

全町避難を強いられた教育委員会による「学校再開」に関する研究 —福島県浪江町を事例として—

吉田 尚史

1. 本研究の目的と課題

2011年3月11日に発生した東日本大震災とそれに伴う福島第一原子力発電所事故は被災地に甚大な被害をもたらした。被災した住民は、生活基盤である地域が崩壊したことで避難生活を余儀なくされた。特に、福島県沿岸部の9つの自治体の住民は、自治体外への避難（全町避難）を強いられている。このなか、全町避難を強いられた教育委員会は被災児童生徒の教育機会を保障するための対応が求められた。表1は全町避難自治体の役場機能移転先と学校の開校状況である。全町避難自治体は開校時期や開校場所は異なるが、各々に被災自治体立学校を開校させている。

被災自治体立学校の開校について、国士舘大学・日本教育経営学会震災時学校対応プロジェクト（2012:260-261頁）では、学校教育機能の早期回復が子どものみならず、地域住民や保護者の心理的安定に寄与していたとともに、「未来を創造する復興の牽引者」として「教育機関としての学校の専門的・社会的役割」が期待されるとしている。つまり、被災自治体立学校の開校は、子ども達への心理的なケアに寄与することに加えて、教育という営みを通して地域の復興に寄与することが期待されるのである。このような中で、全町避難自治体は、住民が地理的空間を共有していない中で学校を開校しており、独特の困難が生起していたと推察される。

全町避難を強いられた教育委員会による学校の開校に関するこれまでの研究では、発災から約1ヶ月後に学校を開校させた大熊町に焦点があてられてきた。発災から半年後に聞き取り調査を実施した福島（2012:340頁）は、町長が「学校移転」に強い正統性を与えたことで、早期に「学校移転」が実現し、保護者と児童生徒の避難を方向づけたことを指摘した。また、境野（2012:285頁）は全町避難自治体による子どもの学びの保障の取り組みを類型化した上で、大熊町の学校の開校が子どもの学びの保障を柱としながら避難時に地域の紐帯として機能したことを指摘した。

以上から大熊町の事例は、災害後の混乱の中で、住民が地理的空間を共有していなくとも学校が地域の紐帯として位置づいていた事例として示唆的である。一方、大熊町以外の自治体は、災害直後、教室を間借りして授業を再開したり、区域外就学を支援して子どもの教育機会を保障した後（境野 2012:282-283頁）、期間を空けて学校を開校した。このような事例は早期に学校を開校させた大熊町の事例とは性質が異なるだろう。なぜなら、全町避難の初期段階で学校を開校しないという判断をし、その後あえて学校を開校させているからである。そこには、大熊町とは異なる、被災自治体立学校を開校させた意味や学校が開校するまでの経緯が存在しているのではないだろうか。以上の問題意識から、本稿では、発災から期間を空けて実施された被災自治体立学校の開校に着目し、全町避難を強いられた教育委員会による「学校再開」の経緯を明らかにすることを目的とする。先行研究や実践記録では、全町避難自治体における学校の開校を表す概念や

言葉は多様に使用されてきた。本稿では、後述する聞き取り調査の中で教育長が資料説明時以外で使用していた「学校再開」を用いることにする¹。

この目的を達成するために次の研究課題を設定する。研究課題①:教育委員会による対応は発災から学校が開校されるまでどのような経過を辿ったのか。研究課題②:教育委員会による「学校再開」過程の特徴とは何か。研究課題③:教育委員会はどのように「学校再開」を実現したのか。

表1 全町避難を強いられた9つの自治体の役場機能移転先と学校の開校状況

自治体	役場移転先	役場所在地	発災後の開校状況	開校後の状況
飯舘村	福島市	飯舘村	2011年4月21日に川俣町内の学校の教室を間借りして開校	2012年4月20日に川俣町仮設校舎で小学校が、9月6日に飯野町仮設校舎で中学校が開校式
浪江町	二本松市	浪江町	2011年8月25日に二本松市の校舎を借用し一部の小中学校が開校	2014年4月から新たに一つの小学校が開校
葛尾村	三春町	葛尾村	2013年4月に三春町の校舎を借用して開校	
双葉町	いわき市	いわき市	2014年4月7日にいわき市にある銀行の事務所を間借りして開校	2014年8月にいわき市内に完成した仮設校舎へ移転
大熊町	会津若松市	会津若松市	2011年4月19日に会津若松市の校舎を借用し開校	中学校が2013年4月に会津若松市内に完成したプレハブ校舎へ移転
富岡町	郡山市	富岡町	2011年9月1日に三春町にある製造工場跡地を改修して開校	
川内村	郡山市	川内村	2011年4月に郡山市内の学校の教室を間借りして開校	2012年4月に川内村内校舎へ移転
檜葉町	会津美里町	檜葉町	2012年4月にいわき市内の工業団地の建物を借用し開校	2012年12月19日にいわき市内に仮設校舎が完成し移転。2017年4月1日から檜葉町内校舎に移転
広野町	いわき市	広野町	2011年8月25日に小学校、10月1日に中学校をいわき市内の学校の教室を間借りして開校	2012年8月27日に広野町内校舎へ移転

(『福島民報』(2011年8月26日)をもとに各自治体HPや新聞記事等を参照して筆者が作成)

2. 研究方法

(1) 事例の選定とデータの収集

本稿では全町避難に伴う学校の開校の経緯を発災から期間をおいた時期に開校した事例に焦点をあてて解明することを目的としている。浪江町は発災から約半年後に一部の学校を開校しており、他自治体と比べて特徴的である。これに加えて、浪江町は全町避難自治体の中で自治体規模が最大である²。2010年度の小中学校数は小学校6校、中学校3校であり、全町避難自治体の中で最も多い。以上のような外形的な特徴を持つ浪江町を本稿では事例として選定した。

発災後の浪江町教育委員会の動向を明らかにするため、浪江町教育長に対して2014年8月22日に約80分間の聞き取り調査を実施した。教育長には「学校再開」までの経過を語っていただき、適宜調査者から質問をした。その後、トランスクリプトを作成した。また、教育長が所持してい

¹ 例えば、福島(2012)は「学校移転」、武内(2012)は「学校再生」や「学校再開」「学校立ち上げ」を使用している。筆者が実施した聞き取り調査で教育長は、「学校再開」や「学校位置変更」を使用していた。

² 2010年の浪江町の人口は20,905人であり、15歳以下人口は2,940人であった。9つの全町避難自治体の人口の平均が約8,781人であることを踏まえると、人口の多さが際立つ。また、可住地面積も全町避難自治体の中で最大の広さである。(2010年度国際調査)

た会議資料等を、許可を得た上で複写し、一次資料として収集した。その他にも浪江町が2017年3月に発行した記録誌（浪江町2017）や浪江町教育委員会が作成した『「教育に関する事務の管理及び執行状況の点検・評価」実施報告書』等を一次資料として収集した。

（2）分析の方法

上記の研究課題を達成するために次の作業を進める。第一に、収集したデータをもとに浪江町教育委員会による「学校再開」までの対応の経過を記述する。第二に、福島（2012）や大熊町教育長である武内（2012）を参照しながら、浪江町教育委員会による「学校再開」過程の特徴を記述する。第三に、以上の記述をもとに、浪江町教育委員会による「学校再開」過程を分析する。

3. 福島県浪江町の避難状況

（1）全町避難自治体の被災状況

福島県は東から浜通り、中通り、会津という地方に分けられる。浜通りは北から相双地域といわき地域に分けられる。全町避難自治体が立地している地域は相双地域である³。

発災前の全町避難自治体には小学校が20校、中学校が12校存在していた。この中で浸水範囲内に立地していた被災自治体立学校は「浪江町立請戸小学校」のみである⁴。津波による人的被害については、直接死者数が210人であり、児童生徒の直接死者数は6人である⁵。

2010年度の全町避難自治体の住民は合計で79,031人であった。2017年9月1日時点の避難者数は65,430人である一方で、浪江町、葛尾村、富岡町、楡葉町、広野町には帰還者がおり、その人数は8,491人である⁶。

（2）浪江町の被災状況と避難過程

2010年度国勢調査によると、発災当初の浪江町の総人口は20,905人であり、15歳以下人口は2,940人である。東日本大震災による人的被害については、直接死者数は151人であり、児童生徒の死者数は3人である。避難状況については、2017年8月31日時点で避難者が20,722人おり、

³ 飯館村は相馬郡、他の自治体は双葉郡に属する。本稿ではこの2つを合わせて相双地域とする。

⁴ 全町避難自治体の学校数については各自治体HPより算出した。相双地域という枠組みでみた場合、「南相馬市立真野小学校」も浸水範囲内に立地している。これは、国土交通省「2万5千分の1 浸水範囲概況図 福島県」を用いて、相双地域沿岸部の公立小中学校の位置を確認して特定した。しかし、国土交通省「2万5千分の1 浸水範囲概況図 福島県」において「浸水のあった地域でも把握できていない部分」があることが指摘されていることから、この結果をもって津波による相双地域公立小中学校の被害を断定することはできない。浸水範囲と学校の位置を確認した結果、学校の近くに浸水範囲の境界線があることも少なくないことから、公立小中学校の津波被害について検証するには実態に即した調査が求められる。

⁵ 直接死者数は、2017年6月26日に「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況速報（第1700報）」<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/shinsai-higaijokyo.html>（2017年12月10日最終確認）、児童生徒の直接死者数は、2012年9月14日に文部科学省から出された「東日本大震災による被害情報について（第208報）」

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afieldfile/2012/10/30/135089_091410_1.pdf（2017年12月10日最終確認）を参照。

⁶ 避難者数及び帰還者数は福島県庁HP「ふくしま復興ステーション 復興情報ポータルサイト」内「避難指示区域の状況」<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list271-840.html>（2017年12月10日最終確認）を参照し筆者が算出。

その内実は県外避難者が14,416人、県内避難者数が6,306人である。また、帰還者が362人いる。

発災当初の浪江町では、浪江町役場に災害対策本部が設置されるとともに、津島地区以外の地区に合計18か所の避難所が開設された⁷。3月12日に避難区域が拡大したことに伴い、津島地区へ災害対策本部が移設し、津島地区に18か所の避難所が開設された。その後、3月15日に二本松市に災害対策本部が移設され、二本松市に17か所の避難所が開設された。4月5日には、二本松市を含む12市町村に新たな避難所が開設された。

4. 東日本大震災後の浪江町教育委員会の動向

(1) 教育委員会による就学支援

表2は、浪江町における東日本大震災発生から「学校再開」までの概要を時系列で整理したものである。発災直後の教育委員会では各学校の情報把握に苦慮していた。そのため職員を各学校に派遣し、情報収集に努めていた。11日の教育長は被災状況を確認しながら災害後の混乱への対応に奔走していた。その後、3月13日午前11時40分に津島地区の避難所において防災無線を使用して小中学校の臨時休校が教育長によって伝えられた。

教育委員会は教育長を中心に3月18日に二本松市で業務を再開した。再開当初の教育委員会では、新年度の始まりである4月6日までに児童生徒の就学を継続させることが喫緊の課題であった。そのため再開当初の教育委員会は児童生徒1,704名の動向を把握して⁸区域外就学を支援することに尽力した。「学校再開」ではなく区域外就学支援をするという判断にはどのような背景があったのだろうか。教育長は新年度に向けて「学校再開」を検討しなかった理由を3点あげている。1点目は3月27日時点で町内教職員の4割が県外へ避難しており、教職員の力を用いた「学校再開」を検討できなかつたためである。2点目は、学校数が小学校6校と中学校3校、児童生徒数が1,704人という多くの児童生徒を受け入れることが可能な大規模な施設設備を4月までに準備できなかったためである。3点目は長期避難を想定していなかつたためである。そこで考えられたのが、区域外就学制度によって避難先の小中学校に就学させるというものであった。教育委員会の区域外就学支援には2通りの方法があった。教育長によると、この方法は3月14日に文部科学省から出された「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震における被災地域の児童生徒等の就学機会の確保等について(通知)」を手がかりに考えられた。1つ目は二本松市周辺に避難していた児童生徒や保護者に対して教育委員会が就学先の学校を検討するというものである。この検討は4月5日に避難者の健康上の問題に配慮して、二本松市内の避難所から福島市や二本松市

⁷ 浪江町にはもともと、6つの小学校と3つの中学校が存在している。小学校がそれぞれ立地している地区は、もともと村であった。1953年に浪江町と請戸村、幾世橋村が合併し、1958年には浪江町と大堀村、荻野村、津島村が合併をし、現在の浪江町が誕生した(浪江町2017)。それぞれの地区の位置は、東側から、請戸、幾世橋、浪江、大堀、荻野、津島となっている。

⁸ 動向把握は教師が中心となって携帯電話を使用して行われた。4月18日の時点で、小学校においては87名、中学校においては94名の所在不明児童生徒がいた。6月30日の時点でも小中学校ともに2名ずつ所在不明児童生徒がいた。9月1日には全ての児童生徒の所在確認が取れている。

内の温泉旅館等に避難させる（二次避難）という町長の方針がでたことで再検討を余儀なくされた。それに伴い、二次避難所から区域外就学先までの通学手段を確保することが求められた。その際、児童生徒の兄や姉である高校生の通学を含めてスクールバスの運行を検討した。2つ目は、二本松市周辺に避難していない児童生徒や保護者を対象としたもので、保護者が避難先で区域外就学手続きをするように、教師を介して区域外就学に関する情報を提供するというものであった。

（2）教職員に対する処遇

4月1日になると、廃校となっていた旧二本松市立木幡第二小学校（以下、木幡第二小）に学校機能臨時設置場所が開設された。それに伴い、発災後初めて町内約140名の教職員が集まる場が設けられ、4月中の業務が説明された。勤務形態は基本的に木幡第二小において週2日から3日勤務するというものであった。この勤務は柔軟なものであり、避難先等の関係から勤務が難しい場合や木幡第二小での勤務がない日は、避難先で支援活動に従事するというものであった。業務内容は、児童生徒の名簿作成及び児童生徒の避難先訪問によるケアであった。

5月になると、2回に分けて兼務辞令が発令された。この兼務辞令により管理職以外の99名の教職員が避難先周辺の学校に勤務することになった。また、木幡第二小にも引き続き管理職以外の20名の教職員が勤務することになった。5月16日には管理職に職務命令が発出され、12名が他教育委員会や他自治体の教育実践センターで、4名が木幡第二小で勤務することになった。

（3）「学校再開」の検討

教育長によると、発災後に「学校再開」が初めて議題にあがったのは3月30日開催の校長会であるが、その時は開校を検討する必要性を確認した程度であった。本格的に「学校再開」を検討し始めたのは4月15日開催の校長会である。仮設住宅の建設が進み、福島県外へ避難していた町民が福島県内に戻ってくることが予測される中で、避難先自治体が受け入れることができる児童生徒数に余裕がなかったこと、区域外就学先の学校で課題を抱える児童生徒の実態が明らかになってきたことが理由であった。教育委員会は「学校再開」を検討するため、浪江町立小中学校長で構成された検討委員会を4月11日に発足させた⁹。4月29日の検討委員会会議資料では、開校する学校の規模について小学校普通学級12学級、中学校普通学級6学級という予測がされている¹⁰。また設置場所は、仮設住宅の計画や借り上げ住宅の入居の見通し、仮設住宅等から通学可能で借用の可能性がある施設の所在という観点から、小学校は旧二本松市立下川崎小学校校舎、中学校は旧二本松市立針道小学校校舎があげられている。さらに学校の位置づけは、避難という特殊な事情と他地域で開校することによる諸制約から、臨時的で代替的なものになるとの見方が強かった。そのため学校設置の第一義を「事情によって避難先小中学校への転学が困難な児童生徒

⁹ 検討委員会は「施設・設備関係」、「教職員関係」、「教育課程関係」の3つに組織されている。

¹⁰ その根拠として、「①児童生徒の避難及び転入学状況」、「②二次避難者に係る仮設住宅及び借り上げ住宅についての計画と見通し」、「③福島市及び二本松市以外からの新たな移転者について見通し」、「④福島市及び二本松市における小・中学校での転入学者受け入れ状況と今後の見通し」、「⑤先行事例である大熊町での分校開設の状況」が挙げられている。

の学校教育機会を確保するための受け皿」としていた。このような「学校再開」構想に関わり教育長は、仮設住宅への入居希望を踏まえると各学年2クラス以上の児童生徒が集まると予測していたため「ある程度の事情がある方々を優先しますよっていうこと」にしたという。検討委員会では流動的な避難の動向予測と通学可能な施設設備の借用可能性から、開校する学校が対象とする児童生徒を想定して町立学校を構想していた。

その後、5月31日に実施された教育委員会第5回臨時会において町立学校設置案が検討されて、浪江小学校と浪江中学校のみを位置変更することが決定した。この会議では「A. 現存6小学校と3中学校の学校ごとの位置変更」「B. 現存6小学校と3中学校を位置変更した上で併置」「C. 浪江小学校のみを位置変更、3中学校は位置変更した上で併置」「D. 浪江小学校、浪江中学校のみ位置変更」という4つの設置案が出されている。そして、各案に対して「施設設備」「教職員確保」「教育課程実施上」「児童生徒の動向」「仮設住宅等」「通学手段の確保」という観点から分析がされている。教育長自身はA案が理想と考えていたが、9つの施設設備を準備すること、新規に多様な経路でバスを運行することは「極めて困難」とされている。B案は「施設確保面で実現性を増す」が制度上、教室や職員室を学校ごとに設置する必要があるとともに、「A案同様に課題が残る」とされている。C案は小中学校で別個の対応となることへの理解獲得が課題とされている。そして、D案は「浪江町立小・中学校への在籍と独自教育実施に特化した方策で、実現可能性はそれなりにある」と総合評価がされており、最終的にD案が採用された。教育長も当時を振り返り「実現性があるところで考えて」判断をしたと述べ、各地区に密着した小中学校が9つある中で検討しなければならなかったことに困難があったとしている。このように自治体規模に見合った施設設備不足や流動的な避難に伴う通学に関する制約の中で検討がなされて開校の方向性が決定した。

以上のような「学校再開」構想を踏まえて、児童生徒の動向把握のために、6月上旬に町立学校への転入学に関する意向調査が実施された¹¹。この結果、町立学校が設置される予定の二本松市周辺の自治体へ移転し、転入学を希望している児童生徒は小学校で58人、中学校で31人であった。構想段階で教育委員会が想定していた児童生徒数を大きく下回る結果となった。

教育長によると、この結果を受けて、アンケート後に保護者から就学相談があった場合は、「少なくせざるを得ないという考え方を少し柔軟」に対応するようにしていたという。問い合わせがあった際に用いられていた「転入学相談マニュアル」によると、就学相談の基本姿勢は「様々な事情を抱える浪江町の子どもたちの義務教育就学を途切れさせないことを第一に考えて」行われるものとされている。具体的な就学相談のあり方として「1. 相談しやすい環境づくりを心掛ける」「2. 児童生徒にとってより良い就学に結び付く相談を心掛ける」「4. 相談後のフォローに気を配る」があげられており、児童生徒の状況を改善するために保護者との丁寧な話し合いが設定されていた。また、「3. 関係者との連携協力によって問題解決を目指す」があげられ、仮設住宅への入居を担う住宅支援班や避難先教育委員会との連携が設定されていた。そして、転入学の判断に際

¹¹ 児童数1,097人、生徒数607人に対して回収率が小学校65%、中学校70%であった。

しては、「個々の事情への配慮」の有無が基準とされていた。この基準として①避難先自治体の学校への転入学受け入れが困難な場合、②通学が困難になった場合、③区域外就学先で困難を抱えている場合¹²の3つがあげられている。この3つの想定に収まらないものに関しては、④教育長が妥当であると認めた場合、が設けられている。

アンケートや就学相談の結果、最終的に開校した学校に転入学した児童生徒は、小学生28人、中学生33人であった。教職員については8月1日付で福島県教育委員会による人事異動が実施され、開校した学校に勤務することになった教職員は小学校15名、中学校17名であった。

表2 発災後から「学校再開」までの浪江町教育委員会の動向

日付	概要
3月11日(金)	東日本大震災発生(18箇所の避難所開設)
3月12日(土)	避難指示が半径10km圏内に拡大したことにより津島地区へ避難(18箇所の避難所開設)
3月15日(火)	水素爆発等により津島地区から二本松市へ避難(17箇所の避難所開設) 二本松市東和支所にて役場業務再開
3月18日(金)	教育委員会業務再開(児童生徒1703名の名簿作成と区域外就学支援開始)
4月1日(金)	学校機能臨時設置場所開設(旧木幡第二小学校)に伴い町内教員招集
4月5日(火)	二本松市内避難所閉鎖により温泉旅館等に避難所開設(二次避難)
4月6日(水)	平成23年度 福島県始業式
4月11日(月)	学校開設のための検討委員会開設
4月24日(日)	二本松市教育委員会に学校開設の意向について説明
5月2日(月)	教職員に対する第1回兼務辞令(該当者88名)
5月9日(月)	教職員に対する第2回兼務辞令(該当者11名) 二本松市教育委員会へ施設貸与等の協力要請
5月16日(月)	管理職に対する勤務公署についての職務命令発出(該当者 校長8名、教頭8名)
5月31日(火)	教育委員会第5回臨時会において学校位置変更(案)を承認
6月1日(水)	二本松市教育長と学校位置変更について具体的に協議
6月3日(金)	町長が二本松市長を訪問し、施設借用について要請
6月8日(水)	小中学生の動向把握のための調査(意向調査)用紙発送
6月15日(水)	【集計と分析期間】
6月18日(土)	桑折町、福島市、二本松市、本宮市に移転を希望している者の中で、現在準備中の学校を特に希望する事情があると回答したのは、小学校で73人、中学校で34人であった
6月24日(金)	学級編制の見直しについて県教育委員会と協議し、各学年1クラスとする
6月27日(月)	児童生徒の状況について弾力的に対応するため「相談マニュアル」を整理
7月12日(火)	予め洗い出した名簿に基づき各校長が相談開始(小学生73名、中学生28名)
7月19日(火)	相談途中経過を集約し、今後の対応を校長会で検討
7月23日(土)	卒業証書を渡す会
8月1日(月)	受入児童生徒に決定通知を発送 教職員人事異動
8月25日(木)	浪江小学校、中学校開校式

(教育長への聞き取りと各種資料により筆者作成)

5. 浪江町教育委員会による「学校再開」過程の特徴

浪江町教育委員会は以上のような対応の経過を辿り「学校再開」を実現した。では、この「学校再開」過程にはどのような特徴があるのだろうか。大熊町の事例と比較しながら記述する。

(1) 発災当初の対応

大熊町では、3月17日に行われた教育長と町長の会談において、子どもの教育機会を保障する

¹² 「不登校状態にあり、位置変更校への転入学によって改善が見込まれる場合」、「人間関係の問題を抱え、転入学によって改善が見込まれる場合」、「特別支援等の個別指導が必要で、他に適切な受入校が見いだせない場合」の3つが例として挙げられている。

ことが全町避難を方向づけることになることとされ、早期に学校を開校する方針が決定した。そして、3月18日に県教育委員会に空き校舎の情報を問い合わせている（武内 2012:33-35 頁）。

その一方で浪江町は、①教職員の4割が県外に避難していたこと、②児童生徒数に見合う校舎等を準備できないこと、③長期避難を想定していなかったことの3点から、すぐには学校を開校しなかった。つまり、4月に子どもを就学させることが最優先事項とされていたため、開校するための「資源」が不足している状態で学校を開校させる積極的な理由がみつからなかったのである。そのため、教育委員会が3月18日に業務を再開させた際には、緊急時の対応として、児童生徒の動向把握と区域外就学支援を開始したのである。浪江町教育委員会の発災当初の対応は、児童生徒が各々の避難先の学校への就学に重点がおかれた対応であった。このように2つの自治体間には発災当初の子どもの教育機会の保障のあり方に相違があった。

(2) 「学校再開」のねらい

福島（2012:337 頁）によると、大熊町長が学校の開校を目指したのは「早い段階で学校設置の道筋をつけることで、保護者の不安を取り除き、町民全体の落ち着きを取り戻そう」としたためであり、子どもの教育機会を保障するとともに、全町避難の方向性を示すというねらいがあった。

一方で、浪江町が学校を開校したのは、避難先の自治体において受け入れ可能な児童生徒数に限界があったとともに、区域外就学先で困難を抱える児童生徒が明らかになってきたためであった。つまり、浪江町の「学校再開」は、避難先自治体の学校教育に対する配慮と、区域外就学という手段では十分な教育機会が保障されていない児童生徒への対応というねらいがあったのである。このように浪江町教育委員会は、避難先自治体の学校教育の状況と被災児童生徒の困難な実情を踏まえて構想されていたのである。

(3) 一部の被災自治体立学校の開校

浪江町は大熊町を含む他自治体と比較して特徴的な開校の仕方をとった。それは小学校6校と中学校3校のうち、浪江小学校と浪江中学校のみを開校させ、他校は休校状態にするというものである。この点に関わり教育長は「(就学を希望する:筆者補足)児童生徒が確認できた場合は年度当初から再開する」と述べ、その言葉の通り、2014年に津島小学校を開校させている。このような方針をとった背景にはどのような理由があるのか。

教育長の復興に対する考え方は、各地区が「まず一旦昔の地区で復興できることを目指して頑張っていく」というものであった。「学校再開」についても、今後の見通しが立たない中で統廃合をしてしまうと、各地区の実情に合わせた復興に支障をきたすと考えていた。そのため、一部の学校が開校したとしても「どこの子どもも一緒ですよ、中学校もそういうかたちで再開しますよってかたち」をとり、「複数の学校の先生が協力して、まあ、危機に対応する」という方針をとったのである。また、教育委員会第5回臨時会においては「独自教育実施に特化した方策」であることが評価されている。つまり、浪江小学校や浪江中学校のみの開校だからこそ、他校と比べられることなく自由に学校教育をつくりあげることができるという点が評価されたのである。

以上のように、浪江町の「学校再開」は、浪江町に存立していた各地区の復興を見据えたものであるとともに、学校教育の充実を重視したものであった。しかし、浪江町の理想は、発災前の浪江町立小中学校すべてを開校させることであった。教育委員会による条件整備の限界から、結果として学校教育の充実を重視した開校にかかわる議論が進んだのである。

6. 考察

(1) 教育委員会による詳細な分析

浪江町教育委員会による「学校再開」過程は、避難に関わる多様な情報について、各所との連携やアンケート調査を実施することで収集・分析し、避難動向を予測した上で判断がなされていた。放射線の影響で先行きが見えない中での避難動向の予測は困難なものであったと推察される。

このように浪江町教育委員会が情報を収集・分析していたのは、誰も経験したことがない事象が生起している中で子どもの教育機会を保障するには、教育委員会が直接携わることのできる対応の「限界」を見極める必要があったからではないだろうか。この点に関わり教育長は「(学校区が:筆者補足)一切なくなっちゃった。尚且つ、私達、自治体として固有の財産が何もない。そこで何ができるか」と語り、自治体独自の「資源」がない中で進めなければならなかったことを「学校再開」の大変さとしてあげている。このことから、全町避難を強いられた教育委員会による対応は、すべての児童生徒の教育機会を保障することを前提としながら、教育委員会として直接に実行可能なことの「限界」を想定することが必要だったと考えられるのである。

しかし、情報の収集と分析において「児童生徒数を絞らなければならない」という認識のもとで意向調査が行われていたことは看過できない。この点に関わり教育委員会は『「特別な事情」を強調しすぎた感があり、相談に至る前に思いとどまる事例を生じさせていたのではないかと危惧される」と後に振り返っている¹³。以上のことから、浪江町教育委員会は、詳細な分析を積み重ねていたことに違いはない。しかし、非常事態であるがゆえに「事情を有する」児童生徒の実態を把握することに限界があったと考えられるのである。

(2) 「学校再開」に込められた意味

住民が地理的空間を共有していないとともに、復興の見通しも立たない中で行われた、浪江町教育委員会による「学校再開」は、一部の学校のみを開校するというもので、一見すると開校されなかった学校や地区を軽んじている政策判断のように見える。しかしその内実は、浪江町の子どもの教育機会を保障することを中核に据えながら、自治体独自の「資源」がない中で、各地区の地域性に配慮しつつ、開校後に新たな学校教育を創造することが期待されたものであった。こ

¹³ この他にも教育委員会は「避難に係る居所選定の条件が大きく変化して選択肢と決定時期の双方の幅が広がるとともに、移転と、子どもの就学に関する判断が遅くなりがちである」こと、「放射線汚染の悪影響への懸念が日ごとに高まり、二本松・福島地区への移転を思い止まるケースが増えつつある」こと、「意向調査の意図と実際の説明や質問内容に乖離があり(仮設住宅への新規移転予定有無の調査となった懸念がある)、位置変更校への関心を高めて積極的な相談を促す契機とはならなかった」ことをあげている。

これらのことから、全町避難を強いられながらも、浪江町は開校した小中学校に「未来を創造する復興の牽引者」（国士舘大学・日本教育経営学会震災時学校対応プロジェクト2012:260頁）としての役割を付与したと考えられるのである。

7. 今後の研究課題

本稿では、浪江町教育委員会が対応の「限界」を見極めるために流動的な避難に関する詳細な分析を行っていたこと、全町避難後の児童生徒の実態を把握することに困難があったことを指摘した。一方で、どのように「限界」が設定されたのかを明らかにすることができなかった。今後は教育委員会による意思決定場面等に着目し、「限界」が設定される過程を解明していく必要がある。また、「学校再開」過程において実施された就学支援の内実を明らかにすることができなかった。教育委員会による各所との連携がどの程度なされており、教職員が把握していた児童生徒の実態がどれだけ就学支援に反映されていたのかを明らかにしていく必要がある。

最後に、本稿においては、発災から期間を空けて実施された浪江町の学校の開校に着目してきた。表1の通り、全町避難を強いられた学校の開校時期や開校場所は多様である。今後浪江町以外の事例に着目していく必要がある。

引用参考文献

- ・国士舘大学・日本教育経営学会震災時学校対応プロジェクト『震災時における学校対応の在り方に関する調査研究・報告書』、2012年。
- ・境野健児「学校には人々をつなぐ力がある 原発災害からの避難と学校・地域」「なくそう!子どもの貧困」全国ネットワーク編『大震災と子どもの貧困白書』かもがわ出版、2012年、278-287頁。
- ・武内敏英著、福島県大熊町教育委員会編『原発事故・全町避難 大熊町学校再生への挑戦 学び合う教育がつなぐ人と地域』かもがわ出版、2012年。
- ・浪江町『浪江町震災記録誌 平成23年3月11日～平成28年3月31日』、2017年。
- ・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」『東京学芸大紀要 総合教育科学系Ⅱ』第63巻、第2号、2012年、333-345頁。