

大川小学校事故検証報告書
平成26年2月

大川小学校事故検証委員会

《6章 24の提言 抜粋》

6. 提言

本章では、大川小学校事故の検証結果から得られた教訓に基づいて、二度とこのような悲劇を繰り返さないために、全国の関係組織、住民、教育・防災の専門家が何をすべきかについて、当委員会から提言する。なお、「市町村教育委員会」は主に市町村立の小中学校のみを主管しているので、他の学校についてはこれを「学校設置者」と読み替えて考えてもらいたい。また、文部科学省においては、ここに提言された事項が確かに実行されることを強く奨励し、必要なモニタリングやフォローアップに努めるとともに、遺族をはじめ多くの人々に向けて対策の進展状況を公表し続けてもらいたい。

6. 1 事故防止のための対策に関する提言

6. 1. 1 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の位置づけ

震災前の大川小学校に対しては、多くの保護者から「子どもたちが喜んで行く」「学校が毎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どもの命に関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は言えない。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、避難に関する意思決定の問題につながったと考えられる。

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中で、地震や津波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きていないという問題がある。

提言 1

文部科学省及び各教員養成大学は、子どもたちの命を守る任務に関わる環境や防災に関する教育を、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、教員が確実にこれを学ぶことのできる環境を整備すること。

(2) 教職員に対する防災・危機管理研修の充実

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、教員になって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は極めて重要である。

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、必ずしも十分とは言えない。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つながるものではなかったと言える。さらに、研修を受けた者が、学校に持ち帰って教職員間で共有したり避難訓練や防災教育に生かしたりするということもなかった。教育行政機関の研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、その研修内容を学校全体で共有し、定着を図ることが重要である。

提言 2

文部科学省及び都道府県・市町村教育委員会は、各学校の防災意識や危機管理意識を高め、具体的に子ども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、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。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。
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、教職員間で共有すること。

(3) 教職員の緊急事態対応能力の育成と訓練

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、活発な議論に基づく柔軟かつ迅速な意思決定がなされなかった。

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様々な研究・知見からは、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・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。

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反応など、教職員は様々な緊急事態に最初に対応して、子どもたちの命を守るべき立場に立たされる。それにもかかわらず、緊急事態に直面した教職員が、個人として、また組織として対応するための教育や訓練をほとんど受けていない。

提言 3

文部科学省は、学校現場のためのCRM訓練(19)又はそれに類するノン・テクニカル・スキル(20)の訓練手法を開発すること。

都道府県・市町村教育委員会は、上記訓練手法を教職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)下の者から上の者への意見の表明、間違いの指摘がしやすい職場風土を醸成するとともに、上の者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(21)を維持するよう努めること。

各学校は、迷ったときには子どもの命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関係者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 22) を研究し、将来的には都道府県・市町村教育委員会がそれを教職員研修に取り入れるよう求めること。

6. 1. 2 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

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いたが、本部が担うこととなっていた情報収集は十分ではなかったものと考えられる。

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・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、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。またそのマニュアルや計画は、単に形式的に整備するものではなく、関係者に十分に周知徹底するとともに、常に実践的なものとなっていることを防災訓練等により検証し、必要に応じて改善しなければならない。

19) 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切る、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 응용されている。

20) ノン・テクニカル・スキルは、本来業務に必要な技能(例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などの専門的スキル)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、安全確保・事故防止の上でその重要性が認識され、特に医療安全の専門家・実践家の間で訓練手法の開発が進められている。

21) 権威勾配とは職位や経験における上位者と下位者との間の権威の差である。例えば、ベテランと新人の組み合わせで、ベテランの判断に新人が疑問を感じてもそれを指摘できない雰囲気がある場合、「権威勾配が強すぎる(又は、急すぎる)」と言う。逆に、上長と部下の関係が対等で、緊急事態でも上長が果敢な決断をできない状態は、「権威勾配が弱すぎる(又は、緩すぎる)」と言う。安全確保・事故防止には適切な権威勾配が必要であり、CRM訓練にはそのための教育・訓練も含まれている。

22) 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。

提言 4

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確認した上で、起こり得る災害種別に応じた適切な避難先・避難路・避難方法をあらかじめ定めておくこと。また、その内容を関係者に十分に周知徹底するとともに、実践的な計画であることを防災訓練などを通じて検証し、常に必要な改善を図ること。

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の取り組みに対し、必要な専門的知見の提供が可能となるよう、これを支援すること。

(2) 災害対応マニュアル策定・確認体制の充実

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、検討推進を妨げる要因の一つとなっていたものと推定される。

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、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。

提言 5

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、その改善につなげるよう学校を指導すること。

- ・ 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
- ・ 各校のPTA役員会に対する協議の義務づけ
- ・ 学校同士のピアレビュー（相互評価）の仕組みの導入

6. 1. 3 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

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められるという情報が、行政機関等から学校側に迅速かつ適切に伝えられず、またそうした情報を学校側からも迅速かつ適切に収集できなかったことが、避難開始を早期に意思決定できなかった主な要因の一つと考えられる。

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

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・直接的な連絡もなされていない。

学校や避難場所・避難所は、多数の子どもや地域住民が滞留しているところであり、災害情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、そのためのシステムも装備もなかった。

提言 6

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伝達できるよう、以下の対策を講じること。

- ・ 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冗長性を高めること。
- ・ 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、個別的かつ具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図ること。

(2) 学校からの能動的な情報収集体制の構築

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、子どもの命を預かる学校としては、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。

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、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あるであった。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ものと思われる。

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る必要がある。

提言 7

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、災害対応マニュアルにもその具体的な方法を明確にしておくこと。

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するなどの対策を講じることにより、各学校が洪水や津波あるいは周辺の火災など学校周辺の災

害危険の状況をいち早く認識できるようにすること。

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. 1. 4 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

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、津波災害への対応や災害時の保護者への引渡し計画など、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。引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がった可能性がある。

また、同校における勤務年数の短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、自らの子ども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。

提言 8

各学校は、保護者や地域組織（町内会・消防団等）と積極的に協議する機会を持ち、学校における防災・危機管理対策に関する具体的連携を図ること。

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、学校の災害対応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。

(2) 教職員の避難所運営への関わり方

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、教職員の判断・行動に影響を与えたものと考えられる。そしてその背景要因として、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仕組みとなっていたことが挙げられる。

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ものである。また、学校現場の教職員は、災害時にあっては、子どもの命・安全確保を最優先して危険を回避するとともに、その後は可能な限り早急に教育活動の再開を図り、子どもの心身の健全な育成に努めなければならない。本来、学校は、避難所の設置・運営に施設管

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。

提言 9

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制を構築すること。

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) 指定避難所の承諾及び避難所運営に関する学校側の取り組み

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、子どもが在校中の避難者受け入れのあり方や、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検討は、必ずしも十分に進められてはいない。

提言 10

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に関わること。その際、各種災害を想定し、また津波や洪水等の垂直避難を要する緊急避難の場合と、生活（収容）避難を識別すること。さらに、承諾に当たっては、子どもの命・安全の確保を最優先に考え、その上で住民の避難所運営にどのように協力できるかを主体的に検討すること。

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を前提に、災害対応マニュアルを策定するよう指導すること。またその際には、子ども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に想定するとともに、避難所生活を送る被災者と子どもが、一定期間、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どを検討すること。

6. 1. 5 防災訓練・防災教育の充実

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県の小中学校では、火災を想定した避難訓練は約98%、地震を想定した避難訓練は約94%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%、沿岸部地域の学校で

は約14%、ハザードマップで浸水域に指定されていた学校でも62%に過ぎない。

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、津波を想定した避難訓練や引渡し訓練は実施されておらず、児童に対する防災教育も十分には行われていなかった。

(1) 災害に対応した避難場所の設定と避難訓練

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る高台で、子ども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。

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、効率的な管理・誘導のみを意識し、子どもを指示の対象・受身の立場に置くやり方では、災害時に主体的に動くことのできる子どもは育成できない。子どもが自ら判断・行動する能力を身につけるためには、教職員と子どもが、起こり得る具体的事態や避難の意味・あり方を共有しつつ訓練を実施することが特に大切である。

提言11

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、子どもが自ら判断・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、その状況に応じた適切な支援と指導を図ること。

(2) 保護者への引渡しの考え方とその訓練の必要性

大川小学校では、災害時における保護者への引渡しのあり方について、数年前からその必要性を意識して検討はしていたものの、その具体的方法(保護者への連絡手段)が確立できず、その仕組みは未完成のままだった。このため、救命された児童の大半は、こうした事前取り決めにとらわれず自らの判断で引取りに来た保護者の児童であった。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 1 2

各学校は、子どもの引渡し方法について、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るとともに、定期的に引渡し対応訓練を実施すること。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どもと一緒に高台に避難するよう促し、子ども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。

(3) 避難訓練と防災教育をつなぐ取り組み

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、それだけでは子どもたちの臨機応変で能動的な行動を生み出すことはできない。

これからの避難訓練は、子ども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どもたちが共有する知と行動を結ぶ学びが防災教育である。

大川小学校では、津波に対する避難訓練だけでなく、津波・洪水など自校をとりまく災害環境を意識した防災教育も行っていなかった。また、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、少なくとも一部の教職員は津波を意識しながら、校庭からの避難先を特定できなかった。もし、いずれかの学年でも津波や洪水に関する防災教育を行い、教職員と子どもとが避難の必要性と適切な方法について確信を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。

提言 1 3

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防災教育を行うこと。その防災教育に際しては、子どもたちが学校にいない場合（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、瞬時に自分で判断・行動できる知恵を育むことを目指すこと。

6. 1. 6 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建てられていることによる。

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はない。

提言 14

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

学校設置者は、上記の基準に関わらず、沿岸・沿川部の学校の立地に当たっては、津波や風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、高台までの避難路を確保すること。

(2) 校舎設計における防災・安全面への配慮

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、そこでかろうじて難を逃れた学校もあった。

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の検討も不可欠である。

提言 15

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の校舎とすることを検討すること。

6. 1. 7 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

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

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に影響を与えた。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、市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。

大川小学校に「津波は来ない」と思われていたであろう大きな要因は、事前に作成されていた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一つとなっている。

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組むことが欠かせない。

提言 16

市町村は、これまで作成した、又は今後作成するハザードマップについて、その作成過程を見直すとともに、地域の地勢や地形などに即して具体的に検証すること。また、ハザードマップの内容が「安心情報」にならないよう、その正しい理解のための啓発と広報に努めること。さらに、その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すること。

住民は、そうした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ど、地域の危険性を具体的に認識するように努めること。

各学校は、そのハザードマップと自校の立地条件（海岸部・河口・川等からの距離や海拔）を照合し、独自の避難マップを作るなど防災に努めること。

(2) リスクコミュニケーションにおける専門家の役割

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が、厳しく問われている。

提言 17

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コミュニケーションに努めること。

6. 1. 8 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

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たことが、教職員・地域住民ともに具体的な津波来襲の危機を想定しなかったことにつながっている。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」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。

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・管理を行い、避難者の安全確保に関して責任を負うべき行政が、その開設と管理を大きく学校に依存しており、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。

提言 18

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、いわゆる避難所の指定に際し、以下の配慮をすること。

- ・ 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
- ・ 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
- ・ 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

討すること

- ・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。

(2) 住民や重要施設への情報提供のあり方の見直し

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、大川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。

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、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。

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）等を通じて行政機関あるいは大川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た時に、その情報を即座に大川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システムがあれば、大川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。迅速な送受信が可能な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。

提言 19

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、以下の対策を講じること。

- ・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、広報手段の多様化や耐災化を図ること。
- ・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機能するよう、その維持管理に努めるとともに、日頃から関係職員に対して研修・訓練を重ねること。

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

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、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を把握し、ほとんどの教職員が被災し、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、状況は相当程度変わったものになったと考えられる。

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。

- ・ できる限り早急に被害の状況を正確に把握すること。
- ・ 教職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。
- ・ 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。
- ・ 遺族・保護者の要望を速やか、かつ丁寧に把握すること。
- ・ 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。ただしその場合に被聴取者に対する心のケアなど慎重な配慮が必要である。

提言 20

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対策本部を設置し、被害状況の把握、学校経営への支援、被災者・遺族の要望の把握などを活動を速やかに展開できる体制がとれるよう、あらかじめその計画を定めておくこと。

6. 2. 2 被災者・遺族支援のあり方

被災者・遺族にとっては、①心の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、車の両輪のように必要不可欠である。

まず、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が重要である。そして、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、間断を置かず支援がなされること、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。

また、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が強く、関係機関は、事実関係を被災者・遺族に説明する責任がある。加えて、事故原因の検証・教訓化に当たっては、家族を亡くし、又は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れる。

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

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

関があることを周知し、支援内容を提示するとともに、こうした様々な支援機関につな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行政機関につなげる体制を構築することが必要である。併せて、継続的に、子ども、保護者、教職員を対象にした心のケアをする相談事業や、子どもの心のケアをする教職員を配置してその研修を行う必要もある。

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たりすることのないよう、激しいメディア取材から保護されることへの配慮も必要である。

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。

上のような様々なニーズに対応していくため、被災者・遺族への対応に際しては、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が重要である。

- 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
 - ・被災者・遺族の個別のニーズの把握と継続的な情報提供
 - ・事実関係や原因についての説明会の開催
- 心のケアを含めた総合的・包括的な支援
 - ・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
 - ・遺体確認の支援・葬儀等の支援、慰霊行事の実施
 - ・メディア取材対策とプライバシーの保護
 - ・被災者・遺族団体への支援

提言 2 1

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。

市町村教育委員会及び各学校は、上記ガイドラインを参考に、教育委員会及び各校の災害対応マニュアルの中において事故・災害後の事後対応に関する計画を具体的に定めること。

6. 2. 3 事故調査・検証のあり方

(1) 子どもに対する聴き取り等における配慮

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があった。学校や教育委員会が子どもから聴き取りをする場合、子どもに二次被害が生じる

こ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。

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・検証が行われるに際して、特に子どもに対して次のような配慮が行われることが必要である。

- ・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を受けること。
- ・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、必要な連携を図ること。
- ・子ども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・範囲で聴き取りを行い、無用な繰り返しを避けること。
- ・録音をする場合には、子ども及び保護者の同意を得ること。
- ・聴き取り後に子ども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、対応すること。

提言 2 2

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いて、その事実経緯や原因の調査のために、子どもから聴き取りを行う場合に備え、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。

(2) 調査・検証のあり方

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を行う上での留意点など、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。

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。

提言 2 3

文部科学省は、学校内で事故が発生した場合に備え、事故調査・検証のためのガイドラインを作成すること。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、子どもをはじめ当事者に対する聴き取り時の配慮、情報管理のあり方（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記載すること。

(3) 調査・検証における透明性の確保

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。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、遺族・保護者のみならずメディア関係者にも全面的に公開して行われることとなった。

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。

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じ得ないところである。

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。

提言 24

今後、事故調査を行う者は、事故調査活動において、会議をどの程度まで公開するかについて、調査の対象となる事故の種類、被害の状況、関係者の範囲などに鑑みて、慎重に判断すること。