

東日本大震災復興における 教育分野の現状と課題についての研究

研究調査中間報告書

2018 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究戦略センター

研 究 体 制

【研究分科会「教育復興研究会」】

委 員：青木 栄一※1・東北大学准教授

阿内 春生 ・福島大学准教授

小田 隆史 ・宮城教育大学准教授

鷹 咲子 ・跡見学園女子大学教授

鳶島 修治 ・群馬大学助教

福田 亘孝 ・東北大学教授

村上 純一 ・文教大学講師

※参考

【親研究会「東日本大震災復興研究会」】

委 員：五百旗頭真※2・（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長

御厨 貴※3・（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター長

飯尾 潤 ・政策研究大学院大学教授

井内加奈子 ・東北大学准教授

井上 正也 ・成蹊大学准教授

今村 文彦 ・東北大学教授

楠 綾子 ・国際日本文化センター准教授

佐藤 翔輔 ・東北大学准教授

砂原 庸介 ・神戸大学教授

丹波 史紀 ・立命館大学准教授

手塚 洋輔 ・大阪市立大学准教授

林 昌宏 ・常葉大学講師

広田 純一 ・岩手大学教授

牧原 出 ・東京大学教授

村井 良太 ・駒澤大学教授

室崎 益輝 ・兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科研究科長

※1 は分科会研究代表者、※2 は委員長、※3 はプロジェクトリーダー

研究員：高森順子・（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター
主任研究員

事務局：吉田 哲・（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長
田中清富・（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部研究調査課長

目次

序章

青木栄一	1
------	---

第1章 岩手県の学校教育—地域による被災状況の差異への視点と「いわての復興教育」

村上純一	7
------	---

第2章 災害サイクルにみる教職員の役割—応急対応・広域連携・震災伝承

小田隆史	17
------	----

第3章 震災以降の学校教育 —震災・原発事故による被害と学校

阿内春生	31
------	----

第4章 被災した子どもへの経済的支援

^{がん} 鳩 咲子	39
--------------------	----

第5章 学校の災害安全対策の地域差：宮城県を事例として

鳶島修治・福田亘孝	50
-----------	----

第1節 本研究の問題関心—サプライサイドからディマンドサイドへ

本章では、公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構（以下、ひょうご機構）から東北大学大学院教育学研究科が受託した東日本大震災後の教育分野の復興に関する研究の中間報告を行うにあたり、本研究の問題関心、課題設定を記すとともに、本章につづく各章（1 章から 5 章）の概要を示し、最後に、今後の課題を述べる。

東日本大震災からの復旧や復興に関する社会科学的研究は日本学術振興会東日本大震災学術調査によって推進された。これは復興構想会議で示された復興構想 7 原則のうちの 1 番目の原則をうけてのものである¹。教育分野もこのプロジェクトに位置づけられ、その研究成果は青木（2015）としてまとめられた。そこで得られた知見は、学校教育では、財政移転制度が平時において手厚く整備されており、それに復興のための中央政府からの財政支援制度（復興交付金）が上乘せされる形で、復旧が早く行われたことを明らかにしている。特に、教員給与と学校施設は国庫負担金による財政移転制度を背景として、被災地においても教員の雇用と学校施設の再建が円滑に行われたことが示された。さらに、教員が避難所運営や児童生徒指導に熱心に従事したのも、早期の復旧に貢献した要因であった。東日本大震災後の学校教育の復旧・復興過程の特徴は、アメリカのハリケーン・カトリナによる大規模災害後の展開と比較すると際立つ。日本では公設公営による学校教育の復旧・復興が目指されたのに対して、アメリカでは公設民営（チャータースクールの展開）が進められた²。日本の教育システムの特徴は、東日本大震災のような大規模な災害が広い地域にわたって起こった場合でも、公設公営原理によって復旧が目指される点に見いだし

¹ 失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。

² 高橋・丸山・杉浦(2015)によればニューオーリンズ市において、2005年のハリケーン・カトリナの襲来後、公立学校の35%が甚大な被害を受け、学校の再開はすぐにはなされなかった。公立学校として再開に漕ぎつけたのは117校のうち15校にすぎなかったという。対照的に、災害前に17校だった公立民営学校であるチャータースクールは、2010年には90校となり、市の公立学校の6割以上がチャータースクールとなり、ルイジアナ州は全米でチャータースクール在籍者数が最も高い州となった。

れる。

さて、こうした社会科学研究の成果をあらためて振り返ると、教育分野の研究はどちらかといえば、「サプライサイド」に重点をおいたものであった³。そこで、本研究は、震災後 6 年が経過した時点で開始されることをふまえ（2017 年）、「サプライサイド」にくわえて「ダイヤモンドサイド」にも目配りすることとした。阪神・淡路大震災に関する研究からも、児童生徒のメンタルヘルスは災害後数年後に深刻化することが予測される。また、福島県に震災時点で居住していた住民の避難についてみると、自主避難を含む長期にわたる避難生活を 2018 年 3 月時点においても余儀なくされている場合もある。このように、過去の大災害に関する情報や、東日本大震災後の現状を考慮すれば、「ダイヤモンドサイド」について研究することで、東日本大震災に関する政策課題を知ることができる。それにくわえて、大災害後の復旧・復興過程で何に留意するべきかをまとめることで、今後発生する大災害に対する日本社会としての備えとなるだろう。

第 2 節 研究の概要

委託契約書をもとに研究の概要を説明する。研究題目等は以下の通りである。

1. 研究題目 東日本大震災復興における教育分野の現状と課題についての研究
2. 研究目的 （公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構が行っている東日本大震災復興の総合的検証にかかる調査において、教育分野における復興の現状と課題を明らかにする。
3. 研究内容 東日本大震災で被災した東北 3 県（岩手県・宮城県・福島県）の教育分野の復興の現状と課題について、教育行政・学校・教員等の教育提供サイドからの視点及び児童・家庭・地域住民等からの視点で調査研究を行う。
4. 研究期間 平成 29 年 8 月 1 日 から 平成 30 年 3 月 31 日 まで

研究組織は以下の通りである。

³ 教育学では日本教育学会を事実上の母体として展開された科学研究費基盤（A）「東日本大震災と教育に関する総合的研究」の KAKEN データベースウェブサイトに掲載された成果概要をみても、サプライサイドに重点をおいた研究だったことがうかがえる。なお、この研究成果は書籍としてまとまった形で公表はされていない。

青木 栄一	東北大学大学院教育学研究科・准教授
阿内 春生	福島大学人間発達文化学類・准教授
小田 隆史	宮城教育大学防災教育未来づくり総合研究センター・准教授
鳶 咲子	跡見学園女子大学・教授
鳶島 修治	群馬大学社会情報学部・助教
福田 亘孝	東北大学大学院教育学研究科・教授
村上 純一	文教大学人間科学部・専任講師

研究組織を構成するにあたり、以下の点を考慮した。まず、先述した日本学術振興会東日本大震災学術調査メンバーや他のプロジェクトで継続的に被災地に出向いたり、被災者に対する調査を行ってきたりした研究者を加えることとした。さらに児童生徒の学力等を考慮した計量分析を行うため、そうした研究手法を用いることができる研究者を加えた。このように組織された研究者の役割分担は以下の通りである。

まず、被災三県の事例分析を担当するのは、岩手県担当の村上、宮城県担当の小田、福島県担当の阿内である。いずれもこれまで各県を調査対象としてきた研究者である。くわえて、保護者や児童生徒に対する経済的支援について詳しい鳶に、被災者に対する支援に関する研究を分担していただく。被災三県を対象とする計量分析を担当するのは福田と鳶島である。いずれも家族社会学や教育社会学の立場から学力データ等の高度な分析を行うことのできる研究者である。

第3節 本研究の構成—事例研究と量的研究の組み合わせ

本研究は被災三県を対象とする事例研究と量的研究、そしてダイヤモンドサイド研究としての被災者への経済的支援に関する研究を組み合わせるよう構成されている。今年度は被災三県についての事例研究をスタートした。さらに、量的研究のうち、宮城県については、量的研究に必要なデータを入手することができ、被災の程度と被災後の防災教育の取組状況との関連について一定の知見を得ることができた。被災者への経済的支援については、既存の調査結果をレビューし、次年度の本格的研究に向けた準備を進めた。また、今年度の研究を進めていく過程で、ダイヤモンドサイドとしての児童生徒を対象とした研究と

して、通学時間の研究を行うことを案出した。

第4節 本研究の要約

本節は以下に示す各章の要約を紹介する。

岩手県の事例分析（第1章）

岩手県では沿岸市町村と内陸市町村、さらには沿岸部の同一市町村内でも内陸部と沿岸部で被災の状況に大きな違いがあることを確認した上で、エリアごとの学校教育の現状を内容面および環境面から分析した。岩手県では県教育委員会が主導して「いわての復興教育プログラム」が展開され、被害の大きかった沿岸部では新たな教育プログラムの開発、内陸部の学校では沿岸部との恒常的関わりの契機として同プログラムが機能している。一方環境面では、特に沿岸部において周辺居住区域が未形成の中で学校施設のみが再建されるなど、復旧・復興にあたっての学校と地域との連動性の欠如がみられ、児童生徒の通学時負担の増大など新たな課題も現れつつある。

宮城県の事例分析（第2章）

避難所運営、学校再開、震災の経験を踏まえた防災教育の重点化など、復興のステージに応じて、学校と教職員が震災にどのように向き合ってきたか概説した。特に教職員の配置に着目して、学校支援チームや応援教員、養護教諭等の受入等の広域連携の実態、防災副読本や整備が進む旧校舎の震災遺構の活用等を通じて、次世代への震災伝承を巡る学校の取組に注目が集まっている。

福島県の事例分析（第3章）

震災以降の福島県の教育環境について、原発事故による影響や児童生徒の避難状況などを概説した。原発事故直後、12市町村に出されていた避難指示は、放射線量の高い地域を除き解除が進んでいる。解除が早期にできた地域とそうでなかった地域では帰還状況・意識の差が生じている。帰還困難区域など現地で学校再開が困難な地域の教育復興が課題となっているほか、避難指示が解除された地域でも住民の帰還は必ずしも順調とは

言えず、教育環境の回復にはまだ課題がある。

被災家庭への経済的支援（第4章）

被災した子育て世帯に関する調査から、震災後、非正規労働に従事する親の割合の増加・父親の失業・母子家庭の増加によって世帯所得が低い世帯が増加して、食料の購入・医療機関の受診・学校関係経費の支払いが困難な場合があることが示された。被災した子育て世帯は、「子どもの就学にかかる費用の軽減」などの経済的支援のニーズが大きい。震災後、国の被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金によって、震災前より多くの世帯が就学援助の対象となったが、周知方法、支給内容に関する就学援助制度の課題も明らかになった。

被災三県の復興に関する量的分析（第5章）

被災状況の差異と学校の災害安全対策の関連について、宮城県を対象にして検討した。学校の災害安全対策としては（1）避難訓練（2）学校安全計画（3）近隣の学校との連携（4）災害用備蓄の4つを取り上げた。全体として、被害の程度の大きかった沿岸部の学校は災害安全に積極的である一方、相対的に被災が少なかった内陸部や山間部の学校では取り組みが鈍くなる傾向が見られた。こうした地域差は学校間に「防災格差」を生む危険性があり、格差のない防災安全の立案・実施が必要である。

第5節 得られた知見と今後の課題

今年度明らかになったことを研究活動全体を通じてまとめてみたい。すでに青木（2015）で示したとおり、教育分野では基本的に学校は現地で教育活動を早期に（2011年5月頃）再開した。現地復旧を原則とした復旧事業が行われた。もちろん、高台移転した学校もあるが、学校の裏山の中腹が移転先であるケースもある。このように、学校の所在地の粘性は政策立案上の前提・制約条件となる。

学校教育をサプライサイドとディマンドサイドにわけた場合に見えてくるのは、サプライサイドの頑健性である。学校は公立学校施設整備費国庫負担事業（公立小中学校等の新增築・統合）、学校施設環境改善事業（公立学校の耐震化等）については、災害復旧事業と復興交付金が組み合わせられ、手厚い財政支援が地方政府に対して行われる。教員の雇用についても、ニューオーリンズ市の教員が一旦全員解雇されたのとは対照的に、追加の教員

の配置まで文部科学省所管の義務教育費国庫負担金の枠内で行われている（被災地への教員加配予算は 1000 人分が復興特別会計へ）。このように、教育サービスを提供する「場」である学校施設と提供主体である「教員」に関する財政コストが国費によって安定的に措置される。福島県においても避難指示が解除されれば被災前の学校を「取り戻す」動きがすぐに始まる。また、岩手県や宮城県では復興教育と銘打って、防災教育を中心とする教育内容の変化も観察できる。

これに対して、ダイヤモンドサイドたる児童生徒及び保護者、そして家庭についてみると、被災前後で大きく状況が変化している。それが端的に示されるのが、通学（就学）の困難である。避難所、仮設住宅、復興公営住宅等からの通学は安全面から危険であり、被災前よりも長時間化している場合もある。学校統廃合が行われた地域ではスクールバスによる通学となりこれまでにない通学手段となる。

このように時間という観点からは、今後の課題として、被災地の児童生徒に焦点を当てた分析が可能であるように思われる。通学上の困難の実態把握とそれに対する対策の効果を明らかにする必要がある。さらに就学の困難については、経済的要素がまずもって想起される。それにくわえて、メンタルヘルスの不調や体力⁴・学力面でどのような課題があり、克服されているかも今後の研究を通じて解明すべき課題である。

参考文献

青木栄一編著（2015）『復旧・復興へ向かう地域と学校』（大震災に学ぶ社会科学第 6 巻）東洋経済新報社。

高橋望・丸山英樹・杉村美紀（2015）「学校復旧における海外と日本の比較」青木栄一編著『復旧復興へ向かう地域と学校』東洋経済新報社、39-66 頁。

⁴ 被災地では外遊びができなかったり、スクールバスで下校時刻が決まっているなどの理由で児童生徒の運動不足が指摘されることがある。

第1章 岩手県の学校教育―地域による被災状況の差異への視点と「いわての復興教育」

村上 純一

第1節 岩手県の被災状況の特徴―沿岸部と内陸部とでの差異

第1章では岩手県の学校教育について扱う。岩手県は宮城県・福島県とともに「被災三県」と称されることが多いが、その被災状況は県内一様では全くなく、そのことは死者・行方不明者数や倒壊家屋数が市町村によって大きく異なる点から容易に確認できる。以下の表は県内市町村の被災状況をまとめたものである。

表1-1 岩手県内市町村の被災状況¹

市町村	人口	死者	行方不明者	倒壊家屋数
陸前高田市	23164	1552	398	3341
大船渡市	40643	339	112	3629
釜石市	39119	883	198	3627
大槌町	15239	802	580	3717
山田町	18634	603	214	3184
宮古市	58917	420	122	4675
岩泉町	10597	7	0	197
田野畑村	3831	14	16	270
普代村	3071	0	1	0
野田村	4613	38	0	479
久慈市	36568	2	2	276
洋野町	17823	0	0	26
他		0	11	1317
合計		4660	1654	24738

出所：岩手日報社『特別報道写真集 平成の三陸大津波』（2011年12月刊）p.122

¹ 死者、行方不明者、倒壊家屋の数字は2011年9月21日時点のもの。

上記の市町村はいずれも海岸線を有している市町村であり、また海岸線を有している市町村で上記「表 1-1」に具体名が記載されていない市町村も存在しない。このことから、岩手県の被害は沿岸部に集中しており、内陸部と沿岸部とでは被害の様相が全く異なることがはっきりと確認できる。

さらに、沿岸部と内陸部との差異という点でいえば、同一基礎自治体内でもこの差異が生じているところもある。たとえば沿岸部で最も人口の多い自治体である宮古市は、市内で最も内陸に位置する地点から沿岸部までは直線距離で 50km ほど離れている。従って同一市内でも「沿岸ー内陸」での被災状況の差異が生じていることになる。

このような被災状況の差異は、当然学校教育にも影響してくることになる。津波に襲われ校舎の使用ができなくなった学校、浸水地域のすぐ近くで住民の避難所となった学校、地震の揺れには襲われたが津波の被害は受けなかった学校など、立地する場所により学校の被災状況も様々に異なっている実態がある。

この「同一県内でも地域により被災状況は大きく異なる」ことを前提として、震災発生以降の岩手県の学校教育について以下今年度実施した調査の成果と次年度の計画を記していくことにしたい。

第2節 岩手県の学校教育をめぐる先行研究の状況

「千年に一度の大災害」とも言われる、東日本大震災。震災発生当初の様子は、学校についても様々な形で克明な記録が残されている。

研究者が学校を訪問して震災発生時の対応に関する聞き取りを行った記録をまとめたものとしては、たとえば天笠茂・牛渡淳・北神正行・小松郁夫編著『東日本大震災と学校—その時どうしたか 次にどう備えるか』（学事出版、2013 年）が挙げられる。一方、震災発生時の対応および学校再開までのあゆみを記したものとして、研究者による聞き取り記録以上に多くみられるものが実際に対応にあたった教員の手記に基づくものである。例として、佐々木幸寿・多田孝志・和井田清司編『東日本大震災と学校教育—震災は学校をどのように変えるのか』（かもがわ出版、2012 年）では、笹川正・宮古市立鯉ヶ崎小学校長（当時）による、同小の 2011 年 3 月の対応と 2012 年度の教育活動の紹介が記されている。また、国立教育政策研究所監修『震災からの教育復興—岩手県宮古市の記録』（悠光堂、2012

年)では、相模貞一・宮古市立宮古小学校長(当時)による2011年3月11日から2012年3月16日までの、避難所運営も含めた1年間の学校運営の日記が掲載されている。その他、清水睦美・堀健志・松田洋介編『「復興」と学校―被災地のエスノグラフィ』(岩波書店、2013年)では編著者らがNPOのメンバーとして支援した陸前高田市の高等学校の学校再開とその後の学校統合のプロセスが、山下英三郎・大槌町教育委員会編著『教育を紡ぐ―大槌町 震災から新たな学校創造への歩み』(明石書店、2014年)では、町内各小中学校の教諭による学校再開後の子どもの心のケアに関する取り組みや同町教育委員会指導主事による町の独自教科(のちに「ふるさと科」として開設される)の構想の過程が記されている。

このように、震災発生2~3年後の岩手県の学校教育を扱った先行研究は相当な量に上る一方で、それ以降の時期を対象とした研究は大きく量を減らしている状況が指摘できる。もちろん、ある時点を境に震災と関連する岩手県の学校教育への着目が皆無になるというわけではなく、たとえば安部芳絵『災害と子ども支援―復興のまちづくりに子ども参加を』(学文社、2016年)では、避難所運営への中学生等の関わりから市町村復興計画への子ども参加の可能性が考察されているといった例は見出すことができる。しかし、震災発生直後の数年間と比較すると、その数は激減と言っても過言ではないくらいに減少していることが見て取れる。そのことは、東日本大震災を対象とした調査研究プロジェクトが2011年度から数年間は教育学分野でも数多みられ、関連諸学会の研究大会でも震災をテーマとした課題研究や公開シンポジウムが多々開催されていた一方、直近の2、3年ではそうしたプロジェクトやプログラムの存在を確認することが困難になっていることから指摘することができる。

とりわけ、これまでの先行研究の状況において不足していると考えられる点は次の2点である。すなわち、学校再開がなされ、学校が落ち着きを取り戻した後の日常の教育活動に対する注目と、震災対応や学校再開の“陣頭指揮”に当たった教員が数年の時間を経てその体験・経験をどう受け止め、省察しているのかという点への注目である。

以上を踏まえ、本研究では特にこの2点に重点を置いて調査分析を進めていく。

第3節 「いわての復興教育」というプログラム

前節で述べた2つの注目点のうち、前者すなわち日常の教育活動を見ていくに当たって、

軸となる特筆すべきものとして「いわての復興教育」という教育プログラムが挙げられる。

「いわての復興教育」は、その目的に「郷土を愛し、その復興・発展を支える人材を育成する」ことを掲げ²、県教育委員会が音頭を取り震災発生後に始めた教育プログラムである。

震災発生から僅か 2 か月後の 2011 年 5 月、岩手県教育委員会は県内すべての公立小中学校に対して、「被災の経験を通じて得た教訓を踏まえた教育プログラム」の検討・実施を指示した。そして、そこで収集された事例を基に、2012 年 2 月に『「いわての復興教育」プログラム』を策定する。このプログラムの中で、復興教育は大きく①「組み替え型」（震災・津波に関連した内容を加味してこれまでの指導の一部を組み替えるもの）、②「課題対応型」（心のサポート、防災教育など、震災・津波により緊急の対応が求められるもの）、③「充実・深化型」（震災・津波に関連した体験や活動を基に、指導を充実・深化させるもの）の 3 つに分類して示されている³が、これらはあくまで例示にとどまるものであり、被災の程度や周辺地域の状況が学校ごとに異なる点も踏まえて、具体的な内容の策定については各学校に大きな裁量を与えていることが同プログラムの特徴である。

この 2011 年度末の『「いわての復興教育」プログラム』策定に続き、2012 年度には「市町村ごとに小中それぞれ 1 校ずつ」を基本として「復興教育推進校」が指定され、さらに実践事例の蓄積が図られた。2012 年度に「推進校」に指定された学校で行われた復興教育の取り組みは翌 2013 年度に『「いわての復興教育」実践事例集』としてまとめられるとともに、それら実践事例を踏まえて当初のプログラムに改訂を加えた『「いわての復興教育」プログラム【改訂版】』も県教育委員会により作成されている⁴。この「改訂版」において、現在まで継続して掲げられる「いわての復興教育」の「3 つの教育的価値（「いきる」・「かわる」・「そなえる」）」が明記され、その具体の 21 項目も同時に示されている⁵。

なお、その後の「いわての復興教育」推進に関して、現在に至るまで毎年度、教育事務所管内単位で年に 1 回担当教員の連絡会が開催されている。また毎年 2 月に開催される県の教育研究発表会において、2014 年度までは「防災教育」とは異なる「復興教育」の分科

² 参照元：岩手県 HP「いわての復興教育プログラム【改訂版】」（最終アクセス日：2018 年 2 月 24 日）
http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/262/all.pdf

³ 参照元：岩手県 HP「岩手の復興教育プログラム」（最終アクセス日：2018 年 2 月 24 日）
<http://www.pref.iwate.jp/kyouiku/gakkou/fukkou/003263.html>

⁴ この『「いわての復興教育」プログラム』及び同プログラム【改訂版】、推進校の「実践事例集」はいずれも岩手県 HP より閲覧可能である。
<http://www.pref.iwate.jp/kyouiku/gakkou/fukkou/index.html>（最終アクセス日：2018 年 2 月 24 日）

⁵ 「3 つの教育的価値」及びその「具体の 21 項目」の詳細は次頁の「表 1-2」参照。

会が設定されていたことも特筆すべき点として付記しておきたい。

表 1-2 「いわての復興教育」3つの教育的価値と具体の21項目

3つの教育的価値	具体の21項目
1 【いきる】 <生命や心について> 震災津波の経験を踏まえた生命の大切さ・心のあり方・心身の健康	(1)【 かけがえのない生命 】 全ての生命は、かけがえのないものであることを実感し、大切にすること。
	(2)【 自然との共存 】 自然の恵みや美しさに感動する心と畏敬の念をもち、自然と共に生きることについて考える。
	(3)【 価値ある自分 】 どのような状況においても、自分の存在を認め、必要とされる存在であることを認識する。
	(4)【 夢や希望の大切さ 】 夢や希望をもつことは、生きる価値を見出すことであり、つらく厳しい状況を乗り越えられることにつながることを実感する。
	(5)【 やり抜く強さ 】 救援活動などに従事した人々の働きと苦労を通して、どんな状況においてもやり抜く強さについて考える。
	(6)【 心の健康 】 つらいことや悲しいこと、環境からくるストレスなどを感じた時の対処方法を学び、自分自身で心の健康を維持する。
	(7)【 体の健康 】 周囲の環境を理解し、状況に合わせながら安全に気をつけて遊んだり、運動したりする。
2 【かかわる】 <人や地域について> 震災津波の経験を踏まえた人の絆の大切さ・地域づくり・社会参画	(8)【 家族のきずな 】 安心して生きていくための生活基盤として、家族の絆や家族の一員としての喜びを実感する。
	(9)【 仲間や地域の人々とのつながり 】 幼児や高齢の人々・障がいのある人々等と一緒に生活していける地域社会において、互いに支え合う仲間の大切さや地域の方々のありがたさを実感する。
	(10)【 県内外や海外の人々とのつながり 】 苦しみや悲しみに包まれている人々を支援している人に感謝し、共に協力することの大切さを実感する。
	(11)【 ボランティア 】 他の人や地域社会に役立つことを自分から進んで実践し、他人の喜びを自分の喜びとして共感する。
	(12)【 自分と地域社会 】 自然災害が、暮らしの変化や地域経済に与える影響について理解し、自分と地域社会との関係について考える。
	(13)【 地域づくり 】 郷土の美しい自然、伝統行事・郷土芸能、温かい人のつながりがある社会、安全なまちを願い、地域づくりにかかわる。
	(14)【 復旧・復興へのあゆみ 】 震災津波で被害を受けた交通網や産業、住宅やまちの復旧・復興の状況を調べ、安全で生き生きしたまちづくりにかかわる。
3 【そなえる】 <防災や安全について> 震災津波の経験を踏まえた自然災害の理解・防災や安全	(15)【 東日本大震災津波の様子と被害の状況 】 平成23年3月11日に発生した東日本大震災津波の様子と被害の状況について理解する。
	(16)【 自然災害発生のメカニズム 】 自然災害が発生するメカニズムやそれぞれの災害について理解する。
	(17)【 自然災害の歴史 】 過去に起きた自然災害や自然災害と共存してきた人々の努力や工夫などについて調べ、防災・減災について理解するとともに、次の世代へ語り継いでいく。
	(18)【 自然災害のライフラインへの影響 】 震災津波の被害による教訓をもとに、水、電気、ガス、灯油、ガソリン、道路などの供給・輸送システムやその大切さを理解し、ライフラインが止まったときに対応できるようにする。
	(19)【 災害時における情報の収集・活用・伝達 】 震災津波の被害による教訓をもとに、情報の大切さ、情報の収集、選択・判断、発信の方法などについて理解し、活用できるようにする。
	(20)【 学校・家庭・地域での日頃の備え 】 避難場所や避難方法、避難経路を把握して、安全に避難する。家具の安全対策、避難の方法や落ち合う場所、非常持ち出し品、放射線についての正しい理解など、学校や家庭でできる防災対策を行う。地域の防災システムを理解し、防災活動に参加する。
	(21)【 身を守り、生き抜くための技能 】 危機を予測（回避）し、災害や事故に直面した際に自他の体を守り、被害を最小限に止め、非常時を生き抜く技能を身に付ける。（応急手当や心肺蘇生法、食中毒防止、衣食住に関すること、放射線対策等）

（『「いわての復興教育」プログラム【改訂版】』を基に筆者作成）

第4節 2017年度に実施した調査

1. 「いわての復興教育」に関する調査

まず、前節で取り上げた「いわての復興教育」の具体的な実践内容について、2017年度に実施した調査から確認された事項、得られた知見を記しておきたい。調査では沿岸部の被害が大きかった地域として大槌町吉里吉里地区、沿岸部の比較的被害が小さかった地域として宮古市中心市街地、内陸部として花巻市石鳥谷地区をピックアップし、各地域の小学校ないし中学校への訪問調査を行った。

大槌町吉里吉里地区で行われている復興教育は、教育課程特例校制度を活用した町の独自カリキュラム「ふるさと科」の実践である。大槌町では小中一貫教育を行っており、その核として町独自の教科「ふるさと科」を設定している。この「ふるさと科」の内容として吉里吉里地区では、地区の自然環境や防災、地域の人々を授業に招いて仕事や伝統文化を学ぶ機会を設けるなどの取り組みを行っている。

宮古市の中心市街地では市立宮古小学校を訪問し、調査を行った。宮古小学校は県の「復興教育推進校」に指定された2012年度以来、一貫して「復興教育の内容を取り入れて教科の教育課程を編み直す」取り組みを続けており、その今年度の展開を調査した。1、2学年では体育、3、4学年では社会科、5、6学年では国語をそれぞれ「重点教科」と位置付けながら、その他の教科も含めて復興教育の要素を教科教育の内容に盛り込んでいく取り組みが進められている。その一環として、同小学校では指導案作成の際、冒頭に担当教員の被災の経験や復旧・復興への想いを記す試みを続けているが、震災発生から年月が経過し教員の異動も多くなる中で、この指導案冒頭の記述は同校における復興教育の理念を伝え継いでいく上で大きな意義を果たしていることも確認された。

内陸部では、花巻市立石鳥谷小学校・中学校を訪問し調査を行った。両校とも復興教育として実施しているのは沿岸部（陸前高田市）の学校との交流であり、震災の記憶を風化させないために重要な取り組みであると認識しているが、活動を行うための予算が年々減額されており、徐々に経済面での課題が表れつつあることが明らかになった。

以上より、県教育委員会の音頭の下、全県的な取り組みとして行われている「いわての復興教育」であるが、その具体的な内容には地域により差異があることが確認された。今年度はそれぞれ1校ないし2校を調査したのみであり、現時点では一般化の可能性を提示するにとどまる場所であるが、沿岸部の被害が大きかった地域の学校においては、「いわ

ての復興教育」は新たな教育プログラムの創造に繋がっていることが指摘できる。一方、沿岸部の比較的被害が小さかった地域の学校では、既存のカリキュラムを見直すための視点として「いわての復興教育」が活用されている。また内陸部においては、沿岸部の学校との継続的な交流が実践の要点となっている。第 3 節において述べたとおり、県教育委員会がプログラムを策定した段階では、「いわての復興教育」の類型としては「組み替え型」、「課題対応型」、「充実・深化型」が例示されていたわけであるが、各学校による実践が積み重ねられる中で、各学校とその周辺地域の被災状況にも対応する形で、「創造型」、「組み替え・充実深化型」、「交流・支援型」の 3 類型が実際には形作られつつあることが可能性として示されたといえよう。

2. 沿岸部の現状に関する調査

学校への訪問調査を実施する中で、同時に学校周辺のまちの復旧・復興の状況も監察することとなった。ここではそのうち、特に宮古市沿岸部について別項として記載する。

宮古市沿岸部にある同市立鉾ヶ崎小学校は、震災発生当時、施設の被害は免れたものの、津波によって校庭の一部が浸水した学校である。学校に到達した津波の高さは 30cm 程度であったことから、同校には校庭の一角を 50cm 嵩上げて仮設住宅が設けられた。この仮設住宅は筆者が宮古市を訪問した 2017 年 12 月の時点でも残されており、全戸ではないものの依然として入居者もある。震災発生から約 7 年が経過した現時点においても、仮設住宅での生活が続いている場合が岩手県沿岸部においてはみられている（「図 1-1」参照）。

また、鉾ヶ崎小学校は学校施設自体は地震・津波による損壊は特に生じなかったものの、その周辺地域は津波によって壊滅的な被害を受けた。その地域は 2017 年末の時点で漸く復旧・復興が始まりつつあると言っても間違いではない状況である。住宅は建設中のものがほとんどであり、まだ更地の状態になっている場所も少なくない（以上の現地の状況については「図 1-2」も参照）。こうした状況は逆に言えば、これまで地域の復旧になかなか着手されない中で学校のみが震災発生前と変わらぬ場所で教育活動を再開し継続してきたとも捉えられる。地域の復旧・復興と学校の再開・教育活動平常化との間で進み具合に大きなズレが生じており、地域の復旧・復興の具体像が描かれない中で学校再開のみが先行していた状況を指摘できる。今日、仮設住宅の残存状況や学校周辺地域の復旧・復興の状況は現地から離れると非常に伝わりにくいといえる。その中で、特に沿岸部の復旧・復興が遅々として進まず、それと歩調を合わせぬまま学校の再開だけが「独り歩き」をしている

事例が事実として存在していることを確認した点も本年度の調査に関わる成果として挙げられる点である。



図 1-1 鉾ヶ崎小学校校庭の仮設住宅



図 1-2 鉾ヶ崎地区の復旧・復興の進捗状況

(図 1-1、図 1-2 とも 2017 年 12 月の現地訪問時に筆者撮影)

なお、施設の復旧・復興という点に関して、岩手県では津波によって施設が甚大な被害を受けた学校では校舎の「高台移転」が行われている。次年度はその詳細な実態についても調査を行う予定である。

第 5 節 2018 年度の調査研究計画

2017 年度に実施した調査の成果も踏まえ、次年度の調査研究計画を以下記しておきたい。

(1) 震災発生後 7、8 年間の教員の歩みの「省察」

第 2 節で触れたとおり、震災発生直後の対応やその後の学校再開、そして学校ごとの復興教育プログラムの策定・実践等の“陣頭指揮”を執った教員たちが、数年が経過した後、にその経験をどうふりかえり、受け止めているのかといった点についての研究の蓄積は希薄である。そのことを踏まえ、次年度は 2010 年代前半に学校管理職であった方々や、県や市の教育委員会に勤務されていた方々を中心にそうした「省察」を促し記録化することを行う。教員自身の省察とともに、今後の巨大災害発生時における教員あるいは教育行政関係者の対応の指針を提示することにも繋がると考えている。

（２）2011 年度「人事異動凍結」の意義の検証

既述の通り、2011 年 5 月から着手された『『いわての復興教育』プログラム』策定に向けた各校の取り組み。これを可能にした背景の 1 つとして、2011 年度、岩手県では沿岸部の人事異動を凍結したことが挙げられるものと考えられる。震災発生当時やその後の避難、あるいは避難所運営、学校再開までの軌跡といった事柄を 2011 年度の段階で沿岸部の学校では全ての教職員が共有できていたこととなり、その意義は大きなものがあると考えられる。

しかし、この「人事異動凍結」の意義について、これが十分に検証されているものは既存の調査研究においては管見の限り見当たらない。このことを踏まえ、この「人事異動凍結」の意義についても、当時県教育委員会でこの決定に中心的な立場で携わった方々への聞き取りを中心に、関連する成果と考えられる統計調査の結果等も活用しながら検証を行っていききたい。

（３）児童生徒の通学環境の変化

第 4 節（２）において触れたとおり、地域、特に周辺の居住区域の復旧・復興が進まない中、学校だけが再開をし教育活動が平常化している例は少なくない。また、学校の敷地内に仮設住宅が設けられた場合、その学校に通学する児童生徒が皆その仮設住宅に入ったわけでもない。震災発生前は学校周辺の住宅地から徒歩で通っていた児童生徒が遠方からの通学を余儀なくされるようになったという事態が多々生じていることは容易に想像されるところである。これは学校施設の高台移転に関しても想定される所であり、また児童生徒の通学のみならず教員の通勤に関しても類似の変化が生じている可能性が大いに考えられる。こうした通学・通勤に関する環境変化の実態とその影響も、次年度は考察・分析の対象として注目していきたい。

以上 3 点を中心に、関連するその他の事項も含めながら、2018 年度も更に調査研究を深めていく予定である。

【附録】 2010 年度からの岩手県内公立小中学校数の推移⁶

表 1-3 公立小学校数



表 1-4 公立中学校数



表 1-5 児童数



表 1-6 生徒数



⁶ いずれも岩手県 HP「学校一覧」を基に筆者作成（最終アクセス日：2018 年 2 月 25 日）。
<http://www.pref.iwate.jp/kyouiku/ippan/toukei/019767.html>

第2章 災害サイクルにみる教職員の役割—応急対応・広域連携・震災伝承

小田 隆史

はじめに

本中間報告では、避難所運営、学校再開、震災の経験を踏まえた防災教育の重点化など、復興のステージに応じて、学校と教職員が震災にどのように向き合ってきたか概説する。特に教職員の配置に着目して、学校支援チームや応援教員、養護教諭等の受入等の広域連携の実態、防災主任制度や教員「地元枠採用」の創設など、教育行政の復興プロセスを捉えつつ、防災副読本や整備が進む旧校舎の震災遺構の活用等を通じて、次世代への震災伝承を巡っての最近の学校の取組と今後の研究展望について言及する。

第1節 発災直後の教職員

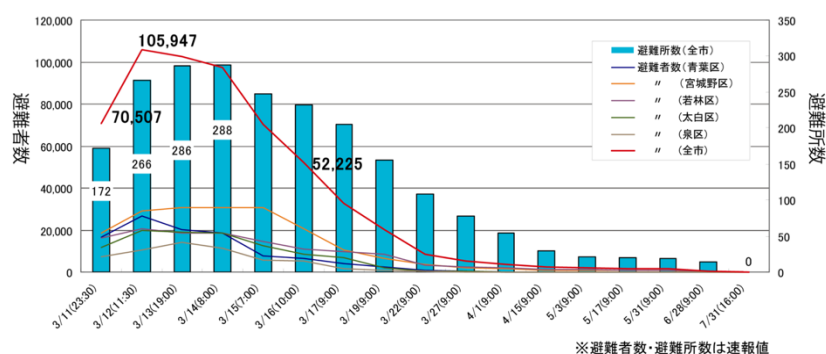
我が国の防災の基本的法律であり、東日本大震災からの教訓を活かすとした改正「災害対策基本法」では同法第15条¹⁾にて、当該都道府県教育委員会の教育長と都道府県防災会議の委員として充てることとし、第23条にて設置される都道府県災害対策本部においては、同本部長が教育委員会（や警察本部などの知事部局以外の機関）に災害予防又は災害応急対策にかかる必要な指示ができるとしている（市町村も同様²⁾）。

このように法律は、都道府県及び市町村の教育行政機関に対して防災と災害対応につき指示する関係性を広義に位置付けている。また学校保健安全法（第3章）等の別途の法律等も踏まえ、児童・生徒が在校中の時間帯に災害が発生した場合、学校は子どもの命を守ることを最優先に、避難誘導、安否確認などを行うことが求められている。

1) 第十五条（都道府県防災会議の組織）三 当該都道府県教育委員会の教育長

2) 災害対策基本法 第二十三条（都道府県災害対策本部）6 都道府県災害対策本部長は、当該都道府県警察又は当該都道府県教育委員会に対し、当該都道府県の地域に係る災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な限度において、必要な指示をすることができる。

第二十三条の2（市町村災害対策本部）6 市町村災害対策本部長は、当該市町村教育委員会に対し、当該市町村の地域に係る災害予防又は災害応急対策を実施するため必要な限度において、必要な指示をすることができる。



出所：仙台市被害状況広報資料をもとに作成

東日本大震災では、多くの学校の建物が巨大な地震と津波に耐え、教職員が児童・生徒を屋上や高台等に避難させるなどして多数の子どもが命が救われたが、石巻市立大川小学校においては学校の管理下で児童 74 名が犠牲となり、学校におけるリスクマネジメントのあり方が問われている。

図 2-1 は、東日本大震災発生後の仙台市における避難所と避難者の推移を示したものである。発災から 72 時間後にかけて多くの人々が避難所に来訪し、3 月 14 日には最大 288 ヶ所の避難所が開設された。

このように公立の小中学校の多くは、発災直後から家を失った被災者の避難所として活用される。本来、避難所の運営主体は防災の担当部局であり、教職員は避難所の開設・運営につき補完的な役割を期待されている。平成 29 年 1 月に文部科学省が発出した避難所運営にかかる教職員の協力に関する周知事項³においてもそのことが強調されるが、同時に大規模な災害において行政職員が行き届かない場合における、教職員による協力業務や、それに従事した場合の服務上の取扱いについて解説している。

(2) 被災校への緊急支援体制の構築と教員人事

各学校での教職員と地域の連携による避難所運営の経験や課題については、様々な記録集などに記録されているのでここでは詳述しないが、教職員は避難所運営に関わりつつ、学校施設の健全性の確認、学校再開や児童・生徒の転入、転出にかかる事務調整を行った。

3) 文部科学省「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（周知）」

また、例えば仙台市教育委員会⁴では津波で被災した学校を支援するため、市民センターや自然の家などの職員を含む教職員からなる特別チームを発災 2 日後に発足させ、仮職員室を近隣施設に配置、児童生徒の安否確認、職員の移動手段の確保、情報の集約、表簿等、重要書類の回収、卒業式・入学式等の会場確保、準備、学校備品、学用品の手配（災害救助法に基づく支援、国内外からの支援、PTA 協議会による支援）、スクールバス運行ルート作成等の支援活動を行なったという。（なお、災害が発生し当該災害が災害救助法の適用を受ける場合には、災害救助法第 4 条⁵の定めにより学用品を、災害発生の日から 1 月以内に教科書を、15 日以内にその他の学用品の供与を完了しなければならないとも定められている。）

政令指定都市の仙台市では宮城県教育委員会との人事交流を行なっている。東日本大震災当時、異動が内定していた教職員について本人及び学校長が求めた場合は留任とした。また、被災校から市内他校への異動者について、異動元の学校長が求めた場合は同校と異動先校と兼務させた。仙台市外被災地から転入した教員については、期間を限定して併任発令して元の被災校の復旧にあたさせた。岩手県、福島県は人事を凍結した。こうした人事異動の扱いについては、後述する応援職員の受け入れ等も含めて考察し、将来予想される大規模災害に際しての対応策を検討しておく必要がある。

第 2 節 インターローカルな教職員の人事交流―復旧から復興期へ

東日本大震災では、被災の規模が大きく地理的範囲が広範囲に及び、復旧・復興において、外国を含む他地域・他団体（同業種・専門職等）から様々な支援が寄せられた。一つの地域（自治体）や組織に対して、国の枠組みを超えて従前から有していた姉妹関係や応

4) 当時の同委員会教育指導課長による提供資料

5) 災害救助法第四条（救助の種類等）八 学用品の給与

災害救助法施行細則（1）学用品の給与は、住家の全壊、全焼、流失、半壊、半焼又は床上浸水により学用品を喪失又は損傷し、就学上支障のある小学校児童（特別支援学校の小学部児童を含む。以下同じ。）、中学校生徒（中等教育学校の前期課程及び特別支援学校の中学部生徒を含む。以下同じ。）及び高等学校等生徒（高等学校（定時制の課程及び通信制の課程を含む。）、中等教育学校の後期課程（定時制の課程及び通信制の課程を含む。）、特別支援学校の高等部、高等専門学校、専修学校及び各種学校の生徒をいう。以下同じ。）に対して行うものとする。（2）学用品の給与は、被害の実情に応じ、次に掲げる品目の範囲内において現物により行う。ア 教科書 イ 文房具 ウ 通学用品（3）学用品の給与のため支出できる費用は、次の額の範囲内とする。ア 教科書代（ア）小学校児童及び中学校生徒 教科書の発行に関する臨時措置法（昭和 23 年法律第 132 号）第 2 条第 1 項に規定する教科書及び教科書以外の教材で、教育委員会に届け出、又はその承認を受けて使用するものを給与するための実費（イ）高等学校等生徒 正規の授業で使用する教材を給与するための実費 イ 文房具費及び通学用品費 小学校児童 1 人当たり 4,100 円 中学校生徒 1 人当たり 4,400 円 高等学校等生徒 1 人当たり 4,800 円（4）学用品の給与は、災害発生の日から教科書については 1 月以内、その他の学用品については 15 日以内に完了しなければならない。

援協定等をベースとした連携関係が生かされた。こうした、ローカルとローカルとのつながり、いわばインターローカルな関係性⁶が、災害発生時に有効に作用し得る、新たな都市間関係として注目されるようになった。

こうしたなか平成 24 年 6 月 27 日に施行された改正災害対策基本法では、大規模広域な災害に対する即応力を強化するため、地方公共団体間の応援の対象となる業務について、消防、救命・救難等の緊急性の高い応急措置（応諾義務がある）から、避難所運営支援、健康診断、施設修繕等の応急対策一般に拡大（市町村から都道府県への応援要求については応諾義務があり、その他は応諾義務がない）するとともに、地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化を求めた。

公共部門においては事務・技術職を中心に、全国知事会、全国市町村会や総務省等のスキームを通じて、被災地外の地方公務員や国家公務員が被災自治体に派遣された⁷。また任期付職員の採用等も行われた。他方、第 1 節で記述した災害対策基本法における教育機関に対する要請や、避難所運営の協力への考え方に照らし、教育職員（学校の管理職、教諭、教育委員会の職員等）が、同種の機関において避難所開設・運営支援、学校の再開や教員補助等にあたる別途の応援関係にも着目し、こうした人事交流のあり方や効果につき検討していくべきである。宮城県は国に対して、教職員の加配措置を講ずるよう要請し、義務教育諸学校で 216 人、高等学校で 25 人の加配が認められた。また、教職員の追加配置と文教施設の災害復旧のため、仙台市教育委員会と宮城県教育委員会が、他の自治体から教職員及び技術職員の受け入れを行なった⁸。

6) 小田隆史(2012)：つながり、ひろがる、ポスト 3.11 の都市間関係を考える－教訓の共有と継承に向けて－、都市の連携と新しい公共－東日本大震災で見えた『絆』の可能性、全国市長会第 74 回全国都市問題会議文獻集、pp.174-178

7) 総務省 http://www.soumu.go.jp/main_content/000529929.pdf

8) 宮城県小学校長会・仙台市小学校長会（2013）：『3.11 からの復興－絆そして未来へ－東日本大震災 2 年間の記録』、宮城県小学校長会・仙台市小学校長会

	教職員(追加配置)					技術職員(災害復旧)		
年度	計	派遣元別		派遣先別		計	派遣元別	
23	126	東京都	90	小学校	65	7	鳥取県	2
		岐阜県	12	中学校	30		東京都	1
		北海道	9	高校	27		三重県	1
		秋田県	5	特別支援	4		愛媛県	1
		栃木県	4				大分県	1
		兵庫県	3				宮崎県	1
		石川県	1					
		愛媛県	1					
		熊本県	1					
24	30	東京都	25	小学校	26	15	埼玉県	2
		岐阜県	5	中学校	4		鳥取県	2
				高校	0		愛媛県	2
				特別支援	0		山形県	1
							新潟県	1
							神奈川県	1
							山梨県	1
							岐阜県	1
							兵庫県	1
					岡山県	1		
					宮崎県	1		
					神戸市	1		

表 2-1 宮城県内に派遣された教職員・技術職員数

(注 8 をもとに作成)

(1) 先行被災地・兵庫県からの専門チームの県外からの派遣

宮城県では兵庫県教育委員会が派遣した震災・学校支援チーム (EARTH :Emergency And Rescue Team by School Staff in Hyogo) のメンバー (EARTH 員) が 2011 年 3 月 15 日の第一次隊が派遣され、避難所運営や児童・生徒の心のケアに関する具体的助言を行った。

これは、阪神・淡路大震災を契機に 2000 年 4 月に兵庫県教育委員会が発足したもので、日頃から被災した学校における避難所運営、学校再開に関する訓練を受け、豊富な知識を有しており、大規模な災害の対応経験のない現地の教職員にとって有効なアドバイスを得ることができたという。EARTH の制度創設にあたって兵庫県教育委員会は、教職員を公務として派遣するための条例の改正 (議会への対応)、職員組合からの理解取り付けなどのプロセスを経てスタートし、トルコ、台湾、ネパールなど海外の被災地にも派遣されるに至っている。

EARTH ハンドブック⁹⁾によれば、EARTH 員は日頃より大規模災害が発生した場合に派遣要請があるものとして心がけておく。発災後、事務局が派遣を検討する段階で、登録された EARTH 員に派遣の可否を照会する。派遣照会があった場合には、直近の業務の予定を確認するとともに授業や校務の振替を検討するという。なお、派遣照会は直近の 1 ヶ月程度の派遣の可否を尋ねることが多いことを踏まえ日程調整を検討し、学年団等と調整が可能かを確認

⁹⁾ <http://www.hyogo-c.ed.jp/~kikaku-bo/EARTHhandbook/>

すると同時に、管理職の了解を得て回答を行うこととされている。派遣後は避難所運営や学校再開などの支援を行う。東日本大震災では、発災直後から宮城県庁及び沿岸の被災地において、以下の表 2-2 に示した活動を行い、多大な貢献をした。2017 年 4 月時点で、165 名の教職員と 3 名のカウンセラーが登録されている。

派遣時期・派遣隊	派遣先	活動内容
2011年3月15日～19日 第1次派遣（EARTH員等 3人）	宮城県教育庁、南三陸町	避難所運営、児童生徒の心のケアについて助言
2011年3月21日～26日 第2次派遣（EARTH員等 9人）	気仙沼市、東松島市、岩沼市、石巻市	避難所運営の支援や児童生徒の心のケアについて助言
2011年4月17日～20日 第3次派遣（EARTH員等 6人）	気仙沼市、南三陸町	EARTH員とスクールカウンセラーを派遣し、心のケアについて助言
2011年7月25日～8月10日 第4次派遣（EARTH員等 60人）	気仙沼市、石巻市、南三陸町	教職員を対象に心のケア研修や教職員が抱える課題について意見交換、生徒の学習支援をととした心のケアに係る支援活動
2012年7月29日～8月4日 第5次派遣（EARTH員等 63人）	気仙沼市、石巻市、東松島市、南三陸町	女川町スクールカウンセラーが同行し、教職員を対象にした心のケア研修や意見交換を実施、生徒の学習支援をととした心のケアに係る支援活動
2013年8月20日～23日 第6次派遣（EARTH員等 19人）	気仙沼市、石巻市、東松島市、南三陸町、女川町	震災3年目の課題や防災教育をととした心のケアについて教職員研修を実施
2014年8月20日～22日 第7次派遣（EARTH員等 19人）	気仙沼市、石巻市、東松島市、南三陸町、女川町	教職員研修に参加し、防災教育、防災体制、心のケアについて意見交換
2015年8月19日～21日 第8次派遣（EARTH員等 18人）	気仙沼市、石巻市、南三陸町、女川町	教職員研修において、防災教育、防災体制、心のケアについて実践事例紹介や現地教職員と意見交換を実施

表 2-2 東日本大震災における EARTH 員の活動

出典：兵庫県教育委員会ウェブサイトをもとに作成

（2）応援養護教諭の被災地における支援

事例 気仙沼市大谷小学校

気仙沼市の大谷小学校では、2011 年 7 月から 9 ヶ月間、岐阜県から 3 名の養護教諭が 3 ヶ月ずつ派遣された。被災児童の心のケアや健康指導などが主たる任務だった。同時に、同行の藤村校長（当時）の手記にれば、例えば学校に「岐阜県コーナー」を設けて、当該教諭の岐阜県における所属校の児童・生徒から応援メッセージ等が披露されたという。また、学習においても、社会科の岐阜県の地理で扱う「輪中」や、方言学習などにおいて大いに貢献したという。

先行被災地である兵庫や新潟などの教職員の被災地間協働¹⁰としての人事交流に加えて、このように、遠く離れた地域から被災地の学校に派遣された教職員との交流を通じた教育分野でのインターローカルの関係性の強まりや、教育復興における、教育的効果のその他

10) 2016 年の熊本地震発生後、宮城県から主幹教諭や養護教諭が熊本地震被災地に派遣された。

の事例についても更に調査する必要がある。

(3) 被災地派遣から帰還した教職員の経験活用

事例 東京都から宮城県に対する応援教員の派遣

東京都教育委員会は、東日本大震災発生直後に幹部職員を宮城県に派遣し、県庁一室に「教員派遣支援室」を設置し職員を常駐させ都からの教員派遣の調整を行なった。2011 年 4 月に派遣教員を公募し、5 月 9 日から 68 名の教員、7 月 1 日から 9 名の養護教諭、8 月 16 日から 8 名の教員を、2012 年 1 月 1 日から 5 名の教員を派遣し、2012 年度には 25 名の教員を 1 年間、長期派遣した。都教委からの派遣は合計 115 名となる。宮城県内に派遣教員を配置して支援を行った学校数は、2011 年度が、小学校 35 校、中学校 13 校、高校 6 校、特別支援学校 1 校、2012 年度が、小学校 24 校、中学校 1 校となっており、特に小学校における派遣ニーズのマッチングが行われたと思われる。被災地支援としての教員派遣は 2012 年度で終了し、その後は、都教委と宮城県教委との人事交流の形で実施された¹¹⁾。

都教委は、都内の学校と宮城県との交流により、派遣の体験を活かした都内学校での防災教育の実践などで活かされているとし、その効果につき派遣教員に対するアンケート調査の結果や交流の手記等豊富な情報を含め 2013 年 3 月に報告書¹²⁾にまとめている。

派遣から 5～6 年経過し、都内に戻ったこれらの教員、養護教諭の防災実践や、かかわりが深まった宮城県の地域との交流について都教委¹³⁾に現況を尋ねたところ、宮城県と関わりを持った教員が都内に戻って、個別に派遣先学校・地域と交流を進めている。被災地との関わりに意欲がある者が応募して派遣されたこともあり、経験を生かした防災教育の実践が展開されていると思われる。また、宮城県の防災主任と類似制度の導入も検討したが、教員負担の課題等もあり、創設には至っていない。

他方、震災の翌年度から、東京都では東京都及び区市町村教育委員会指導主事等に対する東日本大震災被災地研修を実施し、報告書・指導資料（DVD）を作成し、それを各学校に配付するなどして、震災被災地での経験・教訓が伝講されている。また、2011 年 5 月から応援派遣教員の派遣先である南三陸町の志津川高校において「合同防災キャンプ」が実施されている。また、宮城で被災した教諭を都内に招いての講話なども実施しているという。

11) 東京都(2013)「東日本大震災における東京都支援活動報告書—本格的な復旧・復興に向けて」

12) 東京都教育委員会 (2013)「東日本大震災被災地派遣教員が語る学校現場での震災対策—東京都公立学校教員派遣報告書」

13) 協力：東京都教育庁指導部指導企画課・会田健太郎課長代理（安全教育担当、東京消防庁より出向）

また、岩手県の大槌町も東京都の支援先として交流が続いているという。

防災教育の学校における実践は、防災に関心を有する（理解のある）管理職や教諭の存在に左右されることが多いが、多くの都内の学校において、東日本大震災の被災地と関わった教諭らが点在していることは、都立学校の安全教育の推進にとっても有益だろう。

なお、都教委は上記派遣教員報告書、指導主事等研修報告書（DVD）のほか、震災対応に関わった多様な関係職員による手記を綴った「東日本大震災の記録―復興の願いをこめて」¹⁴を作成しており、予想される首都直下地震への備えなど自らの教育行政の参考として教訓の整理・蓄積をしている。これらの報告書の内容を分析し、被災地への教員派遣・人事交流の出向元学校・教育機関での効果などにつきさらに検討していきたい。

第3節 学校の再編、防災教育と震災教訓伝承―静穏期を迎えて

（1）学校の再編

図2-2及び図2-3は、それぞれ学校基本調査をもとに、市町村別に公開されはじめた2010年度から2016年度までの宮城県内の公立小学校・中学校の学校数及び児童／生徒数の推移を示したものである。津波の被害やそれに伴う人口流出等の影響を検討するため、宮城県内の14沿岸市町と仙台市のうち海に面した宮城野区と若林区をあわせた「16市区町」と、「宮城県その他」（仙台市の他の区含む）別に値を示した。

14) 東京都教育庁総務部総務課(2012)「東日本大震災の記録―復興の願いをこめて」

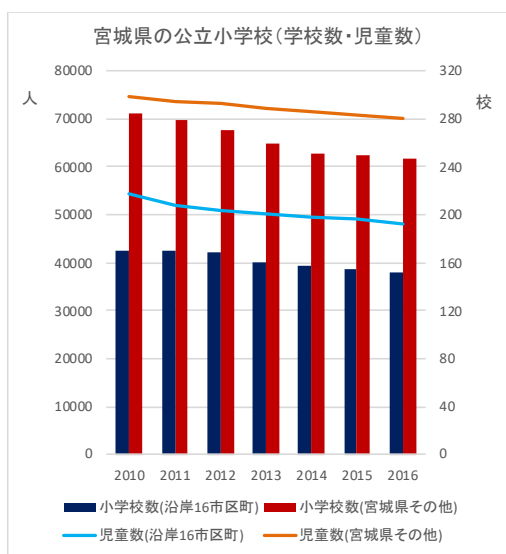


図 2-2 宮城県における公立小学校数と児童数

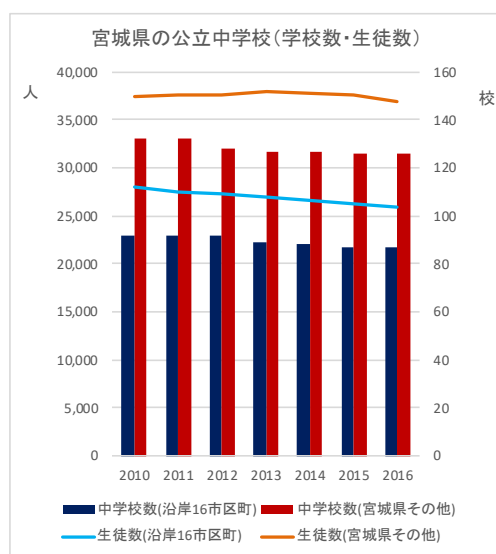


図 2-3 宮城県における公立中学校数と生徒数

出典：学校基本調査をもとに作成

それによれば、学校数については、沿岸部もその他の地域も同様の減少傾向にあるものと見て取れる。児童数については、震災直後の 2011 年度において沿岸部の学校でその他地区より幾分減少率が高いと見て取れるが、その後は宮城県その他地区の減少傾向に類似している。他方、中学校の生徒数については、その他の地区と比べ、沿岸 16 市区町においての減少傾向が顕著に見て取れる。

現在、宮城県内では、12 市町 195 地区で計画されている防災集団移転事業のうち、全地区における造成が開始され、一部では住宅の建設や入居が進んでいる。災害公営住宅事業では、2017 年末時点で計画されている 16,093 戸のうち、15,832 戸分が着手され、既に 21 市町、305 地区、15,219 戸の工事が完了した。例えば、東松島市では、2016 年 11 月には、切土して造成された防災集団移転先である北部丘陵地区（野蒜ヶ丘地区）に 278 の宅地すべての引き渡し完了し、これで市内 7 つの防災集団移転促進事業が完了した。この地区には、被災し人口流出の影響を受けた旧野蒜小学校と宮戸小学校が統合して宮野森小学校が新設され、2017 年 1 月に、木造新校舎が完成した。このような、学校の統廃合や児童・生徒数の推移は、集団移転事業等の進展とともに、今後も経過観察する必要がある。

(2) 震災記憶・教訓伝承

東日本大震災から 7 年が経過する現在、被災地においても、震災の教訓と伝承の必要性

が強調されつつあり、震災の伝承主体（語り部）や伝承（学習）施設（遺構）などの整備が進んでいる。2017 年度には、震災の経験がない世代の児童が就学期を迎え、他方で震災にかかる記憶の衰退や世間の関心の低下などにより、震災の「風化」が被災地においても懸念されつつある。こうした懸念を払拭するためにも、学校や地域における防災教育・啓発の実践が期待されている。

改正災害対策基本法¹⁵は、各防災機関が防災教育を行うことを努力義務化し、その実施に際して「教育機関その他の関係のある公私の団体に協力を求めることができる」と規定している。また同法では、基本理念（第 2 条の 2）において過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ることとし、過去の災害からの教訓伝承を明文化した。同法は¹⁶国と地方公共団体に対して、「過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援」に務めることと定め、住民がかかる伝承の責任主体¹⁷であるとしている（H24 年改正法）。

（3）震災遺構の保全と活用

東日本大震災被災地において遺構として保存が決定したり検討されている施設には、かつての学校施設が多く含まれるが、これらはすでに学校として活用されていないことから、市長部局や国（国営津波祈念公園等）に移管されている。

15) 第四十七条の二（防災教育の実施）災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、それぞれ又は他の災害予防責任者と共同して、その所掌事務又は業務について、防災教育の実施に努めなければならない。2 災害予防責任者は、前項の防災教育を行おうとするときは、教育機関その他の関係のある公私の団体に協力を求めることができる。

16) 第八条（施策における防災上の配慮等）2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。十三 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

17) 第七条（住民等の責務）3（中略）地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

県	市	学校名
岩手県	陸前高田 市	気仙中学校
宮城県	気仙沼市	気仙沼向洋高校
	石巻市	大川小学校
	石巻市	門脇小学校
	仙台市	荒浜小学校
	山元町	中浜小学校
福島県	浪江町	請戸小学校（保存するか今後検討）

表 2-3 震災遺構として保全・公開／検討されている学校

筆者作成

事例 震災遺構 仙台市立荒浜小学校

例えば、仙台市立荒浜小学校は、遺構として保全するにあたり教育委員会から市長部局の防災環境都市推進課に移管し、震災当時の様子が失われない程度に改修した上で、公開を開始した。近くに頑丈で高い建物がないことから、現在も津波避難場所として指定されている。公開時間帯は、荒浜地区出身者等からなる案内者を同市の嘱託職員として雇用して、来訪者に解説が行われている。内部では、当時の学校長や町内会長の経験談を記録したドキュメンタリービデオ（17 分、英語字幕付）が上映されており、学校長の判断や子ども避難などについて学習することができる。平成 30 年度には、仙台市が宮城教育大学と連携して、荒浜小学校遺構を学校教育の課外活動において活用するための教材や指導案の開発を行うこととなっている。



写真 震災遺構 仙台市立荒浜小学校（筆者撮影）

このように、他の地域においても保全整備が進むにつれ、学校震災遺構にかかわる当事者間で、被災地の学校や周辺地域での被災経験や教訓を効果的に伝承できるノウハウの共有ができる仕組みの構築が求められる。

（４）防災主任の配置と防災教育・学校防災の展開

宮城県教育委員会は、平成 24 年度から県立の全ての公立学校に学校での防災教育推進、防災体制強化を中心的に担う「防災主任」を配置した。また、地域の拠点となる小中学校に、「防災担当主幹教諭」を配置し、防災主任への支援、自治体防災担当部局との連絡調整、さらに平成 28 年度からは交通安全と生活安全を含む学校安全の 3 領域、いじめ・不登校対策の役割を追加して「安全担当主幹教諭」の配置を行なっている。

これらの教員は、学校の管理職とともに学校防災・防災教育の充実でリーダーシップを発揮することが期待されている。そのため、防災主任向けの防災に関する研修機会の充実

や、大学教員養成課程の段階から、防災に関する知識、資質、能力を高める体制づくりが求められている。

他方、被災３県の教育委員会では、震災後まもなく、学校における防災教育の充実を教育政策の柱として、様々な取組を展開した。特に、東日本大震災の経験を盛り込んだ防災教育副読本をそれぞれ刊行した。宮城県では、みやぎ防災教育副読本「未来へのきずな」を用いて総合的な学習の時間をはじめ、授業外に「防災タイム」などを設けて学習時間を確保するなどその実施方法は様々である。他方、震災発生直後は、子どもの心のケアの一環として、沿岸部の地域では地震・津波に関する教育の実施のタイミングや方法について慎重だった地域が多い。震災以前は、課外学習で海に出向いた学校が多かったが、こうした配慮や保護者からの要望で、沿岸部に出向くことを自粛した学校も多く、ハザードを学ぶ自然学習や防災学習の実施方法やタイミング、判断の基準等について検討する必要がある。

第４節 次年度の調査研究展望

以上の結果を踏まえ、教員の配置、研修という側面からさらに震災から時が経過するに従って、被災地における勤務経験がある教員とそうでない教員の経験や意識の差が指摘されていることから、人事異動に関する統計データ（現在、宮城県教委に照会中）を用いて、GIS（地理情報システム）を用いた空間分析に取り組みたい。東日本大震災の津波被災の経験とともに、内陸部や山間部における異なる災害リスク・ハザードを踏まえた学校防災管理や防災教育の実践に関して考察する。

また、今年度より宮城県が開始した、一定期間地元で勤務することを条件に採用する「地元枠」教員採用制度の狙いや効果についての検討を行いたい。他方、防災教育の実践に関して、配置されている防災主任と安全担当主幹教諭の創設に対する研修や「防災主任会」などの防災を担当する職員の、横のネットワーク（内陸と沿岸含む）にも着目して調査を実施する。

他方、上述の通り、学校震災遺構の公開や保全の整備が進むなか、学校教育のカリキュラムや課外活動、地域との活動において、これらの記録や震災遺構等をいかに活用し、震災経験・教訓の継承と、効果的な防災・減災に対する啓発につなげていけるかが、今後の課題となる。そこで、それらを活用した課外学習・アクティブ・ラーニングのあり方につ

いても検討を行いたい。

また、子どもや親の側、すなわちディマンド・サイドからも、防災減災に対する意識差（地域間・世代間のギャップに起因するもの）や、それらのギャップにともなう学校経営上の課題などについて検討したい。人口の減少や防災集団移転により、複数の学校が統合・新設された結果、異なる地域から移住してきた人々の間のコミュニティ形成の課題が指摘されている（例えば上述の東松島市等）。これらについて考察を進めていく予定である。

はじめに

本中間報告では震災以降の福島県の教育環境の変化について、原発事故による避難指示区域の基礎的な知識や児童生徒の避難状況などを概説する。福島県の教育復興に関連して、大きな妨げとなってきたのは、東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響である。福島県浜通り北部の相双地域を中心に広大な地域に避難指示が出され、一時は3万人以上の子どもたちが自宅以外での避難生活を強いられた。

震災から時間の経過とともに、避難指示が出されていた地域でも解除が続いている。原発事故直後に出された避難指示は、帰還困難区域など線量の高い地域を除いて、徐々に解除が進んできている。

本中間報告としては、震災以降の福島県の学校教育に関連する基礎的なデータの概要を記し、今後の議論の基盤を示すことを目的としておきたい。

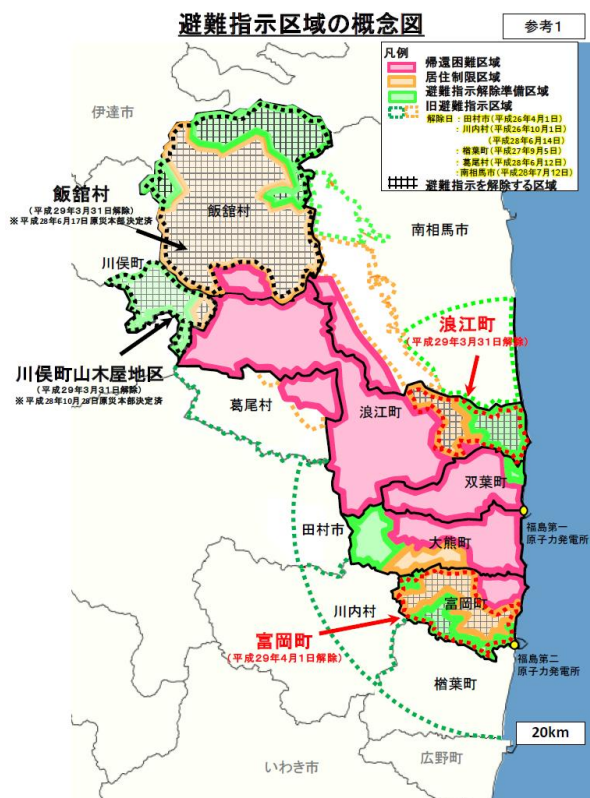


図 3-1 避難指示区域の概念図 出所:経済産業省

website(http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/hinanshi/2017/pdf/0310_01d.pdf) (2017. 12. 9 確認)より抜粋

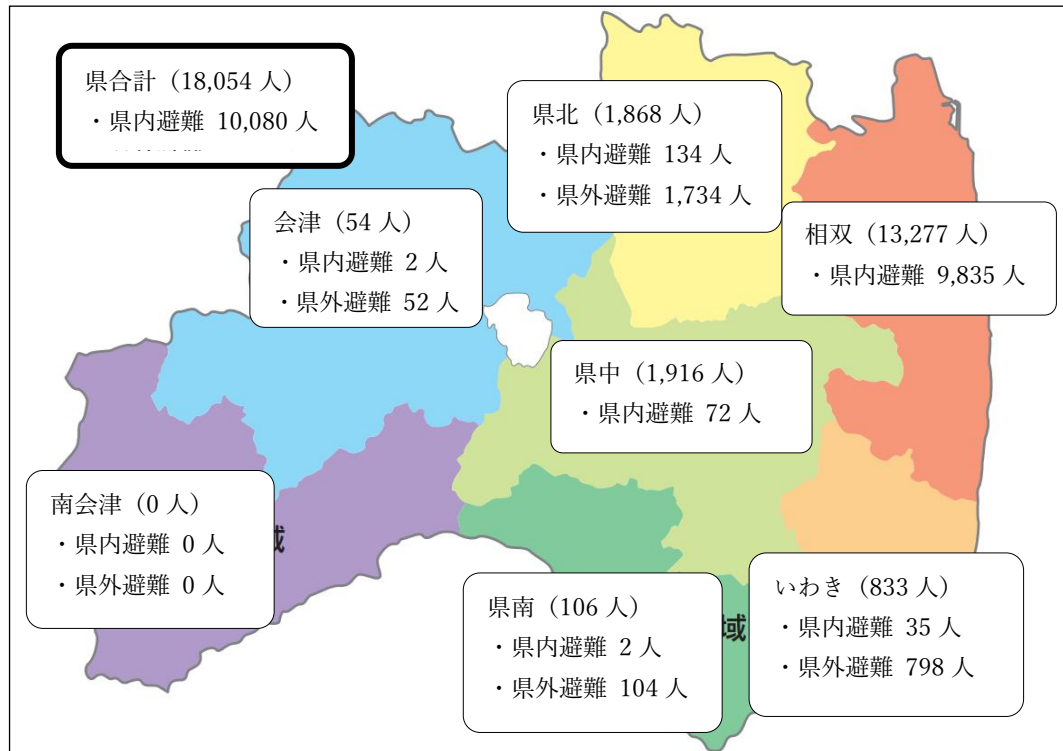


図 3-2 18 歳未満の子どもの避難状況 (2017 年 10 月 1 日時点)

出所: 福島県 website「東日本大震災に係る子どもの避難者数調べ」各年月データより、作成。地図画像は、福島県 website

(http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/kouho_kyoudo009.pdf) (2018. 2. 20 確認)より。

第 1 節 福島県の教育復興状況

まず、福島第一原発事故による避難指示の解除状況について概観する。避難指示は、事故当初福島第一原発、第二原発を中心に同心円状に避難指示が出されたが、原発事故当日の風向き等から、放射性物質の飛散方向が明らかとなって北西の方向に順次設定された。その後、段階的に解除され 2012 年 4 月には「帰還困難区域」「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」の 3 つの区域に区分された¹。これらの避難指示区域は年間積算線量²により区

¹ ただし、避難指示区域の見直しは市町村毎に段階的に行われたため、これら 3 つの区域に全ての市町村

分され、帰還困難区域は「5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域」、居住制限区域は「年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域」、避難指示解除準備区域は「避難指示区域のうち、年間積算線量が20ミリシーベルト以下になることが確実であると確認された地域」とそれぞれ定義される³。

帰還困難区域は除染自体が難しい地域のため、広範な除染が行われていないが、居住制限区域、避難指示解除準備区域では避難指示の解除に向けて国が除染を実施する「除染特別区域」として進められている⁴。避難指示が出されている区域は徐々に縮小されており、2017年3月31日に浪江町の一部が、2017年4月1日に富岡町の一部が解除された。残る避難指示の出されている区域は、大熊町、双葉町の全域、浪江町、富岡町、葛尾村、南相馬市、飯館村の一部である。

震災により、自宅から県内外に避難した18歳未満の子ども(以下、単に「子ども」という)の避難状況は2017年10月1日で18,054人となっており(図3-2)、「東日本大震災にかかる子どもの避難者数調べ」⁵において震災後の最大値であった2012年10月(30,968)の58.2%になっている。子どもの避難者数は着実に減少しているものの、同じ期間の年少人口(0歳

が再編されたのは2015年8月8日である。その後、除染や自然減衰による空間線量の低下とともに徐々に避難指示区域が解除されている。福島県 website「区域見直し等について」

(<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/230284.pdf>) (2017.12.9 確認)より。

² 屋外に8時間(遮蔽効果無し)、屋内に16時間(木造家屋の遮蔽効果として60%削減)を前提に「毎時線量×(8h[屋外分]+0.4×16h[屋内分])×365日=年間追加積算放射線量」で計算する。実測値との比較では、例えば福島市(2015)がおこなった、個人線量計(ガラスバッジ)調査では年間1mSvの追加積算放射線量が計測された割合は15歳以下で0.4%(n=5,973)、全年齢だと1.7%(n=24,667)であった。年間1mSvの積算線量となるのは0.19μSv/hであり、自然放射線分0.04μSv/hを追加した0.23μSv/hが除染などの目安として用いられてきた。計算式に従うと、年間20mSvはおおよそ3.81μSv/h、年間50mSvはおおよそ9.51μSv/hとなる。

環境省 website「追加被ばく線量年間1ミリシーベルトの考え方 平成23年10月10日災害廃棄物安全評価検討会・環境回復検討会第1回合同検討会資料」

(http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=18437&hou_id=14327) (2017.12.9 確認)より。

³ 基準となる線量は2012年3月時点の推定年間積算線量による。いずれも、環境省 website「除染情報サイト：除染特別地域の一覧・計画について」(<http://josen.env.go.jp/area/roadmap.html>) (2017.12.9 確認)より。

⁴ 除染特別区域は「国が除染の計画を策定し除染事業を進める地域として、放射性物質汚染対処特別措置法に基づき指定されている地域です。基本的には、事故後1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあるとされた『計画的避難区域』と、東京電力福島第一原子力発電所から半径20km圏内の『警戒区域』と定義され、2017年12月時点の避難指示区域よりも広い範囲が設定されている。環境省 website「除染情報サイト：除染特別地域の一覧・計画について」

(<http://josen.env.go.jp/area/roadmap.html>) (2017.12.9 確認)より。

⁵ 福島県 website「東日本大震災に係る子どもの避難者数調べ」

(<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/21055a/kodomohinansya.html>) (2017.12.9 確認)

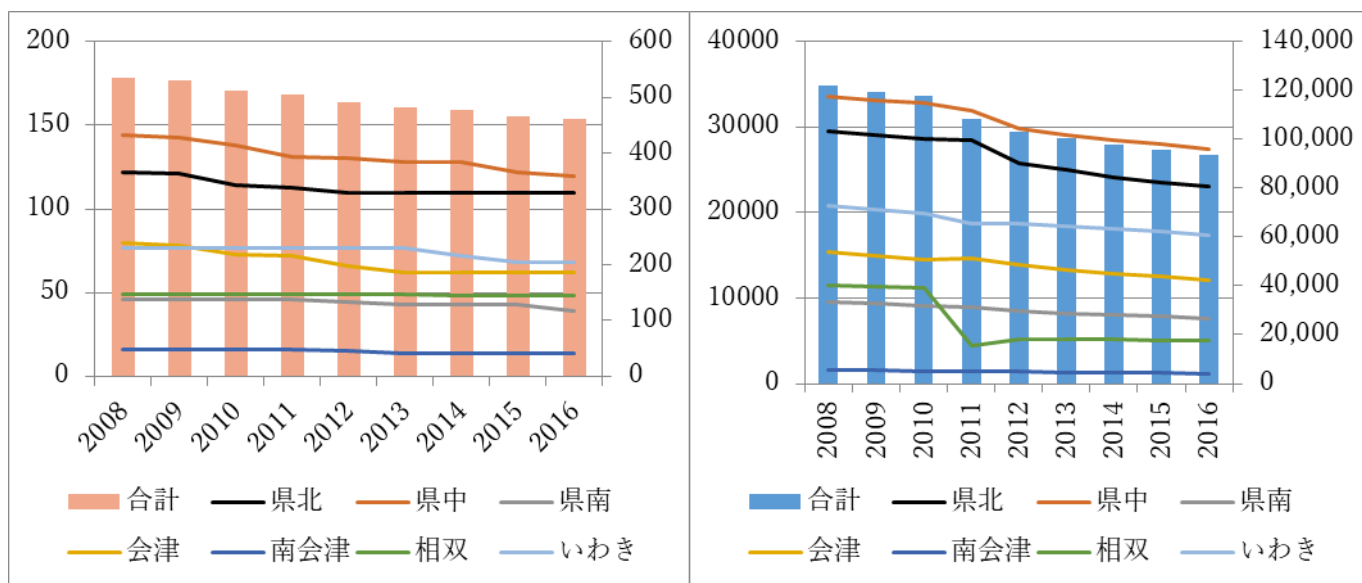
～15 歳)の減少は(252,391 人[2012 年 10 月 1 日]→219,565 人[2017 年 10 月 1 日])13.0%であり⁶、少子化・人口減少が子ども避難者数の減少につながっている部分があると推測される。

次に、福島県の学校・児童生徒に関する動態を確認しておきたい。図 3-3 は震災に前後する福島県内の公立小中学校の学校数(左)、児童生徒数(右)を示したものである。震災以前の 2008 年時点では小学校数 534 校、児童数 121,840 人、中学校数 247 校、生徒数 64,674 人であったが、2016 年では小学校数 461 校、児童数 93,675 人、中学校数 232 校、53,377 人まで減少している。福島県の代表的な地域区分である 7 地域⁷の避難元別に見ると、特に、避難指示区域の多くが属する相双地域では 2011 年度の児童生徒数の落ち込みが顕著で、震災・原発事故からの避難を表している。相双地域では一度落ち込んだ児童生徒数が、震災以前の水準には回復しておらず、児童生徒の帰還が進んでいないことがデータからもわかる。

⁶ 福島県 website「福島県現住人口調査月報」

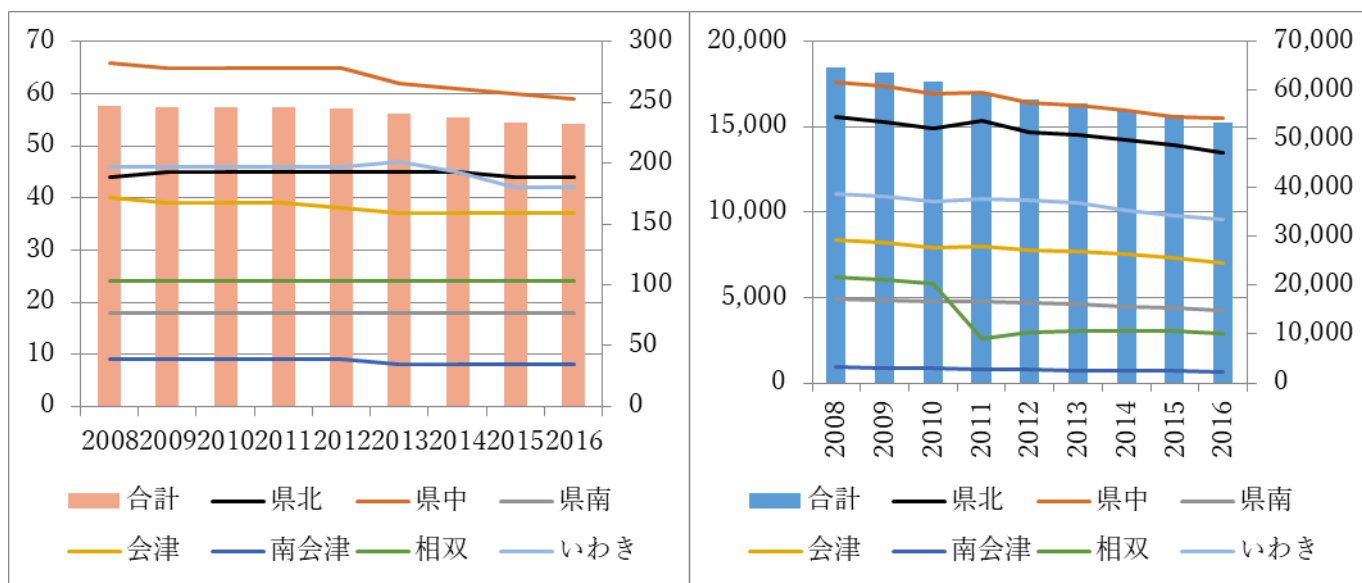
(<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/15847.html>)(2017.12.9 確認)より。

⁷ 県北、県中、県南[以上、中通り]、会津、南会津[以上、会津]、相双、いわき[以上、浜通り]である。



＜小学校－学校数＞

＜小学校－児童数＞



＜中学校－学校数＞

＜中学校－生徒数＞

図 3-3 福島県の公立小中学校、学校数・児童生徒数推移

※学校数の単位は「校」、児童生徒数は「人」。また合計の棒グラフは右軸、折れ線グラフは左軸。

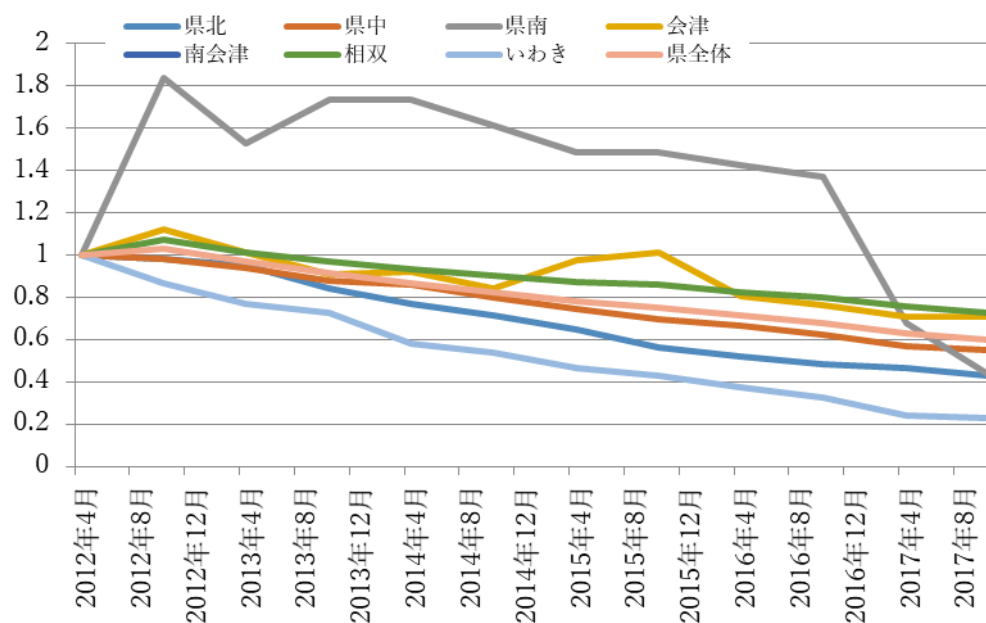


図 3-4 福島県子ども避難状況(2012 年 4 月を「1」とした推移)

出所：福島県 website「東日本大震災に係る子どもの避難者数調べ」各年月データより作成。

子どもの避難者の震災以降の帰還について見てみると2012年4月時点から一貫して避難者数0の南会津地域を除いて、全ての地域で避難者数は減少している。しかし、避難者数の減少状況は様ではなく、最も避難者の減少幅が大きいいわき地域では、最大値(2012年4月=3,641人)から、22.9%(2017年10月=833人)まで減少しているのに対し、もっとも減少幅が少ない相双地域では最大値(2012年10月19,571人)から、67.8%(2017年10月=13,277人)への減少に留まっている(図3-4)⁸。福島県(総人口1,881,382人)の人口分布は、7地域区分を浜通り、中通り、会津の3区分にまとめると、中通りに61.6%(1,158,613人)、会津に14.4%(270,503人)、浜通りに24.0%(452,266人)が居住しており、人口の分布が交通の便の良い中通り地方に集中している⁹。しかし、当初よりもっとも多くの子どもの避難している相双地区の子どもたちの帰還が進まない状況になっているため、避難している子どもたちに占める相双地区の割合は上昇を続け73.5%に達している(表3-1)。震災からの時間の経過とともに、福島県内の他の地域での帰還が進む一方で、子どもの帰還が震災以前

表3-1 避難児童生徒数推移(避難元、上段:人数、下段:構成比)

年月	‘12.4	‘12.10	‘13.4	‘13.10	‘14.4	‘14.10	‘15.4	‘15.10	‘16.4	‘16.10	‘17.4	‘17.10
県北	4352 14.5%	4278 13.8%	4151 14.2%	3659 13.2%	3359 12.9%	3113 12.5%	2823 12.0%	2453 10.8%	2274 10.6%	2104 10.3%	2018 10.7%	1868 10.3%
県中	3498 11.6%	3433 11.1%	3276 11.2%	3076 11.1%	3013 11.6%	2792 11.2%	2596 11.0%	2431 10.7%	2320 10.8%	2173 10.6%	1979 10.5%	1916 10.6%
県南	244 0.8%	449 1.4%	373 1.3%	423 1.5%	424 1.6%	394 1.6%	362 1.5%	362 1.6%	347 1.6%	335 1.6%	165 0.9%	106 0.6%
会津	76 0.3%	85 0.3%	77 0.3%	69 0.2%	70 0.3%	64 0.3%	74 0.3%	77 0.3%	61 0.3%	58 0.3%	54 0.3%	54 0.3%
南会津	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
相双	18298 60.8%	19571 63.2%	18468 63.4%	17754 64.3%	17094 65.6%	16550 66.5%	15953 67.9%	15768 69.6%	15068 70.3%	14583 71.4%	13810 73.0%	13277 73.5%
いわき	3641 12.1%	3152 10.2%	2803 9.6%	2636 9.5%	2107 8.1%	1960 7.9%	1690 7.2%	1569 6.9%	1358 6.3%	1177 5.8%	884 4.7%	833 4.6%
合計	30109	30968	29148	27617	26067	24873	23498	22660	21428	20430	18910	18054

出所:福島県 website「東日本大震災に係る子どもの避難者数調べ」各年月データより、作成。

の水準まで進まない相双地域の課題を看取することができる。

ここまで、避難指示区域の概念及び子どもたちの避難状況について概観してきたが、こ

⁸ 図3-3において、県南地域(白河市など)の避難状況が大きく上下しているのは、避難者数自体が少ないこと、当初避難していた子どもたちも線量が県内では比較的低いことなどが明らかになるにつれ、帰還が進んだことが上げられる。

⁹ 人口はいずれも2017年10月1日時点。福島県 website「福島県現住人口調査月報 平成29年10月1日現在」(<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/15847.html>)(2017.12.9 確認)より。

れらからは、震災後 7 年を経て、福島県内でも原発事故からの避難と帰還に関する差が広がっていることを指摘しておかなければならないだろう。長期的にも帰還自体が困難な地域が残される一方で、除染などの進展により帰還する町村が増えてきている。こうした町村の帰還も必ずしも順調とは言えないが、従来、双葉郡 8 町村¹⁰、避難地域 12 市町村¹¹と括られてきた市町村のなかでも帰還の意思には差が生じていることを示すデータもあり(復興庁福島復興局 2017:5)、今後の学校や教育現場の復興において、市町村毎の進捗状況に差となって現われてくることが考えられる。

【付記】図、表の作成にあたり阿内・丸山(2015)において収集・整理したデータ等を一部利用した。データ利用のご承諾を頂いた丸山和昭氏(名古屋大学)に記して感謝申し上げます。

○引用・参考文献

- ・阿内春生・丸山和昭(2015)「原発事故対応における学校への影響」青木栄一[編]『復旧復興へ向かう地域と学校』大震災に学ぶ社会科学第 6 巻、東洋経済新報社、123-152 頁。
- ・福島市(2015)「平成 27 年度 福島市ガラスバッジ測定結果のまとめ」。
- ・復興庁福島復興局(2017)「福島復興加速への取組」。
(http://www.reconstruction.go.jp/portal/chiiki/hukkoukyoku/fukusima/material/20170428_torikumi.pdf)(2018.2.25 確認)

¹⁰ 浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、葛尾村、川内村。

¹¹ 双葉郡 8 町村に加え、南相馬市、田村市、川俣町[伊達郡]、飯舘村[相馬郡]。

第4章 被災した子どもへの経済的支援

がん
鷹 咲子

第1節 はじめに

被災した家庭の子どもの教育のための経済的負担を軽減する経済的支援は、大規模災害の発生時においても子どもに教育の機会均等を保障する観点から重要である。本章では、被災した子育て世帯に関する調査から東日本大震災によって経済的な困難を抱える子育て世帯の状況を踏まえて、被災した子どもへの経済的支援について就学援助を中心に検討する。

第2節 被災した子育て世帯の状況

本節では、被災した子育て世帯の状況を示す調査として、提携している塾や習い事に使える学校外教育バウチャーを東日本大震災で被災した子どもに提供しているチャンス・フォー・チルドレンの調査と、東日本大震災や熊本地震で子どものための物資等の支援・防災教育などを行っているセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの調査を紹介したい。

1. チャンス・フォー・チルドレンの調査

チャンス・フォー・チルドレンは、阪神・淡路大震災で被災した子どもたちへの学習支援活動等を行っていた NP0 法人を母体に、東日本大震災後に設立された公益社団法人である¹。2014 年に被災地の教育バウチャー申し込んだ中高生・保護者と奨学金受給者を対象にアンケート方式で「被災地・子ども教育調査」が実施された²。

まず、親が正規労働に従事する割合を震災前後で比較すると、父親は 87.9%から 78.5%に低下し、母親も 29.3%から 24.4%に低下し、いずれも非正規労働に従事する割合が増え

¹ チャンス・フォー・チルドレン「チャンス・フォー・チルドレンとは」, <https://cfc.or.jp/> (2018 年 2 月 21 日閲覧)。

² チャンス・フォー・チルドレン『東日本大震災被災地・子ども教育白書』バリューブックス, pp. 11-91, 2015 年。有効回答数は子ども 1,987 名、保護者 2,338 名であり、世帯人数の平均値は 4.2 人、世帯収入の中央値は 356.6 万円である。

ている。また、世帯の主たる生計維持者は、震災前の父親 69.6%、母親 26.6%から、震災後は父親 63.9%、母親 33.7%と母親の割合が増え、父親の失業や母子家庭の増加がうかがわれる。これらの結果、世帯所得が 250 万円未満の世帯の割合が、震災前の 28.4%に対して震災後は 36.9%に増加している。

この調査では、被災世帯の世帯所得と世帯人員によって、被災世帯を（相対的）貧困層と非貧困層に分けるなど、経済的な状況に着目した分析を行っている。学校に行かなかった時期がある子どもの割合については、所得が少ない世帯ほど高いという結果となっている（図 4-1）。また、授業についていけなくなった時期について、貧困層は、非貧困層に比べて小学校段階の割合が高いという結果となっている（図 4-2）。特に、被災地の貧困層が小学校中学年からと答える割合は、内閣府が 2011 年に行った「親と子の生活意識に関する調査」（図中「全国調査」）の貧困層よりも 5%以上高く、非貧困層との差が大きい。

さらに、貧困層を震災以前からの貧困層と震災後の貧困に分けた分析もある。学校以外の学習時間 1 時間未満は、震災前から貧困だった世帯の子どもでは 47.5%であるが、震災後に貧困に陥った世帯の子どもは 40.5%であり、貧困でない世帯と差がないという結果が示されている（図 4-3）。これらの調査結果から、被災地では親の就労状況の悪化により相対的貧困世帯が増加し、世帯所得が少ない世帯の子どもほど学習上の困難を抱えている可能性が高い。同じ相対的貧困世帯でも震災以前からの貧困層と震災後の貧困層では学習習慣に違いがあり、震災以前からの貧困層に、より学習上の課題が大きいといえよう。

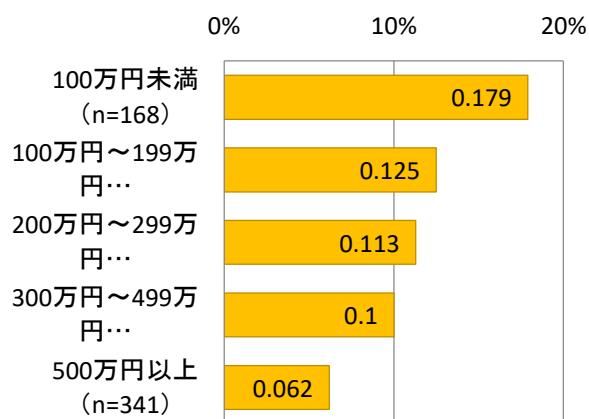


図 4-1 学校に行かなかった時期がある子どもの割合と世帯所得

出所：チャンス・フォー・チルドレン（2015）³

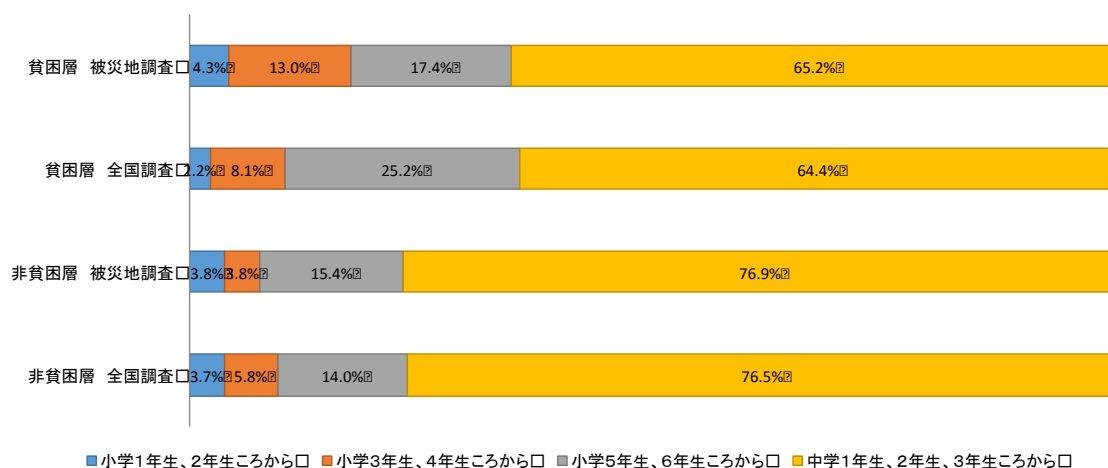


図 4-2 授業についていけなくなった時期

出所：チャンス・フォー・チルドレン（2015）⁴

³ 同上，p. 38。

⁴ 同上，p. 17。

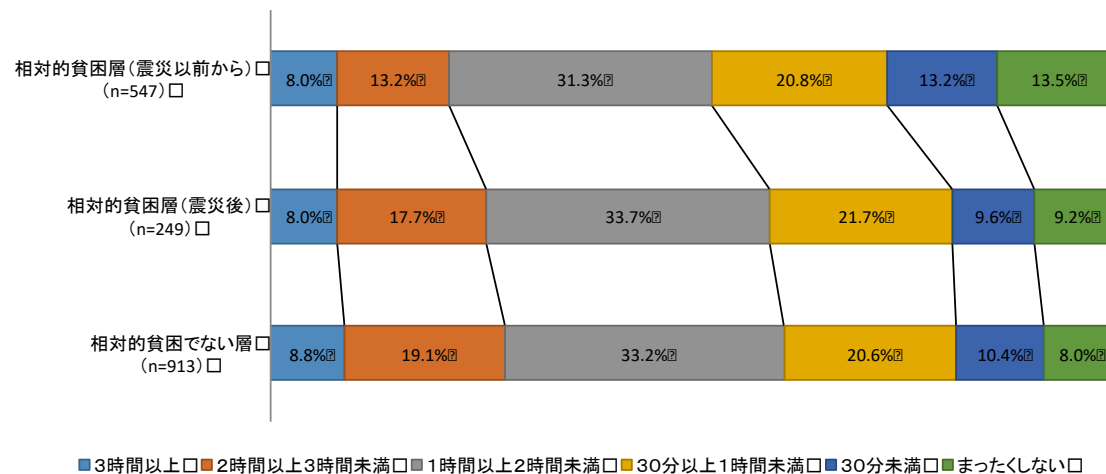


図 4-3 平日の学習時間

出所：チャンス・フォー・チルドレン（2015）⁵

2. セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの調査

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、1919年にイギリスで設立された子どもへの支援を専門とする国際NGOである。日本では、1986年から活動が開始され、東日本大震災や熊本地震では、子どものための物資等の支援・防災教育などを行った⁶。激甚な被災地である岩手県山田町と宮城県石巻市において、2017年に新入学応援キャンペーンとして制服・運動着の購入費用の一部を給付した⁷。

この受給世帯に対して、2017年にアンケート方式で「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査」が行われた⁸。受給要件は、1)生活保護を受けている世帯 2)生活保護が過去1年以内に停止または廃止された世帯 3)保護者（ふたり親家庭の場合父母双方）の市町民税が非課税の世帯 4)児童扶養手当の支給を受けている世帯のいずれかに該当することである。回答世帯は、ひとり親世帯 85.1%、ふたり親世帯 14.4%であったが、紹介された自由記述の内容などから受給したふたり親世帯は多子世帯の可能性が高い。

⁵ 同上, p. 21。

⁶ セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「活動の紹介」<http://www.savechildren.or.jp/work/>（2018年2月21日閲覧）。

⁷ 対象学年に占める受給者数の割合は、岩手県山田町 9.7%（35人/361人）、宮城県石巻市 11.1%（400人/3,609人）である。

⁸ セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査結果」http://www.savechildren.or.jp/jpnem/jpn/pdf/tohoku_201711.pdf，（2018年2月21日閲覧）。調査対象 400 世帯の内訳は、新小学1年生 82人、新中学1年生 183人、新高校1年生 170人計 435人の保護者であり、回答率 99.0%であった。

受給世帯のうち家計が赤字の世帯は、震災前の約3割に対して、調査の過去1年間では約6割に倍増している（図4-4）。赤字で借金をしている場合の借入先は、「親族や友人・知人からの借入」が最も多い。「クレジットカードによるキャッシング」、「銀行・消費者金融などからのカードローン」という回答も多く、今後、被災した子育て世帯が多重債務状況に陥る可能性も少なくない。「母子父子寡婦福祉資金、生活福祉資金など自治体からの借入」は少なく、公的支援に周知などの課題があることがうかがわれる（図4-5）。

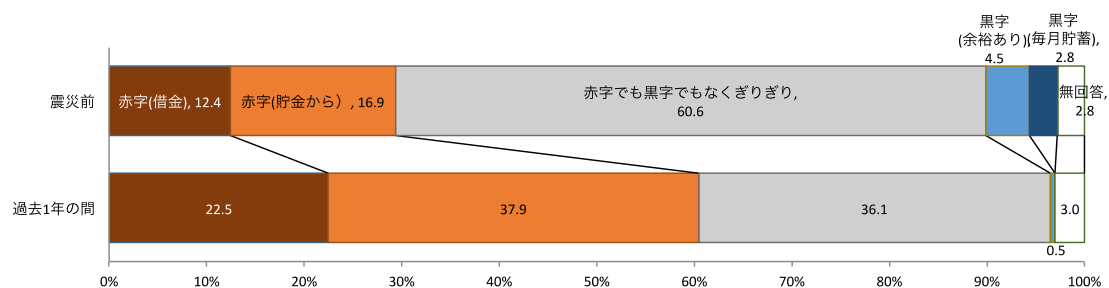


図4-4 家計の状況
出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン⁹

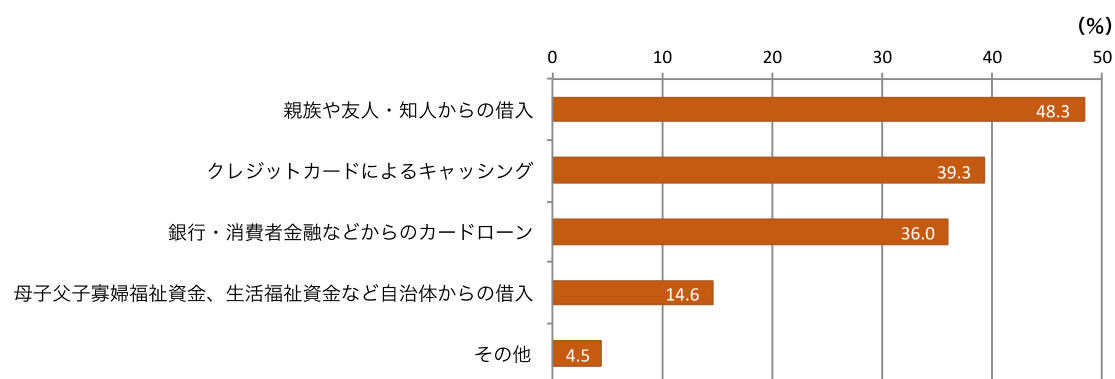


図4-5 赤字(借金)の場合の借入先
出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン¹⁰

この調査では、経済的な理由で家族が必要とする嗜好品以外の食料が買えない経験の有無も聞いている。経験があった世帯は、震災前の約5割に対して、過去1年間では約6割に上昇している（図4-6）。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

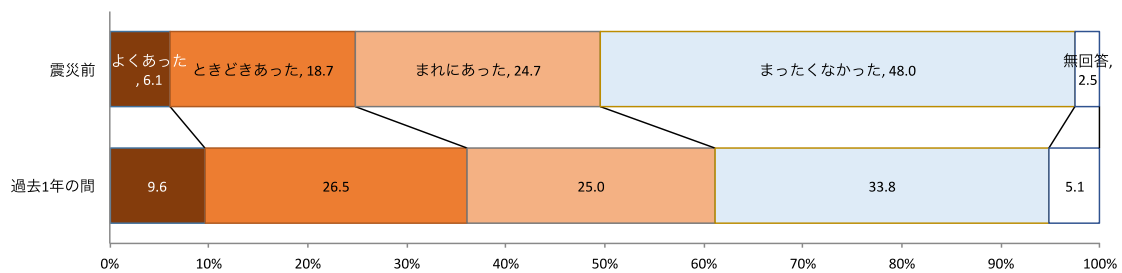


図 4-6 経済的な理由で家族が必要とする食料（嗜好品以外）が買えない経験
出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン¹¹

また、過去1年間に、経済的な理由により、子どもに関わる学校関係の経費が支払えない経験の有無についても調査している。払えない経験があった世帯では、費目別では「文具や教材の購入費」、「部活動に伴う費用」、「給食費」、「遠足や修学旅行の参加費」の支払いに困難を生じている（図 4-7）。

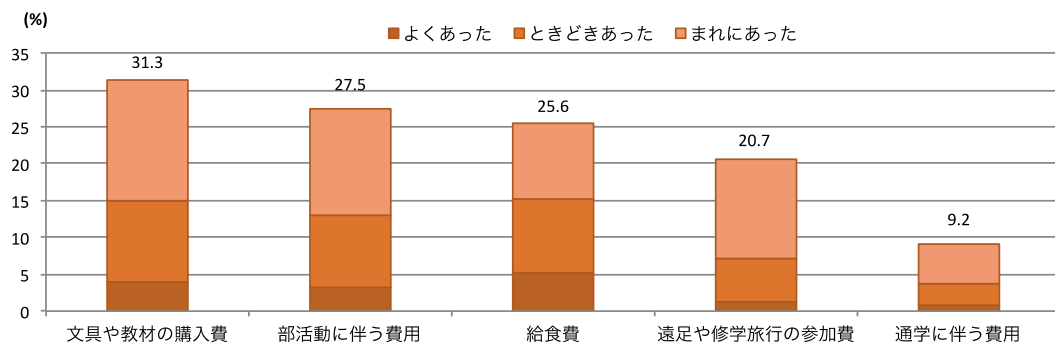


図 4-7 過去1年間に、経済的な理由により、子どもに関わる経費が支払えない経験
出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン¹²

このような学校関係の経費については就学援助制度による支援の対象となるが、経済的支援として次節で検討したい。また、過去1年間に、子どもの病気や怪我の治療のために病院や診療所を受診したほうがよいと思ったのに、実際には受診しなかった経験が2割以上の世帯であった。その理由は、「医療費の支払い」など直接的な経済問題もあるが、「医療機関までの距離」「身体上の理由」など物理的な問題も挙げられている（図 4-8）。理由として多い「時間がなかった」という回答は、親の仕事のために時間がなかったことが要因として推測できるため、間接的な経済問題ともいえよう。

¹¹ 同上。

¹² 同上。

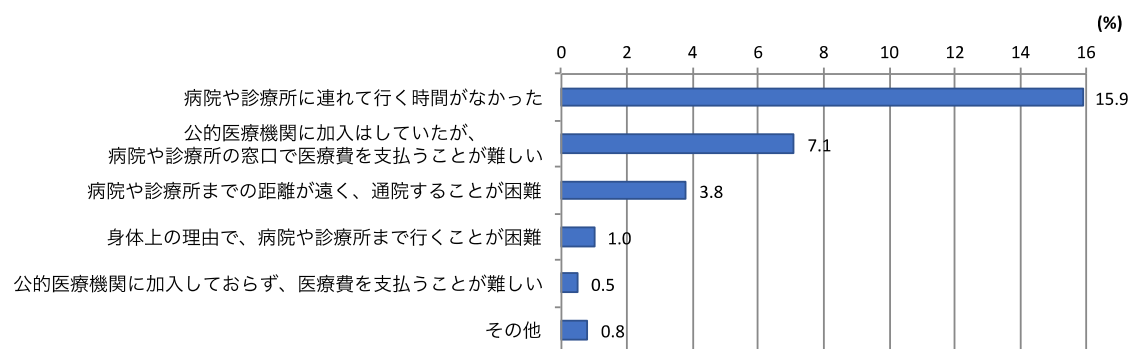


図 4-8 過去 1 年間に、子どもの病気や怪我の治療のために 病院や診療所を受診したほうがよいと思ったのに、実際には受診しなかった経験がある場合の理由
出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン¹³

第 3 節 被災した子どもへの経済的支援と課題

1. 被災就学援助の状況

就学援助制度は、経済的理由によって就学困難と認められる小中学生の保護者に対して、市区町村が学校給食費・学用品費・通学費・修学旅行費・一部の医療費などに相当する現金給付を行う制度である¹⁴。東日本大震災では、震災により経済的に就学困難となる児童生徒が多数に上ること、避難の状況に応じた支援の拡大が必要になることから、被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金による被災児童生徒就学援助事業が創設され、就学援助制度と同様の現金給付による支援が行われている。

震災直後の 2011 年度の全国の就学援助率¹⁵ 15.6%に対して、被災 3 県は岩手県 10.2%、宮城県 10.8%、福島県 10.6%という水準であった（図 4-9）¹⁶。交付金による被災児童生徒就学援助事業を合計すると、2012 年度に給食費などの支援を受けている児童生徒数が公立小中学校児童生徒総数に占める割合は、岩手県 14.4%、宮城県 17.4%、福島県 17.3%とな

¹³ 同上。

¹⁴ 2013 年に制定された「子どもの貧困対策の推進に関する法律」に基づき 2014 年 8 月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」においても、就学援助の活用・充実に重点施策として位置付けられている。

¹⁵ 要保護及び準要保護（就学援助のみ受給）児童生徒数が公立小中学校児童生徒総数に占める割合。

¹⁶ 文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数」,
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/12/15/1362483_20.pdf（2018 年 2 月 21 日閲覧）。

った。交付金事業によって被災3県の支援対象者は1.4～1.6倍に増え、6～7人に1人の小中学生が経済的支援を受ける状況となった。

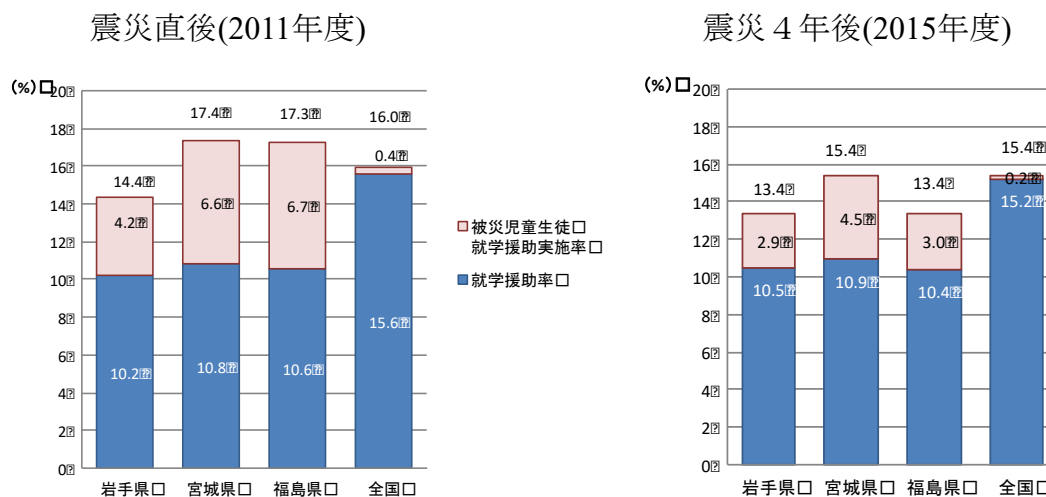


図 4-9 被災3県と全国の就学援助率と被災児童生徒就学援助実施率

出所：文部科学省¹⁷

しかし、この水準は、宮城県と福島県は全国平均をやや上回る程度であり、岩手県は全国平均には及ばない。これは、給食費未納の状況、ひとり親率、県下の自治体の財政力などからみて、被災県の東日本大震災発生以前の就学援助率が全国水準と比べて低すぎたためと考えられる¹⁸。被災県の就学援助全体の水準は、震災による全額国費負担の特別措置により、ようやく全国平均の水準となった。この特別措置がなければ、被災自治体が被災した児童生徒への就学援助を全国平均の水準で行うことは難しかったといえよう¹⁹。

最新の2015年度のデータでは、被災児童生徒就学援助を含めた就学援助全体の割合は、全国の15.4%に対して、被災3県は岩手県13.4%、宮城県15.4%、福島県13.4%という水準であり、宮城県以外は全国平均を下回るとともに、いずれも震災直後の水準を下回っている。被災以外の通常の就学援助割合はほぼ同程度であり、被災就学援助の割合が減少している。これは、被災した子どもへの経済的な支援の必要性が低下したといえるのか、

¹⁷ 前掲注16。

¹⁸ 鷹咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等：就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』明石書店, pp. 25-26, 56-57, 2013年。

¹⁹ 鷹咲子「被災した子どもの教育支援」, 青木栄一編『復旧・復興へ向かう地域と学校』, 東洋経済新報社, p. 177, 2015年。

次項では就学援助の課題について検討したい。

2. 被災就学援助の課題

本項では、前述のセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンのアンケート調査に基づき、被災地における就学援助の課題について検討したい。まず、就学援助による学校経費の軽減度合いについては、6割近い世帯が「まかなえていない」と回答している（図 4-10）。

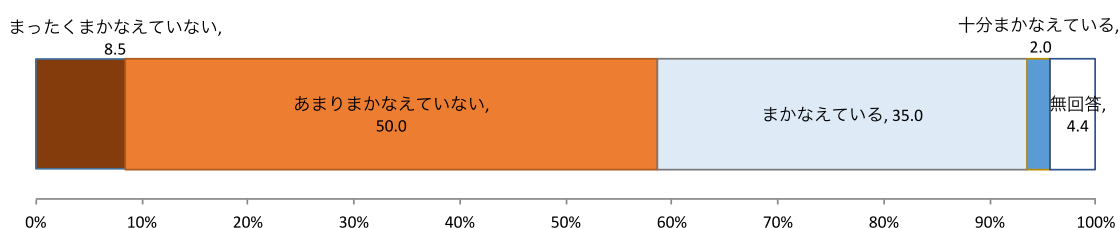


図 4-10 就学援助制度による学校経費の軽減度合

出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン²⁰

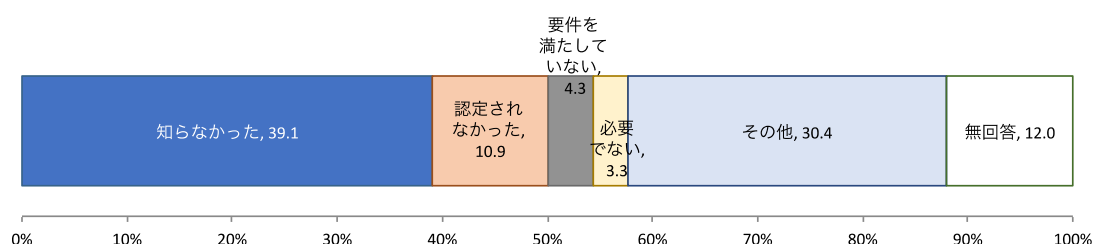


図 4-11 就学援助制度を利用しない理由

出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン²¹

この調査の対象となった、経済的な支援を必要としている世帯でありながら、就学援助制度を利用していない世帯がアンケート回答世帯の4分の1近い。その理由についての回答は、制度を「知らなかった」約4割、「認定されなかった」約1割、「要件を満たしていない」4.3%などとなっている（図 4-11）。

また、就学援助制度を利用するにあたって改善して欲しい点として、「申請書・説明資料・認定要件・認定される所得の目安額」をわかりやすく説明することが求められている（図 4-12）。周知の徹底を求める回答として「申請希望の有無を子どものいるすべての家庭に確認」という項目もある。これらは、就学援助制度を利用していない理由として、制度を「知

²⁰ 前掲注 8。

²¹ 同上。

らなかった」ことが最上位に挙げられていることと符合する。「家庭での立て替えが必要ない支給時期・方法」、「支給対象となる費目が増える」など支給内容の改善も求められている。支給対象となる費目の問題は、支給額とともに、就学援助によって学校経費を「まかなえていない」ことの内容ではないか。

「周囲の目が気にならないよう申請できる」、「申請時に民生委員の判断を必要としない」など申請のしやすさを求める声もある。震災後、震災前より多くの世帯が就学援助の対象となることによって、周知方法、支給内容など就学援助制度の課題が明らかになった。

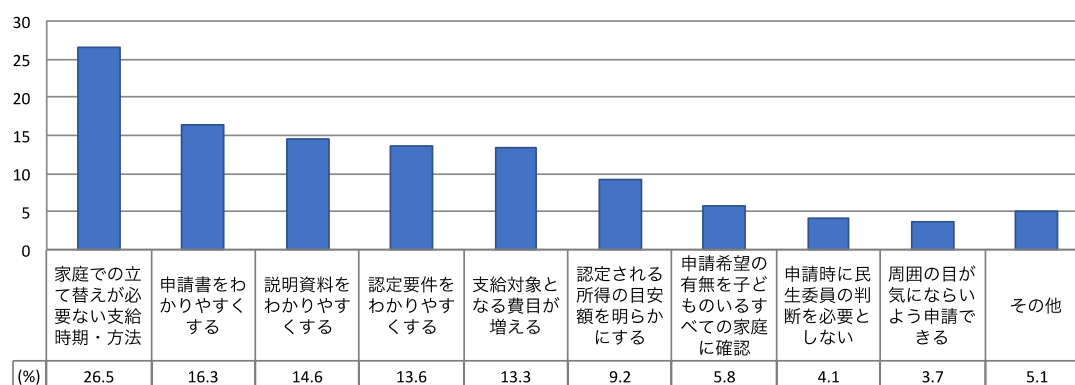


図 4-12 就学援助制度を利用するにあたって、改善してほしい点

出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン²²

さらに、子育て世帯が必要としている支援として、「子どもの就学にかかる費用の軽減」「住宅探し・住宅費軽減のための支援」「一時的に必要な資金を借りられること」「離婚・養育費などの専門的な支援」「保護者の就職支援」など経済的な問題に対する支援が多く挙げられている（図 4-13）。東京都が福島県からの自主避難者を対象に行った調査でも、世帯主 30 歳代以下の世帯が「必要と感じる支援」は、「子育て支援(育児・就学・進学等)」が 52.4%と高率だった²³。

²² 同上。

²³ 東京都総務局「平成 29 年 3 月末に応急仮設住宅の供与が終了となった福島県からの避難者に対するアンケート調査結果」,
<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2017/10/11/13.html> (2018 年 2 月 25 日閲覧)。

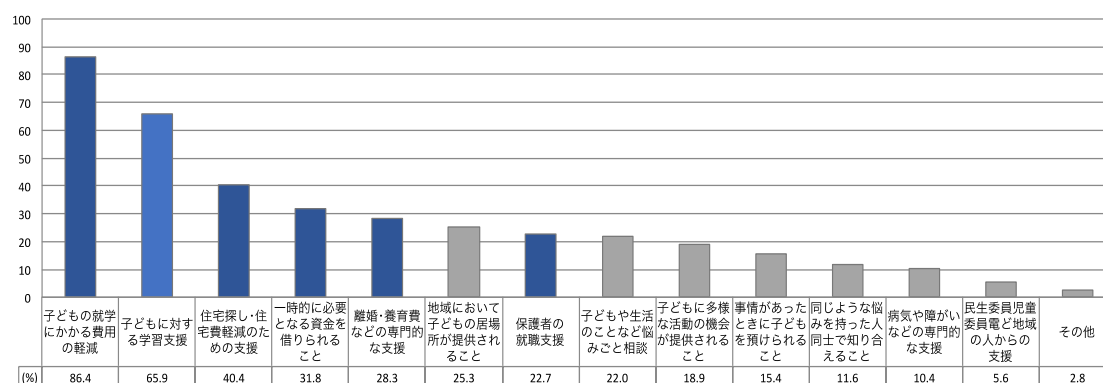


図 4-13 子どもや子育てに対して、現在必要としていること、重要だと思う支援等

出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン²⁴

第 4 節 おわりに

最後に、本章のまとめと今後の課題について述べたい。本章では、東日本大震災によって経済的な困難を抱える子育て家庭の状況を踏まえて、被災した子どもへの経済的支援について検討した。前節でも述べたように、「子どもの就学にかかる費用の軽減」など経済的支援は、被災した子育て世帯にとってニーズが大きい。

被災した子育て世帯に関する調査からは、震災後、非正規労働に従事する親の割合の増加、父親の失業や母子家庭の増加によって、世帯所得が低い世帯が増加し、食料の購入・医療機関の受診・学校関係経費の支払いが困難な場合があること、(相対的) 貧困層がより多くの学習上の課題を抱えていることが示された。

震災後、国の被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金によって、震災前より多くの世帯が就学援助の対象となった。被災した子育て世帯に関する調査からは、周知方法、支給内容など就学援助制度の課題も明らかになった。就学援助による現金給付は、申請主義による給付制度であり、申請者にとって手続きの負担が大きいという欠点をどのように解決したらよいかも今後検討したい。

震災 4 年後のデータでは被災就学援助の割合が減少している。これは、被災した子どもへの経済的な支援の必要性が低下したといえるのだろうか。今後、被災自治体の就学援助の状況を分析することにより、さらなる検討を行いたい。

²⁴ 同上。

第5章 学校の災害安全対策の地域差：宮城県を事例として

鳶島修治・福田亘孝

第1節 はじめに

東日本大震災が日本社会に甚大な被害をもたらしたことは言うまでもない。しかしながら、ミクロな視点で見ると、被災状況は地域によってかなり異なっている。例えば、宮城県だけを見ても、津波による被災は女川町から山元町にかけての沿岸部に集中しており、この地域での被害が突出して大きくなっている。また、宮城県内の震度についても、多賀城市では震度5弱、加美町では震度5強であったのに対して、栗原市では震度7、仙台市では震度6強の非常に強い揺れが観測されており、家屋や建物の被害が相対的に大きい。言い換えるならば、東日本大震災は一様な経験ではなく地域差をもった災害として地域社会の人々に経験されている。

本章では震災状況の地域差と学校の安全対策の関係について検討する。すなわち、東日本大震災を経験することによって学校は災害に対する安全対策の見直しを迫られ、教職員や児童の避難や保護をより確実に行う必要性が増大している。しかし、上述したように震災の被災状況は地域によって異なっており、こうした違いが学校の安全対策に地域差をもたらしているかどうかを吟味する。以下においては、まず第2節において本章で用いる分析方法とデータについて説明する。続く第3節では被災状況のマクロ・データによって宮城県の市町村をクラスタリングし、それぞれのグループの特徴を示す。第4節では学校調査によって得られたデータをクラスターごとに分析することで、安全対策の地域を検討する。そして、第5章では本分析から得られた知見の要約と今後の課題を述べる。

第2節 分析方法とデータ

本分析は2つのステップで行う。まず第一のステップは、宮城県土木部¹⁾が発行している『東日本大震災の記録（暫定版）』に収録されている宮城県内の市町村区の被災データを用いた分析である。具体的には、市町村区ごとの（1）推定浸水域人口割合（2）推定浸水

¹⁾ 宮城県土木部（2011）『東日本大震災の記録（暫定版）』仙台：宮城県

域世帯割合（３）人口 100 人当たり死亡率（４）人口 1000 人当たり行方不明者割合（５）100 世帯当たり全壊家屋割合（６）100 世帯当たり半壊家屋割合（７）100 世帯当たり一部破損家屋割合の 7 つ変数を z 得点に変換してクラスター分析を行い、宮城県内の市町村区を被災の特徴によってグループに分ける。クラスターの分け方は Model-based Clustering Method²⁾で行い、BIC(Bayesian Information Criterion)によって最適クラスター数を決定する。

続く第 2 のステップでは、『学校における災害安全の取り組みに関する調査』のデータを中心に分析を行う。この調査は 2014 年 2 月に全国の小中学校（中等教育学校を含む）の災害安全対策を調べることを目的に行われ、回収率は全国では 40.2%、宮城県では 60.4%であった。本分析の第 2 ステップではこの調査の宮城県のデータ（サンプル数は 116 校）を第 1 ステップで行ったクラスターごと集計し、地域の被災状況と学校の安全対策の関係について検討する。

第 3 節 地域データによる被災状況のクラスタリング

図 1 は宮城県内の市町村のクラスターを地図上に示したものである。Model-based Clustering の結果では BIC の値はクラスター数が 6 個の場合で最も大きく 164.22 で、最適グループ数であった。しかし、クラスター数を 6 個にすると『学校における災害安全の取り組みに関する調査』のサンプル総数があまり多くないため、一つのクラスターに含まれる学校数が極端に少なくなり、クラスターごとの集計値が不安定になってしまう。この問題を回避するために図 1 では 6 個の次に BIC の値が大きい 5 個のクラスターにして市町村を分類している。

²⁾ Banfield, J. D. and Raftery, A. E. (1993) Model-based Gaussian and Non-Gaussian Clustering. *Biometrics*. **49**, 803-821.

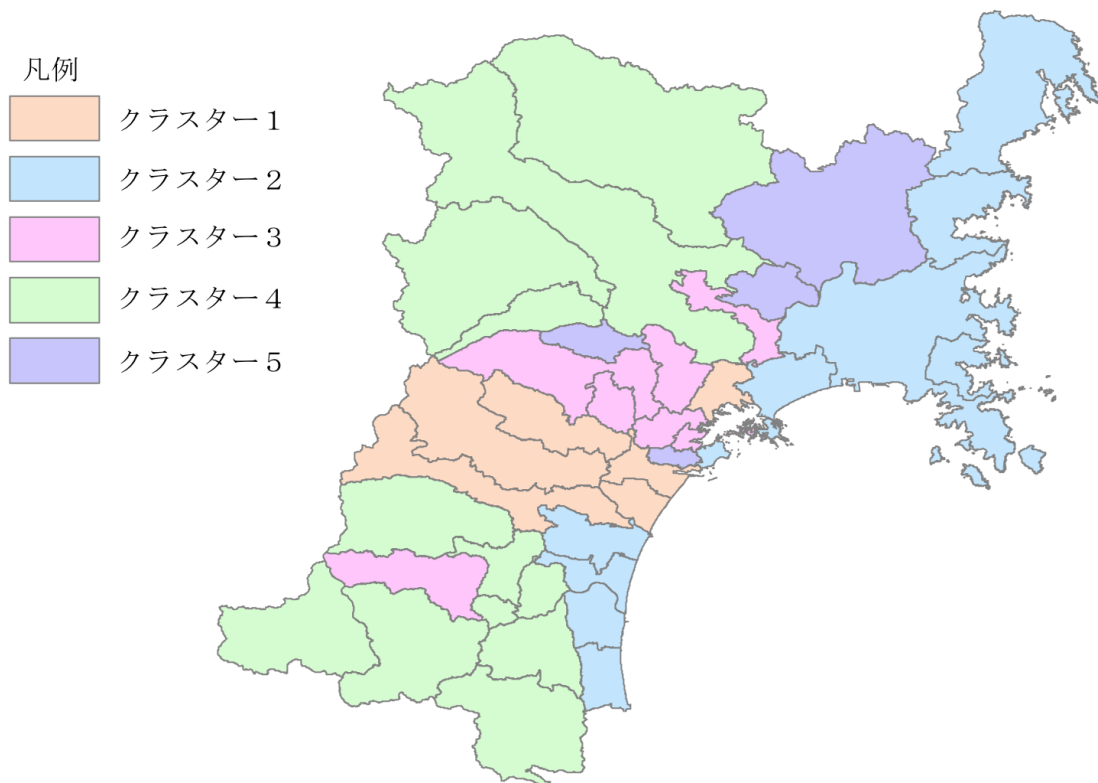


図 5－1：被災状況のクラスター分析
出所：筆者作成

各クラスターの地理的分布を概観すると、クラスター 1 は仙台市と松島町、クラスター 2 は気仙沼市から山元町にかけての県沿岸部、クラスター 3 は黒川郡を中心とした内陸部、クラスター 4 は栗原市、蔵王町などの奥羽山脈に近い山間部、クラスター 5 は登米市を中心とした地域（広域登米圏）となっている。

表 1 は地域クラスターの被災状況を示している。最初にクラスター 1 を見てみると、半壊家屋と一部破損家屋の割合が 25%前後で大きい。しかし、死亡率や行方不明者割合は小さく、浸水地域のそれほど大きくない。すなわち、このグループは物的な損害は大きかったが人的損害は軽微で済んだ地域と言える。クラスター 2 は浸水人口割合が 47.1%、浸水世帯割合も 47.2%であり、浸水の被害が大きくなっている。加えて、死亡率が 2.1%、行方不明者割合が 4.2%であり、すべてのグループの中で最も高い。さらに、全壊家屋が 30.1%で極めて大きい。このグループは沿岸の市町村によって構成されており、津波によって甚大な被災を受けた地域と言える。クラスター 3 は全壊家屋や半壊家屋が少ない一方、一部

破損家屋が 31.2%と相対的に多くなっている。他方、死亡者や行方不明者の割合は少なく、物的被害を受けたが、相対的に軽微で済んだ地域になっている。クラスター 4 はすべてのグループの中で最も損害が少ない。実際、浸水した地域はなく、人的被害も少なく、家屋の損害も軽微である。このクラスターは内陸山間部にある市町村が多く含まれており、県内で最も被災が少なかった地域と言えよう。最後にクラスター 5 を見てみると浸水人口割合と浸水世帯割合が高いが、家屋の損害が少ない。特に、全壊家屋の割合は約 4%であり、クラスター 2 と対照的である。こうした特徴から判断するとこの地域は河川等の氾濫によって浸水が発生したが、人的、物的損害が少なかったと推測される。

表 5-1：地域クラスターごとの被災状況（平均値）

	クラスター 1	クラスター 2	クラスター 3	クラスター 4	クラスター 5
推定浸水域人口割合 (%)	4.47	47.10	0.13	0.00	7.23
推定浸水域世帯割合 (%)	4.05	47.18	0.16	0.00	7.50
人口100人当たり死亡率	0.08	2.12	0.01	0.00	0.13
人口1000人当たり行方不明者割合	0.02	4.16	0.00	0.00	0.05
100世帯当たり全壊家屋割合	6.22	30.10	1.07	0.23	3.56
100世帯当たり半壊家屋割合	25.86	12.92	6.91	1.88	12.05
100世帯当たり一部破損家屋割合	24.75	28.20	31.16	13.53	19.33
市町村区数	6	9	8	12	4

出所：筆者作成

上述した特徴を見ると、東日本大震災による宮城県の被災状況は画一的ではなく、地域によって異なっているのが分かる。被災のタイプが異なっていれば、震災経験も地域社会の人々に異なって認識されるであろう。当然のことながら、異なった認識は学校の災害安全対策に地域的な差異をもたらす可能性がある。次節では『学校における災害安全の取り組みに関する調査』を用いて被災の地域差と安全対策の関連について検討する。

第 4 節 災害安全対策の地域差

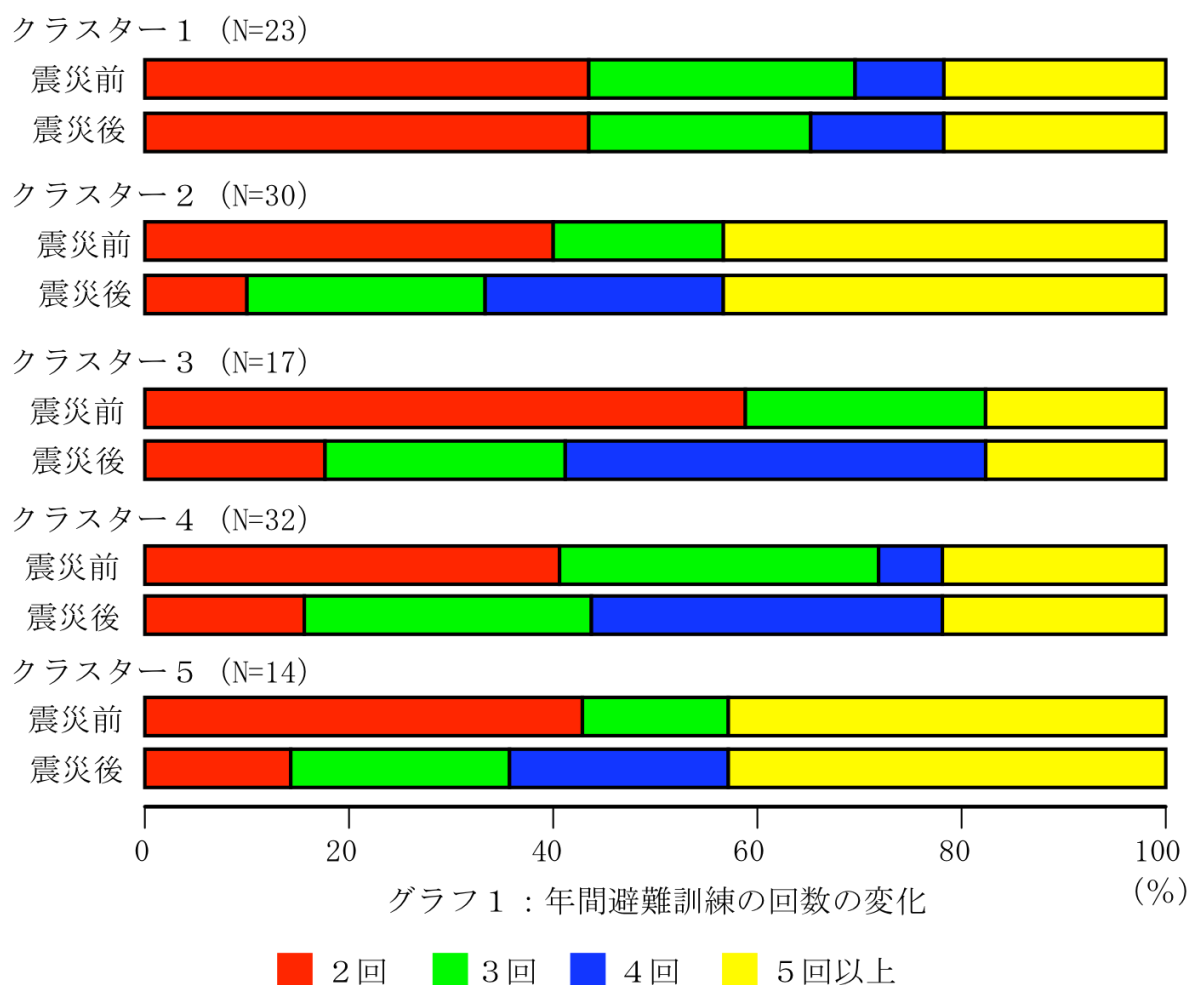
本節では災害安全対策と地域クラスターの関係を（１）避難訓練（２）学校安全計画（３）

近隣の学校との連携（４）災害用備蓄の４つに注目して検討する。

1. 避難訓練

グラフ１は東日本大震災以前と以後の避難訓練の回数を比較している。まず、最も大きな被害を受けたクラスター２の学校では、１年間に２回しか訓練していなかった学校が震災前には４０％あったが震災後に１０％に減少している。加えて、４回訓練する学校が２３％まで増加しており、震災経験が安全対策の強化につながる傾向がみられる。同様な傾向はクラスター３、４、５でも見られる。例えば、クラスター５では震災前に年間１回しか訓練をしていなかった学校の割合は４３％にも達していたが、震災後には１４％に激減している。他方で、この４つのクラスターでは年間５回以上の訓練をしている学校の割合は震災前後で殆ど変化していない。恐らく、これらグループでは震災前から十分な訓練を行い安全対策を十分に行っていた学校とそれほど十分な対策を行っていなかった学校とに二極化していたと推測される。そして、震災を経験することで後者のタイプの学校が訓練回数を増やしたのではないだろうか。

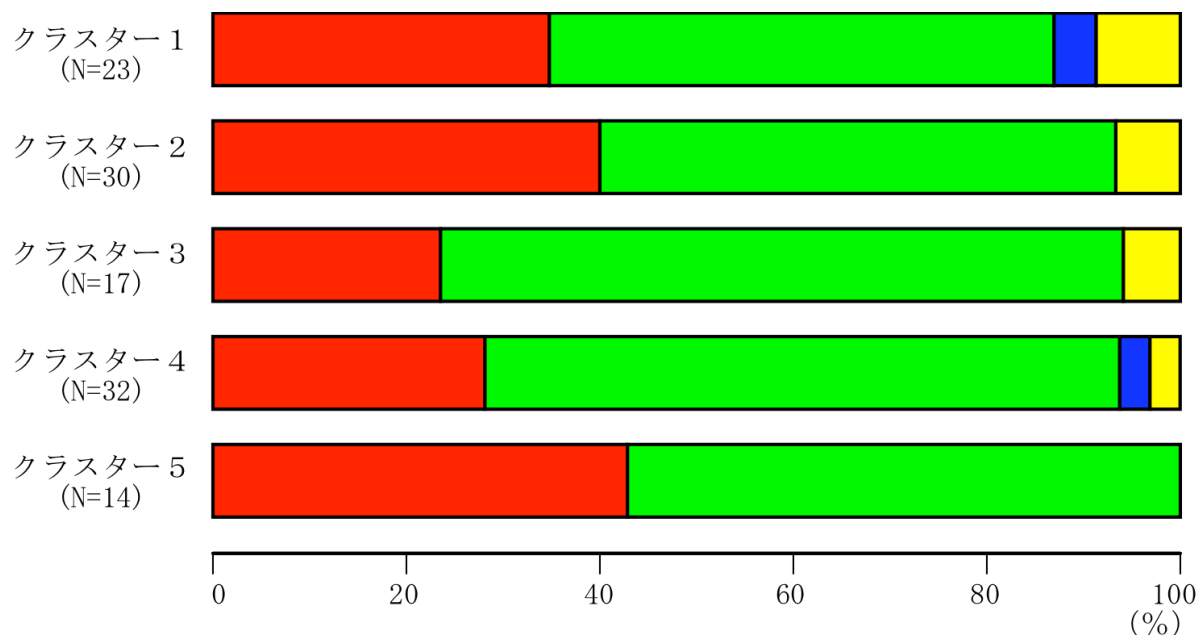
興味深いことに、仙台市を中心とするクラスター１では震災前後で避難訓練の頻度が殆ど変化していない。３回訓練していた学校が震災後、わずかに減少する一方で、４回訓練する学校が増加しているだけである。学校での避難訓練の水準に変化がなかった理由については一層の分析を行わないと断言することができないが、被災のタイプによって震災前後の避難訓練の変化に違いがあることは確かである。



出所：筆者作成

2. 学校安全計画

グラフ 2 に学校保健安全法に定められている学校安全計画の改定について示したものである。「大幅に改訂した」学校の割合はクラスター 3 と 4 で低く、前者では 23%、後者では 28% に留まっている。対照的に、「ほとんど改訂していないない」あるいは「改訂していない（見直しをしていないを含む）」を合計した値はクラスター 3 でもクラスター 4 でもほぼ 6% で、やや高くなっている。つまり、学校安全計画の改定については被害が相対的に少なかった内陸や山間部の地域の学校は安全対策への取り組みが鈍くなる傾向が見られる。他方、浸水被害の大きかったクラスター 2 と 5 の地域では学校安全計画を大幅に改訂した学校が多く 40% 以上が改訂を行っており、災害安全対策に積極的に取り組む姿勢がみられる。クラスター 1 については、「ほとんど改訂していないない」と「改訂していない」との合計が 13% になり 5 つのグループのうちで最も値が大きくなっている。



グラフ 2：学校安全計画の改定

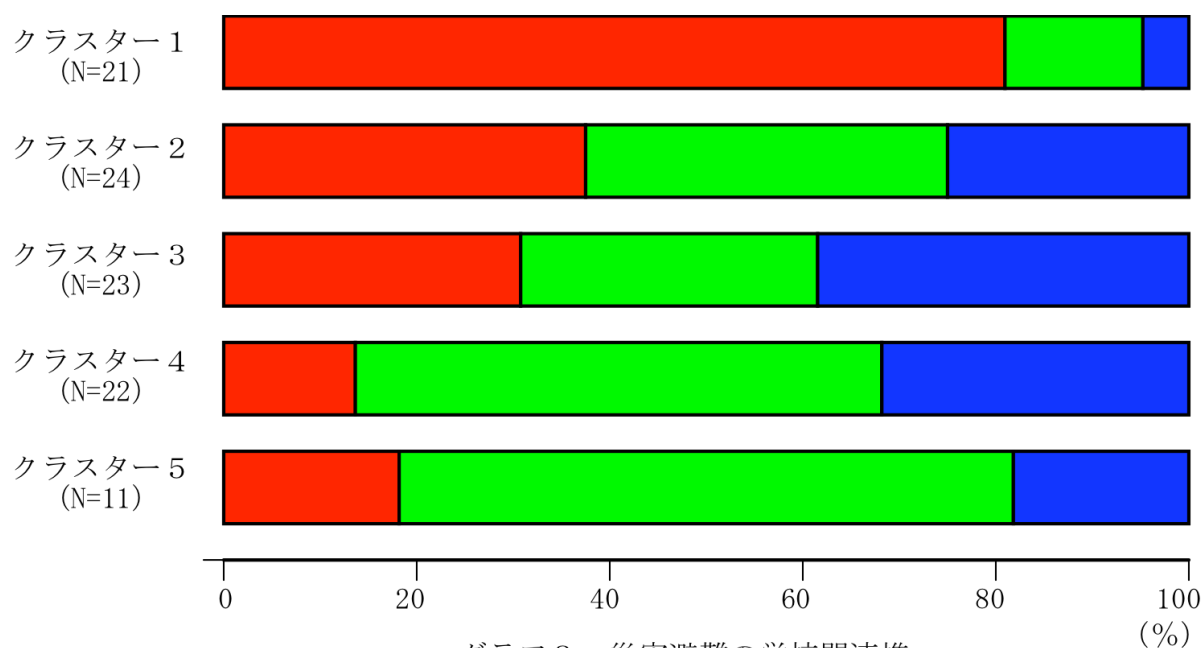
■ 大幅に改訂した
 ■ 多少改訂した
 ■ ほとんど改訂していない
 ■ 改訂していない
 出所：筆者作成

3. 近隣の学校との連携

グラフ 3 は災害時の避難について学校間の連携の特徴を示している。まず、クラスター 3 と 4 では震災前から連携していた学校の比率が少ない。特にクラスター 4 でわずか 14% の学校しか震災前には災害時の避難について近隣の学校として連携しておらず、災害時の地域連携が弱い。加えて、クラスター 3 では震災後も依然として 39% の学校が地域で避難について周囲の学校と連携していない。グラフ 3 では「近隣に学校がない」と回答したケースを除いて集計しており、周囲に学校が存在しないために連携ができないのではなく、学校があっても連携していない割合である。こうした結果から判断する限り、被害の程度が相対的に低い地域では災害時の学校間の連携、協力に消極性が見られる。一方、津波による被害が最も大きかったクラスター 2 では、震災前から避難連携をしている学校の割合が 38%、震災後に連携した学校は 38% であり両者の値がほぼ同じになっている。おそらく、この地域では震災以前から地域での避難対策を行っていた学校がある一方で、地域連携をしていない学校もかなりあり、後者の学校が今回の被災を機に連携を進めたと推測される。つまり、甚大な被害は地域の学校の危機意識を高め、災害安全対策を促進するようである。

クラスター 5 では震災後に連携した学校の 64% で極めて高く、震災の経験をふまえて大

胆な災害対策が行われている。興味深いことに、仙台市を中心とするクラスター1では震災前から近隣の学校と避難連携をしていた学校の割合が81%にも達し、極めて高くなっている。人口密度が高く、高層建築物も多い都市部においては学校間の避難連携が震災前から進んでおり、かなり災害への対応が準備されていたことが推察される。



グラフ3：災害避難の学校間連携

■ 震災前から連携 ■ 震災後から連携 ■ 連携していない

出所：筆者作成

4. 災害用備蓄

グラフ4は学校における飲料水あるいは食料の備蓄の有無を震災前後で比較したものである。どのクラスターでの震災後、学校に飲料数や食料を備蓄する学校の割合は増加している。特に、震災前後の比率の変化が著しいのは被害が最も甚大であったクラスター2であり、備蓄している学校割合が40%から77%へと2倍近く増加している。同様に、クラスター4でも備蓄している学校の比率が19%から56%に増加している。この地域は内陸の山間部の市町村が多く、こうした所では震災後、学校が地域の避難所になったケースも多く、こうした経験をふまえて水や食料を備蓄する学校が増えているようである。しかし、震災後の備蓄状況だけを見るならば、クラスター3、4、5の地域では水や食料を備蓄していない学校の割合が依然として高く災害への対応が進んでいない。特にクラスター5では震災後でも備蓄していない学校の比率が70%を越えている。これらのクラスターに属する地

域では震災による家屋の損壊が比較的軽微であり、災害に備えて自宅以外の避難所に水や食料を備蓄する体制が未だに整っていない。注目すべき点はクラスター1の学校では水や食料を備蓄する学校が圧倒的に多い。具体的には震災前では87%、震災後では96%の学校が水や食料を備蓄している。既に述べたように、このクラスターは仙台市の区部を中心に構成されており、大都市部では学校を地域の避難所にし、そこに水や食料を備蓄するという災害対策が行われていると考えられる。

クラスター1 (N=23)



クラスター2 (N=30)



クラスター3 (N=17)



クラスター4 (N=32)



クラスター5 (N=14)



0 20 40 60 80 100 (%)
グラフ4：学校での飲料数・食料の備蓄

■ 備蓄していない ■ 備蓄している

出所：筆者作成

第5節 まとめと今後の課題

本章では震災状況の地域差と学校の安全対策の関係について検討した。具体的には、最初に宮城県内のマクロな被災状況のデータを用いて市町村区を5のクラスターに分類した。

続いて、学校の災害安全対策の特徴をこれら5つのクラスターで比較した。本章の分析によって、第一に学校で行われる避難訓練の回数はほとんどの地域で震災後に増加する傾向が見られた。特に、津波によって大きな被害を被った沿岸部の学校では訓練の回数が顕著に増加していた。他方、相対的に被害が少なかった内陸山間部では1年間の訓練の回数が他の地域と比べて少ない傾向が見られた。第二に、学校安全計画については、浸水被害の大きな地域で改訂や見直しが積極的に進められていた。第三に、災害時における避難の学校間連携は仙台市を中心とする都市部で震災前から積極的に行われ、震災後も連携の拡大が積極的に進められていた。一方、被災程度の大きかった地域では震災後に避難の学校間連携が増大する傾向がみられた。対照的に、山間部や内陸部の学校では依然として、学校間の連携が十分でない姿が浮き彫りになった。第四に学校における飲料水や食料の備蓄は仙台市を中心とする地域で最も充実していた。この地域では既に震災前から飲料水や食料を備蓄する学校が多く、都市における避難所としての機能を学校は担っている。また、甚大な被災を受けた地域では震災後に災害用の備蓄を進める学校が多く見られた。反対に、被災が相対的に軽微であった地域の学校では飲料水や食料の備蓄が不十分な状態であった。

本章の分析から震災と学校の安全対策について次の点が示唆される。すなわち、大規模地震を同時に経験しても被害の大きかった地域では重大な災害として認識され、学校の安全対策が積極的に展開される傾向がある。しかし、被害が少なかった地域では重大な災害と認識されにくく、学校の安全対策への取り組みが鈍くなる傾向が見られる。こうした傾向は震災から学んだ経験や教訓をいかに生かしていくかという点について重要な示唆を示している。すなわち、震災の経験や教訓を今後の防災に役立てるとしても、その経験や教訓の内容が地域によって大きく異なっているため、ある地域では十分な学校安全対策が立案される一方で他の地域では不十分な安全対策に留まる危険性がある。従って、学校の災害安全対策を考える上では、こうした「防災格差」をなくすことが課題であろう。