

# 特集：防災・安全教育の現状と課題 大規模災害続発下の学校防災にどう備えるか

葉 養 正 明

(東京学芸大学名誉教授)

How Schools should Prepare for Series of Large-Scale Disasters

HAYO MASA AKI

(Professor emeritus of Tokyo Gakugei University)

## 要 旨

本稿は、大規模災害の続発下にあつて、学校防災にどう備えるかを焦点に考察を進める。

災害は、ケースによってパターンに差異があり、学校防災についてもケースごとに迫る必要があるが、本稿では、東日本大震災とCOVID-19感染症とを取り上げ考察を進める。

前者については、岩手県宮古市を事例として、同市立宮古小学校の被災後1年の学校運営の記録(同校校長による)を紹介し、そこから導出される教訓を提示する。

後者については、発生から日が浅く、実証データが十分な状況にはないが、UNESCOによる「学校閉鎖のもたらす弊害」と題する報告書(2020年3月)を紹介し、また、米国Brown大学を中心とした研究チームによる「COVID-19に起因する学校閉鎖」の子どもの教育達成への効果の分析データを掲載する。

以上を通じ、今後予見される大規模災害下で、学校防災にどう備えるかについて探求しようとしている。

## 〇はじめに

東日本大震災からまもなく10年になる。この間も数々の災害(規模の小中を問わず)が日本各地で発生してきた。東日本大震災は福島原発事故を招き、死者・行方不明者は22000人に達する未曾有のものとなった。同震災以前にも、阪神淡路大地震など我が国には大きな災害が続発してきた。そして現在は、諸外国と同様COVID-19感染症が蔓延し、「3密回避」などを基本にした日常生活を余儀なくされている。

本稿は、以上の状況を背景に、震災に立ち向かう備えとしての「学校防災」を焦点に、これまでの数々の震災からの教訓を導き出すことをねらいとしている。その際には、我が

国でこれまで相次いできた震災への対応として蓄積されてきた膨大な量の論文や記録等を基礎に考察を進める。本稿では特に東日本大震災やCOVID-19に絞り込んで、災害関連資料を渉猟しながら、学校防災のありかたについて考察することにした。

## 〇東日本大震災1年の学校運営と学校防災への教訓

東日本大震災直後には、政府や自治体、一般社会(企業・NPO、ボランティア)、そして国際機関や各国政府などもその被害の大きさに呼応してか、復旧復興のための惜しみないエネルギーが注がれた。内外の各種学会も復旧復興に関わる調査研究に力を注ぎ、続発

が否定しきれないその後の大災害に備える準備が進められた。大災害に直面した際の「防災」や「復旧復興」の技術や知見を蓄積し、今後の災害への教訓とするためである。

子育て・教育分野についても同様で、学校施設等の倒壊や一部破損などが各地で発生し、子どもや住民の命を守るための学校再建等の様々な取組みが進められてきた。

発生から10年経過しようとする東日本大震災への取組みを踏まえ、その教訓や知見を導出するには、一つ一つの取組みの実際を見つめることが必要になる。被災地や被災校の実態は同一ではないからである。

ここでは、足繁く通った岩手県宮古市を事例として、とくに市立宮古小学校の震災後1年間を取り上げよう。震災後1年間の学校運営の記録である<sup>1)</sup>。以下には、当時の校長の意思で残された学校運営の記録と、そこから導き出される防災の教訓を掲載することにしよう。

## <岩手県宮古市立宮古小学校の被災後1年間の学校運営の記録>

### 震災後1週間（命をつないだ期間）

震災当日、大きな課題になったのは、保護者が迎えに来た際の児童引き渡しであった。宮古小もマニュアル通りに進め、児童の引き渡しを実施した。教育委員会の防災マニュアルでは、安全を確認し引き渡しとなっていたためである。なお、宮古市内の被災校によっては、それが裏目に出たケースもあった。

地震、津波が襲った3時頃から、学校に沢山の地域住民が集まり始めた。体育館は地域の方々の避難所になった。被災校の中には、教職員の車も津波にのまれ、周囲の道路は寸断され、学校が陸の孤島となったケースも出現している。教職員の住まいや家族にも被害が発生したケースもあり、また、教職員は数日間帰宅できなかったという事例も少なから

ず発生している。

避難所となった学校は、幼い子ども、高齢者、認知症の方などさまざまな方々を受け入れることになるため、水、食糧の確保、乳幼児のミルクやほ乳瓶の確保、防寒具の調達、けがや病気の治療、薬の調達など、日常生活に必要なあらゆるものが求められることになる。なお、けがや軽い病気等に際しては、養護教諭の役割が大きかった。

この時期には、何百人もの方々が体育館に集まったため、食糧の確保、配給や防寒具の配給その他の便宜のため、避難者の集団に秩序を生み出すための工夫も必要になった。宮古小では班編成を進め、集団に秩序を生み出すことに成功している。その際の、教職員の力は大きかった。班編成とともに、避難所の方々に報告すべきことが多々出てくるが、校長としては、避難所全体に必ず伝える必要がある事項を絞り込むことにし、次々と放送しないことが重要と考えた。

### 震災後2週間目（避難所と学校とが共存する意識を強める時期）

震災後2週間目になると、避難所と学校との共存が軌道に乗るようになり、修了式や卒業式など3月11日の震災の発生でできなかった学校行事等に目が向けられるようになる。避難所と学校の機能を徐々に分離していくという課題の発生である。

この時期になると、がれきで埋まった周囲の道路も片付けられ、交通網や通信網も回復し出した。医療チームも各地から駆けつけ、避難所となった学校に拠点を設けるようになる。また、マスコミ取材、海外も含め外部支援が殺到し始める。そこで、発生したのは、外部から見える方々を誰がどうさばくか、という課題であった。副校長が中心になって対応せざるを得ない学校が多かったようであるが、被災校を回ると、教員でなくてもよいから、外部支援をさばく人材が欲しい、という

声がよく聞かれた。

震災後2週間目になると、学校や生活を以前の状態に戻そうとする動きが強まってくるが、半面、さまざまな「困ったこと」が目につくようになる。

宮古小は、教職員の車の被害は比較的軽かったが、ガソリン・スタンドのガソリンが底をつき、車での移動が困難な状況が生まれた。

また、春先で降雪もあり、何百人もが体育館にひしめいている状態で、インフルエンザの予防、発生時の隔離部屋の確保なども必要になった。また、宮古市は当時の小中学校数39校のうち21校が被災しており、食糧確保、配給体制の構築、配給、何百人も集まった避難所の方々に、どのように迅速に、均等に食糧配給をするか、などさまざまな問題が発生した。さらには、避難所に集まった方々の中には、病気がちな方も体の不自由な方々もおられるため、体調の急変への迅速な対応のためには医療機関に関する情報整備の必要が痛切に感じられた。

### 震災3週間目（学校の機能をどう回復するか）

震災3週間目は4月1日頃からになるが、宮古市では、学校機能の回復に備え震災13日目に校長会議が開催され、

- ① 被災地の人事は凍結。（岩手県教育委員会の方針）
- ② 授業日数は200日とする。新学期開始は4月25日とする。（岩手県教育委員会の方針）
- ③ 避難所は集約し、市内80カ所を15カ所にする。（宮古市の方針）
- ④ 宮古市全体の教職員が一丸となる。（申し合わせ）

などが報告され、確認された。

宮古小の教務関係の資料によると、この頃までには児童すべての安全や、家族や住居の状況、生活の状況等が詳細に調べられていることが分かる。教職員が足で歩き、情報収集

をしたようである。また、学校機能の回復という視点から、宮古小でも全校登校日を設定し、学校の日常を取り戻そうとしたほか、被災校によっては、震災前に使用した教材をコピーして児童生徒に配布したケースなどもあったようだ。

### 震災後4週間目（学校再開へ）

4月25日の学校再開を見つめ、明日の見えない無気力感が漂う中で、学校運営の正常化への取組が進められた。以下はそのための取り組みである。

- ・校内の担任や校務分掌、教育計画づくり
- ・学校の教育活動の復活と避難所のこれから
- ・教職員の勤務の正常化
- ・被災児の心のケア

### 学校再開（震災46日目の4月25日）

学校再開は震災46日目の4月25日であったが、翌日学校給食も再開された。

学校再開の様子は、マスコミで報道されテレビの映像等も全国に流れている<sup>2)</sup>。

なお、宮古市の海沿いの被災校赤前小学校は、布団などが並び、避難する方々が暮らす体育館の壇上に新入生を迎え、入学式を開いた。その模様を映し出す映像は、筆者が東京に戻ると、自宅のテレビに映し出されていた。

校長の日誌では、宮古小では新入生は13人で、子どもたちが以前在籍していた幼稚園や保育所は12、13に達していたため、かなりの児童が宮古小に集まったように思った、と記されている。また、転校生の受け入れは15人で、うち家が全壊、流出した児童は12人であった。宮古小が海から200メートルほどあったことや、校庭の標高がやや高かったなどのため被害が比較的小さい宮古小に、子どもたちが集まったことが分かる。

## 震災2ヶ月（5月20日前後）

震災2ヶ月頃以降の日記を見ると、震災直後から4月25日の学校再開までのような、緊急事態の連続を伺わせる緊迫した状況の記述は極端に少なくなる。学校運営が軌道に乗り、学校教育の日常が戻ってきたことを示している。

5月20日前後には、岩手県校長会による「姉妹校」の取組が始まる。海沿いの被災校と内陸部の学校とを姉妹校関係で結び、援助や相談に役立てよう、と言う試みである。厳しい被災校であればあるほど、国内外から膨大な支援、援助が流れ込んでいるが、被災校を回ると、学校として求めていることと押し寄せる支援との間にミスマッチがある、という声もしばしば聞こえた。その点では、この「姉妹校」づくりの試みは、同業者同士の助け合いの仕組みであり、大概の被災校が肯定的に評価していた。

## 震災後3、4ヶ月

震災後3、4ヶ月の日記には、「これは」という記述が、さらに少なくなる。それは、学校の日常が回復したことを示す半面、子どもの心の世界が見えにくくなったことも暗示している。校長の日記には、子どもの観察で気をつけたこととして、

- ・心の中は必ずしも顕在化しないので、よく見る、接する
- ・話しかける、ほめる、心を落ち着かせる
- ・子どもの感情が不安定なときの叱責、厳しい言葉、怖い話には注意する。そのような際には、ストレッチや背中伸ばし、腕伸ばしなどを奨励する

と書き込まれるのは、そのような状況をよく表現している。

この段階になるといっそう、スクールカウンセラー、臨床心理士、医療関係者等の心や体の専門家の支援が求められるようになった、と見てよいように思われる、と指摘される。

震災後3、4ヶ月になると、被災した子ども対象の教育委員会による調査も本格的になった。たとえば、津波が押し寄せたとき高台に逃げる途中で、流される方を目撃した子どもの実態調査やテレビで津波映像が映される時の子どもの反応など、心の状態に関連するデータも蓄積されるようになった。

## 一学期が終わった

無我夢中の毎日が過ぎていき、やがて一学期の終了を迎える。校長は、日記に次のように書き記している。

- ・一学期は夢を見ているようだった
- ・これが現実なのか、了解しきれないような、朦朧とした精神状態
- ・しかし、みんなのがんばりで一学期が終わった

## 7ヶ月になる被災地

二学期以降になると、震災前の学校の日常が淡々と進むようになる。半面、大震災が発生した、多数の犠牲も発生した、命をつなぐことができた、という意識が毎日の生活に追われるなかで薄れ始める。

- ・被災地は静か
- ・まちには雑草が伸び、7ヶ月前に人々が生活していたとは思えない。始めてこの地を目にした人たちはどのような感想を持つか。こんなものかと忘れ去られることが悲しい

日記に描かれる校長のさりげない記述は、それをよく物語る。

この時期は、「被災」という事実を踏まえ、教育課程や教育指導に「被災」を梃子にした要素をどう入れ込むか、という課題が大きなテーマになってきた時期でもある。

## 371日目（3月16日）を迎え

- ・9時30分から卒業証書授与式。卒業生44名。校長は、式辞で、東北地方を舞台にした教

育実践家として知られる斎藤喜博の詩を読み上げる。次の詩であるが、震災1年を一緒に生きて生き抜き、宮古小を飛び立つ子どもたちに贈るのにもっともふさわしい、と考えてのことのようである。同時に、被災校の教職員の心象風景をよく表現している。

「いま終わる一つのこと  
いま越える一つの山  
風わたる草原  
ひびきあう心の歌  
桑の海  
光る雲  
人はつづき  
道はつづく  
遠い道  
はるかな道  
あすのぼる山もみさだめ  
いま終わる一つのこと」

### 震災2年半を振り返り

以上、宮古小の被災時の校長の日記を手がかりにしながら震災後約1年間を振り返ってきたが、そこからは引き出される教訓を次のようにまとめることができる。

**第一は**、非常時を想定した防災プログラムを、学校ごとに再度見直す、という課題である。そこには、避難路の見直しも含まれる。このたびの地震、津波では、学校に迎えに来た親に子どもを引き渡し、それが裏目に出た事例が多数発生している。自治体共通の防災プログラムがあったとしても、学校それぞれの立地の状況は共通ではない。そこで重要なのは、被災校ごとの防災プログラムの作成である。これは、各学校の役割とすることになる。

**第二は**、震災直後には支援者、マスコミ取材が殺到するので、それをさばく機構を想定することが必要、ということである。

また、落ち着いてきた段階では、被災校や被災地がone-stop serviceを受けられるよう、

緊急時の権限の付与の仕方や機構整備のマニュアルづくりが必要となる。行政の役割が大きい領域である。

**第三は**、緊急時に重要な校長のリーダーシップの課題である。学校危機対応のための組織構築、状況に即応した組織の柔軟な見直し、子どもの生活と学習の回復に視点を置いた緊急措置の決定、実施などである。緊急事態に即応するすべの獲得には、特別な研修も必要になる。学校の状況対応力の果たす役割である。

**第四は**、非被災校と被災校との支援ネットワークの構築という課題である。このたびの震災でも内外からの手厚い支援がさしのべられた。なかでも、被災校の満足が大きかったのは非被災校からの支援だったようだ。被災した自治体の内部でも、被災していない学校がかならずあり、ネットワークをどう築くか、支援業務をどう選定するかや、ネットワーク化の成果の蓄積を続け、後世に残すなどの課題もある。この取組については、校長会などの役割が大きい領域である。

**第五には**、教職員の人事異動の問題である。岩手県は原則として定期異動が凍結された。平成24年度には解除されたが、一番大変な平成23年度の措置としてはよかったようだ。しかし、反動で凍結解除後の異動は大幅なものになったから、震災体験がない教職員が増えた際の震災体験の伝え方、そのための震災記録室整備などが課題になった。これは、学校や教育委員会の課題になる。

**第六には**、東日本大震災の被災地はおしなべて、全国の状況よりも人口減少・高齢化が厳しく、それを踏まえ、子どもから高齢者までのあらゆる世代の、また、さまざまな心身の状況に置かれる方々にくまなく視野を広げた教育・医療・福祉の専門家などの継続的支援が重要課題になる。東日本大震災では、専門家を派遣する場合の資金の問題や宿泊場所をどう確保するか、という課題が発生してい

る。NPOやボランティア団体などの継続的支援が強く求められているが、宿泊場所についても、被災地はどこでもホテルや旅館がいったいこのうえ、中長期的に滞在するには経費がかかりすぎるといふ課題が生じている。そこで、人口減少で廃校舎が出現していることを活用し、支援拠点作りを進めることが考えられる。これは、首長や教育委員会等の役割になる。

## COVID-19下での休校とその効果、備えをどうするか

次に、我が国を含めもっとも深刻な課題となっているCOVID-19感染症の拡大、そのもとでの休校の広がり、子どもの学びへの影響等を焦点に論ずることにしよう。

COVID-19の発生が顕在化したのは2020年3月頃であったため、対応策として政府から打ち出された「3密回避」「ソーシャル・ディスタンス」等を日常生活の指針に、という提言や3月いっばいの休校措置の勧めなどから日がまだ浅い。そのため、全国の各学校がどのような状況にあるか、自宅学習の子どもたちの学びの状況はどうか等々のデータの収集や公開は未だ十分とは言えない、というのが現状であろう。

しかし、海外を見ると、UNESCO等の国際機関や英米系の大学などは、休校（school closure）のもたらすインパクトに焦点を合わせ、これまでも適用されてきた休校措置<sup>3)</sup>のもとでの子どもの学びへの効果に関するデータを活用しながら、COVID-19に起因する休校措置に伴う学びへの影響のシミュレーション研究を、競って進めている。

休校のもたらす弊害に関し、極めて早い時点で報告書を公にしているのはUNESCOと言ってよい。そこで、以下UNESCOが公表している休校(School closure)の提言を見てみよう<sup>4)</sup>。

## 「学校閉鎖の弊害」

学校の閉鎖は、一時的なものであっても、社会的・経済的に大きな費用を伴う。それがもたらす影響は地域社会全体に及ぶが、とりわけ不利な環境の中の少年少女たちやその家族に、深刻である。

学校の閉鎖が有害である理由のいくつかは、以下に示している。そこでの指摘項目は決して網羅的とは言えないが、学校閉鎖が私たちすべてにとってなぜ問題なのかを示している。

### ① 学習の中断

子どもの成長発達のための機会を剥奪、それは、不利益な環境にある子どもについてほど大きなものとなる。

### ② 栄養

学校給食が失われる結果、子どもに対する適切な栄養の保障がおろそかになる。

### ③ 保護者は、遠隔教育やホームスクーリングになれていない

家庭での子どもの学習手当が親に求められるが、それになれていない家庭での子どもの学習機会の不平等が発生する。

### ④ デジタルな学習機会の不平等

インターネット環境の整備については家庭間格差が存在し、それに起因する学習障害が発生する可能性がある。

### ⑤ 子ども保育における家庭間の格差

働き続ける家庭では、学校閉鎖になると子どもが取り残される可能性があり、その結果問題行動発生などの懸念も生ずる。

### ⑥ 経済的コストの高さ

学校が閉鎖された際に就業ができなくなる大人が発生し、家庭によっては経済的負担が増大する可能性が生ずる。

### ⑦ 健康や介護のシステムへの意図せざる負担

学校が閉鎖された際に子どもの養育への負担が女性に重くのしかかり、(女性が担いがちな)介護領域では、医療分野の専門家の負担が増大する恐れが高まる。

## ⑧ 開校している学校や学校システムへの負担の増大

開校している学校と閉鎖した学校とが共存することで、開校している学校には過度の負担を及ぼす。

## ⑨ 学校閉鎖が長期化した際の学校再開時における不登校率の増大

## ⑩ 学校閉鎖による子どもの社会的孤立

学校は社会活動や人々の間の交流のためのハブであり、学校閉鎖で子どもたちは、学習や成長に不可欠な社会的結びつきを失う。

UNESCO本部による以上の報告は、2020年3月にいち早く公表されたものであるが、「学校閉鎖」がもたらす可能性をほぼ網羅的

に言い当てている。COVID-19下での学校運営を考える場合の重要な提言を含む。

そのほか、英米系の大学による研究の中には、休校による学力へのインパクトに関する実証研究なども含まれる。米国Brown大学を中心とする論攷などは、休校のタイプ分けをしながら、COVID-19による休校が子どもの学力にどう影響するかをシミュレートした興味深いものである<sup>5)</sup>。

紙幅がついてきたので、ここでは同論文が示す「通常の夏季休暇」の場合と「COVID-19下での休校」の場合との子どもの学力の対照データを掲載しておこう。

<表 通常の夏季休暇とCOVID-19下での子どもの教科学力の対比>

*Fall 2020 Score Projections Under "Typical" and COVID-19 Conditions*

Grade	Subject	"Typical" Fall Scores			COVID-19 (Summer Slide) Projected Fall Scores		
		M	SD	Perc.	M	SD	Perc.
4	Mathematics	199.20	13.90	0.49	191.32	15.24	0.28
5	Mathematics	209.12	15.30	0.50	200.53	16.08	0.29
6	Mathematics	214.41	15.59	0.49	203.04	15.40	0.23
7	Mathematics	220.69	17.27	0.51	215.10	17.65	0.38
8	Mathematics	226.21	18.46	0.50	221.76	18.89	0.43
4	Reading	196.13	15.98	0.49	191.98	19.06	0.39
5	Reading	203.81	15.63	0.49	200.82	18.52	0.41
6	Reading	209.70	15.41	0.49	207.29	18.37	0.43
7	Reading	213.82	15.58	0.49	211.96	18.36	0.45
8	Reading	217.64	15.68	0.49	216.40	18.27	0.46

*Note.* M=Mean, SD=Standard deviation, and Perc. = Percentile score under NWEA's 2020 Norms (Thum & Kuhfeld, 2020). Scores are reported for Grades 4-8 because we are tracking cohorts of students who are in Grades 3-7 in 2017-18 into the fall of 2018, so results are only reported for the subsequent grade levels (e.g., Grades 4-8).

## 〇おわりに

以上、大規模災害下での学校防災に関連して「東日本大震災」と「COVID-19」とを取り上げ、懸念される子どもの学習への影響について若干のデータを紹介してきた。

冒頭で述べているように、「大規模災害」のパターンは千差万別と言ってよい。その意味では、ここに掲げたふたつの災害もその普遍性という点では限界がある。

にもかかわらず、特にCOVID-19の場合には現在進行中で、しかも、沈静化までかなりかかると予測されている、極めて緊急性が高い課題である。「3密回避」策として、政府はGIGAスクール構想の前倒し、少人数学級導入などを打ち出している。後者は、教職員増を伴うために財政増に踏み切る政治決断が鍵となるが、前者の場合には、UNESCOの提言に含まれるように、子どもの家庭の状況の格差（インセンティブ・ディバイド）にどう手当てするかという課題も重要になる。

大規模災害下での学校防災は、各学校の取組みだけの課題ではなく、市町村、都道府県、そして国の教育条件整備を連動させることによって効果を高めることができる。

本稿は、大規模災害下の学校防災という大きな課題に取り組む序論にしか過ぎないが、今後このテーマに寄り添いながら調査研究を進めたい。

## 〈注〉

- 1) 記録は、岩手県宮古市立宮古小学校校長（当時）相模貞一先生による。手書きの手記の実物は相模校長からお借りし、コピーは手元にあるが、ここでは別稿で紹介している記述をそのまま掲載することにする。
- 2) 筆者は、学校再開の前日の4月24日に宮古市に入り、何校かの被災校で学校再開の様子を観察して回っている。その際に

は、教職員も保護者も、そして子どもたちも、学校が震災前の状態に復し嬉々としていた様子を、今でも鮮明に思い出すことができる。

- 3) 休校措置については、長期休暇等の外、ハリケーンや山火事、豪雨、山崩れ等々自然災害の発生によって広く適用されてきた。我が国の法令でも休業日に関する規定は設けられ、公立の学校の夏季、冬季、学年末、農繁期等の休業日、体験的な学習活動のための休業日が定められる外、非常変災その他急迫の事業がある場合の臨時休校についても法制化される。
- 4) UNESCO: “Adverse consequences of school closures”, March 10, 2020 (<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences>)
- 5) M.Kuhfeld, J.Soland, B.Tarasawa, A.Johnson, E.Ruzek, J.Liu: “Projecting the potential impacts of COVID-19 school closures on academic achievement”, May 2020, Ed working paper No.20-226, Annenberg Brown University