

東日本大震災における学校教育・教育行政の対応に関する総合的研究

- ◎佐々木幸寿（東京学芸大学学校教育分野） 平野朝久（東京学芸大学学校教育分野）
○矢嶋昭雄（東京学芸大学教育実践研究センター） 苫米地伸（東京学芸大学社会学分野）
山本浩二（東京学芸大学附属世田谷中学校） 上園悦史（東京学芸大学附属竹早中学校）
福島正行（兵庫教育大学 平成 23 年度は東京学芸大学に所属）

代表連絡先：kojyus@u-gakugei.ac.jp

【キーワード】東日本大震災，学校教育，教育行政，危機管理，教育委員会

1 はじめに

2011年3月11日に岩手，宮城，福島県を中心に発生した大地震とその後におそった巨大津波，さらには原子力発電所の事故による東日本大震災は，多くの人命を奪い，家屋を壊し，道路等のインフラを破壊し，地域に壊滅的な被害を与えた。

東日本大震災においては，沿岸地域にある多くの学校や地域が被害を受けた。一部の学校で多くの人命が失われた事例もあるが，組織的な避難行動によって，学校管理下においては比較的人命が確保されたと言える。その一方で，いくつかの地方公共団体においては，首長をはじめ多くの市町村職員が死亡・不明となり，自治体としての機能が麻痺する地方公共団体も出ており，こうした地域では震災からの復旧は困難を極めた。こうした状況の中で，学校は，児童生徒の生命安全の確保を図りながら，学校の復旧，再建を進めた。そして，国や都道府県，他の自治体による公的支援だけでなく，NPO，NGO，教職員組合など多様な組織から支援を受けて，震災復旧への取組を進め，多くの学校が4月末には再開している。また，沿岸地域全体が，広く津波被害を受ける中で，学校が地域住民の避難場所となり，地域住民のための応急避難施設としての役割を果たし，また，中長期にわたって生活施設となるなど，改めて学校が地域の拠点であることを印象づけた。また，大災害の経験や教訓を踏まえて，各学校では平素の教育活動を見直す動きもはじまっている。

本研究では，未曾有の被害を受けた東日本大震災において，学校（教職員，児童生徒）がどのように行動し，地域に対してどのような役割を果たしたのか，また，学校や教育委員会の被災に対してどのような支援が行われたのか，さらには，震災後の学校教育はどのように変化したのかについて，総合的な視点から明らかにしようとするものである。

2 本プロジェクトの目的

本プロジェクトの目的は，次のとおりである。

(1) 東日本大震災における教育委員会の被災，機能の補完

今回の東日本大震災による学校の避難状況は，多くの調査によって明らかにされているが，学校を所管し，復興に向けて責任を果たすべき教育委員会，地方公共団体の被災状況とその復旧の動きは，ほとんど報告されていない。本プロジェクトでは，教育長をはじめ，事務局職員のほとんどを震災により失った陸前高田市教育委員会を例にとり，市教育委員会が機能不全に陥った時に，教育委員会の組織運営がどのように行われたのか，特に，県教育委員会など上位行政組織による補完（垂直補完）がどのように行われ，また，他の自治体や周辺市町村による補完（水平補完），NPO等の民間組織

における支援がどのように行われているのかについて実態を解明しようとするものである。

(2) 学校の校外活動における震災時の危機管理

津波が到達時、既に帰宅していた児童生徒や迎えに来た保護者とともに帰宅した児童生徒が被災し命を失うなどの痛ましい事例が見られた。その一方で、学校の管理下にあった児童生徒の多くは、生命安全が確保されたといえる。学校の避難行動については、文部科学省はじめ多くの量的調査が実施されているが、平素の訓練が通用しにくい学校の校外活動においては、学校がどのような対応を行ったのかその実態はほとんど報告されていない。本プロジェクトでは、高校生が校外活動中に被災した事例を取り上げ、その避難行動の実態と課題を明らかにしようとするものである。

(3) 震災における学校の地域での拠点としての機能

小中学校は、全国津々浦々に一定の基準で設置され、震災時に被災した地域において、学校は重要な役割を果たした。学校と地域の関係は、被災時の対応を左右する重要な要素である。本プロジェクトでは、二つの事例について調査を行った。一つは、津波による被災から避難してきた地域住民に対する学校の支援活の事例（岩手県立大槌高等学校の事例）であり、二つ目は、原子力発電所事故により学校と自治体が一体的に移転を行った事例について（福島県大熊町の事例）である。

(4) インフォーマルな支援組織による学校、教育支援

東日本大震災においては、従来の震災対応体制が地震基準で構築されており、また、被災規模も未曾有の広域にわたることから、公的な支援活動が十分に機能しなかった。しかし、こうした中で、校長会、NPO、NGO、教職員組合などのノンフォーマル（非公的、組織的）な支援活動が大きな役割を果たした。本プロジェクトでは、NPO法人国境なき子どもたち、日本ユニセフ協会、教職員組合の活動とこれらの相互連携の実態を報告しようとするものである。

(5) 震災復興教育の在り方

東日本大震災は、学校教育の在り方にも大きな転換を迫っている。特に、震災の復旧から復興期にあたる時期から、県教育委員会主導で震災復興教育を展開している岩手県の学校を中心にして、心のケア、ボランティア、地域づくりなどの取組が活発化している。いま、その取組ははじまったばかりであるが、実践事例を通して、震災復興教育の行動を明らかにしようとするものである。

3 本プロジェクトの内容等

本プロジェクトでは、当初、学校の被災状況や被災対応についての量的な調査の実施も検討したが、実際に調査研究に着手すると、被災状況も、対応の状況も多様でそれぞれ異なっており、量的な調査よりも、震災対応の在り方に有意義な示唆を含んでいる個々の事例の検討が、より意味があると考え、事例調査を行うこととした。それぞれの調査の概要と明らかになって点は以下のとおりである。

(1) 東日本大震災における教育委員会の被災、機能の補完

教育長をはじめ、事務局職員のほとんどを大震災により失った陸前高田市教育委員会を対象にした関係者への聞き取り調査、関係資料の分析から、次のようなことが確認された。第一には、教育委員会事務局の人的な補完が、陸前高田市教育委員会の機能回復にとって、最も重要な側面であり、それは主に、県教育委員会からの人的補完によって担われているということである。第二には、大震災のような事態には、都道府県、周辺市町村、遠隔地の市町村、NGO・NPOなどによる支援や補完が必要であり、開放型の教育行政システムを事前に想定しておく必要があることを示している。第三には、岩手県の教育行政に見られる補完・支援は、県費負担教職員制度を背景として小中学校の人的なネットワークの存在がその背景にあるということである。

(2) 学校の校外活動における震災時の危機管理

校外活動における避難行動の特性として、①学校という日常慣れ親しんだ場における対応ではなく、精神的にも、不安・不安定な状況下での判断が求められること、②校外活動においては、校外活動の場所、活動内容、参加者、想定される被災が多様で、形式的な想定に基づいた定型的な訓練では準備できない要素が多く、その場その場で状況に応じた避難行動の組織化が求められること、③校外活動においては地域の事情や校外活動の専門家等の視点が重要であり、そのような支援を確保する必要があること、④学校管理職が引率していないケースが想定され、危機的な状況においてその避難行動に関する重要な判断をする人材を確保しておく必要があること、⑤校外活動においては、携帯電話等の連絡手段が機能しないことが予測され、人と人を介した情報伝達の重要性が指摘されるとともに、学校が情報の拠点となることが示唆されていた。

(3) 震災における学校の地域の拠点機能

① 学校における避難所運営

大槌高等学校は、一時的、短期的な避難場所であったばかりでなく長期的な避難所となっていたこと、大槌町が壊滅的な打撃を受けたことから行政による支援が得られなかったこと、地域の中核として医療、金融など非常に多様な役割を担うことが求められていたことなどの特殊な条件を抱えていた。大槌高等学校の校長への聞き取り調査及び校長から提供された資料から、避難場運営における5つの局面ごとの避難所運営の実態、避難所運営における教職員・生徒の関わりの実態、学校再開に向けた避難所の再開の状況、大槌高等学校における避難所運営の課題が明らかになった。これらの分析から、避難所運営においては、校長の方針や基本姿勢がその在り方を決定する重要な素であること、学校（教職員）の主体となって避難所運営を行うこととなった背景や諸条件があること、県立学校としての地域住民のための避難所を運営することの特質と課題、避難所運営がそれに参加した教職員や生徒にとって教育的側面を有していること等について明らかにした。

② 原子力発電所事故による学校と自治体の一体的な移転

大熊町では、一旦中通り地区に避難したが、その後、会津若松市に、学校と自治体が一体として移転している。大熊町では、移転先での大熊町立幼稚園、小学校、中学校の立ち上げを前提に住民の集団移転を行っており、学校（児童生徒）の移転と立ち上げが、多くの住民の集団移転を実現した重要な要素であった。背景には、首長の明確な理念の提示とスピーディな政策決定、県教育委員会による受け入れ自治体に関する情報提供、首長間・教育委員会間の直接的な信頼関係の構築、そして、それらの結果としての通学手段の確保など学校立ち上げの障害となっていた諸問題の早期解決が実現したことと等があるものと考えられる。また、学校移転を受け入れた側の地域との絆の深まりが見られた。大熊町の事例は、行政による「学校を紐帯としたコミュニティの再構成」の事例であると言える。

(4) インフォーマルな支援組織による被災地支援

調査結果から、教職員組合が、震災発生直後から、積極的に児童生徒や教職員に関する情報収集や緊急物資支援、人的支援を展開し、さらには、震災復旧期においては、組合員のみならず、児童生徒に対しての支援金の支給、心のケアなど取り組むなどしていたことが確認された。全体として、教職員組合は、そのノンフォーマルな組織特性を發揮して、公的機関に比較して現地のニーズに即応した自由度の高い活動を展開していたこと、また、教職員組合という枠組みを超えて学校、地域に対する支援を展開しており、大震災発生時に、公的な機関・組織の限界を補う上で重要な組織として機能しうることが確認された。また、教育・子ども分野において被災地支援を展開しようと

するNPO、NGOにとっても、被災地に組織的基盤や人的にネットワークを有すること、専従職員や資金、日常的な組織活動など外部に依存せずに活動できる自立的な基盤を備えていることなど、NPO、NGOにとって重要な資源を備えており、重要な連携パートナーとして機能していた。

(5) 震災復興教育の在り方

震災復興教育については、特に、県全体として取り組むこととして岩手県の学校の事例を基にして、調査を進めてきた。岩手県では、地震や津波による震災被害を乗り越え、未来想像していく子どもたちを育むために、「復興教育プログラム」を策定した。各学校では、キャリア教育に位置づけた取り組み、ボランティア教育を中核に据えた取り組み、町づくりへの児童生徒の参加などに特徴のある取り組みが見られた。

しかし、各学校では、震災復興教育について、着手したばかりであり、また、継続的な改善が図れている最中あり、その調査研究は、今後も継続して取り組む必要があるものと思われる。

4 課題

本プロジェクトの成果は、すでに次の論文として発表されている。

・佐々木幸寿・矢嶋昭雄・福島正行「東日本大震災における市町村教育委員会の補完・支援―陸前高田市教育委員会の事例―」『東京学芸大学紀要 総合教育科学 I』第 63 号，2012 年，33-53 頁

・佐々木幸寿・矢嶋昭雄・福島正行「東日本大震災における学校の避難所運営―岩手県立大槌高等学校の事例―」『東京学芸大学紀要 総合教育科学 I』第 63 号，2012 年，55-70 頁。

・福島正行「東日本大震災における他自治体への『学校移転』に関する事例研究―被災自治体・大熊町教育委員会と受け入れ自治体・会津若松市教育委員会へのインタビュー調査を通じて―」『東京学芸大学紀要 総合教育科学 I』第 63 号，2012 年，333-345 頁。

・佐々木幸寿・矢嶋昭雄・福島正行「震災発生時の校外活動における学校の避難行動―岩手県立岩泉高等学校田野畑校の事例―」『教育学研究年報』第 31 号，2012 年，1-15 頁。

・佐々木幸寿・矢嶋昭雄・苫米地伸・福島正行「被災地の教育支援における教職員組合と NPO・NGO の連携」『東京学芸大学紀要 総合教育科学 I』第 64 号，2013 年，9-21 頁

本プロジェクトでは、事例研究を中心に調査研究を行った。そのために、得られた知見を一般化するには、相当の限界があるものとおもわれるが、今後、さらにこれらの成果を基に事例研究の積み重ねによって補強、検証されるものと思われる。また、本プロジェクトによる事例研究によって、量的研究のための基礎的な情報を提供できたものと考えている。

なお、震災復興教育については、現在、東日本大震災を踏まえた教育内容の改善が各学校で進行中であり、今後の動向を踏まえながら、調査を継続する必要があると考えている。