

学校と教育の復興

林 明日香

- ① 東日本大震災により学校施設は深刻な被害を受けたが復旧が進んでいる。現在も仮校舎を使用している学校もあるが、再建計画が策定されており、今後は計画を遅延させないことや、津波による浸水地に学校を再建する際の対策などが求められている。
- ② 学校施設の復旧が進む一方で、東京電力福島第一原子力発電所事故の避難指示区域では、休校している学校や、避難指示区域外の仮校舎を使用している学校がある。これらの学校は、今後帰還したとしても児童生徒数の減少が予想され、帰還しての再開には様々な課題がある。そのような中で避難指示区域が多く含まれる福島県双葉郡では、新たな県立学校を設置し、教育の復興を目指している。
- ③ 震災による児童生徒への影響として、経済面、身体面、精神面、学力面の変化が指摘されている。経済面では、保護者の死亡や失業などが児童生徒に影響を与えている。身体面では、体力・運動能力調査や学校保健統計調査の肥満傾向の調査などから、体力の低下、肥満傾向が指摘されている。精神面でも、心のケアが必要な児童生徒が一定数見られていることや、時間の経過とともに環境の変化や成長などで新たなケアが必要になることが分かってきた。また学力と震災との関係は明らかではないが、仮設住宅などで学習環境が十分でない場合には学習に影響を与える可能性がある。
- ④ そのための支援として、就学のための経済的支援、身体作りや運動促進のための取組、心のケアのための教員の追加配置（加配）やスクールカウンセラーの派遣、自治体とボランティア等による学習支援などが行われている。これらの支援については、長期間にわたる継続的な取組が課題となっている。
- ⑤ 東日本大震災において、学校の管理下で児童生徒や教職員に甚大な被害が発生したことや、日ごろの防災教育により児童生徒が率先して避難した学校があったことなどから、改めて防災教育の重要性が認識された。被災地では教訓を生かした実際的で系統だった防災教育の取組が始まっており、今後はこのような被災地の知見を全国で共有していくことが必要である。
- ⑥ また、東日本大震災においては、多くの学校が避難所として利用されたことで、防災拠点としての学校の役割が再認識されると同時に、設備の不足も指摘されている。防災拠点として必要な設備の整備や、学校を避難所として使用する際の計画の策定などが求められている。

学校と教育の復興

国立国会図書館 調査及び立法考査局
文教科学技術課 林 明日香

目 次

はじめに

I 学校施設の被害と復興状況

- 1 学校施設の被害と現状
- 2 学校施設復旧のための補助
- 3 学校再建の課題

II 原発事故の避難指示区域等における学校再開への取組

- 1 双葉郡の学校の再開状況
- 2 再開に向けた取組

III 児童生徒への影響とその対策

- 1 児童生徒の被災状況と避難状況
- 2 児童生徒への影響
- 3 児童生徒への支援
- 4 児童生徒への支援に関する課題

IV 学校の防災

- 1 学校の防災と防災教育
- 2 防災拠点としての学校

おわりに

はじめに

東日本大震災によって東北地方太平洋沿岸部を中心に学校施設は深刻な被害を受けた。現在は復旧が進んでいるものの、東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」）の事故（以下「原発事故」）により避難指示が出された地域では、学校再開の見通しが不透明な中で教育の復興に向けた努力が続けられている。また、被災した児童生徒の心身や学力への影響が懸念されており、長期的で着実な対応が求められているところである。多くの学校が避難所として利用されたことにより、防災拠点としての学校の役割も注目されている。さらに、東日本大震災の知見から、防災教育の重要性も再認識されている。

政府の「東日本大震災からの復興の基本方針」においても、復興施策として教育の振興があげられており、学校の防災機能の強化、被災した児童生徒への経済的支援、被災児童生徒への心のケアや学習支援、地域のネットワークづくりにより放課後の子供の学びを支えることなどが盛り込まれている。

本稿は、主に被災3県（岩手県、宮城県、福島県）の小学校から高校段階までの公立学校における復旧状況を、学校施設の復旧状況、児童生徒への影響と支援、学校の防災機能の観点から

概観したうえで今後の主な課題を整理する⁽¹⁾。本稿の執筆に当たって、筆者は平成26年7月30日から8月1日にかけて福島県双葉郡の教育の復興状況及び宮城県仙台市の防災教育について現地調査を行った。本稿の記述はその際の調査の成果にも基づいている。

I 学校施設の被害と復興状況

1 学校施設の被害と現状

東日本大震災による国公立すべての学校施設の物的被害は、22都道府県で7,988校に及んだ⁽²⁾。災害復旧事業申請学校数2,307校のうち、災害復旧事業を完了した学校の割合は、平成26年6月末時点で2,214校（96.0%）である⁽³⁾。

(1) 岩手県

岩手県では公立の学校（小学校、中学校、高校、特別支援学校）664校中402校に被害があった⁽⁴⁾。平成26年7月31日時点で、県立学校の復旧率は98.6%、市町村立学校の復旧率は94.5%である⁽⁵⁾。

震災の被害により既存の校舎を使用できなくなった学校は、仮校舎⁽⁶⁾で授業を再開した。平成23年度中は小学校14校、中学校11校の合計25校が仮校舎を使用していた。これら25校は、平成26年9月の時点で、11校が仮校舎、2校が改修した既存校舎、1校が隣地に新築し

* 本稿におけるインターネット情報は、2014年10月8日現在である。なお、本稿中のデータ、情報等について特に典拠を明記していない場合は、現地調査でのヒアリングや入手資料に基づくものである。

(1) 震災約1年後の同様の調査については以下を参照のこと。黒川直秀「東日本大震災からの学校の復興—現状と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』736号, 2012.2.7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3382819_po_0736.pdf?contentNo=1>

(2) 平成24年9月13日時点の、幼稚園、小学校、中学校、高校、大学、短大、専門学校等を合わせた数字。文部科学省「東日本大震災による被害状況について（第208報）」2012.9.14, p.5. <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/fieldfile/2012/10/30/135089_091410_1.pdf>

(3) 復興庁「復興の状況」2014.8.26, p.8. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/140826_gennjyou.pdf>

(4) 岩手県教育委員会『岩手県教育委員会東日本大震災津波記録誌—教訓を後世に・岩手の教育 つなぐ—』2014, p.20.

(5) 岩手県「復興実施計画における主な取組の進捗状況」2014.8, p.18. <https://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/024/950/omonatorikumi_2608.pdf>

(6) 本稿では、仮設校舎や他校への間借りなど、自校の校舎以外の施設を校舎として用いているものを仮校舎と呼ぶ。

た校舎を使用しており、11校が統廃合により閉校した⁽⁷⁾。閉校していない14校は同時点で13校が移転を予定しており、1校が復旧方法等を協議・調整中である⁽⁸⁾。

高校は、平成23年に県立高田高校（陸前高田市）と県立宮古工業高校（宮古市）の2校が他校の施設で再開した。宮古工業高校は改修した既存校舎での授業を平成23年8月29日に再開し、高田高校は平成26年度中に隣接地に新校舎完成予定である⁽⁹⁾。

(2) 宮城県

宮城県では、公立の幼稚園、小学校、中学校、高校、特別支援学校、給食センター882施設中762施設に被害があった⁽¹⁰⁾。平成23年10月1日時点での調査によれば、小学校、中学校、高校、特別支援学校のうち42校が仮校舎を使用していた⁽¹¹⁾。平成26年8月6日時点で、公立小中学校のうち、仮校舎を使用している学校は、小学校12校、中学校4校で合計16校である⁽¹²⁾。

公立高校のうち、震災により既存校舎が使用

できなくなったのは5校⁽¹³⁾である。平成25年1月時点で、仮設校舎を使用している学校は3校、ライフラインの復旧により既存校舎を使用している学校が1校、復旧工事を経て既存校舎を使用しているが、新校舎を建設する予定の学校が1校であった⁽¹⁴⁾。

(3) 福島県

福島県では公立の学校（幼稚園、小学校、中学校、高校、特別支援学校）1,217校⁽¹⁵⁾中751校に被害があった⁽¹⁶⁾。

平成23年10月1日時点での調査によれば、小学校、中学校、高校、特別支援学校のうち45校が仮校舎を使用し、15校が休校していた⁽¹⁷⁾。

平成26年9月時点で、原発事故による避難指示区域に立地している小中学校が1市5町4村⁽¹⁸⁾に35校あり、そのうち29校は避難指示区域外の仮校舎で授業を行っており、6校は休校している⁽¹⁹⁾。また、緊急時避難準備区域に指定されたが後に解除された区域⁽²⁰⁾に立地していた小中学校⁽²¹⁾15校は元の校舎で授業を再

(7) 岩手県教育委員会 前掲注(4), p.77; 岩手県教育委員会『岩手県教育年報 平成23年度版』2012, pp.2-3.

(8) 岩手県教育委員会 前掲注(4), p.151; 陸前高田市「陸前高田市震災復興計画 主要事業ロードマップ」(平成26年5月末時点) <<http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkou-keikaku/loadmap/26-loadmap.pdf>>; 「復興を問う 学びの場で(下)3校、4校…一気に統合」『読売新聞』(岩手版)2013.9.14.

(9) 岩手県教育委員会 同上, p.148.

(10) 宮城県教育委員会「東日本大震災に伴う公立学校等の被害状況等について(継続調査中)」2014.6.30. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/271653.pdf>>

(11) 文部科学省「被災地域の学校における授業の実施状況等について」2011.12.12. <http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/23/12/_icsFiles/afieldfile/2011/12/21/1314457_1.pdf>

(12) 宮城県教育委員会「被災に伴い仮設校舎等を使用している小・中学校一覧」2014.8.6. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/268097.pdf>>

(13) 宮城県農業高校、宮城県志津川高校、宮城県水産高校、宮城県気仙沼向洋高校、石巻市立女子商業高校。

(14) 宮城県教育委員会「東日本大震災について」2014.2.13, pp.9-10. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/272180.pdf>>; 宮城県教育庁高校教育課「被災公立高等学校の状況(平成25年1月8日現在)」<<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/124763.pdf>>

(15) 福島県企画調整部統計課編『平成23年度学校基本調査報告書』2013. <<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11045b/31099.html>>

(16) 文部科学省 前掲注(2)

(17) 文部科学省 前掲注(11)

(18) 南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、飯館村、川俣町、葛尾村、川内村。

(19) 福島県教育庁相双教育事務所「相双域内 公立小・中・高等学校、特別支援学校一覧」2014.5.1. <<http://www.sousou-eo.fks.ed.jp/gakkyou/gakkouichiran26.html>>

(20) 平成23年4月22日に緊急時避難準備区域が指定され、平成23年9月30日に解除された。

(21) 南相馬市、田村市、川内村、広野町に立地していた小中学校。

開している。なお、原発事故発生以降、原発事故による避難を直接の原因として統廃合された学校はない。

避難指示区域に指定され校舎が使用できなくなった公立高校は10校あり、緊急時避難準備区域解除に伴い2校⁽²²⁾が自校の校舎で授業を再開した。残りの8校⁽²³⁾は現在も避難指示区域外の仮校舎を使用している。

避難指示区域外の被害状況として、津波による被害を受けた小中学校が県内に6校あり⁽²⁴⁾、1校が統合により閉校し、1校が移転し再建する予定である。残りの4校は元の校舎で授業を再開している。

2 学校施設復旧のための補助

公立学校施設の災害復旧は、「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」(昭和28年法律第247号)により、国が経費の3分の2を負担する。また、東日本大震災は、激甚災害に指定されたため「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和37年法律第150号。以下「激甚災害法」)に基づき、地方公共団体が負担する災害復旧費用に対して国から交付金が交付される。この対象となる事業には、公立学校施設災害復旧費国庫負担法の規定の適用を受ける公立

学校の施設の災害復旧事業が含まれており、経費の残り3分の1はこの交付金を利用することができる。また、私立学校は、激甚災害法に基づき災害復旧費用のうち2分の1の国庫補助を受けられることができ、残りの費用に関しては、日本私立学校振興・共済事業団による長期低金利融資等の援助を受けられることができる。この事業は政府の出資を受けており、平成23年度第1次補正予算において、「私学事業団の無利子融資(5年)」に対し、226億円が計上されている。

学校施設等の復旧等に関する国の予算としては、公立学校に対して、平成23年度第1次、第2次、第3次補正予算にそれぞれ962億円、41億円、476億円、平成24年度予算では151億円が計上されている⁽²⁵⁾。以降、東日本大震災復興特別会計の復興庁所管事業も含め、公立学校施設の復旧等に平成25年度212億円⁽²⁶⁾、平成25年度補正予算61億円⁽²⁷⁾、平成26年度171億円⁽²⁸⁾が計上されている。文部科学省は平成27年度概算要求においても、263億円を計上している⁽²⁹⁾。

3 学校再建の課題

岩手県、宮城県の公立小中学校で仮校舎を使用している学校のほとんどが再建計画を策定し

(22) 原町高校と相馬農業高校。

(23) 双葉高校、浪江高校、浪江高校津島校、富岡高校、双葉翔陽高校、相馬農業高校飯館校、小高商業高校、小高工業高校。福島県教育委員会「平成26年度サテライト校の概要」(平成26年1月15日現在) <http://www.koukou.fks.ed.jp/htdocs/?action=cabinet_action_main_download&block_id=44&room_id=43&cabinet_id=2&file_id=339&upload_id=714>

(24) 文部科学省「東日本大震災における学校施設の津波被害状況について」(災害に強い学校施設づくり検討部会(第1回)配付資料4)2013.3.11. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/013/007/shiryo/_icsFiles/afiedfile/2013/07/29/1335813_02.pdf>

(25) 文部科学省「平成24年度文部科学関係予算案について」 <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2012/02/07/1314488_17.pdf>

(26) 文部科学省「平成25年度文部科学関係予算(案)のポイント」p.12. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2013/02/01/1330426_2.pdf>

(27) この中には、東日本大震災以外の災害により被災した公立学校施設の復旧も含まれている。文部科学省「平成25年度補正予算案(好循環実現のための経済対策)の概要」 <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2013/12/12/1342364_01.pdf>

(28) 文部科学省「平成26年度文部科学関係予算(案)のポイント」p.16. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2014/01/09/1343218_1.pdf>

(29) 文部科学省「平成27年度文部科学関係概算要求のポイント」p.17. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2014/08/28/1351650_1.pdf>

ており⁽³⁰⁾、平成30年までには新校舎が完成する予定である⁽³¹⁾。福島県も、原発事故に伴う避難指示区域以外の公立学校では再建計画が策定されている。

岩手県、宮城県の3校⁽³²⁾が平成26年の時点で方針が定まっていないが、その理由は、市全体の復興の見通しが立たず、保護者や地域住民の意見を集約できる状況にないことや、移転・新築の方針はあるが、移転の場所や時期が決まっていないことなどである⁽³³⁾。

すでに再建計画を策定した学校でも、児童数の見通しが立たないことやまちづくり計画の遅れ、再建場所をめぐる合意の難航などにより、計画策定には時間がかかった。学校施設の「復旧」とは厳密には被災前と同じ状況に戻すことであるが、実際には震災を契機とした人口流出により児童生徒数の見積りが難しく、震災前の施設をそのまま再建することが現実的ではなくなっている。また、町全体が被害を受けた地域では、まちづくりと連動して学校の再建を計画する必要があるため計画策定に時間がかかることがある。再建場所について、津波の浸水地に盛り土などの手当てをして再建するか、浸水しない高台に移転するかなどの意見を集約するのに時間がかかったケースもあった。⁽³⁴⁾

今後は、資材や人手の不足、用地取得の難航などによる工期の遅れが懸念されている⁽³⁵⁾。

また、被災3県で、津波で被災し建て替える小中高校34校のうち、7校が浸水区域での再建を決めており、計画に当たって津波対策が求められている⁽³⁶⁾。平成26年度に入り校舎を再建した例が出てきているが、今のところ、用地の取得に時間がかからなかった現地再建が多く見られており、津波対策としては、盛り土をする、1階部分は柱のみのピロティ方式にするなどの対策をとっている⁽³⁷⁾。

II 原発事故の避難指示区域等における学校再開への取組

1 双葉郡の学校の再開状況

福島第一原発から30キロ圏内に位置する双葉郡の6町2村⁽³⁸⁾では、原発事故以降、すべての小中高校（公立の小学校17校、中学校11校、高校5校）が、元の校舎で授業を行えなくなった。その後緊急時避難準備区域が解除された地域では、除染、補修などを経て平成24年4月に川内村の小中学校2校、平成24年8月に広野町の小中学校2校が自校の校舎に復帰した。現在避難指示解除準備区域にある小中学校は、楡葉町の3校と葛尾村の2校である。避難指示解除の時期は未定であるが、住民の帰還時期を、楡葉町は平成27年春以降⁽³⁹⁾、葛尾村は平成28年春⁽⁴⁰⁾と想定し復興計画を策定している。残

(30) 「被災地、学校と子どもたちの今」『内外教育』6318号, 2014.3.11, pp.13-14.

(31) 「仮設校舎に本格「理科室」」『読売新聞』2014.3.7.

(32) 岩手県陸前高田市立気仙中学校、宮城県仙台市立東六郷小学校、石巻市立大川小学校。

(33) 「被災校の現状 3県94校今も仮校舎 31校解消めど立たず」『河北新報 ONLINE NEWS』2014.3.8. <http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201403/20140308_73018.html>

(34) 「被災地、学校と子どもたちの今」前掲注(30); 小野田泰明「被災地の学校再生について」『近代建築』68(6), 2014.6, pp.40-45.

(35) 「被災地、学校と子どもたちの今」同上; 「仮設暮らし うんざり」『読売新聞』2014.9.11.

(36) 「東北3県の津波被災34校のうち25校が浸水区域外移転」『河北新報 ONLINE NEWS』2014.4.6. <http://www.kahoku.co.jp/special/spe1062/20140406_03.html>

(37) 現地再建し学校が再開した例として、岩手県山田町立船越小学校、宮城県石巻市立湊中学校、宮城県亶理町立荒浜中学校、宮城県亶理町立長瀨小学校などがある。「被災地 校舎再建うれしいけど」『朝日新聞』2014.4.5; 「教育ルネサンス 被災地の学校から (12) 安全・安心への模索続く」『読売新聞』2014.3.14; 「希望の象徴 校舎現地再建 亶理の被災2校」『河北新報 ONLINE NEWS』2014.8.19. <http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201408/20140819_13021.html>

(38) 広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村。

りの学校は帰還困難区域、居住制限区域に位置している。

2 再開に向けた取組

(1) 檜葉町の町立小中学校

檜葉町の状況を見る⁽⁴¹⁾と、避難指示が解除され住民の帰町が始まっても、元の場所での学校の再開には様々な課題がある。

震災後、檜葉町の住民は会津美里町やいわき市へ避難し、町立の檜葉南小学校、檜葉北小学校、檜葉中学校は休校となった。3校は平成24年4月にいわき市で建物を借りて再開し、平成25年1月からはいわき市内にプレハブの仮設校舎を設けて授業を行っている。児童生徒の数は震災前に比べると4分の1程度に減少しており、その他の児童生徒は避難先の学校に区域外就学⁽⁴²⁾している。町立小中学校に通う児童生徒はいわき市の全域からスクールバスで通学している。

元の学校施設は、檜葉町の復興計画に従い除染や改修が進んでいる。震災による被害の少なかった檜葉南小学校は平成26年3月に復旧工事を完了している。檜葉中学校は東日本大震災の前から改築工事を行っていたが、工事の途中で震災が起これ、工事が中断していた。平成25年9月から工事を再開し、平成27年3月の完成を目指している。⁽⁴³⁾

学校施設整備は、平成27年春以降の帰町に向けて進捗していると言えるが、町での学校の

再開に当たっては課題も多い。大きな問題としてあげられるのは、帰還する児童生徒数の見通しが立たない点である。復興庁が檜葉町の全世帯主を対象として平成26年1月に行った帰還の意向についてのアンケート⁽⁴⁴⁾では、「すぐに戻る」が8.0%、「条件が整えば戻る」が32.2%、「今は判断できない」が34.7%、「戻らない」が24.2%であった。また「帰還を判断する上で必要な情報」⁽⁴⁵⁾として、81.7%の回答者があげた条件が「道路、鉄道、学校、病院などの社会基盤（インフラ）の復旧時期の目途」であった。このように帰還する児童生徒数の見積りは不透明だが、一方で学校の再開も住民の帰還の一つの目安となっており、学校再開時期の決定をより難しくしている。檜葉町への帰還が始まっても、一定の住民はいわき市等に避難を続けるとみられ、町で学校が再開した場合、いわき市に居住を継続する児童生徒への対応が必要となる。檜葉町に隣接しており、すでに町内で学校を再開した広野町では、町に帰還せずいわき市に避難している児童生徒のためにいわき市から広野町までスクールバスを運行している⁽⁴⁶⁾が登校に時間がかかるため、いわき市からさらに遠距離の檜葉町では対応に苦慮しているとのことである。

(2) 県立ふたば未来学園高校の計画

双葉郡内にある5校の県立高校は現在いわき市等に設けられた仮校舎で授業を行っている

(39) 檜葉町「「帰町の判断」について」2014.5.29. <<https://www.town.naraha.lg.jp/information/info/000654.html>>

(40) 葛尾村「かつらお再生戦略プラン」2014.6, p.1. <http://www.katsurao.org/uploaded/life/2388_4058_misc.pdf>

(41) 筆者は、平成26年7月30日に檜葉町立檜葉中学校を訪問した。

(42) 住所は元のまま避難先の学校に就学すること。

(43) 檜葉北小学校は、統廃合を含めて検討中である。復興庁「①市町村別の取りまとめ：檜葉町」『避難指示解除準備区域等における公共インフラ復旧の工程表』2014.6.20. <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-3/20140620_fu1_naraha.pdf>

(44) 復興庁「檜葉町・川俣町住民意向調査速報版の公表について」2014.2.28. <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/20140228_01_ikouchousa_sokuhou.pdf>

(45) 「条件が整えば、檜葉町に戻る」と回答した者への質問（複数回答）。

(46) 広野小中学校の児童生徒の居住地は、平成26年6月時点で、小学生91名のうち、町外37名、町内54名、中学生50名のうち、町外23名、町内27名。広野町「平成26年第2回広野町議会定例会 町長一般経過報告」2014.6.12. <<http://www.town.hirono.fukushima.jp/soumu/message20140612.html>>

が、双葉郡の8町村は、郡内に県立中高一貫校の新設を要望し、福島県教育委員会によって平成27年度開校に向けた準備が進んでいる⁽⁴⁷⁾。

双葉郡の各町村は、避難先で学校を再開させるなど教育環境整備に努めてきたが、各町村だけでは解決困難な課題をともに乗り越え、復興を担う人材を育成することを目指し、平成25年7月に「福島県双葉郡教育復興ビジョン」⁽⁴⁸⁾を取りまとめた。このビジョンでは、教育復興の方針として、双葉郡ならではの魅力的な教育の推進、双葉郡の復興に貢献する人材の育成などをあげ、このような教育方針を6年間を通して推進できる中高一貫校の設置を提言した。福島県教育委員会は、この要望を受けてまず高校を設置することとし、平成25年12月には設置場所を広野町に決定し、平成26年9月に校名を正式に「ふたば未来学園高等学校」とした。

ふたば未来学園高校は、連携型の中高一貫教育⁽⁴⁹⁾の総合学科⁽⁵⁰⁾の高校で、大学進学を目指すアカデミック系列、職業系の科目を学べるスペシャリスト系列、スポーツの高度な技能を習得するアスリート系列の3系列に分かれている。1学年120人を想定し、寮も設置する。平成27年4月の開校時には広野町立広野中学校の校舎を仮校舎とし、平成31年度から新しく建設した本校舎を使用する予定である。

平成27年度の開校に向けて入学説明会を行うなど、現在準備が進んでいるところであるが、ふたば未来学園高校開校に伴い休校となる⁽⁵¹⁾郡内の高校の今後⁽⁵²⁾や、双葉郡が「福島県双葉郡教育復興ビジョン」で想定していた併設型⁽⁵³⁾中高一貫校の導入⁽⁵⁴⁾などが引き続き検討事項となっている。

Ⅲ 児童生徒への影響とその対策

1 児童生徒の被災状況と避難状況

東日本大震災による学校における合計死亡者数は659人、行方不明者は74人に上った⁽⁵⁵⁾。

震災により、震災前と別の学校において受け入れられた幼児児童生徒は、平成23年5月1日時点で21,769名、平成26年5月1日時点で21,775名であった。このうち福島県の幼児児童生徒は平成23年5月1日時点で15,471名、平成26年5月1日時点で15,281名である⁽⁵⁶⁾。なお、震災による大人も含めた避難者数は、平成23年12月時点で332,691名、平成26年9月時点で243,040名である⁽⁵⁷⁾。

2 児童生徒への影響

(1) 経済面

児童生徒を取り巻く震災による環境変化とし

(47) 筆者は、平成26年7月31日に、福島県教育庁高校教育課がいわき市に設置した双葉郡中高一貫校開設事務室を訪問した。

(48) 福島県双葉郡教育復興に関する協議会「福島県双葉郡教育復興ビジョン」2013.7.31. <<http://futaba-educ.net/wp/wp-content/uploads/vision20130731.pdf>>

(49) 中学校と高校が、教育課程の編成や教員・生徒間交流等の連携を深めるかたちで中高一貫教育を実施する。中学校と高校は設置者が異なってもよい。ふたば未来学園高校は双葉郡内の既存の中学校と連携する。

(50) 「普通科」と「専門科」に並ぶ学科で、選択履修により普通教育と専門教育の両方を総合的に施す。

(51) 現在の高校1年生が卒業する平成29年以降は5校すべてが休校する。

(52) 「サテライト5校暫定休校 双葉郡教育復興ビジョン骨子案」『福島民報』2013.5.23.

(53) 同一の設置者による中学校と高校を接続する中高一貫校。ふたば未来学園高校を併設型中高一貫校にするには、県立の中学校の設立が必要となる。

(54) 「併設中学開校 暗礁に」『朝日新聞』（福島中会版）2014.6.8.

(55) 児童生徒等と教職員を合計した数。文部科学省 前掲注(2), p.4.

(56) 文部科学省「東日本大震災により被災した幼児児童生徒の学校における受入れ状況について（平成26年5月1日現在）」<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/26/08/_icsFiles/afieldfile/2014/08/27/1351616_01_1.pdf>

(57) 復興庁「避難者数の推移」2014.10.2. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20141002_hinansha_suii.pdf>

て、震災による保護者の死亡、失業などで経済的に厳しい状況が続いていることが指摘されている。震災により親を亡くした子供は、平成26年3月1日時点で、震災孤児241人、震災遺児1,514人となっている⁽⁵⁸⁾。

河北新報社が平成25年12月に宮城県沿岸部の小中学校校長に対して行ったアンケートでは、「家計的に苦しい児童・生徒が増えている」という回答が63.2%あった⁽⁵⁹⁾。

(2) 身体面

身体面においては、被災地の子供たちの体力低下や肥満傾向が指摘されている。

岩手県教育委員会が、県内被災地域の体力・運動能力調査を震災前後（平成22年度と平成24年度）で比較したところ、平成24年度平均が平成22年度平均を下回る結果となった項目の割合は、小学生男子で77.1%、小学生女子で87.5%、中学生男子で54.2%、中学生女子で41.7%であった。また、平成24年度平均で、被災地域の結果が全国平均を下回る結果となった項目の割合は、小学生男子70.8%、小学生女子60.4%、中学生男子54.2%、中学生女子62.5%であった⁽⁶⁰⁾。

宮城県教育委員会による体力・運動能力調査の震災前後の比較では、平成22年度と平成25年度の県内の平均値について、震災前より低下している項目があり、小学校においては震災以

前よりも低下している項目の数が、向上した項目数より多いことが指摘されている。ただし、校庭に仮設住宅等が設置されている学校のデータと県の平均値の間に大きな差がなかったことや、中期的にはこれまでも継続的に低下傾向があったことなどから、震災の影響は不明確としている⁽⁶¹⁾。

福島県は、平成24年度の文部科学省の学校保健統計調査⁽⁶²⁾において、5歳（幼稚園）から17歳（高校3年）までの各年齢の肥満傾向児⁽⁶³⁾の割合が5～9、14、17歳で全国最高値であった。平成25年度と同調査においても同様の傾向が見られ、6、8、10、13、15、17歳で全国最高値であり、男女ともすべての学年で肥満傾向児の出現率が全国平均を上回った。福島県は、震災以前から児童生徒の肥満傾向は高かったが、平成22年度と同調査で全国最高値だった年齢は15歳のみであり、震災以後は肥満傾向がさらに顕著になったと言える⁽⁶⁴⁾。

体力低下や肥満傾向の原因の一つとして、校庭が狭くなっていることがあげられる。平成26年になっても岩手、宮城両県の小中高校計61校の校庭に仮設住宅が建てられている⁽⁶⁵⁾。また、仮校舎の場合は、校庭や体育館が狭くなったり、他の学校と共用しているため譲り合って使用したりしているなどの事情もある。別の原因としては、スクールバスによる通学がある。校舎が被災し、仮校舎への移転や統廃合が進ん

(58) 震災孤児とは、大震災により両親が亡くなった又は行方不明となった児童のこと。（ひとり親家庭であって、震災により、そのひとり親が亡くなった又は行方不明となった児童を含む。）震災遺児とは、大震災によりひとり親となった児童のこと。どちらも震災発生時に18歳未満であったものをいう。内閣府『平成25年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況』p.124. <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2014/26pdfhonpen/pdf/s3-5-1.pdf>>

(59) 「宮城沿岸小中・河北新報社アンケート 生活不安、子に投影」『河北新報 ONLINE NEWS』2014.1.1. <http://www.kahoku.co.jp/special/spe1062/20140108_10.html>

(60) 岩手県教育委員会 前掲注(4), p.135.

(61) 『平成25年度宮城県小・中・高等学校体力・運動能力調査報告書』2014.3, p.44. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/254594.pdf>>

(62) 文部科学省『平成24年度学校保健統計調査報告書』p.77.

(63) 肥満傾向児とは、性別・年齢別・身長別標準体重から肥満度を求め、肥満度が20%以上の者。

(64) 「福島の子 太り気味」『朝日新聞』2012.12.26.

(65) 「校庭の仮設、撤去0.6% 子どもの体力低下」『毎日新聞』2014.9.10.

だこと、仮設住宅へ入居したことなどにより、徒歩での登校がスクールバスに替わり、歩く機会が少なくなった⁽⁶⁶⁾。また、仮設住宅に入居している場合、周辺の遊び場が整備されていなかったり、騒音などの近所迷惑になるのを気兼ねしたりして、外遊びが減っている状況も見られている⁽⁶⁷⁾。

これらに加え、避難指示区域の周辺では、屋外活動の制限や自粛がある。各学校では校庭での体育や部活動を含め、屋外での活動を1日1～4時間以内にするなどの対応をしていた。平成23年10月時点の調査では、福島県内の公立小中高校のうち363校、全体の44%が屋外活動を制限していた⁽⁶⁸⁾。その後、除染が進んだことなどにより、学校における屋外活動の制限は徐々に減り、平成26年5月時点で2%に減少しており⁽⁶⁹⁾、現在は学校での屋外活動の制限はほとんどなくなっている。しかし、これまでの制限により運動習慣が乏しくなった子供もおり、肥満傾向の解消や体力の向上には時間がかかると思われる⁽⁷⁰⁾。

(3) 精神面

文部科学省が平成23年度に被災3県の国公私立の幼稚園から高校段階までの学校に対して行った調査をまとめた「東日本大震災における

学校等の対応等に関する調査報告書⁽⁷¹⁾によれば、カウンセリングが必要な児童生徒総数は、震災後の学校再開直後の2,546人から、平成24年1月の調査時点では1,037人⁽⁷²⁾になっており、1校当たりの平均人数は、1.48人から0.60人となった。また、カウンセリングが必要な児童生徒等がいた学校は、学校再開直後には約2割、平成24年1月は約1割であり、そのような学校にいるカウンセリングが必要な児童生徒の1校あたりの平均人数は、7.88人から6.69人になった。全体としては減少しているものの、特定の学校ではケアが必要な児童生徒はそれほど減っていない。これらの結果について同報告書では、全体としては徐々に心のケアが必要な児童生徒等は減少しているものの、学校によっては震災直後よりも増加しているとの報告も見られるとしている。

また文部科学省が東日本大震災に係る災害救助法が適用された地域に所在する幼稚園、小中高校に対して、平成24年5月に行った「非常災害時の子どもの心のケアに関する調査」によれば、心的外傷後ストレス障害 (post-traumatic stress disorder: PTSD) が疑われる症状⁽⁷³⁾がみられる子供は14.1%であり、地域的には福島県(22.9%)、宮城県(19.0%)、岩手県(11.3%)の順に高かった。⁽⁷⁴⁾

(66) 「被災地の子 体力向上へ 女川でプロジェクト始動」『読売新聞』(仙台版) 2014.2.21.

(67) 木下勇「子どもの遊びの保障と環境整備」『子どもの権利研究』23号, 2013.8, p.99.

(68) 文部科学省「被災地地域の学校における授業の実施状況等について」2011.12.12. <http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/23/12/_icsFiles/afiedfile/2011/12/21/1314457_1.pdf>

(69) 「教育ルネサンス 生活科25年(6)「安全な屋外活動」探す福島」『読売新聞』2014.8.29.

(70) 「10都県、小中とも体力向上 被災地では低下傾向」『日本経済新聞』2013.12.15.

(71) 文部科学省「平成23年度 東日本大震災における学校等の対応等に関する調査報告書」2012.3, pp.112-114, 118. <http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1323511.htm>

(72) 前掲注(71)のp.114の表「現在(調査時点(H24.1))、カウンセリングが必要な児童生徒等がいた学校数等」の「カウンセリングが必要な児童生徒総数」の「全体」の人数は377人となっているが、「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校」の人数を合計すると1,037人になる。

(73) 震災前と異なる様子として、PTSDの代表的な症状(再体験症状、回避・麻痺症状、過覚醒症状)を示す次のような症状が一つでも見られる場合を指す。①災害のことを思い出して突然おびえたり、興奮や混乱したりすることがある。②災害を思い出すような話題やニュースになると、話題を変えたり、その場から立ち去ろうとしたりする。③無表情でぼんやりすることが多くなった。④物音に敏感になったり、イライラしたりするようになった。

(74) 文部科学省「平成24年度非常災害時の子どもの心のケアに関する調査報告書」2013.7, pp.19, 20. <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2013/08/07/1337763_03.pdf>

岩手県教育委員会が、平成23年から県内の公立小中高校を対象に行っている調査「心とからだの健康観察」によれば、「要サポート」⁽⁷⁵⁾とされた児童生徒は、平成23年は14.6%であったが、平成25年9月は12.0%に低下した。ただし、平成25年に「要サポート」とされた生徒12.0%のうち半数はこれまで「要サポート」ではなかった生徒であった。⁽⁷⁶⁾

宮城県については、東北大学東北メディカル・メガバンク機構が、平成25年6月に宮城県南部の公立小中学校を対象に行ったアンケート調査で、心配な行動など何らかの難しさを抱えていると思われる子供（SDQ⁽⁷⁷⁾16点以上のもの）は、小学生15.5%、中学生12.3%であった。⁽⁷⁸⁾

福島県は、県民健康調査の中で避難指示区域等の住民を対象に「こころの健康度・生活習慣に関する調査」を実施している。平成24年度の調査では、SDQ16点以上の者は小学生が16.3%、中学生が12.3%であった⁽⁷⁹⁾。また平成24年度と25年度の同調査の、「子ども」（4歳から中学生）の要支援率（SDQ20点以上のもの）は、どちらも5.2%で横ばいであった⁽⁸⁰⁾。

これらの調査からは、震災後3年以上経過しても心のケア⁽⁸¹⁾が必要な児童生徒が見られる

ことや、問題の見られなかった児童生徒でも時間がたつにつれ心のケアが必要になることがあると言える。

(4) 学力

宮城県教育委員会では、全国学力・学習状況調査の結果が、平成24年度までは改善の方向で進んできたところ、平成25年度は全国平均を下回る結果になったことについて、震災による影響も推察されるとしている⁽⁸²⁾。また、河北新報社が平成25年12月に、宮城県沿岸の小中学校校長に対して行ったアンケートでは、東日本大震災の影響と思われる問題として約2割の回答者が「学力低下」をあげている⁽⁸³⁾。

それに対し、岩手県、福島県の全国学力・学習状況調査の結果は震災前後でそれほど大きな変化はなかった。また、福島県は平成26年度の全国学力・学習状況調査結果として生活圏別正答率を公表しており、震災の被害が大きかった相双⁽⁸⁴⁾・いわき地域も、県内のほかの地域と比べて平均正答率に大きな差がなかった⁽⁸⁵⁾。

震災と学力の関係は明らかではないが、仮設住居などで家庭の学習環境が十分でないことや、震災のストレスや不安感などが学習に影響

(75) 4種類のストレス反応（過覚醒、再体験、回避・まひ、マイナス思考）に関する質問への回答を点数化し、ある点数以上に達した児童生徒を「要サポート」としている。

(76) 岩手県教育委員会「平成25年度「心とからだの健康観察」の集計結果について」

(77) SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) は精神的健康状態を測るアンケート。SDQの通常のカットオフ値は16点で、被災していない一般人口における16点以上の割合は9.5%とのことである。Matsuishi T. et al., "Scale properties of the Japanese version of the Strengths and Difficulties Questionnaire (SDQ): a study of infant and school children in community samples," *Brain & Development*, No.30, 2008.6, pp.410-415.

(78) 東北大学東北メディカル・メガバンク機構「地域子ども長期健康調査ニュースレター」5号, 2014.3.28. <<http://www.megabank.tohoku.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2014/03/NewsLetter05.pdf>>

(79) 福島県「平成24年度「こころの健康度・生活習慣に関する調査」結果概要」（第15回福島県「県民健康調査」検討委員会資料4-2）2014.5.19. <<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/65178.pdf>>

(80) 福島県「県民健康調査「こころの健康度・生活習慣に関する調査」の実施状況について」（第15回福島県「県民健康調査」検討委員会資料4-1）2014.5.19. <<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/65177.pdf>>

(81) 被災した児童生徒の心のケアについては、以下の資料を参照のこと。江澤和雄「災害後の児童生徒の心のケア」『レファレンス』732号, 2012.1, pp.35-62. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196943_po_073203.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

(82) 宮城県「平成25年度 全国学力・学習状況調査結果について（速報）」2013.8.27. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/224423.pdf>>

(83) 『河北新報 ONLINE NEWS』前掲注59)

(84) 相馬、双葉地域を指す。

を与える可能性はある。岩手県宮古市の中学生を対象としたアンケートからは、仮設・みなし仮設の生徒の学習環境が、元の自宅に居住している生徒に比べて悪化していることが指摘されている⁽⁸⁶⁾。

3 児童生徒への支援

(1) 就学のための経済的支援等

東日本大震災により経済的理由から就学等が困難となった世帯の幼児児童生徒の就学等を支援するため、文部科学省は「被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金」の創設により基金を造成し、平成26年度までに必要な就学支援の経費として平成23年度補正予算（第1次及び第3次）で411億円を措置したが、平成26年度中の基金不足に対応するため、平成26年度予算でさらに33億円を措置した⁽⁸⁷⁾。この支援は平成26年度までと想定されていたが、文部科学省は平成27年度予算概算要求においても「被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金」に91億円を計上している⁽⁸⁸⁾。

(2) 身体作り、運動促進

体力の低下や肥満傾向の解消、身体を動かすことによるストレス解消や生活リズムの改善などを図るために、各教育委員会や学校では運動による体力向上を目指して取り組んでいる。例えば岩手県では、「限られた状況でもできる運

動のプログラム」⁽⁸⁹⁾を、福島県では手軽に取り組める運動などを集めた「改訂 運動身体作りプログラム」⁽⁹⁰⁾を作成し、各学校で取り組めるようにしている。また各学校では、体育の授業の充実や、業間に全校児童で運動に取り組む時間を設けるなどの取組を行っている。

学校における運動の取組に加えて福島県では、子供を屋外で遊ばせることに不安を抱く保護者のために、子供の屋内遊び場を設置している。福島県は屋内遊び場確保事業により、民間の屋内遊び場に補助を行っており、平成26年10月時点でこの事業を活用した遊び場が県内に58か所ある⁽⁹¹⁾。

(3) 心のケア

(i) 教員の加配

文部科学省では、被災児童生徒に対する学習支援や、心のケアのための特別な指導を行うために、被災した自治体に対し、教員定員の加配措置⁽⁹²⁾を行っている。加配された教職員の人数は、平成23年度1,080人、平成24年度1,031人、平成25年度1,042人、平成26年度1,069人であった⁽⁹³⁾。平成27年度予算概算要求においても、1,000人の加配措置が計上されている⁽⁹⁴⁾。

(ii) スクールカウンセラーの派遣

文部科学省では、被災した子供の心のケア等への対応のため、平成23年度から「緊急スクー

(85) 福島県教育委員会「平成26年度全国学力・学習状況調査に係る福島県の結果（概要版）」2014.9.2. <http://www.gimu.fks.ed.jp/shidou/kikaku/26zenkokutesuto_9_2_gaiyou.pdf>

(86) 葉養正明「人口減少社会の学校設計 第29回 東日本大震災被災地に見る（その5）」『週刊教育資料』1429号、2014.6.2, p.27.

(87) 復興庁「被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金」<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20140627_monka_shiryō.pdf>

(88) 文部科学省 前掲注(29)

(89) 岩手県教育委員会「限られた状況でもできる運動プログラム」<<http://www.pref.iwate.jp/sports/taiiku/003431.html>>

(90) 福島県教育委員会「改訂 運動身体づくりプログラム—解説—」2014.3. <<http://www.kenkou.fks.ed.jp/tairyoku/22tairyokukoujyou/%28kai%29unndousinntaidukuripuroguramu.pdf>>

(91) 福島県「屋内遊び場一覧」<<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/21035b/okunai-ichiran.html>>

(92) 算定された教職員の定数に追加して教職員が配置されること。

(93) 文部科学省『文部科学白書 平成25年度』p.86.

(94) 文部科学省 前掲注(29)

ルカウンセラー等派遣事業」を実施しており、平成 27 年度予算概算要求においても平成 26 年度と同程度の予算を計上している⁽⁹⁵⁾。この事業により被災 3 県の学校に派遣されたスクールカウンセラーは、平成 25 年度（計画）で 211 名となっている⁽⁹⁶⁾。

(4) 学力向上のための取組

各自治体では、NPO 法人やボランティアの協力を得ながら、仮設住宅での生活等により学習環境が悪化した子供たちのため、教室や仮設住宅の集会場などを利用した自習の場の提供や学習支援を行っている⁽⁹⁷⁾。

文部科学省では、このような取組を含め、学びを媒介としたコミュニケーションの活性化や地域の課題解決の取組により、地域コミュニティの再生を図る活動を支援するため、平成 23 年度から「学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業」を行っている⁽⁹⁸⁾。この事業を活用した学習会などに参加した児童生徒は、平成 25 年度に宮城県だけで延べ 10 万 8500 人であった⁽⁹⁹⁾。「学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業」は、平成 27 年度予算概算要求にも予算が計上されている⁽¹⁰⁰⁾。

4 児童生徒への支援に関する課題

(1) 教職員

東日本大震災への対応に限ったことではない

が、教員の加配は単年度措置のため計画的な教職員配置が行えないこと⁽¹⁰¹⁾や、非正規教員が配置されるため、身分が不安定であることなどが指摘されている⁽¹⁰²⁾。阪神大震災における教員の加配は 15 か年に及んでおり⁽¹⁰³⁾、東日本大震災のための加配措置も当面継続すると考えられるが、引き続き教員の加配の中長期的な継続が望まれている。

教職員は児童生徒の心のケアに重要な役割を果たすが、自らも被災しながら、避難所の運営、学校の再開や児童生徒のケアなどの活動を行ってきているため、教職員の心のケアへの配慮も必要になる。阪神大震災の 2 年 2 か月後に行われた教職員のメンタルヘルスに関する調査では、被災地に勤務する教職員に震災によるメンタルヘルスへの影響が見られたという報告がある⁽¹⁰⁴⁾。各教育委員会などでは、教職員を対象としたメンタルヘルスの研修や、カウンセラーの派遣などの対策を行っているが、引き続き対応が求められている。

また、震災時には教職員が学校におかれた避難所の運営など通常の業務ではない業務により過重な負担を負うことや、学校再開後はよりきめ細かい児童生徒のケアなどによる負担があるため、行政や地域住民、専門家などからの支援を受けることの必要性が指摘されている。そのためには震災時に教職員が行った通常の業務ではない業務が何であったかを明らかにし、震災

⁽⁹⁵⁾ 同上

⁽⁹⁶⁾ 文部科学省 前掲注⁽⁹³⁾

⁽⁹⁷⁾ 「「学び支援・相談」に成果」『読売新聞』（宮城版）2014.6.20; 「学ぶ意欲によりそう 避難自治体に広がる無料学習教室」『朝日新聞』（福島中会版）2014.1.22.

⁽⁹⁸⁾ 文部科学省・厚生労働省「学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業」<<http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/H25/H25jigyo.pdf>>

⁽⁹⁹⁾ 『読売新聞』前掲注⁽⁹⁷⁾

⁽¹⁰⁰⁾ 文部科学省 前掲注⁽²⁹⁾

⁽¹⁰¹⁾ 菱村幸彦「教育法規あ・ら・か・る・と「基礎定数」と「加配定数」」『内外教育』6355号, 2014.8.22, p.23.

⁽¹⁰²⁾ 大森直樹『大震災でわかった学校の大問題—被災地の教室からの提言—』（小学館 101 新書）小学館, 2011, pp.133-138.

⁽¹⁰³⁾ 平成 7 年度から、震災の年に生まれた生徒が中学校を卒業する平成 21 年度まで継続した。

⁽¹⁰⁴⁾ 岩井圭司「教職員のメンタルヘルス調査—阪神・淡路大震災が兵庫県下公立学校教職員の精神健康に及ぼした影響について—」兵庫県精神保健協会こころのケアセンター, 1998.3. <http://repository.hyogo-u.ac.jp/dspace/bitstream/10132/4049/1/iwai1998_3.pdf>

時に通常業務以外の業務を誰に負担してもらうかあらかじめ計画しておくことが必要であり、そのためのネットワークづくりなど平時からの備えが有効といえる⁽¹⁰⁵⁾。

(2) 遊びを通じた心身の健康

復興までの生活は大人にとっては一時的なものでも、成長期の子供にとってはその後の人生を左右する可能性がある。子供のころに遊びや運動が十分に行えず体力の低下や肥満傾向があれば、将来の肥満や生活習慣病につながるおそれもある。また、子供にとって遊びや運動は身体作りだけではなく、ストレス発散や心のケアにも役立つと期待されている。被災地の子供たちは、仮設住宅や仮設校舎のため思い切り遊ぶことができない環境にあることが指摘されており、NPO 法人などでは遊具などを設置した遊び場を被災地に設ける活動を行っている⁽¹⁰⁶⁾。また平成 25 年度から宮城県女川町で始まった教育復興のためのプロジェクトでは、宮城教育大学と共同で、遊び場の設置や、集団遊びの指導を行い、体力の向上とともに、長期的には生きる力の向上を目指している⁽¹⁰⁷⁾。このような事業からの知見を生かし、仮設住宅であっても子供の遊び場に配慮することや、今後の復興まちづくりにおいても子供の成長のための遊び場を整備することなどが求められている⁽¹⁰⁸⁾。

(3) 学習支援の継続

仮設住宅での暮らしや被災による経済状況の悪化で学習環境が不十分になると、キャリアパ

スに影響を与える可能性があることが指摘されており、個々の生徒や家庭の状況に合わせた支援が必要とされている⁽¹⁰⁹⁾。

学習支援のための自治体と NPO 法人やボランティアの取組は、学習環境の十分ではない児童生徒への支援として評価されている。しかし、震災後 3 年以上たつて学習支援を行うボランティアが減少し、学習支援を行う人員の確保が難しくなっている。また、国による財政的な支援がいつまで継続するか分からず、支援が無くなれば事業を続けられない可能性があることから、安定的な事業継続に向けた対策が課題となっている⁽¹¹⁰⁾。

IV 学校の防災

1 学校の防災と防災教育

(1) 学校安全の推進

東日本大震災は、児童生徒が学校にいる時間帯に発生し、学校の管理下で児童生徒及び教職員に甚大な被害が発生した。一方で、日ごろの防災教育により、児童生徒が率先して避難した学校もあり、防災教育の重要性が改めて認識された。

文部科学省は、平成 24 年 3 月に東日本大震災時の学校における被害状況と対応状況について調査を実施し、「東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究報告書」⁽¹¹¹⁾にまとめた。

また、今後の学校の防災の在り方を検討するため、文部科学省は、平成 23 年 7 月に「東日

⁽¹⁰⁵⁾ 沼山博ほか「東日本大震災における子どもの心のケアに果たす学校の役割 (1) 石巻市における 2 校の事例を通して」『感性福祉研究所年報』vol.14, 2013.3, pp.26, 27.

⁽¹⁰⁶⁾ 「被災地の遊び場づくり」『読売新聞』2014.3.3; 「仮設「音出せない」ストレス」『読売新聞』2013.3.6.

⁽¹⁰⁷⁾ 『読売新聞』前掲注(66); 宮城教育大学「楽しみながら生きる力が身につく教育環境整備事業」<<http://fukkou.miyakyo-u.ac.jp/newmodel/gaiyou.html>>

⁽¹⁰⁸⁾ 木下 前掲注(67), pp.102-103.

⁽¹⁰⁹⁾ 葉養正明「人口減少社会の学校設計 第 30 回 東日本大震災被災地に見る(その 6)」『週刊教育資料』1431 号, 2014.6.16, p.27.

⁽¹¹⁰⁾ 『読売新聞』前掲注(97)

⁽¹¹¹⁾ 文部科学省 前掲注(71)

本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」を設置し、同会議は同9月に中間とりまとめ⁽¹¹²⁾を、平成24年7月に最終報告⁽¹¹³⁾を公表した。さらに、平成24年4月には、学校における安全に関する取組を総合的かつ効果的に推進するための「学校安全の推進に関する計画」⁽¹¹⁴⁾が閣議決定された。この計画は、「学校保健安全法」(昭和33年法律第56号)第3条第2項の規定に基づいて作成されたもので、おおむね5年間(平成24~28年度)にわたる学校安全の推進に関する施策の基本的方向と具体的な方策を示したものである。

これらの報告、計画を各学校で活用するために、文部科学省は平成24年3月に「学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き」⁽¹¹⁵⁾を、平成25年3月に「学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開」⁽¹¹⁶⁾を作成・配布した。前者は、各学校が防災マニュアルを作成する際に参考となるような留意事項をまとめたもので、後者は今後の学校における防災教育、防災管理等の在り方を示す参考資料である。

学校保健安全法第27条では、学校に対しても「学校安全計画」の整備を求めている。当該

計画の整備状況に関する調査によると、平成20年度の時点で「整備していない」と回答した学校は1.2%に過ぎず、ほとんどの学校が何らかの学校安全に関する計画を作成していた。一方で東日本大震災の際に、学校の安全計画の不備のために被害が拡大した学校もあり、学校は危機意識を持って計画策定に当たる必要があると同時に、教育委員会による計画の点検や指導・助言の必要性もあることが指摘されている⁽¹¹⁷⁾。

(2) 防災教育

被災3県の教育委員会では、これまでも学校安全や防災に関する指針を策定していたが、東日本大震災で得た教訓や知見を反映させた改訂を行っている⁽¹¹⁸⁾。また、震災後に策定した教育計画の中で防災教育の位置づけを示している⁽¹¹⁹⁾。

防災教育の具体的な取組として仙台市の例をあげると⁽¹²⁰⁾、まず平成23年度には「新たな学校防災教育検討会議」を開催し、新たな防災教育の指針⁽¹²¹⁾を作成した。平成24年度には、全校に防災主任を配置し、加えて市内の小中学校18校を「新たな学校防災教育推進モデル校」⁽¹²²⁾に指定した。平成25年度には防災教材副読本⁽¹²³⁾

(112) 東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」中間とりまとめ」2011.9. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/sports/012/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/10/05/1311688_01_1.pdf>

(113) 東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」最終報告」2012.7. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/sports/012/toushin/_icsFiles/afieldfile/2012/07/31/1324017_01.pdf>

(114) 「学校安全の推進に関する計画」(平成24年4月27日閣議決定) <http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1320286.htm>

(115) 文部科学省「学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き」2012.3. <http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1323513.htm>

(116) 文部科学省「学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開」2013.3. <http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1289310.htm>

(117) 堀井雅道「学校安全」に関する組織・計画の現状と課題」『季刊教育法』171号, 2011.12, pp.86-89.

(118) 岩手県教育委員会「学校防災・災害対応指針」2012.3.27. <http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/256/gakkoubousai.pdf>; 宮城県教育委員会「みやぎ学校安全基本指針」2012.10. <<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/supoken/anzen.html>>

(119) 岩手県教育委員会「いわての復興教育」プログラム 改訂版」2013.2. <http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/262/all.pdf>; 福島県・福島県教育委員会「第6次福島県総合教育計画 改訂版」2013.3. <<http://www.pref.fks.ed.jp/keikaku/6jikeikakukaitei/6jikeikakukaitei.pdf>>

(120) 筆者は、平成26年8月1日に仙台市教育局学校教育部教育指導課を訪問した。

を作成し、小中学校の全児童生徒に配布している。また、平成24年度に「新たな学校防災教育推進モデル校」に指定された市立七郷小学校は、平成25年度に文部科学省の研究開発学校⁽¹²⁴⁾に指定され、平成28年度まで防災教育を中心とした安全教育「防災安全科」創設に向けた研究を行う。

各市立小中学校では、このような指針や研究成果などをもとに防災教育の全体計画と年間指導計画を作成している。年間指導計画では、防災対応力の構成要素を「知識」「技能」「態度」にわけ、それぞれを教科、総合的な学習の時間、特別活動、道徳の時間のどこでどのように扱うか、その際防災教材副読本のどの部分を使用するかを明記している⁽¹²⁵⁾。このように防災教育は教育課程上の様々な時間に分散していることから、体系的に取り組むことができるよう、防災主任に対する研修や、年間指導計画や副読本の活用法の例示などにより教職員の理解を深める工夫がなされている。また、市立七郷小学校の「防災安全科」に関する研究では、「防災」という新たな領域を「防災安全科」として設定し、各学年において、特別活動、総合的な学習の時間、社会、理科などの教科のうち年間で20時間をあてている⁽¹²⁶⁾。まだ研究中であるが、防災教育がひとまとまりになったことで体系的

な知見や判断力を培えるなどの効果が見られているとのことである。防災教育については、特別活動や総合的な学習の時間等を利用した一過性の行事では、継続性や系統性に欠けてしまうことや、大きな災害があっても世代交代をするに教訓が容易に忘れ去られてしまうことが指摘されている。そのような課題に対し「防災」という新たな領域で教育を行うのは有効な取組といえる⁽¹²⁷⁾。

このように被災地では教訓を生かした防災教育に取り組んでいるが、被災地以外にもこの経験を取り入れた防災教育が必要である。しかし、防災教育の在り方に関する平成25年度の調査では、被災県と他の都道府県に防災教育に対する意識の差が見られることが指摘されている。例えば、防災教育を行ううえで、被災3県はその他の都道府県より災害発生時に生き抜くための実践的な教育をより重視している。被災地以外でも震災の教訓をそれぞれの地域の状況に合わせて取り入れることにより、国全体で共有していくことが求められている。⁽¹²⁸⁾

2 防災拠点としての学校

全国の公立学校の約9割が避難所に指定されている⁽¹²⁹⁾ことから、学校施設は災害時の地域住民の避難所としての役割を担っている。東

(121) 平成26年度の防災教育の指針としては次の資料を参照のこと。仙台市教育委員会『平成26年度版杜の都の学校教育一推進の指針と指導の重点一』pp.8-14. <<http://www.city.sendai.jp/kyouiku/morimiyakyouiku/morimiya-pdf/morimiya.pdf>>

(122) 区ごとに1つの中学校、中学校区ごとに数校の小学校をモデル校として指定し、カリキュラム作成、授業実践、研修会など防災教育の先進的な取組を行っている。

(123) 仙台市教育委員会「新防災教育副読本 3.11から未来へ 平成26年度版」<<http://www.sendai-c.ed.jp/bousai/disaster.html>>

(124) 研究開発学校制度とは、文部科学省によって、教育課程の改善に資する実証的資料を得るために設けられた制度。研究開発を行おうとする学校を「研究開発学校」として指定し、その学校には、学習指導要領等の現行の教育課程の基準によらない教育課程の編成・実施を認め、その実践研究を通して新しい教育課程・指導方法を開発していこうとするもの。

(125) 仙台市教育委員会「仙台版 防災教育年間指導計画（作成例）」<<http://www.sendai-c.ed.jp/sidouka/sub1.html>>

(126) 教科の時間内の防災教育には、各教科の防災や災害に関係する単元をあてる。例えば、小学校第6学年の理科の単元「土地のつくりと変化」を地震等の自然災害と関連付ける等である。そのため授業時間数は通常と変わらない。

(127) 堀井雅道「東日本大震災の教訓化に向けた「学校安全」の課題」『日本教育法学会年報』42号, 2013, p.58.

(128) 「進まぬ地域と連携した避難訓練」『内外教育』6339号, 2014.6.10, pp.6-7.

日本大震災においても学校は地域住民の避難所として貢献したが、防災拠点としての設備の不足なども指摘されており、防災機能をより強化することが求められている⁽¹³⁰⁾。

文部科学省では、「学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議」の下に「災害に強い学校施設づくり検討部会」を設置し、学校施設の津波対策や避難所となる学校施設の在り方について検討を行い、その結果を平成26年3月に「災害に強い学校施設の在り方について一津波対策及び避難所としての防災機能の強化一」として取りまとめた。この報告書では、東日本大震災で浮かび上がった課題として、施設設備の面ではトイレ、暖房設備、給水・上水設備に問題が多かったことをあげている。また学校が避難所として使われることにより教育活動再開に支障があったこと、さらに避難所として必要な防災機能、例えば非常用の通信装置、防災倉庫、浄水装置、自家発電設備などの整備割合が低かった点を指摘している。これらの課題を踏まえ、避難所となる学校施設に必要なこととして、施設の安全性の確保（耐震対策）、避難所として必要な機能・設備の充実、避難所の運営を円滑にし、学校教育活動を早期に再開するため、あらかじめ計画を策定しておくことなどを求めている⁽¹³¹⁾。

この報告をもとに文部科学省は、学校種ごとに学校施設の計画・設計上の留意事項を示した「学校施設整備指針」を平成26年7月に改定した⁽¹³²⁾。この改定では、学校施設の津波対策及び避難所としての防災機能の強化に関する規定を充実させている。

ただ、平成26年5月に行われた学校施設の防災機能に関する調査結果を見ると、非常用の通信装置、防災倉庫、浄水装置、自家発電設備など、避難所として必要な設備の整備割合は、震災以降徐々に増えているものの、まだ整備割合が半分以上のものも多い。例えば、浄水装置は36.3%、自家発電設備は40.2%、防災倉庫は47.2%、通信装置は55.2%の整備割合にとどまっている。防災設備の整備に関する課題としては、財源の確保や設備の維持管理などがあげられており、学校施設の防災機能を一層高めていくことが求められる⁽¹³³⁾。

おわりに

当館では震災後約1年が経過した平成24年2月にも学校の復興に関する報告⁽¹³⁴⁾をまとめている。その時点での復興の進捗状況と現在の状況を簡単に比較してみたい。

震災発生後3年以上が経過し、学校施設の復旧は進捗している。比較的軽微な被害を受けた学校は、平成24年には復旧が完了していなかったが、現在は完了している。また、校舎の復旧計画が未定の学校が多いことが問題になっていたが、現在では仮校舎を使用している学校でも避難指示区域以外の学校は再建計画が策定されており、平成26年度に入って再建を完了した学校も出てきた。今後は計画通り再建を進めていくことが重要である。また、一定期間仮校舎を使用するため、仮設であっても可能な限り学習に適した環境を整えていくことも必要となっている。

(129) 国立教育政策研究所「学校施設の防災機能に関する実態調査の結果について」2014.10.3. <<http://www.nier.go.jp/shisetsu/pdf/bousaikinou2014.pdf>>

(130) 「社説：学校の耐震化 つり天井の撤去を急ぎたい」『読売新聞』2013.8.17.

(131) 文部科学省「「災害に強い学校施設の在り方について～津波対策及び避難所としての防災機能の強化～」の取りまとめについて」2014.3.7. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/013/toushin/1344800.htm>

(132) 文部科学省「学校施設整備指針の改正について」2014.7.25. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/013/toushin/1350224.htm>

(133) 国立教育政策研究所 前掲注(129)

(134) 黒川 前掲注(1)

原発事故による学校施設への影響として、平成24年の調査の際には、避難指示の対象外の地域でも校庭等の線量が文部科学省の定めた基準以上の学校があり、児童生徒の屋外活動が制限されるとともに、除染などの対応が行われていた。平成26年には避難指示対象外の地域の学校では屋外活動の制限がほとんどないまでに対応が進んでいる。

施設の復旧に比べ、被災した児童生徒への心のケアをはじめとする支援は、より時間が必要である。震災直後の平成23年度から開始された教員加配やスクールカウンセラーの派遣など心のケアへの対応は継続しており、今後も息の長い対応が求められる。また時間の経過とともに、震災の影響と思われる体力や学力の低下が指摘されるようになった。震災が子供たちの将来に与える悪影響を減らすため継続的で地道な支援が必要である。

原発事故による避難指示区域の学校は、再開の見通しが不透明であり、避難先での教育活動が長期間続く可能性がある。また、避難指示が解除され帰還した町村では震災前より児童生徒の数が減少している。今後避難指示が解除される町村でも児童生徒数の減少はさらに深刻になると予想されており、時間経過が問題を複雑にするおそれがある。

東日本大震災を機に、防災教育の重要性や、防災施設としての学校の役割も再認識されている。震災で得られた防災教育や避難所運営の知見が数多く発信されるようになっており、被災地以外でも広く活用してゆくべきである。

このように震災からの学校と教育の復興はなお道半ばである。今後とも注意深く見守っていく必要がある。

(はやし あすか)