

大川小学校事故検証報告書〈第6章 提言〉 (案)

《提言の全体構成》

- 6. 1 事故防止のための対策に関する提言
 - 6. 1. 1 ハザードマップ（災害想定）に関する正しい理解の促進
 - (1) 低頻度巨大災害の危険性の正しい認識
 - (2) リスクコミュニケーションにおける専門家の役割
 - 6. 1. 2 市町村防災部門の災害対応のあり方
 - (1) 避難所と避難場所のあり方の見直し
 - (2) 住民や重要施設への情報提供のあり方の見直し
 - 6. 1. 3 マニュアルの内容、策定方法のあり方
 - (1) 学校現場における災害対応マニュアルのあり方
 - (2) 災害対応マニュアル策定・確認体制の充実
 - 6. 1. 4 防災訓練・防災教育の充実
 - (1) 災害に対応した避難場所の設定と避難訓練
 - (2) 保護者への引渡しの考え方とその訓練の必要
 - (3) 避難訓練と防災教育をつなぐ取り組み
 - 6. 1. 5 学校における情報収集の重要性・連絡手段の確保
 - (1) 学校に対する災害時の情報収集伝達手段の整備
 - (2) 学校側からの能動的な情報収集体制の構築
 - 6. 1. 6 教職員の防災・危機管理教育の充実
 - (1) 教員養成課程における学校防災
 - (2) 教職員に対する防災・危機管理研修の充実
 - (3) 教員の緊急事態対応能力の育成と訓練
 - 6. 1. 7 災害に備えた学校の立地・設計
 - (1) 防災・安全面を考慮した学校の立地
 - (2) 校舎設計における防災・安全面への配慮
 - 6. 1. 8 地域・保護者との連携体制
 - (1) 学校防災における地域住民・保護者との連携
 - (2) 教職員の避難所運営への関わり方
 - (3) 指定避難所となった場合の学校側の取り組み方
- 6. 2 適切な事後対応のための対策に関する提言
 - 6. 2. 1 事故対策本部機能のあり方
 - 6. 2. 2 被災者・遺族支援のあり方
 - 6. 2. 3 事故調査・検証のあり方
 - (1) 児童に対する聴き取り等における配慮
 - (2) 調査・検証のあり方
 - (3) 調査・検証における透明性の確保

1 6. 1 事故防止のための対策に関する提言

2 6. 1. 1 ハザードマップ（災害想定）に関する正しい理解の促進

3 (1) 低頻度巨大災害の危険性の正しい認識

4 本事故では、「まさかここまで津波は来ない」という意識が、津波対策・避難対策の軽視
5 につながり、事前対策と当日の行動に共通して見られる重大な各種判断の誤りをもたらした。
6 低頻度であっても巨大な津波が押し寄せる場合があることを正しく認識していれば、危険な
7 場所に学校を建てることも、津波に対して脆弱な低層校舎にすることもなく、若しくは急傾
8 斜地対策工事の際に高所への避難路を建設することにつながったと考えることもできる。災
9 害対応マニュアルにも津波対策が具体的に記入されたであろうし、教職員間でも事前にしっ
10 かり議論ができたであろうと考えられる。その意味では、こうした思い込みを生んだ、過去
11 の災害に関する伝承のあり方、地震や津波のメカニズムに関する教育のあり方に加えて、市
12 が作成したハザードマップのあり方が厳しく問われることになる。

13 大川小学校に「津波は来ない」という過信があった大きな要因は、事前に作成されていた
14 津波に関するハザードマップにおいて、予想浸水区域外になっていたことである。このハザ
15 ードマップは、県の実施した被害想定結果を機械的に航空写真に重ね合わせただけのもので
16 あり、そのために地形に即して検討すれば浸水危険地域となるべき大川小学校が予想浸水区
17 域外になっていた。こうした機械的なマップの作成過程が、本事故の大きな要因のひとつ
18 となっている。

19 それに加えて、ハザードマップについてのリスクコミュニケーションが、行政と住民ある
20 いは学校側との間でなされていなかったことも問題となる。想定では浸水区域外になってい
21 ても、想定精度から考えて必ずしも浸水の危険性がないとは言えず、安心してはならない
22 ことを、ハザードマップの作成者は十分に伝えなければならない。単にハザードマップを配
23 布するだけでなく、その理解のための啓発活動や、マップを使つての避難計画づくりに取り
24 組むことが欠かせない。

25 **提言 1**

26 市町村は、ハザードマップを地域の地勢や地形などに即して具体的に検証しつつ作成
27 すること。また、ハザードマップの内容が「安心情報」にならないよう、その
28 正しい理解のための啓発に努めること。

29 住民は、そのハザードマップを自ら確認し、より詳細な手作りのマップを作成するな
30 ど、地域の危険性を具体的に認識するように努めること。

31 市町村は、ハザードマップを活用した地区ごとの避難計画を、住民参加のもとで作成
32 すること。
33

1 (2) リスクコミュニケーションにおける専門家の役割

2 ハザードマップが正しく機能しなかった背景には、被害想定などに関わった専門家が住民
3 等に対して、その内容や意味、さらにはその結果として求められる対策について、十分なコ
4 ミュニケーションをとってこなかったことがある。専門家は、審議会等を通して行政とはコ
5 ミュニケーションを取ろうとするが、住民に対してのコミュニケーションは疎かになりがち
6 である。住民の防災意識とりわけ危機意識を醸成するうえで、専門家の役割と責任は極めて
7 大きい。今回の事故では、専門家が津波の危険性についていかに住民に向け発信していたか
8 が、厳しく問われている。

9 提言 2

10 専門家は、災害の危険性について住民が正しく理解できるよう、積極的な情報発信や
11 コミュニケーションに努めること。
12

15 6. 1. 2 市町村防災部門の災害対応のあり方

16 (1) 避難所と避難場所のあり方の見直し

17 本事故では、津波あるいは洪水の危険性のある場所が、緊急時の避難場所に指定されてい
18 たことが、「避難場所に指定されているのだから小学校は安全である」という思い込みにな
19 つながっている。一方で、大川小学校以外の学校でも、津波の浸水危険性があるにもかかわらず
20 避難所の指定がなされていた。これは、緊急時に身の安全を守るための「緊急避難場所」
21 と、被災後に応急的な避難生活をする「収容避難所」とを混同し、収容避難所としての学校
22 が機械的に緊急避難場所として指定されている場合のあることを意味している。地震や津波
23 に対する緊急避難場所を、その安全性を考慮して慎重に検討していれば、大川小学校は収容
24 避難所にはなり得たとしても、緊急避難場所として指定されなかったものと思われる。そし
25 て、津波に対する緊急避難場所として、より高い場所を屋外であっても指定していれば、大
26 川小学校も初期段階でその緊急避難場所を目指して行動を開始したと考えられ、結果論では
27 あるが行政における緊急時の避難場所の指定に問題があったと言わざるを得ない。

28 なおそれに関連して、いくつか改善すべき問題がある。まず、避難場所と避難所の呼称が
29 類似しており区別がつきにくいことが混同を生む原因になっていることから、その呼称等の
30 見直しが必要である。また、緊急避難場所の安全性は、津波や洪水あるいは土砂災害や火災
31 など、災害の種別によって異なるので、その種別ごとに指定する必要がある。さらに、避難
32 場所および避難所については、行政がその安全確保の責任を負うということから、即座に行政
33 の担当者を派遣するとともに、ホットラインその他で情報を確実に提供して、避難者の安

1 全確保に責任を持つことが求められる。この点について、災害時における避難所の運営・管
2 理を行い、避難者の安全確保に関して責任を迫るべき行政が、その開設と管理を大きく学校
3 に依存しており、また適切な情報提供の責任を果たしていない、という問題がある。

4 提言 3

5 市町村は、災害時の住民の安全を確保する責任を負うという立場から、いわゆる避難
6 所の指定に際し、以下の配慮をすること。

- 7 • 緊急避難場所と収容避難所とを明確に区別して指定や整備すること
- 8 • 緊急避難場所と収容避難所の区別を明確にして周知をはかること
- 9 • 特に緊急避難場所の指定に際しては、災害種別ごとにその安全性を十分に検
10 討すること
- 11 • 緊急避難場所と収容避難所に対しては、行政として責任をもって情報提供を
12 行うため、情報伝達手段・伝達経路などを予め整備すること。
13

15 (2) 住民や重要施設への情報提供のあり方の見直し

16 本事故においては、防災行政無線や広報車によって災害情報の提供が図られたにもかかわらず、
17 小学校だけでなく地域住民にも適切に情報が伝わっていない。防災行政無線による伝
18 達では、その内容において津波の高さや到達時間の情報が入っておらず、適切な行動を引き
19 出すものになっていなかった。また防災行政無線および広報車を用いた広報では、その音声
20 が場所によって聞き取りにくく、聞いていない人や聞き取れなかった人が存在する。

21 災害情報は全ての人に確実に伝達され、かつ適切な行動を引き出すものでなければならず、
22 住民に対する災害情報伝達のあり方を見直す必要がある。拡声器の配置や音量などの改善を
23 はかって、防災行政無線や広報車で確実に伝わるようにするとともに、防災行政無線の戸別
24 受信機、衛星携帯電話やIP電話さらにはエリアメールなど多様な情報手段を使って、いか
25 なる場合でも情報が伝わるシステムにしなければならない。

26 また本事故では、消防無線の情報や現地目撃の情報が、防災行政無線（移動系）等を通じ
27 て行政機関あるいは小学校や地域に迅速に伝えられていない。行政職員が緊急事態を察知し
28 た時に、その情報を即座に小学校等に連絡しようとしていれば、またそれを可能とする送信
29 システムがあれば、小学校側も避難の必要性をもう少し早く認識できたものと思われる。迅
30 速な送受信が可能のように広報車等の機能をレベルアップする、職員が移動系無線等の操作
31 が適切にできるよう日頃から訓練しておく、といったことが求められる。

32 提言 4

33 市町村は、災害時における学校や住民等への適確な情報伝達を確実なものとするため、

1 以下の対策を講じること。

- 2 • 災害時の広報内容について、事前に十分検討し、その改善を図るとともに、
- 3 広報手段の多様化や耐災化を図ること。
- 4 • 行政機関相互の緊急時の情報連絡のシステム、行政と学校や地域とをつなぐ
- 5 災害情報伝達システムの整備を図ること。また、それらのシステムが適切に
- 6 機能するように日頃から訓練をするとともにその維持管理に努めること。
- 7

10 6. 1. 3 マニュアルの内容、策定方法のあり方

11 (1) 学校現場における災害対応マニュアルのあり方

12 大川小学校においては、災害対応マニュアルの中で一部、津波について想定されていたも
13 のの、津波災害時の三次避難場所については具体的に定められておらず、避難路・避難方法
14 の検討も行われていなかった。また、マニュアルには初動対応の本部・班体制が定められて
15 いたが、震災当日の教職員の動きは、必ずしもそれに則ってはいなかったものと考えられる。

16 学校に限らず、一般に災害対応マニュアルにおける避難計画は、起こりうる災害の種類・
17 規模などをできるだけ幅広く想定するなど、その施設等を取り巻く災害環境を十分に検討し、
18 災害種別に応じて適切な避難先、避難路、避難方法を定めておくことが必要である。

19 提言 5

20 各学校は、学校の災害対応マニュアルを検討するにあたり、その学校に及ぶであろう
21 災害危険の種類を具体的に想定するなど、学校を取り巻く災害環境を十分に
22 検討し、起こりうる災害種別に応じた適切な避難先・避難路・避難方法をあ
23 らかじめ定めておくこと。

24 市町村教育委員会は、関係機関・専門家との連携体制を構築し、各学校における上記
25 の取り組みに対し、必要な専門的知見を提供が可能となるよう、これを支援
26 すること。
27

29 (2) 災害対応マニュアル策定・確認体制の充実

30 本事故においては、大川小学校の災害対応マニュアルは、必要な検討が進められないまま
31 具体性・現実性に欠ける計画となっていた部分があったが、その背景要因として、災害対応
32 マニュアルに対するチェックの仕組みが欠落していたことがあったと考えられる。また、教
33 職員に津波・防災や危機管理に関する基本的知識が十分でなかったことも、検討推進を妨げ

1 　　る要因のひとつとなっていたものと推定される

2 　　各校の災害対応マニュアルに適切なチェック機構を設けることは、その形骸化を防止し、
3 　　具体的・現実的な検討を促進する上で有効である。また、そのチェック機構には、幅広く様々
4 　　な視点を取り入れることで、これがより充実したものとなると考えられる。

5 提言 6

6 　　**市町村教育委員会**は、例えば下記のような仕組みを構築することにより、各学校の災
7 　　害対応マニュアルの整備状況を幅広い視点から定期的に確認し、その改善に
8 　　つなげるよう学校を指導すること。

- 9 　　・ 各校の学校評価における評価項目としての明確な位置づけ
- 10 　　・ 各校のPTA役員会に対する協議の義務づけ
- 11 　　・ 学校同士のピアレビュー（相互評価）の仕組みの導入

15 6. 1. 4 防災訓練・防災教育の充実

16 　　東日本大震災前には、ほとんどの学校で、地震や火災を想定した避難訓練は行われてい
17 　　たものの、津波や洪水を想定して実施していた学校は極めて少なかった。文部科学省「東日
18 　　本大震災における学校等の対応等に関する調査研究」（平成24年3月）によると、被災3
19 　　県の小中学校では、火災を想定した避難訓練は約9.8%、地震を想定した避難訓練は約9
20 　　.4%の学校で実施していたが、津波を想定した避難訓練は、全体で約6%、沿岸部地域の学
21 　　校では約1.4%、ハザードマップで浸水域に指定されていた学校でも6.2%に過ぎない。

22 　　大川小学校においても、地震や火災の避難訓練は行われていたものの、津波を想定した避
23 　　難訓練は実施されておらず、引渡し訓練も児童に対する防災教育も行われていなかった。

24 (1) 災害に対応した避難場所の設定と避難訓練

25 　　学校で地震や火災等が発生した場合は、二次避難場所として校庭やグラウンド等の広場に避
26 　　難させることが一般的である。しかし、沿岸部や河川近くの学校で低平地に立地している場
27 　　合は、津波や洪水等の可能性を意識し、三次避難場所を高台に定め、そこへの避難訓練をし
28 　　ておくべきである（一刻も早く避難しなければならない場合は、校庭等への避難をしないで
29 　　二次避難を直接高台にすべき場合もある）。避難場所としては、立地された学校周辺におけ
30 　　る高台で、子供たちが安全に避難できる準備と訓練がなされている必要がある。

31 　　また、一般に避難訓練は規律・統制に重点を置く「集団行動」型訓練になりがちであるが、
32 　　効率的な管理・誘導のみを意識し、子供を指示の対象・受身の立場に置くやり方では、災害
33 　　時に主体的に動くことのできる子供は育成できない。子供が自ら判断・行動する能力を身に

つけるためには、訓練に際しても、単に指示に従うのではなく、自らの行動を自ら判断する訓練を行うことが必要である。

提言 7

各学校は、考えられる災害を最大限想定し、その災害に対応した避難場所の設定と避難の具体的方法を共有し、その訓練をしておくこと。その際、特に次のような点に配慮すること。

- 海岸及び河川近くの低平地に立地する学校では、一定の強震があり1分以上の長い揺れが生じた場合は、津波発生のおそれが高いことを考え、的確な情報収集を行うとともに、一刻も早く垂直避難を考えなければならないこと。
- 避難訓練は、子供が自ら判断・行動する能力の向上を意識し、教職員と認識を共有しつつ、全体として主体的に動くことのできる訓練であること。

市町村教育委員会は、各学校が、各種災害に応じた適切な避難訓練をしているか確認し、その状況に応じた指導を図ること。

(2) 保護者への引渡しのお考えとその訓練の必要

大川小学校では、災害時における引渡し訓練について、数年前からその必要性を意識し、検討はしていたもののその具体的方法（保護者への連絡の手立て）の問題で踏み切るまでに至っておらず、たまたま事前に迎えに来ることのできた保護者の児童のみが救命された。保護者以外には引渡しがされなかったことによる問題も生じた。また逆に、今回の大震災における他校では、保護者に引き渡した児童がその帰宅途中で車中で保護者とともに被災した事例も多く見られた。

提言 8

各学校は、子供の引き渡し方法について、災害の状況に対応した具体的方法を保護者と事前に十分協議し、保護者と十分な共通認識を図っておくこと。またその際、次のような点に配慮すること。

- 地震発生時に津波の恐れのある場合は、原則として保護者も子供と一緒に高台に避難するよう促し、子供を引き渡す場合でも保護者が安全な高台避難を意図している場合に限ること。
- 引き渡し時は保護者確認が原則であるが、保護者が迎えに来られない場合を想定し、具体的な方策を策定しておくこと。

1 (3) 避難訓練と防災教育をつなぐ取り組み

2 避難訓練は学校防災上の教育活動の一環ではあるが、防災教育そのものではない。訓練は
3 行動パターンを習熟させ慣習化するものであるが、それだけでは子供たちの臨機応変で能動
4 的な行動を生み出すことはできない。

5 これからの避難訓練は、子供たちが各種の災害に対する主体的な学びを通して、その行動
6 に納得し、教職員の指示を理解して動けるものにする必要がある。そうした教職員と子供た
7 ちが共有する知と行動を結ぶ学びが防災教育である。

8 大川小学校では、津波に対する避難訓練だけでなく、防災教育も行っていなかった。また、
9 教職員の多くは裏山や周辺の環境的条件に関する知見も乏しく、事前にも、事故当日にも、
10 津波を意識しながら避難先を特定できなかった。もし、いずれかの学年ででも津波や洪水に
11 関する防災教育を行っていて、教職員と子供とが避難の必要性と適切な方法について確信を
12 持って共有していれば、全体を動かす力になっていたことが考えられる。

13 提言 9

14 各学校は、個々の教職員が地震・津波といった自然現象に関する確かな基礎知識と防
15 災意識を持ち、学校近隣の地域環境的状况にも精通し、防災訓練と連動した
16 防災教育を行うこと。その防災教育に際しては、子供たちが学校にいない場
17 合（休日等で自宅や地域周辺にいたり登下校中などの場合）であっても、瞬時
18 に自分で判断・行動できる知恵を育むことを目指すこと。
19

20 21 22 6. 1. 5 学校における情報収集の重要性・連絡手段の確保

23 (1) 学校に対する災害時の情報収集伝達手段の整備

24 本事故では、強大な破壊力をもつ津波が来襲する恐れがあり、それゆえに迅速な避難が求
25 められるという情報が、行政機関等から小学校側に迅速かつ適切に伝えられず、またそう
26 した情報を小学校側からも迅速かつ適切に収集できなかったことが、避難開始や避難方向の
27 決断を遅らせた主な要因の1つと考えられる。

28 行政機関からの情報は、防災行政無線の屋外拡声器から伝えられているが、学校側に直接
29 伝えるものでなかった。広報に向かう総合支所職員は、学校に立ち寄ったものの、情報伝達
30 等をほとんど行っていない。また、停電や電話回線の輻輳により、電話その他による個別・
31 直接的な連絡もなされていない。

32 学校や避難場所・避難所は、多数の子供や地域住民が滞留しているところであり、災害情
33 報を何よりも優先的に伝達すべきであり、避難等の指示を個別的に伝達すべきであるが、そ

1 のためのシステムも装備もなかった。

2 提言 1 0

3 市町村は、学校や指定避難場所・避難所に対し、避難等に関する情報を迅速かつ確実に
4 伝達できるよう、以下の対策を講じること。

- 5 • 防災行政無線のほかに、多様な情報手段の確保を図り、情報伝達の信頼性や
6 冗長性を高めること。
- 7 • 防災行政無線の戸別受信機の設置、衛星電話等によるホットライン等により、
8 個別的就体的に伝達や指示ができるシステムを確立すること。それらの
9 装備やシステムは、停電や電話回線の輻輳あるいは地震動や浸水にも強いも
10 のとするため、非常時の電源確保や設置場所の見直し等をはかること。

11 各学校は、自校が住民の避難所として適当かどうか、協議を図りつつも主体的に判断
12 すること。その際、各種災害を想定し、学校の立地や校舎・体育館の特性、
13 子供が全員在校中の場合等も考慮して、受け入れ可能性などを十分に検討す
14 ること。
15

17 (2) 学校側からの能動的な情報収集体制の構築

18 警報が出されるなど、何らかの危機が迫っていると判断される時には、子供の生命を預か
19 る学校としては、行政等からの伝達や連絡がなくとも、自ら積極的かつ能動的に情報を集め
20 て、情報ミスによる逃げ遅れが生じないようにしなければならない。災害時の情報は「受け
21 取るだけでなく、自ら取りに行くもの」が大原則であることを忘れてはならない。

22 本事故においては、教職員は何らかの形でラジオからの情報収集を行っていたと考えられ
23 るものの、河川の状況や周辺の状況などについて、学校側として積極的に情報収集に動いた
24 形跡は見られない。津波来襲の可能性がある場合には、河川に近寄ることは危険であるため、
25 あらかじめ河川の様子が見える高所を特定しておき、そこからの状況把握を試みる必要が
26 必要であった。地域の人から情報把握を計画的に行えば、もう少し確かな情報を早く得られた
27 ものと思われる。

28 今後は、監視カメラや簡易地震計を学校周辺に設置しその情報を取る、地域の草の根の情
29 報を携帯電話や駆け込み方式で集約するといった、能動的な地域情報集約システムを構築す
30 る必要がある。

31 提言 1 1

32 各学校は、災害時には自ら情報を取りに行くという意識付けをはかり、災害対応マニ
33 ュアルにもその具体的な方法を明確にしておくこと。

1 各学校及び市町村は、監視カメラや簡易地震計を学校周辺に設置し、洪水や津波ある
2 いは周辺の火災などの状況がいち早く認識できるようにすること。

3 各学校及び地域は、例えば学校を地域の災害情報拠点として整備し、地域における情
4 報の集約化や共有化が迅速に行えるようにすることなどにより、学校と消防
5 団や自治会長等を含む地域住民との情報連絡体制を構築しておくこと。
6

9 6. 1. 6 教職員の防災・危機管理教育の充実

10 (1) 教員養成課程における学校防災の位置づけ

11 震災前の大川小学校に対しては、多くの保護者から「子供たちが喜んで行く」「学校が毎
12 日楽しいと言っている」と評価されていた。しかしながら、教育の根幹である子供の命に関
13 わる防災の観点については、管理職をはじめとする教職員の危機意識は決して十分だったと
14 はいえない。そのことが津波災害に対する事前の周到な準備の不足となり、震災時の対応の
15 迷いや意思決定の遅れの問題につながったと考えられる。

16 こうした防災意識の背景の一つには、教員免許を取得する教職課程のなかで、地震や津波
17 といった自然環境の変動やそれに伴う防災に関する基本的事項についてほとんど学ばれて
18 きていないという問題がある。

19 提言 1 2

20 文部科学省及び各教員養成大学は、子供たちの命を守る任務に関わる環境や防災に関
21 する教育を、教職課程の基礎教育又は教養教育の必修科目と位置づけ、教員
22 が確実にこれを学ぶことのできる環境を整備すること。
23

25 (2) 教職員に対する防災・危機管理研修の充実

26 教員養成教育における安全・防災教育が不十分な現状もあって、個々の教職員間で、学校
27 防災に関する知識や意識の差が極めて大きいのが現状である。その意味でも、教員になっ
28 からの文部科学省や各教育委員会主催の防災研修や一般行政主催の地域防災訓練の機会等
29 は極めて重要である。

30 こうした研修は、少なからずどの地域でも行われているが、必ずしも十分とはいえない。
31 本事故の要因としても、津波防災に関する内容は十分ではなく、質的にも十分な意識改革に
32 つながるものではなかったといえる。さらに、研修を受けた者が、学校に持ち帰って教職員
33 間で共有したり避難訓練や防災教育に生かされるということもなかった。教育行政機関の研

1 修等に参加する機会があるのは、管理職や安全主任等役職にある者が中心であるため、そ
2 の研修内容を学校現場で共有し、定着を図ることが重要である。

3 提言 1 3

4 文部科学省及び各教育委員会は、各学校の防災意識や危機管理意識を高め、具体的に
5 子供たちを被災から守る実質的な研修を実施すること。また、その際には、
6 地域住民を守る一般地域行政機関の研修や訓練とも十分な連携を図ること。
7 さらに、研修実施に際しては、科学的・専門的な知識とともに、具体的で実
8 効性のある研修方法を習得した講師に、これを行わせること。

9 各学校は、これら研修の内実を自校の実情に照らして職員会議等で必ず議論し、職員
10 間で共有すること。
11

13 (3) 教員の緊急事態対応能力の育成と訓練

14 大川小学校においては、教頭をリーダーとした組織的かつ積極的な情報収集と、活発な議
15 論に基づく柔軟かつ迅速な意思決定がなされなかった。

16 緊急事態などに対応するチーム行動のあり方に関するこれまでのさまざまな研究・知見か
17 らは、チームの能力を最大限に発揮するため、チームリーダーは明確な目標設定と指示によ
18 りチームメンバーの持つ情報・能力を最大限に引き出し、チームメンバーも積極的に疑問・
19 異論を口に出してチームとしての意思決定に貢献することが必要とされている。今回のよう
20 に、事前の想定をはるかに超える巨大地震・津波の発生に際しては、事前に備えた災害対応
21 マニュアルを超えた柔軟な意思決定と果敢な行動が必要であり、そのためには、上記のよう
22 にリーダーとチームメンバーたる教職員が、それぞれ必要な役割を果たし、教職員組織とし
23 ての迅速・適確な意思決定に寄与することが不可欠であったと考えられる。

24 地震、津波、大雨などの自然災害だけでなく、火災、爆発、犯罪者やテロリストの校内侵
25 入、校内における暴力事件、殺傷事件、自殺、破壊行動、集団食中毒、致死性のアレルギー
26 反応など、教員はさまざまな緊急事態に最初に対応して、生徒の安全を守るべき立場に立た
27 される。それにもかかわらず、緊急事態に直面した教員が、個人として、また組織として対
28 応するための教育や訓練をほとんど受けていない。

29 提言 1 4

30 文部科学省は、学校現場向きのCRM訓練¹⁾又はそれに類するノン・テクニカル・スキ

¹ CRM とはクルー・リソース・マネジメントの略で、そのときに利用可能な人（クルー）および情報の資源（リソース）を最大限に利用して危機を乗り越える、あるいは危機を予防するスキルを身につけるための訓練である。元々は航空パイロットのために開発されたものだが、その考え方と訓練手法は、広く異業種、異業界に応用されている。

ル²⁾の訓練手法を開発すること。

都道府県教育委員会及び市町村教育委員会は、上記訓練手法を教員研修に取り入れること。また、校長、教頭などの管理職に平常時および緊急時のそれぞれに求められるリーダーシップの教育・訓練を実施すること。

各学校は、教職員間のコミュニケーションを促進し、（職位、年齢、経験などにおいて）下のものから上のものへの意見の表明、間違いの指摘がしやすい職場風土を醸成するとともに、上のものが必要なリーダーシップを発揮できるよう、適切な権威勾配を維持するよう努めること。

各学校は、迷ったときには生徒の安全を何よりも第一に考えた選択肢を選ぶことを教職員間で申し合わせ、その旨を行動指針として折に触れ確認すること。

文部科学省は、教職員や教育委員会メンバーの緊急時対応能力をさらに高めるため、想定外の状況やジレンマ状況における行動と意思決定に関する教育訓練手法³⁾を研究し、将来的には都道府県教育委員会と市町村教育委員会がそれを教員研修に取り入れること。

6. 1. 7 災害に備えた学校の立地・設計

(1) 防災・安全面を考慮した学校の立地

岩手県内及び宮城県女川町や南三陸町の沿岸部は軒並み甚大な被害を受けたが、その地域内の多くの学校は、他地域と比較して人的・物的な被災は極めて少なかった。その大きな理由は地形的に沿岸部の比較的近隣に山手があり、多くの学校がその高台に校舎が建てられていたことによっている。

被災の大きかった旧石巻市地域では、日和山の一角を除き低平地であったことから、沿岸部から約4 km余り内陸部まで津波が浸水し、その範囲にある多くの学校が津波の来襲を受けた。大川小学校は海岸（追波湾）から約4 km離れているが、大規模河川である北上川の沿川に立地されていて、大きな被災を受けた。

しかしながら、学校の立地を定める設置基準には、災害危険について具体的に定めたもの

²⁾ ノン・テクニカル・スキルは、本来業務に必要な技能、たとえばパイロットなら航空機の操縦、医師なら病気の診断や治療、教師なら授業と生徒指導というような専門的スキルではない、コミュニケーション、リーダーシップ、状況認識、意思決定などの技能のことである。近年、安全を確保する（事故を防止する）ためにノン・テクニカル・スキルが重要であることが認識されるようになり、とくに医療安全の専門家・実践家の間でノン・テクニカル・スキルの訓練手法の開発が進められている。

³⁾ 大規模災害の時などに直面するジレンマ状況を仮定して、そのとき自分ならどう判断するかを答えさせる防災ゲームの「クロスロード」や、これを応用した鉄道会社の新しい訓練手法が開発され試行されている。

1 はない。

2 提言 1 5

3 文部科学省は、子供の安全や防災上、学校に適した立地の基準をより具体的に規定す
4 ること。

5 学校設置者は、上記の基準に関わらず、沿岸部の学校の立地に当たっては、津波や風
6 水害を意識した立地条件を考慮すること。また、学校を高台に建設すること
7 が困難な場合でも、近隣に避難する高台がある場所を選定し、高台までの避
8 難路を確保すること。
9

11 (2) 校舎設計における防災・安全面への配慮

12 東日本大震災においては、沿岸部の低平地に立地している学校でありながら、校舎が3階
13 建てないし4階建てであったことで、上層階や屋上に避難してかろうじて人的被災を免れた
14 学校がかなり多く見られた。反面、大川小学校のように2階建てであったり、屋上がないこ
15 とで避難場所として機能しなかった学校もあった。なかには、小規模校であったが校舎の一
16 部だけ3階にしていたり、2階の屋上に広めの倉庫を設けていたことで、そこでかろうじて
17 難を逃れた学校もあった。

18 一般に、教育的観点からは、校舎はあまり高層階でない方が望ましいと考えられるが、校
19 舎設計に際しては、こうした教育的観点だけでなく、地域の災害環境を考慮した安全面から
20 の検討も不可欠である。

21 提言 1 6

22 学校設置者は、学校の校舎等の設計に際して、地域の災害環境を十分に考慮し、起こ
23 り得る災害の種類別に危険性を考えて、これを校舎設計に反映すること。と
24 りわけ、沿岸部で低平地に立地する学校では、その規模等のみから階高を検討
25 するのではなく、垂直避難の可能性を十分に考慮して、安全を確保できる高さ
26 の校舎とすることを検討すること。
27

30 6. 1. 8 地域・保護者との連携体制

31 (1) 学校防災における地域住民・保護者との連携

32 本事故においては、大川小学校の定めた災害対応マニュアルにおいて、津波災害への対応

1 や災害時の保護者への引き渡し計画など、より具体的な検討の必要性があり、それが認識さ
2 れながらも、その検討が進まず、具体性・現実性に欠ける計画となっていた部分があった。
3 引き渡し計画は保護者に対する周知も行われていなかったが、仮に、このような災害対応マ
4 ニュアルの内容が保護者に知らされていれば、その指摘を受けて具体的な検討の促進につな
5 がった可能性がある。

6 また、同校の勤務年数が浅い教職員たちが危険と考えていた学校裏山は、保護者の認識で
7 は必ずしもそのように受け止められておらず、震災2日前（3月9日）の地震後に、自らの
8 子供に対して大地震の際にはその山へ登るようにと教えていた保護者もいる。教職員が学校
9 における災害対応を検討する上で、地域の実情をよく知る保護者や地域住民、また消防関係
10 者など防災対策に関する専門的な知識を持つ関係機関との連携が必要である。

11 提言 1 7

12 市町村及び市町村教育委員会は、学校における防災・危機管理対策について、教職員
13 と地域住民、保護者及び関係機関が連携・協議する場を設け、学校の災害対
14 策マニュアルの確認とその改善に向けた検討を進めること。
15

17 (2) 教職員の避難所運営への関わり方

18 本事故においては、大川小学校が地域の指定避難所となっており、教職員が避難者受け入
19 れの対応を求められていたことが、事前対策、当日の避難行動のいずれにおいても、教職員
20 の判断・行動に影響を与えたものと考えられ、この結果として、本来は最優先事項となるべ
21 き児童・教職員の安全確保対策の推進が阻害された可能性がある。そしてその背景要因とし
22 て、学校に避難所を設置した際の運営体制が確立しておらず、学校現場の教職員に依存する
23 仕組みとなっていたことが挙げられる。

24 災害時における避難所の設置・運営は、基礎自治体である市町村が一義的責務を担うべき
25 ものである。また、学校現場の教職員は、災害時にあつては、児童の生命・安全確保を最優
26 先に危険を回避するとともに、その後は可能な限り早急に学校教育の再開を図り、児童・生
27 徒等の心身の健全な育成を図らなければならない。本来、学校は、避難所の設置・運営に施
28 設管理者として関わるべきであり、その主体となるべきものではない。

29 提言 1 8

30 市町村は、学校が指定避難所となっている場合においても、あらかじめ地域住民で構
31 成される自主防災組織などを育成するとともに、避難所運営計画の策定・避
32 難所運営訓練などを行って、教職員に依存しない、確固とした避難所運営体
33 制を構築すること。

1 市町村教育委員会は、この市町村の取り組みに協力するとともに、学校現場における
2 実効性を確認し、必要に応じ市町村の担当部局との連携・調整を図ること。
3

5 (3) 指定避難所となった場合の学校側の取り組み方

6 一般に学校現場においては、避難所として指定されることに対して常に受け身の姿勢であ
7 り、積極的にその検討に関与することは少ない。またこのような状況にあることから、児童
8 が在校中の避難者受入のあり方や、避難者がいる中での学校教育再開の手順などについての
9 検討は、必ずしも十分に進められてはいない。

10 提言 19

11 市町村教育委員会は、地域の指定避難所となっている学校について、災害直後から地
12 域住民が学校へ避難し、また学校施設内で一定期間の避難所生活を営むこと
13 を前提に、災害時対応マニュアルを策定するよう指導すること。またその際
14 には、児童・生徒が在校中に災害が発生した場合の避難者収容場所を具体的
15 に想定するとともに、避難所生活を送る被災者と児童・生徒が、一定期間、
16 同じ施設を共用しなければならないことを前提に、その空間利用のあり方な
17 どを検討すること。
18

22 6. 2 適切な事後対応のための対策に関する提言

23 6. 2. 1 事故対策本部機能のあり方

24 本事故の事後対応として、石巻市教育委員会において大川小学校の被災状況の正確な把握
25 とその対応が遅れた面があった。その原因としては、石巻市全体が甚大な津波被害を受けた
26 こと、避難所の開設や運営に極めて多くのリソースが割かれたことなど種々の事情があるが、
27 遅くとも地震発生から1週間程度経った時点で教育委員会は、大川小学校の被災状況、及び
28 ほとんどの教員が被災し、残された校長だけでは正常な学校運営を行うことは極めて困難で
29 あることは認識できたと思われる。そして地震後早い時期に石巻市教育委員会内に事故対策
30 の本部が設置され、大川小学校の被災状況に即応した活動が展開されていれば、状況は相当
31 程度変わったものになったと考えられる。

32 事故対策本部の機能としては、次のようなことに対応できることが望ましい。

- 33 ・ できる限り早急に被害の状況を正確に把握すること

- 1 ・ 教員の被災状況に応じて応援要員の派遣や近隣学校からの支援を行うこと
- 2 ・ 市の市長部局及び救助担当部局と密接に連絡をとりあうこと
- 3 ・ 遺族・保護者の要望を速やか、かつ丁寧に把握すること
- 4 ・ 必要に応じ関係者からの聴き取りなど事実や資料の収集を行うこと ただしその場合
- 5 に被聴取者に対する慎重な配慮が必要である

6 提言 20

7 市町村及び市町村教育委員会は、学校が被災した場合、その被災の程度に応じた事故
8 対策本部を設置し、被害状況の把握、学校経営への支援、被害者・遺族の要
9 望の把握などを活動を速やかに展開できるような体制をとれるよう、あらか
10 じめその計画を定めておくこと。

14 6. 2. 2 被災者・遺族支援のあり方

15 事故等の被災者・遺族等に対しては、適切なタイミングで、適切な情報が提供されること
16 が重要である。生活面、経済面、心身面などの多様なニーズに対して、総合的な支援が行わ
17 れることが望まれる。その際、関係者が連携して支援を行うこと、事後、中断を置かず支援
18 がなされること、継続的かつ安定的に支援が提供されることが重要である。

19 被災者・遺族の多くは、「なぜ助けられなかったのか?」、その原因を知りたいという気持ち
20 が強い。関係機関は、事実関係を説明する責任がある。被災者・遺族にとっては、①心の
21 ケアを含めた総合的・包括的な支援と、②事故原因の検証・教訓化の双方が、車の両輪のよ
22 うに必要不可欠である。また、事故原因の検証・教訓化に当たっては、家族を亡くし、又は
23 自らが被災して苦しむ被災者の視点も必要である。事後対応に当たっては、このような点に
24 留意した上で、継続的に被災者・遺族と情報を共有し、きめ細やかに対応することが求めら
25 れる。

26 また、行方不明者の捜索活動は、関係機関により現在も継続されているが、行方不明児童
27 の保護者や家族が、初期の段階で行政の捜索会議などに参加でき、組織的に多くの関係機関
28 の協力を得ていれば、効果的な捜索活動ができたと思われる。

29 さらに、突然に肉親を亡くすという辛い現実と直面した遺族に対して、十分な精神面での
30 支援がなされることが重要である。行政機関は、学校を中心に生活支援や心のケアの支援機
31 関があることへの周知を行い、支援内容を提示するが、こうしたさまざまな支援機関につな
32 げるコーディネート役を置くことが望ましい。特に、本事故のように、甚大な被害が生じた
33 場合には、初期、中期、長期と系統性を持って、身近で見守り、継続的な生活支援が可能な
34 行政機関につなげる体制を構築することが必要である。継続的に、児童、保護者、教職員を

1 対象にした心のケアをする相談事業や心のケアをする教職員を配置し、その研修を行う必要
2 もある。

3 一方、遺族への報道関係の取材があることで、事実関係の説明会への欠席を余儀なくされ
4 たり、検証委員会を傍聴できないなど情報を得る機会が制限されないようにし、激しいマス
5 コミ取材から保護されることへの配慮も必要である。

6 加えて、同じ悲しみを持つ被災者同士の支え合いや情報交換などは、被災者・遺族の心の
7 回復にとって大きな要素である。地元住民や関係機関と共に祈る場所が必要であり、初期に
8 おける慰霊碑建立などの諸行事が遺族の慰めとなることを理解し、今後、後世に伝えていく
9 ためにも、国や県、市の関係者の支援のもと、一連の慰霊行事を継続していく必要がある。

10 以上のような様々なニーズに対応していくため、事故の被災者・遺族への対応に際しては、
11 事前に十分検討した計画に基づき、関係機関等が協力して、次のような取り組みを行うこと
12 が重要である。

13 ○迅速かつ平等な情報提供を確実にするため窓口の一元化

14 ・被災者・遺族の個別のニーズの把握と継続的な情報提供

15 ・事実関係や原因についての説明会の開催

16 ○心のケアを含めた総合的・包括的な支援

17 ・生活支援、心のケアを含めた多面的な相談に対する総合対応

18 ・遺体確認の支援・葬儀等の支援、慰霊行事の実施

19 ・マスコミ対策とプライバシーの保護

20 ・被災者・遺族団体への支援

21 提言 2 1

22 文部科学省は、事後対応における上記の取り組みを実現するため、あらかじめ学校事
23 故・災害の被災者・遺族支援に関するガイドラインを策定すること。

24 各学校は、上記ガイドラインを参考に、各校の災害対応マニュアルの中において事
25 故・災害後の事後対応に関する計画を具体的に定めること。
26

29 6. 2. 3 事故調査・検証のあり方

30 (1) 児童に対する聴き取り等における配慮

31 本件の事故後に石巻市教育委員会から、大川小の生存児童らに対して聴き取りが行われ
32 たが、児童らが受けたと思われる心的外傷などに対する配慮において十分とは言い難い面
33 があった。学校や教育委員会が児童から聴き取りをする場合、児童に二次被害が生じるこ

1 とのないように様々な配慮を欠いてはならないことはいうまでもない。

2 今後、学校における事故・災害によって人的被害が生じ、事故調査・検証が行われるに
3 際して、特に児童に対して次のような配慮が行われることが必要である。

- 4 ・事前に専門家に相談し、その助言を得るとともに、必要に応じて同席などの形で支援
5 を受けること
- 6 ・事前に保護者に聴き取りを行う旨の告知を行い、保護者から同意を得るとともに、
7 必要な連携を図ること
- 8 ・児童の負担を最小限にするために、周到な準備の下、必要最小限の時間・範囲で聴
9 き取りを行い、無用な繰り返しを避けること
- 10 ・録音をする場合には、児童及び保護者の同意を得ること
- 11 ・聴き取り後に児童に変調がみられる場合には、速やかに専門家と連絡を取り合い、対
12 応すること

13 提言 2 2

14 各学校及び市町村教育委員会は、学校内の事故・災害等によって生じた人的被害につ
15 いて、その事実経緯や原因の調査のために、児童から聴き取りを行うと場合
16 に備え、あらかじめそのあり方を検討し、必要な計画を立てるとともに、専
17 門家との連携方法、聴き取り担当者の教育・訓練などを実施しておくこと。
18

20 (2) 調査・検証のあり方

21 学校の内外にかかわらず、事故や災害で人的被害が生じた場合に、事故原因の究明と再
22 発防止策の検討を目的にした事故調査・検証が行われるのは時代の趨勢であるといっても
23 過言ではない。ただし、事故調査手続と責任追及手続との関係をどう調整するのか、どの
24 ような手法によって事故調査を進めるのか、関係者に対する聴き取りお行う上での留意点
25 などまだまだ事故調査・検証が定着しているとは言い難いのも現状である。

26 また事故調査・検証を当事者自身（例えば学校事故であれば、当該学校や教育委員会）で
27 行うのか、第三者機関が行うのかについても、いまだ明確な基準やルールは確立しておら
28 ず、今後の事例や知見の蓄積に待たなければならないが、できる限り速やかに調査機関の
29 設置、調査・検証の進め方についてのガイドラインが作成されることが求められる。

30 提言 2 3

31 文部科学省は、学校内で事故が発生した場合に、事故調査・検証のためのガイドライ
32 ンを作成すること。そのガイドラインでは、調査・検証を行う主体に関する
33 判断（当該学校か、第三者機関か）、一般的な調査・検証の進め方、児童はじ

1 め当事者に対する聴き取り時の配慮（提言（1）で記載したもの）、情報管理
2 のあり方（原則として聴き取りの際には録音をすること、メモ類は廃棄しない
3 こと、聴き取りの録取書の公開の是非）などについてできる限り分かりやすく
4 記載すること。
5

7 (3) 調査・検証における透明性の確保

8 当委員会が発足する以前の経緯として、石巻市議会で附帯決議を伴う第三者委員会設立
9 に関する議決があり、文部科学省や宮城県教育委員会も参加した4者円卓会議もあった。
10 それらの議論に基づき、検証委員会の会議は原則として公開して行うこととされ、「大川小
11 学校事故検証委員会設置要綱」にもその旨定められていた。以上から当委員会の会議は、遺
12 族・保護者のみならずマスコミ関係者にも全面的に公開して行われることとなった。

13 他方、当委員会の検証作業のためには、多くの関係者からの情報や資料を収集し、さら
14 にそれぞれの情報や資料を評価することが必要不可欠であるが、それらの情報や資料には
15 センシティブなプライバシー情報が多く含まれている。また当委員会が関係者から証言を
16 得る場合には、その証言を公開しない旨確約して、その証言を得ている。

17 以上のような状況の中で、全面的に公開された委員会の場では、プライバシー情報に対
18 する配慮のため、証言者の氏名を挙げたり、機微にわたる情報の評価をする際には、非常
19 に気を遣いながら議論をせざるを得なかった。そしてその結果として、委員会の会議を傍
20 聴した関係者には、当委員会が十分に事実や情報を消化していないのではないかとの印象
21 を与えた可能性も否定できない。この点については、当委員会としても忸怩たる思いを禁
22 じ得ないところである。

23 しかしながら痛ましい人的被害を出した事故において、責任追及ではなく再発防止を目
24 的にした第三者的な調査委員会が、公正中立かつ客観的な調査を行うことの有用性は、現
25 在広く社会によって認知されつつある。今後も種々様々な事故において調査が行われるで
26 あろうが、その際、事故の最終報告書、経過報告、中間とりまとめなどについては公開す
27 るべきであるのは当然である一方で、委員会の会議をどこまで公開するかについては、対
28 象となる事故の種類や関係者の範囲などに鑑み、慎重に検討されるべきである。

29 提言 2 4

30 今後の事故調査活動において、会議をどの程度まで公開するについては、調査の対象
31 となる事故の種類、被害の状況、関係者の範囲などに鑑みて、慎重に判断さ
32 れるべきである。
33