

震災と学校の危機管理（1）：熊本地震における＜学校再開プロセス＞に関する考察

元兼, 正浩
九州大学大学院人間環境学研究院教育社会計画学講座 : 教授

原北, 祥悟
第一工業大学共通教育センター : 助教

鄭, 修娟
九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻 : 博士後期課程

木村, 栞太
九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻 : 博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/2928831>

出版情報 : 大学院教育学研究紀要. 22, pp.59-84, 2020-03-25. Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

震災と学校の危機管理 (1)

熊本地震における〈学校再開プロセス〉に関する考察

元 兼 正 浩 原 北 祥 悟 鄭 修 娟 木 村 栞 太

1. 研究の背景と目的

本研究は、熊本地震における学校の危機対応（クライシス・マネジメント）にあたって、これまで蓄積されてきた学術的知見が震災時に十分活用されなかったことに着目し、その問題意識から出発する。もちろん、学術論文が現場に直接に間接に参照されなかったからといって、即その価値を下げるものでもないが、とりわけ実践性や有用性が問われる領域では看過できない側面もある。2011年3月の東日本大震災（それにもなう津波や原発事故）発生以来、教育学研究は震災と真摯に向き合ってきた。この間、教育学の関連学会が、3.11当日以降の教職員のクライシス対応や避難所運営、子どもたちへのケア、学校（授業）再開までの教育行政の課題など、大災害発生から震災復興に向けてのプロセス調査研究を行い、大会で特別企画やシンポジウム等を企画開催し、膨大な調査報告書も蓄積されている（例えば、日本教育学会編『東日本大震災と教育に関する研究（全体編 その1）』など）。

しかしながら、2016年4月に発生した熊本地震の際に、危機に見舞われた学校関係者がそれらの研究成果を参照したかという答えはNOである。こうした情報へのアクセスの課題もあったが、それ以上に問題なのは書籍や報告書を参照しても「(残念ながら)役に立つ情報はなかった」(熊本市内校長へのヒアリングより)という現実である。

このことの理由はいくつか考えられる。まず地震は発生時刻により危機が異なり、東日本大震災のときのように津波による被災の大小に影響した保護者等への「引き渡し」が今回は問題とならなかったこと、かわって夜間発生に伴い、避難所となった学校の施設の管理責任者として校長の迅速かつ的確な意思決定や地域との関係性、リーダーシップスタイルが問われたこと。また、熊本地震の発生時期が年度初めで管理職と地域（関係諸団体）や行政との紐帯が課題となったことなど挙げられるが、それらの不足を先行研究・報告書には頼れず、けっきょく手探り（校長のポテンシャル）で意思決定が進められる結果になってしまった。さらに教職員の果たすべき避難所（運動場での車中泊など「軒先避難」も含む）での役割と5月のGW明けの〈授業再開〉へ向けた「役割移行」も後述するように、従前と異なる面があったことなどが指摘できる。

他方、熊本地震は余震が長引き、危機はしばらく「継続中」であったにも関わらず、マスメディアの報道もほどなく鎮静化してしまい、学界でも「3・11」の時のようにこれに向けて議論が活性化

したとはいえない。被災規模、原発問題への波及の有無、首都圏から遠いこと等その要因はいくつか考えられるが、進行形の問題を放置するわけにはいかないという思いから2016年度より熊本市教育委員会ならびに熊本市教育センターの協力も受け、本研究の予備的研究に着手した⁽¹⁾。

われわれ九州大学教育法制研究室では、これまでも「学校の危機管理」について継続的な調査研究を行ってきており⁽²⁾、学校管理職やミドル向けの教材を開発してきた。福岡という隣県に在ることの利点と責任もあり、組織体制を再構築して継続的に本件に向き合うこととした。地震発生後すでに幾度と人事異動も行われ、当時と学校スタッフが入れ替わりつつあり、時間が経つと「記憶」も「記録」も曖昧になって忘却そして消失していく恐れがあるため、緊急性に鑑みて調査研究を集中的に行ってきた。

本稿では、危機発生時の初期対応から、避難所の開設運営・避難者への支援、校内外への安全点検、授業再開までの一連のプロセスを<学校再開プロセス>と措定し、当時の「記録」（学校日誌ほか、個人的なメモまで）と「記憶」を学校関係者へのヒアリング調査を通じて可能な限り渉猟した成果の一部を報告する。東日本大震災での被災時の対応や復興の過程で作成した「震災公文書」が保存のルールもないままに廃棄されている問題が「失われる震災記録」として報じられた⁽³⁾が、熊本地震については熊本城天守閣の修復をはじめ一日も早い復興が目指され、他方で「記録」の散逸や「記憶」の消失状況がすでに見受けられる。

災害の記憶として、われわれはどのような社会的「事実」を確定し「記憶」していくのか、ヒロシマの原爆ドーム（負の世界遺産）や東日本の大震災・津波遺構のように、「記憶」し追悼するための文化装置（モニュメント）が残されない場合、どのように震災経験を集合的に記憶していくかは本研究の隠されたテーマである。さらに、これからの研究構想として、「失敗学」なども参照しながら、記憶と記録を特殊性から汎用性のある知見として整理することをめざし、ひいては学校の危機（リスク）を想定し、そのリスクを減じる学校の危機予防（リスク・マネジメント）の知的体系にまで展開していきたい。

（元兼正浩）

2. 熊本地震の概要と被害状況

2016（平成28）年4月14日21時26分、熊本県熊本地方においてマグニチュード6.5の地震が発生し、熊本県益城町で震度7を観測した。また、同16日1時25分にはマグニチュード7.3の地震が発生し、益城町及び西原村で震度7を観測している。一般に前者（14日発生）が前震、後者（16日発生）が本震として認識されている。周知の通り、震度7の地震が同一地域で連続して発生するのは震度7が設定された1949年以降初めてのことである。熊本地震による人的被害は死者270名、重傷1,184名、軽傷1,553名にのぼり、住宅被害では全壊8,657棟、半壊34,491棟、一部破損155,095棟である（内閣府2019、いずれも熊本県内）。熊本県のみならず、近隣県である大分県や宮崎県でも被害が確認されている。

他方で、熊本地震の特徴として挙げられるのが、被害の「局所性」であり、震度7を2度観測し

た益城町と西原村における被害が顕著であった。熊本県内の公立学校の被害状況に目を移すと、全体の65.4%に当たる393校が被災しており、具体的には壁等破損や天井落下、水道・給水管破損などが目立った（熊本県教育庁2018）。また、公立学校全体の37%が避難所として開設されており、被害のあった学校でも避難所を開設していた。以上が熊本地震における被害の概要である。

3. 先行研究の検討

次に、教育学関連学会が震災に対していかなるアプローチで何を議論してきたのか、その概要を整理する。本稿で取り上げるのは、日本教育行政学会、日本教育学会、日本教育経営学会の三学会であるが、日本教育行政学会と日本教育学会については本論文集の次項に載せている「震災と学校の危機管理（2）」において詳述するため概略に留めておく。

（1）日本教育行政学会及び日本教育学会の取組概要

日本教育行政学会は2012年に特別企画として「大震災と教育行政（学）の課題」に取り組んでいる。本企画では子どもたちをリスクから守るために「学校・教育委員会・自治体は何をなすべきか」を共通の問いとして設定した上で、通常とは「異なる意思決定」を独自に緊急に行う教育行政・市町村教育委員会・ボランティア団体等の活動実態とそこに見られる特質を記述する論考が報告されている。

日本教育学会は平成24年度から26年度まで科研費基盤研究（A）「東日本大震災と教育に関する総合的研究」とともに、特別課題研究「大震災と教育」を立ち上げている。そこにおける研究課題は、①園や学校は子どもをどう守ったか（守れなかったか）、その確実な記録を作成する、②被災の中で子ども・若者たち、そこでの苦難と支援のあり方を追究する、③大震災の被災経験が日本の教育に提起する基本的・理論的課題点を明示し追究する、の3点が提示されている（久富2012）。

この点、日本教育行政学会ではその共通の問いからも窺える通り、これからの危機管理の在り方を模索しており、日本教育学会は震災の記録化へ目を配りながらも、被災状況から浮かび上がる課題や問題を提示している傾向にある。両者に共通する視点として被災・災害「後」の（教育的）課題を検討している点が特徴として指摘できるだろう。

（2）日本教育経営学会

日本教育経営学会は国士舘大学を代表・事務局として取り組んだ調査研究『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）』がある。研究の目的は①震災に遭遇した学校の動きを記録にとどめる、②学校が発揮した「現場力」を明らかにする、③すぐれた「実践知」の発掘をめざす、④上記の取り組みを通して、防災について提言を行う、の4点が掲げられている。調査対象は小学校35校、中学校18校、教育委員会24であり、大規模なインタビュー調査を実施している。なお、インタビュー項目は震災発生時の学校の様子、学校再開までの歩み、学校再開後の状況、避難所運

営の状況について等である。

具体的に明らかになった課題や知見は以下4点に整理されている。すなわち、①避難マニュアル・危機管理マニュアルの有効性と限界、②児童生徒の心のケアの重要性、③管理職の地域特性に配慮した人事異動＝管理職不在を防ぐ、④避難所運営における教師の専門性（集団を動かす能力など）「現場力」の存在、である。これら一連の調査研究によって、震災後から学校再開までの全体像について記録することに成功したと言える。また本報告書の特徴として、避難所運営から学校再開における学校経営の特徴や、防災・減災に向けた経営的課題を提示した点にある。だが、それでもなお、地震直後から避難所開設までの初期対応に関する記録は十分とは言えない。

以上、概要ではあるが三学会（日本教育行政学会、日本教育学会、日本教育経営学会）における震災研究の現状を整理した。三学会に共通している点として「今後」（＝震災後）の課題を提示することに焦点が当てられていることが挙げられる。日本教育経営学会は実践的な課題、日本教育学会は理論的な課題に着目するという特徴があった。また、震災をめぐる様々な事象を記録することの重要性を認識したうえで、社会的使命としてその記録化を実施している点も共通点として指摘できる。一方、課題として避難所運営や学校再開時・以降の問題に傾斜しており、「初期対応」に関する記録化が十分ではない点が挙げられる。震災初期の諸対応は当事者自身の「記憶」も「記録」も曖昧にならざるを得ず、インタビュー調査を軸に置いた記録化は限界があると言える。また、記録化それ自体もアーカイブに留まっている傾向にあり、記録の解釈・考察まで到達していない点も課題として指摘できる。

これら課題を克服するために、以下ではまず、「初期対応」に焦点を当て記録の蓄積を図るとともに初期対応事例の検討を行う。そのうえで、学校再開までのプロセスにおける考察を行う。

（原北祥悟）

4. 研究方法

（1）ヒアリング調査の実施

本研究は、熊本地震における「学校再開プロセス」を「地震発生→初期対応→避難所運営→学校再開→危機予防」としてとらえており、その中でも本稿では、初期対応に該当する「地震発生から避難所開設まで」のプロセスに焦点をあてて分析を行う。特に、危機が発生した直後、各個人がその瞬間、何を考え、どのように行動していたのか、という一連のプロセス（ストーリー）を検討することによって、よりミクロな視点から、今後の学校の危機対応における「知見」を得ることが可能になると考える。

表1 ヒアリング調査の概要

ヒアリング対象者（所在地）	調査の詳細（日付・場所・時間）	
A 中学校・校長（熊本市南区）	2017年12月4日	調査場所： 各学校の校長室・会議室 調査時間： 約1時間半～2時間
B 小学校・校長&教頭（熊本市東区）	2017年12月4日	
C 小学校・校長（熊本市東区）	2017年12月5日	
D 中学校・校長（熊本市東区）	2017年12月5日	
E 小学校・教頭（熊本県益城町）	2018年3月15日	
F 小学校・校長（熊本県益城町）	2018年3月15日	
G 中学校・教頭（熊本県益城町）	2018年3月15日	
H 小学校・教頭（熊本県益城町）	2018年3月16日	
I 小学校・校長（熊本県益城町）	2018年3月16日	
J 小学校・校長（熊本県益城町）	2018年3月16日	
益城町教育委員会学校教育課 ・課長補佐K氏（熊本県益城町）	2018年3月16日	調査場所： 教育委員会室内 調査時間： 約1時間半
L氏・震災当時，小学校の教頭（熊本市）	2018年7月23日	調査場所： 熊本市教育センター 調査時間： 約2時間
M氏・震災当時，熊本市教育次長	2018年8月10日	調査場所： 熊本大学 調査時間： 約1時間
※ヒアリング調査は，いずれも震災を体験している管理職を対象としている。		

調査データの収集にあたっては、2017年12月4日～5日にかけて熊本市内に所在する4つの小中学校に訪問し、ヒアリング調査を実施するとともに、震災当時の状況が書かれているメモや日誌などの「一次資料」を収集した。具体的には、地震発生時から避難所運営、学校再開までの時間軸に沿って管理職へのインタビューを行い、管理職という立場から多様な判断に迫られた際に、各自がどのような「知見」に基づいて意思決定を行っていたのかについて検討を行った。また、2018年3月15日～16日にかけては、熊本県益城町に所在する6つの小中学校に訪問し、同じくヒアリング調査を実施しており、その基本的枠組みは市内で行ったものと同様であるが、地理的条件や地域との関係性、校長のリーダーシップスタイルによって生じる違いがうかがえた。

さらに、「行政側」からの声も収集する必要があると考え、益城町教育委員会へのインタビュー調査を実施するとともに、当時の行政資料を収集し、また震災当時に教育次長を務めていたM氏にもヒアリング調査を実施した。

（2）一次資料（記録）の収集

本研究の課題を進めていくうえで、各個人（管理職）が残している「記録（メモや日誌等）」を取

集し、可能な限り分厚くアーカイブしていくことは、当事者の体験や記憶を「共有」するための作業として最も重要である。このような「加工されていない」一次資料は、個人があのかき抱いていた迷いやジレンマは何か、というインタビュー調査だけでは引き出せない情報収集にあたって有効なデータであると考えられる。

「震災の記憶」を保存し、継承していくことの必要性については、教育学だけではなく、歴史学や社会学などの隣接学問領域においても先行研究や報告書を通じて多く述べられてきた。本研究もその延長線上に位置付けられるものといえるが、より注目したいのは「いかなる記憶を残すべきか」という点である。フランスの社会学者であるアルヴァックス (Hallwachs) によると、「人が思い出すのは、自分をつないし多くの集団の観点に身を置き、そしてつないし多くの集合的思考の流れの中に自分を置きなおしてみるという条件において (傍線は筆者)」であり、人の記憶は「集団のもつ枠」によって支えられ、集団のなかで持続する。換言すると、ある社会の中には「何を記憶するか」に対する見えない「枠 (framework)」が存在しており、それによって、個人の記憶は常に社会の従属変数として「再構築」される (金 2012) 可能性がある。

このようなアルヴァックスによる「記憶」の定義から、「震災の記憶」を考えなおした際に、「震災後」に行われるインタビュー調査を通じて、あのかきの個人の記憶を思い出させるのは、多様なバイアスがかかる恐れがある点に注意しなければならない。特に、震災を体験した当事者にとってあのかきの記憶を思い出す行為は、「震災のままとあかきが違うことを認識してしまう」 (今井 2002) ことにつながるため、個人が持っているそのままの記憶を保存するのは、一層難しい。その意味で、本研究が主に力を注いでいる、一次資料の収集とその分析は、「教育学における震災研究」においても必要不可欠な作業であるといえる。

(3) これまでの記録化と活用

上述したいわゆる「集合的記憶」は、空間、時間、言語活動、思考方式、慣習などの諸要素が結合され、その時の社会的状況に応じて再配置された記憶を指す。特に、「集合的記憶」の中核となるのは、時間と空間の要素であり、金 (2012) によると、集合的時間という連続性の幻想が、空間の枠組みの安定性に支えられることで、集合的記憶は成立するという。従来、「記憶」とは、現在のなかに過去を再び見だす・再生することができる概念としてとらえられてきたことに対し、集合的記憶は、「個人は集団の成員として過去を想起する」という前提に立ち、「記憶の再構成」に焦点を当てる。

まず「空間」という概念は、創造したり思考したりすることによって、機会あるごとに再構成できると考えられ、ただ物理的・客観的に存在する空間だけではなく、創造や思考による主観的な意味づけが含まれているものであり、個人は自分が所属する集団の持つ言葉を使うように「期待」されるため、個人が語る記憶や「事実」というのは、すでに「集団の言葉」にならざるをえないと指摘できる。本研究の問題意識と関連して検討すると、たとえば、「学校」という空間で行われるインタビュー (ヒアリング) 調査は、その調査対象である管理職に対して、「個人」ではなく、「学校組織」つまり「ある集団の一員である」ことを意識させる要素であり、管理職個人がもつ「個人の記憶」というよ

り、「学校」という集団のなかで期待される役割を意識しながら語るものであると考えられる⁽⁴⁾。

このような「空間」から支えられている、そこで期待されている「記憶」というのは、「時間」の連続性という幻想によってより再構成されていく。つまり従来の震災研究では、災害を対象としているものの、実際に災害そのものというより「被災後の社会の変化」により関心が置かれてきた傾向があり、これは「過去をそのまま保存する」というよりも、現在の視点からあのときを「再構成」する（浜2000）ことにつながる可能性が高い。

「記憶」を空間や時間、慣習などの諸要素から再構成されるものとして考える際に、個人の記憶というのは、実は、ただ脳の記憶メカニズムや認知システムにだけ支配されるのではなく、集合的記憶やその時期の社会的要請によって常に左右されるものとして考えられる。アルヴァックスが言う集合的記憶の観点からいえば、その時の「社会」は、個人に対して特定なものは記憶させ、それ以外のものは忘却させ、さらに個人が直接体験できなかった出来事でも、あたかも共有できているように記憶させる（アルヴァックス2015）のである。

本研究の主な対象である管理職は、教育行政、校長会、教職員や保護者・子ども、また震災時により強く影響するメディア、それから研究者などの影響を受けながら、様々な集団と空間のなかに身を置く立場であるといえる。この点、管理職がもつ「記憶」はその時の社会的事情や社会的要請によって規定されている「管理職像」に強く影響されながら、再構成されている可能性が高い。このような社会が期待する管理職像に左右される個人がもつ「集合的記憶」は、地域行政やボランティア団体が本格的にかかわってくる避難所運営以降の段階よりも、想定外の震災が起きた直後、つまり学校の責任や管理職の役割が特に問われてくる「初期段階」において、より説得力を持つ概念であると考えられる。（鄭修娟）

5. 初期対応から避難所開設までの記録—行政資料の整理—

記録と記憶に関する考察を行う前に、まずは熊本市教育委員会より収集した行政資料やヒアリング調査に基づき、初期対応における課題を予備的に整理・分析していく。

まず学校施設の開放をめぐることは、「学校職員が学校に到着するまでに時間がかかるので、避難所開設までに相当の時間を要する」ことが確認されており、「事前に市の担当職員に鍵のある場所を知らせておくなどの工夫」の必要性が指摘されている。鍵のある場所を学校・市で共有する必要性はこれだけでなく、「開放が遅れると避難者によって窓ガラス等が割られることもある」ため、避難者やその後の避難所運営の安全上の理由からも要請されている。

次に、避難所を開設する際の対応について、施設開放時のみならず運営時においても職員が学校にたどり着けない課題が示されている。また、避難所運営をスタートしようにも学校の備蓄量（食料や水等）が少なく、避難者に対して十分な対応ができなかった点も指摘されている。熊本では従来から水害への対策を中心に準備が進められていたため、地震による被災は想定外であったことが窺える。

熊本地震の大きな特徴の一つは、震度7の地震が二度発生したことにある。二度の地震は想定外

であったこともあり、避難所の開設・運営にあたっては大きな混乱が生じ、初動体制が構築しにくかった反省が挙げられている。また、4月当初であったこともあり、新入生（特に小学校）の「安心メール」の登録が完了できておらず、正確な情報伝達・共有に課題があったことも調査から示された。安心メールの登録事務は年度はじめ特有の課題であると指摘できる。

以上、初期対応における課題を整理すると4点にまとめることができる。一点目は、教職員の中でも管理職の職住隣接に関する課題である。既述の通り、職員の到着が遅れることの初期対応への影響は様々発生しうるため、職場と住居の距離は非常に重要な課題ということが窺える。二点目は、鍵の管理体制についてである。上記課題と関連するが、仮に職員の到着が遅れ学校施設の開放や避難所を開設できない場合もあるため、地域住民の代表や市職員へ鍵の保管場所の共有も課題の一つである。三点目は連絡体制の構築であり、年度はじめとは言え、安心メールの登録を早い段階で完了させておく必要があるだろう。また、職員への連絡では電話が混雑するためLINEアプリが有効に機能したとの記述を確認している。LINE使用の是非はともかく連絡体制の構築も重要な課題となっている。

最後に、備蓄についてである。熊本では水害に由来から悩まされた地域であり、そのための対策が以前から展開されていた。しかしながら、備蓄は水害が発生した場合に必要な量が保存されていただけであり、今回の地震による被害は避難所運営を長期化させるもので、結果として水害対策用の備蓄量では不足した。備蓄の量（何を／どの程度）の問題も重要な課題である指摘できる。以下からは、主に学校側より収集した一次資料を中心に分析を行い、以上で明らかにされなかった新たな事実を確認しておく。

6. 記録と記憶の関係

(1) メモと語りを分けて分析する

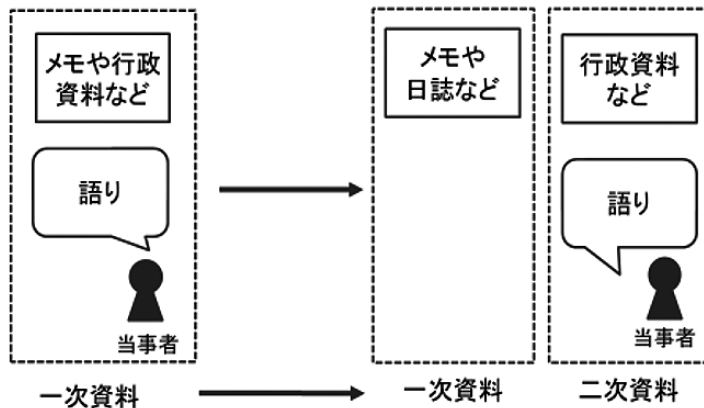
さて、個人がもつ記憶は社会から「忘れてはいけない」と要請される集合的記憶が多く影響するとともに、一方で、地震発生時、またはその直後の初期対応において管理職個人がもつ「忘れがたい」または「忘れたい」けど語れない「感情」がお互いに影響しあっていると考えられる⁽⁵⁾。その際に、行政資料から読み取れる初期対応における「特質」は、集合的記憶から影響される個人の記憶として位置づけることができ、一方で、個人の感情や忘れがたい事実は、一次資料から読み取ることが可能ではないか。

本研究では「集合的記憶」と「個人の記憶」の関係を念頭にいれながら、震災後に語られる個人の記憶はある意味で多様なバイアスがかかる恐れがあり、それをできる限り除去し、あのときの記憶を可能な限りそのまま保存しておく必要があると考え、個人が残しているメモや日誌などの資料を収集し検討した。ここでの一次資料とは、従来、多くの先行研究においてあまり峻別されてこなかったメモや行政資料、ヒアリングデータをすべて指すのではなく、「加工されていない」個人のメモなどを指しており、行政資料やヒアリングデータとは区分される。

震災後に行われる聞き取り調査において当事者から語りだされる「事実」は、多様なバイアスが

かかる恐れがある。というのも、災害が発生して間もない期間は、生命の保持を第一優先としなければならないような緊迫した状況から、不安定な精神状態が続くだけでなく、時間が経過するほどにそこでの記憶も曖昧なものへと変化していってしまうからだ。

こうしたバイアスに対する調査研究上の対応として、メモや日誌など当事者が緊迫した状況下で記した一次資料の収集は、学校再開プロセスの「記録化」と「活用」において一定程度の有効性が認められるだろう。

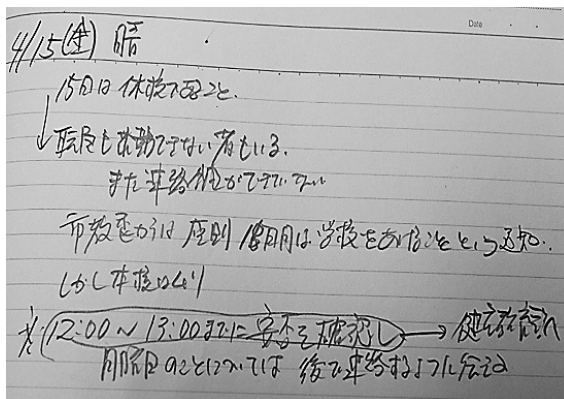


すなわち、本論は、図1に示されるように、これまでの先行研究が一次資料として取り扱ってきた、行政文書や当事者の語り等様々な情報を、記憶と記録の関係性からその性質を区分するアプローチで検討するものである。

図1 これまでの研究と本研究でのデータの取り扱いの違い

（2）一次資料の分析

以下では、A中学校ならびにC中学校で収集したメモ・日誌などの一次資料の分析結果を検討する。図2は前震と本震との間の期間である4月15日金曜日にA中学校の校長によって記された被災直後のメモ書きである。記述内容は、以下の通りである（傍点筆者）。



4/15 (金) 晴 15日は休校であること
 職員も出勤できない者もいる。
 また連絡網ができていない
 市教委からは原則18日月（月曜日：筆者注）
 は学校をあけるという通知 しかし本校はムリ
 ※12:00～13:00までに安否を確認し→健康教育課へ
 月曜日のことについては後で連絡するように伝える

図2 A中学校の校長によるメモ「熊本地震の記録」（4/14）の抜粋

このメモからは、学校再開に向けた日程調整を進めようとする熊本市教育委員会に対して、その認識が現場の実情を十分に捉えるものではないということ、今後の対応課題とその順番を考えた結果が記録として残された場面が浮かび上がる。

また、傍点部の「しかし本校はムリ」といった記述は、場合によっては現場と教育委員会との認識のズレに対する感情的な高ぶりとしても解釈されうる。事実、熊本地震はその局所性を特徴とする災害であったことから、被災状況は同じ自治体内であっても大きく異なっていたことが、調査における聞き取り方からも複数言及されており、そうした「事実」についてもこの記録から裏付けられる。

ここでは学校再開の日程をいつからに設定するのが現実的なのかが問題となっている。このことから、一次資料は、実際に経験した事実や意思決定に関わる覚書きがメモとして目的的に残される傾向があるように思われる。聞き取り調査から得られる当事者の語りとは異なり、そこから浮かび上がる「事実」は断片的であり、物語としての時系列変化をつかむことこそ難しいものの、その瞬間で当事者が何を感じたかという点では、より多くの情報を含んだ資料である。

また図3は本震後の4月19日から20日にかけてC小学校の校長によって記された避難所運営下でのメモ書きである。読み取ることで記述内容を示すと以下の通りである（傍点筆者）。

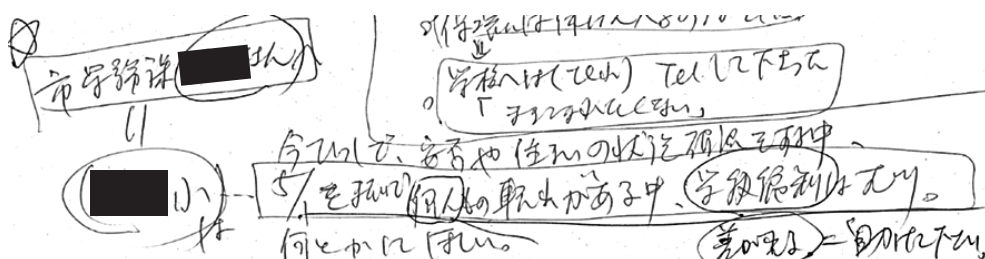


図3 C小学校の校長によるメモ（4/19～20）からの抜粋

（匿名性保持のため筆者が一部加工）

市学務課（■さんへ）

■小は今ひっして、安否や住まいの状況確認をする中、

5/1をまたいで何人もの転出がある中、学級編制はむり。

何とかしてほしい。

差が出る = 助けて下さい。

このメモからは、10日後の5月1日に予定されている学校再開に向けて、教育委員会の担当者と校長が連携しながら、児童の転出入の管理および学級編制の準備を進めようとしている場面が浮かび上がる。

ここでは震災に伴って発生した当該校の児童・保護者の安否および住まいの状況を確認する業務が、校長の職務である「校務をつかさどる」ことをままならない状態にしており、学級編制に伴っ

て生じる課題の解決に対する救援を要請する校長の悲痛な感情が浮かび上がっている。慢性的に業務過多の状況が継続する中で、被災者支援と校務をどのように段階的に進めていくべきなのか、丁寧な対応が求められる一方で、限界の線引きをどのように行っていくかという問題が顕在化している場面としても解釈されよう。

この点、実務の経験を有さない研究者が学校再開プロセスに関わる実態を調査する上で抱える課題は、その実務内容に対する知識の不足である。場合によっては、調査時に質問として提出できない問題は、その記録化の過程でなかったものとして取りこぼされてしまいかねない。このような具体的な実務については、一次資料を分析の俎上に乗せるからこそ、発見することのできる「事実」でもあるといえよう。

特に、被災地域の児童生徒等就学機会については、2016年4月18日付で、文部科学省初等中等教育局長が市教委等にアテた通知の「被災した児童生徒等の公立学校への受け入れについて」の事項において、「可能な限り弾力的に取り扱い、速やかに受け入れること」が指導されている。収集できた資料には、この箇所の下線が引かれており、現場では国からの通達にどのように対応すべきかが常に意識されるなかで、業務が行われていることもうかがえた。

以上、断片的ではあるが一次資料の分析を通じて明らかとなったのは、意思決定等に関する情報が目的的に残される傾向があるという点であった。

また、情報としての物語性は損なわれる一方で、その場で何を感じていたかといった点や、調査の時間内では語り得ることが難しい詳細な実務内容等に関する情報を含んでいる点、資料提供者の目線から、国や行政など対外的な機関や組織との関係性を読み解くための情報等、聞き取り調査や二次資料の分析からは得ることのできない情報を含むデータとして記録化における可能性を有しているといえる⁽⁶⁾。

7. 避難所開設から授業再開までの特質

（1）避難所開設から授業再開までの時期区分

以下では、引き続き一次資料を分析することによって、各時期別に生じていた学校の危機管理課題を検討する。熊本地震では、本震と思われた14日の揺れが前震であったこともあり、避難所開設のタイミングにばらつきが生じた。また、学校再開の目処について再三の見直しながされるなど、調査によって混乱が看守された。

本研究では、この「避難所開設から授業再開まで」の期間を、学校再開プロセスにおける機能として「第一期：開設直後における避難所運営体制の構築に取り組む時期」「第二期：避難所運営の円滑化に取り組む時期」「第三期：学校再開に向けて議論が活発化する時期」に意味づけて区分した。以下、この時期区分に基づいて、主な取り組み内容とその機能について紹介する。

第一期の開設直後における避難所運営体制の構築に取り組む時期では、避難者の管理（名簿の作成等）や、児童・生徒および教職員の安否・住居・健康状態の確認の他、校務としての休校措置、

学校再開の目途についての保護者連絡，学校施設の被災状況の確認及び教育委員会への報告，教職員の勤務手当（学校職員から市職員としての扱いに変更する）など，学校の教育機能を一時的に休止する取り組みが発生する。

またその一方でこの時期は，教育機能を一時的に停止する活動と同時並行的に避難所開設に伴う初期対応をやり過ごした後の，本格的な避難所運営の体制構築に向けて動き出していく時期でもある。学校管理職を中心とした教職員間の避難所運営に伴う指揮系統の構築（学年単位で組織化し，意思決定を円滑にする等）したり，あるいは支援物資の受け入れ体制の構築や学校備品のリスト化したりするなどのことが主な取り組みとなる。

次に，第二期の避難所運営の円滑化に取り組む時期では，校長会を実施するなどして避難所間での連携が行われるようになり，避難者のより良い生活環境の整備に向けたアンケートの実施や健康状態を管理するためのラジオ体操の呼びかけ，防犯体制の確立を目的とした警察の巡回の開始等が目指される。また，避難所運営の資源となる人員や物資のみならず，意思決定を行う際の重要な根拠となる情報を外部からの支援を通じて採り入れることにもなる。具体的には，支援団体が作成しているマニュアルの参照や子どもの心のケアの依頼，避難所における自治組織の構築（代表者会議の発足等），ボランティアセンターとの連携を通じたボランティアの受入・指示体制の構築，義援金の受付などである。この時期において特徴的と思われるのは，避難所運営に関する専門性を有した外部組織の本格的な支援活動が展開されるなど，様々な避難所運営主体が登場するなかで，その意思決定の最適化が目指されるということである。

最後に第三期の学校再開にむけた最終調整の時期では，その名称の通り学校を再開するために，当該年度の授業時数の計算を行いつつカリキュラムの修正を行うこと，児童生徒の転出入など学級編成に関する事務など単位学校に収斂されない教育委員会と学校の間ないしは学校と学校の間での連絡調整が進められることになる。その他にも，給食再開に向けた課題の確認，学校再開に向けた避難者への説明方針の確認，運動会など学校行事の見直しと再計画（復興に向けた情報発信の機会としての活用等），教職員の下肺対応などが教委と学校，あるいは学校と学校との間（校長会）で進められる連携といえる。

また，単位学校内部での問題に目を移すと，学校施設や通学路などハード面での安全点検作業に加え，児童生徒の精神状況を把握するためにアンケートを実施したり，いわゆる「青空教室」が実施されたりするなど，学校での教育活動を再開するための復旧作業も進められる。そして，最も丁寧な対応が求められるのが，避難所から教育施設として学校の本来的な機能を回復させることについて避難者との合意形成を取り結ぶ行為である。今回の調査では，避難者の移動先の確保を含めた状況整理を行うと同時に，説明会などが実施されていた実態が明らかとなった。以上より第三期では，迅速な学校再開が望まれるとともに，円滑に学校を再開するための対応が求められることになる。また，こうした取り組みは，学校間での方針のすりあわせなど学校内部だけでは解決しえない課題が発生していることがうかがえた。

（2）学校再開における諸課題

次に、学校再開における諸課題として、まず教育行政の役割と課題について検討したい。表2は、学校再開プロセスの時系列情報として、益城町教育委員会と熊本市教育委員会の対応を項目別に整理したものである。自治体間での取り組みの差異にも留意しつつ、これらの取り組みを類別すると、学校再開にむけて5つの諸課題が析出された。

表2 学校再開プロセスに伴う教育委員会の対応

	第一期 開設直後における避難所運営体制の構築に取り組む時期	第二期 避難所運営の円滑化に取り組む時期	第三期 学校再開に向けて議論が活発化する時期
益城町教育委員会	<ul style="list-style-type: none"> □避難者の誘導整理 □避難所の衛生管理、配食、物資搬入・配布、ボランティア対応など □通信ネットワークダウンに伴う、県や上益城教育事務所とのメールによる文書会議と学校、教育事務所への文書配布業務等 □児童生徒、教職員の安否確認 □校長会を介し学校再開の時期検討 □4月21日に4/25-29の休校決定 	<ul style="list-style-type: none"> □文科省事務次官から避難所運営に関する依頼通知 □車中泊者の健康確認 □支援団体に対する連絡調整 □住民窓口の開設（電話対応、派遣職員対応） □避難者名簿整理 □4月23日に義援金の受付開始 □児童生徒の被災状況把握と転出入事務 □学用品の状況調査と手配事務 □報道関係者向け資料作成 	<ul style="list-style-type: none"> □4月末に教育長、課長、課長補佐で学校視察 □5月1日に臨時災害FM放送開始 □避難者の入退所管理 □学校への支援物資管理 □イベント関係の連絡調整 □NPO・教育支援団体との支援内容調整、学校現場との調整業務
熊本市教育委員会	<ul style="list-style-type: none"> □4月18日に市立学校の休校期間を22日まで延長決定 □施設管理と避難所運営にあたる学校の教職員数を1人から2人配置に変更 □体育館の緊急点検、78校中小16、中8校を危険と判断 □4月19日に被災建築物応急危険度判定（国交省成）に基づく学校施設調査（～23日） □4月20日に校長・園長代表者会にて学校再開協議 	<ul style="list-style-type: none"> □4月21日に市立学校の休校を継続し、5月10日を目途に再開決定（条件が整った学校から前倒での再開可能、3日前までに学校から保護者へ要通知） □4月22日に学校再開に関する学校ごとの協議開始（協議窓口：教育政策課） □避難所の教職員配置を、夕方6時以降、2人配置から1人配置へと変更 	<ul style="list-style-type: none"> □6棟の使用中止（応急危険度判定） □4月27日に校長・園長会開催（EARTHチーム災害時学校対応講演他） □学校再開に向けて応急修理等実施 □5月3日に児童育成全クラブを学校再開と同時に開設決定 □教職員の加配対応（国から小中学校に教職員20名配置、ホームページで臨時的任用教職員募集等人材確保に努め、可及的速やかに配置） □拠点避難所支援のため市立図書館で避難所開設、拠点避難所へ移動実施（希望者のみ）

すなわち、①教育施設の被害状況の管理、②学校再開に関する調整業務（給食含む）、③転出入など被災に伴う児童・生徒情報の管理、④教職員の勤怠に関する事務処理、⑤児童生徒の通学方法の確保に関する業務の5点である⁽⁷⁾。なお、これらの取り組みは学校における取り組みに比べて限定的であるといえる。というのも、教育長がその主たる職務を一次的に変更させ、災害対策本部の一員として機能していくことに象徴されるように、子どもの学習権保障という教育行政の役割は、有事においては避難者の安全確保という一般行政の役割の後景へと退くからである。（木村葉太）

(3) 事例の検討

以上の時期区分に基づき本節では、5つの課題において実際に学校ではどのように対応していたのか、その具体的な事例を検討していきたい。

①「教育施設の被害状況の管理」

まず、「教育施設の被害状況の管理」についてである。インタビュー調査及び一次資料の検討から各学校で課題として出されたのは、校内片付け、役割分担、校舎外の整理、そしてトイレやお風呂の問題⁽⁸⁾であった。また、速やかで専門的な施設点検が必要であるという課題も伺えた。たとえば、C中学校の場合、「避難所として開放した部分が、その2日後に応急危険度判定により危険と判断」されていた。

さらに、体育館や武道場などが被災した場合、普通教室を開放しなければならず、実際に学校再開に向けて「避難者の移動」に苦慮されたケースもあった⁽⁹⁾。

②「学校再開に関する調整業務」

次に、「学校再開に関する調整業務」に関して、主に2つの課題に分けて検討する。注目されたいのは、学校再開日が決定されてから学校や教育委員会、避難者の間で起きた「緩やかな葛藤」の様子である。

4月21日、熊本市教育委員会は校長会・園長会との協議のもと、5月10日をめどに再開することを決定している。さらにそれと関連して、教育委員会からは「学校再開に向けた7つのチェックポイント」も出しているが、以下のように、各学校の管理職がそれぞれの項目を日々チェックしながら、当該項目をクリアした際に教育政策課に報告することによって、学校再開の決定ができるようになっていた。

<学校再開に向けた対応> (A小校長のメモより)

- ①校舎の応急危険度判定の結果を受けての学習の場の確保…○
- ②ライフラインの復旧…○
- ③避難者の状況…△
- ④教職員等スタッフの確保…○
- ⑤通学路の安全確認…△
- ⑥授業、給食の内容…○
- ⑦児童育成クラブの再開の見通し…△育成クラブを待っていると再開できない状況
⇒場所=1年生教室

だが、市教委が出しているこの条件に関して小学校長会長より、「教育政策課【掲示板】ではその「条件」が明確に示してありません(中略)【条件とは】(1)25日以降の施設課による学校建物の調査及び調査結果(2)避難場所の縮小が可能か(3)ライフラインの復旧状況がどうか、特に給食に必要なガス・水道・電気の復旧及び使用が可能か」、のような意見が出されるなど、条件が明確で

はないことから、学校現場で混乱が生じていた様子も伺えるのである。さらに、B小学校の事例に注目すると、よりその葛藤の様子が明確に現れる。同校では、学校再開日が決定された4月21日当日に、避難者に向けて以下のように「お知らせ」を出している。

避難者にお知らせ（4/21）

1. 本校の学校再開日は、5月10日を予定しています。
2. 5月8日（日）までは避難所として原則体育館と校舎1階をご利用いただけます。
3. ただし、5月9日以降については体育館のみ開放いたします。校舎におられる方は、申し訳ございませんが、学校再開準備のため5月8日の日中に、体育館へのご移動をお願いいたします。

以上の内容からは、学校側が早くも学校再開に向けて動きたい、集中したい、という思いを持っていたことがうかがえる。だが一方で、その翌日の4月22日には文部科学事務次官より、「学校再開に向けた十分な条件が整わない中に、学校再開の時期を保護者に伝え、学校に避難されている方々に避難場所の移動や明け渡しを求めているといった声（中略）災害時の避難所において、何より優先されるべきは、避難をされている市民の方々の安全・安心を確保すること（中略）現在の場所での避難が維持できるよう最大限のご対応をお願い（します）」のような通知が出された。この点、当時文科省では、学校再開よりも避難者への対応をより求めていることが推測できる。だが、学校再開に向けた学校側の思いは、例えば、J小学校の校長先生が書かれたメモからでも読み取ることができる。

- ・学校が再開するとともに、追い出されるのではないかと疑心暗鬼あり。
- ・避難所運営から早めに手を引く＝住民同士の自主運営
- ・5月には始められるように努力しよう。

避難者からは学校から追い出されるのではないかと疑心暗鬼はあったと思われるが、教職員は、「避難所運営からは早めに手を引く、また5月には始められるように努力しよう」といった校長のメモや「学校は再開が最大の業務」と役場に納得してもらい、できるだけ専念できるようにしました」のようなインタビューからもわかるように学校再開に向けて早く動きたい思いが窺える。

一方で、4月26日ごろから教育委員会からは、先の学校再開に向けた7つの条件を12条件に増やし、再修正されたチェック項目を出していた。この項目に関しても、管理職は随時、各自の学校の状況をチェックしている。

学校再開のためには、以下に提示されている図の12確認項目の条件だけでなく、区役所とのやり取りも必要となっている。

だが、B小学校校長のメモをみると、「学校再開に向けて区役所との協議とあるが、ころこ

＜確認項目＞	
(1)	ライフラインの復旧状況（水道・ガス・電気）
(2)	避難者の対応状況及び区役所との協議（現在の避難場所、避難者数、移動先予定、移動の段取り、学校再開に伴う避難所の運営方法） ※避難所運営と併行しながら学校を再開する場合、教職員の夜間配置及び週休日・休日の終日配置実施の確認 <small>（学校帳簿も）</small>
(3)	校舎の応急危険度判定による要注意及び危険箇所への対応方法（立入禁止の処理、危険物の撤去、対応状況）
(4)	教室の確保と授業に支障がある場合の対応内容
(5)	子どもの安否確認状況
(6)	出席が見込まれる児童生徒数と学級数（校区外等へ避難している児童生徒が学校再開時に、登校できるかどうかの確認をお願いします）
(7)	再開後1週間の授業実施計画（午前中授業又は通常授業（弁当持参、簡易給食、給食、その他））
(8)	飲料水の確保
(9)	教職員の状況（教職員数、授業へ支障がある場合の対応内容）
(10)	通学路の状況（通学への影響に支障がある場合の対応内容（通学路の変更や送迎等））
(11)	保護者への再開周知方法
(12)	（小学校のみ）放課後児童クラブの再開計画

ろかわる担当者ではなく①責任ある担当者であってほしい旨②誰と打ち合わせればいいのか」と書かれており、行政職員とのやり取りに苦慮していたことが読み取れる。

この点、「避難者に寄り添って対応するように（5月1日付、B小学校校長小のメモより）」求める市長の言葉や、教委からの通知⁽¹⁰⁾

からも、当時、一般行政、教育行政、学校、それから避難者の間で「緩やかな対立」が存在していたと考えられるのである。

すなわち、「学校再開」⁽¹¹⁾を巡って、学校は授業実施、日数確保のために早めに再開したいと思い、一方で被災者は学校が再開すると、住むところなくなるという不安を持っている。また行政側は避難者の身の安全を第一に、「公務員」としての役割を求め、さらに子どもたちは勉強できる場所がない、友達と遊びたいという思いをそれぞれ抱えている。このような関係者の間において見える／見えない葛藤が生じる中で、教育行政の役割をどう考えるべきかについてはより慎重に検討する必要があるのではないかな。

③「転出入など被災に伴う児童・生徒情報の管理」

三つ目の課題は「転出入など被災に伴う児童・生徒情報の管理」である。益城町で被災した子どもたちが熊本市内の仮設住宅に住むようになることに伴い、その校区の学校に転入する必要が出てきた。この問題に対して、4月18日、文部科学省初等中等教育局長からは「被災地域の児童生徒等の就学機会の確保等について」通知が出され、「被災した児童生徒等の公立学校への受け入れについて（中略）希望があった場合には、可能な限り弾力的に取扱い、速やかに受け入れること」（傍線は筆者）が求められた。

この通知を受けた教委から「学級編成は気にせず、転出入を確実にすること」（4月20日付、A小学校校長のメモより）を各学校に通知している。だが、A小学校校長のメモをみると、「体けん入学むずかしい」「住所がうつつているので、区域外しゅうがくむずかしい」「保護者にはこれ以上言わない」「これ以上面接にまきこまれたくない」などの内容が書かれている。この体験入学は、正式転出以外に、しばらく学校から受け入れてもらうことであり、A小学校は、これに関しても現在は難しいと感じていたことが読み取れる。

このように校長は、避難所運営に加え、子どもの安否確認や住まい状況を把握しながら、転出入による学級編成の業務まで背負わなければならないという負担感・不満を感じており、この点はイ

インタビュー調査の時は直接聞き取れなかった情報でもある。これに対して、文科省は子どもの「就学機会の確保」という理念に基づき、各学校による「弾力的」な対応を求めている。文科省と学校現場の間における認識の違いは、おそらく学校現場に関する情報がお互いに錯誤していたことが一つの原因であったと考えられる。

④教職員の勤怠に関する事務処理

「教職員の勤怠」に関して主にA小学校校長のメモを中心に検討すると、本震が起きた翌日に市教委は特殊業務手当がつく市職員として、教職員への勤務依頼を行っていたことがわかる。

17日10時に市教委から避難所応援（18日4人（8：30-18：00 2名，18：00-8：30 2名），19日4人，20日8：30-18：00 2人，あわせて10人）の依頼あり
学校の勤務と異なり，市職員としての勤務となる。通常業務外の「特殊業務手当」がつく業務（従って代休等はなし）

18日には、「現在避難場所となっている学校においては、教職員を2名配置していただき、施設管理と避難所運営に従事していただいておりますが、引き続き同体制で22日（金）まで避難場所の運営を行っていただきますようお願いいたします」という熊本市教委からの案内が出され、避難所運営の学校において教職員を2名配置してもらうようにしている。

また、教員の避難所運営に対して、教員特殊業務手当の支給が県教育長より通知され、熊本県教育長より市教育長へ通知（「熊本地震の発生に伴う教員特殊業務手当の支給について」4月19日）からは「平成28年熊本地震において、関係市町村の要請に基づき、各学校長の命令のもと、教員が学校の管理下において行う避難所運営の支援等についても教員特殊業務手当の支給対象となりますので、別途資料を参考に適切に処理をお願いします」という内容がかかっている。

さらにその別途資料として出された文書には、対象業務や従事時間について、「通常の勤務時間外、6時間程度作業に従事しなければならない」ことが条件となっていた。それから、4月中旬になっていくと、市教委からは教職員2名配置を1名に変更する旨が通知され、さらに、5月以降になると、教職員が泊まり込む必要はなくなったという案内が出されている。

現在、避難所となっている学校においては、避難所対応として教職員を1名配置していただいておりますが、区役所と調整した結果、再開した学校において、避難所を併設しているところにおいては、5月2日以降、教職員が泊まり込む必要はなくなりました。但し、土日祝日も含め昼間の対応は継続しますので、引き続きよろしく申し上げます。（5月1日付、教育政策課【掲示板】）

だが、この時期に学校現場では、むしろ「人手不足」の現象が生じていた。たとえば、B小学校からの資料を検討すると、地域のボランティアを募集して避難所運営を行っていた。

5月1日 校区の皆様へ

「学校再開に向けて先生方もお忙しくなる中、学業や仕事等に戻るため学生・避難者ボランティアの方々がご自宅に戻られ、避難所の運営を続けていく上で、相当の人手不足が予想されます。よって、避難者の避難生活環境を維持できるよう、地域の皆様のご協力をお借りしたいと存じております。(中略)現在の運営体制は、熊本市職員3名、大阪市職員(応援)2名、先生2名が交代で勤務しております。仕事内容については、熊本市職員からご指示いたします」

インタビュー調査からも浮かび上がったように、避難者は行政職員より「学校」の事情に詳しい教員に頼る可能性が高いこと、避難者の数も時間帯によって差が大きいこと、また、教員は「公務員」であるが、それと同時に「教育者」であることを考えると、多くの教員は、ボランティア的に避難所運営にかかわっていたことなどが推測できる。つまり学校再開に向けてより集中したいという気持ちと、避難所運営にかかわらないといけないという公務員としての役割の間で、教員は日々ジレンマを感じていたともいえる。

さらに、勤務時間外という条件のもとでつけられる手当に関しても課題は残る。例えば、治安の恐れから夜は働けなかった女性教員や、逆に4月中旬以降になると、一人でトイレに行けない子どもた

ちや高齢者の対応のために、あえて夜に女性教員に勤務してもらった学校もある。家が被災した教員、100日間一緒に泊まり込んだ教員もいる中で、特殊勤務手当(現在の「手当支給日数の計算法」は左の図)をどのように組めば、教職員「全員」にとって適切なのか、より工夫していく必要がある。

＜参 考＞手当支給日数の計算法	
※当該手当は、日額特殊勤務手当であることから、手当支給日数の算定上、次の例のとおり歴日に応じた取扱いとなる。	
○例1：平日の勤務日に17:00～翌日8:00まで業務に従事した場合	
〔 4/18(月) 17:00～24:00 (うち6時間従事) 途中1時間休憩	〕
〔 4/19(火) 0:00～ 8:00 (うち6時間従事) 途中2時間休憩	
→ 2日分の手当支給。	
○例2：平日の勤務日に21:00～翌日3:00まで業務に従事した場合	
〔 4/18(月) 21:00～24:00 (3時間従事)	〕
〔 4/19(火) 0:00～ 3:00 (3時間従事)	
→ 各日とも6時間程度従事していないため、手当不支給。	
(3) 手当額	日額8,000円

⑤児童生徒の通学方法の確保

最後に、児童生徒の通学に関しては、多くの学校で主に教職員が徒歩や自転車を活用して、実際に通学路を通行しながら安全点検を行っていた。また、学校再開の後には、基本的に保護者による送迎が行われ、一部の学校ではスクールバスによる送迎が始まっていた。

だが、スクールバス送迎における取組に関する資料⁽¹²⁾を検討すると、保護者に向けてボランティアを募集したり、県教委、県職員とも連携し、交通安全指導を行っていたりしながら、対応していたことが読み取れる。

(鄭修娟)

8. 学校の危機管理と教員の「役割」

以下では、避難所運営の主たるアクターである「教員」に焦点を当てて、学校再開プロセスにおける教員の役割について検討していく。

そのために、まず、避難所という「場」の特殊性について整理しておく。学校が避難所となった場合、空間的には教育機能を有する「学校」ではあるものの、避難所であるために「社会福祉」機能が発動する場へと変容する。B小学校の教員によるメモより一部抜粋している通り、「学校」という場が社会福祉に関する機能を担っている様子が窺える。たとえば、状況把握に関して「必要な物資を貸し出している」ことや、「教員が2交代で避難所の本部を受け持つ」ことが記されている。また、避難所の様子に関して「物資の充実」、「ボランティアが結成され、自治的に動いてくれているものの、本日（18日）からは人数が減る見込み」であること、「医療チームが来て」くれることなどがメモとして残っていた（鍵括弧内がメモの内容である）。これら一連のメモ書きから、学校が子どもたちを教える教育的空間から避難者全体の支援を行う社会福祉的機能を担う場へと変容したことが指摘できる。

避難所という「場」の特殊性によって、教員は本来（平時）の中心的な役割である「教育者」だけでなく、地域住民等の生命や生活を守る「公務員」としての役割を担う傾向にある。避難所運営が長期化すればするほど、教員としてなのか、公務員としてなのか、あるいは被災者としての一個人としての役割であるのか、その複数の役割がゆるやかに結合していくため、教員の担う役割は拡大していく。「社会福祉」機能の発動によって、避難所運営を取り巻く条件整備の主体は形式的には一般行政へシフトするものの、教員が「社会福祉」機能を実際に果たす主体となる。B小学校の教員は支援物資の在庫状況リストを作成しており、他の教職員もこのような社会福祉機能を担っていた。

以上から、避難所運営から学校再開における教員の役割は2つに大別することができる。公務員として、地域住民等の生命・生活を守るための活動として、トイレの点検や支援物資の整理、被災状況の整理、避難所の区画整備などの職務にあたっていた。他方、教育者としては、子どもの学習権を保障するための活動として、子どもの安否確認や心のケア、青空教室の実施（J小学校）などを職務として担っていた。もちろん、平時における教員の役割も公務員、教育者の2つに分けることが可能ではあろうが、有事、こと学校再開プロセスにおいては「公務員」役割の色彩が平時と比較してより強化された状態で顕在化されると言えるだろう。なお、教員が2つの役割を担うことで学校再開が進む一方で、教員はその2つの役割を担うがゆえに、有事における負担や責任は無限定に拡大しやすくなる傾向は課題として指摘できる。その背景には、社会貢献性を優先する学校組織文化と相まって、避難所運営時において滅私奉公が教員に求められている（本図2015）ことが挙げられる。

表3 避難所運営における教員の2つの役割

公務員として	教育者として
地域住民等の生命・生活を守るための活動として、トイレの点検や支援物資の整理、被災状況の整理、避難所の区画整備など	子どもの学習権を保障するための活動として、子どもの安否確認や心のケア、青空教室の実施（J小学校）など
<p>◆課題 教員は2つの役割を担うがゆえに、有事における負担や責任は無限定に拡大しやすくなる傾向 =社会貢献性を優先する学校組織文化と相まって、避難所運営時に おいて減私奉公が教員に求められる（本図2015）。</p>	

以上の課題を解決する一つの方策として、他の専門家集団に避難所運営をめぐる役割をゆだねていく可能性を指摘したい。すなわち、避難所運営に参入する多くの専門家集団の連携調整を教員の役割として位置づける必要である。事例からもうかがえるとおり、ボランティア団体やNPO法人、地元の消防団、地域住民などは、それぞれ専門性を有した存在である。特に、被災者支援を専門とする団体の存在は大きい。EARTHやAMDA、Save the Childrenはそれぞれ避難所運営、医療、給食支援等について専門性を発揮した。これらを踏まえると、教員は避難所運営のすべてに関与するのではなく、他の専門家集団へその役割をゆだねる必要があると考える。ただし、避難所運営に参入する（したがる）外部団体は非常に多いことから、優良な被災者支援団体を「見極め、受け入れの判断をする力」が教員の新たな専門性（役割）として求められる。

その一方で、外部団体の支援受け入れについて、熊本地震においては以下の課題が散見された。例えば益城町立F小学校では校長による自発的な働きかけの結果、被災者支援団体から潤沢な支援受け入れに成功するも、F小学校とそれ以外の学校との間に支援の差異が生まれている。具体的には、「あの小学校は、（被災者を応援するために）著名人が多くかけつけているのに」という避難者からの「声」であり、特にメディア対応など外部組織への対応に慎重な態度をとる校長等にとってストレスとなるだけでなく、教委への不満に結びつく場合もある。外部団体による支援の差異を調整しつつ、子どもの学習権保障にもとづく望ましい授業再開にむすびつけることが教育行政（教育委員会）にとっても課題となる。このような支援受け入れをめぐる団体の「量」の問題には留意が必要だろう。

また、団体の「質」の問題もある。避難所の運営や医療のプロとして、リーダーシップを発揮した被災者支援団体は避難所運営上の負担や責任が教職員に集中することを防ぐ機能を有する。また、被災者支援団体に関与した学校では円滑な役割分担が実現する。その一方で、被災者支援団体による関与の「ある／なし」によって、避難所運営上の格差が生じやすいだけでなく、被災者支援団体の質によっては教職員に負担や責任が降りかかる可能性がある。ここでの「質」とはEARTHやAMDAなどの実績のある団体がある一方で、個人や避難所運営について素人など有志の団体、ややもすると悪質な団体も紛れている可能性もあり、玉石混交であるという意味である。質によっては、結局教職員が振り回される可能性があり、十分に留意する必要があるだろう。（原北祥悟）

9. 本稿の成果と今後の課題

熊本市の主に重篤な被災校4校と益城町の全6校、さらに両教育委員会をヒアリングし、動向記録を分析した結果、初期対応のあと、避難所開設後は大きく3つの時期に区分できることが判明した。すなわち「第一期：開設直後における避難所運営の体制に取り組む時期」「第二期：避難所運営の円滑化に取り組む時期」「第三期：学校再開に向けて最終調整する時期」である。もちろん個別にみると学校ごとに若干のズレはあるものの、およそこのプロセスをたどることがわかる。

特に第二期において、学校再開（授業再開）に向けて、学校に避難している地域住民を教室から体育館へ、体育館から地2域の公民館（第二次避難所）へと移動を促すことの困難性、文科省の通知内容と学校現場の思いや努力との乖離にともなう葛藤が浮き彫りとなった。また、〈再開プロセス〉の主要アクターとしての教員は公務員役割と教育者役割の2つを同時に抱え込みやすいが、そうしたときにNPOら他の専門家（集団）との連携調整をすることもこの時期とても重要であることを強調したい。

なお、地震発生から授業再開まで〈学校再開プロセス〉を時系列でみたとき、迅速な判断が求められる〈初期対応〉場面における有益な情報の必要性は顕著であるが、活用できる先行研究アーカイブが決定的に不足していることが明らかになった。これは「記録」の不存在と散逸という問題、そして「記憶」の忘却という理由による収集困難性が挙げられる。

そのため本調査研究では、一次資料として「学校日誌」や当時の個人的な「メモ」を収集、分析し、「記憶」から「事実」を聞き取る際に生じるバイアス（記憶の再構成）を除去することによってヒアリング調査の限界を乗り越える可能性をさぐった。ただ、その場合でも、「忘れがたい」しかし「語らない」個人の感情をどう捉えるかが課題となった。

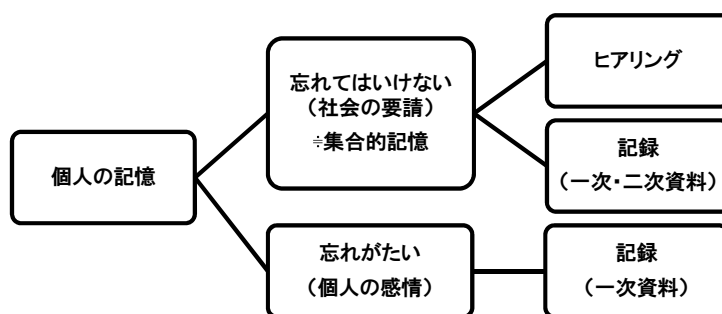
また、今回のヒアリング対象は主に自身も被災しながら陣頭指揮を執った学校管理職であるが、集合的記憶を形成する「当事者」「関係者」の各アクターに拡大した調査の必要性、そしてそこでの「研究者」の立ち位置の問題が課題として残された。たとえば、避難所運営の中心的な主体としての教員の専門性を語る際に「集団を動かす能力」「現場力」「献身性」などとして高く評価する傾向にあるが、こうした言説は教員に対する社会的な役割期待を方向づけ、また強化する危険性をもつものとして今後我々の研究をすすめていくうえでも留意事項として自覚しておきたい。（元兼正浩）

なお、本稿はJSPS科学研究費挑戦的研究（萌芽）17K18653「熊本地震における〈学校再開プロセス〉の記録化と活用—失敗学の視点から—」（研究代表：元兼正浩）の研究成果の一部である。

註

- (1) 『平成28年度 教員の資質向上のための研修プログラム開発事業ミドルリーダー研修コンテンツ開発トライアル』を参照されたい。

- (2) たとえば、独立行政法人・教員研修センター委託研究「学校管理職のためのクライシス・マネジメント・スキル開発プログラム」(教員研修モデル・カリキュラム開発プログラム 課題番号：BAJJ200002) など。
- (3) 朝日新聞2019年3月3日(日)1面14版
- (4) 加えて、近年は「環境」という概念との関連で、過去と現在の時間的な連続性が「場」がもつ意味によってつながれ、さらにその時間的な連続性のなかに含まれる人々のあいだの横のつながりが組織されることで成立するとも言われる。
- (5) たとえば、以下のように整理できる。



- (6) ただし一次資料の提供には、提供者の承諾が得られない場合も多く、その収集には常に限界があることは踏まえておかなければならない。
- (7) 近年の益城町における取り組みとしては、「益城町複合施設建設検討委員会」(地震に伴う建て替えが必要となった施設の検討を行う)の実施、「熊本地震益城町追悼式(2018.4.15)」, 「平成28年熊本地震記憶の継承」検討・推進委員会(2017.8.11-/委員長：熊本大学柿本竜治教授)の実施、また国土交通省主導のもと「熊本地震からの益城町の市街地復興に向けた安全対策のあり方等に関する中間報告」シンポジウムの開催などが確認される。また益城町図書館による地震関連資料の収集も開始されている。
- (8) 特に、トイレの問題は子どもや女性の利用にあたっていずれの学校でも共通課題として挙げられており、随時、その施設点検や備品の確認が行われる必要がある。
- (9) たとえば、D中学校では体育館の天井に設置されていた非構造部材が落下し、体育館が避難所として使用できず、教室と廊下をすべて開放し避難所運営を行っていた。
- (10) 「学校再開に向けて、学校の避難所から強制的に立ち退きを求められるのではないかというご不安を訴える避難者の方々の声が聞こえてまいります。各学校においては、被災された方々の避難が維持できるよう、引き続きご対応いただきますようお願いいたします」(5月8日教育委員会・教育政策課の掲示板より)
- (11) また、学校再開における調整業務として熊本地震でもう一つ重要な課題となったのは、『給食』の問題であった。特に、益城町の場合、町の給食センターが被災してしまったため、5月

は簡易給食，6月以降は弁当給食を開始していたが，管理職へのインタビュー調査からも給食をいつから開始できるかという点が学校再開における一つのポイントとなっていたことが窺えた。

- (12) 「さて，再開後の登下校について職員は，いくつかの地点に立ち児童の安全指導等を行うよう計画しています。つきましては，児童の登下校時にご都合がつかれる保護者の方には，職員と一緒に安全指導にご協力いただければと思います。ご都合がつかれる方だけで結構です。ご協力いただける方は，5月6日（金）16時に，学校にお集まりいただければと思います。（今回は，保護者会ではありません。ご協力いただける方のみ，お集まりください。）」（H小学校からの資料より）

【参考文献】

- M・アルヴァックス，小関藤一郎訳（2015）『集合的記憶』行路社
- 有末賢（2016）「集合的記憶と個人的記憶——記憶の共有性と忘却性をめぐって——」慶応義塾大学法学研究会『法學研究』Vol.89, No.2, pp.19-40
- アベル・オリヴィエ，杉村靖彦（2015）「正しい記憶の哲学的諸条件」京都大学『宗教学研究紀要』12号，pp.4-23
- 栗津賢太（2008）「集合的記憶のエージェンシー——集合的記憶の社会学構築のために——」『国立歴史民俗博物館研究報告』第147集，pp.437-462
- 今井信雄（2013）「震災を忘れてるのは誰か——被災遺物の保存の社会学——」『フォーラム現代社会学』12，pp.98-103
- 今井信雄（2002）「阪神大震災の「記憶」に関する社会学的考察——被災地につくられたモニュメントを事例として——」ソシオロジ47（2），pp.89-104
- 岡真理（2010）『記憶／物語』岩波書店
- 小柳雅子（2013）「学校危機管理に関する研究動向と学校経営」『学校経営研究』第38巻，pp.21-28
- 北神正行（2013）「東日本大震災と学校の危機管理——3.11の学校・教職員対応の実態から見えてくるもの——」『学校経営研究』第38巻，pp.2-11
- 金瑛（2012）「集合的記憶概念の再考——アルヴァックスの再評価をめぐって——」『フォーラム現代社会学』11号，pp.3-14
- 久富善之（2012）「日本教育学会・特別課題研究「大震災と教育——その研究テーマ趣旨，経過，目標——」『教育学研究』79巻4号，pp.380-383
- 熊本県教育庁（2018）『熊本地震の対応に関する検証報告書』
- 雲尾周（2012）「被災学校等の支援と日常の備え」『日本教育経営学会紀要』54号，pp.55-61
- 雲尾周（2012）「災害ボランティアと教育行政の支援」『日本教育行政学会年報』No.38，pp.173-176
- 国士舘大学，日本教育経営学会（2014）『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)』

- 小松郁夫 (2012) 「東日本大震災を教育学研究者としてどう受け止めるか」『日本教育経営学会紀要』54号, pp.48-54
- 境野健兒 (2012) 「原発災害と学校・教育委員会」『日本教育行政学会年報』No.38, pp.181-184
- 佐々木幸寿 (2012) 「東日本大震災における市町村教育委員会の補完・支援：陸前高田市教育委員会の事例から」『日本教育行政学会年報』No.38, pp.177-180
- 清水陸美, 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
- 関俊明 (2018) 『災害を語り継ぐ——複合的視点からみた天明三年浅間災害の記憶——』雄山閣
- 東大社研, 中村尚史, 玄田有史編 (2014) 『<持ち場>の希望学——釜石と震災, もう一つの記憶——』東京大学出版会
- 南方哲也 (2001) 『リスクマネジメントの理論と展開』晃洋書房
- 内閣府 (2019) 「平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」(平成31年4月12日18時00分現在)
- 日本教育学会 (2014) 『東日本大震災と教育に関する研究(全体編その1)——子ども, 園・学校は津波被災と原発災害にどう向き合ったか, 向き合っているか——』
- 日本教育学会 (2014) 『東日本大震災と教育に関する研究(全体編その2)——「3.11」以降の子ども・教師・学校の経験と実践・支援・政策・研究の課題——』
- 浜日出夫 (2000) 「記憶のトポグラフィ」『三田社会学』No.5, pp.4-16
- 葉養正明 (2011) 「縮小社会における地域主権改革と教育ガバナンスの未来像——東日本大震災に伴う教育復旧・復興という課題にも関連して——」『日本教育行政学会年報』No.37, pp.2-18
- ポール・コナトン, 芦苺美紀子訳 (2011) 『社会はいかに記憶するか』新曜社
- 本図愛美 (2012) 「これからの学校災害対応——問いとしての公共性を背景として——」『日本教育経営学会紀要』54号, pp.62-73
- 本図愛美 (2015) 「第3章 学校教育の回復・安全確保と教育委員会・学校・教職員団体」青木栄一編『復旧・復興へ向かう地域と学校』東洋経済
- 水本徳明 (2013) 「教育経営のリスク論的転回——学校における危機管理を中心に——」『学校経営研究』第38巻, pp.29-37
- 向井良人 (2012) 「記憶をめぐる行為と制度」『保健科学研究誌』No.9, pp.49-62
- 山名淳, 矢野智司 (2017) 『災害と厄災の記憶を伝える——教育学は何ができるのか——』勁草書房

Disaster and School Crisis Management (1)

— The Resumption of Schools' Educational Activities Following the Kumamoto Earthquake —

Masahiro MOTOKANE Shogo HARAKITA Soo-Yeon JUNG Kanta KIMURA

This research aims to preserve the memory of individuals and organizations through archiving “earthquake records”. Previous studies on school crisis management have not focused on the 2016 Kumamoto Earthquake. This work aims to address the problem by collecting personal records as a point of reference for the future.

It is not only educational research that stresses the importance of preserving the memory of people who experienced earthquakes and disasters. A wide range of fields, such as history and sociology, also examine similar topics. In comparison to other research, this study places a greater emphasis on the kinds of memory that should be preserved. The French sociologist Halbwachs definition of “memory” (2015) highlights that interviews with victims about their experience of earthquakes and disasters are subject to a number of biases. Therefore, it is difficult to preserve their memories. In this study, we collected personal diaries written by principals, teachers, and administrative staff in order to share their experience of a schools' transition from a shelter to its re-emergence as a place of education.

This study argues that the process schools went through to resume their educational activities followed a pattern that can be characterized as “earthquake → initial reaction → shelter management → school re-opening → crisis prevention”. Collecting testimonials and analyzing people's personal accounts of the initial aftermath of the quake can help schools develop effective disaster prevention measures. The data was collected during visits to 10 elementary and junior high schools located in Kumamoto-si and Mashiki-machi. The field work took place from December 4th to 5th, 2017 and from March 15th to 16th, 2018. Interviews were conducted with principals in order to better understand the experience of the effected schools.

Analyzing these unpublished materials shows that there was initial conflict between the actors involved in the process of re-opening schools. Schools wanted to quickly open up educational sites for children. At the same, there were many evacuees who were worried that they would not have any form of shelter if they were asked to leave the school premises, which were being used as a form of temporary lodging. Local administrative staff expected principals and teachers to work as civil servants. There was a view that the teaching staff would look out for the needs of the evacuees.

In the process of the re-opening schools(resume class), the following two main things have revealed: the difficulty of having the evacuees of the school to move from a class room to a gym, the gym to a local

public hall(secondary evacuation center), and the conflict arouse between the contents of the notification of MEXT and strives of Educational field due to detachment of the two.

Teachers as a main Actor of Re-opening process tend to have two roles; civil servant and educators. In those occasions, we want to emphasis on the importance of coordination of the specialist group such as NPOs. Seen from the chronological point of view from the occurrence of the earthquake to the re-opening schools, it is obvious that the useful information is vital in the primary stage.

We, however, found that the proceeding archives are definitely insufficient. What the situations make worse are the non-existence and disparity of the “record”, and disappear of the “memory”. In order to solve the problems, our aim was to collect both “school dairy” and personal “memo”as one of the original sources for analysis. Then, by eliminating the biases(reconstruction of memory)which are occurred when taking “the memory”out of “the facts”, we seek the possibilities to overcome the limit of the hearing research.

Nevertheless, the problem here is that how to grasp personal feeling such as “unforgettable” but “unspeakable” ones. Also, the issue remained to be solved that the research needs to cover actors and concerned parties who form collective memory and discern where to the researchers’ standpoint.