

東日本大震災時の避難及び避難所の立ち上げと運営における 学校の在り方に関する一考察

吉田 ちひろ

0. はじめに

2011年3月11日に発生した、宮城県沖を震源とする巨大地震から、もうすぐ2年がたとうとしている。かつて経験したことのない揺れと津波によって、死者は1万5879人、行方不明者は2700人（2013年1月9日現在）を数えた。この犠牲者の中には、避難せずに犠牲になった方もいるが、一方で市町村の指定した避難所への避難途中の方や、完全に避難していた方も犠牲にあっている。それは、津波の大きさがそれまでの行政や個人の想定を超えていたためであり、このことから、津波予想の精緻化や避難所となった行政及び学校側の不備を指摘する声も見られる。しかしながら、あれほどの未曾有の震災を予想しようとする自体、不可能だったのではないだろうか。震災発生時に、どのような情報が取得可能であったのかに加え、予備知識の多寡、その時にいる人材に大きな影響を受け、最終的には総合的な「勘」や運によって運命の分かれ目ができたといえるだろう。具体的にこうすればよかったなどというのは結果論で、必ずしもそのときの判断が誤っているとは言えないのである。

だが、私たちはこれほどの被害を受けて、何らかのことを学ばなければいけないと感じているのも事実である。特に、避難所となった学校においては、上述した総合的な「勘」がはたらいて、津波を免れ、地域の避難所となって想定されていた以上の役割を果たした学校も見られた。そこで、本稿では、震災時の学校を対象にした文献を手がかりにしつつ、震災を通して学校はどのような状況に置かれ、その状況を乗り越えるために、どのような対処を行ったのかを明らかにする。なお、本稿で取り上げた3校と1町についてであるが、いずれも学校の役割を考えるために適する事例として紹介しており、それぞれの文脈や特徴がある。特に石巻高校の場合、保健室を中心にした震災記録であること、大熊町については震災によって学校も含めて自治体としてどのような判断がなされたのか、という観点である。

1. 震災時の対応—D小学校の場合—

1. 1. 震災発生時

D小学校は、海から内陸に約5キロメートル、低地に立地しているという。全児童数約400名の中規模校である。地震発生直後、D小学校では全員を校庭に集め、その後はほとんどの子どもを保護者に引き渡していた。同時に、地域住民がD小学校に多数避難してきていた。だが、その最中にヘリコプターが旋回しながら、「津波が来てるぞ！校舎に避難しろ！」と拡声器で言われたという。陣頭指揮をとっていた沖田教頭は、このヘリコプターが来るまで、津波は「『まさか来ないだろう』と思ってましたし、あとは、校舎が安全かどうか、人を入れていいかが判断つかなかったんですね。それと、校舎に土足で入れることを正直躊躇しました」と述べている。そこで、地区長及び校長と相談をした。そして、「津波はここまでは来ないだろう」という意見に合意し、体育館を避難場所にしていった。しか

し、ヘリコプターは大津波警報が出ていることを知らせ、沖田教頭は「何かあっては大変」だと思い、3、4階への避難誘導を始めた。その時、D小学校のそばにある幼稚園からも園児が避難してきていたが、昼寝の最中に避難してきたために、パジャマの上からタオルケットに包まれた状態で連れてこられていた。だが、他の避難者たちがその子どもたちや年配の人々に気づかうこともなく、我先に避難しようとしていたという。それに対して、沖田教頭が大声を出す場面もあったという。後に、教育委員会に、D小学校の教頭は校舎に人を入れなかった、という「お叱り」の電話が入ったという。ほかにも、ペットを抱いたまま避難し、階段には犬や猫の糞があったという。

結局、D小学校に津波は到達せず、大津波警報解除の後、沖田教頭は避難した人々を体育館に移動させた。その後、地域住民が次々に避難し、震災当日夜は総勢約1500名がD小学校に身を寄せた。

1. 2. 避難所としてのD小学校

こうして、D小学校は避難所として運営することになる。事前の取り決めでは、避難所の設営と運営は、この地域在住の「指定動員」と呼ばれる役場職員が担当することになっていた。指定動員はこの地区に3名いたが、それまで顔を合わせたこともなく、震災当日も姿を現さなかったという。指定動員が中心になって避難所を立ち上げ、次に担当の役場職員がきて運営を引き継ぐというのが取り決めだった。だが、実際には機能しなかったのである。

では、実際にはどうしたのかというと、これまで築きあげた地域との連携関係と、「ハグ(HUG)」という事前の共同訓練を基に避難所運営は成立した。ハグとは、「避難所運営ゲーム(Hinanzyo Unei Game)」の略称で、静岡県が開発した訓練方法だという。避難者の年齢や性別や諸事情を記したカード、避難所で想定される出来事が書かれたイベントカードを用い、避難所で起きる様々な事態を模擬体験できる訓練であるという¹。この訓練を通して、沖田教頭たちは、校舎のトイレではすぐ詰まるため、避難所ではトイレをいち早く作らなければいけないことを知っていた。震災当日も真っ先にトイレ設営に取り掛かった。ほかにも、アレルギーの人がいるのでペットは別にする、受付をつくること、駐車場や体育館内の同線の確保など、訓練を経て得た知識は多かった。うまくいかない部分も、ハグを体験した4地区の町内会長と役員、婦人防火クラブ、PTA役員、民生委員のメンバー、及び教師たちは、はいちいち言葉で説明せずに対応できた。おかげで、いち早く駆けつけた地域の主要メンバーが避難所の設営を、教師たちは子どもと保護者の対応や学校の管理運営に専念するといったような役割分担ができた。地区長、婦人会、PTAのOB・OGなど、みな60歳を超えた人びとだったが、非常に頼もしかったという。一方で、「70歳、80歳のおじいちゃん、おばあちゃんたちがにぎったおにぎりを、若い20歳くらいの女の子が、寝たまま、顔まで毛布をたくしあげて、携帯打ちながら、『ここ3つ!』』という光景もあった。

上述した例からもわかるとおり、D小学校の場合、学校の避難所運営に積極的な人とそ

¹ 静岡県地震防災センター「避難所運営ゲーム『HUG』を開発！」(2013/01/18最終閲覧)
[https://www2.pref.shizuoka.jp/all/file_download101600.nsf/00AB556F35AF28FF492575A900210D6F/\\$FILE/bousainews-22.pdf](https://www2.pref.shizuoka.jp/all/file_download101600.nsf/00AB556F35AF28FF492575A900210D6F/$FILE/bousainews-22.pdf)

うではない人とが混在する様子がうかがえる。

2. 震災時の対応—荒浜小学校の場合—

2. 1. 震災発生時

荒浜小学校は、沿岸から500メートルほどの低地に位置し、児童数100名ほどの小規模の学校である。明治6年(1873)年に設立され、およそ140年もの歴史を持つ。近くの海辺は、夏は海水浴場として賑わっていた。かつては漁業と農業が盛んであったが、近年は農漁業を営むのは高齢者だけとなり、保護者のほとんどは会社員である。学校に対する地域住民の関心は高く、防犯ボランティアを含め、体験学習の指導、稲作づくり指導、児童会祭りのサポートや出店など、保護者以上のかかわりが日常的であったという。

今回の震災の人的被害としては、当日欠席していた1名の児童が死亡、保護者を含む家族が死亡した児童は11名で、そのうち家族全員が亡くなった児童は2名にのぼる。

震災が発生したとき、荒浜小学校では1年生が下校を終え、2年生は下校途中だった。だが、地域全体で荒浜小学校を避難所にすることを決めていたため、下校した子どもも保護者とともに、荒浜小学校に避難した。地震発生直後は、机の下への一時避難を行い、揺れが収まるのを見計らって、「下校の準備」をして4階教室に全員が避難し待機する。そして、後述するが、高齢者避難と避難時の道路渋滞を考慮し、校庭への二次非難を想定せず、学校への「籠城」をはじめから想定していた。そのため、教科書・ノートをランドセルにしまい、上着を着た状態を指す「下校の準備」ができたという。避難してきた住民は、2階に「町内会」ごとに割り振られて避難した。避難者は320名だった。

15時55分、東側より10メートルの津波が押し寄せ、1階が冠水、2階床上数センチメートルまで浸水した。その津波襲来後、校舎3、4階に部屋を再度割り当て、各町内会長に呼びかけ、避難所運営委員会を立ち上げた。

17時から、ヘリコプターによる救出活動が始まる。まずは子どもからで、幼児とその保護者、小学生、中学生の救出に翌朝5時までかかり、大人の救出はごく一部しかできず、翌日も「学校」への籠城を続けることになったという。

2. 2. 避難方法決定の背景

もともと荒浜小学校は海に近く、津波危険地域や要避難地域に指定されていたこともあり、毎年6月には、地域をあげて、地震と津波を想定した避難訓練を行っていた。訓練は、ヘリコプターのホバリングによる人命救助や物資輸送も盛り込むほど本格的であった。

また、2010年2月のチリ沖地震の際には、大津波警報が発令され、地域住民が避難行動をとったのであるが、その時の経験から以下のような感想が出されたという。

- ①高齢者は、一時避難所である荒浜小学校に避難するのがやっとである。
- ②正式な避難所である七郷小学校は、4キロ程度離れており、移動するのは困難である。
- ③高齢者、特に足の不自由なものにとって3、4階まで上がるのは大変である。
- ④学校前の市道は、渋滞を起こしスムーズに通行できない状況であった。

この感想を、小学校及び地域行政は真剣に受け止め、改善を実行した。まず市は、高齢者の移動の難しさと道の渋滞を考慮し、「正式な避難所」である七郷小学校への避難という枠組みを見直し、荒浜小学校を本格的な避難所とした。津波が予想される場合には荒浜小

学校に「籠城する」という戦略を確定し、「災害備蓄を約1・5倍に増やし、800名の住民が最低3日間生活できる量」を確保したという。しかも、体育館は津波による水没が予想されるため、毛布や扇風機などの災害備蓄を体育館から校舎3階へと移動するとした。

また、荒浜小学校では社会福祉協議会が実施した学校技師研修やハグ（HUG）の訓練を活用していた。さらに徹底していたのは、先に記述したその地域に在住する「指定動員」を活用するべく、事前に働きかけがされていたことである。荒浜小学校の場合は、3名の指定動員が割り振られていたが、顔を合わせたことはなかった。そこで、2010年2月、指定動員、学校、民生委員の3者で、初めての顔合わせを行った。このとき、指定動員には学校の鍵を預け、以下のような要望などを伝えた。

- ①学校の職員が駆けつけられなくても、住民の方で校舎開放が可能であること。
- ②学校職員がいなくても、指定動員職員で各教室等を割り当て可能なこと。
- ③民生委員から、町内会長や民生委員は住人の様子をかかなり理解しているので、避難室割り当ては町内会ごとにしてほしい。

こうした備えもあり、今回の震災においては食料や毛布の備蓄に心配はなく、避難所運営もいたって順調であったようである。

3. 震災時の対応—石巻高校の場合—

3. 1. 震災発生時の対応

石巻高校は石巻の中心にある日和山という高台に位置し、眼下には北上川と太平洋を望むことができるという。かつては男子校であった石巻高校は、2005年から共学となり、2011年には創立86周年を迎えた。生徒数は、711名（2011年度現在）で、ほとんどの生徒が大学進学を目指しているという。部活動も盛んで、インターハイや国体などにも多くの生徒が出場している。

地震が起きたのは6校時の授業中だった。1・2年生の生徒約500名と、大学受験を翌日に控えて勉強に来ていた3年生約20名、そして教職員60名が学校にいた。揺れが収まり、2次避難場所である校庭に全員が避難した時には、既に海に近い所にある日本製紙の従業員たちがヘルメット姿で多数避難してきたという。

3. 2. 避難所としての石巻高校

その後、職員が校舎の安全確認をし、生徒が教室に入ったところに、津波でずぶぬれになったりけがをした住民や要介護5の高齢者、認知症の人、近隣の病院の入院患者など、本当にたくさんの方が保健室にやってきたという。避難所となった学校の環境保全（感染症予防や土足禁止など）や、ライフラインが全て断たれているためトイレの使用方法などについて意見を求められたり、避難所から体調の悪い人の訴えが届いたり、養護教諭は、一晩中、避難所と保健室の間を走っていた記憶が残っているという。学校には、血圧計や聴診器、簡単な消毒薬しかないため、できる範囲での処置であった。津波に濡れた人々には、ありったけの衣類や毛布を提供し、他の教師たちと体をさすってあげながら一晩を過ごした。

2日目には、低体温や低血糖で命に危険があると判断した避難者を見てもらうため、近くの医師の往診を求めた。翌日には医師が看護師と薬剤師を連れて来校し、保健室で診察

が行われたという。またその後、病院を流失した石巻市立病院などの医師・看護師が集まり、保健室の隣を診療所として運営した。診療所には、多い時には医師8名、看護師8名、薬剤師6名で運営されたという。他にも、学校薬剤師の努力の甲斐もあって、全国の薬剤師会からは、物資とともに薬剤師が支援に駆けつけた。

3. 3. 診療所の運営と教職員・生徒の関わり

診療所ができてからは、診療所の医師・看護師・薬剤師がチームを組み、午前・午後の2回ずつ避難所を巡回し、簡単なカルテも用意したという。このことによって、これまでの日常と違うことで生じていた診療上の混乱はほとんどなくなったという。診療所は、多い時には患者310名を超えた日もあるという。そのような状況の診療室を支えたのは、卒業生を含めた生徒たちのボランティアと、保健室係となった教職員だという。例えば、地震直後に避難してきた卒業生は、保健室にずっと寝泊まりし、避難者たちのこまごました世話や、認知症のおばあさんの世話などをしていたという。家になかなか帰ることができない生徒は、日中保健室で、ボランティアをした。仕事内容は、受付や案内、問診の手伝いや診療の補助などに加え、薬袋を手作りして、渡し間違いの防止に一役買ったという。他にも、全国からの支援物資の薬を、ほかの診療所に届けるための薬箱を作り、指定の薬を詰めたのも、生徒ボランティアだったという。保健室係となった5人の教師は、夜間保健室に泊まり込み、介護の必要な人の世話をしたり、足りない薬を取りに行ったり、認知症の避難者を預かってもらえるよう施設に足しげく通って交渉したりと多岐にわたる仕事をしたという。

石巻高校としての震災直後の課題は、「生徒をいかに安全に保護者のもとに帰すか」であり、そのために校長は職員が動きやすくなるよう働きかけ、毎日6時、9時、12時、16時、21時に全職員が事務室に集まり、情報の共有と仕事の確認をしたという。仕事は、前述の保険室係のほかに、水につかりながら市役所に薬を取りに行った「連絡係」、どこまで安全にいけるかを足を使って調べ情報を集めた「情報係」がある。また、事務、用務の職員は、校舎を清潔に保つなど、ライフラインが復旧するまで地道な仕事をしたという。

そうして、学校は4月21日から再開した。

4. 震災時の対応—大熊町の場合—

4. 1. 震災前の大熊町

大熊町は、福島県いわき市から北へ約40kmに位置し、1954年に大野町と熊町村が合併して生まれた。人口は1万1500名で、主な産業は農業である。町内には東京電力福島第一原子力発電所（以下、原発）の6基中4基が立地し、町のほとんどが10km範囲内に入り、財政的には恵まれていた。町政は、「人づくりは町づくり、町づくりは人づくり」の町長の基本姿勢のもと、教育重視、教育優先で進んでいるという。

学校は、幼稚園2園（334名）、小学校2校（726名）、中学校1校（368名）である。だが、この状況は震災によって生じた原発事故により、全町避難という状況で一変する。ただし、大熊町は、この震災があっても、避難先でも学校を立ち上げていった。

4. 2. 全町避難と学校立ち上げの経緯

震災での被害は、行方不明8名、家屋流失30数戸だった。震災直後に原発は自動停止したとの報告があり、3km圏内の住民を圏外へ避難させるよう国から指示があっても原発の安全神話は生きていたという。しかし、12日の早朝、10km圏外に避難するよう国からの指示があり、混乱の中、町民のうち約7000名がバスで、田村市、郡山市方面の17か所の避難所に避難したという。

避難後、ただちに園児、児童・生徒の安否確認作業に入り、幼稚園、小中学校の教師たちが17か所の避難所に出向き、数日後の携帯電話の復旧も手伝って、25日までには子どもたち全員の避難先と無事を確認できたという。

すぐに帰町できると思っていたが、原発事故の状況は好転せず、3月の中旬には卒業式について、4月からの学校や入学式について町民から多くの問い合わせが昼夜を問わず殺到したという。そうした中で、17日の深夜、町長と教育長の話し合いがもたれた。前述の町長の教育への姿勢からもわかるが、話し合いの結果として、町長は次のように述べたという。

「ともかく4月から学校を立ち上げよう。一切条件はつけないから、学校を立ち上げてほしい。教育長も『大熊の子どもは大熊町民で育てる』といつも言っているのだから、今こそそれを実行するときだと思う。学校を立ち上げれば町民もついてくる」。

条件がつかないやり易さがありながら、教育長は、①原発事故の収束が見えない状況のため、田村市から近い場所では再避難を必要とする可能性がある、②学校を立ち上げれば、当然保護者、家族も一緒に移動することになるので、少なくとも3000人以上の町民を受け入れてくれる器を有する自治体であること、の2点が条件として頭にあったという。

この条件をクリアするのは、廃校も多い会津若松地方が適すると考え、18日の朝、県教育委員会に会津地方の廃校のリストアップを依頼し、その日のうちに回答をもらった。そこで依頼しようとしたが、翌日からの3連休に阻まれ、22日の依頼となった。22日には、会津若松市教育委員会の星教育長へ電話した。星教育長と大熊町の教育長とは旧知の仲であったことも手伝い、快諾してもらった。翌日には、会津若松市に出向き、廃校を含めて学校を見、戻って町長に報告し、会津若松市を第一候補とすることで了承を得た。25日には、大熊町町長と会津若松市市長との会談で、学校立ち上げと町民の会津若松市への移動が決まった。26日には、施設の状況及び入ってくる予定の児童数から、旧河東三小学校を借用すること、幼稚園についても来年度で廃園になる幼稚園を借用することが決定した。

この決定は町民に知らされ、立ち上げる学校に入るかどうかの調査が行われた。そして、4月3日、4日、町民約4000人は、バスで会津若松市へ向かった。市内をはじめ、喜多方市方面の60か所を超える旅館、ホテルなどへ居を移した。5日には、旧若松女子高校1階に役場を開設した。また、学校への入学希望者が予想を大きく上回ったため、急きょ中学校を役場の2階に移すことになった。

4. 3. 学校立ち上げにあたっての困難

準備していく中で第一に困ったのは、教育委員会の職員不足であったという。避難所17か所に多くの職員がいたために、学校を立ち上げるのにも増員できなかったという。そこで、大熊町からは教育総務課長と指導主事2名が会津若松市に常駐し、会津若松市教育委

員会からのアドバイスや人的支援を受けながら校舎内外の清掃、電気・水道工事、机・椅子の搬入などを行っていった。

また、学校立ち上げには教職員の配置が欠かせないが、4月1日付での教職員の異動は、県教育委員会が凍結していたため、これまで大熊町の学校に勤務していた教職員の動向を確認した。そして、講師2名を除き、会津若松市で勤務するとの回答を得た。4月1日には、田村市で幼・小・中教職員合同の着任式を行った。なお、宿舎として会津若松市駅前のホテルを確保した。

第二に、入園式・入学式をいつ、どういう形で行うかであったという。話し合いを通して、また教育長が子どもたちの心のケアが大切だと考えていたので、習っていた先生や懐かしい級友と顔を合わせるのが一番だと考えた。そこで、学校を借用してから3週間目の4月16日、会津若松市文化センターで、幼・小・中合同で行った。入園・入学したのは、幼・小・中合わせて704名だった。

第三の問題は、通学手段である。会津若松市内はもちろん、喜多方市や北塩原村まで学区になるため、バス通学以外の選択肢はなかったという。700名を超える子どもたちの避難先の住所を、地図に一人ひとりの自宅を書き込む作業を徹夜で行った。その作業から、民間借り上げ10台、町のスクールバス3台で、子どもたちの通学を保証することに決まったという。

第四の問題は、学校給食である。会津若松市の給食センターと共同で準備した。ただし、700名の増食は一度には難しいため、小・中学生優先でお願いしたという。5月16日からは、パン・牛乳の給食を開始し、午後の授業と中学生の部活が可能になった。そして、6月1日からは完全給食に移行できたという。

5. 考察

5. 1. 事例から見えてくる対処の特徴

これまでの事例を扱ってきた中で、資料の限界はあるものの、対処の特徴を整理しておく。まずD小学校の場合避難所設営および運営の担い手として想定されていた、地域在住の役場職員である「指定動員」が機能しなかった。むしろ、それまで関係を築いた地域住民の協力によって、避難所としての運営ができた。しかしながら、震災が収まった後に、学校の避難方法についての「お叱り」があったことから、必ずしも協力的な存在ばかりではなかったことがうかがわれる。

荒浜小学校の場合は、2010年に発生したチリ沖地震の際の経験を生かして、上述した「指定動員」の活用のため、またより現実的な避難方法へと改革がなされた。それらはいずれも具体的であったこと、また町内会を十分に活用している点が特徴になろう。

石巻高校の場合は、教職員の連携と生徒の活動によって、診療所の経営がスムーズに行われていたことが特徴である。病院も津波の被害を受けていたために、高台にあった石巻高校がこのような高度な役割を担わざるを得なかっただろうが、これを可能にしたのは、教職員と生徒の献身的な活躍があったからだろう。

最後の会津若松町については、全町避難が、町長および教育長の教育を中心に考えた末に行われていたことが最大の特徴だろう。これを実現させた要因としては、学校設置にかかわって、教育長に任せるといった町長の英断がまずあるだろう。それに伴い、県教委の対応、

星教育長とのつながりといった、教育長が持つ人脈などがあって、実現したといえる。

まず先の3つの学校の事例から見てくることは、個々の偶然に加えて、それまで培った関係性によって危機を乗り越えていることである。D 小学校の事例にある、「指定動員」の一件からもそのことは明らかである。災害という未体験の事態にこそ、それまで培った関係性が大きな影響を与えたと言えるだろう。大熊町の場合も、教育長の人脈があって学校の再開ができたのである。

5. 2. ソーシャル・キャピタルとしてのつながり

このように上述したような人々のつながりは、確かにきっかけとして作られたものもあったが、関係自体は自然発生的に生まれたといえる。そして、このつながりは、近年注目されてきたソーシャル・キャピタルの概念で捉えることができるかもしれない。糸林(2007)は、「新しい公共性」²との接点という観点でソーシャル・キャピタル論を概括している。ここでは、様々な視点からのソーシャル・キャピタルの形が提示されている。たとえば、コールマンは、家族、血縁関係のみならず、コミュニティという地縁のネットワークや、その存立・維持の前提となる規範までをその範疇に含みこんだ人々との結びつきを強める機能として、ソーシャル・キャピタルを捉えた。この場合のソーシャル・キャピタルは、小規模の閉じた関係の中で形成・蓄積されやすいものだという。

このようなソーシャル・キャピタルのとらえ方は、その後パットナムに受け継がれたという。そして彼は、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」(パットナム 2001: pp.206-207)と定義した。このソーシャル・キャピタルは、信頼と、互酬性の規範、市民参加のネットワークの3つの要素から構成されている。この3つのつながりがあることによって、社会の効率性が改善されるのであり、その最大化の条件である。ただし、コールマンはこのソーシャル・キャピタルを個人に帰属するものだと捉えていたのに対し、パットナムは社会に賦存すると捉えていることは異なる点である。それはすなわち、「特定の社会に内在して、人々の中の社会関係を規定するもの」だということである。

上述してきた事例でも、このような、信頼、規範、ネットワークの要素で構成されたソーシャル・キャピタルは確かに存在していた。いや、むしろ以前からこのようなソーシャル・キャピタルが蓄積されていたからこそ、今回の震災でも何とか行動できたという側面が強いのではないだろうか。そのように考えれば、やはり普段からの周囲の人との信頼関係がどのように築かれていくのかに着目することは一定の意味をもつだろう。

5. 3. 学校を拠点とした防災の限界

というのも、宮城県教育委員会は、2012年2月15日の定例会において、県立学校92校に、「防災主任」を1名ずつ配置する方針を決定した。将来的には、宮城県全ての公立学校に防災担当教員を置くよう市町村に要請しているという。それは、今回の震災で、教職員の力量や、日頃から築いてきた地域との連携関係の面で、大きな役割を果たしたと考えら

² 「新しい公共性」とは、糸井(2007)を参照して、「官から民へ」、「民にできることは民へ」といったベクトルを持つ考え方だと定義しておく。

れているからである。その後、本稿で取り上げた事例を記述する田端は、防災主任の研修の話をしつぱしに耳にするという。

この防災主任の職務内容について、県教委の議事録を読んで、田端は、『学校内においては、防災教育計画や防災計画の策定、防災訓練の実施等、学校外では、地域との合同防災訓練の企画・実施、自治体等の関係機関との連絡調整等』であり、「有事の責任を引き受けるような立場にはない」という。実際に、宮城県教委の検討会では、「地域や保護者の防災主任に対する意識が心配」、「地域や保護者は、今後何らかの災害が発生した際に、その防災主任の先生が災害対応の中心となって、すべてが機能すると捉えてしまう」といった危惧が示されているという。今回の震災の被害を免れたかどうかは、上述しているような総合的な勘や運であったことを考えれば、万が一の責任を問われるような役割をつくるべきではないだろう。

このような、誰が責任を負うのかといった法的・制度的整備は十分ではない。この整備のためには、ある校長の語りにある点をしっかりと踏まえる必要がある。それは以下である。

「市とか県とかそういったところで、学校を、防災の中にどういう風に位置づけて、どんな役割を果たしてというのを、きちっと整備しなくちゃいけないというのが言えると思います」

今回の震災で果たしたソーシャル・キャピタルの効力は、あくまで非常事態だったからこそ当てにしてよいものであろうし、それらをあてにして、公的な対処がおろそかになったのでは、国や自治体としての政策はあまりにも不十分であろう。公的な機関をあてにしすぎない、という意識のもとに地域や学校との連携を深めることだけをもとめるのではなく、県や市町村、もしくは国としての防災の在り方を、今一度見直す必要があるだろう。

たとえば、政治学には「ガバナンス」という言葉がある。ガバナンスとは、「制度 Institution ではなく、社会運営を進めるための仕組みをあたらしく構築すること、社会を動かすための新しい枠組みを創設する試み」だという（中邨 2004:p.6）。近年の教育改革の中では、学校の自律性確立を標榜し、学校運営協議会などの政策が実施されてきた。このような学校が、学校に必要な教育を行うために個々に体制を整えていくことを保証する、ということと、国や県、市が市民の安全を守る際に学校に責任を与えるということはイコールではない。教育活動を行うことと連動して培ってきた地域や保護者との関係のありよう（ソーシャル・キャピタル）は、学校によってそれぞれ異なるであろう。そういった場合、もしもそのソーシャル・キャピタルの活用を非常時に活用する前提ならば、それらを視野に入れて、国・県・市町村はそのようなガバナンスを展開するのが明確にされなければいけないと考える。

6. おわりに

本稿では、東日本大震災において、避難所として学校はどのような対処をしてきたのか、実態を明らかにしてきた。未だ復興の道筋が見えない中で、当時学校が果たした役割や地域の人々と育んできたソーシャル・キャピタルの存在を明らかにした。その上で、今後必要な支援も、ガバナンスのありようという形で見出した。がれき処理一つをとっても、未だままならず、ガバナンスは新しい仕組みを整えてはいないようになっているからである。

どうか、復興のため、真のガバナンスがなされることを望む。

参考・引用文献

- ・糸林誉史 (2007) 「ソーシャル・キャピタルと新しい公共性」『文化女子大学紀要 人文・社会科学研究』第15巻、pp.75-85
- ・数見隆生編著 (2011) 『子どもの命は守られたのか—東日本大震災と学校防災の教訓』かもがわ出版
- ・佐々木 幸寿、和井田 清司、多田 孝志、日本学校教育学会「東日本大震災と学校教育」調査研究プロジェクト編 (2012) 『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
- ・田端健人 (2012) 『学校を災害が襲うとき—教師たちの3.11』春秋社
- ・中邨章 (2004) 「行政、行政学と『ガバナンス』の三形態」日本行政学会『ガバナンス論と行政学』ぎょうせい、pp.2-25
- ・浜田博文 (2012) 「『学校ガバナンス』改革の現状と課題—教師の専門性をどう位置づけるべきか?—」『日本教育経営学会紀要』第54号、第一法規、pp.23-34
- ・ロバート・D・パットナム (2001) 『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造—』NTT出版