78.3%) | ガス設備 | 21,062 (80.5%) |
| 飲料水の確保対策 | 22,310 (85.3%) | 通信設備 | 22,815 (87.2%) |
| 冷房機器 | 22,589 (86.3%) | 入浴・洗濯等生活用水 | 9,589 (36.6%) |
| 暖房機器 | 22,770 (87.0%) | 断水時のトイレ対策 | 20,211 (77.2%) |

※（ ）内は避難所に指定されている公立小中学校数26,166に対する割合。

（出所）文部科学省「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ついて」（令7.6.25）

文部科学省は、教育委員会に対し、防災担当部局及び地域の関係者等との適切な協力体制を構築し防災機能の強化を一層推進すること、災害が発生した場合に保有する防災機能を適切に活用できるよう、防災担当部局等と連携し、設備・物品の点検や訓練を定期的に行うことを求めている。さらに、防災機能の強化に関連し、令和7年6月、災害種ごとの災害リスクや学校施設の脆弱性、必要な対策や避難所としての防災機能を確認できるチェックリスト¹⁹を公表し活用を求めた。なお、学校施設の防災機能の強化を図るための工事に係る財政支援制度については、文部科学省のほか総務省や国土交通省等の様々な事業が用意されている²⁰。

4. おわりに

公立小中学校の耐災害性や防災機能の強化については、体育館等における空調設備の設置以外の項目においても自治体間で進捗に差がある。災害は、いつ、どこで生じるかわからないことから、自治体の財政力にかかわらず早急に万全の備えが可能となるよう、財源確保も含めた施策の更なる推進が必要である。また、防災・減災の取組に当たっては、ハード面のみならずソフト面と一体となった整備が必要であり、学校の教育活動全体を通じて行われる防災教育のほか、地域の災害リスク等を想定した避難訓練や地域住民・関係機関等と連携した避難所運営訓練など、実践的な防災教育・訓練の充実も望まれる。

こばやし みつえ
（小林 美津江・文教科学委員会調査室）

¹⁹ 各学校設置者において、所管の学校について①学校周辺の災害種ごとの災害リスク、②学校施設の脆弱性や必要な対策、③避難所として必要な防災機能、を概括的に確認するためのチェックリスト。

²⁰ 文部科学省「避難所となる学校施設の防災機能強化の推進について（通知）」（令7.6.25）（https://www.mext.go.jp/content/20250714-mxt_bousai-000042903_2.pdf）