

最初のスライド 学校における防災対策

私は現在、NPO 法人、茨城県防災士会の理事長として活動しております、加瀬孝雄と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

7 月に入り鹿児島県の河川氾濫、熱海市の土石流災害があり、自分の学校の立地条件を考え危機管理マニュアルのあり方を検討している先生方も多くいるかと思います。

次のスライド 1、本日は、目次にある項目、学校における防災対策となります。

①防災士会の紹介 ②大川小の事例 ③仙台地裁、高裁、最高裁判決趣旨、 ④ハザードマップを超える危険への対応 ⑤新しい研究成果、知見に学ぶ ⑥終わりの順でお話しを進めていきたいと思えます。

特に、本日は学校関係者の方々を対象としておりますので、石巻市大川小学校の裁判事例を中心に取り上げ、説明をさせていただきます。

次のスライド 2 は、最初に茨城県防災士会を紹介させていただきます。防災士とは、日本防災士機構が認定する民間資格です。

制度創立のきっかけは阪神淡路、大震災でした。この震災で、倒壊した家屋や瓦礫の下になった被災者のうち、救出された人々の約 8 割は、近隣住民の助けによるものでした。

大災害の発生時は、自治体も本来の機能に多大な影響を受けます。電気、通信、道路などのライフラインが壊滅的被害を受けるのが現実です。

この災害の教訓として、地域住民による地域防災対策を講じる際、専門の知識、技術を身に着けた、リーダーとなる防災人材を育成するという構想が生まれ、防災士が誕生しました。

令和 3 年 6 月末、全国の防災士認証者数は、約 21 万 3 千人を超え、

茨城県は、4687 人の認証者がおります。そのうち茨城県防災士会の会員数は 294 名で、県内を 6 エリアに分け、エリア長を中心に活動を展開しています。

昨年からのコロナ禍の中、制限を受けておりますが、主な活動として、地区防災計画の策定支援、自主防災組織結成への働きかけ、いばらき防災大学、開校時の講師派遣、NHK や茨城新聞等、メディアへの出演なども行っています。

学校への支援では、防災グッズの作成や講演及び避難所運営ゲーム等、要望に応じて活動を行っております。

詳細は、防災士会作成の広報誌やホームページをご覧ください。

次のスライド 3 は、次は大川小の事例です。

平成 23 年 3 月 11 日、大川小は、東日本大震災の津波に襲われ、児童 74 名、教師 10 名の 84 名が津波の犠牲となりました。大川小は裁判訴訟となり、最高裁は、市と県の上告を退ける決定をし、学校と行政の過失を認め、判決は令和元年 10 月に確定しました。

危機管理マニュアルを策定すべき責任ある立場の校長、教頭、教務主任という学校運営者、特に校長が、危機管理マニュアルを適切に整備し、訓練をしなかったこと。市教育委員会が危機管理マニュアルを適切に是正しなかったことが問われました。高裁、最高裁がこの事案で説示、教示したことを、これから話ししていきたいと思います。

スライド 3－①は、大川小の位置です。

海岸から 3, 7 k m 離れた海拔 1 m ～1, 5 m。

北上川堤防から南方に約 1 5 0 m の地点が大川小です。僻地校の指定があり。勤務 2 年以下の教師は 6 0 % を超えています。

次のスライドの 3－②は、大川小の事故当日の様子です。

地震当日の津波襲来までの事実経緯は裁判記録に、次のように記されています。(学校関係者である皆さんは、ご自身の学校であればどのようにお感じになるか、時系列をたどりながらお聞きいただきたいと思います。)

ア 平成 23 年 3 月 11 日大川小では、授業が行われ、欠席早退者等は 5 名を除く児童 103 名が授業終了まで在校していました。同日、教職員の内、校長は休暇を取得し石巻市街にいました。学校内では 11 名が勤務しておりました。

イ 本件地震の発生した午後 2 時 46 分。
一部の学年は帰りの会の終了前でしたが、直前に児童が下校を始めた学年もありました。

ウ 地震の規模は、宮城県北部では、最大で震度 7、石巻市内では、震度 6 強が観測され、石巻市内の観測地点では震度 4 以上の揺れが 160 秒間継続しました。

エ 地震発生当初、大川小学校では、各教室で教員の指示で机の下に入らせ、揺れが収まった後、校舎内の全生徒を校庭に避難させました。下校直後に地震を感じて学校に戻った児童、午後 3 時頃までには、校内にとどまった児童も含めると、午後 3 時頃までには総勢で 100 名余りの児童が、11 人の教職員全員と共に校庭への避難は終えていました。

同時に、教員たちは、校庭で児童を整列させて点呼をとると共に、校舎等を見回って、逃げ遅れた児童がいないことを確認しています。

学校施設は、地震と共に、停電となりました。スクールバスは、午後 2 時 58 分に出発予定でありましたが、児童はこれに乗らず、バスは、待機しておりました。

○ 午後 3 時 14 分 6 m の津波から 10 m の津波と変更されたニュースが流れた。

オ 大川小学校には、本件地震発生の前後から保護者が児童を迎に訪れ、また、地震発生直後に、ここを避難場所として避難してきた住民が校庭周辺にいました。

生徒 27 人は保護者が引き取りにきて、下校しています。

残りは校庭にとどまりました。

- 地震から 40 分経過した午後 3 時 26 分ころ巨大津波が追波湾沿岸や北上川付近に来襲、川を遡上し始めたことのニュースが流れる。※（遡上した津波の早さ、時速約 20 km です）

カ 津波が来るまで、まだ時間がありました。

「山へ逃げよう」と言った教師、児童もいましたが、校庭から動くことはありませんでした。

教頭は、移動前、校庭に来ていた釜屋地区の区長に「山に逃げた方が良い、山に逃げよう、山に上がらせてくれ、裏の山は崩れんですか、子どもに登らせたいけど、無理がありますか」などと言って裏山に避難することへの意見を求めたが、**同区長は「ここまでこないから大丈夫、学校にいた方が安全だ」**と答えていました。

その後、教務主任は、2F に避難できるか否か教頭より指示を受けている。この間、校庭にいた児童、教師、地域の人々は移動した。

次のスライド 3－③ 次は、児童を襲った津波の方向等です。

- ① 午後 3 時 35 分頃移動開始。学校側は、児童らをつれて新北上大橋の三角地帯（海拔 7 m）に避難することを決めて、6 年生を先頭に列を作って、校庭から交流会館の横を歩いて山沿いを進み三角地帯を目指しました。
- ② 午後 3 時 37 分津波襲来。

先頭の列の左前方から黒い塊となって津波が襲った。ほとんど同時に学校側から津波がきて、学校の前は波と波がぶつかりあうように渦を巻いていました。先頭にいた高学年の児童と教職員は、来た方向へ走って戻りました。教務主任の教諭は市教委の聞き取り調査に対し、最後尾から「「山だ」と指示し、自らも山に登った。」と答えています。

- ③ 助かった児童1名の事例は、一度波にのまれたものの、ヘルメットの空気が浮力となり偶然流れてきた冷蔵庫に手をかけて舟のようにして乗った5年男児生徒がありました。

次のスライド3-④ 2年1ヶ月後の、大川小の慰霊塔及び校舎の写真です。

次のスライド3-⑤ 通称「裏山」とよばれている場所の写真です。

教師、生徒及び一般住民から裏山へ逃げようと話かけていた場所です。

裏山に登れる3ルートは、いずれも2分前後で移動できる場所でもありました。

しかし、裏山は、過去に土砂崩れもあったため平成16年に急傾斜地崩落危険地域の指定を受けていました。

大地震発生後、震度3以上の余震は、午後3時30分までに6回を数えており、不安が残るものでした。

平成26年(2014, 3, 14), 児童の遺族23名が国家賠償を求め訴訟を提起しました。

次のスライド4-①は、平成28年10月26日仙台地裁判決の要旨です。

平成23年3月11日の東日本大震災の発生後、小学校に津波が

到来することを具体的に予見し得たにも拘わらず、児童を高台に避難させなかったことが、教員の注意義務に欠けることがあったとして児童の死亡について学校の設置者である市及びその費用負担者である県に国家賠償法上の損害賠償義務があると判示した事例です。

一審の仙台地裁は、津波が押し寄せる 7 分前（3 時 30 分ころ）に「市の広報車が、津波が沿岸の松林を超えてきていることを告げた時点で危険は予測できた」として、過失の予見可能性を認めた。

県市の控訴理由

市のハザードマップでは、大川小は津波の浸水予測範囲に入っていない。このため県や市は「事前に津波は予測できなかった。」と主張し控訴しました。

次のスライド 4－②次は、仙台高等裁判所判決 平成 30 年 4 月 26 日の判決です。判決の概要は以下の通りで、重要な判決です。

本判決は、東日本大震災の地震発生後、大川小学校の児童教員（84 人）が学校近くで、集団で津波に被災して死亡した件につき、当該小学校の校長などの学校運営者は、当該学校の立地条件を考慮して、津波の襲来を想定し、**改正学校保健安全法第 29 条**にもとづき、**危機管理マニュアルを具体的に定め、津波発生時の具体的な避難場所や避難方法、避難手順等を明記しなければならない**、また危機管理マニュアルをそのような内容に**改正すべき注意義務**があったにも拘わらずこれを行わず、また、当該学校を管理する教育委員会も津波の来襲に備えて、校長の定めるべき危機管理マニュアルの内容につき適切な助言指示を行うべきであるのにこれを行わず、そのために適切な危機管理マニュアルが定められず、その結果として、学校の運営者が津波来襲時に適切な避難行動をとりえず、児童教職員に死者を発生させ

たことは学校において取られるべき安全確保義務に反したもので**国家賠償法上違法**があるとした。

本判決は、**校庭南側の裏山を避難場所とすることは**、当該場所が土石流崩壊危険区域地区に指定され、また、本件想定地震により崩壊の危険があったことからこれを**不適切として退け**、大川小における危機管理マニュアルの具体化、改定が適切に行われていれば校庭南側の裏山よりも安全な通称「パットの森」への避難が可能であったとしている……。大川小への津波来襲が想定されていなくても、県の被害想定は、誤差を伴うものであり、また、その想定調査が、概略の想定結果であり大川小への被害対策を立てる場合には、立地条件に照らした、より詳細な検討が必要である。

校長等の知識経験は、地域住民よりも遥かに高いものであることが要請されるとされています。具体的な安全確保義務の内容に関しては、文科省、県、市の各種施策を具体的に検討し、校長等において大川小への津波の襲撃が予見されていたことから、校長等の学校管理者は高台への避難の具体的場所、(第三次避難場所、) 避難経路、避難方法を学校の危機管理マニュアルに具体的に記載すべき義務を負い、また、市教委も上記事項について具体的に記載をするよう指示、指導すべき義務を負っていたと判示している。

そして、校長等がこれらの義務を履行しなかったことは、**安全確保義務の懈怠**にあたるとし、第三次避難場所の最も有力な候補地は、「パットの森」であるとしています。そして危機管理マニュアルに第三次避難場所、経路、避難方法を定めておき、本件地震による大津波警報発令後、マニュアルに従って速やかに第三次避難場所である「パットの森」に向かえば、被災は避けられたと判断しています。

※補足「パットの森」は、大川小から約700m 標高20m の地点で大川小、中学校及び同父兄ら300人が19年11月植樹祭りをした場所です。

次のスライド4ー③ 次は最高裁第三小法廷の差し戻し決定

令和元年10月10日、最高裁は、上告理由に該当しないとし上告を棄却し、上告不受理を決定しました。これにより、市・県に14億3600万円の支払いを命じ、仙台高裁に差し戻し、控訴審判決は結審しました。

学校に厳しい責務を求めた第2審判断が最高裁でも維持されたのは、次の3点です。

- 子供たちの安全を学校が一手に担っていること。
- 幼い子供には先生の指示に従うしか方法がないこと。
- 災害時の指示に誤りがあれば命を失う結果になりかねない。

ことに加えて、自然災害は、現在の技術では予測に限界がある。今回はそのことも認識した上で、実効性のある対策を求める「安全確保義務」を課したものです。

本判決は、津波災害における学校運営者及び教育委員会の高度な安全確保義務を明らかにした点で極めて「画期的」かつ重要です。日本女子大 細川幸一 教授 は、その著書「大川小津波訴訟、遺族側が訴える学校安全」で次のように語っています。

この判決は今後、全国の学校現場にも影響をあたえるだろう。学校保健安全法はすべての学校に「危機管理マニュアル」の作成をすでに義務付けていたが、今後は学校で現場を十分確認して不備がないかを点検し、実効性を伴った対策がとれるよう定期的に見直しすることや、自治体との十分な連携、保護者や地域への周知、マニュアルに基づいた訓練などさらなる取り組みが、いっそう必要になってくる。

5 次に「ハザードマップを超える危険の想定」への対応です。

自然災害は、予測に限界があり、ハザードマップには誤差がありま

す。このことを認識したうえで、実効性ある対策を求める「安全確保義務」を課しています。その根拠となるのは学校保健安全法で、平成21年4月1日 施行され、第三章に学校安全として第26条～29条に詳しく規定されています。

学校における危機管理マニュアルの作成義務について「生命や身体等に危害をもたらす様々な危険から児童生徒を守るためには、学校や地域社会等に応じた実効性のある対策を講じなければなりません。その中心になるのは、学校が行う危機管理です。

次のスライド、5－①事前の危機管理（事前・発生時、事後の3段階）の対応

①事前対応（項目のとおり）、判事内容

適切かつ確実な危機管理体制を確立し、危機管理マニュアルの周知、訓練の実施等教職員が様々な危機に適切に対処できるようにする必要があります。学校の危機管理では体制づくりが重要であり、校長が責任者となり、校務分掌により、安全を担当する教職員が中心になって活動できる体制を作り、教職員はそれぞれの状況に応じて平常時から役割を分担し、連携をとりながら活動することが求められています。

5－②発生時対応（項目のとおり） 判事内容

学校は、事件・事故災害発生時は、迅速かつ適切に対応することが求められています。危機管理マニュアルに沿って、危機管理責任者である校長を中心に**遺漏なく対応**し児童生徒などの安全を確実に確保し、速やかな現状把握、応急手当、被害拡大防止・軽減等を実施する。と述べて、危機管理マニュアルの作成とともに、これを運用する学校における危機管理体制確立の重要性を指摘しています。

さらに旧版資料と同様、事件・事故災害発生時の危機管理として

「『火災、地震、津波、火山活動、風水害（雪）、原子力災害発生時などの安全措置』の項目を置き、これらの災害が発生した場合には、それぞれの災害の特質に応じた安全措置が講じられるよう関連機関と連絡体制や情報収集体制を含めて、防災のための組織を確立すること。教職員は、避難方法に熟知し、自然災害発生時には冷静、的確に指示を行うこと。」が求められています。

災害発生に備えるためには、防災体制の役割分担、消火器等防災設備の配置や使用法、避難方法や避難場所、非常持ち出し物等、体制の整備及び対処法について教職員の共通理解を得て置く必要があることを指摘した。特に地震、津波による災害の場合については、地震に伴い、津波、土砂崩れ、ガス管の破裂、運動場の地割れ、液状化現象等二次災害の原因となる状況が発生し得るので特に注意すること。

5－③事後対応（地震発生時） 判事内容

災害等に対する情報の収集、応急手当、関係者や医療機関を含む関連機関への連絡・対応、必要に応じた第二次避難場所への避難、校内及び近隣の被災状況の把握、避難所となった場合の運営や被災者への対応等があげられる。

以上事前対応、発生時対応、発生後対応は危機管理マニュアル作成の大切なポイントであり、子どもの命を守る最後の砦となります。大川小の悲劇を繰り返さないためにもこの判示された三段階のポイントの重要です。

次のスライド 5－5－①資料 地震想定の見直し（県防災・危機管理部）

平成30年12月、県危機管理部は20年ぶりに地震想定を見直し公表しました。①首都直下地震のうち、県南部に影響のある地震被害②

県北部の活断層による地震の被害③プレート内で発生する地震の被害④津波による被害想定です。

次のスライド 5 - 5 - ②資料 県内各市町村の想定震度一覧
自分の学校付近の震度を御確認下さい。

補足 関東大震災ではM8程度の地震でした。同時多発火災は178か所で発生、うち半数は消し止めたが。残り95か所で火災は延焼し、当初、風速15m程度が、風速26～27mの強風となり、消火不能となった。本所深川被服廠跡地に避難した、約3、8万人は、発生から約4時間後、火災旋風と酸欠によって焼死した。学校や研究機関の建物は、実験用に化学薬品を多く保管し出火元となった例も多かった。また学校に避難してきた者もその後、逃げ場を失い火に囲まれ100人～200人が焼死体で発見された。吉村昭 関東大震災から

次スライド6は、新しい研究成果、知見に学ぶ

東日本大震災に学ぶ・・・災害時人間はどのように行動するか
人間心理について 神戸市教育委員会スーパーアドバイザー
神戸の絆 代表理事 大濱義弘の講演資料から紹介します。

- 正常性のバイアス・・・正常化の偏見とも言われている。
- 愛他行動・・・命を顧みず他人の命を救うため、行動する
- 同調性バイアス・・・誰も逃げないから安全だと思い込み避難しない

民間伝承の見直し・・・体験の継承は重要

津波てんでんこ、海鉄砲が聞こえたら逃げる

補足（明治三陸大津波）

「海鉄砲が聞こえたら逃げる」は、明治29年6月発生 of 三陸大津波の言い伝えです。

この大津波を岩手県田老地区（巨大防潮堤で有名）で山から目撃した古老の話は

海岸は海底約 700 m が露出した。直後 40 m の津波が密集する海岸の家にのしかかった」と証言した。地震の規模は、震度 3 程度、津波の前触れは無く、不意打ちで大津波が襲った。釜石町 6557 人中 5,000 人が犠牲、吉浜村（現石巻市）人口 1075 人中 982 人が犠牲、全滅に近い状態の大惨事がこの言い伝えです。岩手、宮城で計 2 万人を超える死者が出ています。その悲惨さは、東日本大震災を超えるものである・・・平成の時代。巨大防潮堤を築いた岩手県田老地区、3,11 では 181 が犠牲となる。吉村昭著 三陸海岸大津波。

次のスライド 6－② 正常性バイアスについて

記載の通りです。大川小の事例、御岳山の事例を申し上げます。

○ 正常性バイアスは、逃げ遅れの原因として指摘されています。、自分は大丈夫、まだ大丈夫、今回は大丈夫と過小評価してしまう心理状態です。

事例として

- 大川小学校の悲劇 区長の言動から「ここまでこないから大丈夫、学校いた方が安全だ」 当時「10 m の津波が目前に迫って、直前に高台避難を広報車が告げていた
- 御岳山の水蒸気爆発事故（2014 年） 火口付近で撮影中の多くの者が、被弾し死亡した。これを検視した医師は、必死になって逃げてほしかったと語っている。鑑定の結果、頭や体を貫通した石のスピードは拳銃の玉のスピード同様であり、多くの遺体に見られた。

次のスライド 6－③ 防災教育の成果「釜石の奇跡」

群馬大学名誉教授・東大特任教授 片田教授の 津波三原則

として

- 1 想定にとらわれるな・・現状は想定にとらわれすぎ

相手は自然、あらゆることが想定される。

※ハザードマップには誤差がある。

- 2 その状況下で、最善を尽くせ（釜石中）

「3F⇒介護施設「ございしょの里」へ避難さらに⇒「老人福祉施設」**説明文**

※釜石東中生徒は、鵜住居小の3階に避難していた児童に声をかけ・800m先の介護施設を目指し、小学生の手を引き、より高台の老人福祉施設の避難所へ移動し570名が逃げきった。積み重ねられた防災教育が奇跡を生んだこの話は、釜石の奇跡として全国に語り継がれている。

- 3 率先行動者たれ

人間はイザという時、逃げるという決断ができない

50分の空白 決断できず、早めの避難が出来ず津波の犠牲となった大川小の悲劇。

「その状況下で最善を尽くせ」が生き延びる方法でもある。

次のスライド6－4 訓練の重要性について

説明文

- ①「聞いたことは・・・忘れる ②「見たことは・・・覚える
「百聞は、一見にしかず」ことわざのとおりです。

- ③「やったことは・・・わかる ④「見つけた」「発見したことは・・・できる と言われます。

訓練どおりのことが起るとは、限らないが、訓練でできないことはできない。

元消防署長の実話

「台所で火災発生、消火器はあっても、訓練しなかったため使用できず全焼した事例、訓練した者は、適切に使用し事なきを得た事例があった。」地震・火災で混乱した際、気が焦る、動転し多くの人は、何もできない。それゆえ訓練は重要だ

防災訓練は、災害対策基本法で「行政は」、実施する義務、「住民は」参加する義務が規定されております。

次のスライド 7 おわりに

自然災害は、津波だけではない。大地震による同時多発火災、集中豪雨、土砂災害、火山等地域ごとに考えられる災害に対して子どもたちの命を守るためにどうすべきかをあらかじめ考えて置くことが求められている。

大川小の悲劇を繰り返さないため、学校保健安全法の危機管理マニュアルの実効ある策定、見直し、訓練は重要です。これまで以上に関係機関・団体、地域と連携を強化し、組織全体で十分な「事前防災」に取り組む必要がある。

ご清聴ありがとうございました