

東日本大震災時の東松島市における学校避難所の運営 Management of Disaster Shelter in Public School in Higashimatsushima City

○生田 英輔¹, 石垣 和恵², 大竹 美登利³, 坂田 隆⁴

浜島 京子⁵, 萬羽 郁子³, 吉井 美奈子⁶

Eisuke IKUTA¹, Kazue ISHIGAKI², Midori OTAKE³, Takashi SAKATA⁴

Kyoko HAMAJIMA⁵, Ikuko BAMBA³ and Minako YOSHII⁶

¹ 大阪市立大学 大学院生活科学研究科

Graduate School of Human Life Science, Osaka City University

² 山形大学 地域教育文化学部

Faculty of Education, Art and Science, Yamagata University

³ 東京学芸大学 教育学部

Faculty of Education, Tokyo Gakugei University

⁴ 石巻専修大学 理工学部

Faculty of Science and Engineering, Ishinomaki Senshu University

⁵ 福島大学 人間発達文化学類

Faculty of Human Development and Culture, Fukushima University

⁶ 武庫川女子大学 文学部

School of Letters, Mukogawa Women's University

In Japan, a majority of disaster shelters will be set up in public schools, hence school education staff engage in shelter management in addition to educational work. Residents also engage in shelter management, but burden on education staff is large. The aim of this research is to clarify issues related to management of educational staff and residents in the disaster shelter for residents. Analyzing the report of Higashimatsushima City, we found 10 types of work engaged by education staff and the process of transition from education staff to residents. Collaboration on disaster shelter management between public school and residents before disaster is necessary.

Keywords : Great East Japan Earthquake, Disaster Shelter, Shelter Management, Public School

1. はじめに

わが国では災害時には公立学校施設が避難所の多くを占める。平常時は学校は教育機関であることを基本に、地域活動の拠点としても活用されているが、災害時は教育機関としての機能に加えて地域の避難所としての機能が增大する。とくに大規模災害の発災直後から授業再開までは、避難所運営の業務の負担が大きく、教職員も避難所運営業務に従事する場合が多い。学校は児童生徒の安全確保のために災害に強いことに加えて、地域住民の避難生活を支える機能が教職員には期待されているが、その根拠は明確ではなく、運営は現場での判断に拠るところが大きい。

法的にも学校教員の避難所運営への関与は一律ではなく都道府県の「学校職員の特殊勤務手当に関する条例」の「教員特殊業務手当」で「災害時」も規定されているが、平常時の火災等の想定で避難所運営等の長期間にわたる大規模災害は想定されていない都道府県が多い。ただし阪神・淡路大震災を経験した兵庫県条例では「避難所の運営等の救助の業務」が含まれている。

一方、2011年東日本大震災後の2013年に改正された災害対策基本法では「指定緊急避難場所」を自治体の首長が事前に指定しておくことを義務づけられ、「指定緊

急避難場所は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合にその危険から逃れるための避難場所として、洪水や津波など異常な現象の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を市町村長が指定する」となっており、学校施設の避難場所・避難所としての位置づけは明確になっている。今後も大規模災害時の地域の避難拠点・対応拠点として学校施設の役割は大きいと考えられる。

学校と地域の関係の強化が進んでおり、代表的なものとして「学校支援地域本部事業」と「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）」がある。前者は教育基本法の2006年改定の「生涯学習の理念」や「学校・家庭・地域住民の連携協力」に基づき学校・家庭・住民が一体となった子育て、生涯学習や地域の教育力の向上を目的とした事業である。後者は、学校と保護者や地域住民が協議し、学校運営に意見を反映させることで、「地域とともにある学校づくり」を進める事業である。いずれにしろ、学校と地域が平常時より関係を強化することで災害時の円滑な対応に繋がる可能性が高く、地域と協働した避難所運営のあり方が問われている。例えば、宮城県仙台市における「学校支援地域本部事業」と東日本大震災時の避難所運営に関する調査¹⁾では、本部設置校

では「運営が順調」が 95%、本部未設置校では「運営が順調」は 35%であり、とくに「学校支援地域本部のコーディネーター」が住民と行政の橋渡し役や住民自治組織のリーダーとして活躍したとされている。しかしながら、本事業は一部の学校のみであり、仙台市における別の調査²⁾では発災当日は調査対象の 23 校中 14 校 (60.9%) が教職員のみで避難所運営が行われていた。東日本大震災の発災が教職員が在籍している時刻であったこと、被害が甚大で本来避難所運営に従事するはずの行政職員が到着出来なかったことなどが理由とされているが、避難している住民に避難所運営に対する意識がどの程度あったかは明確ではなく、学校・住民ともに運営主体が曖昧なまま運営を開始せざるを得ない状況であったといえる。

このような背景から、本研究では宮城県東松島市を対象として東日本大震災における公立小中学校避難所の運営状況の分析を行い、地域住民向け学校避難所における学校教員と地域住民の運営に関する課題を明らかにすることを目的とする。

研究にあたっては東松島市の報告書^{3) 4)}を分析対象とする。

2. 公立小中学校の被災状況と避難所開設状況

東日本大震災において東松島市は最大震度6強を観測し、津波（第1波）による浸水高は野蒜海岸で10.35m、大曲浜で5.77mであった。人的被害は市民1,109人が亡くなり、家屋被害では全壊5,513棟を含む14,579棟が被害を受けた。教育施設の被害は9,264百万円に達した。学校の被災状況に関しては市内14校中、6校が津波浸水被害を受け、このうち2小学校と1中学校が使用不能となった。表1に東松島市の小中学校の被災状況を示す。校舎、体育館、グラウンド、武道館などで被害無し、被害軽微、被害有りなどであるが、特に沿岸部に近い学校は津波による甚大な被害を受けた。

避難所は14校中12校で開設された。開設されなかったB小学校は津波被害はなく、講堂を避難所として開設しようとしたが、校舎・講堂は危険と判断され、付近のK

中学校へ避難者は誘導された。その後、避難所になるかもしれないという指示があり、教職員は講堂で待機を続けた。同様に開設されなかったN中学校は海岸に近く、校舎が壊滅的な被害を受けた。校舎内にいた教職員、生徒は一晚を校舎で過ごし、翌3月12日には付近のH小学校へ避難し、3月15日にはM中学校へ避難した。避難所が開設されたものの早期に閉鎖されたH小学校は体育館が津波の甚大な被害を受けた。体育館から校舎へ移動した避難者、校舎へ直接避難した避難者、計450名の避難者を受け入れた。周辺地域の人的被害が大きく、体育館が遺体安置所となったり、津波浸水の危険性もあったため、3月15日にはM中学校へ2次避難した。

3. 学校避難所における教職員の対応状況

東日本大震災における学校避難所の調査⁵⁾では、避難所を運営する主体は、「当初は教職員が主体的に運営したが、その後、市町村職員、住民自治組織などに運営が移行した」学校等が最も多く43.6%、「教職員が主体的に運営した」が26.9%、「当初から、市町村職員、住民自治組織など、教職員以外が主体的に運営した」が23.0%であった。また、教職員が主体となって従事した避難所の運営業務では、「避難所内及び関係機関との連絡調整」が77.0%、「物資配布」が72.6%、「避難所管理」が69.3%であった。

東松島市の学校避難所において、教職員が担当した主な業務を表2に示す。避難所で必要とされる業務が網羅されているが、これらは発災前より想定されていた業務は少なく、発災後の避難所開設時に必要に応じて追加されていった業務も多いと考えられる。学校避難所の場合は施設を熟知している教職員が相当な業務を担当せざるを得ない面もあるが、数日間を経たのちに住民の自主運営を目指した動きも見られた。また、教職員と住民のみが運営に関わったのではなく、市内外の行政職員、外部のボランティアに加え、学校に在籍する生徒がボランティアとして避難所運営に関わった事例も見られた。

表1 東松島市の公立小中学校の被災状況と避難所開設状況

学校名	被害程度				津波被害				避難所開設 (閉鎖日)
	校舎	体育館	武道館	グラウンド	校舎	体育館	武道館	グラウンド	
A小学校	軽微	軽微	—	無し	無し	無し	—	無し	4月11日
B小学校	軽微	有り	—	無し	無し	無し	—	無し	—
C小学校	有り	有り	—	有り	有り(甚大)	有り(甚大)	—	有り(甚大)	4月10日
D小学校	軽微	軽微	—	無し	無し	無し	—	無し	3月31日
E小学校	有り	有り	—	有り	無し	無し	—	無し	4月9日
F小学校	軽微	軽微	—	無し	無し	無し	—	無し	4月18日
G小学校	軽微	軽微	—	無し	無し	無し	—	無し	4月10日
H小学校	有り	有り	—	有り	有り(甚大)	有り(甚大)	—	有り(甚大)	3月15日
I小学校	軽微	有り	—	無し	有り	有り	—	有り	4月3日
J小学校	有り	有り	—	有り	有り(甚大)	有り(甚大)	—	有り(甚大)	3月31日
K中学校	軽微	有り	軽微	無し	無し	無し	無し	無し	4月12日
L中学校	有り	有り	有り	有り	有り(甚大)	有り(甚大)	有り(甚大)	有り(甚大)	4月14日
M中学校	有り	有り	軽微	無し	無し	無し	無し	無し	4月12日
N中学校	有り	有り	有り	有り	有り(甚大)	有り(甚大)	有り(甚大)	有り(甚大)	—

(1) 物資配給

12校中6校で教職員が担当していた。食料、水、毛布等の緊急物資の配給を担当した。住民運営組織が確立すると、管理、分配は住民組織が担うようになっていった。

(2) 備品提供

12校中2校で提供されていた。理科室のろうそく、豆電球、乾電池等で夜間照明を確保した事例があった。同じく理科室のアルコールランプで湯を沸かし、乳児用ミルクを作ったり、教職員・児童生徒の私物を提供した。発電機を備えている学校では発電機を使い、暖房器具、非常用無線、照明、テレビを設置した。

(3) 施設管理

12校中2校で教職員が担当していた。校舎巡視や危険箇所の明示、応急補修を教職員が担当した。住民へ開放する場所と立ち入り禁止場所は速やかに区分けしていた。

(4) 衛生管理

12校中3校で教職員が担当していた。避難場所の清掃やゴミの処理を担当した。土足禁止を呼び掛けた避難所もあった。

(5) トイレ対応

12校中5校で教職員が担当していた。トイレが使用できないにも関わらず使用する避難者への対応、仮設トイレの設置、使用方法の指導等を担当した。さらに、トイレ用水の確保や運搬、清掃も担当した。過去の震災と同様で、特に清掃は積極的に行おうとする避難者が少なく、教職員が担当せざるを得ない場合もあった。

(6) 健康管理・救護

12校中4校で教職員が担当していた。健康に関する相談や養護教諭は医薬品で応急手当を行った。また、早朝ラジオ体操を実施した避難所もあった。

(7) 名簿作成・避難者照会

12校中2校で教職員が担当していた。名簿作成や管理は教職員にとっては日常的に行う業務であり、担当していた。同様に外部からの避難者の紹介も教職員にとっては慣れた業務であったと考えられる。

(8) 見回り・注意喚起

12校中4校で教職員が担当していた。教職員が教室を巡回し、スペースの確保やカーテンによる保温を呼び掛けた。また、ガラスや蛍光灯等の安全面での注意喚起なども教職員が行った。

(9) 外部との連絡調整

12校中3校で教職員が担当していた。無線機器を備え付け、市災害対策本部と連絡調整し、支援物資の搬入情報や避難者に関する問い合わせ等を教職員が担当した。また、ボランティアと炊き出しの調整なども教職員が行っていた。

(10) その他

学校周辺・学校内で発見された遺体の収容や、遺族への対応などを教職員が担当した事例もあった。

4. 教職員主体の学校避難所運営から 住民主体の運営への移行

自治組織立ち上げの支援は12校中4校で教職員が担当していた。立ち上げ支援が明記されていない学校も含め、教職員主体の学校避難所運営から住民主体の運営への移行状況を分析する。

A小学校では発災当日に「本部」の場所を決め、地区の防災役員の活動場所を確保していた。避難者が最大870人のC小学校では3月15日には地域の代表者と学校管理職とで住民の自主運営へ向けて話し合いがもたれたものの、当初は機能しなかったが、暫定的に行政区長を避難所本部代表とした。その後、3月17日頃からは徐々に住民主体の運営に移行していった。避難者が約700人のD小学校では3月12日には地元の自主防災組織会長が本部長となり本部が設置された。以降、本部長、行政職員、校長が相談し避難所運営にあたった。3月15日には本部が中心となり教室ごとに班長を決めて、自治組織が立ち上がり、教職員も班長会議(1日2回)に参加した。その後、自治組織が物資供給等の対応にあたった。F小学校は避難者が約30名と少なかったが、3月18日に自主運営組織が設立され、

表2 東松島市の公立小中学校避難所における学校職員の対応状況と住民運営開始日

学校名	物資配給	備品提供	施設管理	衛生管理	トイレ対応	健康管理 救護	名簿作成	見回り 注意喚起	外部との 連絡調整	自治組織 立ち上げ 支援	住民運営 開始日
A小学校	○		○	○	○	○			○	○	
B小学校	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
C小学校	○	○						○	○		3月17日
D小学校	○				○			○			3月15日
E小学校					○	○	○				
F小学校											3月17日
G小学校		○		○		○			○		
H小学校				○	○						
I小学校	○							○		○	3月12日
J小学校								○			
K中学校	○				○					○	3月22日
L中学校	○		○			○	○				3月14日
M中学校											3月19日
N中学校	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

物資管理・分配は自主運営組織が担っていた。避難者が約300人のI小学校では、地元議員、行政区長、民生委員等が中心となり名簿作成等を行い、学校側はスペースの確保、本部の案内を行う程度の関与とすると、早い段階から学校再開に向けた準備が進められた。避難者が約400人のJ小学校では3月13日には避難者の自治組織立ち上げ支援が行われた。代表、副代表、部屋長を選び学校、医師、ボランティア等と協働した運営が行われた。早い段階で校内で「本部」の場所を決め、地区の防災役員の活動場所を確保した事例も見られた。避難者が約800人のK中学校では数日間は教職員が行っていた運営の移行に向け、3月15日に「部屋長会」を始め、徐々に教職員と避難者が共同で運営するように移行した。さらに、市民ボランティア・中学生ボランティアも組織し、運営にあたった。住民と協力した内容は「水・食料・物資」「暖房」「トイレ照明」、中学生ボランティアと協力した内容は「水・食料・物資」「ゴミ回収・清掃」などであった。避難者が約100人のM中学校では3月19日に避難住民の自治組織が確立し運営にあたった。

5. 学校避難所運営における課題

避難所としての備蓄の不足が多く、学校で指摘されていた。想定をはるかに超える災害で大量の避難者が学校に避難してきて、水・食料・医薬品・毛布・発電機・乾電池・照明などが足りない状況であった。

避難者の健康管理の徹底や清掃が課題であった。医薬品の不足等により体調を崩す避難者への対応を養護教諭が行ったりしていたが、児童生徒の健康管理にも養護教諭は関わるため、両立が難しい。また、平常時の学校では当たり前土足禁止やトイレの清掃等が災害時には行き届かず、避難者が率先して清掃を始めるまでは教職員が清掃を行うこともあった。衛生管理は疾病予防にも有効であるが、発災直後の避難者にとっては、衛生管理までは手が回らないということもあったと考えられる。

多くの学校避難所で課題として挙げられるのが、避難者運営と校務の両立である。災害時に教職員が優先して取り組むのは生徒の安否確認であるが、避難者への対応に忙殺され、安否確認に時間がかかってしまった事例も見られた。また、避難者の安否確認も避難所である学校に対する問い合わせが多く、教職員が生徒への対応に集中できないこともあった。連絡システムの整理が必要で、行政一学校一地域でどのような情報をどのような系統でやり取りするかを明確にすべきであった。

教職員が避難所運営の中心となると避難者へ感情移入してしまうことがあり、中立な立場の行政職員が運営に当たることが円滑という意見があった。避難者の中には同じ学校の生徒と家族も含まれており、中立的な運営が難しかったと考えられる。

6. まとめ

学校避難所の運営実態を整理し課題を明らかにすることを目的として、東日本大震災時の宮城県東松島市を事例として分析を行った。東松島市は隣接する石巻市と比べると市域も狭く、学校数も少なく、避難者も多くなかったため、4月の早い段階で学校避難所の解消となったが、石巻市は2011年10月頃まで学校避難所が運営されていた。学校避難所の開設は短期間ではあったものの、発災直後の緊急避難から生活の安定期までの避難生活を支える避難所運営が行われており、各学校避難所においても児童

生徒への対応と地域住民の避難者への対応に教職員は奔走していた。

東日本大震災時に実際に避難所として利用された学校等のうち、70%でマニュアルが策定されていなかったという調査⁵⁾もあり、現在は行政主導あるいは学校主体で避難所運営ガイドライン⁶⁾に基づいたマニュアル等の策定が始まっている。避難所運営に関して具体的な教職員の役割分担をマニュアルに明記している学校もあり、「避難所運営に協力」する姿勢ではなく、住民運営組織が立ち上がってもスムーズに運営できるような事前準備が行われている。さらに石巻市の報告書⁷⁾では、原則、避難所の開設や運営は市職員が行うこととされているが、東日本大震災の実態に即して、教職員は1週間を目処として市職員に協力し、それ以降は学校経営に支障のない範囲で協力、とされている。この1週間という期間は阪神・淡路大震災で被災した兵庫県地域防災計画⁸⁾でも同様である。さらに、今後の地域防災計画においては教職員が「避難所開設、運営の責任者」と位置付けることも提案されている。その背景は災害対策本部からの派遣職員は避難所となった施設や地域に慣れず避難所運営の主体となるのが難しかったり、避難所間の異動で教職員や避難住民と意思疎通が不十分であったという事実である。

以上のことから、今後も学校教職員が避難所開設、運営で大きな役割を担う可能性は高く、児童生徒の安全確保に加え、避難所開設、運営への備えを地域住民と協働して進めておく必要がある。教職員による避難所運営を想定し、行政側も物資、連絡、職員派遣体制を充実させておく必要がある。また、教職員主体の運営から地域住民による自主運営組織が立ち上がってからも、学校・行政・地域の役割分担の協議は適宜必要であり、校長と地域代表は綿密な協議が欠かせないため、地域と学校が連携した避難所運営のための組織作りと訓練に平常時から取り組むことが必要とされる。

謝辞

本研究は本研究は JSPS 科研費 16K00741「石巻の東日本大震災時の学校避難所の運営担当者と避難者の生活をめぐる課題と解決方法」(研究代表者:大竹美登利)の助成を受けました。また、本研究において多大なるご協力を頂いた東松島市教育委員会に感謝いたします。

参考文献

- 1) 文部科学省:学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議(第8回)配付資料1-5,2011
- 2) 古橋信彦:東日本大震災 避難と避難所から見えるこれからの防災,消防科学と情報(111),pp.34-37,2013
- 3) 東松島市教育委員会:東日本大震災と学校~3.11の記録~,2012
- 4) 東松島市:東日本大震災記録誌,2014
- 5) 文部科学省:東日本大震災における学校等の対応等に関する調査,2012
- 6) 内閣府:避難所運営ガイドライン,2016
- 7) 石巻市:東日本大震災災害検証報告書第6章,2017
- 8) 兵庫県教育委員会:学校防災マニュアル(平成24年度改訂版),第4章,2012