

### 3. 事前対策及び事故当日の状況に関する事実情報

#### 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

震災当時の大川小学校の災害対応マニュアルが作成されるまでの経緯は以下のとおりである。

平成16年3月に宮城県の第三次地震被害想定が公表されたことなどにより、県下の小中学校では宮城県沖地震の再来に対する危機感が高まっていた。大川小学校でも平成18年度に次年度の「教育計画」を作成する際、災害対応に関する記述を大幅に改訂した。

それまでの「教育計画」では、震災の際の対応としては「地震発生時の対応及び日常の対策」の項目があるだけで、災害時の体制も定められておらず、避難についても、「教師の基本行動」として「避難場所、方法及び経路を明示して避難させる。(出席簿を携行する。)」という抽象的な記述にとどまっていた(下図)。

XIII-2 地震発生時の対応及び日常の対策活動等について	
	大川小学校
I 地震発生時の対応	
1 地震発生時における措置	
児童が校内にいる場合(登下校中を除く)	
1) 学習指導中	
①放送設備が使用可能な場合	学校防災計画による。
②放送設備が使用不能な場合	学校防災計画を基本とし、状況に応じた適切な措置をとる。
③児童の基本行動	
ア 教室にいる場合は、机の下等に潜り、頭部を保護する。	
イ 指示がない限り、絶対に外には飛び出さない。	
ウ トイレ及び廊下等にいる場合は、最寄りの教室に避難し、その教室の担任教師の指示に従う。	
エ 体育館にいる場合は、水銀灯等の落下の危険のない場合にしゃがむか、非常口付近で速やかに避難できるように待機する。	
オ 校庭にいる場合は、校庭中央部又は定められた避難場所に避難する。	
④教師の基本行動	
【第一次措置】	
ア 机の下に潜り、頭部を保護するよう指示する。(大きな声で、はっきりと、短く。)	
イ ドアを開けて出口を確保する。	
ウ 火気及び薬品等の始末をする。	
【第二次措置】	
ア 児童の状況を把握し、安全を確認する。	
イ 避難場所、方法及び経路を明示して避難させる。(出席簿を携行する。)	
ウ 避難場所で児童の確認を行い、本部に報告する。	
エ 担任以外の教職員は、校舎内を点検する。	
【その他配慮事項】	
ア 地震がおさまった時点で児童を避難させる。	
イ 担任は、児童の確認を確実に行う。	
ウ 負傷者の有無の確認、処置及び報告を確実に行う。	
エ 薬品、熱湯及びガスの始末を確実に行う。	

【出典】  
平成17年度  
大川小学校教育計画

平成19年度の「教育計画」では、これを大幅に改訂し、「地震発生時の危機管理マニュアル」として、初動体制の確立や避難場所等について記載され、震災当時（平成22年度）の災害対応マニュアルの原型ができあがった。なお、平成19年度のマニュアルには、2ページ目の「2. 地震発生時の基本対応」という項目の中で「安全確認・避難誘導（火災・津波・土砂くずれ・ガス爆発等で校庭等が危険な時）」というように「津波」という文言があるが、あくまでも地震を想定したマニュアルとの位置づけであり、現実問題として津波は想定されてはいなかった。

平成19年度の災害対応マニュアルでは、三次避難場所（マニュアル中の表現では「第二次避難」）は、「近隣の空き地・公園」とされていた。これは、地震を想定したものであり、地震や地震に伴う火災、ガス爆発、余震による建物倒壊などによって、校庭に危険が迫ってきた場合に避難する場所という位置づけだった。「近隣の空き地」は釜谷交流会館の駐車場、「公園」は体育館裏の児童公園（ちびっこ広場）をイメージして定めたものであった。

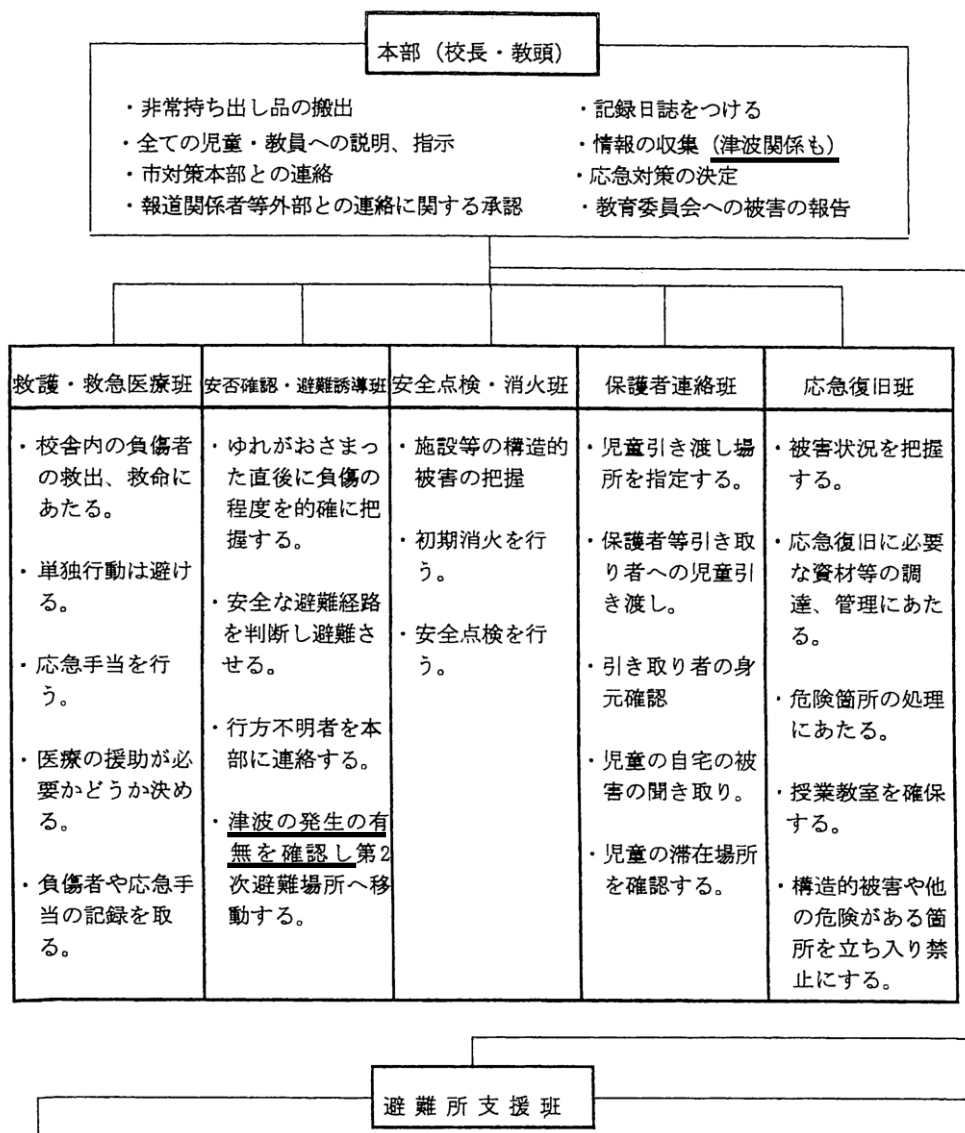
平成20年度の災害対応マニュアルは、19年度のマニュアルの誤字が訂正されただけであり、21年度のマニュアルは、20年度のものと同じである。

その後、3. 1. 6で述べるような地震に対する危機意識の高まりと市教育委員会からの指導や研修を背景に、大川小学校でも、平成22年度の教育計画策定に当たって、災害対応マニュアルにも津波を意識した修正が加えられた。しかし、抜本的な見直しには至らず、表題に「(津波)」という文字が付け加えられたほかには、安否確認・避難誘導班の「津波の発生の有無を確認し第2次避難場所に移動する」という一文が加えられた程度にとどまり、津波を想定した避難行動や三次避難場所の検討等はなされなかった。通常、教育計画の作成については、各教職員が担当分野別に分担して原案を作成していたが、この災害対応マニュアルの改訂は、安全主任ではなく教頭が担当し、平成21年度末に完成させて市教育委員会に提出しようとしていたとの証言がある。

このようにして策定された震災当時の大川小学校の「平成22年度教育計画」に含まれている「地震（津波）発生時の危機管理マニュアル」によれば、初動体制の確立として次図が掲載されている。

## 2 地震（津波）発生時の危機管理マニュアル

### 1 初動体制の確立 災害対策本部の設置



【出典】大川小学校「平成22年度教育計画」（下線は当委員会による。）

### 大川小学校の災害時初動体制

初動体制においては、災害対策本部（校長・教頭）を設置し、本部は「情報の収集（津波関係も）」することとされていた。また、安否確認・避難誘導班は「津波の発生の有無を確認し第2次避難場所へ移動する」こととされていた。さらに、「地震発生時の基本対応」として「臨機応変に行動する」「状況により第二次避難の準備」との記載がある。

同マニュアルによれば、「第一次避難」は「校庭等」とされており、「火災・津波・土砂くずれ・ガス爆発等で校庭等が危険なとき」の「第二次避難」として「近隣の空き地・公園等」との記載がある（なお、この「第一次避難」「第二次避難」は、以下、それぞれ「二次

避難」「三次避難」と読み替える)。これらの記載は、前述のとおり平成19年度のマニュアルの記載がそのまま踏襲されたものである。

マニュアルには、児童の引渡しについての項目があり、児童の引渡しについては、「引渡しカードにより引き渡す」とされていた。また、保護者は「防災用児童カード」を記入して、カードを学校に提出することとされ、教師は「児童引き渡し確認一覧表」を作成して防災用児童カードとともに校長室書庫保管とされていた。震度6弱以上を観測した場合は、原則として保護者引渡しとするとの記載もあるが、具体的な引渡し方法については記述されていなかった。

児童の引渡しについては、平成19年度のマニュアルで記載され、それがそのまま踏襲されたものであるが、マニュアルどおりの運用はされておらず、引渡しの実施基準(震度6弱以上)や、具体的な引渡し方法などの引渡しルールのみならず、災害時に引渡しが行われることすら保護者に周知されていなかった。その経緯は以下のとおりである。

すなわち、平成19年度に児童引渡しのために、まず、保護者に連絡をとる手段としてメール配信の仕組みを構築しようとしたものの、当時は、メール配信サービスの利用料金が高く、また世帯数も70程度であるという理由から断念し、事前に保護者のメールアドレスを登録しておき、学校から直接保護者へメール送信することで対応しようとした。そして、実際に「防災用児童カード」の記入・提出が行われたようであるが、メールアドレスの登録を始めたのが平成19年度の遅い時期であったことや、提出してもらったアドレスが正しいかどうか(大文字・小文字など)の確認を保護者と行っているうちに年度末になってしまい、次年度に引き継がれたものの、そのまま立ち消えになってしまった。その結果、児童引渡しの仕組みも未完成のままであった。平成22年度の「防災用児童カード」、「児童引き渡し確認一覧表」は作成されておらず、児童引渡しについての明確な定めもなく、周知もされないままであった。

## (2) 防災訓練の実施状況

大川小学校の沿革史・教育計画などに基づき、平成7年度～平成22年度までの防災訓練の実施状況を整理したものが、次表である。これによると、毎年最低2回の避難訓練が行われていた。また、平成17～22年度は、不審者対策として1回追加し年間3回行っていた。しかし、津波を想定した避難訓練や児童引渡し訓練が行われたことはなかった。

大川小学校における過去の防災訓練実施状況

実施日		訓練内容（想定等）
平成 7年	6月9日	想定不明
	12月4日	同上
8年	6月10日	同上
	12月4日	同上
9年	6月13日	同上
	12月10日	同上
10年	6月8日	同上
	12月2日	同上
11年	6月14日	同上
	12月2日	同上
12年	6月12日	同上
	11月29日	火災想定
13年	6月12日	想定不明（業間訓練）
	12月5日	火災想定
14年	6月12日	想定不明
	11月29日	同上
15年	6月13日	同上
	11月28日	火災想定
16年	6月13日	地震想定（総合防災訓練）
	11月29日	火災想定
17年	5月13日	不審者対応
	6月13日	地震想定
	12月2日	火災想定（放課後実施）
18年	5月12日	不審者対応
	6月20日	想定不明
	11月24日	同上
19年	5月11日	不審者対応
	6月18日	想定不明（業間訓練）
	11月22日	想定不明
20年	5月13日	不審者対応
	6月12日	地震想定
	7月7日	想定不明（業間訓練）
	11月21日	火災想定
21年	5月12日	不審者対応
	6月12日	地震想定
	11月20日	火災想定
22年	5月11日	不審者対応
	6月11日	地震想定
	11月24日	火災想定



### (3) 避難路・避難方法、避難場所の整備状況

前述した平成22年度の「地震（津波）発生時の危機管理マニュアル」には、避難路・避難方法についての記載は含まれていない。しかし、防災訓練の実施計画書に避難経路が定められており、地震の際の避難路としては、「A経路」で校庭へ避難することとされていた。

また、二次避難先である校庭に危険が迫った場合には、三次避難先として「近隣の空き地・公園等」と記載があったが、具体的な場所及び避難経路などについての記載はない。前述のとおり、「近隣の空き地」は釜谷交流会館の駐車場、「公園」は体育館裏の児童公園（ちびっこ広場）をイメージして定められたものではあったが、教員や児童の間でその認識が共有されていたとは言い難く、また、津波の際の三次避難場所については、学校として明確に検討したことはなかった。

### (4) 情報・通信機器の整備状況

大川小学校の備品台帳などによると、震災当時の同校における各種情報機器の設置・配備状況は、次のとおりである。

機器の種類等	設置・配備状況
防災行政無線子局	校庭西側マスト上に屋外拡声器設置（写真参照）
緊急地震速報受信端末	なし
テレビ	5台
ラジオ	乾電池で作動するラジオ付きCDプレーヤー7台 ※備品台帳には、一定の金額を超える備品のみ記載されていることから、これ以外にもラジオがあった可能性がある。



関係者提供（一部拡大）

大川小学校校庭の防災行政無線子局

また、震災当時の大川小学校には、通常使用する電話回線として、代表電話番号である回線と、おそらくファクスに利用していたと考えられる回線の、計2回線が設定されていたが、これらはいずれも災害時優先電話<sup>3)</sup>となっていなかった。同校の備品台帳に記載されている電話機のうち機種名称から親機と考えられる電話機は、停電対応型（停電時にも利用可能なタイプ）であり、代表電話番号の回線につながっていた（なお、台帳上、この電話機は「(非常時優先)」と記載されていたが、この回線が災害時優先電話でないことから、これは停電対応型であることを示すものと考えられる）。

一方、震災の約2カ月前に相当する平成23年1月19日、大川小学校では「避難所特設公衆電話」の事前配備が行われた。これは、石巻市において災害時に避難所となる小中学校に実施した事前配備の一環として行われたもので、この回線は災害時優先電話となっていた。大川小学校では、体育館の1階階段下付近にモジュージャックが設置され、いざという時には別途貸し出しを受けて保管されている電話機（3台）をこれに繋ぎ込むことで利用可能となる。電話会社からは、事前の配線工事などと併せ、施設管理者である学校の教職員に対し、こうした運用方法についての説明が行われた。

---

<sup>3)</sup> 災害時優先電話とは、大規模災害発生時に電話利用が急増した場合でも通話制限を受けないため、一般の電話と比べて発信がつながりやすい電話回線のことである。



### 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

平成17年4月に旧1市6町が合併して新たな石巻市となるまでは、各自治体が地域防災計画を策定していた。合併に伴い、各種災害の発生及び被害予想箇所の情報を一元化して組織的な災害対応を行うため、新石巻市の地域防災計画及び各種ハザードマップの策定が喫緊の課題とされた。

そこで、石巻市では、宮城県が平成16年3月に公表した「第三次地震被害想定調査」に基づいて地域防災計画とハザードマップを策定することとし、平成18年5月に第1回石巻市地域防災計画策定委員会を開催して作業を開始した。そして、本庁各部・各総合支所へ旧防災計画の見直しを依頼するとともに、策定業者に業務委託して作業を進め、平成20年6月までには作業を終えた。

「石巻市地域防災計画（平成20年6月）」の震災対策編では、「第6節 被害想定」において、宮城県の実施した「第三次地震被害想定調査」<sup>4)</sup>に示された想定のうち「本市の被害が最も大きいと想定されている『宮城県沖地震（連動）』を本計画の想定地震とし、被害想定に基づいた対策を講じていく」としている。なお、同調査では、2つの震源域が連動する連動型の宮城県沖地震（マグニチュード8.0）が想定され、この想定に基づいた津波浸水予測図が作成されており、同図は、後述のとおり石巻市におけるハザードマップの土台となった。

また、同計画においては、学校教育における防災教育として、防災体制の整備や学校等の管理者は災害の発生に備えて、平常時には学校安全（防災）委員会等を組織し、防災計画を策定するほか、日ごろから防災体制の充実に努めることや教職員に対する防災研修を求めている。

さらに、同計画資料編の「資料第15 避難所等一覧」において、大川小学校は次表のように示されている。

---

<sup>4)</sup> 宮城県防災会議地震対策等専門部会「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」（平成16年3月）

名称	対象とする災害				※注4, 5 屋内収容 可能人数
	※注1 風水害	※注2 土砂	地震	※注3 津波	
大川小学校	○	○	○	○	339

注1 対象とする災害の「風水害」の◎印については、所在地が平成17年に国土交通省が公表した「浸水想定区域」から外れていることを示している。

注2 「土砂」の○印については、所在地が平成15年に宮城県が公表した「土砂災害の恐れのある箇所」から外れていることを示している。

注3 「津波」の○印については、所在地が平成16年に宮城県が公表した第3次地震被害想定調査報告書「津波の予想浸水域」から外れているを示している。ただし、「地震」の○印については、地震による避難所建物の倒壊の可能性を否定したものではない。

注4 屋内収容可能人数は、屋内面積から1人当たり2㎡を目安に換算している。

注5 学校の避難所は、体育館、講堂を指定している。ただし、避難者数の増大、被害の拡大、あるいは浸水からの回避等、被害の状況によっては校舎の利用も考慮する。

※注1～5は、原文のまま。注1に「◎印は、所在地が平成17年国土交通省公表の『浸水想定区域』から外れていることを示す」とあることから、風水害欄の○印はこの浸水想定区域内であることを意味するものと考えられる。

また、同じく資料編の「資料第23 災害時の広報文例」として、地震後に津波警報（大津波）が発表された場合の広報文案が下記の通り示されている。

[例文6] 地震後に津波予報が発表された場合の広報

6-1 津波警報（大津波・津波警報）が発表された場合

- 緊急放送、緊急放送、こちらは、石巻市災害対策本部です。  
さきほどの地震（○○で発生した地震）により、午前（午後）○時○分、宮城県に「大津波（津波）警報」が発表されました。大津波（津波）が来襲します。
- 津波到達時刻は○○沿岸で、午前（午後）○時○分頃の予定です。
- 沿岸部や北上川河口区域にいる皆さんは津波の危険がありますので直ちに指定されている避難場所に避難（避難の準備を）して下さい。
- 予想される津波の高さは高いところで約3（2）メートル以上に達する見込みですから、今までに津波に被害を受けたようなところや、特に津波が大きくなりやすいところでは、厳重な警戒を要します。その他のところも1メートル（数十センチ）ぐらいに達する見込みですから厳重な警戒が必要です。
- 引き続き、テレビ、ラジオ等からの津波情報に厳重に注意をして下さい。

なお、現場に警察官や市職員・消防職員・消防団員などがいる場合には、その指示に従って落ち着いて避難して下さい。

以上、石巻市災害対策本部です。

くりかえしてお知らせいたします。.....

（避難完了が確認されるまで繰り返すこと。）

## (2) 消防署・消防団の対応計画

石巻地区広域行政事務組合消防本部（以下、「消防本部」とする。）の大地震災害初動対応マニュアル（発災時）には、「第4 地震災害における活動方針」の中で、次のように記載されている。

### 4 津波対策

- (1) 津波警報が発令された場合は、警対本部は管内海岸部への来襲時刻、来襲時の潮位から判断される予想浸水区域などを、関係機関から情報収集し、各現場本部へ伝達する。
- (2) 現場本部では、市町防災無線による広報を確認しながら、海岸部及び予想津波高より低い地区をパトロールし、避難を広報する。
- (3) 「オオツナミ」が予報される場合など、津波による相当な被害が予想される場合は、沿岸部の住民を高台へ避難させることを最優先に実施する。
- (4) 津波襲来予想時刻の10分前には、浸水予想区域内から全ての部隊（消防団隊含む）を撤退させる。

また、これをもとに策定されたものと推定される河北消防署の「大地震災害時の初動体制」によると、「2 津波対応準備」として、次のように記載されている。

### 2 津波対応準備

- (1) 津波情報確認、津波到達時間 （満潮時間も掲示）
- (2) 支所（災対本部）へ携帯無線（河北携帯1）を持参し出向する。（災害状況等により異なる）（司令補以上）
- (3) 広報については、津波襲来時分を考慮し広報車で長面・尾崎地区へ出向する。防災無線による広報は石巻市（総合支所）で実施する。海面監視の状況は、北上所（引用注：原文のまま）より情報提供を受ける。

さらに、石巻市河北消防団の「災害時の活動要領（H22）」には、消防団員の任務内容として「津波警報が発表になった場合は原則として第4分団のみ参集」とされている。震災当時の第4分団は、第1部（福地班、横川班、谷地班）、第2部（針岡第一班、針岡第二班、間垣班）、第3部（釜谷班、入釜谷班、長面班、尾崎班）で編成されていた。

関係者への聴き取りによると、津波警報発表時の対応は、具体的には、分団ごとに設定されていた代表詰所へ参集し、被害状況を把握するとともに総合支所に設置された対策本部へ報告することが想定されていた。加えて、水門閉鎖と避難呼び掛けの広報を、長面・尾崎地区を中心に実施することが想定されていたとのことである。

### (3) 指定避難所の指定とハザードマップの想定

石巻市の地域防災計画によれば、市は、災害により家屋の倒壊、焼失等の被害を受けた住民や、被害を受けるおそれのある住民等が避難する施設として、地区及び災害種別ごと（地震災害、津波災害、土砂災害）に指定避難所を定め、その所在、名称、構造、受け入れ可能人員等を把握し、住民へ周知することとされており、「安全性が確認され<sup>5)</sup>、かつ、避難者を一時的に受け入れ、保護し、避難者の生活機能を確保することができる、市が指定・運営する施設であること」が指定避難所の施設基準とされていた。

指定避難所に関しては、本庁及び各総合支所でそれぞれ候補となる施設を挙げ、宮城県による第三次地震被害想定調査（平成16年3月）や国土交通省北上川下流河川事務所による「北上川水系北上川浸水想定区域図（石巻市）」などに基づいて、津波や洪水の浸水予測など災害危険の有無と、その立地の標高などを勘案して、安全性を確認の上で指定された。

なお、この地域防災計画の修正と並行して、「日本海溝・千島海溝付近海溝型地震に係る地震防災対策推進計画」の策定が県から求められた。この際、「津波に関する防災対策を講ずべきものに係る区域」の指定が行われたが、この特定にあたっては、県の発表した第三次地震被害想定調査の津波予想浸水域をもとに、地図上で対象区域を町丁目単位にするという作業が行われた。この結果、河北地区においては、次表の地区が対象区域とされた。なお、町丁目名に誤りがあるが、どの段階で誤りが生じたのかは不明である。

河北	福地字大正、福地字昭和、福地字山下、釜谷字新町裏、釜谷字谷地中、釜谷字川前、長面字鳥屋場、長面字須賀、長面字洞が崎、長面字平六、長面字角内谷地、長面字梨木、長面字江畑、尾崎字弘象
----	---

前述のとおり、石巻市では、宮城県が平成16年3月に公表した第三次地震被害想定調査に基づいて地域防災計画とハザードマップを策定することとし、ハザードマップについては、平成21年3月から市民、関係機関への配布を開始した。

石巻市の「河北地区 防災ガイド・ハザードマップ」（平成21年3月）によれば、大川小学校は、津波の予想浸水域から外れており、津波の際の避難所として示されていた（なお、洪水の浸水深区分は0.5m～1.0mとされており、洪水の際は避難所としての利用は不

<sup>5)</sup> 同計画によると、「津波・洪水時の避難所としては浸水しない施設であること」とされていた。

可とされていた)。

この津波予想浸水域は、宮城県の第三次地震被害想定で想定された津波浸水域であり、前述のとおりこの想定結果に基づいて地域防災計画で津波の際の避難所として指定されていたことによる。

ただし、このハザードマップが依拠している宮城県の第三次地震被害想定における津波浸水予測図は、宮城県沖地震（連動型）を想定して予測した津波浸水域に、既往津波（昭和三陸津波、チリ地震津波）の浸水域を重ねて作成されたものであり、今回の東日本大震災のような巨大地震による津波は、そもそも前提とされていなかった。このハザードマップには、「浸水の着色のない地域でも、状況によって浸水するおそれがありますので、注意してください」との記載がある。



凡例	避難所	浸水深 5.0m以上	浸水深 2.0m以上 ~3.0m未満	国道
	警察署	浸水深 4.0m以上 ~5.0m未満	浸水深 1.0m以上 ~2.0m未満	県道・主要地方道
	郵便局	浸水深 3.0m以上 ~4.0m未満	浸水深 0.0m以上 ~1.0m未満	

「防災ガイド・ハザードマップ 石巻市 平成21年3月」を元に作成  
「石巻市防災ガイド・ハザードマップ」大川小学校周辺拡大図

#### (4) 地域における防災訓練

宮城県下では、昭和53年6月12日に発生した宮城県沖地震を契機として、6月12日が「県民防災の日」に指定されており、毎年、その時期に合わせて各地で総合防災訓練が実施されている。

平成22年度の石巻市における総合防災訓練は、平成22年6月6日（日）、市内各地区で実施された。このうち河北地区では、市立二俣小学校を主会場として、次の項目の訓練が行われている。

- (1) 濃煙道通過体験訓練
- (2) 初期消火（消火器）訓練
- (3) 初期消火（水バケツ）訓練
- (4) 初期消火（濡れシート）訓練
- (5) 応急手当訓練 ①骨折の応急手当て、②止血の仕方、③担架の作り方
- (6) AED（除細動器）使用訓練
- (7) 炊き出し訓練
- (8) 天ぷら油火災消火訓練
- (9) 消防団放水訓練

また、平成16年6月13日（日）には、大川小学校を会場とし、大川地区を重点地区とした「河北町6. 12総合防災訓練」が行われた。震度6弱の地震で町内に甚大な被害が発生したとの想定の下、大川小学校の児童・教職員も参加して、初期消火、応急救護の訓練が行われた。その結果報告には、「\*今回の訓練で、宮城県沖地震を想定し、初の『発災型訓練』として、住民総参加の訓練を試みたが、大川小学校が出校日にしての協力、釜谷地区という地域の利便性等が加味され、予想を超える参加者があり、当初の目的以上の効果が表れたものと言える訓練であった。」<sup>6)</sup>との記載がある。

なお、平成23年6月に開催予定（震災のため実際には開催されず）であった平成23年度総合防災訓練も、大川小学校を会場とすることが予定されていたため、震災の直前、防災訓練を担当する河北総合支所職員が同校を訪問して打合せが行われた。これに参加した

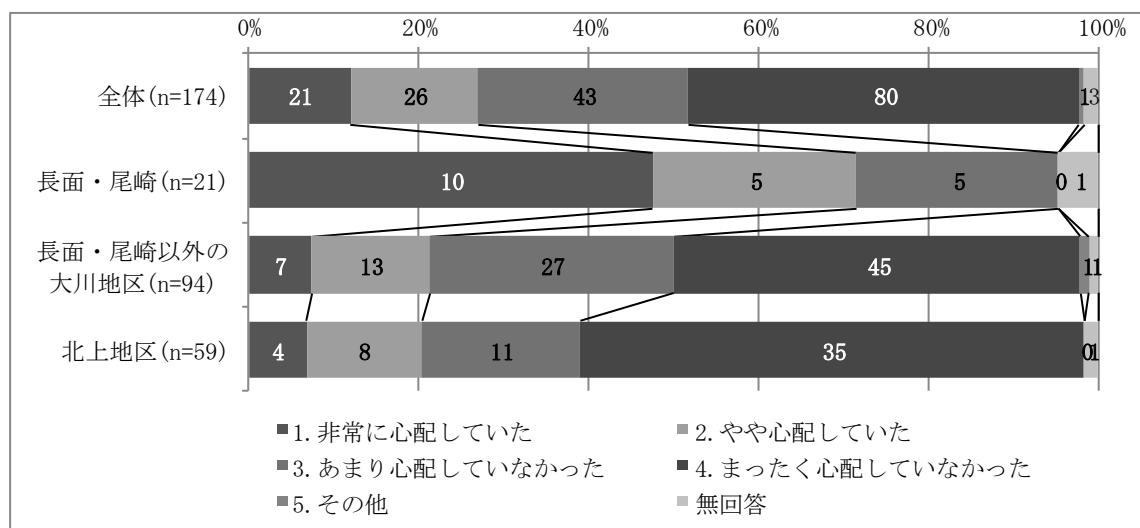
<sup>6)</sup> 平成16年6月15日付け報告文書による。

複数の関係者によると、この打合せの場で、津波に関する事項が話題にのぼり、学校としての避難先について会話が交わされたものの、具体的な避難先や避難方法は明確にならなかったとのことである。

## (5) 地域住民の防災意識

震災当時、大川地区・北上地区に在住であった住民を対象として行ったアンケート調査の結果から、地域住民の当時の防災意識についてまとめると、次のとおりである（詳細は付属資料2を参照）。

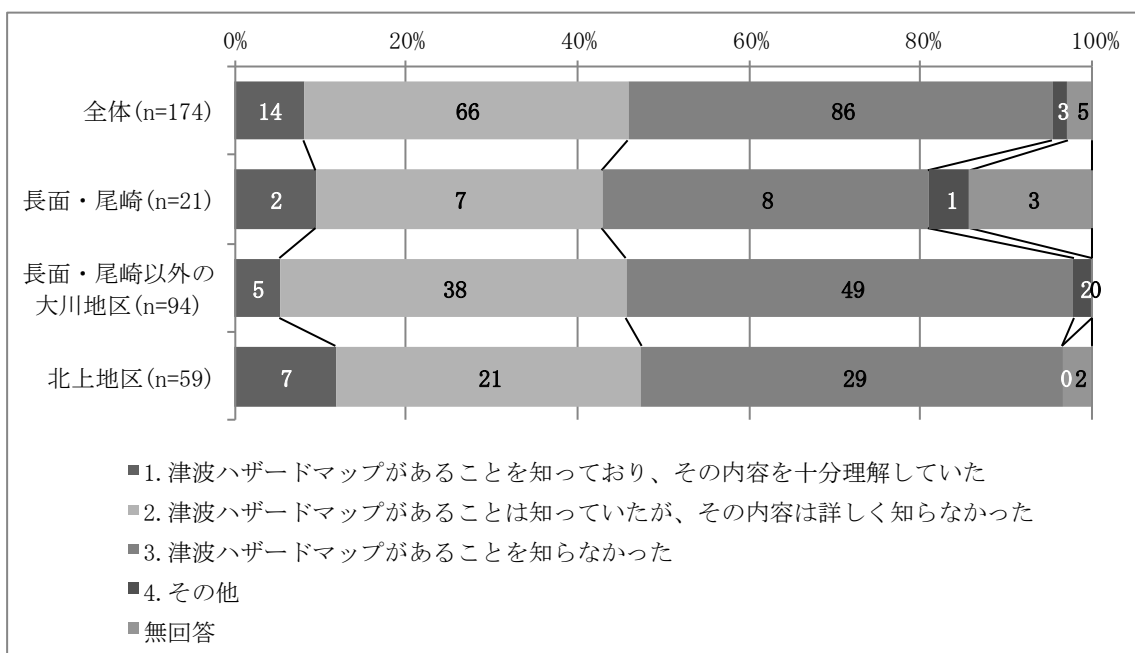
震災以前に「津波災害」をどの程度心配していたかについて尋ねたところ、「非常に心配していた」「やや心配していた」との回答は長面・尾崎地区では約70%にのぼったが、長面・尾崎以外の大川地区及び及び北上地区では約20%にとどまり、「あまり心配していなかった」「まったく心配していなかった」との回答が70%以上を占める結果となった。



震災以前の居住地区での「津波災害」発生に対する意識

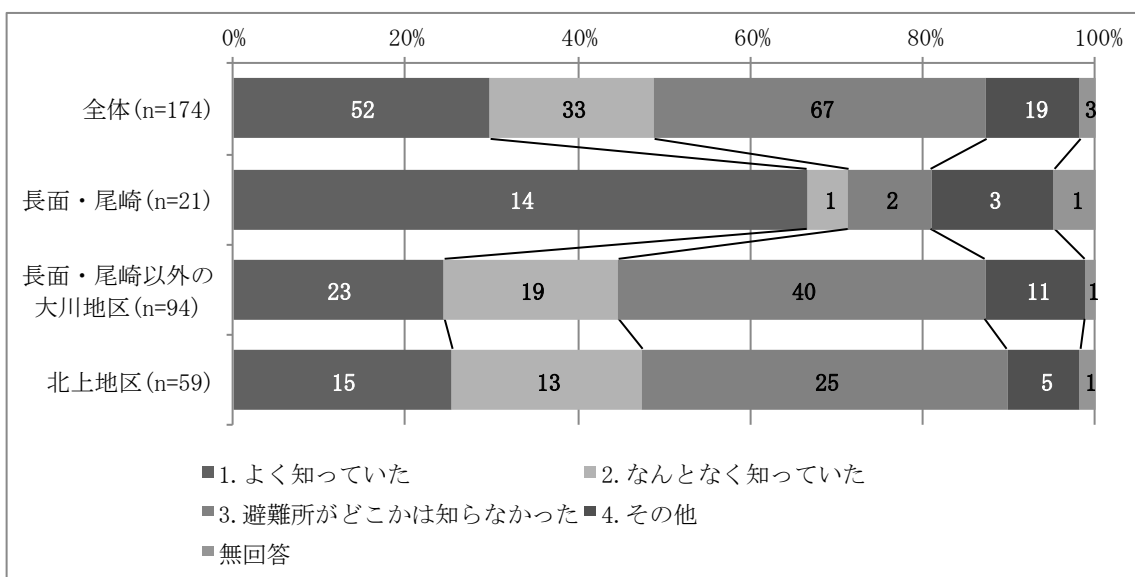
(グラフ中の数字は回答数、以下同じ)

また、平成21年3月に石巻市から配布された「防災ガイド・ハザードマップ」中にある津波浸水予想区域（津波ハザードマップ）の認知度を尋ねたところ、「津波ハザードマップがあることを知っており、その内容を十分理解していた」との回答は、全ての地区で10%前後であり、回答者の多くがその内容を詳しく知らなかった、若しくは、津波ハザードマップがあること自体を知らなかったことが明らかとなった。



津波ハザードマップの認知度

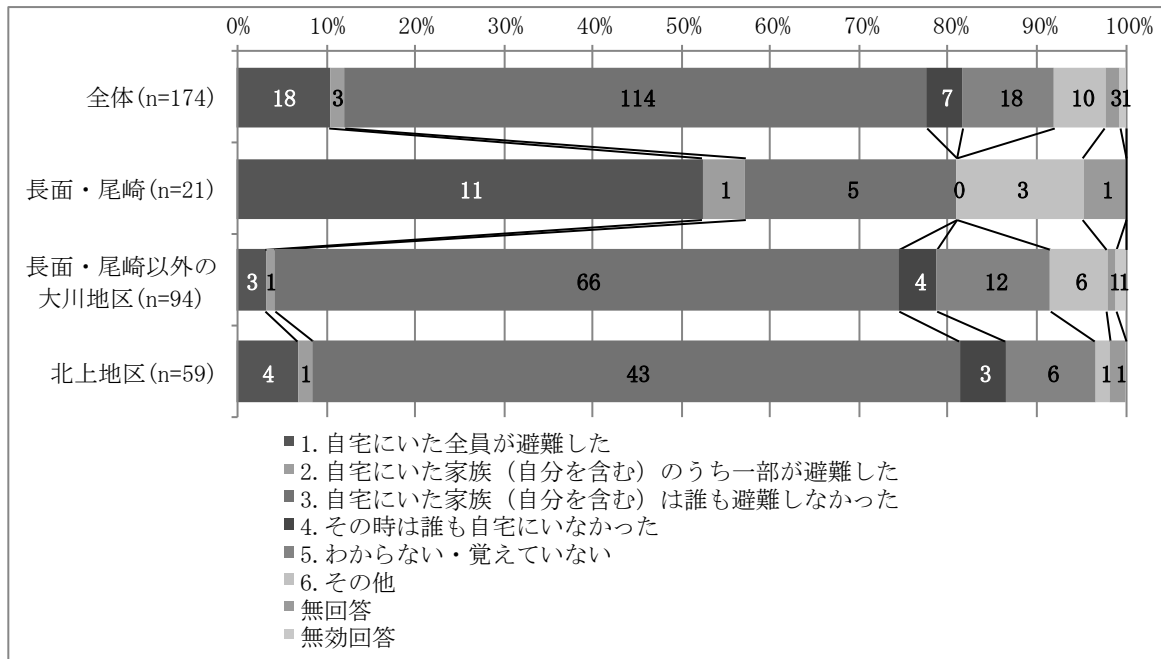
さらに、津波発生時の避難すべき場所について、その認知度を尋ねたところ、「よく知っていた」「なんとなく知っていた」との回答は、長面・尾崎地区では約70%となり、長面・尾崎以外の大川地区では約45%、北上地区では約50%となった。一方で、「避難所がどこかは知らなかった」との回答は、長面・尾崎以外の大川地区及び北上地区では約40%であった。



津波発生時に避難すべき場所の認知度



震災の前年（平成22年）2月28日に南米チリで発生した地震に伴い大津波警報が発令された際の行動を尋ねた設問に対しては、「自宅にいた全員が避難した」「自宅にいた家族のうち一部が避難した」との回答は、長面・尾崎地区では約60%にのぼる一方で、長面・尾崎以外の大川地区及び北上地区では10%前後となり、「自宅にいた家族は誰も避難しなかった」との回答が70%前後であった。



平成22年2月大津波警報発令時の避難行動

### 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

大川小学校は、海岸から約4km、北上川から約200mの場所に位置しており、その標高は1～1.5m程度であった。震災当時の校舎は、昭和60年3月に完成し、翌4月、河北町立大川第一小学校と大川第二小学校を統合して開校した河北町立大川小学校（当時）として供用を開始したものである。

統合にあたっては、もともと大川第一小学校が本校で第二小学校は分校だったという沿革や、第一小学校は学区の中心地にあることなどが考慮され、第一小学校の校地に新校舎を建築することとされた。このように新築する校舎を旧大川第一小学校の校地に建設することは、設計開始時点ですでに決まっていた。当初、町は、木造の旧校舎が建っている場所に新校舎を建設するという意向を持っていたが、2年近い工事期間中の学校活動を考慮し、木造校舎を活かしてそこで授業を行いつつ、当時のグラウンド部分に、若干の敷地拡張をして新校舎を建設することになった。体育館のみ、旧校舎時代から使っていたものをそのまま使って、新校舎と渡り廊下で結んだ。

新校舎の外観は、円形を基調とした洋風の意匠がコンペによって採用された。新校舎の全体計画は「既存屋内運動場を有効な動線で連結し、その効率的活用を図る事を基本とし」ており、「廊下及び渡り廊下を軸線とした動線計画により授業間の児童の移動をスムーズにし、更にゆとりある空間を多く取り入れた事により児童が自由に学習でき、そして楽しい学校生活を営む事ができるよう施設整備に配慮した」とされる。そして、当時の基準に沿って児童数から建設面積を算出し、敷地の有効利用や児童の動線等を勘案して校舎は2階建てとされた。

新校舎の地震対応については町から指示があり、構造計画に当たっては、地盤のボーリング調査が行われている。ボーリング調査の結果によれば、大川小学校の校地は、液状化のおそれがある砂シルト層で、基礎杭を12～22mほど打つ必要があった。理想的には地盤改良を行いたいところだが予算・期間の関係からそれをあきらめた、という関係者の証言がある。また、校庭は常に凹凸ができ、少し掘れば水が出るなど、地下水位も浅い地盤であったことから、学校の立地としては決して良い地盤ではない。

設計上、地震や火災等の災害時の避難については考慮されており、低学年の1～2年生は別棟にして窓からすぐに校庭に出られる構造となっているほか、体育館側と昇降口側の

2方向に避難できるようになっている。しかし、設計時に洪水や津波は全く想定されていなかった。新校舎は、津波の来襲する川・海の方に開いておらず、校庭側に開口部の多い校舎となっていたが、それは、既存校舎の側を校庭にする関係で、校庭側に向かって開くようにしただけで、洪水や津波を意識して設計されたわけではない。

## (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」と述べる者もいた。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。
- 委員会による現地調査（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：

- 3. 1. 3(4)①に後述するとおり、この斜面においては、平成15年3月末頃、崖崩れが発生したため、平成15～16年度に急傾斜地工事が行われ、斜面崩壊対策が施された。
- 平成21年度の春、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。当時在籍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（急傾斜地工事のコンクリート部、最下部から2段目付近とみられる）まで登った（次ページ写真参照）。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「少し滑って大変だった」と述懐していたという証言がある。
- 上記、校長や児童・担任らが登ったとみられる場所は、平坦なコンクリート敷きとなっており、数十人から100人程度の人が立っていることのできる広さである。

#### 斜面C：

- この斜面では、過去に大川小学校の授業の一環で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学校に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



関係者提供

斜面Bに登った児童・教職員（平成22年6月）

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、震災以前から道状のものがあつたとする証言がある一方で、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た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 $20^{\circ}$ 、最大斜度は $30^{\circ}$ を超える<sup>7)</sup>が、斜面Cのふもと部分のシイタケ栽培が行われていた付近は比較的なだらかになっており、標高10m付近までの斜度はおおむね $10^{\circ}$ 程度である。ただし、各斜面のふもと付近は、例えば斜面Aのふもとは重機で掘り込んだために急になり、

<sup>7)</sup> 国土地理院「標高がわかる Web 地図」を用い、10～20mおきに緯度・経度と標高を求めて算出した。ただしこの地図のデータは震災後のものであり、事故当時のものではない。



また斜面Cのふもとはがれき撤去作業によりなだらかになる一方で道路との境に大きな段差が生じるなど、震災後の捜索活動や災害復旧工事により、その形状が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（釜谷大須雄勝線。以下、断りなく「県道」と記載する場合は、この県道を指す。）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。下図参照。）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。



国土地理院新版標準地図（2500）2007年～写真

大川小学校周辺図

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過して、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、実際には通行できなかったにもかかわらず、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、3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。

#### (4) 地域における過去の災害履歴

##### ①過去の主な自然災害

大川地区は、昭和30年3月に飯野川町・大谷地村・二俣村と合併して河北町となるまで大川村であったが、その大川村誌（昭和31年発行）には、次のような記載がある。

「洪水被害中藩費を以て復旧した当村に関係ある年代とその情況

文久八年<sup>8)</sup>七月三日の洪水 倉塚、福地、相野谷、橋浦の各村堤防破壊、水利上に就いての紛争。」

明治三陸大津波に関しては、宮城県海嘯誌（明治36年発行）に

「大川村 大川村は追波の河口に臨み又其湾に面し居るも沿海民家少なかりしを以て流失家屋僅かに一戸死亡亦一人に止まれり」とある。

昭和三陸大津波では、宮城県昭和震嘯誌（昭和10年3月3日発行）第6章震嘯災日記抄

---

<sup>8)</sup> 文久は4年（1864年）までで、元治、慶応と続く。文久8年は慶応4年に相当。

に大川村長からの報告として、

「昭和八年三月三日 大川村長 柴桃正實 印 (当時の村長氏名は原文のまま)

石巻土木工區主任殿

被害報告ノ件

昭和八年三月三日午前三時頃海嘯襲來左記被害有之候ニ付報告候也

記

- 一、長面、尾崎間橋梁悉皆流失セリ
- 一、海岸堤防(須賀)表腹付約二十間餘欠潰
- 一、海門口防波堤約三十間流失埋没セリ

追而電話同朝ヨリ不通ニ付書面ヲ以テ申上候」とあるほか、

大藏省令第六號 昭和八年法律第十三號(震災被害者テ對スル租税ノ免除猶豫等ニ關スル件)施行法(昭和八年三月二十七日)の第一条震災地に大川村が含まれている。

また、地震研究所彙報別冊第1号には、測定結果として次ページに示す図が付けられている。

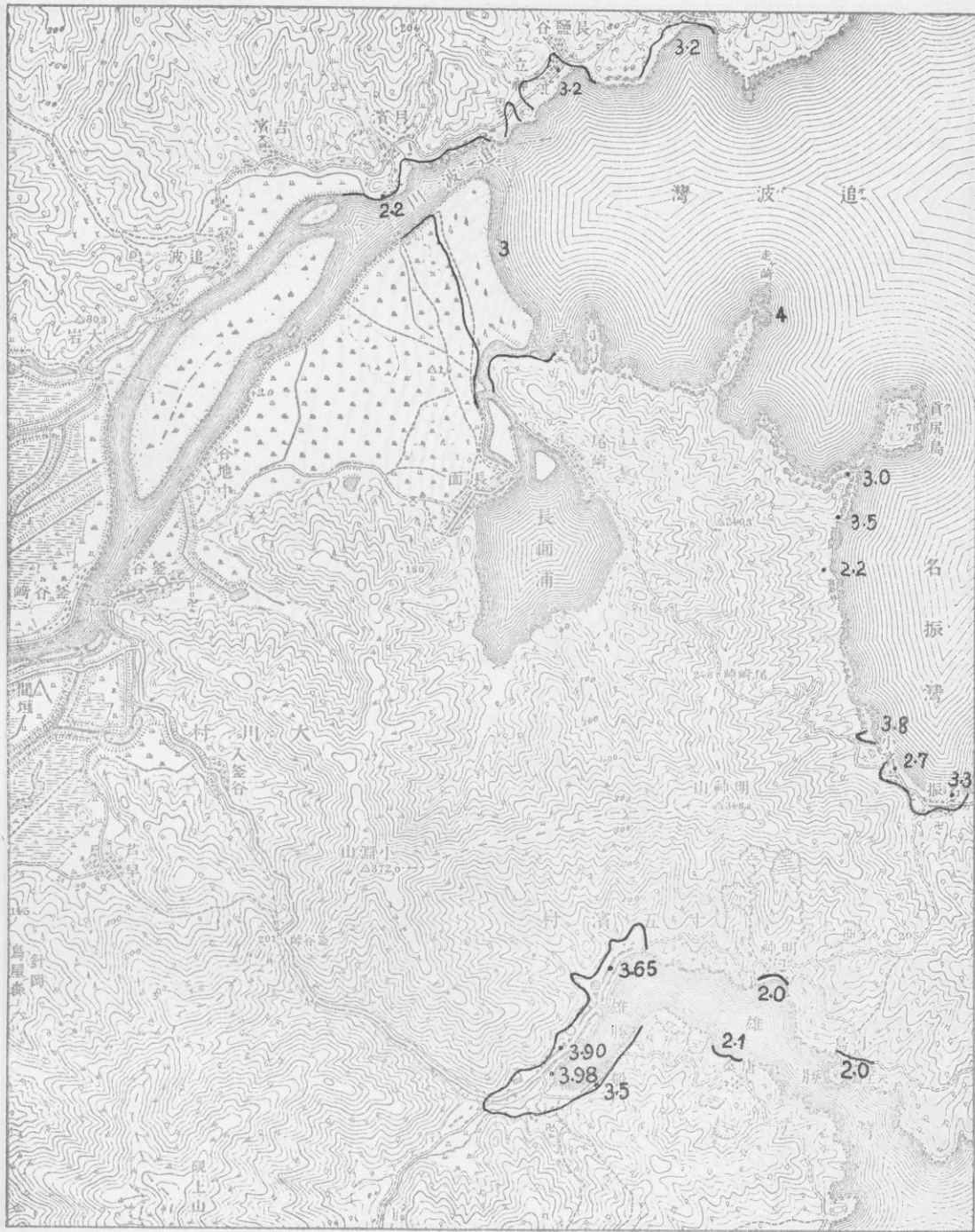
これらに、大川小学校及びその前身である大川第一小学校・大川第二小学校の沿革史に近隣における過去の災害履歴として記載されている災害を加えると、次表のようになる。

また、同校の沿革史等には記載はなかったものの、関係者からの聴き取りによると、平成15年3月末頃、大川小学校裏山の斜面(斜面崩壊対策工が施されている位置)において

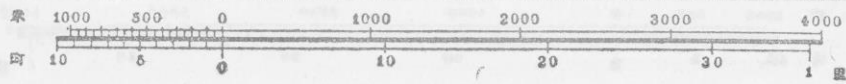
大川小学校付近の過去の災害履歴

発生日	災害内容
文久8年7月3日 (原文のまま)	洪水で倉卒、福地、相野谷、橋浦の各村堤防破壊
明治29年6月15日	明治三陸大津波(長面にて、死者1名、流失家屋1)
昭和8年3月3日	昭和三陸大津波(長面・尾崎間橋梁全て流失、須賀海岸堤防表法20間決壊、海門口防波堤30間流失) (長面にて津波痕跡高3m)
昭和53年 6月12日	宮城県沖地震(震度5)
昭和55年12月24日	台風による風水害(長面地区大被害)
平成15年 7月26日	宮城県北部連続地震発生(大川小学校異常なし)
平成18年10月 7日	低気圧接近により尾崎地区を中心に床下浸水の世帯がでる。
平成22年 2月28日	チリ地震津波により住民避難所となる (11時20分開設指示～21時50分避難所待機解除)





(震研彙報別冊、第一號、報告圖版)



第 197 圖 Map No. II, 55.

【出典】地震研究所彙報別冊第 1 号 (昭和 9 年 3 月)  
昭和三陸津波における大川地区近隣の津波来襲状況

崖崩れが発生し、校地の一部まで土砂が押し寄せた事例がある。この結果、平成15～16年度に「大川小学校前急傾斜地工事」が施工された。

## ②最近の災害等における大川小学校の対応状況

上記の表中にも記載したとおり、事故の約1年前にあたる平成22年2月末、南米・チリ沖で発生した地震により宮城県沿岸に大津波警報が発表され、大川小学校に避難所が開設された。このとき、同校の体育館に、長面地区にある旅館の利用者など10名程度が避難した。この中には、釜谷地区の住民も少数ではあるが含まれていたとの証言がある。また、このとき、釜谷交流会館にも谷地中の住民数名が避難したとする証言もある。

この日は土曜日であったため、学校は休みとなっていたが、大津波警報の発表後に教頭が同校へ来て、校庭で行われていたスポーツ少年団・野球チームの練習を中止させ、帰宅を促したという証言がある。また、この大津波警報を契機として、同校の教職員の間で、地震・津波に対する対応のあり方が話題になったものの、津波警報が出された際の具体的な対応や避難先の検討までには至らなかったとの証言もある。

さらに、東日本大震災の2日前となる平成23年3月9日午前11時45分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生し、宮城県沿岸などに津波注意報が発表された（11時48分発表、宮城県沿岸の到達予想時刻12時00分、予想津波高0.5m。同日14時50分解除）。このとき、石巻市で震度4の揺れが観測され、大川小学校では校庭への二次避難が行われた。

校庭では20分間程度、待機していた。この間、教職員は児童の安否確認、校舎内の状況確認を行うとともに、うち1名が川の状況を見に行ったが、川に変化が見られなかったため、児童を校舎内に戻すという判断が下されたという証言がある。また、校庭にいる際に、教職員の間で「山へ避難するか」という提案がなされたが、必要ないという判断が下されたとの証言もある。さらに、校舎に戻った後の給食時間中、校長、教頭はじめ職員室に残っていた教職員の間で校庭からの避難先について話題となり、北上川の堤防を越えるような津波が来た場合には校舎内に避難できないこと、斜面A（ポンプ小屋の付近からのぼる斜面）部分を登って山へ避難する必要があること、より安全に避難できる場所を確保する必要があること、などの会話が交わされたものの、このことを教職員全員で確認し合うまでには至らなかったという証言がある。

### 3. 1. 4 教職員の知識・経験等

#### (1) 学校安全・学校防災に関する知識・経験等

事故当時、大川小学校に勤務していた13名の教職員について、個々の教職員の研修履歴に関する記録（おおむね平成20年度分までが記載されている）をもとに、受講した研修について調べた。この結果、研修名から学校安全・学校防災に特化した内容であることが推測できる研修は、1名の受けた1件（昭和57年度「安全指導者講習会」）のみであった。ただし、研修名称のみでは研修内容を把握できないものがあり、また、研修履歴の記録が各教職員の受講した研修をすべて網羅していない可能性もある。

一方、平成21～22年度に、宮城県及び石巻市により実施された学校安全・学校防災関連の研修などとしては、下記のようなものがある。

#### 平成21～22年度に行われた学校防災関連の研修等

##### ①宮城県教育委員会主催の研修会

- ・平成21年5月26日（平成21年度防災教育指導者養成研修会）
- ・平成22年5月25日（平成22年度防災教育指導者養成研修会）

##### ②石巻市・石巻市教育委員会主催の研修会

- ・平成22年1月28日（平成21年度石巻市学校安全対策研修会）
- ・平成23年1月20日（平成22年度石巻市学校安全対策研修会）

##### ③石巻市教育委員会による各種会議・指示及び通達

- ・平成21年6月4日（第1回学校安全連絡会議）
- ・平成21年8月19日（第2回学校安全連絡会議）
- ・平成22年1月28日（第3回学校安全連絡会議）
- ・平成22年2月8日（市教委「学校における災害対策体制の整備についての指示」）
- ・平成22年8月4日（教頭・中堅教員研修会）
- ・平成22年8月10日（定例校長会）蛇田中学校長による講話  
「非常災害時の対応について」
- ・平成23年2月15日（避難所開設に伴う調整会議）

これらについて、その内容の詳細を把握するとともに、大川小学校の事故当時の教職員（研修当時は他校教職員であった場合も含む）の参加状況を確認した結果は、以下のとおりである。

平成21～22年度に行われた学校防災関連の研修会等の主な内容と参加状況

① 〈宮城県教育委員会主催の研修会〉

開催日時	研修名	主な内容（概要）	参加状況
平成21年 5月26日	平成21年度 防災教育指導 者養成研修会	「防災教育の現状と課題」 ・過去の宮城県沖地震について ・防災教育の実態の把握（マニュアル・避難訓練等） ・みやぎ防災教育基本方針 「防災教育指導計画の作成にあたって」 ・安全教育の進め方 ・発達に応じた教育について 「研究協議（グループ協議）」 ・各学校での現状・課題の意見交換 ・防災教育をより効果的に実施する授業プラン	1名  ※研修当時は 他校に在任 中で、その 後大川小学 校へ転任
平成22年 5月26日	平成22年度 防災教育指導 者養成研修会	「防災教育の現状と課題」 「防災教育指導計画の作成にあたって」 「研究協議（グループ協議）」 《以上、前年度とほぼ同様の内容》 「緊急災害から身を守るために -局地的大雨、津波防災-」 ・地震の基礎知識 ・津波の基礎知識、避難について ・局地的大雨、川の増水について、気象情報	1名 当時の 安全主任

② 〈石巻市・石巻市教育委員会主催の研修会〉

開催日時	研修名	主な内容（概要）	参加状況
平成22年 1月28日	平成21年度 石巻市学校安 全対策研修会	「石巻市地域防災計画（震災対策編）」 「学校における災害対応の基本方針」 「石巻市立〇〇〇学校災害対策要綱（例）」 「(参考資料) 災害対応マニュアル(例)」等紹介	1名 教頭
平成23年 1月20日	平成22年度 石巻市学校安 全対策研修会	「石巻市地域防災計画（風水害等対策編）」 ・「第18節 防災教育」 ・「第9節 避難所収容対策」	1名 教頭

③ 〈石巻市教育委員会による各種会議・指示及び通達〉

開催日時	項目名	主な内容（概要）	参加状況
平成21年 6月4日	第1回 学校安全 連絡会議	「平成20年度石巻市学校安全連絡会議事業報告・計画」「石巻市学校安全連絡会議会則」 「防災対策に関する実態調査」（小学校：43校、中学校：23校） 「『防災対策に関する実態調査』の結果より」 「児童生徒の安全を確保するために」	不明
平成21年 8月19日	第2回 学校安全 連絡会議	「児童生徒の安全を確保するために」 「『児童・生徒の安全を確保するために』～提言～（案）」	不明
平成22年 1月28日	第3回 学校安全 連絡会議	「児童生徒の安全を確保するために～防災教育への提言～」 「平成20年度防災対策に関する実態調査結果」	1名 教頭
平成22年 2月8日	学校における 災害対策体制 の整備につい ての指示	学校における災害対策体制の整備を指示する文書（メールにて市教委から石巻市立の小中学校宛に）	—
平成22年 8月4日	平成22年度 石巻市立小・ 中学校教頭・ 中堅教員研修 会	「児童生徒の安全確保・文教対策」 ・児童生徒の安全確保（予警報発表時の対応、発災時の対応） ・災害後の学校施設の利用 ・教育再開に向けた取り組み	3名 教頭 教務主任 教諭
平成22年 8月10日	校長定例会	蛇田中学校校長の講話 「非常災害時の対応について」 同年1月28日に提示された「学校における災害対応の基本方針」等の課題等	1名 校長
平成23年 2月15日	避難所開設に 伴う調整会議	避難所開設に伴う連絡体制 避難所運営 非常電話の設置	1名 教頭

なお、平成22年度に大川小学校に勤務していた教職員の中には、過去に勤務していた市内他校において、校舎内の壁面に過去の津波災害時の浸水高を表示するなど、津波防災対策に取り組んだ経験を持っている者もいたとの証言がある。

## (2) 地域に関する知識・経験等

震災当時、大川小学校に勤務していた13名の教職員について、同校における勤続年数(平成22年度初頭時点)別に集計すると、次のとおりである。

震災当時の大川小学校教職員の同校における勤続年数

大川小学校での勤続年数	人数	1	2	3	4	5	6	(人)
0年(1年目)	4	■	■	■	■			
1年(2年目)	5	■	■	■	■	■		
2年(3年目)	1	■						
3年(4年目)	2	■	■					
4年(5年目)	0							
5年(6年目)	1	■						
6年以上	0							
計	13							

※「1年(2年目)」5名中1名は、過去に7年間、同小の勤務経験がある。

石巻市教育委員会提供資料より作成。

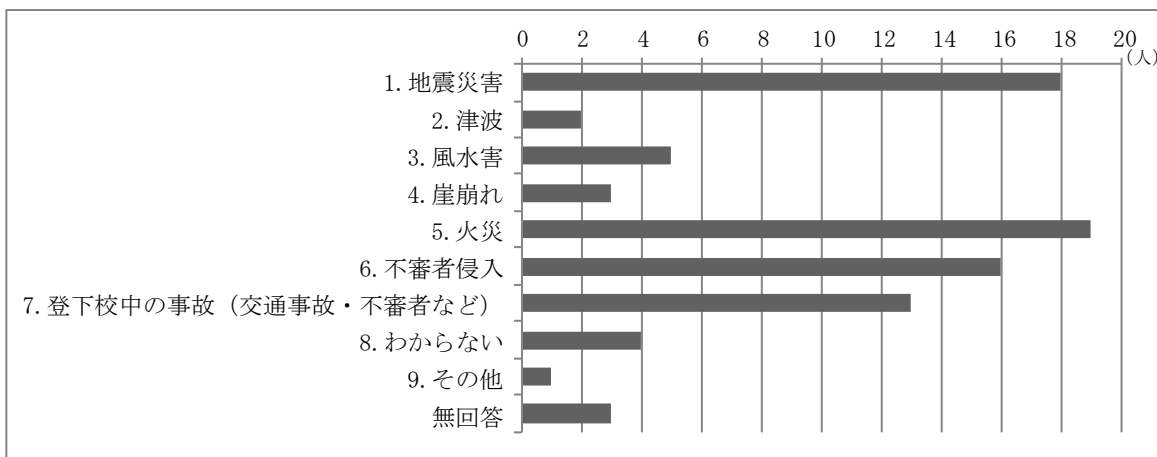
教職員13名の大川小学校での勤務年数は、過去の経験年数(勤続年数「1年(2年目)」のうち1名が過去に7年間の勤務経験を有していた)を加算しても、事故当時(平成23年3月)時点で2年未満が8名(約6割)を占めている。なお、宮城県教育委員会によると、一般に小中学校の教職員は平均3年程度で異動しており、同一校勤続年数2年未満の教職員が占める割合(平成25年度)は全県小中学校で46%、僻地校では61%である。また、僻地校勤務は単身赴任・長距離通勤などの負担が生じる場合が多いことから、小中学校教職員人事異動実施要領(平成25年度現在。ただし、該当箇所は震災前も同じ。)においては、転任について僻地指定校に勤務した者でその成績が優秀な者は異動に際し特に配慮することが示されている。

## (3) 過去に勤務した教職員の認識

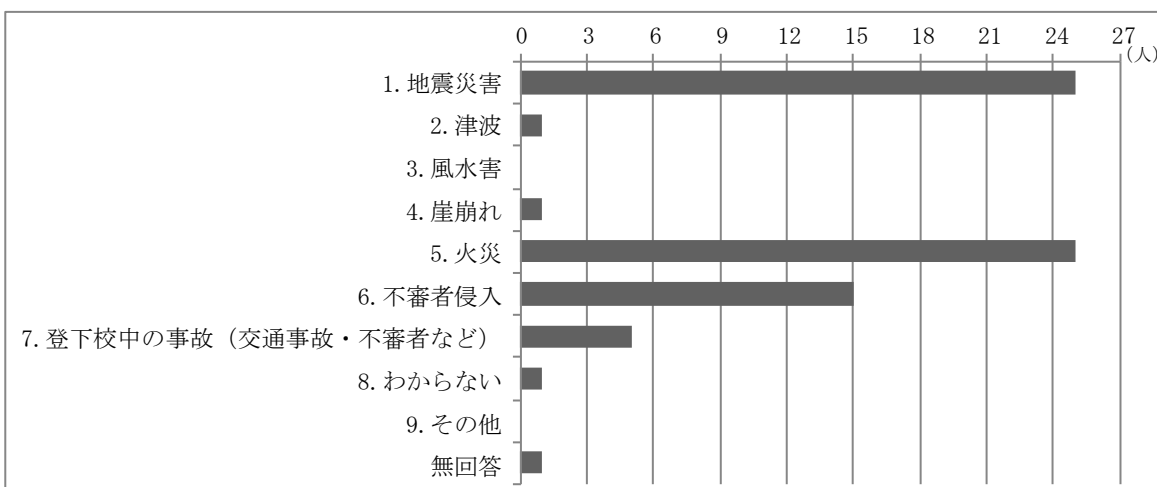
大川小学校に震災以前に在籍していた教職員を対象に、在籍当時における災害対応マニュアルの認知度や避難訓練といった事前対策、災害時における地域社会との関わり、及び裏山の利用・指導状況について尋ねるアンケート調査を行った(詳細は付属資料1を参照)。

事前対策関連として、大川小学校における災害対応マニュアルについて尋ねたところ、職員会議で災害対応マニュアルについての話し合いが持たれた頻度は「たまに」であり、「マニュアルの存在は知っていたが、内容については詳しく知らなかった」と回答した人が多く見受けられた。このことから、過去の大川小学校においては、必ずしも常に教職員全員が災害対応マニュアルの内容を把握している状況ではなかったとみられる。また、その災害対応マニュアルで想定されていた事件・事故・災害は、地震災害、火災、不審者侵入、登下校中の事故（交通事故・不審者など）であったと多くの方が回答しており、津波、風水害、崖崩れが想定されていたと答えた人は少数だった。

また、大川小学校において実施されていた避難訓練では、災害対応マニュアルとほぼ同様、地震災害、火災、不審者侵入が想定されていたと答えた人が多かった。

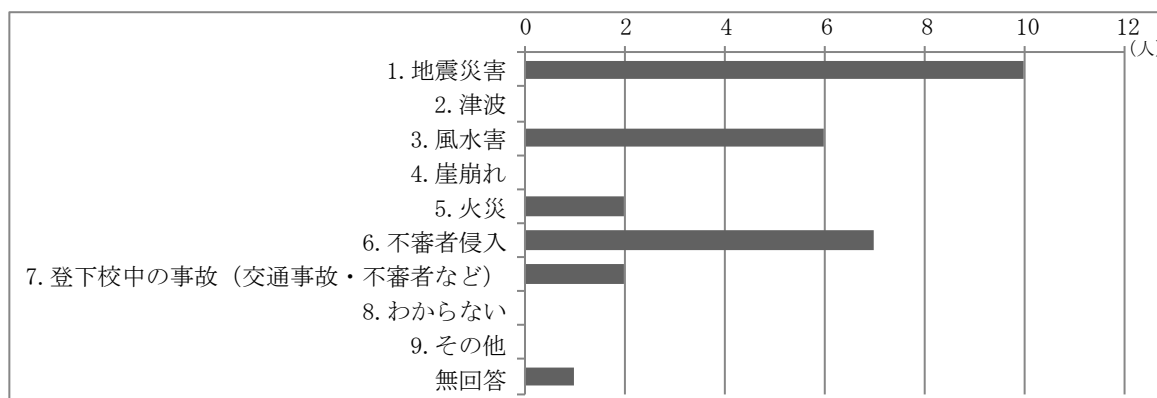


災害対応マニュアルの想定



避難訓練の想定

災害時、児童を保護者に渡す引渡しについては、その訓練を大川小学校で実施したことはないと回答した人が大多数を占めていた。実施はしていないが、引渡し訓練について教職員間で話したことがあると答えた人は、主に地震災害、風水害、不審者侵入を想定しての話だったと回答している。

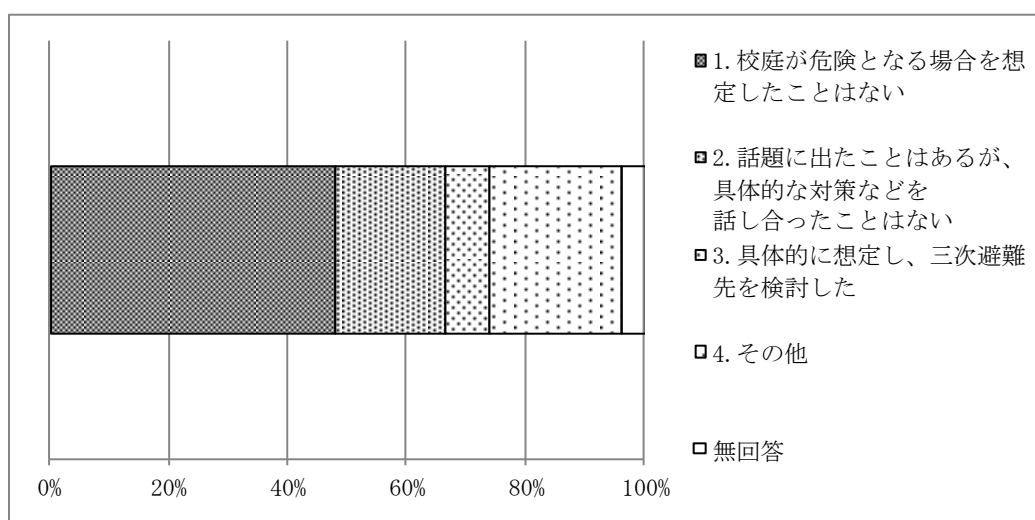


引渡し訓練の想定

次に、災害対応マニュアルや職員会議に限らず、大川小学校在籍中に教職員間で津波災害あるいは浸水被害について話したことがあるか尋ねたところ、津波災害については大半の人が話したことがないと答えた。その一方で、浸水被害については多くの人が話したことがあると回答した。さらに、津波災害あるいは浸水被害について、個人として、大川小学校赴任時や在籍中にどの程度心配していたかを尋ねたところ、津波災害については大多数の人が心配していなかったと答えた。その理由としては、海から遠いこと、過去の津波被害を聞いたことがなかったこと、などが挙げられていた。一方、浸水被害については、過去に浸水したことがあったため心配していたという人や、堤防があるため心配していなかったと答える人を見受けられ、各回答者の在籍中の経験や堤防等の周囲の状況により回答が分かれたようだった。

また、二次避難先である校庭に危険が及ぶことを検討したことがあるか尋ねたところ、「校庭が危険となる場合を想定したことはない」あるいは「話題に出たことはあるが、具体的な対策を話し合ったことはない」と答える人が多かった。その一方で、少数ではあるが、「具体的に想定し、三次避難先を検討した」と回答し、その三次避難先として「三角地帯」が話に出たと回答する人もいた。





二次避難先（校庭）の危険性に関する検討状況

災害時における地域社会との関わりに関して、大川小学校が災害時における地域の避難所となっていることについては、大半の人が「なんとなく知ってはいたが、学校がどう対応するのかは十分知らなかった」と答えており、学校が避難所であることに対しては「特に疑問・心配は感じていなかった」あるいは「安全性には疑問を感じなかったが、学校で避難所対応ができるのか心配だった」と答えた人が見受けられた。また、大多数の人が、地区懇談会やPTA会議など、学校と地域や保護者が話し合う場で災害時の避難について話題になったり要望が出されたりしたことはなかったと答えた。これらのことから、教職員、地域や保護者とも、災害時における大川小学校の安全性について格段に危機感を抱いていたわけではなく、教職員はむしろ避難所となった時の対応について憂慮していたと推察される。

裏山の利用及び児童への指導状況について、斜面A（ポンプ小屋の付近から登る斜面）、斜面B（急傾斜地工事された斜面）、及び斜面C（体育館の裏手の斜面）の3箇所に分けて尋ねた。この結果、3箇所のうち斜面Cについては、学校管理下で自分や他の教員が登ったり、児童と登ったりしていたと答える人の割合は高かったが、斜面Aと斜面Bを登っていたとの回答は少数だった。

学校裏山の利用状況

在籍中における裏山A～Cの利用状況 (単位：人)				
使われ方		山の場所		
		A	B	C
学校管理下で	1.自分が登ったことがある	4	3	12
	2.自分が授業で児童と一緒に登ったことがある	2	0	9
	3.他の先生が登るのを見たことがある	1	3	5
	4.他の先生が授業で児童と登るのを見たことがある	1	1	6
学校とは 関わりなく	5.自分が登ったことがある	1	3	3
	6.他の先生が登るのを見たことがある	1	2	0
	7.地域の人が登るのを見たことがある	1	0	2
	8.子どもが登るのを見たことがある	0	1	2
9.誰かが登っているのを見たことも聞いたこともない		5	4	4
10.以前は登っていたと聞いたことだけはあ		0	4	1
11.その他		0	1	1
無回答		1		

また、在籍中、学校として児童に対して裏山へ登ることについてどのように指導していたか尋ねたところ、「危ないので登らないようにと指導していた」あるいは「特段の指導は行っていなかった」と回答した人が多かった。登らないようにと指導した理由としては、急斜面であったことや崖崩れを心配したことなどが挙げられていた。これらのことから、裏山の斜面Aと斜面Bはあまり利用されていなかったこと、頻度はわからないものの斜面Cは登ることがあったこと、教職員によっては児童の安全を考えて登らないように指導していたこと、がわかる。

### 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

##### ①教育計画に見られる学校の経営・管理の目標とその評価

大川小学校の教育計画（平成22年度）は、石巻市教育基本方針を受けて学校経営の方針が立てられており、「学ぶ意欲と思いやりのある豊かな心を持ち、たくましく生き抜く児童の育成」を教育目標にしている。そして、目指す児童像として「考える子ども」「思いやりのある子ども」「たくましい子ども」の3本柱を掲げている。

また、目指す教師像としては、「学校は一つの組織体である。全教職員の協働体制を確立しながら、一致協力し合い、児童一人一人が個性を発揮し、充実した生活を送ることができるよう、次の教師像を掲げ努力する。」と、組織体と協働体制を強調している。

こうした教育計画に基づいて行われた教育活動及び経営・管理は、年度末に自己評価（教職員と保護者によるアンケート調査）し、学校評議員会（学校の管理職と学校評議員3名で構成）で審議され、見直されることになっている。その評議員会に出された自己点検評価資料（「大川小学校をよりよくするためのアンケート調査結果」では、保護者からの評価もよく、総じて問題のない教育活動がなされていた。ある学校評議員は、その評議員会に出された資料から、「保護者の評価も高く（80%以上）、先生方も一生懸命やっており、よいのではないかと思った」と証言している。

##### ②児童の安全面と関わる学校運営・管理の状況

大川小学校の教育計画に掲げる3本柱の目標の3番目、「たくましい子ども」像に対応した「日常生活における健康安全の問題を自分で判断し、安全に行動できる能力・態度を身につけさせる。」に関わって、様々な事故・災害への対応が記載されている。とりわけ重視されていたのが、交通事故への対応・訓練であり、不審者対応であった。

こうした部分を含む教育計画の作成過程については、通常、毎年12月頃にその年度の反省点を各教職員が確認した後、1月頃から数回に分けて改善点を話し合い、その後分担して改善点を修正、それを教務主任・教頭で集約し、次年度の変更点について全体で確認する、というやり方を原則としていた。完成直前の最終確認は、主として教務主任と教頭が担当し、校長は特に気になる部分を中心に目を通した上で、印刷・製本が行われる。た

だし、平成22年度の教育計画に関しては、その完成が遅れ、4月までずれこんだとされる。

また、平成22年度の教育計画の災害対応マニュアルに関しては、3.1.4(1)に記述した平成21年度の各種研修会等から得られた防災に関する知見が反映された形跡は、見受けられない。同様に、平成21～22年度に行われた各種の研修会や会議における知見、指示・通達などに関して、職員会議で議論されたり、訓練などの実践に結びついたりしたという形跡も見つからない。

### ③学校評価・学校評議員会と学校安全面に関する評価

先に述べたとおり、毎年度の教育活動評価をするための教職員と保護者によるアンケート調査の結果によると、総じて教育活動の評価は高かった。しかしながら、そのアンケート調査（大川小学校をよりよくするためのアンケート）では、自由記述も含めて児童の命や安全面に関わる事項は十分に評価されていなかった。

また、学校評議員制度は、学校の運営管理や教育活動を、学校の教職員だけでなく、外部の関係者の目を借りて見つめなおし改善するという目的で、平成12年度に学校教育法施行規則に定められたものである。大川小学校でこれを設置したのは、過去に同校に勤務していた複数の教職員（管理職）への確認の結果、平成22年度からである。また、この年度の評議員会は、年度末も近い3月に1回開催され、前述の評価アンケート結果の確認とともに、評議員からの自由意見として卒業式の服装のあり方などに関する意見を得て、約1時間あまりで終了し、安全面等の話はなかった。

## (2) 学校と地域、保護者等との関係

大川小学校の平成22年度学校経営要録には、「児童・生徒及び地域の実態」に関する記述として、児童の特徴・地域の自然環境や生活状況を述べた上で、「保護者は学校教育への関心が強く、学校行事やPTA活動に積極的に参加し、協力的である。地域の諸団体や祖父母の協力も得られやすい。」と書かれている。

保護者、地域住民、元教員に対する聴き取り結果でも、このように学校と地域・保護者との関係は密接だったということが大方の意見であり、例えば「何かあると地域の人と相談し、また地域の人も心配して学校に来てくれた。地域との団結力は強く、素晴らしい数年間の学校生活を送ることができた。」(元教員)などの意見があった。しかし他方で、近年、

これまで行ってきた学校と地域との関連的活動（学校行事ではないスポーツ少年団の活動や子ども会育成会主催のスキー教室など）に対する教員の参加がなくなるなど、学校と保護者との協力関係に変化が生じていたことを複数の保護者が指摘した。

また、平成19・20年度のPTA拡大役員会（いずれも第1回、年度当初の4月開催）では、議題に「地震発生時のPTAの役割」が入っており、その資料中に「児童の引き渡しについて」が記載されて、原則震度6以上の地震が発生した場合の学校とPTAの連絡体制、対策本部、引渡し手順等が記載されている。しかし、22年度の拡大役員会についてはその資料もなく、防災関係の項目は議題として取り扱われなかった。平成19年度にこのように議題として取り上げられたのは、当該年度に同校の災害対応マニュアルに大きな改定があり、PTA（特に保護者）に災害時の役割を担ってもらうこととなったためである。翌20年度もそれが踏襲されたものと考えられるが、その後、議題に取り上げられなくなった経緯については不明である。

### 3. 1. 6 石巻市・宮城県・国における学校防災の取り組み

#### (1) 石巻市における取り組み

石巻市における近年の学校防災に対する取り組み状況を次表に示す。

#### 平成14年度以降の石巻市における学校防災の取り組み

石巻市教育委員会提供資料をもとに作成

年度	石巻市教育委員会	宮城県教育委員会	その他
平成14			平成14年7月11日 台風6号被害
15	平成15年8月29日 石巻教育事務所における教育懇談会において、「災害発生時の学校の対応等の基本的なあり方」を試案として提示		平成15年5月26日 三陸南地震 平成15年7月26日 宮城県北部地震 平成15年9月15日 「みやぎ震災対策アクションプラン」策定
16	平成16年10月7日 「学校における災害対策方針」策定、平成16.10.12付で各小中学校に通知(合併前の旧石巻市のみ)	平成16年7月22日 「宮城県地域防災計画」改訂に伴い「地震災害に対応する学校職員の服務等」回答	平成16年6月 「宮城県地域防災計画」修正
17		平成18年3月 「宮城県教育委員会災害対策マニュアル」策定	平成17年4月 1市6町合併
18			
19			
20	平成20年7月 小中学校校長会議で、新「石巻市地域防災計画」を引用し、学校における災害対応について説明	平成21年2月 「みやぎ防災教育基本指針」作成	平成20年6月 「石巻市地域防災計画」修正
21	平成21年6月4日 第1回学校安全連絡会議 平成21年8月19日 第2回学校安全連絡会議 平成22年1月28日 第3回学校安全連絡会議 平成21年度学校安全対策研修会	平成21年5月26日 平成21年度防災教育指導者養成研修会	平成22年2月28日 チリ地震により津波警報(大津波)
22	平成23年1月20日 平成22年度学校安全対策研修会	平成22年5月26日 平成22年度防災教育指導者養成研修会	

石巻市では、平成14年7月の台風6号接近に伴う避難勧告により学校に避難所が開設された際、教職員の服務等が何も定められていなかったことがきっかけとなり、また翌年に三陸南地震、宮城県北部地震が連続して発生したことから、「災害発生時の学校対応の基本的あり方」が問われるようになった。その結果、「学校における災害対策方針」が平成16年10月に策定され、市内（合併前の旧石巻市）各小中学校に周知された。

その後、平成20年の「石巻市地域防災計画」修正、翌21年の「みやぎ防災教育基本指針」（宮城県）策定という動向を受けて、「石巻市学校安全連絡会議」が開催され（第1回：平成21年6月、第2回：同年8月、第3回：平成22年1月）、「学校における災害対応の基本方針」が策定された。そして、平成22年1月を皮切りに「石巻市学校安全対策研修会」が継続的に開かれるようになる。

第1回「石巻市学校安全対策研修会」（平成22年1月28日開催）では、これまでの主な取り組み経緯、石巻市地域防災計画の関連部分について紹介されるとともに、上記の「学校における災害対応の基本方針」が周知され、同時に各校に策定を求める災害対策要綱のサンプル様式としての「石巻市立〇〇〇学校災害対策要綱（例）」及び参考資料「災害対応マニュアル参考例」が示された。なお、「学校における災害対応の基本方針」中に示されている「校内災害非常配備体制（例）」の配備基準、及び参考資料である「災害対応マニュアル参考例」の配備基準には、津波注意報・津波警報の発表が含まれていない（石巻市地域防災計画に定められた市全体としての配備基準においては、津波注意報「津波注意」発表時に0号警戒配備、津波警報「津波」発表時に1号特別警戒配備、津波警報「大津波」発表時に2号非常配備を、それぞれ自動設置することと定められている）。この点も含め、上記3つの文書中には「津波」に関する記述は見られない。

また、得られた資料から、近年開催された教頭会議・校長会議の議事内容における学校安全・学校防災関連の記述を抽出すると、次表に示すとおりである。ここからは、平成21年度から22年度前半にかけて、石巻市内の学校現場では防災に対する取り組みが進捗しつつあったことがうかがえる。

しかし、上述のとおり「学校における災害対応の基本方針」をはじめとする関連文書に「津波」に関する記述がないことから、これらの取り組みにおいて津波対策の必要性は必ずしも十分に認識されていなかった可能性が推察される。

近年の教頭会議における学校安全・学校防災の取り組み状況

	開催日	会議名	配布資料中の学校安全・学校防災関連の記述
平成 21 年度	4月22日	4月定例 教頭会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「3 学校管理運営について(2)校務を整理する」中、「・危機管理・危機対応マニュアルの確認・点検整備・周知・実施・継続・評価」の記載有。</li> <li>別添資料「親展文書・報告の取扱いについて」中、報告類型の1つとして「(4)大雨警報発令および震度4以上の地震等非常変災発生時の被害状況等報告」あり。</li> </ul>
	6月5日	6月定例 教頭会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「2 教職員の指導について(6)危機管理体制の点検・周知と初期対応・組織対応の確認」の記載有。</li> </ul>
	9月9日	9月定例 教頭会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「2 学校管理運営等について(3)危機管理について」として「・非常変災等発生時の報告事務確認と適切な校内(外)体制の構築」の記載有。</li> <li>「災害時における被害状況等報告」の資料中に、災害種別の報告基準が示されており、「震度4以上の地震が発生」時には「地震発生後1時間以内」に第一次報告を行うことと規定。</li> </ul>
平成 22 年度	4月16日	4月定例 教頭会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「3 学校管理運営等について(2)校務を整理する ③教育環境及び危機管理体制の整備・充実」中、「・危機管理・危機対応マニュアルの整備・周知→確実な実施」の記載有。</li> <li>「災害時における被害状況等報告」の資料内に、災害種別の報告基準が示されており、「震度4以上の地震が発生」時には「地震発生後1時間以内」に第一次報告を行うことと規定。</li> <li>「3 学校管理運営等について(5)危機管理と適切な対応…いつでも、どこでも起こりうるという認識」と題して、「初期対応…関係者・関係機関の範囲を確認、外部との対応等に留意が必要」「待機・点検・報告・連絡態勢の確認」の記載有。</li> </ul>
	6月10日	6月定例 教頭会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に防災に関する特記事項なし。</li> </ul>
	9月2日	9月定例 教頭会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「2 2学期の学校運営等について(3)危機管理について」として「・非常変災等発生時の報告事務確認と適切な校内(外)体制の構築」の記載有。</li> <li>「4 生徒指導について」の中で「(7)台風等に関する事故防止・点検補修と気象変化等への対応」の記載有。</li> <li>「5 その他」として「(1)災害時における被害状況報告について」の記載有。</li> </ul>
	11月17日	11月定例 教頭会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「1 学校管理運営について(2)適切なりスクマネジメントについて」の記載有。</li> <li>「4 その他(4)土砂災害警戒メール配信システムの紹介」があり、その中に「石巻市で10月から始めた「災害情報メール配信サービス」は、「防災行政無線広報」と同様に津波響報や避難勧告等を通知するものであり、大雨警報が発令されても、被害が出ない場合は通知されない。」の記載有。</li> </ul>



近年の校長会議における学校安全・学校防災の取り組み状況

	開催日	会議名	配布資料中の学校安全・学校防災関連の記述
平成 22 年度	4月12日	4月定例校長・園長 会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「3 学校管理運営について(1)学校経営上の留意点について③教育環境と危機管理体制の整備・充実」で危機管理・危機対応マニュアルの整備・周知との記載有。</li> </ul>
	5月11日	5月定例校長会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に防災に関する特記事項なし。</li> </ul>
	7月6日	7月定例校長会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>手書きのメモで、「避難所の問題」「地震と同じ対処と考える」(誰の記載したものか不明)</li> <li>「3 (3)事故防止と安全指導」の項目で、交通事故・暴力行為等の問題行動・不審者にかかる事故・水の事故などと記載されているが地震・津波に関する記載なし。</li> </ul>
	8月10日	8月定例校長会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>「5 児童生徒の事故防止、災害対策(3)「〇〇学校災害対策要綱」の定め」の記載有。</li> </ul>
	10月6日	10月定例校長会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に防災に関する特記事項なし。</li> </ul>
	12月2日	12月定例校長会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に防災に関する特記事項なし。</li> </ul>
	1月12日	1月定例校長会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に防災に関する特記事項なし。</li> </ul>
	2月8日	2月定例校長会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に防災に関する特記事項なし。</li> </ul>

## (2) 石巻市内小中学校における取り組み

石巻市内の小中学校全64校における平成22年度教育計画などから、防災計画、災害対応マニュアル等に該当する部分を抜粋し、その内容を精査して、津波想定の有無、三次避難についての記述の有無を確認するとともに、各校の所在地と津波予想浸水域の範囲との関係を整理した(なお、一部の学校については、防災計画、災害対応マニュアルの提供がなく、防災訓練計画の内容のみとなっている)。

まず、石巻市の地域防災計画では、市内64校の小中学校のうち津波予想浸水域の範囲内にある(すなわち津波の際に避難所として使用できない)とされていた学校は1校のみであり、残る63校は範囲外とされていた。この63校の中には、過去の津波災害で浸水した記録のある場所に立地している学校も含まれている。また、東日本大震災による津波では、これら63校のうち23校(36.5%)が浸水により何らかの被害を受けた。

### 津波浸水予想と実際の浸水状況

津波予想 浸水域	学校数	うち津波浸水	
		あり	なし
内	1	1	0
外	63	23	40
計	64	24	40

※網かけは、大川小学校が該当する箇所  
 ※浸水の判断は、石巻市教育委員会に基づく

同じく市内64校の小中学校において、平成22年度の防災計画、災害対応マニュアル、防災訓練計画などにおいて、何らかの形で「津波」に関する記述が確認できたのは、約半数の33校（52.4%）のみであった。この中には、大川小学校も含まれている。実際に津波で浸水した学校は24校であったが、うち8校のマニュアル等には津波に関する記述は確認できなかった。

### 津波に対する事前対策と津波浸水予想・実際の浸水状況

津波に関する 記載	学校数	うち津波予想浸水域		うち津波で浸水	
		内	外	あり	なし
記載あり	33	1	32	16	17
記載なし	31	0	31	8	23
計	64	1	63	24	40

※網かけは、大川小学校が該当する箇所

また、二次避難の避難先（校庭等）に危険が及んだ場合に避難する「三次避難場所」について、何らかの記述があった学校は、64校中、大川小学校を含む17校のみであり、残る47校にはその記載がなかった。前述のとおり、石巻市教育委員会は、平成22年1月28日に「石巻市学校安全対策研修会」を開催して各学校に災害対応マニュアルの作成を求めているが、その際に配布された参考資料「災害対応マニュアル参考例」の中には、三次避難場所として「該当市町村が指定する広域避難地」とある。17校のうち3校はこの参考例どおりに災害対応マニュアルに記述していたが、14校のみが参考例とは異なる記述を行っていた。なお、大川小学校の三次避難場所は、前述のとおり「近隣の空き地・公園等」となっており、この14校に含まれる。

三次避難場所の記載と津波浸水予想・実際の浸水状況

三次避難場所 の記載		学校数	うち津波予想浸水域		うち津波で浸水	
			内	外	あり	なし
記載 あり	参考資料と異なる	14	1	13	10	4
	参考資料と同じ	3	0	3	1	2
記載なし		47	0	47	13	34
計		64	1	63	24	40

※網かけは、大川小学校が該当する箇所

17校における三次避難場所の記載内容

学校名	マニュアル等における三次避難場所
相川小学校	学校裏山
飯野川第一小学校	高台
石巻小学校	成田山・緑地公園
大川小学校	近隣の空き地・公園等
雄勝小学校	新山神社境内
開北小学校	該当市町村が指定する広域避難地▲
門脇小学校	石巻市立女子高等学校校庭
住吉小学校	津波到達時間30分以内は屋上、30分以上は住吉中校庭
貞山小学校	山下中学校庭ソフトボール練習場、広域避難場所、校舎3階へ避難
山下小学校	該当市町村が指定する広域避難地▲
吉浜小学校	大盤平・電子工場跡地
飯野川中学校	八幡神社、市指定の避難所
大川中学校	校舎3階
雄勝中学校	校舎屋上か正面の山
門脇中学校	該当市町村が指定する広域避難地▲
河北中学校	市指定の避難所
蛇田小学校	広域避難場所、該当市町村が指定する広域避難地

▲印：参考資料「災害対応マニュアル参考例」と同一の記述

(3) 宮城県における取り組み

宮城県教育委員会では、昭和53年6月の宮城県沖地震を受けて、翌54年に学校防災に関する指針として「安全指導の手引き（小中高編）」を策定した。その後、平成12年11月に国の地震調査研究推進本部地震調査委員会から「宮城県沖の地震の長期評価」が公表され、今後30年以内の地震発生確率が99%（基準日：平成21年1月1日）などとされ

る中、この指針の見直し・改訂等が行われていなかったことから、平成20年度に検討を開始、同年6月に発生した岩手・宮城内陸地震の教訓も反映して、平成21年2月、「みやぎ防災教育基本指針」を策定・公表した。この指針では、「防災教育基本構想」「防災教育基本計画」と並んで、「組織活動基本計画」「地震防災管理」という項目があり、その中には「震災応急対策マニュアル」中の記載として「津波警報等の発令時（見込みを含む）は、更に高台等に二次避難する。」との記述がある。ただし、この部分以外には、災害時における学校の対応等の中で津波に関する記載はなく、「防災教育実践校の紹介」として気仙沼市階上中学校の防災教育を詳しく紹介しているのみである。

また、防災に関する教員向けの研修としては、平成18～20年度は「防災教育指導者研修会」、平成21・22年度は「防災教育指導者養成研修会」が開催されている。資料から見ると、平成18年度の研修会は、前年に行われた安全教育担当者対象の「防災教育指導者研修会」と、教頭対象の「防災教育管理者等研修会」を一本化したものとされる。このうち、平成18～20年度は希望する学校のみでの参加であったが、21・22年度は県内7教育事務所で全校参加の研修を行ってきた。研修の内容は、21年度は「防災教育の現状と課題」（みやぎ防災教育基本指針）と「防災教育指導計画」であり、22年度は、前年の内容に加えて「緊急災害から身を守るために」と題して、津波の基礎知識の中身も含まれている。この会には大川小学校から1名の教員が参加している。

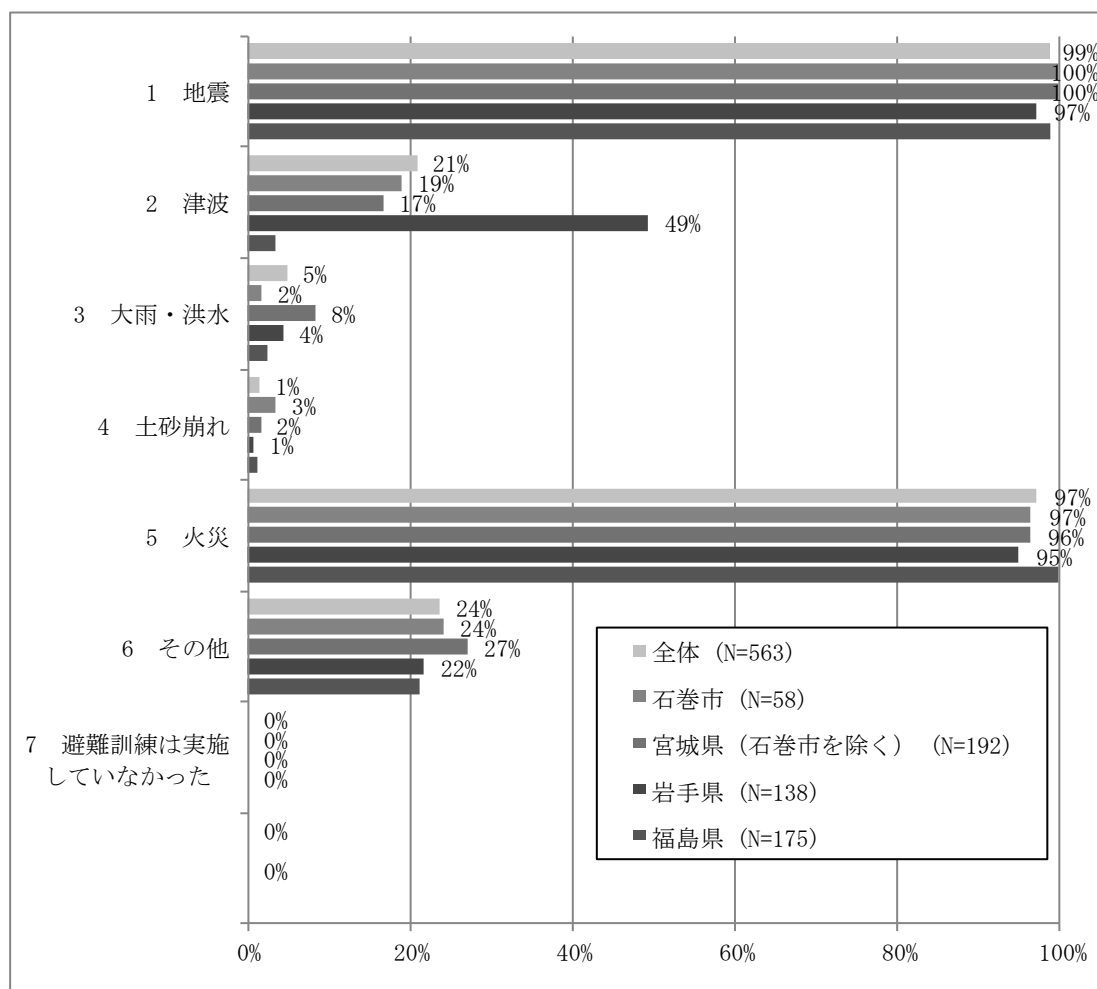
なお、東日本大震災の発生後、文部科学省及び岩手・宮城・福島の被災3県が合同で行ったアンケート調査結果によると、宮城県内で津波による浸水が予想されていた地域の学校等（35校等）のうち、津波に対する避難についてマニュアルに規定していたのは19校（54%）、津波に備えた避難訓練を実施していたのは15校（43%）に過ぎなかった。

#### （4）被災3県における事前対策

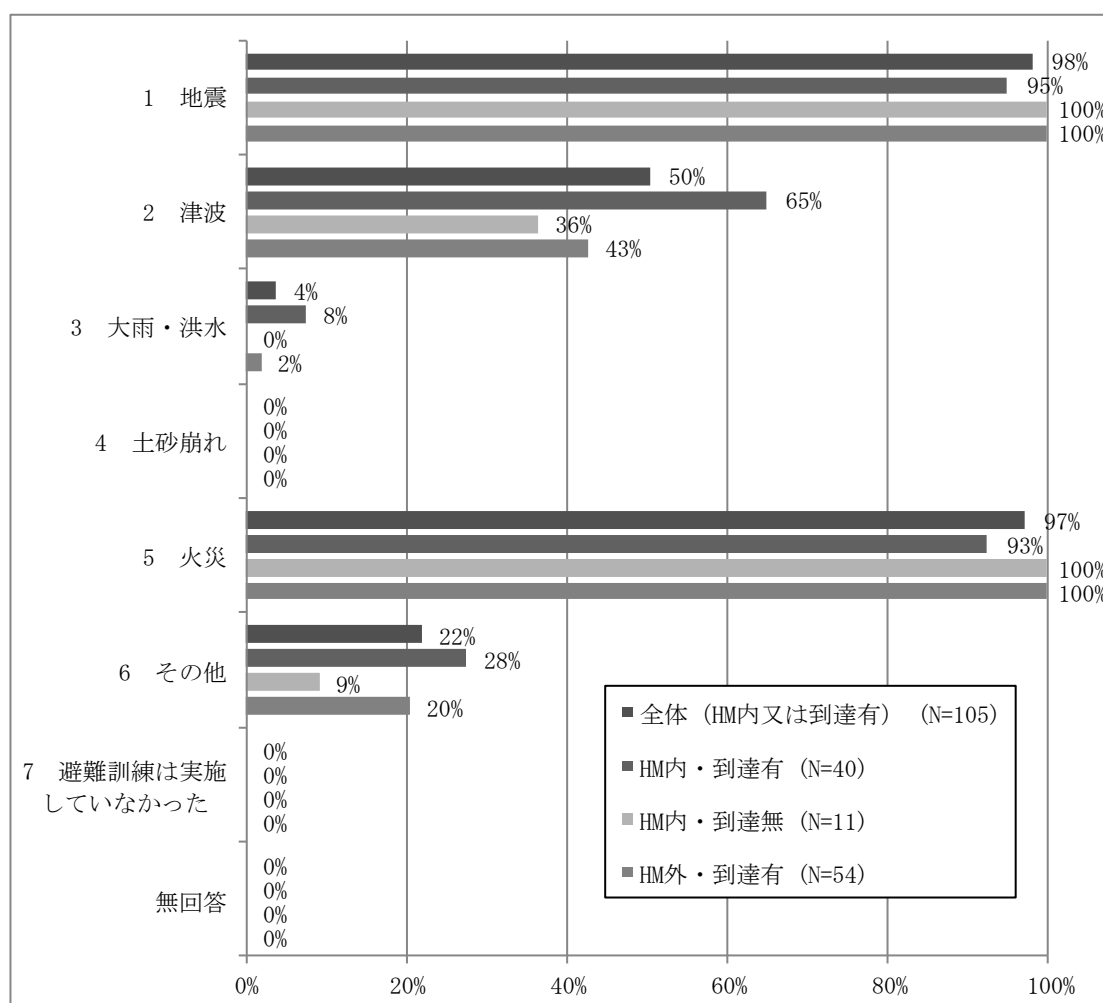
文部科学省と被災3県（岩手・宮城・福島）の行ったアンケート調査（以下、「被災3県アンケート」とする。）の回答より、沿岸市町村（仙台市は沿岸区のみ）の小中学校のみを抽出し、避難訓練の実施状況、危機管理マニュアルにおける津波避難行動の規定状況に関する回答の再集計を行った（詳細は付属資料3を参照）。

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（以下、当該アンケート結果紹介のグラフ中では、HMとする。）の予想浸水域内にあるか、若しくは東日本大震災で津波が到達した学校のみ（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津波が到達した学校（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。

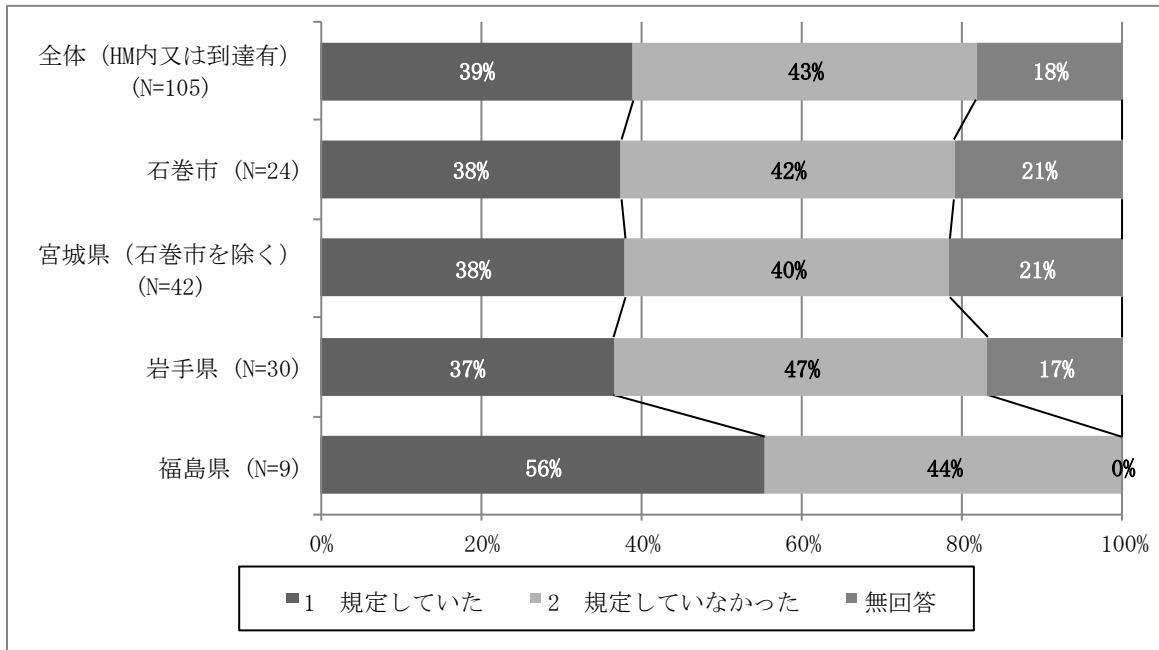


〈被災3県アンケート問15〉避難訓練の実施状況（地域別）



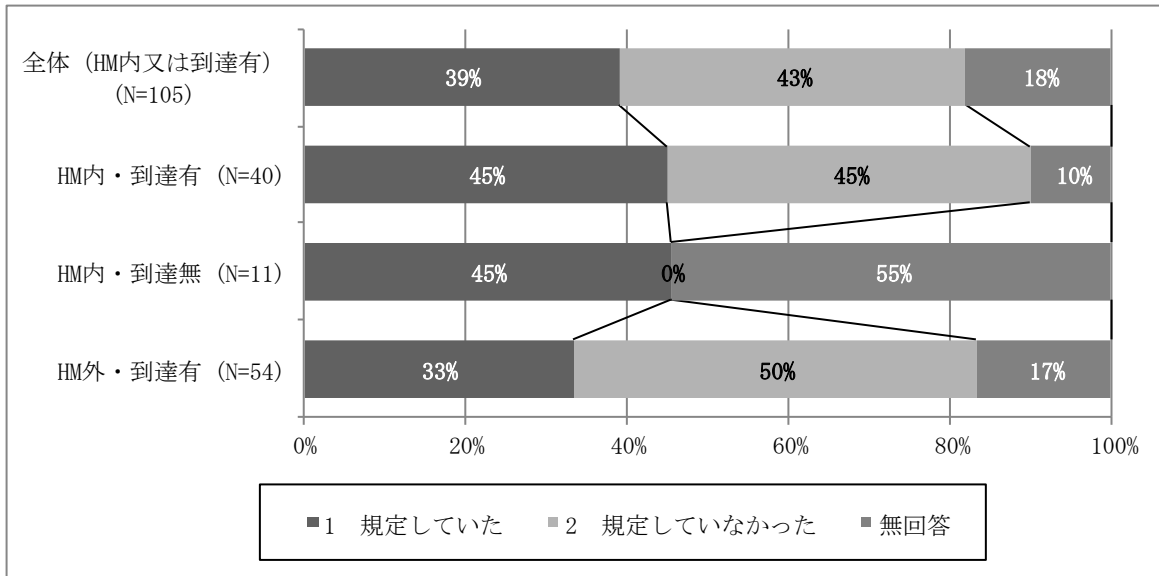
〈被災3県アンケート問15〉避難訓練の実施状況 (HM内外・到達有無別)

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かを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、特に地域別の傾向は見られなかった。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内外・到達有無別）

## (5) 国における取り組み

文部科学省が共催の事業として、平成22年度までに年1回開催してきた学校安全関連の研修会には、都道府県の指導主事や教員に対する「学校安全指導者養成研修（主催：独立行政法人教員研修センター）」と、各地域の学校安全を担当する行政職員を対象とした「健康教育行政担当者連絡協議会」の2種類がある。これらの研修内容は、洪水や津波等の自然災害も含むが、不審者対応や交通事故、熱中症等も含む学校安全全般にわたっている。

文部科学省では、東日本大震災以前の5年間に以下の冊子、各種教材等の入ったDVDなどを作成し、先の研修会等で活用を促して、各地域で学校安全の普及に努めるようにしていた。

- ①学校安全参考資料『『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育』
- ②防災教育のための参考資料『『生きる力』をはぐくむ防災教育の展開』
- ③小学校教職員用研修資料DVD「子どもを事件・事故災害から守るためにできることは」
- ④中学校・高等学校教職員用研修資料DVD「生徒を事件・事故災害から守るためにできることは」
- ⑤小学生用防災教育教材CD「災害から命を守るために」
- ⑥中学生用防災教育教材DVD「災害から命を守るために」
- ⑦高校生用防災教育教材DVD「災害から命を守るために」

ただし、平成23年度に行った「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」によれば、上記②～⑥の岩手・宮城・福島3県における活用率は、12%程度であった。

## (6) 教員養成大学における安全・防災・危機管理教育の実態

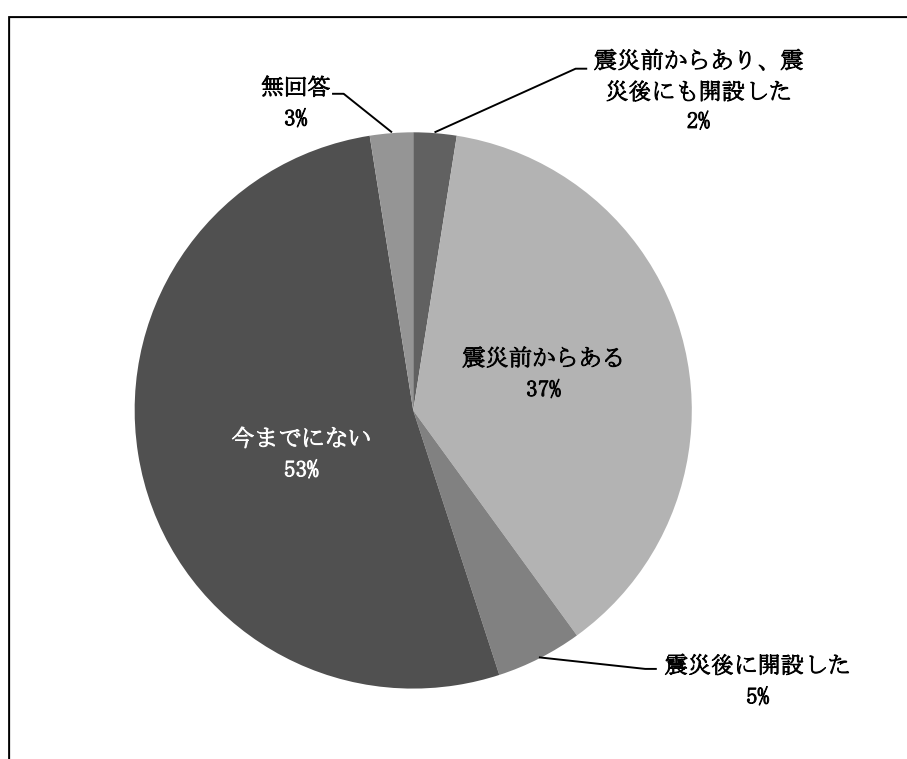
学校経営において、子どもの安全・防災・危機管理に務めることは、基本的に重要な任務であり、責任の伴う業務である。しかし、その任務を果たすためには、教職員のその面での資質が問われることになる。教職に就いてから、その面での研修機会は少なからずあろうが、主に管理職やそれに近い職を対象とした研修であり、若手教員向けの研修の機会はほとんどない。このため、教員養成機関においてどのように安全・防災・危機管理教育が実施されているかについての実態調査を行った（日本教育大学協会加盟55校を対象、回答数40校（回収率72.7%））。以下にその結果を示す（詳細は付属資料4を参照）。



### 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。

安全・防災・危機管理に関する科目の有無



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校のみであった。

## 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校だけであった。

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（中学校・高等学校）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18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校のみで、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3校のみで、震災後に開設した大学はなかった。

以上のとおり、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。