



東京学芸大学リポジトリ

Tokyo Gakugei University Repository

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

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2012-05-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 佐々木,幸寿, 矢嶋,昭雄, 福島,正行 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2309/127847

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 ——

佐々木 幸寿*・矢嶋 昭雄*・福島 正行*

教育学分野

(2011年9月28日受理)

はじめに

1999年に地方分権一括法が成立した後、従来の国一都道府県教育委員会—市町村教育委員会という中央集権的な関係が相当程度改善され、基礎自治体としての市町村の機能も整備されつつある。しかし、その一方で、地方分権の受け皿としての市町村の自立能力の不備も同時に指摘されている。その地方の自立能力への批判に応える主な理論として、「補完原理」がある。これは、行政政策の決定、行政施策の執行は、基本的にその施策やサービスの受け手に最も身近なレベルである、市町村などの基礎的共同体で行われるべきであり、それが十分に機能しない場合に、上位の組織である都道府県や国によって、補完や支援が行われるべきであるとする考え方である。

2011年3月11日に岩手、宮城、福島県を中心に発生した東日本大震災は、多くの人命を奪い、家屋を壊し、道路等のインフラが崩壊した。被害の大きかったいくつかの地域においては、市役所や役場が被災したり、首長をはじめ多くの市町村職員が死亡・行方不明となり、自治体としての機能がマヒする事例も出ている。今回の東日本大震災による自治体機能のマヒは、この「補完」の在り方が、単なる理論上のものではなくて、現実住民の命を左右する重要な課題であることを示すとともに、その補完は行政機関間にとどまらない広がりをもって構想する必要があることを提起した。

特に、自治体に対する被害が大きかった例としては、岩手県の陸前高田市があげられる。教育委員会事務局職員のほとんどが死亡あるいは行方不明となり、教育行政は事実上の機能マヒの状況に陥った。単独では、教育委員会の職務遂行が困難であることから、岩手県教育委員会から職員の派遣を受けるとともに、他の自治体等からも職員派遣の応援を受け、震災復旧への取組を進め、多くの学校が被災しながらも4月末にはすべての学校を再開させている。

本論では、教育長をはじめ、事務局職員のほとんどを震災により失った陸前高田市教育委員会を例にとつて、市町村教育委員会が機能不全に陥った時に、教育委員会の組織運営がどのように行われたのか、特に、県教育委員会など上位行政組織による補完（垂直補完）がどのように行われ、また、他の自治体や周辺市町村による補完（水平補完）、NPO等の民間組織における支援がどのように行われているのかについて実態を解明し、その組織運営上の特徴や課題について明らかにしようとするものである。

そのため、陸前高田市教育委員会事務局職員に対して聞き取り調査を行うとともに⁽¹⁾、支援する側の岩手県教育委員会、周辺市町村教育委員会、NPO等の関係者に聞き取り調査を実施し⁽²⁾、その実態と、組織運営上の特徴について、明らかにしようとするものである。

* 東京学芸大学（184-8501 小金井市貫井北町 4-1-1）

1 陸前高田市の被災状況

1. 1 被災状況の概要

陸前高田市では、市役所を含め、多くの公共施設が被災し、市役所職員の多くが、死亡・行方不明となっている。被災地域は、沿岸地域だけでなく、広田湾から10キロほど川をさかのぼり、広田湾に注ぐ気仙川、さらにその支流の矢作川をさかのぼり山間部の元屋敷地区にも及んでいる。8月19日現在で、死者1487名、行方不明者264名、被災戸数（全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊）は3368戸となっており、壊滅的な打撃を受けた。国土地理院の調査によると、陸前高田市の浸水面積は、約13km²となっている。高田松原は、陸前高田市の海岸にある江戸時代以来の防潮林で国の名勝で日本百景の一つとなっていたが、津波により約7万本の松林がほぼすべて失われた。市役所や市立体育館をはじめ、多くの公共施設が被災し、市職員68名が死亡・行方不明となり、消防団員も市内で49名が死亡・行方不明となった。市の行政機能は、事実上マヒ状態に陥った⁽³⁾。

陸前高田市の行政機能のマヒは、死亡・行方不明の職員数が多いということによってもたらされているだけでなく、その中には、多くの幹部職員が含まれていたことによって生じている。いわば陸前高田市の「頭脳」「司令塔」といわれる存在で、本来であれば市の震災対策、復興施策の企画立案、実施の先頭に立つべき者であり、その人的被害は、陸前高田市の機能にとって数字に表れない甚大なものであったと言われている。



壊滅的被害を受けた陸前高田市市街地



津波で被害を受けた県立高田高校

1. 2 陸前高田市の対応

市全域が壊滅的被害を受けた陸前高田市では、復旧、復興に向けてその先頭に立つべき市職員の多くの人材を失った。市長自身も市役所で被災し、九死に一生を得、被災当日は約120名の職員と被災した庁舎4階で夜を明かし、翌朝、高台にある市の学校給食センターに、災害対策本部を設置した。停電、携帯電話も不通という中で、一室に職員が雑魚寝を強いられながら、自衛隊、消防との調整などを行い、被災者対応と行政組織の立て直しに着手した。

その後、陸前高田市は、災害対策本部を置いた学校給食センターが手狭になったため、3月20日に、市給食センター（同市高田町鳴石）北側に市役所の仮設庁舎を設置した。当初、死亡届の受理や埋葬許可証などの交付作業に特化させ、順次、取扱い業務を拡大させる方針で対応した⁽⁴⁾。

陸前高田市は、震災により市職員の多くが死亡・行方不明となったことから、国や県、他の自治体からの人員の派遣を受けて、行政機能の回復を図る方針を示し、また3月末で定年退職予定の職員11名のうち、6人を定年延長（1年間）させた。被災直後から6月末までの短期応援職員の派遣は、延べ3994人にのぼり、長期派遣の職員は、6月30日現在で、51人にのぼっている⁽⁵⁾。

復旧への動きとしては、陸前高田市は県に4000戸の仮設住宅の建設を要望した。県は3月19日に、陸前高田市立第一中学校に仮設住宅の建設を開始し、その後、4月9日から入居が開始され、8月14日現在で建設予定戸数のすべてにあたる2197戸が完成している。陸前高田市は、5月1日付けで「復興対策局」「被災者支援



第一中学校の校庭に建設された仮設住宅



プレハブの市役所庁舎

室」を設置し、復興に向けた体制を強化した。復興対策局は、復興計画と復興対策を、被災者支援室は、災害弔慰金や義援金の給付などを担当している⁽⁶⁾。5月16日(月)には、市内に大規模なプレハブの第一仮庁舎が国道340号線沿いに完成し、仮設庁舎からの機能を移転し、市役所の機能は本格的に動き始めた。

陸前高田市は、国の災害救助法の適用により、「避難所の開設期間、炊き出しその他による食品の提供及び飲料水の供給」は、通常は、7日間とされているが、2ヶ月延長して5月10日までとされていたが、さらに、被害が深刻であることから、2ヶ月延長された。最終的には、8月12日に、第一中学校の避難所が閉鎖されている。

なお、陸前高田市市議会(市議1名死亡、1名が行方不明)は、3月28日に震災後はじめての臨時会を、避難所となっている市立第一中学の教室で開催した。3月定例会が、被災で流会となっていたことから、2011年度の一般会計当初予算案など8議案を可決した。災害対策事業費は、補正予算として専決処分することとされた⁽⁷⁾。

2 陸前高田市教育委員会の震災対応

2.1 被災状況の概要

教育委員会事務局は、陸前高田市民会館内にあり、市民会館が津波被害により壊滅している。教育委員については、5名の委員のうち、委員長、教育長の2名が死亡しており、教育委員会と事務局のリーダーを共に失った(その後、5月には1名が辞職し、教育委員会会議の定足数を確保できない状況となった)。教育委員会事務局職員の人数的被害も、甚大である。震災後生存しているのは、学校教育課では、13名の職員のうち4名、生涯学習課では、10名のうち2名のみである。

生き延びた教育委員会事務局職員も自宅や家族が被災したため登庁不能の状態等となり、被災後、教育委員会事務局に勤務できたのは、数名であったという。



被災した気仙中学校の校舎



被災した陸前高田市民会館(教育委員会)

陸前高田市では、市の給食センターを仮事務所とし、また、隣接の空き地に、仮設事務所を多数設定した。陸前高田市教育委員会は、給食センター隣接の空き地に設置された小さいプレハブ二室、給食センターの洗濯室を事務局としたが、会議は、戸外（青空会議室）で行われる状態であった。

教育委員会はこうした中で、児童生徒・教職員の安否確認、家庭状況の把握、施設設備の被災状況の確認の業務を処理した。

陸前高田市教育委員会は、4月に入ると、県教育委員会等から職員の派遣を受けて、人員を整備し、教育次長1名（県派遣）、学校教育課11名（課長（県派遣）1、課長補佐1、主事2、指導主事（派遣駐在・公務出張）3、事務職員（県派遣）4名）、生涯学習課5名（主任1、主事1、非常勤2、事務職員（県派遣）1）の体制を整えて、業務を本格化させている。

また、学校については、震災により、学校管理下にあった児童生徒、教職員に犠牲者はいなかったものの、すべての学校において、施設、設備に被害を受けている（表1、表2）。こうした中で、陸前高田市教育委員会は、4月20日を標準日（目安）として、学校再開を進めることとした。それぞれの学校の実態に応じて、始業式、入学式について学校ごとに日程を設定して再開をめざすこととして準備を開始した。標準日を目安として、学校施設の修繕、スクールバス運行等の準備を進めた結果、ほとんどの小中学校が4月20日に始業式を行い学校が再開された（小友中学校、第一中学校は4月22日に始業式を実施した）⁽⁸⁾。しかし、体育館、グラウンドは、被災、浸水のため使用できないほか、支援物資の保管場所、仮設住宅・駐車場、避難所となっているために、学校が再開されても、ほとんどの学校で体育館、グラウンドは使用できない状態となっていた。

なお、4月27日（水）には、高田小学校で、避難訓練を実施するなど、各学校では、震災・津波被害を受けて、早々に、防災教育の見直しにも着手している。

表1 陸前高田市立学校（小学校、中学校）の人的被害

	児童生徒		教職員	
	死亡	不明	死亡	不明
高田小学校	6	1	0	0
米崎小学校	1	0	0	0
第一中学校	2	1	0	0
小友中学校	8	0	0	0
合計	17	2	0	0

(注) 小学校11校、中学校7校である。県立高田高校では、生徒の死亡19・不明3、教職員の不明1となっている。

表2 校舎等の被災状況

	校舎被害	体育館被害
全壊	気仙小、気仙中、広田中、小友中	気仙小、気仙中、小友中
半壊	小友小	高田小、小友小、広田中
一部損壊	高田小、長部小、広田小、米崎小、竹駒小、矢作小、横田小、第一中、米崎中、矢作中、横田中	長部小、広田小、米崎小、竹駒小、矢作小、横田小、第一中、米崎中、矢作中、横田中

(注) 小学校11校、中学校7校である。県立高田高校は、校舎、体育館とも全壊である。

2. 2 陸前高田市教育委員会の震災対応：三つのステージ

2. 2. 1 第1ステージ（混乱期）：3月11日～3月下旬

教育委員長、教育長を含む教育委員、幹部職員を含む教育委員会事務局職員の多くが死亡・行方不明となった。事務局職員23名のうち、生存しているのは、釜石市内で開催された指導主事会議に出張していて被災を免れた指導主事などわずか6名である。直接的な津波被害を免れた職員についても、家族が被災したり、自宅を失ったりということで、被災直後から教育委員会は機能マヒに陥った。

震災発生後から1週間くらいまでは、教育委員会事務局に勤務可能であったのは、指導主事のみであった。被災から10日間くらいは、指導主事が、学校とのパイプ役になって、家族の状況を含む児童生徒の安否確認を行っている。学校の管理下にあった児童生徒については、全員生存を確保したが、欠席、早退した子ども、保護者が迎えに来た子どもが亡くなっている。

避難所は、市内で数十カ所に及び、市立学校においても、小学校3校、中学校1校が避難所となった。この間は、前述のとおり陸前高田市役所も幹部職員を含み、多くの人員を失ったため、避難所運営についても、市からの支援はほとんど期待できず、学校の施設管理者である校長と避難住民が連携して避難所を運営している。岩手県内最大の避難所となった陸前高田市立第一中学校では、震災後直後は、校長が施設の管理者として避難所の運営を実質的に取り仕切ったが、その後、避難住民の自治組織「絆の丘」を立ち上げて、避難所の運営を委ねている。第一中学校における避難所運営については、学校の再開に向けて、避難者と学校を共存させるという方針の下に運営され、卒業式の際には、避難者の協力によって、体育館に、そのためのスペースを確保して卒業式を挙行している。

この間、教育委員会に対する外部からの人的支援については、県教育委員会からの正式な職員派遣の前ではあったが、沿岸南部教育事務所所属の職員が、陸前高田市教育委員会の支援にあたった。教育次長は、この時に、沿岸南部教育事務所の管理主事ではあったが、陸前高田市立第一中学校で、避難所の世話に従事したり、陸前高田市教育委員会と県教育委員会（教育事務所）との連絡パイプ役にあっている。

教育委員会事務局のこのステージの主要な業務としては、①児童生徒・家族・家庭状況についての安否確認等、②避難所（学校）への支援、③学校施設等の被害状況の調査、④教職員の住居確保であった。

2. 2. 2 第2ステージ（学校再開への準備期）：3月下旬～4月中旬

<校長会議の開催と学校再開標準日の設定>：校長会議による意思形成

教育委員会事務局では、教育長、委員長、学校教育課長等を欠き、意思決定ができない状況が続いていたが、指導主事がコーディネーターとなって、3月18日に校長会議を開催した。小中学校の校長の他、指導主事2名、主事、教育委員の数名が参加した。会議に参加した校長への聞き取り調査によれば、校長も、教育委員も、指導主事も、対等の立場で、今後、どのようにするかについて話し合ったという。その結果、次のことが確認された。一つは、児童生徒や家族の安否確認を優先すること。二つ目には、学校再開にむけて、4月20日を標準日として設定するということである。特に、二つ目の4月20日を学校再開の標準日とすることについては、学校により被災状況や避難所設置の状況も異なるので、校長間で意見の隔たりがあったが、次の理由で4月20日という早期の再開標準日の設定したという。①子どもたちが平常の生活にもどることで心が落ち着くのではないかと考えられること、②親にとっても自宅や職場の復旧のために、子どもを預けておくところが必要ではないかということ、③授業日数の確保の観点から、冬期間でのインフルエンザで学校閉鎖等の可能性があることを考えると余裕を持たせて再開する必要があること等がその理由であったという⁽⁹⁾。

なお、学校再開は、4月20日の標準日は、あくまでめやすであり、「はじめられるところから、はじめる」という方針であったということを付言しておく。しかし、結果として、第一中学校と小友中学校（4月22日）以外のすべての学校が、4月20日に学校（始業式）をスタートしていることは、標準日の設定が事実上の事業目標として効果的に機能していたことを意味している。

その後も、校長会議を開いて、学校再開に向けた対応について協議した。協議内容は、主に、各学校の被災状況の把握と、学校再開に向けての使用可能施設の組み合わせである。陸前高田市では、仮設校舎を建設せずに、被災していない校舎、一部使用できる校舎を使って、一カ所で複数校が授業を行うことで対応した。基本的には、同地区の小中学校を組み合わせているが、全壊した気仙中学校の例のように、地域全体が被災している場合には、15km離れた閉校となっていた矢作中学校を活用するなどしており、そのため、スクールバスの運行が不可欠となっていた。

表3 陸前高田市立小中学校の学校再開日 (始業式, 入学式)

学校名	始業式	入学式	学校名	始業式	入学式
高田小学校	4月20日	4月22日	第一中学校	4月22日	4月23日
気仙小学校	4月20日	4月21日	気仙中学校	4月20日	4月21日
長部小学校	4月20日	4月21日	広田中学校	4月20日	4月21日
広田小学校	4月20日	4月21日	小友中学校	4月22日	4月23日
小友小学校	4月20日	4月21日	米崎中学校	4月20日	4月21日
米崎小学校	4月20日	4月21日	横田中学校	4月20日	4月20日
矢作小学校	4月20日	4月21日			
竹駒小学校	4月20日	4月21日			
横田小学校	4月20日	4月20日			

(注) 陸前高田市教育委員会ホームページ2011年7月20日。
(<http://www1.iwate-school.jp/rikuzen/takata/index.php?page-id-0>)

聞き取り調査によれば、この学校再開日の決定は、教育委員会の機能にとって重要な意味を持っていたという指摘を紹介しておく。この標準日が決定されたことで、教育委員会のどのような業務が、いつまでに、どこまで実現される必要があるのか、さらには教育委員会にどのような人的補充が必要なのかという具体的な復旧の動きを加速させたというのである。このことは、教育委員会における機能回復にとって、それぞれの局面、領域において、適切な目標復旧時間 (RTO: Required Time Objective) の設定が、改めて重要性であることが確認されるのである。

また、この学校再開への決定や取組が順調に行われた前提として、県教育委員会が、3月16日には、早々に、原則として沿岸地域の人事異動を凍結するという方針を発表したことが影響していると関係者の多くが証言している⁽¹⁰⁾。つまり、具体的な復旧への動きを始めるにあたって、人的配置の問題が、すべての計画の前提にあるからである。

表4 学校再開において使用する校舎

学校名	使用する校舎	学校名	使用する校舎
高田小学校	自校舎	矢作小学校	※新矢作小校舎
気仙小学校	長部小校舎	下矢作小学校	(旧下矢作小校舎)
長部小学校		生出小学校	
広田小学校	広田小校舎	竹駒小学校	自校舎
広田中学校		横田小学校	自校舎
小友小学校	小友小校舎	第一中学校	※第一中校舎
小友中学校		気仙中学校	※旧矢作中校舎
米崎小学校	米崎小校舎	横田中学校	自校舎
米崎中学校			

(注) 平成23年4月1日から、矢作小学校、下矢作小学校、生出小学校は統合となり、新しく「矢作小学校」としてスタートした。また、同じく、同日から、矢作中学校は、第一中学校に統合となっている：陸前高田市教育委員会ホームページ2011年7月20日。
(<http://www1.iwate-school.jp/rikuzen/takata/index.php?page-id-0>)

<県派遣職員の正式派遣と学校再開>：派遣職員による事務局体制の確立期⁽¹¹⁾

学校再開に向けては、学務関係の事務だけでなく、諸表簿の復元・整理、学校施設の修復、建築計画、契約事務、スクールバス運行、給食の再開などの膨大な行政事務を処理することが必要となる。そのため、4月1日付けで、専門職員5名（教育次長1、学校教育課長1、指導主事3）が岩手県教育委員会から派遣されている。その後、行政職として、4月6日付けで事務職員4名の派遣があった。事務職は、当初、2ヶ月の予定で

あったが、その後、6ヶ月延長された(9月末まで)。1名の全体のとりまとめ役の職員については、1年間の予定で派遣されており、他の事務職3人は、陸前高田市職員への仕事の引き継ぎを想定して、9月以降は、順次、人を替えることとしている。

なお、職員の派遣形態については、4月以前には、公務出張による派遣であった。4月以降の県教育委員会、一関市、名古屋市からの職員派遣の形態は、次の通りである。災害に伴う被災自治体への職員派遣形態としては、①公務出張による派遣、②割愛(出向)による派遣、③地方自治法第252条の17による派遣、④兼職が考えられるが、陸前高田市への職員派遣の形態は、従来から陸前高田市に割愛で派遣されていた指導主事2名、緊急に追加で派遣された指導主事1名・事務職員4名が初期には、公務出張による派遣であることを除けば、他の職員は、地方自治法に基づく派遣となっており、給料、手当(退職手当を除く)、旅費は、派遣を受けた陸前高田市の負担となっている(地方自治法第252条の17第2項)。

表5 陸前高田市への派遣職員の派遣形態(4月以降)

派遣元	派遣職員の内訳	派遣形態
県教育委員会	教育次長1名, 学校教育課長1名	地方自治法派遣
県教育委員会	事務職員4名	公務出張(4月6日~6月30日) 地方自治法派遣(7月1日~)
県教育委員会	指導主事2名	駐在(県職員)・地方自治法派遣
県教育委員会	指導主事1名	公務出張(4月1日~8月31日) 地方自治法派遣(9月1日~)
県教育委員会	社会教育主事1名	地方自治法派遣(6月1日~)
一関市	行政職1名	地方自治法派遣(7月1日~)
名古屋市	建築技師1名, 行政職1名	地方自治法派遣(5月12日~)

4月当初から事務局職員の派遣を受けたことで、学校再開に向けての準備が本格化したが、実質14日間の復旧は、困難を極めた。県派遣職員のリーダーを務めた星野俊一氏によれば、次のような難しい問題を抱えていたという。

- ①地域の建設、整備業者の事業再開状況が不明であったこと。
- ②学校再開のためには、がれきや汚泥の撤去、施設の消毒が必要であったこと。
- ③すべての学校の屋内運動場及び屋外運動場は、支援物資、資材置き場、遺体安置所となり、使用不能な状況が続いていたこと。
- ④電気が不通で、上下水道も止まっていたこと。
- ⑤被災した学校の児童生徒が、遠方の学校で間借りで学校を再開する場合にはスクールバス等の交通手段を確保する必要があったこと。
- ⑥市役所等が被災し、学校給食センターが災害対策本部、支援物資拠点となっていたことから学校給食が提供できないこと。

これらについて、①については、営業再開している業者が少なく、修繕が間に合わない場合には、例えば、学校1階に施錠できるサッシがない場合には、2階のものを入れ替え、2階部分はブルーシートでおおうなどの応急的処置を工夫している。②については、自衛隊、ボランティアを活用しながらも、学校職員が中心となって学校再開日までのがれき、汚泥の撤去、消毒を行っている。③については、物資置き場や遺体安置所等を集約するとともに⁽¹²⁾、教室での授業再開を優先させ、中学校の部活動についてはバス等を利用して近隣市町村の施設を利用することとした。④電気については、一部を除き、通電及び発電機使用により使用可能となり(全校復旧は6月末)、上水道の復旧していない学校については、飲料水、消毒液等衛生用品を毎週火曜日に必要数を計画的に、教育委員会職員が配送し(6月末まで実施)、また、下水道が復旧していない学校については、仮設トイレを必要数設置した。⑤については、6台のバスを確保するとともに、毎日の学校の行事や生徒の利用状況に合わせて運行予定表を作成して、スクールバスを運行している(6路線で、455人(全児童生徒の36%)が利用している)。⑥については、内陸部の仕出し業者から仕出し弁当を確保し、また大船渡市の業者からLL牛乳を確保している(8月末まで)。

上記の業務の処理については、業務量の問題だけではなく、聞き取り調査によれば、一つ一つに平時では考えられない苦労があったとされている。例えば、いくつかの例をあげれば、(a) 仮設トイレは、レンタルトイレが全国的に極端に不足する状況にあり、どこでどのように確保できるのか簡単には情報が得られないこと、(b) 多くの児童生徒が毎日利用できるスクールバスの運行には十分な数のバスが確保できず、また莫大な経費負担が求められる中で国の支援内容が明確になっていない状況の中で効率的に進める必要があったこと⁽¹³⁾、(c) 学校給食について災害救助法の適用の対象となる児童生徒とそうでない者の平等をどう図るのかといったことについて対応しなければならないこと等の苦労である。これらについて、仮設トイレについては、最終的には、川崎市やNGOの協力で必要数を確保し、配置している。スクールバスについては、少ないバスを効率よく運行するために綿密に運行ルートと運行計画の検討を行い、学校行事や生徒の状況に合わせて、詳細な運行管理を毎日組み直す業務を教育委員会事務局職員が担っている。学校給食については、災害救助法の対象とならない児童生徒については、市負担で提供することとしている。これらは、被災した教育委員会が処理する業務の一つ一つの業務がルーティーン的に処理のできない、複雑で、困難な業務であることを示す例であるが、その他の一つ一つの業務も同様の難しさを抱えている。このことは、被災地の教育委員会事務局の職員には、これらの職務を、その場、その場で、自分の判断で次々に処理していく、高い自律的な能力が要求されることを示している。



担当者が作成した精巧なスクールバス運行表

表6 県教委派遣の行政職4人の職務分担

	担当業務
A氏	施設復旧, スクールバス, 給食, 部活動支援等
B氏	事務局関係, 全小中学校の予算経理, 物品購入等
C氏	教科書, 教職員給与, 学校事務共同化等
D氏	学齢簿作成・管理, 転出入等

2. 2. 3 第3ステージ (学校再開後の対応期) : 4月下旬以降

5月16日からは名古屋市から2名(うち1名は、建築技師)、7月1日から一関市1名(学務に精通した職員)の派遣を受け、また英語指導助手等の採用によって事務局体制は、ほぼ整備されることとなった。

4月20日の学校再開以降については、大きなトラブルもなく、概ね順調に学校運営が行われている。学校の教材、教具等は、校長会を通して内陸の学校から協力を得て、最低限の備品もほぼ充足された。また、8月11日(金)に陸前高田市立第一中学校の避難住民の自治会が解散し、陸前高田市内のすべての学校避難所が閉じられた。このことにより、一部については体育館等が使用できるようになってきたが、グラウンド等については、仮設住宅が建設され、依然として使用できない状況が続いている。9月1日からは、学校給食センターによる学校給食が再開されている。

学校再開以降も、教育委員会としては、未復旧の施設を仮復旧、本格復旧させることが求められるが、教育委員会としては、第三ステージでの当面の主要な問題は、グラウンドが使用できない中学校のための部活動用のバスの運行、児童生徒及び教職員の心のケアの問題である。

部活動バスの運行については、中学校のグラウンドが仮設住宅建設等によって部活動ができないことから、市教育委員会として、中学校の部活動等を行うために、近隣自治体の体育施設等を借りて、生徒を借り上げたバスで輸送して部活動の機会を確保している。この際に問題になるのが、高額に及ぶバス輸送のための費用である。陸前高田市教育委員会では、部活動やプール利用のためのバス費用については、その全額について国際

NGOである「公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」の支援を受けて実施している（5月16日から週2回程度）。また、学校行事のためのバス運行の費用については、「認定NPO法人 国境なき子どもたち」の支援を受けて実施している（7月～12月末まで週1回程度）。

また、心のケアについては、国の事業として、5月9日（月）～6月17日（金）の6週間にわたり、学校支援カウンセラーが各学校を訪問し、担任等と連絡をとりながら、「心のサポート事業」や「面談」を行うために8名のカウンセラーが派遣された（ローテーションで交代）。県教育委員会では、4月8日～22日までに、沿岸地区の教員を対象に、研修会を実施している。また、陸前高田市では、108名の教員が家を流されており、家族や自宅のことを犠牲にして、児童生徒や地域住民の支援にあたった、教職員に対するケアも実施している。

また、統廃合計画については、小友中学校と米崎中学校は、平成24年度から統合の予定であったが、被災した学校の状況、住民の意向、市の復興計画の中で、再検討することが必要となり、被災学校校舎復旧計画の策定とともに学校統廃合を推進することとなっている。

3 被災した教育委員会の現場から見た対応上の課題

国や県、他の自治体からの補完、支援を受けて、陸前高田市は、学校を再開し、市教育委員会としての業務を処理してきた。ここで、県派遣職員のリーダー的存在である星野俊一氏からの聞き取りを中心に、被災した教育委員会の現場の側から見た対応上の課題について、指摘しておくこととする。

3. 1 震災直後の事務局の機能マヒと事業継続計画（BCP：Business Continuity Plan）の必要性

震災発生直後には、「想定外」の巨大津波が、陸前高田市を襲ったこともあり、多くの事務局職員が犠牲となり、学校の状況把握、学校再開に向けた準備に、事務局のマンパワーの不足が顕著であり、また、学校を円滑に運営するためのバスの確保等、事業運営のための資金の確保も困難を極めたという。

この背景には、教育委員会等の行政組織が、壊滅的な被害を受け、機能マヒに陥ることを想定していなかったために、被災自治体への県教育委員会や他の市町村からの即応支援の体制が、現実の具体的な問題として検討されてこなかったと言える。また、行政組織の支援だけでなく、企業やNPOによる支援の確保も、実質的に補完するものとしては、想定されていなかったと言える。

星野俊一氏は、今回の震災の経験を踏まえ、市町村教育委員会と学校の事業継続計画（BCP）の策定が必要であるとしている。ここでいうBCPとは、今回の津波を想定した計画に止まるものではなく、地震、暴風雨、土砂災害、大雪、新型インフルエンザなどに見舞われた際の対策についても事前に講じておくことを想定している⁽¹⁴⁾。教育委員会がBCPを策定する上で、①優先に取り組むべき中核事業を特定すること、②復旧の目標となる時間（期限）と水準を設定すること、③復旧を達成する上で必要な資源を確保し、配備することが求められる。

星野俊一氏は、陸前高田市による今回の行政実務の経験から、計画に盛り込むべき具体的事項として次のことをあげている。

- ・被災の際の情報収集の手段の確保（電話会社との事前の協力協定）
- ・学校施設復旧の手段確保（建設会社・建設業界との事前の協力協定）
- ・代替インフラの確保（電力会社、水道事業者、レンタル業者との事前の協力協定）
- ・代替学校施設（廃校等）の事前確保（近隣市町村との事前の協力協定）
- ・欠員となった教職員の確保方法（文科省、県教委、他都道府県教委、教委との事前の協力協定）
- ・学用品等の物品の確保（文科省、県教委、業者・業界団体等との事前の協力協定）
- ・児童生徒の通学支援手段の確保（県バス協会等との事前の協力協定）
- ・児童生徒の給食の確保（給食業者、近隣市町村教委との事前の協力協定）
- ・災害復旧用予算の活用方法の整理
- ・NPO法人等の活用方法の整理
- ・復旧目標期間（RTO）等の整理

従来、市町村教育委員会の機能については、地方分権とそのため権限配分の視点から「補完」の在り方の議論が行われてきたように思われる。今回の大震災は、「補完」(権限配分)の議論をさらに進め、現実の「事業継続」(住民生活)の視点から実質的に議論することの必要性を提起している。

3. 2 国と県教育委員会の支援と被災地のニーズの適合の問題

被災直後から県教育委員会事務局は、情報収集に全力を挙げるとともに、被災した教育委員会、学校に対して、短期的な職員の派遣、緊急の物資の輸送を中心に支援をはじめた。陸前高田市はじめ、沿岸地域が大きな被災を受けたことを受けて、県教育委員会は、すでに年度末の人事異動作業がほぼ終了していたにもかかわらず、いち早く沿岸地区の教職員の人事異動を凍結すると発表した。各学校長や市町村教育委員会からは、教職員の人事異動が凍結されたことにより、現状の教職員を前提にして、復旧作業にすばやく着手することができたと高く評価している。また、陸前高田市への人的な支援についても、学校教職員の加配措置、陸前高田市教育委員会事務局への人的派遣という点では、評価する声が高かった。陸前高田市教育委員会事務局職員への聞き取り調査では、県教育委員会からの派遣職員、一関市、名古屋市からの派遣職員とも、使命感、モチベーションが非常に高いとされていた。

しかし、その一方で、陸前高田市のその時々状況に応じた支援が、十分に提供されたのかという点については、被災直後には、前例のない深刻な被害の中で県教育委員会も情報収集に困難を極め、また、支援する側の県教育委員会の側もガソリンの不足などにより初期の支援体制が十分にとれない状況であったという。また、学校再開に向けたステージにおいては、災害救助法の適用をめぐる、国、県の法解釈と現場のニーズが適合しない場面も見られ、また、国の事業の適用にならず、県独自の支援措置がないために、被災児童生徒以外に対する学校給食の提供、部活動のためのバスの確保、学校施設の早急な復旧への支援等については、市の負担で処理したり、NGOによる支援で対応したことも報告されている。

これらのことは、現地の刻々と変化する状況とニーズを的確に把握し、現地のニーズにあった支援をタイムリーに行う仕組みづくりが必要であることを意味している。第一には、支援についての決定権限のある者に対して、情報が、現地からそのまま伝えられる仕組みである。県教育委員会幹部職員の現地視察で、その場で即座に懸案が解決した事例も見られたという。広大な県土も考えれば、現地に支援本部を設置し、予算や施策について決定権限のある者を現地に配置するという手法(現地により近い教育事務所の機能を、大幅に改組し実質的な現地支援本部に組み替えるなどを含む)も限界があると思われるが、支援に特化した現地事務所を開設しているNGOなどの手法は参考になると思われる。第二には、県職員の震災対応へ向けた意識改革の問題である。災害救助法の適用については、平時の法解釈や運用がそのまま今回の大震災に適用されることの問題が指摘されている。現地職員はもとより、県職員については、状況に応じて「現地主義」へと意識を変える必要があるものと思われる。

3. 3 「地震基準」の災害関係法令の現状と「津波基準」による解釈運用の必要性

災害救助法等の災害関係法令の多くは、「地震基準」で策定されているために、現場の「津波基準」で解釈することを求める声に対応できていないことが指摘されている。例えば、仕出し弁当を給食として提供する場合、陸前高田市教育委員会では、災害救助法を適用させて、市内全児童生徒に弁当を提供しようとしたところ、「被災児童生徒のみが対象である」という回答を得たという。津波被害を受けていない児童生徒を含めて、地域全体が、電気、水道、ガス等の生活インフラが破壊されており、食料を購入できる場所もなく、各家庭で弁当を準備できる状況にないという訴えが認められなかったという(陸前高田市教育委員会は、市負担で全児童生徒に弁当を提供した)。

その一方で、陸前高田市教育委員会側の要求が認められた例もある。避難所となっている学校に警備員を委託により配備することとして、災害救助法の適用を打診したところ、災害救助法ハンドブックのQ&Aに「委託は対象外」とされていると県側から回答があったという。震災のような非常時に、直接雇用がよくて、委託は認められないということは理由とならないことを所管省庁である厚生労働省に確認したところ、「委託の場合も、警備員の人件費部分は災害救助法の適用となる」との回答を得たという⁽¹⁵⁾。

このことは、国だけでなく、県の側にも、できる限り、現場のニーズや状況を踏まえて、現実的な法令運用

を行おうとする姿勢が求められている。国会の議事録等を見ると、政治家の意見を受けて、法令運用が改善された例が見られる⁽¹³⁾。法令が想定した事態を超えるような状況が生じた場合には、政治家が登場するまでもなく、行政職員がその前提を自らの常識で検討しなおすことが求められているといえる。

4 陸前高田市教育委員会への県教委、NGO、NPO等の補完と支援

4.1 国（文部科学省）による支援

文部科学省は、文部科学大臣や文部科学副大臣がたびたび被災地を訪ねており、また、震災直後から、岩手県教育委員会に職員を派遣し、常駐して、被災状況の把握と市町村教育委員会、県教育委員会のニーズの把握に努めている。派遣された職員については、県教育委員会との連携の下に、岩手県内の被災状況について、現地を訪ねて、被災した教育委員会関係者、校長らからの被災状況と被災地のニーズについて聞き取りをしており、また、県教育委員会、被災市町村教育委員会の相談に応じて、国の法令の解釈、諸手続の進め方、さらには、被災地側の要望のとりまとめ方について、助言を行っている。

国の第1次補正予算は、2011年5月2日に、第2次補正予算は、同年7月25日に成立している⁽¹⁶⁾。陸前高田市に係るものは主に第1次補正予算である。第1次補正予算では、学校施設等の復旧、被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金（都道府県に基金を設置し、震災により就学等が困難となった幼児児童生徒に対し、奨学金、学用品等給付事業）、メンタルヘルスケア（緊急スクールカウンセラー等派遣事業）がおこなわれている。国は、これらの予算措置、被災県、市町村からの要望に基づいて、比較的早期に被災地の学校へ教職員の追加配置を行っており、岩手県教育委員会は、小中学校に134人を配置し、その後、さらに追加で67人を配置している。また、児童生徒及び教職員の心のサポートを充実させるために、緊急スクールカウンセラー派遣事業を行い、県教育委員会のスクールカウンセラー派遣を支援している。しかし、これらの措置は、定数加配措置に対応して配置できる教職員の人材プールの少ない岩手県、スクールカウンセラー等の人材のできない岩手県の状況を踏まえれば、その後、予算措置だけでなく、長期的に、次年度以降も十分な質を伴った人材が配置できているのかモニターし、人材派遣についても支援することが必要であろう。

また、国の支援は、従来からの法制度の弾力的な運用、補正予算を通じた震災対応事業の展開等の制度的な対応に限られている。特に、災害救助法の解釈、運用の弾力化は、独自財源のない市町村教育委員会にとって非常に重要な側面を有しているが、従来の災害対応関係の法令は、地震による震災を想定したものであり、運用に限界があることが市町村教育委員会の担当者からも指摘されており、現地ニーズを踏まえた柔軟な運用が必要となっている。

4.2 県教育委員会による支援

4.2.1 県教育委員会の職員派遣

前述のとおり、岩手県教育委員会は、直接に、あるいは沿岸教育事務所を介して震災直後から支援を行い、4月以降は、正式に、専門職員5名（教育次長1、学校教育課長1、指導主事3）、行政職4名を派遣している（うち、指導主事3名については、公務出張の方式と従来からの形態の派遣・駐在方式で配置）。陸前高田市教育委員会事務局の機能の回復は、県教育委員会の派遣職員なしでは実行不可能であったといえる。特に、県教育委員会からの派遣職員にとっては、陸前高田市教育委員会事務局が壊滅的な被害を受け、4月6日の派遣から実質2週間で、4月20日にほとんどの学校の再開を成し遂げたことは、特筆すべき成果であったと思われる。

派遣職員についての県教育委員会事務局や陸前高田市教育委員会への聞き取り調査によれば、その理由として派遣された職員の資質をあげている。調査によれば、次のような基準で人材の選抜と派遣がなされている。

- ①陸前高田市教育委員会側のニーズを踏まえて人選されていること。
- ②被災地である陸前高田市の事情に明るい人材を派遣していること。
- ③震災という非常事態に対応できる優秀で、意欲、自律性の高い人材を派遣していること。

①については、陸前高田市には、教育次長として教育委員会職務を統括できる人材が必要であったことから、前の沿岸南部教育事務所で管理主事であった人材で、陸前高田市の教育行政や学校事情に詳しく、各校長

ともすでに密接な関係を築いている人材を派遣している。また、行政職については、学校関係の書類が流失しておりその作成等が必要であることから学務に精通した人材、契約事務等の必要となることから会計事務に精通した人材、そして、行政事務の統括をできるリーダー的存在の行政職員を派遣している。

②については、教育次長が陸前高田市の事情に詳しいことに加えて、学校教育課長にも、かつて陸前高田市に指導主事として勤務した経験がある人を配置している。さらに、指導主事3名については、前年度から引き続き派遣されている者1名に加え、地元出身指導主事2名が新たに派遣されている。

③については、震災という非常事態の中で、現地の状況を踏まえて、自ら、企画立案・決定・実施ができる人間が必要であると判断し、自律能力がある人間を選んだとしている。特に、行政職のまとめ役として派遣されている行政職員については、全体を統括して強いリーダーシップが発揮できる人材であり、また、災害救助法の法解釈等が職務上重要であることから、法令運用能力が高いことも基準として求められている。

4. 2. 2 学校再開プロジェクトチームによる学校再開支援

県教育委員会は、3月18日に、被災地域における学校の再開を支援するために、学校再開プロジェクトチームを設けた。学校再開に向けて、どのように準備を進めたらよいかについて、『学校再開に向けたガイドライン』（3月31日に作成・配付）を作成し、市町村教育委員会に提供しており、陸前高田市教育委員会も、ガイドラインを参考にして、事務局並びに学校の準備に活用している。ガイドラインの主な内容は、①学校の体制づくりについて、②児童生徒に関すること（教科書・学用品、心のケア、健康管理、就学援助）、③教職員に関すること（サービス、健康管理、給付事業、相談窓口）、④関係資料・諸様式となっている。

また、被災により不足する教職員の住宅を確保するために情報提供を行って支援するとともに、被災した児童生徒の教科書の手配、学用品支給に係る調整を担っている。

4. 2. 3 国の制度を活用した事業等による支援

岩手県では、主に国の制度や事業を活用して、支援活動を展開している。財政力の弱い自治体にとっては、巨額の財政支出が求められる今回のような大災害では、現地のニーズをすばやく把握して、国に必要な事業や制度の必要性を訴えることが必要となる。岩手県は、国の事業を活用して、早々に被災児童生徒の心のサポートを実施しているほか、被災地の学校への教職員の第1次の加配、第2次の加配を実施している。

4. 3 被災直後の岩手県内の内陸部市町村教委による沿岸部の被災市町村教委への支援

被災直後の沿岸部の教育委員会で、避難所支援や、物資管理などのためのマンパワーが不足していることから、県教育委員会の調整によって、内陸部の市町村教育委員会から、支援地区と被支援地区をペアリングすることによって、避難所となっている沿岸部の小中学校に対し、教職員を派遣し、避難所運営を支援している。

宮古地区（宮古市、山田町）には、盛岡教育事務所管内の市町村教育委員会から、釜石地区（釜石市、大槌町）へは中部教育事務所関係の市町村教育委員会から、気仙地区（陸前高田市、大船渡市）へは県南教育事務所管内の市町村教育委員会から、教職員を派遣している。

表7 内陸部市町村教育委員会による沿岸部市町村教育委員会へ支援

市町村教育委員会	派遣期間	沿岸の支援地域	派遣数
盛岡教育事務所管内	3月20日～3月31日	宮古地区	4回（延べ111名）
中部教育事務所管内	3月20日～3月26日	釜石地区	2回（延べ19名）
県南教育事務所管内	3月20日～3月26日	気仙地区	1回（延べ21名）

（注）岩手県教育委員会作成資料「東日本大震災津波に対する岩手県教育委員会の取組について」より

4. 4 隣接市町村等による支援（住田町、一関市による支援）

住田町は、積極的に気仙地区の被災地域の支援を行っている⁽¹⁷⁾。教育委員会関係では、3月21日から身元不明者の遺体について、陸前高田市内の学校の遺体安置所から住田町生涯スポーツセンターに移動し、学校の遺体安置所の集約に寄与している。また、陸前高田市市内の学校では、学校再開後も、仮設住宅がグラウンドに建設されたこと等のために部活動ができない状況にあることから、部活動のための体育館やグラウンドを陸前高田市の児童生徒の利用に供している

一関市は、7月1日から陸前高田市教育委員会に1名(学務に精通した職員)の派遣を行っており、また、陸前高田市の中学生の部活動のために、一関市内のグラウンド、体育館(大原地区)を提供している。

4.5 名古屋市による支援

陸前高田市は、名古屋市から大勢の職員の派遣を受けているが⁽⁵⁾、陸前高田市教育委員会としても5月16日からは名古屋市から2名(うち1名は、建築技師)の派遣を受けている。建築技師については、被災した自治体の教育委員会でも、被災施設の復旧のために慢性的に不足していると指摘されている。

4.6 NGO, NPO等による支援

岩手県内には、震災後、国際的な規模で活動する「公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」「認定NPO法人 国境なき子どもたち」「公益財団法人 日本ユニセフ協会」などが、被災地の避難所での子どもやその家族等の支援の他、被災した教育委員会の支援にも従事している。前述のように、陸前高田市教育委員会では、部活動やプール利用のためのバス費用については「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」の支援を受けており、学校行事のためのバス運行の費用については、「国境なき子どもたち」の支援をうけて実施しており、NGOの支援は陸前高田市の活動にとって不可欠であると、幹部職員や担当者が述べている。

国や県の補助金等の公的支援、市負担の事業などの公的資金は、震災復興にとって、当然に必要であり、特に、長期的に安定して確保する必要がある場合には不可欠である。しかし、①標準化された手続きの確保(手続きの事務量、時間的非効率)、②法令の平等な適用(特例への適用の難しさ)、③国や県との調整の必要性(補助事業における運用の柔軟性の確保の難しさ)、④政治的調整の必要性(議会等への政治的対応の必要性)などの制約を負っており、必要とされている支援が、タイムリーに受けられるとは限らない。

その一方で、個人や法人の寄付、ボランティア等の支援は、それぞれの立場で支援を行うために、組織的な取組を欠く場合もあり、マンパワーの不足する被災教育委員会では、これらの個々の支援主体を組織化して活用する余裕がないことも現実である。

こうした点で、被災した市町村にとって、より簡単な手続きで、組織的に、そして、場合によっては長期的にも、資金を提供してくれるNGO, NPOの活用は、必要不可欠となっている。今回の震災では、陸前高田市以外の市町村にも、バスの無償提供、バスの運行の費用の負担だけでなく、校庭の土入れ、フェンスの修理の資金の提供等を行っている。

しかし、市町村教育委員会にとって、今回の震災が発生するまでは、NGO, NPOはなじみのない存在であり、それぞれのNGOがどのような組織であり、その活用の仕方はどのようなものであるのかは、教育委員会により、担当者により理解が異なり、活用の実態にも格差があるように思われる。被災した市町村教育委員会にとって、NGOを適切に活用する能力が求められている。NGO, NPOの活用については、後述することとする。

4.7 校長会を通じた学校間のインフォーマルな支援

学用品、ランドセル、教材、机など、一つ一つの学校、児童生徒のニーズに、直ちに、対応することは、公的な機関では、困難である。

岩手県では、校長会が中心となって、沿岸の被災校と内陸の支援校の学校間で直接的な支援活動を組織し、被災した学校に必要なものが、すぐに提供されるように仕組みをつくっている。制服や机など、必要なものがあ

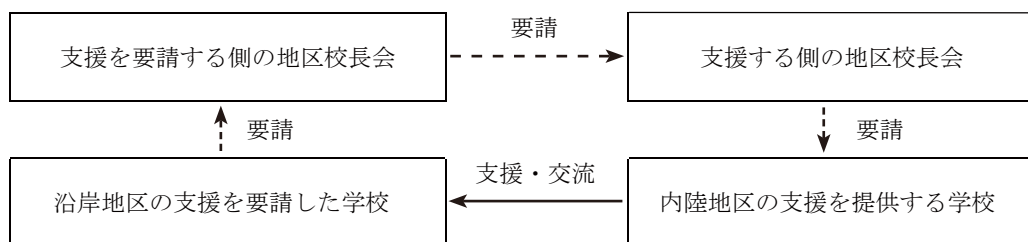


図1 校長会を通じた学校間支援

る場合には、校長会を通じて被災校が支援校に直接連絡し、支援を提供する学校が、必要な物品を確保し、輸送、積み下ろしまで、責任をもって、提供する体制が作られているのである。

公的な支援では、カバー仕切れない、学校ごと、児童生徒ごと、教員ごとのニーズに対応した支援が、学校と学校の顔を見える関係で確実に実施する方法がつけられ、スムーズに運営されている。

なお、この姉妹校関係は、交流活動として震災後も継続されることになっている。

5 陸前高田市に見られる支援・補完関係の特徴

5.1 教育行政特有の支援・被支援関係（内陸教委・学校と沿岸教委・学校のカップリング）

中国の四川大地震では、被災地域と支援地域を、国が主導でカップリングすることで、支援能力のある地方政府に対し被災地の支援責任を明確に課して復旧を効果的に進めたことが報告されている。我が国においては、法的にも地方自治制度が確立していることから、法的な裏付けなしに国が強制的に自治体に対しそのような支援義務を課することはできない。

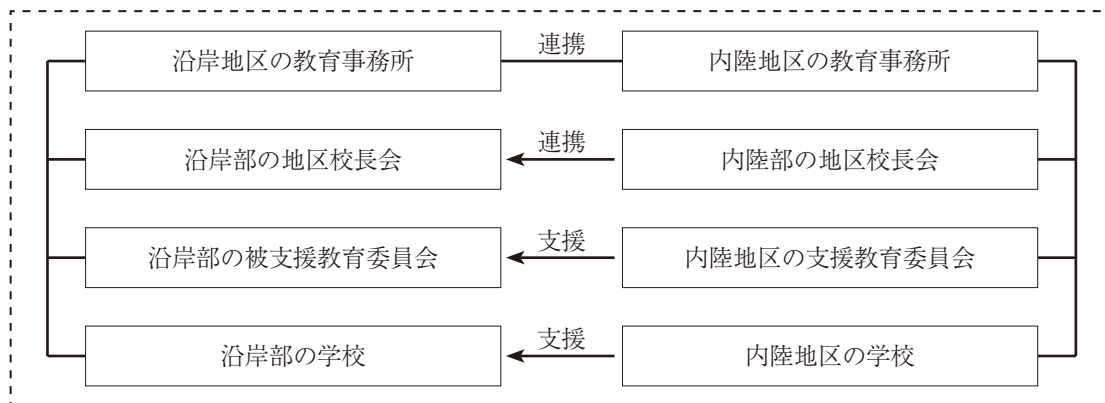
しかし、今回、震災直後の人的支援として、内陸部にある奥州・一関地区の学校、教育委員会から陸前高田市への支援が行われている。このことは、県教育委員会（教育事務所）、校長会の調整によるものである。こうしたことが可能であるのは、岩手県の教育行政においては、県費負担教職員制度を背景として、県教育委員会—教育事務所—市町村教育委員会—学校という関係が、一定程度維持されていることによって可能となったものと考えられる。県市長会も県内を3ブロックに分け、内陸と沿岸の「横軸支援」を展開しているが⁽¹⁸⁾、実質的には、支援自治体によって支援の実態は相当に異なっており、県教育委員会（教育事務所）といった仲介の役割を担う組織が存在し、県費負担教職員制度を背景にした人事ネットワークが機能している教育行政に特徴的なものと考えられる。

このような内陸部と沿岸部のカップリングの支援—被支援関係は、行政機関間に限らない。任意団体である校長会が主導して沿岸部の被災学校と、内陸部の支援学校のカップリングも行われ、顔の見える関係で、学用品、教材等の支援や、児童生徒間の交流が行われている。校長会が学校間のカップリングを主導できるということは、県費負担教職員制度等の背景にして、県全体で広域に人的ネットワークが形成されていることを基礎としているものと考えられる。

5.2 県教委派遣職員による陸前高田市教育委員会事務局機能のほぼ全面的な代替

陸前高田市教育委員会では、事務局職員の多くが犠牲になったこともあり、事実上のトップである教育次長（生涯学習課長を兼務）をはじめ、学校教育課長等の幹部職員を県教育委員会からの派遣職員が占めている。

聞き取り調査を基にすれば、陸前高田市市長は、教育行政については、その判断を派遣職員である教育次長に委ねている様子が看取される。教育次長は、重要な事項については、教育長職務代理者として、市当局幹部や



県費負担教職員制度とそれを基盤とした小中学校教員の人的ネットワーク

図2 岩手県内における内陸と沿岸の支援・被支援の対応関係

市長らとの協議によって進めているが、基本的に教育委員会所管事項については、自らに判断が委ねられているとしている。このことは、市長は、6月議会において、欠員となった教育委員については補充の手続きをとりながら、教育長については補充せず、派遣職員である教育次長が教育長職務代理者としてその職務を継続しているという事実によっても、県教育委員会から派遣された教育次長が、教育長相当の役割を果たしていることが推測される⁽¹⁹⁾。

教育次長によれば、派遣職員であること、教育長職務代理者であることによる支障は特になくとしている。また、このことは、県教育委員会が陸前高田市教育委員会を統制していることを意味しているわけではないことも付言しておきたい。派遣職員は、陸前高田市職員としての自覚と使命感をもって職務に従事しており、このことは、名古屋市など他の自治体の職員にも当てはまるとしている。

5. 3 市教委と県教委間の情報ルートの特典と、連携担当者の固定

震災時の陸前高田市教育委員会と県教育委員会との連絡調整の行い方については、通常時と異なるやり取りが見られる。第一には、情報ルートの単純化であり、第二には、連携の結合点となる担当者の固定である。

情報ルートの単純化については、県教育委員会、陸前高田市教育委員会の事務局職員への聞き取り調査によれば、通常、指導事務、人事事務等においては、県教育委員会（本庁）—教育事務所（各ブロック）—市町村教育委員会（各市町村）という形で、教育事務所を介して、行政事務のやり取りを行っているが、震災対応においては、一部を除いて、県教育委員会（本庁）—市町村教育委員会（各市町村）の直接的なやり取りを中心として支援が行われている。

第二の特徴、連携の結合点となる担当者の固定については、通常は、それぞれの担当部署ごとに、市町村教育委員会と県教育委員会はやり取りをすることになっているが、震災対応においては、縦割りではなく、連絡担当者を特定の人間に固定しているということである。県教育委員会と市町村教育委員会では、職員派遣、各種の事業の実施、法令解釈、国への要望など、頻繁に調整を行いながら、仕事を進めている。その際に、陸前高田市教育委員会では、行政職のリーダー的役割を担っている県派遣職員であるA氏が中心となってやり取りをしており、その相手方である県教育委員会も、陸前高田市側との調整窓口を、教育企画室のB主査に固定してやり取りをしている。その理由としては、さまざまなやり取りがあるために情報をとりまとめて一元的に把握しておく必要があること、陸前高田市側の要請に即座に、確実に対応する必要があること、県教育委員会からさらに知事部局等に話をつなぐ必要がある場合にも、縦割りを防ぎ、責任をもって確実に行う必要があること等を理由としてあげている。

陸前高田市と県教育委員会のA県派遣職員もB主査も、二人の市教育委員会と県教育委員会の連携上と結節点として機能するためには、単に担当者であるという役割意識があるだけでなく、人と人の個人的な信頼関係が確保されていることが効果的に仕事を進めていくうえで重要であると指摘している。

なお、人事異動や指導事務等については、それぞれ県教育委員会事務局の教職員課、学校教育室が担当ごとの窓口となって、陸前高田市教育委員会の担当者との情報のやり取りをしているが、同様に情報ルートの単純化の傾向が見られる。

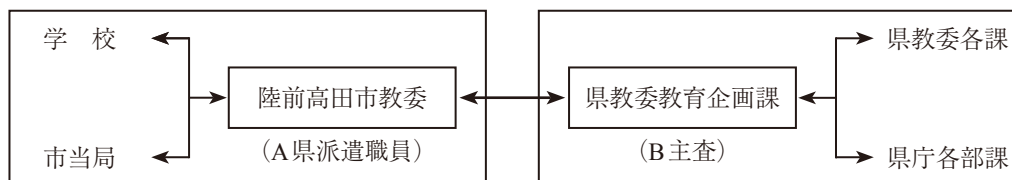


図3 行政事務における県教育委員会と陸前高田市教育委員会の情報ルート

5. 4 NGO等の多様な主体の活用と支援獲得のプロセス

ここまで、主に行政機関間の支援—被支援の関係について、述べてきたが、NGO、NPOの支援の獲得についても、非常に重要な側面であることを指摘しておきたい⁽²⁰⁾。

震災等において、被災した地域や教育委員会、学校、児童生徒、保護者等を支援するのは、NGO、NPOの

使命であり、震災直後から、岩手県内でも、それぞれ陸前高田市、釜石、遠野市などに現地の事務所を設置して、支援を行っている。NGO担当者、陸前高田市教育委員会担当者への聞き取り調査の中で、指摘されていたのは、国や県、自治体などの行政機関による支援による限界である。

前述したとおり陸前高田市では部活動のためのバスの運行等の経費をNGOの支援を受けており、NGO、NPOの支援の確保は、不可欠であったという。しかし、その一方で、NGOに対する聞き取り調査によれば、NGOの活用には、被災教育委員会によっても温度差があり、当初は、個々のNGO組織等に対する知識不足もあり、支援の受け入れに慎重な教育委員会もあったという。陸前高田市では、積極的にNGO、NPOの支援を受けているが、担当者の姿勢によるところも大きいという。発展途上国等への支援においては、政府や行政組織が機能していないことも多いため、直接、被災者と接触し、支援ニーズを把握するというが、日本では行政機関が整備されているため、学校等への支援については市町村教育委員会を介して活動することが基本となる。そのために、教育委員会の側が、NGO、NPOにどのような姿勢で臨むのかということが、被災した学校や児童生徒への支援に対しても、大きな影響を与えることとなる。

NGO等とやり取りにおいては、NGO側が希望する支援内容と教育委員会が希望する支援内容が、それぞれにあり、相互に提案したり、確認するプロセスが必要となる。NGO等は、それぞれのミッションに基づいて支援活動を展開しており、それを支えている資金（無指定寄付、指定寄付、民間受託収入、政府受託収入等）の性格も活動を左右するという。市町村教育委員会の側にとっては、このようなNGO等の姿を理解することが必要となる。また、教育委員会とNGO等との間には、行政機関間のように組織と組織の関係が確立していないことから、やり取りの前提として、まず、担当者間の個人的な信頼関係の構築が必要となるという。例えば、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、遠野市内の2カ所に事務所を設置し、被災地に直接スタッフを派遣して、被災地域ニーズの把握と教育委員会担当者との信頼関係の醸成に努め、多くの支援事業を直接実施したり、教育委員会実施の事業を支援したりしている。例えば、部活動のためのバスの運行経費について、陸前高田市教育委員会からNGOに対して、相談が寄せられた。事業開始予定までの時間がない中で、NGOの遠野事務所のスタッフと陸前高田市教育委員会担当者との間で協議が進められ、その後、NGOの遠野事務所は、NGO本部と早急に協議をはじめ、1週間程度で経費負担を決定している。比較的長期的な支援を約束している。

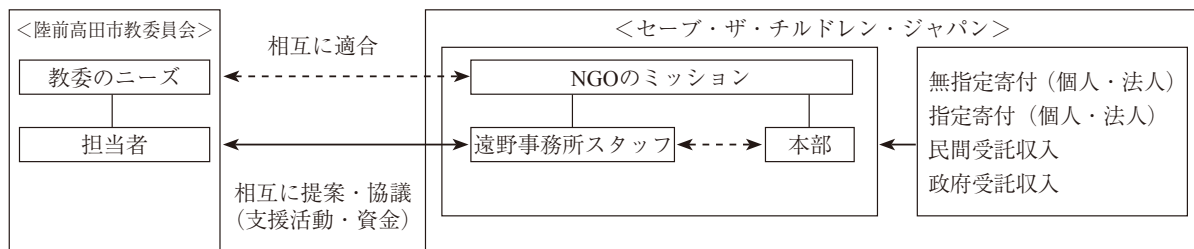


図4 NGOとの関係

まとめ

壊滅的な被害を受けて機能停止に陥った陸前高田市教育委員会が、どのように支援・補完を受けて、機能を回復させ、学校等の教育活動の復興を行ったのかについて、検討してきた。このことについて、つぎのようなことが指摘できよう。

第一に、被災直後の教育行政の意思決定にとって、地区の校長会が重要な役割を担っていたということである。教育委員会の機能が被災により停止状態となり、外部からの支援も不十分な被災直後の段階においては、地区の校長らが中心となって、教育行政に関する意思決定、特に、学校の被災状況を踏まえた学校再開に向けた意思決定を担っていたのである。これは、学校ではその管理下にあった児童生徒・教職員に人的な被害が少なかったこと、校長会には教育行政の経験者もおり、また、校長を除いてはそれを担いうる職位、職能を有する者がいないことから自発的な動きが生まれたものと思われる。

第二には、県教育委員会の人的な補完が、陸前高田市教育委員会の機能回復にとって、最も重要な側面であ

るということである。特に、その際には、派遣された人材が重要な要素であると考えられる。派遣を受ける側のニーズに対応した人材であること、地域の事情状況に詳しいこと、現地で自律的に決断し、行動できることが人選にあたって重要な観点となっていた。教育委員会の意思決定などは、補完できない領域であると考えられてきたが、派遣職員が、復旧業務のほとんどを担う中で、その領域においても、事実上の機能を果たしているようすがうかがえた。

第三には、大震災のような事態には、そのための対応能力を常備しておくことは非現実的であり、都道府県、周辺市町村、遠隔地の市町村、NGO・NPOなど、その状況に応じた支援や補完が求められるということである。このことは、大震災のような非常時には、従来のような自己完結型の教育行政システムではなく、他の自治体やNGO等による支援・補完を前提とした開放型の教育行政システムを念頭にその機能回復や支援確保の方策を事前に想定しておく必要があることを示している。

第四には、岩手県の教育行政に見られる県費負担教職員制度を背景として小中学校の人的なネットワークの存在である。行政機関やNGOによる支援だけでなく、内陸部の学校から沿岸部の学校に対して、学用品、教材、さらには部活動など、学校の細かなニーズに即応した支援が、自主的に行われたり、内陸部の市町村教育委員会から、沿岸部の市町村教育委員会に対して、短期的な人材派遣が行われた。これらがスムーズに行われた背景には、学校現場、市町村教育委員会、県教育委員会にわたる小中学校教員の人的なネットワークが機能していたことが推測されるのである。

本論では、大震災における市町村教育委員会の被災対応について、県教育委員会や他の市町村教育委員会、学校、NGO・NPO等の支援・補完の視点から報告したが、基本的に、学校再開支援を中心として取り組んでいた⁽²¹⁾。このことは、震災対応をリスクマネジメントとしての事業継続経営（BCM）として見た場合には、その中核が学校の再開であることを意味している。限定された教育委員会の資源を、学校再開に焦点化して投入しており、県教育委員会、他の市町村教育委員会、NGO等の支援、さらには学校における避難所運営においても、それに焦点化されていたことを指摘しておきたい。

現地の多くの関係者に対して聞き取り調査を行った。忙しい中で長時間にわたり丁寧な御説明をいただいたことに心より感謝申し上げたい。今回の聞き取り調査では、震災の現状を記録として残すことについて多くの関係者が、その必要性を強く感じておられることを感じた。関係者が震災にあって、想像を絶する苦労をされ、県教育委員会事務局も、陸前高田市教育委員会事務局、学校の教職員も、不眠不休で、復旧のために尽力してきたことは頭が下がる思いである。本論は、陸前高田市の震災対応と関係機関等の補完・支援の実態についてその一部を報告したに過ぎないが、今後の地方教育行政の在り方に幾分かでも有用な視点が提要でき、調査にご協力いただいた方々のご厚意に少しでも報いることができればと考えている。

※本論は、東京学芸大学・2011年度教育実践研究推進経費による特別開発研究プロジェクト「東日本大震災における学校教育、教育行政の対応に関する総合的研究」（研究代表 佐々木幸寿）として実施されたものであり、調査、分析等については、佐々木幸寿が担当し、それに基づいて、佐々木幸寿、矢嶋昭雄、福島正行が最終的な論文の検討を行ったものである。

【注】

- (1) 陸前高田市教育委員会職員を対象に、2011年8月15日(約2時間)、9月5日(5時間)、中学校長を対象に9月5日(約1時間)聞き取りを実施した。
- (2) 岩手県教育委員会職員を対象に、2011年5月23日(約2時間)、8月11日(2時間)、8月23日(2時間)の聞き取り調査を実施した。
- (3) 毎日新聞平成23年9月1日東京夕刊,
- (4) 岩手日報3月17日第18面, 3月21日第2面,
- (5) 他の自治体等からの人的支援は、次の通りである。8月1日付けで副市長に内閣府参事官補佐の久保田崇氏が就任している。

	人数	内 訳
長期派遣	51(実数)	岩手県8, 名古屋市32, 盛岡市1, 一関市9, 八幡平市1
短期派遣	3994(延べ)	岩手県1998, 関西広域連合(大阪府, 堺市, 市立堺病院)414, 東京都1170, 長崎県域(長崎県, 島原市, 雲仙市, 南島原市)400, 総務省12
保健医療支援	14941(延べ)	保健師 17チーム:6120人 心のケア 7チーム:630人 医療(医師, 看護師, 薬剤師等) 94チーム:8191人
給水等支援		日本水道協会中部支部(福井県), 日本水道協会関西支部(大阪府, 京都府, 滋賀県, 兵庫県, 奈良県, 和歌山県), 平泉町

(注) 長期派遣, 保健医療支援, 給水等支援は、平成23年6月30日現在, 短期派遣は3月11日～6月30日現在である。

- (6) 陸前高田市『広報りくぜんたかた』臨時号47, 2011年5月3日。岩手日報4月29日第4面。
- (7) 岩手日報3月29日第1面。
- (8) 入学式については、横田小学校と横田中学校が4月20日に、高田小学校4月22日に、第一中学校と小友中学校が4月23日に実施した他は、すべて4月21日に入学式を実施している。
- (9) 学校再開に先立って、陸前高田市内の2地区(広田町長洞地区の「長洞元気学校」, 小友町の避難所)では、教師OBや教員らが児童生徒のために民家, 避難所を使用して、臨時授業を行っている(岩手日報3月17日第4面)。
- (10) 県教育委員会は、3月16日には、震災の被害が大きいことから、沿岸を中心に、児童生徒に近い存在の教諭らの異動を原則しないこと, 退職者の補充には、県北, 沿岸の勤務経験者を充てることなどを検討中であることを発表している(岩手日報3月17日第4面)
- (11) この時期の事務職の職務状況については、岩手県教育委員会からの派遣職員である星野俊一氏による。
- (12) 遺体安置所: 矢作小学校, 下矢作小学校, 矢作中学校, 米崎中学校(その後, 4月7日から米崎中学校, 矢作小学校, 住田生涯スポーツセンターに集約, 4月10日からは矢作小学校, 住田町生涯スポーツセンターに集約)。
- (13) スクールバスへの財政措置については、平成23年4月14日の参議院文教科学委員会において、高木文部科学大臣は「被災地の状況を的確に把握しながら、へき地児童生徒援助費等の補助金の活用を含めて、これはまさに柔軟に適切に対応してまいりたい」と答弁している。しかし、へき地児童生徒援助費等補助金の制度は、スクールバス・ボート等購入費, 遠距離通学費等に対し補助するもので、震災におけるスクールバスの個々の事例にどこまで適用されるのかどうかは不透明であった。
- (14) 2005年に内閣府が「事業継続ガイドライン」を提起しており、2008年東京都が「都政のBCP」を策定している。
- (15) 災害救助法によれば、救助は、都道府県知事が行い、市町村長が補助することとされている(必要な場合には、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととされている)。救助の種類については、同法23条で①収容施設の供与, ②食品・飲料水の供給, ③生活必需品の給与・貸与, ④医療・出産, ⑤被災者の救出, ⑥被災住宅の応急修理, ⑦生業に必要な資金等の給与・貸与, ⑧学用品の給与, ⑨埋葬, ⑩その他と規定している。そして、同法3項は、「救助の程度, 方法及び時間に関し必要な事項は、政令でこれを定める。」と規定している。そしてその政令では、「厚生労働大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事が、これを定める。」(災害救助法施行令第9条)とされ、また、「前項の厚生労働大臣が定める基準によつて救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、厚生労働大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度, 方法及び期間を定めることができる。」(災害救助法施行令第9条第2項)とされている。つまり、市町村にとって、救助に必要な物資やサービス等に要する費用を、都道府県・国の負担で賄うためには、第一義的に都道府県知事が解釈の権限を有しており、法的には、市町村にとっては、都道府県をして、国と協議させなければならないのである。

- (16) 第1次補正予算, 第2次補正予算の概要は次の通りである。

<第1次補正予算> 3034億円

学校施設等復旧2450億円(公立学校962億円, 私立学校1082億円, 国立大学等265億円, 公立社会教育・体育・文化施設87億円, 研究開発法人施設等55億円), 各学校段階における就学支援189億円(【初等中等教育】被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金の創設113億円, 【高等教育】奨学金の緊急採用の拡大35億円, 授業料減免措置の拡充41億円), メンタルヘルスケア対応30億円(スクールカウンセラーの緊急派遣: 国公立約1300人), 福島原発事故対応24億円(放射線対策24億円, 原子力損害賠償事務など0.6億円), 防災対策事業340億円(公立学校施設の耐震化: 約1200等)

<第2次補正予算> 1493億円

原子力損害賠償関係1213億円(原子力損害賠償補償契約に基づく補償金1200億円, 補償金の支払いに関する業務委託費3億円, 迅速な紛争解決を図るための体制整備に係る経費10億円), 福島県及び全国における環境モニタリングの強化235億円(「ふくしまの子どもたちを守る取り組みに関する緊急要望」等関連110億円, モニタリング調整会議の計画等に基づく放射線測定の強化関連125億円), 福島県外も含めた校庭等の放射線低減事業45億円。

- (17) 住田町が, 岩手県交通が運行を再開するまでの4月1日(金)~4月23日(土)まで, コミュニティバスを特別運行した。また, 住田町は, 仮設住宅を町の判断で建築するなどしている。
- (18) 岩手県市長会でも内陸と沿岸の「横軸支援」により物資支援, 職員派遣, 公用車提供等の方針が示されてるが(岩手日報2011年3月25日5面), 実態としては, 個々の自治体によって支援内容に違いが見られる。
- (19) 教育委員については, 6月の議会において, 新たに2名が任命され, 委員長が選出されたが, 教育長については不在のままである(県教育委員会から派遣された教育次長が職務代理者を継続している)。
- (20) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの遠野事務所のスタッフを対象に, 2011年8月28日(約2時間)に聞き取り調査を行っている。
- (21) 陸前高田市立図書館が全壊し, 約8万冊が流出したり, 泥をかぶったりしている。同図書館所蔵の県指定有形文化財「吉田家文書」は水につかるなどしたが, 岩手県立図書館の支援を受けて, 修復に取り組んでいる(岩手日報2011年6月5日27面)。

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 ——

Research on the compensation and support to the seriously damaged municipal level school board in the Great East Japan Earthquake and Tsunami Disaster-the case of Rikuzentakata municipal school board

佐々木 幸寿*・矢嶋 昭雄*・福島 正行*

Koju SASAKI, Akio YAJIMA and Masayuki FUKUSHIMA

教育学分野

Abstract

This paper is an attempt to confirm the actual compensation and support to the seriously damaged municipal level school board by the Great East Japan Earthquake and Tsunami Disaster in the case of Rikuzentakata municipal school board. Through hearing to the officials of the school board and the analysis of the documents provided by the school board, the findings are as follows.

- 1) As for the compensation of the damaged school board the most important aspect is the human resource mainly done by prefectural school board.
- 2) Open system of educational administration is needed for the compensation and support the damages school board.
- 3) the compensation and support to the damaged school board is done under the influence of informal school teachers network organized by the prefecture pay compulsory level teachers salary system.

Key words: the Great East Japan Earthquake and Tsunami Disaster, Educational Administration, School Board, Iwate, Rikuzentakata

Department of Pedagogy, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo 184-8501, Japan

要旨: 本論では、教育長をはじめ、事務局職員のほとんどを大震災により失った陸前高田市教育委員会を例にとって、市町村教育委員会が機能不全に陥った時に、教育委員会の組織運営がどのように行われたのか、特に、県教育委員会など上位行政組織による補完（垂直補完）がどのように行われ、また、他の自治体や周辺市町村による補完（水平補完）、NPO等の民間組織における支援がどのように行われているのかについて実態を解明し、その組織運営上の特徴や課題について明らかにしようとするものである。

関係者への聞き取り調査、関係資料の分析から、次のようなことが指摘される。第一には、被災直後の教育行政の意思決定にとって、地区の校長会が重要な役割を担っていたということである。第二には、県教育委員会の人的補完が、陸前高田市教育委員会の機能回復にとって、最も重要な側面であり、それは主に、県教育委員会からの人的補完によって担われているということである。第三には、大震災のような事態には、都道府県、周辺市町村、

* Tokyo Gakugei University (4-1-1 Nukui-kita-machi, Koganei-shi, Tokyo, 184-8501, Japan)

遠隔地の市町村，NGO・NPOなどによる支援や補完が必要であり，開放型の教育行政システムを事前に想定しておく必要があることを示している。第四には，岩手県の教育行政に見られる補完・支援がスムーズに行なわれた背景には，県費負担教職員制度を基にした小中学校の人的なネットワークが機能していたことが推測されるということである。

キーワード：東日本大震災，教育行政，教育委員会，岩手県，陸前高田市