

いただいたご意見等の反映について

■一般からの意見募集結果（概要）

- 募集期間：平成25年10月25日～11月11日
- 寄せられたご意見の件数：69件
- 寄せられたご意見の内容：参考資料のとおり

■ご意見の反映

第6回委員会における有識者公開ヒアリングでいただいたご意見、一般から寄せられたご意見を受けて、今後最終報告に反映していく主な点は、以下のとおり。

- 事故検証の趣旨（刑事捜査等との違い）について、丁寧に説明することが必要。
⇒ 最終報告の冒頭「はじめに」に記載する。
- 「確からしさの度合い」について、用語を定めるとともに、これを明示すべき。
⇒ 同じく、最終報告の冒頭「はじめに」に記載する。
- 推定の根拠、個別調査の目的などは、丁寧に本文中に記載し、読者の理解を得られるようにすべき。
⇒ 今後、報告書文案へ反映する。
- 学校周辺の地形などに関する基礎的な情報を、事実情報に記載すべき。裏山に児童・教職員が登った実績があることを、事実情報に記載すべき。
⇒ 「3. 1. 3」の中で、新たに項目を立てて記載。
- 「4. 2 当日の避難行動」の内容に対する、主として次のような趣旨のご意見
 - ・ 実際に存在する証言について記載していないことは、事実と反する。
 - ・ 必要な情報が十分に記載されておらず、事実情報として不十分。
 - ・ 「～～のようである」など「事実情報」にはそぐわない表現が含まれている。⇒ 「事実情報」として記載する範囲をより限定し、限られた証言に基づく場合、相矛盾する証言がある場合など、事実の認定に一定以上の推論を挟まざるをえない場合は、「事実情報」には証言の存在のみを記載することとする。
- 「なぜなぜ分析」など、事故原因分析手法を活用すべき。分析に際して「これがダメだった」だけでなく「こうすれば良かった」という視点も入れるべき。
⇒ 今後、分析の上で、参考とし、活用させていただく。
- 今後の学校防災のあり方に関するさまざまなご意見
⇒ 今後、「提言」の内容を検討する上で、参考とし、活用させていただく。

目 次

はじめに

1. 事故の概要-----
2. 事故検証の経過-----
 2. 1 委員会設置の経緯.....
 2. 2 委員会会合等の開催.....
 2. 3 資料等の収集・精査.....
 2. 4 聴き取り調査の実施.....
 2. 5 現地調査等の実施.....
3. 事前対策及び当日の避難行動に関する事実情報-----
 3. 1 事前対策に関する情報.....
 3. 1. 1 大川小学校における災害への備え.....
 - (1) 災害対応の計画・マニュアル
 - (2) 防災訓練の実施状況
 - (3) 避難路・避難方法、避難地の整備状況
 - (4) 通信環境（災害用電話）の整備状況
 3. 1. 2 地域における災害への備え.....
 - (1) 石巻市の地域防災計画
 - (2) 消防署・消防団の対応計画
 - (3) ハザードマップの想定と指定避難所の指定
 - (4) 地域における防災訓練
 - (5) 地域住民の防災意識
 3. 1. 3 学校及び周辺の状況と地域の歴史.....
 - (1) 学校の立地・校舎設計
 - (2) 学校近隣の山の状況
 - (3) 学校周辺の道路・通路の状況
 - (4) 地域における過去の災害履歴
 3. 1. 4 教職員の知識・経験等.....
 - (1) 学校防災・学校安全に関する知識・経験等
 - (2) 地域に関する知識・経験等
 - (3) 過去に勤務した教職員の認識
 3. 1. 5 学校経営・職場管理等の状況.....
 - (1) 学校の運営・管理の状況
 - (2) 学校と地域、保護者等との関係

3. 1. 6	石巻市・宮城県・国における学校防災の取り組み	.....
(1)	石巻市における学校防災の取り組み	
(2)	石巻市内小中学校における取り組み状況	
(3)	宮城県における学校防災の取り組み	
(4)	被災3県における事前対策の状況	
(5)	国における学校防災の取り組み	
(6)	教員養成大学における安全・防災・危機管理教育の実態	
3. 2	事故当日の状況に関する情報	.....
3. 2. 1	気象及び余震等の状況	.....
(1)	気象等の状況	
(2)	余震の発生状況	
(3)	学校周辺の被害状況等	
(4)	学校裏山の倒木について	
3. 2. 2	津波の来襲状況	.....
(1)	津波の方向	
(2)	津波の到達時刻	
(3)	津波の高さ	
3. 2. 3	地域住民の避難と被害状況	.....
(1)	地域住民の避難行動	
(2)	釜谷地区住民の被害状況	
3. 2. 4	大川小学校付近における地震発生後の対応	.....
(1)	広報等から得られた情報	
(2)	河北総合支所等による避難誘導	
(3)	地域住民の避難行動	
(4)	校内における対応 ⇒資料2-1	
3. 2. 5	他校における対応状況	.....
(1)	石巻市内の小中学校における児童・生徒の被害状況	
(2)	石巻市内小中学校の対応状況	
(3)	被災3県における小中学校の対応状況	
(4)	他校における避難良好事例	
4.	事前対策及び当日の避難行動に関する分析	-----
4. 1	当日の行動に関する分析	.....
4. 2	事故の要因と事前対策の関係に関する分析	.....
5.	事後対応	-----
5. 1	事後対応に関する事実情報	.....
5. 2	事後対応に関する分析	.....

3. 1. 3 学校・周辺の状況と地域の歴史

(2) 学校近隣の山の状況

大川小学校の南側に位置する山（いわゆる「裏山」と呼ばれる山）の斜面は、下の写真のとおり、大きく3箇所に分けることができる。



国土地理院撮影の空中写真（2008年撮影）

大川小学校の裏山斜面

これら3箇所の斜面については、各種聴き取りや現地調査の結果などから、次のような情報が得られた。

斜面A:

- 過去には、この斜面に細い登り道があり、その先は山の斜面を北上川寄りに巡って、ダルマツ山と呼ばれる山の山頂にあたる平坦な場所（現在は石碑の土台のみが残されている）まで続いていた。この登り道は、新北上大橋の架橋に伴う斜面工事（コンクリート吹付法面の形成）によって道が巡っていた場所の崖が削り取られたため、途中で途切れることとなった。
- 釜谷地区住民に対する聴き取りでは、この部分の山のふもとに震災当時も登ることのできる道があったとする証言が複数得られ、その中には「震災当時の小学生（低学年）でも、道があることを知っており、ふだんから山に遊びに入っていた子どもがいた」という証言もあった。一方で、長年釜谷地区に居住していた住民であっても、「斜面Cは

登れると思っていたが、斜面Aに道があったことは震災後に初めて知った」と述べる者がいた。この道に入るには、消防団ポンプ小屋の奥にある小さな寺（地藏院）を回り込む必要があった。

- 委員会による現地踏査（平成25年6月15日実施）の時点では、この斜面の森林内部には多数の倒木が見られた。

斜面B：

- 平成21年度のいずれかの時期、当時の校長がこの斜面に登り、釜谷地区の風景写真を撮影した。当時在職していた別の教職員がこのときのことを記憶しており、「登っているのを見て驚いた」「初めてそこに人が登っているのを見た」などと証言した。校長は、この機会も含めて複数回、この斜面に登った経験があるとしており、その際には斜面Aのふもとにある登り口を使っている。
- 平成22年（震災前年）6月、当時の3年生児童が担任らとともに、斜面の途中にある平坦な場所（崖崩れ対策工の吹付工、最下部から2段目付近とみられる）まで登った。このときの登り経路は不明であるが、下り経路は斜面A側だったという証言がある。また、これは社会科の授業の一環で、当時の担任教諭がこのときのことを「少し滑ってたいへんだった」と述懐していたという証言がある。
- 上記、教職員や児童・担任が登ったと見られる場所は、比較的広く平坦になっている。

斜面C：

- この斜面では、過去にシイタケ栽培が行われていた。その開始時期は不明であるが、終了時期については、平成21年度の比較的早い時期に土地所有者から返還要請の申し入れがあり、ホダ木が校地内（正門脇付近）に移動されたという証言がある。
- 過去に同校に勤務していた教職員へのアンケート調査結果によると、この斜面で行われていたシイタケ栽培の位置は、山裾を通る道路から水平距離にして20m以内、高さ5m以内とする回答が多い（付属資料1参照）。
- 震災後にこの斜面の状況を撮影した写真では、草木が生えていないため「けもの道」のように見える部分がある。この点については、震災後に当該部分を登る人が多くなったため斜面に道状のものができることを指摘する証言がある。

なお、これらの斜面については、震災当時に大川小学校に通っていた児童の保護者から、自分たちの幼少期にはしばしば斜面に登っていたこと、しかし自分の子どもの世代では登る経験が減っていたようであること、それでもなお震災当時の子どもたちも野球のボール等が斜面に上がった際はそこへ登っていたこと、などの証言が得られた。また、いずれの斜面においても、ふもとから100m（水平距離）ほど入る付近までの平均斜度は20°を超え、

最大斜度は30°を超える。ただし、ふもと付近の形状については、震災後の捜索活動などにより大きく変わっているとの証言がある。

(3) 学校周辺の道路・通路の状況

大川小学校の正門は、学校敷地の北側、最も西寄りに位置しており、釜谷地区の中心部を通る県道238号線に面している。学校敷地の西側には、この県道から学校の敷地沿いに南側の山の斜面側へと通じる道路（以下、「道路A」とする。）がある。学校敷地内から道路Aに出るには、敷地西側にある自転車置き場の脇にある比較的狭い通路と、校庭西側の南寄りにあるフェンス状の門扉を開けた広い通路を利用することができる。ただし、後者については、通常は門扉が施錠されており、運動会などの特定の機会のみ開かれることとなっていた。

学校の敷地の南側にある校庭部分から見て道路Aを挟んだ向かい側に、釜谷交流会館が位置している。同会館の敷地のうち、建物は北寄りにあり、南側は40～50台が駐車できる駐車場となっている。

駐車場の中央西側には、その先の民家裏へと通じる通路がある。この通路は、民家の宅地内にある畑、物置に使われていた倉庫などの脇を通って、三角地帯の方向へ向かっている。しかし、三角地帯に至る手前、川側から2軒目の民家の宅地に入る付近で、通路として途切れており、フェンスなどで通行止めの措置がとられているわけではないものの、その先は草木が生い茂って通行できなくなっていた。ただし、過去には、その部分を三角地帯方面へ直進することができたとされており、釜谷地区住民に対する聴き取りでは、震災当時も無理をすれば通れたかもしれないと証言する者がいた。

釜谷交流会館の駐車場から、この通路に入ると、少なくとも2本の右に折れる通路があり、それぞれ民家の宅地内を通る形で県道へ出られるようになっている。このうち、奥側の右折通路の先には、大川小学校の児童を対象に習い事を教える塾がある。このため、そこに通う児童の保護者の中には、しばしば釜谷交流会館の駐車場に車を停めて子どもを迎えに来ていた者がおり、そうした保護者からは、この通路の利用は自然なものであるといった証言が得られた。しかし、民家の宅地内を通る通路であることから、塾に通う児童を別にすると、一般的に住民がしばしば通行する通路ではないとの証言もある。また、過去に比較的長く大川小学校に勤務していた教職員の一人からは、児童が放課後に駐車場の奥へ向かう後ろ姿を見ていたため通路があることは知っていたが、自分でその通路を利用した経験はなく、どこまで通じているのか、先が行き止まりなのか否かなどの詳しいことは知らなかったという証言が得られた。

3. 1. 6 石巻市・宮城県・国における学校防災の取り組み

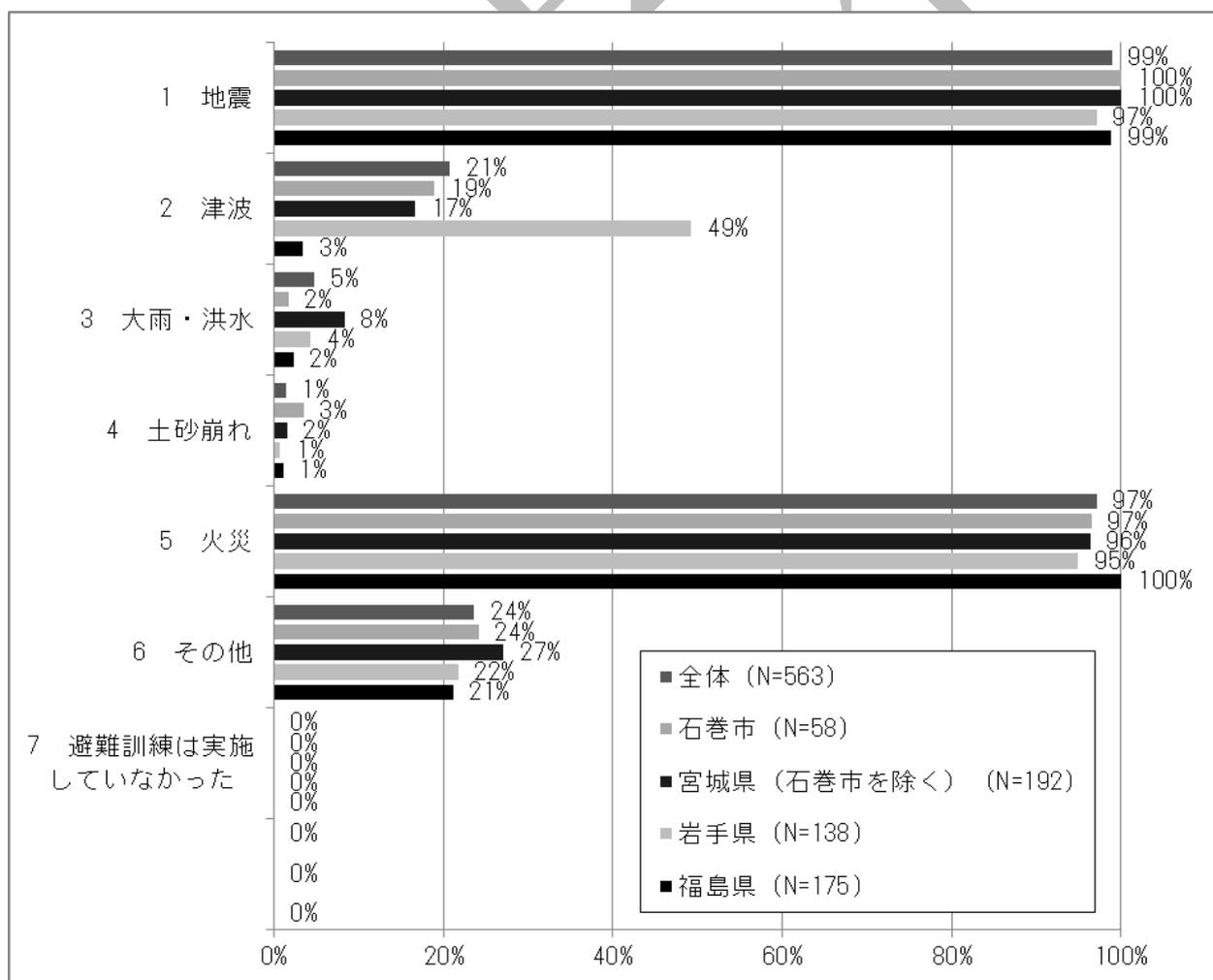
(4) 被災3県における事前対策の状況

文部科学省と被災3県（岩手・宮城・福島）の行ったアンケート調査（以下、「被災3県アンケート」とする。）の回答より、沿岸市町村（仙台市は沿岸区のみ）の小中学校のみを抽出し、避難訓練の実施状況、危機管理マニュアルにおける津波避難行動の規定状況に関する回答の再集計を行った（詳細は付属資料3を参照）。

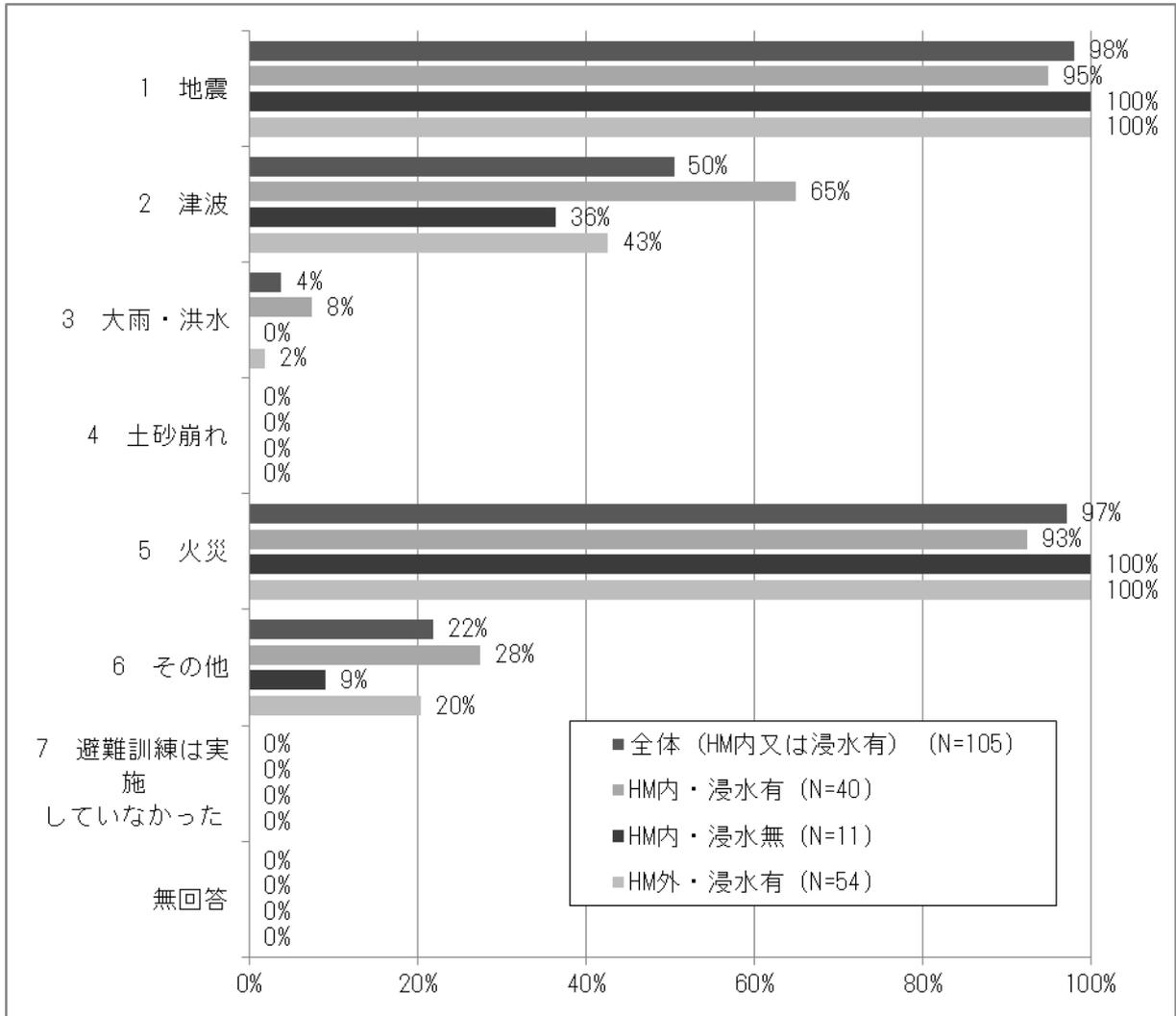
まず、避難訓練の実施状況を見ると、全体の約2割が津波を想定した避難訓練を実施している。地域別では、岩手県では約半数（49%）と実施率が非常に高く、宮城県（石巻市以外）、石巻市はいずれも2割程度、福島県は3%という順となった。

これを、津波ハザードマップの予想浸水域内にあるか、もしくは東日本大震災で津波浸水を受けた学校のみ（105校）に絞って見ると、津波を想定した避難訓練を実施しているのは50%であった。ただし、ハザードマップの予想浸水域外にあるが浸水した学校（54校）でも、約4割が津波を想定した避難訓練を行っていた。

〈被災3県アンケート問15〉 避難訓練の実施状況（地域別）



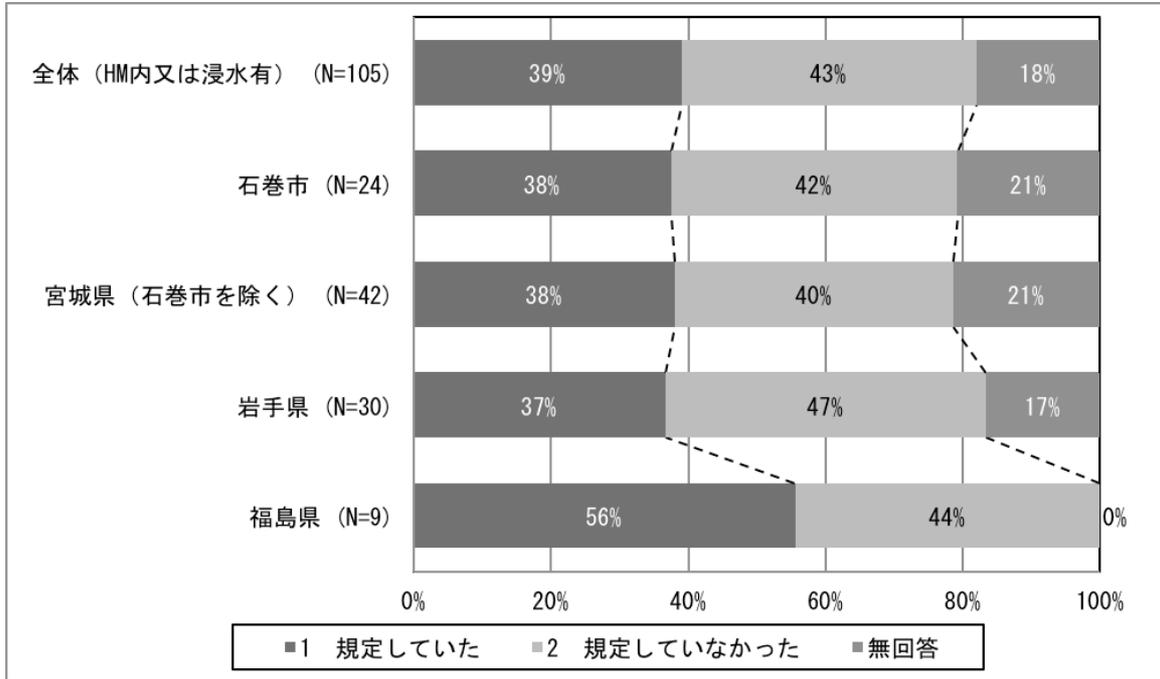
〈被災3県アンケート問15〉避難訓練の実施状況（HM内・浸水有別）



また、これら105校を対象に、津波に対する児童・生徒等の避難について危機管理マニュアルで行動を規定していた尋ねた設問への回答を地域別に見ると、標本数が少ない福島県を除き、特に地域別の傾向が見られるわけではない。また、予想浸水域外でも実際に津波浸水被害のあった学校は、3校に1校の割合で、マニュアルに津波時の行動規定があった。

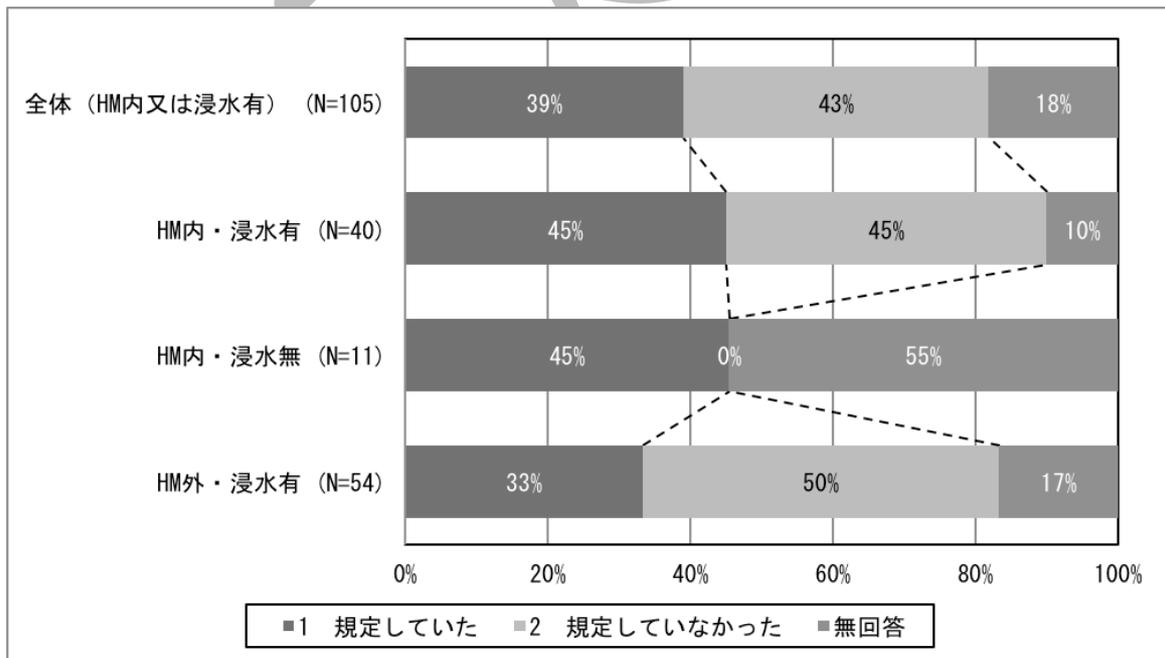
〈被災3県アンケート問40〉

危機管理マニュアルにおける津波避難行動の規定状況（地域別）



〈被災3県アンケート問40〉

危機管理マニュアルにおける津波避難行動の規定状況（HM内・浸水有別）



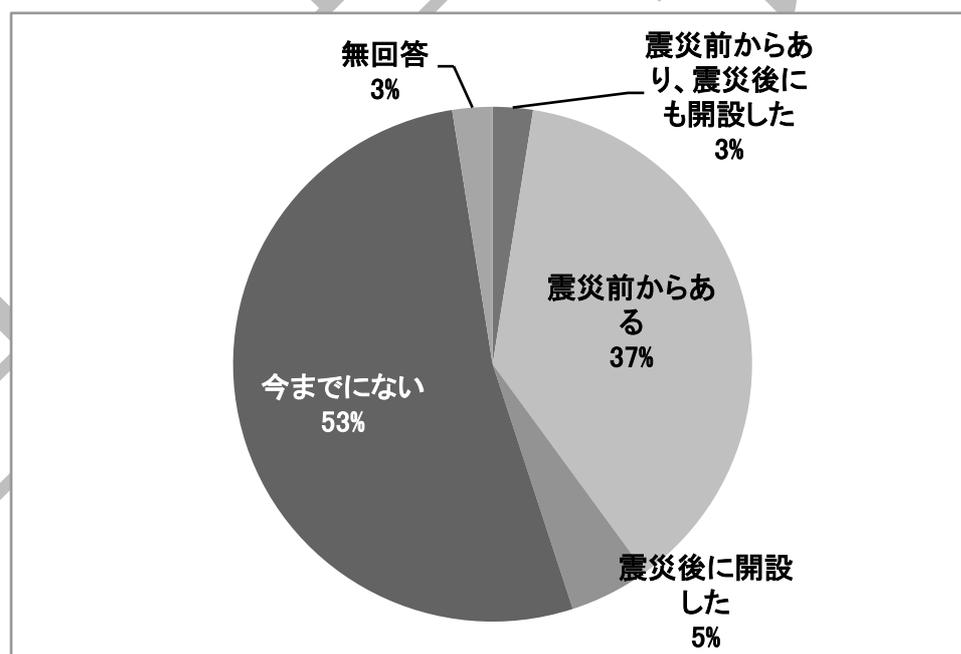
3. 1. 6 石巻市・宮城県・国における学校防災の取り組み

(6) 教員養成大学における安全・防災・危機管理教育の実態

学校経営において、児童生徒の安全・防災・危機管理に務めることは、基本的に重要な任務であり、責任の伴う業務である。しかし、その任務を果たすためには、教職員のその面での資質が問われることになる。教職に就いてから、その面での研修機会は少なからずあろうが、主には管理職かそれに近い者の研修であり、若手教員の機会はほとんどない。では、教員を養成する機関ではどれだけそうした資質が育てられているか、実態を調べてみた。以下は、その結果である（調査対象は、国立大学法人の日本教育大学協会に加盟する55の教員養成大学・学部で、回答数は40大学（72.7%）であった）。

① 専門教育科目以外（教職の基礎教育・教養教育等）での実施状況

教員養成大学で学生が履修する教育課程の科目には、小学校教員や中学・高等学校校教員・特別支援学校教員といった校種別の専門教育科目のほか、どの校種にも共通する教員の資質を培うための基礎的科目や教養的科目、等が各大学独自に開設されている。そうした科目の中で、安全・防災・危機管理に関する内容がどの程度の大学で扱われているかを尋ねた結果が下記である。



東日本大震災以前から、何らかの安全や防災・危機管理に関する内容を、科目の一つとして組み込んでいた大学は、40校中16校（40%）であり、それ以外の大学では全く扱われていなかった。震災後に、必要性を感じて関連科目を新たに開設したり、追加したのは3大学で、「環境・防災教育」「災害時におけるリスク・マネジメント」「都市防災対策と防災教育」「学校安全」「子どものための安心安全ボランティア」といった科目であった。

教員の資質形成の基礎ないし教養の科目として、何らかの安全・防災・危機管理に関する科目を扱っている18大学(45%)の中で、「津波」やその防災のことを扱っているとしたのは8大学のみであった。

②初等教育(幼稚園・小学校)教員養成課程の専門教育科目での実施状況

一般に「教職専門科目」と呼ばれる科目の中で、安全・防災・危機管理に関する何らかの内容を位置づけているとした大学は、震災前で40校中21校で、震災後新たに追加したとしたのは1大学だけであった。

その内容と扱いは、大学により多様であるが、分類すると次のような科目がみられる。

- 「教育(学校)経営」「教育と法(規)」「教育行政」といった科目の中で、一部、学校の安全やその在り方を扱う。
- 「学校の危機管理」や「生徒指導」などの科目の中で、いじめや体罰・校内暴力・不審者問題・不祥事事件等を扱う。
- 「学校安全」や「危機管理」といった科目で、最近、各地の学校で生じている児童生徒の命に関わる事故・事件の事例を中心に扱う。
- 「教職実践演習」といった現場実践を意識した科目で、その中に震災後1~2回、学校防災に関する対処を組み込む。

③中等教育教員養成課程及び特別支援教育課程の専門科目での実施状況

中等教育教員養成課程の教職専門科目の中で、何らかの安全・防災・危機管理に関する内容について現在扱っているとした大学は、40校中118校(45%)であった。

教職専門科目としては、「学校安全教育」とか「学校の危機管理」という科目名で開設しているのは2大学のみで、他は「教育行政」「学校経営・法規」「教育の原理」「教育入門」といった科目の一部に位置付けていた。各教科の専門科目(教科専門科目)の中で扱っているとした大学の内、こうした内容の扱いの多い教科は「保健体育」12校、「理科」9校、「社会」4校、「その他」11校であった。全くどの教科でも扱っていないとした大学が、11校あった。特別支援教育における専門教育科目の中では、震災前から安全・防災・危機管理に関して扱っていたとした大学は、40校中2大学のみで、震災後に開設した大学はなかった。

国立大学法人の教員養成大学では、基礎・教養科目、教職専門科目、教科専門科目のいずれにおいても、安全・防災・危機管理に関する内容は約半数を超える大学で扱われておらず、しかも津波やその防災を扱っている大学はごく少数であった。

3. 2. 5 他校における対応状況

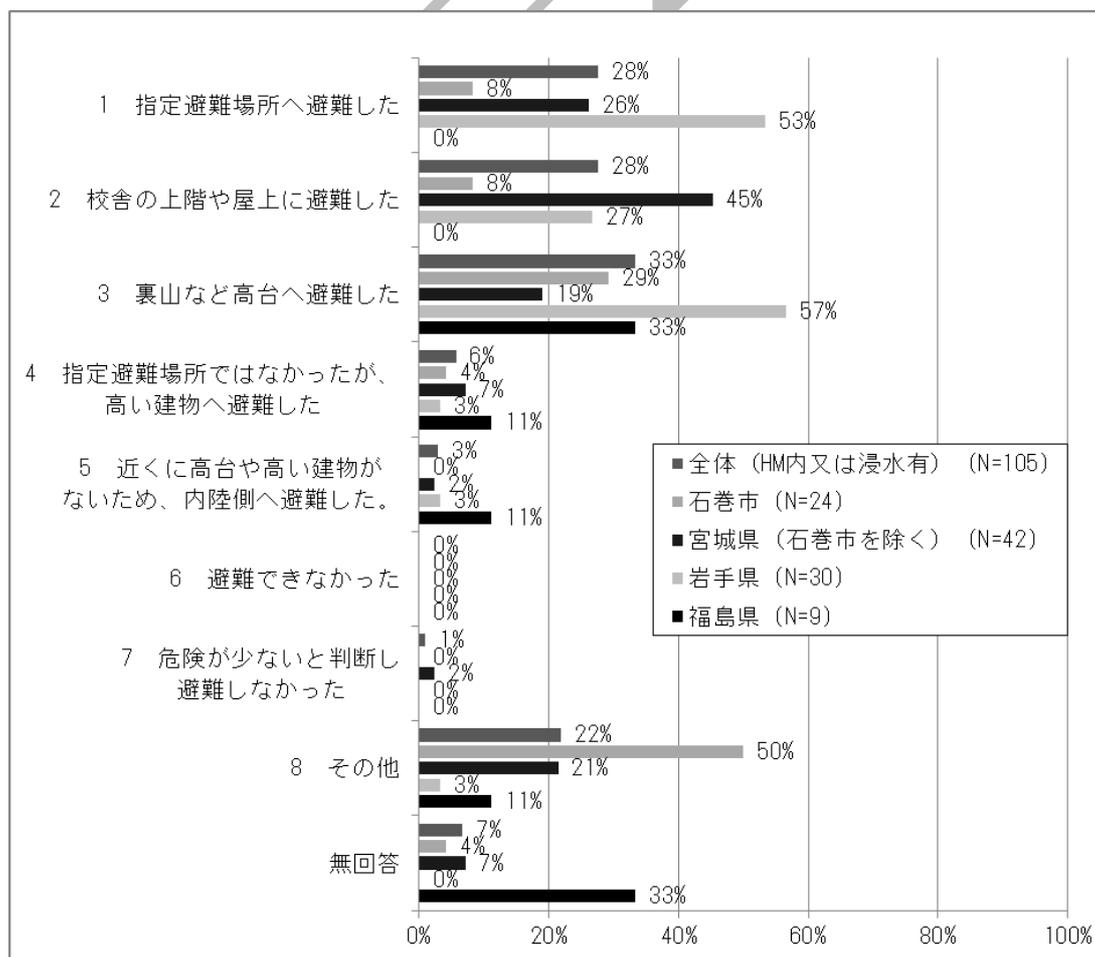
(3) 被災3県における小中学校の対応状況

3. 1. 6 (4) で紹介した被災3県アンケートでは、津波ハザードマップの予想浸水域内にあるか、もしくは東日本大震災で津波浸水を受けた学校を対象に、震災当日の避難行動について尋ねている（問39）ことから、これを再集計した（詳細は付属資料3を参照）。

全体として、「指定避難場所」「校舎の上階や屋上」「裏山など高台」がいずれも3割前後となっているが、地域別に見ると、岩手県において「裏山など高台」への避難が約6割と目立っている一方、宮城県（石巻市を除く）は「校舎の上階や屋上」に避難した学校が4割以上とが多い傾向にある。これに対して石巻市では「その他」の回答が約5割と最も多く、次いで「裏など高台へ避難した」という回答が約3割となっている。

また、ハザードマップ津波予想浸水域と実際の浸水状況別に見ると、予想浸水域内で浸水被害のあった学校では「校舎の上階や屋上に避難した」の回答が4割以上と最も多い。一方、ハザードマップの予想浸水域外にあって津波が来襲した学校では、「裏山など高台」という回答が約4割で最も多くなっている。

〈被災3県アンケート問39〉震災当日の避難行動（地域別）



〈被災3県アンケート問39〉 震災当日の避難行動（HM内・浸水有別）

